

新古典經濟學觀點下之國家財政赤字

張嘉仁*

【摘要】

雖然學者們對於新古典經濟理論的研究方法未能有一致的見解，但基本上可以歸諸三項基本公理，即方法論之個人主義、方法論之工具主義與方法論之均衡。除此之外，其在方法論上還具有一些特色，包括自成一體系的經濟交換世界；二元論；實證經濟學；假說的演繹模型；社會整體是個人的機械性相加與一般均衡等。

在這樣的方法論基礎上，其對於財政問題的看法如下：赤字就是危機；國家或政府只有矯正市場的功能；重視資源配置的問題；社會為單一凝聚的實體與最適租稅結構等。而我國現行政府面對財政赤字的問題，在立基於新古典經濟學之下，提出開源節流、理性的預算決策、限制公債之舉借與債務上限等策略。在開源方面，相信減稅可以增加稅收；廣泛使用受益者付費、使用者付費及污染者付費；公營事業的民營化。在節流方面，中央與地方政府皆訂有「預算執行節約措施」，嚴格控制各項預算經費支出。在理性的預算決策方面，則採用計畫與績效預算制度、設計計畫預算制度、零基預算制度、總體預算制度與企業化預算制度等措施。在限制公債之舉借與債務上限方面，除了對公債發行的用途做限制，關於未償還公債的總量以及年度公債發行的數量都有所限制。

雖然政府對於財政赤字問題上有上述種種的努力，但由於其方法論上的限制以及因應財政赤字策略的侷限性，使得財政赤字看不出有任何減輕的跡象，仍然無法有效的掌控且不斷的擴張。

關鍵詞：財政赤字、新古典經濟學、理性的預算決策

* 大同技術學院財政稅務系專任助理教授
聯絡方式：ccj@ms2.ttc.edu.tw



壹、前言

就近年來我國各級政府的財政狀況而言，若依債務的統計數字來看，各級政府的收支餘絀每年皆達數千億

¹，使得各級政府所累積的債務未償餘額，在九十五年底時已經高達四兆四千四百零六億元，所占前三年度 GNP 平均數的比率高達 39.15%²，其中中央政府為 33.70%；直轄市為 2.99%；縣市政府為 2.37%，已超過公共債務法第四條規定之法定上限 2%；鄉鎮市為 0.09%。因此不論就流量(每年收支餘絀)與存量(各級政府所累積的債務未償餘額)來看，皆有嚴重的擴大趨勢。

面對上述的財政困難，不僅僅是政府的執行能力受到減弱，更影響到各個不同的施政領域，包括國防外交、經濟發展、社會安全、教育科學文化、環境與自然資源等不同的層面。因此，如何紓解財政困境自然成為當前重大之議題。

而在面對財政赤字的問題上，現行政府的策略主要是立基於新古典經濟學的觀點，其將國家或政府的經濟活動視同於市場經濟之交易活動，所以政府只是市場經濟中的營利事業，與一般的民間企業相同，其理財的原則皆為「量入為出」，因此政府若發生財政赤字的問題，就如同民間企業發生虧損一般，是一種危機，需要去除之、限制之。在這樣的認知之下，其所採行之策略集中在政府預算的層面，包括：開源節流、民營化、鬆綁化、限制公債之舉借與債務上限、總體預算制度、企業化預算制度等等。

本文研究的重點即在於，雖然政府對於財政赤字問題上有上述種種的努力，然而財政赤字卻看不出有任何減輕的跡象，仍然無法有效的掌控且不斷的擴張。而為了探討其政策的有效性，有必要對其所提出策略的理論基礎有所了解。因此本文將先針對新古典經濟學的方法論作仔細探討。其次，再進而說明其對財政問題的觀點與探討其因應財政赤字之策略。最後，則從方法論的角度來解釋這些政策的侷限性，以及為何財政赤字仍然無法有效的掌控且不斷的擴張。

¹ 95 年財政統計年報表 1。

² 95 年財政統計年報表 66。



貳、新古典經濟學之方法論

新古典經濟理論起源於十九世紀末之邊際革命，William Stanly Jevons (1835—1882)、Carl Menger(1840—1921)和 Marie-Esprit Leon Walras(1834—1910)他們藉由 Hermann Heinrich Gossen(1810—1858)的第一及第二邊際效用法則³說明了「使用價值能解釋交換價值」，亦即試圖證明利用邊際效用原理便能推算出競爭市場上自行確立的商品之間的交換比率，且推算出此比率必然為唯一確定的交換比率所替代的條件。

奧地利學派的 Menger 再藉著將生產資料包括在經濟貨物的概念範圍內，因為其幫助生產能直接滿足消費者慾望的東西，從而也滿足消費者的慾望。這樣的分析方法就能將邊際效用原理的應用範圍延伸到「生產」與「分配」的整個領域。在這樣的情況下，交換、生產和分配方面的研究在邊際效用原理下就統一了(朱漢等，2001：183—184)。

一、三項基本公理

雖然學者對於新古典經濟理論其研究方法上之特色未能有一致的見解⁴，但基本上可以歸諸三項基本公理(Arnspenger, Christian and Yanis Varoufakis, 2006)。

1. 方法論之個人主義(methodological individualism)

所謂「方法論之個人主義」是指：「社會經濟現象的解釋，必須由以個人為基礎來尋求」。亦即將人類的社會現象追溯至構成社會的個人。所以社會現象都可分解成為個人的決定和行動，而對個人的決定和行動不必也不可能用超個人的因

³ Gossen 第一法則為邊際效用遞減法則，第二法則為邊際效用均等法則(林鐘雄，2004：225)。

⁴ 根據 Kutter(1985：74—76)對新古典經濟理論的看法，其認為在方法是高度的抽象、數學和演繹，而非對制度感到興趣。新古典經濟理論假定一個完全競爭的經濟體系。從一個小型市場的典型圖像，投射到一個一般均衡，用來描述整個經濟體系。在介紹具體的社會制度時(例如：銀行、公司、貨幣、現代國家)，只有在細節上予以複雜化而非在基礎上。同樣地，對於實際生活偏離完全競爭，則要求模型的裝飾而非對前提的修改。而且新古典模型假設經濟行為是基於「邊際效用」的觀念，個別消費者藉著在「邊際上」連續計算並簡單化偏好來表達其選擇。在大部分的模型中，國家的技術、文化及制度環境都被假設為固定的。

而根據 Hodgson(1988：xviii)對新古典理論之定義，第一，所有經濟個體皆為理性、極大化行為者，然而皆被假設為根據外生給定的偏好去最適化。第二，沒有嚴重的訊息問題(包括關於未來的極端不確定性)，普遍的忽視複雜世界中的結構與參數及個人對一般現象認知的差異。第三，關注行動朝向或達到均衡的一種理論，而非關注經由歷史時間的連續過程之轉變。



素來做進一步的分析(朱漢等, 2001: 168)。也就是說, 假設個體與社會結構分離, 認為社會經濟現象的解釋必須從個體至結構, 結構必須被了解為個體過去的行動。

這種將社會現象的觀察與理論建構的基本單元化約到個人, 乃是參考古典物理學的作法, 因為在古典物理時期, 科學上的所有物質運動, 幾乎都可以化約為原子的運動, 而且原子是最小的單位; 因此, 個人也被假設像原子般的存在著(蕭全政, 2000)。

2. 方法論之工具主義(methodological instrumentalism)

方法論的工具主義認為所有的行為都是受到偏好所驅動的, 或者說所有的行為都應該被了解為是一種極大化偏好滿足的方法。也就是說, 所有我們所做的事或者所說的話, 都是為了偏好的滿足, 以至於對於個體是否會根據他的偏好來行動的問題, 就不再有任何哲學討論的空間。

因此事實上新古典經濟理論是一種狹窄的因果論觀點, 其所關注的唯一因果乃是偏好滿足極大的一個指標。新古典經濟學當中的人被定義為一組偏好, 其信念(belief)被化約為一組主觀的機率密度函數, 這可幫助將它的偏好轉換為預期效用。而他的動機(reason)是冷血的極大化最適者, 而其熱情(passion)極不規則的適合於某些基數或序數的效用函數。

而且, 新古典經濟學家極力將心理學遠離理性經濟人⁵的決策制定過程。所有心理學對同質理性經濟人的哲學討論都被移除。人們能夠且應該被模型化為如同他們擁有一致性的偏好, 其自動地引導他們的行為。關於所有理性的人是否隨時極大化某些效用函數的問題, 在新古典經濟理論中, 是毫無意義的。

3. 方法論之均衡(methodological equilibration)

所謂方法論上均衡是指, 首先, 發現了一個均衡。其次, 假設個體會發現他們在均衡上。最後證明說, 一旦在均衡上, 任何細微的干擾都不能創造離開中心的力量, 使得自立的行為離開那個均衡。

