

國立臺灣大學社會科學院政治學系
碩士論文計畫書

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis (Proposal)

中央對地方補助款分配與政治景氣的關聯(2008-2019)

The relationship between the central government's allocation
of local subsidies and political business cycles(2008-2019)

劉筱君

Hsiao-chun Liu

指導教授：王宏文 博士

Advisor：Hong-Wung, Wang Ph.D.

中華民國 109 年 5 月

May 2020

目 錄

圖目次.....	II
表目次.....	II
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的.....	6
第三節 研究範圍.....	6
第四節 名詞解釋.....	7
第二章 文獻檢視.....	9
第一節 府際補助款.....	9
第二節 政治景氣循環.....	22
第三節 影響資源分配其他政治因素.....	32
第三章 研究方法.....	39
第一節 資料來源.....	39
第二節 研究模型與變數.....	40
第三節 研究程序.....	46
第四章 論文大綱.....	51
參考文獻.....	53
中文部分.....	53
西文部分.....	55
附錄.....	61

圖目次

圖 1：OECD 國家財政分權-府際補助款類型	10
圖 2：OECD 國家之地方補助款 (2010 年)	12
圖 3：OECD 國家之地方指定用途補助款 (2010 年)	12
圖 4：中央挹注地方財源經費(2008~2019 年).....	17
圖 5：中央對地方補助款—各縣市別補助款與補助依存度(2019 年).....	17
圖 6：主要研究變數根據冪階變換的直方圖.....	47
圖 7：縱橫資料迴歸模型檢定流程圖.....	49

表目次

表 1：中央挹注地方財源類型.....	4
表 2：地方補助與協助收入平均補助依存度(2008~2019 年).....	5
表 3：美國聯邦政府對各州補助款(2017 年).....	14
表 4：美國聯邦政府補助州及地方政府補助款型態(1981-2018 年).....	15
表 5：先進工業社會中政黨對經濟政策目標的偏好.....	25
表 6：我國執政黨、總統任期與選舉一覽表(2008~2020 年).....	40
表 7：研究變數一覽表.....	45
表 8：縱橫資料迴歸分析不同模型估計法之截距項.....	49

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

一、研究背景

每逢選舉政治候選人常競開各種選舉支票，發起建設或選民福利，當選情愈激烈，愈接近選舉日，候選人開出的支票愈多，金額也愈大。例如 2011 年罕見地以擴大實施縣市教育計畫而追加中央一般性補助款，追加金額達新臺幣 52 億餘元，而次(2012)年 1 月便是國民黨馬英九總統競選連任年；又如 2019 年執政的民進黨政府於 10 月起陸續提出高捷、高鐵延到屏東建設近 600 億元¹，又開出要讓農民像軍公教享有退休金²的選舉支票，而次(2020)年 1 月也是民進黨蔡英文總統爭取總統選舉連任年。

或許涉及額外的政策提案、經費支出，容易引起意見紛歧，使得重大政策不容易提出，因此趁著選舉前一舉提出，既可以炒熱選舉、吸引選票，又可以突破政策現況，因此政治人物於選舉前容易開出政策性支票，創造利多消息。但在資訊不對稱下，部分選民存有財政幻覺，認為獲利卻不需付代價，使得與選舉相關的政治景氣支票得以發揮一定作用，選舉後政府支出便降低，直到下一次選舉到來，這便是所謂的政治景氣循環(Political Business Cycle)。

較有系統的政治景氣循環理論是由 Nordhaus 所提出的「投機派的政治景氣循環理論」(Opportunistic Political Business Cycle Theory)(Nordhaus, 1975)，以及

¹ 葉永騫、侯承旭，2019，蘇揆宣布高鐵南延屏東 高捷紅線規劃延伸東港潮州，自由時報，生活版，<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1316916>，2019/09/11。

² 陳冠備，2019，蔡英文：農民退休制 像軍公教一樣，自由時報，政治版，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1334391>，2019/11/25。

Hibbs 提出的「黨派的政治景氣循環理論」(Partisan Political Business Cycle Theory) (Hibbs, 1977)，成為古典學派兩大政治景氣循環理論。

投機派模式假設執政者利用選民相對訊息不完善，在選舉前擴張財政支出、釋出利多政策，被視為對選民具有較高能力的指標，即執政者向選民提供更多公共服務的「能力」(competence)，因而獲得選民支持。另一方面，黨派模式則假設選舉所引起的經濟波動，受到各種不同意識形態的驅動，政黨為其支持群眾而有不同意識形態立場，左翼政黨在政治立場上希望降低失業率，以滿足勞工或中下階層，但右翼政黨寧可提高通貨膨脹，以獲得資本家的支持。

投機派政治景氣循環累積相當豐富的實證支持研究(Gonschorek, Schulze, & Sjahrir, 2018; Hung & Hsieh, 2016; Nordhaus, 1975; Reynolds, 2014)，而黨派政治景氣循環的實證研究，也在美國、澳洲、加拿大等國獲支持(Bill, 2018; Drazen, 2001; Hibbs, 1977)，國內對於政治景氣循環與經濟支出變動的相關研究，亦累積許多實證性研究(Hung & Hsieh, 2016; 王鼎銘, 2006; 王鼎銘 & 詹富堯, 2006; 張慈佳, 2000; 傅彥凱, 2002, 2006; 黃國敏, 2011, 2014, 2015; 蔡昕俞, 2013; 羅清俊 & 萬榮水, 1999)。

實際上，古典政治景氣學派無法全然解釋為什麼選舉年與黨派不一定發生政治景氣的效應，又於1980年代後期因應停滯性通膨及理性預期的政治景氣循環理論(rational political business cycle theory)興起，例如Rogoff and Sibert (1988)、Rogoff (1990)等學者，針對古典政治景氣學派中菲力普曲線所描述通貨膨脹率與失業率存在抵換關係的現象，以及短視選民的假設提出質疑，因而將理性預期的概念導入到政治景氣循環理論當中，Alesina (1987)將理性的政治景氣循環引入黨派模式(Rational Partisan Theory, RPT)。理性預期的政治景氣學派與古典學派最大差異是理性預期假設選民是前瞻(forward-looking)而非回顧的(backward-looking)，因此選民是根據對未來的預期來決定投票的取向，且能夠對執政者的政策作出預期，因而使政府於政治影響下的經濟政策失效。

由於理性預期理論無法說明還是會發生政治景氣循環的原因，其後又有研究

者提出有限理性的政治景氣循環，例如選民背景是否容易被政治操控的經濟所影響(Bohn, 2018; Bohn & Veiga, 2019)，或執政者於特定政治背景條件下才會發生政治景氣循環的政治安全論等(Schultz, 1995)。

因此，政治景氣循環的研究趨勢發展，從證實政治景氣循環是否會發生，到找出在什麼特定政治背景條件下會發生政治景氣循環，而這些政治條件是什麼？例如不同總統任期與選舉年分配資源或關注予不同選民，反應出資源分配與政治景氣的動態關聯(Kang, 2015;Kang,2015; Kang, 2018;Gonschorek, 2018;李俊達, 2010 ;Taylor, 2008 ;傅彥凱, 2006;羅清俊與萬榮水, 1999)。

由於古典的政治景氣學派多以總體經濟指標如失業率與通貨膨脹率指標作為觀察證據，關注焦點在執政黨政府操縱總體經濟與選舉的關聯性，多數文獻的研究對象為總體政府支出預算、地方支出預算等，其後又有許多研究發展為觀察政策工具、資源分配或政府政策等是否存在政治景氣循環現象，例如張慈佳(2000)研究選舉與「地價稅收」間呈現顯著相關，羅清俊及萬榮水(1999)、謝文盛及歐俊男(2003)研究選舉年與省政府補助款分配的實證研究、以及姚名鴻(2012)分就計畫型及一般性補助款的政治經濟研究等。

二、研究動機

綜合上述研究背景，政治景氣循環相關研究趨勢在找出於什麼特定政治背景條件下會發生？不同政治景氣期間與特定政策工具、資源分配與政府政策是否有動態關聯？因此本研究第一個研究動機是我國中央補助款的分配是否與政治景氣有關聯？不同補助款與政治景氣關聯性為何？

現行中央挹注地方財源主要包括中央統籌分配稅款及補助款，其性質、內容及分配方式各有不同(如表 1)。依財政收支劃分法第 16 條之 1 及中央統籌分配稅款分配辦法規定，中央統籌分配稅款係由財政部按一定公式設算，並經地方政府確認後辦理分配；另依中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法規定第 3 條規定，中

中央補助款原本設置目的為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣（市）政府財政收支狀況，由國庫分別補助一般性補助款、計畫型補助款及專案補助款等，並就一般性基本財政收支差短及跨區域之建設計畫或合作事項優先予以補助，以達區域公平均衡。明確規範中央補助款分為一般性補助款、專案補助款及計畫型補助款等，其中計畫型補助款依審核競爭性與否，又分為競爭性與非競爭性補助款。

表 1：中央挹注地方財源類型

補助類型	補助內容及方式
中央統籌分配稅款	1、普通統籌分配稅款(94%)：依財劃法及中央統籌分配稅款分配辦法規定，直轄市(占普通統籌稅款 61.76%)、縣市(占普通統籌稅款 24%)、鄉鎮市(占普通統籌稅款 8.24%)，按固定比例並採公式分配。 2、特別統籌分配稅款(6%)：支應地方緊急及其他重大事項所需，由行政院依實際情形分配。
一般性及專案補助款	1、由行政院主計處核算各縣市依轄區人口數、轄區面積、執行成效等，核算各縣市分配額度，依補助項目性質分為一般性補助款、專案補助款。 2、一般性補助款：包括基本財政收支差短補助，按人口數、土地面積、班級數等相關指標權重公式設算之社會福利、教育及基本設施等定額設算補助經費，由行政院直接撥給地方政府。 3、專案補助款：重大事項如保障財源補助、平衡預算及繳款專案補助。
計畫型補助款	1、本補助款編列於中央各部會預算下，並由中央主管機關機受地方政府、學校、民間團體或財團法人機關的申請，核定補助項目及補助經費後，再由地方政府納入預算，依是否經評比分為競爭型補助款、非競爭型補助款。 2、競爭型補助款：係指機關就中央明訂補助金額或比例的計畫型補助款，擬定計畫向中央爭取補助，且於爭取過程中需與其他機關評比競爭獲得中央核准。 3、非競爭型補助款：機關擬定計畫向中央爭取補助款，其申請只要獲中央審核通過，無需與其他機關評比競爭之補助款。

資料來源：整理自中央統籌分配稅款分配辦法、中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法

我國補助款分配過程產生許多爭議，除了於選舉期間容易被當成政治操縱工具外，補助款具分配政策性質，任何政策的終極結果均涉及權力與利益的重新組合，也因此政治學者特別留意誰從政府的政策中獲得何種利(who gets what from government) (羅清俊, 2001)；此外，補助款也呈現捕蠅紙現象(Flypaper Effect)，例如該地區有較發達的工商業，將會獲得較多的計畫型補助，再則積極參與政治及高度動員的選民或地方，容易獲得較多的資源分配，形成不公平的情形(陳海雄, 2005)；由於地方補助依存度過高，2008~2019 年平均 31.97%(如表 2)，地方平均三分之一以上收入依賴中央補助，使得補助款容易被操縱為選舉貨幣；最後，則是許多補助款規劃未周、執行面成效不佳，導致地方建設蚊子館(游亦安, 2011)。

表 2：地方補助與協助收入平均補助依存度(2008~2019 年)

年度	補助款依存度	年度	補助款依存度
2008	36.25	2015	28.71
2009	36.93	2016	28.01
2010	37.55	2017	28.48
2011	37.44	2018	29.57
2012	32.06	2019	30.67
2013	29.10	平均	31.97
2014	28.88		

資料來源：中華民國縣市統計網、行政院主計總處

補助及協助收入依存度(%)計算公式=(地方補助及協助收入/歲出)*100

從地方縣市政府接受補助款的分配端而言，地方為爭取中央補助款，直轄市如新北市、桃園市、臺中市、高雄市等皆訂定爭取中央經費教戰守則，縣市政府如南投縣、雲林縣、嘉義縣、澎湖縣等也訂有爭取或管制中央計畫型補助款績效獎懲要點等，由於縣市長競選壓力，爭取中央經費除顯示首長能力，亦能興建重大建設或提供福利服務等，地方政府將爭取中央補助款視為重大事件，但在僧多粥少的狀況下，中央一塊大餅要如何分配？如地方政府未獲分配足額補助款，便

常有爭論「中央補助款到底有沒有分藍綠？」³，補助款的分配是否會因地方縣市首長政黨、地方選民支持執政黨與否而有差別？因此，第二個研究動機是中央分配補助款是以自身利益為考量，還是也會納入與地方政治關係作為分配依據？

第二節 研究目的

本研究目的在探討執政黨於重要政治景氣時期，是否利用中央補助款於選舉年之前或利用總統爭取連任，以較高的補助款來爭取於特定縣市的選票與勝選機會，而且是否不同執政黨對補助款的分配有差異？即中央補助款的分配是否存在政治景氣循環現象？符合哪種政治景氣循環派別？是投機派、政黨派還是制度限制派？不同補助款間有差別？如果政治景氣循環現象存在，中央在分配補助款時，會先考量自身利益，還是會將地方政治特質等納入考慮？如果政治景氣循環現象不存在，原因又是什麼？綜合前述研究提問，具體提出以下三個問題：

- 一、我國中央補助款對地方的分配是否與政治景氣循環有關聯？
- 二、我國不同類別補助款的分配與政治景氣循環是否有關聯？
- 三、我國中央補助款的分配與地方政治特質有關聯？

第三節 研究範圍

由於本研究選取 2008 年到 2019 年期間的中央補助款資料，係因該期間一般性補助款與專案補助款資料公布於行政院主計總處官網，具有公開性與正確性。此外，本研究期間橫跨 12 年，期間包含 4 次中央，2 次不同政黨執政，其中國民黨執政有 2 個任期，符合觀察需求。此外，我國中央選舉呈現固定選舉週期，

³ 張淑珠，2019 年 11 月 8 日，中央補助款到底有沒有分藍綠？台灣新生報，網址：<http://61.222.185.194/>。

有助於統計資料的估算。

研究分析單位則為改制後全國 22 縣市，至於改制前的 2008 至 2010 年縣市資料，皆以縣市併計，此外，由於研究資料僅限 2008 年到 2019 年，所呈現的結果可能僅能提供解釋該段期間的現象。

但本研究預期能由 2008 年到 2019 年的分析資料中，呈現中央補助款對地方的分配是否具有政治景氣循環現象，了解中央對於操縱補助款的意圖，對於補助款分配是否達成區域公平目標，提供重要資訊。

第四節 名詞解釋

一、中央補助款(subsidies from Central Government)

