施政計畫執行力之探討

Study of Government Program Execution

邱吉鶴（考選部主任秘書）、莊麗蘭（行政院研考會地方發展處副處長）*
Chi-Ho Chiou（Chief Secretary of Ministry of Examination）, Li-Lan Juang（Deputy Director of Department of Regional Affairs, Research, Development and Evaluation Commission, the Executive Yuan）

摘　要　Abstract

施政計畫執行的良窳，攸關國家整體的發展及人民生活福祉。本研究經由蒐集政策（計畫）形成、規劃設計、審議、執行、評估、激勵及中央與地方分工等階段資料整理分析，找出影響計畫執行力的因素，並提出改進建議，期有助於提升政府未來施政績效之參考。

The performance of the government programs influences our national development and the quality of life of our citizens. The study aims to at improve government performances. By collecting and analyzing the relevant information of policymaking, program designing, examination, implementation, evaluation, reward system, and duty allocating between central and local government, the study explores the factors that influence program implementation and provides feasible solutions that serve as references for the government.

關鍵詞keywords：施政計畫、執行力
government program, execution

壹、前言

施政計畫是行政機關業務執行的依據，不僅能顯示機關功能，也是施政績效的展現，施政計畫執行的成敗更攸關國家整體發展及人民對政府的信心。

行政院游前院長於92年11月5日院會對92年度加速推動公共建設方案執行績效案提示：「要有計畫才有預算，各部會在編列預算時一定要由中程計畫來作導引，計畫核定前先編列一筆規劃經費，做研究、規劃以至基本設計。如此核定後的計畫及預算就

*
◆聯絡地址：台北市文山區試院路1-1號；台北市濟南路1段2之2號6樓
◆聯絡電話：（02）22369080；（02）23419066
◆e-mail：0388@mail.moex.gov.tw ; juang@rdec.gov.tw

可以順利推動，效率才能提升。請經建會、研考會及工程會研議落實此一觀念。此外，一個部會過去幾年如保留款過多，表示該機關的預算執行力偏低，則經建會、研考會及主計處在審核該機關下一年度的預算時，即應考慮予以適度縮減，以強化政府效能。」該項提示乃強調政府施政計畫規劃階段之重要性，唯有周密規劃，落實執行，才能提升整體政府施政效能。

一、研究方法

為檢視我國施政計畫執行力，首先採用文獻探討法，除參考相關文獻資料外，並運用行政院研考會84至92年資本支出考核結果資料及90至92等3個年度公共建設計畫實地訪查報告(註1)，進行分析，彙整施政計畫執行相關問題，研擬提升計畫執行力改進作法。接著，採取座談會方式，邀請各部會包括交通部、內政部、經濟部、環保署、農委會、文建會、體委會、經建會、主計處、工程會等相關機關舉行座談研討，就政策、計畫規劃、預算編列、執行、補助計畫、管考等問題及改進作法，交換意見並達成共識，據以修正研究報告結論與建議。

