

英國財政預算改革之研究

劉志宏*

【摘要】

接續著八〇年代的新右派思潮之改革，從九〇年代以來，英國政府又進行了一連串由政府財政預算績效之強化。本文針對英國九〇年代以來的制度性改革作介紹。之後，本篇論文也嘗試著針對英國的預算資料進行探討，主要是聚焦在英國政府支出、收入的趨勢變化、以及預算結構進行時間序列資料的分析，以此來檢驗過去幾年來的預算改革之影響。本文的研究結果也顯示了，英國政府的財政預算表現相較於其他歐美先進國家還是表現比較穩健的。

關鍵字：英國、財政預算改革、財政規範、績效預算

*淡江大學公共行政學系助理教授



前言

英國在二〇〇八年之前的金融海嘯襲擊之前，一直是很多國家仿效學習的對象。最主要的原因是該國成功地利用全球化的浪潮乘勢而起，英國首都—倫敦也一直是全球重要的金融中心之一。在經濟繁榮的催化之下，世界各國的富豪，也爭相前往英國投資置產，造成了英國房地產市場的一片榮景。時代雜誌也以紐約、倫敦、和香港這個「三城記」，以封面報導「Ny-Lon-Kong」(Elliott, 2008)來分析在全球化經濟體系之下該三個城市如何透過開放、來全面地獲取全球化的好處。

二〇〇〇年以後的經濟榮景似乎可以追溯到八〇年代的政府再造、以及九〇年代的財政預算改革。一九七九年的英國在柴契爾夫人上台以後，開始進行一連串政府改革，大幅減少文官總數、並對各部會進行效率稽核，整頓政府的運作效能與效率，因此，也有人認為柴契爾首相所進行的一連串改革，是英國自二次世界大戰以來，中央政府業務所出現過最劇烈的改變(Quinlan, 1994: 27)。其所根本的意識形態即為新右派之思潮，鼓吹建立新自由主義的政體，主張建立一個「小而美的政府」(孫本初, 2009: 114)。因此在英國，整個八〇年代，除了大規模的民營化運動之推行以外，還有一九八二年的財政管理方案(Financial Management Initiative, FMI)、一九八五年的績效薪俸(Performance Related Pay)、一九八八年的續階方案(Next Step)、一九九〇年的公民憲章(Citizen's Charter)以及一九九一年的市場測試(Market Testing)等措施(彭錦鵬, 2000: 117)，都讓英國政府的效率更加地提升、從而增加了整體的國家競爭力。

在進入到九〇年代，英國政府更是致力於財政預算制度的改革，因其體認到「財政為庶政之母」，若財政不夠健全的話，對於所有其他政務的推動恐怕窒礙難行。因此，我們也發現到在一九九二年的時候，英國政府採取了迥異於以往的預算流程--「由上而下」(top-down)的預算編列方式，冀圖控制整個政府的支出規模；在一九九三年的「單一預算」(Unified Budget)之改革提出，其目的也是希望藉由支出法案與收入法案的同時提出，能夠讓政府對於收支的平衡之掌握能夠更加地精確；一九九五年的「權責會計」(Resource Accounting and Budgeting)制度應用在政府的預算上，更是劃時代的改革，它是延續在九〇年代的「企業化預算」之精神，將企業化的管理方式應用在政府的一項重大的嘗試。到了九〇年代末期，在財政規範(fiscal rule)的思潮席捲世界各主要國家之際，英國政府也搭上了這班



改革列車，對於其中央政府的預算編列、以及舉債空間進行了規範。最後，在整個九〇年代，最受到預算學界所矚目的，莫過於六〇年代的績效預算改革，在九〇年代又再度地掀起風潮，英國政府也不例外地進行績效預算的變革，以求取公共服務品質的再提升。

然而，對於遠在地球另一端的這一個歐洲國家，國內相關研究本就稀少，主要的研究著重在於政府再造、亦或是政治層面的改革（胡康大，1997；黃偉峰，1998；彭錦鵬，2000；黃琛瑜，2001；Luo，2005；趙永茂，2007），對於英國的預算改革之研究論文，除了劉志宏（2000）之研究以外，主要都還是集中在美國的相關研究，然而，劉文之研究也因為年代已久、復以英國政府的預算改革不斷地進行，使得該研究論文有其進一步更新的必要。

細究國內研究英國預算制度改革如此稀少，其原因可歸究於英國為不成文法的國家，對於本身的預算制度並沒有像台灣一樣，有著預算法規來明文規範。也因此，英國預算改革所進行的方式即為 Lindblom（1959）所描述的公共政策之片斷且漸進式改革（muddling through）。因此，對於該國的預算制度之改革研究，就必須藉由大量分散的外國文獻，例如：在英國財政部的官方文件，進行收集、分析、與拼湊以後，才可將英國的預算制度改革作系統性的整理、釐清其脈絡、以窺其全貌。這樣的難度除了說明為何國內相關的研究如此稀少；同時，也闡述了本研究論文貢獻之所在。

英國作為預算制度的肇始者以及預算法令觀念的先驅者（李鴻禧，1989：21），其預算改革之理念當有很多可以作為我國執政者之參考的地方。因此，本研究論文即選擇英國的預算改革作為研究對象，除了可以豐富國內學界對於歐洲國家之研究，同時對於我國政府之預算改革也能夠有一國際案例可供參考。

除此之外，國內學者對於本論文研究的進行也有相當的啟發。徐仁輝（2006）指出當代的預算改革不外乎以下兩者：一是為了改變預算的結果；另一是改進預算管理過程的目標。他並強調一九八〇年代的總體預算制度，改革目的在減少預算赤字與控制支出成長，屬於前者；一九九〇年代的績效預算制度試圖將決策注意力從預算投入轉移至結果，屬於後者。英國從九〇年代以來的預算改革從兼具了以上兩者的目標。在預算改革的成效之檢驗，本文的研究方法則是比照蘇彩足（1998、1999）的研究設計，收集英國政府的官方預算資料進行分析與觀察，包括：英國政府的支出結構、支出收入面之變化、預算赤字、以及未償債務餘額等，來探討



九〇年代以來的一系列財政預算改革是否帶來了成效。

壹、 預算改革相關理論之探討

對於預算改革的理論，在目前社會科學的領域是呈現出百家爭鳴的局面。因為百家爭鳴的情況，對於預算相關理論的歸類也成為一項挑戰。國外的學者有將預算改革的相關理論從規範面與實證面來檢視（李允傑，2007b）。事實上，政府預算之研究領域具有雙元性（duality）之特質；它可以是規範性（normative）的研究；也可以是實證性（empirical）的研究。就規範面而言，理性預算理論（rational budgeting theory）是發展主軸，此一途徑長期以來一直在為政府預算找尋一個資源配置的標準。理性預算理論主張政府在預算決策過程中，應該透過按部就班的思維計算，考慮各種預算計畫的利弊得失，以做出理性的抉擇，對有限的資源做最有效的配置（Rubin，1990）。此一規範性理論，影響美國數十年來的預算制度之發展，如一九四〇年代的「功能預算制」、一九五〇年代的「績效預算制」、一九六〇年代之「設計計畫預算制」（PPBS）、一九七〇年代的「零基預算制」（ZBB），以及一九九〇年代的「企業化預算」（entrepreneurial budgeting）。

就實證面而言，許多政治學者與經濟學者將政府預算的過程與結果視為依變項（dependent variables），其主要興趣在於解釋或描述預算過程中人的行為和所產生的現象，因此政府預算的實證研究也成為預算領域的重要部分。例如，經濟學者 Niskanen（1971）以理性選擇（rational choice）模型解釋行政官僚的預算行為為何是傾向於極大化機關預算。Limdbloom（1959）和 Wildavsky（1984）則主張「漸進主義」較「理性決策」更能貼切地描述現實政治生活中政策制定的實際過程。他們認為人的理性是有限的（bounded rationality），獲取資訊的成本又十分高昂，而決策過程的參與者對於目標和手段都無法達成共識，加上能力時間上的限制，決策者在制定政策或預算內容時，只會依據現狀作有限度的調適與改變，因而不能做徹底的劇烈變動。

在社會科學界裡，不論是政治學、經濟學、以及管理學，都對於預算改革有提出自己的見解（徐仁輝，2009）。首先，Wildavsky & Caiden（1997）兩人是以政治制度的改革作為研究主題的，他們認為預算跟政治系統高度連結，因此，影響預算的最有效方法，就是透過基本的政治變遷。從管理學的觀點來研究預算改



