

加拿大政府財政管理制度之初探^{*}

鄭惠文^{**}

【摘要】

健全的財政是台灣經濟發展的基石，然而近年來稅源不足和債務過高促使我國競爭力下降，勢必對政府未來推動重大政策受到侷限，使國家經濟受到衝擊。九〇年代的加拿大和許多歐美國家一樣面臨經濟衰退、失業率增加、政府預算赤字與負債擴張等的處境，但卻成功地改善財政失衡，保有國家競爭力，此研究希望藉由加拿大政府財政管理制度之初探，做為我國財政改革之參考。本文第二節將簡介加拿大財政改革的歷史演進，並如何建立政策與支出管理制度，於第三節介紹加拿大如何運用管理成果的理念，管理文官體系，塑造一個企業精神的政府，第四節則探討其成果基礎管理與施政責任的架構，即落實管理成果的理念，針對政策、計畫或動機的執行責任做為績效評估，第五節則由加拿大政府改革所帶來之啟示，展望我國未來財務行政改革之方向，最後提出建議與結論。

關鍵詞：財政管理制度、政策與支出管理制度、成果基礎管理

^{*} 本論文的完成感謝兩位匿名評審委員提供寶貴的修正意見，為不足之處，文責由筆者自負。
^{**} 作者為開南管理學院會計系兼任講師；加州州立大學聖伯納迪諾分校商學系碩士，密蘇里大學哥倫比亞分校會計系學士。

壹、前言

經濟發展是台灣的命脈，而經濟發展的基礎是來自健全的財政；然而近年來我國政府支出持續擴大，九十二年度中央政府總預算歲入及歲出差短高達二千三百八十一億，使得累計債務破三兆大關，將達到三兆一仟零二十五億，佔 GNP 的 29.9%（韋端，2002），根據瑞士洛桑管理學院（International Management Development，簡稱 IMD）的國際競爭力排名，台灣從第十八名降為第二十四名，稅源不足和債務過高是我國競爭力下降的主要因素。政府就如同個人或企業一般，雖然也會處於負債大於資產的窘況，但如果長期以債養債，將使政府未來推動重大政策的能力受到侷限，且會造成整體經濟的傷害與衝擊。

平衡財政並不是一項不可能的任務，一九九〇年代的加拿大也是和許多歐美國家一樣面臨經濟衰退、失業率增加、政府預算赤字與負債擴張等的處境，尤其一九九二年政府赤字曾高達 GDP 的 9.1%。自一九九四年起，總理柯瑞祥（Jean Chretien）實施財務行政的改革，減少支出，經濟在過去五年（1997-2001）不但每年平均以 3.9% 成長，是 G-7 國家¹中最高的，而且預計預算赤字將於二〇〇二年達到平衡，失業率更曾在二〇〇〇年降至 6.8%，是二十五年來的新低點（JCR, 2002）。從加拿大九〇年代的經驗來看，改善政府歲出結構必須先改造政府之財務行政，如此才能幫助施政者提昇行政效能，妥善管理運用公共資源，達成最佳之經濟效果，並提高服務人民的品質；亦能提供監督者確實掌握財務狀況，考核施政成效，達成監督財政之效果。然而我國政府的財務資訊較為注重預算編制與決算考核，傾向內部使用者的控制管理，忽略了財務與非財務資訊之透明度及績效衡量的指標，係外部資訊使用者「知」的需求與權利，難以瞭解政府財務報告，以評估政府施政責任的達成度，進而監督制訂各項經濟、財政及社會等之決策。從顧客的觀點來看，廣大的納稅義務人有權知道政府如何運用資源，甚或政策執行之差異如何影響人民之生活水準。

本文第二節將簡介加拿大政府財政改革的歷史演進，並如何建立政策與支出管理制度（Policy and Expenditure Management System），於第三節

¹ G-7 國家包含日本、英國、法國、德國、義大利、美國，和加拿大等七國。

介紹加拿大政府如何運用管理成果（Managing for Results）的理念，管理文官體系，塑造一個企業精神的政府，第四節則探討加拿大政府成果基礎管理與施政責任的架構（Results-based Management and Accountability Frameworks，簡稱 RMAF），即落實管理成果的理念，對政策、計畫或動機的執行責任做績效評估，然後於第五節由加拿大政府改革所帶來之啟示，展望我國未來財務行政改革之方向，最後提出建議與結論，以做為我國政府落實財政改革之參考。

貳、支出管理制度的建立

一、加拿大財政改革的歷史背景

由於加拿大的地緣、文化、語言與政府體系等與美國相近，故其財政改革多受美國之影響，如一九六〇年代後期興起的計畫方案預算制度（Planning, Programming and Budgeting System，簡稱 PPBS），經過多年的嘗試與修正，一九七四年加拿大國庫委員會（Treasury Board）建立了經營績效衡量制度（Operational Performance Measurement System，簡稱 OPMS），開始以績效評量為基準，審批各部會機關的預算與計畫，但由於政府職責龐大與業務複雜的程度不同，試行了四、五年後，就被淘汰；一九七七年加拿大國會立法通過，正式賦予審計長績效審核的職責，雖於一九八〇年代繼續強調績效衡量的重要性，但由於部會機關普遍未有健全的績效管理制度，也缺乏合理可靠的數據衡量（陳文隆，1999），因而成果不彰。

然而一九八〇年代，政府面臨國際經濟壓力，財政赤字連年高漲，引起民怨，人民開始激烈地要求政府改善服務品質，一九八四年加拿大政府宣布進行公共管理的改革，降低公共支出、增進公共服務效能；一九八六年制訂「增進行政職權與責任計畫」（Increased Ministerial Authority and Accountability，簡稱 IMAA），將中央的行政事務大幅鬆綁，授權各部會首長，並賦予相對政策成敗責任的義務；一九八九年更提出「公共服務二千年計畫」（Public Service 2000，簡稱 PS2000），寄望在未來十年，以更新政府的公共服務文化，但因採取精簡員額、凍結公務員薪資調整、限制勞工

