

“隐性考核”:基层治理中的减负困局*

赵 檀

摘 要:近年来,在基层减负要求下,各地逐步缩减乡镇层级的考核指标。调研显示,尽管一些工作任务不再列入正式考核中,却转变为“隐性考核”,即乡镇仍需按照正式考核的标准与要求执行落实这些事项。本文发现,出现这种变化的根源在于减负执行程度的差异化导致县乡之间出现“考核不对称”,以往通过考核制度所维持的县乡利益共同体的格局被弱化,县级部门不得不通过“隐性考核”以弥补这种不对称性。同时,由于“隐性考核”依附于正式考核之上,本质上是考核制度的非正式延伸,因此乡镇干部也难以推诿这些工作任务。以此而言,“减负悖论”发生的一个原因,是县乡原本应该被当作一个整体推进减负政策,但在政策执行过程中反而使县乡更加分化,进而导致了政策异化。基于此,本文认为,要建立基层减负长效机制,既要同步、同度地推动县、乡两级减负工作,也要改善乡镇在面对县级部门时的弱势地位,塑造更加平衡的县乡关系。

关键词:“隐性考核”;基层减负;绩效考核;县乡关系

DOI: 10. 11714/jssysu. sse. 202604017

一、问题的提出

基层负担的重要根源是过于繁重的考核任务。近年来,随着基层减负工作持续推进,精简考核成为新的改革方向,指标数量较以前显著减少(黄月,2024)。可以说,基层干部的日常工作均围绕各项考核指标展开。然而,由于权责不匹配、属地管理等原因,很多任务指标往往超出基层执行能力(杨华,2019)。在这种压力下,基层干部不堪重负,只能通过各种策略方法营造指标完成的表象(赵檀,2025)。从这个角度讲,精简考核的目的是在任务传导机制上减轻基层压力,在根源上为基层减负。

但是,从现实情况看,考核指标减少,不等同于考核负担与压力减轻。调研显示,在各地,尽管很多工作任务不再列入考核中,但县级部门^①仍会要求乡镇完成。这些考核以外任务有两个特点:第一,县级部门往往是利用非正式渠道,例如电话、微信、非正式文件等,向乡镇布置工作;第二,无论工作完成情况如何,一般不会有明确的打分标准和奖惩机制。即便如此,对于乡镇而言,这类任务与考核任务几乎没有本质差别,不但必须尽力完成,而且乡镇之间还可能形成竞争关系,甚至出现“主动加码”。

本文将这些属于正式考核范围之外,乡镇政府却需要按照正式考核的标准与要求执行的工作任务,称为“隐性考核”。近年来,整治形式主义为基层减负的改革举措取得显著成效,基层负担从不同渠道切实减轻。与此同时,一些地方的减负工作发生异化,例如用白头文件替代红头文件、用观摩代替调研等,“基层减负,越减越负”现象亦不少见。显然,“隐性考核”也体现这一规律,即县级部门通过非正式策略

* 收稿日期:2025—10—27

基金项目:国家社会科学基金一般项目“基层‘履行职责事项清单’制度化机制研究”(25BZZ020)

作者简介:赵檀,中国人民大学公共管理学院(北京 100872)。

① 本文所指的“县级部门”是县党委和县政府下属的各职能部门及科局。

替代了原先的正式制度,其根本目标是向乡镇继续下达各类任务。由此产生的研究问题是,为何基层减负进程中反而不断衍生出新的非正式策略?同时,为何这些非正式策略尽管缺乏合法性,却可以有效替代正式制度?本文将以“隐性考核”为研究对象,结合不同省份的深度田野调研,解答这些问题。

二、文献综述

当前,“减负悖论”已成为基层治理研究中的重要话题。学者发现,虽然中央三令五申要求减轻基层负担,但未能收获预期成效,很多地方反而“越减越重”,陷入了“形式性负担有所削减但实质性负担不断增加的减负悖论”(姜晓萍和杨舒雯,2024)。基于此,学者的一个研究重点在于“基层减负难在何处”(冯源,2024)。概括来说,现有研究基本可以依照研究对象,划分为以下两方面:

一方面,一些学者认为,基层减负难的根源在于上级政府依然持续向基层下达繁重的工作任务。张新文和杜永康发现,随着国家治理重心从“稳定”向“发展”过渡,与减负政令同步推进的是不断增加的治理任务,迫使上级政府“改头换面、隐性变异”地向基层施加压力(张新文和杜永康,2022)。颜昌武和杨郑媛提出,在政府职能逐步扩张背景下,纵向政府间的压力传导将大量政策的执行工作集中在基层,致使减负举措难以落实,进而演变为“加压式减负”(颜昌武和杨郑媛,2022)。王向阳认为,国家治理转型所带来的基层治理事务的结构转型和工作内容的增加,“决定了短时间内基层减负的复杂性和曲折性,且国家治理转型阶段不结束,基层减负悖论便难以消除”(王向阳,2022)。换言之,上级政府既要体现减负效果,又要继续依靠基层执行日益增多的治理任务,二者之间的目标矛盾导致了“悖论”的产生。

