

序 言

感謝指導教授余致力博士的指導與協助才能順利通過，余老師百忙之中，每週從台北南下台中風雨無阻，孜孜不倦作育英才的態度，使我深感受益良多，特此敬致由衷謝忱。

感謝史美強教授、徐仁輝教授等口試委員熱心指正及建議，使本論文能更加嚴謹完整。感謝歐主任時時刻刻的指導與關懷，無論是學術研究、待人處世各方面，他是我們的恩師也是益友。感謝您們！

感謝台中市政府提供進修機會，計畫室黃主任及所有同仁的協助，還有行政院研考會長官的鼓勵、各縣市政府計畫室、主計室主任和財政局長的鼎力協助與熱心討論，使整個進修過程得以順利完成。

感謝專班裡所有授課老師的激勵與指導，班上所有的同學、專班辦公室熱心服務的助教小姐先生們的幫助，均令人記憶深刻，在此一併致謝。

一年很快的過了，家人犧牲了無數共進晚餐的時刻、共賞 NBA 的快樂時光、共同出遊的機會，感謝自始至終亦師亦友無怨無悔支持的夫君清流，若沒有他父兼母職照顧寶貝兒子彥博、彥杰，若沒有他相扶相持陪伴深夜到天明，論文無法順利完成，願把我所有榮耀獻給他們，以及所有親朋好友。

林雪花 謹誌

中華民國九十年七月東海大學

公共事務碩士在職專班

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 問題陳述	3
第三節 研究方法與限制	4
第四節 研究範圍與架構	7
第二章 文獻探討	9
第一節 相關理論	9
第二節 策略規劃模式	21
第三節 中程計畫預算制度	23
第四節 國內外相關研究	26
第三章 台中市政府現況與問題探討	31
第一節 台中市政府策略規劃與預算籌編現況	31
第二節 小結	46
第四章 調查研究結果與發現	49
第一節 問卷回收概況	49
第二節 受訪人員基本屬性	49
第三節 調查結果與發現	52
第四節 小結	100
第五章 結論與建議	103
第一節 結論	103

第二節 建議	105
附錄	109
附錄一 行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法	109
附錄二 台中市政府加強列管計畫管制考核要點	115
附錄三 各縣市問卷調查表	121
參考書目	126

表目次

表 4-1	有效問卷回收統計表	49
表 4-2	年齡、服務年資描述性統計	50
表 4-3	受訪者性別統計	50
表 4-4	受訪者教育程度描述性統計	51
表 4-5	受訪者性別與教育程度交叉分析	52
表 4-6	是否有制定中長程計畫之分析	53
表 4-7	效法私人企業精神之重要程度分析	54
表 4-8	減輕政府財務壓力之重要程度分析	55
表 4-9	機關資源配置優先順序排列之重要程度分析	56
表 4-10	設定方案和監督政策之重要程度分析	57
表 4-11	有效回應選民要求之重要程度分析	58
表 4-12	展現首長領導權之重要程度分析	59
表 4-13	執行中長程計畫達成預期目標之重要性分析	61
表 4-14	決定採用中長程計畫過程的參與者分析	63
表 4-15	發展使命和目標訂定過程的參與者分析	64
表 4-16	擬訂總體目標及議題的參與者分析	66
表 4-17	發展部門管理議題的參與者分析	67
表 4-18	中長程計畫落實至年度計畫的參與者分析	69
表 4-19	評估中長程計畫結果的參與者分析	70
表 4-20	引導預算決定之重要程度分析	73
表 4-21	引導政策決定之重要程度分析	74
表 4-22	引導服務態度改善之重要程度分析	75
表 4-23	確立監督目的之重要程度分析	76

表 4-24	使預算獲得優先支持的重要程度分析	77
表 4-25	促進機關內部溝通的重要程度分析	78
表 4-26	鼓舞激勵員工士氣的重要程度分析	79
表 4-27	增進與選民關係的重要程度分析	80
表 4-28	達成顧客滿意度的重要程度分析	81
表 4-29	明瞭機關預算優先順序的重要程度分析	82
表 4-30	促進機關改組的重要程度分析	83
表 4-31	增進機關內部協調合作的重要程度分析	84
表 4-32	提昇機關共同文化的重要程度分析	85
表 4-33	加強首長支持的重要程度分析	86
表 4-34	制定中長程計畫達成產出之成果分析	87
表 4-35	計畫先期作業落實情形分析	89
表 4-36	控制預算成長最有效方法之分析	90
表 4-37	預算籌編過程中主要決策者分析	91
表 4-38	制定中長程計畫過程中的主要決策者分析	92
表 4-39	中長程計畫與預算籌編連結過程中主要決策者分析	94
表 4-40	預算籌編會議的主要考量因素分析	95
表 4-41	決定預算過程中主要的決策架構分析	97
表 4-42	參加預算初審會議分析	98

圖目次

圖 1-1 研究架構圖	8
圖 4-1 受訪者性別分布	51
圖 4-2 受訪者教育程度分布	52
圖 4-3 效法私人企業精神之重要程度分析	54
圖 4-4 減輕政府財務壓力之重要程度分析	55
圖 4-5 機關資源配置優先順序排列之重要程度分析	56
圖 4-6 設定方案和監督政策之重要程度分析	57
圖 4-7 有效回應選民要求之重要程度分析	58
圖 4-8 展現首長領導權之重要程度分析	59
圖 4-9 執行中長程計畫達成預期目標之重要性分析	61
圖 4-10 決定採用中長程計畫過程的參與者分析	63
圖 4-11 發展使命和目標訂定過程的參與者分析	65
圖 4-12 擬訂總體目標及議題的參與者分析	66
圖 4-13 發展部門管理議題的參與者分析	68
圖 4-14 中長程計畫落實至年度計畫的參與者分析	69
圖 4-15 評估中長程計畫結果的參與者分析	71
圖 4-16 引導預算決定之重要程度分析	73
圖 4-17 引導政策決定之重要程度分析	74
圖 4-18 引導服務態度改善之重要程度分析	75
圖 4-19 確立監督目的之重要程度分析	76
圖 4-20 使預算獲得優先支持之重要程度分析	77
圖 4-21 促進機關內部溝通之重要程度分析	78
圖 4-22 鼓舞激勵員工士氣之重要程度分析	79

圖 4-23 增進與選民關係的重要程度分析	80
圖 4-24 達成顧客滿意度的重要程度分析	81
圖 4-25 明瞭機關預算優先順序的重要程度分析	82
圖 4-26 促進機關改組的重要程度分析	83
圖 4-27 增進機關內部協調合作的重要程度分析	84
圖 4-28 提昇機關共同文化的重要程度分析	85
圖 4-29 加強首長支持的重要程度分析	86
圖 4-30 制定中長程計畫達成產出之成果分析	88
圖 4-31 控制預算成長最有效方法之分析	90
圖 4-32 預算籌編過程中主要決策者分析	92
圖 4-33 制定中長程計畫過程中的主要決策者分析	93
圖 4-34 中長程計畫與預算籌編連結過程中主要決策者分析	94
圖 4-35 預算籌編會議的主要考量因素分析	96
圖 4-36 決定預算過程中主要的決策架構分析	97
圖 4-37 參加預算初審會議分析	98

第一章 緒 論

第一節 研究動機

近來，由於世界性經濟環境之變遷，各國政府多面臨財政赤字問題，因此如何提高施政計畫及財政管理績效，成為各國共同矚目之焦點。為提高施政計畫之「前瞻性」、「策略性」及「整合性」，有效結合施政計畫、中程財政管理與預算決策，先進國家均已將策略規劃制度之建立，納入政府計畫預算的重點。

在講求創新與效率的時代，無論公私部門均希望能夠實現成果導向的經營策略，而經營策略就像是掌控汽車的方向盤，若是選擇錯誤，一如汽車方向駕駛錯誤，雖然汽車的性能與構造非常良好，卻可能永遠也無法到達目的地。同樣的道理，假若組織策略規劃不當，即使機關組織嚴密，架構良好，也無法達成組織的預期目標。

策略規劃為美國州政府與地方政府機關運用頗為廣泛的政策工具，其目的在於透過社區民眾的參與、政府官員組織與學者專家的智慧，針對地方政府本身的特性，包括「優勢」與「劣勢」；及外在環境的變化，包括「威脅」與「機會」，研擬未來具體可行之行動策略，以提昇地方政府之決策品質，進而對有限資源作合理的配置，來營造民眾與政府雙贏的理想境地。

隨著精省工程的推動及新地方主義的發展趨勢，縣市地方政府的地位大幅提昇、職能更形加強，為因應地方分權潮流及民眾需求，以提昇服務品質，地方政府應積極加強策略規劃能力，如

何利用有限財政資源，妥善將預算與計畫結合，始能不負選民期望及競選承諾，實為地方政府首長的努力目標。

行政院研究發展考核委員會為加強各機關前瞻性政策與環境情勢分析能力，早在民國七十八年即應用策略規劃的概念，訂頒「行政院所屬機關中長程計畫編審辦法」。該法以內外環境分析以及利害關係人（stakeholders）的觀念¹，要求行政院各機關應依業務發展需要擬訂中長程計畫²，並依據施政目標體系，進行機關內在優、缺點以及外在機會、威脅的分析（SWOT Analysis），確立機關中長程策略，期能幫助各機關選擇優先發展課題，據以妥為規劃中程財務總需求，使施政計畫與財政規劃結合，以提昇資源運用效率及施政效能。

何謂中長程計畫，依據行政院研考會今（九〇）年四月二日訂頒施行之「行政院所屬機關中長程計畫編審辦法」修正案中第二條規定本辦法所稱中長程計畫，係指中程施政計畫、長程個案計畫及中程個案計畫。

前項各種計畫之定義如下：

一、中程施政計畫：依據各機關中程施政目標，訂定期程為四年之綜合策略計畫。

二、長程個案計畫：以業務功能別，依據長程施政目標，訂定期程超過六年之個案計畫。

三、中程個案計畫：以業務功能別，依據各機關中程施政計

¹ Bryson, J. M., & Roering, W. D. Applying Private Sector Strategic Planning in the Public Sector, In J. M. Bryson and Einsweiler, R. C. (ed.), *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planners*, Chicago, IL: American Planning Association. 1988.

² 黃朝盟，策略規劃之直接評估途徑與應用，《中國行政》，第 67 期，民 89，頁 29-51。

畫，並配合長程個案計畫，訂定期程為二年至六年之個案計畫。

因此，地方政府策略規劃的意涵即指中長程計畫之規劃，地方政府的預算籌編與中長程計畫之規劃為地方首長執行職權之首要工作，其執行情形如何，有何特性，兩者之關係及影響為何，實值得進一步加以探討。

第二節 問題陳述

前述由於新地方主義的抬頭，我國隨著精省工程的推動及地方制度法的頒布施行，地方政府地位日益提昇、其職能亦日漸加強，為因應民眾的需要，本應積極加強地方策略規劃的功能，惟因過去多年來台灣地區所實施的地方自治是威權體制下的產物，根據多年來的運作經驗累積的結果是：名為均權制，實則形同具文，地方自治功能不彰，並未發揮各地方政府「因地制宜」的特色³。實際上，我國地方政府無論是縣市政府也好，鄉鎮市公所也好，都有各自的特色，如能善用策略規劃的特質來搭配良好財源的機制，妥善規劃運用自有財源及中央政府補助款，設計具體可行的發展藍圖，當可制定良好的公共政策，提昇地方政府之服務品質，不必事事向中央政府伸手「要錢」與「要人」。

近年來，我國地方縣市政府首長迫於財政拮据「巧婦難為無米之炊」，只得於百忙之中暫時放下工作，帶著業務主管赴中央「搶錢」，可見我國地方政府財政在地方制度法施行及財政收支劃分法修正後，地方財政不但未見改善反而日形拮据，同時，此一現象亦反映地方政府的預算需求與計畫規劃能力存在相當程

³丘昌泰，強化地方政府的策略規劃功能，《研考雙月刊》，第23卷，第3期，民88。

度之落差，預算額度明顯不符計畫需求，中央與地方之角色亦往往存在於依賴與重疊的關係。「府際關係」之爭議又是實施地方自治以來，中央政府與地方政府，或地方政府與地方政府之間法律關係或政治關係，最令人感到困擾的問題之一。

因此，在地方制度法施行及財政收支劃分法修正後，緊接著最迫切的工作就是提昇地方政府的策略規劃功能，民選地方首長任期四年，短短四年中必須就所有施政計畫付諸施行，其中，如何將有限資源妥善運用，如何運用策略規劃理念將機關有限資源排列優先順序，以強化地方政府的決策品質，為當前最重要之課題，亦為展現地方首長領導權的契機。

本研究旨在針對策略規劃與預算籌編 - - 以地方政府中長程計畫預算之推動為例，探討其間之關係與影響。同時參酌國外先進國家案例，並對現行政府運作問題，提出檢討及建議，其結果應有助於實務界對施政計畫與預算之關係及其相互影響進一步之瞭解與重視，以利開啟另類思考空間，更為日後從事相關理論建構與實證研究，提供一些基礎資料與研究構想。研究過程將透過問卷調查及實證觀察，就下列問題加以探討並提出檢討建議：

- (一) 中長程計畫如何與預算結合？
- (二) 策略規劃如何提昇決策品質？
- (三) 策略規劃如何達成有限資源合理配置？

第三節 研究方法與限制

本研究擬採文獻分析、參與觀察、問卷調查等三種研究方法來蒐集研究所需的相關文獻、量化資料(quantitative data)與質性資料(qualitative data)。

一、 文獻分析

從事研究或寫作，如能擷取前人的智慧和經驗，除了可以避免浪費無謂的心力，去重複別人做過的研究，及產生一些不必要的錯誤之外，可透過對文獻的收尋、閱讀，瞭解相關議題的歷史淵源、現況與發展趨勢。因此首先收集並閱讀國內外探討地方政府、新地方制度、策略規劃、績效評估、預算籌編議題的相關論著，包括學術專書、論著、學術論文、政府法令、文件、期刊與報紙等，並擴及績效管理、策略分析、政策評估、生產力、預算政策、決策架構、預算制度等各方面國內外的資料。彙整後作為本研究進行之基礎，提供主要理論架構(theoretical framework)與後續資料蒐集之焦點。

二、 參與觀察

由於單憑文獻資料的分析，對於實證問題之研究並非足夠。作者服務於地方政府機關 - - 台中市政府，職司計畫室施政策略規劃工作，主辦中長程計畫審查，並參加每年施政計畫之重要社會發展計畫先期作業、初審及預算籌編會議。每當縣市首長更遞之際，就必須研訂各期程計畫作為因應未來施政工作之準據，而每年於年度開始之前八個月，就必須針對年度施政計畫從事先期作業及預算籌編等工作，因此作者透過實際參與及觀察的經驗，用心去體會情境、關注過程，發現問題以提出建議事項及可能解

決方案，並就實際發生現象與政府法令措施，作較為深入與切實的探討。

三、問卷調查

本研究採問卷調查方式，針對台灣省 21 縣市⁴及金門、連江縣政府計畫室、主計室主任及財政局長進行「策略規劃與預算籌編 - 以地方政府中長程計畫預算之推動為例」進行的意見調查，希望從這些實際全程參與該地方政府施政計畫擬定與預算決策的主管觀點，更清楚瞭解當前各地方政府的策略規劃與預算決策模式。本研究之問卷係參考國內徐仁輝在民國八十八年於地方政府支出預算決策的研究中，對台灣省 21 縣市政府財政局長和主計主任所作的問卷調查，以及美國佛羅里達州立大學公共行政及政策學院 Dr. Frances Stokes Berry & Dr. Barton Wechsler⁵在佛州政府單位之策略性規劃所作的問卷調查⁶。特別是地方政府在自主性日益抬頭與財政日漸艱困的情況下，一、如何從策略規劃的觀點來研擬各縣市政府中長程計畫？二、中長程計畫預期達成的目標對整體施政的影響？三、中長程計畫如何與預算結合排列優先順序？四、地方政府預算配置的優先順序如何做成決定？五、配置資源之主要考量的因素是什麼？六、決策的架構又是什麼？綜合以上問題進行分析。

最後，在研究調查對象方面，本研究限於時間、人力，僅針對最瞭解與實際全程參與地方政府預算過程的計畫室、主計室主

⁴ 未針對北高兩直轄市作問卷調查，原因為兩直轄市財政自主性明顯較台灣省 21 縣市為高，同時係直轄市，政治決策與地區特性亦可能有所不同。

⁵ Berry, F. S. & Wechsler, B. "State Agencies Experience With Strategic Planning: Findings From a National Survey." *Public Administration Review*. 1995, 55: 159-168.

⁶ 感謝黃朝盟老師提供「STRATEGIC PLANNING IN STATE GOVERNMENT AGENCIES」問卷。

任及財政局長共 69 人，進行「策略規劃 - 中長程計畫與預算籌編之研究」的意見調查，是本研究限制之一。未來後續研究者可對地方政府所有業務和幕僚單位主管以及議會議員展開調查。另外，在質性研究方面，同樣受到時間、人力、物力的限制，僅就問卷上開放式作答部分，以電話聯繫非正式對談，並未深入訪談，其調查結果分別於各題分析描述，並彙整於開放性問題分析部份。是以，本研究之深度恐有所侷限，為本研究限制之二。

第四節 研究範圍與架構

施政計畫為政府施政的藍本，亦為政府考核施政良窳的依據，在我國行政院研考部門（包括研考會、經建會及國科會），對於施政計畫的評估，目前行政院針對計畫所作的計畫先期作業制度是屬於事前評估，其最大之目的在使計畫能與預算結合，達到「計畫領導預算、預算支援計畫」的目的。

政府預算決策過程（budgetary decision making process）包括「預算籌編」（budget preparation）與「預算審議」（budget approval）兩大階段，前者主要是在行政部門內由行政首長、各主管機關首長與財政、主計人員互動後提出「預算案」；後者則在行政、立法兩部門的協商以及諸多利害關係人的參與影響下完成「法定預算」。本研究以預算籌編為研究對象，預算決策過程決定了一個國家的資源配置，在提供公共財貨與服務上，也就是政府各項作為（即公共政策）的抉擇上，扮演了關鍵性的角色。由於政府的作為必須透過預算來體現，因此政府預算可說是代表了公共政策的實施意涵，換言之，政府預算的決策對政府整體施政的良窳可說是具有深遠的影響。

本研究第一章為緒論，如前所述包括研究動機、研究問題、研究方法與限制、研究範圍與架構，以說明本研究撰寫的方向與主要內容。第二章為文獻探討，內容包括新地方主義相關理論、策略規劃模式、中程計畫預算制度及績效管理的概念。第三章為分析台中市政府現行整體施政規劃運作的實務內涵與預算籌編經過及問題。第四章為詳實檢視台灣省 21 縣市及金門、連江縣政府計畫室、主計室主任、財政局長所進行問卷調查分析，以完整呈現策略規劃設計時及預算籌編過程的決策架構應加強之所在。第五章為結論與建議，係對全文內容作一總結，同時針對現行地方政府策略規劃與預算籌編實務作業上所可能遭遇到之困難，提出建議事項以提昇決策品質及有助於資源合理配置。本研究架構如圖 1-1。

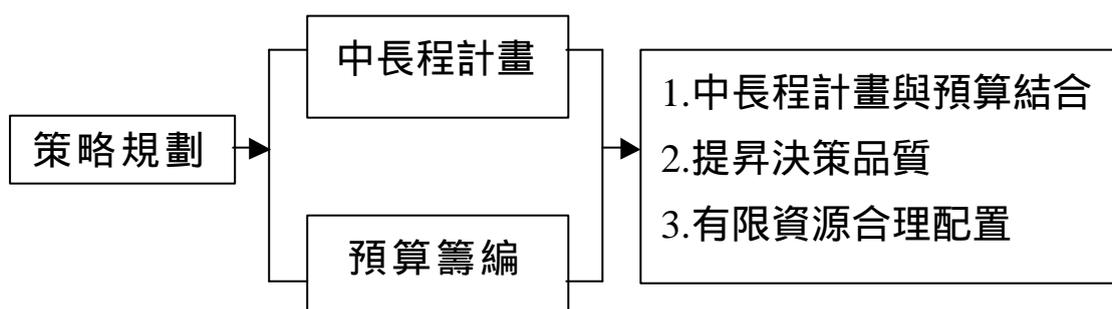


圖 1-1 研究架構圖

第二章 文獻探討

第一節 相關理論

壹、新地方制度

一九七〇年代以後，地方自治與地方分權理論蓬勃發展，新自由主義論者倡議建立以現代地方自治為中心的政治經濟社會體制，將中央與地方之關係調整為對等、協助關係，此一世界性潮流，將衝擊政府整體運作，應及早因應，預為準備。

臺灣省政府功能業務與組織調整後，中央與地方將朝「共同治理」(Shared Governance) 的夥伴關係發展。精省後，地方自治權限大為充實，中央與地方關係由「隸屬關係」調整為「夥伴關係」，為統合國家建設目標與地方發展，必須加強中央與地方政府間溝通與協調，建立制度性管道。我國自九〇年代民主轉型後，地方政府在政府體系的角色，日愈重要，如何健全地方政府行政治理能力，已成為政府努力的重要環節。