為找出影響施政計畫執行力因素提出改進作法，期有助提升政府施政績效，爰根據研究問題、研究目的，提出分析架構如圖1，說明如下：

（一）資源投入

政府施政必須每年編列之年度施政計畫預算送立法院審查通過後據以實施；而政府施政依不同性質有不同功能組織及人力配置，並配置所需設施等。惟政府每年度預算額度、人力

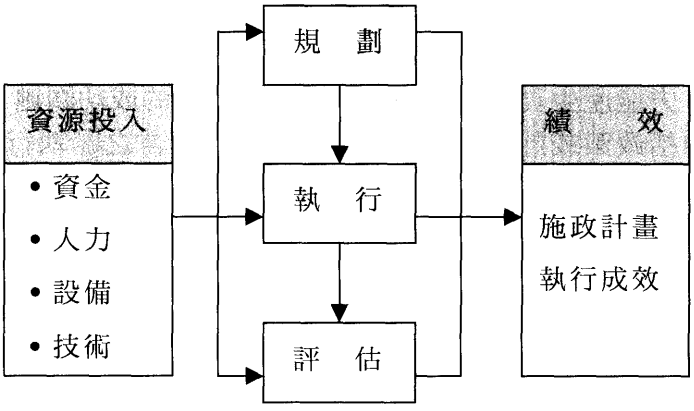


圖1　分析架構

與其它資源有限度，如甲機關或計畫額度增加，相對會排擠其他機關或計畫額度；如果未能有效配置，將會增加機會成本、時間成本，甚至社會成本。

（二）政策（計畫）規劃

Peter Drucker認為，組織績效的好壞，首先必須講究do the right thing, make the right policy，要有正確政策；其次再講do the thing right，也就是執行力(註2)。許士軍（2001）認為，在策略規劃時，把組織的使命、願景及策略釐清楚，把組織目標訂清楚，把組織該做什麼事更明確說清楚，管理上已經成功一半，因績效不僅是做出來的，而且是設計出來的，如果在設計時把事情執行面相關可能遭遇問題考慮在內，在執行中成功機率一定比較大，自然績效比較好。

（三）政策（計畫）執行

前瞻周延的規劃必須配合組織強有力的執行力，方能產生具體績效。而組織執行力包括政策或計畫推動、協調及整合能力，以及財務、時間與品質等控管能力，並保證執行結果符合預期目標及顧客需求。

（四）政策（計畫）評估

評估必須依賴績效指標作為基準，績效指標的選擇必須能反映原規劃政策或計畫經過執行後之成果。績效指標必須在規劃階段訂定，以作為執行過程之指引及評估績效之依據。另績效評估結果應予即時獎勵，方能達到激勵效果。

（五）計畫執行成效

計畫執行力為政府部門施政績效的表徵。而執行力的提升，必須依賴周延的政策（計畫）規劃、強有力的執行能力，以及前瞻具引導性的績效指標與及時激勵，發揮鏈結與綜合效果。

二、執行力的意義

Larry Bossidy and Ran Charan（2002）在執行力一書中提出了相當重要的觀點：「執行並非侷限在戰術層面，它應該是一套紀律與一套系統，我們必須將執行深植於企業策略、目標與文化當中」(註3)。

高希均（2003）認為執行力是徹徹底底把對的任務完成。事實上，把一個對的任務，或者一個對的政策，徹徹底底完成，從來就是大小企業與政府施政的成功關鍵(註4)。

綜而言之，執行力是一套紀律與一套系統，在規劃階段，必須思考執行層面可能發生的問題；在執行階段有效落實推動；使能如期如質達成既定的策略目標、績效指標。

貳、政策（計畫）規劃、執行、評估與績效關係

林嘉誠（註5）認為政府計畫管理機制運作模式，首先必須督促各機關落實計畫的事前規劃及審議工作，提升施政計畫事前評估效能；其次，積極運用各種追蹤管制作為，確保計畫在執行過程中能夠不偏離既定方向；最後，對各機關政策或計畫執行結果進行考核，釐清主管機關執行權責及績效，並將這些資源提供作為後續擬定計畫參考依據。

以計畫之規劃周全度及執行落實與否，分析其與績效的關係（如圖2），一般而言，在規劃方向及作法都很正確情況下，規劃周全、執行落實，其績效最佳；其次為規劃雖不周全，但能落實執行；再次為規劃周全、執行不落實；而規劃不周全，執行又不落實，其績效必定最差（註6）。

