

压力型体制下绩效差距何以促进 政府绩效提升*

——北京市“接诉即办”的实证研究

王程伟 马亮**

【摘要】压力型体制是对我国地方政府运行现状的生动描述,然而既有文献并未清楚阐明压力型体制的作用机理,即上级压力如何通过激励和问责转化为动力,进而促使地方政府上行下效。本文以北京市“接诉即办”机制为研究场域,以压力型体制与绩效差距理论为切入点,采用16个区2019年的月度面板数据,探究压力型体制下政府绩效差距对绩效水平的影响。研究发现,正向和负向历史绩效差距的影响不显著;正向和负向社会绩效差距均与绩效水平显著正相关,而负向社会绩效差距的影响更加长效。与此同时,公众压力在正向社会绩效差距与绩效水平之间起调节作用,减弱二者的正向相关关系。上述结果揭示了压力型体制下绩效差距对绩效改进的作用,为阐明政府绩效差距的作用机制提供了经验依据,也为优化压力型体制和改进政府绩效提供了政策启示。

【关键词】压力型体制“接诉即办”;绩效反馈;绩效差距;官员激励

一、引言

在中国五级行政体系下,中央政府设置的目标、颁布的政策自上而下逐级传递,从而达到上行下效和全国一盘棋的治理效果。“压力型体制”是对各级政府运行现状的生动描述,其认为各级政府在压力的驱动下运行,而其中最核心的压力源于自

* 本文受国家自然科学基金项目面上项目“第三方评估如何提升组织绩效?:中国地方政府的实证研究”(项目批准号:71774164)资助。

** 王程伟,中国人民大学公共管理学院博士研究生,研究方向为政府绩效管理;马亮(通讯作者),中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师,国家发展与战略研究院研究员,研究方向为公共组织创新、政府绩效管理,liangma@ruc.edu.cn。

上而下的政治行政命令(杨雪冬,2012)。以经济发展为例,多项实证研究证明压力型体制可以通过对行政首长的政治激励来促进经济绩效(周黎安,2007),尽管这种影响可能是短期的(周飞舟,2009)。虽然一些研究发现压力型体制可能导致“上有政策,下有对策”的现象发生(托马斯·海贝勒等,2012),但这部分根源于政策执行过程中的一票否决制及由此导致的零和博弈(荣敬本,2013),无法从根本上否定压力型体制在我国治理情境下的适应性。基于此,对压力型体制的探讨依然是值得研究的重要问题,对其研究有助于将压力机制转化为动力来源。

北京市“接诉即办”工作机制是党建引领的基层治理先进案例(孙一平,2019),是超大城市基层治理的新举措(李文钊,2020),其考核、问责等运行过程体现出压力型体制的特点。首先,“接诉即办”建立“书记抓、抓书记”的工作机制,将责任落实至各级政府一把手,通过自上而下的问责传导行政压力。其次,在每个月北京市区委书记工作点评会上,市委书记会对当月全区排名前十位、后十位、进步前十位的街乡镇以及排名前三的区进行通报。这种横向比较可传导同级政府间的竞争压力。最后,“接诉即办”的考核棒掌握在群众手中。“接诉即办”的绩效得分由响应率、解决率和满意率构成,而“三率”均由群众打分确定。该过程通过自下而上的绩效考核传导公众治理压力。基于此,“接诉即办”为我们深入探究压力型体制下“变压力为动力”的作用过程提供了研究场域。

压力型体制的作用是一个隐秘而宏大的过程,体现出“润物细无声”却又无处不在的特点。因而,选择一个合适的研究切入点显得尤为重要。“绩效差距”起源于绩效反馈理论,认为影响管理决策的主要因素并非绝对绩效水平,而是相对于期望产生的相对绩效差距(朱凌,2019)。组织可基于与“从前的自己”比较产生历史绩效差距,也可与竞争对手比较产生社会绩效差距。绩效差距在一定程度上可从侧面衡量压力的程度。因而,我们以绩效差距为切口,探究不同压力下绩效差距如何促进绩效改进。

一方面,“接诉即办”的“三率”排名与每月的绩效通报体现出很强的绩效反馈特点,将绩效差距可视化并作为市委、区委和街乡镇工委的决策依据。另一方面,在绩效管理研究领域,绩效差距可能会影响组织未来的绩效水平。因而,本研究不仅可以深入剖析压力型体制发挥作用的深层机理,而且可以丰富绩效差距相关文献,同时为基层治理提供经验。

不同于之前以街乡镇为分析对象的研究(王程伟和马亮,2020),本文以区级政府为研究对象。区级政府处于多方压力来源的中心,不仅直接面对市委市政府的问责压力,也面临街乡镇的压力,同时受到同级区政府的竞争压力。因而,研究区级政府绩效差距与绩效水平之间的关系,并与已有基层政府研究进行比较,可以为压力型体制的作用机制提供更为全面的解释。

基于此,本文以“接诉即办”为研究场域,以区级政府为研究对象,以市民热线月报数据为资料来源,探究绩效差距与绩效水平之间的相关关系。本文认为绩效差距

对绩效水平的影响是一个权变过程,因而纳入公众压力变量并探究其调节作用,为压力型体制的作用机制提供更深层的解释。

二、理论基础与研究假设

(一) 绩效差距理论关注的研究问题

绩效差距理论起源于企业管理领域,最初由西尔特与马奇在1963年提出。他们认为,管理行为的驱动因素并非绝对绩效水平,而是相对于期望产生的绩效差距(Cyert and March, 1963)。绩效差距理论背后的预设是,实际绩效与期望绩效间的差距是激励管理者决策与行为的主要因素。这便涉及两个问题,一是组织如何选取比较对象,二是不同的绩效差距如何影响管理决策、组织行为甚至管理结果。学者们基于不同的比较对象,将绩效差距分为正向绩效差距、负向绩效差距、社会绩效差距与历史绩效差距(马亮, 2016)。其中绩效高于期望的为正向绩效差距,绩效低于期望的为负向绩效差距;相对于组织之前的是历史绩效差距,相对于竞争对手产生的是社会绩效差距(Meier et al. 2015)。

关于绩效差距对管理决策与组织行为的影响,已有研究进行了丰富、全面的探讨。关于正向、负向绩效差距的影响,有热手效应和负向偏差两种解释机制(Zhu and Rutherford, 2019)。其中负向偏差指个人或组织者的管理行为更容易受到负向差距的影响;热手效应指正向绩效差距容易促进管理者的冒险和创新行为(朱凌, 2019)。关于历史绩效差距与社会绩效差距的影响,已有研究在学校、医院、政府部门等不同研究情境中验证了纷繁复杂的结论(Olsen, 2017; Holm, 2018; Hong, 2019)。基于不同的激励机制与决策导向,管理者会选择不同的比较对象,进而产生创新、冒险等不同的决策与管理行为。

目前关于绩效差距的研究主要关注的因变量有感知、管理决策和行为以及绩效结果,它们构成一个较为完整的逻辑链条(王程伟和马亮, 2020)。感知包括绩效感知与满意度,管理决策与行为包括创新行为与目标设置,而结果包括财政支出、实际效果与组织绩效。大量研究关注绩效差距与管理决策的关系。然而绩效差距影响管理决策,并不意味着绩效差距会对来年绩效产生影响,管理行为与真实绩效水平间存在差异。绩效差距可能通过影响感知与管理决策,进而对组织实际绩效与治理效果产生影响,但这是一个亟待探索的复杂理论黑箱。本研究主要关注绩效差距对公共服务绩效的影响,而不涉及其同感知、决策行为与绩效差距之间关系的探讨。

关于绩效差距对组织绩效的影响,相关研究较少,组织类型与情境有限,仍需实证研究予以拓展。Hong(2019)对韩国公共组织的研究发现,绩效低于竞争对手平均绩效的组织会关注社会绩效差距,而绩效高于竞争对手平均绩效的组织会关注历史绩效差距;此外,研究发现负向绩效差距会促使组织通过减少繁文缛节来提升绩效水平(Hong, 2020)。相关研究并未以政府部门为研究对象,也较少涉及情境因素对

绩效差距与绩效水平之间关系的依存条件。然而,绩效差距涉及行为公共管理的相关问题,情境因素是无法忽略的关键部分。因此,有必要在中国情境中探究压力型体制下绩效差距与绩效水平之间的关系。

(二) 压力型体制与绩效差距的联结

1997年,中央编译局荣敬本领导的课题组在河南省新密市进行中国行政体制改革的深入调研,首次提出压力型体制的概念。课题组成员杨雪冬在调研后对压力型体制进行研究,并在2002年进行理论归纳与总结(杨雪冬,2002)。杨雪冬在近年对当初的调研地进行回访,认为“压力型体制并没有转化为民主合作制,反而在各个领域得到了推广强化”(杨雪冬,2018)。

学者们对压力型体制的作用过程、原理以及可能造成的影响进行研究,提出纷繁多样的理论观点,而问题的焦点在于压力型体制到底是否有利于社会治理。这一问题背后体现出的不是简化的二分问题,因为激励措施的合适与否是决定压力型体制成败的关键因素。合适的激励可以将压力转化为动力,弥补常规治理的不足。苑春荟(2020)的研究表明,中央环保督察内生于压力型机制,可以对常规环境治理机制起到补充和调节作用。然而,负向激励过大会导致“上有政策,下有对策”的应对现象,使制度流于形式。秦小建(2011)与赵玉林等(2020)的研究表明,压力型体制可能导致形式主义。

