

新績效預算制度簡介

正逢主計節，特為文介紹新績效預算制度，說明預算制度發展趨勢，也提供作為精進我國預算作業之參考。本文首先介紹預算制度之沿革，次而引介美國新績效預算制度實施經驗，最後說明我國可借鏡之處。

郭昱瑩（世新大學行政管理學系教授兼主任）

壹、預算制度沿革

預算制度的改革可追溯自 20 年代傳統「行政預算制度」（administrative budgeting）、30 年代「細目預算」（line-item budgeting）、40 年代之「功能預算」（functional budgeting）、50 年代之「績效預算」（performance budgeting）、60 年代之「設計計劃預算」（planning programming budgeting system, PPBS）、70 年代之「零基預算」（zero-base budgeting, ZBB）乃至 80 年代之新績效預算制度（new performance budgeting）或「企業化預算」（entrepreneurial

budgeting）（郭昱瑩，2002；徐仁輝，2009），每一時期預算制度皆有其特色，如表一所示。

新績效預算或「企業化預算」與 50 年代之績效預算制度不同，1949 年美國胡佛委員會（Hoover Commission）向國會提出預算改革的構想時揭示績效預算制度，當時美國預算局（Bureau of Budget）定義績效預算為：「績效預算能顯示需要資金的目的與目標，為達成這些目標的計畫成本及在每一計畫所完成工作的數量資料。」依此定義，可以發現績效預算制度是以計畫為預算編製基礎，並計算每一工作單位

所需成本及時間，再依計畫分配資金」（徐仁輝，2009）。1950 年代初出現的績效預算，為投入導向的政府管理改革，目標是在提升效率及效能。但是因所處時代有相當的財政盈餘，故改革沒有迫切的需求，與胡佛委員會的改革倡議有所違背，儘管如此，仍可看到績效預算的效果出現，埋下了行政和管理課責的種子（Hou et al, 2011）。

就 80 年代興起之新績效預算制度而言，強調政府藉由引進企業精神，希望政府以最少成本，獲致最大效益，重視成果績效，與前期強調投入績效有所差異，歸納新績效預算

制度有下列特色：（一）建立誘因機制以確保資訊落實；（二）授權公務人員以最有效方式達成任務；（三）彈性預算及預算科目合併使主管更有效運用資源，並可節流分享；（四）建立可衡量的目標及績效指標以爲機關主管課責之基礎；（五）以「結果」及「任務」爲導向的預算，而非以「投入」或「過程」爲導向的預算（郭昱瑩，2002）。

貳、美國新績效預算制度內容

有鑑於美國新績效預算制度常爲各國標竿學習對象，特別是美國白宮辦公室的預算管理局（Office of Management and Budget, OMB）與隸屬國會的政府課責署（Government Accountability Office, GAO，也譯作審計總署）積極提出改善作爲，本文加以說明，就其經驗與改進作爲，嘗試歸納我國未來可參採建議。

如表 1 所呈，美國聯邦政府預算改革歷史已久，1970 年代晚期，美國大社會計畫投入大量社會福利方案，國家出現

停滯性通膨，由製造業轉爲服務業導向，美國雷根總統開始傾向小政府、降低管制，企圖縮減政府規模，透過績效資訊的使用來佐證其目標，改變長期以來的自由財政政策。1990 年代績效管理的概念興盛，柯林頓總統 1993 年所帶出的「全國績效評鑑」（National Performance Review），乃在回應政府低效率、浪費及財務管理失敗的情形，此時期的「政府績效成果法」（Government Performance and Result Act, GPRA）強調政府及各機構施政以績效與成果爲導向。小布希政府預算改革則包含總統管理議程（President's

Management Agenda, PMA），其中包含五項政府部門的重要改革：人力資本的管理，關注未來的人才流出情況；競爭性的採購，擴大使用約聘人員；公共財務績效的提升，有效管理聯邦機構的財務狀況；e 化政府，透過資訊科技來提升服務的傳遞；預算與績效系統性整合，持續提升績效資訊的產出，並依據成果來分配資源。同時，發展出「計畫評估評等工具」（Program Assessment Rating Tool, PART），以方案爲分析單位，用來判斷方案是否有達成目標，設計一系列問題，提供一致性的方式，對所有聯邦政府的方案進行評量，

表 1 近百年預算制度之沿革

興起年代	預算制度	特 色
1920	傳統行政預算制度	基金、機關別、項目和支出目的
1930	細目預算	按收支項目逐項編製
1940	功能預算制度	按政府支出功能編列
1950	績效預算制度	按每項活動的單位時間與成本編製
1960 中期	設計計畫預算制度	結合目標、中長期計畫與多年度預算
1970	零基預算制度	所有計畫回到出發點編製與審查
1980	新績效預算 / 企業化預算制度	彈性預算、成果導向、中長程預算、選擇性方案評估、支出移轉規定、節流分享

