

財政擲節與公共行政^{*}

徐仁輝^{**}

《摘要》

本論文旨在探討財政擲節政策對於公共行政理論與實務有何影響；藉由觀察 OECD 主要國家採行的近兩波財政擲節潮流之各項作法，再輔以當時主要的政治思潮主張，可以清楚的分析公共行政的發展方向與內容。石油危機後的財政擲節遇到當時盛行的自由主義，推動新公共管理的誕生。歐債危機後的財政擲節，加速協力治理的運用；社區主義更促使公共治理與公民參與的興盛。本文預計第三波的財政擲節仍將在不遠的未來到臨，因此藉由過去經驗與發展路徑的檢討，相信自由主義與社區的影響仍在；加上人工智慧與大數據的幫助，協力治理與公共治理將更形成熟，行政官僚應扮演好政策教育者的角色，型塑優質公民社會。

[關鍵詞]：財政擲節、公共行政、新公共管理、協力治理、公共治理

^{*} 本文初稿曾發表於 2018 年 1 月 30 日中央研究院歐美研究所舉辦之「公共治理之國際經驗與啟示」學術研討會。

^{**} 世新大學行政管理學系教授，email: jhhsu@mail.shu.edu.tw。

壹、前言

2008 年金融海嘯帶來的經濟衰退，逼使各國紛紛採取凱因斯學派的刺激景氣措施；大量舉債的結果，導致財政狀況更形險峻。隨之而來的歐債危機，讓 OECD 在 2010 年春發表世界經濟展望，大聲呼籲重視擴張性財政政策引起的債務問題，建議各國採取支出刪減等財政撙節措施。2013 年 1 月 1 日「歐洲財政協議」正式生效實施，要求各會員國加強財政撙節，建立約束機制。美國國會亦在 2012 年底達成協議，增加富人稅負及廢除部分租稅優惠等措施，並於 2013 年 3 月 1 日開始自動減少聯邦政府支出。

政府財政撙節的主張，可追溯到古典經濟學與自由主義思想；然而在 1930 年代經濟大恐慌與凱因斯學派興起後，直到 1970 年代石油危機以前，曾經消聲匿跡一陣子。後隨著自由主義的興起，與石油危機後各國的連年預算赤字，財政撙節主張又捲土重來。1993 年歐盟國家訂定的「馬斯垂克條約」（Maastricht Treaty），以及美國 1990 年的「預算加強法」（Budget Enforcement Act），皆有財政紀律的規範。

財政撙節主要作法，包括縮減政府行政支出、裁減員額、降低年金與社會福利給付、減少公共建設投資與維護、加稅（特別是資本利得稅與富人稅）等，這些都直接涉及對政府角色功能的重新檢討，影響政府的施政項目，連帶的對於公共行政理論與實務亦產生不同程度的衝擊。本文旨在探討石油危機與歐債危機後的兩波財政撙節，激發公共行政的觀念、理論、制度與實務產生了那些改變？如前者催生了新公共管理運動，後者加速協力治理（collaborative governance）與公民參與的發展。這些行政管理的改革，當時主導的政治思潮又是甚麼？最後，展望下一波的財政撙節又會讓公共行政朝那些方向發展？

貳、近兩波的財政撙節

財政撙節的主張由來已久，並非時至今日才有，而是今日更盛。事實上，財政撙節涉及對政府角色功能的根本性爭論，茲就其背後的理論依據，以及最近兩波財政撙節政策的發展予以分析。

一、理論依據

（一）古典自由主義與經濟學

古典自由主義學者 Locke 主張政府除了保障人民私有財產權外，不應作其他任何事務。Hume 認為商人才是財富的創造者，政府的借貸根本是件壞事，因為它會是毫無限制。經濟學鼻祖 Adam Smith 強調市場價格機能是一隻看不見的手，可以有效率的配置資源，政府對市場應該採放任自由態度，管得愈少的政府愈好；政府發行公債只會拖垮財政，即所謂「公債破產論」。綜合以上古典自由主義與經濟學者的思想，可以看出財政撙節係必要的手段。奧地利學派如 Hayek 更全盤否定政府干預經濟的功能，認為政府應該完全撤出經濟體系；市場具備長期進化的結構，不是政府干預可以改變或預測的；政府的干預只會造成市場的扭曲，誤導投資。奧地利學派對於政府巨靈（Leviathan）的恐懼一直存在著，因此財政撙節是必然的主張。

（二）公共選擇理論

近半世紀興盛的公共選擇學派，分析理性自利的個人如何參與公共決策，發現公共選擇投票機制並無法確保資源有效率配置；加上代議民主制、選票互助、利益團體、追求預算最大化的行政官僚等因素，促成政府預算規模不斷成長。公共選擇學派主張預算決策應採取超級多數決、對預算支出設上限或要求收支平衡、以及從擴大財政分權、加強財政透明度與改變官僚誘因等多方面著手（Rosen & Gayer, 2013），來改善政府失靈問題。

