

財政導向的政府再造策略*

林水波** 陳志瑋***

摘 要

「財政為庶政之母」，因此在世界上許多國家所進行的政府再造運動中，一方面是為了因應財政狀況惡化的窘境，一方面則亟待財政與預算改革能扮演再造的火車頭角色。自一九九一年以來，我國亦面臨嚴重的財政問題，因此更加彰顯本策略的重要性。

財政導向策略的屬性包括節流性、政治性、效率性、課責性、公開性、合夥性。其理想則是希望有效利用資源，致使政府產出的極大化。因此，本文提出緊縮管理、財務管理與課責管理三個策略，指出政府首應追求財政鞏固的目標，其次再致力於財務制度的健全，最後則借助於外控方式，提昇行政機關的課責性。

在應用層面上，本策略的效果可能受到環境互賴、政治過程、執行能力、歷史累積與績效衡量等因素之影響。故職司者在進行三項管理策略時，應予以注意並克服其困難。

最後，本文認為財政導向的策略應與政治改革配套，尤其國會的角色更不應忽視。行政機關除了消彌預算赤字之外，更須致力於信心赤字與績效赤字的降低。展望未來，社會福利的資源配置，以及中央與地方的財政劃分問題，恐將是優質化財政導向策略的新挑戰。

關鍵詞：政府再造，財政，緊縮管理，財務管理，課責管理，財政鞏固

* 作者感謝匿名審查人所提供之許多寶貴意見，但作者仍負最後文責。

** 台灣大學政治學系教授

*** 台灣大學政治學研究所博士候選人

前 言

人事、組織與財政是任何政府運作皆需必備的要素，其中「財政為庶政之母」更是許多人耳熟能詳的一句話。行政院連內閣於一九九三年所提出的行政革新方案中，揭櫫「廉能政府」的總目標，並以「廉潔、效率、便民」做為三大重點（行政院研考會，民八十二年）。而蕭內閣於一九九八年一月所提出的「政府再造綱領」中，則分從人力、法制與組織三大途徑著手再造工程（行政院研考會，民八十七年）。從方案內容觀之，我國同樣也追隨著世界各國行政改革的潮流，致力於新公共管理的實踐，以便營造出一個具有彈性與應變能力的企業精神政府。然而，我國進行經年的政府再造運動，大致將重點放在人力資源與組織結構的改革層面上，相對地，則似乎忽略財務層面的重要性¹。

事實上，從各國的經驗可知：政府管轄的範圍（scope）與規模（size）不斷擴大，造成財政負擔加劇，預算赤字與債務不堪負荷，乃是推動行政改革的主要動力之一（OECD, 1997a; Hughes, 1998；蘇彩足，民八十七年），以台灣現況而言，其實也反映出這種現象。從表一得知，中央政府的歲出總額不斷增加，其中民國八十年到八十一年間更是大幅增加百分之七十九，且該年度的舉債數額佔歲出總額百分之三十一點二六，也是歷年之最。

我國政府向來採取穩健的財政政策，因此從民國三十九年度到七十八年度之中，累積債務餘額只有一千九百億元，佔國民生產毛額（GNP）百分之五點一，但是到了七十八至八十一年度之間，財政狀況迅速惡化，債務餘額驟增至五千七百一十二億元，佔 GNP 比例為百分之十一點二四，這三個年度所增加的債務總計，便已經是過去四十年所累積債務的二倍之多

¹ 在人力資源方面，包括人力精簡百分之五、中央政府機關總員額法的訂定等。在組織結構方面，包括中央政府機關組織基準法、調整政府層級（精省）等皆屬之。而在民國八十三年度的行政革新方案中，有關財政問題只有在「增進行政效能」的第七點提到（行政院研考會，民八十二年，頁 III）。在八十四年度的行政革新方案中，則獨立出「健全政府財政，減少預算赤字」一項（行政院研考會，民八十三年，頁五至六）。但總體來看，台灣的行政革新並未對財政改革賦予相對的重視程度（李允傑，民八十八年）。

(參見表二)。隨著赤字增加，政府的財政調度能力遂陷入捉襟見肘的窘境，以八十八年度下半年與八十九年度總預算為例²，赤字高達四千四百八十三億元，債務餘額達到兩兆餘元，佔 GNP 比達百分之二十七點四，而所發行的公債額度佔預算總額百分之十四點九六，逼近法定百分之十五的上限³。雖然政府官員宣稱我國的經濟景氣正在逐步復甦，但在下一個半年度的總歲入預算中，高達百分之十二的收入是依賴官股釋出做為財源（自由時報，民八十八年六月七日，第十八版），若再加上金融體系的逾放比率過高，則金融市場的潛在問題，可能會進一步影響整體的財政健全度。尤其九二一地震發生後，八十九年度政府債務還本需二千億元，總計要發行四千六百八十億公債。其中根據緊急命令而增加發行的公債，便達八百億元，使得預算平衡的目標再度往後推遲（中國時報，民八十八年十月十五日，第一版）。以上數據在在顯示我國在高經濟成長率的外表下，財政問題已逐步成為隱憂，而亟待有所因應。

表一：中央政府債務舉借狀況

單位：新台幣拾億元

年 度	中央政府舉借債務數額	歲 出 總 額	中央政府舉借債務 數額 / 歲出總額
1987	41.5	423.0	9.81%
1988	66.8	483.9	13.80%
1989	73.3	562.2	13.04%
1990	44.4	726.0	6.11%
1991	111.0	875.8	12.67%
1992	345.4	1,104.8	31.26%
1993	287.1	1,179.7	24.34%
1994	174.1	1,098.3	15.85%
1995	239.8	1,167.2	20.54%
1996	218.2	1,210.9	18.02%

註：本表不含外債

本表一九八七至一九九六年度係審定決算數

資料來源：財政部<<http://www.mof.gov.tw>>

² 根據今年（民國八十八年）通過的預算法第十二條規定，我國的會計年度自八十九年度改成曆年制，因此本次總預算將橫跨一年半的時間。

³ 參見自由時報，民國八十八年三月八日第十九版，有關財政現況與問題之專題報導。

茲為因應當前政府所面對的財政困局，我們除了倡導彈性化與企業精神的政府再造，並揭櫫核心導向、結果導向、顧客導向、灌能導向與文化導向等五 C 策略之外，尚需進行財政導向的政府再造策略。一般而言，財政政策本身並非獨立存在，除了賦稅、支出與債務政策外，它和貨幣、經濟和產業政策之間，均會發生牽一髮而動全身的連帶關係，而且它對國民的生活、消費、就業、經商等行為，亦會帶來直接間接的影響。鑑於財政問題在政府活動中佔有樞紐地位，故本文希望從財政的角度切入，探究政府如何透過再造策略來發揮資源效益，藉以體現金錢的價值（value for money）。在結構安排方面，本文在前言部份，首先指出本策略的重要性，並說明台灣當前所面臨的財政現況；第二部份鋪陳策略屬性；第三部份提出緊縮管理、財務管理與課責管理三項策略設計；第四部份分析影響策略成效的因素，俾以指明未來應有的方向與配套；第五部份則是結論。

表二：中央政府債務未償餘額占國內生產毛額百分比

單位：新台幣百萬元

年 度	債 務 未 償 餘 額	國 內 生 產 毛 額	債務未償餘額 / 國內生產毛額
1987	88,250.0	3,061,327.0	2.88%
1988	138,425.0	3,364,610.0	4.11%
1989	190,082.0	3,727,581.0	5.10%
1990	198,843.0	4,117,771.0	4.83%
1991	264,726.0	4,529,632.0	5.84%
1992	571,230.0	5,084,218.0	11.24%
1993	803,886.0	5,596,140.0	14.37%
1994	920,464.0	6,125,820.0	15.03%
1995	1,114,449.0	6,626,650.0	16.82%
1996	1,237,601.0	7,168,796.0	17.26%

註：本表不含外債

机 GDP 資料來源：行政院主計處

本表一九八七至一九九六年度係審定決算數

資料來源：財政部<<http://www.mof.gov.tw>>

壹、策略屬性

財政導向策略的理想當然是有效利用資源，致使政府產出的極大化。雖然此理想不易達成，但從本策略的角度來看，透過彈性、分權、精簡與結果導向的課責方式，而使政府獲得健全鞏固、可長可久的財政制度，仍是一項值得嘗試的機會。本策略首先始於回應緊縮節流的需求，但本身並不能逃避政治過程的介入，因此需要良性的互動關係。再者，明確的成本效益資訊，有助於公開化與效率化的進展，最後則是以成果績效的追求為其特色。茲分別說明。

一、節流性

財政導向的策略假定：若能限制政府的支出花費，便可迫使行政機關找尋並採用更有效率的行政行為。許多民眾之所以對政府漸失去信心，可能在於政府每年花費不斷增加，但服務的質量卻未能相對提昇，同時政府中的貪污、欺詐、浪費等情事卻仍時有所聞。加上當代許多國家面臨嚴酷的財政危機，因此人們期望政府能節約的心情油然而生。雖然此觀點背後隱含著古典自由主義的思想，亦即相信個人與市場的力量，而對政府的能力與介入效果抱持著懷疑態度。但對大部分政治人物而言，選民壓力可能更甚於意識型態的考量，而且數字變化本來便較易衡量，它比品質改變更具有可見度。基於以上理由，緊縮節流便成為政治人物面對財政困局的第一個反應。

