

第二章 國際經濟學 第一節 美英法澳四國之比較

一、國際貿易理論之比較

二、國際貿易政策之比較

三、國際貿易之發展

四、國際貿易之現狀

五、國際貿易之展望

六、國際貿易之結論

七、國際貿易之附錄

八、國際貿易之參考文獻

九、國際貿易之註釋

十、國際貿易之索引

十一、國際貿易之圖表

十二、國際貿易之表格

十三、國際貿易之附錄

十四、國際貿易之參考文獻

十五、國際貿易之註釋

十六、國際貿易之索引

十七、國際貿易之圖表

十八、國際貿易之表格

十九、國際貿易之附錄

二十、國際貿易之參考文獻

二十一、國際貿易之註釋

二十二、國際貿易之索引

二十三、國際貿易之圖表

二十四、國際貿易之表格

二十五、國際貿易之附錄

二十六、國際貿易之參考文獻

二十七、國際貿易之註釋

二十八、國際貿易之索引

二十九、國際貿易之圖表

三十、國際貿易之表格

三十一、國際貿易之附錄

三十二、國際貿易之參考文獻

三十三、國際貿易之註釋

三十四、國際貿易之索引

三十五、國際貿易之圖表

三十六、國際貿易之表格

三十七、國際貿易之附錄

三十八、國際貿易之參考文獻

三十九、國際貿易之註釋

四十、國際貿易之索引

四十一、國際貿易之圖表

四十二、國際貿易之表格

四十三、國際貿易之附錄

四十四、國際貿易之參考文獻

四十五、國際貿易之註釋

四十六、國際貿易之索引

四十七、國際貿易之圖表

四十八、國際貿易之表格

四十九、國際貿易之附錄

五十、國際貿易之參考文獻

五十一、國際貿易之註釋

五十二、國際貿易之索引

五十三、國際貿易之圖表

五十四、國際貿易之表格

五十五、國際貿易之附錄

五十六、國際貿易之參考文獻

五十七、國際貿易之註釋

五十八、國際貿易之索引

五十九、國際貿易之圖表

六十、國際貿易之表格

六十一、國際貿易之附錄

六十二、國際貿易之參考文獻

六十三、國際貿易之註釋

六十四、國際貿易之索引

六十五、國際貿易之圖表

六十六、國際貿易之表格

六十七、國際貿易之附錄

六十八、國際貿易之參考文獻

六十九、國際貿易之註釋

七十、國際貿易之索引

七十一、國際貿易之圖表

七十二、國際貿易之表格

七十三、國際貿易之附錄

七十四、國際貿易之參考文獻

七十五、國際貿易之註釋

七十六、國際貿易之索引

七十七、國際貿易之圖表

七十八、國際貿易之表格

七十九、國際貿易之附錄

八十、國際貿易之參考文獻

八十一、國際貿易之註釋

八十二、國際貿易之索引

八十三、國際貿易之圖表

八十四、國際貿易之表格

八十五、國際貿易之附錄

八十六、國際貿易之參考文獻

八十七、國際貿易之註釋

八十八、國際貿易之索引

八十九、國際貿易之圖表

九十、國際貿易之表格

九十一、國際貿易之附錄

九十二、國際貿易之參考文獻

九十三、國際貿易之註釋

九十四、國際貿易之索引

九十五、國際貿易之圖表

九十六、國際貿易之表格

九十七、國際貿易之附錄

九十八、國際貿易之參考文獻

九十九、國際貿易之註釋

一百、國際貿易之索引

這些預算改革，共同目標在於賦予行政管理者足夠的誘因和適當的授權，並藉由賞罰分明的課責機制，將政府有限的預算資源，轉化為最大的效用價值。然而，在不同的政治、經濟、社會條件和歷史背景的限制下，各國預算改革的作法與所獲得的成效，明顯有所差異。因此，本研究描述英美紐澳四國在八〇年代以後所採行的預算改革的作法，分析歸納其預算體系改革前後之異同，再評比英美紐澳預算改革之成效，最後歸納影響預算體系運作成效的關鍵機制，以為公部門提昇預算資源配置和使用效率之參考。

