

行政院第6次公共治理協調會報專題演講

效能政府與財政永續

主講人：許政務委員瑋瑤

105年12月1日

大綱

壹

前言

貳

效能政府與績效管理

參

重建政府財政紀律

肆

預算革新理念及做法

伍

財團法人強化監督

陸

政府流程簡化

柒

結語

壹 前言

院長對行政效能的期許



落實「減法原則」，
聚焦核心業務

- 政策規劃不能像過去「先射箭再畫靶」，要建立科學論據、成本效益分析等制度。~105年4月13日工商時報報導引述準林全行政院長談話
- 各部會首先必須落實「減法原則」，要能做到「減人、減事」，並且制定與落實具有長期目標的核心業務，才能夠對歷史交代。~準林全行政院長於第三次內閣政策溝通會議提示
- 在一些大型計畫上，各部會需要統合很多法令規章來配合，若沒有詳實規劃，政策的執行能力就會打折扣。

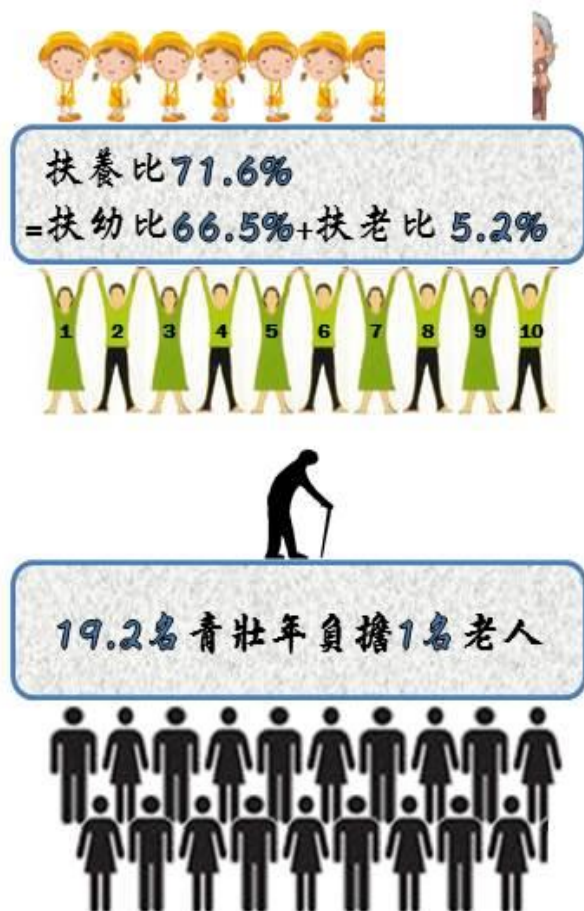
~105年8月18日106年度總預算提報院會林全院長提示

政府施政必須與時俱進

- 韓非：法與時轉則治，治與世宜則有功。
- 顧志耐：一個國家在社會發展過程中，能夠改變觀念與調整制度，是維繫經濟永續發展的關鍵因素。
- 政府法令規章不可能適用於每種狀況，所以要立法從寬、執法從嚴。遇到特殊情況再藉行政裁量或補充規定解決。
- 未能事前預見危機，導致政策調整太慢卻又太猛。
- 「合理不合法」VS.「合法不合理」的問題。
- 政府是管理眾人之事，因此施政規劃必須考量人口結構的變化，才能切合未來社會的需要。

四十五年前我國的人口結構狀況

朝氣蓬勃發展的年代



資料來源:國發會

當前我國的人口結構狀況

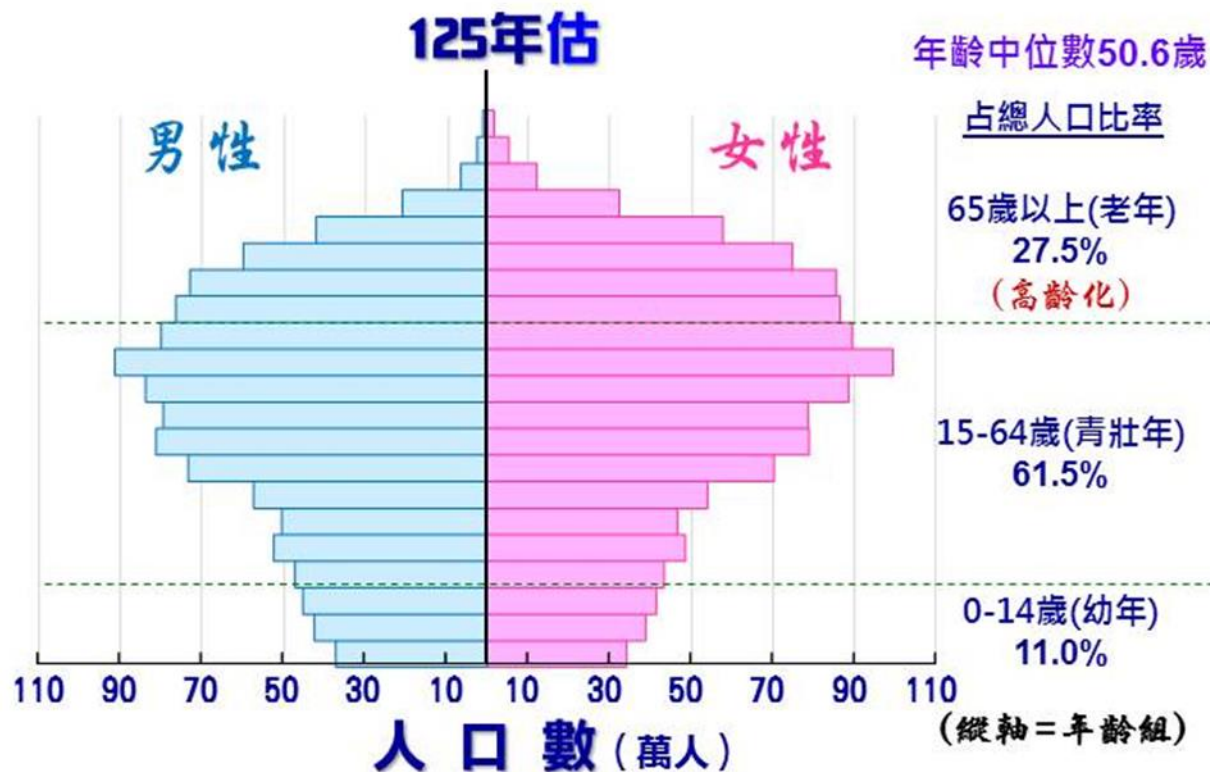
急速邁入老年化的年代



二十年後我國的人口結構狀況

青壯年負擔老人的比例從過去**19.2人**到現在的**5.6人**，20年後將再降至**2.2人**就要負擔一個老人。因此未來必須要有這樣的心理準備：

每一代的人要為自己這一代負擔退休金



資料來源:國發會

貳 效能政府與績效管理

效能政府的意義

- 效能政府的意義：指能**有效解決問題**、**促進人民最大福祉**的政府。
- 不管是大政府或小政府，只要能符合當時社會的需要，施政讓人民滿意，就是有效能的政府。

