

21世紀美國、英國政府績效管理新進展*

孟蕾** 卓越***

政府績效評估是當今公共管理領域的一個重要課題。20世紀，政府績效管理和績效評估作為公共管理改革的重要措施，其在美國、英國等西方國家得到積極推廣。21世紀以來，世界經濟、政治、社會、文化的變化促使西方發達國家對政府績效管理和評估不斷地改進，推行了政府績效改革運動，建立了系統的管理制度，提升了政府形象，改善了工作績效。本文通過對五個西方典型國家的績效管理改革的最新發展、核心內容和特徵進行分析，期望為我國績效管理發展提供有益的借鑒。

一、美國政府績效管理新進展

美國績效管理改革的歷史可以追溯至20世紀初。自1949年，第一份胡佛委員會報告提出“績效預算”的概念以來，績效管理制度改革與實踐層出不窮。從克林頓政府的績效與結果法案（Government Performance and Results Act, GPRA）到布希政府的“總統管理日程”（President Management Agenda, PMA）和專案評估分級工具（Program Assessment Rating Tool, PART）等績效管理方法的推動，美國政府績效評估已經基本上確立了完整的評估體系，逐步樹立政府績效文化。本文主要探討美國政府績效管理的新做法，即奧巴馬政府推進的績效管理改革。

* 本文於2010年10月22日第四屆“廿一世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會上發表。

** 廈門大學公共管理系09級博士生，主要研究方向為政府績效管理。

*** 廈門大學公共事務學院副院長、教授、博士生導師。主要研究方向為政府績效管理、政府比較與發展。

截至目前，奧巴馬政府並沒有旗幟鮮明地提出類似GPRA或PART那樣具體的新方法，但該政府力圖克服目前評估體系的局限，打造一個全新的績效改進與分析框架（**New Performance Improvement and Analysis Framework**）。相比英國、加拿大、澳大利亞和新西蘭等國的整體性績效管理框架，該框架尚處於完善階段。奧巴馬政府在財政預算、人事制度和機構職能等方面進行的創新與實踐中還是可以令人發現績效管理改革的戰略、原則，值得深度挖掘。

（一）首席績效官（**Chief Performance Officer, CPO**）

在上任之初，奧巴馬總統就表示美國面臨金融危機，新政府要改革行政方式，提高效率，減少浪費。奧巴馬總統挑戰傳統治理模式，在政府官員的職位設置上大膽創新。他設立首席績效官（**CPO**）這一職位，專門負責監督新政府的行政效率並制止行政浪費。奧巴馬總統於2009年6月委任前企業高管**Jeffrey•Zients**擔任政府第一任首席績效官。現任美國白宮管理和預算辦公室副主任和聯邦政府第一任首席績效官的**Zients**，並不是首席績效官的第一人選，也沒有在政府部門工作的經驗。但他是華爾街商界衆所周知的顧問及研究公司（**Advisory Board**）的前首席執行官和主席以及企業執行委員會（**The Corporate Executive Board, CEB**）的前主席，有著二十多年豐富的企業管理經驗。這兩家公司都是業界標桿管理（**Benchmarking**）和最佳實踐（**Best practices**）的佼佼者，曾經協助超過5000家的企業高級行政人員提升工作效率。作為政府首席績效官，他的任務是確保聯邦政府內24個主要部門平穩、高效運作，預算使用收到最大成效。

除了首席績效官，奧巴馬總統還設立了首席資訊官（**Chief Information Officer**）**Vivek•Kundra**和首席技術官（**Chief Technology Officer**）**Aneesh•P•Chopra**等職位。他們與**Zients**的密切合作也促進了政府部門間的合作和績效改善。他們的最終目標就是提升政府的工作效率和效果。

向參議院預算委員會報告時，**Zients**（**Zients, 2009**）指出，議會和早期的政府已經給政府範圍內的績效管理做了許多基礎工作。從GPRA到布希政府的PMA和PART，結果都是在重疊的系統中又產生了