精省後，省已非地方自治團體，僅是行政區域 (administrative area) 之一種，因此，中央與地方的府際關係有了顯著的調整；尤其縣 (市) 的政治地位，已因精省的關係，而為必要的組織擴充和功能強化，才能因應調整，故新地方政府的機制設計為：

- 一、效能政府，而非萬能政府
- 二、領航政府，而非操槳政府

三、服務政府，而非管制政府⁷

如何才能達成上述的願景，新地方制度適時地挑起了此一重大的使命，於了解公部門的現代化課題，並且因應全球化和分權化對於中央與地方府際之衝擊，參酌施行省縣自治法和直轄市自治法四年來的政治經驗，擬定地方制度法草案，經二十餘次之修正，內政部於民國八十七年十一月十六日第二十四次，部務會報通過後，始完成起草，報請行政院審議，經行政院院長逐條裁示後，為八十七年十二月三日行政院第二六六次院會通過，於八十七年十二月五日依朝野協商共識，函請立法院審議完成立法；立法院並在八十八年一月十三日第三屆第六會期第十四次會議三讀通過完成立法程序，總統於八十八年一月二十五日華統一義字第8800017850號令公布地方制度法施行。其中有關縣市政府部分影響較大者略舉說明如下：

一、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體之公法人

地方制度法第二條界定「地方自治團體」為：「指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體」，並於第十四條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」直言之，我國未來之地方自治團體，包含：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）三類，其職責包括以「自治體」辦理自治事項；復以「行政體」執行上級政府委辦事項，此所謂「自治事項」，係指該地方自治團體依憲法或該法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事

⁷楊朝祥，行政組織再造方案，《台灣省政府組織業務調整作業構想報告》，民86，頁14。

務，而負其政策規劃及執行責任之事項；「委辦事項」，係指該地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。故本研究所指之地方政府是以上述縣市政府為對象，來進行實證研究。

二、 縣（市）長具有較完整行政權

一般說來，地方行政首長是否具實權者，係以其能否擁有組織人事權和充裕財政處分權為判斷基準，在省縣自治法以「重省、輕縣市」之法制架構下，縣（市）長之職權受到相當限縮，地方制度法第五十六條之立法原旨係參照直轄市長（五十五條）之人事任用權規定：

- （一）政務職任用副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）政，職務比照簡任第十二職等；人口在一百二十五萬人以上者，得增置副縣（市）長一人。
- （二）機要職任用三至五位一級單位主管或附屬機關首長；即人口未達一百萬人者，三人；人口未達一百二十五萬人者，四人；人口一百二十五萬人以上者，五人。

此外，依該法第二十七條第一項規定，縣（市）政府就其自治事項，得依法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定縣（市）自治規則，此項由縣（市）長得全權行使之「自治規則」訂定權，將有助於該縣（市）長行政權之有效行使。至賦予自治法規裁罰權，對於地方行政首長行政權的運作，當有直接、間接的協同作用，自不待言。

三、 縣（市）議會具有豐富立法權

除前述，賦予地方自治法規裁罰權，係豐富立法權之體現外，地方制度法第四十三條第二項規定：縣（市）議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。

此種「法律優越」而非「法律保留」的權限規範，旨在賦予地方議會較「自主性」的立法權；尤其縣（市）規章祇要不牴觸法律或法律授權之中央法規，已使縣（市）議會之立法權等同直轄市議會既有之立法權。至於地方制度法第三十六條，賦予縣（市）議會之職權，與第三十五條直轄市議會之職權比較，並無分軒輊。

精省後，縣市地方政府權限大幅提昇，經辦事務繁雜，中央與地方間的互動關係，就縱向而言，中央部會將直接面對縣（市）政府，個別縣（市）政府的需求亦將直接上達中央部會；就橫向而言，對於跨部會之地方共同性業務、跨縣市相關建設計畫規劃與執行之協調、聯繫與促進事項，涉及各級政府間府際關係之發展與合作，應構建堅實的諮商協議機制。

貳、策略規劃的概念

策略規劃首見於一九六〇年代，為安索夫（Igor Ansoff）教授參與發展的管理制度。策略規劃的要點在於對組織不斷變動的策略衝力和能量加以規劃。

一、策略規劃的定義：

有關策略規劃的定義，有下列幾位學者提出不同看法可供參考如下：

- (一) 韋伯的新大學生字典：策略規劃係指「為了達成目的，而將必要做的某些事方法化」。
- (二) Alfred Chandler：「策略規劃乃決定企業的長期目標、方針及行動方案，並分配達成目標所需的資源。」
- (三) James B. Quinn：「策略規劃是整合了企業的主要目標、政策與行動之後，始能連結成一體的計劃。」
- (四) William F. Gluedk：「策略規劃為一致性、綜合性及整合性的計劃，以確保能達成企業的基本目標。」
- (五) Mercer 認為「策略規劃是指一種足以產生基本決策與行動的紀律性努力，以指引與形成一個組織為何應作何事，與為何如此作之謂」⁸。

以上可知策略規劃的應用是企業界（私部門）走在公部門之前，也就是公部門效法私人企業精神而來的。

二、策略規劃的特性：

依據上述學者之定義，策略規劃在公部門具有以下幾個特性，詳述如下⁹：

- (一) 策略規劃與方案規劃是不相同的
策略規劃相當重視組織內部與外部環境之因素，據以研擬機關中長程對策；但方案規劃主要係官僚體系內的產

⁸ Mercer, J., *Strategic Planning for Public Managers*. Westport, Conn.: Quorum, 1991.

⁹ 同註 1。

物，不太考慮外在環境的影響，強以專業技術方法，研擬政策方案，二者所重視之因素不同，致有相異之處。

(二) 策略規劃是一種未來取向的規劃

策略規劃是針對組織本身的特性與外在環境的變化所設計的未來發展藍圖，其目的在於替組織的未來開創發展契機。

(三) 策略規劃是一種客觀分析的過程

策略規劃必須以科學精神，客觀地批判與肯定組織本身所具備的「劣勢」與「優勢」，以及外在環境的「機會」與「威脅」，以提出有效的行動策略。

(四) 策略規劃是一個批判與重建組織任務與目標的過程

策略規劃係以機關組織的任務與目標為導向的，因此必須以批判精神檢視組織的任務為何？目標是否扣緊組織所賦予的任務？然後依此排列組織目標的優先順序，研擬相關策略構想，編列相關預算。

(五) 策略規劃必須得到組織內部決策者、管理階層以及所有成員全面性的支持。

策略規劃不僅必須得到重要決策者與意見領袖的衷心支持，同時組織內部所有成員都應該有共識，實施策略規劃，將所有意見都納入組織發展的未來藍圖。

三、策略規劃的趨勢¹⁰：

策略規劃係以組織所面對的環境為規劃的焦點，規劃時不但重視環境的預測，更強調深入了解所處之環境，希望藉此能對目

¹⁰張進德，策略規劃與預算，《台灣經濟金融月刊》，第35卷，第1期，民88，頁54-66。

前整體環境獲得充分的認知，並能預知對策略可能產生影響的外在變動，所以，策略規劃具有下列的趨勢：

- (一) 以外在環境及顧客績效為導向，隨時加以調整。
- (二) 具有預應式的型態，能預見組織未來可利用之「機會」及所受之主要「威脅」。
- (三) 採行線上式的分析和決策。
- (四) 具有開創性的思維
- (五) 能因應國際環境的衝擊。
- (六) 具有較為遠程性的時間幅度。
- (七) 重視經驗的研究和發現。
- (八) 採取多項不同的策略發展方法。
- (九) 綜合多項學科的貢獻，並包括目前正新興的策略管理相關理論。

參、預算的內涵

一、 預算籌編原則

近年來地方政府職能日益擴大，財政負擔也愈加艱困，縣市地方政府在有限的自有財源，與新財源增闢不易的情況下，為因應各項政事需要，避免財政赤字繼續擴大，必須對有限資源作妥適分配運用，以發揮最大效益。地方政府大都自八十七會計年度總預算案籌編作業即廢除往年「量出為入」之作業方式，改採「量入為出」平衡預算原則及資源分配「由上而下」核定額度方式辦理。以統籌運用財源，核實審編年度預算及推動市政建設。最主要的目的是：「期冀計畫與預算之編列密切配合；使計畫領導預算，預算支援計畫」，要求各單位切實依零基預算精神，對原有

各項計畫與擬新增計畫全盤縝密檢討，並排列優先順序，以落實「計畫與預算結合」的最高目的。

為妥善運用國家整體資源，加強財務管理，並使中央及地方政府年度預算收支之編製有所準據，地方政府特依預算法第三十二條第一項規定訂定各縣市年度總預算編制作業手冊，明訂各項籌編原則。

政府預算收支之基本原則：

- (一) 政府預算收支，應本中央、地方統籌規劃及遵守總體經濟均衡之原則，審度總資源供需估測顯示之趨勢，加強開源節流措施，力求財政自主負責，務實編列，有效運動。
- (二) 政府經常收支，應保持平衡，如有賸餘，得移充資本支出之財源。
- (三) 政府預算收支應先期作整體性之縝密檢討，並配合中長程重要施政計畫，推動中程計畫預算作業制度，藉以健全財政及革新預算編審作業。
- (四) 政府預算收支差絀應予繼續有效嚴密控制。政府未償債務餘額預算數及年度舉債額度，不得超過公共債務法所規定之上限。
- (五) 審度總資源供需估測結果，財政健全與經濟成長應兼籌並顧。政府原有消費支出應力求節約，各項新興重大支出，須同時籌有確切之財源後始可辦理，重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，凡經評

估適宜由民間辦理之業務，並應儘量獎勵民間參與或移由民間興辦。

- (六) 中央及地方政府制(訂)定或修正法律或自治法規，如有減少收入者，應同時籌妥替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源及各級政府經費分擔比例。

二、新績效預算的演進：

預算為施政計畫具體實現的首要途徑，也是政府部門中影響組織行為最強有力的工具。因此，世界各國行政改革的歷史中，預算制度的改革便往往隨著政府規劃的預算概念的變遷，一再地成為最主要的改革焦點。以美國為例，從一九六〇年代的「設計計畫預算制度」、一九七〇年代的零基預算，直到一九八〇年代的目標管理，其主要的目的都在追求以「前瞻性」的規劃設計，將公共資源做最理性而有效的分配，現階段世界性預算改革的焦點集中在提升政府機關的施政績效，而這種趨勢也明顯地反映在各國普遍大力推動的績效預算制度。更明確地說，一九九〇年代發展的績效預算進一步地主張公共組織的預算必須與中長程策略計畫相結合，強調以組織整體的目標為導向，並以績效評估為手段，要求公共組織建立公共策略暨績效預算的中程計畫預算架構¹¹。

九〇年代可說是「新績效預算」或「企業精神預算制度」的年代。相較於過去五〇年代績效預算關注政府的工作、作為、產

¹¹黃朝盟，公共策略規劃計績效預算：從美、澳的經驗建立適當之分析架構，《理論與政策》，第14卷，第1期，民89，頁23-41。

出、投入或過程，新績效預算可稱為「任務導向預算」，所關切的重點是政府整體施政的成果或結果，立基於策略規劃與績效評估兩大概念之上，企圖將預算決策者的關注焦點從政府的投入與所從事的活動轉移到政府產出所帶來的結果。

三、 策略規劃與績效預算的內涵：

策略規劃績效預算概念的主要目的旨在強化機關施政績效評估與管理的工作，使得公共組織的管理者必須為其決策以及所屬機關的表現擔負行政責任。公共策略規劃暨績效預算的制度通常要求機關在提出預算需求時必須根據組織的策略計畫（或中長程計畫），明列組織的中長程目標、策略、預期的產出或成果、績效評估的標準，以及前一年的績效評估結果。中央幕僚單位以及立法部門相關委員會便可從有限資源分配的角度，參考各機關的政策優先順序以及所採取的方案，檢視預算編訂的合理性。此外，相關單位並可審酌各機關前一年的計畫執行成果，考慮增加或刪減機關預算的配置¹²。

先進國家於一九九〇年代陸續採用類似的公共策略規劃暨績效預算制度的，至少包括美國、加拿大、英國、紐西蘭、澳洲及瑞典。這些國家之規劃制度的共同趨勢為：

- （一）以部會之中程策略規劃作為施政主要指導方針
- （二）強化民意之公開諮詢以及外部評估的運作
- （三）重視「成果管理」，有效結合計畫、執行檢討與事後成效評估

¹² 同上註。

- (四) 強化國家政策指導、部會策略協商與相關計畫之協調整合
- (五) 結合中程規劃與中程財政管理，發揮「計畫指導預算」功能¹³

我國行政院研考會刻正推行的中程施政計畫制度亦有相同的特性。為建立更具「前瞻性」、「整合性」、「策略性」的施政規劃，並有效結合政府之財務管理以及預算決策，民國八十四年「國家財政專案研究推動小組」委員會議首先建議政府的預算作業應以中程為主。八十五年舉行之家發展會議也對「改革預算制度，控制政府支出」方面做出「建立中程計畫預算」作業制度，革新預算編審作業的具體結論。行政院因此於八十七年六月訂頒政府再造推動計畫，將「中程施政計畫制度之建立」列為改革重點。立法院亦於八十七年十月通過修正預算法，增訂「政府於未來四個會計年度所需支用之經費，立法院得為未來承諾之授權」的制度。以上的改革與先進國家的績效預算制度改革不謀而合。

(一) 根據行政院研考會的九十年四月二日修正施行的「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」的規劃，該制度是以行政院直屬部會層級的機關作為計畫制度推展的主體（第一條），要求各機關再研擬中程施政計畫時，應進行內外環境、優先發展需要及課題評析，依國家長程整體及前瞻發展需要，選定中程施政目標，進行中程發展策略規劃，據以選擇中程施政重點，進行相關部門中程計畫內容之規劃，並配合國家中程財政目標及可用資源，妥為規劃中程經費總需求，據以編訂中程施政計畫。（第三條）。

¹³張聰明，世界先進國家中程施政計畫制度之比較，《立法院院聞》，第27卷，第9期，民88，頁30-46。

(二) 在強化民意之公開諮詢以及外部評估的方面，各機關應依民意及輿情反應擬定中程施政計畫（第九條）；又各機關在進行內、外環境、優先發展需要與課題評析時，應諮詢專家學者、相關機關或團體意見，據以編訂中程施政重點（第三條）。

(三) 在「成果管理」的方面，為有效結合計畫、執行檢討與事後成效評估，各機關中程施政計畫的內容必須包含：

1. 環境情勢分析及優先發展課題。
2. 現有策略、計畫執行成效及資源分配檢討。
3. 中程發展目標及策略。
4. 中程施政計畫內容摘要。
5. 中程施政計畫經費總需求表。
6. 中程施政計畫關聯表。（第四條）。

(四) 在強化國家政策指導、部會策略協商與相關計畫之協調整合的面向上，各機關必須依國家長程整體及前瞻發展需要，選定中程施政目標，進行中程發展策略規劃，據以選擇中程施政重點，進行相關部門中程計畫內容之規劃，並配合國家中程財政目標及可用資源，妥為規劃中程經費總需求，據以編訂中程施政計畫。（第三條），而各機關中程施政計劃的草案必須呈報行政院，由研考會會同經建會、國科會、行政院主計處、行政院公共工程委員會及行政院秘書處進行審查（第六條），以確保機關的不同計畫及其所需的資源得以協調整合。

(六) 於結合中程規劃與中程財政管理，發揮「計畫指導預算」功能，立法院已於八十七年修正預算法，增列對未來授權之承諾，有助於落實中程計畫預算制度。此項制度之建立，係國家發展會議之朝野共識，應可改進以往各機關重大建設計畫未能事先考量政府財政負擔能力之情事。行政院為妥善規劃有關作業並

積極推動，特於八十七年六月訂定「建立中程計畫預算作業制度推動方案」，分行中央各主管機關及省市政府辦理，並經多次召集相關機關研商結果，將配合新制預算法之落實，已於今九十年起全面實施，其基本原則與規劃方向包括：1. 擬訂中長程整體計畫作為制度架構之主導核心，使有限資源於中、長期間內合理分配，並透過短、中期之預算安排予以逐步達成；2. 建立政府整體建設計畫及各部門別計畫整合之機制，並加強計畫先期審議與額度管控；3. 為加強計畫編製及評估能力，除增修訂相關法規外，並採行獎勵與持續訓練等配合措施。此項新增制度，可以說是這次修法的一大改進。該修正引進「未來承諾之授權」作法，授權政府機關在當前會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，可以編列承諾於未來四個會計年度所需支付之經費，不受機關首長任期更遞之影響。

第二節 策略規劃模式

何謂策略規劃的過程或模式，以兵法所云「運籌於帷幄之中，決勝於千里之外」，換言之，針對本身與競爭者之優缺點進行客觀的理性分析，然後再分析所處環境的特性，這種理性分析方式就是一種策略規劃過程¹⁴。因此，策略規劃簡單的來說，就是指「一方面先行了解自己的優勢條件（strength）與弱勢條件（weakness）；另一方面則注意外在環境變遷的特質，掌握機會（opportunity），逃避威脅（threat），此即「SWOT」。

以地方政府為例，詳細說明如下：

一、 地方政府本身的優勢（S）與劣勢（W）分析

¹⁴ 同註 1。

當我們進行策略規劃，首先必須先行了解自己部門的優勢與劣勢。

- (一) 自己的「弱勢條件」在哪裡？弱勢條件通常是指機關本身制定公共政策時明顯存在的「障礙」、「弱點」或「問題癥結點」，首先必須了解影響自己部門發展的限制因素，並且設法加以改進，如此方能設計務實的公共政策方案。
- (二) 自己的「優勢條件」在哪裡？優勢條件通常是指政府機關制定公共政策時已具備的「長處」、「優點」或「籌碼」，必須要充分了解，並且加以發揮，然後可以創造組織生機。

因此，我們進行策略規劃的第一步是：認識自己的弱勢條件，並且加以改進，然後再發揮自己的先天優勢條件，如此才能達到真正掌握機關的特性。我國地方政府之先天條件不一，有必要針對自己的特色進行周詳的分析，然後才能設計可行的發展策略。

二、 外在環境的機會 (O) 與威脅 (T) 分析

政府機關所面對的外在環境中，可能存在著許多的「機會」，有待我們開發利用；但也可能是存在「威脅」，會限制策略實現。但當組織遇到「威脅」時，也不要灰心喪志，相反地要想辦法加以轉換。例如，以台中市政府為例：由於「經濟不景氣」的外在環境，造成空屋率的增加，顯然是建築業者的「威脅」，但對於仲介業者而言，卻是千載難逢的「機會」。連台中市張市長都要到台北去賣房子，中屋北賣的點子，也是振興產業的「機會」呀！

至於週休二日制的到來固然是許多休閒業者的「機會」，但並不是大家都很高興，天氣過冷或過熱加上風雨的日子，絕對是戶外活動業者的「威脅」，但卻是室內活動業者的「機會」。最近台中市大坑地區的大坑 SPA 溫泉，紛紛開張營業，便是最好的例子。

第三節 中程計畫預算制度

我國預算法於施行二十七年後，於民國八十七年完成修正，採行進步的預算思潮理念，契合國內政治實務需要，確保政府財務管理效能之提升，已躋身全世界最先進的預算法之一，成果非凡。對預算的剛性有更周全的堅持和尊重，但也對預算賦予因時因地制宜所適切應有的彈性，使得行政院對預算的籌編、執行，立法院對預算的審議、立法，監察院（審計部）對預算的監督、審計，均有權責更為分明的規定，且無影響權力平衡的疑慮，顯有助於政局安定、經濟發展、社會文化均衡以及財政之健全。新修正之預算法計分七章一百條，其中最主要之變革及影響深遠者包括¹⁵：

一、政府會計年度由七月制改為曆年制，能配合經建計畫及民間慣例，並因減少年度差異而能提升行政效率。

二、建立中程計畫預算制度，未來預算編審過程中，針對跨年度或多年度政府施政計畫，立法院將一次審定其計畫與預算案，並授權行政機關分年編列最長可達四個會計年度之繼續經費，可加速公共工程計畫之執行。

三、成立債務基金，籌措財源，償還所積欠之債本以增進財務效能。

¹⁵行政院研考會：<http://www.rdec.gov.tw/grhome/綜合計畫處/中長程計畫編審辦法.htm>。

四、增列行政院應編製稅式支出、移轉性支付、成本效益分析、國富統計、綠色國民所得等報告，俾社會大眾能瞭解政府整體施政之全貌。

五、增列立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應指明彌補資金之來源，必要時同時修正其他法律，以健全政府財政。

六、增列立法院對於總預算案未能於規定期限內審議通過時之補救措施，規定各機關於會計年度開始後得徵收收入及動支經費之範圍，俾免影響政府各部門之施政。

有關上述變革中之第二點與本研究策略規劃 中長程計畫與預算結合之關係尤其影響深遠，茲將其作業制度詳述如后。

壹、推動中程計畫預算作業制度

依行政院主計處¹⁶依據「我國財經改進方案」及「國家發展會議」經濟發展議題之共同意見，經會同財政部、行政院秘書處、經建會、研考會及國科會等，組成「中程計畫預算制度推動小組」共舉行四次會議，其所獲結論，先後提報經建會召開之當前經濟問題第二十次座談會，以及「行政院促進公共資源運用效率專案小組」第二次會議中討論，對基本架構獲得共識，之後再據以擬定「建立中長程計畫預算作業制度推動方案」，並邀集中央各部會首長研商之結論修正，經院長核定後，由行政院於民國八十七年六月八日分行中央各主管機關及省市府據以辦理，主要為就目前由經建會所負責之中長程國家建設計畫、行政院秘書處之年度施政計畫或策略、研考會之施政計畫彙編、主計處之財政收支推估及資源分配、經建會與國科會對重要經建投資與科技發展計

