

# 財政壓力下地方政府的預算決策與調適行為之研究\*

張四明\*\*

## 中文摘要

本文主要關注環境變遷對於政府預算運作的影響，基於台北市政府財政近況轉趨窘困的事實背景，本研究選取台北市政府為觀察對象，根據 Allen Schick 財政壓力下總體和個體的預算調適觀點來探討下列問題：財政壓力下地方總預算的籌編過程包含哪些重要的特徵？財政壓力下台北市政府總體和個體的預算調適行為有哪些？各局處首長爭取或保護預算的策略有何重要的差異？財政壓力對地方總預算的分配結果是否產生顯著的影響？本研究將採取文獻探討、年度概（預）算資料分析和深度訪談法等質化研究途徑，來回答上述的問題。

本研究從台北市政府個案的研究發現：在財政壓力日益明顯之際，由上而下的總預算籌編過程顯得愈來愈重要，早期為遏止公共支出膨脹而實施的歲出額度制，強調事先額度分配的控管機制也愈來愈發達；然而，不管在預算決策型態或者分配結果，依然反映出濃厚的漸進行為模式，只是趨向漸減預算的方向而已。在個體的預算調適方面，台北市政府採行對抗為主、緩和為輔的混和模式來回應；類似於許多 OECD 國家的作法，台北市政府也儘量避免一次大幅度刪減，傾向於藉由現行的程序來推動逐步的預算刪減或邊際調整；支出刪減的決策上往往遷就公平原則，比較少見追求效率或管理目標的考慮。最後，機關首長也傾向於採取步步為營、保護既有預算的防衛策略，來應付不確定性升高的預算環境。

**關鍵詞：** 財政壓力、預算決策、預算調適、預算行為、統籌分配稅款、共分稅

---

\*本論文係根據發表於《預算平衡與中程計畫預算制度》研討會之初稿 財政壓力下政府預算競爭之研究 改寫發展而成，該次研討會由行政院主計處、世新大學行政管理學系主辦，民國九十一年三月十五日。承蒙論文評論人余致力教授暨其他兩位匿名審查人提供多項精闢的斧正意見，特別在此致謝。

\*\*作者為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，Email: chang107@mail.ntpu.edu.tw。

## 壹、前言

當代的政府經常面臨資源有限、而民眾需求無窮的難題，使得預算配置的決策不僅涉及各種公共支出偏好的選擇問題，同時多元預算參與者之間也存在某種程度的競爭、衝突關係。是以，公共支出的政治性強調是一種選擇的政治(the politics of choice)；而多元參與者競爭支出的偏好，即是其中一項重要的特徵(Rubin, 1997: 115)。更值得觀察的是，政府預算的運作非常敏感於環境的影響，譬如在不同的財政條件下，政府的回應及預算決策型態可能跟隨著改變；然而，有關總體與個體的預算行為究竟在財政緊縮或寬裕時期有何不同的議題，卻一直在預算領域的研究存在著爭議。Wildavsky(1964)、Fenno(1966)及 Davis et al.(1966, 1974)等人曾提出漸增預算(incremental budgeting)的理論觀點，來解釋資源相對寬裕時期政府的預算決策，這種觀點在一九六〇、七〇年代，大致主導美國公共支出政治特性的解釋。直到八〇年代美國政府的財政狀況日益惡化，預算研究轉而著眼於財政匱乏下的資源分配議題，學者如 Bozeman and Straussman(1982)、Behn(1985)以及 Rubin(1997)等人認為：漸增預算觀點對歲入減少情況下的預算分配，已經無法提供合理的解釋。晚近的觀察更指出：財政緊縮和集權化趨勢只是一種獨特的現象，它們的綜合與分離的效果都應該被加以檢視才對，因此研究的重心應該兼顧微觀、個體層次(micro-level)，還有宏觀、總體層次(macro-level)的分析(Hendrick, 1989: 45)。Allen Schick(1986, 1988)則是具體實踐此一主張的翹楚，他提出總體和個體預算調適(macro/micro-budgetary adaptations)的觀點，分析許多隸屬於經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)的國家面臨財政壓力時的回應作法，相關的運作經驗提供本研究一個良好的參照與比較對象。

截至目前為止，國內文獻尚缺乏財政壓力對政府預算影響的實證研究，大多數偏向預算決策或官僚預算行為的描述，例如李世堅(1989)發表的「美國國會預算審議過程探討」，蘇金錢山(1989)進行的「政府預算編制策略行為之探討」，徐仁輝(1996)分析的「制度與官僚的預算行為」，余致力和陳立剛(1997)討論的「理性預算的運用與限制」，李允傑(1997)的「政府預算行為與預算規模理論性之探討」，或者徐仁輝(1997)完成的「當前我國政府預算決策過程之研究」等論文都具有代表性。相較而言，只有蘇彩足(1996a)曾在「漸增預算之迷思」乙文，論及財政壓力的因素對於漸增預算理論解釋力的衝擊；孫克難(1991)曾以新古典理論模型，探討台灣地區國防支出的決定因素；另外，蘇彩足(1996b)利用期望水準競賽模型為基礎，實證分析中央政府總預算案的歷史資料，來驗證預算決策過程內含的「由上而下」與「由下而上」兩股勢力，對於中央政府預算配置的影響。晚近徐仁輝(2002)注意到預算緊縮情勢下，新預算決策理論建構的重要性，該論文主張以新制度經濟學的研究方法，針對預算緊縮情況下受到外在環境與制度影響更深的決策模式，能夠提出有效的解釋。然而，由於本土實證研究為數不多的缺憾，致使吾人仍無法洞察國內預算競爭的各種實存現象，特別是各級政府財政壓力日

益明顯的當下，預算調適行為與策略是否會在質與量方面產生重大的改變，相關議題也都欠缺深度的瞭解與詮釋能力。本實證分析的推動旨在彌補前述的知識上的落差。

在我國地方財政普遍困難的整體景象中，台北市政府原本以自有財源偏高、財政相較寬裕而令人稱羨；然而近年來因經濟景氣持續低迷，加上中央修法降稅和刪減統籌分配稅款等因素，使得地方總預算的歲入和歲出規模自九十年度連續兩年都呈現緊縮的現象，財政壓力遽增日益浮現檯面（詳見第貳節的分析）。基於此，本研究選取台北市政府為觀察對象，根據 Schick(1986, 1988)總體和個體預算調適的觀點，並參酌 OECD 國家的運作經驗來探討下列的問題：財政壓力下地方總預算的籌編過程有哪些重要的特徵？財政壓力下台北市政府預算的總體和個體調適策略為何？各局處首長爭取或保護預算的行為有何重要的差異？財政壓力對於地方總預算的分配結果是否有顯著的影響？本研究將採取文獻探討、檔案資料分析和深度訪談法等質化研究途徑，來回答上述的問題<sup>1</sup>。以下先說明台北市政府自從八十八下半年和八十九年度以來的財政狀況，為本文鋪陳一個分析的事實背景。其次，討論文獻上有關財政壓力下預算決策過程的特徵、預算調適行為以及預算參與者的策略運用等觀點，來建構本研究分析的理論基礎。又次，兼採總體、巨視與個體、微觀的角度，分析面臨財政壓力時台北市政府總體和個體的預算調適作法，並討論台北市政府回應財政壓力的策略及官僚爭取預算的行為。最後，歸納本研究對財政壓力下預算決策與調適行為的重要發現，進一步和 OECD 國家的運作經驗相互比較來作成結論。

## 貳、台北市政府財政近況的分析

若以九十一年度往前推兩個會計年度來說，台北市政府的財政狀況日益惡化當中，正面臨歲入大幅短收、歲出的規模緊縮、以及累計債務餘額持續攀升等不利因素的衝擊，連帶的影響地方總預算案的籌編愈形困難。就歲入面觀察，台北市財政惡化的根由傾向於經濟活動衰退的影響、中央財政移轉收入減少、一連串修法造成稅基流失等因素，比較少見被 Caiden(1980)稱之為「負面財務操作」(negative financial practices)的現象，而導致歲入來源愈趨於不穩定。以九十年度總預算的籌編情況來推估，歲入大幅短收的原因包含受到經濟景氣持續低迷，房地產交易減少使得土地增值稅短收約 200 億元，加上中央修法將金融業營業稅率由 5% 調降為 2%，約減少 81 億元，修正國民教育法刪除國民教育附徵經費之規定，約減少附徵經費 18 億元，修正契稅條例將買賣稅率調降為 6%，預估減少約 7 億元收入，上述合計短收歲入 300 億元。另外一方面，統籌分配稅款分配給直轄市的比率由 47% 調降為 43%，預估減少台北市的歲入達 48 億元，使得地方財

---

<sup>1</sup> 深度訪談的對象包括：台北市政府主計處石處長素梅、陳副處長高燦、財政局李局長述德、養工處羅處長俊昇、社會局師主任秘書豫玲等人，在公務極度繁重之餘撥冗與作者討論研究問題，並承蒙主計處第一科和財政局第一科提供相關的資料皆對本研究助益良多，特別在此致謝。

政問題益形雪上加霜<sup>2</sup>。

近年來台北市財政狀況轉趨艱難的情況，首度反映在九十年度的歲入、歲出預算，兩者的負成長均達 11% 以上，成為台北市自改制以來預算負成長最高的一年。九十年歲入預算經核算僅有 1,429.96 億元，較上年度的歲入預算 1,612.89 億元(已還原為一年)，減少 182.93 億元(約減 11.34%)；為符公共債務法相關規定，歲出預算僅能編列 1,548.99 億元，較上年度歲出預算 1,745.54 億元，減少 196.55 億元(約減 11.26%)；歲入歲出兩者差短 119.03 億元，連同債務還本 96.5 億元，合計尚須融資調度數為 215.53 億元，約占地方總預算規模(亦即歲出加上債務還本)1,645.49 億元之 13.1%。再者，九十一年度歲入、歲出同樣呈現雙雙俱挫的局面，歲入預算經核算僅有 1,384.27 億元，較上年度歲入預算 1,429.96 億元，減少 45.69 億元(約減少 3.20%)；為符公共債務法相關規定，歲出預算僅能編列 1,528.61 億元，較上年度歲出預算 1,548.99 億元，減少 20.38 億元(約減少 1.32%)。歲入歲出差短 144.34 億元，連同債務還本 119.40 億元，合計尚須融資調度數為 263.74 億元，擬以發行公債及賒借收入 245 億元及移用以前年度歲計賸餘 18.74 億元予以彌平。以上融資調度數 263.74 億元，占總預算案規模 1,648.01 億元之 16.00%，遠高於上年度所占之融資調度比率(以上數據，參見表一、台北市政府近十年財政狀況統計表)。

