

財政職能與財政政策之析論

Discussion on Fiscal Function and Fiscal Policy

郭豈螢（世新大學行政管理學系副教授）

Kuo, Yu-Ying (Associate Professor, Department of Public Policy and Management Shih Hsin University)

摘要 Abstract

政府財政職能與財政政策的分際不易拿捏，本文先由傳統公共財政學派與公共選擇學派的看法討論財政職能與財政政策，再由政治與經濟因素分析探討政府的財政職能，繼而探討我國之財政職能與財政政策。就政府財政職能與政策而言，必須審慎考量三方面的平衡：增加政府支出vs.減少政府支出的經濟效果、舉債支應資本預算vs.資本建設的自償率與回收期、民主政治vs.財政赤字的關係，從而建議政府財政政策應追求動態平衡、應審慎評估政府支出、資本預算輔以成本效益分析以及減少預算過程中過多的政治干預。

It is difficult to grasp the scope of fiscal function and policy. The paper first explores fiscal functions based on thoughts of traditional public finance school and public choice school, and then analyzes fiscal functions and polices from political and economic perspectives. With respect to fiscal function and policy, governments at every level should put three aspects into consideration: economic effects after increasing or decreasing public expenditure, the amount of public debt to support capital budgeting vs. self-liquidating speed and payback period of capital construction, and the relationship between democratic politics and fiscal deficit. Therefore, it is suggested that the government should try to find dynamic equilibrium of fiscal functions, carefully evaluate government spending, apply cost-benefit analysis on capital budgeting, and avoid excessive political intervention within budget process.

關鍵詞 keywords : 財政職能、財政政策、公共財政、公共選擇
fiscal function, fiscal policy, public finance, public choice

■聯絡地址：台北市木柵路一段111號 世新大學行政管理學系

■聯絡電話：2236-8225轉63461

■e-mail : yykuo@cc.shu.edu.tw



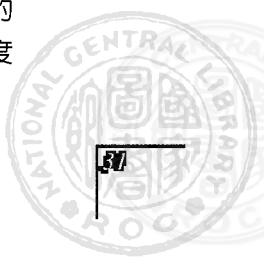
口壹、前言

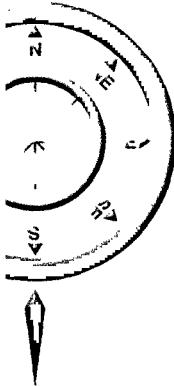
政府財政職能與財政政策的改變與政府規模息息相關，而政府規模主要用以衡量政府的大或小；政府的大、小，所關心的即是政府在政治、經濟、社會、教育、文化各項公共事務中所扮演的角色，換言之，也就是政府「干預」的程度。孫克難（1999a）曾指出：「一國總體經濟活動的績效表現，政府扮演舉足輕重的角色（例如提供公共建設、協助產業發展等）；政府的職能雖具有多樣性與異質性，但能以數字方式具體表現在財政收支上（頁465）。」

近年來政府規模屢受關注，學者之間對這個問題，未有定論，一方面認為政府規模的擴張導致財政赤字的發生，如孫克難（1999b，頁25）提及：「事實上，要談財政平衡問題，政府支出的有效控制才是財政問題的核心。」另方面，則擔心政府規模的過度擴張，有礙經濟成長，何金巡（1999，頁174～175）曾提到：「過度的政府支出，持續的預算赤字，以及鉅額債務累積，不僅拖垮政府財政，更將扼殺長期經濟發展的生機。」不僅如此，政府規模亦非可以透過科學的實證研究，求得所謂「最適規模」。質言之，政府的規模應該大或小，有時是一種「信念」之爭，數百年來，有關政府在經濟或財政上應該扮演角色與功能，就一直爭論不休，甚至形成兩極化的「意識形態」（ideology）之對立，政黨政治發展成熟的各主要民主國家，其政黨屬性，往往可以根據「左、右」之意識形態的分布光譜，而加以歸類（黃世鑫，1985）。

