

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

壹、研究動機：

在民主政治制度之下，政府預算成為政客、官僚、利益團體等政治參與者競逐的目標，在各種不同的政治力量交易之下，政府的開支會不斷的擴大，以期使所有的參與者利益均霑。再加上民選的行政首長與民意代表都有任期的限制，使得這些決策者較傾向於從事「短期」、「立竿見影」的政策，對於政府長遠的財政問題則多交給後面的政客處理，因而使政府的財政問題更形惡化。¹

就公共選擇學派(Public Choice)的眼光來看，這種擴大政府支出的政治傾向是民主政治制度下難以避免的難題，在強調選舉競爭的民主制度下，政治人物為了競爭選票而通過許多討好選民的政策，透過擴大政府支出的方式來爭取選民對政治人物個人的支持，然而這些政策的利益往往集中在少數的人民身上，對於這些少數人來說，他們很清楚通過的政策將帶來什麼利益，所以他們通常能自動的組成利益團體，有組織的、積極的促成符合該團體利益的政策。

相對的，擴大政府支出的受害者是全體的納稅人，對於為數眾多的納稅人來說，組成利益團體的成本可能會比承受擴大政府

¹ 黃世鑫，預算赤字為財政之 AIDS：診斷和示警，《國家政策雙週刊》，第 58 期，民 82.4，頁 2。

支出政策的損失還多，或者因為資訊不足，而低估了自己所必須付出的真正成本(Real Cost)，²或者只想作個搭便車(Free-rider)的人，希望藉由別人的努力來減少租稅，卻不願意負擔組織的成本，所以他們多會選擇平均分攤租稅，而非積極阻止政府支出的擴大，最終使政府赤字不斷擴大不受控制。³

以美國的例子來看，由於總統沒有法案的逐條否決權(Line-item Veto)，換句話說當國會將通過的法案送交總統，則總統要麼就全盤接受該法案，否則就必須全部否決。一旦有一項法案是行政部門很想通過的，則國會議員們會儘可能的在行政部門所希望通過的議案中加入符合自己選區利益的條文，讓總統無法拒絕這項附加條款，也就是所謂的「肉桶立法」(Pork Barrel Legislation)。然而這樣的政策支出卻是要由全體納稅人來負擔，所以美國人民對國會整體的表現都表示不滿，認為他們是擴大政府支出的罪魁禍首，然而當問到關於自己選區的國會議員時，美國人民又大多表示滿意，因為他們會為自己的選區爭取利益。

美國在第二次世界大戰之後一直奉行凱因斯主義(Keynes)，以擴大政府支出作為刺激經濟成長的手段，由於實行的成果良好，美國的經濟在此時期繁榮成長，讓美國人民不去在意預算赤字的累積。然而在 1970 年代歷經了兩次石油危機，造成美國經濟受挫，實行凱因斯主義的結果是造成了停滯性通貨膨脹(Stagflation)。因此雷根(Ronald Reagan)執政時，採用供給面經濟學(Supply-Side Economics)企圖扭轉低成長、高失業、高通貨膨脹的現象，雖然雷

² 擴大支出的利益可能立即可見，但所要付出的成本卻可能要一段時間以後才看得出來，例如政府發行公債的利息支出會增加未來的稅負，或者因公債過多而引起的通貨膨脹等都往往會被短視的政治人物與人民所忽略。

³ 蘇彩足，「平衡預算修憲案」能消弭美國聯邦預算赤字嗎？，《財稅研究》，第 28 卷，第 1 期，民 85.1，頁 116-117。

根成功的扭轉了美國的經濟情勢，然而卻帶來了無法控制的巨額預算赤字，在雷根總統的卸任記者會上，有記者問他對於聯邦預算赤字的問題，他也只能幽默的回答說：「既然赤字已長得這麼大了，它應該懂得照顧自己。」來帶過。⁴

布希(George Bush)執政時已認知到預算赤字的嚴重性，在其任內也試圖裁減預算赤字，他提出了「彈性凍結預算政策」(Flexible Freeze)，即在不加稅、不增加政府開支的情況下彈性分配各項預算的比例，希望藉此自制性的作法可以減少赤字的數額，然而成效並不如布希所預期，預算赤字不斷的擴大，成為布希執政時的最大致命傷。

傳統上，美國共和黨對政府施政的效率較不具有信心，因而主張較少干預的小政府政策，刪減社會福利、醫療保險等，以控制聯邦政府支出之膨脹。相對的，民主黨乃傳承著大政府觀念的自由派政策，認為政府是萬能的，應該照顧人民，所以傾向於擴大政府支出以照顧中下階級。⁵然而，觀察 1980 年代以後的三任美國總統，卻發現情況好像反轉了，共和黨的雷根、布希任內是美國預算赤字積累最快速的時代，而民主黨的柯林頓(William J. Clinton)任內卻能夠裁減政府支出、平衡預算赤字，甚至保有盈餘可以用來清償國債。

柯林頓就任時，預算赤字正呈現逐年擴大的趨勢，柯林頓是如何逆轉這樣的趨勢，裁減聯邦的支出與預算？經過什麼過程？為什麼公共選擇學派的理論不適用於這個時期？另外美國在 1994 年

⁴ 張盛和，美國預算赤字與財政收支，《美國月刊》，第 4 卷，第 1 期，民 78.5，頁 86。

⁵ 張哲琛，自美國府會預算之爭，論我國政府財政赤字問題，《保險專刊》，第 44 輯，民 85.6，頁 11。

國會的期中選舉時，與柯林頓敵對的共和黨獲得勝利，掌握了國會的主導權，柯林頓如何與共和黨居多數的國會互動？1996年時美國政府因預算危機而停擺，其原因何在？如何解套？以上問題是吸引筆者研究此題目的動機。

貳、研究目的：

一、柯林頓上台執政前，美國聯邦預算之所以出現赤字，是因為執政者根據凱因斯經濟學或供給面經濟學的理论來推行政策，本文將檢視這些政策所帶來的成果與負面影響。雷根與布希任內是美國預算赤字累積最嚴重的時期，而柯林頓任內則是美國預算由負轉正的關鍵時期，是什麼因素造成這樣的轉變？是本文想要分析的重點。

二、美國是第一個採行「權力分立」的國家，其行政與立法部門對於預算各有立場，兩大政黨的經濟偏好也各不相同，⁶本文希望藉由研究影響其行政與立法部門在預算政策上所採行不同立場的因素為何？來瞭解權力分立的政治制度下，行政與立法部門的互動關係。

三、公共選擇學派認為民主制度下，政府的開支會有過度擴張的傾向，而收入卻難以成比例的增加，因此預算赤字是難以避免的問題，然而柯林頓任內美國的預算不但恢復平衡，而且還保有盈餘。本文將分析公共選擇學派的理論不適用於柯林頓執政時期的原因。

⁶基本上，共和黨在經濟光譜上較偏右邊，強調自由競爭、市場法則與經濟成長，較符合中高收入階級的利益；而民主黨則較偏左派，重視失業問題、通貨膨脹與福利政策，較合乎中低收入階層。

第二節 研究方法與研究範圍

壹、研究方法與限制：

由於本文希望探討美國預算出現赤字的學理解釋 柯林頓任內預算平衡如何達成以及總統與國會之間的互動關係，因此本文將採用文獻分析法來作研究，蒐集美國相關時期的預算資料、柯林頓任內的總統國情咨文等原始資料，以及其他關於凱因斯經濟學、供給面經濟學、1996 年美國政府關門危機以及美國府、會衝突的書籍、期刊、報紙等二手資料來分析、研究。本文的論述中將把同一主題的相關資料依照時間順序陳述，並試圖引用美國預算的歷史資料加以整理，期望在將相關資料統整後可以清楚解釋前述的問題。

由於本文採用文獻分析法，在實際的寫作中可能會有一些瑕疵產生。第一、對於文獻資料的蒐集往往無法鉅細靡遺，因此在寫作中可能會發生疏漏的情形；第二、在眾多的文獻資料中如何判斷它的重要性以及如何取捨，端視作者的個人主觀為依據，使得論文的內容可能不夠週延，甚或是有偏頗的可能。第三、由於作者本身並非以英語為母語，因此在閱讀原文資料時可能出現誤解的情形。第四、許多政策具有延續性，難以依照總統任期來劃分其成本與效益。

本文屬於個案研究，在論文中所提及的政策與環境，可能是獨一無二的，所以無法建立通則。例如柯林頓任內的經濟榮景是由於國際環境、美國長期重視科技發展等因素，配合柯林頓的財政政策而形成，在其他國家或者不同時期就無法完全重現這樣的環

境。

貳、研究範圍：

本文研究的時間主要在美國 1980 年以後的三位總統任內：雷根 (1981~1988)、布希 (1989~1992) 與柯林頓執政的前六年 (1993~1998)。其原因是雷根與布希任內為美國聯邦債務累積最快速的時期，此十二年間所累積的赤字佔 1993 年時美國聯邦債務總額的 75% 左右，同時造成繼任的執政者財政上巨大的負擔。柯林頓總統任內，則是美國預算趨勢逆轉的時期，在柯林頓就任之後美國的預算赤字逐年下降，到了 1998 年時達平衡，甚至有盈餘產生。

本文主要目的在研究柯林頓總統任內美國預算的平衡過程，因此對柯林頓任內的幾項重要預算政策加以著墨，本文以 1993 年振興經濟計劃、健康保險改革方案與 1995 年至 1997 年間柯林頓與國會對平衡預算方案的爭議等三個個案為研究對象。其原因在於這三個個案分別代表了柯林頓與國會互動過程中的轉捩點，他們對於美國府、會間互動的態度具有關鍵性的影響。

第三節 論文架構與章節安排

壹、研究架構：

本文的研究架構，是以柯林頓任內的增加稅收、削減支出等政策及美、蘇間冷戰結束與美國經濟好轉等具影響力的因素，來解釋美國預算如何於 1998 年平衡，其中部分因素是由於因緣際會正

好在柯林頓任內發生，部分則是柯林頓執政的成果。

由於美國聯邦政府是採行權力分立的運作模式，柯林頓在平衡預算赤字的過程中必然要與國會互動，因此國會中共和黨與民主黨的席次比率，以及柯林頓與國會在互動時雙方的立場與態度就顯得格外重要。本文希望透過 1992、1994 及 1996 等三次國會改選後兩黨席次的消長對美國政治菁英(Political Elite)的態度產生什麼影響？進一步分析政治菁英們態度的轉變對政策產出扮演什麼角色？對於在 1998 年平衡預算赤字有何影響？

貳、章節安排：

在章節安排上主要依照主題內容的相關性並配合時間的分期來安排。第一章為本文的研究動機、目的與相關文獻回顧等。第二章解釋柯林頓上台執政之前，美國聯邦預算之所以出現赤字的原因，依據凱因斯經濟學、供給面經濟學所推展出來的政策對預算有何影響，以及雷根與布希任內預算赤字大幅成長的原因何在？造成了什麼影響？

第三章整理柯林頓總統任內預算赤字之所以逐漸減少的原因。柯林頓為了裁減預算赤字而採取的財政政策，有那些增稅政策？其成效如何？又裁減了那些部分的支出？有何影響及重要性。另外柯林頓總統任內美國整體經濟表現亮麗，不論經濟成長率、通貨膨脹率與失業率都令人贊歎，其原因何在？

第四章探討柯林頓與國會對於預算政策有何不同主張，在幾項重要的政策中，雙方之間如何衝突？如何妥協？其中的影響因素是什麼？

第五章總結柯林頓執政時期美國預算平衡的過程、原因等，檢視為什麼此時期的美國預算並不符合公共選擇學派的理論，以及撰寫此篇論文的心得。

第四節 文獻回顧與名詞界定

壹、文獻回顧：

一、美國預算赤字控制：

國內探討柯林頓控制預算的文章很多，如吳惠林的「柯林頓總統的新預算」、洪淑芬的「由美國預算決議案看赤字預算的裁減」、徐仁輝的「預算赤字控制問題研究」等。然而這些文章的研究大部分都是片斷的，僅研究一項政策的影響，或者只專注於一小段時期。本文的研究時間是從柯林頓總統就任之後到 1998 年預算平衡為止，將此一期間內關於美國預算控制的政策與菁英間互動的過程有系統的加以分析。

至於，研究的時間較長的是台大政研所研究生黃瀛達的碩士論文：「美國聯邦政府控制預算赤字政策之研究(1974-1990)」。但是此篇論文的焦點放在美國國會所通過的法律案，且研究的時間範圍也與本文不同，其研究範圍是從 1974 年到 1990 年，而本文則針對柯林頓就任之後(1993)到平衡預算(1998)為止。

二、公共選擇理論

中興大學財政研究所研究生林彥吉的碩士論文：「臺灣赤字問

題之因素探討—公共選擇理論之運用」與政治大學財政研究所研究生張芳達的碩士論文「我國與美國預算政策形成之比較和發展趨勢分析」中，詳細介紹了公共選擇理論如何解釋預算赤字的產生，公共選擇理論從政治程序中各個角色的行為來分析，他假定參與預算政策形成的每個角色所採行的行為都是以「自利」(Self-Interest)為出發點。

首先是一般民眾，一般民眾可能會採「理性的棄權」(Rational Abstention)或「理性的無知」(Rational Ignorance)來面對複雜預算政策，或者無法對增加政府支出所帶來的利益與其必須為此付出的課稅成本作正確評估，所以放任政府擴大支出。

其次是利益團體(Interest Groups)，利益團體由於目標明確所以團結一致，努力爭取專屬的權益，而將成本轉嫁給全體國民甚至未來的國民負擔。第三個角色是政治菁英，政治菁英們為了討好選民，會通過增加政府開支的政策，利用滾木互助(Logrolling)的方式支持彼此所喜愛的公共支出計劃。

最後是政府部門裏的官僚，官僚原本存在的目的是提供服務給一般民眾，然而在實際運作時卻不盡然如此，自利可能成為他的目的之一，增加員額與部門預算都有利於官僚的利益，加上他們是最了解自己部門內的預算及效率的人，所以他們很容易為自己爭取福利、擴大部門的支出，同時擴大了政府的支出。

上述兩篇論文將「公共選擇理論」解釋預算赤字產生的原因清楚的描述出來，然而柯林頓執政時期美國的預算赤字不但逐步縮小，後來還達到平衡，這種結果違反了「公共選擇理論」的推論。本文將進一步探討公共選擇理論不適用的原因何在。

三、影響政治菁英行為的因素

(一) 菁英理論

簡單來說，菁英理論認為公共政策只是反映了政治菁英的偏好與價值，雖然它原本應該反映「人民」的需要，但是事實與理想並不相符。人民對公共政策興趣缺缺而且所知有限，實際上都是菁英塑造群眾對於公共政策的意見，而非群眾塑造菁英的意見。

然而在本文研究的個案中，柯林頓之所以努力平衡預算赤字，一種可能是他自己本身想削減赤字。另一種可能是由於他在1992年競選總統時，另一位候選人斐洛將平衡預算赤字這項議題納入了他的選舉政見，促使著柯林頓必須承諾於其首任任期中要削減一半的預算赤字。

菁英理論認為菁英間會互相競爭，所以若柯林頓與國會是因為其他菁英提出削減赤字計劃，而引發他們也試圖削減赤字。則菁英理論可以解釋柯林頓與國會的行為。但是那個先提出削減赤字的菁英(在此個案中為斐洛)為什麼會提出這樣的主張，則是菁英理論無法解釋的。另外，如果柯林頓是自發性的要削減赤字，則菁英理論也無法解釋其行為。

(二) 個人之承認的欲望

東海大學政治學系碩士研究生傅正彥的碩士論文「南投縣府會關係之研究」中提出：「法蘭西斯·福山(Francis Fukuyama)匯整政治哲學家的看法，發展出『承認的欲望』(Desire for Recognition)的概念來闡釋潛伏於人類內心中，爭取榮譽、光榮、渴求被承認

的非理性慾望」；「滿足此欲求的方式即是優越願望和對等願望的達成。別人不認同自己的優越願望和對等願望就會生氣，而優越願望的達成使自己感到驕傲，但優越願望和對等願望無法達成卻使人感到恥辱」；「一般的政治人物，都有超乎常人的優越願望，無論在經濟上或是名譽和聲望上。」

本文在解釋政治菁英之所以要平衡預算赤字的原因時，發現公共選擇理論與菁英理論都有不盡完備的地方，而福山的「承認的欲望」正可以解釋菁英行為的動機，因此本文將引用此論點來加強本文的解釋力。

貳、重要名詞界定

本文題目為「柯林頓總統執政時期平衡美國預算赤字之研究」，實際上，柯林頓總統的任期是到 2001 年 1 月為止，但是美國的預算於 1998 會計年度就已經平衡了，所以實際上本文的研究時間只到 1998 年為止。

美國的會計年度並不同於我國，而是從前一年的 10 月 1 日開始起算，到當年的 9 月 30 日為止。舉例來說：1993 會計年度乃是從 1992 年 10 月 1 日至 1993 年 9 月 30 日。所以 1993 會計年度的預算實際上是布希任內所制定，執行上則橫跨了兩位前後任總統。

文中所提及的「預算平衡」意味著，當年度政府總收入大於或等於總支出，但是並非已清償所有聯邦累積的債務。換句話說，聯邦債務餘額仍然存在，只是當年度沒有向上累積而已。

第二章 美國預算赤字產生的背景

第一節 預算赤字的正當性

當政府的預算出現赤字時，政府必須向民間借款，以維持帳目的平衡，然而社會整體的儲蓄總額是固定且有限的，所以它可能會造成以下後果：(一)利率提高。在借貸市場上新增了政府的借款而擴大了需求面，改變了金融資金原本的供需平衡，將整體的借款利率向上提升。(二)排擠民間投資。當政府向有限的儲蓄額借款時，代表的是民間的借款將會受到排擠，而減少了民間投資的資金。(三)通貨膨脹。中央銀行為維持市場的平衡可能被迫提供融資，因而造成市場中的貨幣太多，幣值降低進而引發物價上漲。(四)降低工業競爭力。巨額的赤字與金融基本利率過高，會吸引國際性資金進入國內，導致資本淨額流入，減少國際市場中的本國貨幣，造成本國貨幣在國際貨幣中相對強勢，因此在國際貿易上本國的產品將不易與他國產品競爭。(五)政府破產。當政府的債務累積到該國政府無法負擔時，有可能會出現政府破產的情形，如此將引發國內及國際上一連串的金融風暴。

由於預算赤字可能會帶來許多嚴重的後果，所以古典經濟學派對政府預算的觀點，基本上是認為政府應該要盡它所有的能力保持預算的平衡，除非特殊情況(如戰爭)外，預算赤字的產生代表的是政府的無能或者不負責任的表現，它意味著現任的政府花光了自己任內所可以支配的經費，卻未能完成它所應該負擔的政

