

The Program Assessment Rating Tool in the U.S.: Value Analysis, Contents, Characteristics and Reference

Wensheng He¹, Heng Zhang²

¹School of Management, Lanzhou University, Lanzhou, China

²Business School, Chengdu University of Information Technology, Chengdu, China

Email: hews@lzu.edu.cn, zhangheng9971@126.com

Abstract: Since took office in 2002, Bush administration has made its effort in reforming and innovating its governmental sector. Guided by U.S. government's Budget and Performance Integration initiative made by Bush Administration. Office of Management and Budget developed and initiated the Program Assessment Rating Tool, or PART, into government's practices. This paper introduces the whole procedure of PART implementation on the basis of history of PART and evaluates its practices during the past few years since PART was created. This paper also reviews both the strengths of PART and challenges it has confronted during the past years. By doing so, the authors wish that this paper will be beneficial to reevaluate the value of "interior evaluating model" and further understand the development trend of China's government performance evaluation in a theoretical perspective.

Keywords: performance evaluation; program assessment; value analysis; development trend

公共项目评估分级工具（PART）评析：价值分析、内容特征与经验借鉴

何文盛¹, 张恒²

¹兰州大学管理学院, 甘肃省兰州市, 中国, 730000

²成都信息工程学院商学院, 四川省成都市, 中国 610225

Email: hews@lzu.edu.cn, zhangheng9971@126.com

摘要: 由美国管理与预算局 (Office of Management and Budget, OMB) 开发并实施的项目评估分级工具 (PART) 是政府绩效管理领域的创新尝试, 其在美国联邦政府中的广泛应用有力地推动了政府机构绩效管理能力的提升, 强化了绩效管理与政府预算的结合, 帮助美国联邦政府提升了预算管理和项目管理的能力。本文通过评析 PART 设计的思路、实施程序和主要内容, 对该工具的优点和缺陷进行分析。通过对 PART 工具进行述评, 探讨政府绩效评估中的“内部模式”未来发展完善的趋势, 对进一步完善我国政府绩效评估的模式提出建议。

关键词: 绩效评估; 项目评估; 价值分析; 发展趋势

1 引言

1993 年, 美国政府成立了以副总统戈尔为主席的国家绩效评审委员会 (Government Performance Review, NPR), 标志着美国联邦政府全面进入“绩效管理”的时代。其后颁布的《政府绩效与结果法案》(the Government Performance and Result Act, GPRA) 成为

美国政府导入绩效评估和管理的法律依据。2001 年, 布什政府为推动美国公共部门的持续变革, 先后推出了总统管理日程 (President's Management Agenda, PMA)、管理自由立法议案 (Freedom to Manage legislative proposals) 和项目评估分级工具 (Program Assessment Rating Tool) 等一系列的改革战略。¹在这

本文由中央高校基本科研业务费专项资金项目“地方政府绩效评估中的政府责任研究: 基于西北欠发达地区的实证分析” (项目编号: 09LZUJBWZY011) 资助。

¹ Breal, Jonathan D. Three Bush Administration Management Reform Initiatives: The President's Management Agenda, Freedom to Manage Legislative Proposals, and the Program Assessment Rating Tool, Public Administration Review, January/February 2007, P.21.

些改革战略中，由美国管理和预算局（Office of Management and Budget, OMB）于2002年开发的项目评估分级工具（PART）因其突出的将政府机构日常管理、公共项目与预算决策有机结合的特点，使其对传统的政府绩效评估模式进行了修正和改造。PART意在使公共财政预算与政府项目绩效直接挂钩的思路，反映了美国政府绩效评估实践模式的发展变化趋势。这种主要基于政府内部，着眼于公共项目执行绩效的管理工具对包括中国在内的各国政府的绩效评估提供了有益的借鉴价值。

2 公共项目评估分级工具（PART）的核心价值取向与基本内容

2.1 项目评估分级工具的设计理念

美国管理和预算局创建PART的主要目的是应用这种工具强化公共项目的评估，使得评估过程能够更加健康、透明和系统化。²作为通过设计一系列诊断性问题来持续性评估联邦政府项目绩效的系统性工具，PART能够帮助联邦政府的相关机构改善项目绩效，在绩效和财政预算决策之间建立实质性的体制联系，并为有关的项目绩效的改进提供相关建议。PART工具的开发是美国“再造政府”活动的延伸与拓展，体现出美国政府改革中的管理主义价值取向，即关注于政府产出的结果与影响，以绩效评估牵引政府能力的有效提升。

