

美国政府绩效管理体系中的目标管理机制分析

陈 光, 徐志凌

(科技部科技评估中心, 北京 100081)

摘 要: 本文从目标管理视角出发, 对美国《政府绩效与结果现代法案》构建的政府绩效管理体系中的目标管理机制进行了探究, 并对该法案有关内容的执行落实情况进行了跟踪。分析发现, 通过目标管理机制, 美国政府自上而下构建了相对完整的绩效目标层次结构, 以目标为桥梁纽带建立了“规划—计划—项目”之间的逻辑链路, 实现了中央、部门、项目不同行政层级, 长期、中期、短期不同时间跨度目标之间的协同运作, 并且建立了分层负责的责任体系、科学严密的绩效监测评估、充分的信息披露以及刚性的外部监督等配套保障措施。美国政府绩效管理体系中的目标管理机制经验, 对于进一步丰富完善我国政府绩效管理体系建设、优化改进我国发展规划的组织实施和监测评估, 具有积极的参考借鉴意义。

关键词: 美国; 绩效管理; 目标管理; 战略规划; 监测评估

中图分类号: C931 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2021.06.006

《政府绩效与结果法案》(GPRA)奠定了美国政府绩效管理的制度基础,《政府绩效与结果现代法案》(GPRAMA)又进一步使之更加完整地体系化。本文将从“目标管理”这一新视角出发,对美国政府绩效管理体系中的目标管理机制及其实际运行情况进行梳理。

1 美国政府绩效目标类型

1.1 《政府绩效与结果法案》确立的绩效目标

1993 年美国国会全票通过《政府绩效与结果法案》,以联邦法律的形式将政府绩效管理制度予以固化,克服了此前美国历届政府推行的绩效管理改革因总统更替而“人亡政息”的弊端。《政府绩效与结果法案》主要确立了各联邦机构的两类绩效目标:

一是机构战略规划目标。每个联邦机构都要编制实施周期不少于 5 年的战略规划,并在其中确立本机构的总体目标。

二是机构年度绩效目标。为分解落实机构战略规划目标,各联邦机构还需要编制每个年度的年度绩效计划,并在年度绩效计划中设定该年度的绩效目标。

1.2 《政府绩效与结果现代法案》新引入的绩效目标

随着《政府绩效与结果法案》实施的不断深入,一些重大缺陷也逐渐开始暴露。例如《政府绩效与结果法案》过度重视为遵循报告要求而生产的绩效信息,但对于信息的分析利用却远远不够等^[1]。为此,奥巴马总统于 2010 年对《政府绩效与结果法案》进行了大幅修订。改革的具体举措是,引入新的管

第一作者简介: 陈光 (1981—), 男, 副研究员, 主要研究方向为科技评估、科技政策与科技管理。

项目来源: 国家自然科学基金项目“规划与公共政策实施评估的理论总结、国外经验借鉴及规划评估总体框架构建”(71641024); 科技部科技创新战略研究专项“《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020 年)》组织实施机制评估和创新型国家建设目标指标进展研究”(ZLY201904)。

收稿日期: 2021-03-18

理工具——“优先目标”,构建新的联邦政府绩效管理体系,并继续通过法律的形式(即2011年1月4日正式生效的《政府绩效与结果现代法案》)予以固化。

《政府绩效与结果现代法案》在《政府绩效与结果法案》基础上新增加了三方面的绩效目标:

(1) 联邦政府优先目标。《政府绩效与结果现代法案》要求,总统预算管理办公室(OMB)应在协调各联邦机构的基础上,制定联邦政府优先目标,以改进联邦政府的绩效和管理。《政府绩效与结果现代法案》特别指出,联邦政府优先目标应该是长期性质的,需要至少每4年更新或修订一次(即相当于中央层面的4年战略规划)。《政府绩效与结果现代法案》共规定了两种形式的联邦政府优先目标:一种是需要由多个部门合作实现的“跨部门优先目标”(Cross-Agency Priority Goals);另一种是改进联邦政府在财政、人力资源、信息技术、采购征收、固定资产管理等方面的目标。

(2) 联邦政府年度绩效目标。《政府绩效与结果现代法案》规定,总统预算管理办公室应瞄准联邦政府优先目标的实现,在协调各部门机构的基础上,制定中央层面的联邦政府年度绩效计划^①。在联邦政府年度绩效计划中,要根据每个联邦政府优先目标的进展程度,确立该年度相应的联邦政府年度绩效目标。《政府绩效与结果现代法案》还要求总统预算管理办公室针对联邦政府年度绩效目标设立明确的季度里程碑,同时建立通用的关键绩效指标(KPI)并明确这些指标的季度目标,以监测联邦政府年度绩效目标的总体实现进程。

(3) 机构优先目标。《政府绩效与结果现代法案》规定,各联邦机构需要从本机构的年度绩效目标之中,挑选出最为重要、最需要优先解决的事项,以作为本机构的优先目标。总统预算管理办公室须对各联邦机构设立的机构优先目标的总量进行统筹,并明确每个联邦机构需设立的优先目标的数量。机构优先目标既要有积极进取的目标指向,又必须能够在2年的时限之内实现。各联邦机构还需要针对每个机构优先目标设立清

晰的季度里程碑。

2 绩效目标的贯彻落实情况分析

由于在《政府绩效与结果现代法案》颁布实施之前,《政府绩效与结果法案》确立的两类绩效目标即已在各联邦机构(如美国国家科学基金会)之中得到了有效贯彻落实^[2],因此以下重点考察《政府绩效与结果现代法案》引入的“优先目标”这一新管理工具的贯彻执行情况。

2.1 联邦政府“优先目标”的贯彻落实情况

《政府绩效与结果现代法案》生效后,历届美国政府(包括奥巴马两届政府、特朗普政府)均按照其要求制定了数量不等的“联邦政府优先目标”。以特朗普政府为例,在其2018年2月发布的《总统管理议程》(PMA)之中,共设立了“IT现代化”“数据:问责与透明”“人民——21世纪的劳动力”等14个联邦政府优先目标(跨部门优先目标)。

(1) 联邦政府优先目标的季度推进。

以上述特朗普政府制定的14个联邦政府优先目标中的首个目标——“IT现代化”为例,笔者根据美国政府绩效专门网站所展示的信息,对该优先目标的具体内容进行了整理,具体如表1所示。

从表1可以看出,为了贯彻落实和推进各项联邦政府优先目标,总统预算管理办公室还针对每个年度,为各项优先目标进一步制定了季度《行动计划》。以“IT现代化”联邦政府优先目标为例,总统预算管理办公室在不同实施年度,均制定了数量不等的季度《行动计划》。根据这些季度《行动计划》可知,总统预算管理办公室将“IT现代化”联邦政府优先目标又进一步做了分解,设立了“提升联邦IT与数字化服务”(下设26个季度里程碑)、“减少联邦任务使命的网络安全风险”(下设10个季度里程碑)、“建设一支现代化IT员工队伍”(下设6个季度里程碑)3个子目标,并为这3个子目标设立了总计42个季度里程碑。

