

# 目标管理责任制的村庄运行机制研究\*

## ——兼议国家权力的实现基础

李祖佩

**摘要：**目标管理责任制的村庄运行机制嵌入乡、村关系和村级治理的具体情境中。文章以“乡镇政府行动类型——村庄利益密集度——村庄社会团结度”为分析框架，在呈现不同类型村庄中目标管理责任制机制的差异化基础上，从激励机制、约束机制、政府权力的非正式运作以及村级任务推进方式等方面，归纳出目标管理责任制在村庄运行的一般逻辑。目标管理责任制的村庄运行过程实质是国家权力传导至村庄社会并在与村庄社会互动中彰显自身的过程。而对目标管理责任制村庄运行机制的类型化呈现和总结，为审视现代国家权力的实现基础提供了依据。藉此，文章最后在国家权力的村庄实现基础方面作了延展式讨论。

**关键词：**目标管理责任制 运行机制 国家权力 社会基础

**中图分类号：**C916 **文献标识码：**A

### 一、问题提出

目标管理理论最早由德鲁克（1954）提出，该理论注重组织目标的确立、组织参与者对组织目标的贡献效率和责任分担。这一理论衍生出一整套管理技术，普遍应用于西方政府管理中。自上世纪80年代中期以来，目标管理责任制被广泛应用于中国党政管理实践中。具体而言，目标管理责任制是指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，形成一整套目标和指标体系，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”“责任书”在上下级党政部门之间进行层层签订，进而形成以指标体系为中心，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（王汉生、王一鸽，2009）。归纳来看，既有相关研究从以下两个层面展开：

第一，将目标管理责任制视作一种绩效管理手段，并借此探讨政府绩效管理的成效与不足，进而为推进现代政府绩效管理体系作出理论回应。有学者以目标管理责任制为研究对象，全面展现影响地

---

\*本文研究系国家社会科学基金青年项目：项目制实践对农村基层治理的影响研究（项目编号：15CSH023）、中央高校基本科研业务专项资金项目：项目制实践对县乡治理体制的影响研究（项目编号：2662016PY084）的阶段性研究成果。

方政府的绩效工具运用效果的关键因素，进而分析优化地方政府绩效管理工具的可行路径（孟庆国、刘翔宇，2017）。有学者着重介绍中国政府绩效评估理论和实践的发展历程，并对目标管理责任制与其他绩效评估模式进行了比较分析（蓝志勇、胡税根，2008）。

第二，将目标管理责任制视作一种政府治理工具，探讨其在具体运行过程中对地方政府尤其是基层政府行为逻辑的形塑作用。有学者将目标管理责任制作为中国“压力型体制”的一种表现和实施手段，指出县乡基层政府处于重重压力之下这一体制特征（荣敬本、崔之元，1998；徐勇、黄辉祥，2002）。与“压力型”模式的判定不同，有学者指出目标管理责任制所内含的“激励——绩效——满意”模式，带来基层政权在手段选择上的偏差（张汝立，2003）。此外，有学者从目标管理责任制入手，探讨农村基层政权的运作特征及其重大变化（王汉生、王一鸽，2009）。还有学者揭示了目标管理责任制对基层政府间“共谋”行为的形塑作用（周雪光，2008）。

既有研究为后续研究奠定基础，同时也指明了可推进的方向。首先，既有研究将研究重点聚焦于目标管理责任制下的县乡政府行为分析，而且，均将县乡政府作为一般化的行政组织实体。事实上，受制于地理位置、管理体制、区域发展重心等差异，县乡政府的目标管理责任制的内容和要求并不能一概而论。其次，在国家与社会关系方面，既有研究指出目标管理责任制在很大程度上增强的是社会对于国家的谈判能力（王汉生、王一鸽，2009），但村庄社会如何以及在多大程度上能够影响目标管理责任制的运行机制，并没有给予明确的答案；再次，作为一种自上而下的任务分解和奖惩管理方式，目标管理责任制的运行实质上是国家权力表达的具体体现，而在国家权力如何依托目标管理责任制进入村庄社会，以及村庄实现国家权力的制度化需要具备哪些基础等问题上，既有研究缺乏系统分析。

基于此，本文研究结合笔者在全国广泛的田野调查材料，揭示目标管理责任制在不同类型村庄中差异化的运作机制，以此归纳目标管理责任制村庄运行一般规律，并进一步审视国家权力的村庄实现问题。2012年至今，笔者在中国二十余省（直辖市）开展了广泛驻点调查。在调查中，深度访谈和参与观察为基本资料搜集方法。调查涵盖以经济发展水平为划定标准的东中西三大区域。乡镇政府在“中心工作”中的行为表现、“中心工作”在村庄中的推进机制等，构成每次调查的主题。为分析之便，本文研究选取其中的典型个案作为经验例证。

## 二、嵌入基层具体情境中的目标管理责任制：一个分析框架

在农村基层，目标管理责任制的运行嵌入乡镇政府与村庄社会的具体关系之中（徐勇、黄辉祥，2002）。换言之，从乡镇政府和村庄社会关系的具体情境中审视目标管理责任制的村庄运行机制，成为可行的研究路径。而总结相关研究，乡镇政府的工作重心及其工作特点、村庄社会利益密集度以及村庄社会团结度等因素的共同作用，形塑基层具体情境以及嵌入其中的目标管理责任制的运行机制。由此，本文研究构建“乡镇政府行动类型——村庄利益密集度——村庄社会团结度”三维分析框架。

### （一）中心工作、目标管理与乡镇政府的行动类型

中心工作是乡镇政府根据上级下发的目标管理责任书，按照任务的轻重缓急及其考核力度作出的一种划分，具体指那些辅以严格的考核要求，需要乡镇集中所有人力和物力，全心投入和应对的工作

(欧阳静, 2011)。结合学界相关研究成果,以中心工作为切入点审视乡镇政府的行动类型,可将其划分为介入型、协调型和服务型三种类型。

需要说明的是,尽管都是以中心工作为分析切入点,但行动类型并不等同于政府类型。从学界关于乡镇政府的研究看,政府类型是对乡镇政府角色性质、功能定位和行动特点等方面的归纳总结与学理提升(欧阳静, 2011)。在此基础上,学者作出对乡镇政府政权性质的判断,并在此基础上回应现代国家政权建设、国家——社会关系等理论命题。在本文研究中,行动类型是对中心工作推进过程中乡镇政府行动方式、工作手段和特点的概括,并以此作为分析目标管理责任制的村庄运行机制的重要变量。进而言之,可将行动类型视作审视政府类型的一个层面,而对政府类型的既有研究成果,构成将乡镇政府行动类型分类的理论基础。

