

零基預算法實務

ZERO-BASE BUDGETING
COMES OF AGE

Logan M. Cheek原著

許 是 祥 譯

陳 奮・陳宏博 聯合校訂



中華企業管理發展中心

F278.5

X717

零基預算法實務

Logan M. Cheek 原著

許 是 祥 譯

陳 奮 • 陳宏博 聯合校訂



中華企業管理發展中心

中華民國六十七年十一月初版
中華民國六十八年四月再版

版權所有 翻印必究

中華企業管理叢書之卅四

零基預算法實務

ZERO-BASE BUDGETING COMES OF AGE

(原著者 Logan M. Cheek)

譯者 許 是 祥

校訂 陳 奮 • 陳 宏 博

發行 中華企業管理發展中心

發行人 李 裕 昆

臺北市武昌街二段卅七號 三愛大樓

電話總機：3311650 • 3312862

郵政劃撥儲金戶第14232號

本中心登
記證字號

行政院新聞局局版臺業字第0607號

印刷 金氏裝訂有限公司

每冊實價新台幣貳佰肆拾元正

前 言

預算籌編所依據原則，屬人羣關係觀念者，有甚於會計例規……若將這些原則加以應用，則預算工作，必然成功。

James L. Pierce: The Budget Comes of Age

羅卜 (Gerald Loeb) 在他所著的「為保衛投資而戰」(The Battle for Investment Survival) 一書中曾說：「有些投資人年年獲利，有些投資人却經常遭遇赤字；其所以有此差別，並不完全是因為能否選擇最佳的股票和最好的時機；而乃由於能否掌握投資成功和減少失敗因素的緣故。」羅卜這一番關於證券投資的道理，同樣也適用於企業規劃和預算。若干年來，企業機構的高層主持人、主計長、規劃經理、及預算分析人員等，一直都在致力於下列三項類似的基本管理課題：

1. 對本公司最具獲利潛力者，是甚麼新產品？甚麼新市場？甚麼新生產方法，或甚麼新的人力？在公共部門則為：我的選民最殷切的需要是甚麼？
2. 本公司推出該項新產品，開拓該一新市場，產製那些產品或提

II 零基預算法實務

供那些服務，該用何種方式以求最大的成本效能及可行性？

3. 最重要的是，我們應如何分配各項資源，自邊際性對象轉移至更具成果的對象？

關於上述第一課題，近年來規劃專家們已經建立了種種創新性的技術。在市場研究方面，他們能將市場細分，能推測所得水準，能看出新出現的消費者需要。在研究與工程方面，他們提供了許多技術革新。在經濟預測方面，他們使我們對時機的「不定性」能有某種程度的把握。而且還有所謂「德爾費技術」（Delphi technique，譯者按：此係技術預測所用的方法之一，請由專家多人分別預測，經整理預測意見後再分請專家修正，反復行之。）對規劃人士的任何懷疑，均可予以證實或否定。如果仍有懷疑，則還可以有管理、行銷、經濟、及媒體專家、暨工程顧問等在隨時待命，提供他們有關計畫和策略的建議。

但是，今天却仍然沒有幾個機構對規劃方面的努力感到滿意。這情形可以用某一位企業主持人說的話來形容：「這好像是參加一次豐盛的中式宴會：滿桌佳餚把我吃飽了，但是，到頭來我却仍然懷疑，我到底是否吃過東西。」

至於第二項及第三項課題，通常是另一類人員的責任——會計人員或預算人員。他們擔任的是一份吃力不討好的工作，而且常常也是一份永遠不能獲得勝利的工作。機構裏的每一位專家，包括行銷、人事、會計、及法律專家，誰都遠比他們更專，都在向他們要求預算。他們的任務幾乎沒有完成的可能。而且，機構裏採用的預算制度，又