數以千計的績效管理方法和計劃。不管這些管理制度過去取得了甚麼樣的成效，它自身的內容和有效性必須經得起定期的檢驗。而目前的績效管理制度並沒有被國會、各部門有效利用，也沒有向社會大眾提供有意義的資訊，大部分的評估方法都是過程導向而非結果導向，無法確保跨部門任務是否履行目標。總而言之，工作人員把關注的重點都放在了按照績效報告的要求按清單提供資訊，而不是利用這些資訊去引導變革。這樣的績效管理制度很容易導致政府工作目標的錯位，Zients (Zients, 2009) 認為這種局面必須改變。各級政府工作人員都必須通過使用績效目標和評估指標來制定優先事項，監測過程和診斷問題。他們必須從成功和失敗的實踐中汲取經驗，學會使用目標和評估指標來激勵更多組織內部和外部公共服務參與者去實現更好的結果和資源的有效利用。從Zients的陳述中，我們也可以大體描繪出奧巴馬政府績效管理的改革路綫。

（二）政府績效管理制度的五大原則

1. 最高領導全面掌握績效管理過程 (Senior leader ownership of performance management process)

各部門最高領導對績效管理全過程、部門績效目標和評估方式的控制至關重要。部長和副部長負責制定績效目標和評估指標，積極參與部門內部績效管理過程，對該部門績效目標的實現負責。

2. 自上而下串聯部門目標和績效指標 (Cascading goals and measurements)

為了實現部門總體績效目標的實現，需要將目標自上而下分解到單位層面、專案層面和個人層面。過去很少有部門將部門目標分解下去，也常常無法鑒別具體專案或者部門戰略目標的實現程度。不同層次目標之間的清晰連接對於績效管理制度發揮應有功能十分重要。

3. 建立以結果為導向的、跨部門的目標和指標 (Outcome-oriented, cross-agency goals and measurements)

以結果為導向的目標和評估指標體系的建立有助於連接各部門目標與政府的使命。過去的目標或是以內部和過程為導向，或是由來自

政府內外不同部門共同實現宏大的、不甚清晰的目標。部門目標和績效指標必須能夠支援跨部門合作。面對共同的使命，主導部門和協同部門都需要明確自身責任。同樣的，特定專案的測量指標也必須能夠反映他們對組織總體戰略的獨特貢獻。

4. 實施不間斷的評估和問責機制 (Relentless review and accountability)

不同層次的政府部門均要開展不間斷的績效評估工作。同時，也要接受來自管理和預算辦公室 (Office of Management and Budget, OMB) 或者其他部門的整體審查。政府績效評估要定期展開，至少每季度一次。只有嚴苛的、高頻率的評估過程，才能真正塑造政府績效文化。

5. 實現績效管理過程的透明化 (Transparent process)

政府戰略目標的實現需要公眾、議會和全體政府工作人員的積極參與。只有保證績效管理過程的透明度才能促進參與者對績效管理的理解，激勵更多團體的加入，交流成果，培養機構管理者的責任感。這種透明化對任何政府的績效管理制度都是不可或缺的。因此，各部門有必要向員工、社會大眾等公開有效的績效資訊，實現績效管理過程的透明化。

這五大原則有助於推進聯邦政府的績效改進。自2009年起，美國聯邦政府已經在某些領域展開了績效管理的探索與實踐。

(三) 美國聯邦政府績效管理的新探索與實踐 (Zients, 2009)

1. 制定部門優先績效目標 (Priority Performance Goals for Every Agency)

管理與預算辦公室在第一季的部門預算編制指南中要求各部門提出未來一到兩年內希望實現的、有抱負的、以結果為導向的優先事項 (3到8項)。部門領導親自參與到績效管理目標的制定過程中，並負責績效的評估工作，同時OMB也會對工作進展實施監控。各部門還

將氣候變遷和無家可歸等問題標識為多部門的目標，號召各部門的緊密合作。Zients也為自己鎖定了幾個跨部門的需要優先解決的問題，其中包括提高科技應用程度，改善採購合同流程以使之更高效，加快招聘速度等。其他所在的部門正在啓動一項計劃，改革採購和合同管理，希望利用政府的購買力優勢，從每年支付給外部供應商的5000億美元的採購款中節省400億。計劃要求部門所屬各機關拿出方案，把2010財政年度的基本採購支出降低3.5%，2011年再進一步減低3.5%。

