

壹、 前言

一、 研究目的

本次研究目的在於：

- (一) 引進美國聯邦政府計畫與預算設計理念，俾供強化計畫與預算設計職能參考。
- (二) 協助我國相關部門建立完整計畫與預算制度，並提昇評審作業品質。
- (三) 充實政策分析與組織績效評鑑能力。

二、 研究重點

- (一) 探討美國聯邦政府計畫與預算制度之基本理念、內涵及特徵。
- (二) 分析該制度之評審作業程序與計畫體系互動關係。
- (三) 研析該制度在實務運作所遭遇之困境及目前美國聯邦政府所採行之因應對策，並評估其因應對策效益。
- (四) 美國聯邦政府制度可供我國建立計畫與預算制度及提昇評審作業品質借鏡之處。

貳、研究過程

一、進修研究部分

八十七年十一月三十日啟程，前往位於美國紐約州之雪城大學麥斯威爾公民暨公共事務學院 (Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University)，自八十七年十二月一日至八十八年五月三十一日止，為期六個月，進行訪問學者研習學程，參與該學院為訪問學者舉辦之相關專題研討，旁聽公共預算、州政府及地方政府財政、計畫評估等課程，並就本研究相關議題，向該學院相關教授專家請益。

二、觀摩參訪部分

透過麥斯威爾公民暨公共事務學院及美國農業部研究所安排，前往羅徹斯特市（紐約州）華盛頓特區、紐約及芝加哥相關機關觀摩參訪，行程如下：

參訪日期	拜會機關及人員	參訪內容
88.04.17	Richard W. Hannon, Director Budget Bureau, City of Rochester, NY	瞭解 Rochester 市政府預算及計畫審議作業。
88.05.10	Jonathan Bruel, Senior Advisor Office of the Director, US Office of Management and Budget (OMB)	瞭解預算管理局(OMB)負責美國聯邦政府計畫與預算籌劃、核議、編製情形，以及其配合政府績效與成果法(GPRA)負責聯邦政府部門策略計畫及年度績效實施計畫彙編、審議作業及相關規範。
88.05.11(a)	Judi Brown, Strategic Planning and Outreach Team Office of the Chief financial Officer, US Environmental Protection Agency (EPA)	瞭解美國環境保護署(EPA)有關政府績效與成果法執行情形與因應策略，以及其策略計畫與年度績效實施計畫之研

參訪日期	拜會機關及人員	參訪內容
		擬、提報作業。
88.05.11(b)	Jerome F. Climer, President <u>Congressional Institute on the Results Act</u>	瞭解國會政府績效與成果法研究推動機構在該法推動過程及當前作業扮演的角色與功能。
88.05.11(c)	Michael S. Messinger, Deputy Director <u>National Partnership for Reinventing Government (NPR)</u>	瞭解美國政府改造委員會(NPR)在聯邦政府計畫與預算制度中扮演的角色與功能。
88.05.12(a)	Marvin Phaup, Deputy Assistant Director <u>Congressional Budget Office (CBO)</u>	瞭解國會審議預算及完成撥款法案之程序與相關作業，以及國會預算局(CBO)扮演之角色與功能。
88.05.12(b)	Patrick Casados, Sr. Staff Associate <u>National Association of State Budget Officers</u>	瞭解美國各州政府計畫與預算制度與作業情形。
88.05.13(a)	Alan M. Stapleton, Professional Staff Member <u>Senator Fred Thompson, Senate Govt. Affairs Committee</u>	瞭解政府績效與成果法立法過程。
88.05.13(b)	Wen Ko, Ph.D. <u>Office of Budget and Program Analysis, USDA</u>	瞭解美國農業部(USDA)有關政府績效與成果法執行情形與因應策略，以及其策略計畫與年度績效實施計畫之研擬、提報作業。
88.05.13(c)	Joseph S. Wholey, Ph. D. <u>USC, Washington Center</u>	瞭解美國計畫評估理論與做法之新近發展情形。
88.05.14(a)	Laura E. Castro, Senior Evaluator, C.P.A., C.G.F.M. ; Allen C. Lomax, Senior Evaluator, <u>General Government Division</u> ; Vanessa Rojas Kenah, <u>National Security and International Affairs Division</u> <u>US General Accounting Office (GAO)</u>	瞭解國會審計總署對政府部門計畫與預算之審計作業，以及其對政府績效與成果法實施情形之觀察研究與建議。
88.05.14(b)	Laine Hurley, Ph.D., Director <u>National Navy Medical Quality Institute</u>	瞭解美國計畫評估理論與做法之新近發展情形。
88.05.17	Marc Holzer, Ph.D. Executive Director <u>National Center for Public Productivity, Rutgers University</u>	瞭解美國計畫評估理論與做法之新近發展情形，以及該機構對地方政府績效評估研究情形。
88.05.18	Christopher L. Augostini, Deputy Director <u>New York City Office of Management and Budget</u>	瞭解紐約市政府預算及計畫審議作業。
88.05.20	Diane Calgeron, Deputy Director	瞭解芝加哥市政府預算及計

參訪日期	拜會機關及人員	參訪內容
	<u>Chicago Office of Budget and Management</u>	畫審議作業。

參、研究發現與心得

一、美國聯邦政府預算程序

美國聯邦政府預算程序有以下三個階段，各階段間關係密切：

- 第一階段：總統預算之編製(Formulation)
- 第二階段：國會預算審查作業(Congressional)
- 第三階段：預算之執行(Execution)

(一) 第一階段 總統預算之編製

主要作業內容	時間
預算管理局發布計畫指導方針給行政部門各機關以準備新年度預算書。	春季
預算管理局與行政部門各機關協商預算議題與選項。	春季及夏季
預算管理局發布行政命令編號 A-11 規定(Circular No. A-11)給各聯邦政府機關，指導各機關研提預算資訊與相關資料。	7 月
行政部門各機關提報預算書草案。	9 月中旬
年度開始。	10 月 1 日
預算管理局開始審查各機關預算書。	10 月至 11 月
預算管理局向總統及高級顧問簡報預算草案；同時通知各機關預算草案審查結果。	11 月下旬
各機關進入 MAX 電腦系統輸入資料，並依據預算管理局規定時限，列印並提報資料及相關資訊。	11 月下旬至 1 月間
行政部門各機關得就預算書草案審查結果項預算管理局與總統提出申覆。	12 月
各機關準備並由預算管理局審視國會要求的預算相關法定文件。	1 月
總統咨請國會審查預算案	2 月的第一個星期一

(二) 第二階段 國會預算審查作業

主要作業內容	時間
國會預算局(CBO)向預算委員會報告經濟及預算展望。	1 月
國會預算局根據其經濟與技術假設重估總統預算案。	2 月
其他委員會提出“觀點與評估”意見給眾議院及參議院。	預算案送達後 6 周內
國會一致通過預算案。	4 月 15 日
國會須完成新年度撥款法案。	9 月 30 日

(三) 第三階段 預算之執行

主要作業內容	時間
年度開始。	10 月 1 日
預算管理局審核各機關提出經費分配要求，依預算程序撥款之額度分配經費。	9 月 10 日(或 支出法案審核 通過後 30 天 內)
各機關透過契約及支出實施各項經費之計畫措施。	方案與 整個年度
年度結束。	9 月 30 日

二、聯邦政府負責計畫與預算審議之主要權責幕僚機關

美國聯邦政府中負責計畫與預算審議之主要權責幕僚機關，在行政部門主要係預算管理局(Office of Management and Budget，簡稱 OMB)，在國會部門則係國會預算局(Congressional Budget Office，簡稱 CBO)及審計總署(General Accounting Office，簡稱 GAO)。謹就以上三個機關簡述如下：