務，所以必須挪用未來的錢來挹注，同時把債務負擔的爛攤子留給下任的政府，並種下了國家破產的原因。

在 1930 年代之前，美國政府的財政原則一直深受古典經濟學派的影響，「政府預算的平衡」是美國人民與政府所篤信的財政道德。然而，對「平衡預算」的堅持在 1930 年代造成了負面的影響，1932 年時美國總統胡佛(Herbert Hoover)為了平衡政府的收支，竟然在全球經濟陷入恐慌、美國失業率高達百分之二十，經濟部門亟待政治部門援助的時候提高租稅，其結果是進一步的打擊了美國的經濟，加深了美國和全球的經濟不景氣。

此時，英國的經濟學者凱因斯對此全球性的經濟不景氣提出了他的看法及解決之道：他認為在經濟的循環流程中，經濟過程是相輔相成、互相決定的一個系統。收入決定支出，支出決定需求，需求耗盡存貨進而刺激生產，生產又回頭產生了收入。經濟流程的循環有著重要的作用，即產出水準的變化會導致「自我強化」或「自我累積」。也就是說，最初的一個增加(或減少)會導致更進一步的增加(或減少)。⁷而市場機能並不完全如古典經濟學派所宣稱的會有一隻「看不見的手」來自行調節，有時候自由市場的自我調節機制可能會失靈，造成供、需的不平衡，當市場上的購買力不足時，政治部門必須適時介入加以穩定，否則的話整體經濟循環將可能會出現「螺旋下降運動」。⁸為了穩定市場政府必須做到兩件事：

⁷ 翰林等譯，James A. Caporaso 與 David P. Levine 合著，《政治經濟學理論》。台北：風雲論壇，頁 158。

⁸ 同上註，頁 166。由於經濟活動是互為因果的，新的需求或供給會帶來更多的需求與供給。而螺旋下降運動意味著市場中的需求減少，進一步引起連續性的需求降低，最後破壞市場經濟。

1. 增加稅收。來源為私部門的個人與企業，目的在將對於個人或企業來說多餘的資金，經由稅收的方式再進入經濟循環之中，而不是被存起來。

2. 政府支出要大於收入，不足的部分利用發行公債的方式向民間借入來彌補。政府的支出用於購買財貨或僱傭勞動力，增加商品與勞動市場上的需求，進而刺激經濟的成長。⁹

對於凱因斯來說預算赤字並不是什麼不可原諒的罪惡，反而有時候是解救經濟不景氣的良好解藥。預算赤字不再是不負責任的表徵。相反的，如果預算赤字運用得當則可以被當作是負責任的財政結果。其理由是：「當經濟不景氣時政府稅收必然減少，若此時的政府以節摺開支來因應，並無助於景氣恢復，甚至可能加重經濟的不景氣。相反的，若政府藉由公共支出的增加或減稅的方式，則可能會刺激人民去消費，使經濟早日恢復。」

然而，凱因斯理論並非一味的主張擴大政府支出。當經濟達到充分就業、經濟景氣呈現溫和成長時，政府應該維持平衡預算，避免對經濟造成不當影響。當經濟景氣過熱、通貨膨脹產生時，政府則應適時的為經濟降溫，透過增稅、減少政府支出等等方式來穩定經濟。此時產生的政府預算盈餘可用來平衡之前或未來可能出現的赤字。換句話說，凱因斯主義所主張的是長期性的預算平衡。只有在經濟不景氣時政府才採用赤字預算，來刺激景氣。

但是，以美國的例子來看，當經濟不景氣時政客們會熱誠的擁抱凱因斯主義，不斷的增加公共支出，造成龐大的預算赤字；

⁹ 同註 7，頁 181。

而在必須對抗通貨膨脹時，卻為了怕流失選票而不敢刪減公共支出或增加稅收，以至於政府的預算常常呈現赤字。

從美國預算赤字史來看，產生赤字的主因不外乎戰爭、經濟蕭條與「應享權益支出」(Entitlement Spending)的擴張，所謂的「應享權益支出」主要是指社會福利支出，如老人年金、老人醫療保險(Medicare)、窮人醫療保險(Medicaid)與失業救濟金等。戰爭與經濟蕭條只是短期或週期性的現象，雖然無法避免，卻也不必太過憂慮，因為它們對預算的影響大多只是暫時性的，然而「應享權益支出」的擴張則不然，它並不會隨著時間過去而自動消失，必須在政策制定與執行上更弦易張才有可能達成，可是就公共選擇學派的眼光來看，這種擴大政府支出的政治傾向是民主政治制度下難以避免的難題。由於利益團體通常會積極的追求該團體的利益，努力的影響政客們為他們的利益而擴大政府支出，政客們在選票的壓力下往往不敢輕易裁減選民的「應享權益支出」。相對的，擴大政府支出的受害者----普遍的社會大眾卻因為資訊不足、缺乏意識或沒有組織而無法有效控制政客的行為，最終使政府赤字不斷擴大不受控制。¹⁰

從第一次世界大戰之後凱因斯主義風行全球，而美國聯邦政府的預算也減少出現藍字，¹¹但是由於這段時期全球及美國的經濟呈現一個欣欣向榮的成長趨勢，所以聯邦政府的赤字預算也就一直被大眾所接受、容忍。

再加上政客們還算自制，一直遵守著聯邦債務成長幅度小於

¹⁰同註 3，頁 113-125。

¹¹ 美國聯邦政府的預算自 1935 年至 1980 年共 45 年間只有 1947、48、49、51、56、57、60 及 1969 等八年是呈現藍字，其餘都是入不敷出。

國家整體經濟成長幅度的重要財政原則，¹²從表 2-1 聯邦債務總額與其佔 GDP 的比例上來看，在二次世界大戰結束時（1946 年）債務總額佔 GDP 的比例是百分之一百二十七點五，自此以後其比例大致上是逐年下降，到了雷根上任前（1981 年）債務總額已累積達九千九百多億美金，但債務總額佔 GDP 的比例卻下降至百分之三十二點五。也就是說雖然預算赤字仍不斷出現，但是聯邦的財政情況卻有越來越好的趨勢。

表 2-1：美國聯邦政府的債務總額與其佔 GDP 的百分比 單位：億美元

會計年度	1946	1950	1960	1970	1980	1981
債務總額	2,710	2,569	2,906	3,809	9,091	9,948
與 GDP 的比例	1.216	0.939	0.559	0.376	0.333	0.325

資料來源：The historical budget data presented below are from Appendix F of the CBO publication Fiscal Year 2002. <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm>.

第二節 雷根執政時的預算、財經政策

1970 年代的美國經濟因為兩次石油危機的影響，而出現了停滯性通貨膨脹，此時的經濟現象是經濟成長不明顯，甚至是負成長，而消費者物價指數卻不斷的往上升高。以 1980 年為例，該年的經濟成長率下降到負 2%，通貨膨脹率卻高達 13.5% 而且失業率也高達 7.1%。種種的經濟現象都違反了凱因斯經濟學的理论，幾乎所有的經濟學者都無法對此困境提出解決之道。同年美國政府的預算赤字也高達七百三十多億美金，雷根所面對的環境不只是

¹² 蘇彩足，公債上限與預算赤字之控制—中美經驗之比較，《理論與政策》，民 84，春季號，頁 119-129。

聯邦政府的財政危機還加上整體國家的經濟不景氣。

為了要振興美國的濟經實力以及平衡美國的赤字預算，雷根採用了供給面經濟學(Supply-Side Economics)的理論。關於美國整體經濟部分，該學派認為政府的開支過多，所以向人民課徵重稅，因而降低了私人經濟的投資及工作意願，加上政府對商業活動的重重管制也多少抑制了工作意願與效率。如果想拯救美國的經濟就必須從以下三方面著手：減少政府的過度支出(Over Spending)、過度課稅(Over Taxing)及過度管制(Over Regulating)，雷根上任後的政策推動大致上符合這些觀點，再配合上他自己的政治主張形成「雷根經濟學」。所謂的「雷根經濟學」其主要特徵有四：一是降低稅率。二是減少政府管制。三是減少和限制非國防部門的政府支出。四是增加國防支出。¹³

一．減稅部分：

雷根接受經濟學者拉弗(Laffer)提出「減稅不等於減少稅收」的口號，並以「拉弗曲線」(Laffer Curve) (如圖 2-1)來加以說明：以總稅收為縱軸、平均稅率為橫軸則兩者之間所呈獻的關係是成拋物線的關係，一開始當稅率提高後總稅收會不斷的增加，但當稅率高到一定程度(X 點)以後，再提高稅率不但不會增加稅收，反而會因為投資減少、人民工作及完稅意願的降低而減少稅收。¹⁴也就是說當平均稅率達到 X 點時，政府可收到最多的稅收，這就是拉弗認為的「最適稅率」。但是拉弗認為 1980 年時美國的平均

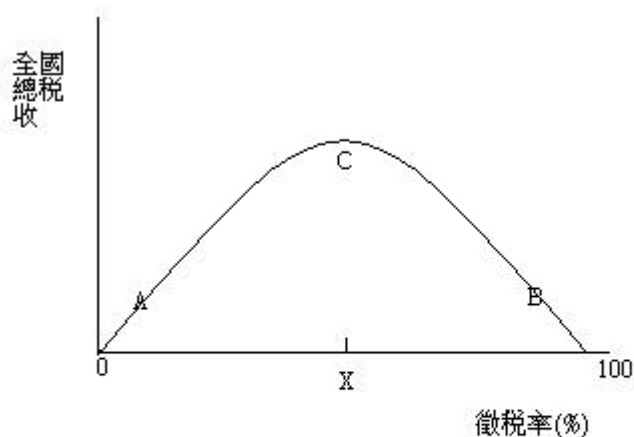
¹³ 于明宜，美國預算赤字問題面面觀，《信用合作》，第 15 期，民 77.1，頁 57。作者引自 Paul Wonnacott and Ronald Wonnacott, *Economics*, third edition, McGraw-Hill, 1986, pp. 83-85。

¹⁴ 拉弗從供給面的角度切入，而後發展成「供給面經濟學(Supply Economics)」。成為當今經濟政策主流之一。

稅率已高過 X 點，如果要增加政府的稅收不是要提高稅率，相反的，應該要降低稅率以提振投資及完稅意願。所以雷根任內致力於降低稅率、減少政府管制，期望透過減稅來刺激私人的投資，先振興經濟、擴大了稅基之後再自然的增加稅收、平衡預算。

拉弗所提出的最適稅率(X 點)是一個理論上的點，雖然它在現實中也存在，但是它並不是一個固定的點，它會隨著各種變數的改變而產生變動，也很難確定它目前的位置。雷根認為當時的稅率已超過 X 點，但批評者卻不這樣認為，由於 X 點的特性，所以這樣的爭議無法產生定論。

圖 2-1：拉弗曲線



資料來源：戴陵鴻，雷根政府供給面經濟學之研究，《今日經濟》，第 213 期，民 74.5，頁 69。

二．減少政府管制：

雷根主張精簡型的政府組織，他認為過去民主黨所主張的「大

有為政府」過度介入了人民生活的各個層面，形成許多扭曲和浪費，也是政府支出中一個不必要的項目。聯邦政府花在管制方面的支出於 1974 年時才 28 億美金，到了 1981 年時已上升至 71 億美金。

雷根總統就任後，積極檢討、解除所有不必要的管制，包括飛機、鐵路、卡車運輸、金融制度以及其它不必要的勞動市場之限制的自由化等等。他認為放任經濟進行自由市場的自我調節會比政府介入干涉好得多，因此自由化也是他的施政目標之一。在這部分有明顯的成就，但也有重大的缺失：成就部分，至 1988 年聯邦的法令規章減少了 46%，主要是關於航空、鐵路、卡車等運輸業，增加了它們的競爭，因而使消費者和企業界節省了一千億以上的費用。但是政府放鬆管制也帶來了弊端，例如放寬儲貸機構對外放款及投資的限制，於是他們紛紛將資金投入股市及房地產，但因投資失敗，到 1991 年時儲貸機構已損失達一千億美金以上。¹⁵

三．減少政府支出：

如果支出過多則執政者為了平衡預算必須增加稅收或者發行公債，然而不論用何項政策都會對經濟造成不必要的影響。雷根政府認為過多的政府支出，除了造成通貨膨脹外，同時也挪用了本來可由民間運用的生產資源，而政府的執行效率通常比私人運用來得差，所以雷根一上任即明白揭示：除了關涉全國的事務外，聯邦政府能不介入的事務就都交由各州及地方政府來處理，其它

¹⁵ 顏子魁，從雷根到布希——論美國經濟的演變，《臺灣經濟研究月刊》，第 15 卷，第 8 期，民 81.8，頁 65。

私人企業能夠完成的事，則都交給私人部門自行處理。¹⁶

例如教育政策方面，雷根主張教育應由州政府及地方政府來負責，因此雷根建議裁減許多教育經費，甚至企圖裁撤教育部，改以教育補助基金會(Foundation for Educational Assistance)來取代。但是由於美國政府部門的設立或裁撤都須有國會的同意，在當時國會反對下而此事作罷。¹⁷

根據美國公民租稅公平會(Citizens For Tax Justice)的估計，聯邦政府的經費中對教育訓練刪減了 40%，對公路及運輸經費刪減了 32%，對環境保護及天然資源經費裁減了 39%。

四．增加國防支出：

雷根總統認為只有強大的美國才可以保證世界的和平，他對於共產政權抱持著敵對的態度，為了避免共產國家傷害或威脅美國的國家安全以及維護美國世界強權的角色，他毅然決然的增加美國國防的支出，不斷的壯大美國的軍備，因此也引發了蘇聯和美國之間的「軍備競賽」，終於拖垮了蘇聯的經濟，隨後造成東歐民主化和蘇聯的瓦解。¹⁸在雷根執政的八年任期中，美國政府在國防部門的支出高達兩兆美金左右，創下美國歷史上和平時期最大的軍備支出。

可是美國國防支出的增加也對美國的預算造成了不良的影響(見表 2-2)，從 1980 年到 1989 的預算支出中可以發現，雷根執政

¹⁶ 陳文郎，雷根政府經濟政策之回顧與檢討，《美國月刊》，第 3 卷，第 10 期，民 78.2，頁 30-31。

¹⁷ 黃秀端，雷根總統的內政政策，《美國月刊》，第 3 卷，第 10 期，民 78.2，頁 20-28。

¹⁸ 同註 15，頁 68。

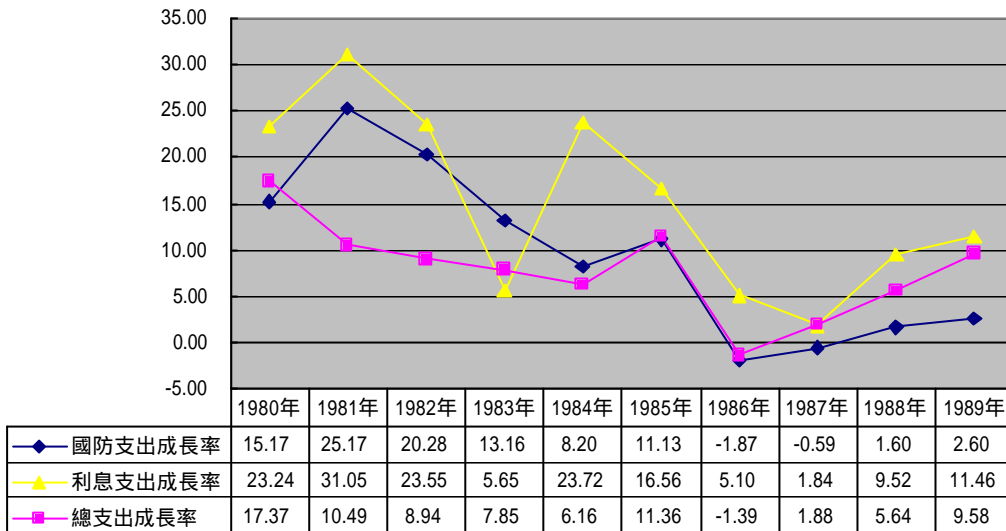
的前五年國防支出的成長率都比總支出的成長率高，而這時期剛好也是預算赤字大幅成長的時候。之後三年雷根致力於平衡預算的赤字，國防預算成長率有明顯的下降，而且每年都比總預算的成長率低，促成了預算赤字的明顯下降。可是前幾年所累積下的龐大赤字卻擴大了預算中的利息支出，形成往後預算中不可變動的必要支出(國防支出、利息支出與總支出的成長率走勢比較可見圖 2-2)。這些支出又成為預算赤字的根源之一，如此不斷的惡性循環，造成了往後預算上的負擔。

表 2-2：1980 年代美國聯邦主要支出的金額與百分比 單位：億美元

會計年度	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
國防支出	1,438	1,800	2,165	2,450	2,651	2,946	2,891	2,874	2,920	2,996
佔總支出百分比	21.5	24.3	26.8	28.2	28.7	28.6	28.5	27.8	26.8	25.1
利息支出	525	688	850	898	1,111	1,295	1,361	1,386	1,518	1,692
佔總支出百分比	7.8	9.3	10.5	10.3	12.0	12.6	13.4	13.4	13.9	14.1
赤字	738	790	1,280	2,078	1,854	2,123	2,212	1,498	1,552	1,525
佔總支出百分比	11.0	10.7	15.9	23.9	20.1	20.6	21.8	14.5	14.2	12.8
總支出	6,700	7,403	8,065	8,698	9,234	10,283	10,140	10,331	10,914	11,960

資料來源：筆者依美國國會預算局歷史資料整理而成

圖 2-2：1980 年代美國國防、利息及總支出的成長率趨勢



資料來源：筆者自製，資料出自表 2-2。

回顧雷根主政八年的成果，在經濟成長方面從 1983 年的谷底開始反彈，到 1988 年時美國實質國民生產增加了百分之二十三，平均每年百分之四．六的成長率，而連續七十四個月的經濟成長更是令人贊歎。失業率方面，在 1988 年時下降到百分之六以下，這對美國來說已可算是接近充分就業。通貨膨脹率方面，從 1983 年開始即控制在每年百分之四左右，稱得上是平穩的物價。

但是批評者針對上述的成績提出他們的看法，他們認為這些成就有大部分必須歸功於雷根的運氣太好，而不是他的執政能力，雷根執政的八年期間並沒有像卡特執政時發生了兩次的石油危機。相反的，石油輸出國家組織因無法達成減產共識，造成各產油國競相削價競爭。原油價格下降帶動了相關產業的成本下降，進一步使其產品可以以較平穩的價格來出售，最終使整體物價維持平穩。同時由於原料成本的降低，讓各產業可以容易生存，

企業倒閉的少，失業率也就自然的下降了。至於通貨膨脹的穩定，貨幣學派認為這並非雷根所採用的供給學派的功勞，而是聯邦準備銀行嚴格管制貨幣發行量成長的成果。¹⁹

另外，在經濟亮麗的成績單下隱藏著龐大預算赤字的惡果，雷根上台執政的第一年赤字是七百五十多億美金，之後就開始不斷擴大，(見表 2-3)到了 1988 年時是一千八百餘億美元，在 1986 年時還曾高達二千二百多億美金。在雷根之前的所有總統所累積的債務總額不到一兆美金，但是雷根卸任之時債務總額卻將近三兆美金，足足是原先的三倍左右，從債務總額佔 GDP 的比例上來看，在雷根任內聯邦債務累積的速度已超過 GDP 成長的速度，雷根上任前(1981 年)是百分之三十二點五，之後其比例就開始上升，到雷根下台時達到百分之五十三，這已是美國自第二次世界大戰以後最長一段債務擴張持續大於成長的時期。

表 2-3：1980 年代美國聯邦債務總額及其佔 GDP 的百分比(%)

會計年度	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
債務總額	9,948	11,373	13,717	15,647	18,176	21,206	23,461	26,013	28,680
佔 GDP 的百分比	32.5	35.2	39.9	40.7	43.9	48.2	50.4	51.9	53

資料來源：The historical budget data presented below are from Appendix F of the CBO publication <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm>.

