

# 村干部角色失调的多元表现及优化路径

——基于北京市L村的个案观察

刘雅慧 赵健君 刘启明\*

**【摘要】**角色失调是指个人对自己某个角色的期望与社会和组织的期望的不一致。村干部作为乡村治理的核心主体，在乡村基层治理实践中扮演着重要角色，但同时也面临着角色失调的困境，这对乡村基层的治理效能造成了显著影响。基于角色压力理论构建分析框架，对北京市L村的村干部在乡村治理过程中的经验进行分析，发现L村村干部在基层治理过程中面对日益复杂的治理任务、不匹配的权力与责任、工作激励的缺位等问题时，出现了“任务失调”“权责失调”和“动力失调”等角色认知困境；通过建立角色任务协调的保障机制、角色权责协调的约束机制和角色动力协调的激励机制，有助于在一定程度上解决村干部角色失调的问题，进而提升乡村治理的效能。

**【关键词】**村干部；角色理论；角色失调；基层治理；角色协调

## 一、引言

随着农业农村现代化和城乡融合发展，乡村基层治理体系和治理能力面临严峻的挑战<sup>①</sup>。党的十九届四中全会指出，要加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体和治理格局。由此可见，乡村治理的核心在于“人”这一要素。

乡村基层实现治理效能的提升需要强有力的人才队伍支持，除来自上级委派和同级调动的外部人力资源输入外，村域内生的人才队伍建设是确保乡村基层治理持续有效的关键所在。2019年中央一号文件强调，要培养和打造一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。实现乡村治理现代化、推进农业农村可持续发展，关键是要依靠以村干部为主体的工作队伍发挥基础和保障作用。2021年5月，中共中央办公厅进一步印发了《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》，为广大乡村干部的能力建设提供了持续保障，展现出对乡村治理人才队伍培养的重视。

\* 刘雅慧，北京印刷学院研究生院；赵健君，中国农业大学人文与发展学院博士研究生；刘启明，中国农业大学人文与发展学院副教授。本文系中央高校基本科研业务费专项资金项目（编号：211zujbkydx012）和甘肃省哲学社会科学规划项目“社会质量视域下的甘肃省农民幸福感提升策略研究”（编号：2021YB012）阶段性成果。

① 徐梦琳、张嘉一、刘佳奇：《超大城市乡村振兴与乡村治理耦合协调性及障碍度研究——以北京市为例》，《中国农业资源与区划》2023年第12期。

2024年中央一号文件明确要求，“加强村干部队伍建设，健全乡村人才的选、育、管、用机制，实施村党组织带头人后备力量培育储备三年行动”，发挥火车的“车头”作用。现实中，村干部集多重角色于一身，肩负村内各项日常治理事务，不仅是党和国家政策方针的宣传者和落实者，也是基层自治的领导和集体经济发展的带头人，其治理能力对乡村治理的成效有着重要影响。村干部扮演多重角色的同时使得多元主体的利益实现了交汇，这导致村干部在面对乡村产业发展、基层自治<sup>①</sup>、落实相关政策<sup>②</sup>的过程中频繁出现角色冲突、混乱、失调等问题。

为探清这一问题发生的原因，学者们从村干部的角色定位视角讨论了这一问题。从政治身份的认定角度，徐勇认为村干部具有双重角色，村干部既是国家行政代理人，也是村民的当家人，同时承担着国家政务和村庄事务管理的双重职责，且在实际工作中会出现角色冲突和部分角色功能弱化的困境<sup>③</sup>；除政治身份认定外，孙秀林从村民自治制度的角度对村干部的身份进行了探讨，他认为村民自治制度的赋权特征决定了村干部的基本职责就是要维护和代表村民利益，村干部的主要角色是村民利益的代表者，需要村干部在处理基层事务时有主观偏向<sup>④</sup>；申静等则从大众视角出发将村干部角色定位为村庄监护人，认为其应当管理着村庄中涉及村民日常生活的大小琐事<sup>⑤</sup>。罗博文等认为村干部在履行职责时，本应作为政府与村民的桥梁维护双方利益，但受个人精致利己主义的影响，常倾向于追求个人利益最大化，导致“利己不利村”的行为倾向<sup>⑥</sup>。

在角色定位的基础上，学者们对影响村干部发挥治理效能的内生因素进行了归纳。主要包括村干部自身的学历水平、管理经验、村干部经济、社会资源基础以及个体特殊经历等几个方面<sup>⑦⑧⑨</sup>。此外，学者们还对影响村干部基层治理作用发挥的外生因素进行了探讨，如基层政府从乡村自治的抽身、治理策略的效果欠佳等因素使“灰色势力”成了乡村治理的软肋，阻碍了村干部治理作用的发挥<sup>⑩</sup>，基层治理中村干部与民众互动遵循“不得罪”逻辑，导致村干部作用发挥式微<sup>⑪</sup>。

在全面推进乡村振兴的新阶段，关注村干部在乡村治理中发挥的作用具有重要的现实意义。目前，学者们针对村干部角色的研究大多集中于村庄内部的村干部角色定位、工作具体状况、服务机制及治理困境等议题，且视角大多集中在村民自治与行政干预等方面，较少从村干部所遭遇角色困境的视角进行分析。基于此，本文从角色协调的视角出发，将角色压力理论中的角色冲突、角色模

