

软考核激励：村级治理行政化中的治理动力实现机制

——基于鄂中 A 镇的经验调查^{*1}

吕德文 吴欢欢

(武汉大学社会学院, 湖北 武汉 430072)

【摘要】：在基层治理现代化背景下，村级组织仍能保持治理活力，其核心在于村干部治理动力的合理动员。现代综合考评体系强化了村干部的行政化取向，村级治理唯上性增强。弹性化的考核安排可以释放自治活力。通过其内含的行政 - 社会激励式动员机制、类中心工作的精力配置办法和与社会条件相适应的检查强度，促使村干部积极回应村民诉求，实现“软考核激励”效果。作为一种治理管理工具，软考核激励机制可以重塑互动型的乡村关系，留存村级自治空间；并借助多重激励兼容功能，激发村干部干事创业的动力；最后，在保持治理目标不偏移的情况下，实现行政体系对社会治理资源的总体动员。由于软考核激励机制可以形塑“国家”与“社会”双强的治理效果，是基层治理体系“三治”融合的有效实现形式。

【关键词】：村干部动力；考核体系；弹性化考核；社会动员；“三治”融合

【中图分类号】：C91 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1004-3160(2023)01-0058-13

一、问题的提出

当前，在一些乡村治理中呈现形式主义状态^[1]。乡村干部被调动起来填表格、做留痕工作。干部心态谨小慎微，最能接触到群众的村干部自由裁量空间大大缩小，遇到不符地方实际的政策也不会变通执行。“热热闹闹走过场，轰轰烈烈干形式”的直接后果是乡村治理丧失了自主空间和治理活力。村干部作为国家与农民连接的桥梁，其治理积极性直接影响国家政策执行的效果和农村社会秩序的稳定。如何把村干部动员起来，既能协助政策执行，又能保持村级自治的活力，一直是学界持续研究的重要议题。

关于村干部动员和治理动力从何而来的问题，既有研究主要存在两种分析路径。

一是“利益-关系”路径，即认为特定时期的经济性、社会性收益和情感关系激发了村干部的治理动力。税费时期，乡镇为调动村干部的协税积极性，甚至可能默许村干部保留农业收益的剩余索取权以及对集体资产的私自侵占，由此形塑了乡村之间的利益共同体关系^[2]。延续利益动员思路，研究者发现税费改革之后，利益分配模式同样直接影响村干部的治理动力。这个时期项目资源进村能够一定程度上调动起村干部，却带来乡村社会围绕村干部形成地方“分利秩序”^[3]，致使陷入治理“内卷化”的意外后果。对于大部分资源稀少的村庄，村干部则消极对待各项事务，除非有社会性收益，诸如面子激励，否则只能成为村庄

¹ 收稿日期：2022-10-17

基金项目：国家社科基金重大项目“乡村振兴战略背景下多元化乡村治理问题研究”（项目编号：19ZDA114）

作者简介：吕德文，男，福建武平人，武汉大学社会学院教授、博士生导师，主要研究方向：社会变迁与基层治理；吴欢欢，女，海南海口人，武汉大学社会学院博士研究生，主要研究方向：农村问题与基层治理。

秩序的守夜人和撞钟者^[4]。乡镇政府为实现政策动员，不得不综合应用“权力-利益之网”和“公-私伦理之网”等正式或非正式动员手段^[5]，调动村干部的工作积极性。

二是“制度-支配”路径，持此观点的学者认为非正式的干部动员手段需要结合正式规则的运用，仅仅依赖非正式手段的运用必然不能持久^[6]。目标管理责任制是乡镇控制村庄的常见制度化动员工具，党政体制亦构成乡镇调动村干部的制度支点^[7]。基层财政体制改革之后，村干部逐渐成了财政支薪的准官员，其职业化趋势愈加明显^[8]。乡镇政权通过对制度性资源的技术化调配，可以将村干部吸纳进体制中，并借重细致全面的考核体系，对其进行强监控-强激励式的“治理锦标赛”动员^[9]。但伴随村干部职业化而来的村级行政化过程，却带来了治理能力和治理活力方面的治理难题，形成“行政消解自治”的负面效应^[8]。

本文将尝试沿着第二条研究路径及其问题展开对村干部治理动力问题的分析。在基层治理现代化的背景下，乡镇权力的运作越来越规范透明，这直接挤压了乡村利益共同体的建构基础^[10]，和其他非正式手段的运作空间。同时，一些原属于村民自治范围内的事务也被纳入国家治理体系之中，国家通过行政体系回应村民切身问题。基层治理呈现国家化趋势^[11]，村干部的职业化现象明显。那么如何避免因乡村关系一体化带来的村级形式主义^[1]问题，避免村级治理的唯上倾向，并促使村干部葆有处理村庄内生事务的积极性，激发其联结国家与农民的治理活力，构成了本文研究的出发点。