二、政治性

由於財政問題牽涉到敏感的資源分配問題，是以每每成為行政部門、國會、利益團體與公民團體各造之間角力競逐的對象。例如立法院於八十八年五月十一日所通過的二百四十一億遷院預算，不僅由於國家財政困難而引起輿論譁然，而且以特別預算的方式通過，亦引起適法上的爭議⁴。由

⁴ 根據預算法第八十三條所規定的特別預算要件，包括：(一) 國防緊急設施或戰爭；(二) 國家經濟重大變故；(三) 重大災變；(四) 不定期或數年一次之重大政事。按照上述要件，立法院諒必根據第四項的規定來通過該特別預算。但在國家財政困難的情

本案可知：預算是政策能否執行的關鍵，因此往往成為利害關係人的兵家必爭之地。

另一方面，和財政有關的法制事項多屬法律保留的範圍，行政部門單造不得片面以行政命令的方式更動之，而必須獲得國會的合意與支持、克服各方基於自利心態所帶來的壓力與障礙，方能實現策略效能。故本策略並不否認政治涉入所帶來之影響，但希望將政治與財政管理間的關係導向良性的互動，而勿演變為彼此相互干擾與牽制之局。

三、效率性

肯定金錢價值的背後，便是成本效益意識的建立，如此政府方能獲得評估依據，而不致陷入漫天喊價或各說各話之況。茲為了提升資源分配的效率，政府應確認各項政策或計畫的成本效益，進而根據效率性的高低，決定政策的優先順序並進行取捨。何況，相關成本效益的數據可做為公開化的資訊，既增加財務透明化，亦增強政策或計畫的正當性。

四、課責性

本策略和結果導向之間乃相輔相成的配套，兩者皆透過課責性的要求，使公共管理者負有執行預算、完成政策目標之責。為了獲得成果與績效，本策略以彈性與控制兼顧的預算制度，授權行政當局不受單年度預算所限，而得以彈性方式，從較長遠的觀點進行政策設計與規劃；同時，本策略希望透過層級節制的課責方式，使最高行政首長負有控制總額預算之責，防止各機關為了單位預算極大化而漫天要價，卻無法展現出相對的預算執行能力及政策成果。至於各級主管則在可裁量的預算項目之下，負有執行與實現政策任務的責任。

五、公開性

政府在相關財政的資訊上，如能公開且可接近，致資訊不對稱現象並不嚴重，而使各方利害關係者得能立於較平等的地位，扮演財政合理化的

況下，此特別預算只是規避了總預算的赤字平衡問題，難符本條款規定之精神，故難杜眾人悠悠之口。

終極目標，強化政府治理的正當性。

六、合夥性

健全的財政制度，代間倫理的關注，非只賴一方的力量就可一蹴可幾，尚賴主權者對自身權利的覺醒，行政部門的當用而用的哲學，國會盡職課責，三方面的力量輻輳致力於財政問題的解決，方可為前述二項熱望成為事實。

財政導向的政府再造策略，將焦點轉移至庶政之母的財政上。而這項焦點有別於五C的政府再造策略，所以可接受的（acceptable）、可行的（feasible）及可負的（affordable）方案亦有所差異。而從其方案的內容，運作上的互動，策略的影響因素，可歸納出節流、政治、效率、課責、公開及合夥等六大特性。而這六大特性中，吾人要洞悉它的侷限性、可為性，及理想性，主事者更要設法突破政治化的影響，展現公民意識的胸懷，崇尚後物質主義的理念（Goodin, 1992），珍惜配置有限的資源，不要欺侮後世未誕生的人口。蓋當代入並沒有權力使用後代人的有形無形資源，更有責任扮演永續經營承先啟後的角色。

貳、策略設計

茲為了因應政府規模不斷擴大，財政收支狀況趨於惡化，經濟大環境不佳，以及人民持續希望政府增加公共服務，但也期待政府的運作能夠花費更少做得更好，因此有必要參酌國內外的理論與實務經驗，歸納出一套可行或有待加強的再造策略設計，俾供政府再造的成果獲得強化與鞏固，務使制度設計能夠契合民主政治的價值（Schneider and Ingram, 1997；林水波編著，民八十八年甲，頁一七 至二 八）。在這套策略設計中，短期內政府首應抑制其規模與支出繼續成長；其次，乃是進行長期性的財務管理策略，並輔以課責管理之實踐，而使財務控制能兼顧民主行政之落實。

一、緊縮管理

緊縮管理（cutback management）是指降低資源耗損與組織活動的管理（Levine, 1979: 180）。從財政的角度來看，緊縮管理牽涉到組織規模、人員、計畫的縮減，或增加產出效率，以便減少政府支出，達到財政鞏固（fiscal

consolidation) 的目標。財政鞏固所要完成的兩項任務分別是降低預算赤字並控制債務水準 (OECD, 1997: 32-45)⁵。在預算赤字方面, 目前有許多國家採用馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 的標準, 亦即預算赤字佔國內生產毛額 (GDP) 不得超過百分之三, 而這正是歐盟國家加入歐洲貨幣聯盟 (European Monetary Union, EMU) 的標準之一⁶。表三列出 OECD 國家的概況。以一九九六年為例, 除了南韓、紐西蘭、挪威三國外, 其他 OECD 國家均呈現預算赤字, 其中希臘與義大利甚至佔 GDP 超過百分之六。在債務水準方面, 表四顯示除了澳洲、冰島、南韓與挪威等少數國家之外, 大部分 OECD 國家的中央政府負債, 均超過 GDP 超過百分之六十⁷。隨著歐洲貨幣同盟成立, 十一個成員國家已經將此比例降至百分之六十的標準以下 (參見註六說明)。對於其他負債比例過高的國家而言, 也將勢必朝向這個標準努力。在各國漸漸邁向財政鞏固目標的同時, 我們從表五卻可知: 台灣在八十七年度雖達到預算平衡, 但八十八年度下半年及八十九年度的預算赤字與債務餘額雙雙創下歷史新高。換言之, 台灣目前亟需採取財政鞏固的措施, 以防止財政問題一發不可收拾。蓋預算赤字具有累積性, 且必須借助於公債發行來彌平短絀部份, 但公債容易對私部門的資金需求造成排擠效應, 如此對總體經濟將造成不利影響。此外, 財政鞏固背後更深遠的意義, 乃是重視世代間公平的政策倫理, 不致使愈來愈多的債務與赤字負擔遺留給後代子孫 (林水波, 民八十八年甲, 頁八至九), 此在後文將會繼續討論。

⁵ 加拿大政府採用財政高權 (fiscal sovereignty) 這個名詞, 但其意義和財政鞏固相一致。參見 Bourgon, 1997。

⁶ 根據歐盟國家協議, 加入歐洲貨幣同盟的五項標準分別為: 加入同盟的前一年之中, 通貨膨脹率不得比表現最佳的三個成員國高於一點五百分點; 預算赤字不得超過 GDP 的百分之三; 政府總負債不得高於 GDP 百分之六十; 長期利率必須在三個表現最佳成員國的兩個百分點以內; 匯率波動必須在歐洲貨幣體系匯率機制所規定的範圍內。See "The Euro: What You Need to Know," *The Asian Wall Street Journal*, January 5, 1999, p. 10.

⁷ 表四並未列出紐西蘭的總負債狀況, 但根據另一份 OECD (1997b) 的報告指出: 紐西蘭在進行財政改革之前, 原本預算赤字佔國內生產毛額百分之八點八, 負債則佔百分之五十二, 這兩項數字在一九九七年已經變成預算盈餘佔百分之三, 負債佔百分之三十三。

為達成財政鞏固的目標，厲行緊縮管理的策略，我們歸納出支出上限、擇項否決、日落立法、採購制度、支出審核等方法，可供有司當局採納或強化之。

表三：OECD 國家中央政府盈餘 (+)或赤字 (-)佔 GDP 百分比

單位：百分比

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
澳 洲	0.6	-2.7	-4.0	-3.8	-4.0	-2.0	-0.7
奧 地 利	-2.2	-2.7	-1.9	-4.2	-4.8	-5.3	-3.9
比 利 時	-5.6	-6.5	-7.2	-7.5	-5.1	-4.1	-3.4
加 拿 大	-4.1	-6.6	-7.4	-7.3	-5.3	-4.1	-1.8
丹 麥	-1.5	-2.1	-2.9	-3.9	-3.4	-1.9	-1.7
芬 蘭	5.4	-1.5	-5.8	-7.9	-6.2	-5.1	-2.5
法 國	-1.6	-2.0	-3.8	-5.6	-5.6	-4.8	-4.1
德 國	-2.1	-3.3	-2.8	-3.5	-2.4	-3.6	-3.9
希 臘	-16.1	-11.5	-12.3	-14.2	-12.1	-9.2	-7.4
冰 島	-3.3	-2.9	-2.8	-4.5	-4.7	-3.1	-1.8
愛 爾 蘭	-2.3	-2.4	-2.6	-2.9	-2.0	-2.3	-1.0
義 大 利	-11.0	-10.2	-12.1	-9.7	-9.3	-6.9	-6.8
日 本	2.9	2.9	1.5	-1.6	-2.3	-3.7	-4.4
南 韓	3.7	2.0	1.5	2.8	3.4	3.9	4.0
荷 蘭	-5.1	-2.9	-3.9	-3.2	-3.4	-4.1	-2.4
紐 西 蘭	-5.4	-4.1	-3.6	-1.2	3.0	3.2	3.1
挪 威	2.6	0.1	-1.7	-1.4	0.4	3.3	6.3
葡 萄 牙	-5.6	-6.7	-3.6	-6.8	-5.7	-5.0	-3.9
西 班 牙	-3.8	-4.4	-3.6	-6.8	-6.3	-6.6	-4.5
瑞 典	4.2	-1.1	-7.8	-12.3	-10.3	-7.7	-3.6
英 國	-1.2	-2.5	-6.3	-7.8	-6.8	-5.5	-4.8
美 國	-2.7	-3.3	-4.4	-3.6	-2.3	-2.0	-1.5
全部 G-7 國家	-2.1	-2.7	-4.0	-4.3	-3.5	-3.4	-3.1
全部 歐盟 國家	-3.8	-4.4	-5.6	-6.5	-5.8	-5.2	-4.5
全部 OECD 國家	-2.1	-2.7	-3.9	-4.3	-3.6	-3.3	-2.9

