

國家發展計畫管考機制

沈建中 國家發展委員會管制考核處副處長
吳美雲 國家發展委員會管制考核處科長
張益銘 國家發展委員會管制考核處科長
傅傳鈞 國家發展委員會管制考核處科長
張棕凱 國家發展委員會管制考核處科員

壹、前言

國家的競爭力之一，係就政府的執行力探討，也就是需從政策的落實與成效探討。所以政府的績效管理，就是評量政府執行的成果。美國 Bill Clinton（柯林頓）總統在簽署「政府績效與成果法案」（Government Performance and Results Act, GPRA）時指出，績效管理的方法將重塑美國人民對聯邦政府的信心，績效管理不僅可告訴美國人民，美國公務人員是如何努力地在處理政府事務，並替美國人民看緊荷包，及監督每一項工作的程序。同時，美國聯邦政府也可以藉此停止無效率的事務，著手進行值得去做的事，並告訴美國人民美國政府究竟做了什麼（Radin 1998: 208，原文引自孫本初 a，2000: 29）。

國家發展委員會（以下簡稱國發會）成立後，即就如何精進現行國家施政計畫進行探討，並研訂及奉行政院核定「國家發展計畫編擬調整方案」。國家發展計畫（以下簡稱國發計畫）之編擬，應秉持總統治國及行政院院長施政理念，擘劃國家發展願景，確立國家發展方向，並訂定總體發展目標及策略，以引導及整合行政院所屬各機關相關政策、計畫，使國家整體資源有效配置。依國發計畫編擬要點，國發計畫配合總統任期，以 4 年為 1 期。國發計畫應提供各機

關作為中程預算收支推估、中程資源分配方針、施政計畫、中長程個案計畫及預算編製的重要參據。

從政策規劃、執行與評估的層次而言，國發計畫是政策規劃層次，其後的中長程個案計畫即是執行，而計畫管考即是評估。也就是說，績效管考機制包括績效制訂、執行與評估的過程與結果，並且將評估結果回饋到績效制訂（沈建中，2014：6）。

現即說明在國發計畫架構下，我國個案計畫評核與機關績效評估的管考機制精進作為。

貳、個案計畫管考機制精進作為

學者丘昌泰認為績效管理係指公部門對於公共服務或計畫目標進行設定及在實現的過程蒐集績效資訊、進行績效衡量，並對實現結果進行系統性績效評鑑的整體過程（丘昌泰，2002：47）。Talbot 指出公共部門的績效可包含 7 種涵義：一、課責（performance as accountability）；二、使用者之選擇（performance as user choice）；三、對顧客的服務（performance as customer service）；四、效率（performance as efficiency）；五、結果、效果及可行之作為（performance as results, effectiveness,

and “what works”) ；六、資源之配置 (performance as resource allocation) ；七、建立公共價值 (performance as creating public value) (Talbot, 2005 : 491-517, 原文引自蘇偉業, 2009 : 108) 。

我國現行中長程個案計畫分為社會發展類計畫、公共發展類計畫與科技發展類計畫。政府為落實個案計畫管理已建立分級管理機制，將行政院所屬各機關個案計畫依重要性、優先性區分為行政院管制、部會管制及部會所屬機關(構)自行管制。所有納入管制之計畫，於確定分級管制級別後，於年度開始後均應研擬作業計畫，作為後續執行及管考之依據，年度中定期檢討執行進度，年度結束後則辦理計畫評核，藉以檢視計畫目標及績效達成情形。屬行政院管制計畫並每季將執行進度簽呈院長，並視需要實地前往瞭解計畫執行狀況，協助解決問題，提升計畫執行成效。

一、個案計畫績效管理之精進

茲配合國發會推動「國家發展計畫編擬調整方案」，為進一步提升個案計畫管理成效，檢討創新管考作為，持續精進個案計畫之績效管理，方向包括：

(一) 建立全生命週期計畫績效管理

為強化個案計畫管理，配合國發計畫編擬調整方向，規劃自政策規劃、計畫研擬、執行、效益評估強化全生命週期管考(詳圖1)，建立計畫事前、事中、屆期及事後的績效管理機制：於計畫規劃研擬階段加強各機關政策目標與執行績效間的關聯，並需接受外部監督、公開檢驗；計畫執行階段加強深度管考，有效掌握整體國家發展資源之投入及執行情形；計畫於各年