革，是將預算視為是數個階段的工作流程，將每一階段仔細研究以後，看是否能夠藉由新的企業管理技術的引進，來改善預算流程。因此，有學者認為管理學的角度之預算改革，是為了將預算過程，從支援政府官僚體系行政資金的被動角色，改為積極的決定政府施政計劃與目的之工具（徐仁輝，1999：90~91）。最後也有財政學者從經濟學理論的新制度主義之觀點，利用財產權理論與代理人理論來解釋預算改革的推行（徐仁輝，2006；Von Hagen，2007）。

另外，在不同的時空環境背景之下，政府的角色也會有所調整，所採取的政策自然也會有改變，也同時會加速預算改革的進行。當自由主義思潮盛行的時候，篤信市場機能可以自動調解供需，因而限制政府的干預、要求小政府的呼聲隨之而起，傾向於放任式的供給面政策，此時平衡預算的呼聲自然也順理成章地成為政府的主要訴求，例如：八〇年代的美國、英國等國家在新右派的主政之下，所進行的一連串改革即屬之。反之，當凱恩斯經濟學說盛行以後，政府有必要扮演刺激經濟復甦的角色，因而偏向於介入生產與分配的需求面政策（陳恒鈞，2002），此時，平衡預算顯得不是那麼重要，而且赤字預算、政府債務也會讓政治人物以較寬容的態度來對待。

經濟學的新制度主義之途徑也成為預算改革的一項重要論點。其論點是人如何在制度的制約之下作成決策。以新制度主義來研究預算改革，則是將預算改革的過程視為是一種預算制度變遷的過程、是一種預算制度所進行的政治、經濟性的調整過程。North（1999）認為制度有降低交易成本的功能，進而促進經濟的發展；Campos & Pradhan（1996）也從新制度主義的觀點來看待預算改革，認為預算制度的設計攸關了政府支出的結果，而良好的制度設計可以讓支用政府預算的行政人員負有更多的課責、以及讓他們體認到不合法且浪費的預算資源之使用代價是非常的高。而 Alesina & Perotti（1996）、Corsetti & Roubini（1996）、Poterba（1996）等人的研究論文也都從制度研究的觀來提出預算改革之政策建議。他們也特別強調了制度確實對於預算規模、預算赤字、以及政府債務的控制會有正面的影響。

不少學者則是從「代理人理論」（Principal-Agent Theory）以及「共同財之悲劇」（Tragedy of the Commons）的觀點來分析預算的本質（蘇彩足，2000；徐仁輝，2006；Von Hagen，2007）。首先，就代理人理論而言，將選民（principal）和政客（agent）兩者之間有所謂的代理關係。但是因為經濟和政治環境的不確定性



以及複雜性，使得選民和政客兩者之間無法寫出一份完整的契約來進行規範，便形成了所謂的「不完整之契約」(incomplete contract)的關係 (Seabright, 1996)，這也讓政客們能夠擁有許多上下其手的空間與權力 (residual power)。這樣的空間與權力愈大的話，則選民的偏好與公共政策的實際施行也就會出現愈大的落差，最後預算的執行也就不符合選民的需求了。

再就「共同財悲劇」而言，Kontopoulos & Perotti (1999) 也以 OECD 的國家為對象進行實證研究，也證實了在所有政客對於預算都能夠直接取用的情況之下，也造成了政府的過度花費、舉債、赤字等逐漸擴增的趨勢。而這樣共同財悲劇的問題，在一個分裂的社會，不論是在意識型態、語言、種族、或是宗教的分裂上，會更加地嚴重。而這樣的實證結果也是由不少的經濟學家所證實了 (Roubini & Sachs, 1989; Alesina et al., 1997; Annett, 2000)。總結而言，新制度學派的研究者對於預算改革已達成了某種程度的共識。蘇彩足 (2000) 即認為新制度的學者都主張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；其次，他們也都認同，預算制度對於預算運作的結果具有重要的影響，而此一信念也經過很多的實證研究的發現與支持。

貳、英國之預算程序

這個部份，本文嘗試著針對英國預算制度的運作情形作概略性的介紹。黃世鑫 (1998) 認為政府預算程序可以分為兩個層次：一是傳統的預算週期與流程，是屬於行政技術層次；另一為預算政策的形成，這是比較著重預算之政策意義。這一部份是針對英國的預算週期與流程作介紹，主要是從兩個方面去著眼，一是行政部門的預算準備；另一是立法部門的預算審議。英國的預算制度與大部份國家一樣，主要是由行政部門的財政部 (HM Treasury) 來負責主導編列的部份；而由國會下議院 (House of Commons) 來主導預算之審議。但是因為英國的內閣憲政體制所形成的行政、立法合一使然，在立法部門的預算審議可能牽涉到行政部門的預算準備。

一、內閣的預算籌編

英國政府的會計年度是採取四月制，也就是自每年四月一日開始、一直到翌



年的三月三十一日為止。就像各國政府的預算編列過程一樣的冗長，英國的會計年度雖然是自每年的四月一日才開始，但是其前置作業卻可以追溯到六個月以前，也就是前一年的年底，大約是十一月份的時候，在財政部長（Chancellor of the Exchequer）的帶領之下，進行年度概算的編製工作。然後，在十一月的時候，由財政部向國會下議院提出秋季報告（Autumn Statement），內容是有關於下一年度的經濟展望以及未來三年的支出計劃。到了一九九七年以後，秋季報告被「預算前報告」（Pre-Budget Report, PBR）所取代，PBR的內容也是針對年度的經濟展望進行報告。

在十一月的同時，有兩項預算案需要經過國會下議院審議：分別是此一會計年度的冬季追加預算（Winter Supplementary Budget）以及下一會計年度四月至七月之間，所需要的預算支出，稱為臨時預算（Votes on Account），其數額相當於今年預算的百分之四十五（Silk, 1988: 170; OECD, 2004: 424）。這樣的制度設計是因為國會在四月份的時候收到了來自財政部的預算書以後，會有二十六個工作天的時間進行預算的審議。但是因為是不連續的，所以審議的時間會長達四個月時間。因此，撥款法案的通過生效往往會拖到七月、八月的時候，然而，會計年度在四月一日即開始，因此就出現了臨時預算的制度設計，其目的是為了讓政務的持續運作能夠更順暢。

到了二月份的時候，也是有兩項重要的支出預算會向國會提出，其一是此一會計年度的春季追加預算（Spring Supplementary Budget）；另一個則是超支預算（Excess Vote）。所謂的超支預算是指當政府部門的支出超出了原先的預算時，並且來不及於追加預算當中編列時，就會出現超支預算的編列。該超支預算會出現在所提出來的部會的撥款帳戶（Appropriation Accounts）當中，並由審計長向公共會計委員會報告（Chapman, 1997: 172）。

時序進入到四月份，也就是新的會計年度的開始。由財政部長在每年的四月選擇一天作為「預算日」（Budget Day），向下議院進行演講，詳細說明當前財政狀況、今後政策走向、增減稅率等，為時約二~三個小時，事前內容絕對秘密，甚至內閣閣員也只能夠在當日上午的會議才會被告知。特別值得一提的是，有兩份重要的文件會在預算日當天由財政部向國會下議院來提出，分別是年度的「財政暨預算報告書」（Financial Statement and Budget Report, FSBR）以及年度的「經濟暨財政策略報告書」（Economic and Fiscal Strategy Report, EFSR）。這兩份預算



文件即成為財政部長向國會下議院在預算日進行報告的書面資料。FSBR 的內容包括了：對於未來經濟與財政的預測，以及政府對所採取的財政政策進行說明與解釋。有關預測的部份也是規定不能夠少於未來兩個會計年度之預測。EFSR 的內容則是包括了以下各項（OECD，2004：420）：

- 政府的長期經濟與財政策略，包括政府長期的總體財政目標
- 對於最近短期預算結果的評估
- 對於歐洲事務的短期展望與長期策略
- 未了因應代際衝擊與財政永續性，必須對於至少未來十年的總體財政狀況進行說明性的預測
- 對於經濟循環所可能帶給總體財政狀況之衝擊進行分析

由以上所述，我們可以了解到英國財政部每年會有兩次針對經濟情勢向國會進行報告：一次是在十一月份時候的 PBR；另一次是在四月份的時候，由財政部所提的 FSBR 和 EFSR 兩份官方文件。¹⁰最後，在四月份的時候，跟隨著 FSBR 和 EFSR 送到國會審議的，還有夏季追加預算（Summer Supplementary Budget），在這些文件通過審議以後，就開啟了英國政府新一年的會計年度之預算執行。

