

Public Finance Review

公共财政评论

主编 钟晓敏

1

2012

王雍君：美国公共部门绩效计量与应用百年回眸与经验教训

高琳：近期财政分权研究中的若干议题

张青 张再金：房地产税国外研究综述

刘炯：基于财政协调的跨界污染治理效率分析

浙江省高校人文社科财政学重点研究基地
浙江财经学院财经科学研究所
浙江财经学院财政与公共管理学院



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

Public Finance Review

公共财政评论 2012 1

主 编 钟晓敏



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政评论. 2012. 1 / 钟晓敏主编. —杭州:
浙江大学出版社, 2012.6
ISBN 978-7-308-10543-9

I. ①公… II. ①钟… III. ①公共财政—中国—文集
IV. ①F812—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 207693 号

公共财政评论 2012 1

主编 钟晓敏

责任编辑 朱 玲

封面设计 俞亚彤

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 浙江海虹彩色印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 10.5

字 数 200 千

版 印 次 2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-10543-9

定 价 32.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

目 录

Contents

美国公共部门绩效计量与应用 :百年回眸与经验教训.....

..... 王雍君 /1

近期财政分权研究中的若干议题 高 琳 /23

房地产税国外研究综述 张 青 张再金 /35

基于财政协调的跨界污染治理效率分析 刘 炯 /46

重商主义与重农主义 :比较及其启示..... 林光祺 /59

浙江省转移支付 :总量、结构与效果 钟晓敏 李永友 /76

教育转移支付的平均归宿和边际归宿

——基于浙江省的数据分析 赵海利 /99

政策、市场与国有经济固定资产投资的区位分布 吕凯波 /111

公共财权资本化风险研究 :以驻京办“跑部钱进”为例

..... 张雷宝 叶翠娟 沈羽晔 /120

The Unsustainable Growth of Entitlement Programs in the U .S .

..... Peng Jun /142

美国公共部门绩效计量与应用:百年回眸与经验教训^{*}

◎王雍君

摘 要:美国从 20 世纪初开始,计量公共部门绩效的理念即由政府改革和预算改革加以推动。1950 年联邦政府推出了世界上第一份正式的绩效预算,自此开始了将绩效计量融入预算的长达 30 年雄心勃勃的绩效预算实践。80 年代末兴起的新公共管理(NPM)和政府再造运动,加上立法机构和专业性组织的推动,显著地改变了美国绩效计量的方向与重点,促成了“从面向产出到面向成果”的革命性转变。1993 年国会通过的具有里程碑意义的《政府绩效与结果法案》,标志着绩效计量与管理进入了一个崭新的阶段。自此,强调在报告、评估、审计和预算系统中应用成果计量的体制,在法律与实务层面被确立起来。美国在公共部门绩效计量与管理方面的实践和探索、成功与挫折,为包括中国在内的其他国家提供了宝贵的经验和教训。

关键词: 绩效计量;绩效预算;绩效评价;绩效报告;经验教训

在全球范围内,特别是在经济发达国家中,政府活动从未像今天这样被如此广泛地计量。纵观历史,美国是世界上第一个在公共部门开展系统的绩效计量(performance measurement)、并将绩效信息用于支持公共部门管理和改革的国家。美国的经历和探索也对其他许多发达国家和部分发展中国家的公共部门绩效计量与管理产生了(并将继续产生)深远影响。

为避免歧义,本文将“绩效计量”(performance measurement)概念界定为选择适当的绩效指标,并根据这些指标采集可量化的、旨在帮助公共部门改进管理决策和强化受托责任(accountability)的绩效信息的活动。绩效信息既包括反映“我们做得怎么

^{*} 本文系教育部人文社会科学研究项目“公民友好型政府预算报告模式研究”(11YJA630137)阶段性成果。

王雍君:中央财经大学财经研究院,E-mail:wangbo92@163.com。

样”的实际绩效信息,也包括反映“我们应该达到的基准(benchmark)”(标杆)方面的信息。由于公共部门的特殊性,采用在私人部门中使用的利润等货币尺度计量绩效是不可行的,因此,公共部门的绩效计量需要覆盖一系列反映经济性(economy)、效率(efficiency)、有效性(effectiveness)、过程(process)和工作量(workload)的指标,这些指标表明一个组织承担某项特定活动或一系列活动的绩效。^①

