

出國報告（出國類別：考察）

芬蘭政府績效管理評估制度及運作

服務機關：國家發展委員會

姓名職稱：秦正宇 專員

派赴國家：芬蘭

出國期間：108年9月30日至10月6日

報告日期：108年12月30日

摘要

我國每年編列預算投資各項公共建設計畫，各項預算資源是否能發揮效益，實為計畫執行成功之關鍵。我國 101 年至 107 年中央機關每年執行之公共建設計畫平均約 4,100 億元，為確保計畫執行、發揮預期效益，並作為後續相關政策制定或計畫審議參考，目前以計畫全生命週期管理概念推動政策計畫評估及資訊回饋。

經本次考察發現，芬蘭早在 1990 年初期已開始推動整合型之計畫管理制度，秉持跨域化、整合化、系統化與策略化之思維，以跨部門「政府方案」(government programme)指導著政府未來總體發展方向。在「政府行動計畫」(government action plan)內建立策略性優先事項及各項重要個案計畫 (projects) 後，芬蘭政府透過期中評估機制進行計畫執行過程及成果管考，列出重要方案之里程碑，並從中辨識出值得關心之新領域。有關推動建構適合我國國情之計畫績效管理機制，本文提出下列建議，以為我國推動計畫執行與發揮資源運用效益之參據：

- 一、落實循證之政策制定與資料分析。
- 二、推動計畫整合有助於政策目標之達成。
- 三、強化政策統合協調功能之運作機制。
- 四、重視前瞻規劃貫徹政策一致性。

目次

| | |
|-----------------------------|----|
| 壹、考察緣起與目的 | 1 |
| 貳、考察行程 | 2 |
| 參、考察議題 | 3 |
| 一、績效管理主政機關之組織及權責設計 | 4 |
| 二、「政府方案」與「政府行動計畫」之關聯性 | 6 |
| 三、計畫評估與公民參與機制 | 8 |
| 肆、心得及建議 | 13 |
| 一、落實循證之政策制定與資料分析 | 13 |
| 二、推動計畫整合有助於政策目標之達成 | 14 |
| 三、強化政策統合協調功能之運作機制 | 14 |
| 四、重視前瞻規劃貫徹政策一致性 | 15 |
| 伍、參考資料 | 16 |
| 陸、附錄 | 18 |
| 附錄一、考察照片 | 18 |
| 附錄二、考察題綱 | 20 |

圖次

| | |
|------------------------------|----|
| 圖 1 芬蘭總理府組織架構..... | 5 |
| 圖 2 芬蘭財政部組織架構..... | 5 |
| 圖 3 「政府方案」與「政府行動計畫」之關聯圖..... | 7 |
| 圖 4 績效稜鏡模型..... | 9 |
| 圖 5 芬蘭政府績效資訊系統 NETRA | 10 |
| 圖 6 芬蘭 AI 線上課程..... | 12 |

壹、考察緣起與目的

我國政府每年編列預算投資各項公共建設計畫，各項預算資源是否能發揮效益，實為計畫執行成功之關鍵。我國 101 年至 107 年中央機關每年執行之公共建設計畫平均約 4,100 億元，為確保計畫執行、發揮預期效益，並作為後續相關政策制定或計畫審議參考，目前以計畫全生命週期管理概念推動政策、計畫評估及資訊回饋。

根據經濟合作暨發展組織（OECD）針對歐盟 28 個會員國之調查結果顯示，芬蘭在「公部門績效」(public sector performance)及「政府效能」(government effectiveness)等指標皆名列前茅（Virtanen, 2018:314）。芬蘭早在 1990 年初期已開始推動整合型之計畫管理制度，秉持跨域化、整合化、系統化與策略化之思維，以跨部門「政府方案」(government programme)¹，指導著政府未來總體發展方向。在政府行動計畫(government action plan)內建立策略性優先事項及各項重要個案計畫 (projects) 後，芬蘭政府透過期中評估機制進行計畫執行過程及成果管考，不但列出重要方案之里程碑，而且也在檢視過程中，辨識出值得關心之新領域。

本會負責國家重大計畫之綜合性規劃、協調、審議、資源分配及管制，為配合行政院推動管考作業簡化，落實機關自主管理及未來「以服務為導向取代管制」之績效管理新方向。爰規劃赴芬蘭進行實地參訪，除對其政府績效管理主政機關之職能與權責設計加以瞭解外，檢視其制度發展及變革歷程，並對其晚近之創新作法與措施予以深入研析，從法制、執行及資訊科技運用等面向，比較兩國現行政府績效管理制度之異同，以為我國推動計畫執行，發揮資源運用效益之參據。

¹ “government programme”一詞，有譯為「政府計畫」，或譯為「政府施政計畫」，本文按芬蘭國情譯為「政府方案」。芬蘭總理府政府策略司司長 Dr. Seppo Määttä、芬蘭商務辦事處國際創新夥伴關係負責人 Mr. Mika Lautanala 訪談中詢及 Programme、Plan 與 Project 定義及範疇時皆表示 2 者有所不同。Programme 係指具全面性、長期性之方案；而 Plan (計畫) 是指在某一特定領域中，為了未來特定目標規劃之一套活動；Project (專案) 係指一定期間內，為獲致特定結果之任務。

貳、考察行程

本次考察期間自 108 年 9 月 30 日至 10 月 6 日止合計 7 天，拜會對象包含芬蘭總理府政府策略司司長（Direct of Government Strategy Department, Prime Minister's Office）Dr. Seppo Määttä、財政部部長顧問（Ministerial Adviser, Ministry of Finance）Mr. Mikko Saarinen、商務辦事處國際創新夥伴關係負責人（Head of International Innovation Partnerships, Business Finland）Mr. Mika Lautanala，以及赫爾辛基大學政治學系客座教授（Adjunct Professor, Political Science, University of Helsinki）Dr. Turo Virtanen。相關行程及考察對象說明如下²：

（一） 9 月 30 日及 10 月 1 日：

啟程。臺灣桃園機場出發，經香港轉機後抵達赫爾辛基萬達機場。

（二） 10 月 2 日：

1. 拜會總理府政府策略司司長 Dr. Seppo Määttä，與談者為專門委員（Senior Specialist）Dr. Susanna Perko，就「政府方案」（government programme）及「政府行動計畫」（government action plan）之制度建構與實務，以及績效評估結果之運用等議題交換意見。
2. 拜會赫爾辛基大學政治學系客座教授 Dr. Turo Virtanen，就芬蘭國家整體績效管理制度之歷史演進與現況發展等議題交換意見。

（三） 10 月 3 日：

拜會商務辦事處國際創新夥伴關係負責人 Mr. Mika Lautanala，就芬蘭運用補助等政策工具推動新創產業發展，以及如何提升研發轉化成生產增加與經濟革新等議題交換意見。

² 除上開行程外，原安排赴隸屬於赫爾辛基市政府之赫爾辛基頌歌中央圖書館（Oodi Helsinki Central Library）拜訪。因該館自正式提案、公開招標、館名徵集至設計完工歷時 20 年，期間遭遇困難之民眾協商、工程協調與權衡決策等面向，值得我國辦理公共工程案之參考。惟行前獲赫爾辛基市政府主管 Oodi 圖書館對外關係資深顧問（Senior Advisor）Qiongfang Zhen 復告，因到訪期間相關負責人行程均已排定，歉難安排會晤。本文作者於訪問期間亦曾赴該館盼會晤未果，甚為可惜。

