

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

行政官僚的預算決策行為：

我國中央政府預算編制過程之實證研究

Empirical Study of the Budgetary Process in Executive Yuan R.O.C.

計畫類別：一般型計畫

計畫編號：NSC88-2414-H-180-001

執行期限：87年8月1日至88年7月31日

計畫主持人：李允傑副教授

執行單位：國立空中大學公共行政系

中華民國 88 年 8 月 5 日

專題研究成果報告

計畫編號：NSC 88-2414-H-180-001

執行期限：87/08/01-88/07/31

主持人：李允傑 副教授 空中大學公共行政系

壹、中文摘要

本研究計畫主要目的在於探討我國中央政府預算之籌編過程，以瞭解在送到立法院審議之前，行政院所屬機關之概算是如何編製與完成。

當代預算理論如理性預算模型、漸進預算、角色理論、極大化預算模型等，在近五十年來不斷地被運用與討論。然而，這些相關文獻幾乎都是美國背景下的預算研究。本計畫試圖探討各種影響行政官僚預算決策行為的因素，俾有助於國內預算研究領域的開拓。為了釐清上述因素之間的因果關係，本研究採用混合「歷史制度分析法」和「數量方法」的研究策略，其包括之步驟如下：文獻探討、政府資料公報之收集、深度訪談、問卷調查、和統計分析。藉由此整合性的研究設計，本研究同時分析影響行政官員在預算編製過程中做出決策的重要因素。

最後，我們希望本研究之成果可以在政府預算領域上做出學術貢獻，同時也能提供政府決策者若干政策啟示。

經由深度訪談與實證分析的結果，本研究發現，對於行政部門預算決策最具影響力者，分別是機關首長（74.5%）、行政院主計處（66%）和立法院（45.1%）。這顯示個體預算和總體預算觀點各有其影響，而立法院的預算審議實質權力也有擴大的現象。本研究另一個重要發現是，行政官僚的預算決策行為往往是理性成本效益計算、漸進調適和極力爭取機關預算三種行為模式的混合體，此一現象的形成乃是預算決策者受到外在環境因素的限制與影響，因而呈現主觀期望與客觀環境考量交互影響的行為模式。

關鍵詞：理性預算、漸進預算、角色理論、預算極大化、預算決策、預算編製、個體預算、總體預算

Abstract

The major purpose of this project is to investigate the budgeting preparation process in Executive Yuan of Republic of China, in searching for the fact how the public budget has been prepared and organized before it being submitted to the Legislature Yuan.

Various budgeting models, such as rational budgeting model, incremental budgeting model, role theory, maximizing budgeting model, have been utilized and discussed in past five decades. However, these literature are almost case studies based on the context of United States. For the academic reasons, this project attempts to explore the factors that shape budgeting decision-making of bureaucracy in Taiwan in order to contribute native research in public budgeting. To clarify the casual relations of those factors, our research strategy seeks to combine historical-institutional analysis and quantitative methods as follows: literature review, collection of government publications, interview with key persons, questionnaire survey, and statistical analysis. By employing the integrated research design, this research also analyzes the key factors determining budgeting decision-making of bureaucracy in budgetary process.

The results of interview with key persons and statistical analysis show that three major actors, including leaders of departments in central government (74.5%), the Office of Budgeting and Accounting (66%), and Legislative Yuan (45.1%), have significant influence on the budgeting preparation of Executive Yuan. It indicates that the concept of both microbudgeting and macrobudgeting, and legislative influence have been considered in budgetary decision-making.

On the other hand, this research suggests that the budgeting behavior of bureaucracy is formed on the combination of rational budgeting model, incrementalism model, and budget-maximizing model, rather than on the basis of a single model.

Keywords : rational budgeting , incremental budgeting , role theory , budget-maximizing , budgetary decision-making , budgeting preparation , microbudgeting , macrobudgeting .

貳、緣由與目的

從學術發展的觀點來看，過去預算決策的演進從理性預算（rational budgeting）模型、漸進預算（incremental budgeting）模型、極大化預算（maximizing budgeting）模型、角色理論（role theory）等，都曾受到學者廣泛的討論與應用，以進行實證研究。這些研究的結論不盡一致而且研究的對象幾乎都是以美國的州政府為例，至於台灣本土的實證研究則付之闕如。基於此，本計畫試圖以我國本土的政府預算為研究對象，探討影響政府預算籌編的行為與決策模式，究竟是理性規劃的成分居多？還是向政治現實妥協的漸進模式？角色理論能否解釋不同單位的行政官員在編列預算過程中的立場與行為？理性預算在制度面與行為面存在哪些限制？這些問題都是本計畫所亟於探索瞭解的議題。