類型	有限政府（小政府）	萬能政府（大政府）
意涵	統治最少的政府 ，就是最好的政府。	最大管理服務的政府 是最好的政府。
主張	政府權力受到約束， 不得干涉人民未授權之事項 。	透過政府公權力 彌補社會不公現象 ，積極為人民謀福利。

各國各級政府實質支出占GDP比率

單位：%

年度別	中華民國	美國	英國	德國	法國	日本	南韓	新加坡
90年度	22.4	32.7	36.6	46.8	51.2	36.4	18.0	22.2
91年度	20.1	33.6	37.5	47.1	52.3	36.6	17.0	17.5
92年度	20.2	33.9	38.7	47.6	52.8	36.2	19.1	13.6
93年度	19.3	33.6	39.4	46.1	52.5	33.9	19.9	13.2
94年度	19.0	33.8	39.6	46.0	52.9	34.1	19.6	12.1
95年度	17.5	33.6	39.7	44.5	52.5	34.5	20.3	12.8
96年度	17.1	34.5	39.5	42.7	52.2	33.3	20.5	12.0
97年度	17.8	37.3	42.1	43.4	53.0	35.7	20.8	17.6
98年度	20.6	41.6	45.9	47.3	56.8	40.0	21.3	18.0
99年度	18.2	40.0	45.4	47.0	56.4	38.9	19.5	14.5
100年度	18.3	39.0	43.8	44.4	55.9	40.6	19.9	14.7
101年度	18.2	37.3	43.9	44.0	56.8	39.8	20.6	14.5
102年度	17.5	36.1	42.0	44.1	57.0	40.6	20.9	16.1
103年度	16.4	35.6	41.0	44.3	57.5	39.8	20.8	18.1

資料來源：我國部分為行政院主計總處；其他國家為IMF

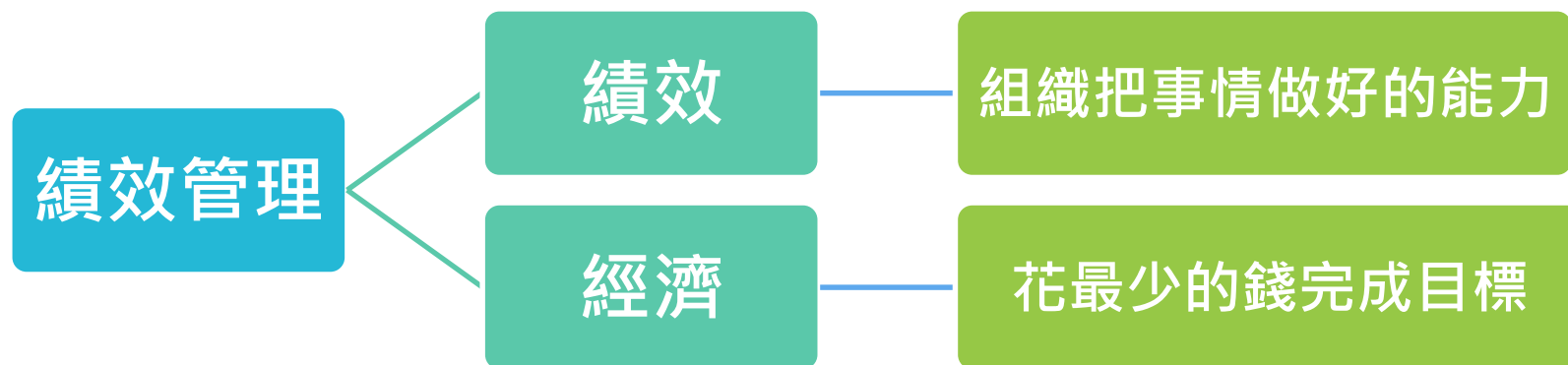
提升政府治理效能的路徑圖

- **風險管理**可控管影響施政目標達成的內、外部風險，有效的**內部控制**則在風險管理中扮演關鍵性角色，二者均為輔助落實**績效管理**重要工具，必須整合成有效的管理系統，才能提升政府治理的效能。