(四) 10月4日：

拜會財政部部長顧問 Mr. Mikko Saarinen，與談者為部長顧問 Mr. Teemu Eriksson，就上開「政府方案」及「政府行動計畫」制度中與總理府之分工，以及計畫管理、預算分配與公務人力發展等議題交換意見。

(五) 10月5日至10月6日：

啟程返國，芬蘭赫爾辛基萬達機場出發，經香港轉機後抵達臺灣桃園機場。

參、考察議題

績效管理係期望指將對的事情用有效途徑達到預期水準，亦即根據選定之發展目標方向，建立關鍵之成效評估重點及核心之行動措施，再將評估資訊與結果提供組織及個人作為工作重點調整參據，以及必要之組織及員工激勵措施。換言之，績效管理不僅是監測將事情做好，更重要是確保作對之事情，以及找到做好事情之因果途徑（張四明等，2014：19）。

自1987年開始，芬蘭政府聚焦於政府現代化之議題，進行公共管理之改革。為了克服官僚體制及行政僵化，在利波寧（Paavo Lipponen）總理任內（計2任期，1995年至2003年）開始推動計畫管理制度改革。計畫管理之改革目標是朝向更策略性、更水平式之政策制訂、更強勢之政治引導，同時確保政府之政治議程可獲得更有效之橫向聯繫與執行（Prime Minister's Office, 2007: 10）。亦即芬蘭計畫管理制度是以內閣為中心之協調工具，其基本理念為以證據為本之公共政策制定、自評提升施政效能，以及閣員們能對政治議題有更深入之瞭解及研議。

一、績效管理主政機關之組織及權責設計

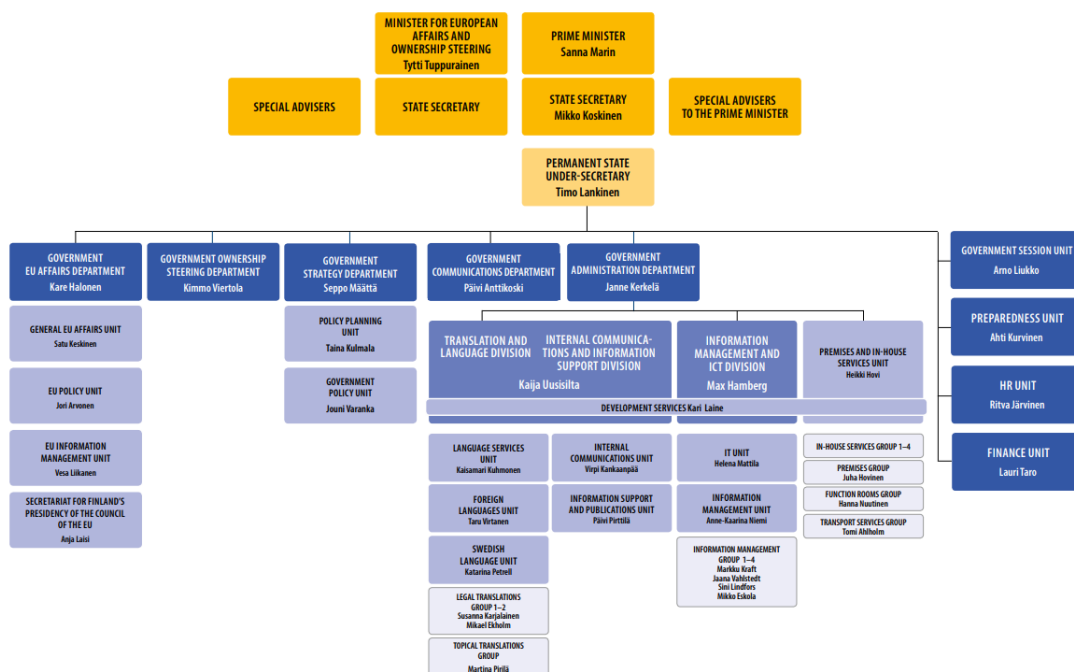
芬蘭國家政治體制採行國民主權，行政、立法、司法三權分立。芬蘭為北歐多黨制國家，二次大戰後國會與內閣一直呈現不穩定關係。1999 年國會通過新憲法，強化議會民主，內閣之建立改由國會各黨團協商，並削減總統之部分權力，總統僅任命有限之高級文官，對於國家預算不再有否決權，並自 2000 年 3 月 1 日起生效。總統任期 6 年，外交、國防權與總理共享。總理候選人須經國會議員二分之一以上同意始得提請總統任命，如第 1 次無人獲得二分之一以上票數，則將以同樣程序進行第 2 次投票，倘第 2 次結果亦然，則第 3 次由得票數較多者勝出。芬蘭國會目前由社會民主黨等 5 個政黨，共 200 人共同組成，是最高立法機關。復因多黨緣故，芬蘭內閣向為聯合政府。

芬蘭政府績效管理之主政機關為總理府與財政部。總理主導政府運作，為國家最高行政首長，亦為國家實際上最高決策者。總理依法主持內閣全體會議，並有權決定相關議事程序及議案內容。會中如遇表決雙方票數相同時，則取決於總理之決定。總理府之掌理事項為（一）秉政府一體原則統合各部會施政；（二）統合歐盟相關業務；（三）提供政府資訊服務；（四）確保政府維持最適狀態提供最佳服務。現任總理為社會民主黨馬林（Sanna Marin）³，總理府之組織架構及員額配置如圖 1。

芬蘭政府績效管理之另一主政機關為財政部。該部掌理事項為（一）擬訂政府財務政策；（二）編製年度預算案；（三）擬訂金融政策；（四）擬訂人事管理政策；（五）規劃政府整體組織發展（含政府資訊管理）；（六）規劃地方政府功能上之立法與財務需求；（七）參與歐盟財務部門相關活動。財政部置部長 2 名，由財政部長領導，該部包括經濟、預算、稅收、金融市場、地方政府及地區行政、公共部門 ICT、歐盟事務、人事與公共治理等部門。該部員額約有 360 人。芬蘭財政部組織架構如圖 2。

