政治科學論叢／第五十一期／民國 101 年 3 月／頁 51～90

鞏固支持或資源拔樁？*

解析中央對地方補助款分配的政治因素

王志良**、詹富堯***、吳重禮****

摘　要

近年來隨著全球化與民主化的發展，我國中央與地方政府之府際關係由過去的上下指導關係，逐漸朝向府際夥伴關係發展，地方政府被賦予的角色日益重要。然而直至今日，我國財政資源主要仍集中在中央政府，地方政府始終缺乏自主財源。由於中央集錢又集權，使得地方自治難以完全落實。倘若中央在分配財政資源時，出現帶有政治考量的策略運用，恐更加不利於地方發展。有鑑於此，探討中央對地方補助款分配之模式與影響因素便饒富意義。具體來說，中央執政黨可能會將較多的財政資源投入到中央與地方行政首長同一政黨，亦即「垂直式一致政府」（vertical unified government）的縣市，以藉此掣肘「垂直式分立政府」（vertical divided government）下不同政黨的縣市長之施政。此外，中央也可能會以總統選舉的勝敗做爲優先考量，而在資源分配上策略性地鎖定特定的縣市，以求將有限的資源發揮最大效用。據此，本文以 1999

* 本拙文初稿發表於2010年11月7日國立中山大學政治學研究所主辦之中國政治學會年會暨「能知的公民？民主的理想與實際」學術研討會。承蒙國立高雄大學政治法律學系廖義銘教授、國立臺北大學公共行政暨政策學系周育仁教授與張四明教授等多位學術先進，以及三位審查人對於拙文提出諸多寶貴評論與建議，作者受益良多，謹誌謝忱。當然，作者自負文責。

** 國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士，E-mail: faith0329@hotmail.com。

*** 國立臺北大學公共行政暨政策學系博士生，E-mail: s89571103@webmail.ntpu.edu.tw。

**** 中央研究院政治學研究所籌備處研究員，E-mail: polclw@gate.sinica.edu.tw。

收稿日期：100 年 7 月 29 日；通過日期：101 年 3 月 29 日

臺灣大學學術期刊資料庫

年至 2009 年期間，台灣省 21 縣市政府的補助款爲研究對象，探討中央在補助款分配上的策略爲何，以及若干政治因素（總統選舉前一年、縣市長選舉年、執政黨立委比例）可能的影響。經由實證分析所得到的初步結論，本研究發現，「垂直式一致政府」未必使得中央政府挹注過多的財政資源支持同黨執政之縣市；相較之下，中央在補助款的策略分配上，傾向以總統選舉之成敗做爲首要考量，特別是將較多補助資源投入到反對團體與游移團體的縣市，以達到拉攏甚或拔樁的效果。當然，政黨政治與府際財政關係牽涉我國民主發展甚鉅，係值得研究者持續關注的議題。

關鍵詞：政黨政治、府際關係、分立政府、分配政治、中央補助款

臺灣大學學術期刊資料庫

陳水扁最後強調「長扁合作，共創雙贏」，如果謝長廷連任，「高雄的事就是中央的事，我一定全力配合」。……台北有的，高雄也要有，但高雄有的，台北不一定有（何榮幸、許文媛，2002）。

二十八年的行政經驗、中央執政資源、旺來大台南、望來好人生（2010 年台南市長國民黨候選人郭添財競選廣告，2010）。

壹、前言

在公共事務日益複雜的今日，政府扮演的角色越加重要。同時，伴隨著民主化的開展，人民開始期待政府能提供更好的公共服務。然而，良好服務的提供與政府運作效能的展現，卻需要各級政府的協調與配合，方可確保政府執行力與資源配置的效率。在過去戒嚴時期，中央與地方政府是屬於上下指導的隸屬關係，不過，時至今日，兩者的關係已開始逐漸產生變化，而要求地方分權的呼聲也越加強烈。

有鑑於此，關於中央與地方「府際關係」（intergovernmental relations）的諸多議題，也越加受到學者的重視（史美強、王光旭，2008；朱景鵬，2007；朱鎮明，2010；江大樹，1999；趙永茂，2003；趙永茂等，2001）。[1] 特別是在地方治理方面，由於過去地方相當依賴中央，在諸多政策的推行上，中央扮演幾近單向主導的角色，然而，近來全球化不斷的深化與廣化，使得國家間、政府間，以及非政府組織間的連結加深，地方政府的角色亦須開始朝向自我管理及負責，才能有效提升行政效能並針對各種問題快速回應。換言之，地方政府必須強化自身的管理能力，且整合各方的資源進行有系統的統籌運用，從規畫到執行皆具效率，方能真正落實地方自治。

惟我國地方政府的財源始終相當缺乏，不論是在過去威權體制或是現

1 廣義而言，府際關係意指各個政府機構間的互動關係，亦即包含水平式與垂直式的互動；狹義來說，則指上級政府與下級政府的垂直互動關係。本文對於府際關係採取狹義的界定，並專指中央政府與地方縣市政府的互動。

臺灣大學學術期刊資料庫

今民主運作之下，地方的財政自主性並沒有獲得大幅改善，「巧婦難爲無米之炊」正好說明了地方自有財源不足以及地方自治能力的貧弱。在實務上，地方政府基本上都相當依賴中央的財政支援，由於中央握有多數財政資源以及政策主導權，形成集錢又集權的狀況，使得地方自治的精神難以落實（林健次、蔡吉源，2004）。換言之，中央政府在補助資源分配過程中，具有相當程度之主導性，因此，對於中央地方府際財政關係及資源分配的探討便有其必要性。回顧國內學界對於府際財政分配之相關研究，雖已累積相當成果（史美強、王光旭，2008；朱鎮明，2010；吳若予，2004；林健次、蔡吉源，2004；林錫俊，2001；徐仁輝，2002；陳立剛，2002），不過當中多半係從法制或結構面切入，又或是偏重規範性議題之探討，而就整體數據進行實證分析的研究仍不多見。再者，影響財政資源分配的諸多因素中，諸如法制因素、經濟因素、地方需求，以及政治因素等，其中尤以政治因素特別值得吾人關注，故本文希冀就相關統計數據進行分析，觀察中央進行財政資源分配時，是否會因爲特定政治考量而出現策略性的選擇與安排。

就探討政治因素對於財政資源分配的影響而論，政黨政治及分配政策理論提供甚佳的理論思考點。具體而言，基於政黨相互競爭且對立的觀點，中央執政者既然掌握資源分配之權力，理應傾向嘉惠予同黨執政之縣市，以求該黨在地方上能發揮「在位者優勢」（incumbency advantage）；相對而言，非同黨人士執政之縣市，在資源相對匱乏的情形下，其施政績效難免受到限制。進一步來說，除了協助同黨縣市長，中央政府在進行資源分配時所採取的策略，亦可能受到過去總統選舉各縣市得票率的影響。詳言之，現任總統爲尋求自身的連任或該黨能持續掌握中央執政大權，將力求財政資源的分配能夠盡可能轉化爲下屆總統選舉的選票支持。更仔細來說，中央執政者可能會策略性地考量應將資源投入到前次總統選舉大幅領先的地區，以鞏固自身的票倉；抑或挹注到前次總統選舉居於劣勢之地區，以求開拓票源；又或者將資源分配至前次總統選舉票數接近、短兵相接之處，藉此爭取執政者於這些地區的競選優勢。

根據現行財政收支劃分法（以下簡稱財劃法），我國中央對地方的財政移轉大致可以歸爲兩類，其一爲統籌分配稅款，另一則爲中央補助款。

臺灣大學學術期刊資料庫

對於我國財政分配制度的詳細說明，容後再敘。不過大體而言，由於統籌分配稅款具有公式分配的標準，因而政治力介入的空間較小；反之，在中央補助款方面，中央可以調控的空間較大，也因此較可能出現政治影響（吳若予，2004：135）。據此，本研究將以中央補助款做爲依變數，觀察中央在補助款分配的模式上，是否存在前述的策略運用。

貳、補助款分配的策略運用及其理論架構

府際財政資源的分配與地方政府之運作息息相關，其道理甚明：「財政爲庶政之母」，一切政務的推行，須有財政資源做爲後盾，由於我國地方政府的財政資源相當依賴中央政府，因此一旦中央政府投入的資源減少，則地方政府在建設或政策的推行上，就可能會遭受困難。前已述及，過去在戒嚴時期，中央與地方政府是上對下的監督指導關係。當時缺乏地方制度的完整法規，地方自治僅以行政命令做爲依據。[2] 再加上中央掌握財政資源，藉此迫使地方政府必須聽令於中央的政策指揮，換言之，中央具有相當大的主導權。自解嚴與廢止「動員戡亂時期臨時條款」後，地方自治開始走向法制化。中央與地方的府際關係，也隨之產生轉變，近來有逐步朝向「多層次治理」或「府際夥伴關係」的趨勢（史美強、王光旭，2008；朱景鵬，2007；朱鎮明，2010；趙永茂，2003）。然而即使如此，地方政府的財源仍有相當程度是掌握在中央手中，地方缺乏財政自主，無法獨力推動各項政策建設，因此地方自治仍然相當受限。換句話說，由於地方依賴中央，當中央在分配資源時若非以地方實際需求爲主要考量，而出現政治力介入時，恐更加不利地方自治的落實。

鑑此，分析中央對地方補助款的分配模式，是否因政治考量而出現策

2 我國憲法雖明文保障地方自治，但「省縣自治通則」卻始終沒有完成立法。因此，過去的地方自治，主要是以「自治綱要」的方式為依據，但這些自治綱要都是行政院發佈的行政命令，換句話說，地方自治之實行並沒有法律位階的保障，且中央擁有主控權。直到動員戡亂時期終止後，才出現了「省縣自治法」及「直轄市自治法」，但此二法大都仍承襲綱要之精神。而後由於精省的結果，使得二法不再適用，因而改以「地方制度法」取而代之。地方制度法代表地方的自主程度提高。惟地方財源缺乏，「錢去權來」使得中央實際上仍是各項政策的主導者。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

略性的配置便饒富意義。具體而言，中央的分配策略可能有二：其一是將財政資源大量地投入到同黨執政的縣市，亦即給予垂直一致政府之縣市較多的補助款，而減少垂直分立政府獲得之補助。藉此幫助同黨的縣市長奠下政績與創造優勢，並掣肘對手的施政。[3] 另一則是執政黨可能會以總統選舉的勝敗做爲優先考量，而在財政分配上策略性地鎖定特定對象，企圖達成鞏固或拉攏甚至是拔樁的效果。據此，觀察補助款是否明顯傾向流入上次總統選舉較爲支持或反對的縣市，便可以知道中央在財政資源的策略運用爲何。

就學理而言，所謂「一致政府」（unified government）與「分立政府」（divided government）主要指涉的是「府會關係」（legislative-executive relations）之運作狀態，亦即行政部門與立法部門的水平互動關係。一致政府即指行政與立法部門皆由相同政黨所掌控的情況；反之，若行政與立法分屬不同政黨掌握時，即爲分立政府（吳重禮，1998：62）。近年來我國地方層級出現分立政府的現象日益增加（吳重禮等，2003：145-184），不僅如此，就連中央政府業已經過八年分立政府的運作。[4] 有鑑於政治實務的重要參考價值，國內亦有不少學者開始將心力投注於分立政府的相關研究中，主要集中在分立政府的肇因、影響及改革等議題（吳重禮、林長志，2002；吳重禮、楊樹源，2001；湯京平等，2002；黃紀、吳重禮，2000；廖達琪、洪澄琳，2004；劉從葦，2003）。然而，學界對於分立政府是否必然造成諸多負面影響，例如分立政府是否較易導致「政策滯塞」（policy

