

目标管理责任制： 农村基层政权的实践逻辑

王汉生 王一鸽

提要：本文试图从分析目标管理责任制入手，探讨当代中国基层政权的运作特征及重大变化。通过分析，本文发现，目标管理责任制是在当代国家正式权威体制的基础上创生出的一种实践性的制度形式。在实践中，目标管理责任制以构建目标体系和实施考评奖惩作为其运作的核心，它在权威体系内部以及国家与社会之间构建出一整套以“责任—利益连带”为主要特征的制度性联结关系，进而对基层政权的运行以及地方社会的治理等产生了一系列重要而复杂的影响。

关键词：目标管理责任制 基层政权行为 国家—社会关系

一、导 言

上世纪80年代中期以来，在中国地方的党政工作中逐渐建立起一种叫做“目标管理责任制”的制度形式，目前它已经广泛应用于各地党政管理的实践之中。所谓“目标管理责任制”，简言之，就是将上级党政组织所确立的行政总目标逐次进行分解和细化，形成一套目标和指标体系，以此作为各级组织进行“管理”（如考评、奖惩等）的依据，并以书面形式的“责任状/书”在上下级党政部门之间进行层层签订。概言之，目标管理责任制是以指标体系为核心，以责任体系为基础，以考核体系为动力，辐射形成目标管理网络，以期获得最佳行政效能的一套综合管理方法。

然而遗憾的是，对于这一存在广泛且影响深远的制度，深入的学术讨论却相当缺乏。据笔者所接触到的观点，目前学界有关目标责任制的讨论大致可以分成两派。

其中一派以荣敬本、徐勇等学者为代表。荣敬本、崔之元在《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》一书中指出，中国各级政府所普遍实施的目标责任制，实际上是中国特有的“压力型政治”的一种表现和实施手段。作者对“压力型政治”的基本内涵

作了阐释:随着中国市场化改革的推进和中央放权让利改革的实施,地方政府日益卷入到各种围绕着资源、政策等展开的竞争当中,并形成了某种“总体性”的压力环境。存在于此环境中的中国县乡政治体制则呈现为某种“压力型体制”,具体表现为:上级政府通过将确定的经济发展和政治任务等“硬性指标”层层下达,由县而至乡(镇),乡再到村庄,并由村庄将每项指标最终落实到每个农民身上。在指标下达的过程中,上级还辅以“一票否决”为代表的“压力型”惩罚措施。由此,县、乡两级首尾连贯的经济承包制就演化为“政治承包制”,并变相地形成县委(县政府)一乡(镇)党委(政府)一村党支书(村长)的“连坐制度”。因此,基层党政组织是在重重压力之下运行的(荣敬本、崔之元等,1998)。荣的这一观点提出之后,徐勇和吴毅等学者的一些相关研究为其提供了经验支持(徐勇、黄辉祥,2002;吴毅,2007)。^①

我们姑且将这一派观点概括为目标责任制的“压力型”模式解读。应当说,这一派观点对于中国基层政权的运作特征有很强的概括力和启发性,特别是它改变了此前对于市场化过程中地方政府“滥权现象”的解释套路,即将之归咎为地方政府与基层官员的道德缺陷,相反它揭示了问题的制度性根源,即地方政治中的“压力型政治”以及具体的制度运作方式“目标责任制”,并揭示了这一制度结构的复杂后果:一方面它促进了经济的增长,但另一方面它也可能将国家与社会的关系推到更为紧张的冲突之中,同时使得中央政府对于地方政府的监督变得更加困难。^②但这一观点的局限性在于,过于强调了目标责任制的“控制”和“压制”含义,却有意或无意地忽略了对于各级地方政权所表现出的主动性、创造性与差异性的解释,显然,如果将这些现象仅仅归结为

① 比如,徐勇、黄辉祥在有关河南省某地区的调研报告中发现,目标责任制是基层政权实际运作中的重要一环。在乡镇政府与村庄的关系中,“乡镇必须强化对村的控制,从而掌握村的资源,进而实现自身的目标。这就是乡镇要以‘命令’代替‘指导’的根本性原因”。“乡里的办法是尽量‘控制’住村,依靠村的‘配合’来实现乡的治理目标……具体做法主要有两点:一是通过党组织这条线来‘控制’住居于村落权力核心的村支书,从而实现对村的控制;二是通过推行‘目标责任制’来实现对村干部(包括村支部委员和村委会委员)的‘控制’,从而‘控制’村”(徐勇、黄辉祥,2002)。吴毅在《小镇喧嚣》中也结合经验事实对“压力性体制”和“动员型政治运作方式”与“集权体制”等的关系作了深入的讨论,参见吴毅,2007:40-43,644-645。

② 参见唐海华(2006)对压力型体制的讨论。这些政治学理论探讨认为解决地方政治问题应当靠从制度上着手,其中一种呼声比较大的方案是在地方政治中进一步推进民主选举,在中央、地方与民众三方之间建立起良性互动的均衡格局等。

“压力”逼迫出来的产物，就显得比较牵强，说服力不够。

与上述一派学者的思路有所不同，另一些研究者倾向于将目标责任制视为在政治或行政管理层次上的“激励体系”（杨顺湘，2000；张汝立，2003；Edin，2004）。这些研究者提出，目标管理责任制结合了现代管理学鼻祖泰罗和福特等人的科学管理观，它通过将目标最大程度地进行量化和分解，提高了管理的科学程度。他们较为关注这一制度的积极效果，无论是从行政管理的角度，还是从地方政权实际运作的角度来看，“目标管理（由于）融进了管理的能级原理，讲究信任下属，放权管理，一级管一级，这有效地克服了领导干部集权于一身，事无巨细，统包统揽的小生产的管理方式，有助于实现干部由命令型向信任型、由放任型向责任型、由耗散型向效率型，由依赖型向开拓型的转变”（杨顺湘，2000）；并且，它对于中国地方政权推动经济发展、特别是促进私营经济壮大等方面发挥了极为重要的激励作用。

我们姑且称这一派观点是目标责任制的“激励性”解读模式。这一模式注意到了目标责任制实际上对于基层政府具有绩效评价和激励的作用，即所谓的“激励—绩效—满意”模式；并认识到目标责任制的实施对于基层政府的自主性、积极性以及管理方式的转变等都发挥了相当的积极作用。但此派观点的一个局限在于，较少讨论基层政权运行的问题和困境，即便有一些解释，也往往显得较为被动。比如将问题简单归结为上级政府制定出的不切实的目标要求，而地方政府在完成这些目标时手段上出现了“偏差”，从而产生基层政权的机构膨胀、制度性说谎以及形象工程等问题（张汝立，2003）。另一问题是，大多数此派观点的讨论都限定在行政管理的层次上，而没有对基层政权的实际运作特征、运作方式及其本质等给予关注和做更深入的分析与解释。

本文的关注点并非目标管理责任制本身，而是从目标管理责任制入手，探讨当下中国基层政权、主要是农村基层政权的运作特征及其重大变化，进而尝试着对国家权力是如何下伸到基层社会，也即基层社会的社会动员和社会秩序是如何达成的问题回答一二。

二、目标管理责任制体系

目标管理责任制本质上是一种管理关系，管理的计划、指挥、协调、

组织和控制实质上构成了责任制的内容,因此它同管理在构成上是相同的。换言之,目标管理责任制是由多个不同行政等级的责任主体相互勾连而成的管理体系,作为管理体系,上下级之间的权威关系是它的基本骨架,但它又有别于一般的科层管理体制,它把责任(进而利益)连带关系纳入了进来。

(一)政府责任制:上下链接

目标管理责任制体系的主体是所谓的“政府责任制”。顾名思义,它是指在各级政府之间实施的、涉及地方政府各项工作的一种综合性目标管理责任制。与之配套,在上下级地方政府之间签订的相关责任书也是综合性的,其内容涵盖了地方的各项经济工作、党建综治工作以及各类社会事业的发展等等。

以县乡两级政府为例,目标管理责任制在这里大致经由四个层次完成。第一个层次是县委、县政府与上级党委和政府签订责任状。责任人是县委书记和县长。第二个层次是由县委、政府与各乡镇党委、政府以及县各职能部门签订责任状。责任人是乡镇党委书记、乡(镇)长以及县各职能科局的负责人。第三个层次是各乡镇及乡镇各职能部门与村庄之间签订责任书,责任人是职能部门领导与村党支部书记及村委会主任。最后,由各个分部门的负责人和具体工作人员签订岗位责任书。在最后这一层次上,才实现行政任务真正地“落实到人”。

在此需要指出的是,通常意义上的“目标管理责任制”,只包括前三个层次,最后一个层次则一般被冠以“岗位目标责任制”的说法。这两种制度运行的范围有所不同:前者主要是在各级政府、党政机关之间实施,后者则是在政府机关职员的个人工作中实施的。本文讨论的主要是前一种,即目标管理责任制。虽然在制度安排上目标责任体系中每一级责任主体均是党政“一把手”,而在实际运作中第一责任人通常是党的“一把手”,即党委(支部)书记。

(二)部门责任制:双线并联与“条块”勾连

在中国的行政框架中,一直存在着所谓的“条块”结构。从广义上讲,“块”指的是各级地方政府,而“条”则指各级职能和业务部门。关于条块关系历年来有不少的讨论,但这不是本文所关注的,我们所关心的问题是两者的“管理”在基层社会是如何实现的。

实际上,与各级政府一样,各级职能业务部门间也广泛实行了目标管理责任制。我们把这种目标责任制称为“部门责任制”,以区别于更为综合性的“政府责任制”。在地方工作中常见的诸如“计划生育管理责任制”、“综合治理目标管理责任制”、“民政工作目标责任制”、“水利工作目标管理责任制”等等,均属于此类。

