



【公共生产力丛书】 朱春奎◇主编

政府绩效预算

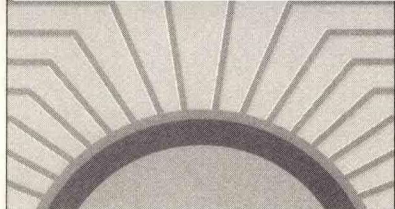
美国经验与中国方略



朱春奎等/著



中国财政经济出版社



【公共生产力丛书】 朱春奎◇主编

政府绩效预算

美国经验与中国方略

朱春奎等/著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府绩效预算：美国经验与中国方略 / 朱春奎等著. —北京：中国财政经济出版社，2008. 12

(公共生产力丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1083 - 4

I. 政… II. 朱… III. ①国家预算 - 经验 - 美国②国家预算 - 研究 - 中国 IV. F817.122 F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 184627 号

责任编辑：肖 蕾

责任校对：黄亚青

封面设计：田 晗

版式设计：董生萍

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

营销中心电话：010 - 88190406 北京财经书店电话：010 - 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 19 印张 268 000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

定价：40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1083 - 4/F · 0910

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

序

预算历来是政府生命的血液，是政府正在做什么或者打算做什么的财政反映。绩效预算自1949年由美国胡佛委员会提出半个多世纪以来，经过20世纪60年代的项目规划预算、70年代初的目标管理预算模式、70年代末的零基预算制度、90年代初的新绩效预算制度等阶段，目前已经成为一种比较成熟的预算管理制度。由此人们注意到绩效预算不仅是一种政府分配预算资金时使用的技术方法，而且是一种政府管理模式；不仅是对传统预算模式的重大改革，而且是一种与现代市场经济制度相适应的政府运行机制。这种以财政资金“倒逼”政府管理体制、运行机制改革的模式，以其强大的预算激励和约束机制，推进政府改革，提高政府执政能力。作为一种新的预算管理模式，绩效预算在美国乃至其他一些国家的实践，表明了它的可行性和有效性。

我国改革开放30年来，改革涉及许多领域。近些年来，也日益关注或试点实施绩效预算改革，并相应获得了理念上和实际上的收获。当然，由于国情不同，体制各异，政府绩效预算究竟有多少普适性以及应该具有何种特色，还需要进一步的实践和探究。我国公共财政框架建设初步完成后，能不能形成有中国特色的绩效预算体系？围绕着这一问题的争论，自绩效预算概念引进后就没有停止过。朱春奎教授及其研究团队共同编撰的《政府绩效预算：美国经验与中国方略》一书的观点，可以视为一家之言。他们认为，绩效预算市场经济条件下政府预算改革的方向，我国要进行绩效预算改革，就必须充分吸收世界各国的经验。绩效预算，无论是作为预算管理制度的具体方法，还是作为一种预算组织形式，最早起

源于美国。也就是说，在世界各国中，美国的绩效预算改革时间最长，措施也最完整。因此，通过对美国绩效预算改革与发展的剖析，可以为我国推行绩效预算提供可资借鉴的技术路线。

该书从美国联邦政府预算编制程序、《政府绩效与结果法案》要求下的绩效预算改革、《总统管理议程》要求下的绩效预算改革以及以政府会计为核心的财务管理体系，州和地方政府绩效预算的发展态势、州与地方政府绩效预算系统分析和德克萨斯州绩效评价指南等方面对美国联邦政府与州和地方政府推行绩效预算制度的成果、经验、教训进行跟踪研究；进而从公共预算改革的历程与现状、中央财政部推行的绩效评价实践、政府财务管理体系的完善与发展，地方政府推行绩效预算的发展态势、广东省和上海浦东新区面向绩效的政府预算以及深圳市的政府绩效审计等方面对我国中央财政与地方政府推行绩效预算改革的进展与成效进行实证研究。在此基础上从推行政府绩效预算的关键因素与战略构想、完善和发展预算会计制度、预算会计报告体系与政府绩效审计体系等方面对改善中国政府部门的财政资源使用效率与推动政府绩效预算改革提供对策建议。全书观点清晰，资料翔实，引证规范，是一本朴实无华、言之有物的著作，读后定会有所收获。

末了，我想说的是，政府绩效预算问题并不是我所熟悉的领域，本没有发言权，只是我的同事朱春奎教授真诚地邀我为其作序，盛情难却，硬着头皮而应允，写了以上一些不太入扣的文字，勉强为序。

