中華民國 102 年 6 月　第一卷 第二期

公共治理 季刊

Public Governance Quarterly

政府施政績效管理

政府施政效能提升是便民基礎，也是國力躍進的指標。從政策管理面著手，進而導入雲端科技運用，同時借鏡美、英、澳等國的施政提升方案，我國政府施政績效管理將進入下一波變革。

專訪

行政院毛副院長治國

落實政府績效管理與行銷

國立東華大學公共行政研究所朱教授景鵬

積極展現政府服務效能，提升國家競爭力

行政院研究發展考核委員會

活動花絮

第五屆「政府服務品質獎」實地評審作業開跑！

第五屆「政府服務品質獎」評獎作業於 102 年 1 月 31 日由主管機關完成推薦，中央與地方政府計有 173 個機關（專案）參加評獎。經過第 1 階段書面評審，並於 3 月 7 日召開評審小組共識會議，總計遴選出 53 個績優機關（第一線服務機關計有 37 個，服務規劃機關計有 16 個）進入決審，並由本屆 24 位「政府服務品質獎」評審委員自 102 年 3 月 26 日至 5 月中旬止，分 4 組同時展開實地評審工作。

國際生活環境業務交流與社會（外語）替代役訪視座談會（臺北場）

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）為更瞭解地方政府對於外語替代役的運用成效，於 102 年 3 月 21 日配合外語替代役業務訪視時程，舉辦「國際生活環境業務交流與社會（外語）替代役訪視座談會」。此次會議由行政院研考會范姜副主任委員泰基及臺北市政府吳副秘書長國安共同主持。會後並與外語替代役男進行交流，以實地了解役男協助地方政府推動國際化業務的現況與成效。

編輯室手札

施政績效管理是公共治理重要課題。我國對於機關施政績效至為重視，早於民國 40 年即訂定機關考成辦法，以促進行政效能，並與時俱進，持續精進機關施政績效管理制度。然在面對國際情勢快速變遷及全球競爭環境，各國政府莫不致力於強化政府施政效能，以提升國家競爭力。

因此，本期以「政府施政績效管理」為專題，透過人物專訪、專題報導、政策新知等單元，探討國內外政府績效管理，以及國營事業與政府捐助之財團法人監督管理，並期使讀者更清楚瞭解政府在提升施政績效上的努力。

人物專訪部分，以「落實政府績效管理與行銷」為題，專訪行政院毛副院長，從管理的角度闡述政府機關績效管理的理念及國營事業與政府捐助之財團法人的監督管理；其次，以「積極展現政府服務效能，提升國家競爭力」為題，專訪東華大學朱教授景鵬，以其兼具中央與地方行政實務經驗，就近年政府效能優劣勢，給予政府機關建言，並提供可借鏡之國外經驗，以提升政府服務效能。

專題報導部分，則邀請學者專家分別就我國科技計畫評估制度、中長程個案計畫評估審議機制、國營事業經營策略規劃與實踐及政府績效評估制度改革途徑之國際脈絡等進行探討，並引介英國政府捐助公法人行政監督機制、澳洲政府風險管理設計與運作、美國聯邦政府績效成果法現代化法等，就政府各面向施政管理，師法國外經驗，以持續精進政府施政效能。

政策新知單元，包括雲端運算應用與產業發展的規劃與展望、行政院政府計畫管理資訊網（簡稱 GPMnet）作業計畫三層式架構制度規劃、政府施政計畫圖形化儀表板規劃與運用等有關資訊科技於政府施政的運用，以及加速推動公共工程躍升之規劃與對策；此外，介紹推動戶籍謄本減量、海關簡政措施及公路監理制度變革等案例，提供政府創新服務與流程改造相關規劃與推動，以為各級機關創新、便民服務標竿學習。

目次 6月

編輯說明

◎本刊所載專論、譯著及政策交流道各種文章，其觀點及有關建議事項為作者之意見，不代表政府立場。

◎本刊自第 1 期（102 年 3 月）起同步發行電子報。

◎本刊各期內容收錄於「臺灣期刊論文索引系統」與「華藝線上圖書館」。

發 行 人｜宋餘俠
社　　長｜戴豪君
編輯委員｜莊麗蘭、吳秀貞、沈建中、簡宏偉
　　楊淑瓊
總 編 輯｜何全德
編　　輯｜李國田、陳怡君、袁培珠
發 行 所｜行政院研究發展考核委員會
網　　站｜http://www.rdec.gov.tw
地　　址｜100 臺北市中正區濟南路一段 2-2 號 6 樓
電　　話｜(02)2341-9066
I S S N｜2306-4811
G P N｜2010200008

專案執行｜德屹科技創意有限公司
地　　址｜220 新北市板橋區莊敬路 48-2 號 2 樓
電　　話｜(02)8259-8599

訂閱有關郵費事宜，請逕洽
五南文化廣場：（04）2437-8010
國家書店：（02）2518-0207
訂閱一年 4 期新臺幣 280 元
零售每期新臺幣 70 元

中華郵政
臺北雜字第 1951 號執照登記為雜誌交寄
中華民國 102 年 3 月創刊
中華民國 102 年 6 月出刊

1 編輯室手札

人物專訪

3 專訪行政院毛副院長治國
落實政府績效管理與行銷

10 專訪國立東華大學公共行政研究所朱教授景鵬
積極展現政府服務效能，提升國家競爭力

本期專題

◎政府施政績效管理

18 我國科技計畫評估制度分析　林博文　徐玉梅

28 我國中長程個案計畫評估審議機制之探討　彭錦鵬

45 國營事業經營策略的規劃與實踐—以台灣自來公司為例　阮剛猛

60 英國政府補捐助公法人行政監督機制之演進與省思　賴森本　許哲源

72 政府績效評估制度改革途徑之國際脈絡　張錦俊

85 澳洲政府風險管理設計與運作—以 Comcover 經驗探討　古步鋼　簡徐芬

98 美國聯邦政府績效成果法現代化法（GPRAMA）之探討　莊麗蘭　邱秀蘭　盛淑華

政策交流道

◎政策新知

117 雲端運算應用與產業發展的規劃與展望　江惠華　傅世卿

125 加速推動公共工程躍升之規劃與對策　陳振川

132 作業計畫三層式架構之制度規劃初探　沈建中　鄭清照

138 我國政府計畫資訊公開與儀表板之規劃及建置　黃至羲　陳嬿如

148 推動戶籍謄本減量之規劃與對策　謝愛齡

154 海關推動簡政措施之轉變與願景　王　亮

160 我國公路監理制度的變革與改造　吳盟分

◎動態報導

166 「行政院第 280 次研考業務協調會報」會議紀實　余敏雄

168 102 年績優研考人員頒獎典禮　闕甫伋

專訪行政院毛副院長治國

落實政府績效管理與行銷

整理／行政院研究發展考核委員會管制考核處張專門委員柏森、
吳科長美雲、傅科長傳鈞、林科長賢文、曾專員慶昌

前言

自 2008 年以來，面對美國金融風暴、莫拉克風災、歐債危機等不斷的衝擊，為力求國家社會穩定，經濟持續發展，政府陸續推動「振興經濟擴大公共建設投資計畫」、「莫拉克風災災後重建計畫」、「經濟動能推升方案」及「黃金十年 國家願景」計畫等重大政策，在國際上，我國獲得瑞士洛商管理學院（IMD）發布的 2012 年世界競爭力中，59 個國家排名第 7 名，其中「政府效能」排名，更由 2011 年的第 10 名提升為第 5 名，創歷年最佳成績；在世界經濟論壇（WEF）2011 年～ 2012 年的 142 個國家排名中，居第 13 名的佳績。

面對變遷快速的環境，各國政府莫不竭盡所能，思索如何提升政府施政績效以取得國際競爭優勢，毛副院長不僅公務經驗豐富，更兼具渾厚之管理與工程等學術涵養。本期特別專訪毛副院長，從管理的角度來闡述政府機關績效管理的理念及國營事業與政府捐助之財團法人的績效管理，毛副院長特別強調「一旦選對的事（施政方針），就要把事情做對」及用民眾的語言「把以前沒有講清楚的事情說明白」，以化解施政阻力，營造助力。以下是專訪內容：

政府機關績效管理落實與精進

問：

副院長在管理學術上有深厚的涵養，在企業與政府工作實務又有豐富的經驗。請教副院長，目前政府機關績效管理方面有何具體作法，未來又應如何精進，好讓政府施政更有績效？

答：

政府機關績效管理目前的作法

我國政府對機關施政績效一向重視，民國40年即訂定「行政院所屬機關考成辦法」，以促進行政效能，並隨著績效管理理論與實務的發展不斷改進。如90年參酌美國政府績效與成果法之推動經驗，建構政府機關施政績效評估制度，98年起將績效評估與施政規劃結合，整併為目前政府機關施政績效管理制度。

該制度結合策略規劃及績效評估，各機關先依據總統治國理念及行政院施政主軸，據以訂定施政重點、關鍵策略目標及關鍵績效指標，擬定為期4年之中程施政計畫，每年再據以編定年度施政計畫，透過每年滾動式檢討更新未來4年施政藍圖，藉以提升各機關施政策略規劃能力及執行力。

精進各機關策略規劃能力

政府機關績效管理制度經過這幾年來的執行，已有相當成效，如各部會均能依時程完成中程施政計畫與年度施政計畫之訂定與執行，且年度衡量指標九成以上均能達到原訂目標值。不過還有精進的空間，如在各機關的策略規劃能力方面，各機關除要充分瞭解機關的職掌任務外，對環境情勢的變化要有敏銳的洞察力，才能創造有利形勢與掌握環境所賦予的機會，避開環境所帶來的威脅，為國家社會謀福利。

同時，各機關於規劃策略目標之際，必須顧及各類利害關係人的利益與需求，透過廣泛蒐集輿情與民意，讓機關策略目標與社會期待接軌，以免陷入自我感覺良好，卻無法獲得民眾認同。

著手規劃未來的政策時，無論職位高低，從態度及方法上都應該做到「了解全局、把握重點」；換言之，應避免落入細節的迷思、勿鑽牛角尖以及高築本位壁壘。透過提升觀察問題所需的視野高度及廣度，以便提出能綜觀全局並通盤解決問題的方法，期使策略規劃能夠做到「見樹又見林」。

強化跨機關政策規劃

在跨機關政策項目方面，實務上基於職掌難免存在本位主義現象，惟政府一體，重要政策常須跨機關合作，因此，強化跨機關政策統合擘劃十分重要。機關於辦理策略規劃時，要走出以往由機關各自關起門來辦理的心態，邀集相關機關共同辦理整合型的策略規劃工作，以落實政府一體的施政作為。特別是上級機關要積極扮演統合協調的角色。部會間的政策統合，行政院自當責無旁貸；而各部會則需做好所屬單位之間的統合。

以每年花季為例，看似平凡的賞花休閒活動，卻需要跨部會、中央與地方的共同配合及努力。以近年頗受歡迎的武陵農場春季賞櫻活動為例，過去缺乏規劃，民眾被迫摸黑上山，塞車又塞人。今年行政院國軍退除役官兵輔導委員會與交通部公路總局、觀光局以及臺中市政府等單位共同攜手合作，推出結合公共運輸與觀光的整合式服務，民眾只要買好套票就可以一路暢行，快樂賞櫻，讓賞櫻重新成為美好的經驗。

我們檢視國外的經驗，國際競爭力排名一直名列前茅的芬蘭，早在1990年初期已開始推動整合型的政策計畫制度，藉由實施跨機關策略規劃方式，強化中央政府的政策規劃，提升政府效能。美國在2010年修正的政府績效成果現代化法（GPRAMA），也已經認識到欲提高

聯邦政府整體效能，需跨聯邦機關的協調努力。因此，GPRAMA 要求各機關先行規劃跨機關優先施政方針，並採取多元橫向及綜合的方法，訂定策略目標，以減少不必要的重複項目，並由預算管理局（OMB）與各機關協調，建立以成果為導向的聯邦政府優先目標，以作為制定聯邦政府績效計畫的基礎，這些案例都可以作為我國借鏡參考。

提升政策執行力

有了綜觀全局的決策，另一個影響政府管理績效的重要因素是執行力，沒有執行力，政策便無法確實落實。執行力就個人而言受執行意願與能力的影響，二者缺一不可，二者是「相乘」而非「相加」關係，「意願」又比「能力」還更為重要。也就是執行效能首重培養態度及方法。執行不只是「做了什麼」，而是講究「做到了什麼」，就是「行」，要有「備變應變、使命必達」的實踐能力與功夫，兩者合一方能達到「知行合一」。執行者需培養「以紀律為基礎、以成果為導向」的工作態度與工作方法。凡事做好萬全準備，並把因應問題的作為具體化。

政府機關的執行力亦決定於機關執行的「意願」與「能力」，在政府機關施政意願方面，政府機關施政意願，除受領導者的領導方式與能力影響外，應注意資訊公開與課責的議題，政府的各項施政資訊，基於對民眾負責的態度，應公開透明，透過資訊的透明化，民眾可以對機關的作為進行監督，政府機關目前已能依資訊公開法，公開相關資訊，惟可以進一步深化，如參考美國建置的數位化儀表板（IT Dashboard）每季公布各項計畫或機關執行成效，讓民眾瞭解政府的計畫執行狀況，同時民眾也可以直接向首長反應施政的問題與建議，並作為公民參與之實踐，達到課責與互動之效。此外，透過資訊公開，公務同仁瞭解政策方向，亦有助於提升同仁執行的意願，進而提升機關整體的施政效果。

行政院副院長辦公室提供

在提升政府機關施政能力方面，多年來政府在行政院組織改造、服務流程改造及公務人員培訓 3 個方面已著力甚深，在提升行政機關的施政能力已有初步成效，惟宜繼續完成最後一哩，如歷經 20 多年漫長推動後，終於順利完成「行政院組織法」等組織改造五法，行政院所屬 37 個機關，將精簡為 29 個機關，目前已有 16 個部會及所屬計 61 項組織法案已完成立法作業，並順利運作施行，其餘的法案也將接續積極推動。組織改造的推行，將有助於確立機關職能、降低機關間橫向溝通、協調的成本，大大提升機關政策執行量能。

再者，關於服務流程改造方面，在政府治理模式及服務提供的新思維下，配合政府組織的調整及資通訊科技的運用，相關服務流程的檢討與改造，行政院自 99 年 7 月起推動「整合服務效能躍升方案」，由各機關檢討對外服務及內部管理相關措施，訂定流程改造相關工作及執行計畫，復於 102 年 1 月訂頒「全面推廣政府服務流程改造」整體規劃報告，持續推動服務創新，這些基礎工作的強化，有賴各機關同仁積極參與落實推動，流程合理化、精簡化後，將可大幅提升政府服務效能。

在精進公務人員知識能力培訓方面，目前除有考試院辦理外，行政院人事行政總處及各部會訓練機構均持續規劃辦理新進同仁及在職訓練。隨著時代環境的變遷及公務同仁的離退進用，機關的課程與訓練方式需不斷改進，以符時代需求。

國營事業經營績效的提升

問：

最近因為油電雙漲，導致社會關注國營事業經營績效議題，對國營事業經營績效如何提升，您有何看法？

答：

妥善規劃獎酬制度

由於去（101）年油電雙漲議題的影響，國營事業的經營績效獎金制度及獎金發放額度也被各界關心，因此行政院陳前院長要求針對國營事業經營績效獎金制度予以通盤檢討以期合理合情；另立法院亦請行政院針對不同主管機關、產業、組織型態及經營模式之事業機構，訂定足資公平激勵員工之合理績效計算及核發標準。

國營事業的獎酬制度檢討，經過行政院召開多次會議的研議，以有盈餘者始得發給績效獎金，且是依據事業屬性設計具有差異化的獎酬結構，獎金之分配應視單位績效及員工貢獻差異程度，按合理比例發給，以破除齊頭式的平等，除激勵員工提升經營績效創造更多的盈餘外，亦兼顧整體社會環境氛圍及員工權益，此外，還賦予主管機關可以依據外在環境整體變化調整獎酬結構的權責。

國營事業經營績效獎金制度無論如何檢討、調整，難免有不同的多元意見，對於行政院如何規劃此制度應分別用國營事業員工及民眾的語言「把以前沒有講清楚的事情說明白」，讓大家安心，降低社會對立，以化解施政阻力，營造助力。

強化主管機關監督機制

油電雙漲引發社會對國營事業經營績效不彰的議論，經濟部隨即成立了「台電及中油公司經營改善小組」，針對為人詬病的經營效率、採購制度等進行檢討。經營改善小組的成員並

納入經濟部以外的機關代表及學者專家，共同診斷中油、台電的經營管理問題及研提改善方案，但也凸顯了長久以來國營事業主管機關的監督角色不足問題。未來主管機關在國營事業的考成中，應要求國營事業提出未來經營計畫，依據策略規劃訂定策略目標及關鍵績效指標與目標值，並落實年度績效評估；此外，國營事業的經營計畫，亦應銜接主管部會中程施政計畫，使所屬事業成為主管機關重要施政計畫的一環，藉此落實績效管理。

強化公司治理機制

依據「國營事業管理法」，國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的，且國營事業應該依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並求有盈無虧，增加國庫收入。目前 19 家國營事業多為具有獨占性或為公用性之事業（如水、電、郵政、鐵路運輸），往往須配合主管機關施政需求，擔任如穩定物價角色之政策任務，致無法充分反映其經營成效。

未來國營事業的績效考成，對於執行政策任務影響之金額，應採事先估計、報准，有利與不利因素核實提列之原則計列，以彰顯事業實質經營成效，並儘可能公開透明，以強化國營事業的公司治理與課責。

政府捐助之財團法人監督機制的強化

問：

社會各界對於政府捐助之財團法人的監督屢有疑慮，請問您對此類財團法人監督及經營管理等方面有何看法？

答：

政府為因應特殊行政任務需要，或為達成特定政策目的，依據民法、特別法及設置條例，以捐助財產成立財團法人，輔助政府提供更優質、更便利公共服務並達成政策任務。隨著政治、經濟及社會環境變遷，政府捐助成立之財團法人家數逐年成長，捐（補）助金額及推動業務內容亦日趨多元與複雜，且社會外界對於政府捐助成立之財團法人未落實監理查核機制、未確實評估投資或捐助效益，以及薪資標準不一致等情形亦有疑慮。

強化行政監督機制

為強化政府捐助之財團法人行政監督之規劃、協調及推動事項，行政院於 100 年 2 月函頒「政府捐助之財團法人行政監督專案小組設置要點」，由相關機關及學者專家共同組成「政府捐助之財團法人行政監督專案小組」（以下簡稱專案小組），並下設人事、財務、績效評估、法制等工作分組，分別由行政院人事行政總處、主計總處、行政院研究發展考核委員會、法務部擔任主辦機關，以督促主管機關健全監督機制。另為健全行政監督法制作業，訂頒「政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點」等多項通案性行政規則，各主管機關並據以修正審查財團法人設立許可及監督規定，以有效監督財團法人正常運作。

完備監督法源

為完備財團法人監督法源，法務部已研擬完成「財團法人法草案」，該草案訂有授權主管機關就財產管理、績效評估、預決算編審、董事、監察人之兼職費、董事長與其他從業人員之薪資、董事、監察人職務之執行及其他相關事項，訂定監督之規定，將有利各主管機關在法律明確授權，依實際需要訂定具體監督規

範。在草案未完成立法程序前，下列事項宜優先辦理：

一、強化監督機制

專案小組已訂頒行政監督機制通案性行政規則，主管機關應設立監督小組或指定專責單位辦理行政監督事宜，並確實查核財團法人之財務及營運狀況等，以及是否有違反許可要件或其他法律規定之情形。

二、落實績效管理

自 101 年度起財團法人應研擬年度目標送主管機關審定，作為年度效益評估基準，年度結束後，並提出效益評估報告送主管機關審查，評估結果應確實列為董事與監察人派任、人事調整、補 (捐) 助之參考，以促請財團法人落實績效管理。

三、建立資訊揭露機制

政府捐助之財團法人設立基金大多來自政府機關，並接受政府補助或承接政府業務，財團法人有必要將財務報表、從業人員薪資及績效評估結果等資訊公開揭露，以落實公眾監督。

四、檢討財團法人存續

政府捐助之財團法人包含日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立及因應不同政策任務成立之財團法人，考量原先政策任務已改變或完成，主管機關應針對財團法人設立宗旨達成度及國家發展狀況，重新審酌其存續、合併及消滅等事宜，以提升整體運作效能。

多元主動的政策行銷

問：

近年來我國國際評比成績逐年上升，民眾卻似乎無法感受到政府的用心，請問您認為應該如何進行政策行銷？

答：

政策行銷是政策管理不可或缺的，透過政策行銷凝聚共識，讓內、外部顧客產生共鳴，政策方能執行，展現成果、克竟其功。

化解阻力、營造助力

公共政策的形成與推動，其實就是一種變革管理的過程，一定會遭遇不同程度的阻力。目前公共政策的規劃，必須先確立整個施政方針，再確認政策的格局與層次，因此在施政上，首先要針對同仁，也就是要對內部顧客好好的溝通，執行政策的同仁對政策熟稔、清楚，才有辦法依政策設計的良意落實推動，政策的執行上才會有好的開始。接下來是在對外服務及績效的展現上，把以前沒有講清楚的事情說明白，而且要用民眾的語言，越簡單易懂，產生的效果會越好。

在政策行銷上，也可以參考企業的作法，將「政策」視為產品加以行銷，以獲得社會大眾的認同，在行銷策略上，大家常提及 4Ps 包括產品（product）、價格（price）、通路（place）及促銷（promotion）等 4 個面向及客戶關係的經營，在公共政策推動上也可運用，而政策本身即是產品，價格可以比喻為民眾願意負擔之稅費，通路則指民眾使用服務的便利途徑，至於促銷的方法即是相關的管道，如媒體、活動、宣導品等，另外政府機關與客戶關係經營，則是運用服務的單一窗口方式來提供服務。因此，政府在政策行銷上，一定要用民眾的語言「把事情說明白」，讓民眾清楚政府的改變與服務，而且現今社會強調的是主動式、互動式的雙向

溝通，社群網站也就變得更不可或缺。

如 102 年 1 月 1 日開始推動的「行車執照免定期換發」，預計約可節省超過 11 億元及 600 萬小時的時間成本，行銷上簡單、清楚，不只民眾明白，而且還會幫忙宣傳。另如臺東縣政府推動熱氣球活動，在臺灣是項創舉，這在資源欠缺的臺東更是不可能的任務，臺東縣政府將已辦理 10 年「想飛的季節」飛行傘活動，成功轉換為「熱氣球嘉年華」，期間即不斷透過與內部顧客各政府機關溝通，以突破法令的限制，對外則運用平面媒體與電子媒體加強宣導，參加人次從 100 年的 35 萬人，到 101 年高達 88 萬人，帶動的經濟產值高達 13.2 億，並獲得臺灣活動發展協會評選為 2012 年度全國六大活動卓越獎，及應邀參加澳洲國際熱氣球活動，這就是一個成功的行銷經驗。

最後，良善施政績效管理機制是目前各國政府提升其施政績效的重要工具，宜不斷檢討精進其作法，政府所推行的各項政務，皆涉及全體國民利益，因此在經費使用、政策推動與執行過程，必須公開、透明、清楚的展現各階段成果，讓民眾了解政府每一件政策規劃的用意及其成果，俾達互動與課責之效。政府存在目的即在於提供民眾更便利的服務環境及提升國家競爭力，期勉各機關同仁都能建立「了解全局、把握重點」的態度及方法，善用績效管理、強化政策行銷。

行政院副院長辦公室提供

人物專訪

專訪國立東華大學公共行政研究所朱教授景鵬

積極展現政府服務效能，提升國家競爭力

採訪／行政院研究發展考核委員會趙主任秘書錦蓮、管制考核處張專門委員柏森、林科長賢文
整理／康心恩　攝影／紀岱昀

前言

我國近年來在國際競爭力評比表現相當出色，然而民眾對於政府的效能卻無顯著的感受。因此政府除了要更加努力，提供符合人民期待的服務之外，更要主動向人民宣傳政府施政的運作及成效，讓民眾更容易了解政府的施政方向。另外，為了提升政府效能，必須整合國家資源，近年來除積極推動的組織改造，並推行整合服務效能躍升方案，以作為國家發展方向的長期規劃。

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）前主任委員，現任東華大學公共行政研究所的朱教授景鵬，透過其在國內外、中央以及地方政府的歷練，為我們把脈，提供更多的建議與鼓勵。

國際評比持續提升，掌握競爭優勢

問：

2012 年瑞士洛桑管理學院（IMD）國家競爭力評比中，我國名列第 7 名，世界經濟論壇（WEF）全球競爭力評比，則連續 3 年排名全球第 13 名，請問您認為我國政府在服務效能方面與世界各國比較，優、缺點為何？

答：

這幾年跟世界各國比較起來，我國政府效能有顯著的進展。依照行政院經濟建設委員會

第一卷 第二期 102 年 6 月　10

（以下簡稱經建會）《2012 年 IMD 世界競爭力評比分析報告》資料顯示，我國政府效能排名全世界第 6 名。

國際肯定我國政府效能

以優點來講，我國政府效能在世界前 5 名的就佔有 4 項。第 1 項是「中央政府的外債占 GDP 比率」，由於我國是零外債的狀態，因此這項排名第 1 名。第 2 項是「消費稅率」，我國消費稅率目前為 5% 的低稅率，排名世界第 4；「外匯準備」，及「企業開辦程序」則分別排在第 4 名以及第 5 名。

近 3 年，我國的政府效能慢慢受到國際社會肯定，我們做了很多努力，致力於簡化流程，推動滿意的服務，例如公路總局於今年元旦起一般自用汽車及機車行車執照免定期換發，這與民眾生活息息相關。

此外，推動政府服務品質獎，讓很多機關能起而見賢思齊，大家可以好好思考，提供給民眾什麼樣的服務，能夠獲取更高的滿意度評價。當提供的服務，民眾反應這麼好，就應該多去設想簡化流程的新政策，讓民眾更方便。

努力改善施政不足

至於，需要改進的部分，首先，我國在「各級政府債務成長率」很高，與前一年度相比，退步了 4 名，顯示地方財政問題，影響政府效能，進而與服務提供產生連帶關係。其次，為「人口老化妨礙經濟發展的程度」，因為人口老化，將影響經濟投入，經濟投入不多，進而影響政府稅收，稅收不足使得政府政策投入受到限制，這是連動問題。

此外，老年化亦影響到年輕人的發揮空間，老年人變多，青年失業率提高，這也是政府必須思考的結構性問題，諸如思考如何促進就業市場，以及政府內部的新陳代謝，投入更多人力資源，以創造更多知識性產業的輸出。

除了上述 2 項以外，還有「移民法妨礙公司雇用外籍勞工」以及「外國投資者自由取得國內公司控制權」2 項與國際人士有關的項目。因為外國投資或是外籍勞動者（雇用）都是國際性的，他們會比較我國法規是否管制的比其他國家多，這也是國家為什麼同時面臨人才培育與吸引人才受阻的問題。當人才進來後，會帶來更多的創新與創造，讓社會更加獲利，因此，如何吸引國際人才進入，同時避免國內人才的流失，是目前政府需要面對的問題。

對於這 2 項，我國政府也有因應措施，經建會推動法規鬆綁的「便利人員進出」議題，即提出放寬具永久居留資格外籍高階人士每年在臺居留期間，讓外籍專業人士來臺灣不僅是消費，更可以從事工作生產。如此不僅可以賺世界更多的錢，亦可以讓世界上的人願意來此投資、消費，這對政府和國家都是好事。

另外，經建會也提出金融市場法規的鬆綁，例如「取消陸資持股 30% 以上之企業不得申請上市或購併」的條件，吸引更多外資與臺商來臺上市上櫃。再來就是改進「外國公司的認許制度」，吸引外人投資與簡化投資審查。這些改變將會提高民眾與國際人才的便利性，以吸引人才進入。

師法國際經驗，持續不斷提升政府效能

問：

國際具公信力評比機構評比我國政府效能排名均有進步，但民眾卻常常感受不到，對此，

您的看法與建議為何？對於政府效能提升方面，其他國家有何作法可供借鏡與學習？

答：

民眾的感受受到企業影響很深，我們知道企業重視顧客，以及利害關係人的感受。以服務業來說，企業提供給顧客好的產品與氛圍，當顧客想要享受這樣的氛圍，就願意投入成本消費。同樣的，政府提供服務給民眾時，民眾會去感受這樣的服務是否等同於付出的稅收。也就是說，政府所提供的服務能夠讓民眾感受到，並且感覺滿意、與繳納的稅收相當，就是有感服務。而這點就攸關政府的財政、公共財是否足夠等問題。

然而，我國還是有很多觀念尚未被有效的建立起來。當政府提供給人民便利的服務時，會發現民眾很容易反饋意見給政府，要求政府改變一些內部結構、制度、管理、治理等問題。以台電和中油的油電雙漲為例，油跟電一旦上漲，帶來的是物價齊飛，所以在思考這些政策時，首先應該評估政策的反應力，以及民意可能帶來的意見和反撲。這些都是公共政策討論過程中，及政策決定之前，應先考量政策執行能否為民眾創造更多的服務，或者進行更縝密的審議式民主的過程，且民眾也願意在此基礎上，樂於提供必要資源回饋政府的政策。我認為這是公民社會發展過程中，還需要成長的地方。

充分溝通，主動展現政府效能

另外在改善民眾感受方面，我認為政府應該積極的將所做的事情，透過有效率的宣傳管道，很自然地讓民眾知道，否則很多民眾還是不知道要怎麼去運用政府所提供的便利服務。政府不要被動的期待民眾會上官方網站看訊息，要從過去將訊息公布在網站上，改為主動將政府的政策理念、或是有效率且民眾有感受的施政措施，透過任何的管道傳遞，例如電子郵件、FB、twitter 相關社群網站等管道，將政府的政策、服務措施主動地傳遞散發出去，讓所有民眾直接收到政府的訊息。

借鏡荷蘭等國經驗，賡續提升政府效能

2012 年臺灣在洛桑管理學院（IMD）世界競爭力排名第 7 名，其中 1 至 6 名中，有 4 個是小型國家，新加坡、香港都是城市型治理的國家或城市，瑞士及瑞典也是小國，雖然瑞典的土地面積很大，但人口不到 1 千萬人。如果扣除這部分，2 千萬人口以上的經濟體，只有美國跟加拿大排在我們前面。或許我們可以針對經濟體規模其基本面與我們相當的國家，探討他們的成功經驗以供借鏡。

荷蘭經驗

首先我們來看荷蘭是如何定位其國家政策方針。荷蘭是填海造陸的國家，土地面積十分有限，有 1 千 8 百萬的人口。將自己定位為通往歐洲的大門，外國人要進入歐洲貿易，荷蘭是最好的選擇。荷蘭在國際金融危機發生時，並沒有太大影響，國家的經濟依舊蓬勃發展，因為政府做了幾件事：

第一，磁吸投資，開放、鬆綁很多企業的營運法規，對本國及外國一視同仁，展現國家的開放性。我們必須承認，很多臺灣碰到的問題，跟別的國家不一樣，好比我們有非常嚴峻的兩岸關係，這是別的國家沒有的。因此國家在訂定政策時，不能忽略中國大陸因素，應將其化阻力為助力，對臺灣來講可能比較有幫助。

第二，荷蘭透過很多國際雙邊協定來簡化稅制，跟 50 個以上的國家簽署雙邊協定，這些

國家只要到荷蘭投資，就可以適用稅制的簡化措施，取消重複課稅，如此就可以吸引更多的外來投資。

第三，荷蘭有很安定的政治環境。政府能夠有效運作靠的是文官的規劃與執行，安定的政治對話環境，可以讓政府的運作在沒有干擾的情況下如常地有效運作。

愛爾蘭經驗

愛爾蘭在 1997 年設立了國家競爭力委員會，由總理任命企業執行長擔任主席，他們提出一個關於競爭力挑戰的報告（competitiveness challenge），受到很多國家的重視與學習。

首先，報告包含一個策略方向，提供一個遠景；其次，著重在財稅政策與法令管制；再次，注重經濟的基礎建設與科技的建設，這對國家的競爭力是非常重要的；還有關注人才培養跟教育訓練。最後，則是企業精神跟創新變革，而企業精神跟創新變革涉及到企業流程改造，甚至改善投資環境等。雖然愛爾蘭這幾年狀況不是太好，但是也曾經因此讓國家競爭力提升不少。

芬蘭經驗

芬蘭最重要的提升競爭力良方，就是建構一個國家創新跟變革的系統。當年麥可 · 波特（Michael Porter）提供給芬蘭的良方就是用群聚效應為主的革新，芬蘭國家的組織、職掌、分工非常明確，這就不會造成部會間爭權奪利或本位主義過重。

舉例來說，芬蘭的國家科學院，相對於我國即將成立的科技部，其應對的對象是大學的研發系統，但它內部有個單位叫國家科技組，主要是補助來自民間企業的研發，所以當民間、

本刊採訪攝影

政府以及大學整合之後，對於國家的創新驅動將會是非常有建設性的。

最後，歐盟也有競爭跟創新變革的方案，叫做競爭力與革新框架計畫 (The Competitiveness and Innovation Framework Programme 2007-2013；簡稱 CIP)，這個計畫著眼於 2 個重要的概念，第 1 個是成長，第 2 個就是創造更多就業機會。

此外，新加坡也有很多值得我們效法之處，我國這 2 年成立廉政署，仿效新加坡的廉政機構、廉政官，也效法香港的部分。從國際上來看，這些國家和國際組織提供的例子，都值得我們學習與執行。但機構的效益有無有效發揮，職能是否有效展現、政府的效能是否達到原先所設立目標的期待，這才是真正問題之所在。

持續組織改造，強化民眾有感政策宣導

問：

行政院近年來積極推動組織改造及「整合服務效能躍升方案」，今年更全面推動政府服務流程改造，請問您對於現行中央政府在推動服務效能提升作為，有何建議？

答：

行政院推動組織改造以追求政府服務流程的全面改造，組織改造的重點跟精神在於創造一個精實、彈性、有效能的政府。行政院的組織改造將我國原有 37 個部會縮減成現有的 29 個，不僅整合部會資源，更重要的是讓每個部會的職掌與義務有明確的功能及業務分工，而不會造成業務協調上的困難，避免部會本位主義在組織裡頭生根，減少橫向協調的時間成本，才不會延宕組織的行政效能。

中央政府推動服務效能提升的作為，過去有對外的服務、內部的管理、對外吸收建言的管道，如能同步多管齊下進行，就能有效率地彰顯出工作的效果。

持續提升效能，擴大民間合作機制

然而我們必須思考分辨這是階段性，還是持續性的目標，這非常重要，因為做這些事情，若有全面性的具體成效，就能讓民眾感覺深刻。但若做了這麼多事情，卻挑不出重點來跟民眾說明，又無法讓民眾真正的感受到，或是無法拿出來當作標竿，民眾將很難感受到政府的用心良苦。我覺得政府應該效法民間與企業間的合作，累積有效率的、有感覺的、讓民眾有實質感受的服務。

比如高鐵和臺鐵跟超商的合作例子顯示的效益提供了一些省思的空間，那就是政府要思索有哪些服務可以進行連結，例如已有地方政府嘗試用 ibon 的方式，讓民眾申請戶籍謄本、地籍謄本等等，民眾就可以獲得很多便利；又如最近立法院通過民眾駕車忘記帶行照及駕照而免受罰的案例等，都是有感的便民措施；但到目前為止，似乎這樣的服務還不是全面性。在私部門的決策過程中我們可以發現，企業一旦確認流程，就會全面配合執行。在公部門創造便民服務既是政府應該做的事，就要積極的去做，並運用各項宣導管道，讓民眾同步感受到便利性，但也要清楚告訴民眾可能存在的風險，讓民眾瞭解並且讓民眾擁有選擇權。

強化治理工具，創造中央、地方與居民共贏局面

問：

您曾擔任行政院研考會主任委員及花蓮縣副縣長，對中央政府相關提升效能之措施與作為，如何有效落實到地方基層有何看法及建議？

答：

地方和中央是不一樣的，中央主要是進行政策規劃，地方則是著重於政策執行，當兩者不同調時，就容易出現落差。以我在地方政府服務的經驗，深感臺灣受限於政治環境特殊性，致地方政府在政策執行之際可能會出現環境界面的衝突，如中央統籌分配款的分配方式或是公債法等問題，因地方首長是民選的，必須彰顯自己的施政效能並受到老百姓的肯定，因此必須付出很多的努力，爭取中央支持，期以獲得財政資源，以落實政策。同時，若無法獲得中央認可，一定有很多原因，如政策規劃不當或不符中央期待或財政資源不夠或法規衝突等。

提升組織動能，創造施政雙軌式對話

首先，善用首長影響力。地方首長要讓民眾感受到跟過去的差異，最重要的事是要讓組織保持一個高度的動能，讓組織注入有效率的活水，首長先要善用影響力，以身作則，帶動組織動能。同時，不要畏於走向前線進行對話和溝通，並想辦法將那些極為專業的東西，化約為簡單的邏輯，用民眾聽得懂、能接受的語言，簡單明瞭地表達。如果首長都能夠用簡單的語言，清楚傳達其施政，便是最好的方式之一。

其次是治理工具的運用與公民社會意識的養成。中央與地方政策執行的差異在於地方多半認為地方事務應由地方自主決定，但卻都認為中央應提供資源，很多政策從規劃到執行，過程中會有很多對話，無論是從上至下，還是由下而上，教育社會和民眾是兩件極為重要的過程，從中產生雙軌式的對話後，經過全方位的討論、溝通、對話，再做最後的研擬、定調，能讓每個人都覺得有參與到地方事務，並且能夠進一步獲得地方議會的肯定及中央的支持，落實治理的精神。

最後是執行面的落實，政策在執行時，要有其延續性及系統性。由於政府首長受到任期的限制，容易發生政策執行片段化及不連續，造成施政上的落差。然而地方真正需要的是一個完整的發展藍圖，有鑑於此，我非常重視計畫管考，仰賴計畫室做好訂定和控管各項計畫的工作。擔任花蓮縣副縣長期間，曾經是地方政府行政效能評比第 3 名，過去不曾有這麼好的成績，同時也一度是競爭力躍升幅度最大的縣市。任何施政作為，若能讓民眾知道使得花蓮縣的能見度變高，也讓民眾對自己家鄉的發展有著深刻的了解跟體驗；相對中央各部會於推動各項政策之際，亦應積極透過適當形式，如政策受惠的利害關係人現身說法等，充分讓民眾及民眾之間相互分享，以提升中央政策推動的能見度。

標竿、專業服務，提升公共服務價值

問：

提供優質服務一直是民眾對於政府的殷切期盼，請問您對於所有公務人員在服務的提供有何期許與建議？

答：

政府服務的提供涉及公共服務的價值，優質服務有助於提升公共利益，至於公共利益價值為何，有 2 個面向必須先加以確認、釐清，一是「課責性」，另一是「專業性」。

資訊透明、責任歸屬

首先是「課責性」方面，這是非常重要的，當政府在做一件事時，該由誰來加以課責，及課誰之責，必須先被釐清、確認；此外，就是「資訊是否透明」，促進公共利益涉及資訊透明化的程度，因此，透明化也是非常重要。

專業服務的授權及標竿示範

其次是「提供專業的服務」方面，諸如經濟、投資等專業性的工作，或是臨櫃等的一般性服務，都有其專業性，在此，提供公務人員 4 個面向加以思考。

第一，職能的發揮，政府之所以存在，是政府授予公務人員職能、職權，公務人員能夠充分發揮職權，其結果就是要使得職能能夠與提升政府服務的效率及效能成正比例關係。

第二，提供客觀的服務，公務人員所提供的任何一項服務，對於每一個民眾而言，應該是公平的、全面性以及非歧視性的服務。

第三，合乎道德與倫理，公務人員所有的行為必須合乎社會道德與倫理，方能獲得人民的信任，當政府施政得到人民的信任，人民自然就會對政府感到有信心。

第四，建立標竿學習，政府提供一個可資參考的標竿性示範工具，透過這個示範，讓其他機關可以相互學習成長，就算無法將其作法複製過來，也可以促使機關內部進行創新改變。例如行政院研考會目前推動「全面推廣政府服務流程改造」便是透過跨機關、跨中央與地方、跨政府與民間等方式，透過標竿學習進行全面服務流程改造。

最後，還有一點非常重要，政府提供公共服務的基本價值，必須顧及服務提供的「平等性」及「公平性」，有關公部門的管理階層部分，則涉及「管理」、「政策」以及「法律」3個層面，當將這3個層面與前述所說的「服務基本價值」連結起來，即形成一個政府的公共服務鏈，讓整個服務從規範層面到制度層面，再從制度層面連結至管理層面，再延伸到心理層面，促進更多的公共利益，進而取得人民對政府的信任，這便是一種政府公共服務價值的最大彰顯。

為國家效力為民謀福利，延續「優質治理的推手」角色

問：

行政院研考會一直以「優質治理的推手」為期許，面對國家發展委員會（以下簡稱國發會）成立在即，您對行政院研考會的同仁未來有何期許與建議？

答：

為整合國家資源，將行政院研考會與經建會整合為國發會，是項重要的決策與希望工程。國發會是未來國家政策發展最重要的上位機關，負責擬訂國家發展戰略，其決策規劃的良窳將會影響國家未來的競爭力。對於同仁未來的期許與建議，可以分成3部分。

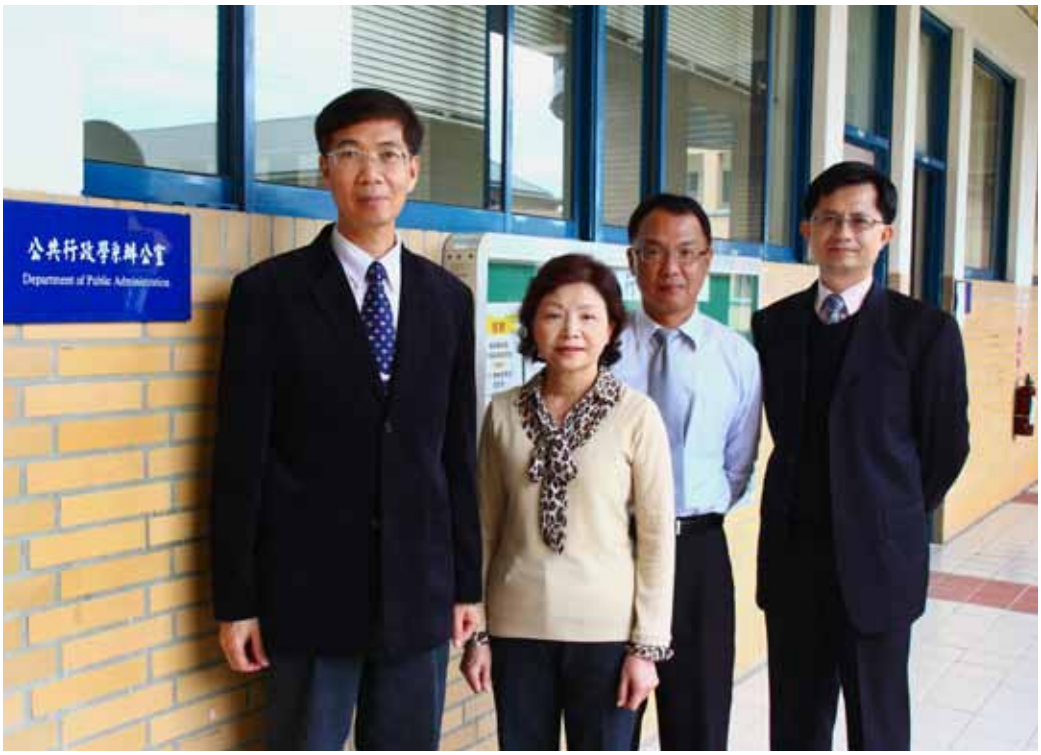
首先，國家政策制定必須有長遠的規劃，在因應內在與外在環境的瞬息萬變，除須進行階段性調整，更要讓政策保有彈性空間。以我國國土規劃及都市區域發展計畫為例，從過去的5都17縣，到未來的6都16縣，如何減少「都」和「縣」之間，以及「都」內部的城鄉差距，都是國家重要戰略方向；在國家有限的財源下，國發會必須全面性的思索、規劃。而國發會的職責就是訂定國家重要發展方針，讓各部會依照國家發展的大方向加以執行。

其次在人員心態的部分，身為一個國家公務員，就必須向前看。沒有一個組織、一個職位是可以長久不變的，最重要的是對於國家發展有什麼正向助益。因此，必須打破組織自身的本位主義，建立起「我為組織效命就是為國家效力、為國家效力就是為民謀福利」的新觀念。當我們的政策能夠有效落實，就是國家人民的福氣，因此，必須向前看，而非往後看。每個組織都有其職掌與功能，當它能夠被有效發揮，達到其設立的目的，就會對國家有貢獻。國發會將大家結合起來，我們必須有效整合，積極發揮其功能。

最後，立法環境是我們行政部門較無法掌握的挑戰，但常影響機關效能的發揮。國家發展必須站在制高點去環視整體狀況，政策訂定若以討價還價的方式制定並非良善之道。面對

一個比較不可預測的立法環境之際，為能彰顯立法的功能，當立法委員關注到不同界面環境因素的情況下，我相信可以找到很多協調的空間。因此，事先建立國家發展的共識、凝聚共識，爾後才能夠事半功倍，若無這種體認，改革終究將淪為「行百里路半九十」的窘境。

雖然行政院研考會即將要走入歷史，但是國發會卻創造一個新的歷史。因此，我希望大家要把自己當作是一個歷史的創造者與締造者，而不是一個歷史的終結者，以此鼓勵大家。



本刊採訪攝影

我國科技計畫評估制度分析

林博文　財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心主任
徐玉梅　財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心研究員兼組長

摘要

好的評估系統不但可以做為有效測量績效的工具，也可以導引計畫之執行及管理朝向優化發展，亦可做為後續政策規劃及改善的參考，因此世界各國莫不重視績效評估的政策制定並大力推動。近年來國內學者對有關績效預算制度、評估方法或績效指標的設計與分析等多有探究，但有關我國科技計畫績效評估制度的介紹相對較少。本文主要分「機關」及「計畫」2 大層面，從實務的角度概要介紹現有科技計畫績效評估的重點、作業現況、評估題目及衡量指標之使用等，並探討其在制度面、作業面及資料面的相關問題。最後針對法制化、評估目的、評估項目設計、評估方法或監測機制、績效資訊蒐集，以及資訊的公開與應用等提出建議，以期提供我國科技計畫績效評估制度及評估方法改進之參考。

關鍵詞：績效評估、科技計畫、計畫評估、評估指標

壹、前言

我國政府目前所推行之績效評估制度最早依據「行政院所屬各機關施政績效評估要點」實施，該要點於民國 90 年參考美國政府於 1993 年頒布之績效與成果法（The Government Performance and Result Act, GPRA）而設計，後於民國 98 年訂頒「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，將機關施政績效評估制度結合中程施政計畫、中長程個案計畫、年度施政計畫、年度施政績效評估等制度，期整合各機關的策略規劃、計畫執行及評核作業；而科技計畫的評估，早在第 2 次全國科技會議就有人開始倡議建立績效評估制度，民國 90 年第 6 次全國科技會議則決議加強科技計畫及科技研究機構的成效評估，國家科學委員會（以下簡稱國科會）也從當時開始具體規劃績效評估方法，於民國 91 年完成第 1 版量化指標工具，並於民國 92 年開始試辦。此後，全國科技會議及多次科技顧問會議中，科技計畫的評估持續被多次提出討論。

有關績效管理或績效評估的定義與功能、績效評估制度之國際比較、可能的迷思與缺點、評估方法或績效指標的設計與分析等，國內外學者專家多有探究，並已發表為數不少之文獻，但有關我國科技計畫績效評估的介紹相對較少。因此，本文擬概要介紹現有作業現況，並

從實務的角度，探討科技計畫績效評估在制度面、作業面及資料面的相關問題。最後針對法制化、評估目的、評估項目設計、評估方法或監測機制、績效資訊蒐集，以及資訊的公開與應用等提出建議。

貳、國內績效評估現況

計畫的評估從計畫生命週期來看，可分成事前目標設定、事中進度管控、事後成果及績效的評估等不同階段，也就是從計畫規劃開始到完成階段，甚至是後續影響，各有其評估的方法與議題。本文係以探討事後評估為對象，首先釐清評估作業在不同層次及不同對象之間的差異如表 1，並嘗試從我國推行績效管理作業的實務角度來探討現有「機關」及「計畫」2 大層面績效評估的相關問題。

表 1　績效評估概念

評估層次 / 評估對象	部門評估 對整體機關之綜合性評估	Program 評估 對大型計畫或某領域之綜合評估	Project 評估 對個別研究計畫之評估
主辦機關	對策定機關施政目標、計畫規劃、資源運用，以及達成目標所做的評估。	1. 在整體科技施政目標的方向下，對計畫規劃或研究領域篩選適當性、管理機制、研究成果產出等所做的評估。 2. 對研究成果是否持續被使用、產出之研究成果對於科學發展、社經衍生之效益等所做的評估。	1. 為掌握研究選題、進度管理、研究經費使用、研究成果等所做的評估。 2. 為掌握研究成果轉化運用的情形及後續影響所做的評估。
執行機構	對學術或非營利研究機構有關組織發展、資源能量、管理執行及研發績效表現等所做的評估。		對研究投入過程、直接產出成果與影響及研究人員績效表現所做的評估。

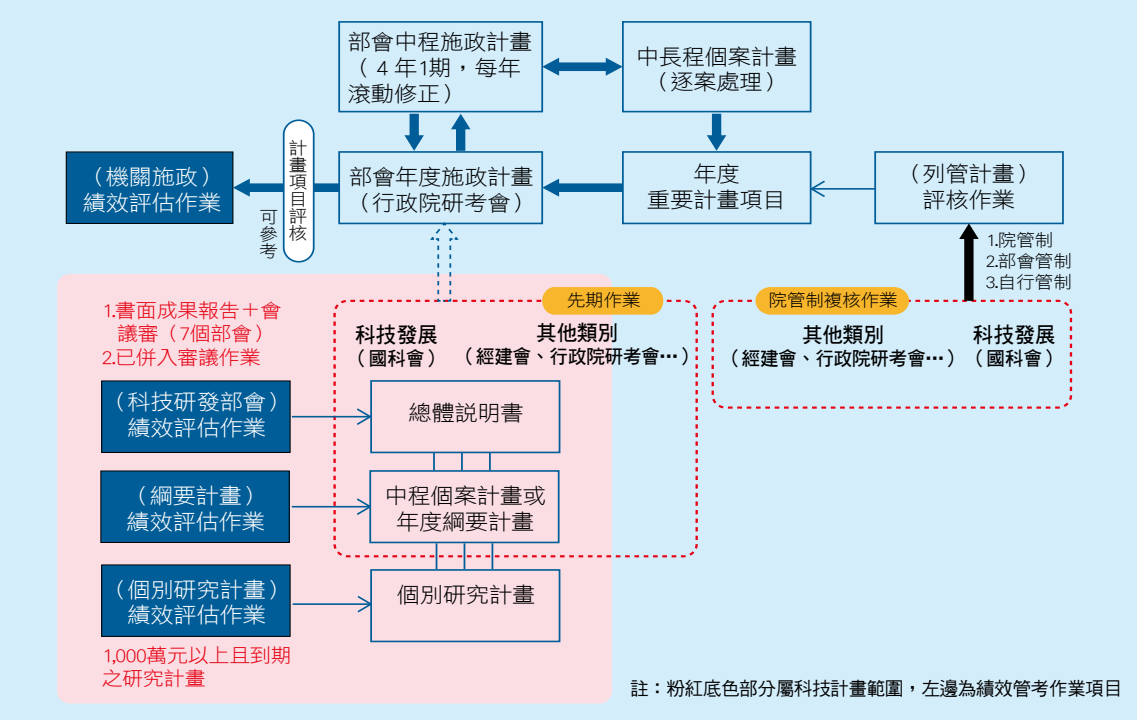


圖 1　政府績效評估作業關聯架構示意圖

現有政府施政績效考核大致可分成「機關」及「計畫」2 大層面（個人績效考評及科技研發機構的評鑑不在本文討論範圍內），屬於「機關」層面的包括行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）主責之「年度機關施政績效評估」，以及國科會主責之「科技研發績效部門成果效益」評估，為回應部會署簡化作業之建議，後者已於今（民國 102）年審議民國 103 年科技計畫作業中納入前一年度（即民國 101 年度）科技預算執行績效之說明及評等。屬於「計畫」層面的包括行政院研考會主責之「選項列管之個別施政計畫評核」，以及國科會主責之「科技計畫績效評估」，其關聯架構如圖 1。其中科技發展計畫若與施政計畫作業項目可以對應且選用指標相同時，可選擇將績效指標資料由「科技計畫績效管考平臺」匯入「行政院政府計畫管理資訊網（GMPnet）」。

有關行政院研考會主責之績效評估作業，不論是網站內容或學者專家專文討論已不在少數，以下僅針對兩會在執行不同層面評估作業時，其目的、依據、時間、書表、指標構面、評估方式等加以說明，詳如表 2。

表 2　行政院研考會及國科會績效評估作業比較表

	行政院研考會		國科會		
	機關施政	計畫項目	科技施政	Program	Project
評估對象	行政院所屬各機關	行政院所屬各機關	科技預算申請機關	科技預算申請機關	科技類研究計畫執行機構
評估層次	部會整體施政績效	年度奉核選項列管之施政計畫	部會整體科技施政績效	中程個案計畫或年度綱要計畫績效	1,000 萬元以上且到期之個別研究計畫績效
目的	提升行政效能，提高機關自主管理能力，彰顯部會整體施政成果。	瞭解計畫是否達成既定目標及績效，作為繼續執行或改進該項計畫的參據。	瞭解部會執行科技預算之整體績效。	有效運用科技研發資源，建立績效與資源分配之連結。	瞭解計畫是否達成既定目標，促進科技資源與成果之擴散與應用。
依據	行政院所屬各機關施政績效管理要點	行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點	「國家科學技術發展計畫」（民國 90 年至民國 94 年）重要措施「加強科技計畫及科技研究機構的成效評估」，後續科技顧問會議相關決議及 99 年科技白皮書相關內容。		
時間	每年 3~5 月	每年 3~4 月	每年 4 月	每年 3~4 月	每年 5~6 月
書表	線上依式填寫後產生報告。	線上依式填寫後產生報告。	（紙本式）年度中央政府科技研發績效彙編格式，包含成果摘要、計畫執行成效暨績效檢討報告、公務統計資料表。	（紙本式）政府科技計畫績效評估報告，包括計畫成果績效評估報告及計畫成果效益報告。	（紙本式）政府科技計畫績效評估報告，包括計畫成果績效評估報告及計畫成果效益報告。
構面比較	1. 人力 2. 經費 3. 業務	1. 進度 2. 預算支用 3. 查核點 4. 執行情形	1. 人力 2. 經費 3. 成果效益	1. 目標達成 2. 成果效益 3. 整合情形 4. 資源應用 5. 後續規劃	1. 目標達成 2. 成果效益 3. 合情形 4. 資源應用 5. 後續規劃
評估作業	主辦機關自評→主管機關初核→行政院研考會邀請國科會、經建會、工程會、主計總處及學者專家會審複核。	主辦機關自評→主管機關初核→行政院複核及評核結果公告，複核作業由行政院研考會會同經濟建設委員會、國科會、公共工程委員會、主計總處及行政院各業務處辦理。	各機關繳交成果效益報告，其中 7 個主要部會進行會議審，但今（民國 102 年）年審民國 103 年科技計畫時已納入前一年度績效之評估項目，故本項業務預計將停止辦理。	各機關繳交綱要計畫成果效益報告，以及部會自評結果，由國科會邀請學者專家複審。	國科會自政府研究資訊系統（GRB）篩選當年須被評估之計畫，各機關繳交個別研究計畫成果效益報告，以及部會自評結果，由國科會邀請學者專家複審。
評估結果應用	1. 上網公告，以彰顯部會整體施政成果。 2. 規劃後續政策之參考。 3. 後續落實績效管理工作之參考。 4. 辦理獎懲。	1. 納為施政參考。 2. 改善執行缺失。 3. 概算與預算編列及審議之參考。	提報給行政院研考會併入各機關整體施政績效報告。	概算與預算編列及審議之參考。	規劃後續計畫之參考。

註：所列年度綱要計畫及個別研究計畫不含國家型計畫

參、科技計畫績效評估概要介紹

科技計畫屬於「機關」層級的「科技研發績效部門成果效益」評估作業，國科會已回應各部會署要求簡化之建議，於民國 102 年將該工作納入民國 103 年科技計畫之審議作業中，表 3 為評估重點，因係第 1 年實施，結果有待觀察。

另科技計畫屬於「計畫」層級的績效評估作業，分成年度綱要計畫及 1,000 萬元以上且到期之個研究計畫。其作業流程是先繳交成果效益報告，部會進行自評，再由國科會進行複審，作業時程如表 4。在評估題目之設計方面，二者完全相同，詳如表 5。各評估題目下之評等分為劣、極差、差、略差、普通、尚可、可、良、優、極優等 10 個等級，審查委員需依各項之達成情形給予合理之評等，並撰寫評述文字，但由於計畫屬性不同，並不是所有項目都要評分。最後，審查委員再參考系統依各項目之權重及評等結果所自動計算出來的分數，給予一個總體績效評等，並撰寫綜合意見。

上述「計畫」層級績效評估的標的物是各部會所撰寫的成效報告，報告內容包括原定計畫內容與目的、經費與人力的執行情形、量化計畫成果、非量化成就、相關計畫之配合及後續工作構想等。其中，有關量化的計畫成果，國科會訂定了一套可供選用的績效指標項目，

表 3　科技預算機關整體績效評估重點

構面	評估重點	成效表現建議方向
執行綜效	包括科技預算整體資源運用、重大產出及效益，以及目標達成情形。	1. 以表格方式將資源運用、重大產出與效益，以及目標達成情形，與原訂科技施政目標對應撰寫。 2. 加強投入經費的運用效益描述，包括財務績效、節省成本、有形無形的獲利情形。 3. 知識擴散、技術運用的能力，或轉換為市場價值之潛力。 4. 知識、技術或產出之價值及與產業界的密切程度。 5. 利益關係人的滿意度。 6. 國際化的實績與程度。
政策綜效	科技預算執行與機關施政及科技政策目標達成之關係。	1. 科技預算的運用如何對應達成機關的總體施政目標。 2. 科技計畫的執行解決了機關的那些施政問題。 3. 回應了那些重大科技政策，以及對重大科技政策的推動及目標的達成貢獻情形。
創新能力	包括科技計畫管理、創新成果及合作發展之情形。	1. 科技計畫之執行與成果推廣之管理制度及方法。 2. 提升效率及鼓勵創新之相關做法及成果，例如提升的比例、創新計畫或創新工作內容的占比。 3. 在跨機關或跨界合作發展方面，是否有具體作為或建立整合技術發展平臺的實績。

資料來源：「103 年度政府科技發展計畫概算編製暨審議作業手冊」，本研究整理

表 4　科技計畫績效評估作業時程

	X-1 年度綱要計畫	X-1 年度個別研究計畫
1 月		計畫主持人填寫計畫執行實際成果，含產出及效益等量化指標、重大突破文字說明，以及佐證資料。
2 月	1. 主管機關計畫連絡人蒐集各綱要計畫之量化及質化成果資料。 2. 主管機關計畫連絡人撰寫成果效益報告。	1. 國科會篩選須送評之計畫。 2. 計畫主持人撰寫成果效益報告。
3 月	1. 主管機關辦理自評作業。 2. 國科會辦理複審作業。	主管機關辦理自評作業。
4 月	國科會完成複審作業	國科會辦理複審作業。
5 月	複審結果供 X+1 年度科技計畫審查委員參考。	國科會完成複審作業。

註：X 代表作業年度

表 5　科技計畫績效評估題目

評估構面	評估題目	權重（%）	評　估　重　點　說　明
目標達成度	執行之內容與原計畫目標符合程度	20	是否符合原計畫之目標？程度為何？若有差異，其重點為何？
目標達成度	已獲得之主要成就（重大突破）與成果滿意度	30	計畫執行後其達成之重要成果為何？與原列之 KPI 與成果績效預期成效是否一致？若有差異，有無說明？其說明是否合理並予採計？
目標達成度	主要成就及成果之價值與貢獻度（依計畫性質分配適當之權重）	30	包含學術成就（科技基礎研究）、技術創新成就（科技整合創新）、經濟效益（產業經濟發展）、社會影響（民生社會發展、環境安全永續）、非研究類成就（人才培育、法規制度、國際合作、推動輔導），以及其它效益（如科技政策管理及其它）等不同面向之質化及量化成果為何？
外部整合度	與相關計畫之配合程度	5	跨機關之間及機關內同質計畫之整合，以及上中下游計畫之整合情形為何？
資源應用合理性	計畫經費及人力運用的適善性	10	經費、人力與工作匹配，與原計畫之規劃是否一致，若有差異，其重點為何？其說明是否能予接受？
後續規劃合理性	後續工作構想及重點之妥適度	5	執行時間是否合適？或太早？太晚？如何改進？
產業發展可能性	產業發展及跨部會協調指標	本項不須評等	有無產業發展及跨部會協調相關指標？並對有該指標且有差異或尚未考量該指標者提供建議或加以評述。

資料來源：「101 年度政府科技計畫績效評估報告格式」，本研究整理

如表 6，其目的是為設計一套科技計畫可以引用之評量指標資料庫，同時協助計畫執行者選擇適合計畫類型之績效指標與代表性之重要指標項目，以提升計畫執行績效之表達，同時亦可作為績效評估之參考，但部會署仍可加填其特色指標，考評原則亦以「審查委員評量為主、指標作為輔助」。惟科技計畫的研究成果及影響並非量化資料可以完全表達，因此在量化評估指標之外，可加入非量化主要成果及重大突破的輔助說明，如表 7。

肆、科技計畫績效評估相關問題分析

民國 95 年國科會開始針對前一年度（即民國 94 年度）1,000 萬元以上且到期之個別研究計畫進行評估作業，後為因應科技計畫審議作業之需求，於民國 97 年開始針對前一年度（即民國 96 年度）綱要計畫執行情形進行績效評估，二者評估對象之層次不同，但歷經幾年的調整修正，目前評估項目及評估方法完全相同。在指標的選用方面，則早在民國 90 年國科會即委託簡教授禎富研議第 1 版之研究計畫績效評估手冊，並要求計畫主持人於 GRB 依該些指標項目填寫計畫成果，後於民國 94 年大幅更新 1 次。而國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心（前身為國科會科學技術資料中心，以下簡稱科政中心）係自民國 86 年開始接辦 GRB 之服務業務，民國 94 年起為配合績效評估業務之推動，進而協助國科會建構科技計畫績效管考平臺，並支援相關作業迄今。在與各部會署接觸及檢視審查委員的相關意見中，看到一些現象及問題，茲簡述如下：

一、從績效評估結果看科技計畫的問題

目前科技計畫績效評估的結果並未公開，為能概略呈現評估作業的情形，本文嘗試從審查委員對科技計畫所給予評等及評述內容的角度來分析。以民國 100 年度計畫為例，根據「民國 100 年度政府科技計畫績效評估意見分析」報告顯示，在劣、極差、差、略差、普通、尚可、