依據「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」(Regulations for subsidies from Central Government to the Municipalities and County (City) Governments)第 3 條規定，中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣(市)政府財政收支狀況，由國庫就計畫型補助款(Programs Grant)、一般性補助款(General Grant)及專案性補助款(Project Grant)酌予補助之補助款，本研究稱中央補助款為計畫型、一般及專案性補助款的總和。

前述計畫型補助款又分為競爭型與非競爭型補助款，「競爭型補助款」：係指地方政府就中央未明訂補助金額或比例的計畫型補助款，擬定計畫向中央爭取補助，且於爭取的過程中需與其他機關評比競爭獲中央核准。「非競爭型補助款」：係指地方政府擬定計畫向中央爭取補助款，其申請只要獲中央審核通過，無需與其他機關評比競爭之補助款。本研究所稱「計畫型補助款」係包含「競爭型補助款」及「非競爭型補助款」，未加以區分。

二、政治景氣循環(Political Business Cycle, PBC)

政治景氣循環理論主張執政者會在選前透過對總體經濟或各種經濟政策工具的操控，如貨幣供給、政府支出等，藉以影響總體經濟、股市漲跌表現、提升福利或建設等，以謀取執政者連任的當選機會，就是所謂的「政治景氣循環」。政治景氣循環理論分為古典學派的投機派、政黨派，投機派認為執政黨於選舉年前會提高政府支出，吸引選民關注，政黨派認為政黨的意識形態才是影響政府提高支出的主因。本研究除採傳統上所主張的投機派、政黨派，再納入制度派的任期制週期，以作為觀察政治景氣循環的指標。

三、縱橫資料(Panel data)

本研究資料以縱橫資料進行分析，縱橫資料亦可譯成「面板資料」、「追蹤資料」，是用來描述一個總體中某一群特定樣本在一段時間的情況，並對樣本中每一個樣本單位都進行多重觀察。這種多重觀察相對匯集資料(pooled data)，包括對樣本單位在某一時期(時點)上多個特性進行觀察，也包括對該樣本單位的這些特性在一段時間的連續觀察，連續觀察將得到資料集稱為縱橫資料，因應資料模型截距項不同，分為固定效果模型(fixed effect,FE)、隨機效果模型(random effect,RE)二類，可透過統計檢定選用最適合的研究分析模型。

第二章 文獻檢視

本章第一節將介紹府際補助款類型學及檢視補助款的相關研究；第二節檢視政治景氣相關理論、派別與實證研究並加以討論；第三節則檢視其他影響資源分配政治因素的相關研究。

第一節 府際補助款

一、補助款類型學

中央對地方政府的補助款，亦有被稱之為垂直的「府際補助款」(Intergovernmental Grants)⁴，是以多層級政府間之財政分配、支出負擔與財政移轉為核心，具備彌補財政缺口、均衡區域發展、落實上級政府政策、改善公共服務外溢效果與調整地區之間所得重分配等功能(馮永猷, 2013)。

Fisher (2007)將設置府際補助款的目的分為四類：1、矯正因地方政府結構所引起的外部性，以增進效率；2、在區域或地方間重新分配資源；3、以一租稅結構替帶另一租稅結構，例如享受徵稅之經濟規模的好處；4、作為地方政府部門的總體經濟穩定機能。

中央政府或執政黨為實現其推動政策目標，常需要地方政府的參與，府際補助款提供了積極的財政誘因，促使各地方朝著既定的國家目標努力。但實際上中央政府或執政黨端，使用授權或自由裁量的棍子，利用像胡蘿蔔般的補助款，誘導地方政府接受補助款執行相關政策，來實現國家或執政黨的政策目標；地方政

⁴ 「府際補助款」可分為機關間的水平補助，亦有上級機關對下級機關的垂直補助，本研究稱府際補助款範圍係以垂直性補助為主。

府端則容易為競爭補助款，時有糾紛，最常顯現於媒體的便是到底「中央補助款到底有沒有分藍、綠？」。⁵

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）將各國府際補助款分為指定用途補助款(Earmarked)與非指定用途補助款(Non-earmarked)。指定用途補助款是在只能用於特定目的的條件下所提供的補助，而非指定用途補助款則地方政府可將之當成自己(非指定用途)的稅收收入使用。不管是指定或非指定用途補助款，又分為強制性助款(Mandatory)與審核性補助款(Discretionary)，強制性補助是政府基於法定義務，於法規或行政法令中要規定補助款的大小額度及補助條件，這些條件既必要又充分；另外，審核性補助的規則則是基於臨時或行政授權決定的，例如對特定基礎設施項目的補助款或對災區的緊急援助。此外，又將指定用途補助款項下強制性與審核性補助款再分類為有無配合款，有無配合款項下再分為經常門或資本門等(如圖 1)。

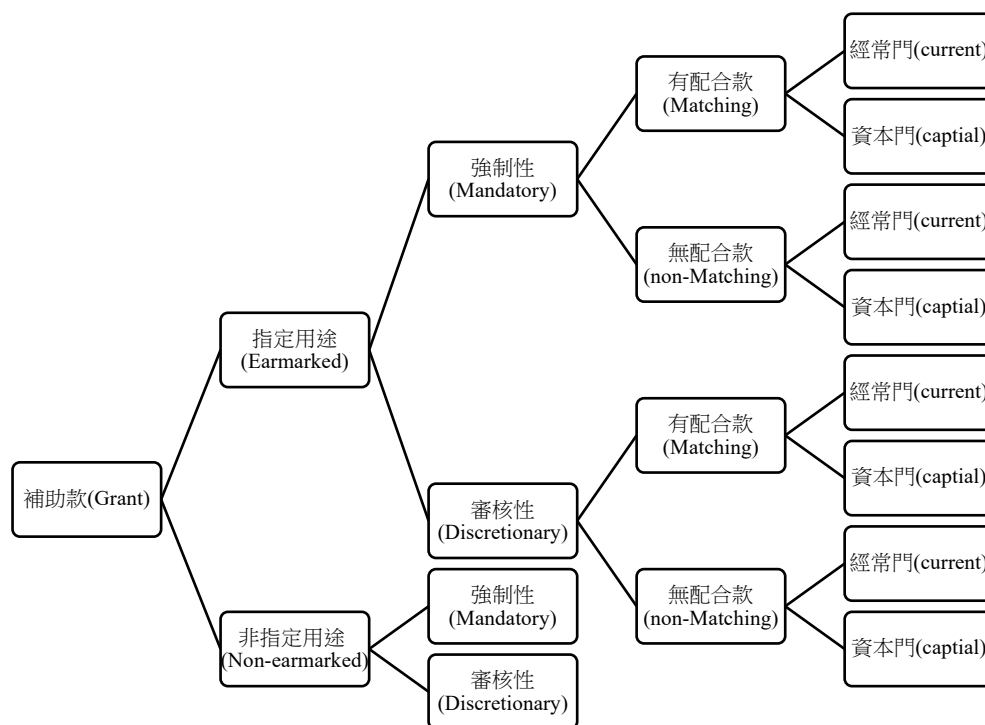


圖 1：OECD 國家財政分權-府際補助款類型

原始資料來源：OECD Fiscal decentralisation Database(<http://www.oecd.org>)

⁵ 同註 3。

就 2010 年 OECD 國家之地方補助款結構為例，以指定用途補助款比例較多的國家較多(如圖 2)，而指定用途補助款中多數國家又以強制補助款比例多於審核性補助款(如圖 3)。

府際補助款在學理上大體分為一般目的(無條件)、特定目的(有條件)兩類，惟此分類方式在不同國家是用上會有些差別，以美國為例，聯邦政府對州政府的補助款種類有三種類型(Fisher, 2007)：

- 1、類別補助款(Categorical Grants)：係指聯邦政府針對某特定計畫方案所給予的專項補助，又稱為特定目的(計畫型)補助款(Specific Grants)為主，約占補助款的八、九成，專款專用，嚴格限制州政府將補助款項挪作他用。
- 2、綜合補助款(Block Grants)：係指聯邦政府提供一筆基金給州或地方政府，以供其推動一般日常業務之所需，此項補助並無嚴格限制資金的用，而保留了州和地方政府運用補助款的彈性。
- 3、稅收分成(General revenue sharing)：又稱為一般性補助款，所占比例非常小，僅占 1%，開始實施於 1972 年，由聯邦政府將補助款支付給州政府，以因應其所需，但其主要的限制在於接受補助的州政府與地方政府不得從事被禁止的歧視作為，再者，歲收分成的補助金額是依複雜的公式計算決定的。

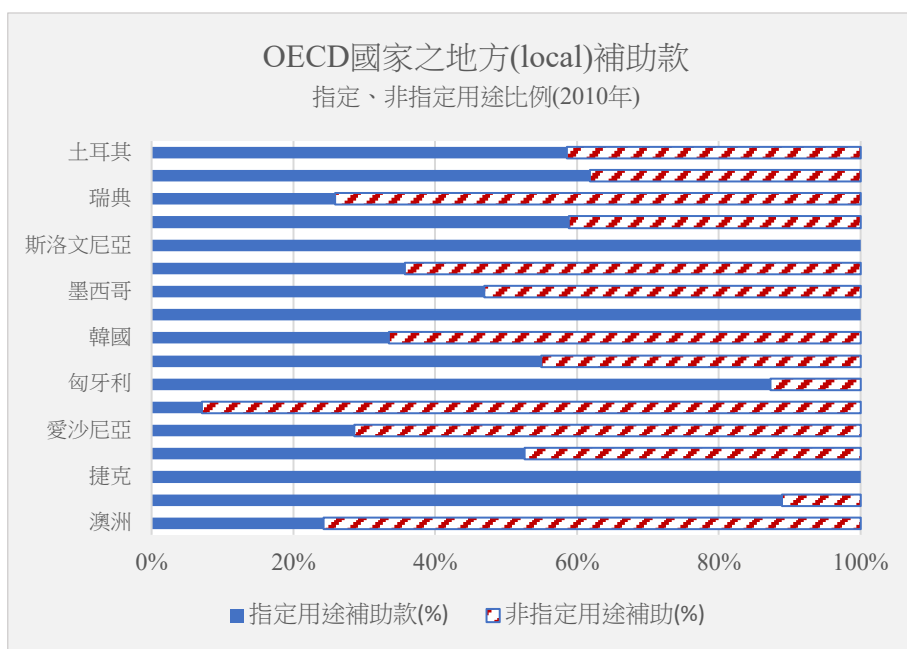


圖 2：OECD 國家之地方補助款 (2010 年)

原始資料來源：OECD Fiscal decentralisation Database(<http://www.oecd.org>)

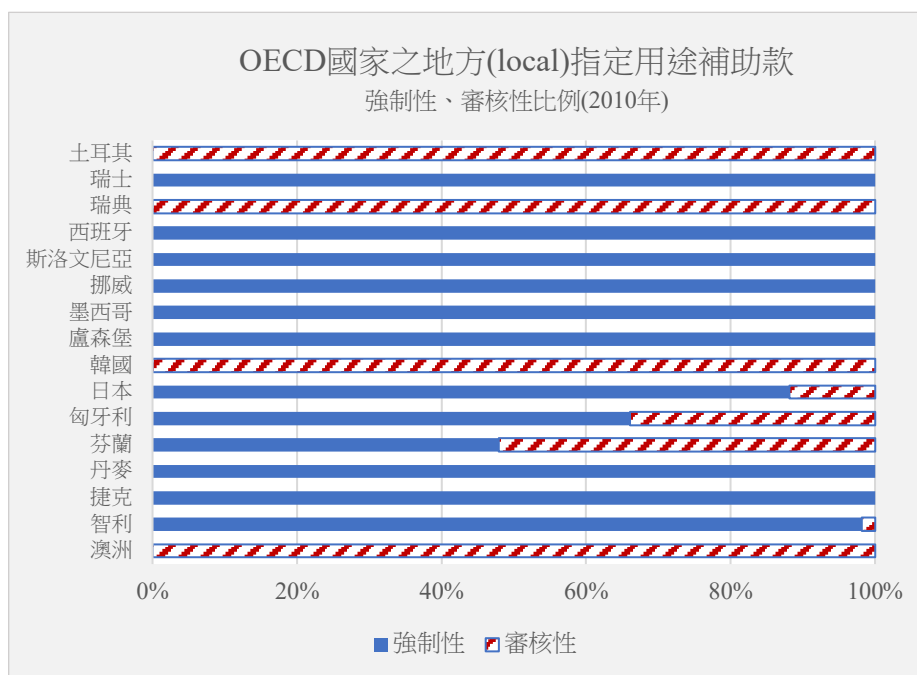


圖 3：OECD 國家之地方指定用途補助款 (2010 年)

原始資料來源：OECD Fiscal decentralisation Database(<http://www.oecd.org>)

若依據分配方式，美國聯邦政府又將補助款分為以下三種類型：

- 1、公式化補助款：係指通過一定的計算公式來決定各州政府及地方政府所應補助的金額。
- 2、專案型補助款：採用開放競爭的方式，針對各城市所提出的競爭性計畫進行專案的補助，因為採開放競爭，又稱為競爭型補助，例如依美國農業部國家糧食與農業研究所(United States Department of Agriculture National Institute of Food and Agriculture, USDA)的規範⁶，補助款的類型有：競爭型補助(competitive grants)、能力補助(capacity grants)、非競爭型補助(non-competitive grants and agreements)等。
- 3、配合補助款：係指聯邦政府會要求州政府及地方政府在接受補助時，需對指定用途的補助款提供一定成數的自有財源來配合，但其配合比例並無一定的規定。

府際補助款之所以重要，主要是補助款支持各種計畫，包含許多強制性和審核性補助款分配給中低收入家庭和社區，以美國為例，許多強制性補助包含低收入低收入家庭或兒童的醫療、營養或發展計畫，都是對於低收和弱勢居民賴以生存的重要計畫和服務，一旦減少或取消，除非地方政府另闢財源，否則將有許多弱勢者陷入嚴重風險。此外，由於美國多數地方都很依賴中央補助，除了少數財源較佳的地方政府，中央補助款常占地方政府支出很大比例，美國於 2017 年強制性與非強制性補助款平均占各州政府支出的 31%，最高為 41.9%(密西根州)，最少為 17.5%(夏威夷州)(如表 3)，如果聯邦政府想增加某州的政治支持，透過操縱補助款這種選舉貨幣的分配，其實相當容易。

⁶ 美國農業部國家糧食與農業研究所(United States Department of Agriculture, National Institute of Food and Agriculture, USDA)，<https://www.nifa.usda.gov/types-federalassistance#Competitive>。

表 3：美國聯邦政府對各州補助款(2017 年)

