

全面乡村振兴： 政府绩效目标与农民获得感

郑方辉

摘要：作为中华民族伟大复兴和国家现代化的必由之路，全面推进乡村振兴战略要求发挥政府主导作用，维护农民主体地位。政府主导体现顶层设计、资源配置与实施推动，核心指标聚焦政府绩效目标。农民主体要求以农民需求为导向，尊重与维护农民的自主选择、标准裁量、过程参与和利益获取等基本权利，终极目的在于农民幸福满意，可衡量的有效指标莫过于农民获得感。应用管理学中“曲线效应”的原理和量化分析方法，政府绩效目标与农民获得感之间存在倒U型曲线关系。置于现实场景，兑现全面乡村振兴的战略目标，应立足农村实际，符合乡土特征，贴近农民意愿，基于增强农民获得感的价值导向精准定位地方政府绩效目标，以深化改革增加农民收入，以满足需求优化目标体系，以法治保障提升农民参与度，以绩效评价铸造政府主导乡村振兴的动力机制。

关键词：全面乡村振兴 政府绩效目标 农民获得感 政府绩效评价

作者郑方辉，华南理工大学公共管理学院、政府绩效评价中心教授（广州510640）。

党的二十大报告明确指出：“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”^①农民是农村的主人和主体，一部中国共产党领导的中国革命和建设的历史，折射了党和政府与农民唇齿相依的血肉关系，印证了党和政府为农民谋幸福的庄重承诺。全面乡村振兴旨在促进乡村的全面发展，构筑生态环境屏障，守护和传承国家与民族根脉，助力全面推进中华民族伟大复兴。2017年，党的十九大提出乡村振兴战略，2021年，在消除绝对贫困、实现脱贫攻坚全面胜利之时，中共中央、国务院印发《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，明确指出，全面推进乡村振兴是全党工作的重中之重，也是时代赋予各级政府及全社会的

^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》，北京：人民出版社，2022年，第30—31页。

历史责任。《中共中央国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见》指出，“举全党全社会之力全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化。……扎实推进乡村发展、乡村建设、乡村治理等重点工作，加快建设农业强国，建设宜居宜业和美乡村，为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步打下坚实基础。”^① 作为一项现代化征途上的时代工程，中国乡村振兴肩负着特殊的使命，客观上要求由政府主导及推动实施，以农民为主体，使农民的获得感、幸福感和安全感更加充实、更有保障、更可持续。

一、问题提出与研究回溯

从中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局的维度看，新时代全面实施乡村振兴战略具有典型的本土特色及现实意义。

战略重在执行落实。近年来，按照统一部署，依据目标管理的理念思维和行为习惯，针对存在的突出问题，地方政府投入大量资源展开乡村振兴专项行动，取得了举世瞩目的阶段性成就，尤其是近几年，粮食产能稳步提升，脱贫攻坚成果得以巩固，乡村产业持续壮大，农民生产生活条件明显改善，基层治理效能大幅改善，等等。但与此同时，战略推进过程中的问题与触及的矛盾也日趋凸显。透析诸如“村村通，村村痛”“规划顶格设计，工程顶格建设”“校舍越盖越靓，学校空无一人”等现象不难发现，一些地方将乡村振兴简化为单一的生产能力，甚至等同于基础设施建设和政绩工程。从根本上说，党的领导、政府主导是乡村振兴的保障条件，推动政府目标实现既是组织管理的内在要求，也是重要的政治使命。由此，如何定位政府绩效目标，界定“有所为有所不为”的政府边界，成为绕不开的重大理论与现实问题。换言之，基于以人民为中心的发展理念，落实中央全面推进乡村振兴的战略部署，客观上要求以清晰的理念与科学的标准，审视、检验及评判地方政府的绩效目标，以及与农民获得感的内在关系。逻辑上，获得感源于实惠，而“检验我们一切工作的成效，最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善”。^② 中国共产党领导的新民主主义革命，使农民获得真正解放，始于20世纪80年代末的农村改革，使农民获得真正自主。在传承农业社会形成的原子化、慢节奏、自循环、乡土味的传统生活方式的基础上，融入组织化、快节奏、交互性的现代生活方式的中国农民及农村步入了历史性嬗变的快车道。

^① 《中共中央国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，《人民日报》2023年2月14日，第1版。

^② 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第28页。

本文以乡村振兴进程中的政府与农民关系为逻辑起点，基于“政府—政府主导—政府绩效目标”及“农民—农民主体—农民获得感”的内涵层次逐级分解，依据规范分析方法，阐述政府绩效目标与农民获得感的关系及其内在规律。随之，以 G 省农村生活污水治理为例建立量化模型，分析二者之间的倒 U 型关系特征，诠释政府绩效目标偏离农民获得感最大值的成因及其影响。进一步依据实证展示的结果及规律，提出以增强农民获得感为导向精准定位地方政府绩效目标的思路和建议。如图 1。

