

出席第三屆OECD績效與成果 議題會議報告

提升公部門績效係長期以來各國政府持續努力以赴目標，而推動預算與績效結合為其工作重點之一，本次OECD會議討論主題為績效資訊運用於管理與預算程序之實務經驗，由會議指定少數國家報告推動情形，經討論並提供改進意見，以期提升政府效率及達成節約目的。

◎ 黃耀生 (行政院主計處第一局研究委員)

壹、前言

OECD會員國為探討政府預算議題，成立OECD資深預算官員組織(The Working Party of Senior Budget Officials,簡稱SBO)，由各會員國的預算主管及資深預算官員組成，每年定期召開會議，就實務經驗交換意見，發表報

告提供各國參考。SBO另針對財務管理、績效與成果、中央與地方財務關係等特定議題，比照SBO作業方式定期召開年度會議討論。本次會議屬於績效與成果議題召開第三屆年度會議，我國係首次參加此項議題會議。

本次會議主題「績效資訊運用於管理與預算程序之實務

經驗」。指定推動此作業制度之國家報告，重點包括：績效資訊如何運用於管理及預算程序上；績效資訊對管理、預算及政治等決策上之影響；推動過程所面臨問題及其因應方式；可行或不可行或仍待解決問題等。會議議程分別由英國、芬蘭、澳洲等國家進行簡報並討論，最後綜合研討。

貳、第三屆OECD績效 與成果年度會議

- 一、會議時間：2006年5月2日至3日
- 二、會議地點：法國巴黎
- 三、會議主席：澳洲財政管理部主任秘書Dr Ian Watt
- 四、與會國家：澳洲、加拿大、丹麥、芬蘭、法國、日本、韓國、挪威、荷蘭、波蘭、葡萄牙、西班牙、美國、英國、瑞典、瑞士等(以上為OECD會員國)、巴西、新加坡、斯洛凡尼亞及我國，另包括國際性組織如歐洲太空總署、美洲開發銀行、國際貨幣基金、OECD秘書處。出席成員包括財政部、財政管理部所屬預算或績效管理部門之主任秘書、局長、副局長、資深官員、預算管理局資深顧問、審計部審計官、專家

學者及觀察員等。

五、綜合整理會議情形如下：

- (一) 提升公部門績效係長期以來各國政府持續努力以赴目標。現階段各國推動以成果(或績效)為導向的管理、預算及報告，強調績效目標及績效指標的運用，如何衡量成果及定期公布績效報告。各國推動目的上，主要係為提升政府效率、改進預算決策品質、增加透明化及可信賴度、達成節約等，採取方式有策略性績效計畫(含績效指標，如美國)、績效合約(與預算審查同步考量，如英國)、撥款文件(將法定經費連同下年度績效目標分配給機關，如瑞典)等。各國執行步驟，美國採漸進式，英國及荷蘭等採由上而下全面實

施。

- (二) 所謂真正績效預算(Real performance budgeting)，如係指將績效資訊納入預算文件，設定以成果為績效目標並與支出作連結，衡量實際績效及報告，再依績效資訊決定未來資源分配。如依此定義，以目前各國辦理情形而言，很少有所謂真正績效預算。

普遍上各國已將績效資訊納入預算文件中，對預算作合理性說明。而在預算中表達績效目標，但很少將績效目標與支出作連結。另以績效資訊決定未來資源分配，在各國實務上亦不多見，國會或行政部門的預算決策很少據此作資源分配，績效達成率與預算分配之間未

有制式連結關係 (No mechanistic relationship)，包括已實施績效預算多年之美國政府在內。

另就連結程度分析，有間接連結 (Indirect linkage) 指績效資訊連同其他資訊 (如財政政策、施政優先、政治因素等) 提供預算決策參考，績效資訊雖扮演重要角色，但不必然據以分配多少金額，為目前各國普遍作法；直接連結 (Direct linkage) 指資源分配與績效單位有明確連接關係，目前僅限於少數國家的特定計畫項目，如丹麥等北歐國家，高等教育支出方面，運用計程表預算 (Taximeter-budgeting) 即依機關產出 (如通過考試人數) 與所定各類

費率表 (Tariffs) 計算後分配預算。

- (三) 相對比較績效預算推動，各國在推動績效管理 (Performance management) 上有明顯進展。就績效管理定義，指決定計畫績效目標及指標，賦予執行機關彈性以達成目標，衡量實際績效及報告，績效資訊回饋至決策 (包括機關內計畫優先、資源配置、調整執行政序及獎懲等方面)。此議題關切重點：績效管理適用計畫之範圍 (全面或部分採行)、績效與控制之平衡點 (推動績效管理是否必然要相對減少控制)、績效資訊是否唯一作為決策之資訊 (如有其他資訊來源，則其權重如何) 等。