由傳統公共財政學觀點切入，因為各種市場失靈的情況產生，如公共財、外部性、自然獨占、資訊不對稱等，政府必須介入，

以謀求整體社會福利的提昇，關於政府的財政職能，馬斯格雷夫（Musgrave）認為應包含資源配置、分配與穩定經濟等三大財政職能（Buchanan and Musgrave, 1999），然而，這些功能近來屢受經濟學者挑戰：首先，政府在資源之配置功能，主要係基於所謂的市場失靈；然導致市場失靈之因素，多數經濟學者認為其不僅概念上相當模糊，同時，學理基礎亦不甚嚴謹；除此之外，公共選擇理論亦提出政府失靈與之相抗衡，使政府在資源之配置功能缺乏合理基礎。再者，就政府之分配功能而言，由於存在「公平與效率難以兩全」的矛盾，同時，主流的意識形態（多數經濟學者）又偏重效率，因此，政府之分配功能，也無堅實的理論基礎。最後，政府穩定經濟的功能，自1980年代後，多數國家面臨財政赤字，又因全球經濟互賴共生，一國經濟往往受區域經濟或其他國家經濟發展或事件所影響，政府穩定經濟之功能逐漸勢微，甚或不彰。由於學理上對政府在配置、分配與穩定等功能並無法提出合理基礎，因而公共選擇學派傾向認為政府的存在似乎是「必要的惡」（necessary evil），換言之，政府可能是因存在而存在，政府的存在，並無積極性理由；另方面，政府的功能只是為干預個人或市場的經濟活動。因此，才有所謂的「好的政府，係課稅最少的政府；好的政府，係預算規模最小的政府」之說法（黃世鑫等，2003）。就政府與市場間的關係，公共選擇學者多半認為愈少干預愈好，由於市場詭譎多變，充滿風險，讓無數的個別投資者依自己的最佳判斷從事投資，是讓風險分散的最佳之道，如此也可使市場中成功與失敗經驗知識多所累積，資訊的提供也更加豐富。若由政府主導，風險集中的結果，失敗機率加大，經濟景氣循環的幅度





也會加大，何況政府也須利用資源才能指導，又可能會產生扭曲效果（吳惠林，1996）。縱然有上述差異，兩派學說並非截然對立，布坎南就認為公共選擇理論並非完全貶抑政府的邪惡，也不完全頌揚市場的至善，而是認為政府應儘量減少干預經濟事務的行為，回歸市場自然運作的效率原則（Buchanan and Musgrave, 1999）。

觀諸世界各國現況，政府或多或少介入市場，也扮演一定的財政職能，然而，民主政治下，多元的利益團體對政府的需求日深，如何兼顧利益團體與財政平衡的訴求？加諸經濟因素影響，政府財政職能究係如何因應？實為各國思量政府財政職能之所在，本文繼而由政治面與經濟面加以分析，再析論我國當今政府財政職能與政策。

口貳、財政職能與財政政策的政治經濟分析

針對政府財政職能文獻，將分別由政治面與經濟面加以分析。

一、政治分析

進入政治分析之前，有必要體認政治因素與經濟因素往往互相糾葛，互相影響，甚至互為因果，本文試著分開政治、經濟因素討論。現代民主政治係責任政治，也就是著眼於政府為民服務的積極性功能，惟國民全體之福祉或公共利益究竟為何？學者看法不一，承前所述，公共財政學派認為政府應大有為，馬斯格雷夫即提到政府應扮演家長角色，如同撫養小孩般照顧全體國民，以提昇全民福祉。相反的，公共選擇學派由個人主義出發，不認為公共利益存在，強調每個人追求自利的極大化，此外，公共選擇理論的

學者甚至還特別強調「民主與赤字」的關聯性（註1），從而否定政府的角色。民主之價值究竟該如何看待？鄭敦仁（1999）曾提出：「民主是一種全球絕大多數人追求與珍惜的價值，但是民主作為一種制度卻是鮮有完美的，對經濟來說更有難免的副作用。民主制度主要是為妥協利益，而非物競天擇，其決策重公平性和過程正義，而非效益。不過，民主既為一不折不扣的價值，這些『副作用』就應視為該付的代價。事實上，民主過程並非無助於經濟政策，民主政體下之決策過程長，但多方參與，多重辯論與多管道的資訊流通，加上回饋系統的作用，政策較不易錯失（頁199）。」由多數國家經驗觀之，民主政治堪稱為普世價值，其中選舉制度、利益團體乃至民意代表、行政官僚與利益團體所形成的鐵三角關係，皆與政府財政職能息息相關。

（一）選舉

民主政治下，政黨為贏得選舉或取得優勢，往往透過「端牛肉」的方式爭取選票，特別是社會福利支出的擴增，成為政府支出膨脹的原因，再者，民主制度下，選舉的遊戲規則不外乎是多數票決，往往可能產生選票互助（logrolling）方式，助長政府支出不斷增加。Alessina and Perotti（1997）曾提出當政黨間競爭愈激烈、政治愈不穩定、選舉結果愈不確定性時，則愈會增加公債的發行。此外，聯合（Coalition）政府執政時，彼此勾結行事，但因達成共識的交易成本高，故會延遲財政失衡調整的時機，將會助長赤字擴大與公債發行，然而，聯合政府執政期間往往不長，政權一再更迭，也是造成赤字規模擴大的原因（轉引自黃世鑫等，2003）。