新古典經濟理論無法證明均衡會由個體工具理性選擇的自然結果來出現。因此假定行為會徘徊在某些被發現的均衡附近, 然後再提出以下的問題: 一旦在

⁵ 「經濟人」牽涉到假定與真實性之間的問題(Blaug, 1992: 51—82), 所謂假設爭議, 其爭論的關鍵在於「經濟理論應由假設的真實性或預測的準確性來評價?」。



均衡，系統會有傾向在附近固定或離開(穩定性分析)。

二、方法論上的特性

根據上述三項基本公理，若再參酌其發展的過程，則可了解新古典經濟理論在方法論上，還具有以下特性。

1. 自成一體系的經濟交換世界

新古典經濟理論認為，對於各種經濟行爲的了解，可以僅僅由經濟體系內自身的假設就可以推論而知，並不需要藉由經濟體系外的各種因素來了解經濟行爲。也就是說，新古典經濟理論將經濟行爲當做一個在分析上與社會分離的獨立領域，可以完全用它自己本身的內在邏輯來了解。

2. 二元論(dualism)

Sheila Dow 認為新古典經濟學的一般均衡理論，乃是基於個人的理論要素而建構的，例如：個人、財貨、要素、順序偏好，這些可以適當的被分類為完整的、全部包含的(all-encompassing)、互相專有的(mutually exclusive)、固定的意義(defined with fixed meaning)⁶。而一般均衡的理論結果是二元論的，經濟的狀態在商品空間上，典型的呈現為「一個均衡點」或「不是一個均衡點」。二元論這種笛卡兒(Cartesian)的思想模式在一般均衡理論中達到一個最一致表現，而且亦隱含在其他新古典經濟學理論當中(McLure, 2004)。

3. 實證經濟學

新古典經濟理論稱其本身為實證經濟學，屬於價值中立的科學，其藉由其他條件不變(ceteris paribus)與自利的動機(the motive of self-interest)，來擺脫主觀與價值觀的影響。「其他條件不變」可將倫理、傳統、文化對時空的差異性加以排除，而「自利的動機」則可將倫理、傳統、文化對人類行爲的影響加以排除(黃世鑫，1995：16)。

⁶ 這三個條件是 Sheila Dow 對於二元論的定義。



4. 假說的演繹模型

新古典經濟理論屬於一種假說的演繹⁷模型，演繹模式在二十世紀初年發展成為科學解釋的假說的演繹模型(the hypothetic-deductive model of scientific explanation)，其認為所有真正的科學解釋都有一共同的邏輯結構：他們都至少含有一個一般定律，加上一個有關初期或界限條件的陳述，共同構了解釋或前提，由此只要再藉助演繹邏輯規則，就能演繹出解釋(Blaug, 1992：3—26)。

演繹模型中「經濟人」的使用產生假設爭議的困擾，Friedman(1953)認為包括實證經濟學在內，一切自然科學與社會科學有其方法論上的單一性。此單一性的性質「就實質假說的觀點而言，理論應依其對所欲解釋之現象的預測能力而作判斷。只有事實證據能顯示理論之對或錯，或稱為可被接受或應予拒絕。假說之妥當性的唯一有關檢驗是其預測與經驗的比較。假若其預測有所矛盾，則假說應被拒絕；假若其預測未有矛盾，則應予接受；假若他經歷多次反證檢驗而能存在，對該假說的信心就會大增，事實證據永不能證明一項假說；他只會未能舉反證，這就是我們常提及的假說已被事實所肯定的意思」。Friedman 認為「理論的假定與現實的一致性作為妥當性之檢驗與其預測之檢驗有所不同的概念」是錯的。不僅假定無須是實在的，且若假定不實在反而有積極的利益：「重要的是，假說的假定需是假的」⁸。

在接受這樣的觀點下，若想達到預言的準確性，則傾向於以數理邏輯的呈現以及量化的精確度來衡量。

5. 社會整體是個人的機械性相加

Bentham 認為：社群是一個由單個的個人組成的虛構集合體⁹，個人可以被看做是構成這個集體的成員。而社會利益就是組成這個社會的諸多成員的利益總合(Bell, 1974)。也就是所謂整體是由許多個人機械性相加所得出。而且由於對市

⁷經濟學上應用演繹的方法，在某一階段，含有一步抽象的過程，需要時刻反覆出現其他情形不變的限制。因為在用演繹法觀察任何特定情況，或任何特定變化的經濟結果時，必須假定沒有干擾的因素，沒有同時發生的獨立變化。只要該一特別考慮到的變化，或者該一特別考慮到的情況，帶來其他變化，那麼當然必須再考慮這些其他的變化；演繹法不同的特性在於，他先把一切打岔的力量，假定不發生作用(余國燾，1970：134)。

⁸ P .A .Samuelson 則稱此為「F 扭曲」。根據 Samuelson，「F 扭曲」有兩種見解：基本見解主張理論之假定缺乏實在論與其妥當性不相干。極端見解則以有意義之理論總是能以較實體為簡單的模型來解釋複雜的現實之理由，認為非實在之假定有其積極利益。

⁹ 否認群體的存在，認為群體是虛構出來的。



場經濟的信賴，因此，只要每個人自身的經濟福利達到最大就表示社會整體的經濟福利處於最適的狀態(Pareto optimum)。所以新古典經濟學者的研究主題著重於在資源有限的條件下，如何能夠讓個人的經濟福利達到最大，也就是效率問題。也因此，對於整體的社會經濟問題傾向於採用所謂的個體基礎(micro-foundation)，並個體的分析結論來當做整體社會經濟問題的藥方。

6. 一般均衡

一般均衡之觀念最早為法國的經濟學家 Francois Quesnay(1694—1774)所提出，他在《經濟表》中將一國的國民分為三個階級，生產階級、土地所有者階級和不生產階級。生產階級是耕種土地、逐年再生產國民財富的階級。土地所有者階級，包括君主、土地所有者，其依靠收入生活。不生產階級是由從事農業以外的其他勞動的人組成。Quesnay 從這樣的區分當中觀察財富與生產在這三個階級之間的流通過程(宋承先等，1999：60)。

藉由邊際效用原理，洛桑學派的 Walras 提出一般均衡體系，其想要將構成整個經濟社會體系的所有市場加以聯結，而建構一個理論上前後一致的體系。在若干假定下¹⁰，以無生產、無政府活動、無國外交易的兩種物品交易為起點，再逐步擴大為多種物品交易、有生產之交易、有資本及用貨幣的經濟體系(林鐘雄，2004：285—287)。

在 Walras 一般均衡的經濟體系中，是消費性的和生產性的貨物或勞務之價格和數量之間的大量方程式關係，這些關係被認為是彼此同時確定的。所謂確定是說，假如我們能夠指出一組變量所必須服從的關係，而這些關係又限定這組變量的值域，則這組變量的值被確定了。而若考察一種現象的意義所得到的關係可以確定一組變量值，而這些變量在那些關係本身所包含的事實的唯一影響下，並不呈現變動的趨勢，則這些變量處於均衡狀態。

而聯立方程組的意義以及一組變量同時被確定的概念，Schumpeter 認為可把這過程區分成四個步驟，而這四個步驟在 Walras 的著作中可以清晰的看出，前兩個步驟是探究我們所要研究的現象的性質，並根據我們對他們的性質的了解，發現我們認為存在於他們之間的關係，並用方程式表示出這些關係。第三、四個步驟，將這些方程式納入一個理論模式中，看看作為變量出現在這一理論模式中

¹⁰ 完全競爭、參與自由、移動自由、價格伸縮性、企業之收入與成本相等、消費者收入與支出相等、個人嗜好或偏好不變、生產技術不變、社會的制度結構不變等。



的要素，是否有唯一的一組值來滿足所有那些必須同時存在的方程式(Schumpeter, 2001：254—256)。

當然，這樣一組唯一解存在所必須滿足的條件，要到二次大戰前後 Arrow-Debreu 才用嚴格的數理型式證明。其認為一般均衡的存在的證明基本上依賴兩項假定，首先，消費者與生產者集合都是凸向原點的，其次，每一個經濟單位都擁有其他單位估值的其他資源(Blaug, 1992：161—169)。

他們基本上證明三項重要的結果，第一，任何完全競爭市場，只要所有消費者的效用函數和生產者的生產函數滿足某些凹性要求，那麼存在一個一般均衡。在這個均衡下，每一廠商的利潤都極大，每一消費者的效用都極大，而且市場上每一產品的總需求都和總供給相等。第二，一個市場的一般均衡是 Pareto 最適。第三，每一個 Pareto 最適的市場分配，都可以由某一起始的市場分配出發(朱敬一、陳恭平，2005：321)。

