

法治乡村建设绩效评价的价值取向、 内容构建与实施路径

柳 洁 胡象明

摘要: 法治乡村建设是法治中国建设的基石,法治乡村建设绩效评价有助于推动中国法治乡村建设进程、促进乡村振兴战略目标实现。在评价的价值取向方面,应坚持“以人民为中心”的指导思想,具体体现为“公众满意”;在评价的内容方面,应坚持事实与价值的结合,主要从投入效率、过程公平和效果满意等三个方面开展评价;在评价的实施路径方面,应加强顶层设计,完善配套落实机制,科学构建评价指标体系和合理运用评价方法。法治乡村建设绩效评价理论的研究,对于促进法治乡村建设绩效评价的科学化具有重要意义。

关键词: 法治乡村建设;绩效评价;公众满意;效果满意;多元主体评价

中图分类号: D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000—8691 (2023) 02—0054—10

党的十八大以来,随着法治中国建设进程的坚实推进,全面依法治国取得了历史性成就和重大进展。党的二十大报告指出:要“建设覆盖城乡的现代公共法律服务体系”,“推进多层次多领域依法治理,提升社会治理法治化水平”。法治乡村建设是“覆盖城乡的现代公共法律服务体系”建设的一个重要组成部分。2018年中央一号文件和《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》就将“建设法治乡村”和“推进乡村法治建设”作为乡村振兴战略的重要内容;在此基础之上,2020年《关于加强和改进乡村治理的指导意见》首次提出“法治乡村建设”要求;随后《关于加强法治乡村建设的意见》(以下简称《意见》)进一步明确“法治乡村建设”的目标任务,要求“将法治乡村建设纳入基层政府绩效考核”。这不仅标志着中国法治乡村建设已经由附属工作走向专项任务的新阶段,同时也为“法治乡村建设绩效评价”话语体系的形成提供了顶层支撑。有建设就有考评,法治乡村建设客观上要求对法治乡村建设成效进行科学的量化考评。因而,如何将法治乡村建设纳入基层政府绩效考核,进而开展独立的法治乡村建设绩效评价以衡量法治乡村建设成效,就成为乡村振兴战略实施中的重大课题。本文立足中国法治乡村建设绩效评价的实践探索和理论探讨,试图解构中国法治乡村建设绩效评价在价值取向、内容构建以及实施路径等方面的科学内涵,构建体现中国场景、中国价值和中國智慧的法治乡村建设绩效评价理论体系。

基金项目: 本文是农业农村部咨询项目“农业农村重大决策社会稳定风险评估”的阶段性成果。

作者简介: 柳洁,女,广西大学公共管理学院博士研究生,梧州学院法学院讲师,主要从事国家治理与政府绩效管理研究。

胡象明,男,北京航空航天大学公共管理学院教授,广西大学公共管理学院兼职教授,博士生导师,主要从事公共政策与治理研究。

一、研究问题的提出

法治乡村建设绩效评价即对政府法治乡村建设工作成效的检验和度量,属于政府绩效评价范畴,旨在“以评促建”推动中国法治乡村建设进程,促进乡村振兴战略目标实现。基于当前正处于法治乡村建设的第一阶段性(2022年)成果检验时期,法治乡村建设绩效评价的实践探索和理论探讨具有重大意义。

(一) 实践探索

法治乡村建设绩效评价的实践客观要求对法治乡村建设事实和价值进行衡量,“这就需要确定比较具体的评判标准”^①。然而,对于什么是法治乡村、应采取何种评判标准来衡量法治乡村建设成效等问题,国家政策体系中却尚未明确。为此,部分法治发达地区的地方政府就“法治乡村建设绩效评价”进行了先验性探索,结合当地乡村法治建设实际,率先做出了将法治乡村建设的目标任务转化成可量化评价指标的探索。主要包括以下三种思路:一是数量主义思路。主要以一定时期内法治乡村建设数量来衡量其成效,如2020年8月江苏省印发的《关于加强法治乡村建设的实施意见》,明确将建成法治乡村建设示范村、品牌村、标准村的数量作为法治乡村建设绩效评价标准。二是质量主义思路。主要以一定时期内乡村治理法治化水平来检验其成效,如2020年12月河南省出台的《关于加强法治乡村建设的实施意见》中“乡村治理法治化水平明显提高”等目标定位,实际从质量角度提供了法治乡村建设绩效评价标准。三是绩效主义思路。这种绩效主义思路体现在实践中,主要是以一定时期内法治乡村建设数量、质量和效果来综合衡量其成效,如2021年4月广东省印发的《关于加强法治乡村建设的实施意见》,即将省级民主示范村(社区)创建数量、基层执法质量、群众遵法自觉性提高等作为法治乡村建设成效衡量标准。各地政府之所以在法治乡村建设绩效衡量标准的实践探索中存在明显分歧,根本原因即在于理论界和实务界对“法治乡村建设绩效评价”的话语与内容缺乏较为统一的认知,同时也反映出中国法治乡村建设绩效评价的理论研究尚未能及时回应乡村治理法治化转型与政策变迁的实践需求。

(二) 理论探讨

当前中国学界对法治乡村建设绩效评价理论的讨论并不多,独立的话语体系尚未完全形成。整体而言,现有研究主要围绕两个方面展开:

