

第 15 章

政府預算研究之省思：何去何從？*

蘇彩足／台灣大學政治系

政府預算的研究範疇可以粗略劃分為兩大領域：「預算結果」與「預算制度」的研究。前者所涉及的是政府預算決策的結果，例如政府歲入歲出的規模與結構、預算赤字及公共債務的影響、公共支出與經濟成長的關係、以及各項預算政策的實質內容等皆屬之。後者則包括以政府預算在籌編、審議與執行時所憑據適用的各種成文與不成文規範為研究對象的文獻，例如公共債務上限的規範、績效預算的編製原則、預算審議階段中立法與行政的互動慣例等，都是預算制度研究的重要焦點。

就「預算結果」的範疇而言，其研究課題豐富而多元，相關文獻不勝枚舉，尤其是公共支出成長的各種理論發源甚早，其演變亦頗受矚目，故本文以其作為預算結果研究的代表，在第二節中進行扼要回顧。而在「預算制度」的研究領域方面，預算制度改革的運動與評估從未停歇，尤其是 1980、1990 年代之後的「企業化預算」(entrepreneur budgeting)的改革潮流方興未艾，更有必要在本文中予以適度的介紹。因此，本文第三節以預算制度之改革為題，進行討論。

除此之外，近年來新制度學派在剖析預算結果與預算制度二者的關聯性的研究領域上，頗有貢獻，故第四節探討以新制度理論為基礎的一些預算文獻。第五節為公共預算的未來研究方向，筆者提出幾項目前比較為人們所忽略的研究課題，呼籲專家學者正視其重要性，儘快跨入這些主題的研究，以彌補目前預算研究之不足。

* 本文較早之版本曾於國立空中大學公共行政學系主辦之「行政管理學術研討會」(民國 89 年 5 月 13 日)中發表。

一、公共支出成長之理論¹

走過二十世紀，人們目睹了國家社會經濟的結構性變化。二十世紀之初，在以自由市場為基礎的經濟架構下，各國政府的預算規模占 GDP 的比例約在 15% 到 20% 之間；但在二十世紀結束時，混合經濟已取代了自由經濟成為主要的經濟結構特徵，此時各國的支出比重擴張至 GDP 的 40% 左右。²此一公私部門分際大幅改變、以及政府預算規模急劇擴張的現象，自然而然引起學術工作者的濃厚興趣與關注，紛紛試圖建立相關的公共支出成長的理論模型。

Holsey 與 Borcharding 將公共支出成長的各種理論歸納為兩種典範，分別為「非政治性」(apolitical)與「政治性」的典範³；這兩種典範對於政府擴增公共支出的動機，有根本上的認知差異。「非政治性」典範假設，公共支出的擴增導因於自由市場的失靈，因為私部門無法滿足人民對於特定財貨與服務的需求，故由政府編列預算予以填補。「政治性」的典範則假設，公共支出的增加源自於自利的個人與團體的各種競租行為，政府只是按照他們的偏好來進行資源的分配而已，與自由市場是否失靈並無必然的關聯。這兩種不同典範的公共支出成長的研究假設，各有其擁護者，也先後發展出許多知名的假說與理論。

除了「政治性」與「非政治性」兩種典範之外，針對公共支出成長之研究，後來又逐漸發展出融合兩者的折衷途徑，此一途徑主張預算規模的擴增係同時取決於政治與非政治兩類動機，單獨採取一種典範並不足取。不過相對而言，折衷途徑的研究仍屬於初步的萌芽階段，未臻成熟。

非政治性典範 非政治性典範視政府支出之規模與結構為許多追求不同支出計畫的個人間的妥協結果，最典型的理論即是「中位數選民模型」

¹ 本節中有關公共支出成長理論之介紹主要遵循Holsey 與Borcharding (1997) 的架構，如欲進一步了解各項理論的內容與評析，請直接參考該文。

² Cheryl M. Holsey and Thomas E. Borcharding, "Why Does Government's Share of National Income Grow? An Assessment of the Recent Literature on the U.S. Experience," in Dennis C. Mueller ed., *Perspectives on Public Choice* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 562.

³ Cheryl M. Holsey and Thomas E. Borcharding, "Why Does Government's Share of National Income Grow?"

(median voter model)。根據中位數選民模型的理論陳述，在多數決的集體選擇的投票規則下，中位數選民對於公共支出規模與內容的決定，扮演著樞紐性的重要角色；中位數選民的需求的改變與增加，乃是政府支出成長的最佳解釋因素。換言之，公共支出的需求變化與支出規模改變的結果，乃是中位數選民需求函數的反映，預算決策的政治環境因素並不在中位數選民模型的考量之內。因為假設公共支出的需求會受到中位數選民的所得、偏好、政府財貨的價格、民間部門生產的財貨的價格、人口等因素的影響，中位數選民的理論模型提供了實證研究者尋求解釋公共支出規模變化的良好架構。

在以中位數選民理論為主軸的眾多數量研究之中，公部門財貨的價格對於公共支出成長的影響獲得最多的實證支持。「包模爾弊病假設」(Baumol disease hypothesis) 主張，公部門與民間部門財貨價格比值的上升，是導致公共支出擴張的主要因素之一。⁴其後 Gramlich、Lybeck 與 Henrekson、Ferris 與 West 等多項實證研究都支持此一假設的立論⁵。

「華格納法則」(Wagner's law)⁶也是預算研究者耳熟能詳的理論。華格納法則主張，隨著人口的增加與社會的進步，政府的業務日益擴增，而且政府業務擴增的速度超過平均國民所得增加的速度。因此，華格納法則隱

⁴ 「中位數選民」的定義為：將所有選民對於公共支出規模的偏好由小到大依次排列之後，其偏好規模位於中間的選民，即為中位數選民；因此相對於中位數選民的支出規模的選擇而言，有一半成員的支出選擇高於中位數選民的選擇，另外一半成員則低於他的選擇，參照Harvey S. Rosen, *Public Finance* (New York: Richard D. Irwin Inc., 1992)。

⁵ Thomas E. Borcherding and Robert T. Deacon, "The Demand for the Services of Non-Federal Governments," *American Economic Review*, Vol.62, No.5 (December, 1972), pp.891-901; Theodore C. Bergstrom and Robert P. Goodman, "Private Demands for Public Goods," *American Economic Review*, Vol.63, No.3 (June, 1973), pp. 280-296。

⁶ William J. Baumol, "The Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis," *American Economic Review*, Vol.57, No.3 (June, 1967), pp.415-26。

⁷ E. M. Gramlich, "Excessive Government Spending in the U.S.: Facts and Theories," in E. M. Gramlich and B. C. Ysander, eds., *Control of Local Government* (Stockholm: Almqvist and Wicksell, 1985); Johan A. Lybeck and Magnus Henrekson, *Explaining the Growth of Government* (Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1988); J. S. Ferris and E. G. West, "Changes in the Real Size of Government: US Experience 1948-1989," Unpublished manuscript (Department of Economics, Carleton University, 1993)。