2.2 项目评估分级工具的分类

项目评估分级工具（PART）取得成功的关键是有效地界定评估范围，识别评估对象，因此，PART对美国政府机构中不同的公共项目进行了区分。根据美国管理和预算局（OMB）的解释，“项目”是PART分析的基本单元，PART所要评估的“项目”是根据财政预算框架来界定的，通常被称为项目活动（program activities）或者项目活动集（aggregation of program activities），指由联邦财政支持的并列在每年总统财政预算案中的项目和活动（或者为项目和活动集）。这里所指的“项目和活动集”是由具有共同目标并且彼此之间相互联系的公共项目合并而成。根据联邦政府项目利用不同机制来提供公共物品和服务的实际情况，以及针对特定项目类型提出附加问题，管理和预算局将PART所评估的项目分为七种类型，分别为：

①联邦直接支出项目（direct federal programs），主要指由联邦政府雇员提供的服务项目；

②分类补助项目（block/formula grant programs），指强制性或者规定性地向州政府、地方政府以及部落提供资金的项目；

③竞争性资助项目（competitive grant programs），指通过竞标程序向州政府、地方政府、部落、组织、个人以及其他实体提供资金的项目；

④资产和服务采购项目（capital assets and service acquisition programs），指通过研发和获取资本资产（例如土地、建筑物、设备、知识产权等）或者购买相关服务（例如维修、信息技术等）来实现目标的项目；

⑤研发项目（R&D programs），指创造知识以及利用知识进行系统、方法、物质和技术等方面研究的项目；

⑥制定规章项目（regulatory-based programs），指通过执行、解释、遵守法律、政策和程序来实现其使命的项目；

⑦信贷项目（credit programs），指有关贷款、借款抵押和直接借款等方面的项目。³

3 公共项目评估分级工具（PART）的实施流程与特征

3.1 评估分级工具的实施流程

PART基本流程可以分为确定被评项目及其类型、设计评估问题和明确相关评价标准、选择绩效测评方式、实施评估、划定项目等级并予以公布，以及回馈绩效改进建议书等六个基本环节（如图1所示）。

3.2 评估分级工具的具体步骤及特征

3.2.1 确定被评项目及其类型

联邦政府机构所负责实施的公共项目类型划分由OMB与该机构及其所属部门共同协商决定。因此，大多数的联邦项目都可以根据相关标准被划分到相应的类型中。但是有些政府机构承担的公共项目（如R&D项目）则需要通过两种或者以上的评判标准才能确定其类型。这类公共项目通常会根据项目的核心功能划分到相应类型中，然后再从其他类型中选取一定的问题作为附加问题，实行“混合式”和“全面式”评估，

2 Mullen, Patric R. Performance-Based Budgeting: The Contribution of the Program Assessment Rating Tool, Public Budgeting & Finance, Winter, 2006. p.80.