一、演变与发展

美国公共部门绩效计量与应用大体上经历了早期(20 世纪初至 40 年代)、中期(20 世纪 50 至 70 年代)和近期(20 世纪 90 年代以来至今)三个阶段。

(一)早期尝试

当前绩效计量在美国联邦、州和地方政府中已成为普遍采用的工具,但计量与报告绩效的观念早在 19 世纪 70 年代即已萌发。当时一些组织比如美国注册会计师研究所(AZCPA),政府会计全国理事会(NCGA)、美国总审计局(GAO)及财务会计准则委员会(FASB)已认识到,政府和非盈利性机构的财务报告中若不包括绩效信息将是不充分的(William Earle klay,DPA,CGFM,and Sam M.Mccall,MPA,CGFM,CPA,CIA,CGAP,2005)。

在绩效理念的驱动下,美国一些州和地方政府开始采用绩效计量,并利用绩效信息帮助推动公共部门和预算改革。美国早期的预算改革源于预算制度的混乱不堪。直到 20 世纪初,预算不过是一堆杂乱无章的事后报账单,对政府支出部门的拨款只是一个总数,开支分类是没有的,细目也是没有的,数据不准确,更谈不上完整,支出与收支决策并不综合考虑,国会的拨款委员会和立法委员会都掌握着支出决策的控制权。事实上,直到 1880 年,美国事实上并不存在任何真正意义上的现代预算制度(Dennis S. Ippolito,1978)。

矫正这些明显的缺陷和堵塞制度漏洞成为引发早期改革的动力。在这些改革中,纽约市政当局的改革走在最前面,该州在 1908 年推出了美国历史上第一份现代预算,此后预算制度日趋完善,预算文件从 1908 年的 122 页增加到 836 页。纽约的改革及

^① 经济性指公共组织取得一定的投入所花费的资源,通常作为效率指标的补充指标使用。购买的设备过于昂贵或质量过高或功能过多以至于超出需要意味着缺乏经济性。效率特指技术效率,即投入与产出的对比关系。提高效率通常需要考虑改进过程,而不是直接提高投入产出比。有效性指某项活动实际取得的成果正在实现目标的程度。工作量是指公共组织中雇员的工作负荷,例如每名警察每天的巡逻里程数。

其成果引起很大反响,并带动了其他许多州、地方和联邦政府的预算改革。到1919年,美国有44个州通过了预算法;到1929年,除阿拉斯加外所有的州都有了自己的预算法。在各州的推动下,美国联邦政府也大刀阔斧地进行了预算改革,改革的主要成果集中体现在《预算与会计法》中,至此,美国的预算改革大功告成(王绍光,王有强,2001)。

州和地方层次的这些改革最终波及联邦政府。实际上,从1907年至整个20世纪40年代,联邦政府的许多预算官员已经参与规划(program)与绩效预算运作(只是没有正式反映在预算方面),直到1949年在胡佛委员会大力倡导,联邦政府才于1950年编制与实施了世界上第一份正式的绩效预算——规划预算(program budgeting)。自此至20世纪70年代,美国公共绩效计量与应用进入了其演变和发展历程中的第二个高峰(中期)阶段。

(二)中期实践

由于种种原因,20世纪50年代的规划预算实践并未产生预期效果。为此,联邦政府在60年代采用了改进版的绩效预算,即著名的计划—规划—预算系统(PPBS),70年代又实行了零基预算(ZBB)。一般认为,由于管理不力、会计和信息系统的建设滞后,以及没有出台旨在强化公共部门绩效相关法律措施,50—70年代这段历时约30年大规模绩效改革的实践大多以失败告终(Robert M. Mcmab and Francois Melese, 2003)。

尽管如此,得益于中期绩效预算实践,联邦政府和各部门在开发绩效计量工具、技术和方法方面却取得了引人注目的进展,其中包括计量公共部门活动(activity)的成本——计量成本是计量绩效的重要组成部分。^①在20世纪90年代开始广泛采用面向成果的绩效计量与方法之前,美国在早期和中期绩效计量的重点一直是与投入(input)相关的成本(cost)、经济性(economy)、工作量(workload)以及与产出(output)相关的效率指标,^②以此作为组织内部的绩效信息用来评估政府部门运营(operation),以及制订计划和决议,绩效信息的目标用户也主要是内部员工,例如部门管理者和员工等。

