

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2025.04.005

全面乡村振兴研究

引用格式:雷望红,滕慧旋. 互动式考核:县域中心工作的推动逻辑与内在机制——以湖南省 X 县优化营商环境工作为例[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2025(4):54-65.

互动式考核:县域中心工作的 推动逻辑与内在机制

——以湖南省 X 县优化营商环境工作为例

雷望红,滕慧旋

(中南大学 公共管理学院,湖南 长沙 410000)

摘 要:在国家治理能力现代化的背景下,我国县域事务出现了从单中心工作向多中心工作转变的趋势,如何在规范化、法治化的治理体系中有效推动中心工作是一个值得探讨的重要问题。基于对湖南省 X 县优化营商环境这一中心工作的考察发现,“互动式考核”成为推动中心工作的有力抓手,这种考核方式是一项以互动为基础的过程管理活动,通过目标协商、任务提醒、排名评比形成多主体互动和全过程管理,并依靠注意力聚焦机制、民意吸纳机制、监督纠偏机制和面子激励机制,有效地推动了各个部门积极完成中心工作。互动式考核具有参与的多主体性、过程的回应性和目标的超越性,这一考核方式为当下政府绩效考核实践带来一定启发,即政府绩效考核不应当只是一种自上而下的行政性考核,而应该走向“亲民”、上下互动的管理性考核和回应性考核,从而为部门发展和中心工作的完成赋予力量。

关键词:中心工作;过程管理;政府绩效;互动式考核;优化营商环境;国家治理现代化

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)04-0054-12

一、问题的提出

中心工作是县级政权的核心工作内容和工作推动抓手。一般来讲,中心工作是硬性任务、死任务,一旦下达之后,必须保质保量,甚至超质超量完成,否则就会被政治问责。不同于行政业务,中心工作不是分割性的,而是整体性的,要求不同行业、部门和领域协调配合行动,从而使其效果具有整体效应^[1]。在国家治理现代化的推进过程中,我国县域治理事务出现了从“单中心工作”向“多中心工作”转变的趋势。学界对如何有效推动中心工作落地这一问题给予了持续关注,并积累了丰富的研究成果。

研究表明,在“单中心工作”时期,县级政权的中心工作较为单一,治理资源相对有限,各级政

作者简介:雷望红,中南大学公共管理学院、中南大学高质量发展政策研究中心,副教授。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“产业转移背景下中西部地区县域治理能力现代化研究”(20CSH002),项目负责人:雷望红;湖南省教育厅科学研究青年项目“‘三高四新’战略下县域产业高质量发展的促进机制研究”(22B008),项目负责人:雷望红;湖南省社科智库重大项目“互联网时代文化生产和传播的规律研究”(24ZWA30),项目负责人:雷望红。

府为了推动中心工作,主要采取正式权力的非正式化运作^[2-3]、充分动员的运动式治理^[4-5]、策略化的应对^[6-7]等方式。这些推动中心工作的方式都存在一个共同的特点,即拥有明确的目标导向,在实现任务目标的过程中,上级政府普遍采取目标管理责任制,基层政府在执行具体任务的过程中有较为充分自主的空间。不过,目标管理责任制有利于调动地方政府的积极性、鼓励大胆创新,但同时带来政府行为短期化、消解体制权威等矛盾性效应^[8]。

党的十八大以来,国家不断推行规范化、法治化治理,通过制度建设、技术引入和体制调整等方式加强规范化建设,县域治理事务的规范化程度和法治化程度得以不断提高。2022年8月,中央全面依法治国委员会印发《关于进一步加强市县法治建设的意见》,强调“全面依法治国基础在基层,工作重点在基层”,要求“健全完善党领导市县法治建设体制机制,提升市县法治工作能力和保障水平,增强人民群众在法治领域的获得感幸福感安全感”^[9]。2024年7月,党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》指出,要深入推进依法行政,推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化,促进政务服务标准化、规范化、便利化,完善覆盖全国的一体化在线政务服务平台^[10]。

对于县委、县政府而言,推动县域治理规范化和法治化的重要方式是大力加强对政府相关部门的过程管理。各级政府通过建立大量精细化、指标化、技术化的考核体系和更为密集的督查问责制度,全面强化对基层的行政控制^[11]。在此过程中,县级政府逐渐迈向了“多中心工作”时代,治理体系逐渐走向刚性化^[12],同时中心工作的推动方式也发生了一些变化,督查考核成为推动中心工作的重要牵引力量。以精准扶贫工作为例,上级政府对于基层贫困治理的工作要求是既要看到脱贫成效,同时又反复强调贫困治理的表格、台账、卡片的数字化、留痕化^[13]。这种“办事留痕”背后,体现了国家对基层工作严格考核和过程监管的重视程度。各级政府在政策执行与社会治理过程中,包括对中心工作的推动中,越来越依靠对执行过程的考核管控来实现治理目标。吴晓林等在分析基层治理专项考核效能转化时表明,考核部门依赖“目标设定—全程约束—双重激励”三重机制,保障“以考促治”的效果,通过全过程约束对组织行为进行纠偏^[14]。李尧磊认为,当前压力型体制发生了从弹性化向刚性化的转变,即弹性化压力型体制下,政府往往注重任务完成结果而轻视过程,很多时候是默许基层非正当性手段的,而在刚性化压力型体制下,基层政府不仅要完成任务,还要注重过程,遵循程序,符合规范,在考核方式上则表现为过程考核重于结果考核^[15]。尹艳红在研究地方党政干部绩效考核的创新实践时发现,近些年倡导的数字治理、“互联网+政务”等举措,更是强化了地方政府的平时考核和过程监控,为过程考核提供了一份技术保障^[16]。吴春来认为,随着基层治理向“强国家”治理模式的演进,国家监督权力下乡成为塑造和引领基层治理转型的重要力量,县域体制在遵循国家政治话语的前提下拓展了基层监督权力的内涵,并依靠差异化和融合式监督机制使基层监督常态化、程序化^[17]。