在這樣一般均衡的世界觀之下，只要分析部份均衡的結果就可以了，因為只要達到部份均衡的條件時，在一般均衡的環境下，透過一隻看不見的手，就會將整體經濟社會的福利達到 Pareto 的最適境界。

參、新古典經濟學對財政問題的觀點

新古典經濟學在其三項基本公理與方法論特色的基礎上，若將之應用至財政問題上，則有下列的觀點。

一、新古典經濟學對財政問題的基本觀點

1. 赤字就是危機

新古典經濟學將國家或政府的經濟活動視同於市場經濟之交易活動，所以政府只是市場經濟中的營利事業，與一般的民間企業相同，其理財的原則皆為「量入為出」。惟一有差別的是，在效用函數中國家所提供的財貨為公共財，市場經濟所提供的為私有財；而在預算限制式當中，公共財的價格為租稅(黃世鑫，1998：33—34)。因此若政府發生財政赤字的問題，就如同民間企業發生虧損一般，是一



種危機，需要去除之、限制之。

而且認為若發生財政赤字，則必須發行公債來因應，這將會使得利率上升，進而使經濟成長減緩。因此認為有預算赤字是不好的，最好能夠降低。而且就財政收支的角度來看的話，赤字會產生是因為支出太多；而支出太多顯示出政府規模太大，與民間競逐經濟資源的結果，會降低經濟的成長，更進一步還會使得政府收入減少，導致財政赤字更為擴大。而若就支出結構來看，政府支出之所以會太多主要是因為社會福利支出的增加所引起的，更認為社會福利支出是一種消費性支出有礙勞動的供給與民間的儲蓄，因而會降低經濟的成長，所以必須減少並限制之(黃世鑫，2003a：78)。

2. 國家或政府只有矯正市場的功能

以自由市場機制為意識形態，亦即以市場為主，政府為輔，強調透過市場之機制就可達成資源配置的最適結果。除非市場有失靈的情況¹¹，政府才能介入市場干預。認為自利的個人能透過理性，運用最有效率的方法來達到滿足自身的需求，因此認為政府應尊重個人理性所做的選擇，對市場採取自由放任的態度，不應對市場經濟進行干預，政府之所以存在是因為市場失靈。也就是說，其以財貨的特性(非敵對、非排他)來作為政府是否介入經濟活動的根據，亦即以客體論來取代主體論，因此政府或國家在經濟活動中的角色只有矯正的功能而無基本的功能。

3. 重視配置的問題

新古典經濟理論認為經濟問題在於經濟資源的稀少性，沒有足夠的資源可以滿足所有人的欲望，所以如何能夠讓稀少性經濟資源的運用，能夠滿足多數人的欲望達到最適的情境(Pareto optimum)，也就是整體社會的經濟福利水準達到最大，自然變成其所最關心的問題。因此，其所關切的是生產什麼東西，可以使整體社會的福利達到最大，這也就是配置的問題。

而對於分配的問題上，則認為若能透過市場達到效率的配置，則公平的分配與穩定的經濟也可同時來達成，若政府介入分配的問題，反而只會產生效率與公平衝突的問題，也就是效率與公平無法兼顧的取捨問題。

¹¹公共財、外部性、自然獨占。



4. 社會為單一凝聚的實體

基本上其在模型的設定方面，認為社會是一個單一凝聚的實體，也就是說其將政府擬人化，認為其有獨立的利益，所以政府可以視為是一般家計單位的擴張，財政決策者有完全的自主性，在這樣的認知之下，政府的財政決策行為是根據所謂的經濟理性，在做財政決策時政府目標為極大化全體社會的福利。

5. 最適租稅結構

認為預算赤字是理性政府在跨期間理財的最適選擇主張政府在追求租稅稽徵的扭曲成本或超額負擔最小化原則下，尋找最適的跨期間租稅結構，預算赤字有助於維持租稅的效率，此即所謂的「租稅均攤」(Tax-smoothing)假設¹²。政府在選擇租稅時，以最小化租稅超額負擔的原則，稅率將會是維持在一固定水準以確保預算平衡，而當有未預期到的支出出現時，即出現預算赤字(徐仁輝，2001：24)。

二、公共選擇理論對財政問題的基本觀點

在方法論上根源於新古典經濟學的公共選擇理論，一般又稱為新政治經濟學，因為該理論是新古典經濟理論在政治與政治決策領域的應用，或者說，其把新古典經濟學的分析架構移植到政治學，所以，也可以說是一種政治的經濟學。與上述新古典經濟理論最大的差別在於，這時政府決策是模型中的內生變數，而不再是外生變數，而這個政府決策是一個參與決策人員彼此互動的體系。

公共選擇理論將新古典經濟理論的分析方法用來分析政府，探討人與人之間在政治體系下的經濟關係，認為政府對人民課稅，本質上與市場交易是相同的，因而發展出自願交易模型或利益課稅原則。但其認為政府係由一個同質性經濟人¹³的集合所控制的組織，預算過程的參與者包括官僚與民意代表等，都假設為利己而且是效用極大化者。而且將政府預算形成過程中行為者之間彼此的互動當作是市場交易關係來處理，人民可以向政府購買到他們所需要的產品以及勞務。

¹²這種看法基本上是假設政府是一個代表性的個人，其目的是追求社會福利的極大。當政府面對各項支出時必須以租稅來支應，然而若發生重大的臨時支出時，雖然可以用增加租稅來應付，但同時卻也加重了超額負擔。因此為了追求社會福利的極大，要利用公債將租稅往後遞延，改變租稅扭曲的路徑，使租稅均攤來使租稅扭曲產生的超額負擔最小。

¹³公共選擇理論認為，個人在市場交易經濟與政府預算決策當中的不同，是在於行為限制的不同，而個人追求自利的行為目標是相同的。



若產生預算赤字則亦如同新古典經濟理論一般，認為是政府缺乏效率。但其認為發生預算赤字的原因，則與新古典經濟理論有所不同，其認為主要的原因在於現代國家的財政制度及民主政治的預算決策過程(黃世鑫，1998：430)。

(一) 財政制度方面

認為財政赤字發生的主因是因為傳統的「平衡預算原則」被凱因斯學派所主張的「赤字預算政策」所取代。加上財政活動統收統支的預算原則下，一般大眾對公共收入和支出的不正確認知產生的財政幻覺(fiscal illusion)(Buchanan and Wagner, 1977) 及企圖透過政府的經濟活動來獲取個人私利的競租行為 (rent seeking) (Tollison, 1982) 所產生。

1. 「平衡預算原則」為「赤字預算政策」所取代

年度預算的平衡原則認為政府的預算不應該發生赤字，就好像私經濟部門的企業與家庭一樣，不應該有入不敷出的情形，而且若由政府部門發行公債，則私人部門所需要的投資資金將會移轉至公共部門，而對私人部門的投資產生排擠而進一步影響到經濟的成長，就算公部門增加相等量的投資，但公共部門的投資效率較私人部門差，對經濟成長還是不利，因此年度預算平衡應該是政府財政行為的重要準則。

而凱恩斯理論主張以擴張性的財政政策，來提高社會的總需求，以發行公債來籌措增加公共支出所需的財源，因為平衡預算政策的乘數效果較小，也就是租稅的排擠效果較公債為大。認為預算應該要以總體經濟目標的達成為主要的任務，至於預算的平衡與否不是最重要的(功能預算的概念)。基於功能預算的概念，政府的預算應以達成充分就業與價格穩定為最重要而不應該要求政府每年的預算平衡。

公共選擇理論認為，就是因為「平衡預算原則」被凱因斯學派所主張的「赤字預算政策」所取代，所以才產生財政赤字。

2. 統收統支的預算原則下，所產生的財政幻覺和競租行為

由於個別的支出項目與個別的收入項目在統收統支的預算原則下，彼此之間是分離的，而在這樣的預算制度下會產生所謂的「財政幻覺」與「競租行為」。



財政幻覺是指，一般大眾對財政的收入和支出有不正確的認知，若再細分的話可以分成樂觀的幻覺與悲觀的幻覺。樂觀的幻覺低估其所需支付的代價，高估其所能從政府獲得的利益。悲觀的幻覺則高估其所需支付的代價，低估其所能從政府獲得的利益。

而當有財政幻覺時，對於支出通常會產生樂觀的幻覺，這是因為支出集中在少數人身上，而對於租稅通常會產生悲觀的幻覺，因為其所繳納的租稅並沒有個別的報償，這種情況反映在政府財政上就是支出太多而收入太少，因而產生赤字(黃世鑫，1998：430—431)。

