

國立政治大學財政學系研究所

碩士學位論文

六都改制對我國地方財政之影響

The Impact of Municipality Reclassification  
on Local Public Finance in Taiwan

The logo of National Chengchi University is a circular emblem. It features a central five-petaled flower shape containing the Chinese characters '政大' (Chengchi University). The outer ring of the emblem contains the text 'National Chengchi University' in English and '國立政治大學' in Chinese. The entire logo is rendered in a light gray, semi-transparent watermark style.

指導教授：陳國樑博士

研究生：張肇翔 撰

中華民國一〇八年七月

## 謝辭

這段旅程被我走的好漫長，幾度迷途，唯感謝陳國樑老師沒有放棄如此頑劣愚痴的我。謝謝老師對我的包容及教導！我實在不知道該怎麼表達我內心的歉意與感激！有時候知道老師忙到忘記吃飯，但還是把時間挪出來為我解惑，鼓勵我，反觀自己的狀況連連，著實感到羞愧，不知該如何報答師恩。

在此我也想要感謝何怡澄老師和黃勢璋老師，百忙之中抽空擔任我的口委，給與了我許多寶貴的意見！

此外，謝謝財政學系辦公室的曾柏維助教和徐敬雅助教！感謝二位為我提供了那麼多協助，甚至跨海神救援。也謝謝伍大開無私的協助與分享，以及所有曾幫助我的朋友和公務員。特別感謝聖義和翊潔一直以來的督促與鼓勵。

最後要感謝我的家人，謝謝你們的包容！



## 論文摘要

本文的研究目的主要在於釐清六都改制如何影響臺灣地方政府的收支結構，透過分析 1998 年至 2017 年的地方財政統計資料，先判定結構斷裂是否發生於 2011 年，然後使用差異中的差異法分析升格改制對於各地方政府歲入及歲出結構之影響以及透過不同方式升格的直轄市之間的差異。研究結果顯示升格改制雖然對於提升地方政府的自有財源比有正向幫助，但是對於提高地方自籌財源比並無顯著影響。另一方面，不論透過何種方式升格為直轄市，社會福利支出比在升格後都升高了。然而，在透過合併而升格的直轄市中，經濟發展支出比並沒有顯著的增加，但在獨自升格的直轄市中，經濟發展支出比有顯著增加。此現象可能與合併升格的直轄市必須先花時間整合內部資源才能進行較大規模的建設有關。

關鍵字：六都改制、五都升格、升格直轄市、臺灣地方財政、差異中的差異分析

# 目次

論文摘要.....	I
目次.....	II
表次.....	IV
圖次.....	V
第一章 緒論.....	1
一、研究背景.....	1
二、研究問題.....	6
第二章 文獻回顧.....	7
一、各國為何及如何設立直轄市.....	7
二、我國縣市升格的法制問題與實際意涵.....	8
三、地方政府合併升格.....	9
四、地方財政分權理論.....	11
五、我國地方財政自主性.....	12
六、文獻總結.....	14
第三章 我國體制現況.....	15
一、直轄市制度發展背景.....	15
二、中央與地方的財政關係.....	18
三、中央統籌分配稅稅款.....	21
四、地方政府收入結構概況.....	24
五、我國地方政府支出結構概況.....	26
第四章 資料來源與研究方法.....	29
一、資料來源與變數說明.....	29
二、研究方法.....	31
三、結構斷裂分析模型.....	31

四、差異中的差異法.....	33
第五章 迴歸結果分析.....	38
一、資料斷裂分析結果.....	38
二、差異中的差異分析結果.....	41
第六章 結論.....	50
參考文獻.....	52



## 表次

表 1 改制後財政收支增減預計.....	3
表 2 中央統籌分配稅款分配情形 (2009 年至 2012 年).....	4
表 3 各級政府稅目歸屬劃分表.....	20
表 4 中央統籌分配稅款稅源.....	23
表 5 中央 (普通) 統籌分配稅款分配比例.....	23
表 6 各直轄市與縣市平均自籌財源占歲入比 (2015 年至 2017 年)....	24
表 7 各直轄市與縣市平均稅課收入占歲入比 (2015 年至 2017 年)....	26
表 8 各直轄市與縣市平均補助及協助收入占歲入比.....	26
表 9 各直轄市與縣市平均主要歲出—按政事別 (2015 年至 2017 年)28	
表 10 結構斷裂檢測分析變數定義與資料來源.....	30
表 11 敘述統計.....	31
表 12 差異中的差異迴歸式參數意涵.....	34
表 13 差異中的差異分析是否適用的先決條件.....	34
表 14 差異中差異分析使用之實驗組與對照組.....	36
表 15 各個測試梯次所使用的參數設定.....	37
表 16 收入結構面迴歸結果.....	38
表 17 支出結構面迴歸結果.....	40
表 18 資料斷裂年為 2011 年的鄒氏檢定結果.....	40
表 19 式 (5) 中互動項 $\delta$ 估計值對於 SOR 解釋程度.....	43
表 20 式 (5) 中互動項 $\delta$ 估計值對於 SER 解釋程度.....	44
表 21 式 (5) 中互動項 $\delta$ 估計值對於 EDUR 解釋程度.....	45
表 22 式 (5) 中互動項 $\delta$ 估計值對於 ECOR 解釋程度.....	46
表 23 式 (5) 中互動項 $\delta$ 估計值對於 WELR 解釋程度.....	48
表 24 差異中的差異分析結果彙整.....	49

## 圖次

圖 1 地方政府人事費用占歲出比例 (2008 年到 2017 年).....	2
圖 2 地方政府收入結構 .....	25
圖 3 地方政府支出結構 .....	27



# 第一章 緒論

## 一、研究背景

我國地方財政普遍面臨收支僵固的問題。各地方政府於收入上仍高度仰賴中央統籌分配稅款和中央補助款，於支出上又面臨著中央與地方權責不明確的情形，時常發生「中央請客，地方埋單」的窘境。此外，在收入高度仰賴中央政府且支出結構僵化的情況下，許多地方政府仍不惜舉債大興土木，造成嚴重的地方財政赤字。圖 1 顯示過去 10 年我國地方政府人事費用的占歲出的比例，基本上所有縣市的人事費用占歲出比例都超過 44%，臺北市甚至在 2015 年再次突破 50%。面對上述窘境，各地方政府則時不時呼籲中央政府釋出財源，或擴大統籌分配款規模，對於中央政府「獨厚臺北市」的指控亦時有所聞。

雖然各界期待立法院能夠持續修改《財政收支劃分法》，該法在 1999 年之後便沒有成功修改過，各地方政府仍只能依照現行規定進行稅收分配統籌分配稅款。然而，2009 年 4 月 3 日於立法院三讀通過的《地方制度法》修正草案似乎為各地方政府帶來了一絲曙光。修正後的《地方制度法》新增了第 7 條之 1 等法條，賦予各縣市政府獨自或合併升格為直轄市的法源。及至 2009 年 6 月底，多達 11 個縣市向行政院內政部提出申請，搶搭升格列車。各地方政府對於向行政院提出升格申請的響應之所以熱烈，主要是基於直轄市能夠分得較多統籌分配稅款的印象。以 2001 年至 2009 年為例，當時我國僅有臺北市與原高雄市兩個直轄市，而根據當時的《中央統籌分配稅款分配辦法》第七條，兩個直轄市可瓜分得統籌分配稅款的 43%，而餘下非直轄市縣市只能瓜分統籌分配稅款的 39%，鄉鎮與縣轄市則共只分得 12%。各地方政府期盼能夠透過升格為直轄市來獲得更多統籌分配稅款。



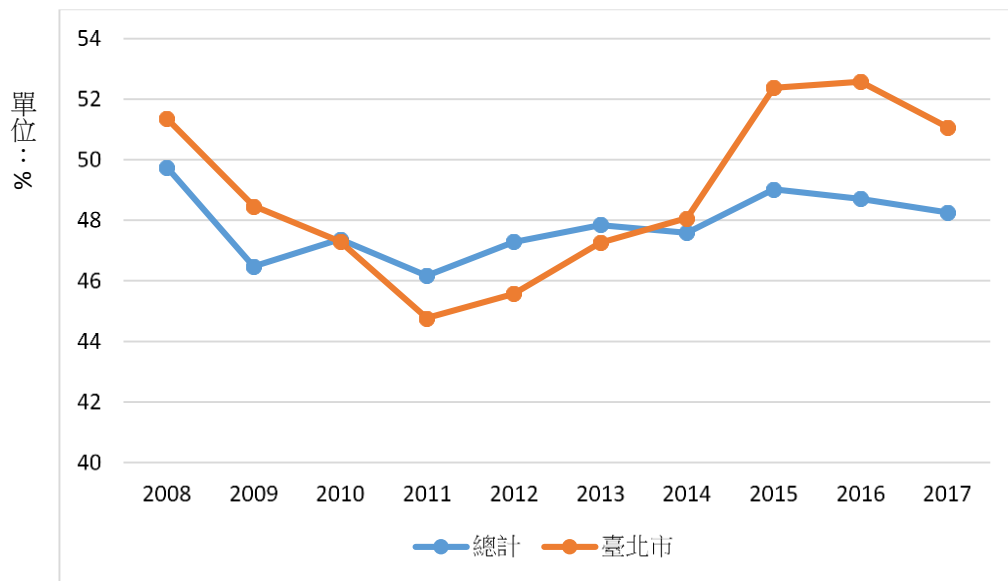


圖 1 地方政府人事費用占歲出比例 (2008 年到 2017 年)

2010 年 12 月 25 日起，我國正式邁入「五都時代」，除了原有的臺北市，另增設了四個新的直轄市：新北市（原臺北縣獨自升格）、臺中市（原臺中縣、市合併升格）、臺南市（原臺南縣、市合併升格）以及高雄市（原高雄縣、市合併升格）。另一方面，原桃園縣人口於 2010 年突破 200 萬人，依《地方制度法》第 2 條第 2 項規定，經行政院核可，於 2011 年 1 月 1 日成為準直轄市。及至 2014 年 12 月 25 日，原本為準直轄市的桃園縣也改制為直轄市，我國自此跨入「六都時代」。我國設立六個直轄市的制度改革倍受詬病，普遍認為此改革實為各地方政府彼此角力以及中央政府妥協的政治結果，而沒有升格的縣市將遭受進一步邊緣化。

值得注意的是在 2009 年各縣市提出升格申請時，各縣市政府仍不確定《中央統籌分配稅款分配辦法》將會如何調整統籌分配稅款分配給直轄市的比例。換言之，提出申請的地方政府其實並不清楚升格對於地方財政的影響，僅在各自的改制計畫書中提出改制後一年度的預計收支變動及未來財政展望。表 1 整理了成功升格的縣市當初在計畫書中所預期的財政影響。如表 1 所示，所有升格的縣市都預計歲出的增幅會超過稅課收入的增幅。這說明改制對於升格的地方政府財政的影響並不明朗。

表 1 改制後財政收支增減預計

單位：億元

新直轄市	預計變動		升格方式
	稅課收入	歲出	
新北市	+16.56	+144	準直轄市獨自升格
桃園市	+21	+62	縣獨自升格
臺中市	+28	+347	縣與市合併
臺南市	+6	+56	縣與市合併
高雄市	無數字	無數字	縣與原直轄市合併

註：整理自 2009 年各縣市升格計畫書。

另一方面，針對改制後財政展望的部分，升格計畫書中多寄託於升格後所帶來的長期經濟綜效及相應的稅收增加，除此之外並沒有多加著墨。其中，唯有桃園縣的計畫書明確提到升格將提高地方財政自主性。2010 年，《中央統籌分配稅款分配辦法》第 7 條通過修正，分配給直轄市、一般縣市與鄉鎮及縣轄市的統籌分配稅款比例分別改為：61%、24%及 9% (原比例：43%、39%、12%)。表 2 顯示了 2009 年到 2012 年各級地方政府所分配到的統籌分配稅款實撥金額，2010 年的資料為改制前最後一年資料，2011 年則為改制後第一年的資料。除了新北市外，新成立的直轄市所分得的統籌分配稅款不論在金額上或比例上都提高了。原本就已經是直轄市的臺北市在改制後，分得的統籌分配稅款於金額及比例卻降低了。另一方面，新北市亦呈現了減少的趨勢，這是因為原臺北縣於 2008 年便已經是準直轄市，與當時的臺北市及原高雄市共分 43% 的統籌分配稅款，改制後的直轄市分母變多了，所以分到的統籌分配稅款於金額與比例上反而減少了。

表 2 中央統籌分配稅款分配情形 (2009 年至 2012 年)