3 OMB, Guide to the Program Assessment Rating Tool, 2007, p.5.

因此,这种方式更适用于一些跨部门公共项目的绩效评估。⁴

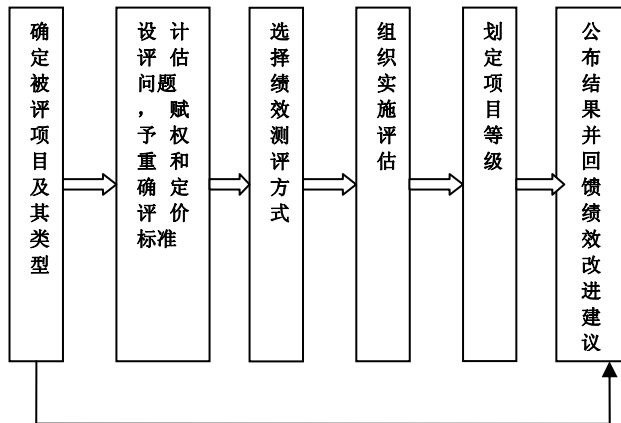


图 1. PART 基本流程

3.2.2 设计评估问题、赋予权重和确定评价标准

PART 对公共项目实施效果的评估通过回答一系列诊断性问题的方式来实现。通常情况下, PART 的评估内容由 25—30 道通用题和若干附加题组成。⁵所有的问题分属于项目目标和设计、战略规划、项目管理以及项目结果和责任性四个组成部分, 这构成了 PART 的四个基本评价维度, 每个维度在评估中均被赋予一定权重。项目目标和设计、战略规划、项目管理三个部分的每道问题答案分为“是 (Yes)”和“否 (No)”两种, 而项目结果和责任性部分的每道问题答案分为“是 (Yes)”、“较大程度上是 (Large Extent)”、“较小程度上是 (Small Extent)”和“否 (No)”四种。有些题目还设计了“不适用 (Not Applicable)”作为选

⁴根据 Guide to the Program Assessment Rating Tool (2007), 项目之间的合并应该从四个标准考虑, 一是项目目标, 被提出合并的项目必须拥有一个共同的目标和使命, 需要考虑的方面如项目使命、目标群体、拨款接受者、受益人特征等; 二是项目设计/管理, 即项目在设计和管理方面具有相似性, 例如受让人的角色、拨款类型 (规定性拨款还是竞争性拨款)、收益结构、监督角色、数据收集、与绩效测评之间的联系等都应当是共同的; 三是财政预算, 即项目的确定应该与财政决策相联系, 因为评估项目的一个重要目的就是为财政决策过程提供信息依据。但是这并不意味着所确定的项目应该严格限制于财政中的账目或者活动, 而是所有项目应该作为一个独立单元来管理。如果所选择项目未能包含于财政预算结构中, 那么在审查预算时就需要在该项目与财政结构之间找到一个衔接点; 四是绩效, 即项目应该提供相似的长期结果目标。“项目集”的绩效结果或者建议能够应用于每个子项目或者包含每一个子项目。

⁵2006 年和 2007 年的 PART 共有 44 题组成, 其中, 25 道为通用题目, 适合于每一种项目类型; 19 道附加题, 针对特定项目类型。PART 具体问题列表详见 Guide to the Program Assessment Rating Tool (2006) 和 Guide to the Program Assessment Rating Tool (2007)。

择答案, 但其适用条件为该问题本身与被评的项目无关。如果选择了“不适用”的选项, 那么该问题的权重为零。为了更好地实施 PART 评估, OMB 在每年公布《项目评估分级工具指南》(Guide to the Program Assessment Rating Tool) 时都会根据每个诊断问题的目的为每个选项设计相关约束条件, 即评价标准, 以便在评估时为评估者做出判断提供依据。

3.2.3 选择绩效测量方式

通常在 PART 评估中使用的绩效测量方式主要有 3 种:

(1) **结果测量 (Outcome Measures)**, 结果测量主要用于描述项目活动的真实结果, 主要反映项目活动的结果对受益人和公众有直接重要影响的事件和状况。

(2) **产出测量 (Output Measures)**, 产出测量主要用于描述在一定时期内, 项目活动表现出的水平和层次, 该测评方式通常与项目的内部活动相关。产出测量的方式经常用于使用结果测量方式无法真实反映项目结果, 或者存在项目效果无法用具体结果描述的情况。

(3) **效率测量 (Efficiency Measures)**, 效率测量反映的是在获取项目效果和项目产出过程中, 用一种经济和有效的方式获取、利用和管理资源的比较结果。效率测量方式可以进一步细分为: 结果效率测量和产出效率测量 2 种方式。在效率测量中, 一种行之有效的的方法是计算某种投入的生产率 (the Productivity of An Input), 即定义某种结果和产出与其投入之比来反映效率。

3.2.4 正式实施项目分级评价

PART 评估的实施是指依据相关证据, 对照评价标准, 由联邦政府机构的相关工作人员回答问题, 给出答案并做出相应解释的过程。具体的 PART 实施过程主要包括以下几个步骤:

