

政府结构与组织文化 对政府绩效的影响研究

叶 岚 著

同济大学出版社

政府结构与组织文化 对政府绩效的影响研究

叶 岚 著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府结构与组织文化对政府绩效的影响研究 /
叶岚著. —上海: 同济大学出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-5608-7145-5

I. ①政… II. ①叶… III. ①国家行政机关—行政
管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 159822 号

政府结构与组织文化对政府绩效的影响研究

叶 岚 著

责任编辑 丁会欣 责任校对 徐春莲 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
(地址: 上海市四平路 1239 号 邮编: 200092 电话: 021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 浙江广育爱多印务有限公司

开 本 787 mm×960 mm 1/16

印 张 15.75

字 数 315 000

版 次 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-7145-5

定 价 48.00 元

本书若有印装质量问题, 请向本社发行部调换

序 言

党的十八届三中全会提出全面推进国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标。政府治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,推进国家治理体系和治理能力现代化,必须率先推进政府治理现代化。

随着行政体制改革的不断深化,政府绩效受到越来越多的关注,追求更高的政府绩效无疑是推进政府治理现代化的题中之义。各级政府在提升政府绩效方面做出了不同程度的尝试、努力和创新,学术界对政府绩效的研究更是不胜枚举。但现有研究对中国政府绩效影响因素及其作用机理的实证研究较少,尤其是对政府结构与组织文化对政府绩效影响的研究几乎没有。

为此,在充分考虑中国地方政府创新实践及其作用规律的基础上,本书提出提高政府绩效,既需要考虑政府结构等“刚”性条件,又不能忽视组织文化等“柔”性因素。具有创新意识的

政府往往不会满足于政府结构的常规形态,而会以提高绩效为指向进行结构和功能上的改进。同时,以往研究几乎未能考虑政府内部组织文化的影响;然而,大量改革实践停滞不前或收效微弱,相当程度上是因为“刚”性条件与“柔”性因素的不适配性所致。本书以城市区级政府为例进行案例分析,将组织文化纳入分析框架加以考察,提出结果导向和开放体系导向的组织文化能够显著提升政府绩效,而有效的政府结构有助于形成结果导向和开放体系导向的组织文化。

本书致力于服务三大读者群体:高等院校的教学科研人员、公共管理专业的研究生和本科生以及政府部门的实务工作者。高等院校的教学科研人员可以在本书基础上,运用相关的研究工具和方法,深化对中国政府绩效影响因素的机制和路径分析。本书为公共管理专业的研究生和本科生提供了丰富的素材和有效的分析工具。政府部门实务工作者可以从本书中汲取深入推进行政体制改革的理论思考和实践启示。

本书的撰写得到了各级领导、学者和专业人士的悉心指导和大力支持。特别感谢清华大学公共管理学院、杭州市上城区和同济大学出版社为本书的研究、调研和出版所提供的大力帮助。在此,我愿致以最诚挚的敬意和最衷心的感谢!

叶 岚

2017年6月

目 录

序言

第 1 章	导论.....	001
-------	---------	-----

1.1	研究背景、问题与意义.....	001
1.1.1	研究背景	001
1.1.2	研究问题	010
1.1.3	研究意义	011
1.2	研究思路、对象与方法.....	013
1.2.1	研究思路	013
1.2.2	研究对象	015
1.2.3	研究方法	016
1.3	本书结构安排	018

第 2 章	理论回溯.....	020
-------	-----------	-----

2.1	组织结构对组织绩效影响研究	020
2.1.1	传统理论与新制度主义学派视角下组织结构 对组织绩效的影响	020

	2.1.2 直线职能制与事业部制结构对组织绩效的影响	023
	2.1.3 组织结构对组织绩效影响研究的多元趋势	024
	2.1.4 中国政府结构对绩效影响的相关研究	026
	2.1.5 组织结构对组织绩效影响研究述评	029
	2.2 组织文化对组织绩效影响研究	030
	2.2.1 组织文化与组织绩效研究兴起的背景	030
	2.2.2 组织文化对组织成员和组织竞争力的影响	031
	2.2.3 组织文化与组织绩效关系的复杂影响机制	032
	2.2.4 组织文化对组织绩效影响研究述评	037
	2.3 组织结构与组织文化对组织绩效影响研究	038
	2.3.1 制度与文化对绩效影响的宏观研究及其微观启示	038
	2.3.2 正式结构与非正式结构对组织绩效的影响与启示	040
	2.3.3 政府结构与组织文化对政府绩效影响的实证研究	041
	2.3.4 组织结构与组织文化对组织绩效影响研究述评	042
	2.4 本章小结	043
第3章	政府绩效影响因素的分析框架	045
	3.1 基于绩效改进型结构的政府绩效分析框架	045

