

绩效管理改革的效果：来自美国联邦政府的证据

● [美]多纳德·莫尼汉¹ [法]斯蒂芬·拉沃图²

(1.威斯康辛-麦迪逊大学 拉·佛莱特公共事务学院 2.俄亥俄州立大学 格莱恩公共事务学院)

摘要：从 1993 年的《政府绩效与结果法案》(GPRA)以及布什政府的项目评估定级工具(PART)已经建立了一种新的政府管理惯例，两者的目的均在于促进美国联邦政府绩效管理实务的发展。但从绩效信息的使用方面来看，两者所做出的努力都极其有限，即一旦考虑其它因素，机构雇员不论是否参与 PART 评审，是否参与 GPRA 的实施进程，他们几乎都没有影响到绩效信息的使用。本文采用顺序 Probit 回归模型，通过对美国联邦审计总署基于 1996、2000、2003 和 2007 年的数据进行调研，最终得出依赖于难以观测的官僚行为来实现的政府改革是具有局限性的以及在政府绩效改善的过程中绩效信息使用的重要性。对数据的深层分析还揭示了一系列影响绩效信息使用的组织因素，这包括领导对结果的承诺、监管者引导学习习惯、工作动机的性质、将测量与行动链接起来的能力、管理的自由裁量权以及利益相关者之间的政治冲突。

关键词：绩效管理；改革；GPRA；PART；参与；惯例

中图分类号：D035 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-6162(2012)02-0098-08

1 引言

自 1993 年《政府绩效与结果法案》(Government Performance and Results Act, GPRA) 出台之后，历届美国联邦政府都越来越关注绩效问题，他们一直在探索如何利用绩效数据来推进政府绩效标准化管理。在担任总统期间，乔治·布什开发了项目评估定级工具(Program Assessment Rating Tool, PART) 来评估所有联邦项目的绩效。2010 年，随着政府绩效管理在联邦与地方的推进，原 GPRA 逐渐出现了一系列与现实不相容之处，为了解决这些问题，美国国会进一步通过了 GPRA 现代化法案，以使其能够与当前的绩效管理现实更为合拍。经过这一系列改革，在政府绩效管理中充分使用绩效信息来改善组织绩效已经成为政府决策者的基本共识，他们在制定政府绩效管理计划中，纷纷将促进绩效信息使用树立为需要实现的重要目标。尽管如此，绩效信息的使用依然被认为是绩效管理的一个“大难

题”^[1]。虽然困难，但它却不失为一种最好的检验绩效行为是否成功的工具^[2]。

组织理论表明，通过改变组织惯例(Routines)能够引起身处其中的员工行为发生变化^[3-4]。由于公共部门对外部刺激反应非常迟钝，这使得公共部门的环境更不易引发行为变异，其惯例也更不易发生变革。要弄清楚到底哪种因果机制更有利于促进行政改革，就需要认清这些行政改革怎样塑造或改变了组织的惯例。目前来看，美国的绩效管理改革已经建立起了诸如数据收集、数据分发和数据审查的组织惯例，它们都属于绩效数据、绩效信息使用的惯例。本文检视了当考虑其它可能影响绩效信息使用的因素时，美国绩效管理改革所建立起来的惯例是否与绩效信息使用的各种形式相关。在本研究中，笔者将探究 GPRA 和 PART 两种改革惯例对于绩效信息使用的诸种影响。

本文采用美国联邦审计总署(Government Accountability Office, GAO)2000—2007 年联邦雇员的调查数据验证了一系列模型。除引言之外，第一部分审视了 GPRA 和 PART 的发展，强调了运用这些改革来加强绩效信息使用是政府的一贯愿望。第二部分论述了 GPRA 和 PART 所建立的几种惯

收稿日期 2012-01-16

作者简介：多纳德·莫尼汉(Donald Moynihan)，男，毕业于美国雪城大学，博士，美国威斯康辛-麦迪逊大学拉·佛莱特公共事务学院教授，研究方向：公共组织理论、政府绩效评价、绩效预算。E-mail: dmoynih@lafollette.wisc.edu。

例类型。第三部分考察了可能影响绩效信息使用的相关组织和环境因素。第四部分描述了数据的性质、统计方法和统计结果。最后,论文回顾并讨论了研究结论。本研究发现,无论机构雇员是否参与(Involvement)对PART的评审或者参与GPRA的进程基本上都不影响绩效信息的使用,这反应了运用绩效管理来促进政府改革的局限性。特有的例外是PART和GPRA过程中的管理参与会促进绩效数据的使用,会促进绩效评估中精简绩效测量内容、凝练绩效目标。本文还发现了一系列影响绩效信息应用的组织因素,包括领导对结果的承诺、监管者引导学习习惯例、工作动机的性质、将测量与行动链接起来的能力、管理的自由裁量权以及利益相关人之间的政治冲突。

