

政府推動中程計畫預算作業制度之省思

～兼論促進資源有效配置之作為

財政為庶政之母，而具有普世價值之中程計畫預算制度即為解決政府財政困頓的良方。縱有良好之制度意旨，若欠缺對其精髓之理解，並輔以優良之作業設計以及鋼鐵般的執行紀律，恐亦徒勞無功。本文期望能簡潔扼要地闡述制度之精髓，並就作業設計之要旨及改善困境之建議，提供作者個人相關經驗分享讀者。

● 張信一（經濟部會計長）

壹、前言

本文係針對如何促進政府資源有效配置而撰擬。鑒於資源配置必須透過預算程序來完成，並考量我國現行預算制度係採行中程計畫預算作業制度，故擬對此制度之推動目的、過程及成果作為檢討省思

之基礎，從中發掘問題關鍵之所在，並據以提出作者個人有關精進作為之建議意見。

貳、中程計畫預算作業制度之回顧

「預算」係因應民主制度之發軔而產生，屬政治性活動，

以我國從君主政體邁入民主憲政尙未足百年之歷史，自然以擷取各國經驗為演進推動之依歸，故從最早的傳統預算制度（行政預算制度），重投入輕產出；績效預算制度，重投入與產出之關係，但僅及於一個年度；以迄後來採行之目標管理預算、設計計畫預算制度、零

基預算制度、新績效預算制度、多年度財政計畫等著重跨年度之長期規劃，強調成本效益評估之作法，均可在我國之預算制度及法規中找到其設計精神或規範之蹤跡，甚至更早的複式預算制度，重經常收支之平衡等，亦不例外。

外國預算制度改革之發動，大抵係因國家財政發生困境所致，我國亦不免俗，故在民國80年代初期，我國因為推動六年國家建設共7百餘項計畫開始，產生財政安排之壓力，對於以往全部由下而上的預算編製審查型態，認為無助於資源之妥善配置，卻徒耗行政成本，遂於84年度起改採歲出額度制，先由行政院核定各主管機關下一個年度之歲出概算額度，再由下而上編報，並自85年度起分別賦予重要公共建設計畫、科技發展計畫及重大依法律義務支出等各項總額

或個別計畫額度，俾使審查作業更具政策意涵。另行政院主計處則遵循當時全國經濟發展會議及國家財政專案研究推動小組之決議，自82年起同步派員赴國外考察並研議中長期預算制度，鑒於國民租稅負擔率偏低及政府支出結構僵化等政府財政困難情形，與考量配合調整政府角色以因應全球競爭壓力及推動企業化政府，以強化績效評估、提升政府施政效能之政府改造成功關鍵因素，遂於90年2月1日訂頒「中央政府中程計畫預算編製辦法」，自籌編91年度中央政府總預算案起正式實施中程計畫預算作業制度，其推動目的及策略摘述如下：

一、推動中程計畫預算作業制度之目的係為解決以往計畫及預算作業之缺失，而透過計畫及預算關係之確認，包括計畫之目標必須

透過預算之編定來落實，預算之編定為能彰顯施政目標、財政政策與施政績效，必須透過合宜之計畫作業來整合與支撐等，以達成下列兩項成果：

- (一) 揭櫫國家中長程發展願景並提出具體建設目標，以凝聚全民共識與信心，促進總體經濟之均衡發展。
- (二) 通盤考量政府財政負擔能力，及推動符合現代觀念之績效評估機制，使政府施政計畫之擬訂能透過與資源分配作業之緊密結合，提升政府之效能與效率。

二、推動中程計畫預算作業制度之策略，依該制度架構設計之特質，包括下列三個層次：

- (一) 從整體觀點建立共識，即設定國家建設長期展望之共同願景，並透過中程國

家建設計畫之擬定與中程預算收支之推估，落實達成民間與政府之收支同步估量的穩健發展目標。

(二) 從制度核心加強計畫作業與預算資源之配置，即擬定中程施政計畫及中程資源分配方針，透過建立按政事、領域及部門等劃分之各類適當計畫庫，落實有計畫始有預算之妥適資源配置作為。其中重要公共建設計畫額度係按九大部門、二十三個次類別劃分，原則上並以每年百分之五的幅度成長以確保國家基礎設施之完備；科技發展計畫額度則除按統整型之國家型科技計畫（含中央研究院辦理部分）優先分配資源外，並分有三十餘個研究領域，其總規模成長原則亦以每年百分之十幅度為之；其餘額度

除重大依法律義務支出與延續性重大社會發展計畫係逐案核算外，均採不成長之原則匡估。

(三) 回歸年度計畫預算作業，即透過建立競爭機制，並排定優先順序等審查措施，來落實年度施政計畫與歲出預算之編製及執行。各主管機關概算之編製，先由行政院核定其以當年度（指已編預算案之年度）為起點之四個年度歲出概算額度，再由各主管機關據以編製下一個年度之概算，並附提中程施政計畫，依各類別計畫所列優先順序，對額度外之需求予以重點審查。自95年度起行政院主計處已另對額度內相關重大計畫先期進行專案檢討，並自99年度起逐步重行檢討各類歲出額度之賦予。