二、石油危機以後的財政撙節

古典經濟學小政府的主張，在 1930 年代經濟大恐慌時，受到 Keynes「功能財政」理論的挑戰，Keynes 授予政府穩定經濟的職能，在經濟景氣衰退時，主張政府採取赤字預算以擴大政府支出方式帶動總需求，讓經濟景氣得以復甦。二戰戰後的重建需要及福利國家的興起，皆讓各國政府支出不斷成長；政府的角色功能亦隨之擴增。Musgrave（1959）即主張政府有三大經濟功能：穩定經濟、所得重分配與資

源配置，以彌補「市場失靈」。

此種現象直至 1973 年與 1979 年的兩次石油危機，世界經濟出現所謂的「停滯性膨脹」，稅收在經濟低迷下不足以支應支出，各國政府財政呈現連年赤字，債務迅速累積，要求政府重視赤字與債務的聲浪高漲，有關財政撙節與預算控制的主張獲得落實。

（一）華盛頓共識

1989 年華盛頓共識（Washington Consensus）要求各國政府重視財政紀律、重新安排公共支出優先順序、進行稅制改革、加速民營化、解除政府管制、利率自由化、匯率競爭、開放貿易及外來投資等，前 5 項政策皆在檢討政府職能，重視財政穩健有關。國際貨幣基金會（IMF）成立的宗旨之一，亦在督促各國降低財政赤字、通貨膨脹與關稅，並積極倡導民營化與金融自由化。

（二）歐盟的預算規範

歐盟國家組織為推動歐元區的成立，於 1993 年訂定「馬斯垂克條約」，要求各會員國自 1994 年起，每年度預算赤字不得超過 GDP 的 3%，未償還債務餘額不得超過 GDP 的 60%。1997 年復於阿姆斯特丹再簽訂「穩定與增長公約」（Stability and Growth Pact），要求各會員國訂定實現中期財政預算目標的時間表，在 2004 年實現平衡預算目標；如一國的預算赤字被判定可能超過 3%，歐盟將予以糾正；如連續 3 年超過 3%，將被處以最高 0.5% GDP 的罰款。到了 2004 年因德、法等大國皆無法遵守此公約要求，終於在 2005 年修正該公約，加強公約的彈性，允許會員國因應經濟衰退時，一些特殊項目支出可以超過上限規定，如重大資本支出、研究發展支出等。

（三）美國的預算控制

美國在 1985 年訂定「平衡預算與緊急赤字控制法」（The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act），俗稱 GRH 法；該法主要目的在訂定每年度的預算赤字目標，並以 1991 年為預算平衡年。每年總統所提送國會預算赤字不得高於該年度所預定的目標，否則國會將啟動自動刪減機制。1987 年國會將平衡預算年修正延後兩年。到了 1990 年國會同意該法所訂預算赤字目標在政治上難以接受；改制

定「預算加強法」取代之。該法制度設計上將政府支出分成兩大類，一為自由裁量支出，必須予以設上限；另一為直接支出，必須採取赤字中性，增加支出須先妥籌財源。自此該法成為近 20 年來美國聯邦政府控制支出成長的主要法源，該法陸續在 1993、1997 與 2002 年陸續修正。2011 年的「預算控制法」（Budget Control Act）則是配合債限的調高，制定 10 年內支出刪減目標，再次強調自動刪減機制（徐仁輝，2014）。

三、歐債危機後的財政撙節

2008 年 9 月 15 日美國投資銀行雷曼兄弟宣告破產，引發金融海嘯；導致 2009 年全球經濟成長率為負 2.5%，世界各國政府為應付經濟的嚴重衰退，莫不採取擴大公共支出振興景氣方案。在 2009 年美國與英國預算赤字占 GDP 比分別為 11.9% 與 10.8%，歐元區國家也高達 6.4%，接著連續數年皆出現龐大預算赤字。致使 OECD 國家債務占 GDP 比平均數在 2012 年超過 100%，此比例在本世紀初平均僅約為 60%，10 年間拜金融海嘯之賜，如此迅速的債務累積令人觸目驚心，自然促使各國執政者往財政撙節方向走。

2009 年世界經濟正逐步走出金融海嘯陰影之際，首先是希臘因隱瞞預算赤字遭國際信評機構調降其信用評等，出現國債危機。接著愛爾蘭、葡萄牙、西班牙、與義大利主權債務出問題，國際經濟亦隨之動蕩不安。2012 年六月西班牙亦同意繼希臘、愛爾蘭、葡萄牙後接受紓困，至此 4 個國家接受紓困金額高達 5,000 億歐元。這些國家在獲得紓困的同時必須作財政撙節的承諾，逐年降低預算赤字，作法包括加稅、減少政府一般支出（如裁減公務人員）、減少社會福利支出、開源（出售公營企業與公有財產）等。

