邹琪，樊丽．制度化环境要素与基层政府“绩效拐点”——来自安徽省部分乡镇的经验证据［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2022，21（3）：42-54.
ZOU Qi，FAN Li. Institutionalized environmental elements and grassroots government "performance turning points"——Evidence from some townships in Anhui Province［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2022，21（3）：42-54.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2022.03.005

制度化环境要素与基层政府“绩效拐点”

——来自安徽省部分乡镇的经验证据

邹琪，樊丽
（安徽财经大学 财政与公共管理学院，安徽 蚌埠 233030）

摘 要：Hal G. Rainey等基于西方发达国家政府提出的“绩效拐点”论对中国基层政府是否有解释力，目前还没有任何经验性的研究可以证明。试图探讨加强基层政府的工作自主权、自主财权、工作监督能否显著改善其绩效。利用对安徽省部分乡镇的问卷、访谈调查数据，从政府内部、外部两个方面的7个维度测量乡镇政府绩效，并运用ologit回归分析检验相关研究假设。结果表明：增加基层政府工作自主权和工作监督能显著改善其绩效，“绩效拐点”论并不存在；但增加基层政府自主财权并不能显著改善其绩效。赋予基层政府更多工作自主权、平衡地方经济发展与地方政府利益诉求，对于改善基层政府绩效具有更加重要的意义。

关键词：财政分权；工作监督；地方分权；乡村治理；政府绩效
中图分类号：F327 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2022）03-0042-13

一、研究背景

Hal G. Rainey和Paula Steinbauer认为：“当政府机构拥有与外部利益相关者有关的更高的自主权时，会更有效果。但这种自主权不能过高，因为自主权与工作效果之间是一种曲线型关系。”[1]换言之，他们认为工作自主权与政府绩效之间是一种倒U型的抛物线关系，即在其他条件相同的情况下，随着工作自主权的增加，政府也能产生更好的效果。当这种自主权增加到一定水平时政府会表现出最佳绩效。但当这种自主权继续增加时，政府绩效不但不能增加，还可能会降低。这种理论假设在Rhys Andrews等的研究中得到了部分支持[2]。但上述研究是针对英、美两国的地方政府做出的，在当代中国与英、美两国在截然不同的政治背景下，这一理论是否有解释力尚没有经验研究进行检验。

另外，乡镇政府作为直面农村社会、向广大农村提供公共产品和公共服务的最基层政权组织，在我国农村社区治理结构中举足轻重，有着重要的学术研究价值。“国家与社会”分析框架引入中国后，学者们更多聚焦由国家与乡村社会互动而形成的乡村秩序。这些研究认为只有将国家权威和乡村社会融合治理，才能最终深切贴近村民的日常生活。近年来，国家精准扶贫政策的实践不断表明，正是国家权威与乡村非正式规则的融合，才使得具有导向性、决定性的刚性制度政策能够以情感认同的内化交流方式更好地适应乡村的实际情况，并实现从脱贫攻坚到乡村振兴的有机衔接[3-4]。中国国土广大，人口众多，依靠四万个乡镇政府连接着政府和广大农民。一方面，乡镇政府的日常治理行为受上级政府和群众的监督；另一方面，乡镇政府可以在多主体间充当沟通协调和联结的桥梁，维系乡村治理中重要的情感关系，照顾与平衡多元利益，提供农村基本公共产品服务、维持农村社会稳定、影响农村

收稿日期：2021-11-17 **修回日期：**2022-01-06
基金项目：教育部人文社会科学规划基金项目“发展导向与乡镇政府绩效——基于安徽省部分乡镇政府的实证”（18YJA630158）
作者简介：邹琪，研究方向：教育行政管理。

社会结构的基层治理，发挥在乡村治理中的重要作用[5-6]。从党的十七届三中全会到十九大以来，国家总结前期农村改革经验，调整农村改革发展规划由协调性整合转向内生性整合，优化配置乡镇资源，实现9899万农村贫困人口全部脱贫、832个贫困县全部摘帽、12.8万个贫困村全部出列、区域性整体贫困得到解决的伟大目标。虽然乡村振兴取得阶段性胜利，但我们也应该看到，农村税费改革和“乡财县管”制度的实施，一定程度上影响了乡镇政府内生动力的激发，乡镇政府在乡村治理的职能作用发挥不充分、农村公共产品和公共服务供给不及时等问题仍然存在[7]，可能影响乡村振兴的进程。因此，乡村治理进入后税费时代以来，乡镇政府在拥有协调落地派生资源权力的同时，也具有更多的工作自主权，是改善乡镇政府制度环境的必然选择。

然而问题是，在“绩效拐点”的理论背景下，增强乡镇政府的工作自主权是否能显著改善其绩效呢？本研究基于对这一问题的回答，首先，集中探讨乡镇政府的制度性环境要素并提出研究假设，然后进行数据和研究设计，最后针对实证结果与分析得出结论，并提出需要进一步探讨的问题。

二、乡镇政府绩效：制度化环境要素的影响

我国乡镇政府运作的逻辑和面对的环境，与西方既有共性的一面，也有自身运行逻辑的特点。共性的一面比如作为公共组织，都需要在法治的框架中实施公共管理和提供公共服务，都面临资源紧缺和社会服务需求剧增等挑战；自身特点是面临中国特色的环境约束。具体表现在四个方面：一是上级领导状况与行为的变化对地方政府绩效存在影响。当代我国在政治上，中国共产党是我国各项事业的领导核心，国家长期治理的核心是权威治理与有效治理的平衡统一[8]。同时，我国的行政管理体制在现实中较为复杂多元，介于干部制和科层制理想谱系中的某个点上，政府层级、部门类型、工作情境不同则采用的组织管理方式不同[9]。在这种政治与行政体制下，基层政府的主要职能是落实国家的方针政策，执行上级政府的规划部署，并且上级领导的行为偏好可能会对下级政府的行为和职能落实会产生较大影响。二是财权与事权的不对称，影响基层政府正常运转以及基本公共产品服务的有效提供。农村税费改革使乡镇财政收支模式发生变化，乡镇政府内生动力不足，加之来自上级政府和广大群众的期待，乡镇政府落实上级方针政策、提供公共产品和公共服务时出现部分与期待存在偏差的行为[8]。三是工作自主权，我国各地区间在经济、社会发展状况和面临的外部环境等方面均存在较大差异，因此，各地居民对公共产品和公共服务的需求也表现出较大的差异。各地基层政府在提供公共产品、公共服务或进行社会管理时是否能够享有一定的自主权可能会对基层政府的整体绩效产生一定的影响。四是工作监督，在农村税费改革后，基层政府特别是乡镇政府的行为逻辑发生一定变化，一个突出特点是由税费改革前的追求经济效益变为税费改革后的防控风险[10]，特别是乡镇政府内生动力不足的情况下，如果没有来自上级部门和群众适当的工作监督，乡镇层面的公共产品和公共服务供给可能会出现不稳定的情况。下面就从这4个方面对我国乡镇政府所面临的外部制度环境进行分析，并提出研究假设。