二、國會的預算審查

在英國的下議院之總預算審議是分成兩個部份來進行：一個是收入法案；另一個是支出法案。先就收入法案來說起，英國的財政賦稅有一個很重要的特徵是跟世界各主要國家有所不同的，除了每年的政府支出法案須送交由國會審議通過以外，每年的政府收入法案也必須送交由國會審議。在送交由國會審議的收入法案中，某些稅種的稅率是每年需要調整的，這也是英國國會主要的審議工作內容。英國的稅收分成兩種，一種是「永久稅」（permanent tax），包括：大部份的間接稅、石油稅、以及資本利得稅；另外一種是「年度稅」（annual tax），包括：個人所得稅、公司所得稅等，需要每年調整其稅率（Sandford，1992：140；OECD，2004：425）或是每年度的課稅級距（Bands of Taxable Income）和免稅額（Income Tax Allowance）的調整，也是在財政部的年度官方文件 PBR、FSBR 上揭露出來（HM Treasury，2009：155）。這種年度所得稅的調整，通常是根據每年所發佈的

¹⁰ 參考英國財政部網站 http://www.hm-treasury.gov.uk/about_budguide.htm，2009/8/4。



經濟預測，所提供的經濟指標，例如：物價、所得、以及民間消費等，來作為調整依據。¹¹本文在此也以英國在二〇〇八年到二〇一〇年之間的個人所得稅為例，列出下表來作說明：

表一：英國個人所得稅的課稅級距 2008~2010

2008-09	年所得 £	2009-10	年所得 £
基本稅率* (20%)	0~34,800	基本稅率 (20%)	0~37,400
高稅率 (40%)	34,800 以上	高稅率 (40%)	37,400 以上

*所得稅率在這兩個會計年度並沒有調整。

表二：英國個人所得稅的免稅額 2008~2010

	2008-09	2009-10	增加/減少 £
個人免稅額			
65 歲以下	£ 6,035	£ 6,475	+440
65-74 歲	£ 9,030	£ 9,490	+460
75 歲以上	£ 9,180	£ 9,640	+460

有關於這些稅收的調整即規定在每年的財政法案 (finance bill) 由國會下議院的「全院委員會」(Committee of the Whole House) 來進行考慮，比較沒有爭議的部份就直接送往常任委員會去；需要大幅度修改之議案，才送往選任委員會進行辯論。當國會下議院通過了有關稅收的財政法案以後，就再送往國會上議院直接通過，在一九四九年的國會法 (Parliament Act) 修正案中，上議院本身已被禁止對財政法案作任何的修改 (胡康大，1997；Daintith & Page，1999)。

有關於財政法案比較特別的地方是，當被送往國會下議院以後就直接進入到二讀階段的審議，因為之前財政部長在預算日所作的報告，其性質已經相當於一讀的階段。二讀通常只有持續一天的時間，而在二讀的過程中，執政黨也都認為是能夠安全過關的。如果說一項財政法案在二讀階段就被否決的話，其實就相當

¹¹ 請參考網路資料：<http://www.hm-treasury.gov.uk/prebudget/Nov99/trr.pdf>，日期是 1999/11/11。



於對執政黨投下了不信任的投票。另外有關於英國財政法案的一項重要特色是當財政部長在預算日宣讀完預算財政報告以後，該財政法案內的一些措施就自動生效，其法定效力可以由後續的預算決議來補足。¹²

接下來是有關於支出面的審查，要談論到對於中央政府預算支出的審議之前，必須要了解英國的憲政體制是屬於行政—立法合一的內閣制。也因此，國會下議院通常缺乏有效的權力來增加或改變政府的預算支出法案。國會若想要大幅度地改變行政部門的預算支出法案時，其唯一的選擇就是透過不信任投票的方式，將整個內閣政府拉下來。這樣的情形在整個英國歷史上是未嘗發生過的，最主要的原因是內閣政府與國會多數黨黨鞭會確保黨紀的維持。而國會上議院在預算審議的角色，也是微不足道，因為上議院的預算否決權已經在一九一一年通過的國會法中被廢除了，根據規定：下議院通過的財政預算案，上議院不得否決，只能延擱一個月，逾期仍可直接呈送女王批准（胡康大，1997；Daintith & Page，1999）。所以，我們可以清楚發現到上議院在預算審議的功能上已然形成一個橡皮圖章的角色了。

相對於英國財政部為了稅收而提的財政法案，英國政府也必須為了支出內容提出一套「整合性支出評論」（Comprehensive Spending Review，CSR）其內容包括了各部會的預算支用內容以及目標，並且要說明為何該筆預算支用之正當性。此制度是自從一九九八年以後開始實施的重要措施。在 CSR 的內容中，將英國政府的公共支出分為兩部份：部會支出上限（Departmental Expenditure Limit，DEL）、年度管理支出（Annually Managed Expenditure，AME）兩者。部會支出上限的支出是指各個部會未來三年所計劃編列的支出；年度管理支出則是指包括：社會安全支出、地方政府自償性支出、中央政府的還本付息支出等。這樣的分類方式也讓英國政府對於支出的管理能夠以更具彈性的方式來進行。

首先就 DEL 來作說明，它詳細載明了每個部會未來三年的支出計劃，包括了經常性支出與資本性支出兩類。同時為了鼓勵各部會能夠確實執行中期支出架構，¹³在英國稱之為「中期財政策略」（Medium Term Financial Strategy，MTFS）

¹² 參考財政部網站：http://www.hm-treasury.gov.uk/budget_resolutions.htm，2009/8/4。

¹³ 此種制度設計就是預算學界所極力推廣的「中長期支出架構」（Medium-Term Expenditure Framework，MTEF）。MTEF 是美國預算學者 Allen Schick 於擔任世界銀行的顧問時，就大力倡導此一預算制度之設計，後來也確實成為先進國家進行預算改革時的主要制度設計。



(Matthews, 1992: 217)。在 MTFS 的制度設計之下，英國政府也允許各部會對於今年度未支用完畢的 DEL 預算額度，可以帶到下一個會計年度繼續使用。如此的作法，是用消除以前在每年會計年度要結束時，各部會拼命消化當年度的預算額度之情形。這樣的制度設計也意味著英國的內閣部會不需要在每年去進行預算資源的爭搶，在一九九七年以前，當「公共支出調查」(Public Expenditure Survey) 還存在的時候，各個部會需要每年去進行預算資源的搶奪，如此的作法，也提供了各個部會去浪費國家的預算資源。

有關 AME 的分類，有一點類似美國聯邦政府的「應享權益支出」之歸類，是一種比較龐大的、不穩定的、以及由需求所帶動的支出。因此，也比較不適合使用中期的支出架構來進行規範。因此，AME 是每年度編列的預算支出，並且在每年審議二次，分別是在四月份的年度預算案中、以及十一月份的 PBR。在審議的過程以「可支付性」(affordability) 作為參考標準。內閣政府也有共識就是對於新的政策方案，儘量以不增加 AME 的支出為原則，以求有效地控制政府的公共支出規模。

參、九〇年代以來之預算改革

如前文所述，九〇年代以來之預算改革是延續著八〇年代的新右派之思潮，所採取的一連串政府改造之措施。在本文對於英國預算改革的部份，呈現方式是將其歸類為兩種形式：一是總體預算制度改革、為了改變預算結果；另一是預算管理過程的改善(徐仁輝, 2005)。因為根據本文之觀察研究發現到，英國自從一九九〇年代以來的一系列預算改革措施，完全不出這兩個預算改革目標。

一、一九九二年的「由上而下」的預算策略

有關於由上而下的預算策略，可以說是在廿世紀以後的四分之一世紀，大部份國家的預算決策模式都往這個方向來改革(徐仁輝, 2009)。英國政府也不例外地搭上這股潮流，為了更加有效地控制住有關於社會安全支出的規模，採取了一種「由上而下」的預算編列策略，希望能夠逐年降低此種項目之支出所佔 GDP 的

而在英國就稱之為 MTFS (Medium Term Financial Strategy)。



比例。其所採取的策略，稱之為「總體控制」(Control Total)，其內容涵蓋了社會安全支出、政府還本付息支出、以及進行民營化過程之收入 (Matthews, 1993: 219)。英國的總體控制主要是針對每一個部會的支出訂出上限，¹⁴最終目標是每年的支出上限希望能夠控制在年度的實質成長率不超過 1.5% 為目標。此一數據目標的選擇，略低於過去幾年來的平均經濟成長率，其目的是希望藉此達到支出佔 GDP 的比例能夠逐年下降。

整個「總體控制」的途徑，也讓支出上限固定在一定的水準之下，因此，相關的部會如果想要進行支出的增加之建議時，相對地，必須先對於其他項目的支出進行削減，才有可能達成支出增加的目的。這樣的制度設計，也讓以往的支出計劃交由各部會與財政部進行協商的方式，更能夠有效地控制住支出規模的無限制膨脹。

