



美国马里兰州的 绩效预算管理

齐守印 李杰刚 徐卫 编译

Performance
Budgeting
in
the State of
Maryland,
USA

Performance
Budgeting
in
the State of
Maryland,
USA



中国财政经济出版社

美国马里兰州的 绩效预算管理



齐守印 李杰刚 徐 卫 编译

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国马里兰州的绩效预算管理/齐守印, 李杰刚, 徐卫编译. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2851 - 8

I. ①美… II. ①齐… ②李… ③徐… III. ①地方预算 - 研究 - 马里兰 IV. ①F817. 127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 063996 号

责任编辑: 张晓彪

责任校对: 黄亚青

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <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: 100142

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

880 × 1230 毫米 16 开 33 印张 800 000 字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月北京第 1 次印刷

定价: 88.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2851 - 8/F · 2415

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

20 世纪 70 年代，伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的来临，西方各国进入了公共部门管理尤其是政府管理改革的时代。在英美、欧洲大陆国家、澳大利亚、新西兰和日本，都相继掀起了政府改革的浪潮，史称“新公共管理”运动。

这场“新公共管理”运动对于西方公共部门管理的理论与实践产生了重大而深远的影响，其根本目标就是提升政府的管理绩效。绩效预算，既是新公共管理的重要组成部分，更是推动新公共管理理论转化为实际制度安排的重要工具。绩效预算产生的背景，就是政府改革或者说新公共管理的兴起，是寻求化解公众压力和财政资源需求的无限性与供给的有限性之间尖锐矛盾的结果。绩效预算的核心是实现政府预算与政府中长期战略计划相结合，强调以政府职能目标为导向，用绩效目标作为约束手段，以绩效责任换管理自由，在强调高层机构对支出总量进行控制的同时，将自由使用预算资金的权力赋予中、低层管理者，在预算制度中实现政策（目标和结果）与管理（产出和激励）的有机融合。



20 世纪 80 年代后期，澳大利亚和新西兰率先开始了绩效预算改革。90 年代前期和中期，加拿大、丹麦、芬兰、法国、荷兰、瑞典、英国和美国开始步其后尘。从 90 年代后期到 21 世纪初期，奥地利、德国和瑞士也加入队伍，并创造了此类改革的不同版本。到目前为止，世界上共有 50 多个国家和地区进行了不同形式的绩效预算改革探索，其中 OECD 国家实施改革的国家最多、进展最快。据世行统计，到 2008 年，有超过 60% 的国家制定了绩效目标，近 70% 的国家出台了绩效措施，近 80% 的国家出具了评价报告，约 2/3 的国家公共行政部门定期向立法机构报告绩效完成情况，约 3/4 的国家向公众提供政府绩效完成情况。

绩效预算管理模式契合了新公共管理的本质要求，从根本上提高了政府公共资源配置效率，越来越为世界各国所认可，也成为国际预算改革的主要潮流。我国在基本完成部门预算改革任务之后，也将沿着这条改革道路向前推进。党的十六届三中全会做出的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出，要“推进财政管理体制，建立预算支出绩效评价体系”。自此，我国从中央到地方相继开展了对政府绩效管理的研究与探索。

河北省作为全国预算改革的先行者，1998 年推出部门预算改革，在不断深化和完善的基础上，密切追踪世界预算改革潮流，于 2004 年提出了推行绩效预算改革的设想。同年 9 月，制定印发了《河北省省级绩效预算管理改革方案（试行）》和《2005 年省级绩效预算管理改革试点计划》。之后，改革逐渐推进：2006 年，制定印发了《河北省省级财政支出绩效评价办法（试行）》和《河北省省级财政支出绩效评价试行方案》，并依此研究制定了一系列专项资金绩效管理办法；2008 年，制定印发了《河北省省级财政支出绩效指标体系建设纲要》。

他山之石，可以攻玉。为更好地学习借鉴世界绩效预算管理的先进经验和做法，2008 年 10 月份，河北省财政厅齐守印厅长率团，赴美国马里兰州专程考察其绩效预算管理情况。在美期间，考察团与马里兰州预算管理局进行了深入的交流与探讨，得到很多有益的

启发，并获取了大量预算管理文件和资料。整体看，马里兰州实施的“成果导向管理”的绩效管理模式，具有鲜明的特点，也取得了很大的成效，其绩效理念、制度安排、管理方式和方法、部门预算文本格式及内容等，对推进我国地方绩效预算改革具有很好的借鉴作用。为此，我们组织翻译了大量相关资料，进行了系统地归纳整理，编辑成本书《美国马里兰州的绩效预算管理》。