資料來源：OECD Economics Department<http://www.oecd.org/puma/pis/hr_sm.gif>

Visited on January 06, 1999.

表四：OECD 各國政府總負債佔 GDP 百分比

單位：百分比

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
澳 洲	21.3	22.9	27.7	31.8	42.7	43.7	43.4
奧 地 利	58.3	58.7	58.3	62.8	65.1	69.0	71.8
比 利 時	129.7	129.4	130.7	137.0	135.0	133.7	129.9
加 拿 大	72.5	79.4	87.2	94.4	97.2	99.6	100.5
丹 麥	68.0	69.1	73.2	86.0	80.2	79.9	79.6
芬 蘭	16.9	25.6	46.2	59.5	61.6	62.6	63.4
法 國	40.2	41.0	45.7	52.7	55.9	60.0	62.2
德 國	45.5	44.4	45.8	51.9	51.6	61.6	64.7
希 臘	90.2	92.4	99.3	111.8	110.4	111.8	108.5
冰 島	35.2	36.4	43.5	50.0	52.4	55.5	54.9
愛 爾 蘭	97.0	96.5	93.9	96.9	91.3	84.6	80.0
義 大 利	104.5	108.4	114.7	116.3	122.4	122.0	121.7
日 本	65.1	62.3	63.5	67.9	73.2	80.7	87.4
南 韓	n/a	n/a	n/a	n/a	4.1	3.6	2.3
荷 蘭	78.8	78.8	79.5	80.8	77.6	80.0	78.0
紐 西 蘭	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
挪 威	31.6	29.4	35.0	43.3	40.4	39.9	38.1
葡 萄 牙	65.5	70.2	62.4	67.3	69.6	71.7	70.3
西 班 牙	50.3	51.5	53.7	64.7	66.6	69.6	71.6
瑞 典	44.3	53.2	71.1	76.3	81.2	80.5	79.8
英 國	39.3	40.6	47.6	56.6	54.3	60.0	61.9
美 國	55.6	59.6	62.0	63.5	63.7	64.3	64.2
全部 G-7 國家	58.3	60.2	63.2	66.9	68.6	72.1	73.9
全部 歐盟 國家	59.6	60.7	64.9	71.3	72.5	76.8	78.0
全部 OECD 國家	58.5	60.3	63.5	67.6	69.3	72.5	74.0

註：部份資料無法獲得 (n/a)

資料來源：OECD Economics Department<http://www.oecd.org/puma/pis/hr_sm.gif>

Visited on January 06, 1999.

表五：我國中央政府財政收支狀況

單位：新台幣拾億元

年 度	收 入	支 出	收 支 餘 絀
1989	562.2	549.2	13.0
1990	707.1	673.2	33.9
1991	655.0	804.6	-149.6
1992	705.8	945.2	-239.4
1993	834.2	1,031.1	-196.9
1994	900.5	1,024.3	-123.8
1995	937.4	996.7	-59.3
1996	996.8	1,085.1	-88.3
1997	1,025.2	1,151.8	-126.6
1998	1,251.5	1,187.0	64.5

資料來源：財政部<<http://www.mof.gov.tw>>

支出上限

支出上限 (expenditure ceilings) 是一種由上而下 (top down) 的資源總額分配作業制度，我國稱之為歲出額度制度，並於民國八十四年開始採行。本方法在本質上是一種總體預算制度，由行政院先行確立預算政策及訂定預算收支方針後，依據全國總資源供需估測結果，議定中央政府總預算案歲出規模，其次再考量各機關基本運作需求及其它不可控制的支出或計畫需求，核定分配各主管機關歲出概算額度，因此它和各機關由下而上彙整預算需求的個體預算制度恰成對比（劉三錡，民八十七年，頁一；徐仁輝，民八十八年；行政院主計處，民八十八年）。換言之，政府可以根據年度施政計畫的需求與政策優先順序，訂定全年預算的支出上限額度，因此是最直接的支出控制方式。

支出上限運用總量管制的概念，因此各機關在資源不足的情況下，同樣完成政府任務，因而提昇行政效率，也可能改變服務輸送的系統，轉而尋求與私部門之間建立合夥關係，但也可能取消原訂政策或計畫，以減少支出。無論如何，在支出上限的制約下，行政機關勢必找尋各種解套之道以為因應。

物擇項否決

擇項否決立法 (line item legislation) 乃美國的政治運作與三權分立下之產物，其目的是為了矯正立法者藉預算法案之便，而夾帶圖利選區特殊利益的支出計畫闖關。美國國會於一九九六年通過擇項否決法 (Line Item Veto Act)，授權總統針對以下三種狀況：玲裁量性支出授權 (discretionary budget authority)；委新增加的直接支出 (new direct spending)；命特定利益的賦稅減免 (limited tax benefit)，得行使否決權來否決任何法案或共同決議事項的特定預算⁸，以避免國會議員為了地方的特殊利益而使支出計畫過於浮濫。本授權法和一般否決程序不同之處，在於國會通過法案送交總統之後，總統若準備運用擇項否決權，仍必須先簽署該法案使其生效，再於簽署五天之內提出，其次參眾兩院必須以三分之二多數才能推翻總統的否決案 (Fisher, 1997: 3-4)。然而，美國最高法院最後在 Clinton et al. v. New York City et al. 一案中，宣告本法違反憲法第一條權力分立的原則，而終使本法失效 (Washington Post, June 26, 1998, p. A01)⁹。

雖然本法業經宣告違憲，但它所隱含的意義仍不容忽視。首先，美國國會為了控制政府預算赤字，而願意捐棄黨派成見共同攜手合作，甚至成為總統影響國會的新工具亦在所不惜 (Joyce and Reischauer, 1997)。

其次，本法直接觸及民主政治中核心之一的預算權問題，也就是民意機關在審查預算時，應該以看緊人民的荷包為己任，發揮最大的金錢價值為目標，然而在實際的政治運作上，卻於無形中為了保護特定利益，而成為政府不斷膨脹肥大的幫兇之一。因此，美國國會在自省之餘，乃願意嘗試以外控手段來節制濫開政策支票的現象。這種以行政權節制立法權的作

⁸ 這三項條件規定於該法 SEC. 1021. (a)，有關其詳細定義，可參見 SEC. 1026. (7)、(8)、(9)。

⁹ 在擇項否決法被正式宣告違憲之前，西維吉尼亞州的民主黨籍參議員 Robert C. Byrd，曾向哥倫比亞特區的地區法院提出告訴以挑戰其合憲性，該地區法院於一九九七年四月判決該法違憲。其後根據本法 SEC. 3. (b)的規定，本法立即移交最高法院繼續進行違憲審查的審理，而在 Byrd v. Raines 一案中，裁定原告並未受到本法的直接影響，故以不適格的程序理由予以駁回。參見 LeLoup, Long, and Giordano, 1998。根據報導，柯林頓總統在最高法院宣告本法違憲前的十八個月之間，一共動用八十二次的擇項否決權，超出一般的預期 (Washington Post, June 26, 1998, p. A01)。

法本質上固然可議，但卻是現實政治下，為解決財政問題的權宜之計。

第三，本法根據個體預算制度的原則，賦予總統就個別預算項目的判斷權，而非基於總體政策目標的考量來進行支出限制，故可彌補總體預算制度的不足。

最後，美國許多州的擇項否決立法仍然相當普遍，畢竟，聯邦法律違憲並無損於各州制定或實行類似法律的生存空間。同樣地，我國未嘗不可重新思考「誰監督監督者」（who guards the guardians）的問題，或許得以從中獲得啟發，從而減少政治人物為了選票而漫天喊價，卻使資源無法獲得良善分配的問題（蘇彩足，民八十八年）。事實上，我國憲法第五十七條有關行政院覆議權規定，並未明示排除特定法律條款的覆議案。再就我國行憲以來的憲政慣例觀之，行政院向立法院提出過的八件覆議案中，便有六件是針對特定法律條文行使覆議¹⁰。因此，假如行政院能夠善加利用憲法賦予的權限，防止立法委員在特定法律條款夾帶特殊利益的條款過關，如此將不僅有助於減少不當支出，而且對兩院制衡關係的正式運作管道亦有增強作用。

