

财政管理、角色定位与组织绩效：面向中国西部 乡镇政府的探索性研究*

西安交通大学公共政策与管理学院 吴建南 李贵宁
美国乔治亚大学公共与国际事务学院 侯一麟

摘 要：在财政资源有限而公众需求日益增加的背景下，中国政府加大了财政管理改革力度，并希望通过建立公共财政体制，以引导或控制政府行为，进而提升过渡时期政府的组织绩效。然而，对于地方政府，特别是基层政府来说，拥有相当大权力和影响力的政府首要管理者们在很大程度上掌管或控制了政府运行过程并决定了政府行政行为而成为基层政府组织的核心。由于政府组织同其他所有类型的组织一样，都具有对内对外两种职能，因而在强调财政管理控制与面临财政压力的情境下，与政府利益相关性最大的政府组织管理者在处理内外需求（公共利益与政府自身利益）时，很难满足国家政策或社会所期望的外部公共利益导向，而是偏向于谋求自我利益和维护政府自身生存与运转的理性选择。事实上，近年来我国地方政府的财政支出已经或多或少地呈现出内增外减的结构性失衡现象，从而影响到政府整体绩效的改进与提升。

本研究以我国西部地区乡镇政府为研究对象，采用文献探讨、案例研究以及统计调查等研究方法，旨在揭示不同资源禀赋条件下，中国地方政府组织财政管理控制行为对政府组织绩效的作用效果，主要是通过财政管理调控政府首要领导的角色冲突与角色模糊程度来间接作用的，为此本研究构建了 22 个假设来解释这一问题。研究样本主要来自我国西部地区并经立意抽样法确定 100 个乡镇政府的 300 位乡镇主要管理者，总计回收有效问卷 88 份。资料分析方法主要采用 SPSS 中的路径分析法来进行。实证研究结果发现：（1）以资源禀赋为控制变量，在高资源禀赋情境下，角色冲突与角色模糊对于财政管理控制和组织绩效的中介作用效果不显著；（2）以资源禀赋为控制变量，在低资源禀赋情境下，仅存在角色模糊对于财政管理控制和组织绩效的显著中介效果，而角色冲突的中介效果并不明显。即就是说，当特定乡镇的资源禀赋条件相对较差时，财政管理控制对于改进政府组织管理提升政府组织绩效的影响效果，主要是透过降低乡镇政府管理者角色模糊程度，明确其公共利益职责，进而增进政府组织绩效。基于假设验证的结果，本论文分别从国家、地方政府、乡镇政府及其管理者以及社会公众的角度提出了规范乡镇政府管理者角色定位和明确其公共利益职责的政策性建议，为改善与提升乡镇政府绩效指明了方向。

*本研究受教育部人文社会科学重点研究基地—中国人民大学中国财政金融政策研究中心重大项目“政府公共部门绩效评估体系研究—理论、方法和路径选择”（05JJD790098）。

一、引言

在财政资源有限而公众需求无穷的背景下，财政作为政府施政计划具体实现的首要途径以及影响政府组织行为最强有力和起支配作用的因素^[1]，首当其冲成为世界各国“新公共管理运动”中行政变革的焦点和突破口。例如美国于1990年左右推动绩效预算(Performance-Based Budgeting)，主张政府组织的预算必须与中长期战略规划相结合，强调以组织整体的目标为导向，以绩效评估手段，要求政府组织建立政府战略规划；除美国的财政改革外，另外相继实施以财政改革为根本内容的行政革新方案还有加拿大的Expenditure Management System、英国的Medium Term Financial Strategy、新西兰的Strategic Management、澳大利亚的Financial Management Improvement Plan以及瑞典Three-year Guidelines等等^[2]。

在由计划经济向市场经济转变的过渡时期，中国政府也同样面临财源有限而公众需求日益增加的难题，为此，中国政府加大了财政管理改革力度，并希望通过建立公共财政体制，以引导或控制政府行为，进而提升过渡时期政府的组织绩效。然而事实上，排除区域性资源禀赋差异，中国政府自20世纪90年代以来的财政管理变革，主要包括1994年分税制改革和2000年开始的农村税费改革，却成为引致中国地方政府尤其是基层乡镇政府财政困难的主要原因^{[3][4][5][6][7]}。

面对严格的财政管理控制及其所带来的沉重财政压力，与政府利益相关性最大的中国基层乡镇政府（某种程度上的党政合一政权）的管理者们——由于拥有相当大权威和影响力，在很大程度上掌管或控制了政府运行过程并决定了政府行政行为而成为政府组织的核心——在处理内外需求（公共利益与政府自身利益）时，很难满足国家政策或社会所期望的外部公共利益导向，而是偏向于谋求自我利益和维护政府自身生存与运转的理性选择。事实上，近年来我国地方政府的财政支出已经或多或少地呈现出内增外减的结构性失衡现象，从而影响到政府组织整体绩效的改进与提升。

就财政管理、角色定位与组织绩效之间的关系来看，改善政府管理提升政府绩效是政府财政管理控制的目标，但并不一定就是财政管制的必然结果，还有很多因素在影响政府组织绩效^[8]。尽管财政管制下的财政资源是政府组织赖以生存和运转的基础，但是却并不能以此得出结论，认为只要强化政府财政管制就一定能增进政府绩效，财政管制与政府绩效二者之间的关系不是直接的因果关系，实践中还存在着若干个中介变量在影响着政府绩效。在组织管理研究和实践中，“人”始终是组织中最活跃、最关键的管理要素，组织成员特别是管理者的角色定位和行为选择对整个组织的绩效存在重大影响，政府组织亦是如此。

本研究计划以政府组织绩效的决定因素研究为讨论情境，探讨在不同资源禀赋（控制变量）条件下，特定乡镇政府外部财政管理因素（自变量）与内部管理者角色定位因素（中介干扰变量）对于乡镇政府组织绩效（因变量）的作用关系及作用路径。具体而言，即就是探讨不同资源禀赋条件下的乡镇政府财政管理控制，如何经由对乡镇政府管理者角色冲突与角

色模糊强弱程度的作用,进而影响乡镇政府组织绩效的好坏程度。本研究以中国西部乡镇政府为研究对象,采用应用统计学中的路径分析方法,试图构建一个有关于政府组织绩效决定因素研究的结构关系,从而贡献于政府组织绩效决定因素研究的理论构建,并且也希望藉此实证资料的分析结果能够为政府管理实践者提供一点参考意义。

二、研究综述

国内的研究主要探讨了乡镇财政困境及其压力产生的原因,荣敬本认为我国县乡政治体制是一种“压力型体制”。这种“压力型体制”通过将政府确定的经济发展任务、指标层层分解下达,从县到乡镇,再到村甚至每个农户,将每个组织和个人的“政绩”、荣辱、升迁与之“挂钩”,这在无形中形成了一种自上而下的压力^[9]。乡镇财政的压力主要表现为,首先要保证完成上级规定的税收上缴任务,其次要保证乡镇本身的工资发放^{[4][5]}。分税制改革以后,中央和地方的财力得以重新划分,财政出现层层向上集中的趋势,这样虽然在一定程度上缓解了中央财政的匮乏局面,但是在减轻农民负担,保护农民利益的同时,税费改革也限制了乡镇政府收入的随意性,同时也使乡镇政府无法直接向其服务对象收费,降低了收入来源,增加了收入的不稳定性,因而在很大程度上进一步加剧了乡镇的财政困境^{[10][11]}。而农村税费改革的推行更是产生了深刻的经济和政治效应,农村税费改革不可避免地对乡镇财政运行产生财政(预算)效应,主要表现为乡镇财政减收,收支矛盾加剧,财政缺口不断扩大,此时乡镇政府面临前所未有的财政困境。在这种困境之中,乡镇政府是“巧妇难为无米之炊”^{[7][10]}。此时,乡镇政府财权划分模式与事权划分模式出现了两相背离格局,省以下政府层层向上集中资金,基本事权却有所下移,特别是县、乡两级政府,履行事权所需财力与其可用财力高度不对称,成为现在的突出矛盾,这在很大程度上进一步加剧了乡镇政府的财政困难。目前我国乡镇财政运行困难的主要根源在于制度缺陷,制度缺陷的根源又在于政府职能定位不准,职责划分不清,财权过于集中,政府层级制度不合理以及公共品供给制度不完善。因此,解困的根本之策是制度创新:明确政府职能,逐步从“越位”中退出;完善财政体制,保证地方财力;改革政府层级制度,提高运行效率;创新公共品供给制度,解决供求矛盾^[7]。

