

PART在美國聯邦政府財政績效評價中的應用：背景、內容及對澳門的啟示*

顏海娜** 楊雪娟***

項目評級工具（The Program Assessment Rating Tool，PART）是美國管理和預算局於2002年開發、2004財政年度開始用於聯邦政府項目績效評估活動的一套問卷系統。它是一個根據每個項目的執行結果來衡量政府開支項目績效優劣的會計責任工具，也是一個根據客觀資料對項目進行評級、評價的診斷工具。¹在布什總統執政期間，聯邦政府運用PART對幾乎所有的聯邦項目進行績效評估，並將績效結果以等級化的形式向社會公佈。通過在項目間形成較為鮮明的對比，來展示聯邦政府項目所取得的成就以及存在的不足，從而為聯邦政府的預算和績效管理改革提供重要依據。

近來年，澳門特區政府採取了一系列措施提高施政透明度，打造陽光政府，但效果未能盡如人意，目前公共工程和行政開支的訊息披露缺失、預算監督不力、財政資金使用效率不高等問題仍困擾著特區政府，坊間要求修改《預算綱要法》以為重大公共項目設置立項預算制度的呼聲也不斷高漲。²“財政透明”作為施政透明的核心，關係到政府廉潔和公正的形象。如何規範政府的財政支出行為，提高財政資金的使用績效，進而提升財政的透明度，改善預算軟約束的問題，是特區政府和社會各界普遍關注的議題。鑒於PART在美國聯邦政府的績

* 本文是教育部人文社會科學研究青年基金項目“治理轉型導向的地方政府績效評估體系創新”（12YJC630261）；2014年教育部留學回國人員科研啟動基金資助項目的階段性研究成果。

** 顏海娜，華南師範大學政治與行政學院副教授。

*** 楊雪娟，華南師範大學政治與行政學院碩士生。

1. 范柏乃：《政府績效評估與管理》，上海，復旦大學出版社，2007年，第310頁。
2. 《施家倫轟行政開支工程欠透明》，澳門，市民日報，2014年3月21日，第3版。

效預算以及項目管理中所發揮的重要作用，澳門在推進政府績效治理制度建設中可以學習和借鑒PART的制度智慧和運行經驗，逐步建立和完善財政支出績效評價以及績效管理制度。那麼，PART是在甚麼背景下產生的？PART在美國項目績效評價的運行狀況如何？PART的運行經驗對澳門特區政府財政支出績效評價制度設計有甚麼啟示？本文將對以上問題進行一一探討。

一、PART產生的背景

2001年，布什總統上任伊始，就推出總統管理議程（President's Management Agenda, PMA）。針對聯邦政府範圍內的管理弱項，選擇了五大領域進行重點打造，分別是：（1）人力資源戰略管理；（2）競爭性資源的利用；（3）改善財政管理；（4）擴大電子政務；（5）整合績效與預算。而PART正是實現績效與預算整合的核心舉措。

PART作為布希總統績效管理改革的重要舉措，其產生並非偶然。回顧聯邦政府績效管理改革的歷史，就可以發現，儘管每一屆政府的政治立場不同，但都有一個共同的行政邏輯，即創設出一套管理工具來提高政府的績效。³從1920年代的胡佛委員會開始，就提出要不斷提高項目的效率、效益以及改善項目的績效和服務。1966年，約翰遜政府實行計劃——項目——預算制（Planning-Programming-Budgeting-System, PPBS），試圖通過現代化的分析系統和成本-效益分析法來分析競爭性資金項目的成本、結果以及可替代性方案的問題，這是第一次進行績效與預算的有效嘗試。1973年，尼克松總統推行目標管理（Objectives Management），旨在讓項目負責人運用合理的手段實現預期目標，從而評定項目的結果實現情況並予以經費撥付。1977年，卡特總統推行零基預算（Zero Base Budgeting, ZBB），要求相關部門必須運用與項目有關的結果證明該項目的價值，從而實現項目的結果與資金水準的直接掛鉤。

3. Dickson, Matthew & Andrew Rudalevige, *Presidents, Responsiveness, and Competence: Revisiting the Golden Age at the Bureau of the Budget*, *Political Science Quarterly*, 2004, 119, pp.633-654.

上述努力短期內都在一定程度上改進了項目的績效，但許多舉措都隨著政府的更替而變換，未能固定下來。到了克林頓政府時期，他意識到了績效評估措施要想長久持續維持下去，必須將績效管理與預算算法制化。於是，經過一番努力，1993年國會通過了兩黨廣泛支持的《政府績效與結果法案》（Government Performance and Result Act, GPRA），以法律的形式確定了績效評估的制度框架。GPRA要求所有聯邦部門必須根據部門的使命制定戰略規劃、年度績效計劃以及撰寫績效報告，使得績效評估有章可循、有法可依。正如Barry White所指出的那樣，GPRA最重要的貢獻就是為聯邦政府績效評估建立了永久性的法律框架，為聯邦各部門和國會提供了連續使用的可能性。⁴而且，GPRA明確了以結果績效作為追求的目標，從而為各項配套措施的改革指明了方向。在接下來的實踐中，聯邦政府制定了一系列配套的法律制度，主要包括《聯邦管理者財務廉潔法案》、《聯邦採購程序法案》、《政府管理改革法案》、《資訊技術管理改革法案》、《削減文書工作法案》、《顧客服務行政命令》等，它們分別從財務管理、採購管理、資訊技術管理、文書管理和顧客服務等角度推動聯邦政府的績效管理改革，共同促進績效管理的有序開展。

