

绩效预算：

刘 昆◎主编

国外经验 与借鉴

JIXIAOYUSUAN
GUOWAIJINGYANYUJIEJIAN



中国财政经济出版社

绩效预算： 国外经验与借鉴

刘 昆 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

绩效预算: 国外经验与借鉴/刘昆主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007. 4

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9801 - 5

I. 绩… II. 刘… III. 国家预算 - 研究 - 世界 IV. F811.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 043816 号

中国财政经济出版社出版

URL: [http: // www. cfeph. cn](http://www.cfeph.cn)

E - mail: cfeph @ cfeph. cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 16.5 印张 257 000 字

2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9801 - 5 / F · 8515

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

2005年6月16日至17日,“绩效预算高级论坛”在中山大学举行。论坛由广东省财政学会、广东省财政科学研究所、中山大学政治与公共事务管理学院、留美公共管理学会联合举办。与会专家有来自美国知名大学绩效预算研究领域的著名教授,主要包括乔治亚大学公共与国际事务学院院长 Thomas Lauth、锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院院长 Jeffrey Strassman,亚利桑那州立大学公共管理教授蓝志勇,乔治华盛顿大学公共政策与公共行政学教授 Philip G. Joyce,美国乔治亚大学公共与国际事务学院副教授侯一麟、普渡—印地安那波利斯大学公共与环境事务管理学院副教授 Alfred Ho, IBM 政府事务中心资深研究员 Jonathan D. Breul,以及我国财政学界知名学者和财政部门专家,如财政部科研所所长贾康、副所长白景明、厦门大学教授张馨、上海财经大学教授马国贤、中山大学政治与公共事务学院马骏教授等都应邀在论坛上做了精彩演讲。

绩效预算是一种以预算实施结果为导向来分配预算资源的预算方式。它通过强调资源分配最终产生的效果而不是依赖传统的投入控制来提高政府部门的预算分配。绩效预算在西方国家发展已经有半个多世纪历史。二十世纪八十年代以来,绩效预算的理论探讨和实践在全世界范围内呈现了迅猛发展势头,越来越多的国家在尝试这种新的预算模式。那么到底什么是绩效预算?其他国家怎么使用绩效预算?这种预算模式是否适用于中国的预算管理?如果可以,中国应该怎样来借鉴这种模式?这是此次论坛着重探讨的几个主题。

在这次论坛上,来自美国的专家从美国和其他国家的实践中总结出绩效预算实施的一般规律,并对绩效预算在中国的开展提出了宝贵的建议。同时,国内学者就绩效预算在中国实施的条件进行了深入地探讨,并对具体的实施提出了建设性意见。

他山之石 可以攻玉

刘 昆

尊敬的女士们、先生们、朋友们：

热烈欢迎大家来到广东，出席由广东省财政学会、广东省财政科研所与留美公共管理学会、中山大学政治与公共事务管理学院联合举办的“绩效预算高级论坛”。各位专家和学者可以说是不远千里来给我们传经送宝，在这里请允许我代表全省工作在财经第一线的干部职工向你们表示衷心的感谢！

按照中央的指示精神，广东一直以来都充当全国改革开放“排头兵”的角色，也正是由于一直以这种改革和创新精神为指导，广东在各个领域都取得了喜人的成就，多年来经济总量和财政收入总量都处于全国首位。但目前我省社会经济发展中也碰到了一些深层次的问题，如果能够有效和妥善解决这些发展障碍，必将能够推进我省经济发展质量的快速提升。在这当中，如何提高政府管理效能、如何提高政府资金使用效益等问题，均是各界政府最为关注的改革难点，因此推行绩效预算是广东政府改革、广东省社会经济发展的迫切要求，更是广东省提高财政管理水平的内在要求。广东省委省政府对推进绩效预算工作非常重视，一再鼓励对绩效预算的探讨和实践。省委张德江书记、省政府黄华华省长都多次过问财政绩效评价和绩效预算工作的情况，对我们推行绩效预算工作给予了大力支持。召开这次高级论坛，目的就是为了进一步深化政府绩效观念，学习国外实行绩效预算的经验，有效推进我省绩效预算工作的开展。他山之石，可以攻玉。非常感谢各位专家带来宝贵经验和研究心得，让我们有了一个深入