(一) 預算管理局(OMB)

預算管理局前身係預算局(the Bureau of the Budget)，成立於 1921 年，其職掌在協助總統監督聯邦政府預算籌編，以及管理行政部門之政務，該局協助總統支出計畫的形成。此外，預算管理局評鑑機關計畫、政策及施政程序效能，評估機關間之競爭性財務需求，並決定其優先順序。該局在確保機關之報告、法規命令、聽證會證詞及所提出之法案，能與總統預算案及行政部門政策一致。

預算管理局組織架構詳附圖一，其中心任務在於引領有關聯邦政府部門間採購、財務管理、資訊及經常施政之發展、監督、協調及執行該局更協助促進計畫管理，強化行政管理，發展更好的績效評估，以及改善行政部門間之運作協調。預算管理局執行超過二百餘項法定任務，主要包括預算會計法(*Budget and Accounting Act*)、預算執行法(*Budget Enforcement Act*)、反超支法(*the Antideficiency Act*)、平衡預算法(*the Balanced Budget Act of 1997*)、裁留控制法(*the Impoundment Control Act*)、單項否決權法(*the Line-Item Veto Act*)、政府績效與成果法(*Government Performance and Results Act*,簡稱 GPRA)、主要財務官員法(*the Chief Financial Officers Act*,簡稱 CFOs Act)、政府管理改革法(*the Government Management Reform Act*)、聯

邦需求精簡法 (*the Federal Acquisition Streamlining Act*)、
聯邦政府採購法 (*the Office of Federal Procurement Policy Act*)、
紙面文書減量法 (*the Paperwork Reduction Act*)、
the Clinger-Cohen Act 及聯邦貸款改革法 (*Federal Credit Reform Act*) 等法案。

(二) 國會預算局(CBO)

國會預算局係根據 1974 年國會預算及裁留控制法 (*the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, Public Law 93-344*) 規定設立的國會所屬機關，自 1975 年 2 月 24 日開始運作，其使命係在提供國會客觀、適時、不分黨派有關經濟與預算決策，以及國會預算審查過程要求的評估、分析資訊。其主要職掌包括：

1. 協助國會發展預算計畫

- (1) 提供國會經濟預測及趨勢分析。
- (2) 提供國會預算趨勢分析，協助國會設定上限以評量稅入或支出法案變動之影響。
- (3) 分析總統提出之預算案。
- (4) 提出長程預算壓力及政策情勢展望報告。

2. 協助國會維持其預算計畫

依據國會審查預算法案結論所設定之歲出總額、各政事別分類、歲入總額、赤字及公共債務等上限，就國會作成之

個別收入法案及撥款法案之執行情形進行成本評估、追蹤記錄及報告。

3. 協助國會評估聯邦政府法案成本

如果聯邦政府法案五年直接成本超過特定門檻，國會預算局必須提出相關成本的評估報告。

4. 協助國會考量預算及經濟政策議題

為國會各委員會分析可能影響聯邦預算及經濟之特定計畫或政策議題，包括預算分析、經濟與財政政策、聯邦稅務、自然資源與商務、衛生與人力資源、國家安全、預算概念與過程，以及政府事務等研究。

5. 為參眾兩院預算委員會提出年度預算報告，其內容主要在考量國家重大需求及對均衡成長與發展之影響前提下，研擬收支規模及在計畫與政事間分配的不同替代方案。

國會預算局內部組織（組織架構圖如附圖二）除局長、副局長之設置外，設有管理事務與資訊服務司(Management, Business, and Information Service Division)、研究與報告室(Office of Research and Reports)、預算分析司(Budget Analysis Division)、總體經濟分析司(Macroeconomic Analysis Division)、稅務分析司(Tax Analysis Division)、長程模擬分析組(Long-Term Modeling Group)、個體經濟與金融研究司(Microeconomic and Financial Studies Division)、

衛生暨人力資源司(Health and Human Resource Division)及國家安全司(National Security Division)等組織，分由一位助理局長(assistant)領導指揮，另設有總顧問室(Office of the General Counsel)、主要經濟顧問室(Office of the Chief Economist)及公關室(Office of Communication)。

(三) 審計總署(GAO)

審計總署係根據 1921 年預算會計法(*Budget and Accounting Act of 1921*)成立，隸屬於國會，應國會需求，提供有關審計、調查與評估聯邦政府計畫、施政及職掌業務之服務，並支援國會各委員會有關法案之審查工作，其組織架構詳如附圖三。該總署主要任務包括：

1. 審計與評估政府施政與計畫。
2. 為行政部門訂定會計原則與準則，對其他聯邦機關（構）提出財務相關政策之建議，並制定評估與審核施政標準。
3. 應國會各委員會及其成員要求，就聯邦政府計畫與施政等法案提供意見。
4. 完整詳實提出對其他機關之研究或評估報告，以及具體建議措施，包括聽證會證詞、口頭報告及書面報告等。

以計畫作業而言，依據政府績效與成果法，審計總署與預算管理局分別扮演國會及行政部門之關鍵要角，特別是審計總署積極研究評估各機關依政府績效與成果法執行策略

計畫與年度績效實施計畫之成效迭有報告產出，提供不少具體建議與改善措施。

三、美國聯邦政府計畫與預算制度基本設計理念之演進

近四十餘年來，美國聯邦政府在推動現行計畫與預算制度之前，所歷經的計畫與預算制度重大發展，包括：績效預算制度 (performance budgeting)、設計計畫預算制度 (planning-programming-budgeting system, 簡稱 PPBS) 及零基預算制度 (zero-based budgeting, 簡稱 ZBB) 等變革，分述如下：

(一) 績效預算制度

根據 1949 年胡佛委員會 (Hoover Commission) 提出「績效預算制度」之建議，認為聯邦政府預算編製審議過程應納入更多有關計畫資訊等資料，採行以成本為中心的績效預算制度。該制度對預算編列的方式係以施政計畫為基礎，又稱為計畫預算 (programming budget)，其預算乃是便利於會計年度內完成各項工作計畫所列舉的具體建議，其編制是以政府應作的工作或應提供的服務事項為基礎，並明白表示每一項工作或服務事項所需的成本¹，強調以管理為中心。這項制度雖未被聯邦政府所有的機關廣泛採用，但重要的是其強調結合計畫資訊的預算編製概念已被聯邦政府部分機關開始

¹吳定等編著，「行政學(一)」，台北：國立空中大學，民國八十三年。(P.327)

採用。

(二) 設計計畫預算制度

1965年詹森總統(Lyndon. B. Johnson)在聯邦政府各機關推行目標導向的設計計畫預算制度，特別是在國防部成功地被推展施行。該制度以設計為中心，以分析為手段，以提高行政效率為目的，與傳統預算制度(以控制為中心)及績效預算制度(以管理為中心)不同，藉由明瞭國家的經濟現狀與潛能，以及國家當前所欲達成的目標與可運用的資源，協助政府領導者擬定最佳決策，以利於國家整體資源的合理分配²。但是許多的研究與評估報告顯示，設計計畫預算制度在國防部能成功地施行，但在一般行政機關卻推行不易，主要係因缺乏法律明文約束將該制度完全落實到一般行政機關管理體系裡，此外，該制度尚有以下爭議³：