3 本研究關注的焦點之一是中央與地方的府際關係狀態，亦即垂直一致政府與垂直分立政府對於補助款分配的影響。建議未來研究者可思考將同黨縣市長候選人的得票率納入模型，惟須說明的是，本研究之垂直一致政府與垂直分立政府此一概念，在相當程度上已吸附了同黨縣市長候選人得票率的概念。

4 傳統上，在研究地方縣市的府會關係時，係以縣市首長及縣市議會多數的政黨屬性是否異同，做為判別一致與分立政府的基準（吳重禮等，2003；廖達琪、洪澄琳，2004）。不過，王靜儀、傅恆德（2007）認為，就台灣的地方政治而言，以「地方派系」之異同取代「政黨」做為一致與分立政府的分類依據更為合適。該項研究觀察台中縣十五屆議會的府會互動，統計結果發現派系異同與政府型態，並沒有顯著影響縣政府的法案通過率、縣議員的提案通過率，以及縣政府的年度預算歲入和歲出預算被刪減的幅度。此外，該研究輔以質性訪談得知，除縣長、議長個人的領導風格之外，互惠政治、幕僚政治及利益共享等因素，更是影響府會關係的關鍵所在。

臺灣人文學術期刊資料庫

gridlock）、「停頓」（deadlock）與「缺乏效率」（inefficiency），以及行政與立法部門之間的「僵局」（stalemate）等後果，迄今仍是眾說紛紜、莫衷一是（吳重禮，2002；Brady, 1993；Fiorina, 1991；Leonard, 1991；Mayhew, 1991；Menefee-Libey, 1991；Sundquist, 1988）。[5] 平心而論，造成這種爭議的主因，在於不同學者採用不同的衡量指標，才導致研究結果南轅北轍（吳重禮、楊樹源，2001：254-259）。

前述概念指涉的是水平的府會關係，若干研究將一致與分立政府的概念，進一步延伸至垂直的府際關係之中（吳重禮，2000；吳重禮、李憲爲，2005；吳重禮、許玉芬，2005）。由於我國的體制偏向「單一制」（unitary system），中央政府不論在權限與資源上皆高過地方政府，因此將此概念用於探討中央與地方府際關係應有一定意義。質言之，當中央與地方的行政首長屬於同一政黨時，即爲「垂直式一致政府」（vertical unified government）；反之，若中央與地方分屬不同政黨時，則爲「垂直式分立政府」（vertical divided government）。基於政黨競爭的概念，中央與地方的府際關係狀態，即可能影響地方政府運作之表現。若府際關係爲垂直式分立政府時，則執政黨便可能爲了創造自身的勝選優勢，透過各種手段阻撓非同黨縣市長的施政，使敵對陣營處於不利地位。吳重禮、李憲爲（2005）即指出，垂直式分立政府可能會產生 4 種負面的影響，其一、政策推行窒礙難行；其二、職權界線難以區分，彼此的政策易生混淆；其三、責任歸屬無法釐清；其四、公共資源分配不公；其針對中央與直轄市政府對於重大公共政策議題的衝突或和諧做爲研究題材，藉由《聯合報》與《新新聞》等兩家平面媒體對於府際關係的報導進行實證分析，評析雙方之間的對立情形與合作互動；研究結果顯示，垂直式一致政府比起垂直式分立政府，在府際關係的運作上更爲和諧與平順。

---

5 對於一致政府與分立政府運作表現的爭議，主要呈現在八個面向：其一、法案制定過程的順暢與否；其二、法案品質良窳的爭辯；其三、國防政策與外交政策的擬定；其四、不同政策法案之間的「延續性」爭議；其五、總體經濟表現的差異，以及財政赤字竄升的問題；其六、推動社會福利制度難易的爭議；其七、議會的監督權限，是否對於行政部門過度行使調查權；其八、議會對於行政部門進行「細部控制」，降低行政體系效率的問題（吳重禮，2002：285-305）。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

綜合前述，本文關注的焦點之一即在於，垂直式分立政府是否會導致財政資源的分配不公？從另一個觀點來說，亦即分析中央政府是否透過財政分配，策略性地打擊敵手，而將較多的資源投入同黨執政的縣市？與此議題有關的實證研究以「分配政治」（distributive politics）理論爲主軸，其研究焦點在於探討影響上級政府投入下級政府財政資源多寡的因素爲何。[6] 然而，分配政治理論關注的是立法機構在資源分配上所發揮的角色，其假設國會議員是利益分配的主要行爲者，也因此議會場域及議員是其主要的分析對象（盛杏湲，2003；楊婉瑩，2003；羅清俊，1998；Alvarez and Saving, 1997；Bickers and Stein, 1996；Krehbiel, 1990；Rundquist and Ferejohn, 1975）。羅清俊（2001：119-124）歸納對於財政資源分配的經驗性研究，提出 5 種模型，分別爲民意機構委員會模型、政黨模型、資深模型、需求模型，以及選戰競爭模型。[7] 不過，總體來說，此五種模型的分析對象仍以國會議員爲主。在部分實證研究中，即使將中央政府與地方首長的政黨屬性納入量化模型分析，但大多僅做爲「控制變數」（control variable），鮮少成爲檢證的主要研究假設。誠如 Rich (1989) 與 Larcinese et al. (2006) 提醒我們，以往的分配理論往往過於重視國會與官僚等制度面，而忽略府際關係亦是重要的觀察切入點。因此，本文試圖將中央政府與地方行政首長的政黨屬性，亦即垂直式一致與垂直式分立政府的府際關係，做爲主要的檢證對象，以使分配政治的研究更加完備。

就國內情況來說，競選 2010 年新北市市長選舉的國民黨籍參選人朱立倫曾公開表示其競選政見，諸如三環三線、社會住宅等政策，已獲得總統

6 Lowi (1964) 將公共政策分為 3 類：「管制性政策」（regulatory policies）、「分配性政策」（distributive policies），以及「重分配性政策」（redistributive policies）。其中，分配性政策的特質在於成本分散，但利益集中，也因此最具政治性。Rundquist and Ferejohn (1975) 承續 Lowi 的看法，研究分配政策的結果是否會受到國會內部結構的影響，亦即政策產出是否有發生「肉桶立法」（pork-barrel legislation）的現象，並進而提出「分配理論」（distributive theory），又稱為「分配政治」。

7 民意機構委員會模型、政黨模型、資深模型，以及需求模型，分別認為政策利益的分配會受到議會、議會多數黨、民意代表資深程度、各個選區的客觀需求因素影響。選戰競爭模型，則是指議員在競選連任時，若遭受的挑戰較大，則將積極爭取各種政策利益，以確保自身的當選，反之則否（羅清俊，2001：115-150）。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

背書，總統「將全力支持盡快實現」（蔡偉祺、潘杏惠，2010）。此類事例無異顯示總統能主導資源的配置，但對於我國總統是否能實際介入資源分配的過程，頗值得進一步探討。就我國憲政規範而言，行政院爲國家最高行政機關，行政院長理應爲中央最高的行政首長，故政策資源的分配也理應由行政院長主導。然而，在我國長期的實際政治運作中，總統往往不願成爲虛位元首，反而成爲國家大政方針的最終決定者。尤有進者，總統擁有行政院長的提名權，在過去的實際案例中，總統提名的行政院長幾乎均爲同黨人士，而行政院長扮演的角色也較類似於總統政見的執行者。甚者，當馬英九總統在 2008 年 5 月 20 日的就職演說時，自詡要當憲法的守護者，而欲退居二線，但由於與一般民眾對於總統職位的期待不符，遭致許多爭議（王業立，2008；陳朝政，2008；傅希堯，2008）。實際的情形是，之後針對許多政策議題，馬總統也不得不親自處理。據此，儘管本文分析的對象乃爲中央政府執政黨與縣市長的黨籍是否相同，然而在測量時，仍以總統與縣市長的黨籍屬性之異同，做爲垂直式一致或垂直式分立政府的判斷標準，應無疑義。[8]

值得說明的是，總統身爲國家的領導人，顯然是一位重要的政治行爲者，但對於總統能否影響資源分配的看法，學界亦有所爭辯。Rich (1989: 202-204) 認爲，美國總統很少能成功地將聯邦資源分配，重新進行安排。不過，亦有諸多文獻指出，美國總統可以藉由威脅使用「否決權」（veto power）達成其意圖實現的目標（Copeland, 1983；Gilmour, 2002；Kiewiet and McCubbins, 1988；McCarty, 2000；Rohde and Simon, 1985）。[9] 由於國會參眾兩院要反對總統的否決門檻相當高，詳言之，參眾兩院須以三分之二的多數，才能成功推翻總統的否決，但兩院要達到此一門檻的多數是相當困

8 在我國雙首長制的憲政架構下，行政院長是法定也是實際上的資源分配者。因此，總統與行政院長兩者在分配上的角色，孰輕孰重值得進一步討論，特別是兩者處於競爭或順從的情況。惟本文關注的焦點在於中央執政黨與縣市首長的政黨屬性，是否會影響到中央財政資源分配的多寡。故本文在此並不細分總統與行政院長的角色互動關係，建議研究者未來可對此作進一步的深入探討。

9 美國制度上的設計，使代表全國的總統可以透過否決權，制衡議員提出狹隘選區利益的政策法案。不過，McCarty (2000) 指出，總統基於仕途連任的順利，或是為了拉攏國會議員等因素，反而會限縮自己否決權的行使，而讓分配政策法案順利通過。

臺灣大學學術期刊資料庫

難的，因而使得遭致總統否決的法案，在短期內幾乎不易翻案。故透過否決權的要脅，迫使國會在審理預算案時，必須與總統的政策方針妥協，總統因而能介入預算的制定（Larcinese et al., 2006: 447）。如是以觀，部分實證研究顯示，總統在資源分配的實際影響力，確實是不容小覷的（Anderson and Tollison, 1991；Fishback et al., 2003；Hamman, 1993；Wallis, 1987；Wright, 1974）。

而回顧國內過去的相關研究，吳濟華、馮永猷（2008）應用中位投票者模型分析台灣省 21 個縣市的公共支出，觀察時間從 1992 到 2003 年，亦即精省前後共 12 年的時間，結果發現中位所得及人口對各類公共支出皆呈現出正向顯著的影響，同時也發現在眾多的公共支出類別中，僅有社會福利支出此項顯示出府際關係狀態的影響。而且，此項發現與本文的預期相反，亦即，在垂直式分立政府下的社會福利支出高於垂直式一致政府。其他研究雖非從府際關係與政黨政治的理論著手，而是分析縣市長的黨籍屬性，但本質上仍與我們的研究相關。舉例來說，謝文盛、歐俊男（2003）同樣是以台灣省 21 縣市做爲觀察的對象，分析 1987 至 1999 年中央與省政府皆由國民黨執政期間，政治因素對地方政府補助收入的影響，研究顯示國民黨籍的縣市長獲得的補助收入，多於非國民黨籍的縣市長。