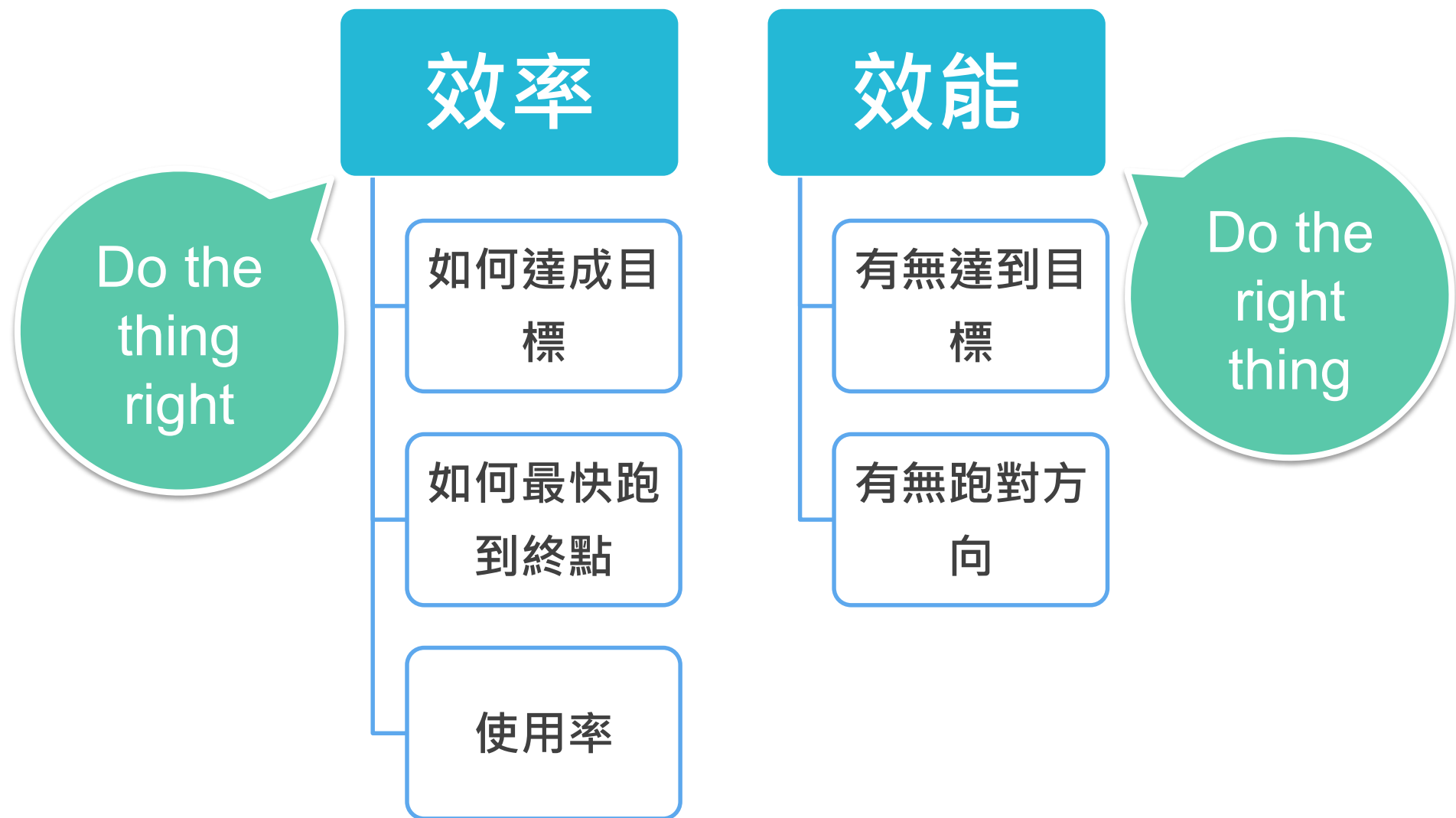
績效管理的意義

- 現代政府透過**政府績效管理**，來提升政府運作的成效，朝效能政府的理想邁進。
- 績效管理：組織體系將**對的事情**，**用有效的途徑**，做到預期水準。