¹⁹ 丁予嘉，布希經濟政策的當務之急，《美國月刊》，第 3 卷，第 11 期，民 78.3，頁 64-67。

第三節 布希執政時的預算、財經政策

布希的經濟政策基本上是跟隨雷根總統的自由主義觀點，縮小政府的規模以減少不必要的政府干預及開支，控制貨幣的供給額，以維持穩定的物價水準，避免過度通貨膨脹，希望經濟本身能發揮市場機能，穩定的成長。所以布希政府不太願意提出積極性的產業政策，反而不斷強調私人經濟部門自然健康的擴張。

布希政府所提出的重要政策包括改革金融體系，以增進民眾的信心；鼓勵研究與發展，提供企業部分研發資金或給予減稅；降低資本利得稅率，以鼓勵資本累積及新資金的投入，同時創造工作機會；消除儲蓄和投資的障礙，以提供經濟成長的後盾；在政府必須要干預市場運作之時，先作成本效益的評估，當成本低於其效益時才予以執行。²⁰從布希的政策可以看出他的財經政策是相當自制的。

然而這些政策大多需要長時期的發酵，才能產生成效，而且政策與成效之間的關聯不是非常的明確，並無法明白指出何種現象必然是由於那一政策所形成，布希主政的前兩年美國的經濟表現還不錯，GNP 小幅成長、赤字佔 GNP 的比例也下降、物價膨脹率也維持平穩，並未給布希造成任何的困擾，因此布希對經濟的政策就沒有改變，仍舊採行自由主義的放任政策。

可是在 1990 年的 8 月發生了伊拉克佔領科威特事件，此事件引起了全球石油價格大漲，形成供給面的負面衝擊，因此產生了

²⁰ 藍科正，布希政府的經濟政策，《美國月刊》，第 7 卷，第 1 期，民 81.1，頁 126。

經濟衰退的情況，同時開始考驗布希處理經濟衰退的能力。布希一開始認為這次的衰退完全是因為油價飆漲之故，而他有信心可以擊敗伊拉克，恢復科威特的獨立地位，同時石油價格也將降回戰前水準。所以他並未採行任何特別措施，僅在 1991 年 1、2 月時兩度調降利率而已。

1991 年 3 月以美軍為主的聯軍打敗了伊拉克，恢復科威特的獨立地位，而石油價格也降至戰前的水準，全球的經濟大振，美國國內也一片歡欣鼓舞的氣氛，然而這樣的榮景卻像曇花一現不能持久，美國的經濟並未就此好轉，GDP 成長減緩、消費者信心指數下降、銀行貸款總額下降、失業人數增加等等。布希的對應政策是一再的調降基本利率，及限制信用卡的最高利率，藉此減輕消費者及投資人的負擔，該貨幣政策是透過增加市場上的貨幣數量，造成短期內經濟景氣的榮景，雖然這樣的榮景只是短期增加消費所形成，而且隨後會帶來物價膨脹的後遺症。可是由於選民對於執政優劣的判斷往往只著眼於大選前的那一年，所以布希希望可以藉此手段先穩住總統職位的連任，至於隨後的物價上漲那是連任之後的問題了。然而事實的發展卻不如布希所預期，經濟表現並沒有反彈的跡象，反而一再向下發展。

對於這種結果新興古典學派認為，在理性預期的心理下，當政府調降利率、增加市場上貨幣數量時，民眾心理會產生一種預期：貨幣的數量增加使得其價值相對下降，市場中的供給者鑑於以往的經驗，為了避免物價上漲後的相對損失，因此提前提高商品的價格，而此舉動正好抵銷了增額貨幣所應當增加的消費能力，造成經濟榮景未能出現，通貨膨脹卻已應運而生，也就是所謂的「停滯性通貨膨脹」。

布希所採用的提高貨幣供給額政策，並沒有產生正面提振經濟的效果，再加上民主黨利用布希的這項弱點全力攻擊：「只重公關，不重實質內容」、「政策慢好幾拍」，甚至共和黨內部也有人批評他的經濟政策只是：「課稅、管制和寬鬆貨幣供給」。因此給人一種「布希不重視經濟或對經濟事物能力不足」的印象。

在聯邦政府的財政政策方面，為了平衡美國聯邦政府的預算赤字，布希提出了「彈性凍結預算政策」，即在不加稅、不增加政府開支的情況下彈性分配各項預算的比例，希望藉此自制性的作法可以減少赤字的數額。我們從布希執政時國防預算的變化可以看出「彈性凍結預算政策」的確有其成效，布希執政前(1988年)國防預算是二千九百二十億美元，布希執政的四年期間國防預算分別為二千九百九十六億、三千零三十三億、二千八百八十九億與二千九百五十一億，可以說在布希執政之後國防預算已得到了有效的控制，不再像雷根時期不斷的擴張。

從表 2-4 可以看出，雖然國防預算已得到良好的控制，可是健康、醫療保險、收入保障、社會安全、教育與職業訓練、商業與住宅貸款、利息支出等項目的支出卻不斷擴大，其中健康、醫療保險、收入保障、社會安全等項目是屬於「應享權益支出」，針對此類支出本文已在本章第二節解釋過它不易被裁減的特性，因而布希對此「應享權益支出」也無能為力。商業與住宅貸款還有利息支出這兩個項目嚴格說起來不應該算布希的責任，因為這兩類支出會大增其實是種因於雷根的政策錯誤以及歷任總統所累積下的龐大債務。²¹可是因為布希承接了美國的政權，所以他也就必須為前任總統的政策負責。

²¹ 同註 15，頁 70。

表 2-4：布希執政前後預算中重要項目的數額 單位：億美元

年份	國防	商業與住宅 貸款	教育與職業 訓練	健康	醫療保 險	收入保 障	社會安 全	利息	總 支 出
1988	2,920	231	351	456	788	1,276	2,211	1,518	10,914
1989	2,996	624	387	517	854	1,326	2,335	1,692	11,960
1990	3,033	630	409	609	1,059	1,456	2,506	1,849	12,862
1991	2,889	873	467	754	1,032	1,784	2,713	1,940	13,862
1992	2,951	476	487	926	1,336	2,007	2,895	1,994	14,675
1993	2,811	108	528	1,086	1,248	2,149	3,063	1,987	14,744
布希執政前後預算中重要項目的變化(以 1988 年為基期)									
1988	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1989	1.03	2.70	1.10	1.13	1.08	1.04	1.06	1.11	1.10
1990	1.04	2.73	1.17	1.34	1.34	1.14	1.13	1.22	1.18
1991	0.99	3.78	1.33	1.65	1.31	1.40	1.23	1.28	1.27
1992	1.01	2.06	1.39	2.03	1.70	1.57	1.31	1.31	1.34
1993	0.96	0.47	1.50	2.38	1.58	1.68	1.39	1.31	1.35

資料來源：The historical budget data presented below are from Appendix F of the CBO publication <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm>.

就布希執政時期的預算內容來看，其實他對預算控制的表現並不算差，只能說布希的運氣不好，在其任內碰到經濟蕭條，稅收增加緩慢，而各項「應享權益支出」、利息支出等又大幅度的成長，讓這個曾經因為波斯灣戰爭而獲得超高民意支持的總統在作完四年的任期之後就黯然下台。

在布希任內四年美國預算赤字分別是 1989 年的一千五百二十五億美元、1990 年二千二百一十二億美元、1991 年二千六百九十

四億美元與 1992 年二千九百零四億美元，赤字佔總預算的百分比由百分之十三點三上升至百分之二十一，在布希任內的預算赤字可以說是無法控制的。(見表 2-5)

表 2-5：布希任內的聯邦赤字與總預算 單位：億美元

會計年度	1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年
赤字	1,552	1,525	2,212	2,694	2,904	2,551
總預算	10,645	11,437	12,532	13,245	13,817	14,095
百分比%	14.6	13.3	17.7	20.3	21.0	18.1

資料來源：The historical budget data presented below are from Appendix F of the CBO publication <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm>.

雷根與布希總統執政時，希望透過減稅來刺激經濟成長，在經濟活絡之後自然擴大稅基，最後達成增加稅收、平衡預算赤字的目標。綜觀兩任共和黨籍總統任內的執政成果來看，雷根和布希執政期間所推行的減稅成果很顯著，雷根上任的第一年(1981年)時聯邦總收入占 GDP 的百分之十九點六，之後開始下降，1984年時達到最低的百分之十七點三，在雷根的任期內(1981年~1988年)聯邦總支出佔 GDP 的比例平均是百分之十八點一，布希執政時聯邦總支出佔 GDP 的比例平均是百分之十七點九。而美國聯邦政府的稅收也的確如供給面學派的理論所主張的逐年擴大。

可是這樣的收入卻一直追不上聯邦的開支，雷根與布希執政期間聯邦總支出占 GDP 的百分比最高達到二十三點五，最低是二十一點二，平均起來約每年百分之二十二點二，讓支出與收入的差距始終保持在二點六到六個百分點。(見表 2-6)換句話說，這十二年的聯邦支出並沒有照供給面學派的要求，減稅加上減少聯邦

支出來刺激經濟景氣並平衡預算赤字。

總計聯邦債務在雷根與布希執政的十二年中，由 1980 年的九千零九十億美金累積到 1992 年的四兆零二十一億美金，共增加了三兆零三十一億美金，佔所有債務的百分之七十五左右。並且留下每年近二千億美元的利息支出，約佔整體預算的百分之十四，成為繼任者在財政上的巨大負擔。

表 2-6：1980~1993 年聯邦收入、支出及赤字占 GDP 的比率

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
收入	18.9	19.6	19.1	17.4	17.3	17.7	17.5	18.4	18.1	18.3	18.0	17.8	17.5	17.6
支出	21.6	22.2	23.1	23.5	22.1	22.9	22.5	21.6	21.2	21.2	21.8	22.3	22.2	21.5
赤字	2.7	2.6	4.0	6.0	4.8	5.1	5.0	3.2	3.1	2.8	3.9	4.5	4.7	3.9

資料來源：The historical budget data presented below are from Appendix F of the CBO publication <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm>.

第三章 柯林頓政府的預算與財經政策

為了解決美國日益擴大的財政赤字，同時追求經濟長期的穩定成長，柯林頓在 1993 年 2 月 17 日宣布了他為期四年(1993 會計年度~1996 會計年度)的振興經濟計劃，²²其重點在於增加公共投資(重建美國計劃)、削減聯邦預算赤字及促進民間投資。根據柯林頓政府幕僚指出，這項計劃若能在國會順利通過，則在未來五年中，聯邦政府的稅收將每年成長 6.5%，而支出則維持平均每年 3.3% 的成長幅度。²³其中包涵了三個重要部分：1.短期的景氣刺激計劃；2.為期四年的中長期投資計劃；3.削減聯邦預算赤字計劃，其中包括了裁減聯邦支出與增稅計劃。

本章第一節將整理柯林頓執政時期如何開拓政府的收入來源，第二節介紹柯林頓裁減了那些政府的支出，第三節則描述 1990 年代美國經濟連續成長的原因與其對美國政府預算赤字平衡的影響。

將 1990 年代預算的收入與支出拿來做比較，會發現在柯林頓就任之前收入的成長率都低於支出的成長率，因此而使得預算赤字持續擴大，然而從柯林頓上任的第一年(1993 年)開始，美國聯邦政府的收入成長率就一直高於支出的成長率，逐漸的拉近兩者間的差距，進而在 1998 年時可以出現預算盈餘。(見表 3-1 與圖 3-1)

²² “The State of the Union Address of President William J. Clinton.”
<http://www.law.ou.edu/hist/state93.html>, 1993.2.17

²³ 柯林頓的新財經政策及其影響，《國際經濟情勢週報》，第 975 期，頁 5-9。

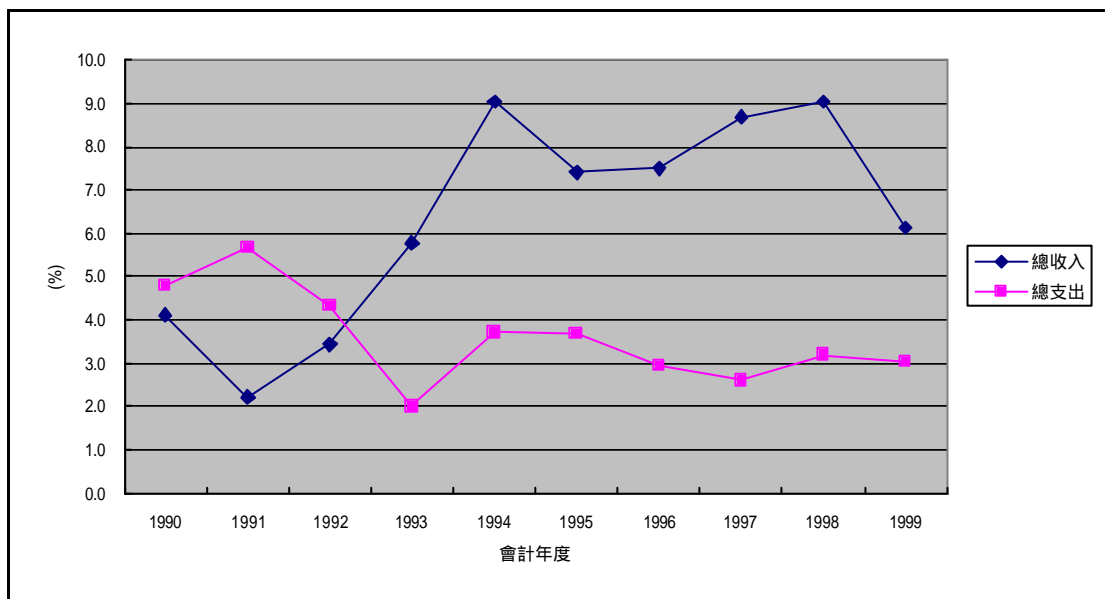
表 3-1：美國 1990 年代聯邦收入、支出及其成長率

單位:億美元、百分比(%)

會計年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
總收入	10320	10550	10913	11544	12586	13518	14531	15793	17218	18275
成長率	4.1	2.2	3.4	5.8	9.0	7.4	7.5	8.7	9.0	6.1
總支出	12532	13244	13817	14095	14619	15158	15606	16013	16526	17030
成長率		5.7	4.3	2.0	3.7	3.7	3.0	2.6	3.2	3.0

資料來源：The historical budget data presented below are from Appendix F of the CBO publication <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm>.

圖 3-1：美國 1990 年代聯邦收入、支出的成長率趨勢圖



資料來源：筆者依表 3-1 數據製圖。

第一節 柯林頓如何增加聯邦政府的收入

柯林頓認為美國經濟不振的關鍵在於巨額的投資赤字與預算赤字，當時預估美國聯邦政府的預算赤字在 1993 年會計年度將達

到三千五百億美元，²⁴在龐大的赤字將對經濟產生不利的影響。因此柯林頓不得不違背他在競選時提出的減輕中產階級稅負的政策，而推動全面性的增稅計劃以求減少預算赤字。

在 1993 年的削減預算赤字法案中，柯林頓提出的主要增稅項目包括：(1) 最高公司所得稅率由百分之三十四調升至百分之三十六。(2) 年所得在 11 萬 5 千美元以上及夫妻合併家庭年所得在 14 萬美元以上者，其個人所得稅率由現行百分之三十一提高為百分之三十六，並且對年所得超過 25 萬美元以上的個人課徵百分之十的附加稅。(3) 全面課徵能源稅，依據燃料的熱函數(British Thermal Units)來課徵，適用於煤、汽油、天然氣、核能及水力發電等能源。影響所及如汽車、火車、家庭暖氣、工業運作等都在範圍之內。²⁵ 希望在 1998 年前增加 714 億美元的稅收。(4) 新增每年社會安全津貼收入超過 2 萬 5 千美元者的稅賦。

由於計劃中提出許多有爭議的大規模加稅，因此柯林頓在公開這項經濟改革計劃的前後，曾多次召開內閣會議、廣徵企業領導人與學者專家的意見，甚至在其發表的國情咨文中公開要求全國人民共體時艱，求取美國更好的未來，以激發愛國意識的方式來爭取美國人民的認同與支持。

由於該計劃中包含許多不受歡迎的增稅與裁減開支，所以即使當時的國會是柯林頓所屬的民主黨佔多數，該法案仍然在國會中受到很大的阻力。在經過與國會的協調和修改部分內容之後，該法案以極接近的票數分別在眾議院(贊成：二百一十八票，反對：二百一十六票)與參議院(贊成：五十票，反對：五十票，最後由擔任主席的副總統高爾投下關鍵贊成票)通過。

²⁴ 《中國時報》，民 82.2.29，版 17。

²⁵ *Washington Post*, Feb. 18, 1993, p. A1.