另外，競租所指的是，由於個別的支出項目與個別的收入項目之間沒有直接的關連，也就是說在統收統支的原則下，租稅的繳納只有共同報償，並沒有個別報償(對特定人的支出項目)，所以有些人會從政府的經濟活動當中得到好處，然有些人卻會從政府的經濟活動當中得到壞處，而有好處者必定會想盡辦法來爭取，而若在這當中得到壞處的人當然會想盡辦法來避免。然而在民主制度之下，若想要滿足每個希望透過政府的經濟活動來獲取個人私利的行為，就只有增加支出減少收入才有辦法達成，因此最後的結果就是產生赤字。

(二) 民主政治的預算決策過程方面

現代的民主政治係採行代議制度，且多數採用簡單多數投票法則，官僚、政客(Niskanen, 1971)和利益團體 (Van Velthoven, and van Winden, 1990) 都將會因此種體制及本身的目標函數，使預算規模超過社會最適。

1. 官僚的預算行為

關於官僚在預算過程中的行為，最早為Niskanen的模型，其著重在探討預算過程中官僚與立法機關之間的互動關係，在這關係中，立法機關對官僚有產出的需求，而官僚對立法機關有基金的需求。官僚的目標是追求預算的極大化¹⁴，且對於公共財或勞物的成本具有資訊的獨占力，在這預算商談的過程中官僚有兩項優勢：(1)官僚對於立法機關的需求完全清楚，(2)官僚能提供全部接受或根本不提供的方式(all or nothing)。這樣的情況使得官僚能夠對立法機關完全的差別取價，官

¹⁴ 在Niskanen的官僚理論中，官僚是追求自利的極大化效用者，其效用函數中的薪資、津貼、聲望、權力、產出都與預算之大小有關。



僚會提供超過社會最適(邊際成本等於邊際價值)的公共財數量，因而官僚的預算總是太大，產出也太大，立法機關也從未獲得一個合理的公共財數量。

在審議預算的委員會方面，Niskanen認為在委員會中的國會議員對官僚所提供公共財或勞務的需求比整體的立法機關來的高，此高需求的委員會(high demand committee)是經由監督審議官僚的預算來極大化本身的效用，此高需求委員會偏好高預算產出的組合，與官僚極大化預算的行為利益相符。Niskanen認為委員會處在一種較優勢的地位，而容易達到此一目的，因為委員會在審議官僚編彙的預算後，提交全體院會，此時全體院會只有二種選擇：全部接受或完全拒絕，立法機關並不能由全部可能的預算組合中做抉擇，只能投贊成或反對，因此就算立法機關想要較低數量的預算組合也是不可能的，委員會能夠強迫全體院會接受較高數量的預算組合。

關於官僚追求預算極大的觀念，在Niskanen之後有許多後續的研究，包括下列幾項制度的假設調整¹⁵：(1)立法機關否決官僚所提出的預算並不意味著零預算的結果；(2)多位互動的官僚與立法機關商談；(3)官僚技術的專業能力，使得官僚有以資訊為基礎的議程控制能力；(4)監督、欺騙和各種不確定性的影響；(5)官僚本身結構的變化與立法機關之間互動的影響；(6)增加動態的角度。

在極大化預算的官僚所導致過大的預算規模下，若對於政府收入無法提出增稅或其他收入來源，則財政赤字的壓力就會產生。

2. 利益團體

就為數眾多的選民而言，若以個人為單位的活動，對於預算決策結果的影響將是微乎其微，因此必須結合大多數人以及這些人所擁有的經濟資源，才能夠對於預算決策的結果有些許影響力。所以便有所謂利益團體或壓力團體的產生。人民透過利益團體來參與預算決策的政治活動。

而在民主的代議政治制度之下，利益團體的介入，彼此之間將會透過選票互助，讓所有的利益團體從政府的預算決策過程中得到好處。另外，就利益團體的成員來看，其人數較少，利益集中，因而有遊說的誘因而來爭取其本身的利益。而且基於政黨之間的競爭，為了獲取選票，也必須爭取利益團體的支持。這些都將使得立法部門所通過的法案大為增加，而且集中在租稅要求降低，支出要求增加，因而對財政赤字形成壓力。

¹⁵ 參考張嘉仁(1995)第二章。



3. 政治景氣循環

在民主多數決的選舉制度下，現行的執政者爲了獲取連任，必須要在執政的期間內有所表現，以期獲得大多數選民的支持。但是由於大多數選民都有短視近利的這種特性，因此，執政者在選前必須提出滿足人民偏好的政策組合(Nordhaus 關心的是失業率與通貨膨脹率)，來爭取連任的成功，在這樣的觀念下，政府會致力於使失業率在愈靠近選舉時愈低，也就是說選舉前執政者會利用赤字支出的計畫，來降低失業率，獲取人民的認同，以期能夠在選舉中擊敗對手獲得勝選(Nordhaus, 1975)。

肆、新古典經濟學因應財政赤字之策略

立基於新古典經濟理論與公共選擇理論的基礎上，現行政府對於財政赤字的問題，目前有多項因應之策略，皆集中在政府預算層面上，包括開源節流、理性的預算決策、限制公債之舉借與債務上限等(黃世鑫，2003：52)，茲說明如下。

一、開源節流

影響財政赤字的因素包括政治、經濟和社會各層面，然而新古典經濟學的財政理論中，對於政治、社會等因素皆用假設條件來排除其影響，並且認爲政府財政赤字之所以會發生，就是財政收入小於財政支出，就好像民間企業的虧損一般；所以要解決政府財政赤字的問題，就如同企業一般，唯一的方法就是增加財政收入減少財政支出。因此，對於財政赤字的看法只能就表面的財政統計數字來處理，也就是財政赤字等於歲入減掉歲出(其中歲入小於歲出)，所以採行的政策不是開源就是節流。

(一)在開源方面

1. 相信減稅可以增加稅收

基本上，稅收會等於稅基乘上稅率，所以稅率增加時，稅收應該會增加，但 Laffer 卻發現隨著稅率的增加，稅收會呈現先增後減的情況，如圖 1 所示，當



稅率小於 T 時，隨著稅率的增加，稅收也會增加；而當稅率大於 T 時，隨著稅率的增加，稅收反而會減少。其主要的理由，在於其認為減稅可以縮小地下經濟的規模，減少逃漏稅，進而擴大稅基增加稅收。而且，若政府減稅則可吸引資金投資，增強經濟活力，進一步增加稅源，而使稅收增加。

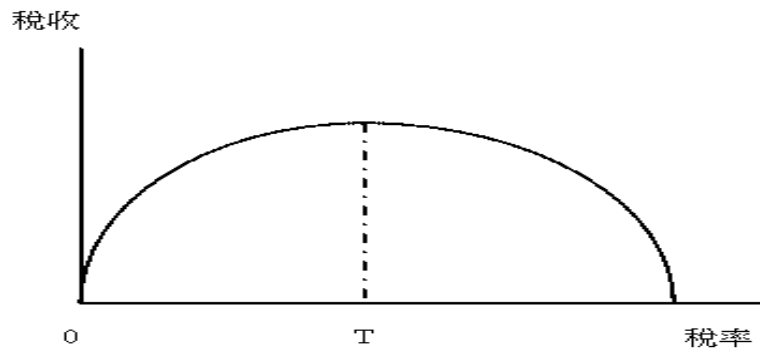


圖 1：Laffer 曲線

就國際的趨勢而言，多數國家亦採用降低稅率與租稅減免的方法，想要藉此來吸引外資與增加國內儲蓄、減少逃漏稅，進而增加稅源與稅收。而若就我國近二十年稅制的重大演變來看，降低稅率與擴大租稅減免的趨勢相當明顯，如表 1 所示。



表 1：近二十年來我國重大稅制變革

時間	內 容
1985 年	營利事業所得稅最高邊際稅率由 35% 降為 30% ，其餘維持不變。
1986 年	營利事業所得稅最高邊際稅率由 30% 降為 25% ；所得級距亦由四減為三級。 個人綜合所得稅之最高邊際稅率由 60% 降為 50% ，所得級距亦由十五減為十三級。
1987 年	將原本以貨物稅為主的銷售稅體系，改為以加值型營業稅為主；就租稅制度而言，這是以多階段的淨額銷售稅，取代單階段的製造稅；另停徵屠宰稅、田賦。
1990 年	個人綜合所得稅之最高邊際稅率由 50% 降為 40% ，所得級距亦由十三減為五級。並隨消費者物價指數調整。
1991 年	促進產業升級條例取代獎勵投資條例。
1994 年	獎勵民間參與交通建設條例。
1998 年	實施營利事業所得稅與個人綜合所得稅的「兩稅合一」。
1999 年	金融業營業稅稅率由 5% 降為 2% 。
2000 年	促進民間參與公共建設法。
2002 年	金融業營業稅稅率由 2% 降為 0% 。 土地增值稅稅率減半（為期二年）。
2004 年	土地增值稅稅率減半（為期一年）。
2005 年	土地增值稅稅率由 40%、50%、60%降為 20%、30%、40%。
2008 年	行政院賦稅改革委員會擬議調降營利事業所得稅、綜合所得稅、遺產及贈與稅。