（一）财权状况

政府应在获取相关资源的基础上向社会提供公共产品服务。政府和公共组织获取资源的方式主要有两种方式：一是本级政府从辖区内获取的、可以用于公共产品和公共服务供给的自由支配的资源；二是上级政府拨付的财政资金。我国自实现农村税费改革以后，乡镇政府能够获取的第一类资源基本上不存在了。农业税取消前，乡镇政府还拥有一定预决算的实质性权限，但取消农业税后，乡镇政府财政来源有所减少[11]。因此，中央和上级政府的财政拨款是乡镇政府日常运转和提供公共产品、公共服务的主要资金来源。Andersen，S.C.等详细考察了丹麦公立中小学校预算的情况以及学生父母详细的经济社会背景资料，通过分析得出结论认为，稳定的预算对组织绩效有积极影响。这意味着，公共预算的发展并非仅仅是问题的本质。预算的变化对公共组织的服务绩效也非常重要[11]。因此，这种来自中央政府或上级政府的财政拨款和转移支付状况将

对乡镇政府绩效产生重要影响。

1994年的“分税制”改革重新定义、划分中央与地方财政收入权限，能够集中力量办大事，一定程度上缓解了中央财政的困境。然而，这一系列财政改革政策实施过程中出现的财权上移，事权下放的行为，增加了地方财政负担，并进一步传导到处于中国政府层级末端的乡镇财政部门。同时，1995年预算管理制度、2000年税费改革制度在特定县乡财政关系的作用下，我国乡镇财政收入规模和结构受到限制，是由于权威治理与有效治理难以始终处于平衡状态。乡镇政府在财政管理改革的影响和在相关资源支撑、激励约束和竞争关系下，既负有作为公共事务组织者的责任，又要满足自我需求[12]，最终促成了乡镇政权从为政府代言转变为国家和群众中介的角色冲突[13]。

农村税费改革带来“财权上移，事权下放”这一实质性后果，基层乡镇政府不仅面临大量的行政事务，财政收支也陷入支大于收的困境。由于政府自上而下的纵向职权，边界不清、职责不明，上级政府及相关部门一般会以属地管理原则为由，将本职工作转嫁到乡镇政府，致使乡镇政府任务过重、权责失衡。在社会管理事务不断下移乡镇政府的同时，政府治理重心与行政权力等并未同步下移，导致乡镇政府出现责大于权的失衡局面[14]。

自2005年实施“乡财县管”改革以来，虽然在一定程度上限制了乡镇财政支出的规模、范围，减缓了乡镇财政维持人事的压力，但其改革的本质将乡镇财权进一步上移。但仅仅是财权上移，没有同步建立完善县乡间的财政转移支付等事权，就会必然造成基层政府财权与事权极度不匹配的局面[15]，最终导致乡镇财政运转困难以及公共服务缺位。事实上，乡镇政府作为国家代理人，一方面，向村民汲取各种资源，上缴国家；另一方面，又没有足够的人、财、物、权等力量为群众提供公共服务[16]。党的十九大提出“乡村振兴”战略以来，国家财政资源倾向性向“三农”倾斜，加大转移支付力度，在一定程度上改善了乡镇政府的财权状况，乡镇政府管理绩效也有所提升。

基于上述分析，提出以下研究假设：

H1：财权状况改善将对乡镇政府绩效产生显著的正向影响。

（二）上级领导的变动

领导者的变动属于政治制度的范畴，但西方学者对于具体领导变动对地方政府绩效影响的讨论较少，关于政治对地方政府绩效影响的讨论主要集中在权责状况和地方居民的思想状态[2，17-18]。这其实也很好理解，在西方传统发达的民主国家中，一方面，实现地方分权，上级政府在法治框架内无法过多干预下级政府；另一方面，在这种政治制度模式下，地方政府行为较少受单个或少数领导者的影响。即使在一些行政首长负责制的内阁中，总统、首相或总理尽管对政府行为会产生一些影响，但这种影响与中央集权的非民主国家有很大的区别，因为总统、首相或总理领导的政府在宏观上要受到立法、司法机构的牵制，并且政府必须在法治的框架内运作。因此，在这种制度下，行政首长或少数阁员的变动并不会对政府行为和绩效产生过度的影响。

正如前文分析的，我国现行行政管理体制中，人事任免是政府管理的重要手段，中央和党组织处于人员选拔、管理的核心地位，党委（党组）决议干部提拔任免程序，是党管干部、民主集中制原则的主要体现，也是干部身份合法化的必要流程[19]。相关学者从领导—成员交换理论视角研究公共领导发现，领导者与其班子成员的纽带、契约关系，会影响公共治理，从侧面反映上级领导的变动一般可能会带来下级的人事变动[20]。另外，现有评估领导干部绩效的评估体系，由于组织绩效通常是组织内部所有领导干部管理行为相互作用或组织内部成员共同努力的结果，因此，一旦借鉴政府绩效评估的指标，必然造成个人绩效和组织绩效无法区分。所以，绩效考核时，很多干部群众简单的将个人工作成绩等同于整个单位的工作业绩[21]。因此，提出以下研究假设：

H2：县（区）领导的人事变动会对乡镇政府绩效产生显著影响。

（三）工作自主权

在Hal G. Rainey和Paula Steinbauer的经典文献中，他们认为当政府机构拥有与外部利益相关者有关的更高的自主权时，会更有效果。但这

种自主权不能过高，因为自主权与工作效果之间是一种曲线型关系[1]。这种假设在Andrews. R等的研究中得到了部分支持。他们利用2002年的CPA（Comprehensive Performance Assessment）数据，通过线性回归分析，结果表明：自由支配的资源状况与地方政府绩效正相关的假设没有得到支持[2]。产生这一结果的主要原因在于自主权与工作效果之间是一种曲线型关系，而Andrews. R等在文章中使用的是线性回归分析，所以其假设没有得到支持是预料之中的事情。这也部分验证了自主权与工作效果之间是一种曲线型关系的理论假设可能是存在的。但上述研究主要是针对英、美两个传统发达民主国家进行的，这两个国家无论是经济、政治、社会制度，还是历史发展状况都与当今中国有根本区别。这样的结论对于中国政府，特别是中国基层政府是否有解释力还需要进一步考察。

