



文章题目 美国政府的电子政务绩效评估制度

发表日期 2007-6-13 15:26:34

内 容

作者：郭励弘

内容摘要：“政府信息资源管理”、“政府项目的费用—效益分析”、“政府行政的绩效评估”这三条主脉络，为美国政府的电子政务及其绩效评估奠定了制度基础。这些制度包括法律、政策、政策咨询、机构与管理四个层面。文中简介对美国联邦政府电子政务绩效的一次内评估。

关键词：电子政务 绩效评估 美国政府

抛开政治和行政理念不谈，电子政务是政府信息管理与信息资源管理（在信息时代借助电子技术）的延伸，电子政务绩效评估则是政府绩效评估的最新组成。因此，考察美国政府的电子政务绩效评估，应该上溯到它的两个源流：信息资源管理和政府绩效评估。

美国政府的信息资源管理有着丰富的内涵，拟专文另述，本文侧重讨论政府绩效评估。

若以政务内涵为划分，政务绩效评估又可以分为两类。一类是针对“政府项目”的评估，大体上类似于对企业投资的评价；另一类是针对“政府行政”的评估，大体上类似于对企业日常经营管理的诊断。

#### 一、联邦政府项目的费用—效益分析

美国联邦政府项目的绩效评估，在机制上主要是受制于国会监督，在管理上主要是基于根深蒂固的费用—效益分析。

在美国，从整个国民经济角度来确定政府投资的费用和效益，最初开始于1902年根据《河港法》评价水域资源工程项目。费用效益分析的正式定型则在三十年代，当时美国政府运用它来评定一些水域资源开发工程是否合算；此外一些州政府还用它来评价某些公路建设方面的投资项目。1936年，美国《全国洪水控制法》规定所有提出来的洪水控制和流域资源开发等项目，都要符合一项标准：“不论受益者是谁，项目的预期效益必须超过其预计费用。”这样，费用效益分析正式成为评价工程项目的一种方法。

第二次世界大战期间，费用效益分析被美国政府用来指导有关资源分配方面的决策。因为战时资源紧张，必须通过选择来将它们用在更有效的地方，也就是说，使有限的国民经济资源得到最有效的利用。

战后，人们又研究费用效益分析在其他领域的应用，逐步把它推广到交通运输、文教卫生、人员培训、城市建设等方面的项目评价上。1950年，美国政府机构“联合江河流域委员会”的费用效益小组发表了“绿皮书”，概述了确定效益费用比率的原则和程序。

六十年代后期，联邦政府开始实行“设计计划预算制度”。该制度要求从费用效益的角度来审查政府的各级计划项目是否合算。由于政府的活动范围日益扩大，各种不同形式的费用效益分析亦日益受到重视；对于编制计划预算工作的人员来说，进行费用效益分析，已成为愈来愈重要的一项职责。

以美国的战略石油储备项目为例。政府根据费用效益分析确定石油战略储备技术路线和储备量。石油储备的效益表现为中断石油供应可能带来的损失。据美国能源部的分析，石油价格增长1倍，GDP将下降2.5%左右；每桶石油价格上升10美元，将给美国经济造成1年500亿美元的损失，经济增长率将减少约0.5个百分点。石油储备的费用包括储备设施的一次性投入、采购石油所需资金、运行维护费用等。（吕薇 2002）

不仅边界清晰的政府项目要做费用效益分析，而且政府采取的经济措施（减免税等）也要做费用效益分析。费用效益分析先后被卡特政府的总统行政命令12044、里根政府的总统行政命令12291、克林顿政府的总统行政命令12866所要求。其中，里根政府的总统行政命令12291要求，所有联邦机构提交给联邦管理与预算局OMB的主要条例，都要进行“条例影响分析”。主要条例的定义是，每年对经济的影响超过1亿美元，或具有其他主要成本或价格影响。