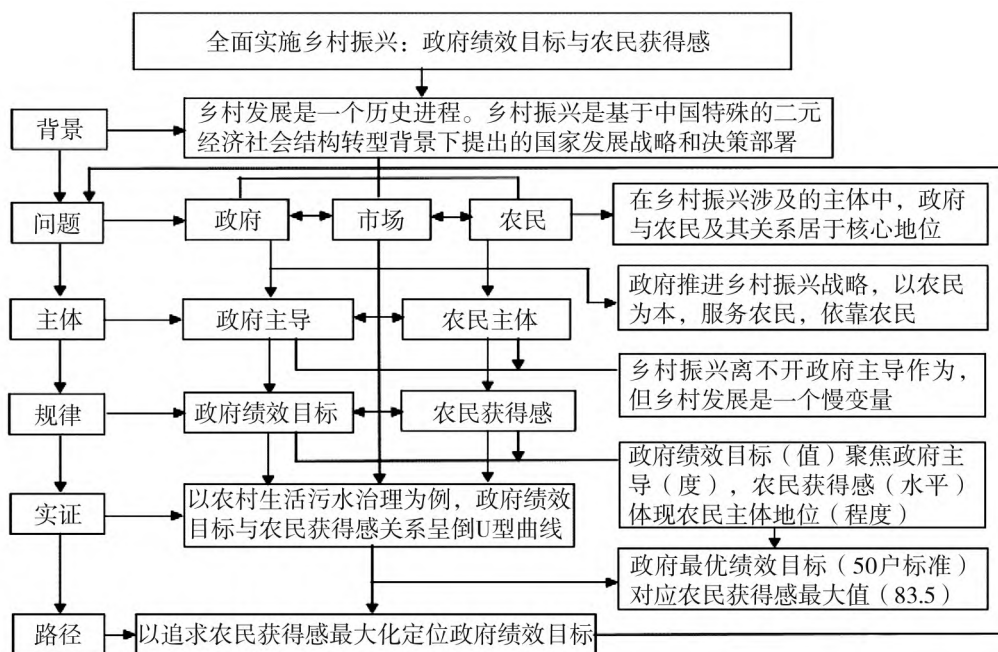


图 1 本文的研究问题与立论思路

恩格斯说过，农民的重要性在于“农民到处都是人口、生产和政治力量的非常重要的因素”，^① 农民所从事的农业是人类生存和“创造历史”的首要条件，以及“一切社会的基础”。探究源头，中国共产党领导的新民主主义革命，奠定了振兴乡村的政治基础。有学者将其和 18 世纪英格兰古典农业革命、20 世纪中叶全球“绿色革命”一并视为世界历史三波“农业大革命”。^② 作为中国乡村现代化的新起点，新时代全面推进乡村振兴释放出乡村发展韧性。

尽管从斯密到凯恩斯，有关政府与市场的主导性作用争论旷日持久，但现实世界展现出的总体趋势是政府与市场交替发挥主导作用，形成潮起潮落的弗里德曼周期律。不过，乡村发展涉及多重维度和叠加矛盾，乡村现代化不只是经济结构的转变。追踪发展中国家劳动力的迁移规律，托达罗将农业发展落后主要归因于政府片

① 《马克思恩格斯选集》第 4 卷，北京：人民出版社，2012 年，第 355 页。

② 参见陈明：《中国乡村现代化的政治经济学引论》，《学术月刊》2021 年第 9 期。

面重视城市和工业，忽视了农村和农业。^① 利普顿也有相近的观点，他批判城市中心政策利用政治权力从乡村汲取资源，不合理的政策干预导致城乡发展失衡。^② 反思“拉美陷阱”，苏珊·斯托克斯认为，单纯依赖市场机制不足以振兴乡村。^③ 只要出现信息不完备或者市场不完善的情况，那么政府干预就应该存在。^④ 换言之，“一个积极有为的政府是必要的”。^⑤ 同时，乡村现代化转型是一个“慢变量”。^⑥ 有学者认为，这既与农业弱质性、城乡市场主体的起点差异有关，^⑦ 也是市场机制、政策干预等外部因素叠加作用的结果。乡村发展的系统性和复杂性决定了行政主导不能替代社会和市场主体的功用。从历史经验来看，由于农民话语权不足，乡村自我修复能力有限，任何一次政府强力在乡村推行政策都会出现程度不一的问题。还有学者认为，近些年农民家庭面临的问题在学界和媒体的讨论中“有些被夸大”，^⑧ 因为“乡村原本显然不是作为一个所谓问题而存在的”。^⑨ 秉承新自由主义学者哈耶克的自由市场信念，新兴古典城市化理论认为，既然乡村衰落是市场经济自由选择的结果，那么，政府不应过多干预。其原因在于允许城乡人口尤其是农民自主择业和迁居，市场的调节机制才可以实现城乡收入均等化，从而消除城乡差距。

不同学科的理论视域不同，学说主张也大不一样，但均将政府与农民关系视为国家治理及乡村现代化的核心论题。以市场为中介，政府与农民的功能定位及结构模式决定乡村现代化的底色和成败。对于乡村振兴中的政府、市场与农民的角色定位，有学者认为，“致富是市场的事情，基本保障则是政府的事情。”^⑩ 政府的目的在于为市场机制良性运行提供制度和秩序保障，降低市场交易成本，提供公共产品。

-
- ① 参见托达罗：《经济发展与第三世界》，印金强等译，北京：中国经济出版社，1992年，第30—31页。
- ② P. Oliver, “Rural Development: Theories of Peasant Economy and Agrarian Change,” *Habitat International*, vol. 9, no. 1, 1982, p. 113.
- ③ 参见苏珊·斯托克斯：《增长、平等与治理：拉美的经验》，闫健译，《经济社会体制比较》2005年第5期。
- ④ 参见卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，杭州：浙江人民出版社，2007年，第211页。
- ⑤ 徐勇：《基于中国场景的“积极政府”》，《党政研究》2019年第1期。
- ⑥ 参见叶兴庆：《新时代中国乡村振兴战略论纲》，《改革》2018年第1期。
- ⑦ 参见郁建兴、高翔：《农业农村发展中的政府与市场、社会：一个分析框架》，《中国社会科学》2009年第6期。
- ⑧ 李永萍：《流变的家庭：转型期中国农民家庭秩序的多重面孔》，桂林：广西师范大学出版社，2022年，第1页。
- ⑨ 赵旭东：《人类学视野下的中国乡村》，《中国社会科学报》2022年1月4日，第1版。
- ⑩ 贺雪峰：《关于实施乡村振兴战略的几个问题》，《南京农业大学学报》2018年第3期。

