

美国联邦政府项目评级工具 (PART): 结构、运行与特征

晁毓欣

[摘要] PART 是美国联邦政府自 2002 年以来实行的对项目进行评估和分级的工具,是继克林顿政府之后绩效预算改革的又一标志性进展。本文在作者对前 OMB 高层官员访谈的基础上,结合相关文件与文献、参议院听证会证词等资料,详细介绍了这一工具的诞生、结构、运行及第一个评估周期的绩效,并对其典型特征进行了深入分析。

[关键词] 项目评级工具; 绩效预算; 联邦政府

[中图分类号] C931.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2010)05-0033-05

PART 是目前美国联邦政府项目评级工具 (Program Assessment Rating Tool) 的缩写,它是联邦政府为推进绩效预算改革而评价政府项目绩效所采用的评估与排名工具。我国也于 2009 年 6 月推出了《财政支出绩效评价管理暂行办法》,本文期望通过对这一工具的介绍和总结,促进绩效评价工具国际比较方面的研究,为我国绩效评价方法和制度的进一步完善竭尽绵薄之力。

一、PART 的诞生背景及承启意义

1 PART 的“身世”

为什么需要 PART? 因为“联邦政府 1000 多个项目每年花费超过两万亿美元。而绝大多数情况下我们并不知道这些钱花了以后换来了什么东西”。“任何项目,……只有能证明其在解决问题方面确实有效,才有资格永久延续下去”。^[1]

针对联邦政府在管理方面的主要弱项,布什政府于 2001 年 8 月推出了总统管理议程 (PMA),在联邦政府范围内,对人力资本战略管理、竞争性资源利用、财政管理、电子政府、绩效与预算的整合等五大领域进行改革。PART 正是为了实现预算与绩效的整合而实施的核心举措。

PART 初稿由总统预算与管理办公室 (OMB) 于 2002 年 5 月发布,在广泛征求国会、学术界、联邦机构和社会公众意见以后于同年 7 月正式发布。其设计理念在于:所有联邦预算项目的绩效都是可测度的,而且也是可以改善的。^[2]

2 PART 的法律基础——《政府绩效与结果法案》

1993 年,美国国会通过了得到两党广泛支持的《政府绩效与结果法案》(GPRA)。该法案是美国自 1950 年代以来的将绩效与预算相联系的一系列改革的延续;但它将这一改革以法律形式确立下来。GPRA 要求各联邦机构设计其战略目标、年度绩效计划和绩效报告,而且其实施采用了分

阶段推进的方式,以使所有联邦机构逐步适应其要求。

GPRA 在美国绩效管理运动中具有里程碑式的意义。它超越了党派政治和政府更替的冲击,使绩效管理与预算改革得以在各届政府保持其连续性。它的创新性体现在以项目为单位,突破了以部门为单位的传统;同时,它明确了以结果绩效作为改革的目标,从而为各项配套改革指明了方向。不过,它未能给联邦机构提供一种系统性方法,以使它们能将其战略规划、绩效目标和运行中的活动与其预算要求结合在一起。

PART 立足于将结果中心观的改革推向深入。作为结果型预算的组成部分,PART 代表着美国联邦政府绩效管理工具设计的阶段性成果,反映了美国联邦政府绩效评价和预算改革不断走向规范化、系统化的进程。

3 PART 在新政府的延续和更新

奥巴马上任以后,将这一评级工具保留下来,但对其组织架构进行了大刀阔斧的革新。其中最重要的一项就是开创性地任命了首席绩效官 (CPO) 这一“首席”系列的新职位。第一位被提名人南希·肯勒夫 (Nancy Killefer) 因“个人税收问题”而在参议院通过之前自行弃权,这样,首位 CPO 由第二位被提名人杰弗瑞·森特 (Jeffrey Zients) 担任,并兼任 OMB 副主任,全面负责联邦政府的绩效评价和预算工作。针对绩效信息的利用远远不够充分的现实,森特在国会听证会上宣称要借鉴国际国内经验,在对 PART“升级”的基础上,建立一个全面的联邦绩效管理框架。^[3]

二、PART 的结构与运行过程

PART 是一种诊断性工具,通过一套标准化问卷,提供一种连续的方法对全部联邦项目进行评估和排名。评估的内容主要包括项目的效率和有效性。完成以后的 PART 评议有助于预算决策的形成,以敦促各项目在绩效方面的改