各地在实施部门责任制时,一个常见的做法是实行所谓的“双轨”或“双线”责任制。所谓“双轨”,即县、乡各级政府部门为一轨,县、乡、村各级业务部门为另一轨。双辽市“畜禽疫病防治目标管理责任制”就是这种“双轨目标管理责任制”的一个典型,它很好地说明了部门责任制的一些具体操作方式:

县、乡、村各级行政部门之间层层签定责任书;县、乡、村各级业务部门之间层层签字责任书。在责任制中联系工作指标和任务,定报酬,定奖罚。行政领导的职能是贯彻落实党的有关方针、政策,从组织上、措施上支持和保证业务部门开展工作。业务部门的职能是按照行政部门的要求,实施防疫工作的技术措施,确保畜禽防疫工作任务指标的完成……

每年年初县业务部门根据年度工作重点草拟责任书。然后,县政府主持召开有各乡、镇主要领导及有关领导参加的畜牧工作专题大会。在大会即将结束时,县政府主管领导代表县政府,各乡、镇主要领导代表乡、镇政府,县畜牧局局长和局直有关站(所)领导代表县业务部门,各乡、镇畜牧站站长代表乡、镇畜牧站,当场在双轨目标管理责任上签字、盖章,把全年的工作任务指标落实到各乡、镇……(双辽市政府门户网站,2007)

双轨责任制的实施,意味着每一级政府要签订至少两类责任书,以乡镇政府为例,它不仅要就整体工作与区县政府签订一份综合性的目标责任书,而且要与区县就有关部门的工作签订一些专门性的责任书。如此一来,既在专业范围内确认了区县职能部门与各乡镇政府是一种同级性的、相互协调与合作的关系,又通过分管区县领导和区县政府的名义确保了责任书中仍然贯穿着上下级政府间的权威关系。在村庄一级也是如此,村不仅要与乡镇政府签订一份有关总体工作的责任书,而且要与乡镇职能业务部门签订专门工作的责任书。

不过,并非所有的职能业务部门均要与下一级政府签订责任书,一般只有那些重要职能部门或涉及到阶段重点工作的部门,才实行双轨责任制。这样一种责任制形式的实施,不仅充分调动了县、乡、村各级行政领导的积极性,促使其对县、乡、村各级业务部门的工作予以重视和支持,从而充分调动起业务部门工作的积极性,更重要的在于,通过构建责任主体的一元化与建立利益上的连带关系,双轨责任制使得“条块”之间实现了一种制度性的联结,从而起到减少内部摩擦,提高行政效率的作用。

(三)目标管理责任制的基本框架

政府责任制与部门责任制构成了目标管理责任制的基本框架。下图是这一结构的概括表述。需要指出的是,现实中的责任制比此图可能要更加复杂一些,而且各地的情况也存在着一定的差别。

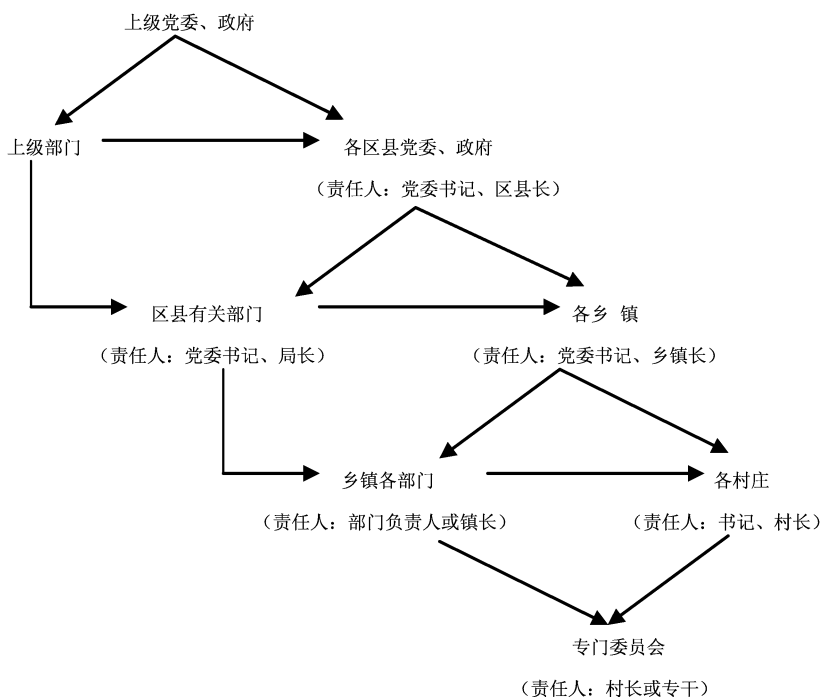


图 1 目标管理责任制基本架构示意图

(四) 专项工作责任制：不可或缺的组成部分

在整个目标管理责任制体系中，除了前述两种主要的责任制形式外，还存在一个重要的“补充性”部分，即专项工作责任制。这类责任制在地方党政工作中十分常见，名目繁多，如“安全生产目标管理责任制”、“防汛责任单位包路责任制”、“消防安全责任制”、“食品安全责任制”、“血防工作目标管理责任制”、“耕地保护目标管理责任制”、“减轻农民负担工作目标管理责任制”、“被征地农民补偿安置问题目标责任制”、“治理教育乱收费目标管理责任制”、“移民工作目标管理责任制”、“文明生态村镇建设工作目标管理责任制”、“党政领导科技进步和人才工作目标责任制”等等。各地设立单项工作责任制往往有以下几个目的：

首先是为了应对和解决某些突发性事件。前面所讲到的两类责任制处理的基本上是年度内地方党政系统中的常规性工作和任务，由于它们在年度之间也有很强的连续性，因而在年初往往就已确定下来。然而遭遇某些意外或突发性事件，对于地方政府而言也是不可避免的，因此处理这些“非常规任务”的专项工作责任制便应运而生。

二是为了一些具有重大政治或社会意义的活动提供保障，或者为某些重要的新举措造势而设立的专项责任制。案例1(表1)就属于此类。在我们对京郊一些乡镇和村庄干部的访谈中，经常听到“日常工作都是责任书，重大任务都是专项责任书”这类表述。通过这种类型的专项责任制，往往能够通过将该突发事件或重大活动等所涉及的所有对象临时性地纳入其责任管理的范畴之中，而在较短时间中实现在相对较大的范围内构建责任体以及建立责任—利益连带关系，因此它也往往也表现出很强的社会动员性质。

第三，为了推动一些地区性的重点、难点工作(前者如招商引资，后者如解决农民征地补偿问题)，地方政府也经常设立一些专项工作的责任制，以加强领导和干部对于这些工作的重视程度和责任意识。初看起来，这一类专项责任制与部门责任制很类似，但实则不同：部门责任制往往因其任务的常规性而能够与专门的业务部门相对应，其责任主体也相对固定而明确，而推动重点和难点工作的专项责任制，即便它有时也可能由某些常规业务部门来承担，然而较之部门责任制，它往往需要将与重点、难点工作相关的多个职能部门纳入责任管理的范畴之中，以实现多部门的协同行动，展开攻坚。所以从某种意义上说，专项

表 1 z 镇“好运北京”奥运测试赛和“十七大”期间的责任书

社会稳定(企、事业单位)工作责任书(节选)

二、对企、事业单位考核的内容及标准:

(一)安全保卫工作(50分)

1. ……不发生重大治安案件和刑事案件。影响严重的取消本次评奖资格。(15分)
2. ……不发生进京或到奥运场馆、运动员住地和主要交通地段滋事、捣乱。影响严重的取消本次评奖资格。(10分)
3. 加强本企业外来人口的管理……不出现出租房屋安全事故和流动人口治安刑事案件。(10分)
4. ……确保不发生安全生产、食品安全、火灾、交通事故。影响严重的取消本次评奖资格。(20)

(二)信访工作(50分)

1. ……不发生企业因拖欠职工工资问题或其他劳资纠纷所引发的上访事件。(35分)
……每发生一起个体访扣3分,集体访扣6分。每发生一起到镇级以上(不含镇)个体访扣10分,集体访2人以上(含2人)扣35分;凡发生到区、市有影响的越级集体访未排查出来一次(5人以上,含5人)取消本次评奖资格。
2. 不发生信访重点人到奥运场馆、运动员住地,交通管制地段滋事、捣乱,影响严重的取消本次评奖资格。(15分)
3. ……不发生由于企业内部管理工作不规范而出现有影响的负面新闻报道。(5分)

三、领导责任和奖励办法

(一)领导责任

实行属地管理的原则,各企、事业单位一把手为第一责任人,严格责任追究制度,实行一票否决,情节严重的要追究第一责任人的领导责任……

(二)考核奖励办法

1. 考核实行百分制,每分10元,奖金1000元。总分低于70分取消此次评奖资格。
2. 本次奖励享受范围为企事业单位一把手。

镇党委书记:

企事业单位负责人:

二〇〇七年八月一日

资料来源:笔者在B市S区Z镇调查中收集的资料。

责任制也可以被视为一种变相的综合责任制。

综上,几乎涉及到各项工作的专项管理责任制,既是政府责任制和部门责任制的补充,亦是政府灵活运作的有力手段和达成自身目标的重要工具,它是整个责任制体系一个不可或缺的组成部分。

三、目标责任制的运作方式

上面我们给出了目标责任制的制度框架,本节我们将从该制度的

运行角度作进一步考察。在目标管理责任制的运行中有两个核心要素，一是指标体系，一是考核方式。

(一)目标责任制的核心要素：指标体系

“目标管理责任制”的一个关键环节是在层级责任主体之间签订目标责任书，这意味着各责任主体首先要对上级组织所确立的行政总目标进行分解和细化，形成一个指标体系，作为对下一级政府或部门考评奖惩的依据，然后制作成书面的“责任书”或“责任状”。各地责任制目标体系虽形式不一，但基本结构相去不远，故我们以下面两份责任书为例，概括介绍目标责任制指标体系的基本特点。表 2 为县与乡镇签订的年度目标责任书，表 3 为乡镇与村庄签订的责任书。

