

績效制度設計的資訊問題： 訊號、機制設計與代理成本*

陳敦源**

摘 要

績效管理是公共行政學界長久以來關注的焦點之一，然而，學界雖然熱衷於「控制」機制的設計與執行，但卻未將制度設計最重要的元素：「資訊」(information)列為考量核心，因此，績效管理的研究當中，充滿了所謂的「行政諺語」。

近來理性選擇制度論(rational choice institutionalism)的蓬勃發展，提供公共行政學界一條從「資訊」角度重新思考績效管理基礎理論的機會。本文從績效管理制度環境的討論開始，了解到績效制度設計，必須面對資訊不對稱、策略互動及缺乏價格系統的問題。接著藉由討論績效制度設計中三項資訊的議題，使我們從中學習到績效制度的三個基礎設計。

其一，在資訊不對稱環境中「分辨」的機制：公部門績效制度有處理資訊分化與不對稱問題的需要，其中尤以設計「分辨」機制最為重要；其二，在策略互動環境中的「誘因相容」機制：公部門績效制度有處理誘因相容問題的需要，其中又以績效制度能夠「自我執行」(self-enforcing)最為重要；其三，在價格系統不存在環境中「內化」代理成本的機制：績效制度設計必須注意資訊成本及其「內生性」(endogeneity)的問題，其中以處理績效制度設計本身資源排擠的問題為最重要。

最後，本文對於當代公共行政學界的績效管理風潮提出呼籲，學界發展績效管理各類「行政諺語」的同時，應該回到理論的原點，探討背後的誘因與機制設計問題，如此才能創造出新一代、更貼近績效制度設計者需求的績效管理制度。

關鍵詞：績效管理、制度設計、訊號、機制設計、代理成本

* 論文發表於世新大學行政管理學系 2002 年 6 月 1 日「知識管理與政府績效」研討會。作者感謝兩位匿名審稿人的指正，也感謝世新大學徐仁輝、郭昱瑩、黃朝盟、蕭乃沂教授在寫作過程中提供寶貴意見及資料，而行政院研考會朱楠賢處長、政治大學施能傑教授、警察大學朱金池教授、與行政院衛生署繆柏齡先生在研討會上所提供的修正意見，也一併致上謝意。然而，文內所有錯誤仍由作者自負。

** 作者為羅徹斯特大學政治學博士，現職世新大學行政管理學系副教授，專長領域為政治經濟學、公共選擇理論、與政策分析。

收稿日期：91 年 8 月 31 日；第一次修正日期：91 年 11 月 14 日；接受刊登日期：91 年 11 月 14 日

前言

「政府績效」是台灣政府再造的核心議題，其主要原因有二，一是世界性的「新公共管理」風潮¹，凸顯政府資源的有限性，決策必須回歸成本效益考量；再者，台灣政治民主化之後，政府的「誘因結構」產生巨大變化(陳敦源，民 88)，「民主課責」機制因選舉輸贏不確定而真正開始運轉²，執政者(黨)為下一次選舉累積施政績效成為必要，2000 年政黨輪替之後，這種趨勢更加明顯。當然，這種趨勢的結果，就是以民選總統為首的政務系統，熱衷於藉由強化政府績效的管理作為，從事官僚產出的品質控制工作，以達到對內掌控官僚體系、統領各級政府³，對外提高民眾對新政府的信任與滿意度之目的。

新政府上台後，初期發生了與「舊官僚」間的磨合問題(陳敦源，民 91: 163-194)，執政團隊除了在媒體上表明改革的心意之外，最後還是必須直接介入績效制度改革，來掌控長期從屬於國民黨政府的官僚體系。在新政府推動改革的策略當中，除了繼續執行舊政府部份政府再造的作為(如全面提升服務品質方案)，試圖藉由如「行政院服務品質獎」等活動，建立由上到下的評估指標，以誘導公部門各機關朝特定目標努力之外；新政府更試圖藉由對於官僚體系激勵制度的改革，試圖提升整體官僚體系的行政效能。行政院前院長張俊雄先生，在 2001 年 2 月 27 日的行政革新會議閉幕典禮上，提出「訂定政府機關施政績效與成果評估辦法，建構機關考核評估指標、改革考績制度及實施績效獎金制度」的行動策略⁴，其中尤以民國 90 年「公務人員考績法」的修正及師法企業的「績效獎金制度」改革，引起最為廣泛的關注與期待。

1 新公共管理論述繁多，請參 Hughes(1994: 58-87)。

2 民主課責論著請參 Behn (2001)、Bernard, Przeworski, and Stokes (1999)。

3 行政院於民國 89 年 9 月間，頒佈「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」，特別於第 11-13 條訂立績效管理的標準，明定中央政府對於地方政府特定工作事項產生績效顯著或不彰時，所可以賦予的獎懲動作，可為一例。資料來源請參 <http://www.foryou.nat.gov.tw/perform.asp?inc=how>，檢索日期，05/25/2002。

4 請參聯合報 2001.02.27，2 版。

然而，在這些熱切改革作為的背後，學界有義務回頭尋找理論的原點，來思考當代台灣政府績效改革的一些根本的議題，以期為政府績效改革作好思想準備工作。本文主要認為，政府績效的概念具有直覺上的說服力，但是，關於績效制度建立與應用的各種論述，卻充滿著 Herbert Simon(1946)所稱的「行政諺語」(administrative proverbs)。舉例而言，學者一方面提出績效管理最重要的問題之一，是單挑找那些易於測量的項目進行管理，也就是「柿子挑軟的吃」(creaming)，其結果造成組織目標的錯置(參施宗英，民 89: 50，引自 Perrin, 1998; 郭昱瑩，民 90: 35)；但另一方面，又有學者建議，政府從事績效管理的改革作為，應該「先挑選易於衡量、與民眾直接接觸的業務單位，作為試行的單位，以累積行政部門績效管理之經驗」(李允傑，民 88: 14)，明顯與前一種論述矛盾。更進一步來說，我們更可以從「績效指標應重視其客觀性及實用性」、「評估組織績效應重於個人績效」等新政府常見的績效管理論述當中，看出「政府績效管理」已經成為一種新的政治正確。

因著上述內外環境的制約，學界在其中漸漸無法客觀地討論績效管理議題，當然也就無法深層思考這種現代「控制」技術之基本限制所在，以及這些限制對推動績效管理所帶來的機會與挑戰；本文認為，學界有必要從理論的層次，尋找績效管理制度運作的本質，以建構未來推動實務改革的基礎。