根据笔者近年来在全国各地村庄调研的经验，发现即便在村级治理行政化的大背景下，仍有许多普通中西部农村呈现一定的自治活力。这些村庄背后普遍存在村级考核弹性化的共性特征。也即一方面，村级组织需要接受来自上级政府的较过去更为精细化、全面化的综合考评；另一方面考评的过程不甚严苛，从而释放了自治空间。考核的弹性化既实现了对村干部自上而下的行政动员，激发村级组织的政策落实动力；又实现了对其自下而上的社会动员，提高了村干部回应村民需求的积极性，最终形成“软考核激励”的综合实践效果。那么“软考核激励”的效果是如何实现的，其实现的机制是什么？在具体的村庄治理场域中其治理意义是什么？本文旨在结合个案经验，并从个案中抽炼出一般机制，对其进行回答。

本文的经验材料来源于笔者及所在研究团队于2021年5月对鄂中A镇为期15天的驻村调研^[2]。在调研期间对当地的乡镇干部、村干部、小组长和村民等群体进行了无结构式访谈，由此获得的一手资料构成本文分析的基础。A镇常住人口达五万多，下辖24个村庄，两个社区。由于地处江汉平原腹地，土地平整肥沃，河网密布，水利系统完善，人均可耕地面积达3亩多，离市区20多公里，是典型的农业型乡镇。A镇还是全市的“虾稻共作”的核心区域，具有全国虾稻共作示范基地，近几年致力于打造小龙虾特色小镇，目前多种模式发展的虾稻共作面积约为9万亩，占全镇可耕种面积的85%以上。当地干部以中农为主，不少干部的副业是种稻养虾。自2015年全省大幅提高村干部报酬之后，当地干部也逐渐走向职业化道路。2017年出台了《A镇村干部管理办法（试行）》，对村干部工作的考核也愈加规范化。本文以A镇辖区内的孙村为案例，探讨弹性化考核对村干部的动员效应问题。

二、行政吸纳背景下的软考核与强动员

（一）行政吸纳与行政动员

孙村位于A镇相对边缘的区位，是全镇数一数二的大村。全村人口约2500人，五六百户，十个村民小组。孙村现有村干部5名，是典型的中农治村。这些村干部年纪集中在五六十岁之间，都是有十几二十年村组干部工作经历的老干部。他们没有太多外出务工的经历，家里的副业也多与农业生产经营相关。十八大之前，村庄治理呈现简约维持状态。而后伴随精准扶贫工作的展开，以及服务型政府建设的推进，村干部逐渐职业化，并在行政吸纳的过程中实现了干部工作的强激励。

表1 孙村干部情况简介

² ①遵照学界惯例，文中所涉人名、地名等均已经过技术化处理，并按照“姓名+访谈日期+访谈序号”的规则统一对案例材料进行编号。

姓名	年龄	性别	家庭副业	职务	分管工作	对接部门
李良伟	53	男	农田出租（20亩）	村书记 村主任	全面统筹协调	党政办等全面对接
孙达顺	60	男	种稻养虾（10亩）	副书记	党建、文书、其他材料工作	党建办等
孙赋	57	男	种稻养虾（20亩）	副主任	农田水利、农业生产、环境 卫生	关涉水利、水产、农机、农村经济、生态环境等部门或站办所
许连俊	48	男	种稻养虾（30亩） 虾贩子	治调主任	禁毒、纠纷调解、上访管理、监 外行刑	综治办、司法所、派出所等
李贤襄	55	女	种稻养虾（30亩） 农机手	妇女主任	妇女工作，兼会计、精准扶贫 材料工作	扶贫办、经管站、社会事务办等

2017年A镇印发了村干部工资试行方案，提升了村干部的工资标准，并将工资与绩效考核挂钩。村干部为此受到更多诸如坐班、考勤等行政手段的管控。随着行政工作的增多，村干部也通过自身的条线化、专业化分工承接下沉的事务。每个干部都独立对接相应的业务部门（见表1），并承担越来越多的台账性工作。为降低上级监督成本、提升治理的规范化，综合考评体系作为过程管理模式的典型工具，被应用在村干部的年度考核工作中。

