



# 支持政府绩效管理的组织文化特征 与培育途径

——基于中西方国家比较的视角

盛明科

**摘要：**良好的组织文化是政府绩效管理制度有效实施和顺利推行的一个重要条件。政府绩效管理需要使命型、契约型、开放型与结果型四种特征的组织文化支持。尽管中国是一个非常注重功绩制文化的国家，注重实绩、强调德治、推崇考课一直是行政组织传统文化的重要部分和精华，但与西方国家支持绩效管理取得成功的法治理念、契约精神、绩效观念、民主意识等组织文化相比，长期以来中国传统文化、经济社会转型以及当前政治与行政体制改革滞后，导致组织文化呈现封闭性、集权性、人治性、非理性等特点，致使现代意义的政府绩效管理体系难以健全和有效发挥作用。深化中国政府绩效管理改革，必须积极借鉴西方国家经验，推进政治与行政体制改革，从促进公民参与、健全行政法治、倡导行政理性、扩大社会自治等方面营造有效支持其发展的组织文化。

**关键词：**政府绩效管理；组织文化；行政体制；跨文化比较

作为新公共管理以及后新公共管理时代的一项重要政府工具，绩效管理被世界范围内大多数国家奉为信息化时代公共行政治理的圭臬，以期应对全球化、民主化以及传统官僚制危机带来的诸种挑战。实践证明，政府绩效管理在推进西方国家政府成本降低、公共责任机制重构等方面发挥着积极作用。与西方国家有效性相比，政府绩效管理在引入中国后却遭遇流于形式、劳民伤财、“政绩”取向等一系列的难题，以及政府绩效管理合法性、有效性式微的诟病。为什么向西方学习的政府绩效管理没有取得预期效果？为何中国政府绩效管理体系建设、制度发展、实践探索层出不穷，但是政府绩效管理效果却如此差强人意？事实上，组织文化是政府绩效管理的基础，中国引入政府绩效管理制度缺乏适合的组 织文化支持，从而导致“评估失灵”。科学研究支持政府绩效管理实施的组织文化特征，从促进公民参与、健全行政法治、倡导行政理性、扩大社会自治等方面营造有效支持其发展的组织文化，对于促进中国未来政府绩效管理制度长效发展具有十分重要的价值。

## 一、现代政府绩效管理的组织文化需求

所谓政府绩效管理，简单地说就是管理政府绩效，即为提高政府绩效而实施的各种管理活动或行为的总称，或者说是为实现所期望的政府结果而实施的管理行为。政府绩效管理“就是公共机构领导人积极的、有意识的系统化努力，以便向公民提供更多更好的结果”（本，2003）。这一关于政府绩效管理内涵的界定有些宽泛，属于“评估国”意义层面的理解。美国国家绩效评审委员会将政府绩效管理界定为“使用绩效评估信息帮助建立绩效目标，分配并优先配给资源，通知管理者确定或改变目前的政策或项目方向以满足制定的

目标,并报告是否成功地满足了这些目标”(霍哲,2000)的管理过程。在美国政府绩效管理组织机构联邦审计署看来,绩效管理是由“确定部门战略使命、制定年度绩效计划与目标体系、报告绩效结果”(US General Accounting Office,1998)等相互联系的环节所构成的动态过程。还有学者认为绩效管理是“围绕提高政府绩效而实施的管理活动,其关注重点是一些新的管理机制和管理方式,这些机制和方式具有自己的理论基础、原则、程序和技术,各自构成相对独立的体系,同时这些机制和方式又相互联系,综合形成一个有机的系统,为提高组织绩效服务”(周志忍,2008)。综观上述政府绩效管理的各项定义可知,政府绩效管理是由政府专门机构或者其他社会组织实施的关于计划、测量、监督与改进政府绩效的行为与活动,包括绩效计划制定与实施、绩效评估与监控、绩效沟通与反馈、绩效改进与报告等动态行为过程。

