

公共行政學術著作

預算赤字與預算改革

Budget Deficits & Budgetary Reforms

徐仁輝

智勝文化

預算赤字與預算改革

Budget Deficits & Budgetary Reforms

徐仁輝

智勝文化

預算赤字與預算改革

Budget Deficits & Budgetary Reforms

國家圖書館出版品預行編目資料

預算赤字與預算改革 = Budget deficits &

budgetary reforms / 徐仁輝作. -- 初版. --

— 臺北市：智勝文化，2001[民 90]

面；公分

參考書目：面

ISBN 957-729-208-9 (平裝)

1. 預算

564.3

90016349

作 者/徐仁輝

發行人/紀秋鳳

出 版/智勝文化事業有限公司

地 址/台北市 100 館前路 26 號 6 樓

電 話/(02)2388-6368

傳 真/(02)2388-0877

郵 撥/16957009 智勝文化事業有限公司

登 記 證/局版臺業字第 5177 號

總 經 銷/知識達圖書發行有限公司

傳 真/(02)2312-2288

出版日期/2002 年 2 月初版二刷

定 價/220 元

ISBN 957-729-208-9

Budget Deficits & Budgetary Reforms

by Jen-Hui Hsu

Copyright 2001 by Jen-Hui Hsu

Published by BestWise Co., Ltd.

智勝網址:<http://www.bestwise.com.tw>



本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，若有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。
如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

徐仁輝學經歷

現職

- 世新大學行政管理學系副教授

兼職

- 政治大學財政學系兼任副教授
- 東海大學公共行政學系兼任副教授
- 行政院主計處政府會計諮詢委員會委員
- 台北市政府市政顧問

學歷

- 美國南加州大學公共行政學博士
- 教育部公費留學
- 東吳大學經濟系學士、碩士

經歷

- 世新大學經濟系副教授兼代主任
- 財政部國庫署專員、稽核、科長、專門委員
- 苗栗縣稅捐處稅務員

著作

- 政府預算（黃世鑫、徐仁輝、張哲琛；空中大學出版）
- 財務行政（林華德、李顯峰、徐仁輝；空中大學出版）
- 公共財務管理（智勝文化出版）
- 當代預算改革的制度性研究（智勝文化出版）
- 公共議題經濟學（徐仁輝、何宗武審訂；智勝文化出版）

序

近十餘年來台灣政府預算持續出現赤字，財政失衡情形相當嚴重，而可預見的是在未來幾年內並無改善的跡象。反觀 OECD 國家自石油危機以來，大多數國家近三十年來皆為預算赤字問題所困擾，但在 1999 年已有約一半的國家決算出現賸餘。在這段漫長的歲月中，各國推動了許多財政與預算制度的改革；也許無法確定部分國家財政的改善係經濟因素或是制度改革因素造成，但可以肯定的是各項制度改革對於未來的公共預算過程將留下不可磨滅的影響。而這些預算制度改革所依據的理論、動機、設計目的與實施經驗等，皆是值得深入研究的議題。

本書的基本假設是預算赤字問題改變了預算決策方式，同時產生對於新預算理論的需求；預算赤字更是帶動預算改革的原動力，預算改革的目標則不外是建立預算紀律與提昇支出效率。本書引用「新制度經濟學」的研究方法，對於新預算理論的研究方向，以及各項預算改革面臨的問題予以解釋，同時提出改進意見。

本書重要的研究議題可以簡單歸納如次：

- 預算赤字的定義、規模、成因、與影響如何？為何各國要重視預算赤字問題？
- 為何遞增主義已無法有效解釋當前預算決策過程？新制度經濟學的研究如何可以作為發展新預算理論的最佳途徑？
- 影響赤字控制的制度因素是什麼？OECD 國家主要財政政策與預算改革為何？成效如何？有何後遺症？台灣的作法與成效如何？

台灣的赤字可以控制嗎？從收支結構與預算制度的檢討、以及新制度經濟學的觀點應如何改進？

- 提昇支出效率的預算改革理論依據為何？有哪些制度設計？面臨哪些困難？成功的關鍵條件為何？應如何改善？新制度經濟學的主張為何？
- 如何提昇預算的配置效率，讓年度預算決策與中長程的財政策略結合？
- 企業基金的推動有利引進企業精神，又兼顧財政負擔與公平原則，應注意哪些問題、以及如何擴大推行？
- 債務基金管理如何兼顧代際負擔公平與穩健財政原則？

