

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2015.02.011

论政府绩效信息的全程管理

——导向绩效管理有效性的提升

董 静

(兰州大学 管理学院, 甘肃 兰州 730000)

摘 要: 绩效信息促进绩效改进的前提是其有用且可靠、可被获取及理解,特别是绩效管理能与组织目标、决策、管理过程的有机整合,这依赖于从全程管理的视角对绩效信息予以审视:在信息收集阶段需准确定位绩效管理系统目的及角色,充分考量信息接收者及使用者的需求与偏好,确保绩效测量的信度与效度及信息的质量;在传递报告阶段需将信息及时、完整、准确地传递给接收者,根据听众差异而区分进行报告,以适合的技术与形式叙述和呈现绩效信息;在信息使用阶段应获取并强化政治支持,促使绩效信息与战略目标及管理系统的动态整合,有效连接行动以实现绩效改进。

关 键 词: 政府绩效管理; 绩效信息; 全程管理; 有效性

中图分类号: D 625 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-3758(2015)02-0175-06

Whole Process Management of Government Performance Information

—— Seeking the Improvement of Effectiveness of Performance Management

DONG Jing

(School of Management, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

Abstract: The precondition for performance information to trigger performance improvement lies in its utility, reliability, availability, intelligibility and the hypothesis that performance management can be integrated with organizational goals, decision-making and management process. Therefore it is of great importance to examine performance information from the perspective of whole process management. In the stage of information collection, it is necessary to accurately position the goals and roles of performance management systems, to judge the needs and preferences of stake-holders, and to ensure the reliability and validity of performance measurement and the quality of information. In the stage of information transmission and reporting, it is essential to transmit information timely, completely and accurately, to separately report information to different receivers, and to choose proper technologies and forms for information description and presenting. In the stage of information use, it is imperative to obtain and strengthen political support and to promote the dynamic combination of performance information with strategic goals and management systems, effectively connecting actions for better performance.

Key words: government performance management; performance information; whole process management; effectiveness

一、问题的提出

近几十年来,绩效管理运动成为全球政府改革的重要趋势。在很多情形下,绩效管理都被假设可以促进绩效,然而在全球范围内,政府绩效管理实践却遭受了缺乏制度适应性与实证基础且不能实现预期效果的普遍质疑。有不少学者从管理循环的终端——绩效管理结果应用特别是绩效信息使用的视角来审视这一问题,指出尽管公共部门付出了大量的精力和资源来创造绩效信息系统并产出了数量庞大的绩效信息,但“大多忽视了如何加强绩效信息的使用”^[1],“利用绩效测量信息促进政策和项目实施、提高绩效并最大化公共服务利益的绩效管理行为严重落后于测量行为”^[2],并将其归为导致绩效管理在许多国家对于治理问题的解决远不如预期的重要原因。不可否认,绩效管理的最终目的是实现绩效改进,而绩效信息及其使用为考察绩效管理实践提供了一个较易操作的框架,是“检验绩效管理行为是否成功的最好方式”^[3]。然而需要指出的是,仅强调绩效管理结果或绩效信息的使用是远远不够的,有效的绩效管理依赖于绩效测量产出的质量、绩效管理过程

中各环节的有机整合及绩效管理结果的使用与效应,只有对相关问题进行全面的管理和控制才能避免绩效管理带来相反的结果或引致更多的绩效问题。因此,笔者认为,绩效管理实践的努力应该导向对“有效性”(effectiveness)的追求。按照 Yang & Hsieh 的理解,对绩效管理有效性的衡量包括指标质量(可靠性、可信赖性、精确性)、绩效结果的使用(决策、战略计划、预算、沟通)、绩效管理效应(生产力、激励、学习、价值)等^[4]。这意味着,实现有效的绩效管理的假设是信息有用且可靠、信息可获取及可理解,特别是其能与组织目标、决策、管理过程的有机整合。为此,需要以整体性视角对绩效信息进行全程管理,对信息流向的各环节与关键点进行有效控制,以最大程度促进绩效管理的有效性。

