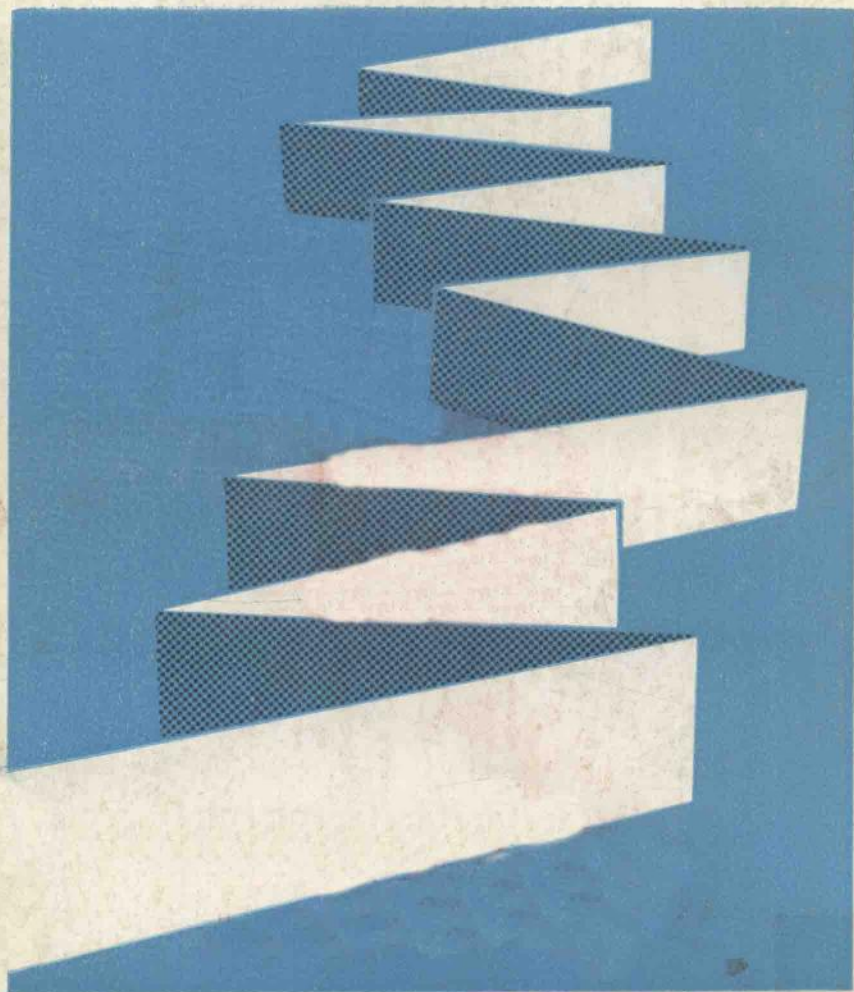


行政計畫作業論文集



行政院研究發展考核委員會編印

行政計畫作業論文集

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國七十年十二月

行政計畫作業論文集

編印者：

行政院研究發展考核委員會

台北市忠孝東路一段一號

電話：三四一七八三五

印刷者：

上海印刷廠

台北市臨沂街五號

電話：三二一〇八一

出版時間：

中華民國七十年十二月

序

健全有效的行政工作是達成國家各種建設目標的先決條件，一國政府是否有高瞻遠矚的施政方針及施政計畫，有效的預算作業，高效率的行政機關與公務人員，嚴格的行政績效評估制度，及完善的決策程序，對於該國行政體系的效能及各項建設的成績，有決定性的影響。

近幾年來我國的行政工作由於有正確的政策指導，密切的計畫控制程序及勤奮盡責公務人員的相互配合，已產生顯著的成效，由於具有健全有效之行政工作的支援，我國的經濟成長、社會發展及政治穩定，乃能有為世界各國人士公認的水準以上的績效。近年來，我國行政當局運用現代管理科學的方法及程序，已顯著地提高了我國政治及社會結構的應變能力，故能歷經國際環境的衝擊而安然渡過，全國上下均確信今後必能克服更多困難，突破未來國內外所發生的一切險阻。