介入型的行动类型是指乡镇政府以城镇化推进为中心工作,乡镇政府需要积极介入村庄社会的利益调整和矛盾调解之中。此类乡镇政府集中于中国东部沿海地区和中西部地区城市的近郊(贺雪峰, 2011)。协调型的行动类型是指乡镇政府以引进、协调涉农项目落地为工作中心。乡镇政府一方面受制于项目资金“条条下达、分块管理、专款专用”的约束,在项目实施中并不掌握话语权;另一方面,在治理能力弱化的同时,又承担了项目进入村庄时大量协调性事务(付伟、焦长权, 2015)。此类乡镇政府普遍存在于中国广大中西部以农业为主导产业的地区。服务型的行动类型是指乡镇政府以提供专业化、标准化的公共服务为中心工作,乡镇政府并不需要介入村庄社会利益矛盾之中,亦不需要协调项目资金进入村庄,而是依托地方财政向村庄提供公共服务。此类乡镇政府集中于已经完成城镇化的东部沿海地区以及中西部大城市的周边地区<sup>①</sup>。

在不同行动类型的乡镇政府中,中心工作侧重点不同,目标管理责任制的相关要求也就存在差异。从指标分布等方面看,乡镇政府承接的市县目标管理责任制具有以下特点:

介入型乡镇政府的目标管理责任制呈现出两个特点:一是从指标分布看,弹性任务和刚性任务差异明显,将地方开发和建设作为刚性任务,分值占较大比重<sup>②</sup>。同时,刚性任务多以量化指标的形式出现。二是目标约束远强于过程约束。在任务完成中,突出效率优先(杨宏星、赵鼎新, 2013)。换言之,只要不触及社会稳定等涉及“一票否决”的事项,市县赋予乡镇政府较充分的自由裁量权。

协调型乡镇政府的目标管理责任制呈现两个特点:一是从指标分布看,围绕涉农项目实施的即时指标和常规指标并存。前者是以上级政府主导的涉农项目建设为基础设定的“一事一签”指标;后者是涉及整个县域乡镇政府的常态指标,但指标完成仍然依靠乡镇政府争取项目资金<sup>③</sup>。二是过程约束的强度较之介入型乡镇政府有所提升,但目标约束的强度仍然强于过程约束。换言之,受制于项目制

<sup>①</sup>关于服务型政府,学界多有探讨,可参见郁建兴、高翔, 2012:《中国服务型政府建设的基本经验与未来》,《中国行政管理》第8期。但相对于将服务型政府作为现代政府构建的路径选择和价值目标,本研究更多侧重于对以提供公共服务为中心工作的乡镇政府的研究。

<sup>②</sup>以浙江宁镇为例,2016年总指标分值为100分,其中刚性任务分值为70分。

<sup>③</sup>如在广西雒镇,70%的总量化指标需要乡镇政府争取项目才能达标,且考评单位为县各职能部门。

强调的条线化、程式化、技术化的制度要求，过程约束得以强化，但为提升乡镇政府在项目实施中的积极性、进而顺利完成市县考核任务，乡镇政府在项目实施中的自利行为又被市县通过各种“善后手段”掩盖<sup>①</sup>。

服务型乡镇政府的目标管理责任制呈现出两个特点：一是从指标分布看，量化指标占主导。且服务产品本身的可计量性，决定了乡镇政府的工作具有标准化和程序化特点；二是目标约束与过程约束并重。因服务产品过程的可监控性，指标体系既强调目标约束又注重过程约束。市县可通过定期督查、对村民的电话回访等方式确保服务产品提供过程的标准化。

## （二）村庄利益密集度与村庄社会团结度

按照中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<sup>②</sup>如果直接进入村民自治的村庄，既缺乏制度依据，又缺少组织依托（王汉生、王一鸽，2009）。目标管理责任制尽管在乡镇政府与村级组织之间构筑“责任连带关系”，但是受制于乡镇政府的行动类型与村庄社会基础的差异，“责任连带关系”的维系机制和表现方式并不相同。在村庄社会层面，受既有研究启发，笔者拟从村庄利益密集度和社会团结度两个层面展开。

有学者阐释了利益密集度对农村治理结构的深刻影响。利益密集型农村治理的逻辑起点是新出现的大量利益以及各方对利益的争夺与博弈，由此出现与一般农业地区极不相同甚至刚好相反的治理景观。村庄利益密集度可从单位面积上的经济总量、因土地征收而产生的土地资源升值水平、地方工业化和城市化发展水平三个方面进行衡量（贺雪峰，2015）。地方利益密集度与村干部获得制度外收益水平以及村庄治理形态的复杂程度相关（陈锋，2015）。地方利益密集度越高，村干部以其身份优势获得利益的可能性和空间也就越大，村干部获得的激励也就越强。村庄利益密集度构成审视政府中心工作中目标管理责任制运行机制的重要层面。为分析之便，本文研究对村庄利益密集度只作程度高低的认定。

社会团结度用于衡量血缘、地缘等先赋性关系对村庄人际关联的凝聚程度。村庄社会遭受现代性要素的冲击而发生巨大变化，乡村社会熟悉关系处于变迁之中，但村落共同体依然存续下来，基于地缘和血缘而形成的熟悉社会关系的特征得以继续留存（陆益龙，2016）。进一步的研究表明，村庄社会团结度在不同区域中存在程度差异。贺雪峰（2009）以超出核心家庭的农民认同与行动单位为分析概念，指出中国农村社会存在着宗族、小亲族等农民认同与行动单位。后来又从社会团结度的角度将中国农村社会结构的区域差异具体概括为团结型、分裂型、分散型三种类型，并以此作为审视国家制度

<sup>①</sup>市县政府的“善后手段”包括对照上级政府部门项目实施要求，完善各种数字材料，应对审查程序等，从而以形式规范掩盖实际实施的不规范行为。详见李祖佩，2015：《项目制的基层解构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析》，《开放时代》第2期。

<sup>②</sup>乡政即乡镇政府。1980年以后，中国农村基层社会管理体制变化的一个重要特点是乡政管理与村民自治的二元并存，由此出现“乡政村治”的权力格局。在此背景下，乡镇作为国家在农村的基层政权，对本乡镇事务行使国家行政管理职能，但不直接管理基层社会事务。在乡镇以下的村建立村民自治组织，由其在党和政府领导下自主地管理基层社会事务。参见徐勇，1997：《论乡政管理与村民自治的有机衔接》，《华中师范大学学报（哲学社会科学版）》第1期。

