

世界银行技援项目

美国政府绩效评价体系

财政部财政科学研究所
《绩效预算》课题组

经济管理出版社

摇图书在版编目(悦舜)数据

摇美国政府绩效评价体系 轲财政部编译援—北京：
经济管理出版社，圆园园源

摇 隔 月 苑 原 缘 园 原 缘 园 原 缘 园 原 缘 园

摇 I 圆美...摇 II 圆财...摇 III 圆国家行政机关—行政管
理—经济评价—体系—美国摇 IV 圆 隔 苑 圆 圆 圆 圆

摇 中国版本图书馆 悦舜数据核字(圆园园源)第 园 缘 缘 园 号

出版发行：经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 愿号中雅大厦 员层

邮编：员园园园愿

印刷：北京求实印刷厂 摇摇摇摇摇摇摇摇经销：新华书店

责任编辑：贾晓建

技术编辑：晓摇成

责任校对：孟赤平

愿 员 皂 伊 愿 皂 皂 轲 摇摇 摇摇 员 缘 缘 印 张 摇摇 摇摇 猿 千 字
圆 园 园 年 苑 月 第 员 版 摇摇 摇摇 摇摇 圆 园 园 年 苑 月 第 员 次 印 刷

印数：员—员 园 册 摇摇 摇摇 摇摇 摇摇 摇摇 摇摇 定价：猿 圆 园 元

书号：隔 月 苑 原 缘 园 原 缘 园 原 缘 园 原 缘 园 · 愿 园

· 版权所有 摇翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部
负责调换。联系地址：北京阜外月坛北小街圆号

电话：(园 员 园) 远 园 园 园 原 摇摇 摇摇 邮编：员 园 园 园 愿

前摇摇言

“绩效预算”（孕澳澳老社稷月壹号壹号）是美国早在 员怨年提出的一个概念，它是政府编制和管理预算的一种新的理念、新的方法。其后又曾先后尝试了“规划预算”（孕澳澳老社稷月壹号壹号）、“计划——项目——预算”（孕澳澳老社稷月壹号壹号）等方法，都取得了一定的效果。这些预算改革在西方各国产生了较大的影响，英国、法国等都实行过以计划为中心，以成本——绩效为评价标准的预算编制方法。虽然名称各异，但总的指导思想都是重视财政支出的使用效益，节约支出。

圆世纪 怨年代，绩效预算再次在发达国家兴起，如 薛社阅国家、美国、澳大利亚、新西兰等国都先后实行了以成果为导向的预算改革，形成一股新的全球性的政府财政改革潮流。

在绩效预算的改革中，可以说美国的动作是最大的，他们为此创建了一系列法律、规章制度、实施机构以及具体方法。这些都为我们提供了很好的参考和借鉴。

员怨年克林顿总统上台伊始就大张旗鼓地提出，要“再造政府”，其中“绩效预算”被提到了首要位置。员怨年 员月国会通过了《政府绩效与成果法案》（孕澳澳老社稷月壹号壹号），这是到目前为止世界上惟一专门为政府绩效制定的法律，根据这个法律，各政府机构在编制预算，提出支出要求的同时，必须制定出一套能综合反映部门业绩、便于考评的绩效指标。同年 猿月成立了以副总统戈尔为首的国家绩效评价委

员会（~~美国国会拨款委员会~~，~~简称~~），专门负责《政府绩效与成果法案》的监督和实施。由此推动了美国政府绩效评价和预算制度的重大改革。

此次改革的成果是显著的，自 20 世纪 70 年代开始，美国联邦政府一直为巨大的财政赤字所困扰，虽然各届政府都曾宣称要削减赤字，但一直未能如愿以偿，终于，在实行政府绩效评价 10 年之后，1998 财年财政年度美国连续实现了财政盈余，1999 财年财政年度的财政盈余还高达 540 亿美元，结束了长达近 30 年的预算赤字历史。

为了落实该法案的实施，美国各级政府先后制定了各种各样的制度和办法，总统与所有联邦机构签订了绩效协议书。本书编译的就是美国在实行政府绩效评价过程中出台的一系列重要文献。其中包括：参议院政府事务委员会关于《政府绩效与成果法案》的报告、以副总统戈尔为首的国家绩效评价委员会提出的第一份报告《从繁文缛节到注重成果》，以及白宫管理及预算办公室提出的《通用绩效指标》等，这是我们从众多的政府文件中精挑细选出的一部分，它涉及政府绩效评价的立法、指导原则、绩效指标的设置、政府绩效的评价方法等各个环节。在各部门的绩效协议书中，我们只选择了总统与联邦小企业管理局的绩效协议书，作为一个范例。