尽管国内研究已经明确了财政管理控制是乡镇财政困境产生的主要原因,而对于财政管制影响乡镇政府组织绩效的实证研究则较为少见,至于说深入政府组织“黑箱”内部,关注政府管理者中介作用来探讨如何影响政府绩效的路径研究则更为少见。目前仅有吴理财从政治科学的角度探讨了乡镇政府职能调整和角色变迁话题。他认为在当前“压力型体制”下,如果压力大到足以影响乡镇政府自身生存与发展的时候,乡镇政府角色则会从以公共服务职能为主转变为以自身发展职能为主,甚至以牺牲或利用公共服务职权来维持或谋求自身生存与发展,从而徘徊于“公共利益守护者”与“赢利型经纪人”之间(公共和自身职能异化)。乡镇政府一旦沦为“赢利型经纪人”,其后果必然是:农民负担有增无减;造成国家财税的大量流失;乡村有限资源的掠夺性开发以及乡村社会发展的困顿、萎缩、贫困化。正是国家

推行的一系列涉及乡镇政府的财政管理改革的影响，导致乡镇政府“公共倾向”的衰落，“自利倾向”的产生，最终促成了乡镇政权从“国家代言人（代理人）”向“国家型经纪人”的角色冲突与转变。^{[6][13][14][15]}

三、理论构建

（一）文献探讨

1. 变量识别及相关理论综述

（1）财政管理控制

从一般管理科学的角度来说，管理控制是组织创造环境激励组织成员努力工作，以实现组织期望目标的行为过程^[16]。依照实施渠道特征的不同，有正式管理控制与非正式管理控制之分，其中，正式管理控制包括会计控制与非会计控制^[17]。财政管理控制是一种通过财政或财务数据信息进行的正式管理控制，包括会计控制如预算管理以及非会计控制如行政命令两种形式，涉及组织财政/财务资金收入、运营及支出的所有阶段和行为。其中，预算管理作为财政/财务管理控制的核心内容，是一种结果形式的管理控制（result form of control），是组织通过规范控制组织成员的行为，以实现组织预期目标的一种管理工具或方法^[18]。

相较于一般性组织而言，政府财政管控在本质上也即是组织财务管理控制，只是由于政府组织所具有的特殊性，这也使得政府财政管理具有了国家性和公共性的特征。本研究借鉴财政管理实践界观点——美国联合财政管理改进计划（JFMIP）框架下的核心财政系统要求（Core Financial System Requirements），以及研究界观点——美国Syracuse大学政府绩效项目（GPP, The Government Performance Project）的财政管理控制绩效衡量标准，并结合中国国情背景和当前惯行的财政管理体制，在对乡镇政府进行深入探讨和案例研究的基础上，将财政管理控制界定为透过会计和非会计形式对政府组织财政资源与财务信息进行管理与控制的行为，具体包括收支总量与结构管制、预算管制、账户管制、财政信息以及自由裁量等关键环节和功能要素。^{[19][20]}

（2）角色定位

角色定位就是指组织中的个人在扮演组织所界定的角色时，在其内在价值期望与外在行为选择所表现出来的特征，主要包括角色冲突与角色模糊两种状态。

1. 角色冲突

角色冲突是组织理论发展与研究的两个重要组成部分之一^[21]，是指一个人在扮演组织所界定的角色行为中，同时接受两个或两个以上不同且不一致的期望，满足其中任何一个期望，都不可能或很难满足其他的角色期望。此时可能会因个人的内在标准、价值观、能力或特质之影响，而与组织（包括他人、规范或参考团体等）所期望的行为不一致，进而形成角色冲突（role conflict）^{[22][23][24][25]}。本研究将角色冲突定义为乡镇政府管理者在面临组织外部公共利益保护与内部自身发展职能需求而进行资源分配时，在个人内在期望、个人资源以及

多个角色方面所产生的不相一致或不相协调的情况。

2. 角色模糊

与角色冲突相类似,角色模糊(role ambiguity)也是组织理论发展与研究的两个重要组成部分之一,指的是一个人在扮演组织所界定的角色行为时,对该角色的期望,或者对完成该项已知角色期望的方法,或者对于该角色绩效的结果缺乏清楚信息或缺少了解的程度^[21]。具体来说,角色模糊指的是组织中的个人所体验到的工作角色定位的不确定性,包括工作职责的不确定,工作目标的不确定,工作方法的不确定,以及工作期望的不确定等。在角色模糊背景下,组织成员往往都不清楚应该做些什么,因此,工作不作为就成为大多数角色模糊人经常性的行为选择。本研究将角色模糊定义为乡镇政府管理者在扮演政府组织所界定的公共产品与公共服务提供者角色时,对该角色的期望,或者对完成该项已知角色期望的方法,或者对于该角色绩效的结果缺乏清楚信息或缺少了解的程度。

(3) 组织绩效

绩效(国内亦称之为效能、效绩、业绩等)是一个普遍概念,任何系统,包括社会的和生态的系统,都存在绩效问题。组织绩效(organizational performance)是整个组织管理理论的核心,泛指组织运行过程及其结果表现。具体地,考虑到组织所处的动态、复杂、多维交织的内外环境,组织绩效是指特定情境中的组织,在特定形势(situation)的驱动下,为实现或提升组织价值,而在其运作全过程中围绕绩效维度所展现出来的状态或程度。究其可操作化的概念内涵来看,组织绩效框架包括了利益相关主体贡献、战略、能力、过程以及利益相关主体满意等存在因果关系的五个层面^{[26][27][28][29]}。通过以组织管理的内外环境导向、管制程度作为分类标准,本研究将上述组织绩效概念框架的五个关键要素划分为四种不同的绩效价值导向模式(具体如图 1 所示)。不同的组织在不同的发展阶段或在不同的情境下可能会有不同的绩效价值导向,但是只有这四种不同的绩效价值导向整合协调起来,才能发展出全面、和谐的组织绩效观。

组织利益相关主体价值模式:强调组织管理的弹性和外部导向,具体包括组织利益相关主体满意和组织利益相关主体贡献,倡导“以人为本”的组织绩效价值,以组织利益相关主体的利益需求作为战略驱动来引导组织发展,进而达致组织内外和谐的境界。

理性目标价值模式:强调组织管控和外部导向,主要是指以组织战略目标实现为组织绩效价值,认为符合组织利益相关主体利益要求的战略目标制定以后,目标完成程度越高则组织绩效就越高。

内部过程价值模式:强调组织控制和内部导向,指的是组织内部业务流程是组织绩效实现的重要保证,认为组织目标的实现来自于组织业务流程的经济有效,来自于组织内部环境的稳定均衡及井然有序。

持续发展价值模式:强调组织的内部控制与弹性导向,指的是组织内部能力成长是整个组织绩效实现进而持续发展的基础,认为组织成功源自于组织内部能力的培育和提升,源自于获得组织资源基础上的组织成长,并且要持续适应组织内外环境的变化。

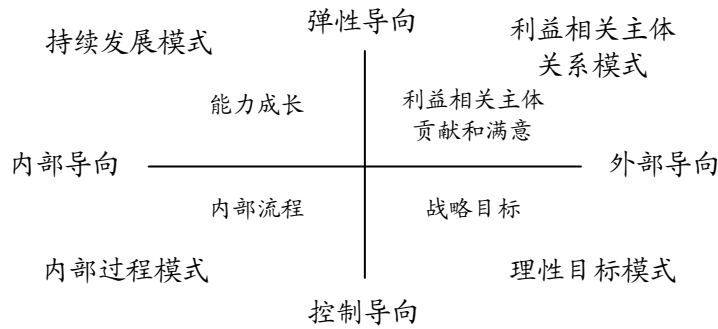


图1 组织绩效五层因果关系概念模型

(4) 资源禀赋

资源禀赋是又称要素禀赋，它是一个地区或国家比较优势产生的基础。广义的资源禀赋是指自然资源（包括土地等先天的生产要素）、人力资本（包括劳动成本、人力资本的丰裕程度和受教育程度等等）、资金、技术、对外经济关系等与经济增长关系比较密切的生产要素。不同地区资源禀赋稀缺度的差别决定了要素的相对价格或相对成本上存在差异，从而形成了比较优势^[30]。本研究将资源禀赋界定为影响特定乡镇区域性经济发展和社会进步的特定自然或社会等比较优势因素。