近來各方面討論到有關國家建設的各種問題時，不約而同地均認為我們對國家未來的發展，應該有長程的看法與設計。這種看法在中美關係發生變化後尤為普遍；無論是學者分析、輿論反映及在國家建設研究會的討論建議中，均指出我們對於當前及將來所面臨的各種問題，應有較長程的構想，此類看法，在外交政策、國防建設、能源政策、文化教育、社會福利及科技發展等方面尤為明顯。

目前在行政機關中，有關經濟建設及國防建設的計畫作業，已經建立良好的基礎，但是一般行政機關對於計畫的觀念和計畫作業的能力，還有待加強，而建立現代化完整計畫作業體系是一件很費心力的事，因為良好的計畫要透過合理的思維過程，運用可靠的相關資料，發揮集體的智慧，幕僚人員必須具備廣泛的、深入的現代科學智識，並瞭解國家的政策才能做出健全的、具體可行的計畫，絕不是少數人用閉門造

車的方式可以完成的。

一個從事計畫作業的人員，應該具備幾項要件：一、應該瞭解整個國家政策。二、必須具備整體觀念。三、必須具備現代科學知識。四、要有中長程的看法。

本會有鑒於行政計畫作業之重要特繼去年舉辦「行政計畫設計研討會」之後又於今年元月舉辦行政計畫作業研討會，邀請有關學者專家講述及研討行政計畫作業與實務，以加強各機關負責政策設計及計畫管制人員之規劃與評估能力，促進長中程計畫與年度施政計畫之配合，強化研考功能。為擴大研討效果及資料交流，特將七十年度行政計畫作業研討會講義，彙編成冊，以供參考。

行政院研究發展考核委員會主任委員 魏

鏞

目錄

壹、開創行政革新新境界·····	魏 鋪·····	一
貳、綜合規劃與長中程計畫·····	魏 鋪·····	二一
叁、計畫原理與作業·····	邢祖援·····	三七
肆、規劃技術·····	張鍾潛·····	六九
伍、長期規劃的觀念及作業·····	黃俊英·····	九一
陸、國軍企劃預算制度·····	葛敦華·····	一二三
柒、長中程經濟發展計畫·····	孫 震·····	一三七
捌、長中程文教建設計畫·····	李 模·····	一五五
玖、長中程社會建設計畫·····	詹騰孫·····	一六七
拾、長中程衛生及環境保護計畫·····	莊國實·····	一三一
拾壹、資源預估與計畫預算·····	汪 鋌·····	二六三

壹、開創行政革新的新境界

——邁向國家建設的新階段——

魏 鏞

（壹）行政革新爲國家現代化之基礎

健全有效的行政工作是達成國家各種建設目標的先決條件。一國政府是否有目光遠大的施政方針及施政計畫、有效的預算作業、高效率的行政機關、廉能的公務人員、嚴格的行政績效評估制度以及高瞻遠矚的決策程序，對於該國行政體系的效能及各項建設的成績都有決定性的影響。所以先總統 蔣公在「行政革新的要旨」中曾說：「行政是政治的基礎，無論內政、外交、軍事、經濟、財政、教育、交通、司法……無一不在行政範圍之內，所以行政工作的優劣良窳，直接影響政治的成敗，間接關係國家的存亡。」

民國廿九年十二月，先總統 蔣公曾在重慶中央訓練團講述「行政的道理」。在該項講詞中，提出了「行政三聯制」的構想，此項構想對日後我國行政革新，產生極大的引導及啓發的作用。政府遷台之後，一方面推行各項經濟建設，另一方面力求行政制度之革新。民國四十七年三月，在總統府設立「臨時行政改革委員會」，邀請了各類學者專家共商行政革新之道。

民國五十五年，蔣公指示行政院組成「行政改革研究會」，積極檢討全國行政制度，並提出改進措施。當時對於稅務、法制、研究發展及管制考核等方面均提出了許多改革意見；其中特別提到爲統籌推動

