

目标治国

官员问责、绩效差距与政府行为

马亮 著

本成果受到中国人民大学

“中央高校建设世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金”支持

目标治国

官员问责、绩效差距与政府行为

马亮 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

目标治国：官员问责、绩效差距与政府行为/马亮
著.--北京：社会科学文献出版社，2018.5
ISBN 978-7-5201-2363-1

I. ①目… II. ①马… III. ①国家行政机关-行政管理-研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 044246 号

目标治国：官员问责、绩效差距与政府行为

著 者 / 马 亮

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 刘 荣

责任编辑 / 谢 炜 刘 荣 冯婷婷 韩晓婵

出 版 / 社会科学文献出版社·独立编辑工作室 (010) 59367011

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：17.5 字 数：173 千字

版 次 / 2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2363-1

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

CONTENTS

目 录

第一章 目标治国何以可能? / 1

第一节 无处不在的目标 / 1

第二节 联合国千年发展目标的启示 / 10

第三节 何谓“目标治国”? / 15

第四节 目标治国的挑战 / 19

第五节 本书的核心观点与结构安排 / 25

第二章 政府目标与部门合作 / 31

第一节 引言 / 31

第二节 发展现状 / 33

第三节 挑战与存在的问题 / 35

第四节 国际比较与发展趋势 / 41

第五节 结果与讨论 / 50

第三章 政府官员特征与目标设置 / 56

第一节 引言 / 56

第二节 理论与假设 / 58

第三节 数据与方法 / 70

第四节 结果 / 79

第五节 简要讨论与本章小结 / 89

第四章 政府绩效差距与目标设置 / 93

第一节 引言 / 93

第二节 理论与假设 / 99

第三节 数据与研究方法 / 104

第四节 实证结果 / 110

第五节 本章小结 / 119

第五章 政府目标调整的影响因素 / 127

第一节 引言 / 127

第二节 文献评估与理论假设 / 129

第三节 数据与方法 / 143

第四节 实证结果 / 149

第五节 讨论与结论 / 159

第六章 环境目标与政府响应 / 166

第一节 引言 / 166

第二节 理论与假设 / 170

第三节 城市排名与信息披露 / 175

第四节 城市排名与政府承诺 / 180

第五节 讨论与结论 / 185

第七章 目标治国与政府行为 / 189

第一节 引言 / 189

第二节 研究综述 / 191

第三节 理论框架与研究命题 / 202

第四节 实证研究的未来展望 / 211

第五节 本章小结 / 218

第八章 目标治国的挑战与前景 / 220

第一节 目标治国的挑战 / 220

第二节 目标治国的前景 / 228

第三节 目标治国的研究展望 / 231

参考文献 / 235

后 记 / 268

》 第一章 》

目标治国何以可能？

第一节 无处不在的目标

目标无处不在，无论是个人还是组织，都会设定和跟踪目标。比如，几乎每个人都会使用智能手环、微信运动或其他手机应用程序去“刷步”，记录自己每天走了多少步或跑了多少米。微信运动是微信里最火的应用之一，参与者可以通过它设定每日的步数目标，并与其他人竞争。这项应用营造了人人争相“刷步”的竞争氛围，让原本枯燥的体育锻炼变得紧张而有趣。因为设置了目标，人人都将其作为衡量自我表现的标杆，并有了前进的方向和奋斗的动力。

其实跑步是一件很简单的事情，天气好的话想锻炼身体，可以跑五六圈。但是现在情况变了，你跑的时候会产生数据，你的数据别人也可以看到。你跑一万步，别人跑八千步，你就会排在别人的前面。这个排名很有意思，因为只要你是第一名的话，这个手机应用程序的背景就显示为你，这就会让你很有成就感。只要在朋友圈里面没有人跑过你，你就设置他们的应用背景。这样一来，大家都希

望自己设置他人的背景。

人有了目标，就会发生许多行为变化。很多人会设定每天一万步，而且不达目的不罢休。比如，有些人每天不跑一万步不行，对此已经有一点着魔了。以前没有这个事情，跑个三五圈就可以了，但是现在设了目标，有了朋友圈的监督，有了大家的互发互转，就出现你追我赶的现象。但是，微信“刷步”不仅可能会累死人，还可能会累死狗。可能有人第一次听说，一些人会把运动手环拴在狗脖子上，就是为了完成自己设定的跑步目标。也有人会把单位领导从朋友圈“踢出去”，自己建一个群去“刷微信”，避免自己跑得比领导多而产生负面影响（比如领导感觉没面子）。这些围绕微信“刷步”的行为反应，都是很有意思的现象。

