

服务下乡背景下的基层“治理锦标赛”及其后果*

金江峰

摘要：在服务下乡过程中，一些地方政府采用“治理锦标赛”的方式动员村级组织主动承接治理任务。治理锦标赛的强监控-强激励机制，驱动村级组织围绕地方政府的程序化治理要求、数量化考核体系、综合性评估排序和差序化业绩激励等展开激烈的竞争，有效推动了行政事务与服务项目的进村。但治理锦标赛对行政动员的强依赖，容易造成基层治理的“新形式主义”、群众主体性缺位等“行政吸纳治理”问题，需要强化自下而上的社会动员加以化解。文章提出治理锦标赛框架，有助于丰富国家动员的内涵、重新阐释和整体性地理解许多有关基层治理的现象和问题，同时对将基层治理推向转型视野下的系统研究也有裨益。而治理锦标赛对行政动员的依赖，也说明其并非是一种长久稳定的治理模式，将会因基层治理转型的完成而终结。

关键词：服务下乡 治理锦标赛 强监控-强激励 行政吸纳治理 社会动员

中图分类号：D035.5 **文献标识码：**A

一、文献回顾与本文框架

推进国家治理体系与治理能力现代化建设，建设具有中国特色的现代服务型政府，是21世纪国家治理的突出重点。围绕服务型政府建设，近年来国家治理经历着巨大转型。首先，国家政权实现了从“汲取型”向“给予型”的重大转换（周飞舟，2006），推动着公共物品和公共服务供给方式的转变。特别是“项目治国”时代的到来（渠敬东，2012），自上而下大规模的财政转移支付，塑造了国家“不取反予”的服务角色，增强了党的执政合法性。其次，伴随国家财政转移支付能力和水平的提升，政府的服务性职能凸显，服务能力得到提高，公共服务的供给质量与水平有了显著提升。最后，服务型政府建设的要求，进一步形塑着政府的职责功能与行为逻辑。政府行为更加制度化、规范化与专业化，尤其是围绕服务质量与水平的提高，服务成本的降低，政府职能设置越发精细化与科学化。

如果说服务型政府建设要求，客观上推动了国家治理体系的完善与治理能力的提升，有利于国家治理现代化。那么在此要求下，政府大量治理任务自上而下的输入，则改变了政府与社会的关系，挑战着基层政权的行政动员与社会动员能力，推动着国家治理朝着“社会本位”的方向前进（肖陆军，

*本文系2014年度教育部哲学社会科学重大攻关项目“完善基层社会治理机制研究”（编号：14JZD030）和2016年国家社科基金“十八大以来党中央治国理政新理念新思想新战略研究”专项工程项目（编号：16ZZD036）的阶段性成果。

2007)。国家治理由“官本位、政府本位、权力本位”向“民本位、社会本位、权利本位”的转型(刘熙瑞, 2002), 突出了乡镇政权的治理接点位置, 要求其一方面扮演好服务供给者的角色, 自上而下向乡村社会输入公共服务项目, 满足村庄公共物品需求; 另一方面承担起服务诉求表达者的职能, 自下而上收集村庄公共品需求, 表达乡村社会的公共服务诉求。公共服务事项的复杂化, 挑战着乡镇政府的治理能力, 促使其通过政策“变通”与“共谋”等自利性手段, 达成“有效治理”(周雪光, 2011)。依循这一政府自利性路径, 研究者在分析基层治理逻辑时, 发展出了乡村利益联盟(贺雪峰, 2011), 基层“分利秩序”(李祖佩, 2015), 正式权力的非正式化运作以及行政包干制等富有解释力的理论框架(陈国权、陈洁琼, 2017; 郭亮, 2015)。

但传统自利性观点或“策略主义”在理解服务下乡过程中村级组织(村“两委”)主动承担乡镇政府的治理任务时(欧阳静, 2011), 存在以组织利益观照政策意志、以非正式规则遮掩正式制度等缺陷。其虽能够从非规范化视角, 解释基层行政动员与社会动员的有效性, 却不足以构成基层动员的全部。因为, 在服务下乡背景下, 乡镇政府和村级组织同时面临着国家法治、制度、规范和程序的约束, 以及科层制专业化、技术化和程序化的束缚, 乡村两级政权的组织自主性和剩余索取权面临着双重压缩, 非正式权力和制度的腾挪空间也相对缺失, 基层政权内部的非正式动员已然缺乏利益保障和组织基础。所以, 理解服务型政府建设要求下, 乡镇政府推动服务下乡的动员机制, 应区别于传统非正式动员的研究路径, 转而从科层体制内部, 透视正式动员机制在推动治理任务下乡中是如何可能的?

