

# 政府計畫管理制度及法令規範

陳志瑋 淡江大學公共行政學系副教授

涂予尹 淡江大學公共行政學系助理教授

## 摘要

本文目的是耙梳我國目前政府計畫管理體制及法令規範，先分析政府計畫管理現存計畫定義不明、外部因素影響期程、绩效管理成效不彰等問題，再就規範層級、規範內容與規範層次三個面向，對於未來法制化之可能方向提出思考，冀望增加對此議題的重視，從而更加善用政府資源，提升人民對政府施政之滿意度。

本文期待國人及政府各機關能對計畫管理議題更加重視，消極面是不再浪費人民納稅錢，積極面則是期待未來計畫管理制度進一步邁向法制化，藉由組織、法制和人才三個層面之配合，特別是個案計畫層面之相關主事者及利害關係人，均能依循這套程序與架構來加以執行，相信更能落實計畫目標與任務。

關鍵詞：政府計畫管理、全生命週期绩效管理、績效評估

## 壹、政府計畫：一個實現公共政策之平臺

政府為了推動各項公共政策、實現施政目標，必須在預算支持下，利用各項計畫之訂定和執行來加以貫徹。換言之，政府計畫可謂政府實現公共政策之平臺，這個平臺承載了法規制度、行為者（包含公部門與私部門）和資源。因此，當該平臺是在正軌上運作，並且獲得良好管理，才能減少政策失靈或浪費舞弊之情形。

由於政府計畫發揮著「平臺」之重要功能，政府向來重視計畫之審議、預算先期作業及管考機制。例如行政院研究發展考核委員會（現為國家發展委員會）前主委林嘉誠（2004，323-338）即曾為文說明政府當時建置之施政計畫管理資訊系統，並評估網路管考運作模式之效益。這些措施如今均成為目前政府計畫管理制度之一環。又如陳海雄、吳美雲、余敏雄（2004，353-409）也曾討論政府相關之計畫管制程序、作業規範與管理實務。

為了進一步提升政府重大計畫管理績效，國家發展委員會（以下簡稱國發會）於 2015 年 8 月決議推動我國中長程個案計畫「全生命週期績效管理機制」，鏈結回饋自計畫立案編審、前置規劃、履約執行、屆期／事後營運各階段之績效評估，建立重大計畫事後評估機制，追蹤重大政策短中長期之執行成果及預期效益。

另政府每年公共建設因各種因素導致計畫執行落後，使得約有 500 億元經費未如預期投入市場，無論對國內經濟或社會觀感都造成影響。為了加以改革，因此自 2018 年起持續推動行政院「公共建設計畫審議、預警及退場機制」之重大政策，分級選列風險預警重點計畫加強管控，回饋至年度預算先期作業重排序，配置計畫資源，並評估計畫終止執行適時退場，促進政府資源有效運用，俾使各項公共建設計畫能如期如質完成。

本文目的即為耙梳我國目前政府計畫管理體制及法令規範，先分析政府計畫管理之現有問題，再就法令規範提出討論，冀望增加對此議題之重視，從而更加善用政府資源，提升人民對政府施政之滿意度。

## 貳、政府計畫體系

我國政府計畫管理制度起源甚早，早在 1960、1970 年代就由行政院研究發展考核委員會（現為國家發展委員會）開始制定，藉由相關法規與制度之相繼推行，陸續頒布各項辦法、要點、作業規定等等。大致而言，可歸納為「計畫管考」和「績效評估」兩大類，計畫管考又可再分為計畫管制、計畫評核和中長程個案計畫效益評估三種管理作業類別。

但從字義上來看，即可發現計畫評核和中長程個案計畫效益評估兩者無法完全切割區別，而且也與績效評估有重疊之處。推敲箇中原因，可知這些制度規範各有其時空背景或法規制度脈絡，在路徑依賴之演變下，形成此種名稱不一、功能重疊之情事。