1. 該制度是突然地引進既有的預算制度結構中，遭受很多人反對，因為這些人認為預算編製及審議過程是絕對政治化的。
2. 沒有足夠的資源，最高當局不能將該制度完全地付諸實施。

²吳定等編著，「行政學(一)」，台北：國立空中大學，民國八十三年。(P.329)

³ The Congress of the United States, Congressional Budget Office, *Using Performance Measures in the*

3. 該制度有賴完善的分析與資料配合方能成功。
4. 該制度要求檢視每年的各項措施，引發政治體系無法駕馭等多項衝突。
5. 該制度明確假定效率是評估計畫可行與否的主要價值，然而這項假定無法獲得普遍的認同，且很難落實到公共計畫案例中。
6. 設計計畫預算制度是行政部門預算制度，大幅忽略了國會在預算編製與審議過程中扮演的角色，以致國會漠視該制度，不利其程序的法制化。

儘管如此，設計計畫預算制度提昇了計畫分析在預算編製過程角色地位，結合健全的資訊落實到預算決策之概念，已日漸受到聯邦政府機關的重視。

（三）零基預算制度⁴

1976 年卡特總統(Jimmy Carter)應用其擔任喬治亞州州長時推動之經驗，指示實施聯邦零基預算制度(federal zero-based budgeting)，渠深信該制度能合理地配置公共資源。該制度要求各機關每年必須從零開始編製預算，檢討原有的每一項計畫是否仍屬需要，每一項工作所需費用能否加

Federal Budget Process, Washington D.C.: Government Printing Office, 1993.(P.24)

⁴ John Mikesell, *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector (Fifth edition)*,

以節省，取消無績效的工作，各機關不可假設自己能獲得前一年度的預算分配額度，應審慎檢討整體預算需求，不能只一味提出加預算之要求。零基預算作業流程如附圖四，基層單位主管提出其排妥優先順序的決策包裹（decision packages）予機關主管，機關主管整合其內部不同單位主管所提報之決策包裹，並排妥優先順序後提報給部會首長，經由部會層級的整合並排定優先順序，形成部會預算案報請預算管理局審查。每項計畫單元均係經過不同角度逐級審核並排定優先順序，這樣的過程使計畫案與預算案更為具體，並發展出許多營運資料，包括工作量、績效評量等，因此，預算案的形成立係採由下而上方式運作，而非如設計計畫預算制度係採由上而下方式的作業，零基預算所要求的是各機關施政目標之具體達成。

惟零基預算制度也面臨以下的潛在問題，包括：

1. 決策包裹發展過程，常增加一大堆的紙面作業。
2. 績效資訊可能過於細瑣繁複。
3. 許多支出作為可能無法以零基處理修正。
4. 零基預算過程無法比較所提供之服務能合乎服務成本。
5. 計畫定期檢討的繁重工作，可能使政府關陷於停滯。

(四) 新績效預算制度之發展

隨著政府再造潮流的興起，美國政府開始師法民間企業，另一種新的績效與成果導向預算制度之思維逐漸發展，改變了過去傳統預算制度重視投入與過程之設計，改著重於機關運作的產出與成果，強調政府工作成果之會計課責（如附圖五）。聯邦政府相關法案之發展，更驗證了此一趨勢，1990年主要財務官員法(*Chief Financial Officer Act of 1990*)要求聯邦機關的主要財務官員們發展並系統地報告有關其機關績效評估，而在1993年政府績效與成果法(*Government Performance and Results Act of 1993*)更具體規範各機關研提策略計畫以評估其績效，並逐步落實績效預算制度。新的績效預算制度訴求重點包括：

1. 目標與策略計畫。
2. 績效評估。
3. 彈性地實行。
4. 需提出年終成果報告。

至於結合績效評估與預算編製之優點有三：

- 運用以績效為導向的預算編製制度之潛能。
- 即使致府部門關於資源分配決策未受影響，機關可能發現績效評估有利改善其資源管理。
- 政府或特定機關可利用績效評估結果來展現其成就。

四、聯邦政府計畫與預算制度主要法源

美國聯邦政府主要規範計畫與預算作業的法源包括：美國憲法、1921 年預算會計法(*Budget and Accounting Act of 1921*)、1974 年國會預算及裁留控制法(*the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, Public Law 93-344*)、1985 年平衡預算及緊急赤字控制法(*the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985*)、美國法典標題 31 第 13 章及第 15 章(*Chapter 13 and 15, Title 31, United States Code*)、1990 年預算執行法 (*Budget Enforcement Act of 1990*, 簡稱 BEA)、1990 年聯邦貸款改革法(*Federal Credit Reform Act of 1990*)、1990 年主要財務官員法(*Chief Financial Officers Act of 1990*, 簡稱 CFOs Act)、1993 年政府績效與成果法(*Government Performance and Results Act of 1993*, 簡稱 GPRA) , 以及 1996 年單項否決權法(*Line Veto Act of 1996*)等法律。茲簡述如次：

(一) 美國憲法

美國憲法主要規定預算程序的條款包括：

- 第 1 條第 8 節規定賦予國會徵收稅入的權力。
- 第 1 條第 9 節規定除非依法撥款，不得自國庫內支用任何經費。

撥款(*appropriation*)一詞除在美國憲法明文規定，亦廣泛被

應用於各項法案，以允許聯邦職員支用經費，不僅侷限規範於歲出預算法案。

(二) 1921 年預算會計法

1921 年預算會計法通過以前，政府機關係各自提送預算需求到國會，且不同的需求間未經過協商。預算會計法規範行政預算制度，要求總統必須協調各機關預算需求後，咨送完整的預算案到國會審查，並且明文規定須成立預算局(現為預算管理局)來協助總統執行前揭規範，另於國會成立審計總署，對政府機關進行獨立審計作業。該法自 1921 年完成立法以來，業經國會修正數次，並明列於美國法典標題 31 第 11 章。主要規定如下：

- 於每年 1 月第 1 個週一到 2 月第 1 個週一期間，總統應咨送下一年度的政府預算案。
- 預算案應包括預算咨文、提要、預算書正文暨附屬表格。該條款明列約 30 餘個項目，例如上一年度預算數、實支數及實收數、債務資訊、財務狀況及聯邦人事費用等。
- 根據總統規定之要求，每個機關應提供各項總統認為執行該法所必須用到的資訊。
- 立法與司法部門之估計需求與歲出預算於每年 10 月 16 日前應提報給總統併入政府總預算案內。

(三) 1974 年國會預算及裁留控制法

該法案規範國會預算程序，會計年度始於當年 10 月 1 日終於次年 9 月 30 日，明確定義預算相關用詞，包括應用於各階段預算編製過程之預算授權數(budget authority)一詞。該法並規定成立參、眾兩院預算委員會及國會預算局(the Congressional Budget Office,簡稱 CBO)，同時建立預算撤銷或遞延之立法審議程序。此外，該法亦賦予總統可裁留撥款額度之義務規範與程序，預算管理局第 A-34 號規定(Circular No. A-34)即進一步配合規範執行該法的注意事項，另第 A-11 號規定(Circular No. A-11)則依據該法規範有關撤銷或暫停預算授權數等要求。

(四) 1985 年平衡預算及緊急赤字控制法

該法即為眾所周知的 Gramm-Rudman-Hollings Act，其明文規定設定削減降低赤字之原則與程序，以約束歲出與歲入，達成 1991 年度預算平衡之目標。後來的 1990 年預算執行法(BEA)即修正衍自該法，很多人認為 BEA 大部分要求內容衍自該法。

