

財政緊縮時期臺灣各級政府 裁減管理策略初探*

蔡馨芳**

- 一、前言
- 二、重要文獻評述
- 三、研究架構及設計
- 四、研究結果及分析
- 五、結論與建議

北宋史學家司馬光在《訓儉示康》中曾以「由儉入奢易，由奢入儉難」訓誡其子，歷經九百年之後，儉樸美德由「齊家」之告誡轉變為「治國」的挑戰。鑑於過去臺灣對於裁減管理策略缺乏整合性之系統分析及評估研究，本文以台灣各級政府機關為研究對象，探索當前各級政府機關單位在財政緊縮時期裁減管理策略工具之運用情況，並進行主觀成效評價之調查，及分析一般制度環境因素與策略工具運用之關連性。研究發現當

* 本文為 103 年度科技部專題研究計畫(編號：MOST 103-2410-H-034-024)之部分研究成果，初稿曾發表於 2015 年中國政治學會年會暨「東西方文明衝突下的政經多樣性與政經發展」國際學術研討會。作者由衷感謝匿名審查委員的悉心斧正與建議，文責由作者自負。

** 中國文化大學行政管理學系助理教授。E-mail: cxf2@ulive.pccu.edu.tw

投稿日期：2016 年 8 月 2 日；接受刊登日期：2016 年 12 月 29 日。

東吳政治學報/2016/第三十四卷第三期/頁 65-120。

前臺灣裁減管理策略工具的運用，以「刪減支出」及「充實收入」為主，提升管理效能工具為輔。但臺灣行政機關主計人員對提升管理策略之主觀成效平均評價較高，對收入充實策略之成效主觀評價則明顯偏低；不同層級政府之間，在各項支出刪減策略工具的運用上有顯著差異，且地方政府一般不傾向運用「徵收額外使用者稅費」方式來增加財源。此外，一般制度環境因素對臺灣各級政府裁減管理策略的運用模式關連性不高，僅機關存續年度與管理提升策略之運用有微弱關連性。基於上述研究發現，本文提出下列三項政策建議：（1）強化提升管理效能之策略工具使用；（2）落實績效預算與重視績效審計結果；（3）把握推動稅賦改革的機會窗。

關鍵詞：裁減管理、緊縮管理、財政緊縮、裁減策略

一、前言

廿世紀初期以來，基於社會安全及所得重分配的理由，有關社會救濟、失業保險及醫療保險等福利支出快速成長，政府的職能及角色日益擴大；同時，整體經濟環境之變化，亦是引發政府積極介入市場經濟的重要原因之一。1930 年全球發生經濟大蕭條，凱因斯功能學派快速崛起，認為在經濟蕭條時期，政府透過增加公共支出，能提升市場有效需求，刺激投資提振經濟。此功能財政觀點強調政府的積極功能及角色，認為積極性的財政政策強調「反循環」的穩定功能，透過財政政策的施作、管理及控制，引領市場依其期望之方向調整，長期終將回復均衡。不僅讓學界及民眾逐漸認同政府在經濟不景氣時期，應適時投入公共資源，協助市場復甦，即便舉債支應都在所不惜，同時也為政府介入市場在理論上奠定其正當性。更重要的是，現代民主國家施政重點在於為民服務，財源只是實現公共服務的必要條件，此種「量出為入」的財政觀點逐漸將國家財政帶往將預算赤字視為「常態」而非「病態」的結果（蔡馨芳，2011: 15；黃世鑫、郭建中，2006: 86）。

隨著美國發生越戰及羅斯福總統「大社會」方案推動不利，政府背負龐大財政赤字，同時西方國家也陸續出現財政困境，重大的財政挑戰觸動各國重新反思「大政府」存在的必要性，出現主張「小而美」政府的呼聲（林淑馨，2012: 18）。1978 年美國行政學者 Levine（1978）在著名期刊《公共行政評論》（Public Administration Review, PAR）中首度提出裁減管理（cutback management）概念，探討組織隨著資源匱乏所必要進行的精簡變革及策略。此時期裁減管理的研

究焦點，與全球掀起「政府再造」及行政革新的風潮有密切關係，此一系列以行政革新為目標的新公共管理運動中，各國政府再造的共同特色，除以顧客導向為基本理念之外，亦以組織精簡做為擷節施政成本的必然手段（孫本初，2010：67-75）；因此圍繞著組織精簡的相關課題，像是探討處理組織精簡之領導戰術、預算過程的變革以及施政方案之終止等研究相繼出現，到 1980 年代初期達到高峰（Bozeman, 2010: 558）。之後有關裁減管理的研究沈寂了 20 多年，直到 2000 年初期經濟衰退造成政府財政困境，有關裁減管理的研究課題又再度被重視，而此一時期對於裁減管理的研究議題，開始為後續裁減管理研究範疇的理論發展鋪路（Lodge and Hood, 2012; Peters, Pierre and Randma-Liiv, 2011），呈現出多樣多元樣態。研究焦點雖集中於裁減預算（cutback budgeting）等財政問題之解決（Ward, 2001; Maher and Deller, 2007; Packard, Patti, Daly, Tucker-Tatlow and Farrell, 2008），學術界也同時針對裁減與改革之間的關係、管理新責任政府原則之必要性、公民對政府信任態度及政府首長角色等課題分別提出長遠的看法（Dabrowski, 2010; Gieve and Provost, 2012; Kattel and Raudla, 2013; Massey, 2011; Posner and Blondal, 2012; Thynne, 2011; Van de Walle and Jilke, 2012）。

無論發動裁減管理的環境動能為何，要針對政府的收支預算、人力資源或組織進行某種規模的裁減決非易事，但卻是當代各國政府不得不面對的挑戰。臺灣受到全球政府再造的風潮及國內各級政府財政問題之雙重影響，許多與裁減管理有關的措施，於 1990 年代之後，在各級政府中陸續展開。1995 年中央政府推出各項控制赤字之制度變革，因應財政失衡問題。包括行政體系內的改革，強調預算收支差短應予縮減，債務餘額占國民生產毛額比率應予控制，預

算編製採取由上而下的資源總額分配作業制度，即歲出額度制；同時於該年 12 月通過《公共債務法》，明訂各級政府舉借上限，1997 年立法院修正公債法，增列中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度限制，針對年度債務流量進行管制（徐仁輝，2014: 201；蔡馨芳，2011: 18）。種種預算制度之裁減改革，初期對於控制臺灣中央政府財政赤字似乎有些成效，但是對於地方政府而言，影響似乎非常有限（見表一）。

在組織精簡部分，1990 年代末期開始，臺灣中央政府意識到部會大量設置及擴編，已成為政務推動之阻礙。於是著手規劃「政府再造」工程，¹ 此項裁減中央行政組織規模之工程，歷經 22 年的討論及規劃，於 2012 年 1 月 1 日起分段實施。依行政院規劃之組織調整方案，未來行政院直轄機關將由 37 個精簡為 29 個，中央政府公務人員總額上限由 19 萬 2 千人裁減至 17 萬 3 千人，同時依據總量管制精神，組織改造後行政院的三級機關（即局、署等單位）刪減近半。對各級政府組織管理而言，組織運作之整體目標在於提升政府效率及效能，組織精簡是達成目標的途徑之一；依 2013 年人事行政總處之專案報告指出自 2012 年行政院推動組改以來，依組織及業務調整情形，人事行政總處從嚴管控中央機關預算員額配置的結果，從 2012 年度編列之 233,204 人，減至 2013 年度 231,313 人，計精簡 1,891 人，顯示中央機關預算員額已趨向精簡。同時，為避免五都改制直轄市初期大幅擴增人力造成政府財政之衝擊，人事總處與地方政府會商，明確規範縣市改制直轄市 2010 年至 2013 年間得

1. 2004 年 6 月先行通過《中央行政機關組織基準法》，2010 年 1 月正式通過「政府組織再造四法」（《行政院組織法》、《中央政府機關總員額法》、《中央政府組織基準法》和《行政院功能業務與組織調整暫行條例》），確認中央各行政部門進行組織改革之基本法源，正式將此組織改造之措施定名為「行政院功能業務與組織調整」。

增加編制員額之總數上限，並請地方政府進一步檢討機關業務、組織與員額配置之契合度，以有效降低縣市改制直轄市對員額及財政之衝擊（人事行政總處，2013）。

表一 臺灣中央與地方政府財政收支及餘絀趨勢

單位：新台幣億元，%

| 年度 | 中央政府 | | | | 地方政府 | | | |
|------|----------|----------|--------|--------------|----------|----------|--------|--------------|
| | 歲入 淨額 | 歲出 淨額 | 餘絀 | 餘絀占 GDP 比 | 歲入 淨額 | 歲出 淨額 | 餘絀 | 餘絀占 GDP 比 |
| 1995 | 8,792 | 10,293 | -1,501 | -2.13% | 6,802 | 8,808 | -2,005 | -2.8% |
| 1996 | 9,359 | 9,333 | 26 | 0.03% | 6,682 | 9,105 | -2,422 | -3.1% |
| 1997 | 9,675 | 9,603 | 72 | 0.09% | 7,373 | 9,185 | -1,812 | -2.2% |
| 1998 | 11,857 | 10,166 | 1,691 | 1.86% | 8,677 | 9,760 | -1,082 | -1.2% |
| 1999 | 12,483 | 11,694 | 789 | 0.82% | 7,560 | 8,806 | -1,245 | -1.3% |
| 2000 | 20,464 | 20,770 | -306 | -0.20% | 7,384 | 10,639 | -3,255 | -2.1% |
| 2001 | 14,177 | 14,812 | -635 | -0.62% | 4,791 | 7,906 | -3,115 | -3.1% |
| 2002 | 13,104 | 13,799 | -695 | -0.65% | 4,775 | 7,651 | -2,876 | -2.7% |
| 2003 | 14,353 | 14,403 | -51 | -0.05% | 5,136 | 7,762 | -2,626 | -2.4% |
| 2004 | 13,653 | 14,321 | -668 | -0.57% | 5,621 | 8,129 | -2,508 | -2.2% |
| 2005 | 16,164 | 14,542 | 1,621 | 1.34% | 6,017 | 8,378 | -2,361 | -2.0% |
| 2006 | 15,909 | 13,930 | 1,980 | 1.57% | 5,861 | 8,212 | -2,352 | -1.9% |
| 2007 | 16,360 | 14,425 | 1,935 | 1.44% | 6,087 | 8,477 | -2,389 | -1.8% |
| 2008 | 16,488 | 14,368 | 2,120 | 1.61% | 5,828 | 9,068 | -3,239 | -2.5% |
| 2009 | 15,666 | 16,911 | -1,245 | -0.96% | 5,470 | 9,798 | -4,328 | -3.3% |
| 2010 | 15,005 | 15,799 | -794 | -0.56% | 6,150 | 9,869 | -3,718 | -2.6% |
| 2011 | 16,729 | 15,575 | 1,154 | 0.81% | 6,333 | 10,555 | -4,222 | -2.9% |
| 2012 | 16,617 | 16,228 | 389 | 0.26% | 6,595 | 10,551 | -3,956 | -2.7% |
| 2013 | 17,451 | 16,246 | 1,205 | 0.79% | 7,125 | 10,406 | -3,281 | -2.2% |
| 2014 | 17,569 | 15,768 | 1,800 | 1.12% | 7,520 | 10,689 | -3,169 | -2.0% |
| 2015 | 18,991 | 16,169 | 2,821 | 1.69% | 7,632 | 10,283 | -2,651 | -1.6% |