從計畫體系而言，從上至下可劃分為國家政策（national policy）、機關施政計畫（program）、個案計畫（project）三個層次，個案計畫又可區分科技發展、社會發展及公共建設三種類別，由此建構為我國之政府計畫體系。

其中在公共建設計畫管理制度方面，國發會在 2015 年推動了「政府重大公共建設計畫全生命週期績效管理」，將公共建設計畫中之「編審作業階段」、「前置作業階段」、「工程執行階段」和「屆期／營運階段」，均納入績效管理機制中。2018 年在全生命週期之架構下，再增添「公共建設計畫審議、預警及退場機制」（如圖 1），並期待未來將社會發展或科技發展計畫納入適用，使計畫管理制度更為周全。

## 參、問題解析

從根本而言，政府計畫管理制度不只是作業流程之技術問題，而更應該從基本價值層面來予以定位與討論。誠如 Johanson, Pekkola, and Päivi Husman (2017) 在探討芬蘭政府計畫之策略意涵時，就主張更重視公務員和利害關係人之需要，使政府計畫連結到機關策略中。因此，政府計畫管理可超脫程序或技術面之層次，而可從計畫主政機關之策略高度來實現重大政策任務，甚至形成一套治理機制。

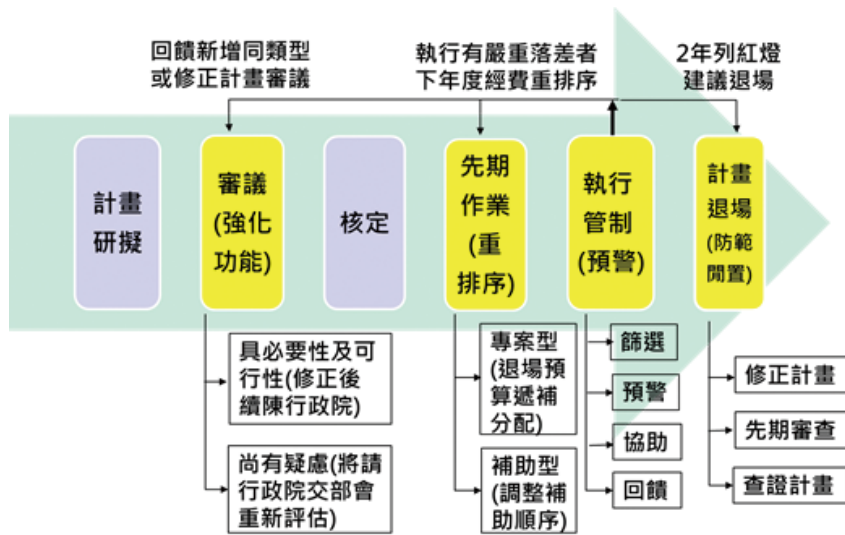


圖 1 公共建設計畫審議、預警及退場機制

資料來源：國發會

我國計畫管理體制之實施已有數十年歷史，中央與地方各機關也累積相當豐富經驗，然而但計畫定位不明、外部因素影響期程、績效管理成效不彰等狀況仍屢見不鮮，茲就這三項主要問題討論如下：

### 一、計畫定位不明

由於發現每項計畫皆涉及不同之機關、問題、標的團體與利害關係人、資源運用、處理程序、評估標準等難以「共量」(com measurable)之問題，以致對於應否建立一體適用之法律或制度，出現相對歧異之觀點。目前計畫管理法令體系問題可分三個層面，首先是國家發展計畫、各機關施政計畫與中長程個案計畫之間之垂直契合(alignment)問題。其次是在個案計畫層次上，又區別公共建設、社會發展和科技發展三類別個案計畫之水平整合(integration)問

