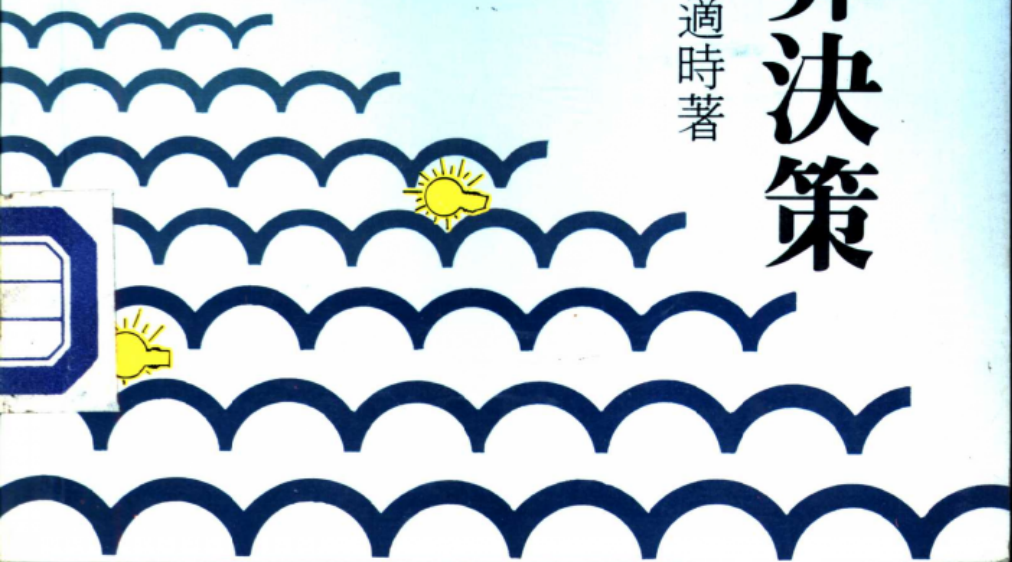


香港的公共預算決策

羅鄭適時著

廣角鏡出版社有限公司出版



香港的公共預算決策

羅鄭適時著

廣角鏡出版社有限公司

書名：香港的公共預算決策

編著：羅鄭適時

出版：廣角鏡出版社有限公司

Wide Angle Press Ltd.

香港灣仔莊士敦道195-197號八樓

195-197, Johnston Rd., 7/F. Wanchai, H.K.

Tel: 5753877 5757709 Fax: (852) 8381079

發行：華風書局有限公司

香港灣仔莊士敦道195-197號七樓

電話：5749495

承印：太和印刷公司

版次：1991年11月初版

定價：港幣60元

書號：ISBN 962-226-339-9

PRINTED IN HONG KONG

目 錄

序	5
第一章 公共預算決策的重要性與其理論	7
第二章 環境影響與香港的漸進預算決策	35
第三章 制度安排與香港的漸進預算決策	59
第四章 組織程序與香港的漸進預算決策	91
第五章 官僚行為與香港的漸進預算決策	99
第六章 總結及討論香港的漸進預算決策的意義	109
附錄	127
參考書目	171

香港的公共預算決策

羅鄭適時著

廣角鏡出版社有限公司

目 錄

序	5
第一章 公共預算決策的重要性與其理論	7
第二章 環境影響與香港的漸進預算決策	35
第三章 制度安排與香港的漸進預算決策	59
第四章 組織程序與香港的漸進預算決策	91
第五章 官僚行為與香港的漸進預算決策	99
第六章 總結及討論香港的漸進預算決策的意義	109
附錄	127
參考書目	171

序

制訂公共預算是每個政府經常進行的一項重要活動。公共預算亦稱為「財政」預算，從政策觀點來看，預算本質上是一種「財務」及「政治」活動。大部份政策都必須有足夠的財源支持才可實行，預算報告中所列明的各項公共收支計畫，正是政府執行政策的價值取向和實質承諾。政府所能動用的資源有限，不能完全滿足所有社會需求，故公共預算實在是把社會價值和社會資源予以分配的政治活動。由於牽涉範圍廣泛，公共預算已成為重要的公共行政研究範疇。在西方民主國家中有不少有關的系統性學術研究，但在香港這個以行政作主導的殖民地社會裏，本地公共行政研究人員對公共預算的研究，一直未有給予應有的重視。