以上研究表明,随着国家不断推进治理体系和治理能力现代化,基层政府推动中心工作的方式出现了由结果考核向过程考核的转变,中心工作推动方式更加规范化、法治化。然而,过程考核中也出现了一些问题,比如任务目标与任务环境之间存在较大张力,执行主体的治理空间受到约束等,以至于基层出现“共谋”“形式主义”“变通”执行等问题^[18-19],政府的过程考核越来越偏离其初衷。也就是说,基层治理的规范化程度和法治化程度越来越高,但是考核规范化与任务完成度之间并不一定成正比。因此,如何在规范化考核之下提高中心工作完成的效率与质量,是县级政权需要面对的重要问题。2022年8月,笔者在湖南省X县开展了为期10天的优化营商环境专题调研,2022年11月和2024年7月笔者又到该县开展了2次补充性调研。优化营商环境工作是该县多项中心工作之一,为了推动县域相关部门积极参与此项中心工作,X县实施了具有一

定创新性的绩效考核方式,有效地推动了优化营商环境工作的顺利实施。本文试图回答,在国家治理能力现代化背景下,县级政权如何在规范化和法治化的要求中创新考核方式以推动中心工作的有效落地,其中的内在机制是什么,并据此反思绩效考核的功能及其定位问题。

二、分析框架:以互动为基础的过程管理

“过程管理”实际上是一种政策执行监控,是在县域治理结构变革后兴起的一种政府管理技术。与结果管理相区别,“过程管理”是指有资质的部门及人员,通过使用一组专业方法、技术、工具和标准,对政策执行过程进行监督和管理,目的在于规制权力行使、保证执行合法性,纠正执行偏差以确保政策结果的实效性^[20]。过程管理注重对行为过程的管控,其基本假设在于,对执行过程能够进行全景式监控,发现执行过程中存在的问题并进行及时性偏差矫正,以确保任务目标的顺利完成。在管理目标上,过程管理以监督干部为主,一旦发现基层干部在行政过程中存在违背程序、违背制度的行为,就对其进行问责与纠正^[21]。过程管理既要确保目标任务的达成,又要求任务执行过程中的方式方法规范化和合法化。这就意味着,对过程进行全景式监控具有两个潜在的功能:一是使政策执行过程更加规范,二是便于及时发现政策执行过程中的偏差,将问题解决在一线。然而在实践中,过程管理可能异化为机械式的规则干预,导致基层干部在政策执行过程中面临多重约束,进而诱发形式主义的应对行为。

“互动”是社会学概念,就其字面意思来看,互动代表彼此间相互联系、相互作用的过程。公共管理学领域对互动的研究以政府作为核心主体,分析其与政府以外的其他社会主体或政府内部各行为主体间相互作用、相互联系的一系列过程。如政企互动、政社互动、政府内部上下级间的互动等。目前学界关于互动的理论研究有“互动管理”^[22]、“互动式治理”^[23]、“协同治理”^[24]等。透视互动理论及相关研究可以发现,互动具有调动各主体进行优势互补,以发挥统合性力量取得最大工作效益的作用,互动的过程也是对各行为主体优劣势的辨析并进行综合性调配资源的过程。从某种意义上来说,互动需要基于各主体间的共识以谋求利益最大化。在此过程中,互动主体需要动员与交流,共同扮演协商者、执行者与反馈者的角色。

单向度的过程管理具有规范化管理的权威,却不具备问题回应自觉和问题解决能力。融入“互动”的过程管理则是在某一主体对另一主体管理活动的基础上,实现双方主体或多方主体之间的信息沟通和问题回应,从而更好地推动管理目标的达成。本文基于湖南省 X 县优化营商环境中心工作的实践案例,提出“互动式考核”这一概念,用以阐释基层政府推动中心工作的运作机制。“互动式考核”是指考核主体与考核对象通过持续良性互动而开展的一种动态管理机制,表现为考核主体能够深入政策执行一线场域;通过双向信息沟通全面获取考核数据;基于实时反馈及时矫正执行偏差。“互动式考核”具有三点特性:一是考核参与的多主体性,包括上下级之间、政企之间、部门之间等多主体多层次的多重互动;二是考核过程的回应性,在考核的过程中,考核主体会根据考核对象或任务执行场景进行回应;三是考核目标的超越性,即考核不是目的,通过外在约束完成任务目标才是目的。

三、互动式考核:县域中心工作的推动逻辑

2022 年 2 月,湖南省人民政府办公厅发布了《关于印发 2022 年真抓实干督查激励措施的通知》,重点对 36 项工作给予督查激励,其中包括推动高质量发展、推进政府职能转变、改善营商环境、稳定工业经济增长、产业项目建设、打造科技创新高地、落实粮食安全责任制、建设城乡环境基础设施、深化教育评价改革等工作事项^[25]。湖南省政府所拟定的督查激励事项是下级政府和

部门考核的重要依据,一般情况下会成为各级政府和相关部门的中心工作。当任务逐级下达到县级层面时,往往导致县委、县政府陷入多中心工作的治理困境。其中,改善营商环境涉及地区高质量发展、政府职能转变、工业经济增长、产业项目建设等工作,也成为县委、县政府诸多中心工作的重中之重。

湖南省X县在2016年提出县域经济壮大战略,决定探索实施优化营商环境工作。2020年10月,该县被正式纳入国家级新区湘江新区的管理范围,县域经济建设迎来了新的发展机遇。为对标国家级新区标准,实现县域经济高质量发展,同时认真落实省政府的“真抓实干督查激励”的任务要求,该县将优化营商环境工作作为中心工作放在县域发展的突出位置,通过创新性的考核方式调动各个部门参与。一般来讲,政府考核所实行的是一种单向度考核,年底才会公布考核事项和考核标准,但是湖南省X县在推进中心工作的过程中,会在不同阶段与不同主体进行互动,这种考核方式注重目标协商、任务提醒,并通过排名评比实现对相关部门的激励,由此有效推动了优化营商环境这一中心工作的开展。