根据“Stevens修正案”，“2001财年国库券和一般行政拨款法案”，国会要求OMB要定期提交关于联邦条例的效益和费用的报告。

#### 二、政府行政的绩效评估

政务绩效评估在很大程度上可以而且应该纳入公共财政预算绩效评估。

##### （一）预算绩效评估

自1921年起，美国共进行了五次预算改革，最近一次（1992）推行的是“企业化预算制度”，或可称为“绩效基础预算”。80年代以后的预算危机，促使各国政府纷纷对预算制度进行改革，例如英国的“财务管理方案”、澳大利亚的“财务管理改善计划”、新西兰的“财政法”，以及美国的“首席财务官法”与“政府绩效与结果法”等，都可以算是“企业化预算制度”的兴起例证。

财政预算绩效评估体系是公共财政框架的重要组成部分之一，是将现代市场经济的成本—收益理念融入到政府财政的预算管理之中，使政府预算能像企业财务计划一样，对政府的行为进行内控，并通过

这种内控，保障政府目标的实现，提高政府运行效率，促进政府职能转变，提高政府与市场的协调能力。

## （二）政府绩效与结果法

20世纪80年代，美国政府成立了一个全国绩效评估委NPR，由副总统亲自领导，对政府的行政过程和效率、行政措施与政府服务的品质进行全面评估。NPR开展了大量的调查研究，访问了第一线的联邦雇员，直接收集了多达1200项具体意见和建议，于1993年提出《创建经济高效的政府》和《运用信息技术改造政府》两份报告，认为借助信息技术进行再造工程，能使政府运作更加顺畅，并能够节约成本。

美国审计总署1992年发表的一份报告总结出实施信息资源管理有11种障碍，并将其分成三大类：第一类是知识障碍，第二类是制度障碍，第三类是政治障碍。该报告中还引述了这样一句话：“摒弃信息资源管理就是自动数据处理这种非常狭隘的观点的时代已经到来。”

在一系列工作的基础之上，1993年出台了《政府绩效与结果法》，其他的配套措施也相应出台。其中最重要的是《联邦绩效检查》，其主要内容包括：A、服务标准——创立了近2000个社会公众标准，该标准是绩效计划、绩效报告中有关绩效目标的灵魂；B、绩效协议——总统与部长之间签订的关于承诺完成绩效目标与结果的协议，个人考评与激励机制紧密相联；C、绩效管理的“再发明实验室”——给予管理者充分弹性，消除不必要的控制；D、绩效合作伙伴——关注联邦资金的价值及其使用效果，赋予地方政府在项目管理上更多的弹性，并突出他们在绩效管理及其结果上的责任。

## 三、联邦政府电子政务及其绩效评估的制度基础

从技术方面看，电子政务当然缘起IT产业的发展。从制度方面看，如前所述的“政府信息资源管理”、“政府项目的费用—效益分析”、“政府行政的绩效评估”这三条主脉络，为电子政务及其绩效评估奠定了制度基础。这些制度包括法律、政策、政策咨询、机构与管理四个层面。

### （一）法律层面

从1889年的《通用记录处理法》开始，相关法律有《预算和审计法案》（1921）、《联邦报告法》（1942）、《记录处置法》（1943）、《信息自由法》（1966）、《隐私权法》（1974）、《文书削减法》（1980、1995）、《信息科学技术法》（1981）、《国际通信重组法》（1981）、《政府绩效与结果法》（1993）、《电信竞争与放松管制法》（1995）、《电信法》（1996）、《文书工作消失法》（1998）等。许多授权或拨款议案中也有大量的指导政府机构信息活动的条款。

### （二）政策层面

OMB自1985年起不断发布A-130通报《联邦信息资源管理》，对实施政府信息资源管理和推进电子政务起到巨大作用；所发布的其他通报包括《联邦声像活动的管理》、《政府文书削减法的实施》、《机构间共享个人数据指南》、《建立政府信息定位服务》、《联邦咨询委员会的管理》等。

### （三）政策咨询层面

从19世纪末到20世纪80年代初，美国国会先后成立了8个专业委员会，负责对联邦政府的记录管理情况进行调研并提出具体措施，其中包括对引入信息资源管理概念和制定《文书削减法》作出直接贡献的联邦文书委员会（1975年成立）。联邦政府的审计总署、内务委员会、全国绩效评估委等，非政府机构的洛克菲报告、萨蒙报告等，都曾做过大规模调研并提出政策建议。

