

零基礎預算制度之研究

陳澤人著

臺灣商務印書館印行

人人文庫

零基礎預算制度之研究

陳澤人著

臺灣商務印書館發行

人人文庫序

人人文庫創始於民國五十五年七月，創刊之初視字數多寡分爲單號及雙號兩種，五十八年七月起增加特號，迄六十八年十二月底共出版二二五一本，其中單號六五七本，雙號九〇九本，特號六八五本。除六十三年三、四兩月因紙張缺乏暫停外，每月發行十本至二十本不等。

本叢書爲王雲老所創，其選材與介紹新知倣自英國人人叢書 (Everyman's Library) 及家庭大學叢書 (Home University Library)，以廉價普及爲主。今雲老雖已仙逝，不復主編本叢書，本館仍一本雲老遺志，繼續出版，按月發行，並力求革新內容，改進印刷，以副讀者愛護本叢書之雅意。

臺灣商務印書館編審委員會謹識

民國六十九年元月一日

自序

企業經理人在經營之過程中，常不斷研求「最佳之方法」，期能減輕未來不確定情況所將產生之風險。該方法必須具有對企業之一切資源，能夠加以最有效運用，使其發揮最大功能，藉以獲得認為滿意之利潤。吾人衡諸事實，一種良好之預算制度，即為達到上述目標中最有效方法之一。蓋「預算」不僅係預測未來，甚且可用以計畫未來所欲達到之境界。惟以往各種預算制度皆有若干強調之處以及所能適用之範圍，以致難以涵蓋預算所應具備之功能，自然亦無法適用於所有企業之活動與作業，由是預算之制度，乃層出不窮。此點可由「彈性預算」、「增量預算」、「績效預算」、「設計計畫預算」以至最新「零基礎預算」制度之不斷推陳出新，即可窺見企業經營者終年追求良法之苦心。

由於「零基礎預算」係一嶄新之預算制度，亦為企業經營管理之良法。故本人亟欲探究此一制度之內涵以及編製預算之程序，以之與其他預算制度相比較，視其彼此間有何歧異之處？此一制度具有何種特質與立論精神？又此一制度有何優點與限制？如果施行零基礎預算制度，將會遭遇何種難題與困擾？而該項難題，應以何種方法加以克服？然後方能充分發揮此一預算制度之效能等，均作深入之研究。尤以此一制度在我國台灣省實施之可行性方面，作更多之探討。甚盼由於本書之寫作，對我國企業家之經營，能有棉

薄之貢獻。

本書共分十章。第一章討論「預算」之功能及「零基礎預算制度」之定義與特質及其史略。第二章則將零基礎預算制度與傳統預算制度、增量預算制度以及企畫預算制度相比較，以說明該制度之優點與限制。第三章探討企業如何建立此一預算制度及編製預算時應有之程序。由此可知，此制度與其他預算制度在程序方面有何差異之外；同時可藉以了解建立制度與編製預算應行注意之事項。第四章列舉企業內部各部門運用零基礎預算制度所應採取之步驟與應行注意之要點。第五章說明零基礎預算制度適用之範圍，並提示企業面臨何種徵兆時，即應排除萬難實施此一預算制度。第六章介紹美國採用此一制度極為成功之三家大公司所實施之大略情況，藉以明瞭實際之情形、施行之步驟、所獲之成果、所遭遇之難題以及採用者之觀感，以資吾人之借鏡。第七、八、九、三章皆討論實施此一制度時所將遭遇之問題及其解決之道。最後，建議零基礎預算制度應如何與其他制度相配合，方能獲得更大效益。同時討論此一制度在我國企業界採用之可行性，以促進本省工商業之發展。

