

編碼：RES-93-04 (委託研究報告)

政事型特種基金  
之預算及績效管考制度研究

受委託單位：台灣大學會計學系

主 持 人：林嬋娟（台灣大學會計學系教授）

共同主持人：鄭如孜（台中技術學院會計系助理教授）

研究助理：陳瑋光（台灣大學會計學系碩士生）

行政院主計處編印

中華民國九十三年十二月

## 摘要

基金是政府財務管理的一大特色，政府設立不同的基金來處理不同性質之業務的收支。依據預算法第4條之規範，我國中央政府將基金依用途別區分為普通基金及特種基金兩大類，普通基金支應中央政府大多數的政務活動，特種基金則具備特殊任務或目的。除了信託基金非政府所有之外，特種基金另包括資本計畫基金、特別收入基金、債務基金、信託基金、作業基金及營業基金等五種，前三種基金所推動或補助之計畫活動，原則上與普通基金同屬公共政策層面或公益性質，由指定之特別財源或國庫撥款予以專款專用，故又稱為政事型特種基金；後兩種基金之運作傾向商業營運性質，營業基金以營利為目的，作業基金則以成本回收為目的，又稱為業權型特種基金。

過去國內在特種基金方面的研究，多探討整體的非營業特種基金，或者屬於業權型態的作業基金，而較少針對政事型特種基金加以探討。本研究以政事型特種基金為對象，探討其預算編列及績效衡量，研究重點包括：(1)政事型特種基金妥適之預算編列與表達方式，(2)政事型特種基金採用何種會計基礎，(3)如何建立政事型特種基金績效衡量指標及考核制度，(4)世界各國特種基金預算編列規範及情形等四項。

有鑒於美國州及地方政府在政府基金分類上與我國較為接近，且其會計之發展正值邁入應計制與合併財務報表之轉型階段，值得我國政府在近期積極建構政府會計架構之同時，予以參酌借鏡；另一方面，美國聯邦政府近十年來已建構了一套完整之績效評估系統，故本研究蒐集並整理美國政府之相關制度與觀念，並召開座談會，邀請實務界與學術界人士共同研商我國政府政事型特種基金之預算編列及績效衡量之方法，以及預算編列與績效衡量之連結。

研究結果顯示，美國政府預算資訊之表達，強調攸關資訊之充分揭露，政府所推動之各項施政措施與計畫，無論財源來自何種基金，收支項目均納入各部會或機關所提出之年度預算；聯邦政府之預算亦強調功能性分類，每一項功能包含所有具相似目的之計畫或活動，以供社會大眾藉此瞭解聯邦政府在各大施政領域之全盤規劃與表現。另一方面，經濟合作發展組織會員國(OECD)有愈來愈多的成員國，已採用或計畫採用應計制作為政府財務報導的會計基礎及預算基礎。

績效管考方面，「政府績效與成果法案」(GPRA)、「總統管理議題」(PMA)、與「計畫評等工具」(PART)三項措施之相輔相成，為美國聯邦政府建構了一套成效顯著的績效評估系統，在此一完整之評估系統

運作下，各部會與計畫之重要績效資訊均在預算書中作簡要之揭露，提供國會、美國人民等使用者有關聯邦政府資源配置與施政成效之關聯性資訊。

負責制訂州及地方政府會計規範的政府會計準則委員會，儘管目前尚未對政府施政績效資訊之揭露，制定一致性之規範或參考準繩，但其透過服務努力與成果計畫的進行，在觀念公報之架構下，建構一套完整的政府績效管理基礎，其包含「公開報導責任」、「績效評估」、及「結果管理」等三個核心觀念；並且發布一系列攸關之研究與報告，其中於2003年所出具之特別報告「績效資訊之報導：有效溝通之建議事項」，提及有關如何建構一套績效制度，以及如何有效報導機關之施政績效等觀念與建議。

本研究參考美國聯邦政府、州及地方政府及經濟合作發展組織會員國之實務作法，並參酌座談會各與談人之卓見，提出以下建議，供我國政府在編製政事型特種基金預算與建置相關績效管考措施時之參考。預算制度方面，本研究提出三點建議：(1)政事性質之基金預算宜考慮整體表達；(2)加強政事型特種基金預算彈性之控管；(3)因應國際趨勢宜考慮朝向應計制發展；(4)預算之編製宜考量績效資訊。

績效管考措施方面，本研究提出四項核心架構：(1)發展基金之使命與長期目標；(2)建立具體之績效衡量指標；(3)提供及時與適當之績效成果資訊；(4)執行定期之考核措施。為有效具體落實上述核心架構，本研究建議政事型特種基金績效管考措施之建置，宜定位為通案性質，即所有政事型特種基金均應納入績效管考措施之規範。至於適用之層級，本研究試圖分析可行層級之利弊，並考慮相關配套措施之建置下，提出以基金主管機關來主導基金績效管考措施之建議，提供行政院主計處在未來建構相關制度之參考。

## 目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究貢獻與限制.....	3
第三節 研究架構.....	4
第二章 我國政事型特種基金之預算及績效考核.....	6
第一節 政府基金之定義與類型.....	6
第二節 我國政事型特種基金之性質與類型.....	11
第三節 我國政事型特種基金之預算及績效考核.....	22
第四節 我國政事型特種基金之預算及績效考核制度檢討.....	33
第三章 美國政府之預算制度.....	36
第一節 美國聯邦政府之預算表達.....	36
第二節 美國紐約州政府之預算表達.....	40
第四章 美國政府之績效管考制度.....	46
第一節 美國聯邦政府之績效管考制度.....	46
第二節 美國州及地方政府之績效考核制度與觀念.....	63
第三節 實際案例之分析與探討.....	73
第五章 我國政事型特種基金預算及績效管考制度之改善建議.....	82
第一節 政事型特種基金預算制度之改善建議.....	82
第二節 政事型特種基金績效管考制度之改善建議.....	90
第六章 結論.....	101
附錄一 基金來源、用途及餘絀預計表.....	107
附錄二 現金流量預計表.....	108
附錄三 單位成本分析表.....	109
附錄四 預計平衡表.....	110
附錄五 五年來主要業務計畫分析表.....	111
附錄六 固定項目明細表.....	112
附錄七 座談會紀錄彙總.....	113
參考文獻.....	121

## 表 目 錄

表 1-1	非營業特種基金之數目及財務規模 .....	2
表 2-1	我國政府基金與美國州及地方政府、聯邦政府之比較 ....	10
表 2-2	我國政事型與業權型特種基金之比較 .....	12
表 2-3	政事型特種基金之設置根據 .....	21
表 2-4	我國施政計畫依列管級別之權責劃分與審查層級 .....	29
表 2-5	我國施政計畫之要項與摘要內容 .....	30
表 2-6	政事型特種基金現行管考措施表 .....	31
表 2-7	以國庫撥款為主要財源之特別收入基金一覽表 .....	35
表 3-1	美國社會安全部門之計畫預算 .....	37
表 3-2	美國社會安全部門計畫之預計受益資料 .....	38
表 3-3	美國社會安全信託基金之收支及餘額表 .....	38
表 3-4	美國聯邦政府預算之功能性分類 .....	39
表 3-5	紐約州政府農業與市場部門之 2004-05 年度預算資料 ....	41
表 3-6	紐約州 2004-05 年度預算之現金基礎財務計畫 .....	43
表 3-7	紐約州 2004-05 年度預算之 GAAP 基礎財務計畫 .....	44
表 4-1	美國「總統管理議題」之現況評量標準 .....	51
表 4-2	美國「總統管理議題」之進展評量標準 .....	52
表 4-3	美國「預算與績效之整合」歷年評估結果 .....	52
表 4-4	美國「計畫評等工具」問卷調查之共同性題目 .....	54
表 4-5	美國「計畫評等工具」特定類型計畫之個別性題目 .....	55
表 4-6	美國聯邦政府「計畫評等工具」之評等結果 .....	58
表 4-7	美國社會安全部門之策略計畫架構 .....	74
表 4-8	美國社會安全部門針對「加快決策速度」目標所設定 之績效指標 .....	77
表 4-9	美國「計畫評等工具」之計畫績效指標範例 .....	78
表 4-10	美國社會安全部門績效指標之績效資訊 .....	79
表 4-11	美國社會安全部門績效指標彙總表 .....	80
表 4-12	美國社會安全部門列於 2005 年度預算中的績效目標 .....	81

表 5-1	政事型特種基金之立法審議項目及執行彈性的預算法規範 .	84
表 5-2	經濟合作發展組織會員國之合併財務報表所採用之會計基礎 .....	86
表 5-3	經濟合作發展組織會員國所採用的預算基礎 .....	87
表 5-4	計畫改以應計制編製預算的經濟合作發展組織會員國 .....	88
表 5-5	美國紐約州政府普通基金預算基礎調節表 .....	89
表 5-6	「政府績效評估」參考指標之整理 .....	94
表 5-7	基金績效管考制度建構層級之利弊分析 .....	96
表 5-8	我國績效評估措施與美國聯邦政府之比較 .....	98

## 圖 目 錄

圖 4-1	美國社會安全部門計畫未來十年受益者人數之趨勢圖 .....	75
圖 4-2	美國社會安全部門殘疾補助申請之處理時間 .....	76
圖 4-3	美國社會安全部門績效指標資訊 .....	80
圖 5-1	適用公共部門之平衡計分卡架構 .....	92

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

基金是政府財務管理的一大特色，政府設立不同的基金來處理不同性質之業務的收支。依據預算法第 4 條之規範，我國政府基金分為普通基金及特種基金兩大類，而特種基金包括營業基金、作業基金、特別收入基金、資本計畫基金、債務基金及信託基金等六種。一般均將非屬營業及信託部分稱為非營業特種基金，因此作業基金、特別收入基金、資本計畫基金、債務基金此四種基金屬於非營業特種基金之範疇。

近年來我國中央政府之非營業特種基金的數量及財務規模大幅增加，茲將近十年來非營業特種基金的數量及收支金額列示於表 1-1。從表 1-1 可知，中央政府在民國 82 年只有 33 個非營業特種基金，至民國 93 年已增為 98 個。此外，93 年度中央政府法定預算顯示，作業基金之業務總支出為 2,752 億元，債務基金之基金用途為 7,637.32 億元，特別收入基金之基金用途為 1,924 億元，資本計畫基金之基金用途為 15.93 億元。所有非營業特種基金之總支出為 1 兆 2,329 億元，已達當年度總預算歲出 1 兆 6,112.81 億元的 77%。

非營業特種基金之數量及預算金額均相當龐大，但是各界對其營運及財務管理有許多的批評。行政院主計處為了改進非營業特種基金之財務管理，乃在 92 年度的中央政府預算書中，依政府會計原理將非營業特種基金劃分為政事型及業權型兩大類，並且因不同類基金間之屬性不同，其財務報表之衡量焦點亦有所區別。政事型的非營業特種基金包括債務基金、特別收入基金及資本計畫基金，採當期財務資源流量的衡量焦點；而業權型的非營業特種基金則僅有作業基金一種，採經濟資源流量的衡量焦點。

過去非營業特種基金均採用作業基金之方式編列預算，行政院主計處鑑於政事型及業權型特種基金之衡量焦點有別，乃自 92 年度起針對政事型特種基金之預算編列作了一些改革，以「基金來源、用途及餘絀預計表」取代原來的「收支預計表」，表中編列基金當期的一切收支及累計餘絀變動數。因為政事型特種基金採用當期財務資源流量的衡量焦點，故原屬資本性之收支皆以當期收支處理，不再計提折舊或攤銷。其所取得或處分之固定資產及投資、舉借或償還之長期債務等項目，已列入當期收支事項中，故不得列入平衡表，而擬另立帳類管理。

表 1-1 非營業特種基金之數目及財務規模（金額單位：億元）

年度	基金數目	業務總收入	業務總支出	年度賸餘
82	33	1347.38	1164.14	183.24
83	35	1520.33	1262.17	258.17
84	37	1636.56	139,9.11	237.45
85	37	1786.18	1466.58	319.60
86	38	1923.24	1523.36	399.88
87	34	2512.82	2046.52	466.29
88	30	2690.18	2304.01	386.17
89	98	5995.83	5123.95	871.88
90	97	7728.17	7965.48	(237.31)
91	97	10033.35	9527.17	506.18
92	97	10825.87	10353.96	471.91
93	98	12713.72	12328.75	384.97

資料來源：1.基金數目資料參考黃永傳（2000）、方清風（2003）及總預算案。  
2.82 至 92 年度之業務總收入、業務總支出及年度賸餘資料來自審計部各年度決算審定數，93 年度之資料來自當年度法定預算。

檢視 93 年度中央政府預算書發現政事型特種基金之預算編列仍有進一步改革的空間，譬如：「基金來源、用途及餘絀預計表」中收支的列示，以及「平衡表」中長期性資產負債的表達等問題。此外，檢視歷年度中央政府決算書可知，目前政府多以預決算差異金額來衡量預算遵循程度，而較少衡量財務狀況及經營成果方面或其他施政品質方面的績效。

過去國內在特種基金方面的研究，有些著重於探討非營業特種基金的整體制度（方清風，2003；張寶光，2002；黃登原，2002），有些著重於探討非營業特種基金的資金運用效率（蔡憲唐，2001；施顯超，1998；唐文改，1996），有些則只著重於探討某一個非營業特種基金—作業基金，或者只探討某一個作業基金—校務基金之營運績效（李樹楷，2004；林佑倫，2003；林可欣，2003；沈豔雪，2002；魏駿吉，2002；

丁文玲，2000；郭振雄，2000)。故過去文獻多研究整體的非營業特種基金，或者屬於業權型態的作業基金，而較少針對政事型特種基金加以探討。

本研究擬以政事型特種基金為對象，探討其預算編列及績效衡量，研究重點包括：(1)政事型特種基金妥適之預算編列與表達方式、(2)政事型特種基金採用何種會計基礎、(3)如何建立政事型特種基金績效衡量指標及考核制度、(4)世界各國特種基金預算編列規範及情形等四項。

首先，本研究將蒐集整理國外相關規範與文獻（譬如：美國對於政事型特種基金之相關規範），其次，將討論預算編列與績效管考之可行方案，本研究亦召開座談會，邀請實務界與學術界人士共同研商我國政府政事型特種基金之預算編列及績效衡量之方法，以及預算編列與績效衡量之連結。最後提出適合我國採行之政事型特種基金預算及績效管考制度之建議。

## 第二節 研究貢獻與限制

### 一、研究貢獻

本研究之預期貢獻如下：

- 1.過去的研究多著重於探討整體的非營業特種基金，或者屬於業權型態的作業基金，而較少針對政事型特種基金加以探討，故本研究對政事型特種基金相關的國外規範與文獻作整理，可增進這方面的瞭解。
- 2.近年來各界對非營業特種基金之營運及財務管理有許多的批評，故本研究彙總我國實務界與學術界人士對政事型特種基金之預算編列、績效衡量及兩者連結的看法，提出改進方法，可作為政府未來改進之參考。
- 3.本研究若能促使政府對政事型特種基金採行更有效的預算編列及績效衡量方式，將能提供更精確的資訊給報告使用者，並能協助政府管理人進行計畫評估、預算分配及工作考核，進而增進政府的行政效率與效果。

### 二、研究限制

本研究在研究過程雖力求以週延、審慎、客觀之研究態度與方法進行，但因受限於時間過短和語言差異等原因，故在國外相關資料之蒐集

上，僅以美國政府之制度與運作實況為主，對於其他國家所蒐集到之資料數量較少且不甚完整。

本研究將美國政府設定為主要研究對象之原因，在於美國州及地方政府在政府基金分類上與我國較為接近，且其會計之發展正值邁入應計制與合併財務報表之轉型階段，值得我國政府在近期積極建構政府會計架構之同時，加以參酌與借鏡；另一方面，美國聯邦政府近十年來已建構了一套完整之績效評估系統，基於上述原因，本研究乃針對美國政府進行研究。

### 第三節 研究架構

本研究報告分為六章，各章內容簡述如下：

#### 第一章 緒論

敘述本研究之動機與目的、預期貢獻、研究限制，並概要介紹全文架構。

#### 第二章 我國政事型特種基金之預算及績效考核現況

本章包括四部分：首先介紹政府基金之定義，以及我國、美國聯邦政府、美國州及地方政府之基金類型；第二部分針對我國現有之三大類、十九個政事型特種基金，簡要介紹其性質與設置依據；第三部分整理我國政事型特種基金預算之籌編過程、基金管理與績效評估之作法；最後針對現行基金運作提出值得進一步改進之處。

#### 第三章 美國政府之預算制度

本章包括二部分：第一部分介紹美國聯邦政府預算之表達，包括預算之內容與架構、預算之審議等；第二部分以美國紐約州政府為例，介紹其預算之表達。

#### 第四章 美國政府之績效考核制度與觀念

本章包括三部分：第一部分介紹美國聯邦政府之績效評估系統；第二部分彙整美國政府會計準則委員會(GASB)針對州及地方政府所出具攸關績效評估之觀念公報與特別報告，提供詳細之績效評估概念與績效資訊之報導架構；第三部分則以美國聯邦部會「社會安全部門」為例，介紹及分析其執行聯邦績效評估措施之實況。

## 第五章 我國政事型特種基金預算及績效管考制度之改善建議

本章將應用美國實務之作法，並參酌座談會各與談人之卓見，提供建議供我國政府在編製政事型特種基金預算與建置相關績效管考措施時之參考。

## 第六章 結論

彙總研究成果作成結論。

## 第二章 我國政事型特種基金之預算及績效考核

## 第一節 政府基金之定義與類型<sup>1</sup>

基金制度是政府財政管理及會計運作上之重要特徵，政府設置基金來記載並管理運用其財務資源，以達成特定之公共政策與目的。美國全國政府會計理事會（National Council on Governmental Accounting, 簡稱 NCGA）所發布之第一號聲明書「政府會計與財務報告準則」，對基金之定義為：「依特別法令、約定或限制，以執行特定業務或達成一定目標為目的，所分開記載的現金與其他財源，連同一切有關的負債與剩餘權益或餘額及其變動，所構成一套自相平衡的帳目，而為一獨立之財務與會計個體。」

我國預算法第 4 條按用途將基金分成二類：

1. 普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。
2. 特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如下：
  - (1) 供營業循環運用者，為營業基金。
  - (2) 依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。
  - (3) 為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者為信託基金。
  - (4) 凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。
  - (5) 有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。
  - (6) 處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。

美國州及地方政府之基金按成立目的分為三類，包括：

1. 政事型基金（Governmental Funds）：乃支應大多數政府職能之基金，政府備用財力資源之獲得、使用與餘額，及其有關之流動負債，除記在業權型基金者外，均經由政事型基金記載。政事型基金之衡量偏重於財務狀況變動（財力資源之來源、使用與餘額）之取決，而非淨收益之取決。政事型基金分下列五種：
  - (1) 普通基金（General Funds）：基金所獲財源係用以支應政府機

---

<sup>1</sup> 參考 Wilson (2004)；OMB, Analytical Perspectives, FY 2005 Budget；姚秋旺(2003)；方清風(2003)；張寶光(2002)。

關對所有民眾之一般服務所需者屬之。

- (2) 特別收入基金 (Special Revenue Funds)：依法律指定用於特定目的之收入，並限定供特殊用途支出者。本基金之設立，主要為達成特定目的或支應特殊業務，其性質與普通基金相近。
  - (3) 資本計畫基金 (Capital Projects Funds)：凡所收付之款項，用以取得資本設備或用於建設工程者，其中由業權型基金及信託型基金支應者除外。
  - (4) 債務基金 (Debt Service Funds)：凡將其財源用於政府長期負債還本付息者屬之，但屬於政府事業機構之負債除外。
  - (5) 恆久基金 (Permanent Funds)：GASB 第 34 號公報發布後，又增加此一新型基金，主要特性為其本金不可動用，但是收益可以為某一指定目的而動用之公共目的信託。
2. 業權型基金 (Proprietary Funds)：政府扮演商業經營者的角色，提供財貨或服務給一般民眾或其他政府機關，按受益原則向消費者或使用人收取報酬。此類基金依據商業會計準則來記載政府的商業活動與準商業活動，其衡量乃注重於淨收益、財務狀況、與財務狀況變動之取決。業權型基金可分為下列兩種：
- (1) 營業基金 (Enterprise Funds)：提供財務或勞務於一般民眾，並收取適當代價以支應或抵償其成本，以及適度之投資報酬。
  - (2) 內部服務基金 (Internal Service Funds)：主要係為提供政府內部各機構或部門服務與財務供應之便利而設置，以期增進財源之管理，達成經濟有效之目的。
3. 信託型基金 (Fiduciary Funds)：為信託與代理基金 (Trust & Agency Funds)，用於記載政府為私人、民間組織或他級政府之利益，以受託人或代理人身分持有資產之處理事項，包括代理基金、退休金(及其他員工福利)信託基金、投資信託基金、私有目的信託基金等。

美國聯邦政府之基金按所有權分為二類，包括：

1. 聯邦型基金 (Federal Funds)：聯邦政府以所有權人身分持有處理之基金，具有公共基金的性質，其收入主要來自一般稅課及政府從事商業經營之所得。聯邦基金分為下列四種：
  - (1) 普通基金 (General Funds)：用以記載法律未限定用途之收入，以及由核定經費與一般賒借支應之支出，其資源大多來自所得

稅，並用以支應國防支出、公債利息及大部分的社會計畫。整個聯邦政府只有一個普通基金，國會對於各機關之核定經費或其他授權，大部分係由普通基金支付。

- (2) 特別基金 (Special Funds)：相當於州及地方政府之特別收入基金，為記載特定用途之收入，用於支付法律或契約所規定的項目而設置；聯邦政府所設置之特別基金數目甚多，其中部分須經國會逐年審議，部分則依設定基金之法律自動支用。
  - (3) 循環基金 (Revolving Funds)：用以記載聯邦政府從事商業性營運循環活動所產生之收入，並自收入中支付營業相關費用，其收支不須經國會審議。此種基金依收入來源可分為 (a) 公營事業循環基金 (Public Enterprise Revolving Funds)：主要係對聯邦政府以外之使用者提供財貨或服務；(b) 政府內部循環基金 (Intergovernmental Revolving Funds)：係對政府內部之使用機關提供財貨或服務。
  - (4) 經理基金 (Management Funds)：係為執行共同之目的或計畫，經由兩筆以上核定經費撥付而聯營者，但供營運循環者例外。經理基金包括收取其他機關依法預付之款項，以應隨後支付而設置之合併運用基金。
2. 信託與存款基金 (Trust and Deposit Funds)：為政府以受託人或保管人身分持有處理之基金，分為以下兩種：

- (1) 信託基金 (Trust Funds)：聯邦政府以受託人身分，將依法律或信託契約所收取之款項，用於達成特定目的及計畫而設置者，美國信託基金種類繁多，最重要者多涉及社會安全計畫，諸如社會安全基金、養老與撫恤保險信託基金等；此外，部分信託基金依法具有循環基金的性質，例如：退伍軍人人壽保險基金、公務人員人壽保險基金等，此類基金從事商業性營運活動，稱為循環信託基金 (Trust Revolving Funds)。
- (2) 存款基金 (Deposits Funds)：係為便利記載暫時持有，嗣後歸還或交付其他聯邦基金之收款，以及政府以銀行家之地位或其他機關身分持有，仍依所有權人之指示而付出者，相當於州及地方政府之代理基金。

比較美國州及地方政府與我國政府之基金種類發現有三項差異，其一是美國州及地方政府在 GASB 第 34 號公報發布之後，新設立一個恆久基金，其性質為留本的公共目的信託，而我國政府並未有此種基金。

其二是美國州及地方政府設有代理基金，其性質為政府基於私人、民間組織或他級政府之利益，以代理人身分持有資產並處理事項，而我國政府並未有此種基金。其三是我國政府的作業基金是美國州及地方政府沒有的，美國州及地方政府的內部服務基金是我國政府沒有的，其實這兩種基金是很類似的，均非以營業為目的，並且採用成本收回的方式訂價，其相異處為我國的作業基金除服務政府內部各機構外，服務對象亦包括一般民眾、特定人民等，而美國的內部服務基金之服務僅限於政府內部各機構或各部門所需之財物及勞務。除了前三項差異之外，美國州及地方政府與我國政府之基金種類是大致相同的，均包括有普通基金、營業基金、債務基金、信託基金、特別收入基金、資本計劃基金。

比較美國聯邦政府與我國政府之基金種類發現有四項差異，其一是美國聯邦政府並未像我國政府一般，另外設立資本計畫基金及債務基金，其將相關事務交由普通基金來負責。其二是我國政府的作業基金是美國聯邦政府沒有的，美國聯邦政府的政府內部循環基金（其性質與州及地方政府之內部服務基金相同）是我國政府沒有的。其三是美國聯邦政府設有經理基金，處理為執行共同之目的或計畫，經由兩筆以上核定經費撥付而聯營者，而我國政府並未有此種基金。其四是美國聯邦政府設有存儲基金，其性質與州及地方政府之代理基金相同，而我國政府並未有此種基金。

從以上之分析可知，我國政府的基金種類與美國州及地方政府較為相同，與美國聯邦政府較為不同。茲將美國州及地方政府、聯邦政府及我國政府的基金種類彙總比較於表 2-1。

表 2-1 我國政府基金與美國州及地方政府、聯邦政府之比較

我國政府 (以用途區分)	美國州及地方政府 (以目的區分)	美國聯邦政府 (以所有權區分)
-----------------	---------------------	--------------------

我國政府 (以用途區分)	美國州及地方政府 (以目的區分)	美國聯邦政府 (以所有權區分)
普通基金： 歲入供一般用途者。	普通基金： 基金財源係用以支應政府機關對所有民眾之一般服務所需者屬之。	普通基金： 用以記載法律未限定用途之收入，以及由核定經費與一般賒借支應之支出，其資源大多來自所得稅，並用以支應國防支出、公債利息及大部分的社會計畫。
特別收入基金： 有特定收入來源而供特殊用途者。	特別收入基金： 依法律指定用於特定目的之收入，並限定供特殊用途支出者。	特別基金： 為記載特定用途之收入，用於支付法律或契約所規定的項目而設置。
資本計畫基金： 處理政府機關重大公共工程建設計畫者。	資本計畫基金： 所收付之款項，用以取得資本設備或用於建設工程者，其中由業權型基金及信託型基金支應者除外。	無
債務基金： 依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者。	債務基金： 凡將其財源用於政府長期負債還本付息者屬之，但屬於政府事業機構之負債除外。	無
無	恆久基金： 本金不可動用，但是收益可以為某一指定目的而動用之公共目的信託。	無
營業基金： 供營業循環運用者。	營業基金： 提供財務或勞務於一般民眾，並收取適當代價以支應或抵償其成本，以及適度之投資報酬。	公營事業循環基金： 對聯邦政府以外之使用者提供財貨或服務，並以產生之收入來支付營業相關費用。
無	內部服務基金： 為提供政府內部各機構或部門服務與財務供應之便利而設置。	政府內部循環基金： 政府內部之使用機關提供財貨或服務。
信託基金：	信託及代理基金：	信託基金：

我國政府 (以用途區分)	美國州及地方政府 (以目的區分)	美國聯邦政府 (以所有權區分)
為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者。	政府為私人、民間組織或他級政府之利益，以受託人或代理人身分持有資產之處理事項。	政府以受託人身分，將依法律或信託契約所收取之款項，用於達成特定目的及計畫而設置者。 存款基金： 係為便利記載暫時持有，嗣後歸還或交付其他聯邦基金之收款，以及政府以銀行家之地位或其他機關身分持有，仍依所有權人之指示而付出者。
無	無	經理基金： 為執行共同之目的或計畫，經由兩筆以上核定經費撥付而聯營者，但供營運循環者例外。
作業基金： 凡經付出仍可收回，而非用於營業者。	無	無

資料來源：本研究彙整。

## 第二節 我國政事型特種基金之性質與類型

過去我國實務上將營業基金及信託基金以外之特種基金通稱為非營業基金，包括：作業基金、特別收入基金、資本計畫基金及債務基金。以往政府對於非營業基金傾向參照營業基金，採用同一種方式編列預算，但特別收入基金、資本計畫基金及債務基金之屬性與衡量焦點，與營業基金及作業基金並不相同，行政院為使非營業基金的預算及會計處理更符合基金運作實況，自 92 年度起將特別收入基金、資本計畫基金及債務基金歸類為「政事型特種基金」，作業基金與營業基金歸類為「業權型特種基金」，並分別制定適用的預算書表格式，每類基金之預算均有其表達重點及內容，以彰顯各類基金之特性，並按每一類基金分別綜計，不再籠統彙總。茲將我國政事型與業權型特種基金之相關特性、預算及會計處理方式彙總比較於表 2-2。

表 2-2 我國政事型與業權型特種基金之比較

差異項目	政事型特種基金	業權型特種基金
基金種類	特別收入基金、資本計畫基金、債務基金	營業基金、作業基金
基金之任務	達成基金設置目的。	除負有政策任務外，應以追求最高盈餘為目標。
預算之編製	在法律或政府指定之財源範圍內，設法提升資源使用效率。	應本企業化經營原則，並積極推行責任中心制度，以提升營運績效。
衡量焦點	當期財務資源流量	經濟資源流量
會計基礎	修正應計基礎	完全應計基礎
長期固定帳項之處理	依固定項目分開原則，另立帳類管理，亦無提列折舊。	於基金帳冊中作會計記錄，並報導折舊。
主要表	1.基金來源、用途及餘絀預計表及說明 2.現金流量表及補充說明	1.收支預計表及說明 2.餘絀撥補預計表 3.現金流量表及補充說明

資料來源：本研究彙整，主要參考「92 年度非營業基金附屬單位預算書表格式」及「93 年度附屬單位預算編製辦法」。

以下針對 93 年度之政事型特種基金作進一步之介紹<sup>2</sup>：

### 一、債務基金

中央政府為加強債務管理功能與增進償債能力，依預算法第 4 條規定成立了「中央政府債務基金」，又於民國 89 年修正公共債務法第 10 條，作為設置該基金的法源依據，並以財政部為其主管機關；其目的是在不增加政府原有債務餘額之前提下，以發行公債、向金融機構舉借、或向特種基金專戶調借資金等方式，籌措穩定適足的財源，償還中央政府債務本金，並辦理付息作業。

債務基金除了籌措資金供償還舊債或作舊債轉換為新債之用，亦強調專業理財管理的觀念，相關措施包括將原舉借較高利率之債務，轉換為較低利率之債務，以減輕債息負擔；以及將籌集供未來還本付息之資金，作有效運用，以增闢政府償債財源。另外，考量當期舉債會將負擔轉嫁給下一代，而參照原舉借債務取得資產之平均使用年限以轉換債

<sup>2</sup> 參考 93 年度中央政府總預算附屬單位預算—非營業部分。

務，換言之，即考量舉債用途之效益長度（短期或長期性）進行債務規劃作業，以符合跨代公平性原則。

依公共債務法第 10 條之規定，「中央政府債務基金」的資金來源包括下列項目：

1. 政府在其總預算及特別預算每年所編列之還本款項。
2. 收回逾法定期限不再兌付債券之本息。
3. 債務基金之孳息及運用收入。
4. 其他有關收入。

至於「中央政府債務基金」的資金用途則包括下列項目：

1. 償還政府未償債務本金。
2. 償付前項籌措資金之本金、利息及相關手續費。
3. 管理及總務支出。
4. 其他有關支出。

債務基金編製附屬單位預算，舉債收入和償債支出分別列為基金之來源與用途，當年度基金來源及用途相抵後之賸餘，列入現金流量表的業務活動項下。政府每年度之債務還本款項，公共債務法第 10 條訂有下限之標準，依該法之規定，92 年度起應以各該年度稅課收入至少百分之五編列，93 年度預算編列約 7,637 億元之還本付息計畫。

## 二、資本計畫基金

以辦理政府機關公共工程建設計畫為主要業務，我國中央政府在 93 年度僅設置「國軍老舊營舍改建基金」一項，該基金於 87 年度依預算法第 4 條規定成立，國防部為基金主管機關。基金之財源主要為國庫撥款收入，佔基金來源之八成左右，另外尚包括國軍不適用營地處分及營區騰讓之得款，收入專款專用辦理新營舍土地購置、整地及興建，並逐步改善老舊營舍及其相關設施。目前推行之業務計畫「博愛專案」與「老舊營舍整建計畫」有兩項，93 年度編列 15.93 億元之基金用途，用於兩項業務計畫的比重分別為 76% 及 23%，基金來源及用途相抵後賸餘約 60 億元，期末累積賸餘 233 億元，備供以後年度財源。