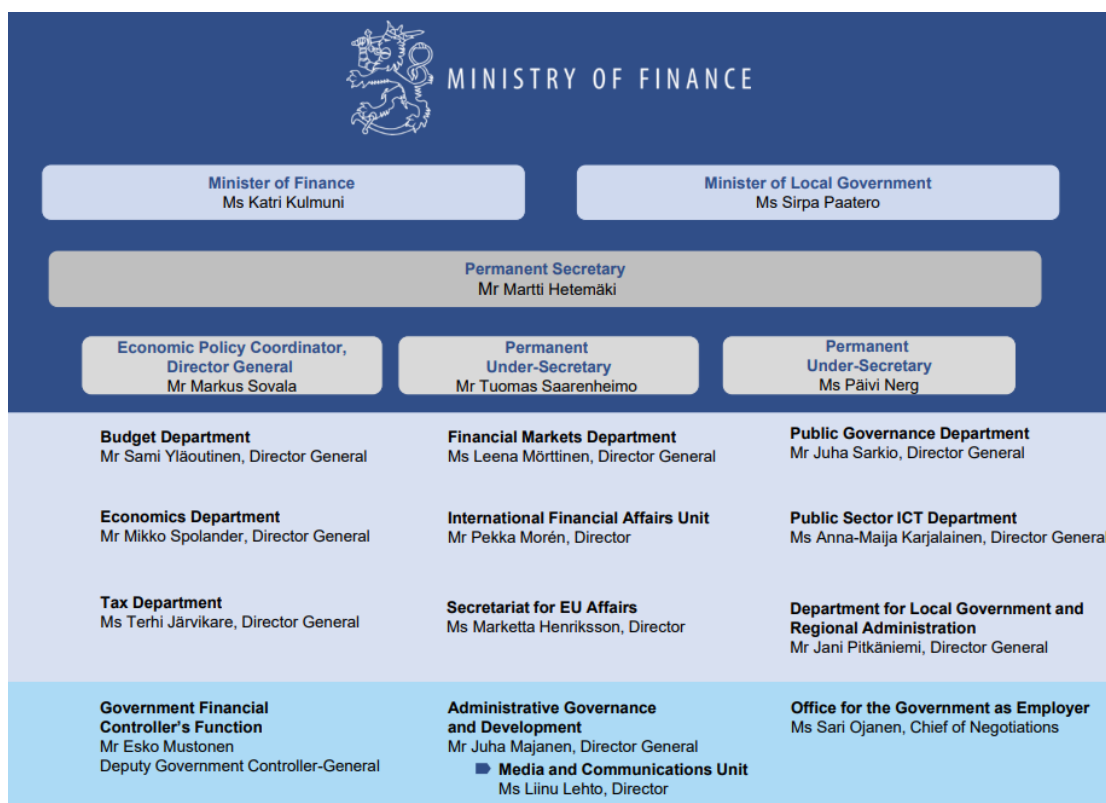
³ 芬蘭國會選舉早在 2019 年 4 月結束，前五大黨席次為社會民主黨（Social Democratic Party，40 席）、中間黨（Centre Party，31 席）、綠色聯盟黨（Green League，20 席）、左翼聯盟（Left Alliance，16 席）及瑞典人民黨（Swedish People's Party，10 席）。前總理李納（Antti Rinne）因處理長達 2 週之郵政罷工事件遭到朝野嚴厲批評，原本由 5 個政黨組成之聯合政府中之第二大黨中間黨（Centre Party）提出不信任案，李納因而於 2019 年 12 月 3 日辭職負責，續由馬林繼任。

ORGANISATION STRUCTURE OF THE PRIME MINISTER'S OFFICE



資料來源：總理府簡報

圖 1 芬蘭總理府組織架構



資料來源：財政部簡報

圖 2 芬蘭財政部組織架構

二、「政府方案」與「政府行動計畫」之關聯性

芬蘭指導國家發展目標與方向之「政府方案」(government programme)由國會中各政黨透過協議而成，有其歷史背景。赫爾辛基大學政治學系客座教授 Dr. Turo Virtanen 訪談時即指出，理性、協調與務實之民族性，以及增進國家利益之共識，使內閣中相關橫向聯繫與整合順遂許多。為瞭解問題本質，藉由實施跨部門之策略規劃方法、強化政策橫向整合及訂定一套績效目標及指標評估之機制，以克服部會框架，確認政治議題之優先順序，俾加強中央政府之策略能力，進而提升政府效能。

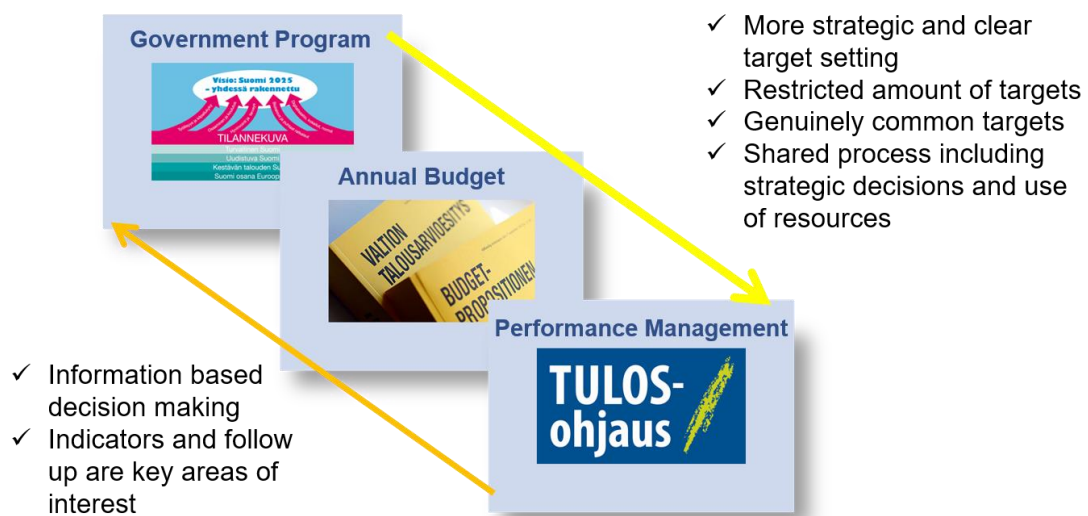
現行芬蘭計畫管理制度有兩個重點，其一為界定跨部會之「政府方案」，其二則是追蹤政策目標與行動策略之「政府行動計畫」⁴。簡言之，「政府方案」揭櫫國家發展整體方向與目標，「政府行動計畫」是支持與達成前開目標之實際行，二者關聯性如圖 3。

「政府方案」屬跨部門計畫，為強化總理政策統合領導之權責，配合內閣以 4 年為期程，以計畫落實政見或政策目標。「政府方案」為政府施政方針及最高指導原則，施政方向具有可預測性及一致性，可穩定政局。為形成「政府方案」之具體行動，總理府透過蒐集專家知識等方式來評估現存環境，找出清楚且具有效能之目標及衡量指標，據以研訂各部會「政府行動計畫」，並與政府匡列之年度預算實質連結。總理府為確保重要政治議題獲得優先落實，亦將就各部會實施之「政府行動計畫」進行追蹤，以掌握執行進度是否符合預期。Johanson 等人 (2017) 在探討芬蘭「政府方案」(government programme) 之策略即指出，此一機制之實施可滿足公民、國會議員與公務員等利害關係人於政府運作時之需求。「政府方案」實質內涵如次：

1. 政府有效管理之工具

⁴ 芬蘭計畫管理制度中，尚有「政府策略文件」(Government Strategic Document, GSD) 一詞。「政府策略文件」首見於總理府 2007 年官方文件 "Programme Management within the Finnish Government"，係指具有明確目標及衡量指標，並合於政府財政與預算規定之跨部門計畫 (Prime Minister's Office, 2007: 12-13)。惟經訪談前開總理府及財政部官員後發現，現行芬蘭運作實務無「政府策略文件」一詞，多以「政府行動計畫」(government action plan) 統稱各部會政策目標與行動策略，總理府亦就各部會之「政府行動計畫」進行整體追蹤與掌握執行進度。