資料來源：財政部（2015）

- 備註：1、2002年(含)以前為決算審定數；2003至2015年為決算數。
- 2、歲入淨額不包括債務舉借、移用以前年度歲計賸餘；歲出淨額不包括債務償還。
 - 3、中央政府1999年下半年及2000年度(含)以後含省政府。
 - 4、地方政府包括「省市政府」、「縣市政府」及「鄉鎮市公所」，2011年度(含)以後省市市政府含臺北市、新北市、臺中市、臺南市及高雄市等五都，2015年(含)以後含桃園市。
 - 5、國內生產毛額(GDP)為行政院主計總處2016年5月發布之資料。

因此，臺灣歷年來無論在預算制度或組織變革上，有許多與裁減管理有關的措施鑲嵌在現有財政紀律規範中持續運作著；惟在財政緊縮時期，對於臺灣各級政府遂行「由奢入儉」的策略及工具，尚無系統性之調查與研究。爰此，本文旨於探究臺灣各級政府在現行財政紀律規範下，主要採用何種策略或工具來進行裁減管理，以回應財政困境？行政機關對於所採用相關策略的主觀成效評價如何？中央與地方政府採用之裁減管理策略及主觀成效評價是否有差異？制度環境因素會影響裁減策略之運用嗎？

本文將透過對學術文獻之梳理，歸納政府進行裁減管理時所採用之主要策略及手段，調查臺灣各級政府機關在財政資源受到重大限制時，所採用的裁減管理策略及工具，並分析比較各項策略工具之主觀執行成效評價。接下來，第二節將分析評述裁減管理之重要文獻，第三節說明研究架構及設計，第四節分析及解釋研究發現，最後一節為本文之結論及政策建議。

二、重要文獻評述

回溯裁減管理的理論研究及實務，此課題用語的確立與獲得重視，是由 1970 年代新公共管理風潮而起，事實上經濟學之父亞當斯密（Adam Smith）在其大作《國富論》中就曾提出裁減管理的概念。此書論及英國國債問題及如何擺脫債務束縛之方法，建議增加可觀的公共收入或者刪減大量的公共支出，當時 Smith 主張以增加收入為主要手段，只有在收入仍不足以支應時才刪減支出（Dunsire & Hood, 2010: 3）。對於財政規模相對較小的國家，顯然是合理而可行的解決方式，但隨著政府規模成長及長期財政失衡，進入廿一世紀之後，全球各國政府因財政緊縮所面臨的考驗更加嚴峻，裁減管理所欲解決的則是更複雜更具挑戰的財政問題（Pollitt, 2010；Thynne, 2011；Coen and Roberts, 2012）；就學術領域而言，裁減管理時代來臨，傳統遞增理論（incrementalism）之解釋力受到質疑，應該注入更多符合時代意義之公共財政研究成果，除能提供多元化有關裁減管理的策略洞見之外，對公共管理實務也會有深遠影響（Raudla, Savi & Randma-Liiv, 2013）。

（一）裁減管理的研究範疇及重要文獻回顧

最早提出裁減管理概念的行政學者 Levine（1979），將其定義為：「組織變革朝向較低水準的資源消費及組織活動的管理方式。」（Levin, 1979: 180）政府執行裁減管理的目的是「如何以最小成本來刪減公共支出及人力，以遂行其政治目的」（Dunsire and Hood, 2010: 1）。行政學界對於裁減管理的文獻討論可區分為三大部分，

一為 1970 年代晚期到 1980 年代因應石油危機所進行之研究，其次為 2000 年以後針對經濟危機所進行有關財政緊縮管理的研究，以及針對組織精減的相關研究（Bozeman, 2010; Cepiku and Savignon, 2012; Raudla, Savi & Randma-Liiv, 2013）。

1970 年代晚期，全球各國歷經兩次石油危機，政府須採行必要的裁減措施，此時有關裁減管理的學術研究主題，包括有帶動裁減管理的領導戰術（Behn, 1980; Biller, 1980）以及預算過程與施政方案終止等等（Glassberg, 1978; Behn, 1985; Behn, 1978; Brewer, 1978; deLeon, 1982; Raudla, Savi & Randma-Liiv, 2013）（見表二），著重於討論因應外在經濟環境變化的應變措施及方式、論述裁減對人力資源管理的啟示、精簡對組織結構與設計的影響，以及策略與裁減之間的關係。此一時期文獻的重要結論包括預測裁減效果有其困難度、短期的政治影響、無法進行長期規劃及人力資源的考量等，其主要貢獻係提出各種合適的回應性策略建議來因應經濟危機（Cepiku and Savignon, 2012: 429）。

表二 裁減管理之研究範疇及貢獻

| 文獻類別 | 研究範疇 | 主要貢獻 |
|---------------------------|---|---|
| 裁減管理 (1970-1980 年代) | (1) 裁減對人力資源管理的啟示 (2) 對組織結構與設計的影響 (3) 組織策略與精簡之間的關係 (4) 對領導產生的影響 (5) 預算過程 (6) 政策或方案的終止 | 提供合適的裁減途徑，包括如何使用回應性的策略（reactive strategies）來處理裁減問題。 |
| 擲節支出 (2000 年以後) | (1) 危機與公共管理改革之間的連結 (2) 改革的時機及投資 (3) 倫理與透明 | (1) 提供多元的觀點及在資源配置及政策順序之間找尋實用的途徑。 (2) 提供具有「未來導向」 |

| | | |
|------|---|---------------------------------------|
| | (4)策略及溝通 (5)正當性 (6)變革的領導 | 的途徑：如何管理新的責任？及如何管理後危機時代？ |
| | | (3)預測及避免惡化的過程 |
| 組織精簡 | (1)裁減的人力成本及員工動機 (2)組織設計 (3)策略管理 (4)破產 (5)舉債籌措財源 | 提供生命週期途徑：廣博的、縱貫性的觀點、長期的策略、組織再生而非組織精簡。 |

資料來源：Cepiku and Savignon (2012: 430)

2000年初期的經濟衰退，學界又陸續出現探究裁減管理的研究（Bozeman, 2010）。但有別於前一時期的研究主題，2000年之後有關裁減管理的文獻，研究焦點著重於預算過程的支出裁減，由「財政面向」回應各級政府財政困境之裁減策略及戰術（Ward, 2001；Maher and Deller, 2007；Packard et al., 2008；Raudla, Savi & Randma-Liiv, 2013）。學者Raudla, Savi & Randma-Liiv（2013）針對此一時期裁減管理學術文獻進行系統回顧及整理，指出公共行政領域中對於此議題的研究非常多元，包括對於裁減及改革之間長期關係及管理財政緊縮時期政府新任務的必要原則（Dabrowski, 2010；Gieve and Provost, 2012；Thynne, 2011）、公民對政府期待日益加深而信任卻日益降低的研究，以及公共領導角色如何處理等問題（Kattel & Raudla, 2013；Massey, 2011；Posner and Blöndal, 2012；Van de Walle and Gilke, 2012）。不同的研究議題正足以反映出當代政府回應財政困境之面向及策略，不僅多元且存在爭議（Bideleux, 2011；Kickert, 2012；Lodge and Hood, 2012；Peters, 2011；Peters, Pierr and Randma-Liiv, 2011；Pollitt, 2010；Verick and Islam, 2010；Raudla, Savi & Randma-Liiv, 2013：4）。其主要貢獻包

括提供多元的觀點及在資源配置及政策順序之間找尋實用途徑、提供「如何管理新的責任」及「如何管理後危機時代」等具有「未來導向」的思考途徑，以及預測及警示避免財政惡化的過程。

另有部分文獻係以組織為研究主體，探討經濟衰退、財政困難而必須精簡組織（organizational decline）時，對組織造成的衝擊及如何回應的課題（Carmeli and Schaubroeck, 2006; Fisher and White, 2000; Weitzel and Jonsson, 1989; Greenhalgh, 1983; Mone et al., 1998; Whetten, 1980）。1970-1980 年代間有部分文獻也可歸納於此，只是以組織精簡為研究主題的文獻，以長期的時間軸線討論組織發展週期，將組織精簡視為組織再生的機會，研究範疇包含如何透過舉債籌措財源保留組織基礎，如何進行組織設計及策略管理，維持組織既有的共生模式或透過破產重整組織，如何控制裁減的人力成本及維持機關人員的士氣等。此研究範疇以廣博、時間縱線的長期觀點，展開組織生命周期途徑之研究，為組織因應外在環境資源變化，為長期存續所必須進行之演進及適應建置理論基礎及策略。

在釐清裁減管理的研究範疇與其主要貢獻之後，基於研究旨趣，本文將研究重點聚焦於由財政面向探索臺灣各級政府之裁減管理實務，並調查探討當前政府回應財政緊縮所採取之裁減策略及戰術工具運用現況。

（二）因應財政困難施行裁減管理之各項策略工具

各國基於財政困境必須施行裁減管理時，意識到執行之複雜性及困難度（Dunsire & Hood, 2010: 7-11），慎選策略的運用及戰術方式是攸關成敗的關鍵。Krueathep（2013）探討 2009-2010 年經濟蕭條泰國城市回應財政緊縮之策略類型，彙整過去相關文獻，指出

各級政府因應財政緊縮時期，一般採取的裁減管理策略工具，大致可歸納為三類：(1)支出刪減策略（*expenditure cutting strategies, ES*）、(2)收入充實策略（*revenue enhancement strategies, RS*）及(3)管理提升策略（*management improvement strategies, MIS*）（*Kraan, 2001; Krueathep, 2013; Pammer, 1990; Walzer, Jones, Bokenstrand and Magnusson, 1992; Wolman, 1980*），並詳論每一策略之不同執行戰術及工具。首先，政府財政失衡時，可採取的策略，毫無疑問的是刪減支出。目前各國政府採用之支出刪減策略工具，包括刪減辦公費用、終止公共服務（方案）、減薪、凍結人事及維修支出以及資本投資方案之遞延等等。*Walzer, Jones, Bokenstrand 及 Magnusson (1992)*等認為支出面的策略工具有兩個主要特徵，一是針對所有部門或者最不重要的方案或服務進行支出刪減；另一則是針對特定的支出計畫進行刪減，特別是資本發展計畫（*Walzer et al., 1992; Krueathep, 2013: 454*）。

其次，「增加收入」是解決財政失衡另一項可用的策略，工具類型包括新徵使用者稅費、提高稅率或稅基及動用預備金等。²根據實證研究結果發現，因使用者付費（*pay as you use*）概念易被民眾接受，新徵額外使用者稅費，近十幾年來是西方國家很流行的一種籌措政府財源方式（*Pammer, 1990; Walzer et al., 1992*）；稅制調整一直是傳統增加政府收入的工具選項之一，只是採用此項工具不僅交易成本高，一般民眾對增加租稅存在較大抗拒；此外，動用預備金的補救方式，是另一項較具政治及行政可行性之策略工具。綜言之，以增加收入的方式維持既定支出水準雖為行政人員較偏好的策

2. 在預算執行過程中動用預備金，即文獻中提及之「消耗財政準備」（*draw down their fiscal reserves*）（*Joyce, 2001; Douglas & Gaddie, 2002*）。

略工具 (Pammer, 1990; Wolman, 1980)，卻可能因缺乏政治可行性而滯礙難行或成效不彰。

除了節流與開源之外，近年來西方各國政府傾向採用提升管理績效之策略工具，確保在日益縮減的公共資源之下，民眾能得到相同（或更好）的公共服務水準。此類型之策略工具包括：將公共服務授權至其他層級政府或私人企業、工作流程再造、採用中程財政及預算規畫及公共支出監督等。相關文獻指出將公共服務契約外包，導入競爭機制及成果導向動機，可提升行政服務效率 (Borcherding et al., 1982; Daft, 2007)；透過工作流程再造不僅能降低行政服務交易成本，亦可有效提升服務效率；另外，中程預算規畫及監督公共支出管理工具，能夠診斷出公共資源配置及使用問題，同時對於經濟成長及穩定具有輔助效果 (Schick, 1998)。茲將裁減管理之各類策略工具，彙整如下表三：

