



從政策規劃觀點研擬中程計畫預算

建立中程計畫預算為當前重要的課題，然而如何研擬符合實際的中程計畫預算為甚具挑戰性的工作，雖然相關政府機關皆已擬具值得參採之作業規定。本文從政策規劃觀點提出更能符合政策目標的中程計畫預算之五項步驟：（1）辨認與釐清政策問題，（2）設定具體計畫目標與預期關鍵績效指標，（3）設定預期的標的人口或服務對象，（4）選擇可能有效的政策方案或政策工具，（5）掌握預算編列和政策資源配置的原則。

丘昌泰（國立臺北大學公共行政暨政策學系教授）

壹、前言

政策規劃為公共政策過程中的重要階段，政策學者英格漢（Ingraham, 1987）指出：公共政策研究已經從政策執行與政策評估的研究，逐漸轉變為政策規劃的探究。亞歷山大（Alexander, 1982）指出：一個好的政策規劃是決策制定與政策發展中的必要成分，一個好的政策不會盲目地接受既定的選擇方案，一定是經歷過縝密的政策規劃過程。綜上所述，政策規劃在整個政策過程中居

於樞紐的地位，惟有事前進行好的政策規劃，政策過程才能進展順利。若未進行理想的政策規劃，政策執行必然遭遇許多障礙，自然不可能產生讓人民有感的施政成果。因此，政策規劃是非常重要的課題。本文之目的係從政策規劃觀點提出如何研擬可行的中程計畫預算。

貳、中程計畫預算的重要意義

無論是什麼政府體制，理想的預算可表現出公共計畫的優先性與競爭性，因之，預算

是政府施政作為的核心。財政學者高斯玲（Gosling, 1997: 4-12）指出：公共預算決定計畫支出的優先順序，設定支出水準本身，預算制定者必然對於這些具有不同目標與任務的公共計畫賦予不同的權重價值。有些計畫可能是第一次列入預算的項目，有些計畫則是要求快速增加額度與成長率，有些則予以刪減，這些都反映出預算的政策面。基此，公共預算與施政計畫可說是一體兩面，乃是政府政策規劃的焦點。

在政府計畫體系中，有年

度施政計畫、中程與長程計畫之區別，本文特別重視中程計畫預算之研擬過程，主要是因為年度施政計畫之根源為中程計畫，至於長程計畫則因涉及未來環境之變異性太多，以有限的計畫內涵往往難以估測具有高度複雜性與不確定性的未來，故長程計畫之可行性往往不高，以目前我國公務機關而言，中程計畫無疑地關係著施政之良窳。爰此，行政院為強化政府各機關之策略規劃能力及執行力，自民國 91 年起全面實施中程施政計畫制度，納入施政績效評估，並為全面提升政府績效，將策略性先期規劃、年度績效目標及衡量指標等規劃技術，導入地方中程施政計畫及年度施政計畫，於民國 92 年 4 月間完成「地方中程施政計畫暨績效評估作業指南」，推動績效評估作業制度，以強化政府施政效能。

又依「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」第 2 點規定：「本要點所稱中長程個案計畫，係指長程個案計畫及中程個案計畫。前項各種計畫之定義如下：（一）長程個案計畫：以業務功能別，依

據長程施政目標，訂定期程超過六年之個案計畫。（二）中程個案計畫：以業務功能別，依據各機關中程施政計畫，並配合長程個案計畫，訂定期程為二年至六年之個案計畫。」根據中央政府中程計畫預算編製辦法第 4 條規定：「中程計畫預算之實施期程，以四個會計年度為一期。但個案計畫，應按其實際需要編擬，不受四個會計年度期程之限制。」及同法第 5 條規定：「中程計畫預算之實施架構，依國家建設長期展望，並參酌中程預算收支推估結果，訂定中程國家建設計畫及中程資源分配方針；再由各主管機關根據中程國家建設計畫及中程資源分配方針，擬訂中程施政計畫；並依中程施政計畫及配合年度歲出概算額度分配情形，擬編年度施政計畫及概算。前項中程施政計畫及年度歲出概算，屬於重要公共建設計畫、科技發展計畫及社會發展計畫部分，應加強先期作業，並依先期作業審議結果及所通過之優先順序，檢討編列。」基此，中程計畫係依據各機關配合長程個案計畫，訂定期程為二年至六