学习的机会，也给我们今后的改革指明了方向，能够使我们少走弯路，提高改革效益、减少改革成本。

美国的绩效预算已经实行了 50 多年，积累了很多经验。我们也曾组织专门的考察团到美国进行绩效预算的考察，但是由于没有实践经验，考察的层次比较浅，不能充分了解情况。我国国内很多学者也对绩效预算作了一些探索和研究，并且将这种绩效理念运用到了一些省份，作了一些尝试。这次参会的都是美国绩效预算方面的知名专家和国内知名专家学者，这将使我们对绩效预算在美国的实践有一个全面和深刻的认识。

我们知道，绩效预算是以结果为导向的预算管理方式，是涉及资金分配、管理、使用以及政府运作行为规范、公务人员思想观念等方方面面的系统工程。它特别强调企业精神，强调以结果作为预算资源分配的依据，而不是按照投入或过程来分配资源。绩效预算包括了从财政资金分配、管理、使用到评估的整个过程，涉及到政府运作、公务人员的观念转变、法治氛围等各个方面、层次。

绩效预算是以任务为导向的预算，它从节约资金和提高政府服务效率的目的出发，主张建立可以测量的目的和绩效指标，用以考核政府资金的绩效，加强对业务主管机关的监督管理。它注重的是达到的实际效果，也就是办了多少实事的问题。通过绩效预算不仅可以提高资金的使用效率，而且可以由此提高人员的办事效率，以事带人，形成良性的控制和激励，使各部门形成自我效率约束机制。

更重要的是，绩效预算将战略规划的概念融入预算过程。绩效预算除了重视结果之外，还试图将资源分配与实施结果相互连结、将结果评估与预算过程相互融合，以明确的资源分配来要求高效的实施结果，以已有的结果评估来影响以后的资金预算，从而形成强调整体管理过程的管理策略。可以看出，绩效预算反映的是一种宏观、整体、有序的管理理念，正是适应市场竞争发展需要、能够提高效率的预算管理模式。

目前，全世界有近 50 个国家采用了绩效预算，其中包括以美国为中心的发达国家，也包括一些发展中国家。美国是最早开展绩效预算的国家，也是在方法上推进绩效预算继续深入的主要国家。其他的国家根据自己的具体国情，实行的绩效预算也各有特点，不少国家也做得很成功。但是我们也应该了解到，国外实行绩效预算之路不是一帆风顺的，他们遇到

了很多实际困难。这说明作为一个系统工程，绩效预算不是轻易能够完成的工作，必然会有很多问题需要解决和平衡，都有一个反复实践的过程。并不是说，我们今天开了一个学习会，明天回去就可以搞绩效预算了。一方面，国外实行绩效预算也并不是非常成熟，很多东西也还在摸索和探讨中。但我们不能因此而停步不前，我认为广东作为全国的“排头兵”就要有这么一种敢为人先的改革气魄和胆量。全面推进绩效评价和绩效预算工作是时代赋予我们财政工作者的重任，因此我们应该好好把握这一改革的机遇和契机，创我国财政改革之先河。

广东省改革开放 20 多年来，社会经济发展取得了很大成就，市场竞争机制逐步形成和完善，财政改革也走在全国前列。广东省是经济强省、财政大省，随着政府逐步退出一般性竞争领域，政府运作效率、政府资金使用效率是我们必须重点关注的问题。政治体制改革后，政务日益公开透明，这个问题也将越来越为老百姓所关注。如何逐步将政府效率提上议事日程，还是一个难题。要提高政府的办事效率，就必须使办事效果与未知投入的时间、物质、金钱和精力等的消耗折成合适的比例，其中，财政资金分配和使用的效率是关键。公共财政要求我们用有限的资金来办更多的事情，如何更有效地分配使用财政资金，让有限的财政资金发挥更大的作用、做更多的实事，是亟待深入研究和切实执行的问题之一。