如何建立計畫、產

出、成果之間關聯性並能具體衡量，以提升績效資訊品質作為預算決策之用，為一件重要基礎工作。即先作好績效管理，為邁向真正績效預算奠定基礎工作。如美國推動預算與績效結合方案，各機關依績效評估評比工具 (The PART) 評估各項計畫，並依績效達成度公布計分表 (Scoreboard)。加拿大以計畫為基礎，推動管理、資源及成果架構 (MRRS) 機制，以計畫活動層級 (Program activity architecture) 明確說明，如何分配及計畫管理以有限資源達成部門策略成果目標。

- (四) 公布績效報告有助於提高民眾對政府活動的了解。惟丹麥代表說明，增加透明度造成增加預

算壓力。公布年度績效報告後，民眾建議要求增加經費，或可能產生計畫遭受特定利益團體藉此工具綁架之風險。另部分國家表示，績效改進須長時間推動，方能呈現具體成果，但在選舉壓力下要求短期成效及呈現數字績效。績效係屬政策目標達成度，常遭受政治對手批評攻擊，質疑焦點為政策目標的優先順序，而無助於該目標績效改進。另政府績效係呈現政府或一個機關整體成果（Aggregated outcomes），會因個人經驗不同而常受到挑戰，所謂公眾觀點僅反應個人經驗或媒體觀點，而對報告實質內容並未多加以關注之問題。

（五）績效預算及管理上的限

制及其困難：

1. 績效衡量僅是績效資訊來源之一。設定績效目標及指標僅提供某時點績效，但不能導引未來之績效，亦無法解釋目標能否達成。故必須搭配其他工具運用，如評估（Evaluation）可對政策之影響作獨立、深入的質量分析。而兩者為互補，不能取而代之。
2. 並非所有公共事務均可量化。部分政府業務無法具體量化，目前各國所定績效目標及指標範圍仍未反應整個預算。特別在成果（Outcomes）衡量上仍為各國努力克服問題，不僅在技術上很難衡量，又有時間落差。而影響成果因素複雜，部分亦非屬政府可控制。各國實務上仍以產出為主或與成果指標併用。
3. 績效資訊成本及數量問題。公部門績效資訊之取得本質

上具複雜、廣泛及成本較高的特性，故必須對資訊加以選擇。瑞典及荷蘭代表說明，依該國實施多年經驗，過度強調績效管理，訂定太多規範指標，已發生績效資訊過量（Information overload）問題，文件資料沒有人想去閱讀，國會亦未作為決策之用。提供過多數量資訊並非必然有助於提升決策品質，反而導致排斥負作用。而決策者如未加使用，則績效資訊僅是紙上作業。另OECD報告建議績效目標及績效資訊是否具有價值，降低資訊取得成本，仍取決於組織有較高專業化管理及強化績效導向文化而定。

4. 會計基礎調整及預算結構問題。為追求較好管理資訊及更具財務成本觀念，丹麥已採行應計基礎之會計及預算（Accrual accounting and budgeting），但基本建設及

傳統性資產仍採用修正現金基礎。該國表示績效管理上已對工作分配成本，故成本分配資訊應可使用於績效導向之預算上，並強調建立應計基礎之會計及預算為進入績效預算之必備基礎工作。但各國情況不同並未完全採行，惟一致強調反應實際成本的重要性。另政府預算結構以成果導向分類議題，各國大致仍以機關或功能表達為主，荷蘭為配合績效目標及指標設定，將預算科目數目由800調整為140。

- 5.依績效作預算增減之作法。由於計畫產出至成果之間的因果關係難以判定，對無法達成績效之部會，大部分國家未予以直接懲罰而採積極鼓勵。依績效作預算增減有其利弊得失。對績效不佳者刪減其預算，有正面強調推動決心效果，但無助於績效不佳問題的解決（績效不佳

可能是經費不足）；而對具績效者增加預算，有鼓勵不計成本達成目標及不依政策優先分配之隱含訴求，特別是在政府財政緊縮下，要另提撥出一筆額外預算給機關，而卻不是政府優先施政重點項目之一，大家對此作法有所存疑。另對績效與資源分配作連結，有誘導機關製造假資訊之風險。

（六）結論：

- 1.目前績效預算之推動仍偏重過程（Process）而非成果（Results），績效資訊並未作為資源分配之依據，故各國推動真正績效預算不多。相對上在績效管理上實有明顯進展，而先作好績效管理，為邁向真正績效預算奠定基礎工作。
- 2.績效預算及管理應有中長期規劃，以務實觀點逐步推動，並以堅定毅力，持續改進技術及調整組織文化。另

取得決策者支持及促使其改變以績效為導向之觀念，為制度推動成功關鍵之一。

- 3.從長遠觀點，政府必須審慎分析及選擇，將領導、策略計畫、績效管理、績效導向預算、政策評估等作最佳運用組合，並隨時注意績效處理成本。各項均有其優勢及限制，不宜固定作為提升績效之惟一特定解決方式。績效衡量僅是績效資訊來源之一，並不能完全取代政策評估工具。

參、結語

出席本次會議，不僅獲取相當寶貴意見，提供我國未來預算作業制度改進之參考，同時建立我國與各國政府預算業務之聯繫管道，經由觀摩與學習過程中，使政府預算作業能與國際接軌，並增進我國預算之透明度。❖