2. 相互关系探讨

(1) 财政管制和角色冲突和角色模糊的作用关系

在管理科学上，组织的控制环境，包括行为控制、产出控制以及专业控制，对角色冲突有显著的正向影响^[31]。具体到乡镇政府组织来说，乡镇财政的建立使乡镇政府掌握了一定的财政权力，这为乡镇政府自利倾向的形成和自利行为的实践奠定了基础。正是国家推行的一系列涉及乡镇政府的财政管理改革的影响，导致乡镇政府“公共倾向”的衰落，“自利倾向”的产生^[6]，最终促成了乡镇政权（包含政府）“国家代言人（代理人）”向“国家型经纪人”的角色冲突与转变^{[13][14]}。但在另一方面，强调组织财政管制也可能会降低组织成员的角色模糊，进一步明确其工作职责及其履行方法。

(2) 角色冲突和组织绩效的作用关系

在政治科学中，乡镇政权（包含政府）可以被视作一种具体的结构（structure），进而进行结构分析（structural analysis），每一种结构都是由各种角色组合构成。“采用角色和结构两个术语，而不用职位和机构这两个用语，是为了强调参与政治的个人的实际行为，强调政治机构的实际行为”^[32]。乡镇政权“国家代言人（代理人）”与“国家型经纪人”的角色冲突（职能异化）会动摇群众基础，危及国家政权^{[13][14]}。

在管理科学上，角色冲突作为角色压力的两种构成形式之一，产生的结果是焦虑和工作不满足，在直接降低个人绩效的同时，也间接导致较差的组织绩效^{[22][31]}。总的说来，二者呈现负相关的作用关系。

(3) 角色模糊和组织绩效的影响关系

在角色模糊背景下，组织成员往往都不清楚应该做些什么，因此大多数角色模糊人经常

性的行为选择就是工作不作为。作为角色压力的一种主要形式,角色模糊所产生的结果是焦虑和工作不满足,工作满意度、工作热情度及对组织的认同感都会降低,在直接降低个人绩效的同时,也间接导致较差的组织绩效,如组织涣散、组织效率低下等不利局面^{[22][31]}。二者呈现负相关关系。

(4) 财政管制和组织绩效的作用关系

管理科学领域的研究表明,财政/财务管理对组织绩效有显著影响。在政府管理领域,财政是政府施政计划具体实现的首要途径,也是政府部门中影响组织行为最强有力和起支配作用的因素^[1]。因而财政管理导向政府绩效的正向因果关系是确定无疑的。

(二) 理论框架

按照管理系统理论观点,政府组织可被视作“黑箱”^[33]。政府组织获取资源,输出结果,对于外界来说,是可直接观测和认识的事情,而对于政府组织这一“黑箱”内部的作用关系、运作流程则一无所知或知之甚少。本文所要探讨的就是由财政管制行为影响的财政资源,如何通过乡镇政府这一“黑箱”的处理和作用,进而影响政府管理绩效的。



图2 政府“黑箱”理论示意图

1. 乡镇财政管制及其所带来的财政资源压力

我国乡镇财政普遍建立于上个世纪80年代中后期。在“撤社建乡”的基础上,我国于1985年开始建立乡镇财政制度及相应财政机构,乡镇政府掌握了一定的财权。随后,借鉴经济承包责任制的思路,乡镇建立了“分灶吃饭”和“层层包干”式的财政体制。1994年,鉴于日益困难国家财政尤其是中央财政形势,国家实行分税制改革,其后广大乡镇普遍建立起以分税制为导向的财政体制^{[5][13]}。

在分税制以前,乡镇财政的收入来源相对比较随意,即便是财政困难,上级财政还有一定的转移支付。此时,一般来说,其财政利益可以得到保证。分税制改革以后,中央和地方的财力得以重新划分,财政出现层层向上集中的趋势,这样虽然在一定程度上缓解了中央财政的匮乏局面,但是却造成地方政府特别是广大乡镇政府普遍陷入“财政困境”。^{[3][4][5][6][7]}

1995年1月1日,《中华人民共和国预算法》正式颁布实施。作为现代政府财政管理体制的核心,乡镇预算管理更是呈现上级主导的特征,预算参与程度低、预算控制强,财政收支规模、结构受到限制。“分税制”改革后,目前县乡两级财政关系主要表现为两种类型,一是比较普遍的“分税包干,自求平衡”;二是比较少见的“县级统筹”(安徽省全省试行“乡财县管”)^[5]。由于乡镇财政没有或很少具备实质的财权,不管哪种形式,县级财政总有主导或者绝对主导地位,乡镇财政总是处于弱势地位,在财政匮乏背景下,乡镇政府预

算总是呈现“非递增”的特征^[34]。

从2000年起，国家在包括安徽省在内的20个省（直辖市、自治区）推行旨在规范农村税费制度的税费改革。在减轻农民负担，保护农民利益的同时，税费改革也限制了乡镇政府收入的随意性，同时也使乡镇政府无法直接向其服务对象收费，降低了收入来源，增加了收入的不稳定性，因而在很大程度上进一步加剧了乡镇的财政困境^{[10][11]}。

从上述来看，在财政匮乏和困难背景下，从县乡财政分权，到分税制和预算管理，再到税费改革，乡镇政府的财政来源逐步缩减，财政困境加剧，自上而下、集权化的“压力型”财政管理特征渐趋明显。^{[9][13][35]}

在乡镇政府财政资源匮乏，财政压力加剧的背景下，乡镇政府的现有财政资源绝大部分都用于维持自身的运转（吃饭型财政），对辖区内各项社会事业的发展仅仅投入了极少部分的财力甚至没有，主要依赖于上级政府的转移支付。尽管从2000年起国家和地方等上级政府对乡镇政府的转移支付力度一直在加大，但似乎还不足以满足广大农村各项社会事业发展的庞大需求。并且，在某些财政资源还不能维持自身运转的乡镇政府，上级政府转移支付的财政资源还存在被挤占和挪用的风险。

而与财政困境不相适应的是，乡镇政府所承担的社会事务却日益增多，在财力逐层向上集中的同时，事务却逐渐下移，特别是在乡镇层级，财权与事权高度不对称。按照事权划分原则，区域性公共物品由地方相应层级政府提供。然而在财权向上集中的过程中，乡镇政府却仍然需要承担地方公共物品（包括传统的，和应公众需求新增加的公共物品）的提供职责，同时还要承担上级政府指派临时性任务^[36]。由此可见，在具体事务增多或公众需求结构变化的情况下，乡镇政府所掌控的财政资源不但没有相应增加，相反还逐渐减少，因而乡镇财政普遍面临沉重的“压力”。

2. 财政管制对乡镇政府及其主要管理者角色冲突的作用

作为现阶段中国五级政府中的最低层级，乡镇政府具有对内自身发展和对外公共服务的双重角色。其中，体现乡镇政府根本性质的是，对外公共服务职能是主要的，而对内自身发展职能是次要的。但在特定压力环境下，如集权化、自上而下财政管理压力（县乡“压力型”财政管理体制，具体表现特征是乡镇财政收支规模、结构受到限制，预算参与程度低、预算控制较强等），财权事权不对称的乡镇政府，其职能结构就会发生动态调适。

面临财政压力，政府的调适行为不外乎“开源”、“节流”（《墨子》）两种对策，也即对抗策略（resistance measures）或者缓和策略（smoothing strategies）^[37]。对抗策略是针对收入层面而言，意味着增加收入，但是在整体财源匮乏背景下，鉴于前述的集权化的和自上而下财政管理体制，乡镇政府无法从传统的税收中增加收入，并且在税费改革后，乡镇政府无法直接面向服务对象收取费用，因此，对抗策略是不太可行的。缓和策略是针对支出面而言的，意味着减少支出，即重新界定支出方向，限制支出规模，对乡镇政府来说，在对抗策略不太可行的情况下，缓和策略相比较而言较为实际，符合乡镇政府理性需选择特征。