除了歲入、歲出規模同步緊縮外，台北市政府最近三年的累計債務餘額也持續攀升。截至九十一年底止，未償債務餘額高達 1,633.97 億元，相對於截至九十年歲入預算數為 1,485.87 億元，截至八十九年底決算數為 1,332.78 億元。九十一年未償債務數額占前三年度 GNP 平均數之 1.69%，占總預算及特別預算歲出總額之 97.39%，還有九十一年度舉債數約占當年總預算及特別預算總額之 14.88%，已經逼近舉債上限 15% 的關卡。雖然這些數據仍落在公共債務法所規定之上限 3.6%、135% 及 15% 等範圍內，惟均明顯高於九十年歲入所占的 1.58%、80.67% 及 12.88%。另外，從最近三年歲入的來源別分析，台北市政府各種稅課收入呈現遞減現象，連帶影響自有財源的比率也出現震盪下滑的趨勢，由八十八下半年及八十九年度 85.4%，微幅升高為九十年歲入 86.08%，以迄於九十一年度遞減為 82.43% (參見表二、臺北市政府近三年歲入明細暨自有財源比例表)。綜上所述，從九十年歲入起台北市政府的歲入和歲出規模已同步向下緊縮，同時最近三年的累計債務餘額持續擴大，以及自有財源的比例明顯下滑等諸項警訊，都可以看出台北市政府財政轉趨窘困的端倪。

## 參、理論基礎

財政條件對於政府預算運作的影響是本研究關注的重點，外在環境的變遷特別是財政壓力的因素，究竟如何衝擊到地方政府的預算決策？政府預算過程的調適作法為何？以及官僚的預算行為是否產生本質上的變化？這些議題將是本文

<sup>2</sup> 參見台北市政府編，《九十年歲入台北市地方總預算案總說明及主要附表》，頁 1-2。

建構理論基礎的重要元素。在這方面的文獻，Hendrick(1989)對於環境與預算決策關連性的剖析，Schick(1986, 1988)提出的總體和個體預算調適的觀點，以及Rubin(1997)針對公共支出的政治特性等論述都具有很高的參考價值。再者，自一九八〇年代以降美國地方政府的財政狀況逐漸惡化，關於地方政府如何回應財政壓力的研究也日益蓬勃發展；譬如Levine(1978, 1979)提出「刪減管理」(cutback management)的論點首開風氣之先，Wolman(1980)探討地方政府回應財政壓力的策略，Levine, Rubin and Wolohojian(1981)等人闡釋擰節公共支出的政治性，還有稍後Cooper(1996)分析財政壓力下預算回應的措施，這些文獻都有助於理解地方政府面臨財政壓力的調適作法。綜合上述預算政治研究的觀點，以下分別從：(1) 財政壓力下預算決策的特徵，(2) 財政壓力下總體和個體的預算調適，以及(3) 財政壓力下預算參與者的策略運用等三個面向，來呈現本研究的分析架構。

### 一、財政壓力下預算決策的特徵

就預算非常敏感於環境影響的觀點而言，財政惡化自然會衝擊到資源配置的決策過程，財政壓力與誘發的預算調適行為之間也可能有所關連。目前有關預算決策的兩大解釋途徑，包括漸增預算(incremental budgeting)與非漸增預算(non-incremental budgeting)的觀點。漸增預算通常是發生在一個分權化、由下而上(decentralized or bottom-up)的預算過程，主張多數的參與者習慣根據過去的搭配數為基礎，再來從事小幅度的調整，預算過程中充斥著簡單化的決策規則、片斷的決策制定與政治策略的運用；換言之，漸增預算習慣於採行一種簡單化、但是具有策略思考(simple but strategic)的決策規則。相對的，財政壓力下的預算分配屬於非漸增預算的型態，推動刪減需要一個較為集權化、由上而下(centralized or top-down)的預算過程，預算官員也傾向於採用某些較為綜合或理性的(comprehensive or rational)決策規則(Hendrick, 1989: 30)。前述的觀點大體吻合預算政治學者Rubin(1997)的觀察，主張漸增預算只適用於描述歲收豐沛時的預算過程，但是在歲入拮据、財政困難之際，增量預算的觀點不僅很難再適用，而且預算過程可能變得越來越集權化，同時由上而下的決策型態更受到政府的重視。

Bozeman and Straussman(1982)也關心財政豐瘠或匱乏對於預算決策的影響，主張預算過程包含由上而下與由下而上的兩股勢力交織併存，只是其相對力量的大小將取決於財政條件及其他的關連因素。一般而言，在財政資源豐富時期，由下而上的決策模式很少會受到挑戰，不過當預算緊縮的時代來臨，政府通常會透過由上而下的途徑來節制總體預算的規模。另外，藉由探討OECD國家面臨財政壓力的調適作法，Schick(1986)發現這些國家的預算決策已轉變為強調由上而下的總體控制，亦即事先由預算幕僚機關確立相關的財政規範和預算目標，以作為各機關籌編預算的依據。國內的學者例如蘇彩足(1996a)、徐仁輝(2002)也大致同意：財政壓力下的預算決策傾向於由上而下的途徑，以及採行總體控制的觀點。

至於在預算的決策模式方面，由於財政拮据下的預算更具有綜合與管理的導

向，因此需要一個集中協調的決策系統；這種以理性為基礎的預算決策可能是依循經濟抉擇模式、管理決策模式、或者介於經濟與管理模式之間的中介途徑來進行(Hendrick, 1989: 30-31)。其中，經濟抉擇模式近似於 Lewis(1941)的公共預算經濟理論或者 Niskanen(1975)理性抉擇模式，通常採取個體經濟的行為假定，主張預算決策者瞭解所有可能的備選方案及其後果，將會選擇一個方案來極大化個人的效益。再者，預算的管理決策模式由 Downs and Rocke(1984)命名提出，主張透過一些法定的標準來決定預算分配，例如通貨膨脹率用在作業成本或人事費調整的估計之上。Behn(1985)和 Bozeman and Straussman(1982)則倡導一種介於經濟與管理的中介途徑(in-between method)，偏重於衡量公共支出的優先順序和政策目標才做成預算決策，比較會考慮到外在環境因素的影響。至於是何種的決策模式較為適用，將取決於財政問題的複雜性及其他條件的狀況而會有所不同。

總之，財政壓力的情勢可能驅使政府預算的運作發生本質上的變化，使得預算過程愈趨向於由上而下的集中控制，強調更為綜合或者理性的決策規則；至於在預算決策模式上，可能採行經濟抉擇模式、管理決策模式，或者前面兩種模式的中介途徑來運作。不過值得注意的是，由上而下的途徑不必然是財政壓力的直接產物；在資源寬裕的時代，由上而下的控制力量也可能來主導，特別是為了公共支出分配的整體考慮，或者用來節制各機關漫無邊際的概算擬編行為。本研究將引用前述的財政壓力下預算決策的觀點，試圖來解析台北市政府總預算籌編過程的運作特徵。

## 二、財政壓力下總體和個體的預算調適

財政壓力的衝擊究竟為預算過程帶來哪些顯著的變遷？根據 Schick(1986, 1988)總體和個體預算調適的觀點，強調公共預算是一種因應政治與經濟條件變遷的調適過程。在財政壓力的情況下，總體預算(macro budgeting)是屬於一種限制總支出的過程，而個體預算(micro budgeting)則是將支出限制應用到特定計畫和決定的過程(Schick, 1988: 523)。如何調和總體規範與個體的刪減決定，便成為預算決策過程的主要考慮；然而在面臨嚴格的公共支出限制時，這些決定可能變得更加棘手。就總體的預算而言，OECD 國家面臨財政困境時通常採取預算穩定化(budget stabilization)或者擰節支出的政策，主要的調適作法包含：(1) 建立財政規範來限制公共支出的需求，(2) 將這些財政規範轉化為可操作的預算目標，(3) 執行刪減策略來抑制公共支出成長，(4) 調整多年度預算成為一種漸減的技術(decremental technique)，以及(5) 強調財務管理的革新來提高效率等途徑(Schick, 1986: 125)。值得注意的，許多調適的作法其實只要改變預算的作業方式，並不需要顛覆現行的預算過程即可以達成；基於此，Allen Schick(1986)認為：大張旗鼓的預算改革年代事實上已經逐漸消逝。

為了使財政規範能夠轉化為具體的預算政策，進而指導歲入和歲出的決定，許多國家經常運用的機制包含：(1) 透過一些預設目標(prefixed targets) 來規範公共支出的上限，例如宣稱追求預算平衡或將赤字控制在一定的範圍內，(2) 根

據歲入和歲出的趨勢預測來建立一個基線(baseline),作為年度預算編列的參照水準(reference level), (3) 多年度預算(multiple-years budgeting)從原先是一種規劃的過程轉變為財務控制的工具,以及(4)將預編(prepreparation)機制納入政府預算的籌編過程(Schick, 1986: 125-131)。當中尤以預編機制最受到眾人的矚目,這項前端機制先針對財政目標和公共支出做成關鍵性的決定,來指導後續的預算政策形成。根據 Allen Schick(1986)的觀察,預編機制使得編製作業愈趨向一個集權化、強調由上而下的過程,預算編製的審查也從傳統很片斷化的狀態到趨向於整合;在保存資源為主的動機下,過去偏重預算請求的考慮已轉變為強調預算需求的合理化;另外,這項機制將會延長預算運作的週期,以便保留較寬裕的時間來執行精簡或節約措施;不過由於政治參與、介入提早發生,也使得預算籌編過程趨向高度政治化。