2 美国联邦政府的绩效改革

GPRA的设计者汲取了美国结果导向式改革失败的经验教训。在美国联邦政府层面,GPRA巩固了当前绩效管理的框架。不同于以往按照执行部门进行创制,GPRA将绩效管理框架变成了一项两党都支持的法令。尽管也存在着某些不切实际的夸大和难以企及的目标,GPRA还是较为谨慎和务实地对机构提出了要求,要求它们建立常规性的战略目标并公开绩效数据。总括而言,GPRA的目标在于促使联邦管理者经常应用绩效信息来改进绩效管理。该法案的序言指出,法案的一个目标就是“通过要求他们(政府决策者)制定绩效管理的计划目标,提供项目结果与服务质量的信息来帮助联邦管理者提升服务。”

如果说GPRA建立了一个两党认可的绩效管理法律框架的话,布什总统的政府管理活动就是在实践这个框架化法律^①。布什政府将GPRA描画为一个虽有良好初衷但却最终无效的工具^②,他领导的美国政府管理与预算局(The Office of Management and Budget,OMB)试图通过PART寻求治愈这一疑难杂症的方法。管理与预算局运用PART工具对联邦项目进行了系统的评价,它按照4个不同的标准(项目的目标与设计、战略计划、项目管理和项目结果/责任)对联邦项目进行了评级,将项目按照“无效-有效”的等级范围进行划分,在等级划分的基础上,依照不同权重形成了项目的总体分值^③。2003至2008年期间,PART评估如潮水般不

断袭来,几乎所有联邦政府的项目都经过了评估。

尽管布什政府对于PART情有独钟,并认为它对于改进GPRA的缺陷有着诸多益处,但奥巴马政府对此并不认同,奥氏政府既批评了GPRA也批评了PART,认为两者在对绩效信息使用的持续激励中都存在着不足。奥巴马直言:“对绩效管理系统是否有效的终极判断是绩效信息是否被应用,而不是创造了多少个目标、多少次评估,联邦绩效管理的效果距离这一标准相差甚远。”

奥巴马政府的绩效管理改革有着清晰的设想,他们认为绩效信息的使用才是至关重要的目标。奥氏政府的改革者认为,成功的政府绩效管理改革就是那些促进了绩效信息使用的实践,也就是说,如果改革使得绩效信息被充分利用,那么就可以认定它是有益的。然而,在改革过程中,至少有三种“消极应用信息”是应该引起警惕的:管理者可能采取一种“被动”方式,只是最低限度地遵守绩效系统的程序化要求,而不是使用系统中的数据;管理者可能致力于不正当使用绩效信息,或者用一种有损目标的方式来使用信息,甚至有些行为还可能导致绩效测量结果的逆向提升(如撇脂行为、目标置换);管理者可能进行政治性的绩效信息使用,即使用数据来证明项目的合法性以便于未来获得更多的项目资源。

本文之所以聚焦于被动和目的性绩效信息使用方式,很大程度上是因为实证检验是基于二手数据展开。“目的性使用测量结果”主要是指管理者是否在项目管理、问题解决以及员工管理的过程中有目的地应用了绩效数据。“被动式使用绩效信息”主要是指管理者是否只是为了满足GPRA和PART的过程要求而简单地、象征性地使用数据来修改绩效测量和绩效目标。

3 作为元惯例的绩效管理改革

经过历届政府的努力,美国联邦政府管理改革遍历了GPRA的熏陶,通过了PART的洗礼,经过了GPRA现代化法案的冲击,这些绩效管理趋向的改革已经使得政府绩效管理在联邦政府生根发芽。可以说,绩效管理已经成为了联邦雇员、联邦政务官日常行政生活的有机组成部分,成为了一种行政文化,套用马奇、钱德勒等组织学家的说法,绩效管理已经成为了联邦政府组织中的一种基本惯例。其它管理实践、其它管理改革都必须在促进绩效的框架内展开,从这个意义上说,它具有“元惯例”的性

①更多细节请参考文献[8]。

质,它是其它惯例(习惯、文化、倾向等)形成的基础。

本文要区别的是 相比那些没有这些惯例的管理者,已经纳入了 GPRA 和 PART 日常管理报告的管理者是否具有更高层次的绩效信息应用行为。如果 GPRA 和 PART 都希望促进绩效信息的使用,它们是如何做到的?组织学习理论开始于一个标准的假设,即许多组织理论中,雇员的行为是通过组织惯例来塑造的。惯例的重要性在组织没有较强的外部刺激时表现得尤为明显,比如公共部门就缺乏各种外部刺激,惯例在该类组织中扮演着重要角色。雇员依赖“适当的逻辑”引导他们的行为,这种逻辑的中心参照点就是组织惯例^[4]。所以,塑造行为需要改变雇员日常沉浸其中的基本惯例。

如果要推进 GPRA 和 PART 之类的改革,我们必须弄清楚改革所形成的组织惯例的本质。组织通过惯例将员工行为纳入管理。惯例可以当作行为、规则或是动机倾向来研究^[7],但是称得上惯例的,还必须反映相互作用的规律。GPRA 和 PART 符合传统意义上的惯例,它属于试图通过规则来改变行为的探索。通过规则来改变行为是研究惯例和正式规则的最简单途径,但是这类规则如何改变确定的行为却是一个需要具体经验材料验证的经验主义问题^[7]。