我国的预算编制一直是以做事情的需要为导向的传统方式，按照过程的需要来进行资金分配，没有充分考虑效率问题，没有在预算编制中融入效率理念，没有形成内在的自我约束机制。如何使有限的财政资金办更多实事，提高政府绩效，绩效预算是关键。

政府是社会分工的结果，也是效率的产物。与商业竞争中低效率企业将被高效率企业吞并一样，低效率和无效率的政府必将向高效率方向发展。效率是政府建设的基本问题。随着政府职能的明确，政府逐步退出一般竞争性领域，公共财政的建立和政府职能都要求我们必须建立效率意识，培养政府绩效观念，提高政府办事效率，这是我们工作的当务之急，也是适应市场经济高速发展、适应国内外竞争环境、适应社会对政府工作日益提高的要求的必然要求。

广东省是在全国第一个开始推行绩效评价工作的省，也率先建立了绩效评价机构。各级绩效评价部门以专项资金为主，已经组织了不少项目的

绩效评价工作，取得了较大成效。可以看到，绩效观念已经开始在广东省财政部门建立起来。下一步我们要继续做好绩效评价工作，将绩效评价的范围扩大，将更多资金使用项目容纳到绩效评价体系中，并开始研究推行绩效预算管理模式的，从资金分配的源头就开始建立效率意识，采取整体、宏观、协调、有效的资金管理方式，使财政资金能够发挥更大的效用。

但是我们必须清醒地认识到，在广东省进行绩效预算还有一段很艰苦的道路要走。不仅财政部门在业务上需要不断探索，也需要我们的专家学者多做研究，提出好的思路和建议。可以说，我们是任重而道远，但我们信心百倍。希望在座各位都能和我们一起为推动这项事业做出贡献，更希望借助你们的研究成果和心得为我省绩效预算的推进开创一个良好的开端，为我省绩效预算的改革实践提供坚实的理论基础。

再次对各位专家学者的到来表示热烈欢迎。希望专家对如何在文化传统深厚的中国、在日益发展的广东推进绩效预算不吝指教、提出意见和建议，也希望我们日后能进一步加强交流沟通。祝愿各位在广东停留的时间里身体健康、心情愉快！

目 录

国外部分

- 美国州政府的绩效预算 托马斯·P. 劳斯 (1)
- 变革背景下的行政改革：以绩效预算为例
..... 杰弗里·D. 斯特劳斯曼 (19)
- 联结政府预算与绩效 菲利普·乔伊斯 (35)
- 政府绩效与结果法案：以绩效预算为实施方向
..... 乔纳森·D. 布劳尔 (53)
- 绩效管理及其对中国预算改革的启迪 蓝志勇 (69)
- 绩效预算与预算机构的角色转换
..... 侯一麟 马骏 吴建南 (85)
- 过程、结果和绩效预算：预算过程中的立法角色
..... 范永茂 (111)
- 绩效预算：承诺、神话和可能性
——美国的经验和对中国的挑战 何达基 (133)
- 新西兰的预算改革 牛美丽 马骏 (152)

国内部分

- 政府绩效管理原理研究 马国贤 (172)
- 绩效预算与政府绩效评价体系的要点 贾 康 (185)
- 推行绩效预算必须解决的四个重要问题 白景明 (198)
- 高度重视 做好财政支出项目自我绩效评价工作
..... 蓝佛安 (204)

广东省财政支出绩效评价工作及其发展 肖 学 (209)

建立政府自我约束机制 不断提高资金使用效率

——美国、加拿大绩效预算考察系列报告

..... 广东省财政厅赴美国绩效财政考察团 (216)

美国代表团

- (1) 德索, H. 迪恩 美国加州州长
- (19) 曼德曼, D. 里尔 美国加州州长
- (32) 迪特, 普 美国加州州长
- (23) 尔, D. 森 美国加州州长
- (69) 尔, D. 森 美国加州州长
- (82) 南, 德 美国加州州长
- (111) 尔, D. 森 美国加州州长
- (133) 尔, D. 森 美国加州州长
- (125) 尔, D. 森 美国加州州长