① 姜修海：《青年村干部职业稳定性差异的形成逻辑——基于桂西北Z村的调查与分析》，《山西农业大学学报（社会科学版）》2024年第1期。

② 孙秋鹏：《城郊土地征收中基层政府与村干部的委托代理机制研究》，《常州大学学报（社会科学版）》2023年第4期。

③ 徐勇：《政务与村务的合理划分和有效处理》，《中国民政》1997年第5期。

④ 孙秀林：《村庄民主、村干部角色及其行为模式》，《社会》2009年第1期。

⑤ 申静、陈静：《村庄的“弱监护人”：对村干部角色的大众视角分析——以鲁南地区农村实地调查为例》，《中国农村观察》2001年第5期。

⑥ 罗博文、张珩、余劲：《“利村”角色与“利己”角色——村干部职务行为研究的新范式》，《华中农业大学学报（社会科学版）》2022年第2期。

⑦ 赵仁杰、何爱平：《村干部素质、基层民主与农民收入——基于CHIPS的实证研究》，《南开经济研究》2016年第2期。

⑧ 张欢：《整合型精英结构及其基层治理的有效性——基于苏州市Y村的经验考察》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2019年第4期。

⑨ 李敏、姚顺波：《治理制度、村干部素质与村级治理能力》，《华南农业大学学报（社会科学版）》2021年第5期。

⑩ 罗晓：《历史制度主义视角下的中国乡村精英变迁历程、逻辑与展望——兼论乡村振兴中乡村精英主体的发展变化》，《原生态民族文化学刊》2024年第2期。

⑪ 王会：《乡村治理中的“不得罪”逻辑》，《华南农业大学学报（社会科学版）》2011年第3期。

糊和角色超负荷作为理论分析框架，通过对北京市L村案例的参与式观察，在对村干部角色身份进行分类的基础上，厘清村干部所遭遇的角色失调问题及其影响因素，进而提出能够促进村干部角色协调、提高村干部基层治理能力的机制建议。

## 二、分析框架构建与研究案例选择

### （一）“角色压力—角色失调”分析框架

角色压力理论是角色理论的重要组成部分。角色理论主要由结构角色理论和过程角色理论两部分组成<sup>①</sup>，两者都具有丰富的视角和理论框架。随着社会关系越发复杂和社会行为分析的不断演进，角色压力作为角色理论的衍生概念逐渐被学者们熟知。角色压力主要包括角色模糊、角色冲突和角色超负荷三个具体表现形式。为应对角色模糊、角色冲突等角色压力问题，学者们提出了角色协调的方案，即当个体对自己的角色认知与社会、组织对其的期望保持一致时候的状态。角色协调有多样化的实现形式和手段，均体现出个体对自身角色的适配。学界对如何促进角色协调进行了具体的探讨，郑维等认为需要制定和遵循预期确定、持久满意、负面效应等现实原则<sup>②</sup>；杨复卫则认为角色的转移和集中、角色顺应是解决角色冲突的有效办法<sup>③</sup>；而靳娟娟等则认为可从明确角色定位、倡导角色承担、加强角色训练等角度提升角色协调水平<sup>④</sup>。由此可见，虽然不同学者针对不同的研究议题都使用了角色协调的方案，但在如何促进角色协调的具体方法建议上并未达成一致。角色失调作为一个社会学与心理学中的核心概念，旨在深入剖析和解释个体在社会角色扮演过程中，由于各种原因导致的角色协调效果不佳的现象。该现象不仅揭示了个体在适应复杂社会期望与角色规范时所面临的挑战，也映射出社会结构与个体行为之间的张力。

基于角色压力理论，本文提出了“角色压力—角色协调”分析框架（见图1），剖析村干部在乡村治理中面临的复杂挑战及其应对策略。该框架不仅揭示了村干部在资源有限、任务繁重、高标准要求及个人能力差异化等多重压力下的生存状态，还深入探讨了这些压力如何导致角色失调，并进一步提出了通过角色协调机制来优化治理效能的解决路径。

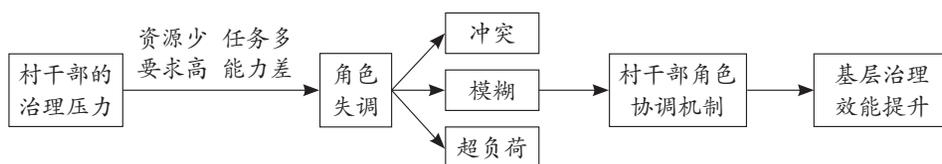


图1 “角色压力—角色协调”分析框架

在当前的农村基层治理体系中，村干部扮演着至关重要的角色。然而，随着社会的快速发展和治理现代化的推进，村干部面临着前所未有的治理压力。本文将角色压力理论作为分析框架和工具，从角色冲突、角色模糊、角色超负荷三个具体角度进行探究。角色冲突体现在社会对村干部的期望上，他们不仅要有较高的政策理解和执行能力，还要有良好的沟通能力和组织协调能力，但村干部自身能力有限，并在履行职责时所能动用的资金、人力、信息等资源不足，难以满足日益增长