為此，本文選擇從「理性選擇制度論」(rational choice institutionalism; Weingast, 1996; 陳敦源，民 91: 25-66)的角度，將績效管理視為「一種人類藉由制度設計進行政府改造的作為」(institutional design; Weimer, 1995: 1-16)。由於制度一方面具有限制(誘導)個人行為的功能，是社會秩序建構的基礎；另一方面，它的起源與變遷卻是由人所主導，其過程充滿了不確定的互動與相依關係(interaction and interdependence)。從這樣一個角度出發，本文一方面將視績效管理視為一種制度設計與應用的過程，而另一方面則集中關注於其中最核心的議題：「資訊的處理」(information processing)，而績效管理的資訊觀點，就是組織或個人所擁有之績效資訊的選擇、蒐集與判斷的議題，這也是績效管理的基礎工程⁵，也就是說，本文所進行的理論建構工作，主要是為

5 學者吳安妮(民 89: 48)曾表示：「績效評估制度最基本的問題是資訊的蒐集與產生，以及『資

了指出，公共行政學門中的績效管理理論，必須從行為人之間資訊互動的基礎上出發，也就是說，公共行政領域的績效管理理論，必須具備「微觀的基礎」(micro-foundation)。

為達上述目的，本文分為四段來討論這個議題。第一節先討論績效制度環境的本質，其目的是在討論績效制度設計的資訊議題之前，先對制度環境主要影響因素作一個分析，以利接下來討論政府績效管理的三項主要的資訊議題；第二節當中，本文將藉由研究市場資訊不對稱的「訊號」賽局(signaling game)，來討論公部門績效制度處理資訊不對稱問題的需要；第三節中，本文藉由新制度論中最尖端的機制設計理論，討論績效制度設計中誘因相容的議題，本文特別藉著討論「所羅門王的困境」(King Solomon's Dilemma)的解決，來看設計者如何讓績效制度能夠「自我執行」(self-enforcing)；在第四節當中，本文也討論績效制度的代理成本問題，讓我們設計績效制度時，必須注意資訊成本及其「內生性」(endogeneity)問題。在結論當中，本文對於當代公共行政學界的績效管理風潮提出呼籲，對於許多行政諺語背後複雜的誘因與機制設計問題，學界應該花更多的時間來研究，以期能創造出新一代、更貼近公共管理者需求的績效管理理論。

一、政府績效環境的本質

學者 Lupia(2001)認為，從資訊的角度來看，制度的功能是協助個人「處理資訊的輔助器」(informational crutches)，制度的效用就是改變人際之間溝通行為的某些面向，讓資訊的接受者或是傳送者，通過制度結構互換相關決策資訊，進而達到控制環境，並產生利於自己結果的目的；而績效管理的作為，也隱含這樣的一種目的。

訊品質』等課題。要有好的資訊，就要有好的基礎，才易克竟全功。」在此也回應一位匿名審稿人對本文的憂心。該審稿人強調：「績效管理所應付的不只是資訊不對稱的問題而已，有一大部份在處理如何排除員工績效中非因員工本身貢獻所造成的部份」，本文聚焦的資訊觀點，事實上就是「分辨」員工績效因素的基礎，因為，從主管的角度出發，績效資訊的蒐集與品質，是績效管理能否提振士氣的關鍵；從研究者的角度出發，本文以資訊為核心的論述取向，主要乃試圖彰顯績效管理理論，必須考慮在資訊不對稱的狀態下，受監督者策略使用資訊的可能性。

因此，參與者間互換資訊並影響決策結果的過程中，設計者必須先深入了解績效指標運作的環境特質為何，在這一節當中，我們將從資訊的不對稱、受測者的策略回應、與價格系統之不存在等三方面，討論公部門績效管理的制度環境的特質⁶。

(一)資訊的不對稱

「社會的經濟問題不是單純配置『既定』資源的問題...
而是一個社會如何處理沒有任何人擁有全部資訊的問題。」

- F. A. von Hayek⁷

不論是在公或私部門中，管理者與被管理者之間的關係，我們都可以某種合約關係(contract relation; Alchain and Demsetz, 1972)來界定與理解，雖然大多數的時刻，兩造之間並沒有真正簽下白紙黑字的合約，但是管理關係當中的許多互動行為，都具有「資訊不對稱」(information asymmetry)的性質，這種看法也是所謂「委託人-代理人理論」的基礎(principle-agent theory; Eisenhardt, 1989)。

資訊不對稱的狀態，在賽局(theory of game)的情況之下，某參與者擁有其他參與者所不知道的資訊，而這種單邊的資訊擁有，會影響到其他人在賽局終的決策。對擁有有資訊優勢的一方，有三種對資訊處理的行動選擇：(1)將資訊封存起來；(2)釋放不正確的訊息；(3)選擇性地釋放真實的訊息。而處在資訊劣勢的一方，面對資訊缺乏，也有三種資訊處理的行動選擇：(1)設法誘導資訊優勢者釋放真實資訊(如囚犯困境)；(2)從資訊優勢者可觀察的行為中去分辨真偽資訊；(3)保持無知。上述的行動選擇的決策準則，都是根據資訊不對稱的雙方，在既有的賽局環境之下，所進行效用極大化的選擇，換句話說，因為效用極大化的動機，人類具有策略性表達與蒐集資訊的基本能力。

6 本文不直接討論公私部門差異的議題，但是從資訊處理的方面提出公私部門績效制度環境的不同。傳統相關論述請參 Allison(1979); Lynn(1981); Rainey, Backoff, and Levine(1976); Bozeman(1987)。

7 請參 von Hayek (1945: 519-520)，原文如下：”The economic problem of society is thus not merely a problem of how to allocate ‘given’ resources ...it is a problem of the utilization of knowledge not given to anyone in its totality.”

舉例而言，2000年新政府上台之後，新的政務官進入單位，對單位人事與業務都尚未了解之前，就經過人事派令底定政務與事務之間的隱性合約關係；由於政務首長對於文官體系人事調控的自由度，受到相關人事保障法規的限制⁸，政務人員「購買」勞務的活動的人事選擇權受到限制。

比方說，在公部門當中，由於部門內的人事是長期穩定的，私部門「合約前協商」(pre-contractual negotiation)之階段並不存在，而一般私部門合約前「隱藏資訊」(hidden information)的問題與合約後「隱藏行為」(hidden actions)的問題同時在合約執行階段出現，讓公部門的管理工作解讀績效資訊的作為較為複雜。

若是從績效資訊的角度來看，公部門任何績效資訊的蒐集作為，管理者必須同時面對隱藏資訊與行為的問題，由於政務人員無法藉由合約前協商的「篩選」(screening)事務人員的類型(type; 比方說能力強、能力弱)，政務人員最多只能利用解讀行為、或是設計「誘因機制」(incentive scheme)來誘導行為；但是，當績效指標出現預警的訊號時，政務人員無法確定是因為事務人員根本沒有能力創造績效，還是因為其「怠惰」(shirking)所造成⁹。

即便管理者能夠分辨其中的差異，比起私部門的裁員動作，公部門因單純工作績效原因而離職的賞罰效果仍然有限¹⁰，如此使得公部門建構「誘因合約」績效制度(incentive contract; Baker, 1992; Brickley, Smith, and Zimmerman, 2001: 368-396)的可行性大為降低，績效指標的操作很容易被架空。