此外,有学者注意到,在当前制度环境下,上级政府仍然有很强动机向基层“加码”和“甩锅”。周振超和杨金城认为,在职责同构的政府管理模式下,上级为了在晋升竞争中处于优势地位,往往“只管把任务层层加码”,结果给基层带来很多“难以完成的任务”(周振超和杨金城,2018)。吴海红和吴安戚发现,随着全面问责体制的建立,上级出于规避与降低问责风险的考虑,有更强意愿将问责风险高、问责力度大的工作“甩锅”给基层(吴海红和吴安戚,2020)。由此,基层减负的难点在于,虽然中央提出了基层减负的政策性要求,但是无法改变上级政府向下“加码”和“甩锅”的策略性选择,导致基层需要承担的任务与压力未能从根本上减少。

另一方面,也有学者发现,基层减负难与基层政府自身有关,主要表现为其面对减负政令时“自我加压”。刘滨与许玉镇指出,由于政策执行效果不确定性可能产生问责风险,基层干部需要通过主动留痕等“避责形式主义”做法,以证明减负工作取得成效(刘滨与许玉镇,2021)。还有学者提出,形式主义之所以发生异化,一个重要原因是开会、发文、留痕等,可以在政策执行出现问题时,例如上访事件或社会舆情,降低基层干部的问责程度。因此,在政令约束下,基层干部开始转为更加隐蔽的方式延续上述做法(Hillman & Zhao, 2026)。同时,基层干部一样面临晋升竞争,而在工作中“自我加压”有助于获得竞争优势(罗哲,2021)。如李建勇指出,“在竞争压力和晋升激励的双重作用下,自上而下的动员式减负运动在基层遭到消解,形成越减越‘负’的减负悖论”(李建勇,2024)。

综上所述,现有研究主要基于国家治理结构和制度设计等方面,从上级和基层两个角度解释了基层负担难以消解的逻辑。上述分析框架的一个共同点在于,“基层”通常被假定为一个包括县级和乡镇政府的整体。这一假设也符合学者长期将县乡与上级政府作为“二分法”的观点。Heberer和Schubert将县乡政府视作一个“战略性群体”(Strategic Group),强调双方相互依靠的关系(Heberer & Schubert, 2012)。周雪光发现,县乡干部经常“共谋”以应对上级任务(周雪光,2008)。赵树凯指出,随着税费改革与“乡财县管”改革的推进,乡镇自主性逐步减弱,县乡“一体化”趋势愈发明显(赵树凯,2013)。从中央

颁布的减负文件看,“基层”确实指代县乡两级政府,很多减负举措是由县级往下延伸。既然县乡都是减负对象,那么似乎自然可以看作一个整体,其目标与行动应当具有高度一致性。

但是,学者较少注意到,基层减负难的根源有时恰恰源自“基层”内部,即县乡之间无法达成统一。事实上,县乡关系中存在不同关系模式,而博弈以及冲突也是其中一个方面(张英秀,2015)。县乡之所以能形成合作,通常在于二者有着共同利益。然而,这种利益基础并非牢不可破。在各级政府中,县级政府具有明显特殊性:面对市级或省级政府时,县级政府是“基层”,是被加码或甩锅一方;面对乡镇时,县级政府却是“上级”,变成向下加码或甩锅一方。因此,这种角色的切换使得县乡之间并非总能构成一个利益共同体。“隐性考核”体现的正是这一特征:虽然县级政府同样属于被减负的基层,但在为乡镇减负时,却通过非正式策略导致了减负政策的异化。令人遗憾的是,现有研究很少探讨县乡两级在减负过程中表现出的分化及其背后根源,而是笼统地将二者视为一个受益的整体。为何一项理应同时有利于县乡两级政府的减负政策,反而引发了二者的分化?或者说,在什么情况下,同一项政策会导致县乡之间的分化而非配合?这亦是本研究试图通过分析“隐性考核”所探究的重要问题。

三、“隐性考核”:考核之外的工作任务

自1980年代中央在基层建立以目标责任制为基础的考核体系以来,考核一直是研究基层政府运行机制的重要视角(王汉生和王一鸽,2009)。考核的作用在于激励、监督和管理干部,从而确保国家政策在自上而下推行过程中的有效执行。如周雪光所说,考核可以“提高激励强度,诱导激励期待的行为,以使基层政府官员的利益与中央政府意图保持一致”(周雪光,2008)。

以往研究大都从正式制度的视角对考核进行分析,认为考核的核心特点是制度化的评估标准和奖惩机制。但是,本文发现,考核同样可以通过非正式方式进行,且已经演变为基层治理中的新趋势。随着减负工作的深化,很多工作任务转为从非正式渠道向乡镇下达,从表面看,也不与考核挂钩。尽管如此,乡镇干部仍需重视这些工作的结果,并接受来自县级部门的“考核”。这一现象说明,以往由正式制度产生的基层压力或负担,正在以一种更难察觉,或者隐藏于正式制度之外的方式产生。有学者注意到,基层存在“不在绩效考核范围之内”的任务,比如“领导交办的事”,但员工“可以不接受,也可以应付了事”(杨华,2021),与本文发现的任务类型有根本区别。基于此,本文提出“隐性考核”这一概念,以概括那些在县乡互动过程中没有纳入考核,却具有考核功能和特点的工作任务。

本文的研究发现主要基于2025年至2026年在河北、河南、浙江三个省份的田野调研,并通过半结构访谈法访谈了超过30名县级、乡镇干部。由于研究重点在于剖析“隐性考核”的过程机制与深层根源,其本身又属于政府采用的一种非正式策略,因此对访谈对象的抽取基本依靠滚雪球方法,以更有效地确保访谈内容的深度与可靠性。虽然调研地点与访谈对象的选择均非随机抽样,但通过田野调查发现,“隐性考核”的表现形式与过程机制在各地均体现出较高一致性。这也说明,这一现象绝非偶然发生,而是有着共同的制度根源,使其在各地逐渐泛化。

