

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：專題研究)

美國聯邦政府中程施政計畫制度之研究

出國人 服務機關：行政院研考會  
職稱：專員  
姓名：陳錦雲  
出國地區：美國  
出國期間：89.08.24~89.12.24  
報告日期：90.09.24

## 提 要

以績效導向之美國中程施政計畫制度 (GPRA)，目標之訂定及執行成果之衡量為推動該法案之精華所在。許多機關之組織結構、業務流程、工作內容均沿襲其成立時之任務，因社會、經濟環境改變後，逐漸與民眾的需求產生落差，GPRA 的最大特色之一，在於重新界定機關新使命，以符合時代及人民的期待。然而，從 GPRA 執行以來，聯邦各機關對所管業務在設定目標、設定衡量方式及建立基礎資料方面已有顯著改進，但在說明如何達到目標及成果證明方面還需加強，未來各機關應在如何改善解決現行問題、部會間如何協調整合、資源如何分配及加強績效資訊方面多做努力；以整體執行成效而言，GPRA 執行八年成果並不令人滿意，美國當局將作許多改變，將焦點集中在績效上，特別是預算決策與績效上的整合，並將責成機關選擇重要計畫，著重其執行成本與績效，加強改進效率。我國計畫體系之推動，亦應審慎設計各型計畫之關連性及契合度，避免疊床架屋，徒增文書作業；有效的管理制度改革，應兼重內部自發性，一系列的改革直接間接改變組織文化，從傳統以投入導向的施政理念改為以職掌績效為導向之經營理念，並應有貫徹執行的決心，才能竟功。未來建議配合中央機關組織調整，整併現有計畫作業體系，將現行中程國家建設計畫、中程施政計畫、策略績效評估作業整併，以綱要性策略方針為主

，並據以推估中程預算需求與資源分配；先期作業、年度施政計畫與年度計畫預算作業整併，詳列主要計畫內容及年度計畫預算經費，以期有效改進計畫作業體系。

關鍵詞：政府與績效成果法、預算管理局、審計總署、中程施政計畫、年度績效計畫、年度績效報告、試點計畫

## 目次

壹、研究目的與重點-----	1
貳、研究過程-----	2
參、研究內容與發現-----	3
一、中程施政計畫制度-----	3
二、中程施政計畫執行指南（含實例說明）-----	16
三、中程施政計畫書製作案例-----	30
四、中程施政計畫制度推動情形及成效-----	38
肆、心得與建議-----	45
一、研究心得-----	45
二、建議事項-----	49

附圖：審計總署中程施政計畫製作流程圖

附表一：審計總署中程施政計畫製作主要步驟及時程表

附表二：審計總署中程施政目標(Strategic goals)與方針  
(Strategic Objectives)

附表三：績效目標之試點計畫一覽表(按業務功能領域分類)

附表四：管理上的課責與彈性之試點計畫審查結果一覽表

附表五：美國國會對行政部門二十四個機關一九九七年中程  
施政計畫評鑑結果一覽表

附表六：審計總署對各機關二〇〇〇年度績效計畫評鑑結果  
一覽表

參考書目

## 壹、研究目的與重點

### 【研究目的】

- (一) 搜集研究美國聯邦政府中程施政計畫相關資料，運作方式及成效評估，分析改進國內中程施政計畫制度。
- (二) 引進美國聯邦政府計畫編製與設計理念，收集相關實例及編製範例，提供各機關相關書表製作參考，提昇計畫作業編製及評審作業品質。
- (三) 充實政策分析與計畫架構組織體系相關資訊。

### 【研究重點】

- (一) 美國聯邦政府中程施政計畫體系。
- (二) 美國聯邦政府中程施政計畫之規劃方式及計畫書編製作業。
- (三) 美國聯邦政府中程施政計畫之推動情形及成效。
- (四) 分析改進國內中程施政計畫及相關計畫作業制度。

## 貳、研究過程

民國八十九年八月二十三日啟程，前往美國洛杉磯南加州大學公共政策、計畫與發展學院（University of Southern California, School of Policy, Planning, and Development）進修研究，自八十九年八月二十四日至八十九年十二月二十四日止，為期四個月，進行訪問學者研習學程，參與該學院相關專題研討，旁聽公共行政與社會（Public Administration and Society）、財務行政與預算（Public Financial Management and Budgeting）及公共政策規劃（Public Policy Formulation）等課程，並就本研究相關議題，向該學院教授專家請益討論。在資料收集方面，以預算管理局（Office of Management and Budget，簡稱OMB）及國會審計總署（General Accounting Office，簡稱GAO）所公布之官方資料為主，並收集相關期刊及學者專家之評析意見，作為本研究主要參考資料。

## 參、研究內容與發現

### 一、中程施政計畫制度

柯林頓政府就任伊始，鑑於聯邦政府方案規劃與推行成效不彰，無法滿足民眾之需要，指定副總統高爾（Al Gore）組成委員會，進行一連串廣泛性的行政改革；其中對於提昇政府施政計畫績效，受到改革學者 David Osborne 和 Ted Gaebler 所著政府再造（Reinventing Government）一書之影響，以及先進國家如澳大利亞、加拿大、紐西蘭、英國及國內部份州、郡如弗羅里達州等地方政府相繼提出績效改革成功的啟發，加上民間要求改革的期望，於一九九三年在國會參、眾兩院的支持下，訂頒了政府績效與成果法（Government Performance and Results Act），該法要求各機關應評析外在環境變遷與機關的執行能力，釐定組織之任務及未來發展策略，訂定中程施政目標與相關發展策略，向預算管理局及國會提出中程施政計畫（Strategic Plan），遂成為美國聯邦政府當前中程施政計畫作業主要的依循法律。以下就美國聯邦政府中程施政計畫制度之立法意旨及作業內容，詳細摘述。



## 【中程施政計畫制度內容】

依據政府績效與成果法 ( Government Performance and Results Act , 以下簡稱 GPRA ) , 各機關應研提中程施政計畫 ( Strategic Plan ) 年度績效計畫 ( Annual Performance Plan ) 及績效報告 ( Performance Report ) , 向預算管理局 ( OMB ) 及國會提出 , 其立法意旨及詳細作業內容要點如下 :

### (一) 立法目的

- 1、藉由有系統的課予聯邦機關責任，達成施政計畫成果，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點計畫 ( 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、將政府施政的焦點著重在成果、服務品質與顧客滿意度，以改善聯邦計畫效能與負責度 ( Public Accountability ) 。
- 4、經由要求達成施政目標及施政成果與服務品質的資訊，協助政府管理者改進服務品質。
- 5、提供達成滿意目標或有關聯邦計畫與支出效率與效

能的客觀資訊，以改善國會決策過程。

## 6、健全聯邦政府內部管理。

### (二) 提報中程施政計畫 (Strategic Planning)

1、由聯邦各機關提報，於一九九七年九月三十日前，各機關應向預算管理局及國會提出中程施政計畫，作為該機關中程施政策略。

#### 2、中程施政計畫內容應包括

- \* 機關主要職掌與運作的完整任務說明。
- \* 機關主要功能與業務的總目標與方針，包含與結果有關的目標與方針。
- \* 說明如何達成計畫目標與方針，含執行的程序、所採的技能與技術、所需的人力、成本與資訊，以及其他達成計畫目標與方針所需的資源等。
- \* 說明年度計畫績效目標應如何符合中程施政策略總目標與方針。
- \* 鑑別機關的主要外在因素，並評估這些因素對達成計畫總目標與方針可能造成的重大影響。
- \* 說明建立或修正目標所使用之施政評估，及未來施政評估的期程。

3、中程施政計畫期程至少五年以上，至少每三年進行更新和修正。

4、各機關於研擬中程施政計畫時，應與國會諮商，並應懇求及考慮國會對有關潛在實質影響計畫的看法與建議。

(三) 提報年度績效計畫 ( Annual Performance Plans )

1、自一九九九年會計年度開始，聯邦各機關於提出總預算時，應於預算書內附具一份每項計畫措施的年度績效計畫。

2、年度績效計畫內容應包括

\* 建立績效目標，以界定計畫措施所能達到的績效水準。

\* 採客觀、可量化及可評估的形式陳述績效目標。

\* 簡述執行過程、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。

\* 建立績效指標以評估每項計畫措施相關的產出、服務水準與結果。

\* 提供實際計畫成果與所建立之績效目標的比較基礎。

\* 說明驗證評估結果的方法和工具。

§如果機關無法以客觀、量化且可衡量的方式表達績效目標，得經預算管理局諮詢，採取其他方式，(A) 以敘明最低績效及成功達成績效方式，(B) 或經預算管理局長授權之替代形式，能嚴謹而準確獨立決定這項計畫措施績效符合所述的標準。