王邦佐

2008年8月8日

目 录

序	(1)
第 1 章 绪 论	(1)
1.1 选题背景与研究意义	(1)
1.2 政府绩效预算的内涵认知	(3)
1.3 美国政府绩效预算的起源与发展	(7)
1.4 研究思路与框架结构	(12)
第 2 章 政府绩效预算：美国联邦政府的经验	(14)
2.1 联邦政府预算编制程序	(14)
2.2 《政府绩效与结果法案》要求下的绩效预算改革	(26)
2.3 《总统管理议程》要求下的绩效预算改革	(32)
2.4 以政府会计为核心的财务管理体系	(53)
第 3 章 政府绩效预算：美国州和地方政府的经验	(66)
3.1 州和地方政府绩效预算的发展态势	(66)
3.2 州与地方政府绩效预算的系统分析	(77)
3.3 德克萨斯州绩效评价管理	(94)
第 4 章 政府绩效预算：中国中央财政的实践	(131)
4.1 中国公共预算改革的历程与现状	(131)
4.2 中央财政推行的绩效评价实践	(144)
4.3 中国的政府财务管理体系	(158)

第5章 政府绩效预算：中国地方政府的探索	(193)
5.1 地方政府推行绩效预算的发展态势	(193)
5.2 广东省面向绩效的政府预算改革	(197)
5.3 上海浦东新区面向绩效的政府预算改革	(221)
5.4 深圳市政府绩效审计的实践探索	(244)
第6章 政府绩效预算在中国：问题与对策	(257)
6.1 关键因素与战略构想	(257)
6.2 预算会计制度面临的问题与对策	(268)
6.3 预算会计报告体系存在的问题与对策	(275)
6.4 政府绩效审计存在的问题与对策	(281)
参考文献	(287)
后 记	(295)

第 1 章

绪 论

绪 论

1.1

选题背景与研究意义

20 世纪 80 年代以来,在世界范围内兴起的公共管理改革浪潮中,以新西兰、澳大利亚和美国为代表的经济合作与发展组织 (Organization for Economic Cooperation and Development, 下文简称 OECD) 国家,对以投入为重点的预算管理模式的改革,开始实行以产出和结果为导向的绩效预算,绩效预算已成为国际预算管理改革的新趋势。但绩效预算的推行不可能是一蹴而就的。各个国家在推行中根据实际情况,选择的道路各式各样,取得的成绩不尽相同,在改革中处于不同的阶段。从 OECD 各国绩效预算改革的情况不难看出^①,每个国家都有绩效管理和预算方面的改革举措,有的刚起步不久,如法国和日本;有的已形成了绩效预算的框架,如新西兰;大多数国家取得了一定的成绩,但还停留在绩效管理的阶段上,绩效数据主要是用于提高内部管理,加强与公众的沟通,提高政府负责程度的程度,还未有效用于资源分配,实现绩效预算的基本

① 沙安文、沈春丽主编:《地方政府与地方财政建设》,中信出版社 2005 年版。

框架。

从20世纪90年代后期开始，我国分步设计、推行了一系列预算制度改革措施，内容包括部门预算、国库集中收付、预算外资金收支“两条线”等。这些改革虽然未在各级政府同步推行，但对各级政府的资金管理理念和制度变革选择产生了指导作用。国内外经验表明，预算制度改革是一个不断深化的过程，在中国尤其如此。党的十六届三中全会提出要对预算绩效进行评价，应该说具有划时代意义，指明了预算制度改革的方向。

绩效预算是市场经济及社会发展到一定程度，加强公共资源管理和有效配置的客观选择。绩效预算不仅仅是预算本身方法的创新，更重要的是政府管理模式的革命。通过实施绩效预算，将预算支出建立在可衡量的绩效基础上，不仅强调“结果导向”，更强调责任和效率，增强了预算资源分配与政府部门绩效之间的联系，有助于提高财政支出的有效性，也是建设节约型政府的重要体现。

绩效预算是我国政府改革的方向。2003年中共中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出“建立预算绩效评价体系”。2005年，国务院总理温家宝在《政府工作报告》中指出，要“抓紧研究建立科学的政府绩效评估体系和经济社会发展综合评价体系”。2006年9月，他又在国务院工作会议上指出：“绩效评估是引导政府及其工作人员树立正确导向、尽职尽责做好各项工作的一项重要制度，也是实行行政问责制的前提和基础。……要抓紧开展政府绩效评估试点工作，并在总结经验的基础上逐步加以推广。”作为一种新的预算管理模式，绩效预算在不少西方国家的实践证明了它的可行性和有效性，而且在我国部分省市地区，也开始关注或试点实施绩效预算改革。