(一)“隐性考核”的表现形式

近年来,乡镇考核经历了两次阶段性变化。在第一阶段,随着乡村振兴等国家战略的提出,乡镇负责执行的事项越来越多,考核指标随之扩大。杨华对某县的观察具有一定代表性:2020年,该县对乡镇的考核指标,比十年前增加超过370项(杨华,2022)。在第二阶段,自中央将2019年定为基层减负年以来,精简考核成为新方向。以调研的S县为例。2021年,该县对乡镇的考核指标达到近80项;2025年,已精简至19项。同时,为了监督减负效果,上级部门经常以督查、暗访等方式检查各地会议、文件等是

否切实减少。然而,在这一背景下,县级部门开始更加依赖非正式方式向乡镇下达工作任务,主要依靠四种方法:

一是微信拉群。以前,由于微信工作群可以“留痕”,基层干部经常被要求在群里即时汇报工作进度、报送工作痕迹,由此成为数字负担的重要来源(于水和区小兰,2023)。如今,尽管中央明确提出减少留痕,但在一些地方,乡镇干部的微信工作群不降反增。这是因为,微信群不仅便于“留痕”,而且利于“消痕”。相较于开会、发文等传统工作方式,微信拉群既不需要备案,也不需要留存。如果上级前来检查,还可以直接解散或删除该群。某乡镇党委书记提到,如今,县里召开会议或下发文件,主要针对中心工作或重点工作,这些工作也几乎肯定会列入考核;至于其他工作,为了体现减负,则经常通过微信群通知,工作完成后,再立刻解散^①。

二是口头传达。在一些地方,上级对基层减负的督查内容还包括干部微信。在“四不两直”要求下,这类督查具有很强的突发性,而当地干部可能因为来不及删群或退群,导致本县被通报或问责。相比之下,一种更稳妥的方式是通过电话、面谈等口头方式下达工作,这样便可以做到基本“无痕”。例如,某县委宣传部此前对乡镇的一项考核任务是每年撰写的宣传稿件数量。2024年,这项指标已正式取消,但乡镇干部依然经常接到县委宣传部电话,要求其在规定时间内完成写稿任务。一位乡镇干部提到,有时县里干部交代完工作后,还会特意补上一句:“有问题直接打电话,别发微信”^②。

三是下发非正式文件。口头传达存在两个弊端:第一,口头传达只能一对一进行,沟通和时间成本较高;第二,乡镇干部可以以“没说”或“没说清”等理由进行推责。针对这种情况,县级部门可以下发“白头文件”,即没有正式文号的文件,以替代口头传达。不少乡镇干部表示,在过去,县里经常随意发文,甚至一项工作发一份“红头文件”;现在,“红头文件”大幅减少,“白头文件”越来越多。虽然一些地方收到的上级文件已明确提出“防止红头变白头”,但“白头文件”种类多样,包括内部通知,提示单、便函、简报、纪要等,且文件中通常缺乏对“白头文件”的明确界定和限制。在调研的某乡镇,该镇2025年上半年收到的各类内部通知,已超过过去三年总和。

四是召开内部会议。非正式文件的局限在于,县级部门无法对某些较为复杂的工作事项进行讲解,因此仍需召开集体性会议。一种常见做法是召开“内部会议”:不下发正式通知;不讲究会议形式;不对外宣传。线上会议是这种会议的典型表现。在某县,乡镇干部时常突然接到电话通知,要求参加某个线上会议,且总是在晚上召开。此外,县级部门还会设法规避会议规格上的限制。例如,某县收到的上级文件明确规定了“一类会议”和“二类会议”的数量,主要以开会规模、参会人员级别等作为衡量标准。为了避免“超标”,该县召开涉及乡镇的会议时,严格控制会议规模,或者要求乡镇非领导干部参加,这样就不算占用会议指标。

可以看出,上述工作机制的“隐性”主要表现为“对上”而非“对下”:一方面,县级部门仍在要求乡镇执行某些工作;另一方面,又要尽可能避免上级部门知晓这些工作,在表面上实现基层减负和考核减负的统一。如果一项工作不在考核中,县级部门如今已经很难大张旗鼓地开会、发文,不然会被看作违反中央政令;相反,如果一项工作被列入考核,县级部门的开会、发文不仅具有正当性和合法性,而且假使这项工作未能做好,这些形式化做法将有助于避责。需要指出的是,一项工作是否纳入正式考核,不必然代表这项工作的重要性,也可能是县里在减负要求下的被动选择。所以,对于那些无法纳入正式考核的工作任务,县级部门依然有必要进行“考核”,以动员或监督乡镇认真执行。

① 2025年2月,笔者对Z县某乡镇书记的访谈。

② 2025年4月,笔者对S县某乡镇书记的访谈。

(二)“隐性考核”的考核方式

基层考核主要分为“排名”和“达标”两种模式(陈启博, 2024)。“排名”是一种相对绩效,考核结果取决于竞争对手间的横向比较。“达标”则是一种绝对绩效,考核结果取决于目标完成程度。举例来说,在安全监管考核中,假使没有发生安全事故,当地将获得满分;每发生一起,将根据严重程度扣减相应分数。考核能否发挥作用,还取决于激励机制的设计。然而,通过上述非正式机制下达的工作,由于不在考核中,几乎不存在激励机制。即便如此,县级部门仍会通过“排名”和“达标”的方式,衡量乡镇的绩效表现。