通过前文的分析，我们可以看出，乡镇政府作为政策贯彻接力的最后一站其治理权有限。乡镇政府虽然无法进行自主性的辖区划分和任务安排，但在资源配置、任务落实、时间节点设定以及实施考核过程中有一定的自主权[22]。然而，中国的现实情况是，各地区经济、社会发展的状况很不均衡，表现出较大的地区差异，并且这种差异在农村地区表现更加突出。比如，资源禀赋条件不同，乡镇政府管理自主行为及财政支持力度也不同。但无论如何，乡镇政府管理自主行为状况一定会影响所在政府组织的绩效，管理行为越积极，乡镇政府绩效越佳[23]。在这种状况下，如果基层政府拥有较多的自主权可能对其绩效会产生显著影响。当然，也无法完全避免乡镇政府行为与群众期待存在偏差的情况以及税费改革后人民群众“风险最小化”这一行为逻辑，这种工作自主权不能过度，否则会对乡镇政府绩效构成不利影响。因此提出如下研究假设：

H3：提高乡镇政府的工作自主权将对其绩效产生显著的正向影响，并且这种影响会呈现出一种非线性的状态。

（四）工作监督

正如上面分析的，由于乡镇政府行为与群众期待偏差的存在[8, 24]，因此监督约束乡镇政府工作十分必要。工作监督的表现形式之一就是问责。对于政府公共管理，问责制的本质是分配、认可和责任承担，有效履行提供公共物品的行为，并有义务对自己的行为进行说明、交代，强调失职必须承受惩处[25]。

县级组织未处于新公共管理理论中授权的政府职能定位，常常未能完全承担自己的义务和责任。党的十九大报告提出要完善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，党的十九届四中全会进一步部署，要不断加强政府管理法治化。县级组织也无法完全免于“经济人”假设，倾向于将部分责任、风险下沉到乡镇一级，当上级政府适度包容，默会下级政府的变通时，基层政府的积极性不足，形式主义就有生长空间[26]。乡镇政府会利用与上级部门的不对称信息，创造争取自主呼吸空间使自己利益最大化。比如以财政资源不足降低公共服务水平，致使国家与乡村社会关系存在矛盾，引导中央“三农”投入倾向；运用“示弱”方式“逼迫”上级部门就范。“弱者的抵抗”具有双面性：一方面，乡镇政府自身利益最大化行为扰乱政府对乡村社会的管理秩序，疏离了央地关系；但另一方面，这种“示弱”会一定程度上化解法规制度的刚性，使农民诉求有了上升渠道，长期来看会引起乡村社会制度的变迁[27]。在政策从制定到实施的过程中，上级政策经过层层下达最终由乡镇来执行。在问责政府有待进一步发展的局面下，指导地方政府行为的主导逻辑是“干预最小化”，选择“有所为有所不为”的履行职能[28]。

贺雪峰进一步分析认为，国家与农民关系发生巨大变化，可能抓住了问题的本质。农业税取消前后，基层政府的主导行为逻辑是由追求经济效益转向防控化解风险。防控化解风险的逻辑是合理合法的，但如果不考虑实际情况忽略经济效益，那这种风险的防控和化解其实是一种不太积极的逻辑行为。因此，取消农业税后，应该根据国家与农民之间的关系，调整相关政策[9]。但上述研究基本上是个案分析和理论推演，还没有得到较大范围的经验证据的验证。尽管吴建南等通过经验证据证明：问责制状态和问责制的压力通过领导行为对组织的绩效产生重大影响，同时，问责制压力对组织的绩效也具有重大的直接影响[29]。但其分析样本全部来自西部某一个市的乡

镇，无法体现地区差异。因此，其结论可能无法推及其他省市。换言之，他们的研究结论是否对中、东部地区的乡镇也有解释力是需要进一步经验的。有鉴于此，提出如下研究假设：

H4：加强工作监督将显著正向影响乡镇政府绩效。

三、数据与研究设计

（一）样本选择与施测

本研究选择安徽省乡（镇）一级地方政府作为研究总体。根据《2020年安徽统计年鉴》，截至2019年12月31日，安徽省共有104个县（县级市、区）政府，1239个乡（镇）政府。采取便利抽样的方式调查了72个乡镇，占比6%，样本量基本达到要求①。

72个样本乡（镇）来源于安徽省12个地级市②、23个县（区）③。调查问卷分A、B卷，A卷是领导卷，由乡（镇）副科级及以上的领导班子成员填答，B卷是普通工作人员卷，由除领导班子成员以外的其他正式工作人员（包括公务员编制和事业编制两类人员）填答。A卷分为A、B、C、D四个部分，B卷分为A、B、C、E四个部分。A、B、C三个部分由A卷、B卷共用，A卷中的D部分问题专门针对乡镇领导班子设计，B卷中的E部分问题专门针对其他人员设计。所有问题选项采用里克特5点制量表测量。本次调查共发放问卷2045份，有效问卷1868份，问卷有效回收率91.3%。样本统计见表1。

表1 样本组成

	频数	百分比（%）
领导卷	530	28.37
非领导卷	1338	71.63
总计	1，868	100.00

（二）变量的操作化与描述性统计

各变量的具体操作化如下：

1. 被解释变量：乡镇政府绩效

关于政府绩效的评价或测量，现有研究存在一个重要的理论缺陷，即将“公共管理”和“公共行政”混为一谈[30]。美国学者B. Bozeman和J. D. Straussman认为：公共管理是与政府策略选择有关的活动，“包括公共机构的外部环境及其广泛的使命和目标”，“是对组织外部环境的管理”；而公共行政则“存在于组织的脉络之中”，更加关注最终的结果[31]。陈振明教授认为：“公共行政”是政府尤其是执行机关为社会提供服务的活动，更加注重过程、程序以及政策应用，并具有内部取向。从上述学者的讨论中可以看出，公共行政大致可以理解为政府的内部管理，公共管理应当理解为政府的外部管理，即政府对社会所实施的管理。有鉴于此，本研究在对政府绩效进行操作化处理时，将政府绩效区分为外部绩效和内部绩效2部分，然后分别施测。问卷的B部分是对于乡（镇）政府各项工作的评价。具体测量条目见表2。

2. 解释变量

根据本部分的研究问题和研究假设，问卷调查分别从4个方面对乡镇政府的制度环境要素进行操作化测量④。

（1）财权状况。乡镇政府的财权状况由A卷（领导卷）中的D10条目进行测量：

D10. 本乡（镇）政府可以自由支配的财权状况（即一般所说的“财权”）如何？①非常多，可自由支配；②比较多；③一般化；④比较小；⑤非常小。

（2）上级领导的变动。根据前文关于地方政府的现实权力结构分析，各级在地方政府中，一般意义上的上级领导是指该单位的党委书记和行政首长。另外，领导的变动对于组织绩效的影响往往有一定的滞后性[32]。本研究的调查是2019