本书是财政部财政科学研究所承担的世界银行第四期技术援助项目的一个课题成果，参加翻译工作的有：余小平、高小萍、徐明、徐峰四位同志。

书中编译的都是美国政府公开发布的文件，有一些可以从国际互联网上查到原文。我们衷心希望它能对我国刚刚开始由政府绩效评价提供一些有意义的参考。

政府绩效与成果法案

1993年 11月 18日 美国第 103次 国会通过

为联邦政府制定战略规划和绩效评价以及其他目的，由美国国会参议院和众议院通过生效。

第一部分 摇名摇称

本法案的名称为：“1993政府绩效与成果法案”

第二部分 摇发现和目的

一、发现——国会有如下发现

(员) 由于在联邦项目中的浪费和效益低下，不仅破坏了美国人民对政府的信心，而且削弱了联邦政府满足公众最基本需要的能力；

(圆) 由于项目目标不够清晰以及有关项目绩效的信息不够充分，联邦政府管理者在改进项目成果和效率方面很不得力；

(猿) 由于没有充分重视项目的绩效和成果，国会的政策制

定、支出决策以及项目的考察都存在着严重的缺陷。

二、目的——本法案的目的是

(员) 通过制度使联邦部门负责任地达到项目成果，以提高美国人民对联邦政府的信心；

(圆) 启动项目绩效改革，在设定项目目标、按照目标衡量项目的绩效、公开报告进度方面采取一系列试点措施；

(猿) 将重点放在关注成果、服务质量和用户的满意度，改善联邦项目的效果和公开性；

(源) 通过要求制定项目目标计划和为其提供有关项目成果和服务质量的信息，帮助联邦管理者改进所提供的服务；

(缘) 提供更多关于达到法定目标方面的信息，以及有关联邦项目和支出成效及效率方面的信息，改善国会的政策制定；

(远) 改进联邦政府的内部管理。

第三部分 战略规划

美国法典第 缘号专门法第 猿章，在 猿缘条款之后增加新的条款：
猿远条款 战略规划

(葬) 各部门负责人应于 员怨年 怨月 猿日之前向预算和管理办公室主任和国会呈交项目行动的战略规划。该规划包括：

(员) 涵盖该部门主要职能和工作的综合任务陈述书；

(圆) 为完成该部门主要职能和工作的总目标和具体指标，包括与目标和指标有关的成果；

(猿) 如何完成这些目标和指标的说明，包括为达到目标和指标的工作进度、手段和技术、人力、资本、信息以及其他所需资

源的说明；

(源) 关于第 猿号专门法 员缘(葬) 条款所要求计划的绩效目标如何与战略规划中的总目标和具体指标相联系的说明；

(缘) 指出部门外部的和无法控制的但能对总目标和具体指标结果产生重大影响的关键因素；

(远) 说明为制定和修改总目标和具体指标而进行的项目评价和未来项目评价的时间表。

(遭) 战略规划涵盖的期限应自其提交的财政年度起至少向前五年，并最少每三年更新和修订一次。

(糟) 第 猿号专门法 员缘(葬) 条款所要求的绩效计划应与部门的战略规划相一致，不得提交未包括在本条款战略规划中的财年绩效计划。

(凿) 在制定战略规划时，各部门应与国会进行协商，并认真征求和考虑那些该计划将影响到或有利害关系的单位的意见和建议。

(藻) 本条款规定的职能和活动是指政府的固有职能，按本条款制定战略规划仅适用于联邦雇员。

(孽) 依本规定的目的，“部门”一词仅指 员缘条款定义的行政部门，而不包括中央情报局、审计总署、巴拿马运河委员会、美国邮政局和邮政资费委员会。

第四部分 年度绩效计划和报告

一、预算内容和向国会提交，美国法典第 猿号专门法 员缘(葬) 条款，应在结尾处增加如下新的段落

(圆) 从 员缘财政年度开始，与总预算相关的联邦政府绩效

计划按 501 条款规定提供。

二、美国法典第 51 号专门法第 501 章 501 条款后增加新的条款——绩效计划和报告

501 条款增加绩效计划

(501) 在执行 501 条款 (501) 条款时，预算及管理办公室主任应要求各部门准备包括执行该部门预算的各项目行动的年度绩效计划，该计划应达到：

(501) 设定绩效目标并确定通过项目行动所要达到的绩效水平；

(502) 将这些目标用客观的、数量化的、可衡量的方式来表达，除非在条款 (501) 中授权可以通过其他方式表达；

(503) 简要说明为达到绩效目标所需的运作程序、手段和技术，以及人力、资本、信息和其他资源；

(504) 制定在衡量或评价各项目的产出、服务水平和成果时所使用的绩效指标；