度執行完畢後，強化計畫評核作業嚴謹度，並開放民眾參與計畫評核；針對計畫屆期進行事後評估，參考國外作法及以往經驗推動營運評估機制，以提升計畫執行的行政效能及營運效益。

(二) 加強深度、專業管考，強化機關自主管理

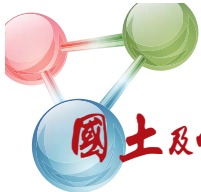
對於現行三級管考制度中之行政院管制計畫加強實地查證及走動式管理機制，積極掌握及協助各部會推動施政，「以協調解決問題，以服務代替考核」，將計畫管理之層次由過去較著重行政管考，提升為品質管考，終而達到政策管考、策略服務。此外，就部會管制計畫及部會所屬機關(構)自行管制計畫，將推動相關措施督促及協助各部會強化計畫自主管理，如輔導完備計畫管理規定、提升計畫管理能力等，以協助機關落實計畫執行，提升政府競爭力。

(三) 強化施政透明，增進公民參與

為落實政府施政透明化，國發會已建置「行政院政府計畫資訊檢視平臺」，將各機關施政計畫相關資訊予以公開及透明化，讓社會大眾得以即時掌握政府重大計畫目標、推動策略、績效指標及執行成果等資訊。未來除配合第5階段電子化政府計畫，持續精進「行政院政府計畫資訊檢視平臺」，提供民眾更便利瞭解政府施政資訊外，並將於國發會建置之「公共政策網路參與平臺」試辦開放民眾「來監督」，提供社會各界表達意見與監督施政績效之管道，加強政府與民眾雙向互動溝通，以發揮公民共同監督計畫推動成效之功能。

二、個案計畫屆期及營運階段評估，結合課責機制，並納入獎懲規定

我國自98年試辦屆期重大公共建設類計



畫成效檢討作業，迄今已檢討 5 次，總計檢討 211 項計畫，檢討金額達新臺幣（以下同）1 兆 6,000 億元。歷年來在檢討面向上，主要檢討內容包含計畫修正次數、預算執行率、目標與關鍵績效指標，及其效益達成情形，並就整體計畫執行情形，提供綜合檢討建議。檢討結果，除作為核列各部會延續型公共建設計畫預算額度之參考外，亦反饋提供給各部會後續更客觀周延地研提計畫，鼓勵創新及多元發展，並期改善計畫規劃與實際執行之落差，強化計畫執行效益。

國發會歷年屆期重大公共建設類計畫檢討內容與檢討評估面向如下：

（一）計畫修正部分

98 至 102 年度 211 項檢討屆期重大公共建設類計畫中，曾辦理計畫修正者計 139 項，平均修正比率約為 6 成。顯示我國公共建設類計畫於規劃與執行階段，尚無法與現況完整接合，各公共建設類計畫主辦與主管機關仍具強化空間。

（二）執行部分

211 項檢討屆期重大公共建設類計畫中，可支用預算達 1 兆 7,812 億元，實際執行 1 兆 6,459 億元，平均執行率為 92.41%、保留率為 3.57%、繳庫率為 4.02%，顯示整體公共建設類計畫預算執行具效益性，有助於推動建設計畫。

（三）目標與效益達成部分

211 項檢討屆期重大公共建設類計畫中，有訂定指標且全數達成計 91 項，占總檢討計畫之 43.13%，惟仍有近半數計畫未於期限內全數達成指標，顯示多數計畫於規劃階段指標研訂欠佳，或於執行階段遭遇困難，卻欠缺即時彈性替代方案，致個別計畫仍有績效指標無法全

數達成。

為強化落實屆期檢討效益，國發會自 104 年起，除擴大屆期重大公共建設類計畫檢討評估範圍外，並請各部會視需要增加對屆期後營運階段之評估，前者例如擴大檢討範圍，自公共建設計畫擴張至社會發展計畫，後者例如於計畫屆期時，再評估計畫營運淨現值與自償率，並藉由新增評估與原核定時點比較，探討計畫執行期間資金運用與建設主體興建效率，並再檢視對後續營運之狀態是否產生重大變化。

此外，國發會亦規劃就上述檢討結果，連結獎懲機制，並評估連結屆期檢討結果，併入「行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點」賦予核評權重，對延續性計畫連結獎懲。