2. 管理儀錶板 (Management Dashboards) (Federal IT Dashboard , 2009)

管理儀錶板利用視覺化工具，以通俗易懂的方式向觀眾展示即時的績效資訊 (Real time performance data)，已經被證明是管理和監督公共部門和私人部門的績效資訊的有效工具。首席資訊官Kundra在2008年6月30日開始試運行資訊儀錶板網站，公開展示政府各項主要的技術專案。資訊儀錶板由圖表組成，像一個汽車儀錶盤，可以形象地展示聯邦政府每項資訊技術的支出狀況和時間表。公眾也可以看到首席資訊官是如何評估專案績效的。資訊儀錶板網站在推出後立即收到了效果，有45項超支或者滯後的專案被暫停了。政府會嘗試著將類似的管理儀錶板網站陸續擴展到政府其他職能領域，例如政府採購、財務管理和人事管理。聯邦政府的管理儀錶板介面友好，社會大眾可以隨時瞭解自身關心的專案績效資訊，甚至可以自行輸出所需的績效分析報告。

3. 面向顧客的績效資訊 (Customer-Facing Performance Information)

美國聯邦政府一方面開始使用管理儀錶板來改善績效，另一方面也用它來服務大眾。例如2009年6月份，美國公民及移民服務局 (United States Citizenship and Immigration Services , USCIS) 建立起一套系統，使移民申請過程透明化，方便了有需要的公眾，也在一定程度上改善了組織形象。政府鼓勵建立這樣面向顧客的系統，通過績效資訊的及時公開，強化各部門的行政問責，同時將廣大公眾有效地納入評估體系中。

4. 嚴格的績效評估機制 (Rigorous Evaluations)

一般性的績效評估對某些特定的專案已經失去作用。這些專案需要評估機構開展定期的、深入的績效評估。從2011年開始，管理和預算辦公室要求各聯邦政府部門從社會、教育和經濟專案開始，展開嚴格的績效評估，同時要求強化各部門的績效評估能力。時任OMB主任的Orszag還建立了部門間的評估工作組，並要求各部門將績效評估結果在網路上公佈。

5. 績效管理領導者 (Performance Leadership)

管理和預算辦公室還將引進大量的企業家、前政府官員、州政府和地方政府官員、專家學者或其他感興趣的公務員，組成聯邦政府績效管理改革的先鋒隊，來改善政府績效管理效果，提升自身評估和管理能力。

(四) 奧巴馬政府績效管理改革的特點和創新之處

有評論認為奧巴馬上任後的政府績效改革是“新”“舊”混合。他保留了小布希政府的績效改進專員制度，但又對PART進行了翻新，僱傭了大量聯邦僱員，重構聯邦政府合同。將關注的焦點由對專案進行評分轉移到實現部門的優先目標上來。現在的政府績效管理正在從能力建設轉向實施跨部門的優先問題的實際行動上來。儘管奧巴馬政府並未提出振聳發聵的績效管理改革口號，或是推行具體的績效管理方法，但我們通過分析奧巴馬政府績效管理的實踐，還是可以把握他的績效改進與分析框架的脈絡和特徵。

首先，奧巴馬政府的績效管理改革關注於實現有企圖心的、可實現的重點目標，拋棄那些冗繁的、沒有意義的績效指標，體現了聯邦管理和預算辦公室的戰略導向；其次，奧巴馬政府致力於建設一個透明的、公平的、協作的、負責任的政府。現在的美國聯邦政府非常重視政府管理過程的資訊透明化，善用各種資訊技術來實現資訊公開，既促進了政府部門的現代化 (U.S. White House, 2010)，又能刺激公眾積極參與政府治理，更使得各政府部門直接面對公眾，增加問責壓力，實現績效的改善；再次，OMB重視政府內外部門在重大議題上的

