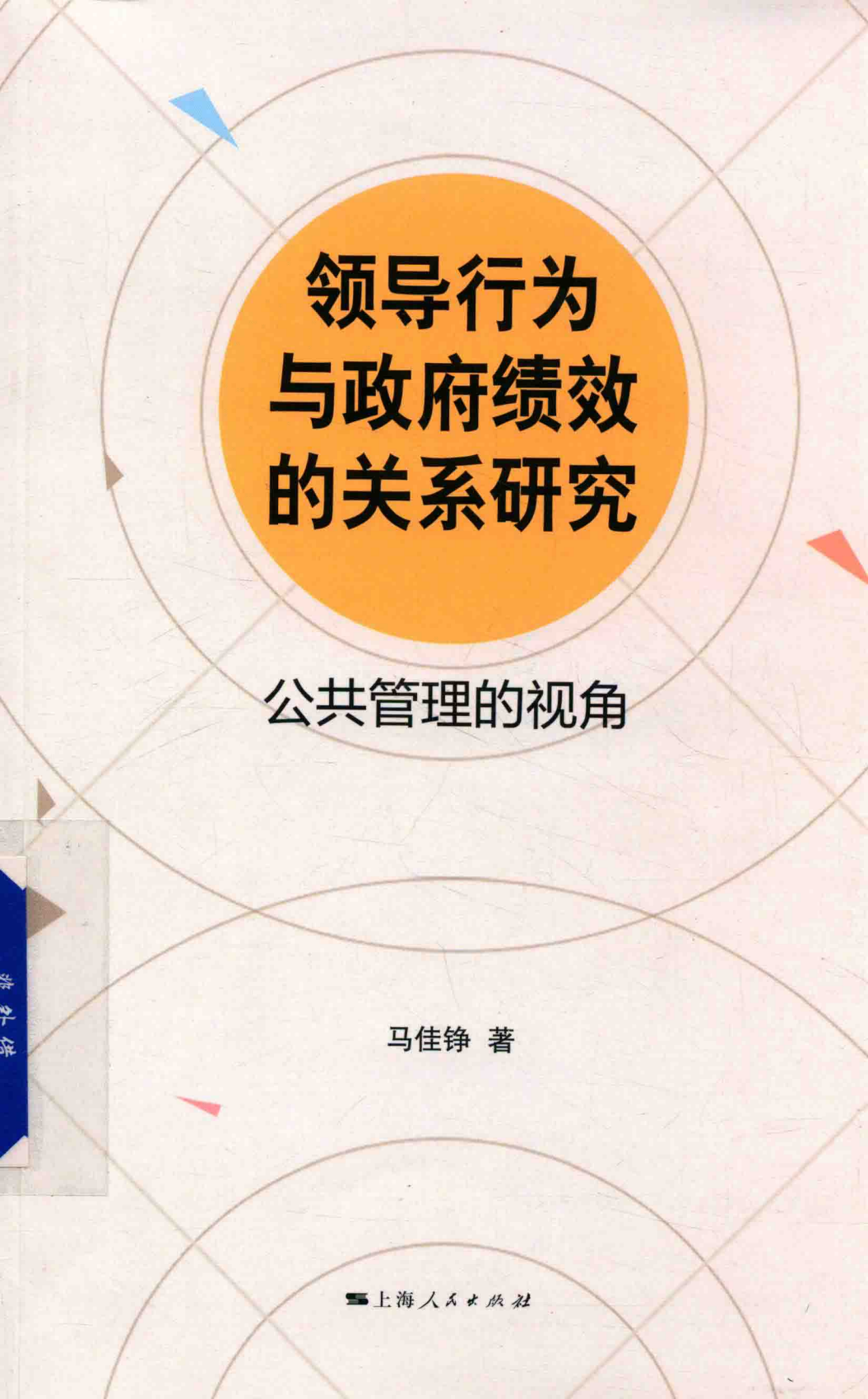


The background of the cover features a series of concentric circles in a light brown color. Overlaid on these are several geometric shapes: a blue triangle in the upper left, a red triangle in the upper right, and a grey triangle in the lower left. The main title is centered within a large orange circle.