实践和村庄治理结构的社会基础（贺雪峰，2012）。受此启发，笔者将村庄社会团结度视作审视村庄治理形态的重要变量。具体而言，村庄社会团结度与村干部权威来源和村民对乡村两级权力的监督力度有关，即社会团结度越高，村干部权威来源越向村庄社会层面倾斜，村民对权力监督的可能性和力度也就越大<sup>①</sup>。为分析之便，本文研究对村庄社会团结度亦只作程度高低的认定。

从上述分析中可以发现，不同维度对研究议题的论证侧重点不同。乡镇政府行动类型侧重于从中心工作所要求的目标管理责任指标体系的特点和要求出发，审视乡镇政府的行为逻辑，并以此作为观察村级任务承接和应对方式的基础。村庄利益密集度和村庄社会团结度侧重从村干部的权威来源、激励来源以及村民的权力监督等方面，呈现村级治理样态，进而以此作为审视目标管理责任制村级运行机制的分析基础。

### （三）类型划分与田野选择

乡镇政府的行动类型与村庄利益密集度存在关联。具体而言，在以介入型为乡镇政府行动类型的地区，城镇化推进给村庄带来大量增量利益，村庄内生资源升值空间大，往往意味着村庄存在着高利益密集度；在以协调型为乡镇政府行动类型的广大中西部地区是以农业为主导产业，村庄社会获得的利益增量以专项用于村庄基础设施建设的项目资金为主，村庄内部资源升值空间有限，村庄利益密集度低。由此，结合上述分析，可将田野调查中涉及的村庄划分为八种子类型，见表1。

表1 8种子类型的划分及其田野选择

类型	乡镇政府行动类型	村庄利益密集度	村庄社会团结度	田野选择
I	介入型	高	低	浙江宁镇
II		高	高	河南周镇
III	协调型	低	高	广西鹤镇
IV		低	低	重庆沙镇
V	服务型	高	高	广东山镇
VI		高	低	浙江竹镇
VII		低	高	山东临镇
VIII		低	低	四川场镇

下文将按照以下逻辑展开：首先，分别呈现八种子类型中目标管理责任制的运行机制；其次，在总结目标管理责任制运行机制的差异性表达基础上，提炼出目标管理责任制村庄运行机制的一般化概括；最后，审视国家权力在农村的实现基础，进而为提升国家权力的制度化水平作出思考。此处说明有二：一是限于篇幅，下文仅是对表1所列田野对象的经验总结；二是结合既有研究的启发，本文研究将目标管理责任制运行机制的重点放在激励机制、约束机制、正式运作与非正式运作、任务完成方式等方面。

<sup>①</sup>关于这一认识的既有研究，可参见郭亮，2009：《走出祖荫——赣南村治模式研究》，济南：山东人民出版社；董磊明，2008：《宋村的调解——巨变时代的权威与秩序》，北京：法律出版社。

### 三、目标管理责任制村庄运行机制的差异化表达

目标管理责任制以考核指标体系作为核心要素，并可从激励机制与约束机制、非正式运作的手段与空间、任务推进方式等方面，考察其在农村基层的运行机制（王汉生、王一鸽，2009）。但若具体到由“乡镇政府行动类型——村庄利益密集度——村庄社会团结度”构筑的微观情境中，目标管理责任制村庄运行机制的差异化也就凸显出来。

#### （一）介入型乡镇政府中的目标管理责任制

上文述及，量化的刚性任务在指标分值中比重大、注重目标约束，是“市（县）——乡镇”目标管理责任制的基本特征，且这些特征在“乡镇——村级”目标管理责任制中延续下来。但受制于村庄利益密集度和村庄社会团结度的差异，目标管理责任制表现出不同的运行机制。

1.子类型1：制度外手段与权力非正式运作。此类村庄一般因地方经济发展带来内部资源升值和外部资源涌入。如浙江宁镇，因地处东部沿海，自身经济发展水平较高，村庄内部土地、住房等资源升值明显。2012年以来新一轮的城镇化建设，又进一步提升了村庄利益密集度。利益密集度提升的过程，也是村庄社会贫富差距不断拉大的过程。其中，地方经济发展中成长起来的私营企业主主导村庄权力结构，出现所谓的“富人治村”现象（贺雪峰，2015）。同时，村庄社会团结度低，舆论分散、村民集体行动难以形成，由此带来两个方面的影响：其一，村民的经济实力与其在村庄中享有的权威成正比。富人在当地颇有民意基础，财富崇拜的氛围日益浓厚（田先红，2015）。其二，富人治理村庄以实现个体利益最大化为核心旨趣，而非抒发回馈乡里的朴素情怀（袁松，2015）。而村庄社会舆论和村民集体行动的缺失，使得富人村干部在村庄资源分配中享有主导权且缺乏有效监督。

对于乡镇政府，税费改革之后正式治理能力明显弱化，依靠富人群体拥有的个体化治理手段<sup>①</sup>推进中心工作成为其现实选择。因此，乡镇政府对富人主导村庄政治持默许、支持的态度。而对于富人村干部，积极配合乡镇政府推进中心工作，不仅能够利用乡镇政府赋予的自由裁量权获得利益，还能够用地审批等企业经营方面获得政府支持。乡镇政府将部分建设项目直接承包给富人村干部以推进中心工作。据宁镇分管此项工作的副书记介绍，在征地拆迁中，全镇80%以上的清表工程和填方工程承包给村干部完成。而若村干部工作推进不力，乡镇政府利用卡死企业用地审批、选择性强化环保检查等手段，迫使村干部积极配合。

对于作为经济精英的村干部，目标管理责任制中的奖励和惩罚并不构成有效的激励和约束手段。换言之，在这一类型中，乡镇政府对于村干部的激励与惩罚手段并非目标考核指标中涉及的排名、绩效加分和年终奖分级发放等，而是来自于目标管理责任制之外。在宁镇，工程承包权的获得、政缘关系网络的拓展才是村干部推进工作的激励来源，乡镇政府在企业经营中选择性设置的各种限制构成发挥实质性作用的惩罚手段。利益让渡以及行政权限内权力的选择性实施等，是乡镇政府用于克服来

<sup>①</sup>此处，个体化治理手段是相对于农村基层治理手段而言。农村基层治理手段包括合乎国家正式法律制度规定和村社规则的诸种手段，而个体化治理手段强调治理资源、治理主体以及治理机制具有与公共治理相违背的私人性。