是那樣的一套老牛破車的方式。

那一套預算方式，正表現了美國總統卡特所說的「傳統預算併發症」（卡特總統的「零基預算」，請見本書附錄三。）卡特總統對於這項「傳統預算併發症」，有如下的幾項描寫。

- ◆ 每屆預算期間開始，各單位主管均以上年實際支出額為基礎，增列一筆因應物價上漲的金額，加以巧妙的裝飾，作為新的計畫。
- ◆ 然後提交預算主管（通常在前一年度的第十一個月），俾供彙總後送呈最高主持人。事實上依據預算主管的分析，最高主持人必能看出那是完全不切實際的預算；縱然不能算是不負責任的預算，卻是無法認可的預算。
- ◆ 但是，由於沒有透澈的瞭解，所以更出現了一幕令人痛心的鬧劇。董事會對預算任意削減；不分良莠，一體作了犧牲。最高主持人和各部門主管之間，你爭我吵，糾紛頻見。預算主管因此聲嘶力竭，自更不必談他本無政治資本了。
- ◆ 然而若干時日之後（通常是預算編製限期過後的若干星期），某種方式的預算終於編製完成了。於是，人人額手稱慶；幾位精疲力盡的人物外出休假了，沉默地表示了他們的不滿。但是大致說來，人人都認為下一年度必須有所改進纔好——都認為應該提早編製預算，也都認為應該增加規劃和預算的人手。

這一個例子也許說得過火了；但是幾乎每一個機構，都必或多或少地出現這一類的問題。為甚麼？且讓我們作一個扼要的診斷：

IV 零基預算法實務

1. 這些機構誠然有長程計畫的意願和目標，可是他們却没有將此意願和目標「轉變」為預算的工具。
2. 這些機構對於其每一個支出項目，缺少一種妥善衡量和決定的方法。
3. 因此，這些機構便無法決定如何將他們的各項資源作最合乎成本效能的運用。

造成這樣的結果，實不足為怪。所謂策略規劃，只是紙上談兵，為不切實際的幻想，無實現的可能。而預算的編製，乃成為一種毫無希望的最後關頭的政治爭執。即使是最具經驗的外交專家，也將難免自感無法施展其才華。

直到數年前，我纔知道德州儀器公司發展了一項預算的新方式。其所依據的邏輯至為簡單；而其觀念，則係以管理的基本原則為基礎。在過去十餘年前，管理學術界提出的各項新概念殊多，但我以為只有此一預算新方式堪稱最為實際，也最有用途。這項新方式，名為「零基預算法」。此法要求每一位經理人先將他的全年預算分解成為若干較小的項目，稱為「決策案」（decision-package，譯者按：此一名詞我國尚未見適當譯名，姑以此名譯之）。對於每一個決策案，經理人應開列其希望做些甚麼，應該怎樣做，是否還有其他的替代方案，將耗用多少成本，對機構有些甚麼利益，以及倘使不做，則將產生怎樣的後果等等。每一個決策案，均應針對長程計畫目標作一評估，然後依其可行性核定之。

時在一九七〇年，皮爾（Peter A. Pyhrr） 將其在德州儀器公

司服務的經驗，撰有「零基預算法」(Zero-Base Budgeting)一文，發表於哈佛企業評論雙月刊十一月及十二月號，我曾經拜讀該文。當時卡特總統甫告當選為美國喬治亞州州長，卡特也曾讀過該文，對皮爾大為賞識，乃邀請皮爾參加州政府的工作，建立該項零基預算的制度。雖然當時我並不知道喬治亞州政府正在實施此一制度，但我也曾於一九七一年利用德州儀器公司的經驗及依據我在麥金錫管理顧問公司服務期間內所觀察及採用過的數種做法。開始在全錄公司推行。我推行零基預算的概念，起初雖未見極大的成功；但其後我繼續擔任另一新公司的各項管理職務及另兩家小公司董事時，却發現此一制度對於規劃、預算、控制、及作業方面均確屬有用。我曾將個人早期的經驗，撰成「人事職能的成本效能」(Cost Effectiveness Comes to the Personnel Function)一文，發表於哈佛企業評論一九七三年五月及六月號。從此，我與若干機構及專家的接觸，包括與皮爾的接觸，便告開始。