基于现实的分析与调查, 笔者发现在服务下乡过程中, 乡镇政府普遍运用一种自上而下行政动员的方式, 刺激村级组织主动承接治理任务。因该动员机制具有以基层治理事项为中心, 且兼具程序监督、量化考核、排名约束与绩效激励等特点, 与锦标赛体制相似, 故文章称其“治理锦标赛”。本文的创新之处, 在于将基层政权的动员机制研究从非正式途径向正式途径延伸, 进而对该动员机制的内涵、运作逻辑及其影响展开论述。同时, 文章以“治理锦标赛”为分析概念, 于治理模式方面, 将深化学界对“政治锦标赛”概念的认识。质言之, 本文是一项阐释性研究, 力图探讨在服务下乡背景下, 乡镇政府对村级组织的正式动员是如何可能且有效的。文章经验灵感最初源于笔者2014年在绍兴市的村治模式调研, 2018年暑期南京市L区^①的村治模式调研, 使得这一问题意识得到明确。相较于其它地区, L区的调研材料更加完整, 文章主要根据该地区的案例和资料展开论述。

二、锦标赛、政治锦标赛与治理锦标赛

(一) 锦标赛与政治锦标赛

锦标赛分为锦标和赛两个部分, 锦标本指各种体育竞赛中锦制的标旗, 后泛指给竞赛优胜者的奖品。锦标赛由此具有体育竞技和争夺奖品的比赛两种含义。锦标赛作为学术理论被深入研究, 是从企业管理领域开始, 主要讨论的是企业生产中根据相对排序确定工资报酬的机制, 及其对激发工人竞争

^①L区位于南京市中南部, 是主城11区之一。在“大城市、小农村”格局下, 基层政权的服务能力和水平较中西部地区农村要高, 具有典型性。遵循学术伦理, 文章对所涉及的具体地名、人名都做了技术处理。

意识,提高生产积极性的作用(陈潭、刘兴云,2011)。企业生产中的锦标赛激励机制,因其独特的监督效能与成本优势,往往作为计件工资制和标准工资制的补充或替代(刘剑雄,2008)。锦标赛体制在生产领域的成功,使其理论价值逐渐为其它研究领域所关注,尤其是对其委托/代理机制、量化考核机制、相对业绩排序机制以及可预期报酬机制等的借鉴,使得锦标赛理论研究深入到了政治学领域。

周黎安是国内较早从政治与治理视角研究锦标赛体制的学者。他根据经济增长与晋升激励之间的正向关联,建立的地方官员晋升锦标赛模式,有着重要的学术影响(周黎安,2007)。其后,锦标赛体制被周飞舟等人引用到中央与地方关系(周飞舟,2009)、地方政府行为以及地方贫困治理等领域(唐睿、刘红芹,2012;王刚、白浩然,2018),其理论内涵得到极大丰富。但无论该理论在政治学领域的解释范围和解释限度如何,政治锦标赛作为一种政府治理模式,其核心机制不外乎政府条块间围绕治理任务的“纵向发包与横向竞争”以及据此设置的竞争规则和奖励机制等(周黎安,2008)。

(二) 政治锦标赛与治理锦标赛

政治锦标赛作为自上而下激发下级政府治理行为的动力机制,其基本条件是上级政府需要掌握行政发包权、人事任免权、规则控制权、监督指导权和结果干预权等权力。同时,下级政府参与政治竞争的主要动力不是地方发展、人民认同和经济回报等,而是积累政治资本,获取晋升机会。政治锦标赛基于政党政治与行政科层制有关政治晋升的内在规定性,其解释范围多限于科层体制内部,对于处在官僚组织之内、科层体制之外的村干部,政治晋升显然难以构成其主动承担服务项目和治理事务的动力机制。但这不足以说明锦标赛体制对于乡村治理是无效的,相反,在服务下乡过程中,基层治理因受法治、制度、规范和程序等约束,乡镇政权往往倾向于利用锦标赛体制的“纵向发包与横向竞争”机制,动员村级组织主动承担治理任务。只是这一动员体制在制度属性、工作模式、权力配置、目标激励与监控手段等方面与“政治锦标赛”存在较大差异,故文章将其概括为“治理锦标赛”。