另外，張文俊、劉育晏（2006）分析 1993 至 2003 年，23 個縣市的補助款分配，結果發現當加入眾多經濟變數時，包含縣市長黨籍等相關政治變數幾乎都對補助款不具顯著影響。李世宏（2007）則透過質性研究的深度訪談法調查雲林縣、嘉義縣以及台南縣此三個縣市，得出的結論是「政黨」並不一定能影響中央的財政分配，相反地，縣市的配合程度或中央與地方的關係是否良好，可能才是關鍵所在。此外，姚名鴻（2011）以財政赤字爲分析對象，其假設若中央與縣市長同黨，則地方首長將地方赤字轉嫁給中央的能力會比較高，不過研究結果發現此一現象並不明顯。綜上所述，究竟縣市長的黨籍屬性是否會影響中央資源分配的研究，學界眾說紛紜、並無定論；部分研究發現的確有所影響（羅清俊，2000；2001：115-150；2010；羅清俊、萬榮水，2000），然而有些則否（張其祿，2002；羅清俊，

臺灣大學學術期刊資料庫

2009：131-188）。[10] 再者，過去對於補助款分配的相關研究，以精省前的省政府爲主要檢證對象。[11] 因此，本文將研究時間起迄定爲精省之後的 1999 年至 2009 年，重新檢證政黨政治與府際關係的影響。

中央是否會將較多的補助款投入到同黨執政的縣市，以策略性地打擊敵手，這是本文的核心研究問題之一。然而，除了縣市長的政黨屬性之外，中央執政黨在資源分配上亦有可能出現另一種策略運用，亦即以總統選舉的成敗爲首要考量。由於中央握有資源分配大權，故中央在進行財政資源移轉時鎖定何種對象，便至關重要。畢竟，在資源有限的前提之下，位居決策核心的中央行政部門決定將財政資源分配給哪一方，將決定另一方之損益。故是否將資源正確地投入到應鎖定的團體，便可能決定下次爭取連任勝選的成敗。據此，執政黨在進行財政移轉時，便可能會考量到該地區在前次總統大選時的支持程度。

Cox and McCubbins (1986) 針對分配政策之標的，將所有地區對現任總統的支持程度分成三個部分，包括「高度」（high）、「中度」（middle）、「低度」（low）。高度地區對現任總統的支持程度最強，低度地區表示這個地區在上次選舉對現任總統的支持相當低，至於中度地區是指該地區在上次選舉對現任總統的支持與反對出現平分秋色的情況。他們利用「形式模型」（formal model）的推導，試圖分析以一位理性的政治人物而言，爲了利益考量，究竟會將較多的經費資源分配給高度地區的「支持團體」（support groups），還是給低度地區的「反對團體」（opposition groups），或是中度地區的「游移團體」（swing groups）？根據他們的分析，一名「避險型」（risk-averse）的候選人，因爲害怕將資源投入非支持團體會石沉大海，故傾向「分配過多」（over-reward）利益給支持團體，至於游移團體與

10 亦有學者從政治景氣循環的觀點，分析縣市長的黨籍屬性對於地方預算支出的影響。其依循「黨性派政治景氣循環理論」（partisan political business cycle）的看法，假設由於政黨的意識型態與群眾基礎各有不同，對經濟政策的偏好也不同，因此當左、右派政黨輪替執政時，會形成經濟擴張、緊縮的循環現象。不過，就台灣的實證研究發現，地方縣市長的黨籍屬性與預算支出並沒有顯著的關係（王鼎銘、詹富堯，2006：89）。

11 在精省以前，中央與省政府皆有財政資源的補助制度。由於省政府有較完整的數據紀錄，因此在以往台灣分配政治理論的研究，大多將焦點放在省議會（羅清俊，2001：119-124）。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

反對團體並不是他們考量的對象。

無獨有偶，Levitt and Snyder (1995) 的財政分配實證研究也支持該項論點，他們發現執政者前次選舉得票率較高的地區可獲得較多的補助款，故執政者傾向將資源挹注於支持團體。此外，Larcinese et al. (2006) 分別由「總統選舉」與「政黨結盟」（party affiliation）兩個層面分析美國 1982 年至 2000 年 48 州的資料，研究發現，現任總統於前次選舉得票率越高的州，其所獲得的聯邦補助也會越多；此外，州長與總統同黨、州眾議員多數與總統同黨，皆對該州獲得的財政資源有顯著的正向影響。換言之，Larcinese et al. (2006) 的研究也支持執政者傾向將財政資源分配予支持團體的看法。

然而，Lindbeck and Weibull (1987) 卻提出不同的論述，其指出，執政黨主要爭取的對象是政黨偏好較弱的游移選民。同樣地，Dixit and Londregan (1996) 論證指出，爲了選票的極大化，則政黨應將資源分配鎖定給游移團體；這是因爲游移團體的政黨偏好較弱，容易受到政策分配的利益而改變其原先的投票偏好。[12] 換言之，與支持團體或者反對團體相比，將利益投入到游移團體的邊際效用將是最大的。Bickers and Stein (1996) 以美國國會爲對象的研究即發現，前次選舉得票率差距較小、競爭較激烈的選區，其所獲得通過的補助案也較多。Dahlberg and Johansson (2002) 亦支持游移團體的模型，其分析瑞典 1998 年至 2001 年的「生態環境永續發展」（ecological sustainable development）補助款，試圖檢證執政黨是否會透過補助款的分配，以達成「換取選票支持」（vote-purchasing）的行爲。[13] 研究發現，游移選民佔多數的地區，獲得中央所給予的補助款的確較多。此外，「同黨執政的地區」以及「執政黨的得票比例」這兩個變數，不但在補助款的分配上沒有顯著的影響之外，這兩者甚至呈現負相關。換言之，支持團體並非是中央執政黨在從事利益分配時主要的考量對象，甚至其獲得的補助款

12 Dixit and Londregan (1996) 假定，選民的投票傾向是由其自身的政黨偏好（或議題立場）及政策利益兩者間做一權衡；當政策效益勝過原先的政黨偏好時，則選民便有可能改變其原先的投票對象。

13 須特別說明的是，此補助款並非經常性質，亦無特定的分配公式，且由執政黨單獨決定獲得補助的城市與分配的額度。同時，該補助款的分配並非是以平等與效率為目標，故中央在作決策時較有政治考量的空間。綜言之，此補助款相當適合做為分配模型檢證的數據（Dahlberg and Johansson, 2002）。

臺灣大學學術期刊資料庫

反而還比較少。

除了支持團體與游移團體模型外，Horiuchi and Lee (2008) 分析南韓的分配政治時，發現由於南韓特殊的制度與文化脈絡，使得南韓迥異於上述兩種模型，反而出現 U 型的分配樣態，亦即資金是集中在「支持」與「反對」總統兩大地區之上。究其原因，乃因爲韓國的行政部門較立法部門更爲強勢，總統在主導分配政策時不易受到阻礙。再加上，韓國的政治區域主義興盛，各個地區的政黨偏好明顯，使得總統可以輕易分辨欲拉攏的對象，進行利益分配。由於韓國總統任期只有 1 任，使得每位總統都想要幫自己同黨的下任候選人鋪路，爭取勝選優勢，因此往往會透過資源挹注以鞏固既有票源。再者，韓國總統也力求擔任全國領導人，而非僅限定於特定地區，因此，爲了確保政策能夠順利執行，基於「避免責難」（blame avoidance）的考量，亦即避免資源極度分配不公而遭致反對黨強烈的抵抗，故總統也會將大量的資金分配給反對團體。[14] 透過上述因素的交互作用，才形成了韓國特殊的 U 型分配樣態。

總結來說，觀察執政黨在上次總統選舉的得票率與補助款分配的關係，可以得知中央在資源運用上是否有特定的策略偏好。具體而言，如果中央傾向把財政資源投入到上次總統選舉獲得大勝的縣市，亦即補助款與得票率呈現顯著的正相關，便代表中央在資源分配的策略操作上鎖定的是「支持團體」；倘若資源明顯流入到上次總統選舉大輸的縣市，也就是說兩者出現顯著負相關，則意味著「反對團體」才是中央欲拔樁的對象。然而，並非所有的縣市都是出現勝負懸殊的結果，執政黨在各縣市遭遇到的競爭程度可能很高，因此，本研究進一步依照執政黨與反對黨第一高票的候選人在該縣市總統得票率上兩者之間的差距，觀察其與補助款分配的關係。詳言之，如果兩者之間的得票率差距相當小，就代表該縣市的競爭程度相當高，由於沒有一個明顯固定的贏家，代表未來翻盤的可能性也比較

14 執政黨為了避免反對黨指控其浪費資源，因此，執政黨在作利益分配時，會把反對黨納進來，一同成為肉桶政治下的受益者。不過，基於選票考量，執政黨仍會分配較多的資源給支持團體（Balla et al., 2002）。Evans (2004) 也認為將資源分配至反對陣營，可以達到「政治潤滑劑」（greasing the wheels）的效果，易言之，藉由將反對團體納入利益共享的機制下，做為拉攏的手段，進而使自身的政策目標得以順利實現。

臺灣博碩士論文知識加值系統

高。中央若將大量補助款挹注到這些競爭激烈的縣市，那麼便可知道中央企圖透過補助款拉攏這些「游移團體」。故執政黨在進行財政資源分配時，究竟鎖定的對象是這三種團體的何者，爲本文主要探討的另一重要焦點。

參、研究設計與變數選擇

無疑地，府際財政資源的分配，對於政策推行的影響至關重大。長期以來，我國地方政府的財政即相當依賴中央，當前的中央與地方財政關係可追溯至戒嚴時期，但時至今日，這種「中央富、地方窮」、「中央集權、地方依賴」的財政關係，不但沒有改變，甚至還有加深的跡象（林健次、蔡吉源，2004：7-32）。中央政府握有重要的財政資源，得以迫使地方聽令於中央的政策指揮，如此一來，地方自治的精神常因缺乏實際的財源而淪爲空談。因此，許多學者不斷呼籲改革地方的自有財源狀況，除了落實地方分權自治，亦試圖改善「既患寡又患不均」的現象（李世宏，2007；李顯峰，2002；黃耀輝，2002；劉淑惠，2002）。[15] 儘管如此，迄今地方政府的財政自足狀況仍未獲得改善，根據行政院主計處的資料顯示，單單就中央補助款而言，即佔地方政府財政收入的四成至近五成之多（請參見表1）；中央政府的補助款對於地方政府的重要性，可見一斑。如果因爲政治因素，而使得中央補助款的分配發生歧視情形，則對於受歧視的地方政府而言，顯然有重大影響。

15 林健次、蔡吉源（2003）指出，戒嚴後縣市政府的財政赤字持續上升，形成財政上的重大問題，部分原因乃在於地方政府的財政資源與權力不足；另外，地方政府缺乏財政紀律及責任感，亦是至為關鍵的主因。由於地方政府普遍抱持「終究有一天中央會負責的心態」，使得「憚收、濫支」的現象層出不窮。因此，改善地方財政問題的解決之道，除了重新設計公平與有效率的分配公式，將地方政府的財政努力納入考量也是建立自我負責機制的必須。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

