

臺灣財政失衡下之預算決策分析： 政治經濟學之詮釋¹

蔡馨芳*

摘要

公共預算在本質上既是經濟的理性配置，更是政治的決策過程，國家財政結構化及收支失衡常是預算決策之最終產物，在決策過程之中，蘊涵著制度運作及權力分配過程。臺灣歷年來出現「結構性」財政赤字之常態，顯然已非單純傳統財政問題，外在政治環境、制度之改變對於預算決策過程產生重大影響力，以權力為主要分配資源的政治手段逐漸凌駕於以效率為價值的經濟手段。

本文以新制度經濟學途徑探討影響國家預算決策中「預算過程」、「預算紀律」及「預算監督」之問題，運用詮釋型政策分析及深度訪談之質性工具，以交易成本理論詮釋為何國內預算過程中致力於降低財政赤字之總體預算制度長期效果有限、強制性支出日益成長之本質及支出結構化之現象及問題；以共同資源理論詮釋國內財政紀律完備，財政情況卻日益惡化之矛盾現象，發現官僚仍存在追求寬鬆預算最大化的行為，且由於政治及經濟因素致使財政規範喪失糾正失衡的能力；最後，以代理人理論描繪預算制衡機制無法發揮及政治影響

¹ 本文初稿曾發表於東吳大學政治學系主辦之2012中國政治學會年會暨「劇變中危機與轉機：全球治理的發展與困境」學術研討會，臺北市，2012年11月17～18日，感謝世新大學徐仁輝教授之寶貴意見。筆者衷心感謝2位匿名審查人所提供的指正與建議，本文之文責由筆者自行負責。

* 中國文化大學行政管理學系助理教授

投稿日期：2014年10月21日；採用日期：2015年7月20日

doi:10.3966/2311505X2015080202004

力大於理性監督等監督體系弱化的現象。

關鍵詞：代理人理論、交易成本理論、共同資源理論、新制度經濟學、預算決策分析

Budgeting Decision-making Analysis under Fiscal Imbalances in Taiwan: Interpretation of Political Economy

Hsin-Fang Tsai*

Abstract

In essence, the public budgeting is a political economy. National fiscal imbalances are the final products of budget decision-making which implies an institutional operation and authority process. Obviously, long-term fiscal structural deficit over these years attributed to political and institutional changes rather than the traditional financial problems.

This paper discussed the budget decision-making issues including budget process, budget discipline and budget efficiency by way of New Institutional Economics. The author used the interpretation policy analysis and in-depth interviews method to describe and explain budgeting phenomenon in Taiwan and concluded the following findings: 1. Based on transactions costs theory, the macro-budgeting policy which the fiscal authority adopted since 1995 had limited long-term effect while mandatory spending continued to grow and created expenditure rigidities. 2. Maximizing slack budget was verified in view of common pool theory and the effect of fiscal discipline was weakened because of political instability and economic decline in Taiwan. 3. The budget monitor system was dysfunctional and political power was more than rational supervision in Taiwan were interpreted by agency theory.

Keywords: agency theory, transaction cost theory, common pool theory, new institutional economy, budgeting decision-making

* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University
doi:10.3966/2311505X2015080202004

壹、前言

當前世界各國政府所面臨的財政失衡困境，已非新古典經濟學建議「開源、節流」的經濟手段所能解決。傳統新古典經濟理論之思考邏輯，將預算赤字視為「政府無效率」之判準，因此世界各國對於消彌赤字所採行之政策工具，不外乎「開源」及「節流」，倡議透過「減稅以增加稅收」、「使用者付費」及「公營事業民營化」等手段來達成增加政府收入並減少支出之政策目標。然而，1980年代以來，學者觀察各國採用新古典經濟理論藥方企圖改善國家財政，出售公營事業、民營化及提升公用事業費率，都已達一定程度，能減免的租稅收入也極其有限，但財政赤字依舊存在，不僅沒有緩和跡象，甚至還出現更嚴重的趨勢（黃世鑫，2000，頁43-45）。由此可見，應該有其他更重要之因素影響當前國家預算決策，而這些因素可能才是造成當前民主國家財政赤字及長期財政失衡之重要關鍵。

公共預算的決策過程具有兩種特質，即「公共預算是經濟」(budget as economics)：一個國家攸關未來經濟發展的施政，可透過「政府財務收支計畫書」，瞭解資源配置方式，其中強調的是效率價值；另「公共預算更是政治」(budget as politics)：預算書中各項支出分配反映特定團體與組織之利益，公共預算的規模或結構是政治生活中極富爭議的主題，反映了社會各方面對政府角色的不同認知，不論是妥協或談判、共識或衝突，均顯現於預算內（徐仁輝，2014，頁45）。因此，預算決策過程蘊涵著政治制度運作及權力分配的動態妥協過程，一旦資源配置之制度運作或權力分配出現問題，預算決策最終產物可能是非常棘手的結構性財政失衡問題。

1980年代以前臺灣的財政情況尚稱穩健，1990年代初期受到全球景氣衰退影響，國內投資意願不振，政府採行擴張性財政政策，推動重大建設並開辦各項福利措施，各級政府規模大幅膨脹；1992年各級政府歲出淨額占國民生產總值（GNP）比率達32.7%，但歲入卻因經濟衰退而停滯，造成赤字大幅增加，債務餘額隨之攀升（韋伯韜，2006，頁76）。因此，行政院陸續推動各項控制赤字之財政紀律制度變革，包括行政體系內預算收支差短應予縮減，債務餘額占國民生產毛額比率應予控制等，於1995年將預算籌編方式改採由上而下資源總額分配作業之「歲出額度制」；同時，該年12月立法院通過《公共債務法》，分別

對公共債務之存量及流量進行控制²（徐仁輝，2001，頁96）。由表1各級政府歲入歲出長期趨勢可發現中央政府在施行額度制之後，1996年開始財政收支逐年改善，但由於政治環境的改變，出現「選舉循環」（electoral cycle）³的現象；反觀地方政府財政失衡的情況，卻未因財政紀律制度變革而改善，反而日益嚴重，長久下來已成為政府財政的重大包袱。

表1

各級政府歲入歲出淨額及餘絀

單位：新臺幣百萬元，%

| 年度 | 歲入淨額 | | 歲出淨額 | | 餘絀 | |
|------|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|----------|----------|
| | 中央 | 地方 | 中央 | 地方 | 中央 | 地方 |
| 1994 | 855,266 | 647,488 | 921,588 | 904,779 | -66,322 | -257,291 |
| 1995 | 879,193 | 680,236 | 1,029,314 | 880,752 | -150,122 | -200,515 |
| 1996 | 935,935 | 668,249 | 933,297 | 910,489 | 2,638 | -242,240 |
| 1997 | 967,497 | 737,261 | 960,255 | 918,508 | 7,242 | -181,247 |
| 1998 | 1,185,722 | 867,736 | 1,016,628 | 975,965 | 169,094 | -108,229 |
| 1999 | 1,248,345 | 756,049 | 1,169,429 | 880,575 | 78,917 | -124,526 |
| 2000 | 1,402,052 ^註 | 505,910 ^註 | 1,406,336 ^註 | 720,372 ^註 | -4,284 | -214,462 |
| 2001 | 1,417,732 | 479,109 | 1,481,186 | 790,569 | -63,454 | -311,460 |
| 2002 | 1,310,436 | 477,482 | 1,379,934 | 765,059 | -69,498 | -287,577 |
| 2003 | 1,435,285 | 513,563 | 1,440,337 | 776,178 | -5,052 | -262,615 |
| 2004 | 1,365,270 | 562,130 | 1,432,114 | 812,933 | -66,844 | -250,803 |
| 2005 | 1,616,369 | 601,670 | 1,454,236 | 837,763 | 162,134 | -236,093 |
| 2006 | 1,590,934 | 586,084 | 1,392,978 | 821,248 | 197,956 | -235,164 |
| 2007 | 1,636,050 | 608,709 | 1,442,512 | 847,657 | 193,538 | -238,949 |
| 2008 | 1,648,768 | 582,846 | 1,436,805 | 906,780 | 211,963 | -323,934 |
| 2009 | 1,566,644 | 547,000 | 1,691,135 | 979,764 | -124,490 | -432,763 |

² 《公共債務法》中明訂各級政府舉借1年以上之公共債務未償餘額合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之48%，此乃債務存量之控制；1997年立法院修正《公共債務法》，增列「中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之15%」，這是對年度債務流量的管制。

³ 「選舉循環」是某種類型的政治景氣循環（political business cycle, PBC），是指決策者的求勝策略，在位的政務官不是被動地制訂反循環政策以對抗實質經濟內在的波動，而是運用財稅或貨幣政策工具，主動挑起總體經濟的起伏，設定選舉年為政績表現的高潮期，有助於連選連任（陳師孟，2006，頁205）。

表 1 (續)