由此可见，在整体财源匮乏背景下，如果当增加收入变为不可行，并且财政压力大到足

以影响乡镇政府自身生存与发展的时候, 乡镇政府便会限制支出规模, 调整支出结构的优先次序^[31], 主要是限制公共支出需求, 减少公共支出数额, 维持自身生存与运转。此时, 乡镇政府角色从以公共服务职能为主转变为以自身发展职能为主, 甚至以牺牲或利用公共服务职权来维持或谋求自身生存与发展, 从而徘徊于“公共物品提供者”与“营利性经纪人”之间(职能异化)。^{[13][14]}

1982 年《中华人民共和国宪法》规定, 我国政府机构实行行政首长负责制。行政首长负责制是指国家特定的行政机关首长在所属行政机关中处于核心地位, 在本机关依法行使行政职权时享有最高决定权, 并对该职权行使后果向代表机关负个人责任的行政领导制度^[38]。与上述乡镇政府职能特征相适应, 在行政首长负责制特征尤甚的乡镇政府中, 乡镇政府首要领导总是同时面对外部公众和内部雇员(包括自己)两大利益相关主体的利益要求, 同时扮演着“公共利益维护者”和“自我利益的保护者”两大角色。由于乡镇政府首要领导的行为选择在很大程度上往往决定了整个乡镇政府的行为特征, 因而财政压力下乡镇首要领导处理内外利益时在个人内在、组织期望、个人资源以及多角色扮演方面的冲突, 很大程度上(自然地/直接地)决定了乡镇政府职能的异化。

3. 角色冲突对政府组织绩效的影响

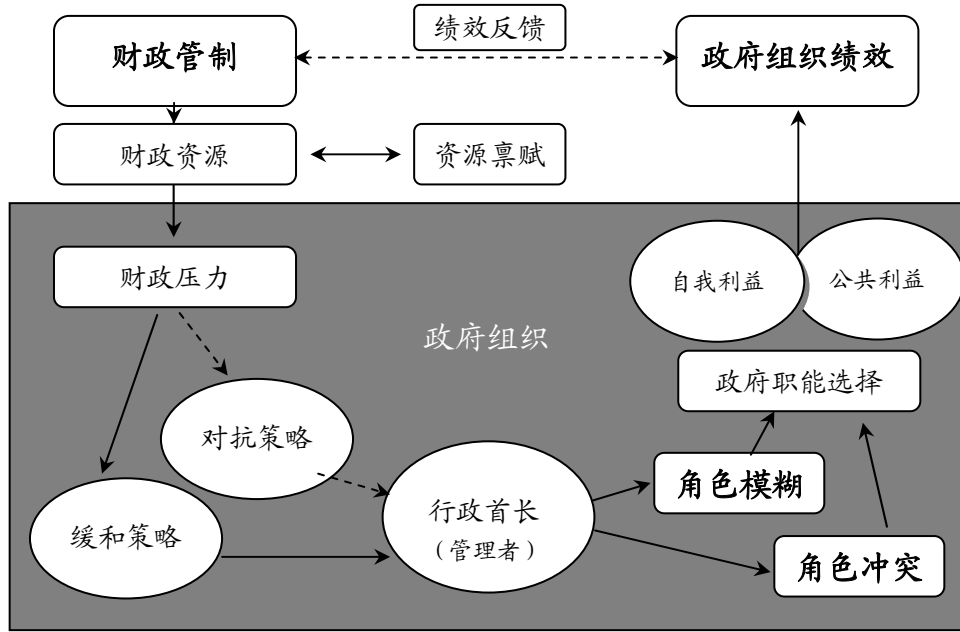
在实行行政首长负责制广大乡镇政府组织中, 由于历史和体制的原因, 党政一体特征明显, 乡镇首要领导对乡镇政府运作绩效的影响非常显著。而根据组织行为学相关研究, 角色冲突会在根本上降低管理者绩效进而导致整体组织绩效不佳^{[22][31]}。由此可见, 此时乡镇政府的绩效在很大程度上取决于乡镇政府主要领导的角色冲突状态或程度。

4. 财政管制对乡镇政府及其主要管理者角色模糊的影响

近年来, 随着中央与地方转移支付力度的加大以及转移支付制度的日益完善, 使原本紧张的乡镇财政有了一定数量的, 比较专项的财政资源来提供乡村公共产品, 发展农村社会事业; 另外, 还由于县级财政介入以承担或保证乡镇财政供养人员工资的形式, 使乡镇政府在一定程度上解除了自身发展的“后顾之忧”, 降低了乡镇政府的角色模糊程度, 重新明确乡镇政府公共职责, 使乡镇政府能够抽出一定程度的人力、物力和时间资源投入到农村社会公共服务和公共产品提供的活动中去^[39]。

5. 角色模糊对于财政管制与政府组织绩效的干扰效果

当上级政府利用强调乡镇政府内外财政管制的方法来增进乡镇政府管理者对于政府目标的和价值的追求是, 将会强烈地明确或强化乡镇政府管理者的职责、权利和义务。当这种影响作用越见强大时, 作为农村公共产品和公共服务的提供者就越不会发生角色冲突现象。也即就是说, 对政府组织财政管制的强调也可能会降低组织成员的角色模糊, 进一步明确其工作职责及其履行方法, 改善工作效率, 提高管理者个人绩效, 进而增进乡镇政府绩效。



（三）研究假设

根据上述分析，在以资源禀赋高低作为分组标准的情况下，本研究构建了以下十四个具有层次关系的研究假设群（假设树）^[40]。

1. 高资源禀赋情境（A组）

H_{A1}：财政管制与角色冲突有正相关关系。亦即特定乡镇政府的财政管制越强，则该乡镇政府的角色冲突程度将越高；特定乡镇政府的财政管制越弱，则该乡镇政府的角色冲突程度将越低。

H_{A2}：角色冲突与政府组织绩效有负相关关系。亦即特定乡镇政府的角色冲突程度越强，则该乡镇政府的组织绩效将越低；特定乡镇政府的角色冲突程度越弱，则该乡镇政府的组织绩效将越高。

H_{A3}：财政管制与政府组织绩效之间的关系，存在经由角色冲突的间接中介作用。亦即特定乡镇政府的财政管制越强，随着政府角色冲突程度的越见增高（加剧），该乡镇政府的组织绩效将越低。

H_{A4}：财政管制与角色模糊有负相关关系。亦即特定乡镇政府的财政管制越强，则该乡镇政府的角色模糊程度将越低；特定乡镇政府的财政管制越弱，则该乡镇政府的角色模糊程度将越高。

H_{A5}：角色模糊与政府组织绩效有负相关关系。亦即特定乡镇政府的角色模糊程度越强，则该乡镇政府的组织绩效将越低；特定乡镇政府的角色模糊程度越弱，则该乡镇政府的组织绩效将越高。

H_{A6}：财政管制与政府组织绩效之间的关系，存在经由角色模糊的间接中介作用。亦即特定乡镇政府的财政管制越强，随着政府角色模糊程度的越见减弱，该乡镇政府的组织绩效将越高。

(1) 低资源禀赋情境 (B 组)

H_{B1}: 财政管制与角色冲突有正相关关系。亦即特定乡镇政府的财政管制越强, 则该乡镇政府的角色冲突程度将越高; 特定乡镇政府的财政管制越弱, 则该乡镇政府的角色冲突程度将越低。

H_{B2}: 角色冲突与政府组织绩效有负相关关系。亦即特定乡镇政府的角色冲突程度越强, 则该乡镇政府的组织绩效将越低; 特定乡镇政府的角色冲突程度越弱, 则该乡镇政府的组织绩效将越高。

H_{B3}: 财政管制与政府组织绩效之间的关系, 存在经由角色冲突的间接中介作用。亦即特定乡镇政府的财政管制越强, 随着政府角色冲突程度的越见增高 (加剧), 该乡镇政府的组织绩效将越低。

H_{B4}: 财政管制与角色模糊有负相关关系。亦即特定乡镇政府的财政管制越强, 则该乡镇政府的角色模糊程度将越低; 特定乡镇政府的财政管制越弱, 则该乡镇政府的角色模糊程度将越高。