本书有两个特点：一是全面系统地介绍马里兰州的绩效预算管理情况，并加以归纳分析；二是提供关于马里兰州绩效预算管理方面一些原汁原味的法规、制度、规章、文本等情况，使读者掌握第一手资料。其中，重点选译的该州与绩效预算管理有关的法规和制度，对建立我国绩效预算制度体系有直接的参考作用；选译的教育、警察、农业、环保、卫生以及议会、预算管理局等部门预算，可以从中清晰地看出其具体的绩效目标和指标设计等情况，对于我们推行绩效预算管理有很好的示例作用。这也是本书用大量篇幅全文翻译这些资料的一个重要考虑。

由于内容较多，全书分为上、中、下三卷和附录四个部分。其中：上卷为马里兰州绩效预算管理概况，系统地总结归纳了马里兰州绩效预算管理的整体情况。通过阅读该卷，可以对马里兰州的绩效预算管理模式有一个大致的了解。具体分为六章，分别介绍马里兰州绩效预算管理基本框架、绩效预算概况、预算绩效考评、绩效预算管理基本操作规程、绩效预算管理基本法规框架、财政预算管理机构职能情况。中卷为马里兰州相关职能部门的绩效目标和绩效指标汇总情况，共介绍了议会、预算管理局、财政局、环保局、农业局、教育局、警察局、卫生和心理健康局、企业发展局等九个部门全面的绩效管理指标情况。下卷为马里兰州绩效预算管理的相关法律法规，分为马里兰州财政和采购法案、美国政府绩效与结果法案（GPRA）、成果导向管理指南（MFR）、马里兰州的综合规划（State Comprehensive Plan）、战略规划编制指南（Managing for Results Guidebook）等五章。附录包含了马里兰州基本情况、部门绩效自评报告、预算管理局所做的绩效评价报告、审计办公室的绩效审计报告等四方面内容。

本书译编由齐守印同志负总责，审定了总纲并对文稿进行了整体性审核把关。李杰刚同志设计了篇章结构和编排体例，完成了上卷的撰写工作，并对所有翻译资料进行了专业审核。徐卫同志搜集了相关的外文资料，组织有关人员进行了初译，亲自翻译了其中的重要内容，并对所有译文资料进行了审校。此外，河北省财政厅预算局姚绍学常务副局长和涉外处的靳海增处长对本书编写提出了宝贵意见，在此一并致谢。

由于本书包含内容较多，而译编工作全部利用业余时间完成，尽管我们投入了很大精力，并力求精准，但由于水平和时间所限，书中难免存在许多疏漏甚至错误之处，诚请读者批评指正。

作者

2011年2月

目 录

上卷 马里兰州绩效预算管理概况	(1)
第一章 马里兰州绩效预算管理基本框架	(3)
第二章 马里兰州绩效预算概况	(26)
第三章 马里兰州预算绩效考评	(44)
第四章 马里兰州绩效预算管理基本操作规程	(54)
第五章 马里兰州绩效预算管理基本法规框架	(80)
第六章 马里兰州财政预算管理机构职能情况	(85)
中卷 马里兰州相关部门预算绩效管理指标汇总	(89)
马里兰州议会	(91)
预算和人事管理部门	(94)
财务和收入管理部门	(112)
环境保护局	(131)
农业局	(146)
公共教育部门	(167)
警务管理部门	(190)
卫生、医疗和心理健康部门	(202)
企业和经济发展局	(300)
下卷 马里兰州绩效预算管理的相关法律与规章	(319)
马里兰州财政和采购条例 (节选)	(321)
政府绩效与结果法案	(355)
成果导向管理指南	(365)
马里兰州综合规划	(425)
2007 财年战略规划编制指南	(429)
附录 马里兰州基本情况及绩效评估报告文本	(447)
马里兰州基本情况	(449)
部门预算执行绩效情况自评报告	(452)
预算管理局的绩效报告	(494)
审计办公室的绩效审计报告	(503)

上卷

2015年12月第1版第1次印刷
2015年12月第1版第1次印刷

马里兰州绩效预算管理概况



第一章 马里兰州绩效预算管理基本框架

马里兰州政府绩效管理框架主要由两大支柱组成：“成果导向管理”（Managing for Results, MFR）和“全州统计管理系统”（StateStat）。“成果导向管理”是一个确定了各部门政策方向和重点领域、预期成果、并通过选定的绩效指标监督和衡量成果进展的战略规划过程，其关注点是可衡量的成果、问责、高效并不断改进的政府支出项目。“全州统计管理系统”是一个问责制过程，该过程通过定期和频繁地提交、审核和分析部门绩效数据，定期举行由州长及各部门负责人参加的高层问责会议，对部门为实现其绩效所采用的策略与手段进行检查并对部门实现绩效的进展情况开展评价，以不断提升政府效能。