余以才疏學淺；又乏實務經驗，疏漏之處，必然難免，所幸會計界先進有以教之，則感且無既矣。

陳 澤 人 序於東吳大學
六十八年七月

目 錄

自 序	
第一章 緒論	1
第一節 預算制度之功能	2
第二節 零基礎預算制度產生之原因	6
第三節 零基礎預算之定義與特質	8
第四節 零基礎預算制度之演進	13
第二章 零基礎預算制度與其他預算制度之比較	19
第一節 零基礎預算制度與傳統預算制度之比較	19
第二節 零基礎預算制度與增量預算制度之比較	23
第三節 零基礎預算制度與設計計畫預算制度之比較	25
第四節 零基礎預算制度之優點與限制	28
第三章 零基礎預算制度之建立與編製程序	35
第一節 訂定制度之目標	35
第二節 決定實施之策略	37
第三節 編纂預算手冊	42
第四節 確定預算單位	44
第五節 建立決策錦囊	48
第六節 排列決策錦囊之優先順序	55
第七節 核定資源之重分配	61
第八節 評核績效之優劣	62
第四章 零基礎預算編製之舉例	65

第一節	財務與會計部門·····	65
第二節	產製部門·····	70
第三節	工程部門·····	75
第四節	行銷部門·····	78
第五章	零基礎預算制度適用之範圍·····	84
第一節	零基礎預算制度適用之環境·····	84
第二節	何種企業必須採用零基礎預算制度	89
第三節	何種企業不適宜採用零基礎預算制 度·····	91
第六章	實施零基礎預算制度之實例·····	93
第一節	馬瑞麥公司·····	93
第二節	聯合內陸運輸公司·····	108
第三節	利德曼公司重設備部門·····	115
第七章	建立零基礎預算制度所遭遇之難題··	127
第一節	如何克服組織成員之抗拒心理····	127
第二節	何人擔任訓練與教育工作·····	130
第三節	企業內部環境應如何配合新制度之 推行·····	132
第八章	編製零基礎預算所面臨之問題·····	136
第一節	如何進行覆核決策錦囊之工作····	136
第二節	何人執行排列優先順序之工作····	141
第三節	如何決定決策錦囊之優先順序····	146
第四節	決定最低努力水準之方法·····	154
第五節	防止管理者玩弄權術·····	157
第六節	績效衡量方法之選擇·····	161
第九章	實施零基礎預算制度所發生之整體性 問題·····	165

第一節	解決繁重之文書工作·····	165
第二節	如何消除時間之限制·····	170
第三節	編製零基礎預算之週期·····	173
第十章	建議與結語·····	176
第一節	零基礎預算制度與會計制度之配合	176
第二節	零基礎預算制度與設計計畫預算制度之配合·····	179
第三節	零基礎預算制度與目標管理之合璧	184
第四節	零基礎預算制度與整體規劃控制系統之關係·····	187
第五節	結語·····	189
本書參考文獻	·····	195
附 表		
附表 1—1	零基礎預算與規劃工作之整合	14
附表 3—1	零基礎預算制度實施之方式···	38
附表 3—2	決策錦囊表·····	49
附表 3—3	決策錦囊表·····	50
附表 3—4	決策錦囊表·····	51
附表 3—5	排列優先順序之程序·····	56
附表 3—6	決策錦囊優先順序表·····	58
附表 5—1	規劃、預算與控制之相互關係	85
附表 5—2	企業管理活動之主要範圍·····	88
附表 6—1	塑膠廠資源重分配表·····	95
附表 6—2	機工廠資源重分配表·····	101
附表 6—3	粉末廠資源重分配表·····	105
附表 6—4	聯合內陸運輸公司財務資訊···	109
附表 6—5	聯合內陸運輸公司預算單位···	111

附表 6—6	聯合內陸運輸公司 1975 年營業預算與實際數字, 1976 年零基礎預算制度下之數字·····	114
附表 6—7	1976 年預算增加之部份·····	114
附表 6—8	間接性費用·····	116
附表 8—1	採用取決水準之排列程序·····	138
附表 8—2	覆核決策錦囊之取決·····	139
附表 8—3	由預算審議委員會進行排列工作·····	144
附表 8—4	決定計畫可行性之決策表·····	149
附表 8—5	優先順序表·····	150
附表 8—6	單一標準之票選法·····	151
附表 8—7	多重標準之票選法·····	153
附表 8—8	應付帳款科工作分析表·····	157
附表 8—9	工作流程圖·····	158
附表 10—1	決策錦囊表·····	178
附表 10—2	零基礎預算制度與目標管理之合璧·····	186
附表 10—3	零基礎預算制度與整體規劃控制系統·····	188