再者,如何將支出限制應用到特定計畫的個體預算層面,可能是透過下列途徑來進行:(1)刪減預算、(2)加強現金管理、(3)改變預算的優先順序、(4)推動計畫評估、(5)監測預算執行和經費運用、(6)財務管理的分權化、彈性化等措施(Schick, 1988)。以刪減預算的途徑為例,多數 OECD 國家通常會避免採行大幅度的刪減(deep cuts),以免引發過於激烈的政策變遷;相反的,大部分會藉由現行的程序來推動逐步刪減或者邊際的調整,亦即採行一種漸減預算(decremental budgeting)的作法。就如何從事刪減的議題而言,常經由選擇一個特定的基礎(ad hoc basis)著手。另外,有系統的計畫評估過去是致力於改善施政計畫的效率和效能,不過目前的計畫評估卻偏好在如何進行支出刪減的考慮。由於計畫評估可能帶來外在的價值判斷,容易引發爭議和衝突;因此,主其事者在顧及政治可行性和容易執行等因素,從事預算分配時常偏愛給予一個額度,再讓個別部門自行裁量刪減的方式(Schick, 1988:528-529)。如此既可在短期間達成撙節支出的目標,又可以掩飾刪減預算的真實影響,以致於經常出現 Schick(1988)所指稱「刪減愈多、評估愈少」(cutting more and evaluating less)的弔詭現象。

前述的個體預算調適作法,也經常出現在地方政府回應財政壓力的研究文獻上。Levine(1978)曾在 組織衰退與刪減管理 乙文,討論一個組織停止成長時的策略選擇。公共組織回應衰退威脅的選擇,不外乎是採行對抗策略(resistance measures)或者緩和策略(smoothing strategies) (Levine, 1978: 320)。前者主要從收入面著手,試圖以擴大歲收的基礎、落實使用者付費等途徑來增加收入;後者從改善問題的界定與規劃來保存實力,主要經由改善公共支出的效率與效能來達成。有趣的是,Levine(1978)發現沒有一個組織熱衷於執行刪減措施,雖然對抗的風險很高,組織還是會找尋方法來抗拒預算刪減。另外,許多刪減措施的抉擇常會落入效率與公平之間的替換議題;換言之,究竟是根據理性分析、追求效率而刪減,還是考慮刪減分配的公平性?由於公平的途徑較容易執行,多數的作法也傾向於採行不同形式的跨部門刪減(across-the-board cuts)。稍後 Wolman(1980)在 地方政府回應財政壓力的策略 指出,大多數的地方政府可能採取下列措施:拖延時間(例如融資借貸或者內部基金移轉)、仰賴府際間的財政移轉收入、增加

自己的收入或者刪減支出等來因應歲入短少的衝擊；不過決策者通常會先使用前面三種策略，直到對抗策略用罄之後才會推動刪減支出的作法，甚至於進一步刪減公共服務水準。這種觀點大致吻合 Levine(1978, 1979)的主張，認為地方官員在第一線防衛時會先採行對抗的策略，然後再考慮推動實質性的刪減措施。

另外，針對美國聯邦政府在 1986 年終止「共分稅」(General Revenue Sharing)計畫, Dommel and Rasey(1989)、MacManus and Pammer(1990)以及 Marando(1990)等人曾比較分析地方政府的各種因應對策。Dommel and Rasey(1989)發現俄亥俄州數個大城市在失去「共分稅」後，大致採取刪減公共支出、尋找「共分稅」損失的替代財源、以及混和的策略等方式來回應；其中多數的刪減支出作法可能是目標刪減或跨部門的刪減，但沒有一個城市直接採取刪減公共服務的激烈措施；再者，彌補「共分稅」損失財源的方法主要有：透過營業基金或歲計賸餘的移用來增加歲入，其次是調漲使用者規費(user fees)，只有一個城市採用開徵新稅的措施。其次，MacManus and Pammer(1990)研究俄亥俄州 523 個郡或城市在「共分稅」取消後的撙節策略，發現城市地區(約占觀察對象 74.1%)愈傾向於採行增加收入的策略，而鄉村地區(約有 79.4%)愈傾向於刪減公共支出。

Marando(1990)的實證分析則發現：假若「共分稅」占經常門預算的比例愈高，地方政府刪減服務的情況也就愈明顯；再者，對於哪些財產稅率已經瀕臨上限的城市，愈有可能採取開徵新規費、調整現行費率水準、或者減少資本門支出等作法。在所觀察的 153 個城市當中，Marando(1990)發現 75%以調漲費率和規費，44%開徵新規費，39%調整財產稅，只有 10%以調高消費稅率來增加收入；就支出面的控制而言，56%降低經常門支出的成長率，48%降低資本計畫支出，43%減少契約服務，33%推動精簡人事，28%採行人事凍結，16%降低服務水準來因應地方財政的困局。有關財政情況與地方政府回應的關連性議題，早期的文獻指出：地方政府在財政或預算上的回應方式，與歲入短少的嚴重性和持續期間有關連(Levine, Rubin and Wolohojian, 1981; Schick, 1980)；但是稍後的研究指出：實務上很難從歲入損失的範圍，來判斷地方政府的回應或撙節策略會有何不同(Morgan and Pammer, 1988; Clark and Walker, 1991)。

綜合言之，財政壓力預期將會促成政府預算過程的改變，就總體的預算調適而言，一般是透過明示的財政規範和預算目標來限制公共支出的持續擴張，並輔以多年度預算、前端預編機制來追求總體預算調適的目標。另外，在個體的預算調適上，美國地方政府的回應策略相當的廣泛，包含許多增加收入或者減少支出的行動；雖然彼此間的作法不盡然具有一致性，但多數會優先採行某些容易執行、而且政治可行性較高的方案來應對。

### 三、財政壓力下預算參與者的策略運用

Rubin(1997)從多元參與者競爭公共支出的偏好切入，曾針對影響預算過程競爭的因素和參與者的策略運用，提出個人鞭辟入裡的觀察。假如預算參與者的人數愈多、彼此的支出偏好差異性愈大、預算需求遠高於收入、相互競爭的利益



彼此對立等情況下，預算過程的競爭將愈趨於白熱化。雖然如此，資源競爭的幅度也取決於預算過程的特徵和預算書的格式，亦即將哪些項目放在一起(group together)進行比較；在資源非常有限的情況下，愈是敵對的計畫項目相互比較，預算競爭的情況也就愈形激烈(Rubin, 1997: 116)。再者，官僚爭取預算的策略不僅受到前述預算過程的影響，也可能隨著環境因素而產生本質上的變化。具體言之，環境會影響歲入的成長率、預算資源的水準、以及歲入的確定性，環境也可能直接加諸政策強制性(policy mandates)；例如天災衝擊、瀕臨戰爭的情勢、或者政黨輪政導致公共政策改弦更張，這些環境因素都可能左右預算決策過程，甚至於改變原先預算策略的適當性。職是之故，公共預算是存在於一個具有競爭性的賽局，其中可獲得的資源水準、預算參與者人數多寡、偏好的差異性、預算過程的特徵、以及外在環境因素等，都可能影響預算過程的競爭狀況。

至於財政壓力和預算緊縮的情勢浮現，將如何影響預算參與者的角色行為？由於漸增預算觀點的盛行，早期對美國州政府預算行為的研究經常引用角色理論(role theory)來詮釋，認為各個預算參與者扮演特定的角色，且具有可以預期的行為模式(Anton, 1967; Scharkansky, 1968; Thompson, 1987)。譬如，相對於州長和預算幕僚人員是扮演著守門人的角色，希望對各機關提出的概算需求進行必要的刪減，以便維持財政收支平衡，各機關首長傾向於 Niskanen(1975, 1991)所描述的預算極大化(budget-maximizing)的角色，經常表現出貪婪的(acquisitive)行為模式<sup>3</sup>。問題是當財政警訊頻傳、預算規模更形緊縮之際，勢必將衝擊預算參與者隨心所欲的貪婪行為。Schick(1988)認為預算「保存者」(conservers)通常在設定財政目標和支出上限方面扮演較重要的角色；相對的，個體預算則是「要求者」(claimants)的活動場域，他們在影響個別計畫的決定上非常的積極。在漸增預算的年代，「要求者」與「保存者」同樣期望公共支出穩定的成長，而且表現出一致的行為模式。然而在刪減的年代裡，兩者的期望難免會發生衝突；預算主管人員通常扮演「保存者」角色，傾向於嚴格審查、要求控制支出，「要求者」卻希望能儘量滿足個別的預算需求(Schick, 1988: 524)。

在如此動態的預算競爭過程之中，參與者的行為模式和策略運用將跟隨著財政狀況而調整，相近於 Hendrick(1989)和 Schick(1986, 1988)的看法，Rubin(1997)認為在財政困難之際，政府預算過程有可能變得越來越集權化，並營造一個預算參與者之間相互競爭的結構，導致機關首長愈傾向於運用某些防衛的策略(defensive strategies)；例如將現行計畫連接到政治上深受重視的目標，修正計畫目標以便吻合既定的政策，經由這些策略運用來鎖定並設法維持現有的支出水準(Rubin, 1997: 132)。另一方面，假如歲入的不確定性急遽升高，爭取公共支出的行為也可能隨之改變；個別機關傾向於考慮短期可獲得的預算，每年推動一些小型計畫，即使無助於關鍵問題的解決，致使規劃(planning)變得越來越沒有意義；高階首長也傾向於控留一部份未承諾的預算(uncommitted money)，以因應環境變遷的不時之需(Rubin, 1997: 133)。換言之，財政壓力逐漸塑造一種限制公共支出

<sup>3</sup> 參見余致力、陳立剛，1997，理性預算的運用與限制，頁 78-79。

的氣氛，不僅將改變預算參與者之間的權力關係，諸多的調適作法也可能改變預算參與者的期望，傾向於站在哪些資源是預算過程可獲得的面向來思考問題。雖然嚴格的支出限制讓預算幕僚機關享有更多的權力和揮灑空間，但各個業務主管機關還是能夠找尋到出路來應對。弔詭的是，政府預算過程的理性成份不見得因為由上而下的途徑而明顯提升，反倒看到預算參與者回應環境變遷的調適行為摻雜更多策略思考的色彩。

## 肆、台北市政府個案的實證分析

奠基在台北市政府財政壓力日益浮現的事實背景和相關的理論基礎之上，本文以下從財政壓力下預算決策的特徵、總體和個體的調適行為、以及預算參與者的策略運用等三道軸線，來解析財政條件變遷對台北市政府預算運作的影響。