(一)目标协商:部门中心工作考核的商讨

当前,各级政府对常规工作采取的考核方式是由上级部门制定考核细则,年终时由被考核部门提供相关的证明材料,被考核部门在事前并不清楚考核的事项是什么,待到年底考核前才清楚。这种考核方式的弊端是,被考核部门为了完成考核目标要临时准备大量的材料,而材料工作与考核任务完成状况之间没有必然关联,这些材料工作极易陷入形式主义中。因此,很多学者对于当前的考核制度颇有诟病,这种考核制度也是基层负担的重要根源^[26-27]。为了规避考核目标不清晰和形式主义所带来的问题,X县在确定任务目标也即考核目标时会与部门进行充分互动。

X县优化营商环境工作的任务目标制定遵循一套严格程序,其流程为部门报送→优化办审核→领导小组同意。X县为有效推动优化营商环境工作,专门成立了优化经济发展环境领导小组,并设立优化经济发展环境办公室,前者简称领导小组,后者简称优化办,二者专门负责优化营商环境工作。在制定目标任务时,X县会先让各部门按照自身实际情况制定本部门任务清单,再由优化办和领导小组审核共同确定,且目标制定过程中注重任务的差异性和精细化,为后期过程管理提供了文本依据。临近年底,各部门会将下年度部门工作计划报送至县优化办,县优化办收集部门呈报的计划后,将综合考量县优化营商环境实施细则与上年度工作落实情况,进而确定是否对部门工作适当增加,部门收到反馈后会对计划进行修改,直至县优化办审核通过,再交由领导小组审批。领导小组讨论通过后,该部门关于优化营商环境工作的计划方可确定执行;若未通过,则需反馈回部门再次完善直至领导小组同意。X县通过此种“双向目标共商”模式,先是让各部门根据实际情况制订部门计划,再由优化办和领导小组审核实现任务的分解与制定,不同部门涉及指标不同,分解的任务也不一样,突出了部门职能的差异化。上下级共同参与任务分解与目标制定,在一定程度上保证了任务分配的科学性和任务执行的可行性。

以该县2022年优化营商环境任务细化措施细则为例,2022年该县优化营商环境总目标共七类,分别为:全面提升“最多跑一次”改革成果、全面提升政务服务质量、全面提升“三大重点领域改革”、全面提升要素保障能力、全面提升园区服务品质、全面提升法治环境、全面提升品牌建设质效。其中,每一大类涵盖3~6项具体事项,每一具体事项又会细化到具体的工作任务,具体工作任务最后以具体的工作措施分阶段、分目标细化到每个月度,各部门按涉及指标分配不同任务。如全面提升“三大重点领域改革”这项目标中,分别由县市监局、县自然资源局、县住建局牵头负责企业开办“110”改革、不动产登记“160”改革、工程建设项目审批制度改革三项具体事项。细化到阶段性任务则又有不同,如县自然资源局必须在12月底前完成5项具体任务:(1)制定不

不动产登记改革方案(2月底完成);(2)推行“拿地即拿证”(9月底完成);(3)精减申请材料(9月底完成);(4)优化登记流程(9月底完成);(5)推行无纸化办公(12月底完成)。

各部门在与优化办和领导小组进行多次互动之后,根据部门性质和目标需求确定部门年度任务清单,层层分解细化目标使得部门的工作责任和工作举措具有相对确定性和差异性,他们在具体执行过程中相对容易操作。最终形成的目标任务分配情况需要经过县级领导审批同意并经红头文件进行公示,因此部门任务对部门具有一定的约束性。对于上级部门而言,公示的任务表作为政策依据留存,方便后期执行过程中的督查和监管。

(二)任务提醒:中心工作完成过程的监督

常规工作的考核一般是在年终统一进行,通过相关的材料呈现完成效果。不同于一般意义上的常规考核,X县针对中心工作的考核不是只有最终考核,为了确保中心工作的顺利完成,还需要在任务实施过程中进行提醒,以确保任务完成的质量。为此,X县进行了一定的制度设计用于对各个部门进行任务提醒,作为任务完成过程中的阶段性监督。

一是X县建立指标长责任机制进行过程管理的责任传导。X县将优化营商环境工作系统分为18项一级指标,每项指标实行“四位一体”的指标长责任机制,即明确县级牵头领导、指标长、指标长单位和若干责任单位四大主体对指标负责。在该机制下,指标长要根据上级部署要求,统筹推进所属一级指标及其细分指标的整体提升工作。“四位一体”的指标长责任机制实际上建立的是一个责任体系,将指标任务的相关部门和人员都囊括进来。因此,在任务实施过程中,指标长能够借此体系加强政府内部各部门之间的协调与沟通,县级领导和指标长能够在其中起到督促、提醒和沟通的作用,使得权力资源与结构优势充分融合,形成高位推动与部门联动治理的新局面。2022年6月,X县优化办主任在一次优化营商环境工作汇报中提到:“各分管副县长每月调度责任单位将任务落实到位,常务副县长每季度调度指标长单位,确保工作稳步推进。目前,已调度10多次。”“调度”意味着领导对相关任务的重视和推进,也意味着“指标长”责任机制在具体任务的推动中起到了实际作用,此种制度设计建立起了有效的责任传导机制,为过程监管提供了权力保障。

二是X县推出“四函”制度实现对各个部门任务完成的督促。“四函”制度是X县优化办的制度创新,分别指交办函、催办函、督办函和提醒函。交办函是交办工作给部门的函,此函要求部门须在规定时间内完成工作;催办函是在任务执行中期发给部门的函,主要功能是催促他们在规定时间内完成工作;督办函是在临近截止时限且工作未完成时给部门发的函,若发此函,将会影响部门的年终绩效;提醒函是同步抄送分管领导的函,与催办函配套使用,便于领导掌握部门工作进展并及时督导。在推动任务的过程中,县优化办会联合县纪委监委、两办督查室,开展一月一常规督查、一季度一专项督查、半年一专项巡查。如果发现有部门未按照要求开展工作,优化办就会发一份交办函,提醒部门在规定时间内完成工作。对到期仍未开展或进程缓慢的部门,县优化办则会向部门发出催办函,同时发出提醒函以提醒相关县级领导;对工作未及时推动或落实不力的单位和个人,将予以挂牌督办。

