

美国政府绩效评估的缘起和发展

陈 天 祥

(中山大学 行政管理研究中心, 广东 广州 510275)

[作者简介] 陈天祥(1963-), 男, 广东兴宁人, 中山大学行政管理研究中心教授, 管理学博士, 主要从事政府绩效评估、政府制度创新、人力资源管理研究。

[摘 要] 20 世纪 90 年代初, 美国掀起了政府绩效评估运动, 强调结果和顾客导向, 实行目标管理, 通过评估实现绩效与预算挂钩等。改革在提高政府效率、节约开支、放松规制和增强公众对政府的信心等方面取得了一定的成效, 但在计划管理和实现绩效与预算挂钩等方面没有达到预期的效果。

[关键词] 美国; 政府绩效评估; 缘起; 发展; 效果

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)02-0165-06

20 世纪末, 美国联邦政府掀起了一场大规模的绩效评估运动, 它以 1993 年国会通过的《政府绩效与结果法》和国家绩效评论发表的名为《从繁文缛节到以结果为本——创造一個工作更好而花费更少的政府》的报告为主要标志。本文拟就这场运动的背景、发展、内容和实施效果等展开论述。

一、美国政府绩效评估缘起的背景

美国联邦政府绩效评估的历史可以追溯到第二次世界大战后审计总署(GAO)对政府预算的审计, 尤其是 1965 年约翰逊总统的计划、项目和预算制度, 1973 年尼克松总统的目标管理, 1977 年卡特总统的零基预算。它们都是一种限于政府内部和强调过程管理的评估, 主要关注的是输入成本的问题。有的学者把它们描述为“绩效审计”, 目的是发现阻碍运营控制的问题、降低成本和改进操作方法^[1] (第 15 页)。由于没有对政府结构及其运作方式进行相应的改革, 政府职能没有相应的调整, 评估并没有导致政府成本的下降和效率的提高。再加上它们都是以行政命令的方式实施的, 往往随着政府的换届而中断, 缺乏连续性。任何计划和预算, 都会涉及到财政大权的拥有者——议会和政府两个部门, 但这些评估却把议会排除在外。此外, 由于绩效预算概念的不断演变, 没有任何一个定义能涵盖过去和现在的需要以及联邦决策者们的偏好^[2] (第 46 页)。因此, 早期绩效评估的失败也就不难理解了。

20 世纪 90 年代初期, 美国政府面临着空前的管治危机。主要表现在: (1) 效率低下, 浪费严重, 政府财政赤字巨大, 负担沉重。资料显示, 美国联邦政府 10 万美元的采购量平均耗时 3 个月, 而在私人部门只需 4 个星期。联邦政府的强制性采购有高达 12% 甚至更多的不必要的成本开支^[3] (第 105-106 页)。在 10 年里, 财政赤字失去控制, 全国的债务超过了 4 万亿美元, 平均每人 16600 美元。(2) 政府政策失败, 社会问题严重。无效的金融规制导致银行存贷业务的失控, 无效的教育和训练项目危及国家的竞争力, 无效的福利和房屋项目削弱了家庭和城市。(3) 民众对政府的信心大大下降。“只有 20% 的美国人

相信联邦政府会做正确的事,而在30年前这一比例却有76%”^[4](第1页)。(4)缺乏明确的战略规划和目标表达,国会的决策、政府预算和监督受到严重制约,政府管理人员也难以改进绩效^[5](第7-9页)。

20世纪八九十年代,随着信息时代的到来,国际竞争日益加剧,迫切要求政府创新管理方式,提高工作效率。根据奥斯本和盖布勒的分析,传统的科层制是适合工业经济时代但不适合信息时代的政府组织模式。在工业经济时代,生活节奏较慢,人们的劳动主要以体力而不是脑力为主,政府金字塔的高层能掌握足够的信息进行决策,大多数人的需要相类似,有强大的地缘性社区——关系紧密的四邻和城镇。因此,它适合于层级节制、职责分明、标准化和程序化的组织形式。但是,今天我们面对的是一个全新的世界:全球性的市场、以脑力为主的知识经济、激烈的竞争压力、信息爆炸和快速变化的社会,人们渴望更多的自主权、高质量的产品和服务、个性化的选择空间。这一切要求我们更多地依靠说服和激励而不是命令式的管理,给予人们更多的自主权,还要求简化工作流程以增强组织对社会的反应力^[6](第14-16页)。因此,如何适应新时代的挑战,重塑政府,从七八十年代的经济衰退中重整美国,就成为一项紧迫的任务。