### 一、財政壓力下預算決策過程的分析

根據台北市地方總預算編製作業手冊之規定，地方總預算的籌編流程大致分為下列十四個步驟：(1) 研考會會同主計處擬訂施政綱要及總預算編製要點、(2) 各機關研提歲出需求、(3) 財政局研提歲入概算、(4) 主計處擬訂總預算規模及各機關歲出概算額度分配原則、(5) 市長核定總預算規模及各主管機關歲出概算額度、(6) 各機關提報歲入歲出概算、(7) 研考會、人事處及主計處實施專案計畫先期審查、(8) 財政局檢討各機關歲入概算、(9) 研考會複評公共工程程計畫、(10) 預算審查委員會及各工作組審查各機關歲入歲出概算、(11) 市長核定各主管機關預算額度、(12) 各機關編製單位預算、(13) 主計處彙編總預算案並提報市政會議、(14) 總預算案函請市議會審議等。一般來說，在地方總預算的籌編流程中，分配各主管機關歲出額度是總預算籌編決策的關鍵所在；而依序召開的「工作組」會議和「年度計畫及預算審查委員會」會議，則是一連串重要的決策場域。「工作組」會議由主計處長親自主持，邀集財政局、研考會及人事處代表，還有各局處高階的預算幕僚人員參與；「年度計畫及預算審查委員會」由歐副市長召集主持，各局處首長通常會親自出席會議來爭取所屬機關的預算<sup>4</sup>。

雖然地方總預算籌編仍維持由各機關先研提概算需求的程序，但是隨著財政壓力日益浮上檯面，由上而下歲出額度制、明訂共同性費用基準、各機關歲出概算的核列原則、以及劃定歲出需求的分類和比較方式等，相關配套機制在預算過程的運作似乎愈來愈發達，具體例證列舉如下：

- (一) 各機關所提歲出需求通常考量其以往年度預算的執行能力，然後核定分配各主管機關的歲出概算額度。首先，在分配歲出概算的額度時，各機關所提概算需求經主計處邀集財政局、研考會及人事處組成「工作組」

<sup>4</sup> 主計處陳副處長高燦在訪談中指出：主計處、財政局、研考會和人事處等是地方總預算籌編過程的重要幕僚機關；其中主計處負責歲入和歲出預算的彙整，財政局統籌司理財源的籌措，研考會則負責施政計畫的審查和管考工作。至於在兩位副市長的職務分工上，歐副市長主要統籌公共工程和預算資源的分配，白副市長則負責教育、文化、社福、人事與組織編制等。

實施初審，其中分年延續性計畫及新興中程計畫，另外必須參酌研考會的複評意見才能做成結論。其次，各機關歲出概算的初審結果及各重要待決事項，則必須提報「年度計畫及預算審查委員會」進行複審，最後再簽報市長核定各主管機關的歲出預算額度。這種歷經初審、複審兩階段作業，循序逐級而上的概算審查流程，在於貫徹一種以歲出額度分配為中心的控管機制，來回應財政壓力日益緊迫的挑戰。

- (二)、關於新增員額及新增約聘僱計畫、車輛計畫、電腦計畫、出版品計畫、出國計畫、志義工服務計畫、及研究發展計畫等專案計畫部分，暫時不分配概算額度，而由各機關擬定計畫細目分別送研考會、人事處及主計處等機關進行專案審查，統一在各專案計畫的總額度內加以控管處理。
- (三)、為落實經常性支出應本緊縮原則確實檢討編列，台北市政府主計處並針對各機關人事費、共同項目費用、及購置物品設備等，建立一系列的共同性費用編列基準表<sup>5</sup>，以作為各機關編列經常支出的依據。
- (四)、在歲出概算核列原則方面，屬於經常支出的人事費應依據各機關預算員額進用情形核實編列，人事費以外的部分應本撙節原則，檢討減列效益不高之計畫，以容納其他的施政重點項目。有關資本支出部分，辦理中之分年延續性計畫應參考以往年度計畫執行進度優先編列，新興之一般性計畫符合市政建設施政重點，而且執行上無困難者可併列優先。「年度計畫及預算審查委員會」、「工作組」以及「專案審查小組」等，應依據上述的原則來辦理各機關的概算審查<sup>6</sup>。
- (五)、就各機關歲出需求的分類和比較方式而言，大致分為基準需求、競爭性需求、以及專案計畫需求等三大類。以九十一年度總預算籌編為例，其中基準需求約 1072 億元，占擬列總歲出概算約 65%，基準需求支出包括人事費和經常門的作業維持費，通常不容易大幅刪減；另外，競爭性需求包括依法律義務編列之重大支出為額度約為 337 億元，占競爭性需求 61.45%；分年辦理之延續性計畫支出額度為 181 億元，占競爭性需求 33.14%；前述的法律義務支出和延續性計畫兩者合計共 518 億元，約占 95%的競爭性需求（參見表三、台北市政府各機關九十一年度基準需求占擬列歲出概算之比例）；換言之，只留 5% 額度供其他的競爭性需求，或者需重新檢討核列的支出來相互競爭，致使新興計畫的容納空間非常侷限。這種分類比較的方式不僅顯著降低各科目(或計畫)之間的競爭關係，支出結構過於僵化的結果，也連帶減弱政府預算重分配的能力，以致於雖然預算規模呈現緊縮造成個別機關的預算局部被調減，但是多數的預算額度仍大體維持既往的狀態。

綜上所述，台北市政府的預算過程已發生多項重大的變遷；預算籌編過程愈

<sup>5</sup> 關於各項共同性費用基準之規定，參見台北市政府主計處編印，《九十一年度台北市地方總預算編製作業手冊》，頁 82-115。

<sup>6</sup> 參見台北市政府編，《九十一年度台北市地方總預算案總說明及主要附表》，頁 6-7。

來愈偏重由上而下的途徑，應用標準化的決策規則，朝向集中控制的方向發展。其次，敘明共同性費用的編列基準以及各機關概算核列原則，有助於明確化預算編列的遊戲規則，不僅可以減少過去經常性支出漫無章法的擬編行為，同時也降低預算浮編灌水的疑慮；另外，透過劃定概算需求的分類和比較方式，也可以降低預算決策過程的不確定因素，大幅節省預算參與者之間從事互動的交易成本。

## 二、財政壓力下總體和個體的預算調適分析

Schick(1986)認為總體的預算調適是一種限制總支出的過程，可以透過明示的財政規範和預算目標，來達成遏止公共支出持續的擴張。面對日趨窘困的財政情勢，台北市政府先依據行政院頒訂之中央及地方政府預算籌編原則，釐出自身適用的預算收支基本原則，強調政府預算收支應該審度總資源供需估測的結果，財政健全與經濟成長兼籌並顧，並恪遵預算法有關政府經常收支應保持平衡，未償債務餘額預算數以及當年度舉債額度，不得超過公共債務法所規定之上限等，來作為地方總預算籌編過程的總體規範。再者，地方支出的原則進一步設定為：政府年度支出規模占國民生產毛額之比率應持續下降，總預算案連同特別預算之歲出增加幅度，以不超過歲入之成長率為原則<sup>7</sup>。由於台北市政府的稅課收入繼續短少，迫使在九十一年度總預算籌編時即採行通案刪減、歲入和歲出同步緊縮的預算政策，以嚴密控制政府收支差短的問題。如前所述，OECD 國家面臨財政壓力時，也採行類似的預算穩定化政策來回應，這些總體的預算調適並不脫離西方國家的作法。

除了積極建立財政的規範、推動刪減策略(詳見於後)之外，台北市政府也透過前述的歲出額度制，還有總體經濟情勢及中程預算收支推估，來指導地方總預算籌編過程的作業。值得一提的，相關的調適機制並非新創的制度，中央政府自從民國八十四年，即開始實施歲出額度制及中程預算收支推估。台北市政府更率先在八十三年推動歲出額度制，希望遏止公共支出膨脹及改進各機關漫無邊際的概算擬編行為。由上而下的歲出額度制強調，事先分配各主管機關的歲出概算額度，再委由各機關在額度範圍內，考慮施政計畫的輕重緩急來編列概算；這種分配各機關歲出額度的決策流程，類似於 OECD 國家的前端預編機制，已經對總預算籌編形成一股由上而下的指導力量。另外，為控管政府中程概算與健全財政運作，台北市政府也從民國八十四年起，開始辦理總體經濟情勢及中程預算收支推估。總體經濟情勢及中程預算收支推估，是接近於多年度預算的一種型態；在關心財政壓力的情況下，中程預算收支推估的運作傾向於透過預先額度分配的規劃手段，來達成遏止歲出持續平膨脹的目的，使得中程預算收支推估機制愈來愈像是一個多年期的基線預算。

至於在個體的預算調適部分，大體類似於 Levine(1978)「刪減管理」或 Wolman(1980)的論點，台北市政府採取對抗策略為主、緩和策略為輔的混合模式，來回應接踵而來的財政壓力。由於歲入和歲出的差短擴大，各種增加收入的

<sup>7</sup> 詳見台北市政府主計處編印，《九十一年度台北市地方總預算編製作業手冊》，頁 1-2。

努力助益也相當有限，為符合預算法有關政府經常收支應保持平衡及公共債務法舉債上限之規定，連續兩年採行通案刪減措施，九十年度總預算籌編時即通案刪減各機關國內外差旅費 30%、委辦費 20% 及作業維持費 15%，九十一年度核定各主管機關歲出概算額度時，再度通案刪減作業維持費 10%，以因應台北市政府歲入持續短收的衝擊。除了在總預算籌編過程採取通案刪減的措施，其餘的個體預算調適作法包括：推動財政收支劃分法(以下簡稱為「財劃法」)修正、會計年度中祭出預算執行節約措施、以及全面推動開源節流方案等三大主軸上。其中推動「財劃法」修正，訴求的基調是統籌分配稅款「把餅做大」，除為了保護既有的府際間財政移轉收入，並以「比例入法」的方式來反制行政院主導分配辦法的自由裁量空間。更重要的是，台北市善用立法院「朝小野大」的政治情勢與在野黨共同聯手修法，試圖將過去統籌分配稅款的爭議，長期以來被定位在地方政府之間你爭我奪的零和賽局遊戲(zero-sum game)，轉變為中央與地方之間的資源競爭關係，直接挑戰中央下放財政權力來改善地方財政的困境。另外，推動開源節流方案是屬於比較綜合性的財政回應策略，不僅包含各種增加地方歲入的具體措施，同時也納入許多擷節公共支出的努力行動。

