

S 000917

施政計畫制度之研究



行政院發展委員會編印

625.58
831(2)

S000917

施政計畫制度之研究



S9008996



石景宜先生
惠贈

研 究 人 邢 祖 援

行政院政研發展考察核委員會編印

中華民國六十八年四月

施政計畫制度之研究

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：三五一五七六四

印刷者：

上海印刷廠股份有限公司

台北市臨沂街五號

電話 三三一—〇八一

出版時間：

中華民國六十八年四月

序 言

本會爲加強研究發展，推動行政革新，以提高效率，每年度分由一般行政、政治社會、及財政經濟等方面，選定專題進行研究，提出具體建議事項，藉供上級決策或主管機關參考。專題研究之方式分爲委托學者專家研究，本會人員自行研究，以及與學術機構或有關機關合作研究等三種。「施政計畫制度之研究」係本會六十七年度自行研究之專題，由本會管制考核組邢主任祖援負責研究。

施政計畫是政府政策及行政之具體依據，由於現代社會中科技的急速發展以及經濟、社會、及政治發展間密切相互影響；加以因交通發達及大眾傳播而導致的各地區域和單位間高度相互依存性，使得一國的政府必須對於其政策有一整套之計畫，惟有如此才能將有限的資源及財源作合理的分配，也惟有如此才能因應在急速轉變的社會中的各種情況。

本研究報告，對於我國施政計畫之編製程序及內涵，提出簡明之敘述，並參酌美國、韓國有關制度加以比較，繼而檢討我國施政計畫所應改進之問題，提出具體可行之建議，尤其於年度計畫與長中程計畫之聯繫，及施政計畫與預算制度之配合，頗能把握問題重點，爰鉛印成冊以供有關機關，爾後進一步規劃改進之參考。

行政院研究發展考核委員會主任委員 魏 鏞

目次

序言	i
前言	一
第一節 研究目的	五
第二節 施政計畫的依據	六
第三節 施政計畫的意義和範圍	七
第四節 施政計畫的功用	一
第五節 施政計畫的程序和週期	一三
第六節 施政方針	一九
第七節 年度施政要項及歲出概算	二九
第八節 年度施政計畫	三一
第九節 我國施政計畫制度待研究問題的討論	四一
一、長中程計畫與年度施政計畫的配合問題	四一
二、應否建立中程的施政計畫問題	四三
三、年度施政計畫作爲的週期問題	四四
四、年度施政方針所依據的資料問題	四五
五、年度施政方針作業的時程問題	四六

六、年度施政要項及歲出概算表中施政要項的作業問題·····	四六
七、行政院年度施政計畫與各部會年度施政計畫的區分問題·····	四八
八、年度施政計畫的格式問題·····	四九
九、施政計畫的檢討分析與管制考核問題·····	五〇
第十節 結論及建議·····	五三
參考資料·····	五九

前言

我國政府各機關現行年度施政計畫已行之甚久，也是最早建立的一項計畫。這一計畫非常具有實用性和必要性。由於每一年度中各項中心工作必須規劃推行，所以它具有實用性；又因為配合年度預算的編製和通過立法程序，所以它又具有不可或缺的必要性。

如果徒有一個施政計畫文件，而不能建立一套施政計畫制度，則仍難產生一項健全的施政計畫和有效貫徹推行。所以行政院研究發展考核委員會這些年來為努力建立一套施政計畫制度和管制考核制度不遺餘力，可以說已逐漸建立了這一整體的制度。

所謂一套健全的施政計畫制度，應該包括一項邏輯的、週密的施政計畫作業程序和週期；依據計畫發展的過程，策訂有關施政方針、施政計畫和預算的各種文件；以及為貫徹施政計畫目標所要的追蹤管制和考核評估制度。這樣分析起來內容雖然相當複雜，然而簡單的說，就是施政計畫的發展、執行和檢討分析，也就是行政三聯制的計畫、執行和考核。

由於現代管理科學和政策科學的發展，一項健全的計畫是經過許多邏輯推理的過程而產生的；也是運用許多專家的集體智慧，以整體的觀念和整體的目標為依歸，來從事策訂合理而可行的計畫。過去僅由少數幕僚人員閉門造車東拚西湊所寫出來的計畫，這一時代早成過去。

年度施政計畫僅是一種一年為期的年度性計畫，為求近效自然甚為重要。但政府遷台廿餘年以來，不僅注重近效，根據我們復國建國的目標更圖遠謀。因之配合國家建設的發展，各項中長程計畫應運而生；根據行政院研究發展考核委員會在六十七年十一月所做的調查，行政院所屬各機關計有二年以上的各種計畫

