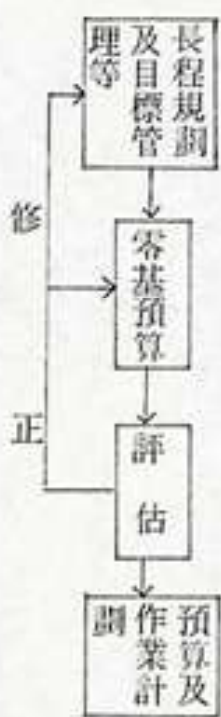


新近崛起的零基預算法

張培誠

壹、零基預算的崛起

近幾十年來，科學進步迅速，預算編製的觀念和方法也在不斷的演進中：傳統預算係採加成預算制度，績效預算注重工作衡量或成本衡量，設計計劃預算注重成本效益分析，新近興起的零基預算(Zero-base Budgeting)則注重增量成本效益分析(Incremental Cost-Benefit Analysis)，其程序如下：



預算制度的演變是漸進的，零基預算法在概念上並不是一種新發明，更不是一蹴而成。早在一九二四年，英國的預算長就曾主張對各種計畫要每年作一次價值重估；在一九六二年美國農業部也曾採用了一種澈底檢查的預算制度，對所有的計畫作價值重估。零基預算法可溯源自一九六〇年代早期，美國國防部系統分析局開發的「設計、計劃及預算制度」(Program, Planning and Budgeting, -PPBS)。而於一九六九年由德州儀器公司(Texas Instruments Inc.)的管理部長彼得·皮翁(Peter A. Py-

llie)研究發展成爲受到全世界矚目的零基預算法。他於一九六九年僅用於德州儀器公司總管理處的幕僚預算及研究預算，效果良好。隨後於一九七一年擴大使用到整個事業部的非製造支出。該公司非製造支出，高達全部預算的百分之二十五，使用零基預算可澈底刪除不必要的支出，這些部門預算的高效率化，使整個公司降低成本，效益顯著。

零基預算法極適合用於經濟不景氣中低成長時期利潤衰退的企業或政府機構，在美國繼德州儀器公司之後(United California Bank, Southern California Edison)等約三百至四百家企業及喬治亞州等十三個州政府亦競相採用。大致上都贊揚此法效果良好，極爲成功；但也有極少數幾家公司和一家銀行，自認因爲錯用了一套紊亂的零基預算制度，而遭失敗。

卡特就任美國總統後，爲了提高聯邦政府的效率，對各種計劃及活動作徹底的價值評估，已將此項新管理技術的零基預算法，從一九七九會計年度導入聯邦政府。日本政府預算自一九七八年度起始，亦係依據零基預算精神編成，現在經美、日財經及學術界等各方面的大力鼓吹和許多大公司的競相採用，許多公司的主持人站在公司利益的立場，也開始面臨到是否要實施零基預算制度的問題。同時，目前許多管理學會辦理的研

討論，也把零基預算列為研討專題，其影響的深遠可以預見。

貳、零基預算的涵義

皮爾給零基預算法提出的定義是：「零基預算法是一種規劃及預算的程序，要求每一位主管申請預算時，應從計劃起點開始（故名爲零基），且將審核工作仍交由各主管負責，由他們自行說明其經費要有支出。採行此一方式後，每一項業務均分別視爲一項『決策方案』（Decision Package），以系統化的分析予以評估，並按其重要程度，一一評定各案之排名高低。」

皮爾對德州儀器公司所實施的零基預算制度，曾作過以下的形容：「德州儀器公司並不喜歡去對那些老預算作永無休止的修補補。相反的，本公司寧願一切從『零』的基礎開始。也就是說，本公司要從全新的觀點去看所有業務和它們的優先順序，以便下一個預算年度中，在經費使用方面，能夠有一個全新的和更好的分配」。

零基預算是一種方法，不是一套統一的表格可用於任何機構，它要求每一機構都要有系統的評估與審查所有的計劃項目，包括現有的和新的項目，以成果或績效及成本爲基礎，檢討、分析每一項作業。也就是「在與過去預算完全隔絕的情況下，主管人員確定要完成的任務，對每一項業務經費，提出最有力的剖析與辯護」。而且應視爲一種長期的管理制度去發展，不能希望一年就把它辦好。