村干部考核的具体实施办法是：（1）数量化指标。A镇对村干部的考核用的是千分制综合考评体系。每年乡镇都会根据上级党政部门的工作安排调整针对村干部的考核内容和赋分权重，形成对村干部工作的约束和引导。以2020年A镇村级工作考评为例，考核内容共分为党建、三农、卫生/健康/人社、财经财贸、社会综治、信访、民政/退役军人服务/精准扶贫、环保、民主测评、争先创优/效能建设目标考评十大项。最后一项属于锦上添花的加分项，不是硬性考核内容。前九个项目总分合计1000分。除了三农大项分值占比达20%，其他项目占比只有10%。在每个大项中有二级考核项目和三级考核项目，三级考核项目中包含具体的工作内容和对应的分值。干部如果做到了就计入总分，否则不计分。（2）条线化考评。每年年末，乡镇会在各线口抽调干部组成一支下村考核的队伍，到各个村庄进行现场考评。除了翻阅台账内容、进行民主测评，还要下组入户巡查。然后各条线干部结合现场情况及平日对专门接应的村干部的工作印象进行打分。最后合计得出各村总分。各村得分情况最终将汇总至乡镇班子成员处，乡镇书记亲自审核公示。（3）差等化激励。考核结束后，乡镇会根据不同村庄的业绩排名施行等级化的奖惩措施，以此形成激励的差异化认同，激发干部的工作积极性。比如优秀者会追求更加优秀，而落后者也迎头赶上。奖惩的方式主要是经济激励和面子激励。A镇的24个村庄一般会根据考核分数分成“优秀”“一般”两个档次。优秀的村庄可以获得绩效工资奖励，但村干部们普遍认为奖惩主要还是涉及面子问题。孙村副书记说“工资多少不要紧，主要涉及到个人的脸面和书记的脸面。别的村都能搞好为什么你们村搞不好，为什么就你负责的（条线）工作出问题影响大家？你给书记丢脸，他开会要倒霉。每个村的干部大家都相互认识，会在其他村的干部面前丢脸”（SDS-20215201）。每次考核结束，不同村庄的干部们也会私下交流各自的分数并比较一番，可见考核背后的激励效果是很明显的。

这种规范化的综合考评体系呈现几个特点。第一，考核内容涉及的部门数量较多，几乎每一个部门都有工作，且每个口子的工作评分占比都很平均。第二，过程考核比例增强，这种考核更重视把工作分解在日常完成，村干部要配合乡镇的日常动员，注重平时的工作表现，因为考核不仅看年终的工作成果，还要根据平时的表现打印象分。第三，考核涉及的工作具体而微，比如张贴标语、挂牌、关注公众号等。第四，台账工作、留痕工作增加，包括工作日志、会议记录、党建台账、会议记录、精准扶贫资料、各类统计报表等。总之，考核体系总体呈现精细化、清晰化特征。过去对村干部的考核只有笼统的要求，现在则将每一项工作的达标细节都罗列出来并赋予相应分值。

制度化的考评体系实现了对村干部的行政吸纳和行政动员。规范清晰的考核细目将日常“不可见”的工作情况通过环节分解给显性化了，村干部们因此有了相比较的参照系。尤其分线考核的办法使得事务责任真正落实到人，极大地强化了行政激励

效果。但这种笼罩式的考核也容易导向治理的反面。当越来越多的文牍化、形式化的事务在考核指标中清晰可见，伴随考核压力的增强，村干部会将更多精力放在应付这些可以拿分的事务上。而需要花费更多心思和精力去回应百姓真实需求的事务，往往因为难以在考评体系中展现出来，而被村干部选择性忽略。最终，村级治理的行政化趋向增强，村级治理很容易陷入“强行政动员-弱自主治理”的失衡困境。

（二）软考核的具体实践

A镇对村干部的综合考评不仅将干部调动起来，承担必要的行政性工作，同时借助软考核实践，保持了村庄自治活力，使得村干部并未走向治理的反面。所谓软考核，即上级政府通过细微的机制安排，使得考核的力度和强度控制在一定范围之内，为村庄自治留下空间。软考核具体表现为：

第一，差序化考核。“差序”内含中心和边缘地位等差之意。在真实的考核实践中，考核的内容并非面面俱到，考核的严谨程度也有侧重，“实事实考核，虚事虚考核”。对于上级安排的年度中心工作进行重点考核，关涉民生实事的工作也计入总分，且这些工作的赋分都相对较高。对于文牍性工作、留痕性工作，则不仅赋分较小，且一般作为“送分项”处理。比如考核表中的“信访工作”一栏，二级项目中“上访处置”赋分60分，“工作机制”20分，而较虚的“台账管理”仅占20分。再比如，“党建”一栏中的二级项目“共青团”，其中包含至少5项工作，但总分仅为5分。相比之下，在加分项中，如能在村庄内部自主开展连片土地流转、争取到省市重点项目等，少则获得10分，多则获得100分。一般情况下，共青团的5分比较容易拿到，而对于实事的考核则需要到现场查看，并听取民意评价，拿到这个分数是需要花费功夫的。如此一来，村干部不必花费太多心力在材料工作上。

第二，非刚性评价。在考核打分的过程中，对某一干部工作、村庄整体工作情况的评价，多只进行统筹性评审，而非精细化考核，且有容错办法和主观评价空间。具体表现为：（1）在每个考核项目的评分中，多采用“大概加估计”的办法，重点考核村干部的平时工作态度，而不会追究工作结果细节，考核表内含“民主测评”项目，允许乡镇干部进行主观评价。（2）对于材料性、台账性工作，也有应付检查的空间，“做材料粗糙一点不要紧，我们就按平时工作经验填。只要有东西给乡镇干部看，只要不是空着、内容太离谱就行……每次快考核了，分管的乡镇干部都会提前暗示哪些材料需要考核，有没有准备好”（LXX-20215601）。（3）乡镇最终会将每个村庄的成绩按照项目加权合计，从千分制转化为百分制，以此弱化细琐分值的影响力。（4）遇到减分的项目，酌情减少扣分数值，而非遵循应减尽减的原则，并留有村干部的申诉空间。