表 1　補助及協助收入佔各縣市歲入來源別結構比

單位：百分比

年度／縣市	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
臺北縣	24.58	26.47	38.11	30.35	43.46	36.31	23.57	25.48	24.03	21.59	26.70
宜蘭縣	43.03	32.04	47.80	50.88	50.77	58.24	47.45	54.04	50.37	58.85	61.34
桃園縣	26.83	16.36	24.67	34.05	33.49	32.88	28.28	26.68	28.21	33.30	34.61
新竹縣	45.72	28.88	45.88	40.70	41.42	46.71	42.18	45.32	40.86	48.98	49.27
苗栗縣	48.43	39.22	53.50	56.47	57.30	50.83	52.80	47.73	45.28	57.88	59.44
臺中縣	36.01	33.14	62.54	47.28	41.18	42.86	40.46	38.61	40.51	46.09	45.14
彰化縣	48.46	31.99	52.55	44.14	48.18	47.11	47.06	43.02	46.23	46.71	56.54
南投縣	49.92	58.82	82.17	49.11	62.33	56.54	52.53	59.54	39.31	54.44	51.06
雲林縣	52.20	34.37	34.69	49.72	53.07	57.45	51.59	53.44	54.79	58.25	63.86
嘉義縣	49.82	31.29	52.51	53.36	60.39	60.92	53.88	51.28	60.52	62.92	58.80
臺南縣	42.58	36.03	42.95	46.40	50.50	50.65	45.06	46.90	47.00	54.84	53.99
高雄縣	41.39	26.58	43.15	44.83	44.42	46.89	42.29	42.83	45.64	44.50	53.85
屏東縣	48.94	27.09	47.30	50.78	54.81	56.05	55.52	55.41	53.63	62.25	65.18
臺東縣	47.31	34.94	55.57	60.69	62.08	63.09	60.86	63.47	59.44	62.24	66.10
花蓮縣	51.21	12.69	51.93	55.73	61.11	59.37	55.68	58.39	57.86	60.67	64.24
澎湖縣	57.67	51.31	59.69	67.13	71.61	74.26	68.72	63.67	66.10	67.94	72.40
基隆市	25.80	26.62	40.44	46.72	50.25	52.90	53.74	46.99	41.94	47.43	62.42
新竹市	25.00	21.80	36.23	34.60	28.90	28.26	26.53	29.64	29.40	35.23	38.45
臺中市	29.70	20.41	28.54	21.60	30.77	19.60	24.35	21.93	20.22	28.08	26.24
嘉義市	36.32	33.37	45.09	42.53	44.35	43.14	40.13	42.61	46.18	48.89	52.19
臺南市	30.82	26.12	30.29	29.63	33.26	30.26	28.56	33.12	32.83	41.19	40.33
平　均	39.00	30.00	48.00	43.00	46.00	45.00	40.00	41.00	40.00	44.00	47.00

[1] 此指決算審定數。

[2] 各年度之平均數據，係以 21 縣市的補助及協助收入總額除以 21 縣市的歲入總額得出。

[3] 1999 年以前係指上年 7 月 1 日至當年 6 月 30 日止；2000 年係指 1999 年下半年及 2000 年；2001 年以後與曆年相同。

資料來源：行政院主計處

臺灣大學學術期刊資料庫

一般而言，中央對地方的財政移轉可分爲「統籌分配稅款」與「中央補助款」兩類。然而，統籌分配稅款基本上是依據特定比率及公式劃分各縣市的分配比例，因此中央政府可調控的額度相當有限。[16] 在中央補助款上，中央的權衡空間就大了許多，易言之，較有政治力介入的可能性（吳若予，2004：135）。根據「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」（簡稱補助辦法）第 3 條規定，中央補助款可分爲一般性與計畫型補助款。[17] 其中，「一般性補助款」的補助事項，包含縣市「基本財政收支差短」與定額設算之教育、社會福利及基本設施等；而「計畫型補助款」的補助範圍，則以下列事項爲限：計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目；跨越直轄市、縣市或二以上縣市之建設計畫；具有示範性作用之重大建設計畫；因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣市政府配合辦理之事項。細究而言，由於一般性補助款也有公式化的分配標準，因此實際上，計畫型補助款最容易看出政治因素的影響（表 2 列出一般性補助與計畫型補助的區別）。然而在資料的蒐集上，由於計畫型補助款散見於行政院各部會的預算編列上，除非有特定管道，否則外界難以取得該筆資料。故本文基於此研究限制，而改採一般性與計畫型補助款的「總和資料」。在進行統計分析時，透過一般性補助款項之需求變數做爲控制變數，藉此凸顯政治因素對補助款的影響。

16 根據我國財劃法第 16 條之 1 規定，中央統籌分配稅款依其總額的 94% 列為「普通統籌分配稅款」；另以總額的 6% 列為「特別統籌分配稅款」。就前者而言，普通統籌分配稅款對於直轄市、縣市及鄉鎮市，各有不同的分配比例及公式。由於有公式化的計算方法，政治力介入的空間較少。進一步而言，分配至直轄市佔普通統籌分配稅款總額的 43%；分配至縣市佔其總額的 39%（另有 20% 的縣市土地增值稅）；分配至鄉鎮市佔其總額的 12%。以後者而言，特別統籌分配稅款，乃「應供為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之」，換句話說，中央在分配上握有相當的裁量空間，也因此較容易受到政治因素的影響。

17 府際之間之所以存在補助款制度，乃具有學理與實務上的考量。具體而言，補助款制度主要是為了改善「垂直的財政不平衡」以及「水平的財政不平衡」兩種問題而來。詳言之，由於中央集錢又集權，地方要獨立推動各項建設，倍感困難；同時，各地方的經濟發展程度不一，造成各地方的財政狀況出現失衡不均。基於上述兩點考量，補助制度即是為了解決這種垂直與水平失衡的情況，以求均衡地方發展（林錫俊，2001：347-350；張其祿，2002：80）。

臺灣人文學術期刊資料庫

表 2　一般性補助與計畫型補助之區分概要

補助類別	內涵
一般性補助	1. 指定用途：基本設施、教育設施、社會福利、基本財政差短 2. 分配：由行政院主計處依各受補助縣（市）之財政能力、人口、土地面積及道路面積等指標加權綜合設算分配金額，於前一年度 9 月通知各縣市政府納入地方預算，並於年度開始中央預算經立法院審議通過後，按月撥付地方政府執行，次年度經費分配則依各縣市執行績效及考核結果增減分配額度
計畫型補助	1. 範圍：涵蓋面廣、跨縣市、示範性、中央重大政策與建設 2. 分配：補助款編列於中央政府各機關預算項下，由各主管機關接受地方政府申請，核定補助項目及補助經費後，由地方納入預算或中央主管機關以代收代付方式補助執行，經費核撥方式則由中央各主管機關分別訂定作法辦理

資料來源：陳海雄（2005：63）

行政院主計處在 2001 年起，推動「錢權同時下放政策」希望改善過去中央政府過度干預地方政府的現象，具體的作法即是增加一般性補助款的金額與比例。由於過去一般性補助款的收入不足，各縣市便只好透過計畫型補助款的名義，轉用在地方政府的經常性支出。然而，相較於一般性補助有具體的公式分配；計畫型補助需由地方政府提案，中央審核，因而使得中央政府無形中集錢又集權。[18] 該補助款制度的改革，便是希冀透過增加一般性補助款的金額及比例，大幅減少計畫型補助以降低地方對中央的依賴，提升地方的財政自主性（李奕君、簡信惠，2008；李泰興，2005；陳春榮，2010；陳海雄，2005）。計畫型補助比例的減少，意味著中央補助款相當程度將是以公式設算的一般性補助爲主體，政治力介入的空間變

[18] 邇來，中央開始推動所謂的「競爭型計畫」，也就是說中央規劃某些特定的施政構想，再由各縣市政府分別提案競爭，經由公開的評選過程，擇優進行補助。析論之，這種競爭型計畫理應以專業為取向，從而降低政治影響力。然而，部分研究指出即使在競爭型計畫中，政黨因素可能仍有介入的空間（朱景鵬，2006）。此外，朱鎮明（2010：72）指出，現今計畫型補助款仍是採取由各地方縣市向行政院各部會提案，中央作行政審核的方式；換言之，競爭型計畫目前仍處於起步階段，尚未被廣泛實施。

臺灣博碩士論文知識加值系統資料庫

小。不過，羅清俊（2010）的實證研究發現，此改革似乎並未達到原本預期的目標，從表 3 來看，一般性補助款的金額與比例的確相較過去有明顯的增加，然而，計畫型補助款的金額與比例卻並未因此大幅減少，恰好相反地，其也跟著呈現出逐漸上升的趨勢。換言之，計畫型補助款仍佔中央補助款相當大的比例。

表 3　一般性與計畫型補助款比例變動的概況

單位：百萬元（百分比）

年　度 補助項目	2000 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
一般性補助款金額	39,340 (30%)	141,841 (59%)	141,141 (59%)	131,413 (41%)	132,558 (49%)
計畫型補助款金額	93,568 (70%)	97,119 (41%)	99,662 (41%)	189,416 (59%)	136,642 (51%)

資料來源：修改自羅清俊（2010：*II* 3-3）

鑑此，本研究的依變數爲歷年中央政府對縣市政府的補助款項。從橫斷面來說，北高兩直轄市與金門、連江兩縣，其財政結構或地位與其他縣市頗有差異，詳言之，分配至直轄市的統籌分配稅款及中央補助款兩者的比例，與一般縣市並不相同。[19] 實際的情形是，補助款佔直轄市的財政收入比例遠低於一般縣市；而外島的金門、連江兩縣則因地理位置特殊、人口稀少，每人平均獲得的補助款，遠高於其他縣市的人均金額（羅清俊，2009：179），故基於排除「歧異值」（outliers）之考量，本文的研究對象選定台灣省 21 個縣市，並以各縣市獲得的「補助與協助收入決算審定數」

[19] 蔡吉源（2010）認為 1999 年修正通過的財劃法，將分配至直轄市、縣市以及鄉鎮市的統籌分配稅款之額度，以比例入法的方式固定住，同時針對各層級的地方政府有不同的分配比例及公式，但卻忽視城鄉差距，以致於無法達成「財政均等化」（fiscal equalization）的目標。1999 年版的財劃法，相當程度獨厚北高兩直轄市，然而，2010 年五都已然成形，直轄市一下增加 3 個，財劃法勢必有所修正。未來財劃法的修正方向，將從原先的比例入法轉變成公式入法。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

（一般性與計畫型補助款的總和）做爲依變數。[20] 之所以用「決算數」而非「預算」，乃因爲各縣市的年度預算常會有追加的情形，故採用決算數才能觀察到各縣市政府實際上當年度究竟獲得多少補助款。從縱斷面來看，本研究分析的時間聚焦在精省後的 1999 年到 2009 年。[21] 由於每個縣市的大小、人口規模都不相同，如果僅單看各縣市的補助總額，並不能確切知道各縣市對於補助的需求程度，也就無法得知該縣市政府所獲得的補助款是否高於其他縣市。有鑑於此，爲避免各縣市人口數不一，與歷年來通貨膨脹因素的干擾，故本文將各縣市的補助與協助收入決算數，除以該縣市戶籍人口數，並排除物價波動的影響（以 2006 年爲基期），得出各縣市人均實質補助與協助收入決算數，並取自然對數。