第一节 “成果导向管理”的基本情况

一、“成果导向管理”简介

随着新公共管理运动的兴起，切实加强政府绩效管理成为美国联邦政府的一项重大课题。1993年，美国联邦政府出台了《政府绩效成果法案》（GPRA），在联邦和各州推行绩效预算管理。

按照联邦法案要求，马里兰州1995年提出要建立州绩效考核系统，继而州政府推出了“成果导向管理”改革。1996年，当时的州长专门成立了部际领导委员会，由预算管理局具体负责制定“成果导向管理”具体实施计划。该委员会为改进政府绩效确定了一个战略规划方法，要求各部门确立部门目标和每项业务的绩效指标，而且战略规划和绩效指标要相互依托、互为保证。从1997年开始，马里兰州政府正式启动综合改革，并用三年时间在所有行政部门推开。

为使各部门能够掌握“成果导向管理”的具体要求，部际领导委员会编制了“成果导向管理指南”，并在巴尔的摩大学的协助下开发了培训课程。目前，部际领导委员会的主要任务是监督各部门“成果导向管理”落实情况、评估部门需求、完善“成果导向管理”过程，为各部门实施“成果导向管理”提供指导。从2000年的秋天开始，议会法律服务处的审计办公室开始了绩效审计。2001财年预算开始全面实施“成果导向管理”。2004年，“成果导向管理”实现了法律化，具体规定体现在修订的财政和采购条例第10章3 -

1001 - 1003 节，以及州政府条例 2 - 1221 节。

“成果导向管理”是马里兰州政府绩效预算管理的总纲，它是以用户（公众）为关注点的政府管理综合改革的核心内容，其他组成部分还包括预算编制、质量改进措施、雇员绩效规划和评价等。《成果导向管理指南》（以下简称指南）给出的定义是：一个立足未来的管理方法，它强调通过资源的配置来取得有益的效果。预期的效果是根据顾客和利益相关者的实际需要而制定的，是为了改进项目和服务的质量和成本效益。它的特点是将已有的管理手段、技术融合在一起，着眼于未来绩效，以满足用户需求为立足点，力求合理有效地利用公共资源，不断改进政府效能。因此，与以往注重过程控制的管理模式不同，“成果导向管理”将管理的侧重点放在了成果和效率上。这意味着政府管理文化的根本改变，因而要求从州长到工作人员需要考虑如何实现绩效目标，并衡量取得的进展。为实现这一目的，各部门要制定一系列可衡量的绩效指标，并通过监督指标实施的情况来评价各部门是否实现了预期成果。

“成果导向管理”是一个为了不断完善管理而制定的整体框架，其中包含制订规划、过程分析、责任制和预算。为了实现这种管理，要求政府必须做到：预测未来及提前规划、制定有效政策、对照绩效衡量项目的进展、持续监督并利用绩效评价结果进行改进。“成果导向管理”将管理流程分为四个大的阶段，包含四个问题：我们现在是何种状况？我们希望达到何种状况？如何实现？如何衡量我们的进展？在这个过程中，“成果导向管理”和州政府预算过程以及决策建立了关联。预算管理局要求各部门在提交预算的同时提交部门整体使命（Mission）、愿景（Vision）以及各业务的主要目的（Goal）/目标（Objective）和绩效指标（Performance Measure）。在预算编制过程中，预算管理局预算分析处根据有关规定审核各部门的预算要求、绩效计划。预算管理局还对州政府重大政策领域的绩效指标完成情况进行监督，以便有效解决州政府面临的问题。

二、“成果导向管理”的主要内容

作为一个综合管理体系，“成果导向管理”主要包含了基础概念定义、基本管理流程、预算管理程序等主要内容。

（一）绩效管理所涉及的有关概念和内涵

进行绩效预算管理，涉及大量的基本概念，需要准确理解和把握，这是管理的基础。为此，马里兰州《财政和采购条例》和预算管理局《成果导向管理指南》，对绩效预算管理有关概念给出了明确定义。属于绩效管理综合概念的有绩效预算、绩效管理、利益相关者等；用以说明“绩效”本质内涵的基本概念，按层级从大到小包括使命、愿景、目的、目标和绩效指标等五个；说明具体绩效指标的有投入、产出、效率、结果、质量等五个概念；属于绩效管理工具范畴的概念有指导原则、战略规划、行动计划、基准测试、全州综合规划、全州统计等。

1. 综合性的概念

（1）绩效预算（Performance Budgeting）

绩效预算是一种预算方法，依据绩效数据来做出资源分配和项目管理的决定。

（2）绩效管理（Performance Management）

绩效管理是一种着眼于资源利用，确保政府计划达到标准要求，实现责任明确、工作高效、可持续发展的规划、绩效指标和预算程序。

2. 绩效本质方面的概念

(1) “使命” (Mission)