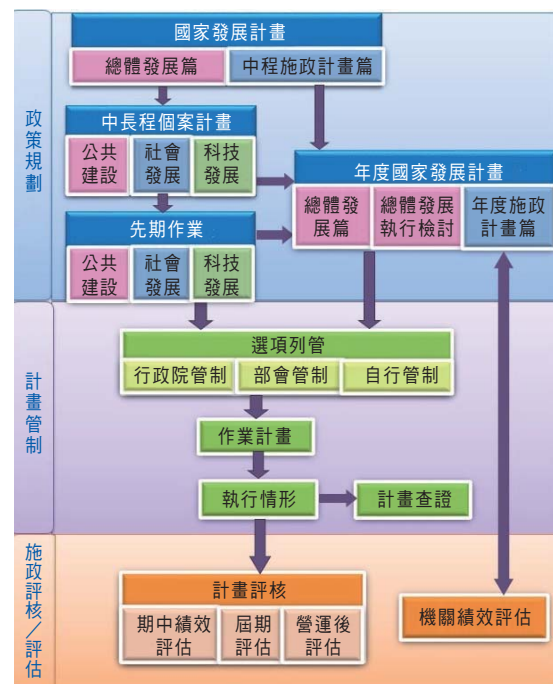


圖 1 國家發展計畫政策規劃、計畫管制與施政評核與評估流程圖

資料來源：本研究團隊

國發會規劃藉由屆期重大公共建設類計畫檢討，強化計畫自規劃、執行、屆期與檢討反饋之週期循環，落實計畫管考，指引計畫朝向最佳效益邁進，強化建設之整體效益，並透過建設提升國人生活水平。

三、公共建設全生命週期之管考制度

為強化公共建設計畫全生命週期之管考制度，國發會針對現有機制，研議精進作法如下：

(一) 串連公共建設計畫先期作業審議及執行情形管考作業，達到相輔相成目的

每年度公共建設計畫先期作業，係在行政院核定之年度公共建設經費額度內，由主辦機關、主管機關、國發會與其他會審機關循序審議後，妥適分配個案計畫之年度預算；其審議工作重點包含依零基及擲節精神從嚴審核、依計畫效益核配經費、考量各經費來源衡平性、配合中程歲出概算規劃、結合計畫管考檢討個案計畫預算執行情形等。

其中公共建設計畫先期作業結合計畫管考部分，並由國發會統籌辦理，使得同屬國發會掌理之公共建設計畫先期作業與管制考核業務更能發揮相輔相成之加成效果。如先期作業審議可就屬重大公共建設且執行不佳計畫，要求提高計畫管考強度，加強管控計畫推動進度；另計畫管考亦可將實地查訪施工現況資料、計畫經費執行能量、年度工程項目及其經費配當合理性等，回饋至先期作業據以增刪個案計畫之年度經費，使有限之年度公共建設經費運用更具效率。

(二) 建置公共建設計畫之期中效益評估模式，提升中長程個案計畫執行成效

過去原行政院研考會為檢討執行中之社會

發展類計畫，目標達成情形及執行措施是否妥適，以作為未來相關中長程個案計畫審議、修正執行策略及年度計畫先期作業審查之參據，評估所需達成之目的，每年會擇案委託學術單位辦理計畫效益評估。

國發會成立後，已參考原有社會發展類計畫效益評估模式，建置適用公共建設計畫之期中效益評估模式，並於 103 年度選定「整備觀光遊憩設施建設計畫」委外試辦，評估結果較以往社會發展類計畫不同之處，主要建議如下：

1、跨域觀光計畫整合機制

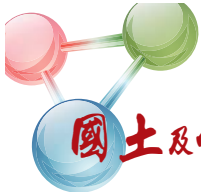
由地方政府共同提出具跨域、創新、前瞻性之整合型建設計畫，循序提報部門建設計畫整合平臺審查，透過地方區域合作又競爭之方式，遴選出跨域整合標竿計畫，藉由跨域、跨部門之建設計畫整合及時程整合，發揮計畫投資綜效。