在自變數方面，本文主要的研究焦點之一在於觀察當中央地方府際關係爲垂直式一致政府時，該縣市是否獲得相對較多的補助款。故其操作型定義爲，當總統與縣市長皆由同黨人士出任時，即爲垂直式一致政府，編碼爲 1；而當總統與縣市長分屬不同政黨時，則爲垂直式分立政府，編碼爲 0。必須進一步說明的是，倘若縣市長由無黨籍人士出任時，本文亦將其視爲垂直式分立政府。對於府際關係的判定，則是以決算前一年，亦即預算實際審查期間的中央與縣市長的政黨屬性爲準。

本文假設，基於政黨競爭的邏輯，政黨爲求協助同黨縣市長競選連任，致使公共資源分配有所偏袒。基本上，中央政府對於地方政府所扮演是一種政策指導與資源分配的角色；因此，一旦中央政府與地方首長分屬於不同政黨時，可能會出現中央政府在施政方向與資源分配上過度強調政黨因

20 資料來源為行政院主計處，「補助與協助收入」可再細分為「補助收入」與「協助收入」；補助收入指的是上級政府對下級政府的財政轉移，而下級政府對上級政府的財政支援則為協助收入。理論上，我們應只採取補助收入的資料，並排除協助收入。但由於協助收入資料取得不易，難以將其扣除。所幸，由於我國各縣市的自有財源普遍不足，在實務上，下級政府提供給縣市的協助金額都相當少，根據各縣市統計要覽所提供的協助收入數據來看，可發現多數鄉鎮市提供給縣市的協助支出金額皆為零。因此，基於資料蒐集的方便與一致性，加上協助收入金額相當少，應不致影響本文之推論，故作者未將協助收入進一步排除。

21 由於我國在 1999 年時，將預算年度從會計年度制改為曆年制。因而，使得 2000 年的決算數涵蓋 1999 年 7 月至 2000 年 12 月。為求分析的一致性，故本文將 2000 年度的決算數除以 1.5。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

素，將較爲重要或是較多的資源分配給同黨執政的地方政府，以求增加其連任成功的機會，並提升該政黨的執政聲勢。反之，在垂直式分立政府下，中央將會減少投入到非同黨縣市的補助款，以策略性地打擊對手。

其次，本文依據執政黨在各縣市的「前次總統選舉得票率」與「前次總統選舉得票率差距」兩個變數，觀察中央的財政資源分配是否策略性地鎖定特定的團體，亦即支持團體、游移團體，或是反對團體縣市？就前次總統選舉得票率而言，藉由觀察縣市所獲補助款與執政黨總統得票率的關係，窺知中央執政者是傾向將資源分配至支持者較多的縣市，進一步鞏固其優勢；抑或是投入到對手陣營較爲優勢的反對團體縣市，以收拉攏甚至拔樁之效。另在前次總統選舉得票率差距此一變數方面，透過檢證補助款是否會大量分配到總統選舉競爭激烈的縣市，可以得知中央是否將游移團體縣市納入爭取支持的策略目標之一。更具體地說，前次總統選舉得票率差距的操作型定義爲，中央執政黨在各縣市的前次總統選舉得票率減去非同黨候選人中排名第一者的得票率，得出兩者的差距數值，並取絕對值。資料來源爲中央選舉委員會的歷屆公職選舉資料庫。當數值越大，則代表執政黨在該縣市，不是大贏就是大輸，兩者的基本盤相當穩定，因此競爭程度較小；反之，數值越小，代表差距越小，易言之，兩者之間的競爭程度也越激烈。因此本文將進一步檢證總統是否考量到差距越小的縣市，其越有可能在下次總統選舉時改變投票對象，因而投入較多補助款以攏絡民心。

另外，根據「政治景氣循環」的觀點，執政黨在屆臨選舉時，會想盡辦法擴大公共支出，促成短暫經濟熱絡的現象，藉以營造勝選的優勢。一旦選舉過後，爲抑制通膨，政府將會縮減公共支出，因而導致經濟熱絡、衰退的循環（王鼎銘、詹富堯，2006；傅彥凱，2006；Case, 1994；Galli and Rossi, 2002；Nordhaus, 1975；Poterba, 1994）。因此，本文試圖透過是否屆臨選舉年的變數，觀察補助款的分配是否有發生上述政治景氣循環的現象。進一步來說，中央與地方行政首長舉行選舉的時程並不一致，因此，觀察兩者政治景氣循環現象的選舉年時間也應有所區別。以總統選舉而論，總統的選舉時間向來都在年初舉行，若中央欲求景氣加溫，則勢必須在選舉前一年，就先行擴大公共支出，人民方能在年初選舉前感受到經濟

淡江大學學術期刊資料庫

熱絡的現象；而縣市長選舉的舉行時間向爲年底，故若中央爲求可以在選舉時收穫的話，則擴大公共支出須在縣市長選舉當年爲之，以免時間過久導致策略失效。據此，本文選定「總統選舉前一年」與「縣市長選舉年」做爲自變數，總統選舉前一年的操作化是若當年度各縣市決算爲屆臨總統選舉的前一年則編碼爲 1，反之編碼爲 0；縣市長選舉年則是以舉行縣市長選舉的當年，編碼爲 1，反之爲 0。

中央在進行補助款分配時，除了要考量到縣市長的政黨屬性，同時也可能得照顧縣市同黨立委的需求。過去分配政治理論的研究指出，國會議員爲求競選連任，都會想盡辦法爲自己的選區爭取利益（羅清俊，1998；Alvarez and Saving, 1997；Bickers and Stein, 1996；Evans, 2004；Rundquist and Ferejohn, 1975）。在我國，立法委員的確有強烈的動機爭取地方建設經費，選民也同樣將其視爲是否投票支持的首要考量（羅清俊，2009：116-118）。因此，執政黨的立委可能會向中央要求更多的資源，是故中央可能會透過補助款的分配，幫自己同黨的立委立下「政績」。以美國的例子來說，Larcinese et al. (2006) 證實同黨議員比例較高的州，的確獲得補助也會比較多；相同地，我國部分實證研究也支持上述的觀點（謝文盛、歐俊男，2003；羅清俊，2000）。故本文亦納入縣市「執政黨立委比例」的變數，檢證中央是否會將補助款給予同黨立委比例較高的縣市。[22]

除前述政治類的相關變數外，由於預算的編列往往是一種「漸進主義」（incrementalism）的過程，當年度預算往往是參考前一年（t-1）、甚至前兩年（t-2）的預算而來。因此，本研究將前期的平均每人實質補助與協助收入決算數納入迴歸分析模型，藉此檢證預算編列時是否帶有漸進主義的色彩；另外，將「前一年每人平均補助」納入模型具有另一種統計意涵，由於本文的資料有時間序列的特性，在推論統計時常存在縱斷面資料的「自我相關」（autocorrelation）問題，可藉由迴歸式中自變數的落後期數（或

[22] 1999、2000、2009 年的預算是於 1998、1999、2008 年決定，當時中央執政黨為國民黨，故以各縣市國民黨籍的立委比例計之；而 2001 至 2008 年的預算是於 2000 至 2007 年決定，該期間的執政黨為民進黨，故以各縣市民進黨籍的立委比例計之。此變數的資料來源為中央選舉委員會的歷屆公職選舉資料庫。

臺灣學術期刊資料庫

稱遞延項）做爲控制變數來解決。[23]

如前所述，本文所使用補助與協助收入之資料，其中包括一般性補助及計畫型補助，而前者的分配往往是取決於各縣市的經濟發展程度、規模，以及相關的需求。具體而言，根據前述之「補助辦法」，可知一般性補助款的補助事項主要有四：(1) 各縣市的基本財政收支差短 (2) 教育設施經費(3) 社會福利經費 (4) 基本設施經費。[24] 除第一項外，在其他補助事項的分配公式內尚有各種設算指標與其權數比重，並由行政院主計處計算出該項的分配額。職此，由於針對各縣市基本財政收支差短的補助，有相當大一部分是用在正式編制人員的人事費，故本文將各縣市的「公教人員人數比例」納入模型，做爲控制變數。另外，社會福利與基本設施經費，亦是一般性補助的重點項目，在社會福利方面，本文納入「老年人口比例」此一需求變數；而對基本設施經費的補助上，有不少比例是集中在公路面積的維護與建設，故本文將「道路面積比例」也同時納入模型之中。基本上，這些需求變數的數值越高，代表各縣市的財政需求越高，也就越需要中央的補助。故本文預期這些變數將與依變數呈現顯著的正相關。[25]

最後，中央補助款的初衷即在於填補各縣市的財政不足，特別是針對自有財源少的縣市，因此，本文也納入各縣市「自有財源比率」此一變數。

---

23 本文將前一年、前兩年的人均補助決算數放入模型中，結果發現前兩年的人均補助決算數已沒有達到統計上的顯著水準，故將其剔除。

24 所謂的基本財政收支差短，係指基本財政支出扣除基本財政收入後之數額。在五都成形之前，基本財政支出主要是下列四款金額之合計數：(1) 正式編制人員人事費 (2) 正式編制警政、消防人員超勤加班費 (3) 社會保險及社會福利費用 (4) 基本辦公費及員警服裝費。在五都升格之後，因應財劃法的修正，基本財政支出將新增下列項目：(5) 依地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例定有支給或補助標準之民意代表及村里長費用 (6) 依公教人員保險法規定，應由受分配地方政府負擔之私立學校教職員保險費補助 (7) 對於公立醫療院所之補助經費。

25 公教人員人數比例、老年人口比例，以及道路面積比例等變數的資料來源皆為行政院主計處。公教人員人數比例的計算，是以公教人數（包含各縣市所屬機關、學校、公營事業機構正式編制內教職員數）除以縣市戶籍登記人口數得出；老年人口比例，是以年齡 65 歲以上的人口除以戶籍登記人口數計算得出；道路面積比例，則是計算各縣市的道路面積（包含國道、省道、縣道、鄉道、專用公路及市區道路等）除以該縣市的土地面積得出。

臺灣博碩士論文知識加值系統 國家圖書館 期刊資料庫

若該縣市的自有財源比率較高，意味著該縣市的財政較佳，也就較不需要中央的補助；相反地，則代表補助的需求越高，因此，自有財源比率應與補助款呈現負相關。[26] 整體而言，本文藉由上述控制變數，將地方的基本財政支出需求納入，檢證各種政治因素對於補助款分配的影響力。