鉴于 GPRA 和 PART 在联邦政府中的作用,GPRA 和 PART 同样有资格称为元惯例(Meta-routines),也就是说,它们试图改变存在的规则或意图创造一个新的惯例。与 Adler、Goldo 和 Levine 的说法^[3]相符合,GPRA 与 PART 也属于以改善组织绩效的名义展开的规则塑造,它们尽力追求惯例创造过程的合理性。在联邦政府中,由 GPRA 和 PART 促动的大量的改革试图建立一种新的行为方式,这也称得上是一种惯例。在实践中,当 GPRA 和 PART 无法将相同的规则变为日常的惯例时,它们试图通过促进政府的绩效承诺来改变这种惯例。实际上,GPRA 和 PART 并非依靠个体来促进绩效信息的使用,它们极力寻求信息使用的有序化。总体来看,这两项改革业已创造了数据生成、传播和评估的惯例,大量雇员都在耳濡目染这些惯例,在它们的熏陶下,美国联邦政府中有望建立一个绩效信息使用者的共同体,大家共同使用政府绩效信息。

GPRA 建立了惯例,联邦政府中的官员们则依此建立了绩效测量,他们希冀通过绩效测量过程中

频繁的数据使用来促进政府中的绩效信息应用。在绩效测量的战略目标制定阶段,联邦政府需要咨询国会委员以及利益相关者,并每年向国会提交年度绩效报告。GPRA 的惯例是连续性、预见性和重复性的,它通过每年的绩效管理需求来促进绩效计划的出台和绩效报告的撰写。在 GPRA 的实施中,每隔 3 到 5 年要升级一次战略计划,这基本上也形成了一种组织惯例。从美国联邦审计总署(GAO)的调查报告来看,联邦政府中有 53%的管理者参与到了 GPRA 的进程中,他们参与绩效测量的发展,也参与绩效测量质量评估,甚至还参与分析具体的绩效目标和长远战略目标的实现程度(见表 1 对于具体问题的描述)。

布什政府认为政府机构需要一个更强的中心行动者来总揽联邦绩效管理的全局。GPRA 将机构推出去以寻求广泛的行动者,而 PART 主要是在美国联邦管理与预算办公室(OMB)的预算检察官和机构代表之间建立对话^[6,8]。在 PART 的实践中,政府机构身上的重担要求它们必须证明自己的绩效,但是 PART 给予了联邦管理与预算办公室最终的决定权来判定项目是否有效。PART 总共用了 5 年时间来评估联邦政府中的 1015 个公共项目,由于这些评价依照逐项展开,较之于 GPRA,它的机构参与者并不多。从调查来看,只有超过 31%的管理者参与到了预备、回应、结果评价等与 PART 相关的活动中。

虽然从改革的本质来看两者有着实质差别,但每次改革中两者在促进绩效信息使用上的因果逻辑却都是相似的。通过要求数据传播,GPRA 建立了绩效信息使用的基础,它以信息透明、保证项目声誉为基础促进了绩效信息的使用。PART 同样运用了这一基本逻辑,即通过透明化来保证政府绩效评价的通俗易懂(通过将项目的结果评价为无效-有效的尺度来实现),它通过将项目与总统预算计划相联系,将结果展示在美国联邦政府的网站上,使得绩效评价结果更加显而易见。

PART 和 GPRA 提升绩效信息使用效率的差异不在于因果机制本身,而在于因果机制投入运行之后的组织活力上。两者折射出一种信念——正式的政府惯例可以创造一个绩效信息使用者的共同体。现行的政策制定者认为 PART 和 GPRA 没有起到鼓励绩效结果应用的作用,但是他们仍然大量地接受了这些改革中的因果理论。就本质来说,此类批评无非是希望政府减少改革的内隐式理论,期盼

能够明白无误地展示何种惯例更有利于促进绩效信息的使用。

4 组织与环境因素

除了正式的改革方法,还有哪些其他因素可能影响绩效信息的使用? Moynihan 与 Pandey^[1]指出,个体信念、工作、组织特征、外部政治影响等一系列因素都起作用。然而,美国联邦审计总署(GAO)的调查并不能让我们对所有这些因素做出解释。联邦审计总署很少有项目来展示管理者的信念,尤其在多种项目调查结果具有很高相关性的情况下,它们限制了我们对这些因素做出合理解释。然而,绩效数据已经触及了对相关组织和环境变量的测量,这也包括近期美国联邦政府所做的促进绩效信息使用的诸般努力。本研究特别关注机构的领导力、学习习惯、将测量与行动相互联系的能力、测量的困难性以及工作的激励特性(见表1)。