H_{B5}: 角色模糊与政府组织绩效有负相关关系。亦即特定乡镇政府的角色模糊程度越强, 则该乡镇政府的组织绩效将越低; 特定乡镇政府的角色模糊程度越弱, 则该乡镇政府的组织绩效将越高。

H_{B6}: 财政管制与政府组织绩效之间的关系, 存在经由角色模糊的间接中介作用。亦即特定乡镇政府的财政管制越强, 随着政府角色模糊程度的越见减弱, 该乡镇政府的组织绩效将越高。

四、研究设计

(一) 研究框架

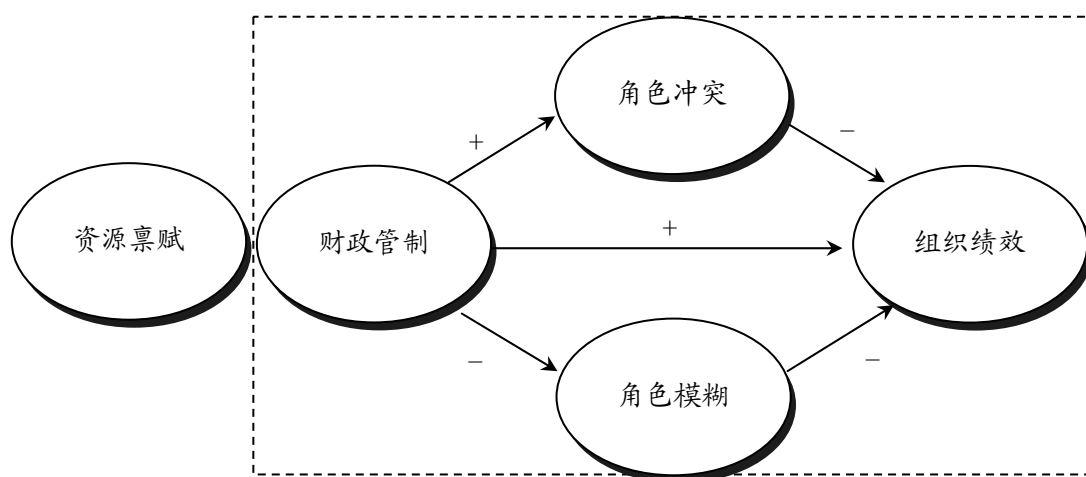


图 4 本研究理论模型及变量间结构关系示意图

综上所述, 本研究计划以政府组织绩效的决定因素研究为讨论情境, 探讨在不同资源禀

赋（控制变量）条件下，特定乡镇政府外部财政管理因素（自变量）与内部管理者角色定位因素（中介干扰变量）对于乡镇政府组织绩效（因变量）的作用关系及作用路径。本研究的最终目的是想探索在不同资源禀赋情境下，当乡镇政府管理者感受到乡镇政府财政管制越强时，是否必然会强化乡镇政府管理者角色冲突或角色模糊的激烈程度，进而最终影响到乡镇政府组织绩效的好坏程度。本研究完整的理论框架模型及各模型变量之间的逻辑结构关系如图 4 所示。

（二）研究样本

本研究主要探讨我国乡镇政府财政管制对于乡镇政府管理者角色行为及乡镇政府组织绩效的影响作用，抽样母群体应为中国基层乡镇政府，但因人力、物力、财力及时间等限制因素，无法对中国所有基层乡镇政府进行随机抽样调查。故本次研究针对中国基层乡镇政府作立意抽样（非随机抽样），选择位于我国西部某省的 100 个乡镇，共计 300 位对乡镇总体工作和财政工作负有管理职责的乡镇书记、乡镇长以及主管财政的副书记或副乡镇长等乡镇主要行政领导作为问卷调查的对象。正式问卷调查工作于 2006 年 1 月展开，采用匿名方式，透过西部某市行政学院行政管理教研室的支持，向抽样对象邮寄出调查问卷，受调查者完成调查问卷后直接将问卷回寄给研究者。此次问卷调查共寄出问卷 300 份，回收问卷 94 份，回收率为 31.33%，其中有效问卷 88 份，回收有效率为 93.62%。表 1 为本次研究的 KMO 抽样适合度测量的结果，各研究变量的抽样适合度均已超过 Kaiser & Rice (1974) 建议的 0.5 可接受标准^[41]，说明本次研究的样本抽样是适合的。

表 1 本次研究各研究变量的抽样适合度（KMO）测量（n=88）

	财政管制	角色冲突	角色模糊	组织绩效	资源禀赋
KMO	.598	.766	.763	.841	N. A.

（三）变量衡量

本研究衡量量表具体设计主要采用 Likert 七点尺度测量方式，要求受测者在数字 1~7 中选择一个以代表测量项目非常符合（高/强）或非常不符合（低/弱）的程度。为确保测量工具的效度及信度，本研究尽量采用国内外现有文献已使用过的量表，再根据研究目的加以修改作为搜集实证资料的工具。在问卷正式定稿与调查之前，先邀请部分政府管理者进行问卷预调查，以评估问卷设计及用词上的恰当性，再根据预试者提供的意见对问卷进行了修订。

财政管理控制测量量表是由本研究经由文献探讨与实践调研发展而来，量表项目共计 22 项，经过对财政管制测量结果进行因素分析，各测量项目的因素负荷量高于 0.614，累计可解释力为 77.745%，抽样适合度（KMO）为 0.598，信度系数为 0.698。

角色冲突测量量表采用 Rizzo et al (1970) 经因素分析后所发展的测量量表，量表项目共计 8 项，经过对角色冲突测量结果进行因素分析，各测量项目的因素负荷量高于 0.648，累计可解释力为 55.360%，抽样适合度（KMO）为 0.766，信度系数为 0.835。

角色模糊测量量表采用 Rizzo et al (1970) 经因素分析后所发展的测量量表，量表项

目共计 6 项, 经过对角色模糊测量结果进行因素分析, 各测量项目的因素负荷量高于 0.673, 累计可解释力为 75.752%, 抽样适合度 (KM0) 为 0.763, 信度系数为 0.840。

组织绩效测量量表是由本研究经由文献探讨发展而来。在管理研究领域, 管理研究者在实证研究中普遍采用问卷调查或实地访查的研究方法, 对受调查者进行主观的绩效评价^{[42][43][44]}。有鉴于此, 本研究在操作政府组织绩效这一研究变量时, 对政府组织绩效的测量主要是基于受调查者 (政府组织管理者) 的主观评价^①。测量量表项目共计 8 项, 其中分类绩效测量 7 项, 总体绩效感受 1 项。为了强化组织绩效的主观总体感受评价分数的信度和效度, 本文对 7 项分类绩效测量项目得分与 1 项总体绩效感受得分进行相关分析, 结果都达到显著水平 ($p=0.000$)。并且, 经过对总体绩效测量与分类绩效测量作复回归分析, 结果其复相关系数为 0.845, 判定系数 $R^2=0.714$ 。经过对角色冲突测量结果进行因素分析, 各测量项目的因素负荷量高于 0.645, 累计可解释力为 69.95%, 抽样适合度 (KM0) 为 0.841, 信度系数为 0.913。

表 2 组织绩效各测量项目间及与整体得分的相关分析结果

	OP1	OP2	OP3	OP4	OP5	OP6	OP7	OP8	OP
OP8	.468**	.566**	.592**	.670**	.711**	.739**	.726**	1	—
OP	.670**	.816**	.855**	.841**	.854**	.807**	.786**	.825**	1

** : $p < 0.01$; * : $p < 0.05$; $n = 88$ 。

资源禀赋测量量表是由本研究经由文献探讨与实践调研发展而来, 由于研究重点不在于此, 所以调查问卷只设计了对特定乡镇资源禀赋总体感受 1 项测量项目, 该项得分即为研究变量资源禀赋的得分^②。

表 3 本研究各变量信度与效度特征摘要

	财政管制	角色冲突	角色模糊	组织绩效	资源禀赋
抽样适合度 (KM0)	.598	.766	.763	.841	N. A.
Cronbach α	.698	.835	.840	.913	N. A.
因素负荷量	$\geq .614$	$\geq .648$	$\geq .673$	$\geq .645$	N. A.
因素特征值	≥ 1.656	3.322	≥ 2.090	5.273	N. A.
累积解释变异量 (%)	77.745	55.360	76.752	65.915	N. A.