① 计量成本是计量公共部门绩效的重要组成部分,因为与依照成果(outcome)或目标的实现程度计量的有效性(effectiveness)不同,效率是根据单位产出(output)的成本计量的,计量效率必然要求一并计量成本。更一般地讲,成本信息在公共部门绩效计量、编制预算和成本控制、规划评估(program evaluating)、公共定价和市场测试(market testing)中有着广泛而重要的应用。

② 工作量指标反映组织和个人的工作负荷,例如每天答复客户咨询的电话数量、批阅的文件数量或接待下级上访的人数。这类指标是从组织内部而不是从公民和其他外部利益相关者角度计量绩效,因而与成果计量存在很大差异,与过程计量(例如客户满意度)也存在很大不同。

早期和中期之所以将计量重点集中于产出、投入产出关系以及过程方面,主要原因是美国在 20 世纪 40 年代罗斯福新政(The New Deal)时期及其之前,民众相信政府可提供更多更好的服务,故计量这些活动的效率或产出的成本即可,不必检讨政府活动的结果(results)是否是人们所期望的(徐仁辉,2000)。

(三)近期变革

鉴于将绩效计量融入预算系统的中期实践未能取得成功,20 世纪 80 年代成为绩效计量与管理相对沉寂的时期。受一系列因素的推动,美国公共部门绩效计量运动在 90 年代进入新的高峰。与此前的绩效计量相比,这一阶段最具革命性的变化是绩效计量的重点与方向,从面向投入、产出与过程的计量转向了面向成果的计量。

转向强调成果的计量不只是绩效计量方向与重点变化,更是一场影响深远、涉及公共部门理念、财务、预算与管理的重大变革。驱动绩效计量重心发生重大转变的主要力量,来自 20 世纪 80 年代发生的反政府运动和抗税(tax revolt),以及 80 年代末在新公共管理运动(NPM)推动下兴起的“政府再造运动”。受此影响,许多政治家寻求改变政府的官僚形象,重建公众对政府交付公共服务效率和有效性的信心。这就是 Osborne 和 Gaebler(1993)出版其名著《再造政府》(*Reinventing Government*)的背景。他们推动管理政府运营的新方法——更多地集中在目标而不是规则方面。他们建议“结果导向的政府”(results-oriented government),这样的政府应计量和奖励政策成果(outcome)。实际上,新公共管理所塑造的政府再造工程,最重要的操作机制就是建立“聚集成果”的绩效管理工具(Orsbome and Gaebler,1992)。

表 1 成果计量与其他计量的比较:说明性例子

部 门	绩效指标			
	投入计量	产出计量	过程计量	成果计量
行政管理	雇员人数	政策文件数	公开辩论	更好的决策
教 育	师生比	留级比率	鼓励学生表达	较高识字率
司 法系统	预算	审理案件	帮助受害人	低上诉率
警 察	警车数量	逮捕人数	尊重权利	降低犯罪率
惩 戒	每位犯人成本	犯人数量	防范滥用刑罚	再犯罪率
卫 生	护士占人口百分比	接种疫苗人数	服务态度	较低发病率
社会救济	工作人员	受帮助人数	被体面对待	不再享受人数

结果导向政府的理念很快扩展到联邦、州和地方政府。在联邦层次,克林顿政府将新公共管理原则与精神在公共部门中发挥得可谓淋漓尽致。1993年克林顿上任时正值民众对政府施政、赤字与预算规划巨大最不满的时候,故于同年3月成立“政府绩效评估委员会”(NPR),任命副总统戈尔主持该委员会,赴全国调查考察,于当年9月份提出长达130页的名为《从繁文缛节到结果:创造一个提升效能、节减成本的政府》,这就是著名的“戈尔报告”(Core Report)。该报告明确指出“任何联邦政府机构均应设计其自身的绩效管理与报酬系统”,以确立提高个人及组织绩效的目标,并提出了384项有关政府改革的建议,成为许多国家观摩取经的窗口和公共行政与公共管理学关注的焦点(吴琼恩,李允杰,陈铭薰,2001)。