在组织绩效与领导力的关系中,一个基本的共识是,领导力的支持能够促进绩效信息的使用^[9]。领导力通过营造绩效信息使用的有利环境间接地提升了绩效信息的利用率。一项研究表明领导行为的转变与目标的高度明晰化和文化发展息息相关,反过来,这些又与较高的信息使用程度相关联^[10]。此方面最贴切探究是 Dull^[11]使用 1997 至 2000 年美国联邦审计总署的数据进行的,他发现感知到的领导承诺对于绩效信息的使用有显著的正向影响,本文中也得出了同样的计量结果。

一个对绩效管理系统的批评是,当不局限于在数据的收集和传播上塑造组织惯例时,它们对于绩效信息的使用总是力不从心^[8]。组织学习理论的洞见是学习不仅仅是组织文化的一个功能,而且能够通过结构化的实践或惯例对其进行激励^[12]。例如, Askim、Johnsen 和 Christophersen^[13]刻画了挪威和美国地方政府标杆管理过程中如何促进绩效信息的

表1 数据描述

变量	活动描述	2000		2007	
		N [range]	Mean (S.D.)	N [range]	Mean (S.D.)
自变量:信息应用					
自变量测量了受访者针对一组特定的行为如何使用绩效信息。回答的范围 0=没有使用,1=程度很小,2=程度适中,3=程度较大,4=程度很大。					
优先顺序	制定项目的优先权	2089	2.51(1.12)	2591	2.66(1.05)
资源	分配资源	2096	2.44(1.09)	2543	2.62(1.06)
过程	采用新的程序方法或是改变工作流程	2113	2.42(1.08)	2625	2.58(1.06)
测量	精简项目的绩效测量内容	2049	2.29(1.11)	2519	2.46(1.11)
目标	设定新的或改变已有的绩效目标	2074	2.44(1.09)	2534	2.59(1.10)
期望	对于政府雇员(回应管理或监督)设置个人工作期望	2081	2.40(1.11)	2568	2.70(1.03)
奖励	奖励政府雇员(回应管理或者监督)	2074	2.39(1.16)	2556	2.66(1.06)
自变量(预测变量)					
PART	是(1)否(0)。受访者认为自己参与了与 PART 有关的活动(这些活动包括:为实施 PART 做准备、参与其中或者响应评估结果等)	-	-	2937[0,1]	0.31(0.46)
GPRA	是(1)否(0)。受访者在过去三年中参与与 GPRA 有关的活动(这些活动包括:开发合适方法来评估项目绩效目标是否实现,收集和分析数据用以评判项目是否实现了具体的绩效目标,通过评判项目绩效目标来判定机构的战略目标是否得以实现,评估绩效评价中数据的质量)	2507 [0,1]	0.53(0.50)	-	-
任职级别	是(1)否(0)。受访者属于高级行政官员或属于同等级别官员	2507[0,1]	0.18(0.39)	2937[0,1]	0.20(0.40)
管理年限	有#年(共4级)作为“上级”的工作经验	2478[1-4]	2.71(1.02)	2891[1-4]	2.49(1.13)
领导能力对结果的承诺	受访者认同“他所在机构的领导层证明了自己恪守了实现组织目标的承诺”的程度	2492	3.43(1.18)	2911	3.83(1.16)
测量与行为的链接	受访者认同“决定如何运用绩效信息来改进项目是很有难度”的程度	2469	2.59(1.22)	2903	2.69(1.26)
测量困难程度 C.alpha=0.82	受访者需回答四个项目指标,它们用来考察哪种创建绩效信息的困境阻碍了信息收集和使用。即:“决定有意义测量的困难;不同的政府机关使用不同的绩效测量指标定义;获取有效或可靠数据的困难;获取数据与及时使用的困难”	2449	2.90(1.07)	2853	2.81(1.08)
自由裁量性	“代理机构的管理者/监督者在自身层次上有决策的权威,他们需要帮助代理机构完成其战略目标”的程度	2497	3.02(1.12)	2922	3.16(1.14)
政治冲突	受访者认同“在解决内外部利益相关者冲突方面的难易”程度	2471	2.61(1.43)	2906	2.53(1.38)
学习习惯(2000)	“对于我所负责的项目/操作/工程而言,个体周期性的与我共同讨论项目等的结果与产出”的程度	2475	2.26(1.19)	-	-
激励性任务	“对于我所负责的项目/操作/工程而言,激励员工使其更具结果导向”程度	2476	1.57(1.17)	2900	1.87(1.23)

使用,这种管理明显不同于 GPRA 和 PART 的典型惯例,它们都聚焦于如何直接使用绩效数据。本文要研究管理者是否参与到了绩效信息的管理中来,而且要关注监督者在这些惯例中的角色。

在我们考察的联邦政府绩效管理中,有些项目的特殊性使得它在决策过程中更少应用绩效数据,本文探究了三种路径来说明造成这种现象的原因。首先,有些项目比其它项目更难以衡量其绩效。为了解决绩效难以测量的问题,本研究专门开发了一个指标来衡量受访者对绩效测量价值的感知度、绩效测量定义的不一致度、及时获得绩效信息的效度与信度。第二,受访者难以判断项目行为与项目结果之间的严格对应关系。在某些情况下,由于大量政府绩效测量的存在,以至于我们很难确定政府行为到底在多大程度上促进了绩效测量的发展。第三,激励性任务的影响。政府希望员工能够工作在一个更具激励性的环境中,这样他们就能够更多地使用绩效测量来促进自身关注任务的实现。此外,本研究还关注了自由裁量权和利益相关者之间的认知冲突。