为督促推进各部门机构贯彻落实“IT现代化”联邦政府优先目标(共计有23个联邦机构需执行

① 在实际操作中,联邦政府年度绩效计划一般通过总统发布的每个财政年度的《联邦政府预算报告》的形式制定。

表 1 美国“IT 现代化”联邦政府优先目标相关信息

信息类别	具体内容
目标负责人	Steve Censky, 美国农业部副部长; Camilo Sandoval, 总统预算管理办公室首席信息安全官; Maria Roat, 总统预算管理办公室副首席信息安全官
目标内容	各联邦机构将构建维护更加现代化、更加安全、更具弹性的信息技术 (IT), 以提高任务交付能力和生产率——通过提升政府 IT 支出效率, 同时潜在地降低成本、提高效率, 来驱动价值创造, 提升公民对政府提供的服务的参与度和满意度
挑战	由于收购和授权过程繁琐, 尖端商业技术的采用速度缓慢; 各联邦机构采用的是拼凑式的网络架构, 而且依赖于成本高昂、难以安全防护和升级的旧有遗留系统
机遇	扩大高效能、经济安全的现代商业技术的应用; 通过 IT 系统、敏感数据和网络的防护, 缩减网络安全风险的影响; 利用通用解决方案和创新实践提升效率、提高安全性, 满足公众的终极需要
行动计划与更新	2021 年 1 月《行动计划》; 2020 年 7 月、9 月《行动计划》; 2019 年 6 月、9 月、12 月《行动计划》; 2018 年 3 月、6 月、9 月、12 月《行动计划》 ^①
关键绩效指标	为更直观地展示实施绩效, 总统预算管理办公室从“IT 现代化”联邦政府优先目标的 42 个季度里程碑中挑选了 12 个较为重要且为定量指标性质的里程碑, 作为关键绩效指标 ^②
资源	“技术现代化”基金; “智慧云”政策; “联邦网络安全技能再提升学院”计划

来源: <https://www.performance.gov/CAP/it-mod/>, 最后浏览日期为 2021 年 1 月 12 日。

此项优先目标), 总统预算管理办公室按季度对 23 个联邦机构在这 42 个季度里程碑上的进展进行了考核, 并将每个里程碑的最新季度进展及时更新在下一期的季度《行动计划》之中。以子目标 2“减少联邦任务使命的网络安全风险”的 10 个季度里程碑为例, 其在 2020 年度第 4 季度的最新进展如表 2 所示。

(2) 联邦政府优先目标的支撑落实。

分析发现, 联邦政府优先目标在跨部门的中央层面和各部门机构层面, 均能得到有力的支撑落实。仍以上述“IT 现代化”优先目标为例, 根据美国政府绩效专门网站上的信息, 该联邦政府优先目标能够在中央和部门两个层面获得支撑落实。

首先, 在跨部门的中央层面, 由表 1 可知, “技术现代化”基金、“智慧云”政策、“联邦网络安全能力再提升学院”计划 3 个跨部门的中央层面的

基金(政策、计划)是其赖以实现的资源。以其中的“技术现代化”基金为例, 截至 2020 年 12 月, 该基金共资助了美国农业部等 6 个政府部门实施了 9 个项目, 资助总金额达到 1.16 亿美元。

其次, 在部门机构层面, 各联邦机构设立的机构优先目标也能够支撑落实联邦政府优先目标。根据“IT 现代化”优先目标的季度《行动计划》, 美国国土安全部(DHS)于 2018—2019、2020—2021 财年连续制定了两期“强化联邦网络安全”机构优先目标。该机构优先目标亦将为中央层面的“IT 现代化”联邦政府优先目标(具体而言是其第 2 个子目标“减少联邦任务使命的网络安全风险”)提供工具和服务方面的支撑与贡献。国土安全部的 2019 财年预算报告提出, 为落实“强化联邦网络安全”机构优先目标, 该部门启动了“网络卫生扫描计划”等一系列行动计划。另外, 美国总

① 各季度的《行动计划》均可在绩效专门网站上点击下载。

② 总统预算管理办公室为这 12 个关键绩效指标制作了专门的网页, 社会公众可以通过可视化的和互动的面板数据, 查阅每一个联邦机构在每一个关键绩效指标上的季度最新进展。

表 2 “减少联邦任务使命的网络安全风险”子目标相关季度里程碑进展（2020 年 12 月）

序号	关键里程碑	实现 截止时间	2020 年 12 月	达标数量 (与上一季度变 化)	责任 部门	预期障碍或 其他相关事项
1	硬件资产管理：本机构 95% 的非保密网络实施了一种技术解决方案，可在连接未经授权的硬件资产时进行检测和报警	2020 年 第 4 季度	未实现	17 个机构达标 (减少 1 个)	各联邦机构、 总统预算 管理办公室	政府范围内工具的 延迟实施，导致了 信息安全持续监测 (ISCM) 能力的 不均衡实施
2	软件资产管理：本机构 95% 的资产能够检测未经授权的软件并提醒适当的安全人员	2020 年 第 4 季度	未实现	18 个机构达标 (增加 1 个)	各联邦机构、 总统预算 管理办公室	政府范围内工具的 延迟实施，导致了 信息安全持续监测 能力的不均衡实施
3	授权管理：100% 的高、中影响系统，被有效的安全操作权限 (ATO) 所覆盖	2020 年 第 4 季度	未实现	16 个机构达标 (增加 2 个)	各联邦机构、 总统预算 管理办公室	在联邦机构中，仍 有少数系统没有安 装安全操作权限
4	移动设备管理：95% 的移动设备都具备在设备丢失或受损时远程擦除内容的功能	2020 年 第 4 季度	未实现	22 个机构达标	各联邦机构、 总统预算 管理办公室	
5	特权网络访问管理：要求 100% 的特权用户使用个人身份认证 (PIV) 卡或 ATM 适配层 3 (AAL3) 多因素身份验证方法访问本机构的网络	2018 年 第 4 季度	未实现	18 个机构达标 (增加 1 个)	各联邦机构、 总统预算 管理办公室	新冠肺炎相关并 发症迫使联邦机构 执行柔性的控制措施
6	高价值资产系统访问管理：90% 的高价值资产要求所有用户使用 PIV 卡或 AAL3 多因素身份验证方法进行身份验证	2020 年 第 4 季度	未实现	15 个机构达标	各联邦机构、 总统预算 管理办公室	一些遗留的高价值 资产 (HVA) 系统 仍然难以实现个人 身份认证
7	自动化访问管理：95% 的用户都被一个自动化 / 动态访问管理解决方案所覆盖，该解决方案集中跟踪访问和权限级别	2020 年 第 4 季度	未实现	19 个机构达标	各联邦机构、 总统预算 管理办公室	各联邦机构的分散 管理是改进访问管 理的一个重大障碍
8	入侵检测和预防：6 个入侵预防指标中至少有 4 个达到 90% 以上的执行目标值，并且使用电子邮件身份验证协议 (DMARC) 分析了 100% 的电子邮件流量	2020 年 第 4 季度	未实现	19 个机构达标 (增加 3 个)	各联邦机构、 总统预算 管理办公室	各联邦机构正在努 力完成国土安全部 《约束性操作指令 18-01》所要求的活 动
9	数据渗出和增强防御：在外部边界对 90% 的出站通信流量进行检查，以检测潜在的未经授权的信息外泄	2020 年 第 4 季度	未实现	20 个机构达标	各联邦机构、 总统预算 管理办公室	
10	数据保护：6 个数据保护指标中至少有 4 个达到了 90% 以上的执行目标值	2020 年 第 4 季度	未实现	17 个机构达标 (减少 1 个)	各联邦机构、 总统预算 管理办公室	各联邦机构仍需在 高价值资产方面提 升关键能力