一是“乡村治理绩效评价”。实现乡村善治需要构建自治、法治与德治相结合的治理体系。^②在“三治合一”乡村治理体系下,部分研究将法治作为乡村治理绩效评价的一个维度,对乡村法治能力和法治水平进行测量,主要从定性研究和定量研究两个方面展开。在定性研究方面,如陈于后、张发平从“三治”的内涵和关系出发,构建了“三治融合”乡村治理绩效评价指标体系,并以“秩序”标准考察乡村法治情况。^③李才森构建了包含43个指标的乡村治理绩效评价指标体系,其中“法治乡村建设状况”由5个三级指标来测量,分别为“普法指数”“基层干部法治素养水平”“农民法治素养水平”“法律援助体系完善程度”“矛盾调解效果”。^④张四灿、张云在阐释乡村治理内涵基础上,构建了乡村综合治理绩效评价指标体系,并以“法制观念普及程度”“农民法治素养水平”“基层干部法治使用程度”“公共法律服务体系建设情况”4个指标去评价法治乡村建设情况。^⑤这几位学者基于对乡村治理内涵的不同理解,选取了不同指标,构建了不同的乡村治理绩效评价指标体系,法治作为乡村治理“三治”手段之一涵盖其中,均为定性分析。此外,也有部分学者对乡村治理成效进行定量测度。尤杰舜等设计了包含5项法治指标的晋江市村庄治理绩效

① 李林:《法治的理念、制度和运作》,《法律科学(西北政法学院学报)》1996年第4期。

② 陈涛、李华胤:《“箱式治理”:自治、法治与德治的作用边界与实践效应——以湖北省京山市乡村振兴探索为例》,《探索》2019年第5期。

③ 陈于后、张发平:《新时代乡村“自治、法治、德治”融合治理体系研究》,《云南行政学院学报》2019年第6期。

④ 李才森:《乡村振兴战略下乡村治理绩效评价指标体系研究》,《阜阳师范大学学报(社会科学版)》2020年第6期。

⑤ 张四灿、张云:《乡村振兴战略背景下乡村治理的绩效评价体系研究》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2022年第3期。

评价指标体系,进而对其54个样本村的治理成效进行了实证测量和比较分析。^① 闫育满、王梦宇利用构建的包含法治维度的乡村治理能力评价指标体系,对2014—2018年中国乡村治理水平进行了综合量化评价。^② 这几位学者基于不同的乡村治理评价指标体系,分别从区域评价和整体评价两个角度进行了量化研究。

二是“乡村振兴绩效评价”。现阶段多数学者以《乡村振兴战略规划(2018—2022)》为基础,确定了“五位一体”的目标导向和价值追求,进而提出“乡村振兴绩效评价”话语,对中国乡村振兴绩效进行测度与评价,作为乡村振兴的重要目标,法治乡村建设理应成为乡村振兴绩效评价的内容之一。主要包括定性研究和定量研究。其一,定性研究,如闫周府、吴方卫在阐释乡村振兴绩效评价的理论基础之上,构建了包含69个指标的乡村振兴绩效评价指标体系;^③ 黄蓝、刘畅基于对乡村振兴绩效评价内涵和意义的解读,明确了其5项目标维度的内容,提出指标体系构建路径。^④ 徐雪、王永瑜诠释了乡村振兴水平测度的理论基础,进而构建了包含30个具体指标的乡村振兴绩效评价指标体系。^⑤ 在定性研究中,对乡村振兴绩效评价的不同理解,造就了不同的指标构成,形成了不同的绩效评价指标体系。其二,定量研究,如贾晋等基于系统性的视角选取了35个细化指标,构建出5层指标体系,进而定量测度与比较了30个省的乡村振兴发展水平。其中,以“全国民主法治示范村占行政村的比例”和“农村居民治安满意度”主客观指标相结合作为基层法治是否治理有效的评判标准。^⑥ 陈炎伟等构建了县域乡村振兴发展绩效评价指标体系,应用于福建省县域乡村振兴绩效的实践综合测评。其中,选取“村民权利保障与监督满意度”“全国民主法治示范村占行政村比例”“重大治安案例发生数”3个指标来检验乡村法治成效。^⑦ 基于不同的绩效评价指标体系展开的量化研究,带来了评价结果的差异和不可比性。

以上两种研究思路的分歧在于:一是从“事实”来看,“乡村治理绩效评价”和“乡村振兴绩效评价”都试图回应乡村治理法治化转型时期所面临的现实困境,但前者主要聚焦政府在乡村治理过程中的“投入和产出情况”,在法治维度中评价指标的选取集中关注现阶段乡村法治投入和法治水平。然而,这一评价反映的仅是法治“过程”层面的问题。而后者则侧重于“结果”,关注的是中国目前城乡建设水平差距扩大与乡村建设不平衡不充分发展的问题,在法治维度隐含着对法治资源分配不均衡而产生的“乡村基本公共法律服务不足”“农村治安状况不容乐观”以及“农民个体合法权益遭受侵害”等社会问题的关注。二是从“价值”来看,两者体现出“效率取向”与“公平取向”的分歧。前者关注经济和效率价值,关注乡村治理过程中法治资源投入和产出的关系,强调乡村法治能力和治理水平的提升,尤其是体现了评价对“法治建设进程和人民群众法治需求,同推进国家治理体系和治理能力现代化的要求相协同”^⑧的价值目标追求。后者则强调公平价值和回应性,将法治资源分配不均衡本身视作“不公平”的体现,致力于通过评价调整城乡分配结构和分配方式,缩小城乡基本法律公共服务差距,关注城乡法治一体化建设,更为强调法治结果的公平价值和回应性。这两种观点的分歧,究其根源正在于对法治乡村建设绩效评价内涵的不同理解。

