

# 美国政府绩效考评制度及启示

□ 聂常虹

美国的绩效考评制度是在完善的法律框架下，以国会审计署为主导来执行的，政府各部门在配合国会进行绩效考评的过程中，带动了政府部门的内部考评工作。该考评模式是从政府系统外部对政府公共支出的绩效进行考评。由审计署代表国会对联邦政府各执行部门进行的绩效考评，在绩效考评的过程中，联邦政府各部门接受国会的领导和监督。

## 一、美国政府绩效考评的法律制度及其主要内容

1993年美国第103届国会颁布了《政府绩效与结果法案》(GPRA)。该法案的主要目的是通过设定政府财政投入的绩效目标和进行年度绩效评估，提高联邦政府的工作效率和责任心。GPRA是国会进行外部考评的法律依据，同时对联邦政府的管理者也具有很大的价值。GPRA将评估从过去的投入——产出模式发展为目标——结果模式，即根据一个项目的研究目标和结果来衡量其效果。GPRA首次将政府执行机构的绩效管理 and 考核上升到法律层次，从而以立法的形式明确了绩效评估的概念、范围和制度。它要求各部门做出年度绩效规划，并在部门预算中把绩效目标、考评标准与相关活动联系起来。GPRA要求政府各部门每年向国会提交年度绩效报告。各部门在配合国会进行绩效考评的过程中，了解到公众希望他们做什么以及如何做，得到人们对计划绩效定期的信息反馈，并利用这些绩效信息改进管理。为配合

GPRA的执行，1994年美国又颁布了“政府管理改革法案(GMPA)”，为绩效评估的顺利实施提供了制度保障。同时，1990年颁布的“首席财务官法案(CFOS)”和1994年的“政府管理改革法案(GMRA)”为绩效考评的顺利实施提供了制度保障。其主要内容包括以下几个方面：一是战略规划，即明确总目标及实现目标所需的资源。绩效战略规划可以是部门的中长期规划(5—10年)的重要部分，各部门根据战略规划来调整自身的组织结构和预算结构，以使与其部门的使命和目标相适应。准备战略规划的过程就是考虑安排计划和活动的过程。部门战略规划用来指导部门预算的制订和执行，也用来优选计划、项目和活动，并据此对资源进行配置。二是年度绩效计划，即建立预算需求和绩效目标之间的联系。年度绩效计划设定了财政年度内必须完成、可进行考评的目标，同时说明了完成不同目标任务所需的资源和费用。年度绩效计划是将绩效目标和年度预算联系起来的关键文件。年度绩效计划中对于所包含的绩效目标必须有明确、可检测的描述和约定，并说明完成目标的手段和过程。三是年度绩效报告，即提供绩效考评的基本信息。部门的领导必须完成并提交本部门上一财年的年度绩效报告。年度绩效报告的主要内容包括实际绩效与确定的绩效目标的比较，绩效目标没有达到时的说明，对于不合实际或不可行的绩效目标的调整建议，对于本财政年度的绩效计划评价，说明报告中绩效信息的质量

等。四是绩效考评，即对绩效报告的评估。绩效考评过程中要将年度绩效报告中所提供的每个成果与年度绩效计划中预定的目标进行对比，并进行详细的评价，包括目标任务的完成情况、采用的方法手段和资源的利用情况，并总结完成目标的经验。对没有完成的目标进行评述，找出原因，总结教训，同时利用这些绩效信息决定是否对目标进行适当的调整。五是绩效评估结果的反馈和使用。美国通常将绩效考评的结果反馈给被考评的部门，该部门将自身的业务与被公认的绩效最好的部门进行比较，从而知道需要做哪些改进。绩效考评的结果还用于部门的战略目标、年度绩效计划和预算的调整。

## 二、美国政府绩效考评制度的执行主体及职责分工

在执行绩效考评的过程中，涉及的主要部门有国会审计署(或称总会计署)(GAO)、总统预算与管理办公室(OBM)和政府计划的执行部门(部或署)。其中，国会审计署的职责主要包括四方面：一是负责发布评估指南、建议和要求，提供技术支持、如培训、研讨会等，部门内部的计划评估办公室针对本部门的特点进行评估研究。二是代表国会对联邦各部门进行年度绩效考评。三是接受国会的委托，对部门、计划、项目、专项工作的绩效进行专题考评。四是授权联邦部门内设的评估办公室对该部门的绩效或计划、项目的绩效进行评估。计划执行部门的职责主要有三方面：一是