第三，弱排名激励^[12]。考核后的排名环节中，乡镇虽会呈现各村成绩的差距，但会将此差距控制在一定范围内，不让差距太显著。这体现在：对各村进行排名分档的层次不多，只分为“优秀”和“一般”两档。24个村庄，只有前三算优秀，后面的村庄都属于一般。这样的目的是重点突出少数优秀村庄的引领示范作用，而弱化对其他村庄的批评惩罚。另外在奖惩措施上，注重发挥社会性激励、面子激励手段，辅之以经济激励。对优秀的村庄颁发证书、给予绩效奖励，但“评为优秀的村庄与一般的村庄干部绩效工资相差不太大，一千而已”（LLW-20215502）。

综上，软考核允许村干部的村庄工作以及乡镇干部的考核工作存在适当程度的名实分离，且以正向激励为主，惩罚性激励较弱。但这种有意为之的不精准、不精细、不严苛基本遵循实质合理性原则，从而形塑了村级治理的行政与自治的平衡关系。

（三）村级治理的强动员

软考核之下，村干部可以避免陷入形式工作陷阱，使得更多精力释放出来，回应村庄内生治理需求。孙村的村书记说现在村里的干部可以用一半的精力回应村民的诉求，一半的精力处理行政性事务，其中行政性事务中有一小半是材料性工作。以下是村干部在2021年上半年承担的主要工作（见表2）。

表 2 2021 年上半年孙村干部主要工作一览表

工作事项	行政性事务	直接关切村民利益事务
水利工程修整维护	V	V
农事动员、指导与服务	V	V
厕所革命	V	V
禁毒工作	V	V
纠纷调解	V	V
组织动员打新冠疫苗	V	V
环境卫生工作迎检	V	—
秸秆禁烧	V	—
协助人口普查	V	—
各类常规台账工作	V	—
向上跑项目（修路、路灯等）	—	V
推进土地连片流转	—	V

从表格中可见：在村干部的主要工作中，行政性事务和村庄内生事务均有涉及。很多行政性事务也是直接与村民利益相关的事务，二者存在交集，且都需要做群众性工作。部分行政性工作带有一定的应付性，与村民利益没有直接关联，但都是相对容易处理的工作，比如环境卫生工作迎检，只需要请小工把主干道扫一下即可；人口普查工作不用村干部亲自做，只需要协助专门的调查人员开展工作。还有部分工作是纯粹村庄内生性工作，在考核中算作加分项而非必需项，但可以直接回应村民的诉求；这类工作看似项目数量不多，实则最需要干部投入精力。除了策划，还要组织动员，甚至需要进行钉子户的治理，前后进展的时间很长。总体而言，孙村村干部工作的主要内容是实事，即便是行政性事务，也是以直接关涉村民利益的事务为主，且多与群众打交道。

对于这些村庄治理事务，村干部们普遍觉得很有意义感。每周一村干部们都会开例会商量村庄大事；每天上午只要没有特殊情况，所有干部都主动到村委转一圈。孙村副主任说，“这几年村干部干的比较有滋味，走在路上村民都会热情（跟我们）打招呼。书记很有威望，我们也有脸面。副书记 60 岁了都不舍得退休，到时候可以返聘回来继续干”（SF-20215302）。

三、软考核激励的实现逻辑

弹性化考核软化了行政吸纳和动员村干部的强度，避免村干部过度卷入形式化工作，并在其内含的多机制的共同作用下，实现了触发村干部积极回应村民诉求的激励效果。软考核之下的干部动力生成机制具体表现为三个相互关联的层面，它们分别从激发干部动力、释放干事时间、给予容错空间等方面形塑干部干事创业的积极性，让村干部想干事、能干事、敢干事，调动村级治理的整体活力。

（一）行政-社会激励式动员机制

考核体系不仅是一种评价工具，还是一种治理术。地方政府通过对考核指挥棒的应用，突出工作重点，实现治理目标的管理。考核体系这一助推治理的功能是建立在其弹性化运作的基础之上的。刚性化的考核体系容易促使村干部对治理事务的选择

性执行。全面性的硬化考核对村干部各项工作要求都非常高，尤其在台账内容上尽可能要求精准化，这就引导干部们把更多精力放在材料的制作和表格的填写上。同时干部们为了拿分，不得不忽略那些执行环节难以在考核表中清晰呈现的群众性工作，而更倾向于优先执行痕迹性很强的行政性工作，造成了“政务”对“村务”的挤压。正如其他地方面临考核高压的村干部所言：“村干部80%的精力用在自上而下的行政性任务，而用在村务上的仅占20%，并且这20%中的绝大多数都涉及到乡镇政府的考核。”

[8]

