

政府绩效信息使用： 理论整合、文献述评与研究展望

马亮

[南洋理工大学 新加坡 639798]

[摘要] 政府绩效评估产生了大量绩效信息,如果得不到充分使用,绩效评估效果将大打折扣。系统整合了已有的理论和研究文献,对政府绩效信息使用的内容、使用者、使用目的、使用方式、使用场域、使用结果和影响等关键问题进行述评。指出现有研究存在的若干局限,并展望未来研究的主要方向。

[关键词] 政府绩效评估;信息使用;公共管理;决策;政治

[中图分类号]D035

[文献标识码]A

[DOI]10.14071/j.1008-8105(2014)05-0001-11

政府绩效评估与管理是新公共管理运动以来公共部门改革的核心议题之一,包括绩效工资、绩效预算、民营化、网络治理等在内的许多改革都将提升政府绩效视为其价值内核^[1]。绩效评估的目的在于为管理者和其他利益相关者提供可资使用的绩效信息,以解决信息匮乏和不足的问题。但是,正如经济合作与发展组织(OECD)在其报告中所坦陈的那样,日益流行的绩效测量实践实际上产生了一堆无人问津的冗余信息^[2]。本质而言,政府绩效信息使用是政府绩效管理的关键所在^[3]。因为如果政府绩效评估产生的大量信息无法得到公共管理者、政治家和公民等利益相关者的有效利用,那么绩效评估的正面效果将大打折扣。因此,研究政府绩效信息使用的机制和规律就成为理解政府绩效管理的重要领域^[4]。

Behn认为,如何有效衡量绩效是公共管理研究的三个“大问题”之一^[5]。Moynihan和Pandey则进一步指出,绩效管理最大的问题是“为什么管理者使用绩效信息?”但值得注意的是,该问题却是绩效管理领域最重要也最少被研究的问题之一^[3]。人们对如何生产或制造绩效信息进行了大量研究,但对如何利用绩效信息却知之甚少。目前有关政府绩效信息使用的研究主要集中在英文文献,中文文献还较少。最近,董静对政府绩效信息使用的国际实践进行了梳理^[6]。总体来说,尽管上述研究为政府

绩效信息的进一步考察提供了文献基础,但目前的大多数研究尚未同国际文献有效对接,一定程度上影响了政府绩效信息的研究价值。

本文整合已有的理论和研究文献,对政府绩效信息使用的研究文献进行系统综述,对政府绩效信息使用的内容、使用者、使用目的、使用方式、使用场域、使用结果和影响等关键问题进行述评。本文概括这些研究的主要旨趣及研究取向,指出现有研究存在的若干局限,并探讨未来值得关注的主要研究方向。

一、政府绩效信息使用：研究状况概览

虽然政府绩效信息使用的研究可以追溯到1980年代有关公共政策与项目评估使用的研究文献,但晚近的文献主要是最近几年才兴起的。Kroll列出了共计25篇针对公共管理者使用政府绩效信息的主要研究文献,并对这些研究的主要属性(如研究主题、理论假设、样本和数据来源、方法和主要发现等)进行了概括^[7]。Moynihan在其“绩效信息项目”中遴选了政府绩效信息使用的文献清单,截止目前已有的88篇相关研究出版。为了考察国际上有关政府绩效信息使用的研究状况,我们在Web of Science平台上以“绩效信息”、“政府”、“公共部门/组织”及其英语词汇变体作为主题(包括标题、摘要和关键词)对SSCI收录的公共管理学科源期刊进行检索,以确

[收稿日期] 2014-06-27

[作者简介] 马亮(1984-)男,博士,南洋理工大学南洋公共管理研究生院研究员,兼任西安交通大学绩效管理研究中心研究员。

定最终的文献目录。

图1以时间为横坐标,绘制了政府绩效信息使用的年度论文发表量。我们的检索总计定位了67篇英文论文,不包括其他学科的29篇论文。从年份来看,政府绩效信息使用还是一个相对年轻的研究领域,最早的文献是1995年发表的,特别是2007年以来的研究呈明显增长趋势。政府绩效信息使用的主要研究对象集中在欧美发达国家,如美国、澳大利亚、英国、荷兰、比利时、加拿大、丹麦、德国等,而中国等发展中国家的研究还相对较少。从关注的政府层级来看,主要集中在联邦和州政府层面,地方政府的关注还较为有限,尽管越来越多的研究者开始对地方政府进行调查。从数据来源看,访谈和问卷调查是主要数据收集方法,实验研究等方法值得进一步加强。从研究方法来看,早期研究多以案例研究等质性研究为主,后期研究开始以量化分析为主。该领域量化研究和质性研究的比例不相称,这一点同目前公共管理研究方法的主要构成基本相似。

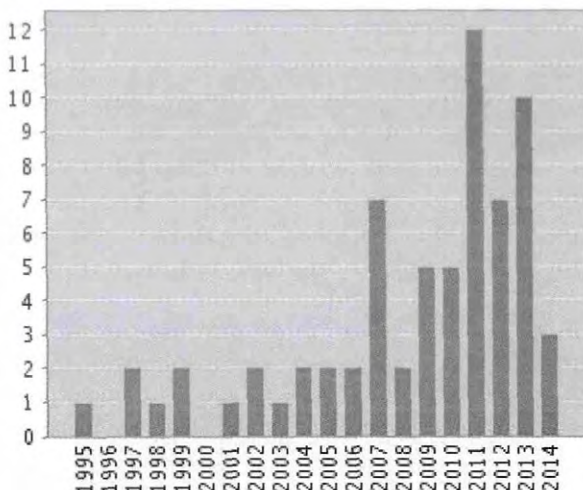


图1 历年政府绩效信息使用研究文献数量

当然,此处我们只是列出了以期刊论文为代表的研究,有关政府绩效信息使用的其他研究还包括学术著作,如Moynihan的《绩效管理的动力学:建构信息与改革》^[8]和Van Dooren与Van de Walle主编的《公共部门的绩效信息:它是如何使用的?》^[4]。此外,大量会议论文和工作手稿也不断涌现,可以预见该领域的研究文献将更加丰硕。