在此期间,美国联邦议会通过了一些里程碑式的法案,有力地促进了面向成果的计量与管理,其中包括:《首席财务官法案》(The Chief Financial Officers Act of 1990)以及《政府绩效与结果法案》(Government Performance and Results Act of 1993)。这些法案要求联邦政府的政策制定者和管理者超越官僚(组织内部)视角来思考公共管理问题,这使联邦政府机构变得更加以任务和消费者(组织外部)为导向,以及更加以成果为导向。国会希望以此加强在联邦政府机构中的目标制定、规划管理以及绩效计量之间的联系。在国会的推动下,部分地得益于专业性组织的努力,政府官员现在鼓励调查成果(outcome)并越来越多地采用结果导向的绩效衡量指标。1993年国会通过的《政府结果与绩效法案》要求联邦政府机构建立明确的绩效目标,在绩效目标与所计量的成果之间建立起清晰的联系,并在新的预算拨款前,向国会报告是否达成工作目标。自此,美国公共部门“聚焦成果”(focus on outcome)的绩效计量与管理体制,在法律与实务操作层面被牢固地确立起来。

二、当前进展与尚待解决的问题

与早期和中期相比,近期美国在开发与应用绩效计量方法与技术方面取得了显著进展,主要体现在五个方面。

(一)面向成果的计量大大增加

得益于政府会计和信息系统的进步,20世纪90年代以来,美国联邦、州和地方政府在开发成果计量的技术与方法方面有了相当大的进展,这使得在传统计量的基础上大大增加面向成果的绩效计量成为可能。2002年4月一份针对全美30个包括纽约、费城等在内的人口规模最大、超过4800份绩效计量的研究与分析表明,以成果为导向

的绩效衡量已经有了明显的进步并变得日益普及,特别是在直接面向民众的下游性服务方面,例如警察、社区与街道服务、失火和紧急医疗服务,具体情况是:虽然产出计量仍然占据着全部计量的最大份额(53.7%),但比 GFOA 早期(1994 年)研究发现的水平明显低得多;相比之下,成果计量已经达到 29% (Alfred Tat-Kei Ho and Anna Ya Ni,2005)。

成果计量的日益普及也与一系列专业性组织的大力推动密切相关。从 20 世纪 90 年代起,美国的许多专业组织开始倡议面向成果的绩效计量。其中,政府会计标准体系(GASB)于 1994 年发布的“服务努力与成绩报告”(SEA)第二号“概念描述”(Concepts Statement NO.2)中,解释了成果计量对于强化公共受托责任的重要性。在过去 20 年中一直作为这一运动活跃支持者的美国城市学会,也积极推动在公共部门中采用聚焦成果的绩效计量。此外,作为美国几个主要的关于公共预算和财务管理的全国性专业组织之一,国家州及地方预算咨询委员会(NACSLB),也鼓励采用成果导向的绩效计量。该组织在其 1998 年的报告中指出:“一个好的预算程序应该有远见,建立一个主要的组织目标,将预算重点放在有效性和成果上……预算程序不是简单的一个每年平衡收入和支出的练习,而在本质上应该是一种战略,包括一个多年的财务和管理计划,通过它来分配在确定目标上的资源。”(Alfred Tat-Kei Ho and Anna Ya Ni,2005)

(二)绩效计量的范围大为扩展

在加强成果计量的同时,美国近期的绩效计量仍然保留了传统的投入、产出和过程计量,同时增加了解释性计量(explaining measurement)和需求计量(demand measurement),从而大大扩展了绩效计量的范围。其中,需求计量是指计量公民和其他服务需求者对特定服务的未来需求,或者需要向其提供特定数量与质量服务的客户人数,例子包括需要修整的公路里程数以及需要救助的低收入家庭数量。需求计量可以帮助公共组织确定需要在未来完成的潜在的工作量。需求计量与实际产出的比较,能够提供“在多大程度上满足了公众需求”这一非常有价值的信息。解释性计量通常采用一系列反映社会经济条件的指标,这一计量有助于我们从外部环境的角度对绩效及其变动情况做出解释。投入计量、解释性计量和需求计量虽然不直接反映结果绩效(结果通过产出与成果进行计量),但它们能够影响服务的结果,或者能够帮助我们对结果做出更好的解释(参见表 2)。