表三 裁減管理之各類策略工具

| 支出刪減策略 (ES) | 收入充實策略 (RS) | 管理提升策略 (MIS) |
|----------------------------|---------------|------------------|
| 1. 降低雜項支出（如：加班費、差旅費、辦公用品等） | 1. 提高稅率或稅基 | 1. 支出監督 |
| 2. 人事凍結 | 2. 徵收額外的使用者稅費 | 2. 工作流程再造 |
| 3. 全面性刪減服務方案 | 3. 動用預備金 | 3. 中程支出刪減及預算平衡目標 |
| 4. 刪減最不重要的服務方案 | | 4. 公共服務契約外包 |
| 5. 遞延維護費用及資本投資支出 | | |
| 6. 刪減資本投資方案 | | |

資料來源：修改自 Krueathep (2013: 455)

Krueathep (2013) 除了列舉彙整出近年來地方政府回應財政緊縮的策略類型，還指出制度環境 (institutional settings) 是影響地方政府是否運用相關策略工具的重要因素之一。提出影響策略運用的五項制度環境指標，分別是「組織規模 (organizational size)」、「機關單位存續之年度 (total years of establishment)」、「人口總數 (population size)」、「社區複雜度 (community complexity)」及「公共責任範圍 (scope of service responsibilities)」(Krueathep, 2013: 460-461)。一般而言，政府機關組織規模較大，被認為較能吸收外部衝擊，相對較不傾向運用裁減策略；此外，機關單位成立愈早，代表組織發展相對成熟，對外在衝擊較具自我調整能力，財政困難時期會傾向運用裁減策略來適應環境。還有，當地方政府機關單位所在地轄區的人口總數多，且社區的複雜性高，則有多樣性的服務需求，政府更難滿足所有選民的需求 (Krueathep, Riccucci and Suwanmala, 2010)，此時政府可能致力於運用裁減策略，否則將會因需求無法滿足而引起選民反感。最後，在財政困難時期，公共責任的範圍大的政府相對需要更多收入支應既有的公共服務水準，財政狀況惡化情況更為明顯 (Chernick & Reschovsky, 2001)，因此較可能運用裁減措施來回應財政困境。

(三) 國內文獻評析

本文將因應財政緊縮時期相關措施或策略之國內相關研究，分為財政及管理兩個面向進行研析，學者們透過規範性及評估策略工具運用之研究結果，在面對財政困境的挑戰下，為各級政府提出財政或管理上之評價及建言。

1、財政面向之文獻

2000 年代初期，臺灣受到經濟衰退、政局不穩影響，各級政府面對財政失衡，陸續推動稅制變革、開闢財源、降低政府支出規模及檢討支出結構等相關措施，這些回應措施多數鑲嵌在財政制度之中，以漸進方式處理財政失衡的問題。學術界揭露當時臺灣財政現況及問題，由理論及實務面提出貢獻。

在支出節流方面，徐仁輝參採 OECD 國家控制預算的作法及經驗，對臺灣的財政措施提出檢討，提出制度總體預算目標、嚴格執行預算目標與財政規範、提高預算透明度、加強計畫評估等建議（徐仁輝，2002a）；並提出以新制度經濟學途徑作為緊縮預算下之預算理論（徐仁輝，2002b）。由於財政支出係一國有效總需求的重要部分，在經濟衰退時期推動財政健全措施，對政府是一項莫大的挑戰。蔡馨芳（2013）實證研究發現臺灣長期的財政失衡已無法透過自動調整機制回復均衡，應檢視財政政策措施之必要性，以確保財政永續（蔡馨芳，2013）。由於財政撙節將造成總需求減少，加稅又直接減少家戶可支配所得，降低民間消費與投資，因此各國財政撙節措施在經濟景氣衰退時推動，對於刺激經濟成長產生負面影響，更提高政府進行裁減管理的複雜性及困難度（徐仁輝，2013）。地方政府面對財政壓力的挑戰性相對於中央政府更加嚴峻，但在支出刪減的方法上仍傾向邊際調整程序，儘量避免大幅刪減；刪減決策原則基本上不是以追求效率或管理為考量，而是遷就公平，因此機關首長在預算決策上是採取步步為營、保護既有預算規模的防衛策略（張四明，2003），縮減支出之節流效果著實有限。

收入開源方面，由於地方財政惡化情況嚴重，1990 年代晚期臺灣部分學者陸續展開地方財政困境之探究，分析地方政府歲入結構

及財源不足問題，提出各種政策建議，包括加強拓展課稅收入及補助、協助收入以外之財源、宣導受益者及使用者付費之觀點，研究各種可能開徵之收入項目並落實徵收（單昭琪，1996）等。對於我國地方財政收入之結構，研究發現有收入結構僵固現象，過於依賴單一稅源及補助，造成地方自有財源結構欠佳，稅源分配不均的情況，加上地方政府開拓財務能力低落，可能危及歲入結構穩定，必須提高自籌財源及其他收入比例，強化歲入多元性及補助金誘因機制，鼓勵辦理招商或民間參與公共建設，以協助地方財政穩定（劉志宏、郭乃菱，2012；孫健萍，2010）。另有由制度面強調協調機制之建構，提出強化地方財政責任，提升財政自主性、加強財政資訊揭露、加強地方財政紀律及府際合作等建議。實際運作成效以六都為例，臺北市善用《促進民間參與公共建設法》引進民間投資，增加地方建設及稅收；新北市加強財政監督機制，使預算浪費情況大為降低；台中市政府透過提高土地利用價值，增加財政收入及創造經建財源；高雄市政府則利用「港市合作」概念增加地方稅收，與中央合作進行土地開發，提升土地價值。桃園市透過活化都市空間，提升多元文化，以加值財政策略增加稅收（廖坤榮，吳秋菊，2005；徐仁輝，鄭敏惠，2011），上述財政措施均為臺灣地方政府因地制宜因應財政困境的多元財政工具。

2、管理面向之文獻

在全球公共管理的風潮下，國內學者林水波及陳志瑋（1999）全觀的提出三大財政導向的政府再造策略，即緊縮管理、財務管理與課責管理，強調在財政緊縮時期，政府再造首要任務為追求財政鞏固的目標，其次再致力於財務制度的健全，最後借助外控來提升行政機關的課責性（林水波、陳志瑋，1999）。可見管理面向的策

略工具也是各級政府因應財政困境之策略工具之一，像是加強公有財產清理與有效管理、有效運用公共基礎建設及相關事業委外經營機制、強化公營事業經營績效以增加盈餘繳庫等（翁興利、陳愛娥、陳永愉，2002）。為提升政府效能及服務品質，政府將企業行政流程改造之原則導入政府機關，引進「全面品質管理」（Total Quality Management, TQM）及「顧客導向」（customer orientation）之理念及作法，鼓勵公部門研發創新，善用資訊通訊科技，提供民眾優質服務，已展現初步成效（陳文瑛、黃子華，2012）。藉由各種不同創新管理工具，提供民眾便利且快速服務，以提升效率展現成本的節省。近年來，臺灣地方公共建設資金需求龐大，地方財政普遍困窘，向中央申請補助需求孔急，致使中央政府遭遇資金不足分配的困境，於是中央政府在補助制度中加入公共建設資金財務自償率門檻的審查機制，做為財政資源分配的籌碼，迫使地方政府對於轄區公共建設經費的使用進行預期性財務規劃，將外部效益內部化，提高計畫財務之自償性（賴宗裕、蘇偉強，2014），此乃因應財政緊縮財務管理策略工具運用的體現。

綜言之，過去國內對於因應財政緊縮所採行之各類型研究，提出諸多現行制度或因應措施的問題，並給予規範性建議，仍缺乏對策略工具實際運用現況的掌握及分析，故本文以台灣各級政府機關為研究對象，調查當前財政緊縮時期各級政府機關實際運用策略工具之情況及類型，並探究策略工具之採用是否受制度環境影響。

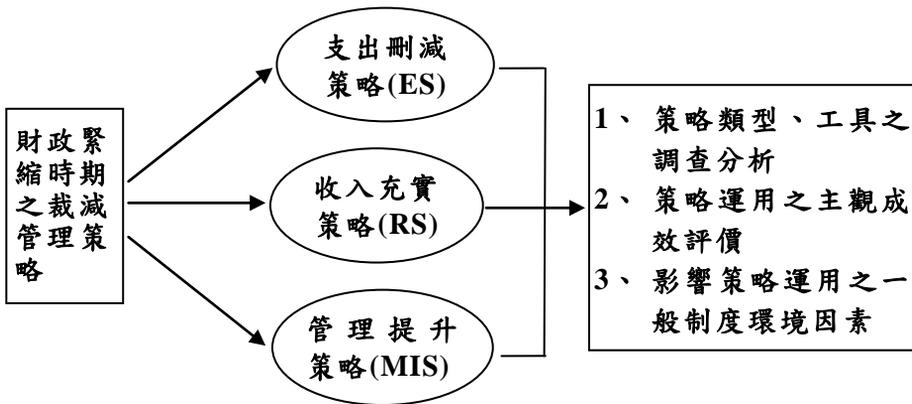
三、研究架構及設計

本文基於上述研究旨趣，針對國內各級政府在財政緊縮時期，

所運用之各類裁減管理策略類型及工具進行初探型之調查研究。以國內外文獻所提供之裁減管理策略工具類型架構為理論及概念基礎，設計下列研究架構及研究方法：

(一) 研究架構

回顧上一節學者 Krueathep 以既有探討世界各國政府面對財政緊縮時所採用各項策略工具之文獻為基礎，提供一個完整、具體且有理論基礎的分析架構，做為檢視裁減管理策略運用的研究架構。爰此，本文擬採用此分析架構為研究架構（如下圖一），據此設計研究問題，調查近年來國內公部門實際採用裁減管理策略及工具之類型，瞭解行政機關對於策略工具運用之主觀成效評價，嘗試探索影響策略運用之系絡環境因素，並進行比較分析。



資料來源：作者自繪

圖一 研究架構

(二) 研究設計及方法

本研究規劃採用下列研究方法及工具，進行資料蒐集及分析：

1、問卷調查法

本文之研究目的在於瞭解臺灣各級政府機關實際運用裁減管理策略工具之情況，研究單位為機關部門，中央及地方政府各業務部門為本研究之調查對象。中央機關包括行政院、立法院、司法院、考試院及監察院直接管轄之一、二級部會或機關；地方政府則包括直轄市、省轄縣市政府一、二級機關，所有中央機關之調查總數為 273 個單位；地方政府之調查總數為 631 個單位，2014 年 10 月開始進行調查，共計以公文函發出 904 份問卷，至 2014 年 12 月底前回收之有效問卷共計 480 份，回收率為 53.1%。問卷題項依研究架構之策略類別及工具，逐項進行運用情況及主觀成效之調查，問卷請見附錄一。有關問卷題項之信效度分析，測量策略運用情況相關題項之內在一致性係數（KR-20）值為 0.8，³ 而測量策略工具主觀成效評價之內在一致性指標（Cronbach's α ）值為 0.9，都在可接受的範圍之內。

考量調查資料之效度及可分析性，本調查於發文至各機關時，公函中載明請該機關單位負責編製單位預算之主計人員協助填答問卷，蓋主計人員對於機關所面對的財政問題及運用之各項因應財政緊縮的策略工具種類、方式，較具專業性及瞭解實際情況，主觀成效判斷之可信性亦較高。