參、施政計畫執行問題分析

檢視各機關計畫與預算執行，依其產生落後情形因素，基本上可從政策形成、規劃與設計、審議、執行、評估與激勵、中央與地方分工，以及

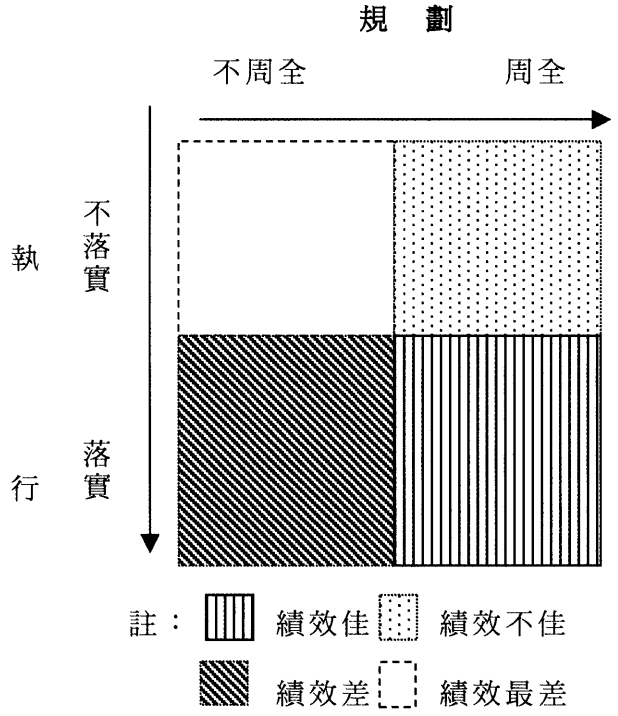


圖2　計畫之規劃、執行與績效關係

執行機關與人員等部分來探討。

一、政策（計畫）形成階段

計畫執行順利與否，決定因素包括政策本身是否已完整評估、評估規劃是否完備、執行單位與執行對象的溝通協調情形、執行所面對的外界環境與執行主體條件與態度等，均影響政策計畫執行的狀況或成敗。政策形成階段未能完備周延或取得相關實施對象、利害團體、執行單位的共識，往往直接影響後續執行。

二、規劃與設計階段

從各機關計畫執行落後案件原因顯示，由於規劃未盡周延，導致執行過程中發生窒礙難行瓶頸。本階段常見疏漏及缺失現象如下：

（一）缺乏合理規劃設計作業時間，致過於粗糙或多所闕漏，造成規劃設計品質不良或日後變更設計延宕進度。

（二）未周延評估計畫執行過程所涉各工作項目、時程等完整納入計畫時程。

（三）未妥善規劃執行步驟，釐清先後要徑關係，致造成要徑未依時程完成阻礙後續事項進行。

（四）未詳實評估市場狀況與能量，造成流標，延宕決標時程。

（五）未事先掌握所有相關權責機關或權益人，先行協調取得共識，致執行發生障礙。

（六）計畫預算編列不當，包括未依計畫執行期程覈實分年配置預算。計畫執行第二年起未依實際執行狀況及年度執行能量調整編列次年度預算額度，造成預算執行落後。

（七）預算編列未善用科目，致計畫執行受限於預算科目流用規定，無法靈活調整，影響預算執行與使用效益。

三、計畫審議階段

審議機制功能是基於整體國家政策及財源等資源條件考量下，檢視確認各施政計畫之必要性、可行性、時效性、效益性、合理性等，目的在確保政府之人力、預算等資源得以有效運用、發揮最大效益。惟現行審議階段常見現象與因素如下：

（一）主管部會審議粗糙

限於審議人力、時程等因素，未充分縝密作業，致計畫相關作業未盡完備即獲同意，造成日後執行困擾。

（二）行政院審議時程倉促

現有制度設計有院級審議，惟受限於未能充分掌握計畫實際執行資訊，或相關項目資訊未儘周延須待補件致延後時程，或因時程限制勉強通過，造成無法發揮審議的把關功能。

（三）立法機關審議預算時程延遲

依據預算法第十四條之規定「新興資本支出及新增計畫，需俟本年度預算完成審議程序後始得動支。」或

部分計畫之預算因缺乏共識而受到凍結情形。立法機關完成預算審議較遲或附帶決議有條件動支預算等，均影響年度預算執行率。

四、計畫執行階段

計畫欠缺健全管理機制，致使計畫延宕無法有效推進。執行中落後原因歸納如下：

（一）工程施工前置作業延誤

包括用地取得、地目變更、設計時程、工程經費審議時程、申請綠建築候選證書延誤、申請建照時程延誤等、以及預算書圖審議往來不同審議單位之間耗費時程。

（二）行政作業延誤

專業人力不足、相關法令不熟悉、落後未即時反應有效解決、未確實控管進度、變更設計時程延宕等，未能積極協調溝通，致無法改善落後幅度。尤其涉及跨單位、機關或不同層級機關，因缺乏溝通致延誤情形更為普遍。