（一）歐洲財政協議

歐債危機加強了歐盟國家採取財政撙節的決心，德國總理梅克爾即呼籲惟有更嚴格的財政紀律，才能防止嚴重負債的國家引爆的金融危機擴散，改革整頓國家財政秩序後，才能吸引投資人與恢復競爭力。Posner 與 Sommerfeld（2012）指出歐盟國家在經過歐債危機的壓力下，較美國更能積極的推動財政撙節政策。

2012 年 3 月 2 日歐盟高峰會議，25 個歐盟國家領袖正式簽署「經濟暨貨幣聯

盟穩定、協調與治理條約」(The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union)，該條約又簡稱為「財政協議」。2013 年 1 月 1 日該協議正式生效實施；其基本特徵有五：1. 各國同意接受政府預算赤字與債務的規範；2. 該等規範必須以各國國內法規方式執行；3. 若未遵守該規範，歐洲法院可實施制裁；4. 過高赤字的財政制裁；5. 鞏固歐元區的金融穩定。該協議目的在加強成員國的財政紀律，並建立約束機制(李貴英，2013)。如要求各國政府預算要實現平衡或賸餘(年度結構性赤字不得超過 0.5% GDP)，並應寫入各國的憲法或法律。當一國的政府債務佔 GDP 比超過 60% 時，該協議要求 3 年內平均每年必須減少政府債務的二十分之一，寬限期為 3 年。如無法達成，歐洲法院可以處罰該國最多 0.1% GDP 的罰款。

(二) 美國的財政撙節

2012 年底，Obama 政府延續小布希政府時代的所得稅減免優惠措施以及薪資所得稅調降 2% 等政策到期，以及醫療保險稅務優惠與失業救濟金補助政策等支出亦面臨檢討，如果實現加稅與減少支出的結果，美國 2013 年赤字將可以大幅減少。然而減少赤字可能會帶給經濟成長負面的衝擊，前聯準會(Fed)主席 Bernanke 稱此為「財政懸崖」(fiscal cliff)。最終美國國會經多次協商結果，以部分加稅、延長失業福利金給付等，稍微減緩赤字減少的衝擊。美國聯邦政府預算赤字自 2009 年的最高峰 1.4 兆美元，連續 4 年預算赤字皆超過 1 兆美元後；終於在 2013 年減少支出與加稅結果，赤字下降為 8,000 餘億美元，至 2015 年更下降至 4,390 億美元。

參、石油危機後財政撙節對公共行政的影響

財政撙節對公共行政思想、觀念、理論與制度的影響如何呢？其實財政撙節只是「導火線」！因為在政府財政資源緊縮下，政府必須加速檢討其角色功能與各項政策的必要性。如何改革其實受到的是當時主流的政治思潮、社會的價值觀、以及行政管理的技術工具等影響。

1980 年左右美國 Regan 總統與英國 Thatcher 首相相繼上台，在所謂「新右派」政治思潮引導下，各國採取大幅減稅政策；政府收入減少，支出卻無法相對減少，各國財政自此開始惡化；到了 1980 年代後期，注重財政撙節的呼聲高漲。而

此時也正是公共選擇學派興起與自由主義重新盛行的時代，質疑「政府失靈」的看法充斥，要求政府退居第二線；政府不應再扮演「划槳者」，而只要作「領航者」的角色即可（Osborne & Gaebler, 1993）。對公共行政理論與實務的影響，可以從預算操作過程與決策的改進、精簡政府施政項目、以及新公共管理的主張分析之。

一、預算操作與決策的改變

OECD 國家財政撙節作法表現在預算決策上大致上有以下作法，在總體預算（macro-budgeting）決策上，可以發現的是制定由上而下（top-down）的支出上限、赤字額度、債務上限、基線預算（base-line budget）、多年度預算規劃等財政規範（fiscal norms），取代以往由下而上（bottom-up）預算決策。在各機關的個體預算（micro-budgeting）編列方面，更重視裁減預算、控制現金、評估計畫等（Schick, 1986, 1988）。

