

美国国防部绩效评估体系分析及启示

刘云¹，王文平

(北京理工大学管理与经济学院，北京，100081)

摘要：本文对GPRA实施以来美国国防部绩效评估体系进行了系统的分析。内容涉及美国国防部绩效评估的依据、绩效评估的过程、绩效与预算的结合等方面，并在此基础上提出对我国国防绩效评估工作的启示，以提高我国国防经费的使用效率。

关键字：GPRA；美国国防部；绩效评估；绩效预算

Analysis and Revelation on the Performance Assessment of the U.S. Department of Defense

Liu Yun, Wang Wenping,

(School of Management & Economics, Beijing Institute of Technology, Beijing, 100081)

Abstract: This paper gives a particular analysis of the performance assessment system of the U.S. Department of Defense(DoD). This content consists the policy and criteria that guide DoD to assess performance, the process of performance assessment, and the integration of performance and budgent. Then this paper indicates the revelation of performance assessment performed at DoD to China in order to improve the efficiency of Chinese defense funds.

Keyword: GPRA; DoD; Performance Assessment; Performance Budgeting

1 引言

《政府绩效与结果法案》(Government Performance and Results Act, GPRA)、“总统管理议题”(President's Management Agenda, PMA)和计划评估等级工具(Program Assessment Rating Tool, PART)三项措施相辅相成,为美国联邦政府建构了一套成效显著的绩效评估系统。美国国防部(Department of Defense, DoD)作为美国的一个联邦机构,它的绩效评估需要依据这三项

¹ 作者简介:刘云(1963-),男,安徽合肥人,北京理工大学管理与经济学院教授,管理学博士,研究方向:科技政策、技术创新管理.

措施合理有序地进行。

美国国防部根据GPRA的要求,美国国防部每4年出台一份《四年防务评估报告》(Quadrennial Defense Review, QDR)(这份报告相当于它的战略规划^[1],以下简称防务报告),在每个财年之初都根据防务报告制定并向管理和预算办公室(Office of Management and Budget, OMB)提交《向总统和国会提交的年度报告》(Annual Report to the President and Congress/Annual Defense Report, ADR)(这份报告相当于它的年度绩效计划^[1],在财年结束45日内向管理和预算办公室提交绩效与责任报告(Performance and Accountability Report, PAR)。同时,美国国防部内部有一套规范、制度化的战略规划制定及绩效评估的流程,而且还通过国防资源管理系统—规划、计划、预算及执行系统(Planning, Programming, Budgeting, and Execution System, PPBEs)把绩效与预算有机地结合起来。

2 绩效评估的依据

2.1 政府绩效与结果法案

1993年,美国国会通过了《政府绩效与结果法案》(Government Performance and Results Act, GPRA),该法案第一次以立法的形式引入了一种新的管理概念与制度—绩效评估。在这一制度要求下,对政府行政管理及结果的评估从以往的投入—产出模式转换为目标—结果模式,即根据各机构所设定的任务目标来衡量其结果并首次提出要把联邦政府机构的“结果”与制定预算过程统一起来。

GPRA建立了美国绩效评估体系框架,要求各联邦机构制定覆盖未来5年的战略规划(Strategic Plans)报告,同时,要求联邦机构每年提供将战略规划分解为定量化实施目标的年度绩效规划(Annual Performance Plans)报告,并对照年度绩效规划中的定量目标检查其完成情况,形成年度绩效评估报告(Annual Performance Reports)。在下文中我们将结合美国国防部的绩效评估介绍这三份报告的具体内容。

2.2 总统管理议程

布什2001年初进入白宫后,于同年8月提出了新的联邦政府改革方案—“总统管理议程”(President's Management Agenda)。它包括5个涉及整个联邦政府的基本议题(Government-wide Initiatives)和9个与特定计划相关的议题(Program Initiatives)。其中,5个涉及所有部门的基本议题是:(1)人力资本的战略性管理;(2)运用竞争资源;(3)改进财政绩效;(4)扩展电子政务;(5)预算和绩效整合。9个与特定计划相关的议题是:(1)建设以信任为基础的社区;(2)

