

第三章、縣市長選舉與地方財政狀況

本文研究目的在於探討 1989 年第 11 屆至 2005 年第 15 屆的縣市長選舉結果，是否與縣市政府的財政、經濟表現有著相關性，意即如果地方政府首長致力於財政表現與財政紀律的維持，並且經濟表現良好，對於其連任或是政黨持續執政有著正面關係。在進行實證分析研究之前，本文對於解嚴之後共 5 屆縣市長選舉的過程及結果先行分析了解，其中包括縣市首長與中央政府執政政黨的關係、政黨輪替的狀況。再者，針對 1987 年解除戒嚴前後兩段時期，敘述說明財政表現及中央與地方政府的財政關係。

第一節、1989 年至 2005 縣市長選舉回顧

在解嚴時期，1950 年行政院通過臺灣省選舉法規，於同年 10 月舉辦首屆縣市長選舉。爾後每 3 年改選一次，並且自第 4 屆起改制每 4 年改選一次。自 1950 年至今，共有 19 個縣市皆經歷過 14 次縣市長選舉。⁶此外新竹市及嘉義市於 1982 年升格為省轄市後，首次進行縣市長選舉，迄今總共舉辦過 6 次市長選舉。在 1987 年在解嚴時期及開放黨禁之前，縣市長全為國民黨籍，地方選舉在一黨政治的前提之下進行權力競逐。

造就政黨輪替的誕生是起始於 1986 年民進黨草創成立、1987 年解除戒嚴和 1988 年解除黨禁，政黨政治型態越發雛型。至今歷經五屆縣市長選舉，歷屆政黨輪替情形逐漸頻繁。解除戒嚴後的 5 屆縣市長選舉，由於在 1985 年第 10 屆縣市長選舉中，屬於無黨籍或是黨外人士的宜蘭縣陳定南、彰化縣黃石城、高雄縣余陳月瑛及嘉義市張文英等 4 位當選外，其餘

⁶ 分別為台北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、台中市及台南市等 19 縣市。

皆為國民黨籍。1989 年第 11 屆縣市長選舉中，由黨外人士陳定南、周清玉與余陳月瑛以民進黨黨籍在宜蘭縣、彰化縣與高雄縣連任或勝選。民進黨也在台北縣、新竹縣與屏東縣，分別由尤清、范振宗與蘇貞昌獲得勝選展開首次政黨輪替，嘉義市則持續由無黨籍人士執政。民進黨與無黨籍執政縣市從第 10 屆的 5 席縣市增加到 7 席。⁷1993 年第 12 屆縣市長選舉時擴增為 7 縣市，其中彰化縣與屏東縣再次政黨輪替，台南縣與澎湖縣則在解除戒嚴後首次政黨輪替。⁸在 1997 年第 13 屆縣市長選舉出現巨變，由民進黨與無黨籍的執政縣市大幅增加到 15 個，其中桃園縣、苗栗縣、台中縣、南投縣、基隆市、台中市、台南市等縣市首次政黨輪替。⁹至於 2001 年第 14 屆縣市長選舉，民進黨及無黨籍執政縣市減少至 11 個縣市，親民黨徐慶元在台東縣獲得勝選並第一次政黨輪替。¹⁰最近一屆在 2005 年第 15 屆縣市長選舉，宜蘭縣、雲林縣與嘉義市出現了首次政黨輪替，分別結束民進黨、國民黨與無黨籍的長期執政。此次，國民黨共拿下 15 個縣市。¹¹

自 1989 年第 11 屆到 2005 年第 15 屆縣市長選舉中，政黨輪替狀況，在下表中呈現。表中敘述最近五屆縣市長選舉概況，其中在 1989、1993 年第 11、12 屆選舉中，都出現 4 個縣市的政黨輪替，在 1997、2001 年第 13、14 屆皆有 10 縣市出現政黨輪替，而 2005 年第 15 屆有 8 個縣市出現政黨輪替。自 1989 年第 11 屆到 2005 年第 15 屆縣市長選舉共 5 屆政黨輪替狀況及縣市長與總統所屬政黨是否相同，在表 1 中呈現。

⁷ 分別為台北縣、宜蘭縣、新竹縣、彰化縣、高雄縣、屏東縣及嘉義市。

⁸ 分別為台北縣、宜蘭縣、新竹縣、台南縣、高雄縣、澎湖縣及嘉義市。

⁹ 分別為台北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、南投縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、基隆市、新竹市、台中市、嘉義市及台南市，國民黨則僅有彰化縣、雲林縣、嘉義縣、台東縣、花蓮縣及澎湖縣。