由於近數年間的不斷發展，零基預算法的程序殊不僅是「零基」一項，它已融合了多方面的技術，故有時被稱爲「方案基礎預算法」（Program-based Budgeting），或「目標預算法」（Budgeting to Objectives），或「優先預算法」（Budget to Priorities）等等。

推行有效的零基預算，必需剷除規劃與預算間的隔閡。零基預算與「長程規劃」（Planning）及「目標管理」（Management by Objectives, Strategies, and Tactics）等，均有密切關聯。推行時，均需先有共同一致的可達成的目標及策略，俾能直接據以編製可以執行的預算作業。

參、零基預算的實施

在實施新的管理制度之前，需詳加策劃、設計，並舉辦研討會。在適當時期公佈有關實施要點說明書，其主要內容包括：

- 1 主管當局公佈自那一年度開始試行以及最高主持人推行的決心。
- 2 如何選定試行部門及明細日程表等。
- 3 說明零基預算的目的、概念及方法等。
- 4 說明各階層人員在實施時，各應擔負的職責及應遵行的程序等。
- 5 預先作好長程規劃及目標管理等工作；並預爲準備使用之表格等。
- 6 其他有關之具體事項等。（例如：規定一項業務應有三個水準的「決策方案」及獎勵辦法等。

傳統預算的編製工作，通常是事務人員、會計人員辦理，以上年度或前三年之實績爲基準，酌量予以若干的增減，由於未用評估、分析，每一業務需要若干成本，多半模糊不清。實施零基預算法，置責任重點於有關主管人員，故規定改由有關主管人員從計劃起點開始申請預算。爲要尋求達成目標不同途徑的抉擇，因此在工作進行中，要先計算以金額表示不同做法的各項決策方案等，再經評估、分析、分級、排列其優先順序，然後考慮採擇決定。如果各有關主管人員事前未對零基預

算編製法詳加研討，並充分瞭解，實施起來，對許多細節頗難求得步調一致；甚至就誤了預算編製報出的時限。所以筆者個人的意見，事前舉辦「零基預算法研討會」，是必要的。經過充分的研討、瞭解後，進一步的工作，是由業務與財務主管人員組成臨時小組，負責整個機構組織推行零基預算程序的設計與行政，包括策定一些細節問題。在美國因爲每個機構的細部作業不同，已經採用零基預算的單位，都有其獨特的表格與程序，以配合其實際需要。臨時小組必需包括業務主管人員，因爲他們最瞭解業務需要與問題所在，他們對零基預算程序之實施，擔負着重大的責任。

肆、零基預算的步驟

雖然各機構的細部作業有所不同，有效的零基預算，必須遵照下列四個基本步驟：

第一步驟——劃分「決策單位」（Decision Units）。

零基預算的目的，在使主管人員配合長程規劃、目標及策略，不斷的評估各種業務，並作成「決策」。所以每一機構必先列出有意義的基本工作項目，以供能夠逐個分別分析與決策。這些明細工作項目，零基預算的專門術語稱「決策單位」。在那些有明細「預算單位」（亦即「預算項目」）的機構而言，「決策單位」可能相當於傳統預算程序中的「預算單位」。有時在若干場合，如果預算單位中有某些規模較重大的工作需分別分析時，主管「預算單位」的人員，可能希望視其需要，「劃分」不同的職能或工作，各依判斷分別分析，這時他可以將一個「預算單位」劃分爲數個「決策單位」。並可由有關主管人員自行裁量。

第二步驟——擬定並說明每一「決策單位」的

數個「決策方案」(Decision Package)。

「決策方案」也是零基預算的專門術語之一，它是零基預算構想的基石，由高階層主持人授權該項業務最基層主管人員負責辦理，鼓勵提出創新性的執行方法，以形成「建議制度」。決策方案是劃分與說明每一決策單位的重要依據文件，管理人員據以「評估」與「分級」，與其他決策單位競爭預算資金。