① 样本量的计算参见：风笑天.现代社会调查方法（第三版）[M].武汉：华中科技大学出版社，2005：79

② 12个地级市分别是：六安市、合肥市、芜湖市、淮北市、淮南市、阜阳市、宿州市、池州市、宣城市、蚌埠市、安庆市、滁州市。

③ 23个县（区）分别是：舒城县、六安市金安区、肥西县、庐江县、合肥市包河区、芜湖县、濉溪县、淮南市田家庵区、太和县、颍上县、砀山县、东至县、宣城市宣州区、固镇县、五河县、怀远县、蚌埠市禹会区、蚌埠市淮上区、蚌埠市蚌山区、蚌埠市龙子湖区、太湖县、桐城市、凤阳县。

④ 笔者在A卷，即乡镇副科级以上领导卷中实施对乡镇政府制度环境要素的测量。因为与乡镇普通工作人员相比，乡镇领导了解和掌握的外部制度环境信息更多，可能也更准确。所以我们选择乡镇领导对这部分问题作答。

表2 乡镇政府绩效测量

变量	测量条目
外部服务绩效（每项单选）	B2. 您认为本乡（镇）政府进行社会管理和提供公共服务时能做到公平吗？1=非常公平；2=比较公平；3=一般化；4=不太公平；5=非常不公平 B3. 您认为本乡（镇）政府在进行社会管理和公共服务时，各项花费都很值得（不浪费）吗？1=非常值得；2=比较值得；3=一般化；4=不是很值得；5=非常不值得 B4. 总体而言，您认为老百姓对本乡（镇）政府的各项工作满意吗？1=非常满意；2=比较满意；3=一般化；4=不满意；5=非常不满意
内部管理绩效（每项单选）	B8. 总体而言，您认为本乡镇政府积极地执行上级各项方针政策，并做到利民惠民吗？1=完全能做到；2=大部分能做到；3=一般化吧；4=不太能做到；5=根本做不到 B5. 总体而言，您认为本乡（镇）政府内部各项管理状况如何？1=非常好；2=比较好；3=一般化；4=比较差；5=非常差 B6. 您认为本乡（镇）政府各项工作效率如何？1=非常高；2=比较高；3=一般化；4=比较低；5=非常低 B7. 总体而言，您认为本乡（镇）政府能不折不扣地执行上级各项方针政策吗？1=完全能；2=比较能；3=一般化；4=不太能；5=根本不能

年7月开始的，因此，在A卷（领导卷）D部分中设计了2017年和2018年县（区）领导的变动情况。具体测量条目是：

D16. 2017年，你们的县（区）委书记和县（区）长人选变动情况如何？

①这两者都没换；②县（区）长换了；③县（区）委书记换了；④这两者都换了

D17. 2018年，你们的县（区）委书记和县（区）长人选变动情况如何？

①这两者都没换；②县（区）长换了；③县（区）委书记换了；④这两者都换了。

（3）工作自主权。A卷中D部分有1个条目是对这个问题的测量：

D18. 综合各方面情况看，上级领导给本乡（镇）的工作自主权多吗？

①我们完全自主决策；②比较多；③一般化；④比较少；⑤完全没有自主权；（4）工作监督。（A卷中D部分的最后一个条目是对这个问题的测量）

D19. 您觉得上级领导或党、政职能部门对本乡（镇）工作的监督如何？

①每件事都要监督；②监督比较多；③一般化；④监督较少；⑤根本没有监督

3. 控制变量

从现有西方学者关于政府绩效外部环境影响因素的研究文献看，控制变量比较多，比如地方居民的年龄分布、多重剥夺感、居民收入状况、地方经济发展状况、人口密度等。但按照现有的统计年鉴的统计框架，国家层面的统计数据一般只统计到县（区）级政府层面，乡镇一级的相关数据在统计年鉴中查询不到。同时，个人力量获得乡镇政府相关统计数据难度较大，质量也无法保证。因此，本着客观真实的原则没有去收集这些数据。

尽管如此，但这并不表明本研究无法获得一些外部客观变量的真实状况。在以下的分析中，拟控制2个外部环境的客观变量，即：人口密度和资源禀赋状况。

（1）人口密度。之所以控制“人口密度”这一变量，主要是基于2点考虑：一是从现有文献看，人口密度是一个影响政府绩效的比较重要的外部环境因素[33]。在任何既定的人口规模上，地方政府向地理区域广泛的地方提供高质量和高效率的服务，其难度会更大。提供标准单元的服务，其成本会随人口稀疏程度的增加而提升。例如，在农村地区进行垃圾回收成本更高，因为车辆会跑更远的距离。因此，在其他条件相同的情况下，人口密度与地方公共服务得到的经济效果成正比[34]；二是笔者所获取的人口密度数据，在质量上应该是有保障的。因为本研究关于人口密度的相关数据来源是各乡镇政府官方网站。因此，人口总数、行政区划面积数据基本是可靠的。尽管也不排除乡镇政府由于计划生育政策在人口数量方面进行造假，但主要反映在人口数量变化的年度报表中，反映在人口密度失真的比例相对较小。另外，由于笔者所收集的“人口密

度”呈较严重的非正态分布，因此在进行回归分析时，进行了平方根倒数（1/sqrt）的转换，见图 1。

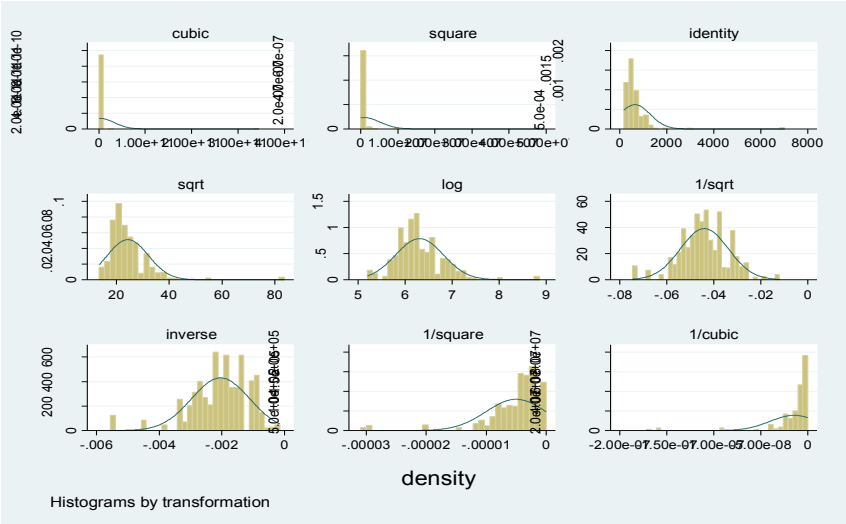


图 1　人口密度的正态分布检验

（2）资源禀赋状况。地方政府在地方公共产品和公共服务供给方面承担主要职责，而地方政府要向本地区居民有效提供公共产品和公共服务，要有良好经济和其他资源的支撑。理论上，关于环境丰厚的观点意味着大量的资源，并与公共组织更好的绩效相关[35]。资源禀赋条件不同，乡镇政府管理自主行为及财政支持力度也不同，财政支持力度不同角色冲突程度也就不同，进而影响乡镇政府绩效[34]。