§機關可以分解或合併施政工作，但不可減損機關施政功能或運作的重要性。

### 3、年度績效計畫書重要用詞說明：

\* 結果的衡量：指施政措施與其原本目的的比較結果之衡量。

\* 產出的衡量：指工作可以圖表、計算或記錄且可以量化或質化的表達者。

\* 績效目標：指以具體、可計算的目標來比較實際的成就。

\* 績效指標：指用以衡量結果之特殊價值或特色。

\* 施政評估：指一種透過客觀計算及系統分析，對達成政府施政目標的衡量。

### (四) 提報年度績效報告 (Performance Report)

1、自二〇〇〇年會計年度始，聯邦各機關應在每年三月三十一日前向國會提出前一會計年度的施政績效報告。二〇〇一年會計年度報告應包含前二會計年度的實際結果，二〇〇二年會計年度報告應包含前三會計年度的實際結果。

2、年度績效報告內容應包括

- \* 檢討是否達成該年度績效目標。
- \* 評估現年度績效計畫與報告中會計年度的績效目標。
- \* 說明績效目標未能達成之原因，包括 A. 為什麼達不到目標。 B. 哪些已達成所預定績效目標之計畫與時程。 C. 如果績效目標不切實際或不可行，為何會陷入此情況，以及有何因應對策可以建議採用。
- \* 對可免除報告義務者，如何達成其績效目標。
- \* 包含在此報告之會計年度期間，施政評估的所有發現。
- \* 每年機關報告中應包含所有施政績效的資訊。

3、預算管理局對年度預算在二千萬美元以下的機關，可免除其提報(Exemption)年度績效計畫與績效報

告。

(五) 管理上的課責與彈性 (Managerial accountability and Flexibility)

- 1、為提高效率，績效計畫內對部分法令可以適當的授權方式作彈性的管理，免除部分行政程序的要求與管制，包含員額額度、薪資限制及預算項目之間的流用。機關在提出績效計畫時得併提出本項建議，並說明本項免除行為所帶來績效上之預期改善效果。此預期的改善與目前績效，及因任何免除行為所預期的績效作比較。
- 2、預算管理局對機關所提出之上述管理上的課責與彈性，應加以檢視後同意之。

(六) 試點計畫 (Pilot Projects)

為使本法案能順利推動，從一九九四年起，預算管理局得經諮詢相關機關後，指定部分機關就業務內容擇項辦理試點計畫，並且每年檢討其辦理情形，作為一九九七年起各機關全面推動中程施政計畫之參考準據。試點計畫分「績效目標之試點計畫」(Pilot Projects For Performance Goals)、「管理上的課責

與彈性之試點計畫」(Pilot Projects For Managerial accountability and Flexibility) 及「績效預算之試點計畫」(Pilot Projects For Performance Budgeting) 三類，分述如下：

1、 績效目標之試點計畫 (Pilot Projects For Performance Goals)

\* 由預算管理局局長經諮詢各機關首長後，得指定十個以上機關作為一九九四、一九九五、一九九六會計年度之績效目標試點計畫辦理機關，該等機關應就其機關之性質，選擇一項以上之主要職掌與程序，擬具年度績效計畫和績效報告，超過一年之計畫，應擬具中程施政計畫。

\* 自一九九七年起預算管理局應向總統與國會提出本項試點計畫之檢討報告，內容包括（1）評估依本項試點計畫所定計畫與報告之效益 成本與可用性（2）指出辦理試點計畫機關於製作計畫與報告上所遇之重大困難。（3）提出相關修正意見。

2、 管理上的課責與彈性之試點計畫」(Pilot Projects For Managerial accountability and Flexibility)

\* 預算管理局局長應指定五個以上機關，作為一九九五年與一九九六年之管理上的課責與彈性試點計畫辦理機關，該等機關應就其機關之性質，選擇一項以上之計畫，內容包括可以適當的授權方式作彈性的管理，免除部分行政程序的要求與管制之相關內容。

\* 預算管理局局長應向總統與國會提出本項試點計畫之檢討報告，內容包括（1）有關提升管理與組織彈性、裁量與經由免除部分行政程序而提升績效之效益、成本與可用性評估。（2）指出辦理試點計畫機關辦理免除部分行政程序經驗上之重大困難。

### 3、績效預算之試點計畫（Pilot Projects For Performance Budgeting）

\* 由預算管理局局長經諮詢相關機關首長後，得指定五個以上機關作為一九九八及一九九九會計年度之績效預算試點計畫辦理機關，該等機關應就其機關之性質，選擇一項以上之計畫，內容包括績效預算之準備。該預算應代表機關一項以上之主要職掌或業務、績效之不同水準，其中包括將導致不同預算數額之成果績效。預算管理局應彙整一九九九會計年度被指定



機關之績效預算，並提出該年度之替代預算。

\* 自二〇〇一年三月三十一日起，預算管理局局長應向總統與國會提出本項試點計畫之檢討報告，內容包括（1）評估績效預算作為年度預算之一部之可行性及妥當性。（2）指出辦理試點計畫機關準備績效預算所遇之困難。（3）提出規定績效預算之立法及其他相關立法之應修正建議。（4）提出相關之修正建議。

## 【中程施政計畫制度作業流程與推動時間表】

年度：	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
階段：	<b>第一階段</b>						
辦理事項	* 績效目標之試點計畫(指定十個以上機關試辦) * 管理上的課責與彈性之試點計畫(指定五個以上機關試辦) * 績效預算之試點計畫(指定五個以上機關試辦)						
階段：	<b>第二階段</b>						
辦理事項	* 各機關應提報中程施政計畫(全面推動)						
階段：	<b>第三階段</b>						
辦理事項	* 各機關應於預算書內附具年度績效計畫(全面推動) * 聯邦各機關應提出前一會計年度的施政績效報告(全面推動)						

資料來源：本報告研究整理

## 【審議與評估機關】

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）。

預算管理局（OMB）負責施政概算、財務及預算控制等業務，惟其職掌並不限於預算，亦不限於財務行政，還兼及行政研究、報導、統計及行政組織改進等事宜。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，協助各項支出計畫的形成；此外，該局評鑑機關計畫、政策及施政程序效能，評估機關間競爭性財務需求及優先順序，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。依據政府績效與成果法

（GPRA），預算管理局為該法之主要推動與審議機關，協調聯邦各機關及指定機關辦理試點計畫、協助擬訂中程施政計畫提報撰寫規範及相關預算編製作業，並推動全面辦理事宜，會同相關機關審議相關計畫後，向總統及國會提出報告。

國會預算局（CBO）之功能在提供國會參、眾兩院審查聯邦政府之諮詢意見，在聯邦政府預算案送眾議院審議前，預算

管理局（OMB）與國會預算局之間需不斷交換有關預算編列及計畫內容等相關意見並作初審，故揆其角色為扮演行政與立法部門間之橋樑，並從事經濟情勢預測、財政分析、中長期財政預測等工作，為政策規劃之重要機關。

審計總署（GAO）隸屬國會，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，完成政策評估報告等事宜。依據 GPRA，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，審計總署積極研究評估各機關依 GPRA 執行中程施政計畫與年度績效計畫之成效，迭有報告產出，提供不少具體建議與改善措施。