3.2	常规型结构与绩效改进型结构的概念及其联系	046
3.2.1	常规型结构与绩效改进型结构概念的提出	046
3.2.2	常规型结构与绩效改进型结构关系辨析	050
3.2.3	绩效改进型结构与常规型结构的相互影响	053
3.3	绩效改进型结构与政府绩效	060
3.3.1	绩效改进型结构的基本元素	060
3.3.2	绩效改进型结构元素间关系	062
3.3.3	绩效改进型结构与绩效关系假设	065
3.4	政府结构对绩效影响的传递者:组织文化.....	068
3.4.1	城市区级政府组织文化的概念界定	068
3.4.2	组织文化与政府绩效的一般研究	072
3.4.3	绩效改进型结构、组织文化与绩效关系假设	074
3.5	本章小结	080
第4章	基于杭州市上城区的实证研究:案例分析	083
4.1	上城区政府社会管理案例背景与内容	083
4.1.1	上城区社会管理的情境与绩效	084
4.1.2	部门联动体系提升政府社会管理绩效	089
4.1.3	社会压力倒逼政府从封闭体系向开放体系转型	096
4.2	组织结构特点:多渠道输入、闭环式处置与多口径输出	098
4.2.1	多渠道输入社会管理信息	100
4.2.2	闭环式处置社会管理问题	101
4.2.3	多口径输出处置结果评价	103

4.3	上城区社会管理组织结构对绩效的影响	105
4.3.1	授权专门机构降低了部门间协调难度	105
4.3.2	集中分派任务实现了任务派遣零遗漏	106
4.3.3	健全治理体系确保了社会需求全覆盖	107
4.3.4	全过程内部监管提升了问题处置效率	108
4.3.5	正式结构与绩效改进型结构对绩效影响比较	109
4.4	结果导向和开放体系导向组织文化的传递机制	113
4.4.1	结果导向组织文化的传递机制	114
4.4.2	开放体系导向组织文化的传递机制	116
4.5	本章小结	118
第5章	基于杭州市上城区的实证研究:定量分析	122
5.1	指标测量与数据来源	122
5.1.1	政府绩效目标的设定与测量	122
5.1.2	绩效改进型结构和组织文化的测量	132
5.1.3	数据来源	137
5.2	描述性统计分析与数据质量报告	139
5.2.1	政府问卷样本概况	139
5.2.2	居民问卷样本概况	140
5.2.3	基本统计量数据质量	142
5.3	结构方程模型检验与结果报告	150
5.3.1	测量模型检验	150
5.3.2	结构模型检验	156
5.3.3	模型检验结果	159
5.4	本章小结	161

第 6 章	政府绩效影响因素的深层分析·····	163
6.1	高职位公务员对政府绩效的感知更好·····	163
6.1.1	领导岗位公务员对政府绩效的感知更好 ·····	164
6.1.2	部门负责人对政府绩效的感知更好·····	168
6.2	绩效改进型结构更能作用于高学历和高 职位公务员·····	173
6.2.1	高学历公务员对绩效改进型结构的感知更好 ·····	174
6.2.2	领导岗位公务员对绩效改进型结构的感知 更好·····	178
6.2.3	部门负责人对绩效改进型结构的感知更好 ·····	181
6.3	组织文化更能作用于高职位公务员·····	184
6.3.1	领导岗位公务员对组织文化的感知更好 ·····	184
6.3.2	部门负责人对组织文化的感知更好·····	186
6.4	本章小结·····	187
第 7 章	结论与讨论·····	193
7.1	结论·····	193
7.1.1	绩效改进型结构能够显著提升城市区级政府 绩效·····	193
7.1.2	结果导向和开放体系导向的组织文化有助于 提升政府绩效·····	195
7.1.3	结果导向和开放体系导向的组织文化发挥着 传递作用·····	196
7.1.4	学历和职位差异会影响绩效改进型结构与组 织文化对政府绩效的作用·····	197
7.2	可能的贡献·····	198