一九七四年十月，鄧氏評論(Dun's Review)發表一篇莫瑞(Thomas Murray)的論文，題為「零基預算的困難工作」(The Tough Job of Zero-Base Budgeting)；該文介紹了若干機構推行此制的經驗，包括我的經驗在內。該文發表後，各方反應紛至沓來。這纔是一篇最適當的論文，發表於最適當的刊物，引起了最適當讀者的重視——而且，時間上又適值經濟不景氣的中期，多少主持人都正在為他們衰退的利潤尋求一項適當的工具！我收到不少讀者索取資料的來函。感謝全錄公司管理當局的同意，我對四十五個機構提供了此項零基的概念。其後我續與他們保持連繫，因而得以瞭解他們的經驗。更重要的是，對所謂零基預算法究竟是甚麼，以及此一制度究竟如

VI 零基預算法實務

何始能生效，我從此得到了幾項更廣泛的結論。

後來我檢討了許多機構的經驗，也懂得了更多技術方面的課題，增加了如何處理此一制度的信心，因此我纔確信倘能與其他傳統的管理方式併用，此一制度殆可以成為我的「事業軍火庫」中最具威力的武器。零基預算法的成功，並非僅憑一套系統化的表單和程序即為足夠；而必須進而有賴於其他因素。在我看來，關鍵性的成功因素，約有下列各項：

◆ 與長程規劃程序之配合

有效的零基預算法，有賴於建立一項閉路式的回饋系統，俾能配合長程規劃中釐訂的機構目標和策略。否則的話，計畫和預算勢將脫節，且可能不符實際。而且，零基預算法的主要用途——在於使資源能有更佳的分配——恐也難免落空。只要確能密切配合，零基預算法便是促使長程計畫趨於成功的一項有力工具。

◆ 取得高階層管理當局之支持、參與、和承諾

如果沒有高階層的支持，零基預算法難免會被誤會，以為只不過是預算人員另一套玩弄別人的新花樣。但是如果最高主持人也親身參與了，他便能透徹而且往往是首次瞭解，費用確實用在什麼地方，更重要的“為什麼”要用。今後最高主持人決策的品質及其推行的結果，纔能有顯著的改善。

◆ 成本中心經理人想像力之激發

一項有效的零基預算制度，其成效的高低，端視決策案中含有多

少創新的成份而定。決策案如果沒有創新性，則至多只能反映一件任務的「現在的做法」。有了創新性，則必有新的方式，刺激性的方式，及富有想像力的方式；因而纔有更具生產性的，更有效率的，及更能創造利潤的業務。

◆ 將有關的概念及創意“推銷”出去

最重要的是，有效的零基預算制度需有「推銷員精神」來支持：推銷這項制度的本身，也推銷各項新的創意帶來的種種革新。舉凡主持人、預算人員、及成本中心的主管，如果沒有「推銷員」的精神，則此一制度的概念及其優點均不免落空。唯有重視人羣關係的意識，零基預算法纔能成為有意義及有報償的措施，而不致徒然成為一項負擔。

這是一種「母性意識」嗎？是的。但是，將上列各項原則化為實務的技術，纔是成功的關鍵：每一項原則都是必需的，但是沒有一項是足夠的。

這正是本書要義之所在。我希望透過本書，我個人的經驗及推行零基預算法獲得成功的每個機構的經驗，均能為大家所共享。我發現凡屬推行此一制度而獲得成功的機構，均成功地接受了上述原則的挑戰。他們都透澈地瞭解了此一制度的概念，也透澈地瞭解了此一制度所設計的各项表單和程序，關於這一方面，請見本書第一章及第二章。關於各項預算案的重要性的排名，必須有確切的掌握，此一方面的若干概念將在第三章討論。此一制度之如何與長程計畫配合，則請見第四章。接着第五章討論的是各項「推銷」技術，也就是我們如

Ⅷ 零基預算法實務

何「說服」他人的技術，此項技術乃爲零基預算法的成功的關鍵。第六章討論如何激發創新。第七章討論高階層管理在此一制度中所擔任的角色。第八章討論若干經常遇及的問題。最後的第九章，爲有關此一制度的幾項結論。