英國政府的總體控制之措施，其靈感似乎是來自於一九九〇年的美國聯邦政府所制定的「預算強制法」(Budget Enforcement Act)。因為英國總體控制的所欲控制的支出內容就是類似美國聯邦政府的「應享權益支出」之內容，而在美國的預算強制法的規定之下，應享權益支出必須遵守「隨收隨付」的原則，也就是國會若想要增加任何新的應享權益支出，必須同時增稅以籌措財源，或是以削減既有的應享權益支出的方式平衡收支，不得增加新的預算赤字 (蘇彩足, 1996: 66)。在世界各主要國家飽受社福支出不斷地擴增之際，似乎大家也有志一同地想要針對此項支出進行規範。

二、一九九三年的「單一預算」之改革

在一九九三年以前，英國政府的預算程序是由財政部長在每年十一月的「秋季報告」中，提出政府的支出預算；並在隔年的三月的時候，提出收入預算後，將支出與收入預算合在一起，成為 FSBR 的內容。英國政府一直認為將公共支出計劃在會計年度開始前幾個月的時間點公佈，是一個正確的預算程序。因為這樣的安排，可以讓各個部會能夠有較充分的時間，來針對其所需要的預算資源作正確的估算。如果讓收入案也提前公佈的話可能導致在該會計年度的資料不夠齊全，

¹⁴ 請參考英國財政部 2011 年所出版官方文件

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pesa2011_annexg.pdf

(2012, 5, 19 所收尋)，其 Glossary 的部份有針對 Control Total 進行定義。



例如：短期的經濟預測資料，因而無法決定出正確的稅率、稅收。因此，英國政府的邏輯是認為，有關於收入案的公佈，若能夠愈晚公佈的話，應當能夠掌握最新的資料訊息。

然而在英國政府檢視過了各項證據之後，得到了一個結論就是，即使因為不能夠掌握有關於收入案的最新資訊，而會產生缺失，但是將支出案與收入案兩者合併以後所得到的益處，絕對是能夠遠勝過這些缺失的。英國政府的官方文件也顯示了支出案與收入案一起向國會來呈送的單一預算，至少有以下幾個好處（HMSO Cmnd 1867，1992：2-3）：

- （一） 更好的政策決定：各部會首長可以有更好的判斷依據，來決定其部會的公共支出計劃，因為可以參考該年度的財政狀況以及稅收的結果。還有就是減稅和公共支出兩者之間的消長，也可以有較明確的指標。
- （二） 改良過後的報告呈送方式：將收入案和支出案兩者結合在一起，可以讓行政部門能夠有比較容易的、連貫的、以及一致的方式，來向國會提出預算案。
- （三） 更好的辯論焦點：單一預算的預算案提出以後，可以讓國會議員能夠有比較聚焦的辯論內容，也可以讓社會大眾能夠了解到，政府在公共支出、稅收、以及借貸三者之間的消長。
- （四） 對納稅人的益處：政府早一點公佈稅收案，可以讓納稅人，能夠早一點為繳稅作準備，同時，也可以減少政府在徵稅方面的行政成本。

因為以上的優點，因此，英國政府將以往的支出案往後延一個月至十二月、且將三月份的收入案提早到十二月份來一起在年度的「秋季報告」公佈。到了一九九七年以後，秋季報告被 PBR 所取代，並且又改到每年的十一月來進行報告、而每年四月又有 FSNR、EFSR 來進一步更新經濟預測資料。至此，單一預算的改革也大勢底定了。

三、一九九五年的「資源會計與預算」制度之實施

英國政府在一九九五年進行了一項重大的預算改革，那就是資源會計與預算（Resource Accounting and Budgeting, RAB）的推行。根據 Wright（1995）的說法，RAB 是承襲自八〇年代的財政管理方案（FMI）、續階方案（Next Step）、市場測試（Market Testing）、以及公民憲章（Citizen's Charter）等改革以來的一項符合



邏輯的自然演變；Evans（1995）也認為資源會計與預算代表著英國政府公共服務的管理和改革過程中，又向前踏進最新的一步，而且是具邏輯性的步驟。本文也認為在新政府運動所帶動的企業化預算觀念之下，政府部份自然而然地會開始在會計原則上也採取民間部門的方式，以進行企業化預算與政府部門的接軌，也就是由以往的現金紀錄方式，改變為權責方式來進行。¹⁵

資源會計與預算最早的宣示是在一九九五年七月的預算白皮書，該年度的標題為「以更好的會計制度來管理納稅人的錢：政府的資源的會計以及預算」(Better Accounting for the Taxpayer's Money: Resource Accounting and Budgeting in Government)。根據該份白皮書的內容，英國政府決定要在一九九八年的時候採行資源會計；而在二〇〇〇年的時候採行資源預算。

除了前文所提到的九〇年代的新政府運動所帶動的改革風潮，因而誘發了權責會計之引進政府部門以外，Likierman 也認為以下幾個原因也同時促成了英國的資源會計與預算之改革（Likierman，1995：566）：

- （一）對於現行現金會計的使用，已經無法滿足英國政府之需求，尤其是對於有關於資本支出的決策；
- （二）對於目標、產出、績效評估的日益重視；
- （三）長期以來，公共支出調查和國會審查程序兩者之間的差異一直存在著，英國政府一直想要消除兩者之間的差異，也使得權責會計的應用水到渠成；
- （四）藉由科技的創新，來減少公共支出的成本；
- （五）最重要的一項就是，在英國公部門裡早已經有人在利用權責會計來進行部門的財務管理，包括：英國國營企業、一些地方政府。這些公共部門也對英國中央政府當成了某種壓力。

然而，對於英國的資源會計與預算之實施，也不是盡然樂觀。已經有學者提出了權責會計在政府部門的應用所可能面臨到的一些難題，例如：財務報表上的資產折價以及未來資產取得之價值，這方面的資訊必須確實，否則的話，權責會計必然很難執行（Blondal，2004：113）。

¹⁵ 在會計實務上，有關支出和收益的認列有兩類會計基礎：凡是收益實現及費用發生時即入帳者，則稱為應計基礎或權責發生基礎（accrual basis）；而在實際現金收付時認列收益及費用者，則稱為現金基礎（cash basis）。



四、一九九七年的「財政穩定法案」

英國於一九九七年頒佈了財政穩定法案 (Code for Fiscal Stability) 揭開了以下三項政策目標：(i) 確立財政管理原則與詳述財政政策的目標；(ii) 設立年度報告資料；(iii) 採用最好的會計原則。而這些舉措是為了提供更透明的財政政策以輔助貨幣政策之實施 (Van den Noord, 2002: 11)。根據本文之分析見解，英國在一九九七年的財政穩定法案之實施，主要是受到學術界所提倡的財政永續性 (fiscal sustainability) 之觀念影響，並進而所衍生出來的總體財政規範之措施。這些措施除了在英國的財政穩定法案所引用以外，也在大英國協的紐西蘭和澳大利亞的政府預算改革中大刀闊斧地實施。¹⁶歐洲中央銀行 (European Central Bank) 也在其官方文件上，向其會員國極力倡導財政永續之重要性 (Annicchiarico & Giammarioli, 2004)，並且在馬斯垂克條約規範加入歐洲共同聯盟會員國的財政門檻。¹⁷根據一九九七年的英國財政穩定法案之內容，它提供了兩個重要的財政指導原則來規範英國政府的財政行為 (OECD, 2004: 418)：

- (一) 黃金規範 (The Golden Rule)：規定英國政府所借貸而來的資金只能夠用來進行投資，而不能夠用來進行經常性支出的花費；
- (二) 永續投資規範 (The Sustainable Investment Rule)：規定英國政府部門的未償債務餘額佔 GDP 的比例必須維持在一個固定的數值之下，目前英國政府將其水準訂在 40%。

五、一九九八年的「績效預算改革」

英國在經過了一九九七年的政黨輪替以後，於一九九八年實施了新的措施，稱之為「整合性支出評論」(Comprehensive Spending Review, CSR)。其內容除了

¹⁶ 紐西蘭政府於一九九四年實施的「財政責任法」(Fiscal Responsibility Act) 以及澳大利亞政府於一九九八年所實施的「預算誠實規章」(Charter of Budget Honesty Act)，其內容均類似於英國的財政穩定法。

