

政府信用与政府绩效关联机理研究

张鸣^{*}

20 世纪末 21 世纪初以来，人类的治理方式正在发生根本性的变化。追求善治已成为世界各国政府的共同目标。作为世界上最大的发展中国家，十八大以来新一届党中央提出了实现“中国梦”的伟大号召。在走向善治和实现“中国梦”的过程中，政府信用与政府绩效具有不可替代的地位，也是实现善治和“中国梦”的关键力量与重要保障。然而，当前我国地方政府信用缺失问题日益凸显，政府绩效不高的问题较为突出。办事拖拉、推诿扯皮、索拿卡要、奢侈浪费等绩效低下的表现长期为公众所诟病。更严重的是，相当一部分民众已不再信任制度，不再信任政策，不再相信政府所说的话，哪怕是正确的于民有利的制度、措施和官话。另一方面，以往学术界对信用与绩效关系的研究几乎都是针对私营组织展开的，学者们依据资源理论、声誉理论等理论阐释二者之间的关系，并已有大量研究证明信用及其所衍生的信任、信誉有助于私营组织绩效的提升。但当这一研究主题扩散至公共管理领域时，现有研究基本还只处于理论探索阶段，仅有的少量实证研究还不完善，对政府信用与政府绩效之间作用关系及其机理的揭示仍比较模糊。

面对实践上和理论上亟需回答的问题，本研究尝试建立组织信用

^{*} 张鸣，中共浙江省委党校公共管理教研部，讲师；2013 年毕业于浙江大学公共管理学院，获管理学博士学位。

基金项目：国家自然科学基金“地方政府绩效与地方政府信用的互动及互动机理研究”（71073140）。

(organizational trustworthiness) 影响组织绩效的分析框架,然后在清晰界定政府信用与政府绩效的内涵和结构要素的基础上,提出具体的研究假设。通过问卷调查以采集得到政府信用和绩效相关测度指标的原始数据之后,研究将聚焦于政府信用与政府绩效的内在关联机理,运用典型相关分析、结构方程模型、路径分析等定量分析方法深入揭示政府信用与政府绩效之间的作用关系及其机理。

在回顾了组织信用与绩效关系研究相关文献的基础上,研究指出以往成果只揭示出了“信用→信任→绩效”这一完整因果链条的一部分,组织信用才是这一因果链条中影响组织绩效的终极变量,而信任是其中的中介变量。然后,研究参考借鉴相关研究成果,建立了一个基于组织信用的组织绩效分析框架。在这个分析框架中,组织之间的竞争是组织信用发挥作用的前提条件,在竞争过程中,组织信用本身及其所引发的组织内信任与组织外信任共同铸造了组织的竞争优势,组织绩效则是这种竞争优势自然的体现。这一分析框架不仅对于私营组织是成立的,对于公共组织的政府同样适用。因为在改革开放之后,随着放权让利改革的推行,地方政府逐渐发展成为拥有独立自我利益的行政与经济实体。在资源有限的条件下,地方政府必须要通过竞争谋求自身利益的最大化。从中国地方政府竞争的现状及今后的发展趋势来看,制度竞争日益受到地方政府的重视并正逐步成为地方政府的主流竞争方式。根据相关学者的研究,地方政府的制度竞争多体现为非正式规则而不是正式的制度安排,地方政府往往采用影响实际制度环境的措施来进行竞争(周业安,2010),比如对地方自由裁量权的不同发挥、制度试验、差异化制度实施程度等。而在非正式规则层面的竞争当中,政府信用便是一种重要的竞争策略,因为政府信用直接体现为政府在自身能力限度内的实际“践约”状态。所以,地方政府的信用水平会对一个地区的实际制度环境产生重大影响,因而也是地方政府在竞争当中能否取得优势的关键所在。

在阐明了政府信用在政府竞争过程中的重要作用之后,研究参考借鉴迈耶(Mayer,1995)发表的经典文章,把政府信用划分为政府信用能力、政府善心及政府诚信三个维度;根据鲍曼和摩托维德罗(Borman & Motowidlo,1993)的研究成果把政府绩效划分为政府任务绩效与政府周边绩效两个维度。在此基础上,依据资源基础理论、积极组织学说等理论,通过文献回顾以及逻辑推演构