不过，在“打造亮点”及自上而下式的外部干预逻辑下，面对高强度激励及刚性问责，属地官员往往倾向于“攀高”目标及完成显性目标，形成“上面在做，村民在看”“干部做的越多，群众越不满意”之类的“风景线”。显然，乡村振兴隐含着政府应该承担更大的责任，但这种责任担当在于夯实农民的主体地位。

总之，学界较多阐述“政府主导、农民主体”及二者有机统一的理念与原则，但较少涉及“如何统一”的衡量标准及检验方法。国家治理依靠谁、为了谁固然重要，但达成目标的路径、节点与手段同等重要。

二、定位：政府绩效目标与农民获得感

主体理论表明，明确主体定位是主体功能发挥的前提。乡村振兴涉及目的、主体、客体、内容、方法等基本问题，以及市场、资本、生态等基本要素。在这个复杂的系统中，核心问题指向政府与农民的角色定位、边界划分和功能界定。

（一）政府主导作用与农民主体地位

乡村现代化进程中政府与农民的关系很大程度上由其功能定位所决定。从历史维度来看，传统中国乡村一定程度上是以熟人、血缘为基础的关系网络和行动组织，单纯技术性、程序性、强制性的管理体制难以与变通性、经验性、非量化的乡村本土特征相契合，进而要求发挥政府的主导作用，维护农民的主体地位，实现“政府主导与农民主体的有机统一”。

“政府主导”乡村振兴内生于本土政治逻辑和现实条件。全面推进乡村振兴是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署，这从本质上决定了党和政府在乡村振兴中的领导地位和主导作用。同时，政府主导也是纠正市场失灵、社会失序的必然选择和全球经验。消弭城乡发展不平衡不充分的现实矛盾，改善收入分配结构，维护社会公平正义，实现共同富裕，作为公共权力执行者和重要资源掌握者，政府必须占据最优级别的最高点，^①对城乡发展而言更为必要和迫切。

政府主导要求“有为政府”在“提供公共物品、协调解决冲突、确保服务可及性”等方面体现掌控能力。^②主要表现为：一是顶层设计。包括制定战略规划，设定发展目标，明确乡村振兴的发展方向、推进思路、阶段任务；强化法律和政策等制度供给，完善与优化政策体系；界定与明确政府部门及各层级政府责任等。二是资源配置。通过国家意志和政府力量，以资源反哺乡村，为乡村发展注入供需匹配

^① 参见蔡昉：《重新认识“制高点”》，《读书》2021年第12期。

^② 参见欧文·E. 休斯：《公共管理导论》，张成福等译，北京：中国人民大学出版社，2015年，第78—82页。

的公共产品与发展项目。^① 三是实施驱动。战略、制度与政策重在落地。从某种意义上说，驱动政策实施比政策本身更重要。乡村振兴最终成效取决于能否实现从理念建构到实施操作的具象化转变，背后涉及实施主体和程序、职责划分和责任追究等具体要素，关键在于以强力驱动实施。此外，政府主导协调监管与纠错纠偏有助于促进目标与效果的有效衔接。

“‘三农’问题的核心是农民问题，农民问题的核心是增进利益和保障权益问题”。^② 农民主体要求以农民的视角看待发展，这既是一种价值依托，也是一种内源动力，出发点和落脚点在于尊重和维护农民的权利。概括而言：一是自主权，包括依法自主、土地流转和交易、自由迁徙等权利。农民自主选择权对政府而言也是一种纠错纠偏机制。二是标准权，乡村振兴首先是为农民而振兴，农民是政府目标任务和服务标准的评价主体，换言之，“小康不小康，关键看老乡”。没有什么人比农民更清楚需要什么样的乡村。三是参与权，全过程参与乡村建设和基层治理等事务，不缺席、不缺位，因为“只有农民参与和主导的乡村振兴才是真正的乡村振兴”。^③ 四是收益权，农民主体地位不仅体现于上下联动、民主协商的参与过程，更重要的是农民应该成为乡村建设成果的受益主体，从而契合“利益相关，简单有效”的农民生存逻辑。

（二）作为关键指标的政府绩效目标与农民获得感

政府主导的功能实现取决于价值工具。政府顶层设计、资源配置、实施驱动的主导行为对乡村振兴的目标而言表现为治理的中间过程，是手段并非目的。目标是政策的灵魂和政策绩效的标尺，从而决定政府作为及公共政策以目标为导向，围绕目标而展开行动，并接受对目标的评价及检验。同时，政府目标往往表现为目标集，在目标系统中，包含着导向性、决定性、前瞻性的综合目标。逻辑上，政府绩效目标可视为衡量政府主导的关键指标。参照德鲁克的企业目标管理理念，政府目标管理强调以目标为导向的自上而下的管控，以及既定目标被层层落实执行的效率。但政府绩效目标更加凸显价值性，即政府的一切管理活动“到底为了谁”的问题，涉及政府管理的根本价值选择。^④ 涵盖政府“为谁做”和“做多少”两种互相嵌合的属性，可视为价值目标与工具目标、政府执行力与公信力的融合和统一。进一步而言，“绩效目标的作用在于形成一种责任强化机制”。^⑤

