

第二章、文獻回顧

本文目的在於探討縣市政府的財政表現，是否會影響台灣縣市長選舉出現政黨輪替，檢驗財政表現與縣市長選舉政黨輪替間的相關性。在進行實證研究前，首先必須對於財政表現與政黨輪替相關文獻進行了解。於是本章先行介紹地方財政相關議題之文獻，其次由於針對經濟投票做為控制變數，因此亦將經濟投票行為相關文獻加以說明呈現，最後說明財政表現與選舉議題的關係之相關文獻。

第一節、地方財政文獻

在探討有關地方政府的財政角色時，究竟地方政府所面對的財政選擇為何，Fisher（1996）（pp.58-61）討論地方政府所面對的財政選擇，地方政府面對租稅結構的建置，在財政收入方面，必須考慮租稅收入與其他收入來源之間的分配比率；在租稅收入方面，則必須衡量租稅項目間比重的分配。透過租稅與收入結構的建立，提供該地方政府所需之公共支出水準及財政政策。在決定地方公共財的配置與公共支出政策時，選民依據對地方公共財的偏好，透過選舉機制要求地方提供該項公共財。因此，地方政府籌措財源以滿足地方公共財需求的過程中，財政表現便成為衡量地方首長施政表現的重要指標。

在 Tiebout（1956）的觀點中，人民可以透過遷移的行為或是所謂的以足投票（voting by feet）行為使得地方公共財的提供達成效率。根據其理論架構，透過多個地方政府建構一個地方分權式之訂價體系，提供最適的公共財規模。因為透過遷移行為可以將相同偏好的消費者集中，解決地方公共財提供因隱藏偏好而造成的數量差異。而消費者影響地方公共財決策的方式便是公共選擇的過程，如果個人在足夠多的地區可供遷移，選民便

可以藉由以足投票表達其對地方公共財的偏好。對於地方首長致力於公共財有效率提供的表現，選民透過遷移至該地區的行為表達支持態度，不論是外地遷入行為的支持行為，或是當地選民的投票行為，都傳達出好的財政表現就能受到支持的訊息。

至於應該如何設定地方政府規模的討論，Oates（1972）（pp.33-38）書中討論到最適政府規模的相稱原則（correspondence principle）認為政府規模應該與公共財利益所及的範圍相稱，公共財利益沒有出現外溢性的情況之下，應該以最小的政府規模來提供公共財。隨著政府規模擴大，相對能發揮規模經濟的效益，降低公共財的外溢性，但是公共財提供的差異性卻越發明顯，選民的偏好滿足便不再受到滿足。若以極大化社會福利的觀點來看，規模擴大時，便需要衡量規模經濟的利益與公共財需求差異產生不足性的福利損失。由此可見最適政府規模在中央政府之外，需要由次級地方政府共同提供公共財。Musgrave and Musgrave（1980）（pp.503-509）認為在地方分權制度下，選民會傾向支持財政紀律，在設計最適財政社區規模（optimal fiscal community）時，必須考慮地方公共財創造的規模經濟利益與擁擠成本之間的平衡，財政權利越大之地方政府必須對其財政狀況的維持負其更重的責任。Atkinson and Stiglitz（1980）（pp.522-525）研究最適地方公共財提供的問題時，假設公共支出水準固定但是人口為可變動下，每人消費極大化下的人口規模會成立於最適地方公共財的價值應該等於土地租金價值。Hochman *et al*（1995）同樣研究最適地方公共財提供問題，認為地方財政分權制度是較為合適，最適當的地方公共財的提供應該是都市政府（metropolitan government），並且透過使用者付費（user charge）及地租收入（land rent）來融通公共支出。在地方財政分權之下，民眾享受地方公共財多樣化的好處，並且支付土地租金來表達其對地方公共財的偏好水準，對於地方政府獲得更大財政權力的同時，也要求地方政府必須