美国代表团

- (172) 尔, D. 森 美国加州州长
- (182) 尔, D. 森 美国加州州长
- (198) 尔, D. 森 美国加州州长
- (204) 尔, D. 森 美国加州州长

国外部分

美国州政府的绩效预算

托马斯·P. 劳斯 (Thomas P. Lauth)

作者简介

托马斯·P. 劳斯博士, 1976 年获得马克斯维尔公民与公共事务学院的政治学专业博士学位, 现担任乔治亚大学公共和国际事务学院的院长。此前, 劳斯教授曾于 1982 年至 1988 年担任乔治亚大学公共行政博士计划的主任, 1988 年至 2001 年间担任乔治亚大学政治学系主任, 并在 2000 年至 2001 年间担任美国公共事务与行政学院学会的主席。劳斯教授长期研究地方预算, 70 年代以零基预算的研究而成名。他的《乔治亚州的零基预算》一文现在已经是公共预算的经典论文。80 年代以来集中研究地方的绩效预算, 曾在《公共预算与财政》(Public Budgeting & Finance)、《行政与社会》(Administration & Society)、《美国公共行政评论》(American Review of Public Administration)、《国际公共行政》杂志 (International Journal of Public Administration)、《政治学》(Journal of Politics) 等重要专业期刊杂志上发表过许多非常有影响力的论文。1998 年因其在公共预算尤其是地方预算领域所取得的成就, 劳斯教授获得美国预算与财政管理学

会的最高终身成就奖。

摘 要

这篇论文将介绍美国的绩效预算开展的情况，重点放在美国州一级政府的绩效预算上，其中特别以乔治亚州的绩效预算为例。因此，相应的中国省级预算也许可以从美国州政府在绩效预算这方面的经验上获得借鉴。

绩效预算的概念可以追溯到胡佛委员会 1949 年的一份报告。这份报告高度评价了绩效预算，因为它通过测量政府机构管理和项目管理的效率，对提高效率增长水平贡献颇大。在此之前，美国的政府预算一直将重点放在如何从财政和法律上控制支出。胡佛委员会专门用很大篇幅介绍了这种基于成本效率配置资源的绩效预算。绩效预算强调管理效率，而分行列支预算以支出控制为目标，因此在规范理论上人们常常将两者对立起来，但现实中两者却常常并存于一套混合预算系统中。^①

与胡佛委员会最初界定的绩效概念相比，发展到 20 世纪 90 年代的绩效预算，其内涵已经发生了变化。此时绩效预算的目标是为了测量政府机构及其运作的项目在多大程度上完成他们的使命、达到他们的最初目标，从而推动政府提高机构运作效率和项目效率。与半个世纪以前绩效预算的最初概念一样，这种新绩效预算^②也能和分支支出预算并存于混合预算系统中。虽然最初的绩效预算与 90 年代的新绩效预算所强调的效率概念有差异，但并不互相排斥，在混合预算系统中能同时看到两者的身影。

测量方法的设计是绩效预算中一个难操作但又非常重要的部分。Kelly 和 Rivenbark^③认为，测量方法选择的重要性体现在它们与项目目标直接相关。基于一个多方达成一致的项目目标的行动和服务容易被测量，而

① 艾伦·希克：《州预算改革》。华盛顿：鲁金斯研究所，1971 年，第 52—62 页。

② 约翰·麦克赛尔：《财政管理：在公共部门中的分析与应用》，第六版，Belmont California: Wadsworth/ Thomson Learning, 2003. pp. 206 - 217.

③ Janet M. Kelly and William C. Rivenbark, 《州和地方政府的绩效预算》，Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc., 2003. pp. 121 - 153.