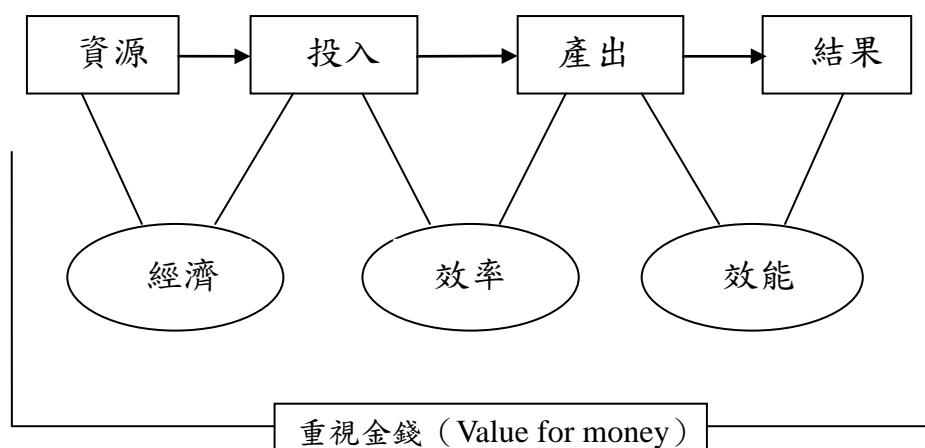
¹⁷ 就流量管制而言，要求會員國年度的預算赤字佔 GDP 的比例不得超過 3%；再就存量管制而言，會員國政府的未償債務餘額佔 GDP 的比例不得超過 60%。而在這些已開發國家成功地實施了一系列的財政預算改革措施以後，國際組織 IMF 也提供了「財政透明化的最適實施要點」(Code of Good Practice on Fiscal Transparency) 以及 OECD 的「預算透明化的最適實施要點」(Best Practice for Budget Transparency) 來作為開發中國家欲進行財政預算改革時，可以遵循的指導原則。



如前文所述將英國政府的公共支出分為兩部份：部會支出上限（Departmental Expenditure Limit, DEL）、年度管理支出（Annually Managed Expenditure, AME）以外，其中最重要的內容是將績效預算的觀念帶進了整個政府部門。「公共服務守則」（Public Service Agreements, PSAs）的觀念之引進，即為一個具體作法。在 PSAs 的規範之下，各部會被要求建立在其可支配的預算花用項目之下，可以具體衡量的政策指標，用來檢視目標是否達成。

國內學者也針對一九九〇年代的績效預算賦予新意稱之為「新績效預算」。其改革是源於一九八〇年代以來的新公共管理思潮下的預算改革（吳瓊恩等，2005）。其帶頭示範者，則是美國柯林頓政府在一九九三年所成立的「全國績效委員會」（The National Performance Review, NPR），由當時的副總統高爾所主持。柯林頓政府的舉措則是深受到當時由 Osborne 和 Gaebler 所撰寫的暢銷書《新政府運動》所影響（李允傑，2007c）。這股風潮也從美國吹向了大西洋的彼岸，被引用來作為英國政府的預算改革之依據。新績效預算之所以再度成為預算改革的手段，是在一些很多國家的實證研究顯示了，其對於國家的支出成長限制具有相當的效果（Lee & Wang, 2009）。

在績效指標的引導之下，英國政府與財政部也是針對於政府的投入（inputs）、產出（outputs）、以及結果（outcomes）等概念進行定義，以利後續的績效衡量架構之建立。在 PSAs 的內容之下，有關於投入、產出、和結果之間的關連性，英國財政部也以下列的結構圖來詮釋：



資料來源：英國財政部 *Financial Statement and Budget Report 2009*



為了輔助 PSAs 的順利運作，英國政府也於二〇〇〇年的秋天首度出版「服務提供協定」(Service Delivery Agreements, SDAs)，要求內閣各部會針對其部會的政策目標加以詳述。在 SDAs 的第一個部分，即要明白指出該部會要如何實現其 PSAs 所提到的政策目標；在 SDAs 其他的部份，則是要求各部會闡明其未來三年將要如何來改善其效率與績效的內容 (Ellis & Mitchell, 2002)。在確認每個部會的目標、以及未來三年的施政計劃以後，預算資源的分配即是根據這些目標來實施，務求各部會能夠在預算資源的使用之下，順利達成各部會所訂定的政策目標。

肆、財政預算實證資料之檢視

接下來，本節是針對英國中央政府的預算表現來進行檢視。在英國政府所推行的一系列預算改革過程當中，本文嘗試著想要針對英國的預算結構來進行分析，以釐清過去的預算改革是否有收到任何的成效。本文分別從以下幾個部分去觀察，第一是英國政府與歐洲各主要國家的政府債務進行比較；第二是英國中央政府的支出與收入佔 GDP 的比例；第三是英國各級政府的預算餘絀佔 GDP 的比例並且與歐盟國家的平均數值資料進行比較；第四是英國中央政府政事別支出的預算結構。這四個面向的預算表現可以讓研究者掌握了英國政府的財政狀況，也是國際間所通用觀察國家財政狀況的比較宏觀的指標。¹⁸本實證研究的部份，主要是以資料的可取得性、正確性為考量，因此，有些實證資料是以英國各級政府的統計；有些則是以英國中央政府的統計為主，主要是以國際組織，例如：IMF、OECD、World Bank 等資料庫為依歸，所以會出現這樣的差異。

一、英國與歐洲各主要國家淨公共債務佔 GDP 的比例

在歐洲各主要國家當中，英國政府的債務佔 GDP 的比例一直維持在相對低水位的狀態（如圖一所示），從二〇〇〇年以後就在四〇%的水準上下移動。可以說是

¹⁸ 例如 IMD 每年所建構的世界各國競爭力指標，在政府財政表現中，即包括了十二項指標：1、政府預算赤字/盈餘；2、政府預算赤字/盈餘佔 GDP 的比例；3、各級政府的債務；4、各級政府的債務佔 GDP 的比例；5、各級政府的債務實質成長率；6、中央政府的國內債務；7、中央政府的國外債務；8、還本付息支出佔經常性收入的比例；9、政府財政管理未來兩年是否可能改善；10、退休基金的挹注是否已經適當地提存；11、外匯存底的金額；12、各級政府的支出佔 GDP 的比例。



歐盟國家的模範生。另外值得一提的是，在馬斯垂克條約之下的約束之下，整個歐洲國家的平均比例也一直下降當中，往債務上限的比例（60%）來收斂。雖然在二〇〇三年以後，英國的債務佔 GDP 的比例呈現微幅上揚的情形，然而觀察其他歐洲國家在同時期也有類似的上揚情形。但是，即使如此，英國的債務比例還是在整個歐洲國家當中屬於相對穩健的狀態。至於其結果是否因為英國九〇年代以來的財政預算改革所造成的，則是有待後續更深入的量化分析模型才得以進行驗證。

二、英國中央政府收入與支出佔 GDP 的比例

在圖二當中，則是顯示了英國中央政府收入與支出佔 GDP 的比例變化，由該圖的變化趨勢，我們可以觀察到，支出的部份在大部份的會計年度當中還是高於收入的部份。除此之外，由於政府預算相當程度地受到一國的物價波動影響，我們也特別加入了總體經濟指標——通貨膨脹率、經濟成長率，來進行比較。¹⁹其收入與支出佔 GDP 的比例變化，似乎非常的劇烈，與一般現代化工業國家所常見的穩定成長有所差異。可能的解釋是因為英國通貨膨脹率的關係，由於物價波動較為劇烈，導致了英國的中央政府的預算也連帶地出現了較大的變化，尤其是從圖二，我們可以發現到支出與通貨膨脹率的連動性較高、而與經濟成長率則是較無連動性。值得注意的一點是從一九九〇年代以後，支出佔 GDP 的比例即開始出現下降，這樣的一個趨勢，似乎也說明了英國政府於一九九二年所進行的由上而下的預算流程、以及一九九三年所進行的單一預算改革的總體預算制度，有效地控制住支出的膨脹。²⁰然而這樣的趨勢，也只有延續到二〇〇〇年，之後又再度出現反轉。

¹⁹ 關於公共支出與經濟成長的關係，學界的相關理論主要有華格納法則以及凱因斯經濟理論。華格納法則認為公共支出會隨著經濟的成長而擴大；而凱因斯經濟理論則是提出公共支出的擴大可以促進經濟的成長。相關文獻可以參考 Liu et al. (2008)。另外，有關預算赤字與通貨膨脹之關係，在學界仍然沒有定論，關於此理論論述可以參照徐仁輝（2002）之論文。

²⁰ 從圖二的趨勢也可以發現到在一九八二年到一九九〇年間的支出趨勢也是呈現向下的走勢，而關於此現象，我們也可以從英國政府於一九八二年所採取的財政改革措施——財政管理措施（Financial Management Initiative, FMI）作連結。簡單來說，FMI 是在英國保守黨政府的新右派思潮之下所提的，基本上，新右派的政府就是要朝向一個更有效率的小而美政府理想來前進的。