表 6　可供選用之量化指標一覽表

屬性	績效指標	初級產出量化值	效益量化值
學術成就（科技基礎研究）	A 論文	國內外期刊論文發表篇數、研討會論文發表數、專書著作種類數	發表在國內及國際上重要期刊或研討會論文篇數
	B 研究團隊養成	機構內跨領域合作團隊數、跨機構合作團隊數、跨國合作團隊數	形成研究中心數、形成實驗室數
	C 博碩士培育	參與計畫執行之碩士研究生及博士研究生數量	
	D 研究報告	數量	引用
	E 辦理學術活動	國內學術研討會辦理次數、會議論文集出版種數	國際學術研討會辦理次數
	F 形成教材	製作教材／手冊／軟體種數、教材／手冊／軟體授權件數	教材／手冊／軟體授權金額
技術創新（科技整合創新）	G 專利（智慧財產）	發明專利申請件數、發明專利獲准件數、新型 - 新式樣專利申請件數、新型 - 新式樣專利獲准件數、商標品牌申請件數、商標品牌獲准件數、著作智財申請登記件數、品種權申請件數、品種權獲准件數	發明專利授權廠商數、發明專利授權權利金、新型 - 新式樣專利授權廠商數、新型 - 新式樣專利授權權利金、商標品牌授權廠商數、商標品牌授權權利金、著作智財授權權利金、品種權授權廠商數、品種權授權權利金
	H 技術報告	技術報告種數	技術報告授權使用授權金
	I 技術活動	參與國內技術活動場次	參與國際技術研討會場次
	J 技術移轉及智財授權	可移轉技術項數、先期技術移轉項數、先期技術移轉單位數、軟體授權項數、軟體授權單位數、技術移轉項數、技術移轉單位數、新技術／新品種引進項數	先期技術移轉授權金額、軟體授權金額、技術移轉金額、獲得國際認證技術數
	S 技術服務（含委託案及工業服務）	技術服務件數、技術服務單位數、技術服務收入	
（產業經濟發展）經濟效益	L 促成廠商或產業團體投資	廠商研發投資件數、廠商研發投資金額、廠商生產投資件數、廠商生產投資金額、投資新創事業家數、投資新創事業金額	廠商投資或成立新創事業所推出之新產品上市項數、產值
	M 創新產業或模式建立	成立營運總部家數、衍生公司家數、參與產業團體個數、創新模式衍生產品上市項數、創新模式衍生產品產值、建立產業環境或營運模式件數	衍生公司研發投資金額、衍生公司生產投資金額
	N 協助提升我國產業全球地位	建立國際品牌項數、相關產業產品世界排名百大項數	相關產業產值國際排名前 3 名項數
	O 共通／檢測技術服務	輔導廠商件數、輔導廠商家數、教育訓練辦理次數、教育訓練參與人數、提供國家級校正服務件數	輔導個人獲得國家專業證照人次、輔導廠商獲得國家證照項數、輔導廠商獲得國際證照項數、提供服務收益
	T 促成與學界或產業團體合作研究	合作研究件數、研究配合款金額、媒合與推廣活動辦理次數	產品上市項數、產品上市銷售總金額、降低成本件數、降低成本金額、提升產品附加價值件數、提升產品附加價值金額
	U 促成智財權資金融通	輔導診斷家數、案源媒合家數	融資優惠家數、融資金額
社會影響	P 創業育成	廠商成立家數	研發投資金額、生產投資金額
	Q 資訊服務	設立網站數、網站訪客人次、提供客服件數	客服收入
	R 增加就業		增加就業人數
	W 提升公共服務	行政時間精簡	運輸耗能節省金額、二氧化碳減量
	X 提高人民或業者收入		受益人數、增加收入金額
	O 共通／檢測技術服務	輔導廠商件數、輔導廠商家數、教育訓練辦理次數、教育訓練參與人數、提供國家級校正服務件數	輔導個人獲得國家專業證照人次、輔導廠商獲得國家證照項數、輔導廠商獲得國際證照項數、提供服務收益
	V 提高能源利用率	技術或產品提升能源效率百分比	技術或產品上市帶動節約能源量、二氧化碳減量
	AC 減少災害損失	開發災害防治技術與產品數、示範區域數	災害防治技術與產品提高安全率
	Z 調查成果	調查結果圖幅數、調查面積、調查點筆數、影像影音資料筆數	
（科技政策管理及其它）其他效益	K 規範／標準制訂	參與制訂政府或產業技術規範／標準件數、共同發表政府或產業技術規範／標準件數、參與制訂政策或法規草案件數	
	Y 資料庫	新建資料庫、資料筆數、資料量、使用人次、資料庫關聯數量	資料庫授權使用家數、資料庫授權使用收入
	XY 性別平等促進	性別平等促進活動場次	性別或弱勢族群的受益比例
	AA 決策依據	新建或整合決策流程項數、提供重大統計訊息或政策建議報告、節省經費	
	AB 科技知識普及	科普知識推廣／宣導次數	

資料來源：科技計畫績效管考平臺，本研究整理

表 7　非量化主要成就及成果定義

成就面向	價值與貢獻度（Outcome）說明
學術成就	指基礎研究的重要成果及重大突破，可從論文的質加以補充說明，例如被引用情形、影響層面及是否得獎等。
技術創新	指科技整合或技術創新的重要成果及重大突破，可從成果的品質及應用範圍的角度加以補充說明，如技術的突破、技術擴散情形及效率的提升等。
經濟效益	指對產業經濟發展的影響，可從所產生的經濟效應做說明，例如如何提升競爭力、帶動多少廠商投資、為政府單位或企業降低多少成本或創造多少利潤等。
社會影響	指對民生社會發展及環境安全永續的影響，可從對社會及人民造成的變化做說明，例如增加多少就業機會、減少多少災害損失、如何提升公共服務及環境意識的加強等。
非研究類成就	指人才培育、法規制度、國際合作的重要成果及重大突破，可從如何吸引優秀人才、輔導或引進廠商投資及提升國際地位等做說明。
其他效益	例如在科技政策管理或其他無法歸類於上述性質之重要成果及重大突破。

可、良、優、極優等 10 個等級中，由國科會所邀請第 3 方學者專家擔任複審工作的委員，對各計畫之績效普遍給予「可」、「良」、「優」之評等，其中又以「良」與「優」所占比重較高，兩者合計達 75% 以上，但仍有一些評等為「尚可」以下的科技計畫，該些計畫大多被指因績效指標不夠具體，無法反應計畫目標達成情形；執行方式不佳以致無法看出具體之執行成效；缺乏後續應用推廣；結案報告內容過於草率，以致無法看出該年度成果等，致使委員評為較差之計畫。

除了評等之外，審查委員所給予各計畫之評述內容係自由撰寫，用字遣詞及表達方法不一，為能以結構化方式呈現及分析，前述報告採用開放性編碼方式進行資料之切割與長文句萃取，透過人工判別之資料重組過程，將大量資料予以濃縮，並刪除不適用的類別，一次次歸納出可用的類目，最後將評估意見歸納為資源投入、計畫內容及執行措施、產出／效益及影響、目的／目標／指標及評量，以及報告撰寫等類別，每一個類別之下尚有次類別，最後再依各計畫評述內容歸類結果進行統計。統計結果顯示，複審委員大多針對「計畫內容及執行措施」與「產出／效益及影響」等 2 大類陳述評估意見。換言之，委員所關切的問題集中在計畫的實際執行方式、整體規劃與長遠構想，以及相關計畫或機構間密切協調並互相配合的情形；在產出／效益及影響部分，委員最常提出的意見是執行成果與目標的相符程度，以及技術創新及專利技術活動的發展及影響。這些意見反應出目前個別科技計畫執行尚待加強的地方。至於某領域或某科技政策之下科技計畫的推動情形，則尚無從這類角度出發的評估或研究。

二、績效評估作業問題探討

從科技計畫績效評估作業核心利益關係人的角度來看，不論在制度面、作業面或資料面，其面臨及所關切的問題各有不同。所謂核心利益關係人包括主責機關（即國科會）、部會署、績效評估委員及執行機構。至於一般大眾，因評估結果並未公開，亦無其他可供參考之資料，故未納入。為方便閱讀，本文特將相關問題依不同的角色及面向，彙整如表 8。

伍、結論與建議

好的評估系統不但可以做為有效測量績效的工具，也可以導引計畫之執行及管理朝向優化發展，亦可以做為後續政策規劃及改善的參考，畢竟促進科技有效應用比評估更為重要。科技計畫績效評估作業執行迄今，從各方反應

表 8　利益關係人所面臨及關切之問題

角色 / 面向	主責機關	部會署	學者專家	執行機構
制度面	法源依據薄弱，但承擔之責任極重，須回應立監兩院及各界之期待。	1. 國科會每年進行科技計畫之評估，行政院研考會每年亦進行年度施政計畫重要項目之評核，部分作業重複。 2. 多年期計畫的前一兩年成果效益很難表達，管考週期是否可以調整？	1. 辛苦評估的結果何用？是否真能與後續計畫規劃及預算配置產生連結？ 2. 缺乏對計畫成效的後續追蹤機制。	管考層級太多，是否可以簡化？
作業面	1. 領域專家太少，大部分都已參與計畫之執行，因此經常基於利益迴避原則或因領域專長不同而拒審。 2. 產業界的評估專家難找。	1. 同一段時間又要提新年度的綱要計畫，又要撰寫成效報告及進行自評，作業時程太趕。 2. 找不到可用之指標，很難適當的表達成效。 3. 評估者的專業度有待加強。 4. 評估者以學界為主，缺乏業界的觀點。	1. 評估時間太短。 2. 現有評估方法能否有效的達到衡量績效的目的。 3. 評估結果應適度公開。	1. 缺乏詳細的作業手冊，僅提供報告格式，無法具體掌握要如何表達成效。 2. 在國科會所公布的指標中找不到合適可用的項目。 3. 真正的價值很難呈現，過於重視量化，忽略質化的重要性。
資料面	各計畫所寫量化資料可能計算方式不同，加總使用可信度將受質疑。	國科會及行政院研考會的評估對象不一定具對應關係，資料彙整困難。	1. 所稱達成指標雖有佐證資料但未被驗證，可供評估者參考之資訊仍不夠充足。 2. 目標、指標與達成情形之間的關聯不夠具體，亦缺乏同質計畫間之比較。	不同層次管考作業須重複提供資料。

意見及本研究之檢視結果顯示，如果從協助部會提升計畫管理能力的角度來看，現有機制缺乏期中監測的方法；如果從效益擴散的角度來看，現有制度中缺乏領域型的綜合性評估及後續追蹤機制；亦未看到從政策角度出發的重點式管理及評估。在評估方法上，可考量依據科技發展階段、計畫性質等不同類型突顯可能的管考重點；在評估結果的運用上，評估意見部會署是否回應及改善、評估結果影響資源分配之幅度，以及如何整合簡化相關作業等皆仍有改善的空間。最後，本文擬提供幾點建議，提供我國科技計畫績效評估制度及評估方法改進之參考：

一、科技計畫績效評估之法制化

目前我國績效評估作業的法源依據僅限於管理要點、會議決議或國家科學技術發展計畫等屬於行政命令的層次。從我國公共治理權責分配的角度而言，非立法途徑的行政命令確實也能持續推行，但由於不是法定任務，執行架構及分層負責人員亦未明確訂定，則績效評估實施作業的嚴謹度將因人而異，亦即首長的重視與否，決定了參與層級的高低及品質，評估作業容易流於形式，主責機關為評估而評估，被評估者亦僅是被動的完成任務。但若能在法制化的基礎上推行，一方面可拉高層級及擴大參與層面，另一方面明確賦予主辦人員任務，對使績效評估達到真正目的必有所助益，當然配套措施需要深化具體的研究，以避免擾民卻無成效。

二、對績效評估觀念的改變

績效評估的作用往往被視為測量工作成果的工具，被評估者擔心真正的價值無法被看到，亦排斥評估工作所造成的干擾。惟主辦機關有不可推卸之責，也確信績效評估對計畫推動的價值。因此，若能扭轉對績效評估的觀念，各部會署及執行機構或研究人員將評估作業當做可得到第 3 者的有益建議，使評估結果具有實用性，並進一步將績效評估當作順利推展計畫

的工具，藉由成效資料蒐集整理的過程，提升自我管理的能力及效率。主辦機關則將評估作業當做協助被評估者改善計畫管理，以及實際反應於預算決策或推展政策的一種方法，也許能在評估者與被評估者之間取得更高的共識。

三、設計適切之評估項目

除了資源應用、進度管理等共通性項目外，建議針對不同執行方式、不同計畫性質，不同層次之評估，設計個別性評估題目，以找到最能有效衡量績效的方法。例如目前各部會署綱要計畫的執行方式，有自辦之計畫、補助學者專家或研究機構、委託學者專家或研究機構，以及推廣與輔助產業等多種類型，其評估重點應該有所區隔。在計畫性質方面，如果從基礎研究、應用研究、技術開發、商品化、環境建構等科技發展不同階段的特性，包括目的、對象、預期產出、預期效益及可能帶來的影響（如表 9）等，做為設計問題之基準，則評估重點應該會呈現不同的結果。

此外，對不同層次之評估，更應找出個別性評估題目，「機關」層級之評估係以部會整體為考評對象，應強調策略規劃及執行綜效、創新管理，以及結果導向為主，也就是部會最終服務對象的滿意度；「計畫」層級之評估，Program 與 Project 的層次應該也有所不同。

四、運用多元之評估方法或監測機制

目前科技計畫的評估是採用評等法，在目標或指標訂定缺乏基準值（baselines），以及比較資訊的提供不夠充足之情形下，評估委員無法針對計畫自我成長或在同質計畫之間進行比較，只能給予個別計畫主觀的價值判斷。此外，評估作業的時程與時機一直是各部會署關切的問題，由於科技計畫大多為多年期計畫，誠如前述研究人員所反應的意見，計畫執行的初期階段很難呈現成效，雖然國科會一再強調，可描述截至當時的執行進度與管理成效，但該

表 9　不同性質計畫之特性

性質	目的	目標對象	預期產出	預期效益	影響
基礎研究	知識發掘與擴散	1. 研究人員 2. 研究社群 3. 學術單位 4. 決策者	1. 新理論 2. 論文	1. 新知識興起與發展 2. 新知識交流與擴散	1. 增強學研單位研究能量 2. 優先領域核心能量建立
應用研究	開發知識的實用性	1. 研究人員 2. 研究社群 3. 學術單位 4. 決策者 5. 企業廠商 6. 技術人員	1. 專利 2. 技術 3. 產品設計	創新研發能量累積與提升	1. 提升研究單位地位 2. 增加合作機會 3. 開發社會需求
技術開發	技術移轉	1. 企業廠商 2. 技術人員 3. 研究人員 4. 學研單位	1. 技術移轉 2. 授權金 3. 流程改善	1. 產學研合作網絡建立 2. 業界技術能力提升 3. 企業創新能力增加	1. 提升企業研發能力 2. 改善企業生產效率
商品化	商品生產與推廣	1. 決策者 2. 企業廠商 3. 技術人員 4. 最終使用者	新產品或服務	產品與服務多元化	1. 增強國際競爭力 2. 提升產值 3. 增加就業人口 4. 增加市佔率
環境建構	軟硬體基盤建構與完善	1. 決策者 2. 政府單位 3. 民間機構 4. 法規制定者 5. 諮詢顧問 6. 企業廠商	1. 政府法規 2. 科技統計資訊 3. 科技人才	1. 基盤環境建構 2. 人才培育能量建立 3. 市場機制建立 4. 科技統計資訊的使用	1. 改善社會安全 2. 增加社會福利 3. 增強創新系統運作的效率

些計畫仍不免處於劣勢。因此，建議可考量以期中監測取代早期的評估，換言之，在計畫執行初期，著重在監測計畫執行進度，並隨時蒐集績效資訊，適時提供計畫管理者進行計畫執行項目與活動之調整修正，藉以檢視計畫管理流程效率性，以及確保計畫朝向目標進行。至於評估作業，可在計畫後期再進行，評估方法除了原有的評等法之外，亦可考慮混合使用其他如評核表（check list）的做法及比較法等。不過短期科技活動的直接成果及成效容易用量化來操作，但對於科技活動結果對社會、經濟、環境、法律、政治，甚至是科技本身所造成的影響，則需要長期的觀察，但後續追蹤績效資訊很難蒐集，可能要設計出回饋誘因及具體機制方能實現，俾了解科技施政更長期的影響。

五、持續蒐集績效資訊

計畫的推動通常是數年以上，短時間很難認定及驗證計畫成果是否達到目標，因此，評估結果是否正確、評估結果是否可應用於規劃後續計畫之參考、是否反饋應用於決策，可能需要更長的時間方可驗證。就計畫執行的生命週期而言，績效評估亦可視為後續執行計畫的事前評估，換言之，績效評估可以是計畫的結束，也可以是計畫的起始，時間序列是連貫的。因此，長期持續蒐集績效資訊，可以使不同時期的評估採用相同的標準來比較，亦能對後續規劃計畫目標提供一個具證據力的基準值。當然，各單位在進行績效資訊蒐集時，應該注意資訊蒐集管道、人員、頻率、成本、方法等各種因素，以及不同層級計畫之間資訊的彈性組合與應用。

六、評估制度及評估結果的公開與應用

在績效評估的推動過程中，為了得到評估者及被評估者的支持，以及對評估結果的信賴，無論採用何種制度，對評估目的、誰來評估、評估對象為何、什麼時間點評估、評估方法，以及評估結果的應用等，都必須先予釐清並公開，以免造成利益關係人的疑慮，降低了績效評估的效益。從課責性的角度來看，透過評估結果的適度公開，對各機關對外承諾的施政目標與落實課責，有其一定的效力。此外，績效評估已被視為計畫發展中之重要活動，但具體的評估回饋卻往往被忽略。換言之，以往過度重視績效的測量，而忽略如何回饋來改善績效。因此，如何促進績效資訊之使用，確保評估的建議真正實用，且被評估者亦能融合這些建議，並採取相應的行動，方能提高政府實施績效評估之價值。

參考文獻

1. 行政院研究發展考核委員會，***行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊***， 2009。
2. 行政院國家科學委員會，***103 度政府科技發展計畫概算編製暨審議作業手冊***，2013。
3. 行政院國家科學委員會，***政府科技計畫績效評估報告格式***，2013。
4. 席時昶，「科技計畫評估與組織績效評鑑」，收錄於 ***R&D Evaluation － Taiwan’s Experience 研討會論文***，越南：科技計畫評價院，2011。
5. 翁萱、陳薇如，「政府機關組織績效評估實務探析」，***T&D 飛訊***，第 119 期，2011。
6. 張四明，「行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向」，***研考雙月刊***，第 33 卷第 5 期，2009。
7. 許瓊文、洪世章，「科技計畫績效評估指標的剖析」，***科技管理學刊***，第 16 卷第 3 期，2011。
8. 鄭惠君、徐玉梅，***100 年度政府科技計畫績效評估意見分析報告，***臺北：財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心，2012，56 頁。

我國中長程個案計畫評估審議機制之探討

（註 1）

彭錦鵬　中央研究院歐美研究所副研究員、臺灣大學政治學系副教授

摘要

為配合行政院組織改造後，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）與經濟建設委員會（以下簡稱經建會）合組為國家發展委員會（以下簡稱國發會），本文將現行分散於行政院研考會、經建會等機關之中長程個案計畫審議機制與流程，進行全盤檢視。本文提出系統性評估框架，以期能綜整 2 大不同類型計畫之構面，進行整合性審議，提升我國中長程個案計畫審議品質。為確保各項計畫審議之有效性，「社會發展計畫」與「公共建設計畫」之審議構面與項目仍可再整併或精緻化。我國中長程個案計畫之評估審議機制變革，可分從程序面及內容面 2 方面著手。有關程序面的建議，本文彙整參與專家學者之意見，並兼顧未來組織整併的考量，研提 8 項建議。針對內容面的問題，經由德菲法專家的調查結果，本文研提「社會發展計畫」審議之 5 項主構面、19 項次構面，以及「公共建設計畫」審議之 5 項主構面、17 項次構面的評估機制。本文通盤彙整並研提未來「國家發展個案計畫」的整合評估架構，涵蓋 3 項主構面、11 項次構面、6 項子構面，可作為相關機關未來變革之參酌。

關鍵詞：社會發展計畫、公共建設計畫、計畫評估、國家發展委員會

壹、前言

行政院組織改造後，行政院研考會與經建會合組為國發會。在未合併前，我國行政院所屬各機關之中長程個案計畫，倘若屬重要政策、跨機關業務需行政院協調，抑或計畫所需經費無法於行政院核定之歲出概算額度範圍內支應者，則由行政院依「社會發展計畫」、「公共建設計畫」與「科技發展計畫」等性質差異，分別交由行政院研考會、經建會、國家科學委員會會同相關機關審議後，報請行政院核定。惟適逢行政院組織法修正案於民國 99 年 1 月經立法院三讀通過，行政院新興組織架構原訂民國 101 年 1 月 1 日開始啟動，而原行政院研考會與經建會亦將併入「國發會」之中，期藉此整合行政院幕僚機關功能，並強化重要政策規劃、協調及審議之能力。

職是之故，前述我國政策審議技術應用之現況難題，亦須因應未來國發會之組織設立，予以檢討與回應。也就是，為配合國發會組織之推動進程，本文將現行分散於行政院研考會、

經建會等機關之中長程個案計畫審議機制與流程，進行全盤檢視，並研析出一系統性評估框架，以期能綜整 2 大不同類型計畫之構面，進行整合性審議，提升我國中長程個案計畫審議品質，俾敦促公共資源施作有效之配置與利用，進而增益行政機關之效能。

貳、我國中長程個案計畫評估審議機制與歐盟經驗之比較

一般而言，在「計畫擬定階段」係必須依照計畫主管機關之審議事項規定來進行，蓋因計畫書撰寫內容與格式將會引導計畫整體發展走向，並展現與預算密切結合之效益性，諸如透過事前「效益評估」及「可行性評估」等，檢視計畫是否已具「需求性」、「必要性」或者達成其他重要計畫目標。由於在先進國家的計畫分類中，並未明確劃分「公共建設計畫」與「社會發展計畫」之 2 大範疇，因此在整體計畫之審議作業中，無論是何種計畫類別，整體而論主要係採統一審議原則為之。檢視目前歐美國家之計畫審議經驗，於事前審議階段，均已先制定計畫擬定之綱領手冊，規範計畫審議之參考原則與架構，其中又以歐盟之「計畫書導引手冊」（Ex Ante Evaluation: A Practical Guild for Preparing Proposals for Expenditure Programmes）所設定之準則與規範事項最為完整。有鑑於本文之重點在於研擬一套具整合性之審議架構，因此後續本文將以我國現行總體計畫審議原則與歐盟經驗做一比較，並據以找出值得參酌之處。

一、我國中長程個案計畫評估審議機制

為確保中長程個案計畫展現具體績效，行政院從民國 78 年起開始推動中長程計畫制度，並於 98 年 9 月 30 日修正訂頒「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」。依據編審要點之規定，其審議作業主要係由各機關依據國家中長程施政目標、國家整體及前瞻發展需要、機關任務、重要政策、相關法令規定、民意及輿情反映需要、上級指示或會議決定等情事，據以研擬中長程個案計畫（朱景鵬、賴韻琳，2011：6）。在編審要點之規範下，中長程個案計畫之審議事項如下：

（一）計畫需求：政策指示、民意及輿情反映。

（二）計畫可行性：計畫目標、財務、技術、人力、營運管理可行性。

（三）計畫協調：權責分工、相關計畫之配合。

（四）計畫效果（益）：社會效果、經濟效益、成本效益比。

（五）計畫影響：國家安全影響、社會經濟影響、自然環境影響。

（六）前項審議事項之評估分項，得由各機關視計畫性質訂定，並配賦適當權重。

在中長程個案計畫之下，為了配合年度中程計畫預算作業，各類別之計畫均應進行先期作業。就中長程「社會發展計畫」而論，根據民國 100 年 4 月 25 日修正的「行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點」，各主管機關對於計畫主辦機關所提計畫，應就各評估事項，依行政院研考會所頒定之注意事項，加註具體初評意見登載於作業系統傳送審議。而「行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點」第 12 條亦規定行政院研考會應於年度所定預算籌編先期審查作業截止日前，就須由計畫總額度支應之已核定新興重要「社會發展計畫」，與正編列預算執行中之延續性重要「社會發展計畫」，重行評估檢討其優先順序及計畫金額，

惟為配合政府施政之重要「社會發展計畫」，得一併納入辦理，並將審議結論，陳報行政院，副知主計處。

此外，細究中長程「公共建設計畫」之審議，則依計畫預算來源的不同仍存在些許差異。「公共建設計畫」之經費是來自一般公務預算，則計畫審議流程主要如圖 1 所示。圖 1 顯示此類「公共建設計畫」之審議，必須先由計畫主辦機關或中央主辦機關針對先期規劃報告（可行性評估）進行初審，待初審通過再轉陳行政院核定；而在經院核定通過後，則須再研擬綜合規劃報告送交行政院進行最後的審議作業。

若中長程「公共建設計畫」之經費來源是年度特別預算，則審議流程主要如圖 2 所示。圖 2 顯示「公共建設計畫」之審議，首先須由計畫主管機關針對先期規劃報告（可行性評估）進行初審，待初審通過後，轉陳行政院審議，而行政院必要時得交議經建會，並由經建會會同相關機關討論後向行政院函覆審議結果；其次，待先期規劃報告審議通過後，計畫主辦機關須再研擬綜合規劃報告，並送交行政院核定，而行政院必要時仍可交議經建會，並由經建會會同相關機關就審議結果報請行政院核定。

二、歐盟計畫書導引手冊

歐盟為了使經費預算分配順利進行，因此出版歐盟架構計畫撰寫導引手冊，做為引導計畫書撰寫之事前準備。在指導手冊中，其主要強調申請經費的計畫應作好事前規劃、問題需求之釐清、設定具體目標、可行性評估並考慮計畫成本效益，進而設計出適切的審議準則，反映計畫成果與效益。根據綱領手冊所指示在計畫擬定過程可大致分成幾個原則，同時亦是透過這些原則來著手計畫之審議，依序是「問題分析與需求評估」（problem analysis and needs assessment）、「目標設定與相關指標」（objective setting and related indicators）、「替

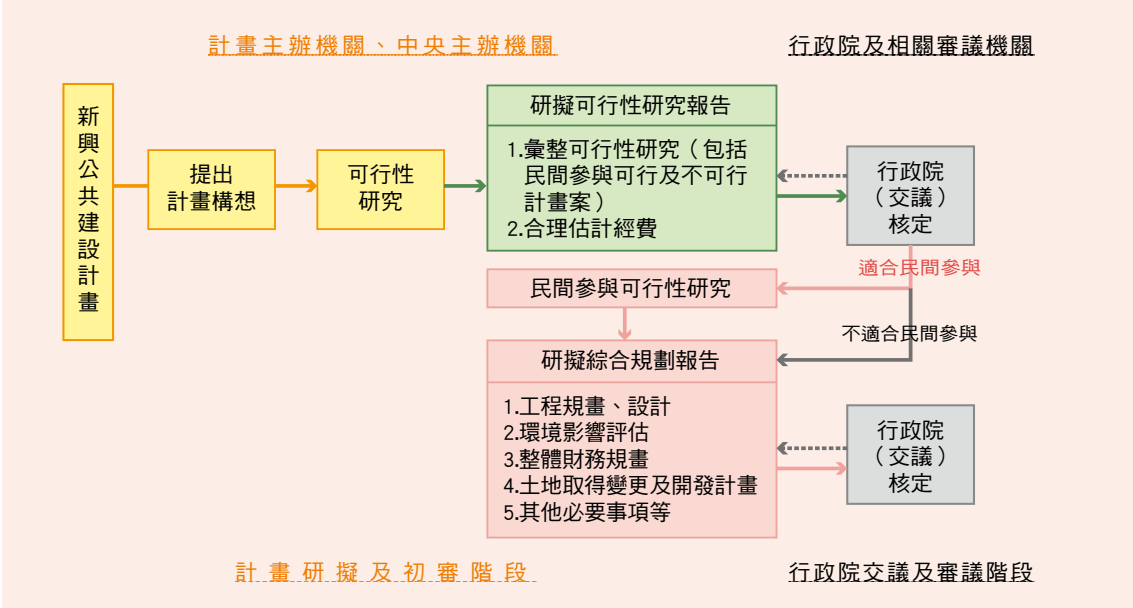


圖 1　「公共建設計畫」送審程序示意圖（一般公務預算途徑）

資料來源：經建會（2010：6）

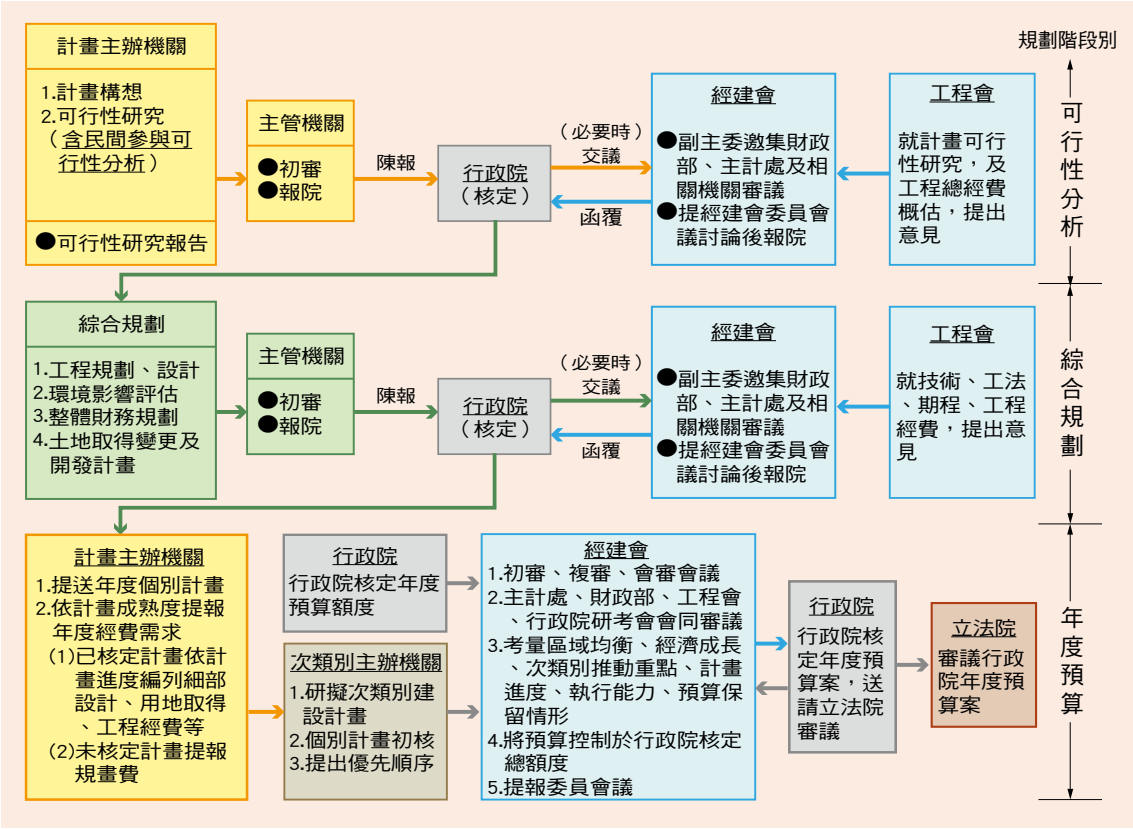


圖 2　「公共建設計畫」送審程序圖（特別預算途徑）

資料來源：經建會（2010）

選方案與風險評估」（alternative delivery mechanisms and risk assessment）、「附加價值與相關群體涉入」（added value of community involvement）、「過去計畫之經驗學習」（lessons from the past）、「規劃未來監督與評估機制」（planning future monitoring and evaluation）與「達成成本效益」（helping to achieve cost-effectiveness），分述如下：

（一）問題分析與需求評估

在此階段中必須釐清特定政策問題並定義計畫需求為何，因此有幾個要求是必須達成的：

1、界定出在計畫執行過程將會涉及的關鍵面向（如：公眾、環境影響）。

2、界定標的團體與利害關係人。

3、分析出問題之因果關係以及可能涵蓋之層面。

4、建構「問題樹」（如圖 3）。

（二）目標設定與相關指標

為了將政策目標轉換為更具體或更可執行的計畫目標，並強化其中之關聯性，手冊中建議計畫目標與指標在對應上應涵括 3 種層級（European Commission, 2001: 11）：

1、操作型目標（operational objectives）／產出指標（output indicators）：在計畫審議考量上主要針對執行人員可操作的目標著手，另外亦重視直接對利益關係人所產生之影響。

2、具體型目標（specific objectives）／結果指

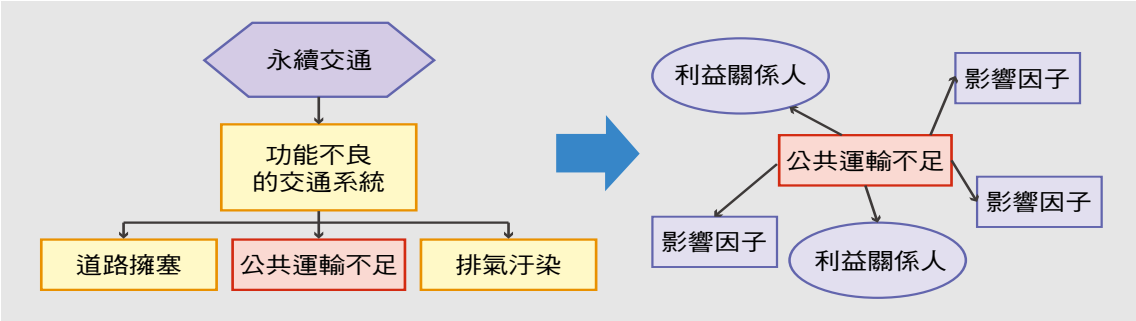


圖 3　問題樹

資料來源：蔡宛栩、李翎竹（2010：6）

標（result indicators）：指標呈現計畫直接與短期的效益，較不受外部因素影響。

3、通用目標（general objectives）／影響指標（outcome, impact indicators）：通用指標主要如經濟成長率、競爭力，受外部因素所影響較大。

然而指標設計上亦須兼顧量化與質化指標，若能在計畫審議階段即要求計畫目標的明確程度，將有利於後續計畫評估工作之進行。

（三）替選方案與風險評估

在計畫擬定初期，有關計畫本身除了須針對替選方案進行優劣評比之外亦需著手風險評估之工作，是以到了審議階段主要藉由幾個標準來進行審議工作:分別為「可能產生之效益」、「方案所產生之成本」以及「因執行方案而可能衍生之風險」3 方面來進行評比（如表 1）。

（四）附加價值與相關群體涉入

在計畫執行過程仍然有許多可能延伸之附帶價值或影響往往是計畫內容中容易忽略之處，職是之故此階段特別重視從不同之「系絡」（context）來著手影響評估，諸如：經濟影響、財務影響、社會與環境之附帶影響、制度之附帶影響等均是審議階段必須考慮之因子，是以此階段集中於「計畫影響」之審議。

（五）過去計畫之經驗學習

為了避免一樣的錯誤重蹈覆轍。計畫審議階段即須要求對過去計畫評核之經驗進行分析，因此事先必須備妥前期計畫的期中評估與事後評估報告，主要分析的事項包括：

1、現有方案與過去計畫的關係，並評估是否有修改或續行的需求。

2、現有工具的成效。

3、影響計畫執行的重要因素。

4、預估現行計畫執行監督與評估時可能遭遇的問題（蔡宛栩、李翎竹，2010：9）。

（六）規劃監督評估機制與達成成本效益

在評估與審議機制規劃的部分，歐盟計畫書導引手冊指出須注意幾個重點：

1、計畫類型與需求為何。

2、計畫評估時程為何。

3、執行計畫過程可能產生哪些影響。

4、權責分工情況為何。

另外在歐盟規定計畫的框架下，財務規劃首重符合經濟性與成本效益原則，也就是希冀以最少的成本達成計畫目標的目的，而透過計畫預期之效益也可決定應該投入多少成本。

三、我國中長程個案計畫評估審議機制與歐盟計畫審議架構之比較

從性質上來比較，我國現行中長程之「社會發展計畫」係屬於跨年度之計畫，因而其計畫規模與歐盟導引手冊所建構之計畫最為接近，是以在計畫審議作業上應可對照歐盟的計畫審議流程來進行比較。然回顧我國計畫審議之實務面，長久以來「社會發展計畫」在審議原則往往呈現難以精確定義之情況，而且在計畫需求與計畫目標達成度之對應上亦呈現相當之落差，且「社會發展計畫」向來在「計畫需求面」上，容易擺盪於「政策指示」與「民意輿情」之模糊地帶，也常受到政黨輪替影響而隨之變動。因此，在「計畫目標」的整體設定上，容易因各項變動而產生不確定性之情況，以致難以強化計畫之操作型目標或是在審議階段即做好「計畫影響評估」等重點工作。是以，若上述干擾因子無法排除，則必然將對後續計畫執行與評估作業造成很大的障礙。

針對以上所述，本文在「歐盟計畫導引手冊」認為其審議原則與項目不僅具明確之邏輯性，在審議構面之規定上亦有部分原則是我國尚待強化之處，諸如計畫目標層級定義明確及系絡背景影響之分析等，確實可做為我國審議架構調整之參酌。據此，表 2 彙整兩者之比較。

參、我國中長程個案計畫評估審議機制之運作現況

為了解我國中長程個案計畫評估審議機制之運作現況，本文採取「焦點團體訪談」與「深度訪談」2 種方法來蒐集質性資料。共計召開 6 場焦點團體訪談，參與者包括學者專家、行政

表 1　替選方案審議標準一覽表

	效益（高／中／低）	成本（高／中／低）	風險（高／中／低）	其他準則（正向／中性／負向）	總體評估
方案一					
方案二					
方案 N					

資料來源：European Commission（2001: 17）

表 2　歐盟與我國計畫審議架構之對照一覽表

	歐　盟	我　國
特色	透過目標層級之設定，提高計畫可行性與預算經費管理。	主要來自政策指示、輿情反應，並重視初審階段之計畫效益性。
共通原則	計畫需求 計畫可行性與效果 成本效益比 時程規劃與預算配合	
審議架構之差異	目標達成工具之選擇 未來監督與評估機制之規劃 風險評估考量 系絡背景與附加價值考量	計畫內容說明結構分層 審議項目定義難以精確
目標與指標對應性	將計畫目標與指標區分成不同層級，並指出每個層級之相關性。	對計畫目標與指標之開展未有著墨。

資料來源：修改自李珊珊（2007）

院研考會行政官員、經建會行政官員、地方政府行政官員等 4 類人員，共計 37 人次（如表 3）。另外，在深度訪談部分，係對「重要資訊豐富者」（key informant）進行深度訪談，受訪者分成行政院研考會人員、經建會人員、主計處人員等 3 大類，共計 12 人次（如表 4）。有關本文經由座談會與深度訪談所獲之質性資料，經視訪談文本後，依據分析之邏輯，茲就各類目的研究發現，逐一說明我國中長程個案計畫評估審議機制之運作現況。

表 3　焦點團體訪談出席人員一覽表

場次	代號	受訪者機關	受訪者職稱	人數
第 1 場（2011/7/11）	A1	行政院研考會	簡任／非主管	3 位
	A2	經建會	薦任／非主管	
	A3	臺北大學	副教授	
第 2 場（2011/7/26）	B1	行政院研考會	簡任／非主管	4 位
	B2	經建會	薦任／主管	
	B3	經建會	薦任／主管	
	B4	經建會	薦任／主管	
第 3 場（2011/9/26）	C1	行政院研考會	簡任／非主管	6 位
	C2	行政院研考會	薦任／主管	
	C3	教育部	薦任／非主管	
	C4	教育部	約聘／非主管	
	C5	教育部	薦任／非主管	
	C6	衛生署	約聘／非主管	
第 4 場（2011/9/26）	D1	經建會	薦任／非主管	5 位
	D2	經建會	薦任／非主管	
	D3	交通部	薦任／主管	
	D4	交通部	薦任／非主管	
	D5	環保署	薦任／非主管	
第 5 場（2011/9/26）	E1	新北市政府	薦任／主管	15 位
	E2	臺中市政府	薦任／非主管	
	E3	高雄市政府	薦任／主管	
	E4	花蓮縣政府	薦任／主管	
	C1	行政院研考會	簡任／非主管	
	C2	行政院研考會	薦任／主管	
	C3	教育部	薦任／非主管	
	C4	教育部	約聘／非主管	
	C5	教育部	薦任／非主管	
	C6	衛生署	約聘／非主管	
	D1	經建會	薦任／非主管	
	D2	經建會	薦任／非主管	
	D3	交通部	薦任／主管	
	D4	交通部	薦任／非主管	
	D5	環保署	薦任／非主管	
第 6 場（2012/1/7）	F1	交通大學	教授	4 位
	F2	暨南大學	教授	
	F3	臺北大學	副教授	
	F4	行政院研考會	管考處前處長	

資料來源：本文整理

一、計畫分類劃分標準仍欠明確，致使計畫審議作業遭遇困難

在中長程個案計畫報院審議過程中，現行計畫分類在先期作業預算審議所呈現之差異，某一程度亦影響計畫規劃研擬階段審議作業之進行。例如在計畫次類別分類上，「社會發展計畫」可分為環境空間、資訊通信、產業經濟、社會安全、衛生福利、教育文化等6大類別;「公共建設計畫」則依「政府公共建設計畫先期作業實施要點」，可以分為 9 大部門範疇、23 個次類別；而這樣的類別分類方式，致使 2 類計畫審議標準方面可能存在模糊不清之處，以致在審議過程中，確實也存在不少爭議。受訪者的意見包括：

…「公共建設」不像社會發展很單純，我們包括農業、公路軌道運輸、資訊通訊、教育文化、體育觀光、甚至是衛生福利醫療通通都有，要負責的範圍太廣了；最後研究單位幫我們把 23 個次類別又再細分了「五、六十個子類別」，然後建議每個子類別要用怎麼樣的指標，但是

表 4　深度訪談對象一覽表

類別	編號	受訪者服務單位暨職稱	訪談日期	人數
行政院研考會	M1	薦任／主管	2011 ／ 7 ／ 22	8 人
	M2	薦任／非主管	2011 ／ 7 ／ 22	
	M3	簡任／非主管	2011 ／ 8 ／ 18	
	M4	簡任／主管	2011 ／ 9 ／ 20	
	M5	簡任／非主管	2011 ／ 9 ／ 20	
	M6	薦任／主管	2011 ／ 9 ／ 20	
	M7	簡任／非主管	2011 ／ 9 ／ 20	
	M8	薦任／主管	2011 ／ 9 ／ 20	
經建會	N1	薦任／非主管	2011 ／ 7 ／ 22	3 人
	N2	薦任／主管	2011 ／ 9 ／ 9	
	N3	簡任／主管	2011 ／ 10 ／ 4	
主計處	O1	薦任／主管	2011 ／ 9 ／ 29	1 人

資料來源：本文整理

這執行起來其實很困難。（D1）

公共建設有一些類別分類，那事實上是我們公共建設有分 23 個類別，但事實上那是在預算審議的時候分的，基本上計畫的審議我是不分類別，只要是行政院交給我們的，符合 10 億元以上「公共建設計畫」我們都會審。（D2）

…所以到底是不是應該去檢討「公共建設計畫」裡面有沒有屬於 9 大部門，23 次類別，有沒有是屬於「社會發展計畫」？（M5）

二、「公共建設計畫」與「社會發展計畫」之審議重點與審議過程有所差異

一般而言，特定中長程公共建設個案計畫之研提，計畫主辦機關首先須將可行性評估報告陳核主管機關，並待主管機關將研提之計畫陳報行政院核定後，接續完成計畫先期規劃報告，再送交計畫主管機關進行初審，最後才得以在陳報行政院後進入重要中長程個案計畫實質審議階段。然而，在重要中長程個案計畫之審議上，主管「社會發展計畫」的行政院研考會與主管「公共建設計畫」的經建會二者之審議方式並不相同，如受訪者 M3 便指出，兩會之計畫審議並非皆採委員會決議的形式做成；又如行政院研考會 G4 受訪者所言，2 類計畫因性質不同而使計畫審議過程存在相當程度的差異：

「經建會」在審議作業上比較偏向「工程規劃」或者是「環境評估」等事項，而「社會發展計畫」幾乎沒有這些項目。兩會在先期作業上差異比較大，舉例來說「經建會」之計畫審議幾乎都需要經過「委員會」審議，然而「行政院研考會」就不強調這個環節。（M3）

現在運作狀況是，審議的事項雖然有要點規範，但現在審議的模式大概是 case by case，因為公共建設類有時候需要一些「彈性空間」存在，要點規範基本上並無法要求每個次類別去嚴格遵守。（A2）

所以在「社會發展計畫」裡面有這部分（政策指示），尤其是社會福利的相關中長程個案計畫，會比較容易顯現這個方面。當然，就誠如剛剛先進所言，「公共建設計畫」不是不認為政策指示很重要，而是說基於幕僚大部分認為這樣的一個硬體建設，基於幕僚的一個角色，先做好幕僚角色的工作，政治歸政治。只不過以影響力來講，「社會發展計畫」還是占的比重上是相對比較高，畢竟它要照顧的是弱勢…（G4）

在行政院研考會方面，「社會發展計畫」在審議過程中，需要提案部會的計畫研擬說明，必要時也遴選有關地方政府加入，亦或納入外部專家參與，共同協助審議工作。而在專家參與審議的部分，受訪者 M4 指出行政院研考會曾採「合作評估」的方式施行。另值得一提的是，由於部分提案的部會是委託顧問公司擬案，致使「社會發展計畫」審議作業有時需要直接徵詢受託的顧問公司，因而呈現出與「公共建設計畫」之差異：

由於行政院研考會審議人員並不具備個別計畫所需的專業，所以行政院研考會在審議過程當中，會使用資訊系統的輔助，並借重學者專家以及各部會的專業，來進行各項審議工作。（B1）

或許部會是有邀請地方政府共同來參與這個計畫的研議或擬定，但是我們希望在院審查的時候還是可以聽聽看各個地方政府的聲音，所以我們行政院研考會在審議「社會發展計畫」，常常會挑選示範的、重點的地方政府來幫助我們做計畫審議。（C1）

然後我們選定之後，採合作評估的方式，所謂「合作評估」，我們基本上還是要引進外界的專家評估，不要是說我們自己的主觀評估，但是我們要把實務的，我們內部發現的問題，要跟學者做合作…（M4）

至於在目前「社會發展計畫」審議的實務難題，行政院研考會受訪者 M1 認為，目前的審議時間過於匆促，無法確實掌握計畫申請案的確實情況：

45 個工作天，我們現在是這樣規範，因為其實考量中長程個案計畫，我們還要經過審議的程序，有時候還滿冗長的，如果說我們時間還更充裕的話，我們還比較希望去實地訪談。（M1）

而在經建會方面，由於「公共建設計畫」研提案件數繁多，再加上「公共建設計畫」涉及事項複雜，其中多有專業技術性規劃內容，因此同樣需要各部會的說明與外部專家參與協助。整體而言，公共建設中長程個案計畫的審議工作，雖可視「個案需要」邀請外部專家協助審議，惟負責審議的同仁工作負擔仍重，且各該計畫案最後的審議結果，依規定仍須由委員會決議：

一般在審議的時候都是依照整個計畫的完整性、可行性效益等來做審查，至於技術方面的可行性的話，則是尊重各部會，因為技術方面，由於審議人員並不是專家，但是如果在審議過程發現技術方面有問題時，經建會會請各部會來說明，所以在審議階段，經建會是很嚴謹的在做處理…（B3）

以「公共建設計畫」審議機制而言，理論上可以邀請委員，但是不必然一定要邀請委員參加，委員的參與狀況是依據「業務單位需要」及「個案特性」或實際上的考量。至於部分計畫比較敏感或是專業性，要請專家一起來審議，這個部分是「個案認定」，不是採「一致性審查」的方式。（D1）

…到底評估上可不可以採取由「委員」，我們聘任這個委員然後來決定入選的計畫。那我要先提供一個現況就是說：中長程個案計畫是不定時的，就是一年裡面，隨時都可以送進來。在入選計畫的決定上，是不可能在某一個時點來決選哪幾個計畫是合格的或者是要進來的，除非是在先期作業才有可能。…那可能我們在實行這樣一個制度的時候，能不能先聘一些委員，由他們來決定下一個年度的一個發展重點，當然在發展重點之後，就會有它的評估構面，那再來決定哪些計畫是符合這些，所以這也是一個可以去思考的方向。（G4）

所以在經建會，它是固定成員的情況底下，這個委員是不可能更動的，這是有它組織法的規定，所以所謂的委員，是在這個位階的委員的時候，大概不會像你們現在題目裡面寫的那個形式說可以更動委員。（G7）

有鑑於「公共建設計畫」每年度所需經費，仍須循年度預算程序申請，故經建會在審議「公共建設計畫」的同時，亦須考量先期作業審議程序相關規定，協助行政院核定計畫之年度預算額度。而從受訪者的與談內容可知，經建會的計畫審議可分為 2 階段，第 1 階段審定重點為計畫可行性，第 2 階段著重在計畫之綜合規劃與預算經費核定。值得注意的是，即使計畫總經費與各年需求已報院完成核定，經建會每年仍須進行計畫先期作業預算審議工作；而在延續性計畫部分，次期的計畫審議，則仿照新興計畫之審議方式加以進行：

在計畫審議的時候，已經審議過並且依據計畫

進程以及發包程序安排了每一年的預算，但是在先期作業審議時，還要再重新勾稽 1 次。所以除非有人力的加入，否則計畫永遠審議不完。（B2）

在新興或者延續的這個計畫，接下來該怎麼審，譬如說有第一期六年或四年結束之後，後面的這個延續性計畫，就是說它是第 2 個六年計畫，其實我們是把它看待成新興計畫在審議。但是它假如有賡續性的話，那它要交待前期計畫的執行成果、指標達成的情形，還有它執行能量，現在執行能量，以避免它的執行經費會爆增太多。（G7）

在公共工程計畫中，「計畫」本來就有分很多類型，有一種是初步計畫，有一種是後面的計畫，其實經建會或是將來的國發會上，它的層次很高，它不會去審那個細節，它不會審工程計畫，也沒有那些人，所以它現在很聰明，它把所有的計畫金額的部分，交給公共工程委員會（以下簡稱工程會）自訂標準去審，它不去審，那所有的計畫內容叫目的事業主管機關好好的去審，它才有可能，行政院研考會也是一樣，它不可能去審的。（F1）

三、兩類計畫在審議階段欲納入公共參與皆有困難

目前中長程個案計畫在計畫規劃研擬階段，公共參與仍顯不足，包括行政院研考會的受訪者 M1、經建會的受訪者 A2、D1 均對此提出相同的看法；但同時也有認為，待計畫進入報院審議階段，如欲引進公共參與，事實上存在相當程度的困難：

公共參與到什麼程度是一個問題…計畫核定前需不需要公開，審查會的時候又需要什麼代表團體方符合民眾參與的主體，這個是後續設計上可以去做一些區分。（A2）

「公共參與」的部分，部分計畫類別並不在「中長程個案計畫」裡面規範。（D1）

審議的內容是不方便，因為你有些公共建設它有些是很敏感的，所以也要考量這些，不是說什麼都透明，有些問題。（M2）

計畫應該有更多的社會公眾參與進來。不過民眾參與不應該是介入到個別計畫，因為有很大的難度。（N1）

就中長程個案計畫的性質而言，民眾所受的影響既深且廣，因此未來必須設法突破目前公共參與不足的困境，惟制度設計上需要更周全的考慮。從公共參與的效果來看，引進公共參與可以加強計畫的落實，也能避免不當公共建設的發生，誠如花蓮縣政府的受訪者 E4 即建議：

…如果我們政策的擬定，對這個所謂公眾參與這一部分能加強它的一個效益，可以參考某個比例的話，對於整個計畫落實的效益，它一定會相對的會有一些加成的效果。（E4）

四、現行中長程個案計畫審議項目之於二類計畫各具不同重要性

揆諸中長程個案計畫審議項目之內容，依據「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」第 10 條之規定，主要有下述諸項：計畫需求（政策指示、民意及輿情反映）、計畫可行性（計畫目標、財務、技術、人力、營運管理可行性）、計畫協調（權責分工、相關計畫之配合）、計畫效果（益）（社會效果、經濟效益、成本效益比）、計畫影響（國家安全影響、社會經濟影響、自然環境影響）。而從訪談中亦可發現，「可行性評估」與「成本效益分析」2

項子構面之評估資訊，對於「公共建設計畫」審議而言，尤顯重要：

成本效益涉及價值衡量的部分，難以有一個統一的標準，因為每家顧問公司所採用的標準不同，但是經建會希望在計畫書之中，應有一組數據是使用公定的價格，使之可以變成一個能夠互相比較的基礎，讓計畫的審議，至少能做到排序的動作。（B2）

那公共建設最主要的就是說，你要讓國家整個活絡經濟，但是你這個計畫要達到最大的經濟效益，你事前要非常完整的評估，包括你的財務、還有你的經濟效益…。（C3）

經建會有時候會有些做可行性評估，會看這個計畫的必要性，然後再看可行性。（F1）

基本上大的公共計畫，審查會有 2 個大的部分，第 1 個階段比較偏向「可行性、需要性」，這個核定完，就是到它每年的先期作業，先期作業就看計畫是分為幾年，那個最重要的部分在於看它的計畫執行的可行性跟它預算分配的合理性，因為這種審查是比較偏向年度計畫的這種先期作業。（F4）

然而，就現況來看，公共建設中長程個案計畫可行性評估無法有效衡量「計畫需求」者，並不在少數。此外，多數長程「公共建設計畫」之可行性評估皆未能有效評估上述「計畫效果」與「計畫影響」，包括社會效果、經濟效益、自然環境影響等項目，此乃因目前「公共建設計畫」之評估仍以「財務分析」為主，而未能有效透過「成本效益分析」、「社會影響評估」、「環境影響評估」等分析技術，抑或其他合適的評估方法針對個案計畫施行宏觀分析：

因為公共建設性質有所差異，不見得每個計畫都有「可行性評估」再做「綜合規劃」，它可能是一份報告書，可能是可行性跟綜合報告併在一起，複雜度高一點的、爭議性大點它會切割可行性評估，經濟可行、社會可行，各種可行之後，才會有整個綜合報告。（A2）

計畫送到經建會之前，自己須先透過「自評審核表」評估可行性、環境影響評估與財務狀況，須自己負責，通過了才來討論，但此步驟仍舊流於形式化，事實上很多計畫仍無法藉由此表將其自身狀況清楚勾列出來。（N1）

如果完全從財務的可行性去判斷一個計畫可不可行的話，我想除了東部條例、離島條例之外，以後是不是也要增加什麼條例出來，那也就是說，希望在整個的評估過程，還是要做一些不同類別領域的效益評估。（E3）

相對於「公共建設計畫」，「社會發展計畫」之審議項目在實際操作上之問題，主要在於無法有效檢視計畫預期成果之量化評估資訊，亦即無法針對「計畫效果」與「計畫影響」等項目有效評估，亦通常無法提出「成本效益分析」與「可行性評估」2 構面的評估資訊，致使這些評估構面之於「社會發展計畫」審議而言，重要程度較有限：

可行性評估在我們社會發展裡面好像沒有。（M2）

其實社會發展類的量化其實是很難量化的，而且我們教育部公共建設提進去，他們也要求要我們量化。（C3）

…社會發展類的評估是很難用貨幣化的方式來評估，所以它沒辦法有效的進行經濟效益或者成本效益評估…（D3）

沒有像公共建設那樣，你投入多少，就有多少

成本，就是比較量化的東西。那其實社會發展這個部分，真的不是這麼的量化，就只能看它的合理性。（M1）

「社會發展計畫」在執行的時候，像執行可行性這邊、營運管理可行性、或人力可行性，就是說，我們做到組織的調整或是說要民間力量進來的時候，這個東西，好像是我們在規劃的時候，就是比較忽略這方面。（F1）

整體而言，本文發現中長程個案計畫評估審議機制現況，在計畫審議階段之問題，主要為：計畫分類劃分標準仍欠明確，致使計畫審議作業遭遇困難；另外，「公共建設計畫」與社會發展計畫之審議重點與審議過程亦有所差異，導致現行規定之中長程個案計畫審議項目，對 2 類計畫各具不同之適用性與重要性。就此而論，本文認為中長程個案計畫評估審議機制之整合，首應針對現有計畫評估構面進行重新審視與修正，使現有在計畫審議作業中的評估構面更具一致性與系統性。

肆、我國中長程個案計畫評估審議機制之構面

歷經數次焦點團體訪談後，本文發現當前中長程個案計畫之評估審議構面與機制，實有重新檢討之必要，鑒於議題的複雜性，研究團隊遂再利用德菲法專家座談會議的方式，彙整實務專家之意見。在完成德菲法專家座談會議後，根據會中專家提出的整合評估架構，本文再次召開焦點團體座談會，並邀請 4 位熟稔我國中長程個案計畫制度之學者與會，對未來建立計畫整合性評估架構的相關議題，進行廣泛的討論與對話。

一、調查方法

德菲法被定義為「一種結構式團體溝通過程的方法，在整個溝通過程參與者對議題的討論，是限制在一定範圍內，讓成員能針對一項複雜的議題進行充分、有效的討論」（Linstone & Turoff, 1979）。德菲法傳統上是以問卷調查的方式進行，以取得專家們對於中長程個案計畫評估機制的看法，由於該方法是在集合多位專家於不同地點下所得之結果，因此頗具權威性。為爭取時效，加速研究過程，並取得同等效力，本次調查採取改良式的執行方式，由研究團隊發函邀請受訪者齊聚一堂展開德菲問卷專家調查會議。

本文依據文獻探討、理論分析、深度訪談、焦點座談等階段所獲結論，建構德菲法問卷。在施測對象上則分就「社會發展計畫」、「公共建設計畫」的學者專家進行，以建構中長程個案計畫評估機制的構面與模式；共進行 2 大題（6 子題）各 2 輪的調查程序，以尋求此項議題的專家共識。有關德菲法專家的人選，本文乃依照「社會發展計畫」、「公共建設計畫」做為最基礎的分類標準，除了分別邀請行政院研考會、經建會各 3 位現職官員外，並考量主計處、公共工程委員會的功能，地方政府的參與等，以立意抽樣方式共計邀請 12 位學者專家（如表 5）。

表 5　德菲法專家名單

類別	專家		單位職稱
社會發展計畫	1.	G1	行政院組長
	2.	G2	主計處科長
	3.	G3	行政院研考會科長
	4.	G4	行政院研考會專門委員
	5.	G5	行政院研考會視察
	6.	G6	前行政院研考會管考處處長
公共建設計畫	7.	G7	經建會組長
	8.	G8	經建會專員
	9.	G9	經建會組長
	10.	G10	工程會科長
	11.	G11	新北市政府研考會組長
	12.	G12	新北市政府研考會組長

資料來源：本文整理

本文之德菲法共進行 2 個主要的題目，分別針對中長程個案計畫評估的「主構面」及「次構面」。其中，第 1 題分為 3 個子題，主要是針對現行「社會發展計畫」、「公共建設計畫」以及未來「國家發展個案計畫」的評估「主構面」；至於問項則是根據「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」所編擬，包括計畫需求、計畫可行性、計畫協調、計畫效果（益）、計畫影響。同時為避免填答者受限於過去的實務經驗，並受到現有制度的影響，過度主觀涉入未來制度改革的設計，在檢視公共政策相關理論及實務規劃內容，並經研究團隊討論後，本文加入 3 個之虛擬變項（dummy variables），包括計畫執行策略、計畫完整性、類似計畫之成效考核；至於整體問卷項次的排序，則係依筆畫順序排列。

第 2 題的評估「次構面」部分，同樣分為「社會發展計畫」、「公共建設計畫」以及未來「國家發展個案計畫」3 個子題；問項內容同樣是根據「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」所編擬，同樣地，本文並加入 11 個虛擬變項，包括 BOT 可行性、文化資產影響、市場可行性、民間參與可行性、成本效果比、行政內部成本、步驟及數據明確性、政治可行性、風險管理、時間可行性、理論可行性、符合國際規範、跨部會效益、預算執行率，並同樣依照筆畫順序排列問卷項次。執行過程中，要求 12 位實務專家根據中長程個案計畫評估機制的現況及自身的工作歷練經驗來回覆中長程個案計畫的評估問題，並給予主觀價值判斷，以取得各問項之專家的評價值。

二、「社會發展計畫」評估審議構面

針對「社會發展計畫」主構面及次構面各 2 輪的調查結果，德菲法專家所研提之「社會發展計畫」審議應包括計畫需求（12）、計畫影響（9）、計畫效果（益）（8）、類似計畫之成效考核（7）、計畫可行性（6）、計畫完整性（6）等 6 個主構面，以及在各主構面之下，共計 21 項的次構面。惟評估審議構面結果，顯然一些需要修正之處。首先，在主構面部分，「類似計畫之成效考核」、「計畫完整性」為本文所加入之虛擬變項，因此，在該項次下並無可供評估之子構面。同時，在次構面部分，跨部會效益、權責分工、相關計畫之配合等 3 個虛擬次構面無法併入相對應的主構面之中，惟綜觀上述幾個虛擬構面，事實上，「計畫完整性」較適合做為主構面，至於「類似計畫之成效考核」，以及跨部會效益、權責分工、相關計畫之配合則皆為評估過程中考量計畫內容完整與否的重要成分，因此該 4 個構面改置於「計畫完整性」主構面之下，做為次構面，應為較適當之安排。

其次，在「計畫效果（益）」主構面之下，成本效益比、社會效果、經濟效益為目前「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」中所規定的審議項目，而成本效果比則為本文加入之虛擬變項，為詳加審視該 4 個子構面的內涵，事實上「成本效益比」與「經濟效益」，以及「成本效果比」與「社會效果」近乎是相同之概念，因此在「計畫效果（益）」主構面中，應可針對「成本效益比」、「成本效果比」或「經濟效益」、「社會效果」2 組構面，擇一保留即可。最後，在「計畫可行性」主構面之下，本文所加入的「民間參與可行性」虛擬變項，在層次上是其他可行性次構面之下所需處理的問題，因此也應該予以剔除。

綜整德菲法專家的意見，復以本文針對邏輯性、合理性之調整，本文建議未來「社會發展計畫」之評估應包括以下所列之主構面及次構面（如圖 4）：

（一）計畫需求：民意及輿情反映、政策指示。

（二）計畫可行性：財務可行性、法律可行性、計畫目標、人力可行性、技術可行性、政治可行性、時間可行性、營運管理可行性。

（三）計畫完整性：類似計畫之成效考核、跨部會效益、權責分工、相關計畫之配合。

（四）計畫效果（益）：成本效益比、成本效果比（或經濟效益、社會效果）。

（五）計畫影響：社會影響、經濟影響、自然環境影響。

三、「公共建設計畫」評估審議構面

針對「公共建設計畫」主構面及次構面各兩輪的調查結果，德菲法專家所研提之公共建設計畫審議應包括計畫可行性（11）、計畫效果（益）（11）、計畫需求（9）、計畫完整性（7）、計畫影響（6）、計畫執行策略（4）等 6 個主構面，以及在各主構面之下，共計 21 項的次構面。然而，此初步調查之「公共建設計畫」評估審議構面結果，同樣存在部分需要修正之處。首先，在主構面部分，「計畫完整性」、「計畫執行策略」為本文所加入之虛擬變項；同樣地，在子構面部分，也出現了相關計畫之配合、權責分工 2 個虛擬變項。惟綜觀上述幾個虛擬構面，事實上，「計畫完整性」較適合做為主構面，至於「計畫執行策略」，以及相關計畫之配合、權責分工則皆為評估過程中考量計畫內容完整與否的重要成分，因此該 3 個構面改置於「計畫完整性」主構面之下，做為次構面，應為較適當之安排。

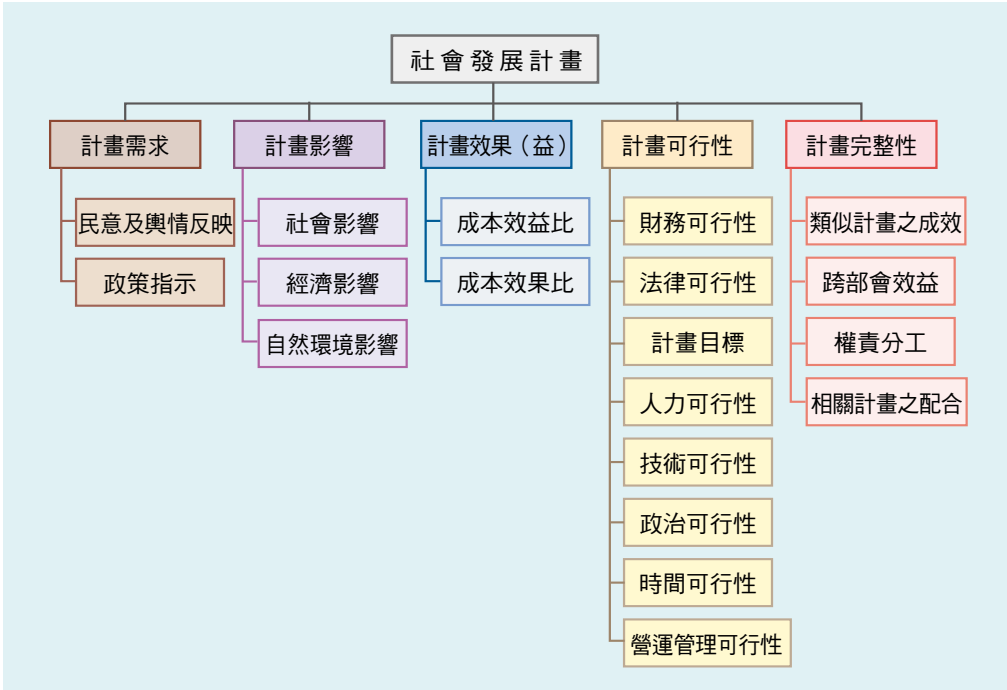


圖 4　本文建議之「社會發展計畫」評估審議構面示意圖

資料來源：本文整理

其次，與「社會發展計畫」評估審議構面相同的情況是在「計畫效果（益）」主構面之下，「成本效益比」與「經濟效益」，以及「成本效果比」與「社會效果」近乎是相同之概念；因此在「計畫效果（益）」主構面中，應可針對「成本效益比」、「成本效果比」或「經濟效益」、「社會效果」2組構面，擇一保留即可。最後，在「計畫可行性」主構面之下，儘管「法律可行性」項目在次評估項目的第1輪結果中，僅獲得2位專家勾選而遭到刪除，惟考量政府施政的適法性，影響後續計畫推動甚鉅，本文仍將「法律可行性」至於評估次構面。至於本文所加入的「民間參與可行性」、「BOT可行性」、「市場可行性」、「風險管理」等幾個虛擬變項，在層次上應該是其他可行性次構面之下所需處理的問題，因此則予以剔除。

綜整德菲法專家的意見，復以本文針對邏輯性、合理性之調整，本文建議未來「公共建設計畫」之評估應包括以下所列之主構面及次構面（如圖5）：

（一）計畫需求：民意及輿情反映。

（二）計畫可行性：財務可行性、法律可行性、營運管理可行性、技術可行性、計畫目標、人力可行性、時間可行性、政治可行性。

（三）計畫完整性：計畫執行策略、相關計畫之配合、權責分工。

（四）計畫效果（益）：成本效益比、成本效果比（或經濟效益、社會效果）。

（五）計畫影響：自然環境影響、社會影響、經濟影響。

四、「國家發展個案計畫」評估審議構面

為相應於目前的計畫審議模式，並配合未來組織整合之情況，經檢視德菲法的專家意見，

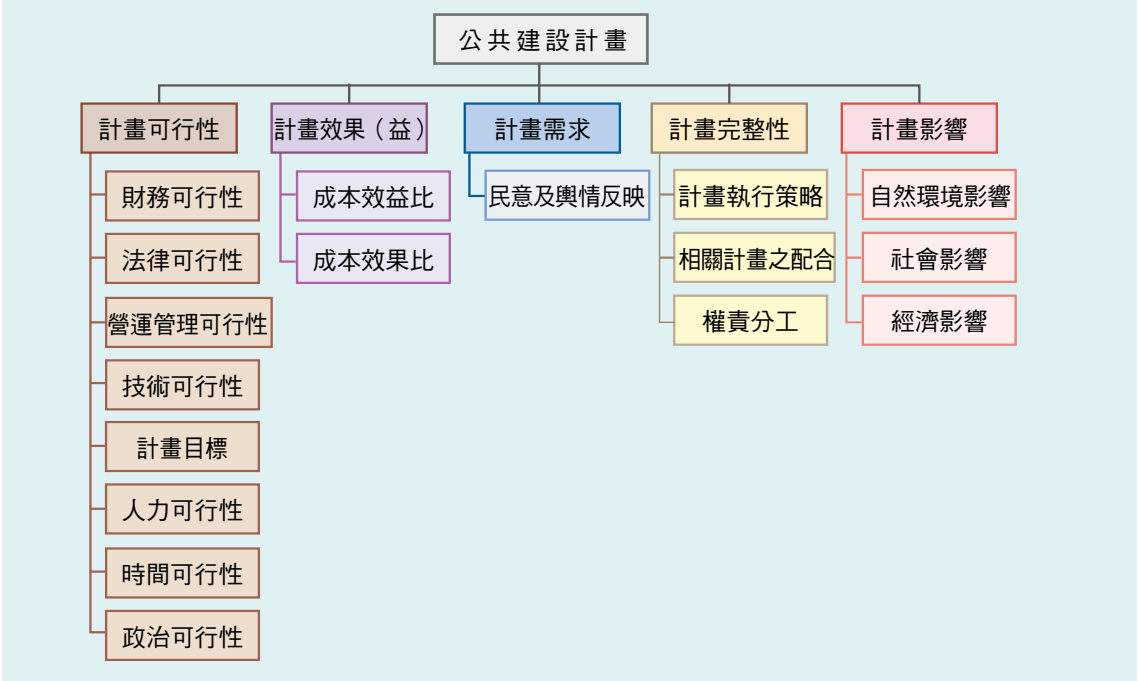


圖5　本文建議之「公共建設計畫」評估審議構面示意圖

資料來源：本文整理

以及焦點團體的專家討論後，本文通盤彙整並研提未來「國家發展個案計畫」的整合評估架構，主要分為「計畫需求」、「計畫評估」、「執行可行性」3 個計畫審議程序的主構面（如表 6）。首先，計畫需求係先期作業階段主要處理的問題，分成「輿情反映」與「政策指示」2 個次構面，分別涵蓋了先前焦點團體討論後專家提出的「目標達成度」、「問題嚴重程度」與「問題急迫性」。其次，就計畫的審議功能看來，除了前端的計畫需求外，其餘處理的原則上皆為「可行性」的問題，因此，本文認為，包括「計畫評估」、「執行可行性」2 個主構面下的次構面皆側重於計畫的可行性分析。其中，「計畫評估」係屬機關「初審」的工作，應該著重在評估計畫的經濟、社會與環境層面的可行性，以回應效率、公平及生態永續的政策價值。最後，「執行可行性」係複審階段的重點，應該審議計畫的「行政可行性」，包括技術可行性（國內生產、國外技術引進）、財務可行性（市場可行性、融資可行性）、法律可行性、政治可行性（直接利害關係人、間接利害關係人）、時間可行性、管理可行性（自製、跨部會或跨域合作、委外）等構面。

伍、結論與建議

本文發現，先進國家對於重大政府計畫的審議及評估工作有諸多值得借鏡之處，其中最明顯的就是重視並且正確的進行計畫審議工作。所謂重視，是指耗費可觀的時間與經費在政策計畫執行之前的落實把關工作。而所謂正確，是能夠一方面制定明確、完整的計畫導引手冊。審議手冊將有助於處於需求端計畫申請機關有理可循，同時也有提供位於供應端的計畫審議機關一個明確的審議邏輯，另一方面也顧及管考及事後評估工作，成為一套完整的評估體系。

就國內情況而論，目前「公共建設計畫」之審議評估與管考分散於經建會與工程會 2 單位之權責中，根據本文之觀察，計畫審議與管考單位之間經常出現資訊無法及時回饋，而使兩者容易呈現資訊脫鉤之情況。因此為利於整體計畫審議管考項目及步驟之一致化，則未來

表 6　本文建議之「國家發展個案計畫」評估審議構面一覽表

主構面	次構面	子構面
計畫需求	輿情反映（目標達成度）	
	政策指示	問題嚴重度
		問題急迫性
計畫評估	經濟可行性（效率—成本效益）	
	社會可行性（公平—成本效果）	
	環境可行性（永續—成本效果）	
執行可行性	技術可行性	國內生產
		國外技術引進
	財務可行性	市場可行性
		融資可行性
	法律可行性	
	政治可行性	直接利害關係人
		間接利害關係人
	時間可行性（時程規劃）	
	管理可行性（建設計畫的內容及替選方案、計畫執行策略、相關機關（構）配合）	自製
		跨部會或跨域合作
		委外

資料來源：本文整理

成立國發會將能扮演重要之整合統籌角色。本文認為，為確保各項計畫審議之有效性，則「社會發展計畫」與「公共建設計畫」之審議構面與項目仍可再整併或精緻化。蓋因審議項目之設定均有其歷史脈絡背景之發展，故兩類採取不同之審議項目標準與流程是不可避免之情況。

我國中長程個案計畫之審議機制變革，可分從程序面及內容面 2 方面著手。有關程序面的解決方案與建議，本文乃彙整參與專家學者之意見，並兼顧未來組織整併的考量，研提建議如下：

一、依據現有的作業規範，將重覆的項目進行整併，仍依據各部會的標準，辦理審議作業。

二、各部會的計畫審議提交到經建會、行政院研考會時（包括未來的國發會），應採取一致的計畫格式和作業規範。

三、中長程計畫核定前之規劃階段，應適當考慮納入民意參與。

四、規劃應考慮全觀型治理、跨域治理、跨部會協調。

五、「社會發展計畫」應有固定預算額度。

六、制定明確之計畫審議導引手冊，以便各部會計畫之研擬有所遵循。

七、針對 2 類中長程計畫之審議採行不同的權重方式處理，並對每一構面之評分應有明確的定義。

八、現行公共建設計畫 9 大部門、23 次類別，社會發展計畫 6 大類別，應針對次類別，研議定期或不定期調整權重，以便反映政策需求。

針對內容面的問題，主要涉及評估審議機制的構面、項目以及內容，經由德菲法專家的調查結果，本文研提「社會發展計畫」審議之 5 項主構面、19 項次構面，以及「公共建設計畫」審議之 5 項主構面、17 項次構面的評估機制。同時，經檢視德菲法的專家意見，以及焦點團體的專家討論後，本文通盤地彙整並研提未來「國家發展個案計畫」的整合評估架構，涵蓋 3 項主構面、11 項次構面、6 項子構面，期能相應於目前的計畫審議模式，並配合未來組織整合之情況，以為相關機關未來變革之參酌。

附註

註 1：本文綜整自行政院研考會委託、由臺灣競爭力論壇學會執行之「我國中長程個案計畫評估機制整合之研究」計畫（RDEC-RES-100-025）。

參考文獻

1. 李珊珊，***科技計畫目標形成與指標展開之探討，***臺北：財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心，2007。
2. 經建會，「政府公共建設計畫先期作業編擬手冊」（2010），<https://mis.cepd.gov.tw/preview/login.aspx>（檢索於 2011 年 4 月 25 日）。
3. 蔡宛栩、李翎竹，***科技計畫撰寫問題分析與撰寫建議：以歐盟經驗為例，***國家實驗研究院自行研究報告，2010。
4. European Commission. ***Ex ante Evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes***. Brussel, Belgium: European Commission, 2001.
5. Linstone, H. A., and Turoff, M. ***The Delphi Method: Techniques and Applications,*** 3rd ed. Boston, Ma: Addison Wesley, 1979.