¹⁶ 同註 13。

畫之先期審查作業及額度控管、公共工程委員會對於公共工程計畫預算之加強審核等，作結構性的整合，改進相關作業內容及流程，以建立長、中程與年度計畫及預算層次分明之基本架構。另並將國家各項重要建設及施政計畫，與財政規劃即資源分配相互結合，並輔以重要專案計畫之先期審查作業，以避免計畫需求無限擴張，提昇資源運用效益及行政效率。

貳、推動方案之主要內容及實施步驟

一、以長程國家建設綱領及中程國家建設計畫為制度架構之主導核心，並建立政府中長程整體建設計畫及各部門別計畫整合之機制。

二、未來制定中程國家建設計畫時，應以政府中程財政收支推估結果作為重要參據。

三、根據中程財政收支推估結果，並依各項政策及施政指標，辦理中程資源分配。

四、各部會依中程國家建設計畫，並配合中程資源分配結果，擬定其主管範圍之通盤性中程施政計畫，並報行政院核定。

五、各部會根據中程施政計畫及年度歲出概算額度分配，分別編製年度施政計畫及概算。

六、符合要件之重要經建投資、科技及重要行政計畫，應專案提報，並由行政院經建會、國科會及研考會分別邀集相關機關審議，執行情形則逐年檢討，並配合編製年度施政計畫及預算。其中重要經建投資及科技計畫部份，並由經建會及國科會建立中程額度控管制度辦理。

依照上述推動方案，行政院主計處持續召開推動小組會議，積極研訂或修訂相關法規及作業要點，俾使整體制度可如期於八

十九年度完成全面推動實施之規劃。另行政院研考會議配合擬訂「行政院所屬各機關中程施政計畫編審作業注意事項」，於八十八年度選擇由內政部、教育部、經濟部、交通部及該會先行試辦，自八十九年度起則全面推動實施。

為掌握國家資源以支應國家整體建設及兼顧總體經濟均衡發展之需要，亟需建立中長程計畫預算作業制度，並透過總體經濟分析，個案計畫與預算之管理及控制等機制，促進政府財政運作之健全，爰依預算法第三十三條：「前條所訂之施政計畫及概算，得視需要，為長期之規劃擬編；其辦法由行政院訂之。」規定及行政院八十七年六月八日台忠授字第〇四一八三號函核定之「建立中長程計畫預算作業制度推動方案」，擬具「中央政府中程計畫預算編制辦法」，共三十條。

第四節 國內外相關研究

壹、績效管理的概念

績效管理係以表達效益（outcomes）或成果（results）為導向，評估、衡量政府施政計畫的績效，以改進執行政策之程度，提昇施政效能與資源運用效率，並依據衡量結果向民意監督機關或社會大眾公布，完成政府在民主政治運作下公開資訊、接受監督的責任。而績效內涵指「效果----亦即解決問題、滿足需要，達成預定目標之程度」¹⁷。

¹⁷ 吳堯峰，施政績效衡量基準之建立與運用，《考核評估專論選輯》，台北：行政院研考會，民75，頁123。

績效管理這一概念源於企業界，公部門引進績效管理最重要的意義是強化機關施政績效與評估管理工作，使得公部門管理者必須為其決策及所屬機關的表現擔負行政責任，同時在政府內部運作上加入成本效益或效能的考量，以消除不必要的浪費或延遲。但是在責任歸屬上，政府機關的政策利益不容易以數量表達，因此，必須倚重效能分析，設定明確的組織目標後，透過計畫、管理與控制程序來強化目標的達成。在這種情形下，要探究公部門是否達成既定績效，進一步必須與中長程策略計畫相結合，強調以組織整體目標為導向，以績效評估為手段，建立公共策略規劃與績效預算的中程計畫預算架構¹⁸。

進一步而言，政府應將施政理念、政治承諾、組織任務落實在計畫目標之設定，以最有邏輯的方法予以實現，充分表現民主政治的基本精神。事實上，自去(八十九)年五月二十日新政府首長正式宣誓就職以來，行政院各部會首長亟需結合計畫與預算資源，落實其重要政策，中程施政計畫制度，適得以引導各部會結合人力及預算資源，擘畫未來四年施政藍圖，透過制度的推動將競選承諾及國政白皮書的重要政策，藉由計畫與預算的結合及落實，納入各部會未來四年中程施政計畫中。

績效管理自一九八〇年代中期隨著公共管理 (public management) 之潮流，在英語系先進國家部門中受到重視與採行。紐西蘭自一九八四年開始公共部門的改革，其中最重要的就是採行策略計畫，整合跨機關資源，訂定施政之優先順序，並以績效管理系統，確保落實執行，達成策略目標；美國亦自柯林頓總統一九九二年就任以來，提倡效法企業家精神，引進市場競爭，減

¹⁸張允玲，計畫績效評估與其在計畫作業之應用，《研考雙月刊》，第24卷，第4期，民89，頁54-60。

少政府管制，並調整政府角色，專注於核心業務，追求成果導向，而以績效管理作為提昇成果、改善人民對政府產生信心的主要管理工具。至一九九三年美國國會通過政府績效與成果法（Government Performance and Results Act，GPR A），益發凸顯績效管理在九〇年代用以提昇政府施政效率與效能的關鍵地位。其他如英國、加拿大與澳洲等國家也先後加以採行¹⁹。

貳、政府績效與成果法案的內涵

政府績效與成果法案主要是以成果為導向的管理方式做為基礎的哲學，績效管理系統必須具備適當的測量做為基礎，並且能使用績效資訊來做決策，才能達到預期的績效目標，以成果為基礎的管理系統主要是依據下列幾個原則標準²⁰：

- 一、必須具備策略、及成果導向的計畫；
- 二、在發展一整體的策略規劃與評估時，必須有利害關係人的參與；
- 三、發展指標及評估的資訊，來量化所有的成果目標；
- 四、績效評估須與決策、管理、人事結合；
- 五、績效管理必須與公民、政務人員及利害關係者來做互相的溝通。

績效與成果法案的主要內容係明定美國聯邦政府各機關應設計出組織的績效計劃、建立績效目標及其衡量標準、設定組織的績效目標以作為衡量機關產出及服務的水準，並據以對管理預算局提出報告。

¹⁹ 施宗英，計畫績效衡量的運用與推動策略，《研考雙月刊》，第24卷，第4期，民89，頁44-53。

²⁰ Joyce, P. G., & Ingraham, P. W. "Government Management: Defining and Assessing Performance." *National Public Management Conference*. 1999.

具體言之，該法案的主要內容是結合目標及標準設定、衡量模式、回饋及獎懲的誘因提供等四個不同層面之子計畫所構成。此四個計畫涵蓋整體規劃、執行、評估與獎懲等活動，相當完整的掌握績效管理制度中應包括的的要素，也就是將任務、目標、衡量及評鑑等四個重要的概念相互結合，以提高政府的行政績效

21
。

參、美國政府績效與成果法案的研析

美國政府績效與成果法案的通過，代表美國人民對於政府績效的要求，因為唯有真正落實政府對成果的反應，才能夠滿足人民的需求，然而，吾人不能過度樂觀地認為透過國會立法的過程，就絕對能強化管理流程，並且能促使各單位主管人員對於服務品質及成果產生認同。國會是否能擔任獎優懲劣的角色，以結合預算權與其聽證權，將是成果法案是否能夠成功的關鍵。

美國成果法案的施行，使吾人獲致以下幾項啟示：

一、績效管理制度必須獲得政治上的大力支持，否則難以發揮作用。

二、績效指標體系的建立應考慮到個體的差異。甚至，就提供正確的決策資訊而言，特殊性指標可能更可以滿足決策上的需要。因此企圖建構一套可以放諸四海的績效指標極為不智。

三、指標的內涵與建構方式必須具有共識。因此，指標的建構必須重視利害關係人的參與，及相關決策者的良性溝通與協調。易言之，指標建構應強化由下而上的決策模式，方能提高績效管理制度的可行性與合法性。

²¹ 任可怡，美國聯邦政府績效評量制度改革之初探：激勵公務士氣，重視組織績效評鑑，《考銓季刊》，第19期，民88。

四、績效評估的結果與預算、管理的結合，主要在於提高政府效率、減少浪費。但是，績效評估既強調「結果」面向，若政策效果具有延滯效應，恐難以滿足輿論速食式、急功近利式的期待。

觀之於中外各國對績效評估應用於計畫中之共同效益，可歸納出下列各點²²：

- (一) 藉由各機關對其執行的計畫績效與成果負責，改善人民對政府的信心。
- (二) 透過設計計畫目標、衡量計畫績效並公開報告計畫進展狀況等實驗性計畫，開始計畫績效的改革。
- (三) 倡導重視計畫績效、服務品質與顧客滿意等重點，改善政府各項計畫的效能與責任性。
- (四) 透過要求政府設定達成計畫目標的行動計畫並提供管理者關於計畫效果與服務品質的資訊，協助其改善計畫的執行傳遞。
- (五) 協助提供法定目標達成度，以及政府各項計劃與經費使用效能與效率的客觀資訊，改善決策。
- (七) 增進政府機關的內部管理。

²² 同註 16。

第三章 台中市政府現況與問題探討

第一節 台中市政府策略規劃與預算籌編現況

有關我國地方政府公部門策略規劃的概念，大略可分為中長期計畫與年度施政計畫的編審，以下分別就其編審情形，加以分析說明之：

壹、中長期計畫之編審

行政院研究發展考核委員會為加強各機關前瞻性政策與環境情勢分析能力，早在民國七十八年即應用策略規劃的概念，訂頒「行政院所屬機關中長期計畫編審辦法」。該法頒布施行至今，行政院復於今（九十）年四月二日行政院台九十研綜字第 000 六八二 0 之一號令修正發布施行（附錄一）。其主要設計是透過定期評析、預測所面臨的內、外部環境趨勢，選擇優先發展課題，並對現有計畫執行成效與能力進行檢討，設定中程發展目標與策略，以及配合國家中程財政目標、中程資源分配方針與中程政府收支規模推估，妥為規劃中程財務總需求，使施政計畫與預算政策相配合，以提昇資源運用效率及施政效能。因此中程施政計畫制度之推動不僅提供各機關內部橫向整合與聯繫機會，更能發揮各機關間相互支援與整合功能。

至於結合中長期計畫與中程財務管理，發揮「計畫指導預算」功能，立法院已於八十七年修正預算法，增列對未來授權之承諾，有助於落實中程計畫預算制度。此項新增制度，可以說是這次修法的一大改進，該修正引進「未來承諾之授權」的做法，不

受首長任期更遞之影響，此項規定目的在確保重大工程計畫，不致因後續經費無著落，而無法順利執行。

此項改革對於確保中長程繼續性計畫的進行確有助益，惟應特別注意配合措施，首先是對多年期計畫的研擬與審查情形應力求嚴謹，以避免未來實際執行情形與預估數有重大差異，而必須 - 再辦理追加預算的情事。其次由於此類計畫的編列，基本上是有違零基預算精神的，因而亦應考量未來國家整體資源規劃，避免因這類計畫預算過多，而造成於未來年度排擠其它高效益的計畫²³。且世界經濟瞬息萬變，年度預算的執行卻很難確切加以預估，如何針對中長程計畫預算制度四年的未來承諾予以授權，仍不免叫人質疑。

由於行政院中長程計畫編審辦法修正案於今（九十）年四月二日始發布施行，台中市政府依據民國七十八年院頒中長程計畫編審辦法和八十八年十二月經建會政府公共建設計畫編擬草案，其中分為九大部門、二十三類別及七十七項子計畫，據以擬訂台中市中程（九十至九十三年度）策略計畫，作為編訂年度施政計畫之依據，於八十九年六月初陳報中央各相關部會署及經建會、研考會，積極爭取補助經費，惟至今尚未見有關補助款項之函文。

因此，台中市政府在編訂九十年施政計畫時，便遭遇到無法將中長程計畫納入年度施政計畫逐年付諸實施的窘境，以及市府預算審查小組在年度施政計畫先期作業初審和審議年度施政計

²³石素梅，《美國聯邦政府預算作業之研究》。台北：財團法人孫運璿學術基金會，民 87。

畫項目與概算之編製時，都無法與中長程計畫密切配合，將其項目優先核列；今（九十）年依據行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點，編訂九十一年度先期作業時同樣遭遇上述困境，各業務單位在爭取上級補助款無著之下，又加上近年地方財政困難，往往限於原有額度內斟酌實施，故只能將已擬訂之中長程計畫束之高閣，至於辦法中規定應與年度施政計畫結合--逐年付諸實施與優先核列之規定，似乎完全脫節，更奢談與預算結合之理想境界。

貳、年度施政計畫編審

台中市政府依據院頒所屬各機關年度施政計畫編審辦法，擬定台中市政府年度施政計畫，該辦法第二條所稱年度施政計畫者，係指各機關就會計年度內應辦理事項所編訂之計畫。各機關應依據施政方針，並配合中程施政計畫及年度業務發展需要，訂定施政目標與重點，據以編訂年度施政計畫及預算（第三條）。以期計畫與預算配合達成「計畫指導預算、預算支援計畫」的目的。要求各機關年度施政計畫中有關公共建設計畫、科技計畫及重要社會發展計畫項目，均應辦理先期作業（第六條）。

為配合中程計畫預算作業，有效推動行政院所屬各機關重要社會發展計畫先期作業，以強化計畫及概算編審作業程序，行政院於去（八十九）年八月特訂定「行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點」。本要點所稱重要社會發展計畫先期作業，係指各機關於編訂下年度施政計畫前，參照已核定之中程施政計畫及中長程個案計畫之執行檢討情形，就重要社會發展項目研擬具體實施計劃，並據以評審及核列經費之作業（第二條）。所謂重要

社會發展計畫，係指依下列各款規定擬定，且其經費額度合於該法第四條規定之計畫。但不包括國防、公共建設及科技計畫在內：

- 一、總統、院長指示或交辦事項。
- 二、行政院核定之重要方案、計畫或措施。
- 三、重要會議決議須由各有關主管機關執行之工作。
- 四、依據民意機關或社會輿情反應或業務發展需要，經審慎政策評估後，決定必須辦理之工作。
- 五、依據機關任務及中長程施政目標應規劃事項。
- 六、配合上位計畫應規劃事項。

重要社會發展計畫之經費額度，規定如下：(第四條)

- (一) 新興中長程個案計畫全程所需經費總額為新台幣四億元以上。
- (二) 新興年度計畫所需經費總額度為新台幣一億元以上。
- (三) 延續性計畫年度增加經費需求較原定計畫達新台幣一億元以上。
- (四) 延續性計畫雖無重大變更，但年度經費需求達新台幣二億元以上。

上述各項規定都與經費需求額度息息相關，顯示計畫與預算應密切配合，才能達成計畫指導預算預算支援計畫的目的。各單位於擬編年度概算前，應積極展開重要社會發展計畫先期作業，

擬定計畫，並就計畫需求、可行性、效果（益）協調及影響（含社經及自然環境影響）等詳加評估後，填列先期作業摘要及評審表，連同計畫書，逕送市府計畫室。前述所定計畫書，應依下列規定檢附有關資料：

- （一）中長程個案計畫於第一年提交計畫時，應檢附全程計畫及人力與經費需求。
- （二）延續性計畫，應檢付前一期之計畫執行成果檢討報告、管考結果及查證建議處理情形。
- （三）新興計畫其有必要配合之計畫者，應檢附該配合計畫。

從上述三點規定可知，有關年度計畫先期作業之評審機制，是著重於有無完整之策略規劃計畫（即中長程個案計畫）；若是延續性計畫，則應檢付前一期之計畫執行成果檢討報告、管考結果與查證建議處理情形，很明顯的此一部份是一種「績效導向」、「成果評估」的做法，是否評定給予較優先之順序，則端視各單位提報計畫之前一期執行成效而定。若屬新興計畫，其有必要配合之計畫，應檢討配合計畫。是希望新興計畫更具有可行性，是能符合其它計畫與其相互協調配合的，且具有明確之效益分析，而不至於窒礙難行或無法執行。各單位對於所提之計畫應於填列之摘要及評審表上，就各評估事項，加註具體自評意見送計畫室及主管機關。

計畫室先就各單位提報之中長程計畫及重要社會發展計畫先行彙整，並參酌市府目標體系、綜合發展計畫、中長程計畫、計畫室彙編的「列管進度月報」中首長政見執行情形、市務會議主管會報指示事項辦理情形、民意代表所作之民意反映、重大列管、專案列管、上級列管計劃工程執行情形、道安會報、工程督

導會報決議事項、年度施政成果報告中央補助款項目額度等各項績效進行彙總，詳述如下：

一、 首長政見及政策

有關台中市第十三屆張市長競選政見共計十大項八十五小項，茲分別概述如下以利彰顯績效全貌：

- (一) 行政革新 - - 新市長新氣象 (5 小項)，其中包括「市政管理企業資訊化」等五項非實質建設。
- (二) 交通行腳 - - 安全、舒適、暢通 (11 小項)，其中包括「儘速成立交通局，以改善交通運輸問題」等九項實質建設及「交通管理社區化，擴大全民管理制度」等二項非實質建設。
- (三) 都市發展 - - 展現活力的準院轄市 (8 小項)，其中包括「建立全市防災資訊防災體系維護居家安全」等四項非實質建設及「加強都市成長管理，推動舊市區再造」等四項實質建設。
- (四) 河川水利 - - 為台中注入清涼的親水環境 (4 小項)，其中包括「加強台中市內河川、溪流之整治及美化」等四項實質建設。
- (五) 環境保護 - - 美麗、乾淨的新台中 (10 小項)，其中包括「推動垃圾掩埋場與焚化爐之興建」等六項實質建設及「落實全民垃圾減量，垃圾分類及資源回收再生利用四項非實質建設。
- (六) 社會安全 - - 建立一個祥和平安的都市 (11 小項)，其中包括「儘速成立消防局，加強公共建築安檢，維護公共安全」等十一項非實質建設。
- (七) 振興工商 - - 邁向國際化工商大都會場 (10 小項)，其

中包括「闢建工商綜合區，擴大世貿中心服務功能」等六項實質建設及「協助中小企業發展，促進產業升級，提振工商業」等四項非實質建設。

(八) 教育文化 - - 高競爭力的文化城 (12 小項)，其中包括「加速推動現代化綜合體育館及音樂廳之建設」等四項實質建設及「落實社區圖書館和文化中心功能」等八項非實質建設。

(九) 社會福利 - - 政府照顧市民的義務 (10 小項)，其中包括「照顧老人生活，辦理老人醫療補助」等十項非實質建設。

(十) 住宅政策 - - 人人都有舒適的家 (4 小項)，其中包括「積極協助市民辦理自購住宅，提高市民住宅自有率」等四項非實質建設。

上述有關市長政見對台中市政府而言，是最重要也是最直接的描述性的績效指標，共計非實質的政見有五十二項，實質的政見有三十三項，截至九十年六月 (三年半來) 其實質政見中屬「研究規劃協調階段」的有七項；「設計發包」的有七項；「施工或完工階段」的有十九項；其可預期達成的目標最重要的是可以展現首長領導權、設定方案和監督政策進而排列機關資源配置優先順序最後有效回應選民要求，以利爭取民眾的支持。

至於在達成產出成果方面則有引導預算決定、引道政策的決定、改善服務態度、確立監督目的、明瞭預算的優先順序、使預算獲得優先的支持、促進機關內部的溝通及改組 (成立交通局、勞工局、下水道課，以專責辦理各項業務) 增進與選民的關係並達成顧客滿意度等。

二、 市府目標體系

依據台中市綜合發展計畫並參酌市長政見擬訂市府目標體系，以「營造 21 世紀生活首都」為總目標，並規劃十一項子目標，包括「全方位的福利衛生」、「多元適意休閒藝文」、「便民服務提昇品質」、「優質多元教育資源」、「健全妥適社會安全」、「四通八達交通路網」、「向下紮根基層建設」、「新舊共榮邁向未來」、「工商繁榮產業振興」、「親川綠網都市風貌」、「生態環保永續經營」等，促使台中市成為最重要的政治、經濟、交通及文化中心之明日首都，並提供最佳的投資資訊及環境，提昇市民生活品質，涵蓋所有實質及非實質建設計畫，以利建構完善的目標體系。

三、 綜合發展計畫

行政院依據七十五年第二次全國行政會議決議，自 1987 年起推動縣市綜合發展計畫規劃作業。綜合發展計畫內容涵蓋甚廣，包含自然環境與天然資源、人口、經濟與產業發展、都市與鄉村聚落體系發展、土地使用、交通運輸、公共設施、觀光遊憩、教育文化、醫療保健、社會安全與福利等；規劃時須針對現況調查、分析預測，並發掘課題，研擬發展目標與解決對策，擬訂計畫實施方案。