来源：总统预算管理办公室于 2021 年 1 月发布的“IT 现代化”联邦政府优先目标的季度《行动计划》。https://www.performance.gov/CAP/action_plans/jan_2021_IT_Modernization.pdf，最后浏览日期 2021 年 1 月 12 日。

务署下属的联邦采购服务中心（FAS）、商务部下属的国家标准与技术研究院（NIST）等机构，也能够对“IT 现代化”联邦政府优先目标的实现做出

应有的贡献^[3]。
“IT 现代化”联邦政府优先目标与不同层面的不同要素之间的支撑贡献关联关系如图 1 所示。

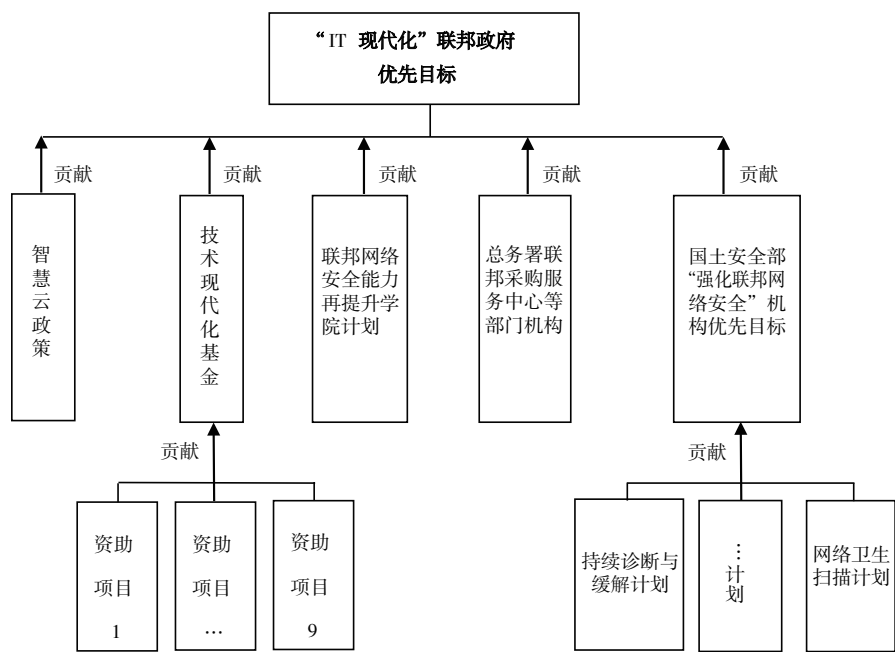


图 1 美国“IT 现代化”联邦政府优先目标的执行落实体系

由图 1 可知，“IT 现代化”联邦政府优先目标通过多个路径得到了切实有效的执行落实，经由不同层级要素间的支撑贡献关系成功地构建起了“中央层面规划—部门层面规划—计划 / 政策—项目”之间的逻辑链接。

2.2 机构“优先目标”的贯彻落实情况

《政府绩效与结果现代法案》生效后，各联邦机构均按照相关要求制定了本部门的机构优先目标。2013 年，美国政府问责局（GAO）按照《政府绩效与结果现代法案》的要求，对 24 个联邦机构贯彻落实《政府绩效与结果现代法案》关于机构优先目标有关要求的情况进行了检查评估。检查评估报告认为，各联邦机构均不同程度地贯彻执行了《政府绩效与结果现代法案》的有关要求，其中《政府绩效与结果现代法案》关于机构优先目标的部分要求内容得到了所有联邦机构的有效执行。例如，接受检查评估的 24 个联邦机构均制定了本机构的优先目标（24 个机构共制定了 102 个机构优先目标），明确了需要在 2 年时限内达成的绩效水平，同时也明确了各机构优先目标与本机构战略规划目

标之间的支撑贡献关系，以及每个机构优先目标的负责人。

以美国国家科学基金会（NSF）制定的 2012—2013 财年“孵化美国国家科学基金会创新型企业”机构优先目标为例，其具体内容如图 2 所示^[4]。

根据图 2 可知，“孵化美国国家科学基金会创新型企业”机构优先目标首先明确了美国国家科学基金会在 2012—2013 两个财年内应达到的绩效水平——“80% 的参与‘美国国家科学基金会创新型企业’计划的团队，将测试完他们提出的产品或服务的商业化可行性”；其次明确了机构优先目标与本机构战略规划目标之间的支撑贡献关系——“孵化美国国家科学基金会创新型企业”机构优先目标能够为美国国家科学基金会的“为社会创新”战略规划目标（子目标 I-1 和子目标 I-2）的实现做出贡献；再次，明确了机构优先目标的负责人——“孵化美国国家科学基金会创新型企业”机构优先目标具体由美国国家科学基金会的工程学部负责实现；最后，明确了机构优先目标的落实途径——“孵化美国国家科学基金会创新型企业”机构优先目标