團體協商權等措施，造成公務人力失調與斷層現象，使計畫實施遭受困難與波折，即不再為政府或民間所重視（研考會，2002）。

直到一九九三年，美國政府績效與成果法案（Government Performance and Results Act，簡稱 GPRA），主張政府的預算必須與中長期策略規劃相結合，以企業經營之精神管理，強調政府整體的組織目標為導向，並以績效評估為手段，使顧客滿意其需求，提升政府機關的施政績效；而加拿大政府同年也推行「讓政府做對的事」（Getting Government Right），重新界定政府的角色與取回財政上的主權，並全盤檢討聯邦政府所有政策和服務，尤其實施「計畫評估」（Program Review，簡稱 PR）方案，刪減不必要的聯邦政策與計畫，以節省開支和增加效率；一九九四年起又開始進行另一波政府再造的改革措施。

二、政策與支出管理制度的落實

加拿大政府早於一九八〇年代即建立「政策與支出管理制度」（Policy and Expenditure Management System），為了進一步控制預算赤字、減少財政支出和提昇公共服務品質，使赤字佔 GDP 之比率下降，加拿大政府在一九九五年重新檢討，於一九九六、九七年建立了一套支出管理制度，要求部會首長們在現有的資源中尋找資金，並確認其支出計畫都整合在政府年度預算的策略規畫中，以協助部長們落實責任，同時也針對國會的報告方案予以改善，建立服務標準，以提供最好的服務品質給加拿大人民，達到財政目標。為落實上述目標，加拿大政府在支出管理制度有下列四項指導原則（TBS，1996）：

- （一）在開銷與費用計畫執行前，需要有良好的財政與支出規劃。
- （二）中長期的策略規劃強調需檢視現有計畫與制度，並按照新的優先次序分配費用支出。
- （三）國會議員與加拿大人民在費用支出規劃過程中參與諮詢。
- （四）績效獎金鼓勵有效的規劃、資源分配，及績效資訊和管理。

支出管理制度與其一九七〇年代的 OPMS 有相同的理念與行政目的，但是卻簡化了方法和程序，由各部會機關自由裁量及選擇適當的績效指標（陳文隆，1999），國庫委員會秘書處（Treasury Board Secretariat，簡

稱 TBS) 於每年十一月至一月間，函請各部會機關研擬為期三年的中程施政計畫 (Multi-year Business Plan)，做為年度預算編審及資源重分配之重要依據，在每年春季預算過程中，由國庫委員會秘書處向國會提出各部會計畫和優先順序報告 (Reports on Plans and Priorities)，說明績效目標、相關預算與優先順序間之關係，再於秋季，透過各部會績效報告 (Departmental Performance Report) 向國會交代預算執行與績效成果，故此制度具有下列主要特點 (TBS, 1996)：

- (一) 整合預算規劃過程：新策略的決定與其資金支出的重分配 (fund reallocation)，需整合在預算過程中。
- (二) 重分配管理現有資源：強調持續地檢視計畫，其策略與成本增加，資金來自優先順序較低之計畫重分配而得之。
- (三) 刪除中央政策準備金 (central policy reserves)：不鼓勵中央政策準備金介入目前計畫與支出，使其角色由資金者轉變為銀行家。
- (四) 引進部會機關業務計畫：運用業務規劃的方法，調整計畫與業務的策略變化，反映預算目標與政府的優先順序。
- (五) 供各部長與部會機關更多的彈性：即合作的架構需更有彈性，以便資源重分配，加強資源的管理。
- (六) 改進計畫的績效資訊：國庫委員會秘書處負責檢視對部長、國會議員與大眾績效資訊改進的方法，有助於決策和施政責任的落實。
- (七) 肯定院裏常設委員會 (House's standing Committees) 的角色扮演：協助國會常設委員會檢視未來政府支出優先順序的過程及部會機關展望的可行性。

參、建立管理成果的理念

一、管理成果的意涵

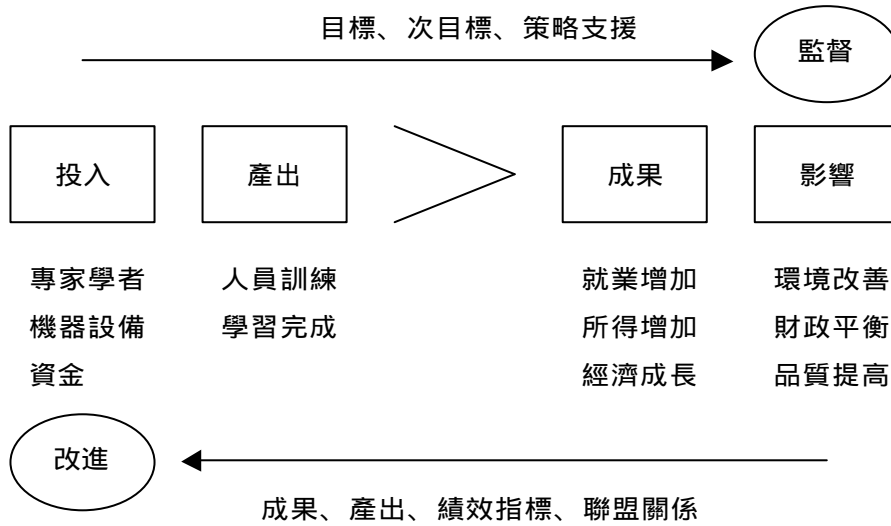
從 G. T. Gabris (1995) 的古典管理定義中，傳統組織是一個具有規則意識、結構功能與控制導向的組織，強調理性管理模式的運用與員工服從的控制，並採用馬基維里²價值觀 (Machiavellian value)，主張領導者個人利益的追求可以勝過公共利益；雖然能使組織井然有序，使員工服從性增強，創造組織層級之正義，但卻容易發生領導者與員工的功能衝突，塑造法規取代服務民眾的目標錯置現象，使員工抱著「多做多錯，不做不錯」的消極態度，缺乏進取的服務精神 (丘昌泰，2000)。

反觀成果基礎管理 (Results Based Management, 簡稱 RBM) 的目標，是根據分權 (decentralized) 環境中的學習與責任，由策略規劃與管理所連貫而成的架構 (UNDP, 1998)；也就是組織程序由上而下地訂出明確的策略目標，並找出能真實反映的預計結果，然後由下而上地監督其達成的進度，整合學習的經驗到管理決策和績效的報導上，以改進組織的管理效能和責任。因此由定義上來看，成果基礎管理有四項要件：

- (一) 策略目標：以提供行動方針。
- (二) 明確的預計結果：使目標與背後的計畫、過程及資源一致。
- (三) 持續的監督與績效評估：將經驗整合到未來規劃中。
- (四) 改進責任：藉由不斷的資訊回饋，改進績效。

² 馬基維里 (Niccolo Machiavelli, 1469-1527) 是義大利政治思想家，君王論 (The Prince) 為其代表作，明確指出政治問題的核心是權力，為了國家的強大和安全，君主要拋棄虛名，注重實際，可以只問目的，不擇手段，擺脫了神學和道德觀念的束縛，對西方政治思想產生巨大影響。

圖一 產出與成果



資料來源：改編自 UNDP Results Framework, Technical Note: 2000, UNDP, p. 3.