為了符合地方綜合發展的實際需要，歷經十幾年的調整與增補，縣市綜合發展計畫所整合規劃的部門日益增多，幾乎涵蓋縣市政府所有主管的業務，整合之部門橫跨地方政府各項發展計畫，寔然形成縣市施政藍圖。就縣市綜合發展計畫的特性而言，計畫範圍上以縣市轄區為界限，在計畫內容上除傳統實質建設部門計畫（如土地使用、交通、公共設施）外，尚包含非實質部門

(如環境保護、教育文化、社會福利與安全)等計畫，屬性較接近中長程施政計畫。以往綜合發展計畫之規劃作業與計畫預算制度未能配合，較欠缺中程的執行策略或實施計畫，而中程計畫則較偏重急待解決的問題，欠缺長遠的政策指導架構。如何整合縣市綜合發展計畫與中程計畫，促進地方均衡發展，為當前迫切問題。

政府希望透過國土綜合開發計畫、部門長期發展計畫、區域計畫及縣市綜合發展計畫等，構建成完整的實質規劃體系，將台灣地區整體空間的產業配置與人口分布預做妥善安排，經由各期經建計畫和各項實質建設計畫的落實推動與實施，加強地方建設，提高民眾所得，促進區域均衡發展，提昇民眾生活品質。

行政院自 1987 年起推動縣市綜合發展計畫規劃作業，綜合發展計畫內容涵蓋甚廣，具有以下幾點涵意及目的²⁴：

(一) 縣市綜合發展計畫在追求生活品質的精緻，領導地方朝向正確、不衝突、不浪費的建設方向。

(二) 縣市綜合發展計畫為指導全縣市施政計畫及向中央申請經費補助之主要依據。

(三) 在不斷地協調、連繫、溝通中，縣市綜合發展計畫結合民意、整合部門與部門之間及上級政府與地方政府之間各施政計畫，使縣市政建設邁向整合性建設，有效發揮地方資源。

(四) 縣市綜合發展計畫係以縣市行政區域範圍作全盤考量，結合「民眾參與」及「調查分析」，訂定包括實質、社會、經濟、文化、行政等總體及部門之發展構想及具體計畫，以連貫上、下位跨部門計畫，共構地方發展願景及落實地方建設。

²⁴行政院研考會：<http://www.rdec.gov.tw/grhome/綜合計畫處/中長程計畫編審辦法.htm>。

(五) 縣市綜合發展計畫為全縣市建設的藍圖，亦為各鄉鎮市未來擬定「鄉鎮市綜合發展計畫」之指導計畫。

(六) 縣市綜合發展計畫之計畫內容完成後，可配合民意調查檢驗計畫成果，並可將計畫所構築之發展前景與作法向地方人士行銷，凝聚地方推動之共識，最終達成「全民合作規劃與共同推動」發展願景的民主理想。

此外，行政院研考會主管之「重要行政計畫」，九十年度起改為「重要社會發展計畫」。此項變革，尚待確立地方發展處與國土綜合開發計畫、縣市綜合發展計畫等空間計畫體系之關係，釐清「社會發展計畫」與公共建設計畫、科技發展計畫間之分際及範疇，重新建構健全、完整的地方發展規劃體系與推動、行銷機制，以積極、有效的方式協助地方研擬發展計畫，整合發展資源與力量，發揮「計畫行政」的效能，強化縣市建設的前瞻性與延續性，落實計畫之推動，達成地方永續發展的目的。

台中市於民國七十八年榮獲上級補助完成示範性的台中市綜合發展計畫，研擬了總體發展計畫及十三個部門發展計畫。十二年來，主導台中市相關實質及非實質部門發展計畫，亦即台中市的主要實質非實質建設仍以其為主要範圍。當時規劃過程是以「建設台中市成為國際性之商業文化都市為總目標」，作為擬訂、評估未來都市建設的步驟，策訂中、長程策略計畫及四年建設實施方案，分成 79-82、83-86、87-90 三個階段，分年辦理，以發展經濟來提昇文化內涵，以文化水準來培養經濟環境，期使台中市更臻安和樂利、繁榮進步。

實施至今（九十）年已屆計畫之年限，臺中市政府年初甫獲上級補助辦理台中市綜合發展計畫修訂案，預計本（九十）年十

二月底完成；以「優質文化生活首都」為總目標，研擬建構台中市總體發展計畫及十四個部門發展計畫，大抵上符合未來台中市在國土計畫中之定位。目前正積極規劃配合行政院施政主軸，擘劃未來發展願景，如有涉及中央政策、經費補助、委辦、計畫協調配合等事項，將責成各業務單位，依行政院所屬各機關中程（九十至九十三年度）施政計畫及「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」之規定時程，配合各主管機關相關計畫先期作業辦理，以積極爭取上級補助。

四、 中長程計畫

台中市政府依據七十八年院頒中長程計畫編審辦法和八十八年十二月經建會政府公共建設計畫編擬草案，包括農業建設、都市建設、交通建設、水利建設、工商設施、能源開發、文教設施、環境保護、衛生福利等九大部門、二十三項次類別、七十七項子計畫，並參酌首長競選政見、台中市綜合發展計畫及市府目標體系據以編訂完成台中市中程（九十至九十三年度）計畫，於八十九年六月完成，作為各單位編訂年度施政計畫之準據，並積極陳報中央各相關部會爭取經費。其中涵蓋各項實質及非實質計畫共計四十二項，所需建設總經費預計約需五百二十八億餘元將分年分期實施，落實至年度施政計畫。

五、 市務會議及主管會報

台中市政府每週固定時間召開主管會報，每月的第一週召開市務會議，會中針對有關各單位提案、報告事項、討論事項首長裁示後之辦理情形由計畫室負責追蹤列管，計畫室則按會議次別分別逐項納入首長決策系統中（與市長室連線，可隨時同步上線

追蹤辦理情形)之指示事項列管，有關上次會報最新辦理並逐案向市長報告或提會報告；利用本項追蹤列管系統中強而有利的檢索功能，提供業務單位歷次個案辦理情形，作為績效的考核，並提供決策者參考。

六、 民意代表所作之民意反映

有關民意機關針對民意所作的反應事項包括：議會大會時所提之議員提案及人民請願案、及附帶議決案等都是，本項民意反映是由計畫室納入府會連線系統中加強追蹤列管，同樣利用府會系統中之檢索功能隨時提供各單位查詢或填報最新辦理情形。其它尋非正式管道提出之各項建議案都視之為民意反映（包括網站上的市民聊天室），台中市政府將之歸類為民情反映建議案並視之為最速件當天交由業務單位辦理，再責成計畫室加強追蹤列管，並隨時由民情管理系統列管提供辦理情形，計畫室採半年彙總檢討分析並研提相關報告送各單位參辦。以切實達到增進與選民的關係及達成顧客滿意度。

七、 重大列管工程

有關台中市重大列管工程計分十一項分別加強列管：(一)交通工程(二)水土保持(三)水利工程(四)公園綠地綠化(五)廳舍工程(六)學校工程(七)市場工程(八)環保工程(九)社會福利(十)遊憩休閒(十一)創造城鄉新風貌。分門別類就中央補助經費及執行進度嚴加管考，且不定時由市長親自帶領市府發包中心、計畫室、政風室、業務單位等人員隨時抽查並實地踏勘，如有發生進度落或品質不佳情事，則督促其詳細說明，並提出改善之道，切實追蹤管制以達成預期績效。

八、 專案列管

本項專案列管計畫之管制係台中市首創，純粹是由市長交辦的屬急迫性且重要的專案計畫列管，由於市長的重視，要求主辦單位隨時將執行情形提報計畫室，並指定市府參議責成計畫室、政風室、發包中心成立專案稽查小組，不定時不定點赴各項工地親自監工稽察，每週將結果於主管會報中向市長提報，並由市長作成指示事項交辦業務單位，以切實把握進度，依限完成。如有落後情形承辦人、課長、主管連座處分，情節嚴重者考績不得列為甲等；且計畫室奉市長指示於八十九年四月五日訂定「臺中市政府加強列管計畫管制考核要點」，於八十九年六月一日公佈實施（附錄二），切實辦理獎優懲劣作業，以達鼓舞激勵員工士氣的目標。去（八十九）年就有業務主辦人員因辦理績效不佳，致年終考績核列乙等的情事，且該業務單位九十一年之計畫先期作業與該計畫有關之計畫暫不予納入年度預算初審，將俟其計畫完成後再視績效予以審核。

九、 上級列管計畫工程

有關上級列管計畫執行部分因自八十八年度台灣省府改善民眾生活品質設施計畫至今，臺中市政府之補助案不多補助金額僅六千多萬元；至於生活環境改善計畫亦僅八千九百三十四萬餘元。大部分都已完工驗收，只剩一案發包中，其餘皆已全部完工驗收或結算中。

十、 道安會報

歷年來之道路交通安全會報及交通改善小組會議決議事項

辦理情形分次編號加以列管，無論是實質或非實質建設的決議事項都由計畫室追蹤列管並至其確實完工（成）為止，始得以解除管制。

十一、 工程督導會報

由於市長非常重視每月召開一次之工程督導會報，故指派由計畫室專案列管並按月將決議事項逐項提報，有關未完成之項目則繼續列管直至結案為止，必要時得隨時召開之。

十二、 年度施政成果

台中市政府於每年年度結束時由各單位提報年度施政成果，再由計畫室彙總其執行情形及完成率，按單位政事別彙編成冊--台中市八十八下半年及八十九年度施政成果報告，分送各單位作為決策之參考及研擬下年度工作計畫之依據。

十三、 中央補助款項額度

台中市政府在相關計畫內容或預算表上皆有經費概述欄，並要求填列分年財務需求及其來源別--如「中央預算」、「地方預算」、「其它」，並須敘明「本年度經費需求計算方法與標準」。至於有關工程的填報則要求其詳填經費概算表，即各年度已編列的之工程預算及預定經費需求，包括「規劃設計監造費」、「主體工程費」、「設備費」、「土地價款及補償費」、「其它」及「工程技術」需求等。有關中央補助制度自今（九十）年度起有了重大的變革，中央為謀全國經濟平衡發展，行政院爰訂定「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」，以建立透明式、公式化補助制度。九十年

中央補助款共 1710 億元，含未指定用途之一般性補助 972 億元、計畫型補助 706 億元和離島基金補助 32 億元，僅對本市一般性補助 30.92 億元，約僅占 3.18 %；在地方財政拮据之下，唯有要求業務單位積極向上級爭取計畫補助款，否則空有再好的計畫也無法付諸施行。

台中市政府就是利用 Carter、Neil²⁵所言之各項描述性的績效指標，由計畫及預算審查小組針對業務單位提列的計畫案及概算籌編進行初審，提供策略規劃研擬行動策略之用，其中有多項措施是台中市首創，將所有的績效公開檢視，這就是績效預算制度也是企業化預算的精神，不但為財主單位提供具體的數據與效能，還能為人事單位解決考績核列乙等的難題，且能得到業務單位的認同。

再依單位政事別完成「台中市政府各單位重要社會發展計畫先期作業結果摘要表」，其中除了計畫名稱外，有關經費需求欄，再細分為「中央補助款、本府預算、其它」，以此更能顯示各項經費來源別，以利審議；初審結果則標明：第一優先、第二優先、緩議、保留、不予審查等五項。邀集市府財政局、主計室、及各相關主管單位，對各項重要社會發展計畫逐項進行審議，由計畫室辦理綜合事項。審議時得邀請各有關業務單位派員列席，就送審計畫提出說明並交換意見，必要時可進行實地查證，重要社會發展計畫經審議結果，認屬可行者，應於議定優先順序後，由計畫室彙整報請機關首長核定，並副知財政局、主計室及各有關單位。

²⁵ Carter, Neil, *How Organizations Measure Success the use of Performance Indicators in Government*. New York: Routledge, 1992.

在審議各單位之年度重要社會發展計畫先期作業時，時常面臨之困難與問題分述如下：

一、各單位前一年之計畫方案執行績效，如並不理想或未達要求（如：進度嚴重落後等），則本年度如何依實際狀況，決議計畫及預算之優先順序評定等級？

二、前一期計畫執行不力（即績效不彰），但又屬重大建設計畫者，如何就其計畫經費需求，明確地議定其概算金額？另外，雖有中央補助款，惟限於法令規定（如變更都市計畫、土地徵收等），非 1、2 年即可解決者，如何議定配合預算？恐將產生排擠預算的效應。

三、市府預算審議小組，如何根據計畫室、主計室、財政局所提之「年度重要社會發展計畫先期作業審議結果」，作為機關編列概算的過程中，予以客觀的、理性的、有效率的審議年度概算？

四、已獲議定之年度重要社會發展計畫先期作業結果，可提供決策者作為擬訂決策之參考依據；但有時並未受到預期之重視與運用，可能由於決策者迫於民意代表或業務單位之需索，此時中長程策略計畫應可發揮分年編列預算並達成目標及成果產出之績效，作為答覆民意機關之有利訊息。

五、各單位間對「年度重要社會發展計畫先期作業結果」之認知與詮釋有時不盡相同，這種認知上的差距與詮釋的歧異，往往造成無形中減低了績效預算之運用與影響力。

第二節 小 結

根據上述台中市政府在策略規劃與預算籌編時，有關中長程計畫和年度施政計畫編審所遭遇之窘境與面臨之困難，其實國外案例亦有類似情形，地方政府在編訂預算時，應學習採用妥適的

方法，進行客觀、中立及專業之評估，並將評估結果主動積極傳播，使說明之對象信服。以策略規劃的觀點來界定機關目標與產出，並強化對結果的負責，以計畫績效作為預算分配的基礎。亦即利用策略規劃的理念，從長遠的觀點以機關目的與任務、政策目標、計畫取舍、預算編列、績效衡量、預期產出與結果之間建立一套相互關聯與明確的預算管理方式。

台中市政府在有關策略規劃或預算籌編作為上皆遵照院頒有關規定，並參酌市府目標體系、綜合發展計畫、中長程計畫、市府計畫室彙編的「列管進度月報」中首長政見及政策、市務會議主管會報指示事項、民意代表所作之民意反映、重大列管、專案列管、上級列管計劃工程執行情形、道安會報、工程督導會報決議事項、年度施政成果報告及中央補助款項目額度等，前一期績效成果進行初審，惟初審的結果有時並未受到決策者的重視及業務單位的認同，因此，在各項計畫審定之初，中長程計畫會影響預算籌編之優先順序，但在最後階段，首長的政見及競選支票考量往往決定一切。

不管績效評估方式訂定如何地詳盡、週延、客觀、具體，惟台中市政府在議定有關計畫先期作業時，最大的考量因素可說就是根據上級補助款額度加以斟酌；而有關中央補助制度自今（九十）年度起有了重大的變革，中央為謀全國經濟平衡發展，行政院爰訂定「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」，以建立透明式、公式化補助制度。九十年中央補助款共 1710 億元，含未指定用途之一般性補助 972 億元、計畫型補助 706 億元和離島基金補助 32 億元，僅對本市一般性補助 30.92 億元，約占 3.18%；故在計畫先期作業審議時，審議小組惟一的審查建議說明就是「請積極向中央爭取補助款後再行核列」，地方政府財政拮据，一切

市政建設幾乎停擺，在無計可施之下，臺中市政府也幾度積極公開標售重劃區抵費地，無奈仍因景氣低迷乏人問津。換言之，在真實世界的作業中，有關策略規劃在地方政府雖十分廣泛的被運用，但是如欲探究策略規劃對決策者可能產生的影響究竟如何，仍有待吾人進一步的努力，促使其發揮策略規劃應有特質與效用，才能提昇決策品質，贏得更多民眾的信任。

台中市政府在施政規劃方面依據院頒規定制定之中長程計畫編審辦法和八十八年十二月經建會政府公共建設計畫編擬草案，據以擬訂台中市中程（九十至九十三年度）計畫共計四十二項，總計五百二十八億餘元，作為編訂年度施政計畫之依據，於八十九年六月初陳報中央各相關部會署及經建會、研考會，積極爭取補助經費，時隔一年餘至今尚未見有關補助款項之函文。故在市府整體預算審查作業中，審議小組往往無法支持，以免造成拮据的預算產生排擠的效應，更奢談中長程計畫應落實至年度施政計畫及年度預算，並將其項目優先核列以配合中程計畫預算作業制度的理想境界，致中長程計畫只能束之高閣，完全發揮不了強化計畫及概算編審的功能，顯見具體可行的計畫方案仍須有充分之預算支持，才能展現預期之成果並達成目標。

第四章 調查研究結果與發現

第一節 問卷回收概況

本研究之問卷（附錄三）於民國九十年五月中旬寄發，並於同年六月中旬回收完畢，共計回收 49 份，依據問卷拒答題數超過總題數二分之一以上，且有連續性答題傾向者為無效問卷之判別基礎，加以逐份檢查篩選後，剔除其中 2 份不符合規定者，共計回收有效問卷 47 份，有效問卷回收率 68.12%，回收情形詳如表 4-1。

表 4-1 有效問卷回收統計表

訪問對象	受訪人數	成功樣本數	成功率%
21 縣市、金門、連江縣政府 計畫、主計主任及財政局長	69	47	68.12%

第二節 受訪人員基本屬性

本研究問卷有效樣本 47 份之人口結構情形分析，請詳見下表 4-2、4-3 及圖 4-1。平均年齡則為 46.53 歲。在服務公職總年資方面，平均約 20 年（二人未答）。現職服務年資平均約 3.7 年（二人未答）。由表得知，在 21 縣市金門、連江縣政府中，一級單位主管平均年齡 46.53 歲；惟若從現職服務年資僅 3.7 年看來，現任之主任與局長有許多是未滿四年的新人，可能與本屆（第 13 屆）新任縣市長上任（86.12.20）後才任命的有關。若再由眾數觀之，我們發現了更多服務一年內的新鮮人，這可能與地制法

公佈實施（八十八年一月二十五）後，民選縣市長可任命五位機要性質之一級單位主管，尤其是屬幕僚單位的計畫室，有許多都是本屆市長上任後始新任命的主任有關。

表 4-2 年齡、服務年資描述性統計

	年齡	公職服務年資	現職年資
平均數	46.53	20.62	3.78
標準誤差	0.86	1.01	0.45
中間值	47	21	3
眾數	50	25	1
標準差	5.87	6.77	3.02
變異數	34.43	45.83	9.13
範圍	23	27	9
最小值	33	3	1
最大值	56	30	10
個數	47	45	45

本研究樣本受訪之一級主管中性別中，男性單位主管約占六成六；而女性主管僅佔三成四，可見地方政府高層主管人員仍以男性居多。

表 4-3 受訪者性別統計

受訪者性別	數量	百分比%
1. 男	31	66%
2. 女	16	34%
總計	47	100%

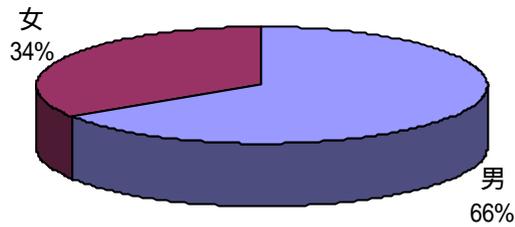


圖 4-1 受訪者性別分布(n=47)

在教育程度方面，則以碩士者最多占 43%；大學與獨立學院畢業者次多占 38%；專科畢業者占 13%；高中畢或同等學歷以下則占 4%；博士則無。表 4-4 為教育程度描述性統計。圖 4-2 為受訪者教育程度分布圖。

表 4-4 受訪者教育程度描述性統計

教育程度	數量	百分比%
1. 高中畢或同等學歷以下	2	4%
2. 專科畢	6	13%
3. 大學與獨立學院畢	18	38%
4. 碩士	20	43%
5. 博士	0	0%
6. 未答	1	2%
總計	47	100%

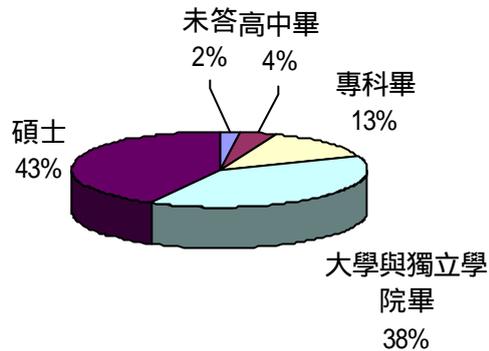


圖 4-2 受訪者教育程度分布(n=47)

由表 4-5 以性別與教育程度之交叉分析，調查顯示並未因性別而教育程度特別差異。

表 4-5 受訪者性別與教育程度交叉分析

教育程度	男	女
高中畢或同等學歷	2 (6.7%)	0
專科畢	1 (3.3%)	5 (31.2%)
大學與獨立學院畢	11 (36.7%)	7 (43.8%)
碩士	16 (53.3%)	4 (25%)
博士	0 (0%)	0 (0%)
總計	30 (100%)	16 (100%)

第三節 調查結果與發現

壹、問卷逐題分析

一、問卷第一題對於縣市政府是否制定有「中長程計畫」？

由表 4-6 可知，受訪者中有 77% 表示制訂有中長程計畫，21% 則未制定中長程計畫。在七成七答「有」制定的受訪者中，認為此份中長程計畫有落實至年度預算籌編過程者占 69%；另有 25% 的受訪者則持相反的看法；而 6% 的受訪者不置可否。換言之，有近七成的受訪者認為各機關依業務發展需要擬訂中長程計畫，並依據中長程計畫編訂年度施政計畫，此與院頒中長程計畫編審辦法是一致的。其所需資源與經費需求是可以落實至年度預算籌編過程，作為年度預算籌編過程之重要參考依據，有計畫才有預算，俾利達成「計畫領導預算，預算支援計畫」的目標，促使計畫與預算結合。至於其期程則有 4 年（90 至 93 年度）、6 年、8 年、10 年、12 年（90 至 101 年度）不等。若未制定中長程計畫者，則表示將從 90、91、92 年開始策定中長程計畫。