二、政府绩效信息的特征与属性

(一) 政府绩效信息的定义

政府绩效信息是政府绩效评估与管理过程中产生的有关政府产出与结果的信息。通常来讲,绩效

信息指有关公共服务产出、结果、效率和效果等的反馈信息,多数情况下是量化、加总且公开发布的数据^[7]。Pollitt将绩效信息定义为“由旨在生产这些信息的系统和流程而产生的(不管是有意的还是无意的),描述公共项目和组织的产出与结果的系统性信息”^[2]。

政府绩效信息以定量为主,一些学者甚至认为只有量化数据才是政府绩效信息。如Askim将其定义为:“关于城市公共服务提供结果的数值信息或指标,如效率、质量或案件处理时间等。这些信息可以来自市政府自我检查,如用户调查,也可以来自其他计算方式或公共数据库。”^[9]

但是,除了政府自身产生的绩效信息外,政府以外的利益相关者也在产生大量绩效信息。因此,政府绩效信息既包括绩效监测系统产生的数据,也包括组织内外的绩效审计、评估和其他评审所产生的绩效信息^[2]。Rogers和Wright提出了“绩效信息市场”的概念,认为利益相关者都在制造和传播大量绩效信息,旨在争夺其他利益相关者的注意力^[10]。

(二) 政府绩效信息的来源

对政府绩效信息的理解一般分为狭义和广义两种,从上文的分析可以看到狭义政府绩效信息特指政府绩效评估和管理系统产生的绩效数据,而广义的政府绩效信息则包括政府外部其他来源的绩效数据。城市政府之间的标杆管理、公民调查、咨询公司和非营利组织的评估与排名等,都在制造越来越多的政府绩效信息。

从狭义的政府绩效信息而言,政府自身及其制衡机构都开发了许多绩效信息系统。首先,政府自身建立的绩效评估系统会定期收集各方面的绩效数据,从而为管理者使用提供了便利。例如,美国联邦政府部门依据1993年颁布的《政府绩效与结果法案》(GPRA),需要制作和发布各类绩效报告,它们就是典型的政府绩效信息。其次,政府开展的公共项目和公共政策评估活动也在产生大量的评估报告,这些信息都为管理者和公民的使用提供了条件。比如,美国联邦政府开展的项目评估定级工具(PART)就对数以万计的联邦项目和计划的绩效打分,为监测其绩效动态并问责创造机会^[11]。再次,审计署和政府委托的审计机构都会开展绩效审计,形成的审计报告也会包括大量绩效数据。例如,英国审计署对地方政府实施的最佳价值(Best Value)和综合绩效评估(Comprehensive Performance Assessments, CPA)产生了持续性的绩效数据^[12]。

最后,越来越多的预算和决算报告也将绩效指标纳入其中,从而为议会审议提供了绩效参照^[13]。

广义而言,政府以外的绩效信息也有多种来源和途径。组织报告卡是一种非常重要的绩效信息来源,它指“组织的一种常规努力,即收集有关两个及以上其他组织的数据,将这些数据转化为用于评估绩效的信息,并将这些信息向组织的外部受众传播”^[14]。典型的例子包括教育局披露的中小学校升学率的信息,卫生局发布的医院就诊人数和死亡率等的信息。

值得关注的是,第三方或外部政府绩效评估的崛起,正在改变政府绩效信息的生产模式,使政府绩效信息的来源日益多样化^[15-17]。包括咨询公司、新闻媒体、学术机构和国际组织等在内的外部监督组织,都在开展面向政府整体及其各个方面的绩效评估和排名,它们产生的绩效信息经媒体报道后,会对政府和公众产生直接或间接的影响。

上述绩效信息都是常规、系统收集的正式信息,但是还有许多非常规、非系统收集的非正式信息,比如公民的投诉和反馈,议员的提案和报告,以及同公务员的口头交流等^[18]。Kroll指出,绩效信息就是“提供有关公共管理工作的反馈信息”,因此它既可以是常规性的,也可以是非常规性的。除了常规(routine)的绩效信息以外,管理者还通常依赖非常规(nonroutine)的绩效信息,如公民抱怨、议员质询、媒体批评等(如表1所示)^[19]。常规绩效信息只是反馈信息的一种,它通常需要事先设定绩效目标和指标,并通过正式的数据收集、汇总和报告等环节,形成绩效报告。非常规的绩效信息则往往是出乎预料地出现的,管理者不得不被动地接受。

表1 常规与非常规的政府绩效信息之间的比较

类型	常规绩效信息	非常规绩效信息
生产模式	有规律地收集 建立在预设的指标上 (控制循环逻辑)	偶尔收集 通常不是主动追求而是被动 接受的
格式	通常是量化和汇总的 (硬数据)	通常是质性的、丰富的 (软资讯)
传播方式	透明(正式报告的)	通过各种媒介渠道
来源举例	遵循结果导向的管理逻辑 而产生的各种报告	内部或外部的各种来源,如 文件资料、书面质询、 正式会议、私下交谈
主要类型	绩效报告	外部反馈、内部交谈、 文件资料
使用率	低	高

资料来源:修改自Kroll(2013)^[19]。

从内部人/外部人的视角,可以将非常规的绩效信息分为内部来源和外部来源^[19]。内部来源通常是建立在彼此信任的非正式信息交流上,它为组织成员判断和决策提供了更加丰富和质化的信息。公民、顾客、政治家、媒体、压力集团等利益相关者通常会向政府发出各种口头或书面的信息,它们也构成了管理者使用绩效信息的重要来源。研究发现,管理者会综合使用常规和非常规的绩效信息,二者并非互斥或相互取代的关系,而是可以相互补充。不同类型的绩效信息会受到不同因素的影响,表明绩效信息类型对其使用状况至关重要^[19]。