^①采用由受调查者自评的方法来收集绩效数据的理由主要是: 1) 很难取得政府组织的客观绩效数据; 2) 不同时空背景下的政府组织很难存在一致的绩效衡量标准; 3) 很难设计出某种客观绩效指标来测量特定方面的政府组织绩效; 4) 匿名形式的自评, 能够得到较上司评价更为真实客观的绩效信息, 因为上司可能存在信息不对称和晕轮效应等问题导致评价不准确。

^②在管理研究领域, 有学者曾探讨过只用一项测量题能否准确地测量出要测的东西。对于一些明确的事实或基本特征, 如教育程度、工作年限等, 用一道题完全可以测量。但对于研究变量只用一道题测量, 有学者表示怀疑, 称这样做是“致命的错误”。同时另外一些学者也指出, 如果研究范围比较小, 被试者也很清楚, 用一道题进行测量未尝不可。一些学者还把用多项测量与一项测量的研究变量进行了对比研究后指出, 出于问卷成本、被试者情绪等考虑, 用一项测量题测量研究变量更经济, 同时具有较好的信度。

（四）研究方法

本研究在资料分析过程中，先后会运用统计学方面的叙述统计量，KM0 抽样适合度检测，信度与效度分析，因素分析，单变量变异分析，相关分析，回归分析等统计分析方法，以得出本研究的分析数据。本研究中，两两变量间互动关系的假设验证，是应用变量间相关系数是否显著来加以检测。另外，中介变量是否存在间接效果则是运用路径分析方法加以评估。而整个理论模型的数据构建和研究分析，主要是应用专业统计分析工具 SPSS 13.0 来进行数据计算和验证，以确保研究的科学性和客观性。

五、资料分析

为了探讨控制变量资源禀赋对财政管理控制、角色冲突、角色模糊以及组织绩效间关系的影响差异，本研究以资源禀赋的平均得分（3.5114）为标准将研究数据拆分为高资源禀赋（n=36）与低资源禀赋（n=52）两组，并分别就其对研究假设的支持情况进行分析验证。两组变量的叙述统计量具体如表 4、表 5 所示。

表 4 高资源禀赋组叙述统计量（n=36）

研究变量	测量项目	均值	标准差	理论分数范围	实际分数范围
财政管制	15	73.1111	6.76874	15~105	56~84
角色冲突	6	25.6389	7.60508	6~42	10~41
角色模糊	6	12.0833	3.21047	6~42	6~18
组织绩效	8	42.5000	5.56776	8~56	30~55

表 5 低资源禀赋组叙述统计量（n=52）

研究变量	测量项目	均值	标准差	理论分数范围	实际分数范围
财政管制	15	76.8077	11.21980	15~105	51~100
角色冲突	6	27.8269	6.85343	6~42	12~38
角色模糊	6	12.8462	4.17455	6~42	6~24
组织绩效	8	42.2885	5.93870	8~56	28~56

（一）高资源禀赋组

1. 两两变量相关性假设验证分析结果

在高资源禀赋组，本部分有关的两两变量相关性研究假设共计 4 个，分别是 H_{A1} 、 H_{A2} 、 H_{A4} 、 H_{A5} 。这些相关性研究假设的相关系数与显著水准分析数据具体如表 6 所示。实证分析结果仅存在研究变量角色冲突与组织绩效间相关系数达到统计显著水准（ $r = -0.455$ ， $p < 0.01$ ），符合预期假设，故 H_{A2} 角色冲突与政府组织绩效负向关系成立。

表 6 高资源禀赋组各研究变量间相关分析结果

	财政管制	角色冲突	角色模糊	组织绩效
财政管制	1.000			
角色冲突	.116	1.000		
角色模糊	-.018	-.077	1.000	
组织绩效	.097	-.455**	-.274	1.000

** : $p < 0.01$; * : $p < 0.05$; $n = 36$.

2. 中介作用效果研究假设验证分析结果

本部分研究涉及中介变量模型的研究假设有 H_{A3} 、 H_{A6} 。但由于研究变量财政管制与角色冲突、角色模糊,以及角色模糊与组织绩效间的相关关系并未达至统计显著,故研究假设 H_{A3} 、 H_{A6} 均不成立。

(二) 低资源禀赋组

1. 两两变量相关性假设验证分析结果

在低资源禀赋组,本部分有关的两两变量相关性研究假设共计 4 个,分别是 H_{B1} 、 H_{B2} 、 H_{B4} 、 H_{B5} 。这些相关性研究假设的相关系数与显著水准分析数据具体如表 7 所示。实证分析结果显示研究变量角色冲突与组织绩效($r = -0.362$, $p < 0.01$)、财政管制与角色模糊($r = -0.243$, $p < 0.05$)、以及角色模糊与组织绩效($r = -0.240$, $p < 0.05$)间相关系数达到统计显著水准,符合预期假设,故 H_{B2} 角色冲突与政府组织绩效负向关系成立, H_{B4} 财政管制与角色模糊负向关系成立, H_{B5} 角色模糊与政府组织绩效负向关系成立。

表 7 低资源禀赋组各研究变量间相关分析结果

	财政管制	角色冲突	角色模糊	组织绩效
财政管制	1.000			
角色冲突	-.114	1.000		
角色模糊	-.243*	-.111	1.000	
组织绩效	.210(*)	-.362**	-.240*	1.000

** : $p < 0.01$; * : $p < 0.05$; (*) : $p < 0.10$; $n = 52$.

2. 中介作用效果研究假设验证分析结果

本部分研究涉及中介变量模型的研究假设有 H_{B3} 、 H_{B6} 。但由于研究变量财政管制与角色冲突间的相关关系并未达至统计显著,故研究假设 H_{B3} 不成立。下面本研究只对研究假设 H_{B6} 进行验证分析。透过回归分析,本研究给出了假设模型各变量间的路径系数及相关检验值。

表 8 低资源禀赋组路径分析结果

因变量	自变量	相关系数	路径系数 P	R ²	t-value	p-value	F-value
角色模糊	财政管制	-.243*	-.243*	.159	-1.772	.043	3.139
组织绩效	财政管制	.210(*)	.161	.224	1.806	.177	4.630
	角色模糊	-.240*	-.201*		-1.994	.040	

** : $p < 0.01$; * : $p < 0.05$; $n = 52$.

按照Baron & Kenny (1986) 的观点, 在自变量与因变量之间若存在中介干扰变量, 须满足三个条件: (1) 自变量与中介干扰变量间呈显著相关; (2) 中介干扰变量和因变量间呈显著相关; (2) 加入中介干扰变量的作用后, 自变量与因变量之间的直接关系系数会降低, 即路径系数应小于相关系数^[45]。由前述分析可知, 自变量财政管理控制与中介干扰变量角色模糊显著相关 (-0.243*), 中介变量角色模糊与因变量组织绩效显著相关 (-0.240*), 在加入中介变量角色模糊的影响后, 自变量财政管控与因变量组织绩效间的路径系数 (0.161, 不显著) 低于二者间的相关关系 (0.210(*)); 而自变量财政管制与中介变量角色模糊的路径系数呈显著负相关 (-0.243*), 中介变量角色模糊与因变量组织绩效的路径系数呈显著负相关 (-0.201*)。路径分析结果证明, 潜变量财政管理由中介干扰变量角色模糊对组织绩效施加间接影响的路径关系存在。也即就是说, 财政管理控制控制行为对政府组织绩效的影响作用并非直接效果, 而是通过降低管理者角色模糊进而增进政府绩效的间接效果。路径分析验证结果, 接受研究假设H₆₆。删除不显著路径后, 修正模型路径关系及路径系数如下。