#### (一)、推動「財劃法」修正以確保統籌分配稅款的分配數

統籌分配稅款的爭議是中央與地方之間經常上演的「搶錢大賽」戲碼，這項爭議不僅反映利害關係人對府際間財政關係的專業判斷，同時也摻雜濃厚的政治角力成份。自從民國八十八年以來，中央已連續三次修正統籌分配稅款分配辦法，先是將直轄市分配比率由 47% 調降為 43%，致使台北市的分配數減少約 50 億元，稍後又調整北高兩市之間的分配比率，導致台北市減少 13 億元。民國九十年歲末交替之際，財政部又擬議將直轄市分配比率由 43% 調降為 36%，台北市估計將減少 70 億元，再度觸動台北市財政情況已瀕臨危機的敏感神經。為了確保現制統籌分配稅款原有的分配數，並降低未來中央任意調整分配比例所衍生的不確性，台北市政府獲得當時立法院在野聯盟的奧援，於九十一年初立法院通過「財劃法」第八條及第十六條之一條文修正，內容強調增加營業稅、所得稅和貨物稅提撥的比例來「把餅做大」，預估擴增統籌分配稅款的規模為 3,111 億元，且將各級政府之間的分配比例予以固定。

從台北市政府的觀點來看，上述修法的結果不僅保護直轄市既有的財政移轉收入，而且局部調整中央財政集權化的偏頗現象，「把餅做大」有助於抒解地方財政普遍困難的窘境。然而，從中央政府的立場出發，這次「財劃法」的修正顯然有諸多窒礙難行之處<sup>8</sup>。例如未配合修正「財劃法」第四條規定各級政府財政收支劃分附表一之收支分類表，造成法律內在矛盾及適用上的疑義，干擾已執行之九十一年度中央及各級地方政府預算，造成政府預算秩序的混亂，還有明定分配比例將不利地方財政均衡發展等諸多的問題。更重要的是，此一修法也踩到中央政府財政瀕臨困境的痛腳，若貿然推動將使得政府經常收支面臨長期失衡的問

<sup>8</sup> 參見財政收支劃分法第八條及第十六條之一條文修正覆議案報告。

題，並衝擊到行政院主計處已經推動的補助制度改革，希望朝向透明化與公式化的分配機制發展，以期建立地方財政自我負責的精神；另外，若將補助款全數以統籌分配稅款的方式直接分配，也將侵蝕中央對地方的財政控管機制。基於上述的理由，行政院經總統核可於九十一年二月向立法院提出覆議案，稍後覆議成功並取消九十一年初「財劃法」的修正，也使得台北市希望「把餅做大」的努力終至功敗垂成，而讓統籌分配稅款的爭議暫時又回到原點。

## (二)、會計年度中祭出預算執行的節約措施

留意警戒年度預算執行與經費運用情形，也是個體預算調適的一項重點；假若公共支出的規模超出預定水準，即有可能啟動另一波的刪減行動。不同於多數的 OECD 國家，台北市政府甚至在民國九十年八月通令貫徹一系列的節約措施，要求各機關凍結或控留部分已分配的預算來擷節經常性支出。根據「台北市政府九十年預算執行節約措施」之規定，節約措施包含一般節約事項、單位預算部分、以及附屬單位預算部分等三方面的作法。就一般節約事項而言，舉凡加班之核派、出差之派遣都應嚴格控管，各種文件印刷與慶典活動應儘量擷節，與業務無關或非必要之禮品採購及聯誼餐敘不得辦理，非當前迫切需要之訓練、考察、研討會等均應停辦。就單位預算部分而言，截至民國九十年八月止，已分配尚未支用之經常支出餘額，除發生債務關係及契約責任者外，應予凍結；委辦事項經費除與水土保持、治山防洪等有關公共安全者外，亦應予凍結。另外業務費、旅運費、補助及捐助、獎助及損失等經常支出，應控留 10%。第一及第二預備金非絕對必要，不得申請動支。至於附屬單位預算部分，要求各基金務必達成或超過年度預算盈餘及繳庫目標，而各基金所列之旅運費、用品消耗應節減 10%。

經由上述各種的節約措施，預算執行節約數共計 1,685,007,036 元，惟只占九十年預算數 1.09%。就修改歲出分配預算的金額而言，前三名依序為交通局主管凍結 566,586,723 元，教育局主管控留 243,567,503 元，工務局主管 125,365,630 元；不過從預算變動比例的前三名來看，交通局主管預算為 12.02%，其次是文化局的 3.89%，還有勞工局主管 3.33%，修改歲出分配預算的情形較為顯著（參見表四、臺北市各機關九十年預算執行節約數統計表）。全數節約的預算並移撥至天然災害準備金之科目下，而且適巧成為當年納莉颱風肆虐台北地區成災，台北市政府用來救災復原的一部份救命錢。落實預算執行節約措施雖屬於一時性治標的作法，但也充裕「雨天基金」(rainy-day funds)的活水來肆應天然災害的衝擊。

## (三)、全面推動開源節流方案

為肆應日漸浮現的財政壓力，台北市財政局早在民國八十八年即研訂一項「台北市政府開源節流方案」，希望透過開源與節流措施同時併進的途徑，達成籌措財源、增裕市庫收入以及減少不經濟支出的目標。增加地方收入的行動有：從掌握稅課收入和非稅收部分著手，建議中央調整交通違規罰鍰的地方分配比

例，以及爭取中央補助款等開源措施；另外，控制支出的節流努力包括，加強預算審查與執行來增加資源運用的效率，推動組織再造和控制人員編制增加，加速公營事業民營化及業務委託或外包民間辦理，鼓勵民間參與公共建設以減少市府財政負擔，還有加強財務管理來提升財務效能等項措施。以九十年度收入面增加為例，加強稅捐稽徵和清查積欠部分，合計增加 32.3 億元收入；完成市有土地出售 84 筆，土地售價收入 2.9 億元；另外，交通違規罰鍰分配比例調高為 75%，實施之後台北市府罰鍰收入預估每年可增加 8 億元。

綜觀開源節流方案的規劃內容與初步的執行成果，台北市政府不只從收入面加快財源多元化的腳步，並且由強化預算審查與執行、推動組織再造、引進民間經營活力、以及加強財務管理等作為來擲節公共支出。這些多管齊下的努力吻合學術社群長期的呼籲，民營化可以是地方政府開創新局的一項利器(單昭琪，1996)。就節流措施的成果而言，九十年度預算執行期間進一步實施刪減，各機關總計賸餘數約控留 1.68 億元；台北銀行及市營印刷所完成民營化作業，精簡員額達 3865 人；萬芳醫院、關渡醫院、青少年育樂中心及關渡自然公園等公有設施的委外經營，估計節省公務人力 1105 名；另外，衡量市庫收支情形並加強各種庫款調度措施，預計增加利息收入 7811 萬元，節省利息支出為 26.2 億元。整體來說，台北市政府推動開源節流方案及預算執行節約措施，總計歲出節餘約 150 億元(參見表五、台北市政府九十年度開源節流方案執行成果摘要表)。

### 三、財政壓力下預算參與者的策略分析

至於在總預算籌編過程的競爭行為方面，雖然面臨財政壓力的情勢，各局處所研提之概算需求仍經常有寬列、甚至超過上年度預算數的現象；具體言之，九十一年度總預算籌編時，各機關研提之歲出概算需求遠超出上年度的預算數，平均概算額度超出上年度預算 63.03%，(參見表六、臺北市府各機關九十一年度概算數與上年度預算數比較表)。就歲出概算需求膨脹的現象而言，表面上許多機關似乎依舊表現出貪婪的預算行為模式，其實部分原因反映出該機關各項計畫需求的總額，遠超出目前市府公務預算能負擔的範圍，譬如工務局養工處每年為執行市長承諾或市議員請託的工程預算<sup>9</sup>。

然而，主計處在擬列各機關歲出概算額度時，主要是參照上年度的預算數來做成決定，而且最後核定之預算數若與上年度額度相比較，台北市政府各機關平均變動的比率只有-1.32%。箇中的原因可能代表著，行之有年的歲出額度分配機制，在運作上日漸成熟而且發揮實質的控管效果。就個別機關而言，大多數局處是呈現預算負成長的情形，當中尤其以自來水事業處(-81.12%)、都市發展局(-28%)、兵役處(-11.84%)以及建設局(-11%)所主管的單位預算，變動幅度最為顯著；相對的，少數局處主管的單位預算似乎獲得明顯的正成長，預算數增加情形依次為勞工局(43.49%)、民政局(23.49%)、教育局(15.99%)和文化局(10.16%)(參見表七、臺北市府九十和九十一年度各機關單位預算數增減分析表)。然而，

<sup>9</sup> 參見作者與養工處羅處長俊昇的訪談記錄。

勞工局是由於增加健勞保的補助費，而民政局為執行民代支給條例等依法律義務編列之重大支出，導致所主管的單位預算明顯被灌水，事實上相關機關主管的業務計畫預算可能是不增反降的。文化局因為成立不久，各項業務功能企待擴充而有較高預算需求，自然也不令人意外。這些現象反映出台北市地方總預算的籌編過程，仍不脫漸進主義的行為模式；財政壓力的因素已經迫使大多數局處體嘗預算減少的苦果，不過預算刪減的作法傾向於公平性的考慮，強調市府團隊有難同當的精神。

至於在總預算籌編過程的競爭行為方面，當財政壓力遽增、預算緊縮形勢浮現時，一如 Rubin(1997)所預期的情況，絕大多數的局處傾向於採取防衛的策略，以固守上年度既有的預算數為目標，再力爭上游朝向本機關研提的概算需求額度來邁進。相對的，雖然面對公共支出的結構過度僵化的問題，有些機關卻能善用環境因素所提供的契機，來提高某些新興計畫的優先順序，譬如消防局以納莉風災對台北市的重大損壞為例，強調增加防災、救災人力的需要性與迫切性，最終能在重要的預算決策場域闖關通過。然而，由於財政壓力衍生的不利環境情勢，大多數局處新增的概算需求可能無法如願以償，因此有些機關首長選擇提前參與預算「工作組」會議和「年度計畫及預算審查委員會」會議，表達預算配置對於主管業務推動的重要性，透過強勢的公開聲明或者柔性的訴求，儘可能去爭取擬列的歲出概算能夠出線，或者至少捍衛上一年度既有的預算數<sup>10</sup>。