### （四）机构与管理层面

设立预算局（OMB的前身，1921）、建立美国国家档案馆（1934）、开发联邦信息定位系统（1980）、开发政府信息库存定位系统（1993）等。

自1993年美国前总统克林顿和副总统戈尔在其任期内首倡电子政务之后，在联邦政府内逐步形成了一整套管理体系，概要来说包括以下几个子系统。

1. 领导与管理层。“电子政府”计划（EGovernment）是由总统管理委员会（PMC）领导、由总统行政办公室及OMB两个部门联合执行的，主要由OMB负责。

日常事务由OMB专管信息技术和电子政府的副主任直接来抓。副主任对主任负责，主任则向总统管理委员会报告事务进程以及获得相应的批准。总统管理委员会也关注政府机构间的组织和程序的变革，促进以公民为中心的改革，这与电子政府项目的宗旨是一样的。

由此，总统管理委员会成为联邦政府转型为EGovernment的关键的管理部门。OMB对推进电子政务、开展绩效评估起着举足轻重的作用。

2. 信息主管CIO制度。美国政府建立了信息主管制度，联邦政府的首席信息官由OMB第一副局长兼任，政府各部门也同时设立首席信息官，各州政府也都有相应的首席信息官。CIO委员会在来自其他联邦管理委员会的成员参与下，形成“业务指导委员会”，关注EGovernment的四大业务，即G2C、G2B、G2G和联邦政府内部的效率和效力。

3. 政策制定。为了推动电子政务计划，OMB成立“电子政务特别工作组”，于2001年8月正式开始工作。它由来自46个政府机构的成员组成，由OMB负责信息技术和电子政务的副主任领导。该小组2001年9月围绕“为取得电子政务的战略性进展应采取的重点行动”提出了建议，10月总统管理委员会讨论并通过了这些建议。随后，各机构的项目小组会同OMB制定了电子政务计划实施框架，并将其列入2003财年预算。各机构都制定有详细的电子政务项目计划，并为投资和实施这些项目建立了伙伴关系。

要注意的是，这个工作组只是一个政策的主要制订者，而具体的电子政务项目实施则依赖于外部力量。在美国目前的46个机构部门中，每个部门参与的人数不等，多则3~4人、少则一个人，这些人统一听从OMB的调配，参与相关的项目研究。

4. 技术推动。在联邦政府下面或自发组织、或由政府及一些公益性团体组织，共组成10个推动政府信息化的机构，冠以一个总名称——政府技术推动组。这些机构主要有：政府信息化促进协会联盟、IT产业顾问协会、州级信息主管联盟、国家电信信息管理办公室、政府评估组、首席信息化小组等。

政府技术推动组负责全国的政府信息化管理指导工作，包括技术推进、法规政策建议、管理投资、业绩评估等。

## 四、对联邦政府电子政务绩效的一次内评估

2001年8月即2002财政年度开始前一个月，布什总统公布了他的总统行政管理议程（PMA）——联邦政府改革行政管理的一个五点计划。在这个议程中，布什总统承诺了一个以绩效为导向的、基于市场的、以及以公民为中心的政府。

总统行政管理议程提出的五个全政府行动计划分别为：把绩效整合到预算中；以公民为中心的电子政府；改善财务管理；人力资本的战略性管理；竞争性来源。所有五个目标都是彼此相关的，绩效是它们的共同的思路。

总统行政管理议程明确指出，“电子政府不是把大量的政府信息表格和纸张搬到网上，更确切地说，它是关于政府更好地利用技术来更好地服务于公民和提高政府效率，缩减政府决策的时间，从数周

或者数月缩减为几小时或者几天。”

2003年10月底，美国的绩效学会、理性公共政策学会、国家公共管理学院等机构联合发布了题为“建立一个基于绩效的电子政府”的报告。从文件性质看，这是一份围绕总统行政管理议程所做的电子政务的年度白皮书。从文件内容看，由于立题就是“基于绩效”，评论对象（PMA）的指导思想也是绩效，所以大部分篇幅都涉及到绩效评估的理念和实际操作。