目前学术界关于组织文化内涵大多关注其认知要素,认为其属于“一种根植于理解力、价值观、信仰或期望的一种社会结构,或者说是可认知的事实”(Hofstede,Neuijen,Ohayv & Sanders,1990),可分为可见与隐性两个层面。Schein主张将组织文化界定为一种基于共有基本建设的模式,组织群体通过学习基本建设来解决组织的外部适应性和内部一致性方面的问题。他认为组织文化分为外显(物)、共同拥护的价值观和隐含的基本假设三个层面,共同拥护的价值观常常反映的是组织希望所展示的理想形象,只有深层次的隐含假设才是组织文化的本质。Schein关于组织文化隐含的基本假设观点,为分析绩效管理组织文化需求提供了理论工具。一项政府制度或者技术之所以能够建立并以其独特的方式运作,都体现着当时该政府组织特定的价值观、态度与认知基础。组织文化隐含的基本假设影响着政府管理制度及其自身维持,有什么样的政府管理制度就需要什么样的组织隐含基本假设与之相适应。绩效管理作为政府管理制度的重要组成部分,同样需要组织文化以及其隐含基本假设的有效支持。正如弗朗西斯·福山所认为的,“正规的法律和强有力的政治和经济机构与制度尽管十分重要,但它们自身却不足以保证现代社会获得成果”,“始终要依赖某种共享的文化价值观念才能起到恰当的作用”(福山,2002:12)。政府绩效管理实施的组织文化需求的隐含基本假设(或曰属性特质)主要体现为以下四个方面:

第一,使命文化特质。政府绩效管理从本质上来说属于战略管理的范畴,是在公共事务内部治理日趋复杂和外部环境日趋不确定的条件下,为提升政府组织绩效的合法性和实现政府外部使命,而出于对政府使命与战略的强调。在信息化、全球化背景下,政府组织隐含着越来越多的政府部门间利益鸿沟、政府决策短期化效应、政府内部信息孤岛以及官员“经济人”取向所导致的绩效次优选择困境等,势必影响政府绩效的合法性与治理的有效性。政府绩效管理要件中包括“使命陈述,包括政府存在的目的、公众对政府的期望、政府的价值”,制定“战略和计划,即基于使命基础制定具体的工作目标和实现目标的措施”(Mwita,2000),就是要发挥其战略分解、目标分解、目标一手段链控制和使命激励的作用,以解决政府组织系统断裂和公共责任长效化问题。

第二,契约文化特质。契约文化可以追溯到欧洲启蒙时代政治思想家洛克、卢梭等用契约思想来构筑其国家理论,强调契约对社会存在的基础性及普遍性意义,从此契约从经济领域扩展到政治、政府领域,出现了政治与公共管理的契约化。政府绩效管理过程本质是契约订立与履行的过程。政府系统的契约内涵可以从政府创生层面和政府运作层面上理解,前者是指政府与公民之间订立契约让渡权利与投票选举;后者即政府运行旨在或依赖于契约实现。政府绩效管理的契约意义属于后者,缘起于征用赋税而必须向社会和公众担负高质量、高绩效公共服务的义务。政府绩效管理过程还涉及到上下级政府部门之间、政府官员与部门、中央与地方之间的绩效协议签订,还有政府组织以及官员与私营企业、国有企业、第三部门等之间绩效合同的达成。

第三,开放文化特质。组织文化的开放性是与封闭性相对的,是支持政府绩效管理制度运作及其实践的重要特征。基于传统政治—行政二分法和官僚制范式基础之上的政府模式,强调公共“资源的垄断性、权力运行的单向性以及话语沟通的内部性”(胡重明,2011:74),导致公众意愿与利益诉求无法通过代议制渠道影响公共服务决策,政府决策及其行为呈现出单纯的强制性、集权性与封闭性特征,社会公众以及其他组织力量参与不足,政府公共管理日益处于隔绝外部沟通的“封闭环”之中。而政府绩效管理离不开组织内部平等、自由、开放的组织文化条件,绩效计划制定、绩效沟通、绩效评估等均要建立在公

共服务受众态度评价机制健全、利益诉求渠道畅通基础上。政府组织的参与文化、沟通文化、共享与改革文化均具有开放型特质。

第四,结果文化特质。结果导向的组织文化产生于政府组织内部,是20世纪80年代以来西方国家相继推行几次较大规模行政改革之后,通过放松规制、公共服务市场化、强化绩效预算控制等推行结果导向管理的结果<sup>①</sup>。结果导向代表着一种与传统过程导向完全不同的组织文化特色,是现代政府绩效管理非常注重的组织文化隐含的基本假设。结果文化特质强调政府授权分权、放松规制,摒弃传统管理中繁冗、严格而又详尽的层级管理规则、人事制度和审计流程,克服政府及其官僚只对来自上级命令和规章的刻板遵循,强调政府管理重心下移、积极应对外界环境变化、寻求流程再造与管理创新。结果文化特质在组织中宣扬绩效管理应由关注政府投入、行为过程、管理效率转向政府行为产出、公共服务效果与公众满意等因素,认为政府绩效管理对象远不止政府过程性要素,“事实上,在缺乏结果尺度的情况下,效率尺度过分强调工作量和产出而以牺牲政府活动的质量和效果为代价将会产生负面效应。”(Harry,1977:4)结果导向的文化为绩效管理提供了新的标准和内涵。