國營事業經營策略的規劃與實踐－以台灣自來水公司為例

阮剛猛　台灣自來水公司董事長

摘要

自來水與國計民生的依存關係密切，其所發揮的外部效果，諸如促進產業發展、提高國民生活品質等，在社會進步、產業發展上扮演重要角色。身為自來水之生產者必須以更長遠的眼光、宏觀的思維，時時「衡外情、度己力」，擬訂永續發展的經營目標與實踐策略。

經研究分析，台灣自來水公司（以下簡稱台水）可能面臨供水不足、水質不佳、品牌形象受損、組織功能不彰、綠色環保壓力日增、財務惡化等經營風險。為規避、移轉與分散前揭風險，台水揭櫫一、聚焦核心，質優量足；二、從心出發，感動顧客；三、專業創新，優化組織；四、節能環保，資源永續；五、開源節流，健全財務等策略目標，據以釐訂「目標－策略－方案」（OST）之計畫體系，由而落實執行，冀期形塑新時代高績效的自來水經營新風貌，讓台水亮麗於國際水界蔚藍之天空。

關鍵詞：經營策略、執行方案、策略規劃、關鍵績效指標、自來水事業

壹、前言—智在於治大

「國營事業管理法」第四條規定「國營事業必須依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增裕國庫收入」，意謂國營事業應同時追求經濟性與非經濟性目標，並避免產生虧損情事。易言之，國營事業之經營須兼顧經濟利潤、政策任務與社會責任。

國營事業具備「公共性」與「企業性」之雙重特質，常使其不易被視為一個決策自主的企業組織，甚且被界定為政府機構之一。由於國營事業在政治、經濟及社會之舉足輕重，因此常須肩負政策任務，與一般私人企業相比，或許國營事業在效率面及獲利面的績效表現稍遜，惟其對臺灣社會進步、產業發展之貢獻確係不容抹滅。

台水成立於民國 63 年 1 月，目前隸屬經濟部，為國營事業的一員。成立之初，肩負著加速提高全省自來水普及率之重大使命，積極投入大量人力、物力於自來水工程建設。成立迄今，供水普及率已由民國 63 年的 42%，提升至 101 年底 91.32%，除了滿足民生、工業用水「量」之需求，亦致力水「質」之提升，陪伴國內民生與產業一同成長、發展。

展望未來，自來水與國計民生的依存關係，將更加密切，其所發揮的企業外部效果，諸如促進產業發展、提高國民生活品質等，將在社會進步、產業發展的環節上扮演更重要角色。身為自來水之生產者，必須以更長遠的眼光、宏觀的思維，時時衡酌外在環境的機會與威脅、審視內在環境之優勢與劣勢，據以依序擬訂經營目標、經營策略及執行方案，從而落實執行，實踐「提供量足、質優、服務好的自來水」使命。

本文之作，前以「智在於治大」啟言，隱寓企業經營須有明確的目標、策略，組織成員的努力才能協同一致，避免各行其是；後以「慧在於因時」結語，旨在彰顯組織策略並非一成不變，必須因勢制宜、通權達變。內文援引台水「六年（102 年～ 107 年）經營計畫」，據以鋪陳經營策略之規劃與實踐，亦即首先檢視內、外在環境變數，審視組織現狀；其次，研擬「經營目標」，描繪企業期望的未來；進而釐訂實現組織經營目標之「經營策略」，以跨越組織現狀與期望未來間的差距；其末，研析必要且可行的「執行方案」，據以建構台水「目標－策略－方案」（OST）計畫體系。茲勾勒本文觀念架構如圖 1。

貳、內、外在環境

台水運用 SWOT 分析，透過「內、外在環境」之檢視，進行組織現況分析，由而詮釋台水「核心能力」、「重要經營課題」。

一、外在機會與威脅

台水分就事件分析法（Critical Incident Technique）所提衝擊性、時程性及可能性等 3 項構面，對外部環境之機會、威脅進行評價，據以彙示未來（102 年～ 107 年）重要的外在環境因子如表 1。

二、內在優勢與劣勢

台水依「資源基礎論」（Resource-Based View, RBV）所提價值性、稀少性、不可模仿性等 3 種特性，就組織內在優勢、劣勢進行評價，據以彙示未來（102 年～ 107 年）重要的內在環境因子如表 2。

三、核心能力（Core Competence）

台水藉由內在優勢資源評價，配合外在環境所提供的機會，推論台水「核心能力」。根據實證調查結果顯示，「淨水、管線等專業技術與人才」重要性高居首要，其乃提供台水持續性競爭優勢（Sustainable Competitive Advantage, SCA）的核心資源與能力。

隨著企業經營疆域（Business Boundaries）的拓展，無論在本業或新進入之事業範疇，定量核心能力之濃度將被稀釋，而弱化事業的競

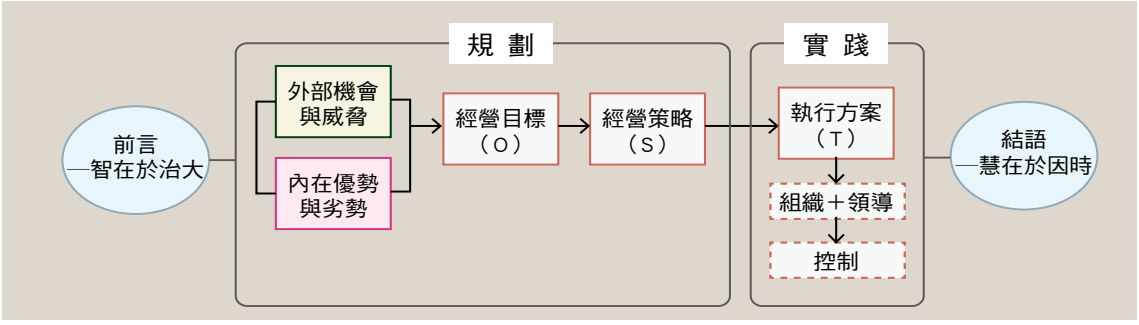


圖 1　本文觀念架構圖

表 1　台水公司外在之機會、威脅因子

類別	項　目
機會因子	1. 民生及工業用水穩定成長。 2. 技術日新月異，資訊通訊發達。 3. 市場利率偏低。 4. 臺灣已被聯合國列為全球排名第 18 位缺水國家，惟現行水價低廉，「以價制量」之呼聲迭起。
威脅因子	1. 水價無法合理反映成本。 2. 全球經濟不景氣 。 3. 國土保育不良，原水水質不佳。 4. 水庫水質優養化。 5. 環保法規提高飲用水水源水質標準。 6. 新水源開發不易，水權取得困難。 7. 溫室效應、氣候變遷，造成供水異常。 8. 用戶要求更高服務品質，對停水忍受度低。 9. 新聞媒體報導渲染。 10.「樂活」觀念盛行，民眾對水質要求日亟。 11. 環保意識抬頭。 12. 民眾缺乏正確之用水觀念。

表 2　台水公司內在之優勢、劣勢因子

類別	項　目
優勢因子	1. 獨占事業，且水為民生必需品。 2. 淨水處理、管線等關鍵技術成熟。 3. 廠所分布全省，通路廣佈。 4. 近 40 年經營經驗。
劣勢因子	1. 資產投資報酬低，財務困窘。 2. 管線老舊，漏水嚴重。 3. 肩負諸多政策性任務。 4. 現有設備老舊，無法應付高濁度原水。 5. 人力趨於老化，人力失衡浮現。 6. 受限預算員額，人力請增不易，各單位人力普遍不足。 7. 人才斷層，不利知識經驗傳承。 8. 用戶服務資訊系統尚待加強。 9. 民眾仍停留在公營機構守舊、保守、低效率的印象。 10. 颱風暴雨頻仍，供水調配及應變能力待加強。 11. 組織僵化，士氣較低。

爭活力與風暴抵抗力。因此，植基「資源基礎觀點」，強調企業策略其實就是在厚植核心競爭能力與延伸核心競爭能力，台水當集中大部份資源於「淨水、管線等專業技術與人才」之厚植與延伸，方能奠定自來水事業永續發展之基石。

四、重要經營課題

依循「因果影響」之思考邏輯，解析前揭不利因子（內在劣勢、外在威脅）對台水帶來之風險，歸結計供水不足、水質不佳、綠色環保壓力日增、品牌形象受損、財務惡化、組織功能不彰等風險如表 3，其或為組織立即遭逢、或為潛在重要趨勢，然皆為台水必須正視之重要經營課題。

歸結上揭研析，台水面臨如下 10 大經營挑戰。其中，第 1～3 項為供水不足之風險；第 4～6 項為水質不佳之風險；第 7、8、9、10 項分屬品牌形象受損、財務惡化、綠色環保壓力日增、組織功能不彰之風險。茲分述如下：

（一）極端氣候，旱澇不均

全球氣候變遷，旱澇災害發生頻率提高，而災害規模亦有擴大趨勢。以地表水為主要水源的臺灣而言，降雨時間之分佈不均日趨嚴重。夏季豐水期，洪水挾帶土石流，使原水濁度驟增，導致「有水不能用」的窘境；而冬季枯水期，降雨量不足，造就部分地區缺水情事。「一手抗旱、一手防汛」之場景，看起來矛盾，卻是事實。

（二）新水源開發不易，水權取得困難

囿於特殊地理環境，復以環保意識高漲，水源開發不易，造成以地表水為「主要水源」的臺灣，飽受缺水之苦。現有最大的「替代水源」是農業用水，大多屬農田水利會所有，水權取得日益困難。目前，「補充水源」以地下水為主，惟因過度利用，造成地層下陷等不可逆的缺憾，因此受限取用；新興造水方式如海水淡化（造水成本 30～40 元／每噸）、再生水（工廠製程用水回收再利用約在 20 元／每

噸）等，現階段造水成本仍然偏高，無法發揮「補充」主要水源的功能。

（三）管線老舊，漏水嚴重

早期，臺灣各地之輸水、送水及配水系統之管種、接頭及閥控等，大都採用經濟管種，迄今已逾 30 餘年，管網設備逐漸老化；復以地面長期受重車行駛輾壓與不斷挖修，致管線漏水嚴重，亟需更換優良、防震管材。惟因水價長期偏低，台水財源籌措捉襟見肘，致未能編列充裕經費，辦理相關供水管網維護工作，而自來水安全、衛生及穩定供應亦因而蒙上潛在之陰影。

（四）水源污染日益嚴重，增加淨水處理成本

臺灣地形地質長期遭受沖蝕及不當開發，水源涵養能力降低。尤其，經歷 921 地震，集水區表土鬆動，近年來每逢颱風豪雨沖蝕，河川下游水源濁度遽增，造成淨水場處理困難，不得不減供或停供水量。復因近年工商業活動發展，大量污染源排入河川、水庫、大小灌渠或排水路及地下水等水體，污染水源及破壞生態環境，嚴重影響水資源之有效利用。

（五）水庫水質優養化，導致水質惡化

隨著工商業發展、人口集中造成都市化，水庫集水區的營養源物質急遽增加，造成部分水庫之氮、磷含量增加，使得水庫承載量超過其自淨能力，發生「優養現象」（Eutrophication）。某些藻類之代謝物使水中含有土霉味或魚腥味等不良之味道，另亦造成藻華現象，水中藍綠菌藻會釋放對於人體有害的藻毒，而造成危害。

表 3　各項風險因子之「因→果→影響」關聯

因		果	影　響
（內在劣勢）	2. 管線老舊	漏水嚴重	供水不足之風險
（內在劣勢）	4. 現有設備老舊	影響穩定供水之水質、水量	
（內在劣勢）	10. 颱風暴雨頻仍	原水濁度驟升，淨水場無法處理	
（外在威脅）	6. 新水源開發不易	水權取得困難	
（外在威脅）	7. 溫室效應、氣候變遷	造成豐、枯水期水源量差異懸殊	
（外在威脅）	12. 民眾缺乏正確之用水觀念	浪費爾足珍貴之水資源	
（外在威脅）	3. 國土保育不良	原水水質不佳，超過自來水目前之處理能力	水質不佳之風險
（外在威脅）	4. 水庫水質優養化	導致水中缺氧，水中生物數量劇減，水質惡化	
（外在威脅）	5. 環保法規提高飲用水水源水質標準	設備改善須增加營運成本，水質不合格率提高，應變不及	
（外在威脅）	10.「樂活」觀念盛行	民眾對水質要求日亟	
（內在劣勢）	8. 用戶服務資訊系統待加強	影響用戶服務滿意度	品牌形象受損之風險
（內在劣勢）	9. 民眾仍停留在公營機構守舊、保守、無效率的印象	品牌價值貶抑	
（外在威脅）	8. 用戶要求更高之服務品質	對停水之忍受度低	
（外在威脅）	9. 新聞媒體報導渲染	影響社會觀感	
（內在劣勢）	1. 資產投資報酬低	財務困窘	財務惡化之風險
（內在劣勢）	3. 肩負諸多政策性任務	盈餘減少甚至呈現虧損	
（外在威脅）	1. 水價無法合理反映成本	給水投資報酬率偏低，甚至為負	
（外在威脅）	2. 全球經濟不景氣	各用水種別成長皆呈衰退情形	
（外在威脅）	11. 環保意識抬頭	對綠色環保之關注與日俱增	綠色環保壓力日增之風險
（內在劣勢）	5. 人力趨於老化	人力失衡浮現	組織功能不彰之風險
（內在劣勢）	6. 受限預算員額，人力請增不易	各單位人力普遍不足	
（內在劣勢）	7. 人才斷層	不利知識經驗傳承	
（內在劣勢）	11. 組織僵化	士氣較低，人才運用不夠靈活，彈性應變能力待加強	

（六）「飲用水管理條例」修正，飲用水水源水質標準提高

行政院環保署依「飲用水管理條例」研擬「飲用水水源水質標準」，規定未符合所訂水源水質標準者，須採取改善措施或高級淨水處理，違反者禁止取用並處以罰則。目前台水取用之水源部分不符所訂標準，應增設淨水處理設施或增闢替代水源，諸多淨水場之處理設備亟需改善。

（七）消費者意識抬頭，要求更高服務品質

隨著經濟發展、科技進步，消費者意識抬頭，對自來水需求拾級登高，除了追求自來水的功能性利益（量足、質優）之外，開始企求感性的「體驗」（服務好）元素。服務工作不再只是維護用戶權益，尤應著重於服務深度、廣度，對於用戶需求的改變，提升服務品質將永無止境。

（八）財務負荷沈重，影響正常營運發展

由於水價長期偏低，無法自營運中獲取合理利潤，以籌措自有資金，致為配合政府政策辦理各項新擴建工程及汰換舊漏管線、提升服務品質所需之鉅額資金，被迫須貸款支應；長期以巨額借款方式辦理各項建設、營運改善工程的結果，造成現今「以債養債」之窘境，因而嚴重影響正常營運發展。

（九）環保意識抬頭，對綠色環保關注日亟

21 世紀水資源經營管理之理念，除了滿足人類用水基本需求外，更必須同時確保生態體系的完整性及人類的永續發展。因此，在規劃水資源開發時，更應積極地在環境保護與生態保育之前提下，優先推動水資源有效利用相關工作，期能合理且有效率地利用水資源。

（十）人力老化，經驗斷層

截至 101 年底，台水員工平均年齡已達 48.80 歲， 50 歲以上達 58.90%，人力結構過於老化，將面臨經驗傳承斷層之問題。復以在用人費、預算員額的雙重控管下，國營事業人力增補不易，無法配合業務新增或成長而增配人力，部分職缺遇缺不補，各單位人力普遍吃緊，而經驗斷層之陰影亦揮之不去。

參、經營目標

企業目標係指企業所期望達到的成果或境界，其係規劃（Planning）、組織（Organizing）、領導（Leading）與控制（Controlling）的基礎。缺乏目標，組織成員的行為和決策將無所依歸；缺乏目標，策略的良窳便無法評估。因此，發展出策略之前，必先訂定目標。

植基「品質（Quality）、創新（Innovation）、信賴（Credibility）、專業（Knowledge）」之經營理念，以「提供量足、質優自來水，以提升國民生活水準、促進經濟發展」為使命，以「成為國際級自來水事業」為願景，台水策訂未來 6 年（102 年～ 107 年）經營目標如下：

一、質化目標（Qualitative Objective）

為規避財務惡化、供水不足、水質不佳、品牌形象受損、綠色環保壓力日增、組織功能不彰等經營風險，台水研提未來 6 年（102 年～ 107 年）「質化目標」如表 4。

國營事業雖應同時追求經濟性與非經濟性目標，惟基於其政策性、社會性、公用性及服務性之事業特質，對非經濟性目標的承擔應先於經濟性目標之追求。台水首先揭櫫「量足、質優」（聚焦核心，質優量足）、「服務好」（從心出發，感動顧客）等核心價值為目標，並建

表 4　「經營課題」與「質化目標」之關聯

經營課題	質化目標
供水不足之風險	聚焦核心，質優量足
水質不佳之風險	
品牌形象受損之風險	從心出發，感動顧客
組織功能不彰之風險	專業創新，優化組織
綠色環保壓力日增之風險	節能環保，資源永續
財務惡化之風險	開源節流，健全財務

立「專業創新，優化組織」之目標，以為驅動組織獲致卓越績效的動力。另，因應綠色環保意識，台水未雨綢繆，擬訂「節能環保，資源永續」目標。惟若無合理利潤，將使事業無法存續，因此，在「承擔社會責任必先具有合理利潤」的前提下，台水揭示「開源節流，健全財務」目標，冀期改善財務窘境。

二、量化目標（Quantitative Objective）

植基「以需定供」之思維，台水由推估年需求量出發，據以推估供水量，繼而研訂供水能力及各項增（擴）建工程。茲研訂 102 年至 107 年各年度銷售、生產、水質、服務預估目標值如表 5。

肆、經營策略

晚近，「資源基礎觀點」（Resource-based View）之策略思維蔚為主流，認為企業持久性競爭優勢的來源乃奠基於其核心資源與能力的統合、應用，因此，企業策略應強調組織核心資源與能力之建構與厚實，而非著重以現有的資源在現有的機會中謀取短利。台水植基此策略主導邏輯（Dominant Logistics），策劃未來 6 年（102 年～ 107 年）經營策略如次。

一、策略制定（Strategy Formulation）

台水援引 TOWS 矩陣，於檢視企業的外部環境與內部資源後，分由把握內部優勢／克服本身弱勢／利用外部環境機會／避開外在威脅，進行策略配對，找出最佳的經營策略，期能達成組織經營目標。台水透過腦力激盪與上下研討的過程，制定各項經營策略如表 6。

二、策略展開（Strategy Deployment）

策略不僅貴在形成，亦且貴在實踐。易言之，透過具體的「執行方案」，加以實踐，才能產生實質的效益；否則，無以展現執行力。唯有策略細部展開後，各功能性部門才能從中找到其應採取的行動。

邏輯上，策略有其必然的因果關係。台水綱領計畫（Master Plan）引用「平衡計分卡」（Balanced Score Card）的財務、顧客、內部程序及學習與成長等 4 個構面，檢視上揭策略目標與經營策略之因果關聯，予以視覺化、圖

表 5　102 年至 107 年預估經營目標值

年度 / 目標項目	102	103	104	105	106	107
售水量（千 m^3）	2,268,000	2,282,000	2,298,202	2,316,587	2,336,872	2,358,860
漏水率	18.90%	18.25%	17.60%	16.95%	16.35%	15.85%
供水量（千 m^3）	3,106,735	3,098,439	3,093,139	3,090,843	3,093,146	3,101,723
供水能力（千 m^3）	3,981,837	4,016,147	4,194,997	4,332,947	4,479,347	4,480,807
水質合格率	99.40%	99.40%	99.45%	99.45%	99.45%	99.50%
供水普及率	91.40%	91.50%	91.58%	91.66%	91.71%	91.76%
顧客滿意度	86.75%	86.85%	86.95%	87.05%	87.15%	87.25%

表 6　TOWS 矩陣分析

經營策略 / 組織內在分析 / 外在環境分析	優勢（S）	劣勢（W）
	1. 獨占事業，且水為民生必需品。 2. 近 40 年經營經驗。 3. 淨水處理、管線等關鍵技術成熟。 4. 廠所分布全省，通路廣佈。	1. 資產投資報酬低，財務困窘。 2. 管線老舊，漏水嚴重 。 3. 肩負諸多政策性任務。 4. 現有設備老舊，無法應付高濁度原水。 5. 人力趨於老化，人力失衡浮現。 6. 受限預算員額，人力請增不易，各單位人力普遍不足。 7. 人才斷層，不利知識經驗傳承。 8. 用戶服務資訊系統待加強。 9. 民眾仍停留在公營機構守舊、保守、無效率的印象。 10. 颱風暴雨期，供水調配及應變能力待加強。 11. 組織僵化，士氣較低。
機會（O） 1. 技術日新月異，資訊通訊發達。 2. 民生及工業用水穩定成長。 3. 市場利率偏低。 4. 現行水價低廉，「以價制量」之呼聲迭起。	SO1. 多元化水源開發。	WO1. 厚植人力資本 WO2. 增加營收（開源） 降低成本（節流） WO3. 提升資訊競爭力
威脅（T） 1. 水價無法合理反映成本。 2. 全球經濟不景氣。 3. 國土保育不良，原水水質不佳。 4. 水庫水質優養化。 5. 環保法規提高飲用水水源水質標準。 6. 新水源開發不易，水權取得困難。 7. 溫室效應、氣候變遷，造成供水異常。 8. 用戶要求更高服務品質，對停水忍受度低。 9. 新聞媒體報導報導渲染。 10.「樂活」觀念盛行，民眾對水質要求日亟。 11. 環保意識抬頭。 12. 民眾缺乏正確之用水觀念。	ST1. 加強水質管理。 ST2. 精進管理制度。	WT1. 充實備援備載能量 強化緊急應變機制 WT2. 降低漏水率 WT3. 落實體驗行銷 建構高感度客服架構 WT4. 提升供水普及率 WT5. 實踐綠色主張

策略地圖（目標）	經營策略	關鍵績效指標		執行方案
		指標	量度	
顧客：從心出發，感動顧客	1.啟動體驗行銷 2.建置高感度客服架構 3.提升供水普及率	1.顧客滿意度 2.供水普及率	每年提升0.1% 每年提升0.1%	於下節（二）闡述
內部程序：聚焦核心，質優量足；節能環保，資源永續	1.多元化水源開發 2.降低漏水率 3.充實備援備載能量 4.強化緊急應變能力 5.加強水質管理 6.實踐綠色主張	1.漏水率 2.配水率 3.水質合格率 4.用電、用水、用油	每年平均下降0.65% 年平均降至65% 每年達99.4%以上 每年負成長（至105年後以不成長為目標）	於下節（一）闡述 於下節（四）闡述
成長與學習：專業創新，優化組織	1.精進管理制度 2.厚植人力資源 3.提升資訊競爭力	每位員工平均營業收入	每年提升0.75%	於下節（三）闡述
財務：開源節流，健全財務	1.增加營收（開源） 2.降低成本（節流）	資產報酬率	每年實績值＞預算數	於下節（五）闡述

圖 2　以平衡計分卡法進行策略展開

像化，形成台水長程發展之「策略地圖」（Strategy Maps），以做為高階管理團隊討論企業方向與優先性的共同語言。

台水續引用「平衡評分卡」法，以顧客、成長與學習、財務等 4 個構面進行重點「目標」的「策略」展開，設定驅動未來績效的「關鍵績效指標」（KPI），以衡量各部門的績效，並判定達到成果應有的「執行方案」，形成「目標－策略－方案」（OST）整體計畫體系，茲繪示如圖 2。

為確保 KPI 目標值的達成，實現前揭經營策略，必須研訂相對應的行動方案（涵括指定負責部門、擬定執行細節等），並據以編列年度預算。詳言之，基於系統觀點，除應強化目標、策略與方案之間的上下配適（Fitness），亦應強調不同方案之間的平行整合（Integration），建構既調適亦整合的「目標－策略－方案」（OST）計畫體系。茲研析各項經營策略「必要且可行」之執行方案如後述。

伍、執行方案

一、聚焦核心，質優量足

為厚植「核心能力」，確保「量足質優」之供水，台水推動「多元化水源開發」、「降低漏水率」、「充實備援備載能量」、「強化緊急應變機制」及「加強水質管理」等經營策略。茲研析實踐各項經營策略之執行方案如后：

（一）多元化水源開發

台水 101 年底供水量每日約 851 萬噸，依水源別，取用水源概分為地下水約 14.29%、地表水約 85.71%。地表水占水源大宗，惟受限臺灣特殊的「水文」（降雨量豐枯懸殊，地域與時間分佈不均）、「地形」（地勢陡峭，無法有效截貯雨量而奔流入海）與「地質」（年輕脆弱，河川輸沙量大，水庫淤積嚴重），致不利穩定供水。

為提升供水水源之穩定性，台水持續落實「多元化水源開發」相關作為。一方面配合水利署水源開發計畫為前導計畫，與水庫聯合調配運用，加強水庫清淤，以增加供水能力。另一方面，充裕自有水源，近年除辦理攔河堰及取水設施更新、自行開發區域性小型水源（深井及伏流水）外，亦加強海水淡化技術，另研提「原、清水採購計畫」，以填補自有水源之不足。

茲彙示「聚焦核心，質優量足：多元化水源開發」之「目標－策略－方案」關聯如表 7。

表 7　「聚焦核心，質優量足：多元化水源開發」之「目標－策略－方案」

目 標	策 略	方　案
聚焦核心，質優量足	多元化水源開發	1. 配合水利署辦理之水資源開發計畫 (1) 板新地區供水改善計畫二期工程 (2) 湖山水庫下游自來水工程計畫 (3) 大安溪與大甲溪水源聯合運用輸水工程 (4) 烏溪烏嘴潭人工湖下游自來水工程計畫 (5) 士文水庫下游自來水工程計畫 (6) 天花湖水庫下游自來水工程計畫 2. 充裕自有水源計畫 (1) 馬公增建 4,000 噸海水淡化廠計畫 (2) 高雄地區增設地下水及伏流水工程計畫 (3) 高屏地區原有水井抽水量復建工程 (4) 原、清水採購計畫

（二）降低漏水率

在缺水危機日亟的臺灣，「開源」相對不易，「節流」益顯重要。根據水利署最新評估，臺灣自然水資源開發總量上限為 200 億噸，目前國內年用水量已達 190 億噸。如再不積極推動節約用水、有效降低漏水，10 年後，臺灣或將陷入「水不夠用」的困境。

漏水問題已成為現代自來水事業之包袱。將供水管線系統埋設於各種維生管線之道路下方，因激增的交通負荷及都市活動，致漏水率一直居高不下。為有效降低漏水，台水參酌 IWA 及國際經驗，採取：

1、合理水壓管控。

2、提升修漏速度及品質。

3、主動漏水控制。

4、管線資產維護。

等 4 項具體作為（如圖 3），冀期降低管線漏水。

為提供量足、質優、壓穩之供水品質並避免漏水復發，台水研提「102 年至 111 年降低漏水率計畫－汰換管線暨分區計量管網建置計畫」，10 年間將投資 645 億元，預期降低 5.30% 漏水率，即每天約減少 45.74 萬立方公尺漏水量。首先，將漏水率較高之第 1、4、9 及 10 等區處列為重點改善地區，期能逐步降低漏水率，達到歐美先進國家水準（前揭降低漏水率計畫刻依行政程序報核中）。

茲彙示「聚焦核心，質優量足：降低漏水率」之「目標－策略－方案」關聯如表 8。

（三）充實備援備載能量

面對極端氣候導致缺水危機日亟的壓力，台水必須加強供水系統備援備載能量，一方面「增益產量彈性」，讓淨水場有足夠的「備源」、「備載」能量，以增加可用資源之寬裕度；另一方面「強化配送彈性」，供水設施須有「備援」管線，方能調豐濟枯、以有餘補不足。

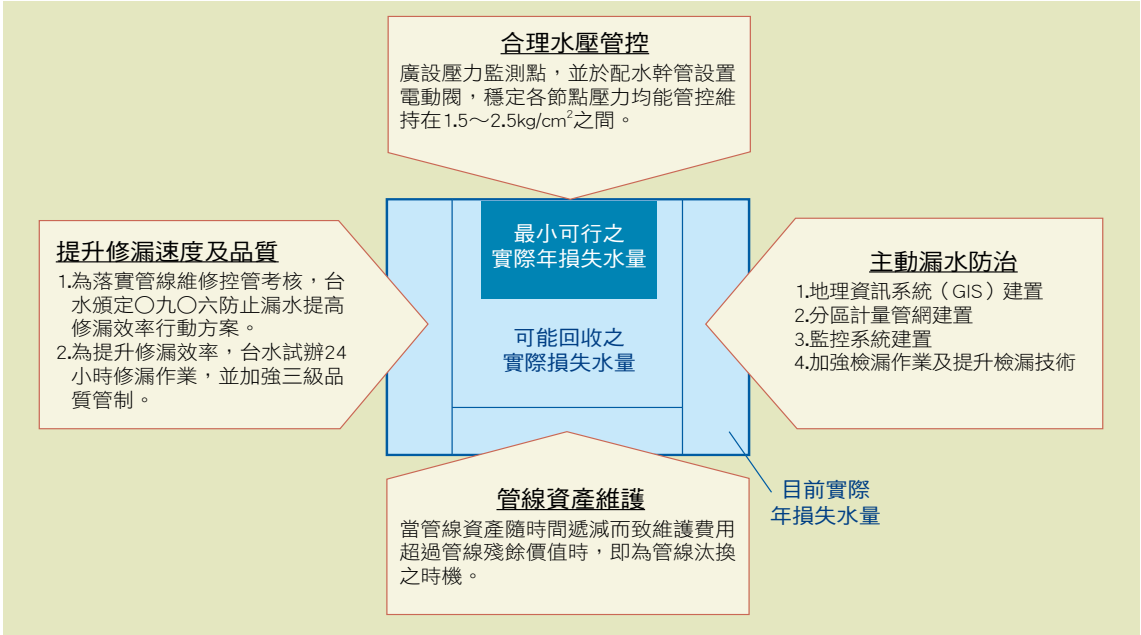


圖 3　降低漏水率對策圖

台水除推動多元化水源開發外，針對較易缺水地區，如桃園、基隆、臺中、臺南、高雄等地，策劃相關「穩定供水」作為，諸如：

1、淨水設備擴建及更新。

2、設置備援管線。

3、執行「曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水」計畫。

茲彙示「聚焦核心，質優量足：充實備援備載能量」之「目標－策略－方案」關聯如表9。

（四）強化緊急應變機制

台水植基「劇本規劃」（Scenario Planning）之理念，預測未來可能發生之多種情境，針對每一情況訂定相關的因應策略，亦即視災害之類型（旱、澇等）研提不同的情境，冀期增加應變的彈性。茲分就「高濁度」及「枯旱」等特殊狀況，摘述台水供水應變對策如圖4。

基於「預防勝於治療」，台水持續強化風險管理機制。現階段以：

1、落實緊急供水應變。

2、加強緊急材料供應。

3、自來水系統監控整合工程計畫。

等緊急應變計畫為重點，配合淨水場功能評鑑、

表8　「聚焦核心，質優量足：降低漏水率」之「目標－策略－方案」

目標	策略	方案
聚焦核心，質優量足	降低漏水率	1. 102年至111年降低漏水率計畫 —含汰換管線暨分區計量管網建置計畫。 2. 加強檢修漏計畫 (1) 檢漏分區計量管網（DMA）試辦計畫。 (2) 縮短破管修漏速率計畫。 3. 建置地理資訊系統（GIS）計畫。 4. 強化水壓管理計畫。

表9　「聚焦核心，質優量足：充實備援備載能量」之「目標－策略－方案」

目標	策略	方案
聚焦核心，質優量足	充實備援備載能量	1. 淨水設備擴建及更新計畫 (1) 臺東成功供水系統擴建計畫。 (2) 宜蘭羅東堰下游供水計畫。 (3) 穩定供水設施及幹管改善（第二階段）。 (4) 大肚、龍井高地區一帶供水計畫。 (5) 豐原場新設初沈池工程（食水嵙溪右岸）計畫。 (6) 后里第二淨水場及下游送水幹管工程計畫。 (7) 員崠淨水場擴建工程計畫。 (8) 新埔淨水場三期擴建工程計畫。 (9) 東勢地區供水改善計畫。 (10) 配合桃園航空城供水計畫。 (11) 屏東地區供水系統擴建計畫。 (12) 平鎮第二原水抽水站中繼加壓站工程計畫。 2. 設置備援管線計畫 (1) 振興經濟新方案之穩定供水計畫。 (2) 鯉魚潭場送苗栗地區送水管計畫。 3. 曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水計畫 (1) 高雄地區增設地下水及伏流水工程。 (2) 東港溪原水前處理工程。 (3) 高屏地區原有水井抽水量復建工程。 (4) 水庫設施更新改善及淤積處理。 (5) 南化水庫集水區保育治理。 (6) 調度及備援系統提升。

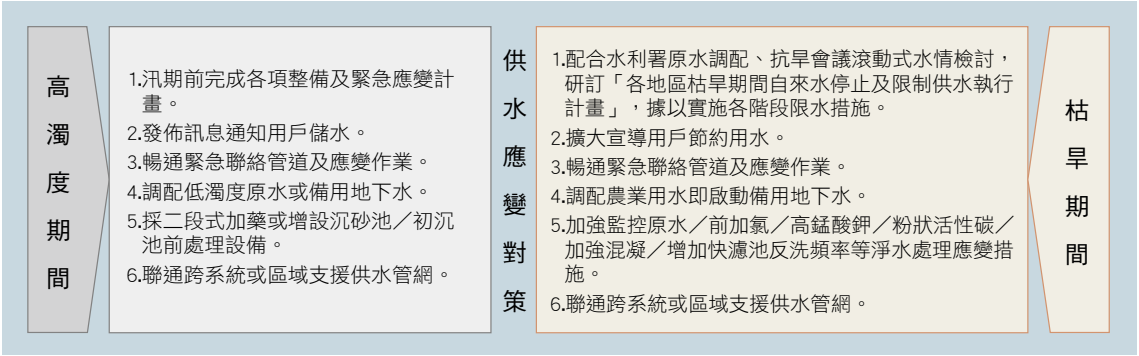


圖 4　「高濁度」期間與「枯旱」期間供水應變策略

建立備援系統、設置備援管線、強化水壓管理、落實訊息快速回饋機制等相關配套措施，冀期增加應變的彈性外，並逐步提升預防、整備、應變及復原等各階段能力。

茲彙示「聚焦核心，質優量足：強化緊急應變機制」之「目標－策略－方案」關聯如表 10。

（五）加強水質管理

為因應水源水質惡化及日益嚴苛之水質標準，台水除積極建置現代化淨水場淨水處理設備（技術）、推行檢驗室資訊管理系統、強化水質監測、檢測等「內控管理」措施。尤其，國內過去幾十年來，致力於水資源開發，但水源保育與污染管制未能同步進行，致水源水質無法確切保障，故從源頭著手，加強「水源保育」，減少水源污染，日益迫切。

茲彙示「聚焦核心，質優量足：加強水質管理」之「目標－策略－方案」關聯如表 11。

二、從心出發，感動顧客

民眾對自來水的需求，先求其「有」，次求其「好」，終求其「美」。尤其身處「體驗經濟」時代，消費者意識抬頭，對自來水的需求，除追求「生理層次」的滿足外，更進一步

表 10　「聚焦核心，質優量足：強化緊急應變機制」之「目標－策略－方案」

目 標	策 略	方　案
聚焦核心，質優量足	強化緊急應變機制	1. 落實緊急供水應變計畫。 2. 強化緊急材料供應計畫。 3. 自來水系統監控整合工程計畫。

表 11　「聚焦核心，質優量足：加強水質管理」之「目標－策略－方案」

目 標	策 略	方　案
聚焦核心，質優量足	加強水質管理	1. 加強水質監測儀器維護與汰換計畫。 2. 提升飲用水水源及飲用水水質計畫 (1) 加強追蹤水質背景檢驗計畫。 (2) 加強飲用水水源水質管理計畫。 3. 水質資訊管理計畫 (1) 水質檢驗資訊管理系統（LIMS）計畫。 (2) 水質預警系統（ADTS） 計畫。 4. 水質中心建置計畫。 5. 加強集水區保育、治理與污染防治計畫。

企求「心理層次」的滿足。過去強調「量足」（求有）、「質優」（求好）之供水，僅係滿足用戶基本的生理需求，但卻尚不足以讓顧客「心」生感動（求美）。

易言之，今後台水努力的方向，「量足、質優」是必要的前提，同時，注入「體驗」價值，創造用戶愉悅的用水經驗，才能讓用戶「有感」。茲分述相關策略作為如次：

（一）落實體驗行銷

善用台水全省各地蘊藏之古蹟文物，結合自來水文化特色，在不污染水源之前提下，結合當地縣市政府資源，營造親水環境，建置親水體驗教育區，增加休閒元素，傳遞兼具文化省思與親水教育之消費體驗，以滿足消費者刺激性、娛樂性、教育性之消費體驗，是未來努力的方向之一。

（二）建置高感度客服架構

台水客服中心於 99 年 6 月 15 日正式上線運作，開啟台水便民服務新紀元，提供用戶 24 小時全年無休之服務管道，有效提升顧客滿意度。轄內第 2 區管理處、第 8 區管理處、8 大給水廠、2 大服務所電話均已介接 1910，就民眾反映之無水、漏水及水質等問題，建立更便捷、快速之反應機制。台水將持續強化客服中心機能，未來將逐步擴大至所有分支單位。

（三）提升供水普及率

身為國營事業的一員，台水深刻體認必須運用核心技能及聯結相關資源，主動善盡企業社會責任。除積極辦理「管線已到達地區新裝用戶推廣計畫」，以及「無自來水地區供水改善計畫第二期（101 年～ 104 年）－自來水延管工程」外，原住民地區因地處偏遠，供水成本高，目前由中央政府預算（原民會）補助各縣市政府，台水配合辦理延管供水，並負責營運。

茲彙示「從心出發，感動顧客」之「目標－策略－方案」關聯如表 12。

三、專業創新，優化組織

藉由平衡計分卡「學習與成長」之組織資本、人力資本、資訊資本等 3 構面，研提精進管理制度、厚植人力資本、提升資訊競爭力等策略，以促進組織學習與成長、厚植公司無形資產價值。茲分述如后：

（一）精進管理制度

為改善經營體質、落實企業化經營，台水推動非核心業務委外、強化公司治理、加強研究發展等計畫，透過管理制度革新，冀期優化組織。

（二）厚植人力資本

面對日益嚴峻的人力課題，台水除從「量」方面，針對各單位業務需要進行人力分析，尋求人力合理配置；更由「質」著手，藉由有效的人力管理，諸如：

1、積極進用年輕、高素質之人員，招募具核心職能的人才，把對的人放在對的位置。

2、建立經驗傳承機制，如落實職務輪調制度、職務代理制度等。

3、落實人才儲備訓練，加速主管人才之培育等。

（三）提升資訊競爭力

台水推動資訊網路優質化及層級簡化計畫、資通安全機制計畫、水單系統轉置計畫、營運管理資訊系統轉置計畫等相關執行方案，以建立「顧客導向」之整合性資訊系統。

茲彙示「專業創新，優化組織」之「目標－策略－方案」關聯如表 13。

四、節能環保，資源永續

自來水事業之永續發展與水資源環境息息相關。為營造「環境永續」（環境利益）與「事業發展」（經濟利益）雙贏之局，自來水事業責無旁貸，當善盡環境保護之社會責任，除「加速降低漏水率」，舒緩新水源開發需求外，更展開如下「節能、環保、愛地球」的具體作為。

（一）台水綠色承諾

台水揭櫫「台水綠色承諾」（TWC Green Solution），明訂 102 年～ 107 年「善盡環保責任」目標之生態效益指標（Eco-Efficiency Index）：辦公室用品綠色採購 92％；用水、用電、用油每年負成長；在溫室氣體減量方面，建置大型淨水場環境管理系統 ISO14001 認證 10 處，通過環境教育場域認證 2 處。

（二）實踐綠色主張

為實現上揭綠色承諾，台水分由企業開放系統（Open System）的「投入（Input）、處理（Process）、產出（Outputs）、回饋（Feedback）」等 4 個子系統出發，研提如下「實踐綠色主張」具體作為，諸如：

表 12　「從心出發，感動顧客」之「目標－策略－方案」

目標	策略	方案
從「心」出發，感動顧客	啟動體驗行銷	1. 實體設施改善及改建計畫 (1) 營業暨辦公廳舍新（改）建計畫。 (2) 改善營業廳及實體櫃臺服務計畫。 (3) 手抄機功能提升計畫。 2. 加強公共關係與行銷宣導計畫。 3. 研思親水體驗資產計畫 (1) 建立深溝淨水場兼具環境教育功能之水源生態園區計畫。 (2) 澄清湖水資源環境教育中心建置計畫。 (3) 砂婆礑環境教育場域建置計畫。
	建置高感度客服架構	1. 自來水客服中心營運計畫。 2. 提升服務品質計畫。
	提升供水普及率	1. 管線已到達地區新裝用戶推廣計畫。 2. 無自來水地區供水改善計畫第二期（101 年～ 104 年）－自來水延管工程。

表 13　「專業創新，優化組織」之「目標－策略－方案」

目標	策略	方案
專業創新，優化組織	精進管理制度	1. 推動非核心業務委外計畫。 2. 強化公司治理計畫。 3. 加強研究發展計畫。
	厚植人力資本	1. 人力需求計畫。 2. 人力進用計畫。 3. 主管人員培育計畫。 4. 員工訓練計畫。 5. 高級淨水處理及海淡處理技術作業人員培訓計畫。 6. 國外先進自來水事業觀摩學習計畫。 7. 人力評鑑計畫。
	提升資訊競爭力	1. 資訊網路優質化及層級簡化計畫。 2. 資通安全機制計畫。 3. 水單系統轉置計畫。 4. 營運管理資訊系統轉置計畫。

1、落實綠色採購計畫。

2、推動綠色生產計畫。

3、加強綠色行銷計畫。

4、導入環境會計計畫。

茲彙示「節能環保，資源永續」之「目標－策略－方案」關聯如表 14。

五、開源節流，健全財務

面對水價長期偏低、供水普及率已高、配合節約用水政策等不利因素，以致台水「給水收入難有成長」；另則，由於自來水普及率愈高，供水管線愈延伸至偏遠地區，用戶分散且稀少，成本大幅增加，尚須肩負政策性任務，故台水「給水成本逐年攀高」。因水費收入無法抵償營運支出，致台水資金缺口嚴重，財務日益困難。為改善財務窘境，台水採取如下開源（增加營收）、節流（降低成本）相關具體作為：

（一）增加營收

台水當配合政府政策，於適當時機積極推動「水價合理化」。在水價未獲合理調整前，台水目前積極落實資產活化、提升售水率等計畫，期能增加營收。

（二）降低成本

鑑於過度節流恐影響工程設備品質，危及供水穩定與安全，因此，降低成本、撙節開支必須以「合理成本範圍」為前提。台水研提「降低營運成本計畫」，就重大成本項目進行系統性改善外，並持續加強檢修漏，以降低漏水成本；防範工程弊端，冀期不虛擲投資成本；並落實「加強固定資產投資財務分析計畫」，避免過度或過早之投資。

茲彙示「開源節流，健全財務」之「目標－策略－方案」關聯如表 15。

表 14　「節能環保，資源永續」之「目標－策略－方案」

目 標	策 略	方　案
節能環保，資源永續	實踐綠色主張	1. 落實綠色採購計畫。 2. 推動綠色生產計畫 (1) 營運效能評估及輔導（OPEE）計畫。 (2) 推廣綠色工法計畫。 (3) 推動 ISO 環保認證計畫。 (4) 加強廢水處理設備維護與汰換計畫。 (5) 推動辦公場所節約能源計畫。 3. 加強綠色行銷計畫 (1) 宣導節約用水。 (2) 推廣電子帳單。 4. 導入環境會計計畫。

表 15　「開源節流，健全財務」之「目標－策略－方案」

目 標	策 略	方　案
開源節流，健全財務	增加營收	1. 推動水價合理化計畫。 2. 提升售水率計畫。 3. 活化不動產計畫。
	降低成本	1. 降低營運成本計畫。 2. 加強固定資產投資財務分析計畫。

陸、結語－慧在於因時

《尉繚子》云：「智在於治大」。企業經營如同長程的帆船競賽，不僅要應付複雜多變的海象，還要應付競爭者的競爭，更須協調駕駛團隊共同努力，其皆有賴正確策略以確定航行方向、統合船隊資源，並應付瞬息萬變之海象和環繞四周之競爭者。企業經營須有明確的策略定位，組織成員方能於面對各種選擇時，知所取捨（Trade-off）。當部門、員工之作為與組織之策略產生聯結、協同一致時，才會產生「切身關係」。亦即，員工認同公司的發展方向，方知「希望」在那裡。

權變理論（Contingency Theory）強調：「世上無放諸四海皆準之管理方式，亦無一勞永逸解決之方，皆需視情境（Situation）而定。」面對多變之內、外在環境，組織不能依靠或墨守成規，而須時時「衡外情、度己力」，選擇、採取合適的（Adaptive）應變策略，即如《尉繚子》所云：「慧在於因時」。

實則，策略須透過具體的「執行方案」，加以落實，才能產生實質的效益。倘若「執行不力」，再美好的目標也只是海市蜃樓，再偉大的策略也只是水中月、鏡中花。是故，雖然處於「量足非可控；質優日益困難」之經營困境，台水仍當貫徹「品質、創新、信賴、專業」之經營理念，一步一腳印，落實執行「目標－策略－方案」（OST） 計畫體系，以善盡「提供量足、質優自來水，以提升國民生活水準、促進經濟發展」使命，冀期形塑新時代高績效的自來水經營新風貌，讓台水亮麗於國際水界蔚藍之天空。

參考文獻

1. 中山大學企業管理學系，***管理學：整合觀點與創新思維***，臺北：前程文化事業有限公司，2005。
2. 司徒達賢，***策略管理新論－觀念架構分析方法***，臺北：智勝文化事業有限公司，2001。
3. 台灣自來水公司，***六年（102～107）經營計畫***（未出版），臺中：台灣自來水公司自行研究計畫，2013。
4. 黃北豪，「管理會計與控制系統解析」，***經理人月刊***，第 57 期，2009。
5. 湯明哲，***策略精論－基礎篇***，臺北：天下遠見出版股份有限公司，2003。
6. Lopez, V. A. “An Overview Review of the Resource-Based View (RBV) of the Firm, Drawing on Recent Spanish Management Research.” ***Irish Journal of Management*** 22 (2), 2001.
7. Magretta, J. “Why Business Models Matter.” ***Harvard Business Review*** 80 (5), 2002.
8. Seddon, P.B. and Lewis, G.P. “Strategy and Business Models: What’s the Difference?” ***Presented at the 7th Pacific Asia Conference on Information Systems***. Adelaide：South Australia, 2003.

英國政府補捐助公法人行政監督機制之演進與省思

賴森本　淡江大學會計系兼任講師
許哲源　審計部審計業務研究委員會簡任審計兼組長

摘要

本文基於政府處在環境變遷快速、人民需要提供的財貨或勞務特性不同等前提下，認為維持公法人組織型態多樣發展，是有其必要性與不可逆轉性。我國雖朝此方向邁進，但步履蹣跚，主要是相關監督機制尚不夠健全。如果能做好行政監督，便能說服立、監二院減少外部監督力道，促使公法人組織順利推動。我們借鏡英國對公法人行政監督經驗，提出：我國政府的各種組織態樣宜在適當法律完整說明其各該扮演之功能與該具備治理精神、現有之公法人行政監督規章宜再補強、透過內部稽核與審計委員會強化內部監督功能、藉由黨政協商達成內部監督與外部監督之平衡等意見，以供參考。

關鍵詞：與各部會一臂之隔的公法人、行政監督、行政法人、政府捐助之財團法人

壹、前言

各國政府為謀求人民福利，並確保公共服務能快速且優質的提供，無不絞盡腦汁想要提升其施政效能，然而傳統的行政機關受到相關的法令規章束縛較多，以致難以快速且有彈性地的回應人民之需求，所以想在傳統行政機關之外，創造出新的組織－通稱為公法人（public body）或「與各部會一臂之隔的公法人」（department's arm's-length body），或準自主非政府組織（quangos）等，這種想法在英國最早可追溯至 16 世紀（註 1），晚近則發展快速，近 20 年來上開組織之數量均維持在 750 個以上，英國政府可謂是現今全球各國運用該等組織最普遍，數量最多之國家。我國於 2004 年通過「國立中正文化中心設置條例」，該條例將該中心定位為行政法人（註 2），其後復通過「中央行政機關組織基準法」，規定得於國家及地方自治團體之外，設具公法性質之行政法人（註 3），並於 2011 年通過「行政法人法」。此外，行政院亦提出「財團法人法」（草案）（註 4），其中有不少條文規範政府捐助之財團法人。以上顯示不論英國或我國，對如何在傳統行政機關之外，創造出新的組織，以提升政府施政效能的想法與做法，是不謀而合的。

每個制度都有其時代背景，亦都各有其優缺點，在傳統行政機關外，創造出新的組織之作法雖盛行，但亦伴隨不少要求檢討與放慢腳

步之聲浪。以英國為例，柴契爾夫人主政後隨即加以改革，後來接任之布萊爾政府與布朗政府亦曾改革，最近一次的改革，是保守黨與工黨在 2010 年組成聯合政府後，開始對 900 多個公法人進行評估與改革，其所提出之「公法人改造方案」（public bodies reform programme），聚焦於行政法人等非部會公法人之改革，與我國繼中央行政組織改造後，下一波改革的行政法人、政府捐助之財團法人等，其所探討的組織態樣雷同，英國對該等組織多次的改革經驗，多涉及行政監督之改進，可供我國推動或檢討此類組織時之借鏡。據此，本文將以「**與各部會一臂之隔的公法人**」為探討範圍，並以「**行政監督**」為探討之焦點。

貳、與各部會一臂之隔的公法人在英國演進情形

英國早在 1540 年就開始進行與各部會一臂之隔的公法人試驗，後來荷蘭、丹麥等國相繼跟進，該組織近百年已從摸索中逐漸找到運作自如的方法，近數十年來更是蓬勃發展。制度發軔之初，係有鑑於社會存在著諸多不確定性，政府除必須賡續提供公共安全與提高民眾對政府之信賴外，必須以更大的彈性、更快速與更機動的組織來因應，因此，必須尋求創新的解決方案，其中公共部門的角色、規模與組

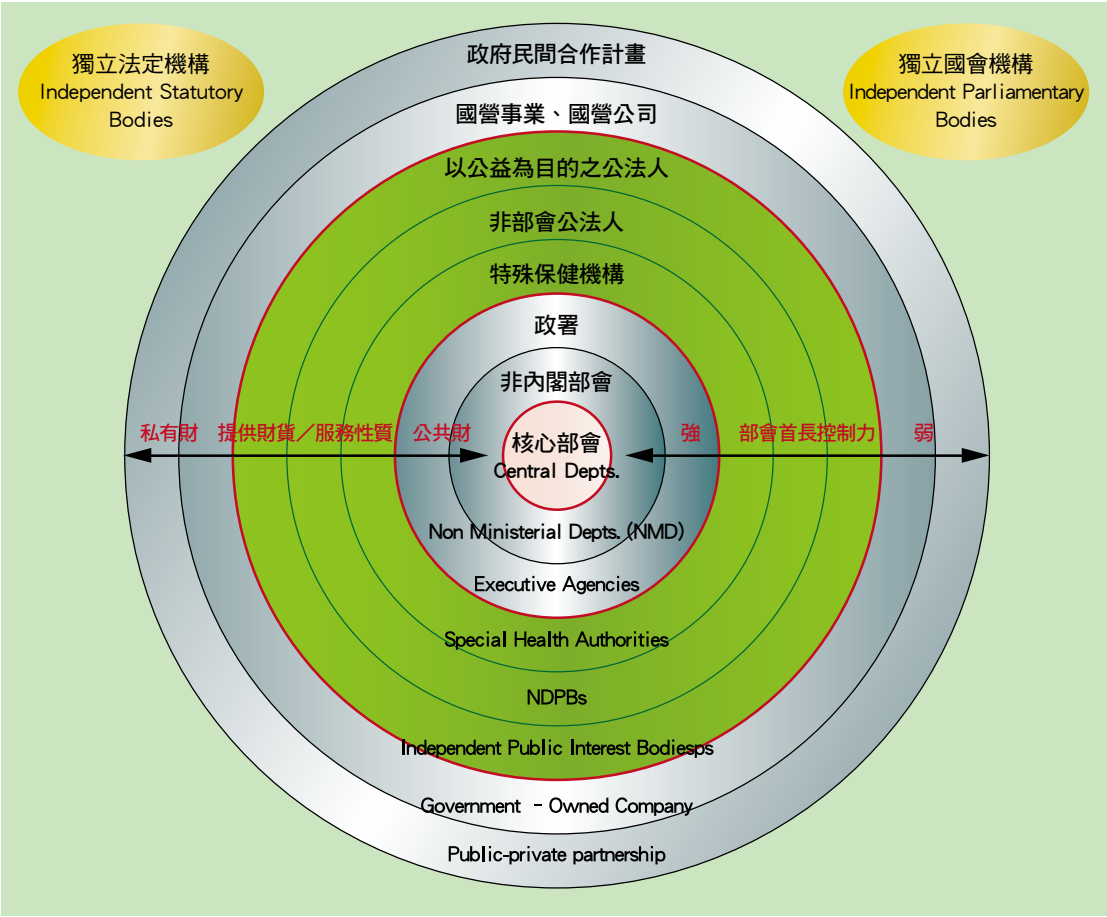


圖 1　英國政府組織架構簡圖

資料來源：許哲源（2005）

織架構，遂成為最重要的改革議題。基於刪減公共支出的現實壓力、提昇公共服務的效率，以及面對日益艱困的財政，迫使其必須思考在傳統的行政機關外，引進更具效率之「與各部會一臂之隔的公法人」，此類組織打破傳統公部門與私部門二分法之界線，它不屬於公部門，亦非私部門，而是二者的綜合體。它引進了私部門的管理技術，能以更有效率的方式達成公共目標。但其也伴隨一些不同的看法，如民主正當性受質疑、易流於政治酬庸、課責機制被弱化等。

一、組織分工與配套措施

由於英國係採不成文法之國家，故行政部門享有極大的彈性，其在中央政府之結構，可以用大小不同的同心圓來說明，在同心圓的中心，為核心部會；同心圓中心外之第 2 層，為非內閣部會、政署；第 3 層則為與各部會一臂之隔的公法人，包括：特殊保健機構、行政法人等非部會公法人、以公益目的之公法人等；而在最外層則是國營事業、國營公司及政府民間合夥計畫。基本上英國政府組織架構，依政府控制力強弱與提供服務性質之不同，而多元發展，如圖 1。與各部會一臂之隔的公法人中，經查屬於非部會之公法人為數最多，包括：行政法人（Executive NDPB）、諮詢性質公法人（Advisory NDPB）、仲裁性質公法人（Tribunal NDPB）、獨立監督委員會（Independent Monitoring Boards）等。上開公法人中，又以行政法人僱用員工人數或其接受各部會補助預算之比重最高。此外，不同類型組織所扮演之功能與應具備治理精神，彙整如圖 2。

二、與各部會一臂之隔的公法人之現況

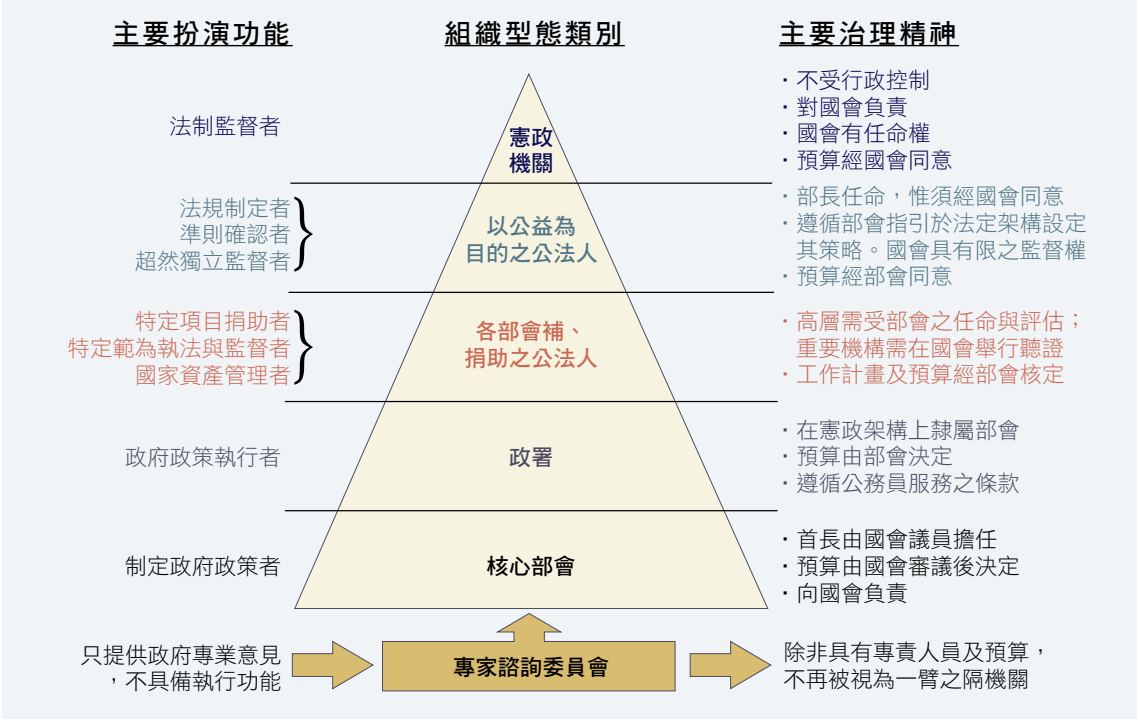


圖 2　英國政府組織型態與主要扮演功能及治理精神

資料來源：Institute for Government,UK

依據英國內閣辦公室統計，「與各部會一臂之隔的公法人」近 15 年來之數量，以 2009 年 766 個為最低，1996 年 1,194 個為最高，最近一次的統計是 2010 年公法人改造方案提出時是 904 個。大體而言，呈穩定下降趨勢。儘管英國上開公法人的數量持續精簡，但若從其總支出、政府補助其經費之金額，以及該金額占行政法人總支出的百分比等 3 項數據之持續上升，可以驗證英國政府是愈來愈依賴行政法人提供各類公共服務，首先，行政法人的總支出從 1982 年的 83 億英鎊，至 2009 年已增加至 464 億英鎊；其次，政府對行政法人的補助從 1982 年的 39 億英鎊，至 2009 年已擴增為 383 億英鎊；再其次，政府對行政法人的補助占行政法人總支出的百分比，從 1982 年的 46.94%，提高至 2009 年的 82.51%（註 5）。近 15 年之與各部會一臂之隔的公法人數量統計，如圖 3。