以政府绩效目标衡量“政府主导”，具体表现在三个维度：首先，体现政府主导

① 参见渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期。
 ② 习近平：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，2007年，第102页。
 ③ 王晓毅：《农民是乡村振兴的主体》，《北京青年报》2017年10月29日，第A02版。
 ④ 参见卓越：《公共部门绩效评估初探》，《中国行政管理》2004年第2期。
 ⑤ 周志忍：《当代政府管理的新理念》，《北京大学学报》2005年第3期。

的广度，广度指乡村振兴规划覆盖的范围，政府绩效目标容纳的主体和对象越多，意味着政府主导所设置的议题越广泛。其次，决定政府主导的力度，政府绩效目标内置人才、技术、信息、资本等公共生产力要素投入乡村的程度，所对应的各项指标及检验标准成为政府“支付”乡村振兴的公共资源，即政府主导的力度。最后，反映政府主导的深度，政府绩效目标强调“结果导向”，定义预期结果中不同角色的责任领域，以此作为监督部门和考核成员的指南。换言之，绩效目标最终指向政府能否兑现乡村振兴规划承诺，以及在多大程度上取得预期成效和农民认同。

农民获得感是度量农民主体地位的关键性指标。事实上，获得感是主观感知与客观获得的有机统一，是多元利益主体对自身实际所得的主观评价。对广大农村而言，获得感意味着更加贴近民生需求，贴近乡民实际，能有效反映农民在乡村发展中获取利好的过程和结果，也可视为农民满意度与幸福感最重要的前置条件和可测量的民意基准。但获得感并不简单等同于满意度与幸福感，它们的内涵及影响因素存在差异。从现实出发，尽管农民主体地位体现为多层次和多维度，但归宿点在于农民的主动获得与内在认同，获得感满足这种价值与技术要求。本质上，坚持农民主体地位，核心指向农民是乡村振兴的选择者与受益者。选择者意味着“获得过程”，即农民拥有表达、参与、监督等权利；受益者指向“获得结果”，表现为实实在在的利益。同时，政府供给与农民收益之间不是简单线性关系，而是以获得感定位农民主体地位进而彰显农民权利。

（三）政府绩效目标与农民获得感的关系

关联主体及其变量之间的关系是众多学科关注与研究的重要问题。门槛效应表明，现实世界中变量之间所呈现出的关系总是存在一个拐点，使得整体的结构关系发生变化。^①同时，越来越多实证研究表明，管理学中变量间呈现的曲线关系往往是非线性关系，这种现象也普遍存在于心理学、社会学、经济学等社会科学领域。目前被学界广泛关注的“过犹不及”效应即为典型的曲线效应，意指能带来正向产出的前因变量在过度投入后，对产出的影响不再显著，甚至影响是负向的。^②这种“曲线效应”有助于理解和解释管理学领域中越来越多的明显自相矛盾、反理论或看似异常的经验发现。^③当然，不同学科涉及的变量间关系存在边界条件，并大体可区分为两种情况：一是单一主体中的不同变量关系（如个体收入与其幸福感）；二是

① Bruce Hansen, "Threshold Effects in Non-Dynamic Panels: Estimation, Testing, and Inference," *Journal of Econometrics*, vol. 93, no. 2, 1999, pp. 345-368.

② 参见林伟鹏、冯保艺：《管理学领域的曲线效应及统计检验方法》，《南开管理评论》2022 年第 1 期。

③ 参见 J. R. Pierce and H. Aguinis, "The Too-Much-of-a-Good-Thing Effect in Management," *Journal of Management*, vol. 39, no. 2, 2011, pp. 313-338.

不同主体的不同变量关系（如政府绩效目标与农民获得感）。

对社会场域中变量间的非线性关系成因探究富有挑战性，背后的作用机理：一是收益与损失存在叠加效应。即自变量在变化过程中产生两种对立的效果——边际收益与边际损失（成本），两者相互调谐后得出的“净效应”最终反映到自变量与因变量的变化逻辑中。从整体上看，边际效用递减，边际损失递增，“此消彼长”的结果导致出现“拐点”。二是意愿与能力的交互效应。意愿表现为个体特定的有效需求，而能力是个体能够获取绩效的相关支撑条件。自变量增加往往带来意愿与能力的不一致变化，只有当自变量“适度”时，才能促使能力与需求相互匹配。