總之，擇項否決法開啟了行政與立法權力互動關係的新模式，雖然它在美國最後遭受被宣告違憲的命運，但我們從本法的短暫歷史中，可以看到緊縮管理已成為美國行政與立法部門之間，以及民主與共和兩黨之間的共識，其中隱約有中間路線的思維正悄悄發酵。當台灣的立法與行政部門，中央與地方政府，不斷為了財政問題爭權奪利而爭論不休時，擇項否決法的案例特別值得台灣朝野與各級政府的省思。

犴日落立法

日落立法（sunset legislation）的基本精神是：政府機關或委員會的運作經過一段特定時間（通常為七年到十年）後，必須接受立法機關的存續評估，一旦沒有獲得立法機關再度授權，則其合法性將自動消失而必須裁撤。換言之，日落立法是行政機關接受立法監督的制度化管道，目的是為了對抗大政府，防止政府規模不斷擴增、支出不斷成長（Kearney, 1990）。從行政與立法關係的角度來看，日落立法和擇項否決立法正好形成有趣的

¹⁰ 例外的兩件覆議案分別是民國三十七年的臨時財產稅條例，以及民國八十五年的要求廢止核能電廠興建案。參見古登美，沈中元與周萬來，民八十七年，頁四八九至四九六。

對比，亦即前者乃是增加立法機關的監督權，而後者則是增加行政機關削減支出的裁量權。不過，若從緊縮管理的角度來看，兩者都是為了抑制政府支出不當成長，進而使政府的稀少性資源運用合理化。

日落立法假定行政機關的功能與職權並非一成不變，因此需要定期評估的機制，促使行政機關的存續能夠根據定期檢視的原則來決定，時時符合民意的需要。美國科羅拉多州率先於一九七六年實施日落立法制度（Rosen, 1989: 139），隨後有關條款便散見於聯邦與各州的個別法律之中¹¹。台灣現在也開始出現日落立法精神的法案，如「中央政府機關組織基準法」草案第十二條及第十五條規定機關應予調整或裁撤的條件，唯這些規定將評估權是在行政機關手中，而非立法機關，因此和美國由立法機關定期評估與再授權的機制有所不同，這種作法在一方面固然反映出彈性因應情勢演展的靈活作風，但另一方面也反映出台灣的立法權處於相對弱勢的事實。

再者，日落立法是從組織結構面來實現緊縮管理，因此恐怕必須配合人事精簡作業，才能導使組織、人力與經費得以有效配置。然而，受限於公務員法令的規定，人事精簡往往無法在短期之內克奏全功。以我國進行的精省作業為例，除了優退人員之外，大部分的省府員工仍必須轉往其他機關或單位繼續服務。換言之，機關裁撤與人力精簡最後均應回歸制度化的管道建立，以免出現過多不當的政治聯想。

總之，日落立法的目的是為了避免行政機關的數量出現「但增不減效應」（ratchet effect），造成政府支出不斷成長而無法遏止的現象（Feigenbaum, Henig and Hamnett, 1999: 18）。因此，日落立法的成效，有賴於正確評估行政機關的績效與存在理由，而這也將是未來執行日落立法的一項障礙。

狃採購制度

政府採購是行政過程中相當重要的一環，每年政府的採購金額高達上

¹¹ 美國眾議院曾經於第一一五會期提出第一九一三號提案：「日落法」（Sunset Act of 1997）、第二一三七號提案：「聯邦機關日落法」（Federal Agency Sunset of 1997），以及第二九三九號提案：「聯邦日落法」（Federal Sunset Act of 1998）。但這些完整的日落立法法案最後均未獲得通過成為法律，但在個別法律中，則可見許多日落條款的規定。有關這些法案的概要，請參見林水波編著，民八十八年乙，頁八一至八三。

兆元（中國時報，民八十七年五月二日，第四版），美國聯邦政府每年的採購總值也在一千五百億至二千億美元之間（湯德宗，民八十四年，頁一四），因此採購制度的良窳，其實影響一國的財政收支狀況甚鉅。例如台灣的公共工程採購案件，總是有各種圍標、綁標、轉包、洩露底價等採購弊端的傳聞層出不窮，所以當政府採購法獲得立法院三讀通過，並於今年（一九九九年）五月二十七日開始施行後，即備受各界矚目。採購行為屬於一種公共契約的關係，財貨和服務皆算是廣義的採購標的。因此，在重視市場機能、強化公私合夥關係的理念下，透過簽約外包（contracting out）與 BOT 的手段實現公共任務，均可從政府採購的角度著眼。在政府採購的架構下，不僅是為了政府支出的緊縮，而且也應考量合法性、公平性、競爭性與廉潔性，以形塑健全之制度。

政府採購的對象可包括公部門與私部門，而有部份國家發展出市場測試（market testing）的制度，亦即公共服務或財貨的提供，必須先行評估能否透過市場來輸送？若能經由市場來輸送，是否比公部門輸送更有效率？因此，市場測試是從效率的觀點出發，並優先以市場做為服務和財貨的輸送結構。當愈來愈多的公共服務通過市場測試，而由市場輸送時，便可減少政府的規模，甚至減少國家對於社會的干預層面，達到國家縮減（shrinkage）的效果（Feigenbaum et al., 1999）。但市場測試的作法，是建立在私部門比公部門更有效率、服務品質更佳，且政府能確保公共契約之履行的假定上。因此在前提未備之前，政府應以謹慎評估的態度面對之。

玳支出審核

所謂支出審核是針對每一項計畫所需支出進行稽核，以削減不必要的計畫或支出。例如，加拿大於一九八九年設置了「支出審查委員會」，由總理兼任委員會主席，以確保所有的支出皆能根據最高政策優先性而來（蘇彩足，民八十七年，頁八一）。

支出審核有別於外部控制的形式，而是行政機關內部自行根據總體財政收支狀況、施政目標、政策優先順序等因素，進行內控式的支出調整。支出審核的結果可能是政策終結，但也可能是系統變遷（system changing），也就是由原本的公部門改變為私部門來提供服務。

用人力精簡

縮減人事成本往往是降低政府開支的一項直接作法，同時也是世界上

許多國家致力於行政改革時的努力方向之一。連戰擔任行政院長期間，曾經訂定「行政院暨所屬各機關組織及員額精簡計畫」，預定三年內精簡各機關組織員額百分之五，但這項作法遭到學界許多批評，認為這項措施一方面只是齊頭式的平等，一方面只是凍結空缺，而無助於提昇人力運用效率與人力素質的提昇（江大樹，民八十五年；彭錦鵬，民八十四年）。因此，人力精簡的目標應是汰除冗員、提昇人力資源的效率，而非只是單純地考量成本因素，以免目標錯置，反而造成行政任務之遲滯。

總之，緊縮管理代表一種「諸多限制內的治理」（governing within limits）之思潮（OECD, 1997a: 31-74），也就是透過支出面的控制，以達到財政鞏固為目標。自一九七〇年代之後，隨著政府的範圍與規模不斷擴大，造成許多國家飽受財政收支惡化之苦，因此亟思透過緊縮管理的策略，以平衡預算赤字、健全財政收支，以免擴大未來世代的財政負擔，造成世代間的不公平現象。再者，一九八〇年代以來廣為流行的行政改革運動，紛紛要求政府減少支出、增加效能。因此，支出上限、擇項否決、日落立法、採購制度、支出審核與人力精簡等策略，遂成為緊縮管理的有力武器。然而，從宏觀的角度來看，緊縮管理偏重於技術性層次，而無法以系統性、全面性的方式，來調整政府的運作與結構。例如人力精簡容易陷入重投入而不重產出的迷思，如此將導致目標錯置的結果。此外，緊縮管理本身是一種兩面刃，它可能造成行政機關怯於創新與冒險，至於具有生產力與效率的組織，反因資源削減而遭到掣肘，或者有能力的人員出走，而造成反淘汰現象（Levine, 1979: 180-182）。是以，緊縮管理應定位在財政健全化的初步策略，另外尚有賴財務管理與課責管理的策略配套，才能降低可能引發的副作用。

二、財務管理

財務管理（financial management）的範圍較緊縮管理更廣泛，它不是單純地削減政府支出，而是從資源利用的角度，使金錢的價值極大化。誠如 Feigenbaum 及其同僚所述：「[即使是]同等規模的國家，在動力（energy）與資源的配置上可能各有不同，而這些質上的差異，其重要性可能不亞於對[政府]支出、稅負，或者公部門人力數量的關懷」（Feigenbaum *et al.*, 1999: 27）。因此，優質化財務管理的目標不在於計畫本身，而在於能否獲致成

果。在美國預算管理局（OMB）所提出的一份五年計畫中，明確闡述財務管理的具體範圍包括（參見 Mazur, 1993）：

- 杖財務管理組織；
- 机財務管理人員；
- 杈設立會計標準；
- 柢健全財務系統；
- 籽安排內部控管；
- 屹做好資產管理；
- 机有效橫向溝通；
- 毒翔實財務報告。