(二) 利益團體

利益團體往往是由一群利益相同的人所組成，其可能因為某一項議題集結而成所謂的議題網絡，也可能成員間凝聚相當程度共識而成為政策網絡，對政策產生決定性的影響，面對多元社會，多元利益團體形成多元訴求，因而政府的政策決定也經常於不同利益團體的競爭與妥協中達成。舉例而言，選舉中政黨「端牛肉」的現象，甚至出現政策買票的情形，加上社會福利團體的運作，要求政府照顧各個弱勢族群的利益，因而世界各國社會福利支出不斷擴增似乎是不爭的事實。再者，政府政策對企業經營有很大的影響，諸如經營特許權與專利權的核發、進口關稅的核定、各項經營法規與稅制的制定等，對企業的利潤產生關鍵性的影響，受影響的企業可能個別對政府施壓，也可能結盟具有較大影響力之利益團體，與政府談判，要求政府制定像是租稅減免、獎勵產業升級或優惠產業的政策，如此一來，對政府財政又產生收入減少或支出增加的問題。

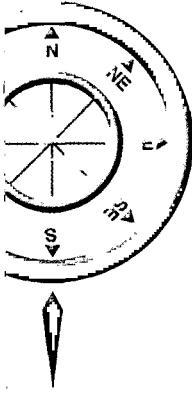
Rubin (1998) 著眼於國會議員審查預算的動機，認為議員之所以試圖增加政府的預算，主要原因是他們考慮到「連任」所依賴的便是提供選民服務及利益，所以議員為求自己選區預算的增加，但也不願意刪減其他議員選區的利益，以免遭到其他議員的報復，所以在議會有一個不成文的規定：假若議員要將利益輸送到他自己的選區，其他議員會同意並相互支持，即是選票互助現象；利益團體在預算審查過程有相當大的影響力，尤其是那些可以提供競選經費給議員的利益團體，他們的活動對國會議員在審查預算時造成壓力。

(三) 民意代表、行政官僚與利益團體的鐵三角關係

民主政治下，選舉週而復始存在，多元利益團體紛呈，而政府政策係由民意代表立法，再交由行政官僚執行，這其中，利益團體可能對政府官僚或民意代表等進行合法的遊說或甚至是非法的賄賂，或者，利益團體可能在選舉中以政治獻金的方式來支持特定的候選人，以換取其當選後的政策支持，於是利益團體、民意代表和行政官僚之間可能形成一個競租（rent-seeking）的共犯結構，主要是因為利益團體嘗試運用政治競爭的手段，如遊說、賄賂或政商掛鉤等來影響政府政策，以維持其既得利益或爭取特殊待遇，而這些資源投入並非是建設性的生產活動，反而是排除競爭等非生產性的重分配效果上，因而稱為競租行為，公共選擇學派認為用在競租行為的資源是無謂的浪費，會造成社會福利上的無謂損失。然而此利益鐵三角是民主政治中常見的現象，也因此，如何在制度設計上對競租行為有所規範，並防止這樣的鐵三角關係惡質發展，是民主政治體制需重視的課題。

二、經濟分析

二次世界大戰之後，福利經濟學的思想盛行，各國致力於社會福利的提供，70年代兩次石油危機以後，OECD國家幾乎都面臨財政赤字的問題，解決赤字問題成為財政職能重要一環，90年代亞洲金融風暴影響，經濟發展趨緩，許多國家也因失業率高居不下而力謀擴大內需以刺激景氣並提高經濟成長率。然而，就政府支出與經濟成長率的關係而言，Ram (1986) 進行實證研究發現，政府總支出普遍具有實證的外溢效果，政府總支出成長率與政府總支出占GDP的比率的相乘積項，對經濟成長率呈統計上顯著正相關。Barro (1990) 由其理論推導結果發



現，具生產性的政府支出對經濟成長的影響方向決定於政府支出規模的大小，換言之，政府支出規模過大，尚未達最適規模時，則有利於經濟成長；超過最適水準時，將不利於經濟成長；至於消費性質的政府支出，則對經濟成長率的影響總是負面的。Ghali (1997) 實證研究發現，政府支出比重不影響經濟成長率，但經濟成長倒會影響政府支出，期間具單項因果關係存在（轉引自黃世鑫等，2003，頁19）。因此，就政府總支出對經濟成長的效果而言，其影響方向並不明確，有待實證上進一步檢證。

