

消化預算

每每在會計年度行將結束前，公務機關有一個普遍的現象，就是 --- 消化預算，各機關在年度結算前紛紛開始預算的清理，凡是動支不足的預算項目，就急著採購或發包，目標就是在預算期結束時，能把預算項目執行完畢。於是我們看到明明沒多久之前才鋪過的馬路怎麼又在重鋪、圖書館突然買進了好幾批大部頭的百科全書、拚命花錢辦研討會、虛報出差考察、大興土木……等等多此一舉或明顯浪費的奇怪現象，巧妙的運用各種「五鬼搬運法」耗盡多餘經費，趕緊用光預算，以達到「收支平衡」的假象！

為什麼會有這種問題，當然就是機構的預算制度造成的。以政府部門來說，傳統的預算編製是以「量入為出」與「收支平衡」為原則，是一種以「控制」為導向的預算制度。這種預算制度最大的優點就是編製預算比較簡單，也方便監督和控制。

以政府部門來說，各級行政部門需於每年度結束前，依據預算法預估次年度可能的收入和支出來編製次年度的預算，送交民意機關(立法院或議會等)審查，通過後才能依法執行。如果當年度預算用不完，不但要將剩餘繳回國庫，預算執行率也攸關單位首長的考績，更不要說下次再編列預算送審時會不容易通過或被砍，因為用不完就表示不需要那麼多。沒有錢什麼事都辦不了，因此，單位主管不但不會責怪下屬臨時消化預算的作為，反而是主動要求所屬單位要把預算用盡，以免影響單位來年預算和自己的仕途。

預算為什麼會用不完呢？原因不外：

- 執行不力：各種預定的工作進度落後，以致開銷也落後，所以花不完，這就是影響單位主管考核績效的原因。
- 規劃不實：預算只是延用以往。可能因為時空早已改變，有些項目不需這麼多，有些該增列的項目又漏編，或者根本在編預算時就灌水超編。
- 單位主管領導有方：完成了相同的工作，卻節省了開銷，以致預算仍有剩餘。這本來是好現象，可是依照現行制度，主管的節省不但無功得不到任何獎勵，節省下來的經費也不能用到別處或者保留到次年度，而且次年的預算送審時反而會被砍，努力節約反而成為實質上的懲罰。所以，主管不但不會阻止年終自己單位的「消化預算」行為，

反而會要求下屬想辦法務必達成執行率。

根據個人的經驗，這重現象也造就了一批了解各機關需求的業務人員，在會計年度快終了前，大力協助各機關適時的把要花的錢花掉，愈是高價的愈好賣(例如圖書館買百科、買套書)，生意好做得很，至於是否符合需要、是否會浪費，沒人真正關心！

傳統的預算編列方式，為了省事和送審時容易通過，一般都是依循往例，把上一年度的預算以略作調整(至少加上通貨膨脹)的方式來編製。而現行預算制度基本上又是防弊重於興利，真正執行時，若某個類目不夠用，另一個又太多，不同支出類目間是不允許互相撥用報銷的。如此一來，用不完的不是消化掉就是交回，不夠用的就只好各顯神通，這樣做當然是不合規定的，於是就變成了「歷史共業」！這種預算制度支出結構上的長期扭曲，很難有自我調整的機會，久了當然無法反映實際上的需求，可是幾乎無解，不但是公務機構有此困擾，民營機構亦然。

1968年美國德州儀器公司發起(Texas Instrument Co.)了所謂的零基預算(Zero Base Budgeting Z.B.B.)制度，用來編製該公司研究部門的預算，頗著績效。零基預算就是每年編製預算時都是從「零」的基準開始，不管上年度或以前年度預算數字的高低，重新檢討業務活動決定優先順序，並根據成本/效益分析，就下年度預算作最適當的安排，也就是說將有限的資源做好妥善的配置。

零基預算由德州儀器公司開始編製，1977年，卡特入主白宮擔任總統，即下令聯邦政府所有部門及機關首長一律採行「零基預算」。於是聯邦政府、州政府及地方預算的編製，均依循零基預算的原理，據以抑制政府的膨脹支出，並給予納稅人更多、更佳的服務。當時美國聯邦及州政府的預算逐年增加，因為每年在預算審查時，總是把往年經費項目視為當然，不但未遭削減，反因物價上漲等理由要求增加，結果自然逐年膨脹。零基預算的理念就是針對此問題，認為每一機關的預算編製，每年都應該從零開始，檢討原有的每一計畫是否仍屬需要，每一項工作所需費用能否加以節省，對於無績效的工作則予取銷。

由於美國的影響力，零基預算一時之間在世界各地大為風行。可是由於增加一大堆的紙面作業，工作量大增，計畫定期檢討的繁重工作，也使得政府機關日常工作陷於停滯，1981年雷根總統上台後，即不再熱衷而逐漸淡出。

或許，零基預算的觀念是可取的，只是執行的手段還需要繼續努力改進吧。