- (1) 確保資源有效運用以及施政方向一致性。
- (2) 透過整合，避免資源重置並創造最大效益。
2. 為落實政見，計畫應有具體目標。
3. 與一般例行行政業務有所區別。
4. 訂定計畫期程、完成期限、階段目標、並落實評估程序。
5. 不改變現行決策模式，除行政資源外，不單獨編列預算，執行計畫所需經費由相關部門調配支應。



資料來源：總理府、財政部簡報

圖 3 「政府方案」與「政府行動計畫」之關聯圖

芬蘭總理府政府策略司司長 Dr. Seppo Määttä 在詢及芬蘭政府績效管理制度之發展經驗中即表示，「政府方案」(government programme) 係屬政治性文件，由國會中各政黨透過協議而成。在「政府方案」文件就緒後，總理府即製定「政府行動計畫」(government action plan)。「政府行動計畫」之內容係按施政面向分配負責之部門，並制定時間表等。另外，在「政府方案」中，每個面向之施政內容與經費上限均已經由政黨協商機制確認，並明列於附錄中。總理府在「政府行動計畫」中扮演監督角色，在前總理尤哈·佩特里·席比拉(芬蘭語：Juha Petri Sipilä) 政府時期，整個「政府行動計畫」時間表與措施等便進

行了 3 次檢討。另外，財政部訂有一套「支出限額」(spending limits) 制度，確保該施政內容是否持續包含在「政府方案」中，並且編有預算可以順利施行。從上開訪談可知，芬蘭政府績效管理制度即透過「政府方案」選定發展目標方向，並設定預期水準後，以「政府行動計畫」建立關鍵之成效評估重點及核心之行動措施。

影響當前芬蘭公共部門管理效能之因素為：氣候變遷、全球化、城市化、人口老齡化及科技發展(Prime Minister's Office, PMO, 2019)。馬林(Sanna Marin) 總理之「政府方案」為因應上開影響因素，提出「包容與勝任之芬蘭 – 社會、經濟及生態可持續發展之社會」(Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society) 已於 2019 年 12 月 10 日以政府聲明之形式提交議會⁵。

三、計畫評估與公民參與機制

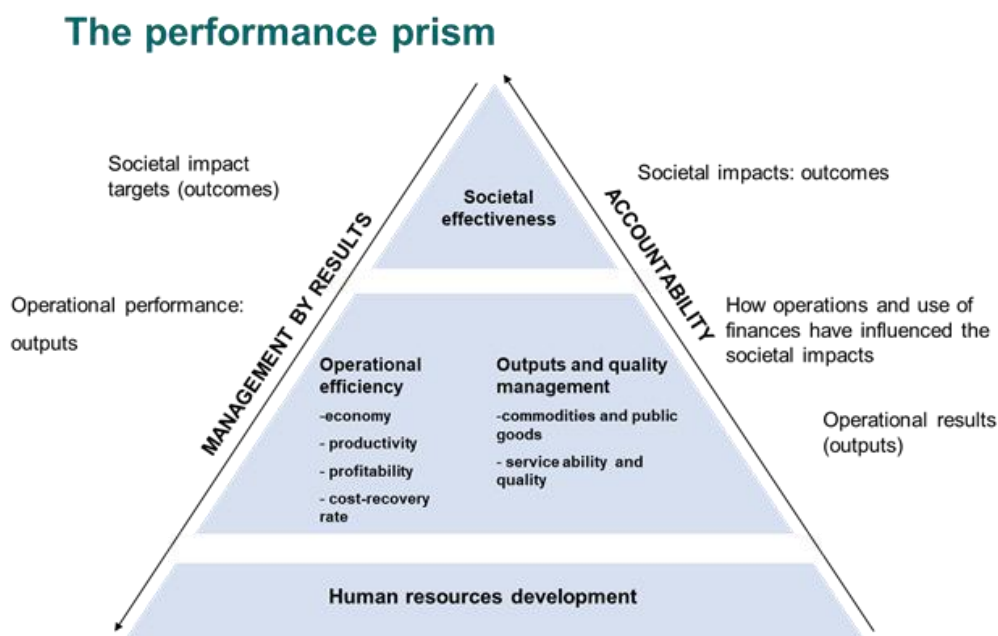
芬蘭計畫績效管理制度強調「政府方案」與相關計畫應整合推動，方有助於政見之落實執行，且考量芬蘭聯合政府之傳統，內閣閣員往往分屬不同政黨，如何穩定政局又能保持施政方向一致性，總理府之幕僚角色及整合功能之發揮相形重要。因此，前總理萬哈寧(Matti Vanhanen) 於 2003 年第 1 次採行新之計畫管理制度時，即界定「政府方案」及其他政府行動計畫之執行策略、衡量指標及目標值，評估之標之也轉以「產出效益」來取代「投入作為」，但實務推動上，有些措施無法於短期內產出效益，因此採計投入過程指標亦屬必需。

為確保「政府方案」能有效執行達成目標，芬蘭總理府政府策略司司長 Dr. Seppo Määttä 於訪談時表示，考量計畫執行與效益展現往往存有時間落差，因此部分指標訂為過程指標確有實務上之需要，此外部分指標也不以年度內達成為限制，因此預計在 2021 年春季進行第 1 次檢視相關實施計畫、過程及衡量指標之執行績效。再者，「政府方案」重視選列各項計畫目標優先順序、設定

⁵ 詳見芬蘭總理府網站，<https://valtioneuvosto.fi/en/marin/government-programme>，點閱時間為 2019 年 12 月 15 日。

衡量指標以評估執行效益，以及評估結果將作為預算編列之參據，爰此項作業也有助於總理府與財政部之合作關係⁶。

芬蘭內閣各部會可應其業務性質，擇選績效管理工具。芬蘭計畫績效管理現行採績效稜鏡模型，從資源管理、營運效率、社會有效性等 3 個角度，將組織之策略落實為可操作之衡量指標及目標值⁷。為便於展現績效，在所有 12 個部會及其 179 個隸屬機關均採此制度，但各部會可就其業務性質，自由選擇績效管理工具如 BSC、EFQM、CAF、CobiT 等。財政部部長顧問 Mr. Mikko Saarinen 受訪時表示，芬蘭計畫管理原則首重靈活性及指導性，因各部會任務性質及組織環境異質性高，較不易於採行單一法規或績效管理工具。