军事用房私有化；(3)研究和开发更好的投资标准；(4)消除学生补助项目中的欺诈和差错；(5)住房和城市发展的管理及绩效；(6)改革和扩大健康保险范围；(7)精简驻海外机构及雇员；(8)食品补助项目改革；(9)改进退伍军人事务和国防项目及其制度。^[2]

为了提高对PMA的关注力度，政府开发了计分卡，以便针对每个联邦机构的PMA5个基本议题以及可能涉及的与特定计划相关的议题，就其总体状态和实施进度逐个评估。评估等级以红色（不满意）、黄色（一般）和绿色（成功）表示。评估结果每季度发布一次。

2.3 计划评估等级工具

计划评估等级工具（Program Assessment Rating Tool, PART）是由管理和预算办公室设计并使用，每年对联邦机构的计划进行绩效评估，从而将计划的绩效信息与预算决策过程紧密联系起来的辅助工具。PART是以GPRA为基础，起到对GPRA完善和补充的作用。它实际上是一套问卷系统，共分为四个部分：计划的目的是设计、战略规划、计划管理、结果和责任，各部分权重依次是20%、10%、20%和50%；每部分问题的得分从0分到100分不等；把每组问题的得分与其权重相乘，就得出项目的综合得分；最后再把计划综合得分转换为相应等级即有效（Effective）（85-100分）、基本有效（Moderately Effective）（70-84分）、一般（Adequate）（50-69分）、无效（Ineffective）（0-49分）、无结果显示（Results Not Demonstrated）四个等级。^[3]

为了使计划等级评估工具所设计的问题与接受评估的计划之间具有更高的相关性，管理和预算办公室把联邦计划分为七种类型即直接联邦计划（Direct Federal Programs）、竞争性资助计划（Competitive Grants）、分类财政补贴计划（Block/formula Grants）、调整型计划（Regulatory Programs）、资本资产与服务获取计划（Capital Assets and Service Acquisition Programs）、信用计划（Credit Programs）以及研发计划（R&D Programs）。管理和预算办公室针对每类计划还额外设计了几十个问题。美国国防部在其2007-2008财年绩效预算报告中，就报告了每个绩效目标相关计划的PART评估结果^[4]。