① 钟贤哲、蓝江：《角色理论视域下发挥农村党员先锋模范作用的路径选择》，《理论学刊》2023年第3期。

② 郑维、王世媛：《我国基层公务员的角色冲突困境及突破路径》，《三晋基层治理》2023年第6期。

③ 杨复卫：《政府购买养老服务：角色冲突、责任风险与治理创新》，《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2023年第2期。

④ 靳娟娟、俞国良：《教师心理健康问题与调适：角色理论视角的考量》，《教师教育研究》2021年第6期。

的治理需求。此外,农村基层治理中还存在角色模糊的问题。由于制度设计的不完善和信息沟通的不畅,村干部在履行职责时往往缺乏明确的角色定位和权力边界,导致他们在工作中出现迷茫和混乱。这种模糊性不仅降低了村干部的工作效率,也影响了整个农村基层治理体系的稳定性。角色超负荷则体现在农村基层治理的复杂性上,从经济发展到社会稳定,从环境保护到文化遗产,每一项任务都需要村干部投入大量精力。针对上述问题,需要建立一套有效的村干部角色协调机制,从而可以有效地提升农村基层治理的效能。

### (二) 研究案例选择

北京市L村是国家级乡村治理示范村,现有村民168户,常住人口450人,其中党员33人,村民代表16人。村域整体面积约1196亩,农业用地面积505亩,其余大部分为建设用地,村部占地面积约1300平方米。近年来L村多次获得全国文明村镇、中国最美休闲乡村、北京最美的乡村等荣誉称号。

本文以“典型性”的原则选择该案例进行探究。原因在于L村内设有葡萄采摘园、村史馆等旅游基础设施,经常承接大量来自政府部门、公司团体、中小学校的研学和团访活动,同时L村正与张裕葡萄酒酿造公司开展合作,村内建设有能够吸纳50个劳动人口的葡萄酒酿造厂;L村的村委会领导班子设村民委员会主任、妇女主任、治保主任、文书、会计等职位,“村党支部”设村党支部书记等职位,实行村党支部书记和村民委员会主任一肩挑,总计七人组成“村两委”,工作主要包括美丽乡村建设、公共基础设施完善、便民服务提供、绿色生态产业培育和村庄核心文化建设、村集体经济发展、带动农户致富等,但两委班子中所有的村干部均为本地年龄较大的村干部,缺少大学生村官。总的来看,L村两委班子成员数量不足且能力有限,这与L村复杂的基层治理现实相互冲突,在一定程度上造成了L村村干部角色失调的问题。

有关村干部角色类型的划分,学界已有一定的研究基础,目前的研究可分为政策制度研究和实证研究两大类。一方面,政策制度研究主要以国家出台的相关政策制度文本为出发点,通过分析有关村干部任务、职能等政策制度文本来阐释村干部应有的角色。例如,以《中华人民共和国村民委员会组织法》为依据,有学者认为村干部具有双重角色并存的特点,村干部同时作为政府代表和村民代表,扮演了政府“代理人”与村庄“当家人”的双重角色,承担了国家政务与村庄村务的职责<sup>①②</sup>;从村民自治制度赋予的职责来看,村干部的根本站位就是要维护和代表村民利益,即是村民自治的带头人和村民利益的代表者<sup>③</sup>。

另一方面,实证研究多以具体案例和实地调研材料为佐证,分析实际乡村治理实践中村干部的角色扮演。深入村干部复杂且多样的具体行为情境中,村干部往往既不是国家代理人,也不是村庄当家人,而更有可能成为村庄“经纪人”“守夜人”和“撞钟者”等角色身份<sup>④</sup>。除此之外,有学者通过对征地事件的研究发现,村干部已经成为追求利益最大化的理性人和拥有独立利益的

① 王向阳、杨莹、莫先翠:《九十年代以来中国村干部角色研究综述》,《农村经济与科技》2016年第23期。

② 蒋荣华:《村干部身份的变化意味着什么——访中国人民大学国际关系学院政治学系副主任、教授、博导 景跃进》,《人民论坛》2007年第Z1期。

③ 杜姣:《村干部的角色类型与村民自治实践困境——基于上海、珠三角、浙江三地农村的考察》,《求实》2021年第3期。

④ 刘洋、王伯承:《主体优势与能动性联结:乡村振兴中驻村帮扶干部的行动逻辑》,《北京科技大学学报(社会科学版)》2022年第1期。

“经营者”<sup>①②</sup>。

因此，在借鉴已有对村干部角色分类的研究成果的基础上，本文从实证角度出发，立足实地调研资料，选取L村党支部李书记、民保委员等村干部就村干部个人特质、参与乡村治理所做的具体工作及影响因素等问题进行访谈，并根据访谈资料提出了行政代理服务、村民自治动员、集体经济发展三类村干部角色类型以及政府代理者、能动自治者、产业协调者、发展规划者、服务提供者、增权赋能者六种村干部角色。本文将角色压力理论作为分析框架和工具，通过对北京市S区L村访谈资料的汇总分析，从角色冲突、角色模糊、角色超负荷三个具体角度探究L村村干部在基层治理实践中“角色失调”现象及其原因，并在此基础上提出相应的能够促使“角色协调”的机制建议。