鑑於長期財政赤字可能帶來財政隱憂，或讓民衆對政府產生不信任感，各國政府往往是發行公債或調整政府收支以為因應，依據Barro (1979) 的「租稅均攤」(tax smoothing) 模型，發行公債是在課稅福利成本極小化下之最適配套措施，以公債作為調節工具是最有效率的方式。但是此一說法與現實情況並不吻合，因為觀諸事實，財政赤字或公債似乎持續膨脹；再加上政治制度的運作，更造成扭曲的結果，超過最適化下的公債累積水準，進而助長財政赤字的膨脹（孫克難，1999b）。就如前述公共選擇學派所指，政客可能利用選民低估未來租稅負擔、高估支出效益所產生的財政幻覺來爭取選票，競相的減稅及擴大支出，進而造成財政赤字的擴大 (Buchanan and Wagner, 1977)。此外，從政治景氣循環，執政黨在選舉期間，利用選民因資訊不完全所產生財政幻覺，透過財政或貨幣政策的運用，擴大支出與減稅來製造景氣假象，藉以爭取執政，操控財政政策的惡果往往是選民將付出代價承受每況愈下的財政赤字，更無力的是難以針對這些政客採取有效的懲罰 (Nordhaus, 1975)。

上述分由政治與經濟因素分析政府財政職能，可看出政府往往透過政府收支之調整以為因應，從而財政政策隨政經環境而調整。以下將藉由德菲問卷探討我國之財政職能與財政政策。

□參、我國財政職能與財政政策

民國74年解嚴後，我國由威權邁入民主政治轉型期，選舉制度的實行、利益團體的蓬勃與89年歷經政權輪替，已呈現民主鞏固的氣氛。惟解嚴後，資深民代退職後，直選民代及其助理跟著增加，選務頻繁與處理街頭運動也造成一般政務支出增加，政黨競爭下恣意開選舉支票或政策買票，加諸社會多元化推波助瀾下，多元利益團體需求紛呈，從而展現的財政政策包含戰土授田憑證折合現金給與、二二八補償金、殘障津貼、老人年金、老農津貼與開辦全民健康保險等，使政府財政面臨嚴峻挑戰（黃世鑫等，2003；徐仁輝，2001；何金巡，1999；孫克難，1999a；賴清祺，1999）。因選舉、利益團體及鐵三角關係所造成，民主政治下，政黨為贏得選舉，不斷政策買票，因而社會福利支出大為成長，排擠其他政事支出，若採開徵新稅，往往遭致民意機關反對，財政赤字可謂雪上加霜。Cheng與Haggard (2001) 分析1986至1996年間台灣的民主發展對赤字的影響，發現台灣社會存在許多的政治目的、政黨的競爭激烈、選舉制度，以及政黨內的派系問題等，皆影響到總統與行政院的財政政策之制訂，總統與執政黨關切立法利益，更重視與新選民的關係（如企業、中產階級、環保人士等），在許多政策上，提供更多特定目標的肉桶（pork-barrel）支出，而造成支出成長壓力與預算赤字的產生。黃世鑫

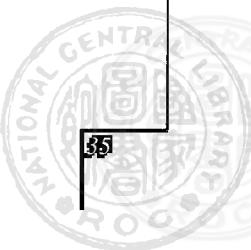
(1993) 也認為在不健全的民主政治裡，體制性的預算赤字來得快又猛，特別是台灣政府體制權責不明確、中央與地方權限劃分不清、中央銀行不具獨立性，以及對制度的不尊重等因素，造成民主的併發症就是財政惡化。

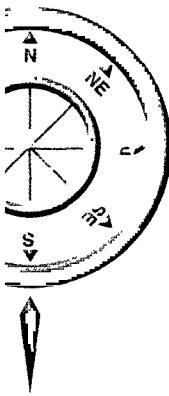
除了政治因素外，經濟的問題也迫使政府財政職能與政策隨著調整，基本上較秉持傳統公共財政學派的看法要求政府具配置、分配與穩定等功能而運作，具體財政政策為擴大公共支出以提升經濟成長或透過獎勵或減徵稅收以促進私人投資，先後頒行促進產業升級條例、獎勵民間參與投資條例、減徵金融營業稅、減徵土地增值稅、乃至為降低失業率所提擴大公共服務與擴大公共建設暫行條例等擴大內需方案等，皆是政府因應低迷景氣所採取之財政政策，孫克難（1999a）提出：「財政收入與支出的變化，與經濟發展階段、經濟景氣及政府職能的改變密切相關，進而成為台灣近十年來財政赤字出現的主要原因。」