三、理論與研究方法

(一)理論基礎:

本研究的分析架構係以新制度經濟學理論為指引，逐一指認英美紐澳各國中有利於「公共支出結果」的預算制度設計、以及可督促政府官員遵循遊戲規則的透明化與課責性的機制安排。所謂的「公共支出結果」包括總支出和預算赤字規模（即總體財政目標）、公共支出結構（即資源配置之優先順序）、與使用預算資源之技術效率三大面向的表現。

根據新制度經濟學理論，總體財政目標之達成，面臨「共同資源之悲劇」(the tragedy of the commons)的問題；資源配置優先順序的決定，則易受制於「循環投票」和「偏好透露」等缺失之影響；至於預算資源使用之技術效率，也往往在「資訊不平衡」和代理人問題的結構因素下，難以有效地提昇(Campos and Pradhan, 1997)。因此，良好的預算改革，必須以解決上述問題為制度設計之主軸。唯制度本身不足以奏效，尚須輔以促使官員願意遵循預算制度的完整配套措施，特別是透明化和課責的相關機制。如果這些透明化

與課責性的機制，能確實使逃避制度規範的官員無所遁形，並因而付出高昂的代價，則預算制度的實質拘束力才有落實的可能。

(二)研究內容:

研究內容分為三大部分，第一部份是理論探討與建立分析架構，第二部分以專章分別描述剖析英美紐澳四國預算改革之狀況，第三部分則評估比較四國預算改革的成效，並歸納影響預算改革成效之制度設計和機制安排。

四、結果與討論

(一)改革共同理念:

儘管英美紐澳在預算上所遭遇的問題大小不一，採取對策的時機與措施亦不相同，但四國政府具有若干明顯共識。第一，他們一致認為預算制度必將影響預算結果，因此制度改革是預算政策品質提昇的必要條件。其次，預算決策的集權模式不再適合當今的環境和需求，改革的重點在於企業化預算的追求，亦即建立誘因與課責的機制；而在此一機制的基礎上，政府必須授予支出機構使用資源的權力與彈性；並且將機制透明化的程度與支出控制的可能性加以連結。

(二)各國改革之做法與特色:

1 英國一百多年來已習於財政部的集權控制，但在1982年率先採行「財務管理改革方案」，偏離了長久以來的管制方式，也帶動了預算改革的風潮。此後陸續採行「續階計畫」、「基礎支出評估」、績效審計、單一預算與權責會計等措施。一路走來，獲得不同黨派、不同內閣的全力支持，改革信念堅持不變，改革作法相當有系統有規劃(Petrei, 1998)。

2. 美國在預算改革方面的作法，相對而言比較保守，主要是集中在利用法規控

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

評估政府預算改革：英美紐澳四國之比較

Evaluating Budget Reforms in Four Industrialized Countries

計畫編號：NSC 88-2414-H-002-020

執行期限：87年8月1日至88年7月31日

主持人：蘇彩足 國立台灣大學政治學系

一、中文摘要

本研究描述、評估並比較八〇年代以來美國、英國、紐西蘭與澳洲四國的預算改革措施。以新制度經濟理論為分析架構之主軸，本研究逐一指認各國中有利於公共支出結果達成的預算制度設計、與透明化和課責性機制的相關安排；此處所謂的公共支出結果包含總支出與預算赤字之規模、公共支出之優先順序選擇、與使用預算資源的技術效率三大項。評估結果顯示，紐西蘭與美國在達成財政紀律方面，成效最佳；澳洲的改革最強調預算優先順序之安排；紐西蘭積極建立提昇資源使用之技術效率的相關機制；紐英澳美都十分注重預算資訊之透明化和課責要求，但在課責方面的改革，成效有限。

關鍵詞：預算改革、企業化預算、公共支出、新制度經濟學

Abstract

This research analyzes budgetary reforms in the US, UK, New Zealand and Australia. It identifies and evaluates a set of institutional arrangements which affect budgetary outcomes, including aggregate fiscal discipline, strategic prioritization, and technical efficiency in the use of resources. The results show that both New Zealand and

the U.S. achieved aggregate fiscal discipline; Australia improved strategic prioritization; and New Zealand also took aggressive reforms in improving technical efficiency. All four nations introduced some measures to improve transparency and accountability.