而管理成果的過程中，如圖一所示，若以 Stufflebeam(1971) 提出「系統 投入 過程 產出」(Context-Input-Process-Product, 簡稱 CIPP) 的模式，評估「目標與手段層面」(Ends-means dimension) 及「預期實際層面」(Intended-actual dimension) 的交互作用，雖然重視政策目標的價值結構，但對於如何劃分投入、產出、目標、手段則是一道難題 (丘昌泰, 2000)，尤其結果有兩種：即產出 (output) 與成果 (outcome)，產出並不等於預計成果，縱使產出是可觀的，所花費的心力與資源，相較於所獲得的產出，並不保證相關成果的達成，必須透過分權的合夥關係 (partnership) 合作，給予產出發展正面的交互影響，才能得到預計的成果與影響，而良好的策略規劃、計畫的監督評估，及績效指標之運用等管理，都是不可或缺的。如果一般官僚機關只注重投入，而不重管理成果，其後果是政府只注重施政的形式，而不注重實際績效所帶來的影響。

二、加拿大政府之管理架構

「給加拿大人民成果」(Results for Canadians) 是加拿大聯邦政府的管

理架構，並非對文官體系管理的實質改變，而是整合目前最好的管理實務與應變順序，成為一個連貫的整體；除此，強調公務人員專業的發展，以提供反應迅速的高品質服務且合乎成本效益的計畫給予加拿大人民。於是在一九九七年六月，加拿大總理將國庫委員會由原本負責行政與資源管理的一個內閣法令委員會（statutory committee），轉換成加拿大政府的管理委員會（management board），明確地要求訂出文官體系管理者的需求，以成為二十一世紀管理與改進治理的催化劑。總理柯瑞祥在一九九九年皇家演說中，更對加拿大人民做出下列四點承諾（TBS, 2002a）：

- （一）以公民為中心（Citizen Focus）：加拿大政府必須以公民為優先來設計、遞送、評估與報導其活動，改進服務和擴充與其他政府單位、私營部會與自願性組織之聯盟關係。
- （二）公共服務的價值（Public Service Values）：文官體系的管理必須以一系列清楚的專業與道德之價值觀做為指引方針，除此，尚需尊重並加強各部會機關之民主性。
- （三）管理成果（Managing for Results）：所有部會機關與功能的管理必須專注在結果的達成，並且用簡單易懂的方法使官員與人民了解。
- （四）有責任的支出（Responsible Spending）：基於有限的公共資金，加拿大政府必須要有責任的支出，現行的計畫與支出提案必須經過有系統的評估，管理架構也需落實確保應得的努力與公共資金的職責，而公共利益的活動則應被長期外包。

為了實現上述的管理承諾，管理委員會也訂出五年的中期目標如下，以應變未來管理的變化（TBS, 2002）。

- （一）以公民為中心的服務遞送（Citizen-centered Service Delivery）：簡化服務公民路徑，直接提升顧客的滿意度。
- （二）線上政府（Government of On-Line）：即於二 四年前成為一個電子化政府，使國民在網路上擷取所有行政資訊與獲取服務。

- (三) 現代審計關係 (Modern Comptrollership) : 整合財務與非財務資訊，適當地評估管理風險，做好內部控制，也意味著對採購、不動產、資產管理與其他財務和管理政策的持續努力。
- (四) 改善的國會報告 (Improved Reporting to Parliament) : 提供最好的資訊國會與加拿大人民，以有效地制定公共政策。
- (五) 計畫的完整性 (Program Integrity) : 即持續地對部會機關之運作評估是否達到預計目標，並協助管理其風險。
- (六) 發展模範的工作環境 (Developing an Exemplary Workplace) : 提供優良的工作環境，使政府員工對公民做最好的貢獻。

三、企業精神經營管理

Osborne 與 Gaebler (1992) 提出「企業精神政府」的理念與十項改造政府的治理策略：(一) 催化型 (二) 社區導向 (三) 競爭型 (四) 任務導向 (五) 績效導向 (六) 顧客導向 (七) 開創進取性 (八) 前瞻性 (九) 分權性 (十) 市場導向 (黃朝盟譯，2002)，強調以實用主義重新界定政府的治理原則，將傳統官僚模式轉變為企業型的新治理模式，Kettl(1994) 更進一步將之作為比較，藉以說明企業精神管理的特質，如表一所示。

表一 傳統與新治理模式之特質

特 質	新 治 理 模 式	傳 統 官 僚 模 式
與 公 民 的 聯 繫	吸引並授與公民參與	指揮管理，政令宣導
目 標	任務導向，價值驅動	計畫方案驅動
面 對 問 題	前瞻性；創造機會	反應的；解決個別問題
一 般 行 為	分權、企業性、市場導向	集權，層級限制
對 公 民 的 態 度	顧客優先，政府是消費中心	公民是委託者，政府是特殊利益中心
成 就 的 衡 量	實際成果的績效衡量	預算投入的使用情形
花 費 的 目 的	長期的效益	短期的收益
組 織 的 結 合 型 態	水平式的聯盟；利害關係	層級節制體制；一體適用的