原来一个很简单或是很纯粹的事情，因为设置了目标，就变得复杂了，就变得很难预测了。这当然是个人现象，但是在组织和管理中也有很多这样的目标，并导致类似的行为反应。设定一个难以企及的长远目标，可以激励人们不断前进。哪怕最终没有实现这个宏伟目标，只是达到了它的80%甚至一半，也可能是成功的。当然，也有可能是“行百里者半九十”，因为目标设置得太过宏伟，以至于半途而废。所以，另一种观点是将宏伟目标细分为一个个真正的“小目标”，并逐个实现和击破，从而不断建立信心，直至达到最终的目标。在马拉松比赛中，许多选手就是这样做的。他们会在沿途划定许多节点，并通过超越一个个节点而到达终点。

就其根本意义来说，组织是由其目标定义的。“目标是一个人努力实现或维持的一种未来状态或对象。组织目标是一个组织的多数成员共同追求的目标。”（Rainey & Jung, 2015）当然，组织会有正式的官方目标，也会有具体的运营目标，二者可能是不同的。目标也有许多不同表述，包括：绩效标准，如对企业经理人的激励合约中通常会约定绩效标准，且多数以财务指标来衡量；期望水平（*aspiration*），如企业绩效与其市场竞争对手的比较；参考点或锚点（*reference point*），如在战略规划时会确定一个要实现的参照点（Shinkle, 2012）。

和企业一样，政府也会设置目标，并且基于目标进行管理。中国政府有一个非常强大的计划制度，每五年会制定经济社会发展规划，明确接下来五年需要完成的一系列目标。这些五年目标会细化为年度目标，国家每年都会对此进行评估和监测。与此同时，这些目标也会分解到各个地区和各级政府部门，并用于指导这些地区和层级的政府工作。目标就像一个“指挥棒”或“仪表盘”一样，左右政府管理的方向与走势，并影响乃至决定政府工作人员的动机、行为和结果。

以经济增长为例，党中央每年年底都会召开中央经济工作会议，设定全国经济增长目标。全国经济增长目标设定以后，第二年3月国务院总理做《政府工作报告》，会设定一个经济增长目标。但是在此之前，各个省份会召开会议设置经济增长目标，而各个市、县、乡镇都会设置相应

的目标。和“微信运动”一样，政府不仅要完成自己设定的目标，而且要和兄弟政府竞争。和“微信运动”不同的是，在上行下效的官僚体制中，各级政府都铆足了劲儿要完成上级委派的目标任务。因此，一个值得关注的问题是，政府是如何设置和调整目标水平的。

如果观察中国政府每年设置的经济增长目标，你会发现近些年来这个目标几乎是不变的（如图 1-1 所示）。比如“保八”、“保七”，都是近十年不变的目标。但是突然有一年它变了，这一变就是事件分析里的“事件”发生了。这一点很关键，因此笔者想研究这个事件发生或目标调整受到什么因素的影响。

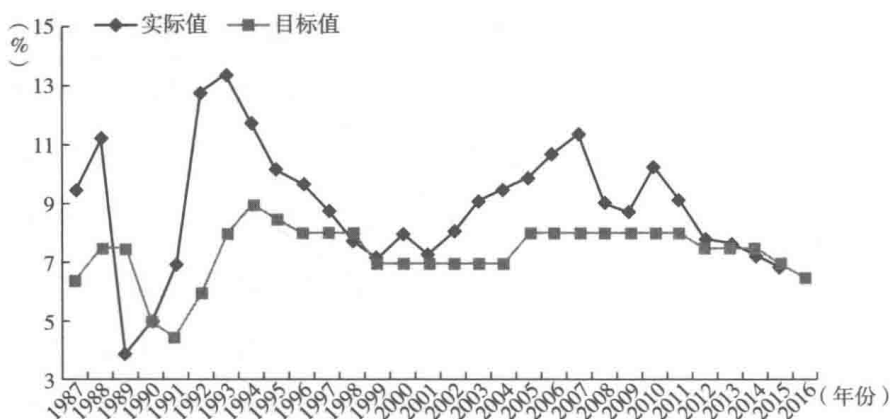


图 1-1 1987~2016 年中国历年经济增长目标值与实际值

资料来源：郭峰，2016，《再论经济增长目标制定的逻辑》，<http://guofeng.blog.caixin.com/archives/143401>，3月6日。