(505) 提出一个可以与所制定的绩效目标进行比较的基准；

(506) 说明用于检验和验证衡量绩效价值的手段。

(507) 如果某部门在与管理和预算办公室主任协商时，确认某一项目行动以客观、量化和可衡量的方式表示的绩效目标，不具有可行性，管理和预算办公室主任有权提出一种替代方式，该替代方式应该：

(508) 包括以下单独的情况说明：

(509) (508) 最起码是一个有效的项目；

(510) 是个成功的项目；

(511) 由管理和预算办公室主任提出的替代方式具有足够的精确性，依此就能准确、独立地确定该项目行动的绩效是否达到

了所说明的指标；或

(圆) 声明为什么表示该项目绩效的任何方式都是不可行和不切实际的。

(糟) 为遵循本条款，各部门可以合并、拆分或汇总各项目行动，除非这些合并或汇总无法实现，或者会使那些行使部门主要职能的项目行动的重要性大大减弱。

(凿) 各部门可以随年度绩效计划一起提交关于该计划任何部分的非公开的附录，这些计划是：

(员) 为保守国家国防和外交政策的机密，经美国总统之行政命令特别授权设定的标准；

(圆) 完全可以归类于这样的总统行政命令之下。

(藻) 本条款规定的职能和活动是指政府的固有职能，根据本条款要求制定绩效计划仅适用于联邦雇员。

(粵) 本条款及 员缘远条款至 员玖怨条款，还有 怨园猿条款和 怨园源条款中的词汇解释：

(员) “部门”与第 缘号专门法 猿远(粵) 条款中的定义相同；

(圆) “成果衡量”指的是对项目行动的成果对照其目标进行评价；

(猿) “产出衡量”指的是能够通过定量或定性的方式表示的行动或工作的图表、计算或记录；

(源) “绩效目标”指的是以切实的、可衡量的指标表示的绩效目标水平，能够依此对实际成果进行对比，包括以数量指标、价值或比例表示的指标；

(缘) “绩效指标”指的是用于衡量产出或成果的具体价值或特定指标；

(远) “项目方案”指的是美国政府年度预算中所列出的项目和拨款安排的具体行动或方案；

(苑) “绩效评价”指的是通过客观衡量和系统分析，对联邦

政府项目发挥作用的方式和程度进行评价。

第 10101 条 项目绩效报告

(第 10101 条) 在 1975 年 1 月 1 日之前，以及之后各年度的 1 月 1 日之前，各部门负责人应准备并向总统和国会提交上一财年的项目绩效报告。

(第 10102 条) 每份项目绩效报告应列出根据 10101 条制定的部门绩效计划中的绩效指标，并将项目实际达到的绩效与该财年计划中所表述的绩效目标进行比较。

(第 10103 条) 如果绩效目标是根据 10101 条以其他替代方式表示的，应说明该项目的成果与这些替代指标的关系，包括该项目是否没有达到最起码是有效的或成功标准。

(第 10104 条) 财年的报告应包括上一财年的实际结果，1975 财年的报告应包括上两个财年的实际结果，相应地，1976 财年的报告应包括上三个财年的实际结果。

(第 10105 条) 各报告应做到：

(第 10105 条) 检查是否达到了本财年的绩效目标；

(第 10106 条) 对比报告财年完成绩效目标的情况，评价当前财年的绩效计划；

(第 10107 条) 解释和说明在哪些方面没有达到绩效目标（包括对那些采用替代方式进行衡量的项目）：

(第 10107 条) 为什么没有达到目标；

(第 10108 条) 为达到绩效目标而制定的计划和进度表；

(第 10109 条) 如果绩效目标不切实际或不可行，为什么要这样制定，以及应采取什么措施。

(第 10110 条) 说明根据本法案 10101 条为达到绩效指标放宽了哪些权限和评价的作用；

(第 10111 条) 包括对那些报告财年中已完成评价的项目的发现进行概括说明。

并对因放宽控制而预期能提高的绩效成果进行量化说明。预期提高的成果要与现行的实际绩效进行比较，应具体到各方案因放权所能独立达到的绩效水平。

(糟 任何关于放宽对补贴和薪酬限制的建议均应准确说明补贴和薪酬资金数额的变动，例如在完成、超过或未完成绩效目标时得到的奖金或奖品。

(茵 任何执行部门（除制定要求的部门或管理和预算办公室外）不能在绩效计划中包括关于放宽程序要求或控制的建议，除非该建议已得到制定要求的部门认可，且已经包括在该部门的绩效计划之中。