其他国家和美国一些州政府以及地方政府改革的成功经验给予美国联邦政府的绩效评估改革重要的启示。国会认同这样的一种意见,无论是在国外如经合组织的一些国家,还是在美国的州政府和地方政府中,目标设置和绩效评估已经成为政府管理的发展趋势,而美国联邦政府则在这方面比他们晚了5—10年,需要急起直追^[5](第11页)。例如,英国1982年开始实施财政管理方案和1988年又实施“下一步行动方案”,尤其是后者,使政府绩效无论在数量还是质量方面都有了很大的改善。美国联邦政府的管理及预算办公室(OMB)专门对英国的改革进行了评估,肯定了其一些做法。此外,新西兰也先后颁布了国家部门法案和公共财政法案,大力推进政府绩效评估。虽然由于各国的国情不同,不存在可以照搬的模式,但美国国会仍然认为别国的经验是值得借鉴的。美国的一些州和地方政府也进行了有益的绩效评估探索。1986年,佛罗里达州通过法案要求儿童、青少年和家庭服务中心(Children, Youth and Family Service)评估由275个子项目组成的34个州政府项目的执行情况,评估数据被广泛用于政府预算过程,为强化监督提供了有用的工具,在提高项目绩效的同时,也使政府工作人员以及其他人士养成了注重服务实际效果的思维和行动方式^[5](第10页)。加利福尼亚州的桑尼维尔市(Sunnyvale)从1973年开始政府绩效评估改革,他们建立了各种工作绩效标准,每年城市经理需根据这些标准向市长和市议会提交年度绩效报告,评估绩效完成情况。1985年到1990年,城市平均单位服务项目的成本在扣除物价上涨因素后减少了20%。1990年,与其他类似规模和性质的城市相比,桑尼维尔市用比别人少35—40%的人员提供了大多数的服务项目^[6](第145页)。

二、美国政府绩效评估的兴起和发展

1993年,克林顿总统一上台便着手进行政府绩效评估。他吸取了过去绩效评估失败的教训,积极推动国会通过法案,以确保绩效评估的权威性和连续性。6月,国会通过了《政府绩效与结果法案》,为改革规定了基本的思路 and 方向。改革包括四个步骤:第一步是各部门提交5年期限的战略规划,内容包括部门的职能、5年期内需要实现的目标、实现目标的步骤和措施、实现这些目标所需要的资源、总体目标与年度目标之间的关系、影响目标实现的外部和其本身无法控制的因素以及如何评估目标的实现程度等;第二步是提交年度绩效计划和可行措施;第三步是对照年度绩效计划向总统和国会提交年度绩效报告;第四步是实现财政预算与绩效挂钩。为使改革稳定有序推进,法案还规定先进行局部的试验,待取得经验后再全面铺开。法案要求,到1997年9月30日,所有政府部门都要递交5年战略规划和年度绩效计划,同时5个试验单位开始实施绩效预算;到2000年3月31日,所有政府部门提交1999财政年度绩效报告。这样,一场大规模的政府绩效评估运动在美国拉开了序幕。