除此之外,相关研究试图深入探讨压力型体制在不同研究的作用机制与机理。侯利文(2020)对社区居委会的行政化过程进行研究,对压力型体制的核心构件和机制进行标准化分类。孙德超和周媛媛(2020)对基层扶贫干部的工作压力进行研究,提出对“压力感知”变量的探讨。张翔(2019)对基层政策执行过程进行研究,发现传统压力型体制对基层领导处于激励失效状态,因而基层政策执行存在“共识性变通”。

上述研究虽然深入不同领域,试图解释压力型体制有效或者失效的过程,但并未明晰压力型体制激励基层政府的过程与逻辑。无论是“晋升锦标赛”还是“一票否决制”的政策工具,均体现出自上而下的激励机制,自上而下的压力需要激励机制来传导并发挥作用。绩效差距理论的本质也牵扯到激励,对正负向激励的不同态度决定组织对正负向社会或历史绩效差距的反应。因此,我们发现两种理论背后具有相似的预设。压力型体制将责任机制政治化,通过政治渠道对管理者产生政治激励,从而对组织产生动员作用。绩效差距理论则认为,基于不同的期望会产生相应的绩效差距,而激励机制导致管理者产生不同的管理决策与行为。

基于此,我们认为绩效差距提供了一个深入研究压力型体制运作逻辑的切口。一方面,绩效差距是压力传导的抓手。绩效差距是通过将绝对绩效水平与期望比较而形成的量化指标,因而成为压力传导的现实考核依据。通过探究产生于不同压力下的绩效差距如何影响绩效水平,可以明晰压力型体制激励地方政府的过程与逻辑。

辑。另一方面,压力型体制为探讨绩效差距理论提供了实证场域。情境因素是探讨绩效差距时不可忽略的部分,而现有绩效差距相关研究均产生于西方政治制度背景。在压力型体制下,组织可能遵循不同的行为逻辑,而探究这个问题可以帮助深层理解绩效差距的作用机理。

(三) 理论假设

通过对压力型体制与绩效差距理论的回顾,我们提出了几个问题:在压力之下,不同的绩效差距会对组织产生怎样的激励作用?社会绩效差距与历史绩效差距会对绩效水平产生不同的作用吗?绩效差距对绩效水平的影响更多体现为热手效应还是负向偏误?公众压力在这其中起到怎样的作用?

孙宗锋和孙悦(2019)对压力型体制进行概念界定,认为压力型体制具有目标责任管理机制与量化的考核、问责制度两大特征。杨雪冬(2012)认为,压力型体制会采纳政治化的责任机制,包括“一把手负责制”和“一票否决制”。结合“接诉即办”政策现实,一方面,“接诉即办”的核心机制体现出政治化的特征。“接诉即办”由基层党建引领,还建立了“书记抓、抓书记”的领导责任体系,各区党政“一把手”承担党政一把手主体责任,街乡“一把手”承担主体责任(骆国骏等,2020)。另一方面,“接诉即办”并未采用类似于信访、环保、安全生产、党风廉政等领域的一票否决制,因而并不会产生压力型体制中过强激励导致的政策扭曲。因此,探究“接诉即办”中不同压力源对区级政府的激励作用,可以帮助我们回答压力型体制与绩效差距的理论节点问题。

联系压力型体制相关理论、绩效差距指标设置与“接诉即办”实践现实,我们构建了一个区级政府绩效差距分析框架。借鉴杨雪冬(2012)的压力分析框架,我们将区级政府面临的压力分为上级压力、同级压力、民众压力。

1. 上级压力

在压力型体制中,上级压力是压力的根本来源。这种自上而下的政绩要求压力,源于上级政府对下级寄予的较高期望,而其实现方式与我国下管一级的干部管理体制有关(闫茂旭,2013)。与此同时,我国实行党管干部的工作原则,这是指由党的组织部门对干部进行选择、使用、调动和日常监督(王长江,2006)。当下管一级的干部管理原则与党管干部的工作原则叠加之后,政治化的任务设置更具有动员性和执行性。

“接诉即办”工作机制作为以党建引领的基层治理创新(孙一平,2019),市级压力对区级政府具有较强的激励作用。一方面,市政府绩效办会同市政务服务管理局,将各区、各部门接诉即办“三率”情况纳入市政府年度绩效考评。另一方面,市级政府对区级和街乡镇进行监督执纪问责。市纪委监委针对“接诉即办”工作,成立专门监督检查室,建立快查快办机制和通报曝光工作机制。这种自上而下的行政压力既包括绩效考评分数增加带来的正向激励,也包括曝光、通报等负向激励机制。

市委市政府会通过每个月的诉求情况办理统计表公示区、街乡镇当月的绩效排名,以及排名环比变化情况。此过程将各区绩效量化,将绩效变化可视化,成为自上而下行政压力的传导抓手。这导致区级政府关注自己的绩效排名,将自己的绩效与过往绩效和竞争对手的绩效进行对比,形成正向和负向历史绩效差距。绩效差距是影响区领导下一步决策的信息来源,无论是绩效高于期望或是低于期望,其均会在正向激励或负向激励的作用下努力提升绩效水平。

2. 同级竞争压力

同级竞争压力根源于上级行政压力与政治压力,在这种情况下,区级政府面临其周边地区或“兄弟地区”等竞争对手想要赶超自己,或自己需要赶超这些地区的压力(杨雪冬,2012)。资源的稀缺性以及“金字塔”形的科层结构,导致同级政府之间强烈竞争的获胜者才能得到晋升,进而获取更多资源。

“接诉即办”的排名机制引入了各区之间的“赛马效应”,使得各区可以发现自己与竞争对手的差距,进而展开激励的府际竞争。在每月的区委书记月度工作点评会上,市委书记会对全市排名前三与排名最后的区进行点名通报,这种考核与激励形式可通过开展区级竞争,促使绩效提升。

根据绩效差距理论,决策者会通过比较自身绩效与同类组织的平均绩效来评估自身绩效是否领先于同类组织(朱凌,2019)。在构建社会绩效差距指标时,由于组织可能按照多种标准选取参考群体,因此一个重要问题是确定决策者如何选取同类组织。比如,马亮在研究绩效差距与目标设置时,提出“地理临近”和“经济近似”两种社会绩效差距指标,分别代表一级政府与两组政府的比较:本辖区内同级政府、经济水平相近的同级政府(Ma,2016)。借鉴其划分,我们选用“地理临近”的社会差距指标。

选择这一指标的原因有两点。其一,在“接诉即办”机制的实际运作中,区级政府倾向于和本辖区内可比的兄弟辖区展开竞争。因为绩效点评不仅存在于市层面,同时也存在于区层面,比如部分区的区委书记每月都要对区内绩效落后的街乡镇领导进行约谈。其二,“经济近似”指标更常见于经济发展领域,而“接诉即办”是北京市公共服务投诉机制,绩效水平与经济发展水平并无相关关系。经济发展水平不高的区(比如怀柔区),也可能具有较高的绩效水平。

再以东城区与西城区为例,两区均为首都核心功能区的一部分,无论在历史沿革、资源禀赋、发展阶段等方面都具有相似性。我们制作了两区绩效排名的时间变化错位折线图(图1)。在图1中,我们将西城区的排名时间折线图向后延迟一个月,可以发现东城区的当月绩效排名变化与西城区前一个月的变化轨迹吻合,即东城区绩效排名受到西城区的驱动,存在主动比较与竞争行为,而这与基于绩效差距理论的猜想是相符的。

基于此,我们认为在“接诉即办”工作机制中,区级政府会将自己的绩效与直接竞争者的绩效进行比较,形成社会绩效差距,进而在下月做出更多努力,提升绩效

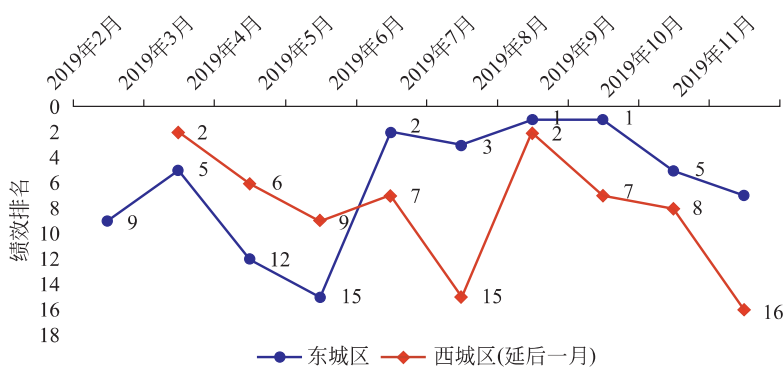


图1 绩效排名的时间变化

水平。

首先,基于负向偏差理论与“接诉即办”政策现实,我们认为当组织绩效低于历史/社会绩效期望值时,组织会在下个考核期提升绩效。这背后起到关键作用的是市区两级政府的一系列机制保障,既包括市委书记每月对表现较差、落后较大的街乡镇的点名制度,也包括区级政府对落后街乡镇的约谈机制,同时还有媒体曝光制度等一系列负向激励措施。