然而，GPRA 實施效果與法案制定者的預想相距甚遠。要想落實GPRA，將戰略規劃、績效計劃和預算結合是關鍵，但是法案並沒有提供明確的操作指引，從而導致在實踐中出現部門制定的目標空洞無物、避重就輕等問題。布什總統上任後，針對克林頓政府改革的經驗和局限性，強化結果導向，強調績效與預算的掛鉤，力圖通過資源分配來推動項目績效管理水準的提高。2002年，總統管理委員會與項目績效與管理委員會在充分聽取民意的基礎上，共同開發了一套評估項目績效、推進政府預算改革的工具——PART。其一改過去過於注重項目的增量變化，重點關注項目基礎本身的週期性復審，將預算決策與項目結果評估以及項目整體質量聯繫起來，從而提高預算決策的科學性和合理性。

4. Barry White, *Performance -Informed Managing and Budgeting for Federal Agencies: An Update*, Council for Excellence in Government, 2003.

二、PART的主要內容、特點及應用效果評估

（一）PART的主要內容

PART對聯邦項目的評估旨在加強績效資訊與預算決策的關係，並以更加嚴格、系統、透明的方式進行項目預算管理。作為一套系統的評估工具，PART主要流程分為確定項目評估的對象及分析單位、劃分項目類型、制定項目評價標準、實施項目評估與績效回饋以及應用評估結果五個步驟。

1、確定項目評估對象及分析單位

運用PART進行評估的第一步是確定評估對象及分析單位——項目。項目，也叫項目活動集（Program Activities），是根據財政預算框架來界定的，並非只有一個項目，可能是諸多項目的集合。當然，這些項目並非是毫無相關的，一般由有共同的目標並且相互關聯的項目組成。相比而言，將這些項目整合成一個項目評估的效果比每個項目單獨評估效果更好。一般情況下，項目績效與管理局的工作人員會根據以下幾個原則來確定是否合併項目：一是項目的目的。合併的項目有一個共同的目標或使命，如項目的使命、受益者特徵、目標人群等；二是項目的設計與執行，整合在一起評估的項目在設計和執行上比較相似，如項目的作用、項目類型（競爭性、財政撥款等）、資訊收集、績效措施等；三是預算編制，項目的合併在預算編制上基本一致，項目評估的目的是為預算編制提供有效資訊，因此，項目合併便於對項目進行橫向比較；四是績效，整合在一起的項目應有一個相似的長期績效目標。儘管有這些原則作為參考，項目績效與預算局也不能將過多的項目整合在一起進行評估，畢竟各個項目在管理上存在較大的差異。

2、劃分項目類型

為了讓評估結果更具可比性，聯邦政府根據支出性質將項目分成七大類，即聯邦直接支出項目、競爭性補貼項目、分類補助項目、管制項

目、資產與服務採購項目、信貸項目、研發項目。在實際操作中，大部分項目可以分屬上述七類中的一類。由於部分項目需要多種途徑實現目標，其也可以兼具幾種類型特徵。若兼具幾類項目特性，項目管理與預算局會根據項目的核心職能將項目劃分入類，並在此基礎上在其他類型中選取一定的問題作為附加題，對項目進行綜合評估。

3、制定項目評價標準

在項目評估實施前，需要明確評價標準，其主要包括三個方面：一是賦予各問題相應權重。PART的評估是通過一系列問題的諮詢來實現的，一般情況下，設置25道共性題目和若干附加題目，分成項目目的與設計、項目計劃、項目管理以及項目結果和責任性四個維度，每個維度佔據一定權重（詳見表1）。其中，“項目目標和設計”主要用於評估項目的目標和設計是否清晰和合理；“戰略規劃”主要用於評估項目是否具有正確的長期和年度的績效目標和標準；“項目管理”主要用於評估項目的執行過程是否符合程序要求，以及過程監督和管理是否到位；“項目結果和責任性”主要根據戰略規劃對項目目標的達成情況及其取得的績效進行評估。預設情況下，每個維度下的每個問題權重一致。在實際操作中，問題的分值是可以調整的，評估者是可以根據問題的重要性進行調整。但這些權重的調整必須在評估前進行解釋和說明。

表1 PART的指標體系

| 維度及佔比 | 問題 |
|------------------|--|
| 項目目標和設計 (20%) | <ol style="list-style-type: none"> 1. 項目的目標是否清楚？ 2. 項目集中於一個特定的、現實存在的問題、利益和需求嗎？ 3. 該項目是否與其他聯邦、州、地方或者私人部門的項目重複？ 4. 項目設計中是否存在一些影響其效率和效益的缺陷？ 5. 項目是否有清晰的目標，以使資源能夠直接服務於項目目標或者達到項目的預期受益人？ |