一种常见方式是“晾晒排名”。在正式考核体系中,每项工作被赋予一定分值,根据这项工作上的绩效排名,每个乡镇再得到一个相应分数,最终计入考核总分。以某县的村集体经营性收入工作为例。这项工作年终考核中占3分,收入最高乡镇获3分,名次每下降2名,减0.1分。很多考核外工作同样强调排名,但仅是“晾晒”,即公布乡镇位次,不折合分数,更没有奖惩措施。此外,“晾晒”一般在微信群、专项工作群等非正式渠道公布,缺少权威性,形式上较为简单。例如,2025年,某县编办为推进“乡镇(街道)履行职责事项清单工作”,依照各个乡镇制定清单的进度和程度,在微信群不定期公布排名,而这项工作本身不属于年终考核。

另一种常用方式是“催促进度”。这种方式的特点是,县级部门会单独告知各个乡镇的工作进度,并督促其在规定时间内完成所有任务。在两种情况下,县级部门一般优先采用这种方式。第一种情况是,某项工作仅针对个别乡镇。例如,某县农业农村局为申请省级农业建设项目,选定某乡镇强村公司作为申报对象,同时要求该乡镇短期内达到所有申报条件。一位乡镇干部提到,“县农业农村局干部几乎几天就打一次电话,告诉我们还需要在哪些方面加强,在什么时间前达到什么条件”^①。第二种情况是,县级部门无法再进行“晾晒”。在某县,由于其他县因为“晾晒”被当作反面案例通报,该县明令禁止各部门再对乡镇以任何形式晾晒。当该县自然资源局需要推进拆除农村违建工作时,便不再像以前一样按照进度排名,而是提前规划和下达每个乡镇需要完成的指标数量,逐个监督乡镇的完成进度。

除上述两种方式外,县级部门还可以“含糊其辞”,即故意不明确某项工作是否属于考核,以此驱动乡镇干部进行“自我考核”。在现行考核体系下,乡镇考核内容完全由县里决定,乡镇基本不具有话语权。这使得县级部门可以利用信息不对称,向乡镇施加压力。在前文撰写宣传稿件的案例中,县委宣传部干部曾“善意”地提醒乡镇干部,写稿数量“可能”重新加入新一轮考核中。一位乡镇干部说道:“本来觉得只要写完了就好,一说可能要考核,我们就紧张了,担心万一写不好,或者写少了(稿件数量),之后就(考核)扣分了”^②。

(三)“隐性考核”的结果运用

在正式考核体系中,考核结果有着可量化、制度化的计分规则和奖惩标准。例如,依照某县考核办法,乡镇的考核总分和排名不但决定该乡镇全体干部的奖金系数与评优名额,而且影响乡镇领导是否具备提拔资格。相较之下,如果乡镇在考核外任务上表现不好,那么来自县级部门的处罚必然无法具备这种客观、统一的处罚标准,而是运用一种难以量化的处罚机制。从调研情况看,乡镇须承担两方面后果:

一方面,无法达到县级部门要求的乡镇,往往更难拿到由县级部门负责分配的项目。有学者指出,“地方政府若不抓项目、跑项目,便无法利用专项资金弥补财政缺口,无法运行公共事务”(渠敬东, 2012)。但是,学者较少探讨的一个问题是:这些项目是如何分配的?在访谈过程中,乡镇干部常用的一

① 2025年8月,笔者对C县某乡镇干部的访谈。

② 2025年4月,笔者对S县某乡镇书记的访谈。

个词是“争项目”，指的是为了获得项目，乡镇之间经常需要相互竞争。确实，很多项目没有严格的条件限制，或者说，同一个项目，多个乡镇都具备申请资格。在某县，县文化与旅游局负责的一个项目是“古村改造”，项目资金达到近亿元，而该县至少有五个乡镇符合条件。出现这种情况时，县级部门具有很强的自主性，往往可以直接决定项目归属。

乡镇干部和县级干部的共识是，县级部门的偏好通常受到乡镇“整体表现”的影响。一位乡镇书记提到：“如果一项工作不属于考核，我们就不做了，或者不好好做，这个部门就会觉得我们不支持他们工作，等有‘好’项目的时候，也不太可能给我们”^①。另一位乡镇干部说道：“晾晒本身没什么后果，可如果我们排名末尾，就说明我们对这项工作不重视。等到我们想去跟这个部门‘要项目’的时候，他们就会说，上次那个工作我们也没做好，不放心给我们这个项目”^②。由此也可以看出，“项目制”的激励作用并非只是针对与项目直接相关的工作（周雪光，2015），而是产生了外溢效应，加强了县级部门对乡镇的整体“控制权”。