我们认为当组织绩效高于历史/社会绩效期望值时,组织会在下个考核期提升绩效。当组织绩效高于历史/社会期望值时,组织为什么会持续提升绩效而非安于现状?组织绩效提升是否存在天花板效应?首先,结合组织目标设置相关理论,组织当期目标设置与上期目标设置以及完成程度正相关。即上期目标设置越高,或完成程度越高,下期目标设置水平就越高(Ma, 2016),这背后体现出管理者在目标设置上的锚定效应。根据行为心理学逻辑,当组织绩效高于期望时,管理者会继续提高绩效期望,从而提升组织绩效水平。其次,组织绩效提升可能出现天花板效应。这种天花板效应是否可能存在于“接诉即办”中?我们对2019年2月至11月的10期数据进行回顾,对各期排名前十街乡镇的绩效变化情况进行核对。除QHY街道在5、6月份排名连续保持前十名,QM街道在7、8月排名保持前十名之外,并无其他街乡镇排名连续保持前十名。基于此,我们判断天花板效应出现的可能性较小。因此,我们提出绩效差距与绩效水平的正向相关假设,未考虑天花板效应。另外,考虑到本文使用最小二乘法进行估计,只可以估计因变量均值受到自变量的影响,未来可以采用分位数回归等方法对因变量的极值进行更为准确的估计。

综合上述理论探讨,我们提出两组假设,即当区级政府绩效高于或低于历史期望值或社会期望值时,均会在下月提高绩效水平。

H1a: 当组织绩效低于历史期望值时,组织会在下个考核期提升绩效。

H1b: 当组织绩效高于历史期望值时,组织会在下个考核期提升绩效。

H2a: 当组织绩效低于社会期望值时,组织会在下个考核期提升绩效。

H2b: 当组织绩效高于社会期望值时,组织会在下个考核期提升绩效。

需要讨论的是,正向和负向绩效差距有什么区别?已有研究证实了负向偏差假说。即相对于正向绩效差距,负向绩效差距更容易引起管理者的注意。这源自于心理学的负向偏差假说,即负向结果比正向结果更为不可逆,因而更容易引起管理者和选民的关注(朱凌,2019)。在绩效差距领域,多项研究已证实负向偏差理论(Olsen,2017; Tang et al.,2018)。

正向绩效差距会赋予组织成功者的身份,因而会为组织带来更多外部资源,从而进一步提升绩效(Meier et al.,2015)。而负向绩效差距则会带来更为直接的问责压力。在一般情况下,政府与公共组织更倾向于追求“稳定”而非变革。这一公共行政的“惯性行为”会在重大绩效危机到来时发生改变。因此,负向绩效差距更容易引发较大的决策调整与机制性改变,从而更有可能产生更为长远的影响。

H3: 当组织绩效低于(历史或社会)期望值时,组织会更为长远地提升绩效。

3. 公众压力

公众压力指一级政府需要面对公众的要求与需求。不同层级、不同部门的政府面对的公众异质性较高,因此对于不同规模、问题识别倾向与动员能力的公众,政府的响应不同。环保领域的研究发现,公众关注度会推动地方政府更加关注环境治理问题(郑思齐等,2013),进而影响环境治理效果(吴建南等,2016)。

在“接诉即办”中,公众压力如何发生作用?我们认为,公众压力作为情境因素,可能对绩效差距与绩效水平的关系起到调节作用。绩效差距对绩效水平的影响是一个权变的过程,在不同情况下影响程度和方向均可能存在差异。比如,政府面临过大的上级压力时,绩效差距对绩效水平的影响程度足够大。此时若公众压力增大,则可能会出现“官逼民反”(此处“官”指代上级政府,“民”指代下级政府)、“上有政策、下有对策”的情况,导致绩效差距对绩效水平的促进作用减小(马亮,2017)。另一种情况是,由于政府治理能力有限,过大的公众压力导致其无法应对,从而减弱绩效差距的影响。但若面临大小适中的上级压力与同级竞争压力,较大的公众压力反而可转化为动力,增加绩效差距对绩效水平的正向影响。由于目前尚无法确定其权变影响的方向,我们提出如下假设:

H4: 公众压力在绩效差距与绩效水平之间发挥调节作用。

值得注意的是,上级行政压力、同级竞争压力与公众压力这三种压力源的作用机制可能存在交互过程。然而,本文未对上级行政压力、同级竞争压力进行直接测量,因而未考虑这两种压力的调节作用。我们将本文的理论模型绘制如图2所示。

三、研究设计

(一) 研究对象与数据来源

本文的研究对象为北京市16个区,时间跨度为2019年2月至11月,数据较为完整,无缺失变量与数据。主要数据来源于《12345热线本月各区群众诉求办理情况

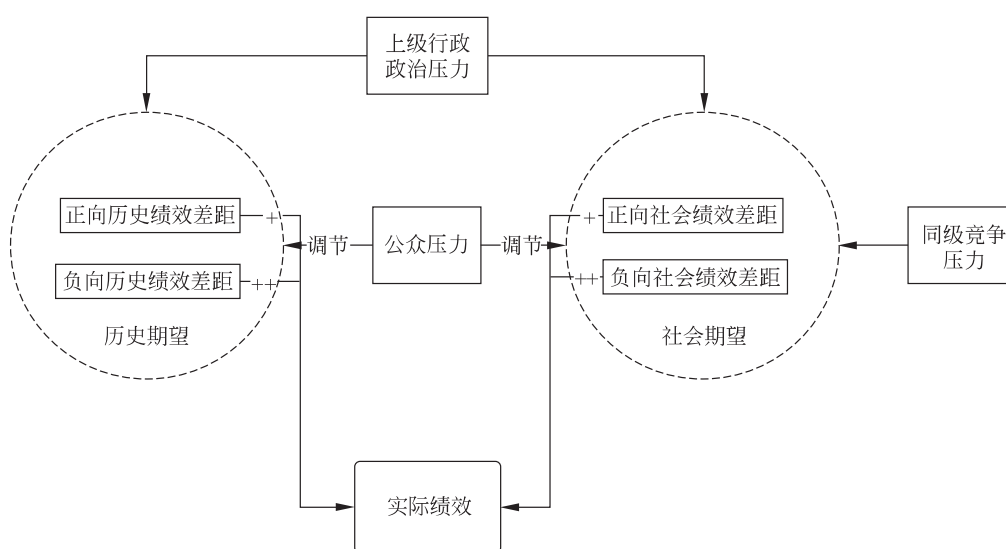


图2 理论模型

注：图中“+”指正向相关，“++”指正向相关持续更长久。

统计表》。我们选取各区每个月的绩效排名作为因变量，选取各区每个月的绩效分数进行回归模型的稳健性检验。自变量由各区的绩效排名与绩效分数计算得来。其他数据来源于国家统计局北京调查总队与各区统计局。考虑到2020年以来受到新冠肺炎疫情的冲击，“接诉即办”的绩效排名算法不可比，因此本文以2019年数据进行研究。

（二）变量设置

本文共涉及13个变量，所有变量的具体定义方法见表1。

表1 变量定义与测量

变量名	含义
因变量	
绩效排名	某区本月的“接诉即办”绩效排名
绩效得分	某区本月的“接诉即办”绩效得分
自变量	
正向历史绩效差距(排名)	某区本月的绩效排名相对于上月绩效排名的提升
负向历史绩效差距(排名)	某区本月的绩效排名相对于上月绩效排名的降低
正向历史绩效差距(分数)	某区本月的绩效分数相对于上月绩效分数的提升
负向历史绩效差距(分数)	某区本月的绩效分数相对于上月绩效分数的降低
正向社会绩效差距(城六区排名指标)	某区本月的绩效排名相对于其比较对象区平均绩效排名的提高

续表

变量名	含义
自变量	
负向社会绩效差距 (城六区排名指标)	某区本月的绩效排名相对于其比较对象区平均绩效排名的降低
正向社会绩效差距 (城六区分数指标)	某区本月的绩效分数相对于其比较对象区平均绩效分数的提高
负向社会绩效差距 (城六区分数指标)	某区本月的绩效分数相对于其比较对象区平均绩效分数的降低
正向社会绩效差距 (功能区排名指标)	某区本月的绩效排名相对于其比较对象区平均绩效排名的提高
负向社会绩效差距 (功能区排名指标)	某区本月的绩效排名相对于其比较对象区平均绩效排名的降低
正向社会绩效差距 (功能区分数指标)	某区本月的绩效排名相对于其比较对象区平均绩效分数的提高
负向社会绩效差距 (功能区分数指标)	某区本月的绩效排名相对于其比较对象区平均绩效分数的降低
公众压力	某区本月回访数量/1000
控制变量	
人口对数	某区 2019 年常住人口总数
人均 GDP	某区 2019 年人均生产总值
功能区	某区所在功能区(以生态涵养发展区为参照组,设置 3 个虚拟变量) 1.首都核心功能区 2.城市功能拓展区 3.城市发展新区 4.生态涵养发展区
城六区	是否为城六区(0:否,1:是)
调节变量	
公众压力	某区本月回访数量/1000

1. 因变量

本文的因变量为“接诉即办”的绩效水平,我们选取绩效排名来衡量。绩效排名为 16 个区的月度绩效排名数据。虽然排名数据为离散型变量,但排名具有顺序,且不同名次之间的距离具有实际意义,故其为介于定序变量与定比变量之间的定距数据。如果将其单纯作为定序变量进行回归分析,效率较低。考虑排名变量的取值范围较为广泛(1~16),本文将其近似为连续型变量进行处理。作为稳健性检验,我们还采用了 ologit 模型进行回归分析,结果基本一致。此外,我们还选取绩效分数为第