第一章 緒 論

早期之企業經營，由於各地交通不甚發達、經濟尚未開發、人民教育未能普及、企業規模較小等各種因素，使企業經營之環境，因不受外界或外國之影響，故尚稱安定。因此，一家商店一旦開張，便可連續經營數十年，甚至百年以上，以「百年老店」為廣告宣傳者，更到處可見。彼時由於環境穩定，企業之主持人多未慮及未來之期間將可能發生何種之變化。近數十年來，世變日亟、滄桑交替，企業為求生存與獲利，不得不開始積極預測未來可能之變動，作為因應措施之基礎，進而設計未來之作業以及構想應付變動情況之策略，冀能藉算無遺策與成竹在胸之預測，而減少意外事件之發生與或有損失之加重。於是各種複雜之規劃與預算制度層出不窮。諸如：彈性預算（flexible budgeting）或稱變動預算（variable budgeting）、固定預算（fixed budgeting）或稱預測預算（forecast budgeting）、增量預算（incremental budgeting）、績效預算（performance budgeting）、設計計畫預算（planning-programming-budgeting）及方案預算（project budgeting）等之發明與應用。各種預算制度雖然均曾風行一時，終因各預算制度之內容，多有偏頗，未能符合企業機構整體之需要，而致漸趨沒落。由是，一種嶄新而能作全盤打算之預算制度又應運而誕生。

第一節 預算制度之功能

預算制度被稱為現代企業經營管理上最重要管理工具之一，此說可謂不爭之論。究其所以如此重要之原因，乃由於預算制度實具有下列五項之功能。前三項主要功能為規劃（planning）、激勵（motivation）、控制（controlling）或評核（evaluation），另外兩項次要之功能，則係協調（coordination）或聯繫（communication 亦譯傳達溝通）以及教育（education）或訓練（training），茲分述於后。

規劃之功能

預算制度對企業規劃方面所提供重要之功能甚多，諸如下列所述者：

1. 預算制度可促使管理當局明瞭企業當前所面臨之若干重要問題：人性行為通常均有因循怠惰之傾向，而管理人員常不於事前認知行將面臨之問題，迨事情發生後，尚多不明如何處置。預算制度即係迫使組織成員及早加以預測，並作事先之調查、研究、分析與策劃，以應付可能發生之問題。

2. 預算制度可誘使管理人員將各項計畫予以數量化，從而測試各項計畫之可行性。

3. 預算可強制管理人員從事覆核其自身所作努力之目標、各種執行之方法以及達成該項目標之成本等。在編製預算之過程中，一方面可使企業定期重行檢討並修正其重要政策；另方面尚可說明企業行動之指標，使組織之成員可從而認清工作之前提及執行之方法。

4. 促進企業有效運用現有資源：任何企業均感資源之有限與不足，處此情況下，究應如何有效運用企業之資源，實乃主管人員當務之急。此時可藉編製預算之程序，就各種替代方案中，選出一項最有效之業務計劃，予以實施，以期達成企業之目的。

控制之功能

規劃與控制實為一體之兩面，若僅有計畫而無控制，則計畫將毫無價值可言。反之，若僅有控制卻無計畫，則控制將失其根據。企業之預算制度除具有規劃之功能外，尚且具備控制之功能。茲將關於預算制度控制方面之功能說明如下：

1. 可杜絕浪費與無效率之情況：當企業編定預算之後，可藉該預算數字作為考核執行成果之依據。使每一組織成員深知其責任之所在，極力避免浪費或缺乏效率之事態發生。如是，企業自可控制成本之支出；並可提高經營之績效。