善。

PART运行过程的各个环节在年初发布的《PART指南》中有明确具体的安排。它采用合作型评估方式,评估主体来自两方:OMB的预算检查官和联邦各机构的项目计划和预算办公室。项目负责官员负责准备PART草稿,提出所有问题的建议性答案,以及对答案的解释和证据;预算检查官根据其提交的材料给出最终的得分。如果机构对OMB的打分存在异议,可向OMB要求再评估,一般有30-40%的再评估要求可以得到满足。有关PART的文件提交与交换等方面的工作全部在线完成。

PART的运行过程如下:

1 选择项目,确定分析单位

“项目”的定义由机构和OMB联合确定,与预算结构不完全一致,目标相同且相互依存的几个项目可以合并为一个评估单位。如老龄人口补贴方面,各补贴都是为老年人提供支持以使其能居家养老,而且它们是联合作用,所以可以合并。

2 对项目进行分类

为了便于评级工作的开展,OMB将全部联邦项目划分为直接联邦项目等7个大类,主要内容见表1。

表1 联邦项目分类及内容

项目名称	项目内容	示例
直接联邦项目	主要由联邦雇员提供的服务	签证服务
竞争性补贴项目	通过竞争性程序向州和地方政府以及其他主体提供资金	卫生福利部的各健康中心
大额或公式化补贴项目	通过大额或公式化补贴向州和地方政府提供资金。	能源部房屋抗寒辅助项目
管制性项目	通过规则制定以执行、解释或描述法律和政策,或描述所需程序或实际行动来实现其使命。	财政部烟酒税收征收项目
资本资产和服务获得性项目	通过研发和获取资本资产(土地、建筑物、知识产权等)或购买相关服务(维修等)来实现目标。	海军造船项目
信贷项目	通过贷款、抵押和直接信贷方式提供支持。	进出口银行长期担保项目
研发项目	集中用于知识创造及其在系统、方法、材料和技术等方面的应用	NASA的火星探索项目

一般情况下大部分项目都可以归入相应的类型,并运用PART进行评估,但是,也有些项目,如R&D项目,需要通过多种机制才能实现评估的目标。对此,可以选择最能反映该项目核心功能的类型作为其主要类型,然后再根据需要从其他类型中选取部分附加问题,进行“混合式”评估。《指南》中对附加问题的选择有详细指导。

3 赋权

PART有两重赋权:首先对四个问题大类进行赋权,其中结果类问题占有50%的权重,体现了结果型的绩效观。各类问题权重分配情况见表2。其次对每一个问题进行赋权。默认状态下各问题权重相同;不过,如果想突出关键因素,也可以调整权重。但这类调整必须在问题回答之前进行。

4 选择绩效指标

(1)指标类型。主要有结果指标、产出指标和效率指标三类。其中,结果指标描述项目或活动所期望实现的结果或效应,如一个旨在阻止艾滋病传播和感染的项目,以美国艾滋病新感染人数的降低作为结果指标;产出指标描述将在一定时期提供的某项活动的水平,例如水利工程的服务人口数。这两项指标之间存在着内在的逻辑联系,PART要求尽可能地将现有的产出指标通过强调项目的最终目标而转化为结果指标,如将水利工程的服务人口数转化为可接近清洁饮用水人口提高的百分率。效率指标反映项目为实现其结果或产出而对资源的经济、有效地占有、使用和管理。又可以具体化为结果效率指标和产出效率指标两类。其中,结果效率指标是对项目进行全面评估的最好的一类。效率指标的具体类型因项目而异,但必须满足一些基本的要求,如合理性、有效性、可比性、风险性和数据资料的全面性等等。

(2)设定目标和基准。项目的目标必须远大、可实现并尽可能量化;对有些确实难以量化的指标,如基础性研发项目,则需要具备经同行或其他方式所支持并且可证明的质量性指标。

(3)指标的跨度。PART要求项目设立长期指标和年度指标。长期指标的具体跨时因项目而异,但不得低于五年。年度指标的数据不得少于三年。两类指标之间的逻辑关系是:长期指标就是未来的年度指标,是年度指标的累积。

表2 PART问卷各部分问题

第一部分 项目目的与设计:评价项目设计与目标是否清晰、合理(20%)

编号	问题
1 1	项目目标是否清晰?
1 2	本项目是否针对现存的具体问题、利益或者需要?
1 3	本项目是否多余或与其他任何联邦、州和私人部门重复?
1 4	本项目设计是否避免了限制其有效性和效率的主要缺陷?
1 5	本项目设计是否有效锚定目标以使资源直接满足项目目的并受惠于受益人?