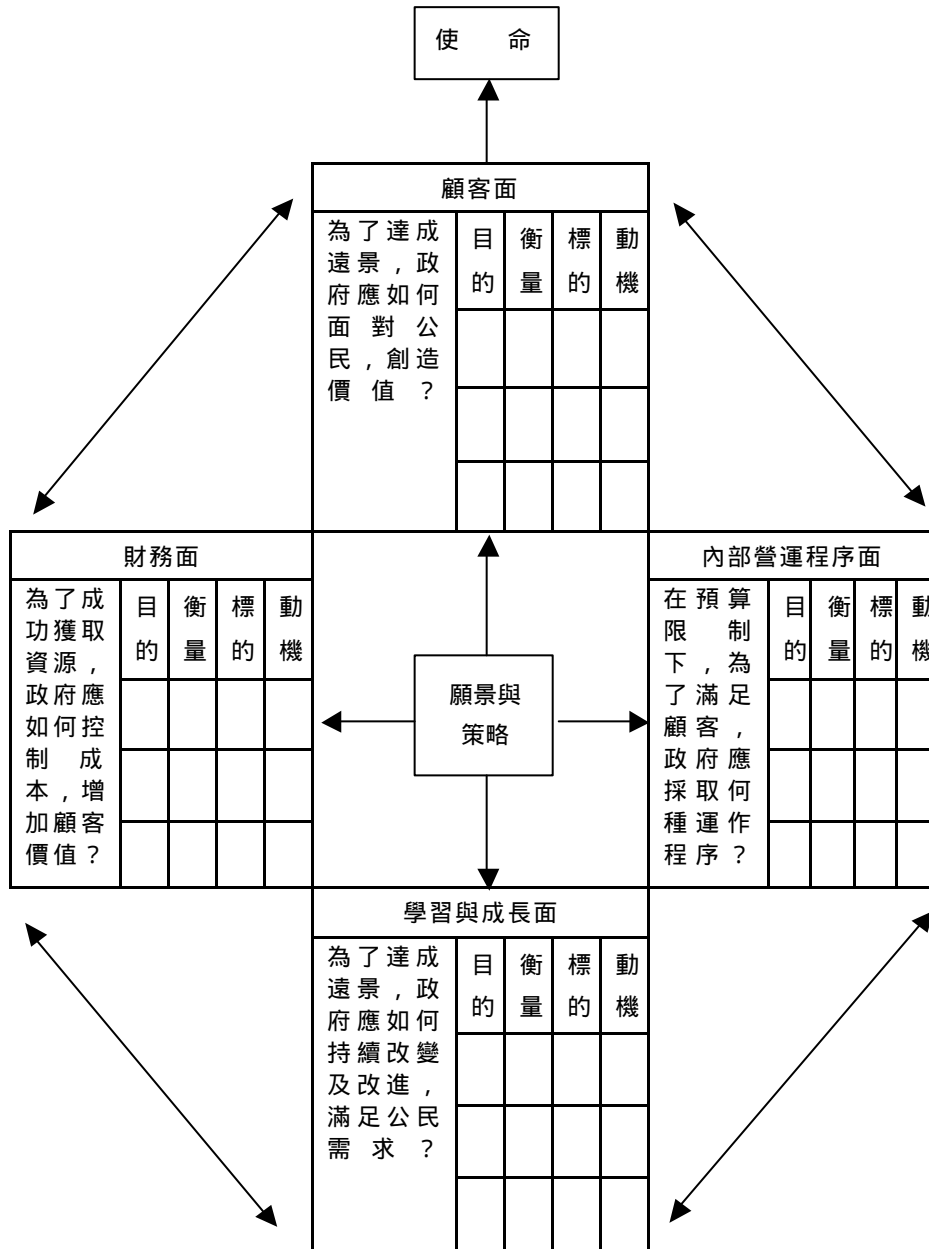
資料來源：D. F. Kettl, 1994, "Deregulating at the Boundaries of Government: Would It Help?" *Deregulating the Public Service*, edited by John J. DiIulio, Jr. p. 180.

由表一看加拿大政府的治理模式，「給加拿大人民成果」正是遵循企業管理之精神，相較於美國，加拿大政府之財政改革的背景雖深受美國的影響，但政治層面卻不似美國般的複雜，而且基層官僚體系參與感較高，故中央政府與省市地方政府執行成果基礎管理不但更為徹底，而且突顯改革的決心與魄力。尤其透過中央政府與各州的網頁，可以發現加拿大政府各部會機關的業務計畫中，都會敘述其任務使命（mission）、託管職責（mandate）、業務範圍和內容，且定期報告、評估其策略與風險，並充分反映下列幾項基本的政策取向：

- （一）以公民為中心來決定政府服務的方向與內容；
- （二）塑造公共服務的價值文化；
- （三）用實際績效成果作為行政課責的依歸；
- （四）強調內部控制來評估計畫與風險。

依目前企業正推廣的策略管理制度，即 Kaplan & Norton（2001）的平衡計分卡（Balanced Scorecard），如圖二所示，正能解釋政府機關目前的發展，唯與企業不同之處在於政府機關是將使命置於架構的最上層，而從使命往下看，則是組織的顧客，而非財務的股東權益，以營利為目標（Niven；于泳泓譯，2002）；也就是所制訂的策略與願景，必須先滿足顧客的需求，且有效地在預算下控制成本，改進內部流程，創造工作效率與價值，並增進公務人員的學習與成長，才能確保政府機關使命的達成。

圖二 政府機關之平衡計分卡



資料來源：改編自 Niven；于泳泓譯，二二，平衡計分卡最佳實務：按部就班成功導入，台北：商周出版，頁三八九。

肆、成果基礎管理與施政責任的架構 (Results-based Management and Accountability Frameworks , 簡稱 RMAF)

如上節所述,「給加拿大人民成果」是聯邦政府管理的架構,它很清楚地訂出管理成果所需要的藍圖,不論是在發展和執行計畫,監督、衡量和評估進度,報導結果或做必要的調整等。然而,許多社會與經濟的成果必須由至少兩個部會機構以上,或司法機構、非政府組織的協力合作,也就是透過聯盟的夥伴關係,才能有效地達到高品質且合乎成本效益的服務,遞送給加拿大人民。那麼,該如何分權才能充分授權,使合夥聯盟享有水平式的主動權(horizontal initiatives),即共同分享自主權、責任、風險與投資資源,維護共同利益,合作達成共同成果?在二〇〇一年六月,國庫委員會制訂移轉支出政策(Policy on Transfer Payments),規定 RMAF 為移轉支出的要件,此外,更在二〇〇一年四月的評估政策(Evaluation Policy)中,肯定 RMAF 是個有價值的管理工具(TBS, 2002b)。