2. 迫使企業管理當局定期進行自我分析：無論在預算執行期間或任務完成之後，企業管理當局必應定期檢討，或分析該期間內經營之成敗及其原因，藉以檢討過去策勵未來。

3. 促進企業管理人員隨時注意一切經營活動，是否均依照既定之目標進行：無論如何嚴密之控制系統，若非經常發揮控制之功能，自無法保證絕對不發生任何差錯。預算制度可促使控制工作持續不斷進行，務期偏差尚未發生，即已有糾正其錯誤行為之方法，而將其導入正軌，繼續向企業既定之目標邁進。

4. 協助管理人員了解組織成員所遭遇之難題：由於

預算制度具有規劃與控制功能，因此由績效考核中，可發現許多組織成員所遭遇之難題。例如：在分析差異之過程中，由於探討發生差異之原因，因而明瞭(1)工作環境不良，(2)所訂標準太高，(3)外界環境變遷等問題，從而及時設法予以改善，俾提高工作成員之士氣。

激勵之功能

企業管理當局可藉預算控制之手段，以促使所有組織成員悉力達到預計之績效水準，俾達預定之目標。因為預算已明確表達企業之鵠的，並訂明工作之標準，如果組織成員接受激勵，全力以赴，則既定目標即可達成。

當組織成員執行預算所獲之實際成果，超過該成員之期望水準（level of aspiration）時，該員內心即產生某種程度之成就感，引起彼等提高其期望水準。如此週而復始，將可不斷激勵成員之工作情緒，尤其當預算甚難達成，卻又非絕對無法達成之情況下，一旦達到要求，此時所產生之激勵作用，似乎達於極點。

此外，預算制度若能配合獎懲制度，更可加強激勵之作用。因為當組織成員知其報酬之多寡與升遷之難易，大部份決定於工作績效之優劣時，彼等將對企業所定之目標全力以赴，務求克盡其職，既可達到企業之要求，又能滿足個人之慾望，此時激勵之發揮可謂淋漓盡致矣。

協調或聯繫方面之功能

預算制度能提供下述各項有關各單位間協調或聯

繫之功能：

1. 協調企業內各單位間人力與物力：企業內部若缺乏協調或聯繫，將使各部門或各單位各自為政，且有閉門造車之弊。於是各部門所擬定之目標與計畫必定彼此脫節，而與實際不符。此時唯有藉預算制度之力，統一各單位努力目標，以促進各部門步調一致。此外，預算制度亦可加強各單位間之聯繫工作，不但可靈活運用企業所擁有之各種資源，更可有效加以使用，以發揮最大效益。

2. 調整經營活動使其與預期之環境相配合：在高度競爭之環境中，企業之能否生存？能否獲取利益？端視該企業適應外界環境之能力而定。預算制度即迫使企業各階層管理者不斷對企業所處之環境詳加分析，從而擬訂最佳之經營計畫，如此方不致與瞬息萬變之外在環境宣告脫節。

3. 調合各部門之活動：大多數企業之預算程序係由各階層管理人員編製完成，逐層彙總至最高管理當局，經覆核、分析及商討等程序後，方予以核定。在此程序中，可消除各部門間互相衝突之活動，例如：產出與預計銷售量相配合、原料採購時間表與生產計畫相協調、服務部門提供製造部門所需之服務活動等。

4. 促進各管理人員之了解：管理人員間對提供服務所可能發生之問題與困難，應藉預算謀求解決而儘量消除之，以促進彼此之間充分合作。

教育或訓練方面之功能

預算制度除可提供前述各方面之功能外，對於企業管理人員尚可提供教育或訓練方面之效益。茲將此

一方面之功能，申述於后：

1. 培養各階層管理人員謹慎之習慣：當編製預算之過程中，須考慮各種可能之因素。在某種情況下，一項重要因素之疏忽，往往使整個預算失卻真實性與可行性。因此，負責預算人員於研擬預算之初，必須謹慎將事，進行合理之預測工作，誠能如此從事預算工作，確可培養各階層管理人員週密謹慎思考之習慣。