另一方面，乡镇的正式考核结果也可能受到影响。从制度层面讲，县级政府负责考核乡镇，具体事宜则由县考核办公室（考核办）负责。在操作层面，每一项指标的考评还是交由各个县级部门。例如，某县对乡镇2024年的考核共有34个一级指标，分别由18个县级部门负责打分。虽然大部分考核指标采用量化、客观的评分标准，但一些考核指标出于工作性质或目标要求等原因，不可避免地具有一定模糊性或主观性，从而给予县级部门较大自主空间。举例来说，某县对乡镇考核的一项一级指标是某乡村振兴重点项目的开展情况，具体拆分为“项目储备”“项目开工”“项目推进”三个二级指标，分别占据一级指标分数的20%、30%和50%左右。至于如何赋分，则由县农业农村局“视情况”决定。

此外，为了增加考核民主性，很多地方在乡镇考核中加入了“满意度评价”指标。在某县，“满意度评价”有四个二级指标，分别是“公众评价”“县级领导评价”“人大政协评价”和“县级单位评价”。评价主体可直接为乡镇赋分，不需提供任何依据。这类“满意度”指标在考核总分中占分较低，但当乡镇之间总分较为接近时，则可能影响最终排名。

在乡镇干部看来，县级部门对考核的这种潜在影响，直接导致他们在日常工作中，面对这些部门时必须谨小慎微。一位乡镇干部指出：“考核不好，我们工资和晋升都受影响，谁敢拿这个事情开玩笑？（县级）部门给我们打分时，肯定考虑我们平时表现。要是他们交给我们一项工作，我们做不好，就是公开不支持他们工作，万一他们再被问责，怎么可能还给我们打高分”^③。还有一位乡镇干部提到：“像‘项目储备’‘项目开工’这样的指标，没有客观标准，挑错不是很容易么。如果我们不能平时让（县级）部门满意，那么（县级）部门就可以在这些地方找补回来”^④。因此，尽管县级部门与乡镇都是科级单位，属于平级，但由于上述原因，乡镇普遍将县级部门视作上级单位，本质上是一种不对等关系。

四、“隐性考核”的根源：县乡关系中的“考核不对称”

以上分析可以看出，“隐性考核”需要符合三个关键条件：第一，这些工作并未列入正式考核清单，但被县级部门通过各种非正式方法下达至乡镇；第二，县级部门高度重视这些工作的结果，采用督促、排名等方式持续监督这些工作的完成情况；第三，县级部门与乡镇之间形成某种共识，即工作结果会对正式

① 2025年8月，笔者对S县某乡镇书记的访谈。

② 2025年8月，笔者对S县某乡镇副书记的访谈。

③ 2025年3月，笔者对K县某镇镇长的访谈。

④ 2025年3月，笔者对K县某乡镇书记的访谈。

制度框架下的资源分配、考核打分等产生影响。换言之,“隐性考核”本质上是一种制度化的非正式管理手段,且县级部门与乡镇对此皆心照不宣,而这亦是其与领导交办事项、临时任务、专项工作等正式体系下的工作任务的根本区别。

需要指出的是,“隐性考核”并非一个新现象。从各地调研情况看,在任何时期,这种非正式方式都可能出现。当前一个突出变化是,随着考核指标大幅减少,“隐性考核”的范围和压力显著增加。对于乡镇干部而言,这种转变不仅使得工作负荷未能真正减少,还因为缺少制度化标准和规范性处罚机制,加大了工作压力,成为“基层减负,越减越负”的一种新表现。如前所述,基层减负理应是同时利于县乡的改革举措,但县级部门与乡镇政府却未能表现出合作互利的关系,还引发了乡镇干部对县级部门的不满。由此需要回答的问题是:为何基层减负反而造成县乡之间的分化?

不难理解的是,利益基础是县乡合作的前提条件,而考核是维系利益基础的重要制度基础。事实上,县级部门与乡镇共同接受县级政府的考核(通常由“县考核办”组织施行)。在“职责同构”体系下,每一个县级部门都有对口上级,例如县农业农村局对市农业农村局、县文化与旅游局对市文化与旅游局。在考核体系中,市级部门分别对县级政府进行考核,而县级政府则将这些指标再放入对县级部门的考核中,以此形成考核指标的“上下对齐”。在县里干部看来,本部门最重要的任务是保证完成对口上级下达的考核指标。相反,如果完不成某项指标导致市级部门对县里的考核扣分,县考核办则会对本部门扣分。

同时,由于很多部门工作需要乡镇负责执行,县考核办还会将这些指标放入乡镇考核中,并由县级部门负责考核乡镇,从而形成一种“连带”机制。换言之,同一项指标经常同步出现在县级部门和乡镇的考核中。例如,在某县,市农业农村局下达的一项考核指标是村集体经济发展水平。这项指标的对口负责部门是县农业农村局,但需要依靠乡镇执行具体工作。该县考核办便将该项指标分解至县农业农村局和乡镇的考核中,再由县农业农村局考核所有乡镇。如果该项指标未能完成,县考核办对县农业农村局扣分,县农业农村局同样对未能完成任务的乡镇扣分。所以,在以前,县级部门无需对乡镇进行动员,一项工作只要放入乡镇考核中,各个乡镇都会全力为部门“兜底”。与此同时,由于完不成该项指标一样会对县级部门产生后果,县级部门自然会在必要时为乡镇提供支持和协助。