本文不擬依照以上各點一一討論，而僅從改革財務管理的角度，分從中程預算和企業化預算二個層面加以探討。

切中程預算

中程預算（medium-term budget）又可稱為多年度預算（multi-year budget），也就是從總體財政政策目標與資源配置的角度，進行三年到五年之間的政府收支預測，以增加預算的運用彈性。中程預算的目標有三（OECD, 1997b: 37-38）：

- 杖設定總體財政政策的目標，由政府公開宣示將如何在數年內達成這些目標，並將這些目標轉換為可運作的方案，據以建立支出額度的上限；
- 机顯示現行繼續存在之政策成本，如此決策者為了達成未來的目標，將衡量現有政策所使用的資源配置是否具備優先性；
- 杈說明現有政策在未來年度時的預算意涵，而這些意涵不一定在現行預算中表現出來。例如長期性的公共建設計畫，其成本無法表現在單一年度中，但會反映在未來的預算上面。

在台灣，行政院於民國七十八年九月已訂頒「行政院所屬各機關中長期計畫編審辦法」，但這只是中程預算的初步階段。迨至八十七年六月，行政院核定通過「建立中程計畫預算制度推動方案」（參見張聰明，民八十八年）。此外，新修正通過的預算法第八條第一項規定：「政府機關於未來四個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權」。此

處有關未來承諾之授權，僅具有中程預算的部份精神，允許行政機關對於國庫所負擔債務的法律行為，得承諾於四個會計年度之內支付之（參見同法第七條規定），但基本上仍然採用單年度預算的制度。由此可知，我國目前對於中程預算制仍處於嘗試與摸索的階段，從建立制度、付諸實踐，乃至產生效應，恐還需一段時間。但就改善現行單年度預算制度而言，中程預算制將可產生互補效果，使國家資源運用更趨健全。

中程預算制的主要優點，在於政策或計畫毋須每年度皆重新審查，使政府可以根據總體財政狀況的預測，確保政策或計畫分年的經費額度，因此有助於避免計畫需求無限擴張，並能提昇資源運用的效率（行政院主計處，民八十八年）。但過去政府機關每到會計年度即將終了，總常出現消化預算或辦理保留預算的陋習，是否在中程預算制的架構下繼續存在，恐是另一個預防式誘因機制的設計問題了。

中程預算的推估有賴長程國家建設計畫的訂定，其次據以訂定的中程國家建設計畫，必須配合中央政府中程財政收支的估測，最後再做為各部會年度施政計畫的資源分配依據¹²。換言之，中程預算制度是建立在國家長期計畫的基礎上，它反映出來的是由長程到短程、由中央到各部會的總體預算精神，因此它所考量的因素，必須包括：預測未來人口結構特質的變化、全球與本國經濟情勢的趨勢、社會需求的感知，以及領導者擘畫國家遠景的洞見。隨著預測期程愈長，測不準性愈高，本制度的侷限性也愈大，因此以三到五年為期，應不致產生太大的問題。然而，中程預算和以下所述的企業化預算一樣，本質上都是一種彈性的預算制度，它賦予行政機關更大的預算收支裁量空間，因此削弱立法機關的監督能力。因之，尚須配合課責管理的策略，以彌補彈性化預算制度的不足。

物企業化預算

企業化預算（entrepreneurial budgeting）也就是成果導向與目標導向的預算，它特別強調分權與誘因，盡量讓各機關擁有較大的財務預算自主權，依其各自的專業判斷，決定資金的使用（徐仁輝，民八十八年，頁七八）。因此，企業化預算的特質是分權化與彈性化，其中行政主管應對預算執行

¹² 有關中程計畫預算制度的基本架構，可參考副主計長劉三錡（民八十七年）一文的附表四。

成果負有責任。例如美國的首席財務官法（Chief Financial Officers Act of 1990），要求聯邦政府各機關設置首席財務官，目的在於提供一套會計、財務管理與內部控制的制度，以確保可信的財務資訊之發布，並防止政府資源的欺騙、浪費與濫用¹³。

企業化預算的一項重要改革，便是運用權責會計（accrual accounting）做為政府改善財務管理制度的途徑。權責會計是企業界通用的會計制度，也就是以收入或支出的實現與否做為記帳基礎，而非根據現金的給付或獲得為依據。由於政府各部門向來採用現金會計（cash accounting），它沒有資產管理與負債的概念，因此當紐西蘭採用權責會計，並公佈國家整體的資產負債表時，隨即引起各國矚目。權責會計具有三項涵意（OECD, 1997: 38-39）：第一，即使尚未給付，一旦支出實現即應列為應付帳款；第二，所有資產（例如高速公路或其它基礎建設）均應評定價值，並在資產負債表上報告出來，以便人們明瞭這些資產的管理狀況與現有價值；第三，所有負債均應列在資產負債表上。

權責會計可以使政府的財務資訊更加透明化，建立政府施政的成本意識。例如在許多政府部門中（如經建或環保），許多業務是和貸款擔保、租稅減免或加速折舊有關，但在現金會計的基礎上，這些訊息並無法完全揭露出來，甚至如租稅減免所造成的稅收減少，也不會出現在總預算書中。因此，透過權責會計所建立的資產負債表，可配合中程預算的編列，幫助政府改進資產管理，具備未來導向與成本導向的視野。

另外，OECD 國家已有世代會計（generational accounting）的擬議，這是一套相當新穎的財政政策評估技術，其做法是估計每一個世代¹⁴終其一生所需繳納的稅金，以及所領取的津貼。這項技術由美國首開風氣，德國、義大利、紐西蘭、挪威與瑞典等國，也已經在研究可行性當中（OECD, 1997b: 13）。透過世代會計的技術，可計算推估每一項政策對於各個年齡團體的收支影響，以及不同世代之間的差異，進而有助於解決世代之間的公平問題，因此值得有識之士投以關注。

¹³ 參見本法 SEC. 102. (b)有關立法目的之規定。

¹⁴ 所謂一個世代（generation），是指同一年出生的所有女性國民，以及同一年出生的所有男性國民。女性和男性分開計算，乃是由於平均壽命不同，所繳納的賦稅與獲得的津貼型態也不同所致。See OECD, 1997b: 14.

總之，財務管理追求金錢運用的價值，因此著重於政府預算與會計的制度面改造，以增加資源利用的效率與效能。政府再造工程的續階，應將焦點從技術性的緊縮管理，轉至制度性的財務管理。此外，財務管理亦應追求資源運用的合理化，也就是重視政策與預算的中長期遠景，甚至能將世代間的分配正義做為未來努力之目標。

三、課責管理

課責管理 (accountable management) 在財政導向的政府再造策略中，具有相當大的重要性。基本上，課責 (accountability) 是一種授權人 (principal) 與代理人 (agent) 之間的關係，也就是代理人對授權人負有回答與報告的義務，而授權人則在其權力範圍內，得向代理人課以責任之謂。從政治課責的角度來看，其最基本的模型便是人民向民選政治人物課以責任，民選政治人物向官僚體系課以責任，而官僚體系則向委外的契約承包商課以責任。職是之故，課責管理牽涉到權限範圍、金錢資源與執行成果的責任歸屬問題。本文所關注者，主要著重於財務上的課責管理，尤其現今政府再造運動格外重視雙重課責 (dual accountability) 的要求 (Osborne and Plastrik, 1997: 178)，因此，行政機關不僅應直接對立法機關負責，也應直接向人民負責。有鑑於立法與監察機關已擁有制度化的管道，透過預算審議、日常監督、決算審查與審計等方式，而得以向行政機關課以財務上的責任，因此本部份將從資訊公開、第三部門與誘因機制三個層面，直接討論行政機關的財務課責管理策略。

切資訊公開

公民對政府機關擁有課責能力的基本條件是資訊的擁有，例如美國聯邦財務管理改善法 (Federal Financial Management Improvement Act of 1996) 在 SEC.2.(b)(2) 說明立法目的時，明確要求聯邦的財務管理系統能夠完全揭露聯邦的財務資料，以便公民、國會、總統與機關管理者能獲致政府計畫或活動的成本訊息。如今拜網際網路之賜，目前政府機關已可在網站上公開各類財務資訊，例如行政院主計處網站上可查閱中央政府總預算書¹⁵，或也可以購買光碟片的方式取得；在審計部的網站上，則可查閱各年度總預

¹⁵ 網址為 <<http://www.dgbasey.gov.tw>>。

算的審計報告書¹⁶。

然而，在要求政府財務資訊公開的同時，亦應重視資訊倫理的講究。尤其在預算書與財務報表的背後，往往有許多被隱藏的資訊無從得知，如此將使資訊公開失去原有之意義。舉例來說，從表五可得知民國八十七年度中央政府財政收支呈現新台幣六百四十五億的盈餘，但若細究之，則可發現歲計盈餘主要來自公營事業的釋股收入和國有土地的處分收入，但由於釋股作業延宕與土地市場行情不佳，使得預算盈餘只是帳面上的數字，但行政院主計處卻仍然利用歷年歲計盈餘來彌補未來的赤字（聯合報，民八十八年三月五日，第二版）。因此，資訊公開應配合建立資訊倫理的意識（林水波，民八十八年乙，頁二九七至二九九），這些標準包括：

