

第一章、緒論

第一節、研究動機與目的

台灣實施以縣市為主體的地方自治以來，至今已有五十餘年，各縣市不同的政治與經濟環境，造就出不同的發展方向，縣市長也在各自民意壓力之下，施行符合該地方議題的政策。隨著民眾教育水準的提高，民主化程度的加深，選民對縣市長的施政表現與政策偏好取向，隨著時間而有所改變。縣市發展逐漸出現的不均衡與地方財政惡化的現象，開始受到社會各界關注及質疑，由於縣市政府在財政上欠缺充分的自主權限與充裕的自治財源，導致縣市長無力兌現選舉支票，而構成極大的選舉壓力。1999 年財政收支劃分法修正案本要解決縣市稅收不足問題，但修法過程卻掀起一波縣市政府與直轄市政府間的衝突，修正案對改善縣市財政並未達到預期效果，反而使得中央與地方財政關係更趨緊張。當時統籌分配稅款分配比率以直轄市佔 47% 為最多，縣市政府佔 35% 次之，鄉鎮市 12% 最低，然此作法遭批評為直轄市獨大，而縣市以下更為窘困，最終將屬於中央政府之特別統籌分配稅款之 6% 劃分地方政府，才暫時停止紛爭。

1997 年之後的地方政府開始出現赤字狀況，結束自 1992 到 1996 年的財政盈餘的榮景。在 2001 年縣市長選舉後，更因地方財政拮据，使得新任縣市長未上任就忙著找財源。新任台東縣長徐慶元即表示，當時台東縣舉債額度已達法定上限，連公務員年終考核獎金都無法負荷。¹ 國民黨持續執政的花蓮縣負債達 40 億卻名列財政良好的前 3 名，高度舉債的台東縣出現了政黨輪替，但是負債累累卻列名財政績憂的花蓮縣卻仍由國民黨繼

¹ 根據公共債務法第 4 條第 1 項，對於各級政府舉債上限的規定，中央及各地方政府在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數之 48%；其分配如下：中央為 40%；直轄市為 5%；其中臺北市為 3.6%；高雄市為 1.8%；縣市為 2%；鄉鎮市為 0.6%。

續執政，由此本文認為選民檢視財政狀況做為投票的依據可能因為不同縣市而有差異，或是對於不同縣市及不同時期的選民而言，財政赤字做為施政表現指標未必代表絕對性的優劣，主要依據選民認為赤字財政帶來的若是負擔增加，也許換人換黨做做看的觀念會因而出現。反之，若赤字被認為是公共財提供增加，選民因此而獲得更好的滿足時，政黨輪替的理由可能較不強烈。1999 年通過地方制度法，地方政府有權透過議會通過支出項目的增減，2002 年通過地方稅法通則及規費法，賦予地方政府增加稅收的權利，但是並未確立支出與收入之間的關係，導致地方政府只是單方面擴張支出，使得地方債務不斷累積。為了增進地方政府的財政自主性並使財政制度的規劃更有效率，進而減輕中央政府對地方政府的負擔，改善各地方政府財政不均衡的窘境，便進行多次財政收支劃分法修正。

本文對於文獻結果及台灣近年財政與選舉狀況，試圖討論以下議題：

- (1) 選民關心的議題是地方性抑或是全國性。
- (2) 在財政議題上，隨著地方民主化程度的深化，選民對於財政原則的態度是支持財政紀律（fiscal discipline）還是擴張預算。²
- (3) 政府預算的組成成分的配置與選舉循環間的關係。
- (4) 選民對於縣市政府的財政及經濟表現的資訊是否充足。

² 台灣早期制定財政紀律的規範包含公共債務法的舉債上限，財政收支劃分法第 38 條之 1 及預算法中，關於增加支出或減少收入應籌妥替代財源，資本門收入不得用於支應經常性支出，各級政府必須致力於財政努力及預算編列必須訂定預算平衡目標等，要求政府財政運作必須依循原則及紀律。歐美各國早期也制定有關財政紀律的規範，如美國於 1985 年制定預算緊急控制法，及歐盟於 1992 年馬斯垂克條約中明定各會員國必須將赤字比重控制在 GDP 的 3% 以下。黃耀輝（2003）認為台灣財政紀律規範必須加強，對於選舉時政策性買票必須予以規範，政府必須將債務資訊充分公開，將過去僅是訓示性的要求加強為規範性的處罰。蔡吉源（2006）對於各級地方政府預算行為違反財政紀律提出若干看法，必須賦與審計制度相當的權限，對於實質不合法的公共支出進行司法檢察，上級單位對下級單位提出增加支出預算之核定，不應給予太大彈性，對資本支出計畫應列替代方案，並且估計成本及效益。