Kettl（1989）以美國聯邦政府支出結構分析，發現在財政壓力下，預算決策明顯由擴張改變為保守；Whitwell（1990）則宣稱 1980 年代財政壓力下的預算決策係屬經濟理性的勝利。Cothran（1993）認為在縮減預算規模下，預算更大的彈性授權與課責，改變了官僚追求預算最大化的文化，讓官僚以追求計畫績效為使命。Campos 與 Pradhan（1999）發現在財政困難下，預算分配的協調機制會被加強，支出的共識會被建立，以及更重視預算配置的策略性優先順序。Franklin 與 Carberry-George（1999）針對美國地方政府的研究，亦發現因應由上而下的控制，各機關預算的編列，除了延續以往法定支出外，更加注重與議會的事先溝通、並加強支出計畫績效的測量。美國 Gore 副總統主持的國家績效報告（National Performance Review）建議預算程序應朝三方面改進：（一）強化預算的責任：重視計畫目標的達成與績效的測量；（二）充分授權：提供必要資源，減少過度干預；（三）改進預算程序以提高效率（Gore, 1993）。

二、對政府活動或施政項目的影響

Cooper 等人（1998）認為精簡政府施政管理以因應財政危機是必要的手段，他們歸納出各國政府普遍檢討的作法如次：

- (一) 那些活動是法律所要求必須作的？
- (二) 那些活動是可以中止的？
- (三) 除課稅外能否開闢其他財源（如使用者付費）？
- (四) 那些活動可以轉移給非政府部門提供？
- (五) 如何提高政府工作效率（生產力）？
- (六) 那些活動可以使用低報酬或免費志工？
- (七) 如何減少資本投資？
- (八) 如何提高資訊的使用技術（如電子化政府）？
- (九) 那些需求可以限制，那些服務可以削減？
- (十) 那些政策可以強化民間投資？
- (十一) 如何簡化工作流程提行政管理效率？

從上述的歸納可以看出各國政府在因應財政壓力，除開源節流外，很重要的一項工作是重新檢討政府的角色功能，將政府部分業務與職能外包，或開放給民間企業、非營利組織來承擔，政府只要引導民間資源來提供或生產即可。

三、新公共管理與政府再造

Osborne 與 Gaebler（1993）在《政府再造》（*Reinventing Government*）一書中不畏言指出石油危機後，美國聯邦政府財政惡化，對地方政府補助款減少，係促使地方政府引進企業家精神的主因之一。1980 至 1990 年代風起雲湧的政府再造、企業型政府或稱新公共管理運動，很重要的背後推手之一確實是政府財政撙節政策；在財政資源緊縮壓力下，企業型的政府必須將有限的預算資金作更有效率的使用，因此須突破過去在預算、採購、人事等多方面的制度束縛，擴大預算與行政管理的彈性授權，同時加強課責。

政府再造的主要作法係引進企業家精神於公共管理，亦即強調顧客導向的施政，提高公共政策的滿意度，讓政府施政對民意更具反應性。在財政預算資源緊縮的環境下，以下政策普遍受各國採行，它們亦皆有助於減輕政府財政負擔，分析如次：

（一）解除管制

管制需要大量行政成本，更造成社會的不公與經濟資源配置效率上的「無謂成本」（Joskow & Noll, 1981）。在許多管制的政治、財政或社會因素消失後，20 世紀後期各國皆大規模的解除各種管制（如運輸、金融、電信、傳播、進出口等），回歸市場經濟，提升效率，同時減少政府行政支出。

（二）民營化

過去各國政府基於不同目的，或多或少皆有一些國有（公營）企業，這些企業經常是以獨占或寡占模式經營市場。而由於其人事、會計、採購等經營作業皆需受政府法規的規範，較民營企業缺乏彈性；其經理人也不像民營企業經理人有足夠誘因追求利潤，因此出現所謂的「X 無效率」。1980 年代大多數國家皆對公營企業的必要性予以重新檢討，興起民營化潮流；將企業所有權釋放出來讓民間持有（如公開上市）；最大優點在於尋求更佳的管理模式（Savas, 1987），可以不再受公有事業的法令規章束縛，回歸企業追求利潤的本質，讓市場競爭，提升資源配置效率，同時政府亦可以獲得出售事業的財政收入。

（三）外包

外包則是將許多原本由政府本身提供或生產的財貨服務，交由市場來提供；目的不僅可以減少政府預算支出，更可以藉廠商的生產與提供而降低成本，產生生產效率。近二三十年來世界各國政府皆大量的推動外包政策，許多公共服務如環保清潔、客服、保全、社服、軍事武器等。至於許多公共工程的 BOT（build-operate-transfer）案也可歸類是外包的形式之一，目的在於引進企業的生產與經營效率，同時減輕政府的預算負擔。

肆、歐債危機後財政撙節對公共行政的影響

2008 年的金融風暴導致 OECD 各國未償債務迅速累積，長期舉債的結果，許多經濟學者擔心龐大的債務利息支出會拖垮經濟成長（Reinhart & Rogoff, 2010）。大多數已開發國家政府在長期的財政困窘下，大多無足夠資金投資基礎建設與維護，不僅造成國內投資不足，亦導致公共工程、設施安全與品質惡化。而全球化又