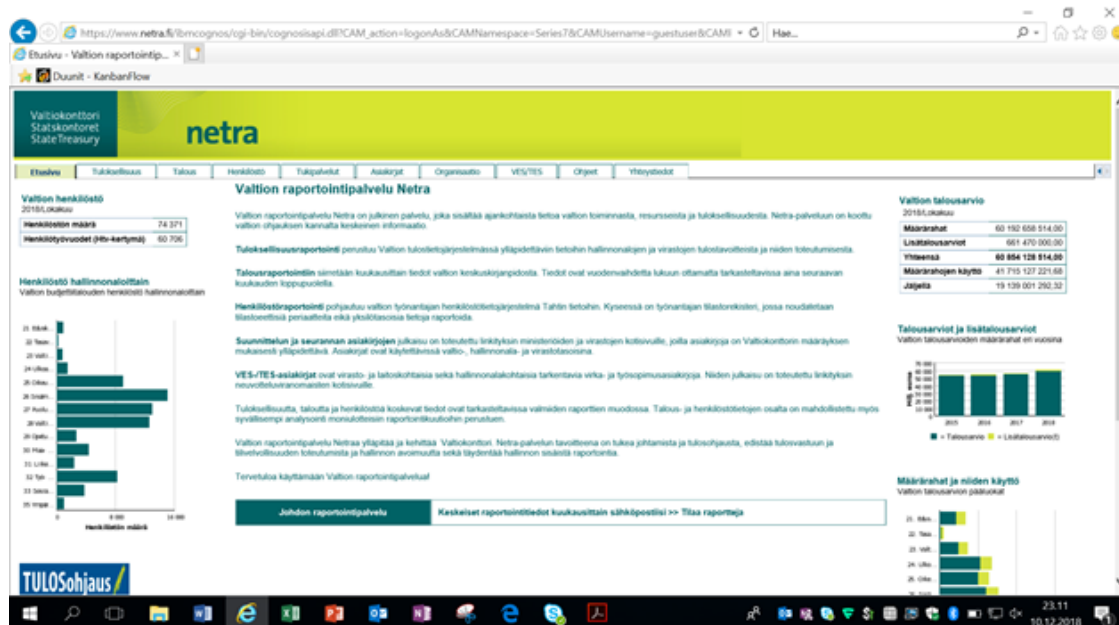
資料來源：財政部簡報

圖 4 績效稜鏡模型

⁶ 馬林總理 2019 年 12 月 10 日之「政府方案」計有碳中和、全球影響力、國家安全及社會福利等多項關鍵績效目標，如到 2023 年底全國就業率將提高到 75%，就業人數將至少增加將達到 60,000 人等。詳見芬蘭總理府網站，<https://valtioneuvosto.fi/en/rinne/government-programme/annex-1-summary-of-discretionary-changes-in-permanent-expenditure>，點閱時間為 2019 年 12 月 15 日。

⁷ 有關芬蘭績效管理現行制度運作方式，請參閱芬蘭財政部網站，<https://vm.fi/en/performance-management>，點閱時間為 2019 年 12 月 18 日。另有關 1960 年迄今績效管理演進歷史，請參閱 https://www.academia.edu/20172117/Linking_Strategy_and_Performance_Management_Case_Ministry_of_the_Interior。

芬蘭財政部於 2004 年建置該國政府線上績效資訊系統 Netra，該系統公開報導政府績效及會計資料外，亦揭露有關經濟及營運規劃相關官方正式文件（如圖 5）。這套資訊系統除了官方使用之外，也開放給使用者自行產出其所需之績效報告，並授與民眾使用、製作及分析政府績效之權利。另外，該系統也提供芬蘭政府預算之關鍵資訊，產生預先設定或由使用者自行定義之財務報告，所有使用者均可免費取得該系統所有資料，透過單一窗口取得相關資料，實質提高公部門之透明及公開，以呼應近年來所強調民主、透明、課責之良善治理（good governance）思維。



資料來源：財政部簡報

圖 5 芬蘭政府績效資訊系統 Netra

芬蘭政府發展 Netra 之主要目的，在於協助各部會從事規劃、管理及決策之需。該系統主要特色，包含以下項目：

1. 查詢中央政府各機構相關經濟數據，如每月收入、支出、資產、負債及成本結構資料；
2. 查詢各機構員工資料，如人數、每人每年薪資、教育水準、平均年齡、性別、居住地區等人事管理資料；
3. 查詢各機構設定之年度績效指標等資料；

4. 查詢各機構績效報告、財務報表、年度結算報告等資料。

Netra 所提供之資訊，結合政府運作之績效、財務、人事及其他資源，協助使用者執行各式各樣之分析，並且均可透過 Netra 單一介面存取，可謂是績效評估之有效工具，而資料內容也有利於未來營運規劃，除此之外，該系統包含過去數年資料，更有助於分析未來趨勢。關於芬蘭政府施政績效公開與提升績效報告品質方面，包括以下作法（江欣容、蔡佩芳，2011：14-20）⁸：

1. 即時監測：Netra 提供各部會規劃與監測之文件，可隨時監測各項預算及經費支出情形，其報告格式亦可依使用者需求而改變，財務資料及績效資料可合併於單一報告中，有助於針對特定部門之運作、計畫及報告，有整體之瞭解。
2. 使用者友善：Netra 提供之績效資料包括機關初步之績效目標供預算編列參考、績效協定（ performance agreement ）所協議之目標、績效結果及分析，並顯示運作與財務規劃期間之長期策略目標。重要者為績效報告之資料可按預算科目表達，或依據各部會需求而有不同表達方式，即依使用者本身需求來決定報表之格式。

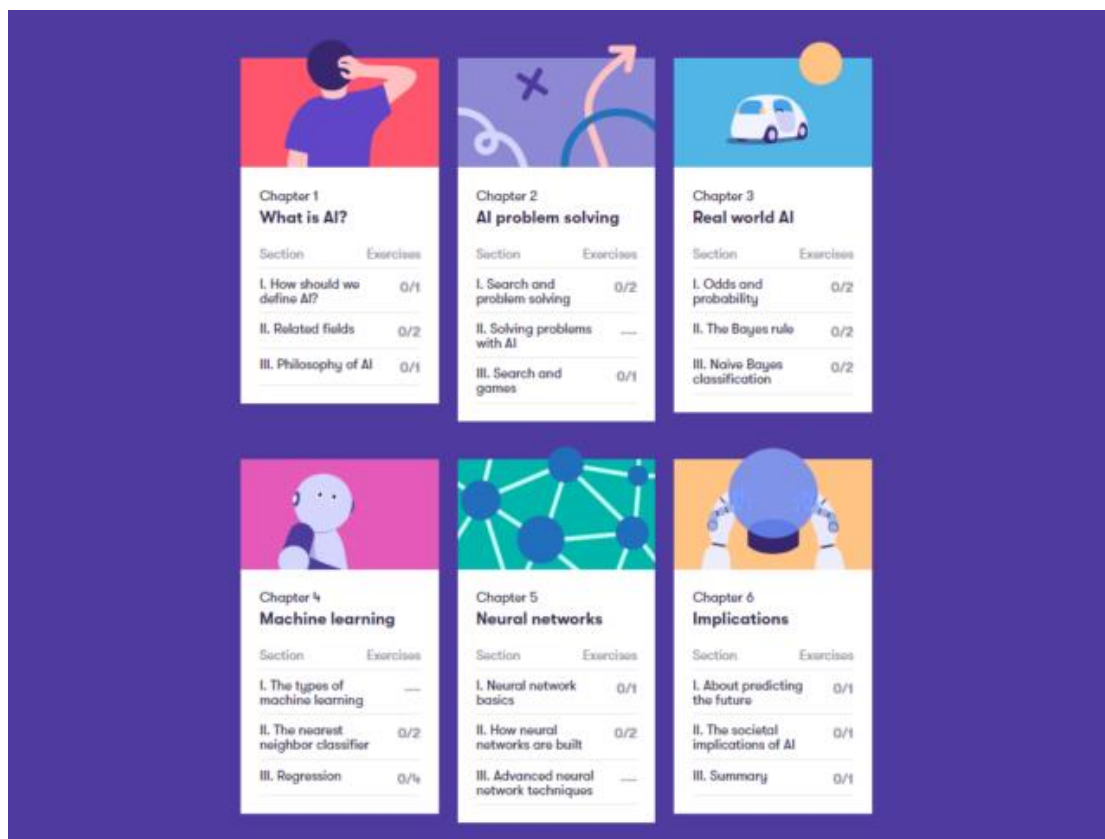
馬林（Sanna Marin）總理之政府方案「包容與勝任之芬蘭 – 社會、經濟及生態可持續發展之社會」（Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society）中，策略主軸之一「提升競爭力之芬蘭」提及「在各級教育中，提升全國人口之教育水準及能力，減少學習成果之差異，並增加教育平等」等目標。