使命是一个对该组织存在原因的综合而简短的陈述。它确切地说明一个组织的职责以及服务的对象。它是一种指导、规划和执行机构行动的有益工具，包括了该机构和项目存在的根本原因并很少对之进行更改。

使命的陈述回答如下问题：我们在做什么？我们应当做什么？我们的客户和利益相关者是谁？对应到我国，“使命”就是一个部门或单位的职责描述，也即通常所谓的机构职责“三定方案”。

(2) “愿景” (Vision)

愿景是对于未来希望达到的理想状况的一个简短而又令人信服的描述。机构的愿景是其年度预算的一部分内容。愿景是最高层面的绩效追求，一个好的愿景陈述应该包括如下要素：它是一个关于该组织的全局性的、持续性的目标；它不受时间限制、是非量化的；它追求卓越——激励并提出挑战；它是理想化的——是用于衡量工作进展的最终标准；它要简单易记；它是对未来服务水平的描述；它对于所有的利益相关者都有吸引力。

(3) “目的” (Goal)

目的是指机构公开声明的经过努力希望达到的长期结果，是一个组织努力的大方向。“目的”的层级在“使命”之下，它阐明了机构的使命、指明了前进的方向，属于远期的目标追求。

机构的关键目的应当包含在提交的年度预算中。目的可以在整个机构或者项目层面制定，项目的目的必须与整个机构的使命、愿景、指导原则和目的相一致。

目的对一个组织提出压力和挑战，但应当是现实的和可以实现的。机构的目的代表了该组织的整体战略方向，与此相对比，项目的目的主要是如何满足重要客户需求、改进产品和服务。项目的目的与整个机构的目的是相联系的，在某些情况下（尤其是那些小的机构），项目的目的可以与整个机构的目的相似。

对于目的内涵可以从以下几个方面加以理解和把握：一是目的通过定义和解释其中所包含的整体的、宽泛的理念来支持和阐明该机构的使命和愿景以及项目的使命。二是目的解决了内部/外部评估的优先顺序和结果，也可以用来解决战略性问题。三是目的代表了一个希望达到的项目结果，有助于制定绩效目标和绩效指标。四是目的为该机构和项目指出了明晰的方向，但是并没有指出实现这些目标的具体方法。完成这一工作的是目标、战略和行动计划。五是目的是概括的、非量化的，目的说明了具体的使命。六是每一个目的都是为了应对一个优先考虑的使命，而目标则可以应对不止一个优先考虑的使命。七是在制定目的的环境没有发生变化时，它们往往保持基本不变。但是工作重点和优先考虑的使命可以随着时间的变化而变化，而这种变化应该反映在新的目的中。每一个项目必须有至少一个目的，但是目的的数量应当控制在可控的范围内。在一些政府机构中，机构和项目的目的是相同的。由于每一个目的都设计了目标和绩效指标，目的的数量对于需要追踪和管理的信息量会有级联效应。因此，在制定目的时，应当重点解决机构优先考虑的使命。

对于目的描述，可以通过以下例子来体会。不合适的目的描述有：提供良好的道路（公路维护处的项目目的，太宽泛，没有说明项目的使命）；继续为客户提供服务（健康福利处的项目目的，没有挑战性，没有具体说明项目的使命）；到 2000 年把饮用水中的污染物降低 15%（水务管理局的项目目的，有时间限制、太具体，更适合作为一个目标）；调查研究可利用的出租单位（盲人委员会的项目目的，目的不清晰，可能更适合作为战略或行动计划的一部分）。相应的合适的目的描述分别为：为驾车旅行的人员和货物运输提供一个通畅和舒适的路面；为我们的成员和州政府机构人员提供可以负担的健康保障；为我们州内所有公民及接受公共供水系统服务的人员确保安全的饮用水水质；帮助盲人尽可能根据自己的实际能力实现独立生活。

（4）“目标”（Objective）

目标是为了实现长期目的在短期内预计实现的产出和效果，也是更低一级的绩效目的。与比较概括、宽泛的陈述相比，目标的陈述更加具体——它们对期望的结果进行了量化并为之确定了时间期限。这样一来，目标代表了为实现目的而需要完成的阶段或中间使命。