5 研究方法与研究发现

本研究在美国联邦审计总署的管理调研主要基于 1996、2000、2003 和 2007 年的数据展开,我们收集的均是联邦机构绩效管理改革实施方面的数据。此次调研随机选取了全国范围内样本,这些样本主要集中在中高层的联邦管理者,政府机构的选择依照 1990、2000、2007 年《首席财政长官法案》(Chief Financial Officers Act, CFO) 所覆盖的机构范围做出。为了便于比较,本研究只抽选了那些具有可比性的机构。参照这些标准,联邦审计总署为我们提供了机构的标识码,它们能够用于控制机构之间的不可观察变异,这类变异可能会影响自变量从而造成结果偏误。另外,调查还包括一系列 GPRA 和 PART 的定向问题。本文的分析主要针对 2000 和 2007 的数据展开。2000 年和 2007 年调研问卷的回收率均为 70%,2008 年的机构(29 个受访机构)回收率保持在 55%~84%之间^[14],2000 年机构(28 个受访机构)回收率保持在 54%~76%之间^[15]。

表 1 总结了调查结果(包括描述性统计)。此处并非全部对其进行描述,笔者主要依照自变量的分类和 GPRA 和 PART 关键测量点做了描述性统计。本文测量了绩效信息的多种使用情况,探究了

GPRA 和 PART 中的参与是否会对绩效信息的使用产生不同影响。在设计上,论文对绩效测量中的绩效信息应用、项目管理中的绩效信息应用、员工管理中的绩效信息应用做了分类,前者反应了被动的数据应用形式,后两者体现了有目的的数据应用。对 GPRA 和 PART 中的参与本文采用了二分变量形式来考察,这主要基于问卷中的问题来确定。如果受访者参与了任何 GPRA 过程或是 PART 的相关活动,他们都被标记为 1,如果没有任何形式的参与,便记为 0。

鉴于自变量分类特点,本研究决定采用顺序 Probit 回归模型,在实证研究中还计算了回归模型对代表性变量的固定效应。所有模型都包括获得固定效应的机构指标体系,模型也设置了控制变量来测量员工感知因素,如领导承诺、绩效测量的抑制源等。然而,由于员工感知和员工项目阅历的差异,对机构的固定效应实际上也应该进行控制。

在确定了模型、变量,收集数据之后,论文对美国联邦政府中政府绩效管理改革的现实进行了回归测量。从结果来看, PART 和 GPRA 中测量管理参与性的变量回归结果十分类似(表 2 详细说明了各个变量的系数符号、大小及统计显著性水平)。这些结果意味着 PART 和 GPRA 对绩效信息的使用在绩效改进方面所产生的影响都是有限的。在表 2, GPRA 涉及到的各项内容中,“GPRA”变量与 7 个自变量中的 4 个显著正相关,而 PART 涉及到的各项内容中,“PART”变量与 7 个自变量中的 3 个呈现正相关。

总的来说,模型显示了 GPRA 和 PART 中的参与如何影响了绩效信息的使用。在 GPRA 的参与中,“流程调整”和“项目优先级设定”在一定程度上使用了绩效信息来进行预测。在 PART 的参与中,绩效信息对“流程调整”也显示出了正向预测效应(在 95%的置信度上的单尾检验)。而在 GPRA 和 PART 两者的参与中,绩效信息对“绩效测量”和“项目目标设定”的影响最为显著。“GPRA”变量和“PART”变量与绩效测量中代表绩效信息被动使用的变量间的回归系数表明它们间的关联具有非常强的统计显著性。

从数据分析结果来看,研究开始前所认为的,政府中的组织惯例能够促进绩效管理开展的研究预设过于宽泛了。实际上,回归结果表明,绩效惯例(如 GPRA 和 PART)能够促进绩效信息的使用,这是一种更为精确的论点。从研究发现来看,美国联