2. 使組織成員了解彼等在企業中所扮演之角色：由於預算可顯示管理當局對各主管人員之期望，故應使各組織成員了解彼等在企業中所處之地位，明瞭其所負之責任以及各業務間之互相依賴性，從而了解彼等所應肩負任務之重大。

3. 藉預算制度之力使組織成員引發出利潤意識：編列預算無非謀求利潤，再由利潤引起成本觀念，俾企業組織成員對企業之資源，知所有效運用。

4. 企業管理者可藉預算之編製了解經營之道：由於編製預算，可使主管人員明瞭整個企業最佳經營之法，及如何注意管理，方能達到企業之標的。

第二節 零基礎預算制度產生之原因

今日之企業，不斷面臨資源不足、利潤降低、以及成本上升等問題之挑戰。因此之故，吾人應如何發展一套優良之預算程序，就企業現有有限之資源，作有效之分配，便成為目前企業亟待解決之問題。一項預算程序，如欲達到資源有效分配之目的，首先必須注意並研究下列三項問題：

1. 企業現有之資源，應使用於何處，方為最有效？

2. 如何將企業之資源作最有效之運用？

3. 企業究應使用若干資源？

爲解答上述各問題，絕大多數企業，均以當前之作業水準與支出水準爲基礎，僅對未來預算超過當前支出水準之部份作詳盡之分析。因此，管理當局僅評核最終預算之一部份，而未曾對預算作全面性之評核，以致發生下列兩項重大之問題：

1. 當前作業之效率與效果未經評核。

2. 無法將資源移向具有較高優先性之新作業，以增加利潤。

目前企業所採行之各種預算制度，非但無法對上述各項問題提出令人滿意之答案，甚且在預算程序方面，發現下列三項嚴重之缺點：

1. 若干預算程序於編製預算之初，並未建立其預算目標，而待預算編成之後，始決定該項計畫之目標；或所訂定之預算目標與最終之預算金額，不相配合。

2. 若干計畫之目標雖已訂定，但未釐訂其經營策略。亦即對於可能嚴重影響現金預算，或現金流程之各種替代方案，事前未予考慮，直至預算編製完成後始行加以研究。

3. 預算金額未按責任與工作量之變動情況，重予分配。亦即當某些工作量顯著增加，而其他之工作量反而遞減時，一般習慣仍將整個預算金額作等比例之增減，以致造成工作量變化與預算分配間未能配合之現象。其原因多由於預算每在編就後，方進行詳細之分析工作。

前述各項預算程序之缺點，雖嫌過份誇張而有言

過其實之弊。然甚多企業其組織成員對於預算制度僅採取機械性執行之態度，並不將預算制度視為管理工具之一，則可能仍有輕視預算之抗拒行為。

綜上所述，吾人可以想見今日之企業實迫切需要一套完善之預算程序，使管理者在編製預算之當時，即能確定企業整體應為之事項；同時並立即加以分析，俾圓滿完成設定之目標、釐訂必要之經營策略、評估責任與工作量改變等之預算工作。由是，可促使企業之經營蒸蒸日上，機構之範圍將日益成長而擴大矣。本文所欲介紹之零基礎預算制度（zero-base budgeting）（註一）恰能符合上述各項之要求，實為一種創新而優良之預算程序，且就目前美國各大企業應用之情況而言，其未來之發展將極為可觀。

第三節 零基礎預算之定義與特質

零基礎預算制度之創始人係彼得派爾（Peter Pyhrr）氏，渠曾對「零基礎預算制度」一詞，作成如下之定義：

「零基礎預算制度乃為一種編製營運計劃與預算之程序。此一制度要求每一位管理人員編製預算時應自「零」開始，然後以詳盡之方式，說明所編預算之適當性，並負有驗證之責任，以證明耗費每一元資金是否適當。此預算程序並要求將各種活動與作業說明於決策錦囊（decision package）之中，然後以有系統之分析方法就各個決策錦囊加以評估，再按其重要程度排列優先順序。」（註二）

其中「決策錦囊」一詞，彼得派爾氏曾下一定義