三、英國與歐盟各級政府之預算赤字/盈餘佔 GDP 的比例

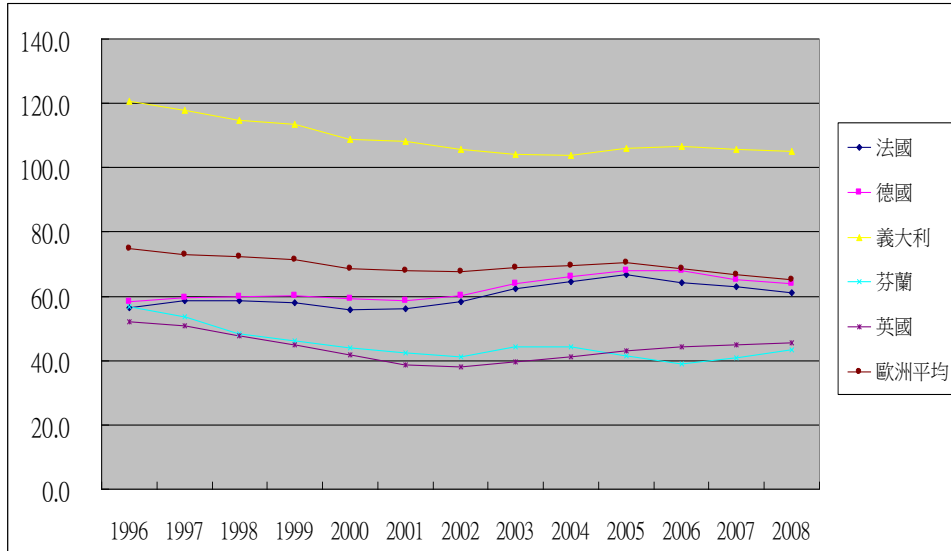
再就英國各級政府的預算赤字而言，與前一部份迥異的地方是，收入/支出與通貨膨脹率連動性較高、與經濟成長率較無連動性的情形，剛好在預算赤字的部份呈現了相反的結果。亦即，經濟成長率與英國政府的預算赤字呈現出連動性、而與通膨率較無連動。從一九八〇年代以後，大部份的會計年度也都是出現了預算赤字（如圖三所示），而這樣的結果也與收入與支出佔 GDP 的比例變化相符合。在一九九五年以後，歐洲國家的預算赤字逐漸縮減，此種現象應該與一九九一年以後的歐盟國家所簽定的馬斯垂克條約所規範的「財政永續性」（fiscal sustainability）有關。另外，我們也了解到，預算赤字或是一國的支出快速成長，往往與該國的經濟狀況有所關聯。亦即在凱恩斯經濟學派的影響之下，以赤字預算來促進經濟的成長與復甦在現代化工業國家似乎是一個能廣被大家所接受的觀念。特別值得說明的是，英國於九〇年代一連串的財政預算改革似乎對於預算赤字的控制要一直到一九九五年以後才產生了效果，觀察其趨勢，從一九九〇年代以後英國政府的預算赤字快速惡化；到一九九五年以後又快速地改善，似乎比較跟該時期的 GDP 成長率較為相關。

四、英國中央政府政事別支出之結構

最後，再就英國中央政府的預算支出結構來看，我們可以發現到，與一般現代化工業國家相同的是，在社會安全支出、與醫療健保支出的項目之下，均呈現出穩定成長的趨勢。此趨勢在九〇年代以後尤其明顯。社會安全、醫療健保支出的不斷攀升，所必然出現的結果就是「排擠效果」。因此，我們也發現到國防支出與經濟事務支出，也呈現了逐年遞減之現象。我們知道上述兩種支出對於國家的富與強有著極大的關連性，因此，英國政府未來有必要針對此種支出結構性的改變，研擬一套長遠的對策。