在財政轉趨困難的情況下，主計處扮演預算守門人的角色壓力倍感吃重，因此特別著力於「重點突破、以緩濟急」的運用，根據市政建設白皮書所列之施政重點，注意將重要施政項目優先擺進概算分配範圍，並本諸零基預算的精神區分各項計畫的優先順序來處理<sup>11</sup>；例如為實踐市長競選諾言，九十一年度納入總預算案辦理之市政建設白皮書計畫項目共 243.52 億元，連同納入附屬單位預算辦理的 24.53 億元，兩者合計為 268.05 億元<sup>12</sup>。另外，透過指標評比或指標管理的途徑，把台北市預算投入與服務水準拿來和國內外相關的都市比較，試圖說服各局處首長接受目前可能的分配額度，然後由各局處根據分配數進行內部的預算調整和安排。

## 伍、主要發現與討論

本研究從台北市政府個案的研究發現：就財政壓力下預算決策的特徵而言，由上而下的總預算籌編過程顯得愈來愈重要。預算決策過程非常重視歲出額度分配的控管機制，歲出額度的運作類似 OECD 國家前端的預編作業，是以分配歲出概算額度與分配歲出預算額度兩階段作業為核心；不過，在預算決策型態與分配結果依然反映出濃厚的漸進行為模式，只是趨向漸減預算的方向而已。由於

<sup>10</sup> 社會局師主任秘書豫玲曾在訪談過程特別說明，該局為開辦新興的特殊境遇婦女服務需要額外的預算分配，但極力爭取之後仍無法如願以償。

<sup>11</sup> 台北市政府主計處石處長素梅在訪談過程，曾說明「重點突破、以緩濟急」的策略，已成為財政困難情況從事預算分配的主要思維。

<sup>12</sup> 參見台北市政府編，《九十一年度台北市地方總預算案總說明及主要附表》，頁 29。



預算決策大抵是參照上年度的預算數當作基準線，在「重點突破、以緩濟急」的原則下，進行調整市府各局處今年度的分配數，使得預算編製作業非常接近 Wildavsky(1982)所稱之減法預算(budgeting by subtraction)的型態。另外，在預算分配上雖然習於採納簡單化的決策規則，如優先考量實踐競選諾言、市政建設白皮書的施政重點，而不單純參考以往年度的預算執行情形來決定配置方式，使得地方政府的預算管理愈反映出政治承諾的目標導向，以及零基預算所強調輕重緩急的精神。至於在個體的預算調適方面，相同於許多 OECD 國家的作法，台北市政府也儘量避免一次大幅度刪減，傾向於藉由現行的程序來推動逐步刪減或邊際調整。支出刪減的決策上往往遷就公平原則，比較少見追求效率或管理目標的考慮。

不過值得注意的是，由上而下的途徑不必然是財政壓力的直接產物；在資源寬裕的時代，由上而下的控制力量也可能來主導，特別是為了公共支出分配的整體考慮，或者用來節制各機關漫無邊際的概算擬編行為。

再者，在財政壓力日益明顯之際，台北市政府採行對抗為主、緩和為輔的混和模式來回應。對抗策略不僅應用在台北市政府內部許多的開源節流措施，同時也向外延伸到垂直的府際關係面向；試圖透過「財劃法」修正來扭轉過去資源競爭的結構關係，不再侷限於地方政府間水平的資源掠奪遊戲。這項高度政治性的競爭策略，有台北市面臨統籌分配稅款連番被調降，而觸動財政危機意識的時空背景，另外也投射出中央與地方之間財政權力失衡的心結問題；然而，擴大資源保衛戰的衝突面，向外爭錢的行動也伴隨著高度的風險。「財劃法」修正案經行政院送請立法院覆議成功，又使得統籌分配稅款的爭議回復到原點，台北市政府回歸到內部的開源節流措施之上。這種現象呼應蔡吉源和林健次的研究發現：各縣市政府在財政依賴的體制內向中央要錢成本比較低、效益比較高，因此向中央要錢比向縣民增稅或減少開支更合乎自利的動機，似乎也是更為優良的財政策略（2001：20）。

最後，就預算參與者的策略運用而言，機關首長傾向於採取步步為營的防衛性策略，來應對不確定性升高的預算環境。為了降低預算競爭的衝突性，各機關歲出需求的分類與比較方式，大致限定在基準需求、競爭性需求、以及專案計畫需求等三個範疇；然而，由於絕大部分的公共支出已經被基準需求所佔據，預算結構僵化的問題不僅削弱資源重分配的能力，也使得預算優先順序的調整益形困難。這些現象說明財政壓力的環境因素可能升高預算過程的競爭程度，但是預算籌編過程也存在著節制競爭的力量。正如同蘇彩足(1996)先前的研究發現：預算決策過程通常是由上而下與由下而上兩股力量相互交織運作的結果；當中存在著節制、降低相互競爭的機制，也可能潛藏著激化相互敵對、高度競爭的因素，端視由上而下的分配額度控管力量較強，還是由下而上的預算需求自主性來主導。

表一 台北市政府近十年財政狀況統計表

單位：新台幣億元

年度	歲入		歲出 (1)		歲入歲出 差短(2)	債務還 本(3)	總預算規模 (1) + (3)	尚須融資調度數	
	金額	成長 %	金額	成長 %				金額 (2) + (3)	占總預算 規模%
80	845.95	15.39	1,312.75	62.22	466.80	89.69	1,402.44	556.49	39.68
81	944.72	11.68	1,252.89	-4.56	308.17	86.25	1,339.14	394.42	29.45
82	978.16	3.54	1,224.91	-2.23	246.75	75.15	1,300.06	321.90	24.76
83	1,134.22	15.95	1,258.46	2.74	124.24	93.82	1,352.28	218.06	16.13
84	1,232.04	8.62	1,199.01	-4.72	-33.03	136.02	1,335.03	102.99	7.71
85	1,328.16	7.80	1,386.55	15.64	58.39	139.84	1,526.39	198.23	12.99
86	1,381.91	4.05	1,404.13	1.27	22.22	178.19	1,582.32	200.41	12.67
87	1,677.40	21.38	1,447.75	3.11	-229.65	399.13	1,846.88	169.48	9.18
88	1,489.60	-11.20	1,527.11	5.48	37.51	178.51	1,705.62	216.02	12.67
88 下及 89 還原一年	1,612.89	8.28	1,745.54	14.30	132.65	88.87	1,834.41	221.52	12.08
90	1,429.96	-11.34	1,548.99	-11.26	119.03	96.50	1,645.49	215.53	13.10
91(案)	1,384.27	-3.20	1,528.61	-1.32	144.34	119.40	1,648.01	263.74	16.00

資料來源：台北市政府編，《中華民國九十年度台北市地方總預算案總說明及主要附表》，頁 26。

表二、臺北市政府近三年歲入明細暨自有財源比例表

科目名稱	88 下半年 及 89 年度		90 年度		91 年度	
	金額	%	金額	%	金額	%
稅課收入	161,288,939	72.65	113,199,073	76.99	103,816,731	70.61
罰款及賠償收入	7,549,834	3.40	4,833,844	3.29	4,812,848	3.27
規費收入	16,252,754	7.32	9,901,812	6.73	8,896,212	6.05
信託管理收入	1,925,086	0.87	1,076,266	0.73	856,857	0.58
財產收入	11,718,538	5.28	7,944,272	5.40	8,312,997	5.65
營業盈餘及事業收入	12,098,780	5.45	5,072,852	3.45	6,363,086	4.33
補助收入	0	0.00	1,919,490	1.31	4,580,560	3.12
其他收入	11,181,927	5.04	3,084,374	2.10	1,380,826	0.94
歲入總計	222,015,858	100.00	147,031,983	100	139,020,117	95
公債及賒借收入	20,100,000-		21,550,000-		24,000,000-	
移用以前年度歲計賸餘	17,866,620-		2,698-		78,943-	
分子 A:自有財源	222,015,858-		145,112,493-		134,439,557-	
分母 B:歲出	259,982,478-		168,584,681-		163,099,060-	
自有財源比率 C=A/B(%)		85.40		86.08		82.43

資料來源：台北市政府財政局第一科。

單位：新台幣仟元

說明：

- 1.八十八年下半年及八十九年度係審定決算數 九十年年度係法定預算數(含追加預算)、九十一年度係法定預算數。
- 2.自有財源比率={ (稅課收入+稅外收入)/歲出}\*100。
- 3.歲出係含債務還本數。
- 4.自有財源不含補助及協助收入、舉借收入。

表三、台北市政府各機關 91 年度基準需求占擬列歲出概算之比例

機關名稱	基準需求	擬列歲出概算	基準需求占歲出概算%
總計	107,177,673,416	164,634,966,596	65.10%
市政府主管	3,666,517,645	4,056,768,578	90.38%
民政局主管	1,080,668,770	1,390,473,078	77.72%
財政局主管	1,994,411,845	9,961,735,403	20.02%
教育局主管	37,314,803,939	39,956,074,944	93.39%
建設局主管	1,133,553,181	1,874,659,454	60.47%
工務局主管	4,472,133,993	16,806,554,798	26.61%
社會局主管	11,077,590,915	11,101,667,135	99.78%
警察局主管	10,783,652,883	11,366,312,670	94.87%
衛生局主管	5,172,254,769	5,193,754,769	99.59%
環保局主管	5,827,735,301	6,772,448,905	86.05%
地政處主管	1,003,615,635	1,071,905,220	93.63%
國宅處主管	217,488,436	217,488,436	100.00%
自來水事業處主管	1,155,000	1,155,000	100.00%
兵役處主管	229,710,261	244,051,617	94.12%
翡翠水庫管理局主管	276,232,717	305,216,330	90.50%
交通局主管	2,884,608,707	3,728,957,201	77.36%
勞工局主管	1,191,350,390	26,750,843,550	4.45%
發展局主管	255,976,365	255,976,365	100.00%
消防局主管	1,700,573,873	2,035,056,749	83.56%
文化局主管	1,078,055,832	1,195,314,747	90.19%
其他支出	14,386,026,978	16,036,075,858	89.71%
第二預備金	750,000,000	1,000,000,000	75.00%
市議會主管	679,555,981	709,323,583	95.80%
專案計畫		2,603,152,206	