(五) 美國法典標題 31 第 13 章及第 15 章

此二章節主要規範預算施行的原則與程序，其內容包含修訂過的第 3679 節之反預算赤字法(Antideficiency Act)，預算管理局第 A-34 號規定(Circular No. A-34) 預算施行訓令(Instructions on Budget Execution)即規定了該法各項執行

細節。

(六) 1990 年預算執行法

國會與總統於 1990 年藉由 BEA 法案的立法，執行 1991 年度至 1995 年度之預算，該法更延伸反映於 1993 年至 1997 年間之預算。該法最近的版本亦適用於 2002 年前所訂定各項有關增加歲出與減少歲收之法案，特別是歲出預算案與其他相關的法案，因此該法幾乎影響預算案的各項層面。

EBA 法案主要係在修正預算編製程序的相關法案，建立量入為出(pay-as-you-go)的觀念，這些法案包括 1974 年國會預算法、1985 年平衡預算及緊急赤字控制法，以及美國法典標題 31 第 11 章等規定，EBA 大部分所列規定均已在 1985 年平衡預算及緊急赤字控制法中明定。該法將政府支出分成兩的類型：

- 權衡性支出 (Discretionary spending) 預算授權數決定於年度撥款法案，以及預算授權結果之支出情形。
- 強制性支出 (Mandatory spending) 固定性法案所定預算授權數與支出。

EBA 運用一系列不同的規定以規範權衡性支出及強制性支出與收入，當強制性支出與收入相關法案會造成會計年度預算赤字增加時，即採削減程序以為因應。倘若年度撥款法案之預算授權數超過權衡性支出預算授權數的限額，或預算授

權數中經費支出概估數逾越權衡性支出之經費限額時，該法規定採取削減程序，以減少權衡性支出，依其規定大部分屬權衡性限額內的業務計畫支出必須按一定比率削減，但部分特別計畫支出則可不受前述比率限制，改採其特別比率刪減。

(七) 1990 年聯邦貸款改革法

此法案係規範能提供直接貸款與貸款保證之聯邦貸款計畫(federal credit programs)，敘述有關直接貸款與貸款保證特別預算之處理，以評量其補貼(subsidy)成本而非僅是評量其現金流入與流出。對於大部分的貸款計畫，國會所提供的預算授權數，必須與該等計畫直接貸款及貸款保證前年度撥款法案之補貼成本相當。該法規定政府直接貸款及貸款保證的補貼成本必須記錄於預算內，俾與補助捐助等項同一基礎上做比較。大部分貸款計畫須經國會完成補貼成本之撥款法案後始得動支貸款或作保證承諾。

(八) 1990 年主要財務官員法

1990 年主要財務官員法(CFO Act)之立法目的在於：

1. 讓聯邦政府的一般管理及財務管理工作更具效能。
2. 改善聯邦政府每個機關之會計、財務管理及內部控管系統，以確保發布可信賴之財務資訊，防杜欺瞞、浪費及濫用政府資源。

3. 提供完整、可信賴、具時效性及一致性的財務資訊成果，俾利行政部門及國會運用於財務、管理及聯邦計畫之評估。

該法建立了以下制度，包括：

1. 於預算管理局設置一位專責管理副局長(Deputy Director for Management)，主要負責美國政府之財務管理。
2. 於預算管理局成立聯邦財務管理司(Office of Federal Financial Management)，由一位審計長(Comptroller)領導，專責並提供預算管理局局長諮詢有關根據主要財務官員法規定實施其管理權責。

預算管理局專責管理副局長之職掌包括：

1. 建立行政機關政府部門財務管理政策；執行預算管理局局長交付有關財務管理之所有職務；建立行政機關之總管理政策；協調並監督預算管理局之總管理職務(依據預算管理局局長之指揮與授權)。
2. 執行預算管理局局長交付之相關管理系統，包括績效之系統評估；監督資訊暨統計政策；處理其他管理職務，包括組織研究、長程規劃、計畫評估、生產力改善，以及實驗並推動示範計畫。

該法規定在每個行政部會及主要行政機關設立正、副主

要財務官員，這些主要財務官員在機關內的職責包括維持整個機關會計及財務管理系統運作，提供：

- (1) 依據統一基礎準備，並因應機關管理所需完整、可信賴、具時效性及一致性的財務資訊；
- (2) 發展並報告成本資訊；
- (3) 結合會計及預算資訊；
- (4) 績效之系統評估。惟該法並未詳細說明績效之系統評估的意義。

此外，該法亦規定成立主要財務官員會議(Chief Financial Officers Council)，其成員包括：

- 預算管理局專責管理副局長(擔任會議主席)
- 預算管理局聯邦財務管理司審計長
- 財政部國庫助理秘書
- 每個機關的主要財務官員

該會議定期開會指導及協調其成員機關採行統一的措施及現代化的財務系統，改善財務資訊、財務資料與資訊標準、內部控管、影響財務運作與組織法令，以及其他財務管理事務之品質。

主要財務官員法規定主要聯邦部會須準備年度財務說明，機關所提說明必須經過機關總督察(Inspector General)審查，財務說明之格式與內容由預算管理局局

長規定，並應與可用的會計原理、標準及要求一致。

(九) 1993 年政府績效與成果法

主要重點如次：

- 立法目的

- 1.藉由系統地課予聯邦機關責任達成計畫成果，以改善美國民眾對聯邦政府能力的信任。
- 2.以一系列設定計畫目標的試驗計畫(pilot projects)開始進行計畫績效改革，依這些目標評估計畫績效，並將其執行過程公諸大眾。
- 3.轉移新焦點於成果、服務品質與顧客滿意度，以改善聯邦計畫效能與公共課責(public accountability)。
- 4.協助聯邦政府行政管理者改善服務的傳達，要求其規劃能符合計畫方針，並提供有關計畫成果與服務品質的資訊作為決策參考。
- 5.提供達成滿意目標或有關聯邦計畫與支出效率與效能更客觀的資訊，以改善國會決策過程。
- 6.健全聯邦政府內部管理。

該法規定聯邦政府各機關在預算籌編過程增列必備要件，包括：中程(至少為期 5 年)策略計畫(strategic plan)、年度施政計畫(annual performance plans)及年度績效報告

(annual performance reports)。此外，該法並要求各機關在準備 GPRA 規定文件時應遵循預算管理局局長頒行指導規定(guidance)。為了著重在成果管理，GPRA 與預算管理局的指導規定均要求各機關執行 GPRA 時相當注重計畫(planning)與評估(assessment)的觀念。

- 中程策略計畫

中程策略計畫通常說明了一個組織的基本使命(mission)，所列的長期總目標(long-term general goals)係在貫徹其使命，而相關資源要契合總目標。總目標並不拘於定量的或可衡量的形式，但它們必須以允許未來評估目標是否被達成之態度來陳述。GPRA 規定 1997 年 9 月 30 日前，每個機關首長應向預算暨管理局局長及國會首度提出策略計畫俾供計畫施政依據，該法並要求各機關的中程策略計畫期程至少 5 年，且每 3 年要檢討一次。

- 年度施政計畫

年度施政計畫旨在將機關的運作與長期目標結合，必須包括：

1. 機關計畫內各措施的績效目標。
2. 達成前述目標所需資源的摘要。

3. 可作為未來評估績效的績效指標(performance indicators)。

4. 確認評估價值 (measured values) 之驗證。

該法要求從 1999 年會計年度預算作業開始，各機關應將其年度施政計畫隨同年度預算書提報預算管理局及國會審查(以 1999 年會計年度預算作業為例：各機關應將年度施政計畫於 1997 年 9 月前提報預算管理局, 1998 年 2 月前提送國會)，而自 1999 年會計年度始，行政部門提出的年度總預算內容應包括一份聯邦政府施政計畫。。