表 4-6 是否有制定中長程計畫之分析

落實年度預算		制定中長程計畫		
		是	否	未答
1. 有	36 (77%)	25 (69%)	9 (25%)	2 (6%)
2. 無	10 (21%)	-	-	-
3. 未答	1 (2%)	-	-	-

二、理論上，政府執行中長程計畫將可達成 - - 效法私人企業精神、減輕政府財務壓力、排列機關資源配置之優先順序、設定方案和監督政策、有效回應選民的要求、展現首長的領導權等之預期的目標，由表 4-7 至 4-12 可知受訪者認為上述各項目標對縣市政府整體施政的重要程度分析如

下：

(一) 執行中長程計畫可達成「效法私人企業精神」之目標方面，受訪者中認為重要及很重要者占 72%，認為不重要和很不重要的占 17%，也就是說有七成二的受訪者認為執行中長程計畫在達成效法私人企業精神的目標，對縣市政府整體施政來說是重要的，私人企業精神近年來以成為公部門的標竿學習，以改進機關的績效，提高民眾滿意度。持相反意見者則占 17%，不確定其重要程度者占 9%。

表 4-7 效法私人企業精神之重要程度分析

效法私人企業精神	數量	百分比%
1. 很不重要	1	2%
2. 不重要	7	15%
3. 不確定	4	9%
4. 重要	14	30%
5. 很重要	20	42%
6. 未答	1	2%
總計	47	100%

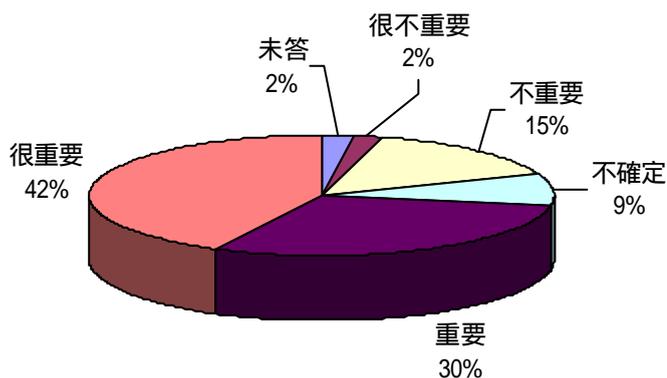


圖 4-3 效法私人企業精神之重要程度分析(n=47)

(二) 執行中長程計畫可達成「減輕政府財務壓力」之目標

方面，受訪者中認為重要及很重要者占 77%，認為不重要和很不重要的占 10%。也就是說有七成七近八成的受訪者，認為執行中長程計畫在達成減輕政府財務壓力的目標方面，對縣市政府整體施政來說是重要的。有了中長程計畫至少在未來 4 至 12 年中，針對市政整體資源預先作合理的配置，分年視效益評估及財務狀況給予支持，不受主政者任期之侷限，始能有效達成市政目標，這也是目前行政院加強中程計畫預算制度中所引進「未來承諾之授權」的實際作法。持相反意見者則僅占一成 10 %而已，不確定其重要程度者占 13%。

表 4-8 減輕政府財務壓力之重要程度分析

減輕政府財務壓力	數量	百分比%
1. 很不重要	2	4%
2. 不重要	3	6%
3. 不確定	6	13%
4. 重要	14	30%
5. 很重要	22	47%
6. 未答	0	0%
總計	47	100%

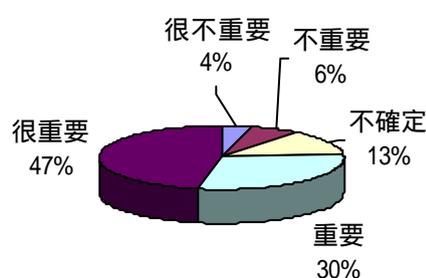


圖 4-4 減輕政府財務壓力之重要程度分析(n=47)

(三) 執行中長程計畫可達成「排列機關資源配置之優先順序」的目標方面，調查顯示有高達九成的受訪者認為重要及很重要者，僅有 8%不到一成認為不重要和很不重要。由於近年來各縣市政府財政拮据，各單位主觀上無不卯足全勁、使出渾身解數，競相爭取有限的大餅，何況你不爭取也是被其他單位搶食。但是在有限的資源下如何爭取預算審查小組(台中市政府是由計畫、主計室及財政局組成)的認同？最理想的情形是能制定完整的中長程計畫，提供預算小組參考，縱使小組成員有意見，也必須向業務單位說清楚、講明白，而非只是一味的刪減，或齊頭式的限制預算成長而已。

表 4-9 機關資源配置優先順序排列之重要程度分析

排列機關資源配置優先順序	數量	百分比%
1. 很不重要	1	2%
2. 不重要	0	0%
3. 不確定	3	6%
4. 重要	11	23%
5. 很重要	31	67%
6. 未答	1	2%
總計	47	100%

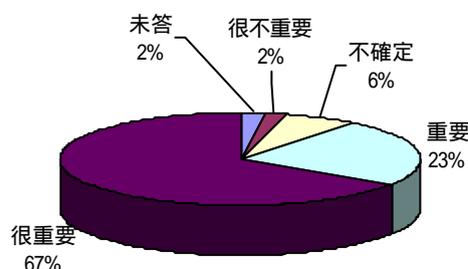


圖 4-5 機關資源配置優先順序排列之重要程度分析(n=47)

(四) 執行中長程計畫可達成「設定方案和監督政策」之目標方面，調查顯示有八成八近九成的受訪者認為重要及很重要者；認為不重要和很不重要的僅占 4%；反而是不確定重要性之受訪者占 6%，比前者多出 2%；這可能與執行中長程計畫可預期達成事前設定計畫方案及事後的監督政策方面，較難有重要程度關聯的感覺，故受訪者圈選不確定。惟就計畫單位而言，此項目標在整體施政中其重要性是可預期的。故就本題而言，大部分受訪者仍認為是重要的。

表 4-10 設定方案和監督政策之重要程度分析

設定方案和監督政策	數量	百分比%
1. 很不重要	1	2%
2. 不重要	1	2%
3. 不確定	3	6%
4. 重要	20	44%
5. 很重要	19	40%
6. 未答	3	6%
總計	47	100%

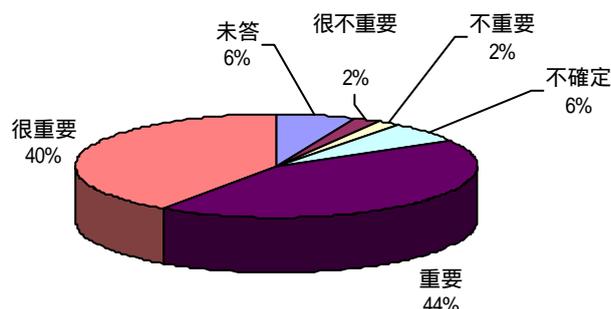


圖 4-6 設定方案和監督政策之重要程度分析(n=47)

(五) 執行中長程計畫可達成「有效回應選民的要求」之目標，

受訪者中認為重要及很重要者占 60%；認為不重要和很不重要的占 6%；在此值得注意的是有高達三成二（32%）的受訪者不確定本項目標的重要程度。這可能與受訪者皆是幕僚單位主管，並未實際執行業務，較少與民眾有接觸的機會，故在回應選民的要求方面，較無法深刻感受、體認其重要程度。其實，身處民意高漲的此刻，不管是決策者、業務單位、幕僚單位，執行公務必須時時刻刻注意選民的要求，即便是不理性的要求，亦應給予有效的回應，此時中長程計畫即扮演著重要的角色，適時的讓選民參與並了解市政建設計畫，以利化解不必要的衝突與抗爭。

表 4-11 有效回應選民要求之重要程度分析

有效回應選民的要求	數量	百分比%
1. 很不重要	1	2%
2. 不重要	2	4%
3. 不確定	15	32%
4. 重要	18	39%
5. 很重要	10	21%
6. 未答	1	2%
總計	47	100%

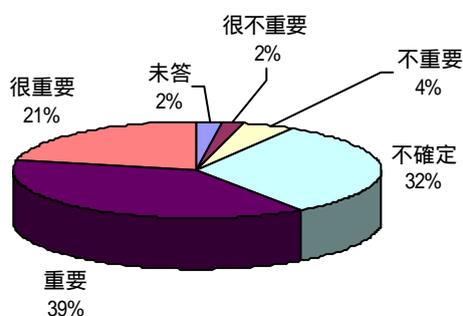


圖 4-7 有效回應選民要求之重要程度分析 (n=47)

(六) 執行中長程計畫可達成「展現首長的領導權」之目標，有 76%受訪者中認為重要及很重要；認為不重要和很不重要的占 11%；也就是說有七成六的受訪者對執行中長程計畫，可達成展現首長的領導權持肯定的看法。一般說來，縣市首長在上任之初，即會積極要求各單位，配合其任期研訂四年以上之中長程計畫，以利實現其施政理念與競選承諾（政見）。其實不只地方政府如此，中央政府也會在國家元首上任時，便要求各部會署積極研擬計畫，全力實現競選承諾，為下一任期全力衝刺。故策定中長程計畫以達成展現首長的領導權之目標，對縣市政府整體施政來說是很重要的。

表 4-12 展現首長領導權之重要程度分析

展現首長的領導權	數量	百分比%
1. 很不重要	1	2%
2. 不重要	4	9%
3. 不確定	5	11%
4. 重要	24	50%
5. 很重要	12	26%
6. 未答	1	2%
總計	47	100%

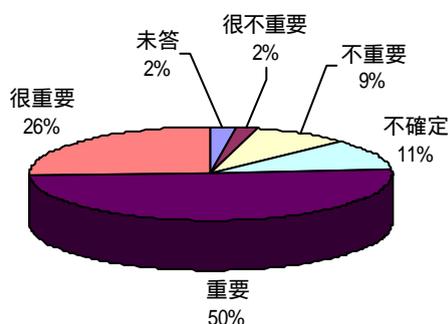


圖 4-8 展現首長領導權之重要程度分析(n=47)

綜合而言，上述六項預期達成目標，每一項在受訪者認定之重要程度上，至少都有六成以上的重要程度。也就是說執行中長程計畫可達成「效法私人企業精神」、「減輕政府財務壓力」、「排列機關資源配置優先順序」、「設定方案和監督政策」、「有效回應選民的要求」、「展現首長的領導權」之目標方面，受訪者普遍持肯定及重要的看法，大都認為可達成上述預期的目標，尤其是在排列機關資源配置之優先順序上，大部分（90%）都認為其對縣市政府整體施政有絕對重要的影響程度；而「設定方案和監督政策」居次，有84%的受訪者表示重要或很重要。

表 4-13 我們就前述六項目標請受訪者勾選最重要的項目（單選），調查顯示「排列機關資源配置優先順序」之目標果然獨占鰲頭占 48.7%將近五成；而次高的目標是「減輕政府財務壓力」占 28.2%，與上述分項勾選的結果稍有出入，上述分項第二高者是「設定方案和監督政策」，畢竟如就六項目標加以勾選，受訪者普遍較認同「減輕政府財務壓力」的目標，此可能與本研究之受訪者皆為幕僚單位主管，其中包括縣市政府之財政局長與主計主任，此兩者在縣市政府中是公認的大小財神爺，掌管整體施政財政之歲入與歲出，在他們看來若從六項目標中加以抉擇（只能單選），第一重要除了達成「排列資源配置的優先順序」外，就是「減輕政府財務壓力」了。更實際的說，除了錢還是錢！最理想的情形是有計畫才有預算，沒計畫就一切免談，表示業務單位對未來施政整體建設並未做出分年效益評估及財務需求，若只是急就章地以爭取當年度預算為目的，則施政建設哪裡還有願景（vision）可言呢？

至於有關「有效回應選民的要求」這一項，則在受訪者中竟無一人勾選，顯示政治人物往往在競選期間，開出各種社會福利

或工程計畫的競選支票，惟等到當選上任之後，才明瞭執行與兌現的困難重重，尤其是本研究所調查的對象是財主單位主管，他們對縣市地方政府財政狀況瞭若指掌，怎可能為了當初承諾，而產生整體預算之排擠效應呢？故中長程計畫在達成選民的要求所扮演的重要性，明顯的就降低了。

表 4-13 執行中長程計畫達成預期目標之重要性分析

最重要的目標	數量	百分比%
1. 排列機關資源配置優先順序	19	48.7%
2. 減輕政府財務壓力	11	28.2%
3. 設定方案和監督政策	5	12.8%
4. 展現首長的領導權	3	7.7%
5. 效法私人企業精神	1	2.6%
6. 有效回應選民的要求	0	0%
總計	39	100%

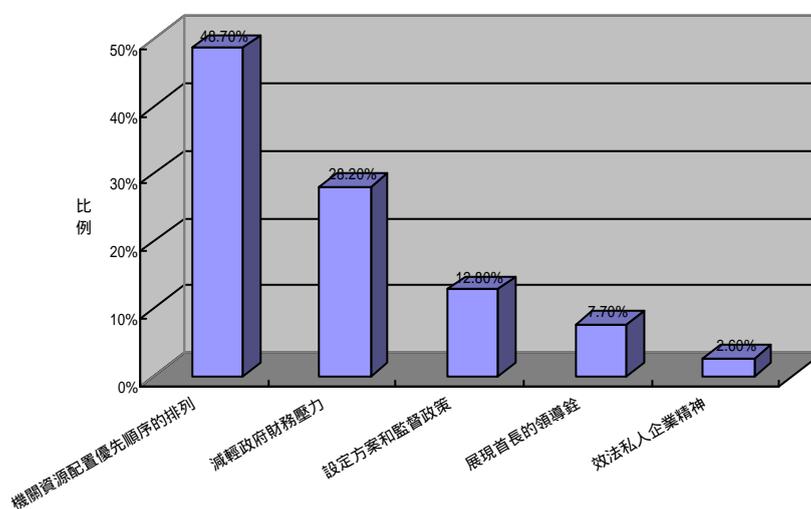


圖 4-9 執行中長程計畫達成預期目標之重要性分析(n=39)

三、問卷的第三題詢及過去三年來，各縣市政府研訂中長程計畫時，下列哪些人員：機關首長、單位主管、基層主管、

機關員工、計畫單位、選民、機關幕僚、編制員工在策定計畫相關過程中是實際參與的呢？

(一) 決定採用中長程計畫的過程 (可複選)

縣市政府在研訂中長程計畫時，對於有哪些人將是實際參與「決定中長程計畫的過程」，調查顯示受訪者中有七成的人認為機關首長是實際有參與的；也有八成七的人認為單位主管是實際有參與的；五成以上的受訪者認為基層主管實際有參與；僅有二成認為機關員工有參與；另有六成六的人認為縣市政府計畫單位是有實際參與的；認為選民有參與的則僅有 6.4%，反而是認為選民無參與者高達八成五，顯示縣市政府在制定中長程計畫時，有關決定採用中長程計畫的過程是很少讓選民參與的；認為機關幕僚實際參與者占 27%，63.8%認為未參與；受訪者認為編制員工實際參與占 17.1%，高達七成四認為並未參與；大體上說來，有五成以上的受訪者認為「機關員工」、「選民」、「機關幕僚」、「編制員工」實際並未參與；而高達五成以上的受訪者一致認為「機關首長」、「單位主管」、「基層主管」、「計畫單位」才是實際參與的。詳見表 4-14 及圖 4-10。

表 4- 14 決定採用中長程計畫過程的參與者分析

決定採用中長程計畫的過程			
	有參與	無參與	未答
機關首長	33 (70.2%)	10 (21.3%)	4 (8.5%)
單位主管	41 (87.2%)	2 (4.3%)	4 (8.5%)
基層主管	25 (53.2%)	18 (38.3%)	4 (8.5%)
機關員工	10 (21.3%)	33 (70.2%)	4 (8.5%)
計畫單位	31 (66%)	12 (25.5%)	4 (8.5%)
選民	3 (6.4%)	40 (85.1%)	4 (8.5%)
機關幕僚	13 (27.7%)	30 (63.8%)	4 (8.5%)
編制員工	8 (17.1%)	35 (74.4%)	4 (8.5%)

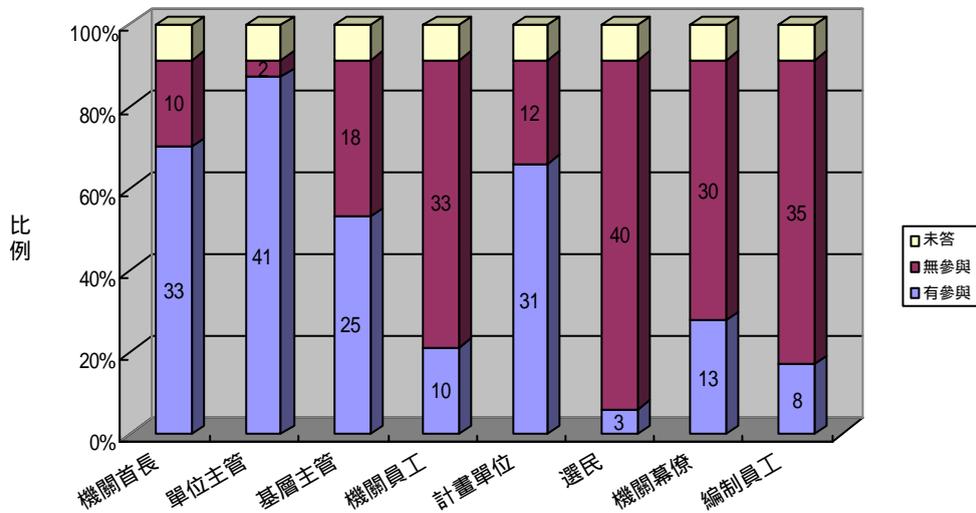


圖 4-10 決定採用中長程計畫過程的參與者分析(n=47)

(二) 發展使命和目標 (可複選)

縣市政府在研訂中長程計畫時，對於有哪些人將是實際參與「發展使命和目標」，調查顯示受訪者中有七成八的人，認

為機關首長是實際有參與的；也有八成三的人認為單位主管是實際有參與的；另有六成三的人認為縣市政府計畫單位是有實際參與的；高達 91.5%受訪者認為選民沒有參與，顯示縣市政府在制定中長程計畫時，有關發展使命和目標的制定是沒有選民參與的；也有六成八近七成的受訪者認為「編制員工」實際參與，有關發展使命和目標原本就應該讓組織員工充分參與，才能落實計畫達成目標；大體上說來，有七成以上的受訪者認為「機關員工」、「選民」、「機關幕僚」實際並未參與；而高達六成以上的受訪者一致認為「機關首長」、「單位主管」、「編制員工」、「計畫單位」才是實際參與的。詳見表 4-15 及圖 4-11。

表 4- 15 發展使命和目標訂定過程的參與者分析

發展使命和目標			
	有參與	無參與	未答
機關首長	37 (78.7%)	6 (12.8%)	4 (8.5%)
單位主管	39 (83%)	4 (8.5%)	4 (8.5%)
基層主管	22 (46.8%)	21 (44.7%)	4 (8.5%)
機關員工	7 (14.9%)	36 (76.6%)	4 (8.5%)
計畫單位	30 (63.8%)	13 (27.7%)	4 (8.5%)
選民	0 (0%)	43 (91.5%)	4 (8.5%)
機關幕僚	6 (12.8%)	37 (78.7%)	4 (8.5%)
編制員工	32 (68.1%)	11 (23.4%)	4 (8.5%)

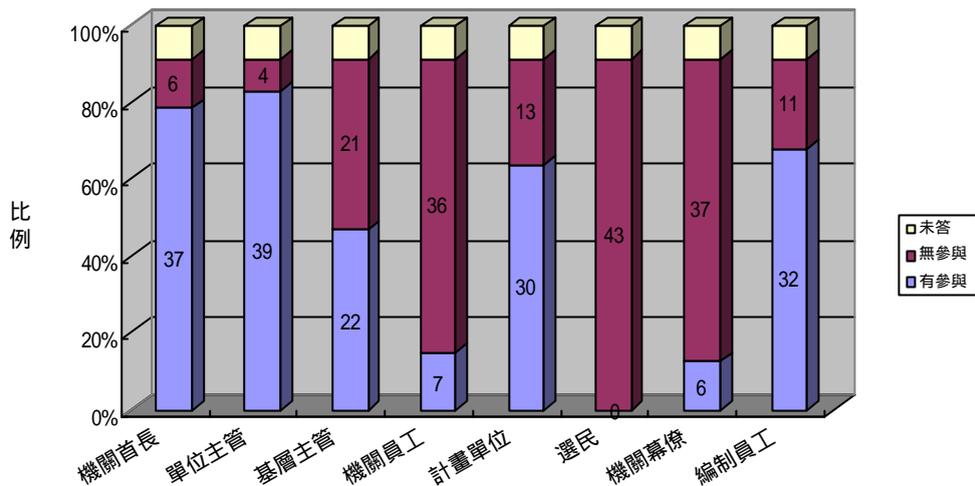


圖 4-11 發展使命和目標訂定過程的參與者分析(n=47)