第二部分 战略规划:评价项目是否设定了有效的年度和长期目标(10%)

编号	问题
2 1	本项目是否具备有限个具体的长期绩效指标以聚焦其结果并合理反映项目的目的?
2 2	本项目的长期指标是否具备远大目标和时间表?
2 3	本项目是否具备有限个具体年度绩效指标以证明其为实现项目长期目标而不断取得进展?
2 4	本项目是否为其年度指标设置基期和长期目标?
2 5	是否本项目的所有合作伙伴都承诺并为实现年度和/或长期目标而工作?
2 6	是否定期地或根据实际需要对项目范围和质量的充分性展开独立评估,以支持项目的改善,并评估其有效性及与问题、利益或需要的相关性?

编号	问题
2 7	预算请求是否清晰地与年度和长期绩效目标挂钩? 资源请求是否在项目预算中以完整且透明的方式呈现出来?
2 8	本项目是否已采取合理的步骤以纠正其战略规划的低效性?
2 RG1	项目 机构发布的所有管制性措施在契合其所列目标方面是否都有必要? 这些措施是否清楚地意味着其规则有利于目标的实现?
2 CA 1	机构 项目是否已经对备选方案进行了最近的、合理且可信的分析, 包括在成本、进度、风险和绩效目标之间的权衡? (资本资产和服务取得类)
2 RD1	如果可能, 项目是否估计过该种努力的潜在益处且与其他有着类似目标的项目的其他努力做过比较? (研发项目)
2 RD2	本项目是否采用一个优先顺序来指导预算请求和资金供应决策? (研发类)

编号	问题
3. RG1	本项目在设计重大管制措施时是否寻求并采纳所有受影响各方 (例如, 消费者; 大型和小型企业; 州、地方和部落政府; 受益人; 以及一般公众) 的意见?
3. RG2	本项目是否准备了充分的、根据《行政命令 12866》所需要的管制影响分析、根据《管制弹性法案》和 SBREFA 所需要的管制弹性分析、根据《无财源提供强制责任改革法案》所需要的成本-效益分析? 这些分析是否与 OMB 的指南一致?
3. RG3	本项目是否系统地评价了其现有的管制措施以确保所有管制措施在实现项目目标上的一致性?
3. RG4	管制措施的设计, 为了实现项目目标, 是否在具备实践性的条件下使管制活动的净收益最大化?

第四部分 项目结果 (受托责任: 就项目设定目标所实现的结果 绩效确定等级 (50%))

第三部分 项目管理: 对联邦各机构的项目管理进行评级, 包括财务监督和为改善项目所做的努力 (20%)

编号	问题
3 1	本项目是否定期搜集及时而可信的绩效信息, 包括来自主要项目合伙人的信息, 并用以管理项目和改善绩效?
3 2	联邦管理者和项目合伙人 (包括受补贴人、次级受补贴人、供应商、成本分摊伙伴、以及其他政府合伙人) 是否对成本、进度和绩效结果负责?
3 3	(联邦和合伙人) 的资金是否必须及时且用于指定用途?
3 4	在项目执行中, 本项目是否具备相关程序 (如竞争性外包 / 成本比较, IT 技术的改善, 适当激励) 以测度和达到效率和成本有效性?
3 5	本项目是否与相关项目进行了有效的合作与协作?
3 6	本项目是否采用了强有力的财政管理实践措施?
3 7	本项目是否采取了合理的步骤以解决其管理中的不足?
3. CA1	项目的管理是否保持了一个定义明确的可交付成果、能力与绩效特征, 以及适当的、可信的成本与进度目标? (资本资产和服务取得类)
3 BF1	项目是否对受益人的活动进行了监督以充分提供有关这些活动的信息? (定额 / 公式化补贴项目)
3 BF2	项目是否搜集到受益人的年度绩效信息并以一种透明而合理的方式使公众可得?
3. CO1	补贴的获得是否基于一个清晰的、包含一个合格的价值评估的竞争性流程? (竞争性补贴项目)
3. CO2	项目是否对受益人的活动进行了监督以充分提供有关这些活动的信息?
3. CO3	项目是否搜集到受益人的年度绩效信息并以一种透明而合理的方式使公众可以获得?
3. CR1	项目管理是否在持续的基础上进行, 以保证信贷质量可靠、收付及时、所要求的报告完整无缺?
3. CR2	项目信贷模型是否充分提供了其可能带来的成本和风险方面可信的、连续的、准确而透明的估计?
3. RD1	对于研发项目而不是竞争性补贴项目来说, 项目对资金的分配和管理程序的使用是否是在保证质量的条件下进行的? (研发类)