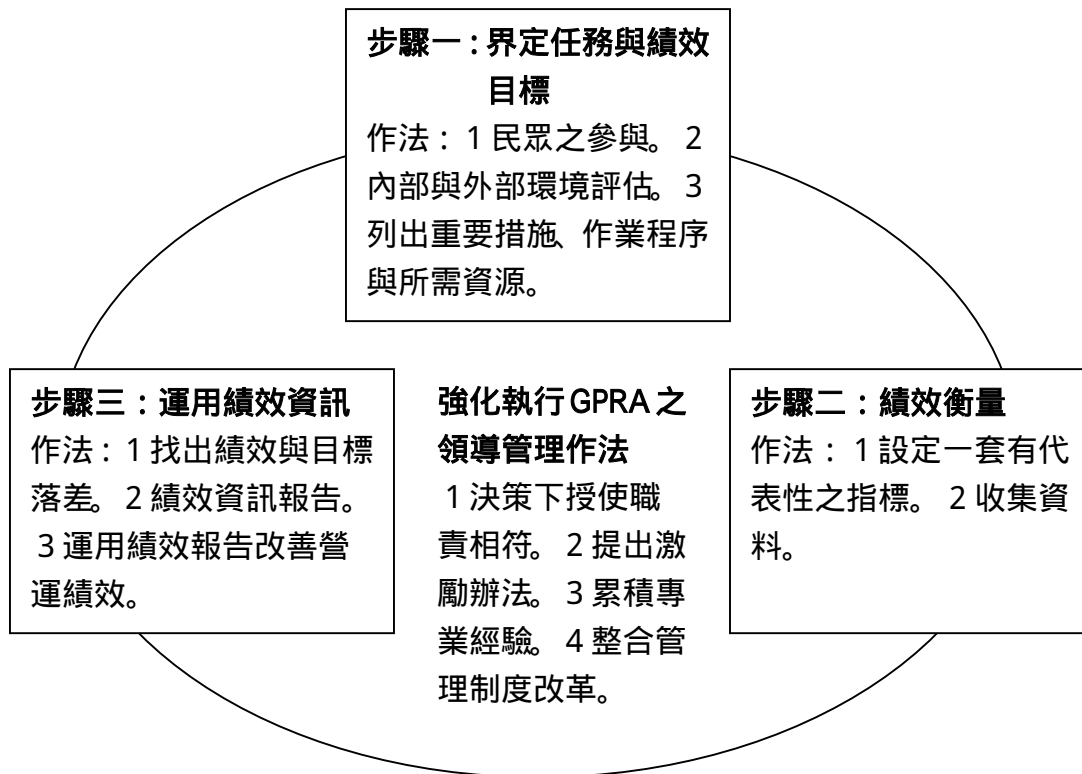
## 二、中程施政計畫執行指南（含實例說明）

為使國會和政府部門能有效的推動 GPRA，審計總署於一九九六年提出 GPRA 執行指南，明確指出行政部門欲達成 GPRA 的三項重要步驟及其作法，並具體列舉部份機關執行之實例，使政府各部門對執行方式有更深入瞭解。審計總署指出達成績效法案之精髓在於下列六項：

- （一）各機關應著重在機關任務與目標，如何達成任務與目標，如何改善組織結構與作業流程。
- （二）各機關應界定機關任務與需達成之成果，運用中程施政計畫，使民眾（Stakeholders）參與，分析客觀環境，並將各項活動，重要作業流程與資源結合，完成機關任務與需達成之成果。
- （三）各機關需衡量執行績效，以確認目標的達成。
- （四）績效的衡量必須與計畫內容有關；績效資料應完整、正確且有一貫性。
- （五）各機關應妥善運用績效資訊來改善組織作業流程，找出為能達成預期績效的癥結，並且設定改善目標。
- （六）GPRA 的成功尚需取決於領導人強力的支持與推動，將決策下授使職責相符、提出激勵誘因、累積專業經驗

及整合管理制度改革，使績效管理落實在每日的管理營運中，進而將 GPRA 的理念深入為組織文化的一部分。

以下便對執行 GPRA 之三項重點步驟及重要作法加以介紹。並將其重點步驟摘要製成簡圖如下。



資料來源：GAO/GGD-96-118, General Accounting Office, 1996

## **【步驟一：界定任務與績效目標 ( Define Mission and Desired Outcomes )】**

中程施政計畫之撰擬，首先應釐定機關任務及設定績效目標，其作法應著重在 ( 1 ) 民眾之參與 ( Involve Stakeholders ) ( 2 ) 內部與外部環境評估 ( Assess Internal and External Environment ) ( 3 ) 列出重要措施、作業程序與所需資源 ( Align Activities, Core Processes, and Resources to Support Mission-Related Outcomes ) ; 以下就該三項作法以實例說明。

### **實例一：**

#### **民眾參與 ( Involve Stakeholders )**

環境保護局於一九七〇年成立時，其主要工作任務在於空氣品質、河川污染、飲用水安全和有毒廢氣物處理，該局在一九九二年界定其長程計畫目標為追求改善國家環境品質。但該局認為其目標應符合社會大眾之期待，爰草擬了十三項環保目標及相關資訊為基準，於一九九四年舉辦一系列公聽會來瞭解社會各界 ( 包含環保組織、業界、州政府與各級地方政府、部落族群及一般社會民眾 ) 之需求，從討論中該局重新

整理修正其目標，例如加入清理放射性廢棄物，受污染土地之復原與再生利用，減緩棲息地之流失等，並加入環保宣傳及教育等目標。於一九九五年重新修改計畫目標。該局瞭解大眾參與是長期不斷的工作，將持續辦理適時修正。

## **實例二：**

### **內部與外部環境評估 ( Assess Internal and External Environment )**

關稅局的傳統工作任務為關稅相關法令及入境出境旅客、貨物之審理事宜。近年來該局入出口的業務量遽增，從一九八六年至一九九五年，進口量總成長值增加了百分之二百四十二，同期入境旅客成長量為百分之四十二，旅次從三億四百萬人次增至四億三千一百萬人次。該局衡諸未來國際貿易發展趨勢，以開發中國家工業發展持續化，國際合作持續成長，貿易障礙降低，多邊貿易協定之簽訂等國際環境因素，未來貿易量及旅客數量將更遽增；而就國內環境而言，聯邦預算赤字持續，未來組織預算及人員之擴增有限。該局就未來內部環境及外部環境審慎評估後，採取策略



計畫，將業務重心調整至三百零一處關口業務，同時調整機關組織結構及人事，精簡關稅局總部人事，充實增加關務窗口人力，同時將區部或地方層級業務授權關口業務主管決行，適時舒減業務瓶頸。

**實例三：**

**列出重要措施、作業程序與所需資源 (Align Activities, Core Processes, and Resources to Support Mission-Related Outcomes)**

聯邦急難救助管理局之工作任務為天然災害之救助事宜，降低災難所造成之損失。該局於一九九三年所提出工作計畫，重點在於傳統之災後傷亡及財物損失救助事宜。但經過重新審視後，該局將工作職掌重新界定在災難前之準備、災難發生時之緊急救護及災難發生後之救助，並重新調整工作計畫內容，將焦點著重在災前準備方面。該局乃積極與其他各級政府機關、私人機構合作，例如催促地方政府及營建業者加強營建法規，降低災害損傷程度；另為使災區加速復甦，該局乃加強推導災難保險觀念。該局的努力，已陸續將作業活動、作業程序、作業資源重新界定整合，以

期完成工作使命。

## **【步驟二：績效衡量 ( Measure Performance )】**

一套有效的績效衡量指標應具有下列特性：

- 1、與計畫目標相關聯，能顯示目標達成的程度，說明成果；
- 2、衡量值的重要性，採重點評估；
- 3、資料取得具完整性與正確性，可持續供作決策參考；
- 4、能反映出績效的優先次序性；
- 5、能反映與營運計畫之關連，有助衡量計畫執行層面之優缺。

步驟二作法即著重在 ( 1 ) 設定一套有代表性之指標 ; ( 2 ) 收集資料 ; 以下就該二項作法以實例說明。

### **實例四：**

#### **設定一套具代表性指標 ( Produce a Set of Performance Measures )**

國家海洋及大氣管理局的工作職掌為監控預報大氣之變化及海洋資源之經營與保育。該局在一九九五年所提之策略計畫在於提昇對大氣變化監控品質，對龍捲風、暴風雨及洪水等惡劣氣候能提供快速、準確的訊息，該局認為對於氣候之預測，不應只是資料的收集

而已，而是在於能精準的提前播報預警時間與預警區域，爰以「提前預測時間」作為其績效指標；根據該局之績效報告，從一九九三年至一九九五年，該局預報龍捲風之時間從七分鐘提前至九分鐘，預測精準度從百分之四十七提高為百分之六十。另該局也以提高「預警區域準確度」為績效指標，從一九九三年至一九九五年，預警區域面積精準度從一八五公里改善至一三四公里。這項提前預報及提高預測精準度，使警報區域之民眾能提前準備，減少傷亡及財物損失，根據該局報告，每一個龍捲風，民眾準備及疏散成本估計約五千萬美元左右，改善預警播報精準度後，其成本估計可以減少五百萬美元左右，而最重要的，改善預警播報精準度後，使民眾更關心預報訊息，從而降低了生命財產損失。

#### **實例五：**

**收集資料 ( Collect Sufficiently Complete, Accurate, and Consistent Data )**

國家高速公路交通安全管理局工作職掌為減少車輛肇事，降低傷亡及財物損失。該局策略計畫為制定推行

車輛行車規範,倡導安全駕駛。為瞭解車輛肇事情形,該局乃著手建立基礎統計資料,運用現有各州車輛肇事報告記錄,擷取相關資料建立資料庫,追蹤分析,計算車輛肇事傷亡統計資料,作為該局行車規範推動情形之參考數據。