二个因变量,构造出基于绩效分数的自变量代入回归模型,以对主回归进行稳健性检验。由于绩效差距对绩效水平的影响具有时滞性,因而我们将自变量滞后一期($t-1$)进行回归分析。

2. 自变量

本研究关注的关键变量为绩效差距,基于历史期望和社会期望构建了历史绩效差距与社会绩效差距的衡量指标。由于需要进行稳健性检验,因而分别基于绩效排名和绩效分数构造了两组指标。

(1) 历史绩效差距指标的构建

目前学界关于历史差距指标的构建已经达成共识,即用某组织机构本年度绩效与上一年度绩效指标比较得到。由于“接诉即办”排名是每月都要进行一次,我们构建的指标为本月的绩效排名(绩效分数)与上月的绩效排名(绩效分数)之差。

(2) 社会绩效差距指标的构建

关于社会绩效差距指标的构建,目前学界并未形成共识。基于府际竞争关系视角,我们采用“地理临近”标准构建社会绩效差距指标。北京市辖区划分有两种方式,均基于地理位置进行,分别为城六区与非城六区划分、功能区划分。城六区的划分是将地处核心城区的6个区作为一组,周边10个郊区作为一组。功能区划分源自于北京市2012年出台的《北京市主体功能区规划》^①和2017年出台的《北京城市总体规划(2016年—2035年)》^②。各区比较与竞争过程中,可能以城六区划分为标准,也可能以功能区划分为标准。因而,我们同时基于两种标准构建两组社会绩效差距指标,以相互对照提供较为稳健的分析结果。

由于需要分别估计正向与负向绩效差距的影响,借鉴Greve(1998)的做法,我们使用样条函数来测量绩效差距。具体操作方法为:当绩效差距为正值时,正向绩效差距为实际值,否则为0;当绩效差距为负值时,负向绩效差距取值为绩效差距的绝对值,否则为0。由于绩效差距对于绩效排名的影响具有时间滞后性,即本月的绩效差距会对下月的绩效排名产生影响,因而将因变量与提前一期($t-1$)的绩效数据进行回归分析。

3. 调节变量

为了检验公众治理压力对绩效差距与绩效水平之间关系的调节作用,我们选取区投诉数量对公众治理压力进行测量。区域投诉数量可以反映该区自下而上的投诉数量,衡量公众治理压力,不容易受主观因素影响。

4. 控制变量

在探究绩效差距与绩效水平的相关关系时,需控制其他可能与绩效水平相关的

① 详见北京市人民政府办公厅规划类文件: http://www.beijing.gov.cn/gongkai/guihua/lswj/yw/201907/t20190701_100164.html。

② 详见北京市规划和国土资源管理委员会长期规划类文件: http://www.beijing.gov.cn/gongkai/guihua/wngh/cqgh/201907/t20190701_100008.html。

变量。按照以往研究惯例,我们控制了经济发展水平与人口数量等因素(吴建南和岳妮,2009;马亮,2013)。经济发展水平反映政府治理能力,人口数量可以衡量区域治理难度,这都与“接诉即办”绩效相关。我们还控制了城六区、功能区等区域特征。另外,设置了投诉数量变量,以对各区公共服务投诉压力进行控制。

5. 模型设定

为了验证假设,本文采用多元线性回归模型进行分析。由于研究的数据结构较为特殊,自变量和因变量均为多期月度面板数据,而控制变量为不随时间变化的年度数据。如若采用固定效应模型,不随时间变化的变量将会被固定效应吸收,无法估计其系数,模型效率较低。如若采用随机效应模型,则将会估计偏差。本文采用Hausman-Taylor估计方法,其基本原理是基于模型内部信息产生工具变量,采用工具变量来解决相关内生性问题(宋小宁等,2015)。本文的回归模型如下。

$$Rank_{i,t} = \alpha + \beta_1 hisgap1_{i,t-1} + \beta_2 hisgap11_{i,t-1} + \beta_3 sogap1_{i,t-1} + \beta_4 sogap11_{i,t-1} + \beta_5 control_i + ymonth_t + \eta_i + \varepsilon_{i,t}$$

式中*i*指区,*t*指月份。*Rank_{i,t}*指本月绩效排名,*hisgap1_{i,t}*指正向历史绩效差距,*hisgap11_{i,t}*指负向历史绩效差距,*sogap1_{i,t}*指正向社会绩效差距,*sogap11_{i,t}*指负向社会绩效差距,*control_i*指控制变量,*month_t*指控制时间效应,*η_i*指控制个体效应,*α*为模型截距,*ε_{i,t}*为扰动项。

四、结果

(一) 描述性统计分析

我们的数据为北京市16个区10期平衡面板数据,共有160个观测点。由于历史绩效排名数据由*t*期数据与*t-1*期数据计算而来,因而其数量为144个,其他变量数量为160个,无缺失变量。

描述性统计分析显示(表2),绩效排名均值为8.49,标准差为4.61,说明绩效水平差异程度较大。正向历史排名绩效差距最大值为14,负向历史绩效排名绩效差距最大值为12,体现出绩效排名变化幅度较大。由于常住人口数值较大,我们对其进行对数化处理。各区人均GDP均值为14.58万元,与实际相符。回访数量均值为2810件,最小值为500件,最大值为11350件。

表2 主要变量的描述性统计

变量	<i>N</i>	平均数	标准差	最小值	最大值
绩效排名	160	8.49	4.61	1	16
绩效分数	160	78.08	8.85	63.29	98.38
正向历史排名绩效差距	144	1.84	3.35	0	14
负向历史排名绩效差距	144	1.85	2.47	0	12

变量	<i>N</i>	平均数	标准差	最小值	最大值
正向历史分数绩效差距	144	3.36	5.02	0	28.04
负向历史分数绩效差距	144	4.91	4.55	0.04	28.04
正向社会排名绩效差距 (城六区指标)	160	1.76	2.51	0	8.60
负向社会排名绩效差距 (城六区指标)	160	1.76	2.23	0	7.90
正向社会分数绩效差距 (城六区指标)	160	1.99	3.35	0	16.06
负向社会分数绩效差距 (城六区指标)	160	1.99	2.49	0	10.70
正向社会排名绩效差距 (功能区指标)	160	1.74	2.49	0	9.60
负向社会排名绩效差距 (功能区指标)	160	1.74	2.21	0	7.83
正向社会分数绩效差距 (功能区指标)	160	1.97	3.31	0	14.78
负向社会分数绩效差距 (功能区指标)	160	1.97	2.46	0	10.69
回访数量/千件	160	2.81	2.00	0.50	11.35
常住人口对数	160	133.42	96.48	33.1	347.3
人均GDP/万元	160	14.58	11.28	4.95	44.04
功能区	160	2.81	1.02	1	4
城六区	160	0.38	0.49	0	1

(二) 回归分析

本文包括 2 个因变量和 4 组自变量,为使回归系数具有解释意义,我们进行分类处理,将同类指标放入同一个回归模型。我们将绩效排名指标(绩效分数指标)与基于排名(分数)的绩效差距指标进行回归,并同时列出固定效应模型(FE)、随机效应模型(RE)与 Hausman-Taylor(HT)模型结果,以期进行对比。另外,因变量取滞后一期。

根据观察组内不同模型的结果(表 3~表 6)可以发现,RE 模型同 FE 模型和 HT 模型差异较大。这是由于 RE 模型要求个体效应与解释变量无关,否则估计结果有偏。FE 模型与 HT 模型结果非常相近,区别在于 HT 模型可以估计不随时间变化的变量系数。为全面展示回归结果,我们采用逐步回归的策略,将社会绩效差距与历

史绩效差距两组指标依次放入模型。为保证回归结果的准确性,统一采用同时放入两类绩效差距的结果。

对绩效排名的回归结果显示,正向社会绩效差距与绩效排名呈显著负相关,负向社会绩效差距与绩效排名显著负相关。这与使用绩效分数为因变量的回归结果基本一致,说明模型稳健性较高。正向、负向社会绩效差距均与绩效水平正相关,说明 H2 成立。由于我们对因变量提前一期,因而回归结果可解释为:绩效水平高于社会期望的区,会在下月显著提高排名;绩效水平低于社会期望的区,同样会在下月显著提高排名。而绩效水平与社会期望相符的区,排名变化不显著。无论以城六区还是功能区为划分标准,正、负向社会绩效差距与绩效排名的回归系数与显著水平类似。这说明区政府在进行绩效比较时,会同时以城六区、功能区为标准。

然而,正向或负向历史绩效差距与绩效排名或分数的关系均不显著。这与我们的假设不符,即 H1 不成立。这说明绩效高于或低于历史绩效期望,均不会使区政府在下月提高绩效水平。人口对数与绩效排名显著正相关,说明人口越多的区,绩效水平越低。人均 GDP 与绩效排名显著负相关,说明人均 GDP 越高的区,绩效水平越高。这与人口数量多导致的治理难度加大有关,同时说明经济发展水平越高的区的治理能力越高。另外,功能区 1 虚拟变量与绩效排名显著正相关,这说明首都核心功能区(东城区、西城区)的绩效水平显著低于其他地区,从侧面反映出核心功能区的公共服务投诉处理压力更大。