三、行政院研究發展考核委員會配合建立績效評估機制，即同步修正「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審辦法」，參考使命、願景、平衡計分卡、關鍵策略目標等新的管理思潮與作為，推動整體施政績效評估機制，原設立五至十項策略績效目標，包括業務面向（三至八項）與人力及經費面向，至衡量指標則包括下列共同性指標：1.業務面向，含行政效率（如簡化組織流程）及服務效能（如提升顧客服務、降低服務成本）等兩項。2.人力面向即人力資源發展，含機關年度各類預算員額控管百分比，機關精簡精省超額職員人力達成百分比，分發考試及格人員比例，依機關年度施政計畫新增業務、機

關整併員額運用與政策執行之配合，機關人力控管達成情形（依規定應精簡後出缺不補之員額，以及依規定應移撥或撤離之員額），依法足額進用身心障礙人員及原住民人數，終身學習，組織學習等九項。3.經費面向即節約政府支出、合理分配資源，含各機關當年度經常門預算與決算賸餘百分比，各機關年度資本門執行率，各機關中程施政目標、計畫與歲出概算規模之配合程度，各機關概算優先順序表之排序與政策優先性之配合程度等四項。99年度起除法規名稱修正為要點外，並基於追求優質政府治理之核心價值，大幅修訂施政績效評估機制，運用目標管理模式，建立機關自首長由上而下（top-

down）之前瞻規劃機制，同時鼓勵機關全員由下而上（bottom-up）共同參與；簡化行政作業流程，彈性鬆綁管考機制，提高機關自主管理能力；強化資訊公開及考核結果透明化，提升民眾參與度；促請各機關首長承諾施政目標，落實施政課責性等指導方針，依循使命、願景及施政重點之架構順序，針對四個面向包括業務成果（如應提供哪些服務項目，以滿足所服務的對象及利益關係者）、行政效率（如有哪些組織設計、行政流程、服務措施、法規制度、計畫方案等需加以檢討、簡化、整併、最佳化，以提升服務品質及效能）、財務管理（如有效運用機關資產及達成預算成本控制）及人力資源（如提高

員工的價值與能力）分別訂定至少一項關鍵策略目標，總數則以不超過八個為原則。而每項關鍵策略目標均須訂定一至二項關鍵績效指標（KPI），另有屬共同性關鍵績效指標，包括下列六項：

- （一）提升研發能量部分，含研究經費比例（目標值由各機關審酌業務需要訂定，惟不得為零）及推動法規鬆綁等兩項。
- （二）提升資產效益，妥善配置政府資源部分，含各機關年度資本門預算執行率及各機關中程歲出概算額度內編報數（目標值為超出核定中程歲出概算額度百分之五以內）等兩項。
- （三）提升人力資源素質與管理效能部分，含機關年度預算員額增減率及終身學習（目標值包括規定年度最

低學習時數及訓練費用占人事費用比率百分之四以上)等兩項。

參、現行制度運作之缺失

形式主義向為我國之嚴重弊病，此先總統 蔣公曾明言不諱。雖如前述中程計畫預算作業制度及其配套規範已大體完備，然實務推動上，仍存有形式卻有諸多未能落實推動之處，致未能在面臨全球金融海嘯之際，發揮制度應有之效能，使政府財政仍顯困頓，經濟發展亦有未逮，究其現象及原因，作者認為不外乎以下諸點：

一、最上位之國家共識仍未確立，縱使摒除政治議題，仍有相關經濟議題如政府規模大小與干預市場能量、方式究應如何等爭議，

若未能大體解決，發揮公共參與及透明度等施政績效目標之最低要求，則對於預算規模之籌劃及資源配置之妥適性，恐將緣木求魚。

二、建構各類計畫庫之概念仍未落實，由於政府施政之標的涉及範圍甚廣，計畫之擬訂與審查，對於相關成本與效益之評估，確實無法如同企業經營一般快速，若能採行提前作業，並以計畫庫擔負篩選機制之關鍵，將已確實完成計畫評估者才予編入預算，加速執行，其餘則仍留其中繼續評估，應能使相關計畫作為、資源配置更為周延有效。以近年來迭予推出之各項振興經濟特別預算，在在凸顯急就章之計畫作為，欠缺上位施政方向之指引，亦未能掌握各項個案計畫有關可行性

之分析，導致需求紊亂，執行力更難以掌控，若不從此改進，恐將治絲益棼。

三、競爭機制之設計未見功效，原本劃出公共建設計畫額度及科技發展計畫額度即係考量該兩類計畫之優先順序評估較易進行，且配合不同施政目的予以不同之成長規模，惟執行結果卻是未盡理想，除額度控管不佳，成果與投入之關聯性尚待驗證外，甚至似又發生以往為爭取額度，對計畫屬性之把關未盡周延之情事，故如何強化紀律作為，落實競爭之評比以汰弱留強，使資源配置在刀口上，恐將是當務之急。