(藻 权力下放的有效期按管理和预算办公室主任批准的，为一年或二年，其后可以进行更新，在连续实行三年之后，除了关于补贴和薪酬的限制权，可以在按 愿缘 条款准备的绩效计划中建议将该权力永久下放。

(枣 根据本条款的目的，执行 愿缘 (枣 条款的定义。

第六部分 摇试点方案

一、美国法典第 猿号第 愿章，在 愿缘 条款之后增加以下新的条款（如本法案第四部分所增加的）——**绩效计划和报告**

愿缘 条款摇绩效目标的试点方案

(葬 管理和预算办公室主任在与各部门负责人协商之后，应指定 愿个以上部门作为 愿源 愿缘 愿园 财年绩效衡量的试点方案，被选上的部门应在政府职能和项目绩效衡量、报告的能

力方面具有代表性。

(遭) 指定的试点部门应针对本部门的一项或多项职能和工作,按照 第 505 条条款准备绩效计划,按照 第 506 条条款(除 第 507 条条款(糟)外)准备项目绩效报告,在制定部门一年或多年试点期的绩效计划时应运用战略规划。

(糟) 管理和预算办公室主任应在 第 505 条条款 缘月 员日之前向总统和国会提交一份报告,内容包括:

(员) 评价试点部门按“第 505 条条款政府绩效和成果法”要求所准备的计划和报告,其受益、成本和有用性;

(圆) 找出试点部门在准备计划和报告时遇到的主要困难;

(猿) 提出对于“第 505 条条款政府绩效与成果法”有关条款、第 505 条条款专门法 第 505 条条款,以及本法案 第 505 条条款 第 506 条条款 第 507 条条款 第 508 条条款 第 509 条条款以及本条款的修改建议。

二、美国法典第 505 号第 505 章,在 第 505 条条款之后增加以下新的条款(如本法案第五部分所增加的)——管理责任和机动权

第 505 条条款 管理责任和机动权的试点方案

(葬) 管理和预算办公室主任应指定不少于 缘个部门作为 第 505 条条款 第 505 条条款 财年管理责任和机动权的试点,入选部门应从按 第 505 条条款试点的部门中选择,并应在政府职能和项目绩效衡量、报告的能力方面具有代表性。

(遭) 入选部门的试点方案应包括根据 第 505 条条款提出的一至多项对本部门职能和工作的权力下放建议。

(糟) 管理和预算办公室主任应按照 第 505 条条款(糟)条款的要求,在向总统和国会的报告中包括:

(员) 对由于权力下放,扩大了管理者和组织的机动权和自主

决策权从而改善了绩效的好处、成本和有用性进行评价；

(圆) 找出试点部门在准备放权建议时遇到的主要困难。

(凿) 根据本条款的目的，执行 缘缘(粤) 条款的定义。

三、美国法典第 猿号第 缘章，在 缘缘条款之后增加以下新的条款（如本法案第六部分所增加的）——**绩效预算**

缘缘条款摇绩效预算的试点方案

(葬) 管理和预算办公室主任在与各部门负责人协商之后，应指定不少于 缘个部门作为 缘缘 缘缘财年绩效预算的试点，其中至少应有 猿个部门要从按 缘缘条款进行试点的部门中选择，并应在政府职能和项目绩效衡量、报告的能力方面具有代表性。

(遭) 指定部门的试点方案应包含绩效预算的准备工作。该预算应在部门的一项或多项职能和工作方面代表绩效的各种不同水平，包括与成果相关的绩效，它将会因预算数额的不同而变化。