資料來源：引自(黃世鑫，2003：56)。

2. 廣泛使用受益者付費、使用者付費及污染者付費：

藉著收費或費率合理化，增加政府收入且降低人民對政府提供財貨勞務的浪費以減少政府的支出，這個部份可以由規費收入佔各級政府歲入淨額的比重逐年緩步增加，看出這項趨勢，如圖 2 所示。



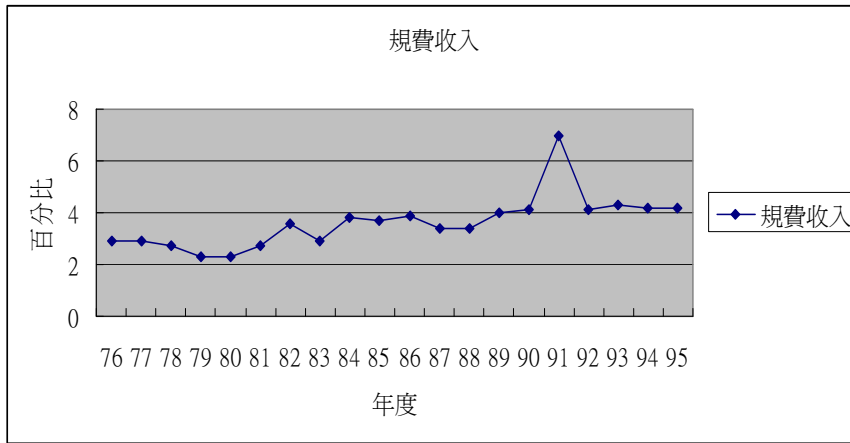


圖 2：規費收入佔各級政府歲入淨額的比重

資料來源：95 財政統計年報，表 2。

3. 公營事業的民營化：

藉由出售公營事業不僅可取得收入，還可縮小政府規模。國際上許多國家，包括澳洲、奧地利、加拿大、法國、英國等，都積極的進行公營事業的民營化，以及公有財產的出售，並將出售的股票與財產的收入，用於債務的償還(徐仁輝，2001：78)。

而我國推動民營化的組織主要是在，78 年 7 月成立「行政院公營事業民營化推動專案小組」，由經建會主委擔任召集人。並於 87 年 4 月更名為「行政院公營事業民營化推動指導委員會」，89 年再調整為「行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會」。

而推動公營事業民營化的情況截至 96 年 12 月 31 日止，概況如下，78 至 96 年政府核定 68 家納入推動，至 96 年底止，計完成 36 家民營化，結束營業 17 家，不民營化 2 家，合組金控 3 家，餘 10 家繼續推動中。原推動中之台銀、土銀及中信局等 3 家國營金融機構，在提升整體金融產業競爭力之政策下，中信局於 96 年 7 月 1 日與台銀合併，台銀為存續公司，並於 97 年 1 月 1 日再與土銀及中國輸出入銀行合組國家級台灣金融控股公司，短期內不民營化¹⁶。

¹⁶ 資料參考行政院經濟建設委員會網站「公營事業民營化」。



在民營化的過程中，政府的財政收入雖然因出售公營事業股權而短暫增加，但長期而言卻少了一項財源，也就是公營事業的所得逐年減少，如圖 3 與圖 4 所示，企業所得從 87 年起逐年緩步下降，而財產收入中的財產售價收入這兩年則維持在七百多億元。

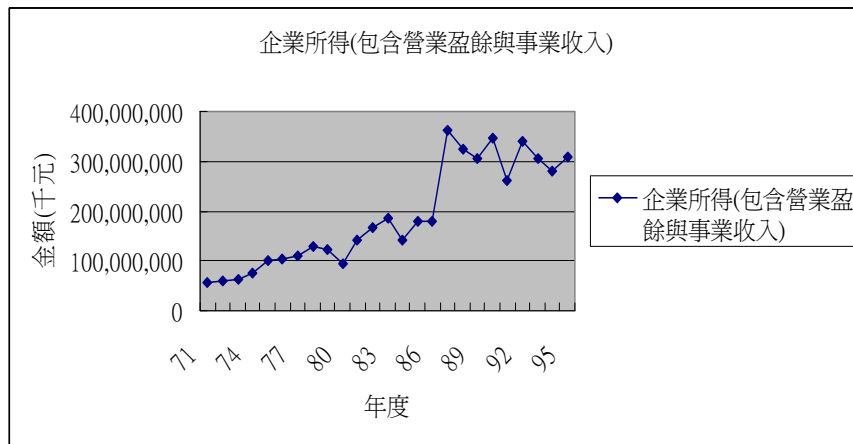


圖 3：各級政府經常門收入之企業所得

資料來源：95 財政統計年報，表 6。89 會計年度之金額除以 1.5 倍來換算。

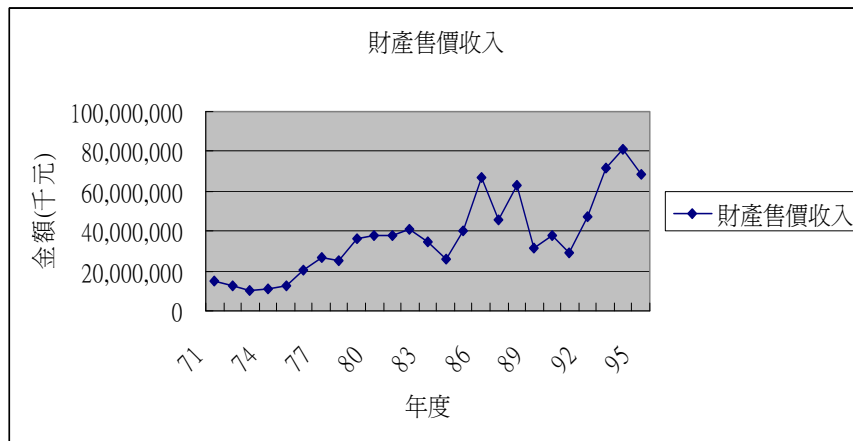


圖 4：各級政府資本門收入之財產售價收入

資料來源：95 財政統計年報，表 7。89 會計年度金額除以 1.5 倍換算。

<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0000544&key=&ex=%20&ic=&cd=>



(二)在節流方面：

82年3月行政院研訂「中央政府預算執行節約措施」，4月實施，對各項經費支用要求力求擷節，一切不急之務，均應予以停辦。83年度預算收支方針，即明訂「政府經常支出應盡量擷節，以不增加為原則；各級政府增加預算員額，除依法增設機關或因應業務擴增，應從嚴審核辦理外，其餘以不增加為原則；一般建築及設備，除應續辦理及確實急需者，應核實列計外，均暫緩編列。」該年度中央政府歲出即出現負百分之零點七的成長。

83年度起開始三年內精簡預算員額5%。同時於82年7月依據當時國內外經濟情勢，人力財力負擔與執行能力等，進行全面檢討評估六年國建計畫，由原先775項計畫，精簡為632項，規模由原先的8兆2,382億元，減為6兆294億元。同時調整計畫優先順序，選擇迫切需要的38項計畫，總稱為「十二項建設」，總經費約2.9兆元，於85年度預算收支方針中，訂明作為各級政府推動公共投資的主要範圍(徐仁輝、陳世能、張嘉仁，2002：17)。

這項節約的措施，中央與地方政與皆訂有「預算執行節約措施」，嚴格控制各項預算經費支出，並納入以後各年度的「預算執行要點」中。以加強各機關執行績效之查核，並依照實際的需要增定節約之規範，來防止消化預算，杜絕浪費之情事。

二、理性的預算決策

由於新古典經濟理論視政府為理性的經濟人，對於預算決策也就採用理性預算決策理論，政府預算編制的目的在於展現理性、確保效率。預算的編制可由主事者加以操控、更改，以達到資源配置效率的目標。也就是說藉由成本效益之分析，政府預算可達到最適的規模及最適的結構。

換言之，這樣的理論認為預算政策的本質乃是為了解決稀少性資源在眾多不同方案之間進行配置的經濟問題，因而在預算決策過程中，應該透過循序漸進的計算，並考量各方案的效率，來做出理性的決策(余致力，1998)。為了使資源的使用達到最有效率的境界，政府在各項支出所花費的每一塊錢之邊際效用必須相等。



(一)理性預算制度

理性的預算制度顯現在下列幾種方式：

1「計畫與績效預算制度」(program and performance budgeting system)：

所謂績效預算的定義為：績效預算能顯示需要資金的目的和目標，為達成這些目標的計畫成本及在每一計畫下所完成工作的數量資料。而績效預算與計畫預算的差別在於，績效預算偏重於對過去績效與工作進度的檢討；而計畫預算偏重於前瞻性的政策規劃與成本支出預測，計畫與績效預算制度所強調的是所能完成的結果和所能做的工作，而非機關別和支出項目而已(徐仁輝，2002：253)。