能符合選民的要求，使民眾消費極大並在財政上遵守紀律。

地方政府規劃公共支出時，也必須同時面對收入的相對關係。財產稅及上級政府的補助收入為是地方政府兩項重要財源，前者在台灣現行租稅制度，雖由縣市政府課徵使用，然而中央政府的涉入指導甚深，其他稅收項目屬於大宗者，也都由中央政府予以分配，如統籌分配稅款。上級政府的補助收入因此成為縣市政府的重要收入，縣市政府的歲出由補助及協助收入支應的比例，最近 20 年的平均約為 40%，最高甚至達到 70%，可見補助收入為地方政府的重要收入來源。Musgrave and Musgrave（1980）書中（pp.511-513）認為地方分權制度下，中央政府必須對於某些地方支出予以管控，特別是具有利益外溢性及殊價性的公共財，以及所得重分配的政策。Atkinson and Stiglitz（1980）（pp.521-522）指出較高層級政府會基於重分配目的、外部性及矯正地方公共財提供不效率的問題，藉由管制手段影響下級政府的政策行為，或是透過租稅及補助政策來干預或協助下級政府。Fujita（1989）（pp.551-552）認為上級政府會透過政策或預算管制及補助金來干預下級政府的政策行為，其介入干預理由亦為外部性、重分配政策、矯正地方公共財提供不效率等。Fisher（1996）（pp.207-208）同樣認為地方政府補助金的目的為矯正區域間的外部性，平衡各區域間先天資源稟賦不均的情況，補助金替代地方租稅，以及穩定總體經濟，協助所得偏低地方的居民。即使高度地方財政分權的地方政府，仍然受到上級政府的影響甚深，台灣縣市政府的公共支出十分仰賴補助金，特別在選舉期間，中央政府補助金的選擇分配往往成為相當有效的選舉工具。

第二節、經濟投票文獻

根據傳統經濟投票理論，選民投票的依據是評估執政黨過去任期的經濟表現，而非選舉時所提之未來的政策計畫。因此，如果選民認為經濟環

境惡化或是表現不如預期，便藉由支持在野黨表達不滿。Fiorina（1981）（pp.107-121）認為選民除了會對執政者過去的施政表現加以評價，同時也會設想由其他政黨執政下的預期表現，兩相比較是否存在差異。當選民肯定現任者過去表現時便會繼續給予支持，若是預期政黨輪替能帶來更好的施政表現時則會反對。此種投票行為屬於回顧型投票，選民會針對現任者過去施政事實作為日後投票時的依據。由於本文是探討現任縣市長過去任期內的財政表現及經濟表現與是否出現政黨輪替間的關係，因此判斷選民的投票行為時，本文是採取上述之回顧型投票。

探討選民投票行為文獻中，總體經濟指標大致以全國失業率、地方失業率、通貨膨脹率、個人實質可支配所得、經濟成長率等作為依據，並且觀察這些指標跟選舉結果之間的關係。文獻中除了觀察總體經濟表現與得票率的關係外，尚有與現任者尋求連任機會、政黨輪替或政府聲望等選舉結果間關係的探討。Kramer（1971）是較早針對總體經濟表現與選舉之間關係進行研究，藉由檢視美國 1896 年到 1964 年國會選舉，討論總體經濟表現對選舉結果的影響，並且建構總體層次投票模型和預測模型。結果發現個人實質可支配所得越高，執政黨越能獲得選民的支持。然而，全國失業率及通貨膨脹率的變動對選舉結果並無顯著影響。

經濟投票行為的文獻，針對不同國家在全國性或地方性的選舉，獲得許多的研究結果，Frey and Schneider（1978）關注美國 1953 年到 1975 年總統大選，檢視總統聲望與經濟、政治變數間的關係，發現失業率與通貨膨脹率與總統聲望間為負向關係，也就是說民眾對總統能有效地降低失業與通貨膨脹感到滿意，而且政府也能察覺到這樣的現象，讓政策工具盡可能在選舉接近時使用。Peltzman（1987）則是針對美國 1949 年到 1984 年 269 個地方選舉，探討是否具有經濟投票行為。文章的假設是：選民對於好的經濟表現會給予嘉許，但是選民卻是記憶不長而且短視。通常選舉