另外一些行动和服务难于测量的原因在于项目目标上的分歧。因此在预算过程中赢得为参与者一致接受的测量方法通常是有难度的。由于产出和效率比结果容易被测量,所以在项目预算中测量产出和效率远比测量结果更频繁地得到运用。

绩效测量及其信息适用于预算过程的不同阶段和不同组织层级。

- 政府机构可以将绩效测量及其信息应用于项目管理,从界定项目绩效的度量,到收集数据,再到对项目绩效评估的整个过程。
- 政府机构可以将绩效信息作为他们向中央预算办公室要求拨款的依据之一。
- 中央预算办公室在向行政长官提出资金分配建议时参考绩效信息。
- 政府和国会在内的政策制定者,根据绩效信息决定给哪些机构和项目拨款。

我们欣然看到政府已启动了绩效预算,但我们更期待见到绩效信息能成功进入财政资金配置的决策过程^①,虽然我们知道将绩效预算推广应用到更多方面任重道远。

20 世纪的预算改革

20 世纪后半期,美国预算改革试图将项目和绩效信息整合进预算审议过程之中。其中卓有成效的改革举措是引入类似计划—项目预算、零基预算的综合预算体系,以及尝试将目标管理、绩效评估、生产力改进为标志的管理改革和预算过程联系起来。这些理性预算方法不仅需要传统的财政信息,更需要通过定量分析得到有关项目和绩效的信息。改革的目标是不放弃以往对财政控制的关注,将计划制定、政策分析和项目绩效评估作为另一方面的重点。

对绩效预算的研究兴趣在 90 年代再度兴起。Osborne 和 Gabler 合著的《政府再造》^②一书建议联邦政府采用绩效预算来激励管理者对结果负

① Thomas P. Lauth, 《乔治亚州预算过程的绩效评估》, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 5 (Spring 1985): 67, and Janet M. Kelly and William C. Rivenbark, *Performance Budgeting for State and Local Government*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc., 2003. p. 39.

② David Osborne and Ted Gaebler, 《再造政府: 企业精神如何作用于公共部门》. Reading, Massachusetts: Addison - Wesley, 1992.

责。1990年颁布的《首席财政官法》要求联邦政府机构主要财政官员在他们所在的机构建立一套项目的绩效测量方法,^①而1993年的《政府绩效和成果法》则要求地方政府制定战略规划,而且每年的绩效计划应以可测量的形式来表述最终目标,每年的进程报告要测量实践目标的进程。克林顿政府时期的国家绩效考察委员会于1993年也要求政府启动基于绩效和结果的预算。这样看来,绩效预算尝试着将人们的注意力从对输入的关注转到对结果的期待。

- 它要求政府机构制定战略规划,内容涉及使命和循序渐进的目标。
- 它要求政府机构设计绩效评估指标,据此来考核项目目标是否实现。
- 它要求将绩效信息整合进预算过程,这才是真正的以绩效为基础的预算。
- 目的是将人们关注的焦点从收入转到结果,即从重视分行列支转到对管理责任的追究。

近来的研究对《政府绩效和成果法案》能否在实际操作中达到它预设的目标产生了质疑。^②与私人机构差别较大,政府机构难以简单地用绩效来评估是否达到了预设目标。因为政府机构通常不仅肩负一项使命,它还面对很多的使命要求,每一个使命下都附带多个目标,使命与使命之间也常常发生冲突。而且对于政府的诸多项目而言,设计准确的测量方法尚且困难,更不用说争取参与者对测量方法的合理性和有效性达成一致意见的难度有多大。另外,政府机构无法避免地受到诸多来自政府内外的利益集团的要求的影响。政府外部的利益集团有它的政策利益,而政府内的利益集团则倾向于把预算过程的重点放在支出控制上,而不主张将资源配置和项目效果挂钩。多目标的综合影响、测量的技术难度、多元利益主体扰乱了成功政府推行绩效预算的安排,最后产生的将是一套基于绩效配置资

① Larry R. Jones and Jerry L. McCaffery, 《首席财政官法案的执行》, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 13 (Spring 1993): 68-76; Larry R. Jones and Jerry L. McCaffery, "Implementing the Chief Financial Officers Act and the Government Performance and Results Act in the Federal Government," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 17 (Spring 1997): 35-55.