但是,随着精简考核的提出,双方之间出现一种“考核不对称”,县级部门与乡镇的这种依靠考核所维持的利益共同体的关系被一定程度上削弱。在减负要求下,县级部门和乡镇的考核指标都在缩减,可双方的改革程度并未同步。乡镇作为最基层政府,其指标缩减程度远大于县级部门。结果就是,县级部门已无法通过考核向乡镇传导部分任务,但这些任务仍可能出现在本部门考核中。举例来说,某县以往对乡镇的一项考核指标是旅游人数。2024年,该项指标从乡镇考核中剔除,但市文化与旅游局对县考核时保留了该项指标。一位县文化与旅游局干部曾抱怨道:“县这么大,我们科室就这么几个人,没有乡镇支持,怎么完成旅游人数的指标?要是完不成任务,市里给县里扣分,县里肯定要来问责我们”^①。另一位县里干部用“三明治”比喻县级部门面临的困境:“我们(县级部门)与上级、乡镇之间很像一个三明治,上级怎么考我们,我们怎么考乡镇。现在,基层减负要求必须减少对乡镇的考核事项,可上级对我们的考核事项还是那么多。这就像三明治,最下面的面包一下子减掉一半,上面那层面包还是那么大,那我们就算不用面包,也要想办法补齐少掉那一半吧,不然这个三明治怎么吃”^②。

依照这个逻辑,其实不难理解基层减负何以导致“考核不对称”。为了响应中央要求,各地都在大力

① 2025年8月,笔者对K县某科员的访谈。

② 2025年8月,笔者对K县某局副局长的访谈。

推动“考核瘦身”。一些地方明确提出考核指标要“应减尽减”;一些地方还“层层加码”,在上级规定的基础上,进一步缩减指标数量。与此同时,以往通过考核维持的县乡“连带”机制并未发生根本改变。也就是说,上级下达的各项任务,县里已经很难完整地向乡镇传导。对于县级部门而言,这就形成一个悖论:一方面,很多工作已无法通过考核交由乡镇兜底;另一方面,这些工作仍必须依靠乡镇完成。在前文提到的案例中,虽然旅游人数从乡镇考核中剔除,但对县文化与旅游局来说,旅游人数依然是衡量其绩效表现的关键指标。在另一个县,乡镇无需再应对撰写宣传稿件的考核,可如果今年稿件数量明显减少,县委宣传部会被视作工作退步,导致被扣分或问责。

因此,在这种情况下,县级部门不得不想方设法地补齐这种“考核不对称”。从制度分析视角看,当行动主体难以通过正式制度达到某一目标时,会以非正式制度“替代”(substitute)正式制度,并通过前者实现相同目标(Helmke & Levitsky, 2004)。作为干部管理过程中最为关键的正式制度,当县级部门无法再通过考核将很多工作任务向乡镇下达,这些任务又必须依靠乡镇完成时,一个自然选择是转为依靠非正式制度,用以弥补正式制度的缺失。显然,“隐性考核”是正式考核的直接替代手段,二者的目标与功能高度一致。在前文案例中,由于撰写宣传稿件无法再纳入乡镇考核中,倘若县委宣传部不将该项工作继续传导至乡镇,则要承担被上级扣分的后果。相反,在另外一个县,当市农业农村局不再考核各县集体土地流转情况时,该项指标便同步从县农业农村局和乡镇考核中剔除。对于县农业农村局而言,既然该项指标不再对本部门考核,也就无需再将压力转嫁至乡镇,完全任凭各乡镇按照当地情况落实工作。换言之,精简考核本身并非“隐性考核”的直接诱因,但精简程度在县乡不一致时,县级部门的策略选择是通过“隐性考核”将部分工作任务以一种非正式方式传导至乡镇。

然而,“隐性考核”的泛化也引发了新的矛盾。从乡镇干部的角度看,乡镇未能实现减负的根源自然归咎于县里,因为县里并未贯彻减负政令,还将工作任务推回乡镇;而从县里干部的角度看,如此做法也属无奈之举,因为如果不把工作推回乡镇,上级任务又难以完成。事实上,“隐性考核”与共谋等非正式策略的一个显著区别在于,前者并不以人情关系为运作基础,甚至随着前者的扩张,其产生的工作压力还引发乡镇干部的不满,削弱了部分县乡干部之间存在的人情关系。值得注意的是,人情关系一直被视作一种可以弥补正式激励不足的动员策略。这就产生了另外一个需要解答的问题:如果县级部门的困局是乡镇缺乏执行考核外工作任务的动力,为何不采用诸如非正式关系等更为平缓的非正式策略?或者说,为何“隐性考核”成为县级部门的共同选择?

首先,非正式关系具有选择性与排他性。人情关系、庇护关系等往往建立在长期交往、地缘联系或过往合作的基础之上,需要持续的情感投入和资源交换,因此只能覆盖少数乡镇或个人,而不可能扩展至所有乡镇。当一项工作任务需要所有乡镇共同参与,县级部门即便与个别乡镇关系密切,也无法借助关系网络实现对全部乡镇的有效动员。

其次,非正式关系的运作并非零成本。显然,人情关系高度依赖互惠性原则,即“这次我帮你,下次你帮我”。对于县级部门而言,若频繁依靠私人关系向乡镇布置工作任务,则每一次对这种关系的使用都意味着欠下一份人情,需要在之后通过其他方式予以回报。