題。第三則是目前沒有法律位階之規範下，各種要點、原則和手冊並行，以致引發位階不明之問題。

現行政府之政策推行，依其內涵之差異，往往具有相異之名稱，如：方案與計畫等，而諸如國家發展計畫、中長程施政計畫以及個案計畫等，皆具一定程度之異同，現行之管考制度在部分未盡明確分野之情狀下，易造成定錨效果。各機關內控體系相對複雜，抑或是系統化不足等因素，往往造成實質上僅進行績效評估，而忽略管考制度其他重要之功能性，惟其效率恐遭稀釋與淡化，亦相對掣肘其原先預期之成果。

### 二、外部因素影響期程

理論上來看，當計畫定案後，執行機關只要依照計畫內容加以推動和實踐，就「應

該」可以達成計畫目標。但實際上仍有許多因素造成計畫期程延宕，甚至出現政策失靈。例如國發會指出目前公共建設計畫延宕之主要原因中，就有來自政治因素所導致，例如政策改變、民眾抗爭等（註 1）。如此一來，負責執行之機關儘管有心也無能為力。

因此，計畫管理制度最重要功能之一，就是建立已核定計畫之規範力，若因政黨輪替或政治因素導致計畫變更或終結之需求，則依循一定之原則與程序，以發揮計畫管理之積極功能。

### 三、績效管理成效未彰顯

計畫管理的關鍵之一是能評估成效並使其展現成果，如同「全生命週期」之精神就是做好績效管理。然而實務上，當政府機關在推動計畫過程中，倘若將焦點放在資源、經費之爭取，就可能忽略事前評估之重要。特別是當基於特定之政治考量時，可能出現事前評估不足之問題。

其次，由於現行計畫管理體系分散在不同機關，加上不同計畫類別之界定不夠明確，以致一項計畫因爭取預算資源，可能適用不同之計畫類別。再者，雖然政府機關大致設有管考或綜合規劃單位，但承辦者若只是將這些業務視為該辦之事，而缺乏責任心或公共服務動機之驅使時，就出現難以迴避之績效管理問題。最後，績效評估和計畫管考之間存在重複性，亦導致出現管理權責重疊或分散之問題。

因此，未來各機關之分工權責需要更加明確，其中之核心概念在於政府計畫之課責，

必須透過績效評估與管考之方式來加以實現。

總之，儘管政府試圖建構良好之計畫管考與機關施政績效評估制度，但受限於制度之複雜性、人力之充分性、環境之多變性與執行過程之可能疏漏，在在使得計畫管理制度處於需隨時儆醒及修正之狀態。

## 肆、政府計畫體系與法制

為了處理我國計畫管理體制所呈現出之上述問題，透過法制化之方式，定義並定位各種不同層級、不同類型之政府計畫，進而使各種計畫在面臨各種影響其執行之外部因素時，得以循求一定模式之程序加以解決，進而釐清績效評估和計畫管考之事權，必當使整個政府計畫體系臻於成熟穩健。不過，在討論法制化之議題時，仍有下列思考要項，賴於主事者進一步斟酌拿捏：

### 一、規範層級

比較美國、加拿大、芬蘭及澳洲等先進國家之經驗後可以發現，多數國在開始就政府計畫進行績效管理很長一段時間之後，皆逐步將計畫管理之法制提升到法律位階。也就是說，關於透過計畫績效評核等方式，監督並提升政府效能之治理模式，至少在「法律」之層次找得到規範依據。這意味著計畫管理之法制，至少在「架構」之層次，是具有「法律保留」之特性，是經由具有民意基礎之國會議員某種程度把關後之成果。

臺灣之計畫管理法制，其實也有一定程度之「法律保留」。目前堪稱國內計畫管理法制最為重要之「行政院所屬各機關個案計

畫管制評核作業要點」、「行政院所屬各機關管制考核業務查證實施要點」等規定，雖然都不具法律授權，僅係「行政規則」層級；然而，「預算法」第 28 條第 2 款「中央主計機關、中央經濟建設計畫主管機關、審計機關、中央財政主管機關及其他有關機關應於籌劃擬編概算前，依下列所定範圍，將可供決定下年度施政方針之參考資料送行政院：二、中央經濟建設計畫主管機關應供給以前年度重大經濟建設計畫之檢討意見與未來展望」之規定，其中各機關籌劃擬編概算前；應將「以前年度重大經濟建設計畫之檢討意見與未來展望」相關參考資料送至行政院，可以說有要求各機關檢討其計畫執行狀況，並作為未來預算編列基礎之意旨。