目标是在项目层面而不是整个机构层面制定的，项目的目标必须支持整个机构和某个项目的目的。

好的目标应该是 SMART，即：具体（S - specific）——目标应当具体说明你希望达到的结果，而不是如何取得这些结果。所有的目标都会指向具体的战略或行动。目标应该是详细和易于理解的，为其他使命指明一个清楚的方向。可衡量（M - measurable）——目标必须是可以衡量的，这样你就可以确定何时完成目标。衡量有助于对进展进行追踪，对于评估一个项目的成就很有用处。可实现（A - achievable）——目标是工作成绩的标准。因此，他们应当对看似不可能的使命提出挑战，但不会要求完成不可能的使命。例如，减少公路交通事故比消除它们更加合理。以结果为中心（R - result - based）——目标应当指明一个结果而不只是一种活动。受时间限制（T - time - bound）——应当为完成目标确定一个时间期限。每一个目标应当在比较短的时间内（从几周到几年）完成，因为目标毕竟是取得目的的阶段性的工作。

关于目标的描述，可参考以下例子。较差的目标：到 2000 年改进公路状况（公路维护处的目标，不具体也无法衡量）；消除公路交通死亡（公路维护处的目标，太宽泛、不现实）；控制健康福利成本（健康福利处的目标，不具体、无法衡量、没有时间限制）；为州内每一位居民提供的饮用水每加仑污染物的含量不超过规定的标准（水务管理局的目标，没有量化、没有时间限制）。对应的“SMART”目标分别：到 2000 年，80% 的公路将处于良好的状况；到 1999 年，把成本增加的平均速度限制在我们州内医疗健康成本指数的增加速度之下；到 1999 年，确保向公众提供服务的供水系统污染物含量合格率达到 99%。

（5）“绩效指标”（Performance Measure）

绩效指标是用来衡量一个机构是否履行目标、达到目的的量化和质量指标，它是一个以客户为中心的定量指标体系，能够使一个组织知道自己是否完成了目标。绩效指标为最低层面的绩效效果，整个机构和项目的主要绩效指标要在年度预算文本中进行报告。

“只有能够衡量的才是能够实施的”，绩效指标是衡量所执行的工作和所取得绩效的管

理工具。这些测评是管理者规划、预算、构建组织、控制结果的基础。绩效指标有助于确保政府持续提供高效服务和产品。

绩效指标是在项目层面制定的。表明整个政府机构完成其使命和目标的情况，一些主要指标可从项目测评中选择或者单独制定。

良好绩效指标具有如下特点。其一，具有信息性。清晰——人人都能明白；对专业或技术术语进行了定义；简单——容易计算和解释；综合——包括项目绩效的所有关键因素；问责制——与负责完成绩效目标的人和组织机构相联系。其二，传达有价值的信息。有意义——与使命、目的和目标有直接相关且意义重大的信息；能够被机构接受——机构内部认为信息有价值；以客户为中心——反映顾客和利益相关者的观点。其三，实用工具。准确——信息正确，评价你想要评价的，提供最直接最精确的测评指标；平衡——包括多种指标，例如投入、产出、结果、效率、质量指标；及时——在合理的期限内使用并报告数据；可靠——基于不断提供相同信息的准确数据；有成本效益——基于可接受的数据收集和处理成本；兼容性——与现有的财务和运转体系相融合；可比性——可长期与其他数据进行比较。

综合上述来看，“使命”表明了机构的基本职责任务，“愿景”描述了机构未来希望达到的理想状况，“目的”指明了机构努力的大方向，“目标”是目的的具体化。对这几个概述的内涵，可以通过公路管理处的例子来理解。使命：为人员和货物的旅行提供一个安全、方便、高效和舒适的州级公路系统；愿景：成为一个为公众提供良好公路系统的州；目的：为驾车在州内旅行的人员和货物运输提供一个通畅和舒适的路面；目标：到2000年，80%的州级公路将处于良好状况。

3. 绩效指标方面的概念

(1) 投入 (Input)

投入即使用的资源。投入指标能确定用于提供特殊产品或服务的资源数量。投入包括劳动力、原料、设备和供应等。投入能代表诸如目标人群的特征等需求要素，有助于计算提供服务的总成本、混合资源、服务需求以及相对于其他服务所用资源的数量。

(2) 产出 (Output)

产出即完成的活动。产出指标代表所提供的货物和服务数量，也就是完成活动的数量。产出强调某一特定项目所完成的业务数量，最普遍使用的方法是工作量指标。产出有助于明确项目的目的，但也是有限制的，因为它不能说明项目的目标是否完成，也不能表现服务的质量或效率。例如，公路维护处：重铺路面、维修或者经过评估确认无需维修的州级公路里程；健康保障处：经审计的理赔数量；水务管理处：符合联邦和州政府要求的设施的数量；其他：警方报告文件的数量，治疗和出院的病人数量，每年给学龄儿童注射的疫苗数量，检验的注册汽车的数量，颁发的许可证的数量等。

(3) 效率 (Efficiency)