上述法案主要从绩效评估的必然性和可行性、评估的基本方向、原则和时间进程等做出规定,如何

组织实施改革还需依赖政府自身。因此,克林顿在推动国会立法的同时在政府内部也紧锣密鼓地规划改革。他任命副总统戈尔领导国家绩效评论工作组准备政府绩效改革方案,工作组成员主要由联邦政府、州政府和一些地方政府中的公务员组成,外加少量的外部顾问。经过6个月的努力,国家绩效评论于1993年9月发表了名为《从繁文缛节到以结果为本——创造一个工作更好而花费更少的政府》的报告(即著名的《戈尔报告》)。报告在分析联邦政府管理上的流弊后提出了改革的设想:第一,铲除繁文缛节。包括:简化预算程序;下放人事管理权力,给管理者更多的有关雇用、晋升、报酬和解雇等方面的自主权;简化采购程序,以减少不必要的浪费;淘汰数以千计的束缚联邦雇员手脚的条例;放松规制,给州政府和地方政府更多的自主权以使他们更好地满足顾客的需要。第二,树立顾客第一的理念。政府的服务对象就如企业的顾客一样,政府要倾听顾客的声音,设立服务标准,让顾客有选择权,在公共服务领域引入竞争机制和市场动力等。第三,政府雇员要对结果负责。让每个机构和个人明白其肩负的责任和所要达到的结果;加强对政府雇员的培训,使他们掌握工作所需要的知识和技能;建立上下级之间的伙伴关系。第四,回到基点——创造一个工作更好而花费更少的政府。要使政府适应变化了的社会环境和社会要求,重新设计它的运行方式,检查它的项目和工作程序,抛弃过时的组织机构,清理重叠的政府职能,革除利益特权,利用经济杠杆如提高使用者费用和追讨被拖欠的政府债务等充实政府财力,充分利用信息技术提高政府工作效率等。

国家绩效评论报告发表以后,联邦政府的38个部门也相继发表了各自的附加报告,共同构成了国家绩效评论报告体系。这些报告共提出了1250条建议和行动措施,预期在5年内达到裁减联邦雇员252000名、废除一半的规制条例、节约1080亿美元的开支的目的,并制定各种必要的顾客服务标准等。到1993年底,克林顿总统还签署了16个行政命令,推动这些建议的执行。至此,绩效改革完成了第一阶段的启动工作。1994年,克林顿要求戈尔发动第二阶段的绩效改革,重点不是放在政府应该做什么而是政府应该如何做这一点上。到1995年9月,国家绩效评论工作组又增加了200个建议,涉及额外约700亿美元的政府节约开支^[7](第3页)。此外,工作组还积极推动政府管制制度改革,审查并建议废除过时的规制条例,推广运用标杆管理法促进政府机构改进服务,与州政府和地方政府一道推广绩效协议等。

在克林顿的第二个总统任期内,改革着重于推广试验改革的成果,特别是那些对公众有直接影响的部门。改革初期的战略是要消除人们对这场改革只不过是短暂的时尚的误解,而现在则是要使它“嵌入”政府再造的日常运作之中^[8](第5页)。国家绩效评论工作组选出了32个对公众生活有高度关联的联邦政府机构,帮助它们制订战略规划和再造目标以保证在预算资金减少的情况下仍然能够改进绩效。这些机构的领导人承诺到2000年改善250多个公共服务项目,涉及140万公务员(约占公务员总数的78%)的工作,范围包括税务、气象、海关、园林、专利及商标、劳工安全及健康、食品及药品等方面。另外,这时的另一重要工作就是推进电子政府建设,大力发展政府在线服务。1997年2月发表的《接近美国:用信息技术重塑政府》的报告共提出了1200条建议和措施全面推进电子政府建设计划,以求大大提高政府的工作效率,改变政府的工作方式和改善政府的形象^[9](第2页)。

三、美国政府绩效评估的实施效果及前瞻

有资料显示,在国家绩效评论框架内所进行的改革在节约政府开支、放松规制、提高效率和增强公众对政府的信心方面取得了较明显的效果。截至1998年3月,也就是改革以后的约5年的时间里,联邦政府共裁减公务员351000人,是自肯尼迪总统以来人数最小的政府,政府雇员占全部从业人员的比例则是自1931年以来最小的。1993年和1995年的两个报告共提出了1500多条建议,其中58%被付诸实施,节约支出1370亿美元;共有1200个工作团队的改造受到表彰,完成了350个政府再造创新试验;共废除640000页过时的联邦政府规制条例,制定了31000页简单明了的新条例,由于放松规制等为