總括而言，公部門因為政治穩定的需要，關於工作合約上資訊不對稱的

8 當然，這種保障是有維繫政治體系運作穩定的目的，在此不多做評述，相關論述請參 Miller(2000)。

9 這就是一般廠商組織設計當中的資訊問題，導因於雇主與受僱者之間存在不同的行為目標，造成誘因結構相衝突的結果，相關論述請參 Brickley, Smith and Zimmerman(2001)，第 15 章；Miller(1992)。

10 90 年 6 月立法院新修訂了「公務人員考績法」，其中對於年終考績列為丁等(免職)的內容，明定了四種可能性，包括：挑撥離間或誣控濫告、不聽指揮、怠忽職守、品行不端等，與私部門因為績效不佳就可能遭到裁員的景況比較起來，公部門的人員要被判定成「壞人」才有可能離開。

問題，無法被分為事前(ex ante)與事後(ex post)兩個階段來處理，政務人員分辨事務人員是能力不佳或是工作怠惰的資訊不足，在第二節的「訊號」部份當中，本文將再深入討論這個問題。

(二)資訊策略互動

「上有政策，下有對策」¹¹

1927 至 1932 年間，由當時哈佛大學商學院教授 Elton Mayo，在美國芝加哥所進行的一項生產力影響因素的研究實驗，成為組織行為理論發展的重要分水嶺——「霍桑實驗」(Hawthorne experiment; Gillespie, 1993)，該研究除了開啓人際關係學派的重要性之外，它也對社會科學研究方法論上產生巨大貢獻，讓研究者了解到由於施測者的介入實驗，受測者會產生行為改變的問題，稱之為「霍桑效應」(Hawthorne effects)。

這個效應最重要的意義，是在於任何「社會工程」(social engineering)的活動本身，都不能自外於實驗結果的影響因素之一，尤其是受測者的行為改變方面，介入性的實驗往往會給予施測者「錯誤」的實驗結果訊息，與自然科學的受測物(光、音、熱等)不會應著施測者而策略性地改變自己的本質的狀態比較起來，社會科學在測量的工作上是非常不同的。

比方說，政府研考人員想知道各級單位為民服務的績效，如果以事先通知的視導方式進行，視導人員自己也知道在過程中所接受到的資訊，絕對是「清理」過的資訊，就像有朋友到家造訪，一定會先整理家裡一樣，對受檢單位來說，這種監控是易於應付的，甚至還有可能在單位中出現所謂「莒光連隊」，專門為了接受視導而存在的單位；但是，如果研考人員以不預警「抽檢」的方式，來進行對各級單位為民服務的監測活動，如公部門電話禮貌檢查的監測活動，可能就會發現許多截然不同的結果，當然，員工在主管交考績前一個月期間「拼考績」的作為，積極結算呈報年度績效、並避免錯誤發生，也幾乎是實務運作的常態。

如果我們將霍桑效應的概念應用到政府績效管理的議題上，我們一方面

11 可能來自於大陸民間的順口溜。

肯定霍桑效應誘導「行為改變」的可能性，這因果關係正是公部門績效管理在設定目標時，所需要的行為反應模式；但是另一方面，我們也必須注意霍桑效應所隱含受測人在績效資訊上的「刺激-反應」(stimulate-response)的心理行為¹²，換句話說，針對人的績效管理指標的設計，除了指標本身必須滿足數量分析上的特性之外(施能傑，民 90；洪永泰，民 84)，還必須考慮到擁有資訊的個人，資訊釋放(revelation)的意願問題，若從理性選擇的理論角度出發，就會與社會心理學描繪人類被動受制於環境的情況不同，這種資訊釋放的意願與行為背後，行為人具有主動操控他人認知與行為的可能性，而創造這種可能性的工具就是「資訊」，而霍桑實驗就是受測者產生策略回應的一個明證，代表接受控制者自有一套回應辦法來面對監控者的作為(Brehm and Gates, 1999)。

(三)價格系統不明

「價格系統指導並說服每個人相信並依照它的訊息來行動。」

- George J. Stigler¹³

新公共管理以師法企業各項管理技術為核心，試圖藉由建構企業型政府的作為，提升政府績效(Osborne and Gaebler, 1992: 146-155)，然而，公部門並不存在如市場般清晰的價格體系，如此使得公部門的績效管理的資訊源頭，因為不存在簡潔的訊號，造就了嚴重的「協調問題」(coordination problem; Milgrom and Roberts, 1992: 25-28)。

傳統新古典主義經濟學的核心，就是討論市場價格系統的運作。價格系統本身就是一個經濟系統，價格成為市場上決定要買什麼、生產什麼、以及

12 霍桑實驗還告訴我們，人類社會心理的因素也會因為績效制度的介入，而影響到被監控者的行為改變，成為績效管理處理量化監控行動不確定性的另一種來源，比方說，上級對於下級的過度的監控作為，有時反而會降低管理者與被管理者之間的「信任」感，進而破壞了工作團隊中主動積極的氣氛，對團體的生產力反而沒有好處。績效管理作為反而被員工心理的抵抗抵消，而影響到團體的生產力。然而，為了簡化論述的目的，本文是從理性選擇理論出發，將不再下文中討論績效管理過程中與社會心理學相關議題。

13 請參 Stigler(1987: 12)，原文如下：“...the price system instructs and persuades everyone to believe and act on the instructions.”

購買及供給的數量。這些可以藉由價格機制買賣的貨品，包括消費財、服務、勞務、不動產以及資產等。

比方說，對市場中的賣方來說，藉由價格系統所傳出的「訊號」(signal)，他們可以知道消費者要什麼、什麼財貨供應不足、與什麼財貨供應過量，這些資訊都有助於廠商的製造行為決策。因此，價格系統是市場當中十分重要的一個「資訊處理」機制，也是市場內買賣雙方建構績效評估系統的重要依據。

對市場中的買賣雙方而言，價格對外代表財貨交換過程中的訊號，內涵價值(value)、偏好(preference)等等關於交易的訊息，這種訊號提供市場上的決策者(包括買賣雙方)重要的買賣決策資訊；對內，價格可以說是管理者(包括買賣雙方)績效計算系統的依據，內涵獲利、工作價值等計算績效所需要的重要資訊。經濟學者海耶克(F. A. von Hayek, 1945)早在五十餘年前就認為市場的價格系統是社會「處理知識的資訊系統」，尤其在攸關整體經濟資源配置的議題上，市場個別買賣雙方分散擁有資訊的情況之下，價格系統肩負了處理、傳遞產品資訊、協調市場行為的功能，使得市場機制處理資源配置的功能得以達成¹⁴。

然而，公部門的服務生產過程中，政府通常是以獨佔者的姿態出現，從事管制或是服務遞送等作為，因此並不存在一個市場價格系統，其結果就是公部門在議定績效指標的時刻，缺乏一個連結組織目的與計算達成程度的客觀系統，作為績效的判準¹⁵。