上述“适度原则”同样适应于政府治理。有别于政府内部自上而下的管控目标，政府绩效目标融合价值理性和工具理性，内置了群众满意度（获得感）导向，体现政府内部管理与群众之间的关系。大多数情形下，政府绩效目标提高，意味着政府作为及投入强度增加，服务对象的满意度（获得感）也随之提升，一直到出现拐点，之后二者逆向而行，呈现倒U型关系。诠释这种现象：一是政府绩效目标包含的价值目标与工具目标可能背离，工具目标的管理属性在逆向授权和晋升锦标赛机制下，目标内容往往不断增加，目标值层层推高，从而与价值目标（群众需求）脱节、错位或偏离，二者以时间为周期逐步放大“内耗”效应。二是主观感受本质上是一种心理预期，当个体实际需求得以满足时才能表达积极的满意度和获得感。换言之，主观感知必须与主观期待相符合，否则，政府供给越多，反而可能降低公众的获得感，因为对农民而言，公共产品供给有主动和被动之分，农民“被供给”往往导致事倍功半，甚至产生负向体验；同时，需求具有动态性和多样性，感知具有个体性和滞后性，其满意度及获得感遵循边际递减原则。三是政府绩效的产出和影响是投入的结果，绩效目标实现存在显性和隐性成本，决策绩效是最大的绩效，政府目标与决策密切关联，目标越高意味着政府及社会所付出的成本越大，衍生的社会经济及政府治理新问题愈多。四是政府公共政策具有行政区域统一性和自上而下的垂直性、强制性，而广大乡村的自然区块特性明显，政策作用单元与乡村社会边界难以重叠。任何“一刀切”的政策目标都会“越界”或“缺位”。况且，对农民而言，基层政府服务在很多情况下并非满足农民需求的最重要部分。当然，这也会存在政府绩效目标越高（低），群众获得感或满意度越高（低）的状态，或者政府绩效目标高低对群众获得感或满意度影响不大等情形，但这些情形大都指向特殊阶段、特殊体制或应急状态等，并非现实常态。

三、实证：政府绩效目标与农民获得感的倒U型曲线

（一）农村生活污水治理折射乡村振兴“短板”

“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”是全面推进乡村振兴

战略设定的目标。作为生态宜居的核心内容，农村生活污水治理成为重中之重，近几年各级政府投资巨额，强力推动，但一些地方收效不如预期而成为难中之难或典型“短板”。审视地方政府的做法，虽投入力度和行为策略存在差异，但大都基于目标管理的理念思路，以污水治理率为目标，自上而下对目标值进行分解，并通过刚性的考评验收，检验及兑现目标的完成程度。应该说，这种治理举措以效率见长，效果立竿见影，不少乡村的生活污水治理能力发生了巨大变化，生活环境得以明显改善。但与此同时，不少巨额投资建设的设施闲置（如2020年G省省级财政投入达301.7亿元），已运营的设施，要么使用率低，要么因基层财力难以承受运行、维护等费用而举步艰难。旨在为农民办实事的民生工程，农民的参与度和积极性却不高，满意度及获得感不如预期。背后成因在很大程度上绕不开地方政府的绩效目标。事实上，在农村生活污水治理层次性、多元性和动态性的目标体系中，污水治理率为综合性且具有约束性的“红线”指标。以G省为例，历经上下层级、部门之间的博弈，几年间多次调整，最终确定了污水治理率目标值。^①

G省经济体量、人口规模及流动性均居全国前列，但区域社会经济发展不平衡，约占全省面积80%的山区常住人口仅占全省的20%。在目前实施的农村生活污水治理三种模式中，人口密度较大的乡村（如城镇近郊农村）一般是将污水接驳城镇治污系统，而人口密度小、收入水平低的广大山区农村，要么选择独立建设管网收集污水集中处理（集中收集），要么是生态吸纳（自然净化）。由于管网建设工程造价及营运、维护成本高昂，同时涉及规划、土地、施工等众多因素，即便工程建设主要由省级财政负担，基层财力也难以支撑营运、维护等费用，而自然净化设施简单，成本低廉。由此，问题的症结指向政府绩效目标，即决定污水治理率的“集中收集”的技术标准，换言之，人口规模多大的村落应该建设独立管网，用以收集污水，进行集中处理。显然，过低的标准将会放任污染，而过高的标准将加大社会及财政成本，并导致设施闲置。

农村生活污水治理由政府主导，并服务于农民，那么，逻辑上农民的体验评价是检验政府绩效目标的重要标准。在衡量农民感知的几项重要指标中，获得感与满意度之间存在紧密的逻辑联系，当获得高于期望，公众倾向于满意，反之亦然。兼顾治理的必要性和可行性，笔者将政府设定的“集中管网处理人口规模户数”标准视为政府绩效目标（目前执行20户标准），进而与农民获得感建立量化分析模型，并通过抽样调查取得基础数据值。

^① 2016年，G省提出以县（市、区）为责任主体，以20户80人以上自然村为基本单元，到2018年东西东北地区完成80%、中南部地区基本完成综合整治任务。2019年，G省《农村生活污水治理攻坚实施方案（2019—2022年）》提出2020年全省村庄生活污水治理率为40%以上，2022年治理率提高至60%以上。

（二）政府治理目标偏离农民获得感“拐点值”

首先，农民获得感与政府绩效目标的关系采样。农村生活污水治理主要针对收入较低、居住分散的社会群体，涉及所有农民家庭。2021年5月，笔者首先在G省10个山区县开展抽样调查（根据农民人均收入和人口密度区分四类村落），探析农村生活污水治理中农民获得感与政府绩效目标的关系及规律。^①之后进一步完善技术方案，将研究拓展至全省有乡村振兴任务的95个县域，取得全省样本数据。同时，采取单一指标直接评分方式测量获得感。^②统计结果显示：随着政府绩效目标降低（自200户到10户，标准值愈小意味着政府绩效目标愈高，需建设独立管网的村落越多），先是获得感逐渐提升，到达临界点后反向走低，二者呈现倒U型曲线关系。其中，获得感最大值为8.29，对应政府建设独立管网的门槛标准为50户。换言之，过高或过低的政府绩效目标都不利于提升农民获得感。如图2所示。