效率即资源的使用程度。效率指标用来说明一个组织是如何利用资源生产货物或提供服务的，也被称作生产效率指标。效率指标表明了单位成本或生产效率与特定的结果或产出之间的关系。效率指标还可被描述成产出（结果）与投入之间的关系。不同的绩效指标之间的关系往往用比率表示以传达更多有关项目生产效率和成本效益的信息。如，公路维护处：重铺或者维修每英里路面的成本；健康保障处：每个理赔的管理成本；水务管理

处：每个抽样的成本，每个水处理设施的总成本，每次性能评价所需的员工的数量等。

(4) 结果 (Outcome)

结果即取得的绩效。绩效指标强调一个组织取得的结果和客户从组织中获得的利益。结果表明目标完成的程度。中期和长期结果都能被评价，当主要目标需要几年才能实现时，中期结果有助于评估早期结果。

项目管理者、政策制定者、顾客和利益相关者大多注重结果评价，因为它们最能说明一个组织是否成功地满足顾客的需要。然而，最终结果并不总是适合评价。这种情况下，有必要使用间接或替代指标。例如，完成十二年级阶段的学习并不完全等同于有文化，但是最接近。注重结果测评有助于改进测评技巧。例如，高中毕业要求的基本能力测试就是有文化的一个很好的证明。

结果指标可从以下例子体会。公路维护处：通过机器或有资质的评估人评出的州级公路每一路段的路面状况；健康保障处：保费的成本增长平均速率与州内医疗成本指数的增长速率之间的比例；水务管理处：新增供水机构的数量以及受到保护公众的数量；其他：汽车排放减少百分比，地区空气质量提高的百分比，麻疹发病率的减少，独立生活的出院病人百分比，向管理局申诉减少的百分比，州政府新业务增加的百分比，游客增加百分比，青少年犯罪减少的百分比，从成人文教项目毕业后挣钱能力提高的学生的数量，高峰期服务良好的公路数量等。

(5) 质量 (Quality)

质量即有效性。质量指标反映满足顾客和利益相关者期望和完成项目目标的效果。质量指标包括与产品或服务相关的可靠性、准确性、礼貌、能力、反应性、完整性。

质量不佳会造成资金的浪费。对重新处理、纠错或解决顾客申诉问题所需的资源进行追踪也很重要。因而，质量成本也是一种质量指标。质量指标从本质上是一种绩效指标。但是，由于马里兰州政府非常注重质量管理，因此质量指标被单独认定为反映质量改进情况的标准。

对于上述五类绩效指标，可以通过对公路管理处的例子来理解。投入：为所有与公路维护有关的人员、物料、设备、合同和管理开支提供资金支持；产出：重铺路面、维修或者经过评估确认无需维修的州级公路里程；效率：重铺或者维修每英里路面的成本；结果：通过机器或有资质的评估人所给出的每一路段的州级公路路面状况；质量：关于公路维护的质量和效果对公众进行调查评级。

4. 绩效管理工具范畴的概念

(1) 指导原则 (Guiding Principle)

指导原则是指用于描述一个组织如何行事才能完成自己使命的核心价值观和理念。它是促进一个组织行为的人为因素，是制定和执行所有政策和行为的指南。

指导原则针对整个机构的范围而制定，但是也可以在项目层面制定。通常情况下，一个组织的指导原则是被隐含理解的，但是如果对这些原则进行清楚地表述也是有益处的。指导原则是联系“我们现在的状况”与“我们希望达到的状况”之间的桥梁。

指导原则对于“结果”的规划十分重要，主要缘于以下几点：一是它们为愿景和使命打下信念的基础；二是它们有助于指导决策、抉择和战略的选择；三是它们表达了那些可以为整个组织所接受的共同的信念和价值观念；四是它可以成为改变组织文化和激励员工

的有力工具。

指导原则不仅要反映该机构领导人和行政管理团队的价值观和理念，还要与整个组织以及客户与利益相关者坚持的整个机构的价值观念和设想相一致。因此，一个好的指导原则的标准应该阐述该组织三个方面的态度和价值观念。一是对于“人”来说，要阐明对待该组织内部和外部的人（员工和客户）的方法。二是对于“过程”来说，要阐明该组织的管理方法、决策制定方法和产品或服务提供的方法。三是对于“绩效”来说，要阐明对于该组织责任以及产品和服务质量的期待。例如，一个行政管理部门应有如下的指导原则。员工：我们互相关心、我们鼓励成长、我们认可成就；客户：我们首先考虑的事情就是让客户满意；质量：我们第一次就要把事情做正确；改进：我们要在下次把正确的事情做得更好；正直：我们遵循最高标准的符合伦理道德的行为；团队：我们一起合作做事。