合作。為了避免績效資訊的重複，要求各部門領導和部門之間都積極參與到目標和指標的制定中去，增加工作人員的責任感，培養跨部門的合作與協調能力。

二、英國政府績效管理新進展

英國政府一直被認為在實行政府績效管理實踐方面，走在世界前列。英國政府目前的績效管理，主要是圍繞其建立的“公共服務協定”體系來開展的，目的是建立一種現代的公共支出和績效管理框架，為制定審慎、有效的中長期支出計劃服務。該項制度始於1998年終止於2010年。PSA作為一套行之有效的政府績效管理框架值得我們去分析它的內涵和發展脈絡。

（一）公共服務協定（Public Service Agreements，PSA，1998年——2010年6月）

1. 1998年，英國財政部頒佈新的政策評價制度——全面支出審查（Comprehensive Spending Review，CSR）和公共服務協定。

該制度以三年為周期對政府公共支出優先事項進行審查，並且標明各部門預算。通過制定三年支出計劃，提高公共支出的穩定性。促使部門提前編制計劃，為其履行公共服務職能提供更加穩定的基礎。將資本性和經常性預算分開，目的是保障重要的資本性投資不會被一些短期的支出專案擠出。首次針對政府公共支出提出了可量化的具體的目標體系。目的是建立一種現代的公共支出和績效管理框架，為制定審慎、有效的中長期支出計劃服務。

PSA要求各部門同財政部進行協商，提出部門公共服務協定白皮書。白皮書需要包括各部門的目標（Targets）及目的（Objectives）。並解釋說明如何實現這些目標和目的，在甚麼時間內，以甚麼樣的程度完成績效指標。同時強調戰略目標、成本收益、公平、高質量等方面。對各級次的目標完成情況要通過部門報告和秋季績效報告的形式予以公佈。此外，公共服務協定體系還要明確具體目標落實情況的負責人。

2. 從1998年至今，作為英國政府的績效管理框架，PSA旨在促進政府責任感和績效改進的目標從來沒有動搖過，但其自身也是不斷變化的。

(1) 評估框架更加關注效果類的指標。(圖1)