前，所得成長的效果較為顯著，任期中的經濟表現則沒有效果。Happy（1992）在研究加拿大 1953 年到 1988 年的聯邦選舉中，從選民的投票行為得出相似的結論，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）以美國在 1986 年 34 個州共 20958 個地方政府選舉結果進行分析，發現有相似的結論，都認為不良的經濟表現、提高個人租稅負擔或是使個人所得財源降低的政策，都使得地方政府現任者的選舉結果更為不利。Khemani（2001）則以印度 1960 年到 1992 年間全國及 14 個州選舉為例，探討選民對於兩種選舉的經濟選舉態度為何。發現選民對於現任首長，致力於所得成長給予鼓勵，但是該州的所得不均擴大時會給予懲罰。同時發現是選民在地方性選舉中，在意的是整個任期內的表現，而選民在全國性選舉中則顯得短視，選前全國所得呈現成長、通貨膨脹及所得不均降低，便會予以支持。

特別針對經濟表現對選舉結果出現政黨輪替的研究中，Molina（2001）針對非工業化國家如拉丁美洲及加勒比海地區自戰後到 1993 年共 328 次的選舉結果，與工業化國家同時期的選舉結果相比較，發現工業化程度與經濟狀況的變化如各國相對國民生產淨額及變動狀況，都會影響選舉結果是否出現政黨輪替及現任政黨的得票狀況，尋求連任對於現任者的得票率是以所幫助。⁴Brender and Drazen（2004，2005）以跨國資料探討政黨輪替的現象時，也獲得類似的結論，開發程度較低及新興民主化國家中，越高的經濟成長會提高現任者的連任機會，對於現任者致力於降低通貨膨脹率也會給予嘉許。黃智聰與程小綾（2005）針對台灣在 1989 年到 2001 年 21 個縣市長選舉為例，發現選舉年全國失業率較選前一年惡化時，與總統相同政黨的縣市長會遭受波及，提高該縣市政黨輪替的機會。

⁴ Molina（2001）所設定的被解釋變數分別為是否出現政黨輪替，出現政黨輪替則標記為 1，反之為 0；以及現任政黨的得票狀況。解釋變數中，相對國民生產淨額是以各國國民生產淨額相對於美國的國民生產淨額而言。

第三節、地方性選舉與財政表現相關文獻

在前一節有關經濟投票行為的探討之後，本節將繼續討論地方政府的財政表現與該地方性選舉間的關係。在選舉之前，一般認為現任首長會藉由擴大公共支出來提高其連任的機會。然而，一個理性的選民的投票基礎是基於候選人是否能於選後履行政見，對於現任者而言，選民便是要檢驗其任期內履行政見的表現。在文獻上所得到的結論中，出現兩種大相逕庭的結果。一方面是認為公共支出擴張有助於現任者尋求連任；另一方面則認為選前總合公共支出或是赤字的增加未必是受到選民的喜愛。

Rogoff and Sibert（1988）與 Rogoff（1990）都認為由於候選人彼此的政策競爭過程中，使政策資訊及透明度提高，選民也能因此觀察到部分資訊及支出政策，因此對於尋求連任的首長而言，就有誘因增加選民所能意識到的公共支出，在選民所獲得的政策資訊不完整之下，選舉之前的財政擴張便成為一項有效的選舉工具。

另一個觀點則與上述的論點不同，許多學者對於該項選舉工具的有效性抱持懷疑的態度。Peltzman（1992）針對美國 1949 年到 1984 年 269 個地方選舉，認為政府的成長是遠超過與選民所期待的，由於其認為較有投票意願選民屬於較高所得者，而且公共支出隱含著對價的租稅價格，因此一個資訊完整且自利的選民是不會支持政府預算的擴張。選民對地方政府於選前增加整體公共支出是持反對的態度，對於政府經常性支出也會在選舉時給予懲罰，相對地支持州政府能增加其收入，不過較特別的是對於道路交通支出的結果則較不顯著。Alesina *et al*（1998）以 OECD 國家的資料為對象，發現當政府執行限制的財政政策時，選民並不會加以懲罰，相反地對於創造赤字的現任首長感到厭煩，因此認為選民是財政保守者（fiscal conservatives）Brender（2003）針對以色列自 1989 到 1998 年間 3 次的地