(三) 政府绩效信息的属性

政府绩效信息并非中性或价值无偏的,它往往反映了政府内部与外部的权力结构,并成为某些人借以产生政治影响的工具^[20]。不同来源的绩效信息并非同质化的,它们在许多方面都表现出极大的差异。我们可以从许多维度对政府绩效信息进行分类,如绩效维度(产出、结果、效率和效果)、绩效内容(财务与非财务信息)、数据来源(内部和外部)、数据类型(定量和定性)、客观性(客观的档案信息和主观的感知信息)、格式(口头、书面和多媒体)等,并可以据此对政府绩效信息的属性予以考察。例如,有研究显示政府绩效信息较少被使用的原因是绩效报告冗长乏味,而预算决策过程费时耗力,使绩效信息的价值大打折扣^[21]。还有研究发现,财务类绩效信息对绩效评估和资源配置决策的影响较强,而非财务类绩效信息的影响则并不明显^[22]。

尽管信息属性至关重要,但已有文献却少有涉及。不过,相关领域的研究为我们理解绩效信息的属性和特征提供了启迪。组织信息处理和管理决策的研究发现,信息的数量、质量、重要性、内容、格式和可信度等都会影响它们的可用性和效用^[23]。会计研究表明,会计信息对管理者的有用性体现在多个方面,如信息是否相关、有意义、重要和有益,信息的格式是否模糊或可读,信息的准确性如何,信息是否是量化的,信息是反映当前还是过去的情况^[24]。评估研究显示,评估报告是否同使用者的需求息息相关,评估报告的格式、风格、可读性和易懂性,以及评估报告的可信度,都是影响其效用和使用情况的关键因素^[25-26]。对组织报告卡的分析发现,可以从全面性、相关性、效度、合理性、易懂性、功能性等方面对其质量进行评价^[14]。更为重要的是,如果将利益相关者使用政府绩效信息视为知识或创新的采用或扩散的话,那么可以借鉴其对创

新属性或特征的分类,如成本、竞争优势、兼容性和影响力等^[27]。

最近,马亮和于文轩开发了一套政府绩效信息属性框架,旨在刻画不同来源和类型的政府绩效信息及其对管理者使用的影响^[28]。他们将政府绩效信息的属性分为效度和信度、全面性、相关性、透明与公开性、可理解性、成本、激励等7个属性,为未来研究提供了可资借鉴的框架。

三、政府绩效信息的使用特征

(一) 政府绩效信息的使用主体

谁是政府绩效信息的消费者或目标群体?谁在使用政府绩效信息?显然,政府绩效信息一经产生和公开,就可以被所有人和组织使用。但是,该领域的主流研究主要关注公共管理者如何使用政府绩效信息,因为他们是最有可能使用的群体,也是绩效管理运动最期望的对象^[7]。不过,政府绩效信息并没有像绩效管理改革者们所期望的那样得到有效使用,相反的是,大多数情况下它们都只是被有限的使用^[29]。

更为重要的是,我们还需要研究其他关键行动者对政府绩效信息的使用,如政治家、公民、媒体、学术界等。Pollitt指出,部长、议会和公民是政府绩效信息的终极使用者(end user),而项目经理、高级官员和服务供应商等其他利益相关者只能属于“中间商”(middleman)。政府绩效信息使用不只是技术上的问题,更根本的是民主体制的问题。政府绩效信息使用必须为民主体制的有效运转提供支撑,否则它的意义和价值都将大打折扣^[2]。由此可见,未来研究需要拓展研究视野,进一步研究政治家和公民等群体使用政府绩效信息的情况及其影响因素^[9,30]。

(二) 政府绩效信息的使用目的与动因

不同利益相关者使用绩效信息的目的是不同的,只有认清了使用目的,才能对使用状况有更准确的判断。de Lancer Julnes和Holzer认为,绩效信息使用的目的包括战略规划、资源配置、项目管理、监督、评估以及向内部管理层、选任官员、公民和媒体等报告^[31]。Behn将绩效测量的目的分为8种,包括:评估、控制、预算、激励、鼓舞、庆祝、学习和改进^[32]。值得关注的是, Van Dooren等总结了44种绩效管理目的,足见绩效管理的多维目标^[33]。

评估研究发现,评估的使用目的可以分为三种:工具性利用(instrumental),即为了决策或解决问题

而使用评估结果;概念性使用(conceptual),即评估结果影响了决策者对某个问题的认识和思维,但是并没有具体和直接的利用;劝服性或象征性使用(persuasive/symbolic),即利用评估证据以试图劝说其他人支持某项政治动议或反击某个政治攻击^[25]。当然,这些目的之间并非互斥的,而是存在某种重叠性。

上述主要探讨的是管理者或决策者使用政府绩效信息的目的,实际上其他利益相关者使用绩效信息的目的也不同。Pollitt指出,公民、政府官员和议员使用政府绩效信息的目的各不相同^[2]。部长们频繁使用绩效信息的目的充满管理色彩,主要是为了引导部门和项目并考虑某项项目的可持续性。议员主要代表选民,通过绩效信息使政府部门接受问责,关注受争议的问题并更可能受党派左右。公民使用绩效信息的目的较为多元,既可能是为了使政府接受问责,也可能是为了自身的利益,如择校或求医时确定服务质量。

(三) 政府绩效信息的使用方式

政府绩效信息的使用方式存在诸多不同,目前的研究发现了一些类型,但仍然有待于深化。Moynihan等将绩效信息使用分为四种类:消极被动的使用(passive),指管理者在绩效评估的压力下消极应付外部要求,实际上很少使用绩效信息;有意义的使用(purposeful),即管理者为了改进项目和组织绩效而使用绩效信息;政治性的使用(political),为了达到政治目的而使用绩效信息,以树立自身的政治地位并应对政治挑战;不正当的使用(perverse),弄虚作假以美化绩效信息,从而达到预期的激励目的^[34]。

最近的欧洲跨国调查将绩效信息使用分为内部使用和外部使用,并考察了它们的不同影响因素^[35]。就内部而言,绩效信息可以用于检测内部运转情况并改进组织绩效。就外部而言,绩效信息主要服务于同外部沟通以建立和维护组织的形象、声誉和合法性。研究显示,高层管理者主要是内部使用绩效信息,外部使用的程度较低。高洁对广东省地方政府官员使用第三方政府绩效信息(公民满意度调查)的特征与关键因素进行研究,发现政府绩效信息“主要用于两个方面:市领导使用这些信息来支持既有改革和调整政策投入,而主管改革的部门官员则使用这些信息来改善公共服务。”^[36]