¹⁰ 台北縣、宜蘭縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、嘉義市及台南市。

¹¹ 台北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、新竹市、台中市與嘉義市。

表 1: 1989 年至 2005 年政黨輪替暨總統與縣市長政黨異同表

	1989		1993		1997		2001		2005	
台北縣	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1
宜蘭縣	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
桃園縣	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0
新竹縣	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0
苗栗縣	0	1	0	1	1	1	0	0	1	0
台中縣	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0
彰化縣	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1
南投縣	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1
雲林縣	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0
嘉義縣	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1
台南縣	0	1	1	1	0	0	0	1	0	1
高雄縣	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
屏東縣	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1
台東縣	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0
花蓮縣	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0
澎湖縣	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0
基隆市	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0
新竹市	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0
台中市	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0
嘉義市	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
台南市	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1

說明：每年度第一欄中，1 表示有政黨輪替，0 則為否。第二欄中，1 表示縣市長與總統相同政黨，0 則為否。

資料來源：〈台灣省公職人員選舉實錄〉台灣省政府選舉委員會，由作者自行整理。

表 2: 1989 年至 2005 年縣市長連任與否暨政黨連續執政屆數表

	1989		1993		1997		2001		2005	
台北縣	0	10	1	1	0	2	1	3	0	4
宜蘭縣	0	2	1	3	0	4	1	5	0	4
桃園縣	0	10	1	11	0	12	0	1	1	1
新竹縣	0	10	1	1	0	2	1	3	1	1
苗栗縣	0	10	1	11	1	1	1	1	0	1
台中縣	0	5	1	6	0	7	1	1	1	1
彰化縣	0	2	1	3	1	1	0	2	1	1
南投縣	0	10	1	11	0	12	1	1	1	1
雲林縣	0	10	1	11	0	12	0	13	0	14
嘉義縣	1	1	1	1	1	2	0	3	1	1
台南縣	1	10	0	11	1	1	0	2	1	3
高雄縣	1	1	0	2	1	3	0	4	1	5
屏東縣	0	1	1	1	0	1	1	1	0	2
台東縣	1	10	0	11	1	12	0	13	0	1
花蓮縣	1	10	0	11	1	12	0	13	0	14
澎湖縣	0	10	0	11	0	1	1	1	0	2
基隆市	0	5	1	6	0	7	1	1	1	1
新竹市	0	1	1	2	0	3	1	1	1	1
台中市	0	2	1	3	0	4	1	1	1	1
嘉義市	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1
台南市	0	2	1	3	0	4	1	1	1	2

說明：每年度第一欄中，1 表示現任縣市長是否為競選連任為 1，反之為 0。第二欄中表示現任縣市長所屬政黨連續執政屆數。

資料來源：黃智聰與程小綾（2005）〈台灣省公職人員選舉實錄〉台灣省政府選舉委員會整理結果。

第二節、台灣 21 縣市政府財政狀況分析

本文目的在於關注台灣 21 縣市自 1989 年 2005 年間，地方財政狀況及表現與政黨輪替間的關係，由於 1987 年解除戒嚴後，縣市長的選舉開始逐漸因民主化而有政黨輪替的出現。同時在地方財政狀況上也出現許多有別於解除戒嚴之前的情況。因此，在進行研究之前，必須對解除戒嚴前後縣市政府的財政狀況及差異有所了解。以下將分為兩部分說明解除戒嚴前後地方財政狀況的變化。

在戒嚴期間，不論是在任何層級的政府，財政權利幾乎集中於中央政府層級，所有有關支出及收入的行政法規是中央集權式的財政體系所利用的政策操控工具，即使當時第二級政府的省政府在中央與縣市政府間的角色也被視為中央政府的一環。收入面結構中，財政收支劃分法於 1951 年進行立法，將房屋稅、契稅、屠宰稅、筵席稅及娛樂稅劃歸縣市稅，當時的土地稅是列為省稅而非縣市稅。縣市政府收入除了上述的租稅收入之外，中央政府補助款及省統籌分配稅款為另外兩項收入來源，其中省政府的統籌分配稅款中，土地稅之 20% 及營業稅之 10% 納入其中，並且在各縣市進行重分配。在 1981 年財政收支劃分法修正中，嘗試將土地稅劃歸地方政府，同時設置中央統籌分配稅款對地方政府進行補助。根據此次的修正案中，中央統籌分配稅款係為分配給台灣省政府、台北市政府及高雄市政府，其中規定兩個直轄市必須提撥營業稅及印花稅之 50%，但是仍未明確規定如何分配，因此在省及直轄市長民選後，逐漸產生中央與地方政府間的衝突。

然而，省統籌分配稅款雖是為了調劑各縣市的盈虛，但分配方式卻存在寵幸制度（patronage system）的特性，由各縣市政府爭相壟絡上級政府爭取款項。由統籌分配稅款的組成成分來看，由於是由國稅、省稅及縣市稅組成，因此另一項特性則是反映出單一財政體制的應用。

