



# 績效基礎預算制度

文 / 徐仁輝

## 摘要

績效基礎預算制度可以強化管理者對所提供的公共服務的創新與課責，以提升生產力與效能；然而該制度的推動需要策略規劃，以及優良的量化績效測量資訊。本文首先介紹OECD國家在推動績效基礎預算制度上的作法；其次探討各國在推動績效基礎預算制度所面臨的問題與成功改革的關鍵因素；最後則提出執行績效基礎預算制度的策略。根據各國的實施經驗，本文建議績效基礎預算制度應視各機關或支出計畫的績效測量難易程度採行，而非全面適用。

**關鍵詞：**政府預算、績效基礎預算制度、績效預算、績效測量

## 壹、前言

績效預算在一九九〇年代再次獲得重視，這個在一九五〇年代由美國Hoover委員會所倡導的預算制度，在當時強調的是工作量的生產力與效率，新的績效預算制度或稱為績效基礎預算制度（Performance-based Budgeting）則強調的是產出（outcome）與課責（accountability）。由於新預算制度注重管理組織與配置資源，預算管理

由要求支出的合法性，移轉為重視達成任務的績效表現，因此給予預算執行者更大的彈性運用空間。其最終的目的是將「績效契約化」（contract for performance），以預算交換特定的產出或結果。

績效基礎制度需要的是策略規劃（包括機關任務、目標與目的），以及相當龐大量化的績效測量資訊。雖然OECD大部分國家中仍未將績效與預算作緊密的連結，但已有一個大致的努力方向，即藉新預算

制度的採行來強化管理者對所提供的公共服務的創新與課責，以提升生產力與效能。

我國在民國五十年代開始採行績效預算制度；近年來政府各機關單位預算的編製也規定應包括：計畫的擬定、工作單位的選定、科目的設定、收支的估算、成本的估計等。不過，由於各機關的績效與成本分析流於形式者居多，實際上並未達成績效預算制度的功能。

本文首先介紹OECD國家在推動績效基礎預算制度上普遍的作法，該等作法係新預算制度的基礎。其次，探討各國面臨的問題，同時回顧文獻上學者們認為與成功與否的關鍵因素。最後，歸納與提出成功推動績效基礎預算制度的策略。

## 貳、績效基礎預算制度的基本作法

為建立績效基礎預算制度，OECD國家特別加強績效報告、績效目標、績效審計、績效契約與績效預算等方面的改革（OECD，1995），茲分述如下：

### 一、績效報告（performance reporting）

績效報告係評估政府績效的工具，政府將施政結果相關資訊，以年度報告或出版品形式有系統的向

公民公佈。績效報告可藉由對受公共服務影響的人或納稅人的調查，來評估所提供服務的好壞；或比較提供相類似服務機關的績效，使政府的施政成果具體化。

### 二、績效目標（performance objectives）

績效目標的訂定在於使施政的預期結果明確化，目標可以是現在行動的短期標的或是政府機關想要達成的長期願景。績效目標的確立使政府行動和運用資源時有方向；績效目標必須小心選擇、能被量化和受到機關或人民所共同關注。績效報告有加強政府完成目標的壓力；而標竿學習（benchmarking）也是一種達成績效的途徑。

### 三、績效審計（performance auditing）

由審計人員來檢閱政府或機關的績效；可將財務審計的模式應用於績效審計中，審計人員的任務是要檢視政府所提出成果資訊的信度與正確性。為使審計人員發揮其角色，必須發展財務管理面向的績效標準與原則。

### 四、績效契約（performance contract）

績效契約係指一個機關或管理者在既定的資源中，承諾要生產的

特定產出或結果。此契約是經費支出機關和中央預算主管機關（如許多國家的財政部）之間的一種協定；契約必須詳加說明委託機關與其代理機關之間的關係。契約的期間通常是三年或更久，在契約期間內績效需被持續的監測直到完成。在契約結束後再開始一個新的協商循環。績效契約也可用在對高階文官或管理者的僱用契約中。