如果将组织作为一个决策系统,它主要包括决策者和决策工具。Sink & Tuttle 在供应商—投入—加工—产出—顾客—结果模型基础上提出了一个绩效管理体系(SaT),指出绩效可通过管理系统不同阶段强调的七个标准进行测量:包括效率(投入)、有效性(成果)、生产率(产出/投入)、盈利能力、质量(加工)、创新和工作环境质量(QWL)。具体见图 1^[5]。

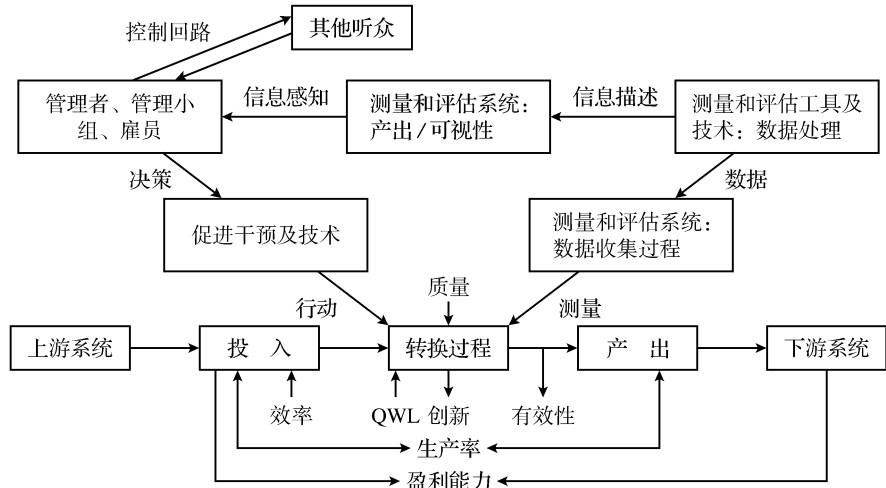


图 1 Sink 和 Tuttle 设计的绩效管理体系 (SaT)

该体系强调了信息管理系统、信息流和决策(需求)对组织绩效的重要影响,指出组织可通过绩效测量收集并获取反映七个维度的绩效数据,运用特定的绩效测量工具与技术将数据进行处理并转化为信息,通过信息描述及信息传递与报告,由管理者、管理小组、雇员及其他听众对信息进行感知与使用,以促进决策并实现组织行动。需要

注意,SaT 体系将以往研究中的“管理什么”(转换过程)与“用什么来管理”(测量和评估工具及技术)之间的信息流向进行了逆转,强调了绩效管理与信息管理对组织系统的影响。笔者将以该体系为基础,主要按照绩效信息收集与处理、传递报告及使用三个环节论述如何加强绩效信息的管理,对该循环过程所反映的关键点进行剖析,以追求

绩效管理、信息管理与组织系统的有机连接。

二、绩效信息确立与收集： 导向高质量的信息产出

关于政府绩效信息的概念尚无被广为接受的权威定义,较具代表性的是将其界定为“绩效指标与测量结果的统称”^[6],或是“系统收集的用于判断绩效的证据”^[7-8]。笔者将这一概念定义为“通过绩效管理系统收集的用于判断绩效的证据”,强调信息产出于特定的绩效测量或管理活动,而非在整个公共管理过程中产出的所有绩效信息。绩效信息本身是一个多维的概念,可反映组织投入、过程、产出、结果等阶段,以及效率、效益、生产力、创新等维度的数据或资料。好的绩效信息应满足如下性质或规定:关联性——与目的相关联;精确性——契合目的所需;合时性——在有效期内呈现;目标性——针对适合的接收者;形式性——以清晰的、有吸引力而灵活的方式呈现;一致性——无论在任何何地其价值都不变;完整性——保证信息完整而不被遗漏。在进行绩效信息的收集和传递时需着力降低或避免信息的失实、失真与虚假,同时要注意信息超载问题及信息的模糊性和不确定性所带来的影响。