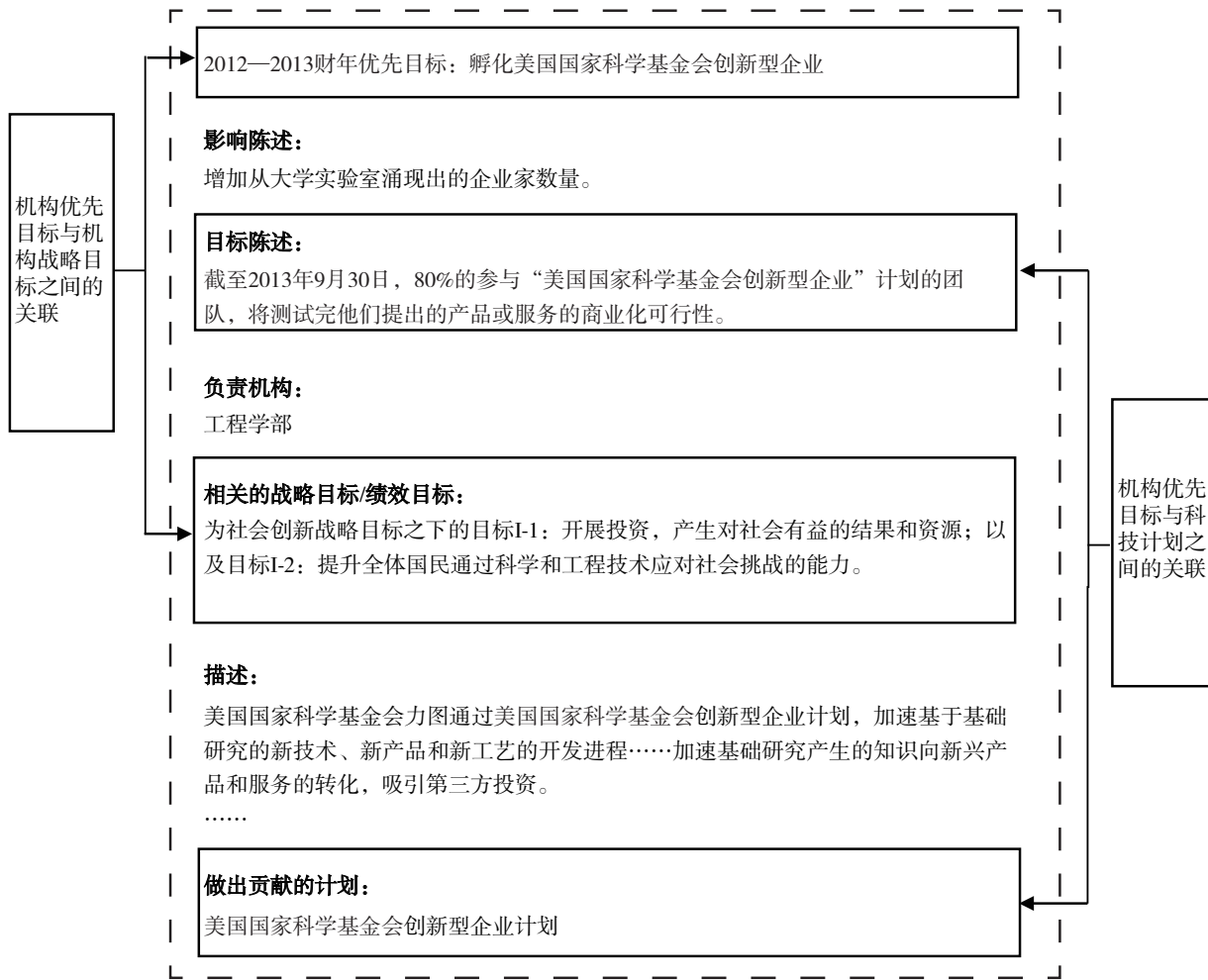


图2 美国国家科学基金会 2012—2013 财年“孵化美国国家科学基金会创新型企业”机构优先目标

具体通过美国国家科学基金会的“美国国家科学基金会创新型企业”计划支撑落实。

换言之，美国国家科学基金会制定的机构战略规划目标，能够通过本机构的优先目标，又继而通过本机构的科技计划及其下属的各类项目，获得“层层传导”式的贯彻落实，从而自上而下地构建形成“机构战略规划目标—机构优先目标—科技计划—科技项目”的逻辑链接，使得顶层宏观抽象、高高在上的战略规划目标能够落到实实在在的具体科技计划和项目之上。

但是，美国政府问责局在前述的检查评估报告中也进一步指出，对于《政府绩效与结果现代法案》提出的另外一些要求，各联邦机构并未很好地遵照执行。具体包括：许多联邦机构并未充分解释和识

别本机构优先目标与其他部门机构之间的关系，如果各部门只关注本部门事务而对其他部门的努力与贡献视而不见，人们就搞不清楚部门之间是否进行了协调以减少交叉和重复；虽然大多数机构的优先目标都明确了绩效测量方式和季度目标，但是其中的大部分优先目标并未设立季度“中期”目标，有可能导致绩效监测不够及时和充分；虽然各联邦机构都按要求为机构优先目标设置了里程碑，但其中的许多里程碑并未明确具体的完成日期；大多数机构都未按要求说明他们在制定机构优先目标时如何采纳了国会的咨询意见。

3 美国政府绩效目标管理机制特征分析

《政府绩效与结果现代法案》通过引入“优先

目标”这一管理新工具，实现了政府绩效目标管理的体系化运作。分析认为，其目标管理机制具有以下特征。

3.1 强化了中央政府目标统筹协调力度

虽然《政府绩效与结果法案》规定了各政府部门需要制定本部门的战略规划目标，但是并未涉及跨部门以及中央政府层面的战略规划目标。事实上，许多重大事项常常需要由多个政府部门共同协作完成。如果中央政府不加以统筹协调，各部门往往只会关注自身的战略规划目标和部门利益，“群龙无首”或“九龙治水”的状态往往导致分散割裂、推诿扯皮、重复低效等不良现象的出现。

《政府绩效与结果现代法案》引入的联邦政府“优先目标”，在本质上既是长期的（4年以上）也是迫切需要解决的跨部门或联邦政府整体性事项。无论是特朗普政府2018年制定的“IT现代化”“数据：问责与透明”“人民——21世纪的劳动力”等14个“跨部门优先目标”，还是奥巴马政府2014年制定的“网络安全”“气候变化”“就业机会创造”“基础设施现代化”“科技成果转化”等16个“跨部门优先目标”，均是需要由中央政府牵头、各部门共同解决的重大事项。而且，在联邦政府优先目标的制定与实施过程中，《政府绩效与结果现代法案》赋予了总统预算管理办公室非常大的统筹和协调权力，使其扮演着“总牵头”“总协调”的重要角色。可以说，《政府绩效与结果现代法案》引入“优先目标”这一高屋建瓴的做法，克服了《政府绩效与结果法案》时代各部门机构各自为战、缺乏统筹协调的弊端，进一步优化了政府绩效管理体系的顶层设计，为更高水平、更高效率的政府绩效产出奠定了法律制度基础。

3.2 自上而下地构建政府绩效“目标树”

可以说，《政府绩效与结果现代法案》引入“联邦政府优先目标”之后，重塑了美国政府的绩效目标体系，使之进一步完整确立，并体现出以下特征。

一是覆盖了中央、部门、计划（项目）等不同层级。在跨部门的中央层面，《政府绩效与结果现代法案》制定了需要由多个部门协作完成的联邦政府优先目标；在部门层面，《政府绩效与结果现代

法案》要求各联邦机构制定本机构战略规划目标，而且需要明确描述其对上一层级目标（联邦政府优先目标）的贡献，同时各联邦机构还要根据机构战略规划目标制定每年度的年度绩效目标，以及从年度绩效目标之中遴选出最优先事项作为机构优先目标；在计划（项目）层面，《政府绩效与结果现代法案》要求各联邦机构确定本部门组织实施项目的目标，并具体描述这些项目目标对本机构目标使命的贡献。

二是统筹长期、中期、短期等不同时间跨度。《政府绩效与结果现代法案》确立的联邦政府优先目标、机构战略目标均属于长期性质，实施周期一般为4年^①。为了贯彻落实这两类目标，《政府绩效与结果现代法案》又进一步将之细化到了各个年度，即联邦政府年度绩效目标、各联邦机构年度绩效目标，实施周期为1年。另外，《政府绩效与结果现代法案》还要求各联邦机构从本机构的年度绩效目标之中遴选出最为优先的事项，确立为本机构的“优先目标”，完成时限为2年以内。