該法案的目標是在實施後的五年(1994年至1998年)內裁減四千九百六十億美元的預算赤字。在稅收部分，預計在五年內增加兩千四百一十億美元的稅金，其中的百分之九十來自年收入超過十萬美元的人。柯林頓引用麻省理工學院的經濟學者 Paul Krugman 所發表的著作「期望值遞減的年代」(The Age of Diminished Expectations)中的論述，認為雷根時期財富分配不均，大部分經濟成長的成果被全國最富有的百分之一的家庭所囊括，而全美國有百分之四十左右的家庭實際收入水準是下降的。²⁶因此柯林頓便將增稅的對象先放在高所得者。

經過國會通過的削減預算赤字法主要增稅計劃如下：

1.年所得在十五萬美元以上者，和夫妻合併家庭年所得在二十萬美元以上者的稅率由現行百分之三十一提高為百分之三十六。估計第一年可多徵收一百四十億美元，柯林頓首任任內四年共計多六百億美元。

2.所得在一百萬美元以上者，另外課徵百分之十的附加稅。估計第一年徵收三億美元，四年共計十億美元。

3.降低社會安全福利金(Social Security Benefits)的免稅率。年收入超過三萬二千美元的退休老人所領的社會安全福利金原本有百分之五十的免稅率，其後將免稅率降為百分之十五。此項目可以在不影響貧窮老人生活的情況下增加稅收。估計第一年可徵收五十八億美元，四年共計二百四十億美元。

4.原本國家醫療照顧稅(Medicare Tax)對個人勞動收入有限定最高繳納額(十三萬五千美元)。換句話說，若收入超過這個定額的部分則可不必徵收醫療照顧稅。但本法案取消此項定額的限制，以

²⁶卜大中，柯林頓新政與麻省理工學院經濟學派的理論，《美國月刊》，第8卷，第8期，民82.8，頁96。

後所有的收入都必須被課徵醫療照顧稅。估計未來五年共可籌措二百九十億美元。

5.從 1993 年 10 月開始調高汽油的消費稅，增加汽油每一加侖四點三分的消費稅。估計四年可徵收二十三億美元。

6.現行合於企業稅扣抵的商業用餐與娛樂費用，由百分之八十調降為百分之五十。估計第一年可徵收二十億美元，四年共計一百二十億美元。

7.對原本企業支付高級主管的薪資及其他合於稅務扣抵的項目作限制。估計第一年可徵收一億美元，四年共計十三億美元。

8.最高公司所得稅率由百分之三十四調升至百分之三十六，估計第一年可徵收七十億美元，四年共計二百八十億美元。

柯林頓增加聯邦政府收入的政策可以從預算的數字上看出其成效：

從聯邦政府的總收入來看，1990 至 1992 年總收入的成長率大致維持在百分之二到百分之四左右，而在柯林頓上任之後總收入的成長率開始大幅提昇，在 1993 年時為百分之五點八，比 1992 年的百分之三點四高了二點四個百分點，其主要原因即是柯林頓的增稅政策。而在 1994 年以後的稅收則隨著美國經濟情勢好轉，稅基自然擴大而增加，這其中又以個人稅與公司稅的成長最為明顯。

在個人稅部分，1990 至 1992 年間所徵收到的稅額大致維持在四千六百億美元左右，成長的幅度很小，可是在 1993 年柯林頓執政之後個人稅的成長率突然上漲，由 1992 年的四千七百六十億美元上升到近五千一百億美元，成長了七點一個百分點，在往後柯

林頓執政期間，個人稅部分的收入一直保持相當程度的成長，因此讓個人稅佔總收入的比例緩步的提昇，在 1992 年時個人稅佔總收入的百分之四十三點六，到了 1999 年已提高到百分之四十八點一，相差了四點五個百分點，由此可以看出個人稅部分的收入對柯林頓預算中增加收入部分的重要性。

同樣的情形也可以在公司稅的部分發現，1993 年的公司稅成長率為百分之十七點一，比起 1992 年的百分之二點二高出近十五個百分點，同時也提高了公司稅在整體聯邦收入的比重，由 1992 年前的百分之九左右提昇至 1993 年的百分之十點二、1994 年的百分之十一點二，此後保持在百分之十一以上。相對的，社會安全捐、消費稅與其他收入在總收入中所佔的比例則保持平穩或者微幅的下降。

從各項收入佔國內生產毛額(GDP)的百分比來看，個人稅與公司稅在整個 1990 年代佔 GDP 百分比是向上提昇的，而社會安全捐、消費稅與其他收入部分則大致上維持平盤，因此可以看出柯林頓執政時所增加的稅收絕大部分是來自個人稅與公司稅的收入。

如果我們分別把各個收入項目的成長率與總支出的成長率來比較，可以看出柯林頓執政期間每年的各項收入成長率幾乎都比總支出的成長率來得高。(見表 3-2)

表 3-2：美國 1990 年代聯邦政府的各項收入 單位：億美元、百分比(%)

會計年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
個人稅										
金額	4669	4678	4760	5097	5431	5902	6564	7375	8286	8795
成長率	4.8	0.2	1.8	7.1	6.6	8.7	11.2	12.4	12.4	6.1

佔總收入百分比	45.2	44.3	43.6	44.2	43.2	43.7	45.2	46.7	48.1	48.1
佔 GDP 的百分比	8.1	7.9	7.7	7.8	7.8	8.1	8.5	9	9.6	9.6
公司稅										
數目	935	981	1003	1175	1404	1570	1718	1823	1887	1847
成長率	-9.5	4.9	2.2	17.1	19.5	11.8	9.4	6.1	3.5	-2.1
佔總收入百分比	9.1	9.3	9.2	10.2	11.2	11.6	11.8	11.5	11	10.1
佔 GDP 的百分比	1.6	1.7	1.6	1.8	2	2.1	2.2	2.2	2.2	2
社會安全捐										
數目	3800	3960	4137	4283	4615	4845	5094	5394	5718	6118
成長率	5.7	4.2	4.5	3.5	7.8	5	5.1	5.9	6	7
佔總收入百分比	36.8	37.5	37.9	37.1	36.7	35.8	35.1	34.2	33.2	33.5
佔 GDP 的百分比	6.6	6.7	6.6	6.5	6.6	6.6	6.6	6.6	6.6	6.7
消費稅										
數目	353	424	456	481	552	575	540	569	577	704
成長率	2.6	20.1	7.5	5.5	14.8	4.2	-6.1	5.4	1.4	22
佔總收入百分比	3.4	4	4.2	4.2	4.4	4.3	3.7	3.6	3.4	3.9
佔 GDP 的百分比	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8
其他										
數目	562	507	558	508	585	626	614	632	750	810
成長率	16.1	-9.8	10.1	-9	15.2	7	-1.9	2.9	18.7	8
佔總收入百分比	5.4	4.8	5.1	4.4	4.6	4.6	4.2	4	4.4	4.4
佔 GDP 的百分比	1	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9

資料來源：筆者據美國國會預算局資料整理而成。

第二節 柯林頓裁減的政府支出

柯林頓裁減赤字計劃的第二部分--削減聯邦的開支：

柯林頓在 1993 年提出的削減預算赤字法案計劃在其任內四年削減政府 150 項支出，總額達 2,530 億美元，主要包括：(1)削減 760 億美元的國防支出。(2)節省聯邦政府人事成本費用，預計四年內裁減 10 萬名聯邦政府人員，並且控制每年的調薪幅度在 1 個百分點以下，總計可為聯邦政府節省約 238 億美元的支出。(3)削減社會福利金支出及醫療保險支出共 1,450 億美元。

以下將檢視柯林頓削減支出的實際成果：

1. 國防支出：柯林頓總統上任之後除了繼續執行由前任總統布希所提出的刪減 1994 年國防預算八十億美元的計劃外，柯林頓還推動在四年內削減國防預算達七百六十億美元，這項政策比柯林頓在競選時所承諾的六百億美元還更嚴苛。

此政策的主要內容是裁減裝備與人員的編制，包括縮減海軍的戰艦總數、空軍的戰鬥聯隊及陸軍的人員編制。其成效可以從表 3-3：國防部門僱用全職人員的數額來看，在柯林頓上任前 1992 年國防部門的僱員總數是九十七萬三千人左右，在柯林頓上任之後這個數目持續下降，以平均每年四萬人的速率裁減人員，到 1999 年時國防部門的僱員總數剩下六十八萬人左右，共減少了二十九萬多人。

表 3-3：美國國防部門全職人員的數額 單位：千人

年度	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
僱員總數	973	932	868	822	779	746	707	681

資料來源：The historical budget data presented below are from Appendix F of the CBO publication <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm>.

柯林頓之所以可以大刀闊斧的裁減國防預算，其主要原因是從第二次世界大戰以來的東西冷戰已經在 1990 年代初期結束了，蘇聯與東歐等共產國家分別在 1990、91 年走向民主化，世界局勢由美、蘇兩極的對抗轉變為美國單獨稱霸。由於蘇聯與華沙公約組織的瓦解，美國不再像冷戰時必須面對強大的軍事威脅，據美國國防部評估，在後冷戰時期美國所面對的威脅主要是種族與區域衝突、恐怖主義及以及毒品走私等規模較小的威脅，所以柯林頓可以放心的裁減國防支出。

同時美國長期投入研究的國防科技在冷戰時為了確保不會被敵國所竊取，所以長久以來大多只用於國防事業上，在冷戰結束後柯林頓就努力將先進的國防科技引導應用於民生、商業的用途。

國防經費的總額在 1970 年代佔美國政府預算的平均比重為百分之二十九點四，1980 年代是百分之二十六，在柯林頓上台執政之後，1993 年的國防支出佔總支出的百分之二十點七，比 1992 年的百分之二十一點六少了近一個百分點，此後國防預算的比重每年都向下調整(見表 3-4)，到了 1999 年時國防支出僅佔總支出的百分之十六點一。

2.國際事務支出：國際事務支出包括對外軍援、國際發展與人道援助、國際安全援助、國際金融計劃以及國外資訊的取得與交換。柯林頓鑑於布希總統任內積極活躍於國際舞台，甚至贏得了波斯灣戰爭，但仍因內政、經濟問題而失去了總統寶座，所以柯林頓上任之後刻意的減少美國在國際事務上所扮演的角色，縮減國際事務項目的支出。

1993 到 1999 年間美國國際事務支出平均是一年二百二十八億美元左右，大約佔總支出的百分之一點四七，比起雷根執政時(1981 年至 1988 年)的百分之二點一八與布希執政(1989 年至 1992

年)的百分之一點五二都低了許多。

表 3-4：1990 年代美國聯邦政府支出主要項目所佔金額、百分比

單位：億美元、百分比(%)

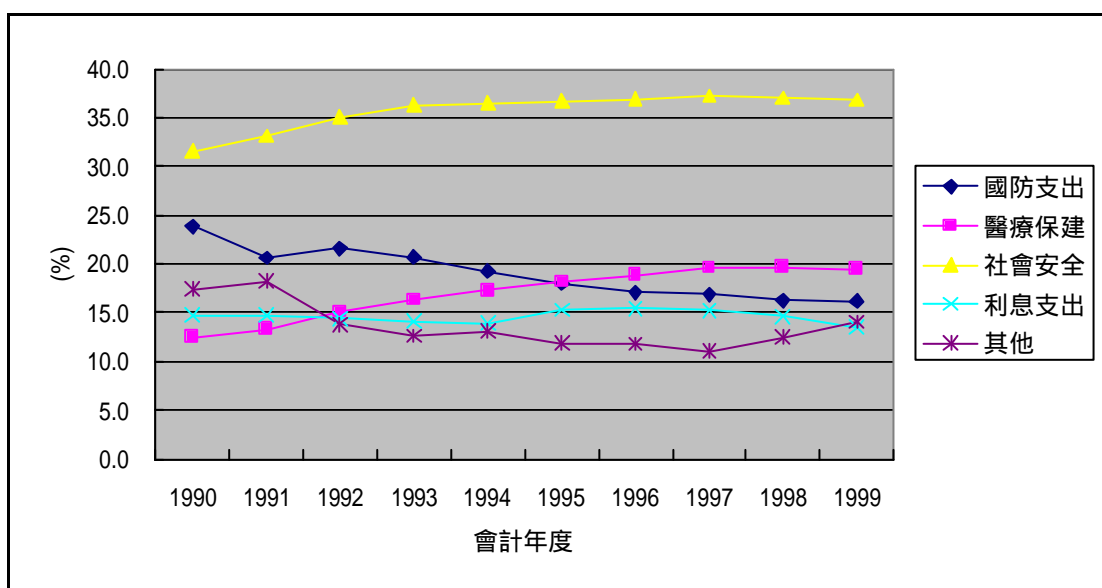
會計年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
國防支出	2993	2733	2984	2911	2816	2721	2658	2705	2685	2749
成長率		-8.7	9.2	-2.4	-3.3	-3.4	-2.3	1.8	-0.7	2.4
佔總支出的百分比	23.9	20.6	21.6	20.7	19.3	18.0	17.0	16.9	16.2	16.1
醫療保健	1558	1757	2085	2300	2519	2753	2936	3139	3243	3315
成長率		12.8	18.7	10.3	9.5	9.3	6.6	6.9	3.3	2.2
佔總支出的百分比	12.4	13.3	15.1	16.3	17.2	18.2	18.8	19.6	19.6	19.5
社會安全	3957	4393	4846	5119	5337	5563	5756	5962	6124	6277
成長率		11.0	10.3	5.6	4.3	4.2	3.5	3.6	2.7	2.5
佔總支出的百分比	31.6	33.2	35.1	36.3	36.5	36.7	36.9	37.2	37.1	36.9
國際事務	188	227	212	323	177	256	164	146	148	379
成長率	8.7	0.2	-0.1	0.5	-0.5	0.4	-0.4	-0.1	0.0	1.6
佔總支出的百分比	1.5	1.7	1.5	2.3	1.2	1.7	1.1	0.9	0.9	2.2
利息支出	1844	1945	1994	1987	2030	2322	2411	2440	2412	2297
成長率		5.5	2.5	-0.4	2.2	14.4	3.8	1.2	-1.1	-4.8
佔總支出的百分比	14.7	14.7	14.4	14.1	13.9	15.3	15.4	15.2	14.6	13.5

其他	1992	2189	1696	1455	1740	1543	1681	1621	1914	2013
成長率		9.9	-22.5	-14.2	19.6	-11.3	8.9	-3.6	18.1	5.2
佔總支出的百分比	15.9	16.5	12.3	10.3	11.9	10.2	10.8	10.1	11.6	11.8
總支出	12532	13244	13817	14095	14619	15158	15606	16013	16526	17030
成長率		5.7	4.3	2.0	3.7	3.7	3.0	2.6	3.2	3.0

資料來源：The historical budget data presented below are from Appendix F of the CBO publication <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm>.

回顧 1993 年至 1999 年期間美國聯邦支出的主要項目，可以發現關於維持人民生活水準的醫療保健與社會安全支出所佔的比率逐年提高，而國防支出等自由裁量支出則呈現下降走勢。（如圖 3-2）

圖 3-2：1990 年代美國聯邦政府支出主要項目所佔百分比趨勢圖



資料來源：筆者據表 3-4 數據製圖。

3.裁減聯邦政府員工：1993年9月7日柯林頓公布其改造聯邦政府的計劃(Reinventing Government)，成立「全國績效評鑑委員會(National Performance Review)」由副總統高爾(Al Gore)負責主持，期望能提高行政效率、為政府裁減冗員、精減人事支出，計劃在五年內透過資遣與自然縮減於1998年前裁減聯邦政府工作人員達25萬2千人，相當於當時聯邦政府工作人員總額的百分之十二。同月30日柯林頓宣布將裁減白宮人事百分之二十五。此外，經由裁減支出與調整組織結構的過程，可在五年內節省聯邦政府開支達一千零八十多億美元。(見表3-5)

表 3-5：全國績效評鑑委員會計劃實施後預計可節省聯邦政府開支

單位：億美金

會計年度	1995	1996	1997	1998	1999	總計
採用「企業再造工程」 有效率簡化官僚組織	50	58	74	95	127	404
改進聯邦採購程序	0	56	56	56	57	225
推廣使用資訊科技	1	5	12	16	20	54
減少行政部門間的行政 支出	5	7	7	7	7	33
改善各部門之作業	70	62	70	73	89	364
總計	126	188	219	247	300	1080

資料來源：李中興，柯林頓的改造聯邦政府計劃，《柯林頓經濟學：振興美國經濟的新策略》。台北：卡來，民86.10，頁35。作者引自 Al Gore, Report of The National Performance Review, Washington D.C. :The Government Printing Office, 1993.

根據美國國會預算局的資料顯示，在柯林頓任內美國聯邦政府的全職人員數目有明顯的下降，在1992年時將近二百一十七萬人，到了1999年時剩下一百七十七萬人，減少了三十九萬人左右，遠遠超過了柯林頓剛上任時所設定二十五萬二千人的目標。(見表

3-6)

表 3-6：美國聯邦政府的僱員(全職)總數 單位：千人

會計年度	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
聯邦政府 僱員總額	2,169	2,139	2,053	1,970	1,892	1,835	1,790	1,778

資料來源：The historical budget data presented below are from Appendix F of the CBO publication <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm>.

第三節 1990 年代美國經濟快速成長

美國的經濟在歷經 1980 年代的連續擴張後，於 1991 年時出現了負成長，而這次的經濟負成長也成為布希政府的最大瑕疵，造成布希尋求連任失敗。但是從 1992 年開始，美國的經濟情勢出現反轉，拉出一波美國史上最長時期的經濟連續擴張。

預算可以平衡，其原因不外減少政府支出或者增加稅收，政府開支減少有賴執政者自我節制，而稅收的增加則根源於稅率的提高或是稅基的擴大，也就是國民生產毛額(GDP)的擴張。回顧 1990 年代後期，美國之所以可以以出人意料的速度削減美國預算赤字的主要原因是美國經濟的快速成長，下面將探討促成美國經濟快速成長的因素：

1. 柯林頓總統對經濟的重視

柯林頓總統執政的優先重點就是放在美國的經濟上，他一上任就成立了「國家經濟委員會」(National Economic Council)，由柯林頓自己擔任主席，重要的成員包括：主張管理貿易的泰森(Laura Tyson)、勞工部部長瑞奇(Robert Reich)，並由華爾街出身的魯賓(Robert Rubin)總理其事。主要功能在集思廣益，負責柯林頓政府有關經濟政策之規劃。

柯林頓政府的產業政策類似於台灣、德國以前所推行的「經濟計劃」，強調統籌計劃，重建基本結構(Infrastructure)，培養人力資源，積極推動外銷，開拓海外市場以及建立勞、資雙方與政府三者間的合作，發展以高科技為主導的向陽工業(Sunrise Industry)，²⁷主動的改變美國政府的科技政策，以加強美國工業的競爭力。

(1)美國二次大戰以來的科技政策：

科技的進步會帶動人類生活的進步同時產生巨大的經濟效益，雖然效益很大，但是在完全自由競爭的市場裏卻可能會限制了科技的研發。由於研發科技投資的特性(成本鉅大，且成功與否難以預測；研究的成果具有公共財的特性，該成果的產生及推廣會產生相當大的經濟效益，但是一旦研發成功則易於被他人學習、模仿)，使從事研發者難以獲得相符的經濟報酬，因此讓以自利為出發的私人公司不願意在科技研發上投下成本。所以，欲利用研發科技來帶動經濟與生活水準就必須要有政府的介入。

美國自二次大戰之後聯邦政府便積極投資於一般民間私部門不願意投入的科學研究，²⁸而這些研究的成果會透過兩種模式回饋於社會：1.管道模型(Pipeline Model)又稱為線性模型(Linear Model)；2.副產品模型(Spinoff Model)。管道模型是指政府直接投資於具有公共性且易於模仿的科學技術，然後將研究發展的成果交給私人公司經過應用研究、產品開發等過程，最後以商品的型式進入市場，提昇全體社會的利益。副產品模型則是指政府從事國防等先進科技研究時，不但提昇了國防科技，同時也可將這些

²⁷王自揚，柯林頓政府的產業政策，《美歐月刊》，第9卷，第8期，頁838，頁62~70。作者引自 Jeff Faux, *Industrial Policy: Will Clinton Find the High-wage Path* Dissent, Vol. 40, No. 4, pp.

467-476.