| 維度及佔比 | 問題 |
|---------------|---|
| 戰略規劃 (10%) | <ol style="list-style-type: none"> 1. 項目是否具有一定數目的、具體的、集中於結果和反映項目目標的長期績效標準？ 2. 項目是否有針對長期標準的挑戰性目標和時間進度表？ 3. 項目是否具有一系列特定的年度績效標準，以便清晰地表明長期目標的實現程度？ 4. 對於年度措施，項目是否有基線和宏偉的目標？ 5. 所有的合作者都承諾項目的長期和年度目標並為其努力工作嗎？ 6. 足夠數量和質量的獨立評估能否建立在一種常規的基礎上？這些獨立評估是否能夠支援項目的改進、評估項目結果以及問題、利益和需求相關。 7. 預算請求與年度和長期目標之間是否存在著清晰的聯繫？所需資源是以完整和清晰的形式呈現在項目預算中嗎？ 8. 項目是否採用了一些有意義的措施來補救戰略規劃的缺陷。 <p>不同項目類型的特殊規劃問題：</p> <ol style="list-style-type: none"> A. 項目或者機構所有相關規章是否滿足了項目的既定目標？所有規章能夠清晰表明它是怎樣有助於項目目標的實現嗎？（管制類項目） B. 機構或者項目是否已經對替代品進行了最新的、有意義的、可靠的分析，包括成本、時間進度、風險和績效目標之間的平衡，以及利用結果來引導結果導向的行動？（資產和服務採購項目） C. 如果可能，項目是否評估和比較了其潛在的利益，以及是否與其他具有相關目標的項目進行比較？（研發項目） D. 項目是否使用優先順序來介紹預算請求和財政決策？（研發項目） |
| 項目管理 (20%) | <ol style="list-style-type: none"> 1. 項目定期收集及時的和可信的績效資訊（包括主要合作人的資訊），並用來管理項目和提高績效嗎？ 2. 聯邦管理者和項目的合作者對成本、進度和項目結果負有責任嗎？ 3. 資金是否被用到既定的目的上，是否準確報告了？ 4. 在項目執行過程中，項目是否有一些程式來測量並實現項目效率和成本有效性？ |

| 維度及佔比 | 問題 |
|---------------|--|
| 項目管理 (20%) | <p>5. 該項目是否與相關項目進行有效的合作和協作？</p> <p>6. 項目是否實施了強有力的財務管理實踐？</p> <p>7. 項目是否採取一定的方式來處理管理中的不足？</p> <p>不同項目類型的特殊戰略規劃問題：</p> <p>A. 資助是基於競爭性程序（包括一個高質量的價值評估）來獲得的？（競爭性補助項目）</p> <p>B. 項目是否有監督程序以提供受資助人行為的足夠資訊？（競爭性補助項目）</p> <p>C. 項目是否收集到受資助人人年度的績效數據並使之能夠以透明和有意義的方式公佈？（競爭性補助項目）</p> <p>D. 項目是否有監督程序以提供受資助人行為的足夠資訊？（分類補助項目）</p> <p>E. 項目是否收集到受資助人人年度的績效數據並使之能夠以透明和有意義的方式公佈？（分類補助項目）</p> <p>F. 當制定重要規章時，項目是否尋找和重視各利益相關者（顧客；大小規模的企業；州、地方和鎮政府；受益人和一般公眾）的觀點？（管制類項目）</p> <p>G. 該項目是否按照《12866號行政命令》的要求來準備充足規則影響分析？是否按照《靈活性管理法案》和SBREFA來進行靈活性分析？是否會在《非資助項目規則改革法案》來進行成本收益分析？以及這些分析是否符合OMB的指南？（管制類項目）</p> <p>H. 在完成項目目標時，項目是否會系統地回顧當前的規章來保證與所有規章制度保持一致？（管制類項目）</p> <p>I. 通過使該指定規章行為利益最大化，指定規章在多大程度上能有助於實現項目目標？（管制類項目）</p> <p>J. 在完成項目目標時，項目是否會系統地回顧當前的規章來保證與所有規章制度保持一致性？（管制類項目）</p> <p>K. 是通過保持明確定義的交付標準、能力/績效特徵和適當的、可靠地成本以及進度目標來管理項目的嗎？（資源和服務採購項目）</p> <p>L. 項目是否在一個正在執行的標準下管理，以此來保證高質量的信用貸款、按時支出與回收以及履行報告請求？（信貸項目）</p> <p>M. 項目信貸模式是否向政府提供了可靠的、一致的、精確的和透明的成本和風險評估？（信貸項目）</p> <p>N. 對於非競爭性撥款的研發項目而言，該項目是否通過分配資金和使用管理程序來保證項目質量？（研發項目）</p> |

| 維度及佔比 | 問題 |
|---------------|---|
| 項目結果和責任性（50%） | <ol style="list-style-type: none"> 1. 在完成長期目標方面，項目是否表現出足夠的進步？ 2. 項目是否完成了年度目標？ 3. 項目在完成每年的目標時，是否都提高了效率和成本的有效性？ 4. 是否將該項目的績效與其他政府、私人部門的具有相類似目的和目標的項目的績效進行比較？ 5. 充足的範圍和質量的獨立評估是否表明了該項目是有效的和具有結果導向的？ <p>不同項目類型下的戰略規劃問題：</p> <p>A. 項目目標是否在最小程度上增加社會成本的基礎上實現的？項目是否使淨收益最大化？（管制類項目）</p> <p>B. 項目目標的實現是否在預算成本已建立的進度中實現的？（資源與服務採購項目）</p> |

數據來源：Program Assessment Rating Tool Guidance 2007-02.