（三）多次流廢標

由於每次招標有法定時程，多次流廢標直接延宕後續執行時程。流廢標原因，包括招標條件未符市場狀況、招標文件規範未盡合宜等。

（四）工程施作問題

民眾抗爭問題無法解決、工期期程或工進比重分配不合理、用地無法取得、土方處理、管線遷移、承商能力或工人機具不足、天然災害因素（如颱風、雨季、海象）等。

（五）缺乏計畫風險管理（Risk Management）意識與應變處理能力

整體而言，許多機關缺乏風險管理意識，未能預推計畫執行過程可能發生問題，及早預為準備或排除可能發生因子；遭遇問題時，未能迅速回應，或未能妥善運用既有跨部門協調解決機制，致延宕處理時機。探究根本原因，一為缺乏計畫管理能力與經驗，非工程單位較缺少承辦此類計畫經驗，或缺乏人力或經費資源，二為缺乏積極主動任事，致未能作更多投入分析、定義風險與預為處理。

五、評估與激勵

（一）多重考核造成行政負擔

行政院施政計畫考核除依據行政院所屬各機關施政計畫評核要點辦理計畫評核外，尚有資本支出考核、專案考核如擴大公共建設方案考核，及公共服務擴大就業計畫考核等項目繁多等。一個施政計畫受多種考核，造成增加各機關行政人力及成本負擔。

（二）評估指標未儘合理

各項考核的評估指標未盡合宜，如適當性、代表性不足，以及訂定目標值偏低未具挑戰性，或分項權重未

盡合理，造成評估結果公平性不足，或未充分反映實際努力成果。

（三）激勵誘因不足

目前評核結果多採記功嘉獎方式，缺乏實質如獎金或其它方式，與獎懲時效性不足，未能使執行機關人員及時肯定，激勵效果有限。

六、中央與地方分工

計畫推動涉及中央與地方權責分工議題，大體上可分二大部分。一為中央機關執行之計畫涉及需地方政府配合事項，例如用地、申請許可、申請建照、路權等；二為中央部會專案補助地方執行計畫，問題如下：

（一）中央機關審查核定補助計畫過遲，大幅壓縮年度內地方政府可執行時程。

（二）中央機關審查未考量補助項目於年度內之條件與執行力，例如以前年度保留款未執行、用地未取得、民眾抗爭、相關申請程序未完成等。

（三）中央機關審查核定補助項目時未規範相關實施配合事項，未對補助計畫建立管理督導機制，掌握後續執行情形。

（四）地方政府納入預算時程延誤，致計畫無法執行。

（五）地方政府未周延規劃計畫執行事項與時程，或因相關行政作業延誤等為多。

（六）補助型計畫部分主辦機關逕將撥付數列為執行數，造成實際執行大幅落差，並且掩蓋了計畫未落實執行的事實。

七、執行機關與執行人員

執行機關與人員顯然是攸關計畫執行力的重要因素，現行計畫執行議題上存在下列問題：

（一）執行機關（單位）或人員計畫規劃、管理能力仍嫌不足。

（二）機關預算編列不實與預算執行認知偏差。此部分原因導因於機關以爭取經費不易，以及縱使覈實提出預算，審查時亦屢遭刪減。此外，亦忽略對年度預算係供年度年內運用之目的，其大量保留對政府財政的負面影響。

肆、結論與建議

針對前述計畫執行落後各階段發生原因，謹提出建議如下：

一、政策（計畫）形成階段

（一）強化政策妥適性

確實評估政策與計畫之必要性、可行性、效益性與合理性，並視需要導入地方政府及地方民眾意見。此階段幕僚單位應提供專業完整評估資訊，提供決策者作最佳決策。

（二）合理評估研訂計畫時程與推估經費

上級機關應給予主辦機關充裕的

計畫規劃時間，才能保證計畫得以周延規劃，並合理評估框列預算，以符實際，避免浪費影響預算效益；執行機關則應隨時掌握狀況預推後續執行。

（三）急迫性案件仍應審慎評估提升可行性

政策或計畫具有急迫性者仍應考量必要程序，如關鍵利弊分析，或採提供更多元資源，研擬最適策略與執行模式，以收應變之效，並減少負面衝擊。

二、計畫規劃設計階段

（一）預為檢視計畫涉及必要審查項目及其所需時程

對於常見執行機關將審查作業視為不可抗力因素，而計畫時程規劃應納入所有相關申請事宜。依計畫性質、規模、實施地點、相關條件等檢視所涉及必要審查事項，包括土地取得（協調議價或徵收、公告；用地變更、編訂；移撥協調、取得；地上物拆遷補償）、工程經費送審、證照申請及其他申請作業與時程（綠建築候選證書申請、建照及使用執照申請、路權申請、水權、臨時電力等）、相關法令限制與時程（例如一定規模以上或特定保護地區之一階段環評、二階環評或僅需作差異分析、都市計畫審議、水保計畫等）等，及各事項間相關性或前後關係（有些是序列有些是可並行），詳實估列相關法定與行政作業時程，使計畫時程規劃符合實際。