表 2 扩展的计量及说明性例子

	解释性计量	需求计量
意义与作用	帮助解释绩效计量结果	帮助评估服务需求与潜在工作量
计量内容	反映社会经济条件	顾客需求水平和需完成的工作量
计量特性	并非绩效计量	并非绩效计量
例 子	人均收入	需资助的贫困人口数
	贫困人口%	需维修的道路里程数
	失业率	需要提供咨询的顾客人数
	平均受教育年限	待批阅的文件数
	流动人口占总人口%	等候就诊的患者人数

联邦、州和地方政府已经认识到,鉴于任何单一维度的绩效计量都不能满足计量要求,只要计量是适当的并且具有成本有效性(花费不多但效果显著),绩效就应综合投入、产出、成果和过程指标进行计量,对各自的用途与局限性也应有清楚的了解,并结合特定部门、问题加以应用。这里通行的一般规则是:凡是可能,应尽量避免使用单一的绩效指标来计量和评估绩效。在扩展计量维度的同时,应用综合性计量的州和地方政府也在逐步增加。总的趋势是:从更具技术性的部门例如公共工程和警察,扩展到“以人为本”的部门如教育、福利和社区发展部门(Alfred Ho,2006)。

(三)绩效计量策略与方法得到改进

改进主要表现在三个方面。首先是政府官员更聪明地(intelligently)使用绩效信息,以使其与组织的战略、绩效目标和管理活动紧密相连,以及阐明结果与过程间的关联。过程是指取得投入、生产(创造)产出或实现成果的方式,通常也会影响产出和成果。在管理实务中,提高效率通常需要考虑到改进过程,而不是直接提高投入产出比,因为公共组织中的单个员工的工作大多不是独立进行的,而是一个更大的、一连串活动中的一部分。^①其次,在绩效计量中除运用了财务审计中广泛使用的审阅、观察、计算、分析等技术和方法以外,现在比过去更多地运用了调查(包括当面调查、电话调查和寄发邮件调查)和统计分析技术,分析各种相关因素对绩效指标的影响,确定其中的

① 由于具有很高的互补性,某些(甚至某个)人的工作将影响到其他人和整个组织的工作,效率信息通常与生产产出的过程指标一并使用,特别是在产出(更多时候是成果)难以清楚界定时,过程指标可作为衡量绩效的一个有用的替代指标。

因果关系,以便找到存在的差距及原因。

第三个方面的进展表现为公共部门绩效研究计量与管理的研究更加程序和规范化了。为扩展和加强对政府绩效的研究,美国政府会计准则委员会(GASB)创立和界定了一个史无前例的“六阶段工程”:

- 第一阶段:建立名为“www.seagov.org”的专业性网站以帮助使用者获取政府绩效信息。这一网站于1998年建立,任何对政府绩效问题感兴趣的人都可以很方便地浏览相关信息。该网站详细定义了什么是政府绩效计量(PMG),它的目标、主体、内容、时间、地点和方式是怎样的。该网站还发布大量信息,提供加强与改进绩效计量的建议、真实案例并答复网站使用者提出的一些常见问题。

- 第二阶段:对政府官员进行采访和调查。采访调查的主题是关于绩效计量在预算、管理、报告和绩效评估中的应用情况及其效果。采访和调查可以针对任何级别的政府,但针对地方政府的调查通常附加相关的案例研究。

- 第三阶段:在全国范围内开展讨论。这项工作的目的在于更好地了解公众对政府绩效问题的认知和对政府绩效信息报告(SEA)的看法。与第二阶段一样,第三阶段也需要开发一些良好的绩效评估案例,这些案例也是第四阶段工作的基础。

- 第四阶段:作为将由私人部门开发和应用的“全面质量管理”(TQM)和“基于结果的管理”(MFR)的管理范式引入公共部门的第一步,GASB在其发布的绩效报告中提出建议采用的绩效指标,以帮助联邦机构更好地计量和报告绩效信息。这是迄今为止GASB在推动政府绩效研究的工作中,为联邦政府所做出的最大贡献之一。GASB的另一项重要贡献是为创建规范化的绩效报告而制定了16项标准(参见本文后面的表5),每项报告标准都包含了解释、目的、应用规则以及对如何运用该标准的讨论和举例。