乡镇政府的资源禀赋主要反映在地方 GDP、人均收入等数量指标上，而本研究没有获得相关可以保证质量的数据。拟用一个变量作为乡镇政府资源禀赋的替代变量，即：地方政府开支对上级转移支付的依赖程度。从理论上可以推测，乡镇政府开支对上级转移支付依赖程度越强，其资源禀赋条件越差，反之亦然。从笔者对安徽省 72 个乡镇的调查经验看，这种情况在现实中也有所表现。比如在对各县（区）的乡镇进行调查时，县（区）政府所在地的城镇经济实力和资源禀赋状况一般要好于本县（区）的其他乡镇。城关镇的政府开支（比如办公条件、办公经费等）比那些偏远地区且经济、资源禀赋差的乡镇对县（区）政府的转移支付依赖要小一些。因此，笔者拟用 A 卷（领导卷）D 部分的 D12 题目对资源禀赋进行替代性测量，即：

D12. 本乡（镇）政府开支对上级政府“预算内”转移支付资金的依赖程度如何？①没有任何依赖；②依赖度较小；③一般化；④依赖度较强；⑤完全依赖。

在这个测量条目中，本研究的理论预设是：当乡镇政府开支对上级政府“预算内”转移支付没有任何依赖时，表明其资源禀赋状况最佳，反之则最弱。各变量的描述性统计见表 3。从表中可以看出，在对乡镇政府绩效 7 个方面的调查中，乡镇政府工作人员认为乡镇在执行政策方面表现较好，特别是在内部管理中，执行政策表现最好。而乡镇在进行社会管理或提供公共服务时，在节约资源方面表现最差。在对政府管理公平方面的看法最一致，而对政府浪费资源方面的判断分歧最大。

在对乡镇政府所处的制度环境的看法方面，乡镇政府工作人员认为乡镇拥有的自主财权最小，而工作所受到的监督也最严格。同时从表 3 中还可以看出，县（区）政府领导班子还比较稳定，但 2017 年县（区）领导班子的变动要大于 2018 年。上述这些变量是否会对乡镇政府 7 个方面的绩效构成实质性影响，后面会通过回归分析进行具体讨论。

（三）解释变量的多重共线性检验

检验模型是否过度拟合以及各解释变量的多

表3 各变量的描述性统计

变量名		观察样本	平均值	标准差	最小值	最大值
政府绩效维度	政府公平	1862	1.893 126	0.751 045 1	1	5
	开支节约	1855	2.073 854	0.909 876 9	1	5
	民众满意	1856	2.037 716	0.756 413 7	1	5
	内部管理	1856	1.968 211	0.796 598	1	5
	工作效率	1863	2.020 934	0.805 520 6	1	5
	政策执行	1860	1.651 613	0.773 500 4	1	5
	利民政策	1855	1.758 491	0.778 556 9	1	5
制度环境变量	自主财权	496	3.147 177	0.976 756 2	1	5
	工作自主权	504	2.551 587	0.856 107 4	1	5
	上级领导的变动（－3ys）	530	1.803 774	1.028 509	1	4
	上级领导的变动（－2ys）	530	1.518 868	0.901 910 7	1	4
	工作监督	499	2.160 321	0.672 426 4	1	5
控制变量	资源禀赋	491	3.101 833	1.017 107	1	5
	人口密度（1/sqrt）	1868	0.043 988 5	0.010 173 4	0.011 940 4	0.074 535 6

重共线性状况是回归分析的基础性检验。表4是各解释变量多重共线性检验结果。

表4 各解释（控制）变量膨胀因子值

变量	VIF	1/VIF
资源禀赋	1.51	0.662 975
自主财权	1.45	0.690 748
工作自主权	1.34	0.744 611
上级领导的变动（－3ys）	1.16	0.863 505
上级领导的变动（－2ys）	1.14	0.877 003
工作监督	1.06	0.940 116
乡镇人口密度（1/sqrt）	1.03	0.967 266
平均VIF	1.24	—

从表4呈现的结果看，7个变量的VIF值介于1.03～1.51之间，远小于10，尽管平均值大于1，但并不明显大于1，并且远小于3.5。所以，各变量之间的多重共线性问题并不严重，模型也不存在过度拟合的情况。

（四）关于分析层次的问题

本部分探讨的是乡镇政府所面临的主要制度环境是否以及如何对其绩效产生实质性影响，即分析单位应该是乡镇政府。但由于被解释变量是主观评价的乡镇政府绩效，而问卷发放的对象是在乡镇政府工作的工作人员个体。所以，如果仅仅用制度化环境要素变量直接对主观评价的乡镇政府绩效进行回归分析，必然存在分析层次混乱的问题。为解决这一问题，本研究回归分析中控制了与各乡镇政府特征直接相关的人口总量和行政区划面积，即人口密度。这样就避免了分析层次混乱的问题。

四、实证结果与分析

本部分在前述文献回顾的基础上构建如下政府绩效制度化环境要素检验模型：

$$P=\alpha+\beta C+\delta Z+\varepsilon \quad (1)\cdots\cdots$$

在式（1）中：P是被解释变量，即政府（公共服务）绩效向量，C是制度化环境要素向量，Z是控制变量；α是截距，β是制度化环境要素的效应，δ是控制变量效应，ε是随机扰动项。

鉴于本研究的被解释变量“乡镇政府绩效”7个变量都是秩序变量，采用ologit回归分析检验研究假设。下面对回归结果分别进行分析：基于Hal G. Rainey和Paula Steinbauer对工作自主权的理论假设，在模型中加入了“工作自主权”的平方项。但由于“工作自主权”与其平方项之间有强烈的多重共线性问题[①]，无法在同一个模型中考察其共变效应。回归结果见表5和表6。

① 对“工作自主权”和其平方项的多重共线性问题进行了检验，“工作自主权”和其平方项的VIF值分别是27.08和26.28。显然这样的VIF值表明，两者不能放在同一个模型中进行回归分析。