在中心工作完成的过程中,各个部门会存在认识不清、能力不足、协调不畅等问题,导致中心工作推进迟缓或阻滞。指标长责任机制和“四函”制度建立起上级领导与任务部门、考核部门与被考核部门之间的沟通渠道,使得县委、县政府能够通过这些制度督促各个部门端正认识、加强协调、解决问题,以更好地完成部门承接的相关任务。

(三)排名评比:中心工作完成情况的结算

排名评比是考核的一种技术手段,它将所有考核对象纳入由“等级”构成的理念空间,赋予复

杂事务一种新的“秩序”,从而借用该秩序达到既定指向的规训作用^[28]。X县就是通过排名评比这一方式将考核的过程管理与民主测评的结果结合起来,从而有效推动了营商环境优化工作的落实。

X县对优化营商环境工作的考核采取日常考核和综合考核两种方式,结合单位自评材料进行综合评分。日常考核占比40%,评分依据主要来源于县优化办督查督办收集的相关材料,包括领导交办任务、“政企畅聊早餐会”交办事项的办理情况、信息报送情况、工作机制运行情况等。日常工作部分的评分细化到某一具体事项的落实,评分的涉及面较广,呈现出广而杂、精而细的特点。例如,部门未及时报送和未按要求报送信息的扣1分,未请假、未按要求参会的扣1分,“政企畅聊早餐会”交办事项办理不及时扣1分、责任单位工作不配合的扣1分、工作滞后被领导约谈的扣2分等。综合考核占比60%,评分依据是半年度举行的一次中期考核。中期考核的考评内容又由日常工作和社会评价两部分构成,日常工作主要涉及企业反映的事项要及时办理,如未办理或办理不当,就会受到企业的负面评价;社会评价部分的评分依据主要参考组织开展的民主测评,根据市场主体评价、群众满意度等情况量化打分。不论是日常考核还是综合考核,都广泛涉及其他主体的评价,市场主体评价和群众满意度都是影响考核评价的重要因素。

对部门的考核结果会通过评比“奔跑奖”和“蜗牛奖”呈现出来,X县每半年针对全县重要工作评一次“奔跑奖”和“蜗牛奖”,优化营商环境是其中的一项重要工作。不过,日常考核和综合考核的最终得分及其获奖部门最终须由领导点头同意,比如2022年7月份的考核结果与获奖单位,经优化办与县委领导往返沟通7次才最终确定,在往返沟通的过程中,县委领导会融入个人意见,最终决定具有一定的政治指向和示范效果。若部门获得“奔跑奖”,对部门一次性奖励3万元,年终绩效加分;若部门获得“蜗牛奖”,部门负责人要做表态发言,如果连续2次拿到“蜗牛奖”,部门负责人要被免职。“奔跑奖”是对部门工作的表彰,“蜗牛奖”则是一种惩罚,表彰和惩罚均具有激励作用,在落实中心工作时具有强力推动作用。该考核评价体系的建立使县委、县政府能够有效激励领导干部履职尽责,通过制度化约束切实解决部门工作中存在的“懒政怠政”、拖拉推诿等问题,从而为县域中心工作的顺利推进提供有力保障。

中心工作考核评比的过程,是一个多主体互动的过程,包括政企互动、政社互动、部门互动和上下级之间的互动,同时也是一个客观评价和主观评价相结合的过程,既有客观的分数评价,也有主观的主体评价。考核评比的重要意义在于对前期工作任务完成情况进行结算,通过奖励先进部门、敲打落后部门,督促和提醒各个部门在后期推动中心工作的过程中保持良好状态。这种方式既是确保中心工作顺利完成的制度保障,也是强化县委、县政府权威的重要载体。

四、互动式考核推动中心工作的内在机制

X县在推动中心工作的过程中,将互动式考核作为调动部门积极参与工作的抓手,在目标协商、任务提醒和排名评比的过程中,实现了多主体的深度互动、信息沟通、问题协商和行为激励,使各个部门能够积极参与到优化营商环境这一中心工作中。那么,互动式考核为何能够有效推动各个部门齐心协力完成中心工作呢?本部分将从注意力聚焦机制、民意吸纳机制、监督纠偏机制、面子激励机制四个方面对此做出解释。

(一)注意力聚焦机制:任务中心化后的领导重视

“领导重视”是县域治理中注意力分配、领导意志贯彻、稀缺资源分配的重要机制^[29]。X县将优化营商环境这一工作确定为中心工作,是县委书记和县长等核心领导根据省委、省政府的要求和全县发展需要进行的任务性质定位,因此各部门领导干部要在部门日常工作之外,配合县

委、县政府完成优化营商环境这一重要工作。领导注意力作为一种关键性的稀缺治理资源,与财政、信息和人力资源具有同等重要性,对政府决策具有重要影响^[30]。在政策执行过程中,领导注意力的有效聚焦能够显著提升行政效能,为后续工作的顺利开展和制度运行创造必要的政治支持环境。

X 县在 2021 年全市优化营商环境评价中排名第 3 位,县领导希望在 2022 年获得省优化营商环境“真抓实干激励”奖励,而优化营商环境涉及部门多、任务重,工作推动难度较大,因此就采取高位推动的方式大力促进优化营商环境相关工作。X 县优化办主任用一句经典的话概括了该县中心工作推动的奥妙之处,他说:“老大难,老大难,老大出面就不难!”其背后的意思是,只要领导重视,很多工作就容易协调和推动。比如,在工业园区的项目落地工作上,园区的人手和级别不够,难以调动相关单位进行工作配合,县委、县政府就要求一个县级领导挂帅一个项目,每个项目由一个行政单位对接,实行一对一帮扶。同时,每个项目组成立一个专项群,所有的项目组成立一个总群,县委书记和县长都在总群中,如果哪个项目速度慢了,县长就会在群里@相关部门,项目组挂帅领导和部门分管领导的面子就会挂不住,他们一定会想办法去推动解决问题。如果哪个项目组做得好,县委书记和县长也会点赞表扬,以示激励。