	7.3 讨论与政策建议	200
	7.4 不足与后续研究	203
附录 A	访谈提纲.....	204
附录 B	访谈对象.....	206
附录 C	政府问卷.....	208
附录 D	居民问卷.....	213
参考文献		218

第1章 导论

1.1 研究背景、问题与意义

1.1.1 研究背景

现代政府的核心职能是处理和解决公共事务,政府的绩效表现深刻影响着经济社会生活的各个方面(Stillman II, 2004:26)。然而,学术界和社会公众对行政体系的普遍印象是:①权力大于义务;②机构膨胀臃肿;③繁文缛节;④循规蹈矩;⑤腐败、浪费;⑥效率低下;⑦公信力不高;⑧胜任力不够;⑨回应性差;⑩公众满意度低(Cigler et al, 1991)等。这其中既有外部环境变化促使政府转变职能的客观原因(马海亮,1998),也有基督教“性恶论”影响下民众对政府天然的不信任(赵伟等,2003),还有官僚机构自身的缺陷。根据帕金森定律,当遇到不胜任的领导时,行政机构容易染上机构膨胀、人浮于事、效率低下的“官场病”(Parkinson, 1957)。

如何提升政府绩效是全球各国共同面临的挑战。在 20 世纪初“进步主义”时期,美国遭遇到工业化和城镇化带来的一系列社会问题。当时,州政府党魁势力强大,政风败坏,效率低下。为遏制自由经济的负面冲击,州政府强化了宏观调控和公共事业管理职能,并实施了更为科学化和专业化的管理(Bowman et al, 1988;徐振伟,等,2008)。20 世纪 90 年代,联邦政府深陷债务危机,民众对政府极度不满,官僚机构体态臃肿、行动僵化、耗资巨大。1993 年,克林顿政府发布《国家绩效评估报告》(*The National Performance Review*),在美国联邦政府掀起“重塑政府”运动。这场运动的主要内容包括:精简机构、裁减人员,大量删减内部规则、简化行政程序,弱化政府对经济社会的干预,建立顾客导向和结果导向的企业型政府等,其结果是改革了联邦政府机构并裁减了 25 万名联邦政府雇员,在 5 年内扭转了财政赤字(Stillman II, 2004:5;王谷,2007)。

“重塑政府”的主要思路来自奥斯本(Osborne)和盖布勒(Gaebler)于同年出版的专著《改革政府:企业家精神如何改革着公共部门》(Osborne et al, 1993)。奥斯本和盖布勒主张,现代政府应当“掌舵而不是划桨”,应当更加重视授权、分权、竞争和协作,更有预见力,更加关注公众的需求和行政效果等。除美国之外,英国、澳大利亚和新西兰等国家也纷纷掀起绩效管理运动,政府职能社会化、私有化和大部门制成为各国政府精简机构和人员的主要做法(李志更,1998;孙奎贞,1998;马海亮,1998;倪星,2007; Gao, 2009)。

改革开放以来,中国政府进行了七次规模较大的行政管理体制改革:

1982 年的改革力求大幅撤并经济管理部门,为深化经济体制改革创造条件。但历时 3 年的改革没能触动高度集中的计划经济管理体制,没能实现政府职能转变,此轮改革的贡献主要集中于废除领导干部终身制、精简各级领导班子以及干部队伍年轻化。^①

① 1982 年国务院机构改革,中央政府门户网站,(2009-01-16) [2013-12-12].
http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1206981.htm.