### 三、压力与失调：角色压力下村干部角色失调的多元表现

基于行政代理服务、村民自治动员和集体经济发展的分类标准，村干部所扮演的角色均在基层治理的实践过程中遭遇了多元的“角色失调”困境。在地方实践中，无论村干部扮演何种角色，角色的冲突、模糊和超负荷都有可能发生，但不同的角色失调现象又具有不同的成因。基于此，本文将从行政代理服务对应的角色冲突、村民自治动员对应的角色模糊以及集体经济发展对应的角色超负荷三个角度入手，分别对L村村干部在基层治理中所扮演六种角色的具体实践和做法进行分析，分别探讨其遭遇的不同角色压力及对角色协调的影响。

表1 北京市S区L村村干部在基层治理中扮演的角色分类

角色分类	角色名称	角色含义
行政代理服务	政府代理者	承担国家行政工作，执行政策指示要求
	服务提供者	优化公共服务供给，夯实乡村治理社会基础
村民自治动员	能动自治者	加强村民自治制度，维护村民合法利益
	增权赋能者	带动村民观念扭转，激发乡村治理内生动力
集体经济发展	产业协调者	完善企业平台建设，形成乡村治理产业基础
	发展规划者	强化整体布局导向，构建乡村治理全域格局

#### （一）任务失调：行政代理服务的角色冲突

为乡村提供基本公共服务是村干部角色的本职要求，与此同时，不断丰富政策指令和要求逐渐叠加，使村干部作为各级政府和村民的“中间人”，在“上传”和“下达”政府调控、党的路线方针政策时遭遇到了“量”与“质”的角色冲突。这种“工作效率和质量要求提升”同“工作数量增多但后续保障缺失”之间所产生的冲突张力造成了村干部扮演行政代理服务角色时的“任务失调”。

##### 1. “量”的冲突：留痕考核与工作实效

村干部作为政府在乡村基层的代理者，日常的管理和考核必不可少。留痕管理是目前乡村基层治理中较为常见的人员管理手段，其目的在于确保工作有迹可循、有证可查，但过度的工作留痕倾向不仅无法产生激励，反而会给基层干部带来诸多压力和负担<sup>③</sup>。近年来，随着国家脱贫攻坚、乡

① 秦振兴：《差序应对：村级组织行动逻辑的组织分析——以豫南X县C村为例》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2021年第5期。

② 肖龙：《项目进村中村干部角色及村庄治理型态》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》2020年第1期。

③ 关庆华、吴晓燕：《基层形式主义：表现形式、生成逻辑及治理策略》，《长白学刊》2023年第3期。

村振兴、全面推进共同富裕等国家战略以及各类地方改革试验项目在乡村场域的落地，村干部所需应对的项目验收、文件审批、工作台账、责任清单、总结汇报等案头工作的数量也骤然增加。重复且徒劳的“业绩留痕”容易使村干部的日常工作误入形式主义的陷阱，在日益增长的考核压力下，部分意志不坚定的村干部容易在关乎自身职位晋升和务实奉献之间出现立场摇摆，轻者导致乡村治理事务效率低下，如原本口头通知即可完成的工作需要转变为正式的会议流程和文字汇编材料，给村干部处理村内日常事务的时间分配造成困扰，重者则会导致村干部在局限的工作时间内出现有限理性行为，过度的工作负担与任务压力导致流程造假与形式主义等非理性行为的频繁出现。来自日常工作“量”的增加与工作效率要求不断提高的矛盾激化了角色冲突的产生，影响了村干部工作的积极性和乡村基层治理的有效性。在访谈中，一名村干部表示：

“我在村里主要负责人事方面的工作，还要用电脑帮助村里老人填写报表、开会记录、表格和发言稿的设计制作等工作，疫情期间每天都要在村里分片区挨家挨户上门走访，微信联系不上的要打电话、查看两码，用小本记下来留记录，说实话，确实有点忙不过来。”（LZH20210901）

### 2. “质”的冲突：服务升级与保障缺失

当前，工作内容逐渐加码的基层公共服务建设要求村干部更好地履行服务提供者的角色。而自农业税费制度改革后，村干部的工作报酬和基本办公经费均由国家财政支付，但其工资待遇与所承担的工作量却普遍不成正比，村干部薪资报酬、晋升渠道等激励机制的缺乏，侵蚀了村干部的工作热情和动力，致使大部分有意投身基层的年轻人望而却步<sup>①</sup>。由于村级基层治理工作具有持续时间长、支线任务多、落地难度大的特征，村干部作为完全脱产的全职干部，长期的超负荷工作状态使其无暇顾及家庭生活与农业生产，收入与外出务工的差额所产生的心理落差又进一步加剧了村干部对于保障缺失的焦虑；同时，村干部群体普遍的老齡化、熟人社会关系影响下农村基层工作的复杂性等因素都在客观上导致了村干部群体在结构上有较强的稳定性，村干部通过努力工作实现晋升的空间较小。服务质量要求的提升与激励保障机制的缺失在乡村基层治理过程中产生了张力，这一对“质”的要求变化而产生的角色冲突影响了村干部提供服务的能力和信心。在实地调研中，一名村干部如是说道：

