

## 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<sup>2</sup>（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）<sup>3</sup>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 <sup>註</sup>	505,910 <sup>註</sup>	1,406,336 <sup>註</sup>	720,372 <sup>註</sup>	-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

<sup>2</sup> 《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。

<sup>3</sup> 「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）。