1988年的改革首次提出“转变政府职能是机构改革的关键”的命题,改革撤消了一些专业经济部门,淡化了政府对企业的微观干预;同时组建了行业管理部门,强化了政府的宏观调控职能。

1993年的改革在确立社会主义市场经济体制的背景下进行,改革初期,一些原本被撤消的专业经济部门又重新设立;作为统筹党政机构设置的重要方式之一,中纪委和监察部实行了合署办公。

1998年的改革提出“建立办事高效、运转协调、行为规范的政府行政管理体制”的目标,^①提出调整政府组织结构、完善行政运行机制、加强行政法制建设等要求,此轮改革几乎撤消了所有专业经济部门,在政企分开上取得了重大进步。

2003年的改革在行为规范、运转协调的基础上,增加了公正透明、廉洁高效的目标,针对国有资产管理、金融监管、商品流通、食品安全和安全生产等经济社会发展阶段的突出问题,进一步转变政府职能。

2008年的改革围绕探索职能有机统一的大部门制、合理配置宏观调控职能以及保障和改善民生展开。^②

2013年,新一轮改革启动。改革力求坚持简政放权、放管结合、优化服务,加强事中事后监管,推进机构改革与完善制度机制并行,进一步提高行政效率。^③

一般认为,行政管理体制改革的核心是明确政府职能边界,优化政府结构,提升政府运作效率(中共中央《关于深化行政管理体制改革的意见》,2008;阿尔蒙德,1987)。从中国历次行政管理体制改革所取得的成果来看,有学者认为,职能转变效果相对明显,政府主要职能已经比较明确(朱光磊等,2005);机构改革与职责梳

① 国务院机构改革方案(1998年). 中国网, (2006-08-08) [2013-12-12]. http://www.china.com.cn/law/flfg/txt/2006-08/08/content_7064480.htm.

② 国务院机构改革方案(全文). 中国网, (2008-03-15) [2013-12-12]. http://www.china.com.cn/2008lianghui/2008-03/15/content_12722907.htm.

③ 国务院机构改革和职能转变方案. 中国网, (2013-03-14) [2013-12-12]. http://www.china.com.cn/news/2013lianghui/2013-03/14/content_28245220.htm.

理还在进行当中,其中,在撤销专业经济部门、组建市场监管部门并设立民生保障部门等方面,效果较为明显;在完善行政运行机制和创新行政管理方式等方面整体进展滞后于职能转变和机构调整。此外,机构改革没能解决腐败等问题,有学者认为,这已经成为阻碍行政管理体制改革效果和政府能力提升的主要原因之一(张康之,2001)。

与发达国家相比,中国政府绩效改革所面临的挑战更加艰巨。第一,中国政府规模庞大。相关资料显示,俄罗斯、中国、印度和美国占据了全球官僚体系的前四位(Stillman II, 2004:9)。第二,中国政府职能转变和机构改革面临的外部环境更加严峻:中国行政管理体制改革的起始点是“全能型”政府,市场和社会的发育还不够成熟;而复杂多元的公共事务治理体系又要求有成熟的市场机制和社会主体作支撑;这就使得中国政府需要同时具备引导市场、培育社会和转移职能的多重功能。第三,中国政府行政管理体制改革缺乏明确的理论指引。发达国家的行政管理思想体系比较健全,能够对政府绩效管理运动产生直接影响;然而,中国的行政管理研究相对滞后,尚未形成符合中国国情的行政管理理论体系,而发达国家的管理思想又无法适应中国当前的发展阶段,因而机构改革往往带有“试错”性质。

与此同时,中国的行政管理体制带有鲜明的上下对口、左右对齐、职责同构的特征(朱光磊等,2005;竺乾威,2015)。自上而下的机构改革对基层政府的结构产生着深刻影响。纵观世界各国,基层政府是行政管理体系不可或缺的组成部分。第一,基层政府行政人员数目众多且有不断增长之势,从1950年到1997年,美国地方政府雇员占联邦、州和地方政府雇员总数的比率从40.5%上升到58.8%(图1-1);2008—2013年,中国公务员总数从659.1万人持续上升到717.1万人(图1-2),粗略估计基层公务员约占60%。第二,基层政府行政人员是公共政策的最终执行者,与社会公众直接接触,因而也直接影响着社会公众对政府及其政策的满意程度(Lipsky, 1980;韩志明,2008)。第三,由于中国地区间发展不平

衡,不同地方的基层政府所面临的经济社会发展水平存在差异,基层政府所要解决的社会管理问题复杂多元,而且随着生活水平的提高,社会公众对基层政府治理的要求还会不断提高。