前述「預算法」第 28 條第 2 款之規定，即可評價為我國計畫管理法制重要法源之一。當然，相較於前述 4 個先進國家，預算法之前揭規定，仍有其不足之處：「預算法」第 28 條第 2 款之規定，頂多能夠稱得上是課予各機關建立計畫管理制度，並使其與概算籌劃擬編相連結之誡命。然而，所謂計畫管理制度之具體內容為何？又如何與概算籌劃擬編程序相連結？「預算法」並沒有給出太多之線索。不過，這也可以解釋為：「預算法」針對如何建立計畫管理之相關制度，賦予行政機關非常寬廣之判斷空間。

總而言之，計畫或績效管理法制「立法」之正當性，應建立在其與立法院預算審議權力之連結或互動。因此，現行「預算法」第 28 條、第 34 條是否如何進一步修正，或置入授權條文，使主管機關有依授權訂定相關法規命令之基礎？應作為政府計畫管理中長期之發展策略，在體現責任政治之脈絡下進行擘劃。

## 二、規範內容

將預算法第 28 條第 2 款等規定，與「行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點」及「行政院所屬各機關管制考核業務查證實施要點」等行政規則合併觀察，可以發現我國在計畫管理法制之規範重心上有一項特色：「組織法」之欠缺。

在比較制度上，美國管理及預算局、加拿大國庫委員會秘書處，其計畫管理權限之具體化，可說都與兩國之法制建立息息相關。澳洲之財政部、芬蘭之公共行政與地方政府部之計畫管理權限，則並未因為新訂或修正法律而有所擴充或鞏固。歸納美國或加拿大之立法經歷後可以發現，這兩個國家立法之重點，並非在於將計畫管理法制「法律化」而已，而是針對行政機關權限之釐定或統整（註 2）。

目前我國之政府計畫管理體系，主要是透過「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」、「行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點」、「政府科技發展計畫先期作業實施要點」、「行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點」及「政府公共建設計畫先期作業實施要點」等規定，分別掌握「科技發展」、「社會發展」及「公共建設」計畫之管理。這些規範除了在短程可以思考進一步之整合外，中長程則可以思考是否建立或指定單一主管機關統合計畫管理之事權。正如同美國、加拿大等國之發展經驗，其政府計畫管理的成功要素之一，即在於透過標準及程序之建立，並有明確之主責機關負責統合與規劃。倘欲在現有組織體系之外，更加強化計畫管理體系之功能與執行機制，行



政院或可就前述三類計畫，仿效美國作法成立任務編組性質之「政府計畫管理政策委員會」，由國發會及科技部擔任主要幕僚機關，主計總處配合推動。如此可在不變動現有機關結構之情況下，建立類似單一主管機關來統合計畫管理事權。

### 三、規範層次

目前有關政策（policy）、施政計畫或方案（program）、個案計畫（project）間之劃分，係僅為學術上做為理解之知識目的，但難以做為實務劃分之基礎。比較法上，除了加拿大有透過內部文件就 portfolio、program、project 及 plan 進行完整定義以外，其他法制先進國家大多僅有部分計畫名詞之定義，我國則包含許多不同之計畫名詞。未來如就政府計畫管理體系進一步法制化，則可參採前述先進國家有關計畫之名詞定義及範疇。