企业和社会减少支出 310 亿美元;570 多个联邦政府机构颁布了 4000 多个顾客服务标准。改革以来的各种民意测验结果表明,公众对政府的信心在持续 30 年下降以后得到了提高^[8](第 6 页)。

在政府绩效与结果法案的执行方面,由于它在美国历史上开创了以法定框架推动政府全面的以绩效为基础的管理,国会和政府各部可以共同检讨绩效管理过程中存在的不足并对它进行不断的修改。由于法案要求政府的绩效计划要与财政预算挂钩,这就促使国会在通过预算前关心政府部门的目标和行动措施,要求他们为其支出提供更多的刚性的结果导向的可靠数据。例如,参议院拨款委员会主席史蒂文斯(Stevens, Ted)鼓励其下属委员会审查政府部门的报告,并与他们一起修改战略规划和绩效计划;众议院的劳动卫生福利和教育拨款分委会主席波特(Porter, John)在一份立法报告中,根据政府绩效与结果法案向政府部门提出了 40 个问题;参议院住房和城市发展分委会主席邦德(Bond, Kit)要求环保总署阐明其绩效目标和措施与全球气候变热的关联^[10](第 59 页)。由此可见,政府绩效与结果法案对于强化政府部门的计划管理,促进政府部门注重实际工作绩效,以及加强国会对政府的监督等方面是有积极作用的。

但是,总体来说,政府绩效与结果法案的执行并没有达到预期的效果。要落实法案,战略规划和绩效计划以及如何使它们与预算挂钩最为关键。遗憾的是,1997 年 9 月各部门提交的战略规划和年度绩效计划在很大程度上没有达到法案规定的要求。1997 年,国会组织了一次评估,结果大多数部门的得分都较低。战略规划的平均得分只有 46.6 分(100 分为满分)。存在的主要问题有:(1)职责泛化。一些战略规划不能正确描述本部门的职责,甚至不着边际。如环保总署强调自己是“公共健康组织”,把保证食品安全也作为自身的任务;国务院声称其职责之一是保证全球环境的可持续发展。(2)目标空洞无物。健康与社会福利部提出其目标之一是难以衡量的“通过知识创新做出重大贡献”;环保总署提出“减少对人类健康的跨域威胁和分享北美生态系统”,但却没有界定具体的目标、实现途径和衡量办法。(3)职责重叠与碎片化并存。有 6 个部门声称食品安全属于自己的职责范围,一年有 160 多亿美元的反毒品费用分散于 57 个不同部门和机构的 70 个不同项目之中,342 个促进经济发展项目分别由 13 个不同的机构管辖而彼此间却很少甚至没有任何协调。(4)扩张管辖权。如环保总署提出,到 2005 年美国要阻止海洋和两极的环境恶化,通过签订国际协定至少协助 75 个发展中国家减少 50% 氯氟碳化合物排放量,实际把其权力扩张至美国境外。(5)避重就轻。一些部门的计划有意识地集中在那些容易出绩效的方面,而回避久已存在的重大管理缺陷,如财政部的计算机安全问题、国家税务局的税收操作系统现代化问题等^[10](第 57-59 页)。