最后,也是最为重要的一点,非正式关系的有效性难以得到保证。如果一项工作任务从乡镇考核中剔除,乡镇干部将不再视这项任务为自身必须完成的任务。在这种情况下,乡镇干部即使不认真执行,县级部门也难以通过个人关系对其约束和惩罚。“隐性考核”与非正式关系的区别在于,前者可以看作考核制度的一种非正式延伸,其有效性是以正式考核的权威性为基础条件,因此具有更高的制度化程度。如前文所述,“隐性考核”本身无法产生任何直接后果,但其结果可以间接影响正式考核的分数与排名。也就是说,“隐性考核”为乡镇干部在正式考核中创造了“加分”的机会,并成为乡镇干部的重要驱动力。

所以,这种关系实质上体现了非正式制度与正式制度之间一种相互强化的关系:“隐性考核”覆盖了正式考核无法延伸到的领域,而正式考核为“隐性考核”提供了必要的组织权威。以此观之,一个可能存在的“制度悖论”是,当正式制度更为有效时,部分非正式制度也变得更为有效,且二者之间的相互转化更易发生。

五、结论与讨论

本文发现,随着基层减负工作愈加强调精简考核,“隐性考核”开始广泛出现,并表现出三个特征:第一,县级部门一般通过非正式方式向乡镇下达工作;第二,尽管这些工作不存在激励机制,县级部门仍通过不同方式考评乡镇表现;第三,由于县级部门在项目分配和考核打分中的自主性,这些工作需要乡镇无条件完成。本文还发现,出现这一变化的根源在于基层减负执行过程中出现的“考核不对称”,结果意外地导致了县乡两级政府的分化。换言之,“隐性考核”不能简单地归咎于县级部门惯性避责或甩锅,因为从根本上看,这也是其应对上级考核任务所采用的一种非正式策略。

“隐性考核”的泛化还反映出基层政府运作过程中的一个新趋势。长期以来,非正式策略被视作基层应对难以完成的工作任务的主要方式,例如“选择性执行”(O'Brien & Li, 1999)、“策略主义”(欧阳静, 2011)、“模糊执行”(崔晶, 2020)、“刷单”(赵檀, 2026)等。“隐性考核”的不同之处在于,上述策略是一种自下而上的变通,即下级如何应对上级;“隐性考核”则是一种自上而下的变通,即上级如何管理下级。换言之,变通是双向且相互作用的,但学者较少讨论后一种情况。随着越来越多的改革发生在最为基层的乡镇一级,自上而下的变通不但可能更加常见,且可能衍生出新形式。可以想见的是,两种不同方向上的变通存在诸多差别,对基层治理的影响更有所不同,而这些问题亟需引起学界关注。

从现实层面讲,本文也为其他基层改革指出了潜在风险与阻碍。2025年,制定“乡镇(街道)履行职责事项清单”工作已全面完成,并被视作破解基层“小马拉大车”问题的重要改革举措。基层权责不清问题由来已久,制定履职清单则是从制度上明确基层履职范围,使基层无须再承担职责以外的工作事项。但是,正如“隐性考核”一样,假若仅在正式制度层面规范了乡镇职责,却未能考虑县级部门的现实情况,县级部门依然可以通过非正式制度将这些职责转为“隐性职责”,导致乡镇职责“明减暗增”。如果改革持续陷入类似循环,那么不仅会打击基层干部的积极性,还可能影响中央政策的公信力。

因此,本文认为,要建立基层减负长效化机制,就不能忽视县乡关系这一关键视角。基层负担有着深层的历史与制度根源,诸如国家权力下沉与机构改革等变化,都可能增加基层负担(张长东和夏江浩, 2024)。可是,如果减负政策在县乡之间都产生分化,二者无法达成利益与目标一致,那么减负只会难上加难。具体来说,当前工作可从两方面展开:一方面,对县、乡的减负要同步,特别是同度地进行,以此改善县级部门所面临的困境。在访谈过程中,当问到某些减负措施时,县里干部经常表示,“这是减乡镇的(举措),跟我们(县级部门)没关系”。如果过度强调乡镇而忽略县级部门,这种“不对称”便可能延伸至政府治理中其他方面,导致压力在县乡之间、正式制度与非正式制度之间反复转移。非正式制度的存在在所难免,而要遏制非正式制度,一个更为有效的方法是减少行动主体采用非正式制度的动机。如本文指出,县级部门之所以采用“隐性考核”这一非正式策略,关键在于县乡未能在减负进程中同步受益。以此而言,如何更好地将县乡当作一个整体推进减负工作,对减负效果至关重要。

另一方面,也要提升乡镇在县乡关系中的地位与话语权。虽然“隐性考核”可以看作县级部门被动采用的一种策略选择,但其背后所表现出的乡镇与县级部门之间的不对等关系,亦不容忽视。尽管属于平级单位,但出于前文讨论的原因,乡镇在面对县级部门时处于明显弱势地位。这种不对等关系的形成

固然有文化、历史等原因,但制度设计显然是一个重要影响因素。在诸多制度中,考核制度无疑是影响县乡关系的重要基石。无论是乡镇还是县级干部,均将完成考核或在考核中获得高分视作最终最重要的工作目标之一。基于此,一种可考虑的改革思路是,县乡之间可以通过考核设计形成一种相互监督、相互约束的关系。例如,当前考核体系下主要是县级部门考核乡镇,但如果乡镇同样可以在对县级部门的考核中发挥重要作用,县级部门受到更多制度约束,以往向乡镇“甩锅”或“推责”的行为自然更难发生。简言之,基层减负既需要有效的政策设计,也离不开可以为政策执行提供充分支持的制度安排。

[参 考 文 献]