表 2 NY 乡 2005 年度工作目标责任书 总分值：100 分

责任目标		分值	合计
农业农村工作目标	农民增收 223 元	3	20
	转移农村劳动力 160 人	4	
	集体林权证发换工作	3	
	竹业工作	1.5	
	动物防疫	2	
	155 网络建设	2	
	水利设施	4.5	
工业经济发展目标	200—500 万规模的企业 1 个，实现产值 270 万元。	13	15
	信息报送	2	
固定资产投资目标	500 万元以上	5	5
项目建设目标	县级重点项目：完成桉树或乳源木莲秋冬林地准备 100 亩。	3	15
	乡镇重点项目：年度完成投资 300 万，新上项目(含技改投资 100 万以上项目)2 个，其中工农业生产性项目 1 个。	9	
	项目前期和储备项目：3 个。	3	
招商引资工作目标	完成内联 200 万元。	10	10
社会事业工作目标	多村通路建设	6	10
	有线电视联网	4	
党建工作、综治工作、计生、精神文明建设、国防动员等		5	
财政收入目标		10	
特色工作		5	
其他		5	

表 3 L 镇 W 村 2001 国民经济和社会发展责任目标

一、农业经济(20分)	
1. 农业产业结构调整: 高效立体种植	亩, 配方施肥
亩, 反季节蔬菜大棚	个, 农业领导工程
个。	
2. 多种经营: 多种经营产值	万元, 生猪饲养
头, 生猪出栏	头, 养猪
50 头以上	户, 保证本村人均年出栏 1 头, 家禽饲养
万只, 养禽 500 只以上	户, 养牛
头, 养羊	只, 水产养殖
亩。	
3. 植树造林: 四旁植树	株, 庄台植树
株, 林网补植	株。
4. 农田基本建设: 农田基本建设土方	万方, 改造中低产田
亩。	
二、私营个体经济(20分)	
1. 私营企业利润	万元, 税金
万元, 工业技改投入	万元。
2. 新增投资 5 万元以上个体私营企业	个, 完成固定资产投资 20 万元以上的木材加工企业
个。	
3. 新增个体工商户	户。
4. 个体私营经济入库税金	万元, 纳税万元以上个体户
户。	
三、招商引资及劳务输出(10分)	
1. 招商引资	万元, 其中固定资产投资
万元以上工业骨干项目 1 个。	
2. 当年劳务输出净增人数	人。
四、税费征收(25分)	
1. 完成农业税	元, 自行车税
元, 生猪税	元, 耕地占用税
元, 五小车辆税	元。
2. 完成“两工”代资代劳。	
五、交通及小城镇建设(15分)	
1. 道路建设: 完成新增沙石路里程	公里。
2. 引进到集镇新建楼房	平方米, 新增集镇人口
人。	
3. 村内沿道路建楼房	户。
六、精神文明及社会事业(10分)	
1. 执行政策和法规: 计划生育率	% , 一孩累积率
% , 减轻农民负担, 依法行政, 社会治安、信访、安全生产、环保。	
2. 社会事业: 科技、教育、文化、卫生、社会保障、广播。	
3. 党建及其他: 党纪、纪检、宣传、统战、双拥。	
镇党委领导签名:	村支部书记签名:
镇政府领导签名:	村主任签名:

资料来源: 中国经济改革研究基金会资助课题组,《县乡两级政府现状与体制改革问题研究》分报告二(未刊稿)。

1. “弹性任务”与“刚性任务”：指标的不同意义

由上述两份责任书不难看出，地方政府的管理工作在内容上大致可分为经济工作、农村工作、社会事业工作和党建、综治工作等几大部分，每部分又包含若干小项。不过，这些工作任务对于责任人的意义却是不同的。有学者将之划分为“弹性任务”和“刚性任务”两类（以下粗体字和着重号由笔者添加）：

首先讨论积极或弹性任务，这类任务主要是按有关法律或者政策规定，镇政府可以自行决定完成的数量、完成时间，其效益主要对政府或村庄有利，如农业结构调整，辖区内公共事务的管理。或者是，尽管任务是上级分配下来的，而且到时候会组织检查，但是这些任务可量化的程度不高，即便要求在数量上达标，但检查时，往往只看材料或档案的，如推行村民自治、各种达标，对村民自治的指导，都属于这一类。这种任务，政府可以积极作为，也可以应对，如果做得好，可以增加政府的收益，显示政府的政绩，如果做得不好，并不会对本级政府的主要领导的政绩及仕途有多大的影响。当然，在时间和精力充沛的条件下，政府会尽力去做，但是目前H镇由于另一类任务——消极或刚性的任务，在对这类任务上多采用应付的方式。当下达到村庄时，尽管也强调要村干部认真去做，但其结果并不与工资、奖金挂钩。

消极或刚性任务是指如税费收缴、计划生育以及社会治安之类的事情，不仅是从上面一级一级以红头文件的形式传达下来的，而且完成的好坏直接与主要领导的升迁，全体工作人员的工资、福利挂钩。这种任务就需要政府和村里具体地落实，政府也多用行政命令的方式要求村干部完成，这往往就是行政硬核的主要内容。（吴淼，2003）

此外也有其他的表述方式，比如将政府责任制中的各项目标区分为“主题性目标”与“职能目标和基础目标”两大类，还有地区将政府的各项工作任务区分为“重点工作”和“经常性工作”等等（凤翔县目标管理责任制办公室，2006）。无论怎样进行分类，均说明对责任人而言，责任书中各项指标所具有的含义是有区别的，这也决定了他们在对待这些任务指标时采取的态度与行动也是不一样的。

2. 量化与非量化指标：“选择性关注”与“指标扩大化”

责任书中的各项指标不仅对于责任人的含义不同,而且在形式上也存在差异。总体上看这些指标可分为两类:一为“量化指标”,一为“非量化指标”。

量化指标指的是那些用数字加以明确规定、并能对任务完成情况予以清晰评估的任务指标,如表2中的“农民增收223元”、“转移农村劳动力160人”、“200—500万规模的企业1个,实现产值270万元”、“乡镇重点项目,年度完成投资300万”等。非量化指标是指无法用数字予以清晰规定,或者难以量化和评估任务完成情况的那些指标,如表3中“精神文明及社会事业类”这部分所包含的“依法行政”、“社会事业”(科技、教育、文化、卫生、社会保障、广播)和“党建及其他”(党纪、纪检、宣传、统战、双拥)等指标,基本上都属于非量化指标。表2与表3两个案例反映了一个具有普遍性的情况:量化指标在责任书的指标体系中占有主导地位,它们不仅数量更多,而且位置也排在前面,在评分体系中的权重也更大;相比之下,非量化指标通常较少,一般放在整个责任书或某部分的最后,所占的权重也相对更低。

指标的量化,实际上是各级政府力图实现科学管理的一种努力。^①量化指标具有清晰性和简化性,因此其实施更具有刚性特征,在实际的任务执行中也更容易引起官员的重视。这种现象曾被美国政治学家詹姆斯·威尔逊概括为官僚的“选择性关注”倾向(威尔逊,2006)。换言之,当需要确定在一个较宽泛的工作范围内,究竟哪些才是更“关键”的任务时,官僚们通常更会把“问题型任务”(比如事关重大人身生命安全的项目)和“数量型任务”(比如与具体资金、物资数目相关的任务等)这两类放在首位,其理由在于:政府部门的工作通常在程序和结果两方面存在差异,“问题型任务”至少意味着任务完成的结果较容易得到有效监督和评估,“数量型任务”则保证了任务执行的过程较容易被衡量、监督。不过,对于那些既不易观测产出、也不易监督过程的“非量化性”任务,则即便它们本来应该是各级权力机构的核心工作(例如党组织的“党建工作”、政府部门的各项“社会事业工作”等等),也非常可能在此过程中不被重视。

^① 美国社会学家詹姆斯·C. 斯科特在《国家的视角》一书中着重阐释了现代国家形成过程中“清晰化、简单化和数字化”的管理趋势的形成和影响(参见斯科特,2004)。

在责任指标逐级向下分解的过程中，量化指标不仅进一步被细化，而且在范围上有进一步扩大的趋势。从表2和表3中不难发现，村级责任指标不仅更具体，而且量化指标的比重比镇更大。更重要的是，随着量化指标范围的扩大，责任制制度本身也可能面临着一种潜在的危险，这是因为通常正是在一些“不可量化性”的任务中体现着更为纯粹的政治权威关系，但现在它们却可能在这种似是而非的“量化指标扩大化”和官僚的“选择性关注”行为下被不断地模糊化甚至被消解掉了。

3. 经济发展：重中之重

正如表2和表3所显示的那样，在每一份责任书中不仅会详细列出年度各项工作任务，而且也会规定每项工作任务在总任务中的得分，亦即“权重”。通过对不同指标权重的安排，上级政府就能够在很大程度上将自己的意图传达给下一级责任主体，引导其与上级保持一致。

在当前基层政府的各项责任指标中，经济类工作所占有的比重往往占据绝对优势。如在表2中，NY乡经济类工作（包括表中的工业经济发展、固定资产投资、项目建设、招商引资和财政收入等）合并共计55分。而在表3中，W村的经济工作（包括农业经济、私营个体经济与招商引资等）也占到了50分。“以经济工作为核心”、“把党的中心工作转移到经济工作上来”，通过责任制的指标体系得到了充分的展现。这一点与我们在访谈中所了解到的情况一样。当我们问及“本镇一年中最主要的工作是什么”，或“您重点抓什么工作”，又或“您主要精力放在什么工作上”，镇党委书记的回答都是“抓经济”（河北B镇、北京Z镇访谈录音资料）。