## 三、特別收入基金

我國目前有 19 個特別收入基金，業務性質及範圍涵蓋農漁業發展、醫療保健、金融改革、科技發展、社會福利、環保、文化及建設等領域。此類基金主要特質為擁有特定之收入來源，用於法定或特殊之用途，該支出用途屬於政務性質，基金各自發展攸關的業務計畫來達成基金設置之目的。

#### (一) 行政院國家科學技術發展基金

設置於民國 58 年，起初並無特定之法源依據，90 年以科學技術基本法第 12 條規定，作為基金設置與業務推動之根據，行政院為其主管機關。本基金係以國庫撥款及科技研發成果收入等特定收入來源，以供辦理特定政務所需；目前主要業務項目包括「推動整體科技發展」、「培育、延攬及獎助科技人才」、「改善研究發展環境」等三項。93 年度預算中 96% 的基金來源是政府撥入收入，支出預算約 221.19 億元，用於三項業務計畫的比重分別為 90%、4% 及 6%，基金來源及用途相抵後計短絀 0.09 億元，由以前年度累積賸餘（約 22.90 億元）支應填補。

#### (二) 九二一震災社區重建更新基金

政府為有效迅速推動災後重建工作，90 年度依據「九二一震災重建暫行條例」第 70 條設置本基金，於後續年度編列相關行政經費及重建區振興產業、觀光、河川整治等重建相關業務，落實重建政策之需要，行政院為其主管機關。基金之來源為中央政府循預算程序之撥入款，目前主要業務項目為「九二一關懷計畫」與「重建區振興計畫」兩項，後者規模較大，包括 16 項業務計畫。93 年度支出預算約 101.39 億元，除編列 100 萬元預算用於「九二一關懷計畫」外，其餘皆用於「重建區振興計畫」。基金來源及用途相抵賸餘 0.20 億元，期末累積賸餘約 175.76 億元，全數留供以後年度辦理重建業務之財源。

「九二一震災重建暫行條例」第 75 條規定，該法施行期間自生效日起算五年，因此本基金將於 94 年 2 月日因法律屆期而結束，行政院主計處最新發布之 94 年度附屬單位預算案中，已未包含本基金，而另編製基金清理預算表，以暫行條例期限屆滿後至 94 年底為清理期間，辦理基金結束後之各項業務清理作業。

#### (三) 離島建設基金

設置於民國 90 年，離島建設條例第 16 條為其法源，行政院為其主管機關。本基金係依法由中央政府分年編列預算撥入等款

項為特定收入來源，目前主要業務項目為「補助離島地區辦理交通及觀光建設計畫」、「補助離島地區辦理農業及水資源建設計畫」、「補助離島地區辦理教育、文化及社會福利建設計畫」、「補助離島地區辦理消防、醫療及環保建設計畫」、與「補助離島地區辦理基礎建設計畫」等五項。93 年度基金用途約 28.95 億元，用於業務計畫的比重分別為 26%、26%、27%、10%、及 10%，來源及用途相抵後賸餘 3.07 億元，期末累積賸餘 13.19 億元，備供以後年度財源。

#### (四) 醫療服務業開發基金

民國 90 年度依「促進醫療服務業發展條例」第 7 條設置，行政院為其主管機關。基金以指定之國庫撥款及基金賸餘為特定收入來源，93 年度推動的業務項目為「醫療服務業發展計畫」一項，用以引進新醫療技術、加強中西醫學研究發展、培訓醫事相關人才、防治醫療污染性事業等，編列年度預算數約為 0.17 億元，來源及用途相抵後短絀 0.15 億元，期末累積賸餘約 0.05 億元，備供以後年度財源。

#### (五) 行政院公營事業民營化基金

政府為加速推動公營事業民營化，並使民營化資金得以有效運用，於 90 年度依「公營事業移轉民營條例」第 15 條設置本基金，行政院為其主管機關。基金來源主要為公營事業移轉民營政府釋股所得撥入數，目前主要業務項目有「支應財務艱困事業不足支付移轉民營之離職給與或年資結算金」、「民營化前退休人員退休撫卹給付及三節慰問金、早期退休人員生活困難濟助金」、「政府應負擔之加發六個月薪給、補償各項損失及民營化所需支出」、「財務困難事業不足支付移轉民營前辦理專案裁減人員或結束營業時之給予」等四項。

截至 92 年度本基金已有高達 227 億元的累積虧絀，93 年度預算基金用途約 408.20 億元，用於業務計畫比重分別為 45%、19%、33%及 0%，來源及用途相抵仍持續嚴重入不敷出，期末累積虧損 485.65 億元。

#### (六) 社會福利基金

原為臺灣省政府所屬基金，87 年 12 月配合臺灣省政府功能業務與組織調整方案，併入中央政府；另為加強推廣兒童福利業務，於 91 年度依兒童福利法第 12 條規定，在本基金之下設置兒

童福利基金，編製附屬單位預算之分預算，內政部為其主管機關。基金以健康福利捐分配收入(78%)為主要的特定收入來源，另外還包括勞務及政府撥入收入等財源，用以辦理「社會救助」、「福利服務」、「小康計畫」及「兒童福利」四項業務計畫。93年預算基金用途 10.93 億元，用於業務計畫的比重分別為 8%、58%、19%及 10%，來源及用途相抵後賸餘 0.035 億元，期末累積賸餘 11.58 億元，備供以後年度財源。

#### (七) 行政院金融重建基金

政府為處理經營不善金融機構，於 90 年度依據「行政院金融重建基金設置及管理條例」第 1 條規定設置本基金，財政部為其主管機關。基金之財源主要為兩大類，一類是依前開條例第 4 條所指定之三種徵收收入：(1) 自 91 年 1 月起至 94 年 12 月底四年期間之營業稅稅款，(2) 自 91 年 1 月起十年內，依 89 年 1 月 1 日調高存款保險費費率所增加之存款保險費收入，(3) 運用本基金處理經營不善金融機構之收入等；另一類為本基金所舉借之長期債務收入。目前主要業務計畫為「處理經營不善金融機構計畫」，辦理賠付金融機構負債超過資產之差額，以及取得經營不善金融機構資產兩項業務。93 年度基金用途預算 360.26 億元，30%用於上述業務計畫，70%另編製本基金「償還長期債務計畫」；來源及用途相抵後賸餘 2.14 億元，期末累積賸餘 11.18 億元，備供以後年度財源。

「行政院金融重建基金設置及管理條例」第 14 條規定：基金之設置期間自該條例公布施行日(90 年 7 月 9 日)起三年屆滿；但經立法院同意後得延長一年。由於立法院已於今年同意延後，因此本基金將於 94 年 7 月 1 日屆期而裁撤，行政院主計處最新發布之 94 年度附屬單位預算案中，已未包含本基金，而另編製年度開始至基金屆期日為止之清理預算表，辦理基金結束之各項業務清理作業。

#### (八) 學產基金

於 87 年配合臺灣省政府功能業務與組織調整方案，改隸中央政府，主要任務為依規定辦理、獎助發展有關文教事業及教育公益事業，促進教育事業之發展，教育部為其主管機關。本基金係以指定之學產地租金收入等特定收入來源，供辦理「獎助教育支出」及「學產房地管理」兩項業務計畫。93 年基金用途預算 4.84 億元，用於業務計畫的比重分別為 53%及 26%，來源及用

途相抵後賸餘 0.38 億元，期末累積賸餘 20.95 億元，備供以後年度財源。

#### (九) 經濟特別收入基金

本基金依預算法基金分類與政府會計理論，於 92 年度自經濟發展基金分割出來，項下設有推廣貿易基金、能源研究發展基金與石油基金，均編製附屬單位預算之分預算，經濟部為其主管機關。基金來源近九成為勞務收入，包括推廣貿易服務費收入、能源研究發展收入、權利金收入及自石油業者收取之收入等，目前辦理「貿易推廣工作」、「能源研究發展」、及「政府儲油、石油開發及技術研究」等三項主要業務計畫。93 年基金用途預算 161.18 億元，用於業務計畫的比重分別為 11%、6%及 73%，來源及用途相抵後短絀約 8.72 億元，與上年度相較由盈轉虧，短絀由以前年度累積賸餘（177.79 億元）支應。

#### (十) 核能發電後端營運基金

原為台灣電力公司自行成立之分基金，為使該基金之管理及運用更能接受政府及民意機關監督，爰自 88 年度起，將其改制為特種基金，經濟部為其主管機關。本基金係由台電公司自核能發電之售價收入提撥部分財源，以及貸款利息收入為特定之收入來源，供辦理「低放射性廢料處理、貯存及最終處置」、「用過核燃料貯存及最終處置」、與「核子設施除役拆廠及其廢料處理及最終處置」三項業務計畫。

本基金財源一向遠高於年度支出需求，93 年基金用途預算 7.64 億元，約佔來源的 8%，用於業務計畫的比重分別為 57%、41%及 2%，來源及用途相抵後賸餘 86.72 億元，期末累積賸餘 1,539.83 億元，備供以後年度辦理核能發電後端處理工作之用。

#### (十一) 航港建設基金

原為省政府所屬交通建設基金，後因精省而併入中央政府，92 年度按基金屬性分割為交通作業基金及本基金，交通部為其主管機關。主要係以指定之商港服務費等為特定收入來源，供辦理補助各港灣擴建及輔助港之闢建的業務。93 年基金用途預算 58.99 億元，主要用於「補助港灣建設計畫」，來源及用途相抵後短絀約 6 億元，與上年度相較由盈轉虧，短絀由以前年度累積賸餘（429.54 億元）支應。

#### (十二) 農業特別收入基金

政府為加速農漁業發展，自 87 年度起設置農業綜合基金，92 年度按基金屬性分割農業作業基金及本基金。項下設有農業發展基金、漁業發展基金、林務發展暨造林基金、漁產平準基金、農業天然災害救助基金、及農產品受進口損害救助基金等六個分基金，編製附屬單位預算之分預算，農委會為其主管機關。基金來源主要是政府撥入收入（93 年度約 85%）與農政收入（93 年度約 12%），用於支應「糧食收購」、「農畜產品供銷」、「農業貸款計畫」、「專案計畫」、「農業貸款利息差額補貼」、與「鐵路運輸（客運）」六項業務計畫，其中糧食收購計畫是將所收購稻米數量再行出售，性質上接近作業基金，但因具政策政務目的，因此仍列為特別收入基金。

93 年基金用途預算 408.47 億元，用於「糧食收購」（以收購公噸計算）以外業務計畫的比重分別為 17%、0.6%、61%、1% 及 1%，來源及用途相抵後賸餘約 73 億元，期末累積賸餘 550.14 億元，備供以後年度財源。

### (十三) 就業安定基金

就業服務法第五章規定雇主經相關主管機關之許可，得聘雇外國人，惟雇主聘僱外國人從事該法規定之工作，應繳交就業安定費。為使該繳納之款項能妥善運用，乃於 83 年度依就業服務法設置本基金，勞委會為其主管機關。本基金以指定之就業安定費及就業保險提撥收入等為特定收入來源，目前主要業務計畫包括「促進國民就業」、「外籍勞工管理」、「提升勞工福祉」、「促進視障者就業」等四項。93 年基金用途預算 85.64 億元，用於業務計畫的比重分別為 92%、5%、0.6% 及 0.7%，來源及用途相抵後賸餘 4.03 億元，期末累積賸餘 136.40 億元，備供以後年度財源。

### (十四) 健康照護基金

政府為提供國民妥善之健康照護，於 90 年度經行政院程序設置本基金，項下設有醫療發展基金、全民健康保險紓困基金、藥害救濟基金、預防接種受害救濟基金、菸害防制及衛生保健基金等五單位，編製附屬單位預算之分預算，衛生署為其主管機關。基金來源主要係健康福利捐分配收入，以及向全民健康保險安全準備舉借之債務收入，目前辦理「補助貸款利息」、「健保紓困貸款」、「藥害救濟給付」、「菸害防制」、「衛生保健」、「預防接種受害救濟給付」等五項業務計畫。93 年基金用途之預算為 20.52 億元，用於業務計畫的比重分別為 9%、12%、1%、37%、38%

及 0.4%，來源及用途相抵後賸餘約 7 億元，期末累積賸餘 97.33 億元，備供以後年度財源。

#### (十五) 環境保護基金

政府為維護生態環境，於 92 年度設置本基金，並將空氣污染防治基金、資源回收管理基金、土壤及地下水污染整治基金納入，改隸本基金項下，編製附屬單位預算之分預算，環保署為其主管機關。基金以指定之徵收收入作為特定收入來源，目前辦理主要業務計畫包括「空氣污染防治」、「資源回收管理」、「土壤及地下水污染整治」等三項。93 年基金用途預算 42.86 億元，用於業務計畫比重分別為 53%、25% 及 16%，來源及用途相抵後短絀約 2 億元，與上年度相較由盈轉虧，短絀由以前年度累積賸餘（約 38.69 億元）支應。

#### (十六) 文化建設基金

政府於 81 年度經行政院程序設置，文建會為其主管機關。基金來源以利息收入為主，目前主要業務計畫包括「人才培育」、「協助藝術人才進軍國際藝壇」、「促進兩岸文化交流」、「促進國際文化交流」、「推動國際藝文活動」等五項。93 年基金用途預算 5,076 萬元，用於業務計畫比重分別為 17%、19%、13%、15%、25% 及 14%，來源及用途相抵後短絀約 0.2 億元，與上年度同樣入不敷出，短絀由以前年度累積賸餘（約 12.95 億元）支應。

#### (十七) 中華發展基金

政府為推動大陸政策，主動規劃並促進兩岸交流，以建立兩岸良性互動關係，特於 83 年度經行政院程序設置本基金，陸委會為其主管機關。基金主要來源為政府撥入收入，用以辦理促進兩岸民間交流事項及補助兩岸民間交流活動。93 年基金用途預算 0.76 億元，主要用於「兩岸交流計畫」，來源及用途相抵後短絀 0.36 億元，與上年度同樣入不敷出，短絀由以前年度累積賸餘（3.17 億元）支應。

#### (十八) 有線廣播電視事業發展基金

政府為促進有線廣播電視事業之健全發展，依據「有線廣播電視法」第 53 條規定，於 90 年度成立本基金，新聞局為其主管機關。由有線廣播電視系統之經營業者，提撥營業額百分之一為特定收入來源，供辦理特定政務所需，目前主要業務計畫有「撥付直轄市、縣（市）政府，從事與有線廣播電視法有關地方文化

及公共建設使用」、「捐贈財團法人公共電視文化事業基金會」、「改善收視不良及補助遭遇天然災害之有線電視業者復建」、與「辦理有線廣播電視現況調查並促進服務品質提升」四項。93年基金用途預算 2.51 億元，用於業務計畫比重分別為 42%、31%、14%及 5%，來源及用途相抵後賸餘 0.12 億元，期末累積賸餘 1.56 億元，備供以後年度財源。

#### (十九) 金融監督管理基金

政府為健全金融機構業務經營，維持金融穩定及促進金融市場發展，特依據「行政院金融監督管理委員會組織法」第 7 條，於 93 年 7 月 1 日成立設置本基金，並以該委員會為其主管機關。依據前開組織法規定，本基金之財源係向受行政院金融監督管理委員會監督之機構及由該會核發證照之專業人員收取之特許費、年費、檢查費及其他規費。本基金之運用，主要辦理下列五項業務計畫：「推動保護存款人、投資人及被保險人權益制度研究計畫」、「推動金融制度、新種金融商品之研究及發展計畫」、「推動金融資訊公開計畫」、「推動金融監理人員訓練計畫」、與「推動國際金融交流計畫」，另外還用於行政院核定給與該會及所屬機關人員之特別津貼。

有關 93 年下半年本基金運作產生之收支等事項，係由「行政院金融監督管理委員會」暫以代收、代付處理，並列入 94 年度預算，換言之，94 年度所列預算金額，將包含 93 年下半年之數。

茲將我國政事型特種基金之設置依據彙總比較於表 2-3。

表 2-3 政事型特種基金之設置依據

主管機關	基金名稱	基金特性	設置依據
行政院	行政國家科學技術發展基金	特別收入基金	科學技術基本法第 12 條
	九二一震災社區重建更新基金	特別收入基金	九二一震災重建暫行條例第 70 條
	離島建設基金	特別收入基金	離島建設條例第 16 條
	醫療服務業開發基金	特別收入基金	醫療服務業發展條例第 7 條
	行政院公營事業民營化基金	特別收入基金	公營事業移轉民營條例第 15 條
內政部	社會福利基金	特別收入基金	經行政院核准
財政部	中央政府債務基金	債務基金	公共債務法第 10 條
	行政院金融重建基金	特別收入基金	行政院金融重建基金設置及管理條例第 1 條

主管機關	基金名稱	基金特性	設置依據	
國防部	國軍老舊營舍改建基金	資本計畫基金	經行政院核准	
經濟部	經濟特別收入基金	特別收入基金	經行政院核准	
	分預算 基金	推廣貿易基金	特別收入基金	貿易法第 21 條
		能源研究發展基金	特別收入基金	能源管理法第 5 條
		石油基金	特別收入基金	石油管理法第 34 條
	核能發電後端營運基金	特別收入基金	經行政院核准	
交通部	航港建設基金	特別收入基金	經行政院核准	
農業委員會	農業特別收入基金	特別收入基金	經行政院核准	
農業委員會	分預算 基金	農業發展基金	特別收入基金	農業發展條例第 54 條
		漁業發展基金	特別收入基金	漁業法第 56 條
		林務發展暨造林基金	特別收入基金	森林法第 48 條之 1
		漁產平準基金	特別收入基金	漁業法第 57 條
		農業天然災害救助基金	特別收入基金	農業發展條例第 60 條
		農產品受進口損害救助基金	特別收入基金	農業發展條例第 52 條
勞工委員會	就業安定基金 (含視覺障礙者就業基金之分預算)	特別收入基金	就業服務法第 55 條 (身心障礙者保護法第 65 條)	
衛生署	健康照護基金		特別收入基金	經行政院核准
	分預算 基金	醫療服務發展基金	特別收入基金	醫療法第 92 條
		全民健康保險紓困基金	特別收入基金	全民健康保險法第 87 條之 2
		藥害救濟基金	特別收入基金	藥害救濟法第 5 條
		預防接種受害救濟基金	特別收入基金	傳染病防治法第 4 條
		菸害防治及衛生保健基金	特別收入基金	經行政院核准
環境保護署	環境保護基金		特別收入基金	經行政院核准
	分預算 基金	空氣污染防治基金	特別收入基金	空氣污染防治法第 10 條
		資源回收管理基金	特別收入基金	廢棄物清理法第 10 條之 1
		土壤及地下水污染整治基金	特別收入基金	土壤及地下水污染整治條例第 22 條
文化建設委員會	文化建設基金	特別收入基金	經行政院核准	
大陸委員會	中華發展基金	特別收入基金	經行政院核准	
新聞局	有線廣播電視事業發展基金	特別收入基金	有線廣播法第 53 條	
金融監督管理 委員會	金融監督管理基金	特別收入基金	行政院金融監督管理委員會組織法第 7 條	

資料來源：本研究彙整，主要參考中華民國 93 年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表。

### 第三節 我國政事型特種基金之預算及績效考核

## 一、我國政事型特種基金之預算制度

我國政府在預算制度上係採基金與預算合併的運作方式，藉由基金組織之橫的分類與預算組織之縱的分類，構成我國政府預算體系（張寶光，2002）。基金橫的分類在本章第一節已作介紹，預算縱的分類是依預算法第 16 條規定，將我國預算分為總預算、單位預算、單位預算之分預算、附屬單位預算、附屬單位預算之分預算等五種。

中央政府普通基金依法編製單位預算，特種基金則有兩種型態之預算編列方式，一是預算法第 18 條第 2 款所規定的單位預算，另一種則是依照預算法第 19 條規定：「特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算」，編製附屬單位預算。但在實務上，除信託基金非政府所有而不編入正式預算之外，所有特種基金均編製附屬單位預算。所謂「歲入、歲出之一部」，依預算法第 86 條第 1 項後段之規定，在政事型特種基金指的是虧絀時的「由庫撥補額」或發生賸餘時的「應繳庫額」。

政事型特種基金編製之附屬單位預算，內容是以「績效預算」為主，由各機關或各基金主管機關發展符合法律或設置目的之業務計畫，在個別計畫的基礎上編製當年度的經費預算。政事型特種基金編製附屬單位預算，其編審作業程序，通常可區分五階段，各階段所辦理的事項簡介如下(吳文弘、張育珍、李佩華，2003)：

### (一) 籌劃階段

1. 訂定年度計畫及預算政策：依預算法第 30 及 31 條之規定，行政院應於會計年度開始九個月前提出施政方針，主計處遵照施政方針，擬定預算編製辦法並呈報行政院核定。對政事型特種基金而言，施政方針是擬定年度施政計畫的最高指導原則。
2. 訂頒預算編製辦法及共同項目編列標準：前項辦法為編審年度預算的重要依據，後項標準則是針對各基金相同或相互關係之事項，作一致性規定。兩項法規皆由主計處擬訂，通常於四月份核定分行各機關依照辦理。
3. 訂定施政計畫：施政計畫為各政事型特種基金擬編業務計畫及預算之基礎，並作為指導各基金訂定經營方針、政策目的與投資目標的依據。基金主管機關將依據施政方針和預算編

製辦法，擬訂各基金的施政計畫。

## (二) 擬編業務計畫與預算階段

1. 擬編業務計畫：主管機關擬定施政計畫後，應即分別指示所屬基金擬訂業務計畫，各基金管理當局應在法律或政府指定的財源範圍內，朝提升資源使用效率、達成基金設置目的等方面分別訂定，提供會計單位作為擬編預算之根據。
2. 擬編預算的過程與內容：以計畫預算為內容架構，依各項業務計畫之需求編擬經費及籌措財源。若該基金於以前年度預算執行期間，確因環境之重大變遷或業務之確實需要，有未及列入當年預算，而依預算法第 88 條之規定報經行政院核准後先行辦理者，應於本年度補辦預算。擬編預算時，各基金應設置年度計畫與預算之審核會議或類似組織，並盡量邀請熟悉業務之基層人員參加或提供意見。

## (三) 主管機關及行政院審查階段

1. 主管機關初審：審核所屬基金之業務計畫與預算，另外專案審查項目，按各項先期審查作業規定加具審查意見，分別核轉各單位進行先行審查作業。
2. 行政院審查預算：行政院召開年度計畫及預算審核會議，針對各基金預算進行審查。

## (四) 編成預算案

依預算法第 45 及 46 條之規定，主計處依據行政院審議結果，將各附屬單位預算—營業部分（即為營業基金）及非營業部分（包括作業基金及政事型特種基金），彙案編成綜計表，加具說明連同各基金之附屬單位預算，呈行政院提出行政院會議。行政院會議決定後，於每年 8 月底前提出立法院審議。

## (五) 立法院審查

立法院對政事型特種基金之審議，依預算法第 50 條後段之規定，以基金運用計畫為主。

預算編製內容方面，我國政事型特種基金實務上之作法，傾向以現金基礎的觀念來編列基金財源，也就是預計基金在預算年度可獲取之現金收入，並以來源別列示預估數額。基金用途部分，原則上是以修正權責基礎加以編製，即預估預算年度各項業務計畫可能發生之支出及應付

費用(會計年度終了後短期內將支付之負債)，但仍有例外情形，長期負債之利息支出則是以現金基礎予以編列；基金在規劃年度支出時，亦針對預算年度中欲採購之財貨或勞務、或已簽訂之契約或訂單，儘管在該年度可能尚未付款或尚未實際收到貨物或勞務，仍將其列為預算期間之支出，即所謂之契約責任制。

固定項目分開原則也是政事型基金於帳務處理上之重要特色，政事型特種基金之長期投資、固定資產、無形資產以及長期負債等長期固定帳項，在預算及會計上並不區分資本支出或收益支出，一律作支出處理，並另行設帳管理。採固定項目分開原則，是因固定資產之取得，純為備供長期使用，政府既無意表達以固定資產抵償負債之償債能力，亦無意表達依固定資產獲致收入之投資財力。又基金任一年度之資源，僅供一個年度的支用，並非為支付全部長期債務而持有，故長期性資產及負債均不列入政事型基金，但另設置長期性資產及長期性負債類帳戶(張寶光，2002；張四明、方清風，2003)。

政事型特種基金預算之主要書表，依據行政院 91 年 6 月所發布之「九十二年度非營業基金—特別收入基金、債務基金及資本計畫基金預算書表格式」之規定，為「基金來源、用途及餘絀預計表及說明」(詳見附錄一)以及「現金流量預計表及補充說明」(詳見附錄二)兩者。另外須視基金性質及實際運作之需要，編製包括「單位成本分析表」(詳見附錄三)、「預計平衡表」(詳見附錄四)、「五年來主要業務計畫分析表」(詳見附錄五)、「固定項目明細表」(詳見附錄六)等十數項明細表、附表與參考表<sup>3</sup>。

## 二、我國政事型特種基金之績效管考情形

### (一) 基金之管理

預算法第 19 條第 2 項指出：「特種基金之適用附屬單位預算者，除法律另有規定外，依本法之規定」，換言之，政府對於特種基金之管理，得另訂法律加以規範。然而現行並無特種基金管理條例之制定，僅有行政院所頒定之「中央政府特種基金管理準則」，該準則第 1 條即開宗明義的規定：「中央政府各機關特種基金之設立、保管、運用、考核、合併及裁撤，除法令另有規定外，依本準則之規定。」

<sup>3</sup> 明細表包括基金來源明細表、基金用途明細表等二項；附表為單位成本明細表；參考表包括預計平衡表、五年來主要業務計畫分析表、員工人數彙計表、員工人數及給與明細表、用人費用彙計表、各項費用彙計表、公務車輛明細表、補辦預算明細表等八項；附錄為固定項目明細表。

預算法第 21 條規定：「政府設立之特種基金，除其預算編製程序依本法規定辦理外，其收支保管辦法，由行政院定之，並送立法院。」即要求特種基金除了依據預算法籌編其預算之外，對於基金之收入來源及用途，應於基金設立之同時，另訂收支保管及運用辦法。以下將針對政事型特種基金之設置、合併與裁撤，說明現行管理之措施：

### 1. 政事型特種基金之設置

依「中央政府特種基金管理準則」第 5、6 條之規定，政事型特種基金之設置有兩種管道：

- (1) 經行政院核准：各機關欲申請設立特種基金時，應事先詳述設立之目的、基金之來源及運用範圍，層請行政院核准；經行政院核准後，均應編列預算完成法定程序，始得設立。
- (2) 法律明文規定：亦即透過立法程序設立者，例如依據「公共債務法」設置中央政府債務基金；依據「科學技術基本法」設置國家科學技術發展基金等。

表 2-3 為我國政事型特種基金之設置管道彙總表。特種基金之設置有兩種不同管道，有學者認為其依循程序上之差別待遇，會產生若干問題，例如：透過立法程序設立者，因不受須有基金來源之約束，脫離了特種基金需財務自給自足的原則，而主管機關也可能圖預算審議與執行之便利，刻意於各法案訂定基金設置條款，造成基金之設置略顯浮濫，但又因基金來源有限，難以發揮自給自足功能造成可能之虧損，形成管理之困擾（黃登源，2002）。

各政事型特種基金之設立於完成預算程序後，主管機關應立即擬具收支保管及運用辦法，報請行政院核定發布，並送立法院。依據「中央政府特種基金管理準則」第八條之規定，該辦法應載明下列事項：

- (1) 基金設立之目的。
- (2) 基金之性質。
- (3) 管理機關。
- (4) 基金來源。

- (5) 基金用途。
- (6) 預、決算處理程序。
- (7) 財務事務處理程序。
- (8) 會計事務處理程序。
- (9) 其他有關事項。

其中第三項之管理機關，原則上係指各基金依法明文設置之「基金管理委員會」，若基金設置法源無相關規定，則以主管機關為其管理機關。「基金管理委員會」主要任務包括：(1) 基金收支、保管及運用之審議；(2) 基金運用執行情形之考核；(3) 基金年度預算、決算之審議等。管理委員會之於基金，如同董監事之於財團法人，是基金重要之決策單位，但是其功能是否能完全發揮，受到若干質疑，例如：委員會之主任委員與委員多係兼職，常因本職業務之繁重而無法兼顧，進而影響其管理之功能，甚至形同虛設（葉瑞惠，2001）。另外應考量當基金之業務實際已由各主管機關掌握與操作時，基金或分基金管理委員會之設置是否只是應景性質，徒增人力成本與兼職車馬費（方清風，2003）。

## 2. 政事型特種基金之合併及裁撤

數年來，立法院、審計部、財政部及學者專家等迭有提出政府特種基金設置浮濫、疊床架屋、功效不彰等詬病。行政院為謀解決，自 87 年度起陸續對非營業特種基金進行大幅檢討簡併作業，並訂定相關法令作為檢討之依據，包括 89 年所訂定之「非營業特種基金設置、簡併、裁撤及預算編製共同性原則」，以及 91 年 12 月所頒布用以替代前開原則之「中央政府非營業特種基金存續原則」。

「中央政府非營業特種基金存續原則」規定，對於同一性質政事在同一主管機關內，分由不同非營業特種基金辦理者，應予合併；而同一性質政事分由不同主管機關所設置之非營業特種基金辦理者，宜參酌政府再造機關業務調整情形，檢討整併。

行政院於 90 年度將同隸屬於衛生署主管之「全民健康保險紓困基金」、「藥害救濟基金」、「預防接種受害救濟基金」、「菸害防治及衛生保健基金」等四基金，與原「醫

療發展基金」簡併為「健康照護基金」，並列為分預算基金。92 年度又將同隸屬於環保署主管之「空氣污染防治基金」、「資源回收管理基金」、「土壤及地下水污染整治基金」，簡併為「環境保護基金」，並列為分預算基金。

另外，依「中央政府特種基金管理準則」第 17 條之規定：「各特種基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，應裁撤之。」「中央政府非營業特種基金存續原則」亦明確列舉出下列應裁撤之情形，包括：

- (1) 已完成或無法達成設置目的、經檢討政府得去除任務者。
- (2) 可委由民間經營、公民營合辦、移轉民營、改制法人或下放地方政府者。
- (3) 基金營運績效長期欠佳，或已喪失原訂自償能力，長期累積巨額短絀無法改善。
- (4) 業務單純、規模過小無設置必要者。

由農委會主管「經濟特別收入基金」項下的「自然生態保育基金」，行政院考量該分預算基金並非依法設置，且業務單純、規模過小，而於 93 年度將其裁撤，相關業務納入公務預算辦理。

## (二) 基金之績效評估

行政院為改善行政效能，加強政府部門之規劃與管理能力，於民國 90 年 5 月頒布「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，要求各機關依組織功能及業務推展之需求，提出中長期的施政目標，並據以訂定各年度具體的績效目標。機關在發展各項目標之同時，須設定攸關之績效衡量指標，以評估目標的達成情形，並提出年度績效報告於行政院。

1. 「中程施政計畫」：各機關分別以業務（比重占 70%）、人事（比重占 15%）、經費（比重占 15%）三面向，發展四年期之策略績效目標及其衡量指標，並列出各項衡量指標所佔權數、評估方式和體制、衡量標準與各年度之績效目標值。
2. 「年度施政計畫」：設定當年度的績效目標及其衡量指標，表達方式與內容與策略目標相同，並針對年度重要之工作計

畫及施政項目，具體詳述其實施內容。

3. 「年度績效報告」：報告應載明下列事項：

- (1) 年度績效目標及衡量指標。
- (2) 年度績效目標達成情形。
- (3) 原訂目標未達成之原因及改進措施。
- (4) 整體執行績效。

年度績效報告是由行政院研考會進行評核作業並提出意見，各機關應依年度績效目標達成情形及行政院核定之評核意見，對其所屬機關（單位）及相關人員辦理獎懲。各機關於提送中程及年度施政計畫時，應併附年度績效報告及評核意見，供行政院辦理中程及年度施政計畫審議、概算審議參考。

