



地方治理创新研究丛书

治理现代化背景下政府信用与 政府绩效关联机理研究

张 鸣◎著



中国社会科学出版社



地方治理创新研究丛书

治理现代化背景下政府信用与 政府绩效关联机理研究

张 鸣◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

治理现代化背景下政府信用与政府绩效关联机理研究 / 张鸣著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-5161-7506-4

I. ①治… II. ①张… III. ①国家行政机关—信用—关系—
行政管理—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 017999 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2015 年 12 月第 1 版
印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 13.25
插页 2
字数 200 千字
定价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

党校文库编委会

主 任：王昌荣

副主任：徐明华 何显明

成 员：陈立旭 胡承槐 方柏华 王祖强

郭亚丁 董根洪 何圣东 林学飞

《地方治理创新研究丛书》编辑委员会

主 编：何显明

编委会成员（按姓氏笔划排序）：

陈宏彩 高 抗 林学飞

陶建钟 徐邦友 褚国建

序 言

当今世界正在经历一场深刻的治理变革（Governance Transformation），治理理念、治理结构、治理工具的创新比任何时候都显得重要和紧迫。中国正处于上千年未有的大变革进程之中，社会变革的剧烈程度和深刻程度远远超过了西方国家当年的社会转型经历，由此带来的公共事务治理的复杂性、艰巨性也是世所罕见的。中国面临的治理挑战，既有现代化进程的社会秩序重构课题，有全球化、信息化时代公共事务治理的共性问题，更有中国在特定的历史境遇中生成的发展方式派生出来的一系列特殊问题。近 20 年来中国政治学、管理学、社会学等领域形成的最大的理论共识，就是以治理创新作为思考体制改革的新视野，从构建开放化的治理结构与有效整合治理资源的双向互动中探寻中国的治道变革，相关研究领域甚至因此完成了一次重大的话语转向。更为可贵的是，围绕治理创新特别是地方治理创新，理论界与公共管理的实践者达成了前所未有的共识，不仅理论界运用治理理论的相关资源，以建设性的姿态广泛介入了各地各种形式的地方治理创新实践，地方党委政府也基于实现地方的有效治理而对治理机制、治理方式的变革创新表现出了极大的热情。

如何广泛吸纳现代治理因素，创新国家治理体系，提高国家治理能力，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要依托。十八届三中全会明确将推进国家治理体系和治理能力现代化确立为全面深化改革的总目标，标志着执政党关于国家治理的理论建设实现了

一次具有历史意义的重大飞跃。改革开放以来,我国最大的成就之一是经济取得了突飞猛进的发展,在极短的时期内一举成为世界第二大经济体。但是,与这种特定的发展方式相伴生的诸如生态保护、社会公正、贫富分化、权力制约、社会管理等一系列问题也对各级政府的治理能力提出了严峻的挑战。这些问题的破解,直接关系到国家的长治久安和民族的复兴大业。关注和思考这些问题,为治理转型提供分析框架和政策参照,进而构建中国语境下的治理理论体系,学者们责无旁贷。

地方政府创新实践及区域治理创新一直是浙江省委党校、浙江行政学院关注的重大现实问题。上世纪90年代中期,我校就立足于行政管理硕士点设立了地方治理研究中心。进入新世纪以后,我校在浙江省重点社科研究基地“科学发展观与浙江发展”研究中心专门设立了“地方政府创新”方向,随后又成立了地方政府危机管理研究中心。2011年,我校成功获批公共管理一级学科,并将地方治理创新作为学科建设的主攻方向。经过多年的发展,我校已集聚形成了一个由30多位中青年学者构成的地方治理研究团队,其中有浙江省有突出贡献中青年专家3人,享受国务院政府津贴专家5人,浙江省“151工程”第一层级人员5人。研究团队近十年主持完成了20多项国家社科基金项目,发表了一大批高质量的学术论文,许多决策参阅成果获得国家领导人和省委省政府主要领导的批示。2013年我校地方政府创新实践研究团队被省政府命名为浙江省重点学术创新团队。