“基层工作很锻炼人，但是就是工资确实不高，我现在基本工资3080元一个月，交完保险就剩下2000多元了，家里我是主要收入来源，要不是村部离家近能顾得上家，这点工资是真的不够生活。现在的工作要求多，上面千头线，底下一根针。”（LZH20210907）

### （二）权责失调：村庄自治动员的角色模糊

团结和领导村民参与基层自治、带领村民制定具有地方特色的村规民约和制度规范是村两委干部的本职工作，是激发基层群众自组织活力、实现治理有效的重要手段。但在现实中，村民自治参与的缺乏同行政力量对农村基层自治的互相强化，阻碍了农村基层自治效能和村干部角色作用的发挥，造成了村干部在村庄自治动员、加强地方特色制度创新、激发村民内生动力等工作任务时的角色模糊，这种分别来自“行政力量对自治空间的过度干预”和“市场化逻辑对村民自治责任感的替代”的模糊感在事实上造成了村干部履行自治动员角色责任时的“权责失调”。

#### 1. “权限”模糊：行政力量的深度嵌入

从村两委能动自治者的角色来看，因地制宜地实现制度规范建设与地方性知识的结合，以及

<sup>①</sup> 徐剑晖：《新时代基层村干部激励机制研究——以广州市花都区为例》，硕士学位论文，吉林大学，2019年。

治理经验的“在地性”转化,需要村两委干部在法律规定的权责范围内掌握更多的基层治理的“主动性”和“自治空间”。近年来,村干部的行政化、职业化特征日益突出<sup>①</sup>,国家各项宏观战略及其配套的转移支付在乡村落地的同时,乡镇政府也加大了对村干部工作成果及数据指标的考核力度,村两委在事实上成了乡镇政府的派出机构,乡镇及各级政府对乡村发展的意见和要求对村级自治产生了重要影响。举例来讲,“省、市、县、乡、村”五级书记挂帅抓扶贫、“村财乡管”等纵向管理体制在提升扶贫效果、促进区域规模化发展的同时,也是对农村基层自治制度的隐性侵蚀<sup>②</sup>,导致村干部在执行任务时“束手束脚”,部分村干部甚至为避免担责而出现了不作为的现象,唯恐因“步子迈得太大”而触犯规定,影响政治生涯。因此,行政力量的过度介入和干预造成了村干部对自身在基层治理中有关“权责限定范围”的角色模糊,约束了村两委干部带领村民发挥地方性知识、因地制宜开展治理的自由度。访谈中,一位村党支部书记表示:

“市里面拨给我200万元资金,让我改善村容村貌,区里面又拨给我100万元,让我做立面墙壁维护,镇党委书记想要打造红色基地品牌,但镇长又持反对意见,上级领导出于不同立场考虑发展方向都有其道理,但我精力和时间有限,所以这件事到现在都是搁置着。”(LZH20210911)

## 2. “主体”模糊:村民基层治理的缺位

村干部作为“增权赋能者”,潜移默化地通过自身示范和带动为村民个体的发展增权赋能,同样是村干部的本职工作,更是“村干部”一词的题中之义,但这并不意味着村干部能够代替村民群体成为乡村基层治理的“主体”。作为农村基层自治的实践主体和受益主体,村民群体对于集体事务的理解和参与是评价基层自治组织治理效能、评价村干部代表和反映民意水平的核心标准。但在现实中,随着新型城镇化建设的步伐逐渐加快,越来越多的农村人口在城镇定居落户,人口流失、老龄化不断加剧以及由乡村产业发展带来的市场逻辑对村民自治逻辑的弱化等因素,不断影响着村民群体参与村内集体事务的积极性<sup>③</sup>,即便是必要的重大事项的表决也普遍流于形式。村民自治事务参与感的缺乏使得乡村基层自治中出现了“主体”的缺失,村干部为维持乡村稳定持续发展,不得已在作为“增权赋能”的带头人的同时,还要弥补村民群体作为自治主体的“缺位”。自治“主体”身份的模糊影响了村两委干部增权赋能者角色作用的发挥,使其在鼓励和带动村民积极奋斗和民主参与时力不从心,阻碍了乡村基层自治效果的提升。正如文书在访谈时所讲:

“平常村里留下的基本是老年人,参与公家事的积极性也不高,他们年纪大了也拿不了主意,年轻人们也就逢年过节才会回来,待不了几天就又进城了,有些正常来讲需要老百姓们自己决定的事情到最后都交给了我们。”(LZH20210903)