经济学家在研究经济增长时，只是看每年经济增长了多少。但是，实际上在经济增长结果出现前，政府早已设置了目标。比如，政府想实现 7% 的经济增长目标，第二

年基本上就会超过7%。所以，这是一个很有意思的现象。我们可以看到，经济增长目标与增长率之间的差距呈现一个逐步收窄的趋势。这一方面是因为经济增长势头在下滑，使潜在的差距在缩小。另一方面，是因为经济增长的预测力在提升，或者说预测的“水分”在蒸发。更为重要的是，增长目标的预期功能和指导价值在提升，而不再是过去定一个很低的目标，实际上却实现了很高。

经济增长目标设置是很有意思的，包括指标怎么设置、指标的形式怎么安排等。指标有很多形式，比如有些省份设置预期经济增长7%，这样的话就很满。有些省份确定预期增长7%左右，有的说预期增长7%~8%，甚至说预期明年会增长。这些都是目标，但是难度、模糊性和可问责程度是不一样的。所以，现在很多省份“学乖了”。以前全是设置的整数，全是具体的数字，现在都是加上“左右”、“大约”、“相当于”等字眼，或者加上一个区间或范围。加了这些定语的话会怎么样呢？其实现不了目标的话，就有很大的空间可以去解释。什么叫作7%左右呢？7.09%算，6.09%也算，7.9%也算。因此，经济增长目标设置的过程有很多有意思的现象，这也是我们在本书主要探讨它的原因。

除了经济增长，政府还会设置许多其他领域的目标。有些目标令人匪夷所思，比如到乡镇一级，有一些目标是很具体的。比如今年要出栏多少头猪，今年大豆要播种多少亩，今年计划生育指标是多少，等等。这个目标管理体

系渗透到中国各级政府，既创造了“中国奇迹”，也产生了很多问题，因此特别值得研究。

以节能减排目标设置为例，“十一五”、“十二五”规划把节能减排总量目标纳入其中，包括二氧化硫和化学需氧量等指标。监测显示，这些指标的总量的确下降了很多。但是，我们的环境质量没有改变（吴丽娜，2016）。这就是一个值得关注的问题，即我们的目标达到了，但是这些目标背后的真正目的没有达到。我们希望环境改善，但是实际上环境没有明显改善，虽然这些目标达到了。每个政府都报喜说，他们超额完成了目标；但是目标背后期望达到的真正目的却没有实现，这就形成一个很有意思的目标替代悖论。这些问题启发我们去思考：五年规划到底应该确定哪个目标？如果还在以总量目标为主的话，肯定会有问题。如果以减排比例或环境质量改善为目标，可能有些地方政府不愿意，因为比例和质量目标往往很难实现。所以“目标—手段链”理论认为，在目标设置的过程中存在手段替代目标而发生“本末倒置”的现象。

安全生产也是一个值得关注的目标管理领域，就是各级政府确定的“死亡指标”。如果这个目标完不成，其他所有目标都完成也不行，这叫“一票否决”。什么叫“一票否决”？就比如考试的话，如果一门不及格，其他每门都满分，也做不及格处理。因此，这个目标的影响很大，如果完不成，官员升迁会受影响，单位所有人员的年终奖也都没有了。所以，这个目标有很强的穿透力，是压力很大的

目标。

因为这个目标的影响很大，所以对它的重视程度也很大，就会出现一些造假的问题。比如，最近的一项研究就发现安全生产领域的确存在数据造假的嫌疑（Fisman & Wang, 2017）。如图 1-2 所示，该柱状图是 2005~2012 年中国所有省份安全生产死亡人数与政府规定的死亡指标（“死亡天花板”）的比率。如果比率为 1%，就意味着实际死亡人数与政府规定的死亡人数上限是一样的。从图中可以看到，多数省份在多数年份的比率都是小于 1% 的，这意味着它们多数都没有超过死亡上限，所以也就没有被问责和惩罚。