²⁸ 1945年，美國科學研究與發展辦公室主任布希(Vannevar Bush)向杜魯門(Harry Truman)總統提出了名為「科學---無止盡的領域」(Science – the Endless Frontier)的報告，其中強調科學研究的重要性，力主政府應支持科學研究。

技術轉移給民生工業，帶動民生工業的進步。

從二次大戰之後，美國對科技研究與發展的投資一直領先其他各國。綜觀一九五零、六零年代，美國的科技政策的確有卓著的成果，諾貝爾的科學獎項幾乎被美國人所獨佔。然而，到了七十年代中期以後，德國、日本等國的工業技術卻漸漸追上美國的水準。1988年日本通產省公布一項報告，從電腦到飛機引擎等十六項高科技技術中日本在其中四項領先、落後兩項，其它的十個類別兩國並駕齊驅，但是日本有較高的能力來提昇這些項目的技術水準²⁹。

美國高科技產業競爭力的衰退，可以從世界高科技產品出口額的百分比中得到一些印證，1970到1973年之間美國佔有百分之二十九點五的比例，而1988年到1989年時下滑到百分之二十點六，美國在高科技產品的世界市場領先地位在1986年時被日本所取代。

為什麼會如此呢？雖然美國努力的進行科學的研究與發展，卻不注重下游生產線上的品質、行銷的方法，日本則恰恰相反，一方面接收美國在科技突破後所產生的成果，同時也在產品設計、行銷上加強品質，最後在市場上競爭時勝過美國的產品，使日本成為美國科技研發的真正受惠者。³⁰

(2)柯林頓政府的科技政策：

柯林頓政府的科技政策基本上是遵循三個原則：1.加強科技研究與經濟成長的聯繫，引導科技成就來促成經濟發展；2.利用新的科學技術來提高政府的效率；3.保持美國在基礎科學、數學及工程

²⁹ 薛濶，美國科技政策重大轉變的源由，《美歐月刊》，第9卷，第6期，民83.6，頁95。

³⁰ 同上註，頁97。

技術等方面的世界領先地位。³¹

在發展高科技工業方面，柯林頓特別著重新科技之研發，並投入了大額的預算。在過去，國防工業的用途是美國科技研究發展的主要目標。冷戰結束後，國防工業衰弱，柯林頓政府的做法是一方面協助國防工業轉為私人民用工業，一方面鼓勵並資助民生工業在科技研發部分的發展，用以取代軍事工業，而成為新科技研究發展的主導地位。³²在科技方面強調發展非軍事性的「商業科技」(Commercial Technology)。³³

美國喬治華盛頓大學教授薛瀾於「美國科技政策重大轉變的源由」一文中介紹柯林頓上任後有關提振經濟的計劃：³⁴

a.技術再投資計劃(Technology Reinvestment Program)：此計劃主要目的是鼓勵發展軍、民兩用技術，促進民用工業與國防工業兩大陣營的結合，形成一個完整的國家工業體系。其投資重點在：(a)發展有潛力在五年內實現商品化的技術；(b)在短期內廣泛採用現有的軍事技術於民生工業；(c)鼓勵製造業的教育與培訓。

b.先進技術計劃(Advanced Technology Program)：此計劃的目的在鼓勵私人企業投資於高風險但商業潛力極大的新技術。由工業界自行選定研究方向並實際從事研究，政府只扮演投資的角色與企業共同投資，研發成果由從事研究的企業取得專利或版權，但政府保有使用權。

c.製造技術推廣合作計劃：前兩項計劃著重技術的研究與發展，此

³¹ Executive Office of the President of the United States, *Budget of the United States Government Fiscal Year 1995*, p. 116.

³² “National Economic Council Launched” *Facts on File*, Vol. 53, No. 2722, 1993, p. 48.

³³ Cardes Colleen “Clinton Envisions Strong Federal Role in Developing Commercial Technologies,” *Chronicle of Higher Education*, Vol. 39, No. 26, 1993, pp. 22-24.

³⁴ 同註 29，頁 100-102。

計劃則注重技術的推廣使用，幫助中小製造業瞭解最新的技術發展，採用最合適的先進技術。這種推廣技術使用的作法其實是由國家技術與標準局的「製造技術中心」(Manufacturing Technology Center)衍生而來。它聯結了「製造業聯繫中心」(Manufacturing Outreach Center)、技術學院、職業學校及州立技術服務中心等單位成為合作網路，共同推廣各種新研發的技術使用。

d.國家資訊基礎設施：進入網路時代之後，私人企業就不斷努力企圖建立「資訊高速公路」(Information Super Highway)，柯林頓認為聯邦政府有義務參與國家資訊基礎設施的發展，確保資訊高速公路的大眾化與普及化。成立國家通訊及資訊管理局(National Telecommunication and Information Administration)試圖將學校、醫院、圖書館、診所及其他非營利組織與現有的電腦網路聯線。同時國家技術資訊服務中心也將聯邦政府的各種文件資料，用電子通訊方式向公眾傳播。另外柯林頓政府也持續投資於高水準計算與通訊(High Performance Computing and Communication)等方面的研究，希望研製功能更強的計算機、更快速的電腦網路、更先進的軟體，解決科學及工程計算上的難題。

從上述的介紹中可以看出柯林頓對產業發展與美國經濟成長的重視，此外也可以從聯邦預算中投資支出的變化上得到一些資訊。(見表 3-7)

美國 1990 年代投資於自然資源、研發計劃以及教育與訓練等項目的支出中國防部分的支出從 1990 年的一千三百多億美元開始逐年下降，到了 1996 年後維持在每年九百多億美元。而在非國防部分(包括基礎科學、能源、健康與農業等等)的支出則呈現逐步上揚的走勢，由 1990 年的九百多億增加至 1999 年的一千四百餘億美元。從這兩部分開支的走勢可以看出 1990 年代美國政府的投資重心逐漸由國防部門轉移到與民生相關的部門。

表 3-7：1990 年代美國聯邦政府投資支出的金額 單位：億美元

會計年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
國防	1,310	1,273	1,208	1,166	1,048	976	944	926	937	942
非國防	967	1,040	1,130	1,201	1,184	1,356	1,336	1,362	1,343	1,460
總合	2,277	2,313	2,338	2,367	2,232	2,332	2,280	2,288	2,280	2,402

資料來源：The historical budget data presented below are from Appendix F of the CBO publication <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm>.

2. 低利率環境有利於吸引投資

在經濟理論上，當國家處於高利率的環境時，投資者會將資金存放在銀行中以賺取利息，而企業主則會因利息的支出過高而不敢向銀行借貸，因此使得投資行為減少。相反的，當利率較低時對資金的吸引力比較差，對企業主來說此時的借款成本較低，因此會鼓勵企業主勇於投資。而美國在 1990 年代的利率一直保持一個低水準，這有利於吸引企業在美國的投資。

1990 年代後期美國的利率之所以會降低有幾項重要因素：

(1) 聯邦財政赤字與債務總額的削減

就財政赤字與長期利率的關係來看，一般認為過高的財政赤字會導致利率上升，其原因是金融政策上的「排擠效果」(Crowding Out)：政府發行的公債將會與民間共同爭取有限的資金，在需求增加的情況下利率自然會上升。因此，若政府的預算赤字下降、減少公債的發行量將會有利於利率的降低。

柯林頓就任總統之後，削減政府赤字就成為他的首要工作。從表 3-8 可以看出，美國每年的預算赤字都比前一年來得少，到了 1998 年更出現二十八年來首次的預算盈餘。當然，聯邦財政赤字的減少並不全然是柯林頓總統一個人的功勞，由共和黨主導的國會也不斷的在推動平衡預算。由於預算赤字的削減帶動了利率的

下降，也就刺激了民間的消費與投資，為整體經濟注入一股活力。

表 3-8：1990 年代美國聯邦政府決算的餘額及其佔 GDP 的比率

單位：億美元、百分比(%)

會計年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
金額	-2212	-2694	-2904	-2551	-2033	-1640	-1075	-220	692	1244
佔 GDP 的比率	-3.9	-4.5	-4.7	-3.9	-2.9	-2.2	-1.4	-0.3	0.8	1.4

資料來源：The historical budget data presented below are from Appendix F of the CBO publication <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm>.

(2) 國際經濟景氣不佳

1990 年代全球各區域都各自面對著不同的經濟危機，亞洲各國除了中國大陸仍能維持高度的經濟成長，其它國家的經濟大多不景氣，日本經濟在進入 1990 年代後產生泡沫化的情形，致使日本開始一段自二次大戰之來最長時期的經濟不景氣。東亞各國也陸續爆發金融風暴，大大的削弱了亞洲國家的經濟實力，影響所及使得許多的國際性的資金從新興的亞洲市場撤離。

同一時期的歐洲各國正在籌組成立歐洲貨幣聯盟(European Monetary Union)，由於各國仍抱持自利的本位主義，使得在成立的過程中困難重重，是否能夠籌組成功以及成立之後的效果是正是負都尚難定論，因此難免引起投資者的疑慮，進而減少在歐洲的投資。

由於亞洲與歐洲的投資環境不確定因素太多，因此引導許多避險型的國際性資金進入美國避險，在國際性資金湧入美國之後，美國國內的資金供給就相對的變得寬鬆，造就了美國的低利率環境。

大量的資金與低利率的環境造成股票市場、房地產市場的蓬勃發展，股市的繁榮讓企業取得大量的廉價資金，可以擴大投資，也讓消費者感覺財富大增，而增加消費，使得美國的民間儲蓄率降為負值，大量的投資與消費擴大了市場上的總需求，又回過來刺激經濟的成長、增加就業，形成一個良性循環。

美國在二十世紀中曾出現三次經濟的長期擴張時期，第一次是在 1960 年代美國當時正投入越戰，由於戰爭的原故擴大了美國經濟的需求面，因而創造了連續 105 個月的經濟正成長，第二次是 1980 年代，雷根藉減稅以刺激景氣的供給面經濟政策，形成 75 個月的景氣擴張。第三次則是 1990 年代柯林頓執政時期。這三次經濟長期擴張時期的共通點是民間消費的貢獻均扮演最重要角色，它對 GDP 成長的貢獻度均超過百分之六十以上，所不同的是，在柯林頓總統主政時的這次長期擴張中，民間投資的部分對 GDP 成長的貢獻大約是前兩次的兩倍左右，而這當然與美國此時期的低利率環境有關。³⁵

最後一項對這三次經濟成長有正面貢獻的因素是政府的消費，然而比較 1990 年代與前兩個時期的政府消費可以發現這部分的貢獻在 1990 年已大大的下降，由原先的百分之二十左右降至百分之五左右，顯示這時期的美國政府不同於以往奉行凱因斯主義時期，將擴大政府支出當作提振經濟的手段，而是以低利率的環境將資源從政府部門轉移給較有效率的民間部門來投資或消費。

從表 3-9：美國民間投資毛額年增率的表現來看，1990 年代的投資增加率的確比其他時期來得高，而柯林頓執政後期的數據又更加突出。

³⁵ 專題評論，美國「新經濟」時代之經濟政策與分析，《國際經濟情勢週報》，第 1297 期，頁 10。

表 3-9：美國民間投資毛額年增率 單位：百分比(%)

時間單元	1960~1969	1970~1979	1980~1989	1990~1999	1996~1999
民間投資毛額	5.7	5.3	3.0	6.0	9.5

資料來源：鄭貞茂 知識經濟引領新經濟風騷—美國新經濟的發展及對我國之啟示，《台灣經濟研究月刊》，第 23 卷，第 4 期，民 89.4，頁 96。作者引自 Bureau of Economic Analysis。

另外，大量資金湧入美國造成另一種效果，就是使得美金在國際貨幣市場上變得相對強勢，有利於美國從開發中國家進口大量廉價的原料及消費品，可以降低美國的物價水準、抑制了以往會伴隨經濟繁榮而來的通貨膨脹。不過這也帶來了負面效果，使得美國的貿易赤字向上攀升。³⁶

3.美國企業生產力、競爭力的提昇

在 1992 年以前，日本的單位勞動成本比美國低，但在 1992 年之後，美國順利削減單位勞動成本。若以 1992 年為基期，假設單位勞動成本為 100，美國到了 1995 年指數下降到 94.5，1997 年更下降至 92.4，而日本則在 1995 年最高上升到 135.1，之後小幅下降到 110.5。顯見美國的勞動生產力在 1992 年後明顯改善，在此消彼長的情況下，美國成功的扭轉了生產力遜於日本的劣勢。

從表 3-10：勞動生產力成長幅度的層面來看，這一段經濟連續成長的期間，製造業的貢獻佔最大比例，整個 1990 年代的總合勞動生產力成長率為每年百分之一點八，其中製造業的成長率高達百分之三點九。如果我們將範圍再縮小，只看 1990 年代的最後四年則這樣的比例會更顯著，這四年中總合勞動生產力年增率為百分之二點八，而製造業生產力的年增率卻高達百分之五點一。

³⁶ 馬凱，新經濟神話破滅--全球震動，《中國時報》，民 89.12.31，版 15。

表 3-10：美國勞動生產力年增率 單位：百分比(%)

年代	總合勞動生產力	非農業部門	製造業
1960~1969 年	2.7	2.9	2.7
1970~1979 年	0.6	2.0	2.7
1980~1989 年	1.4	1.4	2.6
1990~1999 年	1.8	2.0	3.9
1996~1999 年	2.8	2.6	5.1

註：總合勞動生產力為 GDP 除以勞動力之平均數。

資料來源：同表 3-9，頁 95。

美國在 1990 年代將國防經費大幅降低，而且將投資經費的重心由國防部門轉用於發展民生科技，自然極有助於美國在產品上的創新與改良。且為了提升美國產品的競爭力，促使廠商重視品質管理，美國自 1988 年起效法日本的戴明獎，成立柏德瑞奇 (Malcolm-Baldrige) 國家品質獎，對於高品質及提昇品質程度顯著的廠商給予肯定，進一步促使產業界追求品質的行動。

除了上述三個重要因素外，國際經濟情勢週報第 1297 期的專題分析：「美國『新經濟』時代之經濟政策與分析」一文中也提出其他的因素：

1. 國際環境配合：東歐各國與蘇聯分別在 1989、1990 年時走向民主化，結束了東西對峙的冷戰，使得美國得以減輕軍事支出，並加速推動科技的商業化，此作法有利於政府預算赤字縮減。此外，日本經濟的泡沫化、歐洲各國為了歐洲貨幣聯盟 (European Monetary Union, EMU) 的整合，導致經濟成長大幅趨緩，大大減弱了歐、日企業在國際市場上的威脅，營造出有利於美國企業攻城掠地的絕佳環境。

2.注重科技發展：美國進入 1990 年代後科技的快速進展可謂美國史上重要的工業革命。美國的科技進展中最重要的首推電腦技術的快速發展與價格的走低，促使電腦的快速普及。電腦科技的進步使美國在電子商務、網際網路等領域中獨領風騷，形成美國一枝獨秀的局面。

3.教育改革，培養人才：布希總統曾以作為「教育總統」自許，並確認「卓越」為教育改革的基本方向，據此而策劃之教育方案包括教師績優獎賞、教學評鑑、多元教育與自由選校、績優學校選拔與獎勵、科研發展與高等教育擴增等。柯林頓大致依循布希政權之主張，強調在數學、科學及其它領域建立世界水準之全國目標、發展全國測驗系統、作好兒童學前準備、確保校園安全、提高高中生畢業率至百分之九十、充份提供大學貸款等。

4.非貿易障礙之設立：主要的內容包括 301 條款與貿易談判，美國非貿易障礙的設立，成功的保衛了美國的國內市場。加上其在新成立的世界貿易組織(WTO)的龍頭地位，與加拿大、墨西哥之間的關稅聯盟與國內繁瑣的限制條文。這些大多是 1980 年代後期才設立的，有利於美國貿易的發展。

5.移民湧入：近年來，第三世界國家移民蜂湧而入，等於為美國注入新的活力。在資訊時代，人的素質和創意是超凡出眾的本錢。就這方面而言，沒有一個國家比美國更有利，美國絕對勝過日本，因為日本是單一文化、單一歷史、單一種族的國家，再優秀也有其限度。而美國卻擁有最豐富的人才組合—不同人種、不同民族、不同的歷史經驗，正由於人口組合的豐富多樣，美國才有驚人的創意。

另外 *The New Economy Is Stronger Than You Think* 的作者 William A. Sahlman 教授認為美國 1990 年代的連續經濟正成長可歸功於五項因素：第一．法令鬆綁，聯邦政府對許多重要產業如運輸、金融等放寬管制，讓新成立的公司可以加入，因而提高了這些產業的競爭力。第二．科技發展，包括電腦微處理器、遺傳基因科技等技術上的突破有利於經濟發展。第三．創業投資資金 (Venture Capital) 的盛行有助於企業取得資金及推展業務。第四．網際網路(Internet)的興起帶動各相關產業的成長。第五．優秀的企業管理人才對企業成長的貢獻，也同時帶動整體經濟的成長。³⁷

以上兩個見解有一個共同點，就是電腦、資訊產業興起的重要性，以下將檢視電腦、資訊產業興起所產生的影響。

美國科技進展中最重要的首推電腦技術的快速發展與電腦產品的價格走低，促成電腦產品的普及化，從 1980 年個人電腦問世之後，它已漸漸成為家庭中的必需品。同時也為其後的網際網路、電子商業等發展奠下基礎。

資訊科技產業的成長：若觀察美國各產業的生產指數，以 1992 年為基期來作比較，到了 1998 年時生產指數已達到 291.5，相較於其它產業的成長幅度，電子產業的成長速度可以說是相當驚人的，³⁸只有機械設備業可稍稍比擬得上（見表 3-11）。

³⁷ 鄭貞茂，知識經濟引領新經濟風騷——美國新經濟的發展及對我國之啟示，《台灣經濟研究月刊》，第 23 卷，第 4 期，民 89.4，頁 95。作者引自 William A. Sahlman, *The New Economy is Stronger Than you Think*, Harvard Business Review, Nov-Dec 1999.