具体而言,政治锦标赛与治理锦标赛的相同之处主要是,都内涵了锦标赛体制的委托/代理、纵向发包与横向竞争以及量化考核与业绩排序等特点。二者的不同则主要表现在以下几个方面:其一,制度属性上,政治锦标赛缘起于各级党委和政府自上而下的政治意志嵌入,以及党政部门之间的横向政治竞争,表现为政治动员,天然具有政治性。治理锦标赛则主要缘起于政府“条块”部门的服务项目与行政事务下沉,是代理方(村级组织)围绕治理任务的横向竞争,表现为行政动员,具有行政性。其二,工作模式上,主导政治锦标赛的是中心工作模式,要求各级政府打破体制束缚动员党政力量,在特定时间节点实现经济发展、社会稳定等目标,以利于主要官员在政治竞争中取得优势地位。治理锦标赛则遵循常规工作模式,主要是基于日常治理任务而展开的制度化与常规化动员。其着意化解的是服务下乡过程中,村级组织承接上级政府“条块”部门服务项目与行政事务的动力不足,以及公共物品和公共服务的供给质量与水平不高等问题。其三,权力配置上,政治锦标赛具有政治集权与行政分权的特点,围绕着特定政治目标,参与主体在执行政治任务时具有较大的实际控制权(自由裁量权)。治理锦标赛受服务型政府建设的制度、法治、规范和程序等约束,治理任务的代理方在履行职能时往往缺乏自由裁量的权力,因而具有行政集权的特点。其四,目标激励上,政治锦标赛发挥动员效力的核心在于,被动员主体能够从政治竞争中获取政治晋升的机会,以及对政治任务掌握有一定的剩余索

取权。治理锦标赛中被动员的村干部，则主要不是基于政治晋升与经济利益而主动承担治理任务；相反，具有乡土逻辑的面子竞争、社会地位和集体利益等，更有可能成为激发其参与的关键因素。其五，监控手段上，政治锦标赛的任务具有政治性与阶段性特点，需要依凭非常规的政治动员才能完成，较少强调任务执行的过程与手段，是一种结果导向的监督机制。治理锦标赛因受制于服务型政府建设要求，其监控机制主要具有程序监督和结果控制的特点。

综上，笔者基本上能够对政治锦标赛与治理锦标赛进行概念上的区分。所谓政治锦标赛是指，科层体制内部围绕政治目的，实施的弱监控与强激励的政治动员过程。而治理锦标赛是指，地方政府（区/县、镇/街）围绕治理任务，对基层社区组织实施的强监控与强激励的行政动员过程。

三、“治理锦标赛”的运作机制：强监控-强激励驱动的服务下乡

“治理锦标赛”理论，一方面要求政府在制度、规范和程序框架内进行行政动员；另一方面又保留着“元理论”（政治锦标赛）的核心价值，通过量化考核、评估排序和业绩激励等，激发代理人的参与动力。二者相互建构，形塑了治理锦标赛体制独特的运作机制，即该体制既强调治理过程的程序化，又要求治理结果的可量化、可排序和可干预；如此形成了治理锦标赛的强监控-强激励机制。从南京市L区城关村^①服务下乡实践分析，区、街（镇）两级政权主要从以下四个方面推动了治理锦标赛的运作。

（一）程序化治理要求

黄宗智指出，传统中国实行的是中央集权下的简约治理。但进入21世纪后，一种新的地方治理模式正在兴起，公共服务型福利国家将取代早期的控制提取型国家，并最终可能面临“官僚体系的上层到底能否全面承担和接受公共服务”的问题（黄宗智，2008）。黄宗智提出的公共服务型福利国家建设问题，某种意义上反映了当前服务型政府建设的难题。但其出路并非是官僚体系上层全面承担和接受公共服务，而是官僚体系上层通过体制内逐级发包和体制外“治理锦标赛”模式，推动公共服务事项向基层传递，并通过程序化要求，将村级组织的治理行为约束在法律、制度和政策范围内，以实现与服务过程的行政干预，提高公共服务质量与水平，降低服务成本。

服务下乡过程中，基层治理程序化主要表现在以下三个方面：其一，依规治理，即依照制度、规范和程序要求，而非按照乡村社会的规矩、习俗和共识进行治理。村庄治理中普遍强调的“制度上墙、数字上表”，实际是要求村级组织依照制度和规范等承担治理职能。“12345”政府服务平台运作是L区依规治理的典型，该平台分市、区、街（镇/乡）、村四级，每一级平台围绕服务工单的处理都涉及输入—分流—输出—反馈四个程序，且上级平台对每个工单都有提前联系率、提前办结率、态度满意度、结果满意度、综合满意度以及服务台账等要求。其二，痕迹治理，即村级公共服务事项需要通过专门的工作台账，确保村级组织治理行为的规范性与合法性。有研究者统计，在推进社区减负之前，南京市社区工作共有“工作台账18类151项，社区承接了30个机关部门相应的工作任务，17个网络平台对应14个机关部门，涉及社区的考核评比71项，每项都要整套台账”（刘成良，2016），制作工