單位：百萬元

縣市別	2009		2010		縣市別	2011		2012	
	實撥金額	%	實撥金額	%		實撥金額	%	實撥金額	%
總計	166,749	100	182,689	100	總計	197,692	100	202,110	100
臺北市	35,727	21.4	38,375	21.0	臺北市	34,106	17.3	34,217	16.9
臺北縣	27,548	16.5	29,719	16.3	新北市	23,916	12.1	24,566	12.2
桃園縣	5,878	3.5	6,759	3.7	桃園縣	10,773	5.4	11,213	5.5
臺中縣市合計	8,473	5.1	9,409	5.2	臺中市	18,793	9.5	19,577	9.7
臺南縣市合計	7,897	4.7	9,084	5.0	臺南市	15,684	7.9	16,169	8.0
高雄縣市合計	16,299	9.8	18,182	10.0	高雄市	22,825	11.5	23,441	11.6
其他縣市合計	44,303	26.6	48,858	26.7	其他縣市合計	52,989	26.8	53,868	26.7
鄉鎮市合計	20,623	12.4	22,303	12.2	鄉鎮市合計	18,605	9.4	19,059	9.4
原高雄市	10,625	6.4	11,823	6.5					

註：整理自國庫署公開資訊。

然而，雖然臺北市與新北市分得的統籌分配稅款減少了，這並不代表臺北市與新北市從中央獲取的資源少過其他新成立的直轄市。2009 年 4 月 3 日，立法院通過「地方制度法新增第 87 條之 3 草案」，其中第三項規定：縣市改制或與其他直轄市、縣市合併改制為直轄市時，其他直轄市、縣市所受統籌分配稅款及補助款之總額不得少於該直轄市改制前。這項經由黨團協商出爐的新增條文意味著除非我國稅收成長幅度大增，足以支應臺北市與高雄市以外所新增的直轄市統籌分配款份額，不然中央得另外補貼臺北市、原高雄市（惠及合併成立的新高雄市）和新北市（當時為準直轄市狀態）因而減少的經費。為了因應 2009 年通過的升格改制，中央政府於 2009 年度特別編列專款分別補助台北市 155 億元、高雄市 100 億元及台北縣 100 億元。上述新增規定為我國地方財政資源分配更加複雜，在各作用力的相互拉扯下，「六都改制」會如何影響升格與沒有升格的地方政府財政，值得進一步探討。

及至 2014 年元月，雲林縣、南投縣及苗栗縣政府竟因中央補助款延後發放而發不出元月份縣府員工的薪資，分別拖欠 3 天、6 天及 7 天後方能支付。2015 年 7 月苗栗縣政府更是爆發完全無法支付公務員薪資的荒謬事件，導致苗栗縣長

徐耀昌親自赴行政院請求中央援助，以填補高達 7 億多的經費缺口。行政院在苗栗縣政府同意接受「地方政府財政紀律異常之控管」後，方就一般性補助款予以提前撥付。孰料，同年 10 月，苗栗縣政府人事支出又再度出現 4 億缺口。鬆散的財政紀律固然一直是我國地方財政的問題之一，而苗栗縣的財政危機也有其獨特的地方政治脈絡可循，前縣長劉政鴻留下的財政天坑可謂前無古人，只盼後無來者，但爆發財政危機的地方政府卻都是非直轄市的縣市。

在「六都改制」之前，便有「非六都」縣市在改制後將更加邊緣化的憂慮，但是我們並不清楚改制對於「非六都」地區的地方財政有何影響。「六都改制」對於一般縣市歲入、歲出及財政收支結構有何影響，值得進一步探討。

綜上所述，在地方自治意識抬頭，各國強調城市競爭的趨勢下，我國財政部也提出財政健全方案，並表示錢與權會慢慢釋出給地方。直轄市的設立某程度上大大提高了地方自治的自主性，中央行政單位也期待直轄市能積極扮演帶動區域發展的角色。就財政上，中央政府偏向讓地方政府「斷奶」，但在我國高度集權於中央的財政體制下，地方政府一直面臨稅源不足的問題。於財政支出面，許多地方政府的浮濫開銷，也一直為各界所詬病，認為地方財政支出是一個無論挹注多少財源也無法填滿的無底洞。

地方財政不論從地方治理的角度出發，或從國家整體資源分配的角度來檢視，都是一個重要議題。站在地方治理的角度，地方財政收支結構是否健全，財源是否充足，皆直接攸關地方人民的福祉。若由國家整體資源分配的角度檢視，中央政府對各地區的統籌分配稅款與補助款則就一定程度上決定了各地的發展是否均衡。近年來，我國各地方政府財政赤字已成常態，苗栗縣政府於 2015 年因財政困難而欠發公務員的薪資，再再顯示我國地方財政的改革之路仍迢迢漫長，亦凸顯地方財政之重要性。

## 二、研究問題

在改制之後，升格為直轄市的地方政府所分得的普通統籌分配稅款的增幅，已經隨著地方稅制法與中央統籌分配稅款分配辦法的修改，以及直轄市數量的增加，而大大受到限制。另一方面，升格為直轄市後，不論是合併升格或是單獨升格，升格的地方政府皆享有擴大的人事權，若地方首長果真擴大編制，將不可避免的造成法定支出增加。然而，每份升格計畫書中都有提到升格後的經濟綜效，不論果真實現與否，其對於我國地方財政收支之影響仍有待調查。

隨著六都新制邁入第五年，我們可以透過分析過去數年的財政資料，一窺新制度對於我國地方財政所帶來的影響。「六都改制」之後，原本就存在的直轄市是否變得更加自立自強？逕自升格的直轄市於財政收支與結構上有何轉變？合併升格的直轄市於財政收支與結構上有何轉變？沒有升格的縣市是否在新制度下變得更加邊緣化而導致財政惡化？以上問題都值得進一步釐清。

本研究擬透過分析我國 1998 年至 2017 年的地方財政資料，探討跨入「六都時代」對於我國地方財政的影響。本研究共分成六章：本章說明本論文之研究動機與目的以及研究背景。第二章為文獻回顧，將探討各國為何及如何設立直轄市以及合併升格的誘因。第三章為我國體制現況，將說明我國直轄市制度之發展、中央與地方的財政關係以及我國地方財政現況。第四章為資料來源與研究方法。第五章迴歸結果分析。第六章為結論，闡述本研究之貢獻以及研究範圍與限制。

## 第二章 文獻回顧

### 一、各國為何及如何設立直轄市

根據我國地方制度法第四條，人口聚居達 125 萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。除了人口聚居數量門檻較少以外，地方制度法第四條基本上沿襲了 1999 年廢止的直轄市自治法第二條規定。我國設置直轄市的理由依照相關法律，具有一定彈性，但除了人口聚居數以外，卻也相當模糊籠統。我們可參考其他國家設立直轄市的原因。

劉道義 (1997) 指出直轄市是中央政府直接管轄大都會的一種特殊行政體制安排。通常係因該大都市的人口數量已經超過第一級地方單位的平均人口，或是至少達到平均人口的一半以上，中央政府才將之升格為直轄市而賦予其與一級地方政府同樣的地位。

陳立剛 (2000) 參考其他國家設立直轄市的情形，發現有些國家的直轄市乃是基於治理上的特殊需要而設立，和都會區的發展並沒有絕對的必然關係。因此，各國直轄市的數量並不多，大部分國家都是一到三個。故此，其他國家在直轄市的設立方面並無具體而統一的客觀指標可供參考。以日本為例：東京都人口 1168 萬，但京都府卻只有 254 萬人口；京都府的面積有 4612 平方公里，但大阪府只有 1845 平方公里。同樣的情形亦存在於韓國。然而，其他國家設立直轄市時並非完全沒有章法，例如直轄市的人口數應該具有第一級地方政府平均值或是平均值的一半以上，並管轄一定規模的面積。以南韓為例，「廣域市」的人口必須達到第一級地方政府平均人口數的三分之一。人口數的確為一個地方轄區是否能升格為直轄市的基本考量因素，但確切合理的人口門檻未有定論。

然而，陳立剛 (2000) 以英國與日本為例，指出其他國家決定直轄市設置的

關鍵往往是因為該地區有特殊的地位與須要而以政治性的考量來做最終之決定，而且通常透過國會立法的方式來決定。陳立剛 (2000) 認為客觀量化的標準或可做為升格評估的參考，但是並非唯一條件，我國各縣市則還是以政治的方式做最終決定為宜。換言之，二級行政區是否能夠升格為直轄市，首先必須要滿足必要條件，其次再由國會立法方式決定升格之條件是否充分。陳立剛 (2000) 並且參考國外二級城市的規範，建議直轄市的設置應參考：人口數、人口聚居程度、都會發展和區域發展策略。

綜上所述，劉道義 (1997) 和陳立剛 (2000) 之見解雖然能夠幫助理解地方制度法第四條，但是並無助於判斷我國是否有浮濫設置直轄市的問題。根據地方制度法第 7 之 1 條，我國最終核定縣市是否得以升格為直轄市的機構為行政院，並非立法院。在缺乏客觀標準的情況下，要釐清我國是否浮濫設置直轄市，只能從實證資料著手，檢視六都改制對我國的影響。

## 二、我國縣市升格的法制問題與實際意涵

承上所述，若單從行政級別的角度來思考是否該設立直轄市時，當某一個二級轄區人口聚居達到一級地方轄區的規模時，該二級轄區便應該得以升格為一級地方單位。這是基於同一人口規模應享有同等行政及別待遇的水平公平面考量。

然而，雖然根據我國憲法第 11 章，我國地方制度分為省、縣二級，加上中央政府，我國政府層級共有中央、省、縣三級，但是在 1998 年精省後，我國實際上的政府層級僅剩兩級：中央與一級地方單位。葉慶元 (2011) 指出直轄市之自治層級雖等同於省，但於修憲凍省進而廢止省縣自治法及直轄市自治法後，直轄市及縣均係依據《地方制度法》實行地方自治，且同為一級地方單位，可直接與中央政府對話。由於直轄市與縣市實質上屬於同一行政層級，即便縣市「升格」為直轄市，其在行政層級上仍無更動。葉慶元 (2011) 進一步指出由於臺北市與高雄市之下並未管轄任何與縣相當之地方自治團體，使北、高兩市於實質上成為

資源非常充裕的「大縣」。這進一步說明我國非直轄市縣市升格為直轄市之改制，於行政層級的意涵上並沒有升格意義，唯一有差別的僅在於「待遇升格」。

### 三、地方政府合併升格

#### (一)、企業與組織合併理論

雖然地方政府是地方自治團體法人，而不是營利事業，但對於理解某些地方政府爭取合併升格的誘因而言，產業界的組織合併理論亦可以為我們提供一些啟發。

Ross et al. (2010) 將企業間的併購 (acquisition) 與整併 (consolidation) 統稱為合併 (merger)，前者在執行後僅留下併購公司的法人格，後者則在執行後產生新的法人格。

理論上，在資訊透明，市場完全的前提之下，企業合併可產生綜效，從而促進效率的提升。然而，在資訊不完全透明的情況下，除了為了爭取綜效以最大化利潤之外，企業則可能因為管理者追求個人利益最大化，而產生不同的合併動機。在諸多類型的合併動機中，以「懲戒性併購」和「綜效型合併」較為顯著。前者主張當一間公司的經營者分心於追求利潤最大化以外的目標時，公司的營運勢必產生不效率，也會因而被其他公司鎖定成為懲戒的目標，從而透過被併購的方式失去資產。此一類型的併購建築在公司控制權市場理論 (market for corporate control) 之上，有別於傳統的併購理論，Jensen and Ruback (1983) 認為發動併購的人不一定是股權持有者，而是公司經理人。Jensen and Ruback (1983) 認為股東具備高度流動性且只會選擇投資市場中提供最高報酬的公司，對管理者毫無忠誠，因此管理團反而會競相爭奪價值被低估的資產，併吞管理不佳的公司，以持續保留股東的投資。

另一方面，「綜效型合併」則主張企業的合併是基於一加一大於二的預期綜效。不同於「懲戒性併購」理論，「綜效型合併」理論下的標的公司不一定存在



不效率的問題，重點在於兩家公司合併之後可以透過規模的擴大及更有效的資源運用而創造更高的公司價值。

綜效可被定義為  $V_{AB} - (V_A + V_B)$ 。其中， $V_A$  為合併方之一的公司價值， $V_B$  為另一方的公司價值，而  $V_{AB}$  則是合併後的整體價值。如果合併後的公司價值大於原先兩間公司的價值總和，則合併產生綜效 (Ross et al., 2010)。

Ross et al. (2010) 也從現金流變動的角度來定義合併綜效，將  $\Delta CF$  定義為合併後公司現金流總和與合併前兩間公司現金流總和之差：

$$\Delta CF = \Delta Rev - \Delta Costs - \Delta Taxes - \Delta Capital Requirements$$

上述式子闡明了合併綜效的四種類型，分別為：(1) 收入提升、(2) 降低成本、(3) 降低稅負和 (4) 降低資金需求。

然而，雖然理論上合併能為企業帶來效益，但實證結果卻無法如此篤定。Jensen and Ruback (1983) 整理超過 40 篇關於企業併購的實證文獻，並認為企業併購確實能讓標的公司的股東獲益，但僅能讓併購公司的股東不至於損失，並無明顯獲益。此外，Jensen and Ruback (1983) 認為企業併購所帶來的效益並非來自於市場操縱能力的提升，但兩人表示無法明確鎖定該效益的來源。

