

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

省政府補助款之政治因素分析

The Political Determination of Intergovernmental Grants of Taiwan Provincial Government

計畫編號: NSC 89-2414-H-002-026

執行期限: 88 年 8 月 1 日至 89 年 7 月 31 日

主持人: 蘇彩足 國立台灣大學政治學系

一、中文摘要

隨著精省工作的展開與完成，省政府補助款制度已成為歷史。本研究回顧並分析民國 75 至 88 會計年度省政府補助二十一個縣市的實際情形，並探討影響省政府補助款配置的主要決定因素。統計分析結果顯示，省府補助款的分配，主要受到「前期補助」與「自主財源」多寡的影響，其他人口密度、人民所得等公平與效率性的考量，並不明顯。至於公共選擇學派所質疑的選舉、行政首長與省議會的政黨因素的影響，在本研究中無法獲得證實，有待進一步的研究予以釐清。

關鍵詞: 地方財政、補助款、統籌分配稅、財政收支劃分法、政府預算、公共選擇

Abstract

All nations are to some extent characterized by the presence of fiscal imbalances. Taiwanese government is of no exception. In general, Taiwan provincial government has developed a grants-in-aid system that is sophisticated and widely criticized. While traditionally intergovernmental grants have been explained on the basis of equity and

efficiency considerations, this research seeks to model grants-in-aid in Taiwan by including both traditional public finance equity/efficiency variables and public choice influences; that is, it is hypothesized that grants are used by provincial government politicians to purchase political capital, thereby enhancing their own chances of reelection. The models employed in this research are tested for 21 provinces for the period of 1986-1999 and use a pooling time series and cross-sectional technique. The empirical results indicate that “grant level of the prior year” and “autonomous fiscal source” are the most important determinants of grant allocation, and political variables receive mixed results that are generally not statistically robust.

Keywords: local finance, public budgeting, intergovernmental grants, grants-in-aid, general revenue sharing, and public choice.

二、研究動機與研究範圍

地方自治能否落實，與地方財政之健全與否，有密不可分之關係。以台灣地區而言，各縣市自主財源貧瘠之現象，早已是不爭之事實，因此省政府之補助款成為

各縣市政府極力爭取的目標。而今在精省政策下，省府補助款制度終於走入歷史。本研究係以民國 75 至 88 會計年度省政府補助二十一個縣市政府的數據資料為分析對象，回顧並探討省政府補助款配置的主要決定因素。

一般而言，政府補助款的題材在國內外學術界均極受重視，唯國內學者多偏向質化研究，比較忽略實證性的統計分析。本研究試圖以計量方法瞭解多年來台灣省政府補助款的運用方式及配置結果，並分析省政府決定補助款配置的政治經濟因素，以進一步了解我國過去省與縣市政府的實際互動情形，並扼要預估精省之後，補助政策變革對政客競租的可能影響。

全篇研究報告包括五大部分，首先介紹台灣地區省補助款制度及其運作情形的變化；其次描述多年來補助款的實際配置結果，即藉由基本敘述統計方法，分析各縣市補助收入的數額、結構及變化趨勢；接著再討論補助款的傳統財政與公共選擇的理論基礎，並建立理論架構及模型；其後為實證結果之分析；末章為結論。

三、理論模型之建構

(一) 理論基礎 --

傳統的地方財政理論多從公平和效率的角度，來解釋地方補助款分配的決定因素。理論上，上級政府為了平衡地方財政不均、或是為了糾正各地區外部性的市場失靈現象，可以提供補助款給下級政府，以改變地方政府間的所得分配，或是改變地方政府的支出型態。例如「捕蠅紙效果」(flypaper effect)假設的討論和實證分析，即是由此一角度評估補助款對於地方政府的財政影響。

但是實際上政府除了公平和效率的考量之外，八〇年代之後公共選擇學派學者強調補助款的給予者是自私自利的，為了選舉的考量，補助款的分配富有濃厚的政治意涵。諸如 Breton and Scott (1980), Grossman (1994), Leyden (1992), 皆試圖將政治行為納入地方財政理論分析之中，強調地方與中央集權化程度的日益提