A镇通过弹性化的考核工作方案，实现了对村干部干事创业积极性的激发。考核体系的设置与地方实际治理事务结构相适配，虚事不仅分值低，而且软考核，实事则占比较大且进行严肃考核。虚实有度、软硬有别的考核实现了对干部注意力的有力支配。村干部干实事不仅可以获得行政体系的鼓励，获得较高的考核分数和更多的项目资源，还可以获得群众的认可，增进社会声望。换句话说，村民需要的正是政府所鼓励的，政府支持的正是村民所认可的。行政动员和社会动员得以相互强化，行政激励与社会激励最终形成正反馈循环。

孙村干部在村书记的带领下，为村民干了不少实事。比如，近几年当地兴起虾稻共作生产模式，为提升本村的百姓收入，村干部组织村民进行按户连片工作。各户细碎分散的农地通过互换整合，实现土地的集中连片经营。其间，需要村干部发挥极强的统筹作用。除了将土地上收集体重新分配，还要请人平整土地，实现生产条件的均质化。最后还要动员村民、整合政府项目资源，在田边架电线、修沟渠、修公路、建看守房……光是整合一个小组的土地，给村民开会都开了十多次，但干部们都觉得值得。最终，不仅农民家庭提高了农业收入，村干部也受到上级政府的嘉奖，并作为先进典型在别村推广。（LLW-20215701）

（二）类中心工作精力配置机制

综合考评体系具有复制性，针对村干部的综合考评是政府按照条块层级逐级复制下沉的结果。综合考评的本意是县委县政府结合年度重点工作从部门考核中单列的考评体系，以党委政府为考核主体，昭示工作的重要性。如此，综合考核的内容本身已经经过遴选，并作为中心工作位列下级政府部门治理事务序列的榜首。然而，综合考评体系出现了从“单中心”工作考核向“多中心”“全中心”工作考核的转变^[13]。反映到考评内容中，则为考核所涉条线部门的数量和工作内容的数量同时增多。正如当前所见A镇针对村干部的考核表中的八大项，其内含的子项几乎囊括所有条线部门的工作。

由于乡村干部的治理资源、工作精力非常有限，在事事硬考核的背景下，容易陷入中心工作失灵状态。面面俱到的考核体系的最大特征是无法在考核细目和分值的设置中区分事务的轻重缓急。如此带来了基层工作秩序的紊乱。不仅强化了基层的形式主义，还消耗了干部资源。干部们上下两端难以兼顾因此也难获得两端的认可，个体疲于应对。A镇的村干部考核工作的经验是，在既有综合考评基础之上，通过差序化考核和非刚性评价，再造一个类中心化的工作考核方案。从而重塑了村干部精力的分配格局。正是因为治理事务的考核中虚实有别，区分出“加分项”“减分项”“送分项”。村干部才能在形式化工作上少花时间和精力，集中力量做好关切村民整体利益的关键事情。最终形成良性治理秩序，提升村干部治理效能感。

在考核表中，有一些工作要求与农村实际不符。比如社会综治考核大项中，内含20分的网格化管理工作，要求村庄配齐网格管理人员和装备，并实时进行网格信息的维护。但这与村庄的简约治理不相契合。因此，在考核的过程中，网格化管理这一项就作为送分项处理。“比如妇联工作、共青团工作、网格化管理的工作，都算是非中心工作，不会被细致考核的，只要求有基本的档案材料即可……有些无关紧要的会议照片可以适当摆拍，但不能做得太过分。比如夏天的会议穿着冬天的衣服就不合理。也不能一点材料都不做，不做是态度问题，上面想给考核通过都没依据……总的来看这些材料工作花费的时间是相对少的，我们干部就可以去田间地头（做群众工作）。”（LXX-20215601）

（三）检查强度的社会适应机制

考核作为一种治理机制，本身就是“软”的技术治理^[14]，并遵从技术治理的一般规律。已有研究表明，技术治理可被视为

国家对社会的复杂性简化，但也因此技术治理容易遭受现实社会信息失真、隐性权力结构扭曲、自生系统复杂性等方面的质疑^[15]。技术治理内含“规范”和“信息”两个向度，也由此带来了自身内在的“规范的一致性”与“事实的全面性”之间的矛盾^[16]，即技术治理本身存在信息能力和规范化能力间的异步问题。在具体的治理实践中，需要两个向度协调配适，方能弱化技术治理的治理限度，发挥其积极功能。

在A镇的治理场景中，乡村社会并未完全实现现代化转型，由此需要调整以考核为代表的技术治理的强度以与社会进行适配。乡村治理由于需要直接面对群众，其治理事务具有不规则性、偶发性和关系性等特点。这直接导致乡村社会的数据化成本很高，信息化能力受限。根据激励制度设计的有效信息原则和激励强度原则^[17]，在有效信息不足的情况下，提高激励强度会导致目标替代问题出现。为适应乡村社会治理事务特征，需要弱化技术治理的规范化要求以与其较低的信息测度能力相匹配，从而避免出现强考核-强激励下的治理效果偏差。落实到考核实践中，则要求考核体系内含一定的容错空间，为无法量化的社会情理、意外偶然留有余地。通过相对模糊化的考核，能够激发干部干事创业的积极性，让干部想干事也敢干事，而不是为了卸责、避责而陷于过度形式化中。最终形塑出合理有序的乡村治理秩序。