在“发展是硬道理”的总体形势下，各地党委政府几乎都把发展、特别是经济发展放在工作的首位，而这一核心目标又通过指标体系得以进一步的彰显和强化，通常采取的做法是：

第一，经济社会指标年年递增；

第二，年年都要增加新的任务。比如，W村需要在当年“新增沙石路、集镇新建楼房、新增集镇人口、招商引资、新增个体私营企业、新增个体工商户”等，而NY乡则面对当年新建规模的企业1个、新上项目（含技改投资100万以上的项目）2个、新转移农村劳动力160人等等；

第三，各地政府均将招商引资视为地区发展的一个重要手段，通过招商引资指标的量化与设置，实现推动地方发展的目标。在上述两份来自不同省份的责任书中，均有“招商引资”的指标。

4. 压力传递与分解: 指标的层层细化与逐级加码

由于每一个上级责任主体均面对着若干下级责任主体,这就意味着一个县要与多个乡镇、一个乡镇要与多个村庄签订责任书。对于一些总量性的目标,比如完成税收数额、招商引资金额、固定资产投资额、新建企业数、劳动力转移(或解决就业)人数等,上级责任主体(县或乡)通常的做法是将任务加以分解后下达到各下级责任主体(镇或村),从而将自身的压力分散化。需要特别指出的是:

第一,上级责任主体在进行指标分解时并非是按照平均主义原则进行的,而是根据每一个下级责任体的实际能力和具体状况决定的。虽然调查中几乎所有的责任主体都表示,对于上级下达的指标没有讨价还价的可能,但这并不意味着他们的意见没有反映的渠道。

第二,每一级政府在与下级(政府或部门)签订责任书的时候,一般不是仅仅将自己所要完成的目标简单加以分解,而是层层加码。如在我们调查的北京市H区,区与镇签订的《计生工作责任书》中这样写道,“政策符合率为98%;财政投入:镇级人均25元以上”;而镇与村签订《计生工作责任书》中,“政策符合率为100%;财政投入:村级人均30元以上”。可见,“各项指标往往是一级一级地往下压,一级一级往下抄,论个平均,逐级加码,往往到基层就高得离谱,甚至是脱离实际难以完成,更不用说超额完成任务了”(朱新峰,2006)。

之所以要层层加码,一个重要原因是考虑到在多个下级责任主体中即使有个别完不成指标者,自身仍然可以完成上级下达的指标。当然,加码也不能随意为之,必须要考虑到对方达到目标的可能性。因此,在哪些方面加码和把码加给谁通常需要加以选择,而且往往是预先达成了某种相互默契。

通过指标的分解和层层加码,上一级责任主体就将自身承受的压力传输和分散给多个下级责任主体。

5. 指标设置与指标变换: 适应与创新

虽然各地责任制的运作方式大同小异,但在目标体系的设置上却差别很大。这种差别与各地经济社会环境以及政府面对的问题不同有关。指标体系设置上的差异也反映了政府的执政理念和官员的“选择性关注”的差异。因此,指标体系的设置、指标权重的安排以及指标的变换,就成为实现政府目标的重要手段。

比如,在目标的制定上,在包括了上级圈定的指标之余,地方政府

经常设定一些自主性的目标，即所谓的“主题目标”或者“争创性目标”。这些目标包括各级政府所提出的一些施政口号，或者开展的特色性活动等，它们往往不是上级政府布置的，并且明显区别于政府日常运作中的“职能目标”。比如，杭州市在一般责任制目标之外，特别制订了59项2007年的“创新创优目标”，鼓励创新（杭州市政府门户网站，2007）。有的地方政府则将各部门和各乡镇（街）的主要工作任务目标分为四类：重点工程目标、产业发展目标、重点工作目标、职能工作目标，并分别形成相应的责任制（成都市新津县政府门户网站，2008）。有的市则通过设立“追加目标”的方式来适应形势的发展（河南新乡市政府办公室，2006）。

由此可见，目标管理责任制确实是一个将政府所同时面对的多项不确定性的目标进行不断再定义、再排序和再筛选的过程。

（二）目标责任制的关键环节：考评与奖惩

各种目标责任制实质上就是为实现一定的组织目的，将经济利益同责任相结合，将奖励同制裁相结合的一种制度。因此考核是责任制的一个关键环节，通过考核和与之相联系的一套奖罚方法，构成了对地方各级政府的激励与约束。

在每一年的年终，各上级单位都要就下级部门的责任制完成情况进行考核，通常还会以文件的形式来说明考核的具体办法、程序和根据考核结果所进行的奖惩措施安排。各地在考核方法和奖惩制度上存在一定的差异，这里只就其中具有共性的做法做一简要介绍。

1. 加分与扣分：激励与约束

各地在考核办法中均具体规定了每项工作如何记分，按何种标准记分，即评分标准。大部分考评至少会采取三种计分方法：责任目标计分方法、创造性工作业绩加分方法以及工作差错扣分方法。

首先，责任目标计分主要是对责任书中的各项工作进行考评：达到要求的项目得满分或者超过以100%的比例核算分数，未完成的则按一定百分比扣分。一些比较重要的工作如未能按要求完成，也会出现“双倍扣分”、倒扣分甚至更严厉的“一票否决”等惩罚办法。如果实行

综合目标责任制,则最后的总得分为各项得分加权后的合计分数。^①

完成目标得基本分,未完成的扣除该项目目标基本分。有时间进度要求未按时间进度完成的扣除该项目目标基本分的50%,年终仍未完成的按该项目目标的基本分双倍扣分。

增幅增量目标:以省政府下达我市的目标表述为依据,省政府以增幅目标下达的,考核时增幅占70%的权重;省政府以总量下达的,考核时增量占70%的权重。考虑增幅增量两者的因素,以7/3的权重比例,合并计算该项目目标的成绩,第1位加1.2分,其他位次依次递减0.1分。

无法同比的增幅、增量目标:完成目标计基本分,成绩特别突出的可酌情加分(超出全省平均数或平均增幅)。

非量化目标:完成目标计基本分,未完成的扣除该项目目标基本分。

部门承担的全局性发展目标:完成目标计基本分,成绩特别突出的加该项目目标基本分的50%(该项工作目标在全省的位次处前

① 例如,山西省的经验是,在综合考核方法(即“多变量综合评价法”)中,各类指标实际得分的计算被区分为“正指标”、“逆指标”和“特殊指标”分别进行综合分值计算。

“正指标”指实际值越大,在考评中所起的正面效应也越大的指标,如国内生产总值、财政收入、各种产量、农民和职工收入等指标。对正指标使用公式:“该项指标完成程度实际得分=(实际完成 X_i /目标任务 X_m) \times 基准分”来进行计算。“逆指标”指实际值越大,在考评中所起的负面效应越大的指标,如商品零售价格指数、人口出生率、刑事案件发案率等。对逆指标使用公式:“该指标完成程度实际得分=(目标任务 X_m /实际完成 X_i) \times 基准分”来进行计算。对一些特殊指标,如地方国有工业控亏额,则可以研究特定公式计算:控亏额指标得分=基准分+(基准分/控亏额) \times (控亏额-实际完成)

各项指标综合分值的计算,包括“加总”和“上限调整”两部分。加总就是各参评单位或县市的目标完成程度的总得分,公式为“各县市目标完成程度直接得分= \sum (各项指标基准分 \times 目标完成程度)”。但考虑到指标体系中各指标间的平衡,此加总分还需作必要调整,比如适当规定一个得分上限,以防止一些次要指标的得分大大超过主要指标、一些柔性指标的得分大大超过刚性指标;同时对一些原定目标中不尽合理的因素进行弥补和匡正。如晋中地区几年来规定,在最终合计分数时,各项指标得分以基准分的1.5倍为上限,即以超目标50%为上限;超出此上限的分数不予合计。因此上面的公式就应匡正为“各县市目标完成程度实际得分= \sum [各项指标基准分 \times 目标完成程度(以150%为限)]”。

此外,如果由于经济发展不平衡性,造成年初制定的目标责任制中同一项指标在各县市间基数悬殊,增长百分之一绝对值含量有相当大的差异,且完成同类指标的难易程度也不尽相同,则会选择一些重要指标计算其“贡献率”,赋予“贡献分”,作为目标完成程度考核的补充。贡献分总值,以不超过目标完成程度基准分总值的10%为宜。贡献分的具体计算,一般有“增量贡献法”和“总量贡献法”两种方法(参见赵拴江等,2000年)。

3名)。

凡赴京、省、市集体上访的,每发生一批次分别扣除5分、3分、1分。

对目标完成情况无据可查的按未完成对待。(河南省新乡市政府办公室,2004)

职能工作实行奖罚分。有经济任务或目标任务指标单位,任务完成的计满分,没有完成任务按比例扣分。没有经济任务或目标任务指标的单位,没有出现工作失误计满分,出现工作失误或对区级目标管理考核产生影响的,酌情扣分。职能工作突出受到上级表彰实行加分,职能工作影响区级目标管理的,单位工作在市委政府对区委、政府考核中扣分的,按2倍扣分。区级目标管理单项工作被市级以上一票否决的,责任单位、主管部门、职能部门将评为不合格单位。(常德市鼎城区政府门户网站,2007)

其次,绝大多数考评方法中都设立了作为激励的加分项目。关于加分的具体项目,各地有所不同,但归纳起来主要集中在获得上级部门的奖励或者对于本地区的经济发展等有突出贡献者。如下例中的第一项属于前者,后三项则属于后者。

1. 工作得到省部级以上或同级领导肯定的,国家级每次加5分、省部级每次加3分;工作经验同时得到推广的,国家级每次加10分、省部级每次加6分。

2. 争取国家、省级各类支持资金成绩特别突出的按比例加分(在完成年度目标的基础上超出全省平均数的部分)。

3. 金融部门支持地方经济发展,每新增中长期贷款1亿元加2分(在完成当年该项目的目标的基础上),加分不设上限。

4. 积极招商引资(境内)、引进符合我市投资政策的项目,县(市)区超出目标部分每增加3000万元加1分;市直综合委局(主要引资单位)超出目标部分每增加1000万元加1分;其他单位每引资500万元加1分。加分不设上限(引进资金以实际到账、引进项目以落地为准)。(常德市鼎城区政府门户网站,2007)