## 五、績效預算 (performance budgeting)

績效基礎預算制度將預算視為一種連結有限資源和預期提供特定產出的隱含契約，這項契約將計畫、預期成果與預算予以連結。不過，沒有一個OECD國家將量化績效指標作為預算資源配置的唯一基礎；其中以紐西蘭是應用產出基礎作為預算配置最透徹的國家，加拿大、美國、澳洲也是應用較普遍者。欲有效推動新制，必須有良好的績效測量，才能藉以決定如何配置資源。又由於施政本質的不確定性，讓即使獲得預算資源的機關亦無法完全保證提供承諾的績效。因此推動績效基礎預算目的應在於改進管理模式，而非只是預算配置過程。

茲以紐西蘭為例，其有關預算與財務管理的重大改變，係訂定於一九八九年的「公共財務法」(The Public Finance Act)，此法將企業的

會計架構用於政府部門，俾更能掌握政府績效的測量。預算與財務制度的改革重心係由過去的投入基礎，改為產出基礎，改變目的在於確保支出的有效率。在新制下，機關必須將其目標明確訂定 (Mascarenhas, 1996)。紐西蘭的新制改變以往按投入編預算的方式，而是採取按產出編列的方式；觀念上，此種改變係由成本基礎改為價格基礎對於政府的產出予以計價 (Goldman & Brasher, 1991)。由投入改為產出亦伴隨著由集權的中央管理方式改為分權的機關內部決策方式，機關主管們有權決定投入的組合，如勞動與資本，俾以最低成本生產既定的產出。

## 參、推動績效基礎預算制度面臨的問題

### 一、面臨問題

從各國實施績效基礎預算的經驗中發現其主要的困難有 (Joyce, 1993)：

#### (一) 目標的確定問題

關於機關或計畫目標的確定，政府機關經常係處於需對多重對象 (如立法機關、民選官員、一般大眾) 有所反應的環境，這些對象對於機關或計畫的目標很難取得一致

的看法，例如：公共計畫係有效管理為主或以服務民眾為主，兩者可能相互衝突。如無法達成一致的目標，即成為績效測量的首要障礙。其次，可能有目標倒置的情形出現，如機關追求容易量化的目標。

## （二）績效的測量問題

Jordan與Hackbart（1999）則認為一九九〇年代以來興起的績效基礎預算制度應跳脫以往重視工作量產出與效率，改為更重視結果與課責。然而，許多計畫經常是不容易找出一個可接受的測量方法，來衡量計畫管理者可掌控下的政策目標或結果是否完成。例如職業訓練計畫係藉提供就業技術來降低失業率，然而影響失業率的因素有很多，因此很難以失業率來判斷計畫的結果。是故，只好採用間接的測量方式，例如以參加職業訓練人數來測量績效，這就是為何許多機關的績效測量常仍著重於工作量或活動的測量。

## （三）績效測量與預算的結合問題

如何按計畫的績效測量指標，可能是計畫的產出或結果，來配置預算資源，係績效基礎預算的基本目的。從以往美國地方政府採行的案例顯示，績效測量對資源分配少有影響，主要對於行政管理的改進有助益。依據 Jordan與Hackbart（1999）在一九九七年針對美國14個

州的問卷調查顯示只有5個州確實按績效指標編列預算。此外，Lehan（1996）認為績效評估是能否有較佳預算的關鍵，而目前無論在預算的籌編或執行，皆缺乏系統的指標與獨立的評估。

除了上述三項最主要的困難外，Jones與McCaffery（1997）發現推動績效基礎預算制度需將會計制度配合改應計制、機關經常有規避計算所有計畫成本的誘因、預算主管機關的能力有待加強等問題必須加以克服。Smith（1999）則認為績效基礎預算的實施，其相當脆弱，理由是其複雜性（財務資料與績效資料的連結問題）、過度依賴績效資訊（財務審計、績效審計與資訊的正確性問題）、缺乏時間一致性（如每年在改變的策略重點）。

## 二、成功關鍵因素

Broom（1995）觀察美國德州等五個州的實施經驗，歸納企業化預算制度或績效基礎預算制度的成功因素包括：確定什麼是最需要的、建立績效測量方法、有學習的意願、利用績效基礎資訊於預算決策、預算審議以績效作基礎、從績效測量中進步、需要時間、行政與立法的領導支持、需發展自己的制度等因素。

Grizzle & Pettijohn,（2002）以系統動態觀點論證影響預算改革執行成功與否的四個因素，包括課責

的溝通、充足的資源、執行者與立法者的意願以及去官僚化的組織結構。

Smith (1999) 認為績效的測量應加強電腦化、團隊合作、資訊公開、完整的審計等，對於績效基礎預算決策過程應透明化，同時還要強調行政倫理與養成追求績效的官僚文化。Wang (2000) 則主張：