一、RMAF 要件

RMAF 是一個治理結構,需要清楚地訂出聯盟夥伴人員的角色與責任,並運用邏輯的設計,使資源與預計的結果相結合,透過績效衡量的策略,不斷地監督與考核,並對結果做充分地報導,其要件如下(TBS, 2001a):

(一) 大綱(Profile)

首先,如表二所示,必須先對政策、計畫、或動機等有全盤的瞭解,然後簡明地將其敘述,包括背景、需求、目標人群、交付方式、資源、治理結構,及預計結果等之討論。換句話說,透過一個策略規劃的理性決策模式,將政策、計畫、或動機中的願景、價值、理念,和影響計畫的利害關係人包括人民、公務人員、政府機關、合夥聯盟組織與社會團體的需求與角色,運用目標管理的方式,予以有效的與責任、資源相結合。

表二 RMAF 之大綱標準

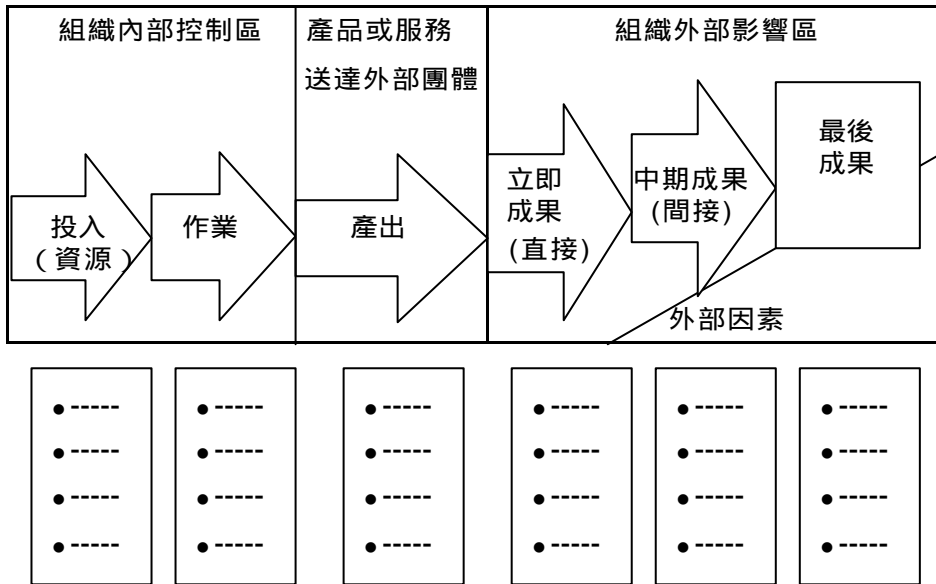
事項 / 要件	標準
1. 動機和理念	政策、計畫或動機內容需清楚地敘述。 需求需清楚地標明，用摘要分析說明目前與理想社會條件間之差距。
2. 委託和策略成果	政策、計畫或動機策略的成果需清楚地陳述，並與組織整體的委託一致。
3. 治理	政策、計畫或動機的組織結構內之角色與責任需設立。 當有多位聯盟合夥人，個別的角色與責任與施政責任（即績效衡量、評估）需清楚地註明。
4. 客戶 / 目標人群	註明政策、計畫或動機中預計的中間與最後的顧客。
5. 交付方式	嘗試交付產品與服務給顧客或目標人群有關政策、計畫或動機的方式。
6. 預計結果	部會與延伸的管理人員應在籌資期間，陳述預計成果的效益給加拿大人民或其他最後的目標人群。
7. 資源	在籌資期間，組織與交付聯盟合夥人所分配到的資源，包括明述個別運用的資金，其執行政策、計畫或動機的方法也應被討論。

資料來源：RMAF 指導手冊 Annex B，二〇一一年八月，加拿大國庫委員會秘書處，之後不再標示。

（二）邏輯模式（Logic Model）

如表三，運用成果鏈（Results Chain）或流程圖的圖示連結說明，然後敘述政策、計畫、或動機等活動如何達成最後的成果。所謂成果鏈就是以結果為重心的模式，在圖三文字內框，用簡短文字討論政策、計畫、動機可能影響最後成果的內外因素，將所有的產品與服務由組織內部送達到外部的作業活動串聯。

圖三 成果鏈之邏輯模式



資料來源：RMAF 指導手冊，二〇〇一年八月，加拿大國庫委員會秘書處

表三 RMAF 之邏輯模式標準

事項 / 要件	標準
1. 邏輯模式	計畫設計敘述每層級活動、產出及成果等之連結。 討論模式清楚地辨別為達成結果所發生控制或影響政策、計畫或動機的因素。

(三) 不斷發展的績效衡量策略 (Ongoing Performance Measurement Strategy)

如表四，績效衡量的目的最主要目的，就是在邏輯模式中找出產出與成果的指標，並於衡量策略中敘述指標的蒐集方法、頻率與成本，不斷地尋求組織內部流程的改進，增進效率。績效資訊除考量隱私權因素外，可

以月報的方式，例如以電子郵件傳送的方式與合夥聯盟組織之管理人員分享評估成果，或是以密碼直接到電腦資料庫中獲取資訊。

表四 RMAF 之績效衡量標準

事項 / 要件	標準
1. 績效衡量指標	文件定義在籌措資金期間所使用績效衡量、評估與報告的指標（包括底線衡量）。
2. 績效衡量方法	文件也列出使用在衡量和分析績效上的數據來源與方法論。
3. 績效衡量表	每項政策、計畫或用在邏輯模式的動機，列表簡要說明下列要素： <ul style="list-style-type: none"> - 主要活動（會完成什麼？） - 產出與預計成果（會達成什麼？） - 績效指標（如何客觀地知道？） - 數據來源（到哪裡得到資訊？） - 方法論（如何衡量和分析？成本多少？）