Roll (1986) 駁斥了 Jensen and Ruback (1983) 的結論，並提出了「傲慢假說 (Hubris Hypothesis)」。Roll (1986) 認為財務市場中的資訊相對透明，為強勢效率市場，但併購公司的經營者往往因為自身的傲慢而以過高的價格併購他們認為價值被低估的標的公司。實證結果顯示有些企業在合併後的總價值增加了，有些則減少了，而結果皆不顯著。Roll (1986) 認為既沒有充分的證據能證明合併能帶來效益，也沒有充分的證據能證明合併不會帶來綜效。

綜上所述，企業合併的理論有關於綜效的論述有助於我們思考縣市合併後的財政綜效。然而，由於缺乏明確的實證證據，地方政府是否真能透過合併達到升格計畫書中所寄望之綜效，仍未有定論。

#### 四、地方財政分權理論

財政聯邦主義 (fiscal federalism) 乃是探討不同層級的政府之功能以及不同層級的政府之間如何互動的領域。財政分權理論 (fiscal decentralization) 則是財政聯邦主義中的核心理論，發展至今可分為兩個階段的主張。第一階段的財政分權理論主張地方政府擁有的居民偏好資訊比中央政府充足，故由地方政府主導地方發展較能符合地方居民需求，提升整體資源分配效率。第一階段的財政分權理論也指出如果出現公共財的外溢效果，可透過中央補助款來解決，而地方首長皆是完全基於公共利益考量來決定公共財的提供。第二階段的理論則是認為地方首長也是理性自利的經紀人，使得財政分權下的公務運作並非全然為了公共利益，故地方公共財的提供未必會最大化地方福利，應讓地方政府有自主財政收入來源，同時加強地方政府的財政紀律 (徐仁輝與鄭敏惠，2011)。

然而，針對上述財政分權可提升資源分配效率的主張，另有研究提出相反的意見。Calabrese et al. (2012) 提出 Tiebout 所強調的居民能動性 (mobility) 在居民選擇居住地時亦會產生外部性，降低資源分配效率。此外，有些公共財的成本會隨著使用人數增加而下降，由地方政府分別提供反而無法享有規模經濟效益，因此財政分權未必能夠提升資源分配效率。

上述財政分權理論並未指向一個明確的應然結論，就實際應用上，我們應該審慎考量所探討的實際客體之情形。在實際治理的領土土地面積僅約三萬六千平方公里的情況下，我國就地方治理議題上一直處於一個尷尬的狀態。在提倡「地方競爭」的國家發展策之同時，以我國之資源究竟可以支撐多少大都會，而直轄市與大都會之間的關聯也值得進一步探討。

## 五、我國地方財政自主性

### (一)、法制面

我國地方政府的財政收入來源除了地方稅稅收外，尚有中央統籌分配稅額及各項補助款。依照《財政收支劃分法》，我國租稅可分為中央稅與地方稅，所獲得的稅收再依照《中央統籌分配稅款分配辦法》，依照各指標及公式分配給各地方政府。除此之外，各地方政府尚有其它增加「自有財源」的措施，例如：提供租稅優惠招商以擴大地方稅基、自行舉債或是依照《促進民間參與公共建設法》招攬企業組織採取「興建、營運、轉移」的方式為地方建設籌措財源。

然而，《中央統籌分配稅款分配辦法》中對於分配給地方的分配稅額多有用途限制。《中央統籌分配稅款分配辦法》將中央統籌分配稅款分為「普通統籌分配稅款」與「特別分配稅款」。前者受該辦法第9條與第10條規定，85%用於「基本財政」，後者則受該辦法第12條限定「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，經主管機關報請行政院核定後，通知受分配地方政府納入預算」。前所稱「基本財政」主要以正式編制人員人事費、警消人員超勤加班費與由各地方政府所負擔之社會福利支出組成。由此可見，《中央統籌分配稅款分配辦法》雖然增加了地方財政收入，但對於「地方財政自主性」似乎沒有顯著的提升效果。

另一個與「地方財政自主」息息相關的法規為《地方稅法通則》。《地方稅法通則》在各界寄予厚望下制定，期望該法能為地方開徵地方稅目自行擴大稅基以提升財政自主性提供法源依據。然而，該法施行至今成效頗為有限，張其祿(2010)分析了《地方稅法通則》施行成效不彰的原因主要有四：「法制阻礙」、「行政執行阻礙」、「政治阻礙」與「投資減少」。「地方稅法通則」第3條針對地方可開徵的稅捐項目多有限制，且第6條第2項規定：地方稅自治條例公布前，應報請各該自治監督機關、財政部及行政院主計處備查。意即：即便地方議會或民代

會議通過了新的地方稅捐，仍需要通過中央的審查方可施行。「地方稅法通則」施行七年內，僅通過了 12 個案例。除此之外，在獲得選票的壓力下，地方首長往往不願開徵新的稅捐。換言之，「地方稅法通則」對於地方財政自主性僅提供了法源依據，但於實務上助益不大。

## (二)、實證研究

目前國內針對地方自主性的實證研究大致可分為「指標分析」與「迴歸模型分析」兩種。前者探討的是地方財政自主性之高低，後者則是探討地方財政自主性受哪些變數影響。

所謂「地方財政自主性」，是指上級政府的補助金程度越低、其自主性愈高(曾銘深，2003)。自有財源的定義為總稅入減去補助收入、賒借收入與移用前年度歲計騰餘後的淨額。其中，總歲入等於稅課收入加上工程受益費、規費收入、補助及協助收入、財產收入、賒借收入、移用前年度歲計騰餘與其他收入的總額。常見的衡量地方財政自主性的指標為「地方自有財源比例」。

另一個常見的指標為自籌財源。根據《中央統籌分配稅款分配辦法》第 4 條規定：自籌財源係指歲入決算數扣除本稅款及補助收入之數額。地方政府的自有財源比例有兩種，分別為：

1. 自有財源比例 (1) = (歲入 - 公債賒借收入 - 補助收入) / 歲入
2. 自有財源比例 (2) = (歲入 - 公債賒借收入 - 補助收入) / 歲出

曾銘深 (2003) 也沿用了上述兩個指標，不過還另行設立了一個自主性指標：

3. 人均自有財源/各縣市人均自有財源總計 x100%。

曾銘深 (2003) 的研究發現：若根據前兩項指標，有一半以上的縣市財政自主性低於百分之五十，且皆以臺北市、高雄市等高度都市化的地方政府領先。另一方面，若使用第三項指標，臺北市將遙遙領先其他縣市，臺北縣和高雄市略遜

一籌，而其它縣市則均高度仰賴上級，形成出了臺北市、臺北縣及高雄市外的地方均貧現象。

## 六、文獻總結

綜觀上述文獻，各國並無設立直轄市的通則，主要是看人口聚居情況以級地區發展策略。目前財政分權理論尚無法肯定提升地方財政自主性是否能夠提升資源分配效率。然而，在我國現行法規下，地方政府財政自主性拓展空間其實相當有限，但是縣市升格為直轄市就名目上而言，地方財政權限確實得到了提升，至於究竟得到了何種程度的提升，仍有待探討。本研究將進一步藉由實證方法探討「新五都」升格的實質財政影響與意涵，並探討「新五都」的改制升格如何影響其他縣市的財政結構與發展。



### 第三章 我國體制現況

#### 一、直轄市制度發展背景

##### (一)、1998 年前

國民政府遷臺初期，由於臺灣當時主要仍以農業為主，並沒有聚居人口超過 100 萬的地方轄區，並未於臺灣設置任何直轄市。(陳立剛,2000) 臺北市直到 1967 年方升格為直轄市，原高雄市則在 1979 年升格為我國第二個直轄市。當時臺灣省政府尚未精簡，直轄市則和省政府同為一級地方單位，其他非直轄市之縣市則為二級地方自治團體。

##### (二)、1998 年至 2007 年底

1998 年精省作業開始，及至 2001 年年底結束，省政府失去一級地方單位的編制，所有直轄市與其他縣市於編制上按理同為一級地方單位，但是直轄市與非直轄市的差異仍存在。《地方制度法》於 1999 年頒布實施，該法第 4 條第 1 項規定：人口聚居達 125 萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。當時該法第 4 條尚無準用直轄市之相關規定。

2000 年總統大選過後，臺北縣、桃園縣與原臺中市曾爭取升格為直轄市，但當時的政府並未放行。當時的內政部長張博雅以精省後每個縣市皆隸屬中央，只要合理分配財稅、賦予地方人事任命權即可達到直轄效果 (陳立剛, 2000)。

2007 年，立法院通過《地方制度法》修正草案，第 4 條第 2 項規定：縣人口聚居達 200 萬人以上，未改制為直轄市前，於第 34 條、第 54 條、第 55 條、第 62 條、第 66 條、第 67 條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。當時臺北縣人口已超過 300 萬，於 2007 年 10 月 1 日升格為準直轄市，編制上得以擴充，亦得參與直轄市中央統籌分配稅款之分配。按照當時《中央統籌分配稅款分配辦法》

第 7 條，臺北縣得與臺北市和原高雄市共享 43% 的直轄市分配額度。臺北市和原高雄市所分得的統籌分配稅款因而分別減少新臺幣 207 億元和 110 億元。中央政府另以專案部助款方式，分別補償臺北市與原高雄市新臺幣 155 億元和 100 億元。臺北縣則分得中央統籌分配稅款新臺幣 215 億元，另外因準用直轄市財政規格，新增的土地增值稅收入約新臺幣 27 億元，但也因為準用直轄市規定而失去中央對地方一般補助款 117 億元。此外，臺北縣也得自行負擔勞健保等《財政收支劃分法》第 4 條所規定的直轄市支出。

### (三)、2008 年至 2011 年初

2008 年馬英九贏得總統大選，其「三都十五縣」的國土發展規劃在各地方政府的施壓下，演變成為五都改制。儘管行政院宣稱五都改制並未背離「三個生活圈與七個區域」的設計，但仍飽受各界質疑。所謂的「三都」指的是以臺北、臺中與高雄三個直轄市為中心的三大生活圈。根據當時的規劃，臺北市、臺北縣與基隆市將合併為「臺北都會區」，臺中縣市將合併為「臺中都會區」，而高雄縣市則合併為「高雄都會區」。

「三都十五縣」的規劃並未依原先的面貌落實。部分未入選的縣市首長認為「三都十五縣」將資源過度集中於三個預定直轄市，並對此表達強烈不滿。原有的省轄市：新竹市、嘉義市與臺南市也面臨了將分別被併入新竹縣、嘉義縣與臺南縣的「降格」問題。以上諸多問題促使行政區劃修正的政策放寬，不再限於三個直轄市。2009 年 4 月 3 日，立法院三讀通過《地方制度法》修正草案，各縣市政府得依該法修正後第七條第二項相關規定申請合併升格為直轄市。及至 2009 年 6 月底，共有 11 個縣市向行政院內政部提出升格為直轄市的申請。申請的縣市名單如下：

1. 臺北縣
2. 桃園縣
3. 臺中縣 (臺中縣市合併升格)
4. 臺中市 (臺中縣市合併升格)
5. 彰化縣
6. 雲林縣 (雲、嘉兩縣合併升格)
7. 嘉義縣 (雲、嘉兩縣合併升格)
8. 臺南縣 (臺南縣市合併升格)
9. 臺南市 (臺南縣市合併升格)
10. 高雄縣 (高雄縣併入高雄市升格)
11. 高雄市 (高雄縣併入高雄市升格)

2009年6月23日，行政院內政部召開「直轄市、縣市改制計畫審查會議」，以「人口條件」、「政治條件」、「經濟條件」、「文化條件」、「都會區發展條件」、「其他有關條件」等六大面向共17項的「審查要項」，針對提出申請的11個縣市進行審核。最終通過的名單如下：

1. 臺北縣
2. 臺中縣、市
3. 高雄縣、市

由於審查委員無法針對臺南縣、市的合併升格案達成共識，最終將正反意見提交行政院裁核。2009年6月29日，行政院以「臺南為文化重鎮為由」宣佈放行臺南縣市合併升格。桃園縣則在2010年6月人口突破200萬，並於2011年1



月 1 日起成為準轄市。

2009 年 4 月 3 日所通過的《地方制度法》修正草案，其中亦增訂第 87 條之 3，第三項規定：縣市改制或與其他直轄市、縣市合併改制為直轄市時，其他直轄市、縣市所受統籌分配稅款及補助款之總額不得少於該直轄市改制前。故 2010 年 9 月，立法院修改《中央統籌分配稅款分配辦法》第 7 條，直轄市分得普通統籌分配稅款的比例增至 61%，以避免排擠原有的直轄市所分得的分配稅款。

#### (四)、2011 年至今

2011 年起，我國正式邁入「五都時代」，然而就財政面向，其實已進入「六都時代」。惟《中央統籌分配稅款分配辦法》第 7 條規定之關於直轄市分得的普通統籌分配稅款比例，到了 2014 年 7 月方修改為 61.76%。2014 年 12 月 25 日，桃園縣正式升格為直轄市，我國也正式邁入「六都時代」。