⁸ Wagner本人對於華格納法則的說明係以德文發表，可另參考Bird (1971)的英文著作，對於華格納法則的背景與意涵有詳細的說明。

含著政府所提供的財貨與服務的所得彈性大於一的假設。不過，華格納法則雖然在許多公共支出成長文獻中占有一席之地，但是實證分析的結果十分分歧，並不一致。⁹

中位數選民的偏好對於公共支出成長的影響是學者較為忽視的一環，不過討論地區居民偏好差異是否是造成美國地方政府支出不同的決定性因素的文獻早已存在。¹⁰此外，Lindbeck 也曾提及，在美國許多民眾支持政府補貼農民價格的支出計畫，因為工業日趨發達，農民謀生不易，此一現象引發一般民眾的同情心與利他心理，故其支出偏好悄然改變，逐漸轉向支持補貼農民價格的計畫，以致農民移轉性支出大幅上升。¹¹

上述以中位數選民模型為基礎的各項非政治性典範的文獻，係以驗證中位數選民的需求函數對於公共支出規模和結構所造成的影響為重心。根據 Hosley 與 Borcharding 的歸納¹²，中位數選民需求函數中各項變數，包括所得、偏好、政府財貨的價格、民間部門生產的財貨的價格、人口等，目前只有探討公部門財貨的相對價格的「包模爾弊病假設」獲得一致性的實證支持，其他各項假說的實證研究結果都還未能獲得共識，有待更進一步的研究。

政治性典範 在 1950 年代，由於公共選擇學派的興起，有些學者開始懷疑將政府視為人民的仁慈公僕的觀點過於天真。¹³公共選擇學派的研究焦點集中於預算決策中的競租(rent-seeking)行為。在此一觀點下，預算決策的參與者—政客、官僚、利益團體、與投票大眾—其行為都源於自利的動機，為了自身狹隘的利益而剝削政府的預算資源。因此，公共支出的擴

⁹ Dennis C. Mueller, *Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice* (Mass: Cambridge University Press, 1989); N. Gemmill, "Wagner's Law, Relative Prices and the Size of the Public Sector," *The Manchester School*, Vol.43(1990), pp.361-377; Magnus Henrekson, "An Economic Analysis of Swedish Government Expenditure," Ph.d. dissertation (1990), Gothenburg University.

¹⁰ Theodore C. Bergstrom, and Robert P. Goodman, "Private Demands for Public Goods," *American Economic Review*, Vol.63, No.3 (June, 1973), pp. 280-296

¹¹ Assar Lindbeck, "Redistribution Policy and Expansion of the Public Sector," *Journal of Public Economics*, Vol.28, No.3 (December, 1985), pp. 309-328.

¹² Cheryl M. Holsey and Thomas E. Borcharding, "Why Does Government's Share of National Income Grow? An Assessment of the Recent Literature on the U.S. Experience."

¹³ Cheryl M. Holsey and Thomas E. Borcharding, "Why Does Government's Share of National Income Grow? An Assessment of the Recent Literature on the U.S. Experience," p. 575.

張乃是各種競租行爲的結果，也反映出競租所造成的政府失靈的現象。這些政府失靈的弊端對於公共支出的影響，顯然是以前非政治性典範的預算文獻所未曾考慮過的因素。

在政治性典範的著作中，將公共支出的成長視爲人們滿足自利動機的利益重新分配的結果，因此公共支出的規模與結構所反映出的是最具影響力的個人與團體的偏好，未必與中位數選民的需求一致。個人與利益團體在追逐重分配的利益時，會考量本身所要負擔的成本與可以獲得的利益，當競租的成本降低、利益提高、或競租團體政治影響力增加時，都有可能造成政府預算的擴張。

除了分析預算成長原因的切入點不同之外，政治性典範與非政治性典範的研究還有其他的差異；非政治性典範幾乎都圍繞著中位數選民模型的理論打轉，政治性典範卻發展出各種不同的模型。以下扼要介紹「所得聯盟模型」(income coalition model)、「少數聯盟模型」(minority coalition model)、以及「財政幻覺」(fiscal illusion)理論。這些理論都強調以政治因素來解釋公共支出的成長與變化。

「所得聯盟模型」假設，基於極大化選票的考量，政客會將最富有階層的部分所得移轉到窮困階層手中；而且當富有階層與窮困階層的貧富差距擴大、或是窮人階層內的所得分配愈趨平均時，財富重分配的各项支出計畫就獲得愈多的政治支持。因爲由窮人的角度來看，貧富差距擴大的現象使得財富重分配的計畫更有利可圖、更有吸引力；而窮人階級內的所得分布愈平均、同質性愈高，組織聯盟、團結對外的交易成本愈低。所以在「所得聯盟模型」的架構下，不同階層的所得差距擴大、同一階層內的所得差距縮小，或是二者同時發生的現象，是公共支出(特別是移轉性支出)擴張的重要解釋因素。¹⁴

「所得聯盟模型」所講述的是民主社會中「多數」剝削「少數」的情形，Olson、North 與 Wallis 所探討的「少數聯盟模型」(minority coalition

¹⁴ Cheryl M. Holsay and Thomas E. Borchering, "Why Does Government's Share of National Income Grow? An Assessment of the Recent Literature on the U.S. Experience."

model) 則恰好相反。¹⁵「少數聯盟模型」認為，具有共同利益的小團體的組織成本比「多數」民眾的組織成本為低，所以小團體雖然是社會中的少數人，但其遊說與各種競租行為都具有策略，容易成功；所以公共支出的擴張是這些有組織的少數剝削組織力低、政治力不強的多數的結果。Demsetz分析美國1950年至1972年間公共支出成長的歷史資料，研究結論支持少數聯盟的壓力是公共支出不斷擴張的主要原因之一。¹⁶

不論是少數剝削多數，或是多數剝削少數，這些利益團體的競租行為直接造成了公共支出規模的擴張。Olson、Kennelly 與 Murrell 則認為，利益團體的結合與其力量的發揮需要長時間的計畫與培養，因此穩定的經濟發展與政治發展是培養眾多有力的利益團體的必要條件。¹⁷

探討與驗證「財政幻覺」理論的文獻可謂汗牛充棟，多不勝數。所謂的「財政幻覺」即是「對於財政參數的系統性的錯誤認知」(a systematic misperception of fiscal parameters)。¹⁸大多數的財政幻覺文獻由歲入面切入討論，例如，政府租稅結構複雜，以致納稅人難以清楚認知公共財貨的真實成本，而且多數文獻認為納稅人低估成本的可能性大於高估成本的機率，故納稅人在低估成本的情形下，自然容易增加對於公共財貨的需求，直接導致公共支出不當膨脹。另外，財政幻覺也可能源自納稅人對於公債負擔的疏忽，因為政府入不敷出產生預算赤字時，相較於提高租稅的手段，以公債融通赤字的途徑比較不會遭受人民抗拒，故政府偏好以公債融通來支付赤字，這種公債幻覺也會造成公共支出的增加。不論是那一種來源的財政幻覺，民眾對於公共財貨的真實成本之所以產生不實的認知或低

¹⁵ Jr. Olson Mancur, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982); Douglass C. North, and John J. Wallis, "Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1890," in S. L. Engerman and R. E. Gallman, eds., *Long-Term Factors in American Economic Growth* (Chicago: University of Chicago Press, 1986).