研究發展工作，並加強各項施政之考核，擬在行政院設置「研究發展考核委員會」，針對各級行政機關之實際業務、法令規章及各種計畫方案等，經常予以綜合或個別之檢討研究，分析其利弊得失，提出改進辦法，以供政府採擇實施。五十八年行政院即正式成立了以行政三聯制為基礎的研考制度。十一年來研考制度，與主計、人事等制度相互配合，對於推動行政革新工作，產生了很大的績效。

民國六十一年六月至六十七年五月間，蔣總統經國先生出任行政院，各類行政革新及為民服務的工作積極展開；最重要者如：頒布十項行政革新，推動八項社會革新，刷新政治風氣；厲行公文改革，提高公文時效；延攬學人從政，促進學術理論與行政實務之結合；加強為民服務，促進人民對政府的向心力，在均收到顯著的效果；而十項建設的完成及十二項建設的推動，更展示了我國的行政規劃及控制作業能力。

行政院孫院長就任之後，續以「提高行政效率」及「加強便民措施」為施政重點。除繼續貫徹十項革新，厲行儉樸生活外，並實施分層授權，加強研究發展與管制考核，推動綜合規劃，以求進一步提高行政效率。為了加強為民服務的工作，特在行政院設置「加強為民服務督導小組」，積極策劃督導協調行政院所屬各機關為民服務的工作。此外對各種重大施政項目，均責成各主管部會提出具體的方案及實施計畫，經行政院會通過後即加以列管，並運用現代管理科學方法，一一加以追蹤考核。

六十九年七月，「全國行政會議」在台北舉行。此一會議集合中央與地方行政主管人員二〇四人及學者專家於一堂，就五項大會議題充分交換意見，此五項議題分別為：（一）強化鄉鎮（區）縣轄市基層組織；（二）加強地方建設；（三）改善地方財政；（四）提高行政效率，加強為民服務；（五）積極推動人事革新，改善政治風氣。針對以上五項議題，已擬定具體的措施及執行方案，均已提行政院會通過，各機關正在積極執

行中。

茲謹就研考會遵照上級指示，配合各項行政革新措施，所作各項工作重點及今後努力方向，分別摘要提報如下：

（貳）近年來行政革新之重點

行政革新包含內容甚廣，除研考工作外，尚包括人事革新、主計工作、及端正政風等項目，茲謹就研考工作近年重點工作項目，摘要闡述如下：

一、加強研究發展與政策之配合

研究發展為達成全面政治革新及行政現代化的動力，其內涵在於運用科學方法分析與施政項目有關的問題，並將獲得的知識運用到決策上去。而在實際運作中，已將政策科學、電腦分析、決策理論、及行為科學等現代學術理論及方法包含在內，形成一種具體可行的方法。近年來各機關運用此種方法從事各項研究，以理論指導實務，以實務印證理論，已獲致具體效果。（歷年來院屬各機關研究發展項目及成果如表一——、一——）

以行政院研考會為例，在六十五年至六十九年間共完成專題研究報告一〇三項；其中審查核定計有七十四項。此七十四項研究報告中，經院會通過，上級核定及送有關機關業已形成政策者共有二十七項，佔三六·六五%；研究成果供各機關釐訂政策參考者共有廿五項，佔三三·七八%；研究成果供各機關改進業務參考者共有十九項，佔二五·五七%。

上述研究成果業已形成政策者包括：

表1-1 院屬各機關暨省市政府研究發展項目統計

年 度 別	研 究 項 目		非 經 濟 性 研 究		經 濟 性 研 究	
	總 數	百 分 比	項 目 數	百 分 比	項 目 數	百 分 比
60	230	100	95	41.3	135	58.7
61	187	100	94	50.3	93	49.7
62	232	100	109	47.0	123	53.0
63	309	100	129	41.7	180	58.3
64	295	100	128	43.4	167	56.6
65	582	100	303	52.1	279	47.9
66	485	100	190	39.2	295	60.8
67	602	100	305	50.7	297	49.3
68	942	100	433	46.0	509	54.0
69	1,084	100	563	51.9	521	48.0
合 計	4,948	100	2,349	47.5	2,599	52.5