我国要进行绩效预算改革，就必须充分吸收世界各国的经验。在世界各国中，美国的绩效预算改革时间最长。绩效预算，无论是作为预算管理制度的具体方法，还是作为一种预算组织形式，最早起源于美国。由于美国政府坚持推行的绩效预算活动取得了许多应用成果，因此引起了许多国家政府机构、科研机构的广泛

关注。除了追踪美国的理论研究、应用研究成果外，也试图借鉴美国经验，结合各自国情，改进自己国家的预算管理质量。本书旨在考察美国联邦政府与州和地方政府在绩效预算活动中的技术动态与相关政策变化，剖析我国绩效预算改革的实践经验，为改善中国政府部门的财政资源使用效率，推动政府绩效预算改革提供对策建议。

1.2

政府绩效预算的内涵认知

西方国家虽然推行绩效预算已有较长时间，但对究竟什么是绩效预算仍然争论不休。人们普遍认可的绩效预算是一种结果导向的预算，争议的焦点在于如何给出一个完整的定义。绩效预算有许多不同的名称，如业绩筹资、基于业绩的预算或称绩效基础预算、为结果而预算、资源与结果的结合、绩效导向预算等，绩效预算的概念和内涵在不同国家和不同的历史发展时期也有着不同的理解。

1950年，美国总统预算办公室对绩效预算给出以下定义：绩效预算是这样一种预算管理制度，它要求预算单位请求拨款时须明确阐述：①所要达到的某种合意的目标；②为实现这些目标而拟定的支出计划需要花费多少；③用哪些可量化的指标来衡量其在实施计划支出的过程中取得的成绩（或工作完成情况）。该定义的潜在陈述是：政府对国民提供的每项公共产品与劳务都要付钱，不花钱就办不成事。但是，政府所花的每一分钱都源自国家纳税人的奉献，后者要求为此获得相应的产品或劳务。然而，如果政府花了纳税人的钱而没有给他们提供相应的公共产品，或者所提供的产品与所花掉的钱财不相称，就是对财政资金的浪费。那么，对于制造浪费的政府机构（政府官员）来说，理所当然地要承担责任并为此付出代价。

奥斯本和盖布勒（Osborn & Gaebler, 1992）认为，绩效的精

神在预算里意指将改变管理政策的方法运用到公共部门，以绩效的方法建立制度。换言之，公共管理制度必须采用新的方法运用资源以获得最大的效率及效果。他们指出有关实施绩效预算的方法包含服务提供者间的竞争、运用市场技能、提供收入的来源、授权、顾客满意导向、组织使命的改变、分权化、事前的预防措施、衡量绩效、部门间的互动等十项原则。

克斯兰（Cothran, 1993）认为，绩效预算即所谓的控制支出预算、利润分享及各种不同措施的一种预算制度。它不同于传统预算的决策者整合各部门所提供的需求。而是对支出设限，其预算程序是采取由上而下的方式编列，并非传统预算采取由下而上的预算编列方式；且透过分权奖励的方式，给予专案管理者最大的自主权以使资源作最佳分配，并对预算执行结果负责。

林奇（Lynch, 1997）认为，就绩效预算制度广泛而言，包含目标及相关计划价值的比较，政府为获取财源，提供正确的财务与绩效之资讯，以提高公共部门的服务品质。换言之，绩效预算制度是公共管理者为开源而进行的一系列支出控制活动，这些活动从投入到产出，经由规划、评估与选择及绩效衡量的程序，以提高生产力及效率。

威洛比和梅葛尔（Willoughby & Melkers, 2000）将绩效预算定义为要求对政府机构的使命、目的和目标进行战略性规划，是一个采用可量化数据，提供项目结果有意义的信息的过程。

希克（Schick, 2003）将绩效预算宽泛地定义为任何一种表达特定政府机构用所得到的拨款做了哪些事情或希望做哪些事等信息的预算，严格定义为明确地将每一项资源的增加与产出/其他成效的增长相联系的预算。

徐仁辉（1999）认为，绩效预算制度强调授权与课责，授权机关首长能自主与弹性的运用财源，亦即财源运用的自由化与分权化，以提高生产力；同时对结果实施绩效衡量，以加重公共管理者的责任，故绩效预算制度之实行建立在结果或产出可衡量上。因此，以绩效为基础作为预算授权的绩效预算制度，其实施困难主要有：目标的确定难取得一致性、非量化项目难以测量、绩效测量与