在这一阶段,有必要从组织及绩效管理的目的、目标和服务标准的清晰陈述出发定义绩效信息。绩效管理可实现多重目的,如预算形成、资源配置、员工激励、绩效合同、促进政府服务、公民与政府沟通,以及提高外部责任等^[9],不同目的与角色的绩效管理需要特定的绩效信息予以支撑,并对应着不同的信息来源与收集方式。Behn 依据不同的绩效管理目的设计了相应的测量体系,为理解目的与信息对应关系及绩效信息类型提供了依据:如基于评估目的,需收集关于产出、投入及外部影响的信息;基于控制目的,需收集投入方面的信息;基于预算目的,就要获取效率方面的信息;基于激励目的,需关注对比目的的实时输出;基于促进目的,要评估他们真正在乎的绩效,产出其所需的绩效信息;基于赞美目的,要在取得重要战略目标时给予人们赞美;基于学习目的,要分解与期望有所偏差的数据;基于提升目的,需将运营变化与产出和结果变化相连接^[10]。输入—输出的逻辑框架被广泛用于对绩效管理的分析,该类框架描述了管理工作或项目的内在逻辑及各阶段

相互作用的过程,一旦阐明了这些逻辑就可清晰界定所需的绩效信息。关于逻辑框架法的相关阐释有很多文献,按 Sink & Tuttle 的理解,在组织管理过程中产生了七个绩效测量的维度,包括效率(投入)、有效性(成果)、生产率(产出/投入)、盈利能力、质量(过程)、创新和工作环境质量(QWL),测量不同维度的绩效会产出相应的信息。如关于效率的测量,需收集期望消耗资源与已消耗资源及其比率的数据;关于有效性的测量,需收集实际产出与预期产出及其比率的数据;关于生产率的测量,需收集产出与投入及其比率的数据,等等。此外还要明确绩效信息的预期使用者,辨识其所需的绩效信息及对各类信息的偏好,以确保所收集的信息能够被更好地使用。由于信息选择及使用发生在不同的价值观、偏好及认知过程中,具有不同经历、政治背景、行政文化、工作属性的领导及管理者会偏好不同类型的绩效信息。有必要在具体绩效管理实践中,通过对领导及管理者、雇员、其他信息使用者进行调查以获取关于其需求与偏好的支撑性资料。

在绩效管理过程中,信息主要通过事先设定的指标予以系统地收集。指标是为了收集数据及获得测量结果而对绩效维度进行操作化界定的一种说明,它是由未经加工的数据的综合计算而得到的,通常以平均数、百分比、比率或比例,以及比率变化情况的形式呈现。在收集信息时要努力开发平衡的绩效指标,避免过多的或与指标无关的绩效信息;拒绝采用那些对主管、政策制定者和其他利益相关者没有意义的指标;检查采用指标的信度和效度,选择与绩效标准相关性较高的指标;对收集数据的成本与绩效指标的质量之间的平衡进行判断;定义能够清楚地获得其“数据采集过程”的指标,从而得到有效的质量保证机制;提供数据来源与数据收集过程的清晰定义,以保证能够从分散的机构中获得一致性报告^[11]。此外,还应通过管理测试、顾客检验与调查等确定绩效测量的效度,并通过正规的数据收集程序来确定其信度,需要对不确定的数据进行核实或对多余的系统数据进行审查,以确保信息收集的完整性和准确性。需要注意的是,未经加工的数据本身通常不能产生实际的绩效指标,需要通过一个检验数据输入和处理的可靠性的系统来确保数据的完整性和正确性。为了对绩效信息分析与处理进行控制,需选择和设计科学的数据管理系统,确保数