參、英國對與各部會一臂之隔的公法人改革進展

一、公法人之改革歷程

「與各部會一臂之隔的公法人」之改革聲浪，在過去從未間斷過，1978 年當時保守黨影子內閣之首相麥可．華倫（Michael Fallon），寫了一本有關反對「公法人爆炸性成長」的問政白皮書，同時要求政府即刻採取必要之遏止行動，但未獲立即改善；1979 年柴契爾夫人執政後，該改革議題才被列為施政工作重點；1990 年時復因上開組織之效能不彰，而再度受到注意；1997 年布萊爾政府曾探討與各部會一臂之隔的公法人改革議題；2009 年布朗執政之勞工黨政府，宣佈已查出有 120 多個與各部會一臂之隔的公法人得以裁撤，並粗估至少可節省 5 億英鎊之政府支出，所以可以說改革「與各部會一臂之隔的公法人」之議題，一直不斷地在歷史上重演。歐唐納爵士（Sir Gus O’Donnell）在英國政府學院成立時之開幕詞曾說過：「當我愈深入研究與各部會一臂之隔的公法人時，我愈相信該公法人演變至今，其歸因於歷史的因素，多過於對其營運效果之考量」（註 6）。

2009 年 6 月柯麥隆（David Cameron）首相當時承諾，未來保守黨政府將對所有與各部會一臂之隔的公法人，執行評核與檢視，對已失去應有功能者，將予裁撤，以節省政府之支出，此項提議再度掀起新一波的改造。

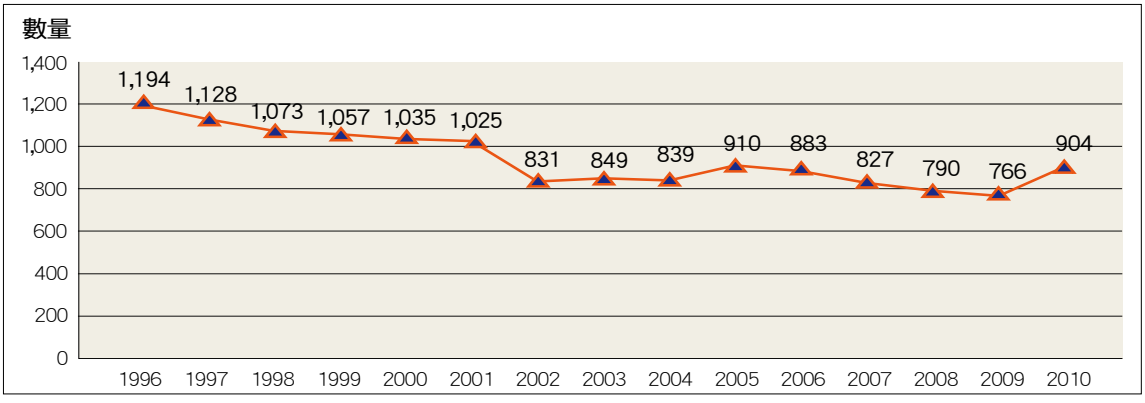


圖 3　英國與各部會一臂之隔的公法人數量變動情形圖

資料來源：Institute for Government, UK

二、2010 年公法人改造方案

直至 2010 年 5 月 20 日聯合政府組成後，隨即提出施政計畫，5 天之後，英國女王在國會第 1 場演講中，承諾將提出公法人改革法草案（Public Bodies Reform Bill）；之後 14 天，政府又宣佈已針對全國所有之公法人開始執行 3 項評估（客觀公正、技術功能上的需要、超然獨立）。法蘭西茂德（Francis Maude）首相亦對國會下議院說明，已經對 900 多個公法人進行評估，除裁撤其中之 192 個公法人外，另將 118 個公法人分別併入 57 個公法人中，而有 171 個公法人將加以徹底改革，其餘 40 個公法人仍在慎重考慮其去留；首相亦強調即使現階段決定保留下來之法人，每 3 年亦須重新接受 1 次評估，預期政府將進一步提高其透明度、課責性，以及對效率之要求。

內閣對此次公法人改造，希望能達到下列 3 項主要目標：首先，要把從事民脂民膏的活動，交還給民選的官員來負責，以提升其課責性，處理之方式包括將上開公法人回歸至各部會，或授權由各地方政府辦理等；其次，是為節省政府開支；再其次，信守政府 2010 年所提出之政府組織改造計畫要減少與各部會一臂之隔的公法人組織數量。

為達成上項改革，內閣於 2010 年 10 月提出公法人法草案送給國會審議，2011 年 1 月公法人法草案經國會審議通過，該草案經國會審議時，有些戲劇性變化，內閣所提出之第 7 條，原係授權各部會在改革公法人時，毋須透過國會審議，即可以行政命令為之（核備制），惟在國會審議時，修正為部分仍須經國會審議通過（部分審查制、部分核備制），此外，該法對公法人存廢之評估要項，由原來之客觀公正、技術功能上的需要、超然獨立等 3 項，調整為效率性、效益性、經濟性、課責性等 4 項。

該法通過後，內閣隨即將「公法人改造方案」（public bodies reform programme），公開向各界徵詢意見，該方案提出時預計要減少 262 個公法人，約佔原來全體總數的 29%，如依公法人性質區分，被裁撤或合併者為數最多的是，諮詢性公法人 159 個，其次是行政法人 78 個，再其次是仲裁性公法人 6 個，其他各類型的公法人 19 個；如依裁撤或合併後的處理方式區分，為數最多的是組織與功能均裁撤者 96 個，其次是組織雖裁撤但原功能移給另一公法人者 84 個，再其次是組織雖裁撤但原功能移給中央各部會者 67 個，其餘依次為組織雖裁撤但原功能移給第 3 部門者 8 個，組織雖裁撤但原功能移給私部門者 4 個，組織雖裁撤但原功能授權由地方政府辦理者 3 個。

上開改革的方向，主要是為了讓民選官員擔負起更大的施政成敗的責任，所以，公法人改造方案中，大幅裁掉 262 個公法人，並將原來 2009 至 2010 年當年度公法人支出 690 億英鎊其中的 30%，移回各部會或地方政府來執行，其中移回各部會者約 205 億英鎊，移回地方政府者約 1 億英鎊；另有 62% 約 432 億英鎊，仍留在與各部會一臂之隔的公法人，包括：經過精實改革後仍維持原公法人組織、不須經過精實改革仍維持原公法人組織，以及組織雖裁撤但原功能移交給另外一個公法人等 3 種；其餘 8% 約 52 億英鎊，則移由政府以外之其他部門來執行，包括：組織雖裁撤但原功能移給私部門、組織雖裁撤但原功能移給第 3 部門，以及組織與功能均予裁撤等 3 種（註 7）。

公法人改造方案向各界公開徵詢意見後，並於 2011 年 12 月彙總整理，發現裁撤的單位，比原方案的幅度還要大，計增加裁撤 91 個單

位，而原擬合併的單位較原來少 34 個、精實改革後維持原組織與功能者，相對減少 58 個（註 8）。在完成向各界公開徵詢該改革方案意見後，目前正依公法人法架構，進行第 2 階段就個別公法人法制工作再造。

三、與政府支出總體檢併案辦理

該項改革的醞釀時機，恰好是在全球金融海嘯之後，各國政府正值財政日趨困窘，所以，內閣希望藉由此次公法人改造方案，配合未來連續 4 年的政府支出總體檢，粗估可望為政府節省 26 億英鎊的公法人開支，上開節省公法人開支金額，是由各部會在 2011 年 3 月時，就其所提出之改造方案加總估計的，它的算法是未來持續可節省之總成本，然後扣除組織功能轉換時需支付一次性的成本之後的淨節省成本數額。在政府支出總體檢期間，政府對公法人開支會持續降低，預估至 2015 年為止的 4 年政府支出總體檢方案，可望每年為政府節省 8 億至 9 億英鎊的開支。

四、各界對改造方案之看法

國會決算委員會為瞭解該項改造的執行情形，乃責成國家審計署調查，該署調查後於 2012 年 1 月提出「改造中央部會組織」報告（註 9），其發現改造方案有若干優點，主要是有適當的治理與方案管理，例如：成立改造推動委員會，指定高階人員負責改造工作，起草改革方案文件，制定並執行風險與溝通之策略；改革方案中有 8% 人員遭到資遣，相關單位對所裁減之人員，提供了訓練與職業諮商之服務；改革的單位均提供其案例，供內部訓練與外部分享等。

但該署亦發現部分行政監督上的缺點有待改進，例如：內閣辦公室對公法人改造，希望能達到：提升課責性、節省政府開支、信守政府精簡公法人組織數量與支出之諾言等 3 項主要目標，然而，內閣辦公室與各部會尚未將「把錢花在刀口上的工作」做好，因為：沒有充分的說明提升課責性可帶來哪些效益，以及如何去判斷其是否已達成提升課責之目標；無法正確顯示該改革方案所能真正為政府節省的正確開支是多少；各部會內部並無足夠訊息以瞭解改造對服務功能轉換至其他政府部門的持續性成本，以及轉換時需支付之一次性的轉換成本究竟是多少；沒有將資遣人員的補償金視為共通性的問題，並及時組成專案工作小組研商解決，直至改革方案進行 14 個月後，才徹悟此乃嚴重性之共通問題，而不得不緊急在全國各地安排辦公室來就近解決此改革方案之裁員問題；內閣辦公室雖應用最佳實例，讓改造單位去辨識改造時所面對之共通性風險，並指定專人來負責解決該風險與學習如何因應，但對於成本估計薄弱的風險，其關注仍顯太少。

此外，英國政府學院亦在 2010 年 7 月提出「烽火改革前應先妥善審視」之報告（註 10），其認為新的行政管理必須避免歷史重演，公法人的改革，必須跳脫數字遊戲，避免沒經過審視，就進行烽火式的改革，其主要論點有三：某些公共服務功能最好能給較少行政管理控制的單位來執行；一昧的裁減與各部會一臂之隔的公法人數量，其實並沒有節省多少成本，英國 900 多個公法人之支出，有 80% 係集中在 15 個公法人，而雇用員工數，經查有 75% 係集中在 7 個公法人；負責補助並監督之部會、與各部會一臂之隔的公法人二者之間，其角色與責任之劃分，尚不夠明確，給予公法人彈性空間以協助政務推動，與妥善管控公法人以防杜弊端發生之間，其實是很難找到均衡點（興利與防弊難兩全）。

最後，英國雪菲爾大學公共行政學者佛蘭德等 2 人（Matthew Flinders and Chris Skelcher）亦為文（註 11）探討英國公法人改造時所面臨的 5 個挑戰，他認為在改革過程中，有些迷思，也該有其真相，該文從公法人的全貌、公法人的評估、組織再造簡併、節省政府開支、提升課責功能等 5 個面向分析，他歸納出因為上開公法人之定義不一，所以要了解英國公法人全貌並不容易；若引用民主正當性，來評估公法人，是無法與選舉人的程序相緊密連結的；新成立一個公法人容易，該公法人亦常被整併，但其鮮少被裁撤，尤其是行政法人；如果認為裁撤公法人就能替政府節省開支，也未免太天真了；透過裁撤公法人，就能增強課責功能的想法，其實是問題重重的。

肆、英國對與各部會一臂之隔的公法人行政監督

英國對公法人之監督體系，可歸納為內部監督、準外部監督、外部監督 3 大類，其中內部監督、準外部監督二者屬於行政監督之一環，至於外部監督又細分為國會監督、審計監督、監察監督及社會監督等 4 種。以下僅對內部監督、準外部監督再深入探討。茲繪英國與各部會一臂之隔的公法人監督機制，如圖 4。

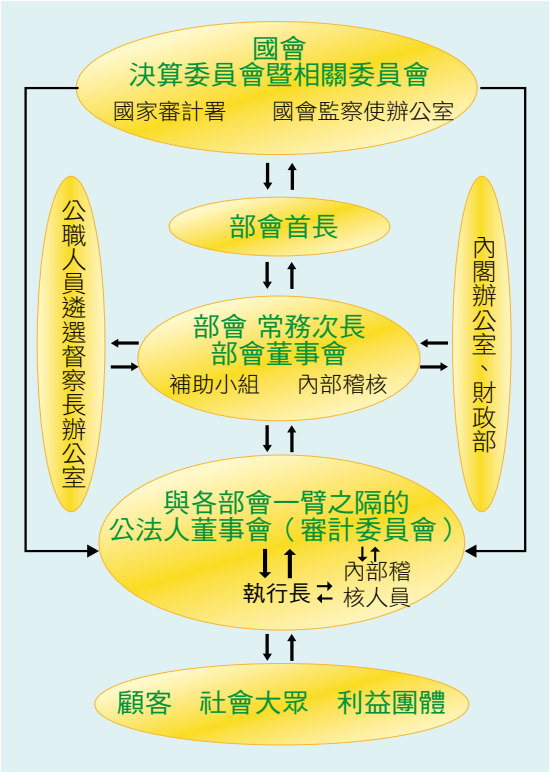


圖 4　英國與各部會一臂之隔的公法人監督機制圖

資料來源：許哲源、賴森本（2006）

內部監督與準外部監督均屬於行政部門自發性之監督，其積極之目的在於確保上開公法人之成立宗旨得以達成，消極目的可避免立法與監察之過度監督或錯誤監督，茲分述如下：

一、與各部會一臂之隔的公法人之內部監督

（一）內部稽核

與各部會一臂之隔的公法人必須建置內部稽核機制。英國於 2001 年訂定政府內部稽核準則，復於 2009 年修訂，其係採與國際內部稽核協會之「國際內部稽核執業準則」接軌模式，並就公共部門應適用情形補充規範。2013 年 4 月起，「公部門內部稽核準則」（註 12）將取代原由不同內部稽核準則制定機關（如中央政府、威爾斯政府、蘇格蘭政府、北愛爾蘭政府等）所制定之個別準則。實務上，稽核主管於執行稽核工作後，要向審計委員會報告其在稽核過程中的主要發現，此外，亦應向執行長報告其應負責改善之處。內部稽核主管之任命係由執行長諮詢審計委員會或其主席意見後為之，所有稽核人員必須具專業能力以利其工作之執行，稽核主管應對所屬稽核人員妥適督導。對內部稽核報告之處理，包括：

1、稽核主管必須透過審計委員會向董事會及執

行長提出稽核年報。該年報必須針對下列各項表示意見：

（1）風險管理、內部控制及法人治理措施之妥適性及有效性。

（2）有關經濟、效率及效益性措施之妥適性及有效性。

此外，亦須提供足夠之資訊，讓執行長及董事長得以出具「內部控制聲明書」（Statement on Internal Control）。

2、稽核主管係透過審計委員會向董事會及執行長負責，其可向相關管理階層或審計委員會提出稽核意見。

3、稽核人員應於查核結束後 1 個月內提出書面報告，該稽核報告應送外部審計單位。管理階層應於接獲稽核報告後 1 個月內提出回覆，稽核人員並應追蹤其後續之改進成效。稽核報告連同管理階層之回覆，應送給審計委員會及執行長。稽核主管應向審計委員會報告其追蹤稽核發現與後續之改進成效。

4、於稽核過程中如發現有重大缺失、舞弊等情事，應即刻向執行長報告，若執行長未向部會常務次長、審計委員會或董事長反應時，稽核主管必須跳過執行長，直接向上級反應。稽核主管對組織內貪污舞弊之情事，應多加注意。

（二）董事會及審計委員會

內閣辦公室為使上開公法人之董事會能有效運作，其從成員之遴選、議事進行的輔導，以及其應有之行為規範訂有：部會任命公法人董事行為準則、如何辦理公法人任命—遴選指南、公法人董事會新進成員指南、公法人董事會成員行為指南等規定；財政部亦於 2004 年 11 月間發布「建立有效之董事會－增進行政法人董事會之效率」指南，提供行政法人董事會運作之基準。

此外，在審計委員會運作方面，行政法人亦須依據內閣辦公室頒布之「公法人董事會成員行為指南」及財政部之「審計委員會政策準則」等規定，在其董事會中設置審計委員會。審計委員會應密切與內部稽核主管與簽證財務報表之會計師溝通，以取得監督經理部門之必要資訊。此外，董事會對內部控制需負最終之監督責任，所以，規定董事長須出具「內部控制聲明書」，惟出具該聲明書之前，須經董事會通過。

二、上級單位對該法人之準外部監督

（一）內閣辦公室、財政部及公職人員遴選督察長辦公室

內閣辦公室之政署暨公法人小組、公職任命小組、財政部及公職人員遴選督察長辦公室等單位，有鑑於公法人之成立、運作、課責、治理指南等方面十分重要，乃由內閣辦公室負責對上開公法人訂定總體性之規範（註 13）；財政部則負責對公法人之財務制度、會計制度、績效考評、董事會之運作等，制定相關指引，並與內部稽核準則制定機構共同發布公部門內部稽核準則；此外，公職人員遴選督察長辦公室則從監督面訂定公法人董事會成員之遴選與管理規範。

公法人之上級單位期望透過架構面、財務面、人事面等相關準則指引之發布，以協助補助部會建置監督上開公法人之準據。此外，補助部會定期評估其所屬公法人之經營績效與法人治理情形。綜觀英國歷經多年的摸索與檢討改進，才日漸發展出完備的制度與規章，不但

面向齊全，且分工縝密，同時亦隨時代變遷不斷地進行法制修正，甚至對整個體制加以檢討改革。目前英國對於「與各部會一臂之隔的公法人」訂有一般規範、人事規範、財務與績效規範等通案性之行政規則，如表 1。

（二）補助部會（Sponsors）

各部會應針對其所屬法人於部會內設置補助小組，作為部會與該法人聯繫、預算控制及建立與監督之作業。在實務上，部分部會僅設置 1 個補助小組，負責所有行政法人之事務，但亦有部分部會則針對較重要之個別行政法人分別設置 1 個補助小組。而且上開公法人及補助部會權利義務歷經多年摸索，亦發展出較為成熟之分工。

伍、英國公法人發展與改革帶給我們的省思

一、法規制度方面

（一）政府各種組織宜於法律中完整說明其功能與治理精神

英國政府組織架構，依政府控制力強弱與提供服務性質之不同，而多元發展，而且歷經多年摸索，逐步建立起各該不同組織應扮演之功能與應具備的治理精神架構，才有今日之穩定發展基礎。

我國對上開公法人之推動，相較英國屬於剛在起步階段，經查中央行政機關組織基準法雖對機關、機關附屬之機構、行政法人等有所規範，但對整個政府行政工具全貌，尚未有完整的介紹，並將所規範之各種行政工具其應發揮之功能、所享權利與義務、該有之治理機制等，應依政府控制力強弱與所提供服務性質，妥為分工並加以規範。

例如：「政府捐助之財團法人」、公益為目的之公法人等，在該法之條文中未予鋪排；

表 1　「與各部會一臂之隔的公法人」相關規範彙整表

機關單位	內閣辦公室 政署暨公法人小組	內閣辦公室 公職任命小組	財政部	公職人員遴選 督察長辦公室	內部稽核準 則制定機構
一般規範	1. 新設置非部會公法人之評估 2. 非部會公法人之特徵與政策 3. 新設置非部會公法人之規劃（立法） 4. 籌設行政法人—實務作業 5. 非部會公法人之覆核指南 6. 非部會公法人之解散 7. 諮詢性質公法人之治理架構安排 8. 非部會公法人設置程序 9. 公法人類別—部會指南		1. 公法人董事會成員的最佳實務守則 2. 中央政府部會之法人治理 - 最佳實務守則		
人事規範	1. 非部會公法人人事	1. 公法人董事會新進成員指南 2. 公法人董事會成員行為指南	1. 建立有效之董事會 - 增進行政法人董事會之效率	1. 部會任命公法人董事行為準則 2. 如何辦理公法人任命 - 遴選指南	
財務與績效規範	1. 財務管理—課責制度 2. 財務管理—規劃、財務收支與控制 3. 政策—公開與課責		1. 2000 年政府會計 2. 2012-2013 年政府財務報導手冊 3. 審計委員會政策準則 4. 選擇正確之 FABRIC — 績效資訊之架構		1. 公部門內部稽核準則

又該法第 16 條規定各機關對於實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等事項，得設附屬之機構，然而，上開得設附屬機構所辦理之事項，核與行政法人法第 2 條特定公共事務之定義，似有些相重疊之處，將來執行時易茲困擾；財團法人法草案第 1 條規定財團法人為從事公益，增進民眾福祉之組織，第 3 條對具備何種條件者，始符合政府捐助之財團法人等，雖有明確的定義，且第 3 章專章規範政府捐助之財團法人（第 44 條至第 55 條），但對政府有哪些功能，宜由政府捐助之財團法人來執行，並沒有較明確的規範。

亦即是我國對行政機關、機關附屬之機構、行政法人、政府捐助之財團法人、以公益為目的之公法人（如農田水利會）等功能的分工，雖有零散之規定，但尚欠完整。行政院似宜思考在適當之法規中，將政府組織所有態樣與其各該該扮演之功能及其配套的公共治理精神，做一個較完整之規範。

（二）適時檢討上開公法人行政監督機制增進其組織調適力

英國上開公法人之演進，透過鍥而不捨的檢討與修正，並從中建立起完備之制度規章，相較我國對政府捐助之財團法人行政監督，雖行政院於 2010 年組成「政府捐助成立財團法人行政監督專案小組」，陸續函頒：政府捐助之財團法人行政監督專案小組設置要點、政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點、政府捐助之財團法人財務監督要點、政府捐助之財團法人董監事報院遴聘派作業規定、政府捐助之財團法人績效評估作業原則、政府捐助之財團法人財產登記董監事任期及退場注意事項等通案性行政規則。

兩相比較，英國的規範顯然較為周全，監督機制亦較為完備；另我國行政法人法第四條雖規定行政法人應擬訂人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業及其他規章，提經董（理）事會通過後，報請監督機關備查，但尚欠由行政院主導之通案性規則之制定，將來可能會導致各個行政法人所訂規章參差不一之現象，行政院似宜參考英國經驗，完備政府捐助之財團法人與行政法人之行政監督法制，並依所建置之法規，強化行政監督機制，以增進上開公法人之組織調適力。

（三）強化內部稽核與董事會暨審計委員會之內部監督功能

英國上開公法人之內部行政監督，除由各個業務部門對內部控制之自行檢查外，主要係透過超然獨立之內部稽核單位與董事會暨審計委員會辦理。英國政府將風險管理機制納入內部控制中，並發布內部控制準則，要求政府各部會之常務次長，應戮力將內部控制、風險管理與機關之永續發展相連結，並訂有「公部門內部稽核準則」、「審計委員會政策準則」、「財務管理－規劃、財務收支與控制」等規定，且要求審計委員會主席及執行長簽署內部控制聲明書，其中，公部門內部稽核準則直接與國際接軌。

反觀我國法制方面，政府捐助之財團法人行政監督規定彙編中，對風險管理、內部控制、治理機制等重要監督要項，相較於英國著墨甚少；復查我國行政法人法雖對人事管理、會計制度、內部控制、稽核作業有所規範，但仍遜於英國法制，將不利內部監督機制之健全發展；其次，英國對新進董事提供有公法人董事會新進董事指南，且對現任董事提供有公法人董事

會董事行為守則指南，以指導新進董事及現任董事。而我國目前只訂定「政府捐助之財團法人董監事報院遴聘派作業規定」，尚未訂有上開指南來指導董監事如何有效運作董監事會議，尚且我國民間部門之證券交易法第 14 條之 2 對獨立董事之專業資格有所規範，臺灣證券交易所與財團法人證券櫃檯買賣中心亦聯合發布「上市上櫃公司董事、監察人進修推行要點」，要求董監事持續進修，由於我國對上開公法人董監事指南、具備資格條件、持續進修之規範，相較英國公法人或我國上市櫃公司董監事之規範尚有不足之處，以致我國上開公法人董監事之監督能力參差不齊，亟待行政院透過未來法規修正或另訂指南等方式來補強。

二、實務運作方面

（一）透過朝野與黨政協商達成內部監督與外部監督之平衡

行政部門與立法及監察部門，各司其職，行政部門負責規劃與執行，立法及監察部門負責監督，二者看似競爭，但其實是在合作，其共同為人民謀取最大的福利，只是二者所切入之角度不同，我國的政治體制與英國略有不同，英國是標準的內閣制國家，人民選出國會議員，而議會中席次較多的政黨負責組閣，內閣成員大都由國會議員兼任，所以其政策之擬定與推動相較我國，較少受到政黨之杯葛，但其有時亦會因二者所切入之角度不同，而有不同之意見，如內閣所提出之公法人法草案第 7 條規定，授權各部會在改革公法人時，毋須透過國會審議，即可以行政命令為之，惟經國會審議後，修正為部分仍須經國會審議通過。

行政監督與立法及監察之外部監督，是很微妙的互動，我們的觀察，英國的互動，其鐘擺效應相較我國微小，寄盼我國行政部門與立法及監察部門，能摒除己見，行政部門要加強自發性監督，以換取立、監二院的肯定與認同，而立、監二院亦應體認政府組織態樣多樣化，係為換取彈性與效率，以謀取人民更大的福利，透過朝野與黨政協商，使內部監督與外部監督，能儘早找到一個平衡點，避免發生過度監督與放任監督之二極化發展，讓政府組織型態往多樣化的方向大步邁進。

（二）不同組織態樣之鬆綁程度與監督力道強弱宜力求平衡

傳統的行政機關受到相關的法令規章束縛較多，所以不得不在傳統行政機關之外，創造出新的組織態樣來滿足，這樣的鬆綁才能提升效率，快速回應人民的需求。因此，為引進企業精神、提升施政效能，產生了行政法人、政府捐助之財團法人等不同組織態樣，其中行政法人之立法較為成功，因為其可引進非公務員，不受政府採購法限制，由於法律有明文規定鬆綁，所以監督力道可以較為放鬆，因而可產生平衡的關係，讓行政法人有效率的經營。

然而，各機關對於實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等事項得設附屬之機構辦理，附屬之機構其組織態樣，畢竟跟公務機關的功能有些不同，理論上應該有些鬆綁，才能讓其專業經營與考量成本效益，可是法律上對其人員進用、採購、經費之報支規定等，仍沿用行政機關之作法；甚至有部分政府捐助之財團法人，因與機關關係密切，且其人員係由機關現有人員兼任，因此，該兼任之員工便宜行事的把行政機關之規定搬過來用，致造成組織態樣改了，組織立法之目的是要鬆綁，可是實務上卻仍沿用行政機關作法，人員進用、採購、經費之報支規定等未改，以

致造成鬆綁程度不足，而監督力道仍強，這種既要馬兒跑又要馬兒不吃草的要求，顯然是不平衡的。此種現象似乎應驗了威廉布魯克（William Blake）所言：「若將單一的律法，予以一體適用，那就是一種迫害（One Law for Lion and Ox is Oppression）」，行政院似宜思考如何去調配政府組織所有態樣其鬆綁程度與監度力道強弱。

附註

註 1：Sewers Commission。

註 2：國立中正文化中心設置條例第 2 條。

註 3：中央行政機關組織基準法第 37 條規定：為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用…等，另以法律定之。

註 4：2003 年 2 月立法院第五屆第三會期之行政院施政報告，頁 73，指出行政院將研擬「財團法人法」草案，儘速送立法院審議。該草案經多次討論，目前版本為明確區分「政府捐助之財團法人」與「民間捐助之財團法人」，依其性質不同，各設專章規範；對政府捐助之財團法人採高密度監督，強化管理規定，以杜絕弊端…。

註 5：劉坤億，英國及日本對於行政法人制度之檢討與改進狀況，（行政院人事行政局 99 年度各國人事制度資料委託蒐集編譯，2010），71。

註 6：Tom Gash with Sir Ian Magee, Jill Rutter and Nicole Smith, ***Read Before Burning：Arm’s length government for a new administration*** (Institute for Government, UK, July 2010), 10.

註 7：National Audit Office, ***Reorganising central government bodies*** (January 2012), 23-28.

註 8：Public bodies reform – proposals for change, < https://www.gov.uk/public-bodies-reform > (accessed April 9).

註 9：同註 7。

註10：同註6。

註11：Matthew Flinders and Chris Skelcher, “Shrinking the quango state: five challenges in reforming quangos,” Public Money & Management (September 2012).

註12：Public Sector Internal Audit Standards, <http://www.hm-treasury.gov.uk/psr_governance_gia_guidance.htm >(accessed April 9).

註13：Public bodies: information and guidance, <https://www.gov.uk/government/publications/public-bodies-information-and-guidance> (accessed Aprl 9).

參考文獻

1. 許哲源，***公法人監督機制之研究-以英國行政法人為例***，行政院人事行政局94 年出國研習報告，2005。
2. 許哲源、賴森本，「英國行政法人課責機制對我國之啟示」，***立法院院聞***，第34 卷第9 期，2006。
3. 賴森本、許哲源，「行政法人監督機制之研究」，***月旦法學***，第116 期，2005。
4. 劉坤億，***英國及日本對於行政法人制度之檢討與改進狀況***，行政院人事行政局99 年度各國人事制度資料委託蒐集編譯，2010。
5. Flinders, Matthew and Skelcher, Chris. “Shrinking the quango state: five challenges in reforming quangos.” ***Public Money & Management*** , Sep 2012.
6. “Non-Departmental Public Bodies Performance Reporting to Departments.” National Audit Office, 2010.
7. ***Orders under the Public Bodies Act 2011***. House of Common, 29 March 2012.
8. ***Public Bodies Act 2011***. House of Common,UK.
9. “Public Bodies 2012.” Cabinet Office, UK.
10. “Read before Burning：Arm’s length government for a new administration.” Institute for Government, UK, 2010.
11. “Reorganising central government bodies.” National Audit Office, January 2012.

政府績效評估制度改革途徑之國際脈絡

張錦俊　國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心助理研究員

摘要

本文藉由美國、澳洲、加拿大、紐西蘭等國家之政府績效評估制度在立法／非立法途徑、中央預算機關的集權分權推動途徑、產出／結果推動途徑，以及績效資訊與預算間連結等面向，探討各國政府績效評估制度之推動途徑選擇，並藉由分析各國憲政制度結構限制、不同政黨意識形態下的不同績效評估目的等角度，來分析各國政府在這些面向上的推動途徑選擇的思維與脈絡，並進行跨國比較分析，期能有助於思考我國政府績效評估制度之持續改革方向。

關鍵詞：政府績效評估、澳洲、加拿大、美國、GPRA、績效預算

壹、前言

自 1980 年代晚期至 1990 年代，各先進國家陸續推行成果導向之政府績效改革，其所面臨的改革途徑選擇之課題包括：是否應立法？應由中央評估（預算機關）集權地推動或給予各機關對評估作業之較大自主性而分權地推動？部會應聚焦於結果或產出？取得之績效資訊如何與預算連結？本文擬針對這些面向上的績效評估制度改革途徑的選擇，與其政治文化、政府角色、憲政制度及制度改革之目的的關連性進行跨國比較分析，以便有助於理解我國政府績效評估制度改革之路徑選擇在政府績效評估制度的國際發展脈絡對照下所具有之定位與意涵。

貳、立法／非立法途徑

各國之政府績效評估制度，有些是透過立法途徑，例如：美國之政府績效成果法（Government Performance and Results Act，以下簡稱 GPRA），有些則是透過非立法途徑，例如：澳洲政府曾採用的結果與產出架構（Outcomes and Outputs Framework）之指引，或者兩者並存。

採取非立法途徑的政府績效評估制度途徑包括內閣決議、總統行政命令與原則性指引，前兩者對於部會機關的強制性通常極高，相對地，原則性指引僅為部會進行績效評估作業之原則性依據，其強制性較低。各國推行政府績效評估制度時所採取的途徑選擇會受到其憲政與政黨體系的形塑，也會受到其所欲側重的績效評估制度目的及決策體系改革之影響。

一、各國憲政制度（總統制／內閣制）及政黨體系之影響

作為總統制國家的美國政府兼採立法途徑與非立法途徑。採取非立法途徑則多為內閣制國家，例如：澳洲、加拿大等。

美國的「GPRA」之政府績效評估制度是以立法方式進行，但美國亦有總統行政命令所運行的績效評估制度，如：早期的「零基預算」（Zero-based Budgeting，以下簡稱ZBB）、「規劃計畫預算」(Planning, Programming and Budgeting，以下簡稱PPB)，以及較近期的「方案評估評等工具」(Program Assessment Rating Tool，以下簡稱PART) 等。美國政府歷來所採取的這些立法與非立法途徑的政府績效評估制度，係基於其推動改革的不同目的，及其針對立法機關的預算權力的不同對應方式。

在美國這樣的總統制國家及行政立法分權制度下，預算權是行政與立法部門所共享的權力，國會得以修正行政部門之預算草案，加上鬆散的黨紀及國會立法決策的委員會制所造成總統較難以以黨領政來主導國會立法決策。因而，當美國政府採取以行政命令進行的績效評估制度建構途徑，代表著行政機關欲單方面地以行政部門之績效觀點來引導國會預算分配的企圖心，而這在美國的憲政及政黨制度下勢必遭遇極大阻力，美國早期幾任總統以行政命令所採取的績效評估制度，如：PPB、ZBB等，都因為僅為行政部門內部機制，缺乏國會參與，而難以影響國會預算決策且難以持續。例如：詹森總統為維持大社會（Great Society）社會福利政策的分析能量，於1965年時由國防部長MacNamara（福特汽車的前主管），引入PPB，便遭遇國會的抵制，因而宣告失敗，並於1971年由管理暨預算局（Office of Management and Budget，以下簡稱OMB）明令正式中止（Kiedrowski, 2009）。

反之，當行政部門在推動政府績效評估制度時採取如：GPRA及GPRA現代化法 (GPRA Modernization Act，以下簡稱GPRAMA) 之立法途徑時，則代表著行政機關欲與立法機關合作，引入國會參與行政部門之政府績效評估制度。

在內閣制國家方面，加拿大在多數黨組閣下，其行政與立法結合為一體，當國會對於行政部門的預算進行大幅刪減，便意味著對內閣的不信任和倒閣，在此一憲政結構下多數執政需仰賴政黨黨紀運作，因此，行政部門可以主導立法部門之決策，因此，內閣之決議通常便足以形成具有拘束力的決策，因而使其非立法途徑的政府績效評估制度，亦可取得極高的強制性。加拿大政府在1991年、2001年、2009年加拿大的內閣多次修訂其評估政策，以指引使其公共管理與績效評估制度朝向顧客需求（即公眾需求）。例如：2005年時提出「管理、資源及成果架構」（Management, Resources, and Results Structure），以經內閣決議之行政命令要求所有部會須建立類似企業的顧客導向績效架構，將所有機關的計畫與該部會的預期結果相連結。並作為績效測量及績效監測制度發展之基礎（Lahey, 2010）。

加拿大的政府績效評估制度雖多採非立法途徑，但也有少數採取立法途徑。在2006年時，加拿大政府採取了立法途徑來強化其績效評估制度，制定了聯邦課責法（Federal Accountability Act），採取立法途徑來加強對於計畫績效之評估，並強制要求所有補助與自付（Grant and Contribution）型計畫須每5年進行1次檢討審查。加拿大政府此一績效評估制度的立法與非立法途徑選擇，除了顯示出較高的課責與強制的取向以強化保守黨政府所欲推

動的預算支出控管的目的之外（OECD, 2007），也與加拿大政黨體系的變化有關，自2003年以後，加拿大的政局因魁北克獨立問題及區域利益的爭執，使其政黨體系轉變為4至5個小黨的多黨制（吳得源，2005）。因此，在此一多黨制的情況下，其內閣政權的穩定度會下降，因此會使得內閣決議的強制力下降，其績效評估制度轉而尋求採取立法途徑，以使其政府績效評估制度取得較高的制度穩定性。

同為內閣制國家的澳洲，亦多採取非立法途徑的內閣決議或原則性指引的途徑，至於要採取內閣決議或指引的方式，則因其不同時期政府所欲達到政治決策模式與績效評估政策之目的而異。1987年至1996年間的澳洲政府工黨政府，所設計的是強化中央預算機關財政暨行政部（Department of Finance and Administration）對於各部會之評估作業的干預權限，因而其績效評估制度必須由財政部提請內閣決議，以產生跨部會之強制力來加以推動。反之，1996年至2007年間的保守黨政府，欲降低財政暨行政部對於各部會之評估作業的干預權限，因而推動評估制度的解除管制，廢止了原先的內閣決議，改採發布名為結果與產出架構之指引，供部會自主地依循（Mackay, 2011）。

二、跨國比較分析及啟示

由以上針對美國、澳洲與加拿大政府之政府績效評估制度之立法／非立法推動途徑的分析，我們可以看出憲政制度、政黨制度、選舉制度等因素對於立法／非立法推動途徑選擇所產生的影響。但如何在憲政制度結構下依據其績效評估之目的來進行途徑選擇，可以由以下幾個面向來加以分析：

（一）制度持續性

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，以下簡稱OECD）研究指出，內閣制下的非立法途徑的優點是極具彈性，且不需要耗時耗力的立法過程，但相對於總統制國家，它的缺點在於較易因政權更替而使其績效評估制度被改變（OECD, 2007）。然而，實際上，由前文的敘述中，我們可以看出澳洲、加拿大這樣的內閣制國家所採取的非立法途徑的政府績效評估制度改革，在行政立法一體及剛性黨紀之運作下，仍具有相當的制度穩定性，這是因為內閣的穩定性會受到該國的政黨體系結構所影響，例如：2006年加拿大政府制定的聯邦課責法便與加拿大2003年以後小黨林立的政黨體系改變所造成的內閣穩定性下降有關。Radin（2003）的研究也指出，紐西蘭政府1996年改變其選舉制度，由原本國會席次部份地由政黨比例制所決定，另外部份則由單一選區制決定的混合制，改為完全採用比例代表制，這使得紐西蘭由原本兩黨制變為小黨林立，這也連帶使其在2000年政權更替後由原先產出導向的績效評估制度，轉為朝向結果導向之績效評估制度。

而在美國這樣的總統制行政立法分權國家中，如前文所述，由於國會為預算決策的中心，這使得行政部門歷來單方面地以行政命令推動的績效評估制度改革通常制度持續性低。

以上的分析可與我國行政院所採取以行政命令途徑之非立法模式來仿效美國GPRA之改革途徑作一對照比較。依據我國在修憲前的憲政體制規定，總統發布法令須經閣揆之副署，而閣揆須對立法院負責，經修憲後改為總統任命行政院長不須經立法院同意，憲政制度變為偏向總統制的雙首長制，加上國會受限的倒閣權力，以及剛性黨紀的運作，使得總統在未掌

握國會多數時，仍能夠任命行政院長。對於政府績效評估制度之運作而言，更重要的是我國修憲後的憲政制度中對於預算權限的設計仍保留原本憲法中立法院無預算修正權之規定，這使得行政部門即便在執政黨未取得國會多數的情況下，亦能主導預算程序，此外，我國立法部門缺乏各國國會所具有之監察權（調查、彈劾、審計），且在剛性黨紀運作之下，我國國會立法決策多由各黨黨團集權地運作等，這些因素都使得行政部門具有較大的主導預算之能量，並且表現在我國行政部門所提預算歷年來極低的立法院刪減幅度。

也因此，我國行政院才能採取行政命令之非立法模式來仿效美國 GPRA 以推動我國政府績效評估制度改革。

（二）政治文化與政治支持

若單從我國行政院推動的非立法途徑之政府績效評估制度所具有的高度制度持續性的角度來看，我國行政院似乎並不需採取立法途徑來確保政府績效評估制度的持續性。然而，若觀察我國行政院所推動之政府績效評估制度並未如同美國、加拿大、澳洲等國，通常在保守派與自由派政黨輪替執政時便會出現不同模式的政府績效評估制度。這似乎代表著我國績效評估制度改革並非政治決策高層關注及意識形態爭議的焦點，也可能代表著我國的績效評估制度並未影響不同政黨執政之決策運作模式，這與澳洲、美國、加拿大保守派與自由派政黨通常在政黨輪替時，會出現績效評估途徑與公共管理改革的重心轉移與決策體系改變之脈絡並不相同。例如：美國民主黨較傾向擴大政府支出，因而將績效評估制度的目標置於促進內部管理與績效資訊使用，相反地，共和黨政府主張縮減預算支出，因而將績效評估制度的重心置於績效評比與淘汰計畫，並重視在決策體系中引入私部門參與。此外，這些不同的績效評估途徑選擇往往成為不同意識形態政黨間競爭的焦點並成為總統政見，如：小布希（George W. Bush）總統採納了保守派智庫傳統基金會的政策建議，在總統選舉中自許為成果改革者（Reformer with Results）（Dull, 2006），歐巴馬總統在競選時，亦提出不同於小布希政府的績效評估政策（Obama, 2008）。加拿大政府之績效預算改革目標亦隨著不同政黨對於政府介入的不同立場而改變，加拿大保守派政府於 1990 年的改革專注於公共支出排序及預算刪減，但在 1990 年代後期至 2000 年代初期的自由派政府執政，則將政府績效評估制度的推動聚焦於回應國會及公眾需求而發展及提升管理導向管理及績效。至 2006 年保守派執政，目標又回到預算優先排序及淘汰無效計畫（OECD, 2007），並改採強制性較高的立法途徑來制定支出審查之法律。同樣地，澳洲工黨政府在 1987 年至 1996 年間採取內閣決議來推動績效評估制度改革並擴大財政部對部會績效評估作業之干預，反之，1996 年至 2007 年間的保守黨政府則改採限縮財政暨行政部干預部會績效評估作業權限之評估途徑。

此一政治文化之差異說明了我國行政院推動之非立法途徑的績效評估制度改革的高度穩定性以及政治支持不足之原因，但同時也說明了我國行政院推動政府績效評估制度改革之所以局限於績效測量，而較難以如同各先進國家推動政府績效評估制度改革時通常具備的全面績效管理改革配套之原因。誠如 OECD（2007）所指出之觀點，制度持續性不應是惟一考量，績效評估制度改革的執行更需仰賴改革者的政

治與行政支持及執行策略（OECD, 2007）。同樣地，我國之政府績效評估制度也不應僅著眼於制度持續性來考量是否應採取立法途徑來進行政府績效評估制度改革。而應由提升政治支持及擴大制度改革配套的角度出發，來思考立法 / 非立法途徑之選擇，我國政府未來持續推動政府績效評估制度改革時，亦應可考慮採取立法途徑以提高政治支持及擴大改革幅度。

參、中央評估機關之集權／分權途徑選擇

各國在推行政府績效評估制度時，有些國家會採取較集權式的績效評估運作模式，有些國家則採取比較分權式途徑的績效評估制度，當然，各國在不同時期或同時期亦會存在集權式與分權式的績效評估制度推動途徑。集權／分權係相對的概念，集權係指中央評估（預算）機關（如：美國之 OMB 及內閣制國家的財政部）對於被評估部會之評估作業具有較高的干預權限，分權則指具有較低的干預權限。

集權／分權途徑的選擇會受到績效評估制度所欲達到之目的之影響，Mackay （2011）認為若評估目的在於協助內部管理及部會決策，將傾向較分權式的途徑，因為集權式途徑難以有效支援計畫管理。反之，若要進行系統性、政府整體的決策（如：預算優先排序），便需要集權式的途徑。

值得注意的是，中央評估（預算）機關在績效評估制度運作上之集權，其實代表著內閣或總統之對於中央預算機關之授權及分權，反之，分權式績效評估制度，則代表中央預算機關給予部會在績效評估作業上較大的自主權限，以及總統或內閣限縮中央預算機關的權限。但部會所具有的權限仍須視總統或內閣是否獨攬績效結果定義的決策權而定。

在集權化的績效評估制度下，內閣或總統授權中央預算機關對於績效評估作業之獨立性，這代表著中央預算機關取得對於總統或內閣政治決策的制衡能力，並代表著理性決策取得較高的影響力，此外，由績效資訊被採用之績效評估制度的需求面來看，中央預算機關的獨立性，也確保了其績效評估資訊的中立性與客觀性，因而較易被國會等利害關係人所接受（Postner, 2006）。

一、澳洲政府績效評估制度（集權／分權）推動途徑

（一）第一期： 1987 年 -1996 年

此一時期，較精確地說應該是適度集權的績效評估制度時期，也就是一方面強調中央評估機關對於部會機關的績效評估干預，另方面，又容許被評估機關的績效評估作業上的自主權與對話。當時的工黨政府先採取「讓使用者管理」（Let Manages Manage）的分權式途徑，但因機關評估能量的發展不佳，因而改採較集權式的政府績效評估制度途徑（Mackay, 1998）。

在其評估策略（Evaluation Strategy）下，工黨政府以內閣決議強制要求各部會的評估計畫須提交給財政部。當時工黨政府除了以內閣決議建立強制性外，另外並由財政部發給各部會的關於績效的應有內容的正式指引，並進行追蹤監督及給予部會相關提醒。財政部內的評估部門針對這些部會的評估計畫的內容及範圍進行審查，並提供回饋及要求給部會，並提出評估的範例。

當時的澳洲財政部除了針對部會進行由上

而下的干預之外，亦採取由下而上的途徑來發展部會之評估能量。為致力於建立績效評估之社群，以促進評估能量之發展，財政部設置了坎培拉評估論壇（Canberra Evaluation Forum），讓各部會及財政部之評估相關專業人員所形成之科技社群每月進行集會，以討論重要評估議題。

除了財政部之外，隸屬國會的澳洲國家審計局（Australian National Audit Office）亦會反覆地提醒部會系統性地規劃評估活動的重要性。

評估策略這一績效評估政策正式規定所有計畫（Program）應每 3 至 5 年評估 1 次。財政部經由針對評估參考條文進行說服或者直接參與個別評估來扮演積極角色，財政部也針對如何依據欲處理的特定問題訂製評估方法論，提供指引。

（二）第二期：1996 年 -2007 年

1996 至 2007 年間，澳洲政府由保守黨執政，採行了新的公部門管理，由於保守派政府對於私部門具有意識型態偏好，認為私部門比公部門更有效率，並對於公共服務極為不滿，認為它受制於繁複法規，因此強調市場測試（Market Test）及政府活動的外包，並由 1996 年至 1999 年間將公務員規模降低了 20%。

保守黨政府採取混合了原則、正式要件的績效制度架構，其正式要件的數量與性質相較於前政府更為簡化，此外，並解散了財政暨行政部負責評估之建議與公部門管理改革議題的單位，轉而專注於推動應計制預算（Accrual Budgeting）及政府活動的外包。並由部會負起預算估計的主要責任，包括預估以及在結果與產出架構下提報其績效（Mackay, 2011）。

這意味著財政暨行政部部，將焦點由成果與績效轉移至預算分配。許多政府官員指出這導致財政部的政策分析能量降低，持續的經費刪減使得擅長量化方法與評估工具的公務員數量大幅下降，而這些評估分析能量正是實證導向決策所需要的。

（三）第三期：2007 年 -2011 年

澳洲工黨政府給予 3 個中央部會（Central Department）：內閣辦公室（Prime Minister and Cabinet）、國庫部（The Treasury）、財務及解除管制部（Department of Finance and Deregulation）更多預算，以強化其政策分析能量。此一時期的工黨政府仍採取原則性指引的低強制性途徑，讓部會自主地決定其改革程度。

2007 年以後的工黨政府時期推出績效評估政策，為加強部會績效的評估。因此，每一部會每 5 年應被評估 1 次，評估小組包含首相與內閣、財務及解除管制部的代表、公共服務委員會（Public Service Commission）、部會本身，並由首相與內閣和部會共同發展績效改善計畫，也就是說，被評估部會亦得參與評估決策，這是由於仍深受保守黨政府的分權式績效評估制度所影響，以及受到授權、分權的行政文化所影響。

2009 年時，工黨政府以「成果與計畫報告架構」（Outcome and Program Reporting Framework）來取代結果與產出架構，也同樣地採取較原則性的績效評估制度推動途徑。我們由澳洲政府不同時期的集權／分權途徑的績效評估制度，可以看出不同的政黨對於政府角色的認知、政治決策模式偏好，以及績效評估改革的目的（內部管理或預算刪減），會影響其對於績效評估制度之集權／分權途徑選擇。也可以看出中央

評估機關對於部會績效評估作業的集權式干預，有助於部會之評估能量發展。

二、加拿大政府績效評估制度（集權／分權）推動途徑

1977 年，加拿大出現第一個政府的評估政策。它依據較分權式的「讓管理者管理」（Let the Managers Manage）的觀念，讓聯邦政府的部會副部長為其部會與計畫負起較大責任，並對其績效及審慎運用預算負責。

1990 年代的政府績效評估制度的重點朝向績效監測（Monitoring）並強制部會進行績效提報，隨著重視降低公共預算支出的保守派政府的重新執政，採取內閣決議之評估政策，藉由績效指標來監測各部會之績效，以使績效資訊對國會議員及國會委員會而言更易取得易於比較的績效評估資訊，此一改革專注於公共支出排序及預算刪減。

在 1990 年代後期至 2000 年代初期自由派政府執政時期，其政府績效評估制度之推動途徑較為分權式，專注於回應國會及公眾需求而發展及提升管理導向之績效改革。

2000 年後，評估功能在成果導向脈絡下再度受到加拿大政府的重視，強化中央評估機關的評估干預，並引入了名為「給加拿大人的成果」（Results for Canadians）政府的現代管理議程，強化國庫委員會秘書處（Treasury Board Secretariat, TBS）在評估作業方面的干預權限（Lahey, 2010）。

在保守黨自 2006 年執政後，目標又回到預算優先排序及淘汰無效計畫，因而藉由立法途徑來強化對預算之績效課責，及建立支出審查制度，強化了績效評估與預算優先排序之連結（OECD, 2007）。

三、美國政府績效評估制度（集權／分權）推動途徑

美國歷任總統採取了不同集權／分權的績效評估制度改革途徑，包括 PPB 及 ZBB 等績效評估制度改革都採取較集權式途徑，部會在績效評估制度運作中的參與及自主性較低。這些由 OMB 集權式介入部會績效評估作業的績效評估制度，雖有利於部會機關的績效評估分析能量之發展，但因過度集權地剝奪聯邦機關在評估作業中的對話與參與，而受到被評估機關之抗拒，加上未納入國會參與，受到國會抵制而難以持續。而這些集權式的績效評估模式，主要反映其意在與國會爭奪預算主導權、引導國會之預算分配之目的。

也因此一經驗，使得 GPRA 及 GPRAMA，都採取相對較分權式的途徑，但由於美國 OMB 亦會針對被評估機關進行專業干預，因此，它一方面重視 OMB 對於部會之評估指標與計畫評估之介入與輔助，另方面又給予部會自主策略發展，讓部會績效的衡量仿效私部門之顧客導向績效評估。允許利害關係人參與部會施政目標之訂定，並由部會施政對所欲服務之公眾所產生之結果來衡量其績效，藉由此一顧客導向的績效評估模式，來引導提升部會之績效。

相對地，小布希政府雖與雷根（Ronald Reagan）政府一樣欲削減聯邦預算，但鑑於過去雷根政府時期以政治干預限縮 OMB 對於部會評估作業之獨立權限，所造成的部會績效評估能量受損之經驗，其所推動的 PART 評估制度，同樣授權給予 OMB 獨立干預部會評估作業之權力，但卻藉由單向的、結構化的分數評等，來產生高度可比較的績效評估資訊，企圖

藉此單向地呈現行政部門績效觀點的績效評估評等，明確指出無效計畫，來影響國會淘汰無效計畫，以達到削減公共支出的目標（Dull, 2006）。然而，PART 的單邊地、公式化地評估計劃績效的作法，雖極具可比較性，其客觀性也受到強烈質疑（Joyce, 2011）。

因此，GPRA 此一相對較分權的績效評估制度，它藉由給予被評估機關在評估方法等面向上的對話與參與權力，一方面促進被評估機關之內部管理與績效資訊使用，另方面，也藉由授權 OMB 獨立自主地干預對聯邦機關進行績效評估，來確保績效評估資訊之客觀中立性能被國會所信賴。

四、跨國比較分析及啟示

各國採取的績效評估制度改革之途徑選擇會受到期中央政府憲政體制之形塑，以澳洲、加拿大、英國這些內閣制國家而言，通常閣員為課責重心，閣員及部會具有較大權力，其績效預算改革通常較分權、由下而上，並以部會機關為重心，由於在內閣制中，閣員是課責體系的基礎，使得跨部會方案較難推行（Montague &Teather, 2007），因此通常多會藉由強化財政部之權限來加強對部會之績效課責，但仍會保持較分權式的推動途徑。

此外，集權／分權的推動途徑選擇也反映出其對績效評估改革的目的，是為促進部會內部管理或淘汰無效預算支出。

然而，除了由憲政制度結構限制與績效改革目的之角度來看待此一集權／分權推動途徑選擇。也應由政府績效評估制度是否運作來好的角度來思考集權／分權推動途徑選擇。政府績效評估制度是否運作良好，可以由 2 個評斷標準加以衡量：是否有助於評估能量之發展？是否有助於績效資訊的使用？

（一）績效評估能量發展

當中央評估（預算）機關針對被評估機關之評估作業進行專業介入時，所採取的「使管理人管理」（Make Managers Manage）原理，會有助於聯邦機關的評估分析能量的發展，這在美國的 OMB 對於聯邦機關的評估專業介入的經驗中得到驗證（Dull, 2006），同樣地，澳洲工黨政府在 1987 年至 1996 年間先後採取分權式途徑及集權式途徑的政府績效評估制度的經驗，也顯示出集權式的推動途徑有助於績效評估能量的發展。

（二）績效資訊的使用與決策體系之需求

績效資訊的使用是美國政府及澳洲、加拿大政府近年的績效評估制度的推動重心，因為他們理解到過度重視績效衡量可能帶來的本末倒置的風險。因此美國及澳洲、加拿大政府近年的績效評估制度改革便極重視促進績效資訊被計畫管理人、部會首長及中央決策者所使用。

由此一角度出發，促進績效資訊使用的方式，便在於績效評估制度的運作過程容許利害關係人的參與。此外，當美國及澳洲、加拿大等國各時期政府進行不同的政府績效評估制度集權／分權途徑選擇時，通常反映出政府決策體系之決策模式，例如：給予中央評估（預算）機關在績效評估與預算決策之高度獨立性。這是因為他們充分理解到，當評估僅是評估而決策體系不作相應改變時，績效資訊被使用的機會也會不高。

肆、產出導向／結果導向推動途徑

不同於集權／分權途徑關注於中央評估機關與部會之間在評估作業上的干預程度，產出

或結果導向間的途徑選擇代表著部會機關在施政方向上的自主權，及總統或內閣首相對於部會在政治決策上的授權。因此，當澳洲保守黨霍華德（John Howard）政府於 1996 年至 2007 年間採取分權式的政府績效評估制度的推動途徑時，看似給予部會更大的績效評估作業的自主權限，但由於它同時將部會對施政方向的定義權限局限於產出，而將涉及結果的政治決策權集中由內閣獨攬，因此雖然就中央評估預算機關對部會績效評估作業的干預程度來說，是分權而放鬆管制，但就施政方向來說卻是政治決策的集權化。

各國之成果導向績效評估制度之設計，包括產出或結果導向之績效目標測量之途徑，所謂產出係指計畫內部所產生之成果，結果則為計畫外部對目標客群所產生之成果。各國對於產出／結果途徑的選擇，不僅只反映出成果測量方法之不同，亦反映其對政治決策體系與部會決策角色之不同制度設計思維。如同 Mackay（2011）所提出之觀點，政府不僅應在供給面方面制定績效評估制度及績效架構，更重要的是同時考量整個政策建議與決策過程所構成的需求面，也就是讓績效制度與決策體系兩者間相對應，才能使得績效資訊真正符合決策之需求而被採用。

一、產出導向之績效評估

我們可以藉由 1980 年代紐西蘭所採用的產出導向績效評估制度（Trivedi, n. d.），與澳洲保守黨霍華德政府於 1996 年至 2007 年所採用的結果與產出架構之實例來說明產出途徑之績效評估制度設計思維及其決策體系設計之對應關係。

為使部會具備與私部門相同的效率誘因，1980 年代的紐西蘭與 1996 年至 2007 年間的澳洲政府採用一種最純粹的購買者／供應者（Purchaser-Provider）模型來設計其績效評估制度與決策體系，它明確區分政治人物與公務人員之責任，將結果視為內閣之政治決策權限，使部會之職責僅限於產出而去除部會對於結果的政治決策權力，同時降低內閣對於部會之管控，給予部會更大人事與經費運用等行政自主權以協助部會提升產出。它並仿效私部門將部會首長改為執行長（Chief Executive Officer, CEO），藉由仿效私部門之採購協定，擬定績效協定，要求部會 CEO 在既定預算下產出最高之產出，以此衡量其績效（Radin, 2003）。

澳洲保守黨霍華德政府於 1996 年至 2007 年所採用的結果與產出架構也採取了績效評估制度的分權化，這代表在評估作業上對被評估機關的強制與干預程度較低，並給予被評估機關較大自主性，但由於此一時期的績效評估架構區分了產出與結果，並將部會的權限局限於產出，因此，其實是內閣政治決策的集權化。也就是說，內閣獨攬政治決策，不再授權給財政部進行獨立性的理性評估。這使得各部會的政治決策角色受到限縮，過去部會首長傳統上被視為應展現非政治性的專業主義及中立性，但此時期的保守黨政府則要求部會首長須接受內閣的政治優先事項，且要求他們不去質疑政府的決策或偏好選項（Mackay, 2011）。

部會首長一方面被限縮對於政治決策之自主權，另方面則在政策執行面被給予更多權力，部會首長被賦予更大的人事、經費決策自主權（包括其部會公務員的薪資）以協助其達成最大的產出，這導致更多元的公務員體系。澳洲財政部的績效評估獨立性在保守黨此一時期的績效評估政策權限被弱化了，同時，政府也更

仰賴政策建議的替代來源，尤其是企業顧問而非學界。

此一購買者／供應者模型旨在創造競爭，使部會的成本／產出得以明確化，並促使公部門內部及公私部門間的不同供應者得以相互競爭以低成本產生高產出。

此一產出與結果分離之績效架構，受到許多爭議，Schick（1998）認為它不適合缺乏市場契約落實機制與法治的發展中國家、有利於容易界定之產出、偏重個別部會自利而忽略政府共同利益、損及部會之專業自主性等。Radin（2003）認為此一模式忽略公民與社群為中心之決策面向，而Trivedi（n.d.）則抱持正面看法，認為此一模式使部會首長為產出負責，以逐層向下課責的模式，較單純且易於執行，且契約觀念亦為發展中國家易於理解的基本交易行為，他因而認為此一模式亦可適用於發展中國家。

二、成果導向之績效評估

美國 GPRA 法採取了結果導向成果之途徑，此一途徑代表著給予機關對於績效目標設定的較高自主權，這主要係基於對歷任美國總統所推動的由上而下的績效改革的失敗經驗之檢討，過去那些過度集權之績效評估制度推動模式都引發機關之抗拒（Dull, 2006）。因而，GPRA 採取由下而上之途徑，以機關為中心，由機關依據其任務對民眾所能產生之成效，來發展其績效目標、設定測量此績效的量化指標，GPRA 並明確定義並區別結果及產出之區別，並聚焦於結果，這代表聯邦機關期望聯邦機關藉由關注結果而非個別機關及計畫之產出在中央地方間、聯邦機關間、公司部門間及跨計畫間形成夥伴關係以共同合作提升績效（Kettle, 2002）。

除了少數國家政府有意識地選擇產出為績效評估之主要測量方法之外，包括美國在內其他國家則多採用結果途徑進行績效衡量。然而，許多國家的實踐經驗顯示，因結果與目標客群相關，且難以具體測量，許多國家之政府績效評估測量實際上仍多為產出導向，這也因而使其仍難以與公眾及社會需求相連結。

三、對我國之啟示

由前述各國的產出／結果途徑選擇背後的決策體系與行政管理轉型的相應發展脈絡，有助於檢視我國政府績效評估制度的指標取向之制度性效果。我國行政院自 98 年度起進一步運用「平衡計分卡」（Balanced Scorecard, BSC）精神，分別從「業務成果」、「行政效率」、「財務管理」、「組織學習」等 4 個面向，來策訂各機關關鍵策略目標及關鍵績效指標，此外，行政院亦選列若干共同性目標，納入機關施政績效評估的範圍（張四明，2009）。

由以上機關績效之評估指標的架構演變來看，我們可以看到其政策所反映的不同於 GPRA 之評估原理，以 GPRA 來看，它所重視的是機關由下而上，基於機關之任務及所針對之服務對象而訂定其策略目標，並以其作為預算審查單元之計畫來訂定其結果導向績效目標，它所重視的是促進機關的顧客導向、直接迎合社會需求與機關的自我導引，相對地，我國自 98 年起所引入的「平衡計分卡」，在原有的業務性目標外，再加上了財務及人力資源管理等面向，這沖淡了以結果導向來引領部會自主地決定施政方向的效果，且此一平衡計分卡取向之績效目標較類似美國小布希總統時期之總統管理議程（Presidential Management Agenda, PMA）下的記分板（Scoreboard），

主要在評估機關在各項公共管理措施的落實程度，用意在於由上而下地落實課責。

伍、績效資訊與預算之連結

一、績效資訊與預算相連結之模式

各先進國家所進行之績效預算改革有以下3種績效資訊與預算相連結之模式（OECD, 2007）：

（一）僅作為預算之附件

評估所獲得之績效資訊在預算中，作為背景資訊，目的在課責性及與立法部門及公眾對於公共議題與政府方向之對話。但績效資訊與預算分配間沒有決策參考之關連。

（二）作為預算決定依據之一

預算資源與績效資訊相連結，而績效資訊與其他資訊一起被有系統地應用於預算決策之資訊提供。績效資訊與其他鉅觀層次的財政政策、政治與政策優先順序等限制，共同影響預算決策。

（三）直接決定預算分配

預算資源分配與績效產出直接連結。預算撥款通常依據特定績效或活動指標之公式或契約。

OECD的此一預算與績效資訊連結模式之分類，將績效評估資訊與預算之連結，界定為僅限於預算分配之階段，相對地，Joyce（2011）則採取較為寬廣的績效與預算連結之分析架構，認為績效資訊被應用於預算之情形，應由預算的各個過程中去分析，而非僅由其預算決定是否採用績效資訊來決定。他認為過去採取一種狹隘的預算過程之觀點，視預算過程僅有總統預算及國會預算過程。此一狹隘的預算過程之觀點阻礙了績效與預算整合。Joyce（2011）將預算程序區分為以下4個階段：預算準備、預算批准、預算執行、審計與評估。

就預算準備過程而言，包括行政部門政策擬定與預算準備過程中，部會與中央機關（如：財政部或OMB）在預算編製之決策過程中運用績效資訊，內閣或總統在政策擬定過程中使用績效評估資訊，某些國家的決策體系特性會影響其行政部門預算編製決策與績效資訊之連結程度，因其預算與政策決定常在預算過程以外進行，例如：澳洲1997年至2007年間保守黨霍華德政府時期，將決策來源多元化，大量採用非政府內部之決策支援（企管顧問公司、學界、智庫），使其預算編製決策與績效資訊之連結程度降低（Mackay, 2011）。

就預算執行而言，部會將績效資訊應用於內部管理決策，為使績效資訊被部會機關用於內部管理，績效評估的設計通常會給予部會機關較大的參與及自主權，使其得以運用績效資訊以提升內部管理。

二、績效資訊應如何與預算分配相連結

OECD（2007）報告及Bouckaert和Peters（2002）所指出績效與預算分配自動連結可能產生的負面後果可整理為以下幾點：

（一）自動獎勵機制可能會忽略政府預算限制或優先順序。

（二）未探究績效不佳原因而自動刪減經費，可能使績效持續惡化。

（三）績效衡量無法解釋績效不佳的潛在原因。

（四）績效可能受到各種部會無法控制的內部與外在因素之影響，例：經費不足。若因績效差便自動削減預算，可能倒果為因。

（五）績效資訊品質仍有疑問，若據以自動增減預算則過於武斷。

（六）產生負面誘因，鼓勵機關操作資料。

Bouckaert 和 Peters（2002）同樣認為資源分配的邊際效用會影響機關內部的動機。此外，由於結果的產生難以歸因，若據以自動增減預算，將產生責任劃分之難題。此外，由於預算決策最終為較寬廣的政治決策，若將績效資訊直接適用於預算分配，可能導致政治爭議性升高。這也是為何美國小布希總統時期一方面藉由 PART 的分數評等來針對國會審查中之無效計畫進行施壓，小布希政府的 OMB 卻強調 PART 部會直接作為預算增減的依據。