根據蔡吉源和林健次（2005）整理出 1952 年到 2003 年各縣市淨收入與淨支出比率結果，發現縣市政府的淨收入比率至 1992 年止，呈現長期下降的趨勢，但中央政府的財政集中度比率卻呈現長期增加趨勢。¹²縣市政府淨支出比率早期呈現長期下降趨勢，但是自 1987 年到 1991 年則出現上升現象，推斷可能與縣市長選舉的民主深化有關，使地方政府內部與外部的競爭激烈，中央政府不得不對此公共支出需求做出反應。在資料中也看到戒嚴期間各縣市政府預算赤字控制良好，即使產生赤字，省政府也能給予適當調整。歸咎其因，由於政府官僚長期為國民黨所掌控，縣市政府即使由非國民黨執政，仍可藉由上級政府業務主管單位對縣市政府之管轄單位給予指導控管。另一項原因在於縣市政府在 1995 年之前並無公債發行權利，因此縣市政府所能擴張的赤字有限。

1987 年解除戒嚴，中央與地方財政關係進入另一個階段，解除戒嚴後到 2005 年之間，各縣市財政出現的狀況及趨勢，根據蔡吉源和林健次（2005）的分析認為：（1）解除戒嚴以及蔣經國逝世相當程度象徵社會及政治鬆綁，帶動經濟、社會及政治上的開放及衝擊，無論是中央或地方政治從事者，都更加勇於向中央政府爭取地方公共財需求，特別在 1997 年縣市長選後，民進黨以在野之姿獲得過半的縣市執政，使縣市政府的角色更形重要（2）1988 年台灣經濟成長率從 12.74% 下降到 7.84%，自此之後的經濟成長率再也未達到 10% 以上（3）自從 1989 年開始持續到 1994 年間，各級政府進行公共設施保留地徵收政策，使得地方財政上面臨更大的挑戰跟困難，中央與縣市政府的財政關係愈趨緊張。

在 1989 年到 1999 年期間，支出方面的變化跟趨勢中，縣市政府的淨支出相對比率從長期下降趨勢轉變成長期上升的現象，此種現象並且持續

¹² 淨收入比率為各縣市淨收入佔總淨收入的比率。淨收入定義：收入不包含補助及協助收入，但為未扣除補助及協助支出。淨支出比率為各縣市淨支出佔總淨支出的比率。淨支出定義：淨收入包含接受他級政府之補助及協助收入，減除補助及協助他級政府的支出。集中度比率是指以 100% 減去地方政府淨收入比率。

至今。中央政府的淨支出相對比率開始下降，比率持續低於 70%，到精省前為止，省政府的淨支出相對比率則是呈現增加趨勢。縣市政府的赤字狀況十分惡化，以各縣市合計來看，1990 年出現 30 年來的最大赤字，1992 年在中央政府也出現相同狀況，自此之後，各級政府的財政就未再達到財政平衡甚至是賸餘。

以縣市政府收入面來看，由於淨收入佔淨支出比率持續下降，從 1980 年代末期開始，縣市政府的淨收入比率持續上升，都可看出縣市政府對中央的補助需求持續增強的現象。根據 Brender and Drazen（2004，2005）所得出民主化程度的結論，可以在台灣獲得相同的證明，以縣市地方民主化的初期而言，爭取補助以利於擴張支出的現象的確存在。中央政府為了緩衝地方的需求壓力，在 1995 年通過公共債務法，首次允許縣市政府發行公債來融通資金，然而，發行公債的誘因不足，比起向中央要求補助的政治成本而言，縣市選擇必然不會選擇長期舉債。另一方面，中央政府為了增加地方收入，採取一些措施包括精簡省府組織；減少政府層級過多的行政支出；修正財政收支劃分法，提高縣市政府的分配比例。此外，制定規費法及地方稅法通則，許可縣市政府擁有增加稅目的權利。在 1999 年財政收支劃分法進行修正，縣市政府對於修正後的發展感到不符預期，其中遭受批評的原因為組成來源過少、分配的層級增加鄉鎮市並且分配比例仍授權財政部參酌地方政府而決定，並未訂出明確分配公式。¹³此次的財政收支劃分法修正，反而使得地方政府更加依賴中央政府補助。

2000 年之後，縣市政府支出增加的壓力持續擴大，2000 年和 2001 年的縣市財政赤字屢創新高，支出大幅增加，收入卻只有小幅調整下，縣市政府淨收入佔淨支出的比率不斷下降，2000 年時甚至降至 46.65%。

¹³ 中央統籌分配稅款之 6% 為別統籌分配稅款，由中央政府專用。其他 94% 為普通統籌分配稅款，分配比例如下：兩個直轄市分配 47%，縣市分配 35%，鄉鎮縣轄市分配 12%。