此外,政府绩效信息在不同阶段的使用方式及程度也可能不同。Askim发现,挪威议员在不同决策

阶段和不同政策领域对政府绩效信息的使用程度不同。他将使用分为决策前(议程设置和方案搜寻)、决策中和决策后(控制政策执行)三个阶段,发现议员在不同阶段对不同绩效信息的依赖程度不同^[9]。

四、政府绩效信息(不)使用的影响因素

政府绩效评估产生了大量绩效信息,如果得不到充分使用,绩效评估效果将大打折扣。有关政府绩效信息的核心研究问题是:人们为什么使用或不使用政府绩效信息?只有回答了这个问题,才能真正理解政府绩效信息使用的逻辑和机制,并提出有针对性的对策建议,为提升政府绩效信息使用程度和效果指明方向。目前的大量研究都是围绕政府绩效信息使用的影响因素展开的。绩效信息使用可以视为一种组织行为,管理者对其有自由裁量权,可以选择使用、不使用或有选择地使用,而他们的选择通常受到个人信念、工作属性、组织因素和外部环境因素等的影响^[3,7]。

(一) 个人因素

管理者的个人特征会影响其是否使用绩效信息。首先,管理者的人口统计特征(如性别、年龄、教育水平与背景等)会影响其对绩效信息的判断,进而影响其使用程度。比如,有研究显示学历较高的管理者更少使用绩效信息,因为他们会有其他更丰富的信息渠道^[35]。管理者的工作职位与经历也会影响其对绩效信息的利用。相对来说,职位较高的管理者更可能使用,而有较长私营部门工作经历的管理者对绩效信息的使用也较多^[35]。

政治家的个人因素也会对其是否及如何使用绩效信息产生影响。挪威的研究显示,前座议员比后座议员更积极地搜索绩效信息,学历越高的议员越少依赖绩效信息,而资历越浅的议员越依赖于绩效信息^[37]。他还发现在养老护理、行政事务和教育事务等领域的议员对政府绩效信息的使用较多,而在文化事务、技术服务、规划和商业发展等领域的议员则使用较少^[9]。对爱沙尼亚立法委员的研究也表明,经验丰富的“老手”很少使用政府绩效信息,而初出茅庐的“新手”则会在预算决策时大量使用^[21]。

从深层次的角度而言,管理者的主观意识与态度会影响其使用政府绩效信息的情况。当管理者相信绩效评估的价值和影响时,他们就会更多地使用绩效信息^[38]。还有研究发现公共服务动机(即对投身公共事务、无私奉献和自我牺牲等的认知)同政府绩效信息使用正相关^[3]。德国地方政府的调查发

现,公共管理者的公共服务动机会对政府绩效信息使用产生积极影响,而变革型领导会调节二者关系。换句话说,只有当管理者的动机同领导风格相匹配时,政府绩效信息才能得到最大程度的使用^[39]。还有研究显示,组织成员的亲社会倾向越高,即其感知到的工作的社会影响越大,则会同时提升绩效信息在内部的组织性使用(如改进绩效)和在外部的政治性使用(如获得政治支持)^[34]。

(二) 组织因素

管理者所处的组织状况会影响其是否使用绩效信息,包括组织规模、任务类型、组织文化、组织资源与能力以及组织领导的支持等。有研究显示,当个人因素和组织因素同时代入模型时,个人因素的影响减弱直至不显著,而组织因素的影响则依然很强^[35]。由此表明,组织因素是影响管理者使用政府绩效信息的关键因素。

已有研究发现,组织文化是影响政府绩效信息使用的关键因素,其中发展型文化比团体型或科层型文化更有利于政府绩效信息使用^[3,38]。还有研究发现,当组织资源和能力较强时,它们处理绩效信息的效率更高,也更有可能使用绩效信息。由于绩效信息使用是绩效管理的环节之一,绩效管理系统的设计与实施会对政府绩效信息使用产生不容忽视的影响^[38]。美国的研究表明,管理者如果深入参与绩效评估,那么他们使用绩效信息的可能性会更大^[11]。

领导支持对于政府绩效信息使用具有重要的作用,但是其影响可能是间接的。研究显示,变革型领导通过目标明确和组织文化而对管理者的政府绩效信息使用产生间接影响^[40]。

(三) 环境因素

政府绩效信息使用很大程度上受制于外部环境的影响,资源稀缺与合法性危机、政治竞争、政治支持和利益相关者的参与等都会影响政府绩效信息使用。de Lancer Julnes和Holzer区分了理性/技术方面的因素与政治/文化方面的因素之间的区别,认为它们对政府绩效信息使用会产生不同影响^[31]。他们发现,内部的资源和信息有利于管理者使用绩效信息,而外部利益集团的压力和要求也可能会推动政府信息使用。

利益相关者的参与会深刻影响政府绩效信息使用^[38]。对美国德州校长的研究表明,利益相关者的影响力、同利益相关者的密切联系以及对外部伙伴关系的依存度都是绩效信息使用的关键驱动因素^[41]。印度尼西亚的研究发现,外部利益相关者的

权力及对组织的不同诉求,在很大程度上形塑了政府绩效指标设计和信息使用的方向。由于这种权力斗争和利益冲突,绩效信息使用流于形式而很难实现其预期功能^[42]。荷兰水务系统的研究显示,市场竞争的激励效应是公共部门使用标杆管理信息的关键因素,但披露绩效结果以接受公众监督并推动内务部利益相关者的参与,也有助于标杆管理信息的使用^[43]。

五、政府绩效信息使用的结果与影响

(一) 绩效反馈、组织学习与绩效改进

政府绩效信息使用的结果与影响可以表现在许多方面,既有正面的绩效改进效应,也可能产生负面的绩效紊乱结果。已有的多数研究都是通过问卷调查了解管理者和政治家对政府绩效信息的使用情况,但这些自报数据有可能得出与实际使用情况不符的结果。越来越多的研究考察绩效信息同资源配置、预算决策、选举支持等实际结果的关系,以考察绩效信息使用的实际影响^[44-45]。