纵观当前法治乡村建设绩效评价相关实践和理论的有益探索发现,均很难全面度量法治乡村建设成效,“法治乡村建设绩效评价”问题研究亟待深化,有待于进一步构建独立而系统的法治乡村建设绩效评价理论,这就为本文的研讨提供了空间。立足于上述实践探索和理论探讨,笔者提出的“法治乡村建

① 尤杰舜、陈怡晴等:《乡村治理绩效评价指标体系构建及测度——基于晋江市54个样本村的实证分析》,《枣庄学院学报》2021年第5期。

② 闫育满、王梦宇:《乡村振兴背景下我国乡村治理绩效评价研究》,《云南农业大学学报(社会科学版)》2022年第1期。

③ 闫周府、吴方卫:《从二元分割走向融合发展——乡村振兴评价指标体系研究》,《经济学家》2019年第6期。

④ 黄蓝、刘畅:《乡村振兴绩效评价:意义、维度与路径》,《科技智囊》2021年第6期。

⑤ 徐雪、王永瑜:《中国乡村振兴水平测度、区域差异分解及动态演进》,《数量经济技术经济研究》2022年第5期。

⑥ 贾晋、李雪峰、申云:《乡村振兴战略的指标体系构建与实证分析》,《财经科学》2018年第11期。

⑦ 陈炎伟、王强、黄和亮:《福建省县域乡村振兴发展绩效评价研究》,《福建论坛(人文社会科学版)》2019年第9期。

⑧ 习近平:《推进全面依法治国,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》,《中国人大》2020年第22期。

设绩效评价”理论是立足中国特色的法治乡村建设实践，对绩效评价的价值取向、内容构建与实施路径进行分析，以期为中国乡村治理体系及治理能力现代化提供理论参照和行动借鉴。

二、中国法治乡村建设绩效评价的价值取向和内容构建

“法治乡村建设绩效评价”作为中国创新话语的提出，契合了20世纪80年代以来在全球兴起的以“评估国家”来代替“管制国家”的学术走向，是中国版的法治乡村建设方略应有之义。对中国法治乡村建设绩效评价理论的阐释应当立足中国场域，从“价值取向—内容构建”上打造新的分析框架，强调政府对公众法治乡村建设需求的回应性，关注提升公众在法治乡村建设中的获得感、幸福感、安全感，并最终实现“乡村振兴”战略目标。

（一）以“公众满意”为价值取向

马克思主义价值观的中国化将“以人民为中心”的国家理念深入到国家制度，在“以人民为中心”理念指引下，公众满意的目标偏好和价值取向已然融入中华民族伟大复兴的历史实践。法治乡村建设是政府主导下的基础性法治建设工程，政府的权力源自人民群众的委托，政府权力的行使是为人民谋福利、满足人民群众的法治需求，“以人民为中心”成为政府法治乡村建设工作的基本原则。可发挥乡民在乡村文化中的文化主体作用，不仅传承传统文化，还要有批判地再造新型乡村文化。^①事实上，《意见》已经从顶层设计上明确了这一原则，并进一步要求“将法治乡村建设纳入基层政府绩效考核”。法治乡村建设绩效评价是对《意见》制度要求的实践回应，总体上是对“以人民为中心”理念指引下的政府法治乡村建设工作成效的评价。习近平总书记强调，“要把人民满意作为衡量政府一切工作的根本标准”。因而，法治乡村建设绩效评价以评价结果检测“公众不满意”的地方，鞭策政府相关部门履行职能，实现“公众满意”的终极目标。进一步说，法治乡村建设绩效评价的最终价值诉求是“公众满意”。以“公众满意”为根本价值取向的法治乡村建设绩效评价既体现了社会主义民主导向，具有人民主权的价值理性^②，又“回归了政府的本位，提升了党委、政府的公信力”^③。

一方面，以“公众满意”作为价值取向，并非偏重公众主观感受，而忽略法治乡村建设客观事实。相反，“公众满意”是公众对政府法治乡村建设工作客观事实的主观感知和评判。其一，“公众满意”的价值取向，关注政府法治乡村建设工作客观事实。“公众满意”价值取向下的法治乡村建设绩效评价，以公众满意度为衡量标尺，检验一定时期内政府法治乡村建设工作成效，这就要求对政府法治乡村建设工作的客观事实进行具体考察。由于《意见》明确了政府在法治乡村建设中的9项主要任务，因而，这里的客观事实应当是政府在完成《意见》规定的9项任务中的职责履行情况，具体指向涉农领域立法情况、涉农行政执法情况、乡村司法保障情况等，涵盖了投入、过程、产出和效果4个维度。对客观事实的考察能够以可视化方式呈现“公共服务供给的现状和问题”^④，为法治乡村建设绩效评价提供事实依据和数据支撑。其二，“公众满意”的价值取向，落脚于公众的主观感知和评判。“公众满意”价值取向下的法治乡村建设绩效评价，在行动逻辑上，关注提升公众特别是广大农民群众参与法治乡村建设的积极性、主动性，同时强调公众对法治乡村建设的全过程评价，因为“社会公众参与评价能够较为全面反映社会整体的意见，特别是法治效果最终感受者的意见”^⑤。在目标实现过程中，重点关注“公众不满意”的地方，发掘政府