编号	问题
4 1	在实现长期绩效目标方面, 本项目是否已经显示出足够的进展?
4 2	本项目 (包括项目合伙人) 是否已经实现了年度绩效目标?
4 3	在实现每年的年度目标时, 本项目是否显示出效率的改善或成本的有效性?
4 4	与具有类似目的和目标的项目相比, 本项目绩效是否更有益于其他项目, 包括政府、私人项目等?
4 5	对于项目的规模和质量所进行的独立评估是否证明本项目是有效的、且正在实现其结果?
4 CA1	项目目标的实现是否在预算成本范围内并按照原计划进行? (资本资产与服务获得性项目)
4. RG1	计划目标的实现是否以最小的社会成本实现了最大化的净收益?

5 回答问题

从形式上看, PART 是一套标准化问卷, 该问卷由四种类型、25 个左右的重要但明白易懂的问题组成。

(1) 问题分类与编号。问卷将全部 25-30 个问题分为四个部分, 也可以理解为四个评价维度, 主要包括项目的目标与设计、战略规划、管理与结果等。每一部分都包含若干具体问题。共性问题: 大部分具有共性的问题, 如项目的目标与设计等; 根据其所属类型按顺序编号, 如第一部分的“项目目标是否清晰?”编号为“1.1”。个性问题: 少部分具有特殊性的个性化问题, 单独编号。如问题“本项目是否系统地评价了其现有的管制措施以确保所有管制措施在实现项目目标上的一致性”属于管制类项目第三部分, 相应编号为“3.RG3”。PART 所有问题、编号、所属类型及权重详见表 3。

(2) “是”的标准。PART 要求项目向高标准看齐, 满足于遵守法律的字面要求是远远不够的。要想得到“是”的答案, 必须满足对该问题的全部要求, 而且这种满足还必须是全面的和连续的。

(3) 问题之间的内在联系。部分问题之间存在内在的逻辑联系, 则它们的回答必须符合这种联系。例如: 若 Q2.1 = 否, 则 Q2.2 必须答“否”, Q2.3 必须就年度绩效目标如何对长期结果和目的起作用才能得到“是”做出解释, Q4.1 如果未取得足够的结果或产出指标, 必须答“否”; 如果 Q2.1 和 Q2.3 都答“否”, 则 Q2.5 必须答“否”。

(4) 问题回答。问题的答案主要有两种类型: 是否型,

备选答案只有“是”和“否”；适用于项目目标和设计、战略规划、项目管理前三类。程度型，提供四种备选项：“是”、“大程度”、“小程度”、“否”，适用于项目结果和责任部分。另外，“不适用”对于某些问题来说也是一种选择，因为可能存在问题设计与项目本身无关的情况。

(5)解释。每个问题都须有一个详尽的解释，该解释必须清楚地佐证答案并满足《PART 指南》的所有要求。即选择“是”要给出能够满足标准的最主要和最重要的信息；选择“否”则要说明项目满足了哪些标准，没有达到哪些标准。

6 计分与分级

在计分方式上，PART 采用先评分、后分级，评级与评分相结合的方式。

(1)计分。项目各部分得分和总分都实行百分制。各部分全部问题的得分之和构成该部分原始得分。总分采用加权求和的方式得出：四个部分的原始得分乘以各自的权重，然后加总求和，得到该项目的总分。各部分内容与权重详见表二所在的附录。

