

教育規畫系統



林文達 譯

教育規畫系統

教育規畫系統

64. 12. 0089

中華民國六十四年十二月初版

定價新臺幣一百元

保有版權・翻印必究

著 者 Stephen J. Knezevich

譯 者 林 文 達

發行人 王 必 成

譯作權所有人 國 立 編 譯 館

補 助 機 關 國 家 科 學 委 員 會

出 版 者 聯 經 出 版 事 業 公 司

臺北市忠孝東路四段 555 號

電 話：7683708・7678738

郵政劃撥帳戶第 100559 號

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第 0130 號



作者簡介

本書作者史蒂芬・傑・柯乃資維博士 (Dr. Stephen J. Knezevich) 在美國教育界服務已超過三十年，早被公認為名作家、名教師、名行政人員與名研究者。他曾先後在杜沙大學 (Tulsa University)、愛荷華大學 (University of Iowa) 與佛羅里達州立大學 (Florida State University) 任教。1970年返回他的母校威斯康辛大學任教之前，他曾任全美教育行政人員協會副祕書長，學校行政促進會祕書長，第一任全國學校行政學院院長。最近他被美國教育行政協會推選為傑出教授。現在他是美國南加州大學教育學院院長。

譯者前言

本書原命名為規畫預算（Program Budgeting），其實是指設計、規畫、預算、系統（Planning, Program, Budget, System）。作者採用規畫預算作為本書的名稱，是因為一般人對它比較熟悉，易於接受它。但是，規畫預算實施已久，功過參半；為了發揮它的優點，作者保留它的精神重新在教育上開拓一個系統。這一個系統融合了經濟學和管理學的精神，將教育決策過程的幾個重要因素，連貫起來。教育決策過程包括教育目的、目標的釐訂，教育活動的安排，可行途徑的探索，模式的制作，途徑的分析，和決定等重要部分。作者本著新的財政、經濟和管理精神，闡明教育決策系統中，一些重要教育計畫的因素，再用系統觀點，說明因素間的關聯。因此，本書的內容，實際上討論的是教育資源分配計畫的一些重要因素。這本書的實際名稱應該是一個教育資源分配決策系統。可是為了使讀者易於接受通用的觀念，作者反而將實際名稱放在次要地位。全名變成「規畫預算——一個教育資源分配決策系統」。

為了使讀者易於接受，同時又要將本書的內容表示出來，本書譯名頗費思考。為了給本書一個簡要清楚的譯名，先看本書的內容。

本書除附錄外，共分十五章。第一章簡述規畫預算的幾個拼合字。作者提出為了發揮這一新技術的精神，應把它看成是一個系統；而系統中應包括設計（Planning）、規畫（Program），

預算 (Budget)、分析 (Analysis)、決定 (Deciding)、評量 (Evaluating)，與再循環 (Recycling) 諸活動。第二章敘述並列舉規畫預算觀念發展的史實。第三章討論設計的定義和因素。第四章提出制作目標的一些基本概念。第五章討論新系統與目標管理和績效責任的關係。第六章說明規畫制作和教育規畫規格，並舉例說明。第七章與第八章說明預算發展史和三種預算類型（傳統、執行與規畫預算）的區別並闡明符合教育計畫的新預算精神所在。第九章說明新成本會計和成本分析觀點建立的需要和會計制度改革的必要。第十章解釋途徑，和途徑與分析的關係。第十一章討論分析的類別，層次、標準，並舉例說明分析的過程和限制。第十二章說明如何用新技術作決策。第十三章敘述美國新系統實施的評量與現狀。第十四章說明如何推進新系統技術和美國實際推進的情況。第十五章說明新系統推進過程中實際遭受到的困難及其遠景。

由上述內容可見本書在討論如何運用與發展新系統技術觀念來解決教育計畫中一些重要活動所遭遇的問題：教育目標的制作、教育規畫的提出，途徑的分析、預算與會計制度的改進、決策的決定等；配合美國史實及現狀，闡明這些活動的關聯性和發展的新方向。雖然所談的是教育計畫所遭遇一些活動的問題，內容沒有隻字提及教育計畫的理論，更沒有具體的討論教育計畫的方法；此地不宜用教育計畫作譯名。

由於作者強調活動間的關聯性和系統觀念；在教育決策過程中所發生的一些活動如何從新的設計規畫預算觀點出發來進行設計，乃是作者全文的重心。因此，本書譯名遂定為：教育規畫系統。