Keywords: public expenditures, budget reforms, new institutional economics, entrepreneur budgeting

二、緣由與目的

七〇年代末期、八〇年代初期之際，許多國家面臨財政惡化的困境，在迫切的財政重整需求下，各國政府紛紛將政府預算體系的改革，列為政府再造的重要面向之一，以重新檢討公共支出的配置結果與其執行效率等問題。

而在諸多重整政府預算體系的工業國家當中，當屬英國起步最早，英國在1982年即開始推動「財務管理改革方案」，它所強調的以預算為工具，以達成績效評估、對管理者課責的理念，對於日後世界各國的預算改革，影響甚大，也成為世界各國行政改革的核心作法。除了英國之外，美國、澳洲和紐西蘭亦不甘落後，急起直追。其中尤以紐西蘭改革幅度最大，目前尚無任何國家可與之相抗衡(Aucoin, 1999)；蘇彩足、施能傑，1998)。

制預算赤字的層面。1985 年的「葛蘭姆法」、1990 年的「預算強制法」、1997 年的「平衡預算法」，對於非強制性支出的削減與應享權益支出成長的抑制，頗有成效。此外，美國制定 1990 年的「首席財務官法」與 1993 年的「政府績效與結果法」，以圖提昇財務資訊管理之品質 (Sturm and Muller, 1999)。

3. 紐西蘭預算改革的基礎建立在 1989 年的「財政法」和 1994 年「財政責任法」兩個法案之上 (Campos and Pradhan, 1997; OECD, 1997)。在所觀察的四個國家當中，紐西蘭是運用最多立法程序(相對於行政管理上的改革)來進行預算改革的國家。由於社會同質性高、以及單一國會和一黨領政的政治結構，紐西蘭能快速的通過立法與決策。此外，紐西蘭進行預算改革的決心最為強烈，其改革範圍比起其他國家而言，更為廣泛與深入，到目前為止，成效亦最為明顯。

4. 澳洲的預算改革哲學，與英美紐三國略有不同。澳洲十分強調信任與共識，對於以經濟誘因而解決代理人問題的作法並不太熱衷。它的改革措施的特色，在於十分重視如何使預算資源得到最佳配置，比較不強調公共支出規模的縮減 (OECD, 1997)。它的改革傾向於程序面而非結構面的變化，一連串的改革是在「財務管理改善計畫」與「計劃管理預算制度」兩大主軸下進行；前者大部分是在處理業務性質事宜，後者則偏向處理政策工作；但二者皆注重績效，且鼓勵資源間的轉換和彈性機制。

(三)財政重整成效之比較:

就政府支出規模的控制成效而言，紐西蘭表現最優，美國第二，英國次之，澳洲殿後。在英美紐澳四國實施預算改革之後，澳洲是唯一政府支出占 GDP 比例繼續

擴張的國家。此外，就債務餘額的降低幅度來判斷，亦是紐、美的成效優於英、澳。

(四)制度設計之比較:

1. 就「總體財政目標之建立」而言，其評估指標包含:(1)總支出與公共債務之上限規定;(2)中央決策機構之權力;與(3)單一預算之完整性。綜合分析結果，美、紐兩國的總體財政目標最為具體，且最具強制性，英國次之，澳洲最為放任。