若干推行零基預算制度的機構，已能將此一制度配合本書所揭示的各項管理原則。但是其有關的概念，實仍屬萌芽的階段。因爲所謂零基預算法者，一經化爲實施的步驟後，事實上實與企業經理人多年來所習用的實務及邏輯程序相似。但是今天我們却處於一個新的時代，我們必須將此項程序密切配合長程計畫中所訂的目標；必須獲得高階層管理的參預和承諾；必須激發各級人員的創新能力；也必須切實注意各項重要的「推銷」技術。必如是，此項新的統合性的程序始能爲人人所樂於推行，始能對他們的組織有利。

（以下爲本書著者的感謝詞，譯文略。）

Logan M. Cheek

目 錄

前 言

第一章 零基預算法的認識	1
一 傳統的方式	2
二 零基預算法怎樣產生	10
三 零基預算法的方式	15
四 本章結論	25
第二章 零基預算法的推行	27
一 目標的釐訂	29
二 推行策略的制訂	31
三 實際推行制度的建立	52
第三章 決策案的排名法	75
一 排名工作的重要性	76
二 排名應由何人擔任	80
三 排名的方法	84
四 排名工作的準則	112
第四章 應用零基預算法於規劃問題	125
一 企業規劃的回顧	126
二 從頭開始的澈底方式	130
三 逐步漸進的實際方式	137
第五章 將概念及創意“推銷”給他人	149
一 配合對方性向進行討論	154
二 爭取對方的承諾	160

三 要求對方承諾.....	178
第六章 創新力的運用	181
一 創新的意義.....	183
二 創新何以會成爲一項問題.....	189
三 激發創新的準則.....	198
第七章 高階層管理的任務	205
一 高階層管理的意義.....	206
二 高階層管理的重要性及其任務.....	207
三 推行零基預算法的準備.....	211
第八章 對一般疑問的解答	219
第九章 結 語	235
附錄一 零基預算法程序實務.....	243
一 零基預算法——目的、目標、及概念.....	245
二 本公司及本業營運情況簡述.....	248
三 決策案編製說明及示例.....	253
四 決策案排名程序說明.....	264
五 預算日程之編訂.....	267
六 標準因素及假定.....	269
附錄二 決策案、排名表等表單彙編.....	273
附錄三 卡特競選美國總統時對推行 零基預算法之政見	337

第一章 零基預算法的認識

目的……乃在於發現真理的要素；若干世紀以來，經由習俗的變化，真理已經長滿着謬誤而來到我們這個時代。

Giambattista Vico: Scienza Nuova, 1725

任何一種管理技術，當我們能看出並廣泛認清其缺點並進而研究出一種新的方式，俾適應一個機構及其管理的基本需要之時，可以說已臨成熟可用的階段。在當代的管理舞臺上，這樣的例子俯拾即是。如：

- ◆ 組織日漸成長後，大多趨向於分權化，以應其市場及顧客的需要。
- ◆ 在極其複雜的太空計畫中，由於管理的需要，已經出現了許多新的管理路線，例如專案管理及矩陣式組織結構等是。
- ◆ 由於員工對組織的離心，已促成了種種新的激勵技術，包括所謂職位豐富化及團隊組織等是。

規劃及預算，也同樣不能免於不斷的改變。近數年來，這一方面已發現對新工具的需要。在企業機構及政府，以至於在非營利機構

2 零基預算法實務

的經理人與主持人，對此一需要的感受尤見迫切。因此纔有所謂零基方式的問世；應用此一方式的人士確正日益增多。規劃與預算也已因此步入了一個新陳代謝的新天地。現在且已日益精進，成爲一項更爲明確，更爲合理，更具系統，更具建設性，且更爲着重於成果的新方式了。同時由於推行此一新方式的成功，管理人員的地位也已大爲加強。

所謂零基方式，需從三方面來瞭解。第一，我們應先瞭解傳統的規劃及預算方式，及其所依據的基本假定及缺點。第二，我們尚應對傳統方式的缺點續加追溯，以探知其何以演變而爲今天的零基方式。第三，我們還應具體認識零基方式能提供我們的有些甚麼；分別研究零基的方式、哲學、及其爲我們帶來的優點。