該局建置之基礎資料分為兩大系統,一為重大意外事故報告系統,運用各州車輛肇事報告,訓練當地雇員將相關資料匯集轉為標準格式送到該局主機資料庫;另一系統為一般事故案件系統,由該局工作人員根據全國警局所報意外事故報告,每年隨機取樣四萬八千筆資料轉碼至該局主資料庫。

該局亦瞭解所收集之資料之限制性,以一般事故案件系統而言,所依據的數字是警局立案資料,該系統推估一般事故案件每年損失為三百二十萬美元,但有許多輕微小事故並未報警處理,根據一份研究指出每年損失應為五百萬美元,該局乃著手研究未報警案件之處理問題。

### **【步驟三：運用績效資訊( Use Performance Information )】**

在界定機關任務與績效目標，同時設定一套有效的衡量指標後，GPRA 真正的要旨，是在如何運用這些績效資訊來持續改善機關作業流程，找出績效與目標落差的原因，從而改善營運績效。其作法著重在（1）找出績效與目標落差；（2）績效資訊報告；（3）運用績效報告改善營運績效。以下就該三項作法以實例說明。

#### **實例六：**

#### **找出績效落差，改進作業方式( Identify Performance Gaps )**

榮民事務部榮民健康局經管全國最大之醫療中心、安養看護及門診院所醫療網，每年提供之醫療病患服務人次約為二百八十萬人次。該局為提昇醫療品質，以因應市場競爭壓力，運用資料分析，找尋改進工作流程和服務品質的方法。該局從四十三個醫療中心，五萬一千個心臟手術相關資料進行分析，提出許多技術性及程序性的改善建議，如縮短手術後病人住院時間、減少過多不需要的診斷檢測、降低手術後感染和併發症等，根據該局表示，因為採取有效改進措施後，在過去八年內心臟疾病死亡率平均降低了百分之十

三。該局另外根據住院病人資料分析，小岩城、阿肯色醫療中心之二十八天住院醫療計畫，只有小部分病人表示需做住院特別醫療照顧，因此於一九九五年將該計畫改變為門診治療計畫，降低住院病患容量，據該醫療中心表示，配合計畫的改變調整醫護工作人力分配，預計第一年將因而節省六十萬美元。

#### **實例七：**

##### **績效資訊報告 ( Report Performance Information )**

審計總署於一九九五年從四十四個試點計畫所提出之第一份年度績效報告中，摘要出年度績效報告需具備之項目，做為未來全面推動之參考。一份有用的績效報告，至少應具下列項目：(1) 充分敘述年度施政績效與該機關策略計畫目標及工作職掌的關連性；(2) 相關成本資訊；(3) 提出基本資料及未來趨勢資料；(4) 說明與執行有關之資訊；(5) 與其他相關資訊結合；(6) 報告內容、格式應儘量採讀者導向，使一般民眾容易閱讀。

#### **實例八：**

##### **運用績效報告改善營運績效 ( Use Performance**

## Information to Support Mission)

海岸巡防隊之工作職掌為處理海洋意外事故，保護民眾及環境安全，同時兼顧經濟利益。過去該隊之工作重點在於船隻安全檢查，偏重於硬體設備之檢查。但根據海洋意外事故傷亡資料顯示，意外事故之發生，很多係因為人為失誤所造成，根據一九八二年至一九九一年資料，百分之十八的傷亡事故係由於設備及零件失靈，百分之二十係由於環境或其他因素，而有百分之六十二係因為人為因素。因此該隊乃於一九九四年修改該隊工作重點，著重在如何降低意外事故之發生，不只在於加強船隻之安全檢查，並加強與業者合作，對新進船業人員辦理講習並與業者辦理聯合演習及製作導引方針。該隊之努力不僅降低了意外事故發生率，同時針對問題癥結協同業界合作，集中訓練於專業船員，降低成本，節省預算約百分之二。

### **【其他重要配合措施：強化執行 GPRA 之領導管理作法】**

GPRA 要能成功推行，尚需機關內高級主管強力的支持與推動，方能使機關之策略計畫、績效目標落實在每日的管理

營運中，進而將 GPRA 的理念深入為組織文化的一部分。如此，以績效為導向之 GPRA 才能算成功。強化執行 GPRA 之領導管理作法為（1）決策下授使職責相符；（2）提出激勵辦法；（3）累積專業經驗；（4）整合管理制度改革。以下就該四項作法以實例說明。

### **實例九：**

#### **決策下授使職責相符( Devolve Decision-making With Accountability )**

陸軍軍團民用工程管理營運計畫方案主要工作在於對軍團所完成之水壩、堤岸等水利工程之管理維護工作。由於方案所需經費為軍團預算大項之一，基於預算之壓力，軍團乃重新檢討該方案之營運，採取改善措施。一是簡化冗長的內部審查作業流程，以該方案而言大部分的採購項目金額約在二萬五千美元以下，然而每一個審核案件需經一至五個核章，耗時且無效率；為改善這種現象，該方案將審核權限儘量授權由作業第一線之主管人員核定。目前二萬五千美元以下之採購案通常只需一個核章即可。

同時，該部門亦著手簡化作業流程，以「欲達到甚麼



目的」來決定「如何」達成目的，將八十九個電機法規整合為七個法規，將厚達一千五百九十六頁法規條文簡併為三百零六頁。

從組織授權及作業流程的簡化整併，使組織扁平化，人員精簡化，根據該軍團估計，每年約略節省花費六百萬美元，人力減少約一百七十五人。

**實例十：**

**提出激勵辦法 ( Create Incentives )**

榮民事務部主要職掌為協調所屬機構提供榮民服務及福利事宜。該部從一九八九年提升到部會層級後即致力於內部經營管理制度之改善，為達成以績效管理為導向之管理制度，該部以頒發品質獎章的方式來激勵提升管理品質。據該部表示，自一九九二年頒發品質獎章以來，已有二十人受頒獎章，該獎章已成為員工自我評估、自我期許的重要標竿。

**實例十一：**

**累積專業經驗 ( Build Expertise )**

國防部之軍種、部隊分散於全國各地，績效資訊之傳遞或教育訓練如採取傳統在教室教學之方法辦理，在

經費和時間上所費不貲，該部乃採取以衛星全國同步放送方式教學，並採取電腦網路及出版 CD 方式輔助，據該部表示成效尚佳。

## **實例十二：**

### **整合管理制度改革( Integrate Management Reforms )**

陸軍於一九九二年整合數個研究發展組織成立陸軍研究實驗室，當奉交辦理戰略土地數位化時，該研究室考量在有限的人力、經費資源下，著手與大學及其他私人機構合作研究，這種整合資源的理念，主導該研究室後續辦理許多改革整合。

### 三、中程施政計畫書製作案例

審計總署成立於一九二一年，隸屬於國會，主要的任務在於對各機關財務支出單據之審核事宜，並將政府之公共支出向國會提出經濟效益上之分析與建議。之後該署業務功能逐漸擴增，辦理各機關財務審計及各項計畫評估事宜。關於 GPRA 之執行，審計總署對各機關執行中程施政計畫與年度績效計畫之成效，積極研究評估，迭有報告產出，提供不少具體建議與改善措施。由於該署隸屬於國會，非行政部門，原則上不需撰擬中程施政計畫，惟該署辦理計畫評估多年，為推動績效管理理念，仍依據 GPRA 擬具中程施政計畫，並製成案例，供各界研習參考。

#### 【中程施政計畫製作程序】

審計總署中程施政計畫架構之產生，採用 Bryson 之策略計畫製作流程（流程圖詳如附圖），採由上而下方式辦理，由高級主管（Senior Management Team）議定機關發展方向及優先課題，將未來三年內之主要課題計畫（Issue Area Planning）評析內在外在環境，從而檢討訂定機關職能、

目標、主題策略，並與內部成員磋商擬定中程施政計畫草案，最後與國會商議後定案；另外各主題亦可組成小組（ Theme Team ），討論主題策略相關內容。相關辦理步驟及時程表如附表一。