年之個案計畫，年度施政計畫應充分配合該中程計畫，才能發揮計畫效益，創造有感施政。

參、中程計畫預算的研擬步驟

根據行政院研究發展考核委員會於民國 98 年 4 月編印的「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」，該手冊中列有「中程施政計畫之撰寫」規定，各機關中程施政計畫係以未來 4 年施政藍圖為策略規劃考量，其內容應包括使命、願景、施政重點、關鍵策略目標及共同性目標、關鍵績效指標及共同性指標（含評估體制、評估方式、衡量標準及未來 4 年度目標值）等五部分。本文係從政策規劃觀點提出研擬可行、創意性的中程計畫預算之 5 項步驟。

一、辨認與釐清政策問題

中程計畫研擬的第一個關鍵步驟為具有清晰的問題意識，換言之，要去界定一個具體的政策問題，學者杜威（J. Dewey）指出：「界定出一個好的問題等於是解決了一半的問題」。若無法界定出一個好



的問題，則制訂出來的計畫必然是浪費民脂民膏，故語云：「錯誤的政策比貪污更可怕」，政策錯誤的根源是並未界定一個好的政策問題。例如，臺灣不少地方存在著「蚊子建設」，何以如此？根本原因在於：地方民衆根本不認為興建該建設是當地民衆最關心的「問題癥結」，而負責審核計畫者卻只是坐在辦公室裡，根據計畫書內容進行形式的書面審議，根本不去瞭解此項計畫到底是為了滿足首長的選舉回饋，或是為了解決公共問題癥結？若非具優先性的問題點，實無必要將可貴稀少之政策資源投入於該項公共計畫。

辨認與釐清政策問題癥結點的方法很多，建議運用魚骨圖分析法，將形成問題癥結點的要因，從大要因、中要因至小要因系統性地界定出來，若能配合 80/20 重點法則，將最關鍵性的問題癥結點找出來（通常將該問題癥結點稱為「真因」或「根因」），根據該真因研擬的計畫方案，只要編列合理的年度預算，並且執行得當，往往能夠產生有感的施政作為。

二、設定具體計畫目標與預期關鍵績效指標

本階段又包含兩個重要步驟：

- (一) 訂定具體的計畫目標：計畫目標之語句必須「簡、淺、明、確」，雖然有時可以講求文字的對仗工整，但千萬不要「以文害義」，如果找不到適當、對仗工整的詞彙，寧願採用足以精確表達該政策目標的語句。例如，「為求貫徹公平正義的施政目標」，這是我們常常看到施政計畫目標的用語，但何謂公平正義？其實，這是選舉或政治語言，不同的政治立場往往決定了公平正義的內涵，中程計畫若立基於這樣爭議性的政治概念，政策論述往往很難自圓其說。

計畫目標必須反映機關職掌與組織任務，由各業務單位依據不同的專業研擬不同的計畫目標，例如可由各業務單位負責研擬業務面向的目標與衡量指標及相關計

畫草案；人事單位負責本機關人力面向目標與衡量指標所需相關資料之彙辦；會計單位負責本機關經費面向目標與衡量指標所需相關資料之彙整與資源分配檢討及中程財務之估算與檢核。

- (二) 設定可衡量的關鍵績效指標（Key Performance Indicators, KPI）：計畫目標是文字敘述，是抽象的語句，必須要有關鍵性、可測量的數據指標作為衡量計畫目標的依據，稱為關鍵績效指標（KPI），若無法找到適當的 KPI 指標，則無從追蹤與考核計畫目標之實施狀況為何。如前述的「為求貫徹公平正義的施政目標」，試問如何設定 KPI 指標？每位國民都被該計畫照顧到是公平正義嗎？還是僅有弱勢團體被照顧到是公平正義？又如課徵證所稅的目標之一是為了貫徹公平正義目標，但「有投資所得者就必納稅」是公平正義嗎？還是僅針對「投機大

戶」進行課稅？或是針對國內法人或外資機構課徵？公平正義的內涵差異如此之大，難怪該法案之審議過程中，爭議甚大。

通常關鍵績效指標可分成兩大類：（1）共同性或個別性 KPI 指標，前者係指由各機關就預算執行、降低服務成本、提升服務水準、顧客滿意度、人力精簡等自行選列；後者係指由各機關依組織任務及業務性質自行訂定。（2）量化或質化 KPI 指標，前者係指以數據化為主的指標，包括：統計數據、民意調查數據或其他可以數字化的指標；後者則係指以質化敘述為主的衡量指標，例如，服務項目受到傳播媒體或公益團體正面的報導。