●年度績效報告

年度計畫績效報告係在回應政府管理人、決策者及民眾有關資源被使用之實際成效，雖然 GPRA 要求機關層級的簡要報告，整個機關的績效報告卻可能將無法含括機關內所有可得的資訊，但整個績效報告內的這些資訊應結合管理目標所用的資訊，並說明以前的施政計畫之目標。績效報告內容需包括可解釋無法達成目標的資訊，例如：未來達成目標的計畫及為何無法達成之理由等。並且，績效報告應將績效資訊與計畫評估發現相聯起來，以建構機關績效及其改善努力的藍圖。該法規定各機關提報的第一份年度績效報告應始於

1999 年會計年度績效報告，並於 2000 年 3 月 31 日前提報國會。

- 績效目標

績效目標係指對能被比較的實際成就予以具體地、可評量且客觀地形容之績效標的程度，包括能被以量化標準、價值或比率表述之目標。GPRA 的籌劃者體認少有實例可能不適合定量評估聯邦計畫，如果一個機關經與預算管理局局長諮詢後決定可能不適合以客觀、可量化及可衡量的形式表述特定計畫之績效目標，預算管理局局長可授權該機關採行另一替代形式表述，但是 GPRA 仍規定該替代形式要有計畫目標之明確聲明，以及確認執行過程能契合目標的明確標準。通常一個策略計畫的總目標，常有數個績效目標。

- 績效指標

大部分的績效目標，應發展一群績效指標，這些指標可能是一系列有關的績效指標(例如：定性、定量、合時、成本與成果)，如此管理者可以就競爭之次目標中比較其優先順序。績效指標係指用來衡量計畫產出及結果與計畫目標關係之明確數值或特徵。根據 GPRA 規定，產出評估(output measure)係指對所採措施或努力的過程進行作表、運算或記

錄，可以定性或定量的方式表述。雖然 GPRA 的規定內容中並沒有特別就產出(outputs)與措施(activities)予以明確區隔，但該法之重要目的著重於凌越過程與措施以評估產出與結果，因此，預算管理局的指導規定已另明確區別產出(例如：畢業)與生產措施(例如：教學)。至於結果評估(outcome measure)則是指評估計畫措施的成果，就其預定的效果進行比較。

- 其他指標

衝擊評量(impact measure)係指對達成計畫目標衍生之直接、間接效應或結果所做的衡量；衝擊評估(impact assessment)則是指對實際計畫結果與發生於計畫疏忽情形下所估計結果之比較，例如：比較隨機取樣自機關施政所獲致之結果與隨機取樣非自機關施政所獲致之結果。衝擊之評量通常係透過特殊的比較形式研究，而非透過簡單地利用規則蒐集自計畫資訊系統的資料來達成。

以衝擊指標(impact indicators)來瞭解政府計畫最後的效應非常有用，預算管理局有關執行 GPRA 的指導規定即提到了衝擊指標，但是 GPRA 本身並未明確規定。另投入評量(input measure)係指評量機關或管理人達成產出或結果可

以實現的計畫或措施，包括：職員、財源、設備或設施、掌握的支援、收到的貨物或服務，以及工作流程或規定等。源自資源基礎(例如：員工的專業技術與時間)之業務謂為計畫之投入；資源基礎的增加(例如：新進訓練有素的人力)是為產出或結果。通常計畫的產出或結果也可能是負面的，例如資源基礎的淨消耗。

- 計畫評估(program evaluation)

計畫評估係指經由客觀評量與系統性分析，對聯邦計畫達成預定目標的程度與範圍所進行的評估，通常計畫評估也可以追蹤非預期的效應。

(十) 1996 年單項否決權法

單項否決權法案效期為 1997 年至 2004 年，該法案授與總統權力取消國會所制訂之新增權衡性支出與強制性支出的任何項目或某些特定稅賦福利項目，總統必須在簽署有關法案 5 日內送特別通知給國會，俾確定欲取消之項目。總統可就撥款法案內特定項目金額予以全數取消，但不可作部分刪減；總統亦可取消會增加強制性支出的標準或賦稅優惠的法律條款。當總統取消通知送達國會時，除非國會予以推翻，否則即生效。該法另規定所取消的項目應屬確能減少預

算赤字之條款，如所取消的項目係權衡性支出，應同時就預算執行法規定之自由裁量支出限額作同額減列⁵。

五、聯邦政府計畫作業重點

美國國會鑑於聯邦計畫的浪費與無效率逐漸損及美國民眾對政府的信心，降低聯邦政府滿足基本公共需求的能力；由於計畫目標無法有效達成，以及計畫績效上不充分的資訊，嚴重不利聯邦政府管理者改善計畫效率與效能的努力；因為對計畫績效與成果未能充分注意，使國會決策、消費決定與計畫的監督嚴重處於不利的地位等因素，由共和黨參議員 William Roth 起草，經過參議院政府事務委員會歷時兩年餘的聽證與修正，於 1993 年 8 月 3 日由柯林頓總統正式簽署執行政府績效與成果法(GPRA)，該法係美國聯邦政府當前計畫作業主要依循的法律，明確要求各機關研提策略計畫、年度施政計畫及績效報告。為落實 GPRA，預算管理局配合頒布第 A-11 號規定(Circular No. A-11)，明確指導各機關如何準備及提出策略計畫、年度施政計畫及績效報告。

(一) 策略計畫之研提與評審

策略計畫之研提

⁵石素梅，「美國聯邦政府預算作業之研究」，財團法人孫運璿學術基金會，民國八十七年。

預算管理局 Circular No. A-11 規定各機關策略計畫期程至少六年，各機關提出年度施政計畫時必須含括最近的策略計畫；而策略計畫目標與施政方針係在構建發展機關年度施政計畫之架構；各機關研提策略計畫時必須與國會諮商，俾利計畫貼近民意及國會觀點，以提昇計畫可行性。通常各機關完成計畫提報預算管理局及國會時，該機關首長須分別函知眾議院議長、總統、參議院主席及預算管理局局長，函文內容應包括：諮商結果摘要及反對意見摘要。

依政府績效與成果法規定，一個機關的策略計畫內容應包括：

- 完整的機關任務說明；
- 總目標與施政方針；
- 達成計畫目標與施政方針之說明；
- 年度施政計畫之績效目標與策略計畫之總目標與施方針之關係；
- 確認影響達成總目標與施政方針之關鍵因素；
- 所使用之計畫評估及未來之評估作業時程。

關於策略計畫提出的時機，臚述如下：

1. 起始策略計畫之提出時機

GPRA 要求各機關於 1997 年 9 月 30 日前提報其起始策略計畫給預算管理局與國會，未來，新成立的機關及先前 GPRA 要求免除提報策略計畫之機關，應參照預算管理局第 A-11 號規定提出其起始策略計畫，至於提出時間應與預算管理局協商決定。

2. 提出檢討修正計畫之要求

各機關每三年必須提出其檢討更新的策略計畫，以利各機關得以檢討計畫內容那些可以保留繼續執行，或依時間先後順序延長部分計畫之時程，此類檢討應結合政策、計畫規劃或機關近期計畫內容之其他改變，新檢討修正之計畫經常保留前一策略計畫中之機關任務等內容。