³⁸ 美國商務部出版的《崛起中的數位經濟》(*The Emerging Digital Economy*)一書中指出，近年來美國資訊科技產業成長速度一直較整體經濟成長高出一倍以上，且此一趨勢將繼續維持。

表 3-11：美國各產業生產指數(以 1992 年為基期) 單位：百分比(%)

年代	基本 金屬	金屬 製品	機械 設備	電子 產業	運輸 設備	木材 製品	成衣 服飾	紡織 業	印刷 出版	化學 製品	食品 業
1992	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1993	105.7	104.4	109.9	109.6	103.6	100.8	102.4	105.3	101.7	101.5	102.0
1994	113.4	112.2	124.9	131.4	107.4	105.9	106.3	110.6	100.7	104.7	103.7
1995	116.8	116.4	143.9	166.3	106.4	107.9	107.1	110.2	101.4	107.3	105.8
1996	119.8	120.2	159.8	206.0	107.9	110.4	104.7	108.9	101.6	110.0	105.4
1997	125.3	124.7	179.4	253.4	117.1	114.2	102.8	112.2	105.2	114.9	108.0
1998	123.8	127.2	203.7	291.5	123.1	116.9	99.2	112.7	105.2	115.5	109.5

資料來源：美國「新經濟」時代之經濟政策與分析，《國際經濟情勢週報》，第 1297 期，頁 13。作者引自 Board of Governors of the Federal Reserve System。

資訊科技業對經濟成長的貢獻：隨著企業辦公設備的電腦化、民眾使用電腦日益普及，市場上對資訊科技業的產品需求日益增加，形成資訊科技業的迅速發展，資訊科技業的產值佔美國國內生產毛額(GDP)的比例也不斷的在成長(見表五)。根據美國商務部的報告顯示，從 1995 年到 1998 年，美國經濟成長的 35% 要歸因於資訊技術業(Information Technology)。美國商務部首席經濟學家 Lee Pricee 指出，這段時期資訊技術業的產品和服務的價格下降了百分之七左右，相對的其它產業的價格卻是上昇了百分之二點六。³⁹

資訊科技業對抑制通貨膨脹的貢獻：雖然市場上對資訊科技產品的需求增加，但是其價格卻沒有隨之高漲，反而因為科技的突破造成價格向下降，舉例來說，過去三十年來，電腦的運算能力

³⁹ 同註 35，頁 12。

平均每 18 個月會增快一倍，而處理器每秒處理百萬指令(MIPS)的成本在 1991 年時是 230 元美金，到了 1997 年時已下降至 3.42 元美金。

據美國商務部的統計，在 1996 年至 1997 年間資訊科技產品價格的下跌，使美國整體通貨膨脹率下降了 1.1 個百分點。也就是說，若扣除資訊科技產業的貢獻，則美國的通貨膨脹率將是百分之三點一而非百分之二。

資訊科技業對勞工收入的貢獻：據美國商務部的統計，自 1985 年以來資訊科技業的平均工資年增率為百分之五點二，高於整體民間產業的百分之三點八。在 1996 年的資料中資訊科技業的平均年工資約為 4 萬 8 千美金，比起整體民間產業的年工資 2 萬 8 千美金高出許多。

美國的電子產業成長速度如此快速，應該與其技術創新的能力有關。根據 1999 年 3 月 OECD 的資料顯示，美國在電子產業申請專利的比例高居世界首位。而其技術創新的能力是基於前述自二次大戰以來，美國政府積極投資於基礎科學與國防高科技的研究，長期所累積的成果。而根據美國國家科學基金會公布的「1998 年科學工程指標」報告中指出，從 1991 年到 1995 年間，美國製造業前六大研究發展(R&D)經費支出中以電機產業的支出增幅百分之九十二居各業之冠，其中 1995 年電子零組件部門即佔該產業研究發展經費的百分之五十六。

第四章 柯林頓與國會在預算政策上的 互動

本章將以柯林頓任內三個重要的預算法案為目標，來觀察柯林頓與國會之間在預算政策上的互動。為什麼會選擇這三個法案來研究呢？原因是這三個法案是本文研究時間內，具有關鍵性、代表性的法案，白宮與國會兩者都很重視它們，它們的通過與否都影響著美國的預算過程。

同時白宮與國會在制定這三個法案的互動過程中，彼此所採取的立場與態度各不相同也影響了各法案的結局，藉由這三個法案的研究可以對權力分立的制度下，行政與立法部門間互動的模式加以分析。其它採行權力分立政治制度的政府或許可以此三個案例，作為權力運作時的借鏡。

第一節 1993 年振興經濟計劃

柯林頓在就任之後開始落實他的競選承諾，他於 1993 年 2 月 17 日的國情咨文中宣布了他為期四年(1993 ~1996 會計年度)的振興經濟計劃。其中主要包括了三個重點：

首先是短期刺激經濟景氣及就業法案 此法案的目的在於防止美國再度陷入 1991 年經濟負成長的衰退情形，以擴大政府支出的方式來增加經濟復甦的動力。雖然 1992 年美國的經濟成長率是正的 2.7% 且其中第四季的成長率高達 5.7%，但是 1993 年第一季的

經濟成長率出現下滑的趨勢，只成長了 0.8 個百分點，而且失業率仍然高達 7%，所以柯林頓仍舊推行這項計劃。

這項計劃的總金額為 163 億美元，希望在短期內創造三十七萬個工作機會，其主要項目有交通基礎建設、暑期工作機會、高科技投資、都市發展計劃及環境保護等等。

其次是重建美國公共投資計劃。此計劃的目的希望藉由健全的基礎建設與人力資源的教育訓練來提供企業良好的投資環境，吸引企業做長期投資，以提高勞工生產力，創造高科技、高所得的就業機會，預計於四年內增加聯邦政府在交通、科技、能源、環境保護與社區發展等項目的支出達一千一百億美元，例如投資 170 億美元於商業技術的研發計劃，如超級電腦、光纖網路等。(2)投資 84 億美元於高速公路、鐵路等交通運輸設備。(3)投資 80 億美元在環保工程及環保技術的研發等等。

另外提供六百億美元的減稅額，來吸引企業做增額投資。同時為了緩和裁減國防經費對經濟活動所造成的負面影響，將協調國防部與勞工部在四年內共同支出 15 億美元，作為引導國防工業轉為民間企業之用。

第三為削減聯邦預算赤字計劃。這部分已於第三章介紹過，所以不在此重複。簡單的說，此計劃一方面讓高收入者多負擔一些稅額，一方面鼓勵中低收入者自力更生。希望以削減預算赤字為手段，減少政府向民間的借貸，然後降低利率與通貨膨脹率，形成良好的投資環境，進一步促成民間投資的增加。所以利率是否能適時且大幅度的降低就成為主要關鍵。

柯林頓的振興經濟計劃推出之後，各界的褒貶不一。共和黨批評他的增稅計劃，將會導致經濟景氣的衰退，企業界對柯林頓的計劃也有兩極不同的看法。根據國際經濟情勢週報第 973 期引述國際前鋒論壇報 1993 年 2 月 20、21 日的報導內容：「DRI McGraw-Hill 的分析師指出，柯林頓總統的新措施將使美國 1993、94 兩年的經濟成長增加 0.5 個百分點；不過一些較保守的經濟學家則認為課征能源稅與提高所得稅將使經濟成長無法持續。」

另外有些經濟學家認為自 1992 年開始的經濟復甦是自二次大戰以來表現最差的一次，平均的實質經濟成長率只有 2.1%，遠較於以往的平均 5.7% 為低，失業率也維持在 7% 左右。所以政府應當採用刺激經濟景氣的措拖，而不是增稅與裁減支出的作法。⁴⁰

雖然當時的國會是由柯林頓所屬的民主黨佔多數，但是他的提案仍在國會中受到挑戰，一百六十三億美元的短期刺激經濟景氣及就業法案於 1993 年 4 月 21 日在國會中被否決。柯林頓將此法案交給其同黨的參議員博德 (Robert Byrd，西維吉尼州) 來負責。然而博德並沒有完成這項立法工作，該法案在進入議程之後，共和黨利用議事規則技巧，以冗長的辯論演說 (Filibuster) 成功的杯葛了該法案，除了四十億美元延長失業保險的支出得以通過外，其他的部分全都被刪除。

至於重建美國公共投資的計劃，由於內容分布於不同的預算項目，而且是分多年度編制，所以難以將其獨立出來觀察過程與成效如何，故本文不對此項目加以討論。

⁴⁰ 這類學者知名的有耶魯大學教授杜彬 (James Tobin) 與麻省理工學院教授索羅 (Robert Solow)。

第三部分的「預算赤字削減法案」(Omnibus Budget Reconciliation Act)，在送到國會之後也受到許多波折，居於少數的共和黨議員對於增稅計劃一向採取反對立場，而此法案的增稅措施又被稱為是自二次大戰以來最大增稅案，⁴¹故共和黨議員一致的反對此法案。在參、眾兩院居多數的民主黨也各自提出了不同版本的修正案，讓法案的制定過程充滿變數(柯林頓與參、眾兩院版本的内容比較見表 4-1)。

柯林頓在就任之後無法順利施展其政治理念的原因在於：

1. 柯林頓在當選之後、就任之初並未積極向國會爭取支持，⁴²以至於國會中共和黨議員一致反對柯林頓的提案，而民主黨議員也因為該提案計劃大幅度增稅，可能會引起人民反感，進一步將會影響議員本身的連任，造成他們的立場並不一致。即便民主黨在國會中佔多數，柯林頓仍無法順利取得國會的支持。

2. 據李中興所著「美國聯邦財政赤字與經濟景氣之分析」一文中指出：

「當行政當局於經濟計劃提出之後，未採取主動攻勢，擴大爭取民眾支持，因而錯失良機，讓共和黨佔了媒體宣傳的上風。根據今日美國日報在法案通過時所作的民意調查顯示：將近五成的受訪者反對此項法案。也許柯林頓高估了選民對削減赤字的意願，或許還是美國民眾根本無心貢獻。」

43

⁴¹ 據 Philip G. Joyce and Roy T. Meyers, "Public Budgeting and Finance," *Budgeting during the Clinton Presidency*. Vol. 21, Issue 1, 2001, p. 6 的内容指出：這種說法並不正確，1982年雷根的增稅法案(TEFRA)才是最高額的增稅案。

⁴² 張明敏等譯，David Gergen 著，《美國總統的七門課》。台北：時報，民 91.5，頁 341-342。

⁴³ 李中興，《柯林頓經濟學—振興美國經濟的新策略》。台北：卡來，民 86.10，頁 16-17。

表 4-1：柯林頓總統與參眾兩院預算案之比較

	柯林頓	眾議院	參議院	最後成案
能源稅	根據能源的熱含量課征，未來五年課征 720 億美元	接受柯林頓的提案，不過把公共事業能源稅直接轉嫁給消費者	放棄以熱含量課征能源稅，代之以運輸燃料稅，未來五年課征 250 億美元	每加侖柴油與汽油加收 4.3 美分的能源稅
富人与企業稅率	最高個人稅率由 31% 調高至 36%，最高企業稅率由 34% 調高為 36%	最高個人稅率維持原案，但企業最高稅率調降為 35%	維持眾議院版，另外對年所得超過 25 萬的個人課征 10% 的資本利得稅	最高個人稅率為 36%，最高企業稅率為 36%，另對年收入超過百萬美元者加收 10% 的附加稅
企業租稅抵減	提供中小企業報廢設備的租稅抵減優惠 1 萬美元	提高中小企業報廢設備的租稅抵減優惠達 2 萬 5 千美元	擱置	擱置
醫療保險經費	未來五年削減 500 億美元	維持柯林頓的提案	擴大削減幅度為 690 億美元	未來五年削減 560 億美元

資料來源：《國際經濟情勢週報》，第 993 期，第 9 頁。

上述兩個原因，一個影響國會議員的態度，一個影響美國民眾的看法，讓柯林頓在得不到國會支持而且沒有民眾擁戴的情況下，難以施展手腳。

在經歷了幾次挫敗之後，柯林頓決定由自己來控制他的立法提案，學習由自己推動立法。他開始積極向議員拉票，不斷的打電話說服他們，據大衛葛根的描述：

「柯林頓可以給每個人一套不同的說詞，例如對某項計劃增加預算、或考慮一項特別人事任命，比方總統的募款人等等。如果這些方法都無效，他還握有一項法寶：他是十二年來第一位民主黨籍總統，民主黨員可不能讓他在第一年就敗下陣來。於是民主黨議員一個接一個簽署同意。」⁴⁴

1993年8月，在經過半年左右與國會的協調和修改部分內容之後，柯林頓的「預算赤字削減法案」以極接近的票數分別在眾議院(贊成：二百一十八票，反對：二百一十六票)與參議院(贊成：五十票，反對：五十票，最後由擔任主席的副總統高爾投下關鍵贊成票)通過。⁴⁵

第二節 健康保險改革法案

1993年8月，參、眾兩院通過了「預算赤字削減法案」後，柯林頓緊接著就在9月宣布他的「健康保險改革方案」，並且在1994年的國情咨文中，強調這是他任內的重要政策。以下將介紹柯林頓健康保險改革方案的需求性、主要內容、與影響等等。

壹、美國醫療支出增加對美國經濟產生的影響：

首先會降低民眾實質收入。美國人民的健康保險絕大多數是由僱主所提供，根據經濟理論，如果受僱者的生產能力不變，則僱主能提供的總報酬(Compensations)也不會有大幅度改變。當僱主必須為受僱人付出新增的醫療保險時，僱主將會以降低受僱人的實質薪資(Real Wages)以為因應。所以當醫療成本升高時，一般民眾

⁴⁴ 同註 42，頁 365。

⁴⁵ 同註 42，頁 16。

的實質收入就會降低。另外僱主為了減少醫療保險支出，會增加僱用偶然性勞工(Contingent Workers)的比例，因而扭曲了勞工市場的結構。

其次是影響政府預算。美國政府支出的項目中成長最快的就是醫療保健，1960年時醫療保健的支出為8億美元，約佔總支出的0.9%，1980年時提高到553億美元，佔總支出9.4%，到了1993年升高到2,300億美元，佔總支出的16.3%。因此當柯林頓要裁減預算赤字的時候，就必須對美國的健康保險制度加以改革。否則就必須徵收更多的稅或減少其他支出。

貳、健康保險制度的性質

美國的健康保險制度是採用按件計酬(Fee-for-Service)的方式計費，醫療行為的提供者(醫師與醫療機構)提供了越多次的醫療行為就可以取得越多的報酬。因為報酬的誘因，醫師與醫療機構會傾向於增加診療次數及時間。

由於保險的特性是共同負擔，加上給付醫療費用時是透過保險業者給付，所以當醫療行為的接受者在接受醫療時會無法正確評估「價格」與「價值」間的差距。或者因為專業知識的不足，無法了解自己所需要的醫療為何，因此在不自覺中增加了醫療成本，造成醫療浪費。

參、柯林頓健康保險改革方案的主要內容

柯林頓健康保險改革方案的基本精神是建立在「管理式競爭」

(Managed Competition Approaches)的概念上⁴⁶，它鼓勵個人與中小企業參加或成立「健保聯盟」(Health Care Alliance)，以增加被保險人與保險公司的議價空間。由健保聯盟負責與保險公司就健康保險計劃內容作協商，要求各保險公司提供不同的保險計劃，然後讓被保險人自由選擇投保項目。由受僱者負擔 20% 的保險費用，其餘 80% 由僱主負擔。其他改革方案中的重要項目與主要內容可以從表 4-2 中清楚看見。

雖然柯林頓健康保險改革方案強調「管理式競爭」，但是仍保留適當的政府管制。實施價格管制措施，限制保費的最高額度以避免浪費的情況產生。在保險範圍上要求每一個國民都必須擁有一套健康保險計劃，將當時全國 3,700 萬沒有醫療保險的國民(不包括非法移民)及 2,000 萬保險不完全的國民納入全民健保的範圍之內，而政府將視個人的所得水準，給予適當的補助。

肆、柯林頓改革方案的主要爭議：

多數人都贊成讓全民都能夠取得健康保險，但是對於如何取得足夠的經費，來支付擴大健康保險範圍所需的資金則有不同意見。柯林頓的政策採用的是「僱主強制責任」(Employer Mandate)，而不是「單一給付制度」(Single-Payer Approaches)。⁴⁷此制度表面上是由僱主負擔保險費用，然而依前文所述，僱主通常會以較低實質工資的方式，轉嫁給受僱者負擔。柯林頓採取此方案，主要是為了避免全面性的提高政府稅收。

⁴⁶ 管理式競爭是以市場競爭的方法，來控制醫療成本與服務品質。由民眾在相互競爭的醫療保健市場上，自由選擇所需的「健康保險計劃」。

⁴⁷ 聯邦政府是唯一購買健康保險的單位，保險利益由政府統一制定，所有費用由稅金支付。

表 4-2：柯林頓健康制度改革方案的項目與主要內容

項目	主要內容
健康保險的範圍	保證每一位國民都有一套個人健康保險計劃
計劃經費來源	<ol style="list-style-type: none"> 1. 僱主必須負擔其員工及家屬 80% 的健康保險費用 2. 沒有工作或失業者必須自行購買健康保險 3. 聯邦政府補貼低收入者購買健康保險 4. 增加課征菸草稅 5. 僱主自行設立公司聯盟必須支付 1% 的薪資稅 6. 預計節省醫療照顧 (Medicare) 與醫療補助 (Medicaid) 的支出
健康保險改革	<ol style="list-style-type: none"> 1. 健康保險是個人權益，任何人都不應被拒絕購買健康保險 2. 在同一個健康保險計劃中，保證每一位受保人支付相同的保險費用 (Community Rating) 3. 健康保險利益與付費手續標準化
醫療行政單位	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全國健康委員會 (National Health Board) 2. 各州州政府 3. 成立許多地方性健康聯盟 (Regional Health Alliances)，例如保險購買合作社 (Insurance Purchasing Cooperatives)
醫療成本控制	聯邦政府設定健康保險費用提高的限度，以及每年給付給健康聯盟金額的上限
健康保險利益	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全面標準化健康保險利益，包括精神病患與酒精、毒品濫用者 2. 對個人直接支付的醫療費用設立上限

資料來源：李中興，美國健保危機與柯林頓的改革方案，《柯林頓經濟學：振興美國經濟的新策略》。台北：卡來，民 86.10，頁 61。

另外，柯林頓的改革方案是使用保費上限(Premium Caps)的方式來控制醫療費用的成長，藉由保費上限來避免民眾被剝削，同時約束醫師與醫療機構的醫療浪費。但是政府的強制管理可能會扭曲市場的供需關係，造成醫療服務變成配給制(Ration)。

伍、柯林頓改革方案的影響：

柯林頓健康保險改革方案由傳統「按件計酬」的方式改為「管理式競爭」將約束醫療行為提供者增加不必要醫療過程的動機，進一步減少醫療浪費的產生。

對於私人企業而言，「僱主強制責任」將會對規模小、員工平均年齡較年輕、尚未對員工提供健康保險的公司加重負擔。因此引起由中小企業聯合組成的利益團體「全國獨立商業聯盟」(National Federation of Independent Business, NFIB)強力的反對。

對於保險業者來說，「管理式競爭」將有利於規模較大的保險公司，因為大公司較善於組織管理、成本控制，還有在與醫療提供者協商時他們也因規模較大而佔有優勢。相對的，由中小型保險公司所組成的「美國健康保險協會」(Health Insurance Association of America)就反對柯林頓的健康保險改革方案。

據聯邦預算管理局的估計，如果實施柯林頓的改革方案則1995年到2000年之間，將減少聯邦財政赤字達590億美元。但是國會預算局卻估計此期間將增加740億美元的赤字。其主要原因在於雙方對聯邦政府給予僱主補貼金額的估計有很大差入。⁴⁸有些

⁴⁸ 同註43，頁68，作者引自 Congressional Budget Office, *An Analysis of the Administration's Health Proposal*. Washington D.C.: The Government Printing Office, February 1994.