¹⁶ Harold Demsetz, "The Growth of Government," in deVries Lectures, no.4. *Economic, Legal and Political Dimensions of Competition* (Amsterdam: North-Holland, 1982).

¹⁷ Jr. Olson Mancur, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*; Brendan Kennelly and Peter Murrell, "Industry Characteristics and Interest Group Formation: An Empirical Study," *Public Choice*, Vol.70, No.1 (April, 1991), pp.21-40.

¹⁸ Wallace E. Oates, "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey," in Geoffrey Brennan, ed., *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honor of Russell Mathews* (Sydney: Australian National University Press, 1988), p. 67.

估的情形，乃是政府有意誤導或順勢利用的結果，屬於政治性的公共支出成長的解釋模型。

折衷途徑 政治性與非政治性典範之間的區別，不僅提供公共支出成長現象的不同解釋，同時對於評估公共支出成長的意義與控制方式，亦會引伸出不同的結論。如果我們認為非政治性典範的各種理論足以解釋公共支出擴張的理由，則我們也必須同意公共支出的擴張乃是糾正市場失靈與社會條件改變的自然結果，無須過於憂慮；另一方面，如果我們比較信賴政治性典範的解釋理由，則公共支出的成長乃是過多的競租行為與政府失靈的負面結果，必須予以遏止。

政治性與非政治性的解釋因素，究竟何者重要？若由實務角度進行觀察，可能絕大多數的人都會同意，公共支出的成長其實同時受到政治性與非政治性典範的影響。而作為一個預算研究者，所面臨的挑戰即是不斷測試、修正與融合兩種典範，以建立公共支出成長的最佳解釋模型。公共選擇大師 Buchanan 在二十多年前即曾說過，對於公共支出成長的完整解釋必須同時包含政治性與非政治性典範的要素¹⁹。部分公共支出的增加當然與中位數選民的需求改變直接相關，然而其他公共支出擴增的剩餘幅度，則未必與民眾的需求有關，必須透過其他各種政治性因素的觀察與瞭解，才能窺得公共支出擴增之全貌。

因此，學者開始混合政治性與非政治性典範的思維，試圖發展出更為嚴密完整的公共支出成長理論。例如有些實證研究在進行模型建構時，同時加入屬於非政治典範的「包模爾弊病假設」與屬於政治典範的利益團體假設的各項變數，Ferris 與 West 即為一例。²⁰Henrekson 則試圖混合各種影響公共支出成長的理論²¹，不論是政治性的或非政治性的變數都重新歸納分類，區分為需求函數與供給函數兩種變數，二者共同影響公共支出的均衡規模。這些融合各種政治性與非政治性理論的研究，對於兩個不同典範

¹⁹ James M. Buchanan, "Why Does Government Grow?" in Thomas E. Borcherding, ed., *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth* (Durham: Duke University Press, 1977), pp. 3-18.

²⁰ J. S. Ferris, and E. G. West, "Changes in the Real Size of Government: US Experience 1948-1989," Unpublished manuscript (1993) Department of Economics, Carleton University.

²¹ Magnus Henrekson, "An Economic Analysis of Swedish Government Expenditure," Ph.D. dissertation (1990), Gothenburg University.

之間的相容性與互動關係的了解，提供了一個良好的開端。

二、預算制度改革之理論

1940年時，V. O. Key 曾為文慨嘆政府缺乏一套完整的預算理論以為預算資源分配決策之指引²²，後來 Lewis 亦撰文回應。²³兩人都希望以邊際分析、機會成本等經濟學概念，發展出規範性的預算理論，以作為公共預算決策的原則。自此之後，功能預算制度、績效預算制度、設計計畫預算制度、零基預算、企業化預算（或稱新績效預算）相繼而出，這些預算制度皆以提升預算的經濟理性為主要的設計理念。

然而預算學大師 Wildavsky 對寄望於以經濟理性來提昇預算決策品質的作法深不以為然，他在「預算過程之政治」(The Politics of Budgetary Process)一書中表示，政府預算就是政治的命脈，預算決策者所遵循的是漸進主義(incrementalism)，所以各種強調經濟理性的預算制度設計都只是徒勞無功的努力而已。²⁴Schick 同意 Wildavsky 的看法，他在「工業國家因應財政壓力之總體預算調適」(Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies)一文中開宗明義地宣稱：「預算改革的時代已經結束了！」(The age of budgetary reform has passed)。²⁵

由此可知，上述兩個陣營對於預算本質的看法不一。預算制度改革的支持者視預算為有效提昇公共政策效率的管理工具，其文獻與學說屬於經濟理性(economic rationality)典範的範疇。Wildavsky 與 Schick 等人則視預算為政治工具，其主張屬於政治理性 (political rationality) 典範的途徑。

壹、經濟理性典範 在經濟理性典範下，政府預算被視為是管理過程。藉由這個價值中立、理性的管理過程，預算參與者將公共政策轉換為

²² V. O. Jr. Key , "The Lack of a Budgetary Theory," *American Political Science Review*, Vol.34 , No.6 (December, 1940), pp. 1137-1144.

²³ V. B. Lewis, "Toward a Theory of Budgeting," *Public Administration Review*, Vol.12, No.1 (Winter, 1952), pp. 42-54.

²⁴ Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little Brown, 1964).

²⁵ Allen Schick, "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies," *Public Administration Review*, Vol.46, No.2 (Mar/Apr, 1986), p. 124.