领导行为 与政府绩效 的关系研究

公共管理的视角

马佳铮 著

上海人民出版社

领导行为与政府绩效 的关系研究

公共管理的视角

马佳铮 著



图书在版编目(CIP)数据

领导行为与政府绩效的关系研究:公共管理的视角/

马佳铮著. —上海:上海人民出版社, 2018

ISBN 978-7-208-15445-2

I. ①领… II. ①马… III. ①县-地方政府-领导行为-关系-公共管理-研究-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 219189 号

责任编辑 刘林心

封面设计 夏 芳

领导行为与政府绩效的关系研究

——公共管理的视角

马佳铮 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司

开 本 635×965 1/16

印 张 15.75

插 页 4

字 数 200,000

版 次 2018 年 12 月第 1 版

印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-15445-2/D·3281

定 价 55.00 元

本书是国家社会科学基金青年项目
“领导行为与政府绩效：基于中国县级政府的实证研究”的研究成果

序言

中国学者对于政府绩效的关注始于 20 世纪 90 年代。中国关注政府绩效的主题与西方不同,西方国家的政府绩效评估起源于政府在实践中遇到的压力。由于产生的背景环境都不同,使得中国政府对绩效的关注方向与西方国家有很大差异,其中最明显的差异莫过于领导者会如何对绩效管理进行反应,或者说他们会如何运用绩效管理来改变组织。人的行为模式本来就很复杂,而政府官员的行为模式就更难捉摸。作为文明古国的中国,官员的行为模式既可以说丰富多彩,亦可以说扑朔迷离。因为从古至今,中国的官员总是在传统文化的迷雾中显得更加的深不可测。然而正是这些中国行政机关的官员作为中国复杂行政体系的重要基础,影响着中国社会的走向和国家的命运。因此,破译官员的行为密码是理解中国官员的一个重要方向,只有通过破译官员的行为密码,才能明白在这个庞大的体系中,公共政策及其决策如何形成,其背后的深层逻辑究竟是什么。

马佳铮博士是我指导的博士生中,第一个对领导行为与政府绩效这一问题进行实证研究的学者。她在读博期间就把研究问题聚焦在领导绩效领域。这是我们兰州大学中国政府绩效管理研究中心研究计划中的一个重要议题,也是难点。可喜的是她不但专注这一问题,完成了博士论文,而且在毕业后的数年仍然孜孜不倦,使研究不断拓展深化,并取得了国家社会科学基金的资助。应该说今天呈现在大家面前的这本专著就是她从博士论文起十年研究积累的成果。对她取得的成就和这本专著的问世,我由衷欣慰,表示祝贺。

早在2009年,兰州大学就与美国波特兰州立大学、日本早稻田大学联合召开了第一届“政府绩效管理 & 绩效领导国际学术会议”。当时与会的很多学者都很不理解为什么会提出这样一个主题,将政府绩效管理这样一个更多偏向于方法的技术问题与领导问题放在一起来讨论。那时学界对于政府绩效的理解还相当混乱,因为绩效管理大多是基于地方政府的实践展开的,实践模式五花八门。在对政府绩效的基本理论和基本概念尚未触及的情况下,“绩效领导”概念的出现就显得让人费解。如今,该会议已经延续了十年,在国内外成功举办五届,影响不断扩大。“绩效领导”这一概念也越来越为学者们所熟知,并视其为理解政府绩效治理,构建政府绩效管理学科的一个重要支柱。事实上,对这一概念体系的关注绝不是凭空而来,而是深深地根植于对现实问题的把握。兰州大学处于西部欠发达地区,发达地区有的问题我们有,发达地区没有的问题我们也有,而且我们面临的问题更加复杂,诸如民族问题、贫困问题、生态环境问题等。关注“绩效领导”的初衷恰是因为我们处于欠发达地区所面临的问题。大量的决策错误、战略失误问题的原因最终都归结于西北欠发达地区领导力资源的缺乏。当我们对这些问题进行深入反思的时候,不得不转向来重新思考政府领导力应该如何塑造。马佳铮博士正是将这些关注点中与微观领导行为选择有关的内容纳入了她的博士论文写作和后续研究中。而如何能够构建一个领导系统,让领导以绩效为导向行为,而不是按传统的逻辑随意行为,单个的领导者和整个领导系统的关系等问题,使得“绩效领导”的概念有了一个初步的研究支撑。