在绩效与财政预算挂钩方面,法案规定 1997 年选取 5 个单位进行试验,由管理及预算办公室负责组织实施。由于这时各单位都忙于制定战略规划和年度绩效计划,管理及预算办公室建议国会推迟一年执行此计划。后来直到 2001 年财政年度的预算过程中,管理及预算办公室才选取 5 个单位作为案例进行研究,把它们的绩效信息运用于预算决策过程。1 月底,他们只是给国会递交了一份研究报告,远不是法案原来所规定的通过试验使预期结果与预算水平挂钩的设想。由于预算与绩效挂钩的问题相对比其他问题要复杂得多,难度也大得多,它需要以下列条件为前提:一是实现计划和评估的结果导向性转变。但前面我们已经论述到,当部门的计划还很不完善,难以界定产出与结果、成本与产出之间关系的时候,很难进行客观的评估,也就无法实现绩效与预算的挂钩。二是要先期实现不同层级预算之间的有机联系,尤其是先要对项目预算实现与绩效的挂钩,再延伸至部门(或单位)预算与绩效挂钩。反之,则是舍本逐末,必无果而终。三是所有开支和活动都应按照预算来安排,并建立相应的账目。四是实行标杆管理,建立参照系,为财政预算提供一套可行的标准。所有这些远非一蹴而就之役。因此,时至 2003 年,政府绩效与结果法案已经实施 10 年了,但预算决策基于绩效的考虑仍是一个例外,而不是一个规则^[11](第 62 页)。

国家绩效评论框架内的改革主要依靠行政命令,通过上下层级关系推动实施,相对比较容易见成效。而政府绩效与结果法案的执行却需要在国会与政府之间、多个部门之间协调配合,受制度结构的制

约,实施难度要大得多。第一,国会与政府部门之间的隔离。美国政治制度的一个重要特点是权力分享和相互制衡。法案的执行,要求国会和政府之间在诸如政府职能、目标和绩效标准等方面有高度的共识,彼此之间要紧密合作。但美国的政治制度很少为人提供从一个制度环节过渡到另一个制度环节的便捷方法,它常常造成国会与政府之间的紧张关系^[12](第121页)。国会由500多个议员组成,很难保证他们用同一个声音说话或从同一个角度看问题。即使在多数票原则下通过了法案,但由于议员们各有自己的民意基础、党派观点和思维视角,在监督法案的执行过程中就难免会各有侧重。如管理及预算委员会重视政府工作的实际结果,但另一些委员会却可能更注重政府执行法律的过程,还有一些拨款委员会则考虑利用绩效计划减少利益集团的影响^[12](第122页)。第二,管理及预算办公室的监管欠缺。管理及预算办公室原有的管理范围涵盖政府各部。在克林顿总统的第一任期里,在再造政府的背景下,其职能范围大大缩小,人员也大为减少,但法案却赋予它全面协调法案执行的职责,要求它与各部门合作,指导制定战略规划和绩效计划,并负责绩效预算方面的试验。这就使它在人力和专业能力不足的情况下卷入大规模的绩效评估之中,出现指导协调不到位的情况,引起其他部门的不满。而且,它本身又是一个分权化的机构,各监察官在各自负责的项目和预算方面有很大的发言权,可以自主地与部门协商。他们有的重视绩效计划,有的则不然,从而导致绩效管理工作的失衡或监管缺位等问题。第三,政府内部不同人员和机构的角色与法案执行的冲突。大多数政府部门的领导并不重视法案的执行,只是把工作交给下属去做了事。而下属们认为它不过是一堆应付官僚们的烦人的表格而已,因而敷衍应付。法案要求绩效计划要与预算联系起来,但负责绩效计划的组织和撰写工作的往往是计划部门或评估部门,而没有财务人员的参与。最终提交的计划虽然力图把两者联系进来,实际却牵强附会。计划的执行多是一些项目组或秘书处之类的机构,而不是由相对较有权威的计划或预算部门负责,没有应有的资源保证。