單位：新臺幣百萬元，%

| 年度 | 歲入淨額 | | 歲出淨額 | | 餘絀 | |
|------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|----------|
| | 中央 | 地方 | 中央 | 地方 | 中央 | 地方 |
| 2010 | 1,500,534 | 615,020 | 1,579,949 | 986,856 | -79,415 | -371,836 |
| 2011 | 1,672,871 | 633,302 | 1,557,475 | 1,055,472 | 115,396 | -422,170 |
| 2012 | 1,661,695 | 659,510 | 1,622,841 | 1,055,144 | 38,855 | -395,634 |
| 2013 | 1,745,109 | 712,523 | 1,624,636 | 1,040,605 | 120,473 | -328,082 |

註：因會計年度變更，原統計年報中 2000 年之數據包含 1999 年下半年及 2000 年全年數據，為便於比較，業已經換算公式調整折合為 1 年之數據。整理自總體統計資料庫，中華民國統計資訊網，2013。取自 <http://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9L.asp>

國內學者曾針對臺灣結構性赤字進行研究，發現 1989 ~ 1995 年間結構性赤字大幅惡化，主要是政府因應政治民主化、經濟自由化及社會多元化發展而推動相關政策所致。基本上，這段期間政府影響政治及社會之相關政策，其施政重點致使財政支出大幅增加。由所影響之政事支出內容來看，社會福利支出增加最為顯著，臺灣在 1994 ~ 2001 年之間社會福利預算增加 2.3 倍，此類支出具有「向下僵固」的特質，遂成為支出結構化的重要主因（蔡馨芳，2011，頁 104）。然而，為何選擇社會福利支出，而不是其他政事別？同時為什麼社會福利支出會造成財政支出結構化導致財政長期失衡？

1995 年時國內經濟衰退導致政府財政失衡，行政機關及立法部門曾因是否調高公債上限發生爭議，最終結果並非行政機關基於不牴觸公債上限規定而緊縮開支，反而是為了讓該年度預算合法化，而修法提高債限⁴（蘇彩足，1996，頁 57，90）。面對地方財政長期失衡的困境，五都改制之後，不同於《財政收支劃分法》的爭議延宕，朝野黨派、地方行政首長及民意代表敦促修訂提高五都舉債空間的共識性很高，《公共債務法》於 2013 年 7 月完成修法，不僅提高各級政府總債限，中央及直轄市債限均提高，特別是直轄市大幅提高債限空間。然而，為什麼在財政失衡情況下，具有共識性的解決策略結果不是刪減支出而是提高債務呢？負責看緊人民荷包的民意機關，是否能發揮監督的功能呢？

⁴ 1995 年根據當時「中央政府建設公債發行條例」規定，公債未償餘額占當年度中央政府總歲出之比例不得超過 95%，但行政院所編列的 1995 年預算案中，公債未償餘額占總支出的比例卻高達 108%。行政院事後緊急將「中央政府建設公債及借款條例」修正案送達立法院，企圖修法將公債與借款上限提高為 120%，以合法化當年度預算。

本文嘗試採用合適的分析途徑來詮釋造成上述國內財政失衡決策之導因或現象，傳統學理上遞增主義決策過程已失去解釋力，繼之而起的是探討財政穩健、控制預算赤字之預算決策該如何制訂及選擇的理論。換言之，當前預算決策常是在有限理性（bounded rationality）、資訊不對稱、不確定性因素及複雜的人性動機（Ferris & Tang, 1993, p. 5）條件下，透過人們互動所設計的規則及制度產生誘因來進行。因此，強調「制度」及「誘因」的新制度經濟學提供合理具解釋力的研究途徑來解釋當代預算決策模式（徐仁輝，2001，頁 8-12）。不論正式制度的修訂，如《公共債務法》之修法作為，抑或非正式制度規範，如行政機關強化控制赤字之財政紀律等，均足以做為描述及詮釋當前預算決策模式之重要可行途徑。

是故，本文以新制度經濟學做為分析途徑，描述並詮釋當前預算決策模式所導致之財政失衡現象，特別是致使國家財政長期結構化的問題。透過交易成本（transaction cost）理論、共同資源理論（common pool theory）及代理人理論（agency theory）等觀點，釐清下列問題：一、我國總體預算制度及過程，為何無法長期有效抑制財政赤字及債務累積？二、目前國內行政機關之內部控制機制（財政紀律）在財政困難之際，是否確實發揮實質作用？三、當前外部監督機制是否能有效控制預算支出增加，解決財政失衡問題？接下來，本文將依序以四個段落來探討研究主題，第二節為公共預算決策模型之重要文獻回顧；第三節說明研究架構及方法；第四節為研究分析及詮釋；第五節則為結論。

貳、重要文獻回顧

如前所述，國家財政結果是一連串預算決策之最終產物。公共預算決策本質上是資源配置之過程，配置方式既透過市場規範做有效率之規劃（經濟面），也透過權力分配及妥協做可接受之安排（政治面）。過程中公共預算決策分為兩階段，第一階段發生在行政機關籌編政府預算時，較偏重於理性有效率之配置，尤其在財政困難時，特別重視決定政府總支出規模大小，以及各政事別經費之分配；第二階段則出現在審議過程的政治角力，透過法定過程最終將決定法定預算規模。

在財政失衡的現實環境下，當代預算決策過程在資源非常有限的條件下除了進行預算編製及審議，更需考量編製前影響預算收支的事前決策，以及預算執行與考核、回饋等事後之決策（徐仁輝，2001，頁 52）。有關預算決策理論模

型之相關研究，國內學者徐仁輝（2001，頁53-63）分別由「決策本質」及「行為目標」兩個面向建構不同研究途徑之預算決策理論模式（如表2所示），描述及解釋財政失衡下預算決策過程。其中「實質理性決策模式」較偏向「經濟面向」，乃假設在完全確定與資訊充分情況下，個人偏好可清楚界定，並以最大化效用為目標做出最佳選擇的決策過程，福利經濟學及公共選擇學派均持此基本假設，分別在追求公共利益及個人利益之下進行決策分析；「程序理性決策模式」則偏重「政治面向」途徑，基於不確定性、資訊不完全及計算能力限制等假設，認為決策者僅能追求「滿意」的結果，而非「最大化」目標。決策者經常只能使用過去累積的資訊、經驗及選擇性的直覺判斷做為決策依據，傳統政治學及新制度經濟學均屬於此模型之研究理論。

表2

公共預算決策與理論研究分類

| 行為目標 \ 決策本質 | 實質理性 | 程序理性 |
|-------------|-----------------------|---|
| | 實質理性 | 程序理性 |
| 公共利益 | 福利經濟學的研究 傳統規範性之理論 | 傳統政治學的研究 遞增主義 |
| 個人利益 | 公共選擇學派的研究 官僚預算行為理論 | 新制度經濟學的研究 交易成本理論、代理人理論、 共同資源理論、利益團體理論 |

註：引自預算赤字與預算改革（頁56），徐仁輝，2001。臺北市：智勝文化。

有鑑於臺灣歷年來出現結構性財政赤字，造成長期性財政失衡，顯然已非單純傳統財政收支失衡問題，外在政治環境、制度之改變對於預算決策過程產生重大影響力，以權力為主要分配資源的政治手段逐漸凌駕於以理性效率為價值的經濟手段，就當代政治經濟環境而言，程序理性模型是比較接近現實的決策分析模式。在財政失衡的情況下，傳統遞增主義已失去解釋力，因此，本文採用新制度經濟學中與預算決策有關之概念做為詮釋財政失衡下預算決策過程的理論基礎。茲將新制度經濟學之基本概念及與預算相關的觀點分別說明如下。

一、新制度經濟學之論述基礎

新制度經濟學探究個人如何在既定制度之下做決策，以及制度供給、需求及其變遷等議題，認為個人是在制度約束之下追求效用最大，而個人之所以願意遵守制度約束，主要係因制度可以降低不確定性、風險與交易成本，並建立

相互預期的行為，有利於個人目標實現（Langlois, 1986, pp. 1-2; Miller, 1992, pp. 19-35; North, 1990, pp. 17-27; North & Weingast, 1989, pp. 804-805）。新制度經濟學乃探究組織及制度等「中階」（meso-level）理論之研究場域，將其導入公共預算研究領域，是一種建構預算決策理論的創新嘗試，透過「制度面」對個人決策的影響來分析預算行為與決策（徐仁輝，1999，頁 25；Peters, 1991, p. 320）。雖然學者對「制度」的定義有些許差異，⁵但廣義來說，制度即人類為了規範管理彼此間互動行為而設計的限制，包括正式法令規章、契約，以及非正式的文化、價值觀及行為規範等。值此，所謂「預算制度」便包括正式法令規章、作業流程及參與預算決策過程中所有人員的互動模式、習慣、行為規範與文化等非正式制度。決策過程之制度設計，對政策本身而言，是政策執行成功的重要關鍵（Kirchgässner, 2001, pp. 9-12; Poterba & von Hagen, 2008, p. 235; Strauch & von Hagen, 2000, pp.189-235）。