“绩效领导”是不同于一般领导概念体系的。最初我们就想从中国的语境和问题中来构建这个概念,因为中国政府领导者、领导力与其他所有组织都有所区别,也与西方所有现有制度形成的概念有所区别。最初对领导者的研究是基于领导的个体理论,人们聚焦于领导者所具有的个人魅力、个人特质,甚至是外貌都成了领导者成功的

要素,而这些特殊性只能对于成功的领袖进行完结性的定义,而一个人如何成为成功的领导者,领导特质理论往往给不出满意的答案。随着行为科学的兴起,领导行为成为人们研究的对象,领导行为而不是领导者本人为领导活动提供了一种可供选择的途径来进一步与所需要的管理环境相互匹配。然而,领导行为理论虽然能提出一种可供选择的决策方式和路径,但是其复杂程度对实际的领导者来说则显得过于困难。权变理论根据情景机动地选择领导行为,并提出了一套提升领导力的操作化手册。“绩效领导”既能够为组织提供解释其行为的理论框架,又能够为组织形成一套有效的评价体系,保证领导行为是以绩效的生成为导向。在“绩效领导”的概念体系中,领导行为能够得到从宏观到微观的解读,同时从政府视角来看,“绩效领导”跨越了政治与行政的界限,将中国政府组织的解释性框架统一起来。而今天,这一理论框架已受到学术界的极大关注,对这一领域的研究也日渐兴盛。

马佳铮博士的这部著作以县级政府为研究对象,共选取了1 050个样本,覆盖了我国东、中、西部三个地区的25个县。她从领导行为的构成结构入手分析领导行为与政府绩效间的效应关系,通过实证分析验证了变革型领导行为及交易型领导行为对政府绩效的正向影响作用,所得结论对更加清晰地认识领导行为的作用和影响政府绩效的微观因素都具有积极意义。此外,学术界对于变革型领导理论的基础模型——全距领导模型的验证性研究多在私人部门进行,以公共部门为背景的研究成果很少。该书以中国的县级政府为样本对该模型所做的验证与分析,对该模型在不同文化背景的区域、不同性质组织中的适用性问题判断提供了一定的数据支持,对于认识和丰富相关理论做了积极尝试。特别是在现有的多数研究成果都聚焦于讨论领导行为对组织绩效的直接效应的大背景下,该书在间接效应的分析方面做了非常有益的探索,将下属信任这一中介变量作为核心媒介要素,剖析了领导行为与政府绩效间的间接效应以及下属信

任在此过程中的角色与功能。关注下属的媒介作用对于更加全面地了解领导行为对组织绩效的影响过程及作用机理无疑是至关重要的。特别是从社会交换的视角下看待下属信任的作用,对更为全面和深刻认识下属信任这一要素,进而重视下属在政府绩效提升过程中的功能、发挥下属的作用都具有理论指导意义。

当然该书在领导行为与政府绩效关系的探索仅仅是个开始,希望作者继续在这个方向深化研究,也希望更多学者关注并参与到这一个领域的研究中来。因为把领导力与政府绩效联系起来研究在中国公共管理领域有着特别的价值和意义。