單位：百萬元；%

州別	補助款	占州支出%	州別	補助款	占州支出%	州別	補助款	占州支出%
Alabama	9,911	37.9	Louisiana	12,255	38.2	Ohio	12,528	18.3
Alaska	3,830	38	Maine	2,603	31.5	Oklahoma	7,144	30.7
Arizona	14,924	36	Maryland	12,876	31.1	Oregon	10,189	25.5
Arkansas	7,697	31.4	Massachusetts	11,490	18.5	Pennsylvania	29,406	36.4
California	96,195	35.6	Michigan	22,874	41.9	Rhode Island	3,185	34.2
Colorado	9,121	26.9	Minnesota	10,868	27.6	South Carolina	8,184	33.3
Connecticut	6,153	19.9	Mississippi	9,195	41.1	South Dakota	1,419	33.6
Delaware	2,171	20.3	Missouri	8,186	32	Tennessee	13,420	39.8
Florida	26,777	32.5	Montana	2,810	40.4	Texas	46,870	37.1
Georgia	13,677	27.8	Nebraska	3,030	25.5	Utah	4,312	29
Hawaii	2,571	17.5	Nevada	4,476	32.8	Vermont	1,914	34.4
Idaho	3,004	34.1	New Hampshire	2,221	37.1	Virginia	10,308	20.5
Illinois	16,387	24.4	New Jersey	16,143	26.7	Washington	12,034	27.1
Indiana	12,580	39.2	New Mexico	7,635	41.4	West Virginia	4,406	27.5
Iowa	6,664	28.8	New York	52,985	33.7	Wisconsin	10,993	23.4
Kansas	3,834	24	North Carolina	13,274	28.4	Wyoming	1,008	20
Kentucky	12,353	36.6	North Dakota	1,886	26.1	總計/平均	619,976	31.3

資料來源：The Center on Budget and Policy Priorities (2018)

此外，美國聯邦政府非常喜歡使用特定目的類別補助款(categorical grants)，以將補助款轉移給州和地方當局，因為這種補助款可以使他們在如何花錢方面擁有更多的控制權和自由裁量權。以 2018 年為例，聯邦政府發放了 1,274 筆補助款，其中 1,253 筆屬於類別補助款，類似我國的計畫型補助款；而只有 21 筆綜合性補助款(block grants)，類似我國的一般性補助款；而稅收分成則幾乎沒有，類似我國的統籌分配稅款(如表 4)。

表 4：美國聯邦政府補助州及地方政府補助款型態(1981-2018 年)

單位：年；筆數

財政年 (Fiscal Year)	補助款數 (# of Funded Grants)	類別補助款 (Categorical)	綜合補助款 (Block)	稅收分成 (General Revenue Sharing)
2018	1,274	1,253	21	0
2017	1,246	1,226	20	0
2016	1,216	1,196	20	0
2015	1,188	1,168	20	0
2014	1,099	1,030	21	0
2013	1,052	970	22	0
2012	996	929	26	0
2009	953	640	24	0
1998	664	618	24	0
1995	633	578	15	0
1993	593	543	15	0
1991	557	543	14	0
1989	492	478	14	0
1987	435	422	13	0
1984	405	392	12	1
1981	541	534	6	1

資料來源：Congressional Research Service (2019)

類別補助款比綜合性補助款更受歡迎可能有兩個原因：第一，國會議員可以因為類別補助款執行的具體成果（例如清潔的河流、性能更好的學校，兒童更健康、安全的家園）而展示爭取服務績效，因為綜合性補助款較無法呈現具體服務績效；第二，類別補助款可以讓聯邦官員對補助款執行有更大的指揮裁量權，但由於類別補助款缺乏州和地方行政人員對執行結果的課責機制，也讓類別補助款飽受批評。最後，一旦類別補助款確定核撥，國會和聯邦官僚機構的既得利益集團，將會盡力維護並頒布法律執行，以維護所投入的大量補助款、分配利益與建設，以及選民的支持度(Schick, 2007)。

二、我國中央補助款制度、運作與分配

我國 1998 年臺灣省政府組織精省後，於 2000 年訂定「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」，至今共歷經 6 次修正，將各項補助款訂定了原則性的規範。中央補助款的類型依該辦法第 3 條規定，明定為一般性補助款、計畫型補助款及專案補助款。

由於各地方自然條件不同，經濟發展不一，自有財源差距甚大，中央補助款設置目標在補足區域發展不均衡，並且可作為地方配合中央推動重大建設、政策的經費。就財政來源與政策目的而言，由於補助款是從中央國庫撥款到地方，相較統籌分配稅款的公式化設定，將可能有更多中央與地方互動關係的爭議。

整體而言，從 2008~2019 年中央挹注地方財政經費(包含統籌分配稅款及中央補助款)，可觀察到呈現經費逐年增加的趨勢，尤其 2011 年有特別高於前後年度趨勢，直到 2019 年呈現最高點；如以補助款總數觀察，2011 與 2019 年特別高於前後年度，而統籌分配稅款則是 2018 年特別高於前後年度(如圖 4)。

再以補助款項目觀察，中央補助款之計畫型補助、一般及專案性助款，於 2011 年特別高於前後年度，原因是當年一般性補助款以追加教育預算模式增加經費，而次年(2012 年)為國民黨馬英九總統競選連任年；而計畫型補助款則是於 2018-2019 年來最高點，而 2020 年為民進黨蔡英文總統的競選連任年。

另以縣市別觀察中央補助款對照各縣市補助依存度，以 2019 年為例，各縣市不只補助款差異甚大，甚至很多縣市存在補助款依存度低但補助款高、補助款依存度高但補助款卻低，呈現一種各縣市水平分配不公的現象(如圖 5)。

以補助款別而言，一般性補助款是調節府際間財政垂直不均之機制。依「地方制度法」第 69 條第 1 項規定，各上級政府為謀地方均衡發展，對財力較差之地方政府應酌予補助，故一般性補助款側重於地方財政短差之彌平。一般性補助款補助事項包括地方政府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。

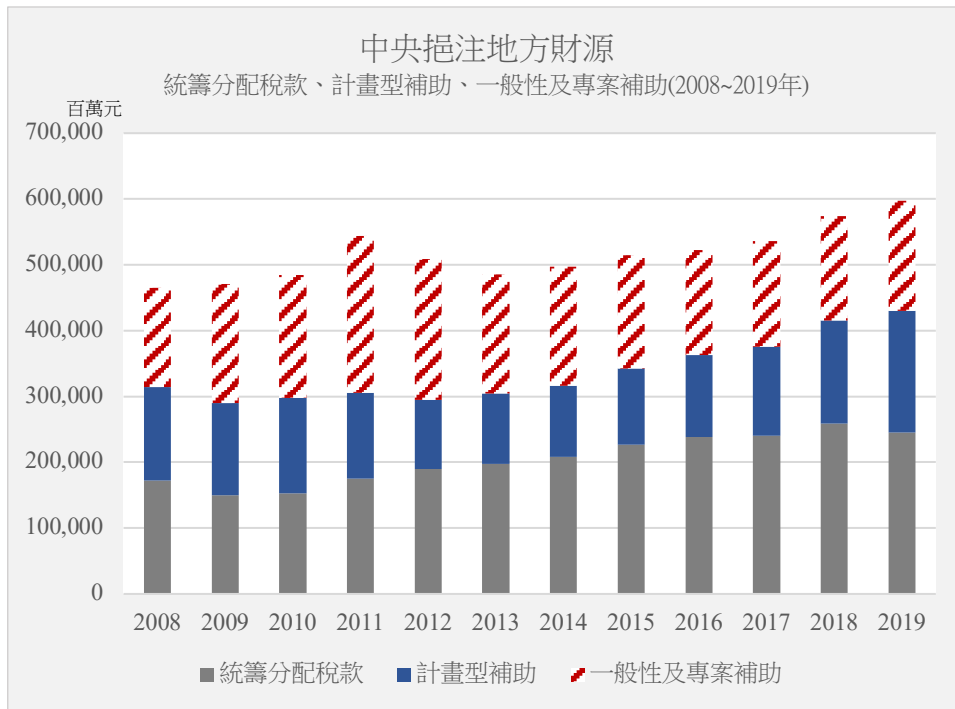


圖 4：中央挹注地方財源經費(2008~2019 年)

原始資料來源：行政院主計總處、中華民國統計資訊網

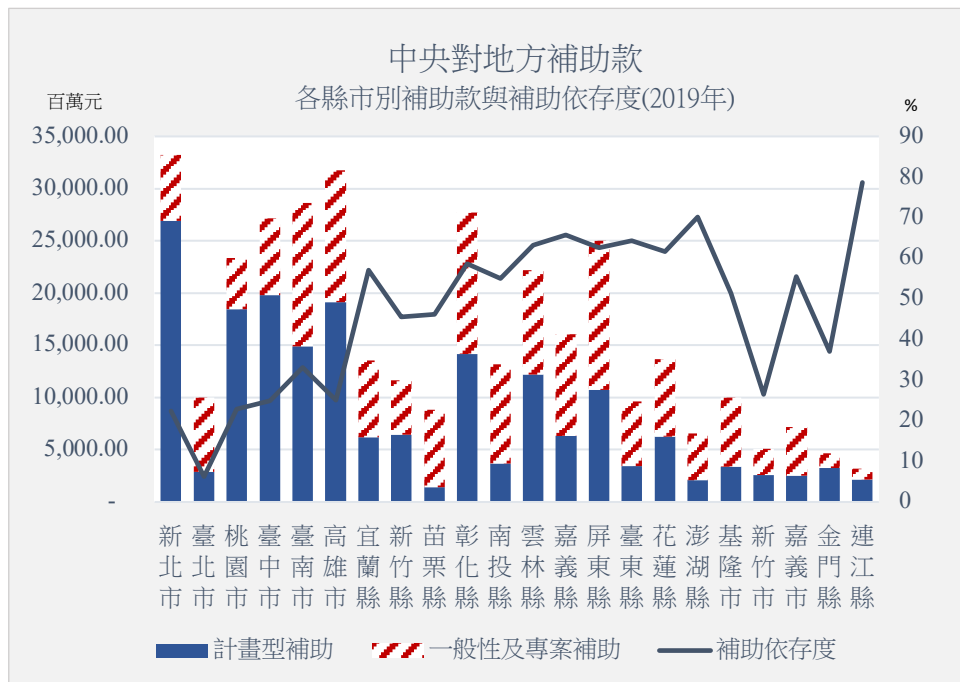


圖 5：中央對地方補助款—各縣市別補助款與補助依存度(2019 年)⁷

原始資料來源：行政院主計總處、中華民國統計資訊網

⁷ 補助及協助收入依存度(%)計算公式=(補助及協助收入/歲出)*100。

一般性補助款補助各地方政府的額度由公式分配，行政機關無法作權衡性的調整。但實務上，中央政府亦試圖以一般性補助款的年終考核來控制分配，再視考核成績增減補助款數，顯示中央政府仍有審核性給款空間。

由於計畫型補助款配合不同政策各有不同規定，分配的基準在於各部會訂定分配公式自行審查。我國計畫型補助款類似指定用途補助款且專款專用，類似美國的類別補助款，依有無配合款(matching)與補助款規模(limit on grant size)又分為審核性/非競爭性(auditability)與申請制的競爭性(competitive)補助款，以及有限額助(close-ended/grant amount limited)或無限額補助(open-ended/no limit on grant amount)的補助款。

由於我國計畫型補助款係依地方財力級次給予地方不同比率補助款，除臺北市政府列為第一級外，明定直轄市列為第二級至第三級，縣(市)政府列為第三級至第五級。由於縣市財政不足，許多縣市將爭取競爭型計畫性補助款視為大事，地方政府為解決財政困境，除舉債因應外，許多縣市為積極爭取中央計畫型補助以推動地方建設，訂有教戰守則與行政獎勵措施，甚至有地方政府將爭取到中央補助款視為競賽獲獎，予以公開表揚，例如桃園市有公務員爭取到中央補助款 20 億元擴建地下停車場而獲選模範公務員。⁸

此外，競爭型計畫補助(competitive grant program)愈來愈受中央與地方政府重視，朱鎮明(2010)界定競爭型計畫助為「針對中央所提附經費的政策或計畫，由有意願的執行者經過一定程序而提出計畫書，經過公開的專業評選過程，擇優進行差別性補助，並由獲補者執行政策或計畫」，亦即透過競爭型計畫，在以縣市之間的進行水平性提案與競爭，提升政策的執行品質。

採取競爭型補助的優點為：1、能夠更切實落實中央政策意圖，政策品質與效果可能較好；2、讓地方政府扮演一定程度的地方領導功能，整合在地意見與

⁸ 劉蘇梅，2019，表揚桃園市 108 年模範公務人員 期勉市府團隊完成市民期待，台灣好報，<http://www.taiwandiginews.com.tw/?p=114803>，2019/05/07。

資源，達到培力、賦予能力及自主權的效果；3、評選與競爭制度，讓中央與地方施政意圖獲得垂直整合。

早期的競爭型計畫，主要2005年由行政院所提出「臺灣健康社區六星計畫」。⁹主要是在社區總體營造、新故鄉社區營造、健康社區六星計畫的架構下，由不同部會共同負責與推動、規劃健康社區六星計畫、總體社區營造等大型施政構想，由縣市政府與社區、規劃師或社造中心諮商，提案與其他縣市競爭、比案，爭取經費預算(紀孟君, 鄭夙芬, & 鄭期緯, 2011)。

綜合計畫型補助款的審核與分配過程，係透過各部會控管，由中央各部會個別獨立規劃與分配，但不論是一般、計畫型補助或競爭型補助，皆缺乏橫向聯繫統合，因而造成以下問題(李長晏, 2016)：

(一)地方申請補助程序繁雜，建設無法一次到位

一個地方要建設公園與鄰近的自行車道，在部會獨立運作的情況下，公園建設與自行車道建設可能得分別向兩個部會申請補助，不僅作業負擔倍增，個別部會的補助競爭者也不同，而且預算時程無法統整，可能導致公園已完工，周邊車道卻遲遲無法發包的現象。

(二)中央部會補助標重疊，造成重複補助資源浪費

由於中央部會各自獨立提供地方補助，其補助標的也有相互重疊的模糊空間，例如，內政部針對地方民俗發展撥款補助，文化部著重地方文化發展，但民俗與文化在概念上不易區隔，易造成重複補貼同一地方相同需求，產生資源運用效率和浪費問題。

(三)新興議題涉及多個部會職權，資源盤點不易

不論是近期新興的政策議題，或原有治理議題的轉化，經常可見同時涉及多個部會的功能職掌。例如，研發的概念（科技部、文化部、經濟部），災害

⁹ 臺灣健康社區六星計畫，2005，社區發展季刊，第110期，附錄，衛生福利部，<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/List.aspx?nodeid=166>。

