

檸檬與政府預算

陳國樑／政大財政系教授

02 February, '23

英文俚語中的「檸檬」(lemon)一詞，可泛指無法良善運作的產品。二手車市場常被稱為「檸檬市場」，購車者若因不了解車況，而誤買品質低劣的二手車，箇中滋味，恐怕真如檸檬般地酸澀難耐。若待售車輛盡為檸檬（或有意購車者有如此預期），二手車自然乏人問津，市場終將崩壞。

另一方面，既使交易已經完成，仍會衍生經濟資源的錯誤配置與浪費問題。例如，個人購買防疫險後，一旦染疫，可以享有優渥的保險理賠，於是不再如沒有保險時，會做好防疫努力，乃致染疫機率上升；結果造成防疫保單下架、防疫險市場關閉。

二手車與保險市場，都是在「資訊不對稱」下進行經濟交易。二手車買賣中，買方希望「選擇」品質優良的二手車，但車況卻是買方事前無法得知的「隱藏資訊」。資訊對稱交易，價格反映產品品質；但在買方無法得知車況下，賣方出售的會是品質低於買方出價的車輛，乃至於價格竟成為反向指標，出現愈選愈糟的「逆選擇」現象。

在保險契約中，被保險人購買保險後的行為改變，是被保險人的「隱藏行為」，保險公司並無法觀察；被保險人的疏於防護而使染疫風險上升，成為一種「道德危機」。

政府運作有賴預算；為避免政府濫權，良善預算制度，必須要有財政紀律規範。然預算之編列與執行，為政府行政職權，其中眉眉角角，對於外界而言，不啻隱藏資訊或行為，因此，政府預算制度也有逆選擇與道德危機。

政府預算制度的逆選擇在於，一般財政紀律規定（預算法、公共債務法、財政紀律法）屬普通法性質，難以約束適用特別法的特別預算；政府經由編列特別預算，即可「跳脫」一般財政紀律的規範。一旦政府為避免財政紀律之束縛，而愈加仰賴特別預算，則一般財政紀律規定，有如二手車市場中的價格，將失去規範政府收支的「正向」功能，終使預算制度崩壞。

政府預算制度所涉及的道德危機，至少有下列兩種情境：一、在預算編列的過程中，行政部門規劃預算，目的不全然在於「福國富民」；二、較不受財政紀律規範的特別預算規模不斷擴大，而使政府支出膨脹；兩種情境都會導致經濟資源的錯誤配置與浪費。

財政與經濟學家，在解決私部門之逆選擇與道德危機所造成的「市場失靈」，用盡心思、也有不錯成果。許多機制設計，已成為市場交易常規；例如，美國許多州訂有「檸檬法」(lemon laws)，允許購車者退還所購之檸檬車；又如，被保險人必須自行負擔發生意外之財務風險。

但對於政府擁有較多資訊下所產生的「政府失靈」，則相對未有足夠深度的討論，遑論進一步設計可以有效約束政府行為之機制。當下台灣特別預算常態化的亂象，豈非盡為「檸檬預算」？