① 张洁：《乡村振兴战略的五大要求及实施路径思考》，《贵州大学学报（社会科学版）》2020年第5期。

② 郑方辉、张文方、李文彬：《中国地方政府整体绩效评价：理论方法与“广东试验”》，北京：中国经济出版社，2008年，第313页。

③ 谢能重：《政府绩效管理法制化：导向、体系与原则》，《领导科学》2018年第23期。

④ 王佃利、宋学增：《公共服务满意度调查实证研究——以济南市市政公用行业的调查为例》，《中国行政管理》2009年第6期。

⑤ 孟涛：《论法治评估的三种类型——法治评估的一个比较视角》，《法学家》2015年第3期。

工作短板,并探寻原因,因为“对导致不满的原因不甚了了,也就无法针对性设计改进方案和措施”^①。

另一方面,“公众满意”作为价值取向,并非仅偏好群体利益,而是关注集体利益。从历史来看,“监督逻辑和管理逻辑,是政府绩效评价发展的最主要动因”^②,随着不同时期政府责任重心的变化,中国政府绩效评价的价值取向经历了一个从“效率”到“公平”再转向“绩效”的发展过程。然而,中国场域下的法治乡村建设绩效评价是一项系统工程,强调评价的整体性和阶段性。单一“效率”或“公平”导向下的绩效评价无法回应法治乡村建设的整体性价值诉求,而综合“绩效”导向下的绩效评价则难以“消除民主、效率、公平与回应性价值之间的冲突”^③。因而,法治乡村建设绩效评价以“公众满意”为价值取向,但又超越了单一的“公众满意”维度,转而“关注集体偏好、重新定位民主与效率的关系,并且全面应对效率、责任与公平问题”^④,有效回应了评价的整体性和阶段性要求。具体来看:其一,在法治乡村建设的同一阶段,“公众满意”与“效率”“公平”等价值取向之间呈现概括与具体的关系,整体统一于法治乡村建设绩效评价实践。其中,“公众满意”是对政府法治乡村建设责任的基本要求,是法治乡村建设绩效评价的根本价值取向。相比较而言,“效率”“公平”等是对政府如何维护和增进公众利益的具体要求,构成了政府法治乡村建设的经济责任和政治责任两个基本向度,因此,可将其视为是法治乡村建设绩效评价的具体价值取向,也是“公众满意”这一根本价值取向的具体反映和细化表达。其二,“公众满意”与“效率”“公平”等价值取向之间相并列,统一适用于不同阶段的法治乡村建设绩效评价实践。在这里,“效率”是经济标准,主要是对法治乡村建设初期投入和产出关系的评价,反映政府的经济责任和成就;“公平”是政治标准,主要是对法治乡村建设过程中政府行为的正当性、回应性和行为能力等的评价,体现政府的政治责任和成就;“公众满意”是社会标准,主要是对法治乡村建设效果的评价,呈现政府的社会责任和成就。三者分别从经济、政治和社会三个维度综合评价了政府法治乡村建设工作成效,反映了法治乡村建设不同阶段政府责任重心的变化。其三,“公众满意”与“效率”“公平”等价值取向之间相协调。当然,三种价值取向之间并非总是呈现明确的内在一致性和阶段性。当发生价值取向之间的不协调时,“如何在众多价值取向当中寻找到一个平衡点,成为政府绩效评估的难点”^⑤。基于“效率”“公平”的价值取向更多反映的是个人利益、部门利益或者地方利益偏好,“公众满意”的价值取向则体现的是对公共利益和集体利益的关注,而“政府的根本宗旨和价值就是创造和保护公民或社会的‘公共幸福’”^⑥。由此,理应优先考虑偏好集体利益的“公众满意”;进一步,可采用“公平的效率”理念,强调以政治公平保障经济效率,实现“效率”与“公平”价值取向的协调并重。

(二) “事实”与“价值”相结合的内容构建

中国法治乡村建设绩效评价是一项系统工程,贯穿法治乡村建设全过程,涵盖投入、过程、产出和效果等维度。基于不同阶段法治乡村建设的客观事实不同,政府责任重心变化,绩效评价的价值取向也有不同。因而,为打破事实与价值的“鸿沟”,实现评价的系统性、全面性和协调性,法治乡村建设绩效评价内容应兼顾“事实”与“价值”,立足不同阶段的法治乡村建设客观事实,确定政府责任重心,进而选取不同价值取向,通过目标控制、过程控制、结果控制与结果反馈机制实现绩效管理的系统化与制度化^⑦,从而有效调和多元价值矛盾与冲突,更好地体现对“公众满意”的关注。