促使產業外移，國內失業率居高不下，社會貧富差距的擴大，社會階層對立，民眾（特別是年輕世代）普遍對政府的施政能力不滿。歐債危機後，歐盟國家的嚴守財政摺節國際規範，更讓民眾不滿情緒的蔓延，要求政府改造的呼聲高漲。陸續出現占領華爾街行動、反全球化、反移民、右派政黨崛起、本土意識高漲等運動或現象，社會的分化程度不斷惡化（Stiglitz, 2012）。

Edwards（2009）在其書 *Civil Society* 中指出，1945 年到 1970 年代石油危機時，係以國家優勢來解決各種社會經濟問題，此期間稱為「福利國家的年代」；從 1970 年代晚期開始到 1990 年代則是自由主義興盛，政府退居二線，以市場為解決問題的主要方法。然而到了上世紀末，當市場出現企業作假帳、大小金融風暴與貧富差距急速擴大後，新的世紀出現新的「第三條路」，即公共、私人與公民此三「部門」共同合作的夥伴關係，成為克服各種社會與經濟問題的最佳途徑，亦即「公民社會」（civil society）時代的到來。以下舉例說明公民社會時代新的公共治理（public governance）模式：

一、協力治理

大多數已開發國家政府在面臨沉重債務還本付息負擔，而開源（加稅）又極端困難，不得不將許多原先必須由政府提供的公共財或服務，協商民間企業或非營利組織以公私協力的方式進行。Moulton 與 Wise（2010）即認為係財政危機造成公私部門的界限移轉；Forrer、Kee、Newcomer 與 Boyer（2010）等亦稱自此以後，公私部門的夥伴關係較以往更為密切；因為在財政資源有限的情況下，政府施政必須更加依賴民間資源。

公私協力模式旨在結合公私部門優勢，藉由制度性安排（如契約、協議），透過溝通協調與共同規劃設計，達到資源共享與風險分擔，創造夥伴關係（Jamali, 2004）。在協力關係中公私部門的角色是互補的（Jacobson & Choi, 2008），例如政府部門負責制定法規與控管，私部門則引入外部資金與技術；藉由雙方合作關係的建立，交流頻繁，集體創作，分享資訊與風險，提升資源使用效率與顧客滿意度（Hodge & Greve, 2007）。

二、公民參與

公共治理的思維因社區主義（communitarism）的盛行而有所改變，如政府應加強公民教育與品德，鼓勵關切社群與互相尊重的對話（Sandel, 2009）。新公共服務（new public service）理論強調政府施政應與公民多進行協商與協調，以創建共同的價值觀，服務公民（Denhardt & Denhardt, 2015）。網路的發達亦讓行政資訊更為透明化，同時也降低了公民參與的成本；近年來各國政府亦不斷推出讓公民參與公共決策的平台與機制。

如近 10 餘年來，世界有 2,000 餘個地方政府採取參與式預算（participatory budgeting）制度，針對過去政府預算決策皆是在政府機關內作成，鮮少有公民參與的機會；參與式預算容許公民有更多的機會參與預算的制訂，讓他們可以對於地方社區公共服務方案與支出計畫，予以辯論並排列優先順序，以民主與透明方式制訂預算，希望藉此讓預算的決策更能符合人民的需求，同時提升預算的透明度、民眾的認知、以及提升公民社會的素質（徐仁輝，2014）。實驗的結果，確實出現一些成效，如公民與官僚皆更加珍惜預算資源的使用、弱勢族群的福利與地方社區基礎建設獲得重視、公民參與的人數持續上升、以及參與式預算的金額不斷增加等（Wampler, 2007）。

伍、下一波的財政撙節會刺激甚麼？

石油危機後第一波的財政撙節浪潮，在各國政府盡量節制支出預算成長，控制舉債額度的努力下，加上網路經濟的推波，各國的未償債務成長幅度在上世紀末確有趨緩的成果。此可以表 1 說明之，表內列舉 OECD 主要幾個國家未償債務占當年度 GDP 比；自 1995 年到 2005 年左右，多數國家比例有下滑，表示財政撙節政策在改善財政上產生效果。本世紀初一些國家暫時放棄財政撙節政策（如小布希總統的減稅、歐盟放寬馬斯垂克條約的規範）。然而隨後而來的金融風暴，急速的破壞各國財政的穩健，財政撙節政策主張再度上場。未償債務占 GDP 比例在金融風暴後急遽上升，從 2010 年到 2016 年皆未見降低。

表 1 OECD 部分國家未償債務占 GDP 比 (%)

國家	1995	2000	2005	2010	2015	2016
澳洲	59.4	42.8	36.7	47.1	67.8	72.1
加拿大	124.4	105.4	94.2	105.2	115.9	115.6
法國	66.6	71.9	81.7	96.8	120.5	123.4
義大利	121.2	119.0	117.4	124.9	156.9	155.6
西班牙	67.5	65.2	50.0	66.6	116.4	116.6
英國	51.4	48.8	51.4	89.2	112.1	122.4
美國	83.2	61.7	79.0	116.9	125.2	126.9