^①城关村为化名，是典型的城郊村。

作台账成为社区工作的重要任务。笔者调研的城关村，台账任务也非常重，村庄还专门聘请了一个办事员负责这项工作。其三，专业分工，服务下乡通过将村级组织和村干部“条线化”，以满足科层制的专业化治理需求。条线干部严格按照上级部门的规范与程序行使权力，并接受直属部门的业务考核。专业分工带来的程序化治理问题，在村庄综治工作中的表现尤为明显。村庄综治工作主要是围绕着村民之间矛盾纠纷的化解展开，需要综合运用法治、人情、面子和伦理等手段，进行整体性治理。但在科层制专业化要求下，治保主任成为村庄综治工作的第一责任人和主要考核对象，其需要在调解过程与信息反馈上做足功夫，以适应上级综治部门的规范化与程序化要求。

（二）数量化考核体系

相较于行政发包制中的规则控制和目标管理责任制（王汉生、王一鸽，2009），治理锦标赛体制下的程序化治理要求如同基层政府对下保留的剩余控制权。基层政府拥有此控制权后，能够保证村级组织在设定的制度、规范和原则下运作，从而有效降低行政发包的风险。值得注意的是，服务下乡过程中上级政府对村级组织治理行为的监督，往往受治理环境、信息链条和事务形态等影响，面临监督成本过高问题。基层政府为降低监督成本，巧妙地构建了全面的数量化考核体系，引导和约制村级组织。这一考核体系，在南京市称作“千分制”考核，即党政部门按照政治与行政工作比重，制定的业绩考核办法，并报批上级和同级组织部门对考核内容和权重进行统合，形成总计为一千分的综合考评体系。该体系按照政府“条块”逐级复制，最终成为引导各级党政部门和村级组织治理行为的重要标准。

从南京市L区的治理经验看，区级党委和政府对接镇党政部门的千分制考核，与街/镇党委和政府对接村级组织的千分制考核高度一致，考核项目和内容基本是自上而下的复制。以L区Y街道为例，街道的千分制考核体系复制于区，基本内容可以概括为“三个层次、五个方面和数十个项目”。“三个层次”是指，考核分为加分项、减分项和送分项。其中，加分项是村干部和相关业务工作者超额完成治理任务，才可以获得的额外分。如，村党建活动报告被地方新闻、报纸等媒体报道，村党建考核能够获得8分的加分。减分项是村级组织如未完成上级党政部门的中心工作、重点工作或硬性要求等，会被减分处罚。Y街道的中心工作和硬性要求，一般有信访维稳工作、征地拆迁工作、“12345”服务工单处理、信息确认工作等。按照工作性质和影响，扣分从几分到几十分不等。如，2017年城关村“两委”因未能及时解决凉棚村与绿园集团的征地纠纷，引发凉棚村村民集体上访，被区信访局扣了20分。送分项一般指党政部门设置了考核内容，却无法考核或是无需考核的项目。这类项目分基本上每个考核对象都能够获得，由此视为送分项。如，制度上墙、人口台账、敬老爱老等。

“五个方面”是千分制考核的主体，分别为：区中心工作考核200分，街道重点工作考核200分，村规范化建设工作考核400分，群众满意度考核200分，村创建工作考核200分。其中，村创建工作是加分项，创建品牌有5个。L区有一百多个社区，每年只有10个创建名额，每个品牌仅两个名额，竞争非常激烈。在“五个方面”下，每方面都有数量不一的考核项目，且每个项目又包括数十个子项目，每个子项目都设置了考核分值，定向由区、街（镇）组织部（办）或是直属部门考核。以Y街道组织办的党建工作量化考核为例，区委办公室制定了“党的建设考核评价指标”，共涉及9个大项目、27个小项目和64个具体项目；街道工作委员会同时制定了“基层党建工作目标管理考核办法”，共涉

及7个大项目、11个小项目和42个具体项目。所有项目的考核总分是100分，在千分制考核体系中的分值按照45%计算，即占到45分。按此计算，Y街道至少还有20个这样的考评体系引导着村级治理。这一精细的量化考核体系，作为基层党政部门推动服务下乡的保障，监督着村级组织的治理行为。

（三）综合性评估排序

锦标赛体制下，相对业绩排序是委托方动员代理方主动承担任务的重要激励机制（Lazear and Rosen, 1981），能够有效化解组织内部（间）的动员问题，妥善达成组织目标。在公共服务事项繁杂情况下，基层政府要调动村级组织的工作积极性，不可或缺的是对其治理绩效进行综合性评估排序。

