

基于指标的治理：历史脉络、实施路径和效果评价

施小勤

西南交通大学公共管理学院，四川 成都

收稿日期：2024年12月26日；录用日期：2025年2月6日；发布日期：2025年2月18日

摘要

随着数字社会的深入发展以及社会活动的日益量化，指标在某些治理领域产生了显著成效，从而受到学界关注。从中央政府到各级地方政府、从战略性的规划纲要到特定领域的监管政策，用指标来指引政府治理行为和考核治理成效已经成为越来越普遍的现象。指标治理是将任务目标转化为具体的、可量化的指标，通过层层分解、运行、考核、监督，以实现对国家治理任务的精细化管理和标准化控制，为公共管理构建了清晰与规范的治理新模式。从“数字治理”到“指标治理”的发展进路，强化了激励与约束这两种并行的核心治理逻辑，但也导致了指标异化和指标悬浮等现象。未来，指标治理的研究可重点关注指标治理的理论建构、指标治理各环节的有机衔接以及中国情境的指标治理实践，尤其是对微观层面的指标与主体之间的互动及其复杂逻辑的关注。

关键词

指标治理，标准化，数字治理，悬浮，异化

Governance by Indicators: Historical Context, Implementation Pathways and Effect Evaluation

Xiaoqin Shi

School of Public Administration, Southwest Jiaotong University, Chengdu Sichuan

Received: Dec. 26th, 2024; accepted: Feb. 6th, 2025; published: Feb. 18th, 2025

Abstract

With the in-depth development of the digital society and the increasing quantification of social activities,

文章引用：施小勤. 基于指标的治理：历史脉络、实施路径和效果评价[J]. 可持续发展, 2025, 15(2): 50-58.

DOI: 10.12677/sd.2025.152040

indicators have achieved remarkable results in some governance fields, thus attracting the attention of the academic community. From the central government to local governments at all levels, and from strategic planning outlines to regulatory policies in specific fields, using indicators to guide government governance behaviors and assess governance effectiveness has become an increasingly common phenomenon. Governance by indicators is to transform task objectives into specific and quantifiable indicators. Through decomposition at different levels, operation, assessment, and supervision, it achieves refined management and standardized control of national governance tasks, thus constructing a clear and standardized new governance model for public management. The development path from “digital governance” to “governance by indicators” has strengthened the two parallel core governance mechanisms of incentive and restraint, but it has also led to phenomena such as indicator alienation and indicator suspension. In the future, research on governance by indicators can focus on the theoretical construction of indicator-based governance, the organic connection of various links in indicator-based governance, and the practice of indicator-based governance in the Chinese context, especially paying attention to the interaction between indicators at the micro-level and the subjects and their complex logic.

Keywords

Governance by Indicators, Standardization, Digital Governance, Suspension, Alienation

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

长期以来，推进社会治理的标准化建设一直是提升治理效能的重要议题。而作为标准化建设的主要载体，以数字为主要标识的指标得到各级政府的重视与运用。随着第四次工业革命走向纵深，大数据、云计算等新一代信息技术构建了更为确切的治理图景，在一定程度上形塑出用指标进行治理的模式。越来越多的政府活动借以数字信息的形式被记录和衡量，中央政府致力于发展“数目字管理”的各项技术，政府治理模式随之转型。指标因其独有的准确性和客观性，完全契合了国家治理数字化进程的运行特性，从而渗透到行政体制的方方面面[1]，成为推动政策落地、绩效考核和优化资源配置的关键工具。同时，用指标进行治理，也体现了一种将治理实践标准化的取向。随着公共事务复杂性的加剧，各级政府部门往往通过各种可量化、可考核的治理指标来推进社会治理的标准化创新，推动治理事务在基层治理中的实现。

可见，指标治理是建立在国家治理数字化和标准化的基础上，治理的过程在很大程度上就是构建、分解和验收指标的过程，指标治理突破了结果导向到过程导向的局限，为治理提供新思路。追根溯源，指标作为一种治理工具是如何逐渐成为治理的重要方式的？在治理实践中，又是如何将指标运用于不同环节和流程中的？用指标治理产生了哪些方面的后果以及可能的潜在风险？上述问题需要进一步理清。