## 二、现行组织文化对政府绩效管理的影响:基于比较的观点

一个国家行政改革的任务能否实现,关键是看拟推行的行政制度在本质上是否与本土的社会文化基础相互契合,只有“依赖某种共享的文化价值观念才能起到恰当的作用”。既然组织文化是影响政府绩效管理制度运行的一个重要自变量,那么如何科学评估中西方国家政府组织文化对于绩效管理的影响?如何比较组织文化在中西方国家政府绩效管理制度发生与发展中的作用?这就需要将政府绩效管理的组织文化需求做一参照,对中西方国家政府管理体制以及组织文化做一关联性比较。

### (一) 西方国家政府绩效管理的组织文化基础

西方国家绩效管理是在市场经济高度成熟、法治条件高度完备、公共管理高度理性条件下实施的,是伴随着新公共管理运动的发展而逐步孕育生成的。西方国家政府绩效管理的组织文化基础至少包含市场理念、法治精神、绩效观念、民主受托意识等。一是市场理念。西方国家政府绩效管理改革的思路与法则主要来自于商业企业,强调通过明确的责任制、产出导向、绩效评估等机制实施顾客至上和市场竞争为导向的管理。这一时期的公共管理机制与方法上的成就“提高了公众对高水准服务的认识和期待”,公众得以意识到“提供服务可以有更佳的方法,没有必要依赖官僚们根据他们自己的意愿和便利行事”(彼得斯,1998:11)。新公共管理改革引入的市场竞争法则、顾客至上观念、用“脚”投票思想等,成为弥漫于这一时期西方国家政府组织的流行文化。二是法治精神。当代政治哲学强调公共权力要以公民受益为其正当性基础,主张政府应在正当程序规制下服务于公民利益。西方国家长期以来“无法律即无行政”精神,强调政府行为不仅应遵循实体法规定,而且要遵循行政程序法规则,接受立法司法机关的法律审查,在政府系统内营造了一种任何人或组织均不得超越法律的组织氛围。公众与公共行政权力之间、公职人员与政府之间是自由的契约关系,不依赖于任何身份与等级特权,体现了公民人格和意识的独立性、自由的可选择性和权利平等。法治精神蕴含的契约文化特质,为政府绩效管理制度运行提供了理性而非人格化、规范而非随意化的组织环境。三是绩效观念。传统公共行政注重的是对官僚行动施加了过多的规则和繁文缛节,而不是直接关注公共项目管理和部门结果<sup>②</sup>。新公共管理的一系列放松规制改革、结果管理制度和绩效评估制度的实施,让整个政府系统以及关联的公共服务企业与合作伙伴确立起追求高绩效价值、结果导向的共同价值理念,使其在组织内外具有高度的认同感和强烈的感召力。绩效观念是政府绩效管理制度推行的润滑剂,是组织开展绩效管理沟通的通用语言,有助于形成以提升绩效为价值追求的文化氛围、群体行为准则和道德规范。四是民主受托意识。民主受托意识认为,社会公

①克林顿政府颁布的文件《从过程到结果:创造一个少花钱多办事的政府》和《政府绩效与结果法案》(GPRA),标志着“以结果为导向”的组织文化逐步盛行起来,成为一项最普遍、最基本的组织文化形态。

②美国戈尔副总统曾报告过这样一个事例:联邦警署要修整草坪,本可以只花费10美元雇佣邻近的年轻人,但是根据政府采购制度规定该任务只能竞争招标,而邻近年轻人由于没有竞争资格,结果是警署为了修整这个草坪向专业机构支付多出了30美元。