基层党委是进行评估与排序的主体，其依据是“千分制”考核的得分结果，主要方式是组织考核与部门考核相结合。所谓组织考核，是指各级组织部门的综合考核；部门考核，是指相关职能部门对下的业务考核。虽然部门考核能够作为业绩排序依据，但其考核结果还需提交到组织部门进行综合评估，形成区域内的综合评估排序。所以，服务下乡过程中，村级组织不仅要接受各“条线”部门的直接考核，还要受到来自街道（镇、乡）组织办的综合评估。在双重考核体系下，任何“条线”部门的量化考核结果，既会直接影响村级组织业务工作的排名，又会间接影响其综合评估的排名。由此，村干部在履行治理职能时，往往需要综合平衡各“条线”部门的治理任务，确保在部门排名和综合评估排序中获得优势。例如，L区区委办公室针对党建工作颁布了《2018年度全面加强新时代党的建设考核评价实施办法》（下称《办法》），《办法》第二条“考核指标与分值”的第三款指出：“考核按照得分高低分为四个等级，90分（含）以上为优秀，90分以下至75分（含）为合格，75分以下至60分（含）为基本合格，60分以下为不合格。”考评不合格者不能参与区先进党（总）支部评选，亦不能参加区品牌创建活动评比。除部门考核排名外，街道（镇/乡）组织办还依据综合考评分数，将所有社区划分为三个不同等级——一类村、二类村和三类村。其中，一类村占比20%，二类村占比30%，三类村占比50%。一般能申请到“五大品牌”^①创建村的10个村庄，有200分的创建加分，近一半可以评为一类村。而大多数村庄由于在治理中没有突出表现，只能成为他人眼中的二类村或三类村。

（四）差序化业绩激励

在治理锦标赛体制下，党政部门通过综合评估排序动员村级组织主动承担治理任务，同时为保证动员效力，会伴随着差序化的业绩激励。差序化业绩激励中的“差序化”，是借用费孝通先生的“差序格局”理论（费孝通，1998），但其不等同于社会学领域的“差序”，而是有着经济和社会的双重含义。其一，差序化是指根据村级组织的不同业绩排名，实行有差异的奖励措施；其二，差序化是指考核对象对考核结果和业绩激励有着差异化的认同，且这样的激励措施能够满足考核对象的主客观需求。

基层治理锦标赛中，地方政府对村级组织的差序化业绩激励主要表现在三个方面：一是经济激励，根据综合评估结果，地方政府会对不同等级的村庄实施差异化激励，同时会对村庄不同职务的村干部进行差异化奖励。一类村的奖励额度最高，其中，村党（总）支部书记奖励2.8万元，村主任奖励额度是书记的95%，村会计奖励额度是书记的90%，其它村干部奖励额度是书记的80%；二类村村党（总）

^① “五大品牌”分别指，生态优美村、法治和谐村、乡风文明村、富民创业村和便民服务村。

支部书记的最高奖励为1.8万元，其他村干部的奖励额度与一类村占比相同；三类村村干部没有奖励。除村干部个人的经济激励外，地方政府还会向一类村和二类村持续输入各种公共服务项目，激励村干部为集体利益展开竞争。二是人事和保障激励，根据《中华人民共和国村民委员会组织法》，村干部虽是村庄的“当家人”，不具备体制身份，但在发达地区村庄，村干部的“半体制化”发展趋向明显。他们不仅工资由乡镇财政拨付，且有一定的晋升渠道。如，L区对工作突出、年龄适当的村主职干部，都有相应的组织安排。他们如果不想在村工作，能够平调到城市社区担任主职干部，也可上调到街道（乡/镇）农口担任副职，并享受事业单位员工同等工资待遇和养老保险。另外，地方政府在村庄实施“后备干部制度”，所有村干部的晋升渠道都比较固定。工作积极的村干部会得到村主职干部的推荐和街道（乡/镇）组织办的“任命”^①。三是面子激励，村干部参与治理竞争的主要动力往往并非源自上级党政部门承诺的经济或人事激励，这样数额的经济奖励对发达地区农村的村干部而言，相较于他们承担的治理任务，并不具有很强的吸引力；极小比例的晋升诱惑，也不足以调动村干部的治理热情；反而是符合乡土逻辑的面子竞争，会唤起村干部的治理积极性。以L区数个街/镇的调研经验为例，多数村干部主动参与基层治理竞争，主要是相对排名结果会影响到他们在乡村社会的面子实践。他们认为“争取排名不是为了多挣一点奖励，主要是要个面子。每次排名都在后面，不仅上级会怀疑你的工作能力，老百姓也会看不上你，觉得自己村的村干部不行，不信（服）你。”不难看出，乡村社会的面子激励在基层治理场域中，可能比地方党政部门的经济或政治激励发挥的作用更大，其核心在于相对业绩排序和公共服务项目堆积，考验着村干部在村庄内外的面子实践，刺激他们主动参与治理竞争。

