

漸進預算理論 VS. 斷續均衡預算理論*

徐仁輝**

近二十餘年不少研究「斷續均衡」(punctuated equilibrium)的學者除了建構起一套有關政策過程的理論外，並試圖提出斷續均衡的預算理論，他們宣稱用意不是在取代漸進預算理論，而是提出一套理論可以包容漸進的預算決策，又可以解釋政府預算偶而激烈變動的現象。本文嘗試比較此二理論，同時亦與本刊 59 期廖唯傑及莊仕憲之『檢驗地方政府預算增減之樣態與成因：漸進預算理論或斷續均衡理論？』一文作觀點對話。

漸進預算理論

「漸進的」(incremental)決策理論源自於 Lindblom (1959) 利用 H. Simon 的有限理性概念所建構，他認為由於決策者的認知與計算能力皆有限，又受限於決策時間，因此決策是透過「漸進調適」(muddle through)方式進行，即以過去的決策為基礎，做小幅度片段的修正。Davis、Dempster 與 Wildavsky (1966) 對美國聯邦政府機關預算的實證研究，證實各機關預算的編製與審議大多以前一年的預算為基礎做些微的調整，此「漸進預算理論」自此風行數十餘年。

漸進預算理論係對針對預算的編製與審議過程之一種敘述性模型，它觀察到預算參與者在時間壓力下，為節省談判相關的交易成本，以之前的預算為基礎做小幅

特約邀稿。

* 對話文章：廖唯傑、莊仕憲 (2020)。檢驗地方政府預算增減之樣態與成因：漸進預算理論或斷續均衡理論？。公共行政學報，59，1-29。

** 徐仁輝為世新大學行政管理系教授，e-mail: jhhsu@mail.shu.edu.tw。

度的變動，行政部門內部或立法的審議亦皆以新增加或擬變更的預算作為談判重點，因為法定的預算已經過審議獲得共識，無須再多花人力與時間成本；此種決策符合所謂的「滿足條件」（*satisficing*）決策模式。漸進預算理論觀察到各機關預算的漸進調適決策，暗含著各機關的整體施政呈現持續穩定，即使政策變革亦為小幅度的調整而已。

政策變革

各機關政策變革如何發生？Grin 與 Loeber（2007）認為係透過知識與權力的複雜關係之「政策學習」（*policy learning*），而「理念」（*ideas*）的改變是了解政策變革的關鍵。根據 Hall（1993）的分類，導致政策變革的學習可以分成三層級：

第一層級的學習僅改變政策工具的水準，如最低工資率的調高、污染排放標準的提高或政府補助金額的調整等。第二層級的學習會改變政策的環境、政策安排、行動的時空等，例如政策執行機關與策略變更、標的人口改變、執行時間與地域變動等。第三層級的學習不僅會改變政策工具的水準與環境，更會改變「政策典範」（*policy paradigm*）；所謂政策典範係指包含界定政策問題、選擇政策目標與政策工具等的理念與標準。這層級的學習如同「倡議聯盟架構」（*Advocacy Coalition Framework*）所論及的「深層核心信念」（*deep core belief*）的轉變，如有關政策應偏重市場效率或分配公平之信念。不過這種情況較不常見，除非是社會、政治或經濟出現重大事件，且產生足夠的誘因促成。正如 Grin 與 Loeber（2007）的觀察，倡議聯盟架構解釋的其實是政策之穩定與持續。

第一與二層級政策學習所導致的政策變革應該是小幅度的，亦正如「路徑依賴理論」（*Path Dependence Theory*）所描繪的，依照既有的政策做局部或漸進的調整，原因是既有的政策有巨大的外部性，讓政策趨向於穩定或僅按既有政策做局部修正。第三層級的政策學習則涉及核心政策信念與理念改變，政策將作較大幅度的修正，此似乎較符合斷續均衡理論的主張。

斷續均衡理論

斷續均衡理論批評漸進調適主義無法解釋為何政策會突然的大幅度變革，研究該理論的學者們發現政府政策在許多期間內確實呈現持續穩定現象，屬漸進調適。

但在某些時點由於對政策議題的定義與關注程度有所變化，醞釀了對政策「形象」（image）的改變，進而導致政策做大幅變革；而會有此現象發生，主要是因為社會經濟發生重大危機事件或有政策企業家的努力推動。不過經過一段時間政策急遽變動後又會回歸穩定；學者們稱政策的大幅變革為「斷續」，之後再回歸「均衡」。如 Jones 與 Baumgartner（2005: 329）將斷續均衡定義為「長期的政策穩定穿插著突發且劇烈的政策變化」。

Jones 和 Baumgartner（2012）指出當系統中有破壞穩定的事件發生時，「政策次級系統」（policy subsystems）的「負回饋」（negative feedback）會抗拒變革與試圖維持現況穩定；「正回饋」（positive feedback）則會強化變革與創造政策變革的契機。社會中存在數個相互競爭的次級系統，壟斷的次級系統為維護自身利益，會企圖維持現狀與抗拒變革，因此多數時候政策不會有大幅變動。然當原有的政策次級系統之壟斷局面被打破時，「總體政治系統」（macro-political system）將出面，可能運用正回饋機制創造出政策的斷續（True, Jones & Baumgartner, 2007）。