四、關鍵績效指標之設定未盡合理，一個計畫若要能順利執行獲致預期成果，於計畫作業時，關鍵績效指標之設定即為一合理風險

管理之評估指標，可對環境之不確定性加以限定，僅存不可控制之風險，方能妥善管理計畫進度，若未能於決定辦理之前即進行相當審慎之評估，就無法避免現行所謂「過度爭取預算，卻無力執行」之窘境，而上述未經周詳討論即予設定之部分共同性關鍵績效指標，因涉及預算編製數額之僵固要求，顯亦必須再加檢討。

肆、精進作為之建議意見

針對上述缺失，其中共同願景之設立涉及透明度與公眾參與兩項目標之追求，除憲政問題外，鑒於政府已於90年1月1日開始實施行政程序法，其中已明定特定情形之行政計畫必須依循公開及聽證程序，其資源之配置若能確實依法完

成相關程序並獲致結論，應有助於共識之確立。至其他涉及個案計畫及其預算納編之作業部分，為能落實計畫之可行性評估，確實按優先順序配置必要資源，並能考量政府財政負擔能力，謹提出下列建議意見供參：

一、總供需估測作為應更積極辦理，並據以推論政府預算之合理規模

大家都了解政治人物之競選政見，多屬口號，若欲落實必須納入計畫評估程序加以檢視方為正途，故對政府施政規模之設定宜依據客觀統計數據推論，才具有可控制性，而能隨時檢視其成效並加以修正，使對整體經濟成長與財政負擔納入掌控，漸次發展，並應力避以預算規模成長作為施政績效之衡量指標，方能建立可攻可守之資源配置妥適規劃。

二、額度配賦應針對變遷重行檢討，並落實各類資源需求之評比競爭

逐年賦予相關類別計畫較大之成長幅度，確有其時代背景之支持，惟相關作為已逾十年，資源投入特定領域之成長已相當可觀，是否仍予維持，似應就當前環境需要再作檢討，就如同當前最夯的議題是節能減碳，惟在十年以前尚非主流，相關資源亦未充分支持。而競爭機制更應再予檢討設計，除現行計畫類別劃分過多不利競爭評比，似應予以整併類別，以增加競爭壓力俾使計畫更加完善外，對於整合型及個別型計畫之偏好，是否確具執行力及對當前充分就業問題能否解決等都宜一併深切探討，避免錯誤配置資源導致不當競逐，不利國家社會之整體發展。

三、確實評定關鍵策略 目標之良窳，並據 以決定計畫需求之 各項參數

中程計畫預算作業制度之作爲係一種由上而下及由下而上之磨合過程，惟過往實施結果，由上而下確立歲出概算額度之過程如上所述未盡完善，而由下而上之計畫與預算提報過程又因爲審查作業時間有限，及競爭機制鬆散，對計畫評估作業之要求不高，導致前述缺失現象，似應強化計畫審查作業，如能透過檢討關鍵策略指標之設定，關注指標應具備之代表性、全面性、可行性、持續性、詮釋性及引導性，就能發掘計畫需求有關數量、價格之合理估計數值，以及計畫應爲各種可行性評估之合理結果，才能達到妥適配置資源之目的，避免「任意喊價，隨意還價」而無助於釐清

問題真相及採行適宜解決方法的不當情事發生。

伍、結語

個人有幸從研議中程計畫預算作業制度之初即參與此項重大業務變革，並負責推廣相關理念約兩年之久，其後奉調赴各執行單位任職亦已滿五年，其間均在構思如何落實該項制度之精神與規範，包括說明其與以前採行年度預算制度之異同如：「或許在四年內各主管機關所獲得支持之資源並無重大差異，但中程計畫預算作業制度下主管機關可透過妥善計畫評估作爲，集中資源配置，使每年都能如企業經營般地儘速完成個別計畫，並產生學習標竿，作爲後續計畫規劃之參據，而非同步進行諸多計畫卻無一完成，反而造成社會負的外部效益」，以及設計能協助機關首長配合施政目標調整

資源配置之競爭評比機制。凡此，均須仰賴會計及業務同仁，大家共同理解並樂於投入。惟茲事體大，此一制度欲發揮其預期功效，需要改革之事項仍多，基於變革理論，恐非一蹴即成，爲能建立推動變革之信心，「目標遠大，步伐穩健」應可算是符合中庸之道的綜合建言，也期望能與大家能持續共同努力，當然決心是達成精進目標之關鍵因素，若是決心不足，就不宜全面啓動各項作爲，以免徒具形式，增加無益之行政負擔。

參考文獻

- 1.張信一(民91)，〈推動中程計畫預算制度之檢討〉，行政院財政改革委員會自行研究報告。
- 2.行政院研究發展考核委員會編印(民98)，〈行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊〉，台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 3.行政院訂頒(民90)，〈中央政府中程計畫預算編製辦法〉。
- 4.中國時報(民99)，〈政府組織變革的前夕〉，2/11，A18。❖