學者 Ostrom（1986, pp. 459-75）曾以制度性階層模型（如圖 1 所示）闡述預算制度在決策過程中的地位，其將預算制度區分為三個層次：憲法性選擇、集體性選擇及操作性選擇，其中「憲法性選擇」為位階最高層次，包括《憲法》、《預算法》、《財政收支劃分法》、《公共債務法》及其他與收支有關之正式法規，此層次將決定「集體性選擇」層次決策狀況之制度性安排，包括施政方針、預算籌編原則、預算編製辦法，以及所有由上而下的財政規範等預算政策。預算政策訂定之後，將決定第三層次「操作性選擇」之制度安排，包括各機關年度預算分配及施政計畫相關規定等。高層次決策將決定低層次之制度規則，而操作層次決策則影響到一般民眾，且各層次決策結果會回饋影響上階層次的各項因素。

政府面臨財政失衡時可採取合適之制度安排，在預算決策過程中產生誘因或約束，透過制度互動引導相關行動者出現穩健財政之預期行為，至於個人或機關是否能遵守制度、建立相互預期行為，正是本研究欲分析及詮釋之焦點。

基於上述之理論基礎及分析途徑，本文之研究架構將以交易成本理論、共同資源理論及代理人理論等新制度經濟學的核心概念，由「預算過程」、「預算紀律」及「預算監督」三個面向對國內預算決策進行較深入而貼近真實意涵之分析及詮釋。茲將各理論重要概念及應用於預算決策分析之相關文獻分述如下。

⁵ North（1990）認為制度是人類設計的限制，用來影響人類的互動行為；Williamson（1975）將制度定義為治理結構（governance structure）；Ostrom（1986）則認為制度就是一種規則（rules）。

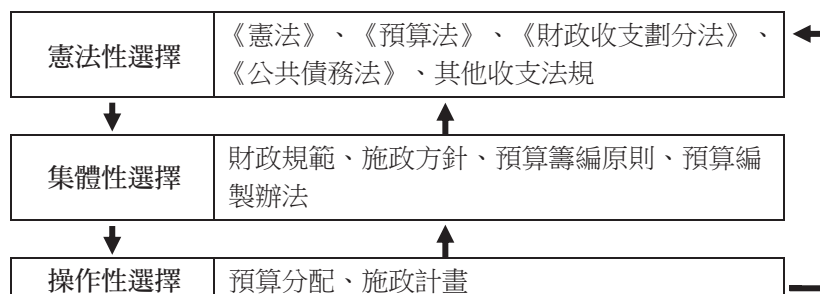


圖1 預算決策制度性階層模型。修改自預算赤字與預算改革（頁62），徐仁輝，2001。臺北市：智勝文化。

（一）交易成本理論

交易成本係指交易時簽訂及執行契約之成本。由於所有交易均涉及不確定性、決策力限制及取得資訊阻礙，完成交易之成本是昂貴的，因此，有效率完成交易的關鍵則是讓交易成本最小化。2009年諾貝爾經濟學獎得主之一，新制度經濟學重要學者 Williamson（1975, pp. 26-103）提出影響交易成本之主要特性，包括不確定性、少數人協商（small-number bargaining）、有限理性、投機主義（opportunistic）、資產特定性⁶（asset specificity）及資訊阻塞（information impactedness）等。公共預算環境經常無法預測或控制，充滿不確定性；而政府預算可視為政府提供公眾服務的「契約」，契約一旦簽訂便形成獨占性質的少數人協商；且預算過程中之參與者，不論是官僚或民意代表，其蒐集與處理資訊的能力均有限，只能做「有限理性」的決策，可能導致預算決策過程參與者之間互不信任，而出現虛編預算的投機行為；此外，預算過程中負責編製預算之行政官僚相較於審議預算的民意代表，擁有較完整之成本資訊，資訊阻塞將造成交易成本大幅提高。最後，跨年度、多年期計畫預算還可能會出現資產特定性的問題（徐仁輝，1999，頁27-29）。在國家財政困難之際，預算決策過程之中處處可見影響交易成本的特性及所衍生之問題。

交易成本理論主張「制度」是為了降低交易成本所設計，是促使預算決策有效率之關鍵，而制度的改變與演進，亦反映不同交易成本特性及減少交易成本各種方法之運用（Coase, 1988, pp. 157-186）。學者 Horn（1995）以交易成

⁶ 「資產特定性」是指一項資產無法重新被其他使用者做為其他用途，而犧牲其生產價值的程度。資產特定性高，表示資產無法被其他使用者改做其他用途，犧牲生產價值的程度也高。資產特定性會造成契約雙方的依賴，進而增加契約的風險（徐仁輝，1999，頁28）。

本途徑，對於政府歲出中應享權益支出（*entitlement expenditure*）或強制性支出（*mandated expenditure*）比例偏高的現象，提出深具啟發性之詮釋。他認為，立法者為了確保其個人利益，贏得選舉連任，必須對選民做出可信的承諾（*credible commitment*），換取選民信任以確保民眾利益不會因選舉結果而變化。因此，現任立法者有足夠誘因藉由立法方式，將某些攸關選民利益之支出「法制化」，贏得選民信任以解決可信承諾的問題。此舉不僅解決承諾問題亦降低代理成本及預算監督成本，⁷確保連任之利益（Horn, 1995, 2003, pp. 110-113）。根據 Horn 的觀點，立法者為降低交易成本之自利行為所創造出來的制度，直接影響政府預算政策及財政結構，長期將致使國家形成永久性之結構支出，特別是在財政失衡的情況，將使財政問題變得更加棘手。

1980 年代美國及許多工業國家政府的預算決策過程由個體預算過程（*micro-budgeting*）轉為總體預算過程（*macro-budgeting*）（LeLoup, 1988, pp. 19-42），利用設定總體預算目標及財政規範來限制各機關預算需求之作法，亦是降低預算交易成本之制度性設計。本質上，總體預算制度著重於解決預算失衡問題，訂定各種財政規範或預算平衡目標，有關總支出、收入與赤字，以及預算分配方式均由上而下做成決策，預算過程集權化，預算政策及總體目標在籌編各機關預算需求前已預先設定（Rubin, 1992, pp. 3-22; Schick, 1986, pp. 12-34），經過適當政治協調過程並嚴格執行，對抑制赤字必然會產生一定作用（Davis, 1997, p. 20），這種因應財政失衡問題的預算過程改變，同時亦是行政機關落實財政紀律的重要制度措施。各國採行之總體預算措施，包括：總支出規模、各項支出上限（*expenditure ceiling*）、預算基線（*budget baseline*）、多年度預算（*multiyear budgeting*）、預算編製前的準備工作（*pre-preparation*）等，均提供預算決策參與者討論及協商的規則與立基點，降低參與者彼此之間的協商成本，減少不必要爭執，有助於順利達成預算之協議及決策。

⁷ Horn (1995, p. 19) 解釋代理成本係因委託人（立法者）無法確定其代理人（行政機關）是否會依照立法希望的方式來執行，而產生行政代理問題所衍生之成本，也就是促使行政者忠實執行立法原意的成本，以及若無法做到完美，立法者及選民所需負擔的損失。其中包括選擇行政者及監督其遵行的相關成本，使用事後矯正工具（獎懲和立法指示）之成本，以及任何其他未遵守立法而造成立法與執行之間的殘差非順從成本（*residual noncompliance cost*），因此將代理成本保持最低成為一項明顯的誘因。

（二）共同資源理論

共同資源理論係探討共同耗竭資源產生所謂「共同財悲劇」(tragedy of the commons)的集體行動問題，此類問題常出現於缺乏財產權設定下之公共財使用，如水資源、油井、公園或公共漁場等。由於使用者都有過度使用這些資源的誘因，最後將導致資源枯竭及破壞。就國家財政面向，公共財務資源採用「統收統支」方式，不論對行政或立法機關而言，都是具耗竭性之共有資源。行政機關有充分誘因爭取最高預算，可能無視於整體財政困境，終致共同財政悲劇發生。

國家在面臨財政失衡的情況時，必然更強調財政紀律工具之運用及其有效性。最常被使用的財政紀律工具乃於行政機關預算籌編階段之前設定總體預算控制相關制度安排，諸如預算額度、舉債上限等，此屬於行政組織之內部控制，是抑制支出的重要方式之一。各國實證研究發現，籌編預算之前設定各機關支出額度及債務上限，可有效抑制政府規模及債務餘額成長(von Hagen, 1992, p. 75)，此類內部控制之財政紀律愈嚴格，赤字規模及債務比率相對較小(Campos & Pradhan, 1996, pp. 260-261; Gleich, 2003, p. 14)。除了正式法律的規範之外，財政主管的權力高低也會影響控制支出之成效。德國學者 Gleich (2003) 探討中歐及東歐 10 個國家其預算制度與財政表現之相關性，發現在預算決策過程中，財政首長擁有主導預算程序中內部協商的權力，具有監控預算的支配、彈性並管理預算決策過程資訊公開與流通，基於其專業能力、使命感及協調分配之權力，較能有效抑制赤字及債務之累積(Gleich, 2003, p. 14)；亦有其他文獻也認同預算主管機關較集權並具有合作協調性者，比較有能力提升財政紀律(Hallerberg & von Hagen, 1999, pp. 209-232; von Hagen & Harden, 1995, pp. 24-26, p. 779)。綜言之，若要有效抑制支出及赤字，必須制度性誘使行政機關人員及民意代表控制對於支出的需求。