在具体的工作推动中,X 县专门成立优化办全权负责全县优化营商环境工作的部署与开展,着力推动县域经济发展工作。优化办作为推动优化营商环境的专门职能部门,起到协调县级领导和各个部门关系的桥梁作用,一定程度上可以代表上级领导在优化营商环境工作上的态度和意志。比如,在项目推进上,优化办每周会向领导呈报工程进度,每月都会抽空到现场,通过走访、聊天的形式了解进度或困难。在具体工作的开展中,优化办一方面能够更充分地调动人力、物力等资源推动优化营商环境工作的开展;另一方面,上级领导的政治权威能够通过优化办这一载体进行传导、下沉,从而激发部门单位的行政势能。X 县优化办主任非常自信地表示:“(现在)县级部门之间的壁垒已经打通,比如部门之间(有什么事情)搞不定,我优化办打个电话就可以。”在科层官僚系统内部,通过官僚体制自上而下的等级压力、政治纪律、权威资源等能够督促各职能部门的领导表态、解决,消除政策执行过程中的阻滞现象,并有效解决推诿扯皮和历史遗留的社会问题^[31]。优化办的成立一定意义上是向县域各部门释放出政治信号,即领导十分重视优化营商环境这项工作,各部门单位在会意此信号后,有必要通过行动与成绩向上级进行回应性反馈。

领导注意力的聚焦成为中心工作开展的部分动力来源,比如优化办可以依靠领导意志与权威打通部门体制阻遏,解决政策执行过程中可能出现的体制机制及人事懈怠等问题。不管什么样的工作,有了领导权威的加持,就有利于工作的顺利开展。这不仅是因为领导所拥有的资源能够有效解决工作执行过程中可能面临的各种问题,更重要的是,在中国的科层体系中,领导所拥有的政治权威具有主导性作用,其蕴含的功能与价值往往超越了制度机制所能发挥的效益。X 县正是充分运用了“领导注意力”,为优化营商环境提供了良好的环境基础,使得各项制度、机制都能有效运行。

(二)民意吸纳机制:多主体监督下的压力施加

公共部门并非一个可以脱离公众而存在的封闭系统,它与公众有着天然的密切联系,并时刻保持着与公众之间的互动^[32]。褚明浩在研究“基层治理创新”时发现,多主体考核是县政府推进基层治理创新的有力保障,通过考核反馈基层创建的效果,为上级政府完善基层创建方案提供客观依据^[33]。X 县在推动中心工作时采取了类似的方法,即通过民意吸纳机制,将企业主、政府工作人员、社会人士等多类主体纳入考核体系之中,一方面作为对各部门政策落实情况的监督与推

动,另一方面作为考核评分的部分依据来源。将社会力量纳入营商环境考核体系,实质上构建了多元参与的监督格局。这种机制创新既拓展了考核主体范围,又强化了监督合力,从而对受考核单位形成更强的绩效压力,最终提升考核工作的规范性和实效性。当然,任务完成的效果也会更好。

X县吸纳社会力量进入考核体系主要通过两种途径给部门增压。一是通过各企业主体的监督与反馈给部门工作进行过程施压。X县优化办借助每周的“政企畅聊早餐会”制度和不定时的走访企业的方式,收集各市场主体的满意度,了解部门真实的工作推进情况,并以此作为日常考评的依据。比如,在“政企畅聊早餐会”上,企业主体提出的部门履职问题经核查属实后,将作为绩效考核的扣分事项;企业反映的合理诉求将触发县领导的快速响应机制,由分管领导牵头协调相关部门限期办理。X县将“政企畅聊早餐会”和定期走访制度,作为倾听企业发展需求的平台,同时借此平台建立问题交办机制,全程跟踪督导落实情况,对县级各个部门形成强有力的压力。二是将社会主体纳入考评体系中,赋予其一定的打分权。X县围绕服务全县经济社会发展大局,分行业分领域推荐了40家优质企业代表作为全县“优化经济发展环境监测测评点”;同时挑选10位社会责任感强的有志人士作为全县“优化经济发展环境监督测评员”。有志人士包括人大代表、政协委员、乡镇代表、法律界代表、服务对象等。在对部门的考评中,测评点和测评员要对部门的服务态度、办事效率、廉政建设等方面进行公正客观的评价,测评结果作为对各个部门绩效考核评估的重要依据,且在一定范围内进行通报。

“政企畅聊早餐会”和不定期的企业走访,搭建的是县级领导与企业之间的直接沟通桥梁,使得县级政府能够快速了解企业需求和侧面了解部门作为。社会主体参与部门考评则是建立起了包括企业在内的各主体对政府部门的意见表达渠道,使得社会主体成为政府部门作为的直接评价主体。这两种方式均是对部门的反向监督,通过吸纳不同主体的意见形成对各个部门的潜在约束力。一位企业负责人通过比较不同时期的营商环境说明了这种约束的重要性。他说:“(20世纪)90年代,我做小生意的时候,与工商局打过官司。当时,工商局在未出具行政处罚通知书的情况下,直接冻结并变卖了我收购的一批麦麸,并以‘假冒伪劣产品’为由予以没收,那批麦麸价值6.25万元。为此,我耗费4年时间艰难维权,最终仅获赔3.25万元,损失惨重,至今回想仍感无奈。现在的营商环境真是好了很多,到政府办事,时间上不会拖延,工作人员的服务态度也更为亲切。”笔者2024年7月再到X县调研时了解到,不仅县直部门的干部有极强的优化营商环境意识,乡镇干部业已形成了“不轻易打扰企业”的行动自觉,比如他们在开展第五次经济普查时,为了不给企业增加负担,在告知企业填报数据的要求之后,企业有任何填报上的问题可随时电话咨询他们,甚至可以由他们代填或调整数据。