一是法治乡村建设绩效评价指向“投入效率”。在法治乡村建设初期阶段,面对城乡二元化格局导致的乡村法治资源短缺的事实,加大乡村法治投入是必需的,然而基于中国法治资源总量有限这一事实,

① 周志忍:《论政府绩效评估中主观客观指标的合理平衡》,《行政论坛》2015年第3期。

② 周云飞:《中国政府绩效评价发展的动因》,《云南社会科学》2010年第2期。

③ [美]凯瑟琳·纽科默:《迎接业绩导向政府的挑战》,张梦中、李文星译,广州:中山大学出版社,2003年,第19页。

④ 何艳玲:《“公共价值管理”:一个新的公共行政学范式》,《政治学研究》2009年第6期。

⑤ 廖晓明、孙莉:《论我国地方政府绩效评估中的价值取向》,《中国行政管理》2010年第4期。

⑥ 谢庆奎:《政府学概论》,北京:中国社会科学出版社,2005年,第106页。

⑦ 尹奎杰:《法治评估绩效主义逻辑的反思与重构》,《社会科学战线》2018年第2期。

政府怎样才能以尽可能少的法治投入完成法治乡村建设中的各项任务成为重点,即提升法治乡村建设的效率成为首要目标。特别是在脱贫攻坚背景下,乡镇政府的建设目标被定位为“经济建设型”,进而决定了对乡镇政府考核的重点集中于“经济效率”。这一阶段,法治乡村建设绩效评价重点关注政府法治投入和产出的客观事实,检验与度量法治乡村建设的效率,是对“投入效率”的综合评价。一方面,“投入效率”评价立足政府法治投入和产出的客观事实。基于《意见》明确将“完善涉农领域立法”“规范涉农行政执法”“强化乡村司法保障”等作为法治乡村建设初期的主要任务,这一阶段的法治乡村建设绩效评价,应当考察为完成每一项任务政府的法治投入情况以及法治产出结果。其中,法治投入是指政府提供法治产品和服务,必然耗费的经济性支出和社会性代价,具体指向如涉农领域立法成本、涉农行政执法队伍建设支出、涉农司法案件审判成本等客观事实。法治产出是针对法治投入的收益表现,包含经济性收益和社会性收益,具体指向如涉农领域立法效益、涉农行政执法人员配置率、涉农司法案件审结率等客观事实。另一方面,“投入效率”评价关注法治乡村建设初期政府行为的“效率”价值,具体指向如涉农立法经济性、行政执法经费支出有效性、涉农司法审判节俭性等维度。这一阶段,法治乡村建设绩效评价以效率为价值取向,对法治投入和法治产出之“事实”进行量化评价,检验法治乡村建设初期政府行政效率,发现行政“低效”的地方,促进政府优化乡村法治资源配置、控制法治投入、提升法治产出,实现“效率”价值目标。

二是法治乡村建设绩效评价指向“过程公平”。所谓“公平”是指政府以不偏不倚、一视同仁的原则态度和一致性的规则标准运用公共权力对社会成员的利益进行调适。^①随着脱贫攻坚取得决定性胜利,乡村法治建设得到高度重视,法治建设资源向乡村倾斜,乡村基层组织的工作重心要由“经济建设型”向“公共服务型”转变,虽然也要为经济发展提供各种基础设施并进行公共管理和服务,但是“它不应该对经济增长目标负责,也不应该对自身财政负责,更不应该具备自我扩张能力和资源掠夺能力”^②。立足这一事实,法治乡村建设绩效评价的价值取向也应由“效率”转向“公平”,在评价内容上关注“过程公平”。一方面,“过程公平”评价立足法治乡村建设过程中的客观事实。《意见》明确了政府在法治乡村建设中的涉农立法、执法、司法等9项主要任务。据此,这一阶段的法治乡村建设绩效评价应当立足政府在完成《意见》规定的每一项任务过程中的职责履行情况,具体指向如涉农领域立法程序、行政执法过程、司法审判程序等客观事实。另一方面,“过程公平”评价关注法治乡村建设过程中政府行为的“公平”价值,具体指向涉农领域立法过程合法性、行政执法过程公平性、司法审判程序公开度等维度。这一阶段法治乡村建设绩效评价以“公平”为价值取向,检验政府行政行为的正当性、回应性和行为能力,发现行政“不公平”的地方,促进政府职能转变或优化,实现“公平”价值目标。

三是法治乡村建设绩效评价指向“效果满意”。所谓“效果”是指,依法行政在决策、职能执行、体制改革等方面的绩效。^③法治乡村建设进程中,随着政府法治投入“量”的提升和法治过程的经验性积累,政府工作取得了一定“质”的成效,体现为法治乡村建设的效果。效果反映法治价值的实现程度,指向实质法治。^④实质法治往往难以简单量化,通常可行的做法是以公众满意度来做效果评价。因为,“没有谁比公众自身更了解需要什么样的法治政府”^⑤。基于此,“效果满意”成为这一阶段法治乡村建设绩效评价的重要内容,关注公众对政府行为效果的主观感知。一方面,“效果满意”评价立足涉农领域立法、行政、司法等政府行为呈现的客观社会效果。基于《意见》明确将“涉农法律制度更加完善”“基层执法质量明显提升”等作为法治乡村建设的阶段性目标。据此,这一阶段的法治乡村建设绩效评价应当立足政府行为效果之事实,具体指向如涉农领域法律法规等是否得到有效遵守、基层行政执法是否发