## 二、中央與地方的財政關係

自從精省以來，直轄市與一般縣市變為同一水平層級的地方自治法人，縣市政府底下尚有鄉鎮市（縣轄市）政府。中央政府和地方政府的財政收支與權責劃分受到《財政收支劃分法》與《地方制度法》所規範。我國稅制歷經改革，考量各級政府稅源充足性及權責後，目前的稅源劃分，除了分為國稅與地方稅外，還有獨立稅、共分稅與統籌稅三種。國稅與地方稅的區分在於課徵權利主體的不同，但實際上的稅收劃分則必須視該稅目為獨立稅、共分稅或統籌稅而定。表 3 整理了我國各級政府稅稅目的區分與歸屬。

#### (一)、獨立稅

獨立稅不需要與其他課稅主體共分，完全由該課稅主體獨立課徵並享有稅收。在我國，國稅與地方稅皆有獨立稅的項目。參照下表，國稅中屬於獨立稅的項目有：證券交易稅、期貨交易稅、礦區稅及關稅；地方稅中獨立稅則包含：使用牌

照稅、印花稅、田賦及娛樂稅。其中，田賦已經於 1987 年第二期停徵。

## (二)、共分稅

共分稅的部分則是由中央（國稅局）或地方（稅捐稽徵處）各自徵收，但稅收的一部分必須與其他層級之政府分享。共分稅可以避免各級政府針對同一稅源重複課稅，也可以節省稽徵成本。在我國，共分稅國稅來源主要是遺產及贈與稅和菸酒稅；地方共分稅則主要是房屋稅與地價稅。然而，房屋稅與地價稅不僅是共分稅，也是統籌稅。以地價稅為例：我國地價稅由縣市或直轄市稽徵處稽徵，但縣市或直轄市政府只能保留 50% 的地價稅稅收，依照《財政收支劃分法》第 12 條規定，在鄉鎮市起徵的地價稅稅收有 30% 是屬於起徵的鄉鎮市，餘下的 20% 則由縣統籌分配給其轄下所有鄉鎮市。

## (三)、統籌稅

統籌稅指的是下級政府將原本應得的稅收交由上級政府統籌，視各下級政府的財政收支狀況，透過訂定各種比例與原則，重新分配給下級政府。在我國，統籌分配稅有中央統籌分配稅，也有縣統籌分配稅。統籌稅為上級政府提供了弭平各下級政府間水平落差的機會，就精神上有助於均衡地方發展。然而，實務上，統籌分配稅款的分配方式一直有諸多爭議，既患寡又患不均，在接下來的章節會加以討論。

表 3 各級政府稅目歸屬劃分表

區分	稅目	歸屬比例	備註		
獨立稅	國稅	證券交易稅	中央：100%		
		期貨交易稅			
		礦區稅			
		關稅			
	地方稅	使用牌照稅	直轄市及縣市：100%		
		印花稅			
		田賦	直轄市：100%		田賦已於
		娛樂稅	市：100%		1987 年第二
			鄉鎮市：100%		期停徵
共分稅	國稅	地價稅	直轄市：100%		
		房屋稅	市：100%		
		契稅			
		土地增值稅	直轄市：100%		
		遺產及贈與稅	中央：50% 直轄市：50%		
	地方稅	菸酒稅	中央：20% 市：80%		
			中央：20% 鄉鎮市：80%		
			中央：80% 直轄市：20%		
			中央：80% 縣市：20%		
			縣：50% 鄉鎮市：30%		
統籌稅	國稅	房屋稅	縣：40% 鄉鎮市：40%	縣統籌 20%	
		所得稅	中央：90% 中央統籌：10%		
		營業稅	中央：60% 中央統籌：40%		
		貨物稅	中央：90% 中央統籌：10%		
	地方稅	土地增值稅	縣市：80% 中央統籌：20%		
		地價稅	見共分稅地方稅備註欄		
		房屋稅			
		契稅	鄉鎮市：80% 縣統籌：20%		

資料來源：林錫俊 (2008)。

### 三、中央統籌分配稅稅款

中央統籌分配稅款基本上是依照財政部訂定的《中央統籌分配稅款分配辦法》來決定各地方政府能夠分得多少統籌分配稅款。統籌分配稅款的法源依據為《財政收支劃分法》(以下簡稱財劃法)。《財劃法》制定於 1951 年，於同年 6 月份公布實施至今已 68 年，期間我國由農業經濟轉向工業經濟，不時便會出現呼籲修改《財劃法》以因應我國經濟型態改變與社會變遷的聲音。

至今《財劃法》已經歷經十次修正，最近一次的重大修正發生於 1999 年元月，主要是因應省政府虛級化所帶來的改變。此次修法主要有三大面向：(1) 統籌分配稅款加入國稅來源、(2) 確立統籌分配稅款透明化與公式化的分配原則、(3) 納入針對地方財政紀律的獎懲性條款。

在修法前，統籌分配稅款的來源皆為地方稅，如：營業稅及印花稅。在修法前，雖然省政府、一般縣市政府和直轄市政府可以從國稅中的遺產及贈與稅分別分得一部分稅收，但是這一部分並非統籌稅款。修法後，營業稅被歸為國稅，一部分仍被納入統籌分配稅款稅源。除此之外，國稅中的所得稅和貨物稅的一部分也被納入了統籌分配稅款稅源。至此，統籌分配稅款不再單純是地方稅收的水平重分配，更帶有一點中央層級對地方層級補助的色彩，只是補助的對象不是單一特定地方政府，而是所謂的把「地方的餅」稍微加大些，或可視為一種中央與地方的垂直重分配，以稍解地方財源不足之困頓。這是該次修法於地方政府收入面的改變。

另一方面，於分配面，1999 年的修法也制定了統籌分配稅款的分配公式，確立了統籌分配稅款透明化與公式化的分配原則。修法前，《財劃法》並沒有明確規範省政府或中央政府該依照何等標準進行統籌分配，但 1999 年的修法增訂了第十六之一條，明文規定中央統籌分配稅款應本透明化及公式化的原則分配之，由財政部洽商中央主計機關及受分配地方政府後訂擬定，是為《中央統籌分配稅

款分配辦法》之法源。《財劃法》第 16 之 1 條也分別針對直轄市、一般縣市及鄉鎮市制定了分配的指標。分配給直轄市的普通統籌分配稅款以前年度營利事業營業額、財政能力與其轄區內人口及土地面積等因素，研訂公式分配各直轄市。分配給一般縣市的普通統籌分配稅款，其中 85% 依近三年度受分配縣市之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，算定各縣市間應分配之比率分配之；算定之分配比率，每三年應檢討調整一次；餘下 15% 依各縣市轄區內營利事業營業額，算定各縣市間應分配之比率分配之。分配給鄉鎮市的可分配款項則應參酌鄉鎮市正式編制人員人事費及基本建設需求情形，研訂公式分配各鄉鎮市。

此外，1999 年的修法於地方支出層面也納入了針對地方財政紀律的獎懲性條款。《財劃法》第 35 條之一第二項規定：地方政府未依前項預算籌編原則辦理或有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府應視實際情形酌予減列或減撥補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增補助款。雖然 2015 年 7 月爆發的苗栗縣政府透支案仍以中央政府有條件補助了結，但此修法為中央政府提供了迫使地方府接受「地方政府財政紀律之異常控管機制」的法源基礎，具有進步意義。

表 4 整理了中央統籌分配稅款的來源。根據《中央統籌分配稅款分配辦法》第三條規定，中央統籌分配稅款的來源包含國稅與地方稅。國稅的部分來自所得稅總收入 10%、營業稅總收入扣除統一發票獎金發放金額後的 40% 以及貨物稅總收入的 10%。

中央統籌分配稅款又分為普通統籌分配稅款與特別統籌分配稅款，分別占年度總額 96% 與 4%。特別統籌分配稅款是用來支應地方政府緊急或其他重大事項所需要的經費，經主管機關報請行政院核定後，才通知受分配地方政府納入預算。

表 4 中央統籌分配稅款稅源

來源	稅目	%	備註
國稅	所得稅	10	94%為普通統籌分配款；6%為特別統籌分配款。
	營業稅 扣除 統一發票獎金發放金額	40	
	貨物稅	10	
地方稅	縣市土地增值稅 (直轄市與準直轄市除外)	20	全部分給縣市

表 5 整理了普通統籌分配稅款的分配辦法。地方稅的部分來自非直轄市與非準直轄市的縣市（以下簡稱一般縣市）所徵收的土地增值稅之 20%。根據《中央統籌分配稅款分配辦法》第 7 條第 2 項規定，由一般縣市土地增值稅 20% 所徵得的統籌分配稅款全數都要分配給一般縣市，不會分配給直轄市與準直轄市，以免造成一般縣市的地方稅收被拿去補貼直轄市與準直轄市。

表 5 中央（普通）統籌分配稅款分配比例

行政轄區類別	國稅來源統籌分配款占比	地方稅來源統籌分配款占比
直轄市與準直轄市	61.76%	無
一般縣市	24.00%	有 (土增稅稅收 x20%)
鄉鎮市	8.24%	無
加總	96.00%	-

本質上，中央統籌分配稅款應該是中央政府促進地方均衡發展的主要工具之一，而在強調地方自治首應提升財政自主性的同時，在歷經幾番修法後，我國也確實在分配統籌分配稅款時，訂定了財政能力的指標作為分配權數。然而，這項重分配工具的效度卻十分有限。首先，由地方稅交由中央的統籌稅基本上只有一般縣市才需要配合，在直轄市起徵的地方稅完全由直轄市自行納入歲入，所以在中央統籌分配稅款在同屬一行政層級的直轄市與一般縣市之間並無水平重分配的功能。在一般縣市之間的水平重分配功能也相當薄弱，因為最新的分配公式對於創稅能力較高的一般縣市比較有利，所以水平重分配功能有限。同理，直轄市之間的重分配也相當有限。

故此，中央統籌分配稅款若有任何重分配功能，僅在於使用部分國稅補貼地方政府。這或許部分造成了我國各地方首長頻頻要求中央政府「把餅再做大些」的現象。

#### 四、地方政府收入結構概況

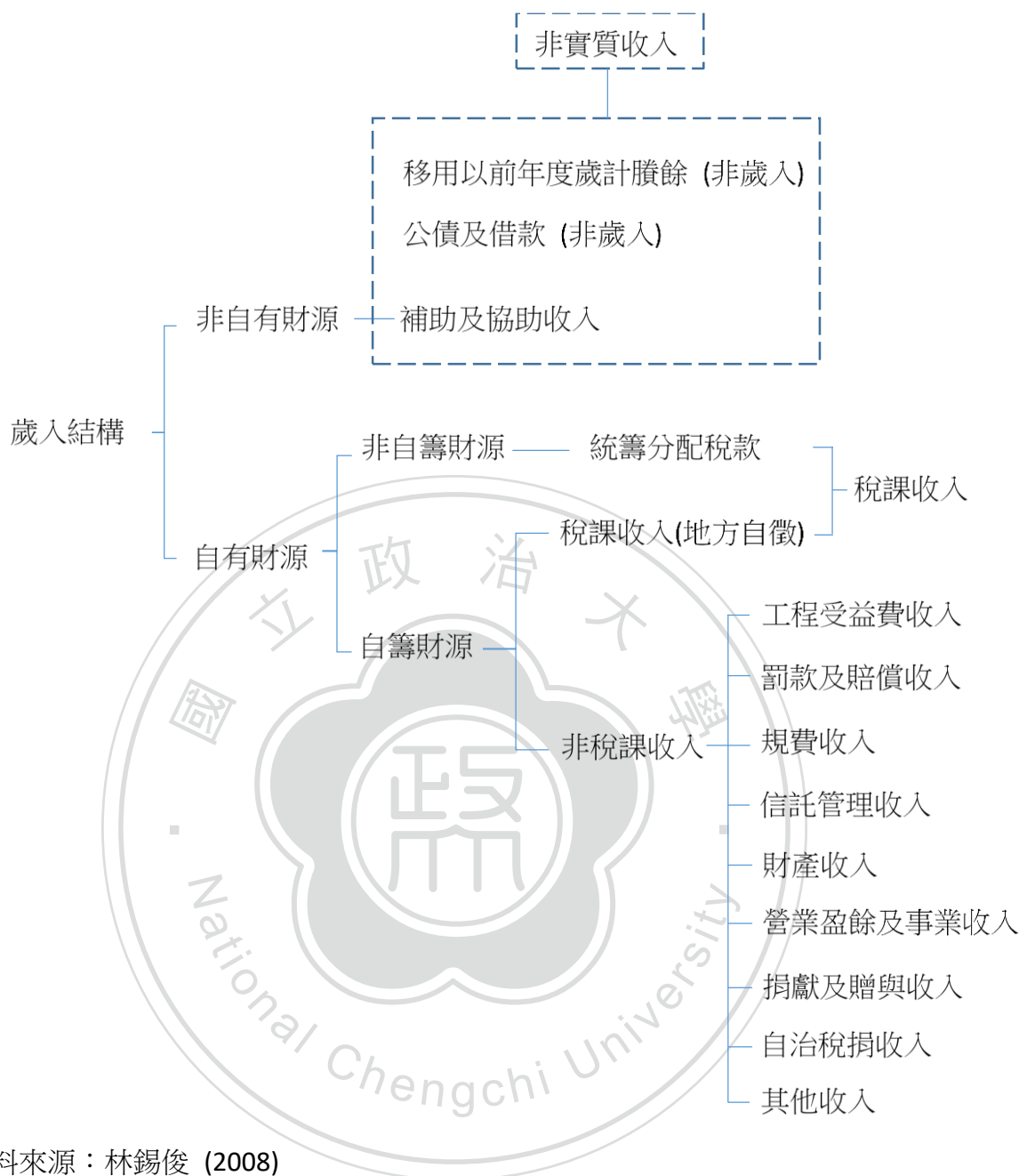
我國地方政府的收入受到《財政收支劃分法》和《地方制度法》規範。圖 2 整理了我國地方政府的收入結構。地方政府的歲計收入可分為自有財源及非自有財源。非自有財源基本上指的是補助及協助收入。移用以前年度歲計賸餘和公債及賒借收入則自 2000 年度（民國 88 年下半年及民國 89 年度）起不再列入歲計收入。圖 2 中虛線方格中的三個項目合稱非實質收入，虛線方格外的合稱實質收入。