表1-2 院屬各機關暨省市政府研究發展成果

年 度 別	研 究 項 目		研 究 成 果		已採行 項 數 ③	績 效 率	採 行 率
	項 數 ①	與上年增 減百分比	項 目 ②	與上年增 減百分比		④ ① × 100%	⑤ ② × 100%
合 計	4,948	—	4,596	—	1,811	92.9	39.4
60	230	—	166	—	86	72.2	51.8
61	187	-18.7	175	5.4	167	93.6	95.4
62	232	24.1	220	25.7	150	94.8	68.2
63	309	33.2	304	38.2	156	98.4	51.3
64	295	- 4.5	273	-10.2	85	92.5	31.1
65	582	97.3	546	100.0	195	93.8	35.7
66	485	-16.7	456	-16.5	107	94.0	23.5
67	602	24.1	582	27.6	284	96.7	48.8
68	942	56.5	865	48.6	338	91.8	39.1
69	1,084	15.0	1,009	16.6	243	93.1	24.1
66-69 年度平均		23.4		26.2			

(一)政治社會類中之「國家賠償法之研究」、「我國人口政策及人口計畫之探討」、「我國選舉制度檢討與改進之研究」、「消費者保護之研究」、「公務員之法律責任」、及「專技人員教考用配合之研究」等十二項。

(二)一般行政類中之「行政制裁制度之探討」、「行政機關高級公務人員考用問題之探討」、「行政規費有關問題之研究」、「改進土地登記制度之研究」、「國民中學實施成效的檢討與改進」、及「中學生課餘補習原因之分析及其補救辦法之探討」等八項。

(三)財政經濟類中之「從國際法觀點看領海寬度及海洋資源之養護」、「農業行政體制之研究」、「國營事業投資計畫評估方法與作業之研究」、「我國工業環境污染控制及其設備成本之分析」、及「台灣地區農會之組織與職掌」等七項。

二、加強管制考核

行政院研考會建立施政管制考核制度，已將現代管理科學、系統分析及成本效益分析的理論和方法，分別予以應用，務使重要施政項目能貫徹計畫、執行、考核全程，以確保施政績效。年來擴大推行，舉凡執政黨中常會重要決議、行政院重要施政計畫、各項重大建設、院會通過各種改革方案及院長指示與決定事項、以及監察院所提糾正及調查案、立法委員質詢案，均納入追蹤管制體系；并每年認真辦理行政機關與國營事業的工作考成，將計畫、執行、考核嚴密結合成一整然體系，充份發揮業務控制評估功能。(行政院列管案件，計畫管制執行情形暨院會指示及決議事項追蹤、管制及考評作業程序圖如圖一——圖一

一、圖一——三)

三、推動長中程計畫

執政黨第十一屆四中全會通過之「復興基地重要建設方針案」，實已明確提示了國家建設整體規劃長期發展的體系。行政院爲貫徹實施，已將其轉爲行政文件正式發布施行，并奉孫院長指示責成研考會協調推動各項長中程計畫的策訂；已經舉行多次研討會并擬訂辦法推動實施。經初步調查中央及省市府十七個機關，已策訂經濟、社會、文化各類計畫共計五六五項，其中屬於整體規劃者一二項，部門規劃者五三九項，另外交僑務者一四項；依性質區分，經濟建設方面計二〇六項佔三七%，社會建設方面二三三項佔四二%，文化建設方面一一二項佔二一%。

四、改善施政方針及計畫作業

年度施政方針爲政府對內對外一項重要文件，應具有政策的號召性與目標的表達性；但多年來均相沿成例辦理。經詳加研究，自七十年代起，將其體例改爲（一）國情展望——具有前瞻性的國內外情勢檢討；（二）施政總目標；（三）各部門施政要項與重點；使行政院年度施政方針能形成一項對遠景具有前瞻性、政策性的指導文件。并自七十一年度起提前三個月作業，較以往作業更具意義。