2、關鍵績效指標（Key Performance Indicators, KPI）之建構

透過整合「量」、「質」、「價」3 個面向，建構關鍵績效指標（KPI），並分為「景點建設成果」及「工程進度與品質管考」二大類，各縣市政府可依其發展規模、自償率、觀光遊客人次、遊憩品質、經濟產值等方面，制訂其所欲達成之目標，作為未來考核與後續精研管理之參考依據。

3、落實使用後評估（Post-occupancy Evaluation, POE）模式之建立

透過 POE 評估環境或設施經過使用與適應後之各種表現績效（例如：跨域加值公共建設財務規劃方案財務自償率之目標達成性），運用多年期評估，例如補助經費之後，連續 5 年評估其經營管理之品質。



(三) 研議重大公共建設類計畫事後評估機制，追蹤計畫營運階段是否符合預期效益

目前重大公共建設類計畫之全生命週期績效管理機制，涵蓋國發計畫研訂、可行性研究及綜合規劃審議、基本設計審議（工程會主政）、管制評核、屆期執行成效評估等階段，惟尚未納入計畫使用一段時間後之事後評估機制。為補足這最後一塊績效管理機制，國發會將研議重大公共建設中長程個案計畫事後評估機制，以利追蹤計畫營運階段是否符合預期效益，並回饋至未來國發計畫及中長程個案計畫之研擬，使政府能更有效運用有限預算資源，並促使公共建設營運能發揮預期之最大效用。

參、機關績效管考機制創新作為

學者孫本初認為，組織為達成組織、部門及個人績效等 3 種績效的需求，設定執行策略，達成組織、部門及個人績效需求的管理過程（孫本初 b, 2000: 39）。Coates 指出，組織衡量係就任務陳述與服務傳遞目的，評估組織目標的績效，並將組織績效的資料，用於決策的過程（Coates 2004: 631）。

所以，機關績效評估的目的，在於透過管理方法協助各機關達成其施政目標。我國現行制度係自 90 年開始實施，對於各部會年度施政計畫內的策略目標，按其所訂的績效指標與衡量標準評估達成情形，並據以回饋後續的施政規劃、執行措施調整及預算分配，以精進施政作為，提升施政績效。機關績效管理的制度牽涉到前端的「目標訂定」及後端的「績效評估」，至於中段的執行管控，目前則是透過個案計畫管理制度來落實（傅傳鈞、張益銘、曾慶昌，2015: 37-

49）。現說明如下，並提出精進的作為：

一、現行績效評估制度

為使各機關的年度目標能結合機關中長期發展規劃，以強化施政願景的擘劃及施政目標的策訂，各機關需訂定 4 年為 1 期的中程施政計畫，內容包括機關的施政重點、策略目標、績效指標及未來四年之目標值。在中程施政計畫的框架下，機關每年再據以訂定年度施政計畫，並於年度結束後進行年度施政績效評估，說明機關預算及人力、目標達成情形、推動成果具體事蹟、績效總評等，並根據各項目標達成情形給予燈號。這套績效管理制度的作用不僅侷限在單一年度目標的達成，更讓機關每年可以根據中長期的情勢發展，訂定及調整施政計畫，並滾動檢討更新未來 4 年中程施政計畫，作為未來 4 年施政藍圖。

(一) 績效指標—平衡計分卡精神的導入

我國機關績效管理制度自 98 年起引進「平衡計分卡」（Balanced Scorecard, BSC）精神，分別從「業務成果」、「行政效率」、「財務資源」、「人力資源」等 4 個面向，策訂各機關之關鍵策略目標及關鍵績效指標（Key Performance Indicator, KPI），每年檢視其達成情形，以作為檢討施政績效的準據（行政院研發展考核委員會，2009: 12）。

而其中關鍵績效指標又可區分為「成果型指標」及「投入型指標」，為能確實彰顯政府施政成效，基本上各機關所訂定之績效指標宜以成果性指標為主，投入型指標為輔。而除了由各機關自行訂定的關鍵策略目標及關鍵績效指標外，行政院為貫徹一致性政策目標，亦會統籌訂定各機關均應達成的共同性目標及共同性指標

(Common Performance Indicator, CPI)。績效指標是否涵蓋機關重要業務、指標能否有效衡量策略目標、目標值設定是否合理甚或具有挑戰性等，均將影響整個績效管理制度的成敗。