三三八種，尚不包括國防、外交、原子能委員會等機密部份在內。其中包括二至三年的近程計畫九〇種；四至六年的中程計畫一六八種；七年以上的遠程計畫八〇種。

以上這些計畫中最值得一述的是經濟建設計畫的長期性、持續性的發展。自從民國四十二年策訂了第一期四年經濟建設計畫（四二—四五年）以後，陸續發展了第二期（四六—四九年）、第三期（五〇—五三年）、第四期（五四—五七年）、第五期（五八—六一年）、第六期（六二—六五年）等六期四年經濟計畫。旋因應情勢需要發展了民國六十五年至七〇年的六年經濟建設計畫，在此期間并推動了十項及十二項重要建設計畫。由於這些中長程計畫的發展，更帶動了農業、工業、基本建設、社會、文化、教育等各方而從事中長程計畫的蓬勃發展，不僅對於國家建設獲致輝煌的成就，而且從計畫觀點來說，實在是國家建設整體規劃的一種可喜的現象。

另外需要加以說明的，在軍事計畫的發展方面，雖與一般行政計畫不屬一種系統和性質，但是他們早在民國四十八、九年間，建立了完整的長中近程的戰爭計畫體系。而軍事參謀作業的規範性和邏輯性，又一直為外界所推崇。高級軍官均受過指揮參謀大學和三軍大學長期指參教育的培養，一部份此類人員轉入行政機關服務，以其規劃和管理方面的智識，對於行政機關推動綜合規劃工作，亦有相當貢獻。

如果依照計畫的理論來說，應該先發展長中程計畫，再發展近程及年度計畫；先發展高層次計畫，再發展次一層次計畫；先發展政策性、指導性計畫，再發展管理性、實施性計畫。照此推理年度施政計畫的發展，如在尚未建立各種長中程計畫以前，可以單獨策訂；目前在已建立各種長中程計畫以後，則必須依據長中程計畫的指導來配合并循序發展，更須律定彼此間的嚴密關係。

從另一方面說，由於長中程計畫的發展，更增加年度施政計畫的重要性。因為任何民主國家的預算，必須一年一度通過國會的立法程序。不論長中程計畫如何完善，如果不能透過年度施政計畫和預算，以獲得

所需要的資源，亦必難以貫徹實施。

計畫和預算是一體的兩面，關係極為密切。預算必須根據計畫的需求，計畫又必須依據預算支援的能力。在整個年度施政計畫總預算的編製過程之中，從事協調和審核計畫和預算以確保其平衡，是非常繁重和必經的過程。僅就行政院作業過程言，每年常須經過三個月以上的時間，舉行各項會議卅次以上才能定案。我國預算制度多年來不斷的發展改進，從傳統預算制度、績效預算制度、企劃預算制度、零基預算制度，正在遞嬗演進之中。施政計畫制度和預算制度關係至為密切，不論採用何種預算制度精神，施政計畫制度必須配合預算制度同時研究改進。

基於以上各項說明和分析，從事我國施政計畫制度的研究，以求發現其問題所在，提出檢討和建議，俾供主管機關改進的參考，實屬迫不及待。

本研究概分為十節，前言及第一節主要說明研究的緣起和目的；第二至五節主要在理論基礎上探討施政計畫的依據、意義、範圍、功用、程序和週期；第六至八節旨在說明有關施政計畫各項文件——施政方針，年度施政要項與歲出概算、施政計畫等實務作業狀況；第九、十兩節主要在列舉我國施政計畫各項待研究的重要問題，並研擬檢討意見和具體建議。

從本研究報告中不難看出此一問題的重要性和複雜性，所列舉各項待研究的問題和建議意見，尚屬一種原則性。尚冀各主管部門能參照本研究各項建議的原則和方向，研訂更具體的實施方案，庶在我國政府已建立的健全的施政計畫制度的基礎上，更求精進，以發揮現代綜合規劃的功能。

第一節 研究目的

從事施政計畫制度的研究，其主要目的在於有系統的介紹我國施政計畫制度，藉以瞭解其意義、範圍、功用、程序和週期，以及施政計畫最主要的文件——「施政方針」與「年度施政計畫」的結構與內涵。並列舉韓國及美軍與國軍的有關施政計畫制度，以資比較。

其次就我國現行施政計畫制度，提出應檢討研究的問題。例如：長中程計畫與年度施政計畫的配合問題；應否建立中程施政計畫問題；年度施政計畫作為的週期問題；年度施政方針所依據的資料問題；年度施政方針作業的時程問題；年度施政要項及歲出概算表中施政要項的作業問題；行政院年度施政計畫與各部會年度施政計畫的區分問題；施政計畫的格式問題，以及施政計畫的檢討分析問題等，以期發掘問題的所在，以便於研究改進。