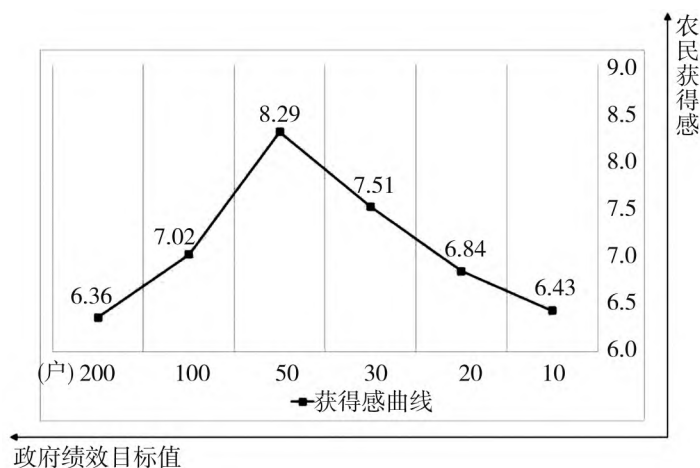


图2 农民获得感与地方政府绩效目标的关系

- ① 依据研究目的及现实条件，为确保代表性及有效性，调查以县域为单位，以行政村为单元，以农民（家庭）为对象，依据村镇农民人均收入和人口密度区分四类村落，开展抽样调查。调查涉及10个县域20个乡镇80个行政村，执行样本量2000个，有效样本量1760个，问卷有效率88.0%。统计结果显示，农村生活污水治理农民获得感均值为6.42（10分制）。其中，低收入低密度的I类村落为5.59，低收入中密度的II类村落为6.86，中收入低密度的III类村落为6.12，中收入中密度的IV类村落为7.25。参照全省村镇地区平均收入和人口密度水准，区分高中低三档，组合为9类区域，高收入高密度的农村大都已经接驳或建设独立污水处理管网，不在讨论之列），并与政府绩效目标（建设独立管网户数标准）之间呈现倒U型曲线。参见郑方辉、王佳兴：《乡村振兴：政府绩效目标、农民获得感与基层治理模式选择——以G省农村生活污水治理为例》，《中国行政管理》2020年第10期。
- ② 调查涵盖全省15个地级市95个县域402个乡镇811个行政村。采用定点拦截和问卷星相结合方式，执行样本量18600，有效样本量17500，问卷有效率94.0%。调查时间为2021年8月。研究以“从农村生活污水治理中您获得了什么”直接测量农民获得感（10级量表，1表示什么也没获得，10表示获得非常多）。

其次, 农民获得感与政府绩效目标关系检验。进一步将“50 户”视为门限值, 并将农民背景因素设为控制变量, 采用拟合度较高的 Ordered Logistic 模型进行分段回归, 以进一步验证倒 U 型变化规律。第一段回归模型中, 将自变量 (政府目标值 OBJ) 200 户、100 户、50 户赋值导入为变量“1、2、3”, 农民获得感 (SG) 导入为因变量。结果显示, 目标值对于获得感产生正向的显著影响, 其系数为 0.39, 标准误为 0.03, $P < 0.01$ 。第二段回归模型中, 将 (政府目标值 OBJ) 50 户、30 户、20 户、10 户赋值为变量“1、2、3、4”。结果发现, 与第一段回归相异, 目标值对农民获得感影响显著为负, 其系数为 -0.42, 标准误为 0.02, $P < 0.01$ 。两段回归结果证实存在倒 U 型曲线及拐点。

最后, 影响农民获得感的因素。通常来说, 农民获得感源于物质获得和精神获得。依据农民对农村生活污水治理所关注的事项, 我们将家庭收入、人居环境、政府表现、参与治理、共同富裕、乡邻和谐视为影响农民获得感的主要因素, 加入农民背景 (年龄、学历、职业、家庭人口数等) 作为控制变量, 建立回归模型。回归结果表明, 各变量在 1% 的水平上显著 ($P < 0.01$), 且正面影响农民获得感。其中, “(增加) 家庭收入” 的回归系数最大 ($\beta = 3.56$); “(改善) 人居环境” “政府表现” “(促进) 共同富裕” 影响次之 (β 分别为 1.95、1.71、1.56); 而 “参与治理” “(增进) 乡邻和谐” 影响相对较弱 (β 分别为 0.78、0.71)。“背景因素” 中, “年龄” “收入水平” 系数较为显著 ($\beta = 0.03$, $P < 0.05$; $\beta = 0.69$, $P < 0.01$), 正面影响农民获得感; “家庭在外务工人口数” 对农民获得感为负影响 ($\beta = -0.03$, $P < 0.01$); 另外, “学历层次” ($\beta = 0.002$, $P = 0.86$) 在统计上并不显著, 其影响未能得到验证。

(三) 追求“显绩”推高政府目标必然脱离农民需求

农村生活污水治理中的政府初衷在于以公共资源反哺乡村, 改善人居环境。但从近几年 G 省的现实情况来看, 由于照搬城镇污水处理模式, 忽视村落及农民需求的差异性, 在广大低收入、人口密度低的山区乡村盲目追求高标准工程建设, 导致设施闲置, 或使用率不高, 基层财政难以负荷运营维护成本等, 政府绩效目标偏离了农民获得感最优值映照了这一现实困境。其所衍生的后果: 一是经济损失, 高度规模化、专业化污水处理投资高昂。以目前“20 户集中管网”为标准, 相比于农民获得感最优值对应的“50 户标准”, 全省将增加 50% 以上的政府直接投资。而已建成的设施闲置率高达 25.5%, 约六成设施使用效率低, 意味着资源的巨大浪费。二是政治损失, 农村生活污水治理自上而下, 单一和单向的政府规划及行为加剧了“政绩主导”倾向, 农民的关注度和参与度低。此外, 由于工程预算庞大, 监管存在客观性障碍, 寻租及腐败现象时有发生, 进一步损害政府的公信力。三是不可持续, 对不少欠发达的山区而言, 农村生活污水治理意味着地方财政背负难以承担的“负

