

第六章 結論與建議

綜合歸納本研究文獻探討所發現相關問題、各機關實務運作現況及訪談結果分析等，本章將分「研究發現」及「建議事項」二節，循本研究綜整相關發現，並研提施政計畫管制考核制度面與作業面改革建議。

第一節 研究發現

一、制度本身對管考成效的影響

制度本身如同政策本身一樣為影響執行成效的一項關鍵因素，施政計畫管考制度實施至今，經過不斷變革與創新，已運用績效管理、目標管理及公共政策管理等管理理論，成為一項完整的制度，對提升政府整體施政績效功不可沒，但是任何一項規劃完善的制度都難免會在現實環境上遭到困境。管制考核制度建立之初考量到實務上單一管考機關無法有效掌握所有行政院列管計畫全貌，爰以計畫類別分屬不同機關管制確可達到專業分工的目的，但日久難免因機關首長作風不一，致發生分工不清問題，除管考機關之間的分工外，管考與主計、人事或審計等組織亦有重疊。經從文獻和實務訪談發現制度相關問題如下：

- (一)管考機關與功能無法有效整合：目前中央機關管考工作分由經建會、國科會、工程會及研考會等機關就不同計畫類別辦理，造成機關事權不一，機關之間容易產生彼此遷制或爭功諉過的現象。對於重複列管問題，主管機關屢有反映，不同方案、計畫其提報之執行情形多有重複，加上各專案為管制資訊需求，要求主管機關定期提送資料之期程及管

制機關不同，造成重複列管增加行政作業量。

行政院對於重複列管問題不斷研議改善，惟因各級長官不定時要求列管，各機關研提方案無統一之程序與作法，部分達成階段目的之專案未能即時回歸施政計畫管制，致為避免重複所做的努力均未能成功，新專案仍不斷產生。研考會負責管制考核之綜合性工作，近年雖協調行政院秘書處及管考機關避免重複管考，由於四個管考機關基於各自負責之重大專案計畫為蒐集績效資訊而分別採不同方式，難免要求各機關重複填報計畫資訊，管考機關分立，無法掌握組織機能一致原則，實務上難以發揮指揮運如功效，管理機關多頭馬車，常令計畫主辦機關搞不清真正的計畫管考單位，確影響計畫管制成效。

(二)計畫管考與預算績效制度無法有效整合：施政計畫管理與預算管理分立，使計畫執行績效無法有效回饋至預算編列，致難以有效提升計畫管考成效，僅管計畫與預算管理制度的目標同為有效運用政府資源，提高政府施政績效，但由於分屬管考機關（單位）及主計機關（單位）辦理，形成計畫或預算管理的缺口。就政策執行力觀點，由於該制度（政策）問題的解決，可能必須由其他制度（政策）會同為之，才能致力於問題的消弭。如果制度（政策）間，彼此不一致，將會造成執行困境，影響執行成效，施政計畫管考與預算主計制度整合問題，因涉及主計審計制度，確實非一蹴可及，但為避免繼續陷入困境，計畫與預算管理制度整合有其必要。

(三)機關施政績效制度與列管計畫考核制度亟須整合：機關施政績效評估係由重要施政計畫執行績效為依據，各機關年度

績效報告主要彙整各機關重要施政計畫的執行成果，兩者資訊有不但重複而且重複考評，施政計畫考核制度如何輔助施政績效評估制度使之更為客觀完整，尚待檢討改善。如何擷取美國聯邦政府以「GPRA+PMA+PART」模式，積極邁向計畫績效評估與政府預算二者結合的優點，值得深思。

二、管考組織對管考成效的影響

施政計畫管制考核的實務運作必須藉由行政院管考機關及各部會研考單位確實推動，才能有效落實，從實務發現管考人員流動性高，研考工作不易受首長重視，組織士氣確有低落現象，管考組織內部文化及組織內網絡關係不良問題存在已久，確實影響管考成效。

(一)組織文化不利提高工作士氣：組織文化是組織成員所共有的共通價值、信仰與規範，一個有強烈共識的組織文化，可以減低組織的溝通與協調的交易成本。由於管考工作屬於幕僚性質，能否發揮實質功能與機關首長重視程度息息相關，就訪談各機關研考人員發現，首長並不重視管考工作。究其首長不重視原因在於管考工作流於形式，管考人員經常忙於彙整資料，卻無法將計畫執行資訊整理分析，轉化為有用資源提供首長決策參考，目前31部會已設有研考專責單位，但多設於秘書室、企劃處或綜計處下，餘則有設於研設會、參事室、總務處、綜規處等，管考組織無法如主計、人事單位一樣具備一條鞭的組織管理，要形成具有共同的價值、信仰與規範的命運共同體有實質的困難，當「士氣不彰」就是一種「文化」現象時，對組織的運作成效當然會有重要的影響。