提交年度绩效计划和年度绩效报告。这是计划执行部门在绩效考评方面的基本任务。在每个财政年度，计划评估办公室与该部门的预算办公室联合向国会提交该部门的年度绩效报告、绩效计划等，作为部门预算和申请拨款的基本文件。该办公室也负责编制部门的战略计划。二是收集、整理绩效结果信息，制定或修改政策或提出政策建议。三是评估本部门的计划项目。主要是接受国会审计署的委托，对部门的计划进行评估。国会审计署也可直接委托第三方独立机构对该部门的绩效进行评估。具体的评估委托方式均由国会审计署决定。总统预算与管理办公室是预算执行机构，主要协助总统工作。监督各部门提交年度预算、年度绩效报告，并要求各部门将部门的预算和绩效报告提交给总统，再由总统签署后提交给国会，供国会审议和批准。该办公室也有责任和义务协助政府部门改善管理，提高绩效。

此外，美国财政部主要负责联邦政府的财政收入及其经济分析和预测，提出联邦政府的预算支出建议，不负责联邦预算，因此，财政部也不负责联邦政府部门的绩效考评。美国政府公共部门的职责是负责制定本部门的评估规划和计划，准备年度绩效计划和年度绩效报告。

### 三、美国政府绩效考评的对象、模式、内容及主要工作步骤

#### (一) 绩效考评的对象、模式和内容

绩效考评的对象为政府部门及所属机构，包括部门绩效和计划、项目、专项工作的绩效。考评的内容涉及目标相关性、投入、产出、影响、效果等各个方面。美国的绩效考评分为

部门年度绩效考评和专题绩效考评，其中，专题评估的结果进行公开报道或作为国会听证会上的证词。

绩效考评来自外部需求和内部需求两个方面，因此，绩效考评的基本模式可以分为内部考评和外部考评两种。美国采取的是外部考评的模式。外部考评模式是从政府系统外部对政府公共支出的绩效进行考评，其具有强制性、针对性和范围广的特点。外部考评的范围包括政府部门及所属机构和国有公司，其考评的内容从部门绩效到项目和计划绩效（投入、产出、影响、效果）等各个方面。

#### (二) 实施绩效考评的主要工作步骤

第一，制定任务和计划。一是使利益相关者参与，尤其是要使投资者参与。一项战略计划完成的好坏，很大程度上取决于投资者的参与程度。联邦机构的投资者包括国会和管理部门、州政府和地方政府、第三方服务提供者、有关集团、机构雇员及美国公众。美国联邦政府在制定一项任务的说明书时，GPRA就要求了机构与国会和其他投资人进行商谈以阐明其任务并使其目标取得同意。二是评估环境。环境评估包括内部评估和外部评估。美国政府认为对内部力量加以监控、评估特别重要，尤其是在资金裁减和机构重组时更为重要。外部评估包括对新出现的经济、社会和技术趋势，新的法律、规章，司法的要求等进行评估。内部评估包括对其文化、管理方法和业务过程的评估。连续、系统地监视内、外部环境的变化可以预见未来的挑战，并随时做出调整，以预防危机的出现。三是实现活动、主要过程和资源的一体化。美国政府认为健全的规划并不能保证它们取得成功。一个机构的活动、主要过程和

资源必须密切结合以支持任务，并保证其目标的实现。为此，一些机构在践行过程中，始终将财政的资助水平与预期效果结合起来。管理和预算办公室(OMB)在做出资助决定中力图将更大的焦点放在机构的目标和绩效上。OMB在1996年财政年度预算编制指南中指出，各机构应说明其精简方案(如扩大管理范围、减少组织层次)并鼓励机构在预算说明中增设绩效目标和指标。1997年OMB要求财政年度报告要包含大量的绩效信息，以利于决定资助水平和预期计划成果。1998年OMB在决定财政支出决定中，继续提高绩效目标和信息的作用。

第二，测定绩效。美国政府努力建立明确的绩效目标和测定等级制度。在等级制度下，一些部门将其各级目标和绩效测定与其他相继各级相联系，最终与机构的战略目标相联系。如果无明确的等级绩效测定，则机构管理者和干部的工作绩效对机构的整体战略目标和任务完成的贡献度很难测定。绩效测定一般具有四个特点：一是示明效果。绩效测定应明确告诉各级机构完成其目标的情况。二是全面考虑所有的重点工作。政府机构要面临许多利害关系，这种利害关系的竞争不断地迫使决策者和管理人员去权衡质量、成本、顾客满意、投资者关切事件以及其他因素。如果绩效测定工作过分强调一至两个重点而忽略了其余重点，则将使机构的绩效扭曲，并使其管理人员不能全面地看问题。三是直接与计划办公室取得联系。如果绩效测定工作与计划办公室的工作紧密联系起来，则能够加强二者的责任心，同时也能够保证管理人员将其工作与机构的目标联系起来。四是机构在测定绩效时，非常重视对有关数据的收集整理。