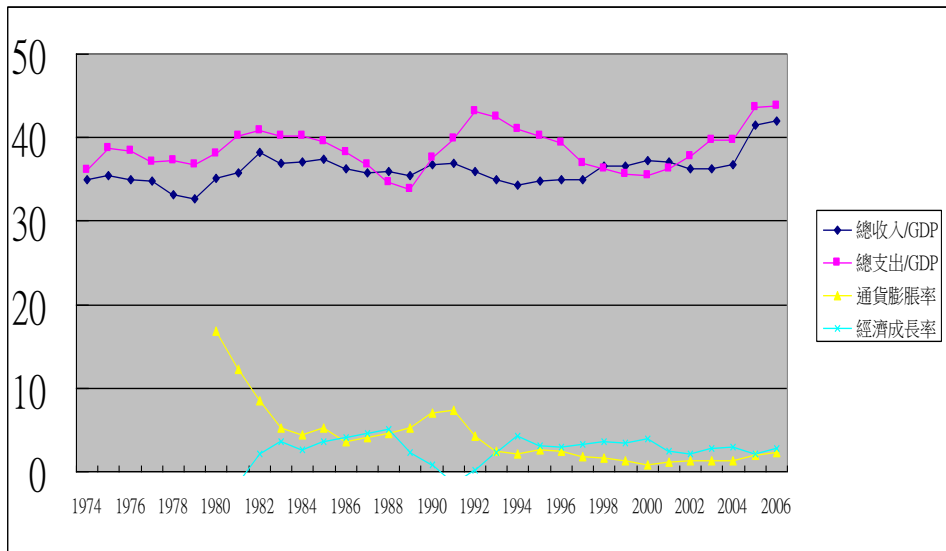


圖一：英國與歐洲各主要國家淨公共債務佔 GDP 的比例



資料來源：OECD Economic Outlook: June No. 81 - Volume 2007 Issue 1

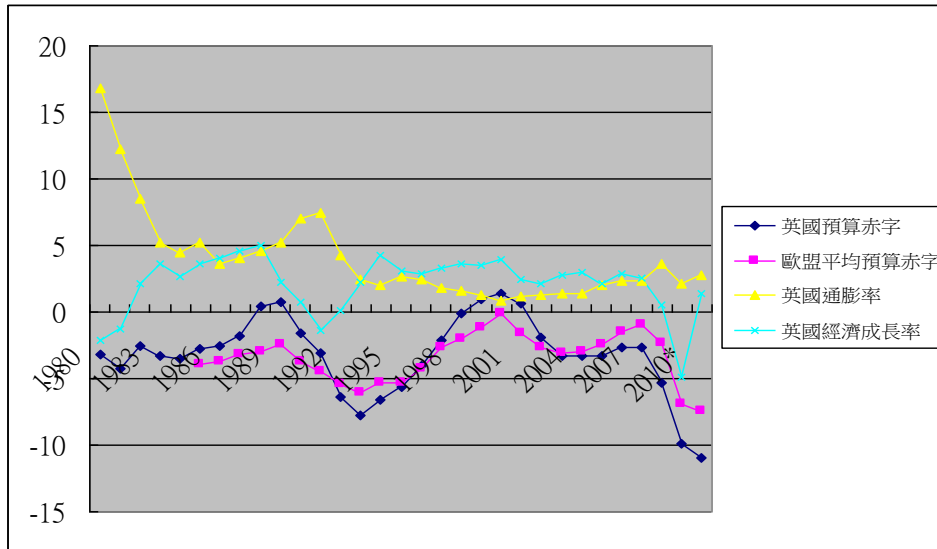
圖二：英國中央政府收入與支出佔 GDP 的比例



資料來源：IMF, World Economic Outlook Database, April 2009

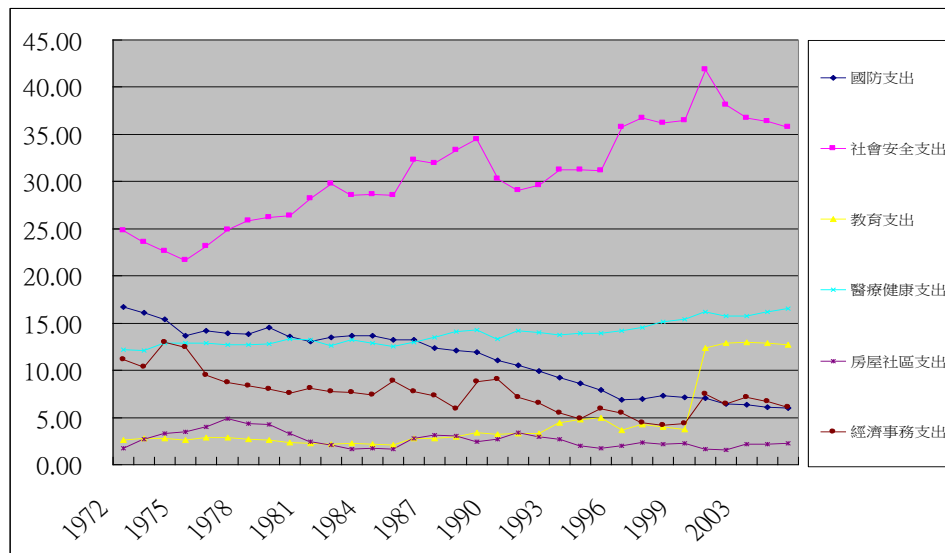


圖三：英國與歐盟各級政府之預算赤字/盈餘佔 GDP 的比例



資料來源：IMF，World Economic Outlook Database, April 2009

圖四：英國中央政府政事別支出之結構



資料來源：IMF，Government Financial Statistics Yearbook，2007



伍、結論

英國政府的預算改革源自於一九八〇年代的新右派思潮，一直持續不斷地進行。在這一過程中，雖然歷經了改朝換代、政黨輪替，但是並沒有因此讓改革的過程因此而中斷。在國際間所流行的總體預算制度和績效預算等觀念，也在這一過程當中，不斷地被引進到英國的公部門當中，以作為預算改革的基礎。本文嘗試著從一九九〇年代的預算改革談起，然後，再根據其預算表現來加以分析，以檢視其改革成效。

在本研究進行當中，值得注意的地方是，英國身為一不成文法之國家，其預算改革可謂是非常的快速。甚且，其預算流程的更改，從八〇年代與九〇年代截然不同的流程，也說明了不成文法國家進行預算改革所獨有的便利性和迅速性，因為不需要牽涉到修法、甚且是修憲之過程即可進行必要的改革。這也是在太平洋這端的我國所不容易見到的情形。

根據本文的研究結果，我們可以發現到以下幾個結論：**第一**就是我們可以從跨國比較當中，發現到英國政府債務佔 GDP 的比例，在整個歐洲地區當中，是屬於表現相對比較優異的。尤其是四〇%的門檻限制，也讓英國政府債務佔 GDP 的比例一直維持在低於整個歐洲國家平均值之水準。**第二**就是一九九二年的由上而下的預算流程改革與一九九三年的單一預算改革，似乎沒能夠有效地控制住整個英國政府的預算規模，因此我們發現到英國政府的支出還是連年成長。其支出規模似乎又與該國的通貨膨脹率較為相關。**第三**就是英國政府的預算赤字也是相對穩健的，不論是英國或是歐盟國家均在一九九五年以後，出現了預算赤字逐年縮減之趨勢，這樣的結果，應該也與一九九二年的由上而下的預算改革和一九九三年的單一預算改革有關，只是其產生的效果一直到兩、三年以後才看得出來。比較可以確認的是，英國的預算赤字與該國的經濟成長率具相當的連動性。**第四**是有關於個別支出的成長，仍有待加強。尤其是在一九九二年的「總體控制」(Control Total) 新制度之下，英國嘗試著想要規範社會安全支出的成長，但是從我們的分析趨勢圖來看，英國政府的總體制度顯然無法完成這項改革目標，從一九九二年以來，社會安全支出仍然在所有政府支出當中獨佔鰲頭，而且以驚人的速度來成長。這樣的趨勢也說明了英國「總體控制」改革的失敗。

總結而言，英國政府在經過九〇年代大刀闊斧地預算財政改革以後，在整個歐



美先進國家一直是屬於相對表現穩健之經濟體。就像大多數的先進國家一樣，英國也仍然開始要承受隨著「高齡化社會」的來到，而導致的社會安全支出、醫療健保支出不斷上升之窘況。也因此，未來英國政府的財政改革應該就必須要往人口老化的問題來對症下藥了。



參考文獻

一、中文部份

- 孫本初。2009。《新公共管理》修訂二版，台北：一品文化。
- 徐仁輝。2009。《公共財務管理》五版，台北：智勝文化。
- 趙永茂。2007。〈英國地方治理的社會建構與發展治理〉，《歐美研究》37，4：593-633。
- 李允傑。2007a。〈實證性預算理論的發展與應用〉，《國政研究報告》，國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/2/2650>，10/05/2009。
- 李允傑。2007b。〈理性預算制度的理論發展與評估〉，《國政研究報告》，國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/2/2577>，10/07/2009。
- 李允傑。2007c。〈政策評估與新績效預算：廿一世紀的新趨勢〉，《國政研究報告》，國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/2/2514>，10/25/2009。
- 徐仁輝。2006。〈當代預算改革的成效—新制度經濟學的觀點〉，《財稅研究》38，3：83-96。
- 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰。2005。《公共管理》，台北：智勝文化。
- 陳恒鈞。2002。《治理互賴與政策執行》，台北：商鼎文化。
- 徐仁輝，2002，〈預算赤字控制問題研究〉，《財稅研究》34，2：38-57。
- 黃琛瑜。2001。《英國政府與政治》，台北：五南出版。
- 彭錦鵬。2000。〈英國政署之組織設計與運作成效〉，《歐美研究》30，3：89-141。
- 劉志宏。2000。《英國預算制度及其改革之研究》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 蘇彩足。2000。〈政府預算研究之省思：何去何從〉，《政治學報》31：472-494。
- 蘇彩足。1999。〈民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道〉，《理論與政策》11，3：47-64。
- 徐仁輝。1999。〈制度變遷與美國預算改革〉，《東吳經濟商學學報》24：89-114。
- 黃世鑫。1998。《財政學概論》，台北：國立空中大學。
- 蘇彩足。1998。〈「聚合」或「分歧」？--OECD 各國政府資源配置之演變趨勢〉，



行政院主計處與世新大學所舉辦之「政府預算的改進」學術研討會論文。

黃偉峰。1998。〈英國浮動選民與第三黨投票取向之研究〉，《歐美研究》28，4：1-61。

胡康大。1997。《英國政府與政治》，台北：揚智文化。

蘇彩足。1996。《政府預算之研究》，台北：華泰書局。

李鴻禧。1989。〈淺述英國預算法制之形成與發展〉，《經社法制論叢》4：19-26。

二、英文部份

Alesina, Alberto & Roberto Perotti. 1996. "Fiscal Discipline and the Budget Process." *AEA Papers and Proceedings* 86, 2: 401-407.

Alesina, Alberto & Roberto Perotti. 1999. "Budget Deficits and Budget Institutions." in James Poterba & Jurgen Hagen eds. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, US: The University of Chicago Press.

Alesina, Alberto, Reza Baqir, & William Easterly. 1997. "Public Goods and Ethnic Divisions." *NBER Working Paper 6009*.

Annett, Anthony. 2000. "Social Fractionalization, Political Instability, and the Size of Government." *IMF Working Paper 00/82*, Washington D.C.: IMF

Annicchiarico, Barbara & Nicola Giammarioli. 2004. "Fiscal Rules and Sustainability of Public Finance in an Endogenous Growth Model." *European Central Bank Working Paper Series No. 381*.

Blondal, Jon. 2004. "Issues in Accrual Budgeting." *OECD Journal on Budgeting* 4, 1: 103-119.

Campos, Ed & Sanjay Pradhan. 1996. "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes." *World Bank Policy Research Working Paper 1646*.

Chapman, Richard. 1997. *The Treasury in Public Policy-Making*. London: Routledge.

Corsetti, Giancarlo & Nouriel Roubini. 1996. "European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules." *AEA Papers and Proceedings* 86, 2: 408-413.

Daintith, Terence & Alan Page. 1999. *The Executive in the Constitution*, Oxford University Press.