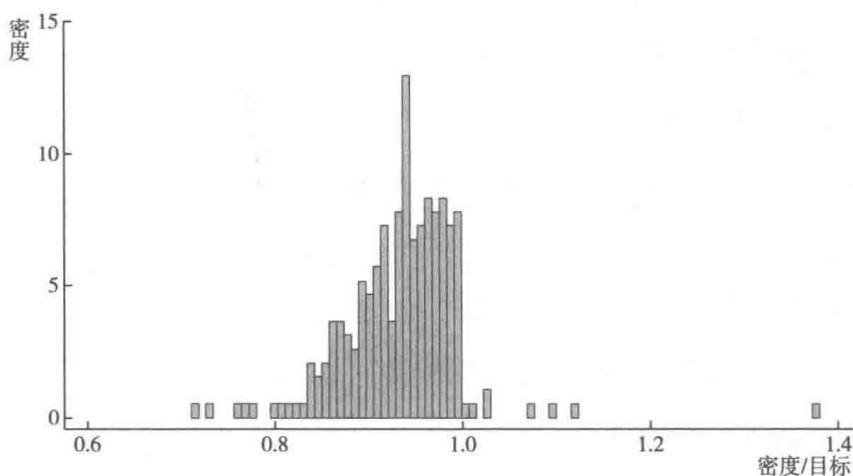


图 1-2 2005~2012 年中国所有省份安全生产死亡人数
与“死亡天花板”的比率分布

资料来源：Fisman & Wang (2017), Figure 1。

笔者通过对矿工的访谈得知这个目标很好操作。为什么？因为可以花钱“买指标”，比如说这个死的人不是我单

位的，是社会上的人来我这里打工的。当然，随着人命价值的增长，以及媒体监督和社会舆论的强化，这种造假越来越难，成本也越来越高。与之相关的是，在道路交通安全领域也存在类似的现象，即因为交通事故死亡人数被纳入政绩考核的目标，所以会诱发数据造假的行为。比如，对中国道路交通事故伤亡数据的分析就发现，公安部门披露的数据远低于卫生部门的死亡记录数据（Hu, Baker, & Baker, 2011）。这当然会有统计口径不同和数据采集方式不同的原因，但也存在因为目标考核而低报数据的嫌疑。

目标治国并非中国政府所独有，其他国家和地区的政府和政府间组织也都有设置和跟踪目标的传统。以美国为例，联邦政府部门在1993年推出了《政府绩效与结果法案》，并在2012年修订为《现代化法案》，旨在推动部门绩效管理。每个联邦政府部门都会设定自己的目标、战略和使命，每年发布绩效报告对其进展情况进行评估。联邦政府还会设定一些跨部门目标，比如数字安全，都是很多个部门参与的综合目标。政府设定了15个跨部门优先目标，后来增加为16个。这些目标平均分为使命主导性目标和使命支撑性目标，前者涉及具体的政策领域，后者主要是政府运转和管理。除了有关气候变化的目标，其他目标都比较模糊，并没有设定详细明确的量化指标。美国联邦政府的这种做法更多地是为了让高层重视这些领域，而并非制定细致的目标去跟踪监督，这使其透明性大打折扣（参见

本书第二章)。

英国是目标设置最典型的国家，英国单一制的政治体制与中国也很相似。英国政府自上而下地设置目标，并在各个公共服务领域都引入目标管理。比如在医疗卫生政策领域，政府会设定医院急诊室的等候时间目标。如果患者到急诊室，无论是去做手术，还是转院或出院，等候时间都不可以超过4个小时。4个小时的界定是有争议的，其安排也很随意，比如心脏病病人能等4个小时吗？2004年英国政府确定这个目标为2%，其实也很随意，就是说如果100个患者来住院，要保证98个患者在4个小时内办理入院手续进行治疗。但是，2010年政府把这个目标放松了，降为5%。因为预算有限，许多医院做不到这一点（如图1-3所示）。