绩效预算政府绩效信息的主要领域,但问题在于绩效信息与预算决策二者之间的联系并不密切。Moynihan指出,如果从绩效信息融入预算的角度来看,绩效管理的功效有限。但如果从政府部门和公共管理者的角度来看,政府绩效信息使用状况则较好^[46]。组织从绩效信息中学习,但是组织的反应受到其绩效期望的影响,即组织会将其绩效同自己的历史绩效和同类组织的绩效进行比较,然后才会做出调整^[47]。相对来说,组织更可能对负面绩效信息做出反应,并对管理者的优先权(如目标任务的轻重缓急)做出调整以进行绩效改进。

对英国地方政府的调查发现,公民会使用政府披露的绩效信息而对官员问责。政府绩效的高低同选民对政治家的支持率呈显著正相关关系,特别是存在选民惩罚绩效低下的政治家的现象^[12,48]。由此可见,公民对绩效信息的使用能够实现绩效民主,进而达到绩效问责与治理的目的^[30]。

(二) 绩效信息使用的负面影响

政府绩效信息使用不是非此即彼的使用或不使用,而是一个可以有許多取值范围的连续体(spectrum)。政府绩效信息使用似乎面临一个两难境地。完全不使用或很少使用,政府绩效测量的努力将白费,政府投入的大量财力、人力和物力都无法得到有效利用,而这也是政府绩效信息使用研究

者所关注的的关键问题。但另一方面,政府绩效信息的过度使用、滥用或误用,则可能产生许多意想不到的负面影响^[49]。例如,高赌注(high stake)的政府绩效评价可能决定被评价者的“命运”,它使被评价者有强力的激励(high-powered incentive)去影响评价过程和结果。在这种压力下,被评价者可能选择弄虚作假或欺上瞒下,从而违背了绩效评价的初衷。如何在二者中谋求适度的平衡或者寻找一个较为合理的落脚点,是政府绩效信息使用研究需要回答的关键问题之一。相对来说,有关绩效信息使用的负面影响的的研究较少,而且多数都是理论探讨或者个案分析,尚缺少较为系统的量化分析。

六、理论整合与研究展望

(一) 一个整合的理论框架

在信息时代,信息爆炸导致的信息泛滥在一定程度上分散了人们对信息的注意力以及信息处理能力。同样,政府绩效运动以来大量涌现的政府绩效信息也为公民、政治家和公共管理者提供了前所未有的信息海洋^[28]。但令人诧异的是,学者们对政府绩效信息使用状况及其影响因素的理解却远未令人满意。基于已有的研究状况,本文提出如下一个有待拓展和实证检验的理论框架,以利于政府绩效信息使用的未来研究。考察政府绩效信息使用需要破解许多基本问题,具体来说包括如下议题。

1. 使用什么?(What) 不同来源、类型、特征和属性的政府绩效信息会对潜在使用者产生不同的影响,而进一步细化这些信息的差异及其作用,是值得关注的研究方向。在这方面,开发一系列衡量和比较政府绩效信息之间差异的框架和模型,可能有助于实证研究的开启。

2. 谁在使用?(Who) 包括管理人员、政治家和公民等在内的利益相关者既是政府绩效信息的来源,也是政府绩效信息的潜在使用者。未来研究需要拓宽研究范围,考察管理者以往的其他利益相关者如何使用绩效信息。即便是针对管理者群体,也要考察不同层级、部门和岗位的管理者在使用政府绩效信息方面的差异。

3. 为什么使用?为什么不使用?(Why-Why not) 不同利益相关者对政府绩效信息往往具有不同的目的和诉求,而这些目的上的差异又会直接或间接影响政府绩效信息使用的方式和结果。因此,有必要对政府绩效信息使用的目的展开更深入的研究。

究,以揭示使用目的之间的差异及其效应。

4. 如何使用?何时使用?在哪里使用?(How-When-Where)政府绩效信息的使用方式有许多种,在不同领域、场合和阶段的使用情况也有所不同。这些使用类型和方式上的差异,会受到不同变量的影响,并会产生截然不同的结果和影响。

5. 哪些因素影响使用?(What-Why-How)包括宏观和组织环境因素、组织因素、个人因素等在内的许多因素都会影响政府绩效信息使用,而这些因素之间又会交互作用,产生更为复杂的互动效应。已有的大量研究都围绕该问题进行研究,但仍然有必要深入,以揭示不同利益相关者为了不同目的而使用不同政府绩效信息的影响因素。

6. 使用后的结果和影响是什么?(What-Why-How)政府绩效信息使用并非结果,使用后产生的结果和影响才是最值得关注的领域。绩效信息使用有利于绩效反馈与绩效改进,并为强化组织学习提供支撑。但是,绩效信息的误用和滥用也可能产生许多负面影响,而这些也需要加强研究。

基于上述议题的讨论,我们提出一个整合的理论框架,以考察政府绩效信息使用的诸多因素之间的相互影响和作用关系,并将其他权变因素纳入分析(如图2所示)。本文认为,该框架可以作为考察政府绩效信息使用的前因、过程与后果的主要依据。

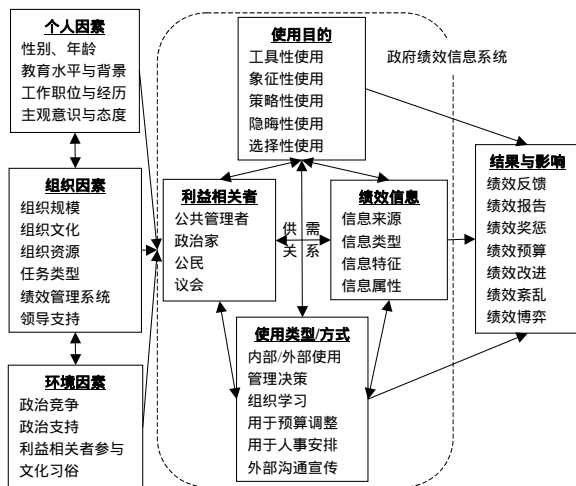


图2 政府绩效信息使用的理论框架

(二) 未来研究展望

Kroll对政府绩效信息使用的综述认为,未来研究应该重视分析变量之间的间接和权变效应,关注潜在信息使用者的角色,考察不同类型的绩效信息及其影响,关注绩效信息使用与绩效改进的关系,以及开展更多的实验研究^[7]。结合上文分析,我们认为以下方面是值得未来研究予以关注的方向。