決策方案的內容與結構，必須提供管理人員所需評估每一業務的充分資料，一定要詳細說明，並衡量分析下列數項：「決策單位的目標」、「達成目標的計畫」、「所需員額」、「工作量及執行措施」、「各種不同作法及其所需與效益」及「不核准本方案的後果」等。

凡屬每一項業務，推行零基預算法時，均應對如何完成該項業務的各項替代方案一一說明及衡量，其可能的替代方案，可分為兩類：

1. 不同的實施方法，其彼此間是互相排斥的，儘管可以考慮及衡量兩種或三種以上不同的方法，最後只能選擇一種。例如：

某機構會計室的「英文報表打字工作」，可考慮提出下列四個決策方案來供選擇：

- (1) 由室內某人辦理。
- (2) 由會計室部份人員兼辦。
- (3) 約請有經驗的打字行代打，論件計費。
- (4) 專雇一位英文打字員。

2. 以執行的層級為準，其作業可能分為不同的層級，通常須自某一最低層級開始，以該最低層級為主體，即「層級1」表示係一種「基本需要」，層級依次向上增高，則所需成本及所獲效益也依次增高。例如：

某區環境清潔費：
層級1 每天垃圾車收集垃圾一次，每月需五萬元。

層級2 增加每週清掃馬路一次，每月需增一萬元。

層級3 增加每週清理水溝一次，每月需增二萬元。

層級4 增加每月噴殺蟲藥一次，每月需增三萬元。

該區在緊縮的情況下，可只執行層級1，每月只需五萬元；若在充裕的情況下，可以酌量選擇層級1及層級3，月需七萬元，或將上述各層級全部選入，月需預算高達十一萬元。

各個決策方案提供高層管理人員與財務幕僚加以檢討後，也可能是選擇決策方案的修正或重編；不重要的決策方案經研判後，酌量予以刪除。

第三步驟——應用「成本效益分析」、「評估」、「與分級」所有決策方案，排列其優先順序，發展彙編為預算請求。

把所有的決策方案，應用成本效益分析，經過評估、分級，按其對本機構效益大小，列表排列其優先順序，效益大者在先。決策方案分級表

格，最少包括下列各欄：「分級序號」、「方案名稱」、「所需經費(包含員額等)」、「經費累計」、「附註」及「分級之機構業務或作業」等，並需簽章及填明日期及頁號。有效合理的優先順序排列，使高級主管的注意力集中於重要業務計畫，並瞭解某些非絕對必要的支出，以便對其有限的財力作合理的分配，使重要的和新興的計畫，優先獲得資金的支配，以彙編出最經濟、最有效的預算請求。

第四步驟——根據預算撥款「核准」的各項「決策方案」編製「作業明細預算」及「作業計畫」，作為管制的基礎。

通常，每一機構的預算或撥款要求，會受到立法機構的審查與修訂，等整個機構的預算業已核准之後，預算單位於接到核定的決策方案發還時，立即編製作業明細預算及作業預算等，實施零基預算的基礎，必須把握主管人員所應負擔的責任，不僅是這些預算，而是要完成他們在每一決策方案中所提出的計畫與績效。

起泡劑使低產率氣井起死回生

源

目前之高氣價使低產率之氣井仍可經濟地生產，一種注入起劑之新法過去一年中經實行於一百八十口氣井中其成功率達百分之九十，欲克服過低之井底壓力及過量之液體以解救瀕臨廢井之氣井，高登公司(Gordon Lab. Inc.)於現場試驗各種不同之起劑，適當之藥品可降低油管中之液柱使氣量增加，一口氣井其產出之液體中如碳氫化合物之含量在百分之三十之下就可適用

此法，所需之設備僅是一部燃氣式化學泵浦。氣井液體之聚積可由每日產量之變化及油管、套管壓力差而獲知，最有效之排除液體方法是使用井底馬達，但是產量小時，使用馬達並不合乎經濟且有腐蝕及結垢之問題。該公司先於試驗室尋出理想之起劑，能產生大量之氣泡，此種氣泡且可於短時間內消失，且與油分相混時不會改變其性質，更重要的是在鹽水中仍為有效。