二是選擇合適的績效測評類型。PART採取的主要評估方法是績效目標與績效結果的對比，因此設置合適的績效目標顯得尤為關鍵。其績效測評類型主要分為三類：結果性測評、產出性測評以及效率性測評。結果性測評主要反映項目實施後所產生的效果，如：對公眾所產生的影響多大，受益目標群體多大程度上受益等。PART強調結果導向，大部分項目必須設置結果性指標。若未設置結果性指標，在評級時被評為“結果尚未證明”。產出性測評主要反映項目實施在特定時間段內完成項目的水準，主要適用於在短期內無法對結果進行測評的項目，如資訊收集、社會調查類項目等。效率性測評主要指項目通過資源的投入所產生的產出或結果，不僅僅要體現完成結果性指標，還要在一定的資源限制下獲取更多的收益，如資源再生項目、服務流程再造等項目。

三是明確目標和基線。明確項目當前的績效水準，並以此為基準，制定項目的長期目標以及年度目標，並隨著資金水準、項目的完成情況在下一次評估時進行適當調整。

4、實施項目評估與績效反饋

項目的績效評估主要由績效管理與預算局的檢察官和項目負責人共同完成。首先由項目負責人根據問卷框架的問題填寫答案，並附上相應的佐證材料。而績效管理與預算局的檢察官則根據項目負責人提交的材料進行評分審核，並給出最終的項目評級結果。項目得分主要根據各個項目在回答所有問題的總的得分來確定。PART的每一個維度均為100分，根據該部分選擇“是”的問題個數來確定該部分得分，再乘以該維度的權重值，最後各維度得分相加得出最終的得分。“85-100”是“十分有效益”、“70-84”是“有一般效益”、“50-69”是“合格”、“1-49”是“無效益”），從而最終得出該項目的評估等級。如：

表2 小企業擔保項目的績效評估結果

| 項目名稱 | 項目目的 與設計 (20%) | 項目計劃 (10%) | 項目管理 (20%) | 項目結果 (50%) | 最終得分 | 評級 |
|---------|----------------------|---------------|---------------|---------------|------|----|
| 小企業擔保項目 | 80 | 88 | 100 | 40 | 64.8 | 合格 |

數據來源：<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/sheets/part.xls>

按照預算公開透明的原則，美國績效管理與預算局會將評級結果和相關佐證材料在網站上公佈並接受公眾的監督，同時也讓社會公眾瞭解政府是如何努力提高財政資金的績效，提高公眾對政府的信心。

對項目的評估不僅僅是得出項目的排名，更重要的是瞭解項目的運行情況，並作出相應的改進。績效管理和預算局與相關部門會根據項目評估結果制定績效回饋意見，包括項目所需的管理措施、資金申請以及立法建議等，與項目單位商量制定下一步的改進措施以及績效計劃。在2007財政年度，管理和預算局針對794個項目撰寫了1600份績效回饋意見書至各相關部門，回饋意見的內容包括項目的計劃、管理、資助以及評估。

5、應用評估結果

美國項目績效資訊的應用主要體現在：其一，通過項目評估，瞭解項目的實施效果和改進措施，為決策者提供更詳盡的參考資訊，優化資源的分配，促進公共資源效益最大化；其二，通過項目評估，可以明確項目負責人能在多大程度上為項目的績效負責；其三，項目評估的結果與預算相聯繫，對績效較好的項目予以政策支持或者提高預算水準，對績效較差的項目削減資金等，達到促進改善項目績效水準的目的。

（二）PART的主要特點

1、從評估指標體系的設計來看，PART具有如下特點：一是體現了項目全過程績效管理的理念，充分考慮了政府項目的公共屬性以及公共組織目標、活動、產出、結果的複雜多樣性，從項目的投入（“項目目標和設計”與“戰略規劃”）——過程管理（“項目管理”）——產出和結果（“項目結果和責任性”）整個過程對項目績效進行全面地考察，從而更好地體現績效評價的經濟、效率以及效果原則（3E）；二是注重對項目的前期論證，“項目目標和設計”和“戰略規劃”兩個維度的指標所佔權重高達30%，其要求每個項目在立項時，必須說明項目的宗旨、與機構戰略目標的匹配程度、預算情況、實施進度等，不僅僅考察一個項目是否指向現實存在的特定問題或特定需要，而且考察該項目是否與已有項目重複了，還考察該項目的預算請求與機構的長期目標以及年度績效目標之間的關聯程度等，使得每一個要到績效管理與預算局申請預算資金的部門，必須清楚地說明自己要做的事情、要申請的經費與總統的戰略目標之間的關係；三是體現分類評估的思想，力圖解決項目之間的可比性問題。如前所述，PART將所評估的項目分為七大類，類型的劃分由管理和預算局與項目所屬部門共同協商決定，根據項目的核心功能劃分到相應的類型，並在評估中在相應的類型中選取問題進行考核評估，再把同類型的項目的績效進行比較，以凸顯績效評價的全面性和準確性；四是在分類評估的基礎上突出個性指標的設計。各個項目儘管使用同一套指標體系，但是各類項目會根據自身的項目特點完善和豐富個性指標，使指標體系更具可操作性（見表1中不同項目類型的特殊規劃問題）。