除了以機關別為施政規劃與管考之對象外，「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」、「行政院所屬各機關施政計畫評核要點」以及「行政院所屬各機關計畫資本支出預算執行評核要點」等行政命令，則以計畫別為規劃與管考之對象，將行政院辦理之近兩千件重要施政計畫，依性質劃分為社會發展、公共建設、科技發展和經建行政等四種計畫類別，採取三級列管、管考一元化作法，所謂三級列管，係依據「行政院所屬各機關年度施政計畫選項列管作業要點」第3、4點之規定，選取符合條件之計畫，分別由行政院列管、各部會列管、或部會所屬機關自行列管，表2-4為行政院施政計畫依列管級別所採行之權責劃分與審查層級。由於管考範圍遍及普通基金與特種基金，因此受政事型特種基金補助之各項計畫，亦會有部分依上述規定納入行政院施政計畫之管考項目。

表 2-4 我國施政計畫依列管級別之權責劃分與審查層級

	主辦機關	主管部會	權責管考機關
院列管	主辦機關(即計畫執行機關)依規定時限填報管考相關之表報(包括年度作業計畫基本資料、執行進度表、自評報告等)，經主辦機關研	主管研考人員(部會相關單位，包括業務司、會計處、秘書室等)進行初審。	管考機關研考人員(包括行政院研考會、經建會、國科會、公程會等機關)進行複審及審定。

	考人員確實依「審查注意事項」規定審查後，送主管部會進行初審。		
部會列管	主辦研考人員送審	主管研考人員審查及審定	不審查
自行列管 (審查層級在部會)	主辦研考人員送審	主管研考人員審查及審定	不審查
自行列管 (審查層級在主辦)	主辦研考人員審查及審定	不審查	不審查

資料來源：本研究整理。

評核施政計畫的第一步是進行計畫發展之前置作業，包括制定管制作業規定及作業計畫格式、院列管計畫填報系統之準備與作業講習等，接著由計畫執行機關編製年度作業計畫之內容並依序送主管部會及研考機關審查；各計畫必須進行定期之追蹤考核，包括每月執行進度、年度評核之填報及審查兩階段。表 2-5 則為施政計畫之要項與摘要內容。

表 2-5 我國施政計畫之要項與摘要內容

計畫要項	摘要內容(注意重點)
計畫概要	計畫期程、緣起、總目標 (中肯具體、明確可行、數量化)
年度目標	確認年度具體目標，或輔以間接性指標 (應循總目標，作為規劃年度工作項目、釐定進度衡量績效之準據)
經費來源及用途	1.掌握經費來源與數量(年度預算、追加預算、保留數) 2.確認用途項目
工作項目	1.必須能達到年度目標 2.區分具體工作項目並注意關聯性
進度規劃與預算分配	1.分月工作摘要應列量化目標 2.工作步驟安排應注意各工作項目之配合 3.預算應依工作步驟、預定量適當分配
重要查核點	關鍵工作之起點或終點，落後將影響相關工作及整個計畫進行，例如瓶頸點、階段檢查點、可能影響進度之關鍵點(均需限制時間且數量至少六個)。

資料來源：本研究整理。

無論是機關別或計畫別之管考措施，捕捉之評量重點多是片段，並無法以完整輪廓彰顯政事型特種基金整體之長遠性規劃與年度績效成果。表 2-6 為各政事型特種基金之現行績效管考情形的彙總整理，從表 2-6 可知，由於缺乏明確、一致的法令規範，各基金採行的績效評估及管考措施十分零散，許多基金對於其推動之業務項目或受其補助之計畫，並沒有進行任何的評估措施，即使有任何措施，例如：依據相關的作業要點或辦法執行考核追蹤，但由於考核相關資訊不夠透明化，民眾仍無法了解各基金的運作是否具效率及效果。徐仁輝（2004）亦指出我國政府有關施政計畫之績效評估體系，由於有不同法規之規定，因此出現在計畫研擬、審議、與管考等階段有連貫性不足，而有減併整合以及加強績效評估的需要。

表 2-6 政事型特種基金現行管考措施

基金名稱	現行管考措施
中央政府債務基金	1.每年召開 2 次管理委員會。 2.按年、按季、按月將財務運作計畫簽報管委會。
國軍老舊營舍改建基金	1.公共工程委員會公共建設督導小組對一億元以上工程進行預算管制。 2.國防部工程檢討會。 3.國防部工程現地輔訪。 4.不定期專案督考。
國家科學技術發展基金	依國科會「政府科技計畫管考評估作業手冊」辦理相關管考事宜。
921 震災社區重建更新基金	主要財源係由政府公務部門撥入，並分由 13 個部會共同執行重建暫行條例第 70 條規定之事項，因無自有財源，且該事項類似公共事務，故無法設定自償率等營運績效指標。九二一震災災害重建推動委員會之績效評估比照公務預算依「行政院所屬各機關施政績效評估要點」規定辦理，考績與獎酬依「公務人員考績法」及「行政院及所屬各級行政機關學校公務人員獎懲案件處理辦法」等規定辦理。
離島建設基金	無。
醫療服務業開發基金	無。
公營事業民營化基金	無。
社會福利基金	1.台閩地區身心障礙福利服務機構評鑑。 2.台閩地區老人福利機構評鑑。 3.兒童及少年安置教養機構評鑑。
行政院金融重建基金	無。
學產基金	無。
經濟特別收入基金	1.經濟部依據「中央政府附屬單位預算執行要點」第 32 點規定，對各基金每月預算執行均切實加以督導考核，並適時糾正，其考核結果併年度考績辦理。另各基金業務計畫預算執行情形，按月提報該部業務會報中加以檢討。又依該要點第六點規定，核定所屬基金分期實施計畫及收支估計表，並就其重大差異詳予分析，加具改進意見。 2.另依上開要點第 32 點及行政院主計處 88.10.28 台 88 處會三字第 10991 號函，每年度均派員實地至所屬基金查核其出納會計業務及預算之執行情形，查核結果均依規定通知審計部及行政院主計處。 3.經濟部為因應行政院 92 年發布之「加速推動公共建設方案」及行政院 92.3.25 工程管字第 09200117700 號函之規定，按月召開「經濟部公共建設推動會報」檢討執行績效，且由部內高層率研發會、總務司、會計處等單位不定期就預算落後之計畫辦理實地查訪工作，並提出改進建議供參。

基金名稱	現行管考措施
核能發電後端營運基金	無。
航港建設基金	審查計畫之業務進度與預算經費執行情形，若進度重大落後時，將會同航政司實地查訪，瞭解落後原因並提出改進之建議。
農業特別收入基金	無。
農業發展基金	無。
農產品受進口損害救助基金	依「農產品受進口損害救助審查作業要點」第 7 點之規定，該基金相關計畫之追蹤考核，係依循農委會農業發展計畫作業程序辦理。
林務發展暨造林基金	全民造林計畫績效考核： 1.年度中各月之進度執行情況。 2.造林、撫育、育苗等抽測之成果。 3.定期報表、限期查報資料是否依限提出且詳實。 4.各處所屬責任區之縣市政府辦理全民造林情形。
農業天然災害救助基金	無。
漁業發展基金	無。
漁產平準基金	無。
就業安定基金	1.每月：檢討各項計畫及預算執行情形。 2.每季：檢討重大計畫作業管控情形。 3.半年：提出執行報告送勞委會及就業安定基金委員會，作為業務改進及績效檢討之參考。
健康照護基金	依「健康照護基金收支保管及運用辦法」及「健康照護基金管理委員會年度作業時程表」，召開健康照護基金管理委員會，對所屬分基金依分層負責提報管理委員會之提案督導考核之。
環境保護基金	1.各分基金績效指標如下：(已由環保署管考處統一辦理全署年度績效考評作業) (1)空氣污染防治基金：運作績效以「空氣品質不良 (PSI>100) 占日數比率」為指標。 (2)資源回收管理基金：93 年度訂定績效指標為「全國資源回收率達 18% 以上」。 (3)土壤及地下水污染整治基金： (a)為推動土壤及地下水污染整治業務，培訓專業人員數 500 人次。 (b)進行農地重金屬污染改善面積數 180 公頃。 (c)10 年以上中北部地區加油站污染情勢調查 400 場。 2.另有關基金人力獎酬制度係依環保署年度績效獎金暨績效考評作業規定辦理。
文化建設基金	1.基金每月固定提報主管機關月報及半年決算報告。 2.主管機關為應業務需要定期或不定期派員查核基金預算執行或決算辦理情形。

基金名稱	現行管考措施
	3.主管機關對於預算執行如有重大差異，隨時督導，並追蹤考核，考核結果併入年終考績辦理。
中華發展基金	1.營運績效：中華發展基金以增進兩岸文教交流與合作、促進大陸專業人士瞭解臺灣及加強兩岸資訊流通三大政策目標來推動各項交流事務。每年均依據預算規劃辦理委辦及補助活動，並以執行完成規劃案件為績效管理之目標。 2.人力資源政策：基金管理委員會、主委、副主委、基金執行秘書及幹事，均由陸委會現職人員兼辦，未另行支領人事費用，其考核獎懲由陸委會依公務員相關法規辦理。
有線廣播電視事業發展基金	1.基金運用應限於適法性監督，不可為目的性監督，監督時應寬鬆並注意避免妨礙地方自主空間。 2.基金管理委員會決議之考核結果將通知受評單位及所屬議會及審計機關，並要求受評單位於 14 日內陳報應改善事項及違法事項之處理方式。 3.要求改善而不為者、或請其提出具體聲復理由而不為者，通知其所屬議會及審計機關。 4.必要時基金委員可至受評單位進行實地考核。
金融監督管理基金	無。

資料來源：本研究整理。

#### 第四節 我國政事型特種基金之預算及績效考核制度檢討

我國政事型特種基金之設置與運作，主要目的在推動中央政府之特定政策或業務，藉由特種基金「專款專用」之設計功能，讓社會大眾明瞭政府將人民納稅錢用於何處。同時因為擁有穩定收入來支應特定用途之支出，可避免重要業務之進行發生中輟，或受其他政務支出排擠等情形。近年來，行政院推動數項改革，致力於特種基金之制度建立與效率提升，然而在績效評估及預算之聯結上，仍有改進之空間，本研究以管理之角度出發，提出下列值得進一步思考之處：

##### 一、未提供適切的預算與績效資訊

傳統預算制度強調的是控制功能，關注支出項目是否合乎法定預算之規定，較不在乎經費成本的節省與使用效率，節省經費之支出反而可能被認定為預算執行不力，造成減少下年度預算之下場，在這種制度環境下，追求預算規模極大化成為政府機關的一種文化與通病。

近年來，「績效導向預算制度」(Performance-Oriented Budgeting) 之觀念在先進國家蓬勃發展，政府關注焦點轉移為施政計畫之績效成果，強調預算之規劃與管理，以追求公共資源之最大效用。為達到提升績效之目的，政府必須進行施政目標與績效之規劃，預算就成為表達規劃情形的媒介。一份有價值的預算應能夠簡潔傳達政府機關的崇高任務、施政目標以及為達成目標所推動之計畫或活動，並按計畫之預期產出或績效指標來編製預算。此外，年度計畫績效資訊之揭露，應能協助使用者了解該機關的施政成效與資源配置之關聯性。

從本章第三節之介紹可知，我國已建立一套嚴謹的預算編製程序，但是檢視 92 年度中央政府預算書發現，政事型特種基金之預算表達仍有進一步改革的空間，譬如：在「基金來源、用途及餘絀預計表」中，支出部分以計畫別列示，但收入部分僅以來源別列示，故無法獲得某一計畫的收入預算金額，以及計畫支出係自給自足或必須仰賴稅收補貼的程度。而且計畫別支出中包含資本性支出，亦難以衡量各項計畫的成本。其次，在「平衡表」中，出現長期應收款項、長期貸墊款及準備金等長期性資產，行政院主計處解釋為受限於基金簡併之關係，若干特別收入基金仍具有作業性質，因此主計處在設定政事型特種基金平衡表的會計科目時，保留了一些適用上述情形之科目，儘管是不得已的做法，但就政府會計學理上，並不符合當期資源流量衡量焦點的定義。此外，檢視歷年度中央政府決算書可知，目前政府多以預決算差異金額來衡量預算遵循程度，而較少衡量財務狀況及經營成果方面或其他施政品質方面的績效。

## 二、未建立有效之績效評估制度

「績效評估」係指對於一個組織試圖達成某項目標、如何達成與是否達成之系統化檢視過程，並作為日後興政或改進的依據。落實政府再造運動，須有誘因機制的配套，此一機制就是施政績效評估體系，藉以檢驗行政績效(徐仁輝，2004)。績效資訊之使用者包括行政首長、立法與監察等監督機關、社會大眾、投資人與債權人、以及其他利害關係人等，政府績效資訊之揭露，能協助使用者進行各種攸關之決策，例如行政首長將視各部會計畫的實行進度與績效，決定預算資源之配置；立法院則站在為納稅人把關之立場，透過績效評估資訊了解並監督行政機關之施政效率與效果。

我國政事型特種基金藉由發展各項業務計畫，來達成基金設置的特定目的，目前 21 個基金於 93 年度推動約 80 項業務計畫，業務性質及範圍涵蓋農國防建設、漁業發展、醫療保健、金融改革、科技發展、社會福利、環保、文化及建設等領域。

特種基金強調「專款專用」之特性，然而目前並未建立一套足以有效衡量基金用途或計畫成效之績效評估機制，根據本研究針對現行管考措施所蒐集之資訊顯示（表 2-6），大多數基金之措施偏重財務面之收支控制與差異分析，只有「環境保護基金」項下之各分預算基金有設定明確之績效衡量指標，若干基金雖然設有考核或監控計畫執行成效或情形之措施，但也因缺乏具體之績效目標與評估作業，而使管理效果大打折扣。至於那些完全沒有設置相關管考措施之基金，則令人嚴重質疑其主管機關或基金管理委員會有怠乎管理監督之責。

### 三、 未建立精簡的基金結構

我國特種基金的設置數量，隨著政府大規模推行新業務而迅速成長，但近年來由於國家財政困窘、部分特種基金作業效能不彰、或運作功能與設置支出未盡相符等原因，導致朝野及學術界相關人士紛紛提出基金設置浮濫、疊床架屋、績效不彰、甚至破壞財政體制、影響國庫統籌收支等評論。

特別收入基金是政事型特種基金中最常被檢討之一群，檢討之主要原因為若干特別收入基金缺乏自主財源，其基金來源高達八成以上來自國庫撥款收入(表 2-7)，顯與其定義「有特定收入來源而供特殊用途者」之自給自足特性不符，故被要求改編單位預算，納入公務預算。另外，部分基金之業務過於單純，或與公務預算重疊，而形成一種業務、兩種財源之情形，例如內政部主管之社會福利基金，其推行之「福利服務業務計畫」內容，就與內政部單位預算之「社會福利服務業務計畫」相似。

表 2-7 以國庫撥款為主要財源之特別收入基金一覽表（單位：千元）

基金別	基金來源	政府撥入收入	政府撥入收入佔基金來源之比重
行政院國家科學技術發展基金	22,110,879	21,165,004	95.72%
九二一震災社區重建更新基金	10,158,678	10,157,678	99.99%
離島建設基金	3,202,358	3,200,000	99.93%
醫療服務業開發基金	2,181	2,000	91.70%
行政院公營事業民營化基金	8,166,461	7,859,172	96.24%
農業特別收入基金	48,193,526	41,142,001	85.37%
中華發展基金	40,018	36,102	90.21%

資料來源：93 年度中央政府總預算附屬單位預算—非營業部分。

## 第三章 美國政府之預算制度

## 第一節 美國聯邦政府之預算表達

### 一、聯邦預算之內容與架構

隸屬白宮幕僚系統的預算管理局(Office of Management and Budget, 簡稱 OMB)，在美國聯邦政府之預算籌編及執行上，扮演相當重要的角色。它是協助總統編製預算最重要的幕僚單位，職能類似我國的行政院主計處，OMB 必須評估各機關所提出計畫、政策的效能，在部門相互競逐的財源需求中，擬定支出的優先順序，並確保機關在預算執行、報告聲明及提出的法律草案，與總統的預算和施政目標一致。

美國聯邦預算系統中，預算授權數(budget authority)、支付義務(obligations)與經費支出數(outlays)為政府控制支出的標竿與衡量方式。國會頒布法令以預算授權的形式，提供各部會支出的權限，當預算管理局核准其支出計畫時，各部會即可使用該預算授權數，例如簽訂採購或服務契約，這些契約將被紀錄為政府之債務而具支付義務，並減少可用之預算授權數；當政府付清債務後，即記載為經費支出數。美國聯邦政府之預算，列出各部會當年度之預算授權數與預計之經費支出數。

根據 OMB 最新發布之美國聯邦政府 2005 年度預算(Budget of the United States Government, Fiscal Year 2005)，美國聯邦預算是以聯邦部會為報導主體(by agency)，重點式介紹個別部會於預算年度之施政規劃、努力方向及預計收支數，並且揭露實施各項績效評估措施之成果資訊。聯邦部會所推動之各項施政措施與活動，其財源主要來自兩大類基金——聯邦基金與信託基金，然而無論財源來自何種基金，收支項目均納入各部會所提出之年度預算，共同揭露於總統提出之年度預算書中，即所謂之統一預算體制(unified or consolidated budget totals)。

統一預算體制仍然有例外的情形，美國國會立法將社會安全信託基金以及郵政服務基金(性質為公共事業循環基金)之收支項目，排除在總預算之餘絀計算外，也就是說，在計算聯邦政府預算赤字或賸餘時，則出現預算內(on-budget)及預算外之分(off-budget)，其目的在讓社會安全計畫豁免於預算內所受到的各項限制，並使聯邦預算赤字之事實，不因社會安全信託基金大額稅收計入而遭到掩飾(方清風，2003)。

值得一提的是，各部會提出之年度預算中，會針對基金項下之計畫提供較細項之預算資訊，以社會安全部門為例(表 3-1)，其推動的三項計畫中有兩項，分別是「老人及遺族保險計畫」以及「殘疾人士保險計畫」，其來自社會安全信託基金之補助；另一項「安全所得補助計畫」

財源則來自普通基金。2005 年度預算書分別針對兩大基金之計畫，列出 2003~2005 年之實際與預計收、支數，並提供各項計畫之三年實際與預期受益者資訊(包括背景分類、平均每月補助金額等，如表 3-2)，讓閱讀者知悉各項計畫之執行成效與預算年度之目標願景。

表 3-1 美國社會安全部門之計畫預算

社會安全部門預算彙總 (百萬元)				
立法授權預算/強制性支出預算				
	2003 實際數	2004 預算數	2005 預算數	+/-
<b>信託基金預算</b>				
老人及遺族保險計畫	\$402,698	\$417,293	\$430,628	+\$13,335
殘疾人士保險計畫	<u>71,982</u>	<u>\$78,973</u>	<u>\$84,435</u>	<u>+\$5,485</u>
小計	\$474,680	\$496,266	\$515,086	+\$18,820
<b>普通基金預算</b>				
安全所得補助計畫	\$35,146	\$37,431	\$41,907	+\$4,476
退伍軍人特別撥款	<u>\$9</u>	<u>\$12</u>	<u>\$12</u>	<u>---</u>
小計	\$35,155	\$37,443	\$41,919	+\$4,476
<b>總計</b>	<b>\$509,835</b>	<b>\$533,709</b>	<b>\$557,005</b>	<b>+\$23,296</b>
與 2004 年度之比較				+4.4%
<b>管理預算/裁決性支出預算</b>				
管理費用	\$7,885	\$8,313	\$8,878	+\$565
總檢察長辦公室預算	\$82	\$88	\$92	+\$4
研究費用	<u>\$38</u>	<u>\$38</u>	<u>\$27</u>	<u>-\$11</u>
總計	\$8,005	\$8,439	\$8,997	+\$558
與 2004 年度之比較				+ 6.6%

資料來源：[SSA's Budget and Commercial Activities Inventory](#).

表 3-2 美國社會安全部門計畫之預計受益資料

	2003 實際數	2004 預計數	2005 預計數	增減變動
平均受益者人數(千人)				
老人及遺族保險計畫	<b>39,254</b>	<b>39,588</b>	<b>39,969</b>	<b>+381</b>
殘疾人士保險計畫	<u>7,330</u>	<u>7,664</u>	<u>7,996</u>	<u>+332</u>
總計	<b>46,584</b>	<b>47,252</b>	<b>47,965</b>	<b>+713</b>

	2003 實際數	2004 預計數	2005 預計數	增減變動
平均每月補助金額				
退休勞工	\$893	\$915	\$935	+\$20
殘疾勞工	\$831	\$855	\$878	+\$22

資料來源：SSA's Budget and Commercial Activities Inventory.

除了以聯邦部會為預算報導主體外，美國聯邦政府預算亦提供數量豐富且詳細的財務計畫(financial proposal)，作為年度預算之補充及輔助資料，其中包括編製 12 個主要信託基金、5 個聯邦基金之收支及餘額表(by fund)，在此以基金收支活動為表達重點之書表中，涵蓋長達七年期的數據，除了預算年度外，還包括未來四年度以及前兩年度的收支數額，表 3-3 為社會安全信託基金之收支及餘額表。

表 3-3 美國社會安全信託基金之收支及餘額表

	2003 實際數	預計數					
		2004	2005	2006	2007	2008	2009
社會安全信託基金：老人、遺族及殘疾人士保險(OSADI)信託基金							
期初餘額	1328.9	1484.5	1633.6	1812.7	2010.6	2231.3	2474.6
收入(income):							
政事收入	523.8	534.0	575.1	603.1	636.3	645.3	698.9
業權收入	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
聯邦基金撥入							
利息	83.5	86.3	91.9	100.1	110.2	122.4	136.6
其他	22.9	25.0	27.1	28.2	30.4	34.0	35.9
總收入	630.3	645.3	694.2	731.6	777.0	824.1	875.1
支出(outgo):							
公共支出	470.6	492.1	510.8	529.5	552.0	576.4	607.9
撥入其他基金	4.0	4.2	4.3	4.1	4.3	4.4	4.5
總支出	474.7	496.3	515.1	533.6	556.3	580.8	612.4
餘額變動數	155.7	149.1	179.1	179.9	220.7	243.3	250.2
期末餘額	1484.5	1633.6	1812.7	2010.6	2231.3	2474.6	2733.8

資料來源：OMB, Analytical Perspectives, FY 2005 Budget。

此外，聯邦預算在表達上強調功能性分類(Functional Classification)。國會預算法案(Congressional Budget Act)要求預算應依據國家需求、部會之任務與計畫作為區分依據(by function)；換言之，將包含所有預算授權、經費支出數與其他預算資訊(例如：針對預算外、或採隨收隨付制之計畫，加以註明)，依據主要施政用途加以區分成農業、所

得安全、國防等十九個主要功能，每一項功能包含所有具相似目的之計畫或活動，民眾可以藉此瞭解聯邦政府在各大施政領域之全盤規劃與表現，大多數的主要功能更細分至次級功能(subfunctions)，以農業功能為例，其細分為「農場所得平穩化」與「農業研究服務」兩項次級功能。表 3-4 為美國聯邦政府預算之功能性分類項目。

表 3-4 美國聯邦政府預算之功能性分類

功能別分類	
國家安全	健康衛生
外交事務	醫療保險
科技與太空發展	所得安全
能源	社會安全
國家資源與環境	退伍軍人福利
農業	司法
商業與住宅貸款服務	一般政務
交通	補助津貼
社區與地區發展	未分配沖銷性收入
教育、訓練、就業與社會服務	

資料來源：OMB, Analytical Perspectives, FY 2005 Budget。

## 二、聯邦預算之審議

美國聯邦政府會計年度採用十月制，預算案在歷經九個月之籌編與審核，於會計年度開始前約十個月送請國會審議，國會將針對總統的預算提案作出同意、修改甚至否決之決議，其包括改變財源水準或增、刪計畫。

聯邦預算之審議，並不因聯邦基金或信託基金而有所不同，主要差異在於政府支出之性質。1990 年頒行的預算執行法案(Budget Enforcement Act, BEA)將聯邦政府之支出劃分為裁決性與強制性兩類，裁決性支出之額度由於受年度撥款法案之控制，須排入議程由眾議院 13 個撥款委員會及其分委員會，依其權責召開公聽會、與行政部會協商及進行細部審查等程序來達成共識，提供大多數聯邦計畫年度支出之權限，眾議院依其決議提出各項年度撥款法案之草案，交由參議院依相似程序進行審議，撥款法案必須經兩院同意並總統簽署後，各部會始能動用其預算額度。

強制性支出則是依據長久性法律(permanent laws)之規定撥款，現行法律賦予特定計畫執行之財源，因此每年並不須經過眾議院撥款委員會

之起草程序，大多數指定用途基金、公共債務支付息等均屬之，例如：醫療保健及補助、失業保險給付等。無論是裁決性或強制性的政府支出，都必須經過國會之審議通過與把關。至於收入面，幾乎所有稅收或其他收入均依據長久性法律之規定，聯邦憲法規定所有產生收入之法案或法律，必須由眾議院起草並經兩議院之授權。

## 第二節 美國紐約州政府之預算表達

有關美國州及地方政府年度財務報表之內容，林嬋娟與鄭如孜於2001年提出之主計處委託報告「政府基金別報表與合併報表之比較研究」中有詳細解析。本研究則著重在預算之編製，以美國紐約州政府之年度執行預算(Executive Budget)與財務計畫(Financial Plan)為例，介紹其預算內容。

### 一、紐約州政府預算之內容與架構

紐約州政府會計年度為四月制，州憲法要求州長應於每年一月中旬，提出下一年度完整之執行預算書，來規劃預算年度內所有基金之支出項目與估計可獲取之收入。此外，各項建議之撥款法案以及支應財源的提案，均隨同執行預算一併提出，建議撥款法案很多，而其中一項為針對合法之未預期收入、或不可預見之緊急狀況發生時，所提供之支出授權。

在這份頁數多達四百頁的2004-2005年度執行預算書中，包含兩大部分，第一部分是按「功能及機關別」所編製之預算，紐約州政府將其政務活動劃分為五類，分別為「教育、勞工與家庭協助」、「健康及心理保健」、「交通、經濟發展與環保」、「大眾安全與一般行政」及「其他」，每一功能涵蓋數個行政部門或機關之個別預算，預算內容有下列四項重點：

#### 1. 機關之任務(Mission)

描述機關及其所屬單位之主要任務，包括其功能、責任、與聯邦及地方政府之互動與角色定位。

#### 2. 組織與人力(Organization and Staff)

介紹組織架構、權責劃分與人力資源之配置情形。

#### 3. 財務背景與預算摘要(Financial Background & Budget Highlights)

介紹機關之資金來源與主要用途，並摘要分析當年度之預算編列情形。

#### 4. 計畫摘要(Program Highlights)

敘述機關所推動之各項計畫相關資訊，包括發展歷程、主要宗旨、年度目標、年度主要措施及活動；並以表格傳達預算年度與上年度之收支編列及變動資訊，包括：(1)所有基金撥款之使用情形，包括州政府運作、補助地方政府或資本計畫等用途；(2)各項用途來自各類基金之撥款數額；(3)各項用途以計畫別表達之各類基金撥款數額；(4)普通基金針對各項計畫之細項撥款資訊；(5)其他基金針對各項計畫之細項撥款資訊等。表 3-5 即為「農業與市場部門」編列之年度預算中，「州政府運作」用途項下以計畫別表達之各類基金撥款數。

表 3-5 紐約州政府農業與市場部門之 2004-05 年度預算資料

計畫別	州政府運作 以計畫別顯示對所有基金之財務需求 撥款法案 (元)		
	2003-2004年度 可支用數	2004-2005年度 預算數	變動數
<b>管理支出</b>			
普通基金	4,391,000	4,434,000	43,000
<b>農業營運服務</b>			
普通基金	13,648,000	12,970,000	(678,000)
特別收入基金-聯邦	16,812,000	18,812,000	2,000,000
特別收入基金-其他	23,126,000	23,154,000	28,000
信託基金	1,677,000	1,697,000	20,000
<b>消費者食品服務</b>			
普通基金	8,954,000	8,006,000	(948,000)
特別收入基金-聯邦	5,620,000	6,120,000	500,000
特別收入基金-其他	13,609,000	13,916,000	307,000
<b>州展覽會</b>			
營業基金	<u>19,793,000</u>	<u>20,105,000</u>	<u>312,000</u>
<b>總計</b>	<u>107,630,000</u>	<u>109,214,000</u>	<u>1,548,000</u>

資料來源：New York State 2004-05 Executive Budget –Agency Presentations.

年度執行預算書之第二部分，是按「基金別」編製之財務計畫預算。州政府在編製政事型基金之財務計畫預算時，分別以現金基礎(表 3-6)與一般公認會計基礎(表 3-7)編製所有政事型基金五年期<sup>4</sup>之預算收支估計情形，並針對最重要之普通基金，編製兩種基礎之調節表。所謂一般公認會計基礎(GAAP)，係美國政府會計準則委員會(GASB)所規範適用

<sup>4</sup> 2004-05 年度預算書中包含 2003-04 年度(實際數)、2004-05 年度、2005-06 年度、2006-07 年度、2007-08 年度等五個會計年度之預算收支情形。

於州及地方政府之財務報導基礎，在基金別之財務報導上，即以修正權責基礎(modified accrual basis)編製年度決算書表。換言之，紐約州政府除了以現金基礎編製收支預算外，亦呈現與決算相同編製基礎之收支預算，藉以提高預、決算之可比較性。

財務計畫預算之內容劃分為三部分：

- (1)收入—按來源別分為稅收、什項收入與聯邦補助三項表達，由於紐約州稅目種類眾多，依據州憲法與州財務法之規定，執行預算將另闢專章依基金別，介紹歷年各項稅目之收入預計數額及變動情形。
- (2)支出—依據用途別分為補助地方政府(五大類功能別)、州政府運作(人事、採購、水電等雜項支出)、一般性支出(退休金提撥、社會福利等受法律或協議規定之支出)、債務用途及資本計畫五項表達。
- (3)其他財源或用途—包括基金間之轉入、轉出以及舉債收益。

表 3-6 紐約州 2004-05 年度預算之現金基礎財務計畫

現金基礎財務計畫 所有政事基金 2004-2005 (百萬元)					
	普通基金	特別收入 基金	資本計畫 基金	債務基金	總計
期初餘額	1,014	1,312	(348)	170	2,148
收入:					
稅收	31,361	4,784	1,806	8,657	46,608

雜項收入	2,087	11,478	2,431	647	16,643
聯邦補助收入	<u>0</u>	<u>34,425</u>	<u>1,840</u>	<u>0</u>	<u>36,265</u>
<b>總收入</b>	<b><u>33,448</u></b>	<b><u>50,687</u></b>	<b><u>6,077</u></b>	<b><u>9,304</u></b>	<b><u>99,516</u></b>
<b>支出:</b>					
補助地方政府	28,455	42,431	1,827	0	72,713
州政府運作	7,251	8,027	0	22	15,300
一般政務支出	3,652	660	0	0	4,312
債務	0	0	0	3919	3919
資本計畫	<u>0</u>	<u>2</u>	<u>3,560</u>	<u>0</u>	<u>3,562</u>
<b>總支出</b>	<b><u>39,358</u></b>	<b><u>51,120</u></b>	<b><u>5,387</u></b>	<b><u>3,941</u></b>	<b><u>99,806</u></b>
<b>其他財源(支出):</b>					
其他基金轉入	8,387	3,170	225	5,241	17,023
轉出至其他基金	(2,527)	(2,815)	(1,108)	(10,616)	(17,066)
舉債收益	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>131</u>	<u>0</u>	<u>131</u>
<b>其他淨損益</b>	<b><u>5,860</u></b>	<b><u>355</u></b>	<b><u>(752)</u></b>	<b><u>(5,375)</u></b>	<b><u>88</u></b>
<b>基金餘額變動數</b>	<b><u>(50)</u></b>	<b><u>(78)</u></b>	<b><u>(62)</u></b>	<b><u>(12)</u></b>	<b><u>(202)</u></b>
<b>期末餘額</b>	<b><u>964</u></b>	<b><u>1,234</u></b>	<b><u>(410)</u></b>	<b><u>158</u></b>	<b><u>1,946</u></b>

資料來源：New York State 2004-05 Executive Budget - Financial Plan.