「用過去同樣多的錢，能做到比過去更多的事」

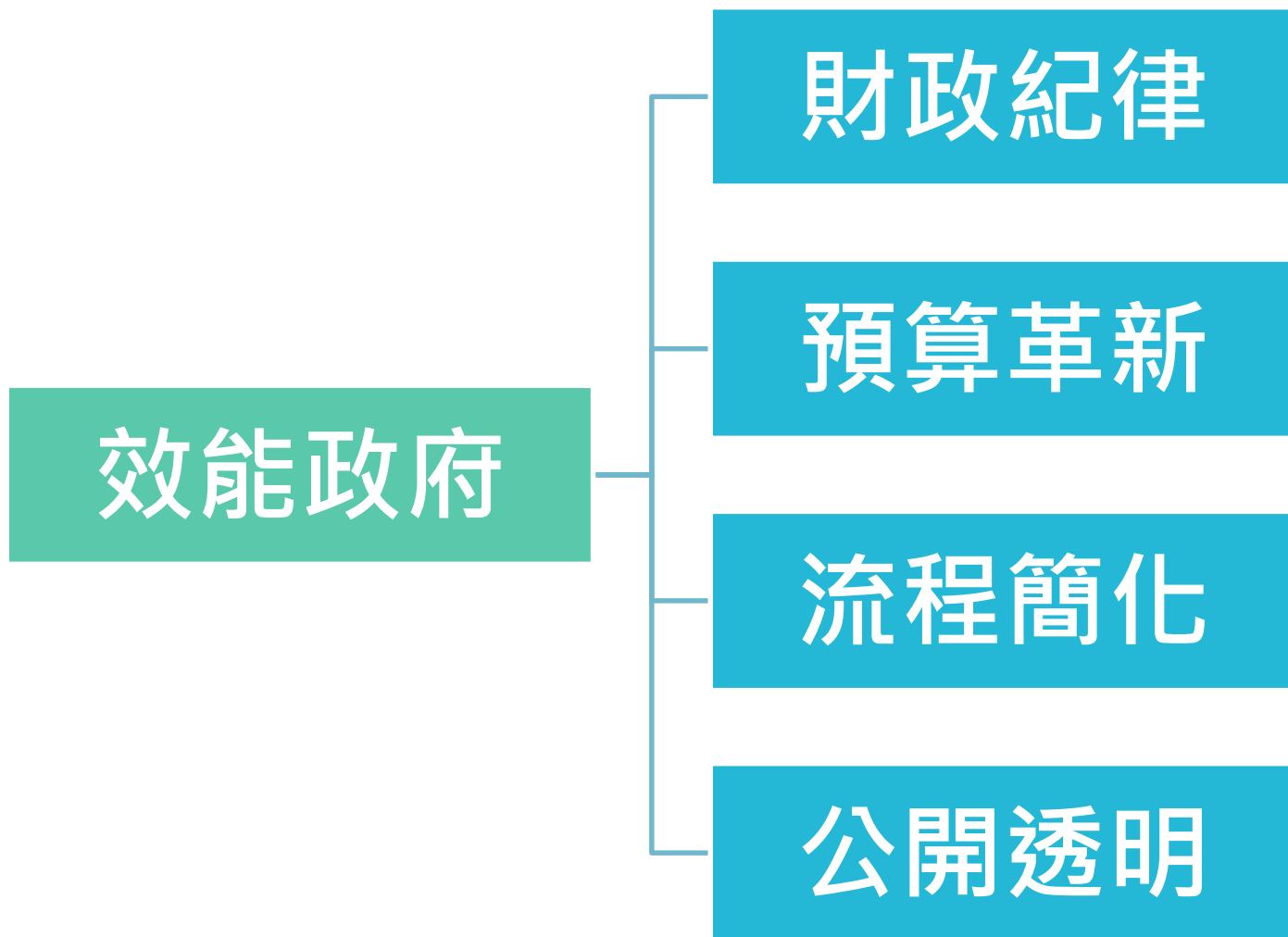
績效管理的指標



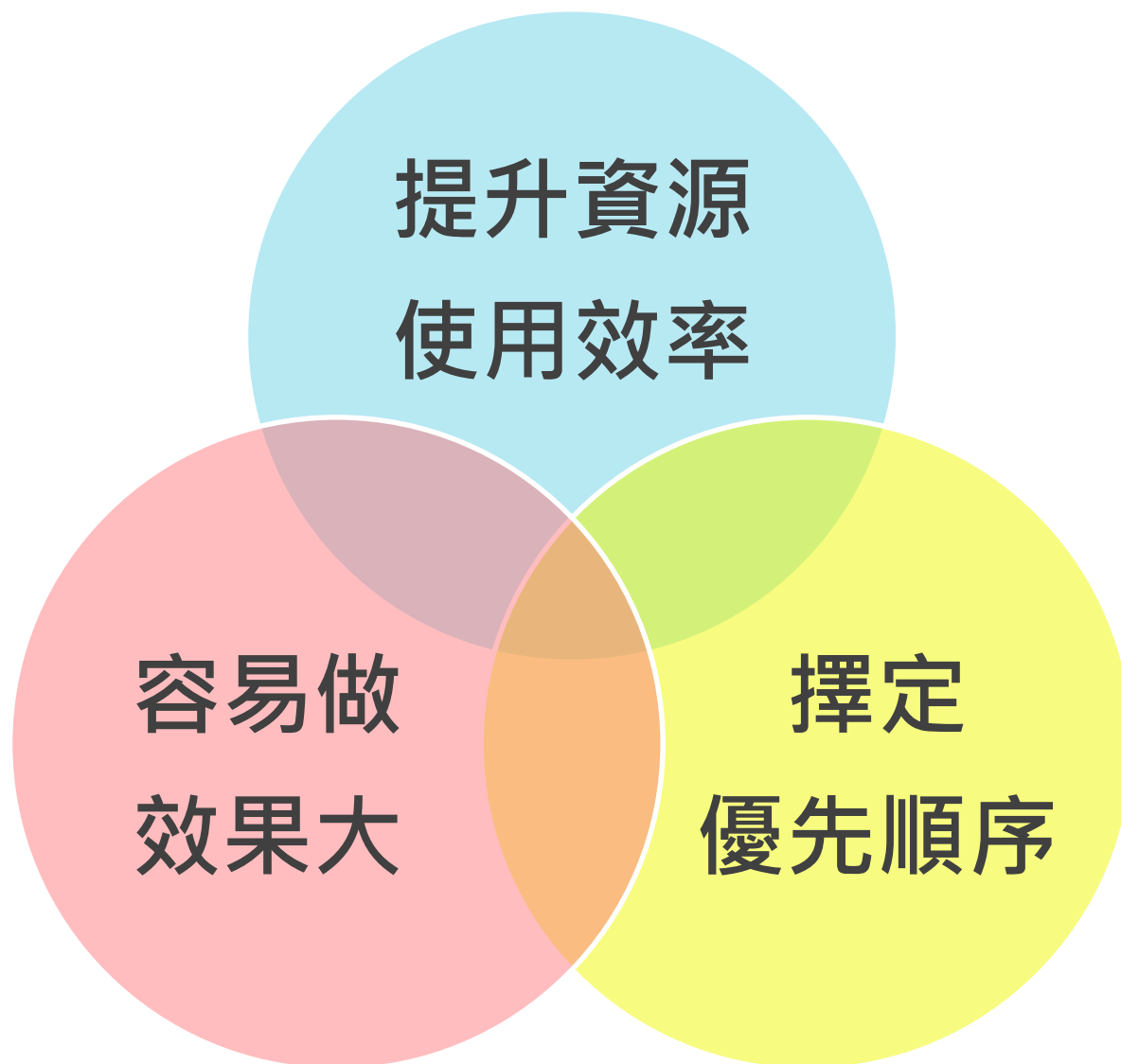
績效管理指標的問題

- 管理學：各項施政必須量化才能做管理
- 凡事都是：KPI、自償率、執行率、預算達成率...等等
- 施政計畫過度強調：可以創造的國內的產值、就業人數，但是.....
- 計畫趕不上變化，計畫因此不斷的推陳出新，績效管理項目也就越管越多
- 最後的結果：**數字管理變成管理數字**

效能政府主要推動方向



效能政府主要推動原則



參 重建政府財政紀律

近年來修訂法律增加財政負擔情形

- 97年修正勞保條例，勞保年金所得替代率由**1.1%**提高為**1.55%**。
- 98年修正地制法六都升格改制，中央與地方財政支出驟增。各級政府支出由96年**2.29兆**增至105年**2.83兆**。
- 100年及104年修正教育經費管理法，教育經費應不低於前三年度歲入淨額平均值由**21.5%**提高為**23%**。
- 100年修正健保法規定政府負擔健保總經費**36%**下限(**562億**)。地方負擔勞健保費改由中央負擔(**719億**)。
- 100年修正福利津貼暫行條例，各項給付**按物價調整**。

歲出結構僵化不利施政安排

項 目	97年度預算數		105年度預算數	
	金額	占歲出%	金額	占歲出%
歲出總額	17,117	100	19,760	100
一、依法律義務支出	10,935	64	13,657	69
二、各機關運作維持	3,958	23	3,270	17
三、公共建設計畫	1,323	8	1,812	9
四、科技發展計畫	901	5	1,021	5

法律義務支出增加 2,722億元

重建國家財政紀律(1)