2、PART的評估資訊規範化和透明化程度高，數據源廣泛，更有利於公眾監督與問責。由於PART是一種基於證據的評估，在對評估問題做出“是”或“否”判斷的時候必須依據客觀的證據，因此對於績效資訊和數據源的可靠性和真實性要求比較高。PART的評估資訊之所以能夠逐漸成為美國行政系統項目分析和預算的重要參考依據，主要因為評級工具的資訊採集更加規範，利用更加透明，因而更多的部門願意將績效資訊與預算相結合。⁵首先，美國聯邦政府對項目實行全過程的管理，機構在日常管理工作中將項目的申報、審核、資助、項目開展情況等各項工作資訊和數據全部錄入電腦進行資訊化管理，項目評估所需的資訊的採集、統計、分析在日常的管理中已經做好，確保了績效評估數據的真實性和準確性。其次，美國項目評估的資訊來源多樣化，包括相關的法律、財務報告、檢察官的綜合報告、審計局（GAO）的報告、部門報告以及獨立的項目評估結果等，並將大量有價值的資訊、報告等公佈網站上，供公眾查閱、監督以及使用。最後，項目評估結果也通過管理和預算局網站（www.EXPECT.com）向公眾公佈，讓公眾瞭解其納稅所資助的公共項目績效究竟如何。每個項目都有PART的摘要、用來描述項目的目標、評價結論以及下一步需要採取的措施。⁶項目資訊的公開化和透明化，保證了項目績效評估結果的信度和效度。事實上，由於PART在執行過程中對各聯邦政府機構提出了更多更高的績效和評估資訊要求，為了避免由於無法提供績效數據而陷於尷尬的境地之中或者其績效等級淪為“結果尚未證明”，聯邦機構的官僚有極大的動力去改進評估資訊的質量以及優化項目設計，從而大大增加聯邦項目的有效性。⁷

3、PART及時跟進項目績效的改善，實現項目全過程監管。在目標設定方面，根據GPRA的規定，每個部門必須制定戰略規劃（至少

5. Hatry H., *Service Efforts and Accomplishments Reporting : its Time has Come, an Overview*, Norwalk ,CT: Governmental Accounting Standards Board H.R.Rep.,2003,pp.108-243.

6. Virginia A.Mcmurtry, *Performance Management and Budgeting in the Federal Government: Brief History and Recent Developments*, CRS Report for Congress, March 16,2005.

7. Paul L. Posner & Denise M. Fantone, *Assessing Federal Program Performance: Observations on the U.S. Office of Management and Budget's Program Assessment Rating Tool and Its Use in the Budget Process*, *Public Public Performance & Management Review*, Vol.30, No.3, March 2007, PP.351-368.

5年期，3年內必須修訂一次）和年度計劃，對於每年未完成目標的原因進行說明，並在來年進行年度計劃和項目計劃的調整。根據目標的設定，及時發現項目運行中存在的問題並提出解決方案，為項目的優化運行提供參考。在項目評估方面，PART對項目的評估不僅是當年的資金當年評完就了事，會對項目的績效持續跟蹤評價若干年。每一年評估前，績效管理和預算局與相關的機構共同商定未來一年內需要執行的下一步行動，以及如何評判這些行動是否完成。每當該項目的下一步行動完成時，網站會定期更改其評級狀態，來反映項目改進的成效。當項目的下一步行動完成後，會採取附加的措施來持續改善項目的績效。

（三）PART的應用效果評估

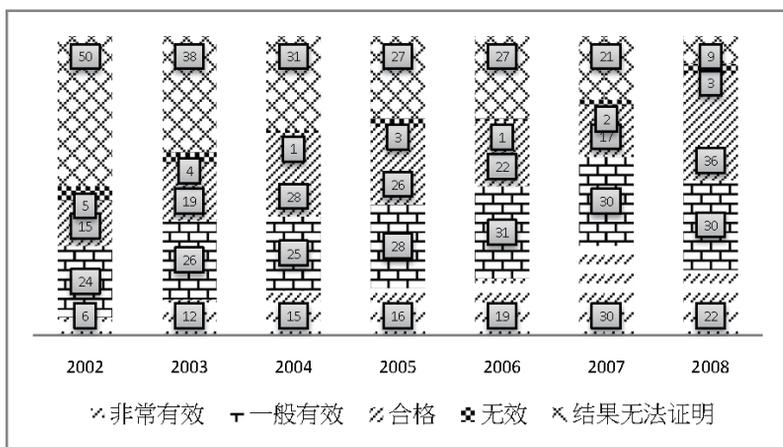
自2002年下半年開始，布希政府就逐步針對聯邦主要項目進行了評級。管理和預算局首先在聯邦政府中挑選234個項目作為樣本進行評級並將評級的結果寫入2004財政年度的年度報告，隨後的每年增加約20%的項目進行評估，預計在五年的週期內完成對所有聯邦項目的評估。截至2008年財政整年度，對1016個聯邦項目進行了評估，佔聯邦總項目數的96%。⁸在實施的過程中，PART緊緊圍繞著“評估項目績效、採取措施提高項目績效以及將項目績效與預算決策聯繫起來”三個目標展開，取得不錯的效果。從評估項目績效的活動開展來看，根據項目評估與結果法案（PARA）的要求，績效管理與預算局需在五年內對所有的項目進行一次全面的評估。從項目的績效改善情況來看，“十分有效益”的項目佔比從2002年的6%上升到2008年的22%，“無效益”和“結果尚未證明”這一層次的項目從55%下降到12%，可見，PART在一定程度上改善了項目的績效。在項目績效與預算決策方面，從2004年開始，在提交國會的財政預算表上增加了“績效管理評估”這一系列，⁹意味PART的評估結果將作為預算決策參考的重要依

8. Paul Posner, *Performance Budgeting Informing Hard Choice Facing the Nation*, Hearing before the Senate Budgeting Committee . October 29,2009.