自有財源可再進一步分成自籌財源和非自籌財源。非自籌財源指的基本上就是統籌分配稅款收入，而統籌分配稅款也是稅課收入的其中一項。自籌財源的部分即地方政府自行徵收的地方稅收加上非課稅收入。自有財源比和自籌財源比都作為檢視地方政府財政自主性的指標。

表 6 顯示我國直轄市的財政自主性普遍高於其他縣市，其中以臺北市最高，有六成多的歲入是自籌的。六都之中以臺南市最低，自籌比在四成左右。其他一般縣市的平均自籌財源比僅三成不到。

表 6 各直轄市與縣市平均自籌財源占歲入比 (2015 年至 2017 年)

年	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	其他縣市 (平均)
2015	0.69	0.59	0.61	0.52	0.43	0.51	0.27
2016	0.67	0.57	0.61	0.55	0.41	0.53	0.27
2017	0.66	0.60	0.61	0.52	0.45	0.53	0.27



資料來源：林錫俊 (2008)

圖 2 地方政府收入結構

表 7 結合表 8 顯示我國地方政府的收入，不論是否是直轄市，大部分由稅課收入和補助及協助收入組成。此兩項收入占了歲入至少八成以上。將上述觀察與表 6 一併對比後，我們不難發現直轄市與非直轄市的歲入結構差別在於：直轄市的主要歲入來源別為稅課收入，但是非直轄市的最主要歲入來源卻是補助及協助收入。比起一般縣市，直轄市的自籌財源也比較充足。



表 7 各直轄市與縣市平均稅課收入占歲入比 (2015 年至 2017 年)

年	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	其他縣市 (平均)
2015	0.67	0.64	0.67	0.65	0.59	0.61	0.39
2016	0.73	0.61	0.68	0.62	0.61	0.66	0.40
2017	0.74	0.66	0.66	0.64	0.60	0.61	0.40

資料來源：中華民國統計資訊網

表 8 各直轄市與縣市平均補助及協助收入占歲入比

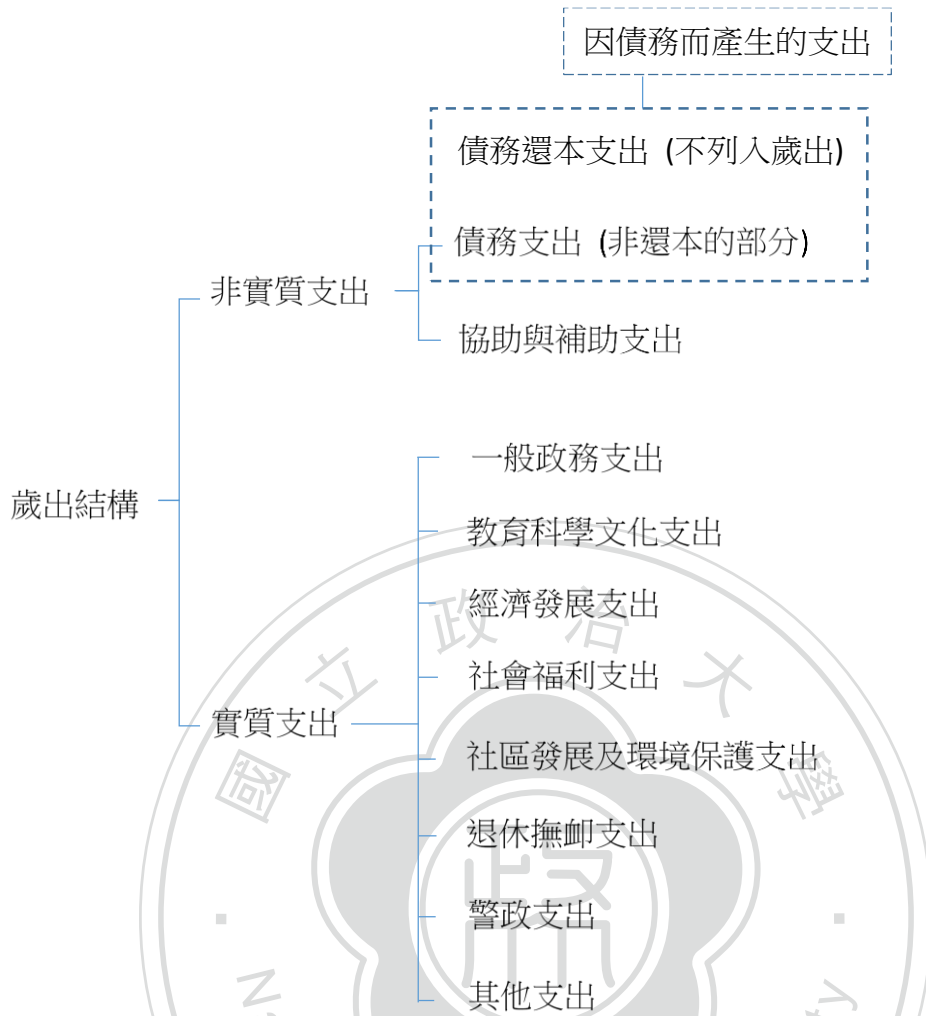
年	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	其他縣市 (平均)
2015	0.10	0.21	0.17	0.25	0.31	0.23	0.50
2016	0.11	0.22	0.16	0.22	0.31	0.20	0.50
2017	0.11	0.18	0.18	0.25	0.30	0.22	0.49

資料來源：中華民國統計資訊網

## 五、我國地方政府支出結構概況

我國地方政府的歲出結構亦受到《財政收支劃分法》規範，唯自 2000 年度 (民國 88 年下半年及民國 89 年度) 起，歲計支出不再包含債務之償還。部分學者以實質支出與實質支出對歲出加以區分，旨於顯示歲出中用於皆提供轄區居民財貨與勞務的比重 (林錫俊，2008)。圖 2 整理了地方政府的歲出結構，虛線框顯示地方政府因債務而產生的還本、利息與手續費用的支出，其中償還本金的部分不納入歲出，但是其他債務支出仍屬歲出的一部分，為非實質歲出。

此外，我們亦可將地方政府支出按照經常門或資本門區分。《預算法》第 10 條第 3 項規定：歲出，除增置或擴充、改良資產及增加投資為資本支出，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。



資料來源：林錫俊 (2008)

圖 3 地方政府支出結構

表 9 整理了 2015 年到 2017 年，我國直轄市政府和非直轄市縣市政府主要的支出項目。為了方便比較，非直轄市縣市政府的數值取平均數。我們可以看見不論是否為直轄市，地方政府最大宗的單一政事別支出皆為教育科學文化支出，其次為經濟發展支出，緊接在後排第三的是社會福利支出。這樣的排序除了臺北市第二大與第三大支出對調外，直轄市與非直轄市的結構是很相似的。

表 9 各直轄市與縣市平均主要歲出—按政事別 (2015 年至 2017 年)

年	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	其他縣市 (平均)
一般政務支出占歲出比							
2015	0.09	0.12	0.11	0.10	0.12	0.10	0.11
2016	0.08	0.12	0.11	0.10	0.11	0.10	0.11
2017	0.08	0.13	0.11	0.10	0.11	0.10	0.11
經濟發展支出占歲出比							
2015	0.12	0.16	0.16	0.23	0.17	0.12	0.16
2016	0.12	0.20	0.18	0.24	0.19	0.12	0.16
2017	0.14	0.14	0.21	0.21	0.17	0.14	0.17
教育科學文化支出占歲出比							
2015	0.42	0.31	0.36	0.30	0.39	0.37	0.33
2016	0.40	0.36	0.39	0.36	0.38	0.39	0.33
2017	0.40	0.38	0.37	0.40	0.40	0.36	0.33
社會福利支出占歲出比							
2015	0.17	0.14	0.14	0.13	0.13	0.18	0.13
2016	0.17	0.12	0.15	0.13	0.14	0.15	0.13
2017	0.17	0.15	0.15	0.12	0.13	0.19	0.13
社區發展及環保支出占歲出比							
2015	0.08	0.08	0.07	0.06	0.04	0.07	0.03
2016	0.09	0.09	0.07	0.06	0.04	0.07	0.03
2017	0.09	0.09	0.07	0.07	0.05	0.07	0.03
退休撫卹支出占歲出比							
2015	0.03	0.08	0.07	0.08	0.05	0.05	0.12
2016	0.03	0.02	0.02	0.02	0.04	0.05	0.12
2017	0.03	0.02	0.01	0.02	0.04	0.05	0.12
警政支出占歲出比							
2015	0.08	0.08	0.07	0.09	0.09	0.08	0.09
2016	0.08	0.07	0.07	0.08	0.08	0.08	0.09
2017	0.08	0.07	0.07	0.08	0.08	0.08	0.09

資料來源：中華民國統計資訊網

## 第四章 資料來源與研究方法

### 一、資料來源與變數說明

本研究採用我國 6 個直轄市與其他 14 個臺灣地區縣市政府財政決算統計資料進行分析。資料區間為 1998 年至 2017 年，共 20 年。財政資料與縣市戶籍人口數的資料的來源為中華民國統計資訊網之縣市重要統計指標。各縣市和直轄市地區人均所得額則是由中華民國臺灣地區家庭收支調查報告年刊取得相關資訊計算而得之。各直轄市及縣市土地稅與房屋稅實徵淨額取自財政部全國實徵淨額查詢系統。

表 10 整理了本研究所採用的變數和其定義及出處。被解釋變數可分為收入面與支出面兩個種類。收入面的被解釋變數為自有財源比和自籌財源比，兩者的分母皆為地方政府歲入決算數。自有財源和自籌財源皆可做為檢視地方政府財政收入結構是否健康的指標。此二被解釋變數與作為主要地方財源的土地稅及房屋稅息息相關，故其解釋變數為各地方政府轄區內所徵得的土地稅稅收及房屋稅稅收實徵數。

另一方面，針對地方政府支出結構面的探討，本研究選用教育科學文化支出比（後簡稱：教科文支出比）、經濟發展支出比和社會福利支出比（後簡稱：社福支出比）為被解釋變數，分母皆為地方政府歲出決算數。之所以選擇上述三個變數，乃是因為教科文支出、經濟發展支出和社福支出為地方政府支出的前三大類別。其中，教科文支出為地方政府歲出按政事別分類的最大宗，呼應了地方財政理論中強調教育為地方政府所提供的主要公共財之一。教科文支出比的解釋變數為轄區內戶籍人口登記數。經濟發展支出比和社福支出比與地方人口及所得相關，故解釋變數為轄區內戶籍人口登記數及轄區內人均所得。

表 10 結構斷裂檢測分析變數定義與資料來源

變數	代號	定義	單位	資料來源	
自有財源比	SOR	地方政府「自有財源」除以「歲入」。			
自籌財源比	SER	地方政府「自籌財源」除以「歲入」。			
被 解 釋 變 數	教科文支出比	EDUR	地方政府「教育科學文化支出」除以「歲入」。	無  中華民國 統計資訊網	
	經發支出比	ECOR	地方政府「經濟發展支出」除以「歲出」。		
	社福支出比	WELR	地方政府「經濟社會福利支出」除以「歲出」。		
戶籍人口數	POP	地方政府轄區內戶籍登記人口數。	人	中華民國 統計資訊網	
解 釋 變 數	轄區人均所得額	IPCAP	由「平均每戶所得總計」乘以「家庭戶數」得出該地方轄區家戶單位總所得額，再除以「總戶籍人口數」。	元	中華民國臺 灣地區家庭 收支調查報 告年刊
	土地稅實徵淨額	LANDTAX	各直轄市及縣市之年度「土地稅實徵淨額」。	千元	財政部全國 實徵淨額查 詢系統
	房屋稅實徵淨額	HSTAX	各直轄市及縣市之年度「房屋稅實徵淨額」。	千元	

表 11 為上述各個變數的敘述統計，資料包括 6 個直轄市和 14 個臺灣地區一般縣市，期間 20 年，共 400 個觀察值。自有財源比最大值達 1，最大值發生於 2000 年之臺北市，原因為臺北市該年度無補助及協助收入，造成歲入等於自有財源。