第三,使用绩效信息。一是鉴定绩效差距。绩效数据只有在它们被用于鉴定一个机构的实际绩效水平和拟定目标绩效水平的差距时才具有真正的价值。各种计划领域绩效差距一旦鉴定,管理人员才能决定其资源就集中用于何处以促进其整个任务的完成,当管理人员不得不减少其财政支出时,通过绩效差距的鉴定,可以减轻减少财政支出对机构完成任务带来的压力。二是报道绩效信息。1994年GPRA实施时,要求管理和预算办公室(OMB)合并和简化管理报告。同时,要求年度绩效计划必须与预算要求保持一致,年度绩效报告应将各阶段绩效与预算费用挂钩。首席财政官理事会要求编报计划和预算报告、会计责任报告,这两种报告用来提供机构过去的财务和计划绩效,并为将来计划的预算行动提供参考依据。三是使用绩效信息完成任务。四是收集相当完整、准确和一致的信息和数据。美国的一些机构在研订其绩效的测定时,非常重视有关信息和数据的收集和整理。考虑到收集信息和数据很困难,一些机构把信息、数据收集的工作费用与工作量相权衡,确保信息、数据是完全、准确和一致的,为绩效测定提供重要的参考依据。

#### 四、几点启示

一是从观念上提高对开展政府公共支出绩效考评工作的认识,营造一种绩效考评的文化氛围,并将其作为我国加入WTO后实现政府职能转变的重要手段。全面开展绩效考评工作需要一个过程,但首先要从观念上引起重视。美国将面向结果的管理观念作为绩效考评的基础,并将建立一个保证实现既定目标的、高效率的责任机制作为绩效考评的核心内容。通

过实施绩效考评使政府从关注各种活动的微观过程转移到关注活动的目标和绩效,提高政府公共支出管理的效益和效率。从我国目前的情况看,首先要在政府系统内部对开展公共支出绩效考评形成共识,将其作为促进政府现代化管理,实现政府职能转变,加快与国际接轨的重要举措。建立绩效考评制度是一项系统工程,涉及到管理操作、管理思路和思想观念等诸多方面,需要有关部门密切配合。这其中既需要法律、政策和制度的保证,计划、项目组织部门和执行部门观念的转变,同时也受到评估部门(中介机构)经验和能力的制约。

二是建立健全绩效考评的相关制度,为绩效考评创造环境,奠定基础。美国以立法的形式对绩效考评的概念、范围和制度加以规范。我国要建立绩效考评制度,就需要用法律法规来约束委托者、被评者和评估者之间的关系,明确其职责。首先从建立健全制度入手,明确绩效考评的组织管理、相关方面的责任与权利、考评对象、依据、内容、实施程序和方法、结果及绩效考评报告的效力和约束等,为绩效考评的顺利开展提供制度保证。

三是加强绩效考评的信息化建设,完善绩效考评的信息基础。美国对绩效考评的基础工作非常重视,有一套系统的管理体系和管理办法。根据统一规划,政府的有关部门积极参与,进行全面系统的绩效考评信息化建设。我国开展政府公共支出绩效考评工作也应对有关信息(如政府目标、资源分配、实施单位、进展情况、效果及社会影响等)进行收集、整理和分析,确保信息的系统性、准确性和协调性,为政府公共支出绩效考评提供有效的信息基础。

四是加强绩效考评的组织管理

和部门协调。美国参与绩效考评的部门主要包括国会审计署、总统预算与管理办公室和政府计划的执行部门。这些部门按照法律的规定,协调配合,分别从不同的角度对绩效考评工作进行管理,共同促进事业的发展和工作目标的实现。我国开展绩效考评工作也应处理好部门的协调配合问题,从全局利益出发,共同促进事业的发展。

五是绩效考评与政府预算有机地联系起来。美国《政府绩效与结果法案》要求联邦机构在每年的9月30日前制订出至少为期5年的战略计划,并将它们提交给国会、预算和管理办公室(OMB)。OMB对战略计划的制订和提交以及对编制总统预算的基本规程进行指导,以强调GPRA和预算过程之间的重要联系。OMB要求机构在每年的7月7日提交其战略计划的重要内容。我国实施绩效考评、建立绩效考评制度的关键是加强预算管理,切实提高资金使用效益。因此,必须将绩效考评和预算改革与管理有机地结合起来,并为实行绩效预算打好基础。

六是建立和完善绩效考评的技术支撑系统,积极培育和完善社会中介组织。美国的一些机构在研订其绩效的测定时,很重视信息的收集和整理工作,并在预算中安排一定经费用于部门绩效考评工作,确保信息的完全性和一致性,为绩效测定提供重要的参考依据。同时,建立绩效考评制度不仅需要系统化的软件环境,而且要有相应的硬件设施,为绩效考评提供工具。还要积极培育和完善社会中介组织,加强行业约束,建立完善的信誉和质量管理体系。 ㉒

(作者单位:财政部教科文司)

责任编辑 周多多