在强监控-强激励的基层治理锦标赛模式驱动下，村级组织和村干部出于差序化业绩激励需求，主动地选择遵循地方政府程序化治理要求、数量化考核，以获取在基层治理竞争中良好的综合业绩排名。基层治理锦标赛由此实现对村级组织和村干部的有效动员，并有序推动着地方党政部门治理任务的下乡。

四、“治理锦标赛”的实践后果：行政吸纳治理

在“乡政村治”体制下，村庄治理同时具有政治性、行政性和自治性三重特征。政治性是指村庄治理需要维护基层党组织的领导地位，是执政党领导下的，人民广泛参与的政治活动；行政性是指在村庄治理中村级组织应当承担起上级政府下派的行政工作；自治性是指村庄治理是村民自我管理、自我监督、自我教育和自我服务的社会性活动；三重属性的综合平衡，是村庄治理合法、有序和高效的重要保障。如果政治性过于突出，村庄治理会缺乏稳定的制度依靠，陷入频繁的政治动员中，出现如集体化运动、大生产运动等。而自治性的突出，亦会出现村庄治理脱离基层党委的领导，陷入无序化治理样态，造成村级组织“利益联盟化”或“灰黑化”等问题。^②但服务下乡过程中，村庄治理既未变得政治化，也没有走向完全自治化，而是出现了行政化。

^①此处“任命”加引号，是为了说明上级组织部门对村干部人选的选择性干预，即对党管人事、管干部原则的坚持。但从法律角度讲，村干部应是村民选举，无需上级任命。

^②参见贺雪峰、陈柏峰等学者的相关研究，此处意在说明村民自治需要党的领导。

治理锦标赛体制对村级组织专业化、技术化与程序化的行政动员，打破了村庄内部政治性、行政性与自治性的平衡，造成行政力量对政治意志、社会力量的吸纳，带来村庄治理的行政化。其直接后果是导致程序至上、办事留痕等“新形式主义”问题，以及出现服务诉求私性化、社会行动分散化等群众参与不足现象。借用金耀基先生的“行政吸纳政治”概念（金耀基，1997），文章将治理锦标赛体制下村庄治理的行政化结果，概括为“行政吸纳治理”。

其一，村庄治理的“新形式主义”。形式主义长期以来是基层治理的惯病，但其内容和表现形式有所不同，可以划分成三个阶段：第一阶段是新中国成立到改革开放初期，基层治理的形式主义主要是村干部与村民在国家总体性权力支配下（渠敬东、周飞舟、应星，2009），出于集体和个人利益考量，作出的“共谋”选择。譬如，瞒产私分、分组包干和分户包干等政策异化现象；第二阶段是改革开放初至农业税费取消前后，这一时期基层治理中的形式主义主要表现在乡村两级政权的“共谋”和策略主义（欧阳静，2009）。例如，行政上硬任务的软执行、财政上逆向软预算等（周雪光，2005）。第三阶段是当前的服务型政府建设时期，在服务下乡政策主导下，基层政权对国家行政事务和服务项目的僵化执行。具体表现是，软指标的硬指标化、村庄“小事”的“大事”化、基层治理的“文牍主义”等。第三阶段形式主义产生的逻辑明显异于前两个阶段，文章由此称其“新形式主义”。

治理锦标赛体制的强监控-强激励机制，是造成服务下乡过程中村庄治理“新形式主义”的重要原因。在强监控-强激励机制影响下，村级组织处于上级党政部门行政权力、行政程序、量化考核和综合评估排序中，通常需要遵循行政意志和程序办事，走向文牍主义、程序主义等轨道。如笔者在L区调研时，村干部讲道“一个村至少要两个专人做台账，每年台账资料都重达几百斤！”也有村干部指出“本来处理村民纠纷只需要到场讲几句话，就能说和成。但上面要检查我们是不是真的参与了调解，调解过程是不是合法。所以现在做调解工作，一是要带上执法记录仪，记录调解过程；二是调解结束之后，还要在办公室花半天时间整理材料，像写小说一样把调解故事讲得生动有趣。材料越详细、越精彩，在检查上就越占优势”。