年度施政計畫與預算作業，係在相互配合下嚴密進行。按照原則，應根據施政方針，策訂先期施政計畫；依據先期施政計畫，編製歲出概算；依據核定概算，編製總預算與施政計畫。惟過去先期施政計畫之作業與審查至爲薄弱，尤以非經濟性計畫爲然。現正着手修訂年度施政計畫編審辦法，以加強施政計畫之先期作業與審查，并釐訂施政方針、計畫、預算整體作業時程表，以期建立現代計畫與預算之綜合規劃體系。（年度施政計畫與預算發展時程圖如圖一—四）

圖1-1 列管案件分析

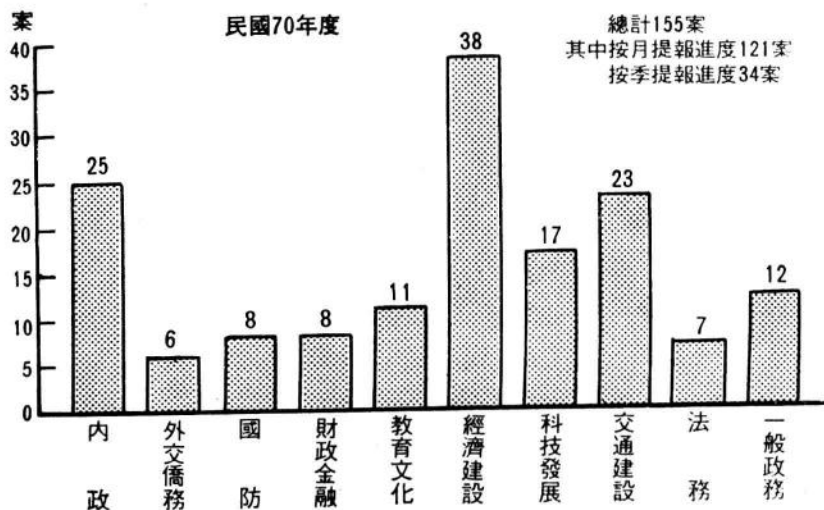


圖1-2 計畫管制案件執行情形分析

截至69年11月底止

總計121案=100%

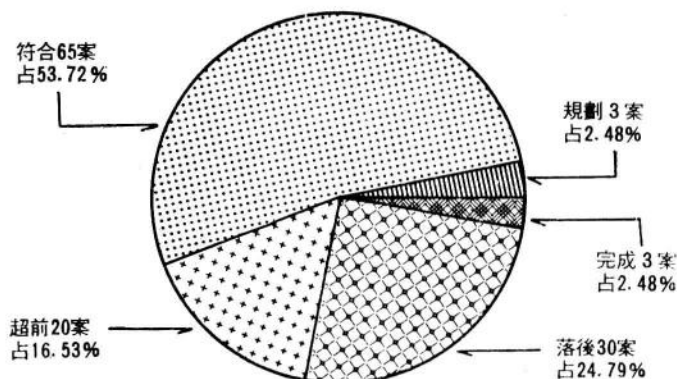
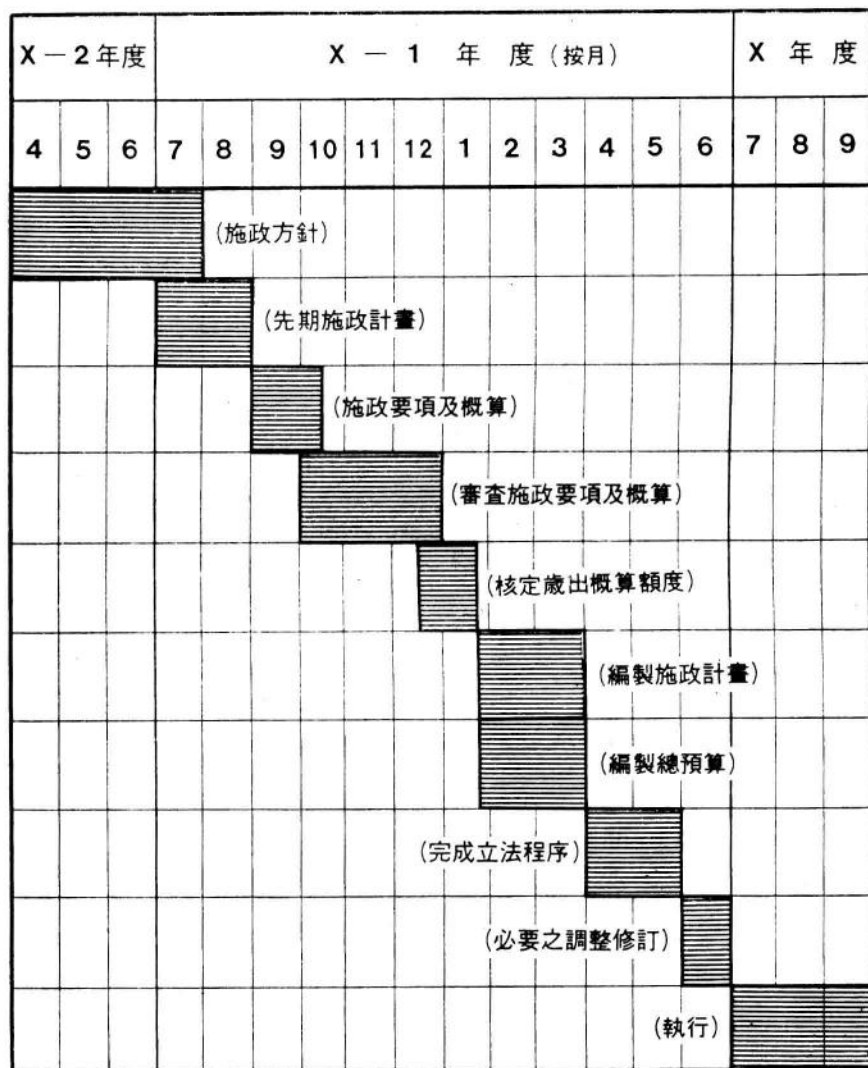


圖1—4 年度施政計畫與預算發展時程圖



五、運用民意調查了解民衆意願作爲施政基礎

現代國家之政府爲有效因應社會經濟變遷，確實掌握民衆意願，嘗舉辦大規模之民意調查予以分析，作爲政策計畫設計之依據。本會曾於六十七年八月及六十九年二月分別舉行大規模之民意調查，內容包括「公務員爲民服務態度」、「民衆對政府滿意度」及「台澎地區現代化過程與我國民衆之政治態度」等項，以了解民意結構及選民行爲，此外對於地政問題，政風問題，及民衆對各類公務人員之反應，均曾舉辦訪問調查。