(三) 擬訂總體目標及議題 (可複選)

縣市政府在研訂中長程計畫時，對於有哪些人將是實際參與「擬訂總體目標及議題」，調查顯示受訪者中有六成八的人認為機關首長是實際有參與的；也有八成七的人認為單位主管是實際有參與的；另有六成一的人認為縣市政府計畫單位是有實際參與的；認為選民無參與者仍高達九成一，顯示縣市政府在制定中長程計畫時，有關擬訂總體目標及議題方面選民是沒有參與的；大體上說來，有五成以上的受訪者認為「基層主管」、「機關員工」、「選民」、「機關幕僚」、「編制員工」實際並未參與。詳見表 4-16 及圖 4-12。

表 4-16 擬訂總體目標及議題的參與者分析

擬訂總體目標及議題			
	有參與	無參與	未答
機關首長	32 (68.1%)	11 (23.4%)	4 (8.5%)
單位主管	41 (87.2%)	2 (4.3%)	4 (8.5%)
基層主管	19 (40.4%)	24 (51.1%)	4 (8.5%)
機關員工	7 (14.9%)	36 (76.6%)	4 (8.5%)
計畫單位	29 (61.7%)	14 (29.8%)	4 (8.5%)
選民	0 (0%)	43 (91.5%)	4 (8.5%)
機關幕僚	10 (21.3%)	33 (70.2%)	4 (8.5%)
編制員工	4 (8.5%)	39 (83%)	4 (8.5%)

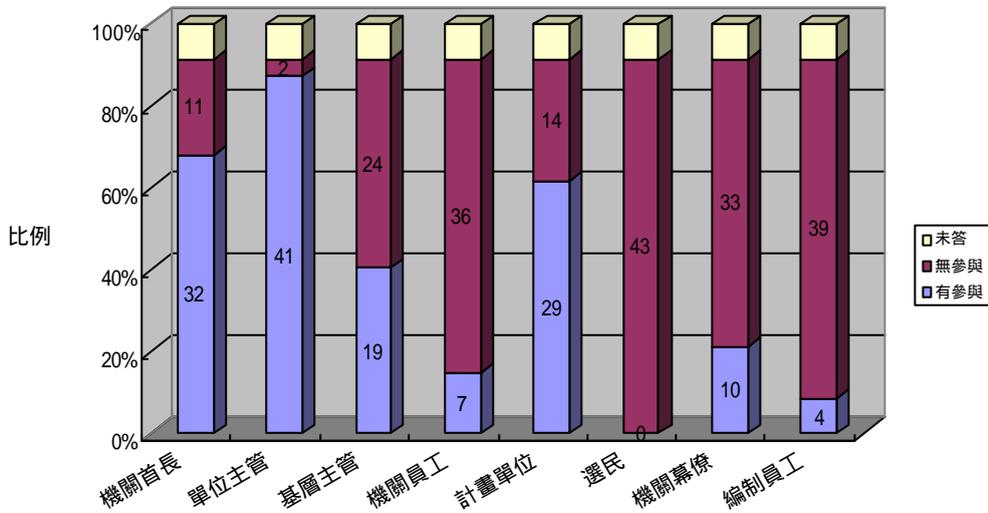


圖 4-12 擬訂總體目標及議題的參與者分析(n=47)

(四) 發展部門管理議題 (可複選)

縣市政府在研訂中長程計畫時，對於有哪些人將是實際參與「發展部門管理議題」方面，調查顯示受訪者中有八成的人認為單位主管是實際有參與的，畢竟部門管理議題與各業務單位是息

息相關的，此認知與調查結果是不謀而合的；五成七以上的受訪者認為基層主管實際有參與；另亦有五成一的人認為縣市政府計畫單位是有實際參與的；認為選民無參與者高達八成九近九成，顯示縣市政府在制定中長程計畫時，有關發展部門管理議題是很少讓選民參與的。

大體上說來，有五成以上的受訪者認為在發展部門管理議題「機關首長」、「機關員工」、「選民」、「機關幕僚」、「編制員工」實際並未參與；而高達五成以上的受訪者一致認為「單位主管」、「基層主管」、「計畫單位」才是實際參與的。詳見表 4-17 及圖 4-13。

表 4-17 發展部門管理議題的參與者分析

發展部門管理議題			
	有參與	無參與	未答
機關首長	13 (27.7%)	30 (63.8%)	4 (8.5%)
單位主管	38 (80.9%)	5 (10.6%)	4 (8.5%)
基層主管	27 (57.4%)	16 (34%)	4 (8.5%)
機關員工	12 (25.5%)	31 (66%)	4 (8.5%)
計畫單位	24 (51.1%)	19 (40.4%)	4 (8.5%)
選民	1 (2.1%)	42 (89.4%)	4 (8.5%)
機關幕僚	11 (23.4%)	32 (68.1%)	4 (8.5%)
編制員工	7 (14.9%)	36 (76.6%)	4 (8.5%)

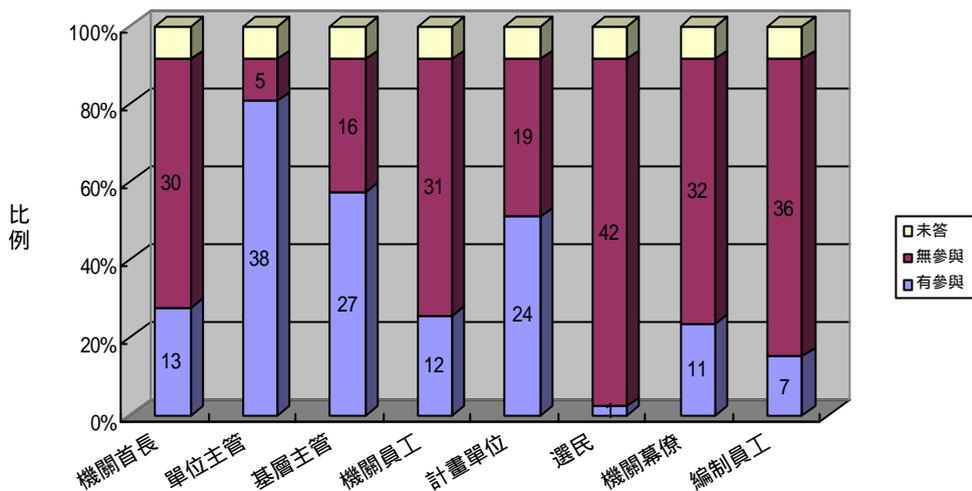


圖 4-13 發展部門管理議題的參與者分析(n=47)

(五) 中長程計畫落實至年度計畫 (可複選)

縣市政府在研訂中長程計畫時，對於有哪些人將是實際參與「落實至年度計畫的過程」，調查顯示受訪者中有八成的人認為單位主管是實際有參與的；五成九以上的受訪者認為基層主管實際有參與；且有六成三的人認為縣市政府計畫單位是有實際參與的；認為選民無參與者高達 91.5%，顯示縣市政府在制定中長程計畫時，有關落實至年度計畫的過程是沒有選民參與的；大體上說來，有五成以上的受訪者認為「機關首長」、「機關員工」、「選民」、「機關幕僚」、「編制員工」實際並未參與；而高達六成以上的受訪者一致認為「單位主管」、「基層主管」、「計畫單位」才是實際參與的。詳見表 4-18 及圖 4-14。

表 4-18 中長程計畫落實至年度計畫的參與者分析

中長程計畫落實至年度計畫			
	有參與	無參與	未答
機關首長	17 (36.2%)	26 (55.3%)	4 (8.5%)
單位主管	38 (80.9%)	5 (10.6%)	4 (8.5%)
基層主管	28 (59.6%)	15 (31.9%)	4 (8.5%)
機關員工	11 (23.4%)	32 (68.1%)	4 (8.5%)
計畫單位	30 (63.8%)	13 (27.7%)	4 (8.5%)
選民	0	43 (91.5%)	4 (8.5%)
機關幕僚	9 (19.1%)	34 (72.3%)	4 (8.5%)
編制員工	6 (12.8%)	37 (78.7%)	4 (8.5%)

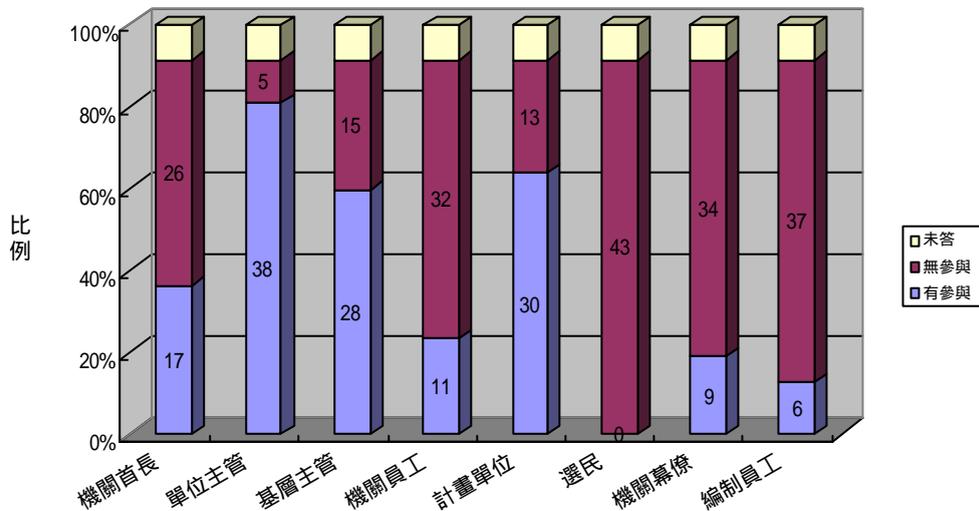


圖 4-14 中長程計畫落實至年度計畫的參與者分析(n=47)

(六) 評估中長程計畫的結果 (可複選)

縣市政府在研訂中長程計畫時，對於有哪些人將是實際參與「評估中長程計畫的結果」，調查顯示受訪者中有七成的人認

為單位主管是實際有參與的；亦有七成的人認為縣市政府計畫單位是有實際參與的，由此足以顯示出縣市政府計畫單位已確實發揮其評估、管制、考核的功能；認為選民無參與者高達八成九近九成，顯示縣市政府在制定中長程計畫時，有關決定採用中長程計畫的過程是沒有選民參與的；大體上說來，有五成以上的受訪者認為「機關首長」、「基層主管」、「機關員工」、「選民」、「機關幕僚」、「編制員工」實際並未參與；而高達七成以上的受訪者一致認為只有「單位主管」和「計畫單位」才是實際參與的。詳見表 4-19 及圖 4-15。

表 4-19 評估中長程計畫結果的參與者分析

評估中長程計畫的結果			
	有參與	無參與	未答
機關首長	19 (40.4%)	24 (51.1%)	4 (8.5%)
單位主管	33 (70.2%)	10 (21.3%)	4 (8.5%)
基層主管	18 (38.3%)	25 (53.2%)	4 (8.5%)
機關員工	7 (14.9%)	36 (76.6%)	4 (8.5%)
計畫單位	33 (70.2%)	10 (21.3%)	4 (8.5%)
選民	1 (2.1%)	42 (89.4%)	4 (8.5%)
機關幕僚	6 (12.8%)	37 (78.7%)	4 (8.5%)
編制員工	5 (10.6%)	38 (80.9%)	4 (8.5%)

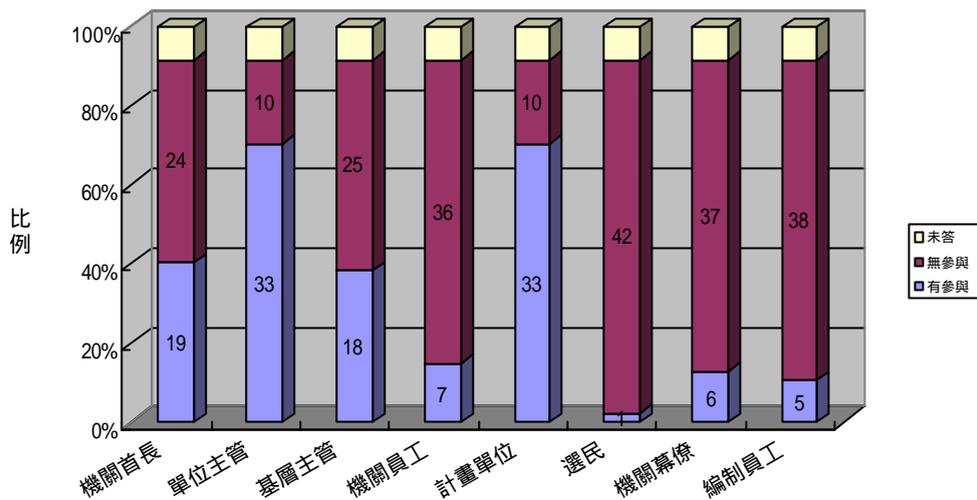


圖 4-15 評估中長程計畫結果的參與者分析(n=47)

綜合論述過去三年來，有關縣市政府策訂中長程計畫時，機關首長、單位主管、基層主管、機關員工、計畫單位、選民、機關幕僚、編制員工各在「決定採用中長程計畫的過程」、「發展使命和目標」、「擬訂總體目標及議題」、「發展部門管理的議題」、「中長程計畫落實至年度計畫」、「評估中長程計畫的成果」方面實際參與的情形，調查顯示：

「機關首長」在前三項有比較多的參與，此與政策面之決定應由機關首長參與並作最後之裁示有關。「單位主管」在此六項過程中，有七成至八成以上的參與，既是單位主管除了應積極參與政策的研擬外，亦應深入瞭解過程以順利執行達成目標。至於縣市政府「計畫單位」則在每一項過程中，受訪者認為皆有五成以上的參與，最後一項評估成果過程甚至與單位主管並駕齊驅超過七成，表示計畫單位之功能及作用，確實已發揮並獲肯定，筆者忝為計畫單位的成員之一，備感欣慰之餘更覺責任重大。

在此值得探討的是「選民」在行政機關制定中長程計畫的全

部過程中，不是完全沒有參與（0%）就是很少參與（6%），此種情形在民國八十八年二月三日行政程序法頒布，其中第七章資訊公開，開宗明義為促進行政程序之民主化與透明化，並滿足人民知的權利，特明定政府資訊以公開為原則（第四十四條），並規定應主動公開之資訊範圍（第四十五條）……，而「中長程計畫」屬施政計畫之一，亦在公開範圍之內，選民是利害關係人，行政機關應主動公開，適時公佈。本問卷對象僅限於行政機關計畫、主計及財政主管，有關調查顯示之情形，僅提供行政機關參考，至於有關其它問題，則留待後續研究者繼續努力，樂觀其成。另外，在九十年四月二日公布施行之「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」中第三條及第十一條規定，中程施政計畫及中長程個案計劃之擬訂，應諮詢專家、學者、相關機關或團體意見，似有出入。

四、問卷第四題詢及中長程計畫制度對於縣市政府達成下列的產出成果重要程度如何？

（一）引導預算的決定

依院頒規定各機關年度施政計畫先期作業審查及預算編審，應將中長程計畫項目優先核列。即可知中長程計畫制度有引導預算的決定是無庸置疑的。由表 4-20 及圖 4-16 結果顯示：受訪者中有七成七認為這項產出成果是重要或很重要的，且無受訪者認為不重要。可見中長程計畫確實在引導預算的決定方面扮演重要的角色。

表 4-20 引導預算決定的重要程度分析

引導預算的決定	數量	百分比%
1. 很不重要	0	0%
2. 不重要	0	0%
3. 不確定	8	17%
4. 重要	19	41%
5. 很重要	17	36%
6. 未答	3	6%
總計	47	100%

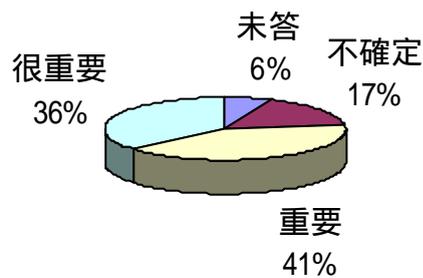


圖 4-16 引導預算決定的重要程度分析(n=47)

(二) 引導政策的決定

有關計畫之擬訂，應注意與國家及組織整體發展目標、政策暨相關計畫之協調配合，以策進計畫之縱向與橫向整合，並避免計畫間之重複或矛盾。因此中長程計畫制度，確有引導政策的決定之作用。由表 4-21 及圖 4-17 得知有七成五的受訪者認為這項產出成果是重要或很重要的；僅 2%認為不重要。

表 4-21 引導政策決定的重要程度分析

引導政策的決定	數量	百分比%
1. 很不重要	0	0%
2. 不重要	1	2%
3. 不確定	8	17%
4. 重要	19	41%
5. 很重要	16	34%
6. 未答	3	6%
總計	47	100%

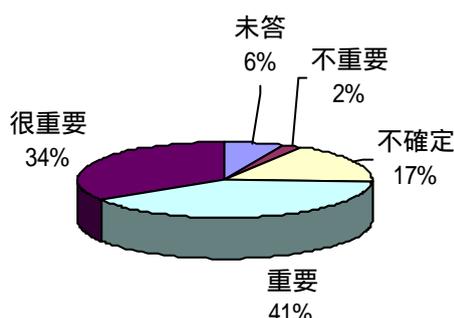


圖 4-17 引導政策決定的重要程度分析(n=47)

(三) 引導服務態度的改善

有關「服務態度的改善」方面，調查顯示受訪者有 46%認為是重要或很重要的，同時亦有 32%不確定其重要程度，13%認為不重要，更有 2%認為很不重要。可能是就中長程計畫的制定與服務態度的改善之產出成果之間，似乎較缺乏直接且必然的相關，故此項產出成果之重要性有較高的不確定。

表 4-22 引導服務態度改善的重要程度分析

服務態度的改善	數量	百分比%
1. 很不重要	1	2%
2. 不重要	6	13%
3. 不確定	15	32%
4. 重要	17	36%
5. 很重要	5	11%
6. 未答	3	6%
總計	47	100%

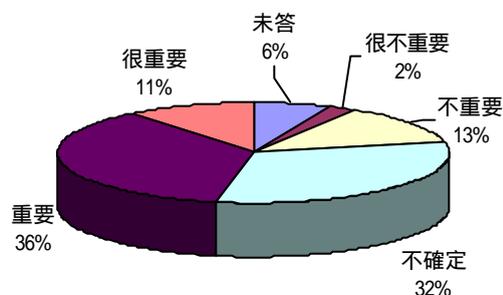


圖 4-18 引導服務態度改善的重要程度分析(n=47)

(四) 確立監督的目的

在本項有關「確立監督的目的」之產出成果方面，調查顯示：有六成九近七成的受訪者認為重要或很重要；有關中長程計畫之制定，確如前述調查所顯示：對於引導預算及引導政策的決定有重要的程度，則在確立監督的目的方面，僅有 4% 認為不重要或很不重要。

表 4-23 確立監督目的的重要程度分析

確立監督的目的	數量	百分比%
1. 很不重要	1	2%
2. 不重要	1	2%
3. 不確定	5	21%
4. 重要	18	56%
5. 很重要	20	13%
6. 未答	3	6%
總計	47	100%

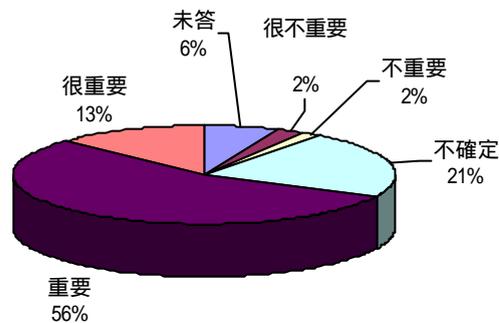


圖 4-19 確立監督目的的重要程度分析(n=47)

(五) 使預算獲得優先支持

依院頒辦法年度施政計畫項目與改算之編製，應與中長程計畫密切配合；年度施政計畫先期作業審查，亦應將中長程計畫項目優先核列之。換言之，中長程計畫項目可優先獲得預算的支持。故調查顯示：高達八成一的受訪者認為此項產出成果是重要或很重要；無受訪者認為很不重要；僅 2%認為不重要。

表 4-24 使預算獲得優先支持的重要程度分析

使預算獲得優先支持	數量	百分比%
1.很不重要	0	0%
2.不重要	1	2%
3.不確定	5	11%
4.重要	18	38%
5.很重要	20	43%
6.未答	3	6%
總計	47	100%

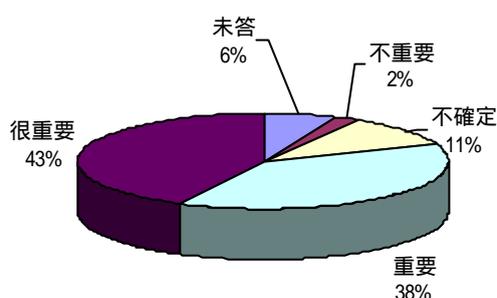


圖 4-20 使預算獲得優先支持的重要程度分析(n=47)

(六) 促進機關內部的溝通

有關「促進機關內部的溝通」方面，調查顯示受訪者有六成四認為是重要或很重要；同時亦有 19%不確定其重要程度；13%認為不重要；就中長程計畫的制定應事先與相關計畫協調配合，以策進計畫之縱向與橫向整合，並避免計畫間之重複或矛盾而言，此項產出成果是十分重要的，可能與本研究受訪者僅限於機關之計畫、主計與財政幕僚單位，較不如業務單位實際執行計畫之感同身受，故此項產出成果之重要性有較