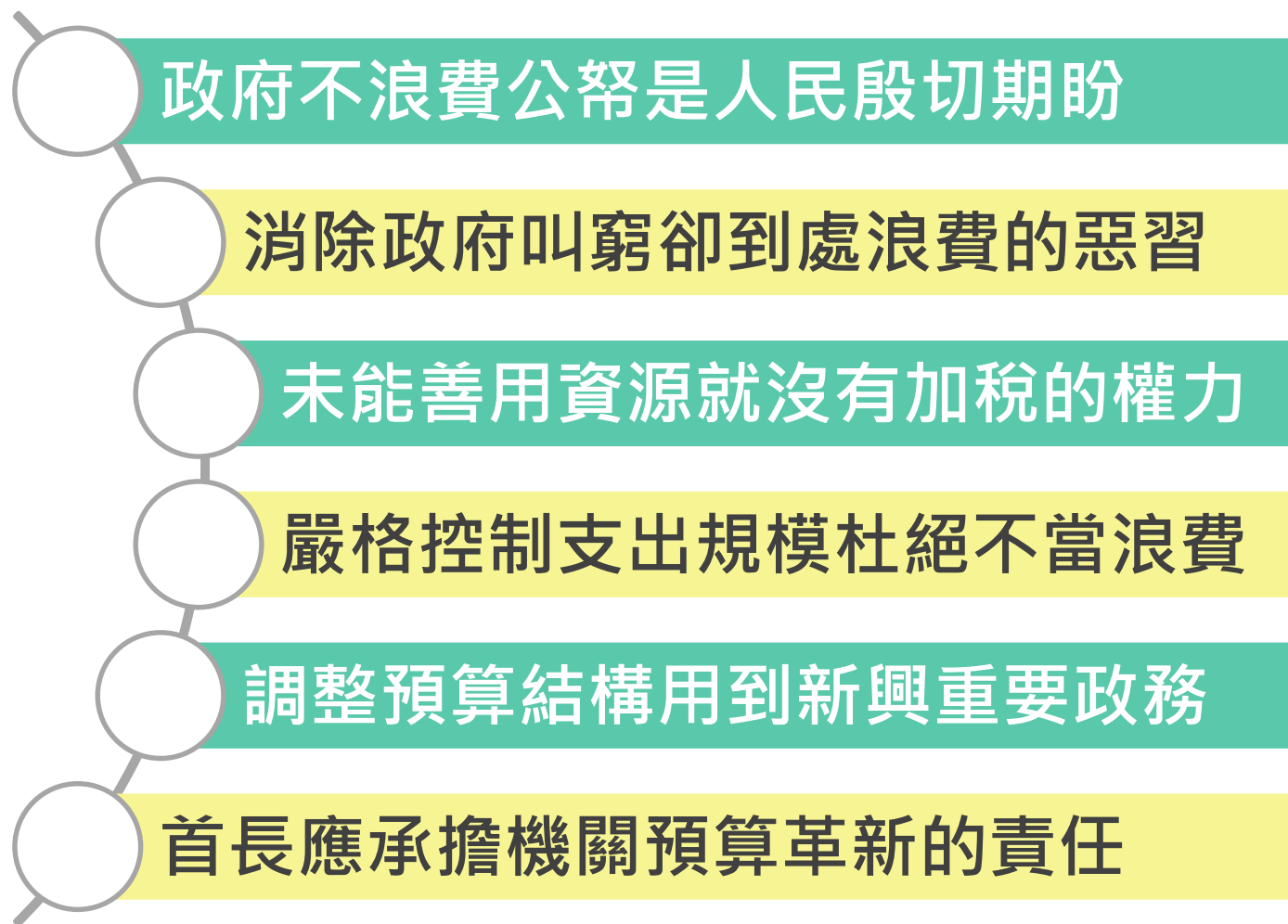
- 除非有特殊政經情勢或重大事故，才視實際需要依照預算法編列追加預算或特別預算。
- 新增重大支出或減少收入必須同步籌措財源，未來也不再增加對特定政事支出之固定保障。
- 在公共債務法對地方政府舉債之規範未能落實前，不再提高政府舉債上限。

重建國家財政紀律(2)

- 整合社會福利支出給與方式及標準，目前已實施之現金給與或支出項目，地方政府不得再以任何名義額外發放。
- 地方政府向基金專戶調度資金相當龐大，將建立更嚴謹的管理機制，以發揮財政監督及預警功能。
- 未來將公布地方政府違規事項，俾藉由全民監督力量及強化民意機關審議責任，維護地方財政紀律。

肆 預算革新理念及做法

預算革新的基本理念



預算革新目標及做法

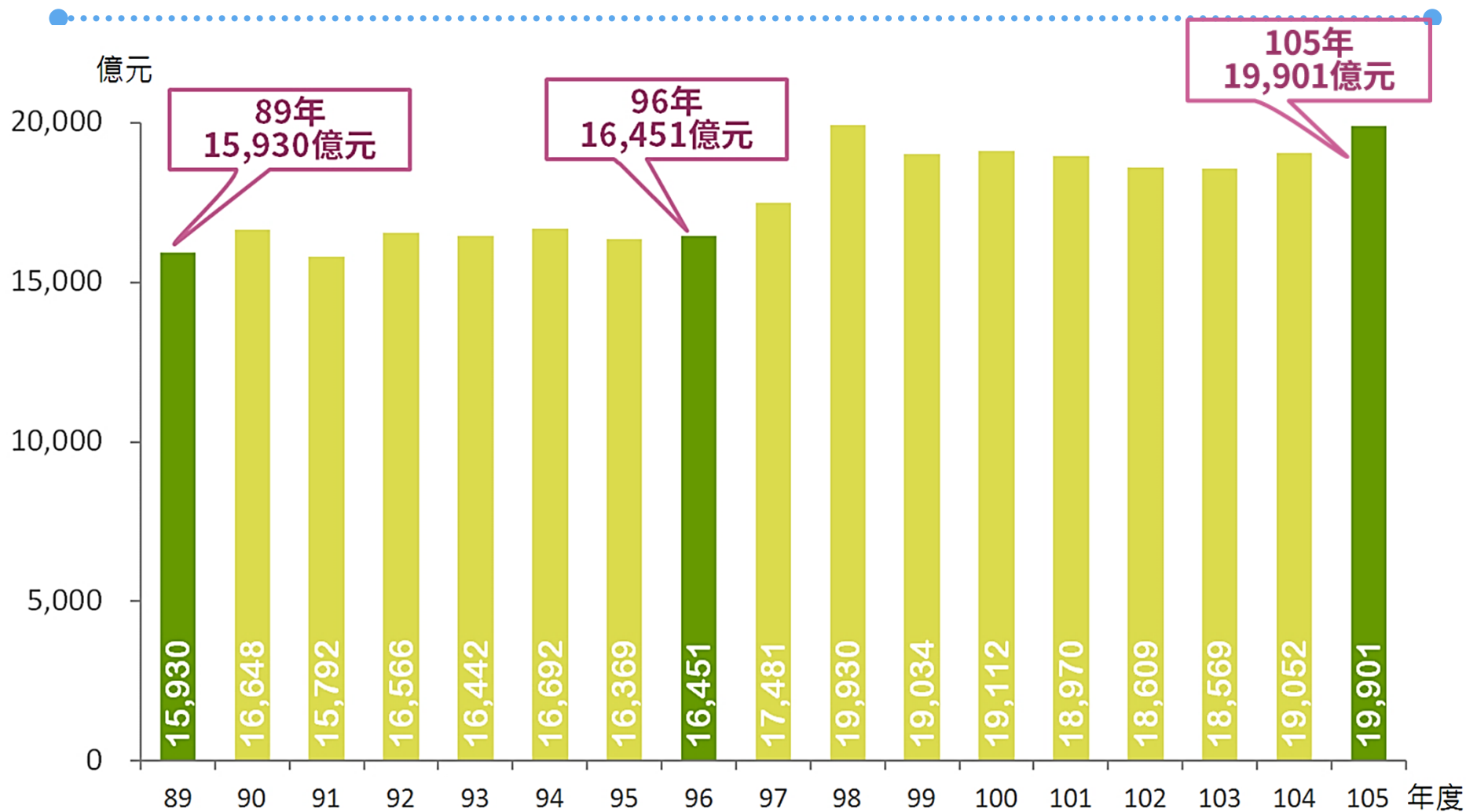
目標

- 在政府財政未改善前，名目支出暫維持零成長，財政赤字及債務餘額占GDP比率不再增加。

做法

- 全面採取強烈節流措施，削減不必要的開支。各機關應「過去同樣的工作」，要能用比以往更少的經費完成」，才能讓政府「用過去同樣多的錢」，能做到比過去更多的事」。

中央政府歲出規模 (含特別預算)