各項研究結果均已送有關單位，作爲政策及措施之參考。對於本年十二月六日所舉行之中央民意代表選舉期間之選民動向之資料，本會正在蒐集分析中。

五、運用系統分析及行爲科學推動爲民服務工作

政府決策和行動基本上是一種分配的過程。嚴格地說，政府是根據民衆的期望，運用國民給政府的財源，推動各項政策，以滿足民衆的需要。從系統分析的觀點看來，民衆對政府的要求及支持，即爲政治體系的輸入；而政府針對人民的願望制定政策及措施，即爲一種輸出，此種「輸出」就是廣義的爲民服務（見圖一—五）。

本會担任爲民服務工作規劃及推動工作，即採取系統分析的方法，將爲民服務工作作有系統的策劃；一方面協調各機關將爲民服務工作納入年度施政計劃工作項目中，並加以管制追踪；另一方面更運用行爲科學的調查方法，確實掌握民衆對於各類公務人員的印象及爲民服務工作推行的成果。

加強爲民服務工作推行以來，各機關在縮短辦案時限，簡化處理程序，精簡法令，書表，改善工作方法及服務態度等方面均有績效。例如附繳戶籍謄本，由三百九十七項減少爲二十八項，近來更以戶籍名簿代替戶籍謄本；申請出入境證及護照，由一星期以上之時間縮減爲目前之三天以內；土地登記由原來的七