2、分析方法及工具

3. 由於測量策略工具運用情況之題項設計為二分法，即每一題目都只有兩個可能的答案，此時信度分析之係數為 KR-20 (Kuder-Richardson formula 20)，此係數值介於 0.7 與 0.9 之間是可以接受的。

調查資料回收編碼後，擬由「支出策略面」、「收入策略面」及「管理策略面」三部分進行描述統計分析，瞭解各級政府整體裁減管理策略運用之實際情況，並對其主觀成效評價進行交叉分析；其次，依據不同政府層級分析探討不同政府層級之間運用策略情況及主觀成效評價的差異性，最後探討不同策略的採行是否受到一般制度環境因素影響。以機關之正職員工人數衡量組織規模大小，以及機關單位存續之年度、人口總數等制度環境因素為自變數，三個策略面向工具之運用情況為依變數，以邏輯迴歸（Logistic Regression）模型分析制度環境對臺灣各項裁減策略工具運用之影響。

四、研究結果及分析

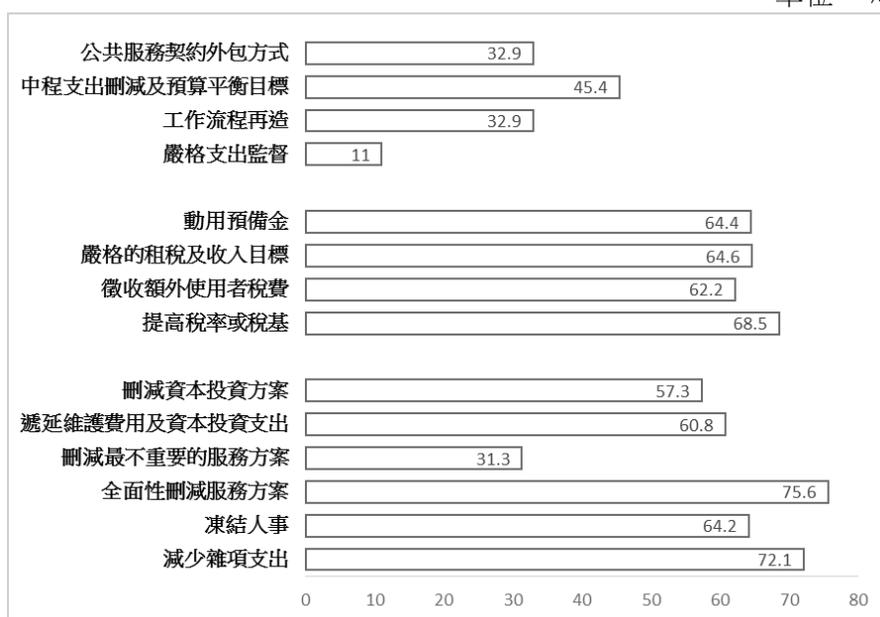
本文探索近年來臺灣各級政府在財政困境之下，各機關單位運用裁減管理策略工具的實際情況，以及行政機關主觀的成效評價。茲將調查資料分析之結果及發現，以「各項策略工具實際運用情況及主觀成效評價」、「不同政府層級運用裁減管理策略的差異分析」及「制度環境因素與運用裁減管理策略之因果關係」等三部分加以說明：

（一）各項策略工具實際運用情況及主觀成效評價

整體而言，調查結果顯示臺灣各級政府因應財政緊縮的方式，以刪減支出及充實收入兩項策略工具為主，提升管理效能為輔。其中以採行「全面性刪減服務方案」及「減少雜項支出」等刪減支出工具比例最高，分別達到 75.6% 及 72.1%，且刪減支出的方式較常使用全面性而非選擇性（最不重要的服務方案）。運用充實收入策

略各項工具比例大致相同，平均超過六成（如圖二）；提升管理績效的相關策略工具之運用比例明顯較其他策略工具類型為低，其中運用「中程支出刪減及預算平衡目標」為管理工具的比例相對較高，約有 45.4%，「嚴格支出監督」是所有策略工具中運用比例最低者，僅占 11%。

單位：%



資料來源：作者自行分析

圖二 臺灣各級政府各項策略工具實際運用情況

臺灣各級政府實際運用裁減管理策略工具的調查結果，與 Walzer et al. (1992) 等四位學者提出之支出面策略特徵有其一致性，「支出刪減」常用於所有部門或最不重要的方案或服務；但臺灣較傾向於針對所有部門進行全面性刪減，可能是相較於選擇性的刪減，全面性刪減不僅有助於節流之效果，亦可避免決定何者為最

不重要方案或服務而產生之爭議。此反應與學者張四明觀察臺灣地方政府刪減決策原則係以公平為考量之看法，可相互呼應。

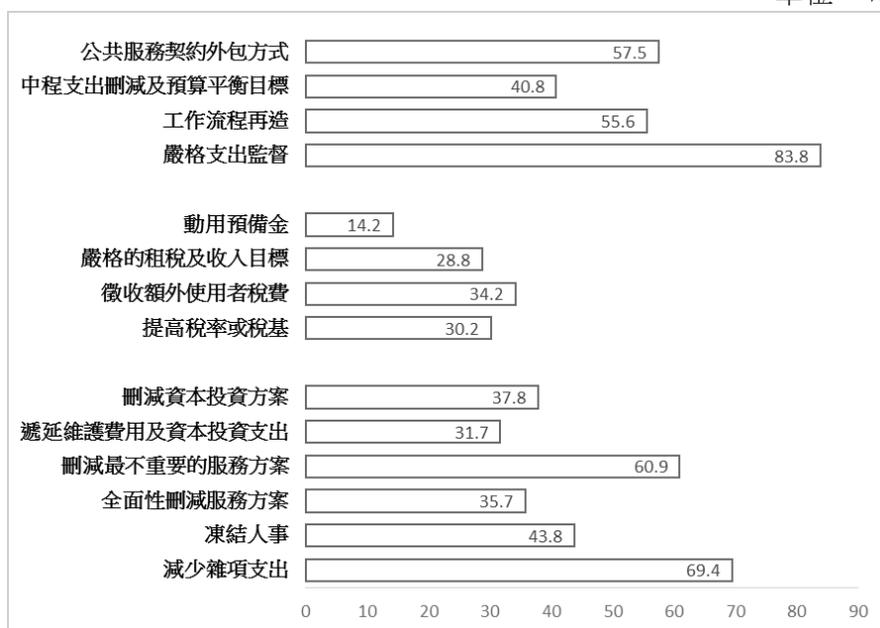
實際上客觀的政府機關裁減策略運用，以臺北市政府為例，為因應中央修法減免措施及統籌分配稅款比較調降等收入減入的現實，於 1999 年開始推動「臺北市政府開源節流方案」，就開源及節流二方面雙管齊下，開源方面分為「稅課收入」、「非稅課收入」及「其他開源措施」3 大項，內容包括加稅捐稽徵，積極清欠；落實使用者、受益者付費原則，檢討現行各項收費標準等 12 小項。節流方面則分為「加強預算審查與執行、嚴格控制經費支出、增加資源運用效率」、「管理組織員額、落實員額零成長」、「鼓勵民間參加公共建設，引進民間經營活力，減輕本府財政負擔」、「加強財務管理，提升財務效能」及「其他節流措施」等 5 大項，此方案共計推動 8 大項 27 小項與裁減管理相關之措施（詳附錄二），依業務權責分項由各推辦機關擬訂年度作業計畫，由各機關配合執行，來因應日益困窘的財政狀況。臺北市政府實際運用之裁減管理策略工具類型，大致與本文所討論之策略工具相符。

機關主計人員身為預算配置及推動財政政策之業務執行者，對於策略工具之執行成效，有直接而專業的觀察及判斷。整體策略面而言，調查結果發現臺灣行政機關主計人員對收入充實策略之成效主觀評價明顯偏低，⁴ 提升管理策略之主觀成效平均評價較高，其次為刪減支出策略（如圖三）。對所有策略工具之成效評價，認為「嚴格支出監督」有成效的比例最高（83.8%），其次為「減少雜項支出」，主觀成效評價最低者為收入充實策略中之「動用預備金」（14.2%）。由於政府收入與經濟發展情況有密切關連，近年來臺

4. 調查對象回答「非常有效」、「普通有效」及「些許有效」之比例總和。

灣經濟處於低度成長的情況，政府推動以兩岸經貿為主軸的提振經濟方案（例如：海峽兩岸服務貿易協定等）無法獲取社會共識，甚至引發重大的社會運動（太陽花學運），加上天災人禍不斷，民眾對政府信任度及滿意度不斷下降，機關主計人員對此政經環境之認知及相對保守的組織文化特質，對收入充實策略成效會有較悲觀的評價，並傾向認為「提升管理及節流」策略可能較具裁減管理成效。

單位：%



資料來源：作者自行分析

圖三 臺灣各級政府機關主計人員對策略工具成效之主觀評價

若由各項策略工具分析主觀成效評價，支出刪減策略中「減少雜項支出」及「刪減最不重要的服務方案」被認為相對具有執行成效；透過遞延或刪減資本投資方案來減少支出，主觀成效評價不高。顯示傳統的「節流」工具仍可行且有效，而且企圖以遞延或刪減資

本投資方案之方式來刪減支出，可能與政府刺激景氣之財政政策方向衝突，無法有效達成刪減支出的目的。此項調查結果亦印證前述 Walzer et al. (1992) 等四位學者提出資本發展計畫只具短暫效果之觀點。

其次，調查結果顯示所有充實收入策略工具有六成以上之公務機關運用，但主觀成效評價卻相對低，顯示雖然臺灣各級政府公務機關已善用各項充實收入策略工具，稅制改革亦為中央財政機關重要的政策方針，卻因經濟大環境不佳及特定民眾抗拒稅賦負擔增加（例如：證券所得稅爭議），而導致部分基於租稅公平而推動健全稅制的政策無法順利達成。此亦與 Pammer (1990) 及 Wolman (1980) 觀察西方國家之研究結果相似，即一般政府官員偏好以增加稅收的方式來維持既定支出水準，卻常因缺乏政治可行性而滯礙難行或成效不彰。

最後，各項管理提升策略工具主觀成效之調查結果，有八成的公務機關受訪者表示「嚴格支出監督」有成效，以及 57.5% 及 55.6% 的機關主計單位同仁表示「公共服務契約外包方式」及「工作流程再造」具有成效，相對於其他三項工具，認為「中程支出刪減及預算平衡目標」有成效的比例雖相對較低，比例仍高於所有收入充實面向之策略工具。由此調查結果可以理解相對於支出刪減及收入充實策略，國內公務機關主計同仁認為就目前臺灣所面臨的政經環境而言，這是一項相對可行而較成效的策略工具，因而對於提升管理策略工具抱持一定的信任度及信心，認為可以藉提升管理績效來節省成本，但目前各級政府運用的比例偏低，這是個值得行政機關裁減管理策略規劃人員參考及檢討的現象，亦為後續可以深入研究的課題。策略工具實際運用與主觀成效評價之交叉分析結果詳如表四。