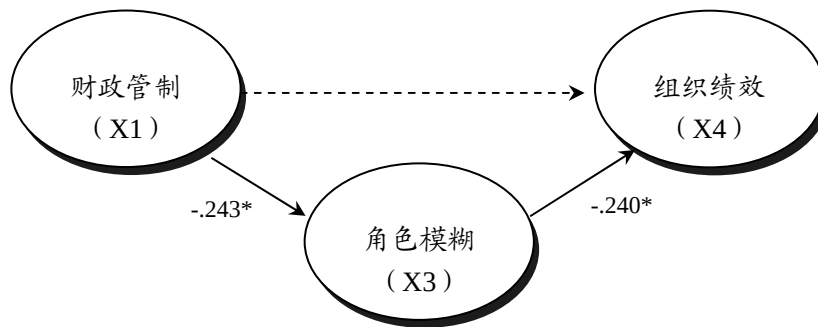


图 5 修正后的财政管制、角色模糊与组织绩效模型结构图

六、结论与建议

(一) 研究结论

本研究共检验了 12 个研究假设, 实证结果显示, 模型变量间符合预期方向的有 7 个, 达到统计验证显著性的有 5 个, 预期假设获得实证资料完全支持的有 5 个。总而言之, 本次研究的结果证实了下列关系的存在:

1. 高资源禀赋情境

(1) 角色冲突与组织绩效存在负向关系。亦即在高资源禀赋情境下, 特定乡镇政府的

角色冲突程度越强,则该乡镇政府的组织绩效将越低;特定乡镇政府角色冲突程度越弱,则该乡镇政府的组织绩效将越高。

2. 低资源禀赋情境

(1) 角色冲突与组织绩效存在负向关系。亦即在低资源禀赋情境下,特定乡镇政府角色冲突程度越强,则该乡镇政府的组织绩效将越低;特定乡镇政府角色冲突程度越弱,则该乡镇政府的组织绩效将越高。

(2) 财政管理控制与角色模糊存在负向关系。亦即在低资源禀赋情境下,特定乡镇政府的财政管制越强,则该乡镇政府角色模糊程度将越低;特定乡镇政府的财政管制越弱,则该乡镇政府角色模糊状况将越为剧烈。

(3) 角色模糊与组织绩效存在负向关系。亦即在低资源禀赋情境下,特定乡镇政府角色模糊程度越强,则该乡镇政府的组织绩效将越低;特定乡镇政府角色模糊程度越弱,则该乡镇政府的组织绩效将越高。

(4) 财政管理控制与组织绩效之间的关系,存在经由角色模糊程度作用的间接效果。亦即在低资源禀赋情境下,特定乡镇政府的财政管制越强,随着政府角色模糊程度的越见减弱,该乡镇政府的组织绩效状况将越佳。

(二) 研究意义

本研究的实证分析结果在管理方面存在以下五点发现:

(1) 在不同的资源禀赋条件下,不同乡镇政府管理者所感受的财政管理控制行为及其所带来的财政压力的程度是不同的。

(2) 无论在何种资源禀赋条件下,乡镇政府管理者的角色冲突状态将强烈地影响所在政府组织的绩效状况,角色冲突程度越不显著的乡镇政府,组织绩效将越佳。

(3) 在低资源禀赋条件下,当乡镇政府的财政管理控制及其压力程度愈高时,实证结果显示乡镇政府管理者的角色模糊程度反而会降低,并且还将会改善乡镇政府管理,提升乡镇政府绩效。这意味着强化对资源禀赋较差地区乡镇政府的财政管理控制,加大农村公益事业经费转移支付或通过“乡财县管”保证乡镇财政供养人员工资进而解除乡镇管理者“后顾之忧”,反而会进一步明确乡镇政府管理者的公共服务职责,进而增进乡镇政府绩效。

(三) 政策性建议

回顾本次财政管理、角色定位与组织绩效研究,本论文对政府管理实践领域有以下几点建议:

(1) 对国家而言。基层乡镇政府直接面向中国广大农村社会群众,直接服务于中国广大农村社会,国家各项农村公共政策和发展计划,例如当前备受国内外各阶层广泛关注的并具有深远意义的社会主义新农村建设,都离不开中国广大基层乡镇政府的执行和参与。基层乡镇政府工作人员尤其是管理者,既是国家各项农村政策的执行者也是各项具体执行政策的制定者,在国家各项农村政策的执行和目标的实现过程中具有无可替代的重要作用。

当前国家正在积极稳妥地推进社会主义新农村建设,在此过程中,国家将进行相应的配

套改革，例如县乡财政体制改革，基层乡镇政府机构改革以及乡镇政府职能转变等农村综合改革。需要指出的是，国家在推进各项农村政策的同时，要着重解决农村基层政府的财政困境，加强基层政府财政管理，并重视基层政府工作人员特别是管理者的角色因素，妥善处理“事”与“人”的协调问题，促使基层工作人员进一步明确其公共产品和服务提供职责，进而提升基层政府绩效，改善农村治理面貌，早日实现社会主义新农村建设目标。

(2) 对地方政府而言。地方政府在从事具体的乡镇政府机构改革和财政管理方式改革过程中，可以适度调整和取消乡镇政府建制，以及推行“乡财县管”，但切忌盲目化，搞“一刀切”。对于资源禀赋条件不突出或较差，财政基础不好的乡镇，可以适当取消乡镇政府建制，实行“乡财县管”，将社会管理与财政管理职能收归县级政府或其它有条件乡镇代管，以降低其公共角色模糊，明确其公共服务的单一职能；对于资源禀赋条件有利，财政基础较好的乡镇，可以继续保持乡镇政府建制，承担乡镇财政和公共管理职责，但同时应加强乡镇政府预算管理，强化预算执行控制，加强财政收支自由裁量权管理，控制增加或删减财政收支项目自由程度，淡化其自我利益保护意识，强调其公共服务职责的绝对重要地位和优先权。

地方政府应着力改善以目标责任管理为核心的乡镇政府绩效管理制度，塑造科学和谐的政府绩效评鉴内容及指标体系，充分发挥绩效评价指标的“指挥棒”作用。要突出乡镇政府的公共产品与服务的提供职责，把满足农村社会群众需求，提高基层政府执政能力，建设高效基层政府的绩效考核内容及指标放在优先地位，而不仅仅是以追求经济发展速度和完成上级指派任务的片面绩效考核内容。

(3) 对乡镇政府而言。乡镇政府应合理配置乡镇资源，大力发展优势产业，增加财政收入，减轻财政压力，尽可能争取财政资源来履行政府职责。乡镇政府主要管理者，要正确发挥其在政府组织中的核心作用，改变传统上以追求经济发展速度和完成上级指派任务为目标的片面绩效观念，倡导树立科学的政绩观与和谐的发展观，端正职责，降低角色模糊，明确公共角色定位，确定公共利益优先权，坚持履行公共产品与服务提供职责，以维护公共利益。并辅以必要的乡镇政府管理创新，探讨适合新环境的执政机制，改善乡镇政府管理提升乡镇政府绩效。

(4) 对农村公众而言。农村社会公众要增进公民意识，加强民意表达，维护公共利益，促进乡镇政府科学政绩观与和谐发展观的树立。同时，农村社会群众也应积极响应与配合基层政府的依法执政工作，改善乡村治理面貌，支持与参与社会主义新农村建设。

(四) 研究限制与未来研究建议

回顾本次财政管理、角色定位与组织绩效研究所采用的研究方法以及实证资料分析工具，本研究可能存在以下几点限制与改进方向：

(1) 本研究虽然根据相关研究文献综述及实践访谈的结果提出研究假设模型，但由于人、财、物及时间资源的有限，实证过程中只能采取横截面研究(cross section research)获取某个特定时间片断下研究对象的资料作为实证依据，缺乏纵向研究(longitudinal research)探讨不同时空环境下研究变量间的因果作用关系，因而对本研究结果的推论须持

谨慎态度。

(2) 本研究在测量各研究变量时全部采用知觉定性量表进行问卷调查, 数据来源主要基于受调查者(乡镇政府主要管理者)对研究变量的主观感性判断, 而非客观存在的实际数据, 并且可能会因为调查对象的晕轮效应、欺瞒谎骗、待人顶替以及社会预期偏差等原因, 而导致研究变量测量数值的不稳定性、非正态分布(趋同、宽大或严缩)等变量误差问题。

(3) 本研究计划样本 300 份, 然而实际回收有效样本仅有 88 份, 样本数量有限, 无法采用行为科学研究中更科学和更被广泛接受的数据处理方法, 对研究假设模型的验证, 对研究结论的推定存在不利影响。