既有研究表明,部分基层政府工作人员受传统行政理念影响,在执法实践中存在标准执行偏差问题,这在客观上对民营经济发展形成了制度性障碍。冯孝科在调研时发现,基层行政执法部门存在裁量权行使失范现象,特别是过度执法问题较为突出,这种非均衡的监管态势直接增加了市场主体的合规成本与运营风险^[34]。相比于以前简单粗暴甚至违法的治理方式,依靠社会主体的监督所形塑的治理方式则更规范、更高效和更有温度。社会主体的监督之所以能够形成潜在约束力,是因为在当下的经济社会发展形势之下,政府、企业和其他社会主体已然成为发展同盟,一方面企业和其他社会主体均作为政府优化营商环境的服务对象,是政府供给优化营商环境服务的直接受益人,因此他们在对部门工作进行评价时具有客观性和真实性;另一方面,政府各部门的工作状态会影响企业落地发展的决心和群众留乡发展的信心。如果部门落实工作的态度不端正,将会在很大程度上影响县域经济社会的发展,因此县级领导更加重视社会主体的态度和看

法,并基于他们的反馈和评分给各个部门施加压力。

(三)监督纠偏机制:部门互动间的工作调试

一般而言,县级部门呈现出“碎片化”的特征,表现为部门职能的碎片化和部门利益的碎片化^[35]。然而,互动式考核在一定程度上打破了县级部门之间的碎片化结构,使得部门之间的关系更加协调,更加有利于县域营商环境的优化。互动式考核包含着过程监督,而过程监督的核心就在于通过督查督办,有机整合联合检查、问题研判、线索移送、快速处置等功能,实现营商环境问题的源头治理。这种设计既确保了考核评估的精准性(考得准),又强化了结果运用的实效性(考得动),最终形成问题发现在一线、处置在一线、解决在一线的全链条治理效能。督查督办是一个动态的管理过程,依赖于各主体之间的有效互动,即优化办需要联合县委督察办、县纪委监委等对各部门领导干部的阶段性工作情况作出研判与指导,对企业主等社会主体的满意度与反馈信息进行收集处理,各部门领导干部需要对考核主体的监督与问责作出回应。优化办需要运用多主体互动产生的信息与数据,实现对各个部门的监督和纠偏,从而达到推动部门实现工作调试和完成中心工作的目的。

X 县创设的“四函”制度可以用来说明监督纠偏机制效用发挥的这一过程。优化办在监督部门完成优化营商环境相关工作的过程中,既会遇到县级部门之间的信息壁垒,也会遇到某些部门领导意识淡薄、能力不足等问题,由此需要对各类问题进行分类处理。如果是比较简单的问题,优化办一般与部门简单沟通即可;如果是复杂的问题,优化办就需要通过发送交办函、催办函或督办函到相关部门,提醒相关部门高度重视此项工作。“四函”作为连接各方主体互动的载体,能够高效传达各方意志与信息,为各主体的沟通障碍和合作瓶颈提供一个合法性的打通渠道,从而节约不同部门之间互动的隐形成本。

2022 年 7 月 8 日,X 县优化办对该县融媒体中心发送了一份催办函,原因是融媒体中心未按照规定时间完成该县办理建筑许可、政务服务两项指标工作的宣传报道。县优化办经研究后决定,将报道完成时间延期至 2022 年 7 月 14 日,要求该单位迅速作出安排,加强与相关部门进行对接,按要求完成宣传报道。如逾期未完成,优化办将按照要求处理,并在年底综合绩效考核中予以相应扣分。催办函还附上了该县优化营商环境 18 项指标专题报道素材采集时间安排表,表中列有报道内容、牵头单位和报道事项联系人。

X 县优化办发给融媒体中心的催办函有两点值得注意:一是优化办给了融媒体中心弥补过错的时间,允许他们在宽限的规定时间内完成未完成的工作;二是通过附件明示了任务完成的方向,即可以寻找相关部门工作人员提供报道素材,此函也具有调动其他部门配合融媒体中心的功能。也就是说,优化办设立“四函”的目的并非是对相关部门问责,而是通过“四函”督促各个部门在规定时间内完成相关工作,在出现任务不能及时完成的情况时,优化办给予相关部门一定的包容空间和纠错空间,同时会为部门提供问题解决的参考方案,其根本目的在于推动各个部门更好地落实优化营商环境工作。

“四函”作为县委、县政府推动优化营商环境的重要工具,起到了监督和纠偏部门工作的重要作用:一方面它有助于优化办了解各个部门对中心工作推动的态度,如果出现怠工或卸责,优化办会进行督促或警告;另一方面它能够帮助优化办了解各部门在推动工作过程中是否存在困难,如果存在困难,优化办可以及时调动各类资源助力相关部门克服困难、完成工作,形成部门完成中心工作的调试性力量。

(四)面子激励机制:干部动员中的隐性技术

面子激励是 X 县在考核激励配置方面作出的一项创新之举,也是激发各部门干事积极性的

主要策略。X县针对县域中心工作设置了“奔跑奖”和“蜗牛奖”，考核排名靠前的部门单位获“奔跑奖”、靠后的获“蜗牛奖”，连续两次获评“蜗牛奖”的部门将免去其领导的现任职务。中国社会是一个讲人情面子的社会^[36]，政府部门作为具有纪律约束与目标任务的组织，在运行过程中也会存在“面子”思维。在政治场域中，领导干部的面子是个人工作能力与尊严的象征，面子不仅能够树立在他人心目中的领导形象，更是一种隐形的政治资源。排名和物质奖励于政府官员而言，是外在符号与成绩，而面子却是他人（上级领导、同事、亲戚朋友或群众）眼中的评价，是个人形象、自尊乃至发展前途的表征。