高，政黨扮演的角色愈來愈強，上級與地方政府的政治互動關係，主宰整個補助款分配的決策過程，因此政客競租的現象在補助款的決策過程中成為不可忽視的一環。

因此，補助款之分配並非是單純的公平與效率的原則問題。特別是我國政治生態詭譎特殊，影響補助款決策的因素更是錯綜複雜。其中，有關省政府對縣市政府的補助款部分，除了由省府統籌分配予以各縣市的統籌分配稅款之外，還包括基本的省補助款以及由各廳處局藉其業務管轄關係而發放的業務補助款。而執政黨為了有效控制地方，在法制面的設計上預留裁量空間，而在實際的分配決策上，亦鮮少遵循傳統公共財政理論的公平與效率原則。

有鑑於此，本研究結合公共選擇和傳統地方財政理論，假設省府官員為選票極大化者(vote maximizer)，除了公平和效率的考量之外，往往利用他們對於補助款配置的裁量空間，交換並累積政治資本。換而言之，補助款的掌控者以補助款為工具，一則直接爭取選民的認同，二則聯結在地方上有影響力的政客及利益團體，藉他們影響地方選民的投票偏好，以謀取選舉的勝利。因此，在概念的運作化時，除了以地方人民所得、人口數、租稅負擔能力等變數作為公平及效率的考量變項之外，更重要的是藉由縣市長的政治意識型態、地方議會的政黨結構、縣市長及縣市議會與省政府的互動關係、選舉... 等政治變項對於補助款分配的影響方向及大小，驗證公共選擇理論應用於台灣地區省補助款分配的適宜性。

(二) 迴歸模型與資料 --

本研究以台灣地區二十一個縣市地方政府民國 75 會計年度至 88 年度為研究範圍，蒐集相關省政府補助款的「併合資料」(pooled data)，再運用統計迴歸分析，探討影響省政府決定補助款分配的主要政治因素，以及影響力的方向和大小。

具體而言，本研究最後選定之迴歸模型如下：補助=f(前期補助，議員比例，縣市長黨籍，選舉，家庭所得，人口密度，自主財源)。其中依變數「補助」為各縣市所獲得的省補助款總數占其總歲入之比例，並可進一步將補助款總數分為「省府補助款」、「各廳處補助」與「省府統籌分配款」三大類，再分別進行細項的迴歸分析。獨立變數則包括「前期補助」、各縣市之「家庭所得」(家庭平均每戶全年經常性收入)、人口密度、自主財源比例、議員比例(即各縣市國民黨籍省議員占該縣市省議員總數之比例)、縣市長黨籍(此為虛擬變數，若縣市長為國民黨籍，則其值為1，否則為0)、選舉(亦為虛擬變數)。總而言之，本模型在控制地方人口之密度、地方民眾之經濟能力、自主性財源等公平/效率因素不變的前提下，以統計檢定縣市長的政治意識型態、省議會的政黨結構與選舉等政治因素對於省府補助款配置的影響方向及大小。

四、實證結果與討論

(一)敘述統計分析 -

表一為75年度至88年度各縣市非自主性財源之比例之平均值，依財政自主性欠缺之嚴重性依序排列。表二則為省府補助縣市政府之分類概況。

表一：非自主性歲入之比例

台東縣	0.8536
澎湖縣	0.8486
南投縣	0.7671
嘉義縣	0.7543
花蓮縣	0.7507
屏東縣	0.7493
雲林縣	0.7457
苗栗縣	0.7157
宜蘭縣	0.6957
彰化縣	0.6643

新竹縣	0.6379
台南縣	0.6221
高雄縣	0.5493
台中縣	0.5186
基隆市	0.4586
桃園縣	0.3650
嘉義市	0.3586
新竹市	0.3264
台北縣	0.3079
台南市	0.2329
台中市	0.2057
平均	0.5775

表二.