表 3-7 紐約州 2004-05 年度預算之 GAAP 基礎財務計畫

<b>GAAP基礎財務計畫</b>					
<b>所有政事基金</b>					
<b>2004-2005 (百萬元)</b>					
	普通基金	特別收入 基金	資本計畫 基金	債務基金	總計
<b>收入:</b>					
稅收	30,712	4,711	1,790	8,692	45,905
專利權收入	0	0	0	326	326
雜項收入	4,940	2,317	257	23	7,537
聯邦補助收入	<u>0</u>	<u>36,552</u>	<u>1,840</u>	<u>0</u>	<u>38,392</u>
<b>總收入</b>	<b><u>35,652</u></b>	<b><u>43,580</u></b>	<b><u>3,887</u></b>	<b><u>9,041</u></b>	<b><u>92,160</u></b>
<b>支出:</b>					
補助地方政府	31,099	38,951	1,827	0	71,867
州政府運作	9,851	1,610	0	22	11,483
一般政務支出	2,988	236	0	0	3,234
債務	25	0	0	3,236	3,261
資本計畫	<u>0</u>	<u>2</u>	<u>3,248</u>	<u>0</u>	<u>3,250</u>
<b>總支出</b>	<b><u>43,973</u></b>	<b><u>40,799</u></b>	<b><u>5,065</u></b>	<b><u>3,258</u></b>	<b><u>93,095</u></b>
<b>其他財源(支出):</b>					
其他基金轉入	11,883	1,084	201	5,270	18,438
轉出至其他基金	(4,592)	(4,138)	(1,126)	(11,022)	(20,879)
一般債券收益	25	0	131	0	131
融資安排收益	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>1,939</u>	<u>0</u>	<u>2,279</u>
<b>其他淨損益</b>	<b><u>5,860</u></b>	<b><u>(3,054)</u></b>	<b><u>1,145</u></b>	<b><u>(5,752)</u></b>	<b><u>(31)</u></b>
<b>基金餘額變動數</b>	<b><u>(691)</u></b>	<b><u>(237)</u></b>	<b><u>(33)</u></b>	<b><u>31</u></b>	<b><u>(966)</u></b>

資料來源：New York State 2004-205 Executive Budget - Financial Plan.

## 二、紐約州政府預算之提送與審議

紐約州憲法規定州長應於每年一月中旬或二月初，向州議會提出下年度(會計年度開始於四月份)之「執行預算書」，州長應考量州政府營運、補助地方政府、資本計畫、債務等施政活動，於預算書中編列相關之撥款提案及歲收估計；另外，「五年期資本計畫與融資規劃」(Five-Year Capital Program and Financing Plan)以及「三年期財務預測」(Three-Year Financial Projection)，也將陸續隨同執行預算書提出於州議會，提供額外之財務資訊以支持年度預算。州憲法更授權州長可以在首版執行預算書提送議會後之 30 天內，針對預算內容進行修正或變動。

紐約州議會(參、眾議院)在收到州長提出之執行預算書後，透過其財政相關委員會進行各項支出提案及歲收估計之審議，並針對主要計畫召開聯合公聽會，經過數個月之審議程序，州議會將對預算之撥款法案採取相關行動以反映其決議。最終經過參、眾議院修正並獲兩院同意之撥款法案及相關規範，在州長無任何異議之前提下，即成為正式之法律，從此刻開始，州長必須每季修正現金基礎與一般公認會計基礎之財務計畫，以反映各項收支法案之變化；另外亦須每季向議會提出預算執行之報告，以顯示預算數與實際數之差異，並針對財務計畫之重大偏差與顯著差異作出解釋。

## 第四章 美國政府之績效管考制度

### 第一節 美國聯邦政府之績效管考制度

過去十年來美國國會與行政部門致力於提升政府的績效與公開報導責任，自 1993 年柯林頓總統與國會合作所制定的「政府績效與成果法案」(Government Performance and Results Act, 簡稱 GPRA)，到 2001 年布希總統積極推動的「總統管理議題」(The President's Management Agenda, 簡稱 PMA)，以及 2004 年度預算開始採行的「計畫評等工具」(Program Assessment Rating Tool, 簡稱 PART)，均強調資源與成果、預算與績效的連結，並課以聯邦政府和各部門更大的績效責任。

#### 一、政府績效與成果法案 (GPRA)<sup>5</sup>

##### (一) 意義

美國聯邦政府歷經多次績效改革，無論是早期五零年代的績效預算制度 (Performance Budgeting System)、六零年代的設計計畫預算系統 (Planning, Programming, and Budgeting System)、或七零年代的零基預算制度 (Zero Base Budgeting System)，將近半個世紀的變革經驗，美國聯邦政府仍存在許多積習已久的弊端。「政府績效與成果法案」就是在此種背景環境下孕育而生，此項由國會主導的法案，目的在解決長期存在的管理問題，改善政府的效率、效能及服務品質，並提供更客觀有用的績效資訊，協助提升使用者的決策品質，進而強化人民對政府的信心。

##### (二) 內容

「政府績效與成果法案」要求聯邦政府各機關應定期出具三種計畫及報告：

1. 策略計畫 (strategic plan)：各行政部門應發展一套至少涵蓋五年的策略計畫，內容應包括六要素：(1)機關任務的明確陳述；(2)建立結果導向的長期目的；(3)指出達成目的所需執行的策略，並簡述機關的執行過程、運用技術及人力、資本、資訊等所需資源；(4)描述長期目標與年度計畫間之關聯性；(5)指出可能影響既定目標及策略的主要外部因素；(6)提出評估計畫進度的方法及時程表。首次計畫於 1997 年度提出，每

<sup>5</sup> 參考 GAO (2004)；林慶隆，李春枝，郭大榮 (2000)。

三年更新一次。

2. 年度績效計畫 (annual performance plan)：行政部門在年度績效計畫中應清楚描述下一年度的預定達成目標，該年度目標將結合預算書所列的計畫活動及績效衡量指標。另一方面在建立短期目標的同時，也要求與長期策略計畫相輔相成。年度施政計畫首次提出於 1999 年，逐年編製。
3. 年度績效報告 (annual performance report)：行政部門在年度績效報告中應衡量年度計畫的執行績效，並報告各項計畫的執行進度，如果目標進度未達到，報告中必須做出解釋並提出未來的改善措施，此項規定之目的在提供部門主管、決策者及社會大眾有關政府各部門重要的績效資訊。1999 年度施政報告於 2000 年提出，逐年編製。

### (三) 成果與檢討

「政府績效與成果法案」正式實行的十年後，其成果一一展現，包括以下幾個方面：

1. 藉由法令對計畫及報導功能的強制規範，有效提升聯邦部門傳達其施政成效的能力，計畫與績效評估已逐漸成為聯邦部門的組織文化。
2. 過去聯邦政府將焦點集中在施政計畫的活動及流程上，卻很少把注意力放在成果上。實行「政府績效與成果法案」後，政府的管理焦點已從計畫的流程轉移至計畫的成果；同時賦予部門主管足夠的管理彈性與裁量權，以發展長期目標與策略計畫。
3. 由於管理焦點的成功移轉，預算管理局 (Office of Management and Budget, 簡稱 OMB)、國會、一般人民等使用者，均可透過聯邦部門提出的各項計畫及報告，瞭解政府施政的全貌並執行有效的監督。

然而來自各方的檢討聲浪在近年來仍不斷浮現，故審計總署 (General Accountability Office, 簡稱 GAO) 於 2004 年提出一份以「成果導向之政府」(Results-Oriented Government) 為主題的報告，其選擇六個聯邦部門，檢討「政府績效與成果法案」的施行成效，其發現了若干問題：

1. 無法將「長期性策略目標」與「年度績效目標」作有效的連

結

「長期性策略目標」與「年度績效目標」之連結，能評斷聯邦部門是否有足夠能力以及正確觀念，來評估理想成果的達成進度。然而審計總署發現各部門雖然在策略計畫中提及長、短期目標關聯性的若干資訊，但是關於「該如何運用短期目標，來衡量長期目標達成的進度」的資訊揭露明顯不足。

2. 部門對「策略」的敘述趨於薄弱及不完整

策略發展資訊的揭露將有助於瞭解該策略的可行性，然而審計總署發現各部門的策略計畫中時常欠缺「如何將各項資源與預期成果作連結」以及「資源組合是否足以達成目標」的評估資訊。此外，沒有一個聯邦部門在發展策略計畫時，提及任何替代或新策略方案的討論，而缺乏這方面的討論與考量，將無法清楚瞭解該部門的規劃過程是否具策略性，或者只是一個舊酒換新瓶的過程而已。

3. 針對跨部門的計畫缺乏合作與溝通

任務零散或計畫重疊在聯邦政府內是普遍的現象，為力求改善並提升施政的效率，當政府執行一項施政工作計畫，需要透過數個部會或機關共同完成時，部門間的溝通與合作將是必要的。

4. 未提供足夠的計畫評估資訊

藉由與績效評估系統的結合，可提供部門有關作業進度與計畫績效等回饋性資訊，有助於國會及使用者評估目標的合適性、策略的有效性與計畫執行的正確性。然而審計總署發現受評部門的策略計畫中，並沒有提及如何使用計畫評估資訊以建立策略目標，或提出未來的評估時程表。

5. 績效目標達成度偏低

部門設定的績效目標達成率偏低，對於未達成的項目，多缺乏解釋原因，亦未提出未來改進計畫的相關資訊。另外，審計總署也發現許多目標的績效資訊無法取得，將使決策者無法有效判斷績效資訊的品質與價值。

6. 無法將投入資源與成果作有效的連結

由於管理當局對「績效預算」的重視，政府各部門除了有必要將績效目標與預算作更好的結合之外，更須整合財務與績效管理系統，以報導代表計畫績效的實際成本資訊，例如：計畫成果、提供服務、或作業產出的單位成本等，審計總署指出多數部門於績效報告中僅提供有限的連結資訊。

「政府績效與成果法案」通過已有十年之久，但若以第一份策略計畫於 1997 年提出而言，聯邦政府真正運用於長期規劃與績效評估作業的時間並不長。儘管審計總署發現上述待改進的缺失，但無可否認的，「政府績效與成果法案」已經為美國聯邦政府在邁向績效導向的施政路途上，建立了一個穩固的基礎，其制度與精神也成為我國政府借鏡與學習的榜樣，民國 90 年發布之「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，即是參考「政府績效與成果法案」而設計之規範。

「政府績效與成果法案」接下來仍有許多重大挑戰待克服，包括最高管理當局（預算管理局與部門主管）在實施過程中，必須投注更多注意力並增加對績效的承諾，唯有高階主管之參與和支持，政府部門之政策與計畫才能成就落實。此外，決策授權、專業訓練、與建立合理獎酬制度等人事管理措施，以及國會能否有效結合預算權與國會聽證權，以達確實監督之效，都是「政府績效與成果法案」未來是否成功的重要關鍵(GAO, 2004；孫本初，2000)。

## 二、 總統管理議題 (PMA)<sup>6</sup>

### (一) 意義

布希總統自 2001 年上任後大力推動「總統管理議題」(President's Management Agenda, PMA)，其包含五項重點議題：(1)人力資本之策略管理，(2)具競爭力的採購，(3)提升財務表現，(4)強化電子化政府，以及(5)預算與績效之整合。每一項議題均有其強調的目標與努力方向，以第五項議題「預算與績效之整合」為例，它是被公認最具關鍵性的核心議題，其目的在於提升各機關計畫的績效資訊品質，促使國會與行政部門於制定管理及資源分配之決策時，能考量並結合績效資訊，以實質提升政府整體的施政績效，向納稅人證明政府運作之效率及成果，簡言之，「強調成果」是這項議題最重要的精神。

<sup>6</sup> 參考 OMB, Analytical Perspectives, FY 2003 Budget；蘇彩足 (2004)。

## (二) 內容與成果

預算管理局負責「總統管理議題」的籌畫與運作，為有效評估聯邦各部門在各項議題上的執行成效，其彙集來自政府與學術單位的意見與討論，設計一套評量機制，分為「現狀」與「進展」兩種衡量重點，在「現狀」方面，各項議題有其專門適用的評量標準，依據各部門遵行標準的程度，給予綠燈、黃燈或紅燈三種等級；在「進展」方面，五項議題均適用同一種評量標準，依據各部門實施「總統管理議題」的發展情形，給予綠燈、黃燈或紅燈三種等級。表 4-1 為「預算與績效之整合」議題之現況評量標準，表 4-2 為各議題之進展評量標準。

聯邦各部會定期於每季末評量一次，由各部會營運長（Chief Operating Officer, 簡稱 COO）進行各議題的評量作業，最後由預算管理局彙總並公開結果，自 2003 年度起，每年第四季的評量結果會隨同最新年度的總統預算書一併公開。

表 4-1 美國「總統管理議題」之現況評量標準  
—「預算與績效之整合」議題

預算與績效之整合		
綠燈	黃燈	紅燈
<p>部會機關必須符合所有標準：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•部會機關之資深主管至少每季開會一次，審查其整合財務與績效資訊的報告，報告內容應涵蓋部會所有重要的權責，而該資訊將作為制定計畫之參考。</li> <li>•策略計畫應發展有限數量而具成果導向之目的及目標；年度預算與績效報告應結合 PART 所使用的績效指標，並將注意力置於第一項標準中所提及的資訊。</li> <li>•績效評估報告的內容應有 60% 以上與部會機關的任務、目標及預期成果具關聯性，並將不同水準績效表現作有效區分，依據績效資訊作出結論。</li> <li>•部會機關應於年度預算與績效報告中，正確報導達到目標的全部成本(誤差值+/-10%)，並能正確估計變更目標的邊際成本(誤差值+/-10%)。</li> <li>•所有計畫應設定至少一項效率指標。</li> <li>•使用 PART 以提升計畫績效，而 PART 之評等結果應與資金需求相印證。少於 10%的部會機關計畫連續兩年以上，得到「無法證明成效」的結語。</li> </ul>	<p>部會機關符合部分而非全部標準，並且無任何紅燈情況。</p>	<p>部會機關有下列情況之一：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•部會機關的主管在制定計畫相關的管理決策時，並沒有定期考量各項財務與績效資訊。</li> <li>•策略計畫包含過多目的與目標，以至於無法對政策優先順序提供一個清楚明確的陳述，而且預算與績效檔中的衡量指標並不符合 PART 的規範。</li> <li>•績效評估報告無法聯結部會機關的任務、目標及預期成果，無法有效區分不同程度的績效水準，亦無法依據績效資訊作出結論。</li> <li>•未以有系統的方法來正確評估各項績效目標的全部成本。</li> <li>•PART 受評計畫中，少於 50%的計畫有設定至少一項的效率指標。</li> <li>•部會機關並未使用 PART 評等結果來作為資金需求、管理決策及法令草案的證明依據。超過 50%的計畫連續兩年以上得到「無法證明成效」的結語。</li> </ul>

資料來源：Resources For The President's Team (<http://results.gov/agenda/howtheydidit.html>)；OMB, FY 2003 Budget。

表 4-2 美國「總統管理議題」之進展評量標準

進展—適用全部議題	
綠燈	各項議題依據機關所達成共識之計畫或方式，持續並有效進行中。
黃燈	出現若干缺失或落差，需要機關進行調整以達到議題設定的目標。
紅燈	議題存在嚴重缺失，若無管理當局積極涉入將可能導致目標無法達成。

資料來源：Resources For The President's Team (<http://results.gov/agenda/howtheydidit.html>)。

「現狀」方面是「總統管理議題」實質內涵之所在，卻也是各部會執行成效較弱的地方。表 4-3 是聯邦部門在「預算與績效之整合」議題方面的歷年評估結果，2002 年開始實施時，聯邦政府 26 個部門中高達八成都存在重大缺失，然而隨著「計畫評等工具」(PART)的同步實施以及部門成員績效觀念的建立，每季重新評估成果都有明顯的進步，兩年以來已有五個部門獲得綠燈之評等，紅燈的數量也降至 9 個單位。

表 4-3 美國「預算與績效之整合」歷年評估結果

(單位：聯邦部門數量)

衡量重點	2002/6/30 (首次)		2002/12/31		2003/12/31		2004/6/30 (最新)	
	現況	進展	現況	進展	現況	進展	現況	進展
綠燈	0	9	0	18	1	20	5	21
黃燈	4	15	8	8	12	6	12	4
紅燈	22	2	18	0	13	0	9	1
合計	26	26	26	26	26	26	26	26

資料來源：本研究彙整，主要來自 Resources For The President's Team。

### 三、計畫評等工具 (PART)<sup>7</sup>

#### (一) 意義

總統管理議題(PMA)的第五項核心議題「預算與績效之整合」，強調計畫績效與預算資訊之聯結性，但起初的評估作業總是缺乏一致性標準與透明度，因此預算管理局在 2002 年提出一項新的績效評估技術——「計畫評等工具」，作為促進聯邦部門達成該議題與目標的主要工具。PART 的設計目的在協助評估計畫之目的、設計、規劃、管理成果、與公開報導責任等領域，以決

<sup>7</sup> 參考 OMB, Analytical Perspectives FY 2005 Budget; OMB, PART Measurement Challenges and Strategies, 2003; 蘇彩足 (2004)。

定計畫整體的有效性，並針對發現的缺失或問題，提出管理與績效上之改進建議。

## (二) 內容

PART 於 2004 會計年度開始實行，由預算管理局挑選聯邦預算總額 20% 的支出計畫（比例將逐年增加），以客觀、透明的方式，進行系統性的績效評估作業，評估結果公佈在總統提交給國會的 2004 年度預算檔中，以接受公評。受評計畫將根據性質的不同分別適用七種類型問卷，問卷內容主要區分為四大面向，每一面向均設計一系列的題目，包括全體計畫均適用的「共同性題目」，以及為特定計畫類型量身訂作的「個別性題目」，每份問卷約有 30 題。四大面向的說明與內容如下，而每個面向之下的共同性題目列示於表 4-4，特定類型計畫之個別性問題則列示於表 4-5。

1. 計畫目的與設計—評估計畫目的是否明確及設計是否合理，比重占 20%；
2. 策略規劃—評估機構是否替計畫設定有效的長期及年度目標，比重占 10%；
3. 計畫管理—評估機構的計畫管理，包括財務監控與改進績效努力，比重占 20%；
4. 計畫成果與公開報導責任—評估規劃的績效目標是否達成，比重 50%。

表 4-4 美國「計畫評等工具」問卷調查之共同性題目

受評計畫的主要題目	說明
<p style="text-align: center;"><b>計畫目的與設計</b></p> <p>1.1 計畫目的是否清楚?</p> <p>1.2 計畫是否強調一個特定的現存問題、利益、或需求?</p> <p>1.3 計畫是否經適當設計，避免對任何聯邦或地方政府、民間需求有多餘或重複設計的情形出現?</p> <p>1.4 計畫的設計是否能避免發生損及計畫有效性的重大缺失?</p> <p>1.5 計畫目標是否有效設定，使資源的投入能達預期效用與強調之目的?</p>	<p>檢查計畫是否能提供清晰的目的與穩固的設計基礎，另外，政府部門無法直接控制但仍具影響力的方面也將納入評估，例如：法規及市場因素。</p> <p>資料來源包括授權之法規、部會之策略計畫和年度績效計畫等報告。答案的選擇為：是、否或不適用。</p>
<p style="text-align: center;"><b>策略規劃</b></p> <p>2.1 計畫是否設定有限數量的長期性衡量指標，這些指標專注於成果並有意義地反應計畫的目的?</p> <p>2.2 計畫的長期衡量指標，是否具挑戰性並有階段性之規劃?</p> <p>2.3 計畫是否設定有限數量的年度績效指標，這些指標能夠證明計畫確實朝目標邁進?</p> <p>2.4 設定計畫的年度績效指標時，其目標是否有下限值 (baseline) 並具挑戰性?</p> <p>2.5 計畫的所有成員是否致力於年度和長期績效目標的達成?</p> <p>2.6 是否定期執行獨立而足夠範圍的評估作業，以協助改善計畫，並評估問題、利益、或需求的效果和攸關性?</p> <p>2.7 預算是否與年度和長期績效目標的成就作顯著之連結，資源需求是否能在計畫預算中作完整而透明的表達?</p> <p>2.8 計畫是否採取有意義的步驟，以改善策略規劃的不足?</p>	<p>這部分著重計畫的規劃、優先順序之設定、及資源分配。重點在評估計畫是否設定有限數量且具企圖心的績效指標，以及是否發展具策略性及聚焦的預算。</p> <p>資料來源包括策略規劃檔、機關的績效計畫和報告、評估計畫等內部人員所提出之攸關報告。答案的選擇為：是、否或不適用。</p>
<p style="text-align: center;"><b>計畫管理</b></p> <p>3.1 機關是否定期從各方蒐集具時效且可靠的績效資訊，並用以管理計畫和提升表現?</p> <p>3.2 中央主管和計畫成員是否對計畫的成本、進度和績效負責?</p> <p>3.3 資金的獲取是否及時，支出是否符合既定用途?</p> <p>3.4 計畫執行過程中，是否有一定程式來衡量成本與進度的效率性?</p>	<p>這部分著重於計畫是否有效管理以達成績效目標，關鍵措施包括財務監控、計畫改進之評估、績效資訊之蒐集、及主管之課責任等。另外七種類型計畫的特別評估也是在這部分進行。</p> <p>資料來源包括財務報表、審計總署及督察長(IG)報告、績效計</p>

受評計畫的主要題目	說明
3.5 計畫是否與其他相關計畫進行有效的合作與協調? 3.6 計畫是否適用健全的財務管理實務? 3.7 計畫是否採取有意義的步驟，以改善管理上的缺失?	畫、預算執行資料、獨立計畫評估作業等。答案的選擇為：是、否或不適用。
<p style="text-align: center;"><b>計畫成果與公開報導責任</b></p> 4.1 是否能證明計畫在長期績效目標的達成上，已有顯著的進步或成效? 4.2 計畫是否達成年度績效目標? 4.3 每年是否能證明計畫在成本支出上是具效率和效果? 4.4 計畫的績效是否比其他具相同目的之計畫，表現得更好? 4.5 執行獨立、兼顧品質與範圍的評估作業，其評估結果是否能顯示計畫的成果?	這部分考量計畫是否能夠達成長期及年度績效目標，關鍵措施包括與其他類似計畫作比較，並進行獨立的評估作業。  資料來源有年度績效報告、各種評估報告、審計總署及督察長報告等。答案選擇為：是、多數達成、少數達成或否。

資料來源：OMB, Analytical Perspectives, FY 2005 Budget。

表 4-5 美國「計畫評等工具」特定類型計畫之個別性題目

計畫分類	特定題型	
	面向	題目
競逐性之補助性計畫	計畫管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 補助款之撥用是否基於明確的競逐程序，包括獲取款項所須具備之品質要求或條件？</li> <li>• 計畫是否具有監控受補助活動之機制與能力，以提供足夠的相關知識訊息？</li> <li>• 計畫是否定期蒐集受補助單位和活動的績效資料，並以透明及有意義的方式向大眾公開？</li> </ul>
依公式分配之補助型計畫	計畫管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 計畫是否具有監控受補助活動之機制與能力，以提供足夠的相關知識訊息？</li> <li>• 計畫是否定期蒐集受補助單位和活動的績效資料，並以透明及有意義的方式向大眾公開？</li> </ul>
管制型計畫	策略規劃	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 計畫/部會所訂定的管制性規範是否能符合計畫之既定目標，且所有規範均明確陳述如何有助於目標之達成？</li> </ul>

計畫分類	特定題型	
	面向	題目
	計畫管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>計畫在規劃、發展重要之管制性規範時，是否蒐集並考量所有利害關係人(例如：顧客、民間企業、州及地方政府、受益者或大眾)的立場？</li> <li>制定規範前，計畫是否依據相關法律或法案從事充分的事前分析工作(包括管制效果、管制彈性、成本效益等分析)，並確認該分析符合 OMB 的指導原則？</li> <li>計畫是否針對現行管制性規範有系統地複核其一致性，以有效達成計畫的目標？</li> <li>設計管制性規範時，是否能將管制性活動的淨效益發揮至最大化，以達成計畫目標？</li> </ul>
	計畫成果與公開報導責任	<ul style="list-style-type: none"> <li>計畫目標是否能在發生最少社會邊際成本之前提下達成，並極大化其效益？</li> </ul>
採購型計畫	策略規劃	<ul style="list-style-type: none"> <li>計畫/部會是否針對計畫的成本、期程、風險、績效目標以及成果導向活動等項目，執行最新、具意義及可靠的成本效益分析？</li> </ul>
	計畫管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>計畫是否經有效管理：具明確定義的品質、發展性、成果等特質，以及適當可靠的成本與期程目標？</li> </ul>
	計畫成果與公開報導責任	<ul style="list-style-type: none"> <li>計畫目標是否在預算成本及規劃期程之範圍內達成？</li> </ul>
貸款型計畫	計畫管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>計畫是否進行持續性的評估與管理，包括確認信用品質之健全性、收/付款之及時性以及要求條件之達成度？</li> <li>計畫的信用評等模型是否適當地提供政府部門可靠、正確、透明的成本估計與風險評估？</li> </ul>
研究發展計畫	策略規劃	<ul style="list-style-type: none"> <li>計畫是否針對本身以及具相似目標之其他計畫的潛在效益和成本，進行評估、比較分析？</li> <li>計畫是否具備判斷優先順序之流程機制，以助於預算需求及財源籌措等相關決策？</li> </ul>
	計畫管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>計畫是否有效分配資金，並建立管理流程以維持計畫的品質？</li> </ul>
直接聯邦計畫	填寫共同性題目，無個別性題目。	

資料來源：OMB, Instructions for the Program Assessment Rating Tool for FY 2006 Budget。

部會之預算或計畫單位人員依據攸關資訊填寫問卷後，由預算管理局進行審查與部會協商，並得邀請國會議員及其他利害關係人共同參與提供建議。預算管理局核閱各計畫問卷題目的回答，給予每個面向 0~100 的評分（100 分為最佳），根據四大面向的評估分數，作出整體計畫品質的一個總評等，包含有效（effective）、中度有效（moderately effective）、尚可（adequate）或無效（Ineffective），如果受評計畫並未蒐集績效資訊，則給予無法證明成效（results not demonstrated）的結語。

「計畫評等工具」於 2005 年預算中有兩項變革，一是問卷安排上的改善，由於預算管理局相當重視「策略規劃」與「計畫成果與公開報導責任」兩面向，兩面向問卷題目之間也有許多關聯性，因此當有一項計畫不能證明具有適當目標時（第二面向），將無法獲得授權以進行目標的績效評估（第四面向），各部門為避免發生這種情形，必須提升計畫目標的規劃品質。

另一項變革是在提高各部門選擇回答「是」的適用標準，由於「計畫評等工具」的實行成果是公諸於大眾，因此相關的覆核與評等必須講求證據力，故預算管理局強調必須附上充足證據以顯示確實做到問卷題目要求，才能選擇「是」的答案。在預算管理局每年發布有關 PART 先期作業的指導手冊中，會逐一針對各項問題，描述其用意(Purpose of the Question)、回答「是」之條件(Elements of a Yes answer)以及所需證據或資料(Evidence/Data)。舉例來說，問卷第二面向的第八題：「計畫是否採取有意義的步驟，以改善管理上的缺失？」，OMB 設計這項問題之用意在於瞭解與追蹤計畫是否針對已辨認的策略規劃缺失，採取了修正或補救措施，因此要求填答之聯邦部會對於計畫所有的已辨認缺失或不足之處，必須及時採取修正之作為或活動，各部會若有任何一項計畫缺失未被複核或及時修正，就必須回答「否」；用以證明的資料可包括陳述計畫在進行策略性之規劃時，如何辨認與修正缺失、修正後帶來的改變或影響等事項。

「計畫評等工具」的實行採漸進方式，2004 年度首先將聯邦預算金額 20% 的計畫納入評估，2005 年度累積受評計畫再增加至預算金額 40%，兩年度總計 400 項受評計畫中，有 234 項於 2004 年接受評估，173 項在 2005 年評估。值得注意的是兩年受評計畫的合計數超過總數，這是因為當有證據顯示前一年度的部門評等有可能改變時，該項計畫將於下一年度接受預算管理局的重新評估。

表 4-6 列示「計畫評等工具」對美國聯邦政府 2004 及 2005 年度預算所列各計畫的評等結果，從表 4-6 可知 2005 年度有將近 40% 的計畫獲得「中度有效」以上的評價，較 2004 年的 30% 增加十個百分比。另外，2004 年有超過 50% 的計畫無法證明其成果，2005 年則降低至 37%。

表 4-6 美國聯邦政府「計畫評等工具」之評等結果 (單位：%)

評分等級	分數區間	2004 年度	2005 年度
有效(effective)	85~100	6	11
中度有效(moderately effective)	70~84	24	26
尚可(adequate)	50~69	15	21
無效(Ineffective)	0~49	5	5
無法證明成效(results not demonstrated)	N/A	50	37
合 計		100	100

資料來源：蘇彩足，2004；Resources For The President's Team。

數據上的進步顯示「計畫評等工具」的實施，對各單位在建構績效指標與管理方面的能力有顯著提升，例如：廣播部門 (Broadcasting Board of Governor) 過去總是無法對外證明其計畫績效，但根據「計畫評等工具」於 2004 年度預算所提出的建議，該部門即在 2005 年度預算中針對每週聽眾數、節目品質、訊號強度、及聽眾單位成本等項目，設定了年度績效目標，並利用額外的資金成功開拓海外的新市場。另外能源部門的一項高科技電腦研究計畫，在 2004 年度預算中無法提供足夠的策略性願景及適當的績效衡量指標，2005 年度預算中已參考「計畫評等工具」的建議，發展出一項策略計畫，並針對硬體設施在採購成本與時程上的控制、設備產能的提升等方面，設定攸關的績效指標。

「計畫評等工具」對資源分配的預算決策也具有一定影響力，就長期的觀點，資金應以能證明達成顯著成果的計畫為主要分配對象，因此似乎可以推論「計畫評等工具」評等高低與預算經費多寡存在正向的關聯性。但實務上並非完全如此，一項計畫被「計畫評等工具」評為「無效」或「無法證明成效」，可能意含需要更多資金來克服目前困境，而一項有效的計畫則可能被列入資金刪減的行列，例如「青少年活動計畫」雖然獲得「無效」

的評等，但其資金仍持續穩定的供應；能源部的「能源分配計畫」儘管被評為「中度有效」，但計畫的資金供應卻有短縮的趨勢，進一步瞭解原因則發現，能源部的預算分配並非以績效好壞為依據，而是決定於政策與計畫的優先順序。因此，並不能依據「計畫評等工具」評估結果而機械式的作出資金配置決策，必須同時考量政策優先順序與實際需求等攸關因素。

### (三) 績效評估之議題與挑戰

績效評估 (Performance Measurement) 顯示計畫的進度以及目標的達成情形，屬於「計畫評等工具」第四個面向「計畫成果與公開報導責任」的範圍。績效資訊能夠協助管理當局進行資源的有效配置，並且讓計畫參與者集中注意力於計畫的核心目的，而納稅人也能透過績效資訊知悉政府的施政成效。然而需要注意的是，績效資訊並非決策者考量的全部依據，決策者還必須同時運用計畫成本資料、政策優先性、替代方案、民眾需求等各式評估資訊，才能充分瞭解計畫帶來的價值與可能發生的結果。

為有效評估計畫績效，「計畫評等工具」要求政府部門於策略計畫中設定其任務或長期性策略目標，並據以發展特定的施政績效目標。績效目標是以個別計畫為發展基礎，由衡量指標、目標值與期間三要素所構成，而每項計畫必須具備長期與年度績效目標兩種，例如：一項氣象計畫的長期績效目標為「2008 年龍捲風來襲前的平均預先警報時間為 20 分鐘」；年度績效目標則設定為「下年度龍捲風來襲前的平均預先警報時間為 15 分鐘」。