面對財政困境，政府不外乎由開源與節流兩方面財政政策著手，開源面主要有目前積極辦理的公營事業民營化，以出售股權或標售資產方式進行，也秉污染者付費原則，針對購菸者加徵健康捐，對排放廢氣、污水的行為課污染稅。節流的措施亦有多項，包含債務規模設限（註2）、歲出額度制（註3）、零基預算與概算額度（註4）、自償性公共建設預算制度（註5）、社會保險財務責任制度（註6）等。此外，行政院也訂定組織及員額精簡計畫，要求逐年精簡政府預算員額，而預算法第91條規定也要求立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應事先徵詢行政院意見，指明彌補資金之來源，必要時，並應同時提案修正其他法律，換言之，強調大幅

增加支出者必須顧及其相對財源。就政府預算現況而言，中央政府97年度總預算案歲入編列1兆6,016億元（不含融資財源），歲出編列1兆6,995億元，歲入與歲出相抵，差短979億元，另債務還本數編列650億元，占歲入歲出差短及債務還本數合共尚須融資調度數為1,629億元，除以移用以前年度歲計賸餘659億元予以彌補外，不足數以發行公債及賒借970億元支應。另截至95年度決算止，中央政府債務餘額為3兆6,295億元，如加計96年度編列預算及97年度預計發行與償還之公債及賒借數，預估至97年度止，中央政府累計未償債務餘額估計為3兆9,851億元，占前3年度名目國民生產毛額平均數約32.5%，目前我國已朝財政改革逐年縮減收支差短及舉債目標努力（主計處網頁）。

筆者執行政府財政職能研究，曾邀請12位學者（8位財政與政府預算專長的學者）專家（4位政府官員分別來自主計處、財政部與審計部）進行兩輪的德菲問卷，研究發現超過一半以上的受訪者同意「民主政治與財政赤字往往劃上等號」、「候選人開選舉支票會使財政赤字日趨嚴重」、「為滿足多元利益團體的需求而使財政赤字日趨嚴重」與「政府財政職能受政治環境影響」等題項。所有受訪者皆同意「雖多數公共建設具有自償性質，但政府債務累積之速度超過景氣回升速度」與「政府透過舉債方法支應資本支出計畫」，此外，多數受訪者同意減少國防與外交預算，轉而用於國內需求，特別是教育、經濟與社會福利等需求。多數受訪者認為政府應提供失業者就業輔導而非就業機會，再者，有八成的受訪者不同意政府編列預算來補足全民健保預算的缺口，有七成的受訪者不同意政府對於高科技產業的補助或其他法規有關公司稅賦減免的措施（郭昱瑩，





本期專題

2005)。

此外，也請受訪者表達中央政府預算各政事別合理的百分比分配，表1呈現其結果與97年總預算案所編列之各政事別百分比，可看出多數受訪者認為中央政府預算資源分配應較重視經濟發展、社會福利與教科文三項，惟與97年總預算案所編列之各政事別百分比相較，社會福利分配比例剛好吻合，差異較大屬經濟發展(10%)、國防(-8.1%)與社區發展及環境保護支出(4.9%)三項政事，顯見受訪者傾向減少國防預算，但提高經濟發展與社區發展及環境保護支出。

肆、結論與建議

綜觀上述政府財政職能與財政政策的討論，有幾項弔詭之處值得省思：

第一，造成財政困境的經濟面原因之一為擴大公共支出以提升經濟成長卻又透過獎勵或減徵稅收以促進私人投資。前者主要係採用需求面經濟學派之主張，認為擴大公共

支出可創造需求，進而帶動景氣復甦，培養稅源；然而，後者為供給面之主張，相信透過減稅可以刺激經濟活動，活絡投資，以促進經濟成長，從而可以培養稅源，增加稅收。針對上述，學者專家各有不同論述，政府該採取需求面或供給面做法較好，往往難以達成共識，再者，此種「減稅可以增加稅收」之理論，在政治民主化以後，即為企業財團或相關利益團體所運用，於各種財經會議上提出減稅方案以激勵投資、股市、房市，甚至提出金融紓困等訴求，其結果不僅是稅收沒有增加，反而政府要再回復徵收這些稅款時，常常面臨民意代表或利益團體施壓，而產生重重困難。

第二，政府另一方面也強調以「減少政府支出及控制政府赤字成長」的策略因應我國財政問題，認為此舉可提高政府債信，降低風險，以促使民間投資增加，因政府支出減少，相對提高民間可支配所得，有助於增加消費，從而民間投資與消費增加，可促進經濟成長效果。基於這樣的想法，節流面的