資料來源：台北市政府主計處第一科。

單位：新臺幣元。

說明：1.基準需求包括人事費和經常門之作業維持費；

2.擬列歲出概算包括：基準需求、競爭性需求、以及專案計畫之合計總數。

表四、臺北市政府各機關 90 年度預算執行節約數統計表

機關名稱	90 年度預算數	修改歲出分配預算	變動比率
總計	154,898,895,761	1,685,007,356	1.09%
市政府主管	6,239,200,011	97,177,356	1.56%
民政局主管	1,277,024,040	22,005,528	1.72%
財政局主管	9,439,387,507	73,913,816	0.78%
教育局主管	44,863,036,250	243,567,503	0.54%
建設局主管	2,472,365,427	38,335,988	1.55%
工務局主管	24,021,876,248	125,365,630	0.52%
社會局主管	11,674,973,761	87,347,371	0.75%
警察局主管	11,738,737,363	107,055,861	0.91%
衛生局主管	5,270,610,249	101,507,762	1.93%
環保局主管	6,921,114,452	11,298,456	0.16%
地政處主管	1,228,341,098	16,737,062	1.36%
國宅處主管	519,866,728	1,550,959	0.30%
自來水事業處主管	57,123,294	84,150	0.15%
兵役處主管	269,293,753	7,116,189	2.64%
翡翠水庫管理局主管	410,221,176	400,000	0.10%
交通局主管	4,715,397,622	566,586,723	12.02%
勞工局主管	3,636,118,641	121,102,797	3.33%
發展局主管	584,302,736	3,384,566	0.58%
消防局主管	2,185,867,199	1,036,200	0.05%
文化局主管	1,528,687,645	59,433,439	3.89%

資料來源：台北市政府主計處第一科。

單位：新台幣元

表五、台北市政府 90 年度開源節流方案執行成果摘要表

項目內容	執行情形與具體成果
<p>一、課稅收入部分</p> <p>加強稅捐稽徵，積極清欠，防止逃漏。</p> <p>切實辦理地價調查，合理調整土地公告現值及公告地價，以增裕土地稅收。</p>	<p>增加地價稅 6 億 8 千萬元。</p> <p>增加房屋稅 1 億 6 千萬元。</p> <p>補徵營業稅 20 億元，裁罰金額 41 億 4 千萬元。</p> <p>徵起前年度清欠稅 30 億 7 千萬元，罰鍰 1 億 5 千萬元，合計 32 億 3 千萬元。</p> <p>台北市無論是公告土地現值反應市價之程度，及公告地價占當期公告土地現值之成數均高於鄰近縣市，土地稅課徵收效率高。然而，九十年土地現值較八十九年公告土地現值平均下跌 2.39 百分點。</p>
<p>二、非稅收部分</p> <p>掌握市有財產使用管理情況，排除佔用、借用等，提高使用效率。</p> <p>全面清查市有土地，以設定地上權方式開發，或依規定辦理讓售，以促進土地資源有效運用。</p>	<p>各機關學校清理追討被占用市產已處理完竣土地 236 筆，面積 33,794 平方公尺；建物 39 筆，面積 2,446 平方公尺。</p> <p>設定地上權部分：本年度因設定地上權招標案收取之權利金收入共 33 億 6 千萬元。</p> <p>本年度完成土地出售共計 84 筆，面積 3,530 平方公尺，土地售價收入共計 2 億 9 千萬元。</p>
<p>三、其他開源措施</p> <p>建議中央增定交通違規罰鍰分配比例。</p> <p>對於北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。</p>	<p>「道路交通違規罰鍰收入分配及運用辦法」自 91 年 1 月 1 日起施行，其分配比例為百分之七十五分配予各直轄市、縣(市)政府，實施後本市交通違規罰鍰收入預估每年約可增加 8 億元。</p> <p>中央各部會擬補助台北市預算總額為 293.45 億元，截至 90 年度 11 月底止，實收數為 228.07 億元，連同中央特種基金補助部分實收數 2.53 億元，合共 230.60 億元。</p>
<p>四、加強預算審查與執行，增加資源運用效率。</p>	<p>各機關廣續依「臺北市政府九十年年度預算執行節約措施」及其補充規定辦理，所節省經費於年度結束將以賸餘數處理。</p>
<p>五、推動組織再造，控制人員編制增加。</p>	<p>完成地政處所屬土地重劃大隊及測量大隊合併為「土地開發總隊」之組織修正案，精簡員額 13 人。各機關計請增加 261 人，組織編制審查</p>

	<p>小組同意 117 人，計刪減 144 人。執行事務勞力替代 措施，截至 90 年 12 月底止，精簡 1,956 人。</p>
<p>六、推動公營事業民營及業務委託或外包民間辦理。</p>	<p>臺北銀行及印刷所等市營市業完成民營化作業，精簡員額達 3,865 人，市有財產整體委託民間辦理，較具成效者 計有萬芳醫院、關渡醫院、青少年育樂中心、關渡自然公園等各新設機構，估計已節省本府 1,105 名人力。</p>
<p>七、鼓勵民間參與公共建設，引進民間經營活力，減輕本府財政負擔。對於自償率較高之重大公共建設計畫，應以 BOT 或其他方式鼓勵民間投資興辦。</p>	<p>本府交通局刻正推動之「市政府轉運站」公有環南市場改建工程規劃案、北投縣空中纜車計畫預計將採 BOT 或 BSOT 方式辦理，與本府自行興辦相較，可減少約 5.60 億元開發成本及後續管理維護費用。</p>
<p>八、加強財務管理，提升財務效能 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，減輕市庫負擔。 檢討特種基金營運績效，將功能萎縮或績效不彰、性質相近者予以裁撤或減併。</p>	<p>九十年度經衡量市庫收支情形，加強辦各種庫款調度措施，增加利息收入為 7,811 萬餘元，節省利息支出 26 億 2,084 萬餘元。 本府交通局刻正就公車處民營化進行檢討評估。</p>

資料來源：台北市政府財政局。

表六、臺北市政府各機關 91 年度概算數與上年度預算數比較表

機關名稱	91 年度原報概算數	90 年度預算數	概算與預算之差距	概算超出的比例
總計	252,528,308,076	154,898,895,761	97,629,412,315	63.03%
市政府主管	7,772,984,966	6,239,200,011	1,533,784,955	24.58%
民政局主管	1,923,067,231	1,277,024,040	646,043,191	50.59%
財政局主管	10,279,089,665	9,439,387,507	839,702,158	8.90%
教育局主管	58,714,688,108	44,863,036,250	13,851,651,858	30.88%
建設局主管	4,647,214,044	2,472,365,427	2,174,848,617	87.97%
工務局主管	53,286,860,632	24,021,876,248	29,264,984,384	121.83%
社會局主管	15,713,263,068	11,674,973,761	4,038,289,307	34.59%
警察局主管	13,739,184,143	11,738,737,363	2,000,446,780	17.04%
衛生局主管	6,013,924,181	5,270,610,249	743,313,932	14.10%
環保局主管	9,798,458,558	6,921,114,452	2,877,344,106	41.57%
地政處主管	1,283,315,721	1,228,341,098	54,974,623	4.48%
國宅處主管	7,153,143,425	519,866,728	6,633,276,697	1275.96%
自來水處	149,257,408	57,123,294	92,134,114	161.29%
兵役處主管	325,028,772	269,293,753	55,735,019	20.70%
翡翠水庫管理局	531,174,666	410,221,176	120,953,490	29.48%
交通局主管	9,846,427,963	4,715,397,622	5,131,030,341	108.81%
勞工局主管	27,199,472,071	3,636,118,641	23,563,353,430	648.04%
發展局主管	558,437,328	584,302,736	-25,865,408	-4.43%
消防局主管	3,238,221,236	2,185,867,199	1,052,354,037	48.14%
文化局主管	2,609,695,449	1,528,687,645	1,081,007,804	70.71%
其他支出	16,036,075,858	14,386,026,978	1,650,048,880	11.47%
第二預備金	1,000,000,000	750,000,000	250,000,000	33.33%
專案計畫	6,504,561,645	2,420,711,409	4,083,850,236	168.70%
市議會主管	709,323,583	709,323,583	0	0.00%

資料來源：台北市政府主計處第一科。

單位：新臺幣元。



表七、臺北市政府 90-91 年度各機關單位預算數增減分析表

機關名稱	90 年度預算數	91 年度擬列預算數	91 年度核定預算數	90~91 年增減數	增減比率
總計	154,898,895,761	164,452,525,799	152,860,765,185	-2,038,130,576	-1.32%
市政府主管	6,239,200,011	4,338,871,951	6,213,775,450	-25,424,561	-0.41%
民政局主管	1,277,024,040	1,468,124,242	1,576,936,481	299,912,441	23.49%
財政局主管	9,439,387,507	10,113,516,835	8,503,304,487	-936,083,020	-9.92%
教育局主管	44,863,036,250	40,761,717,838	52,035,551,691	7,172,515,441	15.99%
建設局主管	2,472,365,427	1,923,316,350	2,200,380,132	-271,985,295	-11.00%
工務局主管	24,021,876,248	16,932,445,946	24,024,676,886	2,800,638	0.01%
社會局主管	11,674,973,761	11,159,904,953	11,675,735,066	761,305	0.01%
警察局主管	11,738,737,363	11,622,192,385	11,459,084,700	-279,652,663	-2.38%
衛生局主管	5,270,610,249	5,231,600,006	5,353,876,203	83,265,954	1.58%
環保局主管	6,921,114,452	6,965,237,775	6,494,400,947	-426,713,505	-6.17%
地政處主管	1,228,341,098	1,184,852,314	1,162,134,324	-66,206,774	-5.39%
國宅處主管	519,866,728	219,169,936	559,672,292	39,805,564	7.66%
自來水處	57,123,294	1,155,000	10,786,408	-46,336,886	-81.12%
兵役處主管	269,293,753	251,766,776	237,420,156	-31,873,597	-11.84%
翡水管理局	410,221,176	313,382,419	445,400,241	35,179,065	8.58%
交通局主管	4,715,397,622	3,827,953,745	4,308,021,622	-407,376,000	-8.64%
勞工局主管	3,636,118,641	26,795,452,820	5,217,335,706	1,581,217,065	43.49%
發展局主管	584,302,736	276,805,437	420,560,166	-163,742,570	-28.02%
消防局主管	2,185,867,199	2,078,386,720	2,174,954,536	-10,912,663	-0.50%
文化局主管	1,528,687,645	1,241,272,910	1,683,927,323	155,239,678	10.16%
其他支出	14,386,026,978	16,036,075,858	5,598,996,340	-8,787,030,638	-61.08%
第二預備金	750,000,000	1,000,000,000	800,000,000	50,000,000	6.67%
市議會主管	709,323,583	709,323,583	703,834,028	-5,489,555	-0.77%