### (三) 动力失调:集体经济发展的角色负荷

产业兴旺是变扶贫“输血”为“造血”、提升乡村发展潜力的治本之策,而农村集体经济的发展则是产业兴旺的物质基础和关键环节。在集体经济发展的过程中,村干部需要把握乡村集体经济发展的立项、产品定位、投资来源、收益分配、社会效益等环节在内的全过程,但信息时代的数字化技术手段和对村干部试错保障措施的缺乏却阻碍了村干部在乡村产业发展中发挥应有的作用,造成了村干部在促进集体经济发展过程中的“技能”负荷和“责任”负荷。来自村干部自身的

① 刘丽娟:《村级治理行政化形成机制、治理绩效及路径重构》,《湖北社会科学》2021年第7期。

② 张坤、郭斌:《“村账乡管”的制度缺陷及其优化机制设计》,《农村经济》2014年第6期。

③ 项继权、毛斌著:《要素市场化背景下乡村治理体制的改革》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2021年第2期。

“技能缺失”和来自政策的“保守倾向”的双重角色负荷造成村干部在带动集体经济发展时的“动力失调”问题。

### 1. “技能”负荷：数字技术的技能门槛

在现代化的背景下，实现集体经济的健康发展，需要在数字化技术与设施的基础上，构建制度完善、主体协调和体系化管理的市场环境，这需要以村两委干部为代表的乡村能人积极联络协商集体经济中各参与主体的利益诉求，发挥自身“产业协调者”的角色作用。数字化技术赋能乡村治理和乡村产业发展，拓宽了乡村产业发展深度和广度<sup>①</sup>。在现实中，村干部群体是集体经济组织的首要负责人，但年龄结构偏大、文化程度不高、基础设施缺乏、数字素养缺失等原因限制了村干部群体对智能管理设备、信息操作系统的学习，数据录入和线上联络等技术性工作需要转交给选调生等较为年轻的干部执行，技能和“面子”上的双重缺失在一定程度上加重了村干部在监管和统筹集体经济发展时的压力和难度，由“技术门槛”产生的技能负荷阻碍了村干部作为集体经济组织一把手作用的发挥。例如，一位村干部表示：

“我们村和顺旅集团合作建成民宿后，他们公司内部制作了宣传册、宣传视频等，我们村集体也在本村的公众号上进行宣传，但是做这个就得拍照片搞素材，还要建公众号，这种新媒体的技术这些老干部们都不懂，而且他们的老年机也没办法拍照。”（LZH20210912）

### 2. “责任”负荷：试错空间与背书不足

明确产业发展宏观方向是促进集体经济健康发展的前提，而制定产业发展规划则是科学确定产业发展方向的核心手段，村干部作为乡村基层自治的领导核心，扮演了“发展规划者”的重要角色。在制定产业发展规划的过程中，村干部既是村民意见和利益的代表，又是乡村资金接纳、资源配置、利益分配的“一把手”，处在向下领导、向上承接的关键位置。从乡村产业发展和规划制定的角度讲，“一村一品”“淘宝村”“打造民俗文化村”等具体政策要求村干部充分发挥主观能动性，准确识别当地特色资源和产业相对优势，开发和设计具有本地特色的产业发展类型，这在客观上要求村干部突破传统的工作方式，在识别合作主体、分配利益资源、创新合作模式方面做出体制机制方面的突破性尝试，如农业社会化服务改革等，但这一过程通常伴随着潜在的风险，严格的工作问责机制致使村干部在制定规划时对实现难度较高的内容条目犹豫不决。从政策资源争夺的角度讲，在税收减免、转移支付等优惠资源有限的背景下，部分村干部为掌握先发优势，避免承担因拥有“突出且有推广价值”的示范产业项目而对将来的政策倾斜产生挤出效应的“任务加码”<sup>②</sup>，便同样在选择乡村产业发展路径时畏首畏尾。总体来讲，在乡村产业发展的过程中，村干部试错空间的缺乏及对“政策资源诅咒”的规避印证了“责任”负荷的存在，“畏首畏尾”的产业发展规划制定特征影响了规划制定的实效。正如村干部所言：

“村集体经济的使用是个问题，严肃来讲确实会制约进一步发展，比如隔壁的H村，他们村经济发展太快，一年集体经济收入几百万元，一旦有人举报，这笔钱没有形成用途决议，也没有分红给老百姓，用作其他产业投资短期内这笔钱的用处就讲不清楚了，现在我们哪敢迈开了干啊，制度政策环境不到位，5~50万元的投资得走竞价，50万元以上得走招投标走手续，麻烦得很，程序上

<sup>①</sup> 武小龙：《数字乡村治理何以可能：一个总体性的分析框架》，《电子政务》2022年第6期。

<sup>②</sup> 黄振华、张海超：《“问责接受区”：基层回避政策加码的一种解释——基于湖北省C镇乡村振兴衔接专项资金使用的案例分析》，《求实》2024年第2期。

绝对不能出错。”(LZH20210915)