96年比89年增加社福支出573億、地方政府補助款增加1018億

預算編列常見的問題

- 政策規劃先射箭再畫靶
- 未考量財政負擔的能力
- 未能落實零基預算精神
- 缺乏成本效益的觀念
- 尋求固定比率的保障

政策規劃先射箭再畫靶(案例)

- 重大建設在未做完整規劃前，就做政策性宣布，導致用地成本升高，計畫難以推動。
- 以桃園機場擴建為例，100年擬定計畫總成本為2,336億，到今年預計修正為**3,596億**，共增加**1,260億**或54%。
- 其中用地費用成本由595億增為1,397億，**增加802億**，惟迄今**僅編列20.4億**，預計至**112年底**才能取得。
- 航廈、跑道等建設須等用地取得才能進行，導致擴建計畫延滯不前，建設經費卻持續上升。

以為找到經費事情就辦完了

- 經濟部**2006年**匡列200億元辦理「**台商回台投資專案融資貸款**」，截至2014年9月底可貸放餘額仍高達196億元。
- 行政院國家發展基金**2012年**間再匡列100億元，辦理「**加強推動**台商回台投資專案貸款」，又於**2014年繼續**匡列100 億元辦理該計畫第二期貸款。
- 先問**該不該做**(成本效益)？要如何做(有效性)？考量政府財政負擔及尋找財源。但各機關通常是先找錢才研擬計畫。

好的施政計畫必能獲得預算支持

- 我國對外貿總額已達GDP的115%，國內經濟受國際景氣影響甚大，政府擴大公共支出的效果有限。
- 政府每年建造公共設施的能量相當穩定，**正常的年度預算就能支應**。
- 政府擴大公共支出時，就會出現以往預算審查認為「**不該做**」的計畫，讓人民有**特別『浪費』**的感覺。
- 各機關新增的施政計畫，若對國內**經濟及就業**有頗大助益，財主單位就應該全力尋找財源予以支持。

落實施政計畫的評估

- 政府以往興建眾多「**蚊子館**」遭致批評，主要是計畫評估及預算審查未落實所致。
- 未來新興重要公共建設應先行製作**選擇方案及替代方案及其成本效益分析**，並提供財源籌措及資金運用之說明。
- 前開成本效益分析，應確實評估未來**營運及維修成本**支出等財源籌措之可行性。
- 計畫審議時再透過資源分配**競爭評比機制**，選擇效益較高者優先辦理。

伍 財團法人強化監督

受政府監督之財團法人概況

- 截至104年度止，政府捐助財團法人總計**164家**，基金收入約1,300億。其中依預算法第41條受政府監督共**120家**，分由20個部會負責管理。
- 諸多財團法人財源高度仰賴政府；營收來自政府**捐補助或委辦**之金額將近500億，占年度**整體收入約四成**。
- 其中如國家實驗研究院、工研院、資策會及衛生研究院等，合計占**整體補助與委辦經費的65 %**，尚能維持在原設立目的正常運作，惟其營運績效仍有待加強。
- 部分財團法人原設立目的不復存在，已無實際運作功能；或董事會長期被少數人把持，甚至衍生國產變私產問題，已列為預計裁撤或收回國產之對象。

行政院通案性監督管理規定

- **監督組織及機制**：100.1成立行政監督專案小組，訂定行政監督機制作業要點(國發會)
- **人事管理**
 - 董監事報院遴聘派作業規定(人事總處)
 - 財產登記董監事任期及退場注意事項(法務部)
 - 從業人員薪資處理原則(人事總處)
- **財務管理**：財務監督要點(主計總處)
- **績效管理**：績效評估作業原則(國發會)

政府所轄財團法人

董事成員65歲以上人數逾半數

主管機關	財團法人	全部 席次	65歲以上				
			小計	65-69歲	70-79歲	80-89歲	90歲以上
農委會	維謙基金會	11	9	2	6	1	0
	七星環境綠化基金會	13	12	3	7	2	0
衛福部	毒藥物防治基金會	13	10	5	2	2	1
	兼善醫學基金會	11	9	5	3	1	0
	寄生蟲防治會	8	7	0	1	4	2
	鄭德齡醫學發展基金會	15	11	4	4	2	1

後續監督管理具體改善措施

- 檢討政府補助及委辦經費、加強不合理支出管控、強化財務自主
- 強化人事管理機制：盤點退休再任情形、訂定福利等明確準則，一般行政法人待遇不得超過行政機關
- 檢討業務強化整併及設置進場機制：優先整併業務重疊者
- 強化政府資訊公開透明讓全民來監督
- 持續推動「財團法人法」立法作業