斷續均衡理論起源於探討政策過程，自然以政策的變革作為分析主體；然而由於政策的變革，無論問題界定、目標選擇、政策工具或法規制度的改變，大多屬於質化的敘述，不易於將這些改變轉化成可資比較的具體客觀數據；於是執行政策變革所需的預算增減數據，自然成為比較分析的最佳替代工具。例如 True、Jones 與 Baumgartner（2007）分析美國聯邦政府防制犯罪政策的變革，在 1960 年代屬於中度介入，但在 1968 年的「加強犯罪防治綜合法」通過後，1969 到 1972 年間聯邦政府防制犯罪預算呈現二倍的成長，因而認定該項政策出現大幅的變革，爾後年代則又漸漸趨於穩定。

斷續均衡的預算理論

斷續均衡學者試圖將原探討公共政策過程的理論應用在政府預算的研究；他們的本意不是要推翻漸進預算理論，而是企圖補足其未周全之處。他們認同預算的編製與審議在多數時間是漸進調適方式，但有時預算也會出現較大幅度的變動。

Jones、Baumgartner 與 True（1996）研究美國聯邦政府預算年增率的機率分配，指出當出現「高狹峰的尖峰分配」（leptokurtic）時，認為符合斷續均衡理論的預期。Jordan（2002）亦認為若預算增減符合斷續均衡理論，則應有比常態分配

預期還多的小幅與大幅變動，以及比預期還少的中幅變動。Robinson、Caver、Meier 與 O'Toole, Jr. (2007) 則觀察到漸進預算有較多的小幅變動和較少的中、大幅變動，其預算年增率的機率分配不屬常態分配。

Baumgartner、Jones 與 Mortensen (2018) 以美國聯邦政府的次級功能預算變動資料，時間從 1947 到 2012 會計年度，進行機率分配分析。他們發現機率分配呈現的是明顯「高狹峰的尖峰分配」，即非常強的中間高峰，意謂大多數只有小幅度變化，大尾巴代表的是有比常態分配還多的激烈變動，可謂符合斷續均衡預算的機率分配。

廖唯傑與莊仕憲的研究設計與發現

廖莊兩位主張若預算增減的機率分配呈現高狹峰的尖峰分配，且左、右尾較常態分配大，即符合斷續均衡理論之預期；漸進預算理論則會出現較多的小幅變動和較少的中、大幅變動。因此若預算增減的機率分配呈現尖峰分配，但左、右尾沒有明顯較常態分配大，可視為漸進預算。若機率分配較接近常態分配，則預算決策的理性程度較高。

他們檢驗台灣二十餘個直轄市與縣市政府自 2001 年至 2018 年的歲入出總預算的變化，歲出又分為經常及資本支出；亦進一步檢視地方政府的九項來源別收入與七項功能別支出的年增率。他們發現歲入、歲出與資本支出符合斷續均衡理論的預期，呈現尖峰分配，且有比常態分配多的大幅變動（左、右尾）。經常支出年增率雖呈尖峰分配每年變動幅度不大，且左、右尾不比常態分配大，符合漸進預算特徵。各項收入與支出增減的機率分配，亦多半項目符合斷續均衡理論的預期，其中使用牌照稅和退休撫卹支出的機率分配較符合漸進預算理論，經濟發展支出的機率分配則較接近理性決策模型。

漸進預算理論 vs. 斷續均衡預算理論

多數國家政府目前大都採行「計畫預算制度」(Program Budgeting)，即政府各機關單位預算的編製以計畫為基礎，而計畫正是該機關政策執行的具體表現。斷續均衡理論以研究個別政策變革為對象，自應以計畫別預算之變動為分析單位，此層級的分析也最能符合斷續均衡理論的預期。

部分斷續均衡學者試圖以政府（聯邦或地方政府）總預算或總預算內功能別、次功能別為分析單位；如 Baumgartner、Jones 與 Mortensen（2018）的實證研究以聯邦政府 60 個次級功能別預算為分析單位。他們假設「規模無變異」（scale invariance），預期無論是計畫別、功能別、次計畫別或機關別預算的年度改變在「集合的」（aggregate）水準上應屬非常態分配。不過他們也承認高狹峰的尖峰分配在預算的愈底層愈容易出現，即次級功能別預算較功能別預算、功能別預算又較政府的總預算，更容易出現高狹峰的尖峰分配。換句話說，計畫別預算即使符合斷續均衡理論的預期，但在集合水準的總預算或功能別預算數據分析時卻可能不顯著，因為被稀釋了。