资产”，也可视为基层治理的“内卷化”；在农民看来，违背常识的工程建设不过是政绩摆设，与自身关联不大，也就无所谓“获得感”。历史经验反复证明，追求“显绩”必然推高目标，脱离实际及需求的政府绩效目标无例外地难以兑现和持久。

探究地方政府绩效目标偏离农民“获得感”最优值的成因，主要是：首先，政府目标偏离实际。农村生活污水治理目标、模式选择、技术标准均体现“自上而下”的控制逻辑，并将治理覆盖率、建设进度等约束性指标逐层分解至基层政府。但“指标下压”型目标责任制是一把双刃剑，在提升组织效率、传导层级压力、树立行动标杆的同时，也可能造成隧道视觉效应。从G省的实地调查来看，地方官员对于目标设置十分敏感。虽然行动方案无一例外地要求实事求是，地方官员对明显违背常识的建设标准也并非没有自身的判断，但政策执行仍旧难以超越“单向主导”的目标赶超模式。如此，农民真正的需求偏好及其地方实践经验被一些官员们的主观推测和臆想所部分消解。消解的过程既是催生形象政绩工程的过程，也是拉低农民满意度及获得感的过程。

其次，农民参与缺席缺位。“公共问题的解决需要广泛依靠协作关系，远远不能只依靠政府本身”。^①农民作为农村生活污水治理的最大受益者，共同行动不仅取决于个体环保意愿和行为相一致，更受制于利益整合和民主参与。尽管乡村治理格局已非昔比，但以血缘和地缘为基础的“差序格局”依然部分地存在于农村基层社会中。基于各种主客观条件限制，农村生活污水治理中，农民被排斥在规划、建设、营运、监督全过程之外，参与的“缺席”“缺位”与“失语”造成了内发性治理不足，而过于依赖地方政府干预又抑制了其自主性和创造性。山区村落分散，常住人口波动大且稀少，“空心村”“留守村”不在少数，生活污水大都能实行“生态消纳”，自然净化，地方基层政府设置过高的治理标准在农民看来或多或少妨碍了自身的生产生活秩序，这种感知催生负面评价，并与“获得感”渐行渐远。

最后，纠错纠偏机制失能。目标走样是公共政策不可避免的趋向。经验表明，置于自然条件、发展阶段迥然不同的广阔乡村，政策的统一性越强，与基层的实际情况差异越大。由此，对政策目标能否纠错纠偏成为政府目标区别于政府绩效目标的重要标志，进而需要建立不同政府层级及部门间持续双向沟通的平台与机制，以避免部门之间政策目标与手段冲突导致整体绩效受到影响。农村生活污水治理涉及众多行政主体，政策任务从上至下形成的层级约束，演变为网状的部门治理结构。在刚性考评问责下，政府目标及实施标准存在不同程度的同质化现象，既偏离实际，也缺失纠错纠偏机制，反而更加强调要瞄准和对标“高标准样板”。如“20户标准”早期由农业部门提出，其他部门即使有不同意见，也难以纠错。此外，主观体验不

^① 莱斯特·M. 拉萨蒙：《新政府治理与公共行为的工具：对中国的启示》，李婧译，《中国行政管理》2009年第11期。

易衡量及精确评价。受制于基层政务信息透明度不足，信息不对称导致农民评价存在盲从性，负面性感知易于放大，并形成“螺旋效应”，加之抽样难以理想化，现阶段我国民意调查的环境条件有待进一步完善等，不可避免地会导致系统性误差。

四、路径：以增强农民获得感精准定位政府绩效目标

从脱贫攻坚到乡村振兴符合历史逻辑，契合时代潮流。脱贫攻坚充分展现了中国式的国家与农民关系形态，这种形态并非西方“国家—社会”论中的利益主体的互动和博弈，而是立国为家、化家为国的“家国一体”。^①但同时，政府作为乡村振兴的主导力量，其治理绩效在于农民认同。这种认同既体现价值，也可被检验及测量。立足于“使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”，并以此精准定位乡村振兴绩效目标，要求地方政府理念清晰，科学谋划，久久为功，精准施策。具体而言：

一是以深化改革增加农民收入。农民增加收入、农业提高效能和农村改善环境是乡村振兴的目标维度。农民“获得感”首先源于提高收入水平。历史规律表明，农村的出路在于大部分农民离开农村，基于 80% 的农民收入源于非农产业、农村常住人口在直线下降等事实和规律，中国乡村振兴的路径和动能在于深化改革，扩大开放。其中，土地制度改革是规模生产、集约经营的基础和前提，应总结各地土地流转经验，出台更具前瞻性、可操作性的政策细则；基于农村人口向城市流动的不可逆性，户籍制度改革是化解乡村教育、医疗、基层治理三大结构性矛盾的必然选择，应将人口流动周期作为地方政府制定乡村振兴实施规划及绩效目标的主变量，防止举全域之力建设“有设施后才发现无污水”的偏离农村实际、背离农民需求的情况发生。