(1) **选择评估主体**。评估主体包括两个组成部分, 一是管理和预算局 (OMB) 的预算检查官, 其主要职责是负责总统预算文件中项目预算的表述工作; 二是各部门和机构内的项目、计划和预算办公室。可以预料各政府部门和机构出于维护自身利益的考虑, 在 PART 评价中必然会选择更多的肯定性答案 (即 “Yes”), 以便取得更加理想的分数。但是为了防止这种倾向, PART 评估本身规定公共项目的最终得分以及所属等级由政府管理和预算局 (OMB) 决定的。

(2) **确定评估的信息来源。**PART 是基于证据的公共项目绩效评估,即作出每个判断都需要相关依据的支持,为了提高 PART 评估的信度和效度,评估信息来源的可靠性就至关重要。PART 评估时的可靠信息来源包括相关法律、财务报告、检查官的综合报告、总审计署(GAO)报告、部门报告以及独立的项目评估结果等。

(3) **评估问题答案的选择与解释。**在回答 PART 评估问题时,如果只有唯一的选择标准,只要收集到的信息可以满足这一标准时,便可以为此道题选择“是(Yes)”的答案;当选择标准有多个的时候,如果标准之间是用“和(and)”连接的,那么必须要满足所有的标准方可以选择“是(Yes)”的答案选项;如果标准之间是用“或(or)”连接的,那么只要满足其中的一个标准便可以选择“是(Yes)”。如果证据不充分、项目需要进一步改进以及项目满足部分标准的,那么最合适的答案是“否(No)”。当然无论选择哪个答案,评估者都必须为所作的选择提供相关证据和说明,即选择“(是)Yes”的答案就要给出可以证明满足标准的最重要的信息和证据;反之,选择“否(No)”的答案则必须清楚说明项目没有达到哪些标准。

3.2.5 根据最终得分划分项目等级

项目等级划分主要依据所有问题得到“是(Yes)”的答案数量,然后转换成数值,最高为 100 分。PART 评估的计分原理为:每一维度中所有问题合计总分 100 分,根据每道题的权重可以计算出每一维度的分数,然后再对每一维度的分数进行加权,最后得出的结果便是该项目的评估分数。

PART 将项目分为四个等级,其中 85—100 分为“有效(Effective)”,70—84 分为“中等有效(Moderately Effective)”,50—69 分为“合格(Adequate)”,0—49 分为“无效(Ineffective)”。联邦政府机构所负责的公共项目的最终得分将分布在这四个不同的等级中,以帮助政府官员和普通公众了解公共项目及负责部门的总体表现。此外,如果 OMB 认为某个公共项目的绩效信息或者绩效措施不足或者不充分,那么无论最终得分是多少,该项目均被评定为“结果无法证明(Results Not Demonstrated, RND)”。例如,在 PART 问题列表中,如果 Question 2.1 或者 Question 2.3 问题的答案是“否(No)”,则这个项目将为评定为“结果尚未证明”;如果该机构对于项目的评分不满意,只要可以提供项目改进的足够证据,便可以向 OMB 申请“再评估”,

这有可能会提升该项目的评估等级。

3.2.6 向社会和公众公布结果并回馈绩效改进建议

(1) **PART 中对于各项目的评定结果将会在 ExpectMore.gov 网站上公布。**该网站向美国公众和社会告知政府各种项目的绩效,使公民得以了解由其纳税资助的公共项目绩效究竟如何,以及相关政府部门为了改进和提高项目绩效做了哪些工作。通过该网站美国公民可以获知诸多公共项目的绩效信息,可以了解哪些项目的执行是有效的,哪些还需要进一步改进和完善;每个公共项目都有 PART 摘要,用来描述项目目标、提供关键结论以及下一步需要采取的措施。从摘要中,访问者能够链接到全部的 PART 信息(包括答案、解释、证据和绩效信息),以及改进计划的信息和资助信息。该网站具备基本的搜索功能,使得公众能够比较相似的公共项目,从而形成了强有力的外部公众压力,促使联邦政府机构密切关注所负责的公共项目的管理过程和最终绩效。