Gleich (2003, pp. 10-35) 探討中歐及東歐國家在 1994 ~ 1998 年期間針對其預算過程中各項制度與財政成果之間關係的跨國實證研究，以 von Hagen (2002, pp. 263-284) 之研究成果為理論基礎，依不同預算過程(編製、審議及執行階段)建構一組代表財政紀律之操作性指標，其中預算編製與執行階段之指標，可用來衡量行政機關財政紀律(自律)之程度(如表 3 所示)，而審議階段之指標則可用於表示立法機關監督預算(他律)的強弱程度(如表 4 所示)。

表 3
行政機關財政紀律效能之指標⁸

| 評估指標 | 財政紀律 | | |
|-------------------|---|---|-------------------------------------|
| | 強 | 中 | 弱 |
| 是否訂定法定財政限制 | 有預算平衡規定 | 有公債舉債上限 | 無訂定舉借限制 |
| 預算決策的順序 | 1. 預算籌編時，財政首長設定未來總體及特定之預算目標 2. 財政首長提議，由內閣決定預算整體目標；各局處在編製支出預算前先訂定支出上限 | 在各機關編列支出預算前，財政首長提議，經內閣同意訂定預算總體目標 | 1. 以基本預算要求為基礎訂定預算目標 2. 未訂定任何預算目標 |
| 概算的協調與彙整 | 預算主管機關會與支出部門進行雙邊協商 | | 預算主管機關僅蒐集預算要求並彙整 |
| 行政首長協調預算分配之權力 | 財政首長或行政首長有權力否決行政院（內閣）的決議 | 經資深行政院幕僚單位商議後，再送行政院會協商 | 由行政院會集體協商 |
| 執行期間改變預算總額的彈性 | 任何總歲入、歲出或赤字增加都需要經過立法機關同意 | 1. 在不增加赤字的情況下，額外的收入可以在不經過民意機關同意就用來增加支出 2. 只要預算餘額不變，無需民意機關同意的情況下可同時增加收支 | 政府可自由裁量 |
| 不同機關之間支出經費的流用 | 須經民意機關同意 | 1. 機關之間經費的流用須經財政首長或行政院批准 2. 有限制 | 無限制可自由流用 |
| 未使用經費能否結轉次年度使用 | 不允許 | 1. 在取得財政首長同意後得結轉下期使用 2. 有限制 | 無限制可自由結轉下期使用 |
| 對於財政收支惡化有一定的程序來因應 | 1. 財政首長能夠限制支出 2. 行政院能夠限制支出 | 需要經過民意機關同意後才能限制支出 | 不採取任何程序及行動 |

註：引自 *Budget Institution and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries* (p. 14), by H. Gleich, 2003. ECB Working Paper. No. 215. Social Science Research Network.

⁸ 本文係參考 Gleich 所設計之問卷題項，依據每一項評估指標所設定之不同次指標的分數高低，將其區分為強、中、弱三組，分別代表對財政紀律效能之程度。

表 4

立法機關財政紀律效能之指標

| 評估指標 | 財政紀律 | | |
|------------|--|--------|---------------------|
| | 強 | 中 | 弱 |
| 修正預算案之限制 | 1. 對預算案不能為增加支出之修正 2. 某些個別修正無效 | | 無任何限制 |
| 表決的順序及頻率 | 開始就逐一對總收入、支出及赤字規模進行表決 | | 對整體預算案進行表決 |
| 行政與立法的相對權力 | 1. 內閣可以結合預算發動信任投票 2. 若立法機關於財政年度開始未依法完成預算審議，預算案亦可執行 3. 立法機關未依限完成預算審議，可被解散 | | 無特別規定 |
| 總統否決預算的權力 | 沒有任何權力 | 總統有否決權 | 總統雖有否決權，但多數人要求推翻否決權 |

註：引自 *Budget Institution and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries* (p. 14), by H. Gleich, 2003. ECB Working Paper. No. 215. Social Science Research Network.

(三) 代理人理論

代理人理論主要係探討契約關係之中，合作雙方目標不一致時所引發的代理問題 (Eisenhardt, 1989, p. 60; Jensen & Meckling, 1976, p. 305; March & Olson, 1984, pp. 734-749)。在代理關係中，代理人 (agent) 一般比委託人 (principal) 擁有較多關於受指派任務及其個人能力與行為之資訊。由於資訊不對稱之故，代理人會利用這種測量其產出與結果所需要之高成本 (加強監督或資訊蒐集的交易成本)，出現怠忽職守 (shirking) 或投機行為 (徐仁輝, 1999, 頁 30)。為預防這種怠忽職守或投機行為產生，代理人理論強調契約的重要性，認為適當的契約不僅能協助委託人監督代理人行為，可使兩者利益結合 (Jensen & Meckling, 1976, pp. 330-335)。倘若委託人能掌握代理人行為資訊，則契約內容應偏重行為的規範；反之，則應偏重結果的規範 (徐仁輝, 2001, 頁 10; Eisenhardt, 1989, pp. 68-72)。

公共預算是民意機關授權行政官僚使用公共資源之法定文書，預算金額就如

同立法部門向行政官僚購買公共財貨或勞務之價格。預算一旦審議通過，就形成購買契約成立，法定預算即為正式委託契約，行政機關必須在法定預算規模下完成應辦理之施政計畫。行政機關為代理人而立法部門為委託人，事實上代理人問題即為「監督」問題，亦即如何能在資訊不對稱情況下，透過監督工具來決定行政機關產出的最佳數量及最低成本。Niskanen (1971, p. 24) 曾以資訊不對稱情況下的「雙邊獨占賽局」解釋立法機關與行政機關之間的關係：行政機關提供公共服務或財貨之真實成本唯有其本身清楚，而一心追求預算最大之行政首長，有充分資訊可以瞭解若要爭取最多預算時要提供多少產出，以及要達成這個產出水準之預算需求；相對地，立法機關之所以必須「接受」行政機關提出的預算需求，一來是立法機關「願意支付」以換取對選民之公共服務，更重要的是立法機關可能缺乏對預算需求成本之相關資訊，無法要求行政機關用較低成本來提供財貨勞務，而被迫做出所謂「逆向選擇」之決策。

因此，雙邊資訊不對稱之賽局，最後結果是立法機關總是以過高的價錢向行政機關「購買」過多產品。當然，立法機關未必像 Niskanen 所言那麼完全「一無所知」，他們可以運用監督功能找出其願意支付的價錢與最小供應成本間之差異，如稽核行政預算，使行政機關產出成本盡量接近立法者所期望之成本一般，或是嚴懲浮報預算之首長，制定「懲罰性預算」(Bendor, Taylor, & van Gaalen, 1985, pp. 1041-1060; Horn, 1995, p. 91)，一旦發現浮報，就只撥給小額的「懲罰性預算」，定可促使行政首長透露真實成本。然而，上述監督工具的運用受到相當程度限制，例如，正確的稽核既困難、成本又高；懲罰行政首長卻不使選民或立法機關受到連帶傷害相當不易。更何況立法者之間利益衝突，嚴重侵蝕使用任何事後措施以糾正代理問題的能力。

二、預算決策之研究架構

預算決策受到政經環境及制度之衝擊，預算政治學者 Rubin (1992, pp. 3-22) 認為，未來預算理論凝聚為單一學派的機會不大，過去風行一時的遞增主義將無法合理解釋財政失衡狀況之決策。因此，對於當前預算決策模式提出有用的預算決策研究途徑及解釋，當是深具意義的研究工作（徐仁輝，2001，頁4）。本文以新制度經濟學為研究途徑，針對當前深受外在環境與制度影響的預算決策模式，在有關預算決策與理論的議題上，包含預算決策、預算紀律及預算監督等，提出更具解釋力之詮釋。綜上所述，新制度經濟學理論運用於預算決策之研究架構彙整如圖 2 所示。