應變（內政部、衛福部、農委會）等等。

由於橫向聯繫不足造成地方政府無法統籌規劃地方運用補助款於施政，再加上縣市政府的補助依存度如有過高，中央政府補助款占歲出比例過高，將導致該縣市經費引導政策的迷思，沒有補助款就不願意提供建設或服務，導致民眾權益受損。雖然中央各項補助款有其分配公式或審查機制，甚至依據各縣市財政分級設定補助款比例，看似公平的運作機制，經實證研究補助款的分配仍與若干政治因素有關，例如王志良等人 (2012) 分析 1999 年至 2009 年期間，中央在分配台灣省 21 縣市政府的補助款發現，中央在補助款的策略分配上，傾向以總統選舉之成敗做為首要考量，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。

此外，立委特殊利益提案比例越高的縣市，它們獲得的計畫型補助款也會越多，顯示行政官僚體系受到立法委員特殊利益提案的壓力，而會影響計畫型補助款在縣市的分配(羅清俊 & 詹富堯, 2012)。

而執政黨立委對爭取補助款卻有顯著性影響，尤其是顯示在計畫型補助(林怡均 & 黃紀, 2009; 姚名鴻, 2012)，因為這類補助款多為部會裁量型補助款，並非依據公式所計算的一般性補助款或統籌分配稅款，而是由各縣市政府向中央提案或立委建議，經由中央部會審查後再行分配，因此極容易遭政治因素所左右。例如姚名鴻(2012)利用 2004 年至 2009 年度期間中央對改制前的 23 個地方政府的補助款資料作實證分析，結果顯示縣市執政黨立委占立院席次比例愈高，選區的計畫型補助款分配數較高，但在一般性補助款無顯著性差異。在全國性選舉的年度，中央政府所編列的計畫型補助款預算規模顯著高於其他年度，呈現計畫型補助與投機型政治景氣循環的關聯。

雖然計畫型補助款的分配不免受政治因素影響，但一般性補助款分配的實證研究顯示主要是受規範面因素影響，地方政府的老年人口及國民義務在學學生比

例與地方政府的一般性補助款收入呈正相關(姚名鴻, 2012), 可能與一般性補助款為公式化分配有關係, 但計畫型補助款卻由中央各部會各自審查分配, 較容易受政治力操縱有關, 至於專案補助的分配是否受政治因素所影響, 目前則尚未有相關實證研究。顯示我國計畫型補助款比一般性補助款容易受政治左右, 也易於選舉年被操縱, 但一般性補助則顯示受規範性因素影響較多。

綜合發現, 就補助款別而言, 我國民意代表偏好爭取計畫型補助款, 這可能與審核機制、過程以及期後容易展現民意代表績效有關, 也有研究顯示與縣市總統支持度(前次縣市總統選舉得票率)有關, 顯示計畫型補助款較容易受政治因素所左右。

第二節 政治景氣循環

一、古典派

(一)投機派

政治景氣循環主張執政者會在選舉前透過對總體經濟或各種經濟政策工具的操控，如貨幣供給、政府財政支出等，藉以影響總體經濟、股市漲跌表現、提升福利或建設，創造榮景，以謀取執政者連任的機會。因此執政黨會在選前採取寬鬆的貨幣政策、擴大公共建設，選後則採取緊縮的貨幣政策、減少公共支出，這種總體經濟情勢就在「鬆縮之間」進行波動，這就是所謂的「政治景氣循環」。

最早的政治景氣可溯及Kalecki (1943)於「充分就業的政治面向」一文中所提出的概念，其後較有系統的理論則是由Nordhaus (1975)提出的「政治景氣循環」，從宏觀的經濟架構，以菲利浦曲線(Phillips curve)分析通貨膨脹與失業率間相互折抵的政治選擇，稱為投機派政治景氣理論。

投機派認為執政者為了勝選或連任，會操控經濟狀況，在選舉前採行擴張性政策，以極盡可能地去贏取多數選民的支持，選舉後為消弭通膨，執政者會改採緊縮性政策，直至下次選舉前才又復行擴張性政策，如此不斷循環，形成選前擴張選後緊縮的經濟景氣週期性變動現象。因為Nordhaus認為這是因為民眾對於選舉的預期心理是短視的(myopic)，而非全然理性預期的(rational expectation)，因此容易被政治人物短期操控，而發生投機性的政治景氣現象。

傳統上投機派的政治景氣循環假設，除了認為菲利浦曲線描述失業與通貨膨脹具有抵換關係(trade off)，也假設執政黨或政治人物本質上是相同的，他們寧願贏得選舉，而不願讓出執政權，並且每次選舉只有兩位政黨候選人：一位為現任者、一位為挑戰者，選舉時間是外生固定的，並非自行隨機決定的，而政策制定者能直接控制影響總合需求的相關政策工具；此外，選民對選舉政治人物的假設則均偏好能夠保障低失業率、低通貨膨脹率與高經濟成長率承諾的政治人物，且

對於政府施政績效是屬於回顧型的，會根據選前經濟的好壞來決定是否支持執政黨(Alesina & Roubini, 1992)。

國內針對政治景氣循環與經費配置或補助款分配的研究，有藉由檢視選舉年、首長任期或不同黨派首長執政期間之差異，研究分析顯示不管誰是執政黨，只要是全國選舉年的經費配置皆有顯著性不同(姚名鴻, 2012; 蔡昕俞, 2013; 羅清俊 & 詹富堯, 2012)，但縣市長選舉年就沒有發現投機性的政治景氣循環，亦即不會在縣市長選舉年提高財政支出(傅彥凱, 2006; 黃國敏, 2011, 2014, 2015)。

姚名鴻(2012)利用2004年至2009年度期間中央對23個地方政府的補助款資料作實證分析，結果顯示一般性補助款的分配主要是受規範面因素影響，影響地方政府計畫型補助款收入的因素，除人口總數及人口密度外，在全國性選舉的年度，中央政府所編列的計畫型補助款預算規模顯著高於其他年度，顯示計畫型補助款的分配仍受政治面因素影響。

在制度任期部分，地方縣市長於不同任期確實產生經費配置的差異，但未必於特定於第一任或所謂連任任期產生顯著性經費較多的現象(傅彥凱, 2006; 黃國敏, 2011, 2014, 2015)，這可能因為是第二任期期間，縣市長對於經費、資源運用較為熟悉，因而擴張財政支出所致。但不同政黨縣市長任期間，卻會產生具有差異性的經費支出(王鼎銘 & 詹富堯, 2006; 黃國敏, 2011, 2014, 2015)。

Gonschorek et al. (2018)使用最小平方法和固定效應模型於2005至2013年期間，對400多個印度尼西亞地區的縱橫數據進行調查，研究發現印尼的中央補助款並不是由地區需求特質所決定的，政治因素很重要且顯著。對總統支持度較不足的地區，比核心支持地區所分配的補助款要多得多，特別是在全國選舉年。但這種影響僅限於總統的第一任期，在第二屆任期屆滿之後，便不存在政治考慮。

選舉年效應也存在地方一級首長的選舉中，Reynolds (2014)蒐集1972年至2003年間的所有美國州長選舉與公立四年制高等教育機構學費後發現，州長選舉年的學雜費比非選舉年低1.5%，但在私人學費和雜費中沒有發現類似的週期，這便可解釋地方州長運用政治預算週期減低公立大學的學費，不僅吸引學生也吸引

父母投票。

羅清俊、詹富堯(2012)利用中央政府在2006至2009年，亦即第六屆立法院(94、95、96年)以及第七屆立法院第1、2會期(97年)，各縣市(含直轄市、臺灣省各縣市與金門、連江縣共25縣市)所選出來的區域立法委員在特殊利益提案的比例，以及以上各屆次立委所審議的年度分配給各縣市的計畫型補助款，發現區域立委的特殊性利益(particularized benefit)提案數量行為與計畫型補助款的分配額度之間具有顯著關係。另外，由於2008年適逢總統選舉年，計畫型補助總額比其他年度都多，顯然有政治景氣循環現象存在的可能性。而計畫型補助款在縣市的分配存在明顯的預算慣性，並且補助預算的分配也反映了地方財政結構以及補助需求。這些研究發現顯示行政官僚體系一方面受到立法委員特殊利益提案的壓力，而影響計畫型補助款在縣市的分配，但是仍以需求做為資源分配準據。

(二)政黨派

政黨派政治景氣循環理論強調政黨的意識型態(ideology)會對經濟政策及路線亦抱持不同的看法，認為不同政黨因其組成份子的社會階級不同，因其意識型態、群眾基礎的不同，執政時會採取不同偏好的經濟政策。故此派理論著重於觀察執政者在執政期間如何施行政策，遂行其偏好的總體經濟政策目標(Hibbs, 1977)。故意識型態上左翼或右翼政府奉行的宏觀經濟政策，大體上符合其階級界定的核心政治選民利益和主觀偏好(如表5)。

由於意識形態不一定是決定選民決定投票的因素，觀察政府各方有效管理經濟週期的能力也很重要。選民們不僅會基於對經濟環境的考慮而決定是否投票，也不會僅僅基於意識形態進行投票，還會評估一個政黨有效管理經濟的能力(Rogoff and Sibert, 1988)。因此，政黨派認為執政者能力、意識形態和經濟環境都是決定選民偏好的因素。

表 5：先進工業社會中政黨對經濟政策目標的偏好

	社會主義-勞工政黨	中間性政黨	保守性政黨
對目標重視程度的遞減 ↓	充分就業		物價穩定
	所得分配平均化		
	經濟擴張	物價穩定	
		經濟擴張 充分就業 所得分配平均	平衡收支
	物價穩定		經濟擴張
	收支平衡	充分就業	
	收支平衡		所得分配平均

資料來源：基於Krischen et al(1964)¹⁰，自Hibbs(1977:1471)

政黨派的政治景氣循環理論者認為政黨的意識形態，選舉和經濟表現會對整體經濟表現產生重大影響，政府由在選舉中勝選的政黨組成，根據其意識形態，對政府的規模和範圍有不同的偏好。例如左翼傾向的政黨主張政府干預以減輕商業周期的影響，而右翼傾向的政黨則主張市場解決方案來應對經濟波動。由於政黨相互競爭，以使選票最大化並贏得選舉。意識形態在政黨中扮演次要角色，找到適合的政黨路線，並尋求相同立場選民的支持便是政黨派的立論。

政黨派政治景氣循環實證性研究在美國、澳洲、加拿大等國被證實(Bill, 2018; Drazen, 2001; Hibbs, 1977)。Bill (2018)的研究發現，在澳大利亞政黨派和投機主義的政治景氣週期同時存在，而且不管哪一個政黨都會試圖在選舉年中操縱有利於他們的經濟週期，而且不管執政黨的意識形態如何，每個政府都試圖通過使用財政和貨幣政策來增加其連任的前景，結果支持黨派及投機派政治景氣循環的同時存在。

我國則較少以政黨別作為研究經費支出或資源分配的研究，只有黃國敏(2014、2015)分析部分地方政府決算支出發現，桃竹苗與彰化縣市長的政黨黨籍與經費支出存在顯著差異。

¹⁰ E. S. Kirschen et al., *Economic Policy In Our Time*, Vol. I (Amsterdam: North-Holland, 1964)

二、理性預期派

在古典的政治景氣循環理論中假設選民是短視、易受執政黨政策操縱的，但當 1980 年代中新古典學派興起，形成所謂的「理性預期的政治景氣循環理論」，與傳統古典學派強調操縱總體經濟的最大差異，理性預期派主張選民具有前瞻性 (forward-looking) 判斷，可以理性預期未來，以決定目前的投票取向，因而選民具有理性的預期能力，對於執政黨於選舉前所營造的經濟繁榮景象，所採取的擴張性政策能完全預測，因此在理性選民判斷下，執政黨於選舉前所採取的經濟政策將完全失效。

但實際上，如果選民是理性具有前瞻性預期能力，為什麼還是有選舉年等政治景氣循環效應出現？研究發現「政治性」經濟景氣波動的現象，仍有可能發生原因有下(傅彥凱, 2002)：

- (一) 理性主義者並不否認炒短線的可能性，亦即執政者仍有可能運用政策工具操縱總體經濟表現，使得政治景氣循環還是會不斷發生。
- (二) 雖假定選民具有理性預期的能力，但選民所獲得的資訊相對於執政黨而言仍是不對稱的，這將使得理性的選民仍會被資訊充足的執政黨所愚弄，選民僅能藉由他們取得的資訊來判斷執政黨表現之優劣而已。

此外，理性的投機派政治景氣循環論者 Rogoff 與 Sibert(1988)、Rogoff(1990) 等人指出，雖然選民了解執政者在選前會刻意製造經濟榮景，但執政者與選民之間仍然存在短暫性的訊息不對稱現象，也就是執政者具有訊息上的優勢，可以在預算限制下刻意提高政府支出或採寬鬆貨幣政策，藉以凸顯其行政能力，並且事先發出信號(signal)、炒熱行情，以供選民區別。選民雖然具有前瞻性的理性預期判斷，但執政黨政府仍可能在選舉前，利用短期不對等的資訊，製造短期波動而影響公共財政的支出。

又理性的政黨派政治景氣循環論者 Alesina(1987、1992)提出「理性黨派理論」

(Rational Partisan Theory, RPT)，其假設長期勞工薪資契約是一種重複賽局 (repeated game)，此種假設推翻投機派模型，選前採取寬鬆經濟政策、選後採行緊縮經濟政策的論點，認為雇主與勞工制訂長期薪資契約時，若當前為左翼政黨執政(其強調高通膨率與低失業率)，但因為對未來選舉結果無法事先預知，故制訂薪資時係根據當時的通膨率訂定。然而選舉過後如果是右翼政黨勝選(其強調是低通膨率與高失業率)，取得執政權時，右翼政黨將壓低通膨率而採行緊縮政策，但長期薪資契約卻在左翼政黨執政時已簽訂完成，則此種選舉將導致勞工「實質薪資所得」增加，雇主的生產成本相對提高，並造成經濟總產出的減少及失業率的上升(Alesina, 1987:651-678)。

因此在 Alesina 的假設下，雖然選舉結果並不能確定，但選民因具有理性預期能力，他們會去思考在目前情形下，哪一個執政黨對其是有利的，而將選票投給對選民最有利的政黨候選人。但是理性政黨派主張對實質薪資所得的影響效果，卻是相當短暫的，因為在下一次選舉時，若發生政黨輪替，仍有可能產生相反的效果。即便選民具有理性預期能力，但由於最後的選舉結果並無法完全事先預知，一旦選舉結果揭曉產生相反情況時，仍會導致總體經濟變數產生短暫的波動現象。故理性預期的政治景氣循環學派雖認為古典學派的操縱過於樂觀，低估選民的理性、老練程度，但也並不否認選民仍會受執政黨選舉前的短期政治操縱所影響，甚至選舉時有大翻盤意外，無法理性預期下一輪哪一個執政黨必然勝出。

三、其他

因為現有的理性期望模型仍無法全然解釋政治景氣循環現象，尤其是觀察總體經濟指標，無法明確觀察到政治景氣循環現象，因此便發展出其他不同的觀察角度，例如選舉前股市、地價稅的波動等，還有政策與制度、執政者政治處境與選民背景，以及國家民主化程度等與政治景氣循環關聯的研究亦相當豐富。