當然，就上述各類計畫名詞進一步明確界定其範疇，對於整體計畫管理法制基礎之奠立，有其指標性意義。不過徵諸美國之規範經驗，其計畫管理相關法律之規範重點，在於明確界定計畫績效管考之執行與審核主體，對於計畫績效指標之內容，甚至對於若干與計畫管理法制攸關之基本名詞，例如 policy、portfolio、program、project、plan 等，均未透過法律進行任何插手。整體而言，各國計畫管理法制之內容，在「法律」之層次，大多是涉及組織事務權限之分配，是典型之「組織法」規範事項，對於計畫績效管考之細節，相當於「行為法」之內容，在「法律」之層面則沒有太多著墨。這可以說明計畫管理之相關法制，除非涉及到預算擬編相

關事項，否則依各國經驗，未必有由立法部門從事高度保留之正當性。也就是說，即令我國計畫管理法制之實證經驗顯示，對於相關名詞或管制範疇有進一步明確界定之必要，界定之權力也應該保留在行政機關手中，而非由立法者處理。

既然相關名詞或管制範疇之界定，係行政權之固有權限，在短期改革策略上，國發會等相關主管機關亦可考慮在現行規定中增列階層化之政府計畫體系規範，並對每一階層名詞予以界定。這些階層由高而低依序為：

#### （一）政策（Policy）或總體計畫（Portfolio）：

計畫構想來自總統、國家及行政院層級，國家整體願景及長期展望設定、重大施政方針擬定，屬於全國性之計畫層次，由總統或行政院院長領導之團隊親自督導、監控與推動，主要內容包含總統政見、國家發展計畫、國家科學技術發展計畫、行政院組合各部會整體之施政計畫（含總預算）。

#### （二）施政計畫或方案（Program）：

計畫構想來自部會層級，相當於因應總統政見、行政院施政方針及重大政策所衍生之計畫或方案，其中除結合多項個案計畫外，亦可能涵蓋其他具體之行政措施或作為等，主要內容包含各部會擬定自身整體施政目標及策略（strategy）之中程及年度施政計畫、方案型之前瞻基礎建設計畫、產業創新五加二計畫。

#### （三）個案計畫（Project）

計畫構想來自部會及所屬機關層級，有一定限度之特殊任務，或由一群聚相互關連性

之工作所共同組合起來之任務，而該任務是以獲得特殊結果或圓滿達成某種成就為目標。每項個案計畫之達成，都有特定具體之範疇、目標、時程與成本，進而形成其績效指標，主要內容包含單一年度及中長程或中程個案計畫（適用於科技發展類），由國發會負責其全生命週期績效管理制度之建立與推動，計畫管考則依三級管考原則，分別由管考機關、部會主管機關及其所屬機關管制評核。

#### （四）細部計畫（Plan）

計畫構想來自部會及所屬機關（單位）層級，個案計畫之細部規劃，涉及經費資源運用及配置、細部工作執行及其時程安排，主要內容包含財務計畫、年度作業計畫或綱要計畫（適用於科技發展類）及工程規劃設計等。

另外參照我國「長照 2.0 計畫」之經驗，「長期照顧服務法」之訂定，某種程度可以抵銷中長程計畫可能面臨之政治變動因素影響，從而提供一套穩定之制度與發展空間。換言之，如果能在個別事務之作用法設定計畫管理之程序或規則，那麼是否存在著訂定或適用一套一般性之計畫管理法律，即有商榷之空間；個別事務之立法模式一方面可保有行政專業管理及執行之彈性，另一方面亦可避免法律競合之適用問題。

當然，除了個別事務立法以外，在欠缺特別法之場合，一般性之立法對於計畫管理仍具有不可忽視之指引作用。現行個案計畫管理之主要依據為「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」（以下簡稱編審要點）及「行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點」（以下簡稱管制評核要點），編審

要點除就中長程個案計畫擬定應注意事項、計畫內容、提報時程、審議作業分工、審議事項、修正要件與內容要求、終止要件（第 4 點至第 11 點）等共通事項進行規定以外，第 3 點之範疇界定，將中長程個案計畫分作「社會發展計畫」、「公共建設計畫」及「科技發展計畫」，亦影響了後續規範體系之型塑。