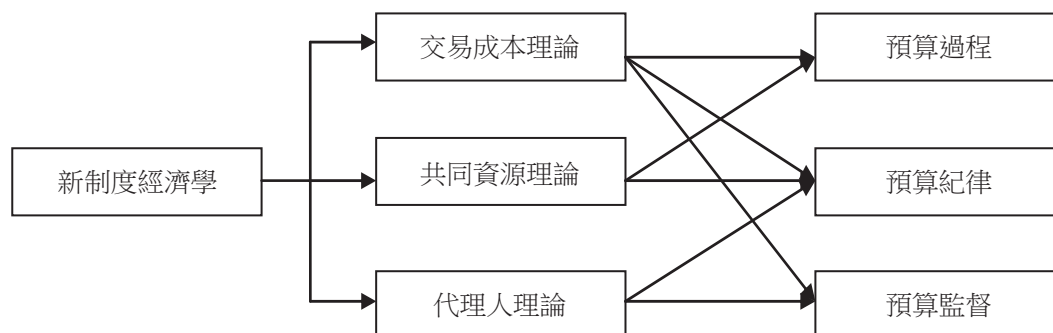


圖2 新制度經濟學理論運用於預算決策之研究架構。修改自預算赤字與預算改革（頁12），徐仁輝，2001。臺北市：智勝文化。

參、研究設計及方法

新制度經濟學研究途徑重視「制度」對於個人行為之影響，目前國內預算決策過程不論是在籌編或審議階段，均屬菁英決策模式，因此對於菁英行為模式之觀察，是進行決策分析的核心。惟進行決策分析時，行為意涵（meaning）又比表向更為重要卻無法直接觀察，因此，意涵的真實必須仰賴省思（reflection）及詮釋分析（interpretive analysis）做為途徑。

在研究設計上，本文採用詮釋型政策分析（interpretive policy analysis）為研究方法，詮釋型政策分析是一種後實證政策分析（post-empiricist policy analysis）方法，將特定政策爭論中多元而衝突的論述揭露出來，透過歷史、角色、制度系絡來探索這些相互衝突論述的來源（Fairhead & Leach, 1998, pp. xviii-xxv）。Yanow（2000, p. 6）解釋詮釋型政策分析，是將焦點從工具性行為分析（如成本、利潤及選擇點的價值等）轉移到對社會意涵（如基於理想的價值、信念及感情等）的表達。Kaplan（1993, p. 170）曾以預算編製過程為例解釋政策詮釋分析，指出在預算過程中，要能預測預算過程中其他行動者會如何回應自己提出之預算案，例如，各機關預算編製人員必須經常自問：「預算局（Office of Management and Budget, OMB）官員對此預算計畫書有何反應？」這種對反應能力之解讀及預測，事實上是一種高度有價值的技能，也正是詮釋的核心（Fischer, 2003, pp. 141-146）。

詮釋政策分析的基本研究步驟包括：一、確認所謂的「人造事實」（語言、物體或行為等），其中所負載著特定政策的意涵；二、確認與政策相關之意涵、

詮釋、演講或實務界之社群；三、政策分析者尋找相關的論述及其特定的意涵；四、確證論述衝突點及其概念的來源及反應不同社群存在不同詮釋的現實（Fischer, 2003, p. 147; Yanow, 2000, p. 22）。訪談、觀察及文本分析是詮釋政策分析蒐集資料（人造事實）的主要方式，前述國內的預算決策過程目前仍屬於菁英決策模式，因此本研究以立意抽樣方式，選擇曾實際參與預算決策過程之行政機關、立法機關之關鍵成員及學理實務兼具之財政學者專家做為研究對象（社群）。共計訪談行政院主計（總）處、財政部曾參與預算決策之成員 2 位，立法院重要預算幕僚及資深立法委員幕僚 2 位及具實務經驗之財政學者 4 位等 8 位曾參與國內預算決策之菁英，受訪對象如表 5 所示。

表 5

深度訪談之受訪對象

| 序號 | 編號 | 訪談日期 | 單位 |
|----|----|------------|--------------|
| 1 | A1 | 2011/03/29 | 主計機關副首長 |
| 2 | A2 | 2011/04/14 | 財政部所屬行政機關首長 |
| 3 | B1 | 2011/03/21 | 立法機關重要幕僚 |
| 4 | B2 | 2011/04/01 | 立法機關重要幕僚 |
| 5 | C1 | 2011/03/22 | 財政學者，前行政機關首長 |
| 6 | C2 | 2011/03/24 | 財政學者，前主計機關首長 |
| 7 | C3 | 2011/03/29 | 財政學者，前主計機關首長 |
| 8 | C4 | 2011/04/01 | 財政學者，前主計機關首長 |

訪談大綱如下：

一、當前國家財政因長年赤字、稅收增加困難，使財政吃緊，但「法定支出」及「社會福利支出」仍逐年成長，造成支出僵化的情況。就資源有效配置而言，您認為政府該如何因應這個問題？

二、您認為公務機關編列單位預算時之基本態度為何？是只求維持機關運作之基本支出？或盡量爭取機關預算？抑或是理性編列適當預算？

三、政府由 1995 年開始實施「歲出額度制」，政府在籌編預算時，由財主機關預估明年度總體經濟指標及稅收總額，再據此「量入為出」決定歲出額度，這項作法行之有年，您認為其對政府支出之約束力如何？

四、過去政府行政部門對於財政紀律之相關措施，執行成效如何？若預算需求單位提出大幅支出要求時，財主機關如何進行有效之內部談判及協商？此項財政紀律規範容易受到政治景氣循環（如選舉年）所影響嗎？影響程度如何？

五、政府會考量選舉承諾、施政目的或因天災、經濟大環境變動等因素，而須增加歲出，但在總預算籌編階段，財主機構又必須「量出為入」，盡量籌措所需財源（如變賣財產、增加非稅收入等），而非僅靠舉債方式因應，這種「財政永續」之理財觀念，您認為行政機關目前執行成效如何？整體財政政策是否應持續下去？制度上是否存在有利（或不利）於財政永續之問題？

六、民主國家中，抑制赤字或歲出成長的另一股力量為國會或立法機關，「議決預算」乃其基本職權之一，為人民看緊荷包是其重要工作。因此，您認為過去或當前我國審議預算過程中，立法委員對於「抑制赤字」有何具體之作為及法案提案？成效如何？

七、在公共預算的決策過程中，行政機關及立法機關各自有其不同之目標及動機，就「抑制赤字、減輕公債壓力」而言，您認為哪個機關所能發揮的功能較大？為什麼？

肆、研究分析與詮釋

國內中央政府於 1994 年開始採取一連串總體預算政策與改革，由於經濟環境特質、因應天然災害之救援，以及民主轉型與人口結構變遷導致法定應享權益支出增加等政治經濟因素，不斷衝擊臺灣的財政環境，不論是基於促進經濟發展之建設計畫、主張社會正義的社會福利措施，抑或非預期不可抗力之災害援救支出，導致整體財政的長期失衡。本文希望藉由新制度經濟學理論概念，提供一個不同於傳統預算決策理論之詮釋方式，來描述及解釋臺灣長期財政失衡的現象。茲以「預算過程」、「預算紀律」及「預算監督」三個預算決策面向分析詮釋如下。

一、預算過程之詮釋

（一）總體預算制度之長期效果有限

1995 年起國內因財政急速惡化，陸續推動若干重大預算政策及制度改革，主要目標在於控制預算成長與赤字，包括：「歲出額度制」改變預算編製方式、落實零基預算精神、制定《公共債務法》對債務規模及赤字設限、以「隨收隨付」（pay as you go）之精神建立自償性公共建設預算制度，以及推動中程預算制度等，新制度經濟學如何解釋這些制度對行政機關之控制？這些行之有年的

政策及制度改革，是否仍對行政機關具有約束力？

當立法者透過行政機關提供公共財貨或勞務給選民時，就是利益最分散、資訊不對稱最嚴重的時候。因為民眾繳交租稅由政府統籌運用，呈現「利益集中、成本分散」的情況，個別民眾監督行政機關管理或參與決策過程的誘因極小，而且仰賴行政機關所產生的資訊與誘因來控制公共財貨的提供，交易成本相當高。一般而言，行政機關幾乎壟斷所有取得產出成本、替代行動及施政影響資訊之來源，因此，理論上由行政機關本身進行「瘦身」計畫是最理想的，特別是在針對個別機關的預算控制及協助零基預算精神與成本效益分析之推動，應有其成效。對於國內在 1990 年代中期之後所採行的財政穩健措施，總體預算制度短期間可能產生預期效果，改變行政機關預算籌編過程及習慣，亦改變以遞增主義為預算編製的傳統作法。

這一定會有，一定會有，……有這樣子歲出框列……，可以……讓各個政事單位……很清楚有一個預算編列的……目標，……可以從這裡面去展現出政府在每一年他可能會希望他的政策推動的一個主力，……歲出額度制……，確實在編列上……，某個角度來講他是可以有助於……政事單位……在預算編列上面會有一個依據在。(B2)

其實這種額度制，當然……學理上來講，額度制應該是救急不救長，因為你一旦給了額度，你應該要發展它們一個方式，你不應該再繼續養他，你養了他，這個完全不零基，所以，你可以挑戰額度制只能救急一、二年，就是讓他揮霍的習慣改變。(C3)