多數長期由國民黨執政的縣市及鄉鎮市地方政府，由於與中央是相同政黨，而地方上又缺乏有力競爭者的情況之下，地方發展政策及財政表現缺乏檢討的力量。在 1970 到 1980 年代，黨外人士及民進黨陸續投入地方選舉，標榜著更有效率的執政及更符合選民需求的政策爭取認同，然而卻也留下赤字財政。以 1993 年與 1997 年兩屆縣市長選舉結果來看，對於符合選民需求偏好的地方公共財及縣市長有效率的施政表現，選民給予相當程度的支持，至於同時產生的財政赤字狀況，似乎未給縣市長帶來太大的壓力。民進黨在兩次選舉中不斷增加執政縣市，同時打響「綠色執政，品質保證」然而，2001 年與 2005 年的選舉結果似乎顯示選民的選舉行為產生轉變，不再一味地支持財政擴張政策，前兩屆累積的赤字財政問題開始受到關注並且受到選民質疑，投票行為也跟著改變。

最近四次的縣市長選舉結果是否與其財政表現及政策執行有關，需要更深入的討論。在 Brender (2003) 文中，以色列近年來從 1989 年到 1998 年的地方選舉中，發現 1998 年的結果與之前三屆有顯著差異，1998 年地方政府的財政表現與地方首長的連任機會有顯著關係，良好的財政表現有助於現任者尋求連任，發現與台灣類似的趨勢，隨著選舉次數增加，財政表現似乎逐漸受到重視。Brender and Drazen (2004, 2005) 發現在已開發並且建立民主化的國家中，現任者過去三年任期的赤字狀況會降低其連任機會。Drazen and Eslava (2004) 認為現任者政黨的得票率與選舉之前的財政赤字水準呈現反向關係，赤字越高得票率越低。由國外地方政府的選舉結果與地方財政狀況的關係可以了解，財政赤字或不良的財政表現都相當程度影響地方首長選舉的改選結果。

對於如何衡量縣市政府的財政表現，在於執行預算滿足選民對公共財的偏好，預算執行過程中，創造收入的能力是否能支應支出，維持財政狀況的平衡，也決定選民是否支持的關鍵。台灣在 1990 年以後，縣市政府的財政赤字狀況日益嚴重，相較於同時期的縣市長選舉結果，可以發現財政狀況的惡化與選舉結果之間存在著一定相關性，當縣市財政惡化，縣市

長政黨輪替情況逐漸呈現頻繁現象，本文預見此種現象在實證研究上應該可以獲得相當的驗證。

其次，除了首長本身的表現受到選民的檢驗外，全國性的經濟表現與選民對政黨的偏好似乎也發揮某些作用，Frey and Schneider（1978）發現美國 1953 年到 1975 年總統大選中，失業率與通貨膨脹率與總統聲望間具有顯著負向關係，政府的政策工具會盡可能在接近選舉時使用。就台灣縣市長選舉而言，中央政府對縣市政府干預涉入甚深，中央政府若有意操控選舉結果，便可以有彈性地運用政策，如果選民將全國經濟狀況優劣列入選舉時的投票因素，中央的政策便可能顯著地影響選舉的結果。此一結果在文獻中獲得相似的證明。Peltzman（1987）以美國 1949 年到 1984 年 269 個地方選舉為例，假設選民對於好的經濟表現會給予嘉許，通常選舉前所得成長的效果較為顯著。Happy（1992）從加拿大 1953 到 1988 年的聯邦選舉中，獲得所得增加有助於現任者連任，通貨膨脹與失業狀況則是會降低現任者尋求連任。Niemi *et al*（1995）以美國 1986 年 34 個州共 20958 個地方政府選舉為例，認為不良的經濟表現、租稅提高與個人所得財源降低都會使得地方政府執政者的選舉結果更為不利。Khemani（2001）以印度 1960 年到 1992 年間全國及 14 個州選舉為例，發現選民鼓勵政府致力於所得成長，但是懲罰所得不均的擴大，並且在意整體任期內表現。黃智聰與程小綾（2005）將台灣在 1989 年到 2001 年 21 個縣市長選舉作為研究對象，也證明全國失業率惡化可能會加速縣市長的政黨輪替。