「計畫評等工具」認為良好的績效目標應具備四項特質：

1. 品質重於數量：績效目標應該與計畫的核心任務以及理想成果攸關，因此鼓勵以結果 (outcome) 的指標，因為相較於重視過程或方法導向的產出 (output) 而言，結果指標對大眾較具意義與息息相關。
2. 對預算決策具重要性：績效目標應能提供攸關的資訊，以協助管理當局制定預算決策。
3. 具可瞭解性：績效目標應該讓使用者容易瞭解績效衡量對象為何，這將有助於計畫參與者知悉何種成果是被期待的。
4. 具可行性：績效目標應該能夠達成的，但不代表選擇最少阻力的途徑，目標的選定應該根據成果的攸關性，而非選擇手中握有最多資訊卻不攸關的衡量項目。

聯邦部門主管在進行績效評估時常會面臨若干難題，針對這些問題，預算管理局試圖提供解決問題的策略指引與思考方向：

## 1. 計畫成果不易衡量

有些計畫的成果或活動先天就難以衡量，預算管理局建議部門若遭遇到這種問題時，通常可回溯到計畫基礎性問題來聚焦問題的所在，同時藉由重新檢視的過程，以期發現評估計畫有效性的方法。基礎性問題包括：

- (1) 為什麼資金的獲得對計畫如此重要？
- (2) 為什麼計畫的運作如此重要？
- (3) 為什麼計畫要執行它所做的事項？
- (4) 當計畫相當成功時，會解決什麼問題？
- (5) 你如何知悉？

上述基礎性的問題有助於明瞭計畫的真實目的與理想成果，以協助部門決定什麼才是真正要衡量的目標，也能夠協助辨識造成績效不易衡量的核心議題為何：

- (1) 是否目的不明確？
- (2) 是否未明確定義受益者或顧客？
- (3) 是否導因於資料的不充分？若是因為如此，可以進一步分析為何資料無法取得？有什麼資料可取得？是否可估計出取得資料所需的成本？若仍無法取得，是否有替代指標得以間接衡量計畫的有效性？
- (4) 若數量化指標無法取得或不足，考慮使用品質指標，例如：評估專家在該領域或議題的報告等。

## 2. 計畫只提供一部分的貢獻

聯邦政府的計畫可能和其他來自聯邦、州或地方政府的計畫，均致力於同一個長期目標，其中任何一項計畫的貢獻程度可能很大或很小，針對這種情形，預算管理局建議可試圖發展一個概括、可衡量的整體結果目標，並分別設定個別計畫的特定績效目標。前者包含在聯邦或中央政府部會的策略計畫中，並使用全國性資料來追蹤該整體目標。後者則需

要蒐集較特定領域的資料來追蹤計畫目標的成果。

選擇適當規模的衡量指標是相當重要的，當一項計畫的貢獻程度大或者預算經費很高時，應設定具廣泛公益性的成果目標與衡量指標；相反的，有些計畫只用於嘉惠特定的族群時，所選擇的衡量指標則應具針對性。另一方面，當許多具相同目標的計畫，其資金分別資助不同的活動而不互相流用，應針對個別活動發展特定的績效目標，須特別注意的是這些個別活動該如何對成果產生貢獻。

### 3. 計畫的成果可能花費數年仍無法達成

有些情況下，計畫的結果（outcome）可能經過數年仍無法實現，許多研究發展計畫或是太空探險計畫都可能如此。為了有效達成長期的成果目標，預算管理局建議計畫負責人可以定義特定的短、中期里程碑，這些階段性目標可能是產出導向、或是達最終目標前的先決成就。在定義階段性目標後，接著建立一套評量績效的時程表，以評估各階段對達成長期目標的影響。

研究計畫可能存在諸多不確定性，包括預期的成果。預算管理局建議可以使用流程導向（process-oriented）的衡量指標，藉由追蹤計畫實行的過程，作為有效衡量計畫績效的參考依據。

### 4. 計畫的目的在預防或禁止特定行為的發生

預防或禁止目的之計畫，可能不易衡量其績效，因為必須考量被禁止的特定行為可能受到其他多重因素的影響，另外，亦需考量當該計畫不運作時會發生何種情形。當績效衡量所反映的長期性策略目標，是一種低水準產出、高水準結果的持續性現象，例如：低犯罪率以提升治安品質的計畫，其選擇的績效指標必須能與終極目標、計畫活動作持續性的結合，才能有意義並有效地衡量計畫成果。但必須注意的是，有些衡量指標若無法在產出與結果之間達到平衡，將可能產生負面的效果，例如：為降低犯罪率而對民眾採取的強制性行動。

### 5. 一項計畫有數個目的，資金用於數項活動

有些計畫的規模龐大而多樣化，可能用以達成多項目標或支援廣泛的活動，例如：區域補助計畫。通常此種計畫允

許受補助單位有彈性決定補助款的優先順序及支出決策，然而提高地方層級的裁量權，可能限縮了全國性目標的達成效果，或降低政府施政內容的透明度。另一方面，計畫可能受到利害關係人的影響而僅重視少數、特定的活動，忽略計畫的其他目的。這些因素都可能增加績效衡量的困難度。

為解決上述的問題，預算管理局建議聯邦政府建立的「長期目標」，應著重在最終成果，讓受補助單位瞭解計畫資金的最終極目的為何。至於「績效指標」的設定則著重在使用歷史性資料做趨勢分析，以調查及評估受補助單位作業的範圍是否符合預期規劃。另外可以發展一套系統，使用績效衡量與全國性標準等資訊，以整合成果的報導。

#### 6. 計畫目的為事務性或流程導向

有些計畫屬於事務性質或流程導向，例如：政府組織的後勤作業或內部程序（例如：電腦系統的採購），其設置目的及成果價值可能比不上一般業務性計畫，但前者為後者執行作業必要或不可或缺的流程，若以作業成果（outcome）衡量此類型計畫似乎有失公平性，因此預算管理局建議可以改採產出指標（output）或管理成本的觀念，來衡量事務性計畫的績效，其標竿可來自其他部門或民間企業。

## 第二節 美國州及地方政府之績效考核制度與觀念

GASB 自 1984 年成立以來，為了提升州及地方政府的施政績效，並讓社會大眾更瞭解政府的施政內容，陸續發布觀念性公報第一號「財務報導之目的」（Objectives of Financial Reporting）與第二號「服務努力與成果報導」（Service Efforts and Accomplishments Reporting）。前者聲明政府應該提供攸關資訊，協助使用者評估政府部門提供服務的努力、成本與成果；後者再度加強政府會計準則委員會的立場，要求政府提供財務與非財務的績效資料，以制定有根據的預算決策並凸顯政府的公開報導責任。

除了發布觀念公報之外，政府會計準則委員會還推動一系列以政府績效為主題的研究計畫，由於該計畫是以第二號觀念公報為基礎架構，因此稱為服務努力與成果研究（SEA research）。截至目前為止，已經完成預定六個研究階段中的前四個階段：

1. 於 1998 年完成專門網站（SEA Clearinghouse）的建構，以提供有關各級政府績效評估的資訊。
2. 對州及地方政府實施績效評估的調查，於 1998 年完成 1300 個政府單位現況與成效的調查，並利用兩年的期間（2000~2002），完成與 26 個州及地方政府相關部門與人員的訪談並作成調查報告。
3. 彙整民眾（citizen discussion groups）對政府績效報告的討論結果，於 2002 年提出報告。
4. 針對政府該如何有效溝通績效資訊提出特別報告，政府會計準則委員會於 2003 年的特別報告中建議，政府在對外報告中提出績效資訊時，應具備包含目的與範圍、目標等十六點事項(suggested criteria)。

在發展出對外報告建議的揭露事項後，政府會計準則委員會接著將進行實務運作的測試，以評估各級政府在使用上的成熟性及適用性，進而決定是否列為政府對外一般報告的正式內容。

#### 一、政府績效衡量的觀念

政府會計準則委員會致力於發展政府績效導向（Results-Based）的報導方式與管理工具，其為此建構一項完整的理論基礎，稱為「政府之績效管理」（Performance Management for Government, 簡稱 PMG），PMG 包括三個核心觀念：

##### （一）公開報導責任（Accountability）

「公開報導責任」如同一張民眾與政府所簽訂的契約，民眾授與政府支配及管理公共資源之權，而政府則須向民眾提出施政內容與績效以示負責。人民、議會或其他政府部門想要知道公共資源是否經適當、合法的管理運用？政府計畫是否達成設定目標及理想結果？政府計畫的推行是否有效率？政府部門若能善盡公開報導之責，則能讓納稅人瞭解政府施政全貌，亦有助於行政首長進行資源分配的決策。

##### （二）績效評估（Performance Measurement）

政府會計準則委員會第二號觀念公報「服務努力及成果報導」，以「公開報導責任」為主軸，發展一系列政府績效報告中所適用的衡量重點與指標，包括：

##### 1. 努力的衡量（Measure of efforts）

所謂努力又稱為投入（Inputs），係指政府為提供服務，

而投入計畫或執行過程的各項資源，該資源可分為二類，一類為財務性資源，係指提供服務所發生之薪資、材料或設備採購等支出金額；另一類為非財務性資源，主要為人力的投入，由於人力是政府部門最主要的資源，「員工投入人數」、「計畫耗用工時數」都是常見的衡量指標，另外還包括「設備使用量」等資本性質的指標。

## 2. 成果的衡量 (Measures of accomplishments)

所謂成果係指資源投入後所達成之目標或提供之服務，可分為兩種類型：

### (1) 產出衡量 (Output measures)

- a. 提供服務的數量：實體的產出數量，例如：偵辦犯罪案件的數量。
- b. 符合特定品質要求的服務數量：強調通過品質測試的產出量，例如：抓到嫌疑犯的案件數量。

### (2) 結果衡量 (Outcome measures)

- a. 強調政府提供服務所帶來的成果，也包括社會大眾對該結果的認知或感受，例如：社區犯罪率的下降或居民對社區治安評價的好壞。
- b. 藉由與以前年度結果、既定目標、社會認知水準或私人企業標竿的比較，將可提升成果衡量資訊的有用性，例如：州犯罪率與上年度之比較，或者與全國平均犯罪率之比較等。
- c. 有時候伴隨服務而來的次要效果，也可能成為決策的考量因素之一，該次要效果可能是正面或負面、蓄意或無意的，例如：新社區巡邏系統的採行，可能導致較高比率的犯罪事件被報導出來。

## 3. 努力與成果關聯性的衡量

強調資源利用的有效性，包括兩類：

- (1) 效率衡量 (Efficiency measures) 用以評估投入與產出的關係，提供既定資源投入下的產出資訊。藉由與以前年度或預定目標之比較，能證明政府的施政效率是否提升，例如：每一重大刑案的偵查成本資訊。

- (2) 提供有關成本與結果的比較資訊 ( Cost-outcome measures )，能使議會及大眾對政府提供服務的價值加以評估，例如：經起訴重大刑案的偵查成本資訊。

### (三) 結果管理 (Managing For Results, 簡稱 MFR)

在過去某一個州的高速公路警察局，其績效的好壞僅決定於違規罰單的開立數、道路援助的案件數、以及巡邏區域的範圍廣泛程度，導致部分公路員警在實際執勤時，只願意做到預定工作量的程度，無更大的誘因提升工作績效與品質。但該部門在使用 MFR 的管理觀念後，以一個關鍵、策略性的施政目的——「使管轄公路具安全性並交通順暢」，取代過去數個鬆散、制式的績效衡量指標，公路員警必須從更廣泛角度思考與行動，例如：開罰對象改為行車速度過慢的車輛、定期檢查路面是否有坑洞等預防措施，以設定更多的結果導向衡量指標來協助達成該目的。

由此可知，結果管理 (MFR) 是提升政府運作效率與效果的管理工具，它使政府的施政計畫、預算、管理及報導更貼近政府所欲實現的 (被期待的) 目標。政府會計準則委員會將結果管理理論應用在政府實務運作之流程，發展出七個實行階段，以下作簡要之介紹<sup>8</sup>：

#### 1. 結果導向規劃／策略規劃

第一個階段為設定政府致力達成的理想結果，必須考量當時的環境背景、人民需求與投入、及其未來 2~10 年之可能變遷、政府部門參與人力評估等因素。所決定出來的長期目標型態可能是簡潔的任務陳述或是一系列的施政方針，無論是何種型態的策略規劃，「明確定義」與「滿足特定的需求」是提高可行性的關鍵。

#### 2. 計畫設計

長期、崇高性的目標經設定後，政府各部門開始決定該提供何種服務、採取何種活動以達成目標，此時部門可發展屬於自己的策略計畫，內容包括部門任務陳述、需求評估、部門及計畫目標/目的之設定以及應採取的一系列行動。

---

<sup>8</sup> 參考 GASB, **Special Report: Reporting Performance Information: Suggested Criteria for Effective Communication, Ch 3.Managing For Results— An Overview**(2003)。

部門計畫著重於具短期效果的措施，並且須與政府長期目標相輔相成。發展計畫的過程，首先要做的工作是淘汰不具貢獻性的既存計畫，以確保部門所採行的計畫具貢獻性。接下來分析採行計畫所運用的策略與行動，進行策略間的資源轉移，分析過程可能相當漫長和繁瑣，關鍵在於是否能確認提供服務的對象，並以提供能加以衡量績效的服務為主。

### 3. 發展有意義的績效衡量指標

為確保施政進度朝目標邁進，政府有必要設定一系列的績效衡量指標，評估的對象不僅是施政的成果，亦可用以判斷過程、產出與效率。績效衡量指標的選擇與設定，可參考政府會計準則委員會觀念性公報第二號的精神。

何種資料該被追蹤或衡量的判斷，應具備策略性、選擇性以及彈性。蒐集與追蹤的資訊必須能夠反映組織的施政結果，必須具時效性能反映當時的趨勢，並包含足夠的解釋資料以協助分析造成該結果的原因（外在環境因素或內部管理決定）。績效指標的數量並沒有一定的標準，實務經驗指出3~10項將是合理的原則。

### 4. 結果導向的預算編製

傳統預算制度強調的是預算的控制功能，注重資源該如何在不同的支出項目間作分配，要求預算作業符合法律或各項行政規定，只要支出不超過法定預算的範圍，就達到控制的目的，較不在乎政府的施政成果與效率。結果導向的預算（績效預算）則以規劃與控制的觀點出發，強調「計畫」的產出與結果，使用計畫相關的成本與績效資訊（包括理想目標及達成結果），來協助政府部門作資源分配的決策。

### 5. 蒐集並使用資料以管理過程

隨著計畫的開始運作，各種相關資料陸續的產生，政府部門應建置一套有效的電腦系統來取得正確且可靠的資訊，包括計畫及作業的成本、品質、產出、及結果資料。管理者取得上述資料後，應進行內部評估與定期監控的工作，以確保計畫或作業的運作具效率效果並達到既定的理想目標，同時根據評估結果，對政策、計畫、作業與支出做適當的修正調整，以達到運作過程之有效管理。

### 6. 對成果作評估與回應

相較於階段 5 運作過程中的評估與管理，這是一項更正式且完整的施政評估，除了檢驗計畫及作業的效率效果之外，還必須覆核現行實務的可行性，包括決定是否繼續推動、變更、或裁撤現行計畫、如何使產出更具貢獻性或更具經濟效益、不同年度或部門之績效資訊比較等。本階段的評估作業將定期地向高階主管或政府首長提出報告，作為未來年度決定政策及預算的依據。

## 7. 報告結果

將一系列明確、可判讀的績效衡量資訊，通知民選首長及利害關係人，使其瞭解政府部門如何達成既定的整體目標與目的。

前述七階段雖然各為獨立之步驟，但彼此間具密切的關聯性，各級政府在實行上並無一套嚴格公式適用，可視組織規模與實際需求作詳細與複雜程度之取捨。

## 二、政府對外報告之建議揭露事項

政府會計準則委員會於 2003 年出具一份特別報告「績效資訊之報導：有效溝通之建議事項」(Reporting Performance Information: Suggested Criteria for Effective Communication)，建議州及地方政府於編製績效資訊之外部報告時（例如：年度績效報告），可採用特別報告中所列舉之十六項資訊，以有效傳遞政府部門運作的實況，建議資訊包括：

### (一) 說明提供績效資訊的用意與範圍

使用清楚而簡明的文字，說明公開績效資訊的原因，同時以概要彙總的方式揭露報告所涵蓋的計畫或活動，將有助於使用者判斷該份報告對自己是否有用，以及能否從中取得決策所需的績效資訊。

### (二) 清楚陳述主要目的與目標

使用者有瞭解政府施政方向的需要，因此建議在績效報告的前言段，以簡短的敘述表達政府的最高任務以及主要目的與目標。另外，應該提及所報導目的與目標之來源，其可能來自正式的策略計畫、機關預算或是法令規範等，來源資訊的揭露有助於使用者知悉政府是如何建立目標與目的。

### (三) 討論涉及的利害關係人（民眾、民選首長、管理當局或員工等）

績效報告中應提及政府在建立各項目標時，所涉及的對象及範圍。這方面的資訊將有助於使用者評估該對象與政府目標的關聯程度，並了解績效負責人是否參與目標之設定。政府除了在報告本文中對涉及對象作詳細介紹外，政府會計準則委員會建議政府於前言段陳述主要目的與目標時，也應作簡略介紹並附上報告本文的索引，指引讀者作進一步的了解。

#### (四) 劃分報告內容的段落或層次

一份績效報告的內容應設計為數個段落，以便利讀者依其需求尋找適當及理想的詳細績效資訊，建議的段落包括：(1) 概況(overview)，(2) 摘要彙總的前言段(introductory summary)，(3) 特定計畫或服務項目的資訊，(4) 針對計畫的特定策略或活動，而提供個別的績效衡量資訊等。儘管不同組織的報告內容差異性可能很大，但前三項段落是必備的，至於第四項可表達於附錄。此外，報告內容應該以層次的架構予以組織，概況與前言段提供使用者一個閱讀的起點，決定要在何處作更深入的觀察並獲得細部的資訊。

#### (五) 對績效衡量結果與挑戰的分析

績效報告應該包含一份管理當局的分析，摘要性地探討報告期間所達成的主要成就，並且辨認組織在執行過程中所面臨的挑戰或議題。這份管理當局分析通常置於前言段，內容包含重要的目的與目標、在成果與效率面的成就與未成就、趨勢性的比較資訊、影響施政的內外部因素或挑戰及因應之道等，這些資訊的分析將有助於讀者更了解並使用這份報告。

#### (六) 將焦點擺在關鍵的衡量指標

一份對外的績效報告應該是簡明並範圍廣泛的，其目的在提供使用者足夠資訊，以對組織績效的重要方面做出結論，而不是給予超過其所能吸收的資訊量。因此建議應該將焦點置於關鍵的幾項績效指標，針對政府部門的重要目的與目標、計畫與服務，提供績效評估的基礎訊息。政府會計準則委員會提供幾項準則，以有效判斷績效報告著重在最關鍵的績效指標：

1. 績效指標是否用以報導主要的目的或目標？
2. 績效指標是否強調一項廣受大眾討論的議題？
3. 績效指標是否用以報導深受該領域專家、首長或民眾重視的

資訊？

政府會計準則委員會也建議報告中仍應提供其他績效指標與資訊的索引聯結，協助讀者獲取概況或報告中未提及、重要性較次的服務與相關績效資訊。

(七) 提供可靠的判斷資訊

績效報告所揭露的資料是否可靠，是使用者相當重視的環節，因此建議報告中應提供攸關資訊，協助讀者評估並決定其對報告內容的信賴程度。通常介紹組織所採取的確認措施，包括：評論資料處理程序的內部控制、描述執行何種驗證或檢查資料的工作、執行檢查的頻率與範圍、執行者與被檢驗資料的關聯性等，可達到提高讀者信心的效果。

例如：政府於報告中提及，部門在蒐集績效資訊時，計畫成員會對該資訊加以覆核，並由預算或計畫分析人員執行檢驗測試工作，過程中若有任何關於可靠性的疑慮產生，將由內部稽核單位進行更深入的檢查並將報導其事實。若有任何已知錯誤或令人誤導的資料，則禁止在報告中作揭露。

(八) 績效指標與組織目標間應具攸關性

績效報告的核心目的就在回答一個基本問題：「組織或其計畫是否達成設定的任務、目的與目標？達到的程度為何？」，因此所報導的績效指標，應將重心置於衡量組織目的與目標的成果（outcome），此項觀念與第六點建議事項相呼應，皆在確認績效指標能夠反映組織的目的與目標，同時讓讀者了解政府的施政進度。

政府會計準則委員會建議在績效報告的概況與前言段中，簡要報導結果導向的績效指標以及重要的解釋資訊。隨著報告內容詳細程度的增加，儘管結果導向指標仍是主要焦點，但應該使用更多產出、效率、投入、甚至流程方面的衡量指標予以輔助，以提供聚焦且完整的績效資訊。

(九) 討論資源的使用及其效率性

前一項建議提及有用的績效報告應使用攸關而具輔助性的指標，來補充成果導向的績效指標。常見的輔助性指標為資源投入或成本資訊，例如：服務總量的單位成本(per capita cost)，其目的在衡量一項計畫使用資源的多寡。在使用投入指標時，有兩

點需要注意，一是此類指標的數量不宜過多，由於成本資訊方便取得，以及在預算和財務報導上之重要性，很容易提供過量的投入資訊；另外投入指標可能會令人誤導（高估），尤其是政府服務對象包括非居住本地的勞工或旅客時。

當投入資訊與成果（或產出）指標構成直接的關聯性時，就能夠計算效率指標，通常包括兩種形式，一是衡量投入與成果關係的「成本-效益指標」，儘管此種指標的價值較高，但因為影響結果的因素眾多，反而較不客觀與正確；另一種是衡量投入與產出關係的指標，由於項目直接且單純，所以有利於計算與比較。上述攸關成果的衡量指標，有助於報告使用者了解政府計畫與服務的效率、效果與經濟性。

#### (十) 民眾及消費者的感受

政府會計準則委員會建議政府在提供成果導向的績效資訊時，應該同時報導民眾以及服務對象（消費者）的感受，以確認績效資訊的完整性。常見的蒐集方式為統計基礎的隨機調查，此種調查不僅是提供服務滿意度的資訊，更能了解民眾與消費者對環境的感受，也就是感受基礎（perception-based）的成果資料，例如「居民認為獨自走在社區路上是安全的比例」、「居民認為其社區居住品質的好壞」等。一旦調查的結果顯示有不同差異時，應加以辨認並分析。

調查的工具可以是採用郵件、面對面或電話管道，無論是何種方式，都應該注意蒐集的資訊是否具代表性，或所有服務對象是否均已受訪。另外政府也可以採用非隨機的調查方式，例如：對民眾的抱怨或讚美進行追蹤，或訪問特定之消費群體。

#### (十一) 提供績效衡量的比較性資訊

績效報告應該提供比較性資訊，以協助使用者在評估政府及其計畫的績效表現時，有一個明確的參考架構。比較性資訊之使用應考量三個議題：

1. 可採用何種比較資訊？政府會計準則委員會在一份有關服務努力與成果的研究報告〔SEA Research Report, 1990〕中列出六項比較基礎，包括：與以前年度、與類似機關、與技術性準則或標準、與計畫設定之目標、與同一轄區之不同消費團體、與性質相似之民間企業的比較。
2. 一項績效指標應採用多少不同的比較資訊？這部分通常倚

賴負責人員的專業判斷，政府會計準則委員會建議至少包含「與以前年度」以及「與設定目標」兩種比較資訊，前者能讓使用者判斷政府績效是隨時間而提升或退步，後者則能夠了解政府是否達成目標。

3. 績效報告的不同段落所採用之比較資訊為何？政府會計準則委員會建議在概況中僅使用一種比較資訊即可，若報告內文還採用其他種類，應於概況中作對應之索引。前言段則應提及主要的比較資訊，其中與以前年度之比較，應涵蓋過去5~10年的資訊。

#### (十二) 影響結果的因素

政府推行計畫或提供服務的成果除受到本身之影響外，還可能受到其他內外部因素的干擾，內部因素可能來自其他組織所提供的替代或互補性服務、人力素質、或需求資源之限制；外部因素則可能是氣候、經濟環境複雜性、或家長對兒童教育之態度所造成。政府會計準則委員會建議績效報告應列出現存或未來可能影響政府施政的重要因素，並分析影響的程度，可採用量化或圖表的形式與文字敘述，向讀者解釋其因果關係。

#### (十三) 整合性及細節性的資訊

為了避免績效資訊產生含糊不清或無法代表實況等令人誤導的問題，並符合使用者不同的需求與興趣，政府會計準則委員會建議一份績效報告應包含兩大種類的資訊，一是能彰顯組織或計畫整體成效的績效資訊，也就是所謂的整合性資訊，通常置於概況或前言段；另一種是針對特殊需要的資訊，例如：人口統計、地理區域等細節性資訊，可使用設計的圖表格式表達於報告細部段落或附錄中。

政府在準備細節性資訊時，應該考量成本效益的問題，原則上會從已經在蒐集或編撰的資料著手，並隨著時間經過進行必要的增添或修改。

#### (十四) 強調資訊的一致性

有效比較跨年度績效資訊的前提，就是報導的績效指標應具備一致性，若有任何重要的改變，例如：在指標定義、績效資訊之蒐集或計算方法、指標構成要素等方面發生變動，都應該在報告中揭露變動的原因與影響。

### (十五) 強調資訊的易於取得與可瞭解性

為了讓社會大眾方便取得並確實了解政府所出具的績效報告，政府會計準則委員會建議許多公開資訊的方式，例如：利用出版品及電子媒體傳達報告的重要內容與取得來源，另外，電子郵件、電視廣播、或公開集會的演講，都是溝通的管道。

### (十六) 定期與及時的報導

一份定期而具時效性的績效報告，將是政府制定決策與實踐公開報導責任的關鍵。為達成這項目標，政府會計準則委員會建議政府首先分析在既定期間(每年、比一年更短或更長的期間)提出報告的效益，考量因素包括使用者需求與蒐集資料的時間長短，接著考量如何取得並處理必要的資訊，最後發展出一套報告出具的時程表，時程表應包括預算編製行程、出具報告等重要日期。

美國州及地方政府對於施政績效資訊之揭露，目前並沒有一致的規定，政府會計準則委員會為落實政府公開報導的責任，以提供使用者質量兼具的績效評估資訊，透過服務努力與成果計畫的進行，彙集各級政府現行績效報告中值得採行之表達方式而作成這份報告，報告中提及有關如何建構一套績效制度，以及如何有效報導機關之施政績效等觀念與建議，均有助於我國政府發展政事型特種基金之績效評估措施。

## 第三節 實際案例之分析與探討

「政府績效與成果法案」(GPRA)、「總統管理議題」(PMA)、與「計畫評等工具」(PART)三項措施之相輔相成，為美國聯邦政府建構了一套成效顯著的績效評估系統。本研究以聯邦政府的社會安全部門(Social Security Administration)為例子，整理並分析該部門預算與績效評估之情形，同時針對值得我國效法之處，作進一步探討。

美國社會安全部門的業務活動與美國人民生活息息相關，其發展並推動各式類型的社會補助計畫，對美國老年人口、傷殘人士及其家屬提供財務上的援助。社會安全部門目前推行之計畫依資金來源劃分為兩類：

1. 社會安全信託基金：為信託基金的一種，設置的法源依據是社會安全法（Social Security Act）。基金財源主要來自勞動者按薪資一定比例繳納的社會安全稅、雇主負擔的社會安全稅、基金孳息、以及高所得勞工的所得稅，基金用途為辦理社會安全相關計畫之所需。目前計畫為「老人及遺族保險計畫」（Old-Age and Survivors Insurance）以及「殘疾人士保險計畫」（Disability Insurance），主要針對殘疾的退休勞工及其眷屬與已故勞工遺族，每月提供一定金額的補助金。
2. 聯邦基金：社會安全部門推動的第三項計畫為「安全所得補助計畫」（Supplemental Security Income），該計畫針對低所得的老年人、盲胞、行動不便者及其眷屬，依據家庭狀況提供不同額度的基本生活補助金，其財源來自聯邦政府的普通基金。

美國預算管理局挑選了社會安全部門三項計畫中的「殘疾人士保險計畫」與「安全所得補助計畫」兩項，進行「計畫評等工具」的評估作業。

#### 一、發展部門之施政目標

在社會安全部門最新發布的 2003 年度至 2008 年度五年期策略計畫中，以架構圖方式描繪組織在崇高任務下所發展出之施政目的，以及為達成目的而訂定之長期目標，茲將其列示於表 4-7。從表 4-7 可以發現社會安全部門將部門任務解析為四個面向，包括：服務品質、計畫管理、償債能力與人力資源，每個面向衍伸發展出攸關的長期目標。此外，SSA 亦辨認出消費者(或受益者)在服務傳遞過程中所期待獲得的服務態度，民眾期待部門人員的態度是有禮貌、能回應民眾的需求，並且是可信賴的，即為策略計畫的價值。

表 4-7 美國社會安全部門之策略計畫架構

社會安全部門之策略計畫架構	
<b>使命</b>	
以慈悲與謹慎的態度來發展及管理美國的社會安全計畫，以提升全國人民的經濟安全。	
目的	目標
<b>服務品質</b> 提供高品質、人民優先的服務	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 加快殘疾相關決策的速度</li> <li>• 提高殘疾人士的就業率</li> <li>• 借助科技提升服務</li> </ul>

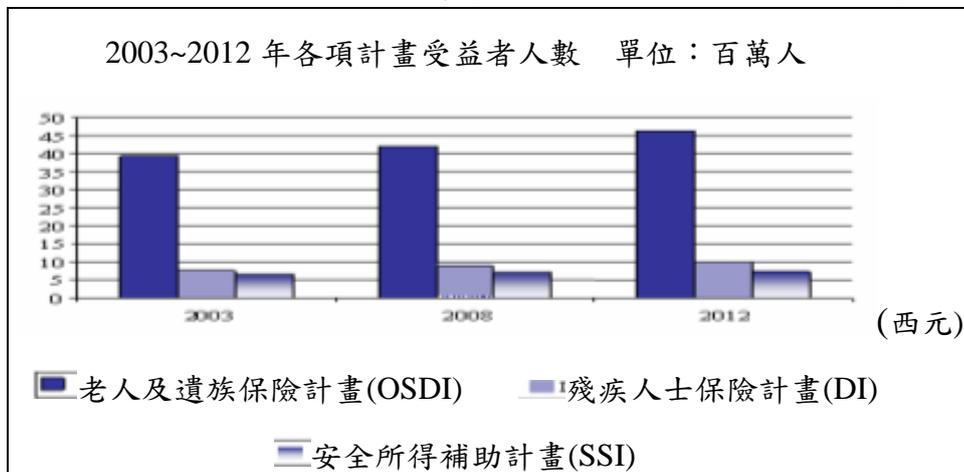
<p><b>計畫管理</b></p> <p>確保社會安全計畫與資源的有效管理</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 避免舞弊及錯誤的支付，並改善債務之管理</li> <li>• 提高盈餘紀錄的正確性</li> <li>• 加強部門人員的品德</li> <li>• 有效地管理部門資金及資產，並有效聯結資源與績效成果</li> </ul>	
<p><b>償債能力</b></p> <p>維持一定程度的償債能力並確保計畫滿足目前及未來的需求</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 透過教育和研究的努力，支持改革以確保一定的償債能力和更有反應力的退休及殘疾計畫</li> </ul>	
<p><b>人力資源</b></p> <p>策略性管理及調整人力資源以達成使命</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 招募、發展並維持高績效的工作能力</li> </ul>	
<b>價值</b>		
<b>尊重</b>	<b>回應</b>	<b>可靠</b>

資料來源：SSA Agency Strategic Plan, FY2003~2008.