(二)組織內網絡關係缺乏良好溝通機制：管理者與執行人員間有良好溝通，才能提供有效完成組織工作的必要資訊，因此溝通直接關係到管理的績效是無庸置疑的。惟從實務發現各部會會計單位部分不願主動協助研考人員檢核預算相關資料，致產生管控上的資訊落差，或計畫執行單位不願配合編製作業計畫及填報執行進度與資訊，確影響管制成效，究其因計畫執行單位向來認為管考工作徒增業務負擔，難有實質效益，致其對部會或行政院管考人員的要求抱持虛應或敷衍了事的態度，要完成各項填報工作，管考人員必需耗費相當多時間與其溝通或催辦，雙方亟須建立良好的合作夥伴關係，才能使管考工作事半功倍。

三、執行人員對管考成效的影響

任何制度，無論多完美，都是須要由人來執行，因此執行人員為影響制度成敗最重要的變數。管制考核制度不能僅靠部會研考人員推動，而必須獲致各機關計畫執行人員全面配合，才能真正發揮作用。執行計畫的人員為制度成敗的關鍵及基礎。本研究發現除管考人員管考專業職能不足外，計畫執行人員的計畫執行能力、執行認知或意願影響管考成效甚巨。

(一)計畫執行能力不足：計畫執行人員對計畫本身的熟悉程度與計畫的推動有密切關係，從計畫承辦人員的作業計畫內容發現，部分執行人員不但無法掌握計畫內容，且無法提出計畫目標達成度，顯示能力水準難以符合推動執行計畫所需的標準，執行人員無法正確有效掌握整個政策或計畫的相關環節或資訊，不但不利計畫的推動與執行而且影響管制效果。

(二)執行人員的認知與執行意願：執行人員若有旺盛的工作意

願，自會排除執行過程中各種困難，或者自動提升本身的工作品質，執行的品質由於執行人員的積極投入，而有顯著的提升。經本研究訪談發現，由於各機關計畫執行或管考人員因對管考產生錯誤的認知，無法從內心產生一種自我督促及自我要求的動力，使管考工作成為照章行事交差了事，最後，恐怕是計畫執行完畢了，整個計畫卻無法獲致預期的效果。

- (三)管考專業職能不足：管考人員負責審查作業計畫、計畫執行績效等，必需對於計畫內容或管制考核相關規定相當瞭解，才能提出審查意見或管考建議，惟由於管考人員更迭頻繁或限於學經歷等因素，欠缺計畫管制評核等相關管考專業知識與經驗，無法協助計畫執行單位解決各項問題。

四、網路工具對管考成效的影響

- (一)過於依賴資訊系統的迷思：目前各級列管計畫均已上網作業，藉由電腦系統快速傳輸、自動索引、快速運算與整合等功能，確已大幅節省各機關公文旅行時間及各級決策人員取得相關資訊行政成本，惟管制考核工作因過份依賴施政計畫管理資訊系統，致產生目標錯置，近年管考人員投注心力於開發與維護資訊系統，對於計畫管制真正目的-協調解決計畫執行問題方面反而著力不多。
- (二)計畫管制量太多失去重點管制的意義：網路填報的便利性，使施政計畫管制量日益增多反而失去焦點。
- (三)系統穩定性及介面尚須改進：系統操作介面之親和性不夠、傳輸不順經常當機常影響使用者意願，加上研考人員異動頻繁，系統操作未能交接，致填報中斷。

第二節 研究建議

本研究就文獻及深度訪談結果與發現，綜合歸納並研提施政計畫管考制度面與作業面之具體建議，作為改進參考。

一、管考一元化方面：

(一)研議整合計畫管理資訊系統，避免重複作業：由研考會邀集工程會等行政院管考機關，研商解決工程會工程管理資訊系統與行政院施政計畫管理資訊系統重複要求機關填報問題，提出整合作法有效解決目前系統重複建置問題。現階段仍由研考會擔任後續爭議協調處理工作，新專案決定列管機關前，應先行知會研考會，產生爭議時由研考會負責召集相關機關協商。

(二)積極推動計畫管理組織整併：政府計畫管理除應落實現行「管考單一窗口」機制之外，尤應推動計畫管理的組織整合，建構更完備有效運作的計畫管理組織體制，俾助各項政策、施政或重大計畫的推動，我國行政院組織法修正時，宜考量將行政院管考機關整併，以落實管考一元化。