表 2 PART 和 GPRA 中参与惯例对“绩效信息使用认知”的影响对比

	被动使用		目的性使用				
	绩效测量		项目管理			雇员管理	
	测量	目标	过程	优先权	资源	期望	奖励
PART	0.30*** (0.06)	0.26*** (0.06)	0.12 (0.06)	0.07 (0.06)	0.01 (0.06)	-0.05 (0.06)	-0.07 (0.06)
GPRA	0.25*** (0.06)	0.20** (0.06)	0.16* (0.06)	0.11* (0.07)	0.04 (0.07)	-0.08 (0.07)	-0.03 (0.07)
2007	0.09 (0.06)	0.07 (0.06)	0.10* (0.06)	0.05 (0.06)	0.07 (0.06)	0.22*** (0.06)	0.20** (0.06)
任职级别	0.14** (0.05)	0.13* (0.05)	0.02 (0.05)	0.04 (0.05)	0.01 (0.05)	-0.00 (0.05)	-0.01 (0.05)
管理年限	0.02 (0.02)	0.03 (0.02)	-0.01 (0.02)	0.02 (0.02)	0.01 (0.02)	-0.02 (0.02)	0.02 (0.02)
领导能力对结果的承诺	0.15*** (0.03)	0.18*** (0.03)	0.15*** (0.03)	0.14*** (0.03)	0.14*** (0.03)	0.10*** (0.03)	0.11*** (0.03)
学习惯例	0.08** (0.02)	0.08** (0.02)	0.11*** (0.02)	0.08*** (0.02)	0.08*** (0.02)	0.14*** (0.02)	0.12*** (0.02)
激励性任务	0.19*** (0.02)	0.16*** (0.02)	0.17*** (0.02)	0.20*** (0.02)	0.22*** (0.02)	0.16*** (0.02)	0.19*** (0.02)
测量与行为的链接	0.12*** (0.02)	0.12*** (0.02)	0.15*** (0.02)	0.13*** (0.02)	0.13*** (0.02)	0.10*** (0.02)	0.11*** (0.02)
测量的困难程度	-0.09** (0.03)	-0.08** (0.03)	-0.12*** (0.03)	-0.14*** (0.03)	-0.14*** (0.02)	-0.16*** (0.03)	-0.16*** (0.03)
自由裁量性	0.12*** (0.02)	0.14*** (0.02)	0.11*** (0.02)	0.12*** (0.02)	0.15*** (0.02)	0.09** (0.02)	0.08** (0.02)
政治冲突	0.01 (0.02)	0.00 (0.02)	0.05* (0.02)	0.10*** (0.02)	0.09*** (0.02)	0.06* (0.02)	0.04* (0.02)
N	2814	2823	2880	2789	2832	2841	2837
Wald chi ²	657.55***	667.95***	627.46***	617.34***	644.31***	566.02***	588.37***
Pseudo R ²	0.09	0.10	0.10	0.09	0.10	0.08	0.08

注：(1)顺序 Probit 回归估计了受访者在不同方面使用绩效信息的程度。整个回归模型包含的 16 个具有代表性的指标变量中的 15 个均由问卷调查得到。由于篇幅所限，固定效应系数和切分系数不做展示；

(2)统计显著性水平基于双尾 T 检验或者卡方检验。***p<0.001；**p<0.01；*p<0.05；p<0.10(故 p<0.10 为单尾检验)。

邦政府围绕绩效的改革无疑在很大程度上直接带动了绩效信息的被动使用，这可能会对绩效信息的使用造成不良影响。未来可能更多将资金投向如何改进绩效测量而不是投向真正与绩效信息数据有关的项目、资源或者管理决策上去。

笔者认为有两个原因可以用来解释为什么 GPRA 和 PART 在推动绩效测量方面效果明显，但在促进绩效信息使用的其它方面却收效甚微。

一个原因是，GPRA 和 PART 在制度设计上十分关注目标设定和数据取得。GPRA 的基本目标是创造之前并不存在的绩效测量和绩效目标。布什政府所提出的 PART 路径则更多关注 GPRA 不太重视的其它内容。布什政府还设计了一套流程，促使各个机构建立更有远见的目标和更优化的绩效测量标准。美国政府管理与预算局甚至通过互动，在外界给予 PART 的评价中，对“是什么构成了可接受的目标和测量”的内容进行聚焦^[8]。美国联邦审计总署的一项评估指出，美国政府管理与预算局通过 PART 对各个机构提出的建议大多数都是要求它们进行绩效评价，设定产出目标和(或)产出测量标准，改进数据收集方法^[16]。按照 PART 的设计初衷，一旦政府管理与预算局认为某个项目缺乏清晰的目标和评估标准时，该项目就会在“项目目标与设计”、“战略规划”、“项目有结果或可被说明”3 个

指标上得分很低，从而导致该项最终被评为“低效”或“无法证明结果若何”。

GPRA 和 PART 与绩效信息的被动使用高度相关的又一原因是，绩效测量的功效对于直接领导而言才是易于监控的。实际上，当行为易于观察时，它才有可能被指导。美国国会工作人员或政府管理与预算局本身可能会因为不具备深入的管理知识而在评估中挣扎，从而被迫把绩效信息的管理性用途发挥在一些不易监控的事项上，如资源分配、解决问题、雇员管理等。尽管控制这些事项勉为其难，但国会对特定项目的计划是否涵盖了既定目标却很容易审查，政府管理与预算局的官员为了应付国会的审查，会持续追踪他们对绩效评价的建议是否在这些项目中得到了落实。

在被测变量中，笔者发现年份变量(即“2007”)只与测量绩效信息使用程度的 7 个变量中的 2 个(隶属于雇员管理维度)具有显著相关性。这表明在 2000 年到 2007 年期间，因受其它因素制约，绩效信息并没有得到普遍使用。统计结果还表明多数的管理人员(依据“SES”的地位划分)除了在设定目标和测量方法方面较多地使用了绩效信息外，其他方面的绩效信息使用几乎原地踏步。