(二) 評估方式—燈號管理

民國 90 年時，美國推動「總統管理議程 (President's Management Agenda)」採用燈號管理，以綠、黃、紅 3 種燈號代表不同的績效成果及進度，各機關的績效表現可收一目瞭然之效，我國遂於 95 年將機關績效評估的結果改採燈號制，取代原本以分數計算為主的評估結果 (行政院研發展考核委員會，2009：5；莊麗蘭、邱秀蘭、盛淑華，2010：5，16-22)。

整體績效評估作業是以各績效指標的衡量標準檢視是否達到原訂目標，分別核算目標達成程度，以及實際執行成果或效益，評估結果以燈號顯示，綠燈代表「績效良好」、黃燈代表「績效合格」、紅燈代表「績效欠佳」及白燈代表「績效不明」 (行政院研發展考核委員會，2009：17)，但不作機關總體評價。

二、現行績效評估制度檢討

現行績效評估制度實施 10 餘年以來，發現有諸多問題待解決，併同 104 年 5 月 21 日商業周刊報導「政府荒謬 KPI 全揭露」指出的績效評估指標相關問題，綜整如下：

(一) 整體績效管理制度性問題

- 1、計畫體系尚可依全生命週期加以整合。
- 2、施政計畫審議及績效評估業務單位已有水平分工，但可再強化垂直整合。
- 3、績效評估制度及評估結果，並非所有機關首長皆高度重視，致部分機關未能主動發揮自

主管理精神。

- 4、共同性指標及非業務成果之 KPI (關鍵績效指標) 可再減少或刪除，以充分聚焦核心業務，呈現機關實質施政成果。
- 5、績效評估階段已建立社會參與機制，計畫審議階段可比照建立。
- 6、重大政策成果與效益如係在執行多年後呈現，而非在當年度顯現，外界易質疑年度績效評估中出現之績效指標存在必要性。
- 7、由於績效管理的制度牽涉到前端的「目標訂定」及後端的「績效評估」，至於中段的執行管控目前則是透過個案計畫管理制度來落實。而個案計畫另有一套績效評核的機制，因此機關績效評估與個案計畫評核存有重複評核的競合問題。

(二) 作業層次問題

1、指標設定

績效指標與策略目標充分連結的程度有待加強；多採投入型或過程型指標；目標值設定之挑戰性可透過縝密的審查機制適度提高。

2、評估標準

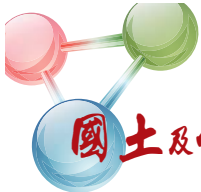
與過去實績比較，會有高原期問題，對於結果面良好績效產出，主觀認知存有差距；機關多認為目標達成即屬綠燈，且黃燈是績效待加強。

3、評估程序

為求公正周延，評估程序相對繁瑣；作業時程考量，燈號由綠燈變更為黃燈者尚難有申復空間。

4、獎懲規定

對於同一目標下之所有指標經評估均為綠



燈或紅燈者，給予嘉獎及申誡一次之規定，實質激勵作用有限；如將獎懲額度提高，又恐機關訂定之目標值缺乏挑戰性。

5、評估結果

外界不易認同政府自行評估結果，如較往年退步，被指績效不佳；較往年進步，則被評自我感覺良好；績效資訊多採文字堆疊式的說明，民眾需花長時間閱讀，較不易即時瞭解實質績效成果。

三、機關績效評估精進作為

行政院已於 104 年 5 月 22 日頒布「國家發展計畫編擬要點」，未來各機關年度施政計畫的績效目標與指標需符合國家發展政策與目標，預期可從制度上解決指標訂定問題。配合此政策，績效評估作業規劃分 2 階段調整：

(一) 過渡期（104 年度及 105 年度）

1、指標設定

依商業周刊及機關績效評估作業所發現問題，提供各部會 KPI 之會審意見，並加強檢視目標與指標之關聯性，及成果型指標之採用。本項國發會自 105 年各部會施政計畫編審作業已加強辦理。

2、評估作業

(1) 評估標準：將訂定「行政院所屬各機關年度施政績效評估作業注意事項」，以作為辦理績效評估作業規範，並加強建立一致性的評核作業方式。另將增列未超越過去實績，但得列為綠燈之條件，餘維持原訂燈號標準。