資料來源：台北市政府主計處第一科。

單位：新台幣元

說明：1.91 年度核定預算數係指 91 年度總預算案之預算數；

2.91 年度擬列預算數係加總 91 年度各主管機關於歲出之基準需求、競爭性需求、以及 90 年度專案計畫各機關的分配數之推估數；

3.增減比率：90 91 年增減數除以 90 年度預算數。

## 參考書目

- 李允傑，1997，政府預算行為與預算規模理論性之探討，《主計月報》，2期，頁57-65。
- 李世堅，1989，美國國會預算審議過程探討--立法與行政部門所採取之策略，《中國行政》，45期，頁87-108。
- 余致力、陳立剛，1997，理性預算的運用與限制，《中國行政評論》，4期，頁69-86。
- 孫克難，1991，臺灣地區國防支出需求之實證分析，《財稅研究》，23卷6期，頁189-190。
- 徐仁輝，1996，制度與官僚的預算行為，《空大行政學報》，5期，頁43-66。
- \_\_\_\_\_，1997，當前我國預算決策過程之研究，《中國行政評論》，3期，頁57-70。
- \_\_\_\_\_，2002，緊縮預算下的新預算理論研究，《理論與政策》，16卷，3期，頁37-51。
- 單昭琪，1996，開創地方財政新局，《中國行政評論》，3期，頁123-142。
- 蔡吉源、林健次，2001，由十年歲入預決算看桃園財政--兼論台灣地方財政問題，《財稅研究》，33卷1期，頁1-26。
- 蘇金錢山，1989，政府預算編制策略行為之探討，《思與言》，5期，頁507-515。
- 蘇彩足，1996a，《政府預算之研究》，台北市：華泰書局。
- \_\_\_\_\_，1996b，政府預算決策模式之探討：從中央政府總預算案之編列談起，《中山學術論叢》，十二期，頁229-244。
- Anton, Thomas J. 1967. "Role and Symbols in the Determination of State Expenditure." *Midwest Journal of Politics Science*, 11(1): 27-43.
- Behn, R.D. 1985. "Cutback budgeting." *Journal of Policy Analysis and Management*, 4:155-177.
- Bozeman, B., & Straussman, J. D. 1982. "Shrinking budgets and the shrinkage of budget theory." *Public Administration Review*, 42: 509-515.
- Caiden, N., 1980. "Negative Financial Management: A Backward Look at Fiscal Stress." In C. H. Levine and I. Rubin eds., *Fiscal Stress and Public Policy*, Beverly Hills: Sage Publication.
- Clark, T. N. and O. Walker. 1991. "Urban Political Culture: Economic and Political Determinants." In T. N. Clark ed., *Research in Urban Policy: Managing Cities*. Greenwich: JAI Press.
- Cooper, Steven D. 1996. "Local Government Budgeting Responses to Fiscal Pressures." *Public Administration Quarterly*, 20(3): 305-319.
- David, Otto A., M.A.H. Dempster and Wildavsky A. 1966. "A Theory of the Budgetary Process." *American Political Science Review*, 60(3):539-547.

- Dommel, P. R. and K. P. Rasey. 1989. "Coping with the Loss of General Revenue Sharing in Ohio." *Public Budgeting & Finance*, 9(Autumn): 43-51.
- Downs, G.W.,& Rocke, D.M. 1984. "Theory of budgetary decisionmaking and revenue decline." *Policy Science*,16: 329-345.
- Fenno, R.M. 1966. *The power of the purse: Appropriations politics in congress*. Boston: Little, Brown and Company.
- Forrester, J. P. and C. J. Spindler. 1989. "Coping with Service Level Changes in a Changing Intergovernmental Fiscal Environment: The Case of GRS." Paper presented in the *19<sup>th</sup> Annual Urban Affairs Association Meeting* , Baltimore, Maryland.
- Glassberg, A. 1978. "Organizational Responses to Municipal Budget Decreases." *Public Administration Review*, 38(Jul./Aug.): 325-331.
- Hendrick , Rebecca. 1989. "Top-down Budgeting, Fiscal Stress and Budgeting Theory." *American Review of Public Administration*, Vol.19, No.1(March):29-112.
- Holley, S. H. 1983. *Cutback Management in Local Government: A Case Study*. Doctoral dissertation, University of Georgia.
- Kraan, Dirk Jan. 2001. "Cutback Management in the Netherlands." *Public Budgeting & Finance*, 21(summer): 46-61.
- Levine, C. H. 1978. "Organizational Decline and Cutback Management." *Public Administration Review*, 38(Jul./Aug.): 316-324.
- \_\_\_\_\_. 1979. "More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times." *Public Administration Review*, 39(Mar./Apr.): 179-184.
- Levine, C., Rubin, I.S.,& Wolohojian, G. 1981. *The politics of retrenchment : How local governments manage fiscal stress*. Beverly Hills: Sage Publication.
- Lewis, Verne, B. 1941. "Toward a Theory of Budgeting." *Public Administration Review*,12(winter 1952.): 43-54.
- MacManus, S. A. and W. J. Pammer 1990. "Cutbacks in the country: Retrenchment in Rural Villages, Townships, and Counties." *Public Administration Quarterly*, 14(Fall): 302-323.
- Marando, V. L. 1990. "General Revenue Sharing: Termination and City Responses." *State and Local Government Review*, 22(Fall): 98-107.
- Morgan, D. R. and W. J. Pammer. 1988. "Coping with Fiscal Stress: Predicting the Use of Financial Management Practices among U.S. Cities." *Urban Affairs Quarterly*, 24: 68-86.
- Niskaren, W.A. 1975. "Bureaucrats and politicians." *The Journal of Law and Economics*, 18: 617-643.
- \_\_\_\_\_. 1991. "A Reflection on Bureaucracy and Represent Government.", in A.

- Blais and S. Dion eds., *The Budget-Maximizing Bureaucrat : Appraisal and Evidence*, University of Pittsburgh Press.
- Rickards, R. 1984. "How the spending patterns of cities change: Budgetary Incrementalism Reexamined." *Journal of Policy Analysis and Management*, 4:
- Rubin, Irene S. 1997. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 3<sup>rd</sup> ed. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Schick, A. 1980. "Budgetary Adaptations to Resource Scarcity." in C. H. Levine and I. Rubin eds., *Fiscal Stress and Public Policy*. Beverly Hills: Sage Publication.
- \_\_\_\_\_.1986. "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies,". *Public Administration Review*, 46(Mar./Apr.): 124-134.
- \_\_\_\_\_.1988. "Micro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies,". *Public Administration Review*, 48(Jan./Feb.): 523--533.
- \_\_\_\_\_.1994. "From the Old Politics of Budgeting to the New," *Public Budgeting and Finance*, 14(Spring): 135-144.
- Sharkansky, I. 1968. "Agency Requests, Gubernatorial Support and Budget Success in State Legislatures. " *The American Political Science Review*, 62(4) : 1220-1231.
- Thompson, J. A. 1987. "Agency Requests, Gubernatorial Support and Budget Success in State Legislatures Revisited." *The Journal of Politics*, 49(3): 756-779.
- Wanat, J.R. 1974. "Bases of budgetary incrementalism." *American Political Science Review*, 68: 1221-1228.
- Weinberg, M. 1984. "Budget Retrenchment in Small Cities: a Comparative Analysis of Wooster and Athens, Ohio." *Public Budgeting and Finance*, 4(Autumn): 46-54.
- Wildavsky, Aaron. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston, M.A.: Little Brown.
- \_\_\_\_\_. 1982. "Introduction: Toward A New Budgetary Order." In M. J. Boskin and A. Wildavsky eds., *The Federal Budget: Economics and Politics*. San Francisco, C.A.: Institute for Contemporary Studies.
- Wolman, H. 1980. "Local Government Strategies to Cope with Fiscal Pressure." in C. H. Levine and I. Rubin eds., *Fiscal Stress and Public Policy*. Beverly Hills: Sage Publication.

# Local Government Budgetary Decision-Making and Adaptations to Fiscal Stress

Ssu-Ming Chang

## Abstract

Government budgeting is quite sensitive to changes in the environment. This paper is mainly concerned with how changes in the fiscal conditions affect the budgetary decision-making and adaptations for local governments. Taipei Municipal Government has been chosen for case study since its fiscal conditions have getting worse during recent years. Capitalizing on the perspectives of macro/micro budgetary adaptations from Allen Schick, this research attempts to explore the following important issues: major characteristics of the budget preparation process under fiscal stress, macro/micro budgetary adaptations to fiscal stress for local governments, changes in the budget strategy for each department head, and major differences in budget outcomes due to the presence of fiscal pressures. Several qualitative approaches, such as the literature review, annual budget data analysis and in-depth interview, are used to answer the above questions.

The findings suggest that the top-down process for general budget preparation is increasingly important under fiscal stress. However, the budget allocations and decision-making still follow the lead of incrementalism, only with an opposite direction of decremental budgeting. On the micro-budgetary adaptation side, Taipei Municipal Government has adopted mixed strategies to cope with the continuing fiscal stress. Similar to the measure used in OECD countries, the Municipal Government has avoided deep cuts at a time. Additionally, its cutback decisions tend to emphasize the equity principle and, most often, engage in across-the-board cuts, with fairly little consideration on the efficiency and effectiveness. Finally, most department heads rely heavily upon the defensive strategies in dealing with the uncertainties from budget environment.

**Key words:** fiscal stress, budgetary decision-making, budgetary adaptations, budget behavior, general revenue sharing