符合效率的各項支出計畫。根據 Burkhead 與 Miner 的說法²⁶，公共支出的規範性理論必須闡明政府預算糾正市場失靈的特定角色與方式，特別是公共財、外部性與自然獨占等市場失靈情況。具體而言，這些以市場失靈為主軸的規範性理論提供如何干預與分配公共財的原則，主張應用機會成本、邊際分析與成本效益分析等經濟概念與技術，來輔助政府預算決策的進行。Evans 與 Wamsley 指出²⁷，這個符合經濟理性的管理程序的適用，必須以具有明確目標的穩定環境為前提。

多年來，學者專家試圖應用這些經濟典範的理論原則，來提升預算資源配置的效率。以下以美國為例，說明各項預算制度的理念與變革。

美國政府的預算制度大抵經歷了五個階段的發展與變化。二十世紀之初，政府業務單純，公共支出規模較小，預算制度的功能以財務控制為主，故以記載支出用途別為主的傳統費用預算制度(即項目預算制度：line-item budgeting system)即可應付政府的管理需求，制度運作成效大抵令人滿意。

但自羅斯福「新政」開始(New Deal)到二次大戰之後，政府業務日趨複雜，公共支出亦快速成長，傳統費用預算制度不敷所需，績效預算制度(Performance Budgeting System; PBS)乃在 1950 年代應運而生，蔚為風潮。績效預算制度的主要原則有三：(1)強調預算與計畫合一，有計畫才有預算；(2)以成本效益分析決定各項支出計畫的優先順序；(3)預算執行後的績效評估不可或缺。相對於傳統費用預算的只著重支出用途別的控制、以及只問投入不問產出的制度設計，績效預算重視投入與產出之關聯的理念，是提升政府資源使用效率的一大改革。

1960 年代之後，有鑒於績效預算制度只以年度預算為焦點，缺乏中長期的資源分析，遂有「設計計畫預算制度」(Planing, Programming Budgeting System; PPBS)的發明。設計計畫預算制度承襲績效預算強調計畫與預算合一、成本效益分析與績效評估等基本特徵，但另行加入中長期

²⁶ Jesse Burkhead and Jerry Miner, *Public Expenditure* (New York: Aldine Publishing Company 1971).

²⁷ K. Evans and G. L. Wamsley, "Where's the Institution? Neo-institutionalism and Public Management," paper presented at the Third National Public Management Research Conference, October 5-7, 1995, University of Kansas, Lawrence.

預算的精神。亦即在年度預算書中必須先有長期施政重點與總體目標作為資源配置的主軸，再將施政重點與目標化約為具體的跨年度或單一年度的各項支出計畫，並估測這些支出計畫對於國家資源配置的影響。因此，設計計畫預算具有由上而下總體規劃的架構，也符合由遠而近將長期目標化為具體年度預算的策略。

績效預算與設計計畫預算都符合理性預算的意涵，但是美國政府大力鼓吹推行的結果並不能盡如人意，「漸增預算」(incremental budgeting)的情形仍然充斥在聯邦與地方政府機關之中。為了革除漸增預算的弊病，1970 年代之際，卡特總統乃大力推行「零基預算」(Zero-Based Budgeting; ZBB)，要求預算決策者在進行預算的編製與審議時，必須拋棄既有的預算配置現狀，由零開始，每年重新以成本效益分析的技術，進行各項支出計畫優先順序的排列，不得以上年度的預算為基數，籠統增減。雖然零基預算制度的編審預算流程與方式與以前的績效預算或設計計畫預算制度略有差異，但是其強調成本效益分析等經濟理性的原則並無不同。

1980、1990 年代之後的政府預算改革的新寵為「企業化預算」(entrepreneurial budgeting)。因為此時美國政府面臨嚴重的預算赤字壓力，在迫切的財政重整需求下，預算制度改革的重點在於師法企業，遵循三大原制：(1) 建立誘因 (2) 授權與彈性 (3) 賞罰分明之課責機制。具體而言，政府必須為預算決策與執行人員建立適當的誘因體系，再授予支出機構充分的權力與彈性，並依循權責合一、有權即有責的道理，藉由預算資訊透明化的作法，徹底達成以績效評估為基礎的課責要求。

因為企業化預算制度所追求的經濟誘因、授權、績效評估、與課責的概念並非憑空而生的新理念，而是冷飯熱炒、舊酒新瓶的舊原則，故企業化預算制度亦被稱為「新績效預算制度」。

這一連串的預算制度改革共同目標在於使預算制度符合經濟理性的特徵，以使政府有限的預算資源轉化為最大的效用價值。不過，在 1980 年代之前的績效預算、設計計畫預算、與零基預算等制度規範下，決策者蒐集各項成本效益分析結果、績效資訊、中長期評估與最新的零基分析資訊，其目的在於藉由這些完整的預算相關資訊，協助決策者進行政策優先

順序的排列，以制定最適化的預算政策。但是 1980 年代之後的企業化預算則認清預算決策者受限於「有限理性」與不確定環境的事實，不再一味地追求完全的預算資訊，也不再強求預算資源配置的最佳選擇，而是主張在適當誘因的設計下，使預算決策者在個人能力可及的範圍內，追求令人滿意的預算決策；故此時蒐集績效資訊的主要目的，在於做為課責的基礎，以強化誘因機制的效果，比較不強調協助制定最佳預算決策的功能。

貳、政治理性典範 儘管美國預算制度改革一波又一波，來勢洶洶，持續不斷，而且迅速蔓延到世界各國，蔚為風潮。但是有許多文獻強力批評這些以經濟理論為基礎的預算改革，可行性太低，運作成效欠佳²⁸。批評者指出成本效益分析費時費力，又容易淪為人為操縱的工具；零基預算要求每年支出編列均須歸零，重新分析，在時間與人力上均難以負荷；而且公部門某些產出不易量化，要客觀地進行績效評估格外困難。整體而言，批評者認為各項預算改革成果遠不如預期，因而懷疑以政府預算作為管理工具的可用性。Premchand 則表示，預算制度的改革失敗可能是測量錯誤(measurement error)的必然結果²⁹，依賴預算產出的改變作為預算改革成敗的衡量標準，顯然忽略了公共支出的質化層面。

根據 Wildavsky 的觀察，績效預算、設計計畫預算與零基預算失敗的原因，在於改革者欲以經濟理性取代預算決策過程中的政治理性。³⁰就政治理性典範的服膺者看來，預算就是政治；Lasswell 為「政治」所下的定義：「誰獲得什麼，何時獲得，與如何獲得」(who gets what, when and how)，最能貼切地傳達政府預算的本質。³¹

政治理性典範的支持者主張，在現實社會中，每個人都有自己所關注

²⁸ R. N. Anthony, "Zero-Base Budgeting is a Fraud," *Wall Street Journal*, April 27, 1997, p.26; T. P. Lauth, "Performance Evaluation in the Georgia Budgetary Process," *Public Budgeting and Finance*, Vol.5, No.1 (Spring, 1985), pp. 67-82; D. J. Savoie, "Reforming the Expenditure Budget Process: The Canadian Experience," *Public Budgeting and Finance*, Vol.10, No.3 (Fall, 1990), pp. 62-78; Allen Schick, "Contemporary Problems in Financial Control," *Public Administration Review*, Vol.38, No. 6 (Nov/Dec, 1978), pp. 513-519.

²⁹ A. Premchand, "Government Budget Reforms: Agenda for the 1980s," *Public Budgeting and Finance*, Vol.1, No.3 (Fall, 1981), pp. 74-85.

³⁰ Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little Brown, 1979).

³¹ Harold Dwight Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How* (New York: P. Smith, 1936).