資料來源：參考郭昱瑩（2002）、徐仁輝（2009）整理。

專題

主要的問項包含：方案目標與設計、策略規劃與方案結果。

2008 年後的歐巴馬政府擴張聯邦政府的角色，對市場投入許多資源來幫助聯邦及地方政府度過經濟難關，提出「復甦與再投資法」（American Recovery and Reinvestment Act, ARRA），透過 Recovery.gov，可得知補助款使用與契約執行程度，同時網站資訊的公開使民衆可獲得相關方案處理的資訊，並促使民間進行分析（Mihm, 2011），從而刪減績效差的計畫，設定短期但高績效的計畫與執行詳細之計畫評估。針對預算赤字膨脹問題，歐巴馬政府特別對非安全支出的部分建立三年度的名目凍結，同時要求聯邦政府機關在 5% 的預算刪減下繼續生存，而在機關的預算書除了包含重大的預算終結、刪減或行政節約，也應包含聯結到每一資金層級的相關績效資訊，增加政府績效資訊透明度不僅是在向公衆提供重要資訊，也是創造機會，使民衆利用這些資訊來理解和影響政府（Mihm, 2011）。歐

巴馬政府為改善聯邦政府的未來績效，其管理途徑追求三個相互強化的績效管理策略：運用績效資訊來領導、學習與改善結果；以清楚與簡潔的方式傳達績效，創造更好的成果與資訊透明；強化問題解決網絡。歐巴馬政府努力發揚新績效預算的精神，強調績效測量、分析、評估與資訊透明，擴大運用成本效益分析於預算政策之評估。

然而，如何有效將績效資訊整合至資源分配決策、解決長期的財政危機與強化國會參與乃歐巴馬政府預算改革須面對的問題（Joyce, 2011）。Hou et. al（2011）認為新績效預算制度只達成部分改革目的，績效資訊有利於經濟危機時提供管理改善的方向，然而仍不是預算決策制定的基礎，亦即在財政艱困時期，運用績效作為資源分配決策仍遭受到嚴峻的限制，Pattison（2011）也同意新績效預算制度是有效的管理工具而非預算工具。

參、經驗學習

企業化預算強調結果、任務導向，預算編製、審議、執行與決算審計等預算過程各階段皆重視績效，建立績效指標，強調中長期任務與財務規劃的達成，授權機關主管預算自主權，彈性運用預算，科目間與計畫間經費流用，支出移轉以及節流分享等，以有效方式達成任務，同時強調民主政府的回應性與課責，藉由預算資訊公開，監督行政部門預算收支情形。立基於新績效預算精神，本文提供兩項建議：

一、當前全球化的環境下，國內外局勢變動劇烈，政府在編列預算的時候，往往無法預期所有可能的支出，一旦出現臨時性的經費需求，需要彈性預算以為支應。我國預算法給予預算執行一定彈性，當經費不足時，或因為出現新的業務而產生新的業務需求時，可以動支第一、第二預備金或追加預算等，此外，依據預算法第 63 條規定：「各機關之歲出分配預算，其計畫或業務科

目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，應按中央主計機關之規定流用之。但不得流用為用人經費。」第一、第二預備金的動支、追加（減）預算與經費流用規定賦予預算執行彈性，然而，由於會計人員對於法令較為瞭解，能否順利運用預算彈性，興利除弊，以協助機關合法支用，會計人員扮演重要角色。再者，由於我國目前對於預算執行的控管，仍重視預算執行率，因此可能造成消化預算的疑慮，美國讓機關在執行預算的過程中，不影響績效的情況下節省經費的使用，該用則用，能省則省，賦予預算與財務管理相當彈性，預算編製、執行、會計與決算審計以成果與績效為導向，兼重授權與課責，可為參考。

二、歐巴馬政府施政的重要工作之一即是要求政府的各項支出應即時公開，透

過 usaspending.gov 以及 recovery.gov 網路平台即時提供政府支出的訊息。政府各項資訊透明，不僅可強化民衆參與，由多元參與者觀點定義與測量績效，也讓政策制定者與方案管理者間、績效資訊提供者與使用者間、政府與民衆間相互溝通更為順暢，績效預算資訊發揮管理與預算決策功能，多元價值平衡關注，提升民衆對政府之信任，加強績效監督，藉由資訊公開透明落實新績效預算彈性、授權與課責精神。

參考文獻

1. 徐仁輝（2009），《公共財務管理》，臺北：智勝。
2. 郭昱瑩（2002），〈臺灣與美國企業化預算的比較分析〉，《空大行政學報》，第12期，頁169-194。臺北：空中大學。
3. 郭昱瑩、謝雨豆（2012），〈施政績效評估制度之前瞻與未來〉，《研考雙月刊》，第289期，頁29-42。
4. Hou, Yilin, Robin S. Lunsford, Katy C. Sides, and Kelsey A. Jones, (2011). "State Performance-Based Budgeting in Boom and Bust Years: An Analytical Framework and Survey of the States." *Public Administration Review*. 71 (3), 370-388
5. Joyce, Philip G. (2011). "The Obama Administration and PBB: Building on the Legacy of Federal Performance-Informed Budgeting?" *Public Administration Review*. 71 (3), 356-367
6. Mihm, Christopher J. "Commentary on "The Obama Administration and PBB: Building on the Legacy of Federal Performance-Informed Budgeting?" *Public Administration Review*. 71 (3), 368-369
7. Pattison, Scott (2011). "Commentary on "State Performance-Based Budgeting in Boom and Bust Years: An Analytical Framework and Survey of the States." *Public Administration Review*. 71 (3), 389-390. ❖