### **【中程施政計畫書撰寫案例】**

審計總署依據上開製作流程及 GPRA 就中程施政計畫所要求提報之六項重點內容，提出中程施政計畫書草案，茲將其具體內容摘述於下：

#### **機關主要職掌與運作的完整任務說明（ Comprehensive Mission Statement ）**

*協助國會辦理各機關財務支出審計，改進提昇政府計畫執行績效，為人民謀求福利。*

#### **機關主要職掌與運作的總目標與方針，包含與結果有關的**

#### **目標與目的（ Strategic Goals and Objectives ）**

#### **中程施政目標（ Strategic Goals ）：**

*目標 1、適時提供國會及聯邦政府確實的福利政策與財務安全建議。*

*目標 2、適時提供國會及聯邦政府迅速確實的國家安全與國*

際合作相關建議。

目標 3、協助聯邦政府推動建構以績效為導向之服務型政府。

目標 4、提升審計總署服務品質成為政府機關之楷模。

**中程施政目的 (Strategic Objectives):**

依據上開四項中程施政目標擬具了二十一項詳細的中程施政目的。以中程施政目標 1 為例，其施政目的敘述如下 (詳細中程施政目的如附表二):

目標 1、適時提供國會及聯邦政府確實的福利政策與財務安全建議。

目的 1、老人及各年齡層人口之醫療照護。

目的 2、老年人退休安全。

目的 3、社會安全網。

目的 4、市民教育和勞工生產力。

目的 5、有效率的司法系統。

目的 6、社區投資與經濟發展。

目的 7、自然資源與環境保育。

目的 8、安全有效的國家基礎建設。

敘述如何達成計畫目標與目的說明，需敘述執行的過程、

所採的技能與技術、所需的人力、成本與資訊，以及其他達成計畫目標與目的所需的資源等 (Resources Required)

審計總署估算，人事經費一向占該署總預算之百分之八十，人力係該署達成計畫目標之主要資源，因此該署以所需經費與所需人力二項估算所需投入之資源。二〇〇一年所需資源估算如下：

二〇〇一年所需人力與經費資源需求表

策略計畫目標	所需經費 (仟元)	所需人力
策略目標 1	\$ 132,927	1,103
策略目標 2	\$ 89,258	722
策略目標 3	\$ 143,198	1,164
策略目標 4	\$ 37,535	286
總計	\$ 402,918	3,275

資料來源: George L. Ward, *Strategic Planning at the U.S.*

*General Accounting Office*

有關年度績效目標應如何符合中程策略總目標與目的敘述 (Performance Goals) - 以中程施政目標 1 之目的 1 為例：

目標 1、適時提供國會及聯邦政府確實的福利政策與財務安全建議。

目的 1、老人及各年齡層人口之醫療照護。

年度績效目標 1、評估老人及殘障者醫療保險改革計

*畫，包含財務與營運*

*年度績效目標 2 評估民營健康保險項目未來發展趨*

*勢與課題*

*年度績效目標 3 評估及改善榮民及軍人醫療設施與*

*服務，包含重新估算榮民人數以降*

*低不必要的硬體設施*

*年度績效目標 4 評估聯邦政府公共衛生計畫之效益*

*年度績效目標 5 評估聯邦政府糧食安全計畫之效益*

**鑑別機關的主要外在因素，並評估這些因素失控時對達成計畫總目標與目的可能造成的重大影響（Key Factors External to The Agency）**

*審計總署估算，該署業務百分之九十是應國會要求研析評估相關計畫及意見，百分之十為自發研究。因此，國會對各項計畫案評估優先次序的改變，為影響該署達成目標之最大外在因素。*

**用來建置或校正總目標與目的計畫評估說明，以及未來計畫評估的時程表（Program Evaluation）**

*審計總署以定量與定性二方面來評估計畫目標達成情形：*

(一) 訂定評估方式 (Performance Measure):

- 1、因執行審計總署建議意見所節省之預算支出。
- 2、審計總署自辦或建議對政府計畫之改善情形。
- 3、國會聽證資料提供情形。
- 4、對政府改進營運與效率制度改革的建議
- 5、對政府改進營運與效率制度改革的建議被採納執行情形

(二) 衡量指標 1 (量化指標):

預期之績效目標 (Target) --以年度績效目標 1 為例:

衡量指標		已過年度實際執行績效					年度預期 績效
		1996	1997	1998	1999	2000	2001
1、Financial benefits (因執行審計 總署建議意見 所節省之預算 支出)	每年	\$6.2	\$ 8.4	\$ 10.8	\$ 13.8	\$ 14.1	\$ 12.65
	四年平 均值	\$5.5	\$ 6.8	\$ 7.5	\$ 9.8	\$ 11.8	\$ 12.84
2 Other benefits(審 計總署自辦或 建議對政府計 畫之改善情形)	每年	84	116	177	140	182	196
	四年平 均值	80	88	114	129	154	174
3 Testimonies (國 會聽證資料提 供情形)	每年	87	99	130	123	131	71
	四年平 均值	106	105	110	110	121	114
4 Recommendations made (對政府改 進營運與效率制 度改革的建議)	四年平 均值	188	273	285	350	435	349
5 Recommendations implemented(對 政府改進營運 與效率制度改 革的建議被採 納執行情形)	四年平 均值	66 %	70 %	69 %	72 %	72 %	75 %



資料來源：George L. Ward, *Strategic Planning at the U.S. General Accounting Office*

### (三) 衡量指標 2 (非量化指標):

敘明預計完成辦理事項與潛在效益 (Key Efforts and Potential Outcomes) --以年度績效目標 1 為例：

#### 1、預計完成辦理事項

- \* 分析老人及殘障者醫療保險組織改革的潛在成效。
- \* 評估老人及殘障者醫療保險實施管理式照護制度的成效。
- \* 評估健康照護財務行政法制改革。
- \* 評估訂定對老人及殘障者醫療保險服務提供者合理的核退率計算方法。
- \* 評估不同給付費率對醫療服務品質的影響。
- \* 評估「健康照護財務署」(Health Care Financing Administration 簡稱 HCFA) 對醫療服務提供者給付、被保險人的便利性及照護品質管控計畫。

#### 2、潛在效益

- \* 對老人及殘障者醫療保險改革提供完整資訊，使對預算與醫療服務有充分瞭解考量。
- \* 對老人及殘障者醫療保險管理式照護計畫有更多的成本效益分析。

- \* 修改老人及殘障者醫療保險計畫法案，改善「健康照護財務署」(HCFA)的執行運作。
- \* 精算老人及殘障者醫療保險給付費率，減輕聯邦政府成本，同時提昇醫療服務品質。
- \* 降低對醫療服務提供者不適當的給付。

## 四、中程施政計畫推動情形及成效

### 【試點計畫推行情形】

依據 GPRA，預算管理局應於一九九七年向總統與國會提出試點計畫之檢討報告，內容包括（1）評估依本項試點計畫所定計畫與報告之效益、成本與可用性。（2）指出辦理試點計畫機關於製作計畫與報告上所遇之重大困難。（3）提出相關修正意見。以下根據該局一九九七年對試點計畫所提出之執行報告，就執行情形摘要如下：

#### （一）績效目標之試點計畫(Pilot Projects For Performance Goals)

該項試點計畫主在測試以建立績效目標及衡量指標體系之策略計畫、年度績效計畫與績效報告具體執行成果，並用以修正制度。從一九九四年至一九九六年，預算管理局分三輪選定機關辦理試點計畫，計有二十八個機關提出八十五個試點計畫，按其業務功能領域分類如附表三，估計約有四分之一的聯邦政府公務員參與該項試點計畫。

經過三年的推動，預算管理局的總結報告結論如下：

- 1、約有十分之一的試點計畫撤回，撤回的原因是機關改

組、計畫重擬和從實施結果無法獲得關聯資料與原設定目標之契合度。

- 2、試點計畫為政府推動績效管理制度提供了許多實務經驗，使績效管理理念能讓機關內部成員充分瞭解，奠定了為後來全面推行之基礎；從試點計畫中驗證政府許多施政績效是可被衡量的，儘管部分業務衡量的方式有些很困難，有些不盡完美，但少有不能衡量之情形；
- 3、許多試點計畫的目標、衡量方式均持續不斷的改進，逐年地修正；在全面推動初期，亦可預見機關在推動上可能不順暢，執行品質不能期望太高，必須假以時日才能漸入佳境。
- 4、有一些計畫原設定之目標及指標，經機關執行檢討後刪除，顯示機關已從試點計畫的執行過程中，重新找出使計畫成功執行的重要關鍵，有助於嗣後建立精確、簡明扼要及資訊充足的計畫，能成功的被執行。
- 5、中程施政計畫具有引導性質，部份試點計畫未列中程施政計畫作為引導，在執行時常發生目標混淆難以界定之情形。
- 6、辦理試點計畫是運用現有資源辦理，不需另加經費。