- (一) 應將績效測量資料用於預算的籌編、審議、執行與考核；
- (二) 政府必須發展出良好的績效測量能力；
- (三) 將績效測量用於預算上需要強而一致的政治支持力量；
- (四) 應用績效測量於預算對於組織績效有正面的影響。

總之，績效基礎預算制度，成功的關鍵因素至少應包括以下各項：

- (一) 建立良好的績效測量指標；
- (二) 預算決策（含編列與審議階段等）考慮績效資訊；
- (三) 政府會計制度的改革；
- (四) 政治上的支持；
- (五) 發展自己的制度；
- (六) 不斷改進制度。

## 肆、推動績效基礎預算制度的策略

### 一、建立完善的作業過程

完善的績效基礎預算編列方

式，應強調計畫的預期結果，並發展出對目標達成的監控與報告機制等績效測量資訊，再利用所獲得的資訊，進行預算編製與對於政府活動作決策。績效測量在預算過程中的應用包括：

- (一) 在預算籌編階段，各機關提出預算需求時須以績效指標說明預期的績效效益。
- (二) 立法機關審查預算時則以行政機關提供之績效資訊作為分配資源的依據。
- (三) 在預算執行與審計階段，則可運用績效測量明確化管理的目標、監測目標的達成度、找出執行不力的原因和提供解決的方法。

又在進行績效測量應先釐清投入、產出與結果三者間的關係。投入係指用於生產公共財貨與服務的預算資源，產出則是機關使用預算資源所生產出來的公共財貨與服務，而結果則是產出所帶來的政策影響。三者關係如圖1所示，以交通安全與建設為例，投入係指所使用的人員、材料、設備與車輛等，產出為交通管制與道路維修，結果則是改善道路安全與運輸。以往在著重預算控制的制度下，如細目預算制度，係以投入成本作為預算編列基礎。在績效基礎預算制度下，則以產出或結果量化指標作為預算編列基礎；換句話說，預算成為購買產出或結果的「價格」，因此必須對

於產出或結果等績效予以測量。

至於績效基礎預算制度的作業過程，大致為首先進行策略目標的擬定，其次為發展績效指標，以及績效測量，最終則在於按績效測量編列預算。詳細過程如圖2所示。

## 二、執行策略

為成功推動績效基礎預算制度，建議採行以下策略：

### (一) 有關目標或標竿的確定

目標、標竿以及策略規畫如同對於政府施政的道路指南，指引計畫的設計，掌握計畫執行結果，以及瞭解是否滿足人民的需求。有關執行策略為：

1. 要求各機關訂定標竿目標，作為發

展的依據，藉此推動結果導向的預算與績效測量指標。

2. 為讓政府施政與人民期望的結果結合，因此首要任務在界定顧客導向的施政目標，同時更新各機關的策略規畫。各機關應被要求提供有關各項主要計畫目標的達成情形與績效測量報告，做為預算編列的依據。

### (二) 有關績效測量與指標策略

一般常用的績效測量包括：投入、工作量（或活動水準）、產出、結果、生產力、成本與服務品質等。績效基礎預算制度應跳脫以往重視工作量與投入控制，改為更重視產出、結果與顧客滿意度等。然而，許多計畫經常是不容易找出一

圖1 投入、產出與結果關係

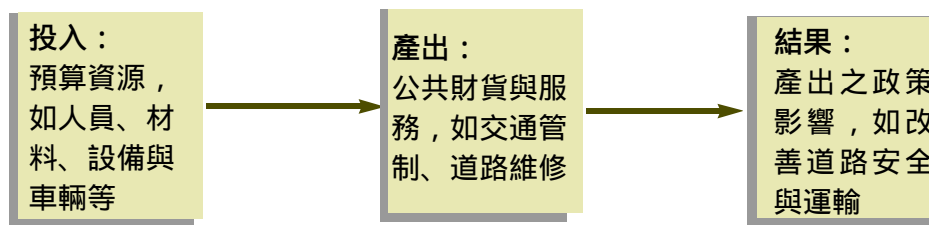
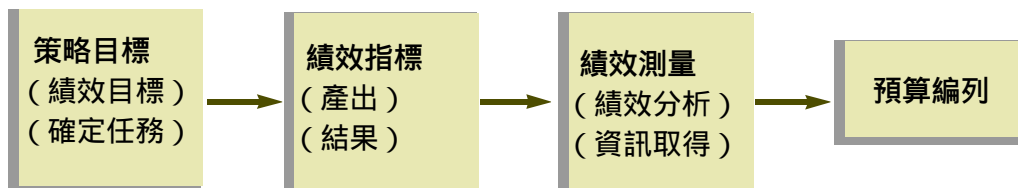