此外，Kramer（1971）針對現任者是否為共和黨設定虛擬變數，並且設定該虛擬變數與經濟表現的交互項進行討論。Peltzman（1987，1992）認為總統執行政策而獲得良好的經濟表現時，對與其相同政黨的地方首長之連任有正面幫助，但是聯邦政府擴大支出卻是使總統所屬政黨的候選人得票狀況不佳。由此可知，影響選舉結果的因素甚為複雜，本文主要目的是嘗試討論財政表現與其他財政變數，是否會對縣市首長所屬政黨延續執政產生效果，同時也必須考慮經濟與政治因素，在討論財政因素對政黨輪

替的影響時，也能清楚釐清經濟與政治因素在政黨輪替結果中所扮演的角色為何，並且討論財政、經濟與政治因素間的相互關係。

根據研究動機，本文關注的重點在於檢視台灣 21 縣市長選舉是否受到財政健全性與個別公共支出及收入的影響，也就是探討財政表現及財政收支結構是否成為影響縣市長選舉結果出現政黨輪替的重要因素，在考量相關經濟及政治變數後，透過對地方財政理論的了解，並參考財政與經濟環境的變遷與選舉間關係的文獻探討，透過實證模型的研究，試圖從中分析出影響台灣縣市長選舉的主要因素，針對實證結果的分析提出建議及未來研究方向的延伸。

第二節、研究架構

綜合以上研究動機與目的，本文試圖在以下各章節中達成以下目的，在第二章進行文獻回顧與探討，援引地方財政相關理論，從中了解地方財政的發展現況與面臨的議題，並參考國外有關中央或地方層級的財政狀況與選舉間關係相關研究文獻作為參考依據，以及國內外有關經濟投票行為文獻的探討。

第三章則是針對研究期間由 1987 年台灣解除戒嚴後，分析 1989 年至 2005 年共 5 屆 21 縣市長選舉政黨輪替的情況，並且關注戒嚴前後台灣地方政府財政概況予以說明。同時援引有關中央與地方財政關係之研究，透過有系統的整理、歸納與分析，以作為修正實證模型之依據。

根據前兩章，第四章依據理論及相關文獻的探討與縣市政府選舉及財政狀況，設定實證研究之被解釋變數與解釋變數，定義變數意涵並說明實證分析方法及模型選擇，建立檢驗政黨輪替與財政、經濟及其他政治因素相關性的實證模型。並提出本文的研究限制與範圍。

第五章為實證結果，針對實證結果分析各解釋變數的解釋意義，分別說明縣市政府的財政表現、全國與縣市經濟狀況及政治因素，是否對縣市長選舉結果出現政黨輪替存在影響。究竟民眾關注的議題是全國性或是地

方性，選民支持財政擴張或是財政紀律，若政府於選舉年中，透過財政擴張政策欲達成其預期的選舉效果，意即政治預算循環（political budget cycle）存在，選民關注的支出或收入項目為何。³

第六章為結論與延伸，根據實證分析結果提出本文結論，並與其他研究台灣地方選舉文獻的比較，最後針對未來研究的可能方向提出建議。

³ 根據黃上紡（1996）政治預算循環是接續政治景氣循環的研究而來，後者主要是關注於選舉前後總體經濟上波動與選舉的關係，如失業率、經濟成長及物價波動，由於政治景氣循環在總體經濟變數的表現上無法明確觀察到有景氣循環的現象，因此便發展出政治預算循環及政治貨幣循環（political money cycle），其中政治預算循環是針對政府公共支出與租稅政策、預算規模等指標的觀察，研究是否具有政治循環的現象。

圖 1: 研究架構圖