（四）評估策略（Evaluation Strategy）

如表五，評考策略必須先考慮構成評考事項和問題的辨認，透過數據蒐集的策略，做為隨後評考活動期間的基準。評考提供一個定期的機會，半年或一年來檢視政策、計畫或動機的現行進度，與當初訂定目標的關聯性是否一致，衡量預計成果能否達成，及成本效益控制在預算範圍內。此外，考評事項與問題辨認是很重要的，必須注意其合理性與事實的真實反映。

表五 RMAF 之評估標準

事項 / 要件	標準
1. 評考事項	訂出評估事項，並與一般評估政策（即必須陳述關聯、成功和成本效益）要求與對邏輯模式的關係一致。
2. 中期評考	對新的或持續地修改政策、計畫或動機，一個中期評估研究（形成的評估）檢視管理議題（設計和執行）通常是需要的，如果評估是必要的，相關評估報告的目標交付日期應清楚地註明。
3. 期終評考	一份總結的評估研究在隨後的階段，陳述評估事項通常是需要的，相關評估報告的目標交付日期應清楚地註明。

（五）報告策略（Reporting Strategy）

如表六，報導策略需符合所有的報導要求，如形式、時間架構和評考的責任承諾等，有系統地且透明地反映定期績效衡量與評考的結果給潛在的績效資訊使用者，如政策、計畫或動機的管理單位、中央機關和內外部的利害關係人，以供其決策分析、施政責任的參考、溝通與資訊的分享。

表六 RMAF 之報告標準

事項 / 要件	標準
1. 報導責任	管理當局（或多數聯盟合夥人涉入時）負責在績效評估表應清楚地報導績效資訊。
2. 報導方法	對部會（若適用）、國庫委員會秘書處、國庫委員會部長和 / 或國會，報導績效資訊的機制與時間架構都應清楚地明述。

(六) 執行與審核 (Implementation and Review)

最後，如表七，政策、計畫或動機的管理單位需根據績效衡量與評考的結果來追蹤執行的進度，並檢討蒐集與報導績效資訊的流程是否有缺失，所獲取的資訊能反映真實的狀況，然後做必要的建議與改進。以往早期績效衡量的重心在於產出，但現在應專注在成果上，改善影響因素，加強產出與成果間的達成度。

表七 RMAF 之執行與審核標準

事項 / 要件	標準
1. 審核 (追蹤) 過程	<p>一個正式的流程與時間架構，應有效地審核：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 確定績效評估策略已執行； - 監督蒐集與報導績效資訊的流程； - 審核和評估所得的績效資訊之適當性； - 對架構 (若必需的) 應做調整建議或改進。

二、RMAF 發展小組

加拿大政府發展 RMAF 時，根據經驗顯示，發現最重要的是人員的承諾與領導力，有承諾表示願意向組織目標負責，而有效的領導力則能在面臨困境時，易於迎刃而解。找到合適的人選不僅能預先行動，也能儘快建立一個支援網。因此，在組織人員時，建議應注意到下列事項 (TBS, 2002c)：

- (一) 需有相當技能與經驗：RMAF 發展小組是由一群管理者、聯盟合夥人及評考專家所組成的，一個平衡的小組應能將個人的技能與經驗帶入計畫發展與水平式的分權管理。
- (二) 組織規模應小而能：依照經驗，六至十人的團體是最理想的，超過十五人就很難預計會完全參與。同時，在剛發展 RMAF 時，小組成員並不須時常聚集，而是回到原合夥聯盟組織團體，編製所需的特定文件，最後再彙總聚集討論。

- (三) 具有協商談判的能力：水平式的自主權應跨越組織的邊界，才能連結合夥聯盟組織的整體目標，排定優先順序。

伍、加拿大政府改革的啟示

一、以成果為基礎的管理方式

加拿大政府將傳統的「投入產出模式」，由人力、資源、時間等之投入轉換成產出的過程，將程序之管制轉為以成果為依歸，而管理的方法也由控制轉為改善的取向，且將管理成果之精神與理念融入政府文化和各項管理制度之中，使得績效大獲改善，因此除效率外，政府部會更注重成果的達成（賴本森、郭大榮，1997）。反觀我國，向來較重視計畫之可行性評估和執行過程的控制，以期能如期完成；而計畫是否達到預期的結果，執行績效如何，卻較少追蹤評估，若能依成果為基礎的方式管理，尤其對中長期預算之執行情形，定能有效掌握其成果與影響，而不會有見樹不見林之憾（梁勳烈，2002）。

二、運用策略規劃的觀念推動業務計畫

加拿大政府各部會為期三年之中程施政計畫，係運用策略規劃的概念，以業務種類做為提供績效資訊之單位，取代以往的明細項目或活動，並要求每一業務計畫根據未來環境變遷之挑戰及優先發展課題，明確地訂出目標與方向，然後因應主要業務改變，調整資源分配，提供相關績效資料管理執行過程，最後與預計結果與影響相連結。而我國政府預算之編列，雖然標榜融入績效預算、計畫預算與零基預算等之機制，其編列仍多採漸進模式，以舊有預算為基礎，再做些許調整，因此使得計畫目標不明確、欠缺績效衡量指標、計畫與預算未能相互配合，或欠缺中長期預算規劃等，近兩年來政府也開始注重這個問題，參考美國 GPRA 之精神，於民國九十二年一月六日函頒「行政院所屬各機關施政計畫評核要點」，盼能建構績效管理的新機制，與中程及年度施政計畫結合，以強化策略與績效管理，但施行結果仍須進一步地觀察與實證研究。

三、以績效評估來落實施政責任

加拿大政府發展 RMAF 治理結構，清楚地訂出夥伴關係之角色與責任，並運用邏輯的設計，使資源與預計的結果依計畫成果之優先性與重要性，研擬過程評估和事後成效評估，透過績效衡量的策略，俾有效進行策略性監督與考核，充分地報導結果，協助各部會落實施政責任，提昇政府施政品質與行政效率。回顧國內透過戒嚴法與各種動員戡亂法規的主導與控制關係，表現在行政組織與職能分工上，可發現威權體制強調中央集權，弱化地方色彩（蔡良文，1999）；在政治民主化與經濟自由化的催化下，我國政府正處於一個威權體制轉型的階段，開始著重組織整體策略與績效的管理與考核，要求各機關訂定「業務」、「人力」和「經費」等三類之策略績效目標及國際競爭力評等客觀指標之建立，每年度據以辦理施政評估，並分別於民國八十九與九十年制訂「行政院暨所屬各機關建立參與暨建議制度考核獎勵要點」及「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計畫」之規定，作為施政績效獎勵之準據。唯政府於民國九十一年度才剛開始實施，須確實檢討執行績效，才能有助國家長期發展策略的研擬，落實其施政責任。