圖2 績效基礎預算制度作業流程



個可接受的測量方法，來衡量計畫管理者可掌控下的政策目標或結果是否完成。有關策略如次：

- 1.應加強電腦化、團隊合作、資訊公開、完整的審計等。
- 2.發展績效指標
  - (1) 清楚定義組織目標；
  - (2) 研訂預期之績效水準；
  - (3) 量化績效資訊；
  - (4) 確定任務；
  - (5) 發展結果衡量；
  - (6) 評估相互衝突的目標；
  - (7) 區分產出與結果。
- 3.處理績效分析
  - (1) 追蹤考核績效；
  - (2) 加強績效資訊取得；
  - (3) 比較績效目標與方案結果；
  - (4) 掌握取得資訊的時限；
  - (5) 以最小的成本取得績效資訊；
  - (6) 比較各部門或方案間的績效；
  - (7) 確定績效資訊的信度；
  - (8) 確定績效資訊的效度。
- 4.建立績效測量能力
  - (1) 以成本為基礎的會計系統；
  - (2) 加強幕僚人員的分析能力；
  - (3) 強化管理資訊系統；
  - (4) 獲得充足的經費以進行資訊的蒐集；
  - (5) 按績效測量編列預算。

### (三) 按機關特性不同採不同方式進行

欲成功的實施績效基礎預算制度，必須認清不同機關預算的獨特

性，而採取不同的「行銷」策略。換句話說，也許並非政府所有機關預算皆可全面實施績效基礎預算制度；計畫的產出或結果可以量化者，其預算可以採行此制。對於無法有效建立產出或結果測量制度的機關而言，傳統細目預算強調按投入成本編列預算的方式，仍有其存在必要。

建議依學者Wilson (1989) 的分類，機關可按其產出與結果分為四大類：第一類為產出與結果皆可測量的，稱為生產組織 (production organization)；第二類為產出可測量，而結果不可，稱為程序 (procedural) 組織；第三類為產出不易觀察或測量，但結果可以測量，稱為技術 (craft) 組織；第四種為產出與結果皆不易測量者，稱為覆蓋 (coping) 組織。除了覆蓋組織，其他三類型組織如能建立績效測量指標，皆可考慮採行績效基礎預算制度。至於覆蓋組織的預算仍採行細目預算制度較佳。

### (四) 按計畫性質不同採不同方式進行

績效的測量可以視各支出計畫性質不同，按其產出與結果的測量程度難易予以分類，例如中央政府支出中有對個人直接支付、國防支出、對地方政府補助款、利息支出、一般行政支出等。其中利息支出係法定必須支出不需作績效測

量，其他不同支出計畫，由於產出與結果的測量難易不同，其績效測量應不同，說明如下：

### 1. 對個人直接支付

如社會安全、醫療照顧等，這類計畫對其顧客提供服務，故績效測量可同時著重產出（如服務品質）與結果（如顧客的滿意程度）。以社會安全為例，績效的測量包括支票的準時寄達與金額無誤，以及顧客的滿意度調查。這類支出產出與結果皆明確，易於建立績效的測量制度。

### 2. 國防支出

在績效測量上，不易對計畫結果測量，因為幾乎不可能在沒有軍事衝突的情況下決定國防的目標與結果是否達成。尤其是對國防之目的究係防制或贏得戰爭有所爭議時，績效的測量更是複雜。為這原因，國防的績效測量經常係集中於軍隊的素質與備戰能力，假設訓練有素的軍隊能立即達成任何一種目標，亦即只著重其產出的測量。