以上是应马佳铮博士之邀为该书写的序,更是对“绩效领导”和政府绩效管理学科建设与科学研究的一个期望,让我们共勉之。

全国政府绩效管理研究会副会长

兰州大学管理学院名誉院长

中国政府绩效管理研究中心主任 包国宪

二〇一八年七月十四日 于金城开鉴庐

目 录

序言	1
第一章 绪论	1
一、研究背景	1
(一) 实践背景	1
(二) 理论背景	3
二、研究问题的提出	5
(一) 领导行为的构成类型	6
(二) 领导行为对政府绩效的直接及间接影响	7
(三) 情境差异在领导行为与政府绩效关系中的影响	9
三、研究思路与方法	10
(一) 研究思路	10
(二) 具体研究方法	11
第二章 文献述评	14
一、领导行为对组织绩效的直接影响	14
(一) 领导行为的概念及其构成	14
(二) 组织绩效的概念及其测量	19
(三) 公共部门中领导行为对组织绩效的直接影响	25
二、领导行为对组织绩效的间接影响	27
(一) 间接效应与中间变量	27

(二) 信任的概念与分类	28
(三) 下属信任的作用	30
三、社会交换视角下的领导行为、下属信任与组织绩效	33
(一) 组织中的社会交换关系	33
(二) “领导—成员交换”关系	35
(三) 领导行为、下属信任与组织绩效的互动关系	39
四、综合评述	41
 第三章 概念模型与研究设计	45
一、概念模型、立论依据与研究假设	45
(一) 领导行为的构成	45
(二) 领导行为与政府绩效的效应关系	46
(三) 情境差异的影响	50
二、概念界定与变量测量	52
(一) 关键术语界定	52
(二) 变量的测量	55
三、样本选取与数据采集	56
 第四章 研究量表开发与优化	58
一、量表修正思路与操作方法	58
(一) 修正思路	58
(二) 修正方法	59
二、量表修正过程	63
(一) 量表编制	63
(二) 量表发放与回收	65
(三) 量表优化	66
 第五章 探索性研究数据分析	106

一、样本选取与数据采集	106
二、数据分析	108
(一) 数据质量分析	108
(二) 领导行为的构成	112
(三) 领导行为与政府绩效间的效应关系	118
(四) 情境差异的影响	124
三、探索性研究结果	125
 第六章 正式研究数据分析	128
一、样本选取与数据采集	128
二、数据分析	131
(一) 数据质量分析	131
(二) 领导行为的构成	135
(三) 领导行为与政府绩效间的效应关系	141
(四) 情境差异的影响	147
三、研究结果的讨论	182
(一) 关于领导行为的构成	182
(二) 关于变革型领导行为	184
(三) 关于交易型领导行为	185
(四) 关于自由放任型领导行为	186
(五) 关于领导行为与政府绩效间的直接效应	187
(六) 关于领导行为与政府绩效间的间接效应	189
(七) 关于情境差异的影响	191
 第七章 结论与建议	201
一、研究结论	201
二、理论贡献与政策建议	206
(一) 理论贡献	206

(二) 政策建议	208
三、研究启示与展望：“绩效领导”模型的提出	216
附录一——初测问卷	221
附录二——最终问卷	228
参考文献	234

第一章 绪 论

一、研究背景

(一) 实践背景

从中央到地方,不同层级的党委、政府承担着不同层次、不同要求的任务。与中央、省、市、乡镇层级的党政领导班子相比,县级领导班子无疑是地方层级领导班子的主要载体,处于承上启下、传动左右的枢纽环节,其重要性异常突出。县一级是城乡政治、经济、文化等要素互流的枢纽和接合部,相对于省、市和乡镇而言,县级班子处于中观的层次,是完整意义上的最基层的一级党和国家政权组织,肩负着全面规划、统筹协调、决策指挥县域经济、社会发展的重任。县一级的决策是涉及政令最终落实的决策。而执政的主要内容就是抓决策的落实。各级决策的落实力度、落实效果,最重要、最关键的内容都体现在县一级的工作中。在政府职能的履行方面也是如此。作为基层政府,县级政府直接面对“三农”,充当了建设社会主义新农村的中坚力量,是中央在地方设置的位于省、市与乡镇之间的一级相对独立的、法定的、职能齐全的基层政权组织,是上级政府各项决议、命令和政策措施的具体组织者和实行者,也是乡镇政府的直接管理者和监督者,是联系中央和农村的纽带。2006年3月国家发展改革委员会公布的报告也明确肯定县级政府的角色与地位,指出必须强化其在公共服务和公共管理方面的职能。^①而这些各方面的工作和任务恰