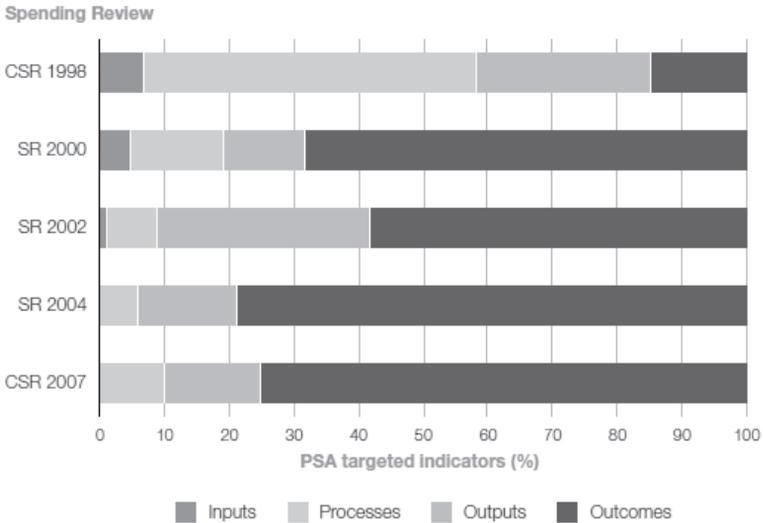


圖1：PSA的指標性質（1998-2007）

資料來源：National Audit Office <http://www.nao.org.uk/publications.aspx>

(2) 該框架不斷吸收部門間活動的聯合目標和評估指標

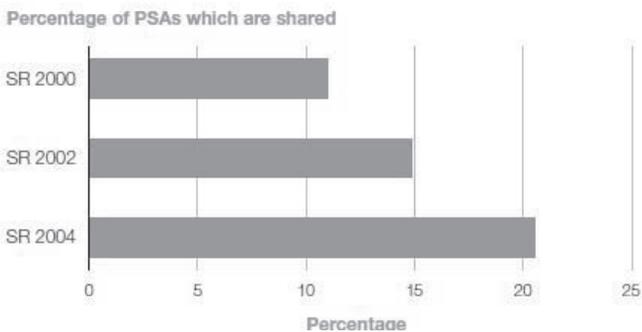


圖2：PSA的目標和指標的變化（2000-2004）

資料來源：National Audit Office <http://www.nao.org.uk/publications.aspx>

(3) 評估框架逐漸傾向關注主要優先事項，
逐漸遠離具體的事項；

Comprehensive Spending Review (CSR)/Spending Review (SR)	Total number of targets/indicators	Number of specific targets	Specific targets as percentage of total targets/indicators (%)
CSR 1998 (1999-2002)	560	305	55
SR 2000 (2001-2004)	160	84	53
SR 2002 (2003-2006)	127	71	56
SR 2004 (2005-2008)	106	56	53
CSR 2007 (2008-2011)	152	40	26

圖3：PSA框架中的優先事項的變化

資料來源：National Audit Office <http://www.nao.org.uk/publications.aspx>

3. CSR2007標誌著PSA發展到了高峰階段。政府通過重新設定PSA的數量，持續不斷地加速改進績效。2007年PSA包含如下內容：

(1) 30個PSAs，152個評估指標。並明確表達了該評估周期內的政府最高優先順序的事項；

(2) 每個PSA後面都附有一個實施協定(Delivery Agreement)。該協定細化了各部門欲達到預期政策結果的各種活動，包括每個PSA都會標明主要負責的部門；

(3) 每個PSA都有一定數量的國內的、聚焦結果的績效指標來支援；

(4) 每個績效指標後附有測量摘要，解釋計算方法和資料的使用。

(5) PSA同每個公共服務提供負責合作來保證跨部門的公共服務供給。

(6) 新內閣通過周期性的過程監控來控制部門和專案進展，以期實現政府間PSA。

(7) 每個部門發佈部門戰略目標(Departmental Strategic Objectives, DSOs)，跨越部門運作，更好實現公共服務協定。

(8) 每個部門戰略目標 (DSOs) 都擁有一定數量的績效指標。

4. 2009年政府財政預算案裏，政府為了更好地反映經濟的優先訴求重塑績效評估框架。PSA框架中新增了一項統攬全局的目標，即幫助民衆和企業盡快脫離低迷時期，實現經濟的長久繁榮發展。政府通過許多方式來實現該目標，也包括經濟、生產力、能力、就業、房屋、企業、交通、科學創新等類PSA。政府致力於繼續推進這些目標，其他的30個PSA仍然關注改善公民獲得的公共服務的質量。

5. 2010年6月，新一屆政府終止了公共服務協定，他們認為政府部門的出版物包含了主要的統計資料和資訊可供公民監督公共支出的高效使用。關於PSA的資料資料可以在審計委員會的網站上查詢。

6. 評價

布萊爾政府的公共服務協定框架通過協商和控制的機制，保證政府公共服務供給的高效和優化。但是PSA自身有許多弊病影響了功能的發揮。由於資訊的不對稱和一些部門的刻意壟斷，絕大多數公民和社會團體難以理解各項目標，更不用說參與目標的制定過程。各部門資源和條件不同，在優先解決的問題是難以達成一致；績效目標過於抽象難以理解，部門戰略目標欠缺穩定，給績效評估和資訊的追蹤造成了很大困難；PSA雖然日益精確細化，但始終沒有融合資源管理體系。新的績效管理方法可能需要更清晰、可測量並且直接同資源管理相聯繫。此外，PSA框架缺乏有效的獎懲機制，難以起到激勵的作用。一些官員出於自保的心態，也不願意制定有企圖心的目標。這些情況在很大程度上背離了PSA 框架設計的期望。儘管該框架在實踐中體現出了一些缺點，我們還是可以清楚看到英國政府在績效管理改革道路上的卓絕探索。公共服務協定在目標層次、提升政府工作績效、加強政府官員責任心等方面仍舊取得了豐富的成果。