① 梅立润:《政治公平论:指代与证成维度的分析》,《中共青岛市委党校·青岛行政学院学报》2015年第5期。

② 赵树凯:《乡村治理:组织和冲突》,《河北学刊》2003年第6期。

③ 唐明良:《法治政府指标体系构建中的几对关系及其呈现》,《浙江学刊》2013年第6期。

④ 郑方辉、陈磊:《法治政府绩效评价:可量化的正义和不可量化的价值》,《行政论坛》2017年第3期。

⑤ 郑方辉、陈磊:《法治政府绩效评价:可量化的正义和不可量化的价值》。

挥良好作用等客观事实。另一方面，“效果满意”评价关注法治乡村建设效果的“公众满意”价值，关注政府在法治乡村建设中“应该做什么”，而非“正在做什么”，技术上包括对政府行为效果的整体满意度和分项满意度。其中，整体满意度是指公众对政府法治乡村建设工作整体表现的满意度评价，具体指向如“政府整体表现满意度”；分项满意度是指公众对政府法治乡村建设中投入、过程、产出的满意度，具体指向如政府服务效率满意度、政策公平满意度、乡村治安满意度等维度。这一阶段，法治乡村建设绩效评价以“公众满意”为价值取向，检验政府阶段性目标实现程度，发现“公众不满意”的地方，进而督促政府补足“短板”，推进法治乡村建设，实现《意见》预设的阶段性目标。

三、中国法治乡村建设绩效评价的实施路径

如前所述，法治乡村建设绩效评价以促进“乡村振兴”为根本宗旨，不仅要体现以评价推进法治乡村建设目标实现的技术理性，而且要确保评价目标本身的民主性与合法性，即价值理性。科学开展法治乡村建设绩效评价需要有可行的实施路径，具体而言，应当主要从加强顶层设计、完善配套落实机制、科学构建评价指标体系和合理运用评价方法等方面入手，积极推进这一评价的科学化和民主化。

（一）加强顶层设计

法治乡村建设是全面依法治国最基础性的工作，更是实现第二个一百年奋斗目标的最前沿阵地。《意见》明确提出了“将法治乡村建设纳入基层政府绩效考核”的要求，但目前国家层面统一评价指导意见的缺乏，导致了各地政府在法治乡村建设绩效评价的实践探索中各自为政、流于形式。为了更好地推进这项工作，应当从国家层面制定法治乡村建设绩效评价的指导性文件，统一明确评价目标、基本原则和组织领导等。

一是明确评价目标。法治乡村建设绩效评价定位于绩效导向的目标考评，强调结果导向及公众满意度导向，总体目标是为社会洞察及监督政府法治乡村建设工作提供“驱动器”与“检验仪”。具体而言，主要包括以下方面：（1）首要评价目标指向激励、驱动法治乡村建设目标实现。《意见》明确了法治乡村建设的阶段性目标，目标考评则决定了法治乡村建设绩效评价的首要任务，即驱动法治乡村建设阶段性目标实现。（2）次要评价目标是检验法治乡村建设目标实现程度。法治乡村建设绩效评价以客观评价结果和公众满意度检验法治乡村建设阶段性目标实现程度，测量法治乡村建设水平。（3）最终评价目标是促进法治乡村建设的公众满意，即通过评价督促基层依法治理，驱动公众满意的法治乡村建设目标的实现。

二是明确评价基本原则。明确法治乡村建设绩效评价的基本原则，旨在保障评价的规范性、可操作性和科学性。（1）客观公正原则。法治乡村建设绩效评价必须建立在客观事实和数据的基础上，以客观事实和数据为依据，对各单位的评价必须采用统一的标准和方法，公平公正地进行评价。（2）民主参与原则。在法治乡村建设绩效评价中，评价主体应是多元的，由政府部门主导，农民、村干部、驻村法官、律师、专家学者等多方参与，这不仅能够有效克服传统单一政府内部考评的角色冲突，而且有助于全面提升评价客观性和公信力。（3）可操作性原则。在评价过程中，为了避免评价的抽象性和可操作程度低等现象，需要构建可量化的指标体系，尽可能运用量化分析的技术手段，以形成具体可明确比较的评价结果。（4）突出重点原则。在法治乡村建设绩效评价中，并非要面面俱到，而是要按照结果导向与公众满意度导向的要求，对于实质反映法治乡村建设结果和公众满意度的关键要素，重点予以评价。

三是统一配置评价权责。“绩效评价本质上是权责关系的优化调整，背后涉及评价权、组织权、实施权和评议权”^①。目前各地法治乡村建设绩效评价实践探索中各自为政之源头，即权责关系不明确。部分考评组织部门既是“评价者”又是“建设者”，进而陷入“自己评自己”的逻辑困境，导致评价结果