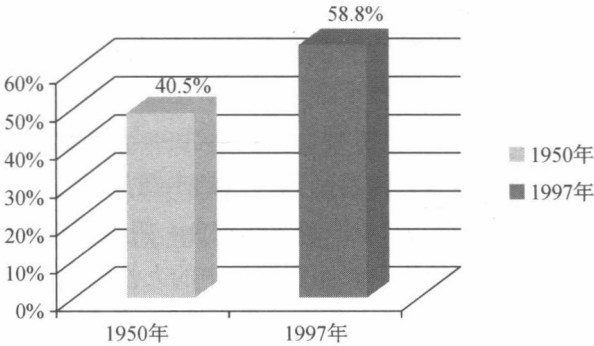


图 1-1 1950 年和 1997 年美国地方政府雇员占联邦、州和地方政府雇员总数的比率

资料来源: Stillman II, Richard. The American Bureaucracy: The Core of Modern Government [M]. 3rd ed. Belmont, CA: Wadsworth, 2004: 13.

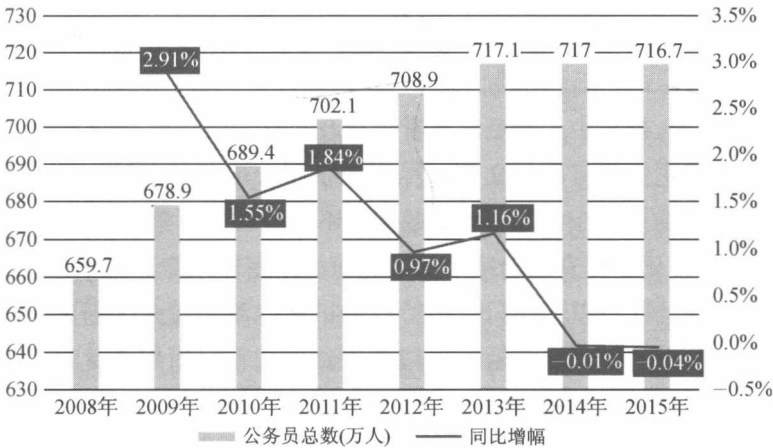


图 1-2 2008—2015 年中国公务员总数变化情况

资料来源: 人民网, (2016-05-31) [2016-12-12].
<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0531/c1001-28399388.html>.

城市区级政府是基层政府的重要组成部分,从实践中看,机构改革往往能够在削减政府规模方面立竿见影,但城市区级政府面临的经济社会环境差异较大,社会公众对政府的要求越来越高,自上而下的机构改革并不总能满足城市区级政府的治理需求。现实中,机构改革所带来的结构调整在提升城市区级政府绩效方面的作用并不明显。那么,在城市区级政府中,政府结构究竟是如何在提升政府绩效中发挥作用的?

要解决这个问题,必须回归到组织的本质属性。组织是一群有价值判断和行为能力的个体组成的集合。组织结构是组织实现目标的载体,但组织结构未能体现组织中的人性因素,组织人性方面的特征主要体现于组织文化中。毋庸置疑,任何组织都是由组织结构和组织文化构成的,尽管两者在不同组织类型中的作用存在差异。表 1-1 对组织结构与组织文化的特征进行了比较,从感官上较为形象地反映了两者的差异。

表 1-1 组织结构与组织文化比较

组织结构	组织文化	组织结构	组织文化
组织硬件	组织软件	相对固化	流动、富有弹性
刚性	柔性	容易被观察	难以被观察

然而,现实中人们更容易看到行政文化的消极面,比如圈子文化、形式主义和官僚主义等。尽管关于私人部门的经验和研究表明,积极的组织文化是成就卓越企业不可忽视的因素,但有关积极的组织文化在提升政府绩效方面的切实作用却未能受到充分的关注。与此同时,以大部门制为特征的机构改革又带来了新的文化融合问题,实务部门开始越来越意识到营造积极组织文化对提升基层政府绩效的重要意义。

首先,从理论和实践层面看,对城市区级政府组织文化进行研究显得日渐重要和紧迫,主要表现在两个方面。一方面,由于文化的无定型性,有学者将其描述为一个重要却容易被遗忘的变量(Anechiarico, 1998)。组织文化与组织绩效关系的研究比较稀缺