3. 檢討修正計畫之提出日期

雖然 GPRA 沒有此類特定日期規範，但 Circular No. A-11 要求各機關於 1997 年 9 月間提出起始策略計畫後，於 2000 年 9 月 30 日前必須提出其第一份檢討修正計畫，爾後每 3 年一循環；至於 1997 年 9 月後提出起始策略計畫者，應於其提出日期起算 3 年，提報其第一份檢討修正計畫，以此類推。

4. 期中調整

Circular No. A-11 規定容許各機關於 3 年檢討循環前可小幅調整其策略計畫內容，包括總目標與施政方針、達成目標策略、外在關鍵因素或計畫評估時程等之改變，這些調整可以反映環境或計畫績效之評估，期中調整僅是選擇性局部調整並非全盤改變計畫內容，無須與國會諮商，惟須公布調整內容，且不得變動策略計畫的 3 年檢討循環週期。

5. 提出計畫之樣本(advance copies of submission)

為契合最新政策及彌補各機關間所報資料產生之落差，各機關最慢應於計畫提報國會日期前 45 天，提送一份更正策略計畫樣本給預算管理局，並公布讓大眾知道。

儘管 GPRA 規定僅有聯邦政府職員有權草擬機關策略計畫，然而預算管理局 Circular No. A-11 允許各機關可以透過非聯邦政府之顧問公司或顧問專家協助準備計畫，這些顧問公司或顧問專家之角色係在扮演資訊蒐集、指導研究、分析或評估，以利計畫之提出。此外，為讓民眾瞭解計畫內容，Circular No. A-11 亦規定各機關必須將策略計畫公布於機關網站或製作成其他電子媒體供民眾讀取，並應民眾要求提供紙本計畫書，通常策略計畫提報國會之同時，即應公布讓民

眾便利取得計畫內容相關資訊。

策略計畫之評審

美國眾議院為評鑑內閣 24 個部會於 1997 年 9 月 30 日所提出的策略計畫，特別參考預算管理局與審計總署有關策略計畫指導方針所用之標準，設計評鑑系統，並進行評比，該系統之評估重點包括：

1. 任務說明；
2. 長程策略目標；
3. 策略；
4. 策略目標與年度績效目標之關係；
5. 外部因素；
6. 計畫評估；
7. 交互比對功能的處理與協調；
8. 資訊相容性；
9. 主要管理問題；
10. 是否開誠佈公地採用諮商建議。

美國眾議院所做評比結果詳如附表。

(二)年度施政計畫之研提與評審

年度施政計畫之研提

各機關年度施政計畫須設定可量化評估的目標，並呈現達成資源需求等量成果之程度方能提供計畫資金，年度施政計畫包含了先前 4 個年度、當年度及預算需求年度計 6 年度內的目標。

每年度各機關至少需準備二種大同小異之版本的年度施政計畫內容，包括：

- 初計畫案(initial plan) 併同機關預算書提報，僅提送給預算管理局作為預算審查之用。
- 定案計畫(final plan) 反映預算、政策及綱領等決策於預算書，併同總預算案提送國會，並公諸大眾。

必要時，機關得自行衡酌提出第三種版本 計畫修訂本(revised final plan)，以反映國會有關該機關預算案的審議結果，並沒有強制規定計畫修訂本必須提送預算管理局或國會。通常計畫修訂本須在年度計畫之年度開始 30 天內完成。

依預算管理局 Circular No. A-115 之規定，研提年度施政計畫之原則如下：

1. 每個機關應研提單獨完整計畫，而非分散單元的計畫。
2. 明確與策略計畫關聯的內容應反映於年度計畫中，例如：

年度施政計畫之績效目標與指標應依機關策略計畫之縱

目標與施政方針訂定。

3. 預算資源應依績效目標提列。
4. 在預算管理局所訂計畫規範內，機關得自行決定其計畫之範圍、詳細程度及格式。
5. 每機關應在計畫內陳述含數個年度之績效資訊。
6. 初計畫案應列為機關內部文件，不得流漏出行政部門。

年度施政計畫主要內容有三：

- 當年度之績效目標與指標(績效目標應定義為一個客觀與定量的方式，或充分正確的描述聲明，能用以準確獨立決定實際績效)
- 有關執行過程、技能與技術、人力、成本、資訊或其他達成績效目標所需的資源之敘述
- 有關確認與驗證評估價值 (measured values) 用意之敘述

其中績效目標與指標係年度施政計畫的重要內容，後二者係在提供如何達成績效目標的相關資訊。另得由提報機關斟酌研提年度施政計畫之其他內容，包括：

- 任何有關機關策略計畫之局部調整陳述
- 績效相關研究與分析資訊

· 基於增加管理彈性，有關行政需要之棄權提案要求

各機關在準備年度施政計畫時，可以尋求非聯邦政府成員(如顧問機構、顧問或州政府)的協助，這些非聯邦政府成員主要係負責資料蒐集、研究、分析與評估，以及提供相關意見給計畫提報機關。各機關可藉由年度施政計畫敘述其策略計畫的小幅調整內容，以告知預算管理局與國會其調整內容。此外，為增加管理彈性，如行政總署(the General Services Administration)、預算管理局或人事管理局(the Office of Personnel Management)等中央機關之年度施政計畫中會有基於行政需要之特別棄權提案。

以 2000 年度年度施政計畫為例，年度施政計畫之內容格式包括：

- (a) 1999 年度與 2000 年度之績效目標(含 1999 年預期績效欲預算資訊)；
- (b) 前一年度之實際績效資訊(含 1998 年度實際績效與預算資訊)；
- (c) 機關策略計畫中的總目標與施政方針；
- (d) 策略計畫中的機關使命聲明(Agency mission statement)；

(e) 交互確認其他機關之計畫或措施的目標

(f) 簡潔明確的計畫陳述。

預算管理局 Circular No. A-11 規定各機關的年度施政計畫必須直接與機關預算書結合，各機關預算書附件之計畫與財務表(Program and Financing Schedules)中的每項計畫措施必須被每個機關之一個年度施政計畫目標或指標所包括，一個績效目標或指標可以包括一個以上的計畫措施，而計畫措施可以有一個以上的績效目標，並且，年度施政計畫應反映未來年度配合預算需求將產生之績效或前一年度的經費財源。

年度績效計畫之評審

為協助國會評估各機關的年度績效計畫，審計總署建議評估年度績效計畫應從年度績效目標與評量、策略與資源、驗證等三方面考量以下重點：

1. 定義所預期的績效；
2. 結合任務、目標與措施；
3. 確認協調機關間相關策略與績效目標所做的努力；
4. 機關所採策略與績效目標及成果契合的程度；
5. 用什麼樣的資源達成績效目標；

6. 驗證績效；

7. 確認資料限度。

美國國會根據預算管理局的計畫研擬指引與審計總署的評估指引，建置評量各機關的年度績效計畫之評鑑指標及量化評估標準（滿分為 100 分）如下：

1. 年度績效目標

(1) 契合度 (compliance) (0 分—10 分), 包括：目標是否明確包含機關預算書所採計畫措施及達成績效的程度；是否在客觀、可量化評估的表格或預算暨管理局允許的替代表格中陳述；是否明定績效指標俾評估每項計畫措施相關的產出、服務程度與結果；是否明定成果與目標之對照基礎；與機關的法定權限是否一致。