(一)政策與制度景氣循環

政策循環(policy cycle)包含政治預算循環、貨幣循環等，即執政黨藉由操縱政府經費支出的政治預算循環(political budget cycle)(黃瓊如, 2012; 傅彥凱, 2002、2006)，中央銀行於選舉前操縱貨幣的政治貨幣循環(political money cycle) (Drazen, 2001; Leertouwer & Maier, 2002) 等，都是藉由操縱政策以系統地增加政治人物的連任機會，而且僅在「特定情況下」發生。另外，Clark、Reichert、Lomas 與 Parker (1998) 則以經濟合作暨發展組織(OECD) 成員國進行分析，探討國家政策自主性、固定匯率制度及央行獨立性對於 OECD 政府貨幣政策的效果。

除了傳統選舉年等投機派、政黨輪替的政黨派的政治景氣循環效應，還有總統任期、任內等循環效應可能影響政策利益的分配。Clark, et al.(1998)依據OECD 國家的數據，歸納出「制度限制」(institutional Constraints)會對執政者操控經濟的能力造成影響，因此行政首長連任次數的制度限制，可能成為操控經濟的誘因。

民主國家總統任期常成為政治循環的觀察焦點，由於總統職位是在一個國家選區中選出的唯一政治職位，在憲法上設計的原則是總統應該代表整個國家，而不是狹隘的黨派或狹隘的利益，因此總統應該成為「所有人的總統」(president of all the people)是人民的盼望。但另一方面，中間選民理論主張總統為能夠持續連任，鞏固或擴大選票，並執行其政策，因此主張應該討好中間選民即可，以便最大化他們的政治支持(Downs, 1957)。在這樣政治背景下，總統會以最大限度提高整個選區的福利，而以更廣泛的政策利益以為服務選民。

因此總統選舉中的一些選票會被認為比其他選票更重要，以便最大限度地贏得連任的機會(Larcinese, Rizzo & Testa, 2006)。事實上，美國選民樂於在投票箱中獎勵總統所給予該州的聯邦補助，而且在競爭選區可能所獲得的選票效果更好(Kriner & Reeves, 2012)。因此總統於第一任期時為爭取連任，會尋求分配資源與擴大選票有關。

Kang (2018)分析 1986 年至 2009 年間美國聯邦計畫型補助款(federal project grants)分配給各州的狀況，研究發現這段期間補助款的分配模式，為綜合性搖擺選民的混合模型。因為美國選民的政黨傾向類似雙峰分配(bimodal distribution of partisanship)，選民有較為明顯的政黨傾向，因此如果積極爭取兩的政黨中間的搖擺選區選票，並將資源或經費分配予這一區選民，將可能產生最大化的資源分配肉桶效應，擴大選票範圍。例如民主黨執政期間，為了爭取選票支持，最大效果便是將資源或經費分配予搖擺選區，甚至搖擺區便是另一個政黨共和黨的搖擺區，而且是衝突選票區，這也解釋了很多實證研究發現資源或經費分配的地區，與前次總統選舉得票率成反比的原因。

但 Kang 的研究發現這種搖擺選區效應僅限於總統的第一任期期間，因為肉桶效應的目標是總統的連任，到了總統第二任期，因為沒有連任的壓力，總統便可考量將資源或補助款分配予相同政黨者，招呼自己的同黨者。換言之，總統在分配肉桶政治效果極大化時，在第一任期因為有連任考量，將以擴大贏面、連任勝選為優先考量，第二任期因為沒有連任壓力，便可以招呼相同總統政黨的國會議員和地方州，因而發生顯著性的總統任期效應。

此外，Gonschorek et al. (2018)對印尼的研究也發現總統任期效應，除了於補助款對呈現搖擺選民的混合模型，亦即總統第一任期時，為了連任考量，會將補助款分配較多予搖擺衝突選區，但第二任期間的補助款分配卻未必與政黨等政治因素有關。但因為印尼選民對政黨忠誠度不像美國，選民政治意識形態差異小，會出現搖擺選民效應是因為金錢政治容易說服選民，尤其於全國選舉年時的肉桶政治效果最好。因為印尼的總統僅能連任一次，因此總統連任後補助款的分配比較不易受到政治因素所影響。

傅彥凱(2006)分析 1988 至 2001 年期間台灣省各縣市政府的預算，經實證研究結果發現，在地方縣市長選舉年中，並未發現地方政府各項財政政策工具有顯著變化的情形。可是一旦考慮新任者與選舉年兩者的互動效果之後，即可發現尋求連任者(第一任者)與即將屆滿者(第二任者)兩者在支出預算及非稅課收入預算

的操縱行為上有明顯差異，新任者相較於即將屆滿者未能在連任選舉年尋求勝選，不惜在地方財政困窘的壓力下，藉由擴增財政支出及調降非稅課收入的方式吸引選票。

結合總統任期與政黨的研究，還有李俊達 (2010)以正副總統到各鄉鎮市的參訪行程作為依變項，探討正副總統的行程傾向安排參訪「搖擺選區」或「支持選區」，由於台灣的憲政體制及政治現況，陳水扁與呂秀蓮在任職第十屆正副總統之際，基於尋求連任的目標以及在理念上追求「和解共生」、「全民政府」，因此地方參訪行程的安排呈現出「游移團體較多、支持團體與反對團體較少」的「游移團體」模型。連(第二)任後，有鑑於藍綠情結難解、政黨鴻溝無從跨越，陳水扁與呂秀蓮的行程安排改為「支持團體」模型，轉而偏重「得票率」及「地方補助款」的考量因素，鎖定於參訪「支持團體」的鄉鎮(市)，同時也會安排較多的行程到曾經在首任「受惠」的鄉鎮(市)。

綜上，總統任期、選舉年、不同政黨交替執政等政治景氣循環，對中央政府補助地方分配多寡的效應發現，當總統任期與補助款分配具有顯著性，可能是在第一任期，係為拉攏選民擴大選票。但萬一總統連任後的第二任期，成為失去人氣支持的跛鴨總統(lame-duck President)¹¹，因而可能於總統第二任任期間發生不同的補助分配例外狀況，甚至比第一任期的分配還受政治因素所左右(Taylor, 2008)。

黃國敏(2014、2015)分析地方政府決算支出發現，地方縣市長於不同任期存在顯著的差異，除了1986年至2013年間於桃竹苗四縣市政府決算支出均顯示縣市首長連任(第二任)期明顯大於新任(第一任)，還有1986年至2011年的彰化縣歷年的相關決算支出明顯存在縣長連任(第二任)大於新任(第一任)的狀況，這些研究雖然發現行政首長任期間存在明顯經費支出差異，並且於連任年高於新任年，但

¹¹ 政治上，跛腳鴨又稱「癩鴨」，指一個因任期快滿而失去政治影響力的政治人物，成為跛腳鴨的原因有：期中選舉落敗，但任期仍未結束；任期屆滿但不打算連任；任期屆滿而根據法例不能連任；任期未完，但新官員已選定並等待上任(Wikipedia,2019)。

卻都沒有發現選舉年效應。

除了總統任期效應，還有總統任內效應，例如南韓總統制度因為僅能有一個任期，沒有連任制，僅能於總統任內利用選舉週期分配政策利益。Kang (2015)研究南韓 1989-2009 年間政府的補助款，當剛剛當選總統後，因距離下任選舉還遠時，現任者為迎合核心支持者，會優先分配較多補助款予核心支持選民，但距離下次選舉時程愈近，就會改變分配策略予有影響力的選民，呈現總統任內補助款分配的政治週期。

(二)執政者處境與選民背景

Schultz(1995)提出執政者在特定政治背景條件下，才會發生政治景氣循環的政治安全論，執政者會以未來之名聲(reputation)為政治成本(political cost)的觀點來操縱經濟，因而說明何以執政者只有支持程度低落時才有誘因去操作經濟狀況(Schultz, 1995)，Price(1998)則延伸 Schults 的論點，指出當執政者的支持程度過低時，相對於過高的政治成本，其干預經濟的誘因亦將降低，而使得受支持程度與經濟操作呈現曲線而非直線的關係。

此外，有限理性論者就選民背景是否會受執政黨操縱經濟政策影響而進行研究，對於政治經驗不豐富的單純選民而言，執政黨可以憑操縱預算而影響選民支持投票，但對政治老練的選民而言，即便政府試圖表現「超越」一般行情，在選舉前大幅增加預算，以顯示其行政能力，但仍會使老練的選民產生懷疑，而不受其操縱選前經濟波動所影響(Bohn, 2018; Bohn & Veiga, 2019)。

(三)民主化程度

早期的跨國實證研究有很多是針對 OECD 成員進行研究，主要在觀察先進工業國家選舉、政黨與政治景氣循環的關聯性(Nordous,1975;Hibbs,1977 ; Alesina,

Alberto & Roubini, 1992; Clark、Reichert、Lomas & Parker, 1998), 但其後也出現民主化程度與政治景氣循環的跨國實證研究, 例如 Brender 與 Drazen (2005) 的研究發現新興民主國家明顯存在政治預算循環現象, 而且越不成熟的民主政體, 政治操縱就可能越顯著。Ling-Chun Hung & Yu-Tou Hsieh (2015) 以臺灣 1992 年至 2010 年的縱橫資料來觀察總統選舉對中央政府部門支出的影響, 研究發現 1996 年臺灣首次總統直選後, 出現了投機性的政治景氣循環, 並在公民直選總統後的新民主主義年代(new democracy), 政府支出週期也顯著增強, 顯示在位者在選舉時程中, 有更強的操縱動機政府支出。

第三節 影響資源分配其他政治因素

一、總統支持或競爭論

單一選區相對多數決的選舉制度傾向產生兩黨體制, 理性選民為避免浪費選票, 會策略性地投給有希望勝選的大黨候選人, 這便是杜瓦傑法則(Duverger's law) 中最為人熟悉的重要內容之一(Duverger, 1969)。這是因為高層級的行政首長選舉如總統選舉, 容易產生兩黨對決。換言之, 透過政治利弊得失的計算分析, 政黨領導人可以在選前進行政治聯盟合作, 來獲取政黨與自身的最大利益; 選舉後, 為了持續下次勝選連任, 執政黨領導人可透過施行政策固樁, 聯合相同政黨理念者, 既可拉攏選民, 又可持續政治利益。

搖擺選民假設(swing voter hypothesis)在美國的政治背景下被凸顯與證實, 因為美國總統是由選舉人團這種間接選舉產出的, 為了獲得勝選, 搖擺州被定義為可能贏得或輸掉一小部分的州, 因此是競選活動的焦點, 也是競爭最激烈的競爭州(battleground states)。但搖擺選民假說被認為是關注較無明顯政黨傾向者或容易被說服者, 因此將資源或經費分配予這些選民或團體的政治投資, 有更大的回報, 由於這些搖擺選票「無政黨屬性」、「無方向性」, 是「搖擺選民」或「真中

間選民」，成為政治選舉候選人競相爭取的選民，因此具有政策利益分配性質的補助款，非常容易成為政治人物爭取利用為拉攏選民的工具，因為搖擺選民倒向何方，常被認為是選舉決勝關鍵。

以美國的新政(1933~1939)對州與地方補助為例，Wright(1974)、Wallis (1987)研究發現在美國新政時期，聯邦政府一直對政治敏感的搖擺州提供較多的補助，因為在這些州中少數選票可能就會對總統選舉產生影響。執政黨資助搖擺州的證據就是失業率高和收入低的州，通常不會獲得更大的補助，但收入較高的州傾且有更多的自有財源的州，卻因新政獲得了較多的配額補助款，導致州收入與聯邦補助款之間令人出乎意料的正向關係。Fleck(1999)對新政的研究更發現，不管是第1次(1933-1934)或第2次(1935-1938)新政期間，政策利益分配予搖擺州較多，但到1938-1939年後，國會保守聯盟勢力升起，對於搖擺州政策利益分配隨之減少，代表傳統忠實的民主黨地區強烈反彈於羅斯福總統與新政，因而也無法再依靠搖擺選區的選民支持了。

我國亦有許多實證研究支持搖擺選區假設，王志良等人(2012)分析1999-2009年期間，中央對台灣21縣市補助款的分配，發現中央的分配策略傾向以總統選舉成敗為首要考量，分配上以反對團體及搖擺團體為優先。

如果對地方二級鄉鎮市等單位的分析，也有實證研究支持搖擺選民假設，例如李俊達(2010)研究陳水扁、呂秀蓮正副總統首任、連任對到各鄉鎮市的參訪行程安排模式有不同，首任時以安排游離團體多、支持團體與反對團體少，連任後則安排支持團體多。又如 Kriner and Reeves (2015)研究1984年至2008年美國聯邦對縣級的經費分配，發現經費會分配予特定的選區，在總統競選連任期間，對搖擺州的政策利益分配尤為明顯，而其中又以搖擺州內的核心黨派縣獲得的回報最為豐厚。因此對政治人物而言，重要的不是追求良好公共政策的願景，或者迎合全國中間選民，而是建議爭取連任的總統，有系統地優先考慮政治上重要選民的需求。

相對搖擺選民假說的則是核心選民支持假說，其主張為立基於從忠實支持者獲得最多選票，規避政治投資風險、或基於政黨聯盟的優勢，例如 Cox and McCubbins (1986)從選舉政治再分配的角度，提出選舉再分配的平衡策略與選舉聯盟的穩定性的理論模型，這是由於選舉競爭影響候選人看待選舉風險，因而影響聯盟關係的穩定性，規避風險者傾向投資於支持自己的政黨團體，因此以核心支持者為資源分配目標，因為他們了解核心支持者如何比其他選民更容易獲得回報。

Larcinese et al. (2006)的研究證實 Cox 等人的理論模型，總統與州長如為相同政黨與聯邦分配款有關，在 1982-2000 年美國聯邦經費對各州的分配研究發現，於前次總統選舉中大力支持現任總統的州，獲得更多的經費，而邊緣州和搖擺州則不會得到回報；此外，黨派隸屬關係也很重要，州長屬於總統同一黨派的州獲得更多聯邦經費，而在國會選舉中反對總統黨的州則受到懲罰，獲得較少的經費。這些研究結果說明，總統對於聯邦經費所採取的是核心選民支持策略，也支持了相同政黨的預算分配理論(partisan theories of budget allocation)。

除了美國，其他國家中也有核心選民支持假說，例如加拿大、德國、法國等。加拿大魁北克省的實證研究也證明核心支持者假設，Joanis (2011)對加拿大魁北克省 1986-1996 年道路補助款的實證研究發現，現任省政府的核心理支持者選區，其所獲得的道路支出經費較多，顯示對現任政府忠誠支持區所獲得的支出較多，尤其是靠近選舉年時程的補助經費更多。另外，Mehiriz (2017)以 2001 - 2011 年期間的數據驗證魁北克省政府，為選舉目的而有條件地分配補助款，研究結果顯示，由執政黨所控制的地區或高選舉競爭地區的市政府，所獲得的補助款超過其他城市，因此不能免除選舉政治。