9. Virginia A.Mcmurtry, *Performance Management and Budgeting in the Federal Government :Brief History and Recent Developments*, CRS Report for Congress, March 16,2005.

據。根據John Mercer的研究發現：2005財政年度的總統預算清楚表明了項目等級評估和項目資助之間的聯繫比以前更為緊密，被評為“十分有效益”的項目的資助平均增幅達7%，“一般有效益”的項目資助平均增幅達8%，“合格”的項目資助平均下降1.6%，而“無效”的項目資助平均下降38%。¹⁰

圖1：2002-2008年聯邦專案評估結果



數據來源：<http://zh.wikipedia.org/wiki/項目評估定級工具>

儘管PART分值的高低並非是國會做出預算決策時的唯一考慮因素，也即項目績效與預算資金的分配之間並不是簡單的線性關係，但PART在美國聯邦政府財政績效評價中的應用至少在以下三方面產生重大的影響：第一，項目的績效在聯邦政府的項目預算決策中發揮了重要作用，也即那些績效良好，擁有PART高分值的項目比那些績效較差的項目更有可能在總統的預算請求中獲得更多的經費分配，宋健敏、丁元對布希總統第二個任職期間所實施的PART的實證研究支持了這一觀點¹¹；第二，在聯邦政府內部營造了一種良好的財政績效文化觀，逐

10. John Mercer, *OMB's Program Assessment Rating Tool*, <http://www.John-mercero.com..>

11. 宋健敏、丁元：績效評估對政府預算決策與局限——對布希政府項目評級工具（PART）的實證分析，北京，中國行政管理，2010年第9期，第108-112頁。

漸將聯邦政府財政預算程序的重心從長期對政府開支的關注轉移到項目結果的關注上；第三，PART所提供的績效資訊雖然不能直接影響到預算資金的分配，但它能夠在很大程度上提升預算決策的理性成分。項目績效資訊的導入，有利於引導項目在預算過程中將目光從“項目的投入”轉向“項目的結果”上，為決策預算提供更多的依據，從而使得預算決策過程更科學合理。

當然，PART在實施中也遇到一些問題和挑戰。首先，有些部門過於注重績效評估結果，而忽視了過程和程序，造成改善服務質量、提高行政效率的目標沒有真正實現。¹²其次，美國政府的績效評估主要的評估工作仍然由政府內部機構（主要是績效管理與預算局）完成，評估結果不能完全做到客觀公正。再之，PART和GPRA的衝突，PART所使用的績效目標和評估標準與GPRA有著較大的出入。¹³

三、PART對澳門特區政府財政支出績效 評價制度設計的啟示

澳門特區政府於2013年在施政報告中已提出建立政府績效治理制度，並以建立領導官員的績效評審制度作為試點。從世界範圍來看，完整的政府績效治理體系應包括：公共財政績效評估、公共項目績效評估、公共政策績效評估、機構和人員績效評估、整體政府（或綜合性）績效評估。雖然公共財政績效評估和公共項目績效評估尚未在特區政府開始正式實施，但隨著財政預算民主化進程的不斷推進以及政府績效治理制度的逐步建立與完善，在未來的不久其將很有可能擺上特區政府的議事日程。通過分析PART在美國聯邦項目績效評價的應用情況及其實施效果，我們可以從中得到一些對澳門特區政府財政支出績效評價制度建設非常有用的啟示。

12. John B. Gilmour , *Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool :Meeting the Challenge of Integrating Budget and Performance* ,IBM Center for the Business of Government,2006,1-42.

13. Vassia Gueorguieva & Jean Accius, *The Program Assessment Rating Tool and Government Performance And Results Act: Evaluating Conflicts and Disconnection*, <http://arp.sagupub.com/>.

（一）建議將PART 引入特區政府，逐步推行財政支出績效評價制度

美國聯邦政府績效管理和預算局創建PART的主要目的是應用這個工具來強調公共項目所產生的績效，使聯邦政府財政預算的重心從長期對政府開支的關注轉移到對項目結果的關注。事實也證明，PART不僅以更加嚴格、系統、透明的方式規範了聯邦政府的財政預算管理，而且豐富了預算分析資訊，加強了預算與績效之間的聯繫。此外，項目績效資訊的公開化和透明化也在很大程度上滿足了納稅人對於財政支出的知情權，從而加強了公眾對政府財政績效的問責。

