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

The American Performance Assessment System

经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

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

图书在版编目（CIP）数据

美国政府绩效评价体系 / 财政部编译. —北京：经济管理出版社，2004
ISBN 7-80162-956-6

Ⅰ. 美… Ⅱ. 财… Ⅲ. 国家行政机关—行政管理—经济评价—体系—美国 Ⅳ. D771.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2004）第 059566 号

出版发行：经济管理出版社
北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层
邮编：100038
印刷：北京求实印刷厂　　经销：新华书店

责任编辑：贾晓建
技术编辑：晓　成
责任校对：孟赤平

880mm × 1230mm/32　　13.5 印张　　325 千字
2004 年 7 月第 1 版　　2004 年 7 月第 1 次印刷
印数：1—6000 册　　定价：30.00 元

书号：ISBN 7-80162-956-6/F·870

·版权所有　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 2 号
电话：（010）68022974　　邮编：100836

前　言

“绩效预算”（Performance Budgeting）是美国早在1949年就提出的一个概念，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”（Program Budgeting System）、“计划——项目——预算”（Planning - Program - Budgeting，PPB）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。

20世纪90年代，绩效预算再次在发达国家兴起，如OECD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。

1992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。1993年1月国会通过了《政府绩效与成果法案》（the Government Performance Results Act，GPRA），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3月成立了以副总统戈尔为首的国家绩效评价委

员会（National Performance Review，NPR），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60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5年之后，1998、1999财政年度美国连续实现了财政盈余，1999财政年度的财政盈余还高达1230亿美元，结束了长达近40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的政府绩效评价提供一些有意义的参考。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

目　录

政府绩效与成果法案

第一部分　名称
第二部分　发现和目的
第三部分　战略规划
第四部分　年度绩效计划和报告
第五部分　管理责任和机动权
第六部分　试点方案
第七部分　美国邮政服务
第八部分　国会的监督和立法
第九部分　培训
第十部分　法案的实施
第十一部分　修改的技术问题和再次确认

参议院政府事务委员会关于政府绩效及成果法案的报告

I. 目的
II. 摘要
III. 立法的必要

IV. 州、地方以及国外经验
V. 绩效评价的成本
VI. 审计总署对机构绩效评价的研究
VII. 绩效评价系统的要素
VIII. S.20 的实施
IX. S.20 的立法过程
X. 逐项分析
XI. 法案规章的作用
XII. 法案的成本估测
XIII. S.20 报告原文
XIV. 参议员罗斯的观点
XV. 现有法律的修改

国家绩效评价委员会（NPR）的报告
——从繁文缛节向成果的转变

致总统的信
序言
导言
第一章　去除繁文缛节
第二章　顾客至上
第三章　授予雇员权力
第四章　精兵简政
总结

国家绩效评价委员会（NPR）的报告——加强政府间合作

概述
建议及方案一：改进全国拨款系统
建议及方案二：放松限制，减少官僚作风
建议及方案三：简化管理成本偿付程序
建议及方案四：简化程序，减少不必要的文牍工作
建议及方案五：简化小额采购的管理
建议及方案六：加强政府间的合作
附件：州长和州立法机构提出的联邦对州提供机动性补助的建议

联邦小企业管理局与总统的绩效协议书

I. 简介
II. 小企业管理局
III. 政策目标和绩效指标
IV. 协议条款
附件：战略目标和项目以及管理的优先顺序

通用绩效指标

致行政机关和部门负责人的备忘录
附录：通用衡量标准
附录：关于通用绩效衡量指标的详细说明

2004财年联邦政府机构绩效与管理评价

一、总统管理议程的发展
二、联邦项目评价方法
三、农业部门绩效和管理评价
附件一：PART调查表详细内容
附件二：若干项目的关键绩效衡量指标
附件三：作物保险项目评价表（联邦直接项目）

政策规定绩效分析

A. 总论
B. 政策规定的必要性
C. 政策规定选择
D. 政策规定绩效分析方法
E. 确认和计量损益
F. 其他要求
G. 会计报告
H. 生效日

词汇对照表

政府绩效与成果法案

1993 年 1 月 5 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　名　称

本法案的名称为：“1993 政府绩效与成果法案”