德國的實證研究亦有支持核心選民假設，Kauder et al. (2016)調查 2008-2011 年期間(橫跨基督教民主聯盟、社會民主黨、基督教民主黨聯盟執政)，德國州政府提供市政當局可自由支配的項目補助款發現，現任州政府的許多核心理支持者獲得了較多的可自由使用的補助金。於該州選舉中，現任政黨投票率每增加一個百

分點時，人均補助金便增加了約 1.4%，證實 Cox & McCubbins (1986)提出的核心支持者假設。

法國也有類似的實證研究，在 1985 - 1992 年間法國的實證研究結果發現，對支持現任執政黨政府較高的地區，其交通基礎設施投資顯示較高(Cadot, Röller, & Stephan, 2006)。

以地方二級單位亦有實證研究發現核心選民支持假設，即便是搖擺州獲得青睞，如再加以向下分類，仍是所謂的搖擺州內的核心縣較受重視，因為政治人物不會甘冒投資錯誤的風險於未知的搖擺選民(Kriner & Reeves, 2015)。

但搖擺選民或核心選民假說也有例外，González (2016)分析阿根廷的總統人氣與地方黨派關係對補助款分配，研究發現強勢總統可以不管富裕地方的要求，反而將補助款大方分配予發展中較貧窮的地方政府，但弱勢總統卻抵擋不住富裕州與政黨的要求，只能配合撥付補助經費，產生 Golden and Min (2013)所稱的政治俘獲現象(political capture)，將補助款逆分配予富裕者的一種系統性的政治腐敗象徵。政策利益由菁英獲得而非窮人，顯示其中的私人利益顯著影響國家的決策，因而出現長期的政治扭曲和行政責任衝突。又如王宏文、柯昀伶、孫寧(2018)探討 2002~2005 年嘉義縣社區營造資源的分配，量化研究結果顯示在此資源的分配上，陳縣長的影响力較大，立委們的影响力較小；陳縣長、張花冠立委及立委落選人陳適庸的地盤獲得補助的機率較高，顯示並不是所有的支持者與游離者都是相同的，擁有在地資訊的現任者會考慮肉桶收買的成本、風險與效益，而會優先分配給一些真有某些特性的小團體或地方派系，顯示相同派系成為影響資源分配的重要因素。

二、國會多數黨

Lowi 認為分配政策(distributive policy)的決策重心是在國會，國會議員為了達成連任的目的，他們的行為決策都是以選區利益為出發點，想盡辦法討好選民。

因此行政機關在制訂分配政策過程中，受到民意機構相當大的影響，使得政策利益的分配極容易受到民意代表的左右。由於分配政策本質在於可以不斷切割成更細小單位，每一份單位各自獨立，政策利益由少數人獲得，而政策成本由大多數人負擔(Lowi, 1964)，不公平其實極難以識別。

由於國會多數政黨或執政黨民代對於分配政策的影響，例如國會議員是否與總統執政黨相同政黨，有助於爭取地方或選區的政策利益或福利(Bertelli & McCann, 2018; Christenson et al., 2017; Hankins et al., 2017; Kriner & Reeves, 2012, 2015; Larcinese et al., 2006)。Baron (1991)補充說明認為分配政策是「多數主義的而不是普遍主義」(majoritarian and not universalistic)，亦即相同政黨成員可能會增加所屬政黨的政策利益，從而提高相同政黨持續當選連任的可能性，因此「多數派假說」也與「最小勝利聯盟」有關。民主國家的總統希望對國會產生更大的影響力，也會促使總統將利益分配在總統同黨民意代表所屬地區。Berry, Burden, and Howell (2010)認為，總統使用他們掌握的一種工具來實施預算政策，將中央經費集中同黨派成員的選區為目標的經費分配，可以協助總統實現許多政治目標，Kriner and Reeves (2015)稱之為聯盟的特殊主義 (coalitional particularism)，因為總統有特殊偏袒的政治考量，有政策目標性地做預算提案。

Christenson et al. (2017)的實證研究支持總統黨的國會參議員將爭取到較多的補助款，例如 1984 年至 2008 年對爭取補助款分配至各州的情況，比起非同政黨的參議員更為成功。

Kriner & Reeves(2012)則以1988至2008年同政黨的國會議員比例對爭取聯邦經費進行研究，研究結果顯示，當一個州擁有2席次以上的總統黨國會議員，對於爭取經費部分便發生統計顯著意義，但僅有1-2位或以下席次的總統黨國會議員，時則不具統計顯著性。

三、政黨垂直一致性

除了地方執政黨籍的國會議員人數愈多，有可能爭取到較多的政策資源外，亦有研究支持執政黨黨籍的地方首長比較容易爭取到較多的政策資源，例如 Hoover and Pecorino (2005)以及 Larcinese et al. (2006)對美國的研究證明，地方州長與總統相同政黨，該州的聯邦人均經費總額較高。Christenson et al. (2017)分析 1984 年至 2008 年美國各州聯邦款分配狀況發現，不僅與總統同黨的參議員比反對黨於爭取該州的聯邦分配款更為成功，總統也於最近的選舉後，將較多的補助款發放予與總統同黨的州。

另外，跨國研究亦支持垂直一致性與資源分配的關聯，Kleider et al. (2018)分析 14 個國家超過 20 年的 266 個國家級地區的中央對地方教育補助款，研究結果顯示地方教育支出支持政黨同盟假說。此外，政治制度也很重要，因為地方政府在教育政策方面有很多的自由裁量權，如果是缺乏自有財源(縱向財政不平衡)的州，政黨同盟協調效應更強，但也意味著財政的權力下放或分權，可能會增加教育和社會經濟的不平等。

綜合以上文獻發現，不管是對單一國家或跨國實證研究，不僅支持政治景氣循環現象，還有包含預算支出、貨幣等政策循環現象，而中央政府對地方補助款也有許多研究支持投機派的政治或政策循環，不管國內外研究，多數支持補助款中的計畫型或類別補助款的分配容易受政治操縱。值得關注的是，政治景氣循環相關研究趨向顯示，並非政治景氣循環不會發生，而是在結合特定政治條件下才發現政治景氣循環，顯示出經濟或財政工具操縱與政治景氣循環的動態關聯。

第三章 研究方法

本章研究設計將於第一節敘明研究標的、期間及分析單位，以及資料來源，第二節提出研究模型以及變數，第三節則對分析模型進行資料處理與檢定的方式，最後則是分析模型的檢定與選用。

第一節 資料來源

本研究係「中央對地方政府助辦法」第 3 條的中央補助款，以及中央補助款中的一般性補助款、計畫型補助款及專案補助款等，資料來源為行政院主計總處。一般性與專案補助款由行政院主計處依分配公式分配予各縣市，計畫型補助款則由中央各部會依需求或需要地方配合中央政策，經審核後予以分配。至於各直轄市改制前補助款，則以併計計算之，例如改制前臺中縣、臺中市併計為臺中市，改制前臺南縣、臺南市併計為臺南市，改制前高雄縣、高雄市併計為高雄市等。

至於各項補助款分配之分析單位則為改制後全國 22 縣市，期間取自 2008 年至 2019 年共 12 個年度，選取這 12 年資料的原因，係因為該期間的一般性與專案補助款為行政院主計總處的公開數據，而 2008 年以前缺乏一般性與專案補助款資料。

為探討臺灣政治景氣循環與中央補助款分配的關聯，所選取政治景氣循環指標包含中央選舉年前 1 年、總統任期別、執政黨別等，其中包含 2008、2012、2016、2020 年等 4 次的總統與立委選舉，因此總統選舉前 1 年為 2011、2015 及 2019 年。此外，執政黨執政情形包含 2008 年 5 月~2016 年 5 月為國民黨執政，其中 2008 年 5 月~2012 年 5 月為國民黨馬英九總統第 1 任期，2012 年 5 月~2016 年 5 月為第 2 任期；2016 年 5 月~2020 年 5 月為民進黨執政，蔡英文總統第 1 任期，相關資料來源為中央選舉委員會選舉資料庫(如表 6)。

表 6：我國執政黨、總統任期與選舉一覽表(2008~2020 年)

年度 政治 景氣	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
執政黨	國民黨執政 (2008 年 5 月~2016 年 5 月)								民進黨執政 (2016 年 5 月~2024 年 5 月)				
總統 任期	第1任 (2008 年 5 月~2012 年 5 月)				第2任 (2012 年 5 月~2016 年 5 月)				第1任 (2016 年 5 月~2020 年 5 月)			第 2 任	
中央 選舉年	總統 立委				總統 立委				總統 立委				總統 立委

資料來源：中選會選舉資料庫

第二節 研究模型與變數

為探討中央對地方補助款是否存在政治景氣循環現象，將設定政治景氣循環指標為總統選舉前 1 年、爭取連任任期與政黨差異等，至於補助款則分為各項補助款總和之中央補助款、計畫型補助款、一般性補助款與專案補助款等。此外，中央分配補助款時，會利用政治景氣循環先考量自身勝選利益，還是會將地方政治特質等納入考慮？將設定前次總統選舉於各縣市得票率、縣市的執政黨立委比例、地方首長與執政黨相同政黨等變數，故設定研究假設如下：

假設 1：中央對地方補助款有政治景氣現象，在總統選舉前會提高補助款。

假設 2：隸屬於不同政黨的執政黨，在補助款方面會因不同的政黨理念而有差異，民進黨執政會有較高的補助款。

假設 3：新任（第一任）總統領導的執政黨比已連任（第二任）更會採取擴張性政策，以極大化選票尋求勝選連任。

為回答以上研究問題與假設，將利用 2008~2019 年縱橫資料、2 個研究模型進行探討。第 1 個研究模型為解釋政治景氣循環現象是否存在，包含政治景氣組變數以及控制變數組等。

依變數設定為 2008 年至 2019 年之中央補助款，並區分為計畫型補助款、一般性補助款與專案補助款，自變數分為政治景氣循環組(總統選舉前 1 年、總統任期、執政黨)、縣市政治特質組(總統支持度、執政黨立委比例、垂直一致與否)及控制變數組(人口數、縣市自有財源比例、經濟發展支出)，並且納入中央選舉年前 1 年*任期等變數，以檢視不同任期下是否存在投機型的政治景氣循環。

$$Y_{it} = \alpha_{it} + X_{1it} + X_{2it} + X_{3it} + X_{7it} + X_{8it} + X_{9it} + X_{1it} * X_{2it} + Y_{it_1} + \epsilon_{it}$$

第 2 個研究模型中，除了政治景氣變數組及控制變數組，再納入地方與中央政治關係變數，稱之為地方政治特質變數組(總統支持度、執政黨立委比例、垂直一致與否)，藉以探討執政黨於政治景氣期間進行補助款的分配時，是考量執政黨利益或是會將地方政治特質納入。

$$Y_{it} = \alpha_{it} + X_{1it} + X_{2it} + X_{3it} + X_{4it} + X_{5it} + X_{6it} + X_{7it} + X_{8it} + X_{9it} + X_{1it} * X_{2it} + Y_{it_1} + \epsilon_{it}$$

相關研究變數採用理由、資料來源、資料清理或處理分別說明如下：

一、依變數：中央補助款及各項補助款(含一般性補助款、專案補助款、計畫型補助款)等。由於本研究期間橫跨 2008~2019 年共 12 個年度，考量通貨膨脹對每年補助款實際影響，因此將以每年消費者物價指數(CPI)折抵為實際補助款數，資料來源為行政院主計總處。

二、自變數：

(一)政治景氣組

1、中央選舉年：

由於最近 2 任(第 13、14 任)總統選舉都在 1 月舉行，第 12 任總統於 3 月舉行，而且都與立委選舉同時舉行，因此界定總統、立委選舉年即為全國選舉前 1 年。

羅清俊、詹富堯(2012)研究中央政府在 2006 至 2009 年，各縣市所選出來的區域立法委員在特殊利益提案的比例，以及以上各屆次立委所審議的年度分配給各縣市的計畫型補助款，發現區域立委的特殊性利益(particularized benefit) 提案數量行為與計畫型補助款的分配額度之間具有顯著關係，由於 2008 年適逢總統選舉年，計畫型補助總額比其他年度都多，顯然有政治景氣循環現象存在的可能性。

依投機派政治景氣循環理論指出，為了得到勝選，政治人物可能會安排於選舉年前刻意提高補助款，讓選民提早產生投票意願，因此納入全國選舉年為自變數，設定變數數值為 1，非全國選舉年設定變數數值為 0。

- 2、執政黨：民進黨執政設定變數數值為 1，非民進黨執政設定變數數值為 0。
- 3、總統任期：

Gonschorek et al. (2018)、Kang (2018)等研究發現執政黨所分配的補助款，與政治連任具有關聯性。總統第一任時，為爭取連任，會將對各地方補助款顯著性提高，第二任期因沒有連任壓力，便不會刻意影響對地方提高補助款。因此本研究總統第一任期計算數值為 1，第二任計算數值為 0。

- 4、中央選舉年*任期：

以中央選舉年與總統第 1 任期的交互作用效果(interaction effects)，又稱為調節效果(moderation)，本研究以乘積加以處理，目的在瞭解中央選舉年對補助款分配的影響是否視總統任期而定。

(二)縣巿政治特質組：

- 1、前次總統選舉於該縣巿支持度：

總統選舉當選人於前次總統選舉在各縣巿得票率。

- 2、縣巿立委與執政黨同黨比例：

Larcinese et al. (2006)研究美國聯邦經費後發現，美國總統身為執政黨領袖，會傾向將補助經費分配給同黨議員比例較高的州，本文亦將立委與中

中央政府執政黨同黨比例納入模型的自變數，計算方式是各縣市立法委員黨籍與中央政府執政黨同黨籍的人數除以該縣市立委員額數。

3、垂直一致性(地方首長與執政黨同黨)：

由於地方補助依存度普遍為高，近年來地方首長積極爭取中央補助款作為地方建設或推動政策，垂直一致性政府是否比較容易被分配到較多的中央補助款，因此與中央執政黨相同政黨的地方縣市設定數值為1，其餘為0。

(三)控制變數

1、人口數：

一般性補助款將地方學生數、老人婦女與兒童人數列入設算公式，而專案補助更將人口數列為設算補助款的公式，因此人口數為一般補助款列為設算為考量依據。而計畫型補助雖以經濟建設為主，但地方人口數較多與經濟建設需求亦有關，中央亦可能給予較多的建設補助款，姚名鴻(2012)對中央 2004 年至 2009 年一般性與計畫型補助款分配的政治經濟分析，證實戶籍登記人口數正向顯著性地影響計畫型補助款的分配，因此本研究將戶籍登記人口數列為需求變項之一。