表四 策略工具運用與主觀成效評價之交叉分析

單位：%

| 策略及工具 | 主觀成效 | 主觀成效評價 | | |
|------------|---------------|--------|------|------|
| | | 有成效 | 無成效 | 不知道 |
| 支出刪減 策略 | 減少雜項支出 | 84.4 | 14.7 | 0.9 |
| | 凍結人事 | 30.2 | 38.3 | 31.5 |
| | 全面性刪減服務方案 | 28.7 | 35.8 | 35.5 |
| | 刪減最不重要的服務方案 | 23.3 | 30 | 46.7 |
| | 遞延維護費用及資本投資支出 | 20.2 | 31.2 | 48.6 |
| | 刪減資本投資方案 | 26.6 | 22.5 | 50.9 |
| 收入充實 策略 | 提高稅率或稅基 | 29.5 | 17 | 53.5 |
| | 徵收額外使用者稅費 | 27.2 | 15.4 | 57.4 |
| | 嚴格的租稅及收入目標 | 24.8 | 22.6 | 52.6 |
| | 動用預備金 | 15.8 | 21.7 | 62.5 |
| 管理提升 策略 | 嚴格支出監督 | 41.6 | 22.6 | 35.8 |
| | 工作流程再造 | 34.8 | 13.9 | 51.3 |
| | 中程支出刪減及預算平衡目標 | 29.8 | 13.8 | 56.4 |
| | 公共服務契約外包方式 | 30.4 | 13.9 | 55.7 |

資料來源：作者自行分析

前述臺北市政府推動之個案「開源節流方案」，依其公布 2014 年度各機關執行績效彙整表之資料，機關執行裁減管理之實際成效，在開源方面，共計增加 196 億 2,201 萬元，其中 92 億 6,606 萬元來自於稅費收入，另外 103 億 5595 萬元則來自於一般補助款及補助獎勵，而節流方面則共計節省 236 億 7,977 萬元（詳附錄二）。若將其依本文裁減管理運用類型來區分，收入充實策略工具共計增加稅費收入為 92 億 6606 萬元，支出刪減共計節省 8 億 3469 萬元，

而提升管理績效則共計節省 218 億 3115 萬元，其中嚴格控制支出的部分就節省了 133 億 1729 萬元，是最具成效之工具，與主觀成效調查的結果大致相同。

(二) 不同政府層級運用裁減管理策略的差異分析

由於臺灣各級政府財政條件不盡相同，分析結果發現部分策略工具在不同層級政府之間的運用情況存在差異性。針對不同政府層級策略工具運用情況進行交叉分析（表五），發現支出刪減策略的六項工具中，「減少雜項支出」、「凍結人事」及「刪減資本投資方案」等三項工具，在統計上中央政府之運用比例顯著高於地方政府，顯示地方政府首長基於維持「選民」服務及政績，較不偏好運用刪減支出之相關策略工具。另外，在充實收入策略中，中央政府運用「徵收額外使用者稅費」這一項工具，在統計上也顯著高於地方政府。這種地方政府較不偏好額外徵收稅費的現象，可以理解乃民選地方首長，基於政治考量所選擇之理性決策。

表五 不同政府層級運用裁減管理策略工具之差異分析

| | 單位：% | | |
|-----------------|------|------|-----------|
| | 中央 | 地方 | 卡方檢定值 |
| 支出刪減策略 | | | |
| 1.減少雜項支出 | 78.8 | 69.2 | 4.595** |
| 2.凍結人事 | 76.7 | 58.8 | 14.064*** |
| 3.全面性刪減服務方案 | 72.6 | 77.4 | 1.294 |
| 4.刪減最不重要的服務方案 | 30.8 | 30.8 | 0.00 |
| 5.遞延維護費用及資本投資支出 | 65.1 | 59.5 | 1.342 |
| 6.刪減資本投資方案 | 63.7 | 54.9 | 3.218* |

| 收入充實策略 | | | |
|-----------------|------|------|--------|
| 1.提高稅率或稅基 | 69.9 | 68.3 | 0.116 |
| 2.徵收額外使用者稅費 | 68.5 | 59.6 | 3.376* |
| 3.嚴格的租稅及收入目標 | 68.5 | 63.1 | 1.283 |
| 4.動用預備金 | 68.5 | 62.5 | 1.582 |
| 管理提升策略 | | | |
| 1.嚴格支出監督 | 11.0 | 11.3 | 0.011 |
| 2.工作流程再造 | 28.8 | 34.1 | 1.33 |
| 3.中程支出刪減及預算平衡目標 | 45.9 | 45.4 | 0.009 |
| 4.公共服務契約外包方式 | 31.5 | 33.2 | 0.137 |

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

資料來源：作者自行分析

西方國家學者建議地方政府先以增加收入策略優先，刪減服務是最後才訴諸之手段（Rubin, 1980；Schick, 1980；Pammer, 1990；Walzer et al., 1992；Kraan, 2001, Krueathip, 2013: 466），而學者 Krueathep 調查泰國地方政府因應財政緊縮情況之結果，發現其裁減策略的運用模式，強調刪減支出策略工具為優先，其次才考慮租稅策略及管理提升策略（Krueathep, 2013: 467）；本研究發現整體而言臺灣各級政府裁減管理策略運用係採「開源節流」雙管齊下的模式，以充實收入相關策略工具增加財源籌措，同時運用刪減支出策略工具節省成本；但由於中央政府首長與地方政府首長所面對的治理環境及範圍不同，因此在策略工具的運用上也有其差異性。

那麼，不同政府層級之間對於策略工具之主觀成效評價是否也存有差異性呢？在支出刪減策略工具中，除「減少雜項支出」之外，其他五項策略工具地方政府機關主計人員之主觀成效評價上在統計上均顯著高於中央政府機關，特別是「凍結人事」、「刪減最不重

要的服務方案」及「遞延維護費用及資本投資支出」三項最為顯著（表六）。參照上述運用情況差異分析之結果，可以理解地方政府機關主計人員深知節流的有效性，在運用上卻受限之無奈心情。

表六 不同政府層級策略工具主觀成效評價之差異分析
— 支出刪減策略

單位：%

| | 中央 | 地方 | 卡方檢定值 |
|-----------------|------|------|----------|
| 1.減少雜項支出 | | | 5.221 |
| (1)有成效 | 74 | 67.7 | |
| (2)無成效 | 19.8 | 25.9 | |
| (3)不知道 | 6.2 | 6.4 | |
| 2.凍結人事 | | | 17.247** |
| (1)有成效 | 30.8 | 49.7 | |
| (2)無成效 | 32.2 | 28.0 | |
| (3)不知道 | 37.0 | 22.3 | |
| 3.全面性刪減服務方案 | | | 11.052* |
| (1)有成效 | 28.1 | 39 | |
| (2)無成效 | 27.4 | 30.5 | |
| (3)不知道 | 44.5 | 30.5 | |
| 4.刪減最不重要的服務方案 | | | 16.384** |
| (1)有成效 | 49.3 | 67.1 | |
| (2)無成效 | 13.0 | 11.6 | |
| (3)不知道 | 37.7 | 21.3 | |
| 5.遞延維護費用及資本投資支出 | | | 13.331** |
| (1)有成效 | 22.6 | 36.0 | |

| | | |
|------------|------|---------|
| (2)無成效 | 19.9 | 23.5 |
| (3)不知道 | 57.5 | 40.5 |
| 6.刪減資本投資方案 | | 12,704* |
| (1)有成效 | 27.4 | 42.7 |
| (2)無成效 | 15.1 | 14.9 |
| (3)不知道 | 57.5 | 42.4 |

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

資料來源：作者自行分析

在收入充實策略的各項工具中，地方政府機關主計人員對執行成效之評價在統計上亦均顯著高於中央政府機關（表七），惟中央機關對於此面向各項策略工具之成效評價表示不知道的比例明顯偏高，可能是中央機關主計人員瞭解租稅策略成效之不確定性及困難度，因此評價時傾向保守。至於對管理提升策略四項工具之主觀成效評價，除了「公共服務契約外包」地方政府給予正面評價比例，統計上顯著高於中央之外，其他工具之成效評價中央與地方在統計上則無呈現太大差異（如表八）。

表七 不同政府層級策略工具主觀成效評價之差異分析-
收入充實策略

單位：%

| | 中央 | 地方 | 卡方檢定值 |
|-------------|------|------|-----------|
| 1.提高稅率或稅基 | | | 15.881** |
| (1)有成效 | 20.5 | 35.7 | |
| (2)無成效 | 10.3 | 13.1 | |
| (3)不知道 | 69.2 | 51.2 | |
| 2.徵收額外使用者稅費 | | | 20.940*** |

| | | | |
|--------------|------|------|----------|
| (1)有成效 | 21.9 | 39.9 | |
| (2)無成效 | 8.2 | 11.9 | |
| (3)不知道 | 69.9 | 48.2 | |
| 3.嚴格的租稅及收入目標 | | | 19.849** |
| (1)有成效 | 17.1 | 34.1 | |
| (2)無成效 | 13.0 | 16.2 | |
| (3)不知道 | 69.9 | 49.7 | |
| 4.動用預備金 | | | 14.009** |
| (1)有成效 | 6.8 | 17.6 | |
| (2)無成效 | 11.0 | 16.2 | |
| (3)不知道 | 82.2 | 66.2 | |

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

資料來源：作者自行分析

表八 不同政府層級裁減管理策略工具主觀成效評價之
差異分析-管理提升策略

| | 單位：% | | |
|----------|------|------|-------|
| | 中央 | 地方 | 卡方檢定值 |
| 1.嚴格支出監督 | | | 5.481 |
| (1)有成效 | 81.5 | 84.5 | |
| (2)無成效 | 5.5 | 7.0 | |
| (3)不知道 | 13.0 | 8.5 | |
| 2.工作流程再造 | | | 6.624 |
| (1)有成效 | 51.4 | 57.6 | |
| (2)無成效 | 2.7 | 5.8 | |
| (3)不知道 | 45.9 | 36.6 | |

| | | |
|-----------------|---------|------|
| 3.中程支出刪減及預算平衡目標 | 7.931 | |
| (1)有成效 | 31.5 | 44.8 |
| (2)無成效 | 8.2 | 8.2 |
| (3)不知道 | 60.3 | 47.0 |
| 4.公共服務契約外包方式 | 11.984* | |
| (1)有成效 | 50 | 61 |
| (2)無成效 | 4.1 | 8.2 |
| (3)不知道 | 45.9 | 30.8 |

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

資料來源：作者自行分析

(三) 制度環境因素與裁減管理策略運用之關係

政府在面臨財政困境時，行政機關考量運用之裁減策略模式，可能受到制度環境影響。本文將文獻中歸納影響裁減管理策略的一般制度因素與三項裁減管理策略運用情況分別進行多重變項之 Logistic 迴歸分析（表九～表十一）。若 Logistic 迴歸分析結果，模式適配度檢定結果之卡方值達到顯著時，表示至少有一自變項能有效預測依變項之機率值，而 Cox & Snell R^2 及 Nagelkerke R^2 之數值則類似線性迴歸的判定係數（ R^2 ），是檢定模型中自變項與依變項之關聯強度的指標，指標愈接近 1，表示自變項與依變項之間的關聯度愈強。依上述之統計判準解讀臺灣各項裁減管理策略與一般制度因素之因果關係，初步發現臺灣各級政府面臨財政緊縮時，僅有在運用管理提升策略時，可能受到機關單位存續年度影響，即愈有歷史的機關單位，因為組織成熟度高，會促使組織在因應財政困境時採用提升管理效率之策略工具。

表九 一般制度環境因素模式適配度檢定結果-刪減支出策略

| 制度因素 | Omnibus 檢定卡方值 | Cox & Snell R ² | Nagelkerke R ² |
|-----------|------------------|----------------------------|---------------------------|
| 組織規模 | 1.694 | 0.004 | 0.032 |
| 機關單位存續之年度 | 3.094 | 0.006 | 0.059 |
| 人口總數 | 0.014 | 0.000 | 0.000 |
| 公共責任範圍 | 0.300 | 0.001 | 0.006 |