(2)分级。在计算出项目总分的基础上，PART 根据得分的不同将每一个项目分别归入相应的等级。全部项目分为两大类五个等级。一类是“表现好”的项目，共有三级，另一类是“表现差”的项目，共有两级。具体内容及各级别特征见表 3。例如，美国财政部酒烟税收与贸易局 (TTB) 收入征集项目下，酒、烟税征收项目绩效报告中各部分得分、总分计算与等级评定见表 4。

表 3 PART 项目等级划分标准与特征

类型	得分与等级	特征
表现好	85 - 100 有效	该类项目设定了远大的目标，实现了预期的效果，管理好，效率高。
	70 - 84 中等	该类项目一般设计了远大的目标，且管理良好。这类项目往往需要改进其效率或解决在项目设计或管理方面的其他问题以实现更好的结果。
	50 - 69 合格	该类项目需设计更为远大的目标，实现更好的结果，改进责任的履行或加强管理。
表现差	0 - 49 无效	该类项目未能有效地运用纳税人资金。其无效率的原因往往在于缺乏关于该项目的明确目标或目的，管理落后或存在其他重要缺陷。
	结果无法显示	该类项目尚未开发出可接受的绩效指标或搜集到资料以判断其表现。

表 4 烟酒税征收项目绩效得分与等级评定

各部分名称	得分	权重	总分	等级
项目目标与设计	100	20%	20	
战略规划	89	10%	8.9	
项目管理	96	20%	19.2	
项目结果/责任	89	50%	44.5	
			92.6	有效

资料来源：http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/detail/10004100_2005.htm

7 改进计划。每一个项目的评估和分级完成以后，都会被要求制定改进计划，以便于跟踪绩效和管理的改善情况。因为 OMB 认为每一个项目都存在绩效改善的空间。

8 结果发布。OMB 自 2006 年 2 月开始启用一个新的网站 ExpectMore.gov 所有已评项目的绩效报告和改进计划都籍此集中发布，任何人都可以随时随地免费查询。每一份绩效报告都有摘要版和详情版，两版之间建有超级链接。摘要版将报告内容在一个网页上简要列出，内容包括五项：项目名称、使命、评价结果、改进计划和相关链接。详情版提供了每一个问题的打打理由和采用的依据等信息。

四、PART 的特征

综上所述，PART 作为美国两届联邦政府共同采用的对于预算项目绩效评估和分级的工具，具有下列特征：

1 深厚的法律基础和长期的效率传统

如前所述，GPRA 为联邦政府的绩效管理改革提供了坚实的法律保障，是 PART 得以推行的前提条件；同时，联邦政府近几十年来经历了多次预算改革，尽管这些改革算不上成功，但一次又一次地强化了效率观念，使“政府也要讲效率”的观念深深地植入其管理文化之中。

2 评价类型

结果类问题占权重的一半，体现了以结果为中心的绩效观。从评价工作的组织方式来看，整个评级工作自上而下，通过双方的密切合作来完成，属于上下合作型评级。

3 评级程序规范有序，评级工作分步推进

自 2002 年下半年开始，整个评估周期持续五年，每年完成全部项目的 20%，到 2008 年全部完成，覆盖率达到 98%。在此过程中，OMB 通过多种形式，不间断地帮助和督促各机构建立和完善绩效指标体系，使原来不具备评估条件的许多项目逐步适应了评估要求，“结果无法显示”(RND)类项目的比重不断下降。如图 1 所示：

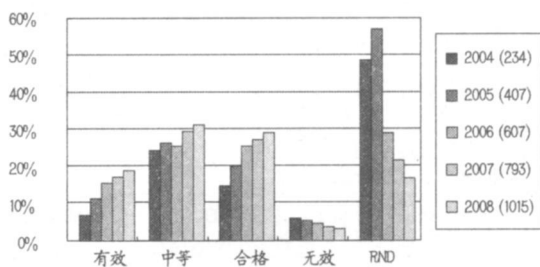


图 1

资料来源：根据 OMB 相关资料绘制。<http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/about.html>

4 评级结果具有较强的客观性

尽管责难声音不断，但 OMB 工作人员坚持了较高的中立性，评估过程中尽量排除党派政治的影响。这一结论可以从三个方面得出：首先，问题答案提供的解释中提供了丰富的翔实的证据；其次，PART 于 2005 年获“福特基金美国政府创新奖”，说明社会和学术界对它的认可。另外，它在奥巴马政府得以延续，证明得到民主党的认可，从而成为超越党派政治影响的评价工具。