比方說，私部門的顧客關係管理(customer relation management; CRM)本

14 更重要的，這種系統並非是由一個中央極權的資訊處理站所負責，而是由個別買賣雙方在時間既有的價格資訊上各自自主決定的集體結果，有就是說，在 t_0 的時間點當中某一個財貨存在一個價格體系，買賣雙方依據這個寄存體系各自作成買賣的決策之後，自然形成 t_1 時間點當中另一個新的價格安排，成為 t_1 時間點當中個別買賣雙方市場行為決策的基礎，而傳統市場機制就在這樣的循環當中，將社會資源作最有效率的配置，而學者海耶克也因此認為，由於共產主義計畫經濟在本質上，無法建構出比市場價格系統更有效率的社會知識處理機制，這就是資本主義經濟優於計畫經濟的核心所在。

15 這當然更包括企業組織內部交易的「內部價格」系統(transfer pricing)也是無法存在的，相關論述請參 Brickley, Smith, and Zimmerman (2001: 438-449)。

身並不是目的，而是爲了保持公司產品在價格系統當中的價值，以維持公司在市場上的獲利能力，因此，顧客關係管理的工作績效，必須從價格系統當中去理解；對照起來，公部門顧客導向的改革，卻沒有一個價格系統協助管理者理解其價值所在，因此，政務人員一方面無法客觀地從「民眾滿意度」當中推論政府績效，但另一方面，由於民眾滿意度是政府績效管理中，少有的可量化指標，雖然它容易受到一些與政府績效無關因素的左右(如政治意識形態)，在缺乏價格系統的公共領域當中，民眾滿意度常常成爲政務人員的施政目標。

由於缺乏價格系統的引導，公部門在績效資訊的處理上，常會顯出標準不一的狀況，這一點一方面指出公部門的生產目標是包括效率在內的多元狀態；另一方面也讓公部門的績效管理制度設計，比私部門相關作爲來得複雜。

總括而言，上述這三項政府績效管理制度環境的特質，讓我們有下列的認知，其一，資訊處理是任何管理作爲最主要的工作，但是管理所需的資訊通常是分散在個別行爲人的手上，這成爲績效制度設計不得不面對的問題；其二，績效管理涉及到施測者與受測者之間的資訊策略互動，要如何在績效制度當中內化這種效應，也是績效制度設計不能不面對的議題，其三，公部門並不存在一個有效運作的價格系統，使得公務作爲的成本效益計算不易，這樣公部門的績效資訊蒐集的作爲，勢必更爲困難與龐雜，這也是公部門績效制度設計時必須面對的基本限制所在。

接下來，本文依循著前述資訊不對稱、策略互動、與價格系統不明等三個制度環境當中，更深入從新制度論觀點，討論績效管理制度設計的資訊問題，包括績效制度的訊號問題、機制設計、與代理成本等議題。

二、資訊問題之一：訊號 (signaling)

一個有效的績效制度，是一套能夠確實處理與績效相關資訊的制度。從管理的角度來看，即使我們擁有能夠連結組織目標與個人工作內容的完美指標，管理者仍然面臨因爲資訊不對稱而無法完成績效管理的執行問題。在「委託人-代理人」的框架之下，監控與被監控者之間存在「資訊不對稱」的問題，

就是被監控者自己擁有「私人資訊」(private information)，是監控者所不知道的¹⁶，績效制度必須確實處理由此所衍生的問題。讓我們以下面的一個簡單的 2x2 賽局來表示。

假定政務主管陳先生考慮將黃姓公務人員放在兩個懸缺已久的位置之一，其中一個位置是單位中關鍵的「科長」，需要在位者有很強的能力；另一個位置是能力要求較低的「視察」，陳主管不知道黃先生的能力，但黃先生知道自己的能力，假定黃先生能力只有「高」、「低」兩種型(type)，如下表 2-1。

表 2-1: 職務選擇的「訊號」局 (單純)

		陳主管考慮的兩個職位	
		科長	視察
黃先生的能力	能力高	2,1	0,0
	能力低	0,0	1,3

上述的賽局，如果以 Nash 均衡的概念來求解，我們可以發現這是一個十分簡單的賽局，如果黃先生是能力高的人，他會希望陳主管能讓他作科長(因爲 $2 > 0$)，而陳主管如果知道黃先生能力高，也當然會讓他作科長($1 > 0$)；反過來說，如果黃先生能力不高，他自己也不會想要去作科長($1 > 0$)，而陳主管也不會任命他作科長的($3 > 0$)，但是由於陳主管並不知道黃先生的能力，我們可以在陳主管決定之前，讓黃先生用一句話向陳主管「傳達資訊」，他如果講

16 本文只討論資訊不對稱的降況，而忽略其他的資訊狀態。在賽局理論當中，決策資訊通常被分爲四種狀態(Rasmusen, 1989: 51)：完全資訊(perfect information)，確定資訊(certain information)，對稱資訊(symmetric information)，完整資訊(complete information)。學者 Milgrom and Roberts(1987: 184-185)以三種不同的撲克牌局來表示，第一種局是參與者手上抽到的五張牌大家都互相看得到，然後每個人決定要如何叫牌，這是同時具有完全與完整資訊的情況；第二種局是每個人得到五張牌，每個人都有一些牌翻開，另有一些不翻開，各人必須在這樣的狀態下叫牌，這就是不確定與不完整資訊的典型；第三種局是每個人拿到自己的五張牌，也只知道自己手中牌的花色，在這樣的狀態下叫牌，這是一種不對稱資訊的典型，雖然因爲撲克牌只有 52 張，個人可以藉由手中的牌，來推論別人手中持有牌的可能性，這是算一種大家所擁有，關於如何玩牌的「共同知識」(common knowledge)。

「我的能力高」，陳主管不會懷疑他是在說謊，因為黃先生說謊是違反表 2-1 賽局誘因結構的，陳主管也會將科長的職務交給黃先生。

反之，黃先生也會誠實表達自己能力不高的訊息，而陳主管就會將視察的職務交給他。在這種「單純」的環境當中，說謊是沒有必要的，因此也沒有「懷疑與檢查」的必要，溝通的成本也相對較低，一般稱為「口語溝通」(cheap talk)的做法。然而，績效管理所要處理的情況，並非如此單純，讓我們將表 2-1 做一個小小的修改，將黃先生在能力不足的狀況之下，仍然希望能夠作科長的狀況加入(假定是因為有主管加給， $2>1$)，成為如下表 2-2 的狀況。

表 2-2: 職務選擇的「訊號」局 (複雜)

		陳主管考慮的兩個職位	
		科長	視察
黃先生的能力	能力高	2,1	0,0
	能力低	2,0	1,3

*結果排列：(黃先生，陳主管) 框內的數字代表黃先生與陳主管在不同選擇情境下的獲益(payoffs)，比方說，當黃先生能力高，並被賦予科長的位置時，(2,1)表示黃先生得兩單位效用(utility)，陳主管得一個單位的效用，以此類推。