年终考核村干部的时候，乡镇干部不是机械性地对照考核细目打分，而是在必要项目的评估之上，结合村干部日常的工作情况打一个总体的印象分。如果工作遇到减分项，乡镇干部也会手下留情。比如，“秸秆禁烧”工作的考核细目中，有一项是“发现火点1处扣1分，发现黑斑1处扣1分”，然而乡镇干部并不会严格按照此规定仔细打分。如果该村出现过5处火点，最终仅会扣掉两三分。乡镇干部说，“像这种事情，干部工作再卖力，宣传再到位，总还是有群众不听你的，这不能怪干部。有的老人上了年纪了固执得很，讲理都讲不通，这在农村很常见。还有的表面上听干部的话，背后偷偷点火……农村环境复杂，（如果）政策一刀切就不符合常理，寒了干部的心。”（DZB-202151501）

四、软考核激励的实践效果

软考核激励是一种有效的乡村关系调节机制。它保证了乡村之间在行政吸纳背景之下，仍能保持“乡政村治”基本治理构架及村庄自治活力。其背后的逻辑在于，首先，弹性化考核增加了考核赋分的不确定性，从而拓展了乡村之间的互动空间，再造了村庄自治的留存格局；同时，这种弹性化考核还可以内置人的主观能动因素，优化考核合理性，促进干部的激励兼容；最后，弹性化考核软化了考核的强度，避免了硬性考核带来的治理资源挤出效应和治理目标偏移问题，并最终实现了行政体系对社会治理资源的总体动员。

（一）重塑乡村韧性与留存自治空间

软考核激励机制可以避免乡村体制关系刚性化，重塑乡村活跃的互动空间。过于严苛的考核体系容易使得乡村关系变成科层体制中的上下级关系。这不仅突破了“乡政村治”的体制底线，使得村级组织逐渐成为乡镇的派出机构从而导致唯上性增强，自治主体性丧失；而且使得治理资源本就匮乏的乡镇政权过度消耗体制性资源，不断弱化自身权威，最终使得乡村治理秩序难以维系。与之相反，弹性化考核借助考评赋分的不确定性，可以增进乡村之间的互动关系，最终形塑出“乡政”与“村治”双强的积极治理效果。

软考核所生产的乡村博弈空间使得乡村关系韧性化、弹性化。一方面在考核实践中，乡镇干部因为掌有打分、排名的最终控制权而重塑了自身权威^[12]。在相对灵活的打分形式下，村庄的考评结果并不仅仅取决于村干部自身的努力情况，而且取决于乡镇的综合权衡。考核程序的形式合法性给予乡镇回应质疑的凭据，看似“客观”的统计数据实则强化了乡镇的自由裁量权。正是这小小的不确定性，使得治理资源匮乏的乡镇政权可以超越村干部的意志，获得一种有效的支配性权威。同时也因为不确定性所隐含的威慑功能，让乡镇在对村庄的后续政策动员中更加具有力量。

另一方面，村干部也因为有了这一不确定空间，可以展开与乡镇之间的索分谈判。孙村治调主任说，有的时候他感觉乡镇干部在其条线工作的考核中少打了0.5分，这让他觉得有点不公平，毕竟这影响到评奖和面子，遂当场与乡镇干部理论，说自

己平时工作做得那么到位，为什么分给低了，说到情绪激动时差点撂挑子。（XLJ-2151001）

村干部除了会“强要”，有时候也会说好话“讨要”。面对这些要求，乡镇干部对其安抚多于责备，以保证在以后的工作中村干部还能积极配合。同时也正是这样的博弈空间，使得乡镇干部日后给村干部安排工作时会有所忌惮，并体谅干部、收敛权威，不至于安排过于不合理的任务或层层加码。而村干部遇到不合实际的工作时也敢于向上级提出异议。

2019年，李书记有过一次与乡镇博弈成功的经历。上面下来一个小田并大田的土地整理项目，但市委副书记要求整合的田块单元面积至少要40亩才算达标。李书记觉得这不符合农村实际，“农民家庭户均才十几亩，如果按要整合的地块面积是40亩，就需要四分之三的农户将土地全部流转出去，流转出去所得的地租收入顶多每年万元，但若农户自己养虾种稻，则收入至少四五万元，相差好远，这对农民（利益）是一种损害”。于是李书记向上级打报告，要真这么要求自己就不干。后来上级政府还是按照李书记的想法降低了单位田块面积的要求。（LLW-20215502）

可见，弹性化的考核方案拓展了乡村的博弈空间，使得乡村之间得以保持适度距离，增进乡村关系韧性。村级治理由此避免过度唯上，留存了一定的自治格局。

（二）考核激励兼容与干部动力激发

软考核的又一合理性在于，考核的弹性化空间中可以置入人的主观能动性力量，以此纳入更多不可量化的权衡因素，弥补考核技术的治理局限。最终促进考核体系的公平合理性，提升考核的激励效用。考核体系的这一优化过程集中体现在其多重激励兼容功能的实现上。

