

非營業特種基金預算及績效管理

中央政府非營業特種基金經辦財政、經濟、交通、醫療保險、高等教育等近 20 類重大施政項目，其預算及績效管理之良窳，直接影響基金資源使用效益之高低，更衝擊著國家財政之健全與否。本文針對中央政府非營業特種基金預算及績效管理現況加以檢討，並提出改進建議，俾作為未來改進之參考。

◎施炳煌（行政院主計處第二局局長）

壹、緣起

中央政府非營業特種基金所辦理之業務龐雜，涉及財政、經濟、交通、醫療保險、高等教育等近 20 類重大施政項目，近年來其年度總收支已高達 1 兆餘元（含基金來源用途），占國家整體預算比率甚高，儼然成為政府施政管理之重心，其預算及績效管理之良窳，直接影響基金資源使用效益之高低，更衝擊著國家財政之健全與否。

非營業特種基金因具有獨立財源、專款專用、舉借自償性公共債務免受公共債務法舉債上限限制等便利性（蘇彩足，2003：6），因此，如雨後春筍般設立。然因現行非營業特種基金均編列附屬單位預算，部分基金過度濫用預算執行彈性，致常發生與基金設置目的不盡相符或不經濟之支出，遭致外界批評；另在績效管理方面，行政院對非營業特種基金迄今尚無完備之管理制度，致主管機關對於已發生嚴重財務危機之基金，無法切實督導考核，常使問題益形惡化，故如何建立非營業特種基金績效管理制度，有其必要性及急迫性。本文針對中央政府非營業特種基金預算及績效管理現況加以檢討，並提出改進建議，俾作為未來改進之參考。

貳、現況檢討

一、預算制度方面

非營業特種基金按其性質，分屬政事型基金（包括債務基金、資本計畫基金及特別收入基金）及業權型基金（僅作業基金），兩者預算制度設計原則不同。政事型基金係為政府特定政務運作而成立，通常其按年或按計畫取得之財務資源可全部支用。其運作採用當期財務資源流量觀念，應在法律或政府指定之財源範圍內，設法提升資源使用效率，以達成基金設置目的及年度施政目標。其資本性資產及長期性負債，因屬全民共有之公共財產及公共負債，因此應另行立帳管理。至於業權型基金係政府為提供財務或勞務並收取代價而成立，通常必須維持基金本金或資本之完整性。其運作採用經濟資源流量觀念，應本企業化經營原則，提升營運績效，除負政策任務者外，應追求政府施政最高效益。其資本性資產與長期性負債則列入基金帳處理。另業權型基金亦須配合政府財政需要，透過分配程序，繳納部分贖餘予國庫。

現行非營業特種基金預算制度係行政院主計處近年來致力於改革之成果，甫於 92 年度初創，經檢討結果，仍存有下列問題：

（一）預算編列未盡覈實

依據審計部最近年度查核非營業特種基金決算之查核報告指出，部分基金重大興建投資計畫執行進度落後、停辦、緩辦、展期、追加減投資等，顯示非營業特種基金對於固定資產投資等各項業務計畫之事前規劃欠周，預算編列未盡覈實。

（二）過度使用預算執行彈性

因預算法第 87 條及第 88 條賦予特種基金在預算執行上擁有較大之彈性，造成特種基金以補辦預算方式辦理新增或追加重大投資計畫經費案件眾多，或預算外超支併決算之金額頗鉅，或未衡酌特種基金整體財務狀況，辦理缺乏長遠規劃之業務，造成不必要之浪費。

（三）預算資源分配不夠客觀

部分特種基金係以辦理補助或捐助為主要業務，類此非營業特種基金大多未建立公平、合理、公開、透明之預算資源分配機制，其經費使用常有浪費之虞，在立法院預算審查時亦常遭詬病。

二、績效管理方面

績效管理 (Performance Management)，依 Harte (1994) 看法係指一套有系統的管理活動過程。該過程用來建立組織與個人對目標以及如何達成該目標之共識，進而採行有效管理員工之方法，以達成目標之可能性 (轉載自丁志達，2004：4)。一般學理上係指兼顧組織 (團體) 與個人之持續改善過程，透過績效目標設定，將組織願景、策略目標、單位目標及個人目標，作有效轉化及連結之管理制度。至於我國政府對於各機關施政之績效管理，著重依照績效目標之達成成效，先設定衡量指標及評估標準，依據評估結果，作為改進及獎懲之依據。

行政院現行施政績效管理，主要係依「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」相關規範，針對所屬各機關依組織功能及業務推展之需求，研訂中長期策略績效目標、年度績效目標及績效衡量指標，以評估目標達成情形，依機關別及計畫別提出年度績效報告。故普通基金之績效管理，已從機關別深化至計畫別，從年度施政績效擴展至中長程策略績效，且目前仍持續精進中。

行政院對營業基金亦訂有「國營事業工作考成辦法」，主要包括確立目標：訂定考成項目與標準；衡量績效：包括事業機構自評、主管機關初核、行政院相關機關複核等；檢測績效：考成結果按甲、乙、丙、丁等 4 種評定等第；修正偏差：考成結果如有欠妥適則提出改進建議。