計畫預算提供行政部門能集中預算資源配置的工具，以便改善財政危機。由於實施計畫預算必須編定相關的工作計畫並提供計畫對當前與未來的資金需求的資訊(O'Connor, 1973：75)。因此計畫預算將計畫與效率相連結，預算若依事先安排設計就會有效率，反之則無效率。

2「設計計畫預算制度」(planning , programming and budgeting systems, PPBS)：

所謂設計是指先瞭解目標，以及為了達成目標提出未來可選擇的行動方案。其次從這些方案中挑選出一個可行的方案，即所謂計畫。其綜合計畫預算與成本績效衡量，著重目標的設計、計畫方案的選擇及年度預算的編制。將預算置於長期目標的規範下，各項替代方案的選擇皆已完成目標為前提，作成本效益之比較，著重各計畫間資源分配的競爭性。此制度下，反應官僚嘗試對於影響國家利益的政治、經濟、社會問題進行更周詳的控制。在該制度的觀念中隱含著公共政策已經被決定，並假設所處的環境中不存在任何政治衝突，或即使存在衝突，此衝突的產生也是與運用經濟理性來對稀少性的資源進行配置有關。在這樣的情況之下，政府預算決策將傾向脫離政治領域而成為官僚化。該制度在決策過程中隱含強烈的集中意義，採取由上而下的決策模式(黃彥斌，2001，11)。

3「零基預算制度」(zero—base budgeting , ZBB)：

所謂零基預算制度，是指排除舊有預算計畫具有持續性的論點，預算過程中不再只是注意新的或擴張計畫，也就是，否定漸增預算的觀點。所有的預算不論是新的或正在進行的計畫，皆從出發點開始審查，亦即一切由零開始，通盤分析檢討所有預算項目，站在相同的立足點來競爭有限的預算資源。



會計年度開始時，由下層行政部門針對所有項目預算的優先順序，不論已經在執行或未來即將執行的預算方案皆做重新的評估，凡缺乏效率或不合時宜者，皆予以排除，將預算資源移轉至優先性較高、效益較高的預算項目，再將意見向上層行政部門反應，使預算分配能更具彈性，採由下而上的預算決策模式(徐仁輝，2002：267；黃彥斌，2001，11—12)。

4 總體預算制度

所謂總體預算制度係指，設定預算平衡目標及時間表，控制政府支出規模，強調總體預算的有效分配，限定各項支出的成長率上限，在政策不變下推估收支的基本發展趨勢，由上而下(top-down)的控制預算(Leloup, 1988)。

5 企業化預算制度

其所強調的乃是所謂的新公共管理運動，強調管理知能與策略，重視政府計畫的績效。主要觀念包括引用私部門管理技術；重視結果的課責；強調管理而非政策；管理控制的下放；將大型的官僚體系，解構為準自主的機構；民營化；引進私部門管理作業以及強調成本縮減、效率、裁減管理(徐仁輝，1999：70—71)。

企業化預算制度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，依其專業判斷，決定資金的使用，而非逐項目的支出控制。讓支出科目之間的資金流用予以彈性化，年度結束後未使用完的經費亦得保留，移作其他更有效的使用。授權公共管理者更多的自主空間，以應付外在環境的變化，更能反映人民的需求。基本上是假設更大的自由度能鼓勵公共管理者的創新，來提升生產力；更多的責任讓公共管理者能節約資源的使用，並發揮最高的效率。將以往官僚追求預算最大的特性，改變為追求有限資源下的成就最大化。

企業化預算制度更強調授權與課責，授權機關首長在資金使用上的自主與彈性，及資源運用的自由與分權化，以換取較高的生產力；同時利用契約化的規範與財務資訊的加強，以結果或績效作為課責的依據，來提高公共管理者的責任。

(二)我國財政預算措施與制度改革



由我國歷年各項控制預算成長與赤字的財政預算措施與制度改革(徐仁輝、陳世能、張嘉仁, 2002: 17-20)可以看出, 其係一種理性預算決策¹⁷。

1. 推行歲出額度制

84 年度預算收支方針強調預算收支差短應予縮減, 債務餘額佔國民生產毛額比率應予控制; 政府消費性支出以零成長為原則, 至於固定投資支出仍應適度擴增, 以 10% 為度。該年度並採取由上而下的資源總額分配作業制度 (即歲出額度制), 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。

2. 預算規模設限與落實零基預算

85 年度預算收支方針明訂「本年度政府收支規模以不超過 84 年度所佔國民生產毛額比率 30.7% 之水準為原則。」行政院在籌編 85 年度預算時, 並訂定「落實零基預算主要精神具體作業要點」, 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, 其在截止線以上者優先列入概算, 在截止線以外者, 均免列入。

3. 平衡預算目標

86 年度預算收支方針訂有: 「政府預算收支差細應予逐年縮減, 並期於中程期間達到實質收支平衡為目標。」行政院連前院長在立法院審議預算時, 以 88 與 89 年為償債高峰期, 而答覆以 90 年度為中央政府預算收支平衡年。因此, 在 87、88 年度預算收支方針內皆有明訂: 「政府預算收支差細應予逐年縮減, 並期於 90 年度達到實質收支平衡為目標。」

4. 建立自償性公共建設預算制度

自 84 年度因應世界貿易組織 (WTO) 的成立, 世界經濟走向國際化與全球

¹⁷ 「經濟合作與發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 各國對於理性預算決策制度的改革, 國內學者徐仁輝(1999, 2001)已有詳盡的說明, 本文在此不再說明。



化，政府推出亞太營運中心計畫，推動經濟自由化國際化，調整兩岸經貿關係。並推動行政革新，重新調整政府角色，對於十二項建設中的工商綜合區、月眉遊樂區、停車場、新市鎮、國宅與高速鐵路等，鼓勵民間以「建設—營運—轉移」(BOT)模式參與公共建設。86年9月行政院制訂「自償性公共建設預算制度」，規定凡自償性較高的計畫，均優先檢討鼓勵民間投資，如因性質特殊，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。88年度將二高後續計畫、北宜高速公路與配合高鐵興建計畫等，改列為交通部主管的「交通建設基金」。89年度預算籌編原則亦明訂實施自償性公共建設預算制度。

5. 推動中程預算制度

88、89與90年度預算收支方針皆訂有：「政府預算收支應先期作整體性之慎密檢討，並配合跨年度重要施政計畫推動，研究建立中程計畫作業制度，藉以健全財政及革新預算編審作業。」推動該制的主要目的是：「對於目前辦理之中長程國家建設、施政計畫、財政收支推估、資源分配、重要計畫先期作業與額度控管等，作結構性整合建立長期、中程與年度計畫層次分明的基本架構。各機關可以藉此掌握未來四年度政府整體施政重點與可用資源，妥為規畫中長程計畫與年度概算，改進以往各機關重大建設計畫未能事先考量政府財政負擔能力之情事。」

6. 增加支出必須顧及財源(量入為出)

88年度預算收支方針即訂有：「各級政府新增修法律，如有減少收入者，應同時規畫替代財源；其需增加財政負擔者，並應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源及各級政府經費分攤比例，始可實施。」87年10月修正預算法亦規定：「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。」

7. 建立社會保險財務責任制度

鑒於社會福利支出的快速成長，各項社會保險的陸續開辦以及國民年金制度的規劃，為減輕該等支出帶來的預算赤字擴大。自88至90每年度預算收支方針皆列明：「各級政府所辦理的全民健康保險及其他社會保險，應規劃改採公辦民



營或民營方式，並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。」

三、限制公債之舉借與債務上限

藉由限制公債之舉借與債務上限，想要達到健全政府財政以及控制政府支出之目的。這個策略最主要是在面對舉債額度的不斷增加與債務餘額的不斷累積下，所採取的一種圍堵方式。國際上最著名的是歐盟的馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)中所訂定，要求會員國每年度預算赤字不得超過 GDP 的 3%，累積債務餘額占 GDP 之比重不得超過 60%，是一種嚴格的「財政紀律」指標，而我國的相關規定則包括對公債發行的用途做限制、對未償還公債的總量做限制、對年度公債發行數量做限制，茲分別說明如下。

1. 對公債發行的用途做限制

這部份的法規條文有二；首先是預算法二十三條：「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。」

其次是，中央政府建設公債及借款條例第一條：「中央政府為支應重大建設，籌集建設資金，依本條例之規定，發行中央政府建設公債或洽借一年以上之借款。前項公債及借款，各分甲、乙兩類。甲類公債及甲類借款，指支應非自償之建設資金；乙類公債及乙類借款，指支應自償之建設資金。」