我覺得框了額度以後啊！……是有幫助的。在這個情況之下，比較容易……落實……零基的……精神，……你自己會篩選。額度制絕對跟零基的精神可以搭配在一起，因為我們在預算上經常講零基，但不是零基的運作，是零基的精神。(A1)

在預算籌編過程中，抑制支出成長的關鍵因素，法定財政限制（如公共債務法）顯然具有直接影響力。這些來自外在條件及限制所形成的制度規範，Arestis、Cipollini 與 Fattouh（2004, pp. 221-222）等學者稱其為門檻效果（threshold effects），他們認為當政府赤字或債務水準接近「法定門檻」時，決策者必然即時介入降低赤字及債務水準，發揮控制效果。惟修訂法律的交易成本較高，不容易變動，即使立法機關具有權力反制官僚偏好，行政機關產出難

以明確界定，仍然使立法機關無法保證行政機關會將預算用於生產其所偏好的目的上；再者，公共服務投入與產出之間關係不確定，亦無法保證產出是以最小成本達成（Horn, 1995, p. 116），立法者的影響力仍然受到限制。因此，行政官僚可以自由地進行跨期預算移轉，只是簡單設立支出上限，長期效果是有限的。

84 年開始有額度制，但是額度制是沒有意義的，……我就先做先講得天花亂墜，整個從最好的標準來做，做完之後，到 85 年編預算的時候就拿這個去要，……沒要到怎麼辦？將將就就砍一砍、弄一弄，有的也往後延，……沒關係今年爭不到，明年再來申請。那能移就移，不能移的就急就章，那 86 年度發現錢還是不夠啊！那怎麼樣？再如法炮製，再把年度計劃移到 87 年，所以，你永遠有一個美滿的計畫在未來，但永遠拿不到那麼多錢，所以，這種額度制是沒有意義的。（C2）

此外，即使在額度制的總體限制之下，政府預算的共同資源特性，行政機關仍出現突破制度之投機行為，像是特別預算「例行化」現象，便可謂行政機關迴避年度預算限制而出現的投機行為。

然後，常有額度外的支出，……，總統當選答應人家的，所以沒有錢怎麼辦？特別預算擴大公共建設，4 年 5,000 億，阿扁是 5 年 5[4],000 千億，那馬總統上台是 4 年 5,000 億，就是這樣子，然後你看 4 年 5,000 億，幾乎都是舉債來的，消費券 800 多億，八八水災不曉得多少億。（B1）

歲出額度真的容納不下了，結果就搞一個排除預算法的限制。……就是那個特別預算太浮濫了啦……不是特別預算它的支出浮濫。那些事情也該做，我承認，你就要在總預算裡面，不要再去弄一個小口袋的意思。……原來沒有回到《預算法》裡面，特別預算是應該很嚴格的。結果我們變成是……經常性的預算也在裡面。（C1）

就中央政府財政收支的趨勢變化而言，在額度制的限制下，為何在若干選舉年度仍能出現如此大幅度的收支缺口？這些行之有年的總體政策及制度改革為何失去對行政機關之約束力？基於交易成本及共同資源理論之概念，上述問題

以官僚的投機行為來理解，便能瞭解行政機關如何策略性地在不違背總體預算政策之下增加支出。

（二）強制性支出造成財政結構化

支出「結構化」乃當前國內財政面臨的重大問題及考驗，其癥結又與法定支出及權益性支出的增加密不可分。交易成本理論詮釋政府應享權益支出或強制性支出比例偏高的現象（Horn, 1995, 2003, pp. 110-113），認為立法者為了贏得選舉連任，必須對選民做出「可信承諾」；因此，現任立法者藉由立法方式爭取具有法源依據之「強制性支出」，利用其難以變更之性質獲取選民信任；即使立法機關欲變動支出標準，但修法之交易成本甚高，不容易達成。因此，立法者基於確保連任利益，會有高誘因將某些性質之支出法制化，以解決立法承諾問題。

目前臺灣及世界各國法定支出及權益性支出之類別，以社會福利支出比重最高，為何選擇社會福利支出而非其他類型支出？難道只是社會發展的必然趨勢或福利國家趨使嗎？倘若立法者動機來自於想要解決承諾問題，那麼必然會尋找行政機關中承諾問題嚴重且代理問題有限的支出項目來進行法制化過程。一般而言，福利支出、償債及退休金等領域，這些支出項目有特定條件及對象，立法機關只需留給代理機關少許裁量權即可，代理問題不會擴大，而且支付規模可預先詳實敘明；就接受這些社會福利的個別領受者而言，聲請法規裁量權力也相對容易，例如，此類支出項目要在法令中予以量化，相對較容易，況且個別受益者若不服行政決定，向法院申訴也較不困難，代理問題有限。一旦解決了可信承諾問題，勢必對贏得選票及選舉利益有相當之助力：

80年代末期到90年代，最主要的是社會福利，這個部分跟選舉有關……跟民主發展有關，社會福利之重分配角色，是媒體關切的焦點……不管哪個政黨、社會福利法案，大體上是容易通過的。(A1)
社福支出裡面有一部分是政治妥協跟選舉妥協，有，絕對有那種東西，例如說有一些什麼津貼跟條例，部分津貼條例是這樣來的，來自於每次要選舉的時候就開支票，然後產生。(B2)

在選舉競爭激烈的情況下，現任立法者與未來立法者之利益有高度衝突，承諾問題變得格外重要。社會福利支出經常具有「延期付款」性質（如退休金、

老人（農）年金等），現任立法者囊括所有好處，成本卻由未來立法者承擔，甚至未來立法者因選舉結果之不確定性，常無法對選民做出可信承諾而需承擔更高風險。因此，為能順利連任，解決承諾問題，使現任立法者負擔「拖欠成本」，將社會福利支出法制化則是其爭取未來個人利益最可行的方式。社會福利支出一旦法制化，必須每年依法編列，無法依國際環境發展或財政條件彈性調整，非常容易成為政府財政上的重大包袱。臺灣在 1990 年代中期以後，民主政治轉型與選舉活動激烈競爭，由於選舉結果高度不確定性，致使法定支出比重日益增長，財政僵化成為民主發展代價似乎無可避免。

二、預算紀律之詮釋

由於公共預算「統收統支」之本質，不論對行政機關或立法機關而言，本質上均為「共同資源」。「稱呼一個人公僕，不會改變其人性」（陳師孟，2006，頁 225；Friedman & Friedman, 1984, p. 48），在既定預算規模之下，各行政機關有充分誘因爭取最多預算資源，否則將被其他機關爭取使用。因此，各行政機關或主管本位主義作祟，汲汲營營爭取單位預算之集體行動，出現「共同財悲劇」之後果。

（一）官僚追求寬鬆預算最大化

臺灣過去行政機關編製預算之心態，說是「爭取績效」也好，「好大喜功」也罷，盡力擴大預算規模之目的，除了能擁有更多可用資源之外，保住職位上的安全也是重點（陳師孟，2006，頁 226-237；Galbraith, 2007, pp. 207-222）。同時，立法者為了爭取自身利益，也盡其能事在有利於本身預算決策中強化其影響力。在預算決策過程中所體現之「共同財悲劇」——預算赤字，自然是無法避免之事（Campos & Pradhan, 1999, pp. 233-263）。這種官僚爭奪機關預算的行為，與其說是 Niskanen 的「追求預算最大化」，以 Williamson 提出之「追求寬鬆預算（slack）最大化」來解釋可能更為貼切，一方面為政府規模成長提供合情合理之說法；另一方面也詳實描述組織之間競爭資源動機誘因，其本質上與共同資源理論相互呼應。

因為每一個本位主義……人就是有慾望、人就是自私。……這是一個基本的原則，所以，每一個首長想要他自己的政績好，想要他自己將來的服務好，想要老百姓的全力支持，最後通通反映在投票率上，……就是

要多花點錢。(A1)

可是每個政黨、機關首長都要新權、要新計畫，那就再用錢，那就再編啊！可是舊計畫有沒有考慮廢掉，還是繼續留著，可是這部分錢根本就是無效率。(B1)

政府機關……他們要捍衛他們自己的業務單位的預算，然後怎麼樣個捍衛法，……他可能就是找其他的團體一起來，……給你們立委壓力，就透過人民的力量來給你立委壓力這樣子，……這在預算審議當中太常見了。(B2)

就 Ostrom 的制度層次模型而言，預算決策係屬「集體性選擇」之決策階段，而預算決策過程中，相關健全財政法規及財政首長擁有主導預算程序中內部協商之權力，形成行政機關內部控制的財政紀律。依據 Gleich 所建構之財政紀律指標，以國內現行法規規範及預算過程來檢驗臺灣在預算籌編、審議及執行階段之財政紀律（如表 6 所示），發現不論是行政機關或立法機關，均顯示臺灣在財政紀律的法規面似乎已具備相對有利於財政控制之規範制度，但無法有效控制預算赤字的原因何在呢？