陸 政府流程簡化

一、管考作業簡化

二、核銷作業簡化

陸 政府流程簡化

一、管考作業簡化

二、核銷作業簡化

基層公務人員心聲反映

目前的**研考制度執行**上，許多流於例行公事，並沒有發揮檢視施政成效的功能。

~魚凱，給林全院長的一封信

《基層心聲》
其實是制度讓大家都動不得
32歲小公務員：
我1/2上班時間在填表格。

~商業周刊第1436期報導

國發會調查管考工作發現



填報次數多

填報時間久

表報複雜

相互關聯

基本設施補助
計畫管考

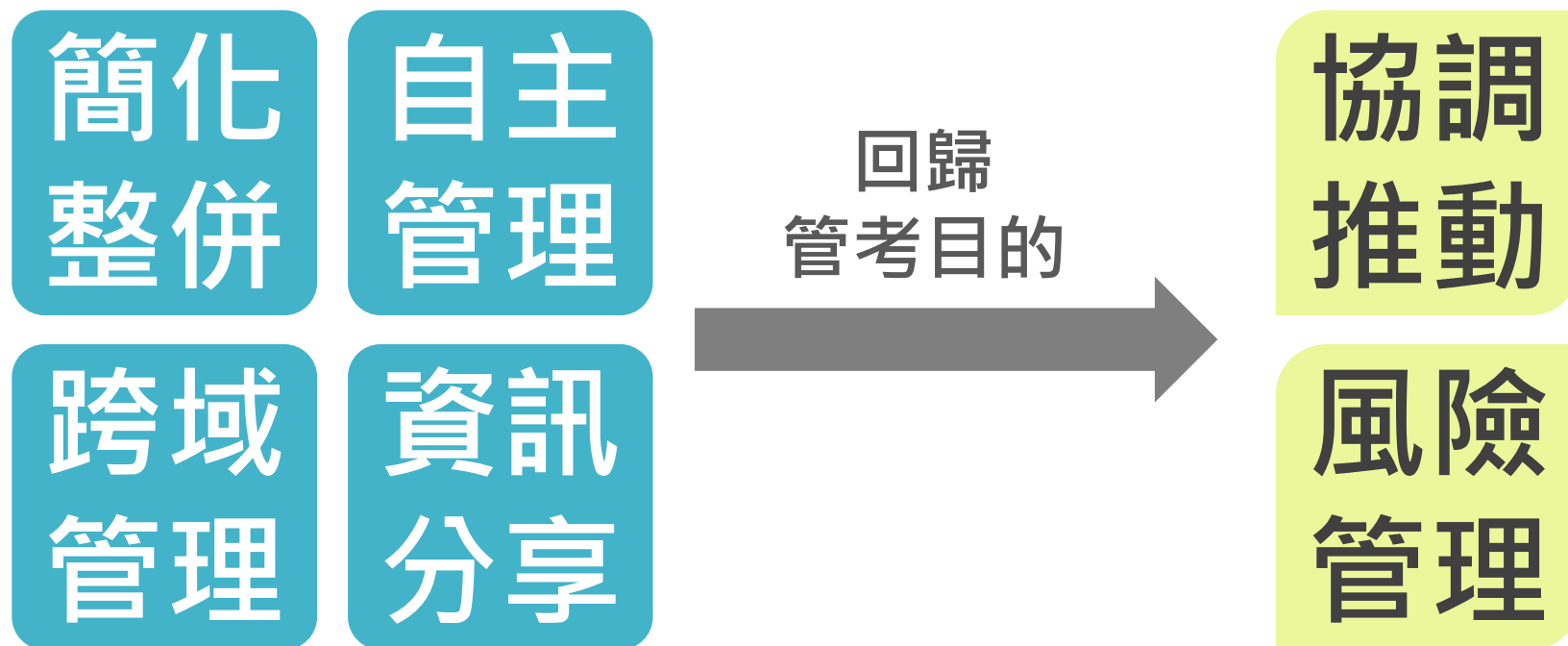
內部控制
報表

性別平等
報表

總統政見
院長訪視

其他...

未來績效管理制度變革方向



管考簡化三原則

1

強化自主管理，落實分層課責

2

善用差別性管考，提升執行績效

3

多元管考作為，減少表報作業

管考業務簡化步驟

減

延續性或經常性業務，去任務化

併

業務重複列管者，檢討整併

簡

仍有管考必要性者，再行簡化

風險管控機制變革方向

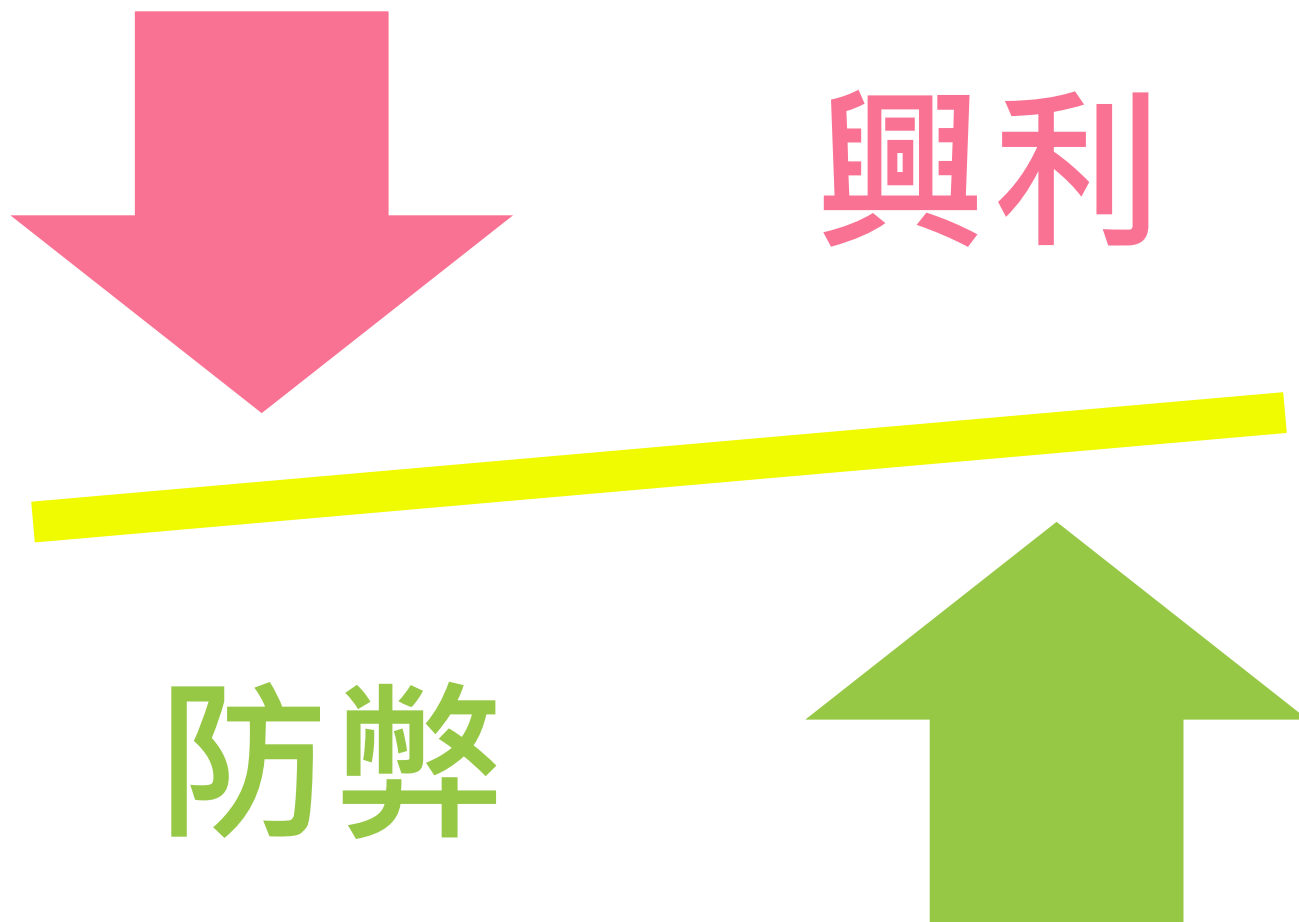
1. **預見風險**:工程標案異常通報、整合各項查核平台、彙整縣市關鍵風險項目
2. 落實機關**源頭管理**、逐級督導責任，由上而下，查核所屬內部控制實施情形。
3. 行政院採**重點管理及例外管理**、執行差異化查核措施，並作實地督導
4. 推動**行政作業流程透明化**，讓流程透明、績效透明
5. 全面簽署**內控聲明書**納入施政績效報告、**停止適用「政府內部控制考評要點」**