三是实现了目标优先程度上的区分。优先目标的引入，将政府绩效目标划分成为优先目标和一般目标两大类。可以说，明确了政府绩效优先目标，就等于明确了中央和各部门需要在规定的时限内集中各种资源奋力攻坚完成的工作重点，从而打破了以往无差别的均等化、同质化的绩效管理方式。这种符合“帕累托定律”（即“二八法则”）的做法，显然更符合工作实际，有利于提高各级政府的工作效率，最终促进政府管理绩效的提升。

由此，上述覆盖中央政府（白宫）、部门机构、计划（项目）三个层级的6类目标，基于联邦法律制度基础，通过彼此之间的支撑“贡献”关系，自上而下地构建了美国政府绩效管理的“目标树”体系^[5]，如图3所示。

3.3 打通“中央/部门规划—年度计划—项目”逻辑链路

在不少国家和地区，战略规划的执行一直是个薄弱环节，“规划规划，纸上画画，墙上挂挂”的

① 为使各联邦机构战略规划目标的实施周期与联邦政府优先目标的实施周期保持一致，便于两类目标更加顺利地衔接，《政府绩效与结果现代法案》将机构战略目标的实施周期下限由《政府绩效与结果法案》规定的5年调整为4年。

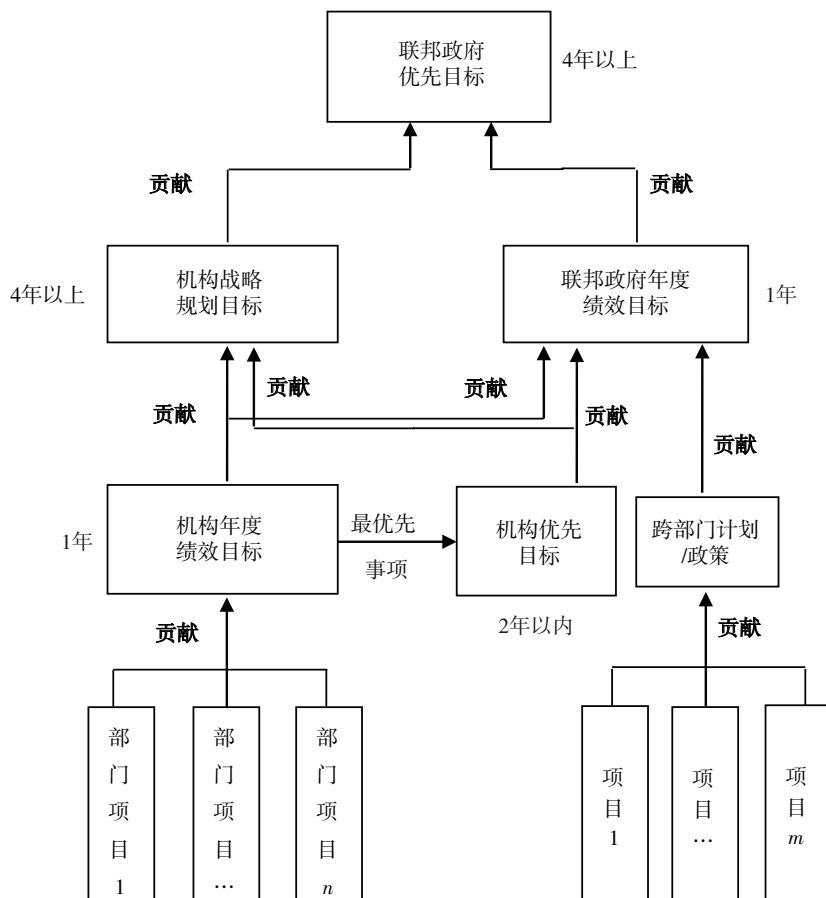


图3 美国《政府绩效与结果现代法案》确立的目标体系

现象屡见不鲜。在战略规划的执行落实过程中，究竟哪些政府部门出台的公共干预措施是由战略规划引导产生的，哪些又与规划没有关系，一直难以厘清。换言之，战略规划的具体执行过程与实施路径一直是个“黑箱”。

而《政府绩效与结果现代法案》通过目标管理机制，在一定程度上打开了这个黑箱。首先，它要求各联邦机构不仅要制定本机构的每个预算项目的目标，而且还要明确这些项目目标对本机构年度绩效目标的贡献。其次，各机构年度绩效目标作为机构战略规划目标的分解，其对本机构战略规划目标的贡献也要明确描述。最后，《政府绩效与结果现代法案》要求各机构在制定本机构的战略规划目标时，要明确描述其对联邦政府优先目标（即上一层级的中央战略规划）的贡献。由此，《政府绩效与结果现代法案》通过目标这一“桥梁”和“纽带”，顺利构建了“中央战略

规划—部门战略规划—年度实施计划—预算项目”之间的逻辑链路。

随着上述逻辑链路的建立，亦即通过目标之间的这种关联与贡献关系，中央政府和公众可以清晰地知道在各部门开展的林林总总的项目活动中，哪些与部门的年度绩效计划、战略规划目标相关；继而又进一步知道哪些项目活动与中央层面的战略规划、年度绩效计划目标相关，从而使中央战略规划、部门战略规划、年度绩效计划、预算项目之间的执行路径变得清晰透明，进而打开战略规划实施的“黑箱”，同时也实现了在开展战略规划评估时底层预算项目绩效的“可追溯”。

4 美国政府绩效目标管理的保障机制分析

《政府绩效与结果现代法案》还配套建立了多个方面的保障机制，为其目标管理机制的顺利运行提供了坚实基础。

4.1 严密的目标责任体系

按照权责对等的原则,《政府绩效与结果现代法案》建立了一套严密的目标责任体系,通过“责任到人”,确保每个绩效目标的顺利实现。

一是明确了各级各类绩效目标的负责人。《政府绩效与结果现代法案》针对每一类绩效目标,都提出了“明确负责人”的要求。在实践中,这一要求也得到了较好的贯彻落实。以联邦政府优先目标为例,每届政府制定的每个联邦政府优先目标都指定了具体的负责人,如奥巴马政府在2014年制定的16个跨部门优先目标中,为每个优先目标都明确了具体的负责人。以其中的“网络安全”优先目标为例,其负责人分别是:总统高级顾问、白宫网络安全协调员 Michael Daniel,国土安全部常务副部长 Russell Deyo,国防部副部长 Bob Work,美国首席信息官 Tony Scott^[6]。同样地,每个联邦政府年度绩效目标、机构年度绩效目标、机构优先目标,也都需要按照《政府绩效与结果现代法案》的要求指定具体的负责人,负责组织协调,督促每个绩效目标的顺利实现。

二是任命首席运营官和绩效改进官。《政府绩效与结果现代法案》规定,各联邦机构需设立“首席运营官”(COO)一职,由本机构的副职领导人担任。其主要职责是实现本部门的使命和绩效目标,协助机构负责人贯彻落实《政府绩效与结果现代法案》的有关要求等。另外各联邦机构还需任命一名“绩效改进官”(PIO),以协助首席运营官开展本部门的绩效管理和改进工作。