恰需要在县级党政机构领导班子的领导及其下属公务员的配合下才能得到顺利开展,并以人民群众满意、社会和谐发展为最终目标。县级政府绩效水平会伴随着职能履行过程得到体现。

与此同时,从中央的指导思想上看,进一步转变政府职能,提高公务员队伍的综合素质,提升各级政府的行政能力已经成为中国社会转型期改革的一项重要目标。特别是党的十九大之后,为适应新时代建设中国特色社会主义现代化的需要,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府被赋予了更为重要的意义。十九大报告明确提出要着力建设高素质专业化的干部队伍,“高素质”和“专业化”一同成为干部队伍执政能力建设整体目标。事实上,历年的党代会报告也都对此有过相应的要求。十六大报告对各级党委及领导干部提出的要全面提升“五种能力”^②的要求从党建角度为公务员队伍综合素质的提高指明了方向。随后的十七大也继续将着力建设高素质的领导班子确定为加强党的执政能力建设的一项重要任务。十七大报告曾明确指出:要不断提高领导干部的执政本领,改善领导方式和执政方式,健全领导体制,着力造就高素质干部队伍和人才队伍。十八大报告则进一步确立了将政府职能转变作为深化体制改革的关键环节,其中,执政能力的提升被视为新时期党建工作的重中之重。与此同时,第十一届人民代表大会上发布的政府工作报告也从政府职能履行角度对公务员素质对政府改革与自身建设的影响给予了关注。针对一些政府工作人员依法行政意识不强;一些领导干部脱离群众、脱离实际,形式主义、官僚主义严重的问题,报告指出:各级政府要以转变职能为核心,继续深化行政管理体制改革,改善工作作风,大力推进服务型政府建设;要全面正确履行政府职能,更加重视公共服务和社会管理。广大公务员要明确自己的责任,努力为各类市场主体创造公平的发展环境,为人民群众提供良好的公共服务,维护社会公平正义。因此,可以说,广大公务员作为公共管理者代表党和政府承担着公共管理的责任,其自身观念与行为直接影响执政

能力的提升、政府管理的效率和政府改革的成败。提升公务员队伍特别是领导干部队伍的综合素质已经成为一项关系党的执政能力建设 and 政府能否发挥好其应有作用的重要工作。抓好这项工作对中国特色社会主义事业的发展有着十分重大的影响。

综上,不论是从县的地位与作用,还是从中央对领导干部的相关要求上看,县级党政机构领导者及其下属公务员的观念与行为等个体因素对地方党建和政府职能的履行以及推动城乡社会协调发展的影响是不容忽视的。特别是作为县级政府一把手的县长,其观念与行为的选择直接关系着政府行政决策的效率与效果,与县级政府绩效有着不可分割的联系。因为任何政策与目标离开了实实在在的个体的承担与执行都将是无法落实与实现的。因此,在发出号召、提出要求的基础上,更加科学地理解县级政府核心领导者——县长的领导行为构成及其影响,并且更加有针对性地促使这些影响发挥正向的、积极的作用,就成了改进政府绩效、提升执政能力与效果的关键环节。县长的领导行为在政府绩效改进问题上能够发挥怎样的作用? 下属对县长领导行为的影响如何看待? 如何立足区位特性提升县长领导行为的有效性等等都是需要我们关注的实践问题。

(二) 理论背景

从科学性的角度审视领导影响与工作成果之间关系的想法一直以来都被各国领导学研究领域的学者贯彻着。略观领导学研究方面的文献及著作,我们能够发现大量成果中确实陈述了这样的观点:有效的领导者是成为高绩效组织的关键所在(Northouse, 2004)。公共政策及公共管理领域的学者一直以来也都把高效的代理行为(即获得高绩效组织)与领导者(即领导者的能力、风格和领导行为等)相联系,并通过理论研究或经验研究证实了这种联系的真实性(例如 Bass, 1985; Wolf, 1993; Van Wart, 2003)。伴随着学界对公共组织与私人组织内在特性与功能方面差异性认识的愈加深入,以公共