在發展部門施政目的與目標之過程中，確認影響施政的外部因素是一項重要步驟，其用意在於對現況與未來大環境發展作趨勢性之解析，外部因素可能帶來正面幫助，但也可能形成是負面的挑戰。藉由確認的過程，讓管理當局以較宏觀與全面的考量來制定部門的施政方向與目標。

社會安全部門確認出四項影響施政的外部因素，包括人口統計因素、人民的健康狀況、科技的進步及工作力的趨勢等。以人口統計因素為例，社會安全部門指出隨著二次大戰嬰兒潮人口的老化，將在接下來的二十年內，造成社會安全信託基金的重大財政負荷，基金目前的賸餘將逐漸被侵蝕而最終形成虧損的局面，同時利用趨勢圖(圖 4-1)預測未來支出的成長情形，從趨勢圖中顯示未來十年內，SSA 三項計畫預期之受益者人數將顯著增加，形成國庫之負擔。

圖 4-1 美國社會安全部門計畫未來十年受益者人數之趨勢圖



資料來源：SSA Agency Strategic Plan, FY2003~2008

在 SSA 五年期策略計畫中，分別針對四大面向之施政目的及其長期目標，作詳細的說明與分析，以第一面向「服務品質」為例：首先定義「服務的提供方式」—以傳統(電話、面對面)及網際網路的接觸方式，在受益者、其他機關、第三人、地方政府與 SSA 人員間進行服務的傳遞；再據以決定該項目的—「提供高品質、人民優先的服務」的具體意義，SSA 是以條列的方式說明：

- 無論合約形式為何，應簡化受益者獲取服務的過程
- 使獲取服務的方式有選擇性
- 加強部會間合作以提供更透明的政府運作
- 使運作更簡便並確守各項應負之責任
- 更快速及便利地與中央部會及地方政府進行資訊的分享

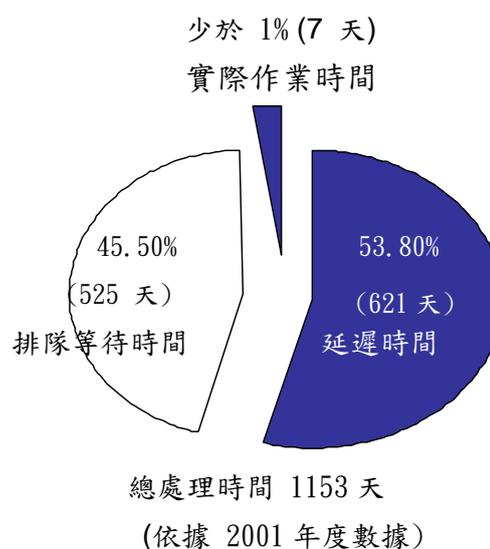
由上述可得知，SSA 所追求的服務品質是在正確性、生產力、成本、及時性與服務滿意度等諸多要件中達成平衡狀態，為達成此項目的，SSA 發展出三項策略性的長期目標，每項策略目標都以問題(issue)以及解決方法與策略(means & strategy)兩階段來進行分析，以下為第一項長期目標之問題陳述與策略分析—

### 1. 加快殘疾相關決策之速度

<問題>

SSA 列為最高優先順序的服務品質要件之一，就是加快身心殘障福利計畫的決策與服務速度，由於申請者從提出申請到管理階層核准的過程，所花費的時間過長，而每個申請案件都關係著一個待援助者或甚至一整個家庭，等待的時間往往造成他們在精神及經濟上的負擔，同時也浪費政府部會的資源。SSA 以圖形顯示平均一項申請案件必須花費高達 1,153 天的核准時間，而實際作業的時間只佔了七天，高達 99% 的時間都用在排隊及延遲上。

圖 4-2 SSA 殘疾補助申請之處理時間



資料來源：SSA Agency Strategic Plan

### <解決方法與策略>

SSA 為了改善這項缺失，列出包括縮短處理流程、加速計畫推行的電子化、提高地方第一線接受申請人員的決策權限、提升裁決的過程等四項改進措施，每一項改進措施均作詳細之說明，並且設定一系列的重要預期成果，SSA 針對這目標所設定的預期成果為—

(1)顯著降低申請案件所花費的時間

(2)至 2008 年時能消除初始申請階段無意義的延遲時間

SSA 根據上述架構：首先定義目的，並藉由探討現存問題、找出解決方式、設定預期成果等步驟，發展策略性之長期目標，來向社會大眾描繪部門在 2003 年開始的五年期間，將如何提供滿足民眾需求的服務，以及提升組織運作的效率及效果。

### 二、設定目標與計畫之績效衡量指標

聯邦部門應於年度績效計畫中設定當年度的績效目標，社會安全部門首先將長期目標轉化成數個具體的預期成果，如前段所述，SSA 以兩項預期成果來表達「加快決策速度」目標之達成：(1) 顯著降低申請案件所花費的時間，(2) 至 2008 年時，能消除初始申請階段無意義的延遲時間。

明確定義出目標的預期成果後，接著設定一系列的短期（年度）績效目標，績效目標是由「衡量指標」加上「目標數值」所構成，其中指標性質可以是產出導向、成果導向或是效率導向，無論是何種性質，都必須能夠有效、及時地反映部門的實際成果及趨勢。表 4-8 為針對「加快殘疾相關決策速度」目標所設定的績效衡量指標。

表 4-8 美國社會安全部門針對「加快決策速度」目標所設定之績效指標

產出衡量指標	成果衡量指標
•處理殘疾人士申請案件的數量	•處理殘疾人士申請案件的平均時間
•聽證會的案件數	•決策單位對申請案件的正確判斷率 (包含核准與拒絕的案件)
•處理上訴行動的案件數	•處理聽證會的平均時間

資料來源：SSA Annual Performance Plan, FY2005.

社會安全部門除了針對部門整體施政目標設定攸關之績效衡量指

標，也分別設定各項計畫的績效衡量指標，以符合「計畫評等工具」之規範。預算管理局從 2004 年度與 2005 年度預算之受評計畫中，挑選出數個具有意義並能描繪計畫任務與精神的績效指標，彙整成一份績效指標範例 (Examples of Performance Measures)，表 4-9 摘取列示七項與我國政事型特種基金類似的計畫及其績效指標。

表 4-9 美國「計畫評等工具」之計畫績效指標範例

聯邦部門	計畫名稱及目的	績效指標	對應我國基金
農業部門	農產品衛生安全檢驗計畫 — 確認肉類、家禽及蛋類等食品之市場供應，是安全、衛生且經正確分類與包裝。	長期成果指標：降低不衛生肉類與蛋類食品之散佈程度。 短期成果指標：追蹤牲畜處理過程中病原體滋生之散佈程度。	農業特別收入基金
能源部門	能源分布研究發展計畫 — 開發並提供公用事業及消費者，在能源效率性技術上有更多的選擇，主要貢獻在提升能源效率及供電可靠性。	發展能提升能源使用效率達25%、降低放射物比例、或降低10%成本之科技技術數量（成果指標）。	經濟特別收入基金
衛生部門	食品與藥品管制計畫 — 辨認與飲食習慣有關的疾病與健康風險，並採取更積極的作法教育民眾。	提升消費者對飲食與疾病關聯性之認知，特別是肥胖對心血管疾病的影響（成果指標）。	健康照護基金
勞工部門	成人就業與訓練計畫 — 提供州及地方政府公式型補助款，用於提高成人就業率與所得。	計畫參與者在(1)參與計畫前後、(2)參與後第一季和第三季間，工作所得變化的百分比（成果指標）。	就業安定基金
環保部門	農藥(殺蟲劑)管制計畫 — 針對農藥進行審查及核准作業之流程導向計畫，過去存在審核所耗時間過長的問題。	降低覆核傳統農藥申請登記所需時間之百分比（效率指標）。	環境保護基金
國家科技部門	科技設備更新計畫 — 對於多方面的科技工程領域，進行研究設備之建置、更新、維護及運作。	低估成本或採購時程不準確之計畫，占所有核准計畫的百分比（效率指標）。	行政院國家科學技術發展基金
社會安全部門	安全所得補助計畫 — 對於低所得老年人口提供每月財務上的補助。	每一工作年度所處理老人申請案件之數量（效率指標）。	社會福利基金

資料來源：OMB, Examples of Performance Measures.

### 三、績效評估資訊之表達

社會安全部門年度績效報告包含三大部分：(1)管理當局評論分析，(2)績效資訊，(3)財務資訊。由於本研究主要係探討績效之評估，因此將把焦點置於前兩大部分。

「管理當局評論分析」主要在協助績效報告之使用者，對於政府部

門當年度的施政成果與實際績效，取得摘要及重點式的瞭解與認知。首先，介紹社會安全部門的概況，運用文字敘述與圖表顯示各項計畫的成果（例如：歷年受益者人數之整理、成效展現之趨勢圖表等），說明組織架構與人力資源配置的情形，並列示經營成果、資產負債狀況、歷史財務資訊之比較、特殊或重大之財務變動等財務狀況，社會安全部門使用圓餅圖表達資金來源、用途以及各項計畫使用資源之比重。

接著，以簡潔文字循序描述各項長期目標之挑戰、執行策略、預期成果與採行措施，並針對重要的年度績效目標，揭露實際執行成果與績效資訊，包括當年度目標值、實際績效、趨勢圖、指標意義和資料來源。

社會安全部門之「加快殘疾相關決策速度」目標的一個主要績效指標為「每年度處理殘疾人士申請案件數」，茲將其 1999 年度至 2003 年度之趨勢表達於表 4-10。從表 4-10 可知，2003 年度目標值為 249 萬 8 千件，實際達成數約為 252 萬 6 千件，因此作出達成目標之結論。在結論的解釋段中提及社會安全部門持續重視案件申請的程序，因此提供額外經費以維持 2002 年的預算水準，並致力於縮短未來處理程序時程與提升生產力。從過去五年趨勢圖顯示，社會安全部門在這方面的努力已有顯著成果。

表 4-10 美國社會安全部門績效指標之績效資訊

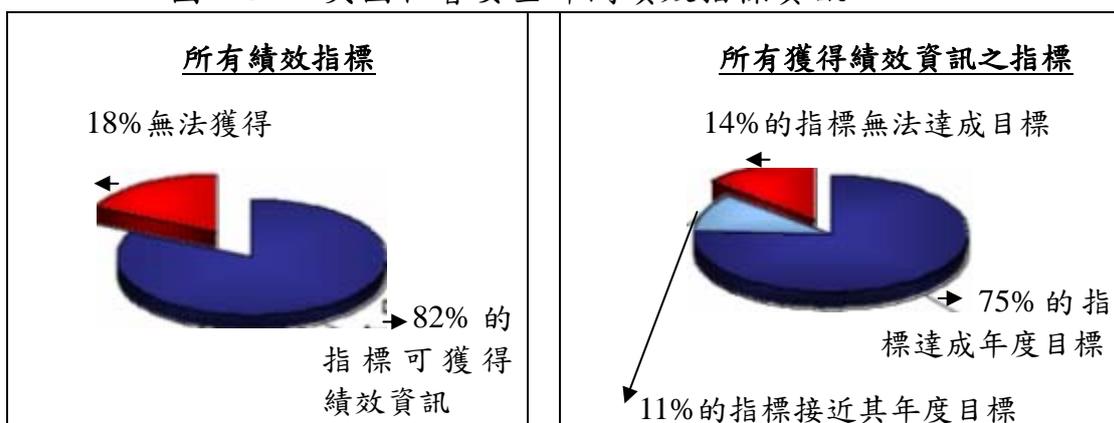
績效指標—每年度處理殘疾人士申請案件數	
<p><b>2003 年度目標值：</b>249 萬 8 千件</p> <p><b>2003 實際達成值：</b>252 萬 6 千件</p> <p><b>SSA 達成年度目標：</b>SSA 持續重視案件申請的程序，因此提供額外經費以維持 2002 年的支出水準，並致力於未來處理程序時程的縮短與生產力的提升。</p>	<p style="text-align: center;">五年趨勢圖 <span style="float: right;">單位：百萬件</span></p> <p style="text-align: center;"> <b>FY 1999: 2,012,047</b>      <b>FY 2000: 2,035,627</b>  <b>FY 2001: 2,166,623</b>      <b>FY 2002: 2,376,572</b> </p> <p style="text-align: center;"><b>趨勢：</b> 每年處理件數持續成長</p>
<p><b>資訊定義：</b>SSA 以「每年度處理殘疾人士申請案件數」作為衡量決策單位的產出指標。</p> <p><b>資訊來源：</b>資料擷取自內部處理系統。</p>	

資料來源：SSA, FY 2003 Performance and Accountability Report

「績效資訊」部分，即正式進入詳細的績效介紹，為了讓讀者能夠

迅速獲得一個概括的理解，社會安全部門使用圖表並輔以文字敘述之方式，介紹績效指標的達成概況。圖 4-3 顯示績效資訊之可取得程度(左圖)，以及顯示績效指標達成年度目標之比例(右圖)。表 4-11 列出各項指標的實際成果，以箭號方向來表示目標的達成程度，指向上方的箭號代表「達成」，指向右上方的箭號代表「接近目標或有顯著進步」，指向下方的箭號代表「未達成」。所有目標與計畫的績效衡量指標，在這部份均會作詳細而完整的介紹說明。

圖 4-3 美國社會安全部門績效指標資訊



資料來源：SSA, FY 2003 Performance and Accountability Report.

表 4-11 美國社會安全部門績效指標彙總表

目標 1：加快案件處理之決策速度			
1.1 處理殘疾人士申請案件的數量		↑	目標執行之結果：說明指標達成情形，並針對未達目標值或缺乏績效資訊之指標，提出未來改進之方法。
目標值：2,498,000	實際值：2,526,020		
1.2 聽證會的案件數		↗	
目標值：602,000	實際值：571,928		

資料來源：SSA, FY 2003 Performance and Accountability Report.

除了揭露計畫的績效資訊外，社會安全部門不斷累積計畫相關資料與研究的充實性，藉由確認計畫執行上的優點與缺失，協助部門人員解決問題並提升管理能力。為此，社會安全部門據不同面向，於策略計畫中發展一系列的計畫評估措施，措施可來自部門內部調查或是外部機關的研究報告，例如：「服務品質」面向就包括服務滿意度調查(每年 11

月)、線上申請者滿意度調查(2004年)、雇主滿意度調查(每年3月)、國會報告等。並在SSA年度績效報告中揭露當年度評估措施的執行情形與評估結果。

#### 四、績效資訊與預算之結合

美國聯邦政府會計年度為十月制，預算管理局每年於二月份提出下年度的總統預算。社會安全部門於總統預算中，除了介紹現行推動的各項計畫與業務內容外，並分析施政環境的變化趨勢以及部門未來面臨的挑戰，另列出當年度的重要績效目標，表4-12為2005年度聯邦預算中，社會安全部門的績效目標值。

表 4-12 社會安全部門列於 2005 年度預算中的績效目標

衡量指標	目標		
	2003 實際數	2004	2005
<b>生產力(產出)指標</b>			
每一員工每年處理聽證會之案件數	103	105	107
每一員工每年處理殘疾人士申請之案件數	270	272	274
<b>及時性指標</b>			
殘疾人士申請案件之平均處理天數	97	97	97
聽證會之平均處理天數	344	377	344
<b>正確性指標(2004年首次設定)</b>			
殘疾人士申請案件審核之正確率	不適用	97%	97%
聽證會案件審核之正確率	不適用	90%	90%

資料來源：OMB, Budget of the US Government, FY 2005.

聯邦預算中詳述社會安全部門的年度重要施政目的與目標，「服務品質」與「計畫管理」兩大面向是關注的焦點，因此表4-12所列示的重要績效目標即是以「服務品質」面向為主。另一方面，計畫績效的評估資訊，包括「計畫評等工具」受評計畫的評估結果以及「總統管理議題」五項議題的最新評等，也在預算書中作簡要之揭露，提供國會、美國人民等使用者有關聯邦政府資源配置與施政成效之關聯性資訊。

## 第五章 我國政事型特種基金預算及績效管考制度之改

## 善建議

本研究為深入了解我國政事型特種基金預算制度與管考措施之實況，以及廣納各界對相關議題之看法，故以座談會的方式，邀請多位實務界與學術界中具有相關學識背景者為與談人，解析目前基金運作之缺失與可行之改進方式，並針對「政事型特種基金績效評估適用『行政院所屬各機關績效評估要點』之可行性」、「如何決定各種政事型特種基金之績效評估指標」等特定議題，暢談其看法，本次座談會內容請詳見附錄七。

本章將應用美國實務之作法，並參酌座談會各與談人之卓見，提供建議供我國政府在編製政事型特種基金預算與建置相關績效管考措施時之參考。

### 第一節 政事型特種基金預算制度之改善建議

#### 一、政事性質之基金預算宜考慮整體表達

檢視我國中央政府的年度總預算書，包括「中央政府總預算案」、「附屬單位預算及綜計表—非營業部分」以及「附屬單位預算及綜計表—營業部分」三大本。政事型特種基金預算係納入非營業部分的附屬單位預算及綜計表，與業權性質的作業基金表達於同一本預算書，但這兩類特種基金之運作方式與收支特性截然不同，前者在推動特定之公共政策時，與普通基金類似，多仰賴政府指定或撥入的財源；而業權型特種基金偏向商業運作之性質並具備成本回收之自償特性，故將兩者併於一本預算書內，實有不妥。

我國政事型特種基金既名為「政事型」，代表其所推動之各項業務計畫與活動，追究其本質多具政策性或公益性，與編列單位預算之普通基金並無顯著或特殊之差異。但是目前預算揭露之方式，係將政事型特種基金與普通基金之預算分列於兩本預算書中，致使社會大眾對於政府推動的所有公共性政策，無法取得一個完整之施政輪廓。儘管目前中央政府總預算案之總說明中，有專章(第五章)介紹附屬單位預算之總收支情形，但內容實為簡略不足，無法據以獲悉個別及整體政事型基金（包括普通基金及政事型特種基金）之運作狀況。

從第三章第一、二節可以得知，美國聯邦政府預算採用單一預算體制，無論是聯邦基金或信託基金，均表達於一本預算書中，依部會機關別及功能別列示各項支出計畫，民眾可以從該本預算書中瞭解聯邦政府施政之全貌。紐約州政府之年度執行預算書，亦是以機關別編製其主管之各項支出計畫或活動，同時附上基金別之收支財務計畫，該財務計畫之表達上，將特別收入基金、債務基金及資本計畫基金歸納為以普通基金為首之政事型基金，併列表達其歷年收支情形。

因此本研究建議，宜將政事性質之基金預算作整體表達，使閱表者能充分瞭解政府在執行公共政策方面的整體狀況。此外，除了提供各類基金之預算資訊外，亦可參酌美國聯邦及州政府之預算表達方式，以功能別以及機關別作為收支表達之主體，提供機關當年度之所有收、支預算資訊，使民眾知悉該機關主導之所有計畫及活動資訊，包括來自普通基金和其他政事型基金之財源支應。

目前若干政事型特種基金所推動之業務計畫內容，與普通基金有重疊或雷同之情形，而造成一種業務、兩種財源之問題，在政事型基金所有計畫活動整體表達之措施下，應有助於提升主管機關確實規劃施政活動之能力，進而改善上述問題。現行我國普通基金預算之揭露方式，是將歲入按來源別表達，歲出按政事別與機關別表達，在將政事型特種基金納入整體表達後，其細部表達方式與書表格式之標準化，可請行政院主計處作進一步研擬。

## 二、加強政事型特種基金預算彈性之控管

將政事型特種基金與普通基金之預算整體表達之建議，引起座談會許多學者及專家之討論，其最大爭議在於整體表達是否代表政事型特種基金將走回頭路，改編單位預算而喪失其享有之特種基金預算彈性？我國預算法賦予編製附屬單位預算之特種基金，於預算執行上相當程度之彈性，茲將其整理於表 5-1。近年來此問題頗受各界質疑，立法院屢次要求政府將政事型特種基金，尤其是特別收入基金納入單位預算體系，由普通基金以統收統支方式撥款支應，並受相關法律之限制（立法院預算中心，92 年度中央政府總預算案整體評估報告）。

表 5-1 政事型特種基金之立法審議項目及執行彈性的預算法規範

預算法條文	條文內容	審議項目/執行彈性
第 50 條	特種基金預算之審議，在營業基金以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主； <b>在其他特種基金，以基金運用計畫為主。</b>	政事型特種基金預算之審議僅著眼於基金運用計畫，不如同屬政務性質之普通基金，審議時同時注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序。
第 87 條第 1 項(依預算法第 89 條準用)	各編製營業基金預算之機關，應依其業務情形及第七十六條之規定編造分期實施計畫及收支估計表， <b>其配合業務增減需要隨同調整之收支，併入決算辦理。</b>	政事型特種基金之超支部分可併入決算。
第 88 條	<p>附屬單位預算之執行，如因市場狀況之重大變遷或業務之實際需要，報經行政院核准者，得先行辦理，並得不受第二十五條至第二十七條之限制。但其中有關固定資產之建設、改良、擴充及資金之轉投資、資產之變賣及長期債務之舉借、償還，仍應補辦預算。每筆數額營業基金三億元以上，其他基金一億元以上者，應送立法院備查；但依第五十四條辦理及因應緊急災害動支者，不在此限。</p> <p>公務機關因其業務附帶有事業或營業行為之作業者，該項預算之執行，準用前項之規定。</p> <p>第一項所稱之附屬單位預算之正常業務，係指附屬單位經常性業務範圍。</p>	除了固定資產、轉投資及長期債務之相關交易外，如因市場狀況之重大變遷或業務之實際需要，政事型特種基金僅需報經行政院核准，不需補辦預算即可先行辦理。不像普通基金執行單位預算時，需受「法定預算不得超支」、「依預算程序處分財物」及「依公共債務法舉債」等限制。

資料來源：我國預算法。

政事型特種基金過去是編列單位預算之特種基金，由於受到公務預算相關規範之僵化限制，在執行上產生若干問題，其特性為以特定收入支應特定用途，常遭受到環境變遷而有超支併決算之需要，這也是 87 年起改編附屬單位預算之原因與背景。座談會上行政院主計處及基金代表紛紛列舉實務上之例子，說明政事型特種基金在運作上確有適用預算執行彈性之必要(詳見附錄七)，以勞委會主管之就業安定基金為例，預算外常有臨時之政務需求，基金收取之就業安定費儘管足夠支應，然而過去受限於公務預算之各項限制，卻無法用於基金特定之政事用途，因此目前給予基金之彈性，就是為使政事型特種基金能順利推動其政務活

動。

對於業權型特種基金而言，由於其具自償性或自負盈虧之責任，因此預算法第 87 與 88 條賦予之預算執行彈性，確實在基金業務推動或商業經營上有所助益。若從政事型特種基金發展之歷程以及實務運作上之需要而言，享有一定程度之預算彈性似乎是有其必要性，然而與業權型基金一起適用預算法規定之所有彈性，是否有過於放任或鬆弛之情形，其必要性的確值得審慎考量。

政事型特種基金推動的是公共政務活動，其資金均來自政府撥款或指定收入，民眾有權知悉其納稅錢之用途與預期目標，「預算」之重要性與嚴謹度應不下於普通基金之公務預算，為避免政事型特種基金於預算編製時，因享預算彈性之利而疏於審慎規劃，或出現為了衝高執行率而編製過於保守等缺失，這些制度面之問題值得政府相關機關深入討論與協商。期待在不久之將來得以看到相關之規範與成果期待未來在預算執行要點中，針對此方面研提更嚴格的控管措施。

### 三、因應國際趨勢宜考慮朝向應計制發展

表 5-2 列示出經濟合作發展組織會員國(OECD)之合併財務報表所採用的會計基礎；表 5-3 列示出經濟合作發展組織會員國所採用的預算基礎；而表 5-4 則列示出計畫改以應計制來編製預算的經濟合作發展組織會員國狀況。從表 5-2 至表 5-4 可知有愈來愈多的國家已採用或計畫採用應計制作為政府財務報導的會計基礎及預算基礎。應計制在衡量交易事項與事件之實質，而非僅取決於現金收到或支用之時點，如此可提高會計衡量之相關性、中立性、完整性與比較性，同時注重政府之長期規劃與管理能力，提供有關政府於永續經營前提下之財務狀況與經營成果，並強調理財上之跨世代公平性。

從財政統計之觀點來看，隨著政府會計漸朝向商業會計靠攏，應計制較現金基礎更能完整表達政府活動全貌及當期政府政策的長期效益，進而提高政府財政資訊之透明度及準確性。有鑑於此，國際性貨幣組織—國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)於 2001 年 7 月發行新版之政府財政統計手冊<sup>9</sup>(Government Finance Statistics Manual, GFSM)中，即拋棄過去以現金基礎之紀錄方式，改以應計制為分析架構，並且據以改編相關帳表形式(王淑娟，2005)。

<sup>9</sup> 該手冊詳實規範政府財政統計範圍、收支科目及分類定義，IMF 並要求各會員國依該手冊之規範提供相關統計資料，並按年彙集出版政府財政統計年報(Government Finance Statistics Yearbook, GFSY)，供各界參考。

表 5-2 經濟合作發展組織會員國之合併財務報表所採用的會計基礎

適用國家	完全應計制	應計制，但未將 資產資本化 或提列折舊	現金制，但某些 交易採應計制	完全現金制
澳洲	×			
奧地利				×
比利時				×
加拿大		×		
捷克				×
丹麥			×(1)	
芬蘭	×			
法國			×(2)	
德國				×
希臘	×			
匈牙利				×
冰島		×		
愛爾蘭				×
義大利		×(3)		×(3)
日本				×
韓國				×
盧森堡				×
墨西哥				×
荷蘭				×
挪威				×
紐西蘭	×			
波蘭			×(4)	
葡萄牙				×
西班牙				×
瑞典	×			
瑞士				×
土耳其				×
英國				×(5)
美國	×			

註：(1)丹麥—以應計制認列利息費用及員工退休金。(2)法國—以應計制認列利息費用及某些其他交易，將引進完全應計制。(3)義大利—以完全現金制及應計制來編製預算，但未將資產資本化或提列折舊。(4)波蘭—以應計制認列員工退休金 (5) 英國—自 2005-2006 年度起採完全應計制來編製報表。

表 5-3 經濟合作發展組織會員國所採用的預算基礎

適用國家	完全應計制	應計制，但未將 資產資本化 或提列折舊	現金制，但某些 交易採應計制	完全現金制
澳洲	×			
奧地利				×
比利時				×
加拿大		×		
捷克				×
丹麥			×(1)	
芬蘭		×(2)		
法國				×
德國				×
希臘				×
匈牙利				×
冰島		×		
愛爾蘭				×
義大利		×(3)		×(3)
日本				×
韓國				×
盧森堡				×
墨西哥				×
荷蘭				×
挪威				×
紐西蘭	×			
波蘭				×
葡萄牙				×
西班牙				×
瑞典				×
瑞士				×
土耳其				×
英國	×(4)			
美國			×(5)	

註：(1)丹麥—以應計制認列利息費用及員工退休金。(2)芬蘭—非以應計制認列移轉性支出。(3)義大利—以完全現金制及應計制來編製預算，但未將資產資本化或提列折舊。(4)英國—自 2001-2002 年度起預算採完全應計制。(5)美國—以應計制認列利息費用、某些員工退休金計畫以及負債和擔保。

表 5-4 計畫改以應計制來編製預算的經濟合作發展組織會員國

適用國家	將引進完全應計制預算	將表達額外的應計制資訊
加拿大	×(1)	
丹麥		×
德國		×
韓國	×(1)	
荷蘭	×	
葡萄牙		×
瑞典	×(1)	
瑞士	×(1)	

註：(1)正積極考量中

美國紐約州政府編製年度財務計畫預算的經驗可供我國參考，其政事型基金除了編製以現金基礎之收支預算外，亦同時編製一般公認會計原則基礎之預算，即編製財務報表所採用之修正權責基礎，以提高預、決算資訊之可比較性，其中更特別針對最具重要性之普通基金編製基礎轉換之調節表，茲將其列示於表 5-5。

我國新出爐之政府會計觀念公報第三號，建議政事型基金應以當期財務資源流量為會計報導之衡量焦點，並採用修正基礎編製相關報表；目前實務上基金預算之編製，基金來源之估計傾向現金基礎，而基金用途則以修正權責基礎兼採契約責任制為主。然而為了與世界潮流接軌並提高跨國比較之便利性，應計制是我國政府會計應致力之方向；在預算方面，在未完全邁入應計制之今日，政府宜考量在現金基礎之外是否有其他合宜之編製基礎及方式，或如同紐約州同時呈現兩種基礎之預算資訊，提高預、決算之可比較性。

表 5-5 美國紐約州政府普通基金預算基礎調節表

現金基礎轉換成 GAAP 基礎財務計畫之調節表

普通基金

2004-2005 (百萬元)

	觀點差異		個體差異		現金 基礎 總計	GAAP 基 礎之差異	沖銷數	基金間 沖銷數	重分類	GAAP 基礎
	現金 基礎	特別收 入基金	其他基金							
<b>收入:</b>										
<b>稅收:</b>										
個人所得稅	18,520	0	0	18,520	(756)	0	0	0	0	17,781
使用者規費	8,340	0	0	8,340	96	0	0	0	0	8,436
企業稅	3,739	0	0	3,739	(20)	0	0	0	0	3,719
其他	762	41	0	803	(27)	0	0	0	0	776
雜項收入	5,970	3,026	630	9,626	0	(90)	(570)	(742)	(742)	8,224
聯邦補助	<u>645</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>645</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>645</u>
<b>總收入</b>	<b><u>34,482</u></b>	<b><u>3,026</u></b>	<b><u>630</u></b>	<b><u>38,138</u></b>	<b><u>574</u></b>	<b><u>(90)</u></b>	<b><u>(570)</u></b>	<b><u>(742)</u></b>	<b><u>(742)</u></b>	<b><u>37,310</u></b>
<b>支出:</b>										
補助地方政府	29,311	2,405	0	31,716	(534)	0	0	(375)	(375)	30,807
州政府運作	7,055	3,593	578	11,226	(13)	(250)	(570)	(597)	(597)	9,796
一般州支出	3,257	215	41	3,513	171	(22)	0	(877)	(877)	2,785
債務支出	0	0	76	76	24	0	0	(76)	(76)	24
資本計畫	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
<b>總支出</b>	<b><u>39,623</u></b>	<b><u>6,213</u></b>	<b><u>695</u></b>	<b><u>46,531</u></b>	<b><u>(352)</u></b>	<b><u>(272)</u></b>	<b><u>(570)</u></b>	<b><u>(1,925)</u></b>	<b><u>(1,925)</u></b>	<b><u>43,412</u></b>
<b>其他財源(支出):</b>										
其他基金轉入	7,777	3,201	101	11,079	0	(185)	(273)	988	988	11,609
轉至其他基金	(2,437)	(178)	(20)	(2,635)	(5)	3	273	(2,171)	(2,171)	(4,535)
融資契約收益	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>360</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>360</u>
<b>淨其他財源(支出)</b>	<b><u>5,340</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>81</u></b>	<b><u>8,444</u></b>	<b><u>355</u></b>	<b><u>(182)</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>(1,183)</u></b>	<b><u>(1,183)</u></b>	<b><u>7,343</u></b>
<b>變動數</b>	<b><u>(199)</u></b>	<b><u>(164)</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>(199)</u></b>	<b><u>199</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>0</u></b>
<b>收支差額</b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>(164)</u></b>	<b><u>16</u></b>	<b><u>(148)</u></b>	<b><u>1480</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>0</u></b>	<b><u>1,332</u></b>

資料來源：New York State 2004-2005 Executive Budget - Financial Plan.