表5 乡镇政府绩效Ologit回归结果（A）

变量	外部服务绩效				内部管理绩效		
	政府公平	开支节约	民众满意	利民政策	内部管理	工作效率	政策执行
自主财权	0.126	0.008 77	−0.0260	0.0353	0.171	0.242*	−0.150
	(0.115)	(0.109)	(0.115)	(0.116)	(0.116)	(0.114)	(0.118)
上级领导	0.118	0.220*	0.243**	0.193*	0.228*	0.318***	0.138
变动（−3ys）	(0.0952)	(0.0883)	(0.0940)	(0.0922)	(0.0938)	(0.0930)	(0.0920)
上级领导	0.102	0.125	−0.0892	0.146	−0.0609	−0.0377	0.0304
变动（−2ys）	(0.109)	(0.0996)	(0.104)	(0.102)	(0.105)	(0.104)	(0.104)
工作自主权	0.269*	0.145	0.335**	0.271*	0.257*	0.241*	0.172
	(0.126)	(0.119)	(0.124)	(0.124)	(0.121)	(0.120)	(0.127)
工作受监督	0.689***	0.688***	0.745***	0.789***	0.672***	0.806***	0.725***
	(0.150)	(0.144)	(0.148)	(0.151)	(0.147)	(0.145)	(0.154)
人口密度	−23.11*	−19.63*	−13.58	−17.62	−12.01	−17.94*	−11.69
(1/sqrt)	(9.600)	(8.825)	(9.137)	(9.307)	(9.251)	(8.996)	(9.400)
资源禀赋	0.237*	0.284**	0.317**	0.210	0.183	0.196	0.186
	(0.112)	(0.107)	(0.111)	(0.112)	(0.111)	(0.110)	(0.114)
样本数（N）	468	467	468	467	468	469	468

注：①括号内是标准差；②显著性水平：* $p<0.05$，** $p<0.01$，*** $p<0.001$

表6 乡镇政府绩效ologit回归结果（B）

变量	外部服务绩效				内部管理绩效		
	政府公平	开支节约	民众满意	利民政策	内部管理	工作效率	政策执行
自主财权	0.118	0.00324	−0.0285	0.0324	0.165	0.243*	−0.152
	(0.116)	(0.109)	(0.115)	(0.116)	(0.117)	(0.114)	(0.119)
上级领导的	0.119	0.220*	0.244**	0.195*	0.229*	0.319***	0.138
变动（−3ys）	(0.0951)	(0.0882)	(0.0940)	(0.0921)	(0.0938)	(0.0929)	(0.0919)
上级领导的	0.106	0.127	−0.0850	0.148	−0.0579	−0.0358	0.0321
变动（−2ys）	(0.109)	(0.0996)	(0.104)	(0.102)	(0.105)	(0.104)	(0.104)
工作自主权	0.0492*	0.0275	0.0573**	0.0463*	0.0451*	0.0387	0.0304
（平方）	(0.0222)	(0.0209)	(0.0219)	(0.0217)	(0.0211)	(0.0210)	(0.0221)
工作受监督	0.702***	0.693***	0.762***	0.802***	0.685***	0.819***	0.734***
	(0.149)	(0.143)	(0.147)	(0.150)	(0.146)	(0.144)	(0.153)
人口密度	−23.23*	−19.74*	−13.70	−17.75	−12.05	−18.02*	−11.80
(1/sqrt)	(9.596)	(8.828)	(9.137)	(9.303)	(9.251)	(8.992)	(9.397)
资源禀赋	0.242*	0.285**	0.329**	0.216	0.191	0.205	0.190
	(0.112)	(0.106)	(0.110)	(0.111)	(0.110)	(0.109)	(0.113)
样本数（N）	468	467	468	467	468	469	468

注：①括号内是标准差；②显著性水平：* $p<0.05$，** $p<0.01$，*** $p<0.001$

（一）工作自主权的“拐点”效应

对比表5和表6中“工作自主权”和其平方项的回归结果发现：一方面，就其对政府绩效的影响效应来看，工作自主权对乡镇政府的外部服务绩效和内部管理绩效，总体上呈现出显著的正向影响（只是对外部服务绩效中的“开支节约”和内部管理绩效中的“政策执行”不显著）；另一方面从“工作自主权”和其平方项的效应差异来看，两者对乡镇政府的外部服务绩效的影响并无实质性差异，但对内部管理绩效的影响表现出了一定的差异，即替换成平方项后，自主权对乡镇政府内部管理绩效的影响，由之前表5中2个方面的显著（“内部管理”和“工作效率”），变成表6中只有“内部管理”1个方面显著。总之，“工作自主权”对乡镇政府绩效是有显著正向影响的。但工作自主权和其平方项对乡镇政府

绩效影响的差异，在外部服务绩效方面并没有实质性差异，而对内部管理绩效的影响略有差异。假设H3得到了部分支持。这一结果表明，乡镇政府需要获得更多的工作自主权，赋予乡镇政府更多的工作自主权可以显著提升其绩效。而Hal G. Rainey和Paula Steinbauer所称的工作自主权对政府绩效的“拐点”效应在当代中国的乡镇政府可能并不存在。

（二）自主财权效应

从回归分析呈现的结果看，财政自主权对乡镇政府的绩效有正向影响，但这种影响除了对乡镇政府的内部工作效率表现显著（$p<0.05$）外，对乡镇政府绩效的其他方面都是不显著的，假设H1没有得到支持。这一结果表明：一方面，乡镇政府在农村税费改革和“乡财县管”改革后，财政支付能力有限，无法对乡镇政府的公共产品和公共服务供给产生实质性地影响；另一方面也表明，乡镇政府自有的财力也只能用于改善内部管理，比如工作效率等。而对于外部服务绩效而言，乡镇政府本身的财政支付是不够的。

（三）上级领导变动效应

上级领导的变动对乡镇政府绩效的影响呈现出一种非常有趣的现象，即我们基于领导变动对政府绩效影响的滞后性，而对2年前和3年前上级领导变动的测量，表现出明显差异：2017年上级领导的变动对乡镇政府绩效的所有维度都是不显著的，而2018年上级领导的变动几乎对所有维度都是显著的（除外部的“公平性”和内部的“政策执行”）。假设H2得到了部分支持，但这和预期的效应有明显的不同。就领导变动效应的滞后性理论分析，这两个年度的领导变动的滞后性效应应该只是略有差异，但不应该有如此大的差异。对此差异，笔者的推测可能是县、乡政府领导班子换届带来的影响。2016年是安徽省县、乡领导换届年，本研究的调查是2019年下半年进行的。按照我国地方政府的现实运行逻辑，在换届前期会进行领导班子的实质性调整。如果上级领导班子调整对下级政府绩效的影响有2年的滞后期话，那么由于2016年的县、乡政府换届使得这种滞后期又延长了1年，即这种滞后期由2年变成了3年。当然，换届为什么会打破这种滞后期不是本研究探讨的主题，需要在后续的研究中进一步讨论。

（四）工作监督效应

从表5和表6呈现的结果看，乡镇政府工作受到监督对乡镇政府绩效的所有维度都表现出显著的（$p<0.001$）正向影响，并且其效应在所有制度化环境因素中是最强的，假设H4得到了支持。这说明在农村税费改革，一定程度上影响了乡镇政府内生动力的激发，乡镇政府在乡村治理的职能作用发挥不充分、农村公共产品和公共服务供给不及时等问题更需要上级政府和群众加强监督，否则，可能会影响乡镇政府治理效率以及农村公共产品和农村公共服务供给的稳定性。