表 11 敘述統計

變數	平均數	標準差	最大值	最小值
自有財源比	0.5589	0.1569	1.0000	0.1783
自籌財源比	0.3537	0.1706	0.9844	0.0719
教科文支出比	0.3468	0.0564	0.4776	0.1640
經濟發展支出比	0.1707	0.0520	0.3818	0.0605
社福支出比	0.1222	0.0383	0.4737	0.0509
戶籍人口數	1,141,052	1,047,703	3,986,689	89,013
轄區人均所得	334,390.70	99,943.94	1,231,673	185,963
土地稅實徵淨額	7,299,693	10,359,543	61,124,187	118,129
房屋稅實徵淨額	2,809,593	3,281,171	15,625,607	68,557

## 二、研究方法

首先，本研究採用結構斷裂分析法分析 1998 年到 2017 年我國直轄市與其他縣市的財政、土地稅實徵淨額、房屋稅實徵淨額、人口和人均所得資料，藉以判定在 2011 年的六都改制是否造成結構斷裂，如果確實存在結構斷裂，則六都改制對於我國地方財政則有影響。

其次，本研究使用差異中的差異分析法 (difference in differences) 分析 1998 年到 2017 年我國直轄市與其他縣市的自有財源比、自籌財源比、教科文支出比、經濟發展支出比以及社福支出比，藉以判別六都改制對於地方政府的收支結構有何影響。

## 三、結構斷裂分析模型

本研究假設結構斷裂點發生在六都改制後的第一年，即 2011 年，並使用普通最小平方迴歸 (Ordinary Least Squares) 搭配鄒氏檢定 (Chow Test) 來檢測解釋變數在 2011 年是否發生斷裂。前述表 10 整理了本研究用於結構斷裂分析檢定的變數及其出處。本研究選定的被解釋變數分別為地方自有財源比、自籌財源比、教科文支出比、經濟建設支出比和社會福利支出比，解釋變數則視變數而不一，包括土地稅實徵淨額、房屋稅實徵淨額、轄區內總戶籍登記人口數及人均所得額。

首先，將解釋變數以 2011 年為基準分為兩個區間，可得到斷裂前後兩個迴歸式。設一虛無假設，令斷裂前後迴歸式的係數相等，並以鄒氏檢定測試是否能夠拒絕虛無假設。若檢定結果拒絕虛無假設，則資料結構斷裂確實發生於 2011 年，而六都改制確實對被解釋變數造成影響。

假設地方財政收支結構與地方轄區人口和人均所得額之間的模型為：

$$y_t = \alpha_t + \beta_t x_{1t} + \gamma_t x_{2t} + \varepsilon_t \quad (1)$$

若將式 (1) 分為兩組時間區間，則可得下列兩式：

$$y_1 = \alpha_1 + \beta_1 x_{11} + \gamma_1 x_{21} + \varepsilon_1 \quad (2)$$

$$y_2 = \alpha_2 + \beta_2 x_{12} + \gamma_2 x_{22} + \varepsilon_2 \quad (3)$$

式 (2) 代表結構斷裂前的模型，式 (3) 代表結構斷裂後的模型。設虛無假設為  $H_0: \alpha_1 = \alpha_2, \beta_1 = \beta_2, \gamma_1 = \gamma_2$ ，我們可以設立一  $F$  統計量：

$$F = \frac{(SSR - SSE_1 - SSE_2)/K}{(SSE_1 + SSE_2)/(N_1 + N_2 - 2K)} \quad (4)$$

$SSE$  是式 (4) 的殘差平方和， $SSE_1$  和  $SSE_2$  則分別是式 (2) 和式 (3) 的殘差平方和。 $K$  為模型內參數的數目， $N$  則是樣本觀測值之總數。 $F$  分配的自由度為  $N_1 + N_2 - 2K$ 。若式 (4) 的統計量大於臨界值，則拒絕  $H_0$ ，代表結構斷裂確實發生了。

#### 四、差異中的差異法

差異中的差異法常見用於評估治療成效或政策影響。首先分別算出「實驗組在政策實施前後的差異」和「對照組在政策實施前後的差異」，接著將兩組的前後差異相減，以排除時間趨勢對實驗組的影響，也排除實驗組本身先天異於對照組的特性，得出「政策真正對實驗組造成的影響」。

假設我們要評估一項政策對於一個母體內某事項  $Y_i$  的影響，首先要在母體內找到被政策影響的實驗組，以及不受到政策影響的對照組。我們設組別參數為  $T$  等於 0 或 1：實驗組個體的參數  $T$  皆為 1，對照組個體的參數  $T$  皆為 0。另外設一個時間區間參數  $t$  等於 0 或 1：政策實施前的時間區間，其  $t$  參數為 0；政策實施後的時間區間  $t$  參數則為 1。此外，我們再設立一個身分參數  $i=1, \dots, N$ ，用以區別來自個別個體的觀測資料。每個個體基本上都會被觀測兩次，政策實施前一次（以下簡稱前測），政策實施後一次（以下簡稱後測）。綜上所述，分別設  $\bar{Y}_0^T$  和  $\bar{Y}_1^T$  為實驗組前測與後測樣本平均，並分別設  $\bar{Y}_0^C$  和  $\bar{Y}_1^C$  為對照組前測與後測樣本平均。

模型的建構如下：

$$Y_i = \alpha + \beta T_i + \gamma_i + \delta(T_i t_i) + \varepsilon_i \quad (5)$$

在上述式 (5) 之中， $Y_i$  為被解釋變數， $\alpha$ 、 $\beta$ 、 $\gamma$  和  $\delta$  皆為未知參數， $\varepsilon$  則為隨機誤差項，包含了所有模型沒有涵蓋到的能夠解釋  $Y_i$  的變數。式 (5) 中的若干參數有著下列意涵：



表 12 差異中的差異迴歸式參數意涵

參數	意涵
$\alpha$	常數項。
$\beta$	實驗組特有的效果，為實驗組本身先天特質所造成的差異，可用來解釋實驗組平均值和對照組平均值之間的落差。
$\gamma$	時間趨勢，對實驗組和對照組皆有影響。
$\delta$	真正的政策影響。

表 13 差異中的差異分析是否適用的先決條件

假設	條件
1	政策的實施須為外生因素，與 $Y_i$ 無關。
2	若無政策介入，實驗組與對照組於 $Y_i$ 呈平行趨勢。兩組之間於 $Y_i$ 的差異不會隨著時間改變。
3	大致符合個體穩定性假設 (Stable Unit Treatment Value Assumption, SUTVA)。
4	對照組和實驗組的成員組成於多個橫斷面保持穩定。
5	沒有外溢效果。

差異中的差異分析便是在資料中尋找是否存在合理的  $\delta$  不偏估計： $\hat{\delta}$ 。承上所述，若  $\hat{\delta}$  確實為  $\delta$  的不偏估計，則  $E[\hat{\delta}]$  應該要等於  $\delta$ ，而這取決下列假設是否成立：

1. 誤差項  $\varepsilon$  的平均值為 0。
2. 誤差項與迴歸式 (5) 中的其他變數無關聯，即：  

$$cov(\varepsilon_i, T_i) = 0; cov(\varepsilon_i, t_i) = 0; cov(\varepsilon_i, T_i \cdot t_i) = 0$$

此外，若要使用差異中的差異分析法，必須滿足下列表 13 中的假設條件。表 13 中的第 4 項與第 5 項也是 SUTVA 的條件之一。本研究基本上符合上述條件，研究限制的部分將在結論中闡明。

本研究使用差異中的差異法來分析六都改制對於我國地方財政收支結構的影響，所使用的被解釋變數基本上沿用表 10 中載明的被解釋變數，定義和資料出處亦相同。

本研究中的實驗組為 2010 年成立的直轄市，考量到各直轄市升格方式不一，其中有縣市合併升格而成立的直轄市，也有獨自升格而成立的直轄市，更有原直轄市合併縣市而成立的新直轄市，故按新直轄市成立的方式歸納出不同實驗組來進行差異中的差異分析，以釐清不同類型的升格方式對於改制措施是否有不同的反應。

另一方面，對照組由 2010 年沒有升格的縣市組成，但是此定義也包括早在 1967 年升格為直轄市的臺北市，故將對照組分為三組，差別在於是否納入臺北市資料以及臺北市單獨作為對照組。

表 14 整理了 6 個實驗組與 3 個對照組的成員及相關註解。表 15 將十八個實驗梯次個別的參數設定整理成表。



表 14 差異中差異分析使用之實驗組與對照組

組別成員	註解
實驗組一 新北市 桃園市 臺中市 臺南市 高雄市	此組為「新五都組」，成員皆為最終六都當中新成立的五個新直轄市。雖然桃園縣到了2014年才正式成為直轄市，但已於2011年1月1日起準用直轄市規定。
實驗組二 臺中市 臺南市 高雄市	此組為「合併升格組」。 為了區別升格方式造成的影響，特別將透過「縣市合併」方式而成立的直轄市歸入此實驗組。
實驗組三 新北市 桃園市	此組為「獨自升格組」。 為了區別升格方式造成的影響，特別將透過「獨自升格」方式而成立的直轄市歸入此實驗組。
實驗組四 高雄市	此組為「新舊合併組」。 為了區別升格方式造成的影響，特別將透過「舊直轄市合併縣市」方式而成立的直轄市歸入此實驗組。
實驗組五 新北市	此組為「前準直組」，即2010年改制前已成準直轄市的組別。由於原臺北縣已於2007年10月1日起準用直轄市規定，相當於改制起始時間比其他新四都還早。為了區別時間差造成的影響，特別將「改制前就已適用準直轄市規定」的新北市歸入此實驗組。
實驗組六 桃園市	此組為「後準直組」，即2010年改制後方為準直轄市的組別。雖然原桃園縣於2011年1月1日起僅準用直轄市規定，但相當於與其他新三都（臺中、臺南、高雄）同一時間升格。為了測試上述認定是否合理，特別將「改制後方適用準直轄市規定」的桃園市歸入此實驗組。
對照組一 一般縣市	台灣地區沒有升格的14縣市：宜蘭縣、基隆市、新竹縣、新竹市、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣。
對照組二 一般縣市 臺北市	臺北市以及台灣地區沒有升格的14縣市：宜蘭縣、基隆市、新竹縣、新竹市、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣。
對照組三 臺北市	臺北市自1967年以來便是直轄市，自然置身於2010年的升格改制之外，但也因此與其他對照組中的一般縣市不一樣，故特別將臺北市單獨列入此對照組以觀察新五都升格後於特性上和臺北市的差異。

表 15 各個測試梯次所使用的參數設定

對照組	組一	組二	組三
實驗組	(14 縣市、北)	(14 縣市)	(北)
組一 (新北、桃、中、南、高)	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$
組二 (中、南、高)	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$
組三 (新北、桃)	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$
組四 (高)	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$
組五 (新北)	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2007$	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2007$	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2007$
組六 (桃)	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$	對照組： $T_i=0$ 實驗組： $T_i=1$ $t_{ij}=1, \text{if } j \geq 2011$

資料來源：本研究自行整理

註：

1.  $i$  為縣市別， $j$  為年度。
2. 北：臺北市、新北：新北市、桃：桃園市、中：臺中市、南：臺南市、高：高雄市、14 縣市：宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、嘉義市。

## 第五章 迴歸結果分析

### 一、資料斷裂分析結果

在進行鄒氏檢定之前，本研究對個別被解釋變數進行了普通最小平方 (Ordinary Least Squares) 迴歸分析，其結果整理於表 16 和表 17，上排數字為估計係數，中括弧內數字為標準誤。

首先討論地方政府收入面的估計結果。被解釋變數分別為自有財源比 (SOR) 和自籌財源比 (SER)，解釋變數為地方政府轄區內土地稅實徵淨額 (LANDTAX) 和轄區內房屋稅實徵淨額 (HSTAX)。針對 SOR 的迴歸結果顯示兩項解釋變數的估計係數皆為相當顯著，且調整後的 R 平方值 (adjusted R-square) 達 0.62，相當具有解釋力。針對 SER 的迴歸結果亦相當顯著，調整後 R 平方值達 0.56。這顯示地方政府的財政自主性與財產稅息息相關。係數估計值之數值雖然非常小，是因為解釋變數的數值相當大，而被解釋變數的數值僅為界於 0 到 1 的比值。

表 16 收入結構面迴歸結果

被解釋變數	解釋變數			Adj. R <sup>2</sup>	樣本數
	LANDTAX	HSTAX	截距項		
SOR	6.32x10 <sup>-9</sup> *** [1.28x10 <sup>-8</sup> ]	1.86x10 <sup>-8</sup> *** [4.03x10 <sup>-9</sup> ]	0.4606*** [0.0064]	0.6249	400
SER	6.02x10 <sup>-9</sup> *** [1.49x10 <sup>-9</sup> ]	2.08x10 <sup>-8</sup> *** [4.72x10 <sup>-9</sup> ]	0.2509*** [0.0075]	0.5647	400