预算之结合困难。

马国贤（2000）认为，绩效预算是一种预算方法，同时是一种以追求效益为目的的公共支出预算模式。绩效预算是指财政部门在分配各处部门预算时适用的一种方法，用于解决在现有的财力资源约束条件下，政府如何分配资金才更加合理有效。

李允杰（2003）认为，绩效预算之精神在于弹性、目标与绩效，并主张合并预算科目，以加强预算留用的弹性；允许行政机关保留节省下来的资金移做下年度经费或一定比例做员工绩效奖金；重视机关产出，以工作绩效作为主管课责的基础，建立一个创新且有竞争力的公共部门。简言之，绩效预算系将传统预算的防弊措施，转换为以与利为主的预算制度。

李燕、王宇龙（2005）认为，绩效预算就是以项目的绩效或效益为目的，以成本为基础而编制的预算。绩效预算要求政府的每笔支出必须符合绩、预算、效三要素的要求。“绩”是指申请拨款所要达到的业绩指标，它是量化的，可考核的；“预算”是指业绩预算，它表明公共劳务的成本，具有明确量化的标准，不能量化的支出通过政府公开招标、政府采购或社会实践中产生的标准财务支出来衡量；“效”是指业绩的考核，包括量和质的两个标准。

马蔡琛、童晓晴（2006）认为，绩效预算代表了政府治理的一种全新理念，其基本含义是将“绩效水平与具体的预算数额联系起来”。而其理念则主要体现在以下四个方面：首先，预算信息要根据活动（例如，修路、种树、护理病人、教授学生等）而不只是单个项目来组织；其次，度量活动的同时确定其成本，并进行效率评价；再次，将实际成本同计划水平对比，实现绩效管理；最后，尽管绩效指标一般不是政府的“最终产品”，但应当将这些活动同受益结果（或产出）联系起来。

世界银行专家沙安文认为，绩效预算是一种以目标为导向、以项目成本为衡量、以业绩评估为核心的一种预算体制，具体来说就是把资源分配的增加与绩效的提高紧密结合的预算系统。

联合国技术合作发展局顾问彼得先生认为，绩效预算是这样的一种预算机制：在预算计划中，表明了预算拨款的目的和目标，以

及达到这些目标（其数据可以通过测量每个项目执行后达到的产出及其数量来确定）所需耗费的成本。他认为，绩效预算有以下五个基本要素：（1）按细化的目标或作用将预算计划分项目排列；（2）预算计划中表明了每个项目在每个财年中所要达到的业绩目标；（3）预算计划中清楚地陈列了每个项目的预算成本和预期的收入；（4）必须按预定指标测量与预算拨款有关的产出和业绩，以衡量目标是否实现；（5）使用结果数据作为绩效评估的依据，以确定实际的成本和业绩，从而促进国家财政资源使用的效率。

推行绩效预算在我国还处于理论准备和调研可行性阶段。在国内，对于绩效预算的看法也不尽相同。我们认为，绩效预算从本质上说，它并不是一种预算编制方法，而是一种预算模式，它主要包含了两方面的含义，一是对预算的价值判断要以政府行政的实际绩效为导向，二是预算的执行要以政府的目标为依据。绩效预算模式要得到运转，离不开预算绩效评估。政府绩效预算从一出现开始，它就与政府绩效评估密不可分：绩效评估是绩效预算实施的主要依托工具，而绩效预算又可为绩效评估提供新的视角——基于成本因素来观察行政绩效预算。绩效预算是一个复杂的系统，绩效预算并不是简单的转变预算编制的格式。绩效预算的建立是在机构文化转变的基础上建立起来的一种新的预算体制，不仅包括绩效预算本身，还包括战略计划和绩效评估。绩效预算系统的核心是，战略计划在事前制定业绩目标、设计衡量方法、为绩效预算提供了编制基础，而绩效评估环节则在事后衡量预算的执行情况，从而为下一轮的预算提供了根据。

总之，绩效预算不应被当作一种机械理性的系统、可以在充满竞争性需求的复杂环境下替代政治性的资源选择过程；相反，它为预算决策带来了更大的经济价值，是一种基于信息基础的资源分配管理过程，借助责任归属而保证政府的绩效，并通过灵活的权限下放和其他的激励来奖励良好的绩效，帮助决策者和公众了解对政府的投入所带来的利益，并由此做出明智的抉择。采纳绩效预算不仅将改变预算编制的形式和内容，而且还将改变政府预算的文化，从注重投入到注重成效。但是，这必须是一个渐进的过程。