据录入安全、有效及容易完成,减少数据录入误差,进行数据核查,选择多种数据传播方式并依据用户的需求设计适应多种情况的报告形式。

三、绩效信息传递与报告:确保信息可获得与可理解

绩效信息的可获得性与可理解性是绩效信息有效使用的另一前提。收集信息后便需要将信息及时、完整、准确地传达给接收者及预期使用者。按照 SaT 体系,该过程需要进行信息描述并传递给管理者、管理小组、雇员、其他听众等,由这些群体感知信息并对其加以利用。信息传递主要通过绩效报告实现,它是由一系列原始绩效信息加工处理而成,是反映组织活动、结果与成绩的主要信息来源,是绩效信息的有机集成与集中展示。绩效报告能否满足接收者及使用者的需求,取决于所提供的信息、对信息的描述及使用者的感知状况。在进行绩效报告时要注意以下几点:一是绩效报告应提供判断被评对象绩效的完整证据及对潜在决策具有重要影响的信息,不仅要展示测量中所收集到的数据及资料,也应包括其他有助于理解测量结果的信息、组织目标、标准等参照系的对比说明,结合更全面的背景对一些单纯描述性信息进行解释说明,并进行数据的核查与确认等。需要注意绩效报告包含的信息是有选择性的,“即使高度复杂的绩效管理系统仍然不太可能有所有情形下的信息”^[12],要保证所提供信息的相关性与可靠性。二是在报告中强调比较,说明随时间变化的趋势,对照目标衡量实际绩效,跨工作单位分解数据,将结果与其他相似的组织或项目进行比较,以使绩效信息更具有解释力和说服力。三是由于测量系统可能包含各种不同特性的绩效信息,因此需要选取适合的技术和形式进行绩效报告,报告的频率和途径主要取决于绩效管理系统的特定目的,如对正式机构的战略性行动的结果和进度进行测量的绩效信息可能要每年报告一次,而用来跟踪产出和优化管理的生产力指标最好是按周来报告。

根据需求不同,绩效报告可分别向不同的机构、部门、项目,以及不同的听众提供对应信息,同一信息也能以不同的形式予以提供。绩效报告要具有可读性,便于听众准确和快速地理解。人们将所接触到的某种信息在大脑中自动化形成一种

主观认知(即信息感知),对信息的感知和选择取决于不同的价值观、偏好及认知。有研究证实,根据不同利益相关者分别进行绩效报告有助于信息更有效地使用^[13],且对绩效报告的信任程度会影响绩效信息的使用,一旦向听众报告的信息类型或内容并不符合其偏好及需求,或者他们不信任这些报告,那么信息被使用的可能性就会大大降低。一般地,按工作单位分类的详细信息可以向操作层面的管理者报告,而同样的数据资料经过积累和综合整理后则需报告给领导及高层管理者。提供给高层领导者的应该是系统及综合的绩效信息,反映各被评部门及单元的整体绩效状况及存在的问题;提供给中低层管理者的应该是相对更为丰富、精细、定量与定性相结合的绩效信息,除了反映测量结果外,也要就被评指标等信息状况进行分解性说明;提供给基层员工的绩效信息应该需要加入进一步分解及细化的内容,以便于员工更直接地将测量结果与自身工作联系起来,激励其对于自身绩效状况的认识及改进;提供给外部利益相关者及公众的绩效报告应该更具有可读性,包含较少的专业术语,以各种生动直观的形式展示公众所关注的质量、结果等方面的信息。

四、绩效信息使用:实现有效绩效管理的关键所在

一般认为绩效管理有两类价值,分别是支持责任—绩效汇报和促进服务质量提升,在实践中大多数绩效管理系统都聚焦于前者而忽略后者,其产生的反馈除了能让政府官员和管理者知晓公共服务状态外,很少有管理或政策价值^[14]。作为政府实现更大责任的一种工具,绩效管理不仅要进行绩效报告,更要将绩效信息用于优化决策及改进绩效以实现更广义上的绩效责任。绩效信息的使用是实现有效的绩效管理的关键所在,如政府绩效管理的先驱——美国的改革实践也经历着从“创造绩效信息供给”阶段向“创造绩效信息需求”阶段转变。鉴于通过《政府绩效评估与结果法》(GPRA)和项目分级评级工具(PART)开展的绩效管理实践对绩效信息使用存在明显不足,奥巴马政府的改革者将绩效信息是否被应用作为绩效管理系统是否有效的终极判断,并着手将绩效管理推进到全面加强绩效信息的使用阶段。美国国会 2010 年通过的《政府绩效与结果修正法