2. 刚性约束：一票否决

如前所述，几乎在责任制的所有考核办法中，都设置了对重大工作差错的扣分办法，其中最严厉的即是“一票否决”。所谓“一票否决”，是指一旦某项任务没达标，不仅此项任务不得分，该单位全年的各项工作成绩也被算为不合格，甚至计零分，并可能取消该单位当年甚至几年内参与各类先进称号和评奖资格，而且会对该单位主要领导的评奖和升迁造成重大影响。具体到实行一票否决的工作内容，各地虽有不同，但概括起来主要集中在违反计划生育政策、越级上访和出现重大责任、安全事故等几方面。例如，常德市鼎城区《2007年度目标管理责任制考核办法》中规定：

计划生育、社会治安综合治理与稳定、安全生产、农民负担监督管理工作和财政工作分别实行达标考核与纳入目标管理责任制考核基分并举的办法。上述五项工作责任只要1项考核未达标的，均对目标管理责任制评比结果实行“一票否决”。（常德市鼎城区政府门户网站，2007）

3. 奖与罚

责任制的调控方式区别于行政管理上的“命令一服从”模式，“这种赏罚、升降必须同物质利益联系起来。总之，要通过加强责任制，通过赏罚严明，在各条战线上形成你追我赶，争当先进、奋发向上的风气”（邓小平，1994：142）

奖励通常分为两类：一类是“基本奖”（乡镇及以上）或基本报酬（村庄），俗称“保底”。只要考核达到标准分数或“合格”便可获得此类奖，且大部分机构均可获得。另一类为“优胜奖”，目的是“奖优”，即对于工作目标完成突出的单位给予特殊奖励，奖励形式可能是物质层次的，也包括精神层次的，比如单位或个人的记功、表扬、通报表彰甚至晋升等。当然，有奖就有罚，“罚差”的方式也有很多：比如取消单位或主管、分管领导的评奖资格和奖金（村庄或居委会要扣基本报酬），还包括口头警告、黄牌警告、调职、降职等。

（五）鼓励先进。按考评结果，总分从高到低设三个等级奖。

其中一等奖2名，各发给奖金5万元；二等奖4名，各发给奖金4

万元；其余为三等奖，各发给奖金 2.5 万元。同时给总分排前六名的乡镇授予 XX 市 2007 年度党政目标治理先进单位。

……

(七) 鞭策后进。凡被评为“差”级档次的乡镇，要认真剖析原因。属主观原因的要按有关规定分别追究党政主要领导和分管领导的责任，即当年不能评为先进，不能提拔；连续两年被评为“差”级档次的，要限期整改，予以黄牌警告；连续三年被列为“差”级档次的，要辞职。（湖北省宜恩县政府门户网站，2007）

4. 强激励：竞赛和单项奖

除综合工作奖外，各地还展开单项竞赛、评比，并设立单项奖，竞赛及其单项奖的名目繁多，其目的是以更大的激励推动政府的中心工作。以表 2 的 NY 乡所在的县为例，为了推动经济发展，该县就责任书中的“项目工作”展开竞赛，并设单项奖。

在表 4 中，参加评比的所有项目中，以固定资产投资完成额为标准的项目和招商引资完成的项目各占 40 分，项目储备和县级项目加起来仅占 15 分，所以这里所说的“项目”主要指的是招商引资用于固定资产投资的项目。假如对项目做进一步细分，会发现“评分标准”对于列入省市重点项目的项目、工业生产性项目是着重奖励的。并且，项目储备在一定程度上减小了乡镇之间在竞争过程中的摩擦，相当于进行了一个缓冲，更加有利于鼓励乡镇项目申请、投资和建设。

5. 考核方式：“案头作业”与“入户抽查”

应当指出，上面所列出的几项考核和奖惩办法，主要还是集中在“科层化”，亦即可操作化的数据和指标的管理层次上。从考核的角度也可以这样说，“首先是……表格数据，而不是实际工作本身会成为体现基层工作业绩的主要依据”。这是因为每年上级对下级的考察很大程度上是对“各种相关帐、表、卡、册是否齐备与规范和各种数据是否合乎要求的考核，是对下级组织具体服务实践的文本抽象化能力和质量的考核”（吴毅，2007：582—583）。这些数据管理和文书制作的工作被基层政府形象地概括为“案头作业”。

但除了对“案头作业”的考核，近年来，各上级政府和部门也开始越来越多地采取抽检的办法对基层的工作进行考核。这种方式对于基层政府的压力显然会更大，因为上级政府或部门往往要求“随机抽样（农

户),不打招呼,不要陪同,直接进入村入户查看”,而一旦被选中的“对象户”在回答上级提出的问题由于记忆不清等原因而出现含糊不清、甚至有意或无意中透露出任何不利于基层政府的信息,那么就不仅会使检查人员对基层政府的印象大打折扣,而且上级领导可能据此“反推基层组织文件制作的真实性,从而直接影响到对基层工作质量的评定”(吴毅,2007:584)。

表 4 2004 年 N 县乡镇项目工作竞赛考评评分标准 总分值:100 分

考核内容		权数分值	评分办法
固定资产投资完成额	固定资产投资额	30	完成预期目标得满分,没有完成计划的按比例扣分,完成计划 50% 以下的不得分,超额完成计划的,按每超额完成计划 10% 加 0.5 分。最高加分不超过 5 分。
	农村规模以上(300 万)固定资产投资额	10	完成预期目标得满分,没有完成不得分。每超额完成计划 10% 加 1 分。最高加分不超过 5 分。
招商引资		40	完成预期目标得满分,没有完成计划的按比例扣分,完成计划 50% 以下的不得分,超额完成计划的,按每超额完成计划 10% 加 0.5 分。
县级重点项目完成情况		5	按县级重点项目考核评分标准计算出每个项目得分后,除以 100,再乘以权数分值,两个项目以上的取其平均分。凡列入市、省重点项目的,每项分别加 2、3 分,以上不重复计分,最高加分不超过 5 分。没有县级重点项目的该项不得分。
项目储备		10	完成预期目标得满分,没有完成计划的按比例扣分。其中,工业生产性项目每项加 1 分。进入市储备库的每项加 1 分,进入省储备库的每项加 2 分,最高加分不超过 5 分,以上两项不重复计分。
工作机制		5	月报信息制度 5 分,每月按时报送月报信息的得满分,缺 1 次扣 2 分,扣分不封顶。

因此,对上级的这种抽检、特别是当涉及计划生育等具有“一票否决”性质的工作时,基层政府便愈发不敢掉以轻心,通常的做法是通过

先行“自检自查”、提前“模拟演练”等办法准备和应对。例如计生工作，基层政府往往会赶在省、市级部门抽检之前，先组织镇、村两级计生干部进行几次入户检查、“提前演练”，对所有检查范围内的对象户，提出上级部门有可能涉及的各类问题。通过这种“非强制性的方式”，帮助农户熟悉了检查的内容和套路，强化了记忆的效果，基层政府也因此而最大程度地排除了偶然性的干扰，力图确保检查和考核的万无一失。

四、作为一种基层政权实践方式的目标责任制

上文对目标管理责任制的简要分析表明，在中国的正式权威体制之外，另外一种制度形式被创造出来，这就是目标管理责任制。在实践中，目标责任制以目标体系和考评方法为核心，形成了一套以“责任—利益连带”为主要特征的制度性联结。可以说，目标责任制不是简单作为正式行政和政治制度的“补充”，而应该被视为权威体制的一种实践方式。这一实践方式也使得基层政权的运行呈现出一些重要的特征。

（一）“政治”与“行政”的混同运作

在中国，基层政权最具特色的运行方式是政治与行政的混合运作，政治过程往往要借助于行政过程，而行政过程也常常要借助于政治过程。目标管理责任制为实现这两种过程混行提供了制度保障。

首先，在一份目标责任书中（通常更多的是两级政府间签订的综合责任书中），往往规定了党委书记或村支部书记是“第一责任人”。也就是说，书记是主要的责任承担者，也是最终考核工作和奖惩结果的首要承担者。其他人的工作绩效和奖惩则以书记为标准（比如镇长/村主任的报酬/奖励为书记的90%，副镇长/村副主任为书记的85%等）。这样一来，不仅给党参与行政事务以合法性，而且也使党的领导作用得到了保证。在实际运行中，由党委书记将上级分派的各种任务向下逐层分派，并对主要部门工作进展和完成情况进行监督和考核。此外，党委书记还对党政各部门的工作拥有最终的决策权。

其次，在综合责任书中，党务类工作和政务类工作通常是混同在一张表中以不同项目类型的方式出现的。因此可以说，党、政两套系统通过签订一张责任书的形式，被纳入到同一个责任体中。在各项工作任

务实际执行过程中,地方党委系统的干部经常是与政府系统的干部混同承担若干工作责任,两套系统的工作人员也经常混同行动。

在村一级情况有些不同。虽然支部书记要负总责,但由于制度规定村庄实行“村民自治”,因此,以村民选举出的村长为首的村委会与党支部之间的关系经常不如在地方政府中的党政系统那么协调一致。如果出现支部书记指挥不动村委会的情况,他能够向上寻求地方党委书记的支持。因此也可以说,“党委一支委”这条线实际上是作为乡政一村治关系中的主线和主导。

在目前中国的政治框架下,作为执政党的中国共产党是国家和社会全部政治生活的领导核心,在各级地方政权组织中,党组织与政府机构一并设立,乡镇以上党的各级领导机构的干部也享受政府公务员待遇。因此,中国共产党的组织不仅是国家和社会的公共权威的组成部分,而且是官方的主要公共权威。从实际的意义上说,可以把党组织一并看作乡村治理中的政府权威。根据这样的逻辑来反观上世纪80年代后全面推行的以村民自治为核心的农村治理改革,可以看到,政府在农村治理中的作用不但更加明显和更加强大,而且更加充分和更加完备,这其中责任制无疑发挥了重要的作用。