Elliott, Michael. 2008. "A Tale of Three Cities" *Time*, Jan 17, Available at <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1704398,00.html> Oct 25 08



- Ellis, Kevin & Stephen Mitchell. 2002. "Outcome-focused Management in the United Kingdom." *OECD Journal on Budgeting* 1, 4: 111-128.
- Evans, Martin. 1995. "Resource Accounting and Budgeting in Government: A Change for the Better." *IFAC Quarterly* 19, 3: 6-8.
- Hepworth, Noel. 2002. "Government Budgeting and Accounting Reform in the United Kingdom." *OECD Journal on Budgeting* 2, 1: 115-162.
- HM Treasury. 2002. *Opportunity and Security for All: Investing in an Enterprising, Fairer Britain*, 2002 Spending Review, Cm 5570, London.
- HM Treasury. 2009. *Financial Statement and Budget Report 2009*, London: HM Treasury.
- HMSO. 1992. *Budget Reform White Paper Cmnd 1867*. London: HMSO.
- Ippolito, Dennis. 2003. *Why Budgets Matter: Budget Policy and American Politics*. US: The Pennsylvania State University Press.
- Kontopoulos, Yianos & Roberto Perotti. 1999. "Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries." in James Poterba & Jurgen Hagen eds. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. US: The University of Chicago Press.
- Lee, Jack Y. & XiaoHu Wang. 2009. "Assessing the Impact of Performance-Based Budgeting: A Comparative Analysis across the United States, Taiwan, and China." *Public Administration Review*, December, Special Issue: 62-68.
- Likierman, Andrew. 1995. "Resource Accounting and Budgeting: Rationale and Background." *Public Administration* 73, 4: 561-570.
- Lindblom, Charles. 1959. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review* 19: 79-88.
- Liu, Louis C., Ed Hsu, Mustafa Younis. 2008 "The Association between Government Expenditure and Economic Growth: Granger Causality Test of US Data, 1947~2002," *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*, 20, 4: 537-553.
- Luo, Chih-Mei. 2005. "State Governance within the EMU in an Age of Globalization—The Case of the UK." *EurAmerica* 35, 3: 547-603.
- Matthews, Stephen. 1993. "United Kingdom," in Aaron Wildasvsky & Eduardo Zapico-Goni ed. *National Budgeting for Economic and Monetary Union*. London:



Martinus Nijhoff Publishers.

- Mullard, Maurice. 1993. *The Politics of Public Expenditure*. London: Routledge
- Mullard, Maurice. 1995. "Public Expenditure Decision." in Maurice Mullard eds. *Policy-Making in Britain: An Introduction*. US: Routledge.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton
- Noman, Zafar. 2008. "Performance Budgeting in the United Kingdom." *OECD Journal on Budgeting* 8, 1: 1-16.
- North, Douglass. 1999. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OECD. 2004. "United Kingdom." *OECD Journal on Budgeting Special Issue* 4, 3: 405-443.
- Poterba, James. 1996. "Do Budget Rules work?" *NBER Working Paper* 5550.
- Premchand, A. 1981. "Government Budget Reform: An Overview." *Public Budgeting & Finance* 1, 2: 74-85.
- Quinlan, Michael. 1994. "Changing Patterns in Government Business." *Public Policy and Administration* 9, 1: 27-34.
- Roubini, Nouriel & Jeffrey Sachs. 1989. "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies." *European Economic Review* 33, 5: 903-938.
- Rubin, Irene. 1990. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balance*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Rubin, Irene. 1992. "Budget Reform and Political Reform: Conclusions from Six Cities." *Public Administration Review* 52, 5: 454-466.
- Sandford, Cedric. 1992. *Economics of Public Finance: An Economic Analysis of Government Expenditure and Revenue in the United Kingdom*. Pergamon Press
- Schick, Allen. 1986. "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies." *Public Administration Review* 46, 2: 124-134.
- Schick, Allen. 1988. "Micro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies." *Public Administration Review* 48, 1: 523 ~ 533.
- Schick, Allen. 1992. "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform." in Albert Hyde ed. *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*, California: Wadsworth



Inc.

- Schick, Allen. 2004. "Twenty-five Years of Budgeting Reform." *OECD Journal on Budgeting* 4, 1: 81-102.
- Seabright, Paul. 1996. "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model." *European Economic Review* 40, 1: 61-89.
- Silk, Paul. 1988. *How Parliament Works*. UK: Longman Group.
- Smith, Peter. 1993. "Budgeting in the United Kingdom." in Attiat Ott ed. *Public Sector Budgets: A Comparative Study*, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Van den Noord, Paul. 2002. "Managing Public Expenditure: the UK Approach." *OECD Economic Department Working Papers No. 341*
- Von Hagen, Jurgen. 2007. "Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance." in Anwar Shah eds. *Budgeting and Budgetary Institutions*, Washington D.C.: The World Bank.
- Wildavsky, Aaron & Naomi Caiden. 1997. *The New Politics of the Budgetary Process*, US: Addison-Wesley Inc.
- Wildavsky, Aaron. 1984. *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown and Company.
- Wildavsky, Aaron. 1992. "Political Implication of Budgetary Reform." in Albert Hyde ed. *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*, California: Wadsworth Inc.
- Wright, Maurice. 1995. "Resource Budgeting and the PES System," *Public Administration* 73, 4: 580-590.



附錄一：英國與歐洲各主要國家淨公共債務佔 GDP 的比例之數據表

單位：%	法國	德國	義大利	芬蘭	英國	歐洲平均
1996	56.3	58.4	120.6	56.8	52.1	74.7
1997	58.5	59.5	117.9	53.8	50.8	73.1
1998	58.6	59.8	114.8	48.3	47.6	72.2
1999	58.0	60.3	113.7	46.0	44.9	71.3
2000	55.9	59.2	108.8	43.8	41.9	68.7
2001	56.1	58.7	108.2	42.3	38.6	67.8
2002	58.2	60.2	105.6	41.2	38.1	67.8
2003	62.3	63.8	104.2	44.3	39.5	68.9
2004	64.5	66.0	103.9	44.2	41.1	69.5
2005	66.6	68.0	106.1	41.3	43.0	70.3
2006	64.2	67.8	106.7	39.1	44.3	68.7
2007	63.0	65.3	105.8	40.8	45.0	66.8
2008	61.2	64.0	105	43.3	45.6	65.1

資料來源：OECD Economic Outlook: June No. 81 - Volume 2007 Issue 1



附錄二：英國中央政府政事別支出之比例數據表

單位：%	國防支出	社會安全 支出	教育支出	醫療健康 支出	房屋社區 支出	經濟事務 支出
1972	16.74	24.78	2.65	12.20	1.75	11.10
1973	16.09	23.58	2.77	12.11	2.73	10.35
1974	15.43	22.59	2.77	12.90	3.32	12.95
1975	13.67	21.68	2.58	12.90	3.49	12.42
1976	14.20	23.17	2.85	12.90	3.98	9.46
1977	13.91	24.89	2.87	12.75	4.85	8.73
1978	13.86	25.88	2.74	12.73	4.36	8.36
1979	14.51	26.17	2.64	12.78	4.26	7.99
1980	13.58	26.37	2.33	13.32	3.30	7.56
1981	13.03	28.23	2.22	13.23	2.47	8.09
1982	13.48	29.79	2.19	12.65	2.05	7.78
1983	13.68	28.55	2.22	13.22	1.68	7.68
1984	13.67	28.62	2.14	12.87	1.78	7.42
1985	13.25	28.55	2.06	12.55	1.66	8.91
1986	13.25	32.33	2.78	12.95	2.75	7.75
1987	12.38	31.92	2.80	13.45	3.15	7.27
1988	12.14	33.32	2.99	14.09	3.01	5.88
1989	11.94	34.47	3.41	14.30	2.47	8.81
1990	11.03	30.30	3.24	13.33	2.68	9.03
1991	10.51	29.05	3.32	14.17	3.41	7.17
1992	9.89	29.59	3.33	14.03	2.92	6.56
1993	9.20	31.25	4.43	13.78	2.71	5.45
1994	8.62	31.28	4.75	13.94	1.96	4.90
1995	7.91	31.12	4.94	13.96	1.77	5.93
1996	6.91	35.80	3.65	14.21	1.97	5.45
1997	6.98	36.76	4.25	14.57	2.37	4.40



1998	7.31	36.17	3.99	15.15	2.20	4.19
1999	7.10	36.50	3.73	15.42	2.24	4.35
2000	7.07	41.83	12.38	16.23	1.64	7.48
2001	6.46	38.09	12.86	15.78	1.57	6.46
2002	6.33	36.69	12.99	15.72	2.14	7.12
2003	6.09	36.42	12.85	16.23	2.16	6.72
2004	6.01	35.82	12.74	16.50	2.23	6.12

資料來源：IMF，*Government Financial Statistics Yearbook*，2007



The Study on Fiscal and Budget Reform in the United Kingdom

Louis C. Liu*

【 Abstract 】

This paper attempts to investigate the fiscal and budget reform initiated in the United Kingdom. In the first section, we illustrate the fiscal and budget reform initiated during 1990s and its relevant institutional arrangements. Then, we examine the fiscal data from the British government, including debt rate as of GDP, budget deficit as of GDP, and the budget structure of national government in the United Kingdom, so as to get recognized of the impact of these fiscal reforms in this country. Our study suggests that the performance in the United Kingdom after 1990s is relatively wholesome compared to most advanced economies in Europe.

Key words: United Kingdom, British, Fiscal Reform, Budget Reform, Fiscal Rule, Performance Budgeting

* Ph.D., Assistant Professor, Department of Public Administration, Tamkang University