^① 郑方辉、刘畅：《国家治理绩效：概念内涵与评价维度——兼议新冠肺炎抗疫中的国家治理体系和治理能力》，《理论探讨》2020年第3期。

缺乏公信力。为此，法治乡村建设绩效评价必须建立和完善组织体系，统一配置评价权责，提升评价规范性和公信力。基于中国现实国情，第三方评价的“独立性”和绩效信息的获取能力等条件尚不成熟，传统自上而下考评机制又缺乏公信力，因而现实选择应当是：将考评组织权统一归属于上级党委政府或部门；引入第三方评价组织承接实施权；农民及社会组织等参与评价过程，拥有评价权；驻村法官、律师等专家享有评议权。

（二）完善配套落实机制

为保障顶层设计的落地，必须完善法治乡村建设绩效评价的配套落实机制。

一是完善公众参与机制。法治乡村建设绩效评价应强调多元主体下的公众参与，关注并协调多元主体价值诉求。（1）完善公众参与制度。目前一些地方由于相关制度不健全，公众既不了解自己所拥有的权利与义务，也缺乏对“如何参与、何时参与、参与什么”等问题的清晰认识，导致公众参与容易流于形式或被虚置^①。特别是在法治乡村建设中，公众参与的主体主要来源于农民，而广大农民群众长期以来受传统思想影响，权利意识薄弱，参与积极性明显不足。因而，应当完善公众参与制度，明确并细化公众参与权利义务，配套激励机制和保障机制，激发公众参与积极性、主动性，保障绩效评价的公正性和民主性。（2）畅通公众参与渠道。强化公民参与意味着给公民共享决策和问责政府官员的权力。为此，应当通过协商、听证、意见征集等多种方式，畅通公众的参与渠道，扩大公众参与深度和广度，特别是要引导农民作为建设主体和评价主体参与涉农领域立法、执法、司法等法治乡村建设和绩效评价全过程，增进农民对政府法治乡村建设工作的全面了解和监督，形成对政府法治乡村建设工作成效的合理预期和信任，增强绩效评价的公信力和科学性。

二是完善政府信息公开机制。法治乡村建设绩效评价的大部分客观数据来源于基层政府法制办和公检法司等部门，然而这些部门信息公开程度有限，特别是法治建设相关信息保密程度较高，外部人员往往难以获取相关数据，也就无法真实反映法治建设的实际成效^②，这就给法治乡村建设绩效评价增加了难度。因此，必须完善政府信息公开机制，增强政府活动的透明性，可以公开的尽量公开。具体可通过完善政府信息公开平台建设、扩大政府信息公开范围和幅度等方式，破除政府部门信息壁垒，实现涉农领域立法、执法、司法等政府行为相关的统计数据全面、及时向社会公布，为法治乡村建设绩效评价提供真实有效的政府信息。同时，为保障政府信息公开的合法合规性，还必须配套政府信息公开审查机制，对涉及个人隐私或公共安全、国家安全的重要信息，如农村青少年犯罪预防情况、涉黑涉恶涉邪教案件办理情况、特殊人群的教育监督和服务管理情况等，应根据具体情况实行依申请公开或者不公开。

三是建立评价结果应用机制。“制度的生命力在于执行”^③，评价的生命力在于应用。为避免评价流于形式，保障法治乡村建设绩效评价目标实现，建立评价结果的应用机制成为关键。（1）建立评价结果反馈机制。通过将评价结果反馈给政府相关决策部门，能够改进政府的决策与管理，及时对法治乡村建设目标和政府行为进行纠错纠偏。（2）建立评价结果奖惩机制。法治乡村建设绩效评价兼具监督力和驱动力，将评价结果公开，并直接作为被考评对象责任人职务任免、职级升降、交流培训、奖励惩处的重要依据^④，能够有效激发相关政府部门及工作人员的积极性、主动性，提高政府行为效率和效果。

（三）科学构建评价指标体系

法治乡村建设绩效评价指标体系的设计，应坚持主客观指标互补互证的原则。客观指标用以衡量政府在法治乡村建设工作中的投入、过程、产出等客观情况；主观指标则是测量公众对政府法治乡村建设工作客观效果的主观感知。一方面，主客观指标可以互补。在评价过程中，不是所有的因素都可以通过

① 孙斐、叶烽：《公众参与政府绩效管理的可持续性：一个系统性文献综述》，《行政论坛》2020年第1期。

② 曹小华、何志强：《政府绩效评价法制化研究》，北京：新华出版社，2017年，第244页。

③ 习近平：《坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化》，《求知》2020年第2期。

④ 国家行政学院课题组：《法治政府指标体系与作用》，《中共天津市委党校学报》2014年第2期。

客观指标来测量，这时通过主观指标予以补充不失为一种有效的办法，反之亦然。如涉农法律体系完整性、涉农行政执法公平性等关键性评价内容，本身并没有确定的数据和标准，难以配置合适的客观指标，那么以主观指标来弥补客观指标的缺失就具有必要性。另一方面，主客观指标能够互证。法治乡村建设是一个复杂的、有机的系统，在把政府法治乡村建设工作相关的数据设置成客观指标时，应该设计对应的主观指标予以验证。理由在于，主客观指标均有各自功能缺陷，对于同一评价内容设置内涵相近的主客观指标，不仅能够有效化解法治乡村建设中可量化与不可量化的目标任务之间的冲突，而且主、客观指数相互结合才能对法治做出更加可靠的分析，避免量化数字与法治现实的背离^①。如以治安刑事案件发生率的客观指标与乡村治安满意度的主观指标相互验证，能够在一定程度上检验法治乡村建设中的政府职能履行情况。