1. 与其他领域的文献建立联系并拓展理论视角。政府绩效信息研究并非局限于公共管理学科,而是可以从组织信息处理、管理决策支持、会计信息使用、评估信息使用、知识传播与科学应用、创新采用与扩散、循证医学等其他学科和领域获取理论养分。更为重要的是,这些对一般信息的研究可以应用于绩效信息利用的研究,从而丰富了已有的文献。

绩效管理包括绩效的测量、整合与使用,而绩效信息的供需匹配与市场均衡是其中的关键^[33]。早期研究想当然地认为只要提供了绩效信息,管理者们就会使用。但是,在供给与需求之间存在明显的鸿沟,往往是供给过剩而需求不足,又或者是需求旺盛而供给不足。如何匹配供给与需求并实现绩效信息市场的均衡,显然是值得研究的重要议题^[20]。

理性的决策者并非只是遵循理性的行为取向,而有可能选择采取政治取向。在这种情况下,绩效信息使用并非线性的简单过程,而变得日趋复杂和动态^[50]。因此,既有的理论框架可能难以解释这些现象,而需要新的理论视角,如意义建构理论(sensemaking)、印象管理理论、制度理论等,都可能有助于政府绩效信息使用的研究^[28]。此外,博弈论和逃避责任等的研究也提供了解释管理者和政治家为什么使用或不使用绩效信息的理论依据^[51]。

2. 政府信息公开、大数据与政府绩效信息使用的研究整合。云计算、大数据、社交媒体等新一代信息技术的普及,为政府创造性地收集、处理、存储和使用绩效信息提供了可能。比如,智慧城市就是指汇聚和管理各种有关城市发展的数据并支持智能决策的系统。过去的政府绩效评估往往是每年或每季度进行的,而新兴技术可以实时监测绩效并汇聚数据。当海量的绩效数据产生后,管理者和公民如何使用,将成为未来政府绩效管理值得关注的重要课题。

从政府信息公开的角度而言,公开政府绩效信息对于加强公共问责和社会监督都有至关重要的作用。目前针对政府过程性信息的公开诉求越来越高,如有关政府决策、采购和招投标、预算和财政管理等方面的信息公开日益精细化,但关于政府结果性信息的公开研究还缺乏足够重视。但是,更为重要的是公开政府的结果信息,因为之所以许多财政投入、公共项目和公共政策最终不了了之,都是由于有关它们的结果和绩效的信息未能公开,导致社会监督乏力,从而为政府腐败和不作为提供了温床^[52]。

未来可以研究政府绩效报告与透明对诸多利益相关者的态度和行为的影响,以期加强人们对绩效问责的理解。

3. 政府绩效信息属性、冲突与使用的研究。已有研究发现,某些维度的信息(如结果和服务标准)使用的情况较其他维度的更低,对绩效信息的感知有用性和实际使用情况也存在差距^[44]。但是,目前的大量研究都假定管理者面对的是单一的绩效信息,并未考虑实际上管理者面对的是许多绩效信息。更为重要的是,这些绩效信息可能因为来源、方法和归属等方面的差异,而对政府绩效得出截然不同乃至冲突或矛盾的结果,由此引发管理者的使用困境^[28]。比如,某项评估将某政府评为优秀,而另一项则将其评为较差。面对这样的绩效信息,管理者将如何决策?由于这种情况越来越普遍,对此问题的研究将深化我们对政府绩效信息使用的真实情况的理解和解释。

4. 拓展研究场域,增加国际视角。当前政府绩效信息使用研究主要集中在美国联邦和州政府层面,对其他国家和地方政府的研究还乏善可陈^[8]。美国分权的政治体制和独特的政治文化可能不利于政府绩效信息使用,因此有关其研究的发现还有待于在其他国家进一步检验。比较而言,联邦和州政府包揽了许多政策制定职责,但却很少直接提供公共服务,政治家、公共管理者和公众的距离远,互动差;而在地方政府层面,他们之间的距离更近,互动更频繁,政府直接提供公共服务,公众也更容易辨识公共服务绩效。因此,政府绩效管理在地方政府层面的作用可能更大,也更有必要对其绩效信息利用进行研究。

更为重要的是,有鉴于政治体制和社会文化的深刻影响,应进一步加强政府绩效信息使用的跨国比较研究。例如,欧盟第七框架计划资助的研究项目“未来公共部门整合协调项目”(COCOPS)涵盖10个欧盟国家的大型公共管理改革调查,将为跨国研究提供丰富数据^[35]。另一项研究关注东亚地区,调查韩国、中国大陆、台湾、马来西亚、印度和美国等国家和地区,发现社会文化对绩效管理策略产生间接影响^[53]。这些研究积累了一定的数据,但还需要开展更多的跨国和跨文化研究。此外,未来研究可以使用实验法等技术,以识别绩效信息使用的因果机制和实际影响^[30,54]。

(三) 中国政府绩效信息使用的研究方向

在中国的语境下,与政府绩效信息使用密切相

关的一个概念是政府绩效结果使用^[55]。以自上而下的目标责任考核为例,政府文件通常会专列一章,对结果使用予以明确规定,主要涉及考核结果的使用,特别是表现为结果公开、奖励和惩罚等。中国的单一体制赋予政府强大的权力,可以在人事、财政和资源分配等方面施加强有力的控制,而改革开放以来的财政和行政分权则进一步强化了地方政府在这方面的权力,为政府绩效结果使用提供了制度基础^[56]。年度奖金扣发、末位淘汰、一票否决、人事任免、预算调整等方面的政府绩效结果使用都非常强硬,使政府绩效信息的过度使用、误用和滥用成为现实而紧迫的问题。政府绩效评价结果主要体现在人事奖惩上,而较少涉及学习和绩效改进^[57]。相对来说,政府绩效信息用于财政和人事(资源分配和内部问责)的程度较高,但用于绩效改进和外部问责(公众参与)的程度则较低。此外,即便是在人事管理方面的使用,也因为官员任期短暂和预期不确定性而导致流于形式的情况发生。