行政部門的代表將柯林頓健康保險改革方案的失敗，歸究於國會預算局的統計數據。⁴⁹

柯林頓健康保險柯林頓將完成健康保險改革方案的立法工作交給了他的夫人希拉蕊(Hillary Rodham Clinton)來主導，然而過程非常的不順利，在剛公布改革方案的計劃時，就受到利益團體與國會共和黨的反對。改革方案的計劃書長達一千三百五十四頁，它的適用對象，遍及美國的每一個國民，而且政府介入的程度太深，因而被反對者批評為「政府管理的健保計劃」。

1994 年初，國會中較溫和的議員向白宮表達了協商的意願，例如參議院共和黨領袖杜爾(Robert J. Dole)、參議員恰菲(John Chafee)等。可是白宮方面並不願妥協，據美國總統的七門課第 396 頁描述：「眾議院各委員會的自由派主席向柯林頓夫婦打包票，他們民主黨員的票數足以讓原始的計劃在眾議院通過。」所以柯林頓拒絕與共和黨協商，打算以民主黨在國會內的優勢，強行通過他的改革方案。

結果，民主黨的眾議院領袖們無法兌現他們的承諾，沒能在眾議院中動員足夠的民主黨員組成多數，最後讓這項計劃只在國會的委員會討論時就被封殺。

健康保險改革方案失敗的原因很多：

首先它與美國傳統的價值觀相左。美國是一個重視個人主義和強調自由放任的國家，在所有的先進工業化國家中，美國一直是最不支持福利政策的國家。而柯林頓的計劃卻讓政府在廣度與深

⁴⁹ Philip G. Joyce, and Roy T. Meyers, "Public Budgeting and Finance," *Budgeting during the Clinton Presidency*. Vol. 21, Issue 1, 2001, p. 6

度上都介入太多，引起了一般民眾的反感，根據華府 Peter Hart & Robert Teeter 民意調查公司所做的調查：1994 年大多數的美國民眾認為當時美國的發展方向是錯誤的。另外，有 42% 的受訪者認為柯林頓的政策是屬於溫和派(Moderate)，但有 44% 的受訪者認為柯林頓屬於自由派。⁵⁰

其次是柯林頓誤判了總統地位的政治效能。傑佛遜總統曾說「偉大的立法提案不能建築於勢單力薄的多數黨之上。」⁵¹但是柯林頓卻以為只要有當時國會中佔多數的民主黨員支持，就可以完成他所想要的立法工作，所以拒絕與較為保守的共和黨妥協，將改革方案往政治光譜的中央靠攏。最後遭受到國會的反彈。

第三個原因是不當的提案立法程序。葛根(David Gergen)指出：

「過去三十年來，那些能在國會通過、勢不可擋的改革方案，都是擁有兩黨廣大的支持，例如醫療照顧計劃(Medicare)、民權法案、稅制改革等等。與其開始一項由國會左派所支持的法案，企圖將它往中間拉攏，我們反倒應該從中樞開始尋求兩黨溫和派的支持，再逐漸向外結盟。此外，與其送交一分鉅細靡遺的計劃書，還不如給國會一分綱要提案，只要包含三到四項重點原則，讓兩方的人馬去周詳地制訂最後的方案，以吸引兩黨的多數議員。」⁵²

1994 年是柯林頓總統任期的谷底，根據華府 Peter Hart & Robert Teeter 民意調查公司在期中選舉當天為國家廣播公司(NBC)與華爾街日報(Wall Street Journal)所做的民意調查顯示：⁵³當時美

⁵⁰ 華府 Peter Hart & Robert Teeter 民意調查公司為國家廣播公司(NBC)與華爾街日報(Wall Street Journal)所做的調查，調查期間為 10 月 14 至 18 日，樣本數為 1,509，抽樣誤差為正負 2.6%。

⁵¹ 同註 42，頁 399。

⁵² 同上註，頁 394。

⁵³ 同註 50，調查期間為 11 月 9 日，抽樣樣本為 802 位註冊選民，抽樣誤差為正負 3.5%。

國民眾對柯林頓的滿意度只有 43%。大部分的受訪者(62%)希望見到柯林頓在經濟政策上，作重大或大幅度的改變。55%的受訪者希望由共和黨所控制的國會來主導政策制定；希望由柯林頓總統來主導的只佔 30%。

期中選舉的結果是由共和黨獲得勝選，一舉掌握了參、眾兩院的主導權。自此以後柯林頓總統要推行法案，就必須與共和黨主導的國會協商。

表 4-3：美國 1994 年期中選舉前後國會席次變化

	參議院		眾議院	
	民主黨	共和黨	民主黨	共和黨
選前	58	42	261	173
選後	46	54	204	230

資料來源：Vital Statistics on the Presidency Washington to Clinton, Congressional Quarterly Inc. Washington D.C. 1998, p. 376.

第三節 1995~97 年柯林頓與國會對平衡預算方案的互動

壹、柯林頓與國會達成 2002 年前平衡預算共識的過程

共和黨贏得了 1994 年的期中選舉之後，開始逐步實現在競選時的政見——「與美國的契約」(Contact with America)，其中有關於預算的法案包括：一、賦予總統對於法案的逐條否決權(Line-item Veto)以杜絕「肉桶立法」造成預算的浮濫。二、通過平衡預算法

案，要求美國預算必須在 2002 年前達到平衡。三、減稅，這部分包含了對家庭扶養兒童給予每位兒童五百美元的免稅額，以及調降個人的資本利得(Captial Gains)稅率。

這三個計劃中，逐條否決權一直是美國總統長年爭取而不可得者，所以當國會通過之後，柯林頓就同意簽字生效，⁵⁴但是另外兩個計劃卻引起了府、會之間的嚴重衝突。

美國眾議院於 1995 年 1 月 26 日通過了「平衡預算法」(Balanced-budget Law)的憲法修正案，意圖將平衡預算案提升為憲法層次，希望可以有效約束預算赤字。然而此法案並沒有在參議院通過，代之而起的是「2002 年前平衡預算法案」(Balancing the Budget by 2002)。

參、眾兩院於 1995 年 10 月各自通過不同版本的「2002 年前平衡預算法案」，雖然內容不盡相同，但都包含了裁減支出與減稅的計劃，並且硬性規定預算必須於 2002 會計年度之前平衡預算赤字。但是柯林頓的計劃卻是在 2004 年前才達到預算的平衡，由於參、眾兩院均是以些微差距通過法案，並未達到三分之二的特別多數，因此必須與總統達成協商。為了脅迫柯林頓接受「2002 年前平衡預算法案」，國會以 1996 會計年度的預算案作為籌碼，可是雙方的立場鮮明，無法及時通過 1996 會計年度的預算案，因此讓聯邦政府停擺了一週。

11 月 19 日雙方各退一步，柯林頓同意提前兩年於 2002 年前平衡預算赤字，而國會共和黨領袖同意就社會福利、教育、環保

⁵⁴一年後聯邦最高法院(Supreme Court)於 1998 年 6 月裁定逐條否決權違反憲法。其理由是逐條否決權將破壞美國權力分立而制衡的精神。

等較爭議支出與行政部門重新協商。並且通過臨時預算，讓聯邦政府可以運作至 12 月 15 日。

可是雙方仍無法達成共識，在 12 月 15 日之後聯邦政府再度停擺。直到三週後的 1996 年 1 月 6 日才再通過臨時支出法案，期限是 1 月 26 日。這次通過臨時支出法案讓柯林頓同意，依據國會預算局的估計數據來訂定預算計劃。以往，總統的預算案都根據聯邦預算管理局(OMB)的估計，來編列未來的預算，然而國會卻是依據國會預算局(CBO)的估計來評量，這兩個單位引用的經濟與技術性假設並不相同，因此所作出來的預測也不相同，因此國會要求柯林頓總統必須依照國會預算局的估計來訂定預算。

至此，柯林頓已經在預算平衡的期限與預算制定的依據上作了妥協，但是雙方仍然對醫療照顧計劃、醫療補助計劃以及減稅幅度等政策上存有歧見。隨後，柯林頓在 1996 年 1 月 23 日發表國情咨文時強調，不能再重演政府停擺的情況，並要求國會提高聯邦政府舉債上限，以讓政府順利運作。1 月 25 日，國會第三次通過臨時預算，讓聯邦政府得以運作至 3 月 15 日。4 月 25 日國會不再以 1996 會計年度預算來要脅總統，拖了半年之久的 1996 年預算案終於通過。但是雙方仍在為 2002 年前平衡預算赤字的內容作協商，以下是雙方最主要的爭議點：

1. 老年醫療照顧計劃(Medicare)：此計劃在 1995 會計年度中佔總支出的 11.9%，共和黨希望未來七年刪減此項計劃的預算 2,260 億美金，而柯林頓總統則計劃只刪減 980 億美金。

2. 低收入戶醫療補助計劃(Medicaid)：這項計劃是聯邦和各州政府共同負擔，在 1995 會計年度中聯邦政府為此支付 890 億美金，約

佔總支出的 5.9%。共和黨希望於七年內削減此項支出 1,330 億美金，比柯林頓的計劃多了 790 億美金左右。且希望將此項計劃交給州政府辦理、主導，但是柯林頓總統並不同意。

3.減稅方案：共和黨提出(1)降低個人及企業的資本利得稅率。(2)增加家庭撫養每位小孩每年 500 美金的所得稅扣抵。共計在未來七年減稅達 2,450 億美元。柯林頓則希望只減稅 980 億美金，但不包括資本利得稅率的降低，且擬從逃稅的企業中課徵 280 億美金的罰款。

最後柯林頓與共和黨主導的國會於 1997 年 7 月 29 日針對平衡預算與減稅的內容達成協議：一、裁減支出，預計未來 5 年裁減聯邦支出達 2,720 億美元，不過將增加兒童健保支出共 240 億美元。二、減稅計劃，未來 5 年減稅 950 億美元，包括(1)給予家庭撫養每位小孩每年 500 美金的所得稅扣抵；(2)提供受大學教育之稅賦減免；(3)對持有資產達 5 年以上者的最高資本利得稅率由 28% 降至 18% 等。另外將提高香煙銷售稅。⁵⁵

經過長達兩年的長期協商，美國府、會終於在 2002 年前平衡預算的實質內容上達成共識，原因之一是府、會間相互的妥協，⁵⁶而更重要的是美國在 1996、97 年間經濟持續成長，使聯邦稅收自然增加，造成預算赤字已大幅縮減。共識雖然已經達成，可是過程中經歷了兩次聯邦政府停擺以及政府信用破產的危機，也造成了社會成本的支出，據美國總統經濟諮詢委員會的推估，聯邦政府停擺期間，造成職員薪資無法及時發放，將直接降低經濟成長

⁵⁵ 張國榮，《國際經濟情勢週報》，第 1197 期，頁 27-28。作者引述華爾街日報 1997 年 7 月 29 日至 8 月 1 日的報導。

⁵⁶ Joyce, op. cit., p. 14.

率 0.25 個百分點，另外延遲支付公共工程費用的影響，也降低 0.25 個百分點，合計實質經濟成長率因為政府停擺而減少 0.5 個百分點。

貳、柯林頓如何面對政府關門危機

在 1995 年由於柯林頓和國會對預算案有爭議，雙方遲遲未能在期限內達成預算的協議，造成了美國聯邦政府的關門危機，在此過程中柯林頓的態度為何？

柯林頓在預算危機剛開始時態度是很強硬的。在法案未進入立法程序前，柯林頓會強烈警告，希望國會打消該項法案，在法案進入國會表決時，柯林頓會動員民主黨的國會議員企圖用奇襲戰略否決該法案。一旦法案通過國會而送交總統時，柯林頓也會毫不客氣的予以否決，例如：

(1)老年醫療照顧計劃：1995 年 9 月 15 日共和黨在修改老年醫療照顧計劃時，柯林頓數次批評共和黨的計劃，10 月 19 日眾議院通過削減老年醫療照顧計劃支出二千七百億美金，柯林頓立即揚言否決該項法案，並在 11 月 10 日動員民主黨在參議院中的議員，企圖阻止該項議案的通過。

(2)減稅計劃：1995 年 3 月 9 日眾議院歲入委員會主席阿契爾(Bill Archer)提出一項五年內減稅二千億美金的計劃，眾議院在 4 月 5 日通過後柯林頓即嚴詞批評，說這項減稅案只是個神話，政府根本無法負擔。

(3)福利政策：1995 年 3 月 24 日眾議院通過一項五年內裁減支出

六百九十億美金。4月8日柯林頓要求其社會福利計劃必須加入更多的職業訓練與教育，否則他將予以否決。11月12日柯林頓再次揚言否決該法案。不過參議院仍在12月22日通過該案並送交柯林頓。

(4)預算案：美國眾、參兩院分別在1995年10月26日、28日通過聯邦政府預算案，柯林頓則警告國會，說不僅他會否決此項議案，人民也會否決它。由於柯林頓不簽署此項預算案促使國會又在11月10日通過了臨時預算案以便政府順利運作。然而這項臨時預算案在三天後就遭柯林頓否決了，造成一半以上的美國政府機關暫時關閉，維剛巧碰上年末的長假，影響並不是非常嚴重，且隨後11月19日時柯林頓就與共和黨籍議員協商，達成對臨時預算案的共識，讓停工的政府機關重新運作。

在發生聯邦政府部分機關停止運作之後，柯林頓的態度便軟化了許多，首先他主動將他的預算原則送交國會參考，但雙方爭議仍在，之後他便與共和黨議員、參、眾兩院的共和黨領袖金瑞奇、杜爾等密集協商但一直沒有成果出現。直到1996年4月24日雙方才達成最後的協議，分別在25日、26日通過及簽署1996年的預算案。在這段期間政府的運作全靠臨時預算。

「2002年前平衡預算法案」並不是第一個美國國會所通過的預算平衡法案。由於預算赤字的利息負擔可能會對其它預算項目產生排擠作用，而且預算不斷的出現赤字對國會來說也不是一個好的形象，所以歷年來美國國會通過了許多平衡預算的法案，希望藉由立法的限制來約束行政部門必須保持預算的平衡，其中包括了：

1974 年「國會預算截留控制法案」(Congressional Budget and Impoundment Control Act)、1978 年「充分就業法案」(The Humphrey-Hawkins Full Employment Act)、1979 年「拜耳—葛拉斯里修訂法案」(Byrd-Grassley Amendment)、1985 年「平衡預算與緊急赤字控制法案」(Balance Budget and Emergency Deficit Control Act；一般稱為 Gramm-Rud-men-Hollings Act, 葛拉姆法案)、1987 年「葛拉姆法案之修正案」、1991 年「預算執行法案」(Budget Enforcement Act)等。

然而，事實證明，上述所有的法案都無法有效的控制聯邦政府的預算赤字。1974 年「國會預算截留控制法案」要求國會議員必須先通過「第一決議案」訂定該年的總支出、總收入與公債上限等預算目標，然後國會撥款委員會再依此限制考量各項計劃的支出產生「第二決議案」，並設立了「國會預算局」(Congressional Budget Office)提供議員們專業資訊，這項法案是希望在預算過程中以「由上而下」的控制來避免赤字的失控。然而，「第一決議案」並沒有實質強制力，因為「國會預算截留控制法案」並未訂出當「第二決議案」的數額超過「第一決議案」的限制時該如何解決，反而因為該法案提高了國會對預算的決策權力，造成許多討好選民的福利支出增加得更快，使預算問題更形惡化。

1978 年「充分就業法案」在條文中宣示：「平衡預算是國會最感迫切的優先政策」。然而，也只停留在宣示而已，並沒有具體的削減預算赤字行動、作法。1979 年「拜耳—葛拉斯里修訂法案」也和「充分就業法案」一樣只是具文，沒有實質功效。

1985 年「平衡預算與緊急赤字控制法案」(Balance Budget and Emergency Deficit Control Act)，明定各年度預算赤字的限額，依次

逐年下降，預計於 1991 年達成預算的平衡，然而雷根總統並不配合這項法案的規定，不但堅持不加稅，更進一步以減稅來刺激景氣，加上國防與福利支出無法有效控制，所以使赤字不斷擴大。由於雷根的民意支持度很高，國會不敢與之正面衝突，所以只好退縮的一再修改赤字限額，讓預算案不致於違法，預算平衡的期限一延再延，最後使該法案失去拘束力。

1991 年「預算執行法案」(Budget Enforcement Act)計劃於 1996 會計年度達到零赤字目標，它將聯邦支出分為兩大類：「自由裁量支出」(Discretionary Spending)和「應享權益支出」(Entitlement Spending)。在「自由裁量支出」之下又分為國防(Defense)、國際事務(International Affairs)與國內開支(Domestic)，該法案針對這三項支出訂定嚴格的上限，若超出上限則面臨自動刪減，也就是把各項目支出一律依固定比例裁減。若任一項目的支出有剩餘必須用於彌補預算赤字，不得流用於其它項目。在「應享權益支出」部分也規定若要增加新的支出項目必須同時明白列舉其新增的收入來源或裁減其它項目支出為何才可以成立。但是美國在 1991 年遇到經濟衰退，使得稅收減少，加上人口老化、醫療費用上漲等因素使老人年金、醫療保險等原有項目的支出增加，使得該法案未見功效。

公共選擇學派認為要減少政府的預算赤字，必須在財政體制中多設置「自動穩定因子」(Automatic Stabilizers)，如限制政府債務的上限、削減預算赤字的法案等等。然而回顧美國國會歷年來所通過的法案可以發現，幾乎所有的法案都只是具文，只有柯林頓任內的「2002 年前平衡預算法案」達成設定的目標。

若說 1998 年美國預算之所以平衡是因為「2002 年前平衡預算

法案」的實質功效所造成的卻又不盡然。早在 1993 年柯林頓上台之初，就已經把平衡聯邦預算赤字當作重要政策，而且都具體、積極的落實。反觀「2002 年前平衡預算法案」是在 1995 年開始推動立法，到了 1997 年才正式成為法律，對於 1998 年預算平衡的貢獻恐怕有限。

第四節 第四章小結論

中央研究院歐美研究所研究員裘兆琳於「美國府、會之爭：一九九四年『烏拉圭回合協定法』個案研究」一文中分析美國府、會之爭的因素：⁵⁷

「戴維森(Roger Davidson)與歐來斯賽克(Walter Oleszek)認為美國的行政與立法部門間之所以不斷出現衝突，主要的原因是：1.美國憲法對總統與國會的權限劃分曖昧不清；2.總統與國會議員的考量層次不同，總統必須以全國整體的層次作全面性的考量，而國會議員多半以其選區的地區利益為主要考量；3.施政的時間感不同，美國總統的任期是一任四年，連任了也不過作八年，所以總統會急於有限的任期內完成其施政計劃。相反的，美國國會議員的連任率很高，所以服務年限多半相當地長，因此國會的運作節奏會比較慢，在時間上，不像總統有明顯的急迫感。

吉布遜(Martha L. Gibson)認為影響府、會衝突的可能因素有三：(1)國會是否固執專斷(congressional assertiveness)，但這要視制度競爭(institutional rivalry)的程度以及選舉的因素而定。選舉的因素包括選區內利益團體施壓的程度及該事件的顯著性(salience)；(2)總統是否主張為其專屬的權限(presidential claims of authority)；(3)國會反對總統的意願高低，可能影響的因素有三：總統的聲望、民意的壓力以及國會負責任的意願。如果總統

⁵⁷ 裘兆琳，美國府、會之爭：一九九四年「烏拉圭回合協定法」個案研究，《歐美月刊》，第 28 卷，第 4 期，頁 87.12，頁 106。

受歡迎的程度低、民意的壓力大，而國會認為其推行的政策較為可行，則國會負擔責任的意願將相對地提高。」

1992 年柯林頓首次參選總統時，以「新民主黨」(New Democrat) 自居，順利贏得了總統寶座。然而在他執政的前兩年，美國政府的政策走向卻不符合所謂的「第三條路」(Third Way)。⁵⁸1993 年「預算赤字削減法案」的通過可以視為柯林頓的一項勝利，可是卻也導致了民主黨在 1994 年期中選舉的失敗，⁵⁹之後柯林頓才調整他的立場，回到 1992 年競選時所宣稱的「新民主黨」路線，採行較靠近中間的作風。

從柯林頓與國會針對幾個重要法案如振興經濟計劃中的裁減預算赤字案、北美自由貿易協定案、健康保險改革法案與 2002 年前平衡預算案的互動過程來觀察(見表 4-4)，會發現當兩個主要政黨已經有共識的提案會比較容易通過，如北美自由貿易協定案。相對的，當兩大黨還沒協商完成就進行表決的法案常常會一波三折甚至無疾而終，如健康保險改革法案與 2002 年前平衡預算案。

空中大學教授鄧榮進的「美國國會的政黨團結投票」一文中也提到：「總統處理問題的方式會影響『政黨團結投票』出現的次數，越會協調的總統，越願意協調的總統，國會出現『政黨團結投票』的次數會越少」。⁶⁰

白宮資深幕僚葛根認為，總統與國會協商順利的技巧在於：1. 在協商之初應該盡量站在政治光譜的中間，先爭取兩黨的溫和派議員支持，然後再逐漸向外結盟，而不是先站在光譜的其中一端，

⁵⁸ 同註 50，58%的受訪者認為柯林頓不同於傳統主張大政府主義、增稅與增加政府支出的民主黨員，但仍有 44%的受訪者認為柯林頓處理問題的態度是屬於自由派的。

⁵⁹ Joyce, op. cit., p. 15.