本研究的主要目的有二：

- （一）學術的目的---政府預算的研究與文獻資料的保存，在國外相當受到學者專家的重視；儘管政府預算理論的建構與累積，距離完整體系的建立尚有一段距離，但是國外財政學、政治學、經濟學、公共行政和會計學等學者都視政府預算的研究為一相當重要的領域。但在國內，政府預算的研究領域卻是相當缺乏，特別是行政部門編製預算的決策過程，尤須深入的實證研究，以對我國政府預算領域的知識累積有直接的助益。另一方面，此一實證研究亦可檢驗何種預算理論適用於解釋台灣的政府預算決策過程。
- （二）政策意涵---理論上，政府預算的籌編階段是整個預算過程中「理性成份」最高的一個階段：即政府依據施政計畫編製預算，俾將有限資源作最有效的配置。然而，究竟我國政府預算的編製是否確實做到「預算與計畫結合」？績效是否做為預算編列的標準？假如不是，又是哪些因素造成理性預算制度在我國的低度效用？本計畫的另一主要研究目的在於針對上述的預算決策問題進行深入的探討與分析，以瞭解當前我國政府預算之編製所面臨的問題與限制，俾有助於對未來我國預算制度之改革，提出興利除弊的政策建議。

參、結果與討論

由文獻的討論中分析我國現行的預算制度，可以發現政府預算過程，包括預算之籌編、審議、執行以及預算之考核四個階段都有存在一些特色與問題。在現行預算制度中，預算之籌編係按各機關各計畫或工作項目當年度可支用金額而非該計畫項目全部資金需求總數，一來無法顯示整個工作計畫的全貌，且會使得每年預算的編列失之於零散，造成預算額度不足、消化預算或預算執行績效不彰等弊病。

本研究針對行政院所屬部會一級單位主管進行調查，從實證分析的結果得知，對於行政單位部門預算決策最具影響力的分別為機關首長（74.5%）、行政院主計處（66%）和立法院（45.1%），也有不小的比例認為單位主管和會計主管也具有一定的影響力。在單位主管編列其機關預算時，大多會同時考量機關計劃與整體預算目標（47%），但主要是以個體預算的角度為主，總體預算目標為輔。但也有高達92.6%的一級單位主管認為，在政府預算編列上普遍有浮濫不實之嫌，顯示預算編列需要有更多的專業監督，以防止此種浮濫編列的情形越演越烈。

各機關在編列預算時，有56.9%的單位會參考上一年度所通過的預算作為本年度編列預算之斟酌標準的態度，即傾向以漸進預算方式編列機關預算。在爭取預算額度的態度上，76.5%的機關主管主觀上皆期望在可能的範圍內替單位爭取最大的預算額度，不過所謂「最大額度」並非漫無標準的額度，而是多少會參考該機關單位去年的預算編製。如此才能解釋為何單位主管會同時具有漸進預算傾向與極大化機關預算之傾向。

當詢及各主管是否通常都能如願爭取到該機關所欲之預算額度時，問卷的結果顯示，各部會在爭取該機關預算額度時，往往無法如其所願，最後預算結果充滿不確定性。也因此，計畫預算與施政計畫之間往往有一定程度的落差。各單位主管在編列預算時，55.6%會考慮到立法院的態度，此乃由於立法院具有刪除各單位預算之權力，且立法院對於行政部門所送交審查的預算案，或多或少都會刪減其編列之預算。但立法委員個人或者立法院次級團體對於各主管在編列預算時的決策則影響尚小，且許多主管也認為重要的選舉年度對於該機關預算的編列影響不大，表示各單位主管在為其編列預算決策時，尚且可以保持一定的中立。

各單位主管在編列機關中大型計劃預算時，仍有成本效益以及資源分配效率的觀念，因此，在編列中大型計劃預算時，也能有較妥善的規畫。且大部份的主管（74.5%）也認為，重大計劃中長期預算制度之實施，對於該機關預算編列有一定程度的影響。此外，絕大多數的機關部門也贊成放寬預算法規及預算程序的限制，並且採納企業化預算的精神，以擁有更多自主的預算編列權，並且依照屬性不同，而擁有不同層次的預算編列。

換言之，本研究的重要發現之一是行政官僚的預算行為，既非純粹極大化機關預算模式，亦非漸進模式；而是一種混合模式---一方面行政機關主管在主觀上期望能夠在可能的範圍爭取最大的預算額度，但另一方面在現實環境的考量下（如立法院的態度），所謂「最大額度」並非是漫無標準，而是參考該機關去年的預算額度。此一有趣的發現提供政府預算研究者兩個觀察重點：（1）角色理論必須考量環境限制因素；（2）理性預算、極大化預算模型和漸進預算模型在解釋