的特殊利益，如何整合人際間的利益衝突，根本就是政治舞台所上演的戲碼，而非經濟理性的範疇。各種有關租稅收入、公共支出與政府借貸的決策，都必然使利益分配的現況產生預期的或未曾預期到的變化，影響到民眾或後代子孫的利益。這些經濟利益的衝突，透過各種成文的、不成文的遊戲規則，在政治舞台上獲得解決。而且代表各種利益的議員在彼此互惠的慣例下，經常演出「滾木立法」(logrolling)的戲碼。因此，欲進行預算決策過程的改革，僅憑經濟學的理念與原則註定失敗，勢必要連同政治制度一併改革，方能見效。總而言之，政治理性典範學者認為政治是預算的精髓，政治運作型態不變，預算配置結果不可能有任何突破；如果經濟理性典範的主張者能夠正視政治在預算決策上的巨大影響力，就不會一廂情願地沈迷在不可能的烏托邦的改革理想之中。

Wildavsky 更進一步地提出並讚揚漸進預算的決策途徑。在漸進預算制度下，行政首長、官僚人員、民意代表與各個利益團體的預算參與者反覆協商，支出計畫的提案者以漸進方式，每年逐步擴充對於政府資源的需求，而資源配置的決策者也對各項提案作出溫和、漸進式的刪減與修改；在這種漸進策略的操作下，每位參與者都略有所獲，不會贏得太多，但也不會全軍皆墨；因而決策過程中的利害衝突可以降到最低。Wildavsky 表示，這種年度預算的規模與結構呈現穩定成長、變化不大的漸增結果，不僅是實然面的描述，也是一種符合民主精神的規範性模型。³²

由此可知，Wildavsky 幾乎將規範性的預算理論和規範性的政治理論畫上等號。但是 Whicker 認為³³，雖然建立預算的規範性理論對於學者具有強烈的吸引力，但是在預算理論就等同於政治理論的認知下，要建立良好的規範性理論更形困難；因為必須對於如何發展出一個良好的國家社會、誰應該得到什麼與得到多少、如何落實公平的概念....等，都有全面性的深刻認知，才能達到建構良好的規範性預算理論的目標。此一任務的難度極高，並不亞於符合經濟理性的規範性模型的建構。

³² 蘇彩足，*政府預算之研究*（台北：華泰書局，民國 85 年）；Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little Brown, 1964)。

³³ Marcia Lynn Whicker, "Political Implications of Budget Reform: Toward a Grander Budget Theory," *Public Administration Review*, Vol.52, No.6 (Nov/Dec, 1992), pp. 601-603.

參、預算制度改革之評估與未來 自 1960 年代初期開始，代表政治理性的漸進預算陣營與主張經濟理性的預算制度改革者，即不斷爭辯預算改革的功過與成效。而另一方面，經濟理性陣營也針對漸進預算的缺失提出猛烈的批評。³⁴

持平而論，經濟理性典範者往往對於預算改革懷抱過高的、不切實際的期待，因此改革之後，期待無法獲得滿足是可以預見的結果。但是經濟理性的預算改革其實已經達成不少的效果，特別是在美國州與地方政府部分，迄今仍然持續產生正面的影響。

Rubin 以美國為例予以說明。³⁵就美國的歷史經驗而言，許多預算改革源自於州與地方政府的創新，創新成效卓著之後，才逐漸蔓延到聯邦政府。而現在批評者對於預算改革的負面評估主要是來自於對聯邦政府的觀察，可是聯邦政府只有一個，而且其預算運作複雜特殊，與一般州政府或其他地方政府的預算運作情形並不相同。因此，僅以聯邦政府的改革成敗論英雄，並不公平³⁶，因為很明顯地預算改革在地方政府是相當普遍也有一定成效的經驗。Rubin 並且強調，預算改革應是混合與調適的(hybridized and adapted)性質，為了因應特定政府的特有環境，不同的政府會擷取預算新制度中的某些作法，各自予以調整修正，修正過的預算改革措施，未必會完全依循倡始者的原始想法。Cothran、Walters 與 Rubin 的看法一致³⁷，他們也表示，雖然所有的改革，如績效預算、設計計畫預算、零基預算，

³⁴ J. R. Gist, "Increment and Base in the Congressional Appropriations Process," *American Journal of Political Science*, Vol. 21, No.2 (May, 1977), pp. 341-352; L. D. Kiel and E. Elliott, "Budgets as Dynamic Systems: Change, Variation, Time, and Budgetary Heuristics," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.2, No.2 (Summer, 1992), pp. 139-156.

³⁵ Irene S. Rubin, "The Authorization Process: Implications for Budget Theory," in Irene S. Rubin, ed., *New Directions in Budget Theory* (Albany: State University of New York Press, 1988), p. 181.

³⁶ 評估預算改革的影響並不容易，部分原因固然是因為美國聯邦系統的複雜與其多元，除此之外，也有其方法論上的挑戰。學者最常使用的是利用問卷調查來比較改革前後的差異，可是如果完全依賴問卷調查來評估預算改革的成效，很容易產生偏差，必須兼採其他研究方法，如個案研究或專家小組(expert panels)的研究方式，才能相輔相成。參照Charlie Tyer and Jennifer Willand, "Public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective," *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol.9, No.2 (Summer, 1997), pp. 189-219.

³⁷ D. A. Cothran, "Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform?" *Public Administration Review*, Vol.53, No.5 (1993), pp.445-454; J. Walters, "FAD MAD," *Governing*, Vol.9(1996, September), pp.48-52.

沒有一個能夠完全取代具有漸增性質的項目預算制度，但它們的某些特徵在許多政府的預算過程中都已成爲不可或缺的一部分。

總而言之，政府的行爲與改革常是溫和的、調適性的，預算改革亦不例外。因此預算改革很難是立竿見影的舉動，如果要衡量其真正的成效與影響，必須進行長期的觀察。如果將衡量的眼光放遠，不難發現許多政府仍在繼續進行績效預算、設計計畫預算或零基預算的改革工程，甚至於這一波企業化預算制度的推動，也屬於績效預算與設計計畫預算的修正與再強化。所以，比較中肯的說法是預算改革並未完全失敗，更未消失，其成本效益分析、績效評估的概念已深入人心，逐漸產生影響。

Forrester 與 Adams 則建議³⁸，豐富預算改革的組織意涵，才能加速預算改革的落實。因爲現行預算改革的方向與評估指標缺乏組織意涵，這是預算改革難以達成目標的主要原因。因爲預算改革者通常偏重來自於經濟學、財政學、會計學、與政治學的回應，卻忽略了組織策略和組織文化的重要性；政府預算的組織與行爲意涵，在預算改革的理論與爭辯中幾乎完全被忽略了。根據 Forrester 與 Adams 所言，預算改革的理論架構不應只是一項多學科(multi-disciplinary)的工程，而更應該是科際整合(interdisciplinary)的任務，唯有在架構中加入組織的意涵，深入考慮預算改革對於相關組織的影響，並由組織的角度來設計預算改革成敗的評估指標，才能化「多學科」的努力爲「科際整合」的成果。這雖然是項具有高度挑戰性的工作，但對於預算改革能否獲得更高度的肯定與接受，至關重要。