（二）完整臚列具體工作事項及期程，覈實分配編列經費

針對上述前置作業、規劃設計、公告、發包、簽約、施工、工期、完工結案等工作，除將相關法令規定之必要時間納入時程規劃外，規劃設計及施工均應訂定合理期程，兼顧執行效率與品質；並依據計畫執行與付款時程覈實編列年度預算。

（三）規劃設計期程合理化

變更設計往往造成計畫進度延宕，多因規劃設計時程不足所導致，因此合理規劃時程是絕對必要的。此外不同類型計畫有不同流程，例如補助地方型計畫或原住民區執行計畫，應含計畫執行地區之地方政府或住民溝通所需時程；城鄉新風貌計畫更須與地方人士等充分溝通與規劃設計。

（四）落實中程計畫及先期作業相關機制運作

執行期程超過2年以上之計畫，應依據「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」及「中央政府中程計畫預算編製辦法」納入中程施政計畫範疇內，據以研擬中長程個案計畫，預為擬定執行策略及方法、資源需求等。

（五）妥適編列計畫預算

1. 妥適編列計畫預算科別，彈性調整運用

依據中央政府各機關單位預算執行要點規定（第二十點）「各機關經常門及資本門各分支計畫，如一分支計畫之經費不足，而同一工作計畫內之他分支計畫有?餘時，可互相流用。」之規定，宜將相同性質計畫編列於同一預算之「工作計畫」內，使可因應執行狀況彈性調整運用，提升執行與經費運用效益。

2. 規劃、設計經費與工程費分離編列

編列先期規劃經費，落實計畫先期規劃（公共建設計畫，規劃費提前核給機關進行規劃設計；社會發展計畫則寬列先期規劃費辦理規劃），使規劃及設計工作時間及經費皆充裕，得以落實整體規劃設計提早完成，以供審查者及大眾瞭解，有充分時間細部設計、審查、溝通、修正，進而提升工程設計水準且有充裕時間檢審替代方案及競合問題。日本公共建設係於公共建設軟、硬體設施興建前二至五年完成規劃與設計工作，俾利細設、審查、溝通與修正之做法可供參考。

三、計畫審議階段

（一）強化主管部會計畫審議機制

主管部會檢視現行機關計畫審議機制是否充分完備，包括審查人力、作業時程、審查規範，及計畫提報資訊完整性等，研擬改進。

（二）強化行政院計畫審議機關審查機制

行政院審議機關應儘速研議計畫核定前先編列規劃經費，做為研究、規劃以至基本設計之具體作法，將觀念納入各先期作業審議要點或審議準則中修正，改進計畫審議準則與審議流程，俾提升審議時效與審議功能。

（三）強化執行資訊回饋，並考量年度執行能量

落實要求各機關提供計畫執行及查證建議辦理情形等資訊，使有效作必要計畫調整，改進計畫執行及確保計畫效益。另為確保施政績效及避免排擠政府預算，部會過去年度經費保留情形反應預算編列過於浮濫及執行力偏低，審議機關即應考慮予以適度縮減。

四、計畫執行階段

（一）確實釐定年度作業計畫，據以執行與管考

計畫核定後確實擬定執行計畫，擬定過程中應邀集相關權責單位共同研商確認，建立共識以利配合，或預為辦理相關前置作業，確保後續作業順利進行。

（二）強化執行機關計畫管理機制並建立計畫風險管理意識

有效掌握監控計畫執行，保持計畫風險管理意識，隨時預推後續可能

狀況預為處理及採取預防措施。對嚴重落後狀況應迅速回應，採取具體改善作為，並追蹤處理結果。落後案件經評估年度預算依原訂執行步驟如已無法有效執行時，應考量採取擴大作業面、調整工項經費分配與執行次序、時程等措施。