2. 指标治理的缘起、概念与内涵

2.1. 指标治理的产生与理论溯源

秦朝通过“车同轨，书同文，行同伦”的技术化制度安排，建立起统一的计算衡量标准；明朝创造了“鱼鳞图册”，使得全国的土地和户口情况清晰化；清朝精确的数字成为朝廷为地方划分赋役制度和存

留比例的重要手段。近代以后,以统计学等应用数学为代表的数字科学发展,促使数字在社会生活和公共生活中的重要性日益凸显。数字与治理是相互构建的,政治事务的运行依赖于数字,数字形成的量化过程也是政治化的过程,我们之于政治的印象被统计数据所披露的事实所形塑[2]。社会历史的变迁改变了政治权力的运作逻辑,数字因其清晰性和可计算性,成为国家治理和控制的基本工具,治理的过程或组织行动目标的实现都愈发依赖于数字。从“数字”到“数治”是我国在层级制下的治理新思路。

早期治理视域中的数字体现了指标的指向与衡量标准的初步功能,其含义更多倾向于黄仁宇所提到的“数目字管理”这一概念,也即将整个社会资源或特定领域的资源整合进一个数字化的记录系统,实现资源在如实计算基础上的自由流动和交换,从而推动财富的创造和积累[3]。20世纪50年代,美国管理学家彼得·德鲁克于提出目标管理理论,其核心要义在于将组织的整体战略目标细化为具体、可操作的子目标,并层层分配到各部门及个人。该理论内含的目标设定、决策参与、明确期限、绩效反馈等关键要素,为公共部门科学地运用指标提供了理论支持。20世纪80年代,西方政府管理改革实践催生出新公共管理思潮,主张将私营部门的先进管理方法与竞争机制引入公共部门,注重公共服务的产出效率与质量。政府改革催生了对于量化评价和分析的需求,指标一词逐渐从具体的指向性概念演变为衡量事物的准则或标准,诸如经济指标、教育指标反映不同领域的发展状况,从而为政府、企业以及研究机构提供重要的决策依据。

20世纪的政治创造了诸如国内生产总值、失业率等一系列指标,这些指标对整个政策领域的结构化至关重要,21世纪的政治在新公共管理话语的启发下,通过发展更多的指标和新的监管形式来补充这一趋势。指标频繁出现在精准扶贫、环境保护、经济发展等多个领域,用指标进行治理成为我国国家治理过程中一个越来越普遍的现象。在国家层面,一些综合性的指标体系用于从整体上评价国家的治理情况,同时也作为国家治理与发展的目标,例如五年规划。在具体的职能范畴,各个部门通常将管理职能量化为具体指标,并以此衡量工作绩效。

随着指标在公共管理领域的广泛应用,引发了学界的注意。目前关于以指标进行治理的研究,一部分分散在目标责任制、行政发包制等相关概念的文献讨论中,主要将指标看作量化工具和上级政治压力的传导载体;另一部分则专门针对指标治理的内涵及其实践运用展开讨论,如黄晗提出指标治理概念,梳理指标性质的变迁历程,并通过案例呈现出指标治理这一独特的政治现象[4][5],张乾友总结了指标的两重属性与治理逻辑,并指出人们本质上处于被指标治理的地位[6]。然而,当前研究存在局限,尚未形成针对指标治理的较为系统的研究主题。

2.2. 指标治理的概念内涵

首先,指标(Indicator)一词源于拉丁文的动词“indicare”,意思是指出、宣布,反映系统特性或显示发生何种事情的信息。在统计学术语中,指标往往用来说明总体的数量特征。戴维斯等人将指标定义为一组按等级排序命名的数据集合,它表示不同单位过去的或预计的表现。可见,指标不仅仅作为计量单位的数值,更是与一个或多个目标捆绑在一起的数值(例如GDP),可以用来衡量特定目标的实现程度[7]。当指标与治理任务结合或承载着某种治理意志的时候,便具有治理机制的意涵,使人投入到通过他人设定的标准来实现对自己的治理之中,有学者将这一过程概括为“指标治理”。因此,指标治理强调以量化的形式展示预期的目标或计划,其实质是约束而不是测量。