杖正確性：政府公佈的財務資訊應該具有正確性，如此無論是政府單位或民間團體在引用或從事研究時，才能獲得可靠的結果，否則容易產生資訊的誤導。

杌有據性：資訊的正確性必須佐以證據的支撐，否則他人無從判斷資訊的真偽。

杈一致性：資訊揭露後，他人若進行查證亦應獲得相同的結果。此外，不同政府單位所發布的同類型資訊，必須以相同的分類與計算標準進行編製，以求資訊的一致性，否則資訊的應用者將無所適從。

柀完整性：揭露財務資訊應是完整的訊息，以免留下任人斷章取義、穿鑿附會或過度推想的空間。

籽良導性：財務資訊不應產生誤導作用，以免損及長遠的公共利益。例如，若欲掩飾政府財政收支的惡化，而意圖引導大眾認為國家的財政狀況健全，將使決策人員與學者出現錯誤認知，而作成不合現實需要的決策或諮詢意見，而對總體經濟與財政帶來不良後果。

柀時宜性：財務資訊應在確認無誤之後公佈，而不應為了政治目的而在敏感的時機發布。例如大選之前公佈正確的財務資訊，固然增加選民判斷的依據，但若是正確、不完整的資訊，則容易對選民產生誤導，而不當影響選舉結果。

¹⁶ 網址為<<http://www.audit.gov.tw>>。

總之，透過資訊公開的管道，無形中可大幅增加財務資訊的透明度、提高公民接近政府資訊的管道。蓋公民本是政府的頭家，一般而言只要不涉入國家安全與機密的情況下，公民本應有接近政府資訊管道的權利，如此監督與課責方能有所依循。其次，財務資訊的公開應符合資訊倫理的標準，不得意圖以資訊來進行權力的操控，否則不僅使公民喪失對政府的信任感，而且因課責不足所衍生的權力傲慢，恐將造成政府的僵化與腐化，而戕害民主政治的品質。

物第三部門

既然課責系統的本質是授權人與代理人的關係，則代理人理論所產生的資訊不對稱與道德危險遂成為理論與實務上不斷引人關注的焦點。現代政府所牽涉的業務與技術是如此繁雜，因此即使立法機關也無充分的資訊與能力進行監督，更遑論一般公民了。隨著民間社會的蓬勃發展，第三部門（the third sector）或非營利組織（nonprofit organization）不僅逐漸扮演著重要的政府合夥角色（Osborne and Gaebler, 1992），而且許多第三部門藉著共同的目標、組織化的運作，以及對於特定議題的關懷，使其擁有一定的專業知識與行為動機，而成為監督政府機關的有利管道（陳敦源，民八十八年）。比起一般公民而言，第三部門較能克服集體行動的困境，而得以追求公共利益為目的。

第三部門的人事與資金應獨立於原本捐助的母體（包括政府與企業在內）之外，否則它們所享的自由度將會降低，造成原有的優勢無從發揮，而易淪為原捐助母體的附庸。若第三部門能善用自主性的優勢，便可提供所具備之資訊與能力，協助廣大民眾在進行各項行為判斷時有所依循。

誘因機制

誘因機制的建立有助於政府再造運動的進行，同時也是增加課責性的要素。此機制本身牽涉到控制問題與結果導向的問題，前者有賴於資訊公開的完備，而後者則有賴於績效評估的確實。首先，前文已指出課責的本質是一種授權人與代理人之間的關係，因此會產生對代理人的控制問題。Moe（1984）認為若能建立一套誘因結構（incentive structure），透過監督與資訊公開的方式，將能降低逆向選擇與道德危險所帶來的傷害，因此，誘因機制有助於課責上的需要，目的便是為了誘使成果的產生。

誘因機制的標的對象包括行政機關與公務人員。就行政機關而言，若

因行政效率改善而減少預算支出，將不會因全數繳庫或來年預算減少而造成「懲罰」效果，反可透過績效獎金或留用一定比例預算的方式，鼓勵各機關厲行業務簡化與成本控制。就公務人員而言，透過契約任期制、績效薪俸制等方式，以建立結果導向的文化，避免異工同酬而帶來不公平的反面工作誘因。在缺乏誘因機制的情況下，行政機關為了本身的利益而一味追求預算極大化，國家的資源利用將傾向於無效率之境。紐西蘭、澳洲與英國的許多改革措施，皆希望透過誘因機制來進行財務上的控制，因此文官制度變革乃成為不可或缺的配套作法。換言之，誘因機制的核心對象是身為執行主體的行政機關與行政人員，而主要方法則是預算與人事法規的鬆綁，以脫離過去一視同仁式的待遇。尤其公務員若身負攸關職業存續關鍵的績效與成果壓力，便容易產生內在的改革動機，而不至於採取抗拒變遷的態度。雖然台灣的公務員制度仍然嚴守考試用人的原則，且公務員的保障仍相當嚴密，但未來並非沒有改變空間，而仍可能走向彈性化的人事制度，以契合誘因制度的建立。

總之，課責管理扮演監督者的角色，透過資訊公開、第三部門與誘因機制等方法，使行政機關在花用國家資源時，能以戒慎恐懼的負責心情待之。而民間團體本身也應善用課責工具，切勿成為任令權利睡著的公民（dormant citizen）（Rosenbloom, 1998: 462）。

參、影響因素

財政、預算、採購等牽涉到國家金錢資源運用的問題，雖然往往位居政治角力的核心，而且也是政府再造運動中不可或缺的要素。然而，在策略運用上，往往面臨許多不易克服的難題，而對策略成效產生影響。這些因素包括環境互賴、政治過程、官僚能力、歷史累積、績效衡量。

一、環境互賴

隨著全球化與資訊化的演展，全球的資本、技術、商品、人力與資訊，均相當快速地在各國之間相互流通。尤其先進國家挾其優勢的資本與技術能力，往往促使第三世界國家開放金融、資本與商品市場。誠如 Soros(1998: 101) 所言：「在我們生活的全球經濟中，其特徵不僅是財貨和勞務的自由

貿易，而且更明顯者乃是資本的流通。不同國家的利率、匯率與股價彼此密切相關，且全球的金融市場對經濟環境造成無與倫比的影響力」。因此，許多國家乃逐漸形成唇齒相依的經濟互賴環境，從泰國一九九七年七月採取浮動匯率放任泰銖貶值，引發亞洲金融風暴，甚至席捲俄羅斯與拉丁美洲，而對全球經濟造成偌大傷害一例就可洞悉。未來這種「危機趨同化」的趨勢，可能將如同電腦病毒一樣，以極快速度傳播至各處，致使世界各個角落均面臨同一威脅，故更可證明當前的環境依賴性確實不容小覷。

從台灣來看，縱然此次金融危機並未像南韓、日本、泰國、印尼等國一樣嚴重，但進出口景氣衰退、房市不振、民間投資與消費支出成長減緩等後遺症，依舊帶來稅收短徵（特別是證券交易稅）、釋股作業延宕，而造成嚴重的財政短絀問題。事實上，這種環境互賴現象所產生的景氣循環或景氣波動，本身不是政府所能控制。由於政府採取的對策一方面受制於外在環境的牽動，一方面因政策效果會有時間落差（time lag）而緩不濟急，導使政府無法克服形勢比人強的問題。此時，政府採取緊縮管理的策略，便可能面臨私部門要求減稅、增加公共支出以刺激景氣的挑戰，而抵銷緊縮管理的政策效果。

二、政治過程

在財政導向的再造策略中，由於其核心內容牽涉到金錢資源的分配，而對相關行為者產生有利或不利之影響（Dunsire and Hood, 1989; Caiden, 1998: 282），所以受不利影響者恐會出現反彈與阻撓。在此政治過程中，主要的行為者包括立法機關、官僚體系與標的團體。

首先，立法機關是財政導向策略能否發揮效果關鍵所在，蓋政府的收入與支出皆應獲得立法機關同意，而且攸關任何與財政有關的制度變遷，也都必須獲得法源基礎。以台灣甫通過的八十八年下半年與八十九年度的中央政府總預算為例，原編列歲出二兆二五五八億元，審查結果僅刪除二二五億元，佔總預算百分之一，而引來放水之譏（自由時報，民八十八年五月二十九日，第四版）。誠然，預算刪減數目的高低不應做為立院審查能力的唯一衡量標準，但此結果多少反映出立院中政治凌駕專業，以力而非以理服人的現象。此外，民意代表為了選區利益而爭取建設經費的現象舉世皆然（Stein & Bickers, 1997），但若為了緊縮管理的需要而重新檢討

政策優先順序，或者削減特定的政策計畫，恐會引來政治人物的反彈或阻力。持平而論，財政導向的策略本身具有高度政治性，立法機關是否採取與行政機關協力合作的立場，攸關策略的成效甚鉅。如果策略改革不成，立法機關實應負起相當的責任。

其次在官僚體系方面，行政機關本身在籌編概算時，倘若機關基於本位主義的立場而盡可能增加本單位可支配的預算，立法機關或者基於政治交換的考量，或者受到資訊不對稱所限，造成審查能力闕如或不足，於是行政機關（特別是政治實力較雄厚的機關）將可獲得不成比例的預算資源，甚至以大眾利益為犧牲品，而與立法機關之間形成政治交易的關係。