自村干部阻力的非正式权力运作手段。

2.子类型II：利益激励与约束乏力。对于基层治理，较高的社会团结度是一把双刃剑。一方面，在集体利益分配和调整中，较高的社会团结度有助于形成村庄社会规则，进而有助于村庄内部秩序的达成。另一方面，当面临政府行政权力介入时，较高的社会团结度又增加了村庄社会同政府谈判和博弈的砝码，进而增加政府工作难度。

如何处理“钉子户”成为此类村庄中乡镇政府工作的难点。“钉子户”尽管多以个体形式与乡村两级干部周旋，但是其家族却给予动力支持。如此，在此类村庄中，村干部面临两难处境：一方面需要完成被乡镇政府纳入到目标管理指标体系中的行政任务，核心即是处理“钉子户”问题。另一方面又因社会团结度高，村干部如果积极配合乡镇政府“拔钉子”，必然削弱自身在村庄中的民意基础。然而，如果以村民利益为重，又难以满足乡镇政府要求。对于乡镇政府而言，利益空间在村庄集体利益之外（不会贪占既有集体利益而削弱自身权威）、有一定的社会势力为背景（黑白通吃，敢于得罪钉子户及其背后支持者）、家族人数多且能够为村庄中多数民众接受的村干部是理想的村干部（贺雪峰，2011）。

但现实中理想的村干部并不普遍存在，且在上述两难情境中，村干部主动或被动辞职的情况多有发生。在周镇，两委班子成员齐备的村庄并不多。因此，能够满足上述理想条件且主动支持政府工作的村干部在与乡镇政府互动中有着较大的谈判空间。为得到村干部的积极配合，乡镇政府赋予村干部相较于子类型I更大的自由裁量权和剩余索取权。周镇政府以村为单位，将村庄内涉及道路、排水等建设工程承包给各村主职干部。为了避免村民猜疑，乡镇政府甚至授意村干部跨村承包工程。如果说目标管理责任制在“乡政”与“村治”之间构筑起制度化的“责任——利益”联结纽带（王汉生、王一鸽，2009），那么，这一联结纽带的维系和运行是以乡镇政府的利益让渡为基础的。加之乡镇政府治理能力不足，乡镇政府对村干部难以形成有效规制。

## （二）协调型乡镇政府中的目标管理责任制

上文述及，即时性指标与常规性指标并存、过程约束力度有所强化但目标约束仍占主导，是“市（县）——乡镇”目标管理责任制的基本特征，且这些特征在“乡镇——村级”中延续下来。但受制于村庄利益密集度和村庄社会团结度的不同，目标管理责任制表现出不同的运行机制。

1.子类型III：制度外激励与村干部选择性规避。项目进村的过程，也是村庄社会不断获得增量资源的过程。而村庄社会较高的团结度，能够营造舆论压力，进而形成不同以往的村干部评价标准。具体而言，是否能够争取到项目成为村民评价村干部合格与否的最主要标准（李祖佩，2016）。因与自身无直接利益关联，村民对村干部在项目实施中的谋利行为并不会提出反对意见，反而认为“村里（基础设施）做了总比没做好”、获得利益“是干部们有本事”。由此，在此类村庄中，多由关系网络广、争取项目能力强且能够在项目实施中获利的村民担任村干部。

村干部协调的项目有两种，一是自身争取的项目，二是乡镇政府协调的项目。对于前者，因村干部在申请前对项目实施中可能遇到的阻力进行了评估，项目多落地于矛盾纠纷较少的区域。这无疑降低了协调的难度。且项目是基于自身的关系网络获得，项目实施中村干部有一定的话语权和谋利空间，这为村干部获利提供了基础。

对于后者,在“以县为主”的项目制运行模式下(折晓叶、陈婴婴,2011),乡村两级在项目实施过程中只有建议权而没有处置权,因而没有足够的话语权。此类项目协调因关系到绩效考核,成为乡镇政府工作的重心。受制于上述项目制运作模式,乡镇政府的治理权力并没有因项目实施得到扩大,反而需要承担大量的协调任务,从而加剧了“权小责大”的困境(陈家建等,2015)。对于村干部而言,与其协调既无话语权又无利益空间的项目,不如将更多的精力放在协调自身争取的项目中。

受制于财政实力的降低和治理能力的弱化,乡镇政府并没有直接有效的激励和约束手段,而只能通过各种间接手段获得村干部配合。比如,在鸽镇,一是情感拉拢。税费改革之后,在可支配资源不足情况下,为了完成任务,乡村两级维系着情感协作关系(郭俊霞,2010),包括经常性的聚会、人情往来、日常治理活动中对村干部权威的积极维护等。二是在村干部项目争取中给予支持,且支持力度与村干部配合其协调项目落地的积极性成正比。因在鸽镇政府重点协调的农网改造项目中表现突出,在争取某农田水利项目时,蒋村村干部获得镇政府主要领导的大力支持。不过,受项目制分级处理机制的影响(李祖佩、钟涨宝,2015),村干部的配合程度又与项目落地过程中的纠纷调解难度成反比。当矛盾纠纷调解的难度较大时,村干部选择主动边缘化,导致矛盾纠纷上升至乡镇甚至更高层级政府。

2.子类型IV:村级乏力与运动式治理。因原有基础设施破旧和产业发展水平偏低,村庄社会的项目诉求普遍存在。但村庄社会团结度低导致项目诉求难以转化为社会舆论,也难以对村干部行为形成一致的评判标准。因此,能否争取项目并不构成评判村干部是否合格的主要标准。在重庆沙镇13个行政村的10个行政村中,税费改革之后既无治理权力又无治理动力的“老好人”治村现象得以延续下来。

从身份特点上看,“老好人”一般是因家庭需要(如子代子女照料)和个人收入来源的限制(如在村庄中从事某些副业)而无法外出务工,常年生活在村庄中,且收入水平在村庄中属中等的村民<sup>①</sup>。他们对村庄人情世故相对熟稔,担任村干部获得的补贴收入(沙镇主职干部每年两万元左右)构成其家庭收入的相当一部分,故而较为重视村干部的身份维持以及目标管理责任制中的考核要求。熟悉村庄、注重村干部补贴收入获取,为此类村干部配合乡镇政府推进中心工作提供了条件。

但另一方面,村庄利益密集度低导致村级组织掌握的治理资源有限,村庄社会团结度低又带来村庄治理可利用的社会规则缺乏,加之缺乏如前述富人所具备的个体化治理手段,这都共同形塑了“老好人”式的村干部不会有意怠慢行政任务但又没有能力全力以赴完成任务的村政“守夜人”角色(吴毅,2001)。如沙镇干部所言,此类村干部“老实本分,不背后坏事但也办不好事”。在项目协调过程中,村干部一般会按照乡镇政府要求完成前期项目宣传和难度小的纠纷调解工作。但随着项目推进以及由此而来的利益协调难度加大,村干部从具体参与者变为乡镇政府的“引路人”。