資料來源：OECD 網頁 (<https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>，檢閱日期：2018 年 1 月 15 日)。

一、下一波財政撙節仍有必要

歐盟國家目前仍緊守著財政撙節政策，期待經濟的緩慢復甦，前景如何尚難預料。美國經濟則在連續的量化寬鬆貨幣政策下先行復甦，財政赤字亦減少。然而 2016 年起改由共和黨執政，該黨一貫的減稅政策在川普總統的執意推動下，大幅度的稅改政策，已於 2017 年底獲得國會通過。雖然可預期美國經濟將因減稅的刺激短暫有所成長，但長期將造成更龐大的預算赤字。美國政府初步預估 10 年將增加 1.46 兆美元，目前美國聯邦政府累積債務已超過 20 兆美元，每年固定的赤字約 5,000 億美元左右，10 年粗估超過 5 兆元，加上減稅額外增加的赤字，預估 10 年後可能逼近 30 兆美元，成長幅度約為 50%。

龐大的債務終將侵蝕未來美國納稅義務人的權利，美國國會預算局在 2012 年的推估，即警告四分之一世紀後（2037 年）債務利息支出將達 GDP 的百分之十。美國納稅義人所繳納的租稅（不含社會安全捐的薪資稅），其中三分之一將作為債務利息支出，三分之一作為醫療照護支出，僅剩約三分之一可作為一般行政（包括國防、外交、經濟發展、公共建設、教育等），亦約占 GDP 的 10% 左右（如圖 1）。雖然財政撙節政策一直受到凱因斯學派（Keynesian）學者的批評（Blyth, 2014; Krugman, 2012），但在如此拮据的財政資源下，美國聯邦政府要能健全財政負起責任是相當困難的（Palmer, 2012）；因此可預見美國政府在不久的未來，終將回歸財政撙節政策。