林 文 達

作者原序

首次專論規畫預算的文件，可能是1965年雷恩公司研究出版而由諾維克彙編而成的一冊論文集錦。此後有關設計規畫預算的論文逐漸增多。據我所知，討論設計規畫預算某一方面的論文，約有三百多種。1960年代結束之前，教育設計規畫便有許多論文發表並且有一本專書出現。1970年代早期，教育設計規畫預算的著作已屢見不鮮，可是大部分的期刊論文，都是報導有關在某一學校或大學實施所作的努力。

討論設計規畫預算系統的眞義和應用的文獻，種類極多。本書把設計規畫預算系統當作是一種決策系統的時機已經成熟了。雖然學校運用設計規畫預算系統作業的範式（Mode）有別，但這種決策系統已不只是一種新的預算方法了。本書大部分篇幅係詳細討論教育作業的非財務方面所受此一決策系統的各種影響。

設計規畫預算系統約在二十年以前由聯邦政府採行，再慢慢普及到其他機構。前十年所發生的一切，現在已經成為歷史事實了。目前評量設計規畫預算對一個機構的影響，已經由觀念上的說辭，轉到事實的評估上面。評論者對一些說比做多的人，口誅筆伐，態度較前更為勇敢。教育行政方面的有關文獻，不外是鼓勵學校採用設計規畫預算系統的說辭。然而，教育設計規畫預算系統實施的經驗仍然不多。教育機構目前仍然很難提出一個重要而實施極完美的例子。

經過聯邦政府的十年經驗，加上教育上一個重要的設計規畫

預算試驗和稍後設計規畫預算概念的發展，使得更具體說明，和評量所謂設計規畫預算的技術時機，至於成熟。一般雜誌上介紹設計規畫預算系統的本質和作業文章，過分簡單，實屬美中不足。設計規畫預算有何用途，它在教育機構方面能有那些貢獻；這些問題正值得作深入的研究。設計規畫預算是一個複雜的系統。凡是想把它付諸實施的人，應以了解其重要性為滿足。

本書是專為教育行政人員所寫的。對象是當前與未來學校及大學的行政人員，由高級人員到作業部門都包括在內。本書首先介紹基本概念的分析，闡明此一用語問題；隨後再就該複雜的決策技術，即所謂設計規畫預算系統的各個方面，作一敘述和說明。設計規畫預算是一個整的系統，任何因素都不能單獨存在，任何一部分也不能代表全部的總和。再者它被看做是完成目的的一種手段，除非它有利於行政人員解決其他方法所不能解決的問題，否則就沒有實施設計規畫預算的必要。作者認為，設計規畫預算系統有助於行政人員作審慎的資源分配的決策。

1970年代，激發建立教育設計規畫預算系統的壓力只有增加，不會減少。因此，本書探討各種有關實施的問題和重點。設計規畫預算系統是一種極難運用的系統。凡是想借助它的人，必須了解說比做多時所發生的信用空隙。設計規畫系統不是一種符咒；但是它的確擁有潛在的力量。它的建立不是輕而易舉的，但努力去實現它是有相當價值的。

本書寫作時，是顧到實際工作人員的需要的，不論他是初等、中等學校的行政人員，職業技藝學校的行政人員，初級學院的行政人員，或者是一個大學的行政人員，都可以適用。本書不是設計規畫預算系統的初階。本書要旨在探討所有行動方針的合理基礎。為了搜集教育設計規畫預算系統實際運用與示範的例子，本書延遲三年出版。內容當然不是十全十美的，可是示範例子的搜集的確是一個好的開始。內容重複之處，是不可避免的，

許多章節中常有當前主要課題的重複說明。閱讀本書時，希望逐章精讀，而不是一口氣讀完全書的。

本書適於研究教育的學生或教育行政人員進修之用。本書的觀念和材料的組織，是根據各機構十多年拓荒研究，和參觀各機構實際實施的情形。1969年，1970年和1971年，凡是參加國家學校行政學院所舉辦講習班的學校行政人員都試用過。麥迪城的威斯康辛大學至少有三班的研究生有機會討論本書所提的觀念本質和範例。作者受早期設計規畫預算開拓者和經濟思想的影響，在全書中隨時都可一目瞭然的。