组织为研究情境的相关研究也渐渐独立于私人组织领导学研究之外成为一个相对独立的研究领域。在公共组织中,何为有效的领导行为?如何识别和提升有效领导行为?如何通过有效领导行为的提升获得高水平的组织绩效?领导行为与组织绩效间有怎样更为细致的联系等相关问题也随即成为国内外领导学研究领域和组织绩效研究领域学者关注的重点问题。特别是随着变革型领导理论、社会交换理论、人际关系理论等相关理论研究的不断深入,更加细致地分析和理解公共组织领导者不同行为(变革型领导行为、交易型领导行为及自由放任型领导行为)的差异性影响成为了研究热点(例如 Rainey and Watson, 1996; Hooijberg and Choi, 2001; Bass and Avolio, 2003; Trottier et al., 2008)。

在各类公共组织中,政府无疑是最典型也是最重要的类型之一。其绩效问题也一直备受关注。在学术界专家致力于研究如何提升政府绩效的过程中,积极的领导行为在改进政府绩效方面的作用也日益凸显。通过改进领导行为来提升组织绩效已成为提高政府绩效水平的重要途径之一(例如 Wolf, 1993; Brewer and Selden, 2000; Meier and O'Toole, 2002)。

在我国,随着行政体制改革的推进,不同层级政府的职能愈加清晰。地方政府,特别是县级政府在政府职能履行过程中已经成了公共服务(如公共医疗、基础教育、公共安全等)的主要提供者。从中央到地方,学者们积极致力于协助各级政府寻求改进这些公共产品或服务提高质量的有效途径,进而获得高水平的政府绩效并以此来提升政府的执政能力。而改进领导行为、提升领导效果正在成为诸多途径的关键组成部分。越来越多的学者开始关注中国情境之下政府该如何通过提升领导者及其下属公务员的综合素质来实现组织绩效的改进,特别是地方政府层级的相关问题更是成为热点(例如崔霞, 2007; 贾欣欣, 2008; 吕文静, 2008; 乔琳琳, 2008; 杜鹃, 2009a, 2009b)。尽管围绕着地方政府绩效研究这一主题,国内学者就政府

绩效评价体系的建立、绩效评价组织与实施等具体问题展开了广泛的研究,但已有研究成果多将领导行为视为影响政府绩效的因素之一设计相应的评价指标来进行测评,并未像国外学者一样深入细致地分析具体的领导行为对政府绩效及下属的具体影响机制与作用路径,验证相关理论的正确性和适用性。特别是以县级政府层级的相关问题为研究主题的成果更是稀少,这对于全面理解领导在政府绩效提升中的作用显然是不利的。并且现有成果在类型上也多以理论研究为主,缺乏相应的经验研究依据作为支撑。对于县级政府,这个在我国政权体系中具有承上启下作用的重要环节,有针对性地研究这一层级政府中领导者的领导行为问题及其对政府绩效的影响显然是必要并且有意义的,而且仅仅将研究局限于理论层面(如领导理论、绩效管理理论等)显然是不够的,需要通过经验研究验证并深化相关分析,通过识别、评价和引导领导者行为来改进县级政府的绩效水平的有效途径与对策。

因此,目前而言,县级政府核心领导者的领导行为呈现出怎样的特点?不同领导行为在影响上有何差异?领导行为通过怎样的途径作用于政府绩效?下属在领导行为对政府绩效的影响过程中扮演了怎样的角色?通过改变领导行为提升政府绩效的途径有哪些等等已成了亟待研究的理论问题。

二、研究问题的提出

尽管领导行为不是唯一影响政府绩效的因素,但学者通常都把它归为公共部门组织绩效最重要的贡献者,相关的研究成果已积累了一定的数量(Howell and Avolio, 1993; Yammarino et al., 1993; Wolf, 1993; Rainey and Steinbauer, 1999; Brewer and Selden, 2000)。可是回顾现有的研究公共部门情景下领导行为与组织绩效之间关系的文献,特别是以主流领导理论——变革型领导理论