(4) 本研究以我国西部地区的乡镇政府主要管理者为研究对象进行政府组织绩效影响因素研究, 实证研究结果只能说明我国西部地区特定情境下研究总体的情况, 对于其它区域乡镇政府或其它类型组织(包括其它层级政府部门)相关变量假设的解释有待未来后续探讨。

(5) 不同的样本特征对研究变量的测量存在着影响差异, 本研究只探讨了与研究目的相关的资源禀赋差异对研究假设的不同影响, 而对于其它那些会对研究变量产生显著性影响差异的样本特征, 如性别、任职方式等, 只进行识别并假设这些特征对研究对象的影响是相同的, 而并没有进行分类验证, 有待于未来研究进一步分析比较。

致 谢

本论文在研究过程阶段得到西安交通大学公共政策与管理学院 MPA 学员张建、赵红霞等的大力支持和协助, 在此对他们表示衷心的感谢! 同时, 本研究在调研过程中还得到各位调研对象的积极支持和配合, 为我的研究提供了宝贵的实践数据, 在此也向她/他们表示谢意。另外, 西安交通大学公共政策与管理学院的二年级硕士研究生刘佳、林山、卢攀辉、董浩、张萌以及李玲等在实践中调研和论文撰写中协助做了许多具体而细致的工作, 在此也一并对她/他们表示感谢。

参考文献

- [1] 维尔著, 王合、陈国清、杨铁钧译:《美国政治》[M], 商务印书馆, 1981 年第 155 页。
- [2] 吴建南 李贵宁:《教育财政支出绩效评价模型及其通用指标体系构建》[J], 西安交通大学学报(社会科学版), 2004 年第 2 期第 25-31 页。
- [3] 赵菊娥:《完善县乡财政体制的观点综述》[J], 载《经济研究参考》, 2004 年第 63 期第 40-45 页。

- [4]赵树凯：《乡村治理：组织和冲突》[J]，载《战略与管理》，2003年06期第1-8页。
- [5]赵树凯：《乡镇政府的财政困扰》[J]，载《领导文萃》，2004年01期第46-48页。
- [6]吴理财 李芝兰：《乡镇财政及其改革初探——洪镇调查》[J]，载《中国农村观察》2003年第4期第13-24页。
- [7]韩俊 唐卡：《财政体制与县乡财政——访国务院发展研究中心农村部部长、研究员韩俊》[J]，载《税收与社会》，2003年09期第1-3页。
- [8]吴建南 张翔：《组织绩效影响因素研究综述》[J]，载《西安交通大学学报（社会科学版）》，2006年第3期第15-45页。
- [9]荣敬本等：《从压力型体制向民主合作体制的转变》[M]，中央编译出版社，1998年第119-182页。
- [10]樊丽明 石绍宾：《农村税费改革后的县乡财政运行分析——以临沂市为例》[J]，载《山东社会科学》，2005年第4期第65-70页。
- [11]朱钢：《农村税费改革与乡镇财政缺口》[J]，载《中国农村观察》，2002年第2期第13-21页。
- [12]韩俊 唐卡：《财政体制与县乡财政——访国务院发展研究中心农村部部长、研究员韩俊》[J]，载《税收与社会》，2003年09期第1-3页。
- [13]吴理财：《农村税费改革与“乡政”角色转换》[J]，载《社会》2001年06期第28-31页。
- [14]吴理财：《中国乡镇政权的现状》，黄卫平、邹树彬主编：《乡镇长选举方式改革：案例研究》[C]，社会科学文献出版社，2003年第1版第45-102页。
- [15]吴淼：《财政困境下的乡镇政府行为选择》[J]，载《调研世界》2003年第2期第20-23页。
- [16]Fisher, C. (1995). Contingency-Based Research on Management Control System: Categorization by Level of Complexity. *Journal of Accounting Literature*, 14: 24-53.
- [17]Abernethy, M. A. (1996). Physicians and Resource Management: The Role of Accounting and Non-Accounting Controls. *Financial Accounting & Management*, 12(2): 141-156.
- [18]Merchant, K. A. (1995). *Control in Business Operations*, London: Pitman. 1-153.
- [19]Core Financial System Requirements. (2001). <http://www.JFMIP.gov>. JFMIP-SR-02-01. November.
- [20]The Government Performance Project. <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/>.
- [21]Leigh, J. H., G. H. Lucas, and R. W. Woodman. (1988). Effects of Perceived Organizational Factors on Role Stress-Job Attitude Relationships. *Journal of Management*. 14 (1) : 41-58.
- [22]Rizzo, J. T., House, R. J. and Lirtzman, S. I. (1970). Role Conflict and Ambiguity in Complex Organization. *Administrative Science Quarterly*, 15: 150-163.
- [23]Stryker, S. and Macke, A. S. (1978). Status Inconsistency and Role Conflict.

The Annual Review of Sociology, 4: 69-90.

[24]Hoy, W. K. and Miskel, C. G. (1982). Educational Administration: Theory, Research, and Practice, New York: Ed. Random House. pp.30-55.

[25]Tuner, J. H. (1982). The Structure of Sociological Theory, Wadsworth Pub. Co., Belmont, CA. pp.417-437.

[26]Anderson, J. C., (1988). Management: Skills, Functions, and Organization Performance. 2nd ed. MA: Allyn and Bacon.

[27]Kaplan, R. S., and D.P. Norton (1992). The Balanced Scorecard—Measures That Drive Performance. Harvard Business Review. pp.71-79.

[28]Kaplan, R. S., and D.P. Norton. (1997). The Balanced Scorecard. Harvard Business School Press.

[29]Andy Neely, Chris Adams (2000). Perspectives on Performance: The Performance Prism. Cranfield School of Management. www. Cranfield.ac.uk.

[30]Dominick Salvatore 著 朱宝宪、吴洪译：《国际经济学（第五版）》[M]，清华大学出版社。2002年第200-300页。

[31]Abernethy, M. A., and J. U. Stoelwinder (1995). The Role of Professional Control in the Management of Complex Organizations. Accounting, Organizations and society 20(1): 1-17

[32]阿尔蒙德等：《比较政治学：体系过程和政策》[M]，上海译文出版社，1987年第100-150页。

[33]Yilin Hou, with Donald Moynihan and Patricia Ingraham. (2003). Capacity, Management and Performance: Exploring the Links. American Review of Public Administration, No. 3, pp. 295-315.

[34]Allen Schick (1988). Micro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies. Public Administration Review, 48(Jan./Feb.): 523-533.

[35]Rubin, Irene S. (1997). The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing, 3rd ed. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.

[36]贾康 白景明：《县乡财政解困与财政体制创新》[J]，载《财税与会计》2002年第5期第9-13页。

[37]Levine, C. H. (1978). Organizational Decline and Cutback Management. Public Administration Review, 38(Jul./Aug.): pp316-324.

[38]黄贤宏：《论完善行政首长负责制》[J]，中国法学，1999年03期第9-13页。

[39]吴建南 李贵宁：《财政管理、角色冲突与组织绩效：面向中国乡镇政府的探索性研究》[J]，载《管理世界》2005年12期第15-65页。

[40]李怀祖：《管理研究方法论（第二版）》[M]，西安交通大学出版社，2004年版。

[41]Kaiser, H. F. & Rice, J. (1974). Little Jiffy, MarkIV. Educational and Psychological Measurement, 34(1), pp.111-117.

[42]Merchant, K. A. (1981). The Design of the Corporate Budgeting System: Influences on Managerial Behavior and Performance. *The Accounting Review*, 56(4): 813-829.

[43]Govindarajan, V. (1986). Impact of Participation in the Budgetary Process on Managerial Attitudes and Performance: Universalistic and Contingency Perspectives. *Decision Sciences* 17(4):496-516.

[44]Govindarajan, V., and Fisher, J. (1990). Strategy Control System, and Resource Sharing: Effects on Business-Unit Performance. *Academy of Management Journal*, 33(2):259-285.

[45]Baron, R. M., & Kenny, D. A., (1986). the moderator-mediator distinction in social psychological research: conceptual, strategic, and statistical considerations, *journal of personality and social psychology*, vol.51, no.6, pp.1173-1182.