众将公共权力和公共资源委托于政府，政府权力行使因受托责任的要求而合法(Stewart,1984:13-34)。但在政府履行受托责任向公众提供公共产品和服务过程中，由于信息不对称以及受托人与委托人目标的不尽一致性，极易导致代理人的道德风险和逆向选择：政府部门及其官员作为受托人所付出的努力不足以匹配其获得的报酬；政府部门及其官员作为代理人做出决策没有充分顾及委托人利益。这有可能使公共权力的行使和公共资源的配置偏离公共利益与公共性目标。只有清晰、准确及时地界定民主受托责任，通过建立和实施科学的责任评估机制和绩效控制体系，才能有效地降低这种风险。民主受托意识强调“要向那些组织内外部的授权者提供信息，以帮助这些授权者评价政府是否像期待的那样履行责任”(State Services Commission,1999)，力求充分表明“用纳税人的钱提供了良好的服务”(Ammons,1995)。

从上面西方国家政府组织文化描述来看，其组织文化与有效支持绩效管理的组织文化特征具有较强的相关性。如公共部门市场理念就具有契约和开放文化特质，有助于绩效管理过程中绩效合同、绩效协议订立与履行，有助于公众对于绩效管理的参与和组织内部绩效沟通的开展。市场理念有助于排除组织内部权力要素、地位、关系等因素，直接营养于绩效管理实施。法治精神同样具有契约文化特征，有助于形成组织内部理性化的管理环境，从而支持绩效管理科学化与规范化。绩效观念更是促进政府管理结果导向、推行绩效管理的文化基础。公共部门民主受托意识有助于形成使命、契约、开放型文化，助推绩效管理制度运行。这些组织文化均是西方国家政府绩效管理制度背后的深层次逻辑，是绩效管理取得实效的关键。西方国家绩效管理制度是特定组织文化的产物，正如绩效管理专家 Beryl A. Radin 所言，如果不理解《政府绩效与结果法案》所处的生态环境，你就不能理解它所引发的各种反应。

## (二) 中国政府绩效管理的组织文化条件

中国政府组织内部，以儒家思想为主要内容的传统伦理型文化还存在一定影响，体现为组织管理与运行的集权、人治、人情观念等特征。经过新中国成立后行政体系的再造，马克思主义政权管理思想的占领以及共产党全心全意为人民服务宗旨的培育，传统组织文化在社会主义意识形态条件下开始解构。同时，改革开放以来，中国进入经济体制转轨、社会发展转型阶段，政府组织文化接受市场经济价值观和转轨多元化思潮的洗礼，呈现出多种文化基因并存的态势。一方面，传统的、封建的、落后的文化思想遗留影响仍然存在；另一方面，社会主义意识形态下的集体文化谱系与市场经济体制环境中的市场价值观念，共同存在于中国政府组织文化内部，使得组织文化存在综合性、变动性、多元化、复杂性等特征。这里需要明确指出的是，中国是一个非常注重功绩制文化的国家，长期以来，行政组织系统内一直蕴涵着注重实绩、强调德治、推崇考课的组织文化，这种注重实绩、强调功绩的考核文化将官员定位为“公仆”角色，宣扬着浓厚的“官本位”色彩，从而导致组织文化呈现封闭性、集权性、人治性、非理性等特点，致使现代意义的政府绩效管理体系难以健全和有效发挥作用。虽然与现代政治体制改革和政府制度建设同步，中国政府组织内部法治观念、服务精神、理性文化有了长足的发展，但在一些组织特别是基层政府运行逻辑和潜规则中，仍存在着组织文化落后、封闭、消极和人格化的一面，对于现代政府管理改革努力和绩效管理制度起着抵消作用。

当前中国政府组织文化对绩效管理产生的消极影响体现在：一是重人治轻法治传统冲击着绩效管理的制度化与规范化。重人治轻法治传统在权力与法律的地位关系上，体现为行政权力大于法律，法律受官员权力的制约和支配，政府管理充斥着长官意志和官员个人权威。尽管随着国家依法治国战略的实施和法治政府建设的推进，人治传统丧失了其构建新的政治经济秩序的价值趋势，但其作为一种组织文化传统仍可能以强大的惯性冲击并干扰着当前法治秩序的建构。这种组织文化给绩效管理及制度运行带来的影响是：绩效管理制度化程度不高，评估决策可能受长官意志影响，缺乏相关正式法律制度的约束，绩效管理呈现出封闭性、随意性、保守等特征。二是政府权力本位和官本位思想阻滞了绩效管理开放性和公众评估参与。封建社会皇权至上、近现代政民关系错位以及计划经济体制下行政集权所孕育的“官本位”思想，导致行政生态中充斥着特权制度安排，致使绩效管理多为上级控制下级，忽视甚至排斥公众评议，压制公众和其他社会力量的参与热情。由此导致绩效管理过程透明度不高，上级意愿常常左右绩效结果，绩效管理操作者“常常害怕与上司不一致”(Hofstede,1991)，绩效结果也仅仅用于“内部