在绩效管理浪潮的影响下,指标被当作行为标准施加于特定对象,开始逐渐具备治理技术的特征,学界对指标一词的使用急剧增加。斯科特指出,构建一个“可治理的社会”需要发明各种指标,把混杂的“原始事实”转化为简单清晰的“纸面事实”,使它们可以被识别、观察、记录、统计、检测和计算[8]。不同于西方国家的绩效评估,中国的指标治理更多是建立在本土经验基础上的特色实践。政府以目

标责任制形式引入绩效管理，经由数字所表征的指标成为将任务目标细化的关键工具，从而逐渐纳入治理过程，形成一系列可以互补和转换的治理机制[5]。

首都师范大学的黄晗副教授最先提出指标治理的完整概念，将其解释为围绕治理过程中的重要任务，生成若干指标，并通过分解下放、执行考核以及再调整等环节确保治理任务顺利完成，指标完成情况的考核结果与党政干部的任免升迁相挂钩[4]。指标治理在中国的发展呈现出阶段性特征，经历了从政治指标、经济指标再到综合性指标的演变过程，深刻反映出中国社会经济发展的重要转向和治理机制的逐步完善。

2.3. 指标治理的相近概念辨析

事实上，公共管理在范式更迭的过程中，为协调中央与地方、国家与社会的关系，已经积累了一定的实践成果，形成了“压力型体制”[9]、“项目制”[10]、“目标管理责任制”[11]、“行政发包制”[12]等与指标治理相近的治理概念。既有研究对上述政治现象展开讨论，形成了理解我国特有国家治理机制的有益思考，关注到目标或项目在国家组织或行政体系中的重要作用，但这些概念各自具有独特的理论视角和适用范围，在治理逻辑和激励机制上均与指标治理存在一定差异(见表 1)。

Table 1. Analysis of similar concepts of governance by indicators
表 1. 指标治理的相近概念辨析

概念	代表学者	核心特点	治理逻辑	激励机制	适用范围
指标治理	黄晗	以指标为核心，通过指标生成、下放、执行、监督、考核等过程实现治理	指标驱动，强调工具理性	侧重于指标考核的奖惩机制	需要明确量化标准和考核的领域
压力型体制	荣敬本	强调上级对下级的政治和行政压力，通过层层下压任务目标实现治理	压力传导，强调政治化机制	晋升锦标赛/一票否决制	政府治理各领域，尤其在经济赶超等方面
项目制	渠敬东	以项目为载体，通过专项任务实现治理	项目导向，强调非科层化竞争	根据项目完成情况和效益获得激励	需要明确进度和效果的领域，如基础设施建设
目标管理责任制	王汉生、王一鸽	强调通过设定、分解、实施和考核实现组织目标	以目标为中心，强调系统性和人的因素	以目标完成情况进行奖惩和激励	需要明确目标并进行分解和考核的组织
行政发包制	周黎安	上级将部分或全部行政责任和权力下放到下级，下级负责具体实施并接受监督	权责下放，强调结果导向和灵活性	承包方拥有一定剩余控制权，且面临强激励	公共服务供给、政府间关系等领域

资料来源：作者根据已有文献整理。

相较于压力型体制而言，指标治理除了压力的传导和奖惩机制的建立，更关注指标设定、管理职能的量化与考核，强调工具导向；相较于行政发包制和项目制而言，指标治理侧重于通过外部压力而非内部的权力结构和责任关系来推动治理任务的完成；此外，指标治理是一种与干部人事制度相结合、具有体制性色彩的治理机制，从而明显区别于数目字管理或者目标管理。

综上，类似概念并不足以涵盖指标治理的核心内容。指标的运用本就是一种复杂的学术现象和有效的治理机制乃至思维，在其全面进入政治领域后，更需要立足于“指标”本身来探究其在科层结构中的历史演进、概念内涵、运作过程以及实施效果，以便更好地利用这一治理模式，为未来研究及改进提供参考。