浙江是改革开放的前沿地带,也是一片治理创新的沃土,一个观察中国治理变革与治理现代化的重要窗口。民主恳谈、参与式预算、村务监督委员会制度、公共服务标准化、城市复合治理等创新之举层出不穷,引起了社会各界的广泛关注。近期以来,浙江明确提出了推进省域治理体系和治理能力现代化的战略,着力通过深化体制改革,再创浙江体制机制新优势,建设美丽浙江、创造美好生活。在经济转型、社会转型与政府转型的互动过程中,浙江将迎来

新一轮的地方治理创新热潮。我校地方政府创新实践研究团队将在全面总结浙江地方治理创新实践经验的基础上，以浙江创新实践的个案经验为依据，就转型国家市场化进程中的地方创新实践的规律性问题进行理论反思，致力于探索和构建本土化的治理话语体系，进而根据浙江经济转型升级、社会结构转型和文化大发展面临的体制性问题，对新形势下地方政府的角色转型及管理创新进行前瞻性研究，以期在强化学术创新的同时，为各级党委政府深化地方行政体制改革，加大经济转型升级、社会治理格局创新和文化强省建设中的政策创新提供必要的理论支撑和决策咨询服务。为此，我们将逐步推出一套地方治理创新研究丛书，与学界共同交流探讨中国的治道变革，为建设有中国特色的现代国家治理体系和地方治理体系贡献绵薄之力。

是为序。

何显明

2014年6月8日

前 言

当前，中国的经济转型处在一个历史节点，社会转型处在一个临界点，治理转型更处于一个关键点。在这个承前启后的关键历史拐点，党的十八届三中全会指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。其中，中国政府在整个国家治理体系中扮演着决定性的角色，政府治理的现代化程度直接决定着国家治理体系现代化的进程。政府信用和政府绩效反映出政府的施政理念、施政过程及治理结果，在推进政府治理现代化过程中具有不可替代的作用，也是实现政府治理现代化的关键。改革开放以来，中国政府在推进自身治理现代化方面进行了不懈的努力，然而，各级政府尤其是基层政府信用缺失的问题仍然严重，绩效不高的问题依旧突出，政府治理现代化的任务还远未完成。另外，以往学术界对组织信用与绩效关系的研究几乎都是以私营组织为对象展开的，对政府这个特殊且重要的公共组织的信用与绩效关系的定量研究至今依然十分匮乏。

面对理论上和实践上亟须解决的问题，本专著以考察并揭示政府信用与政府绩效的关联机理为研究主线。在清晰界定政府信用、政府绩效内涵和结构要素的基础上，研究依托资源基础理论构建了政府信用与政府绩效关联机理的概念模型，并提出了具体的研究假设。按照社会调查的理论与方法，设计了具有较高信度和效度的政府信用、政府绩效测评量表，通过问卷调查采集得到相关测度指标的原始数据。基于这些数据，研究运用典型相关分析（canonical

correlation analysis), 揭示政府信用与政府绩效之间的相互依存关系; 运用结构方程模型 (SEM) 分析, 揭示两者间的关联机理 (包括关联方向、关联路径及关联强度等); 运用系统动力学 (SD) 方法, 模拟分析并预测政府信用的变动对于政府绩效的影响趋势。最后, 依据研究结果, 提出了具有较强针对性和可操作性的政策建议。每章的基本内容如下:

第一章: 绪论。本章主要阐述本专著的研究背景与研究意义、研究总体框架和研究方法等内容。本章在全书中起到提纲挈领的作用。

第二章: 文献回顾与述评。本章从政府信用、政府绩效及组织信用与绩效的关系三个方面对相关文献进行系统地梳理与归纳, 评述以往研究取得的成果与不足, 指出有待进一步探索的问题, 进而提出本研究的切入点与总体思路。