(2) **回馈绩效改进建议。**为了回应 PART 评估,相关机构和 OMB 共同制定政府机构的绩效改进建议(即下一步行动)。这些改进建议包括机构所要采取的管理措施,资助建议(包括在总统预算案中),以及立法议案。政府机构根据绩效改进建议来采取行动,改善项目绩效。政府机构的改进活动将被总统管理日程(PMA)中的预算与绩效整合计分卡(BPI Scorecard)以及每年更新的 PART 所追踪。在 2007 年财政年度的 PART 结果中,OMB 提出 PART 建议书的目标应该是改善项目设计、管理、资助以及评估(如表 5 所示)。OMB 针对 794 个评估项目共制定了 1600 份建议书,提交给其他的政府部门,其中 58%用于改善项目评估,18%用于改善项目管理,12%能够影响项目资助决策,11%用改变项目设计,而 1%的建议书无法归类。⁶

4 公共项目评估分级工具的成效与经验借鉴

4.1 取得的成效

公共项目评估分级工具自 2002 年(Fiscal Year 2004)实施以来,已历时数年,从最初的对 234 个联邦政府项目做出评估,到 2006 年(Fiscal Year 2008)对 977 个联邦项目做出评估,已占到全部联邦项目的 96%。按照 OMB 的计划,剩余的联邦项目也将在 2007

⁶ Mullen, Patric R. Performance-Based Budgeting: The Contribution of the Program Assessment Rating Tool, Public Budgeting & Finance, Winter, 2006. p.84.

年起接受 PART 评估。公共项目评估分级工具(PART)作为美国政府预算与绩效整合方案(the Budget and Performance Integration Initiative, BPI)中的一种重要工具,在过去 5 年中的实践中,主要围绕着 3 个核心目标展开:(1)评估项目绩效;(2)采取措施提高项目绩效;(3)将项目绩效与预算决策联系起来。⁷从 PART 评估实施的总体效果看,2002 年 234 项联邦项目采用了 PART 评估,只有 6%的项目结果为有效(Effective),24%的项目结果为中等有效(Moderately Effective),15%的项目结果为合格(Adequate),5%的项目结果为无效,而 50%的项目结果为无法证明(RND),结果无效和无法证明的项目占到总数的 55%;2006 年有 977 项联邦项目接受了 PART 评估,结果为有效的项目比率已经上升到 17%,结果为中等有效占到了 30%,合格项目为 28%,无效项目为 3%,结果为无法证明的项目比重已下降到 22%,无效项目和无法证明结果的项目总计为 25%,相比 2002 年度有了较大幅度的下降。从上述数据可以看到, PART 作为政府内部绩效评估的一种工具,在其应用于美国联邦项目评价的数年中,特别是在促进政府机构的绩效评估结果和部门预算制定相结合方面,取得了较为明显的成效。

4.2 项目评估分级工具对中国政府绩效评估的经验借鉴

作为美国总统管理日程(PMA)重要支柱之一的公共项目评估分级工具的成功实施,对于正处于迅速变革时期,以构建“服务政府、责任政府、绩效政府”为改革目标,加快政府行政体制改革步伐的中国各级政府具有重要的借鉴意义。

4.2.1 公共项目的评估与政府部门预算的结合有助于提升政府管理公共项目的能力

与其他的政府绩效评估工具相比, PART 不是仅仅停留在项目产出和结果评估的层面上,而是深入到公共项目的一些具体要素当中进行评估,包括项目目标选择、实施过程及结果的获取等。OMB 在 PART 评级的基础上,对某些公共项目(主要是无效和无法证明结果的项目)提出系统性改进建议,帮助联邦政府机构认识到其项目绩效与预算分配之间的相关性,从而更加主动地改进公共项目的管理绩效,不断提升

项目评级水平。从这个角度看, PART 不再是一种单纯的项目评估工具,其价值突出地体现在其强化了美国联邦政府预算与联邦公共项目之间的联系,推动项目执行机构主动优化项目执行流程,完善项目程序,扩大项目执行的效果,最终促使政府整体绩效管理能力的提升和强化,有效地破解政府中长期存在的预算与绩效分离,彼此关联程度不强的“瓶颈”问题。