#### 四、預算之編製應考量績效資訊

座談會中不少學者專家提出績效資訊回饋價值之重要性，行政院研考會管考處古步鋼副處長認為績效報告應回饋作為預算或計畫在規劃及審議上之重要參考資料；徐仁輝教授亦表示，預算在編製上應以成果導向為原則，因此在建置績效考核措施之後，應使用攸關之實際績效資料來佐證預算數額之必要性與合理性。當然績效與預算經費兩者並不絕對是正向關係，必須同時考量施政優先順序並利用其他輔助資訊，來決定公共資源在計畫或機關間之分配，然而基於公開報導原則，大眾對於績效與預算之關聯性有知之權利，政府部門則有揭露之義務。

在美國聯邦政府之總統預算書中，過去績效資訊之揭露佔相當大之篇幅，各部會預算須列出總統管理議題(PMA)措施下五大議題之評等燈號，以及計畫評等工具(PART)措施下受評計畫之評等、簡介與預算管理局表示之建議，此外若干部會亦揭露預算年度之績效目標(例如：社會安全部門，見表 4-12)，美國在這方面之資訊揭露值得我國借鏡與學習。

### 第二節 政事型特種基金績效管考制度之改善建議

從第二章之介紹可知，我國政府對於政事型特種基金之運作及成效，實有必要建立一套績效管理考核制度，以向大眾及監督機關證明基金運作之效率及效果，確保自普通基金劃分出來之指定用途財源，均發揮其應有之功用與效益。故本研究參酌美國聯邦政府之績效評估系統，以及美國政府會計準則委員會提出之政府績效衡量理論、觀念與研究報告，針對我國政事型特種基金績效管考制度之建立，提出以下核心架構：

#### 一、發展基金之使命與長期目標

每一個政事型特種基金之設置，均具有特殊而崇高之使命或任務，政府要達成該任務或預期成果，必須從多處著手，其反應在基金長期之策略性規劃上。因此基金應編製一套「中長期策略計畫」，描述在基金崇高任務下，未來三至五年內欲達成之長期目標，目標設定應涵蓋基金運作之重要層面，即績效衡量之構面，以傳達基金功能之具體呈現。

基金目標與績效指標之品質與嚴謹度，建議由各基金常設之管理委員會進行審查與把關，管理委員會係由各相關機關、團體代表及學者專家所組成，其之於基金，如同董監事之於財團法人，是基金重要之決策與監督單位，在外界對其功能性有若干質疑之際，可藉由此績效管考制

度之建立，發揮並證明其存在之必要性。

平衡計分卡(Balanced ScoreCard)之觀念，有助於基金發展構面及長期目標。平衡計分卡之核心精神是其將企業組織運作解析為四大構面：財務、顧客、內部流程、學習與成長，管理者針對各構面設定攸關之長期目標與績效指標，以全方位之角度經營企業並重視長期表現。這套觀念亦可套用在政府或非營利機構，但產生若干差異與特質：

- (一)「任務」是平衡計分卡架構的頂端/終極目標—有別於企業以提高股東價值為最終目標，具有崇高意義的「任務」成為政府平衡計分卡的終極目標。由於任務達成的困難度高，因此更需要財務之外的三項構面，來提供更廣泛攸關的資訊。
- (二)「策略」是平衡計分卡架構的核心—策略是為達成任務所規劃採行的行動，策略執行的優先順序，應與組織所處的獨特環境相符合；一旦組織策略設定完成，平衡計分卡將成為策略傳達與執行的平台。
- (三)顧客構面的重要性提升—公共部門與私人企業在平衡計分卡的應用上，最大的差異就在於「任務」取代「股東價值」成為架構的頂端，而任務的主要精神就在提供高品質的產品/服務給消費者，因此公共及非營利組織將以顧客的觀點出發，首要工作就是決定(1)誰是顧客?(2)如何為顧客創造價值並滿足其需求。座談會中徐仁輝教授提及此構面對特別收入基金之重要性，由於特別收入基金是以特定收入支應特定用途，因此績效目標之設定，可強調在該特定用途下之受益者(即顧客)狀況，舉例來說，就業安定基金的一項業務計畫為「促進視障者就業」，基金可將「提高視障者就業率」、「提升視障者平均年收入」設定為長期施政目標，再據以訂定各年度之目標值。
- (四)財務構面是不可或缺的—財務指標可能是組織成功的原動力，或成為營運上的限制，這是因為許多營運成果的價值是無法以價格量化，例如：孤兒的教養等，因此財務構面的績效，常以成本運用是否有效率來評斷。
- (五)辨認能提升顧客價值的內部流程構面—無論組織規模或服務範圍的大小，都應將內部流程加以書面化，而流程的選擇主要來自顧客構面所設定的目標及衡量指標。
- (六)學習及成長構面是基礎—表現在三方面：(1)員工技能及適任性：是否具備足夠技能並能持續面對挑戰?(2)資訊流：員工是否有足

夠工具及資訊來作決策? (3)組織文化：組織協調與激勵的功能是否發揮?

(七)因果關係的重要性—如同私人企業適用平衡計分卡一樣，構面與構面之間、同一構面的目標與衡量指標之間，都應具有明確定義的因果關係，以執行有效的監督與管理。

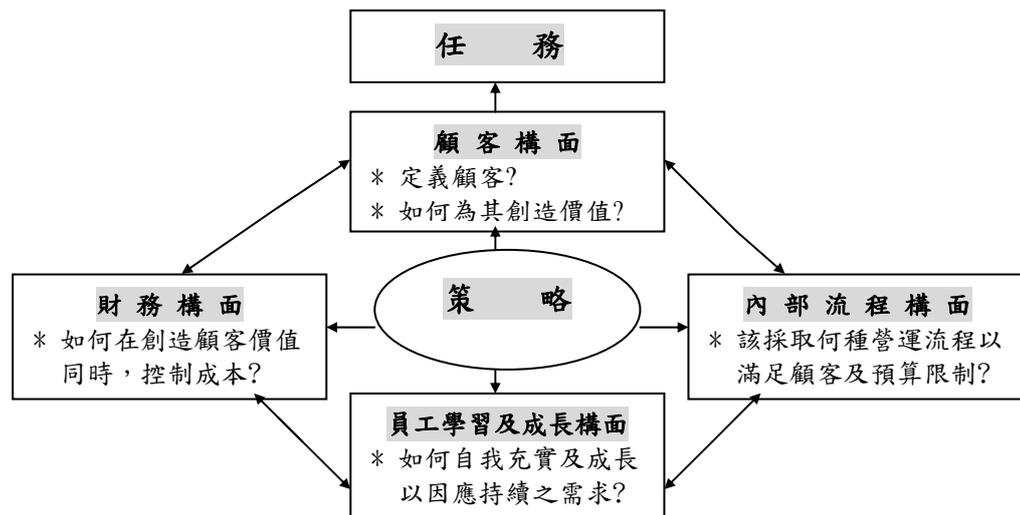


圖 5-1 適用公共部門之平衡計分卡架構

資料來源：Paul R.Niven, 2003。

構面與其長期目標之數量不求多，重點在能夠具體表達基金設置的功能或基金存續期間所欲達成之成果，陳述時應審慎考量長期目標之理想性與可行性。此外，在發展基金長期目標之過程中，辨認影響施政的外部因素是一項重要步驟，其用意在於對現況與未來大環境發展作趨勢性之解析，外部因素可能帶來正面幫助，但也可能形成是負面的挑戰。藉由辨認的過程，讓管理當局以較宏觀與全面的考量來制定目標。

## 二、建立具體之績效衡量指標

為有效衡量預期成果之達成情形，各政事型特種基金除了應針對策略計畫中之長期目標，建立量化且具挑戰性之長期績效指標外，亦須考量年度預算書所列之業務計畫和活動，設定足以衡量業務計畫效率及效果之短期績效指標。年度績效目標之表達揭露，可採獨立出具一套書表方式(例如：定期出具年度績效計畫)，或表達於各基金之年度預算中。

建立績效衡量指標時，應採主管機關與主辦機關雙向互動協商之方式為之，而非單方面由主管機關以命令方式要求所屬機關強制執行，畢

竟最熟悉基金運作業務的是各執行機關；相對地，主管機關對於執行機關所訂出之指標亦不可照單全收，應執行適當之審核以避免有過於寬鬆或不切實際之情形發生。

座談會上張寶光教授針對績效指標該如何制定提出其寶貴建議，他指出就整體而言，債務基金、資本計畫基金和特別收入基金既然同被歸類為「政事型」，必有其共通之特質，另一方面，個別基金各司其職，均有其特定之政事目的與屬性，因此建議基金在建立績效衡量指標時，可劃分為兩類：共同指標與獨特指標，如此可加快指標訂定之速度，而不須花費甚多時間逐一基金予以研究，另外也便於指標之加權計算。

目前政事型特種基金之數量眾多，個別基金之運作均涉及高度專業性與複雜性，行政院研究發展考核委員會於 2004 年 1 月出版之「政府績效評估」專書中，內涵專章針對不同型態之機關或計畫，進行績效評估之探討與分析，值得相關之政事型特種基金參考與借鏡，茲整理於表 5-6。

表 5-6 「政府績效評估」參考指標之整理

基金名稱	參考文獻	參考指標
行政院國家科學技術發展基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 劉代洋，「科技專案機構的效益評估—以工研院、資策會為例」</li> <li>* 林欣吾，「研究機構評鑑指標之探討」</li> <li>* 楊千，「科技專案計畫績效評估」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 四年/兩年以上研發人力</li> <li>• 重要研發/測試設備引進</li> <li>• 研發能力/成果之增長</li> <li>• 產品/技術企劃能力之增長</li> <li>• 與國際研究機構之連結/整合情形</li> <li>• 具水準之著作發表數/競賽得獎數/專利核准數</li> <li>• 參與廠商人員數/滿意度</li> <li>• 外部基金的支援情形</li> <li>• 技術服務/資訊/人才之擴散落實情形</li> </ul>
健康照護基金	* 黃一峰，「行政機關業務評估指標建構—以衛生署為例」	• 參考聯合國世界衛生組織(WHO)之基本衛生指標
社會福利基金	* 余漢儀，「社會福利之績效評估」	<p>針對遊民現象</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 臨時收容所提供住宿天數(產出指標)</li> <li>• 完成職訓等支持服務之案主數(產出指標)</li> <li>• 對收容所/各項服務滿意之案主數(品質指標)</li> </ul>
航港建設基金	* 李得璋，「公共工程建設計畫績效評估」	<p>進度控制</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 進度達成度</li> <li>• 查核點進度</li> <li>• 分項計畫進度</li> </ul> <p>工程品質</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 品質評鑑之結果</li> <li>• 品質改善情形</li> <li>• 材料試驗與施工檢驗</li> </ul>
國軍老舊營舍改建基金		<p>環境影響</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 環境安衛、噪音及污染</li> <li>• 廢棄物處理</li> <li>• 交通處理</li> <li>• 違規紀錄</li> </ul>

資料來源：本研究整理。

### 三、提供及時與適當之績效成果資訊

民眾普遍對於我國政事型特種基金架構與運作之認知薄弱，法律賦予此類基金(尤其是特別收入基金)相當程度之預算彈性與自由度，但各界對於基金每年之施政成效卻無從所知。這在在顯示基金運作之績效資訊有必須向大眾公開之需要，以證明政府運用公共資源之成效。

有鑑於此，各基金應於每會計年度終了後之短期內，出具一份年度績效報告，績效報告之編製內容，可參考美國政府會計準則委員會於2003年提出之特別報告「績效資訊之報導：有效溝通之建議事項」(介紹於第四章第二節)，其提供完整之架構與觀念，值得作為我國政事型特種基金建立績效成果資訊之參考。

### 四、執行定期之考核措施

考核措施是績效評估之後端作業，年終在基金各項績效資訊陸續出爐後，應由專責之考核單位針對各基金所提出的年度績效報告，進行評核作業並提出改善建議，各基金主管機關及執行單位則根據績效達成度與考核單位之建議，作為年度人事考績作業之參考。此外，績效資訊之回饋與追蹤，亦是相當重要之議題，績效資訊應在年度預算中做適當充分之揭露，績效成果之良窳應對於下年度預算資源之分配有一定參考價值。

此外，主管機關除了對績效不彰之計畫，應建立一套追蹤機制，以督促計畫之有效推動之外，有鑑於我國政事型特種基金眾多，其中不少基金規模小而業務性質與公務預算重疊，實有精簡之必要，本研究建議針對基金無法具體規劃長期目標與績效指標、或無法明確區別其業務內容與公務預算之差異性者，行政院應審慎考量其存在之必要性，執行適當之裁併或納入公務預算辦理。

我國現行針對行政機關之績效評估措施，係依照行政院於民國90年發布之「行政院所屬各機關施政績效評估要點」來辦理，該要點要求各機關以組織整體為出發點，進行中長期與年度之施政規劃，訂定衡量施政目標之績效指標，並提出展現成果與檢討性質之年度績效報告。除了以機關別為施政規劃與管考之對象外，「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」、「行政院所屬各機關施政計畫評核要點」以及「行政院所屬各機關計畫資本支出預算執行評核要點」，則是以計畫別作為規劃與管考之對象，將行政院辦理之近兩千件重要施政計畫，依性質劃分為社

會發展、公共建設、科技發展和經建行政等四種計畫類別，採取三級列管、管考一元化作法，所謂三級列管，係依據「行政院所屬各機關年度施政計畫選項列管作業要點」第3、4點之規定，選取符合條件之計畫，分別由行政院列管、各部會列管、或部會所屬機關自行列管，由於管考範圍遍及普通基金與特種基金，因此受政事型特種基金補助之各項計畫，亦會有部分依上述規定納入行政院施政計畫之管考項目。

從我國政府基金之實際運作與權責劃分而言，建構基金之績效管考制度可考量之層級有三，分別是行政院層級、主管機關層級或基金層級，本研究試圖為三種層級進行利弊之分析，如表5-7。

表 5-7 基金績效管考制度建構層級之利弊分析

層級	優點	缺點
行政院	將基金之績效管考拉至最高層級，產生的拘束力與規範效果最強。	在現行已運作之機關別及計畫別管考措施外，再增加以基金為管考對象的措施，將造成行政單位的重覆作業與複雜性。
基金主管機關	是最為熟悉且最能掌握基金整體運作之管理階層，主管機關若能嚴格、客觀地主導管考作業，管理成效最佳。	缺乏最高行政層級之強制規範，可能有流於各部會各行其道、管考鬆散不週延之問題。
基金執行機關	在有效的衡量指標與充分的績效資訊之前提下，執行機構的自評結果是可信賴的。	缺乏主管層級的監督或覆核，有球員兼裁判之嫌，將不具客觀性與公信力。

資料來源：本研究整理。

本研究建議，政事型特種基金績效管考措施宜定位為通案性質，即所有政事型特種基金均應納入績效管考措施之規範。至於適用之層級，則建議可由基金主管機關主導，其考量有三：

- 1.有鑑於我國政事型特種基金數量眾多，而業務領域相當多元化，基金主管機關是最為熟悉且最能掌握基金整體運作之管理階層；
- 2.基金主管機關掌握基金年度預算之編製與裁量權，主管機關可依據其對基金實際績效之考核結果，決定可用之指定財源在各項業務計畫間的最適分配；
- 3.基金在建構績效指標或執行計畫評量作業時，必有與現行機關別或計畫別管考措施重疊之處，由基金主管機關主導而非行政院主導，在書

表編製及審核之程序上可省去一個層級；另一方面，基金運作之表現，亦將直接影響各主管機關整體績效及其推動之施政計畫之成果，若有健全的督導配套措施，應可避免基金主管機關執行不力的問題。

配套措施之建立有兩方面，一是法源依據之賦予，建議可使用「行政院所屬各機關施政績效評估要點」第 17 條：「各機關對所屬機關因業務需要辦理年度績效評估，得參照本要點自訂作業規定辦理」之規定，進行必要及適當之修訂或擴充，授權各基金之主管機關自訂作業規定並辦理績效考核之工作。此外，亦可考慮於各基金的收支保管及運用辦法中明確訂定績效管考的相關措施，如此可使規範基金運作的所有規定，在同一辦法中完整訂定與呈現。

另一必要配套措施為高階層之有效督導，由基金主管機關主導政事型特種基金之施政規劃與績效管考措施，在缺乏較高行政層級(行政院層級)之強制規範下，可能有流於各部會各行其道、管考鬆散不週延之問題。有鑑於此，行政院在政事型特種基金之績效管考措施中，應積極扮演指導與監督之角色，行政院可委派行政院研考會、主計處、經建會、國科會及公共工程委員會等幕僚機關，負責建構整體性及概念性之評估架構(及本節所提之核心架構)，提供基金主管機關在自訂作業規定之準繩，並負責相關人員之訓練課程。另外，各基金定期所出具之策略計畫、績效報告等資訊，應由行政院或院指定之機構單位進行統整與公開，並在預算書中作適當之揭露。行政院也必須加強宣導基金與機關績效間之關聯性，讓基金主管機關認知政事型特種基金亦是各主管機關之施政責任範圍與整體績效之一部分。

表 5-8 將我國現行之施政績效管考措施，與美國聯邦政府之績效評估系統作一番比較，其中值得一提的，是以聯邦部會計畫為評核對象之「計畫評等工具」，目前已有聯邦預算總額 40% 的計畫納入評等並逐年增加，PART 設計涵蓋計畫設計、策略規劃、執行管理與成果報導四面向之問卷題型，嚴格控制答題方式之作法，提升受評計畫之品質並將評等結果與預算結合。該措施實際運作的期間才短短兩年度，但成果已逐漸展現，目前已著手第三年度(2006 年預算)之先期作業，在美國預算管理局的網站上，各項相關資訊均已上線，包括以前年度各部會詳細之計畫評核資料、2006 年度完整之問卷填答指引、優良之績效指標範例、績效評估面臨之挑戰與因應之道等，PART 之作法與評量焦點，值得我國政府在進行施政計畫管考之參考借鏡。

表 5-8 我國績效評估措施與美國聯邦政府之比較

我國中央政府	美國聯邦政府
--------	--------

依據	行政院所屬各機關施政績效評估要點	行政院所屬各機關施政計畫評核要點	政府績效與成果法案 (GPRA)	總統管理議題 (PMA)	計畫評等工具 (PART)
評估對象	機關整體	個別計畫	聯邦部會	聯邦部會	個別計畫
績效衡量構面比較	(1)業務面向 (2)人事面向 (3)經費面向	(1)工作項目進度 (2)預算支用 (3)整體計畫執行情形 (4)查核點檢查	(1)服務品質 (2)計畫管理 (3)償債能力 (4)人力資源	(1)人力資本之策略管理 (2)具競爭力的採購 (3)提升財務表現 (4)強化電子化政府 (5)預算與績效之整合	(1)計畫目的與設計 (2)策略規劃 (3)計畫管理 (4)計畫成果與公開報導責任
要求書表	<ul style="list-style-type: none"> <li>中程施政計畫(四年期)</li> <li>年度施政計畫</li> <li>年度績效報告</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>由主辦機關(單位)依規定時限上施政系統填報管考表報。</li> <li>資本支出計畫年度考核應提送「預算執行結果檢討表」、「建議獎勵審查表」、「預算執行結果分類一覽表」。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>策略計畫(五年期，每三年更新)</li> <li>年度績效計畫</li> <li>年度績效報告</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>依據預算管理局針對各項議題所發展出之標準，進行評估。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>依受評計畫性質(七類)填寫問卷</li> </ul>
評核作業	<ul style="list-style-type: none"> <li>各機關年度績效報告於次年3月15日前，提送行政院研考會辦理評核。</li> <li>研考會應將績效報告併同評核意見，於次年4月底前陳報行政院。</li> <li>研考會得邀集有關機關、學者與專家參與評核作業。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>依列管級別與審查層級，由主管機關或權責管考機關進行必要之初審、或複審及審定。</li> <li>資本支出計畫之年度考核資料，應交由行政院審核小組做最終之審核，必要時得請各部會就審核意見提供說明或辦理實地查證。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GPRA是國會頒布之法律規範，各部會須按期提交要求之書表於總統及國會，其中年度績效計畫將先由預算管理局彙總，再併同總統預算向國會提出。</li> <li>審計總署被賦予針對GPRA運作之有效</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各部會營運長(相當於部會之副首長)於每季末進行各議題之評量作業後，由預算管理局彙總並公開結果。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各部會之預算或計畫單位人員依據攸關資訊填寫問卷。</li> <li>由預算管理局進行審查與部會協商，並得邀請國會議員及其他利害關係人共同參與提供建議。</li> </ul>

	我國中央政府		美國聯邦政府		
依據	行政院所屬各機關施政績效評估要點	行政院所屬各機關施政計畫評核要點	政府績效與成果法案 (GPRA)	總統管理議題 (PMA)	計畫評等工具 (PART)
		非資本支出計畫由各部會負責評核，結果仍應送行政院研考會彙辦。 • 行政院審核小組擬定綜合審核意見陳報行政院長核定。	性、挑戰與缺失等，進行考核與研究。		
公開報導	• 績效報告及行政院研考會評核意見陳報核定後，除應保密者外，應辦理下列公開事項： (1) 各機關上網公告績效報告及評核意見。 (2) 研考會利用媒體使公眾得知。	• 評核結果與審核意見置於行政院研考會網站上。	• 各項書表均公開於各部會之網站上(涉及機密附錄部分不用公開)。 • 審計總署定期與不定期的對大眾提出相關研究報告。	• 各部會每季之評量結果，均會置於「Resources for the President's Team」之網站上。 • 自 2003 年度起，每年第四季之評量結果會隨同最新年度總統預算書一併公開。	• 部會與預算管理局達成共識之問卷填答內容、評分以及審查建議，會在預算管理局之網站上公開，作為新年度總統預算書之補充資料。
資訊回饋	• 各機關應依年度績效目標達成情形及行政院核定之評核意見，對其所屬機關(單位)及相關人員辦理獎懲。 • 各機關提送中程及年度施政計畫時，應併附年度	• 各主管機關之審核小組依各計畫執行機關所呈報之資料，依獎懲標準做成獎懲建議，送行政院相關單位複核並執行獎懲。	• 各部會於會計年度結束後六個月內提出年度績效報告，作為國會審查下年度預算及年度施政計畫之參考。	• 傳達各部會在五大議題之努力成果與待改進之處。	• PART 之評分結果並不會主導各計畫之經費多寡，而是問卷中所發現之細部資訊會影響資源分配及施政順序等決策。 • 最新一次之 PART 將較往年提早完成，作為白宮及部

依據	我國中央政府		美國聯邦政府		
	行政院所屬各機關 施政績效評估要點	行政院所屬各機關 施政計畫評核要點	政府績效與成果 法案 (GPRA)	總統管理議題 (PMA)	計畫評等工具 (PART)
	績效報告及評核 意見，供行政院 辦理施政計畫、 概算審議之參 考。				會編製2006年預算 之參考。 •當計畫採用新指 標、採行預算管理 局之審查建議、或 出現新績效資訊 時，一項計畫將於 次年重新評等。

資料來源：本研究整理。

## 第六章 結論

基金是一獨立之財務與會計個體，依法提供公部門各項計畫或活動所需之財源。我國中央政府將基金依用途別區分為普通基金及特種基金兩大類，普通基金支應中央政府大多數的一般性政務活動，特種基金則具備特殊任務或目的，除了信託基金非政府所有之外，另包括包括資本計畫基金、特別收入基金、債務基金、作業基金及營業基金等五種，前三種基金所推動或補助之計畫活動，原則上與普通基金同屬公共政策層面或公益性質，由指定之特別財源或國庫撥款予以專款專用，故又稱為政事型特種基金；後兩種基金之運作傾向商業營運性質，營業基金以營利為目的，作業基金則以成本回收為目的，又稱為業權型特種基金。

近年來行政院推動數項改革，致力於特種基金之制度建立與效率提升，然而在政事型特種基金之預算及績效評估方面，仍有改進之空間，本研究以管理之角度出發，提出下列值得進一步思考之處：

### 一、未提供適切的預算與績效資訊

檢視歷年度中央政府決算書發現，政事型特種基金之預算表達仍有進一步改革的空間，譬如：在「基金來源、用途及餘絀預計表」中，支出部分以計畫別列示，但收入部分僅以來源別列示，故無法獲得某一計畫的收入預算金額，以及計畫支出係自給自足或必須仰賴稅收補貼的程度。而且計畫別支出中包含資本性支出，亦難以衡量各項計畫的成本。此外，目前政府多以預決算差異金額來衡量預算遵循程度，而較少衡量財務狀況及經營成果方面或其他施政品質方面的績效。

### 二、未建立有效之績效評估制度

我國中央政府現行之機關別及計畫別管考措施，捕捉之評量重點多是片段，並無法以完整輪廓彰顯政事型特種基金整體之長遠性規劃與年度績效成果。根據本研究針對政事型特種基金所蒐集之績效管考資訊顯示（表 2-6），大多數基金之措施偏重財務面之收支控制與差異分析，基金普遍缺乏明確之績效衡量指標，若干基金雖設有考核或監控計畫執行成效之措施，但也因缺乏具體之績效目標與評估作業，而使管理效果大打折扣。至於那些完全沒有設置相關管考措施之基金，則令人嚴重質疑其主管機關或基金管理委員會有怠乎管理監督之責。

### 三、未建立精簡的基金結構

特別收入基金是政事型特種基金中為數最多的一群，其最常被檢討

之主要原因為若干特別收入基金缺乏自主財源，其基金來源高達八成以上來自國庫撥款收入，故常被要求改編單位預算，納入公務預算辦理。另外，部分基金之業務過於單純，或與公務預算重疊，而形成一種業務、兩種財源之情形。

為提升我國政事型特種基金之運作效率及效果，必須針對其預算及績效評估制度進行適當之改革。有鑒於美國州及地方政府在政府基金分類上與我國較為接近，且其會計之發展正值邁入應計制與合併財務報表之轉型階段，值得我國政府在近期積極建構政府會計架構之同時，加以參酌與借鏡；另一方面，美國聯邦政府近十年來已建構了一套完整之績效評估系統，故本研究蒐集並整理美國政府之相關制度與觀念，期能提供作為參考。

美國聯邦政府在預算編製及績效表達方面具有下列三項特色：

- 一、統一預算體制—聯邦部會所推動之各項施政措施與計畫，其財源主要來自兩大類基金：聯邦基金與信託基金，無論財源來自何種基金，收支項目均納入各部會所提出之年度預算，共同揭露於總統預算書中。
- 二、預算強調功能性分類—國會預算法案要求預算支出依據國家需求、部會任務及計畫別表達。亦即將預算依據主要施政用途加以區分成農業、所得安全、國防等十九個主要功能，每一項功能包含所有具相似目的之計畫或活動，民眾可以藉此瞭解聯邦政府在各大施政領域之全盤規劃與表現。
- 三、績效資訊之揭露—美國聯邦政府建構了一套相當健全之績效評估系統，其包括了三大措施：
  - (一)「政府績效與成果法案」(GPRA) —由美國國會主導之法案，要求聯邦部會定期出具策略計畫、年度績效計畫及年度績效報告等三項書表，試圖透過中、短期之施政規劃與成果導向之績效管理，改善政府之施政效能並提升使用者之決策品質。
  - (二)「總統管理議題」(PMA) —聚焦在五項重要議題：(1)人力資本之策略管理，(2)具競爭力的採購，(3)提升財務表現，(4)強化電子化政府，以及(5)預算與績效之整合，設計一套評量機制，衡量各項議題在「現狀」與「進展」之成效，依據各部門遵行既定標準的程度，給予綠燈、黃燈或紅燈三種等級。
  - (三)「計畫評等工具」(PART) —用以達成 PMA 第五項議題「預算與績效之整合」而推行之措施，自 2004 預算年度起，逐年選

取預算總金額一定比例之計畫，依據計畫性質之不同，適用四大面向(目的與設計、規劃、管理成果、與公開報導責任)的一系列問卷題目，以評估計畫整體的有效性，並針對發現的缺失或問題，提出管理與績效上之改進建議。

「計畫評等工具」受評計畫的評估結果以及「總統管理議題」五項議題的最新評等，均在預算書中作簡要之揭露，提供國會、美國人民等使用者有關聯邦政府資源配置與施政成效之關聯性資訊。

在美國州及地方政府方面，本研究選擇紐約州政府之預算加以研究，發現其年度執行預算之內容包含兩大部分，第一部分是按功能別分類之各機關預算，內容有下列四項重點：1.機關之任務、2.組織與人力、3.財務背景與預算摘要、4.計畫摘要。第二部分則是按基金別編製之財務計畫預算，分別以現金基礎與一般公認會計基礎（GASB 所規範適用於州及地方政府之財務報導基礎）編製所有政事型基金五年期之收支估計情形，呈現與決算相同編製基礎之收支預算，藉以提高預、決算之可比較性。

政府會計準則委員會為落實美國州及地方政府的公開報導責任，以提供使用者質量兼具的績效評估資訊，乃透過服務努力與成果計畫的進行，在觀念公報之架構下，建構一套完整的政府績效管理基礎，其包含「公開報導責任」、「績效評估」、及「結果管理」等三個核心觀念；並且發布一系列攸關之研究與報告，其中於 2003 年所出具之特別報告「績效資訊之報導：有效溝通之建議事項」，提及有關如何建構一套績效制度，以及如何有效報導機關之施政績效等觀念與建議，均有助於我國政府發展政事型特種基金之績效評估措施。

本研究應用美國實務之作法，並參酌座談會各與談人之卓見，提供以下建議供我國政府在編製政事型特種基金預算與建置相關績效管考措施時之參考：

## 一、預算制度方面

### （一）政事性質之基金預算宜考慮整體表達

本研究建議，宜考慮將政事性型之基金預算作整體表達，使閱表者能充分瞭解政府在執行公共政策方面的整體狀況，可參酌美國聯邦及州政府之預算表達方式，以功能別或機關別為收支表達之主體，提供機關當年度之所有收、支預算資訊，使民眾知悉該機關主導之所有計畫及活動資訊，包括來自普通基金和其他政事型基金之財源支應。

## (二) 加強政事型特種基金預算彈性之控管

政事型特種基金與業權型特種基金一起適用預算法規定之所有彈性，是否有過於放任或鬆弛之情形，其必要性的確值得審慎考量。政事型特種基金推動的是公共政務活動，其資金均來自政府撥款或指定收入，民眾有權知悉其納稅錢之用途與預期目標，「預算」之重要性與嚴謹度應不下於普通基金之公務預算，為避免政事型特種基金於預算編製時，因享預算彈性之利而疏於審慎規劃，或出現為了衝高執行率而編製過於保守等缺失，行政院主計處宜針對此方面研提更嚴格的控管方式。

## (三) 因應國際趨勢宜考慮朝向應計制發展

愈來愈多的國家已採用或計畫採用應計制作為政府財務報導的會計基礎及預算基礎，應計制之優點在於引進民間企業所適用之商業會計理論與管理技術，注重政府之長期規劃與管理能力，提供政府於永續經營前提下之經營資訊，並強調理財上之跨世代公平性。

為了與世界潮流接軌並提高跨國比較之便利性，應計制是我國政府會計應致力之方向。預算編製方面，在尚未完全落實應計制之今日，可考量在目前作法之外是否有其他合宜之編製基礎及表達方式，或如同紐約州同時呈現兩種基礎之預算資訊，提高預、決算之可比較性。

## (四) 預算之編製宜考量績效資訊

座談會中不少學者專家提出績效資訊回饋價值之重要性，成果導向的預算制度，強調使用攸關之實際績效資料來佐證預算數額之必要性與合理性。當然績效與預算經費兩者並不絕對是正向關係，必須同時考量施政優先順序並利用其他輔助資訊，來決定公共資源在計畫或機關間之分配，但基於公開報導原則，大眾對於績效與預算之關聯性有知之權利，故本研究建議於年度預算書中揭露上一年度之績效達成資訊，以及預算年度之重要績效指標與目標值。

## 二、績效管考措施方面

本研究參酌美國聯邦政府之績效評估系統，以及美國政府會計準則委員會提出之政府績效衡量理論、觀念與研究報告，針對我國政事型特

種基金績效管考制度之建立，提出四項核心架構：

(一) 發展基金之使命與長期目標

政事型特種基金之設置均有其特殊之使命或任務，政府要達成該任務或預期成果，必須從多處著手，其反應在基金長期之策略性規劃上。基金應編製一套「中長期策略計畫」，描述在基金崇高任務下，未來三至五年內欲達成之長期目標，目標設定應涵蓋基金運作之重要層面(即績效衡量之構面)，其數量不在多，而在能具體表達基金設置的功能或基金存續期間所欲達成之成果；另外，辨認影響施政的外部因素亦相當重要，能讓管理當局以較宏觀與全面的考量來制定目標。

(二) 建立具體之績效衡量指標

政事型特種基金除應針對策略計畫中之長期目標，建立量化且具挑戰性之長期績效指標外，亦須考量年度預算書所列之業務計畫和活動，設定足以衡量業務計畫效率及效果之短期績效指標。年度績效目標之表達揭露，可採獨立出具一套書表方式(例如：定期出具年度績效計畫)，或表達於各基金之年度預算中。建立績效衡量指標時，應採主管機關與主辦機關雙向互動協商之方式為之，以避免有過於寬鬆或不切實際之情形發生。