2. 「預算優先順序之決定機制」的重要指標為:(1)中長期預算制度之完整性;(2)支出計畫評估過程之專業性;以及(3)支出機構在預算決策過程之影響力。整體而言，澳洲明顯比紐西蘭具備更為完整的預算優先順序決策機制。美英兩國則在總體財政目標的壓力下，對於優先順序抉擇之理性設計不如往昔注重。

3. 評估「使用資源之技術效率」時，注重的是:(1)預算支出機關的自主性與預算執行之彈性;(2)預算執行者的素質與培訓;(3)預算撥款之穩定性。就此三項指標來看，紐西蘭在改革前後的改變最大，澳洲變化十分有限，美英介於二者之間。

4. 「課責機制」的指標為:(1)事後績效評估制度;(2)公共支出決策與民意調查之連結;(3)支出機構首長之任期與去留規定。由於公共支出績效評估之困難，在此次的預算改革之中，課責機制所發揮的功能如何，爭議頗多。不過在所觀察的四個國家之中，英國所進行的努力積極明顯具體。紐西蘭也積極試圖建立嚴謹的課責機制，美國與澳洲改變較少。

5. 就「透明化機制」之建立而言，評估指標包括:(1)民眾取得預算書與相關資料之難易;(2)預算資料之完整性與可信度。紐澳美英對於預算決策之透明化都十分注重，目前採行相關配套措施的積極程

度依序排名為：紐英澳美。譬如，紐西蘭早已將權責會計付諸實行，澳洲與英國也已開始實行，只有美國比較保守，只將權責會計概念用於政府財務報告之中，但還不考慮完全應用於預算書內。

(五) 預算改革之未來發展：

在朝向企業化預算的現代趨勢下，政府各個支出機構均須和中央財政機構(或預算決策機構)建立起新的互動關係，支出機構提供服務和直接支用大部分的預算資源，而中央必須為政府的表現負起政治責任。但這份新關係的建立目前仍是困難重重，即使各國中央預算決策機構已撤離許多干涉和管制，支出機構批評上級干涉過多的抱怨仍時有所聞。各國在改革的過程中，均面臨難以清楚劃分中央和支出機構的職權與責任的困難，英國和紐西蘭即有不少的個案(OECD, 1997)。不過，儘管改革面臨許多障礙，英美紐澳四國的預算改革任務也都還未完成，但政府似乎都有長期抗戰的心理準備，沒有任何國家曾經或準備放棄改革的理想而回歸到舊有的預算機制。

五、計畫成果自評

本研究的主要貢獻在於透過概念性的建構，指認出影響公共支出結果的各項機制，因而建立起一個整合性的共同評比架構，在「比較政府預算理論」的領域獲得探索性的初步成果。

不過，整合性的共同評比架構雖已建立，但是以其評比英美紐澳四國預算改革的結果，仍屬十分粗糙。雖然筆者在蒐集國內外文獻與網路資訊方面，耗費許多人力與時間，所得資料數量亦稱豐富，但是許多文獻對於各國預算改革措施的描述失之籠統，對其評析亦缺乏一致性的共識；加以某些改革措施施行未久，欲具體論其

成效，為時尚早。因而純粹倚賴書面資料進行評估，未能親至該四大工業國家進行觀察訪談，所得結果不夠具體深入，實為本研究的主要限制。

後續研究重點在於繼續充實預算改革評比結構的指標項數與內容，並希望擴大樣本數(觀察的國家數目)，以期進一步應用統計技巧，分析預算資源配置之結果與關鍵機制之因果關係。

六、參考文獻

- Aucoin (1990). "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, Vol.3, 115-137.
- Campos and Pradhan (1997). "Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, No.3, 423-445.
- OECD (1997). *Modern Budgeting*. Paris: OECD).
- Petrei (1998). *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America*. Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press.
- Strum and Muller (1999). *Public Deficits: A Comparative Study of Their Economic and Political Consequences in Britain, Canada, Germany and the United States*. England: Pearson Education Limited.
- 蘇彩足, 施能傑 (1998)。各國行政革新策略及措施比較分析。台北市:行政院研考會。