3. 指标治理的运行机制

指标治理强调将指标看作是工具本身而非载体，以此作为治理的逻辑起点，兼具激励和约束双重功能。从指标治理的运作路径分析，包括了指标设定、指标分解、考核验收以及效果评价四个环节，且这四个环节是一个动态滚动、不断循环的过程。其中，指标治理运作的核心逻辑是在量化基础上实现激励与约束。

3.1. 指标治理的过程：从设定到考核

3.1.1. 指标设定

指标设置作为政府绩效管理的起点和国家战略目标阶段性量化表征的关键环节，其合理性将直接影响目标实现的过程和结果[13]。从期望政治的视角来看，政治行为者建立对未来的预期以制定计划和具有集体约束的决定，指标使得这种预期被符号化和被叙述，指标的产生也意味着对个体未来状态的预期修正。基于激励和风险的双重考虑，指标生产机制呈现出分化，差异体现在指标来源、指标内容和指标数值等部分[14]。指标设定通常受到内部主体牵制和外部环境影响，主要关注两个维度：第一个是指标的范畴，即哪些事项是重要的，确定目标的优先级或偏好；第二个是指标的期待水平[15]。

一方面，在向上负责的行政体制中，上级部门在决策系统中居于主要地位，属于指标的对标方，尽管下级部门在指标生产中具有一定的自主性，也不得不优先考虑上级部门的要求，作为地方政府“外生目标”构成的来源和依据[16]，并倾向于在此基础上强调本部门的核心竞争力和独特性。就环保领域而言，行政管理体制呈现出典型的“纵向分级、横向分散”特征，环保部门既接受上级环保部门的业务指导和垂直监督，同时又受本级政府的直接管理，表现为“双权威系统”[17]。指标设定除了需要同时考虑经济效益和社会效益，指标体系的构建实质上是各部门利益权衡的结果。另一方面，指标确立经由政府内部纵横交错的权力网络，以指标生产部门为核心，专家智库、社会公众等外界行动主体凭借自身所拥有的理论知识和舆论影响力，也存在介入政策指标生产过程的可能性。

3.1.2. 指标分解与执行

指标生产机制固然关键，在职责同构背景下，指标分解以及如何“回应”也是治理过程中的重要议题。指标治理包括两个意涵，对指标的治理和用指标进行治理，前者更多是管理概念，聚焦于指标生成环节，关注指标设定的合理性和有效性，也即上文所涉及的部分；后者聚焦指标执行与考核环节，以期借助指标这一治理工具实现上级政府对下级政府的行为导向。

事实上，指标分解的实践是一个“上下左右”的过程，在这个过程中，既包括了横向上将目标任务均衡地分摊到各年度和各政府部门，也包括了纵向政府层级间的职责划分，整个过程类似于已有文献提到的上下分治概念。在横向维度上，部分指标可以按照线形原则，平均分配到每个年度，但更多的目标很难按照“时间过半、任务过半”的原则执行和评估[18]。在指标纵向的层层下放中，中央政府提供基本的目标导向，地方政府保证治理任务的最终完成，但带来的结果是各个地方的政策产出会存在着相当大的差异[19]。

基层政府往往承担了超出自身资源与能力的任务事项，在相同的指标考核标准下，资源禀赋较差的地区会倾向于优先解决关键任务或绩效可识别性较高的指标任务[20]。与此同时，指标的分解与执行只有在各个属地被明确切割的前提下，才能被准确地下放和分配，诸如空气污染、人口流动等指标在实际执行中存在着不可控因素。

3.1.3. 指标验收

目标持续监测能够为绩效改进提供动态信息，保证战略目标落实。通过对指标实施过程中的评估，

可以动态监控指标执行情况，及时发现偏差并进行修正和调整，针对实施中后期开展的评估，同样也能够总结指标的整体完成效果，为下一轮的编制提供参考依据[21]。

我国的指标执行评估分为周期性评估和随机抽查评估两种方式。首先，从评估主体看，指标的设定与执行环节均由上下级政府共同完成，而验收的过程则多交予第三方实现，指标考核是一个典型的多元主体参与的政策评价过程。其次，从评估方法看，“十五”计划首次从国家层面启动全面自我评估，“十一五”规划首次引入第三方中期评估法并由人大审议，规划指标评估逐渐实现程序的制度化和结果的应用化[22]。最后，从评估内容看，一是考核指标任务的完成情况；二是指标每一阶段的进度与预期进度的比较；三是提出针对下一个指标体系编制的基本思路。