肆、1999 年至 2009 年縣市補助款分配的實證分析

作者根據 1999 年至 2009 年台灣省各縣市補助與協助收入決算審定數的資料進行實證分析。表 4 所示，係對於幾個重要的政治變數和依變數進行交叉分析，以初步瞭解補助款與這些變數之間可能的關係。由表 4 結果來看，在 1999 年至 2009 年期間，中央地方府際關係屬於垂直式一致政府狀態的平均每人補助款實質數爲 13,949 元，低於垂直式分立政府的 15,347 元，但由於本文分析對象的 11 年中有 8 年中央政府是由民進黨執政，故此時期中縣市長亦爲民進黨者，將被歸類爲一致政府。是否因爲民進黨執政縣市大多集中在中南部，預算規模原本就較低，導致從敘述統計數據上看來，一致政府所獲補助款較少，在未加計其他控制變數之下，暫不宜驟然定論。其次，執政黨立委比例較低的縣市獲得的人均補助額爲 14,975 元，也比執政黨立委比例高的縣市多出 430 元。再者，執政黨前次總統選舉得票率高的縣市，其所獲補助款略低於得票率低的縣市，惟差距並不明顯。此外，前次總統選舉得票率差距小（競爭程度高）的縣市，其所獲人均補助款則略高於得票率差距大（競爭程度低）的縣市。最後，關於選舉年因素，數據顯示，屆臨總統選舉前一年，各縣市平均補助金額較低於非選舉年；相反地，在縣市長選舉的當年，各縣市獲得的補助金額則高於非選舉年。整體而言，雖然在各種政治因素下，各縣市所獲得人均補助款之多寡各有不同，但其差距是否明顯則需進一步檢定，故本文針對各個因素作平

[26] 自有財源比率的資料來源亦為行政院主計處，其計算公式為各縣市的歲入減去補助及協助收入金額，再減去統籌分配稅收入金額，然後再除以各縣市的歲入額得出。

臺灣大學學術期刊資料庫

均值的檢定（t 檢定），結果發現上述因素在獲得補助款的多寡上皆沒有達到統計上的顯著差異。

表 4　政治因素對補助款分配影響的交叉分析

自　變　數（N=231）		人均實質補助金額（單位：元）	t　值
府際關係	一致	13,949	-1.124
	分立	15,347	
執政黨立委比例	高	14,545	-0.331
	低	14,975	
前次總統選舉得票率（中央執政黨）	高	14,721	-0.066
	低	14,808	
前次總統選舉得票率差距	大	14,650	-0.163
	小	14,855	
總統選舉前一年	是	14,414	-0.329
	否	14,898	
縣市長選舉年	是	16,645	1.647
	否	14,151	

[1] N 爲有效分析樣本數；執政黨立委比例、前次總統選舉得票率與前次總統選舉得票率差距的高低、大小之分，是以三者各自的總體平均值做爲分界。

[2] .05 顯著水準下之臨界值爲 $|t| = 1.96$；.01 顯著水準下之臨界值爲 $|t| = 2.576$；.001 顯著水準下之臨界值爲 $|t| = 3.291$。

[3] *p<.05；**p<.01；***p<.001；顯著水準係採雙側檢定（level of significance for two-tailed test）。

資料來源：作者自製

依照上述資料初探的結果，雖然可以觀察到本文一些重要變數的可能影響，然而單純的敘述統計並無法排除地方需求、經濟發展與規模等其他變數可能產生的作用。是故，我們須以更精確的統計方法進行實證分析，方可得知縣市補助款是否受到府際關係，以及中央執政者的政治考量之影響，而又有何種需求因素影響縣市補助款的分配。由於本文資料兼具「時

臺灣人文學術期刊資料庫

間序列與橫斷面」（time-series and cross-section），帶有「定群追蹤資料」或稱爲「縱橫資料」（panel data）的特性，故作者之統計分析以「普通最小平方法」（ordinary least squares, OLS）來估計迴歸係數，同時以 Beck and Katz (1995) 所發展出來的「根據定群修正之標準誤」（panel-corrected standard errors, PCSEs）解決異質變異並進行統計檢定；[27] 透過將依變數之遞延項放入模型自變數中，則可解決序列相關的問題。此外，在進行迴歸分析時，自變數之間不能高度相關，故本研究事先針對自變數作「共線性」（multicollinearity）的檢測，亦即計算所謂的 VIF 值（variance inflation factor），以確保自變數之間沒有嚴重的線性重合問題。[28]

由表 5 可知整體模型之吻合度判定係數達八成以上，且已達到統計顯著水準（Prob.>χ^2=0.00）。從表 5 結果來觀察，首先發現前一期的補助款規模對當期補助款有顯著正向的影響，換言之，我國在預算編列上的確帶有漸進主義的色彩，前期的補助款規模往往是編列當期補助款重要的參考依據，同時預算規模有逐年增加的趨勢。再者，迴歸分析的結果也顯示相關的需求控制變數，包括公教人員人數比例、老年人口比例及道路面積比例，都對縣市補助款的規模有明顯的影響。這些變數的數值越高，代表該縣市相關的支出及對補助的需求也會越高，故與補助款金額呈現正向關係並不難理解；而就自有財源比率此一需求變數來說，若該縣市的自有財源比率越低，代表此縣市本身的財政資源較爲缺乏，也就越需要中央在財政上的支援以確保基本政務的推行。實證結果也的確顯示如此，自有財源比率此一變數與補助款呈現負相關，較低的自有財源比率會獲得較多的補助款。這些控制變數皆達到統計上的顯著水準。

---

27 本研究以統計軟體 Stata 11.0 進行迴歸分析，且用 Stata 專門處理時間序列橫斷面資料的 xt 指令群中之 xtpcse 指令執行估計。

28 若計算出來的 VIF 值大於 10，則代表自變數之間具有高度相關問題，將會影響估計迴歸係數的準確性。就本文統計結果來看，模型中自變數最高的 VIF 值尚未超過 5，據此可知，自變數之間並無嚴重的線性重合問題。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 5　政治因素對補助款分配影響的迴歸分析

自　變　數	依變數：Ln 每人平均補助（實質數 / 元）		
	迴歸係數	panel-corrected 標準誤	VIF
Ln 前一年每人平均補助	0.2879*	0.1217	4.18
垂直式一致政府	0.0341	0.0412	1.47
執政黨立委比例	0.0013	0.0011	2.13
前次總統選舉得票率	-0.0089**	0.0029	1.94
前次總統選舉得票率差距	-0.0036†	0.0019	1.47
總統選舉前一年	0.1069	0.0897	1.17
縣市長選舉年	0.1412	0.0902	1.25
公教人員比例	0.2643**	0.0770	2.94
老年人口比例	0.0366†	0.0218	4.61
道路面積比例	2.4823***	0.4123	1.57
自有財源比率	-1.6074***	0.3343	4.70
常數	6.8117***	1.0680	
N = 229; R^2 = 0.8528; Wald χ^2 (11) = 3537.42***			

[1] N 爲有效分析樣本數；21 縣市 11 個年度應有 231 個樣本數，但由於自有財源比率此一變數缺少 2002 年苗栗縣及 2004 年雲林縣的資料，故樣本數減爲 229。

[2] VIF 值係先以一般線性迴歸模型估計得出。

[3] †p<.1；*p<.05；**p<.01；***p<.001；顯著水準係採雙側檢定（level of significance for two-tailed test）。

資料來源：作者自製

本文最關心的變數之一，當屬垂直式一致政府與補助款的關係。在控制其他變數的情況下，結果顯示垂直式一致政府獲得的補助款雖然高於垂直式分立政府，但並未達到統計上的顯著水準，故中央執政者在作補助款分配時並沒有將資源過度投入到同黨的縣市。一個可能的原因是若當中央

臺灣人文學術期刊資料庫

政府基於政治考量將多數資源投入到同黨執政縣市，很可能遭到對手政敵或者一般民眾的非難，因而爲了「避免責難」或基於「政治潤滑劑」的考量，中央政府並不會將多數資源分配給同黨執政的縣市。特別是在民進黨政府 8 年執政中，由於在立法院並沒有佔據多數黨的地位，許多政策的推行尚需各縣市長的支持，方能順利開展。因此，如果在資源分配上有過多的偏袒，將可能會遭受到地方強烈的抵抗導致政策停擺。此外，過去分配理論的相關研究，強調國會議員在爭取財政資源上的影響力（羅清俊，1998；Alvarez and Saving, 1997；Bickers and Stein, 1996；Chen, 2010；Evans, 2004；Lancaster, 1986；Rundquist and Ferejohn, 1975）。由於中央在作財政資源分配時，也可能要考慮到幫助同黨立委立下政績，故本文納入縣市執政黨立委比例之變數。結果發現其與補助款呈現正相關，亦即隨著執政黨立委比例升高，該縣市獲得的補助金額也會隨之增加，但此一變數同樣未能達到統計上的顯著水準。

其次，從前次總統選舉得票率此一變數來看，其與補助款呈現顯著的負向關係。換言之，在控制其他變數的情況下，執政黨在前次總統選舉獲得較少支持的縣市卻能夠獲得較多的補助款，意即資源傾向流入反對團體，或許就是因爲中央政府有意透過資源分配來攏絡對手陣營、爭取支持，甚至進而拔樁。再進一步從前次總統選舉得票率差距此一變數來看，當執政黨於某縣市與其他對手最高票者之得票率差距越小時，則該縣市的補助款可能越多，更具體來說，中央政府傾向將資源分配到前次總統選舉競爭較爲激烈的地區去，以求將有限的資源發揮最大的效果，尋求游移團體的支持。對比同黨縣市長及立委等政黨考量，中央在作財政資源分配上，似乎更重視該縣市上次總統選舉的支持程度。在資源分配樣態上，呈現出資源傾向流入反對團體及游移團體的縣市。這相當程度上，可能反映出了我國政黨對於各種政治職位的重視程度。由於在我國憲政架構下，掌握總統一職往往就能掌握整個行政內閣，甚至是政策走向及資源配置的規劃，故相較縣市長或立委選舉，總統大選更是各個政黨攻防最激烈的選戰場域。也正因總統寶座如此重要，故中央在作財政資源的投入時，可能會將各縣市在總統選舉的支持程度納爲首要考量，希冀透過補助款分配的策略運用，拔樁反對團體並積極拉攏游移團體，藉此爭取總統選舉的勝利。

臺灣人文學術期刊資料庫

另外，表 5 數據顯示，在控制其他變數之下，不論是總統選舉前一年或是縣市長選舉當年，各縣市獲得的補助款皆多於非選舉年，但兩者卻都未能達到統計上的顯著水準，此並不符合我國過去針對政治景氣循環現象的研究發現（王鼎銘、詹富堯，2006；傅彥凱，2006）。換句話說，就補助款的分配來說，政治景氣循環現象在我國並不如預期明顯。由於本文所設定的分析期間，中央大部分處於分立政府的情況下，而一項研究曾指出，行政立法若屬分立政府狀態，則中央在政策操控的能力上較低，換言之，其所遇到的阻力會比一致政府來得高，故在分立政府下，政治景氣循環現象不若一致政府來得明顯（May, 1987）。是否確實如此，值得後續作不同時期的進一步比較。

伍、研究發現與討論

府際財政關係與資源分配向來爲政治學研究的重要領域，迄今已累積相當豐碩的研究成果（史美強、王光旭，2008；朱鎮明，2010；吳若予，2004；林健次、蔡吉源，2004；徐仁輝，2002；陳立剛，2002；羅清俊，2009）。儘管如此，筆者認爲，以政黨政治的觀點探討中央與地方政府的府際財政資源分配，仍是個值得深入瞭解的議題。近年來，中央與地方的府際互動已經逐漸產生變化，地方政府被期待能強化自身的治理能力，惟地方政府始終缺少自主財源，在中央集錢又集權下，地方自治難以真正落實。倘若中央因特殊的政治考量，在資源分配上出現策略運用，而非以地方實際需求爲依歸時，顯然不利於地方發展。鑑此，本文旨在探討中央在補助款的分配上，是否的確出現政治性的策略運用，以思改善之道。