案》(GPRAMA)要求部门领导及时有效更新绩效报告和绩效指标的相关信息,并明确表示要提升绩效信息的使用。

对实践中绩效信息使用状况的考察大体上可采取以下三种途径:选取典型的实践进行案例研究、由学者或相应机构对绩效信息使用状况进行调查研究和文献研究。对绩效信息使用实践的研究聚焦于解决下述问题:(不同类型的)绩效信息是否被使用及使用程度如何?绩效信息用于哪些目的及领域?哪些领域更易于因绩效信息而成功?为什么管理者使用绩效信息?是什么影响了对绩效信息的使用?等等。研究中对上述问题的回答呈现了复杂的、混合的证据。有一些成功使用绩效信息的证据:如 Askim 根据对挪威市议员的全国性调研数据,分析在预决策、决策及后决策三阶段市议员对绩效信息的使用情况,结果显示了对绩效信息较高水平的使用^[15]。美国圣弗朗西斯科、亚特兰大、圣路易斯等城市都借鉴了巴尔的摩的“CitiStat”系统并实施了多样性的实践,发展出了 ALTStat、Citiview、SFStat、SomerStat 等系统,使用绩效数据探讨、检视及分析过去的绩效、未来的绩效目标及整体的绩效战略,促进了该类实践的有效实施^[16];美国北卡罗来纳州自 1995 年在多个市镇建立的标杆管理项目取得了各种有形及无形的收益,该项目被证明对参与的政府是有价值的,其之所以成功的很大原因在于对绩效数据的有效使用^[14]。有不少研究也显示了对绩效信息的部分使用:如 Berman & Wang 通过对美国五万人以上的县开展绩效测量的能力进行调查,研究发现有 1/3 的县使用绩效测量,而其中 1/5 的县对绩效测量有很好地使用^[17]。从整体来看各国政府对绩效信息的使用普遍存在不足及不充分甚至不当使用的状况,如何有效使用绩效信息成为各国政府所面临的共同难题。

关于绩效信息的使用有几种类型,Moynihan 指出绩效信息包括目的性使用——基于改进绩效的目的提升管理或者配置资源;消极使用——管理者最低限度地遵循绩效系统的需求而非真正使用数据;政治性使用——使用信息证明项目的价值与合法性及获取资源;不正当使用——以有损于组织目标的方式使用数据(如刮脂行为或目的替换)等^[18]。绩效信息可用于实现多重目的,如优化方案、决策、预算、战略计划、提升责任等,并会产生管理及政治两个层面的效应:管理效应,如

增强员工评估、设立优先次序、提高效率及促进战略规划;政治效应,包括改进外部沟通、公共责任、顾客回应及公民信任等^[4]。明确绩效信息使用的层次及内在逻辑,厘清其与组织目标、决策、管理过程之间的联系有助于更好地促进绩效信息的使用。绩效信息的使用受一系列因素的作用和影响,如政治变量、行政因素、政府层级与规模、组织文化、管理灵活性、任务特征、领导角色等,需要辨识及控制这些因素的作用方式及路径。根据已有绩效信息使用的实践经验,可从以下方面着手促进信息的使用^[19]:一是获取并强化组织支持,保证高层管理者承诺、中层管理者支持、利益相关者参与、持续的培训和外部的政治支持,确保雇员和领导者理解变化、强化态度、价值和行为并发展知识和技能。二是确保绩效管理系统对组织目的、价值、目标、政策、服务,以及组织结构和工作程序予以系统审视,合理设置绩效目标,据此收集所需信息并将其置于特定情境下,明确绩效信息与行动的关系及其发挥作用的逻辑,有效利用组织内部已经存在的资源及变化,寻求其与内部管理及行动的动态联系及有机整合。三是将绩效管理与组织战略结合起来,通过战略管理的持续性、全局性、整体性视角形成绩效管理及信息使用的一致性框架。通过建立绩效信息使用的正式与非正式约束,以及测量和报告的惯例,使绩效管理成为嵌入到组织结果、过程和文化中的内部化及持续的过程,以最大程度发挥绩效信息的作用。