消费”。三是重中庸轻竞争导向造成绩效管理流于形式和绩效文化瓦解。传统中庸之道作为中国文化精髓,已经深深渗透到文化的每个元素与成分当中,成为构成普遍社会心理和组织文化的核心要素。政府组织“中庸”思想虽在某种程度上可保证不同利益诉求之间的稳定,但由于其不能正视问题、排斥竞争和优胜劣汰,不利于有效而彻底解决组织管理中的矛盾。受此文化的影响,绩效管理容易被转化为折衷主义、形式主义,或者呈现结果趋同化的倾向,甚至优秀等级评定演变为按照比例分配名额、轮流坐庄,或者抓阄决定等荒诞之举<sup>①</sup>。四是强调伦常忽视理性造成绩效管理受外界干扰和缺乏良好制度环境。与西方国家不同,中国人习惯于从人与人之间情感和关系的角度来理解周围事务,这种独特的文化倾向对组织行为和社会治理产生着重要影响,导致公共行政严重缺乏科学的理性主义精神。在人格化盛行、理性精神不足的情况下,绩效管理面临着基础管理不规范、配套制度不健全、岗位责任不明确等问题,致使绩效管理出现重人情轻制度、重经验轻逻辑、重定性轻量化等现象。

### (三) 中西方国家政府绩效管理组织文化基础比较

为什么西方国家政府绩效管理制度引入中国之后,在本土化推行过程中遭遇流于形式、劳民伤财、“政绩”取向等一系列的难题,以及政府绩效管理合法性、有效性式微的诟病?深层次原因在于政府管理实践者仅仅是在照搬西方国家政府绩效管理经验,仅仅推行绩效管理理论与制度层面的接受和摹仿,没有在文化层面上实现创造性的转化与融合,没有意识到西方国家特有的组织文化对于政府绩效管理制度运行的支撑。支撑政府绩效管理制度的中西方公共组织文化比较如表1所示:

表1 支撑政府绩效管理制度的中西方公共组织文化比较

比较项目	绩效管理 文化需求特征	中国公共组织文化		西方公共组织文化	
		显性表现	隐含假设	显性表现	隐含假设
1	使命特征	政府短期政绩行为盛行;官员任期制条件下显性政绩比拼;部分公共利益部门化、个人化倾向	功利行为短期文化	重视政府战略和部门使命;注重政府部门使命的细化与指标测评	战略管理 愿景激励
2	契约特征	政府管理人治色彩比较重;部分地方政府行政随意性比较强;政府目标及任务变动比较频繁	人格化倾向	重视程序建设与法治管理;推行政府间分权管理与合同控制;实施绩效协议与商谈	崇尚法治
3	开放特征	社会及公众参与公共管理不足;政府决策与信息封闭性比较强;决策与指令沟通单向性	封闭性显著	社会组织参与绩效评估;政务信息开放度较高;政府系统与社会沟通机制健全	开放性较强
4	结果特征	注重前期投入而不太注重管理过程的规范性;比较注重上级意愿的达成和结果;在过程中比较注重形式主义	形式主义投入与结果并重	高度注重结果而非过程;管理者具有充分的权限;注重顾客满意度、分权和放松规制	结果导向

当然,笔者并不是持西方政府组织文化优越论抑或本土组织文化虚无论,而是依据政府组织文化与绩效管理制度两者间的内在逻辑,客观比较中西方国家政府组织文化对于绩效管理制度运行的效用。强调国内绩效管理和西方经验借鉴,需要特别注意制度与文化之间的相关性,避免只是简单模仿西方国家绩效管理制度,而不注意对国内政府组织文化进行创造性改造和超越性学习。西方国家公共组织文化不一定就是有效支撑绩效管理制度的,来自传统官僚制文化和价值的遗留影响,也会形成对绩效管理制度的桎梏;同时中国政府组织文化中的集权文化,对绩效管理获得高层领导“一把手”支持而强势推行,对于突破部门间涣散慵懒、官僚主义也不是没有积极意义。当然,中国绩效管理效果和路径之所以