具體而言，中央在作財政資源分配時，可能會考量到幫助同黨執政的縣市長立下政績。當中央與地方行政首長由同一政黨所掌控時，即是所謂的「垂直式一致政府」；反之，若兩者分屬不同政黨時，則爲「垂直式分立政府」。基於政黨競爭的概念，中央執政黨可能會因爲選舉的考量，爲求鞏固自身陣營的勝選優勢，而對敵對的地方政府進行阻撓或掣肘。因此，反映在中央財政資源的分配上，垂直式一致政府型態的縣市，可能會獲得中央較多的補助與支持，使得自家陣營更有優勢推行政策或地方建設，取

臺灣人文學術期刊資料庫

得勝選連任的契機。除此之外，相較於黨派因素，中央執政黨可能另以總統選舉的成敗爲首要考量，而在資源分配的策略上鎖定特定團體，以求將有限資源的效用極大化。具體而言，執政黨在作財政移轉時會考量到上次總統選舉時各縣市的支持程度，將資源投入到較爲支持的地區，抑或是多數反對之陣營，甚至是與對手難分勝負的縣市，藉此鞏固支持或是企圖拉攏敵對陣營。

筆者以 1999 年到 2009 年的中央補助款資料，分析此補助款在台灣省 21 縣市的分配模式。實證發現，在控制其他變數的情況下，垂直式一致政府所獲得的中央補助款雖高於垂直式分立政府，然而，此項結果並未達到統計上的顯著水準，因此，中央執政黨在作補助款分配時並沒有明顯將資源過度投入到同黨的縣市。此外，縣市執政黨立委比例雖與補助款呈現正相關，但同樣未達到顯著水準。數據顯示中央在作資源分配時，照顧同黨立委可能並不是其首要的考量。

然而，根據執政黨前次總統選舉得票率與前次總統選舉得票率差距兩個變數，本文研究發現，中央在財政資源配置上，明顯傾向投入較多的資源到上一次總統選舉得票率較低，以及競爭激烈的縣市。換言之，中央鎖定的對象並非「支持團體」，反而主要是以「反對團體」爲目標，同時，「游移團體」亦是執政黨急欲拉攏的對象。綜上可知，執政黨在從事中央補助款分配時，的確出現拉攏或者拔樁的策略運用。對比同黨縣市長及立委等政黨因素之考量，執政黨可能更重視的是總統寶座的取得。最後，在控制其他變數的情況下，不論是總統選舉前一年或縣市長選舉年，雖然各縣市獲得補助款皆高於非選舉年，但並未達到統計上的顯著水準，換言之，政治景氣循環現象在我國補助款的分配上並未如預期明顯。

綜觀而論，本研究的確發現中央會按照各縣市的實際需求進行補助款分配。就統計分析的結果來看，相關地方需求變數的確對補助款規模具有顯著影響，顯示補助款已逐漸走向以需求爲導向的公式化分配；不過即使如此，補助款分配仍可發現部分政治因素的影響與策略運用的蠶痕。就長遠的府際財政關係與地方發展來看，若財政資源分配過度受到政治因素影響，對於資源配置與使用的效率及地方自治的健全發展，恐有不利影響。因此，未來我國的財政制度修改方向應更加朝向需求導向、公式計算的制

淡江大學學術期刊資料庫

度分配，將政治操作空間減至最少，裨益中央與各級地方政府的健全發展。

儘管本文在研究分析上得到若干佐證，但仍有諸多值得改進之處。就研究性質而言，本文僅定位爲一「初探研究」（pilot study），或可視爲未來研究的奠石。就研究建議而言，本文認爲仍有數項相關議題，值得吾人進一步探討。首先，本研究的觀察時間僅有 11 年，其中涵蓋 8 年的民進黨執政，與 3 年的國民黨執政，資料恐尚不足以分析兩黨在資源分配策略上的差異。惟隨未來分析資料的持續累積，將裨益吾人從數據上分析不同政黨、不同總統，甚或總統是第一任期或第二任期，對於中央在補助地方與資源分配策略上的影響。

其次，本研究發現，反對團體與游移團體是中央在作補助資源分配上鎖定的目標，那麼此種策略將會帶來何種政治效應或選舉結果？尚有進一步討論的空間。執政黨若將資源過度地投入到反對團體與游移團體兩者，欲藉此拉攏並尋求其支持，短期來說的確可能是邊際效用較高的作法；但就長期來說，此種作爲卻可能會因本身支持者陣營無法長期忍受遭到執政黨冷落，甚而產生指責與抵抗，故長期來看，此種策略對執政黨可能反而不利。但從另一個角度來說，我國的政治運作與選民投票行爲深受統獨議題或政黨認同的影響，且近年的重要選舉亦逐漸走向兩黨對決之態勢，此種對立是否使得支持執政黨的選民，對於資源大量投入到反對團體的反抗心理，爲政黨認同因素的影響所抵銷；換言之，選民可能在面臨重要選舉時，即使對執政黨此種作爲有所不滿，但仍會「含淚投票」，值得吾人持續觀察探討。揆諸國內外分配政治的相關研究文獻，大都集中在分析中央資源的「產出」（output）是否受到相關政治因素之影響（吳濟華、馮永猷，2008；張其祿，2002；傅彥凱，2006；謝文盛、歐俊男，2003；羅清俊，2001；2009；Alvarez and Saving, 1997；Bickers and Stein, 1996；Chen, 2010；McCarty, 2000；Rich, 1989），惟探討此種產出將帶來何種「結果」（outcome）的研究並不多見，而此議題兼具學理與實務上的參考價值，值得未來研究者進一步深究。

再者，如後續能取得更佳的財政分配數據，例如特別統籌分配款或單純的計畫型補助款等資料，應更能突顯政治因素的影響。最後，在研究設計方面，尚有改善與努力的空間。筆者認爲，或可採取不同的研究途徑，

臺灣人文學術期刊資料庫

以及增列具體測量指標，藉以探討中央在各種資源分配上的策略。依據不同研究題材，選定量化或質性的研究方法，並從各種面向進行探討。而在研究設計上，若能兼顧「橫斷面分析」（cross-sectional analysis）與「縱向分析」（longitudinal analysis），應爲饒富意義的研究方向。

參考書目

一、中文部分

2010 年台南市長國民黨候選人郭添財競選廣告，2010，〈夜市人生〉，YouTube 網頁，http://www.youtube.com/watch?v=_Xa-wOXHik4，2010/11/9。

王業立，2008，〈宅男總統難爲，修憲權責相符〉，聯合報，7/8，A15。

王鼎銘、詹富堯，2006，〈台灣地方財政的政治景氣循環分析：固定效果與隨機效果模型的估算比較〉，《台灣政治學刊》，10(2): 63-100。

王靜儀、傅恆德，2007，〈派系政治下之府會關係：台中縣的個案研究（一九五一至二〇〇五），《政治科學論叢》，34: 45-70。

史美強、王光旭，2008，〈台灣府際財政治理的競合關係：一個網絡分析的實證研究〉，《公共行政學報》，28: 39-83。

朱景鵬，2006，〈府際關係管理與行政效能強化之研析〉，《研考雙月刊》，30(6): 64-76。

朱景鵬，2007，〈新府際間夥伴關係下地方治理能力建構之研究〉，黃麗馨（編），《地方自治論述專輯（第 3 輯）》，台北：內政部，頁 311-340。

朱鎮明，2010，〈競爭型計畫與臺灣府際夥伴關係的實踐〉，《公共行政學報》，37: 71-110。

江大樹，1999，〈地方財政困境與預算審議制度之檢討－南投縣個案分析〉，薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會（編），《地方政府論叢》，台北：五南圖書，頁 299-346。

臺灣人文學術期刊資料庫

何榮幸、許文媛，2002，〈港都決戰夜，藍綠大車拼；阿扁擁抱謝長廷：投藍穩死〉，《中國時報》，12/7，3。

吳若予，2004，〈台灣統籌分配稅款制度的政治性〉，《臺灣民主季刊》，1(2): 131-165。

吳重禮，1998，〈美國「分立性政府」與「一致性政府」體制運作之比較與評析〉，《政治科學論叢》，9: 61-90。

吳重禮，2000，〈美國「分立性政府」研究文獻之評析：兼論台灣地區政治發展〉，《問題與研究》，39(3): 75-101。

吳重禮，2002，〈美國「分立政府」運作的爭議：以公共行政與政策爲例〉，《歐美研究》，32(2): 271-316。

吳重禮、李憲爲，2005，〈政黨政治與府際關係：以 1995 年至 2003 年媒體對中央與北高直轄市互動的報導爲例〉，《人文及社會科學集刊》，17(1): 71-102。

吳重禮、林長志，2002，〈我國 2000 年總統選舉前後中央府會關係的政治影響：核四議題與府會互動的評析〉，《理論與政策》，16(1): 73-98。

吳重禮、許玉芬，2005，〈選民「垂直式分立政府」心理認知與投票行爲：2002 年北高市長選舉的實證分析〉，《臺灣民主季刊》，2(2): 1-30。

吳重禮、黃紀、張壹智，2003，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 年至 2001 年地方政府府會關係爲例〉，《人文及社會科學集刊》，15(1): 145-184。

吳重禮、楊樹源，2001，〈台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市爲例〉，《人文及社會科學集刊》，13(3): 251-305。

吳濟華、馮永猷，2008，〈中位投票者模型與地方公共支出：台灣之實證研究〉，《公共行政學報》，29: 29-60。

李世宏，2007，〈中央地方府際關係與地方財政發展：以雲林縣、嘉義縣、台南縣爲例〉，《國立虎尾科技大學學報》，26(3): 51-64。

李奕君、簡信惠，2008，〈中央一般性補助款指定辦理施政項目個數

臺灣大學學術期刊資料庫

之探討〉，《主計月刊》，627: 9-13。
李泰興，2005，〈中央對地方補助制度之檢討與改進〉，《主計月刊》，590: 18-24。
李顯峰，2002，〈中央統籌分配稅款與一般補助款之改進方向〉，《經濟前瞻》，81: 44-47。
林健次、蔡吉源，2003，〈地方財政自我負責機制與財政收支劃分〉，《公共行政學報》，9: 1-33。
林健次、蔡吉源，2004，《台灣中央與地方財政關係的研究》，台北：前衛出版社。
林錫俊，2001，《地方財政管理要義》，台北：五南圖書。
姚名鴻，2011，〈我國地方財政赤字之理論與實證分析〉，《公共行政學報》，39: 37-70。
徐仁輝，2002，〈統籌分配稅款的爭議探究〉，《主計月刊》，559: 54-60。
張文俊、劉育晏，2006，〈經濟、政治因素與我國補助款分配之關係〉，《財稅研究》，38(2): 63-93。
張其祿，2002，〈我國地方補助款分配模型之經驗研究〉，《社會文化學報》，14: 79-100。
盛杏湲，2003，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，7(2): 21-105。
陳立剛，2002，〈臺灣預算審議制度問題及改進方向〉，《月旦法學》，85: 75-84。
陳春榮，2010，〈中央對地方補助制度之檢討及改進方向〉，《主計月刊》，652: 10-14。
陳海雄，2005，〈中央計畫型補助制度執行力之探討〉，《研考雙月刊》，29(2): 61-72。
陳朝政，2008，〈如何出馬，才能解決領導危機？〉，《聯合報》，7/9，A13。
傅希堯，2008，〈府：總統退居二線，非不管事〉，《中華日報》，7/1，N2。
傅彥凱，2006，〈地方政府預算制定之政治經濟分析：政治預算循環