（2）行动计划（Action Plan）

行动计划是一个关于如何执行战略的详细描述。一个行动计划把一个策略付诸实施。行动计划指向运作、程序和步骤，描述何人何时做何种工作。一个行动计划详细说明了执行一个策略必须采取的步骤。行动计划是在项目层面制定的。

（3）全州综合规划（State Comprehensive Plan）

全州综合规划是指可广泛指导本州资源和服务加速发展与高效利用的公共事务目标。此规划应包括不超过 10 条全州目的及 50 到 100 条衡量全州实现目标进展情况的绩效指标。

（4）战略（Strategy）和战略规划（Strategy Planning）

战略是指为完成目的和目标而采取的明确的行动过程，一个战略将指导某一方面预算和其他资源配置。战略具有以下几个特征：其一，战略是一些过程。其二，战略与目标一样也应当 SMART（明确、可衡量、可实现、以绩效为导向、有时间期限）。其三，战略与目的和目标在逻辑上是相互联系的，可有助于实现不止一个目的和目标。其四，为了实现一个特定目的和目标可能需要不止一个战略。

战略规划是指一个机构着眼于工作任务的开展而实施的指导性声明。制定战略是为了使我们清楚一个机构应该如何通过实现远期目的和目标完成自己的使命以及如何应对战略问题。战略既考虑内部机构的项目也考虑外部组织。战略可以是整个机构层面的也可以是项目层面的。

（5）利益相关者（Stakeholder）

利益相关者是指希望从该组织获得某种服务或者从该组织获得一种特殊利益的组织、团体或个人。为了识别和理解客户和利益相关者，需要弄清以下问题：一是谁将享用该机构或项目提供的产品或服务？二是是否有多种类型的客户，是否有特定的客户群体以及普通大众作为服务的对象？三是内部和外部客户是谁？四是市场是什么？五是客户对于项目的需求是什么？他们还有何种需要？六是客户是否有其他选择来获得相似的产品或服务，如果是，其他的选择是什么？七是利益相关者是谁？八是利益相关者对于该组织或项目的期待是什么？搞清楚客户想法的最好办法就是对他们提问。可以使用一些方法来获得客户的投入，例如客户调查、重点团体、评价表、采访、亲自拜访、客户咨询机构以及公共会议和听证会。

（6）基准测试（Benchmarking）

基准是用于衡量某一个组织绩效的标准或目标。基准测试指一个组织根据界定的绩效目标对自己的做法、过程和产品进行评价打分并努力实现这些目标。

基准测评的基础是已经建立起内部/外部评估。机构可以使用其他州政府机构、其他州、私人领域或自己过去的成绩中的“最好做法”帮助制定希望达到的绩效标准。法律上关于行业标准、国际标准和认证标准的规定也可以用作基准的基础。

收集关于“基准测试合作伙伴”的信息时通常使用的方法是电话采访、问卷调查、审查文件和现场参观。如果一个机构在基准测试中选择使用外部组织，那就需要先花些时间熟悉内部过程，然后再把注意力投向选择进行“基准测试”的外部组织。这样做，可以使你对于外部信息的需求有一个清楚的认识。通过内部评估，你可以获得对于自己所在机构的很多知识。

（二）“成果导向管理”基本管理流程

“成果导向管理”围绕解决管理中的主要问题而展开，依据要解决的四个突出问题划分为四个大的阶段，细分为十个具体环节。

第一阶段，主要是确定“我们目前的状况”，解决“管理的基本现状为何”这个核心问题。这一阶段有三项主要任务，按顺序分为三个具体环节，即：进行内部/外部评估、确定组织机构的使命、确定工作的指导原则。

1. 进行内部/外部评估

这项工作是对影响一个组织完成自己使命的内部条件和外部因素的分析 and 评估，以便对“我们现在是何状况”提供支持。内部/外部评估是一种基本管理工具，评估结果将作为其他各个管理阶段的基础。

进行评估的过程通常被称作 SWOT 分析，因为它涉及审查一个组织的：（S）优势（组织内部）、（W）劣势（组织内部）、（O）机会（组织外部）、（T）威胁（组织外部）。

内部/外部评估可以在整个机构层面或一个项目的层面进行。评估方法有两种：形势目录和环境扫描。形势目录是对一个组织的处境、表现、问题和潜力的评估，由此揭示该组织的优势和劣势。环境扫描是一种对影响一个组织功能的关键外部因素和力量的分析。