圖表來源：參 Farrell and Rabin (1996: 104, 106)修正而來。

在這個新的賽局之下，黃先生如果是能力低的類型，他有誘因要藉由口語溝通，讓陳主管「以為」自己是作科長的料；而對陳主管來說，在他了解整個訊號局誘因結構的前提下，他心知肚明自己無法分辨黃先生是因為能力高而說「我能力高」，還是為了要主管加給而欺騙自己。

2001 年諾貝爾經濟學獎得主之一 Spence(1974)認為，上述這種「逆向選擇」(adverse selection)情況如果存在兩個競爭者之間(一個能力強，一個能力弱)，會讓能力高的競爭者產生和能力低者區辨的動機，比方說，能力高者會

希望能有比能力低者更高的文憑，而「文憑主義」之所以存在，就是能力高的人願意花更多的資源求取一個學位證明，以期能在上述的情況之下，對主管發出區辨的訊號(separating signal)，以獲得應有的職位。

引申來說，機關當中績效較差者，通常會希望這種區辨的機會越少越好，就能夠藉由隱身在群眾當中而獲益；因此，績效管理的作用，主要是提供有能力者一個展現區辨訊號的機會，當然，我們也要確定，沒有能力者在該項指標之下，無法在行為上隱藏其真實的類型，這指標就具有區辨功能，它就是一個好的指標。這種績效制度設計的內涵，已經牽涉到機制設計(mechanism design)的問題，本文將在下一節中更深入地來討論。

三、資訊問題之二：機制設計

機制設計(mechanism design)的概念最早是由學者 Leo Hurwicz(1973)所提出，其目的是「研究在自由選擇、自願交換、信息不完全及決策分散化的條件之下，能否設計一套機制(規則或制度)來達到既定目標的理論」(田國強，2000: 1)，學者 Hurwicz 所提出最重要的結論，是告訴我們：「私部門的資源配置過程中，無法找到一種資訊上分散化的機制(informationally decentralized mechanism)，它可以滿足巴瑞多效率的資源配置、並同時提供足夠的誘因讓消費者誠實表達其偏好」(Groves and Ledyard, 1987: 48)。

該理論呼應 Arrow 的「不可能定理」(impossibility theorem)、賽局理論中的「民俗定理」(folk theorem)、與代理人理論中「不完全契約」(incomplete contract)的概念，促使學者離開古典經濟理論的巴瑞多效率觀，凸顯市場經濟當中的資訊處置問題，而務實地追求「次佳效率」(second-best efficiency; Banks, 1995; Miller, 1992)，進而能夠在管理學的領域當中，從組織與制度的角度，結合經濟學與社會學研究傳統¹⁷。

¹⁷ 這種理論發展顯示，經濟學離開新古典經濟主義將市場視為「既定」(given)的傳統，開始探索市場機制內涵，一方面，全然原子性的市場運作的交易成本太高，市場運作本身也存在許多追求效率的機制(如廠商)，另一方面，社會主義式的中央計畫型經濟機制，在前述 von Hayek 社會知識處理的角度，從決策或是推論的內涵來看(Hurwicz, 1973: 4)，都幾乎是不可能的任務，因此，市場機制的運作，事實上是參與者不斷搜尋更有效運作市場的機制，所產生的一

機制設計研究領域一般有兩個主要面向，一是誘因相容 (incentive compatibility) 的問題，意旨藉由機制設計來追尋結合個人利益與公共利益的制度途徑¹⁸，這種途徑有時也被稱為「執行理論」(implementation theory; Palfrey, 2002)；二是資訊效率的問題，也就是機制運作的資訊成本問題，是探討機制設計的效率議題。本節先藉由一個有名的「所羅門王的困境」(King Solomon's Dilemma; Glazer and Ma, 1989; Perry and Reny, 1999) 問題，來表達績效制度誘因相容的議題，下一節當中再從代理成本的觀念來討論績效制度的運作問題。

聖經中有一個所羅門王所面對的情況(舊約聖經列王記下卷 2:16-28)，有兩位妓女都聲稱一個男嬰是自己的孩子，所羅門王見她兩人僵持不下，就叫人來把孩子劈成兩半，孩子的親生母親表示寧願把孩子給對方也不願意王把孩子劈了，而非生母則表示無所謂，所羅門王因此指認出前者才是男嬰的母親。從機制的角度來看，所羅門王成功地設計一個選擇機制，區辨出真假母親。

但是，如果假母親了解這個過程，她選擇與真母親一樣裝出不捨的表情與語氣，所羅門王該如何作才能分辨？學者 Dixie and Skeath (1999) 提出如下的一個機制，將有助於分辨出男嬰的真實生母。我們先假定兩位母親分別為 A 與 B， V_A 與 V_B 分別為兩位母親對看待男嬰的價值，已知 $V_{生母} > V_{非生母}$ ，但是所羅門王並不知道哪一位是男嬰的生母，這個機制分為四個步驟(參圖 3-1)：

種現象。

18 比方說，兩個人要分一個蛋糕，應該用什麼樣的制度可以分得最公平，誘因相容的概念告訴我們，我們可以讓一個人分蛋糕，另一個人先選，因為分的人無法先選，他會依照另一個人會選較大那一塊的誘因而來分蛋糕，也就是儘量分得無法分辨那一片是大是小，以防自己因為後選蛋糕而吃虧。更重要的是，這個機制也是「自我執行」的，因為它不需要第三者來監控這個過程，因為這分配制度的執行，完全與各別行為人的自利誘因相容。