三是组建绩效改进委员会。《政府绩效与结果现代法案》还要求总统预算管理办公室建立“绩效改进委员会”(PIC),主席由总统预算管理办公室副主任担任,成员为来自各机构的绩效改进官。绩效改进委员会的主要职责是协助总统预算管理办公室实现联邦政府优先目标,推进《政府绩效与结果现代法案》有关要求的贯彻落实,促进部门机构之间绩效改进实践经验的共享交流等。

基于《政府绩效与结果现代法案》法律制度要求而确立的美国政府绩效目标责任体系,如图4所示。

4.2 严格的监测评估制度

《政府绩效与结果现代法案》继承了《政府绩

效与结果法案》的年度绩效报告制度,对于作为政府工作重中之重的优先目标,则制定了频次更为严密的“季度”检查评估制度。

(1) 机构年度绩效目标的“自评估+外部检查”制度。

《政府绩效与结果现代法案》规定,在每个财年结束后150天之内,各联邦机构都要对照本机构当初制定的年度绩效目标,评估本部门取得的实际绩效结果,并据此对本机构发布的年度绩效报告信息进行更新。此外,总统预算管理办公室每年还将作为外部第三方,对各联邦机构的绩效表现进行检查,以确认各联邦机构是否真正实现了本机构的年度绩效目标。

为督促各部门实现本部门各年度的绩效目标,《政府绩效与结果现代法案》还特别强调了在年度绩效目标未完成时,绩效管理主体(各联邦机构)的说明和改进责任^[7],并且针对各联邦机构未完成年度绩效目标的不同时限(1~3年),设计了“逐年加码”的对应性措施——从向总统预算管理办公室提交“绩效改进计划”,直至终止相关预算(见图5)。

(2) 优先目标的“季度检查评估”制度。

除了绩效年度评估之外,《政府绩效与结果现代法案》针对政府的优先目标还专门建立了严格的“季度检查评估”制度。

首先,对于联邦政府优先目标,《政府绩效与结果现代法案》要求总统预算管理办公室要在绩效改进委员会的支持下,检查每个优先目标各季度的最新进展,并判断实现季度目标的可能性;对预计为联邦政府优先目标的实现做出贡献的相关组织、项目活动、规章制度等发挥的实际作用进行评价;根据实现季度目标的风险大小,对联邦政府优先目标进行分类,其中针对风险最大的优先目标,要提出改进实施的相关措施。

其次,对于机构优先目标,《政府绩效与结果现代法案》要求各联邦机构负责人和首席运营官要在本机构的绩效改进官的支持下,检查本机构每个优先目标各季度的最新进展,并判断季度目标实现的可能性;对预计做出贡献的相关要素实际发挥的作用进行评价;根据实现季度目标的风险大小对机构优先目标进行分类,针对风险最大的优先目标提