方選舉進行實證分析，由於選民關注的議題由全國性轉為地方性，特別是隨著地方所得提升後，議題也由政治轉為公共財品質及有效管理，又由於地方財政資訊較為透明化，使得選民對於選舉前赤字擴大感到厭煩。文中也提出以色列選民投票意向的改變，選民逐漸支持財政紀律的維護，應該釐清中央與地方的權責功能並建立權責劃分。Drazen and Eslava（2004）針對哥倫比亞自 1987 到 2000 年約有 1100 個都市地區政府財政及選舉資料進行分析，也認為現任者政黨的得票率與選舉之前的赤字水準呈現反向關係，也就是選民對於政府的支出或赤字是抱持反對態度，即使選民能了解赤字增加是用于支應公共支出。文中設定一個簡化模型，假設選民是完全理性而且是前瞻非短視，會以公共財提供來推斷現任者的偏好，因為候選人能意識到選民的偏好，所以不會以擴大整體支出規模方式來增加特定支出，而是改變支出項目的分配來符合選民偏好，只以增加特定支出回應選民所偏好的支出項目，現任者的連任機會便會增加。因此選民對於現任政黨的態度如下：選前擴大赤字會給予懲罰，但增加其特定支出則給予支持。這樣的結論與本文所得出的結果相似，財政健全度相對越高，赤字的狀況越不嚴重之下，現任縣市長所屬政黨遭受輪替的機率越低。Brender and Drazen（2004，2005）針對 1960 到 2001 年共 106 個國家的資料進行分析，使用開發程度與民主化程度差異國家的追蹤資料進行研究，發現開發程度較低的國家比較容易出現預算循環的現象，也就是說支出政策的運作空間較大，可以作為選舉前爭取選票的工具。在新興民主國家中，由於選民面對選舉政策的經驗不足，容易受到財政支出幻覺影響，因此當一個國家經歷越多次選舉之後，認定選民為財政保守者時，財政政策循環的效果便會下降。文中實證呈現出在已開發並且建立民主化的國家中，過去三年的赤字狀況會降低現任者的連任機會，反映出選民對於高度擴張支出及赤字感到不滿。Happy（1992）針對加拿大 1953 到 1988 年的聯邦選舉結果為例，使用總合經濟資料進行實證分析，選民關心會影響其稅後所得的

經濟政策。因為租稅政策對於選民而言是政府效率的指標，與公共財提供成本有關，因此同時也關心租稅政策。結果指出，財政與經濟表現都與選舉結果有關係，個人直接稅的提高會降低現任者的得票率，實質可支配所得與得票率有正向關係，而失業率與通貨膨脹率則是呈現反向關係。

其他對於選舉與財政表現相關的文獻中，Kneebone and McKenzie (2001) 針對 1966 到 1997 年加拿大省級政府是否出現政治預算循環 (political budget cycle) 進行研究，未發現總支出有政治循環現象，但是投資支出如交通及基礎建設，則有政治循環現象。Gonzalez (2002) 以墨西哥 1957 年到 1997 年的省級政府的財政資料分析，發現政府會在選舉前有系統的使用支出政策來獲取選票，特別是基礎建設及經常性移轉。Akhmedov and Zhuravskaya (2004) 從俄羅斯 1995 到 2003 年地方政府的資料得知，平均而言，地區總公共支出於選舉前約增加當地每月產出值的 5% 其他福利及公共協助支出也成長 0.43%，觀察到公共支出轉換成直接對選民的貨幣移轉。隨著教育提高、都市化、民主化程度提高，政府透明化與媒體解禁後，資訊對稱及民主制度完備使得預算循環的效果降低。同時隨著時間的遞嬗，預算的效果也跟著遞減。即使如此，選舉前的政策操作還是能為現任者爭取連任優勢。傅彥凱 (2006) 觀察台灣自 1988 到 2001 年縣市政府的預算資料，發現在選舉年時，尋求連任的縣市長會擴張公共支出或降低租稅課徵來爭取支持，支持台灣縣市長選舉具有政治預算循環的現象。就上述有關政治預算循環的文獻結論，認為現任者為爭取連任有誘因以擴張支出減少收入作為選舉工具，然而即使在確認有政治預算循環之下，本文便要探討政治預算循環是否具有效果，以台灣縣市長選舉為研究對象，觀察選舉之前或是任期內的財政表現是否對縣市長持續執政有所幫助。