第三章: 分析框架与研究假设。在以往研究的基础上, 本章首先构建了个基于组织信用的组织绩效分析框架, 并论证这一分析框架对于政府组织同样适用。然后, 在第二章对政府信用、政府绩效内涵分析探讨的基础上明确划分政府信用、政府绩效的维度, 并依托资源基础理论及其他相关理论提出具体的研究假设, 最终构建出可供实证检验的概念模型。

第四章: 问卷设计与实际测度。本章首先严格按照社会调查量表编制的理论、方法与程序开发设计研究所使用的问卷, 并进行了信度和效度检验, 根据检验结果对问卷进行修改和完善。在确定所使用的问卷后, 对 200 余个县级政府进行实证调查, 并采用 SPSS 18.0 软件对实际测度结果进行描述性统计分析。

第五章: 基于统计分析的政府信用与政府绩效关联机理研究。本章是全书的核心部分之一, 综合运用了多种统计方法对问卷数据进行分析, 包括运用典型相关分析考察政府信用与政府绩效两组变量之间的相互依存关系, 采用结构方程模型和路径分析揭示不同维度的政府信用对不同维度的政府绩效的影响机理。

第六章：基于系统动力学的政府信用与政府绩效关联机理研究。本章基于统计年鉴所得数据，以行政管理支出代表政府信用，人均 GDP 增长率、人均 GDP 代表政府绩效，在深入分析财政支出结构对于经济增长影响机理的基础上，建立了行政管理支出作用于经济增长的因果关系图和系统流程图，然后运用 Vensim 软件对其进行仿真模拟，并对比分析了不同行政管理支出增长方案下的仿真结果。

第七章：推进守信高效现代政府建设的政策建议。根据统计分析、仿真模拟结果及全面深化改革对县级政府治理转型的要求，提出统筹推进政府信用、政府绩效建设的相关政策建议，以期推进县级政府治理走向现代化。

第八章：结论与展望。本章对全书的研究结论进行总结归纳，指出研究的创新点与不足之处，在此基础上对今后研究方向加以展望。

本书在写作过程中，参考了国内外大量文献资料，在此，谨向相关文献的作者表示深深的谢意。

张鸣

2015 年 3 月于中共浙江省委党校新校区

目 录

第一章 绪论	(1)
一 研究背景	(1)
二 研究意义	(6)
(一) 理论意义	(6)
(二) 实践意义	(7)
三 研究框架与方法	(7)
(一) 总体框架	(7)
(二) 研究内容	(8)
(三) 研究方法	(10)
第二章 文献回顾与述评	(12)
一 政府信用相关研究	(12)
(一) 信用与政府信用的内涵研究	(12)
(二) 政府信用缺失成因与影响因素研究	(18)
(三) 政府信用的评价体系与评价模型研究	(25)
二 政府绩效相关研究	(31)
(一) 绩效与政府绩效的内涵研究	(32)
(二) 政府绩效影响因素研究	(33)
(三) 政府绩效的测度指标体系研究	(35)
三 组织信用与绩效的关系研究	(41)
四 对以往研究的总结评论	(44)
(一) 以往研究的主要结论	(45)

(二) 以往研究的不足	(46)
(三) 本研究的切入点	(47)
第三章 分析框架与研究假设	(49)
一 一个基于组织信用 (organizational trustworthiness) 的 组织绩效分析框架	(49)
二 政府信用发挥作用的前提条件: 政府竞争	(51)
(一) 中国地方政府竞争的兴起	(52)
(二) 中国地方政府竞争的现状与发展趋势	(54)
三 政府竞争中的重要战略资源: 政府信用	(57)
四 研究假设与概念模型	(63)
(一) 政府信用的维度划分	(63)
(二) 政府绩效的维度划分	(64)
(三) 假设与概念模型的提出	(66)
第四章 问卷设计与实际测度	(74)
一 问卷设计	(74)
(一) 调查问卷的基本结构	(74)
(二) 政府信用测评量表编制	(75)
(三) 政府绩效测评量表编制	(77)
二 问卷检验	(78)
(一) 政府信用测评量表的信度、效度检验	(78)
(二) 政府绩效测评量表的信度、效度检验	(81)
三 数据采集与描述性统计分析	(83)
(一) 问卷发放的基本情况	(83)
(二) 样本的同源偏差检验	(84)
(三) 样本的描述性统计分析	(85)
第五章 基于统计分析的政府信用与政府绩效关联 机理研究	(93)
一 典型相关分析	(93)
二 验证性因子分析	(96)