建出了政府信用影响政府绩效的总体概念模型，并提出了 10 个研究假设（包括反映政府信用对政府绩效直接作用的 5 个研究假设，政府信用通过政府信任的中介作用间接影响政府绩效的 5 个研究假设）。

根据所提出的概念模型，研究严格按照社会调查量表编制的理论、方法与程序，采用李克特（Likert）七点量表法编制了初始调查问卷。根据预调查结果修正问卷之后，通过课堂集中发放、访谈发放、邮寄发放、电子邮件发放及 QQ 发放等途径共发放问卷 1 269 份，回收得到的 962 份有效问卷覆盖了我国 268 个县级行政区域。基于这些数据，研究者进行了一系列统计分析（描述性统计分析、方差分析、典型相关分析等）和结构方程建模，考察政府信用与政府绩效之间的相互依存关系和关联机理，得出了以下主要结论：

（1）政府信用、政府绩效的实际水平。就政府信用状况而言，被调查县级政府的信用状况处于中等略微偏上的水平。具体来看，政府善心维度的平均得分显著地低于政府信用能力维度和政府诚信维度的平均得分（ $F = 13.829$ ， $P = 0.001 < 0.05$ ），中部地区县级政府的平均得分显著地低于东部地区和西部地区县级政府（ $F = 6.055$ ， $P = 0.005 < 0.05$ ）。就政府绩效状况而言，被调查县级政府的绩效状况处于中等偏上的水平，表现要好于政府信用。分项目来看，县级政府在政府任务绩效维度上的平均得分要高于在政府周边绩效维度上的得分，但不具有统计显著性的差异（ $F = 1.503$ ， $P = 0.255 > 0.05$ ）。分地区来看，东部地区县级政府的平均得分最高，西部地区县级政府的平均得分略低于东部地区，中部地区县级政府的平均得分显著低于东部地区（ $F = 3.855$ ， $P = 0.034 < 0.05$ ），再次在三大地区中排名最后。

（2）政府信用与政府绩效的关联强度。采用典型相关分析考察政府信用与政府绩效的整体相关性，发现政府信用与政府绩效两组变量间共可提取 10 对典型变量，前 5 对典型变量间的相关系数达到统计显著性水平。其中，解释力最强的第一对典型变量的相关系数达到 0.806，说明政府信用与政府绩效两组变量间存在着紧密的相互依存关系，对两者关联机理的考察具有坚实的基础。

（3）政府信用与政府绩效的关联机理。运用结构方程模型对概念模型进行了系统检验，分析结果否定了假设“政府善心对政府任务绩效具有显著正向的影响”和假设“政府善心对政府周边绩效具有显著正向的影响”，而其余假设均

得到了证实。模型修正过程中新增的假设“政府周边绩效对政府任务绩效具有显著正向的影响”也得到了证实。从对政府信任的影响来看,政府信用能力、政府善心、政府诚信对其都具有显著正向的影响且影响强度依次增大。从对政府周边绩效的影响来看,政府诚信的总体影响强度最大,政府信任的影响次之,政府善心和政府信用能力的影响强度相对较弱。从对政府任务绩效的影响来看,政府诚信的直接影响虽然不是很大,但总体影响仍然是最强的,政府信任的直接作用最大,总体影响则位居第二,接下来依次是政府周边绩效、政府信用能力及政府善心。此外,研究还运用路径分析对东部、中部、西部被调查地区政府信用与政府绩效的关联机理进行了考察,发现不同地区路径分析的结果与所有地区结构方程模型分析结果是基本一致的,但不同地区的作用机理存在一定的差异。总体而言,研究结果表明对于县级政府而言,以合规性、公平性为核心内涵的政府诚信才是政府公信力和政府绩效提升的主要动力。这很可能与政府作为公共组织所特有的属性有关。著名政治哲学家罗尔斯(1988)指出,“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样”。根据近年来兴起的程序公平社会心理学的基本观点,人们主要不是从与政府打交道时自己的得失或政策合意性去评价政府。相反,人们是从个人得失及政策合意性之外的正义的标准去看待政治领导人和政府机构的行为,并在此基础上形成对政府的整体评价(Tyler, 2001)。换句话说,对政府的认可程度主要由政府行政过程与人们所期望的过程相匹配的程度来决定(Hibbing & Theiss-Morse, 2002)。所以,以合规性、公平性为核心内涵的政府诚信对于政府公信力具有最大的影响。此外,由于现代社会中公共事务的治理越来越需要政府与公民的合作共治、良性互动,而且组织内部依规办事、诚实守信、廉洁奉公的氛围会增强员工的认同感和归属感,提高他们的工作投入,因而,政府诚信通过影响政府信任、政府周边绩效也会对政府任务绩效产生较大的影响。简言之,研究最大的政策启示是在现阶段应主要通过锻造公平守法的政府诚信品质来促进政府公信力和政府绩效提升,而不应仅仅依靠信用能力的“硬实力”方面的提升。