OECD （2007）因而認為在整個政府層次上，自動連結績效與預算分配並非提升績效資訊之可信度及鼓勵機關採用績效資訊的最佳途徑，並認為績效資訊應作為中央預算機關財政部之警示工具，以提醒計畫或機關可能產生問題，並啟動對於機關或計畫更詳細的監督或審查。

Breul（2007）針對績效資訊如何用於預算決策提出看法，認為績效預算雖然無法直接回應涉及政治選擇的資源分配取捨，但它藉由將辯論焦點由投入轉向結果，卻可望修正決策並提供決策及資源分配所需資訊。Postner（2006）也持類似看法，認為績效資訊無法取代預算的政治決策，卻可為決策提供分析之框架。

三、對我國之啟示

南韓是極少數試圖在中央政府層次上將績效與預算分配自動連結的 OECD 國家。南韓仿效美國 PART 的計畫評估制度而制定了預算計畫自我評估（Self-Assessment of Budgetary Program，以下簡稱 SABP），南韓的規劃與預算部（Ministry of Planning and Budget, MPB）將 SABP 所產生之績效評分用於降低無效計畫之 10% 的預算。但其實際上執行仍碰到問題，包括：部會所提交之績效資訊品質不佳、資訊的扭曲、作假（OECD, 2007）。其他少數採行自動預算調整作法之國家，則僅在局部的政策領域中推動，例如：高等教育、研究、醫療這類較技術導向的領域。

我國參考美國 GPRA 而訂定的「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，亦並未將績效資訊用於預算之分配依據，這主要是由於我國之政府績效評估制度並未如同美國以實質預算之計劃作為政府施政績效評估之績效計畫中的分析單元，因而造成兩者間難以連結。但以上的跨國比較分析中的各國經驗，仍可為我國未來制度改革時的參考依據。

陸、結語

本文藉由美國、澳洲、加拿大、紐西蘭等國家之政府績效評估制度在立法/非立法途徑、中央預算機關的集權分權推動途徑、產出／結果推動途徑，以及績效資訊與預算間連結等面向，探討各國政府績效評估制度之推動途徑選擇，並藉由分析各國憲政制度結構限制、不同政黨意識形態下的不同績效評估目的等角度，來分析各國政府在這些面向上的推動途徑選擇的思維與脈絡。

此外，本文亦藉由制度持續性、政治文化與政治支持、績效資訊使用的角度，去評價不同推動途徑選擇所需考量之動態因素。由以上跨國比較分析中，我們可以看出這些先進民主國家的政府績效評估制度與其對於公共預算支出與政府應扮演腳色認知息息相關，這一方面使其績效評估制度改革受到極高的政治支持，

另方面也使其績效評估制度設計與其決策體系之決策模式息息相關。

隨著我國政府預算支出壓力日益沉重，政府預算的優先排序及有效性也會日益成為政治關注的焦點，因而，未來我國行政院推動政府績效評估制度時，應可進一步藉由較高的政治支持進行績效衡量體系與決策體系之相應調整，已持續深化我國之政府績效評估制度改革。

參考文獻

1. 吳得源，「2004 年加拿大聯邦大選觀察」，*台灣國際研究季刊*，第 1 卷第 1 期，2005，145-148，<http://www.peecworks.org/PEEC/PEEC_Inst/01795CC4-001D0211.53/Managing%20for%20Results%20self%20tool.pdf>。
2. 張四明，「行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向」，*研考雙月刊*，第 33 卷第 5 期，2009，<http://bimn.rdec.gov.tw/lib/lib02/bimn/273/273-5.pdf>。
3. Bouckaert, Geert & B. Guy Peters. "Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization." *Public Performance & Management Review*, 25(4), 2002, 359-362.
4. Breul, Jonathan D. "GPRA-A Foundation for Performance Budgeting." *Public Performance & Management Review*, 30(3), 2007, 312-331.
5. Dull, Matthew. "Why PART? The Institutional Politics of Presidential Budget Reform." 2006. <http://jpart.oxfordjournals.org/content/16/2/187.full.pdf?keytype=ref&ijkey=WtISM4MNzXkzoAi>
6. Joyce, Philip G. "The Obama Administration and PBB: Building on the Legacy of Federal Performance-Informed Budgeting?" *Public Administration Review,* 71(3), 2011, 356-367.
7. Kettle, Donald F. "Managing Indirect Government." Lester M. Salamon (Ed.) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance.* USA. : Oxford University Press, 2002.
8. Kiedrwoski, Jay. "Obama and Perforamance Measurement: What to Do with the Performance Assessment Rating Tool." 2009. <http://blog.lib.umn.edu/pnlc/pubtalk/2009/09/16/Blog-Obama%20and%20Performance%20Measurement%20Final%20Draft%20Paper.doc>
9. Mackay, Keith. "Evaluation Capacity Development-The Development of Australia's Evaluation System." 1998. <http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/4585664-1253899870336/monitoring_evaluation_psm.pdf>
10. Mackay, Keith (2011). "The Performance Framework of the Australian Government, 1987 to 2011." 2011. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49042370.pdf.>
11. Montague, Steve & Teather, George G. "Evaluation and Management of Multi-Departmental (Horizontal) Science and Technology Programs." *Research Evaluation.* 16(3), 2007, 183-190.
12. Obama, B. "Stop Wasteful Spending and Curb Influence of Special Interests So Government Can Tackle Our Great Challenges." 2008. <http://www.govexec.com/pdfs/092208ts1.pdf>
13. OECD. Performance Budgeting in OECD Countries. 2007. <http://www.oecd.org/document/38/0,3746,en_2649_33735_39921702_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html>
14. Postner, Paul L. "Accountability Institutions and the Policy Process: The United States Experience." *OECD Journal on Budgeting*. 5(3), 2006, 71-96.
15. Radin, Beryl A. "A Comparative Approach to Performance Management: Contrasting the Experience of Austrailia, New Zealand and the United States." 2003. < http://teep.tamu.edu/Npmrc/Radin.pdf>
16. Schick, Allen. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms." *The World Bank Research Observer*, 13(1), 1998, 123-131.
17. Trivedi, Prajapati (n.d.). "Performance Evaluation of Government in New Zealand. " <http://performance.gov.in/international%20Exe/new_20zealand_20experience.pdf>

澳洲政府風險管理設計與運作—以 Comcover 經驗探討

古步鋼　行政院研究發展考核委員會管制考核處處長
簡徐芬　行政院研究發展考核委員會管制考核處視察

摘要

人類自古以來即面臨著各式各樣的風險，包括自然災害、疾病、意外傷害等。近代伴隨科技的發展，自然與社會環境變遷更為快速，未來充滿不確定性。為了生存與發展，不僅個人與企業需要做好風險管理，政府亦同，為保護人民生命、財產的安全，提升為民服務品質，政府有必要強化事前風險控管與事後損失抑制的管理機制。

如何進行政府風險管理，各國有不同的作法，澳洲政府目前的推動模式較為特別。澳洲政府於 1998 年針對可保風險部分，成立「政府可保險自我經營基金」（Comcover Fund），運用商業保險的方式處理風險，並建立誘因機制以促使各部門加強風險管理，降低理賠事件的發生機率與損失幅度，成為穩定政府財政的推手。此外，Comcover 對政府不可保風險部分，亦扮演提升各機關風險管理能力促進者的角色，成為政府提升整體風險管理量能重要的一環。

雖然澳洲與我國在國情、施政特性、組織文化等方面有所不同，然其推動風險管理之精髓卻仍可做為借鏡，本文爰就澳洲政府 Comcover 成立的目的與定位、運作方式、評價予以探討，期對我國政府推動風險管理有所助益。

關鍵詞：Comcover、insurable risk、保險、風險、風險管理、標竿學習方案

壹、前言

一、風險管理的意義與重要性

風險（risk）是指潛在影響組織目標之事件，及其發生的可能性與嚴重程度（行政院研考會，2009）。人類自古以來即面臨著各式各樣的風險，包括自然災害、疾病、意外傷害等。近代伴隨科技的發展，自然與社會環境變遷更為快速，未來充滿不確定性。為了生存與發展，不僅個人與企業需要做好風險管理，政府亦同，為保護人民生命、財產的安全，提升為民服務品質，政府有必要強化事前風險控管與事後損失抑制的管理機制。

風險管理起源於美國 1930 年代初期，由於經濟不景氣、社會政治變動與科技進步，加上鋼鐵業大罷工及通用汽車巨災事件，許多企業為因應經營危機，紛紛設立保險管理部門，

創議風險管理的觀念。自 1938 年以後，美國企業對風險管理開始採用科學方法，並經逐步累積經驗後，於 1950 年代成為一門學科，風險管理的理念也從美國傳至加拿大、英國、澳洲、歐洲和日本等國家和地區。

面對巨災事件所造成的重大損失，傳統企業風險管理的方式是使用保險方式來處理風險，將保險及財務技術結合來管理企業可能面臨的風險損失，因此著重於計算損失機率和額度作為保險或風險管理的依據。政府與企業在本質上有所不同，政府追求的是公共利益，目標多元。因此，從事風險管理也較複雜，除部分可以精算方式進行保險外，也有一部分無法計量與保險者須採行其他的處理方式。

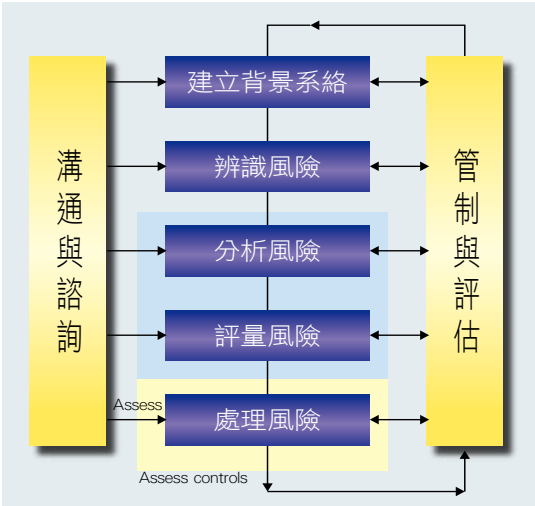


圖 1　紐澳風險管理架構

資料來源：Australia Government Comcover. *Better Practice Guide - Risk Management.* Department of Finance and Deregulation, Canberra. June 2008.

二、澳洲風險管理先進作法

澳洲是少數風險管理先進國家之一，於 1995 年紐澳即共同發表首件國家級的風險管理標準 AS ／ NZS 4360，供各界參考運用。依據該標準，完整的風險管理程序包括（古步鋼等，2012）（如圖 1）：

（一）建立背景系絡（Establish the context）：確認組織目標及界定內、外環境因素。

（二）辨識風險（Identify the risks）：辨識影響組織目標達成的風險與機會。

（三）分析風險（Analyse the risks）：分析風險辨識後產生的可能性與結果，以及現有控制方法的有效性。

（四）評量風險（Evaluate the risks）：參採機關內部整體風險政策及愛好。

（五）處理風險（treat the risks）：發展合宜的風險策略。

（六）溝通與諮詢（Communicate and consults）：與風險管理人員及利害關係人進行溝通與諮詢。

（七）管制與評估（Monitor and review）：審視風險管理每個過程進行狀況，並不斷檢討改進。

2007 年起，國際標準組織並以紐澳風險管理標準 AS ／ NZS 4360：2004 為基礎，發展出全球一致性的標準，於 2009 年通過 AS ／ NZS ／ ISO 31000：2009（整體架構如圖 2）。新標準主要有以下改變（InConsult 2009）：

（一）與 ISO 9000 一樣被視為具國際性。

（二）重要名詞定義的改變，如新標準界定風險為不確定性對目標的影響（the effect of uncertainty on objectives）。

（三）風險管理原則、架構與流程更容易被解釋與說明。

（四）組織風險管理應遵守如創造價值、風險管理為組織運作過程不可缺少之部分、

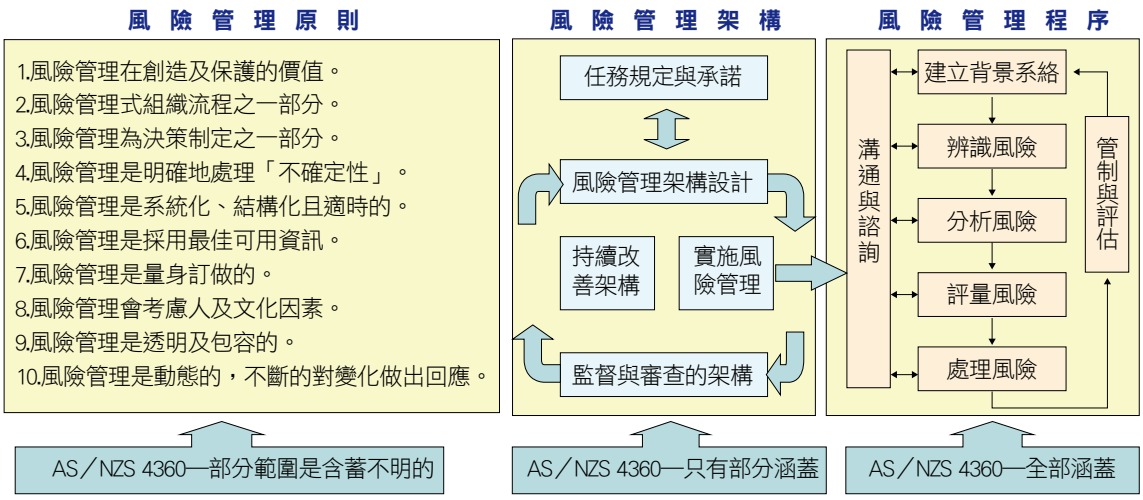


圖 2　AS ／ NZS ISO31000：2009 風險管理原則、架構及流程

資料來源：InConsult 2009. Risk Management Update: ISO 31000 overview and implications for Managers,P.1.

應依影響的優先順序來進行決策等 11 項原則。

（五）幫助組織釐清風險管理架構之任務規定與承諾、架構設計、實施及持續改善、監督與審查之關係。

此外，澳洲推動政府機關風險管理與其他國不同，於 1998 年成立「政府可保險自我經營基金」（Comcover Fund），採結合商業保險的方式來推動政府風險管理。

鑑於保險是風險處理策略之一，按風險是否可保險區分為可保風險（Insurable Risks）及不可保風險（Uninsurable Risks），前者指可用商業保險方式加以管理之風險，如財產風險（insurable risk）、人身風險（personnel risk）、責任風險（liability risk）等；後者指不可用商業保險方式加以管理之風險，如行銷風險（marketing risk）、政治風險（political risk）、生產風險（production risk）等（如圖 3）。可保風險要求包括大量的風險暴露單位（large number of exposure units）、意外造成的損失（accidental and unintentional loss）、可確定和衡量的損失（determinable and measureable loss）、非巨災性損失（no catastrophic loss）、可計算的損失機會（calculable chance of loss），以及經濟可行的保險費（economically feasible premium）（鄭燦堂，2007），不可保之風險則不一定為不可管理之風險，因不可保僅指用保險無法處理之風險。

澳洲政府運用商業保險的方式處理風險，並建立誘因機制強化各部門間風險管理的責任與能力，以降低理賠事件的發生機率與損失幅度，成為穩定政府財政的推手（張士傑，2012）。此外，Comcover 對政府不可保風險部分，亦扮演提升各機關風險管理能力促進者的角色，成為政府提升風險管理重要的一環。

三、本文探討重點

筆者有幸於 2011 年考察澳洲政府績效管理及風險管理，參訪過程中拜會財務及鬆綁部（Department of Finance and Deregulation, 以下簡稱財務部），包括保險評量處的處長 Mr.

Neil Robertson 與保險及風險管理處負責 Comcover 基金的科長 Ms. Tracie-Ann Maher 等 4 位人員，對澳洲成功地將政府風險管理與可保風險結合之創新作法印象深刻。雖然澳洲與我國在國情、施政特性、組織文化等方面有所不同，然其推動風險管理之精髓卻仍可做為借鏡，本文爰就澳洲政府 Comcover 成立的目的與定位、服務項目、評價予以探討，對我國政府推動風險管理提出啟示與省思，供各界指教。

貳、Comcover 的成立目的與定位

1998 年澳洲政府成立 Comcover 基金，辦理政府機關可保風險的保險業務，同時推動政府機關提升風險管理量能的工作，因屬世界首創，其成立之目的、定位與方式，值得瞭解，謹說明如下：

一、成立目的

Comcover 成立於 1998 年 7 月 1 日，由財務部的保險與風險管理處（Insurance and Risk Management Branch）管理。其成立的主要目的在於：

（一）提供廣泛適用的一般保險基金，以保護政府機關免受可保風險損失的影響。

（二）推動政府機關採行最好的風險管理實務，並透過教育訓練及評估服務，以改善政策形成、計畫執行及服務提供，俾獲取澳洲政府長遠利益。

（三）促進公共服務課責性與透明度，使國會及民眾能更進一步瞭解政府風險管理情形。

二、定位

Comcover 不同於企業保險公司，服務對象僅限於政府的機關會員，其基金來源、運作方式、會員責任與義務分述如下：

（一）基金來源

Comcover 基金由全體會員以自助互助及風險分攤之自我管理方式來經營，係一財務自

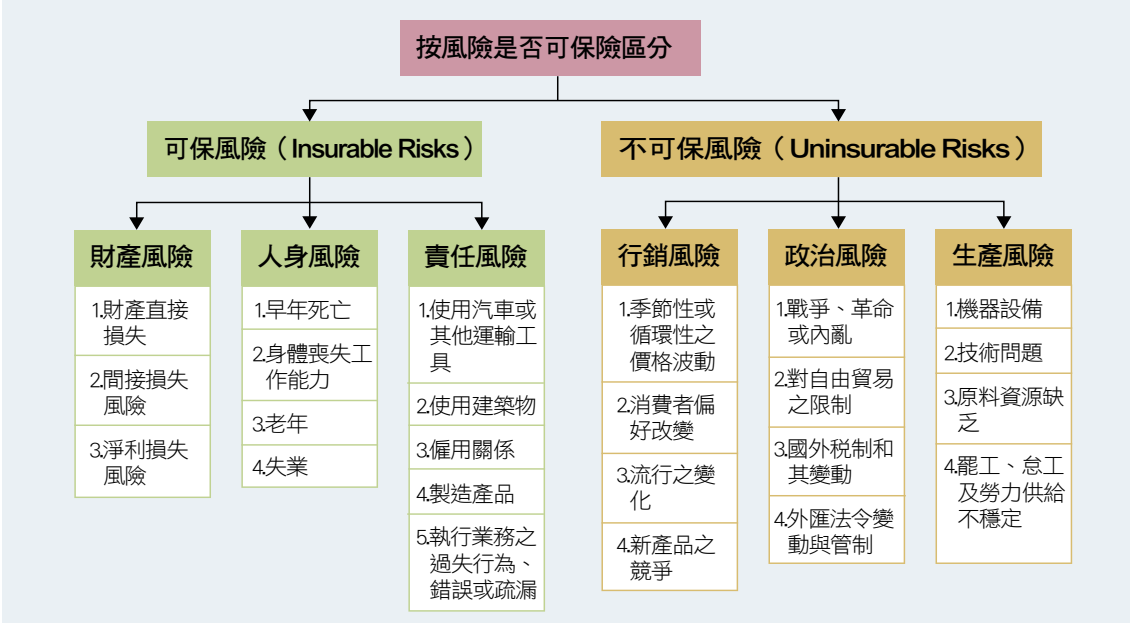


圖 3　風險分類圖

資料來源：本研究整理

給自足、自負盈虧的保險。幾乎所有的澳洲政府機關都參加 Comcover 保險，目前已有 180 個會員，這些會員包括適用 1997 年「財務管理及課責法」（Financial Management and Accountability Act 1997, FMA Act agencies）及 1997 年「聯邦機構及公司法」（Commonwealth Authorities and Companies Act 1997, CAC Act Agencies）成立的一般政府機關（General Government Sector, GGS），只有極少數機關因特殊因素獲得部長同意未加入（古步鋼等，2012）。

Comcover 在 1998 年成立初期，是由政府提撥一筆基金，其中有部分政府機關因沒有得到充分資訊，未能及時編列預算，而由財務部編列預算來支應外，之後都是依會員所繳的保險費來維持營運，過去這幾年來，基金對這些保費也沒有轉投資。

（二）運作方式

澳洲財務部負責管理 Comcover 的保險與風險管理處，限於僅有 20 餘名工作人力。因此，將保險帳戶管理及會員服務委託給加拉格爾巴塞特（Gallagher Bassett Services Pty Ltd）以及旗下的會員服務公司（Comcover Fund Member Services, CMS）經營。另外，為確保當政府機關提出索賠時，能採取協調一致的作法，在 CMS 組成專業團隊，將多項如法律服務、汽車維修等業務外包民間公司處理。

（三）會員責任與義務

作為 Comcover Fund 的會員，有下列責任與義務：

1、瞭解會員所負之責任，提供及時與完整資訊給 Comcover Fund 和它的服務合作夥伴 CMS 工作人員。

2、基於一般保險所需要之揭露義務（duty of disclosure），提供正確資訊，並迅速回應，以利計算保險費。

3、提供可能或實際索賠相關的資訊。

表 1　Comcover 服務項目一覽表

服務項目	內容
保險服務（Insurance Services）	1. 保險的風險分析和報告。 2. 通知和收取的保費。 3. 事件和索賠記錄。 4. 支付索賠管理和報告。 5. 維護理賠管理系統，以便監測。 6. 一般保險諮詢服務的範圍。
風險管理服務（Risk Management Services）	1. 專業的風險管理知識。 2. 專業建議。 3. 工具和方法（Tools and methodologies）。 4. 標竿學習方案（Benchmarking program）。 5. 卓越獎方案（Awards for Excellence in Risk Management program）。 6. 風險管理培訓方案（education program）。
顧客服務（Customer Service）	1. 協助會員對保費計算及風險辨識、評量與處理等需求。 2. 隨時接受專業的風險管理與保險資訊、培訓和支援的諮詢。 3. 及時回應保險和風險管理服務。 4. 提供最新和準確的索賠資訊。 5. 建立網站，提供 Comcover 資訊。 6. 提供個別保險費計算方式和索賠決定的資訊。 7. 提供英語介紹，包括 Comcover 保險政策、公報、索賠及表單，使會員容易瞭解 Comcover 相關資訊。

資料來源：古步鋼、曾慶昌、簡徐芬，「澳洲政府績效管理及風險管理考察報告」，行政院所屬各機關人員出國報告，2012 年

4、符合政府相關法律要求和義務，如「檢察署的法律服務指引」（the Attorney-General Department's Legal Services Directions）、「聯邦機構及公司法」（Commonwealth Authorities and Companies Act 1997）及「財務管理及課責法」（Financial Management and Accountability Act 1997）等。

參、Comcover 基金的服務項目

Comcover 的功能在於提供 Comcover 會員保險服務、風險管理服務及顧客服務等 3 項（如表 1），分別說明如下：

一、保險服務

Comcover 在保險服務方面，主要包括提供保險風險分析和報告、通知和收取保費（Premiums）、事件和索賠（claim）記錄、索賠管理付款和報告、理賠管理系統、一般保險諮詢，以及培訓等服務。

Comcover 每年都會依據前一年的運作狀況，修正保險政策並公告，以提供機關會員瞭解保險相關名詞修正，以及保險項目增減情形，最新的 2012 年至 2013 年保險政策已於 2012 年 7 月 1 日公告並生效。目前保險項目包括一般法律責任和業務執行過失補償（General Liability and Professional Indemnity）、主管及官員的法律責任（Directors' and Officers' Liability）、財產（Property）、業務中斷（Business Interruptions）、車輛（Motor Vehicles）、個人意外（Personal Accident）、海外出差（Travel Outside County）、外派海外人員（Expatriate）、

表 2　Comcover 可保險之風險項目

項目名稱	損賠內容	不賠償項目
1. 一般法律責任和專業補償	業務執行期間所造成的損失，負有法律責任支付補償，包括： （1）身體傷害、死亡、疾病、殘疾、休克、受驚、精神創傷、精神損害或情緒困擾。 （2）不實逮捕或監禁、不法拘留、惡意控訴和羞辱。 （3）不法入境或驅逐毆打。 （4）誹謗、污蔑和誹謗侵犯版權、標題或口號、假冒或違反智慧財產權或洩密行為、侵犯個人私隱。	任何訴訟中未經事先 Comcover 書面同意支付的法律費用等。
2. 主管及人員的法律責任	主管及人員對內或對外發生違法行為。	主管及人員自我傷害、自殺及任意損壞或銷毀物品等。
3. 財產損失、毀壞或損害	財產損失、破壞或損壞。	普通的損耗、材料缺陷或建築錯誤等。
4. 業務中斷	因下列因素造成業務中斷： （1）電力或水資源中斷。 （2）蟲害造成的傳染病。 （3）立即性的暴力傷害人身與財產安全。	磨損及撕裂、潛在缺陷、逐步惡化、害蟲、濕或乾燥的氣候、極端或溫度變化的直接後果。
5. 車輛	遺失擁有或租用車輛或依 Comcover 裁量權決定修復或更換零件。	已經不能使用的車輛或車輛已折舊、磨損、生銹、腐蝕、機械故障等，或違反任何運輸危險貨物法律等。
6. 個人意外	人身傷害或死亡，包括往返執行公務期間發生的意外。	自我傷害、自殺或企圖傳播疾病等。
7. 公務出差	（1）行李和個人物品遺失或損壞，以及急診醫療費用。 （2）海外醫療及旅行援助。	傳染病、自殺等。
8. 外派海外人員	（1）天然災害發生的緊急撤離產生的醫療費用。 （2）死亡發生殮葬或遣返其遺體相關費用。	故意自我傷害、自殺、攻擊或性侵犯等。
9. 個人財產及國內出差	公務員於工作地點及國內出差過程中發生個人財產損失。	不符合業務需或長官命令。

資料來源：古步鋼、曾慶昌、簡徐芬，「澳洲政府績效管理及風險管理考察報告」，行政院所屬各機關人員出國報告，2012 年

個人財產及國內出差（Personal Effects and Travel inside Country）等 9 項（如表 2）。

保險項目會隨時間變遷稍作調整，自 2011 年 7 月 1 日起，外派海外人員投保（Expatriate Insurance Cover）醫療費用已納入 2011 年至 2012 年 Comcover 保險政策中，這是 Comcover 自 1988 年成立以來新的政策。這個新的政策將減少基金會員對於外派人員採取不同的作法，而能統一處理確保外派人員和他們家庭成員的健康。它的設計，以減少管理的負擔及簡化理賠流程，若屬非緊急醫療報銷，Comcover 將會依索賠的醫療費用額度或安排專業醫療人員諮詢後予以支付費用。若屬緊急醫療報銷，則 Comcover 會建議外派人員向國際 SOS 救援中心聯繫，並和國際 SOS 簽約，並針對迫切需要及時的醫療援助，啟動緊急醫療後送計畫，以確保外派人員獲得有利的幫助，外派人員也會保證得到緊急醫療費用支付和照顧（如圖 4）。

針對海外醫療和旅遊援助（Overseas Medical and Travel Assistance），Comcover 也跟國際 SOS 救援中心簽約，提供基金會員 24 小時的醫療和旅行服務，對於公務出國者，提供醫療和疫苗接種建議、特定國家的醫療報告、電話諮詢醫療諮詢和診斷、全天候應急響應、緊急醫療後送和禮賓服務等。

二、風險管理服務

Comcover 另一主要的功能，即在支持澳洲政府實現更大透明度和課責性的風險管理。為了做好風險管理，Comcover 推出風險管理服務，包括提供專業的風險管理知識、專業建議、工具和方法、標竿學習方案、卓越獎方案及風險管理培訓方案。每年 Comcover 會辦理

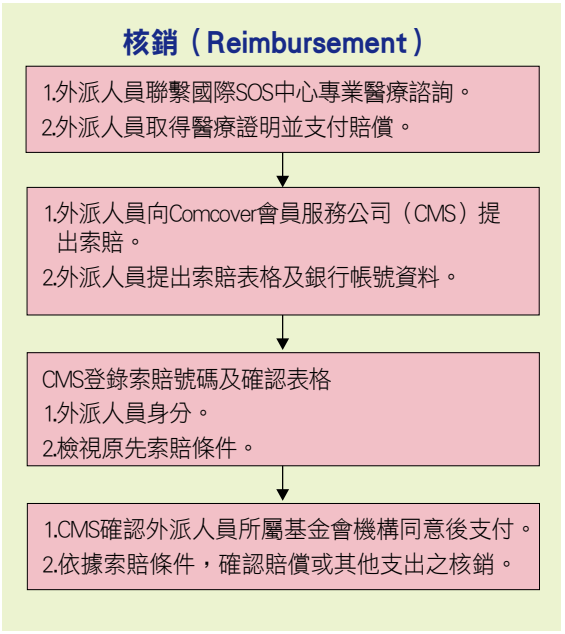


圖 4　海外外派人員申請 Comcover 索賠流程圖

資料來源：澳洲財務部網站（the Department of Finance and Deregulation）

一些獎勵措施，鼓勵會員針對可保險及不可保風險項目用最高標準來完成風險管理，以標竿學習方案（Benchmarking program）、卓越獎方案（Awards for Excellence in Risk Management program）為例說明如下：

（一）標竿學習方案

Comcover 標竿學習方案主要提供會員檢視及評估，是否已採組織整體風險管理（enterprise-wide perspective）的觀點，進行風險管理。

Comcover 標竿學習方案，主要是以鼓勵會員上網自我評量（online self -assessment）方式進行，會員透過網路傳送評量調查結果報告。在這個方案中，會員風險管理能力的績效衡量標準（Key Performance Elements）共計 10 項，包括風險管理政策與目標、責任與義務、整合、檢視與評估、風險文化、對策、溝通與

訓練、風險評估、風險分析與報告及組織永續管理（如圖 5）。依據上開 10 項績效衡量指標，將風險管理成熟度分為五個等級，分別為：

1、第一級：機關風險管理策略尚未正式建立。

2、第二級：少數專家參與的階段，機關雖有風險策略，但未能與機關整體策略連結。

3、第三級：機關上下人員對風險管理策略已有共識階段，且風險管理策略清楚地與目標結合。

4、第四級：風險管理結構化階段，風險管理策略為全員所採行，且納入所有風險層級。

5、第五級：風險管理內化階段，風險管理策略已完整地嵌入深化於各階層人員。

自 2011 年起，Comcover 標竿學習方案的調查方法更具功能性及彈性，包括允許政府機關自行認定風險管理的完善程度及提供下載更廣泛的調查資料，且能自行設計報表等（Comcover Fund, 2011）。Comcover 要求所有會員參與標竿學習方案，一方面可以先衡量會員組織風險管理的成功與否，另一方面參加方案也能有機會與其他機關比較風險管理能力，可獲得最多 10% 的保費折扣的資格，至於保險費折扣的計算則會依會員參與方案的情形及每項評量要素完成的情形而定。

（二）卓越獎方案

Comcover 卓越獎是針對會員進行風險管理有特殊表現及具激勵作用所頒發的獎項，以激勵會員做好風險管理。

卓越獎分為 2 個類型（如表 3），其一為組織整體風險管理類（enterprise-wide risk management category），另一為專案風險類（risk initiative category），前者有 3 個評量標準，包括：

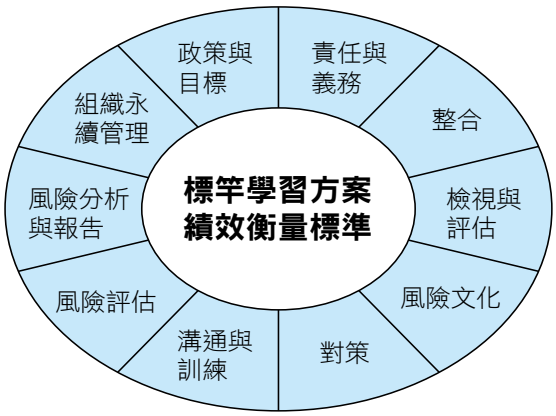


圖 5　風險管理能力績效衡量標準圖

資料來源：本研究整理

1、風險管理架構（如何建立有效風險管理基礎，含風險管理政策及目標，義務與責任、風險整合及風險評估等）。

2、風險管理計畫（如何落實風險管理架構，包含資源配置、溝通與訓練、風險評量、風險報告與永續管理）。

3、成果展現（執行風險管理架構所獲得的效益）。

後者則有 4 個評量標準，包括：

1、方法（執行小組如何決定風險管理策略、過程、對策，以達成組織目標）。

2、執行（證明專案的成功，須包含內外利害關係人的參與情形、溝通策略及風險如何報告）。

3、短期利益（展示方案執行成效，包括短期成效衡量的方法）。

4、長期效果（證明專案執行後對機關及政府有何效益）。

參加卓越獎的選拔機關有下列好處：

表 3　卓越獎分類表

類　別	獲獎標準	內　容
組織整體風險管理類（enterprise-wide risk management category）	風險管理架構	如何建立有效風險管理基礎，包含風險管理政策及目標，義務與責任、風險整合、風險審議與評估及風險文化等。
	風險管理計畫	如何運作風險管理架構，包含資源配置、溝通與訓練、風險評量、風險報告與永續管理。
	成果展現	執行風險管理架構所獲得的效益。
專案風險類（risk initiative category）	方法	執行小組如何決定風險管理策略、過程、對策，以達成組織目標。
	執行	證明專案的成功，須包含內外利害關係人的參與情形、溝通策略及專案風險如何報告。
	短期利益	展示專案執行成效，包括短期成效衡量的方法。
	長期效果	證明專案執行後對機關及政府有何效益。

1、有機會展現風險管理的方法。

2、領導能力及管理風險能力獲得認同。

3、獲得來自風險管理評審團的具有價值的意見回饋。

4、有資格獲得下年度的保險費折扣（例如獲得優勝者得到 5% 折扣、獲得高度肯定者得到 3% 折扣等）。

以 2012 年為例，從參加卓越獎選拔並獲得「組織整體風險管理類」及「專案風險類」獎項的獲獎者來看，每個得獎機關會員的風險管理策略，各有其特色，也發展出不同的風險管理方式。謹就 2012 年獲得「組織整體風險管理類」之「高度肯定獎」（highly commended）的農漁林業部（Department of Agriculture, Fisheries and Forestry，DAFF）風險管理作法介紹如下：

1、訂定風險管理原則及建置平臺

2009 年農漁林業部（DAFF）優先採用 AS／NZSISO31000：2009 新的風險管理架構，並訂定 3 項風險管理原則，包括：

（1）風險管理是每日決策過程的一部分。

（2）採取積極態度，面對已知或未知風險的挑戰。

（3）員工被授權去積極管理風險。

此外，由於 DAFF 獲得行政首長的同意與支持，使得組織成員均已瞭解風險管理，且能採取相對應的風險管理策略；另為減少人為疏失，並建立「風險管理系統」（e-plan）平臺，將業務規劃、風險和績效管理整合至平臺，提供使用者可以從系統選擇風險來源，以及計算風險等級，不但處理時間縮短，也更容易辨識及處理風險，且能及時取得相關的風險資訊。

2、透過專業風險管理團隊的協助

DAFF 能成功地執行全機關風險管理，主要採由上而下的管理方式，由機關首長承諾提供必要的財政、技術和人力資源，創造積極的風險文化，以有效管理風險，並由行政管理團隊（Executive Management Team, EMT） 決定、溝通及檢視風險，另透過風險管理團隊（Risk Management Team, RMT，含 3 位專職人員）協助和提供風險管理建議，RMT 主要工作分別為檢視及更新風險管理方法與工具、執行及監督風險管理計畫、分析風險資訊及準備風險報告、溝通風險訊息及提供風險管理學習及發展機會。

3、風險溝通與訓練

DAFF 為有效地掌握風險訊息，廣泛地邀請內部和外部利害關係者諮詢，以確保將具敏感性風險和新出現的問題和機會納入風險分析過程中。這些外部利害關係者如農業、食品及纖維等相關行業人員，以及涉及生物安全範圍的政府機構、消費者和社會團體等。同時，DAFF 進行內部風險管理培訓，以確保工作人員的知識和技能，並提供了「風險管理系統」（e-plan）平臺，運用簡單易用的填報系統，減少繁文縟節，簡化了整體規劃、風險評量和報告功能。

DAFF 已成功地發展全面風險管理架構，並用以支持其業務目標，除定期將風險檢討評估納為每年經營計畫之一部分，並以風險作為業務影響分析外，並要求所有部門的主管及主要部門的工作人員參與，加上有行政首長及 RMT 的簽署，且每年會定期測試潛在的風險事件和演習，以確保風險管理已經成為日常決策過程的一部分。

除了上述標竿學習方案、卓越獎方案等風險管理服務外，自 2013 年起，Comcover 推出一系列的培訓計畫，包括提供 Comcover 有關法律及最新規定的課程教材作為各機關量身訂制內部風險管理課程教材之參考，以及財務部成立了培訓顧問團，能為基金會員制訂和增強包括案例研究的培訓服務內容。此外，Comcover 提供基金會員免費的保險和風險管理培訓課程，包括 AS ／ NZ31000：2009 的風險管理標準等探討，並依參與者的經驗分成不同級別上課，初學者主要介紹保險和風險管理的基本概念及最新訊息，經驗豐富的基金會員則集中在特定的主題，如昆士蘭州，新南威爾士州和維多利亞州的洪水問題等，並且加強風險分析和技術指導。

三、顧客服務

Comcover 會員服務公司（CMS）做為基金和會員間保險及風險管理諮詢和服務主要聯繫點，對會員除辦理收取保險費用及支付理賠外，並協助會員計算保險費，也提供保險和風險管理諮詢和培訓、保險風險分析服務及進行 Comcover 的索賠訪談等。當會員提出索賠需求時，Comcover 和 CMS 應在 1 個工作日內完成確認，如會員提出服務要求時，也須安排會面時間，進行訪談。同時，CMS 須確認會員是否收到索賠書面通知，除提供詳細聯繫方式外，在會員確認後 14 個工作日內開具發票，並隨時與會員保持聯繫，確保會員能瞭解索賠的進度，且在索賠批准後 3 個工作日內支付索賠。

此外，Comcover 列出了解決索賠和保費爭端之程序，如果 Comcover 會員服務出現爭議，該會員必須告知 Comcover，爭端如果持續超過 30 天，就必須提報到雙方商定的調解人調解，如果仍持續爭議，應聯繫 Comcover 經理，但 60 天內仍無法解決問題，就必須將問題交由財務部長官，或最終由部長來決定。

具體而言，Comcover 和服務團隊將保險服務水準設定為：

（一）在 1 個工作日內確認所有的電話和電子郵件查詢。

（二）基金會員提出要求時，在雙方方便的時候親自會面。

（三）協助基金會員，事件通知和瞭解 Comcover 的保險政策。

（四）在 3 個工作日內提供書面確認收到的索償通知，並對基金會員提出建議及處理索賠人員的聯絡資料。

（五）在 14 個工作日內開具發票並收到基金會員的簽收，並保持與基金會員的密切聯繫。

（六）開具發票內批准的索賠之日起 3 個工作日內支付索賠。

（七）以最大的專業性和保密對待基金的風險管理和保險事務。

肆、對 Comcover 的評價

澳洲政府成立 Comcover 的主要目的在於提供廣泛適用的一般保險基金，並促使政府機關採行最好的風險管理實務，透過教育訓練及評估服務，以改善政策形成、計畫執行及服務提供，俾獲取長遠利益。

澳洲政府對 Comcover 的運作成立評估機制，由財務部成立諮詢委員會（Comcover Fund Advisory Council），並由財務部部長任命諮詢委員，諮詢委員就 Comcover 的運作提供策略性的建議，並且向財務部部長提出對於 Comcover 活動及績效的客觀建議，每年召開 3 至 4 次諮詢會議，討論策略性及政策面的議題，並檢視 Comcover 財務運作及管理情形，提供年度報告給總理作為內部管理參考。

依據財政部對 Comcover 的評價，認為可以獲得以下效益，包括：

一、促進及改善澳洲政府風險管理及提升 Comcover 基金會員對風險的認識。

二、保護政府財政預算，提供一個全面性和符合成本效益的方式來管理政府的風險，避免可保風險的損失。

三、降低長期風險成本，使得長期預算因風險管理改進，保險與成本分攤減少，而節約保存。

四、提供專業建議協助基金會員有效管理資產及風險，使得風險儘可能降至最低，減少風險帶來的不良後果。

五、促進公共服務課責性與透明度，使國會及民眾能更進一步瞭解政府風險管理情形。

澳洲政府對 Comcover 的評價，一般認為很好（generally well regarded），同時他們也瞭解以成立一個基金來涵蓋所有的不確定性責任有其基本上的困難，因為一些重大的索賠事件，如昆士蘭大水災，會導致基金績效的起伏波動，未來還要定期、正式與獨立客觀地評價其運作情形。

伍、對我國風險管理之啟示與省思

就我國政府而言，澳洲政府風險管理的經驗，究竟可提供我們那些啟示呢？以下議題之省思，或可作為我國推動風險管理參考與借鏡：

一、政府風險管理由專責單位推動，會更為有效

澳洲政府於財務部的保險與風險管理處（Insurance and Risk Management Branch）下成立 Comcover，負責政府可保險部分風險之保險工作，強制要求各機關均須參加為會員，加入被保險範圍，將有限的資源整合起來，統一應對風險，並致力於加強與基金會員的夥伴關係，幫助他們發展其組織內部的風險管理文化，會員也會有機會獲得廣泛的風險管理服務，包括風險管理的培訓和交流機會，使風險管理推動更為有效。

事實上，我國自 94 年行政院訂頒「行政機關風險管理推動方案」以來，各部會除已完成組織風險圖像之建立外，並陸續建構機關之整合性風險管理機制，惟目前各機關對風險管理

採自主管理，深化程度依審計部調查發現尚有不足，因此 100 年 2 月 1 日行政院函頒「健全內部控制推動方案」，期強化行政院所屬各機關現有內部控制機制之功能，惟若有如澳洲政府成立專責單位，透過不斷地教育訓練、評獎機制等推動風險管理，對於提升各機關強化其風險管理之有效性、完備性，將更有助益。

二、政府機關可保險部分，成立自我保險基金統一管理，可研議其可行性

政府機關可保險的風險項目，澳洲政府列舉有 9 項，目前我國政府機關部分有購買民間保險部分，由國家編列預算支應，如車輛或設備損害險等，以購買商業保險契約方式辦理；又如人員傷害涉及國家賠償，由法務部專款撥付國家賠償金，惟部分則無。由於風險管理權責過於分散，且欠缺統一運用的機制及財源，影響財政的穩定及國家可保風險整體量的掌控。

澳洲政府成立 Comcover，採取保險與風險管理結合的實施策略，規劃政府財產保險機制，強制各機關參加保險，並利用保險機制對各機關可保險風險進行控管與盤點，同時透過風險管理的諮詢與教育服務方式，對可保險的事務減少出險狀況，達到保護政府機關遭受不確定損失之影響，值得參考。

三、運用誘因機制，提升風險管理量能的作法值得參採

Comcover 除實現其保護各機關免受可保風險損失的影響外，為提升政府風險管理量能，Comcover 辦理風險管理服務，包括提供專業的風險管理知識、專業建議、工具和方法、標竿學習方案、卓越獎方案及風險管理培訓方案等。其中 Comcover 每年鼓勵會員參加標竿學習方案及卓越獎方案，透過公開表揚、評審團意見回饋，以及獲得下年度保險費折扣等，促使各機關積極有效地管理風險。此外，透過評獎機制，亦可蒐集風險管理最佳實務，作為其他機關觀摩與訓練之教材。

四、推動政府風險管理可善用委外辦理方式，以節省公務人力

建構風險管理的主要目的，就是降低公部門因天災與人禍所造成的社會經濟損失，澳洲政府成立 Comcover 基金，並將保險帳戶管理及會員服務等委託民間公司辦理，不僅可以解決人力不足之問題，同時藉由該公司提供之保險及風險管理專業技術上的支援及教育訓練，提供即時可靠的資訊，使各機關在風險管理過程遭遇困難時可以獲得必要的協助，提高風險管理服務能力。我國若成立政府可保風險基金，可參考澳洲方式，以節省公務人力成本。

五、透過不斷地諮詢、教育，提升風險管理能力，值得學習

Comcover 除了開發許多便捷工具協助管理風險外，最重要的是透過不斷教育訓練宣導，將風險管理觀念導入機關會員所屬員工之日常作業流程中，以積極的態度來管理風險。

Comcover 提供的風險管理課程，包括基礎課程與進階課程。基礎課程是介紹風險管的概念與定義，作為風險管理實務運用的基礎；進階課程則是介紹如何將風險管理嵌入組織文化的過程，除引導學員思考風險管理最佳實務的主要因素外，並檢視機關能運用之執行策略。

澳洲政府強調風險管理過程中所引起的作用，注重培養適當的風險管理文化，透過制度性的作法，深入各機關各級人員作業流程，以更積極的態度來管理風險，制度完備與紮實，值得學習。

陸、結語

政府任務多樣化，與民眾日常生活息息相關，無論是經濟發展、治安維護，以及食品衛生的把關，在現代社會體系中扮演極為重要的角色。風險管理可以在許多方面，協助政府部門改善績效，如降低天然災害對民眾的衝擊，保護民眾免於受其他強勢團體或個人的侵害及減少公帑浪費、減低營私舞與提升政府部門整體資源利用率等目標。

究竟政府機關風險管理做得好壞與否，實難以比較與舉證說明，因為各機關目標不同，須面對的環境也不同，同時因為風險管理屬於預防性工作，俗語說「善哉者無赫赫之功」，很難找到最好的途徑。也因此推動政府機關風險管理，各國方式不同，環顧世界各國，以澳洲政府成立 Comcover 基金，率先就政府機關可保風險進行集中保險，同時就不可保風險部分，透過諮詢、訓練、標竿學習與卓越獎評獎機制，來激發各機關風險管理的量能，此種創新作法，可作為我國未來政府風險管理之參考與借鏡。

參考文獻

1. 于樹偉，「先進國家風險管理理念與架構」，***研考雙月刊***，第 30 卷第 2 期，民國 95 年 4 月。
2. 古步鋼，「英國政府風險管理推動模式」，***研考雙月刊***，第 30 卷第 2 期，民國 95 年。
3. 古步鋼、曾慶昌、簡徐芬，***澳洲政府績效管理及風險管理考察報告***，行政院所屬各機關人員出國報告，民國 101 年。
4. 張士傑，「學者觀點－成就高品質政府的風險管理思維」，***工商時報***，（民國 101 年 2 月 21 日）。
5. 鄭燦堂，***風險管理***，臺北市：五南，民國 96 年，20-23。
6. 「行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準」，民國 98 年。
7. ***風險管理及危機處理作業手冊***，行政院研考會編印，民國 98 年 3 月。
8. 澳洲財務部網站（the Department of Finance and Deregulation）<http://www.finance.gov.au/comcover/>
9. Australia Government Comcover, ***Better Practice Guide - Risk Management***. Department of Finance and Deregulation. Canberra, June 2008.
10. Comcover, “Benchmarking Program 2011," from the World Wide Web<http://www.finance.gov.au/comcover/benchmarking-program.html>
11. Comcover, “The Introduction of AS/NZS ISO 31000:2009 - Risk management Principles and Guidelines Overview.” ***Comcover Fund Information Bulletin*** 32, 2009
12. “Comcover Risk Management Benchmarking Survey 2013.”<http://www.finance.gov.au/comcover/benchmarking-program.html>
13. InConsult. ***Risk Management Update: ISO 31000 overview and implications for Managers***, 2009, P.1
14. Ian McPhee. “Risk and Risk Management in the Public Sector.” ***Public Sector Governance and Risk Forum***,1 September 2005, 7.

美國聯邦政府績效成果法現代化法（GPRAMA）之探討

（註 1）

莊麗蘭　行政院研究發展考核委員會研究發展處副處長
邱秀蘭　行政院研究發展考核委員會綜合計畫處科長
盛淑華　行政院研究發展考核委員會管制考核處副研究員

摘要

2011 年 1 月 4 日，美國政府績效成果法現代化法（GPRAMA）法案由歐巴馬總統簽署生效，這是將 1993 年開始實施的政府績效成果法（GPRA）予以修改而成。GPRA1993 的實施，被視為聯邦政府績效管理的分水嶺，這是美國國會首次以立法要求大部分的聯邦機關訂定目標、衡量績效並提出相關計畫與報告，提供給國會作為可能的運用。我國參考 GPRA 以及平衡計分卡等精神，於 2001 年開始實施機關整體績效評估制度，建立機關策略績效目標、衡量指標及績效評核等之體制。鑒於 GPRA 在實施約 18 年後修法為 GPRAMA，期發揮更有效的功能。本文乃就 GPRAMA 修法緣由、變革內涵、預期功能予以探究，以作為我國績效管理制度的重要參考。研究發現，GPRAMA 基本上延續 GPRA 大部分架構，但亦作些實質內涵的改變，包括：持續 GPRA 自 1993 年以來的 3 個機關層級的計畫與報告，並調整修正內容；建立聚焦於跨機關的政策領域目標設定（即聯邦層級的績效目標）與績效衡量的相關報告與程序；在政策實施階段強調關注目標的運用與衡量；增加在網際網路上的報告，提升透明度；要求個別機關對一些目標與管理任務負責建立目標權責架構，包括設立績效促進委員會（PIC）、績效營運長（COO）、績效促進官（PIO）、目標負責人（goal leader）等，訂定強化管控每季里程碑、每季檢討、增訂各項作業時程期限，強化數據資訊的準確及可靠度，強調人員績效管理關鍵能力的提升，以及與國會的協商溝通及強力訴求績效資訊的有效運用以提升決策品質等。GPRAMA 的實施成果，後續發展值得我國持續觀察與參考。

關鍵詞：政府績效成果法（GPRA）、政府績效成果法現代化法（GPRAMA）、績效管理、績效評估

壹、前言

1980 年代以來，世界各國政府開始企圖努力去改革政府的管理。許多國家（地方）的人民都要求更小、更少成本與更有效率的政府，同時也要求更多計畫與更多服務。於是全球掀起了一連串的政府改革運動，績效管理不僅是私部門所重視，亦廣泛地運用到公部門，更為時勢所趨，如英、美、紐西蘭、瑞典…等許多國家均啟動公部門的績效管理，以期有效提升政府效能。

1992 年 David Osborne 和 Ted Gaebler「Reinventing Government（新政府運動）」一書倡導政府改革運動，更加速了柯林頓政府改造政府的作法。1993 年，美國國會通過政府績效成果法（The Government Performance and Result Act, GPRA）強調政府施政以成果為導向，奠定基本的思路和方向，啟動了大規模的聯邦政府績效評估運動。至 2010 年國會通過「政府績效成果法現代化法」（GPRA Modernization Act of 2010, GPRAMA），歐巴馬總統於 2011 年 1 月簽署生效，開始績效管理制度的再改革。

我國政府同樣面臨大環境壓力以及公共治理課題，1990 年代以來陸續推動不同面向之行政改革，之後更體認需要建立一套前瞻性的績效管理方式及運作架構，以有效確保提升政府效能，於是民國 90 年 5 月頒布「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，辦理機關施政績效評估，開啟我國施政績效管理跨入整體架構體系的績效管理制度，藉以建立小而能、彈性活力、開創未來、服務型、顧客導向之更高效能的政府。這套政府績效管理制度的建立是參考美國「政府績效成果法案」精神與作法、國外政府及民間企業實施績效管理的案例，以及平衡計分卡（Balanced Scorecard, BSC）的精神，我國績效管理制度實施至今亦已邁入第 12 年，面對國內外環境的變遷獲政府組織改造的持續進展，與實俱進的檢討修正制度已是刻不容緩，本文即針對美國聯邦政府就 GPRAMA 的修法緣由、與 GPRA 之差異，及執行內涵進行瞭解，並提供及確實可行的制度與作法，期能作為我國精進績效管理制度之參考。

貳、美國政府績效管理之回顧

美國聯邦政府推動績效管理和評估，自 1949 年胡佛委員會提出「績效預算制度」（Performance Budgeting System）開始，後有 1965 年詹森總統推動之「設計計畫預算制度」（Planning Programming Budgeting System, PPBS）、1973 年尼克森總統所推行之「目標管理」（Management by Objective, MBO），1977 年卡特總統推動「零基預算制度」（Zero-Base Budgeting System, ZBBS），及 90 年代「績效導向預算」（Performance-Based budgeting）等績效制度之興革，藉由管理和預算配置技術藉以提升政府組織的整體效能（胡龍騰，2010）。1993 年，美國國會通過 GPRA 強調政府施政以成果為導向，開啟了大規模的聯邦政府績效評估運動，對聯邦政府而言，開啟了政府的整體績效管理體系架構。自柯林頓總統（1993~2001）開始推動，布希總統（2001~2009）遵循 GPRA 法令規章，並訂定「總統管理議程」（President Management

表 1　美國政府績效管理沿革

胡佛	詹森	尼克森	卡特	柯林頓	布希	布希	歐巴馬
1949	1965	1973	1977	1993	2001	2004	2011
績效預算制度	設計計畫預算制度	目標管理	零基預算制度	績效成果法	總統管理議程	計畫評等工具	績效成果現代化法
Performance Budgeting System	Planning Programming Budgeting System, PPBS	Management by Objective, MBO	Zero-Base Budgeting System, ZBBS	Government Performance and Result Act, GPRA	President Management Agenda, PMA	Program Assessment Rating Tool, PART	GPRA Modernization Act, GPRAMA

資料來源：本研究整理

Agenda, PMA）全面推動目標管理，確立 5 大管理議題，對各部會執行績效採以燈號評量，另於 2002 年 7 月研訂「計畫評估評等工具」（Program Assessment Rating Tool, PART），以問卷方式對聯邦政府計畫進行診斷以改進績效及預算參考；及至歐巴馬總統（2009~）於 2011 年 1 月簽署了「政府績效成果法現代化法」（GPRAMA），績效管理制度的再度出現改革，美國政府績效管理各階段的沿革如表 1。

一、柯林頓政府績效成果法 1993-2001

美國政府自柯林頓（William J. Clinton）總統於 1993 年就職後，由副總統高爾（Al Gore）組成改革委員會，1993 年發表了「國家績效評估報告」（The Report of National Performance Review, NPR），同年國會通過「政府績效成果法」將政府績效評估提高到法律層次，這也是國會首次以大多數行政機關為對象所訂定的法令。

GPRA 強調成果導向的管理（Managing for Results），包括 2 大重點：其一，訴求事實基礎（evidence-based）、結果取向（result-based）、對公眾公開（open to the public）、可課責（accountable）；其二，建立完整績效管理架構，包括規劃、衡量指標、報告、評估等，提供可運用於不同層面的資訊，並連結跨越機關或計畫界線的衡量機制。

GPRA 6 項目的：提高美國人民對聯邦政府的施政的信心；建立計畫績效改革；改進聯邦計畫的執行效能及公共課責；協助聯邦機關首長改善服務品質；善用客觀資訊改進國會的決策能力；改善聯邦政府的內部管理。

二、布希政府之總統管理議程（PMA）與計畫評估評等工具（PART）

布希（George W. Bush）於 2001 年上任後，建立以「以公民為中心（Citizen-centered）」、「結果為導向（Resulted-oriented）」、「以市場機制為基礎（Market-based）」的企業型政府。布希政府以 GPRA 為基礎，並在政府治理上，另提出 PMA 及 PART 以進行績效評估。美國聯邦政府績效評估當時主要集中在 3 個層次：第一，計畫績效評估，主要是透過 PART 對聯邦方案計畫進行比較評估，從而為計畫的管理和預算提供依據；第二，機關績效評估，是由各機關在每個會計年度末期對機關的年度績效提出報告；第三，聯邦績效評估，主要透過燈號衡量，對各機關執行總統管理議程的進展情況進行比較評估，督促各機關執行總統的改革計畫，從而保證總統改革計畫的成功並有效地執行。

（一）總統管理議程（PMA）2002-2008

為解決聯邦政府各部門普遍面臨的管理問題，布希政府於 2002 年發布的總統管理議程，確立了 5 項改革措施，包括人力資源（Human Capital）、競爭性資源（Competitive Sourcing）、財務績效（Financial Performance）、電子化政府（E-Government）以及預算和績效整合（Budget and Performance Integration）詳如圖 1 PMA 5 大優先議題，要求聯邦各部門都必須執

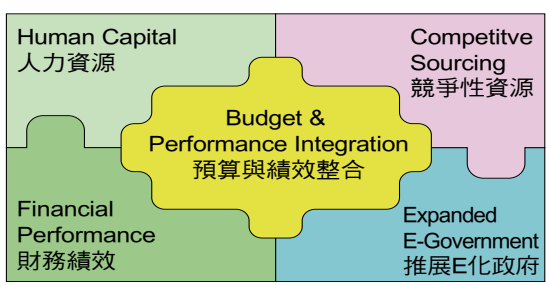


圖 1　PMA 五大優先議題

資料來源：John Kamensky 2004 年對我國行政院中高階文官人員赴美專題研究之演講內容

行，並以綠、黃、紅 3 種燈號代表不同的績效成果呈現資訊，以利一目了然。

（二）計畫評估評等工具（PART）2002-2008

布希總統表示，政府施政應該以成果導向，亦即以績效為導向而非只重視過程。每一項計畫無論成功或失敗，都必須受評斷。對於成功部分應繼續保持、分享並成為標竿；對執行失敗者則提出改正，施政計畫如果目的不對，就須改革或予以結束。因此除了訂定 PMA，針對各機關 5 項管理議程進行評估外，布希政府也強調預算與績效結合的計畫績效評估，因此 PART 應運而生，其評估對象則是各機關的計畫。

三、歐巴馬政府的績效管理變革 2009~

布希政府在績效改革上相當的積極，建立並執行 PMA 與 PART 的評估制度。2008 年歐巴馬上任後，並未依循 PMA 或 PART 的評估模式，政府治理績效改善策略上，強調的 3 個重點：使用績效資訊，引導和學習提升執行結果；清楚精確地透過績效資訊，改善成果及提升透明度；加強解決政府內部和外部問題，實踐績效管理和改善施政成果。

參、政府績效成果法現代化法 GPRAMA 2010

一、法案修訂背景

GPRAMA 的構想由前眾議員奎利爾（Henry Cuellar）於 2004 年開始推動，後來獲得參議員湯姆卡珀（Tom Carper）和馬克沃納（Mark Warner）的支持，繼續努力到 2010 年 10 月國會順利通過法案。歐巴馬總統於 2011 年 1 月簽署生效，並於 2011 年試行至 2014 年。

GPRA 自 1993 年實施以來，為聯邦政府建立一套以成果為導向的規劃、衡量與報告制度的穩固根基，惟其運作期間仍有許多不足之處，其中最感困擾者即無法將績效資訊有效運用於決策。政府課責署（Government Accountability Office, GAO）長期以來對政府績效管理進行政策分析與研究，在 GPRA 施行後，也同樣提出大量的研析報告，在 2004 年的總體評估報告中（GAO, 2004），提出現代化法案的構想。GAO 報告中指出 GPRA 實施以來不足之處摘要如次：

（一）機關與預算管理局（Office of Management and Budget, OMB）的領導階層對預定結果的達成無法給予一致的承諾，阻礙了結果導向的發展。

（二）機關領導者在以成果為導向的目標設定、蒐集有用的數據，以及聯結機關、方案計畫、單位和個人績效衡量與獎勵制度等方面，執行上仍有困難。

（三）解決跨部會議題的努力不足夠。

（四）難以無法取得需要跨部會合作的相關資料。

為了提供一個能瞭解政府績效與整合機關努力的跨機關觀點，GAO 認為需要一個政府整體的績效計畫，但 OMB 始終沒做到這項要求。此外，對於國家大多數的挑戰，GAO 建議必須有一個政府整體的策略計畫，提供更整合且長期的方法來處理這些議題。

二、GPRAMA 重要修正內涵

GPRAMA 係以 GPRA 為基礎，就不足處加以修改，期法案可以發揮預期功能。因此，延續 GPRA 所規範者外，另增加一些新的要求，摘要如次：

（一）增加政府整體計畫（Governmentwide）與報告的規定

1、聯邦政府長期的優先目標

聯邦政府長期的優先目標是跨機關的優先目標（a Ccross-Agency Priority Goal, CAP Goal）包括 2 部分：以成果為導向且數量有限的跨機關政策議題（crosscutting policy area），以及政府整體改進之管理面向包括資訊科技、財務管理、人力資源與不動產等。每 4 年訂定，從總統就任的次年開始；至少每 2 年需與國會協商；如遇有環境變化可進行調整。

2、修改聯邦績效計畫 （Federal Performance Plans）

由 OMB 邀集各機關協商訂定，配合總統預算提出。績效計畫必需包括：年度績效目標與及各項目標負責人（Goal leader）、與目標有關的聯邦機關、方案／計畫與活動、跨機關的共同績效指標、每季的績效目標值與里程碑（milestone），並提出可能面臨的挑戰及處理方式。

3、每季檢視優先目標之執行進度—提高管控強度確保目標達成

聯邦績效促進委員會（Performance Improvement Council, PIC）至少每季協助 OMB 與有關的機關人員檢視各項聯邦政府優先目標相關的執行進度。這項檢視的工作涉及各聯邦機關、專案及其他業務與達成各目標相關活動人員。整個檢視工作包括評估每個目標相關的聯邦機關、方案與活動對達成目標的貢獻。依據目標無法達成的風險予以分類，進而對那些風險確定改進績效的策略。

4、建置聯邦政府績效資訊網站（OMB performance website）

網站展現了聯邦績效的凝聚意象，包括所有的聯邦方案計畫（a Federal program）、政府整體（Governmentwide）績效、個別機關績效。同時取消以往各機關各種計畫與報告的紙本印刷。

（二）修正機關層級的計畫規劃與報告書規定

1、增加機關優先目標（Priority Agency Goals）。

2、增加機關每季執行進度的檢討。

3、修改策略計畫、績效計畫、績效報告原有程序與內容規定（如表 2 差異比較表）。

（三）強化首長參與及課責

1、就未符合（unmet）機關預定目標提的計畫提出報告

OMB 每年須依據績效計畫預定的目標值，確定未符合目標的機關，將未達目標的結果報告及不同的因應處理提送參議院、眾議院、該機關首長及 GAO。

2、調整治理架構，明確權責與分工強化課責

設立績效營運長（Chief Operating Officers, COO）、績效促進官（Performance Improvement Officers, PIO）、目標負責人（Goal Leader）、績效促進委員會（PIC）。

（四）強調績效管理及技術能力

其他新實施的方案，包括計畫管理人員的訓練及業務操作時程等人員的訓練，明訂作業時程也是 GPRAMA 針對以往執行不足的部分，特別予以強化。

三、GPRAMA 的實務運作

（一）績效管理權責機關

表 2　GPRA 1993 與 GPRAMA 2010 的主要差異

GPRAMA 新增項目：

1. 研訂聯邦政府長期的優先目標—建立長期政府整體的績效目標
2. 修訂聯邦政府績效計畫— OMB 與各機關協商訂定，並強化課責
3. 要求按季檢討進度 —強化目標進度管控確保目標的達成
4. 置政府績效資訊網站—提升透明度

GPRAMA 修正項目：

1. 修訂機關層級計畫與報告規定
2. 未達目標的報告處理
3. 規定計畫和報告作業時程
4. 要求機關首長參與並課責
5. 要求確認關鍵績效管理技術及能力
6. 建立年度檢討處理重覆及不合時宜的規劃與報告機制

GPRA 1993	GPRAMA 2010
「策略計畫」（Strategy Plan） **※ 要求定義機關的共同的目標與業務目標** 一、程序： 1. 至少每 3 年修正。 2. 期程至少涵蓋 5 年。 3. 與國會進行磋商。 4. 涉及其他利益相關者。 5. 提交 OMB 和國會。 二、內容： 1. 任務聲明。 2. 策略目標。 3. 策略和資源。 4. 與績效目標的關係。 5. 受外部因素顯著影響的目標。 6. 計畫評估。	**改稱「機關策略計畫」（Agency Strategy Plan）** **※ 本項延續 GPRA 定義機關的共同的目標與業務目標** 一、程序： 1. 每個 ASP 涵蓋 4 個會計年度，每 4 年修正，於新總統任期開始後次年起。 2. 至少每 2 年與有關的國會委員會磋商。 3. 將資料公告於網站，並通知總統和國會。 二、內容增列： 1. 與聯邦政府優先目標的關係。 2. 與相關機關間的協調與合作。 3. 確立機關優先目標。 4. 陳述相關目標如何與達成共識。
「年度績效計畫」（Annual Performance Plan） 一、程序： 1. 適用次一會計年度。 2. 沒有固定的時間（由 OMB 決定）。 3. 提送至 OMB。 二、內容： 1. 績效目標必須是客觀的、可量化、可衡量的形式。 2. 涵蓋所有計畫活動。 3. 策略和資源。 4. 績效衡量。 5. 預訂目標與實際成果的比較基礎。 6. 確認／驗證數據的方法。	**改稱「機關績效計畫」（Agency Performance Plan）** 一、程序： 1. 適用 2 個會計年度（當年度及次年度）。 2. 配合總統預算。 3. 可上網處理，並通知總統和國會。 二、內容增列： 1. 與機關策略和優先目標，以及聯邦政府績效目標之關聯說明。 2. 加強協調與合作。 3. 辦理的方案及活動。 4. 設定每季里程碑。 5. 指定各目標負責人 (goal leader)。 6. 平衡的衡量方式。 7. 提供數據達成面臨的挑戰。 8. 低優先方案 (low-priority program activities)。
計畫績效報告（Program Performance Report） 一、程序： 1. 在會計年度結束後，150 天內。 2. 送交總統和國會。 二、內容： 1. 實際績效與預定績效比較。 2. 3 年的趨勢資料。 3. 根據上年的業績評估目前的績效計畫。 4. 就未實現的目標予以說明及因應對策。 5. 計畫評核結果摘要。	**改稱「機關年度績效報告」（Agency Performance Update 又稱 Annual Performance Report）** 一、程序： 1. 在會計年度結束後 150 天內提出，惟具重大價值性的資料要經常提出。 2. 僅上網處理。 二、內容增列： 1. 5 年的趨勢資料。 2. 強調數據的準確性和可靠性。