行政官員預算決策行為上，皆有部份解釋力，而非單一模型所能提供完整解釋。

肆、計畫成果自評

一、學術貢獻

本研究整合制度分析和實證方法，首先對於政府預算編製制度與過程之缺失提出檢討與分析。其次，針對行政院所屬機關一級單位主管所做的問卷調查和深度訪談顯示，理性預算、極大化預算和漸進預算皆具有部分解釋力，但也無法憑單一理論窺得全貌。換言之，行政官僚的預算決策行為往往是理性成本效益計算、漸進調適和極力爭取機關預算三種行為模式的混合體，此一現象的形成乃是預算決策者受到外在環境因素的限制與影響，因而呈現主觀期望與客觀環境考量交互影響的行為模式。本研究之發現對於政府預算決策行為的理論有其學術上之貢獻。

二、研究限制：

本研究囿於經費有限，無法作較大規模的問卷調查(如科長以上單位主管)，只針對行政院所屬部會一級單位主管進行調查。共計發出 256 份問卷，回收 153 份，回收率為 59.8%。會計單位主管回收率較低，第一次僅回收 11 份，佔會計單位主管總數不到四分之一，經兩次催收，共回收 25 份，佔會計單位主管總數 57%，仍較業務單位主管之回收率稍低。會計單位主管在回答此類有關預算編製的問卷時，似乎較業務單位主管有著更多的顧慮，此一現象背後的意義，頗值吾人進一步探討。

伍、參考文獻

中文部份：

- 1、李允傑，(1997a) 《財務行政與政策過程》。台北：商鼎文化出版社。
- 2、李允傑，(1997b) “政府預算行為與預算規模：理論性之探討”，主計月報第八十三卷第五期，頁 57-65。台北：主計月報社。
- 3、徐仁輝，(1996) “制度與官僚的預算行為”，空大行政學報第五期。台北：國立空中大學。
- 4、蘇彩足，(1996) 《政府預算之研究》。台北：東華書局。

英文部分：

1. Botner, S. B. (1985) “The Use of Budget/Management Tools by State Governments,” *Public Administration Review*, 45(5):616-20.
2. Lee, R. D., Jr. (1993) “The Use of Program Information and analysis in State Budgeting: Trends of Two Decades.” In *Handbook of Comparative Public*

- Budgeting and Financial Management, edited by T. D. Lynch and L. L. Martin. New York, NY: Marcel Dekker pp.169-88
3. Lee, R. D., Jr. (1991) "Developing in State Budgeting: Trends of Two Decades." *Public Administration Review*, 51(3):254-262.
 4. Lindblom, C. E. (1979) "Still Muddling, Not Yet Through," *Public Administration Review*, 39(6):517-26.
 5. Mathiasen, D. (1993) "The Separation of Powers and Political Choice: Budgeting, Auditing, and Evaluation in the United States." In *Budgeting, Auditing, and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments*. Edited by A. Gray, B. Jenkins, and B. Segsworth. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers pp.19-39.
 6. Moe, T. M. (1984), "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy," in *Organization Theory*, ed. Williamson, O. New York: Oxford University Press, 116-153.
 7. Niskanen, W. A. (1971), "Bureaucracy and Representative Government." "Chicago: Aldine Atherton.
 8. Peters, B. G. (1978), "The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective," "New York: Longman.
 9. Schick, A. (1990) *The Capacity to Budget*. Washington D.C.: The Urban Institute.
 10. Sharkansky, I. (1968) "Agency Requests, Gubernatorial Support and Budget Success in State Legislatures," " *The American Political Science Review*, 62(4):1220-31.
 11. Thompson, J. A. (1987) "Agency Requests, Gubernatorial Support and Budget Success in State Legislatures Revisited," " *The Journal of Political* , 49(3):756-79.
 12. Weiss, C. H. (1983) "Ideology, Interests, and Information: The Basis of Policy Positions," in *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis*, edited by D. Callahan and B Jennings. New York, NY: Plenum Press.
 13. Wildavsky, A. (1984) "The Politics of the Budgetary Process (4th ed.). Boston, MA: Little, Brown and Company.
 14. Willoughby, K. G. (1993) "Decision Making Orientations of State Government Budget Analysis: Rationalists or Incrementalists?" *Public Budgeting and Financial Management*, 5(1):67-114.
 15. Willoughby, K. G. (1991) "Decision Making Orientations of State Government Budget Analysis: Rationalists or Intuitive Thinkers?" DPA Dissertation, University of Georgia.
 16. Young, Robert A. (1991), "Budget Size and Bureaucratic Careers," in Blais

and Dion (ed.), op. Cit., 33-58.