四、資訊透明公開的電子政府 (E-Government)

加拿大政府曾於一九九三年的選舉，採用電腦科技進行及時調查，將選舉結果很快地公佈出來，堪稱是按鈕式民主（push-button democracy）的開端，一九九九年完成第三代網路骨幹，是全球第一個全國性光纖網路「CA*Net3」，每秒速度達四十 Gb（簡大為，2002），即使現在上網瀏覽其各聯邦省市政府網頁，都可很清楚地看到各部會的使命、政策、職責、業務計畫與績效評估結果等。資訊科技的發達，使網路公民（netizens）輕易地透過網際網路，直接進入政府所提供的資訊系統，並且與該部會進行直接溝通（Sara Chapman，1999；丘昌泰，2000）。然而，依據美國布朗大學最新發表的二〇〇二年全球電子化政府調查報告，雖然我國電子化政府網站服務內容獲評比為全球第一名，但並非所有政府機關的網頁都能確實看到各部會的使命、政策、職責、業務計畫與績效評估結果等，使民眾能夠認知與瞭解政府公共政策，協助監督計畫之執行成果，讓政府公共行政更為透明化，實踐參與式民主的價值，這是我國應標竿學習之處。

陸、結論

由加拿大政府財政管理制度來看，是在建立一個具有彈性以策略目標與成果為導向的績效制度，其最終的目的就是達成使命與滿足公民需求，而非如一般企業追求財務上的營利目標，滿足股東權益；然而，財務績效仍然在整個架構中佔有重要的地位，需要控制支出在預算內，並以最低的成本創造組織工作效率與價值。傳統政府績效制度是以預算收支為主要的績效衡量標準，但國家面臨的國際競爭日趨增加，已難幫助決策者應對未來挑戰與規劃長期策略性目標；而現今政府績效制度發展，是需引導政府公務人員目標與國家發展策略一致化，幫助政府機關按計畫的優先次序，使資源重分配更趨合理，並發揮多元服務顧客的施政效能，改善公共服務的品質，增進政府與民間組織之間的聯盟夥伴關係，國家才能繼續成長，提升競爭力（於嘉玲，2001）。

我國自從前行政院長蕭萬長先生推動之政府再造方案，引進企業管理之精神於政府部會，在民國八十七年一月二日，行政院第二五六次會議通過政府再造綱領起，至陳總統水扁先生於民國九年八月二十六日接受「經濟發展諮詢委員會」之建議，邀集各界人士於同年十月二十五日組成「政府改造委員會」為止，目前已召開過六次的委員會議，已確定政府的改造理念為「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」，政府的改造願景為「具全球競爭力的活力政府」，政府的改造目標為「興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造」，改造的對象不侷限於行政院，而是包括國會和地方政府在內之「廣義的政府」，意欲透過整體政府間職能與角色的合理劃分，重建彼此和諧、合作的新關係，以提升政府的施政效能，建構高效率及責任政治的國家體制。

從上述可瞭解我國現今政府改造理念、願景及目標，相較於加拿大政府財務績效管理制度，台灣正面臨國際化、自由化、民主化的環境，國家競爭壓力比以前大過許多，以平衡計分卡來說明我國政府機關未來的發展，如何將策略透過目標、衡量、標的與動機，使財務、顧客、內部流程與學習成長的四個構面，取得平衡，實有待（一）澄清及轉換政府之願景

與策略為目標衡量之指標，(二)加強在部會機關間策略之溝通，(三)落實目標之設立，並增進公務人員個人目標與政府目標之結合，再促使政府策略與資源分配相互連結，令目標由小到大環環相扣一致，(四)最後促進策略之回饋、覆核與學習之效果(吳安妮，1999)，如此才能凝聚行政體系之向心力，促使政府願景之具體達成，進而增加國家競爭力，使公民對國家施政責任的表現滿意且有信心；如果政府只注重過去預算的執行過程，未能兼顧目前的內部運作、利益團體及公民的意識、精神，控制成本或輕忽未來的學習與成長面時，是無法應變挑戰，達成政府長期且持續的績效目標。

總之，因應世界政府改革潮流之所趨，現今政府績效責任所面臨改善服務公民品質與負責盡職的施政挑戰，正是需將評核重點移至以「成果為基礎」，使各部會機關委託和接受之雙方尊重其機制，建立誠實和操守之價值觀，才能忠於職守，勇於負責，提高施政之效率和透明度。「小而能」的政府觀念已被國人接受，但政府「萬能」卻不能「小」，應以政府為「導航」，政府退出的部份應聯結民間資源，如此才能「小」且「能」。在全球化影響之際，一個「大有為政府」的願景下，政府員額與組織應調整，但政府職能是否能縮減，而是在於「公共服務的擴張與聯結」，在此宏遠概念中，唯有「政治力少一點、行政執行力高一點、社會力的參與廣一點」(李宗勳，2001)，才能有助於我國政府財務行政之改革。

參考書目

一、中文部分

1. 于泳泓譯。2002。《平衡計分卡最佳實務：按部就班、成功導入》。台北：商周出版。頁 388-392。
2. 中國時報 2002。 迎接赤字與負債的年代 。<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110514+112002090200193,00.html>。
3. 中華民國總統府政府改造委員會。2001。政府改造委員會第一次委員會議。 http://www.president.gov.tw/php-bin/docset/shownews.php4?_section=3&_rid=6230。
4. 中華民國總統府政府改造委員會。2002。 願景、理念、目標 。 http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t3.html。
5. 丘昌泰。2000。《公共政策》。台北：巨流圖書有限公司，頁 398-399。
6. 丘昌泰。2000。《公共管理：理論與實務手冊》。台北：元照出版有限公司。頁 72，358-361。
7. 行政院研究發展考核委員會。2002。 加拿大中央政府組織簡介 。《各國政府機關組織架構彙編》。台北：行政院研究發展考核委員會出版。頁 88-91。
8. 行政院研究發展考核委員會。2002。 先進國家之中程施政計畫制度 。 <http://www.rdec.gov.tw/govpakt/show.asp?id=e0102>。
9. 吳安妮。1999。 化策略為具體行動 。《平衡計分卡》。台北：臉譜出版，頁 3-5。
10. 於嘉玲。2001。《以平衡計分卡觀點探討公務機關績效評估制度 - 以僑務委員會為例》。淡江大學會計學系碩論文。頁 12-14。
11. 韋端。2002。 從國際競爭力看預算編列 。《國政評論》。<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/091/FM-C-091-219.htm>。