⁶⁰ 鄧榮進，美國國會的政黨團結投票，《美國月刊》，第 8 卷，第 3 期，民 82.3，頁 97。

企圖將它往中間拉攏。2.與其送交一分鉅細靡遺的計劃書，要求國會同意或否決它，還不如給國會一分綱要提案，只要包含三到四項重點原則，其餘的細部內容讓國會中的兩方人馬去協商，在制訂最後方案的過程中可以有效的吸引兩黨的多數議員支持。

也就是說，總統的預設立場應該放在大多數議員還能接受的程度之內，也許會失去理想性，但是比較具有妥協的空間，讓法案比較能順利通過。總統只需訂定法案所應具備的幾個重要原則，其餘交給國會議員來參與，一方面給予國會議員制定法案的尊重，一方面讓議員藉由制定的過程而對法案產生認同感。

從柯林頓的例子來看，總統與國會都想平衡預算赤字，雖然方法有部分差異，但由於雙方願意妥協，所以最終能達成共識完成目標，而在柯林頓不願意妥協時就造成了健保改革法案被封殺。因此可以說權力分立制度下的行政首長若想順利推動政務，就必須要有國會的配合，為了取得國會的合作，總統的姿態應該盡量保持圓融、具有彈性，同時給予國會適當的尊重與參與權力，如此才不至於形成政治僵局，得以順利推行政務、建立政績。

相對的，國會在推動自己所偏好的法案時，也須先與行政部門溝通，先達成一定程度的共識後才容易將政策落實，若是一意孤行則易於失敗。共和黨在贏得 1994 年期中選舉之後，其所主導的國會就變得較為堅持而激進，在制定法案的過程中試圖以國會自己的力量達成想要的法案。這一段期間除了總統也希望得到的「逐條否決權」順利通過外，其他具爭議的法案都受到了挫折。1996 年大選時不但柯林頓順利連任，共和黨也在眾議院的席次上少了三席。⁶¹自此之後，國會在制定法案時也懂得先與白宮協商，最終

⁶¹ 選前共和黨：民主黨為 230：204，選後為 227：207。但在參議院中則多了一席由 54：46 變成 55：45。

能通過「2002年前平衡預算法案」

表 4-4：柯林頓任內四個重要法案的制定過程

法案	原提案內容	總統聲望	國會態度	過程	結果
		態度			
振興經濟計劃	總統詳列增稅、裁減支出的項目與額度	就任總統第一年	共和黨反對；民主黨大致上接受	經過與國會協商修改部分計劃	參、眾兩院分別以 51:50、218:216 的接近比數通過
		強勢但願意交易、讓步。			
北美貿易協定	大致上依據布希任內的計劃	就任總統第一年	共和黨支持；民主黨部分議員反對	總統說服同黨議員接受較接近共和黨利益的法案	參、眾兩院分別以 61:38、223:200 通過
		與共和黨合作爭取民主黨議員支持			
健康保險改革	總統詳列改革的所有計劃	白水案、緋聞案使柯林頓夫妻聲望下降	共和黨反對；民主黨不支持	總統拒向共和黨妥協，企圖以民主黨在國會的優勢強行闖關	未進入表決就被擱置
		強勢且無退讓空間			
2002年前平衡預算	總統、國會各自對時限、內容有不同主張	連任總統寶座	佔多數的共和黨願意妥協	經過長達近兩年的協商，雙方各自讓步加上經濟好轉，赤字已自然縮減	順利通過

資料來源：筆者自行整理。

第五章 結論

柯林頓執政時期平衡了美國預算赤字，這個個案與公共選擇理論的推論相衝突，因此本章希望解釋其原因何在，以及是否有其他理論可以加以解釋。

第一節 公共選擇理論解釋不足

公共選擇理論(Public Choice Theory)從政治程序中各個角色的行為來分析，他假定參與預算政策形成的每個角色(一般民眾、利益團體、政治菁英與官僚)所採行的行為都是以「自利」(Self-Interest)為出發點。

若要減少政府的預算赤字，必須在財政體制中多設置「自動穩定因子」(Automatic Stabilizers)，如限制政府債務的上限、削減預算赤字的法案等等。然而，從美國的例子來看，國會歷年來所通過的平衡預算法案除了「2002年前平衡預算法案」外，幾乎都只是具文，沒有實質的約束效力，而聯邦政府債務上限的規定也不斷因為行政部門的要求而一再提高。所謂的「自動穩定因子」並沒有發揮控制政府預算赤字的效果。

為什麼身為政治菁英的柯林頓與國會要削減美國的預算赤字？一種可能是政治菁英們本身就想削減預算赤字，這部分在第二節討論。另一種可能是政治菁英們仍然是以「自利」為出發點，只是此時削減赤字比較有利。柯林頓在1992年首次競選總統的時候，美國的聯邦預算已連續23年(1970-1992)出現赤字，累積的債

務總額高達四兆零二十一億美金，情況不可謂不嚴重。當時的獨立參選人斐洛(H. Ross Perot)把預算赤字的議題帶入選戰當中，逼得柯林頓針對此議題提出四年任期內削減預算赤字一半的競選承諾，之後柯林頓順利當選，便具體落實其政見。換句話說，此時的他認為削減赤字所增加的選票將大於流失的部分，所以他選擇削減赤字。

同樣為了討好選民，此時期的政治菁英們開始裁減聯邦政府的支出與赤字，國會甚至於 1996 年通過法案賦予總統逐條否決權，可以有效防杜國會「肉桶立法」挾帶擴大支出法案闖關。⁶²逐條否決權的使用可參見表 5-1。

為什麼削減赤字會增加選票？原因在於一般民眾對龐大的聯邦債務產生不滿，這是由於一方面時代進步，資訊的傳播方便且快速，一般民眾獲得資訊的成本下降。二方面是政治菁英傳達其偏好給一般民眾，讓一般民眾也傾向於削減預算赤字，這部分在第二節將進一步解釋。

簡言之，本文認為公共選擇理論在此個案中不適用的原因並非其假設前題有誤，而是在於一般民眾的行為已經因為獲得資訊的成本下降及政治菁英的宣傳而有所改變。以及政治菁英的態度的轉變。

⁶² 1998 年 6 月美國最高法院以逐條否決權違反權力分立而制衡(Check and Balance)的憲法精神為由，判處該法律無效。

表 5-1：柯林頓於 1997 年動用逐條否決權所否決的法案

日期	法案名稱	節省的支出(百萬美元)
8 月 11 日	1997 年平衡預算案	無
8 月 11 日	1997 年租稅減免案	200
10 月 6 日	軍事建設支出案	287
10 月 14 日	國防部支出案	144
10 月 16 日	財政與一般支出案	8
10 月 17 日	能源與水資源部門支出案	19.3
11 月 1 日	退伍軍人與都市發展局的 支出案	14
11 月 1 日	運輸部支出案	6.2
11 月 20 日	內政部支出案	6.2
11 月 20 日	農業部支出案	1.9

資料來源：Vital Statistics on the Presidency, Congressional Quarterly Inc, Washington D.C., p. 409.

第二節 菁英理論與承認的欲望

一般民眾行為轉變的原因在第一節已經說明，本節將分析菁英行為轉變的原因。

依菁英理論的看法，政策是菁英(而非一般民眾)偏好與價值的反映。政治菁英們大可以不去在意平衡預算的要求。然而在本文研究的個案中，柯林頓之所以努力平衡預算赤字，一種可能是他自己本身想削減赤字。另一種可能是由於他在 1992 年競選總統時，另一位候選人斐洛將平衡預算赤字這項議題納入了他的選舉

政見，促使著柯林頓必須承諾於其首任任期中要削減一半的預算赤字。

菁英理論認為菁英間會互相競爭，所以若柯林頓與國會是因為其他菁英提出削減赤字計劃，而引發他們也試圖削減赤字。則菁英理論可以解釋柯林頓與國會的行為。但是那個先提出削減赤字的菁英(在此個案中為斐洛)為什麼會提出這樣的主張，則是菁英理論無法解釋的。

因此本文引用法蘭西斯·福山的『承認的欲望』(Desire for Recognition)概念來解釋菁英原發性的想削減預算赤字的動機。人類的內心中會渴望得到別人的贊賞與肯定，為了滿足這個渴望，人們會以其建立的成就來達成。而政治菁英在這部分的渴望又比一般人高出許多。⁶³

綜合來說，柯林頓與國會之所以想削減預算赤字，可能是出自於對選票的競爭，或者是其內心中渴求被承認的非理性慾望所導致。

第三節 發現與貢獻

本論文是以柯林頓執政時期平衡美國預算赤字為個案，探討公共選擇理論在解釋預算赤字產生原因的缺失，發現這段時期的政治菁英與一般民眾的行為、態度並非如公共選擇理論所論述的完全出於「自利」，而且就算他們是採用「自利」的觀念為出發點，也有可能因時空的轉變，而讓他們採取了不同於公共選擇理論所

⁶³傅正彥，《南投縣府會關係之研究》。台中：著者自印，民 89.6，頁 20-25。

推論的行為。針對公共選擇理論解釋不足的地方，本文引用菁英理論與福山的「承認的慾望」來加以補充。完整的解釋一般民眾與政治菁英在本文的研究範圍中，採取其行為的原因。

此外，在寫作的過程中，筆者也發現柯林頓執政期間能平衡美國的預算赤字，一方面是由於總統與國會都願意削減預算赤字，所以在政府政策的推行上，可以用增稅與削減支出的方式，來拉近總支出與總收入之間的差額。另一方面則是靠當時美國經濟大幅度成長，帶來大量意外的稅收。然而，這樣的條件並不是每個國家或任何時期都可以碰上的。所以與其放任赤字不斷擴大、累積，不如早一步以負責任的態度來面對，盡量減少赤字的產生。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

李中興，《柯林頓經濟學：振興美國經濟的新策略》。台北：卡來，民 86.10。

林彥吉，《臺灣赤字問題之因素探討—公共選擇理論之運用》。台北：著者自印，民 85.6。

林鐘雄，《凱因斯經濟思想再出發》。台北：著者自印，民 85.9。

陳恆鈞、王崇斌與李珊瑩譯，Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse 著，《政策制定的過程》。台北：韋伯，民 87.10。

黃彥斌，《政府預算制度與政策的形成—理性或是權力》。

黃瀛達，《美國聯邦政府控制預算赤字政策之研究》。台北：著者自印，民 85.6。

傅正彥，《南投縣府會關係之研究》。台中：著者自印，民 89.6。

張明敏等譯，David Gergen 著，《美國總統的七門課》。台北：時報，民 91.5。

張芳達，《我國與美國預算政策形成之比較和發展趨勢分析》。台北：著者自印，民 77.7。

葉俊麟，《菁英理論應用於政策制訂過程之研究：以我國國民卡方案為例》。台北：著者自印，民 91。

翰林等譯，James A. Caporaso, and David P. Levine 合著，《政治經濟學理論》。台北：風雲論壇，民 87.11。

二、期刊

卜大中，柯林頓新政與麻省理工學院經濟學派的理論，《美國月

- 刊》，第 8 卷，第 8 期，民 82.8，頁 89-100。
- 丁予嘉，布希經濟政策的當務之急，《美國月刊》，第 3 卷，第 11 期，民 78.3，頁 64-67。
- 于明宜，美國預算赤字問題面面觀(上)，《信用合作》，第 15 期，民 77.1，頁 54-58。
- 于明宜，美國預算赤字問題面面觀(下)，《信用合作》，第 16 期，民 77.4，頁 41-45。
- 王之杰，美國府會之爭瀕臨第三度危機—大政府時代已近黃昏，《卓越雜誌》，1996 年 3 月刊，民 85.3，頁 94-97。
- 王自揚，柯林頓政府的產業政策，《美歐月刊》，第 9 卷，第 8 期，民 83.8，頁 62-70。
- 王維正，布希新政府展望—赤字中的繁榮、實力中的和平，《美國月刊》，第 3 卷，第 9 期，民 78.1，頁 4-12。
- 朱美麗，論布希的經濟政策，《美國月刊》，第 3 卷，第 9 期，民 78.1，頁 13-17。
- 杜巧霞，美國新經濟的發展及其政策意涵，《經濟前瞻》，民 89.5，頁 76-80。
- 杜巧霞，美國聯邦預算赤字問題，《經濟前瞻》，第 16 號，民 78.10，頁 93-98。
- 吳惠林，柯林頓總統的新預算，《美國月刊》，第 9 卷，第 4 期，民 83.4，頁 4-13。
- 洪秀菊，剖析雷根主義之理論基礎，《東吳政治學報》，民國 84 年，第 4 期，頁 267-284。
- 洪淑芬，由美國預算決議案看赤字預算的裁減，《美國月刊》，第 8 卷，第 11 期，民 82.11，頁 25-34。
- 洪淑芬，柯林頓的經濟政策，《美國月刊》，第 7 卷，第 12 期，民 81.12，頁 58-68。
- 洪淑芬，柯林頓經濟振興計劃之分析，《美國月刊》，第 8 卷，

- 第 5 期，民 82.5，頁 82-89。
- 徐仁輝，預算赤字控制問題研究，《財稅研究》，第 34 卷，第 2 期，民 91.3，頁 38-57。
- 陳文郎，雷根政府經濟政策之回顧與檢討，《美國月刊》，第 3 卷，第 10 期，民 78.2，頁 29-35。
- 黃昭元，美國總統與國會的權力平衡，《當代雜誌》，第 161 期，民 90.1，頁 10-25。
- 陳福雄，雷根新經濟政策的理論、內涵與成就，《臺灣經濟研究月刊》，第 8 卷，第 3 期，民 74.3，頁 88-96。
- 張盛和，美國預算赤字與財政收支，《美國月刊》，第 4 卷，第 1 期，民 78.5，頁 81-90。
- 劉大年，美國經濟與總統大選，《美歐月刊》，第 11 卷，第 12 期，民 85.12，頁 122-133。
- 鄧榮進，美國國會的政黨團結投票，《美國月刊》，第 8 卷，第 3 期，民 82.3，頁 89-107。
- 錢士安，雷根經濟七年與其預算赤字，《台北市銀月刊》，第 19 卷，第 6 期，民 79.6，頁 1-20。
- 薛瀾，美國科技政策重大轉變的源由，《美歐月刊》，第 9 卷，第 6 期，民 83.6，頁 90-105。
- 戴陵鴻，雷根政府供給面經濟學之研究，《今日經濟》，第 213 期，民 74.5，頁 66-77。
- 顏子魁，從雷根到布希—論美國經濟的演變，《臺灣經濟研究月刊》，第 15 卷，第 8 期，民 81.8，頁 64-71。
- 藍科正，布希政府的經濟政策，《美國月刊》，第 7 卷，第 1 期，民 81.1，頁 123-129。
- 蘇彩足，公債上限與預算赤字之控制—中美經驗之比較，《理論與政策》，春季號，民 84，頁 119-129。
- 蘇彩足，『平衡預算修憲案』能消弭美國聯邦預算赤字嗎？，《財

稅研究》，第 28 卷，第 1 期，民 85.1，頁 113-125。

三、報紙

馬凱，新經濟神話破滅，全球震動，《中國時報》，民 89.12.31，版 15。

貳、外文部分

() **Books:**

Allen, Schick, *The Capacity to Budget*. Washington D.C.: The Urban Institute Press. 1990.

Hager, George and Eric Planin, *Mirage—Why neither Democrats nor Republicans Can Balance the Budget, End the Deficit, and Satisfy the Public*. New York: Random House Press, 2001.

Meeropol, Michael, *Surrender—How the Clinton Administration completed the Reagan Revolution*. MI: The University of Michigan Press, 1998.

() **Periodicals**

Cardes, Colleen, “Clinton Envisions Strong Federal Role in Developing Commercial Technologies,” *Chronicle of Higher Education*, Vol. 39, No. 26, 1993, pp. 22-24.

Deuk, Hahm S., Mark S. Kamlet, David C. Mowery and Tsai-Tsu Su, “The Influence of the Gramm-Rudman-Hollings Act on Federal Budgetary Outcomes, 1986-1989,” *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 11, No. 2, 1992, pp. 207-234.

Jaenicke, Douglas W., “Congressional Partisanship and Presidential Success: The Case of the Clinton and Bush Presidencies.” *Public*

Budgeting and Finance, vol. 18, issue 1, 1998, pp. 3-32.

Joyce, Philip G. and Roy T. Meyers, "Budgeting during the Clinton Presidency." *Public Budgeting and Finance*, Vol. 21, Issue 1, 2001, pp. 1-21.

() **Newspaper**

Washington Post, Fed. 18, 1993, p. A1.

() **Internet**

"The State of the Union Address of President William J. Clinton," <http://www.law.ou.edu/hist/state93.html> , February 17, 1993.

"The State of the Union Address of President William J. Clinton," <http://www.law.ou.edu/hist/state94.html> , January 25, 1994.

"The State of the Union Address of President William J. Clinton," <http://www.law.ou.edu/hist/state95.html> , January 24, 1995.

"The State of the Union Address of President William J. Clinton," <http://www.law.ou.edu/hist/state96.html> , January 23, 1996.

"The State of the Union Address of President William J. Clinton," <http://www.law.ou.edu/hist/state97.html> , February 4, 1997.

"The State of the Union Address of President William J. Clinton," <http://www.law.ou.edu/hist/state98.html> , January 27, 1998.

"The historical budget data presented below are from Appendix F of the CBO publication," <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm> , January 31, 2002.