行政院對於非營業特種基金之績效管理，主要係依經費來源而定。如其相關經費係來自普通基金，則各主管機關大多併入公務機關一併考核。至於自籌經費之非營業特種基金則未包含於上述機關別或計畫別之評估範圍內，故迄今仍缺乏完整績效評估制度，致其施政項目雖多且重要，惟施政績效為何，甚至部分基金發生財務危機，卻無法有效改善，不但影響施政績效，

並徒增政府財政負擔。

參、未來改革方向

行政院主計處鑑於非營業特種基金存有上述問題，仍待持續精進改善，爰於 93 年委託國立台灣大學林嬋娟及劉順仁教授分別進行「政事型特種基金之預算及績效管考制度研究」及「建立非營業特種基金績效衡量指標之研究」，並獲結論及建議（林嬋娟、鄭如孜，2004：103-105）、（劉順仁，2004：114-115）如下，可作為未來政府改革非營業特種基金之參考。

一、在預算制度方面

應強化預算整體資訊；加強預算彈性控管；朝應計制發展；績效資訊與預算結合。

二、在績效管考方面

在非營業特種基金整體性部分，建議應建立績效管考制度之核心架構。該架構應發展基金使命與長期目標；建立具體之績效衡量指標；提供及時與適當之績效成果資訊；執行定期管考，將管考成果作為升遷與下年度預算之參考。至於個別性部分則選定臺灣大學校務基金及臺灣大學附設醫院作業基金等 10 個基金，採用平衡計分卡方法，建立績效衡量指標之芻型。並建議應與考核及獎懲制度連結。

肆、結論及建議

Irving Tenner 稱，預算係以貨幣數字表達之一國施政計畫（轉載自張哲琛，1988：4）。故預算制度之良窳，直接影響施政成果之好壞。另績效管理係提升組織及施政績效之有效方法。以非營業特種基金目前在政府施政管理之重要性，其管理制度之優劣，更直接衝擊施政成果之達成程度。經委託專家研究結果，亦認為建立其績效管理制度實有其必要性及迫切性。故本文建議未來應朝下列方向改進：

一、預算制度方面

（一）建立策略性預算制度

健全的預算制度應以預算策略為起點，方能發揮預算管理之功能。為發揮該功能，應擬定非營業特種基金達成組織願景所必須採行之策略目標，並依策略目標擬訂施政目標或事業計畫。並研訂衡量指標建立評估制度，評估結果應與預算連結，將結果回饋到以後年度預算編審，俾建立策略性預算制度。

（二）強化預算整體資訊

目前中央政府總預算案之總說明中，雖有專章介紹附屬單位預算之總收支情形，惟內容仍略顯不足，難以瞭解個別基金及政府整體預算全貌，故建議加強政府預算整體資訊揭露，俾使預算資訊更為透明，外界更易監督。

(三) 加強預算彈性控管

非營業特種基金應本計畫預算精神，考量成本效益及施政效能，覈實編列預算。配合業務需要，預算外超支併決算或補辦預算事項，應於執行要點中嚴謹規範。

二、績效管理方面

(一) 建立策略目標導向之績效管理制度

非營業特種基金中之特別收入基金、資本計畫基金及債務基金，與普通基金同屬政事型基金，其運作均採當期資源流量觀念，其績效管理似宜參照普通基金著重施政計畫之管理。至於作業基金，其運作與營業基金同採經濟資源流量觀念，故其績效管理可參照營業基金著重賸餘目標之達成。無論以施政計畫或賸餘目標為重點，均應建立策略目標導向之績效管理制度。

(二) 研訂管理制度之核心架構

為完備上述非營業特種基金之績效管理制度，建議研訂核心架構如下：

1. 研訂基金願景與中長期策略績效目標

應研訂基金願景及任務，達成願景及任務之「中長期策略計畫」，並據以訂定中長期策略績效目標及年度施政目標。

2. 建立具體績效衡量指標

依各基金年度施政目標，設定足以衡量實施計畫效率及效果之績效衡量指標。

3. 執行定期評估

管理必須靠考核來執行。績效考核是一種策略控制流程，引導員工朝向策略目標(丁志達，2004：5)。故非營業特種基金執行成果，應由專責考核單位進行定期評估，並提出改善建議。

4. 建立公平合理獎懲制度

為使評估結果對員工產生激勵作用，應將員工努力與績效評估指標有效連結，各指標應與獎懲制度緊密結合。

5. 建立與預算結合機制

為發揮評估資訊之效益，各基金評估結果應作為以後年度編列預算之重要參考指

標。

(三) 貫徹執行

以策略目標為導向之績效管理制度，具全方位架構，可協助非營業特種基金之經營聚焦於願景及策略上，將基金願景與策略變成一套前後連貫的績效衡量基準，俾提升或改善非營業特種基金之績效，故各基金上下成員均應貫徹執行。至其執行方法建議：

1. 高階領導者之支持與投入

為使上述績效管理制度能全面推動，機關首長及各部門主管必須率先支持與投入。透過領導階層之示範作用，創造有利推動之組織氣候，方能順利推動。

2. 全員溝通與參與

績效評估制度推動成效之良窳與基金內每一成員息息相關，故必須擴大基金內部人員之參與，使基金每位成員投入該制度，提高其使命感、企圖心及責任心，俾使基金全員上下合力推動。

3. 加強宣導與研習

推動初期應由政府相關部門成立專案小組加強宣導與溝通，並廣邀相關部門人員參與研討，增進對該制度之瞭解，以期在最小阻力下發揮運用該制度之預期效益。