三、預算結果與預算制度之研究

近年來，新制度學派的發展在經濟學、政治學與社會學等學科的研究領域上都有所嶄獲。以政府預算爲例，不論是實證性或規範面的研究，新制度學派探討預算制度對於預算資源配置的影響，頗有建樹，儼然成爲最熱門的公共預算的研究途徑。許多文獻都由新制度學派出發，試圖建構預

³⁸ John P. Forrester and Guy B. Adams, "Budgetary Reform Through Organizational Learning: Toward an Organizational Theory of Budgeting," *Administration and Society*, Vol.28, No.4 (1997), pp. 466- 488。

算制度與預算結果的互動關係的模型。它們最常討論的公共預算的問題包括：何以 1980、1990 年代大多數國家的預算赤字普遍都比以前嚴重？何以某些國家長期為巨額債務所苦，而有些國家卻能維持健全的財務結構？預算平衡的制度設計對於預算赤字的影響為何？那些預算制度特徵才是最能維持財政紀律的關鍵設計？...等等。此一新制度學派的研究熱潮或者與歐盟的貨幣整合趨勢、美國的平衡預算修憲運動有關，而具體的研究對象遍及美國聯邦與各州、OECD 與拉丁美洲各國的跨國比較、以及許多個別國家預算改革的個案研究。

新制度學的研究方法論並非沒有爭議³⁹，針對預算研究的適用而言，新制度學派宣稱因為各國公共資源配置的規則與管制各異，所以可以使用預算制度為自變數，來解釋各國預算結果不同的原因。然而有人質疑預算制度本身具有內生變數的性質，不適宜置於迴歸模型中擔任解釋變項的角色；亦即有可能是由於預算政策表現不佳，才引發了預算制度的改革；故預算結果是因，預算制度的變化為果。不過，新制度學派學者 Alesina 與 Perotti⁴⁰ 認為，預算制度固然在某種程度上具有內生變數的特質，特別是相對於過去的預算表現而言，現在的預算制度是「果」而不是「因」。然而，由於預算制度的調整與改變並不容易，至少在短期內，現存的預算制度可以視為是「事先決定的因素」(pre-determined factor)，它們影響到後來的預算結果。換而言之，因為預算制度改革的成本不低，除非是預算結果十分令人不滿，政府不可能頻頻更動制度，故以預算制度作為解釋變項的分析，在某種程度上應該是可以被接受的研究策略。為了避免此一內生變數與外生變數的爭論，一些新制度學者已公開呼籲修正其假設與研究方法，以獲致更有說服力的研究成果。

在政府預算的研究領域上，新制度學派的研究者業已達成某些共識。第一，持續性的預算赤字乃是自利的政治參與者在理性選擇下所產生的結果；因為政府的財政收入具有「共同資源」(common resources)的性質，其

³⁹ 郭承天，「新制度論與政治經濟學」，中國政治學會 89 年年會論文。

⁴⁰ Alberto Alesina and Roberto Perotti, "Budget Deficits and Budget Institutions," in James M. Poterba and Jurgen von Hagen, eds, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (Chicago: The University of Chicago Press, 1999), pp. 14-15.

財產權屬於大眾所有（其實也就等於不屬於任何人所有），在這種財產權界定不清的情形下，私人 and 各個利益團體所競相追逐的政策計畫都由此一財源支付，所謂的「共同資源問題」(common-pool problem)或「共同資源之悲劇」(common resources tragedy)自然難以避免。⁴¹因為支出計畫的利益集中由私人或利益團體享用，但是成本卻分散由共同資源的出資者一起負擔，是以預算赤字的產生，是可預見的結果。如果各項支出計畫的成本都能內化為利益享用者的私人成本，則私人與利益團體將會在成本效益的考量原則下，選擇較小的支出規模，有利於預算赤字的縮小與控制。

所以根據新制度理論，國家總體財政目標之達成，面臨「共同資源之悲劇」，如果要控制預算赤字，制度設計應以內化預算參與者的成本為目標。此時如果預算過程愈分權化(fragmented)，要使每位預算參與者都能完整地內化其成本就愈困難，預算資源配置的協調工作也就更不容易成功，預算赤字偏高的傾向也將愈明顯。相對地，預算決策權力集中，成本內化比較容易達成，政策協調的交易成本降低，有助於預算赤字的控制。⁴²

新制度學派的第二項共識是相信預算制度對於預算運作的結果具有重要的影響，此一信念得到眾多實證研究的發現與支持。新制度論者將預算制度定義為預算籌編、審議與執行時所憑據適用的所有規則(rules)與各種管制(regulations)⁴³，而預算結果通常包括總歲出歲入與預算赤字規模（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

⁴¹ A. Valasco, *The Common Property Approach to Fiscal Policy* (New York: New York University, Photocopy, 1995); Jose E. Campos and Sanjay Pradhan, "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 (Summer, 1997), pp. 423-445; James M. Poterba and Jurgen von Hagen, eds., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*.

⁴² Yianos Kontopoulos and Roberto Perotti, "Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries," in James M. Poterba and Jurgen von Hagen, eds., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*; 蘇彩足，徐仁輝，李顯峰，財政部與行政院主計處整合之利弊分析，行政院研究發展考核委員會委託研究計畫（民國 89 年）。

⁴³ Alberto Alesina and Roberto Perotti, "Budget Deficits and Budget Institutions," in James M. Poterba and Jurgen von Hagen, eds., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, p.14.

源之技術效率三大面向的表現。⁴⁴在新制度學理論的指引下，研究者逐一指認各國有利於預算結果的重要預算制度設計包括可督促政府官員遵循遊戲規則的資訊透明化與課責性的機制安排⁴⁵，再衡量預算結果與制度的相關性。

例如 Alesina 與 Perotti 的研究將 OECD 各國的預算程序規範歸納為「層級威權式」(hierarchical) 與「參與協商式」(collegial) 兩大類。⁴⁶在「層級威權式」的預算決策體系下，決策權集中在總理(或財政部長)手中，支出部會首長的權力受限，預算審議時國會的預算修正權亦不完整；相對地，在「參與協商式」的決策架構中，各個階段都充滿了民主精神，預算編製和審議傾向於以協商會談來達成共識，權力運作比較分散。比較這兩類預算程序與其預算赤字的關聯性的結果，不難發現「層級威權式」的預算程序對於控制預算赤字的目標較有成效，而「參與協商式」的制度下常常出現較大的預算赤字。Alesina 與 Perotti 特別指出，其實「參與協商式」制度本身並不會造成預算赤字，但這類強調協商共識的預算程序在面對財政失衡的危機時，處理應變的能力比較遲緩，過程拖延較久，所以容易錯失快速解決財政問題的最佳時機。

不可諱言的，預算決策的制度環境十分複雜，要建構其理論模型與衡量制度和結果的相關性是件艱巨的工作。新制度學派最常採行的的研究方法是先指認各項重要的預算制度特徵，給予每項特徵一個分數，再根據各國預算制度特徵的分數加總，進行分數與預算結果的相關性的分析或迴歸。但是這些分數指標是否能夠完整地反映各國預算制度的複雜特質不無疑問。所以除了類似的相關分析之外，新制度學者也希望能進行比較細緻的、描述性的個案研究，以達到相輔相成的效果。

總體而言，新制度學派的研究，對於預算制度如何影響政府資源之配

⁴⁴ Jose E. Campos and Sanjay Pradhan, "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 (Summer, 1997), pp. 423-445.