臺灣大學學術期刊資料庫

的觀點〉，《選舉研究》，13(1): 119-162。

湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002，〈分立政府與地方民主行政：從台中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治〉，《中國行政評論》，12(1): 37-76。

黃紀、吳重禮，2000，〈台灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探〉，《台灣政治學刊》，4: 105-147。

黃耀輝，2002，〈中央把統籌分配稅款的餅做大，就對了〉，《經濟前瞻》，81: 54-58。

楊婉瑩，2003，〈一致性政府到分立性政府的政黨合作與衝突－以第四屆立法院爲例〉，《東吳政治學報》，16: 47-91。

廖達琪、洪澄琳，2004，〈反對黨獨大下的分立政府－高雄縣府會關係的個案研究（1985-2003）〉，《台灣政治學刊》，8(2): 5-50。

趙永茂，2003，〈台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，18: 53-70。

趙永茂、孫同文、江大樹主編，2001，《府際關係》，台北：元照出版社。

劉從葦，2003，〈中央與地方分立政府的形成：一個空間理論的觀點〉，《台灣政治學刊》，7(2): 107-147。

劉淑惠，2002，〈府際間的財政關係與爭議：以中央統籌分配稅爲例〉，《法政學報》，15: 191-205。

蔡吉源，2010，〈提升地方治理：財政收支劃分法實施十年之檢討〉，《府際關係研究通訊》，10: 1-4。

蔡偉祺、潘杏惠，2010，〈阿倫三環三線、社會住宅政策，馬英九背書〉，《自由時報》，11/9，AA1S。

謝文盛、歐俊男，2003，〈台灣地區政黨政治對地方政府補助收入影響之研究〉，《問題與研究》，42(6): 97-111。

羅清俊，1998，〈分配政策研究的發展與應用〉，《人文及社會科學集刊》，10(4): 575-609。

羅清俊，2000，〈猜猜看誰把醃肉帶回家了：補助款利益在縣市分配的分析〉，《人文及社會科集刊》，12(1): 1-45。

臺灣大學學術期刊資料庫

羅清俊，2001，《台灣分配政治》，台北：前衛出版社。

羅清俊，2009，《重新檢視台灣分配政策與政治》台北：揚智出版社。

羅清俊，2010，〈我國中央政府補助款制度變革的實證性初探〉，「府際關係的新興議題與治理策略學術研討會」論文（11 月 12 日），台北：國立臺灣大學社會科學院中國大陸研究中心。

羅清俊、萬榮水，2000，〈選舉與補助款的分配：綁樁？還是平衡地方財政？〉，《選舉研究》，6(2): 121-161。

二、西文部分

Alvarez, R. Michael and Jason L. Saving. 1997. “Deficits, Democrats, and Distribute Benefits: Congressional Elections and the Pork Barrel in the 1980s.” *Political Research Quarterly* 50(4): 809-831.

Anderson, Gary M. and Robert D. Tollison. 1991. “Congressional Influence and Patterns of New Deal Spending, 1933-1939.” *Journal of Law and Economics* 34(1): 161-175.

Balla, Steven J., Eric D. Lawrence, Forrest Maltzman, and Lee Sigelman. 2002. “Partisanship, Blame Avoidance, and the Distribution of Legislative Pork.” *American Journal of Political Science* 46(3): 515-525.

Beck, Nathaniel and Jonathan N. Katz. 1995. “What to Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data.” *American Political Science Review* 89(3): 634-647.

Bickers, Kenneth N. and Robert M. Stein. 1996. “The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel.” *American Journal of Political Science* 40(4): 1300-1326.

Brady, David W. 1993. “The Causes and Consequences of Divided Government: Toward a New Theory of American Politics?” *American Political Science Review* 87(1): 189-194.

Case, Anne. 1994. “Taxes and the Electoral Cycle: How Sensitive are Governors to Coming Elections?” *Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review* March/April: 17-26.

臺灣大學學術期刊資料庫

Chen, Jowei. 2010. “The Effect of Electoral Geography on Pork Barreling in Bicameral Legislatures.” *American Journal of Political Science* 54(2): 301-322.

Copeland, Gary W. 1983. “When Congress and the President Collide: Why Presidents Veto Legislation.” *Journal of Politics* 45(3): 696-710.

Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1986. “Electoral Politics as a Redistributive Game.” *Journal of Politics* 48(2): 370-389.

Dahlberg, Matz and Eva Johansson. 2002. “On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments.” *American Political Science Review* 96(1): 27-40.

Dixit, Avinash and John Londregan. 1996. “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics.” *Journal of Politics* 58(4): 1132-1155.

Evans, Diana. 2004. *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. New York: Cambridge University Press.

Fiorina, Morris P. 1991. “Divided Government in the States.” In *The Politics of Divided Government*, eds. Gary W. Cox and Samuel Kernell. Boulder, CO: Westview Press, 179-202.

Fishback, Price V., Shawn Kantor, and John J. Wallis. 2003. “Can the New Deal’s Three Rs be Rehabilitated? A Program-by-Program County-by-County Analysis.” *Explorations in Economic History* 40(3): 278-307.

Galli, Emma and Stefania P.S. Rossi. 2002. “Political Budget Cycles: The Case of the Western German Länder.” *Public Choice* 110(3-4): 283-303.

Gilmour, John B. 2002. “Institutional and Individual Influences on the President’s Veto.” *Journal of Politics* 64(1): 198-218.

Hamman, John A. 1993. “Bureaucratic Accommodation of Congress and the President: Elections and the Distribution of Federal Assistance.”

臺灣大學學術期刊資料庫

Political Research Quarterly 46(4): 863-879.

Horiuchi, Yusaku and Seungjoo Lee. 2008. "The Presidency, Regionalism, and Distributive Politics in South Korea." *Comparative Political Studies* 41(6): 861-882.

Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins. 1988. "Presidential Influence on Congressional Appropriations Decisions." *American Journal of Political Science* 32(3): 713-736.

Krehbiel, Keith. 1990. "Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?" *American Political Science Review* 84(1): 149-163.

Lancaster, Thomas D. 1986. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics." *International Political Science Review* 7(1): 67-81.

Larcinese, Valentino, Leonzio Rizzo, and Cecilia Testa. 2006. "Allocation the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of President." *Journal of Politics* 68(2): 447-456.

Leonard, John. 1991. "Divided Government and Dysfunctional Politics." *PS: Political Science and Politics* 24(4): 651-653.

Levitt, Steven D. and James M. Snyder, Jr. 1995. "Political Parties and the Distribution of Federal Outlays." *American Journal of Political Science* 39(4): 958-980.

Lindbeck, Assar and Jörgen W. Weibull. 1987. "Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition." *Public Choice* 52(3): 273-297.

Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics* 16(4): 677-715.

May, Ann Mari. 1987. "The Political Business Cycle: An Institutional Critique and Reconstruction." *Journal of Economic Issues* 21(2): 713-722.

Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

McCarty, Nolan M. 2000. “Presidential Pork: Executive Veto Power and Distributive Politics.” *American Political Science Review* 94(1): 117-129.

Menefee-Libey, David. 1991. “Divided Government as Scapegoat.” *PS: Political Science and Politics* 24(4): 643-646.

Nordhaus, William. 1975. “The Political Business Cycle.” *Review of Economic Studies* 42(2): 169-190.

Poterba, James M. 1994. “State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics.” *Journal of Political Economy* 102(4): 799-821.

Rich, Michael J. 1989. “Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants.” *American Political Science Review* 83(1): 193-213.

Rohde, David W. and Dennis M. Simon. 1985. “Presidential Vetoes and Congressional Response: A Study of Institutional Conflict.” *American Journal of Political Science* 29(3): 397-427.

Rundquist, Barry S. and John A. Ferejohn. 1975. “Observations on a Distributive Theory of Policy-Making: Two American Expenditure Programs Compared.” In *Comparative Public Policy: Issues, Theories, and Methods*, eds. Craig Liske, William Loehr, and John McCamant. New York: John Wiley and Sons, 87-108.

Sundquist, James L. 1988. “Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States.” *Political Science Quarterly* 103(4): 613-635.

Wallis, John J. 1987. “Employment, Politics, and Economic Recovery during the Great Depression.” *Review of Economics and Statistics* 69(3): 516-520.

Wright, Gavin. 1974. “The Political Economy of New Deal Spending: An Econometric Analysis.” *Review of Economics and Statistics* 56(1): 30-38.

臺灣大學學術期刊資料庫

Consolidating Support or Targeting the Opposition?

The Impact of Political Factors on the Allocation of Intergovernmental Grants

*Chih-liang Wang**, *Fu-yao Chan*** & *Chung-li Wu****

Abstract

Globalization and democratization have changed the dynamics between central and local government in Taiwan from the previous hierarchical relationship to new forms of partnership, giving local governments a more prominent role. However, since most financial resources are concentrated in the central government, local governments still lack fiscal autonomy. With the central government controlling the money and power, it is hard to realize genuine local autonomy. If the central government takes political factors into account when allocating fiscal resources, this may be detrimental to local development. In this regard, it is meaningful to study what factors may affect the allocation of central governmental grants. Specifically, incumbent presidents may be inclined to favor magistrates and mayors of the same political party. On the contrary, in cases of vertical divided government where central and local governments are controlled by different political parties, local governments may lose their advantages in attaining central fiscal grants. Moreover, the central government may also have other political considerations when deciding on the allocation of grants such as winning more votes in presidential elections.

* M.A., Public Administration and Policy, National Taipei University.
E-mail: faith0329@hotmail.com.
** Doctoral Student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.
E-mail: s89571103@webmail.ntpu.edu.tw.
*** Research Fellow, Institute of Political Science, Academia Sinica.
E-mail: polclw@gate.sinica.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

By analyzing the allocation of intergovernmental grants among 21 counties and cities between 1999 and 2009, this study explores the effects of intergovernmental relations and political factors, such as election year (presidential and local) and the number of seats held by the ruling party in the Legislative Yuan, on the allocation of grants. The results reveal that the central government does not in fact over-reward local governments held by the same party. In addition, neither election years nor seat-share in the Legislative Yuan make a significant difference to grant distribution. In contrast, winning presidential elections is a top priority for the central government. Therefore fiscal resources tend to flow to local governments in areas in which the incumbent president lost or encountered a tight race in the preceding presidential election. This suggests that the central government tends to target opposition-held areas and areas where there is strong competition between the two parties with the hope of "stealing" opposition support. Finally, this study argues that fiscal intergovernmental relations are an important factor in Taiwan's democratic development and deserve further attention from researchers.

Keywords: Party Politics, Intergovernmental Relations, Divided Government, Distributive Politics, Central Governmental Grants

臺灣大學學術期刊資料庫