首先，弹性化考核有助于实现不同村庄之间的村干部激励兼容。（1）由于各个村庄治理条件不同，治理难度也各有差异。干部能力和积极性只是影响治理效果的诸多因素中的一个。如果仅仅依据考核表的项目分数评价干部工作，则忽略了治理条件对治理效果的影响，这对先天治理条件较差的村庄村干部而言有些许不公平。乡镇干部的主观裁量空间给了乡镇综合衡量各方面因素的机会，从而弥合了考核的不公平空间，保护了条件不同的村庄村干部的工作积极性。比如有的村庄面积大、人口多、姓氏杂，或者区位条件不佳导致治理效果有限，乡镇干部给村干部打分会暗自增加其分数权重，注重村干部的日常工作态度，嘉奖村干部的苦劳，至少不会轻易将其列入末位榜单中。如此，考核体系不会以单一结果论英雄，而是适时弱化外部干扰因素，真正将考核重点放置在村干部的工作态度和工作能力上。（2）弹性化考核的积极作用还在于，以缩小奖惩差距为表征的弱排名激励可以增加考核体系的激励性而弱化其排斥性。排名次序不同的村干部都可以形成各自的排名认同：得到嘉奖的村干部会很很有面子，为保住面子下次会更加努力；而排名靠后的村干部则不会觉得备受打击，仍然心怀未来评优的希望。如此，乡镇在激励一些干部的同时不会过度打击另外一些干部。总之，考核的弹性化运作形式由于综合考量了诸多不均衡因素的影响，优化了考核的合理性，防止村庄评价的两极分化，保护了干部干事创业的积极性。

其次，弹性化考核也有利于实现行政激励与社区激励兼容。在事事硬考核的地方，往往容易出现行政激励对社区激励的排斥效应。尤其在村干部职业化背景下，村干部更容易受行政激励的驱使，选择性执行政务而忽略内生性村务。与之相反，弹性化考核通过虚实有别的类中心工作机制，择取实事重点考核，使得行政激励与社区激励相互重合，激发干部积极回应村民诉求。

孙村的李书记很大一部分精力投放在为村民争取项目资源上。其中所涉环节繁琐：首先要动员熟人网络关系联络上政府部门领导，请求支援村级建设；然后撰写项目申请书；最后动员村民做好前期准备工作，协助项目资源顺利落地……比如各小组的路灯就是李书记亲自到县里跑下来的项目。除了受到村民的认可，这些项目也在年终考核中让村庄获得较高的额外加分奖励。（XSS-202151301）

综上，弹性化的考核制度设计既带来了横向的村庄之间干部激励的兼容效果，也带来了纵向的行政激励与社会激励兼容的

效果，以此尽可能鼓励每个村庄的村干部更好地回应来自上级和村民的治理需求，保持干事创业、积极进取的势头。

（三）村庄治理导向与社会治理动员

软考核的适度考核压力，既使得考核体系保持服务于治理的目标不偏移，又实现了社会治理资源的有效动员。刚性化考核所塑造的村级行政化治理实践，往往容易生成治理体系的耗散结构。在村干部职业化背景之下，强考核压力促使村级组织容易被吸纳为乡镇政权的下一级单位。乡村之间所型构的行政权力势差，使得乡镇干部更方便将其分内工作直接下压给村干部完成。乡镇从落实政策一级变成监督、考核一级。对于基层治理资源本就匮乏的普通中西部农村而言^[6]，如此刚性化的关系不仅造成了乡镇人力资源的浪费，还损害了政府权威。村级干部在高压考核之下，不得不过分注重留痕并唯上是从。村级治理目标由此发生了偏移。最终，乡村治理体系脱嵌于村庄社区，形成治理资源的挤出效应和治理体系的高耗状态，基层治理变得难以维系。

与之相反，软考核治理形态则促进了良性治理秩序的形成。软考核之下，村级组织的行政化并未突破“乡政村治”的基本构架。一方面，缺乏专断权力的乡镇会谨防自身过度使用有限的正式权力，并借助国家权力技术吸纳民间资源^[18]，与村级组织建立责任共同体关系^[10]。另一方面，充满弹性的考核体系可以涵养更多社会治理资源，并为治理资源的调度留足空间。在软考核激励之下，村级组织能够鼓励更多有能力、敢担当的精英参与村庄治理。并通过社区面子资源的激活来触发能人干部身上所附着的社会资本、治理权威的应用，形成对基层治理资源的补充。总之，软考核激励实现了行政嵌入社会以及对社会资源的吸纳，避免体制陷入无意义空转。