資料來源：GAO，本研究整理

美國績效管理之主政機關為白宮辦公室下的預算管理局（OMB），另外直屬國會的政府課責署（GAO）提出相關的研究報告及政策分析，在行政機關績效管理上扮演重要中心角色。

1、預算管理局（OMB）—行政權責

GPRAMA 對 OMB 明確規範應該辦理事項：

（1）預算擬訂。

（2）OMB 的副局長為績效促進委員會召集人。

（3）與其他機關共同研商發展長期聯邦政府的優先目標，並定期與國會相關委員會協商。

（4）協調機關，制訂年度聯邦政府績效計畫。

（5）OMB 決定全國機關優先目標總數，以及個別機關發展出的目標數；並允許 OMB 選擇機關優先目標，訂定時間表，確定優先次序。

（6）審查機關策略計畫書：機關的策略計畫，納入了 OMB、國會、公眾和機關人員、合作夥伴和利益相關者的意見，使得計畫容易觸及到各個階層。

（7）機關優先目標按季檢討：機關首長及副首長，每季需要跟 OMB 進行優先進度檢討。這項評估工作從 2011 年第 3 季開始。

（8）網站建置：於 2012 年 10 月 1 日前建置整合的績效相關的網站。除機關使用，必須提供國會和公眾容易造訪並查尋資料。

（9）確定績效不佳的目標項目。

2、政府課責署（GAO）—協助國會監督

GAO 主要協助美國國會監督瞭解聯邦政府對預算的支用，對於計畫評估、政策分析及針對政府廣泛的計畫提供相關專業意見，以持續監督與研究政府如何有效率、有效能地運作，GPRAMA 就是 GAO 經過制度評估後所提出的改進構想。GAO 嚴格的專業標準檢討及引用事實分析，提出研究報告及分析報告，例如就整體制度上檢討，或針對某機關個案的實務的分析報告，提供國會參、眾議員參考，GAO 每年均就聯邦計畫及機關計畫內有重複的施政目標或辦理事項提出報告，有「國會看門狗」的稱號。

（二）聯邦政府績效管理領導及課責體系

GPRAMA 在機關內建立一個新的績效管理領導體制（如圖 2），包括機關首長、績效營運長（COO）、績效促進官（PIO）和計畫目標負責人（Goal Leaders），除向所屬機關及計畫執行團隊傳達 GPRAMA 宗旨及相關訊息，並負責整個計畫執行。此 3 層領導所要擔負的責任包括：第一、目標設定。以機關首長為首，帶領各級領導的組織，負責選擇和溝通，確定短期目標及長期目標。第二、提供決策者及時與可採行的績效資訊，績效營運長、績效促進官和高階的計畫管理者應督導機關，就績效證據進行蒐集、分析，以便清楚瞭解計畫執行的問題、問題解決的成效以及影響計畫執行的因素。第三、經常依據數據資料檢討目標的進度，指導決策及各項種活動，以改善執行成果並降低成本。各階段領導者主要任務分述如下：

1、各機關績效營運長（COO）

由機關首長指派副首長擔任。主要任務：

（1）設定明確並具大企圖心的目標。

（2）經常督促計畫執行，以加快執行進度；確保績效執行的透明度，以提高課責、成果及成本效益。

（3）建立機關內持續改進施政成果及效率的工作環境與機關文化。

2、各機關績效促進官（PIO）

機關內指定高階人員擔任，向績效營運長或機關首長報告。任務：

（1）協助機關首長及績效營運長，輔導並協助機關內各部門策略和績效規劃之運作。

（2）與機關決策人員溝通計畫目標、進度、問題及因應對策。

（3）協助機關其他管理者改善並溝通組織績效；與財務長（CFO）共同協助績效營運長，評估機關內所有辦理事項及活動等資源使用與執行情形。

（4）協助機關所有目標負責人（Goal Leader）改善執行成果、因應對策及執行效率。

3、目標負責人（Goal Leader）

由機關首長或績效營運長正式任命各項目標的負責人。主要任務：

（1）負責帶領團隊執行計畫完成任務。

（2）被授權可進行跨計畫或單位協調，以順利執行計畫目標。

4、OMB 績效促進委員會（PIC）

除上述績效營運長、績效促進官、目標負責人等 3 個重要的機關內部管理機制，GPRAMA 新增績效促進委員會（PIC），為在 GPRAMA（Performance Improvement Council, PIC）的運作最上層的任務組織，係由 OMB 主導，由各聯邦機關績效促進官（PIO）組成，並由 OMB 負責績效管理的副局長擔任該委員會召集人（Chief Performance Officer, CPO），或稱首席績效長。PIC 協助各機關、OMB 局長、副局長，改善聯邦政府的施政績效，主要任務在制定績效管理政策；分析計畫績效的標準；負責促進績效管理機關之間的訊息交流，加速並提升計畫執行；此外，並負責協調和監控，持續不斷檢討聯邦計畫的績效與管理。據 OMB 績效組組長 Mr. Mark Bussow 表示（2011.08），PIC 定期每 2 個月召開會議，但要求機關的 PIO 層每月開會 1 次。OMB 有關績效管理的運作主要有 4 種會議分不同層級人員研商不同層

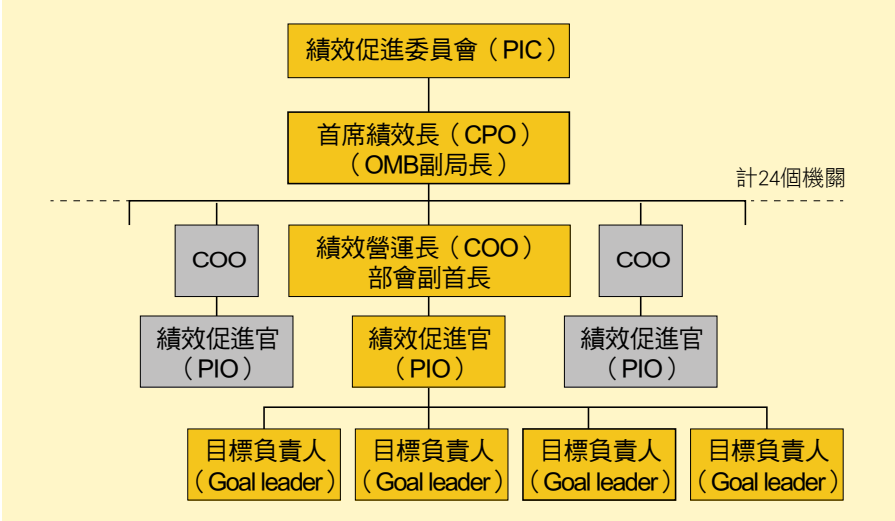


圖 2　美國 GPRAMA 規範聯邦政府績效管理領導體系

次事項內容，由 OMB 績效與人力管理辦公室的績效小組（Performance Team Leader, Performance & Personnel Management Office）負責邀集，為即時有效處理相關事宜，會議非常密集。

GPRAMA 強調機關領導者的重要，機關首長應該將績效檢討過程作為參與方案的時機，包括面對面或透過視訊與相關人員溝通。首長的親自參與，除向機關同仁展現出對績效管理的重視與支持外，也加速同仁學習和機關績效的改善，更意味首長想要改善整個組織，確保機關內部的協調，及決策制定的決心。

（三）GPRAMA 各類計畫與報告及作業時程

1、聯邦優先目標（Federal Priority Goals, FPGs）

聯邦優先目標於 2015 正式年展開施行，OMB 從 2015 年的預算開始與機關和國會共同協商，這些目標配合總統任期，每 4 年進行更新或修正。以 2013 年試行目標為例，配合 2013 年總統預算，各機關聯邦優先目標於 2012 年 2 月公告於績效資訊網（Performance.gov），並執行到 2014 年 2 月，新的聯邦優先目標則將在 2014 年 2 月公告，以配合 2015 年總統預算執行。為了確立聯邦優先目標設定，OMB 必須諮詢國會相關委員會，除此之外，還必須與總統管理委員會（President Management Council, PMC）、績效促進委員會（PIC）、總統行政辦公室內的其他單位等共商，找出問題，以提高執行效能。雖然機關的優先目標會與聯邦優先目標聯結，但是機關的核心任務往往並不是聯邦優先目標，為了使聯邦優先目標落實執行，OMB 明訂每個目標有關的執行機關，受指定機關應確實參與行動計畫並對各自機關的總體目標有所貢獻。聯邦機關一旦被分配到聯邦優先目標計畫，就必須將其內容編列在策略計畫、年度績效計畫及年度績效報告內。OMB 從 2012 年 6 月 30 日起，就開始試行的聯邦優先目標進行按季檢討。

目前優先目標尚屬試行（interim）階段，配合 2013 年總統提交的預算報告提出。14 個試行的跨機關優先目標中，包括 9 個跨政策領域目標及 5 個管理面向目標：科學，技術，工程和數學教育（Science, Technology, Engineering, and Math Education）；退伍軍人生涯的準備工作（Veteran Career Readiness）；寬頻（Broadband）；大型企業和小型企業（Entrepreneurship and Small Businesses）；能源有效利用（Energy Efficiency）；出口（Export）；職業訓練（Job Training）；網路安全（Cybersecurity）；環境永續（Sustainability）；財務管理（Financial Management—Improper Payments）；人力資本管理（Human Capital Management—Critical Skills Gaps）；資訊技術管理（Information Technology Management—Data Center consolidation）；採購收購管理（Procurement and Acquisition Management—Strategic Sourcing）；不動產管理（Real Property Management），如表 3：2013 試行跨機關聯邦優先目標。

2、聯邦績效計畫（Federal Government Performance Plan, FGPP）

屬行政部門 2 年計畫，由 OMB 彙整，每年併同總統預算建議書送交國會。內容包括聯邦跨機關優先目標必須達到的程度、相關目標、行動計畫、目標負責人以及參與項目。

3、機關策略計畫（Agency Strategic Planning, ASP）

在總統任期開始，聯邦機關必需在總統就職後次年 2 月的第 1 個星期一提報新的策略計畫。機關策略計畫的內容需載明機關任務、長期目標、策略規劃以及監督解決國家特定問題、需求、挑戰，及與任務相關的作法及目標選定的理由。同時需將在策略計畫內的長期目標轉化到策略階段性目標（Strategic Objectives），再轉化到績效目標（Performance Goals），包括年度績效計畫內的優先目標。

所有機關首長對於最後確認的策略計畫書，係以首長署名電子郵件方式傳送給眾議院發言人、參議院議長及眾議院議長。

表 3　2013 試行跨機關聯邦優先目標（Interim Cross-Cutting Federal Priority Goals）

項次	跨機關優先目標	目標敘述	受指定機關
聯邦政府跨機關政策領域目標 (Policy Areas)			
1	科學，技術，工程和數學教育	至 2020 年美國大學畢業生為全球最高聯邦政府與教育的合作夥伴共同努力，以提升科學，技術，工程質量和數學（STEM）品質。未來 10 年 STEM 學位的畢業生數量增加三分之一，也就是增加 100 萬名 STEM 學科學位的畢業生。	教育部、國家太空總署、國家科學基金、健康和人類服務部
2	退伍軍人生涯的準備工作	提高退伍軍人的職業準備。2013 年 9 月 30 日止，提高「服務職業準備和備災方案」符合條件的受益人員比例，從 50%到 90%，以提高其在就業市場上的競爭力。	勞工部、退伍軍人事務部、國防部、教育部、商務部
3	寬頻	提升寬頻功能確保 2016 年美國 4G 寬頻覆蓋率 98%。	商務部、聯邦通訊委會、農業部
4	大型企業和小型企業	增加對企業家和小企業所提供之服務。聚焦在初創企業和成長型企業，及弱勢市場。	中小企業署、財政部、商務部、國防部、國家科學基金會、退伍軍人事務部、能源部、農業部、健康和人類服務部
5	能源有效利用	2035 年降低能源強度（能源需求／實際 GDP）至 50%（2010 年為基準起算）。	環保署、交通部、能源部、居住及城市發展部、
6	出口	2014 年，美國出口值增加 1 倍。	農業部、商務部、國務院、輸出入銀行、海外私人投資公司、中小企業署、美國貿易發展處、美國貿易代表辦公室
7	職業訓練	2015 年，200 萬勞工接受技藝訓練，並加強協調及提供就業培訓服務，確保擁有全球最熟練的勞動力準備與技能培訓。	勞工部、教育部、中小企業署、居住及都市發展部、
8	網路安全	2014 年，95%的美國人能夠安全使用行政機關資訊系統，包括有利的認證，可信任的網路連接，並持續監測工作。	國土安全部、商務部、服務管理總署、聯邦資訊辦公室
9	環境永續	2020 年，減少直接溫室氣體排放量的 28%，並且將其間接的溫室氣體排放量減少到 13%（從 2008 年的基準起算）	各聯邦機關
聯邦政府整體管理面向改進目標 (Management improvements)			
1	財務管理	2014 會計年度，聯邦機關不當付款率將從 2009 年的 5.42%減少至少 2 個百分點。	OMB 為首
2	人力資本管理	終結聯邦政府人力的關鍵技能差距，以加強任務績效。2013 年 9 月 30 日，去除 3 至 5 個關鍵聯邦政府職業或能力 50%的技能差距，並結束其他機關特定高風險的職業和能力差距。	以 OMB、人事管理總屬及國防部為首
3	資訊技術管理	改善 IT 服務傳遞，減少浪費，2015 會計年度關閉至少 1200 個數據中心，節省納稅人 30 億美元。	24 個聯邦機關
4	採購和收購管理	降低機關收購公共產品和服務的成本，至少 2 項個新的產品或服務，在 2013 年和 2014 年均至少減少 10%的成本。	OMB 為首
5	不動產管理	有效地管理房地產，2012 年底節省約 30 億美元的成本	OMB、服務管理總署 (GSA) 及其他 24 個聯邦機關

資料來源：OMB，由本研究整理

4、機關績效計畫（Agency Performance Plan, APP）

屬 2 年的短期計畫，取代了 GPRA 的年度績效計畫（Annual Performance Plan），為機關本年及次年預定達到的績效所規劃。

績效計畫是機關預算的重要依據，績效計畫所訂的終極目標和階段性目標執行過程及結果必須在年度績效報告內提出檢討，由於績效計畫在提預算時是送交 OMB 及國會的相關資料，年度計畫內方案活動應配合因預算要求而修正調整。為了減少計畫重複和進行計畫溝通，機關將績效計畫併同年度績效報告，作為總統預算建議的一部分。而在此之前，機關應諮詢相關的委員會，確認委員們同意美國國會預算理由格式之修改。機關應將績效計畫所揭露的資訊，尤其是過去表現的目標和指標成果及其他評估證據，通知機關預算決策，作為預算過程中考慮因素。例如 2014 年提出的經費應該反映 2014 年之標的，至於機關在選擇和蒐集數據上則應考慮頻率、時間、使用者、格式、方法、背景與分析、成本等有關的屬性和指標（OMB, 2012）（如圖 3）。

5、機關優先目標（Agency Priority Goal, APG）

機關優先目標主要係以執行為重點，屬於短期立刻需展現的成果，必須在 24 個月內完成，反映機關及政府亟待呈現的績效，而非該機關業務的全貌。實際執行的指標在績效資訊網必須配合更新，以提供重要的數據給政府、國會或計畫的合作夥伴。

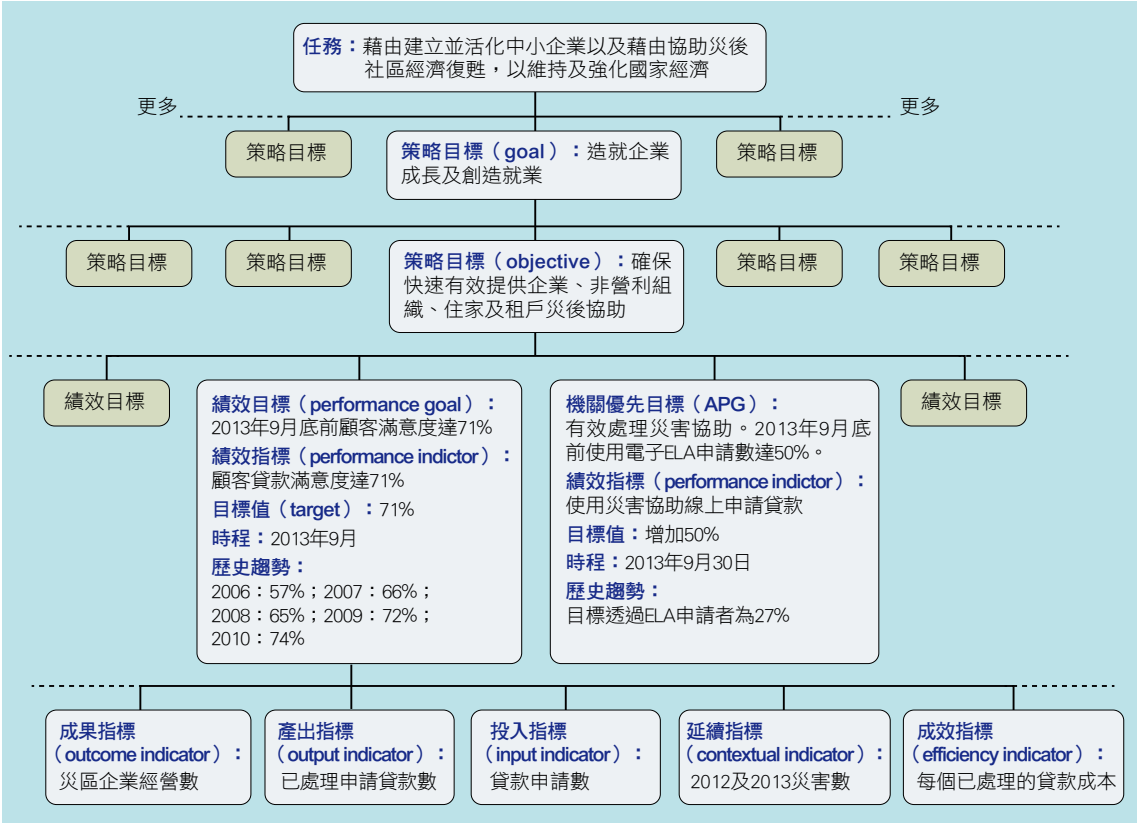


圖 3　策略目標與績效目標的關係

資料來源：OMB，本研究整理

6、年度績效報告（Agency Performance Report）

機關備妥年度績效報告時，應該和 OMB 討論準備提交給國會的內容及文稿，並提前向國會提出報告中的問題。而依實際狀況，機關也可直接與國會接觸，以向國會表達機關的施政成果及展現的績效。內容必須陳述機關計畫績效的完整性，可靠性及其品質。如果有必要的話，機關應該與 OMB 有關的資源管理辦公室（Resource Management Office）討論查核和驗證技術（註 2）。

為了節省開支，降低成本，機關送給 OMB 的預算草案必須列出低優先項目活動，各年所選列的低優先項目比例未必相同，以 2014 的預算來說，低優先項目的比例至少應該是 2012 年預算的 5%（如圖 4）。

7、機關績效作業期程

相較我國機關有較長時程草擬年度績效計畫，以 2014 年績效計畫為例，機關在 2012 年 9 月即著手草擬機關績效報告，期間配合 OMB 公布績效檢討報告，進行檢討修正，OMB 於 2013 年 5 月公布機關績效計畫。研擬期間，當機關所擬定目標，無法符合聯邦政府要求，OMB 與機關多次進行商討，以達到政策要求，美國政府與我國作業時程如圖 5。

8、績效資訊網（Performance.gov）

績效資訊網提供了一個聯邦機關致力達成更有效、更智慧、更精簡的政府管道，該網站讓公眾、政府機構、國會議員、媒體及其他人檢視執行中施政項目。績效資訊網係由預算管理局所建置，除提供各界依喜好查詢聯邦各機

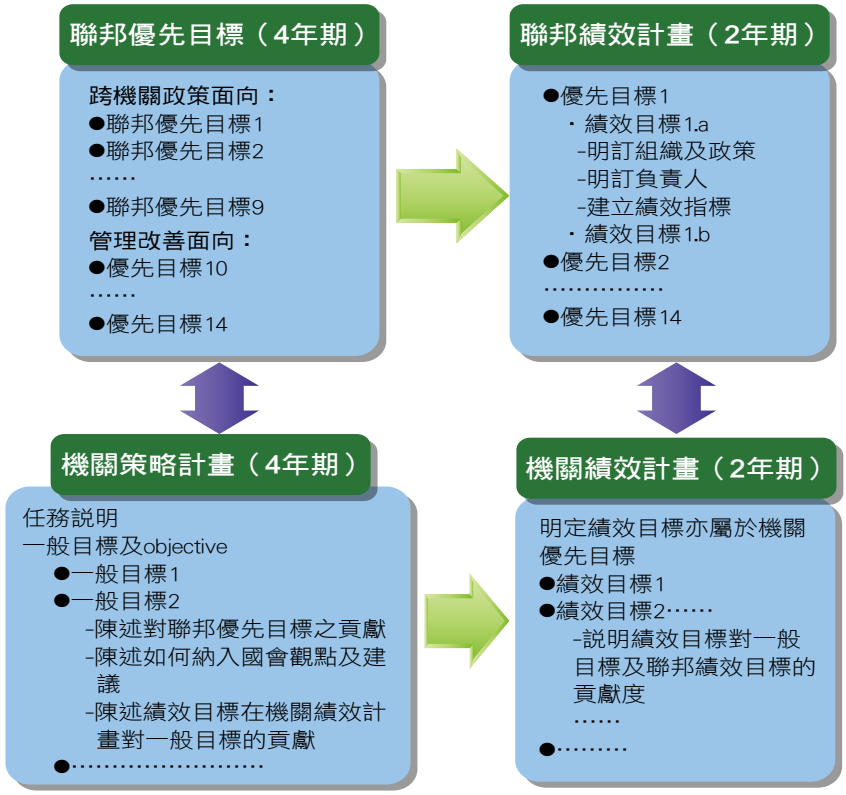


圖 4　聯邦目標、機關目標與績效報告的關聯

資料來源：本研究整理

關各項計畫目標，並提供機關做目標檢討與審查，惟後者屬機關作業面，並不對外公開，各機關有各自專屬帳號進入操作（如圖 6）。

（四）施政績效檢討及評估

有別於布希總統時代的 PMA 燈號管理，以及 PART 計畫評等以分數級距來表達計畫執行績效成果，進行機關與機關間，或者計畫與計畫間之執行成果比較，歐巴馬政府並未採用任何的比較性評估，為了落實政府施政及績效管理，當前政府著重於計畫執行的監控與高頻率的進度檢討，以及有數據佐證的績效成果。績效數據的查核和驗證，則提供了績效資訊的準確性和可靠性，降低數據不準確的風險，並提供國會和民眾的足夠信任度。查核（verification）是一種檢查或測試績效過程，而驗證（validation）是一種確保數據免於偏差，並確保是依照預設的評量方式來評量所作的努力（GAO,1998）。機關應訂定適當的查核週期，並應分配適當的資源進行適當的定期驗證和核實。每年的數據通常應每年或每兩年進行驗證。

1、加強執行績效及策略檢討密度（Performance and Strategic Reviews）

此係針對 GPRA 實施 10 餘年以來始終被認為不足之處，因此強化政府整體、重點優先目標，落實管控執行，並要求數據的準確與可靠度：

（1）經常性的數據檢討。績效營運長至少每季利用數據探討（data mining），檢討 2012

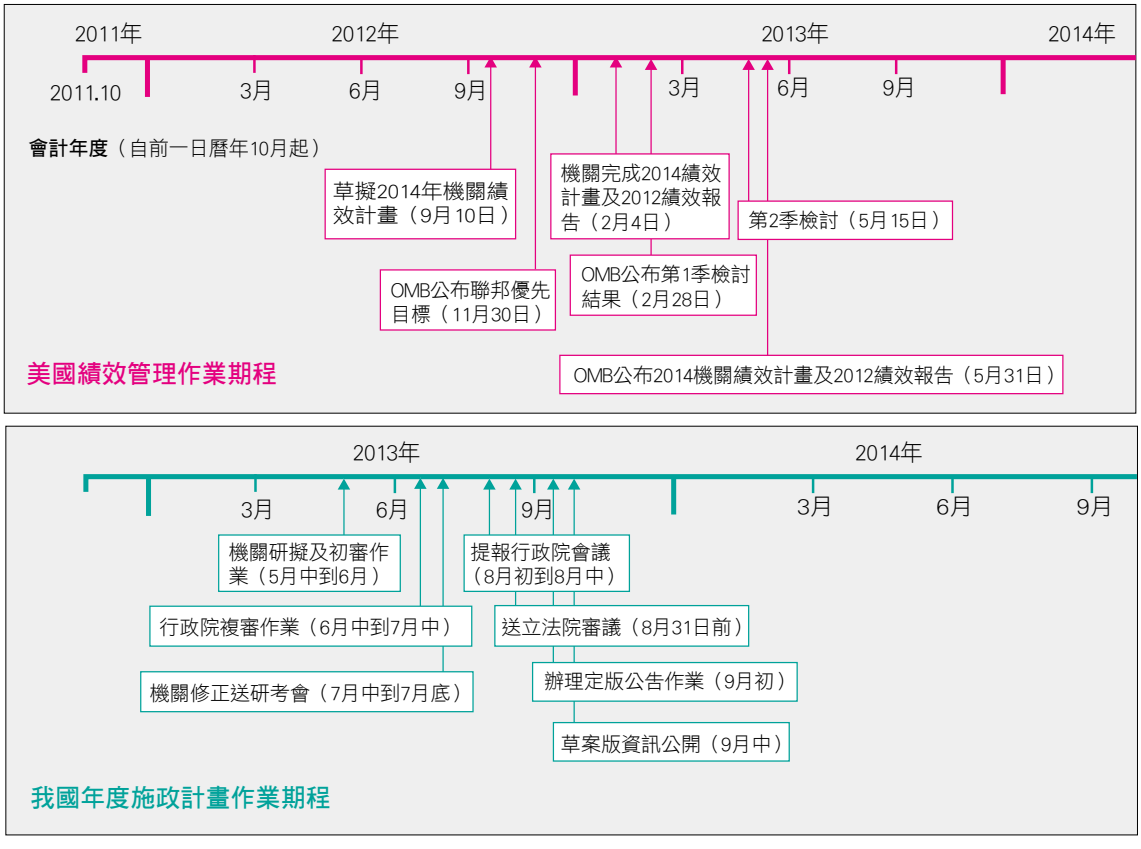


圖 5　美國政府績效管理及我國年度施政計畫作業期程圖（以 2014 年為例）

及 2013 機關優先事項，也有許多機關選擇以更頻繁的周期（每 6 周或每月）來檢視機關的優先目標或每一個活動項目。

（2）年度性的目標檢討。每年度，機關首長應檢討各機關的策略目標，發展出機關的策略計畫，同時更新年度績效計畫進度，並將檢討結果納入年度績效計畫和年度績效報告。

（3）預算管理局與績效促進委員會會同機關，共同按季進行跨機關優先目標檢討。

2、階段性策略目標評估（Strategic Objective Assess）

階段性策略目標評估屬進度評估一種，各機關應制定一個具有多角度和證據來源的檢討機制，瞭解每一個階段性策略目標進度，在此策略目標 （objective）之下，所要達成的個別量化績效目標是執行過程中重要成果，單一事項是不能代表整體範圍、複雜度或外部因素，但是這些都是可以影響計畫結果的。在檢討策略目標進度時，機關至少應考慮外部因素、計畫評估、其他完成相同或相似的目標，或使用相同或相似的關鍵過程的基準資訊、組織之間的協調和合作夥伴提供的經驗以及預算、監管或立法限制可能產生的影響。

3、績效評估

聯邦機關為了提出聯邦機關的目標進展，每年報告這些目標和計畫的評估結果及相關管理改革，因此往往必須對執行計畫（program）進行評估。計畫評估（program evaluation）是一個系統性的研究，使用研究方法，蒐集和分析數據，以瞭解評估方案執行優缺點及優缺點之原因為何。計畫評估為計畫執行特定問題尋求解答，評估結果能夠有效地回饋評估項目，確保如何提高績效，或引導資源配置。

圖 6　聯邦績效資訊網 http://www.performance.gov/

計畫（program）並沒有標準的定義，一個計畫可以定義成為不同型態，其目的均在於編制預算和制定政策。無論被定義為一個活動、專案、功能或政策，計畫必須有一個可識別的目的或一組目標。評估可評價整個方案，或聚焦在一個計畫的起始。雖然聯邦計畫的評估，在於檢視一個較大範圍內的活動，而不是單一的專案，但是機關為了尋找出有效的做法，也可能會評估個別專案。

至於評估進行方式，可透過聯邦計畫辦公室或機關的研究、政策和評估辦公室等內部評估，或由外部獨立的諮詢公司、研究機關、獨立的監督機關等，例如由 GAO 或機關的監察長進行評估。專業評估人員通常都受過高級培訓，根據計畫和評估問題的性質，還需要評估小組成員相關的專門領域的專業知識，如勞動經濟學。倘使評估需要勞動密集的數據蒐集，而機關的工作人員不具備專業知識，該機關可能會委託獨立顧問或公司，以獲得所需的資源。計畫評估應該由獨立的計畫管理團隊進行，提出受評方案的優點和缺點，接受政府機關委外辦理的專業評估公司亦被認為是獨立的，建立具獨立性的評估條件，包括範圍、方法和審查標準的掌控權，完全掌握機關數據，完全掌握發現、結論和建議。

評估是以所設計問題，瞭解方案進行狀況，為了成功地完成計畫評估，GAO 也提出了評估設計（Designing for Evaluation）研究，提供各行政機關進行執行計畫的評估之用。GAO 2012 年出版的「評估設計」修正版，提出了一連串的評估方法，其中重要的 5 個關鍵評估步驟包括：

（1）明確瞭解該計畫的目標和策略。

（2）發展相關和有用的評價問項。

（3）為每個評估問題選擇適當的評估方法。

（4）確定數據來源和蒐集程序，以獲取有關的且可信的資訊。

（5）擬定計畫分析數據，藉此可從評估問題得出正確的結論（GAO, 2012）。

（五）績效未達目標的檢討

預算管理局與機關共同制訂出一套完善的檢討程序，檢討每一項目標及檢討未達預定目標的績效項目。當行政部門未能達到預定績效目標時，必須與國會進行溝通，同時機關必須與預算管理局合作檢討，以作為後續年度績效計畫和總統預算案擬訂的考量，每年預算管理局需將未達績效目標送給各機關、2 個委員會及 GAO，GPRAMA 賦予 OMB 對機關未達績效目標的權責，並有下列不同階段的作為（Clinton T. Brass, 2012）：

1、第 1 年未達目標，該機關必須提出績效改進計畫給 OMB。

2、連續第 2 年或第 3 年未達目標，機關及 OMB 都必須提出報告給國會。

3、連續 2 年未達目標，機關首長提交國會 1 份績效改善聲明，內容包括法規修改建議、並由 OMB 同意的額外經費需求。這也是說，機關必須找出其他替代方案，或移轉授權給其他機關辦理。

4、連續第 3 年未達績效目標，OMB 須在 60 天內提交改善建議書給國會，包括重新審議未達績效的目標、相關法規修正、因應作為以及中止計畫或刪減總統預算。

（六）行政機關與國會的溝通

國會的決策需要行政機關的執行，而行政

機關的績效如何衡量，國會在其中的參與是非常重要的，行政部門除執行機關的任務，也必須表現出其績效資訊對國會所做的決策是有幫助的，有鑑於此，GPRAMA 對國會在績效管理上，也改變了聯邦政府的法定框架，強調，機關在制定或調整聯邦和機關的目標時，必須與國會進行諮商。具體來說，規定預算管理局應就跨機關聯邦優先目標與相關委員會諮詢；當機關在發展或調整策略計畫或 APG 時，必須就方式、授權及監督委員會展開諮商行動。

國會的委員會也認為在協商之前，可提供策略計畫書草案，他們可以準備問題及建議，而關鍵性的資料是很重要的，國會人員不需花太多時間在閱讀非關鍵性的文件上。國會工作人員和機關的官員同意協商應自工作人員層級開始，也就是不包括國會議員和機關的高層領導，但必須是具有一定權責的機關人員，可以回答特定的程序問題，以及有權修改該機關的計畫，例如機關的績效促進官（PIO）。在諮商不斷進行之後，國會和機關首長的參與是非常重要的，因為他們是負責作出機關策略方向和預算配置的關鍵人物，而機關首長的參與，當然也讓該機關較易獲得國會的重視。

肆、我國績效管理之省思

為期我國績效管理制度與時俱進的檢討修正，藉由觀察美國政府 2010 年立法通過 GPRAMA 的成果，以為他山之石做為我國之參考借鏡，本文提出下列幾點建議：

一、評估制訂我國績效管理法可行性

目前我國 2001 實施中程施政計畫制度，並於 2002 年納入施政績效評估，建立施政績效管理制度，相關依據為行政命令層級「行政院所屬各機關施政績效管理要點」。為利部會研擬，行政院研究發展考核委員會每年函頒當年度編審注意事項，相較於美國 GPRAMA 規範，我國對於部會首長參與度、部會績效管理或改善機制、課責機制等未有法律位階強制力。而前揭項目往往績效執行成效關鍵。為提升行政部門審議機關或執行部會之績效成果，建議可思考制定績效管理專法可行性。

二、強化施政計畫體系，建立跨部會施政目標，展現政府整體績效

GPRAMA 主要精神之一為明確政府跨機關優先目標，並具體釐定部會分工，且納入部會績效管理制度中。我國現行上位跨部會機關計畫及目標設定之機制，主要為專案型態，為利政府整體政策連貫性，建議應建立制度化機制，將整體跨部會計畫之施政主軸與相關部會中程施政計畫主軸相結合，例如，「黃金十年 國家願景」分有 8 大願景 31 項施政主軸，已規劃納入 102 年— 105 年國家發展計畫—中程施政計畫篇，釐訂未來 4 年整體發展目標及政策措施，並研擬年度施政計畫分年落實。未來如上開作為制度化後，將可強化我國現有施政計畫體系，使政府整體績效與相關部會施政成效，更緊密結合，俾利政府整體績效展現。

三、強化行政與立法部門溝通協調機制，提升政府效能

行政與立法部門互動關係，一直都是民主政治實際運作關鍵，GPRAMA 制定另一個重要精神之一，為強化行政部門與國會間諮商，GPRAMA 強調，機關在制定或調整聯邦和機關的目標時，必須與國會進行諮商。具體來說，規定預算管理局應就跨機關聯邦優先目標與相關委員會諮詢，至少每 2 年 1 次；當機關在發展或調整策略計畫或機關優先目標時，必須就

方式、授權及監督委員會展開諮商行動。

為利立法院預算審查，能支持行政部門政策，建議行政部門首先瞭解立法程序，掌握溝通環節，並可規範行政部門在制定施政計畫期間，可適度適時邀請立委參與政策立法研擬，並應定期與立法院相關委員會諮詢或報告，同時在計畫專章中敘述因將諮詢結果而調整或修正執行之項目，有助立法部門預算審查、與行政部門政策執行密切結合。

四、調整行政部門計畫與預算審議期程，審議機關與部會充分協調

GPRAMA 為能落實審查聯邦政府計畫與預算，明訂各項作業程序時程，將審查時間加長，採較以前提前作業，即將年度績效計畫擬定時程調整於前 2 年度即開始規劃，以 2014 年績效計畫為例，部會於 2012 年 8 月即研擬 2014 年績效計畫，2013 年 5 月公告 2014 年度績效計畫。期間部會與 OMB 有較充足時間就聯邦政府設定目標與部會設定目標差異，進行多次協調，有利妥適目標設定。

目前我國年度施政計畫擬定時程於前 1 年度開始規劃，以 2014 年施政計畫為例，部會 2013 年 5 月中旬開始研擬作業及初審作業並於 6 月中旬行政院進行複審作業後，請部會據以修正，8 月中旬提報行政院會議，依法 8 月底需送立法院。研擬至審議確認期間非常緊湊當部會設定目標或績效指標與審議機關有落差，無法充分時間協調，致目標設定，尚有改善空間。建議部會施政計畫研擬時點提前至前年度底，搭配前度施政績效，同步研擬，將部會研擬至行政院核定期間延長，並適度提升強制力，避免部會本位保護主義。

五、落實績效評估成果課責及預算連結度，提升後續計畫執行成效

GPRAMA 規定，當行政部門未能達到預定績效目標時，必須與國會進行溝通，同時機關必須與預算管理局合作檢討，以為後續年度績效計畫和總統預算案擬訂的考量。每年預算管理局需將未達績效目標送給各機關、2 個委員會及 GAO，GPRAMA 賦予 OMB 對機關未達績效目標的權責，並有如同前面章節提到之不同階段的作為，以明確未達績效之相關措施及改善作為。

現行我國目前機關年度施政計畫績效評估結果，其評估成果主要以燈號顯示分為綠燈（績效良好）、黃燈（績效合格）、紅燈（績效欠佳）、白燈（績效不明）。經評估均為綠燈者或紅燈者，相關主管及執行人員有相對應行政獎勵及懲處，惟其改善強制力，尚顯不足。建議未來就評估結果如為績效欠佳或績效不明機關，應研擬改善報告，具體提出改善作為，包括執行面、經費面之改善措施，及有效的課責機制，俾利後續施政作為。

六、強化透明化與民眾參與機制

歐巴馬政府績效改善策略上，強調使用績效資訊，引導和學習提升執行結果；清楚精確地透過績效資訊，改善成果及提升透明度；加強解決政府內部和外部問題，實踐績效管理和改善施政成果。因此，透過聯邦共通網站一績效資訊網（Performance.gov），聯邦各機關須按季更新關優先目標、聯邦優先目標資料、機關策略計畫、年度計畫及年度報告。

我國目前正推動第二代行政院政府計畫管理資訊網（GPMnet2.0），除落實政府資訊公

開、透明，更引進圖形化儀表版機制（Dash board），透過圖形化的介面展現政府施政績效，有利民眾適時查詢政府施政成果，提高民眾參與建議，建議加強機關宣導，提升計畫管理效益。同時，透過 GPMnet 2.0 進行分析，就重要執行計畫之目標績效，與計畫預算進行連結，進而比較及分析我國施行績效管理制度 10 餘年間變動情形，強化績效資訊運用。

七、研訂訓練計畫，加強提升各機關人員績效管理關鍵技術與能力

自 1993 年 GPRA 實施以來，事實證據與佐證資料即被強調，直至 GPRAMA 仍持續強調要提升數據與資料等資訊的準確與可靠性，GPRAMA 中強調要數據的準確性與可靠性，並且應加強提升人員的績效管理技能，以有效作為決策之參考，可見此問題存在已久，而且確實也是根本問題，尤其不當或不正確的資訊易造成負面後果。我國參考美國 GPRA 作法，自民國 90 年建構了行政院體系的績效管理架構體系，運作 11 年以來亦不斷檢討改進，惟在資訊上，數據、資訊等不足造成審查或評估困難，以及各機關人員多缺乏績效管理之專業技能，確有必要研發規劃一套訓練作法，以有效提升能力，進而提升政府績效資訊之品質。

伍、結語

GPRA 1993 歷經 10 餘年，美國聯邦政府評估檢討了 GPRA，修法後的 GPRAMA 將繼續扮演美國聯邦政府績效管理以促進提升政府效能的重要角色，也使聯邦政府治理邁向新里程，其為補 GPRA 的不足的修法緣由、考量、變革內涵與預期功能，包括建立聚焦於跨機關的政策領域目標設定（即聯邦層級的績效目標）與績效衡量的相關報告與程序；在政策實施階段強調關注目標的運用與衡量；增加在網際網路上的報告，提升透明度；要求機關對目標與管理任務建立目標權責架構，包括設立績效促進委員會（PIC）、績效營運長（COO）、績效促進官（PIO）、目標負責人（Goal Leader）等，訂定每季里程碑、每季檢討強化管控、增訂各項作業時程期限，強化數據資訊的準確及可靠度，人員績效管理關鍵能力的提升，以及與國會的協商溝通，強力訴求績效資訊的有效運用以提升決策品質等。未來行政部門與國會間、OMB 與 GAO 以及各機關之互動關係及其為美國帶來何種效益，值得我們瞭解與關注，以作為績效管理制度相似的我國作為重要參考，以為改進之考量，並藉以呼應各國政府致力於提升政府效能與公共服務品質的全球趨勢。

附註

註 1：本篇係以筆者出國考察報告「美國政府績效管理及評估制度」（2012 年 11 月）改寫而成。時係 2012 年 8 月赴美考察，訪問人員包括美國政府課責署（GAO）資深分析官 Mr. Michael McAtee（Staffing Manager, Office of International Affairs and Trade）、預算管理局（OMB）績效組組長 Mr. Mark Bussow（Performance Team Leader, Performance & Personnel Management Office）IBM 研究中心執行長 Mr. Dan Chenok（Executive Director, Center for the Business of Government, IBM）以及教育部（U.S. Department of Education）資深計畫官 Dr. Bette Dow（Senior Program Officer, Fund for the Improvement for Postsecondary Education, FIPSE）。

註 2：OMB 的資源辦公室包括天然資源（Natural Resource Programs）、教育收入維持及勞動（Education, Income Maintenance and Labor Programs）、健康（Health Programs）、一般政務（General Government Programs）、國家安全（National Security Programs）

參考文獻

1. 莊麗蘭、邱秀蘭、盛淑華，***美國政府績效管理及評估制度***，出國考察報告，行政院研考會，2012 年 8 月。
2. 郭昱瑩，「施政績效評估制度之前瞻與未來」，***研考雙月刊***，第 36 卷第 3 期，2012 年 6 月。
3. 莊麗蘭、辜慧瑩、林賢文、鄭清照，***政府施政計畫管理機制之變革策略***，行政院研考會，民國 100 年度自行研究，2012 年 1 月。
4. 胡龍騰、張國偉，「美國績效管理改革做法」，***研考雙月刊***，第 34 卷第 3 期，2010 年 6 月，24-26。
5. 施能傑等人，「美國政府施政績效管理與風險管理制度」，***出國考察報告***，行政院研考會，2005 年。
6. Benjamin Licht. ***The GPRA Modernization Act – Public Law.*** GAO, March 2, 2011, 111-352.
7. Clinton T. Brass. ***Changes to the Government Performance and Results Act: Overview of the New Framework of Products and Processes***, February 29, 2012.
8. U.S. Government Accountability Office. ***Managing for Result: A Guide for using the GPRA Modernization Act to Help Inform Congressional Decision Making.*** GAO-12-621SP.
9. GAO, ***Designing Evaluations.*** GAO-12-208G, October 2012.
10. GAO, ***GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results.*** GAO-04-38, March 2004.
11. GAO, ***Managing for Results：GAO’s Work Related to the Interim Crosscutting Priority Goals under the GPRA Modernization Act.*** GAO-12-620R.
12. Jeffrey D. Zients. ***Memorandum For the Senior Excutive Service.*** September 14, 2010.
13. Office of Management and Budget. ***Circular NO. A-11.*** August, 2012.
14. Philip Joyce. ***Obama’s Performance Measurement Agenda.*** March 23, 2011. <http://www.governing.com/columns/mgmt-insights/obama-performance-measurement-agenda.html> (accessed July, 2012.)
15. John M. Kamensky. ***GPRA Modernization Act of 2010 Explained: Part 1.*** January 6th, 2011
16. John M. Kamensky, “Managing for Results: A Decade of Evolution—Comparing Clinton and Bush Approaches.” August 2004.

Public Governance Quarterly

雲端運算應用與產業發展的規劃與展望

江惠華　行政院科技會報辦公室執行秘書
傅世卿　行政院科技會報辦公室研究員

行政院為推動新興智慧型產業，民國 99 年核定「雲端運算產業發展方案」後即開始進行。行政院張政務委員善政就任後，有感於臺灣雲端運算發展環境尚未成熟，重新擬定兼顧「應用價值」與「產業產值」之推動重點，期望透過建置政府雲端服務，帶動國內資通訊產業發展。

壹、五大發展策略

張政務委員善政於 101 年 7 月召集各部會檢討「雲端運算產業發展方案」，將方案調整為「雲端運算應用與產業發展方案」，強調應用與產業並重的精神，以政府雲端應用帶動國內資訊產業，挑選符合大尺度、資料分享與可達成流程整合條件的政府雲端應用，以帶動業界開發符合應用需求、符合雲端鉅量資料與分散處理之工具，並結合臺灣硬體製造優勢，發展經濟、節能的軟硬體解決方案，帶動市場活絡動能、培育產業能力，促進相關產業電子化（如圖 1）。

本方案推動策略在兼顧「應用價值」與「產

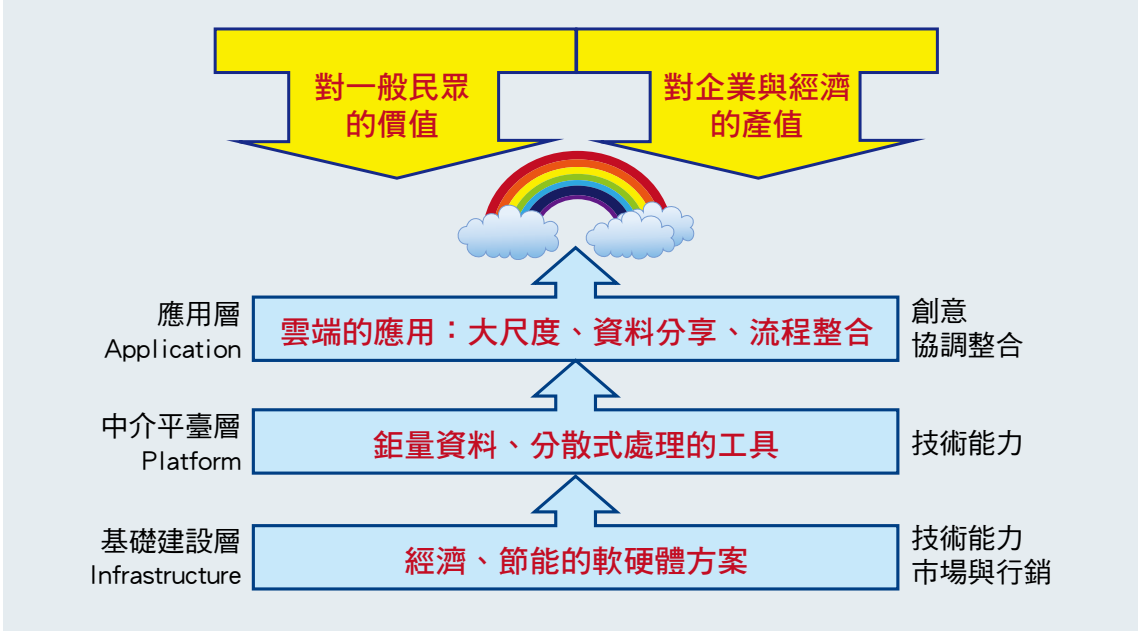


圖 1　發展雲端運算的目的

業產值」發展原則下，擬定 5 大發展策略（如圖 2），包括推動民眾有感應用、建構創新應用之開發能量、奠定系統軟體基礎、落實雲端基礎建設以及發揮綠色節能效率，茲分述如下。

圖 2　雲端運算應用與產業發展策略

一、推動民眾有感應用

規劃發展對人民有感且有應用價值的政府雲端服務，落實於政府施政（如圖 3）。

本項策略採用以建置政府雲端服務，來帶動我國資通訊產業發展之作法，鎖定產業或民眾關心議題，結合產業鏈業者群聚進行雲端化創新。重點工作以推動應用為主，平臺與基礎建設為輔。在應用層方面，協助國內應用軟體業者達到雲端服務功能與能量，具備服務擴充性與使用者區隔；在平臺層與基礎層方面，在多方磨練與務實評估前提下，盡量使用國內硬體設備與軟體研發成果。

二、建構創新應用之開發能量

累積產業界創新應用開發能量，投入雲端開發測試平臺，提供應用開發測試環境（如圖 4）。

圖 3　推動民眾有感政府應用

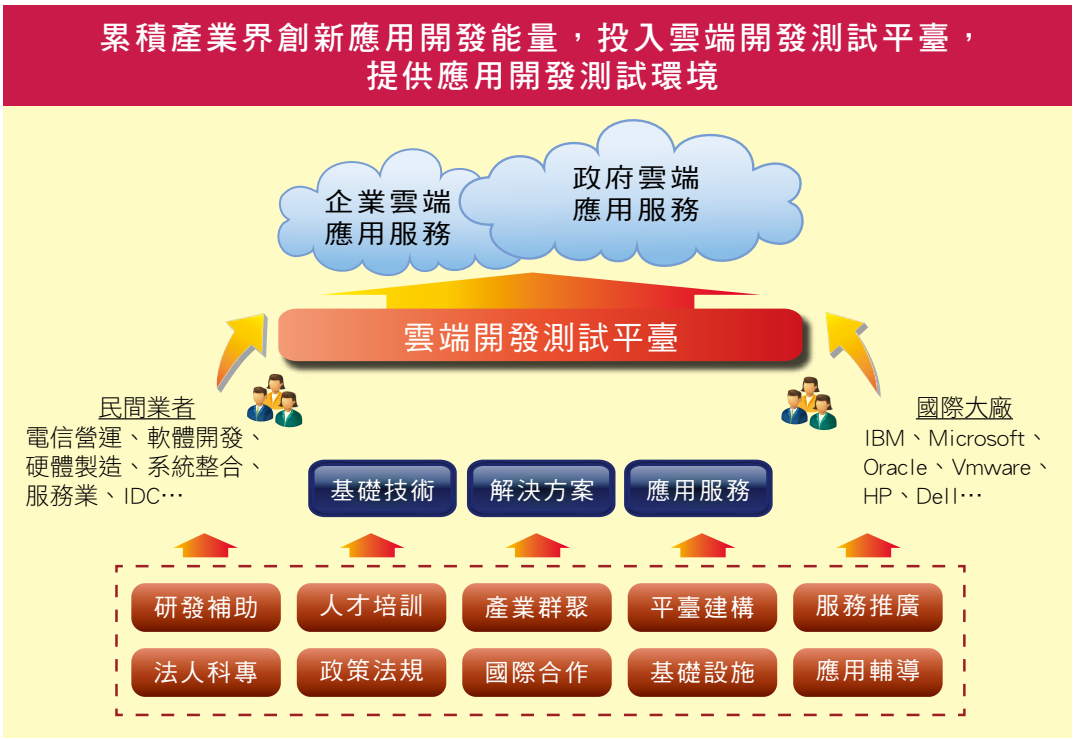


圖 4　建構創新應用之開發能量

本項策略係輔導或引進產業界創新應用開發能量，投入雲端開發測試平臺，提供創新應用開發測試環境，支援民眾有感應用的先期開發與測試工作。重點工作係提供各類產業輔導措施，鼓勵業界投入創新應用開發，輔以國際資源引進與合作，共同投入開發測試平臺以建構開放式軟硬體測試環境，提供為創新雲端應用先期開發與測試等實證之用，支援政府部門與業界從事開發民眾有感之創新應用與服務。

三、奠定系統軟體基礎

開發基本雲端作業軟體，降低導入雲端服務成本，並拓展國內外軟體銷售商機（如圖5）。

本項策略旨在透過法人研發關鍵技術，支援我國軟硬體業者整合，切入全球雲端運算作業系統和雲端應用服務軟體市場。重點工作由法人研發綠能、平價的雲端運算系統，以及開放、安全的大型雲端系統軟體技術，一方面支援我國主機及儲存硬體設備業者，打進大型資料中心市場；另一方面，協助我國企業雲端應用加值軟體業者，開發中小企業應用市場。

四、落實雲端基礎建設

鼓勵伺服器硬體業者從事雲端設備之研發與製造，拓展國內外市場（如圖 6）。

本項策略旨在以政策工具鼓勵我國伺服器業者從事雲端產品與技術研發，透過政府雲端應用建置來協助我國業者發展，進一步輸出國外雲端運算市場。重點工作係以業界科專支持業界投入研發與再生能源結合技術，以及軟體系統加值服務。在我國硬體製造基礎上，發展與提供完整解決方案，藉由參與政府雲端應用服務建置累積實力，進入全球資料中心等雲端運算市場。

圖 5　奠定系統軟體基礎

圖 6　落實雲端基礎建設

五、發揮綠色節能效率

發揮雲端經濟規模，藉系統整併於雲端環境，來降低國內整體資訊系統之耗能（如圖7）。

本項策略旨在推動我國資料中心提升能源效率，發揮雲端運算規模經濟優勢，藉系統整併於雲端環境來降低我國整體資訊系統之耗能。重點工作為推動資料中心能源效率提升措施，促成雲端資料中心機櫃化、虛擬化及共構化。檢視政府機關及學校機房耗能效率，推動政府部會共用平臺層與基礎建設層，訂定綠色資訊中心能源效率目標與改善措施，推動新建綠色資料中心節能設計規範。

由以上策略敘述可發現：「雲端運算應用與產業發展方案」期望推動民眾有感的政府雲端應用，促成雲端運算觀念與技術普及化，發揮雲端運算建設的綠色節能與成本節約效益。且奠基於資通訊產業，轉型升級為雲端運算產業，讓我國成為具技術自主能力，可提供雲端系統、應用軟體、系統整合與服務營運之技術先進國家。最後期能普及雲端運算應用，發展臺灣成為政府、企業與個人高度使用雲端服務之先進雲端應用典範輸出國。

此外，推動雲端運算應用不再只是技術問題，更隱含有流程精簡與再造的屬性，即透過資訊公開理念讓政府的施政更透明，也讓各部會透過雲端方案的資料開放共享、流程串接整合，達到跨部會無間隙的合作。

貳、未來展望

政府此次發展雲端運算，有別於以往發展產業時只重產值，而同時強調價值，讓產值與價值並重。初期擬訂 10 個有感雲（如警政雲、食品雲、健康雲、環資雲、農業雲、交通雲、

圖 7　發揮綠色節能效率

圖資雲、防救災雲、教育雲等），要讓每個應用都紮實而有感，且有利於節能減碳。

未來雲端運算的目標，就是要開發深耕優質的雲端應用，而不單應用數量與產值，事實上，本方案通過後，各部會即據以積極推動相關施政，如行政院農業委員會（以下簡稱農委會）於2012年啟動「國產牛肉追溯資訊系統」，建立國產30,000頭牛隻的生產追溯制度，並試辦5個市售國產牛肉產地標示揭露示範點。衛生署也啟動「山地離島雲端健康照護」，透過建置雲端電子病歷閘道器，提供偏鄉民眾就診的電子病歷，讓跨院所就醫資料交換無障礙，使民眾享有即時便利的就醫環境，在在都顯示出雲端應用的具體效益。

為了持續推動擴大應用範圍，行政院也藉此調整了「雲端運算應用與產業發展指導小組」架構，底下設置「應用推動組」與「產業發展組」。其中「產業發展組」由經濟部主責推動，「應用推動組」則由行政院研究發展考核委員會主責推動。另成立「雲端運算應用與產業發展推動辦公室」，協助輔導各政府雲之規劃與建置。秉持「先軟後硬」之原則，透過本方案共用基礎設施之精神，達到政府預算「節流」之目的。

本方案特別建立「應用開發測試平臺」（Cloud Open Lab），推動先軟後硬的發展策略，媒合供給面與需求面。從需求面滿足一次購足的服務，降低雲端應用建置成本。從供給面提供接觸商機的管道，試煉本土雲端解決方案。希望未來讓本土研發成果能落實到政府雲的各種應用，除可降低政府雲的應用成本外，也可刺激本土研發品質向上提升，達成國產技術產品輸出海外的策略目的。

參、雲端應用實例

一、醫療雲：電子病歷雲端化、偏鄉照護再提升

臺灣山地離島占總體面積44%，高達37萬居民散佈在48個山地離島中。為解決廣佈於此的居民就醫問題，行政院科技會報辦公室特別協助衛生署推動「山地離島偏遠地區電子病歷先導計畫」，以雲端化醫療系統來提供民眾即時與便利的就醫環境。

臺灣山地離島因地理與交通限制，居民就醫有先天上的不便。政府施政的願景，是希望將在地的衛生所塑造成居民使用國家醫療資源的單一窗口，在衛生所的背後建立厚實的醫療支援體系。衛生署過去透過「醫療給付效益提升計畫（IDS）」，為各衛生所搭配支援的平地合作醫院，藉此培養二者深度合作默契，初步成效已現，只不過民眾的醫療病歷依然無法同步共享，而影響了民眾就醫的方便性。

對此，政府採納最新雲端技術，結合過去積極建設完成的「病歷電子化」基礎建設，擴大過去140餘家醫院彼此透過網路連結進行電子病歷的交換、調閱外，也開始將山地離島偏遠地區的衛生所逐步納入電子病歷交換的藍圖。使山地離島偏遠地區的居民也能享受到都會地區的醫療資源，讓所有國人都能有無間隙、無差別的優良醫療資源。

在101年12月4日於桃園縣復興鄉衛生所舉行的「山地離島雲端健康照護」記者會，就是對外展示此一系統雛形，透過先進的資通訊技術。結合「健康照護」與「電子病歷雲端化」，將山地離島地區衛生所與其平地合作轉診醫院連結成一體，整合過去推動的空中緊急醫療、頻寬改善、醫療與影像資訊系統、IDS

與行動醫療、遠距門診與遠距影像判讀，讓偏遠地區的居民無論是在當地衛生所就診，或到合作的醫院進行進一步的檢查、診療，以及回到居住地後在衛生所的回診，都可以運用此病歷雲端化的交換架構，讓 2 個醫療機構即時分享個人的檢查報告或病歷資訊，提供國人安心健康、無縫介接的就醫環境，這就是政府應用雲端技術讓增加民眾生活福祉的優良範例之一。

二、食品雲：國產牛肉追溯制度

美牛事件餘波盪漾，民眾對於購買牛肉的來源屬地愈加重視。農委會為使消費者知道如何才能買到正港國產牛肉，特別建置「國產牛肉追溯資訊系統」。希望應用先進的雲端服務技術，讓消費者可以隨時隨地查詢國產牛肉產品來源牧場及屠宰場等追溯資訊，讓民眾吃得更安心、消費更保障。

國產牛肉追溯資訊系統為行政院雲端服務的一環，張政務委員善政表示，由於臺灣農業以小農為主，資料處理作業規模較小，資訊化程度較低，要開發或導入個別軟體較為困難，因此推動「食品履歷追溯雲」協助小農記錄食品產銷履歷資訊，並提升相關產業資訊化程度，再利用雲端科技補齊產業內資訊化差距。

農委會為了區隔進口牛肉，配合衛生署「食品衛生管理法」，強制牛肉產地標示規定。除輔導國產牛肉販售業者進行產地標示外，並積極推動「國產牛肉生產追溯制度」。該系統結合「產業需求」與「應用價值」，藉由肉牛耳標釘掛作業，建立牛籍管理資料，結合食品安全雲端服務，串聯國產牛肉販售、屠宰分切及養牛場之產業鏈資訊，讓消費者能夠透過系統查詢相關資訊，協助國產牛肉販售業者落實「產地標示」政策。事實上，政府發展雲端版的國產牛肉追溯資訊網，不但能提供給養牛場、屠宰場、分切場等小型業者使用，也可以藉此進行流程檢視與再造，以達成精簡資源效益和促進產業升級。國產牛肉追溯資訊網至民國 105 年預計將可輔導國內 140 家業者，建立追溯機制與提供履歷資訊，每年可提供雲端服務查詢 50 萬人次。

國產牛肉是在地屠宰，又經駐場獸醫師衛生檢查，加上沒有跨國運送長期旅行的問題，使得牛肉保留了原始風味和嫩度與甜度，具備在地、新鮮、健康、安全、美味等優點，是在地生產、在地消費最佳典範，也是應用雲端技術來滿足民眾生活需求的另一個優良實際範例。

肆、雲端開發測試平臺小檔案

過去政府或企業為了發展新系統，常常陷入在軟體未經系統實際驗證，就先採購大量硬體設備，最終導致硬體效能不足或過剩的窘境。有鑑於此，政府於 101 年 9 月 24 日推生雲端開發測試平臺（Cloud Open Lab），強調先軟後硬、媒合供需、一站式服務，來面對與解決雲端應用所面臨的問題與挑戰。

檢視當前臺灣在雲端應用所面臨幾項挑戰可歸納以下：

一、政府方面

政府各部會一直積極規劃雲端應用服務，但對雲端運算之技術與規格較不熟悉，針對業界所能提供的解決方案內容所知有限，所以對於有感應用規劃與建置可能無法精確呈現。

二、產業方面

產業界對政府雲之建置有極高參與意願，但是對於政府各部會建置需求難以掌握，並且

欠缺雲端架構實證之場域，因此在研發投入方面有相對的障礙，進而影響產業界投入雲端運算發展的動力。

雲端開發測試平臺就針對以上問題提出解決方法，推動觀念與措施包括：

一、先軟後硬，降低先期硬體投資

透過平臺之實證機制所提供的資源，進行軟體先期研發，待硬體需求規格確認後可更客觀地規劃硬體規格，避免先期投資硬體造成無謂採購與過度投資。

二、概念驗證，提高專案成功機率

需求單位可經由平臺先行了解業界雲端機房產品之特性，並經實證機制及資源先行 POC 實作測試，做為服務規劃參考，如政府雲端服務租用民間機房做為備援及資源擴充之可行性。

三、採購驗證，更具成熟性採購規格

協助政府雲在技術面，針對雲端特性議題技術（例如鉅量資料、分散式運算），經由平臺之驗證機制，先行實作了解可行性及最適方案，來協助政府雲端發展或調整更具成熟性採購規格、以作為政府 RFP 採購參考。

四、「一站式」服務

平臺上具備各家業者雲端技術方案，提供「一站式」的應用軟體雲端化的專業知識，與技術諮詢與實驗環境等綜合技術服務，可以讓有需要的政府部門能夠進行「一站式」的採購，一方面可以增加供需媒合機會，另一方面也可以塑造產業公平競爭環境，進而健全雲端產業發展。

目前雲端開發測試合作業者已超過 30 家，當中不乏業界的領導品牌，包含中華電信、遠傳、臺灣大電訊、Google、Mcrosoft、Vmware、廣達等等，未來將持續募集有意願進駐平臺業者，並協助政府雲端應用的先期概念可行性實證與測試服務；期望臺灣在雲端應用以及產業發展的競技場中，透過雲端開發測試平臺（Cloud Open Lab）的運作，開創出屬於雲端時代的嶄新價值與創新之路。

加速推動公共工程躍升之規劃與對策

政策新知

陳振川　行政院政務委員兼公共工程委員會主任委員

本人於 101 年 2 月就任行政院公共工程委員會（下稱簡稱工程會）主任委員後，有感於國內公共工程之品質及執行環境仍有進一步提升之空間，即著手擬定新政策新作法，並於 6 月整合為「公共工程躍升計畫」，內容包括推動節能減碳永續公共工程、挑選優良規劃設計服務團隊及工程團隊、善用資深公務員擔任最有利標評選委員、協助基層精進規劃設計品質、強化離島工程品質、積極推動統包、加速履約爭議處理、提升國際競爭力協助產業國際化、改革技師考試制度提升技師執業能力、加強施工查核嚴懲貪腐行為。

上開計畫之主要內容已納入行政院 101 年 9 月 11 日訂頒「經濟動能推升方案」之「精進各級政府效能」項下「改進政府採購機制」之工作事項據以推動。為執行「公共工程躍升計畫」並隨業務推動需要，工程會已陸續成立 27 個專案推動小組，包括推動法規鬆綁、公共工程品質提升、工程產業國際化及督導外界關心之重大公共工程等，以下為推動情況的簡述：

壹、推動節能減碳永續公共工程

公共建設，是指由政府所投資購買及興建，用以提供人民便利之食、衣、住、行、育、樂，與經濟發展、環境保育所需之設施，和人才、土地、天然資源同為國家經營管理的 4 大重要資產。不過土木工程在興建的過程中，往往會動員或使用相當大量人力資源、工程材料及施工機具，而在設施完工之後，營運期也多長達數十年之久，這些活動都會衍生相當的能源、資源的消耗與二氧化碳的排放，也多會對自然環境產生負面的衝擊。此外，隨著我國經濟、知識、文化的不斷提升，近年一些重大公共建設，常常引起社會不同聲音的廣泛討論，工程不再是僅僅考慮安全就能符合大眾期待，而是應該與永續理念的結合，所有公共工程在構思的過程中，都應該同時考量「環境保育」、「經濟發展」與「社會公義」，加強與當地民眾、民間團體及社會各界的溝通，減少執行過程中的爭議與衝突。