2. 對未償還公債的總量做限制

(1)長期債務

中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上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之百分之四十八¹⁸。87 年度

¹⁸ 參考公共債務法第四條，其分配，中央為百分之四十，直轄市為百分之五·四，其中臺北市為百分之三·六，高雄市為百分之一·八。縣（市）為百分之二，鄉（鎮、市）為百分之〇·六。



以後各年度預算收支方針皆訂有：「本年度法定未償債務餘額不得超過公共債務法所規定之上限。」

另外，縣（市）及鄉（鎮、市）所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過百分之四十五及百分之二十五。

(2)短期債務

中央及各地方政府為調節庫款收支所舉借之未滿一年公共債務，其未償還之餘額，各不得超過其當年度總預算及特別預算歲出總額百分之十五及百分之三十。

3. 對年度公債發行數量做限制

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百分之十五¹⁹。

伍、新古典經濟學因應財政危機之策略的侷限性

如上一節所描述，我國政府目前對於財政赤字的因應策略，包括開源節流、理性的預算決策、限制公債之舉借與債務上限等，而這些策略在方法論上以及實際問題的有效性上，都有其侷限性，使得儘管政府對於財政赤字問題上有種種的努力，然而財政赤字卻看不出有任何減輕的跡象，仍然無法有效的掌控且不斷的擴張。以下就方法論上的限制以及策略的侷限性兩方面，分別說明如下。

一、方法論上的限制

1. 方法論的個人主義

個人並非原子式的存在，而是被結構化的；他在任何時空，都被鑲嵌在特定歷史因果網絡結構中；所有人事實上都是如此，而且透過這些包含人與非人因

¹⁹ 參考公共債務法第四條。



素的歷史因果網絡，相互牽扯拉動著。

2. 方法論之工具主義

新古典經濟理論根基於方法論工具主義。同質性經濟人完全的受到目的的工具論所驅使。其將偏好視為外生或個體與經濟社會之間的關係獨立。但個體的偏好並非只與結果相關聯，而需視互動的結構與歷史而定。

3. 一般均衡的世界觀

新古典經濟理論的思想體系為一般均衡，但在分析工具上則只能運用部份均衡，並將嚴格限制條件下的部分均衡分析用來分析現實社會(黃世鑫, 1995: 18)。

另外，根據 Sheila Dow 的觀點，其認為一般均衡理論，過分著重理論的封閉性：「著重一個沒有改變力量的狀態」與低估實際經濟現象的開放性：「對於經濟與社會移動之型式會隨著時間經過的實際影響」，這樣的分析方法，已經與事實脫離(McClure, 2006)。

4. 整體社會的經濟問題是分配問題

新古典經濟學者的研究主題著重於在資源有限的條件下，如何能夠讓個人的經濟福利達到最大，也就是效率問題。而忽略市場經濟要有效率，需建立在公平合理的財富分配上。

5. 享樂主義方法的限制

Pareto 認為將享樂主義的方法應用在財政理論上是有所限制的，因為若要依照享樂主義來評估公共支出，則需要假設由國家來提供私有經濟財貨並假設利益與成本有密切的關連。Pareto 看見財政學純經濟化的限制，他認為財政事件並不像純粹交易，數學形式的 ophelimity²⁰無法從與財政相關的實驗觀察中推導出來，例如課徵稅負與這些基金的支出。

Gino Borgatta & Guido Sensini 亦批評享樂主義的分析方法，因為這將財政

²⁰ Pareto 在純經濟的面向中，稱效用為 ophelimity。



視爲一種自願交易的產物，而非藉由代理人關係的一種追求團體利益的過程。(Mclure, 2004)

6. 財政問題是非邏輯行動的範圍

Pareto 建議應在非邏輯行動²¹的範圍內來處理財政問題，納稅人並不會察覺到許多的租稅效果或財政手段，所以他們的行動並非經濟上所考量的邏輯形式，相反的他們是非邏輯的形式，對他們而言理論是困難的多。因此若將納稅者視爲一個 *ophelimity* 極大的操作者，則只能解釋一小部分的現象(Mclure, 2003)。

7. 二元論的缺點

Sheila Dows 認爲世界是有機的、複雜的、演化的、分割的、多樣的而且基本上是互相關聯的，因此二元論是不恰當的，因爲他要求種類是互相專有的且包含全部的。如果世界與知識是演化的，這就排除了所謂種類的固定。如果世界是由開放的系統所組成，那就不可能說一個事件的所有原因都被確認，因此在全部都包含的方法中去區分種類是不合理的。

Sheila Dows 對主流經濟學的本體論批評是，事實不太可能反映由主流經濟學所描繪的本體論圖像。事實並非二元論的，因此用二元論去代表事實是錯誤的。其引用物理學的文獻來強調知識的不確定性，因而認爲由笛卡兒模式所獲得知識的不正確性。Sheila Dows 在談到不確定性的程度時，提到新物理學的文獻已經超越所謂「確定與不確定」的二元論。所有的人類都受限於有限理性，其強調知識的不可靠性，其隱含不同的方法、理論會產生許多部分、互補的事實(Mearman, 2005)。

二、策略的侷限性

1. 新古典經濟理論

新古典經濟理論僅就經濟層面來探討政府的財政赤字，而且其對於國家或

²¹以現代的術語來說，邏輯行動相關連的偏好是外生的且路徑獨立的，而非邏輯行為相關連的偏好是內生且路徑相依的。Pareto 堅持在財政理論中，非邏輯的行為應被考慮。



政府在整個社會經濟體系中應扮演何種角色未能有清楚認知，將政府的功能限制在市場失靈時才能有所作為，因此其只能提出開源節流或者縮小政府規模的方案。強調開源節流特別是關於對財政支出的限制，顯然是忽視了在民主社會當中，政府需根據民眾的需求來反應支出，需對民眾的問題提出解決方案，而非可憑其經濟理性來完全自主的決定。

除此之外，新古典經濟理論亦忽視政府的特性與主體性，其認為政府也應當像市場中的私人企業一樣運作才有效率，使得關於政府預算理論的研究與企業管理的研究並無明顯的差異，專注在經濟層面的考量，使得其對於財政赤字的建議，已經脫離了政治與社會層面。

在擬人化的政府可以極大化社會福利方面，若根據 Arrow 的不可能定理，除非對社會中個人的偏好順序給予極為嚴格的限制，否則是根本不存在任何極大化社會福利的理性做法。

而新古典制度經濟學以交易成本理論、代理人理論與制度變遷理論提出企業化預算制度的授權與監督的具體改善方法，在內部的管理程序方面是具體且有效的理論。但其亦忽略了財政赤字與廣泛的經濟問題、政治社會體系問題的相關。此外，其企圖以企業的理財原則「量入為出」取代政府的理財原則「量出為入」，這已經是根本忽略了國家或政府在整體經濟社會中應該扮演的積極角色。而且其對政府一般公務部門的特殊性亦沒有正確的認知，其將公務部門的目標視同於一般企業以利潤作為唯一考量，但一般公務部門兼負政府功能的考量，並非以追求盈餘為目標，因此其所提出的策略只能用在一般企業而非政府部門。

2. 公共選擇理論

而公共選擇理論其所探討的乃是個人與個人在政治制度體系下之經濟關係，而不是個人與國家之財政關係，其最多只是彌補新古典經濟理論只探討個人與個人在市場制度體系之經濟關係的不足而已(黃世鑫，1994：23)。而且在政府預算決策中，這種個人與個人之間的關係亦只侷限於政府部門內部而已，最多將利益團體考慮在內，也就是說，整體社會變遷所反映出來的社會需求並未加以考慮，畢竟所謂利益團體或是官僚的需求並不就等於社會需求。

在理性的預算決策方面，其沒有能夠從權力分配資源的觀點(黃彥斌，2001)來探討政府預算政策之形成，狹隘的認為預算制度可按照經濟理性的想法來調整與修正，以便達成追求資源配置效率的目標。而且公共選擇理論對於理性經濟人



的假設缺乏「內部一致性」，其將人視為處理政府預算決策與市場經濟決策行為動機不一致的雙面人，也就是說，個人在做政府預算決策時是追求極大化社會福利，而在做市場經濟決策時卻是追求自利的行為。

在限制公債之舉借與債務上限方面，公共選擇理論雖然從探討國家的財政制度及民主政治的預算決策過程中知道財政赤字的原因，但是其並不知道為何會如此，所以只能採用圍堵的方式將平衡預算原則訂定在憲法當中以限制財政赤字的擴大。