A镇的村干部多为中农型干部，软考核之下，并未出现治理主体类型的替换。中农干部虽然文化水平不高，但有丰富的群众工作经验，积攒了丰厚的社会治理资本。在村庄人才外流的背景下，中农干部即为村庄社区内部的相对精英群体。他们有能力盘活在村资源，使得自身收入不亚于进城务工。在常年与村民打交道的过程中，他们也积攒了不少治理权威。更重要的是，由于他们的经济利益和社会关系深度嵌于村庄，他们对国家惠农政策更为敏感，也更乐于积极推动相关政策落地，实现国家目标与村民利益的对接，以提升自己的社会声望。如此，村级治理得以持续迸发活力。

五、结论与讨论

既有研究对行政与自治的关系有不少讨论，并以揭露行政对自治的宰制居多，这尤其表现在村干部职业化背景下，干部治理动力的消解与村级活力的弱化层面。然而村级行政化、治理规范化是否必然带来治理的悬浮问题进而导致形式主义，这是本文重点探讨的问题所在。研究发现，克制的行政力量尤其是适中的考核强度，可以给予基层更多的适应性空间。不同基层治理主体的充分互动，促使考核体系的操作软化和微观机制的调整。这不仅可以发挥考核体系的动员和评价功能，还可以实现治理的指挥棒效果。基层治理得以实现行政与自治的平衡，并在充满韧性的乡村关系的建构中，进一步达至行政对社会的动员，最终形塑“国家”与“社会”的双强治理效果。

自治、法治、德治相结合的乡村治理体系如何真正落地，需要一定的治理载体。本文所探讨的“软考核激励”即为一个有效的政策兑现机制。考核体系作为一种从国家治理体系延伸下来的技术治理手段，实现了行政力量对村庄治理的在场及主导。既可以避免村干部陷入无所事事的悬浮状态，或者变迁中的乡村社会秩序的黑暴化问题；还可以围绕服务型政府的建设承接密集下沉的治理任务，实现国家与社会的联结。同时，弹性化的考核实践为基层治理活力提供制度化的释放空间。行政和自治借此发挥各自的长处，并相互结合产生积极作用。在治理技术与社会结构的互动与适应中，实现了社会治理资源的吸纳与自治、德治的激活绽放。当然也需要注意，通过考核体系所实现的行政对社会的动员亦存在技术手段的过度使用风险，比如有的地方很容易陷入考核的路径依赖与强考核的问题。技术之度如何拿捏，行政的力量如何厘清自己的边界，这并非一劳永逸。需要基层释放行政自主性，积极促进治理技术与社会之间的调适。如何利用制度积极引导发挥人的主观能动性，实现简约、高效且有温度的基层治理，也应该是治理现代化探索中的重要面向。

参考文献

-
- [1] 桂华. 论村级形式主义的体制性成因——基于乡村关系的视角[J]. 南京社会科学, 2021(9):45-52.
- [2] 贺雪峰. 试论 20 世纪中国乡村治理的逻辑[J]. 中国乡村研究, 2007(1):157-173.
- [3] 陈锋. 分利秩序与基层治理内卷化资源输入背景下的乡村治理逻辑[J]. 社会, 2015(3):95-120.
- [4] 贺雪峰, 阿古智子. 村干部的动力机制与角色类型——兼谈乡村治理研究中的若干相关话题[J]. 学习与探索, 2006(3):71-76.
- [5] 狄金华. “权力-利益”与行动伦理: 基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析[J]. 社会学研究, 2019(4):122-145.
- [6] 付伟, 焦长权. “协调型”政权: 项目制运作下的乡镇政府[J]. 社会学研究, 2015(2):98-123.
- [7] 肖滨, 方木欢. 寻求村民自治中的“三元统一”——基于广东省村民自治新形式的分析[J]. 政治学研究, 2016(3):77-90.
- [8] 王惠林, 杨华. 村干部职业化的生成机制及路径创新[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018(4):54-62.
- [9] 金江峰. 服务下乡背景下的基层“治理锦标赛”及其后果[J]. 中国农村观察, 2019(2):123-133.
- [10] 杜姣, 刘尧飞. 乡村责任共同体的实践逻辑及其治理优势——基于赣西 G 镇的经验考察[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2021(6):83-91.
- [11] 桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志, 2021(4):122-128.
- [12] 练宏. 弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例[J]. 中国社会科学, 2016(1):82-99.
- [13] 杨华. 县乡中国——县域治理现代化[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2022:323-336.
- [14] 颜昌武, 杨郑媛. 什么是技术治理? [J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(2):11-22.
- [15] 彭亚平. 技术治理的悖论: 一项民意调查的政治过程及其结果[J]. 社会, 2018(3):46-78.
- [16] 吕德文. 治理技术如何适配国家机器——技术治理的运用场景及其限度[J]. 探索与争鸣, 2019(6):59-67.
- [17] 保罗·米尔格罗姆, 约翰·罗伯茨. 经济学、组织与管理[J]. 费方域, 译. 北京: 经济科学出版社, 2004:235-238.
- [18] 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 镇收粮的个案研究[C]//清华社会学评论(特辑), 厦门: 鹭江出版社, 2000:21-46.