- 第五至第六阶段:在联邦政府机构中应用上述16项绩效报告标准,以及对应用的效果进行评价。在基础上,GASB将做出是否或者如何对绩效报告标准进行修订或调整的决定。目前这两个阶段的工作未完成,但进展较为顺利。

(四)绩效计量的应用逐步深化

将绩效计量应用于报告、管理、评估、审计以及预算系统的工作在早期和中期即已展开,但近期在这些领域的应用,尤其是将成果和产出计量应用于预算系统的工作大为深化了。1998年对人口超过5万人的县进行的全国性调查发现,在预算程序的某个阶段使用绩效计量的县超过2/3,东北部各县尤其普及——使用经历平均达到4年。这些县的绩效计量被应用最多的领域是预算系统,包括“预算执行与评估阶段”以

及“行政准备阶段”。具体情况是:78%的县在部门预算的申报阶段采用经济性和成本计量;而在预算过程的中下游阶段,80%的县采用了有效性/效率计量,75%的县采用了成果计量。调查显示,绩效计量较少在立法审查和资源配置阶段使用,但仍有超过50%的县这样做(Daniel R. Myllins and Michael A. Pagano, 2005)。

将绩效计量融入机构运营管理的工作也已全面启动。在州政府一级,政府机构与立法机关之间经常会就需要完成的合适的计量指标达成协议,也就是将绩效指标融入合同中去,这些合同的签订者包括私人承包者、非盈利性组织和地方政府(包括城市、县以及特定学区)等依靠州级财政拨款提供服务的组织。目前许多地方政府和专业性组织正努力将各种计量结合起来,在运营和管理领域设定经过努力才能达到的基准(benchmark),以此作为参照系与以前年度的绩效指标进行比较,同时与其他实体的结果进行比较,从中鉴别出那些绩效最好的实体(entity)作为其他实体效仿的榜样。这项工作在地方政府中产生了一种“成为高绩效者”的激励机制。最近20多年来,美国许多地方政府为使自己能够进入绩效最佳地方政府前25%之列,而在绩效计量与管理方面展开竞争(Craig Filtin, DBA, CGFM, CPA, 2005)。

(五)绩效计量与其他工具得到系统的整合

经过多年努力,美国为加强公共部门绩效开发以开发了许多管理工具,绩效计量是其中特别重要、但并非唯一的工具。20世纪90年代以来,原本在私人部门得到成功应用的全面质量管理(TOQ)和结果管理(MFR)被引入公共部门,形成在公共部门实施全面绩效管理的概念框架,在此框架下融入包括绩效计量在内的许多工具和技术(参见表3)。这些与绩效计量相融合的工具主要包括活动成本法(ABC)、平衡计分卡(BSC)、标杆管理(benchmark)、最佳实践(best practice)、服务外包(contract-out)、私有化(privatization)、绩效预算(performance budget)和流程再造(procedure reinventing)。管理者的意图是:鉴于任何单一的管理工具无法实现理想的政府绩效和公众满意度,整合这些工具以形成一个对政府绩效进行综合集成式管理的全面体制是非常重要的。

TQM最初在日本得到应用,当20世纪70年代后期美国出现经济衰退时,包括Proctor、Gamble和Ford在内的一些大公司都将TQM引入其管理系统。从此,TQM在商界蓬勃发展,而且在很多大学中作为一门必修课程。90年代初,美国将其引入公共部门,作为改进绩效和提高公共对公共服务满意度的工具。TQM的重点不仅在于绩效评估(例如评估员工生产率),还在于要创造一项更好的制度和程序用以更好地管理员工。MFR则强调每个组织都必须确立清晰的使命和目标,安排好优先次序,评估

绩效和估计成果,并要求使用绩效标准来检验结果的有效性,目前在全球许多大多公司中都有应用,美国亦在 90 年代将其引入公共部门,连同 TOQ 一起,作为政府综合运用绩效标准的概念基础。