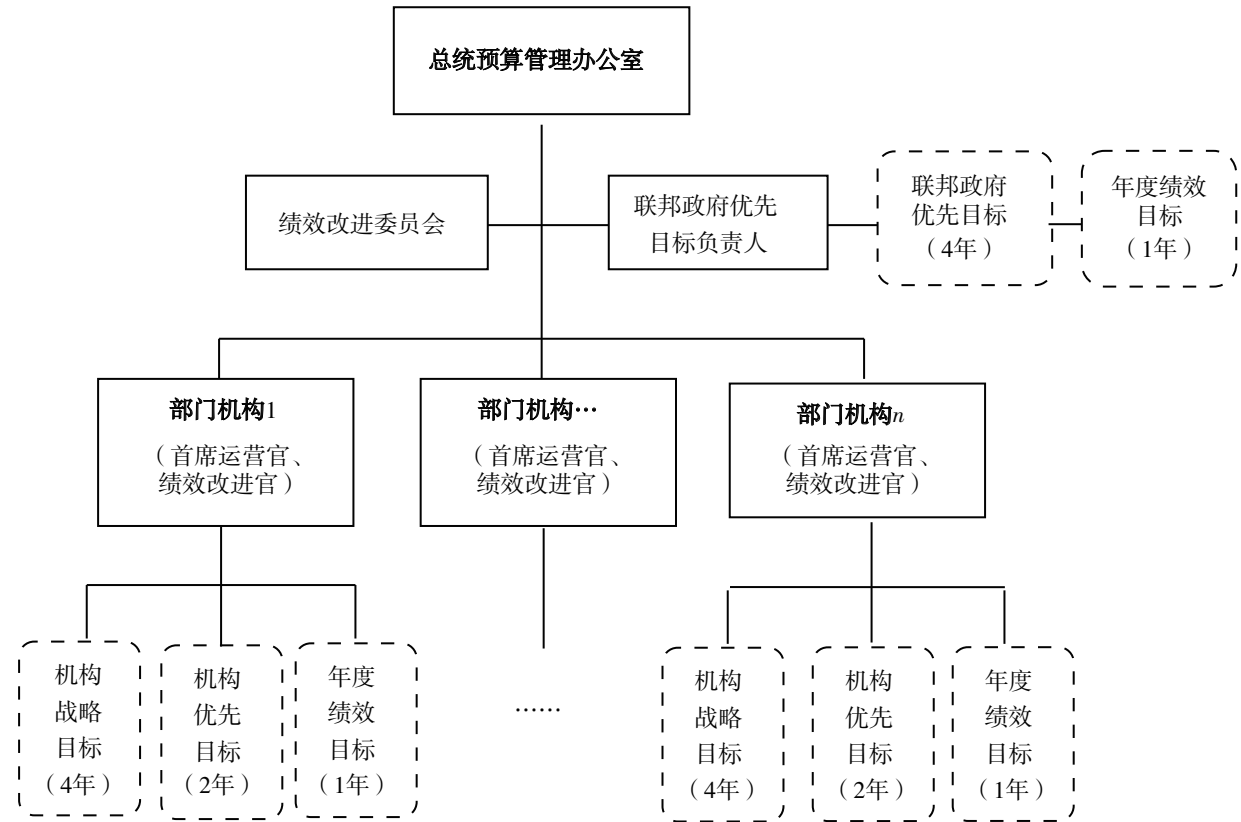


图4 美国政府绩效目标责任体系

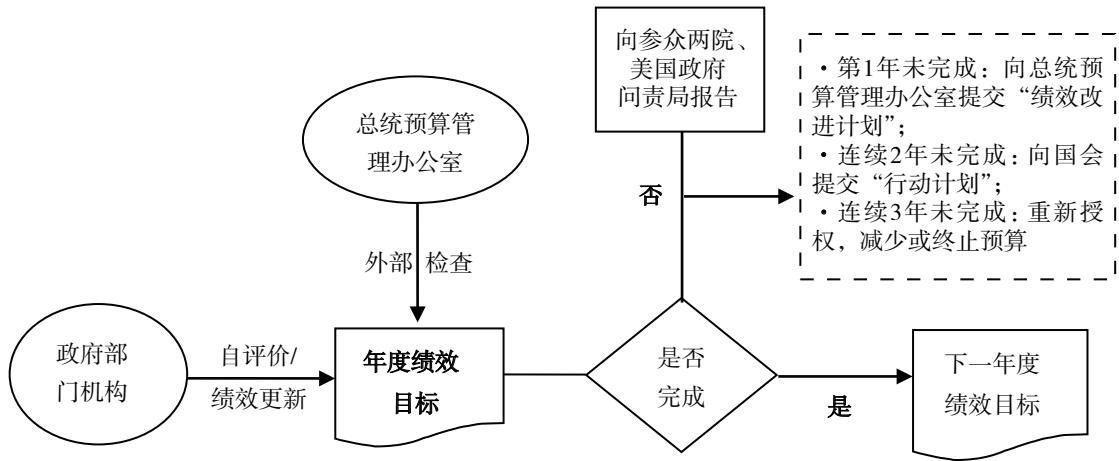


图5 美国政府部门年度绩效目标的“自评估 + 外部检查”机制

出改进实施的相关措施等。

联邦政府优先目标和机构优先目标的“季度检查评估”机制如图6所示。

4.3 充分的信息公开机制

《政府绩效与结果现代法案》要求总统预算管理办公室建立一个政府绩效专门网站（www.performance.gov），并在该网站上公开相关政府绩效信息。具体包括以下3个方面的信息：

（1）各机构的项目信息。《政府绩效与结果现代法案》规定，各联邦机构的每一个预算项目的信息都需要在政府绩效专门网站公开，包括各机构按照总统预算管理办公室发布的指南对项目所做的

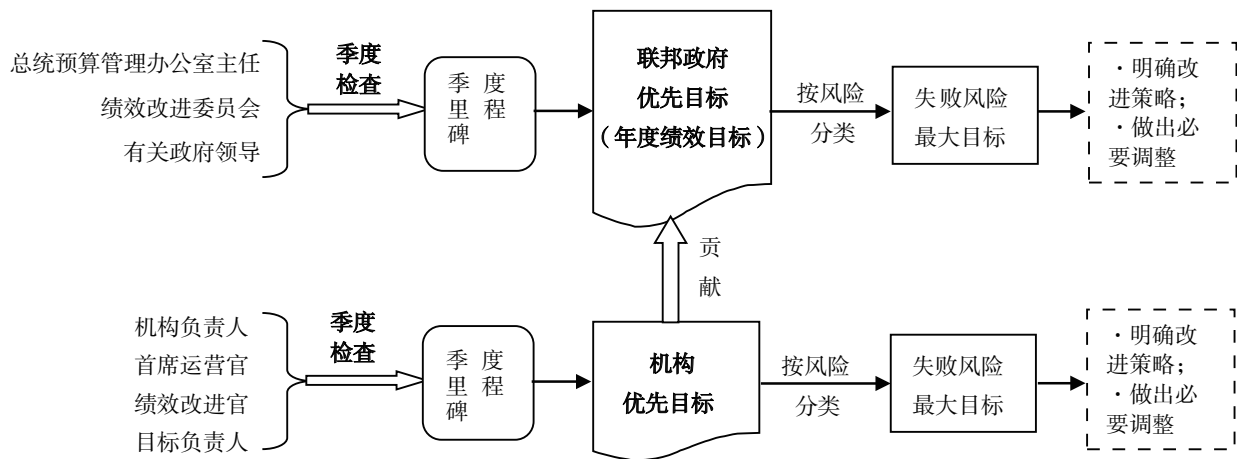


图6 美国政府优先目标的“季度检查评估”机制

定义、项目目标的描述以及项目目标对本机构目标使命的贡献、当前及上两个财年的项目资助情况等。

(2) 各机构优先目标和结果信息。按照《政府绩效与结果现代法案》的要求，各联邦机构负责人需要将本机构制定的每个优先目标的信息提交给总统预算管理办公室，以便在政府绩效专门网站上公布。另外，在绩效网站上还需披露以下信息：如何吸收采纳国会对于本机构优先目标的咨询意见；无法掌控且对本机构优先目标的实现足以产生显著影响的外部因素；关于每个机构优先目标如何实现的描述（实现优先目标所需的战略和资源，机构内外部需对每个优先目标产生贡献的组织、项目活动、规章、政策和其他活动，优先目标的责任人、里程碑等）；用来监测和评估进展的绩效指标；最近一个季度取得的结果，以及相较于预定绩效水平的总体趋势数据；对相关组织、项目活动、规章、政策和其他活动是否按照原定计划做出贡献的评价；确认完成预定绩效水平存在风险的目标；绩效改进的前景预期和策略等。

(3) 联邦政府优先目标和结果信息。《政府绩效与结果现代法案》规定，总统预算管理办公室应当在政府绩效专门网站上公布联邦政府优先目标的以下信息：各联邦政府优先目标的简要描述；联邦政府优先目标如何吸收采纳国会的咨询意见和建议；最近一个季度取得的结果，以及相较于预定绩效水平的总体趋势数据；需对每个联邦政府优先目标产生贡献的组织、项目活动、规章、政策和其他

活动；对相关组织、项目活动、规章、政策和其他活动是否按照原定计划做出贡献的评价；确认完成预定绩效水平存在风险的联邦政府优先目标；绩效改进的前景预期和策略等。

4.4 刚性的外部监督机制

《政府绩效与结果现代法案》主要赋予了美国国会和美国政府问责局进行外部监督的权力。

在国会的监督方面，《政府绩效与结果现代法案》要求总统预算管理办公室和各联邦机构在制定或修改战略规划目标、优先目标时，必须咨询和反映国会的意见。此外，《政府绩效与结果现代法案》还明确规定“国会拥有设立、修改、中止和废止联邦政府或联邦机构任何目标的完整权力”，以法律制度的形式牢牢守住了美国政府各类绩效目标的“底线”。

在美国政府问责局的监督方面，《政府绩效与结果现代法案》要求美国政府问责局从部门、中央两个层面开展评估。在部门层面，美国政府问责局需要对各联邦机构贯彻落实《政府绩效与结果现代法案》的情况（包括机构战略规划目标、年度绩效目标、机构优先目标的制定及实施情况等）开展评估；在中央层面，美国政府问责局要每4年针对联邦政府优先目标的制定和实施情况开展一次评估，并将评估报告提交国会。在评估报告中，美国政府问责局应围绕优化改进《政府绩效与结果现代法案》的贯彻执行，提高政府绩效管理工作的效率、效果等方面，提出针对性的措施建议。

按照上述要求, 美国政府问责局在《政府绩效与结果现代法案》颁布实施后, 围绕其贯彻落实情况开展了多次评估。据美国政府问责局统计, 在《政府绩效与结果现代法案》生效后的6年多时间内, 美国政府问责局针对其贯彻落实情况共向国会提交了18份评估报告。在这些评估报告中, 美国政府问责局总共提出了100条建议, 其中的42条已得到总统预算管理办公室和各联邦机构的采纳^[8]。