根據計畫目標訂定 KPI 指標，然中程計畫是四年計畫，故每一年的目標值為何。仍須按照實際可能進度予以配置不同的目標值，例如，公營住宅數量四年期望興建 2,000 戶，第一年可訂為 200 戶，第二年 500 戶，第三年為 600 戶，第四年則可

為 700 戶，該目標值採遞增方式編列，主要是考量推動公營住宅經驗與制度的純熟度，興建戶數自然隨著制度的熟練與經驗的豐富性而增加。有些同仁係以平均分配方式配置目標值，以前例而言，則每一年分別是 500 戶，顯不合理，若未來該中程計畫列入上級機關管考，若第一年興建結果僅有 250 戶，則目標達成率僅為 50%，評核結果就不及格。

三、設定預期的標的人口或服務對象

中程計畫預算研擬的第三步是瞭解中程計畫實施的服務對象或標的人口為誰。所謂標的人口係指因計畫方案施行之個人或團體，例如：老年人口長期照護計畫之標的人口為老人。設定預期標的人口的意義是指計畫服務對象的資格或管制標準為何？是否具合理性？其正確涵蓋性應該為何？或計畫經費限制的優先次序應如何設定？基此，我們必須充分瞭解標的人口之特性為何？背後的政治與民意支持傾向為何？其行為或觀念等需要調整的

質、量幅度為何？配合計畫行動的能力與限制為何？對於服務或管制內容的可能偏好或行為順服為何？

例如，以證所稅的課徵而言，在規劃課徵證所稅的計畫時，就應該明確的界定「誰是本案的預期標的人口」，是每位投資股市的散戶嗎？是以炒股為業的大戶嗎？是國內證券法人機構嗎？是外資證券法人機構嗎？是發行股票的企業嗎？是高所得而擁有股票者嗎？從證所稅立法過程中的社會爭議分析，可以發現各界對於證所稅課徵的預期標的人口未具共識，導致版本繁多，若相關政策制訂者事前對於標的人口先行凝聚共識，何至於必須犧牲一位部長？

四、選擇可能有效的政策方案或政策工具

計畫目標與標的人口設定後，中程計畫規劃者須提出適當的政策方案，以達成行動目標。政策方案是指政府機關為解決公共問題所採取的一組積極作為或消極不作為的有限理性選擇，在既有的政策環境與預算條件下，選擇較佳的策



略以實現政策目標。達成目標的政策方案可能有各種不同組合，方案規劃者必須發揮創意發展各種可行的策略，例如，興建某館舍的方案可以分為興建與不興建兩個方案，然後分別去評估其優劣點為何。

至於政策工具 (Policy instrument) 係指政府機關為了實踐政策方案，達成政策目標而採取的行動機制。政策方案與工具經常被看成一體兩面，政策方案的主要內容就涉及政策工具的選擇，例如，陳冲院長對於含有瘦肉精的美國牛肉進口政策方案之指示為：「安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟」十六字箴言。唯如何落實該十六字箴言？應該使用何種工具？可以立法強制執行標示方案，對未符合規定者予以處罰，這是「強制性（硬性）工具」，當然也可以進行政策宣導，這是「宣導性（柔性）工具」，甚至對於配合政策的廠商予以進口關稅或其他優惠，這是「誘因性工具」。

基此，政策工具若按照政府機關介入的程度可以分成三大類：（1）強制性工具：是指政府公權力完全介入、管制性之政策工具，如果標的人口未

遵守法律規定則可採取各種處罰手段。（2）自願性工具：這是政府幾乎不介入的政策工具，完全由民間社會在自願性基礎下所採取的工具類型，包括：家庭或社區、公益組織或市場機制。例如，解決犯罪問題最有效的方法是重視家庭教育或成立社區犯罪預防組織。慈善性或公益性組織是政府與企業部門之外的「第三部門」，乃是解決老人長期照護問題可以運用的政策工具。近年來，世界各國政府紛紛採取市場機制工具，包括市場自由化或委外經營管理，以提升行政效率。