在这一报告中，展示出此次电子政务绩效评估的几个侧面。

#### （一）评估主体

进行此次绩效评估的调查研究小组，是由“优秀的政界人士组成的团体”形成的。项目由著名的政府绩效管理专家Carl D•DeMaio设想和领导，由绩效协会、富士通咨询公司和Reason基金会提供人员配备。

项目显然得到了联邦政府的支持，所以才能要求“反馈的资料送到联邦政府的信息技术职位的3500个联系人手中”，才能“与每一个部门级的CIO办公室进行了多次联系，要求政府机构提供电子政府行动计划的名称和业务案例信息”，才能“采访了多组来自23个联邦政府机构的IT员工——调查他们的程序表、他们的行动计划和他们关于电子政府的绩效测量标准”。事实上，首席信息官委员会向它的会员发布了关于该项目的报道。

大体上可以判断，此次评估是一次得到政府支持与配合的内评估，类似于内部审计，但政府未必有所资助，审查的内容也不是财务而是绩效。

#### （二）评估对象

总统行政管理议程提出的五个目标都是全政府行动计划，所以评估的对象就是联邦政府的全部25个机构，对它们如何推进五个目标之一——“以公民为中心的电子政府”——进行评价。

#### （三）调研和评估的内容

评估主体根据总统行政管理议程的要求，确定了调研和评估的四个关键任务。调查的方法主要是大量的采访和案例研究。

第一，明确定义“以市民为中心”的IT——什么构成一个“以公民为中心的电子政府行动计划”。

第二，确定决定性的成功因素——确定指导性的实践，提高“以公民为中心的行动计划”的设计、调整、测量和管理上的成功。

第三，提供关于成本节省和项目绩效提高的测量标准的证明文件。

第四，认可IT的“绩效领导者”。

#### （四）“绩效领导”裁定

由于总统行政管理议程提出了电子政府记分标准，各机构也有电子政府记分卡，所以优胜者标准是比较明确的。

研究小组基于评估，提出五个政府机构当选为电子政府的“绩效领导”，获得特殊褒奖。在2002财政年度，“全面绩效管理”的优胜者是美国劳动局，“实现成本效益”的优胜者是海军部和国家科学基金会，“提高项目执行成效”的优胜者是财政部的美国国内税局，“跨机构行动计划的合作关系和行政管理的有效使用”的优胜者是小企业管理局。

#### （五）总体评估结论

通过绩效评估，对2002财政年度的电子政府行动计划归纳出10个结论，既有肯定的内容也有批评的内容；对未来的发展提出27条政策建议，其中有些建议相当具体且可操作性极强。

主要结论有两条。

第一，尽管某些方面仍然有待于改进，政府以及OMB因为它们它们在电子政府行动计划中的强有力的领导作用而受到表扬。对于政府在电子政府中的重要地位存在明确的认同。另外，总统的行政管理议程在每一个政府机构中受到越来越明显的关注。

第二，机构通常不能用与任务密切相关的IT绩效测量来调整、管理和评价电子政府的成功。在大多数情况下，研究小组不能获得它们进行的案例研究的有效绩效测量标准。事实上，一些机构汇报说没有测量电子政府绩效的方法，缺乏一个健全的、系统性的程序来收集和汇报绩效管理数据。

因此，研究小组认为，“大多数政府机构普遍不能有效地测量它们的电子政府绩效，这也许最终会妨碍在电子政府领域取得最初的成果。对于2002财政年度在信息技术上支出的480亿美元，本次调查表明：这些支出中的大多数没有通过与任务密切相关的绩效测量标准加以合理化调整。这一实践代表着一种‘高风险’的商业做法，可能导致IT项目的失败，以及对于纳税人的浪费。”

#### 参阅文献

（1）谢阳群：《美国联邦政府的信息资源管理》。《国外社会科学》2001年第5期。

（2）张国云：《美国电子政府考察报告》。《中国经济导报》2002年4月8日。

[回到目录](#)

[▲ 上篇文章](#)

[弱在立法 中美电子政务存差距](#)

2007-7-1 10:50:25

[▼ 下篇文章](#)

[美国电子政务考察报告](#)

2007-5-27 7:08:32