表1 受訪者填答中央政府預算各政事別之平均百分比與97年政府預算百分比

政事別	平均%(A)	97預算%(B)	(A)-(B)
1.一般政務	8.2	10.6	-2.4
2.經濟發展	21.9	11.9	10.0
3.社會福利	17.5	17.5	0
4.教科文	16.4	18.7	-2.3
5.國防	12.0	20.1	-8.1
6.債務支出	5.5	7.9	-2.4
7.一般補助及其他支出	6.9	4.5	2.4
8.退休撫卹支出	5.9	8.0	-2.1
9.社區發展及環境保護支出	5.7	0.8	4.9
合計	100.0%	100.0%	

資料來源：研究發現並參考97年政府預算案整理



做法紛紛出籠，像是：債務規模設限、歲出額度制、零基預算與概算額度、節約措施以遏止消化預算等，此種做法認為減少政府支出可控制政府赤字成長，有別於前述擴大公共支出以活絡景氣、創造稅源之看法，往往也造成政府角色無所適從之窘境。

第三，政府透過舉債方式以擴大公共支出，雖然公共建設多半有自償性質，不過，如前所述，資本建設舉債金額龐大，加上回收期間甚長，政府債務累積之速度似乎超過景氣回升腳步，不僅一再挑戰公共債務法所規定之流量與存量之門檻，政府一再舉債，除必須承擔其各項後果，也對政府威信及人民對政府之信任產生衝擊。

第四，政府的任何政策皆會影響到預算的決策，進而影響預算的支出 (True, 1995)。解嚴之後，台灣逐步走向民主化與多元化，選舉下的「端牛肉」與政策買票現象，利益團體對各項政策的施壓，再加上民意代表、行政官僚與利益團體鐵三角關係的緊密結合，造成社會福利、環境保護支出不斷增加，或許在財政開源面可採「使用者付費」、「污染者付費」或「受益者付費」等措施，然就節流面而言，刪減社會福利支出似乎不可能，相反的，政府有照顧弱勢族群的義務，促使社會福利支出不減反增，因而由政治面的各項因素考量，或許就如公共選擇學派的論點，民主與赤字往往劃上等號，民主政治之下，財政赤字似乎走上「萬劫不復，永無翻身之地」。

建議

就政府與市場的關係，經濟學者多半認為愈少干預愈好，由於市場詭譎多變，充滿風險，讓無數的個別投資者依自己的最佳判斷從事投資，是讓風險分散的最佳之道。如

此也可使市場中成功與失敗經驗知識多所累積，資訊的提供也更加豐富。若由政府主導，風險集中的結果，失敗機率加大，經濟景氣循環的幅度也會加大。何況政府也須利用資源才能指導，又會產生扭曲效果。政府放棄「創造有效需求」，並且重新讓市場扮演要角，政府回歸其從事國防、治安、法制等任務，以維持公平、公正、安全和高生活品質的整體環境之本位，不但與世界潮流符合，也是臺灣經濟向前邁進的不二法門（吳惠林，1996）。

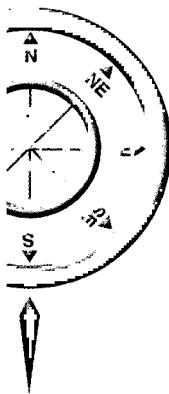
然而，財政學者則推薦政府應適時適當干預，認為隨著民主政治與多元治理的發展，財政職能應表現出民衆的偏好；惟民意如流水，民衆的偏好經常隨著時空環境與意識型態而轉移，因此，主政者應該要隨時掌握時空環境之變遷與主流價值的遞變，體察民意，以適時、適度調整其政策，則政府的角色與職能自然可維持動態的均衡（黃世鑫等，2003）。

財政職能的拿捏與財政政策的權衡實非易事，下列建議可做為其決策依據：

(一) 追求動態平衡

財政職能係如鐘擺般，追求動態的平衡，然此動態平衡並不意味中庸之道，而是當政府職能往一端擺盪的同時（例如強調政府干預可解決市場失靈），往往會出現另一股勢力將其拉回（譬如強調政府過分介入也會產生政府失靈），換言之，政府財政職能並非固定不變，而是「與時俱移」、「因時制宜」。如公共財政學大師馬斯格雷夫（1959）所言：處理公共經濟，並不是依循一套簡單的原則或一致的規範性行為法則便可為之（註7）。各項財政職能採行之際，皆有其特定的時空背景，這二十年來政府再造蔚為風尚，一再強調「小而美、小而能」之政府角色，