完成形势目录，重点要说明四个方面的问题。一是你的客户和利益相关者是谁，他们的需要是什么，想要什么？二是该机构目前的处境是什么，提供何种服务和产品，满足客户需要的程度如何？三是该机构在满足客户需求和期待方面存在哪些优势和不足，这些过程是如何运作的——它们是否能够满足客户的需求？四是有哪些机会可以产生积极的变化，包括客户的需求和期望发生何种变化，本规划是否包含了这些变化，技术发展水平如何，最有名的项目效果如何，还有哪些可以使用的新技术没有使用？还有哪些改进可以产生更多的积极结果，哪些资源分配最有可能有利？形势目录揭示了该组织的模式或信念和价值观念，它揭露了那些影响质量的行政或管理政策及程序。对外部环境进行扫描时，主要回答两个方面的问题。一是当前的外部环境是什么？哪些因素促进或阻碍该机构满足客户需求和期待的行动？二是未来的环境会如何变化？

进行内部/外部评估，要对组织的内部优势以及外部环境进行认真分析。在分析组织内部优势时，主要从以下几个方面入手来查找线索：一是关于一个机构职责范围和功能的总结。二是机构的组织特征，包括员工的数量和构成、组织结构和过程、机构的地理位置以及服务/调整的对象所处的地点、人力资源、资本资产、设备改造需要、信息资源管理、

关键的组织性事件和变化的领域及其对于该组织的影响；该组织对于变化的应对。三是机构的财政特征，包括预算的规模、筹措资金的方式、运行成本、预算与项目和子项目结构的关系、预算满足当前和未来需求的程度、内部会计程序。在分析外部因素时，主要分析面临的机会和威胁，可重点分析以下几个方面：一是人口统计情况，包括历史特征、现在的特征、未来的趋势。二是经济变量，包括识别关键的经济变量、客户和接受服务的人数受经济形势影响的程度、预计的经济形势以及对于机构、客户和接受服务的人数的影响、州财政预测和收入估计、机构对于变化的经济形势的应对措施。三是政府法律法规的影响，包括历史上其他政府机构的参与、当前政府活动的描述、未来政府行为对于机构及其客户的预计影响。四是其他法律问题。预计的州法律变化及其影响、当前的和未执行的法庭案例的影响、当地政府要求的影响。五是科技的发展，包括科技对于机构当前工作的影响（提供的产品/服务、管理信息系统、通信等）、预计的科技进步及其影响（“信息高速公路”等）。六是公共政策问题，包括当前的事件、非常明显的问题（青少年犯罪、儿童和家庭问题）等。

除上述情况之外，还有很多其他数据来源可以用于内部/外部评估工作。用于内部的形势目录数据来源包括：质量评估调查、年度报告、员工调查、年度进度审查会议、客户调查、项目评估、政策发展文件、机构预算建议、内部数据基础、绩效测评、预算要求。用于外部环境扫描的数据来源包括：法庭的判决和执行、国家和地区性的职业机构或协会、利益或倡导团体、媒体（广播和平面媒体）、大学的资源中心、机构咨询和管理委员会，联邦、州和当地政府的统计报告及数据基础，联邦、州和当地政府的法律、法规、行政命令或行为，预算、政策声明和专门研究等。

在进行内部/外部评估之后，参与者要识别出应予专门注意的高度优先的问题，即那些关键性或战略性问题。战略性问题是指那些对于该组织十分重要的问题。战略性的问题应当只包括该组织中为数不多的关键性问题。对于一个大型组织来说，战略性问题的最佳数量是5个，不要超过10个。这些战略性问题往往会影响一个预算单元中某些或全部项目。识别出这些关键性问题可以帮助该预算单元重点处理那些该组织优先追求的目标。

2. 研究确立组织机构的使命

马里兰州规定整个机构和项目（program）层面都要制定相应的使命，项目的使命应当与整个机构的使命相一致，机构和项目使命必须被包括在提交的年度预算中。在只有一个项目的小型机构中，该机构的使命和项目的使命是相同的。

定义使命涉及6个步骤：

（1）确认机构或项目的目的。包括：提供（或应当提供）哪种功能、产品或服务？这个项目享有哪些委任权——由宪法、立法、行政、司法或其他授予？我们为什么存在？我们存在是为了解决哪些问题？为什么要使用公共资源来实施这个项目？

（2）确认机构或项目的客户和利益相关者。这部分工作将是内部/外部评估的一部分。包括谁接受这个组织或项目提供的产品或服务？内部或外部的客户是谁？该组织或项目还有哪些利益相关者？它们是如何受到影响的以及他们希望从该组织或项目得到何种结果？

（3）确认当前的和正在出现的需求或明显的问题。包括当前的期待与上面确认的原来的目的有何区别？最基本的需求是什么，需要解决的问题是什么？你预计正在出现的、需要将来解决的问题和需求是什么？上述这些问题大部分会在内部/外部评估时解决。