此外，指标的检查验收环节存在制度化的非正式“共谋”行为[23]。中间政府担负着考核者与被考核者的双重角色，需要同时考虑上级的指标要求与下级的实际能力，考核的过程实际上是协调多方利益的过程。例如，环境领域的指标通常具有强约束性和运动式治理特征，地方政府在“一票否决”压力下，会利用自身掌握的地方性信息优势，通过目标置换等方式来应付来自上级的检查[24]。

综上所述，指标作为一种数字化治理工具被纳入国家治理体系，经过构建、分解、验收等环节，内嵌于政府政策过程之中。指标体系、治理资源、组织互动、外部环境和执行者偏好五个制约因素共同形塑了指标运作过程中的实践逻辑，使得指标体系体现各部门间的利益均衡，指标执行充满各种策略行为，指标结果验收演变为双方实现谅解合作的过程[25]。

3.2. 指标治理的关键逻辑：激励与约束

指标的治理逻辑通过上述运行机制所展现，也藉由一系列具体而纷杂的治理行为所表明，而贯穿整个过程的核心运行逻辑可以通过约束和激励这两种策略予以解读。

以荣敬本、徐勇一派为代表，认为目标责任制的显著特点是上级给下级政府设定的目标和任务，并要求他们在规定时间内完成。指标的约束机制表现为上级政府将经济、政治和社会发展等指标分解下放，从省市到乡镇并最终落实到个人。而以杨顺湘、张汝立等为代表的另一派学者，则倾向于将目标责任制看作政治或行政管理中的激励体系，在这种“激励－绩效－满意”模式压力下，一定程度上会增强基层政府的服务意识[26]。

这种以指标为核心、以责任为基础的治理体系，实际上将各级政府纳入复杂的关系网络中，而这也决定了指标治理的特殊性，其核心点不在于考核政策执行效果，而在于确保任务目标的下达和工作的完成。本质上是一种集激励和压力为一体的结果导向的“创效”管理模式。在指标的压力考核下，为防止在晋升的阶梯上被淘汰出局，同一级官员之间会形成激烈的竞争[27]。

随着指标逐级明确，行政责任和执行压力也在逐级下移，上级政府期望通过指标的层层分解，确保政策目标可以被不折不扣地落实。然而在资源与权力的双重约束下，地方政府无法支撑纷繁复杂的各类指标，又难以满足考核体系之外的治理需求。因此，地方官员对于来自中央的政治激励，往往会按照多维任务指标传递出的政策优先信号去进行解读[28]。

当复杂的现实情境被压缩为具体、简单的特定指标时，必然会为权力留有支配的余地，造成指标治理的自反性悖论。在自上而下推行国家发展战略和政策目标时，中央政府对地方政府进行非科层化的竞争性授权，而不是行政指令性授权，这使得下级政府借用自主权力和地方性知识，形成自下而上的反控制逻辑[29]。随着指标数量的增加和压力在地方政府的扩张，实际上形成了一种“泛压力体制”。

4. 指标治理的效果评价：从精准约束到偏差执行

除了关注指标治理的概念缘起、运行机制及其实践应用，现有研究更加关注指标治理的有效性问题的。

换言之，精确的指标真的提升了治理效能吗？传统的绩效考核观点认为，一套好的绩效衡量标准可以建立问责制，而改进问责制可以提高组织绩效[30]。因此，新公共管理改革倡导通过精确、量化的绩效目标建立起问责制。通过层级分解、考核等制度设计，目标治理似乎可以提高地方政府对于上级政府部门指标要求的反应能力和问责制度。