本期專題

姑且不論規模大或小的政府較好，整體社會的發展，政府需要扮演催化角色，以激勵和輔助個人與企業活動；好的政府，並非奢侈品，而是不可或缺的必需品，沒有好的政府，就沒有發展，不論是經濟或政治面（黃世鑫，2003；2000）。因而，在政府與市場相互依存的關係下，政府財政職能與財政政策的介入，不僅是「量」的問題，也包含「質」的考量，何時介入？如何介入？將是更值得深思與關注的議題。

（二）審慎評估政府支出

學者對於擴大政府支出是否促進經濟發展有相當不同的看法，從而採取擴大或減少政府支出以調整經濟發展有必要審慎評估。惟就政府支出方面，受訪者建議減少國防與外交預算，轉而用於國內需求，諸如國內經濟、教育與社會福利等，具體措施像是發放幼兒教育券、提供敬老福利生活津貼、提供失業者就業輔導等。

（三）資本預算輔以成本效益分析

Stigler (1975) 曾提及：「研究過許多公共政策的實際效果後，我深深以為，光說那些效能不彰或導致反效果的公共政策是錯誤的，並未能深入問題的核心。…一項政策不可能是完全的錯誤，畢竟最後得到好處的團體是知道此種政策真正效果的。」轉引吳惠林（1996）對Stigler的解釋，其認為任何一項公共政策必須經過「成本效益」之估計，以進一步釐清誰享受效益、誰承受成本

等資訊，也必須將此資訊廣為告知全民。換言之，政府採行任何財政政策前，應儘可能利用嚴謹的成本效益分析，審慎評估其目標、影響層面、影響程度和影響對象等。資本預算尤然，因其金額龐大，預算期程較長，若透過舉債支應資本預算，則應評估資本建設的自償率與回收期，以確保資本預算與舉債有其必要性，並掌握其可能對財政赤字造成的衝擊。

（四）預算過程避免過多政治干預

按公共選擇學派的看法，民主政治往往與財政赤字畫上等號，乃因選舉的「端牛肉」與政策買票，利益團體對社福、環境等政策倡議，再加上民意代表、行政官僚與利益團體鐵三角關係的緊密結合，造成社會福利、環境保護支出不斷增加，減少預算分配的泛政治化有其必要，應儘可能就民衆實際需要加以評估，決定增加某項支出的同時應列舉相對財源以為因應，「使用者付費」、「污染者付費」或「受益者付費」等是可考量的開源措施，以舒緩財政赤字的壓力。再者，為避免預算過程為政治手段所操弄，也為求對納稅人負責，所有財政政策之決策過程應儘可能公開，畢竟財政職能與財政政策關乎全民，有必要攤在陽光底下供大家談論，經由各方不同觀點的溝通之後，不但真理愈辯愈明，圖利特殊利益團體的可能性也降低；更重要的是，藉由周知大眾，也可達到民主政治課責的目的。

口附 註

註1：民意代表、行政官僚與利益團體可能形成競租共犯的鐵三角，助長赤字擴大與公債發行，以下將再說明。

註2：1996年訂定公共債務法，根據公共債務法第四條第一項規定：各級政府在其總預算及特別預算內，所舉借之公共債務未償餘額預算數，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的48%，此為債務「存量」管制。1998年修訂的公共債務法，第四條增列第四項：中央及各地方政府總預算級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之15%，即為債務「流量」管制。



- 註3：由上而下的資源總額分配作業制度，由行政院根據預算收支方針與全國總資源供需估測結果，議訂中央政府歲出規模，再核定分配各主管機關歲出概算額度，以避免各機關過度支出膨脹（吳中書，1999）。
- 註4：規定各機關編列概算時，應先就原有計畫及預算予以全盤檢討，與擬議之新興計畫同置於平等基礎上，按成本效益及施政之輕重緩急，確切排列優先順序，並以行政院所核定的歲出概算額度作為截止線，其在截止線以內者優先列入概算，在截止線以外者，均免列入（徐仁輝，2001：2002）。
- 註5：凡自償性較高的計畫，均優先檢討鼓勵民間投資，如果性質特殊，民間投資無法獨立負擔或民間無意願投資的自償性計畫，由政府編列非營業基金附屬單位預算辦理（徐仁輝，2001：2002）。
- 註6：各級政府所辦理的全民健康保險及其他社會保險，應建立社會保險財務責任制度，在保險財務收支失衡時，應即調整保費因應。至於其他各項社會福利措施之推動，亦應本兼顧政府財政負擔、權利義務對等及社會公平正義等原則，審慎規劃辦理。
- 註7：There is no simple set of principles, no uniform rule of normative behavior that may be applied to the conduct of public economy. Musgrave (1959).