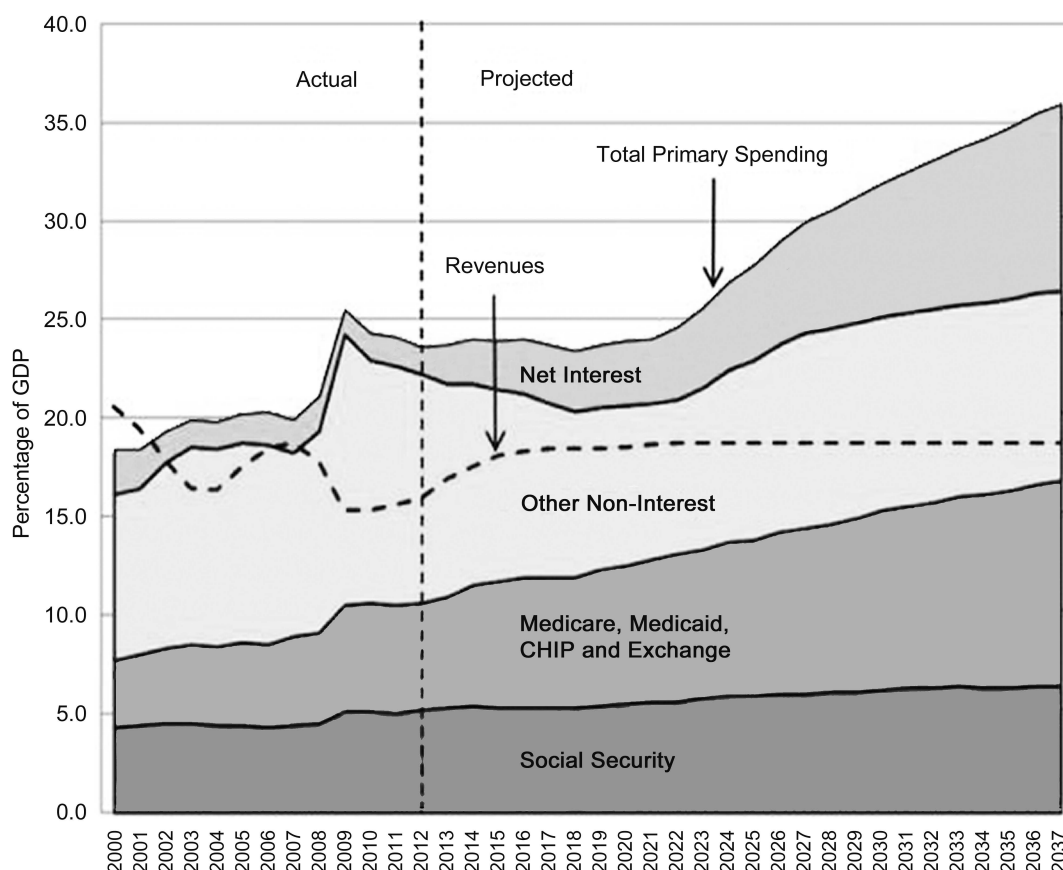


圖 1 美國聯邦政府收支預估

資料來源：Palmer (2012: 7)。

二、對公共行政會有何影響？

綜觀石油危機與歐債危機後的兩次財政撙節對公共行政之衝擊，可以發現財政撙節是促使行政改革的引線，反應當時的政治思潮與社會價值觀，以及行政管理工具，每次皆帶給行政管理無論是觀念、理論、制度與作法上的諸多創新。可以期待下一波的財政撙節仍會促使公共行政理論與實務有所改革。

在財政壓力下，可以確定自由主義的影響仍將扮演重要角色，對於政府的角色功能與干預的正當性，將會持續檢討，並繼續擴大善用民間資源，利用公私夥伴關係或協力方式，更有效率與反應性的提供公共財貨與服務。

未來社區主義的影響力亦會不斷增強，公民將不斷要求擴大與直接參與公共決

策；因此必須持續加強與公民的溝通對話，允許公民在公共政策的每階段皆有發言權。同時行政官僚應多教導公民對公共議題的認知，鼓勵公民關注社區利益與良善社會。在人工智慧普遍應用與大數據資訊的充分使用下，亦可以預期公民參與公共事務的成本將更低廉，公民的意見將更容易以不同方式呈現。

總之未來的公共治理應朝以下方向發展：

- (一) 建立新的社會契約：為制止大企業剝削勞工權利，必須對政治獻金予以更嚴格規範與透明化，抑制企業的政治權力，並加強其社會責任；同時公共政策的制定，則應更重視廣大勞工與中低所得階層的意見與福利（Stiglitz, 2012）。
- (二) 善用私部門的資源與創意：繼續擴大協力治理的範圍，並創新治理的模式，所提供公共服務與財貨不僅經濟上有效率，更能有反應性的滿足社會與民眾的需要。
- (三) 深化行政的透明度：加強財務預算、採購、外包、行政程序等資訊的公開，法規與制度應即時檢討修訂，提升行政透明與內控機制，降低社會交易成本，防止貪贓不法。
- (四) 提倡公民教育與公民參與：政府公務員的角色應從「領航者」轉變為「政策教育者」（Cooper, 2012），教導民眾公共政策知識，提高公民參與的熱忱與素質，同時培養公民社會的美德（如犧牲、服務、團結，以及接納不同宗教信仰、價值觀的道德對話等）。
- (五) 持續降低公民參與的成本：利用各項網路工具與大數據資訊，創新各種公民參與的方式與管道，讓公民可以快速與低成本的參與及表達意見，讓公民共同思辨與審議公共利益與良好政策。

陸、結論

自由主義主張人民有生命、財產與自由的基本人權，向來擔心政府侵犯人民的自由選擇權，因此力主對於政府的立法與行政等公權力給予適度規範。每當經濟危機與政府財政困窘時，自由主義的主張即要求重新檢討政府的角色功能，減少對私部門或市場的干預，簡化公共行政流程與釋放公共資源等。1970 年代石油危機後，OECD 大多數國家的財政自始邁入長期連年赤字，亦拉起了近半世紀以來的一波財

政撙節的序幕；新公共管理主張企業型政府，加強彈性授權與課責，以及利用解除管制、民營化、外包等方式讓民間肩負起更多的責任與功能，皆是呼應自由主義的主張，所作的制度性改革。

本世紀以來，大小金融風暴、企業的未善盡社會責任、貧富差距的跨大、社會階層分化的嚴重等問題，讓人們重新思考自由主義過度重視市場所帶來的後果；同時亦促使公民意識抬頭，在政府與企業外，公民應積極扮演更重要角色來共同解決社會經濟問題，公民社會與社區主義興起。歐債危機後的財政撙節，加快了各國政府推動協力治理的腳步，各種公民參與公共事務的機制亦隨之出爐，所謂新公共服務或公共治理的時代來臨。

可以預見下一波的財政撙節仍會到來，它將繼續扮演激化行政改革的角色。在緊縮財政資源的壓力下，自由主義仍將要求持續檢討政府職能與干預的必要性，協力治理的範圍將更為擴大，治理模式將更為創新。同時社區主義的主張亦會更加受重視，持續深化公民參與的程度與品質；而在新科技的協助下，公共治理亦將更貼近民意、有效率與課責。