不仅如此,美国政府会计准则委员会(GASB)还在 MFR 概念框架下,提出了一个公共部门使用绩效标准的“七步法”:

- 战略规划:概述组织的目标和需求;
- 制定规划:通过规划(program)表明部门如何提供服务,这些服务是否有助于实现政府的总体目标;
- 设立有效的绩效标准:重新审视目标,与领导者、一线员工甚至公众一道努力制定一套综合标准;
- 成果预算:主要以基于成果(outcome)的绩效信息指导预算资源的配置;
- 收集与使用信息来管理工作进程:建立相应的制度安排,进行相关数据收集和持续评估;
- 对评价结果做出反应:以此帮助制定政策和长期决策;
- 成果报告:对所有与成果相关的方面提供清晰有效的报告。

表 3 TOQ/MFR 概念框架下的绩效管理工具

管理工具	定义与内涵
绩效计量	依照绩效指标采集绩效信息和建立绩效基准,以支持绩效评估、审计、报告、预算和其他管理职能
绩效审计	以绩效评估为基础对组织或规划实际达到的绩效进行审计,它区别于合规性审计
活动成本法	以活动作为分配和确定服务成本的成本核算方法,服务成本包括直接和间接成本
平衡计分卡	Kaplan 和 Norton 在 1997 年创建的战略管理系统,以此把一个组织的目标和战略转换成一套平衡的绩效评测指标
标杆管理	预先建立和量化期望达到的评估指标,然后以实际绩效与其进行对比
最佳实践	以做得最好的其他实体作为参照系,以此指导组织的运作
服务外包	将传统上由公共组织负责的服务外包给其他组织(尤指私人部门)
私有化	将公共部门拥有的资产或公共设施的产权或部分产权有偿转让给私人部门
流程再造	从面向任务转向面向流程,重新构造工作执行的方法和服务提供的手段
服务合作	若干政府实体共同出资购买、运营与管理某些公共设施(例如城市垃圾清扫车),以充分利用规模经济

总体而言,20 世纪 90 年代以来美国在开发公共部门绩效计量工具、技术与方法方面取得了相当大的进展,但在绩效计量与应用方面仍然存在一系列有待解决的问题,主要表现在四个方面。

- 计量成果的能力不足

虽然付出了诸多努力,但当前联邦、州和地方政府部门及其雇员“计量成果”的能力依然严重不足。部分地由于这一原因,在实务上,许多地方政府的绩效计量仍然以传统的产出计量为主,并且主要集中在较易计量的下游(直接面向公众)性服务方面。一份针对 2001—2002 财政年度中 30 个美国最大城市的调查研究表明,州和地方政府绩效计量的主要应用领域是“家庭和社区发展”职能方面,随后是警察、公园和娱乐,以及消防和急救服务,而且产出计量比成果计量更为频繁(Daniei R. Myllins and Michael A. Pagano,2005)。

- 外部使用者对绩效信息的使用不足

当前绩效信息的使用者仍然主要限于公共组织内部,公民和其他外部使用者对绩效信息的使用仍然不足。可以推论,在绩效计量和应用方面如果让更多的利益相关者参与其中,那么对于决策制定者和管理者而言,这项工作将变得更有意义和价值。就法律执行的实际效果而言,有学者指出,《政府绩效与结果法案》把联邦预算的重心从投入转向产出和成果的努力是值得肯定的,但这一过程却是困难重重的(Radin, Beryl A.,1998)。

- 预算领域的绩效信息应用不足

与其他方面的问题相比,将绩效计量整合到预算系统中遇到的问题更为突出。有证据表明,在少数案例中,立法机关尝试利用绩效数据来削减拨款和机构编制,但并不是一贯地使用了绩效计量方法,行政部门在规划评估(program review)中也很少使用绩效指标,同时在如何恰当地计量成果方面也没有达成共识。此外,绩效计量在预算领域中的应用,能否以及在多大程度上加强了公共受托责任仍然是一个有争议的问题(Gary M. Cunningham and Jean E. HARRIS,2005)。