3 绩效评估的过程

美国国防部的绩效评估过程可以分为以下几个阶段：国防战略和目标—战略规划（长期、中期、年度）—国防计划—预算及绩效目标—执行—评估—反馈。简单来说可以用图1表示。

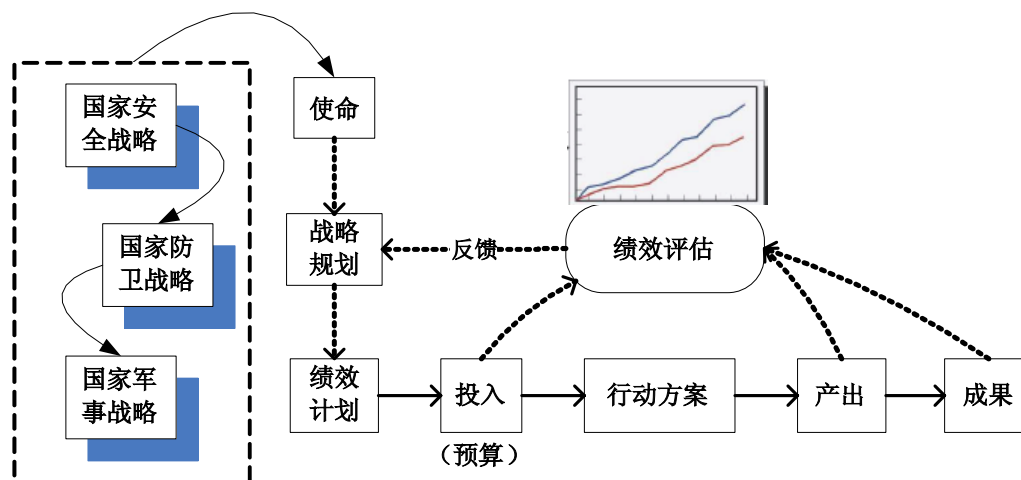


图1 美国国防部绩效评估过程

下面来介绍美国国防部战略规划制定及绩效评估的具体过程。美国国家级的国防战略通常分为三个层次：第一层次是《国家安全战略》（National Security Strategy, NSS），它是由美国总统签署、国家安全理事会（National Security Council, NSC）发布的国家最高级别的战略，涉及对美国面临威胁的判断、确保国家安全的措施等。第二层次是《国家防卫战略》（National Defense Strategy, NDS），由国防部长发表，该战略提及美国所面临威胁，但更多地是就美国的国防力量建设提出具体要求。第三层次是《国家军事战略》（National Military Strategy, NMS），它是由参谋长联席会议（Joint Chiefs of Staff, JCS）签署，主要涉及美军建设和战备情况。

从1997年起，美国国防部国防部长办公室再根据国家级的国防战略，每4年出台一份战略规划——《四年防务评估报告》，作为国防政策和军事战略的指导文件，为美军费开支、军购重点、面临的主要威胁和军力建设定调。2006年2月，美国国防部新出台了一份防务报告。该报告中分析了3个新领域的威胁及3种应对措施，阐明了4个重点：打败极端主义、保卫美国本土、对付处于“战略十字路口”的新兴军事强国、防止危险政权和恐怖分子获得大规模杀伤性武器。由此制定了5个战略目标：（1）打一场长期的反恐战争；（2）重塑军队能力；（3）重塑国防部机构；（4）建设21世纪军队；（5）达成各方（包括美国国内各机构间及美国与盟国和伙伴间）共同行动。^[4]

在2006年防务报告发布之后，美国国防部成立了一个特遣部队（task force）和高级评估小组（Senior Review Group, SRG）。由他们根据防务报告制定的战略目标（Strategic Goals），并结合国防副部长在2006年12月为2007年绩效评定高级人员（senior employee performance ratings for FY2007）提出的制定战略规划时需参考的因素（如赢得全球反恐战争；加强美国联合作战能力等），于2007年1月制定出了17个与战略目标对应的战略规划（Strategic Objectives）。同时，国防部长办公室还会发布《战略规划指南》（Strategic Planning Guidance, SPG）和《联合计划指南》

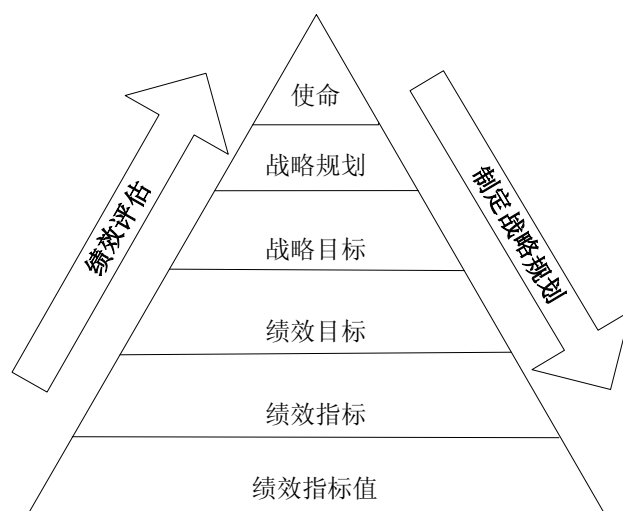
(Joint Programming Guidance) 来指导各部门制定计划和绩效评估指标。