最後在標的團體方面，主要阻力來自特殊利益團體。以政府採購制度為例，其健全與否攸關著本文所提出的緊縮管理、財務管理與課責管理能否落實。因此本法開始實施後，勢必加強採購資訊的公開化與透明化（如第十一條所規定之採購資訊中心、第二十一條第一項的採購公報），同時對於圍標（第八十七條）、綁標（第八十八條）、洩密（第八十九條）、強制（第九十條）、強制使人洩露祕密（第九十一條）等過去採購行為積弊，訂定明確的刑責或科以罰金。此外，台灣面對加入世界貿易組織的壓力，簽署政府採購協定（Agreement on Government Procurement, GPA）恐是一條必經之途，故國內廠商不僅必須與國外廠商分食政府採購大餅，而且所受到的保護也因此減少（唐國盛，民八十七年）。如此一來，標的團體是否遵守採購法所設定的遊戲規則，抑或借助政治上的交換關係，以強化固有國會、官僚體系與利益團體之間的鐵三角結構，可能因此決定了採購制度改革的成功。

總而言之，財政與預算固然都是一種徹頭徹尾的政治過程，但倘若交易論不僅充斥在立法機關內部，而且瀰漫在立法與行政機關之間，那麼權力分立的礎石恐將遭受侵蝕，財政導向策略應備的理性考量，亦恐被棄之如敝屣。

三、執行能力

執行能力的高低，受到政策內容本身、執行主體（執行組織與執行人員）與執行行為、標的團體等因素的影響（林水波，民八十二年）。從上述架構來看，吾人若假定財政導向策略本身，在英國、美國、紐西蘭等國

已有成功經驗，因此政策內容具有一定的效度與可行性；此時，問題可能出現在執行主體與標的團體互動所產生的執行行為，而對本策略的執行能力造成影響。茲為了貫徹財政導向的各項管理策略，執行機關應率先培塑財政資源的預估與使用能力，而執行人員亦應本著國家資源的善良管理人心態，不受不當政治勢力或私人利益之支配。

以政府預算為例，一般往往以其執行率做為行政機關貫徹計畫與政策的判斷指標。當其比率偏低時，有可能是由於浮編預算所致，也有可能是執行怠惰所致。但政府不應侷限在狹義預算執行力上面，蓋較佳的預算執行力，並不表示會得到較佳的政策產出。因此，政府應重視資源的有效分配與利用，並轉化為效益更大的產出，使預算不僅只是被「消化」，而且還應該產生貢獻，如此一來，預算規模即使過大亦不見得有弊無利。因此，財政導向的策略，最後必須依歸結果導向的成就度。從更宏觀的角度來看，政府實施本策略所面臨的基本挑戰，便是一九九三年美國國家績效衡量報告（the Report of National Performance Review）的副標題所揭櫫的：「要使政府花得更少做得更好」（Gore, 1993）。這個理想能否實現，除了策略本身設計能符合國家的現實需求外，執行主體能否本著學習與創新的精神，爭取標的團體的信任與支持，以發揮策略的執行能力，恐怕更是關鍵所在。

四、歷史累積

財政問題是歷史累積的結果，表二即說明了我國的債務未償餘額不斷升高，尤其自一九八九年起，政府因徵收公共設施保留地、編列戰士授田證特別預算、推動六年國建計畫、採購戰機等支出，使台灣原本穩健的財政狀況開始惡化（行政院主計處，民八十八年）。加上我國的全民健保與社會福利預算逐年升高，以及未來開辦國民年金制度，勢必使得台灣的財政收支狀況雪上加霜。立委朱立倫便表示，若加計隱藏性負債，則中央政府累積債務餘額將達一兆一 三六億元，平均每名國人負債五萬元（自由時報，民八十八年五月二十九日，第四版）。由此可見財政問題的歷史累積效應，勢必直接對後代的財政狀況造成衝擊。如同美國許多財政沉痾來自不可控制的給付支出（uncontrollable payment）一樣，其已經形成財政上的歷史包袱，而不易透過緊縮管理或財務管理的方式予以平衡。因此，一旦過往所累積的政策承諾過高，便容易影響財政支出的調度能力。

然而，台灣目前每逢選舉，有許多政治人物提出福利政策的承諾，蓋他們的行動誘因是勝選或競選連任，而非永續經營的制度考量，因此容易形成只重短線操作的「政策買票」。在此情況下，一方面由於這類計畫具有不可逆性，也就是前文指出的「但增不減效應」；另一方面，設若主事者只重視短期成果，則政策能否擁有健全的財源與財務結構，可資顧及世代間的公平，殊堪斟酌。

職是之故，政府在進行緊縮管理與財務管理時，必須能夠克服歷史累積所帶來的難題，而非單單追求帳面上的年度預算平衡，如此財政狀況才能走向健全之局。

五、績效衡量

績效衡量可提供政策影響的資訊，從而改善決策品質；它可協助決策者進行較佳的資源分配，從而減輕財政上的壓力；它也可配合灌能導向的策略設計，使公共管理者獲得自主行動空間的同時，擴大對課責性的要求（OECD, 1999: 14）。雖然績效評估是課責管理的重要手段之一，但在績效評估的過程中，所出現的最大問題仍是評估對象與標準難以建立，導致財政導向的策略改革成果，受到績效衡量的良窳之影響甚鉅。尤其，新公共管理認為財務與預算制度必須以結果為導向（Hughes, 1998），因此如何評定結果達成與否，便顯得格外重要了。然而公部門的活動並不像私部門只是以營利一途為目的，因此績效衡量的良窳及能力，便成為影響財政導向策略的一項重要因素。

實際上，本策略常常面臨一種兩難的困局：緊縮管理與完成政策任務之間可能存在著緊張關係，也就是投入與產出之間如何取得平衡點的問題。畢竟，財政導向策略只是手段之一，具有創新、應變、負責、回應、服務與學習能力，並以人民福祉為依歸的政府，才是各項政府再造策略的目的。上述目標有賴於績效指標的建立與實踐，才能使再造策略不至淪為各說各話，彼此卻無交集與對話空間之境。以台灣為例，預算審查權與決算權分屬立法院與監察院審計部兩個機關手中，因此立院有議決權但無執行監督權；審計部負責預算執行的審查，本身卻非民意機關而無法有效監督。這種雙軌式的預決算審議制度，使得績效衡量與課責機制出現分離現象，唯有透過憲法層次的中央政府體制之釐清與修正才能解決。此外，審

計部所提出的審計報告，本身本有績效評估的意義在內，但許多問題卻年復一年地出現，足見績效評估和實地改善之間存有落差（曹俊漢，民八十四年）。

總之，績效衡量之目的在於明瞭投入與產出之間的關係，它是改善績效與獎優懲劣的重要工具。良好的績效衡量機制才能造就良好的改革成果。但績效衡量不應淪為文書上的虛應故事，而應是具有強制性的監督與獎懲，否則不僅增加行政機關的負擔，而且容易對決策者造成誤導。

以上五項因素說明了財政導向策略可能面臨的困難。這些因素並非無法克服，但卻容易造成實踐本策略時的阻礙。因此，政府在厲行緊縮管理、財務管理與課責管理的同時，應克服外在環境的不利影響，爭取政治上對於改革的支持聯盟，提昇行政機關的執行能力，逐步消解過去在財務上的歷史包袱，以及建立可行的績效衡量指標，以使本策略臻於完備。

結 論

世界上許多國家在一九八〇年代左右開始面臨政府規模過大、公共支出過高，使其陷入預算赤字與債務餘額帶來的窘境。因此，人們開始重新檢討政府的角色與規模，厲行緊縮管理策略，追求財政鞏固，並配合行政改革的目標，使政府能夠達到「花得更少、做得更好」之境。然而在台灣現存的政經系絡下，筆者認為有幾點值得我們進一步反省與討論：

從策略屬性的界定可知，本策略屬於新管理主義的範疇，因此它傾向以技術性的方式解決財政問題。台灣目前仍處於政治改革與政府再造齊頭並進的階段，而現行中央政府體制的權力往行政部門傾斜、黨政或政商之間利益輸送等問題，均可能影響財政導向策略下的立法監督、政府採購、市場規則等健全度。政治改革與政府再造之間或許沒有孰先孰後的問題，重要的是兩者能否產生相互增強的效果，而非相互掣肘或抵消的效果。筆者認為包括財政問題在內的政府再造運動，均不應囿於行政層面的再造，而應與政治改革，甚至經濟改革互相配合進行，以收相輔相成之效。

一個國家的財政赤字與債務餘額過高與否，國會的角色扮演其實相當重要。比起許多 OECD 國家來講，台灣的財政表現毫不遜色，但從財政資源分配的公平性與效率性來講，我們的立法院恐怕未善盡把關之責，甚至

許多利益輸送的陋習惡例，其亦難辭其咎。如同本文一再強調，財政問題也是政治問題，而財政導向的再造運動，若缺乏政治改革的奧援，也無法克竟全功。

預算赤字與債務固然是判斷政府財政管理能力的面向，但有形的財政赤字容易終結，無形的信心赤字（confidence deficit）與績效赤字（performance deficit）卻不易立竿見影地減少（Kettl, 1998: 35-36）。政府和人民之間的信任關係，是在日常互動、接觸與對話中逐步建立。若人民所聞所見盡是政府機關的擴權與自肥，而非站在公民的立場上，虛靜穩健地追求政策績效與成果，則信任關係焉能建立，而政府再造運動焉能續階（林水波編著，民八十八年乙）？財政與預算的改革不應僅是經濟理性與工具理性的產物，而亦應重視行政機關的課責關係，以免造成行政部門獨霸一方，或出現與立法部門聯合宰制的現象。