除本書所擬奉獻的一些人外，首先要感謝的是柯里歐（Cleo H. Coenen）小姐經久不懈地替原稿作打字工作。本書得以出版，柯小姐的貢獻是特別值得一提的。其他應道謝的是我的研究助理大衛（David Lewein）、林文達（Wen Dar Lin）和瑟培（Bal K. Thaper）三人。另外，珍妮斯（Janice V. Gruenwald）把成本效益曲線製作成有意義的圖形，在本書中是極需要的，也應一併道謝。我感激美國事務管理人員研究公司設計規畫預算評量系統方案（RC—ASBO PPBES Project）主任卡第博士（Dr. William H. Curtis）和該公司的執行祕書佛斯特（Charles W. Foster）博士，在他們方案進行期間，隨時提供給我和我大學班上所需的資料和許多寶貴的意見。這些資料和意見，本書寫作時曾加以引用，並且本書內容也受到影響。

史蒂芬·傑柯·乃資維

目 錄

作者簡介

譯者前言

作者原序

第一章	規畫預算和它的種種拼合字	1
第二章	規畫預算的歷史和發展	15
第三章	規畫預算的設計部分	31
第四章	建立符合設計規畫預算系統作業規格的目標	41
第五章	規畫預算系統與目標管理和績效責任的關係	55
第六章	作規畫和教育機構的規畫規格	75
第七章	預算與預算文件	119
第八章	演變中的預算：執行與規畫預算的發展	133
第九章	成本會計與單位成本分析：續論設計規畫預算系統的財務	157
第十章	規畫預算的分析部分：提出途徑和系統分析的初步構想	183
第十一章	分析程序和規畫預算的過程	195
第十二章	作為決策技術的設計規畫預算系統和它對政治過程的影響	237
第十三章	整個系統的評量與現狀	251
第十四章	設計規畫預算系統作業和實施的策略	269

第十五章 實施數年後所遭遇的問題和前瞻：爲什麼它 常不奏效.....	291
附錄.....	303

第一章 規畫預算和它的種種拚合字

文獻中討論本書主題最常用的名詞，乃是規畫預算（Program Budgeting）一詞及設計規畫預算系統（PPBS）這一拚合字。除非有不同語意的特別說明，在本書內這兩個常用詞和拚合字（二個詞字的意義，將在本章作更清楚的解釋）具有相同的意義。不過 PPBS 並不是僅有的一個拚合字，也不要以為用最常用的方法來界說一個管理的決定系統是再恰當不過了。

1960年代輿論界幾乎一致認為 PPBS 確是管理科學的一個革命性的進展；其時首要之務，便是該觀念和技術的實際應用。這個氣氛在 1965 年 10 月以後更是如日中天；美國總統詹森（Lyndon B. Johnson）訓令：「所有聯邦執行部門和機構應即推展一個完整的設計、規畫、預算系統。」這一觀念的推廣可引用一句話來描述：「設計規畫預算（PPB）於 1961 年引進，在 1968 年其勢已不可遏止了」[⊖]。

宣揚規畫預算的魔力並竭力運用該系統，事經十年以後，評論者逐漸增加，並且語詞日愈尖厲。有些論者發現 PPBS 已「四處紮根」後指出他們不願預言其不良後果，但「反對一味歌功頌德以及對設計規畫預算膚淺的說法。」[⊗]因此，目前不難找

⊖L. Merewitz and S.H. Sosnick, *The Budget's New Clothes*, Chicago:Markham Publishing Co., 1971, p. 273.

⊗Ibid., p. 7.

到評論運用設計規畫預算模式所引發缺點和複雜性的論作。這卻不是表示規畫預算已面臨考驗——其實不然！

從規畫預算的發展和史實來看，此時正須對它的優劣點作較周全的和更紮實的評量^㉔。對於執行機關所面對的實際問題不可再隱瞞不說。各行業專家都已著手從事規畫預算觀念的建立並研擬實際運用的構想。經濟學家走在前頭，領導這種革命，他們既是開山者，同時又是開發者。政治科學家、政府官員和企業經理員均或多或少參與其事。最先認為這一革命有矯枉過正之嫌的人是政治科學家，而不是經濟學家。最近教育行政者已開始運用這些觀念和技術來因應教育機構的挑戰。