1.3

美国政府绩效预算的起源与发展

绩效预算作为政府预算管理的一种方式，最早正式出现于1949年的美国。绩效预算作为一个理念可以追溯到1949年胡佛委员会的报告。在胡佛报告里，绩效预算的目的是测量政府机构与项目在管理中的效率水平是否达到了促进效率水平提高的目标。在此之前，在美国政府预算中基本强调的目标还是通过财政和立法控制开支。胡佛委员会建议使用以项目和活动为基础的绩效预算，对一系列的工作进行评估和成本效益分析。分项排列预算关注支出的控制。绩效预算则关注于管理效益。它有时会被视为混合型预算系统的替代物，但在更多的时候，它是与混合型预算系统协同工作的。1949年胡佛委员会提出“绩效预算”，其关键特征是要在预算过程中描述每个政府组织运行的各种活动，把总的支出分配到各种不同的活动上，并对政府部门的实际活动进行测量。它已经具备了当代新绩效预算的一些主要内容，但是这一改革很大程度上失败了。绩效测量等概念在当时还未被各政府部门对所接受。

到了20世纪90年代，绩效预算在一定程度上有了新的含义。20世纪末，绩效预算的目的被定义为在改善机构和项目的效益并且更好地向公众负责的目标下，测量该机构或项目履行任务或完成目标的程度。就像半个世纪前绩效预算最初的概念一样，新的绩效预算与分项排列预算在一个混合的预算系统中共存。同样的，原始绩效预算对于效益的强调和新绩效预算对于效力的强调也不是相互排斥的，它们也同样存在于同一个混合的预算系统中。

1992年，盖布勒和奥斯本的《改革政府》建议联邦政府推行以绩效为基础的预算，强调管理者要对绩效结果负责。1990年首席财务法官法案要求联邦机构内的首席财务官建立测量本部门机构绩效的工具，1993年政府绩效与结果法案规定政府机构必须制定战略规划以及年度的绩效计划，以一种客观、定量、可测量的形式

表示其目的和目标。年度绩效报告被描述为达到绩效目标而使用的操作程序，1993年，克林顿政府的国家绩效管理委员会报告主张预算应建立在绩效和结果之上。新绩效预算标志性的变化是1993年出台的《政府绩效与结果法案》（Government Performance and Result Act，下文简称GPRA），以提高政府的公众责任，公共服务的质量以及国会的决策控制力，它要求所有政府部门都要提交五年策略发展计划、年度绩效计划和年度绩效报告；要求预算与管理办公室（Office of Management and Budget，下文简称OMB）负责提交关于整个政府部门的绩效计划，会计总署则提交关于实施情况的报告。在经过1994~1996年的试点后，从1997~1999年，GPRA进入全面推广阶段。

布什政府发起了两个与预算有关的绩效创新：2004财政年度开始使用的项目评估分级工具（Program Assessment Rating Tool，下文简称PART）与2001年颁布的总统管理议程中提出的“整合绩效与预算”。OMB于2002年推出的PART，试图系统地、连续地、透明地评价支出项目，用于预算分析和决策。它努力把GPRA规定的关于政府活动绩效与预算的复杂联系过程变为快速而简洁的程序，试图通过连续、客观地获取支出项目的绩效信息并用于预算决策。在2004年的美国联邦预算中，OMB选择20%的支出项目进行PART评估，并计划在五年内实现对所有项目采用PART进行评估，PART使绩效与预算的联系变得更紧密，更清晰，新绩效预算真正建立了。项目评估分级工具在机构成功达到其初始目标的基础上对机构进行评分，绩效和预算的整合旨在运用绩效指标来形成预算结果。在2004年3月，美国国会又通过了普赖特（Todd Platt）提出的《项目评估与结果法案》（PAR），要求OMB每五年至少对所有政府项目进行一次评估，评估其目的、设计、策略计划、管理、结果以及OMB首长认为合适的其他方面。一般认为PAR赋予了OMB更大的权限，可以单独对所有的政府部门进行绩效评价。这样，OMB更进一步拥有了削减部门预算额度，减少政府支出规模的法律武器。