结合理论分析及数据分析结果,本研究的创新之处主要体现在以下方面:

首先,研究内容较为新颖。以往学术界对信用与绩效关系的研究几乎都是针对私营组织展开的,对政府这个特殊且重要的公共组织的信用与绩效关系的

研究十分匮乏。本研究从政府信用在地方政府竞争中的重要性入手分析政府信用与政府绩效间的作用关系，在对政府信用、政府绩效的内涵、结构要素及测量指标研究基础上，重点考察政府信用与政府绩效的关联机理，通过实证分析验证了政府信用对政府绩效的正向影响作用，并深入揭示了政府信用对政府绩效的影响机理，从而弥补了这方面研究不足。

其次，分析框架创新。在系统总结梳理以往相关研究的基础上，延伸了研究的因果链条，构建了一个基于组织信用的组织绩效分析框架，并论证了这一分析框架对于政府组织同样适用。随后，研究依托资源基础理论、积极组织学说等理论提出了具体的研究假设，最终构建出一个可供实证检验的概念模型。这拓宽了组织信用与绩效关系研究的范围，同时从理论上较好地阐明了政府信用对政府绩效的影响机理。

第三，结构方程模型分析结果创新。根据概念模型，建立了政府信用与政府绩效关联机理结构方程模型。分析结果证明了政府信用对于政府绩效具有积极的促进作用，而其中政府诚信对于政府信任、政府周边绩效、政府任务绩效的总体影响都是最大的。这表明对于县级政府而言，以合规性、公平性为核心内涵的政府诚信才是政府公信力和政府绩效提升的主要动力，而非以往普遍认为的政府能力。

由于受到各方面条件的限制，本研究也存在一定的局限性，主要有以下两个方面：

一是调查范围有所局限。本研究的调查对象虽然在社会阶层方面的分布较为均衡，但是地区分布却很不均衡。大部分被调查者都来自于东部沿海省份，中部地区特别是西部地区的有效问卷数明显偏少。这使得中部地区特别是西部地区的路径分析结果不是很稳健，在一定程度上削弱了研究的外部效度。

二是模型构建有所欠缺。由于可参考借鉴的文献较少，而且一些概念也很难进行操作化测量，所以研究构建的结构方程模型比较简单，只有政府信任一个中间变量，而政府信用与政府绩效之间应该还有其他影响路径有待发掘。

总之，本研究只是一个初步的探索和尝试，今后研究可以在以下几个方面进行深化与拓展。第一，扩大实证调查范围。可以采用分层随机抽样法，在东部、中部、西部各抽取若干个县级行政区域作为研究样本，在扩大样本容量的

基础上构建总体结构方程模型,并对三大地地区分别建立结构方程模型。第二,细化研究概念模型。今后研究应通过更深入的理论研究找出影响政府信用与政府绩效关联机理的其他中间变量及调节变量,例如政府执行力就是一个可能的中间变量。同时,也有必要深入阐明地方政府竞争对于地方政府信用的影响机制,然后在此基础上构建更精细的概念模型。

参考文献

约翰·罗尔斯 (1988). 正义论. 北京: 中国社会科学出版社.

周业安 (2010). 地方竞争演变及当前态势. 人民论坛, 15.

Borman, W. C. & Motowidlo, S. J. (1993). Expanding the Criterion Domain to Include Elements of Contextual Performance. In Schmitt, N. & Borman, W. C. Eds. *Personnel Selection in Organization*. San Francisco: Jossey-Bass.

Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mayer, R. C. Davis, J. H. & Schoorman, F. D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of Management Review*, 20(3): 709 – 734.

Tyler, T. R. (2001). The Psychology of Public Dissatisfaction with Government. In Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. Eds. *What Is It about Government That Americans Dislike*. New York: Cambridge University Press.