(二)选择性控制与“事本式”行政

通过责任制的分析我们可以看到,国家对基层村庄的控制依然存在,尽管不同地区控制的强弱程度存在着差异。

有学者将人民公社时期国家对乡村社会的控制称为“总体性控制”,即无所不在,无所不包(孙立平,1994)。而现时国家对村庄的控制方式和手段则可以用“选择性控制”或“有限控制”来概括,即有所为亦有所不为。至于具体的控制方式也不再是赤裸裸的行政命令和行政手段,而是将行政命令和行政手段融入半契约性质的责任制中,包裹上了“科学管理”的外衣。

根据霍姆斯特姆和米尔格罗姆的“多项任务委托代理”理论,如果通过货币补偿的方式激励官员去实现可测量的目标,那么不能测量的目标会由于缺少激励而得不到重视(Holmstrom & Milgrom, 1991)。目标责任制的激励机制起到了类似的作用:地方政府官员们确实是在“做事”,但他们并不只是按照“打分表”中规定的各项任务逐一地去做,也不完全是按照某一种激励或惩罚的规则做事,实际上他们是在包含了

指标体系、考评办法、奖惩方式和实施办法等一系列能够诱导官员“选择性关注”的制度性安排下，有选择地行动。目标责任制这样一种制度安排，有效控制了官员们“有选择地”去完成那些“被选择的工作”。

目标责任制在实现“选择性控制”时产生的一个重要影响就是使得基层政府的行动体现出很强的“事本式”行政特点。韦伯认为，典型官僚制的首要原则是“各部门有依据规则（法律或行政章程）而来的明确的‘权限’”。与之相对应，“职务活动——至少是所有专业化的职务活动——通常都以彻底的专业训练为前提”，并且“业务的执行须遵照一般规则”（韦伯，2004：22—24）。孔飞力也发现，官僚们总是更愿意处理“常规性任务”，即便遇到了棘手的任务，他们也倾向于将其做“常规化”处理（孔飞力，1999）。而中国的基层官员现时所面对的多是层出不穷的新目标、新任务，包括各项阶段性或年度性“重大事件”，以及某些“突发性事件”。并且在围绕这些中心任务展开工作时，强调多部门协同参与而非各部门的独立“职责”与“权限”；强调应对新任务时要有“新方法”，而不是纳入原来的常规化轨道；强调处理常规任务时要“出新招”、“勇于创新”，而非按照经验更为专业化地对待。所有这些都与作为“理想类型”的现代官僚制之间的明显差异，无疑与责任制的存在及其运作逻辑有重要的关联。

（三）有“压力”的目标约束与低度过程约束

在政治学和经济学的一般理论看来，政府机构与企业或其他组织相比具有更强的约束性特征。J. 威尔逊曾提出，与私人机构相比，政府部门在以下三个方面受到更多的制约：第一是在收入和物质刺激方面，政府“无权合法保留机构收入并给员工发放福利”；第二是在获取和使用生产要素方面，政府“无权自主调配生产要素”；第三是在职责范围方面，政府“无权自由选择工作范围，必须完成上级下达的所有任务”。这导致政府管理更主要地是由制约因素而非工作任务来决定，“管理者对种种制约的担心超出对工作任务的担心，这意味着他们更在意过程而不是结果”。威尔逊将这点精辟地概括为：“商业管理重‘底线’（即利润），政府管理重‘上线’（即制约）”（威尔逊，2006：154、173）。事实上，所谓的“上线管理”和“底线管理”（有时也被称为“目标约束”和“过程/手段约束”），本身可能类同于理想类型的建构，但在具体管理实践中，这两种约束往往混合出现、共同发挥作用。

通过对目标管理责任制的考察,我们发现,虽然两种约束形式均存在于基层政府的运作中,但其所发挥的作用则有明显差异。事实上,在目标责任制的框架中行动的基层政府,更多地体现了高度的目标导向性,或者说,他们的行为主要受到目标的强约束力,而相对缺乏来自过程或手段的约束,具体表现在:一方面,较强的目标约束性使地方政府面临着巨大的“压力”,迫使其与上级保持一致性,这也是中国基层政府较高的行动效率和动员能力的一个重要原因所在;另一方面,手段的低约束性使他们在行为方式上保有相当大的自主行动空间;几乎可以说,在大的政策环境允许的前提下,基层无论怎样做,只要能够成功地实现目标,就很有可能被上级默许乃至认可和鼓励,这无疑为基层政府的制度创新或“变通”(甚至违规)创造了巨大的空间和机遇。就其具体方式言,主要体现于不同地区在设置责任目标体系、项目权重、项目变换、考核方式和奖惩机制等方面所具有高度的自主性与权力空间。这也能够部分地解释中国各地的地方政府行为所表现出的巨大差异性。

因此,目标责任制的存在部分解释了为什么改革以来,从村庄到各级政府会出现大量带有“变通”、“违规”或者“擦边球”性质的政府行为,这种带有高度违规风险的工作方式被某些基层干部生动地总结为“在风口浪尖上干工作”。并且,只要在允许的范围内,基层的适度违规也同样可以成为“经验”被上级政府在本地区内加以推广,甚至被用于塑造新的“先进”和“典型”。因此可以说,目标责任制不仅为中国的基层政权提供了巨大的创新空间,也激发出高度的创新动力。在整个中国改革进程中,创新被逐渐塑造成为评价体系中的“褒义词”,甚至成为一种新的“意识形态”。

(四)政府间的竞争与竞争性的政府

所谓政府间竞争,“是指各层级政府之间围绕有形和无形资源的竞争,包括直接竞争和间接竞争、横向竞争和纵向竞争。政府间竞争在很大程度上表现为制度竞争或体制竞争”(冯兴元,2001)。对政府间竞争现象的讨论,兴起于20世纪80年代的欧美国家,因为它与西方宪政体制中的财政联邦主义问题密切相关。而在我国,学术界对政府间竞争的关注主要是在中国推行了地方分权色彩的经济改革特别是财政改革以后。有学者提出,这些改革造成了地方政府日益成为更为独立的利益主体,并引发了中央政府与地方政府、以及各地方政府之间的围绕着

资源所展开的竞争。不过目前有关政府竞争的讨论，基本上是围绕经济因素或财政制度展开的，相对较少关注政治制度等方面的因素。笔者认为，目标责任制实际上可以为理解和分析政府间竞争现象提供一种可能的角度。

首先，目标责任制的实施为各级地方政府营造出类似的制度环境和考评标准，并进而增加了竞争性。通过标准化的指标体系和统一化的考核，各级政府在任务目标、考核标准与官员晋升标准上都呈现出“同构性”。这促使在各下级政府之间形成“竞争性的氛围”。其次，责任制事实上更鼓励上下级领导之间的私人联系与庇护关系的形成与运作，反而在同级政府之间制造出某种信息交流相对隔离的局面，因此也经常导致竞争性意识的强化。另外，由于责任制强调党政部门主要领导的“第一责任人”地位，并将其个人绩效和激励与部门整体工作绩效结合起来，因而一定程度上避免了团队工作中常见的“搭便车”和低效率问题，增加了团体或者单位的整体竞争意识。

如一些学者指出的，由于目标责任制度的存在，谋求生存和争取更好的生存成为地方上下级政府的共同目标，因此，上级政府对下级为完成考核指标而采取的各种竞争途径也会基本持默许和鼓励态度（参见杨善华、苏红，2002）。更有趣的是，下级政府的种种为传达政绩信号而施展的竞争性行为，在很大程度上也适合其上级部门，因此竞争方式在整个责任体系中得以逐级地“模仿”和扩散开来。结果，“在目前政府间‘向上负责’的官僚体系中，地方政府的竞争行为一旦与上级政府的类似激励机制相结合，就会产生稳定而强大的组织保护屏障……上下级政府间的竞争行为互相强化，出现一种‘共振现象’”（刘泰洪，2007）。

（五）责任—利益纽带联结的乡政与村治

有学者将改革以来的中国基层社会的治理模式概括为“乡政”与“村治”（贺雪峰，2007）。学术界一般将此两者置于“国家”与“社会”关系的二元理论框架中加以探讨，多数文献关心两者之间的联结问题。以往的研究范式大多集中于对发挥联结国家与社会作用的“地方精英”的讨论上，例如士绅阶层、村庄“经纪人”、乡村强者或者村干部等，并通过这些精英所扮演的角色类型和行为特征来解释国家和民众的关系，探讨基层社会政治运行的基本特征。然而，生成上述理论的社会背景已发生若干重大变化，制度因素越来越成为讨论国家与社会关系的不可

可缺失的重要一环。在此种观照下我们发现,目标责任制的实施事实上对于重构乡政与村治的制度化联结发挥了重要的作用。

按照我国现行行政制度安排,垂直行政链条止于乡镇一级,换言之,行政联结在乡镇与村庄之间是断裂的。因此,乡政如要直接进入村民自治的村庄,既缺乏制度依据,也缺少组织依托,而目标管理责任制作为一种“责任链条”,依托于“责任—利益”纽带而将各责任主体联结起来。正是通过责任制,村委会和居民委员会与地方政府形成一种“责任连带关系”,从而被纳入到一个“责任—利益”共同体当中。另外,带有契约色彩、以书面形式签订的责任书,既为乡政进入村治提供了充分的合法性,同时也提供了村庄干部“甘愿跟从”的激励机制。这一点在农村税费改革、特别是取消农业税后的乡村社区中体现得尤为明显:“村干部在经济上日益与农民脱钩,不再由村民供养,其经济来源主要是政府下拨的财政转移支付和村级组织通过各种途径所获得的创收。在这种情况下,作为一个自主性的职业群体,村干部在经济上与农民的关系日疏,与政府的关系日近,加上个人的进退上下在实际上由政府说了算,而非村民说了算……所以,无论从制度定位和利益取舍上,村干部的跟从色彩都会愈加明显”(吴毅,2007:620)。无论如何,通过责任制所缔造的乡—村间“责任—利益”共同体,及其造成的村干部“甘愿跟从”的效果,很大程度上使乡政得以在村治中体现和完成,即所谓“乡政寓于村治之中”。