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

表十 一般制度環境因素模式適配度檢定結果-收入充實策略

| 制度因素 | Omnibus 檢定卡方值 | Cox & Snell R ² | Nagelkerke R ² |
|-----------|------------------|----------------------------|---------------------------|
| 組織規模 | 0.445 | 0.001 | 0.002 |
| 機關單位存續之年度 | 2.624 | 0.005 | 0.009 |
| 人口總數 | 1.500 | 0.003 | 0.005 |
| 公共責任範圍 | 0.527 | 0.001 | 0.002 |

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

表十一 一般制度環境因素模式適配度檢定結果-管理提升策略

| 制度因素 | Omnibus 檢定卡方值 | Cox & Snell R ² | Nagelkerke R ² |
|-----------|------------------|-------------------------------|---------------------------|
| 組織規模 | 0.008 | 0.000 | 0.000 |
| 機關單位存續之年度 | 8.405* | 0.017 | 0.024 |
| 人口總數 | 0.191 | 0.000 | 0.001 |
| 公共責任範圍 | 0.199 | 0.000 | 0.001 |

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

若進一步將機關單位存續年度此制度環境變項進行參數估計之統計分析，其中 Wald 檢定值達到顯著水準時，表示 21~50 年此選項（自變項）與機關單位存續年度（依變項）之間有顯著關聯，可有效預測觀察值在依變項之機率。因此，由表十二之參數估計結果，可推論成立 21~50 年的機關，可以有效預測其對於管理提升策略之運用方式（表十二），惟 Cox & Snell R² 及 Nagelkerke R² 之數值偏低，顯示此模型之統計關聯強度並不高，意味著臺灣採行支出刪減、收入充實或提升管理等裁減管理相關工具，原則上與組織規模大小、存續長度及轄區人口數與公共責任範圍大小等關聯性不大，可能解釋為臺灣各級政府公務機關對於策略工具運用的決策，較不以政府組織永續經營為考量，而可能是以解決短期公共問題、滿足近期公民需求為優先。本文基於研究資源及範圍，僅就一般制度環境因素進行因果關係之檢驗，但結果顯示影響臺灣各級政府運用裁減管理相關策略工具之運用可能存在其他因素，例如：政經系絡、資源可用性及財政條件等，是後續可再繼續探索研究之課題。

表十二 機關單位存續年度對管理提升策略運用之影響分析

| 機關單位存續年度 | B | S.E. | Wald | Exp(B) | 關聯強度指標 |
|--|-------|------|---------|--------|----------------------------|
| 10 年以內 | - | - | 8.345 | - | Cox & Snell R ² |
| 10 年~20 年 | -.091 | .297 | .095 | .913 | 0.017 |
| 21 年~50 年 | -.775 | .297 | 6.810** | .461 | Nagelkerke R ² |
| 51 年以上 | -.428 | .229 | 3.490 | .652 | 0.024 |
| 整體模式適配度檢定 $\chi^2 = 8.405^*$ Hosmer-Lemeshow 檢定值 = 0 n.s. | | | | | |

* $p < 0.05$ ** $p < 0.01$ *** $p < 0.001$ n.s. $p > 0.05$

五、結論與建議

北宋史學家司馬光在《訓儉示康》中訓誡其子：「由儉入奢易，由奢入儉難」。儉樸的美德，歷經八九百年之後，由「齊家」之告誡，轉變成為「治國」的焦點及挑戰。政府基於社會安全及所得重分配的理由，社會救濟、失業保險及醫療保險等福利支出快速成長，大幅提高政府的角色及支出。1980年代全球掀起新公共管理風潮，此一系以行政革新為目標的政府再造運動，其共同特色除以顧客導向為基本理念之外，以組織精簡做為擷節施政成本的必然手段，探討組織隨著資源匱乏所必要進行的精簡變革及策略的裁減管理，成為重要的研究課題。2000年初期經濟衰退造成政府財政困境，裁減管理的研究議題呈現多元樣態，逐漸建構出裁減管理的研究範疇。無論發動裁減管理的環境動能為何，要針對政府收支預算、人力資源或組織進行某種規模的裁減決非易事，但卻是當代各國政府不得不面對的挑戰。

臺灣歷年在預算制度或組織變革上，許多與裁減管理有關的措施鑲嵌在現有財政紀律規範中持續運作著；惟在財政緊縮時期，對於臺灣各級政府遂行「由奢入儉」的策略及工具，尚無系統性之調查與研究。爰此，本文以台灣各級政府機關為研究對象，調查並探究各公務機關單位在財政緊縮時期採用裁減管理策略工具之運用情況及其主觀成效評價，並探索一般制度環境因素對臺灣裁減策略運用之關係。研究發現當前臺灣裁減管理策略工具的運用，主要以刪減支出及增加收入兩項策略雙管齊下的模式為主，提升管理效能為輔；而臺灣各級政府刪減支出的方式則較傾向全面性刪減，可能與

機關首長以公平為原則的決策行為有關。針對不同政府層級運用策略工具進行交叉分析，發現「減少雜項支出」、「凍結人事」及「刪減資本投資方案」等三項刪減支出之策略工具，地方政府機關運用的比例統計上顯著低於中央政府，且較不偏好以「徵收額外使用者稅費」方式來增加財源，研判乃民選地方首長，基於政治考量所選擇之理性決策。

臺灣行政機關主計人員對提升管理策略工具之主觀成效平均評價較高，其次為刪減支出策略工具，對收入充實策略工具之成效主觀評價明顯偏低，可歸因於主計人員對政經環境之認知及相對保守的組織文化，傾向認為「提升管理及節流」策略有能較具成效，且對收入充實策略產生較悲觀的評價。同時，交叉分析的結果顯示臺灣各級政府有六成以上之公務機關運用充實收入的策略工具，但主觀成效評價卻相對最低，且有超過半數的中央行政機關主計人員不確定這些工具是否有效，顯示各級政府已善用各項充實收入之工具以維持既定支出水準，卻可能因經濟大環境的不確定性因素或缺乏政治可行性而窒礙難行成效不彰。然而，提升管理策略工具的主觀執行成效受到肯定，是個值得行政機關裁減管理策略規劃人員參考及探討的心態及現象。本文對於臺灣裁減管理策略工具運用成效，係公務機關主計人員之主觀評價，因目前政府統計資料庫及公開之資訊中，無法以相對應之客觀資料進行相互驗證，則是本研究分析上的重大限制。

探索一般制度因素對於各級政府裁減策略工具運用模式之關係，本文發現機關單位存續年度之長短或可做為預測管理提升策略使用之一般制度因素，且統計模式分析結果發現以成立 21~50 年的機關預測其對於管理提升策略之運用方式較為合適，惟模型之關聯

強度仍不高，解釋力相對薄弱。關於影響裁減管理策略之因果關係，本文僅進行一般性制度因素之初步探索，對此課題有興趣之研究者可再進一步針對政經系絡、資源可用性及財政條件等因素，進行後續之相關研究。

基於上述研究發現，臺灣各級政府機關進行裁減管理時，本文提出下列幾項建議：（1）強化提升管理效能之策略工具使用：善用科技及網站工具，簡化工作流程，提升服務品質；持續對公共支出進行嚴格監督，並選擇合適之公共服務以契約外包方式來提供。（2）落實績效預算與重視績效審計結果：確實以績效評量結果做為刪減支出之合理正當理由，針對無效率的支出進行必要刪減及節省，體現零基預算的精神，杜絕浪費情事一再出現；並重視審計機關提供之績效查核意見，藉由外部之績效資訊，協助提升公務機關落實節流及提升管理之成效。（3）把握推動稅賦改革的機會窗：臺灣貧富差距日益擴大，社會瀰漫著要求公平正義的聲浪，此時可基於垂直公平之原則進行相關之稅賦改革，針對稅制中不合理之規定進行必要之改革，既可健全稅制又能回應社會上對租稅公平及及縮小貧富差距之呼聲。

參考書目

- Behn, Robert D. 1978. "Closing a Government Facility." *Public Administration Review* 38, 4: 332-338.
- Behn, Robert D. 1980. "Leadership for Cut-Back Management: The Use of Corporate Strategy." *Public Administration Review* 40, 6: 613-620.
- Behn, Robert D. 1985. "Cutback Budgeting." *Journal of Policy Analysis and Management* 4, 2: 155-177.
- Bideleux, Robert. 2011. "Contrasting Responses to the International Economic Crisis of 2008-2010 in the 11 CIS Countries and in the 10 Post-Communist EU Member Countries." *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 27, 3-4: 338-363.
- Biller, Robert P. 1980. "Leadership Tactics for Retrenchment." *Public Administration Review* 40, 6: 604-609.
- Borcherding, Thomas E. et al. 1982. *Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries*. Zurich: Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich.
- Bozeman, Barry. 2010. "Hard Lessons from Hard Times: Reconsidering and Reorienting the 'Managing Decline' Literature." *Public Administration Review* 70, 4: 557-563.
- Brewer, Garry D. 1978. "Termination. Hard Choices – Harder Questions." *Public Administration Review* 38, 4: 338-44.

- Carmeli, Abraham and John Schaubroeck. 2006. "Top Management Team Behavioral Integration, Decision Quality and Organizational Decline." *The Leadership Quarterly* 17, 5: 441-53.
- Cepiku, Denita and Andrea B. Savignon. 2012. "Governing Cutback Management: Is There a Global Strategy for Public Administrations?" *International Journal of Public Sector Management* 25, 6/7: 428-436.
- Chernick, Howard and Andrew Reschovsky. 2001. *Lost in the Balance: How State Policies Affect the Fiscal Health of Cities*. Paper Prepared for the Brookings Institution, Washington, DC. in <http://www.lafollette.wisc.edu/publications/workingpapers/reschovsky2001-001.pdf>. Latest update 12 August 2011.
- Coen, David and Alasdair Roberts. 2012. "A New Age of Uncertainty." *Governance* 25, 1: 5-9.
- Dabrowski, Marek. 2010. "The Global Financial Crisis: Lessons for European Integration." *Economic Systems* 34, 1: 38-54.
- Daft, Richard L. 2007. *Understanding the Theory and Design of Organization*. Mason, OH: Thomson South-Western.
- DeLeon, Peter. 1982. "New Perspectives on Program Termination." *Journal of Policy Analysis and Management* 2, 1: 108-111.
- Dunsire, Andrew and Christopher Hood. 2010. *Cutback Management in Public Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Douglas, James W. and Ronald Keith Gaddie. 2002. "State Rainy Day Funds and Fiscal Crises: Rainy Day Funds and the 1990-1991 Recession Revisited." *Public Budgeting & Finance* 22, 1: 19-30.