7、各機關與他機關之配合情形仍須加強。

**(二) 管理上的課責與彈性之試點計畫(Pilot Projects For Managerial accountability and Flexibility)**

該項試點計畫主要測試透過行政手續上之彈性授權方式提高計畫執行成效；GPRA 認為，管理人如想立竿見影的提昇執行成效，彈性授權是最大誘因之一，但依法規定應辦事項則不在彈性授權範圍內。機關為提高業務效率，得敘明所請彈性授權與提昇績效之關聯性向預算管理局申請彈性授權，以簡化行政手續。預算管理局受理後除進行初閱外，亦視申請內容會同財政部( The Financial Management Service in the Department of the Treasury ) 行政總署( General Services Administration ) 人事局( The Office of Personnel Management ) 等中央機關審議後同意之。

從一九九四年起，部分參與績效目標之試點計畫之機關，按其計畫之需求向預算管理局提出彈性授權申請。計有八個機關十四個績效目標試點計畫案提出六十一項彈性授權申請，其中三十五項申請案因與法令規定不符或其他原因被駁回，九項申請案經相關主管機關同意後授權，七項申請案由

預算管理局與原申請機關內部協調後辦理，五項申請案因法令制度已修改而免辦授權，四項申請案懸而未決，一項申請案由原提送機關撤回，詳細內容參考附表四。整體而言，其試辦成果不彰。預算管理局檢討後認為成效不彰的原因為：

- 1、從 NPR 後許多人事、採購等法規均已陸續鬆綁或簡化流程，加上一九九四年通過 WORKFORCE RESTRUCTURING ACT 法案後，降低了彈性授權之需求性；
- 2、許多申請案經查證後其原限制之法規多半來自機關內部，由機關內部自行協調後即可處理；
- 3、部分申請授權的內容與提昇績效之關聯性不明顯，使的原先擬以彈性授權方式提高計畫執行成效的試點計畫執行成果不彰。

### **(三) 績效預算之試點計畫(Pilot Projects For Performance Budgeting)**

該項試點計畫主要測試不同績效水準之替代預算，即當某項業務績效水準改變，其相對之替代預算數額亦隨之變化；此項計畫僅是試辦性質，未來如需推動至各機關時，需先經過立法。依據 GPRA，從一九九八年至一九九九年應指定五個以

上機關進行該項試點計畫，惟預算管理局基於一項新的成本會計系統在各機關間方才開始採行，需要一段時間才可能成功運作，現階段試辦不同績效水準之替代預算，在成本基礎資料之取得及技術上可能還未成熟等因素考量，將該項試點計畫延期試辦。惟不影響後續之中程施政計畫及年度績效計畫之全面推行。

### 【中程施政計畫推行情形】

各機關應於一九九七年九月向國會及預算管理局提報中程施政計畫，包括機關職掌、中程施政目標、如何達成目標、年度績效目標與策略目標的契合情形、影響執行成效的外在因素、評估方式等項目。中程施政計畫以六年為期程，最少三年應修改一次。從一九九四年九月起，預算管理局即著手訂頒相關行政命令（參考 OMB, CIRCULAR NO. A-11, PART 2），敘明相關撰寫製作規範及提報時程，並逐年修改之。

預算管理局並於一九九六年六至七月要求各機關將中程施政計畫重要部分先行提送該局進行初審，該次審議之重點在於：（1）確認各機關中程施政計畫書製作之格式、內容符合 GPRA 的要求，且與該機關預算、績效管理事宜相結合；（2）

從機關所擬之中程施政計畫議定該機關之年度績效目標；

(3) 協調處理跨機關的中程施政計畫目標與方針，界定跨機關之處理步驟。根據該局初審結果，發現各機關所提計畫共同缺點如下：

- 1、中程施政計畫之策略目標與年度績效計畫目標未連結。
- 2、機關內部整合協調未發揮。
- 3、計畫仍須機關內高層主管參與研提，否則所提出之計畫實用性及價值甚低。
- 4、許多機關未將中程施政計畫與民眾 (Stakeholder) 其他機關或國會協調諮商。

預算管理局並將審閱結果及建議送回各機關，作為修正一九九七年正式提出之中程施政計畫之參考，並於接下的九個月，致力於機關中程施政計畫、年度績效計畫與跨機關計畫協調事宜之評估。各機關於一九九七年九月均如期提出中程施政計畫。依據美國眾議院對聯邦各機關一九九七年所提出之中程施政計畫所作之評比，評審結果如附表五。

### **【年度績效計畫推行情形】**

各部會應於一九九九年提出年度績效計畫。審計總署對各機



關所提出之二 0 0 0 年度績效計畫設定三項評比標準，分別為：(1) 所提出之施政績效是否明確；(2) 達成策略及所需資源是否明確；(3) 是否提供可靠的績效資訊。該署公佈各機關評比結果如附表六。

審計總署指出，各部會對所管業務在設定目標、設定衡量方式及建立基礎資料方面已有顯著改進，但在說明如何達到目標及成果證明方面還需加強，未來應加強如何改善解決現行問題、機關間如何協調整合、資源如何分配及加強績效資訊。該署並進一步指出，績效法案之最終目的是在改變機關組織文化，將績效導向理念落實於每日營運管理中，並藉以改進解決現行問題，以績效成果引導決策。

就 GPRA 整體執行成效而言，預算管理局二 0 0 一年於國會聽證會表示，GPRA 執行八年成果並不令人滿意，該局將作許多改變，將焦點集中在績效上，特別是預算決策與績效上的整合，並將責成機關選擇重要計畫，著重其執行成本與績效，加強改進效率。

## 肆、心得與建議

### 一、研究心得

- (一) 以績效導向之 GPRA 法案，關於目標之訂定及執行成果之衡量為推動該法案之精華所在。但對部份業務，其績效成果 (Output 或 Outcome) 在短期不易呈現或被衡量者，如何按照 GPRA 的要求辦理，對是類業務部門是一大考驗。美國國家研究院科學電機與公共政策委員會 (The National Academies Committee on Science, Engineering, and Public Policy 簡稱 COSEPUP) 於一九九九年提出之“Evaluating Federal Research Programs : Research and The Government Performance and Results Act”報告中，對於研究領域部門如何適用 GPRA 要求，提出有效之作法，可供借鏡參考。
- 該報告指出，績效成果難以量化表示之業務機關，如研究部門等，可以專家審閱 (Expert Review ; 專家包含該領域之學者、專業人員及使用者與業界) 方式進行評估，其評估指標為品質 (Quality) 與目標之關聯性 (Relevance) 領先指標 (Leadership ; International

Benchmarking) 及人力資源潛能開發 (Human Resources)。該委員會並進一步對五個研究部門 (National Science Foundation, National Institutes of Health, Department of Defense, Department of Energy, and National Aeronautics and Space Administration) 執行 GPRA 之情形做後續研究, 於二〇〇一年提出另一份報告”Implementing The Government Performance and Results Act For Research”, 該報告中指出, 專家審閱的方式確實有效, 儘管部分機關表示增加了工作量, 但 GPRA 之執行, 強化了機關計畫管理作業, 同時對外加深了計畫與審閱機關、專業領域與使用者溝通, 使的計畫內容更務實, 更契合使用者與社會大眾之期望。

(二) 許多機關之組織結構、業務流程、工作內容均沿襲其成立時之任務, 因社會、經濟環境改變後, 逐漸與民眾的需求產生落差, GPRA 的最大特色之一, 在於重新界定機關新使命, 以符合時代及人民的期待, Donald F. Kettl 於一九九五年出版之 “Reinventing Government: Fifth-Year Report Card,” 報告, 對美國聯邦政府自一九九二

年推動政府再造以來，致力於各項管理制度改革所投入之努力，給予很高的評分；但就整體執行成效，預算管理局二〇〇一年於國會聽證會表示，GPRA 執行八年成果並不令人滿意，該局未來將作許多改變，將焦點集中在績效上，特別是預算決策與績效上的整合，並將責成機關選擇重要計畫，著重其執行成本與績效，加強改進效率。審計總署也指出，GPRA 執行以來，各機關對所管業務在設定目標、設定衡量方式及建立基礎資料方面已有顯著改進，但在說明如何達到目標及成果證明方面還需加強，未來各部會應加強如何改善解決現行問題、部會間如何協調整合、資源如何分配及加強績效資訊方面多做努力。顯示 GPRA 之推行，制度上仍有許多需待改進。