高的不確定。

表 4-25 促進機關內部溝通的重要程度分析

促進機關內部的溝通	數量	百分比%
1. 很不重要	0	0%
2. 不重要	6	13%
3. 不確定	9	19%
4. 重要	28	60%
5. 很重要	2	4%
6. 未答	2	4%
總計	47	100%

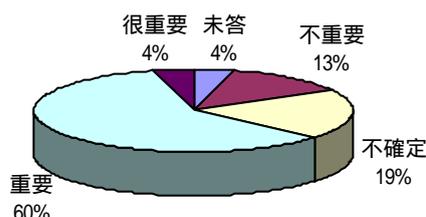


圖 4-21 促進機關內部溝通的重要程度分析(n=47)

(七) 鼓舞激勵員工士氣

有關「鼓舞激勵員工士氣」方面，調查顯示受訪者有 34%認為是重要或很重要；同時亦有 36%不確定其重要程度；12%認為不重要；無受訪者認為很不重要。可能是就中長程計畫的制定與鼓舞激勵員工士氣之產出成果之間，雖都很重要，但似乎較缺乏直接且必然的相關，故此項產出成果之重要性有較高的不確定。

表 4-26 鼓舞激勵員工士氣的重要程度分析

鼓舞激勵員工士氣	數量	百分比%
1. 很不重要	0	0%
2. 不重要	12	26%
3. 不確定	17	36%
4. 重要	13	28%
5. 很重要	3	6%
6. 未答	2	4%
總計	47	100%

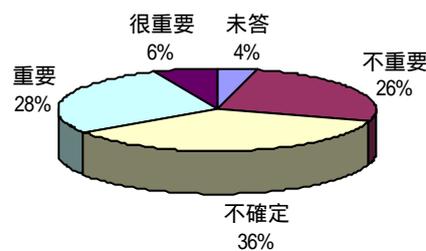


圖 4-22 鼓舞激勵員工士氣之重要程度分析(n=47)

(八) 增進與選民的關係

有關「增進預選民的關係」方面，調查顯示受訪者有五成五認為是重要或很重要；同時亦有 32%不確定其重要程度；9%認為不重要，無受訪者認為很不重要。換句話說，此項產出成果確實很重要，因民意及輿情反應應規劃事項也是中長程個案計畫的擬定依據，可是就中長程計畫的制定和增進與選民的關係之產出成果之間，受訪者卻認為比較不確定其重要性。

表 4-27 增進與選民關係的重要程度分析

增進與選民的關係	數量	百分比%
1. 很不重要	0	0%
2. 不重要	4	9%
3. 不確定	15	32%
4. 重要	22	46%
5. 很重要	4	9%
6. 未答	2	4%
總計	47	100%

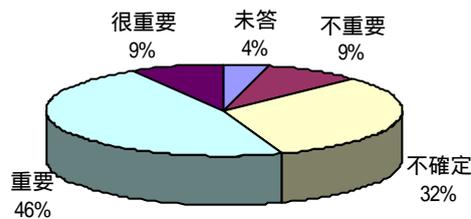


圖 4-23 增進與選民關係的重要程度分析(n=47)

(九) 達成顧客的滿意度

由表 4-28 及圖 4-24 得知，有關「達成顧客的滿意度」方面，調查顯示受訪者有五成八認為是重要或很重要；同時亦有三成不確定其重要程度；6%認為不重要；卻無受訪者認為很不重要。換言之，雖明知這項達成顧客的滿意度之產出成果是很重要的，可是就中長程計畫的制定與達成顧客的滿意度之產出成果間，彼此似乎較缺乏直接且必然的關係，應由縣市政府加強宣導，故此項產出成果之重要性有較高的不確定。

表 4-28 達成顧客滿意度的重要程度分析

達成顧客的滿意度	數量	百分比%
1. 很不重要	0	0%
2. 不重要	3	6%
3. 不確定	14	30%
4. 重要	20	43%
5. 很重要	7	15%
6. 未答	3	6%
總計	47	100%

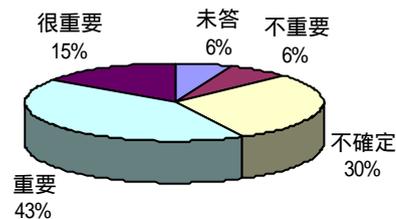


圖 4-24 達成顧客滿意度的重要程度分析(n=47)

(十) 明瞭機關預算的優先順序

由表 4-29 及圖 4-25 得知在有關「明瞭機關預算的應先順序」方面，調查顯示受訪者有八成六近九成認為是重要或很重要；僅有 6%不確定其重要程度；2%認為不重要；無受訪者認為很不重要。從相關辦法規定可知，中長程計畫是施政計畫及年度施政計畫先期作業的優先核列項目，有關制定中長程計畫即可明瞭機關預算的優先順序排列，這是十分清楚且明白的。

表 4-29 明瞭機關預算優先順序的重要程度分析

明瞭機關預算的優先順序	數量	百分比%
1. 很不重要	0	0%
2. 不重要	1	2%
3. 不確定	3	6%
4. 重要	16	34%
5. 很重要	24	52%
6. 未答	3	6%
總計	47	100%

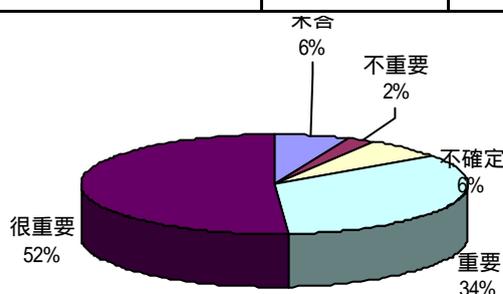


圖 4-25 明瞭機關預算優先順序的重要程度分析(n=47)

(十一) 促進機關的改組

由表 4-30 及圖 4-26 有關「促進機關的改組」方面，調查顯示受訪者僅有二成三認為是重要或很重要；同時亦有高達三成九近四成不確定其重要程度；三成二認為不重要或很不重要。可能是就中長程計畫的制定與促進機關的改組之產出成果，在地方政府各相關單位間，如就台中市政府而言，市長政見中承諾成立之交通局、勞工局、下水道課都已一一兌現，但調查結果卻顯示產出成果之重要性低，但有較高的不確定。

表 4-31 增進機關內部協調合作的重要程度分析

增進機關內部的協調合作	數量	百分比%
1. 很不重要	0	0%
2. 不重要	5	11%
3. 不確定	14	30%
4. 重要	22	47%
5. 很重要	3	6%
6. 未答	3	6%
總計	47	100%

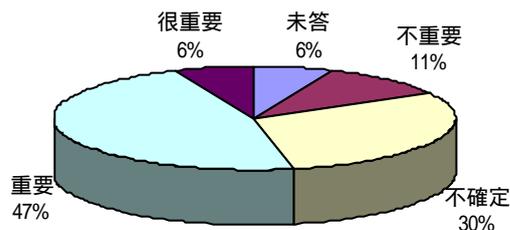


圖 4-27 增進機關內部協調合作的重要程度分析(n=47)

(十三) 提昇機關的共同文化

由表 4-32 及圖 4-28 有關在「提昇機關的共同文化」方面，調查顯示受訪者有 49%認為是重要或很重要；同時亦有 34%不確定其重要程度；11%認為不重要，無受訪者認為很不重要。可能是就中長程計畫的制定與提昇機關的共同文化之產出成果間，雖重要似乎較缺乏直接且必然的相關，故此項產出成果之重要性有較高的不確定。

表 4-32 提昇機關共同文化的重要程度分析

提昇機關的共同文化	數量	百分比%
1. 很不重要	0	0%
2. 不重要	5	11%
3. 不確定	16	34%
4. 重要	19	40%
5. 很重要	4	9%
6. 未答	3	6%
總計	47	100%

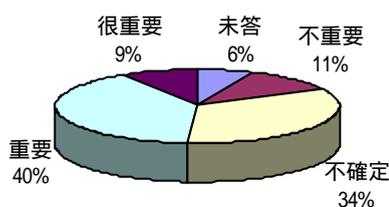


圖 4-28 提昇機關共同文化的重要程度分析(n=47)

(十四) 加強首長的支持

從表 4-33 及圖 4-29 有關在「加強首長的支持」方面，調查顯示高達八成八近九成的受訪者認為是重要或很重要，其中有近一半表示很重要；僅有 6%不確定其重要程度，且無受訪者認為不重要或很不重要。大家都瞭解就中長程計畫的制定不單單只用來爭取預算籌編之優先考量，而且中長程計畫是執政者用來實現其施政理念與競選政見的最捷徑，尤其是配合其四年任期的計畫，不但深具指標意義且有施政成果之績效展現，換句話說，不但可作為引導政策之決定且可作為

下一任期之績效宣導。更具體的說，中長程計畫制定在達成加強首長的支持方面，是具有非常重要的影響力。

表 4-33 加強首長支持的重要程度分析

加強首長的支持	數量	百分比%
1. 很不重要	0	0%
2. 不重要	0	0%
3. 不確定	3	6%
4. 重要	21	45%
5. 很重要	20	43%
6. 未答	3	6%
總計	47	100%

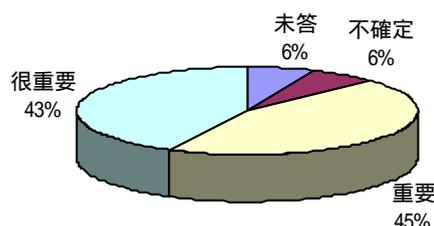


圖 4-29 加強首長支持的重要程度分析(n=47)

綜合上述有關中長程計畫制度對於縣市政府在達成「引導預算的決定」、「引導政策的決定」、「服務態度的改善」、「確立監督的目的」、「使預算獲得優先支持」、「促進機關內部的溝通」、「鼓舞激勵員工士氣」、「增進與選民的關係」、「達成顧客的滿意度」、「明瞭機關預算的優先順序」、「促進機關的改組」、「增進機關內部的協調合作」、「提昇機關的共同文化」、「加強首長的支持」等十四項成果中，根據受訪者逐項調查顯示：中長程計畫的制定，以達成「明瞭機關預算的優先順序」是最重要的成果；其次依序

為「使預算獲得支持」、「加強首長的支持」、「引導預算的決定」、「引導政策的決定」，這前五大成果，雖有名稱的不同，實際上都可將之歸納為預算的優先核列，因為不管是「加強首長的支持」亦或是「引導政策的決定」都是為了爭取預算的優先核列。

如以下依各表4-34 及圖4-30 就上述各項成果中受訪者認為最重要的是哪一項（只能單選）？其調查顯示：在 39 位回答者中，「引導政策的決定」反而獨領風騷占 28.2%，似與前述逐項分析的結果有所出入，其它依序為「使預算獲得支持」、「引導預算的決定」、「明瞭機關預算的優先順序」、「加強首長的支持」，與前述逐項分析比較，前五大項成果都一樣，除了第二項都是「使預算獲得優先支持」外，其它則只是排列順序不一致而已。不管其排列順序如何？都是為了爭取預算的優先核列。

表 4-34 制定中長程計畫達成產出之成果分析

最重要的成果	數量	百分比%
1. 引導政策的決定	11	28.2%
2. 使預算獲得優先支持	8	20.5%
3. 引導預算的決定	8	20.5%
4. 明瞭機關預算的優先順序	7	17.9%
5. 加強首長的支持	3	7.7%
6. 服務態度的改善	1	2.6%
7. 促進機關內部的溝通	1	2.6%
總計	39	100%

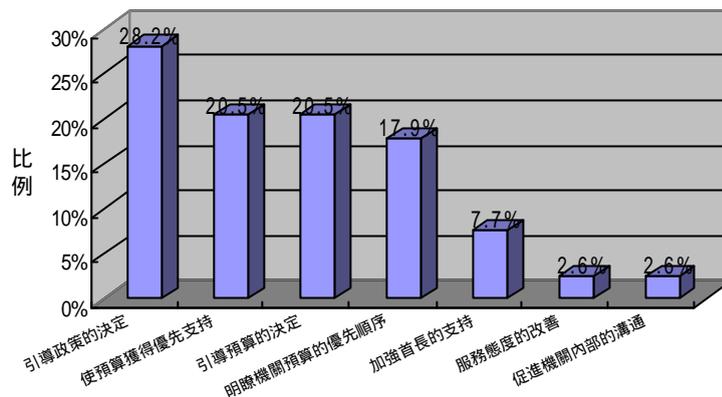


圖 4-30 制定中長程計畫達成產出之成果分析(n=39)

五、第五題問卷詢及各縣市是否有從事“重要社會發展計畫先期作業”？如有，則計畫先期作業是否真正落實到年度預算籌編過程呢？如是，如何落實？

依據院頒重要社會發展計畫先期作業實施要點規定，為配合中程計畫預算作業，有效推動各機關重要社會發展計畫先期作業，以強化計畫及概算編審作業程序。所謂重要社會發展計畫先期作業，係指各機關在編訂下年度施政計畫前，參照已核定中程施政計畫及中程個案計畫之執行檢討情形，研擬具體實施計畫，並據以評審及核列經費之作業。

由表 4-35 得知，調查顯示受訪者中有 77%表示有從事計畫先期作業，僅 21%未作；從事計畫先期作業中五成的受訪者認為施政計畫先期作業是可以真正落實至年度預算的籌編過程。至於詢問到是如何落實呢（開放式）？部分受訪者表示：計畫先期作業審議通過之計畫，優先納入年度預算。亦有部分受訪者提到：應先獲得首長支持並同時立法規範，否則任期更遞計畫無法延續。

針對未從事計畫先期作業之受訪者表示：主要原因是受限於縣市政府自主財源不足，甚至根本就沒有實施計畫先期作業。

表 4-35 計畫先期作業落實情形分析

是否落實到年度預算籌編過程		是	否	未答
		是否從事施政計畫先期作業		
1. 有	36 (77%)	18(50%)	17(47%)	1 (3%)
2. 無	10 (21%)	-	-	-
3. 未答	1 (2%)	-	-	-

六、問卷第六題詢及有關控制預算成長的最有效方法(可複選)?

由表 4-36 調查顯示：受訪者有 62%同意「歲出額度制」是最有效的方法；有 58%同意「總歲出成長幅度的限制」是最有效的方法；亦有 49%同意「平衡預算目標」是最有效的方法；也有 47%同意訂定「各年度債務上限」是最有效的方法；有 30%則同意「各項支出上限」是最有效的方法；15%則同意「未償債務餘額占 GNP 比」是最有效的方法。

除上述六項控制預算成長的方法外，亦有開放受訪者回答：「控制編制員額的成長」以及「減少各項社福法之支出」。這裡要特別一提的是，政治人物經常利用選民未能認清受益者和付費者的對應關係所造成的財政幻覺，開出各種社會福利或工程計畫

等支票，因而助長民主政治下公共支出不當膨脹的政治偏向²⁶。

表 4-36 控制預算成長最有效方法之分析（可複選）

方法	數量	百分比 %
1. 歲出額度制	29	62%
2. 總歲出成長幅度的限制	27	58%
3. 各項支出上限	14	30%
4. 各年度債務上限	22	47%
5. 未償債務餘額占 GNP 比	7	15%
6. 平衡預算目標	23	49%

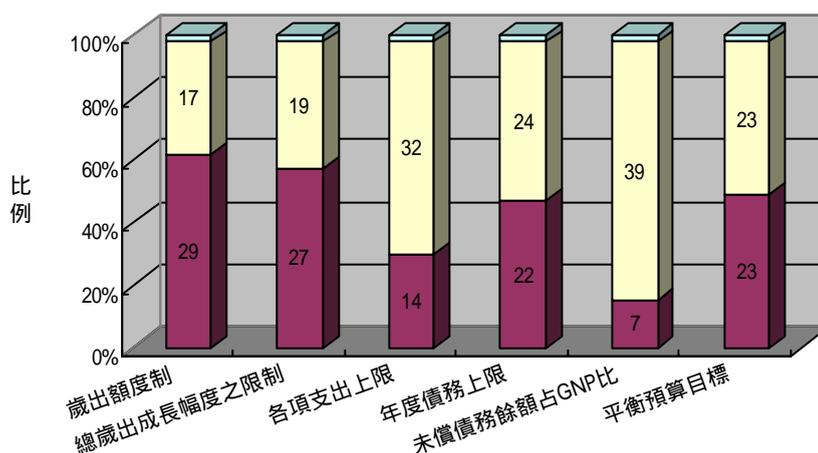


圖 4-31 控制預算成長最有效方法之分析(n=47)

七、問卷第七題詢及受訪者在預算籌編的過程中，誰是主要的決策者（可複選）？

由表 4-37 及圖 4-32 可得知受訪者中有 96%幾乎一致認為「縣市首長」是最主要的決策者；亦有 64%即六成以上認為「財

²⁶蘇彩足，民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道，《民主轉型與經濟衝突》，台北，民 89，頁 51-74。

主單位主管」是最主要的決策者；也有 51%超過一半同意「各機關單位主管」是主要決策者；同時 19%認為「縣市議員」是最主要決策者；特別值得注意的是「縣市公民」竟無一位受訪者表示是主要決策者，長期以來縣市公民只關注與切身有利害關係之議題，大都透過民意代表處理，針對機關之預算籌編可能亦只有委由民意代表關注而已，完全談不上使力之處，因此，台灣政治人物的私人偏好仍凌駕於人民的集體偏好之上，以至於預算決策品質並未與政治自由化的程度等同提昇。本題計畫室亦被認為是主要決策者，可能與縣市政府計畫室是機關預算審查小組之當然成員有關，故計畫室列為是主要決策者，計畫室成員，應備感與有榮焉。

表 4-37 預算籌編過程中主要決策者分析（可複選）

決策者	數量	百分比 %
1. 縣市首長	45	96%
2. 縣市議員	9	19%
3. 各機關單位主管	24	51%
4. 財主單位主管	30	64%
5. 縣市公民	0	0
6. 其它（計畫室）	1	2%

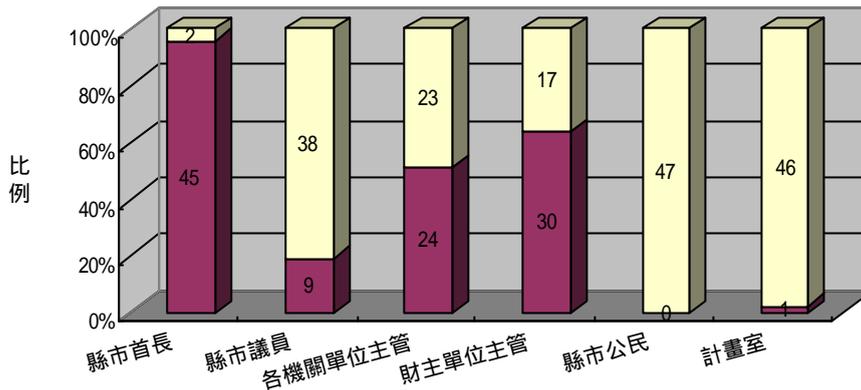


圖 4-32 預算籌編過程中主要決策者分析(n=47)

八、問卷第八題詢及受訪者認為在制定中長程計畫過程中，誰是主要決策者（可複選）？

由表 4-38 及圖 4-33 可得知，在制定中長程計畫過程中，受訪者有 92%都認為「縣市首長」是最主要的決策者；其次有 81%即八成以上認為「各機關單位主管」是最主要的決策者；有 28%認為「財主單位主管」是主要決策者；同時 6%認為「縣市議員」是最主要決策者；可能是本題詢問制定中長程計畫過程，故各機關單位主管比財主單位主管得到較高的認同。

表 4-38 制定中長程計畫過程中的主要決策者分析（可複選）

決策者	數量	百分比 %
1. 縣市首長	43	92%
2. 縣市議員	3	6%
3. 各機關單位主管	38	81%
4. 財主單位主管	13	28%
5. 縣市公民	3	6%

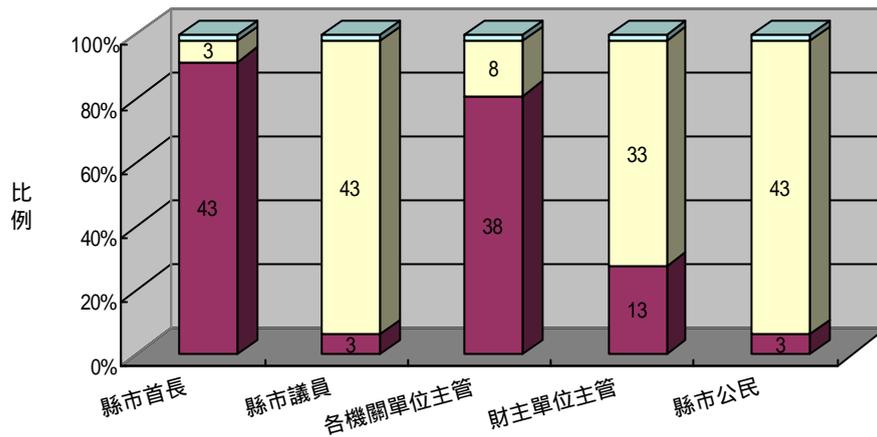


圖 4-33 制定中長程計畫過程中的主要決策者分析(n=47)