表 2 表明组织类变量在解释绩效信息使用上意义重大。所有该类型的变量与各个表征绩效信息

使用的变量之间都显著相关。但其中不包括“政治冲突”变量,它只是与大部分表征绩效信息使用的变量呈现正相关,而不是全部相关。政治冲突方面的统计结果与 Dull^[1]的观点相左,这也表明了各利益相关者之间的冲突可能会造成绩效信息使用的纷乱局面。

从组织类变量的统计结果来看,有的结论与已有的研究发现较为一致,如“领导承诺与绩效信息使用正相关”与 Dull^[1]的发现类似;“自由裁量与绩效信息使用正相关”与 Moynihan、Pandey^[2]的研究结论一致。除此之外,其他组织变量间关系是本研究首次发现的,笔者认为这值得关注。

从研究结果来看,尽管 GPRA 和 PART 的惯例对绩效信息的使用影响力有限,但这并不意味着这些惯例一无是处。这些变量间错综不一的相关关系实际上从侧面显示了其他惯例也许可以促进绩效信息的使用并可能与当前的改革更为匹配。特别需要指出的是,回归结果显示,学习和掌握绩效评估惯例对于促进绩效信息的使用具有重要意义。既然 GPRA 确定了数据生成和传播的惯例,那么从逻辑上讲,培育数据的使用惯例就是下一步要做的事情。本研究结果显示,在绩效信息使用的初级阶段,管理者与上级学习和掌握评价惯例尤为重要。

本文还发现绩效信息的使用与测量、激励有关。当官员们提出绩效测量的难度很大或者当很难把绩效测量与行动联系起来的时候,绩效信息的使用率就会很低。这折射了一个事实——所有项目都可能面临绩效数据泛滥的窘境,哪怕这些数据多种多样,甚至极富洞察力。这些纷繁的数据如何展示绩效信息的使用呢?这个问题的答案或许取决于项目本身的性质,但同时也取决于提出这个问题的人或者团队。因为特殊的专业背景,诸如经验、知识、工艺以及独创性等,都可能会使得特定团体和个人能够更好地解释数据。如果组织成员着手学习和掌握绩效评价的惯例,关注原因与结果等基础性问题,同时了解数据如何能够预测未来的行动,那么他们就会提高绩效信息的使用量。

激励能力是与绩效信息使用相关的又一关键因素。本文发现,官员认为在工作中以结果为导向对雇员进行激励比较容易,因为在激励中更易于使用大量的绩效数据。但本文的统计分析尚未显示出如何才能使激励变得容易实现。笔者认为,这可能与其它因素类似,也是由于存在组织影响才造成这种局面。就使命、愿景、目标和措施而言,激励能力很具吸引力,出于对激励能力的关注,人们可能会

提升在决策中使用绩效数据的积极性,因为这些数据对以结果为导向的雇员激励大有帮助。

6 余论

本研究发现,GPRA 和 PART 实施过程中的机构管理者参与只对绩效信息使用的很少方面有直接影响,这一结果基本支持了美国联邦政府的决策者认为 GPRA 和 PART 并没有满足他们的潜在需求这一论断^[5,44,47]。研究结果还表明,各类政府绩效改革,如 GPRA 和 PART,加剧了绩效信息的被动使用。实际上,要完全避免绩效信息被动使用几乎是不可能的。在政府中,日常生活中一个常见现象——员工们严格遵照指示创建绩效信息、更新绩效信息,看起来兢兢业业,但这仅仅是停留在信息层面,而与项目真实的绩效无关。当然,在 GPRA 和 PART 实践过程中,美国联邦政府的管理者们也充分认识到了这个问题,他们推动 GPRA 和 PART 创建一种促进数据获取、传输及审查的绩效评价惯例,并力争塑造一种机制来监督官员依照管理者的意愿创建绩效数据。

由研究结果可以看出,任何正式的、政府范围内的、试图改变官员行为选择的绩效需求都具有局限性,特别是当这些行为选择无法被监控时更是如此。从相对乐观的角度来说,研究结果表明了许多组织因素都与绩效信息的使用相关联。在下一步的行动中,围绕这些因素展开的改革必将带来巨大的收益。

参考文献:

- [1] 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): 849-66.
- [2] WALLE S U D, DOOREN W V. Performance Information in the Public Sector: How it is Used[M]. Houndmills, UK: Palgrave, 2008.
- [3] ADLER P S, GOLDOFTRAS B, LEVINE DI. Flexibility versus Efficiency? A Case Study of Model Changeovers in the Toyota Production System[J]. Organization Science, 1999, 10(1): 43-68.
- [4] LEVITT B, MARCH J G. Organizational Learning[J]. Annual Review of Sociology, 1988(14): 319-40.
- [5] U.S. Office of Management and Budget (OMB). The President's Management Agenda [M]. Washington D.C.: Government Printing Office, 2001.
- [6] DULL M. Why PART? The Institutional Politics of