⁴⁵ 廣義的預算制度必須包括預算資訊透明化的規定與課責機制，在資訊公開透明與落實課責的前提下，使不遵循預算制度規範的官員無所遁形，並因而付出接受懲處的高昂代價，才能落實預算制度的實質拘束效果。

⁴⁶ Alberto Alesina and Roberto Perotti, "Budget Deficits and Budget Institutions."

置結果，已有相當的貢獻。它以「共同資源之悲劇」的理論模型和分析邏輯，對於政府預算赤字的持續不去，提出令人信服的說辭。其最重要的意涵是預算過程的策略性安排若能有效地降低預算資源配置的協調失敗、以及內化各個預算參與者的資源使用成本，則對於預算赤字的控制，可以樂觀地予以期待。

四、未來之研究方向

自從V. O. Key 在 1940 年提出「預算理論之缺乏」(The Lack of a Budgetary Theory)一文之後，預算理論的建構成爲學術界努力的目標。但在數十年的努力之後，預算學者自我評估的結果並未獲得滿意的分數；Rubin 曾語重心長的表示⁴⁷，政府預算的研究領域還未能夠有系統地累積地起意涵豐富的知識，特別是理論與實務之間，仍然存在著一道難以跨越的鴻溝。

筆者認爲，預算研究在理論驗證方面的努力不足，特別是以預算制度爲題所發表的文章還多停留在指認與描述概念的階段，很少進入假設驗證階段的分析。然而唯有經過假設驗證、與不斷修正這些以理論爲基礎所衍生出來的假設，才能發展出周延完整的理論。或許缺乏實證研究就是預算理論與實務無法契合的基本原因之一。一般人所持有的想法：「理論不錯，但是實際上不是如此。」進一步說明了理論與實務的落差；也點出了要落實規範性理論比發展規範性理論更難的道理。

除了加強預算研究的理論驗證的建議之外，本文末節提出兩項特別值得學者專家加強討論的研究題材：「應享權益支出」(entitlement spending)與預算執行的研究。

壹、應享權益支出之研究 不論是資本主義或社會福利國家，國民年金、醫療保險、與各種社會補助的應享權益支出占總支出的比例都有日益提高的趨勢，然而迄今政府預算學者對於應享權益支出的討論並不多，許多預算文獻指出應享權益支出不斷膨脹、難以駕馭的事實之後，即將之擱

⁴⁷ Irene S. Rubin, "The Authorization Process: Implications for Budget Theory," in Irene S. Rubin, ed., *New Directions in Budget Theory* (Albany: State University of New York Press, 1988), pp. 124-147.

置一旁，並未進入更深層的討論，其實應享權益支出的預算決策蘊涵著許多值得思索的問題。

預算學者曾經為文指出，近年來年度預算過程的決策辯論在政治舞台上日益鮮明，受人矚目，但是實際上年度預算過程對於公共政策的實質影響力卻大不如前。⁴⁸這種說法看似矛盾，但是如果仔細觀察公共支出結構的變化，即可了解所言不差。因為預算政策的辯論最能突顯政黨與意識型態的差異，吸引民眾的注意力，所以政客紛紛利用年度預算決策的過程，在政治舞台上表達理念。但是另一方面應享權益支出占總支出的百分比不斷上升，預算決策的彈性空間也就逐漸縮小，因為在年度預算的籌編與審議過程中，很難為所欲為地刪減或增加應享權益支出的額度。所以預算決策者可能針對包括應享權益支出在內的各項支出計畫進行激烈的爭辯，但最後真正能掌握調整的只是占總支出比例愈來愈少的自由裁量支出部分，並不包涵應享權益支出部分。這種吊詭的現象，對於預算決策與其制度設計有何影響？應該如何因應？是否應享權益支出和其他自由裁量性的公共支出都能一體適用完全相同的編製、審議與執行的規範？諸如此類的以應享權益支出為研究焦點的預算課題，深具進一步探索分析的研究價值。

貳、預算執行的研究 完整的預算週期(budget cycle)包括預算編製、審議與執行三大階段。過去多年來，學術研究者把注意力集中在預算規劃與預算審議層面，對於預算執行的階段較少觸及。近年來，某些預算研究者才開始將部分注意力轉移到預算執行的理論，特別是預算執行技術層面的研究，諸如風險管理、現金管理、投資計畫、與公債管理...等。⁴⁹但是這些預算執行技術的文獻都還缺乏完整的預算理論以為導引，若要進一步的廣泛適用，有賴未來更多的研究投入。

筆者所建議的更多的研究投入不僅指投入規範面的設計，更希望擴及實然面的分析。因為目前有關現金管理、風險管理、公債管理等預算執行面的研究，偏重在規範面的管理技術的分析，預算執行實然面的描述，並

⁴⁸ Eric M. Patashnik, "Budgeting More, Deciding Less," *Public Interest*, No.138 (Winter, 2000), pp. 65-78.

⁴⁹ J. L. Mikesell, *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Pubic Sector* (Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co., 1995); T. Lynch, *Public Budgeting in America* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995).