另外，值得一提的是，2个控制变量，即非制度化的客观环境变量对乡镇政府绩效也有显著影响。资源禀赋状况对乡镇政府的外部服务绩效产生显著的正向影响（只有1项不显著），但对内部管理绩效的影响尽管也是正向的，但并不显著。这一结果可以对现有关于环境因素对政府绩效影响的一个竞争性的观点提供一种解释。关于外部环境是否和如何影响政府或公共组织绩效，现有研究给出了具有竞争性的结论。一类观点认为，政府或公共组织的外部环境会对其绩效产生显著影响[36-39]；第二类观点认为，外部环境对政府或公共组织的绩效不能产生实质性的影响。换言之，这种外部环境对政府或公共部门绩效的影响是不显著的[40-41]。从本研究的回归结果看，这两类竞争性的观点可能源于其没有对政府绩效进行进一步的细化分类导致的。

人口密度的影响效应与现有研究[31-32]是一致的，即人口密度会正向影响政府（公共服务）绩效。但本研究的回归结果比现有研究呈现出更多的复杂性。即人口密度对政府外部公共服务的“公平性”、“开支节约”和内部管理的“工作效率”有显著的正向影响，而对其他绩效维度的影响不显著。这一结果与理论预期是一致的，即政府在人口稠密的地区提供公共服务和公共产品，更能节约成本，能产生“规模经济”效益，因而也会提高政府自身的工作效率。与此同时，在人口稠密的地区，信息传递比人口稀疏地区更有效率。在这样的地区，如果政府提供的公共产品和公共服务有不公平现象，会很快得到信息反馈并引发民众不满，进而会遏制政府公共管理和公共

服务中的不公平行为。

五、结论与讨论

（一）初步结论

在政府绩效的制度化环境影响要素中，Rainey，H.G. 和 P. Steinbauer针对英、美两国的情况提出了工作自主权的“绩效拐点理论”，即“与外部利益相关者相关的自主权越高，政府绩效越好”，但这种自主权不能过高，否则会对政府绩效产生不利影响。中国与英、美两国的经济、政治和社会制度有根本性的差异，工作自主权的“绩效拐点理论”是否存在？农村税费改革后，增加乡镇的自主财权是否能改善绩效？上级领导的变动是否以及如何影响乡镇政府绩效？加强对乡镇政府的监督是否能改善乡镇政府绩效？上述这些制度化环境因素对乡镇政府绩效的影响问题尚未有大样本经验研究的检验。基于对上述问题的回答，本部分利用对安徽省72个乡镇的经验调查数据，通过对乡镇政府绩效7个维度数据的回归分析，初步得出如下结论：

在英、美两国存在的“绩效拐点理论”在当今中国乡镇政府可能并不存在，提高工作自主权对乡镇政府绩效有显著的正向作用，但自主财权的增长对乡镇政府绩效的影响并不显著，上级领导的变动对于基层政府绩效的影响存在显著的滞后性特征，这种滞后性在集权政体中的政府换届中会产生不同的影响；在现阶段的中国，加强对基层政府特别是乡镇政府的监督，会显著改善其绩效。就政府绩效而言，上级对下级的工作监督比其他的外部制度安排更为重要。

（二）值得讨论的问题

首先，针对工作自主权对乡镇政府的“绩效拐点”可能不存在这一结论，本研究认为可能是由于我国政府管理体制与英、美两国存在较大差异引起的，具体表现在以下几个方面：一是我国政府的决策机制（人大、政协等）保障了地方政府决策的正确性。相对来说，英、美的决策机制易受执政党属性、决策主导权、公众舆论和利益集团影响，我国政府决策的价值取向则更加倾向民众意志最大化体现，决策机制严格遵循人民主权、法治政府论、责任政府原则。因此，在保证充分自主权的同时，也能够做出科学民主的决策。二是政府的监督机制，纪委（行政监督）、监委（党内监督）、人大监督、人民监督等规范了地方政府决策行为。在共产党领导下，我国各级党组织和广大党员遵循法律法规、党章规定进行自我监督、自我净化、自我革命，努力实现制度明晰、党务透明、党员为本，这是我国与西方国家不同的特色做法，在这种监督下，能够有效约束自主权过大带来的政府寻租行为。

其次，针对财政自主权对政府绩效影响并不显著的原因，本研究认为这是由于我国推行的独特的“乡财县管”改革所引起的。这项改革后，乡镇政府依然享有财政资金的所有权和使用权，但管理权已经上移至县级财政部门，财政资金的使用受上级财政部门约束较强。这一做法与农村税费改革在一定程度上缓解了县乡财政存在的矛盾和困难，规范了乡镇财政支出管理，彻底划清了乡镇各项债权、债务。但是这也意味着乡镇政府财政支付能力的下降，无法对乡镇政府的公共产品和公共服务供给产生实质性的影响。也就是说我国乡镇政府的财政自主权受限于县级财政部门，无法真正实现财政自主，发挥财政自主带来的政策效应也就十分有限。这与英美国家的地方财政的独立性是存在较大差异的，也是导致“绩效拐点”不适用于中国的最主要原因。

最后，本研究还存在一定的不足之处，“绩效拐点”理论在中国不存在的结论可能是由于本研究样本和数据限制引起的。从数据获取的方式看，本研究对政府绩效的测量是采取内部主观评价的方式，尽管这种评价方式总体上是可靠、值得信赖的。但可能无法排除这种内部主观评价会受到其他因素的干扰，这一结论还需要通过客观政府绩效数据，或者是主、客观相结合的数据的进一步检验；从研究样本来看，利用安徽省部分乡镇的调查数据进行研究，这些结论是否能推及其他省（市）或地区还需要进一步检验；除此之外，本研究还存在其他需要改进的地方，如上级领导变动对下级政府绩效的滞后性影响，在当今中国集权体制下政府换届中会表现出什么样的异常特征需要进一步探讨。

参 考 文 献

[1] Hal G., Rainey, Paula Steinbauer. Galloping elephants: developing elements of a theory of effective

government organizations[J]. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 1999, 9(1): 1-32.

[2] AndrewsRhys, BoyneGeorge A., Jennifer Lawet al. External constraints on local service standards: the case of comprehensive performance assessment in English local government[J]. Public Administration, 2005, 83(3):639-656.

[3] 曾庆捷. 乡村中的国家与社会关系:理论范式与实践[J]. 南开学报(哲学社会科学版),2018(3):47-56.

[4] 赵秀玲. 农民现代化与中国乡村治理[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2021,36(3):179-191,210.