二是以满足需求优化目标体系。首先，目标取向坚持农民本位。克服长期以来部分地方政府热衷于造“花瓶”、建“盆景”、树“样板”的惯性思维和行为价值。以农民需求作为衡量政府绩效目标的价值标准。其次，目标确定坚持科学民主论证。精准定位意味着科学民主甄别目标，实事求是设定目标值。这既有赖于技术手段，更取决于决策程序，重要的是以民主决策铸就纠错纠偏机制，相应地赋予基层政府更大的试错容错空间，确保基层治理最优。再次，目标实现坚持久久为功。农村区域广阔、发展程度不一，地方政府财力有限，农民生活方式多样，这些因素决定乡村振兴的长期性。应立足实际，量力而行，规划先行，一张图纸干到底。具体到农村生活污水治理，对于低人口密度、高流动性的广大山区村落，应果断停建明显脱

^① 参见周飞舟：《从脱贫攻坚到乡村振兴：迈向“家国一体”的国家与农民关系》，《社会学研究》2021 年第 6 期。

离实际的“独立管网”污水处理设施，选择生态消纳治理模式。最后，构建标准化的目标体系，包括标准体系框架、标准体系建设和标准实施推广。标准既是导向又是生产力，应依据乡村振兴目标体系，采取自上而下和自下而上相结合的方式分解政策目标，加强部门与层级之间的横向合作与深度协同。改革根植于层级节制下的“条块分割”等碎片化管理弊端，维持政策目标的可预见性。

三是以法治保障提升农民参与度。当代中国农村正在通过参与、协商、社区建设和乡村振兴等途径将农民逐渐纳入乡村治理全过程。^①农民是乡村振兴的主体，“治理有效”离不开农民参与。但长期以来，农民思想意识上有一定的被动服从的传统惯性，并往往游离在乡村振兴政策网络之外。农民缺席缺位是导致地方政府绩效目标偏离农民获得感最优值的重要原因，农民广泛参与既为政府绩效目标提供标尺，又是促成提升获得感的路径。同时，农民参与的程度决定参与的成色和成效，具体体现在三个维度：首先，主动性和能动性。主动性即实现从“要我做”到“我要做”的转变，能动性反映农民参与的创新和贡献。农民主动参与是建立在对自身主体地位的认知和认同的基础上，培育农民参与意识、提升农民政策认知水平，使之意识到参与程度与自身利益休戚相关，并且自信个体参与能够创造价值。培育农民参与的内生动力需要提高农村人口受教育水平、专业技能，并开拓视野、增长见识。其次，参与的广度和深度，即农民参与乡村振兴的普遍性、广泛性和深入性。广泛参与不能停留在为数不多的村干部和乡贤，成百上千的乡村振兴项目无一不是为服务农民、无一不需要依靠农民，而非避重就轻或形式上的被参与。深度参与即农民参与涵盖决策、执行、监督和考评等政策或项目全过程，克服权威体制与农民深度参与的矛盾，有赖于纵深的制度建设和法治建设。全面落实《乡村振兴促进法》，以法治保障农民参与权，降低农村社会交易成本和乡村治理内外风险。最后，农民参与应该可衡量与可检验。参与是一种态度和价值，参与度是产出和结果。地方政府主导乡村振兴的能动性离不开内部激励问责和外部压力，考核评价既是“指挥棒”又是“风向标”，将农民参与度内化为乡村振兴考评指标，并衔接地方政府乡村振兴实绩考评，既可督促政府部门积极为农民参与创造条件、提供资源和制度保障，亦可作为检验农民参与程度和成效的依据。

四是以绩效评价铸就政府推进绩效目标实现的动力。政府绩效评价内置了满意度价值，农民获得感是满意度的基础。但农民有所获得，尤其是公共产品的获得未必能转化为获得感，强制性、非需要的被动获得与农民主动获得的效果截然不同。为此，首先，构建地方政府推进乡村振兴绩效评价通用模型，将农民获得感作为评价的核心维度之一，针对体制内部考评，应进一步规范考评主体、对象、范围、流

^① 参见刘金海：《“一体两面”：对中国农民政治行为的整体性理解》，《中国农村观察》2022年第3期。

程、标准及周期等，统一考评权和组织权，开放考评实施权，减少基层迎评的负担。目标制定应循证决策，多维度比较与甄别，结果应充分平衡考评问责与正向激励的关系。其次，加强对农民获得感测量的理论研究及技术开发，包括获得感测量方式、抽样技术与有效样本量、质量控制参数等研究，建立全国统一的民意调查平台和数据信息系统。最后，培育第三方评价主体和评价市场。在委托评价之外，独立的第三方评价绝非对体制内部考评的简单补充。同时，公开评价结果，为地方政府乡村振兴铸造外部动能及纠错纠偏机制提供科学合理依据。

全面乡村振兴构筑中国式现代化的风向标和里程碑。乡村文明是中华民族文明史的主体，决定了我们民族的基因，影响民族的品格，铸就民族的自信和软实力。但现代化的背面是“回不去的农村”。克鲁格曼中心—外围理论将城乡的不平衡发展归因于市场机制的作用，意味着乡村振兴离不开政府的担当作为，背后即是如何处理政府与市场、政府与农民的关系。与工业化、城市化进程比较，乡村发展是一个慢变量，任何强力推进的乡村政策均可能背离初衷，因为没有什么人比农民更清楚自己需要什么。由此，不论基于何种视域、何种理论，追求农民利益及获得感更加充实、更有保障、更可持续是乡村振兴的内在逻辑，也是精准定位政府绩效目标的基本依据。

〔责任编辑：薛 刚〕