4.2.2 评估公共项目绩效的基本前提是具有完整的项目数据和有效信息

通过对于大量项目、问题和证据的收集,OMB 规范了公共项目绩效信息的汇总和使用,有效地增强了联邦政府机构的信息管理能力。PART 评估使 OMB 更加透明地运用政府部门的绩效信息,提出清晰的绩效改进建议,逐步推动美国联邦政府机构的管理变革。PART 评估促使政府机构更加重视项目和部门绩效与预算的整合,通过不断改进管理过程来展示项目成果。此外,通过网站、报告等形式公布项目评估的分级结果,可使公众获取关于政府财政资金使用的详细信息,对政府预算和财政改革形成了有效的外部监督,同时也改善了公民和政府之间的沟通和信任关系。

4.2.3 选择和运用恰当的评价工具是客观测量政府公共项目绩效的技术前提

PART 的一大突出优势是合理地设计项目问题。基于四个维度的 PART 问题表引导公共管理者明确了最重要的公共议题,思考最基本的公共价值观。回答 PART 的问题表亦能使公共项目的管理者以更为有效的方式系统思考公共项目应该如何设计,如何执行,如何管理以产生理想的结果。这使得 PART 对于公共项目的分级更具有客观性和可操作性,从而判断公共项目的有效性。目前,不少项目评估都选用评分的办法,但是最终评估分数的差别并不能真正体现项目管理质量和能力的差别;某些项目评估分数的差别往往决定于对评价指标的主观理解,以及填写测评表格的个人技巧上。PART 与其他项目测量方法的差异之处在于, PART 作为一种基于项目执行机构的角度,通过回答写实性的问题,以科学的权重配比进行项目绩效评估分数的计算,至少可以测量出不同公共项目执行中的实际差别。

5 结论

项目评估分级工具是新公共管理理论与政府绩

⁷ Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2008, Analytical Perspective*, p.14.

效管理实践结合的创新产物，代表了美国联邦政府机构改革回归“顾客导向”和“管理与责任本位”的趋势，对于中国政府的绩效评估实践具有明显的借鉴和参考价值。中国地方政府的绩效评估起步较晚，但近年来发展迅速，先后出现了以社会服务承诺制、效能监察、效能建设、民评政府等不同类型的绩效评估实践。但是不可否认，地方政府绩效评估中也存在着一些明显的缺陷，如热衷于通过“政治运动”的方式来评估政府绩效；政府绩效评估的法律依据严重缺失；评估重点在于组织绩效而非具体的公共项目绩效；政府绩效评估过程中易受到各种因素的干扰；在评估模式选择上易于陷入极端，即要么完全是政府上级评下级的内部评估，要么完全由外部的第三方评价机构主持政府绩效评估活动；在评估实施过程中经常遇到被评估对象不积极配合，从而导致获取绩效信息和数据的难度加大，以至于无法对被评估对象的真实绩效做出如实的反映；即使在绩效评估中评估组织方选择某种测评方法和技术对被评估对象的绩效给出一个分数值，但是这个分数能否真正反映出该机构的产出与结果尚存争议等等难题。因此，项目评估分级工具（PART）的出现唤醒了政府对绩效评估的理性思考，对于帮助中国的各级地方政府建立起政府绩效评估和管理的主动意识，以公共项目为突破，充分发挥“内部评估”的优势，

推动政府机构内导入战略绩效管理的思维发挥积极的作用。

致 谢

感谢兰州大学管理学院院长、中国地方政府绩效评价中心主任包国宪教授在本文写作过程中提供的有益建议，使得本文得以顺利完成。

References (参考文献)

- [1] Breal, Jonathan D. Three Bush Administration Management Reform Initiatives: The President's Management Agenda, Freedom to Management Legislative Proposals, and the Program Assessment Rating Tool[J], *Public Administration Review*, January/February 2007, p.21.
- [2] Gilmour, John B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool(PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance[R]. IBM Center for the Business of Government, Washington, DC.2006, pp.6-33.
- [3] Mullen, Patric R. Performance-Based Budgeting: The Contribution of the Program Assessment Rating Tool[J], *Public Budgeting & Finance*, Winter, 2006. pp.80-84.
- [4] Office of Management and Budget, Budget of the United States Government[R], Fiscal Year 2008, Analytical Perspective, p.10.
- [5] Office of Management and Budget, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2008, Analytical Perspective, p.14.
- [6] Gilmour, John B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool(PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance[R]. IBM Center for the Business of Government, Washington, DC. p.6.