[5] 陈涛,胡沙,杨欣然. 农村社会工作服务机构在乡村治理中的协同作用——基于Y农村社工事务所在Z村的经验分析[J]. 学习与实践,2020(1):108-114.

[6] 王思斌. 政府在乡镇(街道)社会工作人才队伍建设中的角色[J]. 社会工作,2020(5):4-8.

[7] 李立清,李昊泽. 乡镇政府乡村整合行为的演变与走向[J]. 中国行政管理,2020(11):41-46.

[8] 周雪光. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代,2011(10):67-85.

[9] 魏姝. 中国政府组织是干部制还是科层制?[J]. 领导科学,2018(6):20-21.

[10] AndersenS. C., MortensenP. B.. Policy stability and organizational performance: is there a relationship?[J]. Journal of Public Administration Research and Theory,2010,20(1):1-22.

[11] 郝炜. 贫困地区乡镇政府服务能力建设的三重困境与突破[J]. 山西高等学校社会科学学报,2020,32(12):26-31.

[12] 李立清,李昊泽. 乡镇政府乡村整合行为的演变与走向[J]. 中国行政管理,2020(11):41-46.

[13] 赵玉石,刘亚娜. 新型农村合作社发展中的乡镇政府角色与行为困境[J]. 社会科学战线,2018(3):196-201.

[14] 郑志龙,赵春草. 乡镇政府社会治理能力的评估与提升路径[J]. 行政论坛,2020,27(5):46-51.

[15] 李晓玲. 乡镇政府推进公共服务均等化的路径选择[J]. 华东经济管理,2017,31(4):181-184.

[16] 侯志阳. 强化中的弱势:“放管服”改革背景下乡镇政府公共服务履职的个案考察[J]. 中国行政管理,2019(5):46-51.

[17] Andrews R, Boyne G., Centralization. Organizational Strategy, and Public Service Performance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART,2009,19(1):57-80.

[18] Gutierrez Romero R, Haubrich D, McLean I. The limits of performance assessments of public bodies: external constraints in English local government[J]. Environment and Planning C: Government and Policy,2008,26(4):767-787.

[19] 麻宝斌,仇赟. 中国共产党党内决策程序的多维构建——以党委(党组)讨论决定干部选拔任用事项为例[J]. 治理研究,2019,35(4):71-81.

[20] 包国宪,张弘. 政府绩效治理中的协同领导体系构建:超越个体层面的公共领导新发展[J]. 行政论坛,2020,27(3):97-104.

[21] 刘丽. 绩效问责背景下领导干部行为异化及应对之策[J]. 领导科学,2017(7):24-25.

[22] 王印红,朱玉洁. 基层政府“逆扁平化”组织扩张的多重逻辑——基于“管区制度”的案例研究[J]. 公共管理学报,2020,17(4):21-31,165.

[23] 吴建南,李贵宁,侯一麟. 财政管理、角色定位与组织绩效——不同资源禀赋下西部某市乡镇政府的经验研究[J]. 管理世界,2008(12):64-74,82.

[24] 欧阳静. 策略主义与维控型政权[D]. 武汉:华中科技大学,2010.

[25] Patricia Wallace Ingraham. "You talking to me? " accountability and the modern public service[J]. PS: Political Science and Politics,2005,38(1):17-21.

[26] 刘锐. 治理困境背景下乡镇形式主义的生成逻辑[J]. 西北师大学报(社会科学版),2021,58(2):26-35.

[27] 段绪柱. 后农业税时代乡镇政府的政治生态与行为选择[J]. 中国行政管理,2010(8):77-79.

[28] 李齐,李欢欢. 乡村治理中地方政府行为逻辑的重构[J]. 理论探讨,2017(6):19-26.

[29] 吴建南,岳妮. 问责制度、领导行为与组织绩效:面向我国西部乡镇政府的探索性研究[J]. 中国行政管理,2009(2):123-128.

[30] 杨缅昆. 政府绩效评价:理论和方法再研究[J]. 统计研究,2010,27(12):39-45.

[31] 陈振明. 理解公共事务[M]. 北京:北京大学出版社,2007:43

[32] Franke, Franziska , Felfe, et al. Transfer of leadership skills: the influence of motivation to transfer and organizational support in managerial training. [J]. Journal of Personnel Psychology, 2012, 11 (3): 138-147.

[33] 张曾莲,王雅倩. 政府绩效审计改革能降低行政成本吗?[J]. 天津行政学院学报,2021,23(1):13-22.

[34] 张凤彪,王家宏. 基于结构方程模型的我国公共体育服务绩效评价实证研究[J]. 上海体育学院学报,2020,44(11):44-54.

[35] Boyne George A.. Sources of public service improvement: a critical review and research agenda[J]. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART,2003,13(3):367-394.

[36] Meier,Kenneth J., Laurence J. O., et al. Alignment and results: testing the interaction effects of strategy, structure, and environment from miles and snow[J]. Administration & Society,2010,42(2):35-48.

[37] R. Andrews. Organizational task environments and performance: an empirical analysis[J]. International Public Management Journal,2009,12(1):1-23.

[38] George A. Boyne. Environmental turbulence, organizational stability, and public service performance[J]. Administration & Society,2009,40(8):799-824.

[39] Andrews Rhys ,Cowell Richard ,Downe James. Support for active citizenship and public service performance: an empirical analysis of English local authorities[J]. Policy & Politics, 2008,36(2):225-243.

[40] Rebecca , Hendrick , Strategic. Planning environment, process and performance in public agencies: a comparative study of departments in milwaukee[J]. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 2003,13(4):491-519.

[41] George A., Krause , James W. Douglas. Institutional design versus reputational effects on bureaucratic performance: evidence from U. S. government macroeconomic and fiscal projections[J]. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART,2005, 15(2):281-306.

Institutionalized environmental elements and grassroots government "performance turning points"——Evidence from some townships in Anhui Province

ZOU Qi, FAN Li

(*Institute of Finance and Public Management, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu* 233030, *China*)

Abstract: There is no empirical research on whether Hal G. Rainey's "performance turning point" theory, which is proposed in the context of western developed countries, has explanatory power for grassroots government in China.. This study attempts to explore whether strengthening autonomy, independent financial power, and supervision of the grassroots government can significantly improve its performance. Using the questionnaire data of some towns in Anhui Province, government performance was evaluated from seven internal and external dimensions. The research hypothesis was experimented by using logit regression analysis. Results show that increasing the autonomy and supervision can significantly improve its performance with no "performance turning point", but increasing the independent financial power does not significantly improve its performance. Giving the grassroots government autonomy, strengthening supervision, and properly controlling their financial power is important for improving their performance.

Keywords: Fiscal decentralization; Work supervision; Local decentralization; Rural governance; Government performance

（编辑：牛晓霞）