本研究範圍主要討論於1958—1988年三十年內的香港財政預算（選擇1958年作為分析預算資料的起點是因為從1958年開始，英政府給與香港決策者很大程度的財政自主權；本研究於1987至1989年間搜集資料，在1989年夏季作分析。），也在適當的地方加入了1989至1991年有關資料。從公共行政角度着眼，以漸進決策模式作為分析工具，而研究目的在於確定漸進預算決策模式是否能解釋及描述香港公共預算的實際情況。研究結果顯示漸進模式在很大程度上能夠闡釋香港預算情況，本研究的假設由此得

以確立，而香港的漸進預算決策的意義也將會在文中討論。

本研究雖然對政府的預算制訂方法提出批評，但作者亦了解到公共行政人員在爭取稀有資源進行較理性的分配時所遇到的難處。在嘗試增進社會人士對香港公共預算的認識之餘，盼望書內的研究分析能推動公眾關注公共預算改革的重要性，進而支持實行香港政府財政科所提議的公共預算改革措施。

本書能夠順利完成，我首先要向周敬偉博士表示至深的謝意，得到周博士不斷指引及協助，這部書才能面世。我感謝施易安教授的建議，他的意見提高我對公共預算學科的興趣。爲了搜集資料，我曾向香港政府財政科及八個政府部門的官員作過訪問，得到他們的合作，謹此致謝。我對呂大樂博士給我的提議和幫助表示感謝。此書原用英文編寫，書名是 Public Budgeting in Hong Kong: An Incremental Decision-Making Approach，於一九九〇年末出版。在翻譯過程中，除了多謝馬嶽先生及陳靜芝女士的協助，還向王培光先生致以萬分謝意，他校閱了本書一遍。最後，謹藉此機會向外子和兒女致意，多謝國洪給我的支持，及彪和秀蘭對我的容忍；我到圖書館的時間增加，和他們一起在家的時間就相應減少了。

羅鄭適時

一九九一年九月

香港

第一章

公共預算決策的重要性 與其理論

引 言

每年的二月尾或三月初，香港市民都會非常關注財政司發表的預算演辭。由於預算內容包括各項資源分配的重要政府決策，而這些政策又會影響到香港的經濟發展、物價水平、就業前景、個人入息、社會行爲、公共服務設施、甚至香港、英國和中國關係的政治性問題，所以受到社會各方人士注視及討論。

任何中央政府的公共預算，都是一項影響公共政策與公共行政的重要政策宣言，公共預算在許多國家中一直是公共行政學者、政治科學研究人員及公共行政官員的一個主要研究範疇；但在香港，有關的研究卻非常缺乏。本研究的目的在探討「漸進主義」是否能描述香港公共預算制訂的決策方法。文中探討影響預算決策的因素，可以提供討論基礎，顯示香港官員如何作出預算決定。文中亦將討論這些影響對公共行政學學者、

公共行政人員及預算改革的意義。

（甲） 制訂公共預算的重要性

制訂公共預算（以下簡稱預算），在公共行政學與政治學的學者而言，是一個重要的研究範疇。此處先就制訂預算的概念作一界定。

預算可以有多種界定方法：預算是反映政府財政狀況的一份或一系列文件，反映政府的收入、支出、各項活動及其目標；預算亦可被視為對政府工作及成就的一個勾劃；預算是一個特別的計畫，顯示政府的承諾，列明政府的開支總額和收入來源，使人們知道如何展望將來；預算更可被視作政府的價值取向和優次選擇的宣言。

參考了上述各項說法，本研究將採取以下的操作定義：「預算是一項包括過往的承諾、現在的活動、已達的成就、面對的困難、以及預計的收支的政策宣言，其中透露出決策者的優次選擇和價值取向。」

預算既是中央政府的一項政策宣言，制訂公共預算便是制訂公共政策。此項公共政策的制訂有極廣泛的意義，扮演着如伊斯頓所言的，替社會作權威性的價值分配的角色。（註一）制訂公共預算與私人預算有許多分別，可參看註二。