最後針對前項所提的各種問題，參考有關資料，就研究所得與平時作業經驗，分別提出具體的建議意見，以供主管部門採擇的參考。

第二節 施政計畫的依據

我國政府階層施政計畫最重要的依據爲「中華民國憲法」第五十七條第一款：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責」。(註一)

其次根據「政府各級預算編製與國家建設計畫配合實施辦法」第九條：「中央政府各機關應依照施政方針擬定施政計畫，具體載明計畫名稱，預期成果或預計效益、實施要領及完成方法，以及所需經費概數來源與計算根據等，於每年八月底以前呈送主管機關核轉行政院，其管有收入之機關，並應編具收入概算報院」。(註二)

又根據「預算法」第二條：「各主管機關依其施政計畫初步估計之收支，稱概算；預算之未經立法程序者，稱預算案；其經立法程序而公布者，稱法定預算；在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計畫，稱分配預算」。(註三)

從以上各項法規，可見政府各機關策訂施政計畫不僅有其依據，亦且至爲重要。

註一 陶百川編，最新六法全書（台北市：三民書局，民國六十四年六月），第二頁。

註二 國家安全會議通過，「政府各級預算編製與國家建設計畫配合實施辦法」（台北市：國家安全會議，民國五十六年八月十二日通過，行政院民國五十六年九月二十五日頒行），第九條。

註三 總統令，「預算法」（台北市：民國六十年十二月十七日頒行），第二條。

第三節 施政計畫的意義和範圍

我國政府沿用「施政計畫」一詞，已有多年歷史，自有其重要意義，茲分就「施政」、「施政計畫」和「施政計畫制度」三者，提出研究意見如次：

一、「施政」

從「施政」二字來研究，可從多方面加以解釋：從廣義的說，含有政策性，是推行政務的政策和方針；從狹義的說，含有管理性，是推行政令的具體計畫或方案。

從政治的觀點說，是貫徹國家目標，達到國家利益，對外增進國際關係，對內從事國家建設的政策、策略或重點；從行政的觀點說，是推行政令，管理政務，配合預算，執行計畫的措施或方案。

二、「施政計畫」

參照我國政府階層施政計畫作業情形，如從狹義的說，是指最後完成的一個「施政計畫文件」而言。如在行政院則稱之為「行政院××年度施政計畫」；在台灣省政府則稱之為「台灣省政府××年度施政計畫」；在台北市政府則稱之為「台北市政府××年度施政計畫」。而這一個最後完成的文件，實際上是近乎一個「年度工作計畫」(Operating Program)的性質。

如就廣義的說，是包括全部施政計畫作業過程中各種文件而言。例如：施政方針，施政要項與概算，施政計畫，年度預算等，以及策訂此等文件的各項指導性文件。這些文件的涵蓋時間都是指會計年度（七月一日至次年六月三十日）而言，所以「施政計畫」也可以說是一個「年度計畫」。

其實「施政計畫」不僅屬於「年度計畫」，而且包括中程的計畫——「中程施政計畫」是「年度施政計畫」的基本依據。例如「經濟建設計畫」，「社會建設計畫」，「政治建設計畫」，「科學發展計畫」和

「軍事建設計畫」等，雖然並未冠有施政計畫的名稱，其性質却都屬於「中程施政計畫」的範圍。不過「中程施政計畫」有更明確的意義和範圍，將於以次各節詳加討論。

在軍事方面，參照美軍及國軍所指的「施政計畫」，包含範圍即較廣泛。且美軍以中程計畫中的「主要（或控制）施政計畫」為整個「施政計畫」的骨幹，國軍則以中程計畫中的「建軍計畫」為「施政計畫」的依歸。

美軍的中程施政計畫稱為「主要施政計畫」(Major Program)或「施政控制計畫」(Control Program)。其中，又包括數個至十數個個別性的中程（五年）計畫。如人員、物資、設施、動員和研究發展等等。此等計畫是由高級機構負責策訂的。（註四）

至於美軍年度施政計畫，則稱為「施政工作計畫」，是由每一個機構及司令部負責策訂的。韓國政府階層施政計畫大致比照美軍，而將施政工作計畫——「年度計畫」稱為「運營計畫」。（註五）