回歸後，澳門特區政府將施政透明作為政治綱領的重要組成部分，近年來也全面推行相關公共工程以及行政開支的透明制，例如，把涉及公共工程以及行政開支預算的項目資訊在相關網站上公佈，公眾可隨時查閱；設立政府發言人制度，即時發佈政府工作進展的最新訊息以及保持與公共部門的協調聯絡等。這些舉措在一定程度上提高了政府財政開支的資訊透明度，然而，從總體上看，目前澳門政府專案預算約束軟化以及預算執行效率低下等問題依然很嚴重，媒體有關公共專案開支遠超專案預算的報告也越來越多。例如，澳大橫琴新校區工程由最初估算58億元增至實際超過102億元，北安碼頭工程造價上升五倍至32.84億元，而輕軌工程估算亦是由2007年估計的42億元增至2011年的110億元。¹⁴由於缺乏科學、專業以及合理的預算規劃與編制，政府預算執行效率甚為不理想。例如，立法會公共財政跟進委員會在討論2013年上半年政府預算執行報告時，發現整體支出執行率僅百分之十八點九，部分公共投資領域的執行率更為“零”，即半年“冇郁過”。財委會批評“收入預算報少、支出預算報多”，“上半年用得少、下半年用得多”已成常態。¹⁵又如，由劉焯華簽署的《澳門特別行政區立法會活動報告》顯示，在2013年1月1日至7月31日，立法會運作支付總開支為澳門幣6333萬元，支出按年實質增加百分之

14. 《施家倫轟行政開支工程欠透明》，澳門，市民日報，2014年3月21日，第3版。

15. 夏耘：《精打預算 公帑要用得其所》，澳門，澳門日報，2014年3月1日，BO7版。

13.1。2013年7月底，相對於最初預算的澳門幣一億二千七百一十萬元及已修改預算的澳門幣一億三千六百四十萬元，預算執行率分別為百分之49.8及百分之46.4。¹⁶上述情況的出現導致社會公眾和立法會議員對政府財政支出是否“用得其所，用得合理”提出了質疑。究竟這些公共開支“花在哪裡，怎麼花，花的效果如何”，不管是社會公眾，還是立法議員都希望有更多的管道瞭解財政支出的績效資訊。

因此，有必要逐步開展公共財政支出的績效評價，瞭解公共財政在管理和提供服務的實際效率、質量、效益、公平性以及回應性，尤其是資金使用單位乃至社會公眾的滿意度，從而反思現有財政制度在資金分配、管理、監督以及績效評價上的問題與不足。建議澳門特區政府引入PART，以重大工程項目為切入點，逐步推行項目績效評估制度。一方面，建立項目評估制度，儘快啟動《預算綱要法》的修訂，將預算績效寫入《預算綱要法》，確保財政支出績效評價的權威性。可借鑒美國聯邦政府的做法，強調機構將績效目標與預算資源聯繫起來，要求機構明確完成計劃中設定的目標所需的資金是多少，並且要求機構在其預算要求時解釋資金是如何用於項目活動。¹⁷通過專案績效評估，迫使各部門在申報項目時就需要仔細考慮項目所要達到的目標以及能達到的效果，若不能實現，將面臨著違背與績效管理部門的績效合同的風險，從而使得項目的戰略計劃能夠轉化成有約束力的支出框架，進而改變目前澳門專案預算編制“糊裡糊塗”的現狀；另一方面，借鑒PART財政預算全過程管理的思想，不斷完善特區政府財政預算體制，如細化預演算法的實施條例，提高預算監督法規的可操作性，健全政府財務會計、審計規範和監督機制，明確各級政府部門在預算管理的權、責、利，落實監督主體的監督職責，建立財政預算公眾諮詢制度，推動財政預算管理的公開透明，規範政府的財政支出行為，改善財政預算的使用效果。

16. 《劉焯華總結第四屆立會，歎無力監督政府財政》，澳門，正報，2013年8月22日，第1版。

17. General Accounting Office, *Performance Budgeting :Initial Experience under the Results Act in Linking Plans with Budgets*, Report to the Chairman ,Commitment on the Government Affair , United States Senate ,April,1999.

（二）注重財政績效資訊的收集、處理及應用，進一步擴大提高財政資訊公開的範圍

在美國，參與預算過程的行政部門和國會都有責任向社會公佈預算資訊，預算的檔案和會議也是公開的。每一份預算報告都會闡明財政投入的重點、投入要達到的目標、具體採取的措施，也有詳細的預算開支明細。此外，美國各部門依託政務公開和電子政務建設，暢通信息傳遞網絡，為項目績效評價的開展積累了海量的資訊。其中，績效目標為成為預算安排與執行、績效監督以及績效評價的重要依據，而績效評估結果與下一年的項目預算安排掛鉤並建立起有效地問責機制。

目前，澳門特區政府的預算案以及重大工程的合約等已根據服務承諾認可制度的規範向社會公佈，政府提供的資料有了很大的改進，但是，大部分預算案只是粗線條的框架預算，如公共工程的預算僅單純對每一年公共工程提供年度的預估開支；相當一部分公開的項目合同沒有列明金額或者列明金額沒有說明財政預算來源，由此導致政府在管理投資項目及提高相關執行率方面存在困難。¹⁸正如2011年審計署公佈報告所指，運建辦對輕軌缺乏完整的整體投資評估和計算，令開支不斷膨脹。當局宣稱輕軌第一期費用為75億，但經實際仔細計算後，暫時輕軌可預見的開支已超過110億元。審計署報告還顯示，“自2008年至2010年6月為止，已判給之31項次活動中，有28次項活動均須進行預算撥款轉移增加撥款才能支付開支”，當中涉款8900多萬元，其中27項開支項目更是“零”預算。¹⁹此外，還有部分預算案缺乏詳細的計算依據，預算欠缺科學、嚴謹、完整性。如審計署審出澳門世博辦的預算3.2億是一筆糊塗賬，該辦以1998年澳門參加葡萄牙世博會開支金額比例，再參考特區政府2007年的開支，得出金額2.6億元。然後又參考了香港館預算3.8億港元，取兩者平均值得出3.2億元預算。得出“大數”後，世博辦確定澳門館的“建造、展示設計”預算為2億，餘下的1.2億便是“活動、營運及其它費用”預算。而審