另一方面,虽然乡村之间的行政链条出现了制度断裂,党的链条却在两级间保持了相对连贯性。乡镇党委对于村庄党支部仍然保有正当的“指导”关系和实际上的影响和支配力。如前所述,由于通过责任制的运作与责任书的逐层签订,基本实现了基层政权党委系统和行政系统的紧密联结,并确保党系统对于行政系统的领导地位,因此事实上也可以说,责任制是通过运用乡、村之间党的链条并确认此链条在整个体系中的领导地位,从而在行政轨道外创造出另外一轨以保证和强化了“乡政”与“村治”的联结。

(六)主动与被动:制度性反抗中的私人关系与非正式运作

目标责任制的实施,不仅保证了乡政与村治的制度化联结,而且还对两者之间的联结方式或者说互动方式产生了重要的影响。这里主要讨论的是基层社会和政治运行中“私人关系”与“非正式运作”的广泛存

在。有关此现象，学术界已有过相当广泛的讨论。^①然而以往的研究大多着眼于探讨乡镇干部与村干部在这种互动中的个体角色、私人关系网络等，而较少关注个体性互动背后的制度框架，如目标管理责任制在其中所发挥的实际作用与影响力。

首先，尽管目标责任制强化了上级政府对于基层政府的某些管理与控制能力，但也在无形中赋予基层政府以更大的“谈判空间”和“谈判能力”。当上级政府将自身承担的任务和压力通过责任制的方式分解到各下属政府和部门，并设置一系列赏罚机制对其进行激励时，也在事实上造就了上下两级政府间的某种“捆绑”局面。换言之，责任制在被上级用于强化自身控制权力的同时，也反过来强化了其对基层政府的依赖性。很明显，如果基层政府普遍完不成指标，或者某些地方出现了重大工作失误，“捅了娄子”，作为上级政府或相关领导部门无疑也要因此承担连带责任。在这种情况下，上级政府就不能不动用各种手段以确保对基层政府的有效激励与动员能力。而由于责任制事实上承认并肯定基层党政主要领导的“第一责任人”地位，因而对于上级政府领导来说，如能直接获得下属政府或部门主管领导的个人支持，就显得尤为关键了。

另外，责任制虽然在许多方面突出了数字化与标准化的管理，体现出某些普遍主义原则，但当涉及对非量化性指标的考评，以及对各单位目标完成情况作综合性考评、排名或奖惩时，上级政府的裁量权仍然是非常关键的（并且这种裁量权在实际操作中常常取决于主管领导或者上级“一把手”的个人意见）。^②例如一种普遍的情况是，上级政府常常会将指标数字设计偏高，以实现“增长率”要求、或打出“多余量”来，但

① 比如吴毅发现，“播”和“媒”这两种典型的非正式权力技术在乡村互动中发挥了非常重要的作用。所谓“播”是指上级在推动工作时除了需要运用行政指令和文件传输外，还需要依赖诸多非制度化的人力作用的推动。而“媒”则是一种独特的“播”的艺术，也是乡镇干部与村干部打交道的一种基本方式：“乡镇干部依靠特殊主义与人本取向的人际交往和感情投资，与村干部建立感情和友谊，并且在强调感情与友谊的基础上，将政府对村庄的公事转化为乡镇干部对村干部的私事”，因为一旦成为私事，逻辑就变成了“村干部不干或干不好就成了不给某位乡镇领导面子，欠了乡镇干部人情的私事”，换句话说，“‘媒’…成为乡镇干部从情感上‘套牢’村干部，借以推动工作的重要方法”（吴毅，2007：615）。另外，应星、张静等学者也在相关著作中深入讨论过乡村干部互动中的特殊主义取向问题（应星，2001；张静，2007）。

② 比如考虑哪些地区应该提高标准、哪些地区由于起步晚或资源劣势而需要被照顾等，都是实际考虑的问题。

过高的指标设置显然会增加基层政权完成任务的难度,甚至造成完不成指标成为家常便饭。在这种情况下,上级领导经常会根据下级工作态度和实际效果等而予以通融,甚至通过修改上年基数的办法来“帮助”下级过关。这意味着,责任制实际上鼓励了上下级之间某种“庇护关系”的形成。“公事”的运行促成了私人关系的缔结和情感性因素的渗透,也强化了个人性政治支持的作用;在制度性的权威关系中,更具个人色彩的信任与期望关系也被融合进来。

类似的逻辑也出现在乡政与村治的互动关系中。在乡、村关系中,行政制度的断裂与乡村间利益相对于政府内部利益的不一致性等因素,使得村庄对乡镇的反抗空间相对较大。但如前面所指出的,党的组织在这里扮演了更关键的角色,通过强化乡镇党委与各村庄支委这条线,乡镇与村庄仍被捆绑进一个责任体中。不过颇为吊诡的是,这又反而增强了村对乡事实上的谈判和反抗的能力。因此,乡镇对村庄的控制或动员就远远不能只动用权威关系了。诸多的“私人关系”和其他非正式性的“变通”和“共谋”,都必须拿来用以“套牢”村庄,并推动各级政府目标的最终落实。所有这些手段,不能仅仅被理解为一种“权宜之计”或追求暂时利益的工具,实际上,它们是一种制度顺利运行所必须自我衍生出的“润滑剂”或者说“催化剂”。

另外,既然讨论到乡村关系,我们也不妨注意一种更特殊的现象,即“包村干部”制度。包村干部就是乡派遣的某些长期挂靠或者负责联系下属村庄的镇干部,通过他们来更有效地监督和推动村庄工作。实际上,包村干部制度也可以被理解为某种“制度化”了的私人关系与非正式运作,它们在乡、村间被长期运用以随时协调和处理二者的关系。

如果把视野进一步拓展到国家与社会的关系上,我们会发现,目标责任制在很大程度上增加的是社会相对于国家的谈判能力。在由责任制所形成的“区/县—乡镇/街道—村庄/居委会”等责任体之中,任何责任关系中的双方其实都既面临着一种不平等的权威关系,也享有着潜在的、更具有平等意涵的关系——这集中表现为更“弱势”的一方相对于强势一方所实际拥有的谈判空间与反抗能力。从根本上说,这是因为对责任—利益连带关系中的双方来说,任何一方都不可能离开对方而独立获得利益的实现。

当然,所谓“弱者”的谈判能力也是有限度的。在责任制中,这主要体现在下级基本上不可能就任务与指标的具体设置或者数量与其上级

作任何的讨价还价。换言之，弱者所拥有的讨价还价能力，或者说反抗的“主动性”，首先是以其制度规定的“被动性”为基本前提的。进一步讲，如果只从上下级关系的任何一环孤立地看，强者与弱者的“主动性”和“被动性”在很多时候并没有多少可以转化的空间，但如果将所有的行动者置于一条“责任链条”中来审视，那么每个节点上的行动者就同时具有了更多行动的主动性与被动性。比如，乡镇政府对村庄而言具有“主动性”，但在与区县的关系中它就显得更“被动”；而村庄看似是最“被动”的一方，但通过责任制的逻辑，它反而可以潜在地利用区县对于乡镇的压力而向自己的上级“施压”和“反抗”。这样一条锁链式的制度，演绎出了一套行动者之间“控制的辩证法”。每一个行动者都同时具有多种行动的可能性，他们一方面在利用各种策略努力将自身的被动与劣势转化为主动和优势，同时也在防范着自身的优势处境和主动性转变为某种威胁和被动。

五、小 结

目标责任制在诞生之初，主要是为了改变和克服市场化改革以前全能主义国家及其官僚体系对于整个社会日趋僵化的管理与动员模式。通过以上讨论，我们发现，作为一种实践性的制度体系，目标责任制在上下级政府权威关系的基础上，引入了一种更具平等意涵的“责任—利益连带”关系，从而在实际上创造出一种少见的政府间全面竞争的机制。这些使得改革以后的国家表现出更积极和有效的社会动员能力，并帮助国家有效地实现了推动经济发展与维持社会秩序这两方面的基本目标。同时，责任制的实施也为地方政府的创新活动预留了空间，并造成中国政治中一种独特的“地方先行”的政府改革与创新模式。从这些角度来看，目标责任制的实施达到了它的初衷。

但另一方面，目标责任制的实践也产生了一些“悖论性”的效果和问题。例如，目标责任制塑造了地方政府“以事为本”和“不断出新”的一套行政方式和行为特点，造成政府行动目标经常比较短期化（至少从表面看来缺乏连续性），换言之，那些更持久和更具合法性意涵的目标常常遭到“有选择”地忽视。加之责任制在上下级政府间制造出的更加“平等化”的关系模式，也可能产生消解权威体系中权力内核的效果，

因此从长远来看,这些因素都可能会侵蚀地方政权、甚至整个国家的合法性基础,并影响其实际的社会治理能力。

目标管理责任制的制度设计、运作方式和运作过程向我们展示了基层政权运作和地方社会治理的复杂性和多样性。无论是上级政府、基层政府,还是基层干部、普通群众,所有的行动者都是在一个布满了“联结”关系的制度网络中行动的。^① 这样一种“行动网络”在不断再定义和重构我国地方政权的运作方式和权威架构的同时,也在不断改变着各行动主体之间的互动方式与关系形态。“行动网络”视角也许能为有关政府行为、政府间关系或者国家与社会关系的讨论提供某种新的角度。当然,从更严格的意义上讲,目标责任制这项制度可能也并非“全新”的,实际上,不少对近代以前的中国基层政府与社会的研究也曾或多或少地论及或关注了与目标责任制相类似的一些制度形式及其运作的逻辑。^②