5 有关启示与建议

《政府绩效与结果现代法案》引入“优先目标”这一新管理工具, 为美国联邦政府提供了一种系统性的方法, 将中央政府层面的战略规划目标、部门层面的战略规划目标、年度绩效目标和实实在在的计划(项目), 通过支撑贡献关系系统地紧密联系在了一起, 有效避免了规划与计划、计划与项目“脱节”的现象, 实现了联邦政府绩效管理的体系化运行。正如彼得·德鲁克所指出的, “每一分子都有不同的贡献, 但是所有的贡献都必须为了共同的目标。他们的努力必须凝聚到共同的方向, 他们的贡献也必须紧密结合为整体”^[9]。虽然美国政府问责局在评估报告中指出了《政府绩效与结果现代法案》实施过程中存在的一些具体问题(例如需要加强对联邦政府优先目标的评估等)^[10], 但总体来说, 《政府绩效与结果现代法案》所采取的改革措施是相对成功的, 在出台后并未像当初的《政府绩效与结果法案》那样招致众多的批评和怨怼。

近年来, 我国政府绩效管理在各方努力下取得了持续快速进步。但毋庸讳言, 目前我国在政府绩效目标管理方面, 仍然存在一些需要改进的地方。例如, 关于各部门的绩效目标与国家总体规划目标之间的关系, 仍然缺乏清晰明确的制度性规范要求。这样容易衍生两方面的风险: 一是各部门绩效管理的“碎片化”。由于各部门在制定本部门的战略规划目标、年度绩效目标时, 既不用明确描述对国家顶层规划目标的具体支撑贡献关系, 也不用对来自其他部门的贡献因素进行识别, 因此不仅自由尺度较大, 而且视野易受局限, 容易造成分散重复、各自为政等不良现象, 难以凝聚形成部门之间的合力。二是预算项目支出与部门、国家规划目标的“脱节”。由于各预算项目不用明确描述对本部门规划目标、

国家规划目标的具体贡献, 那么预算项目与部门规划目标、国家规划目标之间就难以建立起清晰的支撑贡献关系。在具体实施过程中, 很容易造成预算项目支出与部门规划、国家规划目标“脱节”的现象。

在美国政府绩效目标管理机制经验的基础上, 围绕进一步改进和加强我国政府绩效和发展规划的目标管理, 本文提出以下政策建议:

一是基于目标管理构建“国家规划—部门规划—实施计划—项目支出”完整逻辑链条。以制度化的形式, 在国家总体发展规划、部门发展规划、项目支出之间, 在五年规划、年度计划、项目支出之间, 建立起相互关联的、清晰的目标支撑贡献联系, 进而构建完整的绩效目标体系。这样, 既有利于破除当前发展规划存在的“重制定、轻执行”的不良现象, 也有利于对各部门预算项目进行“追根溯源”——根据预算项目对规划/计划目标的支撑贡献描述, 可判断其立项和预算要求的合理性, 同时也为科学开展规划/计划实施绩效的监测评估奠定前提基础。

二是根据目标体系建立相应的责任体系。责任到人, 是确保各级各类政府绩效目标顺利实现的有力保障。在中央层面, 要明确总体发展规划中各项目标的责任部门/责任人; 在部门层面, 不仅要明确部门制定的规划/计划中每项目标的责任单位/责任人, 还可以设置与美国政府绩效目标管理类似的“首席运营官”和“绩效改进官”等高层职位, 以加强对本部门绩效目标实现进程的统筹调度和督导。

三是进一步加强政府绩效目标的监测评估。绩效评估的作用主要是形成一种强化责任的机制, 促进公共部门的目标得以较好地实现^[11]。针对政府的绩效目标开展制度化的监测评估无疑是十分必要的。除了要建立政府部门年度绩效报告制度、外部检查制度之外, 针对一些重点的优先目标/指标, 还应当建立季度监测机制。同时还要建立监测评估结果的使用制度, 并强化目标责任主体的原因说明和改进责任。在此基础上, 根据动态监测评估结果, 优化调整目标内容以及资金、政策和权力等资源配置, 推动重点绩效目标的顺利实现。

四是进一步增强绩效信息的公开透明性。可参考借鉴美国的做法, 建立专门网站, 及时、集中发布政府绩效目标内容、目标责任人、相关预算项目

支出、对上一级目标支撑贡献的描述、年度 / 季度绩效监测评估结果等信息并定期更新,以便各有关方面及时了解和监督各级各类政府绩效目标的实现进展情况。■

参考文献:

- [1] 晁毓欣. 美国联邦政府绩效管理改革三部曲 [J]. 山东财政学院学报, 2011 (2): 46-51.
- [2] 李强, 李晓轩. 美国国家科学基金会的绩效管理与评估实践 [J]. 中国科技论坛, 2007 (6): 133-139.
- [3] Office of Management and Budget (OMB). Modernize IT to increase productivity and security[EB/OL]. [2020-12-08]. <https://www.performance.gov/CAP/it-mod/>.
- [4] United States Government Accountability Office (GAO). Managing for results: agencies should more fully develop priority goals under the GPRA modernization act[EB/OL]. (2013-04-19)[2021-12-08]. <https://www.gao.gov/products/GAO-13-174>.
- [5] 陈光. 科技规划的目标管理机制研究——基于对日本、美国、欧盟规划演进的历史分析与借鉴 [D]. 北京: 中国科学院大学, 2020: 79-81.
- [6] Office of Management and Budget (OMB). Cross-agency priority goals list[EB/OL]. [2021-03-07]. <https://www.performance.gov/cap-goals-list.html>.
- [7] 冉敏, 刘志坚. 基于立法文本分析的国外政府绩效管理法制化研究——以美国、英国、澳大利亚和日本为例 [J]. 行政论坛, 2017 (1): 122-128.
- [8] United States Government Accountability Office (GAO). Managing for results: further progress made in implementing the GPRA modernization act, but additional actions needed to address pressing governance challenges[EB/OL]. (2017-09-29)[2021-03-07]. <https://www.gao.gov/products/GAO-17-775>.
- [9] 彼得·德鲁克. 管理的实践 [M]. 北京: 机械工业出版社, 2009: 89.
- [10] United States Government Accountability Office (GAO). Managing for results: OMB should strengthen reviews of cross-agency goals[EB/OL]. (2014-06-10)[2021-03-07]. <https://www.gao.gov/products/GAO-14-526>.
- [11] 卓越. 公共部门绩效评估 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 15.

Research on Management by Objective Mechanism in the US Governmental Performance Management System

CHEN Guang, XU Zhi-ling

(National Center for Science & Technology Evaluation, Beijing 100081)

Abstract: This paper reviews the GPRA Modernization Act 2010 (GPRAMA) from the aspect of Management by Objective (MBO), and followed up its implementation process in recent years. Through MBO, the US government has built up a top-down hierarchical performance objective system, which bridges up the strategical plan, priority goal, annual plan and project budget altogether and makes the federal government, agencies and project units work coordinately based on coherent management of long-term, medium-term and short-term objectives. In addition, hierarchical objective responsibility, periodical monitoring and evaluation, full information disclosure and statutory external supervision also contribute to the success of MBO of GPRAMA. The experience of MBO mechanism in the US governmental performance management system could provide meaningful reference for China's construction of governmental performance management system and reinforcement of Five-year Plan implementation and evaluation.

Keywords: the U.S.; performance management; management by objective; strategical plan; monitoring and evaluation