X县高新区在六大重要工作的评比中拿了2个“奔跑奖”，1个“蜗牛奖”，但是高新区主任却开心不起来，他认为拿到奔跑奖是应得的，但是拿到“蜗牛奖”不好受，觉得不是部门没有能力，而是没有充分重视。因此主任在县里大会结束后，立即在单位内部开展批评与自我批评，并进行反思整改。

“奔跑奖”和“蜗牛奖”都是一种激励形式，前者为正向激励，后者为负向激励，但二者所能发挥的激励程度和效果却存在明显差异。其中的逻辑就在于，奔跑奖作为正向激励的一种形式，是对部门单位工作的肯定，考核对象获得的是与之付出成本相对应的物质或精神奖励；相反，“蜗牛奖”是对部门工作的不满与批评，考核对象面对的是来自上级领导的问责施压和免职风险，前者所获收益带来的满足感要远小于后者所需承担的损失及面临的风险成本。在排名之外，之所以还要设置“奔跑奖”和“蜗牛奖”，背后暗含着县级领导的策略考量。排名是一种结果状态的呈现，没有定性，还可以找客观理由；而“奔跑奖”和“蜗牛奖”，意味着对部门行为进行了“定性”，是部门能力的体现，意味着上了“荣誉簿”或“耻辱架”，没有任何理由可以找。设置奖项的关键在于可以将成绩外化，形成外部性的激励与惩罚，即精神激励或精神压力来源于外在的他者评价。“奔跑奖”“蜗牛奖”比一、二、三等奖更厉害之处，是将部门形象拟物化，强化对获“奖”部门的形象和评价，这种奖项设置的评价力和传播力更强。

X县领导善用中国情理社会中的面子技术，抓住了各级领导干部的软肋和利益点。通过激励组织构设的集体共担利益、责任和风险机制，弱化了个体的理性自我意识，强化了成员间的心理情感链接^[37]。实际上，X县优化营商环境考核体系中的政治激励与经济激励强度并不大，且优化营商环境作为县域众多中心工作中的一项工作，其工作成绩并没有与部门领导干部的晋升直接挂钩。那么，在这一情况下，面子激励就成为X县调动各部门工作积极性的重要工具。X县实施面子激励的关键在于“蜗牛奖”和末位淘汰。“蜗牛奖”作为部门单位办事不力、工作成绩倒数的符号象征，不仅是部门面子的丢失，而且也是部门领导面子的丢失。“丢面子”来自行为失检或能力不足，会使别人瞧不起自己。获评“蜗牛奖”的部门领导在工作考评大会上被要求面对大会所有人员进行自我批评与检讨，同时接受领导的问责与质询，这一“现场面子管理大法”将面子技术的负向激励作用发挥到极致，既对当事部门形成强烈的绩效压力，也对其他部门产生显著的警示效应。连续两次获评“蜗牛奖”的部门领导被免职，这是面子技术的最强激励手段。被免职意味着对部门领导能力的质疑与不信任，既是对部门领导进行自尊惩罚，也意味着部门领导的政治前途受阻。面子激励技术作为一种有效的激励手段，成为X县调动各部门领导干部积极参与中心工作最重要的机制之一。

五、结 语

中心工作是政治任务，它具有较强的回应性、重要性和压力性，要对县域范围内的经济增长、社会问题、群众需求和其他涉及政治社会稳定的事务做出回应^[1]，这意味着中心工作的完成具有

一定的挑战性。同时,在国家治理能力现代化的要求之下,县域中心工作的推动会愈加规范化和法治化。不同于农业税费取消前和计划生育时期依靠“简单粗暴”的激励方式和“正式权力的非正式化运作”等策略进行组织动员和社会动员,新时代推动中心工作需要规范的制度空间中寻找组织动员和任务推动的新方式。因此,单纯依靠常规化的考核显然无法匹配中心工作的高标准要求和工作完成的新时代要求。如何建立行之有效的考核体系以推动县域中心工作,是当前县级政权亟须思考的重要问题。

互动式考核作为一项以互动为基础的过程管理活动,能够有效推动县域中心工作的执行。这一考核模式通过目标协商、任务提醒、排名评比实现了考核的多主体互动和全过程管理,并通过四大机制确保县域中心工作的顺利完成。其中,注意力聚焦机制是工作任务中心化之后,借助领导注意力的聚焦将领导政治权威作为部门考核的基本保障;民意吸纳机制将社会主体纳入过程考核之中,通过建立政企民协同监督机制,引导市场主体和社会公众参与考核过程,形成对责任主体的多元共治格局,实现监督提醒的动态化和任务约束的常态化;监督纠偏机制是在考核过程中依靠与各主体的互动,根据收集到的信息与数据,深入政策执行一线场景,通过监督提醒或资源协调帮助部门克服困难,调整工作状态;面子激励机制则是作为调动部门办事积极性的主要策略,将领导干部的“面子”“自尊”作为治理抓手,对领导实施精神上的奖励与惩罚,从而倒逼各个部门积极完成相关任务。

互动式考核不同于一般意义上的常规考核,其目的不是为了考核而考核,也不是为了监督而监督,而是通过主体调动、资源协调、力量激发等方式推动任务的完成。尽管互动式考核借助了常规化考核的基本形式,但是其在具体实践过程中融入了上下级互动、部门互动、政社互动,从而实现了考核参与的多主体性、考核过程的回应性和考核目标的超越性,使得各项中心工作在推进过程中能够实现目标聚焦、问题解决、压力传导和任务完成。以往对“考核”的理解,是将之作为一种工具、一个手段,上级领导或部门往往需要借助它来推动下级部门完成工作和达成某一治理目标,但若将其放置于具体应用情境中会发现,考核内容的拟定、考核指标的确立、考核方式的采用、考核主体与考核对象之间的互动等均充分体现在县域中心工作的考核过程中,考核绝非工具性的治理方式,而是一种策略性的治理艺术。换言之,互动式考核实现了治理主体从单一权威向多元共治的转变,考核周期从事后评价向全程跟踪的转变,价值取向从绩效控制向发展赋能的转变,这种制度创新为新时代国家治理现代化提供了可参考可复制的实践样本。