- 在投入—产出—成果—目标间尚未形成紧密的因素链

从技术层面讲,有待继续努力的另一个问题是发现和选择恰当的投入、产出和成果指标,以便在投入—产出—成果—目标之间形成尽可能紧密的因果关系链。这里遵循规则是:①投入指标的选择必须有助于最大限度地支持产出;②产出指标的选择必须有助于最大限度地支持成果;③成果指标的选择必须尽可能支持政策目标或特定规

划的目标。在卫生政策的例子中,这意味着如果将政策目标界定为“提升全体人民的健康水平”,那么至少需要计量两项成果指标——身体健康和心理健康,并且仔细权衡哪一项成果指标更有助于促进政策目标。

本部分的讨论表明,美国近期在绩效计量与应用方面的进展与挑战并存,下面区别应用绩效计量的四个主要领域——政府报告、绩效评估、绩效审计和政府预算,做进一步讨论。

三、绩效计量的应用:绩效报告

与其他国家一样,美国传统的政府报告系统只是限于向信息使用者报告资产、负债、净资产(资产减负债)以及收入和支出等财务信息。与绩效信息反映交易的结果(result)不同,财务信息是以交易为基础的信息,这类信息能披露政府组织和非盈利性机构财务状况,但并不能从本质上揭示其活动的成本收益情况。为此,美国在将绩效计量应用于报告系统方面付出了相当大的努力。20世纪60年代实施的计划—规划—预算系统(PPBS)就是这一努力的主要样板之一。其实早在19世纪70年代,包括总审计署(GAO)和纽约市政研究局(NYBM)一些专业性组织即认识到,政府和非营利机构需要在财务信息之外报告服务绩效信息,但当时希望通过扩展财务报告,而不是建立独立的绩效报告来实现这一目的。现在占主流的观点则认为开发独立的绩效报告是有价值的,因而将绩效报告与财务报告分离开或许更为明智(William Earle klay, DPA, CGFM, and Sam. Mccall, MPA, CGFM, CPA, CIA, CGAP, 2005)。

为更好地推动在联邦、州和地方政府中开发与应用绩效报告的工作,从1989年开始,政府会计准则委员会(GASB)发表了一系列“服务努力与成就报告”(Service Efforts and Accomplishment reporting, SEA),对联邦和地方政府呈交的SEA报告进行分析,分析范围涉及环境、公路保养和公共卫生等诸多领域;同时鼓励联邦和地方政府机构遵循GASB于1987年制定和发布的关于绩效报告的16项标准(见表4),以帮助他们采用最佳方式编制向公众披露的绩效报告。

表 4 GASB 为政府绩效报告制定的 16 项标准

标准名称	规 则	目 的
外部绩效报告基本要求		
1.目标和范围	需要明确阐述	告知用户报告的目的,确定包含的程序和服务
2.目标和目的说明	应该明确阐述	让用户了解目标与决策、目标与受托责任间关联
3.在确定目标和目的时确保参与	鼓励公众、官员、管理者和雇员参与讨论	让用户了解谁对目标负责
4.多级报告	应报告各个层级的绩效信息	用户能获得绩效的细节
5.分析结果和挑战	有针对性地讨论任务和目标	帮助用户分析结果和挑战
6.鉴别绩效影响因素	为绩效评估奠定基础	便于用户得出自己的结论
7.可靠的信息	应包含评估可靠性的信息	帮助用户确定可靠性
报告什么绩效信息		
8.与结果相关	应该和任务、目标挂钩	确保反映组织目标,让用户可据此评估组织的任务
9.资源使用与效率	报告组织使用的资源、程序、服务的成本与效率	为有效地评创造条件
10.公众和顾客观点	应该报告这些观点	报告评估未能覆盖的结果
11.绩效的对比	包括与其他时期、计划要求或其他实体的绩效进行对比	提供清晰的绩效参加系
12.影响结果的因素	需要讨论影响结果的内部和外部因素	鉴别受影响的国家、地区、社区和其他区域
13.信息分配与使用	根据需要以及用户的兴趣报告此类信息	确保信息没有误导性,并且和不同的兴趣相关
14.一致性	不同时期保持一致或说明变更报告方法的原因	保证绩效信息具有可比性绩效信息交流
15.信息获取和理解	便于在媒体中广泛传播	确保各类潜在用户易寻找与获取
16.定期及时地报告	应该定期报告,通常是年报	确保可持续使用绩效信息