

目标管理责任制在农村基层政权中的实践

作者：□王汉生 王一鸽 来源：《社会学研究》2009年2期 时间：2009-06-10

20世纪80年代中期以来，中国地方的党政工作中建立了目标管理责任制的制度形式，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。总体上说，目标管理责任制这一实践方式使得基层政权运行中呈现出下列特征。

政治与行政的混合运作。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，目标管理责任制为实现这两种过程的混合运作提供了制度保障。首先，在一份目标责任书中通常都规定党委书记或村支部书记是“第一责任人”，这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。其次，在综合责任书中，党务类工作和政务类工作通常是混合在一张表中，以不同项目类型的方式出现。因此，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系中。

选择性控制与“事本式”行政。在目标管理责任制的激励机制作用下，地方政府官员是在指标体系、考评办法、奖惩方式和实施办法等一系列制度性安排下有选择地行动。然而，中国的基层官员面对新目标、新任务展开工作时，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。于是，目标管理责任制在实现“选择性控制”时产生了一个重要影响，那就是使得基层政府的行动体现出很强的“事本式”行政特点。

有“压力”的目标约束与低度过程约束。在目标管理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，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；另一方面，手段的低约束性使它们在行为方式上留有相当大的自主行动空间。这样，在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）提供了巨大的空间和机遇。

政府间的竞争与竞争性的政府。目标管理责任制为理解和分析政府间竞争现象提供了一种可能的角度。首先，通过标准化的指标体系和统一化的考核，各级政府任务目标、考核标准与官员晋升标准上都呈现出同构性，这促成各下级政府之间竞争性氛围形成。其次，责任制鼓励了上下级领导之间的私人联系与庇护关系的形成与运作，而在同级政府之间则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，因而地方政府的竞争行为一旦与上级政府的类似激励机制结合，就会产生稳定而强大的组织保护屏障。

责任—利益纽带联结的乡政与村治。目标管理责任制的实施对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，行政联结在乡镇与村庄之间是断裂的。而目标管理责任制作作为一种责任链条，村委会和居民委员会与地方政府形成一种责任连带关系，村庄被纳入到责任—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保障，同时也提供了村庄干部“甘愿跟从”的激励机制。

主动与被动：制度中的私人关系与非正式运作。当上级政府将自身承担的任务和压力通过目标管理责任制的

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，事实上造就了上下两级政府间的某种捆绑局面。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，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，这意味着目标管理责任制实际上鼓励了上下级之间某种庇护关系的形成。

总之，目标管理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，在实际上创造出一种少见的政府间全面竞争的机制。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。但另一方面，目标管理责任制的实践也产生了一些悖论性的效果和问题。例如，地方政府“以事为本”和“不断出新”的行政方式和行为特点，造成政府行动目标经常比较短期化；目标管理责任制在上下级政府间制造出的更加“平等化”的关系模式，可能会消解权威体系中的权力内核。（杨玉珍摘）

[首页](#) | [机构设置](#) | [编辑风采](#) | [往期回顾](#) | [社会反响](#) | [广告征订](#) | [关于我们](#)

友情链接：

您是本站第 位访客

地址：北京市鼓楼西大街甲158号 中国社会科学杂志社
邮政编码：100720

总编室 Tel: (010)64076113 Fax: (010)64076113 E-mail: zbs_zzs@cass.org.cn
事业发展部 Tel: (010)64033952 Fax: (010)64033952 E-mail: fxb_zzs@cass.org.cn

版权所有©2002 中国社会科学杂志社