2、自有財源比例：

自有財源比例反應地方財政結構與對於中央補助款的需求，依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第2條：自有財源比率指歲入扣除補助及協助收入後占歲出之比率。

王志良、詹富堯與吳重禮(2012)對 1999 年至 2009 年中央對地方補助款分配的研究發現，自有財源比例呈現反向顯著性地影響，亦即自有財源比例愈高，地方獲分配愈少的補助款。但羅清俊、詹富堯(2012)對 2005 年至 2009 年計畫型補助款分配的研究，自有財源比例卻呈現正向顯著地影響分配。顯見如果未依照自有財源比例進行分配補助款，而依其他例外原則，就無法達成區域均衡發展目標，很可能偏重其他決定性分配原因，尤其是政治

因素。

3、經濟發展支出：

依各直轄市及縣(市)總預算，列舉歲出政事別算總表包含一般政務支出、教育科學文化支出、經濟發展支出、社會福利支出、社區發展及環境保護支出、退休撫卹支出、債務支出、補助及其他支出等。其中經濟發展支出包含農業支出、交通支出與其他經濟服務支出，主要用於支出地方公共建設、道路橋樑的交通建設、公園廣場的公共設施，屬於經濟發展建設性支出，經濟發展與建設愈多，某種程度顯示中央可能愈重視，因此政治人物安排參訪的行程較多(李俊達, 2010)，中央也可能分配愈多的補助款，例如該地區有較發達的工商業，將會獲得較多的補助，再則積極參與政治及高度動員的選民容易獲得較多的資源分配，形成不公平的情形(陳海雄，2005)。因此當地方的經濟發展支出愈高，可能當地進行較多的公共建設，也可能是中央補助款分配愈多的地方，

4、前一年補助款：

由於我國預算編製實務上往往會參考前一年的預算，因此將前一年的補助款納入分析，Hankins et al. (2017)稱之為延遲變數 (a lagging variable)，如果不包含延遲因變數，則意味著國會議員、總統或國會在政治上保持一致的利益不會延伸到隨後的幾年。然而 Berry et al. (2010)認為撥款或經費分配一旦經通過，如果總統不要當年內完全使用支付這些款項，那麼這種「溢出」會影響地方在以後幾年中獲得的撥款資助金額。因此，補助款或利益不一定在 1 年內全部收到，如果不考慮這種溢出效應，可能會誇大國會議員於國會中占多數或總統黨派的影響。

此外，Larcinese, Rizzo, and Testa (2013)提出需要納入延遲變數的原因，除了補助款有滯後的原因，在撥款過程的複雜性意味著新的預算將嚴重依賴於以前的預算。其次，經費補助為預算過程的需求規範面向，強調申請補助和預算過程參考先前預算。最後，則是對保證補助款在下一個財

政年度不會低於之前指定的數額。羅清俊、詹富堯（2012）的研究便發現計畫型補助款在縣市的分配存在明顯的預算慣性，並且補助預算的分配也反映了地方財政結構以及補助需求，因此本研究納入前一年補助款為自變數，檢視補助款編列慣性的可能狀況，並控制前一年補助款的延遲與外溢至次年的效應。

表 7：研究變數一覽表

代號	變數名稱	操作型定義	資料來源
Y	補助款	地方補助與協助收入，並取對數值	行政院主計總處
Y1	計畫型補助	地方補助與協助收入扣除一般性補助與專案補助，並取對數值	
Y2	一般性補助	一般性補助款，並取平方根	
Y3	專案補助	專案補助款，並取平方根	
X1	中央選舉年	中央選舉年前 1 年，虛擬數值為 1，其他年度為 0	中選會選舉資料庫
X2	總統任期	第一任數值為 1，第二任為 0	
X3	民進黨執政	民進黨執政數值為 1，非民進黨執政數值為 0	
X4	總統支持度	現任總統於前次總統選舉於縣市的得票率(%)	
X5	執政黨籍立委比例	縣市立委與中央執政黨同黨比例(%)	
X6	垂直一致	縣市首長與執政黨是否同黨派(垂直一致性政府虛擬變數為 1，其他情況為 0)	
X1* X2	中選年*任期	中選年與總統任期交互作用變數，以乘積表示	
X7	戶籍登記人口數	指在某地區設有戶籍之國民，於統計日不論其是否住在戶內，均為人口數，並取對數值	中華民國統計資訊網
X8	自籌財源比例	$[(歲入 - 補助及協助收入 - 統籌分配稅收入) / 歲入] * 100$	
X9	經濟發展支出	關於縣(市)辦理農業、工業、交通及其他經濟服務等支出均屬之，並取對數值。	
Yt_1	前一年補助款	t_1 為補助款的前一年數，Yt_1 為前 1 年的中央補助款，Y1t_1 為前 1 年的計畫性補助款，Y2t_1 為前 1 年的一般性補助款，Y3t_1 為前 1 年的專案補助款，補助款皆以 2008 年為基期。	行政院主計總處

第三節 研究程序

一、研究資料處理

本研究資料包含22個縣市、12個年度共264個觀察值，匯集了時間序列(time series)及橫斷面(cross sectional)兩項要素，屬於所謂的集合(pooled)或縱橫(panel)資料。縱向資料部分，包含2008至2019年等12個年度的資料，橫向資料部分，則包含22個縣市的相關資料，屬於縱橫資料(panel data)。

由於資料的縱橫特性，如以最小平方法(ordinary least squares, OLS)進行估計，可能忽略橫斷面或時間序列資料的差異性，產生無效的估計結果，因此本研究將採取縱橫資料的迴歸分析，並以Stata.16統計軟體進行分析。使用縱橫資料除了有較多的觀察值和較大的自由度以增加計量模型變異量的效率(efficiency)外，還可歸納出幾項優點(張紹勳, 2016)：

- (一)可以控制個體差異性，反映橫斷面個體特性的差異。
- (二)縱橫資料的樣本較多，可以增加自由度來減低變數間之共線性問題，能提升估計值的效果。
- (三)同時具有橫斷面所代表之個體差異與時間序列所代表之動態性的兩項功能，故能更有效、合理反應動態調節的過程。
- (四)可以控制橫斷面、時間序列模型觀察不到的因子，減少估計偏誤。
- (五)相對於橫斷面和時間序列，縱橫資料可以建構和檢定更複雜的模型和假設。

在研究資料部分，進行研究分析前，將先利用統計軟體變數進行檢視常態分配情況，根據幕階變換的直方圖(Histograms of transforms according to ladder of powers)，顯示各依變數之中央補助款、計畫型補助款取對數值，以使呈現常態分配，另一般性補助款及專案補助款則取平方根。自變數部分，如以百分比呈現者則維持百分比數值，如前次總統選舉得票率、執政黨立委比例及自籌款比

例等，另各縣市人口數、經濟發展支出等取對數，以使呈現常態分配(如圖 6)。



圖 6：主要研究變數根據冪階變換的直方圖

資料來源：自行繪製

二、研究資料檢定

訂定研究模型與各項依變數、自變數後，在分析之前將先檢定各變數是否有單根與共線性問題，如果單根存在，顯示研究資料為非定態的時間序列，會造成假性迴歸，因此使用Levin, Lin, and James Chu (2002)所提出的單根檢定(Unit root

test)，簡稱LLC檢定，如在顯著水準以下則拒絕 H_0 ，表示單根不存在，如果無法拒絕 H_0 ，便將資料進行一階差分，直到資料全部資料變成定態為止。

此外，亦將檢視各模型中自變數共線性(collinearity)，當2個（或以上）的自變數互不獨立(即彼此相關)，就是具有「共線性」。「共線性」會使迴歸模型中存在著重複的自變數，提高某一自變數的解釋力與預測力，使得理論的建構不正確，因此使用變異膨脹因子(Variance Inflation Factor, VIF)進行共線性檢定，判斷多元線性迴歸模型的自變數之間是否獨立，VIF值越小越好，若VIF值 >10 ，表示自變數存在共線性，則應刪除該自變數。

三、模型檢定與選用

本研究以縱橫資料(panel data)進行分析，縱橫資料亦可譯成「面板資料」、「追蹤資料」，是用來描述一個總體中某一群指定樣本在一段時間的情況，並對樣本中每一個樣本單位都進行多重觀察。這種多重觀察既包括對樣本單位在某一時期(時點)上多個特性進行觀察，也包括對該樣本單位的這些特性在一段時間的連續觀察。

縱橫資料具有雙維性質，具有橫斷面的縣市別(id)與期間(t)，可使資料具豐富性，用以處理不同個體間異質性，提升估計效率，增加自由度，降低線性重合程度，以減少估計偏誤。

由於不同期間的變數期解釋能力可能不同，因此針對不同期間的差異來進行估計，並以最小平方方法(ordinary least squares, OLS)、固定效果(fixed effect, FE)與隨機效果(random effect, RE)等統計分析模型加以運算，並依據 F 檢定、LM 檢定、Hausman test 等分別進行檢定比較模型的差異，再加以選用(如圖 7)。由於普通最小平方方法(OLS)、固定效果(FE)、隨機效果(RE)這三種分析模型主要差異在於截距項的假設不同，普通最小平方方法(OLS)所有樣本截距項皆相同，固定效果模型則是每一個個體截距項皆相同，隨機效果模型之截距則是對 y 平均的影響+隨機誤差或個體間誤差+個體內誤差(如表 8)。

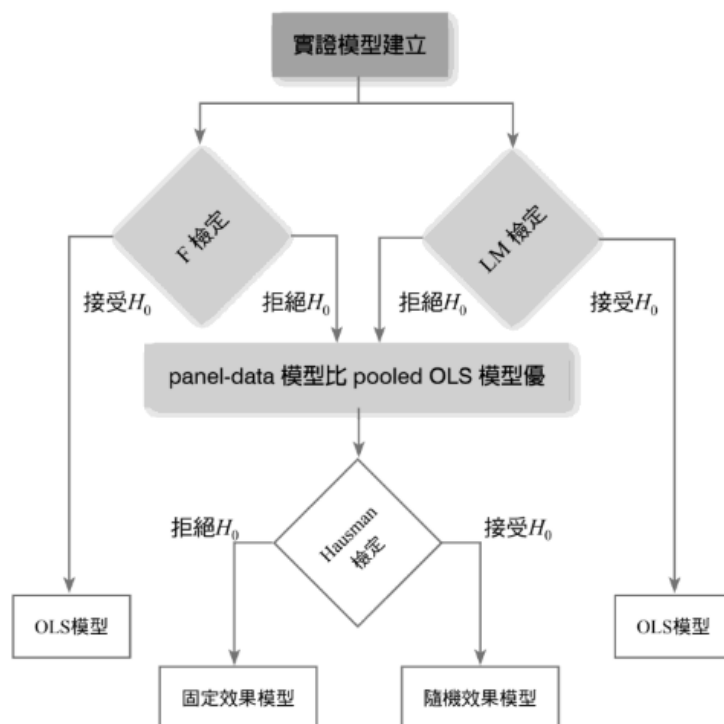


圖 7：縱橫資料迴歸模型檢定流程圖
資料來源：張紹勳(2016：159)

表 8：縱橫資料迴歸分析不同模型估計法之截距項

估計方法	截距項(以 α 表示)	說明
普通最小平方法(OLS)	$\alpha_{it} = \alpha$	所有樣本截距項皆相同
固定效果模型	$\alpha_{it} = \alpha_i$	每一個個體截距項皆相同
隨機效果模型	$\alpha_{it} = \mu + \gamma_i$ 或 $\alpha_{it} = \mu_{it} + \varepsilon_{it}$	對 y 平均的影響+隨機誤差 或 個體間誤差+個體內誤差

資料來源：整理自張紹勳(2016)

依據Hausman test進行檢定，將偵測檢定並選擇固定效果或隨機效果模型，當個體效果與解釋變數間無相關的虛無假設成立下，固定效果模型與隨機效果模型所得到的估計值符合一致性，但固定效果模型不具效率；當個體效果與解釋變數之間有相關的對立假設，則是隨機效果模型不具效率。因此，當截距項(α_{it})和解釋變數(regressors)不具相關性時，採用隨機效果模型較為適合；反之，若截距項和解釋變數間具相關性時，則應採用固定效果模型較為適合(張紹勳, 2016)：

當樣本不存在個體差異時，OLS 估計量(estimator)為有效的估算，因此可以逕行採用傳統的 OLS 混合模型，當樣本存在個體差異時，則應選用縱橫數據分析模型，且必須判定固定效應模型(FE Model)或隨機效應模型(RE Model)何者為適宜的估算模型。為判定樣本是否存在個體差異，需進一步判定合宜的縱橫模型，本文將進行模型之 F 檢定、LM 檢定，以確認縱橫資料模型比 pooled OLS 適當，再以 Hausman 檢定進行固定模型或隨機模型的選用。

Husman檢定檢定 α_{it} 與 X_{kit} 有無統計相關所採用的Hausman test，步驟如下：

1、虛無假設

若隨機效果模型的截距項與解釋變數間具有相關性，則會產生偏誤，應使用固定效果模型；若截距項的誤差項與解釋變數無關，則使用隨機效果模型。

$H_0 : E(\alpha_{it}, X_{kit})=0$ ，表示 α_{it} 與 X_{kit} 無統計相關。

$H_1 : E(\alpha_{it}, X_{kit})\neq 0$ ，表示 α_{it} 與 X_{kit} 有統計相關。

2、Hausman test 統計檢定

假若 α_{it} 與 X_{kit} 具有相關性，此時固定效果模型估計量 β 為一致且有效的；相反的隨機效果模型之估計量則會產生偏誤且不一致，此時應選擇固定效果模型。而若 α_{it} 與 X_{kit} 不存在相關性(相關性=0)，則固定效果估計量為一致但不具有有效性，而以隨機效果模型之估計量為一致且有效性，故應選擇隨機效果模型。

3、決策法則

若接受 H_0 ，則採用隨機效果模型較為適切。

若拒絕 H_0 ，則採用固定效果模型較為適切。

第四章 論文大綱

本研究章節之第一章至第三章為研究計畫書，第四章至第五章為後續研究將進行之內容。

第四章之研究內容將依研究問題對各項研究假設進行分析檢視，第一節將進行各項變數資料的描述統計、相關性分析，並針對研究變數進行共線性檢定、單根檢定，再依 Husman 檢定結果選用統計分析模型；第二節將針對研究模型 1：政治景氣模型的實證結果進行分析，2008-2019 年影響補助款分配的分配的各项政治因素假設是否成立，透過縱橫資料分析政治景氣與補助款分配的關聯；第三節則將針對研究模型 2：政治景氣與縣市政治特質模型的實證結果進行分析，透過縱橫資料分析政治景氣、縣市政治特質與補助款分配的關聯；第四節將說明其他研究結果如人口數、自有財源及建設經費等與助款分配關聯。