參考軍事方面資料，「施政工作計畫」——年度計畫的定義為：「施政工作計畫，乃為一個司令部，或一個單位，在特定會計年度內，所負責的平時業務（非戰術性）的一種行動計畫；亦係指揮官（單位主官）用以表明年度工作方案的工具。依其計畫及執行，得能達成該司令部、單位所負的平時及動員時的使命」。（註六）

如對「施政計畫」的定義，作較廣義的解釋，亦不難從下述有關資料見其端倪：

註四 三軍聯合參謀大學譯，美國陸軍部計畫作為與施政計畫作為手冊（台北市：三軍聯合參謀大學印，民國五十八年九月），第三十八頁。

註五 邢祖援著，韓國政府階級層計畫作為制度（台北市：行政院研究發展考核委員會，民國五十九年六月一日），第二〇頁。
註六 同（註四），第五十一頁。

美國陸軍認為：「施政計畫，即行政行為的方案，係用於規定時限內達成規定的目標」。（註七）美國空軍認為：「施政計畫乃一衡計成就或作業速率的計畫，藉由施政計畫以顯示空軍如何計畫自現在的地位以達成奉核定的目標」。（註八）（註九）

國人一般認為施政計畫即推行政令的藍圖；或施政計畫即為一個機關的年度中心工作計畫。

歸納以上解釋，茲予以綜合說明「施政計畫」的定義如次：

「施政計畫」乃推行政令的藍圖，亦即行政行為的方案，用以衡計成就及作業速率，並顯示在規定的時間以內，如何有效運用各種資源，自現在的地位達成奉核定的未來目標。

三、「施政計畫制度」

「施政計畫制度」可從其作業過程來說明。就作業過程來說，它包括施政計畫的發展、執行和檢討分析，茲分述之：（註一〇）

（一）施政計畫的發展

施政計畫的發展，就是施政計畫的策訂過程，軍事計畫的策訂過程又稱為「計畫作為」。在施政計畫制度中，發展是一個非常重要的過程。包括中程施政計畫的發展；年度施政計畫的策訂；以及有關預算作業在內。其詳細發展的程序，將於次節再行敘述。

註七 同（註四），第五十一頁。

註八 國防部計畫參謀次長室譯，美國空軍施政計畫作為程序（台北市：國防部計畫參謀次長室，民國四十九年元月一日），第五頁。

註九 邢祖援著，施政計畫制度（台北市：國防研究院，民國四十八年九月），第一頁。

註一〇 同（註四），第三十七頁至三十九頁。

(二) 施政計畫的執行

係指年度施政計畫所需資源的獲得與付諸實施；並包括在實施過程中對於計畫和預算所需的修正和調整。此項調整通常包括下述情形：

1. 基於上級機關的指導必須加以修正者。
2. 因資源的配合已不符實際狀況者。
3. 實際執行情形與原訂進度已發生差異必須加以修正者。
4. 受其他突變因素影響必須加以修訂者。

(三) 施政計畫的檢討分析

即係施政計畫的考核評估，於執行過程中（通常每季）或執行期終（年度終了）辦理，着眼以下各項：

1. 計畫目標是否達成？
2. 預定進度是否符合？
3. 所使用人力、財力、物資是否經濟有效？
4. 執行期間所發生的困難和偏差與解決方法。
5. 建議及改正行動。

以上就作業過程來說明施政計畫制度，其實，就是行政三聯制的計畫、執行和考核。

第四節 施政計畫的功用

施政計畫的功用非常廣泛，爲便於瞭解，茲分就其一般功能和整體功能加以介紹。

一、施政計畫的一般功能概有以下各端

(一) 擬訂與紀錄政府各機關中程期間內的主要施政目標。(按美軍爲五年，我國現況約爲四至六年——係根據四年經濟建設計畫及六年經濟建設計畫而言。)

(二) 提供年度施政方針或其他有關指導準則。

(三) 擬訂年度施政綱要(要項)及概算。

(四) 擬訂年度施政計畫(施政工作計畫)及編製年度預算。

(五) 建立健全的計畫基礎，以爲編製預算的依據。

(六) 在資源運用上得以持續檢討其成果。

二、施政計畫制度整體的功能概如下述(註一一)

(一) 對平時施政活動予以有系統的組織與指導管理。

政府各階層建立施政計畫制度，是對平時至爲繁複的各種施政活動，加以一種有系統的組織，並加以指導和管理的方法。因爲這些繁複的施政活動，惟有透過施政計畫制度，將平時各項施政目標轉變爲施政要項，明定分項具體目標、規定實施方法與要領、區分權責、分配預算厘訂進度，才能依照步驟，循序實施。

(二) 透過施政計畫制度使計畫與資源密切結合。

註一一 同(註一〇)