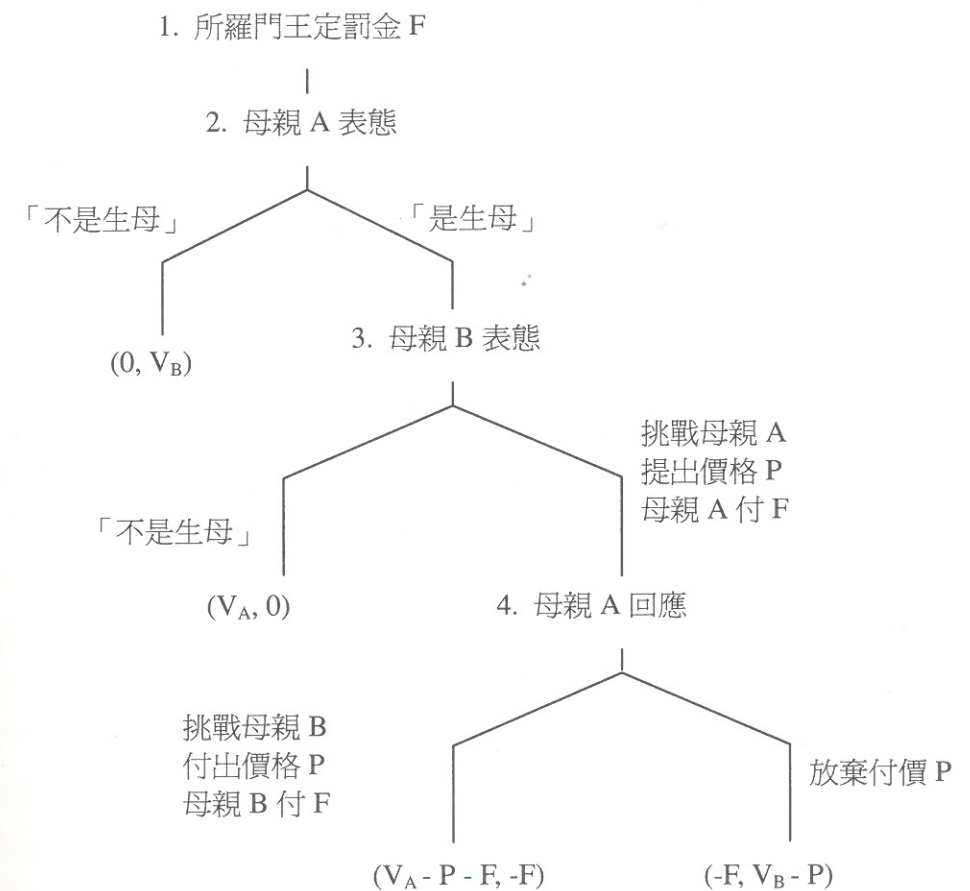


圖 3-1：所羅門王的賽局

*結果排列 (母親 A, 母親 B)

圖表來源：參考 Dixie and Skeath (1999) 第 12 章修正而來。

1. 所羅門王先設立一個價值為 F 的罰金。
2. 所羅門王要求母親 A 表達是否為生母，如果說「不是」，男嬰交給 B，機制結束，如果說「是」，機制進入第三步驟。
3. 所羅門王要求母親 B 表達是否為生母，如果說「不是」，男嬰交給 A，機制結束，如果說「是」，則表示挑戰母親 A 的說法，但必須提出一個價格 P，這時母親 A 必須先付罰金 F。
4. 所羅門王要求母親 A 回應，如果母親 A 願意出價 P，則獲得男嬰，母親 B 得付罰金 F，而如果母親 A 選擇放棄，則母親 B 得男嬰。

這個機制為何可以分辨真假母親？讓我們分下列兩個方面來討論。首先，如果母親 A 是真的母親，則我們知道 $V_A > V_B$ 。母親 B 在步驟三的地方，如果要搶孩子的話，必須提出一個價格 P，讓母親 A 最後的獲利是 $V_A - B - F < -F$ ，但是，如此一定要讓 $B > V_A$ ，但是這樣出價，也表示 $B > V_A > V_B$ ，已經超出自己對男嬰的價值，因此，母親 B 不會在步驟三出價，會選擇表態「不是生母」，而母親 A 從「逆向導引」(backward induction)中得知母親 B 在步驟三會如上表態，就會在步驟 2 當中選擇表態自己是生母，結果就是生母 A 在步驟三結束後，得到男嬰。

再者，如果母親 B 是真正的生母，我們知道 $V_B > V_A$ ，則在步驟三當中，母親 B 能夠找到一個價格 P，是比 V_B 小一點點，但是比 V_A 大，也就是 $V_B > P > V_A$ ，如此就可以保證 $V_A - P - F < -F$ ，讓母親 A 在第四步驟放棄男嬰的所有權。逆向導引到母親 A 在步驟二的決策，因為比較 $(0, V_B)$ 與 $(-F, V_B - P)$ ，明顯是硬闖下去最後還要付罰金 F，還不如在步驟二就說實話，避免罰款，結果就是生母 B 得到男嬰。

上面這個有趣的例子告訴我們，績效管理有資訊區辨的需要，但是，學界相關論述卻不常將之放在「誘因相容」的概念之下來討論，完全忽略績效管理背後，受到策略互動環境牽制的一面，造成績效指標無法在結構誘因的設計之下，以「自我執行」(self-enforcing)的方式完成其功能。因此，學界未來應該以討論誘因機制設計的方式，將誘因視為最重要的管理工具，並將績效管理的簡化成誘因相容的制度設計問題，值得學界深入開墾。

四、資訊問題之三：代理成本

正如本文在制度環境的第三項當中指出，公部門並沒有清楚的價格系統，政府作為的成本效益分析難度較高，因此，專注在政府作為的成本面討論績效(預算制度)，成為較為常用的方式，但是，除了政府作為的支出成本之外，我們也必須認識到，政府服務工作的品質監測工作，也是需要花成本的，我們可以稱之為績效制度的「代理成本」(agency costs)。

自諾貝爾經濟學者 Coase 提出交易成本(transaction costs)的概念之後，「天

下沒有白吃的午餐」的概念，更加深植人心，甚至包括市場機制運作的本身，都不能例外；但是，若是從資訊的角度來解釋，我們需要「有限理性」(bounded rationality)的概念，來了解存在員工與主管之間「不完全合約」(incomplete contract)的問題。

因為人類無法預知未來，更不可能預算到合約關係中每一種可能性，即便雙方能將所有可能性找出，也無法計算每一種可能性對自己的影響，更無法協調彼此間對所有可能性能抱持相同的看法；當然，在語言溝通本身就無法明確的前提之下，合約的不完整性是有成本的(costly; Milgrom and Roberts, 1992: 129-131)。讓我們從測量成本、影響行為的機會成本等兩方面來討論政府績效管理的資訊成本議題。

第一種的代理成本就是所謂「測量成本」(measurement costs; Brickley, Smith, and Zimmerman, 2001: 402-403)的概念，任何績效測量的作為，都必須要付出資源的。假定某一個單位有 10 位員工與一位管理者，管理者在年終必須要對每一位員工打考績，如果以每年 300 個工作天來看，主管全年觀察全部 10 人的工作狀態幾乎是不可能的任務，平均起來主管每年最多只可以觀察到個別員工約一個月的工作狀況，然後以此推論他全年的考績，如果主管要降低考績的錯誤機率，就必須蒐集更多的監控資料，不論是從員工互評或是雇用專門品質監控員，都必須要付出相對的資源。

因此，如果績效測量的工夫太過繁複，所需要的資訊太過細微，對於「有限理性」的主管來說，都是不可能達到的，在這樣一套昂貴的績效管理制度之下，主管處理其他事務的機會成本就會大幅攀升，因此，績效制度必須有一些正式或非正式的安排，降低這種測量成本。

比方說，公務員考績的以比例分配方式為之，就是將考績從花費較大的絕對指標變成相對指標的一種方法，以降低主管的測量成本¹⁹；另就是單位內部可能會採用「輪流」接受乙等的方式，因為精確的絕對評量所費太高，產生誤判的機率也不低，用輪的方式一方面能夠降低測量成本，另一方面也