據此，實務上分別訂有「政府科技發展計畫先期作業實施要點」、「行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點」及「政府公共建設計畫先期作業實施要點」三項行政規則。前述三類計畫固然在定義或範圍界定、次類別界定、計畫年度預算先期作業之提審標的、評估內容、審議分工、中長程個案計畫編審之權責機關、年度預算先期作業配合中長程個案計畫編審之規範、個案計畫管考之權責機關等項目上有些許差異，然而應可進一步整合其間差異之空間，使得編審要點及管制評核要點更為充實完備，作為短程改革計畫管理目標之一部分。

## 伍、結論

面對公共治理之挑戰與需求，利用有效之計畫管理制度來實現重大政策目標，乃是我國相關政府機關近數十年來不斷希望精進並達成的議題之一。本文指出，政府計畫做為一個公共政策之平臺，它承載著計畫相關機關之規劃及參與、資源之投入及整合、不同機關與公私部門之協力合作，本身之複雜性及可能衍生之計畫管理難題，自然不在話下。諸如計畫定義不明、外部因素影響期程、绩效管理成效不彰三者，乃是當前計畫管理所面臨之主要問題。因此，國發會推動之「政

府重大公共建設計畫全生命週期績效管理制度」與「公共建設計畫審議、預警及退場機制」二者，短期內將扮演重要角色，期待從計畫的規劃、審議、執行到營運或退場，皆有一定的程序與標準可以依循，從而盡量減少計畫失靈的可能性，或降低因計畫失靈所造成無可彌補之資源閒置或浪費後果。

為了計畫管理之長程發展，本文進一步從規範層級、規範內容與規範層次三個面向，對於未來法制化之可能方向提出思考。在規範層級方面，我國之計畫管理法制具有一定程度之法律保留。如果將計畫或績效管理法制「立法」，就應和立法院預算審議權力進行連結或互動，以確定其正當性。在規範內容方面，本文發現我國目前之計畫管理法制，欠缺從「組織法」進行規範，也就是未能針

對行政機關權限進行釐定或統整。因此，未來可仿效美國作法成立任務編組性質之「政府計畫管理政策委員會」，建立類似單一主管機關來統合計畫管理事權。最後在規範層次面向，儘管目前對於計畫相關名詞，欠缺一致之定義或範疇之界定，但此宜由行政機關建構體系關係，以符合實際計畫管理需要。

總之，本文期待國人及政府各機關能對計畫管理議題更加重視，消極面是不再浪費人民納稅錢，積極面則是期待未來計畫管理制度進一步邁向法制化，藉由組織、法制和人才三個層面之配合，特別是個案計畫層面之相關主事者及利害關係人，均能依循這套程序與架構來加以執行，相信更能達成計畫目標與任務。

---

## 附註

註 1：請參閱國發會 2017 年 12 月 7 日簡報，「公共建設計畫審議、預警及退場機制」報告。下載自：[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=9C8594B47FAC5D51](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9C8594B47FAC5D51)。

註 2：有關美國、加拿大、澳洲與芬蘭等國之政府計畫管理制度及其比較，請參閱陳志璋主持（2018）之國發會委託研究報告。

## 參考文獻

1. 林嘉誠。2004。計畫管理的回顧與前瞻。政府績效評估。臺北：行政院研究發展考核委員會。
2. 陳志璋。2018。我國政府計畫管理制度革新（國家發展委員會委託研究，計畫編號：NDC-107027）。
3. 陳海雄、吳美雲、余敏雄。2004。政府部門施政計畫績效管理實務。政府績效評估。臺北：行政院研究發展考核委員會。
4. Johanson, Jan-Erik, Elias Pekkola, and Päivi Husman. 2017. Government Programme as a Strategy—The Finnish Experience. *Administrative Sciences*. 7(16), doi: 10.3390/admsci7020016.