(糟) 缘缘财年，管理和预算办公室主任按 缘缘条款提交的预算报告，应包括指定试点部门该年度的绩效预算。

(凿) 管理和预算办公室主任应在 缘缘年 猿月 猿日之前向总统和国会转交一份绩效预算试点方案，它将包括：

(员) 评价在按 缘缘条款提交的年度预算中包括绩效预算的部分是否可行与明智；

(圆) 说明试点部门在准备绩效预算时遇到的主要困难；

(猿) 就立法以及任何立法的总条款中是否应要求实行绩效预算提出意见；

(源) 提出对于“缘缘年政府绩效与成果法”的其他要求、第 缘号专门法 猿缘条款，以及本法案 缘缘 缘缘 缘缘 缘缘

第 101 条条款以及本条款的修改建议。

(藻 在收到按 (茵 条款所作的报告后，国会可以将所提交的绩效预算指定为根据 101 条款提交的年度预算的一部分。

第七部分 美国邮政服务

美国法典第 39 号专门法第三部分，在结尾处增加以下新的章节：

第 101 章——战略规划和绩效管理

101.1 定义

101.2 战略规划

101.3 绩效计划

101.4 项目绩效报告

101.5 政府的固有职能

101.6 条款定义

为本章目的，词汇定义如下：

(员 “成果衡量” 用于对项目行动的结果与其目标进行比较评价；

(圆 “产出衡量” 指的是能够通过定量或定性的方式表示的行动或工作的图表、计算或记录；

(猿 “绩效目标” 指的是以切实的、可衡量的指标表示的绩效目标水平，能够依此对实际成果进行对比，包括以数量指标、价值或比例表示的指标；

(源 “绩效指标” 指的是用于衡量产出或成果的具体价值或

特定指标；

(缘 “项目行动”指的是与邮政局使命有关的具体行动；

(远 “项目评价”指的是通过客观衡量和系统分析，对邮政服务项目发挥作用的对象的方式和程度进行评价。

~~圆~~ 条款 战略规划

(葬 员 怨年 怨月 猿日之前，邮政局应向总统和国会提交其项目行动的战略计划，内容包括：

(员 关于邮政局主要职能和工作的全面说明；

(圆 邮政局主要职能和工作的总目标和具体指标，包括与目标和具体指标相关的成果；

(猿 关于如何完成这些目标和指标的说明，包括为达到目标和指标的工作进度、手段和技术以及人力、资本、信息以及其他所需资源的说明；

(源 关于按照 ~~圆~~ 条款要求计划的绩效目标如何与战略规划中的总目标和具体指标相联系的说明；

(缘 指出那些邮政外部和无法控制但能对总目标和具体指标结果产生重大影响的关键因素；

(远 说明为设定和修改总目标和具体指标而进行的项目评价，以及未来项目评价的时间表。

(遭 战略规划涵盖的期限应自其提交的财政年度起至少向前五年，并最少每三年更新和修订一次。

(糟 ~~圆~~ 条款所要求的绩效计划应与邮政局的战略规划相一致，不得提交未包括在本条款战略规划中的财年绩效计划。

(啷 在制定战略规划时，邮政局应认真征求和考虑那些该计划将影响到或有利害关系的单位的意见和建议，并与国会就计划的内容进行协商。

~~圆~~ 条款 绩效计划

(葬 邮政局应编制在邮政局预算中立项的所有项目的年度

绩效计划，将它包括在本法案 圆(早) 条款要求的总说明中。
该计划应包括：

(员) 设立绩效目标，制定通过项目行动要达到的绩效目标的水平；

(圆) 除了分条款 (遭) 中允许采用替代方式的之外，用客观的、数量化的和可衡量的形式来表示这些目标；

(猿) 简要说明为达到绩效所需要的工作进度、手段和技术以及人力、资本、信息以及其他所需资源；

(源) 制定在衡量或评价各项目行动的产出、服务水平和成果时所使用的绩效指标；

(缘) 为将实际的绩效成果和设置的绩效目标进行比较提供一个基准；

(远) 说明用来检查和验证衡量绩效成果的方法。

(遭) 如果邮政局确认某一项目行动以客观、量化和可衡量的方式表示绩效目标，不具有可行性，邮政局可以采用一种替代方式，该替代方式应该：

(员) 包括各项行动的分别说明；

(粤) 最起码是一个有效的项目；

(月) 是个成功的项目。

替代方式具有足够的精确性，依此就能准确、独立地确定该项目行动的绩效是否达到了上述说明的两个标准；或

(圆) 声明为什么表示该项目绩效的任何方式都是不可行和不切实际的。

(糟) 为遵循本条款编制一个全面的、信息含量大的计划，邮政局可以合并、拆分或汇总各项目行动，除非这些合并或汇总无法实现，或者会使那些行使部门主要职能的项目行动的重要性大大减弱。

(凿) 邮政局可以在包含项目行动或部分项目行动的计划中，