註：\*、\*\*、\*\*\*分別在 10%、5%及 1%的顯著水準下拒絕虛無假設；括號中為標準誤。

接著討論地方政府支出面的迴歸結果。被解釋變數為教科文支出比 (EDUR)、經濟發展支出比 (ECOR) 及社福支出比 (WELR)。EDUR 的解釋變數僅有地方政府轄區內人口登記數 (POP)，ECOR 和 WELR 的解釋變數則有 POP 和轄區內人均所得額 (IPCAP)。

轄區內戶籍登記人口數 (POP) 對於教科文支出比 (EDUR) 解釋能力尚可，調整後 R 平方值為 0.11，且達 1% 顯著水準。POP 和人均所得 (IPCAP) 對於經濟發展支出比 (ECOR) 和社福支出比 (WELR) 的調整後 R 平方值分別為 0.12 及 0.06。ECOR 和兩個解釋變數 POP 及 IPCAP 皆呈現負向關聯，且顯著水準達 1%。可能的原因是當人口增加時，地方政府的非經濟發展支出反而增加，進而排擠經濟發展支出造成 ECOR 下跌。此外，當人均所得越高，經濟發展可能對於地方政府而言就越沒有政策上的優先性，故 ECOR 反而會下跌。

另一方面，WELR 與 POP 之間沒有顯著關聯，儘管兩者之間呈正相關。這可能是因為一個地方政府的社福支出和人均所得比較相關，如果人口的增加是因為就業中的青壯人口增加，那麼社會福利支出不一定會上升。此外，本研究採用戶籍登記人口數作為解釋變數 (POP)，但有些社會福利救助不一定要在戶籍地才能申請領取。以失業給付為例，國人不必回到戶籍地也能申請。如此一來，社會福利支出就可能和轄區內戶籍登記人口數脫鉤，造成解釋變數 POP 與 WELR 沒有顯著關聯。這也或許能說明為何此模型的解釋程度低於其他兩個支出比模型，其調整後 R 平方為 0.06。

表 17 支出結構面迴歸結果

被解釋變數	解釋變數			Adj. R <sup>2</sup>	樣本數
	IPCAP	POP	截距項		
EDUR	N.A.	1.83x10 <sup>-8</sup> *** [2.54x10 <sup>-9</sup> ]	0.3259 *** [0.0039]	0.1130	400
ECOR	-8.97x10 <sup>-8</sup> *** [2.69x10 <sup>-8</sup> ]	-1.18x10 <sup>-8</sup> *** [2.57x10 <sup>-9</sup> ]	0.2141 *** [0.0086]	0.1156	400
WELR	8.77x10 <sup>-8</sup> *** [2.04x10 <sup>-8</sup> ]	2.17x10 <sup>-9</sup> [1.95x10 <sup>-9</sup> ]	0.0904 *** [0.0065]	0.0623	400

註：\*、\*\*、\*\*\*分別在 10%、5%及 1%的顯著水準下拒絕虛無假設；括號中之值為標準誤；N.A. 為不適用。

本研究針對上述迴歸結果進行了鄒氏檢定，以判定 2011 年實施的六都財政體制是否真得造成了資料的斷裂。鄒氏檢定結果列於表 18，除了經濟發展支出比 (ECOR) 之外，其他被解釋變數都顯示 2011 年確實發生了結構斷裂。

表 18 資料斷裂年為 2011 年的鄒氏檢定結果

被解釋變數	F 統計值
SOR	4.6530 *** (0.0000)
SER	4.9854 *** (0.0000)
EDUR	3.6887 ** (0.0163)
ECOR	1.2004 (0.3739)
WELR	18.0218 *** (0.0000)

註：\*、\*\*、\*\*\*分別在 10%、5%及 1%的顯著水準下拒絕虛無假設；括號中為 P 值，所有數值皆四捨五入至小數點第四位。

針對經濟發展支出比 (ECOR) 的迴歸式，本研究發現資料斷層時間發生在 2013 年， $F$  統計值為 3.4880， $P9$  值為 0.02，在 10% 的顯著水準可拒絕虛無假設。究竟此現象是否與六都改制相關，有待進一步調查。經濟發展支出的子項目主要是交通支出 (包含通訊)、農業支出 (包含畜牧、礦、林)、其他經濟服務支出及工業支出。參照《臺灣省財政統計年報》，經濟發展支出子項目中以交通支出為最大宗，農業支出次之，其中資本門支出占比相當高。故此，時間斷裂發生於 2013 年，不排除是因為大型工程案期較長之故，導致六都改制的影響遞延兩年之後才顯現在資料上。

此外，亦可能是因為大型交通及農工建設需要跨區整合執行，對於合併升格縣市來說需要多一些時間來進行區域整合及規劃，其所花的時間比規劃教科文支出和社福支出來得長，且合併升格的縣市在六都中占了一半，造成地方經濟發展支出對於改制的反應延遲了兩年。然而，此說亦需要更進一步的驗證。另外也有可能是因為經濟發展支出與地方升格為直轄市與否根本沒有顯著關聯，而是另有牽制及影響經濟發展支出的因子在 2013 年發生了改變。

雖然本研究在鄒氏檢定後，其中一組迴歸資料出現了比預期晚了兩年的時間斷裂點，為本研究增添了限制與日後需要進一步釐清之處，但是其他四組資料都顯示時間斷裂點發生在 2011 年。對於此結果，本研究認定六都改制確實在 2011 年造成了時間斷裂，代表六都改制對於我國地方財政收入與支出結構是有影響的。

## 二、差異中的差異分析結果

本研究使用了差異中的差異分析來鎖定六都改制對於我國地方財政收支結構的影響，由式 (5) 中交叉項係數估計值  $\hat{\delta}$  來代表六都改制對於被解釋變數的影響。下方表 19 到表 23 整理了差異中的差異迴歸分析的結果，每格最上方一列是  $\hat{\delta}$ ，第二列中括號內的是係數標準誤，第三列是調整後  $R$  平方，分號右側則是樣本數。對照組一的成員為臺北市及其他非直轄市縣市；對照組二排除了臺北市；



對照組三則只有臺北市。有關各組別成員的說明可參考表 14 和表 15。

表 19 中被解釋的變數為地方政府的自有財源比 (SOR)，實驗組一的成員為新成立的直轄市 (新北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市)，結果顯示在 2011 年新制落實後，實驗組一的 SOR 確實因此而增加，且達 1% 顯著水準。調整後 R 平方在與對照組一比對時達 0.24，與第二對照組比對時達 0.44，僅與臺北市比對時達 0.61。這顯示模型解釋度頗高。

實驗組二的成員為合併升格而成立的直轄市臺中市、臺南市及高雄市，迴歸結果顯示改制對於實驗組的 SOR 確實有顯著正向關聯，解釋力尚佳。實驗組三的成員為獨自升格成立的直轄市 (新北市、桃園市)。然而，此模型在針對對照組一的迴歸結果並不顯著，但對比對照組二和三時，則有顯著正向關聯。實驗組四的成員僅有高雄市，特性為原直轄市與縣市合併而成的直轄市。迴歸結果顯示，若與沒有升格的縣市相比，高雄市因為升格而 SOR 獲得了顯著的提升，對照臺北市亦然。

實驗組五的成員僅為新北市，其特色在於制度改革的時間點比其他新直轄市早。迴歸結果呈現顯著正相關，但在此模型中，政策實施時間為 2007 年，以反應原臺北縣於 2007 年 7 月成為準直轄市的影響。調整後 R 平方尚佳，顯示模型有足夠解釋力。

實驗組六的成員僅為桃園市，其特色在於 2011 年時僅為準直轄市，直到 2014 年年底才成為直轄市。此組實質上的政策實施時間為 2011，故將此組的改制時間設為 2011 年。在針對改制對 SOR 的影響的估計迴歸中，對照組一和對照組二的迴歸結果皆顯示關聯不顯著，但若與臺北市對照，則達 1% 顯著水平。這可能是因為 2011 年改制的時候，不僅分配給原桃園縣政府的中央統籌分配稅稅款增加了，分配給其他縣市政府的統籌分配稅款總額也增加了，如此一來便削弱了桃園市與其他縣市政府之間差異中的差異，故顯示不顯著。

表 19 式 (5) 中互動項  $\delta$  估計值對於 SOR 解釋程度

	對照組一	對照組二	對照組三
<b>實驗組一</b>	<b>0.0882 ***</b>	<b>0.0825 ***</b>	<b>0.1680 ***</b>
標準誤	[0.0332]	[0.0251]	[0.0378]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.24; 400	0.44; 380	0.61; 120
<b>實驗組二</b>	<b>0.0926 **</b>	<b>0.0868 ***</b>	<b>0.1724 ***</b>
標準誤	[0.0421]	[0.0315]	[0.0385]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.14; 360	0.30; 340	0.72; 80
<b>實驗組三</b>	<b>0.0816</b>	<b>0.0759 **</b>	<b>0.1615 ***</b>
標準誤	[0.0510]	[0.0376]	[0.0351]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.18; 340	0.36; 320	0.71; 60
<b>實驗組四</b>	<b>0.0627</b>	<b>0.0825 ***</b>	<b>0.1426 ***</b>
標準誤	[0.0719]	[0.0251]	[0.0453]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.08; 320	0.44; 380	0.72; 40
<b>實驗組五</b>	<b>0.1393 **</b>	<b>0.1342 ***</b>	<b>0.2111 ***</b>
標準誤	[0.0680]	[0.0496]	[0.0299]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.13; 320	0.27; 300	0.83; 40
<b>實驗組六</b>	<b>0.0888</b>	<b>0.0831</b>	<b>0.1687 ***</b>
標準誤	[0.0717]	[0.0526]	[0.0396]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.10; 320	0.22; 300	0.75; 40

表 20 中的被解釋變數為地方政府的自籌財源比 (SER)，所有的模型迴歸結果都不顯著。與表 19 對比，SER 與 SOR 的差異在於 SER 的分子不含統籌分配稅款，而 SOR 的分子則包含統籌分配稅款。SER 迴歸式的不顯著顯示我國六都改制對於地方政府的收入影響僅限於統籌分配稅款之分配，與其他類別的歲入沒有顯著關聯。

表 20 式 (5) 中互動項  $\delta$  估計值對於 SER 解釋程度

	對照組一	對照組二	對照組三
<b>實驗組一</b>	0.0245	0.0227	0.0494
標準誤	[0.0349]	[0.0285]	[0.0433]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.29; 400	0.45; 380	0.31; 120
<b>實驗組二</b>	0.0256	0.0238	0.0505
標準誤	[0.0441]	[0.0356]	[0.0441]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.16; 360	0.29; 340	0.50; 80
<b>實驗組三</b>	0.0228	0.0210	0.0478
標準誤	[0.0536]	(0.0430)	[0.0457]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.24; 340	0.38; 320	0.25; 60
<b>實驗組四</b>	0.0422	0.0226821	0.0671
標準誤	[0.0756]	[0.0285]	[0.0619]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.07; 320	0.45; 380	0.47; 40
<b>實驗組五</b>	0.0068	0.0032	0.0564
標準誤	[0.0720]	[0.0576]	[0.0542]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.15; 320	0.26; 300	0.29; 40
<b>實驗組六</b>	0.0090	0.0600	0.0339
標準誤	[0.0754]	[0.0604]	[0.0588]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.14; 320	0.25; 300	0.22; 40

表 21 的被解釋變數為地方政府教科文支出比 (EDUR)。改制對地方教科文支出比的影響在實驗組二中並不顯著，在實驗組一中僅在對照臺北市時有顯著逆向關係。實驗組三分別與三個對照組也得出逆向顯著關係，但由於實驗組三是由新北市和桃園市組成，對比實驗組五和六的結果之後，實驗組三的結果應該是受到新北市的影響。升格改制對於新北市的教科文支出比有逆向影響，顯著程度達 5% 顯著水準，且調整後 R 平方至少達 0.07。

前述逆向關係可能是因為改制對歲出規模有正向影響，且關聯係數比改制對教科文支出的相關係數還大，以至於改制對教科文支出比的的關聯呈負向關係。

表 21 式 (5) 中互動項  $\hat{\delta}$  估計值對於 EDUR 解釋程度

	對照組一	對照組二	對照組三
<b>實驗組一</b>	-0.0158	-0.0126	-0.0610**
標準誤	[0.0130]	[0.0131]	[0.0259]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.10; 400	0.11; 380	0.06; 120
<b>實驗組二</b>	0.0129	0.0161	-0.0322
標準誤	[0.0156]	[0.0157]	[0.0233]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.02; 360	0.03; 340	0.04; 80
<b>實驗組三</b>	-0.0590 ***	-0.0558 ***	-0.1041 ***
標準誤	[0.0187]	[0.0188]	[0.0248]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.17; 340	0.19; 320	0.39; 60
<b>實驗組四</b>	0.0573 **	-0.0126	0.0121
標準誤	[0.0256]	[0.0131]	[0.0224]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.01; 320	0.11; 380	0.28; 40
<b>實驗組五</b>	-0.0607 **	-0.0564 **	-0.1209 ***
標準誤	[0.0247]	[0.0247]	[0.0258]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.07; 320	0.09; 300	0.36; 40
<b>實驗組六</b>	-0.0408	-0.0375	-0.0859 ***
標準誤	[0.0256]	[0.0347]	[0.0228]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.17; 320	0.19; 300	0.59; 40