- Fisher, Susan R. and Margaret A. White. 2000. "Downsizing the Learning Organization: Are There Hidden Costs?" *Academy of Management Review* 25, 1: 244-51.
- Gieve, John and Colin Provost. 2012. "Ideas and Coordination in Policymaking: The Financial Crisis of 2007-2009." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25, 1: 61-77.
- Glassberg, Andrew. 1978. "Organizational Responses to Municipal Budget Decreases." *Public Administration Review* 38, 4: 325-332.
- Greenhalgh, L. Glade. 1983. "Organizational Decline" in Samuel B. Bacharach. ed. *Research in the Sociology of Organizations*, 2: 231-276. Greenwich, CT: JAI Press.
- Joyce, Philip G. 2001. "What's So Magical About Five Percent? A Nationwide Look at Factors that Influence the Optimal Size of State Rainy Day Funds." *Public Budgeting and Finance* 21, 2: 62-87.
- Kattel, Rainer and Ringa Raudla. 2013. "The Baltic Republics and the Crisis of 2008–2011." *Europe-Asia Studies* 65, 3: 426-449.
- Kickert, Walter. 2012. "State Responses to the Fiscal Crisis in Britain, Germany and the Netherlands." *Public Management Review* 14, 3: 299-309.
- Kraan, Dirk-Jan. 2001. "Cutback Management in the Netherlands." *Public Budgeting and Finance* 21, 2: 46-61.
- Krueathep, Weerasak, Norma M. Riccucci and Charas Suwanmala. 2010. "Why Do Agencies Work Together? The Determinants of

- Network Formation at the Subnational Level of Government in Thailand.” *Journal of Public Administration and Research* 20, 1: 157-185.
- Krueathep, Weerasak. 2013. “Municipal Responses to Fiscal Austerity: The Thai Case.” *International Journal of Public Administration* 36, 7: 453-468.
- Levine, Charles H. 1978. “Organizational Decline and Cutback Management.” *Public Administration Review* 38, 4: 316-325.
- Levine, Charles H. 1979. “More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times.” *Public Administration Review* 39, 2: 179-183.
- Lodge, Martin. and Christopher Hood. 2012. “Into an Age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries.” *Governance* 25, 1: 79-101.
- Maher, Craig S. and Steven C. Deller. 2007. “Municipal Responses to Fiscal Stress.” *International Journal of Public Administration* 30, 12-14: 1549-1572.
- Massey, Andrew. 2011. “Nonsense on Stilts: United Kingdom Perspectives on the Global Financial Crisis and Governance.” *Public Organization Review* 11: 61-75.
- Mone, Mark A., William McKinley and Vincent L. Barker III. 1998. “Organizational Decline and Innovation: A Contingency Framework.” *Academy of Management Review* 23, 1, 115-32.
- Packard, Thomas, Rino Patti, Donna Daly, Jennifer Tucker-Tatlow and Carrie Farrell. 2008. “Cutback Management Strategies: Experiences

- in Nine County Human Service Agencies.” *Administration in Social Work* 32, 1: 55-75.
- Pammer, William J. 1990. *Managing Fiscal Strain in Major American Cities: Understanding Retrenchment in the Public Sector*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Peters, B. Guy 2011. “Governance Responses to the Fiscal Crisis: Comparative Perspectives.” *Public Money & Management* 31, 1: 75-80.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre and T. Randma-Liiv. 2011. “Economic Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?” *Public Organization Review* 11, 1: 13-27.
- Pollitt, Christopher. 2010. “Cuts and Reforms: Public Services As We Move into a New Era.” *Society and Economy* 32, 1: 17-31.
- Posner, Paul and Jon Blöndal. 2012. “Democracies and Deficits. Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations.” *Governance* 25, 1: 11-34.
- Rubin, Irene S. 1980. “Retrenchment and Flexibility in Public Organizations” in Charles H. Levine & Irene Rubin. eds. *Fiscal Stress and Public Policy*: 159-178. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Raudla, Ringa, Riin Savi and Tiina Randma-Liiv. 2013. *Literature Review on Cutback Management*, COCOPS Workpackage 7 Deliverable 1. March 2013. in http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/03/COCOPS_Deliverable_7_1.pdf. Latest update 4

- January 2016.
- Schick, Allen. 1980. "Budgetary Adaptations to Resource Scarcity." in Charles H. Levin & Irene Rubin. eds., *Fiscal Stress and Public Polic*:113-134. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Schick, Allen. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: The World Bank.
- Thynne, Ian. 2011. "Symposium Introduction: The Global Financial Crisis, Governance and Institutional Dynamics." *Public Organization Review* 11: 1-12.
- Van de Walle, S. and S. Jilke. 2012. *Savings in Public Services: A Multilevel Analysis of Public Preferences in the EU27*. COCOPS Working Paper No. 8. July 2012. in http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/08/COCOPS_workingpaper_No8.pdf. Latest update 4 January 2016.
- Verick, Sher and Iyanatul Islam. 2010. "The Great Recession of 2008-2009: Causes, Consequences and Policy Responses." *Institute for the Study of Labor*. Discussion Paper No. 4934.
- Walzer, Norman, Warren Jones, Cecilia Bokenstrand, and Haakon Magnusson. 1992. "Choosing Fiscal Austerity Strategies." in Poul Erik Mouritzen. ed. *Managing Cities in Austerity: Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*: 138-168. London: Sage.
- Ward, James D. 2001. "Responding to Fiscal Stress: A State-Wide Survey of Local Governments in Louisiana: A Research Note." *International Journal of Public Administration* 24, 6: 565-571.
- Weitzel, William and Ellen Jonsson. 1989. "Decline in Organizations:

- a Literature Integration and Extension.” *Administrative Science Quarterly* 34, 1: 91-109.
- Whetten, David A. 1980. “Organizational Decline: A Neglected Topic in Organizational Science.” *Academy of Management Review* 5, 4: 577-88.
- Wolman, Harold. 1980. “Local Government Strategies to Cope With Fiscal Pressure.” in Charles Levine & Irene S. Rubin. eds. *Fiscal Stress and Public Policy*: 231–248. Beverly Hills, CA: Sage.
- 人事行政總處。2013。〈行政院人事行政總處新聞稿消息：人事總處人事長黃富源於本(1)日於考試院院會針對組改及五都改制政府員額控管情形進行專案報告〉。http://www.dgpa.gov.tw//ct.asp?xItem=10882&ctNode=1018&mp=1。2016/12/05。(Directorate-General of Personnel Administration. 2013. “Press Release from Directorate-General of Personnel Administration, Executive Yuan: Project Report on Reorganization and Local Personnel Control in Meeting of Examination Yuan.” in http://www.dgpa.gov.tw//ct.asp?xItem=10882&ctNode=1018&mp=1. Latest update 5 December 2016.)
- 林水波、陳志瑋。1999。〈財政導向的政府再造策略〉。《政治科學論叢》11：229-264。(Lin, Shoei-Po and Chih-Wei Chen. 1999. “Reinventing Government by Public Finance Strategy.” *Taiwanese Journal of Political Science* 11: 229-264.)
- 林淑馨。2012。《公共管理》。高雄：巨流。(Lin, Shu-Hsin. 2012. *Public Management*. Kaohsiung: Chuliu Publisher.)
- 孫本初。2010。《公共管理》(五版)。台北：智勝文化。(Sun, Ben-Chu.

2010. *Public Management*. 5th ed. Taipei: BestWise Co., Ltd.)
- 孫健萍。2010。〈高雄縣市改制為直轄市後財政收支之研究〉。《工程科技與教育學刊》7, 5 : 836-849。(Sun, Jian-Ping. 2010. “The Study of Public Revenue and Expenditure after Kaohsiung County and City Reorganization.” *Journal of Engineering Technology and Education* 7, 5 : 836-849.)
- 徐仁輝、鄭敏惠。2011。〈新六都時代地方財政的挑戰與展望〉。《研考雙月刊》35, 6 : 57-70。(Hsu, Jen-Hui and Ming-Huei Cheng. 2011. “Challenge and Outlook of Local Fiscal Policy in New Six Municipalities Era.” *Research and Development Bimonthly* 35, 6 : 57-70.)
- 徐仁輝。2002a。〈控制預算規模之研究〉。《財稅研究》34, 2 : 38-57。(Hsu, Jen-Hui. 2002a. “The Study of Budget Control.” *Public Finance Review* 34, 2 : 38-57.)
- 徐仁輝。2002b。〈緊縮預算下的新預算理論研究〉。《理論與政策》16, 3 : 37-51。(Hsu, Jen-Hui. 2002b. “New Budget Theory in Budget Retrenchment.” *Theory and Policy* 16, 3 : 37-51.)
- 徐仁輝。2013。〈從歐債危機看財政撙節爭議〉。《主計月刊》693 : 24-29。(Hsu, Jen-Hui. 2013. “Comment on Dispute of Fiscal Austerity from European Debt Crises.” *BAS Monthly* 693 : 24-29.)
- 徐仁輝。2014。《公共財務管理》。第6版。台北：智勝文化。(Hsu, Jen-Hui. 2014. *Public Financial Management*. 6th ed. Taipei: BestWise Co., Ltd.)
- 張四明。2003。〈財政壓力下地方政府的預算決策與調適行為之研究〉。《行政暨政策學報》36 : 39-79。(Chang, Ssu-Ming. 2003.

- “Local Government Budgetary Decision-Making and Adaptations to Fiscal Stress.” *Public Administration & Policy* 36 : 39-79.)
- 翁興利、陳愛娥、陳永愉。2002。〈推動公共服務委外之現況與展望〉。《研考雙月刊》26, 5 : 69-80。(Wong, Seng-Lee, Ai-E Chen and Yong-Yu Chen. 2002. “Situation and Outlook of Promoting Public Service Outsourcing.” *Research and Development Bimonthly* 26, 5 : 69-80.)
- 財政部。2015。《中華民國 104 年財政統計年報》。台北：財政部。(Ministry of Finance, R.O.C. 2015. *Yearbook of Financial Statistics, Republic of China 2015*. Taipei: Ministry of Finance, R.O.C.)
- 陳文瑛、黃子華。2012。〈行政機關減少公文核章數之策略研析〉，《研考雙月刊》，36, 5 : 71-80。(Chen, Wen-Ying and Zih-Hua Huang. 2012. “Analysis of Reducing the Number of Public Documents Approved Strategy.” *Research and Development Bimonthly* 36, 5 : 71-80.)
- 單昭琪。1996。〈開創地方財政新局〉。《中國行政評論》5, 3 : 123-142。(Shan, Chao-Chi. 1996. “Managing Fiscal Stress in Local Governments.” *The Chinese Public Administration Review* 5, 3 :123-142.)
- 黃世鑫、郭建中。2006。〈合理改善政府財政結構？權力 vs 理性，價值 vs 科學〉。《研考雙月刊》30, 6 : 77-92。(Huang, Shih-Sin and Jian-Jhong Kuo. 2006. “Can Improve the Public Fiscal Structure Reasonably ? Power vs Rationality, Value vs Science.” *Research and Development Bimonthly* 30, 6 : 77-92.)

- 廖坤榮、吳秋菊。2005。〈扛不起的未來：地方財政困境之研究-嘉義縣鄉鎮市案例分析〉。《公共行政學報》14：79-124。(Liao, Kun-Jung and Chiou-Chu Wu. 2005. “Unbearable Future: Local Financial Dilemma, Case Analysis of Township-Level Public Authorities of Chia-Yi County.” *Journal of Public Administration* 14 : 79-124.)
- 劉志宏、郭乃菱。2012。〈歲入多元化與歲入穩定之研究：台灣地方財政之實證分析〉。《行政暨政策學報》54：83-120。(Liu, Louis Chih-Hung and Nai-Lin Kuo. 2012. “Revenue Diversification and Revenue Stability: Empirical Evidence from Local Governments in Taiwan.” *Public Administration & Policy* 54 : 83-120.)
- 蔡馨芳。2011。〈臺灣預算赤字之政經研究〉。世新大學行政管理學系博士論文。(Tsai, Hsin-Fang. 2011. “*Economic and Political Analysis of Budget Deficit in Taiwan.*” Ph. D. Dissertation Shih-Hsin University.)
- 蔡馨芳。2013。〈臺灣財政永續性之研究：政府角色的反思〉。《公共行政學報》44：41-72。(Tsai, Hsin-Fang. 2013. “The Study of Fiscal Sustainability in Taiwan: A Reflection of the Role of Government.” *Journal of Public Administration* 44 : 41-72.)
- 賴宗裕、蘇偉強。2014。〈跨域加值公共建設財務規劃方案問題之探討〉。《公共行政學報》45：41-74。(Lai, Tsung-Yu and Wei-Chiang Su. 2014. “The Issues on Project for Cross-Field Value-Adding in Public Works Financial Planning.” *Journal of Public Administration* 45 : 41-74.)