為生態環境的永續及建構優質的生活空間，同時落實節能減碳的政策目標，工程會於 97 年 8 月訂定「永續公共工程－節能減碳政策白皮書」，兼顧「環境保育」、「經濟發展」與「社會公義」，持續透過宣導講習及制度面的檢討改進，將永續理念融入到工程全生命週期各階段。101 年 11 月完成公共工程落實節能減碳相關研究案，接續研訂「公共工程先期規劃構想節能減碳檢核表」，並於 102 年 1 月 3 日函送各中央主管機關納入新興公共工程計畫審查項目，將繼續協調各部會辦理公共工程二氧化碳排放量試辦作業（如圖 1）。

圖 1　永續公共工程入口網

貳、挑選優良規劃設計服務團隊及工程團隊

向人民負責，採購優質工程。找到好的規劃設計及工程團隊，是辦好公共工程最重要的一步，公務員如果圖方便，採最低標決標，放任廠商低價搶標又疏於管理，很容易出現民眾嫌惡之豆腐渣工程。技術服務採最低標，表面上固可節省初期費用，但設計監造品質若不佳或綁標，連帶影響後續施工品質、進度，衍生履約爭議，所造成的損失可能是節省費用之千百倍。因此，該採最有利標之案件，公務員即應勇於嘗試採用。部分機關擔心國內環境不利採用最有利標，包括廠商可能圍標、議會民意代表壓力、評選委員操守等情形，只要依法行政，慎選評選委員，這些問題可以預為防範。臺南市賴市長清德也支持善用公務員為評審之作法，並採用推動；法務部亦表示，只要公務員不貪不義之財，且於會議紀錄載明為何採最有利標，應無庸擔心檢調偵辦。工程會經過去一年密集宣導採最有利標評選優勝技術服務廠商之觀念，統計資料顯示 101 年各機關辦理技術服務以最有利標決標的件數比率自 101 年初 63.18% 提升至年底 80.85%，決標金額比率自年初 70.94% 提升至年底 76.30%，其中臺北市政府及新北市政府均已超過 90%，已見初步成效。

另妥適訂定廠商資格條件，決標予有能力的施工廠商，亦是確保工程品質之重要關鍵要素。工程會統計分析近 4 年來各機關辦理橋樑工程，符合特殊或巨額採購條件者計 79 案，其中僅 37 案訂有特定資格，比率約 46.8%，未達一半；進一步比較其品質與進度，發現訂有特定資格與未訂定者，工程查核成績甲等以上比率分別為 83.3% 與 51.6%，差異高達 31.7%；另因承攬廠商能力不足影響施工進度者，未訂定特定資格案件比率為 35.7%，已訂定特定資格案件比率為 21.6%，兩者差異亦達 14.1%，顯示公共工程進度及品質與採購訂定資格有相當密切的關係。工程會 102 年 2 月 6 日已函各機關辦理特殊或巨額工程採購，應考量投標廠商承攬能力，妥適訂定投標廠商之特定資格，由具有相當經驗或實績之廠商參與投標。

參、善用資深公務員擔任最有利標評選委員

採購評選優良服務團隊是公共工程執行成敗之首要關鍵，極為重要。外國政府辦理評選案，多由公務機關擔負評選廠商之責，我國則多仰賴外聘之非公務員專家學者；為發揮公務員服務理念與熱誠，導入善用公務員專業、守法之特質，讓更多現職資深工程公務員積極參與政府評選案，由公務員負起責任辦好人民付託之採購工作，以營造健康採購環境，進而帶動整體工程產業發展，提升公共工程品質。

工程會已建置「常用公共工程專長」、「營

養午餐」、「資訊」類別遴選公務員專區，並請各機關善用公務員專業守法之特質，鼓勵更多現職資深公務員參與評選，辦好評選作業。經工程會不斷宣導及推動，截至 102 年 2 月底止，各機關推薦納入專家學者建議名單資料庫之公務員（含退休者）人數達 1,301 人（包含工程會 23 人），為資料庫人數 27.22%；如與 101 年 6 月推動之初 1,154 人，計增加 147 人，增加比率 12.74%，將持續鼓勵各機關推薦。

肆、協助基層精進規劃設計品質

地方工程主辦機關，囿於有經驗的審查人力不足，致無法及時於招標前修正規劃、設計成果之錯誤，造成後續施工及維運階段的諸多問題。為協助基層精進規劃設計品質，工程會研擬建構工程設計委外審查機制，借重外部專業機構專家協助機關辦理工程設計審查，藉以發現並修正設計上之錯誤，或提出更好的構想，以提升工程效益。對於占地方政府工程案件數較高之小型工程案件，規劃由地方政府成立設計審查中心，審查中心成員由內部資深工程人員及當地之外部專家擔任，統合辦理轄區內小型工程案件審查，以達到小型工程時效性之要求。

為解決基層資源人力不足、重複辦理同類採購等問題，推動上級機關可統籌辦理技術服務共同供應契約或開口契約，供下屬機關隨時利用，加速搶險、搶修或復建之設計作業，提升公共工程效率及品質。自 101 年初開始推動後，101 年度各機關已決標之技術服務共同供應契約或開口契約逾 407 件；另 102 年度迄 2 月底已決標 91 件，並陸續決標中。

● 陳主委振川勘查蘭嶼東清國小耐震補強工程

伍、強化離島工程品質

由於離島工程地處偏遠，人、機、料取得困難，專業人力缺乏，規劃設計品質不良，又具特殊地方文化，無論就預算編列、工程規劃設計、發包施工及使用維護，皆須瞭解當地環境、文化風俗，從寬考量。以蘭嶼地區工程之困難處為例，砂石自本島運來，運費造成混凝土單位成本是本島價格之 3 倍，海風鹽分的侵蝕造成工程壽命大幅縮減。

為此，工程會已成立「提升離島公共建設興辦品質專案」小組，並訂定「提升離島公共建設興辦品質方案推動執行計畫」，就預算編列、規劃設計、採購發包、工程施工、使用維護計 5 大面向研擬因應對策；並已於 101 年 12 月底赴臺東縣政府、連江縣政府、金門縣政府、澎湖縣政府、屏東縣政府計 5 個離島縣市政府完成宣導及評鑑考核作業，有效提升當地人員執行能力。

此外，為解決蘭嶼地區公共工程長久以來所面臨的問題，本人於 102 年 3 月 9 日率領專家學者及相關部會代表前往現地勘查，瞭解蘭嶼地區混凝土施工、預拌混凝土廠營運、預拌廠預定設置地點、耐震及建管等面臨的問題，並提供相關建議予臺東縣政府及鄉公所參考。

陸、積極推動統包

為加強推動各機關採統包最有利標辦理工程採購，以培植國內廠商整合設計、施工、機

電設備、財務管理等各項能力，提升工程品質，激發廠商研發新技術、新工法、新材料，進而增進我國營造產業國際競爭力，工程會於 101 年 9 月至 10 月已修正統包實施辦法、作業須知及手冊，積極推動統包。

機關基於效率及品質之要求，以統包辦理工程招標，將設計與施工併於同一採購契約辦理招標，其優點包括減少發包次數、縮短工期、提升品質及引進新材料、技術、工法以提升產業技術研發等。以 101 年金質獎獲獎 40 件工程中，即有 10 件統包工程獲獎，獲獎率為最低價標之 200 倍，顯見統包工程在品質及執行效率之卓越表現。又外國重大工程標案常採統包方式招標，反觀國內工程業者較少有此方面實戰操兵、培養能力之機會，因此政府應發揮帶動統包之責任，刻不容緩。

據工程會統計，101 年計 86 件公共工程採統包最有利標方式辦理，占全部工程件數的 0.18%，但金額 99.96 億元，占全部工程決標金額 2.36%，顯示採統包辦理招標之工程，屬金額較大之案件。為推動統包，工程會已訂定統包執行精進及推動計畫，並啟動相關輔導措施，包括成立統包輔導團辦理輔導及宣導、召開統包推動平臺會議及建構統包知識庫網頁等，藉由政府資源與專家學者的結合，提升公共工程採統包最有利標比率，厚植工程產業能量及國際競爭力，以增進我國工程品質及執行效率，並於 101 年擇重要工程主辦機關交通部、經濟部、農業委員會（以下簡稱農委會）等選定適宜案件採統包招標，期 102 年提高工程統包件數比率至 0.5%。

柒、加速履約爭議處理

在處理履約爭議方面，工程會就產業界所關心議題，與相關產業公會代表及專家學者進行面對面座談，提出精進履約爭議處理機制的新作法，獲各界正面肯定。

為協助解決廠商與機關間之履約爭議，工程會新作法包括：增訂調解撤回之收費上限、研修政府採購法（下稱簡稱採購法）增加申訴審議委員會委員人數、工程採購調解應提出調解建議、開放調解案件當事人建議調解委員供指派委員之參考、辦理減少採購爭議及加強履約管理訓練講習、向產業界宣導採購錯誤態樣以減少採購爭議等，並分別於 101 年 12 月 5 日及 19 日舉辦「申訴會委員座談會」及「政府採購爭議處理實務研討會」，與各地方申訴會委員及產官學各界互相交流，以達業務交流、觀念溝通及經驗分享。

在推動仲裁機制部分，101 年 6 月間就工程相關 6 種契約範本，增訂有益仲裁機制條款，可供各機關遵循採用，包括可預先載明仲裁機構、爭議雙方各自提出 10 人以上的仲裁人名單交由對方挑選一位仲裁人、主任仲裁人可由雙方共推、公開仲裁程序及仲裁判斷書、仲裁判斷書應記載事實及理由等公開透明措施，以提升機關對仲裁制度的信任，樂意放心採用仲裁解決爭議，營造工程產業、外國駐臺機構與外商對此機制亦表肯定。101 年 10 月至 12 月間工程會與仲裁協會合辦 8 場宣導仲裁機制座談會，約 1,700 人參加。

仲裁具有專業、快速、合法、有效之特點，統計資料顯示，各機關近 10 年內 5000 萬元以上工程採購，採仲裁、訴訟方式解決履約爭議之件數分別為 194 件、300 件，比例約為 2 比 3，每件仲裁平均所費時間約 1.14 年，較訴訟所需約 2.08 年快速，有些訴訟歷經三審程序甚至長達 5 年～ 10 年仍未能解決，顯見仲裁已為各機

關普遍採行且為有效率之履約爭議處理方式。

過去辦理仲裁案較富經驗之交通部，已建立供所屬機關使用之候選仲裁人資料庫、修訂所屬機關仲裁契約條款、原則上尊重及配合廠商所提爭議處理方式等積極措施，並於 101 年 11 月 1 日實施。經濟部於 101 年 12 月已函請部屬機關將有益仲裁機制條款納入契約，並將持續督促所屬配合辦理。其他如教育部、國防部、農委會及內政部營建署等工程主要機關將採行之措施，包括參考工程會範本訂定仲裁條款；調解不成立案件考慮採仲裁方式解決；研議建立候選仲裁人資料庫。工程會將於 102 年繼續辦理仲裁研習會，希望帶動各機關均能配合推動。另 102 年 1 月函各機關就經工程會採購申訴審議委員會調解不成立者，考量採仲裁方式快速解決，以提升執行效率，減少民怨。此外，並將擴充建置爭議處理資訊系統，就調解不成立案件持續追蹤，定期統計分析後續爭議處理情形，以利各部會儘速解決履約爭議。

捌、提升國際競爭力協助產業國際化

國內公務預算有限且大型公共建設陸續完工，政府應積極協助國內工程產業向海外發展，以降低對工程產業約 87.86 萬就業者（營造業、工程技術顧問公司、技師事務所及建築師事務所）之衝擊。我國工程產業具有完成台灣高鐵、雪山隧道及臺北 101 大樓等國際級工程的專業能力，業界對開拓國際及大陸地區標案已多次提出建言並有所期待。政府應善用我國簽署世界貿易組織（WTO）政府採購協定 （GPA）及兩岸經濟合作架構協議（ECFA）的契機，與業界合作，強化工程產業國際競爭力，並協助廠商爭取國際及大陸地區工程標案，促進工程產業國際化。

為提升工程產業之國際競爭力，協助產業國際化，工程會已採行下列作法，包括建置跨部會、跨產業的「工程產業國際化平臺」，以整合戰力；建置「工程產業兩岸事務小組」，爭取陸方市場；運用我政府採購市場，引導「工程產業整合與創新」，熟悉國際採購作法，以培植國際競爭力。

102 年工程會將逐季召開「工程產業國際化平臺」及「工程產業兩岸事務小組」會議，就業者已提出之建言，積極協調、追蹤並滾動檢討，以落實執行力。另規劃研提協助工程產業國際化執行計畫，提出相關法令鬆綁與政府協助事宜的長遠規劃、溝通並提出永續發展對策，做為長期推動的依據。

●工程產業國際化平臺第 2 次會議

玖、改革技師考試制度提升技師執業能力

技師是工程產業技術人力的核心，也是產業競爭力的基礎，現行技師考試制度過於偏重專業學科知識測驗，未能驗證實作能力。為促進技師考試考用合一，並與國際接軌，考選部規劃現行技師考試一次考試改為二階段，並將具備實務工作經驗列為第二階段考試應試資格，以確保考試及格者有實作能力，落實考用合一。

考量第 2 階段考試者需具備「實務工作經驗」為技師考試制度革新事項的核心，工程會基於技師中央主管機關權責，著手「實務工作歷練機制」規劃工作，其具體對策包括：

一、導入專業團體協助審查，俾實質認定應試者之工作經歷符合專業要求；並建立執業前之實務訓練制度，以提升考試及格者者獨立執業之能力。

二、審查機構規劃由考選部會同技師中央主管機關委託一個相關領域專業人士組成具公信力之民間團體辦理，委員組成將涵蓋相關科別技師公會代表並達一定比率以上，以確保審查標準與程序之一致性、專業性與客觀性。

三、配合考選部「技師考試分階段考試規則」法制作業，訂定各科技師實務工作經歷認定基準；並建置管理資訊系統，提升登記及審查作業效率，維護應試者權益，並透過資訊比對勾稽，防範經歷造假等情事發生，確保審查結果之正確性。

拾、加強施工查核嚴懲貪腐行為

針對長久以來，地方機關辦理工程品質遠較中央主辦工程品質低落，並常有貪腐等管理問題。工程會於 101 年 10 月動「打擊貪腐蠹蟲　剷除偷工減料－行動專案」抽驗全國 22 個地方工程混凝土品質，計有新竹縣、金門縣、苗栗縣、連江縣及臺中市所屬 5 件工程不合格，不合格率達 11.36%。對於不合格工程，已要求機關依契約規定檢討，部分已打掉重作。

此外，地方工程及離島建設預算編列方式均與中央工程一樣，惟依 95 年迄 101 年歷年施工查核結果統計，地方機關查核列甲等以上平均比率約 25.3%，中央機關列甲等平均比率則為 56.1%；長久以來，地方機關辦理工程品質因低價搶標及管理問題，均遠較中央主辦工程品質低落，影響全國公共工程施工品質的穩定性。為健全公共工程品質管理體系，工程會已從法規面、制度面及執行面，全面檢視施工履約每一環節問題，包含於抽驗過程中，發現機關與監造單位監督機制漏洞，廠商偷工減料、材料實驗室出假報告管理瑕疵，以及地方機關工程人力不足、離島工程履約品管規定不合宜與混凝土供料來源等問題，務期改善工程履約環境，營造健康廉能政府，並提升地方工程品質，讓地方民眾享有高品質適居環境。

另為遏止政府採購貪腐行為，工程會與法務部已建構「政府採購聯合稽核平臺」，期由跨部會密切合作，建立廉能政府採購環境。此平臺利用本會「政府電子採購網異常採購案件警示系統」、「工程管理資訊系統」及「技師與工程技術顧問公司管理資訊系統」，配合法務部相關組織與人員，於政府採購案進行之各階段作異常管理，整合兩部會現有查察作業、資訊分享與專業意見，進行防貪及肅貪工作，並可增進偵辦水準，減少因資訊不足，造成公務人員遭受不必要的調查，以達發揮興利除弊，打擊貪瀆不法之功能。102 年將辦理多場反貪

●工程會混凝土鑽心抽驗情形

腐宣導會議，以激發公務員能做、肯做、敢做之精神。

拾壹、改進機關不當延遲支付工程款情形

營造業者反映機關多有辦理驗收及付款作業拖延，或因預算或補助款挪作他用，未能支付工程款，損害廠商權益情形；另工程界中小企業於 101 年 10 月 4 日與行政院陳前院長座談時，建議政府要重視採購付款期程延宕的問題，以避免增加企業營運風險與資金成本。為協助解決上開問題，促使政府預算有效執行，以有助刺激景氣並減少民怨，工程會爰積極訂定「公共工程標案不當延遲付款廠商通報機制」並據以推動。

工程會於 101 年 11 月 1 日啟動機關不當延遲付款的廠商通報系統，上線以來甚獲廠商好評，截至 102 年 2 月底止，已接獲廠商通報計 70 件，經各機關之努力，已結案 31 件，協助廠商順利取得工程款近 2.38 億元，頗受民間肯定，相信此通報系統的持續推動，將可消減少數機關或個人不當之作為，改善不當延遲付款之情形；另強化「公共工程標案管理系統」篩選及統計功能，自 101 年 12 月起主動過濾驗收及付款異常案件，每個月定期併同延遲付款案件資料函送工程主管機關追蹤管控及督促改善，並定期統計各機關查處情形適時對外公布辦理成效。

拾貳、推動法規鬆綁

工程會於 101 年下半年啟動第一階段修法作業，研擬採購法部分條文修正草案，包括將先調解後仲裁機制擴及於技術服務案件；採購申訴審議委員會之委員人數上限，由 25 人修正為 35 人；將部分拒絕往來情形，增訂「情節重大」要件，以避免苛責廠商；增訂一事不二罰原則，以及通知拒絕往來之時效規定。101 年 11 月 29 日立法院交通委員會審查通過由立法委員提案之採購法部分條文修正草案之內容，部分條文即與工程繪研擬修正方向一致；上開審查結論已送立法院院會二讀，惟決議交付協商，工程會將密切注意其後續發展，並持續與立法委員溝通，期能加速推動修法。

102 年元旦總統祝詞提及採購法應檢討並酌予鬆綁，各界對於採購法亦曾表達修法意見，基於進一步簡化採購作業程序，提升採購效率之目的，工程會已邀產官學界代表召開第 2 階段修法座談會，廣納各界意見，擬具「政府採購法部分條文修正草案」，修法重點包括將公營事業商業販售或轉售性質採購排除適用、刪除廠商家數之規定、調高小額採購之門檻金額、刪除最有利標應先報上級機關核准規定、簡化巨額採購使用情形及效益分析「逐年」提報之規定及增訂底價訂定下限規定等，並將依法制作業程序報行政院核定後送立法院審議，以期提高政府採購效能。

拾參、結語

工程會與產官學界共同努力，建立夥伴關係，定期和產業界交流，透過公共工程躍升計畫之推動，配合滾動式的檢討與對案的提出，構建一個清廉、公正、合理之工程採購環境，協助偏遠、離島與地方工程之推動，讓公務員發揮能做、肯做、敢做，首長公正、清廉、授權精神，勇於嘗試好的招標決標方式，使好的廠商出頭，提升公共工程效率及品質，提振工程產業國際競爭力，為政府、工程人員、工程產業注入全方位向上提升的力量，為國家經濟發展及國人生活品質提升做出貢獻。

作業計畫三層式架構之制度規劃初探

沈建中　行政院研究發展考核委員會管制考核處副處長
鄭清照　行政院研究發展考核委員會管制考核處專員

壹、前言

行政院所屬各機關辦理各項施政計畫管理作業，目前均透過行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）建置之「第二代行政院政府計畫管理資訊網」（Government Project Management Network, GPMnet 2.0）進行網路化作業，其建置資訊化過程從 86 年當初計畫管制之電腦化，92 年起逐步擴展建置 GPMnet 全面網路化管理，93 年至 95 年間 GPMnet 陸續完成作業計畫等 9 項核心子系統，對完整管控施政計畫並呈現管理綜效有相當助益，接續系統開發至 99 年完成強化計畫管理效率及便利性之施政資訊知識化、決策支援功能，除擴增決策支援系統、補助計畫子系統，並依實際使用需求持續擴充功能及提升效能外，更努力將成功經驗從中央政府擴散到地方政府，即從 GPMnet 建置及使用經驗，移轉開發地方版施政計畫管理資訊系統，供各地方政府進行其施政計畫之管控。GPMnet 分年分階段方式持續擴充系統架構後，致 GPMnet 系統架構已與原規劃架構有所差異，導致運用及功效上已有所限制，實有重新調整系統功能之必要。又配合行政院組織改造進程，國家發展委員會（以下簡稱國發會）將統合現行分散於行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）、行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）及行政院研考會之政府施政計畫管理職能，負責掌理國家發展政策之規劃、協調、審議及資源分配等業務，如何使未來國發會於施政計畫管理機制在組織結構整併之利基上，透過業務流程之檢討改善及資訊管理工具之開發，使施政計畫管理機制展現比以往更有效率與便利，實為因應組織變革過程之重要配套工作。

貳、作業計畫待處理課題

為達成前述任務，自 99 年 5 月起行政院研考會、經建會及工程會共同成立專案小組，共同開發 GPMnet 2.0。除了業務運作無縫接軌、資訊服務不中斷等基本要求外，考量行政院研考會自 92 年起推動施政計畫全程網路化管理迄今，諸多情形須待改進，爰於組織改造開展之際，就上開情形進行研處，以開發新的資訊管理系統，處理前述課題，將有助於達成行政效能提升之期待。

目前施政計畫管理現況所面臨之制度面、系統面問題，其中針對作業計畫管制規定、GPMnet2.0 作業計畫子系統、及現有工程會「工程標案管考系統」等系統計畫管制現況進行研析，國發會作業計畫管制作業將面臨以下問題：

一、多元重複管考且管考資訊未能分享

GPMnet 2.0 歷經逐步建置及擴充後，各機

關皆可運用網路傳輸完成各項計畫填報、審查及核定公告作業，並擷取需要之資訊支援決策。惟資訊實務運作上，各管考機關因所列管計畫之專業性、特殊性及辦理相關管考業務所需，各自建置不同之管考系統，如工程會建置重大列管計畫、公共工程標案管理系統等子系統；惟因各系統之間資訊無法共享，導致執行機關受重複管考之困擾，徒增行政作業負擔。（辜慧瑩、林賢文，2011：152）

二、無法即時掌握中央對地方補助資訊

想要瞭解中央對各地方政府之補助全貌，目前必須從 GPMnet 一般性補助子系統之基本設施補助、教育與社福補助，以及各主管機關建置之計畫型補助系統等產出資料，並以人工方式加總運算後，方能掌握補助狀況（辜慧瑩、林賢文，2011：152）。另計畫型補助計畫部分，行政院主計總處補助計畫項目分配地方補助狀況，目前無法共享施政資訊，甚至有些主管機關對於計畫型補助僅以 EXCEL 或 WORD 進行列管，因此中央無法有效率地統合對地方補助情形、執行進度及成效，決策支援及資源整合效果有限（如表 1）。（莊麗蘭、辜慧瑩、林賢文、鄭清照，2012：77）

三、缺乏三層式管理架構無法串聯計畫與標案

中央政府與地方政府為夥伴關係，中央政府重大計畫之規劃需地方政府協助執行，而地方政府亦需中央的經費補助。中央機關為掌握對地方政府計畫型補助的執行進度，往往要求地方政府定期至各機關自建之資訊系統填報，或以 Excel 軟體人工彙整方式，均有使用者反應較為費時費工。又倘有補助計畫內之工程標案金額超過新臺幣 100 萬元時，地方政府復需至工程會之工程標案管理系統填報一次，致重復填報問題長久以來困擾著地方政府。茲為有效率地協助中央掌握對地方補助型計畫之進度，所以 GPMnet 2.0 應就工程標案管理系統進行資料介接，也可將作業範圍從計畫層次延伸至標案層次。也就是說，應將 GPMnet 2.0「作業計畫」、「執行情形」等子系統在原有二層式填報架構下（整體計畫層、工作項目層），增添第 3 層（工作／標案）。（辜慧瑩、陳宗蔚，2012：129）

參、作業計畫三層式架構建置過程

一、作業計畫三層式架構之規劃

GPMnet 2.0「作業計畫」子系統前於 100 年 10 月建置完成，填寫架構將管制範圍從「整體計畫」層、「工作項目」層向下延伸至「工作／標案」層（即系統架構從現行二層式關聯架構，增加為三層式關聯架構），填寫內容將計畫工作項目所屬標案及計畫型補助計畫工作事項納入作業計畫填報與管制，並為使原分散建置之各資源系統能夠彼此分享資訊與工程會標案管理資訊系統進行資料介接，以重整計畫

表 1　中央對地方補助機制概況圖

補助項目	一般性補助		計畫型補助	離島建設基金
	基本設施	教育、社福類	各部會各項計畫補助	
現行列管作法	已有統一控管系統（按月填報）	資料匯入系統（按季匯入）	各部會各自建置；無統一控管系統	已有統一控管系統（按季填報）

資料來源：莊麗蘭、辜慧瑩、林賢文、鄭清照，2012：77

管理作業，解決重複填報及管考問題，提升施政決策支援品質。

二、作業計畫三層式架構設計理念與內涵

為提供未來國發會公共建設類計畫管制、中央對地方計畫型補助經費分配及執行情形資訊整合，GPMnet 2.0「作業計畫」子系統開發建置作業計畫三層式填報架構，系統設計理念與內涵說明如下：

（一）減少資料重複填報

作業計畫層系統提供提供 XML 作業計畫資料之介接「工程標案管理系統」工程／標案功能，作業計畫子系統提供建立連結工程會「公共工程標案管理系統」，俾取得共同欄位執行情形資料及其他相關資訊，進行管制（如圖 1）。並採「分散式非集中式系統」之概念，精簡資料庫欄位，以減少各系統間重複之交集界面，並可與既有「工程標案管理系統」接軌，統計工程／標案執行進度。

（二）完整計畫架構

由最上層之施政計畫依序往下發展產生工作項目及工作／標案，以深入追蹤管制至最底層之工作／標案執行情形。（如圖 2）

（三）強化計畫與所屬工作／標案間之緊密管控

採三層式架構控管（含整體計畫層、工作項目層及工作／標案層），強化計畫與所屬進行工作／標案間之緊密管控，由下而上逐層彙整反應真實之計畫所屬工程執行成果，強化工作／標案之里程碑控管。（如圖 3）

各作業計畫「整體計畫層」完成整體執行計畫之規劃後，往下至「工作項目層」分派工作項目（可分派至直轄市、縣市政府），再由工作項目層主辦單位接續分派工作或標案。工作／標案主辦單位至「工作／標案層」依核定

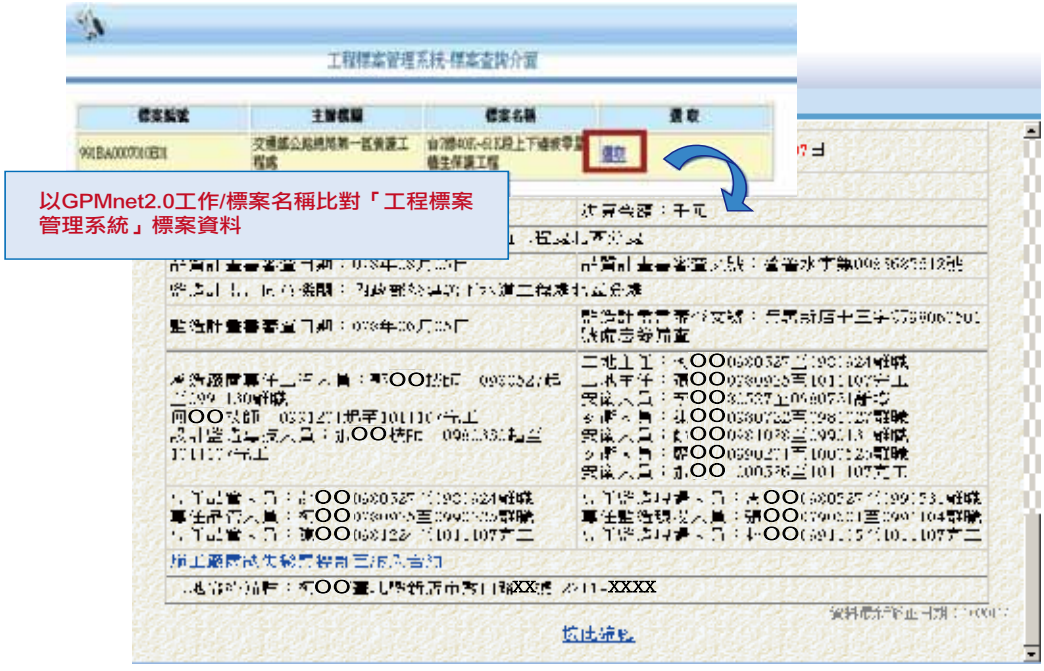


圖 1　GPMnet 工作／標案選取同步標案管理系統資料圖

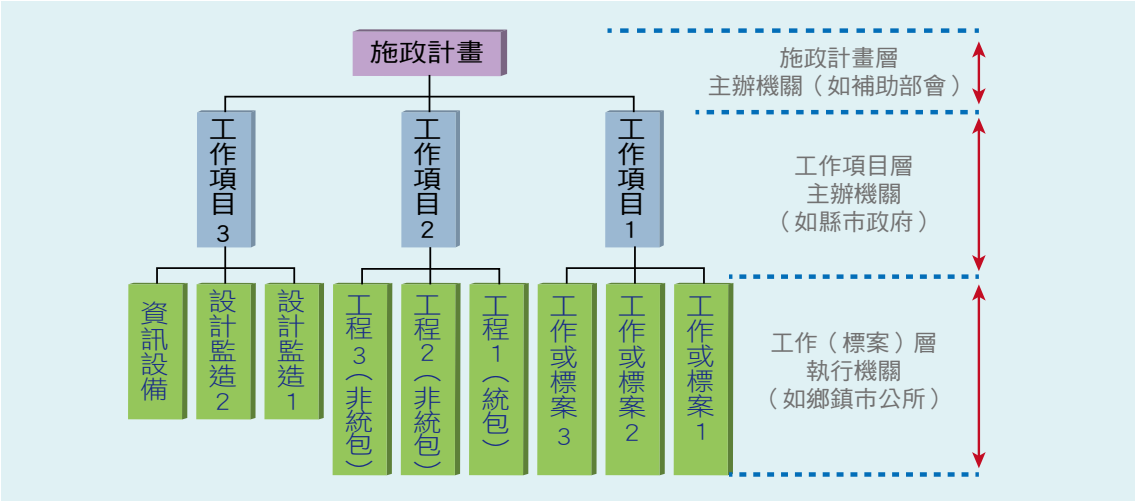


圖 2　GPMnet 作業計畫三層式系統架構圖

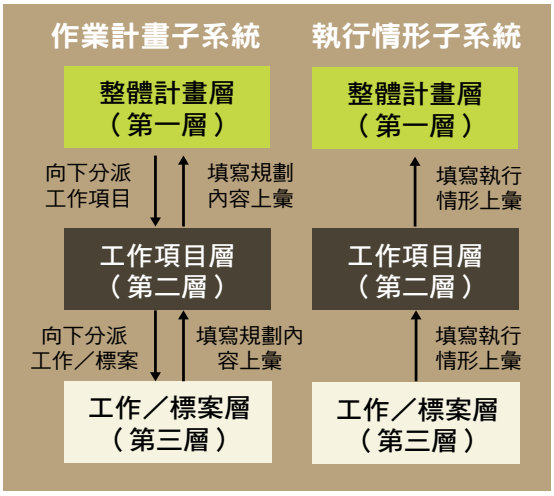


圖 3　GPMnet 2.0 計畫三層次管理架構作業流程示意圖

資料來源：辜慧瑩、陳宗蔚，2012：129

之補助型計畫內容及實際招標進度，新增細項工作內容或標案基本資料及里程碑。此由最上層之施政計畫依序往下規劃所屬之工作項目、工作／標案的作法，有助中央機關更深入管制到最底層之工作／標案執行情形，以長握實際執行問題。（辜慧瑩、陳宗蔚，2012：130）

在執行情形子系統部分，由工作／標案主辦單位按管考週期至「工作／標案層」填報最新進度（100 萬以上工程標案可自工程標案管理系統匯入最新進度），填報內容再向上堆疊為「工作項目層」執行進度，再接續向上累積為「整體計畫層」執行進度，有助解決重複填報、標案填報資料與計畫填報資料不一致等問題。（辜慧瑩、陳宗蔚，2012：130）（如圖 3）

（四）提升計畫管理效能

以「里程碑」及「預算進度」雙軌呈現工作／標案之完整執行情形，以掌握落後程度及儘早預警。（如圖 4）

（五）建立資料同步介接功能及全生命週期管控施政計畫

除建立三層式架構強化計畫與所屬工作／標案間之緊密管控外，GPMnet 2.0 與行政院工程會電子採購網、標案管理系統建立介接管道，並配合施政計畫統一編碼，串聯施政計畫、工作項目及工作／標案以利建立計畫全生命週期管控機制，並從中長程個案計畫、先期作業、選項列管、作業計畫、執行情形、計畫評核等階段予以緊密結合及列管。（辜慧瑩、陳宗蔚，2012：130）

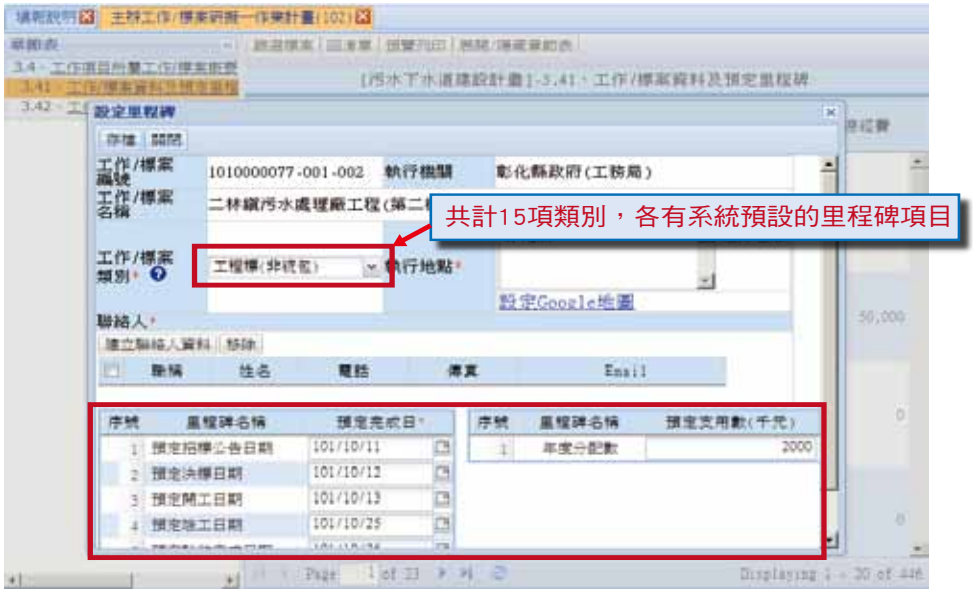


圖 4　工作／標案資料及預定里程碑圖

三、試辦作業計畫三層式架構

為確保作業計畫三層式架構能穩健運作，行政院研考會於 101 年邀請內政部等相關機關研商，試辦計畫型補助管制作業事宜，以內政部「汙水下水道建設計畫」等 6 項計畫進行試辦。經彙整試辦意見及系統功能調整等工作後，於 102 年 3 月 11 日辦理「102 年度院管制計畫三層式架構填報作業說明會」啟動三層式填報功能，並填報 102 年度 111 項「院管制」計畫中屬公共建設類計畫之工作項目所屬標案及計畫型補助計畫項目，未來將檢視上開填報情形後，再分階段規劃填報「部會管制」計畫及「自行管制」計畫。

經統計至 102 年 3 月 31 日止工作／標案填報作業，計有 35 項總經費 9,712 億 1,327 萬元之計畫所屬工作／標案已上線填報，並於年度中新增後續核定之工作／標案資料及填寫工作／標案執行進度。

肆、作業計畫管理未來配套工作

作業計畫子系統三層式建置過程，填報工作／標案資料部分系統使用者提供未來管理制度面、及系統介面調整等配套工作項目建議，包括增加提供機關既有相關管理系統與 GPMnet 2.0 介接功能、三層式填報配套法規修正及擴大教育訓練等需求。

為有效改善系統使用者提供問題及建議，未來 GPMnet 2.0 之三層式填報建置規劃，將隨國發會之成立，持續強化作業計畫管理配套機制如下：

一、增修配套法規，整合計畫作業需求

辦理此作業計畫，主要係依據「行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點」，該要點自 94 年修定後，因無配合施政計畫管制作業修正需求事項，故仍沿用。未來配合組織改造、業務整合及工作／標案填報，需由地方政府受補助單位協助填報，擬進行研修要點有關計畫管考分工、作業流程及地方政府應協助填報事項等規定。

二、有效整合預算資源，強化執行績效

關於計畫型補助分配數及執行數等資料，建議未來協調由行政院主計總處協助，將會計資料匯入 GPMnet 2.0 作為檢核功能，期將現有計畫型補助經費資料、現有主辦機關系統資料及 GPMnet 2.0 進行資訊化整合，提升施政決策支援品質。

三、擴大辦理教育訓練，強化填報效率

GPMnet2.0 作業計畫子系統填寫架構，將管制範圍從「整體計畫」層、「工作項目」層向下延伸至「工作／標案」層，填寫內容將計畫工作項目所屬標案及計畫型補助計畫工作事項，納入作業計畫填報與管制，與原有 GPMnet 作業計畫子系統不同。雖然透過持續系統友善功能調整及辦理填寫說明，因三層式工作／標案屬首次辦理，部分待填寫資料計畫項目較多，且涉及地方政府主辦人員過去較少填報 GPMnet，未來將配合階段性填報規劃，辦理分區教育訓練，提升作業計畫填報效率及資料正確性。

四、落實強化資訊連結共享，加速填報效率

透過組織改造業務整合及介面整合，將現行經建會、工程會及行政院研考會計畫管理業務資訊化及整合，以減少重複管考；並運用「資訊流通」技術，整合計畫管理與工程會公共工程管理系統，以串連、堆疊各項工作／標案執行情形，達「一次填報、多次應用」之目標。

五、持續提升操作介面友善及親和度

作業計畫子系統建置過程，雖然透過試辦及納入 GPMnet 使用者意見進行多次系統功能調整，因三層式工作／標案待填寫資料屬首次辦理且部分計畫項目較多，仍有填報者建議於階段性推動系統功能調整過程中，加強機關原有資料匯入及既有系統介接功能服務，系統將即時檢視資料匯入功能欄位充足性，提升作業計畫填報效率及資料正確性。

伍、結語

作業計畫三層式填寫架構規劃，係為配合未來國發會將統合推動辦理國家發展相關年度個案作業計畫編製，及執行情形管考等業務之政府施政計畫管理職能，其面臨舊有業務之檢討調整，並預作計畫管制制度及資訊整合工作規劃，期能提升機關施政效能。三層式工作／標案屬首次辦理，且涉及過去較少填報 GPMnet 之地方政府主辦人員，相關建置工作涉及繁雜之跨機關及中央與地方協調溝通，甚具挑戰性及重要性，有賴行政院各研考機關、各計畫主辦機關持續共同努力，期待所建置作業計畫子系統三層式填寫架構，促使 GPMnet 2.0 成為有效率之施政計畫管理資訊工具。

參考文獻

1. 古步鋼、陳嬿如，「政府施政計畫管理與雲端運用」，***公共治理季刊***，第 1 卷第 1 期，民國 102 年 3 月，147-155。
2. 莊麗蘭、辜慧瑩、林賢文、鄭清照，「政府施政計畫管理機制之變革策略」，***行政院研究發展考核委員會 100 年度自行研究報告***，民國 101 年 1 月。
3. 辜慧瑩、林賢文，「政府施政計畫管理資訊化之展望」，***研考雙月刊***，第 35 卷第 3 期，民國 100 年 6 月，150-157。
4. 辜慧瑩、陳宗蔚，「政府計畫管理資訊網新風貌」，***研考雙月刊***，第 36 卷第 3 期，民國 101 年 6 月，122-133。
5. 行政院研考會「第二代行政院政府計畫管理資訊網（GPMnet2.0）建置委外案」建議書徵求文件。

我國政府計畫資訊公開與儀表板之規劃及建置

黃至羲　行政院研究發展考核委員會研究委員
陳嬿如　行政院研究發展考核委員會管制考核處科長

壹、前言

在全球化的衝擊下，各國政府面對快速變遷的政治、經濟、社會等議題，必須以更彈性、更有效率、更具親和力的方式，回應民眾需求，以爭取民眾認同。因此，近年來各國莫不致力於政府管理革新工作，並積極導入優質公共治理精神，以期強化政府行政效能，進而提升國際競爭力。

貳、我國政府施政計畫圖形化儀表板之規劃緣起

先進國家為了提升施政績效資訊揭露之即時性、親和性，以吸引民眾參與公共政策，開始參採私部門運用「儀表板」之概念，將政府想要傳達給公眾知悉之關鍵資訊以圖形化方式呈現。「儀表板」是一種可以快速提供重要資訊，讓使用者可以快速一目瞭然，以便支援判斷、引導決策的重要工具，就如同汽車儀表板所呈現之汽油存量、速度等；又如飛機儀表板所呈現之高度、航向等（摘自莊麗蘭，2012年）。

為提升施政績效管理作業效益，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）逐步規劃與應用資通訊技術（ICT）納入施政計畫管理作業，自 86 年發展至現今第二代行政院政府計畫管理資訊網（以下簡稱 GPMnet 2.0），已歷經 15 年的推動歷程。配合行政院組織改造，因應未來「國家發展委員會」（以下簡稱國發會）之成立，GPMnet 2.0 將現行分散於行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）、行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）及行政院研考會之相關計畫管理資訊，進行橫向及縱向之業務流程整合；此外，為使各機關公務同仁及民眾對於國家中長程計畫藍圖、年度施政計畫執行情形、年度績效評估結果能以簡易明瞭的方式聚焦呈現，爰於 GPMnet 2.0 開發過程中，亦併同建置「政府計畫儀表板」（以下簡稱 GP Dashboard），希望藉由提升施政資訊呈現之可親性，一方面可協助機關強化自我管理能力，另一方面則連帶能加強對各機關的施政課責性，期以帶動整體政府部門施政績效向上提升。

以下謹就我國政府施政計畫資訊公開，採用儀表板之規劃與建置緣起，分由政府良善治理之精神、美國資訊儀表板之設立、以及我國政府施政計畫運用儀表版之機制等方面加以論述之。

一、導入政府良善治理之精神

鑑於行政院研考會為行政院政策統合之幕僚機關，自我期許為「優質政府治理的推手」，並以「促進政府透明化，協助民眾參與公共事

務」，「精進結果導向的績效管理，落實政府對民眾的承諾」作為重點施政目標之一。依據經濟合作與發展組織（OECD）所提出「良善治理」（Good governance）之 4 項原則包括：透明度（Transparency）、課責性（Accountability）、公共參與（Public participation）及效能（Efficiency），研考會爰導入上述「良善治理」4 大原則，希以提升政府效能與競爭力，達成國家永續發展之目標。

（一）促進政府透明

政府透明化是近年來國際組織積極倡議之重點，包括聯合國（UN）、國際貨幣基金組織（IMF）、經濟合作與發展組織（OECD）、亞太經濟合作會議（APEC）與歐盟（EU）等組織，皆呼籲政府之施政作為應攤在陽光下供人民檢視（蘇彩足，2013 年）。而廉能的政府，需要更高的透明度，而更高的透明度則反映於政府資訊之公開程度，以利民眾可透過簡單、低成本且正確之管道，獲取關於政府施政績效等相關資料，得以督促政府提升政策品質與施政效能。

（二）落實施政課責

課責係要求公部門及政府官員，對其所辦理之公共政策與作為負起責任，使政府施政能有效反映公共利益。行政院已建立一套績效管理制度，對機關施政績效進行過程及結果面向的考核。民眾可於行政院相關機關網站查看各部會績效評估及計畫評核結果，以及預算、決算、審計等相關資訊報告。

（三）強化公民參與

治理的本質在於使更多參與者加入決策機制，擴大公民參與公共事務，將有助於提升治理品質。為強化及落實公民參與，推動網路公民參與平臺，提供民眾更多元政策參與及表意管道，即時回應外在環境對於政府治理的需求，方能滿足民眾的期待。

（四）提升政府效能

國家競爭力包括財政、政府效能、經濟力等面向，其中政府效能攸關國家長遠發展，亦為提升國家競爭力之重要指標，因此各國無不積極提升政府效能及相關因應對策。而政府施政資訊是否公開透明，是否簡單清楚、易讀易懂，亦為衡量現代政府施政效能常被論及之課題。

二、他山之石－美國聯邦資訊儀表板

2008 年歐巴馬政府上任後，便揭櫫透明（Transparency）、參與（Participation）及協力（Collaboration）之改革方向，並於 2008 年開始推動政府資訊透明及公開，設立 Data.gov 網站（http://www.data.gov），公開原始的美國政府資訊，並在 Data.gov 網站上首創「聯邦資訊儀表板」（Federal IT Dashboard，如圖 1），運用互動式圖表，呈現 28 個聯邦政府一級單位資訊相關計畫之預算執行進度，供全國民眾檢視。

此外，歐巴馬政府於 2011 年 1 月簽署並

圖 1　美國聯邦資訊儀表板網站

資料來源：http://www.itdashboard.gov/

公布「GPRA現代化法」（Government Performance and Results Act Modernization Act），作為其最主要的績效管理制度改革方針（胡龍騰、張國偉，2010；郭昱瑩、謝雨豆，2012），在GPRA現代化法的要求下，歐巴馬政府運用了在私部門行之有年的「管理儀表板」（management dashboard）技術，利用視覺化工具，加入「資訊公開」及「資料民主化」（democratizing data）等概念，透過資訊科技技術，以透明化之方式，提供公開即時之績效資訊（real time performance data），並設計互動式平臺，以簡單易懂之方式，對國會、政府員工及一般民眾提供即時之績效資訊，藉此作為其管理和監督各部會和計畫績效之有效工具（胡龍騰、張國偉，2010）。

美國行政管理及預算局（Office of Management and budget, OMB）根據GPRA現代化法之要求，建置了一個公布聯邦政府施政績效的單一入口網站—PERFORMANCE.GOV（如圖2），透過此一主題網站，民眾不僅可依照自己偏好或有興趣的公共事務領域或機關別，尋找其績效結果與資訊，各機關須依GPRA現代化法之規定，於提出機關預算書時，一併將該機關之策略計畫和績效計畫上傳至該網站，並依規定定期將績效資訊和成果上傳公布。質言之，歐巴馬政府期望透過單一入口網站和管理儀表板之方式，讓民眾得以最直覺、便利管道，瞭解聯邦政府之施政績效，進而參與和監督行政部門之施政方向。

圖2　美國聯邦政府網站

資料來源：http://www.performance.gov/

三、我國政府施政計畫運用儀表板之發展趨勢

對施政計畫管理而言，如何能從全觀層面快速掌握計畫資源之分配、預定進度分配、實際執行狀況與計畫目標達成情形等重要資訊，以進行有效管理，圖形化儀表板便是一種重要的選項方案。行政院研考會自民國93年建置「基本設施標案管考系統」，於98年新增「領航儀表板」功能，針對每年管考各地方政府高達4千餘項一般性補助計畫之基本設施案件，萃選執行率、發包率、完工率、預算達成率、落後率等關鍵指標，轉換成視覺化圖示組合「領航儀表板」，提供快速關鍵資訊之呈現，促使計畫管理者成為「智慧型的管理者（a smart manager）」，有效掌握關鍵資訊，及時採取適當回應作為（摘錄莊麗蘭等人，2009年）。

以往公部門所揭露的資訊常以公務機關的思維及慣性語言表達，以至於對民眾而言，其可讀性及友善性相對較為不足，大量龐雜的資訊、艱澀難懂之專業術語，經常造成政府資訊透明化的障礙與民眾近用的高門檻，致使公眾往往必須藉由媒體轉載內容來接觸及窺知政府之施政情形，亦需仰賴媒體協助解讀這些隱晦不明的資訊意涵，因而易產生資訊不對稱或者資訊遭誤解之情形。

為了要讓公眾得以快速簡易地掌握政府計畫第一手重要關鍵訊息，因此行政院研考會在GPMnet 2.0開發過程中，基於過去所累積建置

「基本設施標案管考系統」中之「領航儀表板」的經驗，以及參考美國「聯邦資訊儀表板」（IT Dashboard）之實務應用模式，首度嚐試導入視覺化圖形，萃取關鍵資訊指標及圖形化趨勢分析，以取代以往用大量文字呈現之施政績效資訊，對內供公務同仁依據各層級計畫管理者需求，提供預設與彈性自訂之圖形化儀表板清單，協助其快速掌握所管計畫執行情形是否落後，強化其自我管理能力，對外選擇適當資訊開放予民眾互動式查閱，以利其能迅速理解所關心或偏好的機關或計畫領域之最新執行情形與過往績效評估資訊等相關內容。

參、政府施政計畫圖形化儀表板之功能設計與雛形規劃

鑑於強化施政計畫資訊公開之可親性，以落實民眾參與，以及強化對政府部門之施政課責性，係屬政府施政計畫管理資訊化發展重大核心變革之一，為達到「動態管考」之目的，行政院研考會於101年起開始著手規劃建置「政府計畫儀表板」（GP Dashboard）功能，透過GPMnet 2.0資料庫靜態資料與動態資訊之綜合呈現，提供行政院所屬各機關整體與個別計畫之中長程規劃內容、各個年度之執行情形及績效評估概況，並以圖形化之資訊加以呈現，一方面希以淺顯易懂之方式，提高閱讀施政計畫資訊之友善性，以期吸引更多民眾瞭解政府計畫管理活動與過程，強化公眾參與機制；另一方面藉由即時性之計畫執行成果，對外展現動態施政績效，對內落實施政課責，以追求政府計畫管理效能的整體提升。

目前規劃中之GP Dashboard，擬開放予民眾檢視「國發計畫」（包含行政院所屬各機關之中程施政計畫、年度施政計畫、機關績效評估）、「個案計畫」（包含行政院所屬機關之整體個案計畫、單一計畫執行內容概況）、「預算編列」（包含個案計畫預算編列、預算執行、計畫／預算區塊圖）等3大類動靜態資料，民眾可依其所關心之「機關」、「計畫類別」、「重要專案」及「院管制計畫」等次階選項加以綜合查詢整體及個案計畫內容、最新執行情形、重要執行成果及其過去年度績效評估結果，另透過「預算編列」及「預算區塊」儀表板，亦可讓民眾更清楚瞭解政府計畫之資源配置結果。

一、雛型架構（如圖3）

以下為規劃中之GP Dashboard雛型架構：

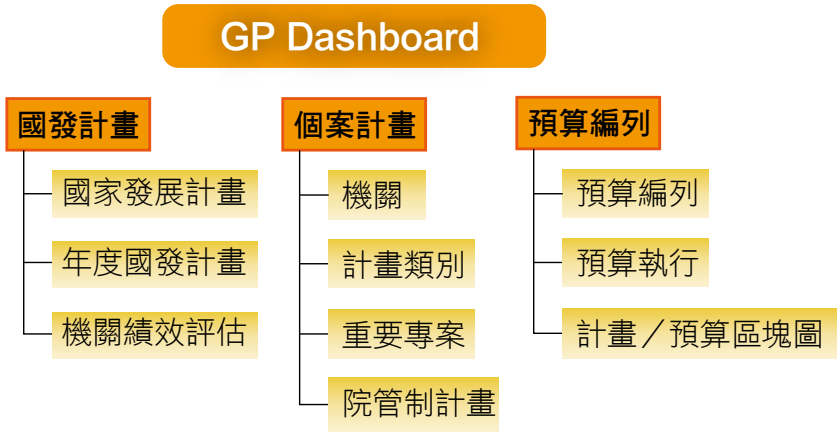


圖3　GP Dashboard雛型架構

圖 4　GP Dashboard 首頁畫面

二、呈現資訊示例

GP Dashboard 首頁將呈現國發計畫、個案計畫、預算編列等 3 項主頁籤相關資訊（如圖 4），以下分別就此 3 類動靜態資料概要介紹如下：

（一）國發計畫

1、本頁籤已將現行經建會主管之「國家建設中期計畫」及行政院研考會主管之「中程施政計畫」整合為「國家發展計畫」， 據以呈現各機關未來施政願景及目標，及年度終了機關績效評估之結果。

2、本頁籤下分有「國家發展計畫」、「年度國家發展計畫」及「機關績效評估」3 項次頁籤，民眾可依年度版本別及部會別查詢。

3、另「國家發展計畫」次頁籤下分為 「總體發展篇」及各部會「中程施政計畫篇」（如圖 5）。

圖 5　GP Dashboard 之「國發計畫」頁籤設計

（二）個案計畫（如圖 6）

1、本頁籤呈現者為行政院所屬各機關依據各項計畫先期作業審議結果所研訂之年度作業計畫內容，以及開始執行後定期管制進度，並於年度結束後辦理計畫評核，此一計畫管理之綜合過程內容。

2、本頁籤可依年度別綜合查詢行政院所屬各機關個案計畫之年累計預算執行率及年累計執行進度之統計圖及趨勢圖。

3、本頁籤另可依「機關」、「計畫類別」、「重要專案」及「院管制計畫」等 4 選項綜合查詢個案計畫執行情形。（如圖 7）

（三）預算編列

1、本頁籤下分有「個案計畫預算編列」、「個案計畫預算執行」及「計畫／預算區塊圖」3 項次頁籤可查詢相關資訊。（如圖 8）

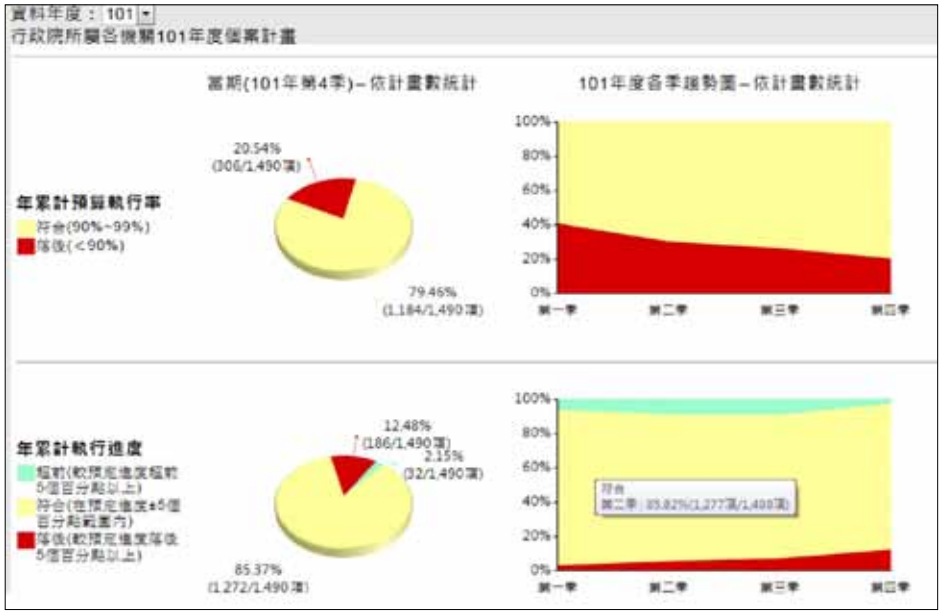


圖 6　GP Dashboard 之「個案計畫」綜合查詢之頁籤設計

圖 7　GP Dashboard「個案計畫」下鑽個別計畫之查詢頁籤設計

圖 8　GP Dashboard「預算編列」頁籤查詢設計

2、個案計畫預算編列：可依年度別查詢行政院所屬各機關個案計畫年度可支用預算數。

3、個案計畫預算執行：可依指標類型（包括年累計實際支用數及年累計預算執行率 ）及機關別（包括行政院所屬機關或各別部會）進行查詢。

4、計畫／預算區塊圖：可依年度別、計畫項數、年度可支用預算數、年累計預算執行率、院管制計畫項數、院管制計畫年度可支用預算數、院管制計畫年累計預算執行率等指標進行動態查詢。

肆、我國政府計畫圖形化儀表板之挑戰與展望

政府資訊公開透明是促進公民參與的第一步。資訊公開透明與公民參與程度是檢驗一個國家民主化程度，也是推動責任政治及提升服務效能與效率之關鍵要素。誠如上述，我國政府施政計畫已開始採用圖形化儀表板方式，運用動態管理及色彩管理模式，強化施政資訊公開之可親性，惟未來仍將面臨施政課責、資訊落差、資料開放之加值應用等衝擊與挑戰，茲就相關課題及因應構想說明如下。

一、政府資訊公開後所衍生之施政課責議題

自民國 90 年以來，行政院已於管制計畫相關規定中明訂計畫資訊公開化，繼於 94 年 12 月政府資訊公開法公布施行後，政府施政計畫相關資訊均適度適時揭露，惟因業務的分流，致使公開資訊也是分處於各機關。配合行政院組織改造，因應未來「國發會」之成立，GPMnet 2.0 已於 101 年將原分散於經建會、工

程會及行政院研考會相關計畫公開資訊整合為單一窗口，於 GPMnet 2.0 首頁新闢「公開資訊」專區，便利公務人員及民眾查詢（如圖 9），分為「施政計畫規劃」、「施政計畫管制」、「施政計畫評核」、「機關績效」及「其他」5 大類別，並提供連結，使民眾可依其需要進入各類資訊，以快速蒐詢政府公開之資訊，提供統整化之施政計畫績效成果，免除民眾至不同機關網站尋覓施政資訊之情形，而未來上述之 GP Dashboard 正式推出後，可能又將會為政府資訊公開型態，創下新的里程碑。

然而，政府資訊公開雖便利民眾查詢政府施政成果與資訊，並可滿足民眾「知」的權利，唯公務人員可能未必喜歡將其所掌理之業務資訊予以高度透明化，因為對於政府官員而言，資訊公開意味著政策形成與執行過程之干擾程度加深、不確定性提高，且政府決策結果之課責壓力亦將伴隨增加。此外，政府資訊透明化也可能產生媒體或公眾對政府資訊解讀之落差。如此一來，政府不但無法達成其所欲揭露資訊之目的，也會對治理課責之落實產生不確定性的影響。

因此，公部門推動資訊透明化之作為，不應以揭露資訊為唯一目標，除了應持續增進所公佈資訊之可讀性、可親性外，更應關注揭露資訊之即時性、正確性及妥適性，並更積極提升對民眾意見的回應性，以縮減政府與外界對所公佈資訊解讀與認知的落差。因此，即便未來能推出較傳統以大量文字呈現績效方式更具可親性的 GP Dashboard 此一圖形化儀表板，行政院研考會並不能以完成此一變革性的施政溝通工具為滿足，還需要對各級主管、公務同仁加強觀念教育，讓各機關從提供資訊的源頭，即能誠慎為之，包含計畫管理過程必須更加掌握時效、所填寫之成果內容也要儘可能以民眾得以理解之用語展現等，如此才是推動進階政府資訊公開所欲達成的真正目的。

二、政府資料開放後所產生之加值應用議題

圖 9　GPMnet 2.0 首頁提供公開資訊專區

民眾為參與制定公共政策、監督政府施政作為或是從事各項經濟活動，有賴大量且正確之資訊，歐美主要國家及世界經濟論壇、世界銀行等國際組織近年來亦大力倡議及推動「開放政府」，作為政府治理及服務創新之重要策略，將政府資料開放（Open Data）供民間自由取用，已蔚為國際趨勢，在政府資源有限下，善用民間無限之創意，整合運用政府開放資料，推動政府資料開放加值應用，發展各項跨機關便民服務，為行政院推動第四階段電子化政府發展之重要主軸。

政府資料開放（Open Data）可說是近年全球熱門議題，而「資訊公開」，滿足民眾「知」的「權利」，屬於治理性的開放，以促進開放政府之推動。配合資通訊科技的發展進步，除了資訊公開外，各國逐漸推動技術性開放，提供開放格式、易取易用的資料，滿足民眾「用」的「權益」。開放政府資料的核心價值在於促進施政公開透明、增進民眾對政府的信賴，使民眾自由取得所關心公共事務之資料，以期達到公私協力改善公共服務之不足。英國政府開放資料政策白皮書也提到：政府不能只是把資料釋出，然後就置身事外，不參與其中的對話。因為政府部門無法預測資料開放的應用方式為何、或是開放資料如何能刺激經濟成長和創新，須仰賴民間參與及意見回饋，以提升開放資料服務品質（摘自陳怡君，2013 年）。

美國聯邦政府近年亦設立 Data.gov 與 Recovery.gov 2 項網站，以強化政府資訊之公開。其中，Data.gov 設立之主要目的，在於實踐「政府資料開放加值」（Open Data）之理念，亦即提升民眾對於政府部門，尤其是聯邦政府機關，所擁有官方資料或數據之可近性（public access），透過 Data.gov 網站（如圖 10），民眾得以搜尋、下載、自由使用聯邦政府之資料檔和資料庫，包含原始資料（raw data）、互動式資料（interactive data）、後設資料（metadata）、地理資料（Geo data）以及相關應用工具，並開放 App 軟體下載，以及開創「開發者」（Developer）園地，讓有意願參與政府資料加值應用之社會大眾得以相互合作協力或是舉辦競賽，大幅激發民眾善加利用政府資料以提供創新公共服務。除鼓勵民眾加值運用開放資料外，Data.gov 更冀望透過民眾對政府資料的應用、分析、研究，及對所開放資料予以評比等方式，藉以深化參與式民主（participatory democracy）之落實（摘自張四明、胡龍騰，2013 年）。所以，政府萃選關鍵資訊加以公開後，接著還要思考如何進一步與民眾對話，從外界的意見回饋中，持續精進開放資料後所衍生的服務品質與創新應用課題。

圖 10　美國 Data.gov 網站

伍、結語

目前行政院研考會已統一將核定後之計畫內容、執行情形、機關績效評估與計畫評核結果以電子檔形式公布於官方網站，儘管現行作法已滿足「向民眾報告」之基本要求，然因報告呈現方式分散、不具互動性與缺乏即時性，民眾無法對其所關心之政府施政項目進行系統性與統合性之瞭解，亦無法取得可供進階分析

之數據資料，難以激發民眾普遍參與公共政策之意願與熱情，相對而言，亦難以對政府部門進行有效性之課責。（摘自張四明、胡龍騰，2013 年）

誠如本文所述，行政院研考會已跨出政府資訊公開的一大步，基於自身所累積之經驗、仿效美國聯邦政府，以「管理儀表板」之形式，建置 GP Dashboard，將行政機關施政績效資訊，以可讀、易懂、便利之方式向民眾公開。但如何藉由此一改變後的政府績效資訊公開形式，觸發公民參與之意願，深化民主課責程度，甚至鼓勵民間得以運用政府公開釋出之資料進行加值應用，仍為政府部門未來必須加以面對的重要課題之一。

GP Dashboard 之設計理念係希望藉由一開放性、互動性之平臺，以色彩管理模式及圖形化呈現方式，將政府部門之機關施政計畫內容、計畫執行成效、經費支用情形等相關資訊，以定期、動態的形式，向社會大眾公布，未來除了應強化所提供資訊正確性與妥適性之內部管理作業與教育訓練外，在面對外界監督意見時，亦應建立即時與有效之回應機制；此外，未來也可能面臨公眾運用政府釋出此一重要施政資訊進行分析或加值應用之需求，相關準備工作亦待進一步預為因應。

另外，在施政資訊公開並與外界進行對話同時，亦應時時檢視政府施政是否與民眾期待相符，並回饋至滾動修正施政規劃與資源配置中，方能促使民眾所認知的公共價值得以適度地反映在政府績效管理過程中，以達到有感施政之目標，如此一來政府績效管理制度不僅具有內部管理意涵，亦將更具有外部民主課責之積極意義。

參考文獻

1. 張四明，胡龍騰，「後新公共管理時期政府績效管理的公共價值意涵」，***公共治理季刊***，第 1 卷第 1 期，2013 年。
2. 蘇彩足，「我國公共治理之挑戰與因應」，***公共治理季刊***，第 1 卷第 1 期，2013 年。
3. 陳怡君，「開放政府資料，迎接資料民主新時代」，***公共治理季刊***，第 1 卷第 1 期，2013 年。
4. 胡龍騰，「我國施政績效資訊運用實務與問題分析」，***研考雙月刊***，第 35 卷第 3 期，2011 年。
5. 胡龍騰，張國偉，「美國績效管理改革作法」，***研考雙月刊***，第 34 卷第 3 期，2010 年。
6. 莊麗蘭，「政府計畫資訊網回顧與展望」，***研考雙月刊***，第 36 卷第 6 期，2012 年。
7. 莊麗蘭等 7 人，「我國基本設施補助計畫管理機制之研究」，行政院研考會 100 年度自行研究。
8. 行政院政府計畫管理資訊網（GPMnet 2.0）網站 <http://gpmnet.nat.gov.tw>。
9. 美國聯邦政府 Data.gov 網站 <http://www.data.gov>。
10. 美國聯邦政府資訊儀表板（IT Dashboard）網站 <http://www.itdashboard.gov>。
11. 美國聯邦政府 Performance.gov 網站 <http://www.performance.gov>。

推動戶籍謄本減量之規劃與對策

謝愛齡　內政部戶政司司長

壹、前言

戶籍是公證當事人姓名、年齡、身分及法定地址之資料，也是個人享受權利、負擔義務之依據。一個人自出生、結婚、生子、遷徙、乃至死亡，都記載於戶籍資料上，這些戶籍資料提供了個人及親屬身分之證明，因此，自有戶政制度以來，戶籍謄本一直是政府機關及社會各界賴以確認個人身分之重要證明文件。