#### 四、缓和、清晰与赋能：村干部角色协调提升治理效能

在乡村基层治理的实践中，村干部承担了代理政府行政权力、加强自治动员和促进集体经济发展的重要角色，同时也面对着来自工作日益加码和考核提升要求带来的角色任务失调、应对行政权力过度侵蚀基层自治和村民自治内生动力难以激发时造成的角色权责失调，以及在带动基层产业发展过程中同时承担新技术学习和产业政策背书的双重压力而造成的角色动力失调。“三重失调”互相强化，影响了村干部在乡村基层治理中角色作用的发挥。为此，本研究基于“任务失调”“权责失调”和“动力失调”三点问题，提出有针对性的缓解机制。

##### (一) 任务缓和：角色任务协调的保障机制

作为履行行政代理服务职责的“政府代理者”和“服务提供者”，村干部角色的“任务失调”体现在工作加码和考核细化同有限的工作效率和工作后勤保障之间的矛盾，最终通过影响村干部基层治理作用发挥的角色冲突得以显现。一方面，针对“量”的冲突，L村引入乡村治理电子化管理平台，村干部通过该平台接收工作任务、上传工作进展、提交总结报告等，大大减少了纸质材料的准备和归档工作。同时，L村实施了“减法”考核制度，即取消了一些不必要的考核项目和留痕要求，如减少会议次数、简化文件审批流程等。加强了对工作实效和村民满意度的考核，确保村干部将更多精力投入实际工作中。另一方面，针对“质”的冲突，L村将村干部的薪资待遇与工作绩效紧密挂钩，设立了详细的绩效考核标准和奖励机制，对于工作表现突出的村干部，给予额外的绩效奖金和晋升机会，有效激发了村干部的工作积极性和创造力。

一方面，实施“清单式”管理，明确村干部的工作职责和任务清单，避免工作任务的无限度增加；加强信息化建设，推广使用电子政务平台和移动办公工具，实现工作任务在线分配、进度实时跟踪和成果电子化存档，减少纸质材料和重复劳动，可以为基层减“量”并有效缓和角色冲突为基层治理带来的副作用。另一方面，提高薪资待遇与福利保障，根据村干部的工作量和工作成效，合理调整薪资待遇，并建立健全的福利保障体系，包括社保、医保、住房补贴等，解决村干部的后顾之忧；强化针对村干部的社会认可与荣誉激励，加大对优秀村干部的宣传力度，树立典型示范，提高村干部的社会地位和荣誉感是提“质”增效、巩固角色任务协调的可行路径。

##### (二) 权责清晰：角色权责协调的约束机制

作为动员和带领村民参与自治的“能动自治者”和“增权赋能者”，村干部的“权责失调”来源于其在基层治理中的无力感。这种无力感既由各级基层政府的行政权力对农村基层自治的过分干预导致，也受到了市场化背景下村民理性人逻辑对自治逻辑的替代的影响。一方面，针对权限模糊，L村实施了“权力清单”和“责任清单”制度，明确规定了村干部在村庄治理中的权力范围和责任内容，减少了上级政府对基层治理具体事务的过度干预。同时，优化考核体系，将村民满意度、地方特色制度创新等软性指标纳入考核范围，鼓励村干部自主创新和因地制宜治理。另一方面，针对“主体”模糊，L村成立了村民议事会，定期召开会议讨论村庄重大事项，确保村民在决策过程中的知情权、参与权和监督权。通过设立意见箱、微信公众号等方式，拓宽村民表达意见的渠道，增强村民的参与感和归属感。

基于L村案例分析，村干部在基层治理中的角色模糊要求对“越界”的行政权力进行约束，同时提升村民自治参与度，激发自治活力。一方面，制定明确、详细的权责清单，明确村干部的职权

范围和工作职责，将村干部的权力和责任具体化、明确化，防止行政权力过度干预村庄自治事务。另一方面，强化村民自治意识，拓宽村民参与渠道，为村民提供参与村庄事务决策的平台和机会，确保村干部的意见和诉求能够得到充分表达和考虑。这是完善村干部角色权责协调的约束机制、清晰村干部角色模糊问题，提升基层治理实效的重要手段。

### （三）动力赋能：角色动力协调的激励机制

村干部的角色压力不仅造成了“任务失调”和“权责失调”，还造成了“动力失调”。在村级集体经济发展的过程中，村干部作为“产业协调者”和“发展规划者”的过高门槛造成了村干部角色的“动力失调”，这一失调则源自村干部对自身能力缺失的不自信和对试错空间不足的担忧。一方面，针对“技能”负荷，L村实施了“数字小分队”项目，由几名年轻选调生和大学生村官负责管理，他们不仅负责村集体的数字化管理工作，还定期为老村干部开展一对一辅导，帮助他们掌握基本的数字工具使用技能。同时，老村干部也向年轻人传授乡村治理经验，形成了良好的互学互助氛围。另一方面，针对“责任”负荷，L村根据自身资源禀赋和市场需求，制定了“乡村旅游+生态农业”的特色发展路径。在项目实施前，村两委邀请了高校专家、行业顾问组成智囊团进行充分论证，并获得了上级政府部门的政策支持和资金补助。同时，设立了“村民监督委员会”，全程参与项目监督，确保项目合规、透明运行。在项目推进过程中，遇到困难和挑战时，村两委及时向上级部门汇报，争取指导和支持，有效缓解了因“责任”负荷而产生的畏难情绪。