各部门在《战略规划指南》和《联合计划指南》的指导下,制定《计划目标备忘录》(Program Objective Memorandum, POM)和部门《预算报告》(Budget Estimate Submission, BES),该备忘录是一个七年的规划,包括各部门的使命、绩效目标、完成目标的方法和资源分配情况。另外,在非预算编制年度(美国国防部的预算编制是“两年一滚动”,偶数年编制预算,奇数年只修订预算),各部门还会根据实际情况(如出现紧急情况)编制《计划变动提议》(Program Change Proposal, PCP)和《预算变动报告》(Budget Change Proposal, BCP)。最后,由计划评估小组来评估各部门的计划报告和预算报告,评估结果会提交给高级评估小组(Senior Level Review Group, SLRG)进行进一步讨论。另外,联席参谋长会议会针对《计划目标备忘录》进行军事能力发展以及军事能力平衡方面的评估。两个评估小组的评估报告都会提交给国防部长,为国防部长最终签署《计划决议备忘录》(Program Decision Memorandum, PDM)提供决策支持。

美国国防部每年还会向总统和国会提交年度绩效计划——《向总统和国会提交的年度报告》,该报告系统阐述了战略目标、军事任务、海陆空部队的年度报告以及预算的情况。

需要特别说明的是,绩效评价的核心是绩效的测度与评价。对于如何测度和设定国防绩效目标,美国国防部采用的是平衡记分卡(Balanced Scorecard, BSC)。平衡计分卡最早由美国哈佛商学院罗伯特·S·卡普兰(Robert S.Kaplan)和复兴全球战略集团总裁大卫·P·诺顿(David P.Norton)提出,其核心思想就是通过财务、客户、内部流程及学习与发展四个维度的指标之间的相互驱动的因果关系展现组织的战略轨迹。其最主要的功能是“转化战略为行动”,连接指定战略与订定指标间的缺口,从战略、愿景开始,考虑四个维度,作为贯彻战略的工具。

这种方法应用到美国国防部的实质是把整个国防使命的完成分成几个最重要的方面(几大战略目标),每一个方面又可以进一步细分为更小的一些方面,并为其中的每一个方面设定严格的执行标准或者是目标值,这些目标值是通过一个个的国防预算计划的施行而实现的,最后用实际的执行结果与设定的标准或目标值进行对照,以此为该项任务的完成情况打分。(如图2所示)这种方法取得成功的关键,在于把绩效指标与组织的战略任务密切结合起来,并且保持各项战略任务和绩效指标间的平衡。



资料来源：美国国防部2006财年绩效与责任报告^[1]

图2 美国国防部绩效管理模型

在每年9月份，国防部长办公室草拟《计划预算决议》（Program Budget Decision, PBD），再组织人员对初步预算尤其是主要预算问题（Major Budget Issues, MBI）进行评议，最后把预算报告交给总统审议。总统签署“总统预算”（President's Budget）先把它提交给管理与预算办公室，再在二月的第一个星期一把“总统预算”提交给国会。

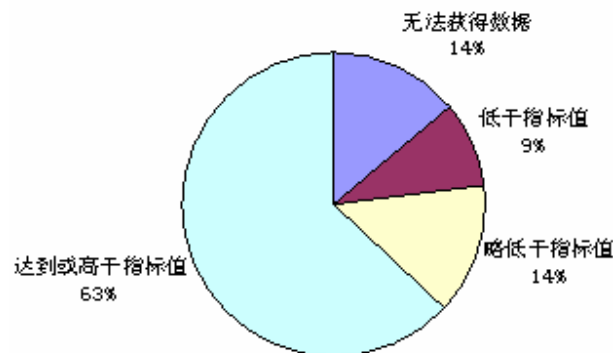
国会讨论通过后，先颁布拨款法案提供军费，再颁布授权法案同意美国国防部可以使用这些拨款。资金再根据预算一级一级划拨下来到各个计划。

在资金划拨完成之后，美国国防部至少每个季度，由国防审计部门（Under Secretary of Defense(Comptroller), OUSD(C)）、主管领导（Director）和计划分析评估部门（DPA&E）根据各部门《计划目标备忘录》和部门《预算报告》中的计划评估指标，对各个计划进行严格评估。如果某些计划的实际指标值未达到预期指标值，评估小组则视其情况取消计划或者修改拨款数额。而且，国防部每个季度还要向管理与预算办公室报告军费的具体使用情况。