第二部分　发现和目的

一、发现——国会有如下发现

（1） 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；

（2）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；

（3）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

（1）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；

（2）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；

（3）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；

（4）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；

（5）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；

（6）改进联邦政府的内部管理。

第三部分　战略规划

美国法典第5号专门法第3章，在305条款之后增加新的条款：

306条款　战略规划

（a）各部门负责人应于1997年9月30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：

（1）涵盖该部门主要职能和工作的综合任务陈述书；

（2）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；

（3）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

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

源的说明；

（4）关于第 31 号专门法 1115 （a） 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；

（5）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；

（6）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。

（b） 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。

（c） 第 31 号专门法 1115 （a） 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。

（d） 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。

（e） 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。

（f） 依本规定的目的，“部门” 一词仅指 105 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 31 号专门法 1115 （a） 条款，应在结尾处增加如下新的段落

（29）从 1999 财政年度开始，与总预算相关的联邦政府绩效

计划按 1115 条款规定提供。

二、美国法典第 31 号专门法第 11 章 1114 条款后增加新的条款——绩效计划和报告

1115 条款　绩效计划

（a）在执行 1105（a）（29）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：

（1）设定绩效目标并确定通过项目行动所要达到的绩效水平；

（2）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（b）中授权可以通过其他方式表达；

（3）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；

（4）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；

（5）提出一个可以与所制定的绩效目标进行比较的基准；

（6）说明用于检验和验证衡量绩效价值的手段。

（b）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：

（1）包括以下单独的情况说明：

（A）（i）最起码是一个有效的项目；

（ii）是个成功的项目；

（B）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

（2）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。

（c）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。

（d）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：

（1）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；

（2）完全可以归类于这样的总统行政命令之下。

（e）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。

（f）本条款及 1116 条款至 1119 条款，还有 9703 条款和 9704 条款中的词汇解释：

（1）“部门”与第 5 号专门法 306（f）条款中的定义相同；

（2）“成果衡量”指的是对项目行动的成果对照其目标进行评价；

（3）“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；

（4）“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；

（5）“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；

（6）“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；

（7）“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。

1116 条款　项目绩效报告

（a）在 2000 年 3 月 31 日之前，以及之后各年度的 3 月 31 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。

（b）（1）每份项目绩效报告应列出根据 1115 条款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。

（2）如果绩效目标是根据 1115（b）条款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的标准。

（c）2000 财年的报告应包括上一财年的实际结果，2001 财年的报告应包括上两个财年的实际结果，相应地，2002 财年的报告应包括上三个财年的实际结果。

（d）各报告应做到：

（1）检查是否达到了本财年的绩效目标；

（2）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；

（3）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）：

（A）为什么没有达到目标；

（B）为达到绩效目标而制定的计划和进度表；

（C）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。

（4）说明根据本法案 9703 条款为达到绩效指标放宽了哪些权限和评价的作用；

（5）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。

（e）如果某部门根据3515条款要求所作的财务说明在相应财年的3月31日之前提交国会，那么就可以将本条款要求的所有项目绩效信息包括在财务说明中。

（f）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项目绩效报告仅适用于联邦雇员。

1117条款　权力下放条款

年度支出在2000万美元或以下的部门，管理和预算办公室主任可以免除其本法案1115、1116条款，以及第5号专门法306条款的要求。

第五部分　管理责任和机动权

美国法典第31号第97章，在9702条款之后增加以下新的条款——管理责任和机动权

9703条款　管理责任和机动权

（a）自1999财年开始，1115条款要求的绩效计划中可以包括，对为达到绩效目标返还给具体个人或组织的托付责任，放宽行政程序要求和控制，这包括具体的员工结构、补贴和薪酬的限制以及禁止或限制资金在预算科目之间进行调剂的限制，这里指的是按1105条款提交的各年度预算中的第20类和第11、12、31、32分类科目。在按照1105（a）（29）条款准备和提交绩效计划过程中，管理和预算办公室主任将审查并可以批准关于权力下放的建议。权力下放将在批准的财年开始时生效。

（b）条款（a）中提出的建议，要对因扩大了管理者和组织的机动权和自主决策权而对绩效成果可能产生的影响进行说明，

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。

（c）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。

（d）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。

（e）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 1115 条款准备的绩效计划中建议将该权力永久下放。

（f）根据本条款的目的，执行 1115（f）条款的定义。

第六部分　试点方案

一、美国法典第 31 号第 11 章，在 1117 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

1118 条款　绩效目标的试点方案

（a）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 10 个以上部门作为 1994、1995、1996 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

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com