其二，村庄治理的群众主体缺位。服务下乡是政府服务供给与社会服务需求对接的过程，在此过程中，政府需要通过社会动员，将分散分化的群众重新整合起来，承接公共建设项目，表达村庄公共物品需求。但在基层治理锦标赛中，一方面上级党政部门的检查与考核挤占了村干部的大部分时间，他们始终处于承接行政事务和服务项目的“亢奋”状态，很难真正地花时间、下功夫去动员群众参与村庄治理，进行自我服务，群众的参与感变得越来越低；另一方面受强激励机制影响，村级组织出现政绩观异化。在面对少数钉子户、上访户的利益诉求时，村干部会进行“无原则、无底线、无边界”的“三无”治理，这虽迎合了少数村民的意愿，却会伤害其他群众的情感与利益，造成村庄治理的公共性缺失。如，有村民认为征迁补偿不合理，连续打了50多个“12345”政府服务热线，村干部为消解工单，选择从村集体收入中给该村民几千元补偿。概言之，治理锦标赛体制下的强监控-强激励模式，表面上激励了村干部为人民服务，实则会因村干部过于注重考核，而引发群众路线的基层实践困境。

因此，要化解“新形式主义”和群众主体缺位等“行政吸纳治理”问题，直接手段是对村级组织进行治理减负和扩大村庄治理的民主协商范围，根本措施是推动自上而下行政动员与自下而上社会动

员的综合平衡，以行政动员激发村级组织的服务意识，以社会动员提高群众自我服务的能力与水平，实现治理任务的简化和治理效率的提升。

五、结论与讨论

文章以治理锦标赛这一“理想类型”，概括当前基层治理实践，并讨论了其内涵、特征、运作机制和后果。这有利于廓清治理锦标赛模式相较于其它基层治理“理想类型”的独特内涵、价值与意义，将深化基层治理研究的理论视域。同时，治理锦标赛框架的渗透力与衍生性，能够更加概括地将当前基层治理中一些表面看似分离、碎片化的问题连接起来，充实基层治理的图景。特别是对基层治理积极面向（亢奋）和消极面向（新形式主义）的桥接，为研究者从现象悖论中把握“故事”实质提供了新颖的视角，且有利于学界重新审视、研究和阐释系列与基层治理相关的现象。

具体而言，治理锦标赛的主要理论与现实价值有：其一，治理锦标赛与政治锦标赛的对比分析，一方面有助于研究者将国家动员理论从传统的政治动员延伸到行政动员领域，丰富国家动员理论的内涵与框架，特别是有益于研究者从基层治理接点厘清国家政治动员的条件与限度；另一方面有利于研究者将视野转向“后政党政治”时代（汪晖，2014），在国家治理现代化理论视域下，理解国家与社会关系、乡村关系以及干群关系等变迁；更关键的是，对研究者从国家治理转型视角，透视基层治理悬浮化（周飞舟，2006）、行政化（李冉、聂玉霞，2017）与技术化（陈锋，2017）等问题有所助益。其二，治理锦标赛框架的运用，对研究中国独特的条块关系和乡村治理结构有所裨益，有望解开基层政权互动中的系列“黑箱”。当然，笔者刻意强调治理锦标赛的行政动员在助推治理任务下乡中的作用，目的在于理论的简化与聚焦。这并不意味着政治动员的制度安排与资源整合不重要，事实上，缺乏有效的政治动员，行政动员很有可能会陷入软弱涣散的困局。在此意义上，持续有效的政治动员（体制内或体制外）可能是行政动员发挥作用的保障。

值得注意的是，治理锦标赛作为一种理想模式，其理论和现实价值虽可延展，却有运作条件限制，最主要的条件是该模式作用于特定的强监控-强激励机制。如果二者缺一，该模式则容易陷入科层制僵化治理或政治锦标赛的非制度化运动。更为重要的是，治理锦标赛强监控-强激励机制作用的发挥，得益于当前基层治理从总体性支配到规范化治理的转型，有利于科层制的制度、规范与程序等正式规则，同乡村社会人情、面子和地位等非正式规则互为补充，共同影响村级组织的治理行为。而悖谬在于，正是转型时期多元规则和秩序的存在，引起了强监控-强激励机制下“行政吸纳治理”问题的溢出。治理锦标赛对行政动员的依赖，也说明在“乡政村治”体制下，其并非是一种长久稳定的治理机制，将会因基层治理转型的完成而终结。

参考文献

- 1.陈锋，2017：《治术变革与治道重建:资源流变背景下乡村治理困境及出路》，《学海》第4期。
- 2.陈国权、陈洁琼，2017：《名实分离:双重约束下的地方政府行为策略》，《政治学研究》第4期。
- 3.陈潭、刘兴云，2011：《锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治》，《公共管理学报》第2期。