作者早年服務財政部長達十年，實際參與每年度中央政府總預算的籌編與執行工作；後赴美國南加州大學攻讀博士學位，博士論文的主題即為以新制度經濟學觀點探討官僚的預算行為。返國後榮幸與數位學術界前輩為空中大學撰寫預算有關課程，多年來並於政治大學、東海大學與世新大學從事預算與財務行政的教學，同時對於預算文獻與問題作廣泛深入的閱讀與研究。

茲有感於預算赤字問題是今日台灣財政重要課題，預算改革的必要性與急迫性已不容忽視。因此整理最近數年有關檢討預算赤字問題與預算改革成效的重要期刊論文與專書、以及作者進行過的一些實證資料，有系統地針對預算赤字、預算決策、預算理論與預算改革議題予以探討，成為一本完整的專書。作者更大膽嘗試以熟悉的新制度經濟學研究觀點，對於預算理論與預算改革，提出與大多數預算文獻不同的研究方法與思維。

一本書的完成一定會欠許多的人情，首先要感謝的是世新大學行政管理系的各位同仁（特別是余致力、陳敦源與邱志淳），與我

一起作研究，在許多研究議題上交換意見。對於台灣大學政治系蘇彩足教授在數次研討會上擔任我發表論文的評論人，提出不少真知灼見，鞭策我的研究，更是感激不盡。蕭妃真同學幫我完成圖表與參考資料的辛勞，應在此特別一提。同時對於智勝文化出版公司的同意出版，也要深表感謝。最後要感激的是年邁父母、愛妻、以及小孩們的愛與包容，讓我能順利完成本書的撰寫。

徐仁輝

民國 90 年 9 月

目錄

序

第一章 導 論 ————— 1

第一節 研究議題 3

第二節 新制度經濟學的研究方法與理論 7

第三節 本書研究架構 12

第二章 預算赤字與其影響 ————— 15

第一節 何謂預算赤字？ 17

第二節 預算赤字的成因 23

第三節 預算赤字嚴重嗎？ 30

第四節 預算赤字的影響 34

第五節 為何重視預算赤字？ 39

第三章 赤字、預算決策與預算理論 ————— 45

第一節 預算赤字下的預算決策 46

- 第二節 預算理論的研究途徑 53
- 第三節 實質理性選擇模型 56
- 第四節 程序理性選擇模型 60
- 第五節 預算決策的實證研究 64
- 第六節 小 結 69

第四章 控制赤字的預算改革 71

- 第一節 預算制度與預算赤字 72
- 第二節 OECD 國家的財政政策與預算改革 77
- 第三節 OECD 國家預算改革的影響、成效與經驗 84
- 第四節 台灣的預算改革作法與影響 94
- 第五節 對台灣預算控制與改革意見的問卷分析 104
- 第六節 台灣預算赤字可以控制嗎？ 107

第五章 提昇效率的預算改革 119

- 第一節 預算赤字對新支出管理的需求 121
- 第二節 新公共管理的啓示 123
- 第三節 新制度經濟學的啓示 127
- 第四節 OECD 國家作法與問題 130
- 第五節 預算改革的成功因素與改進作法 141
- 第六節 台灣現行作法與改進的可行性分析 147
- 第七節 小 結 151

第六章 其他財務預算改革 153

第一節 多年度或中程計畫預算制度 155

第二節 企業基金或自償性基金制度 162

第三節 債務基金管理 170

第七章 結 論 179

第一節 研究發現 180

第二節 有關預算改革的本質與持續性問題 187

第三節 未來研究方向 190

附 表 193

參考文獻 201

中文 202

英文 207

第一章

導 論

Introduction

2 預算赤字與預算改革

台灣近十餘年來面臨嚴重的財政失衡狀況，政府預算連續多年出現赤字，必須依賴公債或賒借融通，未償還債務因而迅速累積。而由於收入成長幅度有限，潛在支出壓力巨大，可預測的未來幾年內政府預算仍難以平衡⁷。回顧過去，政府財政曾是相當健全，例如在民國六〇年代中央政府連續十年有歲計賸餘，在民國 72 年度，各級政府累積未償債務，尚未超過當年 GNP 的 4%。與經濟合作暨發展組織國家(OECD)比較，它們自 1970 年代起即開始每年度出現預算赤字，未償債務占 GDP 比在 1970 年代平均數即已達 30%。相較之下，台灣財政可以說如同經濟表現一樣曾有「台灣奇蹟」。然而，民國八〇年代起，台灣亦步先進國家後塵，財政迅速惡化，而且惡化程度尤甚於 OECD 國家。