② Robert M. McNab and Francois Melese, "Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 23 (Summer 2002): 73-95.

源的杂乱规则。绩效优的项目才应该享受财政赞助,难道不会是因为缺少财政支持才造成项目的失败吗?绩效低的项目就应该被惩罚并减少对其的财政支持,难道不应该给予丰厚的财政支持以期提高这些项目的绩效?当然这些理由都不足以否定以绩效为基础的预算,但如果绩效预算有将绩效和结果与资源配置联系起来的目的,那么这些现实的阻力确实是要克服的,至少是要适应的。营造一种 Philip Joyce 所谓的绩效文化很有意义,在这样的情境下,关注绩效和控制项目收入被放在同等重要的位置。^①

Joyce 认为,绩效测量即便被联邦政府机构项目管理者采纳,也只是用于预算的准备阶段以及对已分配资源的使用情况进行监督,而很少会被直接用于财政资金的分配中。在一定意义上,这说明了绩效测量作为管理工具比预算工具更有效。^②

20 世纪后期的州预算改革

Allen Schick 在分析绩效预算在 20 世纪 60 年代的美国所遭遇的种种困难时,将原因归于议会并不想放弃传统的分行列支预算,因为分行列支预算可以对支出机构实行强有力的控制。^③也因为此,很多州预算系统是一套绩效预算和传统分行列支并存的混合系统。

Robert D. Lee 和他的合著者按时间顺序列出了州预算中运用项目数据和绩效测量的情况。^④作者选定了 50 个州,对其政府预算办公室 1975 年

① Philip G. Joyce, "Using Performance Measures for Federal Budgeting: Proposals and Prospects," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 13 (Winter 1993): 3-17.

② Philip G. Joyce, "Using Performance Measures for Federal Budgeting," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 13 (Winter 1993): 14.

③ Allen Schick, *Budget Innovations in the States*, Washington, DC: The Brookings Institution, 1971.

④ Robert D. Lee, Jr. and Raymond J. Staffeld, "Executive and Legislative Use of Policy Analysis in the State Budgeting Process: Survey Results," *Policy Analysis*, Vol. 3 (Summer 1977): 395-405; John M. Stevens and Robert D. Lee, Jr., "Patterns of Policy Analysis Use for State Governments: A Contingency and Demand Perspective," *Public Administration Review*, Vol. 41 (November/December 1981): 636-644; Robert D. Lee, Jr., "Developments in State Budgeting: Trends of Two Decades," *Public Administration Review*, Vol. 51 (May/June 1991): 254-262; Robert D. Lee, Jr., "A Quarter Century of State Budgeting Practices," *Public Administration Review*, Vol. 57 (March/April 1997): 133-140; and Robert D. Lee, Jr. and Robert C. Burns, "Performance Measurement in State Budgeting: Advancement and Backsliding from 1990 to 1995," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 20 (Spring 2000): 38-54.

到 1995 年间每五年一次的报告进行了分析，让我们对州预算办公室运用项目信息和项目分析的情况有了全面了解。Lee 和 Staffeld (1977) 观察到州政府预算过程逐步开始引入这些方法始于 20 世纪 70 年代，不过那时的州政府普遍对专业分析人才、分析单位等问题有所担忧。Lee 和 Staffeld 不太乐观地预测，即便州政府采用了分析手段也并不意味着分析结果能进入决策之中。Stevens 和 Lee (1981) 指出，成本和绩效测量被主要预算官员采纳，以及效率和生产能力分析在执行机构中的推广这两方面工作是非常重要的。Lee (1991) 列出如下比较数据：1990 年全美约 85% 的州在预算准备和评估阶段运用了效率和成本分析，而 20 年前这个比例只有 20%。大约四分之三的州在他们的预算文件中使用了生产力测量，三分之二的州采用了效率分析。到 1990 年，大约一半的州议会采用了生产力和效率分析，而这些分析方法在政府中更受欢迎。Lee 发现在随后的二十年里，在预算过程中启用绩效测量的州的数量始终维持着一定比例的稳定增长。20 世纪 90 年代后期，采用生产力分析的州的数量比采用效率分析的州的数量有所下降。Lee and Burns 对这种现象作了分析，他们认为生产力数据比效率数据更容易获得。而且，如果包括政府和议会官僚在内的政策制定者不重视效率数据，那么机构的预算官员自然会降低采用效率分析的积极性，因为这无助于他们争取更多的拨款。