(2) 評估程序：請各機關於自評階段針對 KPI 辦理情形，強化社會效益分析；複核階段

則針對「未超越過去實績被評為黃燈之指標」，增列各機關窗口再確認機制。另依現行評估標準，將社會評價列入各階段評估參考。

(3) 維持原獎懲之規定，但獎懲額度改由各機關自行訂定。

(4) 績效評估結果規劃連結至「行政院政府計畫資訊檢視平臺」，以呈現圖形化及簡明化之摘要資訊為主，績效報告內容為輔。

(二) 新制上路（106 年度以後）

1、建立重大計畫全生命週期績效管理機制，並整合施政計畫審議及績效評估業務單位分工及意見，強化績效評估結果回饋。

2、各機關之績效報告提報院會，提升該報告之重要性及機關首長重視程度。

3、輔導部會強化計畫自主管理，指標聚焦於核心業務成果，非核心業務成果不得列入 KPI；CPI（共同性指標）則予以刪除，或不列入績效評估結果統計。

4、建立外部參與或審議機制，以補足現行計畫審議階段社會參與度不足問題。

5、建立重大計畫事後評估機制，以呈現重大政策短中長期之成果與效益。

6、改造機關績效評估制度，各部會基於自主管理進行評估績效指標達成情形，國發會則本於例外管理原則，另訂抽查機制，以避免機關績效評估與個案計畫評核產生競合問題。

肆、結語

Osborne 和 Gaebler 在「政府再造」

(Reinventing Government) 一書中提到，如果不評估績效，無從知道成功與失敗；如果不知道成功，就無法獎酬；如果不知道成功，就無法從中學習；如果不知道失敗，就無法改正；如果不知道失敗，就無法獲得民眾支持 (Osborne and Gaebler 1992: 146-155, 原文引自黃榮源, 2012: 12)。Osborne 等亦指出，任何方案最初設計所不可缺的部分，是從蒐集到可理解的績效資料、及對於資料的分析和應用。其結

果，是被用於發展所有層次方案、計畫和執行，且是被用於提升、和改善未來的績效 (Osborne 1995: 21)。

在 21 世紀的今日，既要強化國家的競爭力，亦要提升政府施政績效與績效管理，國發會提出「國家發展計畫編擬調整方案」，並提出進一步精進我國績效管理作為，以強化政府施政作為，並從精進的管考作為，達到提升與導引政府施政績效。

參考文獻

1. 丘昌泰。2002。邁向績效導向的地方政府管理。《研考雙月刊》第 26 卷第 3 期：46-55。
2. 行政院研究發展考核委員會。2009。《行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊》。臺北：行政院研究發展委員會。
3. 沈建中。2014。如何檢驗直轄市政府優質行政執行力—論直轄市政府績效管理。《2014 年社會暨公共事務學術研討會》。臺北：臺北市立大學社會暨公共事務學系。
4. 孫本初 a。2000。美國政府績效評估制度之研析—以政府績效與成果法案 (GPRA) 為例。《研考雙月刊》第 24 卷第 2 期：27-35。
5. 孫本初 b。2000。政府績效管理的新思維。《考銓季刊》29：38-46。
6. 莊麗蘭、邱秀蘭、盛淑華。2012。《美國政府績效管理及評估制度考察報告》。臺北：行政院研考會。
7. 黃榮源。2012。《地方政府施政績效評估機制之研究》(行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-RES-100-009)。臺北：行政院研究發展考核委員會編印。
8. 傅傳鈞、張益銘、曾慶昌。2015。運用績效管理制度提升政府施政。《工程雙月刊》第 88 卷第 1 期：37-49。
9. 蘇偉業。2009。公共部門事前定向績效管理：反思與回應。《公共行政學報》第 30 卷：105-130。
10. Coates, P. 2004. Governance, Management, and Performance: They Matter. *Public Administration Review* 64(5): 630-633.
11. Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Reading: Addison Wesley.
12. Osborne, S. P., T. Bovaird, et al. 1995. Performance Management and Accountability in Complex Public Programmes. *Financial Accountability & Management* 11(1): 19-37.
13. Radin, Beryl A. 1998. The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-headed Monster or Flexible Management Tool. *Public Administration Review* 58 (4): 307-316.
14. Talbot, C. 2005. Performance Management. *The Oxford Handbook of Public Management*. Edited by E. Ferlie, L. E. Lynn Jr. and C. Pollitt, 491-517. Oxford: Oxford University Press.