(2) 實質特性 (quality) (0 分—20 分), 包括：是否績效目標與績效評估集中在計畫措施的主要或首要功能；是否適當地成果導向 (result-oriented)；是否明定績效目標與績效評估之基本理由；計畫是否合理；是否有交互確認 (cross-cutting) 其他機關之計畫未重疊或衝突及事先有否與其他機關協調；是否確認並包含處理主要管理問題的做法。

2. 方法與策略

(1)契合度(0分—10分),包括:是否簡要說明達成績效目標的作業過程、技術、人力、資本、資訊及其他資源。

(2)實質特性(0分—20分),包括:方法與策略是否解釋該機關將運用資訊技術、財務管理、人力資源管理來有效能地達成其目標;是否包括所用方法與策略相關成本;是否包含精簡、委外、民營化、流程改造、特許或其他可以達到機關運作最大效能的措施;是否具體明確合理;是否說明機關預定用來協助達成目標所仰賴的支出或依據的法規;是否確認法令障礙以改善績效,並辨認會影響績效目標成就的外部因素。

3.驗證

(1)契合度(0分—10分),包括:是否說明驗證被評估績效的方法。

(2)實質特性(0分—20分),包括:是否明定績效資訊的可信度,若否,須解釋存在的困難與限制,以及如何克服。

4.計畫整體表達狀況

(1)格式與期程(0分—5分),包括:計畫是否遵照國會相關委員會規定的預算結構及法定職責;機關有無與國會委員會諮商計畫內容;是否包括對任何預算結構改變的追蹤。

(2)清晰性、連貫性及可讀性(0分—5分),包括:計畫是否展現在這一年度預算內機關所欲達成之簡潔、明確、具體的願景,以及如何評估其績效;明確結合機關年度績效目標、策略計畫建構之任務與目標、預算計畫措施及經常性的運作;計畫內容寫法、長度與結構是否能適當地讓讀者了解。

依照眾議院上開的評鑑,行政部門提出的年度績效計畫,由於係首次執行該制度,各機關仍處於摸索嘗試的狀況,致評鑑結果普遍未能令人滿意,平均得分約42.2分,其中較佳者僅交通部(Department of Transportation)、榮民事務部(Department of Veteran Affairs)及教育部(Department of Education)等3機關所提出的年度績效計畫,不過美國國會與行政部門均樂觀認為經過一段時間的執行,相信GPRA的成效會明顯呈現。

(三)年度計畫績效報告之研提

各機關首長在年度結束後6個月內必須提報年度計畫績效報告給總統及國會,各機關年度計畫績效報告內容應包括:

- 1.檢討成功達成該年度績效目標之處;

2. 評估最近一年度施政計畫達成報告當年度績效目標相關的之績效；
3. 釋明為何未達成績效目標；
4. 陳述計畫效能；
5. 報告當年度完成之計畫評估的發現摘要。

六、美國聯邦政府計畫與預算制度在實務運作所遭遇之問題及因應對策

透過 1993 年 GPRA 之制定，美國聯邦政府計畫與預算制度，已逐漸將政府預算編審過程加以去政治化，朝建立以資訊、技術與理性取向的預算作業。因此聯邦政府計畫與預算作業採 GPRA 為運作主軸，該法要求聯邦機關必須訂定中程策略計畫，並導引行政部門在提出預算案時，一併提其年度績效實施計畫，落實計畫與預算的結合，明確強調各機關公共課責（public accountability）。該法實施以來，實務運作上亦曾遭遇一些問題與挑戰。

吾人研究觀察發現，美國聯邦政府在其計畫與預算制度之運作上，以下所面臨之挑戰頗值思考：

- （一） 建立明確的機關使命與策略目標仍屬一大挑戰。
- （二） 各機關獨自發展不同之成果導向績效評估做法，欠缺

聯邦政府對於機關成果之統一管控，致績效評估的努力更趨複雜化。

- (三) 跨部門計畫間之協調整合仍待改善，部分機關計畫內容組織架構之品質待提升，應契合政府與績效成果法要求，正確呼應機關績效目標，並整合所屬各部門分散提出之績效目標。
- (四) 缺乏優質的成果導向績效資訊，阻礙設定目標與評估績效的努力，且部分機關對可信績效資料之信心仍不足。
- (五) 組織文化仍須改變，機關高層管理人有責領導所屬，透過工作流程發展以成果為導向之組織文化。
- (六) 部分機關績效實施計畫對關鍵性使命管理挑戰與計畫風險之注意未盡一致。
- (七) 部分機關對於績效實施計畫達成成果所需投入之人力成本、管理資源與策略之陳述仍顯不足。
- (八) 聯邦政府實施新績效預算與計畫制度之經驗有限，且因各機關所定計畫往往是經機關、預算管理局及國會相關委員會商議妥協結果，各方對計畫內容結構看法歧異，發展結合績效資訊與預算之計畫仍有待努力。

(九) 國會部門與行政部門對 GPRA 之施行策略看法不同,行政部門的執行情形與國會部門之期望有落差。例如:部分共和黨國會議員對所謂之績效預算特別關注,對行政部門遲未依法如期進行績效預算試驗計畫,一度想參考佛羅里達等州實施績效預算制度的經驗,提出 GPRA 的修正案,然而,吾人訪談預算管理局等行政部門機關後,渠等表示,行政部門仍需要更多的時間作業,於國會進行聽證會時,因行政部門的反對,該修正案未能過關。

針對 GPRA 之施行所面臨之挑戰,美國政府及學界迭有發表相關針砭建言及因應對策。審計總署在 1997 年的檢討報告⁶中,為協助各機關能落實執行 GPRA,特別擬定實施 GPRA 的主要步驟及關鍵措施(如附圖六),以供各機關參考,臚述如下:

· 步驟一:定義任務及預期成果

關鍵措施包括:

1. 讓關心改革事務的群眾參與。
2. 評估環境。

⁶ General Accounting Office, *The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation Will Be Uneven*, GAO/GGD-97-109, June 2, 1997.

3. 統合各項活動、主要作業程序及資源。

· 步驟二：績效評估

關鍵措施包括：

1. 於各組織階層建立一套能說明成果、採重點評估、適當考量不同的優先事項、與相關權責之計畫相結合的評鑑方法。
2. 蒐集充分完整且準確一致的資料。

· 步驟三：善用績效資訊

關鍵措施包括：

1. 驗證績效與目標之差距。
2. 報導績效資訊。
3. 運用績效資訊支援任務。

· 加強執行 GPRA 的領導管理措施，包括：

1. 下授決策權並予課責。
2. 提出激勵辦法。
3. 建立專業。
4. 整合管理制度的改革。

美國國家公共行政學院 (National Academy of Public Administration) 於 1998 年針對美國政府實施 GPRA 情形，

亦提出以下檢討建議：

1. 以成果為基礎的管理是可行的。
2. 許多 GPRA 相關法案都必須在一九九八年完成，行政部門與立法部門均仍須努力。
3. 時值法案執行之初，各部門均應有貫徹執行政府績效與成果法的決心，耐心完成該法賦予之任務。
4. GPRA 的成功與否，有賴行政與立法部門高層的承諾與支持，經由資深管理人員之身體力行、整個組織之執行計畫、管理活動與各層級功能等相互配合，並以成果為導向作為執行計畫之承諾。
5. 蒐集資訊常有限制性因素存在，宜避免對所執行的計畫或策略做過早之判斷，以免過於武斷執行計畫成敗。
6. 地方政府與聯邦機關均有責共享使命與目標，應以共同達成成果為基礎之管理活動，建立績效合作夥伴，以減少不必要的資源重複浪費。
7. 大部分機關所提的策略計畫草案缺乏成果要求，各機關要研擬具意義有兼顧實用性的計畫內容，必須藉由預算管理局與審計總署相互審核來評判引導。
8. 預算管理局扮演領導與提供作業原則予各機關的重要角色，必須積極追蹤各機關的計畫執行情形與績效衡量，檢視各機關的預算與產出成果應符合政府績效與成果法要