近期的研究对政府绩效与结果法案完成其目标的能力产生了怀

疑。政府部门通过绩效预算来完成为其设定目标的难度要比私营部门大得多。政府部门往往有不止一项的任务，每一项都有多重的目标，而且经常相互冲突。此外，许多的政府项目很难建立准确的测量工具来测量其绩效，而且对于现有的测量工具，项目参与者也很难达成共识。再者，政府部门内部和外部通常存在大量利益相关者，对政府的目标和活动施加压力。外部的利益相关者关注政策利益，而内部的利益相关者则偏好能自由支配支出的项目，而不是将资源分配和项目成果结合起来。多重目标的结合效果，绩效测量上的困难和不同的利益相关者使得成功执行绩效预算的任务变得十分困难。最后，在绩效基础上的资源分配存在一条复杂的决定规则。只有高绩效的项目才能获得额外的资金吗？或者说如果它们没有获得额外资金就能成功呢？绩效差的项目就应该被惩罚或者减少资金投入吗？或者说应该投入更多的资金以保证该项目的成功。上述所提到的这些障碍并没有否定以绩效为基础的预算的本身，但是，如果想让绩效预算把绩效评价信息与资源分配决策联系起来的话，那么就必须要克服这些障碍，或者至少采取一些调整措施来缓和这些障碍所产生的负面影响。

希克描述了20世纪60年代州政府在绩效预算方面所面临的困难，因为立法部门不愿放弃传统的分项排列预算，以便可以更好地控制行政部门。这使许多州的预算系统变成了一个混合系统，即在传统的分项排列预算之上叠加行政部门的绩效预算的混合系统。

李（Lee）与他的合作者对州预算中的项目数据和绩效测量的使用状况进行了长期研究。李（Lee）根据1975~1995年对于50个州的预算办公室进行的年度调查，以及他所收集的1970~1975年的数据，证明了州预算办公室越来越多地运用项目信息和项目分析。李和史塔福德（Lee & Staffeld, 1977）在报告中提到：在20世纪70年代的10年间，州政府预算程序中的项目分析在不断增加。然而，他们警告说：分析人员的出现，分析单位的存在以及分析行为并不意味着项目分析在决策程序已经取得了成功。史蒂文斯和李（Stevens & Lee, 1981）在报告中提到：行政管理者使用成本效益测量是与执行机构内效率和产出分析行为有关的最重要的因

素。李（Lee, 1991）在报告中提到：1990年，超过85%的州在编制预算和审核程序中使用了效率和产出测量，其中大约有25%的州早在20年前就已经开始使用。大约有3/4的州将效率测量写入预算文件中。截至1990年，大约有一半的州的立法机构使用了产出与效率分析，但这种分析更多的是被广泛用于政府而不是立法机构。李（Lee, 1997）发现，在过去的20年里面，州政府在不断地扩大绩效评价在预算过程中的使用范围。然而，20世纪90年代末期，绩效评价的使用频率已有所下降，并且开始越来越多地使用结果测量而非效率测量。李和伯恩斯（Lee & Burns, 2000）在评论这些发现时认为可靠的生产率数据要比可靠的效率数据更容易获得，而有经验的州预算办公室，对于生产率数据更有信心。他们推测，如果政府或立法机关的首脑等政策制定者对效率数据不重视，那么地方一级的预算办公室就会认为这方面的努力并不重要。

劳斯（Lauth）在一份1985年对于佐治亚州绩效评估的研究中指出，地方和中央预算办公室官员对于预算编制与审核中的评估工具并不重视，因为他们认为州政策制定者在预算决策中不会使用这些信息。州预算总管与议会预算分析专家确认了这些感觉的准确性。这并不意味着佐治亚的项目绩效没有得到评估，而是没有在所有机构中系统的使用绩效测量，每年部分的预算编制和审核程序不成功的^①。

乔丹和哈克巴特（Jordan & Hackbart）在一项旨在了解多少州政府资源分配的决定中使用了绩效测量的研究中指出：各个州使用绩效预算的程度不同，他们确定44个州使用了绩效预算，但是仅有13个州可以说是在绩效评估影响资金分配的地方建立了绩效基金。布罗姆（Broom）对于五个州（佛罗里达州、明尼苏达州、俄勒冈州、德克萨斯州和弗吉尼亚州）的研究表明：绩效预算的出现并没有改变做出预算决定的方式。威洛比和梅葛尔（Willoughby & Melkers, 2000）的研究发现，20世纪末美国47个州有实行绩效预算的规定，其中31个州通过了立法规定必须执行绩效预算，

① 托马斯·劳斯：“美国的预算改革”，《2007年公共财政与政府改革国际研讨会会议论文》。