附錄一：調查問卷

敬愛的行政機關單位同仁您好：

近年來由於政治、經濟環境的變遷，各級政府的財政情況日益惡化，而民眾期待政府績效提昇。這是一份接受科技部補助進行有關政府機關裁減管理策略工具運用研究的學術調查問卷，請您提供有關 貴機關單位有關財政面及管理面的策略管理現況，本研究所蒐集之資料純做學術研究之用，請您放心填答，非常感謝您協助填寫此問卷。

中國文化大學行政管理學系

助理教授 蔡馨芳 敬上

第一部分 支出刪減策略

下列各題項乃針對 貴機關單位有關支出刪減之策略工具之使用及成效問題，請依照您機關單位目前實施之情況作答。

- 1、本機關單位在預算編製及執行時採用減少雜項支出的方式(如：加班費、差旅費、辦公用品等)來減少機關單位支出
是 否
- 2、承上題，您覺得這種方式可以有效減少 貴機關單位支出嗎？
非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見
- 3、本機關單位在預算編製及執行時採用凍結人事來減少機關單位支出
是 否
- 4、承上題，您覺得這種方式可以有效減少 貴機關單位支出嗎？
非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見
- 5、本機關單位在預算編製及執行時採用全面性刪減服務方案的方

式來減少機關單位支出

是 否

6、承上題，您覺得這種方式可以有效減少 貴機關單位支出嗎？

非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見

7、本機關單位在預算編製及執行時採用刪減最不重要的服務方案來減少機關單位支出

是 否

8、承上題，您覺得這種方式可以有效減少 貴機關單位支出嗎？

非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見

9、本機關單位在預算編製及執行時採用遞延維護費用及資本投資支出的方式來減少機關單位支出

是 否

10、承上題，您覺得這種方式可以有效減少 貴機關單位支出嗎？

非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見

11、本機關單位在預算編製及執行時採用刪減資本投資方案的方式來減少機關單位支出

是 否

12、承上題，您覺得這種方式可以有效減少 貴機關單位支出嗎？

非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見

第二部分 收入充實策略

下列各題項乃針對 貴機關單位有關充實收入之策略工具使用及成效之問題，請依照您機關單位目前實施之情況作答。

1、本機關單位在預算編製及執行時採用提高稅率或稅基的方式來增加機關單位的收入

是 否

- 2、承上題，您覺得這種方式可以有效增加 貴機關收入嗎？
非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見
- 3、本單位在預算編製及執行時採用徵收額外的使用者稅費來增加機關單位的收入
是 否
- 4、承上題，您覺得這種方式可以有效增加 貴機關單位收入嗎？
非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見
- 5、本機關單位在預算編製及執行時採用嚴格的租稅及收入目標來增加機關單位的收入
是 否
- 6、承上題，您覺得這種方式可以有效增加 貴機關收入嗎？
非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見
- 7、本機關單位在預算編製及執行時採用消耗財政準備的方式來增加機關單位的收入
是 否
- 8、承上題，您覺得這種方式可以有效增加 貴機關收入嗎？
非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見

第三部分 管理提升策略

- 1、本機關單位在執行預算時採用嚴格支出監督的方式來提昇機關單位之財務管理績效
是 否
- 2、承上題，您覺得這種方式可以有效提昇 貴機關單位之財務管理績效嗎？
非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見
- 3、本機關單位在執行預算時採用工作流程再造來提昇機關單位之

管理績效

是 否

4、承上題，您覺得這種方式可以有效提昇 貴機關單位之管理績效嗎？

非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見

5、本機關單位在執行預算時訂定中程支出刪減及預算平衡目標來提昇機關單位之財務管理績效

是 否

6、承上題，您覺得這種方式可以有效提昇 貴機關單位之財務管理績效嗎？

非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見

7、本機關單位在執行預算時採用公共服務契約外包方式來提昇機關單位之管理績效

是 否

8、承上題，您覺得這種方式可以有效提昇 貴機關單位之管理績效嗎？

非常有效 普通有效 些許有效 效果不佳 無意見

第四部分 機關社經系絡資料

1、請問 貴機關單位之政府層級為：中央機關 地方政府

2、請問 貴機關單位全職員工人數為： 人。

3、請問 貴機關單位已成立 年。

4、請問 貴機關單位所在地的人口總數為 。

附錄二：臺北市政府開源節流方案

一、開源方面

| 工作項目 | 推辦機關 | 策略工具分類 | 2014年執行績效 |
|---|---|---|------------------------------|
| 一、稅課收入 (一) 加強稅捐稽徵，積極清欠，防止逃漏 (二) 切實辦理地價調查，合理調整公告現值及公告地價，以挹注土地稅收。 (三) 重新評定房屋標準價格 | 稅捐處 地政局 稅捐處 | 收入充實- 嚴格的租 稅及收入 目標、提高 稅率或稅 基 | 合計增加地方 稅收 46億3648萬元 |
| 二、非稅收入 (一) 落實使用者、受益者付費原則，依成本及個別報償性因素，檢討現行各項規費之收費項目及收費標準 (二) 研擬新增服務項目，並研訂收費標準，以增加收入 (三) 確實掌握市有財產使用情況，收回被占用之市有房屋、土地及不合續住之眷舍 (四) 積極清查市有土地，以設定地上權、BOT、主導或參與都市更新及參與捷運聯合開發等方式開發，或依規定辦理租售，以促進土地資源有效運用 (五) 辦理校園空餘空間多功能運用，提供出租或出借以增加市庫之收入 | 財政局 財政局 財政局 財政局 教育局 | 收入充實- 徵收額外 使用者稅 費 | 合計增加收入 43億5005萬元 |
| 三、其他開源措施 (一) 積極辦理國內、外招商，加強對工商企業投資之獎勵補助，以激勵民 | 產業發展局 | | 一般補助款及 補助獎勵 103億5595萬元 |

| | | | |
|---|--------------|--|----------------------------|
| 間投資意願，促進本市經濟繁榮，培養稅源 | | | 其他項目合計 增加收入 2億7953萬元 |
| (二) 對於本市各項重大工程及中央列為補助計畫之項目，各業務主管機關應積極爭取中央補助 | 主計處 | | |
| (三) 積極推廣惜物網，以網際網路公開標賣提高財務效益 | 臺北市動產 質借處 | | |
| (四) 加強資源回收及再利用 | 環保局 | | |
| 合計 | 196億2201萬元 | | |

二、節流方面

| 工作項目 | 推辦機關 | 策略工具分類 | 2014年執行績效 |
|--|------|-----------------------|--------------------|
| 一、加強預算審查與執行、嚴格控制經費支出、增加資源運用效率 | | | |
| (一) 各機關辦理公共工程建設、重大施政計畫及興辦業務應有成本效益觀念，並先評估其必要性及財務可行性，同時提出替代性計畫，而對於具有自償性之計畫應優先辦理。 | 主計處 | | |
| (二) 各機關應依歲出分配預算及計畫進度，切實嚴格執行，年度結束所有賸餘經費應以賸餘數處理，對於經費保留，應依法從嚴審核。 | 主計處 | 提升管理 績效-嚴格 支出監督 | 合計減列 128億7600萬元 |
| (三) 各機關資本支出預算之執行成效及保留數額之多寡，均應納入核列核機關以後年度概算額度及審查該機關概算之重要參考。 | 主計處 | | |

| | | | |
|---|---|--|--------------------------------------|
| <p>二、管制組織員額，落實員額零成長</p> <p>(一) 加強辦理各機關組織及員額調整審查，嚴格新增單位及員額之增加，凡業務移撥之機關，相關員額應隨同移撥</p> <p>(二) 推動業務委託或外包民間辦理，減少人員進用，減輕政府勞務及退撫費用支出</p> <p>(三) 各機關應積極運用志工人力，以節省人事經費及提高本府為民服務效率</p> <p>(四) 確實依照相關辦法節省車輛購置、管理維護經費及人事費支出</p> | <p>人事處</p> <p>人事處</p> <p>人事處</p> <p>秘書處</p> | <p>支出刪減-凍結人事、刪減不重要的服務方案</p> <p>提升管理績效-公共服務契約外包</p> | <p>合計節省 7 億 9122 萬元</p> |
| <p>三、鼓勵民間參與公共建設，引進民間經營活力，減輕財政負擔</p> <p>(一) 對於自償率效高之公共建設計畫，應以 BOT 或其他方式鼓勵民間參與投資，以減輕財政負擔</p> <p>(二) 對於合公辦民營之業務，應依相關法規據以辦理，以提高財產管理營運效益，使公私共享開發營運利益，減輕政府財政負擔</p> | <p>財政局</p> <p>財政局</p> | <p>提升管理績效-公共服務契約外包</p> | <p>合計節省 81 億 6528 萬元</p> |
| <p>四、加強財務管理，提升財務效能</p> <p>(一) 本資金成本極小化，資金運用靈活化及資金調度機動化原則，衡量市庫收支情形，加強庫款調度，以節省債息支出，</p> | <p>財政局</p> | | <p>合計節省 利息費用 9 億 5200 萬元</p> |

| | | | |
|---|----------------------------------|--|------------------|
| 減輕市庫負擔 (二) 辦理債務基金短期借款作業，以節省債息支出 | 財政局 | | |
| 五、其他節流措施 (一) 規劃辦理本市中小學整併、新校緩設、獎勵民間興辦私立學校或實施公辦民營，以節省經費支出 (二) 鼓勵民間認養公有地 (三) 積極推動節約能源措施，以節省經費支出 (四) 各機關應積極運用「堪用財物交流平台」(易物網)，進行財物交流，以加強動產移撥資訊交流及簡化行政程序，提升財務效能擷節支出，避免資源浪費。 | 教育局 財政局 環保局 財政局 | 支出刪減- 刪減資本 投資方案 提升管理 績效-嚴格 支出監督 | 合計節省 8億9527萬元 |
| 合計 | 236億7977萬元 | | |

Cutback Management Strategies in the Public Sector during Fiscal Retrenchment: The Case of Taiwan

Hsin-Fang Tsai *

Sima Guang, a Northern Song Dynasty historian, admonished his son saying that “it is easy for the frugal to become extravagant, but very difficult to reverse the process” . This virtue of retrenchment, however, has become a severe challenge of sovereignty after nine hundred years. Due to the lack of systematic analysis and assessment research on cutback management in Taiwan, the purpose of this paper is to understand the use of strategic tools of cutback management in the public sector, to investigate the subjective evaluation of effectiveness, and to explore the causal relationship between the general context factor and the use of strategic tools. Based on surveys of all levels of selected public officials, the study found that they chose the strategies of “expenditure cutting” and “revenue increasing” as the mainstay policies; these were supplemented by the tools of enhancing management efficiency. The subjective evaluation of the effectiveness of strategic tools which try to enhance management efficiency is higher than those trying to increase revenue. The use of tools of expenditure

* Assistant Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University.

cutting between local and central governments are significantly different and the measure in which additional taxes and fees are levied on users was less frequently adopted by local governments. Lastly, a weak causal relationship between the general context factor and the use of strategic tools has been verified. Based on the above research, this paper proposes the following three policy recommendations: (1) strengthen the use of tools for enhancing management; (2) implement performance budgeting especially paying attention to the reports of performance audit; (3) grasp the “opportunity window” to promote tax reform.

Keywords: cutback management, retrenchment management, fiscal distress, cutback strategies