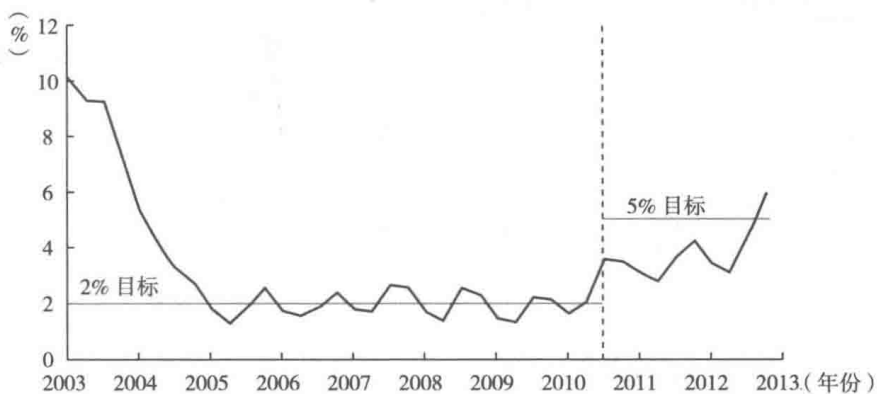


图1-3 2003~2013年英国在急诊室等候时间超过4个小时的患者比例

资料来源：Accident and Emergency: Attendances and Performance, By Joseph O'Leary, August 13, 2015, https://fullfact.org/health/accident_emergency_attendances_performance_england-38309。

2004年政府引入目标的时候就有显著效果，目标马上

就实现了。以前是 10% 的比例，后来达到 2%，现在则在 5% 左右波动。对此有很多有趣的研究，就是看目标引进是否让等候时间减少了。英国包括几个部分，威尔士没有做，英格兰做了，就可以比较。研究发现目标引进的确产生了效果，但也出现了一些问题（Bevan & Hood, 2006）。设置目标之后等候时间确实减少了，但是也出现了医院的博弈现象。比如，因为是按月考核，那么这一周医院可以搞快一点，下一周就可以休息一下，到最后一周看看数字，再把它完成。还有一个办法就是把时钟停止，因为计算时间是转院、手术或住院，一些医院就把病人从急诊室换到另一个科室，但不给病人手术，不过这个时钟就停了。这个目标体系的影响既有正面的，也有负面的。但是很有意思的是，英国政府做完以后，澳大利亚、新西兰等英联邦国家都跟风去做，希望改善医疗服务。

第二节 联合国千年发展目标的启示

不仅各国政府设定目标，联合国、世界银行等国际组织也通过目标来约束和激励成员国的行为，并可以为我们理解目标治国提供一些启迪。2000 年 9 月，联合国 189 个成员国签署《联合国千年宣言》，设置千年发展目标（Millennium Development Goals, MDGs）。2007 年修订监测框架并新增 4 项具体目标。至 2015 年，千年发展目标就到了兑现的截止日

期。这是人类有史以来最大规模的一次壮举，即各国政要齐心协力，作出庄重承诺，在2015年的期限来临之前，达到消除极端贫困和饥饿等8项经济社会发展目标。那么，这些宏伟的目标只是徒有其表的口号，还是真正得到了执行并得以实现？联合国在2015年发布的最终评估报告显示，我们实现了多数千年发展目标，但是仍然有许多目标存在值得关注的问题。评估报告也指出，所有目标都取得显著进展，但仍需要2015年后发展议程进一步落实。

千年发展目标的核心是以人为本，关注社会弱势群体的生存与发展。无论是穷人、儿童、妇女还是病患，都是保障基本人权最应该关注的社会群体。不仅这些群体所在的国家 and 地方政府有义务照顾他们的需求，国际社会同样责无旁贷。从联合国发布的终审报告来看，既有令人欣慰的好消息，也有仍然值得关注的领域。

围绕千年发展目标，十多亿人口得以脱贫，学龄儿童辍学率、婴儿死亡率、新增艾滋病感染者等指标都降低了一半，可饮用水覆盖了九成以上的全球人口，移动传输信号覆盖了95%的人口，等等。可以说，这些关键目标的实现具有深远的里程碑意义。

但是，千年发展目标的实现同样表现出很强的不均衡性。各种问题最严重的国家，更加集中在少数几个撒哈拉以南的非洲国家。与此同时，许多国家内部的差距甚至比国与国之间的差距还要大。即便是一些收入猛增的国家，也存在巨大的国内差距，并集中体现为农村与城市发展水