選舉過程中，不論是選舉年或是選前一年，政府的公共支出或是財政收入都可能因而波動，Poterba（1994）指出美國 1989 年代後期到 1990 年代間，不論各州府會處於單一政府或是分立，財政赤字對於地方政府財政表現是重要指標。⁵但在選舉年間，加稅及減少支出的降低赤字幅度也會明顯降低。Lowry *et al.*（1998）以美國 1968 年到 1992 年間地方政府與議會選舉為對象，認為單一政府下，參政者會比較願意遵守負責態度，地方首長選舉比議會選舉更加顯著。選民在意財政政策的規模及平衡，前者是指州政府的收入與支出相對於其經濟而言；後者則是州政府預算是剩餘或是赤字。財政規模對地方首長選舉影響會因政黨別而有差異。選民對財政不平衡的反應也明顯出現在議會選舉，因為選民將財政不平衡視為財政管理不當，不管赤字或賸餘都會使得現任者連任機會下降。Alesina and Perotti（1995）認為選民是自利且短視，享受目前赤字帶來的利益，成本增加則視為後代的負擔，因此會對創造赤字的現任者予以支持，而反對維持賸餘的現任者。Easaw and Garratt（2000）討論英國 1980 年代政府支出政策對於國民所得及失業率的敏感度，在選舉前後是否存在差異，意即選舉前後的支出政策的所得與失業的彈性是否不同。文中指出不論是總支出、移轉性支出或是消耗性支出，其所得彈性在選舉前明顯比較大，除了消耗性支出外，失業效果在選舉前後呈現比較一致現象。由實證結果也可支持英國政府近來支出明顯受到政治動機影響的論點。

亦有文獻指出，地方性選舉結果並未反映出選民對地方政府財政經濟表現的評價，主要因為選舉結果係決定於對全國性政黨的偏好。除了地方政府的財政與經濟表現對選舉結果有影響外，同時也深受其他政治性因素所影響，Kramer（1971）與 Niemi *et al.*（1995）分別對美國國會議員及地方首長選舉進行分析，針對現任者為共和黨或民主黨設定虛擬變數，並且

⁵ 該文中定義單一政府或分立政府，係根據政府首長的政黨與議會絕對多數黨是否同為共和黨或是民主黨，若是相同則為單一政府，反之則是分立政府。

設定該虛擬變數與經濟表現的交互項進行討論，實證結果都認為當個人可支配所得提高，共和黨籍的國會議員或地方首長越能獲得選民支持。Frey and Schneider（1978）將政治情勢的虛擬變數引入實證模型，例如尼克森總統任內的水門案（Watergate scandal）及地方首長是否與總統相同政黨也等因素，探討是否影響地方性選舉的結果。Peltzman（1987，1992）認為總統提出的政策能使經濟狀況表現優異，對於相同政黨的地方首長之連任有正面幫助，聯邦政府的財政表現方面，只要聯邦政府擴大支出，總統所屬政黨的候選人之得票狀況便會降低。Lowry *et al*（1998）則是依據府會關係設定地方政府為單一政府或是分立政府。Molina（2001）認為現任者在爭取連任時比較具有優勢，其得票率會相對較高，不過並未發現現任者會因為爭取連任而具有優勢。黃智聰與程小綾（2005）設定縣市長與總統相同政黨為解釋變數，實證結果認為與總統相同政黨的縣市長遭受政黨輪替的機會較低。文中最主要的發現是當縣市長長期由一黨執政，中間選民對於現任者可能感到更加厭煩，依據邊際效用遞減法則，其認為政黨執政屆數越多，遭受政黨輪替的機會越大。由以上文獻可知，除了財政與經濟因素在選舉過程中甚為重要，政治因素的影響在研究選舉結果時，也必須有所考慮。