芬蘭在 2018 年推出免費之 AI 線上學習（Elements of AI），目的是教育該國公民有關 AI 新技術之知識。「1%」之 AI 發展計畫初期目標是讓全國 1% 之人口（約 55,000 人）掌握 AI 科技之基礎概念，再逐步擴展理解及發展 AI 技術之人口，維持國家之競爭力。如今美國及中國全力爭逐全球科技之龍頭地位，芬蘭明瞭該國在 AI 之基礎科技開發上勝算甚微，故 AI 發展目標改以在實務應用領域成為全球領導者。隨著芬蘭在 2019 年 12 月底卸下歐洲聯盟理事會

⁸ 江欣容、蔡佩芳（2011：17）指出未來芬蘭政府計畫發展新之會計系統，稱為 Kieku，試圖將所有政府財務資訊程序及資料結構標準化。惟芬蘭財政部部長顧問 Mr. Mikko Saarinen 表示，Kieku 現已開發上線，用以記錄個人行程、薪資與假期等資訊，為芬蘭中央政府人事管理系統，與上開政府財務資訊程序及資料結構標準化等無關。

(Council of the European Union) 主席國身分，業將課程翻譯成所有歐盟成員國包含英文等語言，免費提供上線學習，可說是具體實現了上開政府方案之策略主軸。

資料來源：<https://course.elementsofai.com/>



| Chapter | Section | Exercises |
|--|---|-----------|
| Chapter 1 What is AI? | I. How should we define AI? | 0/1 |
| | II. Related fields | 0/2 |
| | III. Philosophy of AI | 0/1 |
| Chapter 2 AI problem solving | I. Search and problem solving | 0/2 |
| | II. Solving problems with AI | — |
| | III. Search and games | 0/1 |
| Chapter 3 Real world AI | I. Odds and probability | 0/2 |
| | II. The Bayes rule | 0/2 |
| | III. Naive Bayes classification | 0/2 |
| Chapter 4 Machine learning | I. The types of machine learning | — |
| | II. The nearest neighbor classifier | 0/2 |
| | III. Regression | 0/4 |
| Chapter 5 Neural networks | I. Neural network basics | 0/1 |
| | II. How neural networks are built | 0/2 |
| | III. Advanced neural network techniques | — |
| Chapter 6 Implications | I. About predicting the future | 0/1 |
| | II. The societal implications of AI | 0/1 |
| | III. Summary | 0/1 |

圖 6 芬蘭 AI 線上課程

肆、心得及建議

芬蘭政府為因應國內外政經情勢變遷，政治體制抑或績效管理制度在提升政府效能之最高指導原則下，均本於務實態度適時檢討修正。以憲政體制而言，為解決民選總統與總理之職權爭議，於 2000 年修正憲法，將總理改為經國會選出後提請總統任命，並將歐盟事務等事權劃歸總理專屬，讓總理之行政權責相符。另於計畫管理方面，為強化總理政策統合督導之權責，創建了「政府方案」制度，透過總理府執行管考及財政部年度預算監控等方式，總理可界定聯合政府施政優先順序，以貫徹政治承諾或協議，具體落實政策可預測性及一致性，有助於聯合政府政局之穩定，值得我國借鏡參考。

另為落實行政院所屬各機關施政計畫及個案計畫之管理，本會自民國 90 年起建置「行政院政府計畫管理資訊網」（以下簡稱 GPMnet），作為本會相關業務單位及各機關辦理施政追蹤及計畫管理之共通平臺。面對民眾對於政府整體施政效能之提升及彰顯而言，實有必要針對施政績效管理制度，站在政府整體施政推動之立場進行檢討修正，以符合民眾之期待及未來發展需要。

一、落實循證之政策制定與資料分析

公共政策之制定與推動方案之規劃，應有嚴謹之研析過程，運用具體有效之衡量指標，透過公開透明之評估機制，方能制定具體可行、符合民眾需求之高品質政府，提供有效能之公共服務。良善之公共治理涵蓋層面包括透明開放 (transparency)、公眾參與 (participation) 及機關課責 (accountability)，希望藉由開放之政府資訊，引入民間參與及監督力量，以促進政府為民服務效能。

我國近年在政府施政績效管理制度之建立及推動著力甚深，在有限人力及資源下建置 GPMnet，運用 ICT 技術讓施政計畫從擬議、審議到核定公告，均得透過網路進行線上作業，大幅降低行政成本，相關計畫績效資訊亦透過「公共政策網路參與平臺」與「政府資料開放平臺」。目前中央各政府網站業已建置「政府資訊公開」專區，理念雖與世界同步，惟相關公開資訊尚未大幅增進

社會大眾瞭解，使部分開放之資訊未能發揮效用，建議後續持續不斷提升公務機關公開政府資訊意識，運用新科技讓政府資訊被民眾更有效及廣泛使用，增進民眾對於政策之理解，建立互信。另外，GPMnet 雖為本會開發提供行政院各機關進行管理作業之資訊管理工具，惟內政部、教育部及法務部等 10 個機關亦自行建置管理資訊系統(秦正宇, 2019)。建議本會除持續精進 GPMnet 介面設計與系統穩定等外，整體機制應以個案計畫全生命週期績效管理為核心重行規劃，同步彙整總統府、行政院、立法院、監察院及考試院等各級機關(構)相關議題資訊，以提供各級機關首長、計畫審議人員及管理人員辦理相關業務之參考。

二、推動計畫整合有助於政策目標之達成

芬蘭政府之策略目標都是透過「政府方案」為基礎，並由聯合政府內各政黨同意之行動計畫，開展後續政府所面臨之主要任務(OECD, 2010: 15)。由此可見，芬蘭政府之計畫管理體制已深深嵌入政府各項政策措施與行動計畫中。藉由「政府方案」界定政治議題之施政優先順序，屬跨部門且亟需優先落實者可整合為旗艦型計畫，以整體思維由各相關部會推動執行相關配套專案，且該旗艦型計畫應有主政統籌之機關，對政策目標之達成負起政治責任。

鑒於近年來政府財政困難，導致公共建設經費緊縮，從中央至各縣市政府之建設與施政勢必要有全新之思考與變革，從資源整合角度出發，進行跨區域、跨部門及跨領域之整合式建設與治理，再造國家整體競爭力。本會可透過整合性、前瞻性之建設發展目標引導跨部會、跨類別資源配置，促進跨域整合，提高建設效益，充分發揮公共建設計畫及社會發展計畫帶動國家發展之功能。