表 6

臺灣行政及立法機關財政紀律之檢驗

| 評估指標 | 財政紀律 | | |
|-------------------|------|---|---|
| | 強 | 中 | 弱 |
| 行政機關指標 | | | |
| 是否訂定法定財政限制 | | ○ | |
| 預算決策的順序 | ○ | | |
| 概算的協調與彙整 | ○ | | |
| 行政首長協調預算分配之權力 | | ○ | |
| 執行期間改變預算總額的彈性 | ○ | | |
| 不同機關之間支出經費的流用 | | ○ | |
| 未使用經費能否結轉次年度使用 | | ○ | |
| 對於財政收支惡化有一定的程序來因應 | ○ | | |
| 立法機關指標 | | | |
| 修正預算案之限制 | ○ | | |
| 表決的順序及頻率 | | | ○ |
| 行政與立法的相對權力 | ○ | | |
| 總統否決預算的權力 | ○ | | |

（二）政治及經濟致使財政規範喪失糾正失衡的能力

國內之財政規範散見於《公共債務法》、《財政收支劃分法》、《預算法》等相關法規之中，長期以來逐漸喪失糾正財政失衡的能力，成為消極的財政紀律工具；因政治環境及選舉文化之故，建立積極的財政紀律工具並不容易。2003年鑑於財政赤字惡化、債務快速累積及選舉惡鬥政策買票殃及財政之情況嚴重，遂由當時在野之國民黨提出制定「財政紀律法」的提案，該法的主要宗旨為減少或排除政治與選舉因素之干擾以維護財政紀律，其中規範公職候選人或政黨不得政策買票之條文，⁹引起許多討論及爭議，卻被當時執政黨刻意忽視。雖然訂定「財政紀律法」之立場是中性的，並非針對任何特定政黨，但卻可能令執政黨陷入兩難局面，因為提議增稅將流失選票、喪失政權，這是執政黨刻意漠視此法案的主要理由之一，不惜以「拼經濟」為名，拼命支出、減稅，甚至立法院及在野黨只要提到「財政紀律」，就扣上「不顧百姓死活」的帽子：

有啦！！這個就在民國大概93年○○○有提出一個財政紀律法，後來民進黨反對，96年好像國民黨又提出來，……也是財政紀律法，後來也沒有過……政黨怎麼可能會讓它過，你提出來我就卡死他舉債。

（B1）

在財政困難時期之財政決策，即使國家業已具有行之有年的財政紀律規範，仍需要其他相關機制來輔助，以協助財政紀律能貫徹實行。Campos 與 Pradhan（1999, p. 237）曾針對共同資源問題，統整三個不同學術領域之關注焦點，包括總體經濟學者所聚焦之控制政府總支出及赤字、公共行政學者所關心的提升政府管理技術效率，以及財政學者所關注的配置效率等，提出解決共同財悲劇之其他輔助機制——「課責」及「財政透明」，將立法者及行政官僚違背財政紀律之成本內化，希望政治人物及行政官僚能為財政紀律之制度安排做出可信的承諾。

⁹ 公職候選人或政黨於投票日6個月前選舉期間提出之政見，涉及增加政府支出或減少收入者，應具體指明彌補資金之來源。政見未說明財源或逕以舉債方式支應者，不得列入選舉公報。

三、預算監督之詮釋

預算審議通過成為法定預算後，行政機關必須依此正式委託契約完成年度施政計畫。惟雙方可能因利益不同、目標不一致且資訊不對稱而產生代理問題。因此，代理人理論之核心研究議題在於「監督」，亦即研究如何透過制度安排讓立法能有效監督行政，或者說如何能使行政機關依照立法機關之偏好及利益來施政。

（一）制衡機制無法發揮

一般而言，行政機關負責編製預算，掌握提供公共財貨及勞務之真實成本，最後結果常是立法機關以過高的價格，向行政機關「購買」過多產品，因此，立法機關需掌握有效機制來監督行政機關。就臺灣目前立法機關審議預算的生態及過程而言，一來行政機關不論在資訊、資源及權力上都遠大於立法機關，立法監督成本實在太大，立法委員只能採取「統刪」方式象徵性執行所謂「看緊人民荷包」的職責；特別在財政拮据時，立委關心的是選民資源是否被排擠，或爭取更多資源給轄區選民，至於財政平衡或赤字問題，則是行政機關的責任。此等現象由 2012 年審議預算時爆發所謂立法委員自肥的「9A 事件」¹⁰ 可具體顯現。然而，由行政機關角度而言，現行行政預算制度下擁有較大預算權力的行政機關，肩負預算平衡及國家財政穩健之責也是理所當然；再者，其維持財政永續之影響力也大於立法機關，特別是財政、主計機關的成員。現階段行政機關必須為達成財政永續之目標擔負較重的責任，卻也顯露行政機關在財政困難之際，面臨「又要馬兒好，又要馬兒不吃草」的兩難困境：

反而能夠發生力量的是黨團，……他們的政治考量比較多，對預算不 care，……他們認為取得政權比財政赤字重要，他們是從政治的立法去考量，反而是亂源。……講到赤字的時候罵，可是實際所做的都是增加赤字的。(C1)

¹⁰ 2012 年底進行預算審議期間，對於立委補助款中有九項沒有法源依據，引發社會輿論熱烈討論立法委員自肥的話題，此九項補助款包括：國會外交事務出國考察費 32 萬元、高速公路通行券費 5 萬 7,600 元、汽油補助費 31 萬 4,880 元、住宿補助費 21 萬 6,000 元、文具郵票行動電話費 42 萬元、健康檢查補助費 1 萬 4,000 元、服務處租金補助費 24 萬元、公費助理業務活動費 4 萬 2,000 元、立法研究補助費 10 萬元等，這些每年共計 172 萬 4,480 元（ETtoday 東森新聞雲政治中心，2012）。

因為行政機關存在嚴明之財政紀律，尤其是財主機關之行政官僚，長久以來維持著保守而穩健之機關文化，以我對於他們的深刻瞭解，他們必然會為國家財政永續之長期穩健目標不斷努力。(C4)

「制衡」機制在國內預算過程中似乎無從發揮，雖然審議預算是立法委員的基本職權之一，White 與 Wildavsky (1989) 於 1990 年代後期就曾表示美國預算決策的問題在於對公共政策選擇缺乏共識，民眾與政客異口同聲反對龐大預算赤字，但對於影響自己選票的支出計畫卻都是支持到底（蘇彩足，1996，頁 90；White & Wildavsky, 1989, pp. 412-428）。同樣問題也出現在近年臺灣最高中央民意機關之中，雖然少數財政委員較具整體視野，曾致力於抑制國家債務及財政赤字，這種重視整體財政健全的民意代表，畢竟只是鳳毛麟角，大部分以經營選區期求連任為主要目標之立法委員，對於財政永續性的關切，遠遠低於對選區基層民眾的服務。因此，立法機關在預算審議過程中，對財政赤字抑制之效果是非常有限的：

一方面是立法委員為民選，有服務選民之義務，而預算的前端代表著某種公共服務計畫之提供，一旦刪除了預算，也就無法提供公共服務，因此，立法委員基本上缺乏刪減預算之誘因；另一方面預算平衡的責任在於行政機關而非立法機關，立法委員更無須負擔財政赤字之責任。因此，國內立法機關對於預算之審議，只是一種形式上的必要。(C4)

我們的立法委員其實跟市議員有什麼差別，沒有差別，都代表地方利益，地方利益的人你今天要去砍預算，為難老百姓嘛！本來該花錢你不給他花，那老百姓覺得說政府本來……行政院答應給我們的錢你把它改了、砍了，你不是跟我為敵，所以，立法委員哪敢砍預算啊！所以，立法委員只砍什麼，只敢砍跟選民無關的預算。(C2)

（二）政治影響力大於理性監督

以當前臺灣預算過程而言，只要仍有連任壓力、少數人利益與民意代表之利益勾結、民眾對於公共建設及服務提供仍然缺乏成本概念，便很難期盼中央民意代表對於整體財政穩健之長遠目標能有整體性的貢獻，對預算之「監督」，美其名只是在「報復」行政機關資源分配造成其利益損失而已，例如，以「策

略性運用預算程序」做為討價還價或脅迫之工具。2003年預算審議過程中，當時民進黨少數執政，在野國民黨黨團準備「努力」刪減預算，卻擔心損及選民利益，因此策略性以虛編收入為理由，大額刪減行政機關之收入，由於行政機關之經常性收支依預算法規定需維持平衡，迫使行政機關自行調整刪減支出，以達到刪減支出之目的。惟行政機關「魔高一丈」以公布「不平衡預算」來回應，最後透過兩院協商後才落幕，行政及立法機關運用預算程序討價還價，結果不但無法達成「監督」目的，反而耗費更多社會成本。甚至，自此以後此種策略運用遂成為立法機關經常性使用之監督方式。