村干部支持力度的不足增加了乡镇政府在项目协调中的困难。在这种情况下,乡镇政府的策略是通过运动式的组织和动员方式满足目标管理责任制的考核要求,且项目涉及面越广、行政压力越大,运动式治理手段应用的频次也就越高。在2016年沙镇国土整治项目中,乡镇政府的运动式治理手段

<sup>①</sup>参见李祖佩,2013:《村治主体的“老好人”化:原因分析与后果呈现》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第3期。

包括成立项目推进指挥部、设置严格的奖惩制度、通过强化政治动员力度与行政体制考核力度调动体制内外人员的广泛参与等等<sup>①</sup>。

### （三）服务型乡镇政府中的目标管理责任制

在公共服务提供过程中，乡镇政府并不介入村庄内部的利益分配。上文述及，指标量化和细化程度高、目标约束与过程约束并重是“市（县）——乡镇”目标管理责任制的基本特征。这些特征在“乡镇——村级”延续下来。但受制于村庄利益密集度和村庄社会团结度的差异，目标管理责任制存在不同运行机制。

1.子类型V：压力增长与制度内激励强化。在此类村庄中，地方经济开发告一段落，村庄内部资源继续升值的空间有限且利益分配模式已经形成。在此背景下，担任村干部难以获得制度外利益空间。同时较高的村庄社会团结度为村干部工作带来舆论压力。如山镇村干部所言，“服务工作做不好，村民的唾沫星子都能淹死人”。而制度外利益空间有限、考核压力和村庄舆论压力大导致村干部身份对村庄精英缺乏吸引力。

此类村庄中的村干部一般由学历相对较高（一般中专及以上）、家庭收入稳定且在村庄经济收入分层中属中等、工作时间有保障的村民担任。从身份特点上看，此类村干部与前述“老好人”式村干部类似，但存在如下差异。其一，此类村干部的工作重心是大量程式化、标准化的服务产品供给，而非配合乡镇政府的项目协调工作；其二，此类村干部扮演的角色是政府服务产品供给工作的一线执行者，而非政府项目协调中的“引路人”。

因严格的过程约束和目标约束存在，村干部在提供服务产品过程中难以获得足够的利益空间。加之地方经济发展水平高，就业机会多，担任村干部意味着基本丧失了从事其他职业的机会，于是村干部在任务完成中动力不足。乡镇政府依托自身的财政实力，采用两种办法解决此问题：一是增加村干部财政补贴收入。2015年以后，山镇村主职干部的年补贴收入由原来的每人每年2万元，提升至每人每年4.5万元。同时规定连续两年在工作排名中获评优秀的村干部，可被优先考虑安排进镇属事业单位工作；二是引进临聘人员协助村干部工作。临聘人员的工资由乡镇政府承担，人员考核由村两委负责完成。

2.子类型VI：主动性不足与制度内手段强化。此类村庄中的村干部身份特征、工作要求与子类型V相似。但因社会团结度低，村庄社会难以对村干部工作形成一致的舆论压力和评判标准。由此，村干部在服务产品供给中的主动性相对不足。2012年之前，竹镇村干部的工作多集中在政策宣传等方面，用村民的话说即是“村里干部只在上面有事的时候才出面，老百姓一般找不到他们”。

而在村庄社会自下而上的监督机制缺失背景下，乡镇政府在激励和约束村干部中的主体地位得以进一步提升。从竹镇看到，乡镇政府除采取提高村干部待遇水平、临聘人员的招收等措施外，2012年

<sup>①</sup>关于文中所列运动式治理手段的详细解读，可参见狄金华，2010：《通过运动进行治理：乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》，《社会》第3期。

还出台了严格的坐班管理制度<sup>①</sup>，以及在上级政府的随机抽查基础上，增加巡查的内容和频次，以强化约束力度。上述措施的出台，虽然难以从根本上解决村干部的主动性不足问题，但基本保证了村干部按照程序要求完成政府任务。

3.子类型Ⅶ：双向监督与积极推进。此类村庄农业仍是主导产业，村庄内部资源因未开发而少有升值空间，能够依托地方政府财政获得公共服务。多数村民的收入来源以务农和外出务工为主，收入水平大致相当。担任村干部有着较强的吸引力。这种吸引力来源于两个方面：一是村干部每年的补贴收入构成家庭收入的重要部分。在临镇，一般村民家庭年纯收入在5万元左右，而担任村主职干部的补贴收入为每年1.5万元。虽然服务提供面临严格的过程约束和目标约束，工作相对繁琐，但在周边其他就业机会有限且收入水平不高的背景下，无需离家且收入固定的村干部职务无疑有着较强的吸引力。二是以提供公共服务为中心工作的地区，政府与村庄社会在利益上相对一致，干群关系较为缓和，这无疑降低了村干部治理村庄的难度。

村干部职位具有吸引力，村庄社会团结度较高，这都为相对激烈的村庄选举竞争提供了条件。在临镇，村主职干部一般由村庄中家族大、常年在村、有一定文化水平和社会权威的村民担任。选举中的竞争失败者会将竞选失败的不满转化为对村干部工作的积极监督。换言之，在公共服务供给过程中，村干部不仅受到来自乡镇政府的严格监督，还受到来自村庄社会的有力监督。

综上，在此类村庄中，体制内补贴收入构成村干部的激励来源。乡镇政府的目标管理责任制和村庄社会的舆论监督，从自上而下和自下而上两个方面为村干部工作提供约束。乡镇政府无需在村干部制度化收益之外提供额外利益激励。也因此，在此类村庄的目标管理责任制运行中，乡镇政府非正式的权力运作并不凸显。

4.子类型Ⅷ：主动性缺失与程式化执行。从区位特点、村民经济来源、村庄收入分层特点、村干部的激励来源等方面看，此子类型与子类型Ⅶ相似。而两者的不同在于由社会团结度不同所引致的选举竞争激烈程度和村庄社会对村干部的监督力度不同。在此类村庄中，因不存在超越于核心家庭之上的集体行动单元，村民的选举竞争往往依靠个人的努力而非家族支持。正因此，相对于子类型Ⅶ，村干部往往具备更强的处事能力和业务能力。