5 高度透明

其透明度体现在: (1) 工具开发过程的公开透明。PART 的具体设计由 OMB 牵头, 与外部专题咨询小组和总统管理委员会协商完成。初稿公布以后, OMB 多方征求反馈和意见, 先后接受了若干独立机构如绩效测度咨询委员会专门组织的专家评议、由美国公共管理学会举行的特别研讨会和国会听证会。(2) 绩效信息发布的公开透明。如前所述, 自 2006 年 2 月起全部 PART 结果都在 ExpectMore.gov 网站公布, 体现了前所未有的透明度。

6 与预算的关系, 比较松散

PART 的出现是联邦政府绩效预算改革的一个重要标志。它将项目评估环节纳入预算过程, 目的在于“丰富预算分析而不是取而代之”; “PART 不一定能够证明其影响国会的预算决策。但是, 它必定为决策者提供更为详尽的信息作为其决策依据。”^[4] 不过, 评级结果并不是预算份额的决定性因素。预算资源的分配依然必须根据联邦政府的职能作用、经济形势、国家需要、政策重点、利益集团的压力等因素而做出; 而且大部分的联邦预算支出属于强制性支出, 如社会保障类; 政府能够提出调整建议的比例确实有限。从实际来看, PART 评级结果与预算分配结果之间不是一种严格的相关关系, “评级低的项目不能自动转化为较低的预算水平, 正如排名较高的项目不能自动转化为较高的预算水平一样”。^[5] 排名低的项目也可能正因其资金长期不足所导致的无效从而获得预算的增加。^[6]

[参考文献]

[References]

- [1] [4] [5] US Federal Government FY2004 Budget p47, p51 p51.
- [2] 该观点来自作者于 2009 年 9 月对前 OMB 专家 Robert Shea 和 John Kanensky 先后进行的访谈。
- [2] This Argument Came from the Author's Interviews with Former OMB Experts Robert Shea and John Kanensky.
- [3] Statement of Jeffrey D. Zients Before the Budget Committee United States Senate, Oct 29 2009. http://www.whitehouse.gov/omb/legislative_testimony_default/; Statement of Jeffrey D. Zients Before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs United States Senate, September 24 2009. The Author Presented in this Hearing http://www.whitehouse.gov/omb/legislative_testimony_default/.
- [6] Vassiliou Gueorguieva Jean Accius et al. The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Result Act Evaluating Conflicts and Disconnections *The American Review of Public Administration*, Volume 39, Number 3 May 2009.

(作者单位: 山东大学经济学院博士生, 山东财政学院财税与公共管理学院副教授, 济南 250014)

(责任编辑 澹宁)

Program Assessing and Rating Tool in the US Federal Government (PART): Structure, Operation and Characteristics

Chao Yuxin

[Abstract] PART is a kind of tool to assess and rate programs in Federal Government in the USA which was adopted in 2002, and is another signal in provenient of performance budgeting reform since Clinton Administration. According to interviews of the author with former OMB senior officers and related documents, literals and testimony in Senate hearings, this paper introduces its birth, structure, operation and performance in the first cycle in detail, and gives in-depth analysis of its typical characteristics.

[Key words] program assessment rating tool; performance budgeting; federal government

[Author] Chao Yuxin is Associate Professor at School of Public Finance, Taxation & Public Administration, Shandong University of Finance, Doctoral Candidate at School of Economics, Shandong University, Jinan 250014.

· 学会信息 ·

中国行政管理学会被评为全国先进社会组织

[本刊讯] 2010 年 2 月 26 日, 民政部在北京人民大会堂隆重召开全国先进社会组织表彰暨社会组织深入学习实践科学发展观活动总结大会, 中国行政管理学会被授予“全国先进社会

组织”荣誉称号。这是继 2004 年民政部首次对全国社会组织表彰时中国行政管理学会被评为先进称号之后又一次获此荣誉。

据悉, 广东省行政管理学会在这

次评选活动中也获得“全国先进社会组织”荣誉称号。本次评选出的全国先进社会组织中共有各类学会 30 余家。

(季哲)