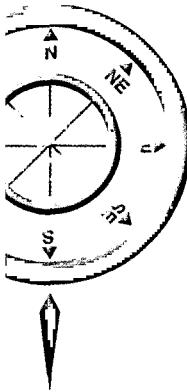
□參考文獻

一、中文部份

- 1.何金巡（1999），〈財政改革的總體經濟成效評估〉，于宗先、孫克難主編，《財政平衡與財政改革－台灣經驗的評價》，台北：中華經濟研究院，頁171~248。
- 2.吳惠林（1996），〈經濟發展與政府職能〉，發表於台灣國家發展會議，1996年12月15日，建國會主辦。
- 3.孫克難（1999a），〈財政收支與財政改革〉，施建生主編，一九八〇年代以來台灣經濟發展經驗，台北：中華經濟研究院，頁463~514。
- 4.孫克難（1999b），〈財政平衡與財政改革的理論基礎〉，于宗先、孫克難主編，《財政平衡與財政改革－台灣經驗的評價》，台北：中華經濟研究院，頁23~106。
- 5.徐仁輝（2001），*預算赤字與預算改革*，台北：智勝文化。
- 6.郭昱瑩（2005），〈干預或不干預：政府財政職能探討〉，兩岸「市場經濟與政府管理」學術研討會，世新大學行政管理學系主辦。
- 7.黃世鑫（1985），*財政學*，台北：中華出版社。
- 8.黃世鑫（1993），〈預算赤字為財政之AIDS：診斷與示警〉，《國家政策雙週刊》，58期，頁1-2。
- 9.黃世鑫（2000），*財政學概論*，修訂再版，台北：國立空中大學。
- 10.黃世鑫、李顯峰、蘇建榮，（2003），*2010年社會發展策略：財政與經濟研究報告*。行政院研究發展考核委員會編印。
- 11.鄭敦仁（1999），〈台灣政治民主化的經濟意涵〉，施建生主編，一九八〇年代以來台灣經濟發展經驗，台北：中華經濟研究院，頁173~205。
- 12.賴清祺（1999），〈近十年來台灣財政的問題、特質與改革內涵〉，于宗先、孫克難主編，《財政平衡與財政改革－台灣經濟的評價》，台北：中華經濟研究院，頁107-166。

二、英文部份

- 1.Alessina, A. and Perotti, R. (1997) "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effect," *IMF Staff Papers*, Vol.44 , No.2 , pp.210-248 .
- 2.Barro, R. E. (1979) , "On the Determination of the Public Debt," *Journal of Political Economy*, Vol.87, No.5, part I, pp.940-972.
- 3.Barro, R. J. and Romer, P. M. (1990) , "Government Spending in a Simple of Endogenous Growth," *Journal of Political Economy*, Vol.98, No.5, part II, pp.103-126.
- 4.Buchanan, J. M. and Musgrave, R. A. (1999) . *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- 5.Buchanan, J. M., and Wagner, R. E. (1977) , *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Keynes*, New York: Academic Press.



本期專題

- 6.Cheng, T. J. & Haggard, S. (2001) . "Democracy and Deficits in Taiwan: The Politics of Fiscal Policy 1986-1996." *In Presidents, Parliaments, and Policy*, eds. Haggard, S. & M. D. McCubbins, Cambridge: Cambridge University Press.
- 7.Ghali, K. H. (1997) , "Government Spending and Economic Growth in Saudi Arabia," *Journal of Economic Development*, Vol.22, No.2, pp.165-172.
- 8.Musgrave, R. A. (1959) , *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*, New York: McGraw-Hill Book Co.
- 9.Nordhaus, W. D. (1975) , "The Political Business Cycle," *Review of Economics*, Vol.4, No.3, pp.591-602.
- 10.Ram, R. (1986) , "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence form Cross-section and Time-series Data," *American Economic Review*, Vol.76, No.1, pp.191-203.
- 11.Rubin, I. (1998) . *Class, Tax, and Power: Municipal Budgeting in the United States*. Chatham House Publishers.
- 12.Rubin, I. (1998) . *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. 4th ed. Chatham House Publishers.
- 13.Stigler, G. J. (1975) . "The Economists' Traditional Theory of the Economic Functions of the State," in *The Citizen and the State-Essays on Regulation*, pp.103--113。
- 14.True, J. L. (1995) . "Is the National Budget Controllable?" *Public Budgeting and Finance*. 15 (2) : 18-31.