总体而言,政府绩效信息使用的国内研究还处于起步阶段^[6]。朱国玮等对政府绩效信息的获取、使用与公开进行了理论探讨^[58]。信息失真和虚假是政府绩效评估面临的重要问题,吴建南等的博弈分析发现,惩罚力度、检查成本和信息收集主体是其关键因素^[59]。胡春萍等考察了地方政府绩效信息的主要来源^[60]。还有学者探讨了政府绩效信息系统的建设与政府绩效信息资源共享的问题^[61]。此外,一些学者以《政府工作报告》为素材,考察了政府报告绩效的策略和影响因素^[62]。基于上述讨论,我们认为中国政府绩效信息的研究亟待加强,特别是借鉴国际研究的理论和方法,提炼具有中国本土特色的概念和理论,以丰富政府绩效信息使用的研究文献。

注释

Moynihan, Donald. Public Service: Performance Information Project (PIP). Robert M. La Follette School of Public Affairs, University of Wisconsin-Madison. <http://www.lafollette.wisc.edu/publicservice/performance/index.html>. 2014-06-26.

参见: Thomson Reuters 的 Web of Science, <http://www.webofknowledge.com>. 检索时间为: 2014-06-26.

参见: <http://www.cocops.eu/>.

参考文献

[1] KETTL D F. The Global Public Management

Revolution: A Report on the Transformation of Governance[M]. Washington: Brookings Institution Press, 2005.

[2] POLLITT C. Performance Information for Democracy: The Missing Link?[J]. Evaluation, 2006, 12 (1): 38-55.

[3] MOYNIHAN D P, PANDEY S K. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2010, 20 (4): 849-866.

[4] VAN DOOREN W, VAN DE WALLE S. Performance Information in the Public Sector: How it is Used[M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

[5] BEHN R D. The Big Questions of Public Management[J]. Public Administration Review, 1995, 55 (4): 313-324.

[6] 董静. 绩效信息得到有效使用了吗?——对各国政府绩效管理效果的审视[J]. 兰州大学学报: 社会科学版, 2014, 42 (3): 73-79.

[7] KROLL A. Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research[J]. Public Performance & Management Review, 2014, forthcoming.

[8] MOYNIHAN D P. The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform[M]. Washington DC: Georgetown University Press, 2008.

[9] ASKIM J. How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience[J]. International Review of Administrative Sciences, 2007, 73 (3): 453-472.

[10] ROGERS E W, WRIGHT P M. Measuring organizational performance in strategic human resource management: Problems, prospects and performance information markets[J]. Human Resource Management Review, 1998, 8 (3): 311-331.

[11] MOYNIHAN D P, LAVERTU S. Does Involvement in Performance Management Routines Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRA and PART[J]. Public Administration Review, 2012, 72 (4): 592-602.

[12] BOYNE G A, JAMES O, JOHN P, et al. Democracy and Government Performance: Holding Incumbents Accountable in English Local Governments[J]. The Journal of Politics, 2009, 71 (4): 1273-1284.

[13] MELKERS J, WILLOUGHBY K. The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50[J]. Public Administration Review, 1998, 58 (1): 66-73.

[14] GOMLEY W T, Jr WEIMER D L. Organizational Report Cards[M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

[15] YU W, MA L. External Government Performance Evaluation in China: Evaluating the Evaluations[C]. 2013 Lien Conference on Public Administration "Public Service Delivery and Evaluation: International Perspectives". Singapore: Nanyang Technological University, 2013.

[16] 马亮, 于文轩. 第三方公共服务绩效评价的评价: 一项比较案例研究[J]. 南京社会科学, 2013(5): 55-63.

[17] 马亮. 城市排行榜: 流行、问题与展望[J]. 甘肃行政学院学报, 2013(3): 24-35.

[18] TER BOGT H J. Politicians in Search of Performance Information? Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Performance Information[J]. Financial Accountability & Management, 2004, 20 (3): 221-252.

[19] KROLL A. The Other Type of Performance Information: Nonroutine Feedback, Its Relevance and Use[J]. Public Administration Review, 2013, 73 (2): 265-276.

[20] WALLE S V D, DOOREN W V. How is information used to improve performance in the public sector? Exploring the dynamics of performance information[C]// In: Walshe K, Harvey G, Jas P, editors. Connecting Knowledge and Performance in Public Services: From Knowing to Doing. Cambridge: Cambridge University Press, 2010: 33-54.

[21] RAUDLA R. The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?[J]. Public Administration, 2012, 90 (4): 1000-1015.

[22] RECK J L. The usefulness of financial and nonfinancial performance information in resource allocation decisions[J]. Journal of Accounting and Public Policy, 2001, 20 (1): 45-71.

[23] O'REILLY C A. The use of information in organizational decision making: A model and some propositions[J]. Research in Organizational Behavior, 1983, 5 (1): 103-139.

[24] LARCKER D F. The Perceived Importance of Selected Information Characteristics for Strategic Capital Budgeting Decisions[J]. The Accounting Review, 1981, 56 (3): 519-538.

[25] LEVITON L C, HUGHES E F X. Research On the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis[J]. Evaluation Review, 1981, 5 (4): 525-548.

[26] COUSINS J B. Utilization Effects of Participatory

Evaluation[C]// In: Kellaghan T, Stufflebeam D, editors. International Handbook of Educational Evaluation. Springer Netherlands, 2003: 245-265.

[27] ROGERS E M. Diffusion of Innovations[M]. New York: Free Press, 2003.

[28] YU W, MA L. Conflicting Performance Information and its Strategic Use in Government[C]. World Conference for Public Administration (WCPA) "Public Administration & Happiness: Policy Management and Politics from the Global Perspectives". Daegu, Korea, 2014.

[29] MOYNIHAN D P. Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform[J]. Public Administration Review, 2006, 66 (1): 77-89.

[30] JAMES O. Performance Measures and Democracy: Information Effects on Citizens in Field and Laboratory Experiments[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2011, 21 (3): 399-418.

[31] DE LANCER JULNES P, HOLZER M. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organization: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation[J]. Public Administration Review, 2001, 61 (6): 693-708.