三 结构方程模型分析	(103)
(一) 初始结构方程模型	(104)
(二) 初始结构方程模型拟合效果	(104)
(三) 结构方程模型的初次修正	(107)
(四) 结构方程模型的再次修正与确立	(110)
(五) 假设检验与结果讨论	(113)
四 分地区路径分析	(122)
第六章 基于系统动力学的政府信用与政府绩效关联机理	
研究	(130)
一 系统动力学的概念及基本原理	(130)
二 政府信用与政府绩效关联机理的 SD 概念模型	(132)
(一) 指标选取与理论分析	(132)
(二) 系统结构与系统边界的确定	(135)
(三) 因果关系图的绘制	(135)
三 政府信用与政府绩效关联机理的 SD 量化模型	(137)
(一) 系统流图的绘制	(137)
(二) 系统参数与方程的确定	(138)
四 政府信用与政府绩效关联机理的 SD 模拟分析	(142)
(一) 仿真运行与分析	(142)
(二) 干预实验与分析	(145)
(三) 对比分析与讨论	(149)
第七章 推进守信高效现代政府建设的政策建议	(152)
一 政府信用的重塑	(152)
(一) 以程序公平为着力点塑造政府诚信	(152)
(二) 以公民参与为切入点改善政府善心	(157)
(三) 以社会管理为重点提升政府信用能力	(159)
二 政府信任的凝聚	(161)
三 政府绩效的提升	(163)
(一) 政府周边绩效的培育	(164)

(二) 政府任务绩效的提高	(166)
第八章 结论与展望	(169)
一 研究的主要结论	(169)
二 研究的主要创新点	(173)
三 研究不足与展望	(174)
参考文献	(176)
附录：调查问卷	(200)

第一章 绪 论

一 研究背景

当前，中国的经济转型处在一个历史节点，社会转型处在一个临界点，治理转型更处于一个关键点。在这个承前启后的关键历史拐点，党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，把全面深化改革的总目标定位为“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，把“治理”作为全面深化改革的核心范畴。从国家治理的结构来看，政府、市场、社会在相对自主行为边界内的自主治理及其互动关系是现代国家治理体系的基本特征，因而政府治理、市场治理和社会治理便构成了现代化国家治理体系三足鼎立的次级体系。而在中国这样一个政府从来就能对经济社会发展发挥主导作用的国家，政府治理能否实现现代化便成为影响国家治理现代化成败的最关键因素。换言之，推进国家治理现代化，必然要同步推进政府治理现代化（薄贵利，2014）。

在当代，政府治理结构的实质是协调政治委托人与代理人之间责、权、利关系的一系列制度安排（吴金群、耿依娜，2008）。作为政治代理人一方的政府一方面要代表社会施政，管理社会公共事务；另一方面，政府及其公务人员要履行社会契约规定的条件，保证权力的人民性和纯洁性，促进社会公共利益的实现。在政治代理人“履约”的过程中，其信用程度和绩效水平便显得尤其重要。

政府信用强调政府“履约”的责任感和能力，彰显政府施政理念的崇高性和施政过程的正当性，但是政府除了要保证其职责得到圆满履行之外，还要努力实现履职过程中的有效性和履职结果的最优化，这就牵涉到了政府的治理绩效。在实践中，各国改革的初衷往往就是要解决信任危机，改革的首要任务就是提高政府信用水平以及树立形象凝聚民心，从而减少后续改革措施的反对声及政策执行的阻力，进而实现提升政府绩效的目的。就像克林顿总统在发起重塑政府运动时所指出的那样：“我们不仅面临着预算赤字和投资赤字，由于联邦政府的绩效赤字，我们还面临着巨大的信任赤字。除非我们解决了这一问题，否则，其他问题都无从谈起。”（Clinton, 1993）在实践中，提高政府信用，改善政府绩效成为世界各国政府改革的主要目标和重要内容。