村庄社会团结度低，导致村庄社会对村干部的监督力度较小，村干部主动回应村民需求的积极性不足。此类村庄中，村干部会依照目标管理责任制的相关要求程序化推进工作。但村庄熟人社会的特质以及非规则化的社会形态，决定了在政府中心工作之外，还存在着大量日常矛盾纠纷调解等治理事务（董磊明等，2008）。对于村庄中存在但又没有在目标管理责任书中列出的治理事务，村干部缺乏处理的积极性。如场镇某村村干部所言，“按照制度要求办事，按部就班，巴巴适适”<sup>②</sup>。

虽然能够依托省市财政提供公共服务，但受制于资源密集度低以及县乡两级财政能力有限，乡镇政府难以通过增加补贴收入等手段激励村干部。在场镇，村主职干部每人每年能够获得1.5万元的补

<sup>①</sup>规定每个工作日至少两名村两委干部八小时坐班，乡镇政府随机抽查，连续两次未到岗，取消当年的年终绩效奖励。

<sup>②</sup>“巴适”为本地方言，有安全、满足、舒服之意。

贴收入，在工作量日益增加和要求日益严格背景下，村干部遵循“给多少钱做多少事”原则，工作积极性难以被充分调动。

#### 四、目标管理责任制村庄运行机制：比较与归纳

行文至此，笔者分别讨论了各子类型中目标管理责任制的村庄运行机制。总结上文，相关内容可归纳为下表 2。

表 2 目标管理责任制村庄运行机制的 8 种子类型归纳

子类型	“乡镇——村级” 目标管理的指标特征	村干部 身份特征	目标管理责任制的村庄运行机制			
			激励机制	约束机制	乡镇权力的 非正式运作	村级任务 推进方式
I	量化的刚性任务占主导、目标约束强于过程约束	经济精英	补贴收入之外的利益让渡	制度外约束	手段多、作用大	个体化治理手段的运用
II		大家族、利益空间在村庄利益外	补贴收入之外的利益让渡	目标管理内约束	手段多、作用大	个体化治理手段的运用
III	即时性指标与常规性指标并存、过程约束有所强化	争取项目能力强	乡镇在村级项目争取中的支持、情感拉拢以及村民项目诉求	目标管理内约束	手段较多、作用较大	选择性规避
IV		中等收入的“老好人”	补贴收入，情感拉拢	目标管理内约束	运动式治理	政府工作推进中的“引路人”
V	目标约束与过程约束并重，指标量化、细化程度高	中等收入、一定文化水平	补贴收入、村民的诉求	目标管理约束和社会监管	相对有限	积极依照制度要求推进工作
VI		中等收入、一定文化水平	补贴收入	目标管理约束	相对有限	被动式、程式化执行
VII		有一定文化水平、大家族	补贴收入、村民的需求	目标管理、社会监管	有限，且不需要	按照制度要求，积极完成工作任务
VIII		交际能力强、一定文化水平	补贴收入	目标管理约束	相对有限	被动式、程式化执行

结合表 2，从“乡镇——村级”目标管理责任制的指标体系看：首先，量化指标在各子类型中均占据主导位置。量化指标具有清晰性和简化性特点，体现了现代国家中政府力图实现数字化管理的一种努力（斯科特，2004）。其次，结果约束和过程约束的侧重不同，这取决于任务完成过程本身是否存在可监控的一致标准以及任务执行中是否存在溢出收益。

目标管理责任制在村庄的运行中，村干部是一大参与主体。而在“乡政”、“村治”的制度环境下（徐勇，1997），村干部身份受乡镇政府工作要求、村庄资源禀赋、村庄经济分层结构和社会结构等多

重因素影响。上文呈现了各子类型中村干部的身份特征，并以此作为分析目标管理责任制村庄运行机制的基础。

综合上述分析，可以得出以下结论：

第一，激励机制包括制度内激励和制度外激励两部分。制度内激励是指担任村干部职务所获得的补贴收入。制度内激励是否能够发挥实质性作用，取决于村干部的经济收入水平、所承担工作的难易程度以及地方就业机会的多寡。当村干部的补贴收入构成家庭收入的主要组成部分（子类型IV），或村干部的补贴收入超出其在工作推进中的投入成本（子类型VII），抑或是在当地从事其他职业获得的收入等于甚至少于村干部补贴收入（子类型VIII）时，制度内激励才能发挥实质性作用。若制度内激励在村干部的激励结构中占主导，则表明乡镇政府的工作推进能够获得村干部的基本配合，目标管理责任制运行的成本相对较低。

制度外激励包括村干部在工作中获得的除补贴收入之外的利益，以及村庄社会的正向评价两部分。当村干部的家庭收入远大于村干部的补贴收入（子类型I），或村干部的补贴收入不足以抵消其在工作推进中的投入成本（子类型II），抑或是在当地从事其他职业较容易获得与补贴收入相当的收入时，除补贴收入之外的利益获取对于村干部的激励作用得以凸显。同时，制度外激励的作用发挥还与地方政府自身的财政实力相关。地方政府财政实力强，乡镇政府才可能通过增加补贴收入之外的利益抑制村干部在制度外寻求利益空间的冲动（子类型V、VI）。补贴收入之外的利益获取对村干部的激励作用越大，意味着乡镇政府越是需要制度规定外寻求激励村干部的办法，目标管理责任制运行成本也就越高。

村庄社会的正向评价指标村干部在工作推进中获得的面子和声望<sup>①</sup>（子类型III、V、VII）。而只有当乡镇政府与村庄社会的利益一致且村庄社会团结度高这两个条件同时具备时，村庄社会的正向评价才能对村干部发挥激励作用。社会团结度高是村庄社会形成舆论和评判标准的基本条件。若乡镇政府与村庄社会呈现“你多我少”的利益竞争关系，乡镇政府不惜以大量制度外利益让渡换取村干部的配合，村干部只是作为乡镇政府意志的贯彻者而并不注重村庄社会评价，在这种情况下，村庄社会团结度高也难以形成正向评价（子类型II）。

第二，约束机制包括制度内约束和制度外约束两部分。制度内约束是指目标管理责任制和政府出台的其它相关制度对村干部行为形成的规制。制度外约束是指在目标管理责任制及其他相关制度外，乡镇政府或村庄社会对村干部的规制手段。从上文分析可知，制度内约束是否能够发挥实质作用，取决于村干部的诉求空间是否与制度内约束的要求相吻合。换言之，当担任村干部的诉求是获得补贴收入，而补贴收入又与目标管理责任制的奖罚措施相挂钩时，制度内约束才具有实质约束力（子类型IV、VI、VII、VIII）。

制度外约束的约束主体包括乡镇政府和村庄社会。来自乡镇政府的制度外约束发挥作用需要以乡镇政府具备有效的约束手段为必要条件。从上述分析可以看到，除子类型I外，其它子类型中乡镇政府的制度外约束手段都有限。而来自村庄社会的制度外约束能够发挥作用，则以村庄社会团结度高且