在每财年中期，美国国防部要进行整个国防部的绩效评估，根据各计划的执行情况，修正拨款实际数额。目的就是要做好过程管理，把预算与绩效紧密挂钩。

在每财年结束的时候，国防部长办公室还要组织年终绩效评估。最终评估结果都会整合到每财年结束45日内提交给管理与预算办公室的年度绩效与责任报告里。根据2000年国会通过的《报告合并法案》（the Reports Consolidation Act of 2000）和管理与预算办公室A-11、A-123和A-136号指导性文件规定，美国国防部的年度绩效与责任报告包括：GPRA规定的年度绩效报告；《首席财务官法案》（the Chief Financial Officers Act）和《政府管理改革法案》（Government Management Reform Act, GMRA）规定的已审计财务报表；以及《联邦管理人员财务操守法案》

（the Federal Managers' Financial Integrity Act, FMFIA）所要求的关于内部控制和财务管理体系的声明等内容。其中的年度绩效报告部分，系统阐明了国防部的使命、战略规划、战略目标、年度目标、年度目标值以及每个目标的实际完成情况，同时它还会报告总统管理议程对国防部的三色评分结果和PART对国防部计划的评估结果。例如，在美国国防部《2006财年绩效与责任报告》中就报告了四个战略（平衡军管理风险、军事行动风险、制度风险和未来挑战风险）以及66个绩效指标，其中实际完成（达到或高于指标值）了63%（具体完成情况如图3所示）。



资料来源：美国国防部2006财年绩效与责任报告^[1]

图3 美国国防部2006财年绩效结果（共计66个绩效指标）^[2]

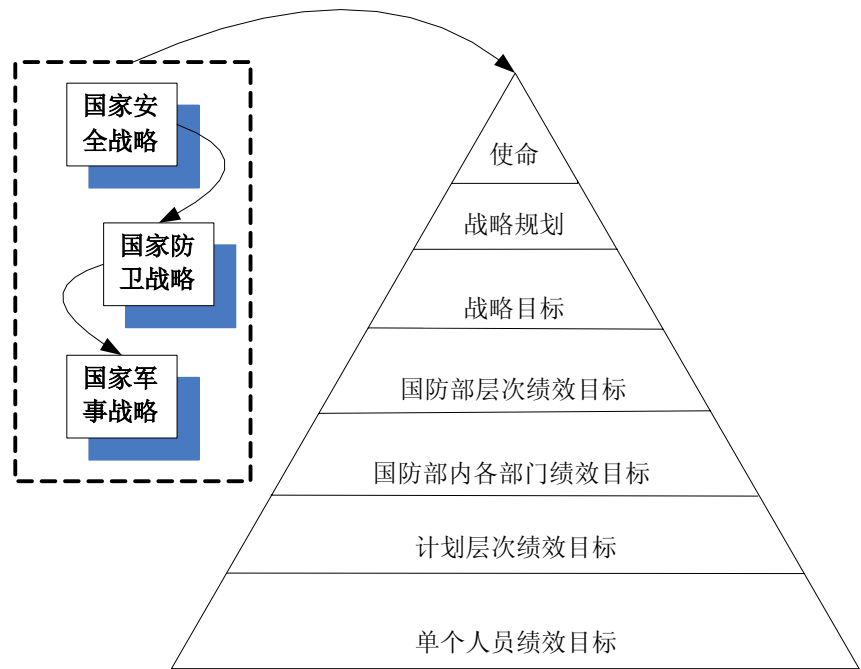
美国国防部多年来一直采取制度化规范的绩效评估活动，在国防部内部，也采取了很多提高绩效水平的各个措施。如于2005年建立防务采办绩效评估委员会(DAPA)，加强对防务采办工作的监督和审查，并向国防部长提供有关的改革意见、建议及可行的实施计划，以提高国防采办工作的效果。

4 绩效与预算结合

绩效预算(Performance Budgeting)是政府编制和管理预算的一种新的理念、方法，美国的预算体制经历了规划预算、计划—项目预算、零基预算到新绩效预算的变迁过程，是一个从投入控制到产出控制，再到结果评定的变化过程。