拼合字的分析

我們生活上常用拼合字；這些特殊字是由較複雜的字組中取下字首拼合而成的。有些拼合字像 radar 和 PERT 都是一般人所熟習的。其他像 PPBS 和 CPM 都被一個字母一個字母的記在腦海中。過去許多廠商採用拼合字做為正式的公司名號；這個名號也是一個字母、一個字母的分開來讀。所以，拼合字並不新穎。在不景氣的1930年代中，聯邦政府即慣用此法來識別各種緊急救濟措施；舉凡 WPA 和 NRA 等都是衆所週知的。運用拼合字的關鍵還是繫於字本身的內在性。一個拼合字好比一個綽號，一個有效的表達模式；它指出並隱示一羣複雜觀念的影像。

㉔W. H. Curtis, *Educational Resources' Management System, special report, Association of School Business Officials Research Staff on a Planning-Programming-Budgeting Evaluating System*. Chicago: Research Corporation of the Association of School Business Officials, 1972, pp. 9-16.

用拼合字來表示規畫預算的觀念，情形極為撲朔迷離。工商界喜歡用三個字母的拼合字 (PPB) 做為公司名號。不過 PPBS 的第四個字母雖然常被省略，它確是四個字母的。這拼合字說明系統中的一組歷程 (Process)：「設計、規畫、預算系統。」S 的意思是說明所有成分是相關的；它並不是在設計、規畫和預算以外的另一個過程。晚近許多作者常用 PPB 或 PPB 系統。本章稍後將對每一個成分的含義做進一步的分析和解說。

1960 年代後期，教育界喜用一個極相似的拼合字——PPBES。E 是指第四個過程——評量 (Evaluating)。這個拼合字是由學校事務人員協會研究公司 (Research Corporation of the Association of School Business Officials) 在早期研究設計中所創出和推廣的。後來，研究的最後報告公布，該公司表示寧願採用另一個拼合字——ERMS。這四個字母代表「教育資源管理系統」(Educational Resources Management System)。在研究設計進行時一度曾採用「教育資源管理設計」(Educational Resources Management Design) 一辭 (ERMD)。這二個拼合字，其含義與本書的實質和精神一致。

另有些人把 E 加在字首而成 EPPBS；E 是教育，其意在表示該系統運用的範圍。但這拼合字未曾流行。

最廣被採用的拼合字 PPBS 未能確實妥當的代表決策系統，可從多方面來說明。該管理系統的目的，至少應該有一個字母表示。PPBS 是一個具有任務導向的處理方式 (Mission Oriented Approach)；也可以說是巧為安排以結合活動 (Activities) 或投入 (Input) 去達成目標的一個方法。一切過程和順序都無關緊要，除非它們有助於完成既定目的。PPBS 看不出效果 (Outcomes) 來。這個拼合字強調管理技術設法避免的歷程。設計、規畫、和預算本身並非目的，它只不過是達成目的的方法。PPBS 這一拼合字和規畫預算這一詞字一點也沒有

將管理系統的結果或目的表示出來。

其次，PPBS 是一個內涵不完全的縮寫字，因為它只代表少數過程。它未曾表明使該系統充分發揮效能的某些部分。譬如，字中不曾提到分析可行途徑以達成目的的步驟；又沒有說明評量、決定和再循環等步驟。由於 PPBS 無法表明許多重要過程，因而激起人們對它全部意義的探討，同時也有意無意的使一些人過分重視其中一個成分而以偏概全。教育方面最令人熟知的是預算。因而許多人誤下結論，以為 PPBS 只不過是預算的一種方法。由於這一過程牢固的存在部分人的心中；除了偶而想到了設計和規畫之外，其他重要的過程便完全忽略了。

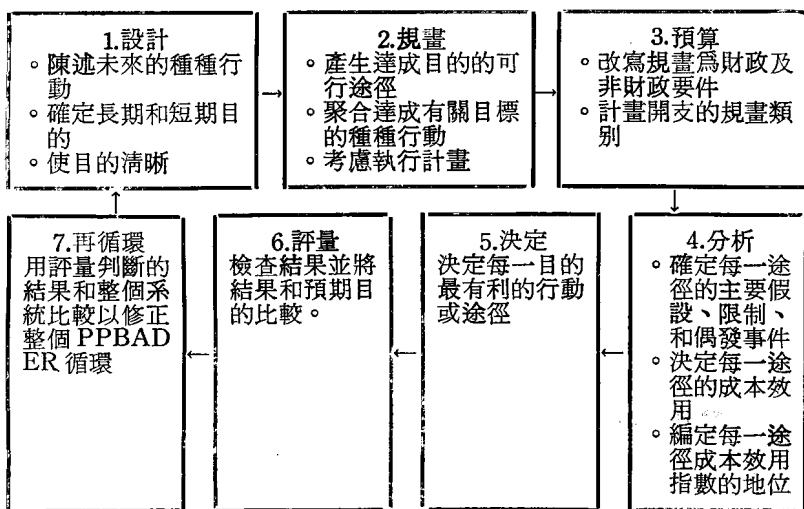
基於上述評論，作者提出二個可採用的拼合字來代表該決策系統。一是 PPBADERS。它指出所有的過程：「設計、規畫，預算、分析 (Analyzing)、決定 (Deciding)、評量，和再循環 (Recycling) 系統」來彌補 PPBS 這一拼合字的不完全。PPBADERS 活動的循環見圖 1—1。很明顯地，它是個冗長的拼合字。可能這就是過去提出 PPBS 四個單字來作不完全命名的原因了。作者提出 PPBADERS 的主要目的是為了清清楚楚的指出全部過程；其意不在以簡潔方式表明該系統。