¹⁹ 關於個人績效指標主觀與相對評估的討論，請參 Brickley, Smith, and Zimmerman (2001)中的第十六章。

能分擔錯誤風險，是測量成本過高之下的一種非正式的制度安排。因此，新政府上台三個月時澄社所提出藉由公務員激勵制度的改革來提升政府效能的看法(摘錄如下)，若是從測量成本的角度來看，關於績效制度的問題，可能不是新政府決心的問題，而是績效考核制度，對於主管人員個別造成機會成本太高所致，而降低測量成本的創新做法的尋找，應該是績效制度改革的重點。

成就取向的獎懲制度的配合是很重要的，如果新政府繼續沿用目前公務人員獎懲制度，對於工作表現採取形式化和平頭主義的考核，那麼是無法鼓勵員工敬業的工作和致力於創新活動，主要原因是個人的成就無法得到充分的肯定，所以新政府應該不要怕得罪既得利益者，全面性的改變公務人員獎懲制度，採用明確的績效制度。對於那些保護自己利益，抗拒改革、抗拒公平競爭制度的公務人員提出無理要求，也應該採取不妥協的立場。²⁰

第二種績效制度的成本問題，就是組織當中個人試圖影響他人行為的機會成本問題(Milgrom and Roberts, 1988)。舉例而言，機關當中考績制度的運作，讓每一位員工有限的工作資源可以簡單分為兩種使用方向，一是為了影響主管考績判斷的行動，二則是花在本份工作上的時間。民國 90 年 6 月，我國的「公務人員考績法」作了一些重大的修正，其中關於年終考績獎懲的第七條，立法院國會圖書館的網站上附有如下的修正理由：

修正理由：甚多機關長官常憑一己好惡，偏袒循私，並以打年終考績作為整肅異己的工具，而屬員為求得年終考績甲等，逢年過節，亦不得不走後門，送禮巴結，討好長官、機關裡充斥馬屁文化；因考列乙等人員，在所敘職等本俸最高俸級或年功俸級時，每二年才能晉俸級一級；考列丙等人員，永遠不能晉級，爰予以修正之。²¹

由於每個人的工作資源是有限的，他必須作某種程度的資源配置作為，績效管理制度本身是一種達到效率目的的手段，但是在執行的過程當中，它

20 請參澄社網站 <http://ts.yam.org.tw/document/docu1-9.htm>，5/25/2002 檢索。

21 請參立法院網站法律全文檢索系統 <http://lyfw.ly.gov.tw/lawha/04641ha.big>，5/25/2002 檢索。

本身也常常會成為目的²²，也就是為了績效管理而績效管理，而非為了組織績效而推行績效管理的問題。

上述修正理由當中所描繪的景況，一方面展現出「誰監督監督者」(who govern the governor?)這個古老權力運作的矛盾²³，另一方面也可以看出，被監督者在其資源配置的手段中，可能會挪用一些本來應該用在努力創造績效的資源，去「應付」上級的考核需求，更重要的，由於公部門是處在一個多重委託人的政治環境(Dixit, 1997)，這種考核的需求常常是重複，不但造成代理人成本增加，而排擠到創造績效工作的資源，也使得組織當中處理資訊的效率降低，進而影響到整個組織文化。

因此，從代理成本的角度出發，我們必須要認知到績效制度本身的資源競爭性，也就是說，績效制度一旦開始運作，它就必然成為單位整體運作成本函數的一個內生的元素(endogenous factor)，管理者就應該有應用組織的力量，來「阻止」(discourage)因績效管理作為，所造成不當的資源配置問題(Milgrom and Roberts, 1988)，換句話說，績效管理雖然是管理作為，但是它本身也必須是接受管理的一部份。

總括而言，公部門的績效制度設計，從上述理性選擇制度論引申的角度來思考，起碼應該具備三種「機制」：(一)在資訊不對稱環境中「分辨」的機制；(二)在策略互動環境中的「誘因相容」機制；(三)在價格系統不存在環境中「內化」代理成本的機制等。

結 論

績效管理是公共行政學界長久以來關注的焦點之一，其來源除了台灣民主化之後，公共行政學界對於「民主課責」產生更多的追求之外，最重要的就是科學管理主義當中，從授權與控制概念所產生的一些績效測量的實務工具。如果從行為主義的角度出發，這些工具的設計基本上是服膺了「刺激-

22 當然，從組織發展的角度，學者 Agere and Jorm (2000: 39-40)就認為績效管理制度本身也可以是一種目的。

23 它有時也被稱作「麥德遜的困境」(Madison's dilemma)，請參 Cox and McCubbins (1993)。

反應」的假定，也間接滿足了行為改變術中，利用結構影響個人行為，並進而獲取整體績效的期望。然而，績效管理雖然熱衷於「控制」機制的設計與執行，但是卻長期以來未將制度設計最重要的元素：「資訊」列為考量核心，換句話說，績效管理如果從資訊的觀點出發，事實上就是與組織或是個人相關的績效資訊，其選擇、蒐集與判斷的本質問題，加上績效資訊蒐集制度的設計與選擇問題，因此，績效管理的研究當中，充滿了所謂的「行政諺語」。

本文從績效管理制度環境的討論開始，了解到績效制度設計，必須面對資訊不對稱、策略互動及價格系統不明等問題。接著藉由討論績效制度設計中三項資訊的議題，使我們從中學習到績效制度的三個基礎設計，第一，在資訊不對稱環境中「分辨」的機制：藉由研究市場資訊不對稱的「訊號」賽局，我們認知到公部門績效制度處理資訊分化與不對稱問題的需要，並指向設計「分辨」機制的重要；第二，在策略互動環境中的「誘因相容」機制：藉由新制度論中機制設計理論，我們從「所羅門王的困境」(King Solomon's Dilemma)的解決當中，了解公部門績效制度處理誘因相容問題的需要，並指向績效制度能夠「自我執行」(self-enforcing)的重要性；第三，在價格系統不存在環境中「內化」代理成本的機制：藉由討論績效制度的代理成本問題，我們了解到在設計績效制度時，必須注意資訊成本、也就是績效制度的「內生性」(endogeneity)問題，也就是認知到績效制度本身，也會產生資源排擠作用的問題。

最後，本文對於當代公共行政學界的績效管理風潮提出呼籲，學界從實務經驗當中發展績效管理各類「行政諺語」的同時，也應該回到理論的原點，探討背後複雜的機制設計問題，如此才能創造出新一代、更貼近公共管理者需求的績效管理制度。

參考書目

一、中文部份

田國強

2000年 《激勵、信息、與經濟機制》，北京：北京大學出版社。

李允傑

- 民 88 年 〈公部門之績效評估〉，《人事月刊》，第 29 卷 4 期，頁 4-14。
- 吳安妮
民 89 年 〈績效評估之新方向〉，《主計月報》，第 530 期，頁 43-51。
- 施宗英
民 89 年 〈計畫績效衡量的運用與推動策略〉，《研考雙月刊》，第 24 卷第 4 期，頁 44-53。
- 施能傑
民 90 年 〈建構行政生產力衡量方式之芻議〉，《中國行政》，第 69 期，頁 15-46。
- 洪永泰
民 84 年 〈數量分析與績效評估〉，《行政績效評估專論選輯(二)》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 郭昱瑩
民 90 年 〈政府機關績效評估探討〉，《研考雙月刊》，第 25 卷第 4 期，頁 30-38。
- 陳敦源
民 88 年 〈顧客導向的省思與再突破：尋找服務的誘因結構〉，《空大行政學報》，第 9 輯，頁 209-235。
- 民 91 年 《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化。

二、英文部份

Agere, S. and N. Jorm, eds.