### 3. 對地方的補助款

補助款依目的與型態而有不同，部份係依既定公式，部分則由行政機關自由裁決，補助的方式不同，增加績效測量的困難度，許多中央政府補助計畫主要執行權在地方，亦即計畫的成功僅能部分歸功於中央，因此有關補助款的績效測量，應先瞭解補助款接受者的行政特性，以及補助計畫的目標。換句

話說，這類補助款不僅結果與產出關係不明確，而且結果與產出的測量皆有問題，特別是當中央政府補助屬於非全額補助而為部分補助時。

### 4. 一般行政支出

行政支出包含種類眾多的政府活動，其產出或結果衡量的難易程度，取決於活動的特性。部分行政支出如治安、行政管理、管制活動等，其產出有時不易測量，則可以對結果進行。例如治安結果之測量可以犯罪率的降低為準；戶政事務所便民措施可以市民的滿意度衡量；管制活動的結果可以用受管制企業或人民的反應來測量。這類支出計畫的產出雖有測量問題，但可以對結果測量。

由以上的例子可知，不同的支出計畫，其產出或結果的測量難易程度各異，應有不同的績效測量方式；顯然那些政府服務接受者與機關直接互動的計畫，如社會安全支出計畫，因產出與結果的測量皆容易，較容易進行績效測量，可採績效基礎預算制度。至於如國防類的支出計畫，雖然結果不確定，仍可以產出來衡量；而如管制類的行政支出計畫，雖產出不確定，但結果可以測量。這兩類支出計畫，仍可以採取績效基礎預算制度。而類似補助款之支出計畫，由於績效測量困難，則仍以傳統細目預算制度方式編列較宜。



## 伍、結論

在開源節流皆不易的情況下，提升資金的使用效率成為必須的選擇，OECD國家在過去十餘年來所推動的績效基礎預算制度，主要的作法在擴大授權與彈性靈活運用資源，企圖改變官僚追求預算最大化的行為，而移轉為追求績效的官僚文化。在許多成功的個案可以發現，新預算制度確實對於預算效率的提升產生影響。

績效基礎預算制度同時應建立良好的監督與誘因機制，俾使各機關在預算執行時有追求績效的誘

因，並給予適當的考核。因此，績效測量制度成為預算改革的最重要因素；而目標的確定與策略規劃，以及建立績效指標，皆是績效測量的必要步驟。至於預算如何按績效測量編列，更是預算制度成功的關鍵所在。

從各國實施的經驗與相關文獻的探討，皆主張新預算制度的推動，應視各機關或支出計畫不同的特性採行不同的作法。本文建議視機關或計畫的產出或結果測量程度難易採行，應屬可行的策略。（作者現任世新大學行政管理學系教授）

### 參考資料

1. Broom, C. A. "Performance-Based Government Models: Building A Track Record." Public Budgeting & Finance 15 (4) : 3-17. 1995.
2. Goldman, F. & E. Brasheres. "Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand." Public Budgeting & Finance 3:75-85. 1991.
3. Grizzle, G. A. & C. D. Pettijohn. "Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective." Public Administration Review 62 (1) 51-62. 2002.
4. Jones, L. R. & J. L. McCaffery. "Implementing the Chief Financial Officers Act and the Government Performance and Result Act in the Federal Government." Public Budgeting & Finance 17 (1) : 35-55. 1997.
5. Jordan, M. M. & M. M. Hackbart. "Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A Status Assessment." Public Budgeting & Finance 19 (1) : 68-89. 1999.
6. Joyce, P. G. "Using Performance Measures for Federal Budgeting: Proposals and Prospects." Public Budgeting & Finance 13 (4) : 3-17. 1993.
7. Lehan, E. A. "Budget Appraisal - The Next Step in the Quest for Better Budgeting?" Public Budgeting & Finance 16 (4) : 3-25. 1996.
8. Mascarenhas, R. C. "Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand." Public Budgeting & Finance 16 (3) : 13-27. 1996.
9. OECD. Budgeting for Results Perspectives on Public Expenditure Management. Paris: OECD. 1995.
10. Smith, J. F. "The Benefits and Threats of PBB: An Assessment of Modern Reform." Public Budgeting & Finance 19 (3) : 3-15. 1999.
11. Wang, X. "Performance Measurement in Budgeting: A Study of County Governments." Public Budgeting & Finance 20 (3) : 103-118. 2000.
12. Wilson, J. Q. Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It? New York: Basic Books. 1989.