<sup>①</sup>参见董磊明、郭俊霞，2017：《乡村社会中的面子与乡村治理》，《中国社会科学》第8期。

乡镇政府中心工作的推进与村民个体利益直接相关为必要条件。当村庄社会团结度高但中心工作推进与多数村民的个体利益无直接关系时，来自村庄社会的制度外约束就难以发挥作用。如在子类型Ⅲ中，涉农项目以村庄公共品供给为主，并不与村民个体利益发生直接关联，村干部在项目实施中的谋利行为就不会得到村民的积极监督。

第三，激励机制与约束机制相互作用，形塑了村干部的任务完成方式。以作用力大小进行区分，激励机制与约束机制可区分为“强——强”、“弱——弱”、“强——弱”、“弱——强”四种情形。从“强——强”来看，子类型Ⅴ和子类型Ⅶ属于此类。在其中，来自村庄社会的激励机制和约束机制均能发挥重要作用，村干部能够积极按照制度要求完成工作任务。从“弱——弱”来看，子类型Ⅳ和子类型Ⅷ属此类。在其中，村干部的主动性不足，这无疑增加了乡镇工作推进中的难度。从“强——弱”来看，子类型Ⅰ、子类型Ⅱ和子类型Ⅲ属此类。在其中，强激励来源于乡镇政府的利益让渡等制度外激励，村干部的积极配合以乡镇政府的利益让渡为前提。从“弱——强”来看，此类情形只在个别子类型中阶段性出现。如2012年之前的子类型Ⅵ就属此类，而2012年之后，激励力度与约束力度逐渐回归到相对合理的水平。

第四，乡镇政府权力非正式运作是理解目标管理责任制村庄运行机制的重要层面，且在不同类型村庄中，权力非正式运作的空间并不相同。目标管理责任制运行过程中，上级权力非正式运作的空间大小和手段多寡与下级在任务执行中的谈判能力大小成正比（王汉生、王一鸽，2009）。而村干部的谈判能力受多种因素影响。

具体来看，乡镇政府任务压力越重、任务落实过程中的获利可能性越大、村干部越是能够主导村庄权力结构，村干部在任务推进中的谈判能力也就越大，乡镇政府权力的非正式运作手段也就越多、空间也就越大。如在子类型Ⅰ中，乡镇政府承担着大量城镇化建设任务，且在任务落实中存在较大的利益空间。村干部因为有着绝大多数村民所无法比拟的财富和影响力而掌控村庄权力结构。这样，面对承担大量行政任务的乡镇政府，村干部有着较强的谈判能力。正因为此，乡镇政府利用各种非正式的利益分配手段激励村干部，同时又以选择性执法等非正式手段实现对村干部的约束。此种情况在子类型Ⅱ和子类型Ⅲ中均有所体现。但在服务型乡镇政府的子类型中，权力的非正式运作空间相对有限。

行文至此，笔者从激励机制、约束机制、村干部的任务完成方式和乡镇政府权力的非正式运作等方面，对目标管理责任制的村庄运行机制进行了总结。若进一步拓宽分析视域，目标管理责任制村庄运行机制的差异，实质反映了“乡政”进入“村治”不同的实现路径。若将“乡政”与“村治”视作国家权力与村民自治权（社会权力）并存的管理体制（徐勇，1997），对目标管理责任制的村庄运行机制的讨论，为进一步反思当前国家权力在村庄社会中的实现基础提供了切入点。

## 五、进一步的讨论

二十世纪上半叶，中国开启了现代国家政权建设的进程（杜赞奇，2008）。查尔斯·蒂利（2007）将现代国家政权建设内容概括为国家权力对社会渗透的强化、官僚机构理性化的加强以及国家资源汲取能力的提升三个方面。从国家权力的性质和实现形式看，迈克尔·曼（2015）指出，现代国家注重

通过强调制度化、理性化的基础性权力实现对社会的治理。无论是现代国家政权建设的基本需要，还是现代国家权力性质的要求，制度建设均是题中应有之义。正因为此，在现代国家建设中强调制度供给成为学界的基本主张（燕继荣，2014）。目标管理责任制的广泛应用及其不断完善，在体制内部以及国家与社会之间构筑出一整套以“责任——利益连带”为主要内容的制度性联结关系（王汉生、王一鸽，2009）。换言之，目标管理责任制是国家权力得以顺利延伸到基层社会、实现现代国家权力的生产与再生产的重要制度化手段（何绍辉，2010）。

需要看到，目标管理责任制的村庄运行实际上嵌于由乡镇政府行动类型、村庄利益密集度和村庄社会团结度共同形塑的基层政治生态之中，并出现多元化的运行机制和实践效果。若以国家权力的制度化水平为评价标准，乡镇政府行政压力越重、对村庄社会的介入程度越深、村庄利益密集度越高，国家权力的制度化水平也就越低。这集中表现为乡镇政府与村庄社会互动过程中，制度外、非正式激励与约束手段普遍存在。当乡镇政府有足够的正式治理能力应对行政任务压力，且与村庄社会利益相一致，村庄社会团结度较低时，国家权力实现的制度化水平有所提升。但村干部的消极应对，又弱化了制度化权力的运行绩效。而当乡镇政府有足够的正式治理能力应对行政任务压力，且与村庄社会利益相一致，同时村庄社会团结度高时，国家权力在村庄中的制度化水平较高，且表现出相对良好的运行绩效。

如此，在村庄社会中，国家权力制度化水平的提升，不仅取决于自上而下的制度供给，还取决于国家权力实现基础的适用性。为夯实国家权力制度化运行的村庄实现基础，至少需要从以下三个方面入手：第一，提升乡镇政府的治理能力，并使之与其所承担的行政任务相匹配。当乡镇政府的治理能力不足以承担目标管理指标任务时，大量非正式甚至违背政策要求的手段出现就成为必然；第二，在乡镇政府中心工作推进中，调整乡镇政府与村庄社会之间的利益关系，改变两者“你少我多”的竞争性关系<sup>①</sup>。这需要适时遏制乡镇政府的自利性诉求，提升乡镇政府发展和服务村庄社会的能力和水平。第三，基于以上两点基础，充分发挥村庄的社会监督功能。权力的制度化运行离不开权力监督。由上文分析可知，在“乡政”、“村治”的制度环境下，自上而下的体制内监督和自下而上的社会监督两者缺一不可。由此，在社会团结度高的村庄，应积极引导宗族等村庄社会组织在动员村民参与公共决策和权力监督等方面发挥建设性作用。在社会团结度低的村庄，可以项目进村为契机，通过资源输入激活村级集体组织活力，提升广大村民的参与积极性，制定适合当前基层治理需求的村规民约。在这方面，四川成都的村民议事会、湖北秭归的“一长八员”制度等，均是有益探索。