- Presidential Budget Reform[J]. Journal of Public Administration Research and Theory ,2006 ,16(2) :187-215.
- [7] BECKER M C. A Framework for Apply Organizational Routines in Empirical Research : Linking Antecedents , Characteristics , and Performance Outcomes of Recurrent Interaction Patterns [J]. Industrial and Corporate Change , 2005 ,14(5) :817-846
- [8] MOYNIHAN D P. The Dynamics of Performance Management : Constructing Information and Reform [M]. Washington D.C. :Georgetown University Press ,2008.
- [9] MELKERS J, WILLOUGHBY K. Models of Performance - Measurement Use in Local Governments : Understanding Budgeting , Communication , and Lasting Effects [J]. Public Administration Review ,2005 ,65(2) :180-90.
- [10] 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 ,2011 ,doi :10.
- [11] DULL M. Results-model Reform Leadership : Questions of Credible Commitment [J]. Journal of Public Administration Research and Theory ,2009 ,19(2) :255-84.
- [12] LIPSHITZ R, POPPER M, OZ S. Building Learning Organizations : The Design and Implementation of Organizational Learning Mechanisms [J]. Journal of Applied Behavioral Science ,1996 ,32(3) :292-305.
- [13] ASKIM J, JOHNSEN A, CHRISTOPHERSEN K-A. Factors behind Organizational Learning from Benchmarking : Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks [J]. Journal of Public Administration Research and Theory , 2008 ,18 :297-320.
- [14] DULL M. Government Performance : Lessons Learned for the Next Administration on Using Performance Information to Improve Results [M]. Washington ,D.C. :GAO ,2008.
- [15] Government Accountability Office (GAO). Managing for Results : Federal Managers' Views Show Need for Ensuring Top Leadership Skills [M]. Washington , D.C. :GAO. 2000.
- [16] DULL M. Performance Budgeting : PART Focuses Attention on Program Performance , but More can be Done to Engage Congress [M]. Washington ,D.C. :GAO. 2005.
- [17] U.S. Office of Management and Budget (OMB). The President's Budget for Fiscal Year 2012 : Analytical Perspectives [M]. Washington D.C. :Government Printing Office ,2011.

(编译 尚虎平,兰州大学管理学院,郎玫,云南大学公共管理学院; 马佳铮,上海市委党校公共管理教研部)

narily proves two fundamental propositions of public value-based government performance governance : One is that government performance is a social construction , and the other is that output equals performance. This paper believes that government performance could get the legitimacy foundation only if it comes from the society and these kinds of performance could generate the necessity of its sustainable improvement. The social construction of government performance is the underlying motivation of government performance management. While the scientific management based on the value construction of government performance could guarantee the highly coherence between government outputs and social requirements , so as to reflect the value of scientific management. Thirdly , following the two propositions , this paper builds a public value-based government performance governance model based on value management and management science theory , and briefly illustrates the value construction , organizational management and synergetic leadership system of government performance management within the model. At last , six key research questions in the future were put forward for academic discussion from the aspects of how to realize the model , the value analysis and research development of government performance management.

Article Type : Research paper

Key Words : Government Performance Governance , Public Value , Value Construction , Framework , Research Questions

(11)The Effects of Performance Management Reforms : Evidence from the United States

Federal Government

Donald Moynihan¹ , Stéphane Lavertu² ·98·

(1.La Follette School of Public Affairs , University of Wisconsin-Madison ,USA ;
2.Glenn School of Public Affairs ,The Ohio State University ,USA)

Abstract ID : 1672-6162(2012)02-0098-EA

Abstract .The objective of this paper is to illustrate and examine "The Government Performance and Results Act (GPRA)" of 1993 and the Bush administration's "Program Assessment Rating Tool (PART) " have not accomplished the performance information use. The GAO administered surveys in 1996 , 2000 , 2003 , and 2007 to collect data on the implementation of performance management reforms in federal agencies. We employ ordered probit regression models due to the categorical nature of the dependent variables. Using data from two surveys , we find that the involvement of agency employees with PART reviews and GPRA processes generally had little direct effect on performance information use once other factors are accounted for. The main exception is that involvement in GPRA processes and PART reviews succeeded in encouraging employees to use performance data to further refine measures and goals. This reflects the limits of government-wide reform efforts that depend upon bureaucratic behavior that is difficult to observe. We also find that a series of organizational factors—leadership commitment to results , learning routines led by supervisors , the motivational nature of the task , and the ability to link measures to actions , managerial discretion , and political conflict among stakeholders are positive predictors of performance information use. We find that measurement and motivation matter to performance information use. When managers report that measurement is more difficult or when it is more difficult to link measures to actions , performance information use is lower. This reflects the fact that while all programs may be awash with data , whether the data is insightful or not may vary quite a bit.

Article Type : Research paper

Key Words : Performance Management , Reform , GPRA , PART , Involvement , Routine