政府绩效评估是一个庞大的系统工程,制约因素多而复杂,存在着诸如制度、技术、财政等方面的障碍^[13](第16-28页),需要进行周密的规划:一是要制定清晰连贯的战略和目标;二是有明确的评估实施方案,包括区分测量变量如投入、产出和效果等,不同变量的测量方法,数据的定义、收集、储存、分析和报告形式,技术环境的规范要求等;三是让绩效结果的使用者和顾客参与方案的设计;四是为不同的使用者设计不同测量方法;五是在评估的各个阶段都要充分考虑顾客的需要、愿望和满意度^[14](第350页)。而美国的这场政府绩效评估运动却是在较短的时间内全面铺开的,改革的设计者希冀以立法的形式规定统一的改革方式和进程,迅速扭转政府管理方面的颓势,这种急于求成的做法超越了现实的承受能力。虽然不少学者针对绩效评估过程中存在的问题提出了一些改进的建议,如强化国会的作用、加强国会与政府之间的沟通与合作、充分利用预算这一有力的杠杆等^[10](第60-61页)。依笔者之见,这些建议都有可取之处,但很多时候理论上的设计不一定能变成现实。在现实的政治生态结构没有发生重大变化的情况下,曾经制约绩效评估的因素依然存在。此外,政府作为一个系统,不同组成部分有着不同的特点,任何企图以一种模式去套用所有情境的思路在实践上都是行不通的。比较可行的办法是,不强求一律,下放权力,因地制宜地设计绩效评估方案,从项目入手,积累经验,依序推进,借鉴私人部门和其他政府的成功做法,如全面质量管理、标杆管理和平衡记分卡等,并运用电子政务的成果提高评估的准确性和效率,才能使绩效评估逐渐走上规范化和制度化的道路。可以说,美国政府绩效评估仍然任重而道远。

[参 考 文 献]

- [1] Holling, Robert L. *Reinventing Government: An Analysis and Annotated Bibliography* [M]. Commack, NY: Nova Science Publishers, 1996.
- [2] The United States General Accounting Office. *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation* [R]. GAO/AIMD, 1997, (3).
- [3] Henry, Nicholas. *The Contracting Conundrum in the United States; Or, Do We Really Understand Privatization?* [C]. In Farazmand, Ali (ed.). *Privatization or Public Enterprise Reform? — International Case Studies with*

- Implications for Public Management. Westport: Greenwood Press, 2001.
- [4] Gore, Al. Report of the National Performance Review: From Red Tape to Results—Creating a Government That Works Better & Costs Less [R]. Washington: the U.S. Government Printing Office, 1993.
- [5] Government Performance and Results Act of 1993 [R]. Washington: the U.S. Government Printing Office, 1993.
- [6] Osborne, David and Ted Gaebler. Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector [M]. New York: Penguin Books USA Inc, 1993.
- [7] Gore, Al. Third Report of the National Performance Review: Common Sense Government—Works Better and Costs Less [R]. Washington: the U.S. Government Printing Office, 1995.
- [8] National Partnership for Reinventing Government. Who We Are—A Brief History [R]. Washington: the U.S. Government Printing Office, 1999.
- [9] National Partnership for Reinventing Government. Access America: Reengineering Through Information Technology [R]. Washington: the U.S. Government Printing Office, 1997.
- [10] Antonelli, Angela. The 1993 Results Act: What are the Results [J]. Regulation, 1998, Summer.
- [11] Breul, Jonathan D. The Government Performance and Results Act—10 Years Later [J]. The Journal of Government Financial Management, 2003, Spring.
- [12] Radin, Beryl A. The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes? [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2000, January.
- [13] Greiner, John M. Positioning Performance Measurement for the Twenty-First Century [C]. In Halachmi, Arie & Bouckaert, Geert (eds.). Organizational Performance and Measurement in the Public Sector—Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting, Westport: Quorum Books, 1996.
- [14] Kravchuk, Robert S. & Ronald W. Schack. Designing Effective Performance—Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993 [J]. Public Administration Review, 1996, Jul/Aug.

(责任编辑 叶娟丽)

Government Performance Measurement in USA: Beginning & Development

CHEN Tianxiang

(Center for Public Administration, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biography: CHEN Tianxiang (1963-), male, Doctor, Professor, Center for Public Administration, Zhongshan University, majoring in government performance.

Abstract: The United States of America started a campaign of government performance measurement in the early 1990s, which was focused on the outcome and customer-orientation, management by objectives and budget relate to performance through measurement, etc. This reform had made some achievements in raising government efficiency, reducing the expenditure, deregulating, and increasing the public confidence in the government, and so on, while the achievement in planning management and relating budget with performance fell short of expectation.

Key words: the United States of America; government performance measurement; beginning; development; effectiveness