九、問卷第九題詢及受訪者認為在中長程計畫與預算連結過程中，誰是主要決策者（可複選）？

由表 4-39 及圖 4-34 可得知，在制定中長程計畫過程中，受訪者有 94%都認為「縣市首長」是最主要的決策者；其次有 72%認為「財主單位主管」是最主要的決策者；有 64%則認為「各機關單位主管」是主要決策者；同時 9%認為「縣市議員」是最主要決策者；4%認為「縣市公民」是主要決策者；有 2%認為縣市政府計畫室是主要決策者。在縣市政府中長程計畫之制定責由計畫室主辦，且計畫室也是預算籌編的審查成員之一，所以有關中長程計畫與預算籌編連結過程中主要決策者，題面上雖無計畫室，但受訪者仍認定計畫室是主要的決策者，在此不但突顯了計畫室的重要，亦可見計畫室所扮演的角色舉足輕重。

表 4-39 中長程計畫與預算籌編連結過程中的主要決策者
分析（可複選）

決策者	數量	百分比 %
1. 縣市首長	44	94%
2. 縣市議員	4	9%
3. 各機關單位主管	30	64%
4. 財主單位主管	34	72%
5. 縣市公民	2	4%
6. 其它（計畫室）	1	2%

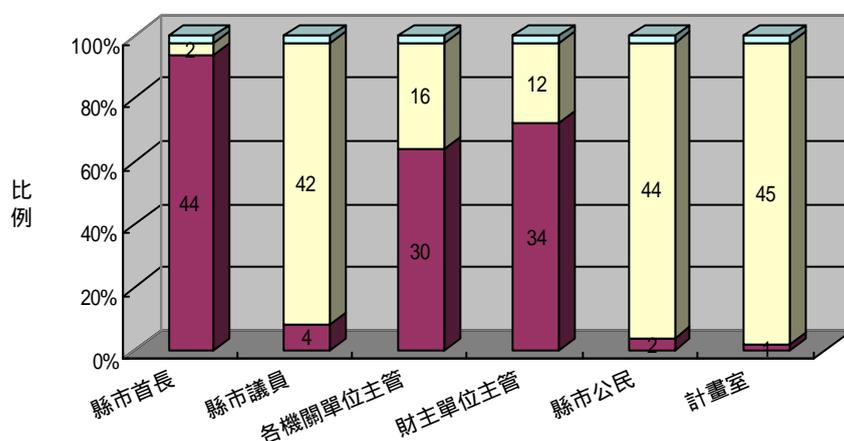


圖 4-34 中長程計畫與預算籌編連結過程中的主要決策者分析
(n=47)

十、問卷第十題詢及有關預算籌編會議的主要考量因素中，受訪者較贊同哪些（可複選）？

由表 4-40 及圖 4-35 得知：首先有 94%即九成四的受訪者贊同「各機關依法必須辦理事項」是主要的考量因素；其次依序有 83%贊同「縣市首長競選政見」是主要的考量因素；有 55%贊同「各機關計畫績效表現」是主要的考量因素；有 51%贊同「民意反映需要的支出」是主要的考量因素；亦有 49%贊同「各機關

前一年度預算需求」是主要的考量因素；也有 43%贊同「事先決定的分配額度」是主要的考量因素；最後有 40%贊同「縣市議會決議事項」是主要的考量因素。

贊同比例最高與次高的考量因素是「各機關依法必須辦理事項」、「縣市首長競選政見」可見法定政務需求與首長施政理念競選政見是最主要的因素；對於「各機關計畫績效表現」亦有五成五的贊同比例，顯示計畫績效表現日漸受到重視；「反映民意需求」亦受到五成一的重視；「各機關前一年度預算需求」、由上而下的「事先決定的分配額度」以及「縣市議會決議事項」則較不受重視。

除上述七個選項之外，亦有受訪者表示：應加上級政府補助額度加以評估後分配額度。此項建議十分合情合理，尤其是目前各縣市普遍財政困難，如未考量上級之補助款，恐怕將無法落實每一項計畫，最理想的情形是不但考量上述各項因素，如能加上 75%以上的補助款，不但獲得預算籌編會議支持，議會也將順利審查通過。

表 4-40 預算籌編會議的主要考量因素分析（可複選）

因素	數量	百分比 %
1. 各機關前一年度預算需求	23	49%
2. 各機關依法必須辦理事項	44	94%
3. 事先決定的分配額度	20	43%
4. 各機關計畫績效表現	26	55%
5. 民意反映需要的支出	24	51%
6. 縣市議會決議事項	19	40%
7. 縣市首長競選政見	39	83%

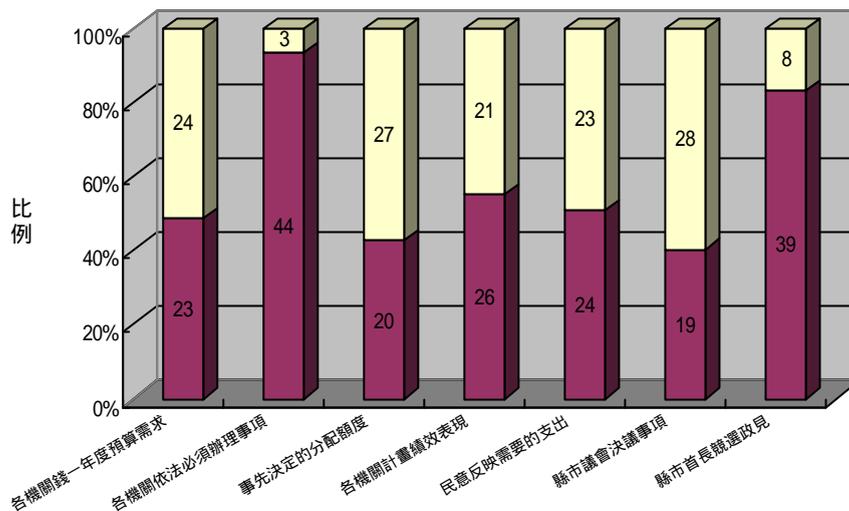


圖 4-35 預算籌編會議的主要考量因素分析(n=47)

十一、問卷第十一詢及有關決定預算過程中主要的決策架構，受訪者較贊同哪一個（單選）？

由表 4-41 及圖 4-36 預算決策過程中的主要決策架構分析得知，「以計畫績效為基礎作刪減」的決策架構受訪者中有六成八表示贊同；另外有一成九贊同「以上一年度為基礎作遞增式的改變」之決策架構；其餘的 13%則較贊同「以民意為依歸」；調查顯示：贊同「以計畫績效為基礎作刪減」的決策架構超過了半數，可見「計畫績效」已為多數受訪者所接受，計畫績效有其客觀性的標準，依據計畫績效的產出成果再作刪減，似乎比較可以獲得各單位的認同。

表 4-41 決定預算過程中主要的決策架構分析（不可複選）

決策架構	數量	百分比 %
1. 以上一年度為基礎做遞增式的改變	9	19%
2. 以計畫績效為基礎做刪減	32	68%
3. 以民意為依歸	6	13%
總計	47	100%

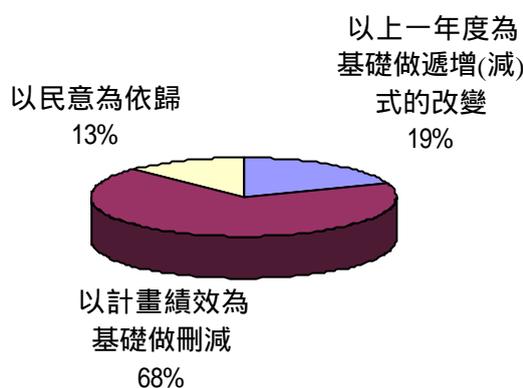


圖 4-36 決定預算過程中主要的決策架構分析(n=47)

十二、問卷第十二題詢及受訪者就任現職以來，是否得以參加縣市預算初審會議？

由表 4-42 及圖 4-37 受訪者全都參加過縣市預算初審會議，其中僅有 2% 的人曾經有參加；現在卻無。一般說來，縣市政府之計畫先期作業完成後，就積極進行預算初審會議，初審委員依規由縣市政府首長、財政局長、主計主任及計畫室主任擔任之；本研究調查對象是縣市政府上述之預算初審委員，故可想而知應是百分之百都有參加預算初審會議，曾經參加但現在無者，究其原因是個人升遷因素，目前上任未滿一年，高升之前曾經參與初審會議，目前因尚未舉行初審會議（縣市政府九十一年度初

審會議大都每年六、七月間舉行，並於十月送議會大會審議)，故其勾選「曾經有；現在無」。

表 4-42 參加預算初審會議分析

參加預算初審會議	數量	百分比%
1. 是	46	98%
2. 否	0	0
3. 曾經有；現在無	1	2%
總計	47	100%

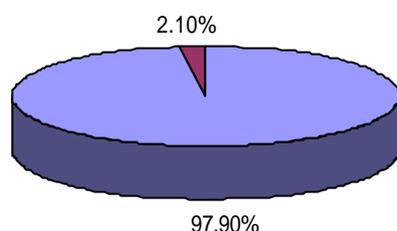


圖 4-37 參加預算初審會議分析(n=47)

貳、開放性問題分析

本問卷第五、六、七、八、九、十、十一是部分封閉、部分開放的答題，有關封閉性的答案已於前面統計分析說明，有關開放性答題的部分，僅將受訪者的意見予以歸納分析如下：

一、第五題問卷詢及貴縣市是否有從事“重要社會發展計畫先期作業”？您認為計畫先期作業是否真正落實到年度預算籌編過程呢？如何落實？從回答資料中，加以彙整歸納如下：

(一) 首長支持；立法規範，否則任期更迭就無法延續。

- (二) 計畫先期作畫審議通過者，優先列入預算。
- (三) 規劃及評估同時進行，即研擬進行計畫、細部計畫、籌編預算。
- (四) 在籌編預算前針對現有財政狀況作規劃，以利參考。
- (五) 按計畫分優先順序輕重緩急，並就財政規模加以配置。
- (六) 計畫先期作業審查由財政、主計、計畫相關幕僚共同審議，並排列優先順序再酌予預算當可落實。
- (七) 先有計劃後有預算，計畫未通過者預算刪除。
- (八) 依優先順序編列預算。
- (九) 由於受限於地方政府自主財源不足，故計畫先期作業並未真正落實到年度預算籌編過程。

二、問卷第六題問及有關控制預算成長的最有效方法，除了問卷條列的六個選項外，第七項其它，開放問答有受訪者回答說明如下：

- (一) 控制機關組織編製的成長。
- (二) 減少法定支出，如減少各項社會福利支出。

往往，政治人物經常利用選民未能認清受益者和付費者的對應關係所造成的財政幻覺，開出各種社會福利或工程計畫等支票，因而助長民主政治下公共支出不當膨脹的政治偏向。但是隨著預算資訊透明化等制度設計的日益完備，可以逐漸降低資訊不對稱所產生的財政幻覺，人民意志將可在民主化的過

程中不斷成長²⁷。

三、問卷第十題問及有關預算籌編會議的主要考量因素中，您較贊同哪一項？除了問卷條列的七個選項外，第八項其它，開放問答有受訪者回答說明如下：

- (一) 上級政府補助額度。
- (二) 以上述七個選項及各項評估後分配額度。

第四節 小結

有關我國地方政府預算決策過程，係依預算法規定辦理。基本作業流程是：首先編列施政方針、預算編製辦法及由上而下的預算政策。其次各主管機關制定施政計畫，各部門依施政計畫與預算編製辦法等編列概算。概算完成後，收入部份歸財政機關，支出送主計機關；財主會同其它相關機關進行年度預算的審核。確定各機關歲出額度後，交由各機關在額度內重新調整計畫與編製單位預算案；再由主計機關彙編該政府總預算案；最後由地方政府首長移請民意機關審議。民意機關審議預算案時，僅能刪減預算，不得作增加支出的決議，預算案在完成審議後即成為法定預算，交由各機關執行²⁸。

由上述的作業流程中，可以發現首先是預算政策的制訂，地方政府首長與財政、主計、計畫等單位皆是參與的單位。從問卷中發現大部份的縣市政府，並未在此時即讓縣市議員或公民及利益團體參與。至於有關預算政策制定所考量的因素，除依法必須

²⁷ 同註 29。

²⁸ 徐仁輝，《公共財務管理》。台北：智勝文化事業，民 89，頁 101-124。

辦理事項外，幾乎全都是地方首長競選政見為主。另外有關決定預算配置的優先順序，是以參考計畫執行績效作刪減為主，而前一年度預算及民意也是重要的考量因素。此部份與徐仁輝於民國八十九年所作之民意調查結果相差不多。

執行中長程計畫在達成目標方面，對整體施政績效的影響最重要的，是機關資源配置優先順序的排列與減輕政府財務壓力，中程施政計畫與中長程個案計畫是行政院「中程計畫預算制度」中重要的一環，它除了上述兩項重要的目標外，還有設定方案和監督政策、展現首長的領導權及效法私人企業精神，惟對於「有效回應選民的要求」目標方面，較不受到重視。然而在行政院中長程計畫編審辦法修正案中，均強調各機關在研擬計畫過程中，應公開資訊，徵詢相關民眾及民間團體意見，以確實回應選民的要求。

有關研訂中長程計畫過程，真正實際參與的成員中，選民幾乎被屏棄在外，有三項過程被認為是完全不參與的，這對機關研擬績效指標與衡量系統，應納入利害關係人、顧客的參與是背道而馳的，在此種與民脫節的情況下擬訂之中長程計畫，較不易獲得選民的認同與議會的支持，是不難理解的。

中長程計畫在重視成果管理，有效結合計畫、執行檢討與事後評估方面，有關增進與選民的關係及達成顧客滿意度之成果，未被認為是重要的，這與制定之初即缺乏選民參與，加上政府又疏於經營與選民的關係和不重視達成顧客的滿意度，自然容易造成一般民眾對政府施政措施的責難與非議。

至於有關計畫與年度預算籌編過程連結中，身為利害關係人的縣市公民始終未被認為是決策者，在預算過程的決策架構，以民意為依歸也是獲得較低的贊同，可見我國公部門一直未能將縣市公民及民意納入研擬計畫過程與預算決策架構的考量，其實民眾對政府的決策過程是關心的，因此政府有責任不斷追求績效，提高服務品質，使納稅人和公民願意更信任政府，進而產生良性循環，使政府以績效贏得更多的資源，再提供更有效率的公共服務品質。

第五章 結論與建議

第一節 結論

本研究以台灣省 21 縣市、金門與連江縣政府財政局長、主計、計畫室主任問卷調查，結合台中市政府之參與觀察，針對地方政府之策略規劃與預算籌編之應用情形進行研究，所得之結論如下：

一、 受訪者中有七成以上（77%）縣市政府已採取策略規劃的制度來擬訂中長程計畫，根據其策略規劃運作的經驗顯示，擬訂中長程計畫中有將近七成（69%）的受訪者表示訂定之中長程計畫是可以落實至年度預算籌編過程。

二、 有關策略規劃 - 執行中長程計畫可達成「排列機關資源配置之優先順序」目標，問卷結果顯示，有九成（90%）的受訪者認為對地方政府施政有重要或很重要的影響；本項目標在單選中亦有將近五成（48.7%）的受訪者表示是最重要的，可見策略規劃所強調的精神，確實有助於計畫與預算之結合，並足以提昇服務品質。

三、 地方政府在推動策略規劃時，由問卷調查結果顯示，所有受訪者皆忽略了「有效回應選民的要求」的目標（無一人勾選），也就是說缺乏社區民眾參與之機制，如此策訂出來的公共政策會與實際民眾的需求脫節，只注重政治人物及政府官員的好惡，未以民意為依歸，是策略規劃不易成功的關鍵因素。

四、 縣市地方政府在研訂中長程計畫時誰是主要參與人員？調查顯示受訪者認為，機關首長在「決定採用中長程計

畫的過程」、「發展使命和目標」及「擬訂總體目標和議題」有較高的參與，該三項屬政策面的決定，機關首長參與並作最後決定是十分重要的。單位主管在除了上述三項外其他三項「發展部門管理的議題」、「中長程計畫落實至年度計畫」及「評估中長程計畫的成果」也都有七至八成的參與；計畫單位則前述六項都有五成的以上的參與，表示計畫單位的功能及作用確實以發揮並獲肯定。上述調查結果皆與預期相符合，惟『選民』在地方政府制定中長程計畫時，調查顯示，不是很少參與就是完全不參與（6%以下），這與預期及規定不符合，值得加以注意改善。

五、有關中長程計畫的制定，可以達成重要的成果中，調查顯示受訪者認為以「明瞭機關預算的優先順序」為最重要成果；其次依序為「使預算獲得支持」、「加強首長的支持」、「引導預算的決定」、「引導政策的決定」，這前五大成果，雖有名稱的不同，實際上都可將之歸納為預算的優先核列，因為不管是「加強首長的支持」亦或是「引導政策的決定」都是為了爭取預算的優先核列。再一次顯示推動策略規劃確有助計畫與預算之結合。

六、地方政府之財源不足，策略規劃與預算編列無法密切配合，導致空有計畫卻無法實施的窘境。策略規劃無法落實所設計出來的行動策略，則一切努力都是徒勞無功。過去地方自治經驗顯示，財政中央集權化的結果，導致地方政府「無錢可辦事」的苦境，雖然現行中央政府補助地方的方式包括三種不同等級的補助方式，但所呈現的結果是，補助越多的地區，其財政依賴度越是嚴重，「越補越大洞」。尤其財政收支劃分法修正後，變成獨厚北高二直轄市，而台灣省 21 縣市則是大貧與小貧之分，最後大家都變成了赤貧。

七、 地方政府在有關策略規劃或預算籌編作為上悉遵照院頒有關規定，進行相關之規劃及籌編工作結合年度施政成果報告及中央補助款項目額度等，前一期績效成果進行初審，惟初審的結果有時並未受到決策者的重視及業務單位的認同，因此，在計畫策訂之初，策略規劃會影響預算籌編之優先順序，但在最後階段，首長的政見及競選支票考量往往決定一切。

八、 有關各縣市綜合發展計畫和中長程計畫時常因縣市首長任期更迭而遭致停擺的命運。換言之，縣市首長以其競選政見與施政理念為績效指標，其它的重要指標或延續性計畫全然視若未睹，因此地方發展規劃體系部門計畫應確實整合。也就是說，當務之急應將縣市綜合發展計畫、中程施政計畫、中長程個案計畫透過策略規劃的方式，與中程計畫預算制度相結合，才能確實掌握縣市整體發展，並將有限的資源作最合理配置。

九、 中程計畫預算制度對地方政府而言是十分可行且重要的，尤其近年來地方政府財政拮据，在自主財源不足之下，如何將錢花在刀口上並作長期策略規劃，以配合首長政見及民意要求，尤其是與中程計畫的結合，將會使整體施政建設，更符合民意的要求，進而達成政府與人民雙贏的境地。

第二節 建議

本研究以針對結論部份，研提幾點建議事項如下：

一、 廣納地方民意並建立地方民眾參與的管道，以利提昇地方政府的決策和服務品質。調查顯示，不論是在制定中長

程計畫時實際參與人員抑或是有效回應選民方面，選民往往容易遭致忽略。其實地方政府與民眾的關係最為密切，其施政表現之良窳，會直接反映出民眾對整體政府的印象；民眾對政府的施政滿意度也直接衝撞著地方政府。目前地方政府的服務品質仍有待改善與創新，透過策略規劃，引導民眾積極參與，研擬出適用於地方的公共政策行動策略，俾利提昇決策品質與服務水準。

二、 中央政府應切實重視地方政府「巧婦難為無米炊」的困境，協助地方政府充分運用社會資源，一方面修訂中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法，另一方面獎勵其利用策略規劃研擬成功之公共政策行動策略，以建立一套輔助與競爭的機制，激勵表現優秀、成果具體的地方政府提高決策品質，並讓未有表現的地方政府有一個觀摩學習的機會。

三、 策略規劃的應用範圍雖廣，可以解決很多組織與管理上的問題，然而，策略規劃並非完全適用於任何情況，它需要許多條件的配合，特別是來自於機關內部的權力與權威、計畫團隊，政策執行者尤其是機關首長的執行決心與鼎力支持，才能發揮其應有之預期效益，否則策略規劃很可能在那些最不需要策略規劃的組織成功，而最需要策略規劃的組織卻可能不成功，形成了策略規劃的困境。

四、 以策略規劃的觀點來界定機關目標與產出，並強化對結果的負責，以計畫績效作為預算分配的基礎。亦即利用策略規劃的理念，從長遠的觀點以機關目的與任務、政策目標、計畫取捨、預算編列、績效衡量、預期產出與結果之間建立一套相互關聯與明確的預算管理方式，才能達到合理預算配置的目的。

五、 加強發揮計畫指導預算之功能，縣市綜合發展計畫及中長程個案計畫，本質上都是一種政策或準則，而非可立即

付諸執行的行動方案，其主要目的之一就是指導年度施政計畫與預算的編列，如能透過策略規劃加以行動策略整合，亦即最理想的是各縣市政府年度施政計畫中的資本門計畫與該年度綜合發展計畫及中長程計畫完全相符，才能真正發揮計畫指導預算，預算支援計畫的功能。