表 3 以绩效排名为因变量的回归模型估计结果(城六区)

模型	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9
	RE	FE	HT	RE	FE	HT	RE	FE	HT
正向历史绩效差距	-0.24 (0.15)	-0.27* (0.14)	-0.27* (0.14)	—	—	—	-1.15*** (0.20)	-0.19 (0.15)	-0.19 (0.15)
负向历史绩效差距	-0.17 (0.26)	-0.27 (0.26)	-0.27 (0.26)	—	—	—	-0.49*** (0.14)	-0.14 (0.25)	-0.14 (0.26)
正向社会绩效差距	—	—	—	-1.01*** (0.24)	-0.73** (0.27)	-0.73*** (0.28)	—	-0.65** (0.25)	-0.65*** (0.25)
负向社会绩效差距	—	—	—	-0.52*** (0.14)	-0.56*** (0.14)	-0.56*** (0.14)	—	-0.61*** (0.11)	-0.61*** (0.11)
公众压力	-0.08 (0.36)	—	-0.07 (0.40)	-0.47** (0.26)	—	-0.65*** (0.31)	-0.30 (0.33)	—	-0.06 (0.42)
人口对数	1.72*** (0.66)	—	1.69** (0.66)	1.14*** (0.38)	—	1.40*** (0.45)	1.46*** (0.40)	—	1.83*** (0.50)
人均 GDP	-0.56*** (0.13)	—	-0.56*** (0.13)	-0.34** (0.07)	—	-0.42*** (0.09)	-0.35*** (0.06)	—	-0.52*** (0.11)

续表

模型	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9
	RE	FE	HT	RE	FE	HT	RE	FE	HT
功能区 1	-13.82 ^{***} (4.33)	—	16.17 ^{***} (5.84)	-9.48 ^{**} (2.161)	—	10.80 ^{***} (3.86)	-9.73 ^{***} (2.08)	—	14.47 ^{***} (5.34)
功能区 2	-0.33 (1.88)	—	2.15 (2.28)	-0.33 (1.07)	—	-0.47 (1.45)	-0.43 (1.18)	—	0.83 (2.05)
功能区 3	—	—	-0.27 (1.90)	—	—	-0.44 (1.28)	—	—	-0.54 (1.63)
城六区	15.85 ^{***} (5.745)	—	—	8.56 ^{***} (2.78)	—	—	9.48 ^{***} (2.96)	—	—
<i>N</i>	128	128	128	144	144	144	128	128	128
<i>R</i> ²	0.05	0.01	—	0.09	0.19	—	0.11	0.16	—

注: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 。括号外为回归系数,括号内为稳健性标准误。RE 为随机效应模型, FE 为固定效应模型, HT 为 Hausman-Taylor 模型。RE 模型 R^2 为总体, FE 模型 R^2 为组内。限于篇幅,年份及常数项的估计结果忽略。因变量取滞后一期。表 4、表 5、表 6、表 7、表 8 同。

表 4 以绩效排名为因变量的回归模型估计结果(功能区)

模型	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9
	RE	FE	HT	RE	FE	HT	RE	FE	HT
正向历史 绩效差距	-0.24 (0.15)	-0.26 [*] (0.14)	-0.26 [*] (0.14)	—	—	—	0.00 (0.15)	-0.21 (0.15)	-0.21 (0.16)
负向历史 绩效差距	-0.20 (0.26)	-0.27 (0.26)	-0.27 (0.26)	—	—	—	-0.12 (0.27)	-0.15 (0.26)	-0.15 (0.26)
正向社会 绩效差距	—	—	—	-0.95 ^{***} (0.26)	-0.66 ^{**} (0.27)	-0.66 ^{**} (0.28)	-1.10 ^{***} (0.21)	-0.55 ^{**} (0.25)	-0.55 ^{**} (0.26)
负向社会 绩效差距	—	—	—	-0.49 ^{***} (0.15)	-0.53 ^{***} (0.15)	-0.53 ^{***} (0.15)	-0.47 ^{***} (0.14)	-0.58 ^{***} (0.11)	-0.58 ^{***} (0.11)
公众压力	0.09 (0.36)	—	-0.07 (0.40)	-0.49 ^{**} (0.26)	—	-0.66 ^{***} (0.30)	-0.31 (0.35)	—	-0.06 (0.44)
人口对数	1.72 ^{***} (0.66)	—	1.69 ^{**} (0.66)	1.72 ^{***} (0.36)	—	1.69 ^{**} (0.46)	1.51 ^{***} (0.38)	—	1.90 ^{***} (0.51)
人均 GDP	-0.56 ^{***} (0.13)	—	-0.56 ^{***} (0.13)	-0.36 ^{***} (0.07)	—	-0.44 ^{***} (0.10)	-0.37 ^{***} (0.07)	—	-0.54 ^{***} (0.13)
功能区 1	-13.82 ^{***} (4.33)	—	16.17 ^{***} (5.84)	-9.85 ^{***} (2.27)	—	—	-10.08 ^{***} (2.25)	—	15.37 ^{***} (5.75)
功能区 2	-0.33 (1.88)	—	2.15 (2.28)	-0.32 (1.06)	—	-11.73 ^{***} (3.16)	-0.45 (1.13)	—	1.11 (2.11)

续表

模型	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9
	RE	FE	HT	RE	FE	HT	RE	FE	HT
功能区 3	—	—	-0.27 (1.90)	—	—	-0.46 (1.31)	—	—	-0.54 (1.66)
城六区	15.85 *** (5.75)	—	—	9.09 *** (2.94)	—	11.47 *** (4.10)	10.00 *** (3.15)	—	—
N	128	128	128	144	144	144	128	128	128
R ²	0.05	0.00	—	0.08	0.16	—	0.10	0.11	—

表 5 以绩效分数为因变量的回归模型估计结果(城六区)

模型	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9
	RE	FE	HT	RE	FE	HT	RE	FE	HT
正向历史 绩效差距	0.17 ** (0.07)	0.16 * (0.08)	0.15 ** (0.08)	—	—	—	-0.10 (0.12)	0.10 (0.12)	0.10 (0.13)
负向历史 绩效差距	-0.00 (0.24)	-0.01 (0.24)	-0.01 (0.24)	—	—	—	-0.06 (0.23)	-0.09 (0.22)	-0.09 (0.23)
正向社会 绩效差距	—	—	—	0.92 *** (0.16)	0.63 *** (0.20)	0.63 *** (0.20)	0.97 *** (0.19)	0.43 (0.26)	0.43 * (0.26)
负向社会 绩效差距	—	—	—	0.35 (0.21)	0.38 * (0.21)	0.38 * (0.21)	0.36 (0.22)	0.52 ** (0.19)	0.52 *** (0.20)
公众压力	-0.11 (0.41)	0.19 (0.41)	0.19 (0.42)	0.24 (0.37)	0.55 (0.46)	0.55 (0.47)	0.02 (0.44)	-0.02 (0.50)	-0.02 (0.51)
人口对数	-2.21 (1.52)	—	-2.46 *** (0.84)	-2.21 (1.11)	—	-2.90 * (1.63)	-1.93 (1.18)	—	-2.53 (1.61)
人均 GDP	0.59 *** (0.16)	—	0.59 *** (0.17)	0.35 *** (0.08)	—	0.45 *** (0.13)	0.38 *** (0.09)	—	0.58 *** (0.16)
功能区 1	-13.47 ** (5.24)	—	-14.94 ** (7.04)	-9.15 *** (2.66)	—	-10.35 ** (5.24)	-9.74 *** (2.63)	—	-14.76 ** (7.22)
功能区 2	—	—	-1.41 (2.71)	—	—	0.94 (1.97)	—	—	-0.75 (2.77)
功能区 3	1.28 (2.61)	—	1.47 (2.37)	1.47 (1.36)	—	2.27 (1.90)	1.29 (1.52)	—	1.69 (2.43)
城六区	-1.51 (2.80)	—	—	1.15 (1.47)	—	—	0.36 (1.77)	—	—
N	128	128	128	144	144	144	128	128	128
R ²	0.66	0.51	—	0.72	0.66	—	0.66	0.57	—

表 6 以绩效分数为因变量的回归模型估计结果(功能区)