(三) 提供及時與適當之績效成果資訊

法律賦予政事型特種基金相當程度之預算彈性與自由度，為證明政府運用公共資源之成效，基金運作之績效資訊有必須向大眾公開之需要，有鑑於此，各基金應於每會計年度終了後之短期內，出具一份及時並充分揭露之年度績效報告。

(四) 執行定期之考核措施

基金各項績效資訊出爐後，應由專責之考核單位進行評核作業並提出改善建議，各基金主管機關及執行單位則根據績效達成度與考核單位之建議，作為年度人事考績作業之參考。此外，績效資訊之回饋與追蹤，亦是相當重要之議題，績效資訊應在年度預算中做適當充分之揭露，績效成果之良窳應對於下年度預算資源之分配具一定參考價值。

為全面、具體地落實上述核心架構，本研究建議政事型特種基金績效管考措施之建置，宜定位為通案性質，即所有政事型特種基金均應納入績效管考措施之規範。至於適用之層級，本研究試圖分析可行層級

之利弊(表 5-7)，並考量了基金主管機關是最為熟悉且最能掌握基金整體運作之管理階層，可依據其對基金實際績效之考評結果，決定可用之指定財源在各項業務計畫間的最適分配，因此提出以基金主管機關來主導基金績效管考措施之建議。

基金在建構績效指標或執行計畫評量作業時，必定會發生與現行以機關別或計畫別為主的管考措施有重疊之處，由基金主管機關主導而非行政院主導，在書表編製及審核之程序上可省去一個層級；另一方面，基金運作之表現，亦將直接影響各主管機關整體績效及其推動之施政計畫之成果，若有健全的督導配套措施，應可避免基金主管機關執行不力的問題。

配套措施之建立有兩方面，一是法源依據之賦予，建議可使用「行政院所屬各機關施政績效評估要點」第 17 條：「各機關對所屬機關因業務需要辦理年度績效評估，得參照本要點自訂作業規定辦理」之規定，進行必要及適當之修訂或擴充，授權各基金之主管機關自訂作業規定並辦理績效考核之工作。此外，亦可考慮於各基金的收支保管及運用辦法中明確訂定績效管考的相關措施，如此可使規範基金運作的所有規定，在同一辦法中完整訂定與呈現。

另一必要配套措施為高階層之有效督導，由基金主管機關主導政事型特種基金之施政規劃與績效管考措施，在缺乏較高行政層級(行政院層級)之強制規範下，可能有流於各部會各行其道、管考鬆散不週延之問題。有鑑於此，行政院在政事型特種基金之績效管考措施中，應積極扮演指導與監督之角色，行政院可委派行政院研考會、主計處、經建會、國科會及公共工程委員會等幕僚機關，負責建構整體性及概念性之評估架構，提供基金主管機關在自訂作業規定之準繩，並負責相關人員之訓練課程。另外，各基金定期所出具之策略計畫、績效報告等資訊，應由行政院或院指定之機構單位進行統整與公開，並在預算書中作適當之揭露。行政院也必須加強宣導基金與機關績效間之關聯性，讓基金主管機關認知政事型特種基金亦是各主管機關之施政責任範圍與整體績效之一部分。

附錄一

( 機 關 名 稱 )

( 基 金 名 稱 )

基金來源、用途及餘絀預計表

中華民國×××年度

單位：新臺幣千元

項 目	本年度預算數	上年度預算數	比較增減 (-)
<b>基金來源(依來源別編列)</b>			
XX 收入			
：			
<b>財產收入</b>			
財產售價			
投資收回			
廢舊物資售價			
：			
債務及撥入收入（中央政府債務基金及行政院公營事業民營化基金專用）			
其他收入			
舉借長期債務			
國庫撥補款			
：			
<b>基金用途(依計畫別編列)</b>			
XX 計畫（業務計畫）			
：			
償還長期債務計畫			
：			
一般行政管理			
一般建築及設備			
解繳國庫款			
<b>本期賸餘（短絀－）</b>			
<b>期初累積賸餘（短絀－）</b>			
<b>期末累積賸餘（短絀－）</b>			

註：1.基金來源請參考行政院主計處編訂之中央政府非營業基金名稱編號及會計科目與編號參考表，按收入科目由三級填列四級，但屬資本性收入來源，如國庫撥補款、財產處分收入及債務舉借收入則先按本表科目逐一系列示。

2.各基金辦理融資貸款業務所得之利息，列於「投融資業務收入」項下，一般存款利息則列於「財務收入」項下。其他非本業之收入，如廠商違約罰款收入等，列於「其他收入」項下。

3.基金用途請按主要計畫依序逐一編列。計畫別項目包括業務計畫、債務償還計畫及購建固定資產計畫……等。各基金之業務計畫項下如仍有工作計畫者，可於附表六中列示。另各基金屬一般行政，如原屬管理及總務費用，或其他業務外費用，如財產報廢等，均列於一般行政管理項下，惟仍應於附表三之一及附表六妥適說明。

4.各基金辦理一般固定資產零星購置及汰換且無法按計畫編列之固定資產投資計畫，列於一般建築及設備項下。

附錄二

(機關名稱)

(基金名稱)

現金流量預計表

中華民國××年度

單位：新臺幣千元

科	目	預	算	數	說	明
業務活動之現金流量						
本期賸餘（短絀－）						
調整非現金項目						
業務活動之淨現金流入（流出－）						
其他活動之現金流量						
減少短期投資及短期貸墊款						
減少長期貸墊款及準備金						
增加短期債務						
其他項目之現金流入						
增加短期投資及短期貸墊款						
增加長期貸墊款及準備金						
減少短期債務						
其他項目之現金流出						
其他活動之淨現金流入（流出－）						
現金及約當現金之淨增（淨減－）						
期初現金及約當現金						
期末現金及約當現金						

填表說明：1.表列各科目，如無法直接由明細表或預計平衡表核對者，請於說明欄內詳述其明細科目、計算方式及原因。

2.本表係採現金及約當現金基礎，包括現金及自投資日起三個月內到期或清償之債權憑證。

3.本表「調整非現金項目」欄所列，包括流動資產淨減（淨增－）、流動負債淨增（淨減－）及其他不影響現金流量之非現金項目。

4.基於充分揭露原則之考量，各基金應於附表四之一揭露不影響現金流量之活動。

附錄三

( 機 關 名 稱 )

( 基 金 名 稱 )

單位成本分析表

中華民國×××年度

單位：新臺幣千元

計 畫 別	單 位	單 位 成 本	數 量	預 算 數	說 明
X X 計畫					
X X 計畫					
:					
X X 計畫					
合 計					

填表說明：1. 本表請參考行政院主計處編訂之中央政府非營業基金名稱編號及會計科目與編號參考表，按附表三基金用途所列主要計畫別填列，必要時得再按分支計畫別填列。

2. 每一業務計畫均應選定計算公務單位成本之工作單位，如確實無法衡量單位成本者，應於說明欄中說明。【請檢查一下每張表的填表說明，為何有些字體大小為 11，有些為 12？有些畫底線，有些沒有畫底線？】

3. 表內合計數須與基金來源、用途及餘絀預算表中之基金用途合計數相勾稽。

附錄四

( 機 關 名 稱 )

( 基 金 名 稱 )

預計平衡表

中華民國×××年 12 月 31 日

單位：新臺幣千元

科 目	xx 年12月31日	xx 年(上年)12 月 31 日			比 較 增 減
		預 計 數	加減以前年度預 算估計差額	調 整 後 預 計 數	
資 產					
流動資產					
現金					
短期投資					
應收款項					
存貨					
應收債務收入					
預付款項					
貸墊款及準備金					
其他資產					
資產總額					
負 債					
流動負債					
短期債務					
應付款項					
應付債務還本數					
預收款項					
其他負債					
基金餘額					
累積餘絀					
負債及基金餘額合計					

- 填表說明：1.科目請參照行政院主計處編訂之非營業基金名稱編號及會計科目與編號參考表，選擇適用者，依實際狀況填列至三級編號科目。  
 2.上年度調整後預計數與法定數比較，差異較大者（依重要性原則決定），均應於本表下方附註說明其調整原因。  
 3.信託代理與保證資產及負債，請於本表下方備註說明其金額（不計入資產、負債總額）。  
 4.或有資產及或有負債，請於本表下方別行備註說明其項目及金額，例：或有資產 XXX 千元，或有負債 XXX 千元。  
 5.短期債務係指為應短期性資金調度，所舉借之一年內到期之短期借款，不包括一年內到期之長期債務轉列之「應付到期長期債務」。

附錄五

( 機 關 名 稱 )

( 基 金 名 稱 )

五年來主要業務計畫分析表

中華民國×××年度

單位：新臺幣千元

年 度 及 項 目	單 位	數 量	單 位 成 本 ( 元 ) 或 平 均 利 ( 費 ) 率	預 算 數	說 明
本 年 度 預 算 數					
X X X X					
X X X X					
上 年 度 預 算 數					
X X X X					
X X X X					
前 年 度 決 算 數					
X X X X					
X X X X					
( ) 年 度 決 算 數					
X X X X					
X X X X					
( ) 年 度 決 算 數					
X X X X					
X X X X					

填表說明：業務計畫填寫主要項目，原則上以成本表達，惟如以收入表達較符合基金特性者，則以收入表達，單位成本並修正為平均利(費)率。

各基金主要業務計畫之成本，如無法明確計算單位成本者，僅表達全年度業務計畫所需之經費預算即可。

本表單位成本及平均費率項目計算至新臺幣元，平均利率以百分比表達，並請填至小數點後二位。

附錄六

(機關名稱)

(基金名稱)

固定項目明細表 (為預算書之附錄)

中華民國×××年度

單位：新臺幣千元

項 目	期 初 餘 額	本 年 度 增 加	本 年 度 減 少	期 末 餘 額	說 明
資產					
土地					
土地改良物					
：					
：					
有價證券					
電腦軟體					
權利					
專利權					
：					
：					
遞耗資產					
經濟動物及					
作物					
：					
遞延借項					
：					
資力及資產總額					
負債					
長期債務					
：					
負債總額					

填表說明： 項目請參照行政院訂頒之「財物標準分類」及行政院主計處編訂之中央政府非營業基金名稱及會計科目與編號參考表填列。

特別收入基金、債務基金及資本計畫基金自九十二年度起不再計提折舊，其以前年度所購置之資產移列本表時，其期初餘額為九十一年度期末帳面價值（原始成本扣除累計折舊後之餘額）。

## 附錄七

### 行政院主計處委託研究計畫

#### 「政事型特種基金之預算及績效管考制度研究」

#### 座談會紀錄彙總

時間：93年12月17日 下午3：30

地點：台灣大學管理學院一館302會議室

主持人：林嬋娟教授（台灣大學會計學系）

鄭如孜教授（台中技術學院會計系）

與談人：（依姓氏筆劃排列）

王美璟 秘書（經濟部主管之經濟特別收入基金）

古步鋼 副處長（行政院研考會管考處）

呂秋香 專門委員（行政院主計處）

李佩華 科長（行政院主計處）

徐仁輝 教授（世新大學行政管理系）

張寶光 教授（淡江大學會計系）

陳雪香 組長（財政部主管之中央政府債務基金）

座談大綱：

1. 我國目前政事型特種基金預算之編製有何缺失？如何改進？
2. 我國目前政事型特種基金績效管考制度之問題何在？如何改進？
3. 政事型特種基金績效評估適用「行政院所屬各機關績效評估要點」之可行性為何？
4. 如何加強我國政事型特種基金預算與績效間之連結？
5. 如何決定各種政事型特種基金之績效評估指標？
6. 其他相關問題。

座談會紀錄：與會專家及學者所表示之意見，彙整如下—

**呂秋香委員：**

我國普通基金一年的歲出約一兆七千億元，包含營業基金之所有特種基金則高達三兆多元，其中政事型特種基金所辦理之施政，亦相當重要。現行公務機關施政計畫之績效評估措施已有規範，行政院研考會訂有行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊，裡面有完整作業規範，然而政事型特種基金規模相當大，亦同樣是使用政府資源，卻無完備之績效管考制度，此類基金仍是政府重要施政之項目，未建立完備之績效管考制度，導致外界質疑，這也是本處邀請行政院研考會一同協助推動本計畫研究之主要目的。

建立政事型特種基金績效管考制度首要應考量制度層級。現行施政計畫評估要點是屬行政院層級，本研究計畫應考量將政事型特種基金管考制度定位為何種層級，若定位為行政院層級，則似可由行政院研考會主導；若定位為主管機關層級、或個別基金層級，則其制度設計之重點均不相同。

**李佩華科長：**

政事型特種基金過去是編列單位預算之特種基金，仍受到公務預算相關規範之僵化限制，而在執行上產生若干問題，由於其特性為以特定收入支應特定用途，常遭受到環境變遷而有超支併決算之需要，這也是87年起改編附屬單位預算之原因與背景。

以勞委會主管之就業安定基金為例，預算外常有臨時之政務需求，基金收取之就業安定費儘管足夠支應，然而過去受限於公務預算之各項限制，卻無法用於基金特定之政事用途，因此目前給予基金之彈性，就是為使政事型特種基金能順利推動其政務運作。希望老師可以參考我國基金實務運作之特性，考量是否真有回歸單位預算之必要性。

**古步鋼副處長：**

針對座談會大綱提出以下意見：

一、我國目前政事型特種基金預算之編製有何缺失？如何改進？

我國目前政事型特種基金預算之編製有兩方面之缺失，一是為與基金策略績效目標結合。政事型特種預算與業務計畫之訂定係依年度施政方針、年度預算編製辦法而來，未見基金訂有長期之策略規劃，及要求預算及業務計畫應與策略績效目標結合，導致預算編列有短視之嫌。(政事型特種基金預算若係依附機關之策略績效目標編列，則前述缺失不存在)；另一缺失為計畫規劃及過去執行績效資訊揭露不足，難以顯示基金預算運用的重點，及基金存在的效益與必要性。

改進方法建議預算編列宜採結果導向並與策略規劃結合，將預算配置於長期而言最為重要之業務，並公開績效資訊，以供預算審查參考及彰顯績效目標，達課責之目的。

## 二、我國目前政事型特種基金績效管考制度之問題何在？如何改進？

問題在於目前行政院尚無整體之政事型特種基金績效管考制度，可從四層面解析：

- (一) 行政院為能利用預算法第4條第2款：「特種基金之管理，得以法律訂定之。」之規定，制定政事型特種基金管理法，以作為基金績效管考之依據。
- (二) 行政院研考會組織條例第5條，對本會管制考核處執掌之規定，僅列舉行政院所屬機關年度工作考成事項、國營事業年度工作考成事項、行政院所屬機關施政計畫之管制及考核事項，未列有政事型特種基金績效管考事項。
- (三) 中央政府特種基金管理準則雖有言及「考核」依本準則之規定，然僅要求各基金之收支保管及運用辦法應明載「管理機關」，及基金管理委員會。由基金管委員會負責考核，為基金委員多係兼職，影響其管理功能，甚至形同虛設。
- (四) 各基金採行的績效評估及管理措施十分零散，甚至無任何措施且考核資訊不透明，無法了解各基金的運作是否具有績效。

為改進無整體性管考措施之問題，提出下列四點建議：(1)制定政事型特種基金管理法；(2)修訂中央政府特種基金管理準則，增訂管考制度規定；(3)由行政院授權研考會辦理基金管考，包括研考會發動或由其他機關提案發動；(3)由行政院(主計處)要求各主管機關自行訂定管考規定報院核備。

## 三、政事型特種基金績效評估適用「行政院所屬各機關績效評估要點之可行性為何？

將從不可行與可行之處予以分析：

不可行之處在於目的對象不同，無法完全移植；另外承辦機關行政院研考會尚無明確的法律授權辦理，且目前能量因全力集中在組織調整上，有無意願立即承接尚待協調。如何方可行，提出六點建議：

- (一) 調整目的對象。
- (二) 修正「行政院所屬各機關績效評估要點」第 17 點：「各機關對所屬機關因業務需要辦理年度績效評估，得參照本要點自訂作業規定辦理」之規定，為「各機關對所屬機關或政事型特種基金因業務需要辦理年度績效評估，得參照本要點自訂作業規定辦理」，先授權主管機關自行辦理評估。
- (三) 由行政院交付任務方式要求研考會建立本案評估制度，讓研考會取得辦理依據。
- (四) 由研考會擴張該會組織條例第 5 條第 7 款「其他有關管制考核事項」之解釋，逕行簽院建構本案績效評估制度。
- (五) 由行政院(主計處)建立評估制度，先授權主管機關自行評估。
- (六) 本案宜採按分層負責原則，盡量減輕院幕僚機關之負擔。可由院負責建構整體評估架構，督導主管機關建立管制評估運作機制，及辦理績效評估複核工作；主管部會列管主辦機關執行情形，並辦理績效評估初核；主辦機關負責計畫研擬、計畫執行與績效自評。

四、如何加強我國政事型特種基金預算與績效間之連結？

- (一) 首先要有績效評估資料，沒有績效評估資料無法連結。
- (二) 加強計畫預算之審議，包括兩方面：
  1. 各基金應有中程業務計畫與年度業務計畫，也就是要依據基金成立之目的、任務，提出願景與策略績效目標，在提出年度業務計畫，俾據以配置預算。
  2. 目前先期作業審議係針對業務計畫部分，可以繼續辦理；計畫審議則應擴充至基金整體之策略計畫上，方能兼顧縱深與寬廣度，瞭解預算是否用在刀口上。
- (三) 績效報告應回饋作為預算或計畫規劃審議之重要參考資料。

五、如何決定各種政事型特種基金之績效評估指標？

預算評估指標係屬事前評估之作為，應配合策略計畫與年度計畫編列，如何將有限預算運用在最重要的施政項目上，主辦機關因掌握的資訊最多，宜由主辦機關研訂，再由主管機關及行政院邀集利益相關代表審核，務期績效目標能符合基金成立之目的，績效目標具有挑戰性，俾使預算能發揮最大之價值(主辦機關研提、主管機關審核、行政院核備)。另外各基金指標之訂定，可參考過去研究之成果釐定之。

#### 六、其他相關問題?

沒有評估就沒有管理，評估如只是事後結果之衡量，未能與規劃及獎懲結合，則評估只是事後結果之揭露，無助於組織目標之達成。

#### 呂秋香委員：

回應古副處長所提及制定政事型特種基金管理法之改進方式，預算法第4條第2款：「特種基金之管理，得以法律訂定之。」之規定，確實賦予制定特種基金管理法之權利，然而相較於政事型特種基金，普通基金規模更為巨大，法律並未加以規範，若適用該條規定並不符合比例原則，而且有立法權干涉行政權之疑慮，因此站在行政院之立場，原則上並不可行。

另外，目前運作之管考措施，多以行政院所屬機關為規範對象，常讓人誤解為完全排除特種基金，於此要澄清法律上所謂行政機關實際上包括普通基金與主管之特種基金，營業基金行政院另定有工作考陳辦法(信託基金除外)。

#### 徐仁輝教授：

預算在編製上應以成果導向為原則，因此在建置績效考核措施之後，應使用攸關之績效指標資料來佐證預算數額之必要性與合理性。在績效管考制度之建立方面，特別收入基金與作業基金性質頗為接近，其差別應在於特別收入基金是以特別收入指定用於特定支出，運作上較接近顧客導向，因此得以適用平衡計分卡之觀念，建議特別收入基金建立指標時，可特別強調在該特定用途下之受益者(即顧客構面)狀況或滿意度，並且比較政事型特種基金與普通基金、作業基金在適用上的差異性；財務構面亦可特別加強。

另外關於政事型特種基金與普通基金一同表達方面，債務基金若加以納入將使總預算變得十分龐大，不單失去基金彈性，亦會影響甚至

破壞公共債務法相關規範之用意，因此政事型特種基金預算若回歸單位預算之編製，似乎不可行，但是在總預算書中，應可增加政事型特種基金相關資訊之揭露。

#### 張寶光教授：

主要係針對績效指標該如何制定提出建議。就整體而言，債務基金、資本計畫基金和特別收入基金既然同被歸類為「政事型」，必有其共通之特質，另一方面，個別基金各司其職，均有其特定之政事目的與屬性，因此建議基金在建立績效衡量指標時，可劃分為兩類：共同指標與獨特指標，如此可加快指標訂定之速度，而不須花費甚多時間逐一對基金予以研究，另外也便於指標之加權計算。

績效指標建立後所帶來之連動，即在於各位討論甚多之政事型特種基金是否回歸普通基金，並接受較不具彈性規範的問題。由於考量目前政府之情況，若立即將政事型特種基金回歸普通基金，實際上或有窒礙難行的地方，轉圜之方法則為建立一套判斷機制。亦即，若基金有明確且公認之指標體系，並蒐集基金在各存續年度實際運作之績效資訊，以實際數據支持將政事型特種基金獨立出來是的確有特定效果與效率，而非只是行政機關基於執行方便而劃分出來專案管理而已，在此判斷機制的把關下，預期不但可使政事型基金之運作更具透明化，且可能將達到對政事型基金更有效監控之目的。

#### 陳雪香組長：

個人認同報告中所提將政事性特種基金併入普通基金表達之建議，實際上許多單位亦提出既然同是政事型活動且接受國庫支應，為何要與普通基金預算分開之疑問。不過呂委員剛已解釋要分開編列的原因，特別是債務基金若併入將造成總預算過於龐大。目前中央政府總預算案之總說明中，儘管有專章(第五章)介紹附屬單位預算之內容，但實為簡略不足，無法看出各個基金之財務狀況與資產負債情形。

另外亦十分認同我國預算編製基礎朝向應計制發展，由於目前是現金基礎加契約責任制，與國際潮流不符，因此當我國公共債務被援引與其他國家作比較時，基礎不同導致差距很大，比較亦失去意義，希望主計處能加快邁向應計制的腳步。

在績效指標建立方面，依據公共債務法之規定，中央政府債務基金之目標是在不增加政府債務之前提下，籌措財源辦理償還政府到期債

務、舉新債還舊債並進行轉換高利率為低利率等財務運作，若以舉新還舊提前償還一部或全部之債務來看，在目前政府債務龐大且每年預算赤字居高不下的情況下，該項操作是無法達到理想之減債目標，因為減輕政府債務負擔，首先必須做到預算收支平衡；以目前政府財政困難，每年編製赤字預算情況下，該項舉新還舊之相關操作，僅能使政府每年還本負擔平滑化，進而調整債務結構以達成代際平衡的效果。

有關債務基金之績效考核，由於基金自 89 年成立之初，承接利率高達 7~8% 的省債 8,900 餘億，相對近年來利率較低的現況下，以進行高利率轉換低利率之財務操作，節省債息的效果的確相當顯著，平均每年均可節省 40~50 億之債息，但將其視為基金績效考核之主要指標卻值得商榷，因為債務基金之運作除了要做到降低國庫成本負擔之財務運作外，還要兼顧資本市場的發展，包括建立資本市場之殖利率曲線、定期適量發行公債、建置政府財政紀律等績效均應為考核的標的，舉例來說，公共債務法第十條規定每年稅課收入 5% 須編入債務基金用於強制還本，以落實減債目標，因此政府每年編列之強制還本數額即為建置財政紀律之績效展現，因此建立債務基金績效指標之考量，仍應兼顧達成政府政策性目標，而非單項以計算每年節省多少債息。

### 王美璟秘書：

首先以經濟部主管之政事型特種基金為例，解釋基金編製附屬單位預算之原因，例如：經濟特別收入基金項下之推廣貿易基金，其舉債購置展覽用土地並分年償債，故有舉新債還舊債之必要，但在公務預算規範下是不能於預算外舉債；石油基金在法律規範下有法定儲油量，然而在國際油價不穩定之情勢下，常發生因油價上漲而導致購油成本超支之情形。另外，經濟部主管的核能發電後端營運基金，係由台電按核能發電度數來提撥一定比率做核廢料處理之財源，然而在核能發電廠尚未除役下，這筆提撥款在基金帳上有高達 100 多億累積賸餘，若在收歸收支歸支之單位預算屬性下，這筆尚未執行之賸餘資金必須先繳還國庫，而無法專款專用留待未來有需求時支用。

另外在預算編製方面，政事型特種基金之衡量焦點是強調當期財務資源流量之觀念，然而在目前有些基金平衡表仍列出若干非流動性科目，可在預算面配合決算面之建議中，針對固定項目分開原則之確實適用，提出相關之建議。

績效管考方面，目前實務上是由公務機關人力兼辦政事型特種基金，在行政院所屬機關之施政績效計畫和績效報告中，仍會涵蓋主管基

金本身的一些績效目標與衡量指標，因此建議若基金業務與公務預算屬性有一貫性或關連者，例如：經濟部能源局有公務預算進行能源政策之規劃研議，而後續能源之研究與推廣，則是由能源研究發展基金來推動，可藉由修正「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，把管考範圍擴充至基金；若不具關聯性者，例如：核能發電基金與公務預算無關聯性者，則可獨立評核。

**李佩華科長：**

回應王美璟秘書所提出平衡表出現長期性科目之問題，目前限於基金簡併之關係，若干特別收入基金仍具有作業性質，因此主計處在設定政事型特種基金平衡表的會計科目時，保留了一些適用上述情形之科目，所以感覺上並不是完全符合當期財務資源流量之觀念，這是不得已的做法，若加以移除可能會有窒礙難行的問題。

另外老師在將政事型特種基金與普通基金一併表達之建議中，提及基金在執行上有過於寬鬆之規範，主計處目前也在思考在預算執行要點中，針對此方面研提更嚴格的控管，畢竟其運作性質跟作業基金不同，今年在編製 94 年預算執行要點時有討論到此問題，但迫於時間緊迫未及列入，但主計處確實已有在思考研擬中。

## 參考文獻

### 一、中文部分

1. 丁文玲，2000，「我國國立大學校務基金績效評估之研究」，政治大學教育學系研究所博士論文。
2. 方清風，2003，「中央政府非營業基金制度之研究」，國立台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。
3. 王淑娟，2005，「國際貨幣基金新舊版政府財政統計差異—兼敘各國中央政府財政概況」，主計月報，第 589 期，頁 59-70。
4. 吳文弘，張育珍與李佩華，2003，「政府附屬單位預算制度(上)」，主計月報，第 573 期，頁 31-38。
5. 吳文弘，張育珍與李佩華，2003，「政府附屬單位預算制度(下)」，主計月報，第 574 期，頁 39-46。
6. 吳文弘，2002，「強化特種基金預算制度」，主計月報，第 556 期，頁 23-37。
7. 沈豔雪，2002，「校務基金績效評估—以某大學個案為例」，成功大學會計學系研究所碩士論文。
8. 李樹楷，2003，「提高政府特種基金管理績效之變數研究」，國立台灣大學國際企業學研究所碩士論文。
9. 余漢儀，2004，「社會福利之績效評估」，行政院研究發展考核委員會「政府績效評估」第十七章。
10. 林慶隆、李枝春、郭大榮，2000，「美國政府績效責任制度之介紹」，立法院院聞，第 29 卷第 3 期，頁 45-57。
11. 林可欣，2003，我國中央政府作業基金經營效率之研究，淡江大學會計學系碩士論文。
12. 林佑倫，2003，我國國立大學校務基金營運績效之評估分析，世新大學經濟學系碩士論文。
13. 林欣吾，2004，「研究機構評鑑指標之探討」，行政院研究發展考核委員會「政府績效評估」第十章。
14. 姚秋旺，2003，最新政府會計(含非營利會計)，台北市：華泰文化事業有限公司。

15. 施顯超，1998，「中央政府非營業循環基金管理與運用績效之研究」，國立政治大學企業管理學系碩士論文。
16. 唐文改，1996，「我國中央政府非營業循環基金之研究：基金之性質、分類、現金分配、會計制度與財政績效」，台灣大學會計學研究所碩士論文。
17. 徐仁輝，2004，「績效評估與績效預算」，國家政策季刊，第三卷第二期，頁 21-36。
18. 孫本初，2000，「美國政府績效評估制度之研析—以政府績效與成果法案(GPRA)為例」，研考雙月刊，第 24 卷第 2 期，頁 27-35。
19. 郭振雄，2000，「多重生產程序之績效評估：我國大學院校效率衡量」，台灣大學會計學研究所博士論文。
20. 張寶光，2002，「研究建立特種基金預算制度」，行政院主計處委託研究報告。
21. 張四明、方清風，2003，「非營業基金的理論基礎及其與總預算之關係」，財稅研究，35 卷 3 期，頁 40-60。
22. 黃一峰，2004，「行政機關業務評估指標建構—以衛生署為例」，行政院研究發展考核委員會「政府績效評估」第十二章。
23. 黃登原，2002，「非營業基金之檢討」，行政院財政改革委員會委託研究報告。
24. 黃永傳，2000，「中央政府非營業基金發展歷程」，今日會計，第 82 期：第 58-66 頁。
25. 葉瑞惠，2001，「經濟發展基金之現況與展望」，主計月報，第 546 期，頁 71-76。
26. 楊千，2004，「科技專案計畫績效評估」，行政院研究發展考核委員會「政府績效評估」第十八章。
27. 趙揚清，2004，「非營業基金之設置及相關問題之探討—以中央政府為例」，國家政策論壇季刊，春季號。
28. 蔡憲唐，2001，「如何有效提升我國特種基金（含郵儲、勞保、勞退、退撫等基金）之資金運用效率」，行政院主計處委託研究報告。

29. 劉代洋，2004，「科技專案機構的效益評估—以工研院、資策會為例」，行政院研究發展考核委員會「政府績效評估」第九章。
30. 劉其昌，2003，「國家科學技術發展基金應編列單位預算或附屬單位預算之爭議」，主計月報，第 569 期，頁 17 -24 。
31. 蘇彩足，2004，「美國聯邦政府結合績效評估與政府預算之模式」，主計學術專題研討會。
32. 魏駿吉，2002，「財務自主性對學校經營效率影響之研究-以我國國立大學校院校務基金為例」，東吳大學會計學系碩士論文。
33. 立法院預算中心，2002，「九十二年度中央政府總預算案整體評估報告」。
34. 行政院研究發展考核委員會，2004，「政府績效評估」。

## 二、英文部分

1. GAO, *Results-Oriented Government—GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results*, GAO-04-38, 2004.
2. GAO, *Performance Budgeting—Opportunities and Challenges*, GAO-02-1106T, 2002.
3. Governmental Accounting Standards Board(GASB), *Reporting Performance Information: Suggested criteria for Effective Communication*, 2003.
4. \_\_\_\_\_, *Research Report, Service Efforts and Accomplishments Reporting: It Time Has Come. An Overview*, 1990.
5. \_\_\_\_\_, *Concepts Statement No. 1: Objectives of Financial Reporting*, 1987.
6. \_\_\_\_\_, *Concepts Statement No. 2: Service Efforts and Accomplishments*, 1994.
7. \_\_\_\_\_, *Statement No.34: Basic Financial Statements and Management’s Discussion and Analysis – for State and Local Governments*, 1999.
8. Office of Management and Budget (OMB), *Program assessment Rating Tool (PART)—Guidance for FY 2006 Budget*.

9. Office of Management and Budget (OMB), *Program assessment Rating Tool (PART)—Frequently Asked Questions* .
10. Office of Management and Budget (OMB), *Program assessment Rating Tool (PART)—Examples of Performance Measures*.
11. Office of Management and Budget (OMB), *Program assessment Rating Tool (PART)— Measurement Challenges and Strategies*.
12. Office of Management and Budget (OMB), *Budget of the United States Government, Fiscal Year (FY) 2005*.
13. Office of Management and Budget (OMB), *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government FY 2005*.
14. Office of Management and Budget (OMB), *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government FY 2003*.
15. Paul R. Niven, *Balanced Scorecard Step-by-Step For Government and Nonprofit Agencies*, 2003.
16. Social Security Administration, *The fiscal year 2005 Annual Performance Plan and Revised FY 04 APP (Abbreviated)*.
17. Social Security Administration, *Social Security Strategic Plan for 2003-2008*.
18. Social Security Administration, *Performance and Accountability Report for FY 2003*.
19. Wilson, Earl R. and Susan C. Kattelus, 2004. *Accounting for Governmental and Nonprofit Entities*. 13th Edition. McGraw-Hill Companies, Inc.