（3）誘因性工具，這是政府對於服從計畫的標的人口給予經濟上的誘因獎勵，如減稅、免稅或財政補助等，很多招商政策方案的執行都必須仰賴此種政策工具。基本上，政策方案的實施最好能夠配合多元的政策工具類型，軟硬兼施、恩威並重，才能收到政策服從之效果。

五、掌握預算編列和政策資源配置的原則

有關預算之編列與政策資源之配置，這是主計部門的專業，相關的編列與配置方法已

不少學者論述，不再贅述，此處僅提出幾點重要原則：

（一）只要是全民有利的計畫應該要早納入中程計畫，千萬不能拖，不能計較小錢而阻滯社會與國家的進步，前交通部長孫運璿先生曾說：他擔任交通部長時發現交通部竟然遲遲不編列區區數千萬元的臺北捷運興建中程計畫，一拖就是二十年，如今臺北捷運各種興建中程計畫預算，不知編列多少鉅額經費，這就是因小失大的明證。

（二）預算資源的配置要有優先順序的觀點，基本上凡是標的人口是屬於全民、永續性的公共建設應該優先編列；此外，預算資源的投入，要以國際標準規格的基礎建設為先，如下水道系統、捷運系統、老人養護機構等，千萬不要輕易投入「消費性支出」，如老人津貼、某某補助等，這是最耗費資源的預算科目。

（三）預算的編列與政策資源

的配置應盡量利用民間社會資源，因此，促參法提出的BOT、OT等吸引民間投資的方法應善加利用。傳統威權社會中，民衆是被治者，政府是治者，當時政府擁有的資源多，故當時的政府往往扮演「大有為政府」角色，為民衆提供最多服務的政府是最好的政府，政府的責任是既要出錢更要出力。但是，當前多元社會，民衆是頭家，政府是服務者，目前政府資源少，民衆需求卻愈來愈多，政府不可能有求必應，必須以小博大，將錢花在刀口上，故應扮演「小而強政府」，讓民衆感受最佳的政府才是最好的政府。政府成為公民社會、社區、企業、NGO的平台，不一定非要出錢出力不可，甚至只要有政府公信力的背書即可加強政策的效益。

(四) 預算編列與資源配置應與前述各步驟緊密結合，且預算資源要集中，

不要分散，以發揮預算資源之綜效(synergy)

。例如，最近若干地方政府為解決房價過高問題，仿效新加坡、香港或大陸的作法，由政府負責提供土地，興建房屋，然後以低廉價格出租給低收入戶。從政策規劃而言，除了政府興建公營住宅此項方案外，還可考量不同的標的人口之需求，提供不同的方案，如可以建制「房屋出租與承租網站平台」，讓政府成為房東與房客之間的平台，制訂公平的遊戲規則，包括房價、契約、權利義務等。或者政府可以採取誘因工具，鼓勵民間投資興建公營住宅，不必政府花費鉅額經費興建公有住宅，而受惠的標的人口卻僅有數千人而已，實在不符成本效益原則。

肆、結語

上述從政策規劃觀點提出研擬中程計畫預算的五項步驟，無論如何，研擬民衆有感

的中程計畫之關鍵，必須著重於：(一)計畫的民意需求性為何？這是政府施政讓人民有感與否的關鍵，計畫必須充分反映社會需要。(二)計畫的可行性為何？計畫本身是否考量財務可行性、技術可行性、行政人力與營運管理的可行性。(三)計畫是否具備社會效益？施政計畫之所謂的效益可以是以貨幣化顯示的成本效益，但更可以是社會(國家)效益，如提供就業機會、解決某種社會問題、維護少數族群文化、促進社會安全等。因此，理想的中程計畫應隨時根據這三個重要原則予以修正，使中程計畫之編製更能發揮多元效益，創造有感的施政績效。

參考文獻

1. Ingraham, Patricia W. (1987), "Toward More Systematic Consideration of Policy Design," *Policy Studies Journal* 15 (4), pp. 611-628.
2. Alexander, Ernest R. (1982), "Design in the Decision-making Process," *Policy Sciences*, No. 14, pp. 279-292.
3. Gosling, James J. (1997), *Budgetary Politics in American Governments*. New York: Garland Publishing, Inc.. ❖