OECD 國家在 1980 年代起即試圖重整財政，對於預算制度進行大幅度的改革，就預算赤字的控制言，出現初步成效，如至 1998 年有近一半的國家沒有預算赤字，累積未償債務亦在減少中。此外，OECD 國家在 1980 年代末與九〇年代初期開始，感受到預算赤字壓力與刪減預算的不易，而稅收的成長更緩慢，因此在開源與節流之外的第三種選擇，就是提昇資金的使用效率。配合政府再造或新政府運動下，所推動的財務管理與預算改革，目的在於增加預算的授權與課責；放寬各項預算管制，希望藉此提昇預算的效率。

過去多年，各國的預算赤字對於預算決策、預算理論與預算制度改革皆產生深遠的影響，學術期刊文獻上亦多所探討。然而，並無一完整的專書對於預算赤字成因以及其對總體經濟與財政的影

⁷ 民國 90 年 8 月召開的經濟發展會議財經組獲得共識，希望在 5 至 10 年能預算收支平衡。

響、赤字帶來的新預算決策與新理論需求、為控制預算赤字與提昇效率等目的所進行的系列預算改革，作系統的歸納整理。本書試圖完成此一任務，並以 OECD 國家作法經驗為主，隨時配合檢討台灣的情形。本書另一項更重要嘗試係以新制度經濟學(New Institutional Economics)的研究，對於預算理論的新研究方向以及各項預算改革，提出學理上的解釋、評估與建議。

本章第一節就預算赤字所衍生的研究議題予以整理條列；第二節介紹新制度經濟學的研究方法與理論；第三節則為本書的架構與各章重點說明。

第一節 研究議題

本書所有研究皆圍繞著預算赤字與預算改革議題。首先是針對預算赤字的影響與重要性予以探討；其次，是針對新預算決策方式與新預算理論需求，提出從新制度經濟學觀點出發的不同研究方向；再其次，分別對於各項預算改革作法、成效及其所衍生的問題，進行台灣與 OECD 國家的比較分析，並分別試圖從新制度經濟學的理論中尋找改進辦法。各項研究議題如次：

一、有關預算赤字的議題

預算赤字的大小涉及如何界定預算赤字問題，因此必須對於不同的赤字定義予以檢討：OECD 國家過去三十年來預算赤字情形為何？趨勢如何？規模大小又如何？產生的原因為何？目前有多少國

家出現歲計賸餘？多少國家仍為赤字所困？台灣赤字情形在過去十餘年來的趨勢為何？成因為何？是否仍將持續惡化？

有關預算赤字的理論研究，學理上皆集中於探討預算赤字的經濟影響效果，不同的學派提出不同的觀點；並有眾多的實證分析，探討赤字對於各項經濟變數的影響，而得到的亦是眾說紛紜的結果。由於這不是本書的研究重點，本書對此僅作文獻的回顧歸納。本書的主張是對經濟影響更關鍵的因素在於政府支出規模與結構內容，而非赤字融通方式；而赤字在不同的經濟景氣時刻自然存有不同程度的影響力。

然而，預算赤字問題在過去多年普遍受 OECD 大多數國家所重視，1980 年代興起的刪減預算風潮亦持續至今，為何預算赤字問題受如此重視？台灣是否亦重視呢？

二、有關預算決策與理論的議題

OECD 國家面臨連續多年的預算赤字，在預算決策上出現重大改變，例如偏重由上而下的決策方式，以及對於總體經濟預先評估，設定各項財政規範，以指導各機關預算的編列。同時，由於政治、社會環境的變遷，讓預算決策必須更考慮外在環境因素。新的預算決策方式衝擊著傳統遞增主義(Incrementalism)的解釋能力，公共行政學界在 1980 年代開始出現各種對新預算理論需求的呼籲。時至今日，也許誠如 Rubin(1992)所言，當前預算理論並未凝聚成一單獨的學派。然而，對於當前預算決策模式的解釋，以及對新預算理論提出有用的研究途徑，無疑地是件迷人的研究議題。

本書依決策的本質分為實質理性(substantive rationality)與程序理

性(procedural rationality)兩種(Simon, 1976)；再依行為者目標係追求個人利益或公共利益劃分，試圖將預算決策型態分成四類，包括以福利經濟學或傳統財政學所發展出的規範理論、傳統政治學所推演出的遞增主義、以及公共選擇學派的官僚預算行為模式。至於第四類型（即屬程序理性與行為者追求個人利益為目標），本書主張以新制度經濟學的研究方法，對當前受外在環境與制度影響更深的預算決策模式，提出更有效的解釋。