五、结 语

随着新公共管理(NPM)运动而在政府部门勃兴的绩效管理被人们寄予了很多期望,然而对绩效管理本身及其产生的作用需要更为审慎及理性的思考。在政府绩效管理整个发展进程中,人们对其关注的焦点处于不断变化中,包括从关注绩效测量方案的设计到绩效管理及绩效结果的应用,从对绩效管理系统本身的关注到对其与外部环境间相互作用的重视,从对绩效管理接收到绩效管理执行的焦点转移,从绩效信息供给阶段到绩效信息需求及使用阶段的转变。通过捕捉这一系列变化并结合绩效管理发展的实践,笔者认为不仅要重视绩效信息的使用,更应将绩效管理的努力聚焦于增强其“有效性”,这依赖于绩效测量产出信息的质量、绩效管理过程中各环节的有机

整合及绩效管理结果的使用与效应,需要以整体性视角对绩效信息进行全程管理,以最终导向有效的绩效管理。因此,本文对绩效信息收集、传递与使用三个阶段需要注意的关键点进行了阐释,以致力于促进绩效管理“有效性”的提升。绩效管理在未来的发展将会面临更大的挑战,如管理者将在处理、分类和使用绩效信息方面遇到挑战;指数增长的绩效信息将一方面帮助公共管理者决策,另一方面带来很多误解和不当使用,公共管理者需更好地面对媒体和公众的质疑;各级政府将会继续推行以绩效为基础的改革,将会更多使用绩效信息来寻求有效的公共服务途径^[20]。未来政府绩效信息将会受到更多的关注,如何科学收集能准确反映客观绩效的信息,选择、分析集成及使用这些信息,促使其更好地发挥效用是绩效管理将要面临的重要挑战。在研究方面,未来需要更多进行绩效信息的实证研究,进行基于经验观察的理论建构与假设检验,在特定的政治背景、制度基础及管理情境下探索绩效信息管理的相关议题,以得出关于这一领域更有价值的研究结论。

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 (4): 849 - 866.

[2] Hatry H P. Performance Measurement: Fashions and Fallacies [J]. Public Performance & Management Review, 2002,25(4):352 - 358.

[3] Van de W S, Van D W. Performance Information in the Public Sector: How It Is Used [M]. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008.

[4] Yang K, Hsieh J Y. Managing Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-range Model[J]. Public Administration Review, 2007,67(5):861 - 879.

[5] Sink D, Tuttle T. Planning and Measurement in Your Organization of the Future [M]. Norcross: Industrial Engineering and Management Press, 1989.

[6] Hatry H P. Performance Measurement: Getting Results [M]. Washington D. C.: The Urban Institute Press, 2008.

[7] Guthrie J, English L. Performance Information and

Programme Evaluation in the Australian Public Sector [J]. International Journal of Public Sector Management, 1997(3):154 - 164.

[8] Pollitt C. Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2006(1):25 - 44.

[9] Wholey J S, Hatry H P. The Case for Performance Monitoring[J]. Public Administration Review, 1992,52 (6):604 - 610.

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

[11] 西奥多·H.波伊斯特. 公共与非营利组织绩效考评: 方法与应用[M]. 肖鸣政,译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005:106.

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

[13] Jansen E P. New Public Management: Perspectives on Performance and the Use of Performance Information[J]. Financial Accountability & Management, 2008(2):169 - 191.

[14] Ammons D N. Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Service: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project [J]. Public Administration Review, 2008,68(2):304 - 318.

[15] Askim J. How Do Politicians Use Performance Information? —An Analysis of the Norwegian Local Government Experience [J]. International Review of Administrative Sciences, 2007(3):453 - 472.

[16] Behn R D. The Varieties of CitiStat [J]. Public Administration Review, 2006,66(3):332 - 340.

[17] Berman E, Wang X. Performance Measurement in U. S. Counties: Capacity for Reform[J]. Public Administration Review, 2000,60(5):409 - 420.

[18] Moynihan D P. Through a Glass Darkly: Understanding the Effects of Performance Regimes [J]. Public Performance & Management Review, 2009,32(4):592 - 603.

[19] 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(5):73 - 79.

[20] Hatry H P. Looking into the Crystal Ball: Performance Management over the Next Decade [J]. Public Administration Review, 2010,70(12):208 - 211.