（四）合理运用评价方法

从法治乡村建设绩效评价的内容看，包含了可量化的事实和不可量化的质性要求，因而在评价过程中应合理运用评价方法，特别是要注意将定量评价与定性评价有机结合，两者不可偏废。一方面，定量评价是以数据形式客观展示政府法治乡村建设工作情况，目的在于对政府法治乡村建设工作做出精确衡量。如法治乡村建设中的法制建设、法律服务、法治成果等可以通过定量评价更精准。另一方面，定性评价则立足于对法治乡村建设客观事实的认知，根据评价主体已有的知识和主观价值判断进行分析评价。如《意见》中“干部群众尊法学法守法用法的自觉性明显提高，乡村治理法治化水平明显提高”等，这些难以指标体系量化的内容，则可通过定性评价的方法进行评价。通过定性评价与定量评价的融合，保障了评价方法的科学性和可操作性，提升了评价结果的客观性和说服力。

四、结 语

作为中国场域下的理论创新，法治乡村建设绩效评价立足政府绩效评价理论和经验，又特别聚焦乡村振兴战略下的乡村法治建设问题，内涵以评价促进法治乡村建设目标实现的工具理性和确保目标本身民主性与合法性的价值理性。在“事实—价值”的分析框架下，中国法治乡村建设绩效评价理论凸显了经验逻辑和现实逻辑、价值逻辑和内容逻辑、制度逻辑与技术逻辑的有机统一。遵循实在主义的理论进路，中国法治乡村建设绩效评价理论以“公众满意”为价值取向，评价内容指向“投入效率”“过程公平”和“效果满意”，通过“制度”和“技术”的路径加持，推动法治乡村建设目标实现，促进乡村振兴，在实现“第二个一百年”奋斗目标的伟大进程中构建出蕴涵中国智慧的理论图景。同时，中国法治乡村建设绩效评价理论内含行动逻辑，强调以理论与实践的统一激发评价效能。然而从实践来看，虽然法治乡村建设绩效评价符合以评促建的管理学科学原理，但“并非所有的政府作为及其公共政策，尤其是法治作为及政策均可以被量化”，^②而且“任何一个指标体系都无法涵盖整个法治建设的体系”^③，因而法治乡村建设绩效评价实践天然的缺失全面性。从这一意义上说，法治评价均是一家之言，法治乡村建设绩效评价也不例外。法治乡村建设绩效评价的结果只能一定程度反映政府政绩，而不能作为唯一考核指标。今后，法治乡村建设绩效评价实践的科学推进，尚待理论研究的深入探讨和持续指引。党的二十大报告指出：“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命”，法治建设任重道远。乡村由于特殊的治理环境，法治乡村建设的任务更加艰巨，如何更好更有效地开展法治乡村建设绩效评价事关法治乡村建设能否有效推进，不仅需要政府主管部门及其实际评价者在实践中不断探索，总结出行之有效的实践成果，而且需要理论工作者在理论上进行深入研究，产生出科学化的理论成果。本文有关法治乡村建设绩效评价的价值取向、内容构建与实施路径的研究，是作者在这方面的一种初步探索，但愿能够起到抛砖引玉的作用，期望有

① 刘翀：《我国法治指数建设中的三个问题》，《法治研究》2016年第5期。

② 郑方辉、陈磊：《法治政府绩效评价：可量化的正义和不可量化的价值》。

③ 侯学宾、姚建宗：《中国法治指数设计的思想维度》，《法律科学（西北政法大学学报）》2013年第5期。

关这方面的更多更好的研究成果涌现，为法治乡村建设做出应有的贡献。

The Value Orientation, Content Construction and Implementation Path of the Performance Evaluation of the Rural Construction under the Rule of Law

LIU Jie^{1, 3} & HU Xiang-ming^{2, 1}

(1.School of Public Policy And Management, Guangxi University, Nanning, 530004;

2.School of Public Administration, Beihang University, Beijing, 100191;

3.Wuzhou University Law School,Wuzhou University,Wuzhou,543003)

Abstract: The rural construction under the rule of law is the cornerstone of the rule of law in China and it's performance evaluation is helpful to promote the rural construction under the rule of law and the achievement of rural vitalization strategy. The performance evaluation of rural construction under the rule of law should adhere to taking "people-oriented" as the guiding principle, it considers "public satisfaction" as the orientation; The content of evaluation should adhere to the combination of facts and values, mainly from the three aspects of effective input, fair process and satisfied effect; The implementation path of evaluation should strengthen the top-level design, improve the supporting implementation mechanism, scientifically build the evaluation index system and rationally use the evaluation methods. Therefore, it is essential to promote a scientific performance evaluation of the rural construction under the rule of law by researching its theory.

Keywords: the rural construction under the rule of law, performance evaluation, public satisfaction, satisfied effect, multi-subject evaluation

[责任编辑：陈慧妮]