12. 梁勳烈。2002。 我國政府預算執行評估與績效審計之研究 。《審計季刊》。第 22 卷第 3 期。 <http://www.audit.gov.tw/aud7data/223/24> 我國政府預算執行評估之探討.doc。
13. 陳文隆。1999。 政府責任制度的未來趨勢和審計的應對政策 。《審計季刊》。第 19 卷第 3 期。 <http://www.audit.gov.tw/aud7data/193/p7.HTM>。
14. 黃朝盟。2002。 企業精神政府的設計與限制 。《國政研究報告》。 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-005.htm>。
15. 詹中原、李宗勳等。2001。 政府再造與經發會之政府功能共識 。國家政策研究基金會主辦《政府再造與經發會之政府功能共識座談會》。 <http://www.npf.org.tw/Symposium/s90/900904-cl.htm>。
16. 蔡良文。1999。《人事行政學》。台北：五南圖書出版公司，頁 671-672。
17. 賴森本、郭大榮。1997。 特載加拿大聯邦審計長訪華紀事 。《審計季刊》第 17 卷第 3 期 <http://www.audit.gov.tw/aud7data/173/173DOO.htm>
18. 簡大為。2002。 國外經驗 2.加拿大 。《數位時代雙週》。頁 107-109。

二、外文部分

1. Chapman, Sara. 1999. *Electronic democracy*. M.Sc. coursework Napier University. http://www.bim.napier.ac.uk/esis/publications/pub_sarac1.html
2. Gabris, G. T. 1995. "Benefits and Costs of Conventional Management Practices," in Bouckaert, Geert and Halachmi. Arie (eds.). *The Enduring Challenges in Public Management*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., pp. 53-54.
4. JCR, 2002. *Affirmed AAA/Stable Forex/Local Debts of Canada*. <http://www.jcr.co.jp/E0211/E12040.htm>
4. Kaplan, Robert S. et al. 2001. *Management Accounting*. New Jersey: Prentice Hall. 3rd edition. pp. 408-409.
5. Kettl, D. F., 1994. "Deregulating at the Boundaries of Government: Would It Help?" *Deregulating the Public Service*, edited by John J. DiIulio, Jr. p. 180.

6. Niven, Pul. R., 2002. *Step by Step: Maximizing Performance and Maintaining Results*. New York: John Wiley & Sons, In c.
7. Osborne, D. and Gaebler, T., 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. MA.: Addison-Wesley Publishing Company.
8. Stufflebeam, D. L. et al. 1971. *Educational Evaluation and Decision-Making*. Itasca. ILL:Peacock Publishing.
9. TBS of Canada. 1996. *The Expenditure Management System of the Government of Canada*.. http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_H/EXMA_e.html
10. TBS of Canada. 2001. *Guide for the Development of Results-based Management and Accountability Framework*. <http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/RMAF-CGRR/rmaf-cgrr-01-e.asp>
11. TBS of Canada. 2002a. *Results for Canadians*. http://www.tbs-sct.gc.ca/res_can/rc_1_e.html#secb
12. TBS of Canada. 2002b. *Guidance for Strategic Approach to Results-based Management and Accountability Frameworks*. http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/guidance-conseils/guid-cons-PR_e.asp?printable=True
13. TBS of Canada. 2002c. *The Development of Results-based Management and Accountability Frameworks for Horizontal Initiatives*. http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/comp-guide_e.pdf
14. UNDP. 1998. *Results Based Management: Concepts and Methodology*. pp. 2-11. <http://www.undp.org/eo/documents/RBM-Overview-GP.pdf>

投稿日期中華民國九十一年十二月二日

接受刊登日期中華民國九十二年一月三十一日

校對日期中華民國九十二年三月二十四日

責任校對謝宜璇

Exploring Fiscal Management Framework of Canada Government

Huey-Wen Cheng*

【Abstract】

A sound fiscal management is very essential to Taiwan's economic development. However, due to the shortage of tax revenues and high debts in these years, Taiwan's competitiveness ranking is sliding. It may constraint the governmental capabilities to push important policies and impair the economy of the country. In 1990s, Canada also faced the same situations of economic recession, high unemployment and fiscal imbalance as the western highly developed countries but successfully turned around to improve the fiscal problems and keep its competitiveness. This paper explores (1) the study purpose of Canada's management framework and public accountability; (2) Canada's historical efforts in reengineering fiscal management, especially in setting up the Policy and Expenditure Management System; (3) how Canada applies the concept of Managing for Results to manage the system in building an entrepreneurial government; (4) how Canada constructs the Results-based Management and Accountability Frameworks to evaluate the performance of policies, programs or initiatives; (5) the lessons learned from Canada; and (6) the final suggestions presented to improve Taiwan's future development of fiscal imbalances. To sum up, along with the reforming trend, Taiwan is facing the challenges of improving public service quality and accountability in coupling with competitiveness. It requires focusing its customer needs in

* Lecturer, Department of Accounting, Kai Nan University; MBA of California State University at San Bernardino and bachelor degree in Accountancy from University of Missouri at Columbia.

designing, delivering, evaluating and reporting on its activities, rather than around those of bureaucracies. Under the result-based management, all departments, agencies, functions must respect the system to establish a foundation of supporting a strong commitment for results with main responsibility. It will help to foster the values of learning, innovation, diversity, intelligent risk taking and continuous improvement in a complicated world. The efficiency, effectiveness and transparency will be thus enhanced by the information learned from strategic outcomes, results achievement as well as regular performance reporting.

Keywords: fiscal management framework, policy and expenditure management system, results-based management.