从上文介绍的绩效评估过程可以看出，美国国防部的国防资源管理系统—PPBE在绩效预算方面做得比较好。PPBE首先确定可利用的资源并界定需要解决的重大问题，设定各层次的目标（见图4美国国防部绩效预算层次体系），制定实现目标的方案，经决策层审议批准后编制预算方案，并注重在执行中及时反馈信息，评估方案执行效果，根据评估结果调整实施方案。PPBE的运行主要分为规划、计划与预算、执行评审三个阶段。（1）规划阶段的主要任务是确定国家的国防政策、目标以及战略方针，制定未来防务规划的目标和政策，并提出优先发展的计划和项目。（2）计划与预算的制定是并行的，该阶段的主要任务是制定武器装备发展的中期计划，并提

出人力与经费方面的需求, 最终签署“总统预算”, 并提交国会审议。(3) 执行评审阶段的主要工作是评估国防资源的投入产出情况, 确定资源是否得到了合理的配置。



资料来源：美国国防部2008财年绩效预算报告

图4 美国国防部绩效预算层次体系^[4]

5 启示

本文通过对GPRA实施以来美国国防部绩效评估的体系进行系统的分析, 可以看出, 美国国防部实施绩效评估的经验对我国军队开展评估活动有重要的借鉴与启示意义。

(1) 建立绩效评估的法律框架。如怀特所言GPRA最重要贡献是为当代美国联邦绩效评估建立了永久性的法律框架, 为政府部门和国会提供了连续使用的可能性。就美国国防部绩效评估实践看, GPRA最大的意义并不在于其评价结果本身, 而是通过对战略规划、年度绩效计划和年度绩效报告等关键环节的关注, 强调绩效管理过程的规范化和系统性, 并直接将评估结果应用于绩效目标导向的经费预算, 以促进机构绩效水平的提高。

(2) 建立完善的绩效评估体系。如前文所述, 美国国防部绩效评估自上而下分层次进行, 较宏观层次的评估总是以较微观的评估为基础。各层次的评估按照一定的程序和准则开展, 绩效评估与战略规划相互呼应, 构成有机的整体。我国军队也可以参照美国国防部绩效评估体系的层次结构逐步建立完善的多层次的绩效评估体系。

(3) 加快绩效预算改革的步伐。绩效评估能够为预算、决策和管理提供有价值的绩效信息,

以提高决策质量和管理效率。美国OMB设计的PART评估使得绩效评估信息能够更好的应用到各部门的预算决策过程中,在资源有限的情况下,提高了财政资金的效率。美国国防部的PPBE系统把国防资源管理分为规划、计划与预算、执行评审三个阶段,把预算决策与战略规划、预算执行与绩效评估结果反馈很好的结合起来。而在目前的军队预算改革中,我们已经有了向绩效预算转变的基础,军队于2001年进行了全面的军队预算编制方法的改革,即主要以零基预算编制方法取代基数预算编制方法^[5],这都为绩效预算的推行提供了良好的条件。但是,在预算决策与执行阶段没有很好的与战略规划及绩效评估结果很好地结合起来。如何改革预算制度,根据我军的实际绩效进行预算分配,这是我军推行绩效评估的重要条件。

参考文献

- [1] Department of Defense. Performance and Accountability Report Fiscal Year 2006[R], 2006.
- [2] Office of Management and Budget. The President's Management Agenda[R], 2002.
- [3] Eileen Norcross, Joseph Adamson. An Analysis of the Office of Management and Budget's Program Assessment Rating Tool (PART) for Fiscal Year 2008[R]. 2007.
- [4] Department of Defense. FY 2007/2008 Government Performance and Results Act(GPRA) Plan[R], 2007.
- [5] 刘锋. 完善军队零基预算方法的对策[J]. 当代经理人, 2005 (15): 25-26.

作者姓名: 刘云

通讯地址: 北京市理工大学管理与经济学院

邮编: 100081

邮箱: liuyun@bit.edu.cn

作者姓名: 王文平

通讯地址: 北京市理工大学管理与经济学院硕士07研3班

邮编: 100081

邮箱: tylyc-x@163.com