三、強化政策統合協調功能之運作機制

在政策執行過程中，行政機關間之協調及整合問題才是決定政策執行能否成功之關鍵。有別於「部」係綜合性業務執行機關，負責政策協調之「委員會」之任務主要在協助行政院進行跨領域政策間之統合工作，成立目的在於作為跨

領域、跨部門之政策研議與規劃，用以降低部會本位主義、提升內閣決策效能，以達規劃整合總體政策之目標（宋餘俠、秦正宇，2011：94-106）。

芬蘭政府認為傳統公共治理之改革大方向是建立一個「整體政府」，因此要打破各部會及機關之本位主義藩籬。為了達成「一個政府，一個策略」（one government, one strategy）之策略目標，政府需要務實之制度安排，以確保部會間之一致性（coherence），而水平協調及溝通則都是有效執行政府策略目標之基本做法（OECD, 2015: 8）。政府施政即有優先順序，但以部門為主體之個別計畫卻常缺乏整體施政考量，為確保施政方向具有可預測性及一致性，並穩定政局，芬蘭政府強化總理府政策統合協調功能之運作機制及成效，加上樂於溝通協調形成共識再予推動之民族性，值得我國未來規劃政府組織及業務運作方式之參考。

四、重視前瞻規劃貫徹政策一致性

我國自民國 42 年起，秉持前瞻、務實原則，規劃、推動中長程國家發展（建設）計畫，以順應各發展階段之需要，促進資源有效利用，維持國家永續繁榮發展。配合本會自 103 年 1 月成立，國家建設計畫自 102 年起更名為國家發展計畫。另為聚焦關鍵核心業務，各機關施政計畫係以總統治國理念及行政院施政方針為上位政策依據而訂定。本會經彙編完成經行政院會議通過後，依預算法第 46 條規定，於會計年度開始 4 個月前將年度施政計畫併同中央政府總預算案提送立法院。

參考芬蘭經驗，「政策方案」可視為政府政治意志之展現，其所涵蓋之議題包含經濟、人權、生態、國防面向等，可說非常廣泛，並按議題本質設定期程。相關議題之研究都以研究及評估等資訊為參據，預為政府未來施政方向、目標、策略及措施作準備，並提供政府決策參考。民主國家政黨輪替為常態，如何運用長程願景規劃，強化政治穩定性及政策一致性，以維持國家之競爭力及施政效能，是本會未來於研議國家中長程國家發展規劃時應有之新思維。

伍、參考資料

- 1、江欣容、蔡佩芳，(2011)，*先進國家會計統計資訊網路彙報、資料庫管理與資料提供制度*，公務出國報告資訊網，檢索日期 2019 年 7 月 25 日，下載自：<http://report.nat.gov.tw/ReportFront/index.jspx>。
- 2、宋餘俠、秦正宇，(2011)，*強化政策統合量能之組織設計—兼論國家發展委員會組設規劃*，研考雙月刊，2011，第 35 卷，第 2 期，頁 94-106。
- 3、秦正宇，(2019)，*中央行政機關強化自主管理機制之研究*。國家發展委員會 108 年度自行研究計畫（編號：59）。
- 4、張四明、施能傑、胡龍騰，(2013)，*我國政府績效管理制度檢討與創新之研究*，檢索日期 2019 年 8 月 22 日，下載自：
http://mail.knu.edu.tw/eryh/data/1041_GPM/03_Innovation_ROC.pdf
- 5、Jan-Erik Johanson, Elias Pekkola, and Päivi Husman, (2017). *Government Programme as a Strategy—The Finnish Experience*. Retrieved 2019/9/12, from:
<https://pdfs.semanticscholar.org/173b/6f930599b37d81a2e8fb4ffe7ee13d68568b.pdf>
- 6、OECD, (2010). *Finland: Working Together to Sustain Success*. Retrieved 2019/9/13, from:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN042992.pdf>
- 7、OECD, (2015). *Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*. Retrieved 2019/9/12, from:
<https://vm.fi/documents/10623/307541/OECD+Public+Governance+Reviews+Estonia+and+Finland.pdf/3e816208-0d14-4ca4-9c1c-770ef76c307a/OECD+Public+Governance+Reviews+Estonia+and+Finland.pdf.pdf>
- 8、Prime Minister's Office, (2007). *Programme Management within the Finnish Government*. Retrieved 2019/7/15, from:

https://vnk.fi/documents/10616/622950/J1207_Programme+Management.pdf/5a9a1e09-adca-44ae-8cf4-c9e6bb4232d2?version=1.0.

- 9、 Prime Minister's Office, (2017). *Finland, a Land of Solutions Mid-term Review: Government Action Plan 2017-2019*. Retrieved 2019/10/6, from:
<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Government+action+plan+28092017+en.pdf>.
- 10、 Prime Minister's Office, (2019). *Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society*. Retrieved 2019/8/26, from: https://valtioneuvosto.fi/en/article/-/asset_publisher/10616/sallistava-ja-osaava-suomi-sosiaalisesti-taloudellisesti-ja-ekologisesti-kestava-yhteiskunta?p_p_auth=MAEKM4DK
- 11、 Virtanen, Turo, (2018). *Public administration characteristics and performance in EU28: Finland*. Retrieved 2019/9/11, from: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19950&langId=sk>

陸、附錄

附錄一、考察照片



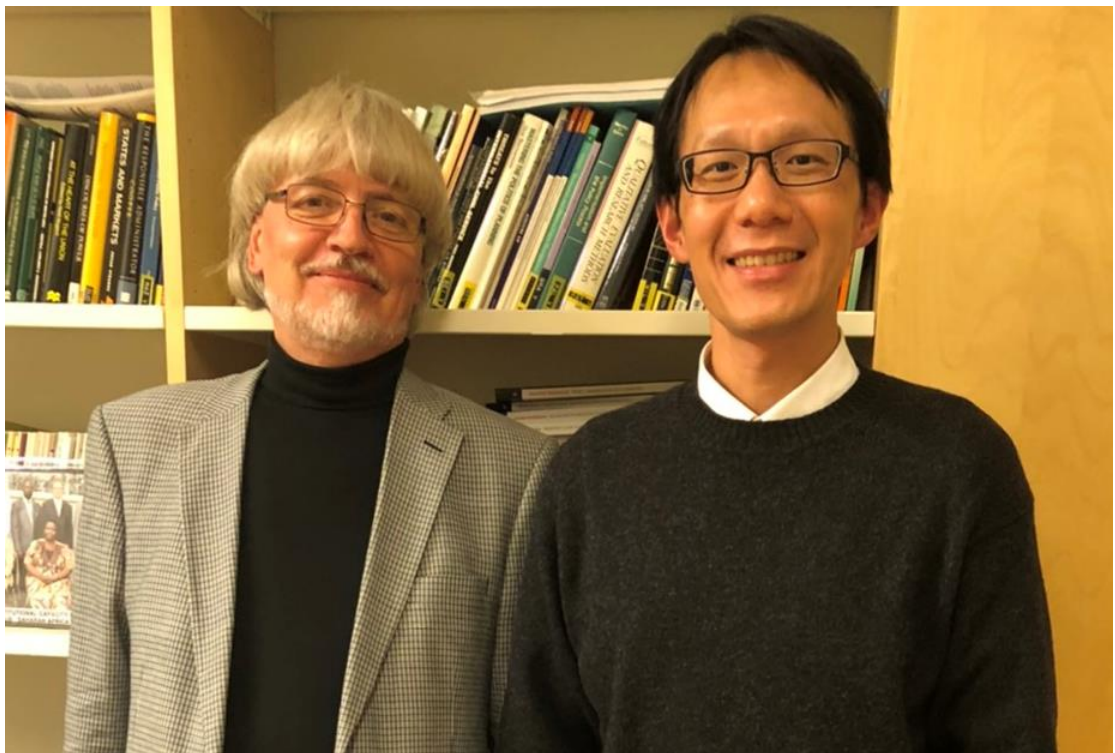
照片 1：本文作者與芬蘭總理府政府策略司司長 Dr. Seppo Määttä (左)合影。