2000 Designing Performance Appraisals: Assessing Needs and Designing Performance Management Systems in the Public Sector. Management and Training Services Division of Commonwealth Secretariat.

Alchain, A. and H. Demsetz

1972 "Production, Information Costs and Economic Organization." *American Economic Review* 14: 30-41.

Allison, G. T., Jr.

1979 "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?" in *Public Management: Public and Private Perspectives*, J. L. Perry and K. L. Kraemer, ed. Mountain View, CA: Mayfield.

Baker, G. P.

1992 "Incentive Contracts and Performance Measurement." *Journal of Political Economy* 100(3): 598-614.

Banks, J. S.

1995 "The Design of Institutions: An Agency Theory Perspective," in *Institutional Design*, D. L. Weimer, ed. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.

Behn, R. D.

2001 *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institute.

Bernard, M., A. Przeworski, and S. C. Stokes, eds.

1999 *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.

Bozeman, B.

1987 *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

- Brehm, J. and S. Gates.
1999 Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Brickley, J. A., C. W. Smith, Jr. and J. L. Zimmerman.
2001 Managerial Economics and Organizational Architecture. Boston: McGraw-Hill, Irwin.
- Cox, G. C. and M. McCubbins.
1993 *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Dixit, A.
1997 "Power of Incentives in Private versus Public Organization." *American Economic Review* 87(2): 378-382.
- Dixit, A. and S. Skeath.
1999 *Games of Strategy*. New York: W. W. Norton Co.
- Eisenhardt, K. M.
1989 "Agency Theory: An Assessment and Review," *Academy of Management Review* 14(1): 57-74.
- Farrell, J. and m. Rabin.
1996 "Cheap Talk." *Journal of Economic Perspectives* 10(3): 103-118.
- Gillespie, R.
1993 *Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Glazer, J. and C-T Ma.
1989 "Efficient Allocation of a 'Prize'—King Solomon's Dilemma." *Games and Economic Behavior* 1: 222-233.
- Groves, T. and J. O. Ledyard
1987 "Incentive Compatibility Since 1972," in *Information, Incentives, and Economic Mechanisms: Essays in Honor of Leonid Hurwicz*, T. Groves, R. Radner, S. Reiter, eds. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Hughes, O. E.
1994 *Public Management and Administration*. New York: St. Martin's Press.
- Hurwicz, L.
1973 "The Design of Mechanisms for Resource Allocation." *American Economic Review* 63(2): 1-30.
- Lupia, A.
2001 "Institutions as Informational Crutches? Using Rational Choice Theory to Improve Civic Competence." Forthcoming in *Politics from Anarchy to Democracy*, I. Morris, J. A. Oppenheimer, and K. Soltan, eds. From <http://www-personal.umich.edu/~lupia/> (accessed 5/25/2002).
- Lynn, L. E.
1981 *Managing the Public's Business*. New York: Basic Books.
- Milgram, P. and J. Roberts.
1987 "Informational Asymmetries, Strategic Behavior, and Industrial Organization." *American Economic Review* 77(2): 184-193.
- 1988 "An Economic Approach to Influence Activities in Organizations." *American*

- Journal of Sociology* 94(Issue Supplement): S154-S179.
- 1992 *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Miller, G.
1992 *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. New York: Cambridge University Press.
- 2000 "Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 289-327.
- Osborne, D. and T. Gaebler.
1992 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Palfrey, T. R.
2002 "Implementation Theory," in *Handbook of Game Theory: with Economic Application, Vol. III*, R. Aumann and S. Hart eds. North-Holland.
- Perry, M. and P. J. Reny.
1999 "A General Solution to King Solomon's Dilemma." *Games and Economic Behavior* 26: 279-285.
- Rainey, H. G., R. W. Backoff and C. H. Levine.
1976 "Comparing Public and Private Organizations." *Public Administration Review* 36(2): 233-246.
- Rasmusen, E.
1989 *Games and Information: An Introduction to Game Theory*. Oxford, UK: Blackwell.
- Stigler, G. J. 4th ed.
1987 *The Theory of Price*. New York: MacMillan Publishing Co.
- Simon, H. A.
(1946) "The Proverbs of Administration." *Public Administration Review* 6: 53-67.
- Spence, A. M.
1974 *Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and Related Screening Processes*. New York: Cambridge University Press.
- von Hayek, F. A.
1945 "The Use of Knowledge in Society." *American Economic Review* 35(4): 519-531.
- Weimer, D. L., ed.
1995 *Institutional Design*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Weingast, B. R.
1996 "Political Institutions: Rational Choice Perspectives," in *New Handbook of Political Science*, R. E. Goodin and H-D Klingemann, eds. Oxford: Oxford University Press.

The Problem of Information in Designing Performance Review Institutions: Signaling, Mechanism Design, and Agency Costs

Don-Yun Chen*

ABSTRACT

Performance management has long been a research focus in the field of public administration for years. However, according to the view from Herbert A. Simon, this sub-field is filled with "administrative proverbs" where different recommendations to improve performance management usually conflict with each other. In this article, author tries to refocus the above issue toward theory-building in performance management. Based on rational choice institutionalism and concentrated on the problem of "information," the main arguments are as follows.

First, any performance management institution is operated under the environment where performance information is asymmetrically distributed, management intervention will induce strategic reactions, and a clear price system is not existed in public arena. Second, according to some newly developed theories in the field of game theory, mechanism design, and agency theory, this article concludes with three main recommendations on designing performance management institutions. A performance management institution must have (1) a "separating" mechanism to discrete subjects under an environment which performance information is asymmetrically distributed; (2) an "incentive-compatible" mechanism to induce subjects to follow the system without top-down authority in checking position all the time; (3) an "endogenized" mechanism to take into account the agency costs of the institution itself.

Lastly, according to arguments above, author proposes three vital principles for

* Don-yun Chen received his Ph.D. in Political Science from the University of Rochester in 1997. He is currently an Associate Professor at the Department of Public Policy and Management of Shih-hsin University in Taipei.

scholars in the field of public administration to redesign viable and effective performance management institutions in the future.

Key Words: Performance Management, Institutional Design, Signaling, Mechanism Design, Agency Costs