<sup>①</sup>中国现代公共组织文化具有保守性、落后性、封闭性等特点,在这样的组织文化条件下,绩效管理自然容易出现流于形式、功能弱化、偏离本意的弊病。名著《水浒传》有段“梁山泊英雄排座次”故事,说宋江在几场胜仗后开展绩效评估和组织建设。可如何评估好汉们的绩效贡献呢?如果操作失当就会造成队伍动荡甚至惹来纷争,这让宋江非常棘手。故事书中才有了“忠义堂石碣受天文,梁山泊英雄排座次”的情节。宋江正是通过“天书”的撑腰才完成绩效评估,各路豪杰也正是依靠“天地之意,物理数定,谁敢违拗”的信念接受绩效排序,才没有导致组织内部人际团结破坏和内生秩序的瓦解。这本属戏说历史,但可以看出在组织文化基因中,传统人文观念、伦常思维、人际关系等因素对于组织决策和绩效管理的影响是何等深刻。

与西方国家有差别,出现这样或那样的弊病,或者说绩效管理制度实施效果与实施初衷及价值预期相距甚远,固然不全是组织文化的“罪过”,与压力型体制、财政预算制度、干部任期制以及绩效管理自身技术主义导向都有关联。

### 三、支撑政府绩效管理的组织文化培育路径

既然政府组织文化对于绩效管理非常重要,而且在中国政府组织文化体系内部缺乏支撑绩效管理的文化元素,那么就必须积极开展组织文化培育。要科学借鉴西方国家经验,从以下几个方面着手:

首先,科学借鉴西方国家政府绩效管理经验。中西方国家政府绩效管理在政治体制、经济发展阶段、生态环境以及绩效管理本身缘起动因、社会背景、制度基础与实践逻辑等方面存在的差异,导致了中西方国家绩效管理制度的差别。学习西方经验不能只是照搬制度,必须着眼于中国绩效管理组织文化的短缺,运用系统、反思与超越的眼界,来推进绩效管理文化基础的夯实与营造。要合理学习西方国家政府组织文化中的理性、结果、规范文化特质,将产生于国外的政府绩效管理与本国现实国情和政府管理的具体实践结合起来,对政府组织文化进行创造性转化,使之成为支撑政府绩效管理的文化环境、价值取向和交往机制等。

其次,深化中国政治与行政体制改革。“一个社会要想从以往的文化中完全解放出来是根本不可想象的,离开文化传统的基础而求变、求新,其结果必然招致失败”(Kluckhohn,1962:76)。支持中国政府绩效管理的文化培育同样离不开中国文化传统的基础,特别是制度与体制基础。只有这样,才能营造和培育出与绩效管理制度实施相适应的,支撑绩效管理制度成长的开放型、民主式、理性化的组织文化。

再次,创造性地开展政府组织文化重塑。改革开放以来,中国开始了一次全面而深刻的经济社会发展转型,启动了现代化的历史进程。在现代化的转型过程中,中国政府组织文化“一方面接受着来自西方各种文化的挑战,另一方面在其文化内部超越性和自在性之间的矛盾也愈演愈烈”。在政府组织文化重塑上,要科学处理好中国与世界、传统与现代的关系,即坚持以人类行政文明发展的总体取向为坐标,实现公共行政普遍价值观念与本土文化的有机融合,推进中国政府组织文化的转型升级;要坚持对传统组织文化科学扬弃的原则,做到继承积极因素和剔除消极因素相结合,塑造民主行政文化、法治行政文化、责任行政文化,推动中国政府组织文化由传统向现代的转化。

最后,推进绩效管理走向可持续的绩效文化管理。对于未来推进政府组织文化建设而言,支撑政府绩效管理及其制度运行的,是绩效型公共组织文化。在政府系统以及公职人员中所倡导并形成以经济、效率、效能、公平、结果等为核心追求的,富有稳定化、复合型、共享性特性的价值观念、行为准则以及意识形态类型,将对政府绩效管理制度起着一种无形的支撑和促进作用。总之,绩效制度与绩效文化是政府绩效管理的“两只手”,制度提供法理依据,是保障,而重视文化对组织成员的文化激励及导向作用,是方向。未来中国政府绩效评估发展,需要政府绩效管理制度健全与绩效文化培育的“刚”“柔”并用,缺一不可。