不可否认，城镇化推进、涉农项目落地以及公共服务供给等行政任务可能在一个乡镇同时存在，且都被纳入到目标管理责任制中进行管理。由此观之，以中心工作为标准对乡镇政府行动类型的划分不可能穷尽对现实经验的概括，目标管理责任制的村庄运行机制的复杂性可能超出本文涉及的范围。从这个角度上看，除前述研究结论外，本文研究的意义还在于提供了新的视角，以唤起学界对相关主题予以更多关注。

<sup>①</sup>在涉及征地、拆迁等中心工作的推进中，因自利性的存在，乡镇政府与村庄社会的关系呈现出竞争的一面。

参考文献

- 1.查尔斯·蒂利, 2007:《强制、资本与欧洲国家: 公元 990—1992 年》, 魏洪钟译, 上海: 上海人民出版社。
- 2.陈锋, 2015:《分利秩序与基层治理内卷化: 资源输入背景下的乡村治理逻辑》,《社会》第 3 期。
- 3.陈家建、张琼文、胡俞, 2015:《项目制与政府间权责关系演变: 机制及其影响》,《社会》第 5 期。
- 4.狄金华, 2010:《通过运动进行治理: 乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,《社会》第 3 期。
- 5.董磊明, 2008:《宋村的调解——巨变时代的权威与秩序》, 北京: 法律出版社。
- 6.董磊明、郭俊霞, 2017:《乡村社会中的面子与乡村治理》,《中国社会科学》第 8 期。
- 7.董磊明、陈柏峰、聂良波, 2008:《结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读》,《中国社会科学》第 5 期。
- 8.杜赞奇, 2008:《文化、权力与国家: 1900—1942 年的华北农村》, 王福明译, 南京: 江苏人民出版社。
- 9.付伟、焦长权, 2015:《“协调型”政权: 项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》第 4 期。
- 10.郭俊霞, 2010:《当代中国乡村互动关系的演变》,《学术研究》第 6 期。
- 11.郭亮, 2009:《走出祖荫——赣南村治模式研究》, 济南: 山东人民出版社。
- 12.何绍辉, 2010:《目标管理责任制: 运作及其特征——对红村扶贫开发的个案研究》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第 6 期。
- 13.贺雪峰, 2009:《村治模式: 若干案例研究》, 济南: 山东人民出版社。
- 14.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。
- 15.贺雪峰, 2012:《论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角》,《开放时代》第 10 期。
- 16.贺雪峰、谭林丽, 2015:《内生性利益密集型农村地区的治理——以东南 H 镇调查为例》,《政治学研究》第 3 期。
- 17.蓝志勇、胡税根, 2008:《中国政府绩效评估: 理论与实践》,《政治学研究》第 3 期。
- 18.李祖佩, 2013:《村治主体的“老好人”化: 原因分析与后果呈现》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第 3 期。
- 19.李祖佩, 2015:《项目制的基层解构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析》,《开放时代》第 2 期。
- 20.李祖佩, 2016:《“新代理人”: 项目进村中的村治主体研究》,《社会》第 3 期。
- 21.李祖佩、钟涨宝, 2015:《分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持》,《中国农村观察》第 2 期。
- 22.陆益龙, 2016:《后乡土性: 理解乡村社会变迁的一个理论框架》,《人文杂志》第 11 期。
- 23.迈克尔·曼, 2015:《社会权力的来源(第二卷): 阶级和民族国家的兴起(1760—1914)》(上), 陈海宏译, 上海: 上海世纪出版集团。
- 24.孟庆国、刘翔宇, 2017:《地方政府绩效管理工具运用机制对政府绩效的影响——基于我国地级市层面的实证研究》,《中国行政管理》第 5 期。
- 25.欧阳静, 2011:《“维控型”政权: 多重结构中的乡镇政府特性》,《社会》第 3 期。
- 26.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。
- 27.田先红, 2015:《阶层政治与农民上访的逻辑——基于浙北 C 镇的案例研究》,《政治学研究》第 6 期。

- 28.王汉生、王一鹤, 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。
- 29.吴毅, 2001:《“双重角色”、“经纪模式”与“守夜人”和“撞钟者”——来自田野的学术札记》,《开放时代》第12期。
- 30.徐勇, 1997:《论乡政管理与村民自治的有机衔接》,《华中师范大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 31.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。
- 32.燕继荣, 2014:《现代国家治理与制度建设》,《中国行政管理》第5期。
- 33.杨宏星、赵鼎新, 2013:《绩效合法性与中国奇迹》,《学海》第3期。
- 34.郁建兴、高翔, 2012:《中国服务型政府建设的基本经验与未来》,《中国行政管理》第8期。
- 35.袁松, 2015:《富人治村:城镇化进程中的乡村权力结构转型》,北京:中国社会科学出版社。
- 36.詹姆斯·C.斯科特, 2004:《国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,北京:社会科学文献出版社。
- 37.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。
- 38.折晓叶、陈婴婴, 2011:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第3期。
- 39.周雪光, 2008:《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》第6期。
- 40.Peter . F . Drucker, 1954, *The Practice of management*, New York: Harper Press.

(作者单位: 华中农业大学社会学系;

华中农业大学农村社会建设与管理研究中心)

(责任编辑: 小 秦)

## Operation Mechanism of the Target Management Responsibility System in Villages: Towards Understanding the Basis of State Power Realization

Li Zupei

**Abstract:** The operation mechanism of the target management responsibility system (TMRS) in villages is embedded in the context of township-village relation and village governance. This article takes an analytical framework of “Action Mode of Township Government—the Interest Intensity in a Village—Village Social Solidarity Degree”, and generalizes the logic of village operation mechanism of the TMRS on the basis of presenting the operation differences of the TMRS in various villages from the perspectives of incentive mechanism, constraint mechanism, informal operation of governmental power and the performance of village-level tasks. The essence of the village operation process of the TMRS is the demonstration of the transmission of the state power to the village society and self-manifestation in the interaction with the society. The type classification and generalization of the village operation mechanism of the TMRS provide evidence to examine the foundation of state power realization. Based on it, the study makes an extended discussion in the last section on the basis of realizing the state power at the level of Chinese grassroots governance.

**Key Words:** Target Management Responsibility System; Operation Mechanism; State Power; Social Basis