香港和其他地區一樣，有關預算的事務總是極受重視。無論經濟蓬勃或是蕭條，大眾總有興趣知道公帑的來源，公帑的用途和將會如何使用。在公共行政學而言，預算制訂之所以是一個重要的研究範疇，有以下五項原因：

(一)任何政府，不論其領土的大小、政治哲學、經濟制度與文化背景的差異，預算制訂都是一項必需而經常進行的活動，西方民主國家的統治精英認為政府的合法性建基於羣衆支持，故此往往動用財政資源以滿足人民的需要。但世界上任何一個國家的資源，從來都是稀少的，主要的決策者必需努力地使這些稀少的資源可獲理性的運用。

(二)預算是維持政府生命的血液。(註三) 由於預算牽涉鉅額的金錢和重要的政策決定，我們經常可從中知悉政府的許多資料，包括其價值取向與優次選擇，財政狀況，運作是否良好及面對的困難等。公眾可以從一個政府預算中的不同撥款水平，看出政府的價值取向與優次選擇如何轉化為公共政策服務和活動。(註四) 當決策者透過預算制訂主動調配資源，改變計畫、設施和服務的優次，或是回應人民的要求時，公眾可從中獲得公共政策、服務和活動的一個整局觀。一般法例的制訂由於條款繁多，不是同一時期完成立法過程，以及常被修訂，通常不能提供一個較全面的印象，但人民卻可從每年的預算中知悉各政策、設施和服務的開支，一般性地評估政府對不同政策、公共設施和服務的優次選擇和相對投入程度。

(三)不論在香港或其他地方，預算都為公眾提供了一個監察行政機關運作的機制，公開地或間接地驅使行政機關或決策者對公眾負責。任何政府，不論民主與否，都受到人民的監察，雖然它們對公眾負責的程度有異。在西方民主國家，不獲重選連任的威脅是使主要決策者向公眾負責之一重要因素；而在不民主的國家中，假若人民不是公開以暴

力作威脅的話就可能是隱藏着人民以暴力推翻政權的威脅，使政府向人民負責。透過預算以監察行政機關的運作，可以達成爲人民獲取有關公共開支的資訊，使政府向人民負責的目的。

- (四)隨着科技發達，現代城市生活日趨複雜，以及人民教育水平漸高帶來了日漸高升的期望，政府日漸擴張實是無可避免。對預算的分析正好提供一個機會，使公眾可以監察政府擴張的現象以及對經濟的影響。由於預算顯示了社羣總生產的一大部份將如何被運用，公眾對政府擴張了的角色與功能無論是歡迎還是憂慮，預算都日益受到關注。九一年三月香港財政司的預算案，提出九一至九二年度的開支預算達一千零四十八億港元，小如百分之一的增加已達十億港元之鉅。（註五）往往可從預算中公共開支的多少和組成，評估政府對整體經濟的影響。

- (五)最後，對一些有志研究政策制訂的公共行政學學者或社會學家而言，探討預算的制訂，可以從中了解政府官員如何決策，因而有特別的吸引力。預算的制訂，多是由一羣身居某些固定職位或負責某些公共設施或服務的官員，作出一些常規的、公式化及系統化的決定。每年都由這羣決策者負責將稀有的資源分配到不同的公共服務設施和活動中，作出一些重要的決定。由於不論長期或短期的服務、設施和活動都需要撥款，政府每年都要作出財政資源的分配。對決策研究感興趣的公共行政學學者與社會科學家可以從中提出許多重要問題，例如經濟與政治意識形態，資訊和時間的限制，制度上的安排、組織的程序和參與者行