補助類別	百分比
省統籌分配款	27.9 %
省補助款	53.8 %
各廳處補助款	18.3 %

(二)迴歸統計分析 -

依變數：各縣市之省府補助款總數/總歲入

獨立變數	Coef	T	P
常數項	0.416	11.56	0.000
前期補助	0.335	12.62	0.000
議員比例	-0.035	-1.80	0.055
縣市長黨籍	-0.0003	-0.02	0.985
選舉	0.001	1.80	0.060
家庭所得	0.00004	1.87	0.063
人口密度	0.003	0.71	0.478
自主財源	-0.420	-11.41	0.000

S = 0.07035 R-Sq(adj) = 77.4%
Durbin-Watson statistic = 1.64

上述迴歸分析結果僅為本研究所得實證結果之一，而彙整全部迴歸式之結果可知，「前期補助」與「自主財源」兩項獨立變數是決定省府補助款多寡的兩項最重要的因素。前期補助愈多，當期補助款也

必然增加；此一現象可能意謂著受補助的縣市持續陷於必須仰賴上級補助的窘境之中，而無改善之能力；也可能顯示出長期以來一直有辦法獲得較多補助的縣市，其與省府之權力互動關係十分穩固。另一變數「自主財源」則與依變數「補助」呈現負相關，其統計顯著性極高；然而究竟是因為自主財源愈低，故省府給予愈多的補助，還是因為獲得的補助款較多，故其自主財源自然偏低？其中何者為因，何者為果，有待進一步運用統計分析予以釐清。

除了「前期補助」與「自主財源」之外，其他各項獨立變數都缺乏統計顯著性，偶而某一獨立變數可能會在某一迴歸中獲得低於0.05的P值，但是其結果禁不起進一步的統計檢證，亦即其statistical robustness不高。尤其是「家庭所得」與「人口密度」兩項變數幾乎完全不影響補助款之規模；由此可知，省府補助款之配置，其效率性與公平性之考量並不周全。而在政治因素方面，實證結果也出現撲朔迷離的情勢，選舉、縣市長與各縣市省議員的國民黨身份等獨立變數並未能獲得consistent的統計顯著性，故三者似乎也不是影響該縣市補助款規模的重要因素。

總而言之，省府補助款之配置並不完全符合效率/公平的理性原則，但也未能發現公共選擇學派所假設的補助款的資源配置受到政治因素主導的有力證據。不過，雖然未能發現政治因素主導的固定型態，但這並不表示省府補助款之配置不受政治因素之干擾，而可能意謂著其運作過程與影響型態比本研究模型所預期的更為多元、更為複雜而已。

最後，本研究指出，精省之後，省府補助下級政府之功能將由中央取而代之。一般預期其配置過程之透明度將可略為提

昇，而其效率/公平性之考量亦會增強，但政治因素之影響必然持續。

五、計畫成果自評

本研究企圖指認影響省府補助款配置結果的各項政經因素，特別是政治力的影響方向與影響幅度。不過，由於資料蒐集的困難，實證結果仍屬十分粗糙，有待未來進一步的研究予以充實。譬如本研究除了將各縣市所獲得之省府補助款總數分為統籌分配稅款、省府補助、以及各廳處之補助三大類別之外，原本擬依其補助支出用途進行政事別之劃分，以了解補助款的實際受益者與利益團體，藉以追溯其在爭取省府補助款過程中的影響力；然而此一政事別資料之蒐集過於困難，最後只好放棄。此外，地方派系在補助款之爭取過程中扮演關鍵性的角色，不可輕忽，但因人力與時間之限制，此一研究中未能完成地方派系資料之蒐集，故略而未談，此一忽略極有可能影響到政治因素實證研究之可信度，此一部份之補救將列為筆者後續研究之重點，以期能更有效地釐清省府補助款配置之結果與關鍵因素之因果關係。

六、參考文獻

1. Breton A. and Scott A., 1978, *The Economic Constitution of Federal States* (Australian National University Press.).
2. Grossman, Philip J., 1994, "A Political Theory of Intergovernmental Grants", *Public Choice*, 78, pp295-303.
3. Leyden, D. P., 1992, "Donor-Determined Intergovernmental Grants Structure", *Public Finance Quarterly*, 20(3):312-337.