二、計畫與預算功能整合方面

(一)研議擴大政府計畫相關資訊聯結，方便各級人員整合運用：以行政院主計處公布預算書之工作計畫名稱為架構，編製各機關重要施政計畫內容，與中央政府預算編列密切結合。年度施政計畫改以預算書「工作計畫名稱」作為重要施政計畫項目之分類，透過共同分類檢索，相互對照重要施政計畫之預算分配情形，為計畫與預算結合跨出重要的一步，未來可進一步透過與行政院主計處 GBA 系統的整

合，進行彼此關連資料對照查閱。計畫或預算結合為一種管理體系，才能達到績效預算的目標。

- (二) 計畫與預算管理組織整合：功能整合往往必須透過組織整合方能畢其功於一役，預算及計畫本屬一體二面，功能很難分割。由研考會職司計畫管考縱然有效發揮政策統合與評估之幕僚角色，但機關各守分際結果，功能容易受到限制，計畫與預算審議事權分散於行政院秘書處、主計處、研考會、經建會、國科會及公共工程委員會等機關，長期以來，相互配合情形不一，美國預算管理局扮演總統計畫與預算審議專業幕僚的角色，其組織在 2000 年組織再造後更能滿足 GPRA 等不同計畫與預算法案的期許。我國行政院組織法修正時，宜考量整合計畫與預算管理事權。

三、落實管制與考核實務方面

- (一) 整併施政計畫管制作業要點：整併現行「行政院所屬各機關年度施政計畫選項列管作業要點」、「行政院所屬各機關列管計畫調整撤銷作業要點」及「行政院所屬各機關年度施政計畫管制作業注意事項」等規定，提供貫穿計畫管制全程之規定，具體導引部會建立操作機制。
- (二) 教育訓練與輔導：擇選運作不良或請求輔導之機關進行查證與輔導，開辦計畫管理基礎班及計畫管理進階班，分別講授計畫管考規定與作業技巧、案例分析與資訊運用等課程。
- (三) 研議整合計畫考核體系，避免重複作業：由研考會與人事局共同檢視現行計畫評核與績效獎金制度評核項目重複問題，提出整合或功能區隔作法。現行施政計畫評核與施政績效評估制度宜參考美國計畫評等評估作法進行檢討整併。

四、管考組織與權能方面

- (一)激勵管考士氣，進而強化機關自我管理能力：各機關應確實設置管考專責單位或專責人員，全力推動政府各項政策，避免過多兼辦業務削弱管考功能。各機關應定期辦理績優管考人員獎勵，以有效提升士氣及降低人員異動。
- (二)強調組織執行文化的功能：喚起機關首長的重視，組織成員接受改革並有意願去改變他們思考與行為方式，藉由組織文化的形塑，讓績效管理變為組織文化，可讓組織成員了解自我工作對組織的意義與重要性，也可產生共同承諾、休戚與共的感受，進而可達成組織約束與組織穩定性的效果。
- (三)建立計畫與預算績效之獎勵制度：我國政府很多制度設計因為國情向來重懲輕獎，就計畫及預算制度設計而言，仍欠缺激勵誘因，以鼓勵各機關全力達成計畫績效，未來相關制度設計時，可以考慮對計畫績效卓著者，配合其業務發展需求，適度寬列組織員額或預算額度等，俾激勵各機關落實計畫績效。

五、資訊應用方面

- (一)強化系統功能：由研考會將計畫知識管理功能納入施政計畫管理資訊系統開發，逐步強化系統功能並聯結計畫各層次資訊，方便研考人員整合分析與運用。
- (二)設置網路學習專區：設置管考網路教室，蒐集相關專論、重要案例分析、專案報告及錄製線上課程，供研考人員線上學習或下載運用。
- (三)將施政計畫管理資訊與機關主管業務資訊整合：施政計畫管理除應與預算、會計資訊進行水平整合外，未來應研究與

各機關主管業務資訊結合，或與機關業務資訊系統接軌，使必要的行政作業資訊能透過適當的程序、內部控制與資訊系統的交流，減少各級首長、主管、研考人員蒐集資訊的成本、時間與障礙，同時可讓行政作業更為透明化，並可逐步統一行政作業系統規格，方便組織間資訊共享及通溝。

六、其他

- (一) 導入「績效管理」觀念，強化計畫管理機制：施政計畫總體規劃時，必須考量未來環境情勢，了解本身的優勢、劣勢、機會與挑戰，擬具機關發展願景，並選定優先發展項目，據以發展策略績效目標及實施計畫，如此才能將有限資源做最有效運用。
- (二) 未來行政院管考機關角色定位：未來研考會應扮演管制考核制度的設計與監督者，各機關依循行政院設計之制度運作，並自行列管，行政院管考機關執行監督查核，俾有效督促各機關首長確實負起執行成效之責。