模型	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9
	RE	FE	HT	RE	FE	HT	RE	FE	HT
正向历史 绩效差距	0.17** (0.07)	0.16* (0.08)	0.16** (0.08)	—	—	—	-0.09 (0.12)	0.10 (0.13)	0.10 (0.13)
负向历史 绩效差距	-0.00 (0.24)	-0.01 (0.24)	-0.01 (0.24)	—	—	—	-0.05 (0.22)	-0.08 (0.22)	-0.08 (0.23)
正向社会 绩效差距	—	—	—	0.94*** (0.16)	0.64*** (0.18)	0.64*** (0.19)	0.99*** (0.19)	0.43 (0.26)	0.43 (0.27)
负向社会 绩效差距	—	—	—	0.38* (0.19)	0.39** (0.19)	0.39** (0.19)	0.39* (0.20)	0.52** (0.18)	0.52*** (0.18)
公众压力	-0.11 (0.41)	0.19 (0.41)	0.19 (0.42)	0.26 (0.36)	—	0.59 (0.45)	0.05 (0.44)	0.06 (0.51)	0.06 (0.52)
人口对数	-2.21 (1.52)	—	-2.90* (1.65)	-2.14** (1.06)	—	-3.32** (1.58)	-1.97* (1.14)	—	-2.70* (1.61)
人均 GDP	0.59*** (0.16)	—	0.59*** (0.17)	0.35*** (0.08)	—	0.45*** (0.13)	0.38*** (0.09)	—	0.58*** (0.16)
功能区 1	-13.47** (5.24)	—	-14.84** (7.13)	-9.15*** (2.63)	—	-10.39** (5.30)	-9.74*** (2.61)	—	-14.80** (7.41)
功能区 2	—	—	-1.24 (2.81)	—	—	0.93 (1.93)	—	—	-0.77 (2.79)
功能区 3	1.28 (2.61)	—	1.79 (2.75)	1.53 (1.29)	—	2.32 (1.90)	1.38 (1.46)	—	1.76 (2.48)
城六区	-1.51 (2.80)	—	—	1.16 (1.39)	—	—	0.40 (1.69)	—	—
N	128	128	128	144	144	144	128	128	128
R ²	0.62	0.66	—	0.74	0.73	—	0.71	0.68	—

为了进一步分析绩效差距对绩效水平影响的持续程度,我们对绩效排名进行多期提前($t-1$ 、 $t-2$ 、 $t-3$) ,回归结果如表 7 所示。

表 7 绩效差距的多期提前模型

模型	M1	M2
	HT	HT
正向历史绩效差距(提前 1 期)	-0.53* (0.32)	-0.59(0.36)
负向历史绩效差距(提前 1 期)	-0.18(0.29)	-0.17(0.29)

续表

模型	M1	M2
	HT	HT
正向历史绩效差距(提前2期)	0.14(0.22)	0.09(0.22)
负向历史绩效差距(提前2期)	0.14(0.18)	0.15(0.19)
正向历史绩效差距(提前3期)	-0.19(0.12)	-0.18(0.13)
负向历史绩效差距(提前3期)	0.32 [*] (0.20)	0.31 [*] (0.19)
正向社会绩效差距—城六区(提前1期)	-0.20(0.29)	—
负向社会绩效差距—城六区(提前1期)	-0.95 ^{***} (0.28)	—
正向社会绩效差距—城六区(提前2期)	-0.59(0.42)	—
负向社会绩效差距—城六区(提前2期)	-0.30(0.44)	—
正向社会绩效差距—城六区(提前3期)	0.14(0.28)	—
负向社会绩效差距—城六区(提前3期)	-0.73 ^{***} (0.22)	—
正向社会绩效差距—功能区(提前1期)	—	-0.09(0.33)
负向社会绩效差距—功能区(提前1期)	—	-0.91 ^{***} (0.28)
正向社会绩效差距—功能区(提前2期)	—	-0.58(0.41)
负向社会绩效差距—功能区(提前2期)	—	-0.23(0.55)
正向社会绩效差距—功能区(提前3期)	—	0.19(0.30)
负向社会绩效差距—功能区(提前3期)	—	-0.59 ^{***} (0.21)
公众压力	0.31(0.49)	0.32(0.49)
人口对数	2.03(1.62)	1.93(1.57)
人均GDP	-0.79 ^{***} (0.21)	-0.78 ^{***} (0.21)
功能区1	22.27 ^{**} (9.90)	22.24 ^{**} (9.87)
功能区2	2.23(3.90)	2.49(3.80)
功能区3	0.07(3.76)	0.13(3.64)
城六区	—	—
<i>N</i>	96	96
χ^2	4560 ^{***}	2111 ^{***}

回归结果显示,提前3期与提前1期的负向社会绩效差距与当月绩效排名依旧有显著的负向相关关系。即区级政府发现其绩效低于竞争对手平均绩效时,会更为长远地提高绩效。但是,提前2期的负向绩效差距与当月绩效排名的负向相关关系并不显著,因此,H3部分成立。

(三) 调节效应分析

在回归分析的基础上,我们对公众压力的调节效应进行检验。由于之前的回归结果显示,正负向社会绩效差距与绩效水平显著正相关,因而我们检验公众压力对正负向社会绩效差距与绩效水平的调节作用。同时,我们检验了公众压力对正负向历史绩效差距与绩效水平的调节作用,结果不显著(表8)。

表8 公众压力的调节效应模型

模型	城六区指标		功能区指标	
	M1(排名)	M2(分数)	M3(排名)	M4(分数)
正向历史绩效差距	-0.18(0.17)	0.09(0.13)	-0.22(0.18)	0.09(0.13)
负向历史绩效差距	-0.14(0.28)	-0.12(0.24)	-0.16(0.28)	-0.10(0.24)
正向社会绩效差距	-0.77*(0.43)	0.66**(0.33)	-0.51(0.44)	0.59*(0.33)
负向社会绩效差距	-0.56(0.34)	0.63*(0.34)	-0.46(0.35)	0.62*(0.32)
正向社会绩效差距* 公众压力	0.06(0.10)	-0.12**(0.06)	-0.01(0.10)	-0.08(0.07)
负向社会绩效差距* 公众压力	-0.02(0.10)	-0.04(0.07)	-0.04(0.11)	-0.04(0.07)
公众压力	-0.02(0.44)	0.14(0.62)	0.04(0.50)	0.20(0.64)
人口对数	1.87*(1.05)	1.99*(1.66)	1.99*(1.12)	-2.67(1.65)
人均GDP	-0.52*** (0.12)	0.59*** (0.18)	-0.55*** (0.13)	0.59*** (0.18)
功能区1	14.66** (5.78)	-15.10* (7.73)	15.53** (6.19)	-14.99* (7.84)
功能区2	0.84(2.21)	-0.76(2.91)	1.13(2.28)	-0.76(2.90)
功能区3	-0.57(1.85)	1.70(2.53)	-0.57(1.94)	1.77(2.56)
城六区	—	—	—	—
N	128	128	128	128
χ^2	1944***	82807***	585***	59471***

经过调节效应回归后,公众压力仅会对正向社会绩效差距(城六区指标)与绩效分数之间的关系起调节作用,说明H4未得到完全支持。为深入探讨这种调节作用的作用机制,我们将公众压力的边际作用绘制如图3所示。

随着公众压力增加,正向社会绩效差距与绩效水平间的正向关系变小。虽然公众压力大于5的样本量较少,但公众压力小于5的区仍然具有该规律。

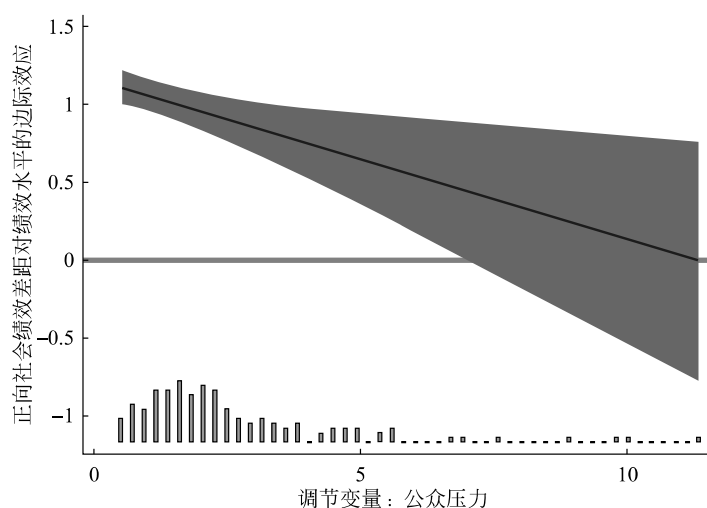


图3 公众压力的边际效应

五、结论与讨论

(一) 结果讨论与政策建议

压力型体制是对我国各级政府运行现状的生动描述,然而既有文献并未清楚地阐明压力型体制的作用机理,即压力如何通过合适的激励方式转化为动力,促使地方政府上行下效。本文基于压力型体制与绩效差距理论之间的理论节点,系统研究压力型体制下政府绩效差距对绩效水平的影响机制。以北京市“接诉即办”工作机制为研究场域,构造多组绩效差距指标,探究不同压力来源下绩效差距何以影响区级政府绩效。

1. 绩效差距与压力型体制

研究发现,正、负向历史绩效差距对绩效水平没有显著影响,正、负向社会绩效差距与绩效水平显著正相关。这说明区级政府不会以自己的过往绩效水平为期望,来判断目前组织绩效处于上升还是下滑状态。然而,区级政府会以其所在片区的其他区政府为参考对象和竞争对手,观察自己的绩效水平相对于竞争对手的差距,进而提升绩效。无论绩效高于还是低于期望,均会激励其进一步提升绩效,这与背后的激励机制密切相关。

联系“接诉即办”体现的压力型体制特征,自上而下的政治压力不会直接促进区级政府关注自己绩效水平的上升或下滑,而是会通过同级竞争压力作用于区级政府,使其关注所在片区其他区政府的绩效,进而通过正向激励和负向激励提高绩效水平。令人好奇的是,为什么区级政府不专注于自己绩效排名的变化,而是更加关

注竞争对手的绩效。这与“接诉即办”绩效指标设计直接相关。在每个月的区委书记工作点评会上,市委书记会对排名前三的区进行点名表扬。表扬指标基于与其他区的对比形成,而非基于与自己历史绩效的对比形成,比如表扬进步程度较大的区。