財政導向策略的終極目標，不應只是追求政府「瘦身」，而是應兼顧「塑身」。蓋合理、公平而有效率的資源配置與分配，可能比短期地緊縮政府規模來得重要。展望未來，中央政府可能面臨的挑戰有二：一是社會福利資源需求的增加（包括全民健保可能帶來的財務黑洞，以及未來開辦國民年金的財源籌措問題）；二是在中央與地方財政收支劃分的問題，不僅沒有因為財政收支劃分法的修正而減緩，反而有愈演愈烈之勢。本文雖未對此問題進行探討，但政府若欲推動優質化的財務管理方案，此將是無可避免的一大挑戰。

在上述反省下，政府短期內固然可以緊縮管理的策略進行節流，使政府支出控制在一定水準下。但此過程需要明確的國家施政目標為前導，據以決定政策優先順序、排除次要方案或支出計畫。而在財務緊縮的過程中，勢必引發相關行為者爭奪稀少性資源，如此雖易使成本效益較高的方案計畫勝出，但亦可能造成政經實力堅強者獲得主宰權，而產生弱肉強食的現象。

為了彌補上述可能的負面影響，公共管理者尚須透過制度設計的途徑，進行預算與會計制度的改革，以建立健全的財務管理制度，使資產與現金管理趨於合理化，而成本意識亦可伴隨而生。另一方面，為防止詐騙、貪污、濫用的情事發生，透過資訊公開、第三部門與誘因機制等方式，增加行政機關的課責能力，也是財政導向策略中不可忽視的一項重點。總之，

財政導向的策略有賴行政機關、立法機關與人民等行為者協調合作，方能實踐民主化的再造運動。但歸根究底，主事者除須排除政治上與制度上的障礙之外，尚應養塑改革的文化，使其觸動人們的心靈，讓相關行為者以全新的心態去感知並認同再造的目標、價值、原則與策略（Osborne and Plastrik, 1997: 268-277）。如此一來，再造運動方能爭取最大的支持、獲致可長可久的基礎。

參考文獻

一、中文部分

古登美、沈中元與周萬來

1997 立法理論與實務。台北：國立空中大學。

江大樹

1996 連內閣「行政革新方案」之評估(一九九三至一九九五)。
國策中心民國八十四年度研究計畫期末報告。

行政院主計處

1999 財政改善之十年政策形成執行成果及未來展望。專題研究報告。

行政院研考會

1993 行政革新方案。台北：行政院研考會。

行政院研考會

1994 行政革新方案(八十四年度)。台北：行政院研考會。

行政院研考會

1998 政府再造綱領。台北：行政院研考會。

李允傑

1999 「論政府再造與預算改革之方向」。發表於中國政治學會八十八年度年會暨學術研討會。

林水波主持

1993 強化政策執行能力之理論建構。台北：行政院研考會。

林水波

1999 甲「政策倫理：決策人員應有的新體認」，收於氏著，公共政策論衡。台北：智勝文化。

林水波

1999 乙「檢驗選戰『抹黑訊息』的六個標準」，收於氏著，選舉與公投。台北：智勝文化。

林水波編著

1999 甲公共政策新論。台北：智勝文化。

林水波編著

1999 乙政府再造。台北：智勝文化。

唐國盛

1998 政府採購法律應用篇。台北：永然文化。

徐仁輝

1999 當代預算改革的制度性研究。台北：智勝文化。

陳敦源

1999 「誰掌握官僚體系？從代理人理論談官僚體系的政治控制問題」。發表於世新大學行政管理系、世新大學行政管理顧問中心、財團法人真善美基金會暨中華青年交流協會主辦「民主行政與政府再造」學術研討會。民國八十八年五月十五日。

張聰明

1999 「世界先進國家中程施政計畫制度之比較」。立法院院聞，第二十七卷，第九期，頁三 至四六。

彭錦鵬

1995 「公務人力精簡之策略與實踐——美國與中華民國經驗之比較」。發表於台灣大學主辦「加速行政革新之行動策略」學術研討會。民國八十四年十一月二十三日。

曹俊漢

1995 「建立績效評估導向的總體行政革新」。發表於台灣大學主辦「加速行政革新之行動策略」學術研討會。民國八十四年十一月二十三日。

湯德宗主持

美國公共契約法制之研究——我國政府採購及委辦制度興革建議。台北：行政院研考會。

劉三錡

1998 「政府預算制度之革新與展望」。主計月報，第八十六卷，第二期，頁八至二一。

蘇彩足

- 1999 「民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道」。發表於國立台灣大學主辦之「民主化對經濟發展之衝擊與因應之道」研討會。民國八十八年四月二十四日。

蘇彩足主持

- 1998 各國行政革新策略及措施比較分析。台北：行政院研考會。

二、英文部分

Bourgon, J.

- 1997 *Fourth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*. Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, Ottawa.

Caiden, N.

- 1998 "A New Generation of Budget Reform," in B. G. Peters and D. J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

Dunsire, A. and Hood, C.

- 1989 *Cutback Management in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Feigenbaum, H., Henig, J. and Hamnett, C.

- 1999 *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fisher, L.

- 1997 "Line Item Veto of 1996: Heads-up from the States," *Public Budgeting & Finance*, 17(2): 3-17.

Goodin, R. E.

- 1992 *Green Political Theory*. Cambridge: Polity Press.

Gore, Al

- 1993 *From Red Tape to Results: Creating A Government That*

Works Better & Costs Less. Washington, D. C.: USGPO.

Hughes, O. E.

1998 *Public Management and Administration: An Introduction*,
2nd ed. London: Macmillan.

Joyce, P. G. and Reischauer, R. D.

1997 "The Federal Line-Item Veto: What Is It and What Will It
Do?" *Public Administration Review*, 57(2): 95-104.

Kearney, R. C.

1990 "Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience,"
Public Administration Review, 50(1): 49-57.

Kettl, D. F.

1998 *Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card*.
Washington, DC: Brookings Institution.

LeLoup, L. T., Long, C. N. and Giordano, J. N.

1998 "President Clinton's Fiscal 1998 Budget: Political and
Constitutional Paths to Balance," *Public Budgeting &
Finance*, 18(1): 3-32.

Levine, C. H.

1979 "More on Cutback Management: Hard Questions for Hard
Times," *Public Administration Review*, 39(2): 179-183.

Mazur, E. J.

1993 "The Vision of Federal Financial Management," *Public
Budgeting & Finance*, 13(1): 61-67.

Moe, Terry

1984 "The New Economics of Organization," *American Journal
of Political Science*, 28(4): 739-777.

OECD

1997a *Issues and Development in Public Management: Survey
1996-1997*. Paris: OECD.

OECD

1997b *Budgeting for the Future*. Paris: OECD.

OECD

1999 *Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*. Paris: OECD.

Osborne, D. and Gaebler, T.

1992 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Osborne, D. and Plastrik, P.

1997 *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Rosen, B.

1989 *Holding Government Bureaucracies Accountable*, 2nd ed. New York: Praeger.

Rosenbloom, D. H.

1998 *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4th ed. New York: McGraw-Hill.

Schneider, A. L. and Ingram, H.

1997 *Policy Design for Democracy*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Soros, G.

1998 *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*. London: Little, Brown and Company.

Stein, Q. M. & Bickers, K. N.

1997 *Perpetuating the Pork Barrel*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reinventing Government by Public Finance Strategy

Shoei-Po Lin & Chih-Wei Chen

Abstract

Public finance is the root of overall governmental management. In today's ever worsening financial state of major governments around the globe, reinventing government has become a trend among leading industrial countries and the driving force behind this movement is the betterment of public finance within the governmental agencies and improving overall budgetary control. Since 1991, Taiwan has also been confronted with ever worsening financial dilemmas, which makes the reinventing government process even more important.

Public finance strategy itself has the following characteristics: frugality, politics, efficiency, accountability, openness, and public partnership. Its goal is to maximize resource utilization to achieve the maximization of governmental outputs. The sub-strategy that this paper proposes to achieve the goal will be comprised of the following three essential management techniques: cutback, financial, and accountability management. The strategy is to first consolidate the bases of public finance and then to develop a comprehensive financial system that will eventually be able to be responsive to changes within the environment.

The application process of this strategy will directly be effected by interdependent environments, political process, implementability, historical sedimentation, and performance measurement. Thus the implementator of

the overall scheme must beware of the above effects on the overall plan and attempt to attack them.

Lastly, this paper proposes that implementing a scheme to better government with public finance at its core can not be accommodated without political overhaul. The role of the congress is especially important. Government bureaucracies must not only work at eliminating existing governmental deficits; they must work at eliminating the core cause of budgetary deficits. In the future, governmental allocation of resources between overall social benefits and providing appropriate allocation of public finance between central and local government will be the biggest challenge that lay in wake for public finance strategy.

Key Words: Reinventing Government, Public Finance, Cutback Management, Financial Management, Accountable Management, Fiscal Consolidation.