加多拼合字中字母的數目雖可增加它的準確性（正因如此無法簡單扼要的表達它的觀念），但仍不可能糾正基本缺憾；該拼合字不能讓人領悟它存在的理由：合理強調完成任務的重要性。因而作者提出一個由四個字母組成而嶄新的拼合字 RADS；其意是「資源分配決策系統 (Resources Allocation Decision System)。」作者在 1969 年出版品中早已提出這個字，卻從未受重視或議論^④。該系統設計旨在改進聯邦資源分配決策。

④ S. J. Knezeivch, ed., *Administrative Technology and the School Executive* Washington, D. C. American Association of School Administrators, 1969, pp. 70-71.

⑤ RADS 這一拼合字強調改進決策是規畫預算或 PPBS 的主要任務。它使行政者增加特別決策的能力；譬如一個機關根據不同目的或目標來作資源分配的決策便是。PPBS 內含歷程的觀念；RADS 則以預期的任務或效果為焦點——改進資源分配決策。這是本書的主要觀點。作者將討論一種資源管理系統，希望能給行政者指出為什麼選擇一個行動（如運用學校基金）而不選擇另一行動的一個較合理的基礎。RADS 和 RC-ASBO 的 ERMS 二觀念精神上都很相似。

圖 1—1 PPBADERS 的活動循環



⑤ F. S. Hoffman, *Public Expenditure Analysis and the Institutions of the Executive Branch*, in *Public Expenditures and Policy Analysis*, ed. R. H. Haveman and J. Margolis Chicago Markham Publishing Co., 1970, p. 424.

採用 PPBS 和規畫預算只取其字不取其意

作者雖喜用 RADS，顯然地，他的興趣在以觀念和技巧儘量表示出一個任務導向的管理系統；其意不在替這系統找出相當的拼合字。本書採用 PPBS 不是因它最能說明意義而是因為它的普遍性。這裏也避免替 PPBS 中每一個字母 P、P、B、和 S 求得解釋。因為這樣做不但不能淺釋這一決策系統的實質和內涵，尚且會使誤會更深。何況設計、規畫和預算只是系統中的一部分，而歷程本身又沒有止境。

至於規畫預算這個詞字又怎樣？經濟學者諾維克（David Novick）是雷恩公司（RAND Corp）當初為聯邦政府——尤其是國防部——作資源分配決策研究的創始者之一。第二章將較為詳細地介紹他的貢獻。諾維克在他的許多著作中極喜歡用規畫預算一詞。作者以為用規畫預算並無法克服 PPBS 語意上的困難。最好只把它看作一個字，不要以為它可揭開該系統的祕密。不管怎樣，採用普遍用法只意味着我們已被規畫預算和 PPBS 等名號所牽制罷了。

雷恩公司的另一個經濟學者黑奇（Charles g. Hitch），他是後來國防部審計長，也是發展和運用規畫預算的普遍用語的人。他寧願採用 PPBS 而不用規畫預算，黑奇在國防部長麥納瑪拉指導下，在1960年的早期創導該新決策系統，聯邦的採用使該系統的聲名較在雷恩公司推行時期更為發揚。根據作者的判斷，該拼合字比規畫預算二字在文獻上出現的次數多。

當前文獻上傾向於將規畫預算和 PPBS 交相使用。有些人認為規畫預算是 PPBS 內的一個子集——預算帳目的規畫分類。做這種分類不必明白的考慮系統分析和 PPBS 方法裏特別舉薦