就当前而言,基层治理中衍生的形式主义、基层负担、人事懈怠等问题,在某种意义上是基层绩效考核的治理机制出现了结构性缺陷,绩效考核成了“压迫”被考核部门的“尚方宝剑”,被考核部门不得不承受“上面千把刀,下面一颗头”的压力。实际上,考核的意义并不单纯是为了作为维持体制运行的一种制度设计,考核体系设计与模式选择需要切合实际,即用于解决问题、推动工作和提升治理效能。因此,需要进一步思考的是,政府绩效考核不应当只是一种自上而下的行政性考核,而应该走向“亲民”、上下互动的管理性考核和回应性考核。这也意味着,在国家治理能力现代化的背景下,在部门日益规范化的过程中,上级政府要匹配部门转型的需求,多听取下级政府部门和社会主体的意见,多为部门和群众解决问题,从而为部门发展和中心任务的完成赋予力量。

参考文献:

- [1] 杨华,袁松. 中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省 D 县调查[J]. 公共管理学报,2018(1):12-22.
- [2] 孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇订购粮收购的个案研究[G]//清华社会学评论(特辑),厦门:鹭江出版社,2000:21-46.

- [3] 吕德文. 中心工作与国家政策执行——基于F县农村税费改革过程的分析[J]. 中国行政管理, 2012(6):35-39.
- [4] 吕德文. 群众路线与基层治理——赣南版上镇的计划生育工作(1991~2001)[J]. 开放时代, 2012(6):117-129.
- [5] 欧阳静. 论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷[J]. 开放时代, 2014(6):180-190.
- [6] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2011(3):116-122.
- [7] 曾明. “稳定压倒一切”下的乡镇政府——江西省J镇的经验[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2011(1):76-83.
- [8] 王汉生, 王一鸽. 目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009(2):61-92.
- [9] 中华人民共和国司法部. 《关于进一步加强市县法治建设的意见》全文[EB/OL]. (2022-08-11)[2025-07-11]. https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtzwy/202208/t20220811_461495.html.
- [10] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(1).
- [11] 冯川. 县域治理体系刚性化与乡镇自主性[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021(6):119-130.
- [12] 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[J]. 政治学研究, 2021(1):78-89.
- [13] 孙宗锋, 孙悦. 组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例[J]. 公共管理学报, 2019(3):16-26.
- [14] 吴晓林, 白一媚. 以考核促治理:基层治理专项考核的效能转化机制——来自四川省宜宾市的考察[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2022(5):31-40.
- [15] 李尧磊. 从弹性化走向刚性化:压力型体制运作变化的表现、影响与优化[J]. 宁夏社会科学, 2022(1):45-53.
- [16] 尹艳红. 地方党政领导干部绩效考核的创新实践[J]. 中国党政干部论坛, 2017(1):24-28.
- [17] 吴春来. 通过监督进行治理:县域政府治理的监督机制及其效能——中部T县的案例分析[J]. 公共管理与政策评论, 2025(2):155-168.
- [18] 何毅. “共谋俘获”:项目调整中的基层政府行为研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2022(2):103-116.
- [19] 贺雪峰. 警惕制度软化:基层治理的危机[J]. 理论与改革, 2024(3):118-126.
- [20] 杨华. 多中心工作与过程管理:县域治理结构变革的内在逻辑[J]. 政治学研究, 2022(6):111-122.
- [21] 田先红. 从结果管理到过程管理:县域治理体系演变及其效应[J]. 探索, 2020(4):26-36.
- [22] 许绵延, 汪明生. 互动管理理论引介与应用[J]. 中国行政管理, 2021(3):147-148.
- [23] 顾昕. 走向互动式治理:国家治理体系创新中“国家—市场—社会关系”的变革[J]. 学术月刊, 2019(1):77-86.
- [24] 郑巧, 肖文涛. 协同治理:服务型政府的治道逻辑[J]. 中国行政管理, 2008(7):48-53.
- [25] 湖南省人民政府办公厅关于印发2022年真抓实干督查激励措施的通知[EB/OL]. (2022-02-17)[2025-07-02]. https://www.hunan.gov.cn/zqt/zcsd/202202/t20220221_22485815.html.
- [26] 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.
- [27] 陈鹏. 基层负担过重困境的生成与消解——基于“社会中的国家”视角[J]. 深圳社会科学, 2021(3):94-103.
- [28] 米歇尔·福柯. 规训与惩罚:监狱的诞生[M]. 刘北成, 杨远婴, 译. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2019:184.
- [29] 陈辉. 县域治理中的领导注意力分配[J]. 求索, 2021(1):180-187.
- [30] 陈宇, 罗天正, 孙泉坤. 基层治理“伪创新”的生成逻辑:一个注意力的分析视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2023(1):147-156.
- [31] 庞明礼. 领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式[J]. 中国行政管理, 2019(4):93-99.
- [32] 姜晓萍, 马凯利. 我国公务员绩效考核的困境及其对策分析[J]. 社会科学研究, 2005(1):1-5.
- [33] 褚明浩. 创新体制化:基层治理创新异化的一种解释——以B县文明创建为例[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2025(1):55-68.
- [34] 冯孝科. 从监督到治理:行政检察优化营商环境的实践经验与理论阐释[J]. 中国行政管理, 2023(11):24-28.
- [35] 周展, 田先红. “硬协调”与“软协调”:县级部门间关系的形成逻辑及协调机制——基于浙江省L区的案例研究[J]. 公共管理与政策评论, 2025(1):38-52.
- [36] 陈相雨. 政府形象传播:畸变、批判及面子技术——一种本土社会心理学分析视角[J]. 政治学研究, 2010(4):50-57.
- [37] 龚志文. 政府绩效考核排名强激励得以强持续的内在逻辑——基于B市M区接诉即办实践的分析[J]. 探索, 2024(6):112-123.

责任编辑 高阿蕊 蒋秋

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>