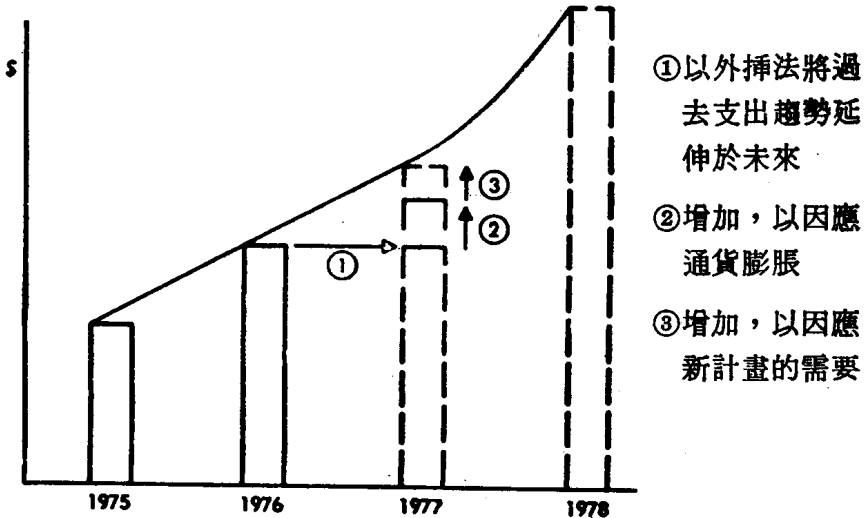
一 傳統的方式

關於傳統的規劃及預算方式，我們只能說明其通則。但是，既然是通則，故必有若干例外。下文所述，應足以說明許多機構在規劃及預算方面發生的各項缺失。

傳統方式所依據的邏輯與假定

傳統的規劃及預算所依據的邏輯，請參見附圖 1。簡言之，傳統的方式計包括下列三個步驟：

附圖 1 傳統的技术，係以過去的支出為依據而酌予提高



1. 以外插法將過去的支出趨勢（或上年度的支出額）延伸於次一年度。
2. 將數字酌予提高，以因應薪資的調整及購買材料與服務的成本的漲價。
3. 將數字再予提高，以因應新計畫及新方案的需要。通常在提高的預算金額中，此一方面所佔者往往達50%甚至100%之鉅。

如果所有的成本中心均採用此一方式來編製他們的預算，則經過彙編之後，幾乎必然會產生管理決策上一項最大的困擾：負擔能力的問題。但是，且讓我們回頭，來檢討一下此一方式所依據的假定。在我們作上述第一個步驟之前，我們是先假定：

- ◆ 上一年度支出的每一個項目均為必要，均為達成機構的持續目標、策略、及任務之所必需；

4 零基預算法實務

- ◆ 上一年度支出的每一個項目，在次一年度均仍有繼續進行的必要，且均較別的新計畫及新方案更為重要；
- ◆ 上一年度支出的每一個項目，均係以最佳且最具成本效能的方式實施；
- ◆ 上一年度支出的每一個項目，在次一年度均將仍具有同樣的成本效能及需要，因而次一年度僅需因應人工成本及材料成本的漲價而加以調整。

除非上述假定確屬合理——事實上絕不盡然——則我們傳統上以外插法編製的預算，必將是不合理的龐大預算。

對決策的影響

我們試進一步研究此項方式集編的預算，在送呈高階層管理審核時將產生甚麼結果。

集編的數字，通常均為「職能導向」的預算。這就是說，高階層決策人可由此瞭解在行銷、財務、法律、人事、以及其他各方面的業務支出。但是高階層決策人却無法瞭解他們能夠得到些甚麼；換言之，無法知道可以獲致甚麼成果。可是，以機構的長程計畫而言，通常必係着眼於更高層次的目標，例如提高市場佔有率，開拓新市場，或提高生產力等是。然而這樣的預算，縱然未見得不可能，也必然很難配合長程計畫的目標。

由此我們可以推斷，傳統方式的預算乃是「會計導向」的預算，着眼於金額的多少。這樣的預算，無法答復我們需要瞭解的幾項重要問題：「我們為甚麼要做那些業務？」「那些業務真能達成我們的規劃目標嗎？」舉例來說，我們知道行銷人事方面的預算，但是我們却