就具体的实践领域来看，指标治理作为一种政治工具，提高了行政部门的政策遵循，从而实现国家治理体系和治理能力的现代化。已有实证研究验证了指标治理在环境保护、精准扶贫等领域的应用及对管理效能的提升，研究表明，中央约束性指标制度的实施推动了中国环境政策执行状况的好转[31]，佐证指标在具体治理领域的有效性和关键作用。

然而，信息的量化往往也会伴随着大量数据失真和扭曲，虽然保证了“量”的增长，但对“质”的影响却呈现负作用，进而导致治理效果的扭曲效应。这种以指标和考核为核心的政治激励模式，无论在指标设计还是指标监督等方面，都存在着制度性缺陷，不同领域的政策之间有着相互矛盾或冲突的多重目标，甚至一些绩效目标在设定之初本身就是不合理甚至对立的[32]，从而导致治理清晰化和标准化的丢失。根据不同的表现特征，可以将指标治理固有的问题归结为两类：指标异化(Deviation)和指标悬浮(Distortion)。

4.1. 指标异化：层级政府间的权责划分

哲学范畴的异化意为，为人们创造的某种东西，最终反过来控制了自身。在指标治理中，当实践高度依赖指标时，严格的问责制往往会促使治理效果偏离真实目的，从而引发了“为考试而教学”、“为绩效而努力”等指标操纵现象，也即被指标治理，国外学者称为“指标固恋”或“指标陷阱”[33]。

本文的指标异化解释为，由于各种内外部因素的影响，使得指标治理活动偏离了预期合理的目标和路径，导致其无法真实、有效地反映实际情况或者不能为组织的管理决策提供正向支持，反而对组织产生了消极作用。古德哈特定律的发明者查尔斯·古德哈特早在20世纪七八十年代就已经提到，指标一旦成为考核标准或者政策目标后就会失效。唐纳德·坎贝尔也认为，任何定量指标在社会决策中使用得越频繁，就越有可能暴露在腐化的压力之下，越可能破坏希望用它来监视的社会进程。

首先，指标治理的典型特征是层层分解，任务的划分也带来了权力和职责的分配。基层工作被形象的比喻为“上面千条线，下面一根针”，乡镇层级承担的考核指标与所拥有的权力并不对称，导致其采取“变通”的方式应对上级的考核。如果最终未达到相应标准，很难判断出对结果负责的直接主体，从而难以有效问责[34]。其次，数字化发展再造了政府流程，基于数字技术搭建的一体化平台，为全方位收集、使用和共享数据提供便利，引发了数字留痕或数字政绩等现象。在数字治理过程中，基层干部面对各种指标任务，容易出现“拼凑应对”偏差，从而引发各种数字治理偏差[35]。同级政府部门为了在考核中取得好成绩，引起上级的注意以获取晋升机会，可能采取非正式的运作方式完成政策要求以及随之而来的各类考核[23]，导致政策的实际执行严重偏离政策制定者的目标。同时，指标考核注重文字材料、台账等现实层面的记录，相对忽视实际的影响效果，在一定程度上加剧了指标异化的产生。最后，指标治理的结果导向而非过程导向，使得地方政府在照章办事的逻辑中，基于现实情况进行适应性调节。

4.2. 指标悬浮：国社关系中的差异问题

不同于异化，悬浮更强调置于国家与社会关系中，用来描述国家代理人的制度和乡村自治制度两者割裂或疏远的状态。当数字指标无法完整表达出双方信息，基层政府在执行上级政策时未能将政策意图与地方情景和民众诉求密切结合，从而导致指标执行悬浮在实际情况之上，难以落地生根，本文将这种现象称为指标悬浮。

已有文献对指标悬浮的相关研究较少涉及。王雨磊通过考察精准扶贫中的数字指标技术实践，发现

数字下乡过程中出现了数字悬浮的问题[36],数字信息的在地化影响着帮扶的力度和深度,驻村帮扶措施实际上悬浮于乡村社会。那为何会出现无法落地的“政策悬浮”现象?李晓飞、江可盈从组织学视角提出了“指标干扰区”的概念。在纷繁复杂的基层治理场域内,基层政府有时难以准确洞察本地情境和民众诉求,再加之理性自身的利益诉求与民众诉求之间存在张力,当基层政府无法有效弥合这种张力时,政策在地化实践便会由于难以契合民众实际需求而无法落地,指标的达成在治理的最后一公里受阻[37]。