作为初步的讨论,本文留下更多的还是问题,有待笔者和有兴趣的学术同仁作更深入的探究。比如,目标责任制的微观运作机制是怎样的;这项制度是如何“起源”的,又经历了何种演变过程;作为基层政权的实践逻辑是怎样的,它对于中国基层政府的行为(例如财政与人事运作等方面)有着什么样的影响,等等。

参考文献:

- 常德市鼎城区政府门户网站, 2007,《常德市鼎城区 2007 年度目标管理责任制考核办法》(<http://www.dingcheng.gov.cn/news/csjs/2007/920/0792016140B2KH01DFADJ08HIK7JFK.html>)。
- 成都市新津县政府门户网站, 2008《新津县交通局关于 2006 年度工作目标执行情况的报告》(http://www.chengdu.gov.cn/GovInfoOpens2/detail_allpurpose.jsp?id=XRL0wwZqyg0BfNMZJ29)。
- 邓小平, 1994,《邓小平文选》(第二卷),北京:人民出版社。

① 至此,我们希望总结说明本文中用到的“联结”一词的涵义。与一般表示“存在某种关系”的“连接”相比,“联结”的内涵更丰富:它不仅指向关系本身,而且也内在包含了被关系所缔结的行动者本身;并且,“联结”暗示着行动者之间可能会由一种“连接”关系而衍生出具有不同内涵与性质的一束关系。这些作为“关系束”的“联结”正是我们这里所讨论的“行动网络”或者“制度网络”的基本单位,而网络中各个行动者的行动,也会受到不同内涵的“联结”的影响,并反过来影响和构建行动者之间进一步可能的联结方式。

② 例如法律史学界有关清代以来基层法律运作的研究,以瞿同祖先生为代表的有关明清基层政府的研究,以及在社会史学界有关民国时期保甲制度的诸多研究成果等等,其实都对类同于今天目标责任制的运作方式和运作逻辑出现过不同程度的关注。这些既有的理论资源和经验积累,尚有待于进一步的梳理与探讨。

- 冯兴元, 2001,《中国辖区政府间竞争理论分析框架》,《天则内部文稿》第2期。
- 凤翔县目标管理责任制办公室, 2006,《对目标责任制过程管理的再认识和探索》,《宝鸡利会科学》2006年第3期。
- 杭州市政府门户网站, 2007,《关于印发〈杭州市市直单位创新创优目标绩效考核办法(试行)〉及申报2007年度创新创优目标的通知》(<http://www.hangzhou.gov.cn/kpb/gzlt/T178799.shtml>)。
- 河南省新乡市政府办公室, 2004,《新乡市人民政府关于印发〈新乡市目标管理责任制考核奖惩办法(试行)〉的通知》(<http://www.lawyee.net/act/act-display.asp?nid=578141>)。
- , 2006,《新乡市人民政府办公室关于追加2006年度责任目标的通知》(http://www.34law.com/lawfg/law/1797/3497/law_178938461646.shtml)。
- 湖北省宜恩县政府门户网站, 2007,《2007年珠山镇党政工作目标管理综合责任状》(http://www.xezs.gov.cn/Our/News_DJ/0781516241645723079716572254371.shtml)。
- 贺雪峰, 2007,《试论20世纪中国乡村治理的逻辑》,载黄宗智主编《中国乡村研究(第五辑)》,福州:福建教育出版社。
- J. C. 斯科特, 2004,《国家的视角》,王晓毅译,北京:社会科学文献出版社。
- J. Q. 威尔逊, 2006,《官僚机构:政府机构的作为及其原因》,孙艳等译,北京:三联书店。
- 刘泰洪, 2007,《我国地方政府竞争机制:一个制度经济学的分析范式》,《人文杂志》第4期。
- M. 韦伯, 2004,《支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社。
- P. 孔飞力, 1999,《叫魂:1768年中国妖术大恐慌》,陈兼、刘昶译,上海:三联书店。
- 荣敬本、崔之元, 1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 双辽市政府门户网站, 2007,《双辽市畜禽疫病防治目标管理责任制》(<http://www.shuangliao.gov.cn/dfz/Article/myz/fyxzgl/200611/394.html>)。
- 孙立平, 1994,《改革前后中国国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变》,《中国社会科学季刊》第1卷。
- 唐海华, 2006,《“压力型体制”与中国的政治发展》,《中共宁波市委党校学报》第1期。
- 王汉生、杨善华, 2001,《农村基层政权运行与村民自治》,北京:中国社会科学出版社。
- 吴森, 2003,《选择性控制:行政视角下的乡村关系——对湖南省H镇政府对村关系的个案阐释》,载徐勇、项继权主编,《村民自治进程中的乡村关系》,武汉:华中师范大学出版社。
- 吴毅, 2007,《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店。
- 徐勇、黄辉祥, 2002,《目标责任制:行政主控型的乡村治理及绩效——以河南L乡为个案》,《学海》第1期。
- 杨善华、苏红, 2002,《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》第1期。
- 杨顺湘, 2000,《正确认识和处理好党政机关目标管理五大关系》,《探索》第2期。
- 应星, 2001,《大河移民上访的故事:从讨个说法到摆平理顺》,北京:三联书店。
- 俞可平、徐秀丽, 2007,《中国农村治理的历史与现状:以定县、邹平和江宁为例》,北京:社会科学文献出版社。
- 张静, 2007,《基层政权:乡村社会诸问题》,上海:上海人民出版社。

- 张汝立, 2003 《目标责任制与手段选择的偏差——以农村基层政权组织的运行困境为例》, 《理论探讨》第 4 期。
- 赵拴江、庞进英、付海红, 2000. 《关于县市目标责任制综合考核方法的初探》, 《山西统计》第 8 期。
- 中国经济体制改革研究会资助课题组, 2002. 《县乡两级政府现状与体制改革研究》报告 (未刊稿)。
- 周庆智, 2004. 《中国县级行政结构及其运行: 对 W 县的社会学考察》, 贵阳: 贵州人民出版社。
- 朱新峰, 2006. 《县级目标管理责任制探疑》 (<http://www.snzg.cn/article/show.php?itemid-2320/page-1.html>)。
- Barkey, Karen & Sunita Panikh 1991, “Comparative Perspectives on the State.” *Annual Review Sociology* 17.
- Edin, Maria 2004, “Local State Corporatism and Private Business.” In Peter Ho (ed.), *Rural Development in Transitional China*. London, Portland: Frank Cass.
- Evans, Peter, Rueschemeyer Dietrich & Theda Skocpol 1996/1985, *Bring the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmstrom, Bengt & Paul Milgrom 1991, “Multitask Principal-agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design.” *Journal of Law, Economics & Organization* 7.
- Kiser, Edgar 1999, “Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation.” *Sociological Theory* 17.
- Lin, Yiming, 2001, *Between Politics and Markets: Firms, Competition, and Institutional Change in Post-Mao China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maye, Lawrence, John H. Bunnett & Suzanne Ogden 1996/1993, *Comparative Politics: Nations and Theories in a Changing World*. Prentice-Hall, Inc.
- Oi, Jean 1996, “Institutions, Social Ties, and Commitment in China’s Corporatist Transformation.” In John McMillan & Barry Naughton (eds.), *Reforming Asian Socialism: The Growth of Market, Institutions*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- 1995 “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy.” *The China Quarterly* 114.
- 1999 “Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform.” Berkeley and Los Angeles, C. A.: University of California Press.
- Panish, William & Ethan Michelson 1996 “Politics and Market: Dual Transformations.” *American Journal of Sociology* 101.
- Risikin, Carl 1987, *China’s Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Walter, W. Power & Paul J. DiMaggio 1991, *The New Institutionalism in Organization Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

作者单位: 北京大学社会学系
责任编辑: 杨 可

become Chinese government's highest priority. Economic stimulating actions and confidence-saving initiatives are now in the center of Chinese social life. Using sociological concepts and theoretical tools, this article aims to launch a serious academic discussion on three interrelated topics: 1) social mechanisms that help accelerate the transmission of economic crisis; 2) social mechanisms that functioning in the transformation of an economic crisis into a social crisis; and 3) governmental policy choices in combating this economic crisis.

PAPER

Rebuilding Government for the 21st Century: Can China incrementally reform the public sector? *Christine Wong* 39

Abstract: This paper examines the prospects of public sector reform and argues that more incremental reform will not work. As budgetary resources dwindled, and with government unwilling to cut departments, employees, or services, the solution was to allow government agencies and service providers to levy user charges and use their assets to generate nonbudgetary incomes. These concessions gave birth to the revenue-seeking orientation of the public sector and sowed the seeds of current problems of inequality and weak governance. Since 2000, the government has implemented numerous programs of public sector reform, which have brought improvements and made government more transparent. The recent programs of free rural education, rural cooperative medical schemes, minimum living stipends, are transferring substantial new resources to funding services at the grassroots levels and improving fairness. However, until the incentive structure for government agencies and public institutions is fundamentally altered, this top-down reform of the public sector can only have limited effect.

Target Management Responsibility System: The Practical Logic of Local Party-State in Rural China *Wang Hansheng & Wang Yige* 61

Abstract: Based on the analysis of Target Management Responsibility System (TMRS), this paper explores the characteristics of local party-states and some of its critical changes in contemporary China. As a practical institution created out of the formal authoritative institutions of the party-state system, TMRS forms a set of institutional associations characterized as the "responsibility-interest liability" within both the authoritative relationships between upper-level and lower-level governments, and the relationships between local governments and rural society, therefore it has greatly affected the local party-states' operation as well as its governance. This paper also tries to give a perspective to understand the relationship between state and society, especially on how state power has extended to the local society and realized its selective control over the society.

The Interactive Relationship between Farmers, Local Governments and the