伍、結論

本文透過新制度經濟學三項重要概念為國內預算決策過程提供不同的分析視角，由預算過程、預算紀律及預算監督等三面向，詮釋國內預算決策與當前財政問題之關聯性。首先，交易成本及共同資源理論解釋了國內預算過程中總體預算制度僅具有短期效果，以及社會福利支出日益成長及支出結構化之現象及問題。自1995年來以控制財政赤字為目標運作的臺灣總體預算制度，位居「憲法性選擇」層次之相關法令，因修訂法律的交易成本相對較高，雖具有一定門檻效果，卻只能適時發揮短期控制赤字效果；居於「集體性選擇」層次的預算政策及財政規範，長期因無法限制官僚移轉預算的能力及投機行為，僅簡單設立支出規模上限，失去應有的控制力。近年來臺灣行政機關「特別預算例行化」的現象，便是拘束效果逐漸弱化及投機行為之體現。國內現今面臨財源籌措不易的困境，行政機關若運用此種「掩耳盜鈴」的心態及方式籌措財源，固然相對容易籌足財源，但其代價將導致國家債務快速累積，絕非全民之福。

社會福利支出因具備承諾問題嚴重之特質，立法者為追求個人利益（連任），必然力求透過法制化方式來改善承諾問題以尋求連任成功。一旦社會福利支出及應享權益支出占總支出比例日益增加，政府支出失去調整彈性，將造成國家財政結構僵化，成為國家財政長期的巨大負擔。

就政府支出面的內部控制而言，共同資源理論對於預算紀律的維護及改善，提出具有啟發性之詮釋。對於具有共同資源性質的公共預算，機關基於本位主義競逐有限資源，官僚追求寬鬆預算最大化行為仍舊存在，共同財悲劇的發生在所難免。本文依財政紀律指標檢驗臺灣當前之財政紀律，顯示在法規面似乎已具備相對有利於財政控制的規範制度，本有助於財政失衡之解決，惟這些行

之有年的財政紀律規範散見於不同法規之中，長期以來只能稱之為消極的財政紀律工具，加之以民主政治紛擾及政府穩定經濟景氣的責任，導致其無法積極有效發揮穩定財政的功能。因此，「課責」及「財務透明」兩項輔助機制，應該是改善支出內部控制矛盾現象值得嘗試的作法。

就支出面的外部控制而言，代理人理論有助於理解臺灣預算監督體系弱化之問題。立法機關基於「看緊人民荷包」的職責，在行政預算制度中擔任監督角色，對於財政支出成長之控制，占有一定重要地位。惟臺灣預算監督體系長期處於弱化情況，制衡機制無法發揮，不僅資訊不對稱、利益不一致，連權力都不對等，甚至連監督工具都嚴重不足。上述現象致使立法者寧願狹隘地關心選民利益及鑲嵌在其中的選舉利益，導致行政機關外部控制力量薄弱，政治影響力大於理性監督，再加上立法機關汲汲營營於為選民搶奪有限公共資源的雙重影響，財政支出連年增加及收支惡化將是可預期無法避免的結果。

參考文獻

一、中文部分

- 中華民國統計資訊網（2013）。總體統計資料庫。取自 <http://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9L.asp>
- 韋伯韜（2006）。公共財務學：公共資源的來源、用途及管理。臺北市：華泰文化。
- 徐仁輝（1999）。當代預算改革的制度性研究。臺北市：智勝文化。
- 徐仁輝（2001）。預算赤字與預算改革。臺北市：智勝文化。
- 徐仁輝（2014）。公共預算與財務管理（第六版）。臺北市：智勝文化。
- 陳師孟（2006）。政治經濟：現代理論與台灣應用。臺北市：翰蘆圖書。
- 黃世鑫（2000）。跨世紀財政赤字問題：財政社會學之剖析。華信金融季刊，12，35-68。
- 蔡馨芳（2011）。臺灣預算赤字之政經研究（未出版之博士論文）。世新大學，臺北市。
- 蘇彩足（1996）。政府預算之研究。臺北市：華泰書局。
- ETtoday 東森新聞雲政治中心（2012，10月25日）。「9A立委」每年花2億 蔡正元提案：補助應全數刪除。取自 <http://www.ettoday.net/news/20121025/118605.htm#ixzz3SvxeYAkG>
- Horn, J. M.（2003）。公共行政之政治經濟學（浩平、蕭羨一，譯）。臺北市：商周。

二、外文部分

- Arestis, P., Cipollini, A., & Fattouh, B. (2004). Threshold effects in the US budget deficit. *Economic Inquiry*, 42(2), 214-222.
- Bendor, J., Taylor, S., & van Gaalen, R. (1985). Bureaucratic expertise versus legislative authority: A model of deception and monitoring in budgeting. *American Political Science Review*, 79(4), 1041-1060.
- Campos, J. E., & Pradhan, S. (1996). *Budgetary institutions and expenditure outcomes: Binding governments to fiscal performance*. Policy Research

- Working Paper. No. 1646. The World Bank.
- Campos, J. E., & Pradhan, S. (1999). Budgetary institutions and the levels of expenditure outcomes in Australia and New Zealand. In J. M. Poterba & J. von Hagen (Eds.), *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 233-263). Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Coase, R. H. (1988). *The firm, the market, and the law*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Davis, E. (1997). The evolution of federal spending controls: A brief overview. *Public Budgeting & Finance*, 17(3), 10-24.
- Eisenhardt, K. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Fairhead, J., & Leach, M. (1998). *Reframing deforestation: Global analysis and local realities*. London, UK: Routledge.
- Ferris, J., & Tang, S. (1993). The new institutionalism and public administration: An overview. *Journal of Public Administration: Research and Theory*, 3(1), 4-10.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. New York, NY: Oxford University Press.
- Friedman, M., & Friedman, R. (1984). *Tyranny of the status quo*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Galbraith, J. K. (2007). *The new industrial state* (4th ed.). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gleich, H. (2003). *Budget institution and fiscal performance in central and eastern European countries*. ECB Working Paper. No. 215. Social Science Research Network.
- Horn, M. J. (1995). *The political economy of public administration: Institutional choice in the public sector*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hallerberg, M., & von Hagen, J. (1999). Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European union. In J. M. Poterba & J. von Hagen (Eds.), *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 209-232). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jensen, M., & Meckling, H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior,

- agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Kaplan, T. J. (1993). Reading policy narratives: Beginnings, middles, and ends. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 167-185). Durham, NC: Duke University Press.
- Kirchgässner, G. (2001). *The effects of fiscal institutions on public finance: A survey of the empirical evidence*. CESifo Working Paper. No. 617. Social Science Research Network.
- Langlois, R. (1986). The new institutional economics: A introductory essay. In R. Langlois (Ed.), *Economics as a process: Essays in the new institutional economics* (pp. 1-26). New York, NY: Cambridge University Press.
- LeLoup, L. T. (1988). From microbudgeting to macrobudgeting: Evolution in theory and practice. In I. Rubin (Ed.), *New directions in budget theory* (pp. 19-42). Albany, NY: Suny Press.
- March, J., & Olson, J. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Miller, G. J. (1992). *Managerial dilemmas: The political economy of hierarchy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago, IL: Aldine-Atherton.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- North, D. C., & Weingast, B. R. (1989). Constitutions and commitments: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *Journal of Economic History*, 49(4), 803-832.
- Ostrom, E. (1986). A method of institutional analysis. In F. X. Kaufman, G. Majone, & V. Ostrom (Eds.), *Guidance, control, and evaluation in the public sector* (pp. 459-475). Berlin, Germany: de Gruyter.
- Peters, B. G. (1991). The European bureaucrat: The applicability of bureaucracy and representative government to non-American settings. In A. Blais & S. Dion (Eds.), *The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence* (pp. 303-353). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

- Poterba, J. M., & von Hagen, J. (Eds.). (2008). *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rubin, I. (1992). Theory, concepts, methods, and issues. In J. Rabin (Ed.), *Handbook of public budgeting* (pp. 3-22). New York, NY: Marcel Dekker.
- Schick, A. (1986). Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies. *Public Administration Review*, 46(2), 12-34.
- Strauch, R. R., & von Hagen, J. (Eds.). (2000). *Institutions, politics and fiscal policy*. Boston, MA: Kluwer Academic.
- von Hagen, J. (1992). Budgeting procedures and fiscal performance in the European communities. *Economy Papers*, 96, 1-79.
- von Hagen, J., & Harden, I. J. (1995). Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, 39(3-4), 771-779.
- von Hagen, J. (2002). Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance. *The Economic and Social Review*, 33(3), 263-284.
- White, J., & Wildavsky, A. (1989). *The deficit and the public interest: The search for responsible budgeting in 1980s*. Berkeley, NY: University of California Press and Russell Sage Foundation.
- Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implication*. New York, NY: Free Press.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Newbury Park, CA: Sage.