针对指标悬浮的研究散落于政策悬浮和数字悬浮等相近概念的研究文献中。杜孝珍等人从主体行为视角出发,认为目标群体可能因自身遵从意愿不强、对政策认知不足或存在投机心理等原因,采取有意偏离、违背政策目标的行为,导致政策无法有效执行[38]。也有从制度结构视角,指出自上而下的指标设定可能缺乏基层的可操作性,不能完全满足所有的基层治理需求或不完全适用于某些治理实践场景。但无论是主体视角还是制度结构视角,都有片面关注了指标主体或客体单一的不足,忽视了指标治理的实施情境。基层政府或组织在资源配置上处于弱势地位,缺乏必要的人力、物力和财力支持,指标在嵌入具体治理场景时可能受到外部环境的制约,诸如政策规制能力不足、政治资源的适用障碍等因素,都在一定程度上影响着政策的落地效果。

概括而言,指标“悬”而不“沉”通常具有以下几种表现形式:1) 指标悬浮于基层工作。在统计意义与业务意义的指标口径存在差异,指标悬浮意味着考核上报的数据未能真实反映基层的实际情况。2) 指标悬浮于时代背景。指标的设定不再适用于当前的环境变化,逐渐与决策和管理行动偏离和脱节。3) 指标悬浮于群众诉求,重指标轻实效。既难以将上级政策安排准确传导地方政府,也使得指标反馈无法充分观照民众诉求,从而导致资源错配和浪费。

5. 总结与讨论

由于人类社会对效率的追求是永恒的,而社会治理日益增加的不确定性、基层治理的模糊化和碎片化挑战,更需要确切的指标来予以回应。指标治理作为一种有效的治理工具,影响着地方政府的行为和治理实践,其内在逻辑及现存问题还需要在实证研究中进一步探索。

一方面,在数字社会建设深入发展进程中,以指标进行治理的机制还将长期存在并渗透到行政体制的方方面面;另一方面,对指标治理的研究不应仅局限于工具属性层面或单独强调某一环节,而应将指标治理还原到实践治理情景当中,在具体的政府行为和生动的社会事实中把握指标治理的现实场景及运作逻辑。此外,本文对指标治理的微观层面分析仍不够完善。数字作为人类获取信息的方式,有自身独特的运作机制和规律,这些机制和规律对于解释以数字为主要表现形式的指标在个体和组织决策过程中的运作十分重要,指标在治理中的微观作用机制尚待完善。

参考文献

- [1] Davis, K.E. (2012) *Governance by Indicators*. Oxford University Press.
- [2] Rose, N. (1991) *Governing by Numbers: Figuring Out Democracy*. *Accounting, Organizations and Society*, **16**, 673-692. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(91\)90019-b](https://doi.org/10.1016/0361-3682(91)90019-b)
- [3] 黄仁宇.《万历十五年》和我的大历史观[M].北京:中华书局,1982:244.
- [4] 黄晗.指标治理及其困境——以京津冀PM2.5空气污染治理为例[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2016,18(6):37-45.
- [5] 黄晗,燕继荣.从政治指标到约束性指标:指标治理的变迁与问题[J].天津行政学院学报,2018,20(6):45-53.
- [6] 张乾友.“被指标治理”模式的生成及其治理逻辑[J].探索与争鸣,2021,1(2):107-116.
- [7] Barnett, A., Dembo, D. and Verhulst, S. (2015) *Toward Metrics for Re (Imagining) Governance: The Promise and Challenge of Evaluating Innovations in How We Govern*. GovLab Working Paper.
- [8] 詹姆斯·C·斯科特.国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M].北京:社会科学文献出版社,