(三) 有學者從基本結構上剖析 GPRA，認為其設計理念雖然完整良善，於個別企業體之推動定將順暢無疑，但一套計畫體制推行至全國一體適用 (One Size Fits All)，忽略了現實上各機關內部結構分工問題，造成多數機關努力於撰擬計畫迎合 GPRA 各種形式上的要求，忽略了 GPRA 真正的重心在於施政成果 (Result)；另外，機關決策程序與預算程序未能結合，亦是造成推行數年後成效

仍不彰顯之主因，學者 Beryl A. Radin 將 GPRA 執行所產生之問題表列於後，作為後續檢討改進的方向。

GPRA 執行上所遭遇問題		
GPRA 執行內容	GPRA 期望與要求	遭遇之問題
計畫	一、完整的重要文件，包括一套目標設定之中程施政計畫和如何落實之分年度績效計畫。 二、能夠提供完整的施政資訊。	一、目標設定不易明確 二、計畫案於國會溝通時常因多方不同意見而難定案。 三、緊急事件課題無法於計畫中反映。 四、國會運用不同資訊來源造成不同決策。
預算	計畫與預算結合，根據目標分配資源，有效控制成本，抽除重疊部份，使有效率。	一、預算程序比預期複雜。 二、解決預算問題能力視機關部門間、OMB 與國會互動關聯。
制度或政策設計	以績效導向，業務重新整體規劃，避免功能重疊。	一、重新界定之目標、績效需經多方認可（機關部門間、OMB、國會與民眾 STAKEHOLDERS） 二、目標多元化，難以將其功能單一化。
資料	一、基本資料、正確資訊之獲得容易。 二、資料收集不必經新的授權。	視不同角度要求不同資料。
管理	一、將複雜的管理課題單純化。 二、OMB 的主導使管理有效率。	一、機關內部分工授權分散，整合不易。 二、GPRA 的各項要求部門間配合協調問題。
評估	由原評估部門扮演重要角色。	一、評估部門與決策部門未聯結。 二、評估結果與績效之契合度不高。

資料來源：Beryl A. Radin, The Government Performance and Results act and the Tradition of Federal management reform: Square pegs in round holes?, Journal of Public Administration Research and Theory, 2000.

## 二、建議

(一) 我國計畫體系之推動，各型計畫之關聯性及契合度應審慎設計，避免疊床架屋，徒增文書作業。

我國原來之計畫作業體系，以中長程個案計畫及年度施政計畫為主。受到美國等先進國家大力推行績效改革之啟發，我國亦陸續推動相關計畫制度：

### 1、中程施政計畫作業

為健全政府中程計畫制度，並合理有效分配政府資源，由行政院研考會訂定「行政院所屬各機關中程（九十至九十三年度）施政計畫編審作業注意事項」，奉院核定於九十年度全面推動院屬各機關中程施政計畫。中程施政計畫內容撰寫是依據國家整體及前瞻發展需要，掌握未來四年之發展目標、策略與重點計畫，並結合政府人力及預算資源，將總統競選政見及行政院政策主張納入。各部會之中程施政計畫業於八十九年度撰擬完竣，經研考會邀集相關機關召開十四次審查會議後修改定案，提報行政院會議通過，刻由各機關據以辦理中。

### 2、中程計畫預算作業

行政院主計處為推動中程計畫預算，於九十年二月訂頒

「中央政府中程計畫預算編製辦法」，依據該辦法第五條規定「中程計畫預算之實施架構，依國家建設長期展望，並參酌中程預算收支推估結果，訂定中程國家建設計畫及中程資源分配方針；再由各主管機關根據中程國家建設計畫及中程資源分配方針，擬訂中程施政計畫；並依中程施政計畫及配合年度歲出概算額度分配情形，擬編年度施政計畫及概算。前項中程施政計畫及年度歲出概算，屬於重要公共建設計畫、科技發展計畫及社會發展計畫部分，應加強先期作業，並依先期作業審查結果及所通過之優先順序，檢討編列。」，其實施架構分述如下：

- ( 1 ) 國家建設長期展望：以八個會計年度為原則，由各主管機關就所定政事，依優先性及相關性，研提國家整體發展重要指標，並加以篩選與整合後，報由行政院經濟建設委員會會同有關機關彙整擬訂，併同中程國家建設計畫提報行政院會議。
- ( 2 ) 中程國家建設計畫：以四個會計年度為一期，由經建會依據國家建設長期展望及政府未來施政重點，並審酌全國總資源供需估測情形及政府財政負擔能

力，就各主管機關所提各類重要建設計畫，會同有關機關彙核擬訂中程國家建設計畫，提報行政院會議，作為各主管機關擬訂中程施政計畫之依據。

( 3 ) 中程預算收支推估：由主計處依據國家建設長期展望，參考國內、外經濟發展情勢，應用全國總資源供需估測模型，逐年辦理以四個會計年度為期程之中程預算收支推估，並提出該期程內各年度之收支規模、經常支出與資本支出成長比率及收支短絀彌補方法等建議，作為訂定中程資源分配方針之依據。

( 4 ) 中程資源分配方針：主計處應依中程預算收支推估結果，並參酌國家建設長期展望與中程國家建設計畫或政府中程整體施政重點、總體政策目標，及各主管機關提供之相關資料，會同有關機關擬訂以下一年度為開始之中程資源分配方針，經行政院核定後，作為各主管機關規劃中程施政計畫與研提中、長程個案計畫及有關機關審查個案計畫之依據。

( 5 ) 中程施政計畫：各主管機關應以中程國家建設計畫為範圍，依中程資源分配方針，擬訂其所主管範圍之中程施政計畫，報經研考會會同有關機關審查通過



後，報行政院核定實施。

( 6 ) 先期作業：經建會、國科會及研考會，應依據中程國家建設計畫、中程資源分配方針及各主管機關中程施政計畫編定情形，分別就公共建設、科技發展與重要社會發展等各類計畫之審查作業規範及與中程資源分配方針之配合原則，擬具先期作業實施要點，報行政院核定後實施。

( 7 ) 個案計畫之核定與額度控管：凡經列入各主管機關中程施政計畫內之各項中、長程個案計畫，應由各主管機關依行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法之規定擬編，並可隨時依各該類計畫先期作業實施要點規定，逐案送經建會、國科會、研考會分別會同財政部、工程會、主計處等有關機關審查。其屬於公共工程及各類房屋建築之興建，並應確實依行政院所定政府公共工程計畫與經費審議作業要點之規定，送工程會審查。