爲，就公共預算的制訂進行分析，可得出上述問題的有關資料。

（乙） 制訂預算的研究

由於制訂預算在理論上和實際上都極爲重要，許多西方研究者對此甚爲關注。早在一七七六年，史密夫在他的「國富論」中，已首先就英國的公共開支作出了一個有系統的討論。以今天的標準而言，無論是香港或其他地區，由於公共部門都日趨龐大和複雜，責任日漸增加，史密夫的討論顯得過於簡單而無實質用處。史密夫界定了三類開支：第一類是國防，用以保衛社會免受其他國家的暴力侵犯或欺壓；（註六） 第二類用於維護人民內部的公義，保障奉公守法的公民免受破壞法紀的公民侵犯，用於如警察和法庭等；第三類則是用於經濟和社會福利用途的開支。

到了十九世紀和二十世紀初期，學者較爲關心程序上如何提高政府收入，而較少理會政府開支的用途。（註七） 由於研究興趣偏向微觀層面，此時期對制訂預算決策的知識的增長極爲有限。

百家爭鳴的理論

第一次世界大戰後，研究工作集中於一些預算的形式問題，例如預算的組織形式和準備預算的技術性問題。很多人認爲傳統式或「線項式」的預算的財政控制功能是有用的工具。

「線項式」預算強調所支出的款項實質上是用來購買已批准的項目，但正如史植克指出，傳統式預算的主要目標只是財政控制。（註八）

姬爾批評前人有關預算的研究，認為他們只着重形式而忽略了預算制訂的基本問題：如何比較不同公共設施、服務和活動的優點。姬爾在一九四零年的經典著作《預算理論的缺乏》，提出一個關乎預算制訂決策的中心問題：當決定將一筆金錢撥予某一項活動而非其他活動時，究竟應以甚麼為決定基礎？姬爾一方面指出預算實際上是政治哲學的反映，另一方面又認為應該用經濟理論來解釋預算的制訂。（註九）在他作出批評後，並沒有很多研究嘗試找尋一種指引性的理論，以指導如何在資源稀少時分配資源。

史植克認為一九四九年以來採用的「表現式預算法」是以管理為導向的，因為此類預算只針對一個單位的主要活動，看重「輸入」和「輸出」的關係，而不着重討論其活動目標及所需撥款數目；重視各公共設施、服務或活動的事後核算而非如何分配稀有的資源。這種機械式的預算法應用於五十年代末見成功，因其未能令人更易了解預算的制訂，亦未能在預算的決策上發揮更大的功效。（註十）

路域士在其一九五二年題為《向建立預算理論進發》的文章中開始探討關於預算制訂的理論，對姬爾早前的呼籲作出了回應。路氏在文中運用經濟學的方法，強調需考慮不同的預算選擇，並應以較專門的「邊際效用分析」的角度來比較不同公共設施、服務和活動的優點。路氏的論點成為「零基預算」的理論基礎，而零基預算則在七十年代末期大受歡迎。（註十一）

可能是受姬爾批評的刺激，不少學者開始嘗試探討有關預算的「指引性」理論，有關支持「規劃與程序設計預算系統」的文獻可算是他們努力不斷的表現。五零年代在制訂預算上的改革主流，便是多運用有關程序設計的資料。史植克指出，此時期的改革強調預算制訂的規劃功能，並兼顧預算的管理及控制功能；但美國應用「零基預算法」和「規劃與程序設計預算系統」並不成功。

近三十年來，學者仍不斷透過檢視預算制訂的方法，來探索一套預算的指引性理論，其中兩大主流即為理性全面法和漸進法。

預算決策分析中的理性全面法

戰後持續的經濟增長，導致公共預算制訂採用漸進法外，也使用理性全面法，成為一個有趣而值得注意的矛盾現象。前者着重現在和解決困難而後者着重將來和達致目標。經濟的繁榮提高了使用理性全面法的可能性，因為此類資本與勞力密集的決策方式常常需要各組分析員協助。理性全面法提出預算制訂應以建立預算目標開始，每次預算制訂都必需提出並處理兩個問題：我們的目標為何？我們如何可達致該目標？（註十二）採用此方法的預算制訂者由釐清價值和目標出發，然後對各種途徑的有關因素和後果作出全面的分析，並運用邊際效用分析、成本效益研究以及各類預測技巧以找出最適當的選擇。理性全面法的重點在找出問題的最佳答案，而在預算制訂的意義下，規劃與程序設計預算系統可算是最類似此方法，以建立