三、控制赤字的預算改革議題

OECD 國家為控制預算赤字所採行的所謂「總體預算制度」(Macro-budgeting)，包括訂定支出上限、總支出目標、基線預算制度、以及加強由上而下的決策方式等。台灣自民國 83 年度以來，亦推動一連串的控制支出成長政策或制度改革，如節約支出、歲出額度制、公共債務法、平衡預算目標等。OECD 國家在 1990 年代中期開始逐漸出現成效，部分國家有歲計賸餘。台灣中央政府支出成長率雖有幾年時間減緩，赤字亦減少，但近年又再次出現嚴重赤字問題。

OECD 國家的經驗有哪些是值得學習的？其成效到底如何？對支出結構的影響又如何？其財政政策與預算改革主要方向為何？台灣這幾年的支出結構又出現哪些變化？各級政府機關財政與主計首長對赤字控制的各項政策與制度的看法又如何？

台灣的赤字是否可以控制？本書第三章分別從收支結構面、預算制度面觀察之，並試圖參考 OECD 國家經驗與新制度經濟學中「共同資源理論」(Common-pool theory)的觀點提出建議。

四、提昇效率的預算改革議題

近十餘年來 OECD 國家皆在進行有關提昇資金效率的預算改革，配合政府再造所謂的「企業化預算制度」(Entrepreneurial budgeting) 或「績效基礎預算制度」(Performance-based budgeting)，強調的是授權、彈性與績效，目的在藉預算的靈活運用，追求績效。誠如 Rubin(1996)所言預算制度改革目的在六〇年代以前強調的是財務的控制、管理與規劃；七〇與八〇年代因為財政的惡化，強調的是對計畫優先順序的取捨(prioritization)；而到了九〇年代，強調的是課責(accountability)，希望透過預算提昇行政效率，同時反映一般人民的需求。

OECD 國家在過去十餘年來所進行的預算改革理論來源是什麼？除了新公共管理外，新制度經濟學的「代理人理論」(Agency theory)可以對於為何授權？如何監督？如何提供誘因？提出有利的說明與改進建議。

又 OECD 國家推動績效基礎預算制度以來，面臨哪些問題？是成功或是失敗呢？如要成功推動，關鍵因素是什麼？應該如何改進？至於台灣現行預算制度法規，從提昇效率的角度觀點，會造成哪些窒礙難行之處？放寬管制，更大的授權與彈性可行嗎？各機關計畫的績效可以量化嗎？各機關首長的看法會是如何？

五、其他財務預算制度改革議題

為讓年度預算的編列，可以從多年度財務規劃與施政計畫的角度考量，使得年度預算不至於與策略性財政政策相違背，同時提昇

資源配置效率，OECD 國家近年來推動「多年度預算制度」(Multi-year budgeting)。此項制度利弊如何？各國作法又如何？其差異為何？又為何要有此制度？理論上應如何解釋？是否可以作為台灣 91 年度開始推動的中程計畫預算制度的借鏡？又應注意哪些問題呢？

為減輕普通基金的負擔，避免赤字擴大，同時符合受益付費的公平原則，OECD 國家（特別是地方政府）所採行的企業基金制度，其作法與實施範圍為何？成效又如何？這項制度為何值得推動？學理上如何解釋？台灣目前正在推動的自償性公共建設基金預算制度，應如何從國外企業基金的運作中，學習一些經驗。

預算赤字所累積的龐大債務如何償還？是否完全由債務基金以發行新債方式，將債務無限延後？如此作會有何影響？對於公債的代際負擔問題是否考量？理論上應如何作？是否有必要顧及平均代際負擔原則，以固定比例由普通基金按年提撥？台灣公共債務法的流量與存量管制效果如何？民國 89 年度成立的債務基金實際運作方式如何？應如何改進？

第二節 新制度經濟學的研究方法與理論

本書嘗試利用新制度經濟學對於預算決策方式與理論、以及各項預算改革作法有效的解釋，並藉以提出改進意見。這在預算理論的文獻中是相當不多見的²，然而，這也是本書試圖在學理上所作

² 引用交易成本理論於預算制度設計者如 Horn(1995)；利用代理人理論於預算制度改革者如 Boston, Pallot & Walsh(1996)；探討財政預算制度與財政表現關係的文章收錄於 Poterba & Von Hagen(1999)一書等。