漸進預算理論的滿足條件決策模式，讓各機關編製機關單位預算皆以過去年度的預算為基礎作遞增的調整，此理論模型多年來獲得預算實務與統計實證上的驗證。Davis、Dempster 與 Wildavsky（1974）稍後也承認在國家面臨經濟與社會的需要，並產生足夠的壓力時，預算會出現突然急遽的改變。而財政學文獻上稱此為「位移效果」（displace effect），即一旦有重大事件發生，政府會大量增加支出；當特殊因素消失後，政府支出會在新的高水準下繼續維持；預算水準降不下去的原因是政府會將新增加的預算用於檢查重大事件的發生原因，以及用於防制類似事件的再度發生（Peacock & Wiseman, 1979）。

斷續均衡預算理論除了考慮社會經濟等外在因素外，尚加入了內部次級系統的議程設定與決策因素等，因此又稱為「『議程基礎』（agenda based）預算模型」（Baumgartner, Jones, & Mortensen, 2018）。換句話說，斷續均衡學者的主張，未必是有外在重大事件出現，而可能是有政策企業家的積極努力推動，只要政策形象出現實質的改變，產生夠大的壓力，政策次級系統的正回饋增強，透過總體政策系統的運作，仍可以有重大的政策變革，連帶有大幅度的預算改變。惟以政府總預算或功能別預算的集合數據分析，即使所得結果符合斷續均衡理論的預期，此結果很可能是因為同時間有為數較多的政策變革或較大幅度的變革；而這種情形的出現，可以肯定大多是因為社會政治經濟出現重大事件，政府許多政策（不只一個機關）不得不相應同時間作出變革。

台灣各縣市地方政府歲入出額度，由於財收支劃分法多年未修正，地方政府財政長久以來無法自給自足，如地方政府平均約三成的歲出須仰賴中央補助款、平均超過一半的歲出作為人事費等，這些因素皆造成地方政府歲出與歲入額度、各項功能別歲出與來源別歲入皆趨於長期穩定。至於偶而有較大幅度的變化，大多可歸因

於台灣的天災頻繁（如颱風、地震等）、國際經濟景氣波動（如大小金融風暴）與選舉政黨輪替等重大因素出現。廖莊兩位的研究也確實發現選舉因素的影響相當顯著。

參考文獻

廖唯傑、莊仕憲（2020）。檢驗地方政府預算增減之樣態與成因：漸進預算理論或斷續均衡理論？。公共行政學報，59，1-29。Wei-Jie Liao, Shih-Hsien Chuang (2020). Jian yandi fang zheng fuyu suanzeng jianzhiyangtaiyucheng yin: jian jinyu suanli lunhuoduan xujun hengli lun? [Assessing the Patterns and Causes of Local Budget Changes: Incremental Budgeting Theory or Punctuated Equilibrium Theory?]. *Journal of Public Administration*, 59, 1-29.

Baumgartner, F. R., B. D. Jones, & P. B. Mortensen (2018). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change public policymaking. In C. M. Weible, & P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4th ed., pp. 55-101). New York, NY: Westview Press.

Davis, O. A., M. A. H. Dempster, & A. Wildavsky (1966). A theory of the budget process, *American Political Science Review*, 60(3), 529-547.

Davis, O. A., M. A. H. Dempster, & A. Wildavsky (1974). Towards a predictive of government expenditures: a US domestic appropriations. *British journal of Political Science*, 4(4), 419-452.

Grin, J., & A. Loeber (2007). Theories of policy learning: agency, structure and change, in F. Fischer, & G. J. Miller (eds), *Handbook of public policy analysis* (pp. 201-222). London: Routledge.

Hall, Peter A. (1993). Policy paradigms, social learning and the state. The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

Jones, B. D., & F. R. Baumgartner (2005). A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 325-351.

Jones, B. D., & F. R. Baumgartner (2012). From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-20.

Jones, B. D., F. R. Baumgartner, & J. L. True (1996, April). *The shape of change: Punctuations and stability in U.S. budgeting, 1947-1994*. Paper presented at

- the Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Jones, B. D., F. R. Baumgartner, & J. L. True (1998). Policy punctuations: U.S. budget authority, 1947-1995. *Journal of Politics*, *60*(1), 1-33.
- Jordan, M. M. (2002). Punctuated equilibrium: An agenda-based theory of budgeting. In A. Khan, & W. B. Hildreth (Eds.), *Budget theory in the public sector* (pp. 202-215). Westport, CT: Quorum Books.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, *19*, 79-88.
- Peacock, A. T., & J. Wiseman (1979). Approaches to the analysis of government expenditure growth. *Public Finance Quarterly*, *7*(1), 3-23.
- Robinson, S. E., F. Caver, K. J. Meier, & L. J. O'Toole, Jr. (2007). Explaining policy punctuations: Bureaucratization and budget change. *American Journal of Political Science*, *51*(1), 140-150.
- True, J. L., B. D., Jones, & F. R. Baumgartner (2007). Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. in P. A., Sabatier(ed.) *Theories of Policy Process*, (pp. 157-187). Boulder, CO: Westview Press.