20 世纪 70 年代石油危机之后，经济滞胀、财政危机、政治丑闻、公共服务效率低下等因素叠加，在西方各国引发普遍不满，促使政府采取一系列改革措施优化政治委托—代理关系。

在提高政府信用方面，西方国家通过建立完善选区办公室、定期与选民见面、政治捐赠信息公开、政务公开、选举罢免、重大事项全民公决等一系列制度，加强选民对民选政治家的激励和约束。在两次选举之间，议会通过设立各种专门委员会、行政监察专员制度、强化审计监督、建立议会研究咨询机构和统计分析机构等加强对政府的监督。政府领导人通过建立政策咨询顾问机构、任命外部专家担任顾问、开放高级公务员遴选渠道、强化行政监督、适度扩大政治任命的范围等制度安排加强对职业文官的政治控制。同时，西方国家十分重视通过法治手段促使公共权力的规范运行。一方面，制定行政程序法，加强行政程序制度建设成为许多国家普遍做法。美国、德国、西班牙、奥地利、葡萄牙、日本等国都制定了专门的行政程序法。行政程序制度也成为公共权力运行的“标配”，通常包括信息公开制度、决策听证制度、公告评论制度、合法性审查制度、决策责任追究制度、告知制度、听取陈述和申辩制度、职

能分离制度、不单方接触制度、回避制度、书面记录和决定制度、说明理由制度、时效制度、救济制度等程序性制度；另一方面，在司法上，法院拥有对政府行为包括抽象行政行为的违宪和违法审查权，并拥有对政府与公民、法人之间的行政纠纷的最终裁决权。

在改善政府绩效方面，西方各国不遗余力地推行各项旨在提高政府效率的行政改革。最早开始行政改革的英国先后推出了雷纳评审、部长管理信息系统、财务管理新方案、“下一步计划”改革、“公民宪章”运动及竞争求质量运动等改革计划。作为最大的发达国家，美国于1993年通过《政府绩效与结果法案》，并成立“国家绩效评估委员会”，用来指导政府改革，改革的具体措施主要包括改革内部管理制度，废除僵化的管制措施，将公民视为消费者或顾客，倡导“顾客导向”的公共服务，推行绩效管理，采用现代信息技术进行流程再造等。2010年12月，《政府绩效与结果法案修正案》通过，进一步细化了相关要求，包括联邦政府部门应设定可以衡量的绩效目标，加强部门协调以避免重复性计划的出台，将绩效进展在网站上公开和更新。此外，各部门须指派一名首席运营官和一名绩效改进官，负责监督所在部门和整个政府改进行政、管理、采购等职能的情况。其他国家如新西兰在1988年开始以《公共部门法》为蓝本的改革，在政府公共部门广泛采用私营部门成功的管理方法和竞争机制；加拿大在1989年成立“管理发展中心”，并于次年发表题为《加拿大公共服务2000》的政府改革指导性纲领。各国改革尽管在规模、范围、措施等方面存在一些差异，但是在改革的基本取向上却具有相似之处，即鼓励和推动公共部门借鉴私营企业的管理理论、方法和技术，将公共服务领域引入市场竞争机制，以提高公共管理水平和公共服务质量（陈振明，2000）。这些以管理主义思想为基础的改革运动缓解了早期行政模式的某些问题，在公共部门中引起了令人瞩目的变化。正如Kamarrck（2000）所言，“在20世纪末期，公共行政经历了一场革命性变革，这种变迁的深刻程度如同19世纪与20世纪之交所发生的变