[32] BEHN R D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures[J]. Public Administration Review, 2003, 63 (5): 586-606.

[33] VAN DOOREN W, BOUCKAERT G, HALLIGAN J. Performance Management in the Public Sector[M]. New York: Routledge, 2010.

[34] MOYNIHAN D P, PANDEY S K, WRIGHT B E. Prosocial Values and Performance Management Theory: Linking Perceived Social Impact and Performance Information Use[J]. Governance, 2012, 25 (3): 463-483.

[35] HAMMERSCHMID G, WALLE S V D, ŠTIMAC V. Internal and external use of performance information in public organisations: Results from an international executive survey[J]. Public Money and Management, 2013, 33 (4): 261-268.

[36] GAO J. How Does Chinese Local Government Respond to Citizen Satisfaction Surveys? A Case Study of Foshan City[J]. Australian Journal of Public Administration, 2012, 71 (2): 136-147.

[37] ASKIM J. The Demand Side of Performance Measurement: Explaining Councillors' Utilization of Performance Information in Policymaking[J]. International Public Management Journal, 2009, 12 (1): 24-47.

[38] TAYLOR J. Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agencies[J]. Public Administration, 2011, 89(4): 1316-1334.

[39] KROLL A, VOGEL D. The PSM-Leadership Fit: A Model of Performance Information Use[J/EB]. Public Administration, 2013: 10.1111/padm.12014 .

[40] MOYNIHAN D P, PANDEY S K, WRIGHT B E. Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22 (1): 143-164.

[41] MOYNIHAN D P, HAWES D P. Responsiveness to Reform Values: The Influence of the Environment on Performance Information Use[J]. Public Administration Review, 2012, 72 (s1): 95-105.

[42] MIMBA N P S H, Van Helden G J, TILLEMA S. The Design and Use of Performance Information in Indonesian Local Governments under Diverging Stakeholder Pressures[J]. Public Administration and Development, 2013, 33 (1): 15-28.

[43] TILLEMA S. Public Sector Organizations' Use of Benchmarking Information for Performance Improvement: Theoretical Analysis and Explorative Case Studies in Dutch Water Boards[J]. Public Performance & Management Review, 2007, 30 (4): 496-520.

[44] LEE J, FISHER G. The Perceived Usefulness and Use of Performance Information in the Australian Public Sector[J]. Accounting, Accountability & Performance, 2007, 13(1): 42-73.

[45] ZALTSMAN A. The Effects of Performance Information on Public Resource Allocations: A Study of Chile's Performance-Based Budgeting System[J]. International Public Management Journal, 2009, 12 (4): 450 - 483.

[46] MOYNIHAN D P. Goal-Based Learning and the Future of Performance Management[J]. Public Administration Review, 2005, 65 (2): 203-216.

[47] NIELSEN P A. Learning from Performance Feedback: Performance Information, Aspiration Levels, and Managerial Priorities[J]. Public Administration, 2014, 92 (1): 142-160.

[48] JAMES O, JOHN P. Public Management at the Ballot Box: Performance Information and Electoral Support for Incumbent English Local Governments[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2007, 17 (4): 567-580.

[49] Van Thiel S, LEEUW F L. The Performance Paradox in the Public Sector[J]. Public Performance and Management Review, 2002, 25 (3): 267-281.

- [50] MOYNIHAN D P, FEMANDEZ S, KIM S, et al. Performance Regimes Amidst Governance Complexity[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2011, 21 (suppl 1): i141-i155.
- [51] NIELSEN P A, BAEKGAARD M. Performance Information, Blame Avoidance, and Politicians' Attitudes to Spending and Reform: Evidence from an Experiment[J/EB]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2013: 10.1093/jopart/mut051
- [52] 马亮. 信息公开、行政问责与政府廉洁: 来自中国城市的实证研究[J]. 经济社会体制比较, 2014(4).
- [53] BENMAN E, SABHARWAL M, WANG C-Y, et al. The Impact of Societal Culture on the Use of Performance Strategies in East Asia: Evidence from a comparative survey[J]. Public Management Review, 2013, 15 (8): 1065-1089.
- [54] NIELSEN P A. Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2014, 24 (2): 431-458.
- [55] 刘蕊, 刘佳, 吴建南. 中国地方政府绩效评估结果使用现状——基于德尔菲法的研究[J]. 情报杂志, 2009(10): 19-23.
- [56] 马亮. 官员晋升激励与政府绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究[J]. 公共管理学报, 2013, 10(2): 28-39.
- [57] 杨宇谦, 吴建南, 马亮. 服务型政府与政府绩效评估体系创新——基于德尔菲调查法的发现[J]. 经济社会体制比较, 2011(5): 141-148.
- [58] 朱国玮, 黄琨, 汪浩. 政府绩效信息的获取、使用与公开制度研究[J]. 情报科学, 2005, 23 (4): 621-625.
- [59] 吴建南, 章磊, 孟凡蓉. 政府绩效信息失真的博弈分析[J]. 统计与决策, 2008(19): 73-75.
- [60] 胡春萍, 孟凡蓉, 华乐勤. 中国地方政府绩效评估信息来源的现状——基于德尔菲法的研究[J]. 情报杂志, 2009(10): 10-14.
- [61] 颜佳华, 盛明科. 基于网络技术的政府绩效信息资源开发与共享研究[J]. 电子政务, 2006(6): 77-81.
- [62] 朱光喜, 金东日. 政府工作报告中的绩效自评——基于 2006~2010 年省级政府工作报告的分析[J]. 公共行政评论, 2012(3): 113-143.

Government Performance Information Use: Theoretical Synthesis, Literature Review, and Research Prospect

MA Liang

(Nanyang Technological University Singapore 639798)

Abstract Government performance measurement processes have produced plenty of performance information, and performance improvement could not be achieved unless performance information was appropriately utilized. In this paper the author synthesizes the existing theories and studies to review key issues pertaining to performance information use: information attributes, user characteristics, purposes of use, domains and patterns of use, and the outcome and impact of use. The paper identifies the limitations in current research, and suggests future research avenues.

Key words government performance measurement; information use; public management; decision-making; politics

编辑 刘波