基于L村案例分析，为促进村干部角色减负，就要建立强化角色动力协调的激励机制，注重村干部综合能力提升的同时，也需要在完善政策背书与兜底机制方面做出尝试。一方面，政府应制定针对性政策，强化村干部综合能力培训，特别是信息化、数字化技能，确保培训贴合实际、满足个性化需求，提升村干部的胜任力与自信心。另一方面，政府应完善产业发展效果评价的兜底机制，为村干部提供试错空间，明确界定责任义务，同时加强产业发展兜底保障，提升容错纠错机制的包容度。此外，组织村干部间的交流互动，分享治理经验，激发创新思维，增强改造乡村产业的积极性与动力。

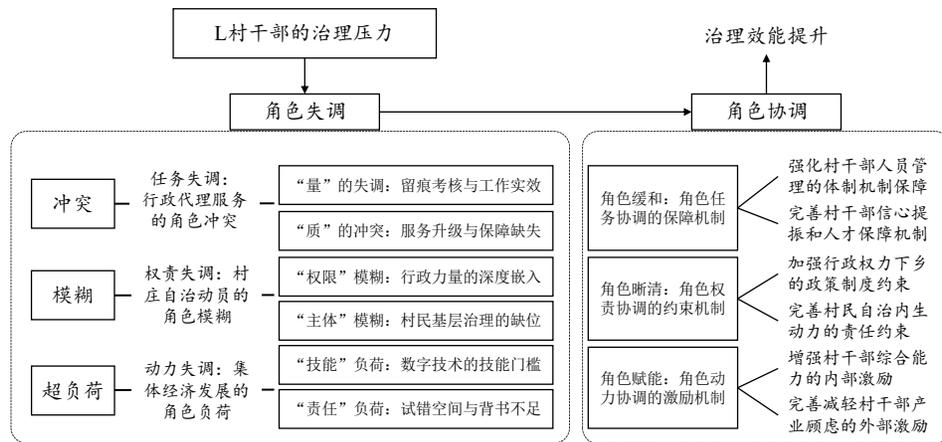


图2 角色视角下村干部治理效能的提升过程

## 五、结语

L村的案例是村干部群体在乡村基层治理中扮演的身份角色及遭遇的治理问题的一个缩影，但其反映的现实问题却在其他乡村中也频繁出现，村干部群体的“角色失调”广泛存在。基层治理任

务的复杂性决定了村干部角色扮演的复杂性,政策性任务和国家宏观战略任务对乡村基层的下派给作为“一把手”的村干部群体造成了繁重的工作压力,使其在日常工作的执行效率、治理权责和主体的明确认知、带动集体经济发展的动力方面出现了不同类型的角色失调,进而造成了村干部在基层治理过程中的角色困境。因此,基于地方实际治理现状和社会经济发展水平,尝试建立具有地方特色的村干部角色协调的保障机制、约束机制和激励机制就成为必要。

需要承认的是,由于乡村基层治理具有系统性、综合性和可持续性的特征,决定了影响村干部角色协调和乡村“人才善治”的重要因素并不限于文中所分析的几点内容。城市极化对乡村发展的破坏、村干部个人的身体素质好坏、乡村整体的人口结构、换届对政策连续性的影响、阶段性政策对乡村发展的干预、难以预料的自然灾害等,都会成为村干部角色扮演和治理实效提高的阻碍因素,这使得建立功能完备的村干部角色协调机制几乎成为不可能。高昂的监督管理成本和有限的政策物质资源限制了村干部群体在遭遇基层治理的角色困境时“非基本需求”的满足。但对于思想觉悟普遍较高、积极承担社会责任的村干部群体来讲,在政府的支持和带动下,通过自治组织和自身努力满足其物质和精神支持上的基本需求,能够在一定程度上激发其基层治理主动性和胜任力,进而应对多样化的基层治理挑战,这是能够同时回应村干部角色协调问题的“深度要求”和“广度要求”之间张力的理性选择。

## Multiple Performance and Optimization Paths for Village Cadres' Role Maladjustment

——Based on a Case Study of L Village in Beijing

LIU Yahui ZHAO Jianjun LIU Qiming

**[Abstract]** Role maladjustment refers to inconsistency between an individual's expectations of a role and those of the society and its organizations. As the core subject of rural governance, village cadres play an important role in rural grassroots governance but also face the dilemma of role maladjustment, which significantly impacts the efficiency of such governance. Based on role pressure theory, this study constructed an analytical framework to examine village cadres' governance experiences in L village in Beijing and found that they face increasingly complex governance tasks, mismatched power and responsibility, a lack of work incentives, which resulted in difficulties related to role cognition, including "task imbalance," "power imbalance," and "motivation imbalance". Establishing a guarantee mechanism for role and task coordination, a restraint mechanism for role and responsibility coordination, and an incentive mechanism for role and power coordination would help to solve village cadres' role maladjustment problem and improve the efficiency of rural governance.

**[Key words]** Village Cadres; Role Theory; Role Maladjustment; Grassroots Governance; Role Consistency

(责任编辑:戴瑶 责任校对:冯贺霞)