期待未來公共治理能充分利用私部門的資源與創意，同時抑制大企業的政治影響力，提升其社會責任。政府公共政策與法規的制定與執行更為透明，減少貪腐情事。行政官僚則肩負政策教育者的角色，讓公民對公共政策有充分學習與認知的機會，俾提高參與的興趣與品質，並培養公民美德，包容不同的意見，型塑優質的公民社會。

參考文獻

- 李貴英（2013）。**歐盟主權債務危機與因應**。歐盟社會發展政策與公共治理新趨勢研討會（9月6日），臺北。
- 徐仁輝（2014）。**公共財務管理：公共預算與財務行政**（第六版）。臺北：智勝。
- Blyth, M. (2014). *Austerity: The history of a dangerous idea*. Oxford, UK: Oxford University.
- Campos, J. E., & Pradhan, S. (1999). Budgetary institutions and the levels of expenditure outcomes in Australia and New Zealand. In J. M. Poterba & J. von Hagen (Eds.), *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 233-264). Chicago, IL: University of Chicago.
- Cooper, P. J., Brady, L. P., Hidalgo-Hardeman, O., Hyde, A., Naff, K. C., Ott, J. S., & White, H (1998). *Public administration for the twenty-first century*. San Diego, CA : Harcourt Brace College.
- Cooper, T. L. (2012). *The responsible administrator: An approach to ethics for administrative role* (6th Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Cothran, D. A. (1993). Entrepreneurial budgeting: An emerging reform? *Public Administration Review*, 53(5), 445-454.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (4th Ed.). New York, NY: Routledge.
- Edwards, M. (2009). *Civil society* (2nd Ed.). Cambridge, UK: Polity.
- Franklin, A., & Carberry-George, B. (1999). Analyzing how local government establish service priorities. *Public Budgeting & Finance*, 19(3), 31-46.
- Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K. E., & Boyer, E. (2010). Public-private partnerships and the public accountability question. *Public Administration Review*, 70(3), 475-485.
- Gore, A. I. (1993). *Mission-driven, results-oriented budgeting: Accompanying report of the national performance review*. Washington, DC: National Performance Review.
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.

- Jacobson, C., & Choi, S. O. (2008). Success factors: Public works and public-private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 21(6), 637-657.
- Jamali, D. (2004). Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context. *The International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430.
- Joskow, P. L., & Noll, R. G. (1981). Regulation in theory and practice: An overview. In G. Fromm (Ed.), *Studies in public regulation* (pp. 1-78). Cambridge, MA: MIT.
- Kettl, D. F. (1989). Expansion and protection in the budgetary process. *Public Administration Review*, 49(3), 231-239.
- Krugman, P. (2012). *End this depression now!* New York, NY: WW Norton.
- Moulton, S., & Wise, C. (2010). Shifting boundaries between the public and private sectors: Implications from the economic crisis. *Public Administration Review*, 70(3), 349-360.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Plume.
- Palmer, J. L. (2012). The hard road to fiscal responsibility. *Public Budgeting & Finance*, 32(3), 4-31.
- Posner, P., & Sommerfeld, M. (2012). The politics of fiscal austerity: Implications for the United States. *Public Budgeting & Finance*, 32(3), 32-52.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review*, 100 (2), 573-578.
- Rosen, H. S., & Gayer, T. (2013). *Public finance* (10th Ed.). New York, NY: McGraw-Hill.
- Sandel, M. J. (2010). *Justice: What's the right thing to do?* New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The key to better government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Schick, A. (1986). Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized democracies. *Public Administration Review*, 46(2), 124-134.
- Schick, A. (1988). Micro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrialized

democracies. *Public Administration Review*, 48(1), 523-533.

Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. New York, NY: W.W. Norton.

Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation and accountability*. State College, PA: The Pennsylvania State University.

Whitwell, G. (1990). The triumph of economic rationalism: The treasury and the market economy. *Australian Journal of Public Administration*, 49(2), 124-140.

Fiscal Austerity and Public Administration

Jen-Hui Hsu^{*}

Abstract

The purpose of the article is to explore the impact of fiscal austerity policy on the theories and practices of public administration. Observing the two recent waves of fiscal austerity policies adopted by OECD countries and the mainstream political thoughts, the article gives a clear analysis of the development directions and the contents of public administration. The fiscal austerity after the oil crises and the liberalism thoughts pushed the birth of New Public Management. The austerity programs of European countries following their national debt crises and the rise of communitarianism sped up the adoption of collaborative governance, public governance and citizen participation. The third wave of fiscal austerity will come in the near future. From the experiences and development trends we can see the influence of liberalism and communitarianism still exist, and the collaborative governance and public governance will be further developed with the help of AI and big data. Government officials should play the role of policy educator to encourage citizen participation and help build a strong civil society.

Keywords: fiscal austerity, public administration, new public management, collaborative governance, public governance

^{*} Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, email: jhhsu@mail.shu.edu.tw.