照片 2：本文作者與芬蘭商務辦事處國際創新夥伴關係負責人 Mr. Mika Lautanala (左)合影。



照片 3：本文作者與芬蘭財政部部長顧問 Mr. Mikko Saarinen (左)合影。



照片 4：本文作者與芬蘭赫爾辛基大學政治學系客座教授 Dr. Turo Virtanen (左)合影。

附錄二、考察題綱

一、芬蘭總理府

(一) 政府方案及政府行動計畫之制度建構與實務

1. 政府方案如何產出？政府方案對於政府政策之指導功能，如何透過實務加以落實？其運作成果符合當初改革目的之程度為何？近期發展如何？
2. 政府方案如何聚焦於特定之跨部門計畫？跨部門計畫擇定機制為何？
3. 政府方案是否具有明確之效能目標及衡量指標？如有，如何蒐集相關政策資訊與評估指標等內容？
4. 政府方案實際發揮之決策支援功能為何？是否回饋至重大政策發展？是否有實例？
5. 政府方案發展過程，預算控制與執行曾遭遇哪些困難？為解決這些困難，總理府採取哪些措施？若仍未能確實解決困難，癥結在哪？後續處置作為為何？
6. 政府方案及政府行動計畫之產生，對於政府績效評估發揮功能為何？實際落實機關為何？
7. 如何區分 Project、Program 及 Plan 不同之計畫名詞？三者定義及範圍上之差異為何？現行所建立之計畫管理體系為何？計畫是否作進一步分類？主要分類之依據為何(如內容性質、預算來源或經費移轉方式等)？
8. 近 3 年芬蘭政府每年平均編列多少預算支出？其中有多少預算屬計畫執行？近 3 年每年平均有多少項計畫(Project)及大型計畫(Program)須納入管理？不同類型之計畫會由哪些部門單位負責計畫管理工作？
9. 計畫管理之流程為何？其中有多少項跨部門共同執行之計畫？跨部門計畫執行在管理上可能有哪些問題？

(二) 績效管理實務

1. 將績效管理制度及理念推行至各機關之過程中，如何化解機關之反彈或消極不配合？機關或公務人員曾反映哪些績效管理措施為其帶來困擾，又認為哪些績效管理工作最為重要且最有意義？
2. 若重要方案或計畫未達目標，如何從績效管理提供改進作法？各級政府機關之績效管理單位是否有統合機關？
3. 除了政府方案及政府行動計畫等正式文書，是否曾透過法案立法方式促

進績效管理效力？

4. 政策優先順序與資源如何重配置？重要方案如何與預算之間進行連結？
5. 不同機關重要計畫之間，如何建置系統性之連結關係？

(三) 績效評估結果之運用

1. 如何評估政府計畫資源利用、執行成果及後續效益？應評估哪些面向之資料？
2. 如何運用計畫評估結果提升政府效能？
3. 政府部門績效與行政首長績效、次年度預算分配及公務人員個人績效如何連結？
4. 上開措施之施行，收到正向或負向之激勵效果為何？
5. 是否有其他增進公務人員績效管理職能之作法？如何訓練公務人員具備一致性之績效管理職能？
6. 政府未來在整體管理上應關注於哪些層面之變革？

二、財政部

(一) 政府方案及政府行動計畫之制度建構與實務

1. 政府方案如何產出？財政部與總理府分工為何？
2. 財政部如何依據政府方案進行預算籌編事宜？
3. 歐盟分配給芬蘭之預算及相關計畫與芬蘭自有預算及相關計畫，在預算編制過程中如何呈現？

(二) 計畫管理與預算分配

1. 政策優先順序與資源如何重配置？重要方案如何與預算之間進行連結？
2. 政府方案發展過程，預算控制與執行曾遭遇哪些困難？為解決這些困難，財政部採取哪些措施？若仍未能確實解決困難，癥結在哪？後續處置作為為何？
3. 財政部在政府重大專案工程之角色與職責為何？
4. 如何評估政府計畫資源利用、執行成果及後續效益？應評估哪些面向之資料？
5. 根據過去行政實務，政府重大工程成功關鍵因素為何？
6. 如何提升執行機關重大專案管理能力與能量，以及如何提升計畫執行績

效？

7. 建立策略性優先事項及各項重要方案後，如何透過期中評估機制進行計畫執行過程及成果管考？
8. 如何運用計畫評估結果提升政府效能？
9. 為協助各部會從事規劃、管理及決策之需，貴國建立績效評估系統工具「Netra」，其現行運作與未來發展為何？
10. 財政部對芬蘭之期中經濟展望如何進行？對次年度預算與計畫編列是否有引導作用？
11. 芬蘭採績效稜鏡模型（重視資源管理、營運效率、社會影響）進行績效管理，但各部會可自由選擇績效管理工具如 BSC、EFQM、CAF、CobiT 等，請問業務性質與績效管理工具之間之適合度為何？又社會影響如何衡量？
12. 芬蘭之績效管理主張關注重大戰略目標，目標要少且要大膽，制度上如何鼓勵部會朝此發展？又如何面對國會課責之壓力？

(三) 公務人力發展

1. 公務員應具備之管理職能為何？現行培育政府管理人力之內容、管道及方式為何？未來管理人才培育之變革方向為何？
2. 在執行整體管理政策及措施時，如何避免造成業務部門單位人員之工作負擔或淪為形式化工作？

三、芬蘭商務辦事處

- (一) 芬蘭商務辦事處於 2018 年 1 月 1 日由芬蘭貿易協會(Finpro)及芬蘭國家技術創新局(Tekes)合併而成立，將創新、外銷、投資、旅遊促銷服務置於同一機關（構）內，其合併目的及預期效益為何？
- (二) 芬蘭商務辦事處之研究補助項目為何？是否延續原國家技術創新局(Tekes)補助項目？
- (三) 為評量創新成效，對應產生政策評估、執行成效評估及衝擊評估之運作方式為何？
- (四) 推動研究與創新政策之成效評估方式（Governance Research and innovation policy cycle）計有事先評量、過程監控評量及事後評量等階

段，各階段運作方式為何？

(五) 接受補助後之影響評估模式計有對於「創新工作」、「獲補助公司提升及改革研發」、「提升及改革研發轉化成生產增加及經濟革新」等 3 項效益指標，以及對於「生產率及經濟革新」1 項衝擊指標，各指標評估方式為何？

(六) 如何運用計畫評估結果提升補助效益？