（三）強化橫向縱向跨級協調與處理機制

各機關應強化問題協調處理機制，尤其是強化跨單位、跨部會等事項。一旦計畫執行遇有障礙時，應積極協調處理，依計畫三級列管機制，逐級提升協調解決層級，以及妥善運用相關問題解決專案小組機制或請求計畫列管機關之協助。

（四）強化施工管理與完工驗收作業

強化施工管理包括施工進度及預算數的合理分配，品質掌握施工介面協調、材料送審、進料時程規劃與掌握出工、機具...等相關事項管理；各階段估驗及竣工估驗應確實掌握時效。

五、計畫評核作業

（一）訂定合理評核機制及評估指標，確實考核

計畫之初即應訂定評核指標，包括共同指標與個別指標，並分配合理權重，年度結束確實據以評核，發揮公平合理之評核效果。

（二）妥適運用考核資訊，發揮激勵及改進計畫之效益

合理公平評核之考核結果應與獎懲結合，使具正面誘因與消極警誡作用。獎勵宜增加實質面如獎金等並予以制度化，授權機關首長，以達即時激勵作用。

（三）建立一元化分層考核制度，落實分層負責

鑑於現行多元考核體系造成行政負擔之現象，考核宜回歸行政院施政計畫管理體系，採分層考核作法，行政院層級考核部會整體施政績效，部會層級考核年度施政計畫執行績效，並加強提升部會及機關自我管理能力。

六、中央與地方分工

（一）中央執行計畫涉及地方配合辦理事項，應尊重地方意見，加強溝通協調取得共識，並提前告知地方政府使預為準備。

（二）地方政府對辦理各類審查流程，宜檢討改進整合縮短時程，提升行政效率。中央機關則應加強與審查或執行地所轄之地方政府溝通說明。

（三）專案型補助計畫部分應強化審議並落實督導管考。依據「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」（91.12.30修正）及「中央對直轄市及縣（市）政府申請計畫型補助款補助之處理原則」（92.8.1制定）辦理相關

作業：包括提前告知受補助項目之地方政府、建立補助計畫明確之審查及評比規範、強化補助項目之審查機制、健全補助計畫之執行機制、必要時採代收代付方式執行，加速執行、落實督導管理、研訂法定補助退場機制、推動地方政府執行經驗分享與學習，建立標竿學習機制。

七、執行機關與執行人員

（一）提升計畫執行單位及人員能力，包括計畫規劃及計畫管理知能、審議人力專責化、強化機關計畫管考人員管考及協調機制、機關應建立自我管理機制，加強計畫風險管理，有效預防及問題解決能力，並強化跨單位協調能力。

（二）改變機關預算編審心態及對計畫管理認知，包括建立有計畫才有預算之正確作法，始能明確施政目標，將預算作必要運用，發揮最大效益。此外機關應正確認知管考機關或單位之正面管考協調功能，適時運用。

綜觀行政院對於計畫規劃、審議、編列預算與計畫控管、考核等，均早已訂定相關法規，建立完整管理機制。惟從各機關計畫執行落後發生原因分析，主要包括計畫與預算之觀念未盡足夠、計畫規劃與管理能力不足，相關法規規範不甚熟稔、審議人力有待專責化、管考專業有待提升等顯示，執行機關與人員之能力、觀念與心態扮演計畫執行力的關鍵角色。尤其觀念與心態更是改變的原動力，如果具有積極任事心態，縱使非計劃相關專業機關單位亦可逐步培育提升相關必要能力，並運用各種專業資源與機制，落實貫徹執行，展現計畫執行力。

附註：

註1：訪查報告均針對行政院加速推動公共建設方案所列管之一億元以上計畫，且執行情形欠佳者所辦理訪查結果撰寫問題及建議。

註2：高希均，政策執行偏差 無商不艱，台灣從執行力再出發座談會，經濟日報，2003.1.30，第7版。

註3：李明譯，執行力，天下遠見，2003，頁34。

註4：高希均，「政策執行偏差 無商不艱」，台灣，從執行力再出發座談會，經濟日報，2003.1.30，第7版。

註5：林嘉誠，計畫管理的回顧與前瞻，政府績效與評估，行政院研考會編印，2004.1，頁323。

註6：邱吉鶴、易文生，行政機關資本支出暨固定資產投資計畫執行落後原因之探討，1998，頁9。