( 8 ) 年度施政計畫及年度計畫預算之配合及整編：  
年度施政計畫：各主管機關應以中程國家建設計畫為範圍，就其中所列施政目標、綱要計畫及發展策略作

為進一步研提中、長程個案計畫，編製年度施政計畫，規劃各年度歲出概算之依據。

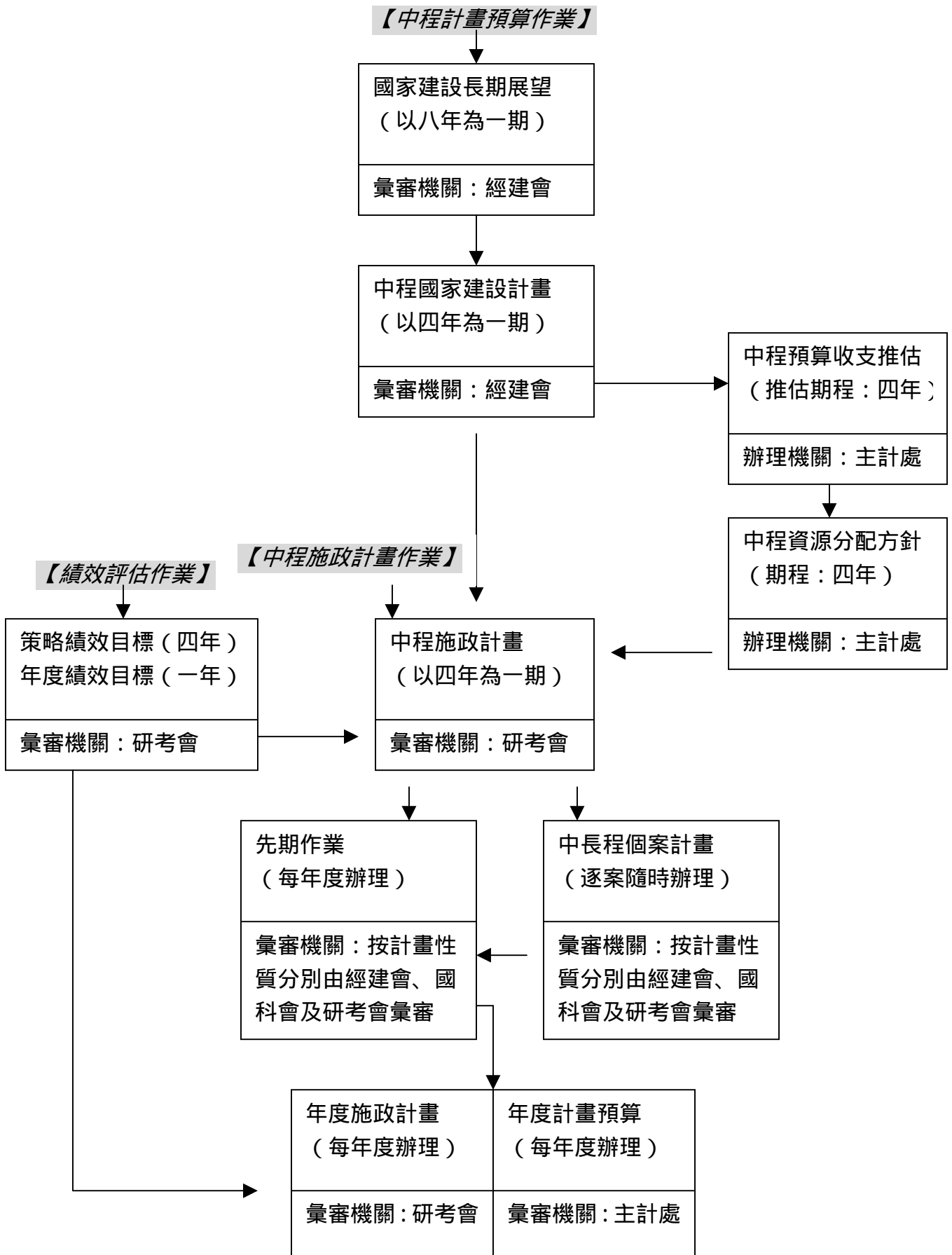
年度計畫預算：各主管應參酌已核定個案計畫之情形，在其獲配各年度歲出概算額度範圍內，配合擬達成之年度施政目標，本零基預算精神，重行檢討各項新興或延續性計畫，並排列優先順序後，依各年度總預算編製作業規定，編製歲出概算，函報行政院。

### 3、績效評估作業

研考會為辦理各機關施政績效評估，提升行政效能，於九十年五月訂頒「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，將施政績效評估，分為策略績效目標及年度績效目標之評估。其中策略績效目標，係指各機關依據組織功能職掌及業務推展之需求，提出以四年為期程，預期達成之中程施政目標；年度績效目標，係指各機關為達成策略績效目標，每年度應訂定之具體性目標。上開各機關策略績效目標及年度績效目標，應分別列入該機關中程施政計畫及年度施政計畫。

茲將前述各類型計畫、關聯性及主要彙審機關製成簡表如次表，我國計畫體系之推動，各型計畫或因其計畫內容具重疊

性或主要彙審機關分散，易增加文書作業及審查流程，宜有系統整併簡化，方能達成績效改革的目標。未來建議配合中央機關組織調整，整併現有計畫作業體系，將中程國家建設計畫、中程施政計畫、策略績效評估作業整併，以綱要性策略方針為主，並據以推估中程預算需求與資源分配；先期作業、年度施政計畫與年度計畫預算作業整併，詳列主要計畫內容及年度計畫預算經費，以期有效率的改進計畫作業體系。



資料來源：本報告研究整理

## （二）有效的管理制度之改革，應兼重內部自發性的改革。

就一個機關而言，其管理制度之改革，有些來自自發性的，有些來自立法改革，有些來自行政部門的大力推動，如 GPRA 法案等，這些一系列的改革活動，應有系統整合，強調：

- 1、現有計畫、預算、計畫評估和會計程序應與績效法案整合，使整體施政改革具有一致性，並且避免重複浪費資源及人力。
- 2、這些一系列的改革直接間接改變組織文化，從傳統以投入導向的施政理念改為以職掌績效為導向之經營理念。
- 3、領導人應有貫徹執行的決心，在過去許多改革最後都流於空洞紙面作業。領導人除應推動改革制度外，更應有貫徹執行的決心，才能竟功。

惟有盡量尊重機關自發性的管理制度改革，加上中央有系統的整合計畫作業體系，制度才能貫徹執行。美國 GPRA 推動之努力及經驗，應可做為我國計畫制度之檢討並引以為戒。

## 參考書目

### (一) 英文部份

1. David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Massachusetts, 1992.
2. James Q. Wilson, *Bureaucracy-What Government Agencies Do and Why They Do it*, Basic Book, 1989.
3. Donald F. Kettl, "Reinventing Government: Fifth-Year Report Card," a report of the Brookings Institution's Center for Public Management, CPM98-1, 1998.
4. General Accounting Office, *Executive Guide- Effective Implementation of the Government Performance and Results Act*, GAO/GGD-96-118, General Accounting Office, 1996.
5. General Accounting Office, *GPRM Managerial Accountability and Flexibility Pilot Did not Work As Intended*, GAO/GGD-97-36, General Accounting Office, 1997.
6. General Accounting Office, *The Government Performance and Results Act: 1997 Government-wide Implementation Will Be Uneven*, GAO/GGD-97-109, General Accounting Office, 1997.
7. General Accounting Office, *Managing for Results-Using GPRM to Assist Congressional and Executive Branch Decision-making*, GAO/T-GGD-97-43, General Accounting Office, 1997.
8. General Accounting Office, *Assessment of the Government-wide Performance Plans for Fiscal Year 1999*, GAO/AIMD/GGD-98-159, General Accounting Office, 1998.
9. General Accounting Office, *Managing for results: Opportunities for continued Improvements in Agencies' Performance Plans*, GAO/AIMD/GGD-99-215, General Accounting Office, 1999.
10. OMB, *The Government Performance and Results Act-Report to the President and Congress from the Director of the Office of the Management and Budget*, 1997.

11. OMB, Congressional Testimony: Statement of Sean O'Keefe Deputy Director Office of Management and Budget Subcommittee on Government Efficiency, Financial Management and Intergovernmental Relations House Committee on Government Reform, 2001.
12. George L. Ward, Strategic Planning at the U.S. General Accounting Office, The George Washington University, 2001.
13. Beryl A. Radin, The Government Performance and Results act and the Tradition of Federal management reform: Square pegs in round holes? , Journal of Public Administration Research and Theory, 2000.
14. The National Academies Committee on Science, Engineering, and Public Policy, "Evaluating Federal Research Programs: Research and The Government Performance and Results Act", National Academy Press, 1999.
15. The National Academies Committee on Science, Engineering, and Public Policy, "Implementation The Government Performance and Results Act for Research ", National Academy Press, 2001.
16. National Academy of Public Administration, Effective Implementation of the Government Performance and Results Act, National Academy of Public Administration, 1998.
17. James P. Lester & Joseph Stewart Jr., Public Policy, Wadsworth/ Thomson Learning, 2000.
18. David L. Weimer & Aidan R. Vining, Policy Analysis Concepts and Practice, Prentice Hall, 1999.
19. Harvey S. Rosen, Public Finance, Irwin/Mcgraw-Hill, 1999.
20. Evert Veduny, Public Policy and Program Evaluation, Transaction Publishers, 1997.
21. Donald F. Kettl, The Global Public Management Revolution- a Report on the Transformation of Government, The Brookings Institution, 2000.
22. John J. DiIulio, Jr. & Gerald Garvey & Donald F. Kettl, Improving Government

Performance- an Owner's Manual, The Brookings Institution, 1993.

23. Paul E. Peterson, The Price of Federalism, The Brookings Institution, 1995.

24. John D. Donahue, Making Washington Work-Tales of Innovation in the Federal Government, The Brookings Institution, 1999.

25. Managing Local Government: cases in Decision-Making, International City/County Management Association, 1998.

## (二) 中文部分

1. 劉三錡,「中程計畫預算與中程施政計畫制度之建立」,行政院研考會三十週年會慶專題研討會引言彙編,民國八十八年。
2. 施能傑,「政府的績效管理改革」,公共管理論文精選,元照出版社,民國八十八年。
3. 邱昌泰,「再造組織生機的動力...市民滿意經營的策略規劃」,公共管理論文精選,元照出版社,民國八十八年。
4. 張聰明,「中程施政計畫制度」,中程施政計畫作業研討會講義彙編,行政院研究發展考核委員彙編印,民國八十八年。
5. 陳春榮,「中程計畫預算制度」,中程施政計畫作業研討會講義彙編,行政院研究發展考核委員彙編印,民國八十八年。