

成本效益分析在政府決策上的應用與限制*

張四明**

(台北大學公共行政暨政策學系副教授)

中文摘要

成本效益分析常被用來評估一項計畫或方案的經濟可欲性(economic desirability)。以美國政府為例，成本效益分析最早應用在新政(New Deal)時期的洪水控制計畫上，稍後並擴大適用於其他公共事業的經營分析，直到 1960 年代才進一步應用到聯邦政府的預算過程，成為擬編設計計畫預算(PPBS)的分析工具。我國在民國八十七年修正的預算法第三十四條中也規定，重要公共工程及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。從國內外的發展趨勢來看，成本效益分析在政府決策上鑿斧的痕跡將會越來越普遍。

本文以剖析成本效益分析在政府決策應用上的基本議題為軸心。首先，概略介紹成本效益分析在公共部門的實施情形。其次，逐一討論實施這項分析工具經常涉及的一些基本議題，包括從誰的立場來考量一項政策所有相關的影響？各項成本和效益的估價問題？如何處理時間、風險和不確定的因素？又如何將預算限制和分配效果納入政府決策上的考慮？以及為何只能追求潛在的薄瑞多效率(potential Pareto efficiency)？再次，說明成本效益分析在實務應用上常遭遇的限制因素。又次，綜合討論各界對於成本效益分析的批判與質疑，提出經濟分析的邏輯是否會減損民主價值等反思的觀點。最後，以成本效益分析來促進理性決策和理性預算的主張，來作為本文的結語。

*本文撰寫過程中承蒙臺北大學林鍾沂教授提供參考資料，並與作者數度對談、啟發有關經濟分析的倫理與哲學上的議題，特別在此致謝。另外，本文初稿曾發表於《政策分析理論與實務》學術研討會，世新大學行政管理學系主辦，民國 90 年 3 月 23、24 日，感謝蕭全政教授暨兩位匿名審查人惠賜的指正意見，內文疏漏之處由作者自行負責。

**作者現職為國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授，美國馬里蘭大學公共政策哲學博士。

關鍵詞：成本效益分析、成本效能分析、決策制定、薄瑞多效率、付錢意願、機會成本、貼現、風險、不確定性、亞羅不可能定理

Cost-Benefit Analysis in the Governmental Decision-Making: Its Applications and Limitations

Ssu-Ming Chang

Abstract

Cost-Benefit Analysis(CBA) is normally used to evaluate the economic desirability of public programs. Given its increasing importance in the governmental decision-making, this paper is first to explore several critical issues concerning the utilization of CBA in the public sector, such as identifying relevant impacts, monetizing impacts, discounting for time and risk, and choosing among policy alternatives under consideration. This paper is further to describe the three major weaknesses of CBA in the governmental decision-making process. As a decision-supporting technique, the implementation of CBA is very expensive and time-consuming. In addition, the decisions involving in the CBA are still controversial since they are not only technical issues but also pertinent to the value judgement of policy analysts. The utilization of CBA is also intruded by the political process which flocks with many conflict interests and preferences. From the standpoint of ethic and philosophical critiques, the paper finally discusses the adequacy of utilizing CBA in the representative government.

Key Word: Cost-Benefit Analysis, Cost-Effectiveness Analysis, decision-making, Pareto efficiency, Willingness-To-Pay, opportunity costs, discounting, risk and uncertainty, Arrow's Impossibility Theorem
