

雞鳴狗盜的我國零基預算

陳國樑

政大財政系教授兼系主任／政大財稅研究中心主任

09 March '24

根據《預算法》，主計總處應遵照施政方針，擬訂下年度預算編製辦法，呈報行政院核定後，分行各機關依照辦理；按此，主計總處每年都會發布下一年度中央政府總預算的編製辦法。例如，《中華民國一百十三年度中央政府總預算編製辦法》於民國一一二年五月五日發布，施行期間至一一三年度總預算公布日止。

比較民國八十三與八十四年度之預算編製辦法，其中第九條，原規定：「…應確實檢討原有各項計畫及預算…」，修正為：「…應本零基預算精神，確實檢討原有各項計畫及預算…」。

也就是這麼區區地加入了「本零基預算精神」七字，有如魔語「阿布拉卡達布拉」般地，我國中央政府總預算就生出了零基預算的精神！此後，不僅每年中央政府總預算編製辦法一概炮製，包括《中央政府中程計畫預算編製辦法》，甚至是立院三讀通過的《財政紀律法》，也連帶全都有了零基預算的「精神」，全部神采飛揚！

零基預算為何？一九六九年，年方二十七歲，任職美國德州儀器公司經理的彼得·皮爾，向公司提出了全新的研究發展經費預算編製構想，要每一單位於經費申請時，都應回歸從零開始，故曰「零基」；而後透過系統化的分析方式，評估每項（既有與新提）計畫，評定優先順序，打破了當時編製預算，普遍依循上（以前）年度預算數字或只審查新增部分的作法。德州儀器於一九七〇採用零基預算制度，之後許多企業跟進；吉米·卡特更於擔任喬治亞州長與美國總統時，將零基預算帶進了州及聯邦預算體系。

至於我國當時所納入之零基預算的「精神」究竟為何？翻遍典籍，不得而知。直到二十多年後，財政學者出身的行政院長林全，於任內要求主計總處協助部會推動「零基預算」，而接任的賴清德院長賡續辦理，方纔於民國一〇七年發布了《落實零基預算精神強化預算編製作業精進措施》。

然經仔細研讀洋洋灑灑六頁的《落實零基預算措施》，外加七頁的附錄、附表以及流程圖，內容不過為經費需求的檢討作業程序，任何預算制度本當檢討經費需求，措施並未符合將所有業務與計畫經費回歸於零的基本精神、也不見零基機制設計；所謂落實精進，穿鑿附會。事實上，我國中央政府總預算採由上而下的歲出額度制，硬去磨蹭零基預算制度，難脫雞鳴狗盜之嫌。

更讓人費解的是主計總處的心態；何以幾十年來緊抱零基預算不放，奉如圭臬？

被過度吹捧的零基預算制度，在政府部門的應用難稱績效，美國聯邦政府於雷根總統上台後，即已不再實施；根據權威企管顧問公司的調查，「號稱」施行零基預算的歐美大企業，也已經是少數。

華盛頓郵報有專欄評論的標題，大刺刺地寫到：「零基預算制度是卡特最糟糕的主意之一」。建議主計總處，大可卸下有名無實的零基預算神主牌了，供著繼續見笑大方，實有害主計專業形象。