透過合併升格而成立的直轄市並沒有因為升格而在其教科文支出比上看到顯著的相應改變。事實上，除了新北市以外，其他新成立的直轄市都沒有顯示出升格造成的顯著改變。這個現象或許和升格後，直轄市政府需要時間整合資源有關，所以有可能有延遲現象。不過若真有延遲現象，也不見於新北市政府。故關於改制對於教科文支出比 (EDUR) 所造成的影響是否真的有延遲現象，有待進一步求證。目前也無法排除升格對於教科文支出比無顯著影響的結論，畢竟我國地方政府支出僵化的現象以行之有年。究竟是僵化亦或延遲，需要進一步釐清。

表 22 式 (5) 中互動項  $\hat{\delta}$  估計值對於 ECOR 解釋程度

	對照組一	對照組二	對照組三
<b>實驗組一</b>	<b>0.0281 **</b>	<b>0.02616 **</b>	<b>0.0548 **</b>
標準誤	[0.0120]	[0.0123]	[0.0222]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.08; 400	0.09; 380	0.03; 120
<b>實驗組二</b>	<b>0.0064</b>	<b>0.0045</b>	<b>0.0331</b>
標準誤	[0.0149]	[0.0152]	[0.0229]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.02; 360	0.02; 340	0.03; 80
<b>實驗組三</b>	<b>0.0605***</b>	<b>0.0586 ***</b>	<b>0.0872 ***</b>
標準誤	[0.0173]	[0.0176]	[0.0157]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.14; 340	0.15; 320	0.44; 60
<b>實驗組四</b>	<b>-0.0617 **</b>	<b>0.0262 **</b>	<b>-0.0350</b>
標準誤	[0.0248]	[0.0123]	[0.0284]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.04; 320	0.09; 380	0.28; 40
<b>實驗組五</b>	<b>0.0567 **</b>	<b>0.0547 **</b>	<b>0.0855</b>
標準誤	[0.0233]	[0.0237]	[0.0180]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.08; 320	0.08; 300	0.45; 40
<b>實驗組六</b>	<b>0.0528 **</b>	<b>0.0509 **</b>	<b>0.0795 ***</b>
標準誤	[0.02413]	[0.0245]	[0.0162]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.08; 320	0.08; 300	0.45; 40

表 22 的被解釋變數為經濟發展支出比 (ECOR)，改制對經濟發展支出的影響相對顯著，解釋能力尚可。除了實驗組二，所有實驗組與對照組二和對照組三的迴歸結果都顯示顯著正向關聯，且顯著程度至少達 5% 顯著水準。這意味著改制的確造成幾個直轄市的經濟發展支出占歲出比上升。然而，這樣的結果卻不見於實驗組二中合併升格的直轄市。這與教科文支出比的迴歸結果有些相似雷同，但不同之處在於桃園市作為新成立的直轄市，其經濟發展支出比 (ECOR) 仍然對於升格有顯著關聯。

如前段所述，實驗組二中的直轄市經濟發展支出比 (ECOR) 之所以與升格無顯著關聯，有可能是因為縣市合併過後需要一段時間整合行政區域。原本縣轄的鄉鎮市在縣市合併成為直轄市後，變成了直轄市的行政區，區長改由直轄市首長指派。經濟發展支出中最大規模為交通資本門支出，其次為農業資本門支出，若為跨越原本縣市疆界的重大投資建設案，則需要較長的時間審核企劃並通過預

算。故此，或許可以進一步研究在合併升格的直轄市中，改制對經濟發展支出比的影響是否有延遲效應。

然而，另一方面，桃園市的顯著結果意味著我們無法排除實驗組二的不顯著結果有可能與個別政治首長意志，或與原本縣市的產業別特性有關，確切成因有待進一步研究。

表 23 的被解釋變數為社會福利支出比 (WELR)。迴歸結果顯示升格對於地方社福支出比有顯著正向關係。六個實驗組分別在比對對照組一和二的時候皆有顯著正向關係，但解釋能力不一。解釋能力最高的是實驗組一搭上對照組二的迴歸，調整後 R 平方達 0.13，但實驗組五 (新北市) 與對找組二的迴歸調整後 R 平方值僅有 0.02。所有的實驗組對比臺北市的時候，升格與社福支出比沒有顯著關聯。

升格對於地方福利支出比的顯著影響或許可以被解讀為升格後的地方財政幻覺，使已經不再需要負擔勞健保補助的直轄市政府大興社會福利。然而，誠如之前在探討資料斷裂分析法之結果時所述，福利支出不一定與戶籍人口數有關。從另一個角度觀之，直轄市政府在改制後福利支出比顯著上升，或許意味著外縣市人口往直轄市匯集。此部分有待與人口遷徙資料應證。

表 23 式 (5) 中互動項  $\hat{\delta}$  估計值對於 WELR 解釋程度

	對照組一	對照組二	對照組三
<b>實驗組一</b>	<b>0.0416 ***</b>	<b>0.0447 ***</b>	<b>-0.0024</b>
標準誤	[0.0087]	[0.0082]	[0.0157]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.12; 400	0.13; 380	0.53; 120
<b>實驗組二</b>	<b>0.0443 ***</b>	<b>0.0475 ***</b>	<b>0.0004</b>
標準誤	[0.0108]	[0.0101]	[0.0162]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.03; 360	0.10; 340	0.5843; 80
<b>實驗組三</b>	<b>0.0374 ***</b>	<b>0.0406 ***</b>	<b>-0.0066</b>
標準誤	[0.0130]	[0.0122]	[0.0179]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.05; 340	0.06; 320	0.56; 60
<b>實驗組四</b>	<b>0.0666 ***</b>	<b>0.0447 ***</b>	<b>0.0226</b>
標準誤	[0.0178]	[0.0082]	[0.0159]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.08; 320	0.13; 380	0.70; 40
<b>實驗組五</b>	<b>0.0292 *</b>	<b>0.0316 *</b>	<b>-0.0049</b>
標準誤	[0.0175]	[0.0163]	[0.0228]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.02; 320	0.02; 300	0.43; 40
<b>實驗組六</b>	<b>0.0346 *</b>	<b>0.0378 **</b>	<b>-0.0093</b>
標準誤	[0.0180]	[0.0167]	[0.0194]
Adj. $R^2$ ; 樣本數	0.03; 320	0.03; 300	0.63; 40

上述之出面的迴歸檢測結果之中，改制對於新北市造成的影響明顯比其他地方政府顯著，原因在於當原臺北縣於 2007 年成為準直轄市的時候，我國僅有其他兩個直轄市，即：臺北市與原高雄市，故升格造成的影響比後來 2010 年實質升格的直轄市明顯。

表 24 整理了上述差異中的差異分析結果。

表 24 差異中的差異分析結果彙整

實驗組	對照組	組一 (14 縣市、北)	組二 (14 縣市)	組三 (北)
組一 (新北、桃、中、 南、高)		+ SOR***	+ SOR***	+ SOR***
		+SER	+SER	+SER
		- EDUR	-EDUR	-EDUR
		+ECOR**	+ECOR**	+ECOR**
		+WELR***	+WELR***	-WELR
組二 (中、南、高)		+ SOR**	+ SOR***	+ SOR***
		+SER	+SER	+SER
		+EDUR	+EDUR	-EDUR
		+ECOR	+ECOR	+ECOR
		+WELR***	+WELR***	+WELR
組三 (新北、桃)		+SOR	+ SOR**	+ SOR***
		+SER	+SER	+SER
		-EDUR***	-EDUR***	-EDUR***
		+ECOR***	+ECOR***	+ECOR***
		+WELR***	+WELR***	-WELR
組四 (高)		+SOR	+ SOR***	+ SOR***
		+SER	+SER	+SER
		+EDUR**	-EDUR	+EDUR
		-ECOR**	+ECOR**	-ECOR
		+WELR***	+WELR***	+WELR
組五 (新北)		+ SOR**	+ SOR***	+ SOR***
		+SER	+SER	+SER
		-EDUR**	-EDUR**	-EDUR***
		+ECOR**	+ECOR**	+ECOR
		+WELR*	+WELR*	-WELR
組六 (桃)		+SOR	+SOR	+ SOR***
		+SER	+SER	+SER
		-EDUR	-EDUR	-EDUR***
		+ECOR**	+ECOR**	+ECOR***
		+WELR*	+WELR**	-WELR

註：

1. 「+」代表正向關係，「-」代表負向關係，\*、\*\*和\*\*\*分別代表 10%、5%和 1%的顯著水準。
2. 北：臺北市、新北：新北市、桃：桃園市、中：臺中市、南：臺南市、高：高雄市、14 縣市：直轄市之外，台灣地區 14 個縣市。



## 第六章 結論

六都改制迄今已邁入第九年，若追溯到原臺北縣成為準直轄市之初的話，改制已經邁入第十二年。然而，本研究結果卻顯示，改制僅對直轄市的自主財源比有顯著正關聯，對自籌財源比卻無顯著關聯。這意味著改制升格對於地方財政收入結構的影響僅止於中央統籌分配稅款。其他稅課收入與非稅課收入占歲入比重並沒有因為升格改制而有所改變。

上述結果也顯示了我國直轄市即便擁有高度自治權，仍高度仰賴爭取中央統籌分配稅款作為充實地方財源的手段。如今隨著 1999 年財政收支劃分法之修訂，中央統籌分配稅款已設立了明確分配公式，地方財稅努力程度更被加入了分配公式，地方首長若想增加統籌分配稅款之配額，就必須坦然面對城市之間的競爭。然而，在短視近利的選舉文化之下，可想而知的是地方首長會偏向於向中央討求補助款或改變現有統籌稅分配規則。遺憾的是，這樣的情況的確在現實中不停的發生。

在改變地方財政支出結構方面，本研究聚焦於升格改制對於教科文支出比、經濟發展支出比以及社會福利支出比的影響。研究顯示改制對於部分直轄市的教科文支出比有顯著負向關聯，但是此顯著結果主要來自新北市。教科文支出比與改制的負向關聯，不排除是因為改制對於歲出或其他支出項目所造成的正向影響比教科文支出強，故改制反而造成教科文支出比下跌。

改制對於部分直轄市的經濟發展支出比有顯著正向影響，但是此顯著關係不見於合併升格的臺中市、臺南市與高雄市。無獨有偶，這三個直轄市的教科文支出比也與改制無顯著關係。合併升格的直轄市有別於其他直轄市的特性為內部需要整合，除了原縣市之行政體系需要整合，縣轄鄉鎮市轉化為直轄市行政區也需

要較長的陣痛期。故上述無顯著關聯的迴歸結果，究竟是不顯著或是關聯具有時間遞延性，仍待進一步確認。

最後，改制顯著的提升了所有新成立的直轄市之社會福利支出比，似乎暗示了地方政府升格後產生了財政幻覺而大興社會福利，畢竟直轄市政府已經不再需要負擔勞健保的補助。然而，社福支出比上升也有可能是因為人口開始往新直轄市聚集，可進一步藉由人口遷徙資料印證。

本研究之限制為部分年度的地方政府歲入歲出細項資料不易取得，無法進行進一步分析。此外，縣市升格為直轄市後其實會影響人口與資本遷徙，故對其他縣市有外溢效果，惟此外溢效果通常對收支結構比而言屬於間接效果且需要長期才能觀測得到，故差異中的差異分析法仍適用於本研究，只是研究結果難免受到限制。



## 參考文獻

- 林錫俊 (2008),《地方管理要義》,臺北市:五南出版社。
- 徐仁輝與鄭敏惠 (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。
- 陳立剛 (2000),「臺北縣、桃園縣及臺中縣市升格直轄市相關問題之探討」,行政院研究發展考核委員會委託研究計畫。
- 張其祿 (2010),「影響地方稅法通則執行因素之研究」,《行政暨政策學報》,51, 1-46。
- 曾銘深 (2003),「地方政府開闢自主財源之研究」,行政院研究發展考核委員會委託研究計畫。
- 葉慶元 (2011),《從五都升格看我國直轄市自治權限之調整》,臺北市:孫運璿學術基金會。
- 劉道義 (1997),《什麼要廢省?我國行政區的檢討與調整》,臺北市:揚智經銷。
- Calabrese, S. M., D. N. Epple and R. E. Romano (2012), "Inefficiencies from Metropolitan Political and Fiscal Decentralization: Failures of Tiebout Competition," *Review of Economic Studies*, 79, 1081-1111.
- Jensen, M. C. and R. S. Ruback (1983), "The Market for Corporate Control — The Scientific Evidence," *Journal of Financial Economics*, 11, 5-50.
- Ross, S. A., R. W. Westerfield and J. Jaffe (2010), *Corporate Finance*, New York: McGraw-Hill.
- Roll, R. (1986), "The Hubris Hypothesis of Corporate Takeovers," *Journal of Business*, 59, 197-216.