这说明公平、合理、清晰的绩效考核机制,是压力型体制发挥作用的触手与抓手。一方面,绩效考核结果是合理激励的标准,决定着未来整体绩效的发展方向。联系绩效反馈理论,组织绩效是影响管理者未来决策的重要因素。另一方面,绩效考核机制明确了下级政府未来努力的方向。部门绩效考核结果与行政领导未来的晋升和发展相关,因而对其行为有着导向作用。若指标设置不合理,则会产生不合理的激励,甚至扭转下级政府行为动机,导致“上有政策、下有对策”的情况发生。

2. 负向偏差

研究发现,相对于正向绩效差距,负向绩效差距与绩效排名的相关关系更为长远。我们的研究验证了负向偏差理论,但与以往研究的结论有所不同。基于负向偏差理论,负向差距相对于正向差距更容易引起领导者的关注与重视,因而其影响程度更大。但在“接诉即办”研究情境中,正负向绩效差距的影响显著水平与程度相差不大。不同的是,负向社会绩效差距不仅会促使区级政府在下月提升绩效水平,甚至会在三个月后持续提升绩效水平。

这说明负向差距影响更为长远,这是由于负向绩效差距促使区级政府进行更为大刀阔斧和深层次的体制改革,使得影响更为深远。以东城区为例,在2019年5月之前,其绩效排名体现出“大起大落”的特征,甚至在2019年5月排全市第十五名。在此之后,东城区深入改革,通过网格化管理、体制先行、“一把手”回访机制显著提升了治理能力,因而在2019年6月之后绩效排名一直靠前。

3. 公众压力的调节作用

研究发现,公众压力会对正向社会绩效差距与绩效水平的关系起到调节作用。即公众压力越大,正向社会绩效差距对绩效水平的正向促进作用越小。“接诉即办”在2019年将公共投诉处理绩效提升了20~30分,各区治理能力可能已处于饱和状态。随着公众压力的增大,政府响应能力有限,绩效分数难以提升。比如,相对于延庆区等非主城区,主城区的人口密集,投诉量大,基层政府应接不暇,即便希望提升绩效也会有心无力。

针对这种情况,可能的解决方式是通过科技促进“接诉即办”治理能力大幅提升,比如采用人工智能技术来提高“接诉即办”效率。另外,公共服务投诉数量居高不下与长效化治理工具的缺失相关。由于未根据投诉问题建立长效化机制,所以无法举一反三和以一促多地解决投诉问题。以东城和西城为例,两区投诉问题较多的

领域为施工管理与违法建设,主要体现为施工扰民、违法新建等。针对这种情况,区级政府应加强对扰民、违建行为的管理,加大对相关企业、个人的处罚力度,采取措施减轻干扰。从宏观角度看,两区应完善城乡建设问题的长效处理机制,这样才可能通过主动解决共性问题做到“未诉先办”,从容应对公众治理压力。

4. 与街乡镇政府的对比

将区级政府与街乡镇政府的研究结论进行对比,可以发现不同层级政府的行为逻辑差异。关于街乡镇的研究显示,正向历史绩效差距与社会绩效差距都会促进绩效提升,而负向社会绩效差距会使绩效降低。该研究并未证实“负向偏差”,而证实了“热手效应”(王程伟和马亮,2020)。这说明区级领导相对于“出风头”,更倾向于选择“不出错”,与“邀功避责”理论形成了对话。全球性的避责时代已经来临,避责逐渐取代邀功,成为政府官员的主要行为特征(倪星和王锐,2017)。相对于街乡镇领导,区级领导的出错成本更高,代价也更大,这可为其行为逻辑差异提供一定解释。另外,街乡镇在关注竞争对手绩效的同时,也会关注其历史绩效,这与街乡镇的考核指标设置相关,因为市委书记会对排名提升前十的街乡镇进行点名。

(二) 研究不足与未来展望

本文以“接诉即办”为研究场域,基于压力型体制与绩效差距理论,探究了区级政府绩效差距对绩效水平的影响。需要说明的是,本研究存在以下不足之处,有待未来研究加以深化。

首先,关于公众治理压力的测量,还需要更为客观的方法。我们采用投诉数量作为指标衡量公众治理压力,然而压力的主观感知和客观指标存在差异,需要未来研究开发更为多元的测量指标。

其次,由于本文研究对象为区级政府的月度表现,而相关人口、财政数据只能获得2019年度数据,不随时间变化。尽管目前的数据已是可获取到的最新、最全的数据,但是后续研究可以采集更细颗粒度的数据,对本研究进行再次检验。此外,本研究数据的时间跨度较短。目前的数据来源为月度排名数据,可以在一定程度反映真实情况,但是未来还需延长数据时间跨度,探究较长时间跨度内绩效差距对绩效水平的影响。

最后,本文对北京市“接诉即办”的研究有一定的特殊性,未来研究可以对其他地区 and 不同政策领域的数据进行分析。与此同时,绩效差距影响绩效水平的作用机制还有待于通过深度访谈和参与式观察等质性研究加以探究。

参考文献

侯利文. 2020. 压力型体制、控制权分配与居委会行政化的生成[J]. 深圳大学学报(人文

- 社会科学版), 37(3): 111-120.
- Hou L W. 2020. Pressure-based system, distribution of control rights and passive administration of neighborhood committees [J]. *Journal of Shenzhen University (Humanities & Social Sciences)*, 37(3): 111-120. (in Chinese)
- 李文钊. 2020. “接诉即办”的北京经验 [N]. 北京日报.
- 骆国骏, 谢锐佳, 涂铭. 2020. 一根小热线撬动城市基层治理大变革——北京“接诉即办”听民意解民忧调查 [J]. 决策探索(上), (1): 65-67.
- Luo G J, Xie R J, Tu M. 2020. A small hot line drives the great reform of Urban Grassroots Governance [J]. *Policy Research & Exploration*, (1): 65-67. (in Chinese)
- 马亮. 2013. 电子政务发展的影响因素: 中国地级市的实证研究 [J]. 电子政务, (9): 50-63.
- Ma L. 2013. The influence factors of e-government development in China [J]. *E-Government*, (9): 50-63. (in Chinese)
- 马亮. 2016. 绩效差距与目标调整: 中国省级政府的实证分析 [J]. 公共管理评论, (3): 29-50.
- Ma L. 2016. Performance gaps and adjustments of goals: An empirical study of provincial economic growth in China [J]. *China Public Administration Review*, (3): 29-50. (in Chinese)
- 马亮. 2017. 目标治国、绩效差距与政府行为: 研究述评与理论展望 [J]. 公共管理与政策评论, 6(2): 77-91.
- Ma L. 2017. State governance by goal, performance gap, and government behaviors: Literature review and theoretical prospect [J]. *Public Administration and Policy Review*, 6(2): 77-91. (in Chinese)
- 倪星, 王锐. 2017. 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究 [J]. 政治学研究, (2): 42-51.
- Ni X, Wang R. 2017. From credit claiming to blame avoidance: The change of government officials' behavior [J]. *Cass Journal of Political Science*, (2): 42-51. (in Chinese)
- 秦小建. 2011. 压力型体制与基层信访的困境 [J]. 经济社会体制比较, (6): 147-153.
- Qin X J. 2011. Pressure system and the dilemma of grassroots petition [J]. *Comparative Economic & Social Systems*, (6): 147-153. (in Chinese)
- 荣敬本. 2013. “压力型体制”研究的回顾 [J]. 经济社会体制比较, (6): 1-3.
- Rong J B. 2013. On pressure systems [J]. *Comparative Economic & Social Systems*, (6): 1-3. (in Chinese)
- 宋小宁, 陈斌, 梁琦. 2015. 区位优势和县域行政管理费增长 [J]. 经济研究, 50(3): 32-46.

- Song X N , Chen B , Liang Q. 2015. Geographical location disadvantage and public administrative spending growth in counties [J]. *Economic Research Journal* , 50(3) : 32-46. (in Chinese)
- 孙德超,周媛媛. 2020. 变“压力”为“动力”——基于公共服务动机理论的基层扶贫干部工作压力研究[J]. *吉林大学社会科学学报* , 60(2) : 159-166 , 223.
- Sun D C , Zhou Y Y. 2020. Changing “pressure” to “motivation”: A study on the working pressure of grassroots poverty alleviation officials based on the theory of public service motivation [J]. *Jilin University Journal Social Sciences Edition* , 60(2) : 159-166 , 223. (in Chinese)
- 孙一平. 2019. “吹哨报到”“接诉即办”的时代意蕴 [J]. *前线* , (12) : 53-56.
- Sun Y P. 2019. The time implication of “whistle for duty” and “handle the lawsuit as soon as possible” [J]. *Front* , (12) : 53-56. (in Chinese)
- 孙宗锋,孙悦. 2019. 组织分析视角下基层政策执行多重逻辑探析——以精准扶贫中的“表海”现象为例 [J]. *公共管理学报* , 16(3) : 16-26.
- Sun Z F , Sun Y. 2019. Multiple logical analysis of local policy implementation under the perspective of organizational analysis—Taking “amounts of tables” in the targeted poverty alleviation as an example [J]. *Journal of Public Management* , 16 (3) : 16-26. (in Chinese)
- 托马斯·海贝勒,雷内·特拉培尔,王哲. 2012. 政府绩效考核、地方干部行为与地方发展 [J]. *经济社会体制比较* , (3) : 95-112.
- Thomas H , Rene T , Wang Z. 2012. Evaluation processes , local cadres’ behavior and local development processes [J]. *Comparative Economic & Social Systems* , (3) : 95-112. (in Chinese)
- 王长江. 2006. 关于“党管干部”科学化的几点思考 [J]. *中共中央党校学报* , 10(4) : 31-36.
- Wang C J. 2006. The party should supervise its cadres in a scientific manner [J]. *Journal of the Party School of the Central Committee of the CPC* , 10(4) : 31-36. (in Chinese)
- 王程伟,马亮. 2020. 绩效反馈何以推动绩效改进——北京市“接诉即办”的实证研究 [J]. *中国行政管理* , (11) : 117-125.
- Wang C W , Ma L. 2020. How does performance feedback impact performance improvement—Evidence from the case of “Sue for Action” in Beijing [J]. *Chinese Public Administration* , (11) : 117-125. (in Chinese)
- 吴建南,徐萌萌,马艺源. 2016. 环保考核、公众参与和治理效果: 来自 31 个省级行政区的证据 [J]. *中国行政管理* , (9) : 75-81.
- Wu J N , Xu M M , Ma Y Y. 2016. Environmental assessment , public participation and