#### 参考文献:

- [1] [美]盖·彼得斯(1998). 政府管理与公共服务的新思维. 国家行政学院国际合作交流部. 西方国家行政改革述评. 北京:国家行政学院出版社.
- [2] [美]弗朗西斯·福山(2002). 大分裂——人类本性与社会秩序的重建. 刘榜离、王胜利译. 北京:中国社会科学出版社.
- [3] 胡重明(2011). 构建开放性的政府服务过程:一个理论考察. 学术界,9.
- [4] [美]马克·霍哲(2000). 公共部门业绩评估与改善. 中国行政管理,3.
- [5] 周志忍(2008). 效能建设:绩效管理的福建模式及其启示. 中国行政管理,11.
- [6] D. N. Ammons(1995). Performance Measurement in Local Government. In D. N. Ammons(eds.). *Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government*. Washington, D. C. :International City/County Management.
- [7] Robert D. Behn(2003). *One Approach to Performance Leadership: Eleven “Better Practices” That Can Help*

“Ratchet Up” Performance, paper prepared for The Twenty-Fifth Annual Research Conference, The Association for Public Policy Analysis and Management, Washington, D. C.

- [8] Hatry P. Harry(1977). *How Effective Are Your Community Services? Procedures for Monitoring the Effectiveness of Municipal Services*. Washington, D. C. : Urban Institute.
- [9] G. Hofstede(1991). *Cultures and Organization : Software of the Mind*. Berkshire: McGraw-Hill.
- [10] Geert Hofstede, Bram Neuijen, Denise Daval Ohayv & Geert Sanders(1990). Measuring Organizational Cultures: a Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Cultures. *Administrative Science Quarterly*, 35.
- [11] C. Kluckhohn(1962). *Culture and Behavior*. New York: The Free Press.
- [12] Frederick Mosher(1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford Mosher University Press, 7.
- [13] J. I. Mwita(2000). Performance Management Model: A Systems-based Approach to Public Service Quality. *The International Journal of Public Sector Management*, 13(1).
- [14] State Services Commission(1999). Improving Accountability: Setting the Scene. *Occasional Paper*, 10.
- [15] J. D. Stewart(1984). The Role of Information in Public Accountability. In *Issues in Public Sector Accounting*. Oxford: Philip Allan Publishers Ltd.
- [16] US General Accounting Office(1998). *Agencies’ Annual Performance Plans under Act: An Assessment Guide to Facilitate Congressional Decision-making*. Washington, D. C. : Government Printing Office.

## Characteristics & Ways:

## Organization Culture Supporting Government Performance Management

Sheng Mingke (Associate Professor, Xiangtan University)

**Abstract:** Good organizational culture plays an essential role in carrying out government performance management system smoothly and working effectively. Government performance management needs organizational culture with mission-oriented, contractual, open and results-oriented such four kinds of characteristics styles. While China always paying a great attention to the merit system culture, focusing on actual performance, emphasizing on virtue-oriented governance, recommending performance test have been an important and essential part of the administrative organizations’ traditional culture, but compared with the organizational culture including the rule of law concept, contract spirit, performance concept, democracy consciousness and so on in western countries, which help the government performance management to succeed, China’s organizational culture presents closed, centralized, ruled by man and irrational characteristics because of China’s traditional culture, economic and social transformation as well as the current political and administrative system reformation lagging behind, that leads to the government performance management system in a modern sense difficult to be perfected, sound and functioning effectively. Deepening the reform of the government performance management, we must learn from western countries actively, push forward the political and administrative reform, and create an effective organizational culture supporting its development from the following aspects: promoting citizen participation, improving the administrative rule of law, advocating administrative rationality and expanding social autonomy.

**Key words:** government performance management; organizational culture; administrative system; cross-cultural comparison

■ 作者简介: 盛明科, 湘潭大学公共管理学院副教授, 管理学博士, 新加坡南洋理工大学访问学者; 湖南 湘潭 411105。

Email: shengmingke@163.com。

■ 基金项目: 国家社会科学基金一般项目(CFA110126); 教育部人文社科基金项目(12YJA630108)

■ 责任编辑: 叶娟丽