未受到應有的重視。其主要理由可能與預算執行之實際資訊不易蒐集有關。由於預算籌編與審議屬於資源分配的規劃階段，行政部門必須廣納眾議，立法部門也必須對行政部門的預算提案進行公開審查，所以透過專家學者對於預算案的分析、公聽會的舉行、預算審議的公開辯論與投票，預算籌編和審議的過程以及結果大都留有書面記錄，可供蒐集研究之用。相反地，預算執行的過程由官僚部門獨力完成，除了某些需要立法同意的行為如追加減預算的提出、大宗預備金的使用，以及某些嚴重的支出浪費或違法弊案之外，一般例行性的預算執行都不為外人所知，故研究資料的蒐集經常出現障礙與困難。但是完整的預算執行理論的建構，有賴實然面與規範面理論的配合與互動，缺一不可；為了避免預算執行規範面的研究隔靴搔癢，不合實際所需，學者專家加強對於預算執行的實然面的探討，應是當務之急。

參考文獻

- 郭承天，2000，「新制度論與政治經濟學」，中國政治學會八十九年年會暨學術研討會論文。
- 蘇彩足，1996，**政府預算之研究**，台北：華泰書局。
- 蘇彩足，徐仁輝，李顯峰，2000，**財政部與行政院主計處整合之利弊分析**，行政院研究發展考核委員會委託研究計畫。
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti. 1999. "Budget Deficits and Budget Institutions." In James M. Poterba and Jurgen von Hagen, eds, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Anthony, R. N. 1997. "Zero-Base Budgeting is a Fraud." *Wall Street Journal*, April 27, p. 26.
- Baumol, William J. 1967. "The Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis." *American Economic Review* 57: 415-26.
- Bergstrom, Theodore C. and Robert P. Goodman. 1973. "Private Demands for Public Goods." *American Economic Review* 63: 280-96.
- Bird, R. M. 1971. "Wagner's Law of Expanding State Activity." *Public Finance* 26(1): 1-26.
- Borcherding, Thomas E. and Robert T. Deacon. 1972. "The Demand for the Services of Non-Federal Governments." *American Economic Review* 62: 891-901.
- Bowen, Howard R. 1943. "The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources." *Quarterly Journal of Economics* 58: 27-48.
- Buchanan, James M. 1977. "Why Does Government Grow?" In Thomas E. Borcherding, ed., *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham: Duke University Press.
- Burkhead, Jesse and Jerry Miner. 1971. *Public Expenditure*. New York: Aldine Publishing Company.
- Campos, Jose E. and Sanjay 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* 16(3): 423-445.
- Cothran, D. A. 1993. "Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform?" *Public Administration Review* 53(5): 445-454.
- Demsetz, Harold. 1982. "The Growth of Government." In deVries Lectures, no. 4: *Economic, Legal and Political Dimensions of Competition*. Amsterdam: North-Holland.
- Evans, K. and Wamsley, G. L. 1995. "Where's the Institution? Neo-institutionalism and Public Management." Paper presented at the Third National Public Management Research Conference, October 5-7, University of Kansas, Lawrence.
- Ferris, J. S. and E. G. West. 1993. "Changes in the Real Size of Government: US Experience 1948-1989." Unpublished manuscript, Department of Economics, Carleton University.
- Forrester, John P. and Guy B. Adams. 1997. "Budgetary Reform Through Organizational Learning: Toward an Organizational Theory of Budgeting." *Administration and Society* 28(4): 466-488.
- Gemmell, N. 1990. "Wagner's Law, Relative Prices and the Size of the Public Sector." *The Manchester School* 43: 361-77.
- Gist, J. R. 1977. "Increment and Base in the Congressional Appropriations Process." *American Journal of Political Science* 21: 341-352.
- Gramlich, E. M. 1985. "Excessive Government Spending in the U.S.: Facts and Theories." In E. M. Gramlich and B. C. Ysander eds., *Control of Local Government*. Stockholm: Almqvist and Wicksell.
- Henrekson, Magnus. 1990. "An Economic Analysis of Swedish Government Expenditure." Ph.d. dissertation, Gothenburg University.
- Holsey, Cheryl M. and Thomas E. Borcharding. 1997. "Why Does Government's Share of National Income Grow? An Assessment of the Recent Literature on the U.S. Experience." In Dennis C. Mueller, ed., *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kennelly, Brendan and Peter Murrell. 1991. "Industry Characteristics and Interest Group

- Formation: An Empirical Study." *Public Choice* 70: 21-40.
- Key, V. O., Jr. 1940. "The Lack of a Budgetary Theory." *American Political Science Review* 34: 1137-1144.
- Kiel, L. D. and Elliott, E. 1992. "Budgets as Dynamic Systems: Change, Variation, Time, and Budgetary Heuristics." *Journal of Public Administration Research and Theory* 2(2): 139-156.
- Kontopoulos, Yianos and Roberto Perotti. 1999. "Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries." In James M. Poterba and Jurgen von Hagen, eds., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lasswell, Harold Dwight. 1936. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: P. Smith.
- Lauth, T. P. 1985. "Performance Evaluation in the Georgia Budgetary Process." *Public Budgeting and Finance* 5(1): 67-82.
- Lewis, V. B. 1952. "Toward a Theory of Budgeting." *Public Administration Review* 12(1): 42-54.
- Lindbeck, Assar. 1985. "Redistribution Policy and Expansion of the Public Sector." *Journal of Public Economics* 28: 309-28.
- Lybeck, Johan A. and Magnus Henrekson. 1988. *Explaining the Growth of Government*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- Lynch, T. 1995. *Public Budgeting in America*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Mikesell, J. L. 1995. *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, 4th ed. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Mueller, Dennis C. 1989. *Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. and John J. Wallis. 1986. "Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1890." In S. L. Engerman and R. E. Gallman eds., *Long-Term Factors in American Economic Growth*. Chicago: University of Chicago Press.
- Oates, Wallace E. 1988. "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey."

- In Geoffrey Brennan ed., *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honor of Russell Mathews*. Sydney: Australian National University Press.
- Olson, Mancur, Jr. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Patashnik, Eric M. 2000. "Budgeting More, Deciding Less." *Public Interest* 138: 65-78.
- Premchand, A. 1981 "Government Budget Reforms: An Overview." *Public Budgeting and Finance* 1: 74-85.
- Rosen, Harvey S. 1992. *Public Finance*, 3rd ed. New York: Richard D. Irwin, Inc.
- Rubin, Irene S. 1988. "The Authorization Process: Implications for Budget Theory." In Irene S. Rubin ed., *New Directions in Budget Theory*. Albany: State University of New York Press.
- Rubin, Irene S. 1990. "Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?" *Public Administration Review* 50(2): 179-189.
- Savoie, D. J. 1990. "Reforming the Expenditure Budget Process: The Canadian Experience." *Public Budgeting and Finance* 10(3): 62-78.
- Schick, Allen. 1978. "Contemporary Problems in Financial Control." *Public Administration Review* 38: 513-519.
- Schick, Allen. 1986. "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies." *Public Administration Review* 46(2): 124-34.
- Tyer, Charlie and Jennifer Willand. 1997. "Public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective." *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* 9(2): 189-219.
- Valasco, A. 1995. *The Common Property Approach to Fiscal Policy*. New York University. Photocopy.
- Walters, J. 1996. "FAD MAD." *Governing* 9: 48-52.
- Whicker, Marcia Lynn. 1992. "Political Implication of Budget Reform: Toward a Grander Budget Theory." *Public Administration Review* 52(6): 601-603.
- Wildavsky, Aaron. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- Wildavsky, Aaron. 1979. *The Politics of the Budgetary Process*, 3rd ed. Boston: Little Brown.