- 陈启博. 从达标到排名:绩效考核模式转变何以扭转组织绩效?——基于行政数据归集工作的案例研究. 公共管理学报, 2024(4): 52—64.
- 崔晶. 基层治理中的政策搁置与模糊执行分析——一个非正式制度的视角. 中国行政管理, 2020(1): 83—91.
- 冯源. 基层减负难在何处——基于行政发包制的视角. 湖南行政学院学报, 2024(4): 11—17.
- 黄月. 如何以考核促积极担当作为——各地精简优化基层考核进行时. 中国纪检监察, 2024(23): 42—44.
- 姜晓萍, 杨舒雯. 合法性动机与选择性策略: 农村基层减负悖论的生成逻辑. 行政论坛, 2024(4): 145—154.
- 李建勇. 基层公务员竞争压力、晋升激励与减负悖论——基于竞赛型体制的分析视角. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2024(3): 94—101.
- 刘滨, 许玉镇. 权责失衡与剩余权配置: 基层减负进程中的“问责悖论”. 求是, 2021(3): 19—35+109—110.
- 罗哲. 基层自我加压的动机与逻辑. 人民论坛, 2021(9): 24—27.
- 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑. 经济社会体制比较, 2011(3): 116—122.
- 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制. 中国社会科学, 2012(5): 113—130+207.
- 王汉生, 王一鸽. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑. 社会学研究, 2009(2): 61—92+244.
- 王向阳. 国家治理转型与基层减负悖论——基于近年来基层治理实践的考核. 理论与改革, 2022(3): 83—94.
- 吴海红, 吴安戚. 基层减负背景下“责任甩锅”现象透视及其治理路径. 治理研究, 2020(5): 50—56.
- 颜昌武, 杨郑媛. 加压式减负: 基层减负难的一个解释框架. 理论与改革, 2022(1): 76—86.
- 杨华. 基层治理的形式主义何以发生——从乡镇职能部门关系反思治理问题. 文化纵横, 2019(2): 53—60.
- 杨华. “领导交办的事”: 任务性质与政治激励——对基层单位人事激励机制的一项理解. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2021(1): 94—110.
- 杨华. 县乡中国. 北京: 中国人民大学出版社, 2022.
- 于水, 区小兰. 基层治理中数字负担的生成与消解. 南通大学学报(社会科学版), 2023(1): 75—83.
- 张新文, 杜永康. 过密治理与去过密化: 基层治理减负的一个解释框架. 求实, 2022(6): 47—57+109.
- 张英秀. 利益共谋: 解读县乡村关系的一个视角. 中共福建省委党校学报, 2015(5): 51—56.
- 张长东, 夏江浩. 国家建构视角下基层负担过重的结构性困境: 理论与个案分析. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2024(1): 11—22.
- 赵树凯. 县乡政府治理的危机与变革——事权分配和互动模式的结构性调整. 人民论坛, 2013(21): 14—30.
- 赵檀. 基层“数据形式主义”: 表现、成因与治理. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2025(2): 83—91.
- 赵檀. 基层政绩考核中“刷单现象”及其治理. 中国行政管理, 2026(5): 53—62.
- 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. 社会学研究, 2008(6): 1—21+243.
- 周雪光. 项目制: 一个“控制权”理论视角. 开放时代, 2015(2): 82—102+5.
- 周振超, 杨金城. 职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架. 理论探讨, 2018(4): 28—33+1.
- Heberer, T., & Schubert, G. County and Township Cadres as a Strategic Group. A New Approach to Political Agency in China's Local State. *Journal of Chinese Political Science*, 2012, 17(3): 221—249.
- Helmke, G., & Levitsky, S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspective on Politics*,

2004, 2 (4): 725-740.

Hillman, B. , & Zhao, T. Bureaucratic Avoidance in China's Local Governments: The Persistence of Formalism and the Limits of Central Control. *The China Journal*, 2026, 95: 103-123.

O'Brien, K. , & Li, L. Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 1999, 31 (2): 167-186.

The “Invisible Evaluation”: The Dilemma of Burden Reduction in Grassroots Governance

Zhao Tan

Abstract: In recent years, in response to the central call for reducing grassroots burden, local governments have gradually reduced the number of evaluation performance items for township governments. Field research reveals that although many tasks are no longer included in formal evaluations, they have been converted into “invisible evaluation,” which requires township governments to implement these tasks using the same standards and requirements as formal evaluations. The cause for this change is that the uneven implementation of burden-reduction policies have led to the so-called “evaluation asymmetry” between county and township governments, which has weakened their entity as a common interest group, so that county departments need to resort to the “invisible evaluation” to compensate for this asymmetry. At the same time, as the “invisible evaluation” is attached to the formal evaluation and is an informal extension of the latter, it is difficult for township officials to refuse these tasks. From this perspective, one important cause for the “burden-reduction paradox” is that counties and townships have become more fragmented during the process of implementing burden reduction, resulting in policy distortion. This study suggests that to establish a long-term mechanism for reducing grassroots burdens, it is important to not only promote burden reduction in a synchronized and equal-level degree between township and county governments, but also improve the weak position of townships vis-à-vis the county-level departments, thus fostering a more balanced county-township relationship.

Keywords: “invisible evaluation”; grassroots burden reduction; performance evaluation; the county-township relationship

【责任编辑:周吉梅;责任校对:周吉梅,赵洪艳】