陸 政府流程簡化

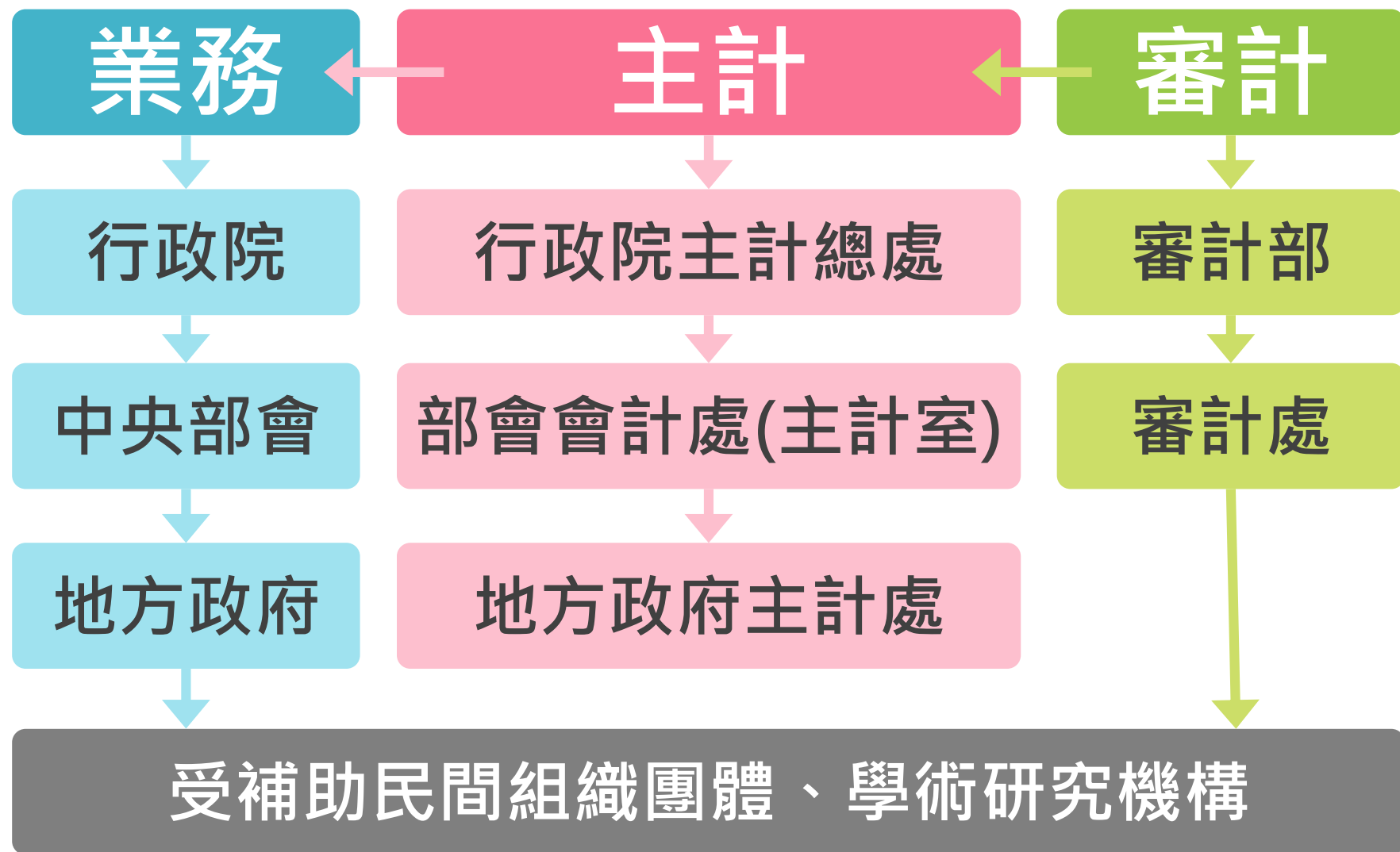
一、管考作業簡化

二、核銷作業簡化

核銷簡化主要議題



政府經費核銷網絡關係



現行核銷作業的問題

■ 審核認定有所歧異

資料來源：國發會訪談社福團體、社區營造團體及學術團體紀錄整理

- 機關人員更迭認定不同
- 中央與地方、業務與主計人員對規定運用有差異
- 有待建立明確溝通求助管道

■ 規定過於細瑣嚴格

- 計畫項目過於細瑣，致經費運用無應變彈性
- 檢據要求不合理
- 未考量受補助者的差異性施以一致性查核

■ 審核流程較長

- 審核作業較長造成資金週轉困難
- 影響補助申請資格
- 審核退件未能一次告知

核銷作業具體改善措施

■ 報支規定公開透明

- 明確報支要件及規定
- 統一表格及檢核表
- 提供下載電子檔

■ 簡化報支作業流程

- 擴大就地查核及簡化報支憑證
- 提供審核退件一次告知
- 適時與審計機關協調

■ 強化溝通解決問題

- 增設核銷作業服務專線(提供法令諮詢及問題申訴)
- 適時舉辦與地方政府及民間座談
- 加強內部審核人員講習訓練(調訓內審業務科長)

結語

- 提升政府效能與財政永續是當前國家重要課題，未來應興革事項頗多，必須全體公務員共同努力，才能克竟其功。
- 隨著國內人口益趨老化，政府財政的負擔勢必加重，各項施政都應做前瞻性調整與規劃，國家才能永續發展。
- 政府可用的資源有限，各項施政都要**排列優先順序**，先從「**容易做、效果大**」的做起，才能事半功倍。