求，且預算管理局應強化其在政府機關間的協調管理能力，以協調不同層級或不同部門機關間之配合。

肆、研究建議

美國聯邦政府之計畫與預算制度極為複雜，且與我國國情不同，惟仍有不少值得我國師法之處，謹就此次研究觀察提出以下建議：

一、近程作法方面

(一) 建置計畫決策參考資訊庫支援計畫與預算審議機制

因著知識管理時代的來臨，基於政府資訊公開法，使美國聯邦政府各機關在允許的範圍內無不竭盡所能將施政相關資訊公佈於電腦網際網路上，不僅能讓計畫與預算審查機關方便取得，民眾亦能從網路上瞭解各機關的施政計畫資訊，提供改進建言，讓各機關所研定之計畫在審查機關與民意的監督下，更趨具體可行。配合行政程序法及檔案法等要求機關資訊公開之規定，我國計畫與預算審查權責機關宜加強有關計畫決策參考資訊之建置，例如彙整各機關業務性質、職掌、員額數、預算數等基本資料，以及社會環境發展趨勢、民眾反應與關心之課題等資訊應充分掌握，俾利計畫與預算審查作業更趨客觀。

(二) 宜檢討修正現行計畫與預算編審作業規定

現行「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」係民

國七十八年所頒布，配合時代環境變遷，應予檢討修訂，整合不同期程計畫編審辦法與作業規定，明確規範中長程計畫與中程施政計畫、年度施政計畫之定位關係，並對中程策略目標擬定原則、計畫內容、與預算計畫結合之作法、編審程序、部門間計畫檢討等原則妥予規定，同時修正計畫撰擬格式，彙編參考案例，俾利各機關遵循。

(三) 加強未來環境趨勢分析面度，協助各機關制定中長程發展策略

美國 GPRA 強調成果導向的管理策略，並透過對未來環境趨勢發展分析，引領各機關進行中長程願景與使命之規劃，例如國會預算局即針對未來十年的經濟與預算發展分析提出報告，以供決策參考。為加強外部環境分析，協助各機關制定中長程發展策略，我國如欲對國情展望及社會環境情勢發展進行分析，以建立計畫策略預警制度，宜擴大分析面廣度，不應僅侷限於所謂的社會行政面，有關經濟與科技面的課題，亦應加以考量。

(四) 對各機關計畫績效之評估，宜參考平衡計分卡

(balanced scorecard) 的設計理念，從「顧客」、「內部業務流程」、「學習與成長」及「財務績效」等四面向(包括此四層面的資訊衡量)，在「願景」和「策略」的引導與整合下，審慎規劃。雪城大學麥斯威爾公共事務學院所發展之政府績效計畫(Government Performance)⁷頗值得我國設計機關績效評估參考，配合 GPRA，獲得美國政府改造委員會(NPR)的鼓勵，以及皮卡李塔伯信託基金會(Pew Charitable Trust)之贊助，該計畫從「財務管理」、「人力資源管理」、「資訊科技管理」、「成本管理」及「成果管理」等面向，分期分階段選擇聯邦政府 15 個機關、50 個州政府及 35 個主要都市市政府績效進行評估，成果顯著，為柯林頓政府提供了預算管理局與國會審計總署等官方資訊以外的民間客觀評估參考資訊。我國推動機關組織及員額評鑑制度時，有關績效衡量指標之設計，可從雪城大學上開計畫獲得不少啟發。

(五) 計畫與預算編製過程，應加強各機關與審議權責機關間之溝通協調，並讓民眾參與，適當反應民意

⁷ Alan K. Campbell Public Affairs Institute, *The Government Performance Project*, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, 1996.

美國 GPRA 另一大特色係強調各機關在編訂計畫過程,必須與審議權責幕僚機關(例如 OMB、GAO 等)、國會議員,以及對計畫有影響或有興趣的民眾進行溝通協調。我國各機關對於計畫與預算之編製過程,大多仍係機關自行研提送審,審議權責機關也未必能主動協助各機關編製計畫與預算,有關民意之參與,更是少見。顧客型的政府應以建構提升顧客價值為目標,因此,在計畫與預算編製過程,應加強各機關與審議權責機關間之溝通協調,讓審議權責機關明確瞭解機關業務及計畫需求,俾提出專業的審查建議,讓計畫品質提升,使計畫更能達成績效目標;同時,依照行政程序法要求,計畫與預算擬訂過程進行資訊公開,徵詢相關民眾、團體及專家學者評估意見,適度引進民意的參與,應能更符合顧客的需求與期望。

(六) 發展明確的計畫與預算編審作業指導方針

美國預算管理局與審計總署根據 GPRA 規定,均制定相關的編審作業指導方針,明確規範編審注意事項及重點,並提出參考案例,建立標竿學習典範,以協助各機關研提策略計畫、年度績效實施計畫及報告。

我國計畫與預算審議權責機關應彙整相關作業指導規定，提供參考案例，協助各機關建立計畫與預算編製觀念，以提升計畫品質。此外，計畫審議權責機關宜主動並參與協助各機關計畫評估標準之制定，以及評估結果的詮釋，避免於計畫與預算審議過程，消極因循舊例進行審查，而未能充分瞭解機關業務性質及實際需求，影響計畫與預算評審作業品質。

二、中長程作法方面

（一）整合各類計畫與預算編審作業規定，改以法律形式規範

我國現行計畫編審作業規定分散，且多以行政命令的方式規範，不同的計畫性質，因計畫管考權責機關之不同，而有不同的規定，造成各機關遵循作業困擾。就長期規劃而言，宜將現行中程施政計畫、中長程計畫與年度施政計畫編審作業辦法，以及各類重要年度施政計畫等計畫與預算編審規定，適予整合，仿美國 GPRA 做法，明確規範策略計畫、中程計畫與年度施政計畫之關係，並制定相關作業原則，明文要求機關任務、目標、計畫策略、期程、評估作業與回饋檢討

機制等，以法律形式規定，讓各機關切實遵守，以促使政府資源做更有效之運用。

（二）整合計畫與預算審議權責調整相關機關組織

我國計畫與預算審議事權分散於行政院秘書處、主計處、研考會、經建會、國科會及公共工程委員會等機關，有關計畫編審及預算額度分配作業，長期以來，相互配合情形不一，致計畫需求與預算匡列額度未盡縝密結合。美國行政部門計畫及預算審議事權集中，預算管理局(OMB)扮演總統計畫與預算審議專業幕僚的角色，其組織發展經過不同時期的演變，在 2000 年組織再造後更能滿足 GPRA 等不同計畫與預算法案的期許。爰建議我國行政院組織法修正時，亦考量計畫與預算審議事權之整合，相信應有利於計畫與預算的結合，以及對整體計畫與預算執行績效之控管。

（三）建立計畫與預算績效之獎勵制度

我國政府很多制度設計因為國情向來重懲輕獎，就計畫及預算制度設計而言，仍欠缺激勵誘因，以鼓勵各機關全力達成計畫績效，未來相關制度設計時，可以考慮對計畫績效卓著者，配合其業務發展需求，適度

寬列組織員額或預算額度等，俾激勵各機關落實計畫
績效。