18. 來自《澳門特區政府二零一二年度預算執行報告》。

19. 陳美儀：《完善財政監督機制，提高施政透明度》，http://www.chanmeiyi.com/index.php?cms=data/data&data_id=44&path=1

計署調查發現，世博辦日常營運開支，包括購買辦公室設備、人員薪金、出差津貼及在上海的住宿費等，均未計算在3.2億的預算內。²⁰

為此，澳門特區政府可以在電子政務的基礎上，注重項目目標、預算安排與執行等資訊的收集，在日常的工作中積累項目的開展情況、支出情況等資訊，及時發現財政支出的問題，並提出改進意見供政府和立法會參考。在此基礎上，進一步提高財政透明度，政府應規範預算編制，提供完整、嚴謹、細化的預算案，將每個項目的整體情況向社會交代，包括項目總開支的最新估算、按年及累積計算以實現開支和相關預算執行率以及到項目竣工時未來開支額估算等²¹，特別是重大工程提出跨年度的整體規劃和總開支，以及每一年的具體計劃和開支，並事先評估投入與產出的經濟和社會效益，杜絕預算嚴重超支的現象。²²

（三）培養以結果為導向的績效文化觀

在PART實行之前，GPRA雖然也強調結果導向，但是由於以結果為導向的績效觀尚未普及，加上已有法律法規缺乏具體的指引，對於項目的產出性指標和結果性指標區分不嚴，導致被評為“結果無法證明”的項目比較多。例如，在2002年的績效評價中，有超過一半的項目被評為“結果無法證明”，其最主要的原因就是項目沒有制定結果性指標或者制定的結果性指標不被檢察官認可。針對GPRA實行中出現的這個問題，PART的項目評估不僅強調要在聯邦政府內部營造良好的財政績效文化觀，強化“花錢必問效”的績效理念，還強制要求各個項目設置結果性指標，並予以詳細的指導。經過一個週期的實踐和評估，大部分聯邦項目已經設置了結果性指標，並在項目評估中的評級得到提升。在開發結果指標的同時，項目負責人組織職員培訓，在

20. 蔣生：《澳門審計署曝世博近3億糊塗賬 使用公款三宗罪》，南方都市報，2012年8月1日，<http://news.sohu.com/20120801/n349578438.shtml>

21. 《施家倫關注預算綱要法修訂進程》，澳門，澳門日報，2014年5月24日，http://www.cyberctm.com/newsNote.php?cid=0&cpid=8&nid=2130#.U_bCQ43s6Cg。

22. 《澳門：劉焯華強調預算綱要法非改不可》，澳門，澳門日報，2013年8月22日，<http://www.zhmo.cn/article-74859-1.html>

共同學習的氛圍中，以結果為導向的績效文化深深紮根於政府部門，並獲得信任、支持和認同。

相比，目前，澳門特區政府對財政支出的評量仍停留在過程考核，只要程序符合相關規定即可，財政支出缺乏效率意識，導致財政支出的行為過程及其結果缺乏客觀、有效地制約和監督，預算執行難以落實到位。²³如：交通事務局2010年開支兩億多元，2011年跳至5億元，2012年增至10億元，2013年再跳至20億元，4年間開支驟然增加10倍；又如澳門監獄的開支亦由2010年的2億多元，跳至2013年的4.3億元，按現時監獄中約有1000多個囚犯計算，即平均人每年開支達43萬元。²⁴一般而言，合理的行政預算請求立法會是不會阻撓的，但是財政支出是否符合部門的使命、資金如何合理開支以及公眾是否滿意其服務，這些因素在預算時卻沒有被充分納入考慮的範疇。

因此，澳門特區政府應借鑒PART的實踐經驗，一方面，加強對績效評估的宣傳，讓全社會尤其是公共管理部門充分認識到績效評估的重要意義和作用，並結合人力資源開發管理和培訓，消除公職人員對績效評估的抵觸心理，培養評估的專門人才。另一方面，突出對財政支出全方位、全過程的監督管理原則，貫徹落實“誰投資、誰負責、誰受益”的準則，確保財政資金使用的經濟效益和社會效益，使財政資金真正用於公眾需求並取得預期的效果。

結語

PART作為項目績效管理工具，通過對項目的設計、計劃、管理以及結果的全方位評估，有效促進了美國聯邦政府項目的績效水準的提高，也進一步強化了績效水準與預算的聯繫。基於此，澳門特區政府可借鑒PART的實踐經驗和制度精髓，在未來建立起項目績效評估制度以及培養以結果為導向的績效文化，為預算決策積累豐富的資訊，從而提高決策的科學性，改善財政資金的使用效益。

23. 博言：《本澳應建立嚴格財政監督機制》，澳門，新華澳報，2013年1月23日，第3版。

24. 《賀一誠轟交通局開支4年升10倍》，澳門，市民日報，2012年11月20日，第1版。