- 2004.
- [9] 荣敬本. 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[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
 - [10] 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5): 113-130.
 - [11] 王汉生, 王一鸽. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009, 24(2): 61-92, 244.
 - [12] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 34(6): 1-38.
 - [13] Latham, G., Borgony, L. and Petitta, L. (2011) Goal Setting and Performance Management in the Public Sector. *International Public Management Journal*, **11**, 385-403. <https://doi.org/10.1080/10967490802491087>
 - [14] 陈那波, 陈嘉丽. 政府指标的生产: 类型与过程——以 A 省民政规划指标编制为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2022, 61(5): 49-64.
 - [15] Cyert, R.M., Feigenbaum, E.A. and March, J.G. (2007) Models in a Behavioral Theory of the Firm. *Behavioral Science*, **4**, 81-95. <https://doi.org/10.1002/bs.3830040202>
 - [16] 狄金华. 政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释[J]. 社会学研究, 2015(6): 49-72.
 - [17] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012, 27(5): 69-93, 243.
 - [18] 马建飞, 王建康. 五年规划量化指标中期评估方法[J]. 技术经济与管理研究, 2016(9): 114-118.
 - [19] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究, 2011(1): 1-40.
 - [20] O'Brien, K.J. and Li, L. (1999) Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, **31**, 167-186. <https://doi.org/10.2307/422143>
 - [21] 李善同, 龚璞. 规划评估: 实践与前瞻[J]. 中国行政管理, 2019(8): 14-16.
 - [22] 胡鞍钢, 姜佳莹, 郎晓娟. 国家五年规划战略设计的公共政策分析[J]. 北京交通大学学报: 社会科学版, 2016, 15(4): 1-9.
 - [23] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6): 1-21.
 - [24] 盛明科, 李代明. 生态政绩考评失灵与环保督察——规制地方政府间“共谋”关系的制度改革逻辑[J]. 吉首大学学报: 社会科学版, 2018, 39(4): 48-56.
 - [25] 郭晓雨. 指标治理的组织机制与运作逻辑[J]. 法律和政治科学, 2020(1): 176-202.
 - [26] 张汝立. 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[J]. 理论探讨, 2003(4): 17-18.
 - [27] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, 42(7): 36-50.
 - [28] 冉冉. “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J]. 经济社会体制比较, 2013(3): 111-118.
 - [29] 折晓叶, 陈婴婴. 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[J]. 中国社会科学, 2011(4): 126-148, 223.
 - [30] Ammons, D.N. (2007) Performance Measurement: A Tool for Accountability and Performance Improvement. County and Municipal Government in North Carolina.
 - [31] Tang, X., Liu, Z. and Yi, H. (2016) Mandatory Targets and Environmental Performance: An Analysis Based on Regression Discontinuity Design. *Sustainability*, **8**, Article 931. <https://doi.org/10.3390/su8090931>
 - [32] 吴克昌, 唐煜. 权衡于奖惩之间: 多任务情境下基层部门政策执行策略的选择逻辑[J]. 公共行政评论, 2022, 15(6): 42-62.
 - [33] [美]杰瑞·穆勒. 指标陷阱: 过度量化如何威胁当今的商业、社会和生活[M]. 阎佳, 译. 上海: 东方出版中心, 2020: 39-47.
 - [34] Mu, R. and De Jong, M. (2018) The Psychology of Local Officials: Explaining Strategic Behavior in the Chinese Target Responsibility System. *Journal of Chinese Governance*, **3**, 243-260. <https://doi.org/10.1080/23812346.2018.1455413>
 - [35] 董石桃, 董秀芳. 技术执行的拼凑应对偏差: 数字治理形式主义的发生逻辑分析[J]. 中国行政管理, 2022(6): 66-73.
 - [36] 王雨磊. 数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究, 2016, 31(6): 136-140.
 - [37] 李晓飞, 江可盈. 基层治理中的政策悬浮何以发生?——基于“指标干扰区”的组织学解释[J]. 行政论坛, 2024, 31(2): 111-123.
 - [38] 杜孝珍, 王琳. 从“悬浮”到“落地”: 目标群体的政策规避行为及其矫治[J]. 领导科学, 2024(4): 156-160.