隨著資通科技與網際網路的快速發展，政府與民眾的互動方式也朝向生活化、實用化及便利化，與民眾息息相關的戶籍謄本也不斷精進創新，從臨櫃申請到網路申辦、傳統紙本到數位檔案、親自取件到寄送到家，然而，民眾的需求是多元且日新月異的，政府服務已無法獨善其身，必須打破機關間的藩籬，化被動為主動，以民眾的角度來思考整體服務流程改造，方能提供真正便民的創新服務。

爰此，內政部積極推動戶籍謄本減量，以全面免附戶籍謄本為最終目標，希冀藉由行政機關間資訊系統連結查證，充分發揮資訊共享

表 1　近 5 年申請紙本戶籍謄本統計表

年別 / 數量	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年
份數	17,840,230	19,449,934	18,204,608	18,421,132	18,451,467

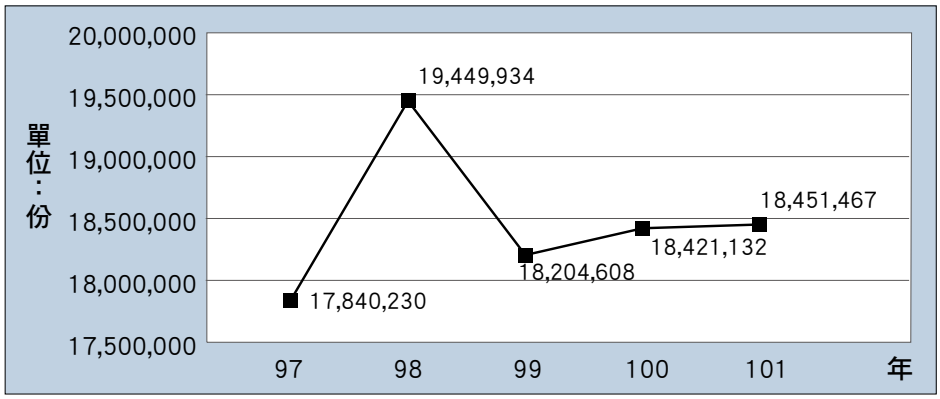


圖 1　近 5 年申請紙本戶籍謄本份數

效益，使得民眾至機關申辦業務，不必再自行提供戶籍謄本，確實達到流程簡化，民眾有感的施政。

貳、使用戶籍謄本前十大業務

紙本戶籍謄本包含日治時期、光復後電腦化前、電腦化後等 3 個時期之謄本，申請原因多為辦理各種社會福利津貼、司法、銀行貸款、土地及建物繼承、過戶買賣、勞（農）保之各項給付、保險理賠、辦理護照、移民等業務，各機關（單位）為審慎起見，部分案件仍請申請人提憑戶籍謄本作為資格審認文件，依據統計，97 年至 101 年平均每年申請戶籍謄本數量約 1,820 萬份（如表 1、圖 1）。

內政部自 101 年 10 月 15 日開始統計民眾申請戶籍謄本用途，截至 102 年 3 月 31 日前 10 大使用戶籍謄本業務及用量如表 2。

由紙本戶籍謄本申請量觀之，各機關仍未落實以國民身分證、戶口名簿影本取代戶籍謄本之使用，以及運用連結系統查詢戶籍資料，致無法有效降低紙本戶籍謄本使用量。為什麼紙本戶籍謄本無法減量呢？經探究原因之一，係各界使用戶籍謄本之積習未能改變，由申請人提憑紙本戶籍謄本證明其身分，業務機關（單位）只須收件審核即可，無須花費時間線上查證申請人之身分，總認為透過線上查詢資料浪費人力與時間，且相關法令亦規定民眾應提供戶籍謄本。

表 2　使用戶籍謄本前十大業務統計

使用量排名	申辦業務	戶籍謄本案件數
1	社會福利	1,009,870
2	司法	898,916
3	金融	812,093
4	就學貸款及補助	595,583
5	地政	471,183
6	其他	448,806
7	自行保存	423,756
8	衛生、健保	173,634
9	農務	141,529
10	稅務	128,559

資料期間：101.10.15-102.3.31

參、推動戶籍謄本減量對策

「一處收件、全程服務」為政府推動電子化政府努力的方向，內政部於 89 年 10 月建置完成戶役政資訊電子閘門系統，提供約 1,100 多個公務機關連結查詢戶籍資料，進行橫向機關資訊整合，以充實政府網路服務。

推動戶籍謄本減量，素為內政部多年來持續努力的目標，內政部自 92 年起多次函各機關持續配合推動戶籍謄本減量措施，可申請應用內政部戶役政資訊連結作業，透過機關資訊系統間之連線，由需用機關以線上查詢、檔案傳輸或磁性媒體交換方式取得業務所需之戶籍資料，並採用電子戶籍謄本，或以國民身分證、戶口名簿影本取代戶籍謄本，無庸由民眾申請戶籍謄本，以減少紙本戶籍謄本核發數量及民眾申請戶籍謄本奔波之苦，並請各機關賡續檢討修正繳附戶籍謄本之相關規定。

推動戶籍謄本減量對策分述如下：

一、連結戶役政資訊系統查詢戶籍資料

為因應各公務機關應用戶役政資訊系統線上查詢需求，內政部提供各時期完整之戶籍資料（包含電腦化後現戶、除戶資料、光復後電腦化前除戶及日治時期戶籍資料），發揮資訊資源共享效益，減少民眾提憑戶籍謄本。

（一）線上查詢

請各機關與內政部戶政役資訊系統連結，透過線上查詢戶籍資料查證民眾身分，提供各

機關依其業務需求以線上查詢、檔案傳輸及磁性媒體交換等方式申請取得現戶戶籍資料及電腦化後除戶戶籍資料外，為應各機關執行業務需求，另於 95 年 7 月增加提供光復後電腦化前除戶戶籍資料數位化影像資料查詢，並於 101 年 3 月 23 日增加提供日治時期戶籍資料數位化影像資料查詢。經統計 97 年至 101 年連結機關線上查詢戶籍資料份數每年平均約 1,300 萬件（如表 3、圖 2）。

（二）批次檔案傳輸或磁性媒體交換

由各機關（單位）提供特定對象國民身分證統一編號或姓名加出生日期資料，由內政部利用戶役政資訊系統轉錄相關戶籍資料，如考選部、銓敘部、中央健康保險局、社政及教育等 1,100 多個機關（單位）。

二、採用電子戶籍謄本

內政部戶政司全球資訊網自 92 年 8 月起提供網路申辦電子戶籍謄本，為確保電子戶籍謄本內容完整不被竄改，以及使用機關（單位）、公司行號接受可攜式儲存媒體存取之資訊安全考量，內政部自 99 年 10 月 1 日起，加強電子戶籍謄本使用及驗證之安全性與便利性，除原有以內政部戶政司電子簽章簽署核發及加密功能外，另新增紙本列印騎縫章、押花、浮水印及檢查號等防偽驗證功能，民眾不須出門即可在家上網申辦，免除親至戶政事務所臨櫃請領之不便，需用機關（單位）、公司行號受理民眾電子戶籍謄本時，可至內政部戶政司全球資訊網站輸入檢查號進行驗證，並續保留電子檔儲存查驗功能，增加使用之便利性，提高電子戶籍謄本之申請與使用率（如圖 3）。

三、協調各機關免附戶籍謄本

為使戶籍謄本減量更具成效，內政部積極與各機關溝通協調推動免附戶籍謄本便民措施，並以需求量大之機關作為戶籍謄本簡化作業之主要機關，希冀透過機關間系統資料交換方式，充分達到便民及節能減碳成效，進而落

表 3　近 5 年連結機關線上查詢戶籍資料統計表

年別 / 數量	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年
份數	12,334,905	12,450,069	13,053,006	14,060,994	13,570,818

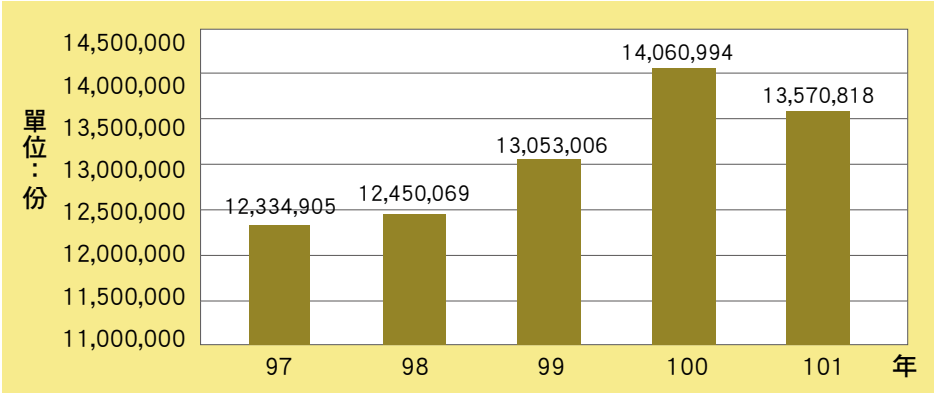


圖 2　近 5 年連結機關線上查詢戶籍資料份數

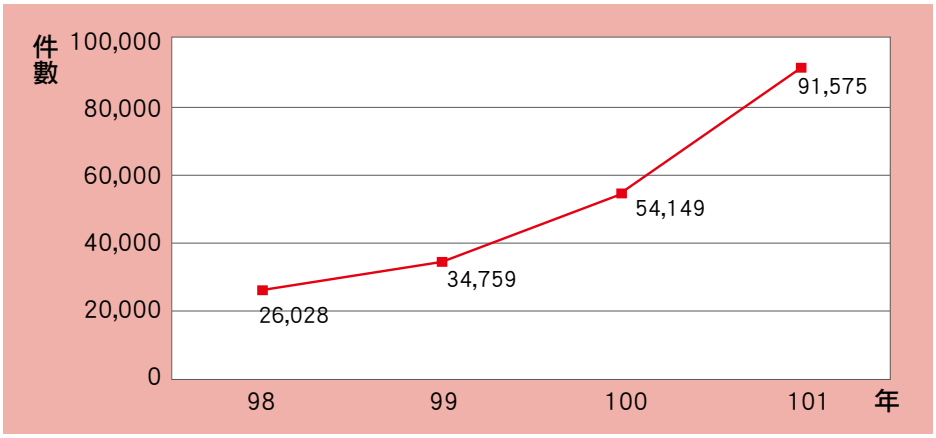


圖 3　98 年至 101 年電子戶籍謄本申請案件成長趨勢圖

實無紙化目標。目前協調申辦案件減免戶籍謄本成效如表 4。

四、協調各機關修正相關法規

各需用機關囿於現有法規，仍規定民眾須提供戶籍謄本。內政部多次邀集各機關研商戶籍謄本減量措施會議，協調需用戶籍謄本機關積極配合修正相關法規，強化運用戶役政資訊系統連結查詢作業，並研議提升電子戶籍謄本使用率，以及以國民身分證或戶口名簿影本取代戶籍謄本，俾達戶籍謄本減量、節能減紙等簡政便民目標。

五、以國民身分證或戶口名簿影本取代戶籍謄本

各機關查證之資料，如於國民身分證或戶口名簿有記載者，則以國民身分證、戶口名簿影本取代紙本戶籍謄本。目前如僑務委員會已完全採行，另行政院勞工委員會、中央健康保險局及港務局部分業務亦配合辦理。

肆、現階段推動重點

一、訂定「全面免附戶籍謄本」執行計畫

為減少民眾奔波，提升政府整體施政形象與服務品質，依據 102 年 1 月 25 日行政院「政府服務流程改造推動小組」第 1 次會議紀錄，內政部為「免戶籍謄本圈」之主辦機關，檢討民眾申辦案件時檢附書證謄本之必要性，達到全面免附書證謄本的目標。

內政部訂定「全面推廣政府服務流程改造—全面免附戶籍謄本」執行計畫，並正式成立工作圈，計畫執行重點及期程：

（一）第 1 階段

1、於 102 年 3 月成立「政府服務流程改造—全面免附戶籍謄本」工作圈，請工作圈成員先行盤點附繳證件包括戶籍謄本之法規，並研議修正。

2、由內政部洽各機關瞭解戶役政資訊系統連結需求及項目。

（二）第 2 階段

1、102 年 4 月至 12 月，執行機關檢討修正相關規定，簡化作業流程，並提供戶役政資訊系統連結需求。

2、內政部依各機關連結需求，提供客製化之連結服務。

（三）第 3 階段

1、103 年 2 月 28 日前，戶役政資訊系統更新上線。

2、103 年 3 月，各機關修正規定正式施行，並可連結新一代戶役政資訊系統。

（四）第 4 階段

103 年 1 月 1 日起定期滾動檢討改進執行情形，103 年 12 月 31 日前達成需用機關全面免附戶籍謄本。

二、戶政資訊系統創新作法

（一）電子戶籍謄本送達指定機關

本項服務涉跨機關配合，目前已協商法務部辦理個人關係調查、假釋審核、撤銷假釋等 3 項作業，由法務部以收容人戶籍通報之異動

表 4　協調申辦案件減免戶籍謄本成效

機關	減免戶籍謄本項目	減免戶籍謄本業務內容
社政單位	1. 低收入生活補助。 2. 中低收入老人生活津貼。 3. 身心障礙者生活補助。	辦理社福津貼及補助複查時，可經由與戶役政資訊系統戶籍資料比對後，民眾可免附戶籍謄本。
學校	學雜費減免、大專校院弱勢助學計畫及就學貸款等助學措施。	1. 教育單位辦理舊生第 2 次以上申請助學貸款，基本資料不變時，得免附戶籍謄本。 2. 部分單位使用電子戶籍謄本，如學雜費減免、大專校院弱勢助學計畫及就學貸款等助學措施。
地政事務所	1. 土地及建物繼承登記。 2. 更名或變更國民身分證統一編號。	民眾提具戶籍謄本不齊全時，經由線上查詢戶籍資料確認身分，得免請民眾補提戶籍謄本。
考選部	應考人更名紀錄、原住民族身分別。	民眾及應考人申辦網路報名作業與應考資格審查等試務需求時，連結戶役政資訊系統進行身分確認。
銓敘部	公（政）務人員請領退休（職）、撫卹、撫慰及動態登記。	有關公（政）務人員請領退休（職）、撫卹、撫慰及動態登記等人事業務免除檢送戶籍謄本，改由承辦人直接戶役政資訊系統線上檢核，各報送機關均免送戶籍謄本。
審計部	機關預算或補貼執行情形審核。	運用戶役政資訊系統提供系統之媒體資料檔，以供查核比對之需。
行政院勞工委員會	原住民申請弱勢團體參加技術士技能檢定補助。	戶口名簿中記載原住民身份者即可代替戶籍謄本。
僑務委員會	華僑身分證明。	以國民身分證或戶口名簿等證件代替戶籍謄本使用。
中央健康保險局	保險對象辦理加保及停／復保，以確認設籍情形暨行政執行案件。	1. 以國民身分證、戶口名簿代替戶籍謄本。 2. 轉錄戶籍資料。 3. 線上查詢戶籍資料。
內政部入出國及移民署	1. 臺灣地區無戶籍國民申請依親居留及定居。 2. 香港澳門居民申請依親居留及定居。 3. 大陸地區人民申請進入臺灣地區（探親、團聚、奔喪、探病）、依親居留、長期居留及定居。	1. 民眾未備戶謄時，由承辦人透過電子閘門查詢及列印。 2. 受理電子戶籍謄本。 3. 服務櫃檯提供民眾以自然人憑證申請電子戶籍謄本並予列印，供申請案件使用。
國稅局	遺族及贈與稅申報查核、綜合所得稅申報查核。	透過稅務平臺進行線上查調。
地方稅務局、稅捐稽徵處	地方稅稽徵業。	1. 受理需檢附戶口名簿之任何申辦案件，如屬民眾未攜帶戶口名簿時，櫃檯服務人員均透過地方稅務資訊應用系統之戶政資料系統直接查詢戶政資料，民眾無須再提供戶籍謄本資料。 2. 納稅義務人為未成年者或繼承案件，經與戶政機關連線無法查得，則請民眾提供戶籍謄本。
港務局	船舶登記。	1. 以戶口名簿替代（驗畢影印辦理，正本發還）。 2. 以電子戶籍謄本替代。

資料，篩選「新收」收容人名單、假釋審核及撤銷假釋受刑人名單，每日以電腦通報向內政部戶政司申請電子戶籍謄本，於 102 年 1 月 22 日配合法務部需求完成功能修改與測試，102 年 3 月 1 日正式上線。

（二）戶籍資料更新跨機關通報

內政部建置戶籍資料更新跨機關通報服務，民眾到戶政事務所辦理相關戶籍資料變更或更正，可臨櫃辦理或於內政部戶政司全球資訊網以自然人憑證於網路申請更新後戶籍資料傳送指定機關，即可將變更或更正之戶籍資料透過系統逕送其所指定之機關，無須民眾再持戶籍謄本至其他機關辦理變更作業。102 年 4 月正式上線，初期通報的機關有財稅及監理機關，內政部預計未來推廣機關（單位）包括地政機關、自來水公司及台灣電力公司等單位刻正積極規劃研處中。

伍、結論

內政部推動戶籍謄本減量之規劃與對策，提供跨機關或部門整合服務，強化運用戶役政資訊系統，連結機關可快速取得民眾之最新資料，於 103 年 12 月 31 日前達成示範機關（教育部、交通部（監理單位）、勞工保險局、行政院衛生署中央健康保險局、財政部財政資訊中心、內政部（入出國及移民署、社會司、地政司））免附戶籍謄本目標，不須民眾再自行提供戶籍謄本，除可大幅減少紙本戶籍謄本核發數量，更可節省戶政事務所核發戶籍謄本之人力、物力及時間等服務成本，對民眾而言，不僅節省申請戶籍謄本之費用更可節省寶貴的時間，達到「一處收件、全程服務」之三贏整合服務。

海關推動簡政措施之轉變與願景

王　亮　財政部關務署署長

壹、前言

我國海關組織之創設，肇始於西元 1854 年成立之「海關總稅務司署」，迄今已有 158 年歷史。依據傳統觀念，海關最主要工作係於邊境課徵關稅。然而關稅之課徵一則顯示貿易行為之存在；再則應國際貿易需要所產生之貨物，甚至旅客之跨境流動，均須通過海關；加上海關尚須辦理甚多貿易管理機關所委託之工作，因此執行邊境管制工作亦為海關另一項重要任務。

歷經 100 多年後，雖然我國海關之 2 項核心任務—關稅徵收與邊境管制，大致並未改變，但海關執行上述核心任務之思維與方式，卻須盱衡國際政經情勢之變動不斷調整。尤其海關之表現，在型塑境外人民或團體對該國之第一印象，乃至於作成重要貿易與投資之決定方面，往往有舉足輕重之影響；因此近年來所有先進國家海關所面臨之最大挑戰，即係如何於有效執行其核心任務之同時，亦能提供令「顧客」滿意之優質服務。簡言之，現代化之海關除須迅速因應內外環境之變化，充分發揮其職能外，亦須具備實踐「輕稅簡政」理念之能力。

由於海關業務與國際貿易密切相關，而持續調降關稅為減少貿易障礙最有效手段之一，故「輕稅」本屬我國促進經濟發展之必然政策走向，海關主要扮演建言及配合實施之角色。惟無論關稅課徵或邊境管制任務之執行，均涉及稅捐稽徵、貨物與旅客通關等行政程序，因此本文重點係簡介近年來海關為因應國內外政經情勢之轉變，在關稅課徵及邊境管制業務方面配合採行之重大簡政措施；並進一步說明關務工作之願景及未來努力方向。

貳、海關簡政措施之轉變

一、落實推動貿易自由化

由於促進國際貿易為推升經濟成長之重要手段，故二次世界大戰結束後，「如何促進貿易自由化」遂為多邊貿易談判持續關注之重點，主要手段則係由各國協同降低關稅保護程度。政府遷臺初期雖係側重由出口以帶動經濟成長，但伴隨國內經濟起飛，加入貿易自由化之國際潮流已屬必然；而在「輕稅」之基本政策方針下，海關除多次配合調降關稅外，在保稅、退稅制度方面亦有重大調整。

（一）持續調降關稅稅率

我國自西元 1970 年代中期起即開始逐步削減關稅，關稅平均名目稅率由 63 年之 55.6% 大幅調降為 80 年底之 9.7%，彰顯追求貿易自由化之決心，並為加入關稅暨貿易總協定

（GATT，為世界貿易組織—WTO 之前身）作好準備。另我國自西元 2002 年加入 WTO 後，基於履行入會承諾及產業發展需要，仍持續調降關稅。至本（102）年初為止，全部貨品之平均名目稅率續降至 5.88%，已與先進國家水準相當，對促進貿易極有助益。

（二）逐步取消沖退稅制度

「外銷品沖退稅」係指廠商於成品出口後，向海關申請沖銷所使用之進口原料關稅記帳金額，或退還已繳納之稅款。政府遷臺後，外銷品沖退稅制度係自 44 年開始實施，沖退稅金額於 73 年達到新臺幣 286 億餘元之最高峰，對減輕業者生產成本、擴大出口有重大貢獻。惟實務上外銷廠商如擬獲得沖退稅利益，須於申報成品出口時配合遞交多種文件供海關審核，相關出口貨物亦為海關查驗重點，貨物自難以快速通關。審度關稅稅率既已逐步調降，沖退稅所產生之促進外銷效益勢將遞減，海關遂配合於 73 年至 97 年間陸續取消得沖退稅之貨品項目計 5,700 餘項；亦即配合「輕稅」政策之落實執行，同時達到簡化通關及行政作業程序之「簡政」效果。

（三）擴大建置保（免）稅區

保稅區之基本運作概念，係於國內設置特定區域，入區之進口貨物仍維持未稅狀態，並免辦關稅記帳或繳納手續；俟貨物原狀或經加工出口後，本應繳納之關稅即得免除，可收鼓勵出口之效。海關係於 58 年首先引進保稅工廠管理制度，以利廠商進口原料從事加工外銷業務。其後國內陸續出現保稅倉庫、加工出口區、科學工業園區、物流中心、自由貿易港區等不同類型之保（免）稅區域，所進儲或生產之貨物，亦由純粹外銷延伸為得課稅內銷；保稅制度之功能遂由關稅之暫免進一步擴大為關稅之緩繳，業務量亦因而持續成長。依據去年度之統計，進出所有保（免）稅區之貨物總值，已超過全國貿易總值之 40%，保稅制度之重要性可見一斑。

二、促進通關便捷化

如何透過關稅減讓追求貿易自由化目標，雖係多邊貿易談判持續關切之重點，然而伴隨關稅之普遍降低，非關稅障礙對貿易產生之負面效應逐漸凸顯。因此西元 1980 年代以降，多邊貿易談判範圍已自關稅減讓擴大至非關稅障礙之撤除，亦即由貿易自由化延伸至貿易便捷化；而通關程序之便捷化，厥為推動貿易便捷化最受關注之環節。

基於關務程序便捷化之國際規範，除 GATT ／ WTO 協定外，多為世界關務組織（World Customs Organization，以下簡稱 WCO）所制定，海關遂主動參考相關國際協定或公約，採行多項劃時代之變革措施。

（一）引進國際通用之關稅核估制度

關稅稅額係取決於稅率及完稅價格（稅基），如稅率降低而完稅價格得任意調整，推動貿易自由化之效果將無法顯現。我國自 60 年起，是以貨物在輸出國自由競售之成交價格作為決定完稅價格之基礎，因執行標準缺乏一致性，徵納雙方易起爭議。因此自 75 年 7 月 1 日起改採「GATT 第七條施行協定」揭櫫之「交易價格」制度（Transactional Value System），以貨物實際成交價格為估價基礎，並明示可調整之項目，大幅提升完稅價格核定過程之客觀性及透明性。

至於進口貨物應適用之關稅稅率，則須依

稅則分類結果決定。由於我國過去使用之分類標準較為粗略，因此海關特別自 78 年 1 月 1 日實施 WCO 制定之國際商品統一分類制度（The Harmonized Commodity Description and Coding System，以下簡稱 HS）。由於 HS 規則甚為嚴謹，且廣為世界各國採用，不但使得進口貨物關稅稅率之決定更具可預測性，便於廠商控制成本；亦使得貿易統計之參考價值大為提高，對貿易談判之進行以及貿易政策之規劃，均有極大助益。

（二）全面實施自動化貨物通關

貨物通關首重效率及申報資料之正確性，然而在貿易量日益增加之情況下，如何以有限人力維持通關作業之順暢，自為海關須優先處理之課題。因此海關特於 79 年間配合財政部成立之任務編組，規劃貨物通關自動化方案，並於 84 年達到貨物通關全面自動化目標；將空運貨物平均通關時間自近 7 小時大幅縮短至 1.6 小時；海運平均通關時間則縮短至 4.2 小時。

貨物通關全面自動化之後，海關除不斷擴大自動化作業實施範圍外，並順應科技之發展，自 91 年起陸續導入網際網路報關與稅費繳納、行動通關以及簽審資料線上比對等措施，提供廠商更便利、更貼心之服務。至 101 年底，進、出貨物平均通關時間又分別縮短為 0.367 小時及 0.158 小時，與其他先進國家相較毫不遜色。

（三）建立快遞貨物通關制度

西元 1980 年代以降，各國積極推動貿易自由化與便捷化之結果，導致國際貿易快速成長，加上高科技產業蓬勃發展，對貨物供應之時效性特別敏感，一般貨物之通關方式已無法滿足業者「快捷」需求。因此海關配合財政部政策指示，於 84 年底正式引進快遞貨物通關制度，並吸引國際知名之快遞業者來臺投資設置區域轉運中心，對我國經濟，尤其高科技產業之發展有具體貢獻。

（四）實施旅客紅綠線通關制度

早期因貨品關稅稅率偏高，管制品項亦多，海關對入境旅客攜帶之行李檢查較為嚴密，旅客往往不耐久候而迭有怨言。西元 1980 年代末期起受我國經濟快速成長以及開放觀光影響，出入境旅客日益增加；在推動貿易自由化與便捷化工作已有一定成果之情形下，海關遂思考如何簡化旅客通關程序。爰經參考先進國家作法，自 87 年起全面實施紅綠線通關作業。自此除經海關透過風險管理機制鎖定之少數可疑對象外，絕大多數入境旅客均無須接受海關檢查即可通關，大幅縮短旅客通關時間，因而備受好評。

三、兼顧貿易安全與便捷需求

西元 1980 年至西元 2000 年間，推動貿易自由化與便捷化為國際經貿組織之 2 大工作主軸。然而西元 2001 年於美國發生之 911 事件，卻讓世人了解一旦國際貿易供應鏈遭受恐怖攻擊，極有可能嚴重衝擊全球經濟。基於海關在維護供應鏈安全方面居關鍵地位，WCO 遂發展出一套供各國海關參採之「全球貿易安全與便捷標準架構」（Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade，以下簡稱 SAFE 架構），並盼透過海關間之合作，兼顧貿易安全及貿易便捷之需求。因此我國海關亦參考 SAFE 架構，實施多項重要措施。

（一）推動安全優質企業認證制度

為強化國內供應鏈之安全管理，並與業者建立合作夥伴關係，海關自 98 年起導入優質企業（Authorized Economic Operator, 簡稱

AEO）安全認證及管理機制。具體作法是對通過安全認證之 AEO，尤其進出口業者，提供較便捷之貨物通關待遇；一方面可降低廠商貿易成本，另一方面亦可藉由業者之自主管理，減輕海關在維護貿易安全方面之工作負擔，創造海關與業者雙贏之局面。截至本（102）年 2 月底為止，國內通過安全認證之 AEO 已達 186 家，其中直接從事貿易者共有 62 家，出口實績合計已超過我國去年度出口貿易總值 10%。

（二）有效運用儀器代替人工查驗

為避免因強化貿易安全措施而影響貨物通關速度， SAFE 架構建議各國海關以高科技儀器之非侵入式查驗，取代耗時耗力之人工查驗。因此我國海關陸續採購 5 部大型貨櫃檢查儀，並自 100 年 1 月起正式實施「X 光貨櫃儀檢取代部分人工查驗作業」。去年全年經儀器查驗之貨櫃超過 12 萬只，節省業者因人工查驗所需支出之費用計 9.6 億元、通關時間 72 萬小時，同時仍查獲不法夾藏貨物案件共 157 案，可謂成效良好。

（三）建置貨櫃（物）移動安全監控系統

為兼顧貿易便捷與安全，海關自 98 年起開始建置貨櫃（物）移動安全機制及自動化監控系統，採用電子封條、貨櫃影像特徵辨識系統等科技，透過遠端監控方式，即可了解貨櫃（物）是否安全運抵目的地，減輕特定貨櫃須派員押運之工作負擔。此一機制係 99 年 12 月啟動，曾獲選為行政院「建國百年十大重點服務業主題月活動」中「國際物流主題月」之展示重點。

參、未來關務工作之願景

為因應國內外環境之快速變動，過去我國海關核心任務執行方式之調整，在關稅課徵方面係發揮「輕稅」效益，將關稅之財政功能轉化為經濟功能；而在邊境管制方面則是貫徹「簡政」方針，並由單純追求貿易之便捷化，轉變為兼顧貿易安全與便捷。

此外財政部組織改造後，之前分別負責政策與執行之關政司與關稅總局業經整併為關務署，並於本（102）年 1 月 1 日正式掛牌運作，象徵關務工作邁向新紀元。然而無論海關任務執行方式或組織架構如何調整，簡政便民、服務導向恆為不變之理念；「精進關務管理、提升便捷效能」，則係既定之願景。因此未來努力方向如次：

一、使關務法規更趨合理化，協助改善經商環境

作為民主法治國家之行政機關，海關所有簡政措施均須有完善之法規為後盾，方能有效執行，並滿足最低管理需求。由於海關管理之業者遍及貿易、報關、倉儲、運輸等業別，彼等對國內外政經情勢之變動極為敏感，因此關務法規必須經常調整，方能兼顧協助業者創造商機以及維護公平貿易秩序之施政目標，此節亦為關稅法自 56 年 8 月公布迄今已歷經 20 次修正，而相關子法之修正次數更不可勝數之原因。未來關務署亦將持續推動法規合理化，以協助營造便利經商之優質環境。

二、完成建置關港貿單一窗口，降低業者營運成本

為強化我國貿易之國際連結，加速貨物流通，並為貿易相關業者提供跨機關、整合型之服務，海關自 98 年起積極規劃建置「關港貿單一窗口」。主要內涵係整合現有財政部「海關通關系統」、交通部「航港資訊網」及經濟部「便捷貿 e 網」3 大資訊系統，以期達到「一

次申辦、全程服務」之目標，屬極具前瞻性之大型計畫。

前述關港貿單一窗口預計自本（102）年 8 月起逐步上線。上線初期（至 105 年 8 月止），將提供網際網路申辦及查詢、B2G 訊息申辦介接等服務； 105 年 9 月至 108 年 8 月期間將進一步配合各界需求，廣泛發展可對民眾、企業及機關提供之多元服務；至 108 年 9 月起除延伸單一窗口服務之深度與廣度外，並擬朝向轉型為我國經貿單一窗口之目標邁進。預估完成建置後，每年政府及私部門之作業成本，約可分別減少新臺幣 7 億 2 千萬元及 8 億 6 千萬元。

三、建構無紙化通關環境，使貿易更為便捷化

目前我國進出口貨物之通關已完全自動化，原已甚為快速，然而除免審免驗（C1）報單外，經海關電腦抽中須審核文件（C2），或應進行實體查驗（C3）之案件，仍須補行提供紙本報關文件。為落實政府節能減碳政策，海關將自本（102）年 8 月起，分階段推動 C2、C3 報關文件無紙化作業。估計全面實施無紙化後，進出口業者每年合計可節省紙張成本約新臺幣 2 千萬元，通關時間 147 萬小時，海關亦可減少管理紙本報單所需投入之人力及儲藏空間。

四、全面實施沖退稅電子化，大幅簡化沖退稅作業

前文述及我國過去曾取消 5 千餘項貨品之沖退稅，原先之最終目標是讓沖退稅制度完全退場。然因 97 年下半年起國際經濟情勢發生重大變化，包括全球爆發金融海嘯，韓國分別與美國、歐盟簽署自由貿易協定等，使我國出口面臨嚴峻挑戰，海關遂配合財政部之公告，恢復部分貨品之沖退稅。由於同期間沖退稅金額確呈穩定成長趨勢，足見在國際市場競爭激烈之微利時代，沖退稅制度仍有其存在價值。另因歐債危機持續發酵，國際景氣復甦緩慢，連帶影響我國出口，海關復進一步配合財政部指示，自本（102）年 1 月 1 日起全面恢復沖退稅。

由於沖退稅制度自 44 年實施以來向採行人工作業，而擴大實施充退稅後案件大幅增加，海關人力無法同步配合調整，自不利相關案件之處理。海關爰依據財政部指示，全力研議導入沖退稅電子化作業，並於 101 年 9 月 17 日起實施。與人工作業相較，電子化作業不但可節省辦結案件所需時間 90% 以上，亦大幅減輕廠商與海關之作業成本，更為全面恢復沖退稅之必要條件。惟因人工作業行之已久，廠商尚難立即改變作業習慣，故海關已積極針對外銷廠商進行宣導，以期早日實現全面電子化作業之目標。

五、配合推動自由經濟示範區計畫，振興國家經濟

自由經濟示範區之推動屬國家重點發展政策，依據行政院之規劃，第 1 階段之範圍包括現行基隆、蘇澳、臺北、臺中、高雄及桃園航空城「五海一空」自由貿易港區。由於經濟示範區屬境內關外區域，並擬透過「前店後廠」模式，結合鄰近產業園區擴大加工出口。因此海關除提供 24 小時通關服務外，並將透過業者分級管理制度，有效強化委託區外加工貨物流向之管控。另亦將配合推動多國拆併櫃、建置海運快遞專區等新興業務，協助自由經濟示範區爭取更多商機。

六、加強兩岸海關合作，服務台商並便捷兩岸貿易

為因應兩岸間大量貨物流動可能衍生之通關問題，並加強彼此海關間之合作，兩岸已簽署海關合作協議。前述協議自本（102）年 2 月 1 日生效實施後，雙方海關除已就綜合性事務建立緊密的聯繫管道外，又共同設置通關事務與技術合作、關稅技術合作、統計合作、AEO（優質企業）合作及緝私合作等 5 個專家組，並將定期舉行會議。爾後將加強上述專家組之交流，以儘量調和雙方海關程序，減少貨物通關方面之爭議；另亦將透過情資通報合作，有效打擊不法貿易。

七、擴大國際關務行政互助，加強國際接軌

現今國際貿易態樣複雜，觀摩其他國家海關之制度或分享經驗，已係海關求新求進之必要作為；另如欲有效打擊走私甚或有安全顧慮等非法貿易行為，亦須與其他國家海關建立情資交流機制。因此近年來我國已與 10 餘個歐美及亞洲鄰近國家海關簽署行政互助或情資交換協議，未來亦將積極建立此類合作機制。

此外，目前最新且最具實益之海關合作模式，非AEO相互承認協議莫屬。透過該等協議，雙方 AEO 除在國內享有通關便捷優惠外，其貨物出口至夥伴國時亦可享相同待遇，對提升廠商之國際競爭力有極大助益。我國已於 101 年 11 月與美國簽署此一協議，極具指標意義，未來將以貿易關係密切之國家為優先對象持續推動。

肆、結語

綜觀全球工業先進國家海關，包括我國在內，近年來所面對之挑戰皆甚嚴峻。就外在環境而言，受全球化浪潮導致貿易量之持續增長、為履行國際承諾必須推動更多工作、恐怖攻擊可能威脅國家與社會安全等因素之影響，造成海關業務量不斷擴增且性質日趨複雜，然而人力及財務資源卻相對緊縮；就內部之驅策力而言，民間普遍認知繁複之關務程序將導致貿易成本之上升，加上私部門生產、物流、資通訊管理技術之大量投資與精進，相對要求海關提供更便捷、更具透明性之通關服務。在上述內外在因素之交互作用下，促使海關必須隨時檢討行政程序有無簡化或精進之空間。

回顧我國海關過去在「簡政」方面之努力成果，雖尚能體察國內外環境變化而適時調整，然而關務革新屬永無止境之工作。財政部關務署肩負傳承海關歷史並予發揚光大之責任，未來仍將本於服務、便捷、安全之基本理念，不斷構思並調整簡政措施，持續追求關務之國際化與現代化，以期落實確保國課、建構優質通關環境，協助促進國家經濟發展、維護社會安全等重要政策目標。

我國公路監理制度的變革與改造

吳盟分　交通部公路總局局長

壹、前言

在政府施政程序諸多環節中，實際與民眾面對面的接觸，而且接觸次數頻仍、程序繁複的公務，非公路監理業務莫屬。眾所周知，公路監理諸般業務與民眾「行」的民生基本需求休戚相關，職掌道路交通管理法令與汽、機車車輛之法令制定與管理、查核、解釋，以及駕駛人之考驗、車輛檢驗、裁罰、稽徵等工作。由於監理具有法所付予行政裁量權的特性，往往造成民眾與審檢人員間認知不同的緊張與不悅。因此，公路監理機關在為民服務的環節過程中，其角色的定位至為重要。

公路監理工作的良窳，直接影響到民眾的權益，公路監理的基本功能是：「營造一個全民安心的『行車安全』環境」。因此，在監理行政上務須本著「安全、熱忱、專業、創新」的理念，深思考量民眾「行」的真正基本需求，落實「簡政」、「便民」政策，充分扮演好政府施政與民眾間「好朋友」的關鍵角色，才能使公路監理工作在傳統的服務措施下，能夠獲得民眾的支持與肯定，並持續追求創新與精進，提昇國家的競爭力。

貳、公路監理組織的變革

我國的公路監理組織制度，肇始於民國 19 年交通部汽車牌照管理所之設立；抗日戰爭勝利後，民國 35 年 1 月間交通部恢復了公路總局的建制，當時為了謀求公路交通管理制度一元化，曾訂定監理計畫擬在全國各地分設監理所計 86 所，隸屬於交通部公路總局直接指揮監督。

臺灣光復後，臺灣地區的公路交通諸般設施飽受戰亂破壞，有關公路監理這方面的史料盡付闕如，百廢待舉。當時，臺灣省行政長官公署洞鑒建立公路運輸管理制度之必要性，在民國 35 年 8 月 1 日於交通處下成立公路局，負責接管臺灣省之公路運輸業務，同時並代辦交通部公路總局委託之公路監理行政業務。鑒於公路監理行政應一元化，俾以推行中央法令，遂於同年 10 月 1 日在局內增設監理處，在臺北、臺中、高雄等三市分設監理辦公處，並設基隆、羅東、桃園、新竹、彰化、嘉義、臺南、屏東、臺東、花蓮等 10 個監理站，自民國 36 年 1 月 1 日起，將各縣市政府代辦之汽車及駕駛人管理業務劃歸公路局各監理單位辦理，樹立臺灣省監理制度之基礎。

中央政府遷臺後，由於當時臺灣地區的車輛及駕駛人總體數量不多，汽車客貨運輸業尚在萌發階段，公路監理業務較為單純。因此，政府將交通部原有的公路總局機構裁撤而將名義保留下來，實質業務則交由臺灣省交通處公

路局負責。有關制定、解釋公路監理法規及政策、製發車輛牌照、駕駛人及汽車修護技工執照等職權業務，則轉由交通部路政司賡續辦理。

臺北市與高雄市分別於民國 56 年及 68 年改制為院轄市，兩市之地方公路監理業務，經交通部核定自次年（57 年、69 年）7 月 1 日起由該兩市分別成立監理處來接管；至於臺灣省各區監理所、站，仍由臺灣省交通處公路局直接管轄。民國 88 年 7 月時，為了配合臺灣省組織的精減，公路局改隸交通部；到了民國 91 年 1 月時，復更改機關名稱為交通部公路總局，職司公路監理行政業務的公路局監理處，同時一併更改名稱為公路總局監理組。迨至民國 99 年 12 月成立五都直轄市，為配合行政區劃調整，公路總局積極規劃監理業務一元化，以統一監理事權。經過多次與臺北市、高雄市政府相關局、處協調後，於民國 101 年 1 月 1 日將原隸屬該兩市之監理處，重新劃歸公路總局管轄。至此，今後民眾辦理各項監理業務時，均得以全國作業一致化（如圖 1）。

參、監理業務之執行概況

公路監理工作經緯萬端、錯綜複雜，業務範圍涵蓋有關道路交通管理法令之制定及研修、道路交通違規案件之管理與考核；車輛安全檢驗，包括：檢驗標準之研訂與規範、車輛申領新照之安全型式審驗及車輛定期安全檢驗等之執行、汽車檢驗委託廠商代辦案件之督導、汽車車輛規格審核，以及車輛檢驗發照與車籍管理等；汽、機車駕駛人考驗，包括：駕駛執照考驗與管理、公民營駕訓班之管理與考核、汽車車輛號牌與執照及駕駛執照之印製等，以及汽車運輸業案件之審核、危險物品運輸管理、公路監理機關規費之徵收、公路監理電腦系統之維護管理等範圍，其業務的興革概況如下：

一、道路交通管理

「道路交通安全」為用路人與交通工具及設施等在道路整體安全上的上位概念。各國對道路交通安全的管理均至為重視，針對不同的交通工具及設施，也相對的發展出不同之管理制度，不外乎都是期望能達到道路交通安全「零傷害」的最終目標；這也是道路使用人違反規定後處罰的標準。

我國自民國 57 年 5 月 1 日訂頒「道路交通安全管理處罰條例」施行以來，隨著交通環

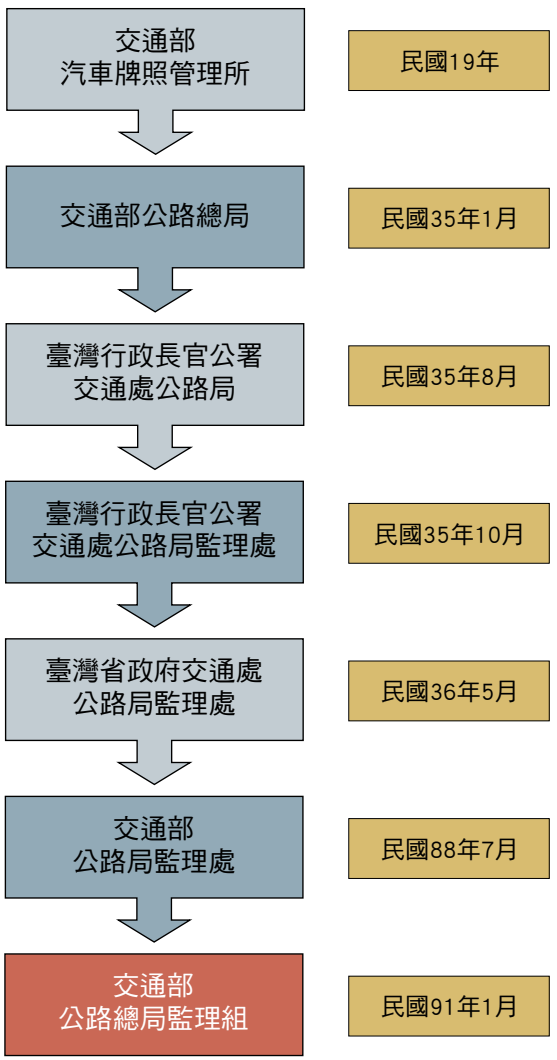


圖 1　交通部公路總局監理組組織沿革

境的蓬勃發展中，相關法令亦隨之權宜增刪；其間為配合臺灣省政府功能業務與組織調整與行政程序法的施行，或為健全車輛檢測制度提高行車安全、加強砂石車安全管理、大、小型車輛重新分類以其週延，以及考量公路監理檢驗之實務，修正車身及附屬裝置與安全防護裝置等之檢驗規範；或因大型車輛、酒後駕車等嚴重違規事件，迭次造成重大傷亡，引起社會大眾及民意機關嚴重關切等等因素，需修訂相關法規，前後實施了 26 次的修正或增訂條文。其次，鑒於近年來大客車在交通安全上亮起紅燈，因此在大客車的安全管制上，推動了多項強化措施，諸如：要求加強車身安全結構，降低車身的高度上限，全部座位應設安全帶，車輛必須裝設行車記錄器；對於行駛高（快）速公路之營業大客車，禁止使用翻修輪胎；針對車齡 10 年以上的老舊車輛，增加車輛檢驗次數等。公路總局各地區監理所、站，全面配合加強聯稽路檢等，俾能有效提昇行車安全與品質，建立大眾對交通安全工作之信心。

二、車輛安全檢驗

車輛安全檢驗的確實與否，對因車輛機械瑕疵所造成的車禍有直接的影響；有鑒於此，監理機關基於公權力能對車輛所有人為強制車輛定期檢驗合格與否之處分，車輛所有人應受監理機關之片面行為拘束。因此，車輛安全檢驗項目及標準的研訂、車輛型式的安全認證、車輛安全定期檢驗制度的執行，以及其檢驗執行的流程與相關配套措施等作為，攸關民眾生命及財產之安全，宜周詳考慮俱備；站在交通安全的立場考慮，這項監理工作是相當重要而且是不可或缺的。

回顧光復初期，車輛的檢驗工作缺乏標準作業程序，全憑汽車檢驗員作象徵性的操作試車後，即判斷車輛的合格程度，容易導致糾紛和衍生弊端。於民國 43 年由國外購進全套車輛檢驗儀器後，方使得檢驗工作趨向科學化、客觀化。近年來由於資訊科技的日益發達，動態的檢驗線監控或靜態的檢驗紀錄資料庫管理等，均可透過資訊科技之導入而強化其數據管理。

為廣結民間資源與活力，協力提高政府行政效率，自民國 63 年起全面開放汽車代檢業務，截至目前為止已有 5 百多條檢驗線為車輛安全執行把關的工作。引進民間資源，確實給許多有車的民眾帶來了方便性，也為政府減少不少人力與設備費用，紓解了各監理所、站每天川流不息的檢驗工作。不可諱言，有些汽車代檢業者為謀取利潤，而方便顧客檢驗不實；為強化對汽車代檢業者業務之管理，公路總局除透過電腦連線的方式，供各地區監理所、站監督管理外，另採取對汽車代檢業者進行抽查考核並抽驗代檢車輛之相關配套措施，期以妥善監督管理民間代檢業者，杜絕不法弊端。

其次，汽車檢驗員須具備交通部檢定合格之資格，然而面對車輛製造科技的日益精湛，車輛的功能不斷地新穎，汽車檢驗員在專業知識及技術水準上亦必須自我充實深化。對此重要課題，公路總局今後將持續提供檢驗人員在職訓練的環境，以提昇車輛檢驗效益。

三、汽、機車駕駛人考驗

「快快樂樂出門，平平安安回家。」這不僅僅是一句口號，更是每個駕駛人及用路人衷心的期盼。近年來，交通狀況日益繁忙，為了確保行車安全，個人的駕駛道德與應變技術，都必須接受嚴格的考驗。

我國早期汽、機車駕駛人考試，係標明 S

圖形樁考，考試前進、後退，並採用道路駕駛考驗。此種方式考驗員主客觀評分合格與否缺乏明確標準，容易產生爭端。其後，由於道路日益擁擠之因素，公路監理機關為了革新傳統考試的缺失，在民國 61 年時參考日本考照方式，設置模擬道路實況，並以電動壓管式實施場地考驗，以公開顯示扣分標準。迨至民國 73 年 1 月時，加考直線加速車道，期以提昇駕駛人在道路上開車時的基本技術。

為減輕監理所、站之負擔以及便利民眾考取汽車駕照，政府於民國 84 年時開放原地考照，目前有 92%的駕駛人，其駕照取得係由民營駕訓班經過 35 天學術科訓練，透過原地場考合格而來。不可諱言，部分民間駕駛訓練業者係以賺取利益為前提，為便於學員順利應考，其訓練方法與措施並不適當，造成了有些學員技術未臻熟練也能順利取得駕照，取得駕照卻不敢上路之窘境。汽車駕駛訓練班是培訓優良駕駛人的搖籃，要提升駕駛訓練品質，正本清源之道，惟有健全駕駛訓練教育，實實在在的照表操課與正常教學，活用駕駛技術並落實道路駕駛訓練，始能降低日後在道路上開車的風險，這是公路監理機關所樂於見到的遠景。

肆、監理業務之重大興革事項

一、推動公路公共運輸

我國的整體公路公共運輸運量，近年來有逐年成長之趨勢，比較民國 100 年較 98 年成長多達 11.6%。公路總局為因應此種成長趨勢，並配合交通政策，未雨綢繆指導所屬及各縣、市政府規劃公路公共運輸發展政策；自民國 99 年到 101 年為止 3 年期間，積極推動不減偏遠服務性路線、加速汰換老舊公車、推廣低地板公車，以及便利民眾持何種電子票證均可搭乘不同交通工具，公車票證多卡相通等公路公共運輸 4 大重點目標，迄今執行成效良好，並持續列為民國 102 年推動重點。

在不減偏遠服務性路線方面，優先補助偏遠虧損路線，投入偏遠地區服務，以提升服務品質。3 年來每年分別補助偏遠性虧損路線最高達 1,039 條，補助金額每年約新臺幣 11 億餘元，顯示政府不遺餘力，充分造福偏遠地區民眾「行」的權利。

在加速汰換老舊公車降低客運車輛平均車齡方面，共補助公路客運與市區公車汰換老舊公車達 2,320 輛，補助新闢路線購置全新公車達 380 輛，平均車齡由民國 98 年的 10.82 年降至 8 年內，強化了大眾運輸工具之行車安全。

在推廣低地板公車方面，由於低地板公車車廂只有一個階梯，距離路面僅 35 公分高，停車時車身會側傾貼近地面，讓乘車民眾能輕鬆上下車；此外，為照顧坐輪椅的民眾也能輕鬆搭乘，公車車門備有斜坡輔助板、車內有無障礙輪椅座位及輪椅專用安全帶等設計。全國市區客運低地板公車比例，已由民國 98 年的 7.2% 提高至目前的 29.77%。

在建置公車票證多卡相通方面，迄今共補助 47 家客運業者計 9,932 輛公車多卡通驗票機，便利民眾未來無論持那一種電子票證（如悠遊卡、臺灣智慧卡、遠通卡等）均可搭乘不同的交通工具，簡化了多重購票及收費的程序，同時可使民眾養成使用電子票證的習慣；亦可透過電子票證資訊掌握旅運資訊回饋於主管機關及業者，以作為公共運輸稽核及效益評估計算之重要工具，期以提昇公共運輸服務品質，對主管機關、業者及消費者來言，是創造三贏的政策。

二、簡化行車執照換發

行車執照為車輛行車憑證，車主宜隨車攜帶以備查驗。行車執照期滿的換發制度至今已超過 60 年，由過去的每年 1 換，到近期的汽車每 3 年、機車每 2 年需向各地區監理所、站辦理換發新照；每年的換發申請作業量，汽車約有 180 萬件及機車約有 400 萬件，耗費相當大的人力、時間與社會成本。

政府為落實簡政便民服務之革新作業，自民國 102 年 1 月 1 日起，實施免除一般自用汽車（不含校車、幼童專用車及救護車）及機車定期換照之規定。除民眾因車籍異動、行車執照遺失或毀損需換補照外，將採一照到底方式，以節省民眾往返監理所、站時間與紙張等各項作業成本，以達到環保、有效率之便民服務。行車執照免定期換發制度實施後，車主買新車第 1 次領牌時，公路監理機關仍會核發行車執照給車主；車主買中古車辦理過戶或辦理車輛異動變更登記，公路監理機關會換發新的行車執照給車主；以上作業公路監理機關仍會收取規費。本項措施約有 600 餘萬輛汽車及 1,500 餘萬輛機車車主受惠，每年預估約可節省新臺幣 11 億餘元；經行政院列為第 1 項民眾有感施政項目。

三、結合道路實況考照

汽、機車考驗制度業已行之多年，考驗方式的演變在前一節已略為敘述，究其因都有時空環境不同之時代背景。盱衡現行整體考驗制度的設計，場考只是靜態的模擬道路實況，既欠缺實際道路的動態情境，亦無須考慮路權觀念或禮讓行人，場考通過就取得駕照卻不敢上路，與世界先進國家駕駛考訓用合一制度無法接軌，出國持用本國駕照亦不得享有平等互惠待遇，諸如此類缺失，顯見駕駛人養成教育確有盲點，亟待努力消弭。

為改善汽車駕駛人的駕駛習慣，提昇考照人取得駕照就能上路的信心，以達到駕駛考訓用合一目標，公路總局積極推動「汽車道路駕駛考照」之革新措施。計畫期程區分 3 階段完成，每階段期程 1 年；第 1 階段以無須修正現行考驗規定之方式試辦，以通過現行場考取得駕照資格者為試辦對象，藉獎勵方式徵求自願參與者，參與道路駕駛評分無涉駕照核發，已於民國 100 年 10 月 14 日由公路總局公路人員訓練所先行試辦；第 2 階段依據前階段試辦結果，採取「場考＋路考」方式實施汽車駕駛人道路駕駛考驗評分取得駕照，並邀請民間優良業者加入試辦樣本，迨至民國 101 年 12 月 19 日時止，已有高雄市區監理所、澎湖監理站、連江監理站及臺北市、高雄市等 2 家民營駕訓班響應加入試辦；第 3 階段為擴大試辦成效，協調更多民營駕訓班參與。本案推動迄今考驗成效評估良好，經訪民眾與實施問卷調查，對此變革措施均持正面看法，如經各方確認正面可行，預定自民國 104 年起，推廣至全國各地區監理所站轄區全面實施。

四、換發新式編碼車牌

我國汽、機車號牌以往為每 5 到 8 年全面換發號牌乙次，距上次換發已長達 20 年未曾更換，20 年期間汽、機車數量成長倍增，號牌容量已趨飽和，換發新式號牌已成為公路總局車輛管理的當務之急。公路總局目前列管汽車約有 700 餘萬輛、機車約有 1,500 餘萬輛，共約有號牌 2,900 餘萬面；倘若全面換牌除需花費政府預算新臺幣 40 餘億元外，復加人力、時間及社會資源成本等不可計數，所費不貲；其次，

大量的舊牌予以廢棄亦形同資源的浪費，在國家當前財政緊縮之際，全面換牌措施已變為不可行。

公路總局在服務民眾兼具環保的政策考量下，為免浪費公帑又能顧及號牌長久使用容量，解決汽、機車輛日益增加而肇生號牌容量嚴重不足之問題，遂研製新式編碼車牌，並自民國101年12月17日起逐步核發。此項變革措施，使得目前列管之汽、機車無須全面換牌，民眾亦無需赴監理單位換牌，總計可節省公帑約40餘億元，成效斐然。

五、精進組織統一事權

公路總局原轄有北部、中部及南部等3個汽車技術訓練中心，民國97年初各中心更名為訓練所，仍賡續原有技術訓練任務；半個世紀以來不斷地成長茁壯，培訓了無數的汽車修護技術專業人才與汽車駕駛技術人員，可謂執汽車技術訓練之牛耳者。依據政府推動組織精簡政策規劃指導，3個訓練所訓練業務及組織型態宜趨向民營化、法人化、去任務化及委外辦理。民國99年12月9日層奉行政院核定，北、中、南部3個訓練所，整併編為「交通部公路總局公路人員訓練所」，以精實公路人員訓練之功能為導向，是全國最專業的汽車技術訓練機構；除提供公路總局員工在職訓練外，並轉型為加強道路交通安全基礎訓練及證照檢定的業務。本案組織調整迄今已逾2年，經檢討精簡成效規劃得宜，各項訓練流程均能依既定施政目標順利執行，未來將規劃為交通從業人員定期訓練場所，期以提昇交通從業人員之素質，為道路交通安全及民眾的生命財產安全把關。

臺北與高雄兩市改制為院轄市後，兩市原有之地方公路監理業務亦隨之由公路總局移轉該兩市監理處接管，多年以來，全國之監理業務事權、步伐始終無法一致而產生制度漏洞，實讓公路總局體認到「全國行政作為一致性」的重要。民國99年12月成立五都直轄市並行政區劃重新調整，鑒於監理業務不宜再次分割，積極規劃監理業務一元化，以統一監理事權。經過多次與臺北市、高雄市政府相關局、處協調後，於民國101年1月1日將原隸屬該兩市之監理處，於分隔40餘年後重新劃歸公路總局管轄。至此，今後民眾辦理各項監理業務時，均得以全國作業一致化。

伍、結論

我國公路監理制度在歷經多次遞嬗中走過了近70個年頭，一路走來在社會大眾對監理服務的肯定與鼓勵下，不斷地自我期許與成長。「政府是最大的服務業」，公路總局深刻的體認公路監理業務的推動順利與否，宜從民眾「行」的真正基本需求著手，本著「安全、熱忱、專業、創新」的理念戮力服務民眾。公路監理機關今後將持續激發服務的新方式，建立高品質、好口碑、卓越而進步的公路監理，以回應民眾的需求，感謝社會大眾對於監理服務的不吝肯定指導，也期盼大家能持續監督與支持。

「行政院第 280 次研考業務協調會報」會議紀實

余敏雄　行政院研究發展考核委員會管制考核處專員

行政院第 280 次研考業務協調會報於 102 年 5 月 9 日假國立東華大學管理學院第一講堂舉行，共有來自中央機關與地方政府研考主管同仁等約 90 多位參與。由行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）宋主任委員餘俠協同法務部蔡次長清祥主持。

宋主任委員餘俠致詞歡迎各機關代表參加本次協調會報，並表示研考業務協調會報是一個提供中央與地方研考人員溝通、互動的平臺，定期召開協調會報，一方面可以傳達研考業務發展之趨勢與脈動，另一方面希望能瞭解各級政府研考業務執行之問題與困難，即時進行面對面的討論解決。同時感謝法務部共同主辦本次會報及安排相關施政成果參訪活動，並對於法務部近年來推動人權兩公約內國法化、一監所一（數）特色之自營作業，以及完成政風機構人員設置條例之立法及施行等相關績效，表示敬佩。

本次會議共安排 5 項報告事項，包括「全面推廣政府服務流程改造辦理情形」、「中長

●行政院研考會宋主任委員餘俠主持會報

程個案計畫性別影響評估滾動修正情形」、「推動政府資料活化應用辦理情形」、「行政院研考會快速專案查證機制規劃情形」及「101 年度行政院所屬各機關施政績效評估結果」。分別由行政院研考會各主辦單位就相關工作規劃、推動情形及未來精進作法等提出報告，併同各機關所提討論案，進行充分說明及討論，取得共識，促使研考業務之推動與執行更為順利。

本次會報同時頒發 102 年度績優研考人員獎項，總計有 63 位研考夥伴獲獎，宋主任委員稱許相關獲獎同仁，無論是來自中央部會或者是來自地方基層，都能秉持著高度的服務熱忱與使命，全心全力為政府施政，追求民眾福祉，默默奉獻心力，可說是機關亮麗施政成績的幕後功臣。

宋主任委員表示，未來行政院研考會將併入國家發展委員會，研考工作仍為國家發展委員會核心業務之一，研考業務協調會報將與時俱進，轉型為公共治理協調會報，並持續辦理績優研考人員頒獎，期許各機關研考同仁扮演政府優質治理的重要推手，持續努力並提供建言，以精進研考相關業務，落實政策執行，增益全民的福祉。

●行政院研考會管考處古處長補充說明

● 102 年度績優研考主管與宋主任委員合影

102年績優研考人員頒獎典禮

闕甫伋　行政院研究發展考核委員會地方發展處企劃師

研考工作是各級政府機關施政的重要推手，中央與地方的協調合作，需要健全有效的研考體制，才能發揮最大成效。

為獎勵績優研考人員對於研考工作的貢獻，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）訂頒「績優研考人員獎勵要點」，自91年起開始辦理績優研考人員選拔表揚活動，讓工作績效優異的人員，得到更多的肯定與掌聲。102年5月9日行政院研考會於國立東華大學配合第280次研考業務協調會報，舉辦「102年度績優研考人員頒獎典禮」，總計有63位來自中央部會及地方基層機關研考人員獲得殊榮。

在民眾享受政府重要施政成果的背後，堅守崗位，默默奉獻的研考人員，任勞任怨、樂在工作，由於都具有高度的服務熱忱，更顯得優秀，如財政部財政資訊中心董主任秘書雅萊，推動創新服務措施，實施「綜所稅扣除額單據電子化作業」，獲頒「自然人憑證應用優良獎」，落實便民服務，該中心並於100年獲得

●宋主任委員與績優研考主管臺中市政府張副主任委員炳中合影

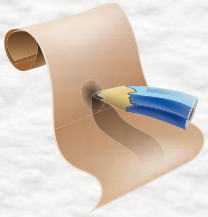
●宋主任委員餘俠致詞勉勵獲獎之績優研考人員

Future Gov Public Sector Organization of the Year、亞太電子化成就獎 (eASIA Award) 等 2 項殊榮；行政院環境保護署環境檢驗所蘇主任秘書國澤，督導該所於 100 年至 101 年配合行政院推動「政府機關及學校四省 (省電、省油、省水及省紙) 專案計畫」，相較基期 (96) 年，101 年節約用電 21.7%、節約用油 46.0%、節約用水 60.4%，提前達成 104 年總體目標，成效顯著；臺中市政府研究發展考核委員會張副主任委員炳中，因應臺中縣市合併改制，考量合併後幅員廣闊，為便利民眾洽公需求，整併縣市 1999 話務中心，並評估各區地理位置及鄰近交通是否便利等因素，督導規劃成立 6 大服務中心，依各中心區域性質及民眾需要，提供大臺中民眾在地便民服務。每位績優研考人員，為政策創新研究、預算配置、管制與監督及成效評估等管考作業，建立系統化與標準化機制，對研考作業流程革新、研考資料交換、管制工作效率提升及組織經驗傳承，均具卓越績效，因此獲得民眾與長官的肯定，此次透過公開的表揚，對激勵研考人員士氣，喚起機關首長重視研考工作，絕對有正面的作用。

行政院研考會宋主任委員餘俠在頒獎典禮致詞時表示，研考工作為各級政府施政的重要推動者，藉由這些政策推動及創新作為，讓各級政府的施政得以落實執行，研考人員在政府工作團隊裏，總是默默奉獻，做一個幕後功臣，將榮耀歸於他人，但他們對工作的執著與衝勁，絕對值得大家給予掌聲與讚揚，行政院研考會透過公開的表揚方式，對他們的工作努力與付出給予獎勵。獲獎的績優研考人員，都是各機關的研考精英，在研考工作上均有出類拔萃的績效，尤其是兼辦研考業務研考人員，除了必須辦理原職掌業務外，對兼辦的研考工作也都有傑出的表現，他們的辛勞獲得服務機關推薦，並在行政院研考會舉辦的績優研考人員選拔活動中獲得肯定，更值得欽佩。

本次表揚活動除頒獎鼓勵獲獎之績優研考人員外，法務部亦協助安排參訪花蓮自強外役監獄自營作業與相關技能訓練成果，對自由、無圍牆或柵欄、高度自治的多元性矯治計畫及與時俱進的管理模式，均有深刻的瞭解，並藉由此次參訪活動促進研考人員相互交流及經驗交換，對政策創新與施政作為有更多的體認及激勵。

在政府施政重視民意的前提下，研考工作益形重要，行政院研考會宋主任委員期許各機關研考人員，除了應繼續扮演好各自角色外，更須不斷地充實專業知能，在研發創新工作上有一番新的作為，塑造具活力的施政風格，創造無限可能，為民眾謀求最大福祉。



徵稿說明

「公共治理季刊」為公務機關同仁與學術界實務與理論分享及交流之平臺，內容以國家公共治理理論與政策實務為主，分享國內外優質公共治理實務，推展臺灣公共治理的成果與經驗，促進機關間標竿學習，並提供政府施政時之參考。

內容主要分為「人物專訪」、「專題」及「政策交流道」3部分；「政策交流道」內含「政策新知」、「讀者論壇」及「動態報導」，其中「讀者論壇」歡迎讀者踴躍投稿：每篇 1,000 字為度，酌致稿酬（超出 1,000 字以外部分不計稿酬）。稿件經選用後刊登，其著作財產權悉歸行政院研究發展考核委員會所有，本刊並對來稿有刪改權；來稿請詳示真實姓名、服務機構、聯絡住址、電話及電子郵件信箱，俾續聯絡。

本刊聯繫方式

通訊地址：
行政院研究發展考核委員會
公共治理季刊社
臺北市濟南路 1 段 2-2 號 6 樓

聯絡電話：
（02）2341-9066 #322
電子郵件信箱：
rdecbimn@rdec.gov.tw

活動花絮

102 年政府機構資訊主管聯席會地方分組會前會（地方與中央政府資訊主管第 11 次策略會議）

102 年政府機構資訊主管聯席會地方分組會前會（地方與中央政府資訊主管第 11 次策略會議）由行政院研究發展考核委員會與屏東縣政府共同辦理，於本（102）年 5 月 3 日至 4 日假屏東縣政府多媒體簡報室舉辦，計有各縣市政府計畫（研考）及資訊代表 54 人與會，會中分享中央及地方行動資訊服務經驗及成果，並與各縣市政府資訊主管進行業務分享及交流。

「澳門青年聯合會青年議政交流團」蒞會交流

澳門青年聯合會青年議政交流團於 102 年 4 月 2 日至行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）參訪，由范姜副主任委員代表接見。該聯合會於 2006 年成立，旨在廣泛團結聯絡各界青年及青年團體，加強澳門與世界各地青年的溝通和交流。該交流團此行至行政院研考會就「政府服務流程改造」及「促成政府政策透明化」等議題進行交流，對臺灣推動電子化服務績效及增進政府服務效能之豐碩成果表示讚賞及肯定。

Public Governance Quarterly

ISSN 2306-4811
GPN：2010200008
定價：70 元

行政院研究發展考核委員會