陸、結論

在面對財政赤字的問題上，現行政府的策略主要是立基於新古典經濟學的觀點，其將國家或政府的經濟活動視同於市場經濟之交易活動，所以政府只是市場經濟中的營利事業，與一般的民間企業相同，其理財的原則皆為「量入為出」，因此政府若發生財政赤字的問題，就如同民間企業發生虧損一般，是一種危機，需要去除之、限制之。在這樣的認知之下，其所採行之策略集中在政府預算的層面，包括：開源節流、民營化、鬆綁化、限制公債之舉借與債務上限、總體預算制度、企業化預算制度等等。

然而這些策略，如同本文所討論，由於其未能與更為廣泛的經濟問題和社會、政治體系的問題聯繫起來，沒有辦法能與社會上眾多群體的互動聯繫起來，因此只是一種治標的方法。這使得儘管政府對於財政赤字問題上有種種的努力，然而財政赤字卻看不出有任何減輕的跡象，仍然無法有效的掌控且不斷的擴張。

因此，在面對財政赤字的問題上應採用財政社會學(fiscal sociology)的觀點，財政社會學強調由國家財政預算來看整個國家所潛藏的政治、經濟與社會問題，將國家的財政收支變化作為了解國家角色與功能轉變的一種方法。就如同提出財政社會學研究取向的 Goldscheid(1967)所言，其認為應將財政程序置於國家活動的中心，並藉由探討多數家計單位的社會狀況及財政狀況，以及其加諸於社會的影響，來解釋財政赤字。在這樣的認知之下，則認為財政赤字只是一種症狀，其背後所表示的乃是社會上不同階層之間的經濟利益衝突，所衍生的社會問題。因此對於財政赤字的問題，該重視的乃是在社會生活基本型態的轉變與社會組織結構的變遷下，社會階層之間所產生的經濟利益衝突，而衍生的經濟、政治與社會問題。也就是說，由國家的財政預算可以看出國家所潛在的政治、經濟與社會



問題，而若想要了解財政赤字的根源則必須從社會生活基本型態的轉變與社會組織結構的變遷來探討(黃世鑫，1994)。



參考文獻

一、中文部份

- 朱泱、孫鴻敬等譯(2001)，Schumpeter, Joseph A. 原著，《經濟分析史》(卷三)，台北：左岸。
- 余國燾譯(1970)，Keynes, John Neville 原著，《經濟學方法論》，台北：台灣銀行經濟研究室。
- 朱敬一、陳恭平(2005)，《個體經濟學》，台北：東華。
- 宋承先等(1999)，《西方經濟學名著提要》(卷一)，台北：昭明。
- 余致力(1998)，〈方案評估在政府預算決策過程中的角色與功能〉，《財稅研究》，第三十卷第三期，頁 23-32。
- 林鐘雄(2004)，《西洋經濟思想史》，六版，台北：三民。
- 徐仁輝(2001)，《預算赤字與預算改革》，台北：智勝。
- 徐仁輝(2002)，《公共財務管理》(三版)，台北：智勝。
- 徐仁輝、陳世能、張嘉仁，(2002) 《支出規模總體目標之研究》，九十年度行政院財政改革委員會研究計劃。
- 黃世鑫、徐仁輝和張哲琛合編(1994)，《政府預算》，空中大學。
- 黃世鑫(1994)，〈福利國家 VS. 財政赤字?被「閹割」的現代財政理論〉，「社會福利與經濟發展研討會」，台北：中國經濟學會主辦(83.5.7)。
- 黃世鑫(1995)，〈財政危機 VS 社會安全體系—超越市場與政府〉，《社區發展季刊》，第 70 期，台北：內政部主辦。
- 黃世鑫(1998)，《財政學概論》，空中大學。
- 黃世鑫(2002)，〈真理或邪說?理論或教條?獨尊新古典經濟主義的禍患〉，李志、蕭全政主編，《社會科學在台灣》，台北：元照出版社，第五章。
- 黃世鑫(2003)，《2010 年社會發展策略(財政與經濟組研究報告)》，行政院研考會。
- 黃世鑫(2005)，《最低稅負制總體檢》，未出版。
- 黃彥斌(2001)，《政府預算制度與政策的形成—理性或權力》，台北，台北大學財政學系碩士論文。
- 張嘉仁(1995)，《當前立法委員預算審議行為之研究》，台北，中興大學財政學系碩士論文。
- 楊建成、張嘉仁(2005)，〈減稅的政治經濟學〉，「稅制改革的公與義研討會」，台北：時報文教基金會舉辦(2005.09.18)。



蕭全政(2000),〈社會科學本土化的意義與理論基礎〉,《政治科學論叢》,第十三期,頁1—26。

二、英文部分

- Arnsperger, Christian and Yanis Varoufakis(2006), “What is Neoclassical Economics ?”
Post—autistic economics review, issue no.38, Article 1.
- Buchanan, J. M. and R. E. Wagner(1977), *Democracy in Deficit : the Political Legacy of Lord Keynes*. New York : Academic Press.
- Blaug, Mark(1992), *The Methodology of Economics or How Economist Explain*, Second ed., Cambridge : Cambridge University Press.
- Friedman, Milton(1953), “The Methodology of Positive Economics”, in *The Philosophy of Economics*, edited by Daniel M. Hausman, Ch10. pp.210—244, Cambridge 1984.
- Goldscheid, Rudolf(1967), “A Sociology Approach to Problem of Public Finance”, in *Classics in the Theory of Public Finance*, Musgrave, R.A. and T. Peacock(eds), Macmillan, London, pp.202—213.
- Hodgson, Geoffrey M. (1988), *Economics and Institutions : A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Oxford : Polity Press.
- Kuttner, Robert(1985), “The Poverty of Economics : A report on a discipline riven with epistemological doubt on the one hand and rigid formalism on the other”, In *The Atlantic Monthly*, February, pp. 74—84.
- Leloup, L.T. (1988), “From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice”, in *New Directions in Budget Theory*, I. Rubin, ed., Albany, N.Y.:SUNY Press.
- McLure, Michael(2003), “An Italian Foundation For New Fiscal Sociology : A Reflection on the Pareto-Griziotti and Pareto-Sensini letters on Ricardian Equivalence and Fiscal Theory”, University of Western Australia, Economics Discussion Paper No.03.11.
- McLure, Michael (2004), “Pure Duals, Derived Duals And Paretian Fiscal Sociology”, University of Western Australia, Economics Discussion Paper No.04.25.
- McLure, Michael(2006), “The Fiscal Sociology of Gino Borgatta: Pareto, Extra-Economic Redistribution and Economic Growth”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 30, Issue 4, pp. 521-539.



- Mearman, Andrew(2005) , “Sheila Dows concept of dualism : clarification criticism and development” ,*Cambridge Journal of Economics* , No : 29, pp.619—634.
- Niskanen, William A. (1971) , *Bureaucracy and Represent Government* , Chicago : Aldine Atherton.
- Nordhaus, W. D. (1975), “The Political Business Cycle” , *Review of Economic Studies*, Vol.42, No.130, pp.169-190.
- Tollison, Robert D. (1982), “Rent Seeking : A Survey, in *Kyklos*, Vol.35, pp. 575—602.
- Van Velthoven, B.C.J. and F.A.A.M. van Winden (1990), “A Behavioral Model of Government Budget Deficits , *Public Choice* 45 , pp.128-161.



Reviewing National Fiscal Deficit of Neoclassical Economic Theories

Chia-jen Chang*

《Abstract》

Although a general opinion about neoclassical economic theories has not yet presented, three axioms are usually accepted : methodological individualism, instrumentalism, and equilibration. In addition, there are some characteristics of its methodology, including independent economic exchange, dualism, positive economics, hypothetical- deductive model, the society as a whole and general equilibrium.

Based on such methodology foundation, the view of fiscal question is as follows, fiscal deficit is fiscal crisis, the state or government only has the function to rectify the market, value the question of resources allocation, the society is the sole condensation entity and optimal tax structure, etc. And currently the actions government takes to face the fiscal deficit, stands based on neoclassical economics, include increasing revenue and decreasing expenditure, rational budget decision-making, limiting government bonds issuing and debts upper limits, etc. In increasing revenue aspect, believed reduces the tax rate to be allowed to increase the tax revenue, the user pays the expense, privatization, etc. In decreasing expenditure aspect, central and local government all have 『frugal actions of budget implementation』 , strictly controls each budget funds disbursement. In rational budget decision-making aspect, using program and performance budgeting system, planning, programming and budgeting systems, zero—base budgeting, macro-budgeting, entrepreneurial-budgeting, etc. In limiting government bonds issuing and debts upper limits aspect, limiting the purpose of government bonds issuing and limiting debts upper limits.

However, all the efforts are in vain due to its methodological framework as well

* Assistant Professor, Department of Public Finance and Taxation, Tatung Institute of Commerce and Technology
ccj@ms2.ttc.edu.tw



as theoretical limitation. The fiscal deficits fail to be well controlled and continue expanding.

Keywords : fiscal deficit, neoclassical economics, rational budget decision-making