4. 费孝通, 1998: 《乡土中国 生育制度》, 北京: 北京大学出版社。
5. 郭亮, 2015: 《土地征收中的“行政包干制”及其后果》, 《政治学研究》第1期。
6. 贺雪峰, 2011: 《论利益密集型农村地区的治理——以河南周口市郊农村调研为讨论基础》, 《政治学研究》第6期。
7. 黄宗智, 2008: 《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》, 《开放时代》第2期。
8. 金耀基, 1997: 《中国政治与文化》, 香港: 牛津大学出版社。
9. 李冉、聂玉霞, 2017: 《村庄合并后新型农村社区治理的行政化导向及其矫正》, 《中国行政管理》第9期。
10. 李祖佩, 2015: 《项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角》, 《政治学研究》第5期。
11. 刘成良, 2016: 《行政动员与社会动员: 基层社会治理的双层动员结构——基于南京市社区治理创新的实证研究》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期。
12. 刘剑雄, 2008: 《中国的政治锦标赛竞争研究》, 《公共管理学报》第3期。
13. 刘熙瑞, 2002: 《服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》, 《中国行政管理》第7期。
14. 欧阳静, 2011: 《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》, 《经济社会体制比较》第3期。
15. 欧阳静, 2009: 《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象》, 《社会》第5期。
16. 渠敬东, 2012: 《项目制: 一种新的国家治理体制》, 《中国社会科学》第5期。
17. 渠敬东、周飞舟、应星, 2009: 《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》, 《中国社会科学》第6期。
18. 唐睿、刘红芹, 2012: 《从GDP锦标赛到二元竞争: 中国地方政府行为变迁的逻辑——基于1998~2006年中国省级面板数据的实证研究》, 《公共管理学报》第1期。
19. 汪晖, 2014: 《代表性断裂与“后政党政治”》, 《开放时代》第2期。
20. 王刚、白浩然, 2018: 《脱贫锦标赛: 地方贫困治理的一个分析框架》, 《公共管理学报》第1期。
21. 王汉生、王一鸽, 2009: 《目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑》, 《社会学研究》第2期。
22. 肖陆军, 2007: 《服务型政府概论》, 北京: 对外经济贸易大学出版社。
23. 周飞舟, 2006: 《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》, 《社会学研究》第3期。
24. 周飞舟, 2009: 《锦标赛体制》, 《社会学研究》第3期。
25. 周黎安, 2007: 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》, 《经济研究》第7期。
26. 周黎安, 2008: 《转型中的地方政府: 官员激励与治理》, 上海: 上海人民出版社。
27. 周雪光, 2011: 《权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑》, 《开放时代》第10期。
28. 周雪光, 2005: 《“逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析》, 《中国社会科学》第2期。
29. Lazear, E-P, and Rosen, S, 1981, “Rank - Order Tournaments as Optimum Labor Contracts”, *Journal of Political Economy*, 89(5):841-864.

(作者单位: 华东师范大学人文社会科学学院政治学系)

(责任编辑: 秦彩凤)

The Governance Tournament at the Grassroots' Level and Its Consequences Under the Background of “Sending Service to the Countryside”

Jin Jiangfeng

Abstract: In the process of “sending service to the countryside”, some local governments generally use the method of governance tournaments to mobilize village-level organizations to take initiatives to undertake governance task. Governance Tournaments are different from political tournaments in their administrative nature, regular working mechanism, administrative decentralization and strong monitoring-strong incentives, etc. The strong monitoring-strong incentive model of the governance tournament has driven village-level organizations to compete fiercely around the local government's procedural governance requirements, quantitative assessment system, comprehensive assessment ranking and differential performance awards, effectively promoting the entry of administrative affairs and service into the villages. Under the system of “township government and village governance”, village governance requires a comprehensive balance of politics, administration and autonomy. However, the strong reliance on administrative mobilization in the governance tournament can easily lead to “new formalism” of grassroots governance and “administrative absorption governance” problems such as the absence of mass subjectivity. Therefore, there is a need to strengthen bottom-up social mobilization to resolve it. This article puts forward a framework of governance tournament to enrich the connotation of national mobilization, reinterpret and comprehensively understand a number of phenomena and problems related to grassroots governance. The study would be of great benefit to the systematic study of grassroots governance in the perspective of transformation science. However, as an ideal model, governance tournament has its theoretical and practical values that can be extended, but there are operational conditions. Its main function is the strong monitoring-strong incentive model and the transformation of grassroots society from overall domination to standardized governance. The excessive reliance on administrative mobilization in the governance tournament also shows that it is not a long-term and stable governance type and will eventually be eliminated due to the completion of the grassroots governance transition.

Key Word: Service to Countryside; Governance Tournament; Strong Monitoring-Strong Incentive; Administrative Absorption Governance; Social Mobilization