- governance effectiveness: Evidence from the Chinese provinces [J]. *Chinese Public Administration*, (9): 75-81. (in Chinese)
- 吴建南,岳妮. 2009. 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*, (2): 123-128.
- Wu J N, Yue N. 2009. Accountability, leading behavior and organizational performance: An exploratory research based on township government in a western city of China [J]. *Chinese Public Administration*, (2): 123-128. (in Chinese)
- 闫茂旭. 2013. 新时期干部制度变迁与地区经济增长[J]. *社会主义研究*, (3): 70-77.
- Yan M X. 2013. Changes of cadre system and regional economic growth in the new period [J]. *Socialism Studies*, (3): 70-77. (in Chinese)
- 杨雪冬. 2002. 市场发育、社会生长和公共权力构建: 以县为微观分析单位[M]. 郑州: 河南人民出版社.
- Yang X D. 2002. *Market development, social growth and construction of public power: Taking county as micro analysis unit* [M]. Zhengzhou: Henan People's Publishing House. (in Chinese)
- 杨雪冬. 2012. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. *社会科学*, (11): 4-12.
- Yang X D. 2012. A pressure system: A brief history of a concept [J]. *Journal of Social Sciences*, (11): 4-12. (in Chinese)
- 杨雪冬. 2018. 地方治理的逻辑[M]. 北京: 社会科学文献出版社.
- Yang X D. 2018. *The logic of local governance* [M]. Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)
- 苑春荟,燕阳. 2020. 中央环保督察: 压力型环境治理模式的自我调适——一项基于内容分析法的案例研究[J]. *治理研究*, 36(1): 57-68.
- Yuan C H, Yan Y. 2020. Central environmental protection inspection: The self-adjustment of the pressure type environmental management model—A case study based on content analysis [J]. *Governance Studies*, 36(1): 57-68. (in Chinese)
- 张翔. 2019. 基层政策执行的“共识式变通”: 一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察[J]. *公共管理学报*, 16(4): 1-11.
- Zhang X. 2019. “Consensus-based flexibility” in the implementation of grassroots policies: An organizational approach—Based on the observation of the interaction of the market supervision system [J]. *Journal of Public Management*, 16(4): 1-11. (in Chinese)
- 赵玉林,任莹,周悦. 2020. 指尖上的形式主义: 压力型体制下的基层数字治理——基于30个案例的经验分析[J]. *电子政务*, (3): 100-109.
- Zhao Y L, Ren Y, Zhou Y. 2020. Formalism at the fingertips: Digital governance at the grassroots level under the pressure type system—An empirical analysis based on 30 cases

- [J]. *E-Government* , (3) : 100-109. (in Chinese)
- 郑思齐, 万广华, 孙伟增, 等. 2013. 公众诉求与城市环境治理 [J]. *管理世界* , (6) : 72-84.
- Zheng S Q , Wan G H , Sun W Z , et al. 2013. Public demands and urban environmental governance [J]. *Management World* , (6) : 72-84. (in Chinese)
- 周飞舟. 2009. 锦标赛体制 [J]. *社会学研究* , (3) : 54-77.
- Zhou F Z. 2009. The tournament system [J]. *Sociological Studies* , (3) : 54-77. (in Chinese)
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. *经济研究* , 42(7) : 36-50.
- Zhou L A. 2007. Governing China's local officials: An analysis of promotion tournament model [J]. *Economic Research Journal* , 42(7) : 36-50. (in Chinese)
- 朱凌. 2019. 绩效差距和管理决策: 前沿理论与定量研究评论 [J]. *公共管理与政策评论* , (6) : 3-13.
- Zhu L. 2019. Performance gaps and management decisions: Theoretical frontiers and empirical evidence [J]. *Public Administration and Policy Review* , (6) : 3-13. (in Chinese)
- Cyert R M , March J G. 1963. *A behavioral theory of the firm* [M]. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Greve H R. 1998. Performance , aspirations , and risky organizational change [J]. *Administrative Science Quarterly* , 43(1) : 58-86.
- Holm J M. 2018. Successful problem solvers? Managerial performance information use to improve low organizational performance [J]. *Journal of Public Administration Research & Theory* , 28(3) : 303-320.
- Hong S. 2019. A behavioral model of public organizations: Bounded rationality , performance feedback , and negativity bias [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 29(1) : 1-17.
- Hong S. 2020. Performance management meets red tape: Bounded rationality , negativity bias , and resource dependence [J]. *Public Administration Review* , 80(6) : 932-945.
- Ma L. 2016. Performance feedback , government goal-setting and aspiration level adaptation: Evidence from Chinese provinces [J]. *Public Administration* , 94(2) : 452-471.
- Meier K J , Favero N , Zhu L. 2015. Performance gaps and managerial decisions: A Bayesian decision theory of managerial action [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 25(4) : 1221-1246.
- Olsen A L. 2017. Compared to what? How social and historical reference points affect citizens' performance evaluations [J]. *Journal of Public Administration Research & Theory* , 27(4) :

562-580.

Tang X , Liu Z W , Yi H T. 2018. Performance ranking and environmental governance: An empirical study of the mandatory target system [J]. *Review of Policy Research* , 35(5) : 750-772.

Zhu L , Rutherford A. 2019. Managing the gaps: How performance gaps shape managerial decision making [J]. *Public Performance & Management Review* , 42(5) : 1029-1061.

A Pressure-style System , the Performance Gap , and Improvements in Government Performance

—An Empirical Study of “Sue for Action” in Beijing

WANG Chengwei MA Liang

(School of Public Administration and Policy , Renmin University of China)

Abstract: A “pressure system” is a vivid description of the current situation of Chinese government at all levels. However , the existing literature does not clarify the mechanisms behind the pressure system , that is , how the pressure can be transformed into motivation through appropriate incentive mechanisms to promote local governments to improve their performance. In this article , we take the case of Beijing’s “public complaints have been processed without delay” to develop theoretical hypotheses from the perspective of the performance gap.

The performance gap originated from performance feedback theory , which argues that the main factor affecting management decision-making is not the absolute performance level but rather the performance gap relative to expectations. An organization can generate a historical performance gap based on a comparison with itself or a social performance gap based on a comparison with its competitors. To a certain extent , the performance gap can reflect the degree of accountability pressures. Therefore , we take the performance gap as an indicator to explore how it promotes the level of government performance under different pressures.

Based on the theory of a pressure system , the settlement of the performance gap indicators and the practical reality of “public complaints have been processed without delay ,” we construct an analytical framework of the performance gap in district-level governments , which originates from the perspectives of superior pressures , peer pressures , and public pressures , and we put forward four groups of hypotheses.

We use monthly panel data of 16 districts in 2019 to explore the mechanism behind the performance gap on performance improvement. The results show that positive and negative social performance gaps are significantly and positively correlated with government

performance. Top-down political pressures will not directly motivate the district government to pay attention to the rise or decline of its performance level, but they will have an effect on the district government through peer competition pressures, leading it to pay attention to the performance of other district-level governments in the same area and then to improve its performance level through positive and negative incentives.

Second, a negative social performance gap has a longer-term impact. This is because a negative performance gap motivates the district-level government to carry out more drastic and in-depth systemic reforms, which result in the impact being more far-reaching. Third, public pressures negatively moderate the relationship between a positive social performance gap and the performance level. The greater the public pressures the smaller the positive effect of a positive social performance gap on the performance level. Fourth the results reveal the mechanisms by which a performance gap affects improvements in performance at the district level, which is significantly different from that at the township level. District leaders are more inclined to choose “no mistakes” than to “show off,” forming a dialogue with the theory of “asking for credit and avoiding responsibility.”

The results provide an empirical basis for clarifying the mechanism behind the performance gap and provide empirical evidence for an understanding of the behavioral logic of governments at different levels. We believe future research should analyze data from other regions and in different policy areas. At the same time, the mechanism behind the performance gap affecting the performance level requires further exploration through qualitative research methods such as in-depth interviews and participatory observations.

Keywords: pressure system; “public complaints have been processed without delay”; performance feedback; performance gap; cadre incentives