当部分学者在研究多少个州在资金分配的决策中运用了绩效测量方法时，Megan M. Jordan 和 Merl M. Hackbart 已转向对不同州的绩效预算运用情况作比较分析。他们证实了 44 个州在运用绩效测量，但是只有 13 个州的绩效评估真正影响到资金分配。虽然很多州的绩效指标涵盖了很多有价值的信息，但绩效指标最多只是影响拨款的一个因素。因此绩效评估似乎还只是作为管理工具在发挥作用。^①

Cheryle A. Broom 研究了佛罗里达州、明尼苏达州、俄勒冈州、德克萨斯州以及维吉尼亚州这五个州总结得出，将绩效信息纳入预算并不意味着改变预算决策制定的方法。不过她认为发展基于使命、目标的绩效测量方法也算是组织的进步。因此，即便绩效信息并未被直接用于项目拨款的

^① Megan M. Jordan and Merl M. Hackbart, "Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A Status Assessment," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 19 (Spring 1999): 68-88.

决策,但形成对项目绩效习惯性的关注,也是绩效政府成形的开始。^①

Julia E. Melkers 和 Katherine G. Willoughby 描述了 20 世纪末绩效预算在美国推行的情况。^② 他们将绩效预算定义为对机构目标、使命作策略规划,并提供项目结果的定量数据的一套系统。47 个州具备实行绩效预算的必要条件,其中 31 个州是通过州的法令来落实,而 16 个州通过中央预算办公室的指令来推行。不过采取这两种推行方式的预算系统基本上没区别。有些州要求所有的行政机构立刻全面执行绩效预算,而有些州则只选择部分机构来试行。州预算意识到绩效预算能够改进机构的项目效果,有效提高服务质量,促进政府官员和利益集团的沟通,协调执行部门和决策因素。州预算官员并未将绩效预算视为节省成本、改变拨款水平、实现短期预算平衡的有效工具,尽管“绩效预算”这一术语让我们自然地认为它作为管理工具的有效性更胜于作为预算工具。而实际上, Melkers and Willoughby 的调研证实,政府的预算官员确实比议会的预算官员对绩效预算的有效性更有信心。绩效预算在机构层面上最能发挥作用,而在中央预算办公室层面上则其次,在议会层面基本上没影响。

乔治亚州的预算改革:从零基预算、再分配预算、结果预算到绩效预算

通过比较分析乔治亚州的四个预算改革,可以让我们对预算改革的一般主题和绩效预算的专题有所了解。乔治亚州位于美国东南部,是密西西比河以东面积最大的州。作为美国第八大城市的亚特兰大是它的首府,在此曾举办过声势浩大的 1996 年奥林匹克运动会。在过去的 130 年里,乔

① Cheryl A. Broom, "Performance - Based Government Models: Building A Track Record," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 15 (Winter 1995): 3 - 17.

② Julia E. Melkers and Katherine G. Willoughby, "The State of the States: Performance - Based Budgeting Requirements in 47 Out of 50," *Public Administration Review*, Vol. 58 (January/February 1998): 66 - 75; Katherine G. Willoughby and Julia E. Melkers, "Implementing PBB: Conflicting Views of Success," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 20 (Spring 2000): 105 - 120; Julia E. Melkers and Katherine G. Willoughby, "Budgeters' Views of State Performance - Budgeting Systems: Distinctions across Branches," *Public Administration Review*, Vol. 61 (January/February 2001): 54 - 64; and Katherine G. Willoughby, "Performance Measurement and Budget Balancing: State Government Perspective," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 24 (Summer 2004): 21 - 39.