第五章將依據第四章研究內容，摘述各項研究內容，並對照過去相關研究結果進行對照討論，並說明我國中央補助款較為傾向何種政治景氣循環模型，並據此提出相關建議。

綜上，本研究章節之安排如下：

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

第二節 研究目的

第三節 研究範圍

第四節 名詞解釋

第二章 文獻檢視

第一節 府際補助款

第二節 政治景氣循環

第三節 影響資源分配其他政治因素

第三章 研究方法

第一節 資料來源

第二節 研究模型與變數

第三節 研究程序

第四章 研究結果

第一節 資料描述與檢定

第二節 主要研究結果一

第三節 主要研究結果二

第四節 其他研究結果

第五章 結論與建議

第一節 研究摘要

第二節 結論與討論

第三節 研究建議

參考文獻

中文部分

- 王宏文、柯昀伶、孫寧，2018，〈地方派系的資源配置策略：以嘉義縣社區營造資源為例的個案研究〉，《人文及社會科學集刊》，30(2)：163-205。
- 王志良、詹富堯 & 吳重禮，2012，〈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〉，《政治科學論叢》，51:51-90。
- 王鼎銘，2006，〈政治與經濟間的交錯：政治景氣循環理論的發展評析〉，《公共行政學報》，20：161-172。
- 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。
- 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。
- 李長晏，2016，〈如何強化中央與地方府際合作協調機制〉，《國土及公共治理季刊》，4(3)：42-57。
- 李俊達，2010，〈總統得票率、地方補助款與行程安排之相關性探討〉，《選舉研究》，17(2)：71-102。
- 林怡均、黃紀，2009，〈執政黨資源分配的邏輯：2001-2008 年的補助款分析〉，「2009 年台灣政治學會年會暨「全球競爭、民主鞏固、治理再造」學術研討會」(2009 年 11 月)，新竹：玄奘大學。
- 姚名鴻，2012，〈我國一般性與計畫型補助款分配之政治經濟分析〉，《臺灣民主季刊》，9(4)：191-225。
- 紀孟君、鄭夙芬、鄭期緯，2011，〈當我們「同在一起」：旗艦競爭型計畫之社區

- 組織結盟歷程探討》，《台灣社區工作與社區研究學刊》，1(1)：127-168。
- 陳冠備，2019，〈蔡英文：農民退休制 像軍公教一樣〉，自由時報，政治版，
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1334391>，2019/11/25。
- 張淑珠，2019，〈中央補助款到底有沒有分藍綠？〉，台灣新生報，
<http://61.222.185.194/> (2019/11/08)。
- 張紹勳，2016，《Panel-data 迴歸模型：Stata 在廣義時間序列的應用》，臺北市：五南。
- 張慈佳，2000，〈地方經濟之政治景氣循環現象：以臺灣地區之縣市長選舉為例〉，《國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學》，10(3)：362-377。
- 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。
- 傅彥凱，2002，〈民主政治下的經濟政策制定：政治景氣循環理論之分析〉，《中國行政評論》，11(3)：139-163。
- 傅彥凱，2006，〈地方政府預算制定之政治經濟分析：政治預算循環的觀點〉，選舉研究，13(1)：119-162。
- 游亦安，2011，《中央政府特別預算「常態性」編列之研究》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 馮永猷，2013，《府際財政》，南投縣：暨大府際關係中心。
- 黃國敏，2011，〈政治景氣循環理論之實證分析：竹竹苗區域研究〉，《玄奘管理學報》，8(1)：1-25。
- 黃國敏，2014，〈政治景氣循環理論之實證分析：彰化縣個案研究〉，《中華行政學報》，14：127-138。
- 黃國敏，2015，〈政治景氣循環理論之實證研究：桃竹苗整合資料分析〉，《社會研究學報》，1(2)：25-42。
- 蔡昕俞，2013，〈台灣總統大選與經濟成長的政治景氣循環—1996-2012〉，《臺灣民主季刊》，10(1)：36-69。

- 葉永騫、侯承旭，2019，〈蘇揆宣布高鐵南延屏東 高捷紅線規劃延伸東港潮州〉，自由時報，生活版，<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1316916> (2019/09/11)。
- 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，2001，《台灣分配政治》，臺北市：前衛。
- 羅清俊、萬榮水，1999，〈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。
- 羅清俊、詹富堯，2012，〈立法委員特殊利益提案與中央政府計畫型補助款的分配：從民國 94 年至 98 年之資料探析〉，《公共行政學報》，42：1-31。
- 黃瓊如、何艷宏、林姿吟，2012，〈選舉、制衡與公共支出配置：我國地方政府的實證分析〉，《選舉研究》，19(2)：101-128。

西文部分

- Alesina, A. 1987. "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game." *The Quarterly Journal of Economics* 102(3): 651-678.
- Alesina, A., & Roubini, N. 1992. "Political Cycles in OECD Economies." *Review of Economic Studies* 59(4): 663-688.
- Alesina, A., Roubini, N., & Cohen, G. 1997. *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Baron, D. P. 1991. "Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control." *American Journal of Political Science* 35(1): 57-90.
- Berry, C. R., Burden, B. C., & Howell, W. G. 2010. "The President and the Distribution of Federal Spending." *American Political Science Review* 104(4): 783-799.

- Bertelli, A. M., & Grose, C. R. 2009. "Secretaries of Pork? A New Theory of Distributive Public Policy." *The Journal of Politics* 71(3): 926-945.
- Bertelli, A. M., & McCann, P. J. C. 2018. "Decentralizing Pork: Congressional Roll-Call Voting, Decentralized Administration, and Distributive Politics." *Legislative Studies Quarterly* 43(1): 69-100.
- Bill, K. 2018. "Political Business Cycles in Australia Elections and Party Ideology." *Journal of Time Series Econometrics* 11(2): 20170012.
- Bohn, F. 2018. "Political cycles: Beyond rational expectations." *PLOS ONE* 13(10).
In <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0203390>.
Latest update 11 Octor 2018.
- Bohn, F., & Veiga, F. J. 2019. "Political opportunism and countercyclical fiscal policy in election-year recessions." *Economic Inquiry* 57(4): 2058-2081.
- Brender, A., & Drazen, A. 2005. "Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies." *Journal of Monetary Economics* 52(7): 1271-1295.
- Cadot, O., Röller, L.-H., & Stephan, A. 2006. "Contribution to productivity or pork barrel? The two faces of infrastructure investment." *Journal of Public Economics* 90(6): 1133-1153.
- Christenson, D. P., Kriner, D. L., & Reeves, A. 2017. "All the President's Senators: Presidential Copartisans and the Allocation of Federal Grants." *Legislative Studies Quarterly* 42(2), 269-294.
- Clark, W. R., Reichert, U.N. Lomas, S. L., & Parker, K. L. 1998. "International and Domestic Constraints on Political Business Cycles in OECD Economies." *International Organization* 52(1): 87-120.
- Congressional Research Service. 2019. "*Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues*. (R40638)." in <https://crsreports.congress.gov>. Latest update 2019.

- Cukierman, A., & Meltzer, A. H. 1987. "A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government and the Benefits of a Constitution." *Economic Inquiry* 25(2): 363-365.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. 1986. "Electoral Politics as a Redistributive Game." *The Journal of Politics* 48(2): 370-389.
- Dixit, A., & Londregan, J. 1996. "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics." *The Journal of Politics* 58(4): 1132-1155.
- Downs, A. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper.
- Drazen, A. 2001. The political business cycle after 25 years. In K. R. In B. S. Bernanke (Ed.), *NBER macroeconomics annual* (Vol. 15, pp. pp. 75–138). Cambridge, MA: National Bureau of Economics Research.
- Duverger, M. 1969. "Political parties, their organization and activity in the modern state." / *Maurice Duverger* (3rd ed. / translated by Barbara and Robert North ; with a foreword by D. W. Brogan. ed.). London: Methuen.
- Fisher, R. C. 2007. *State & local public finance* (3rd ed. ed.). Australia: Thomson/South-Western.
- Fleck, R. K. 1999. "The Value of the Vote: A Model and Test of the Effects of Turnout on Distributive Policy." *Economic Inquiry* 37(4): 609-623.
- Glaurđić, J. & Vuković, V. 2017. "Granting votes: exposing the political bias of intergovernmental grants using the within-between specification for panel data." *Public Choice* 171(1): 223-241.
- Golden, M., & Min, B. 2013. "Distributive Politics Around the World." *Annual Review of Political Science* 16(1): 73-99.
- Gonschorek, G. J., Schulze, G. G. & Sjahrir, B. S. 2018. "To the ones in need or the ones you need? The political economy of central discretionary grants – empirical evidence from Indonesia." *European Journal of Political Economy*

54: 240-260.

González, L. 2016. "Presidential Popularity and the Politics of Distributing Federal Funds in Argentina." *Publius The Journal of Federalism* 46, pjw001.

Hankins, W., Hoover, G., & Pecorino, P. 2017. "Party polarization, political alignment, and federal grant spending at the state level." *Economics of Governance* 18(4):

Hibbs, D. A. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy." *The American Political Science Review* 71(4): 1467-1487.

Hoover, G. A. & Pecorino, P. 2005. "The Political Determinants of Federal Expenditure at the State Level." *Public Choice* 123(1): 95-113.

Hung, L.-C. & Hsieh, Y.-T. 2016. "Political Business Cycle in Taiwan—Evidence from Central Government Expenditures." *International Journal of Public Administration* 39(4): 249-257.

Joanis, M. 2011. "The road to power: partisan loyalty and the centralized provision of local infrastructure." *Public Choice* 146(1/2): 117-143.

Kalecki, M. 1943. "Political aspects of full employment." *The Political Quarterly* 14(4): 322-330.

Kang, W. C. 2015. "Electoral cycles in pork barrel politics: Evidence from South Korea 1989–2008." *Electoral Studies* 38: 46-58.

Kang, W. C. 2018. "Presidential pork barrel politics with polarized voters." *Political Geography* 67: 12-22.

Kauder, B., Potrafke, N., & Reischmann, M. 2016. "Do politicians reward core supporters? Evidence from a discretionary grant program." *European Journal of Political Economy* 45: 39-56.

Kleider, H., Röth, L. & Garritzmann, J. L. 2018. "Ideological alignment and the distribution of public expenditures." *West European Politics* 41(3): 779-802.

Kriner, D. L. & Reeves, A. 2012. "The Influence of Federal Spending on Presidential

- Elections.” *American Political Science Review* 106(2): 348-366.
- Kriner, D. L. & Reeves, A. 2015. “Presidential Particularism and Divide-the-Dollar Politics.” *American Political Science Review* 109(1): 155-171.
- Larcinese, V., Rizzo, L., & Testa, C. 2006. “Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President.” *The Journal of Politics* 68(2): 447-456.
- Larcinese, V., Rizzo, L., & Testa, C. 2013. “Why Do Small States Receive More Federal Money? U.S. Senate Representation and the Allocation of Federal Budget.” *Economic & Politics* 25(3): 257-282.
- Leertourwer, E. & Maier, P. 2002. “International and Domestic Constraints on Political Business Cycles in OECD Economies: A Comment.” *International Organization* 56(1): 209-221.
- Levin, A., Lin, C.-F., & James Chu, C.-S. 2002. “Unit root tests in panel data: asymptotic and finite-sample properties.” *Journal of Econometrics* 108(1): 1-24.
- Levitt, S. D. & Snyder, J. M. 1995. “Political Parties and the Distribution of Federal Outlays.” *American Journal of Political Science* 39(4): 958-980.
- Lowi, T. J. 1964. “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory.” *World Politics* 16(4): 677-715.
- McCarty, N. M. 2000. “Presidential Pork: Executive Veto Power and Distributive Politics.” *American Political Science Review* 94(1): 117-129.
- Mehiriz, K. 2017. “The use of intergovernmental grants to municipalities for electoral purposes by subnational governments.” *Local Government Studies* 43(2): 274-290.
- Migueis, M. 2013. “The Effect of Political Alignment on Transfers to Portuguese Municipalities.” *Economics & Politics* 25(1): 110-133.
- Nordhaus, W. D. 1975. “The Political Business Cycle.” *Review of Economic Studies*

42(2): 169.

- Price, S. 1998. "Comment on 'The Politics of the Political Business Cycle.'" *British Journal of Political Science* 28: 201-210.
- Reynolds, C. L. 2014. "State politics, tuition, and the dynamics of a political budget cycle." *Empirical Economics* 46(4): 1241-1270.
- Rogoff, K. 1990. "Equilibrium Political Budget Cycles." *The American Economic Review* 80(1): 21-36.
- Rogoff, K., & Sibert, A. 1988. "Elections and Macroeconomic Policy Cycles." *The Review of Economic Studies* 55(1): 1-16.
- Schick, A. 2007. *The federal budget : politics, policy, process* . Washington, D.C: Brookings Institution Press. Retrieved April 29, 2020, from www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpf1f
- Schultz, K. A. 1995. "The Politics of the Political Business Cycle." *British Journal of Political Science* 25(1): 79-99.
- Shugart, M. & Carey, J. 1992. *Presidents and assemblies : constitutional design and electoral dynamics*. England, Cambridge : Cambridge University Press.
- Taylor, A. J. 2008. "The Presidential Pork Barrel and the Conditioning Effect of Term." *Presidential Studies Quarterly* 38(1): 96-109.
- The Center on Budget and Policy Priorities. 2018. "Federal Aid to State and Local Governments." in <https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/federal-aid-to-state-and-local-governments>. Latest update 19 April 2018.
- Wallis, J. J. 1987. "Employment, Politics, and Economic Recovery during the Great Depression." *The Review of Economics and Statistics* 69(3): 516-520.
- Wright, G. 1974. "The Political Economy of New Deal Spending: An Econometric Analysis." *The Review of Economics and Statistics* 56(1): 30-38.

附錄

中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法

修正日期：民國 105 年 09 月 14 日

第 1 條

本辦法依財政收支劃分法第三十條第二項及地方制度法第六十九條第三項規定訂定之。

第 2 條

本辦法之用詞，定義如下：

一、準用直轄市規定之縣：指依地方制度法第四條第二項準用直轄市規定之縣。

二、基本財政收支差短：指基本財政支出扣除基本財政收入後之數額。

三、基本財政支出，指下列七目金額之合計數：

(一)正式編制人員人事費：指正式編制人員本俸、加給、生活津貼、退休撫卹金及保險費之合計數。

(二)正式編制警政、消防人員超勤加班費。

(三)依國民年金法、農民健康保險條例、老年農民福利津貼暫行條例及中低收入老人生活津貼發給辦法之相關規定，應由各直轄市、準用直轄市規定之縣及縣(市)政府負擔之社會保險及社會福利費用。

(四)基本辦公費及員警服裝費：按正式人員員額數及中央核定標準編列。

(五)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。

(六)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。

(七)對於公立醫療院所之補助經費。

四、基本財政收入：指稅課收入扣除依地方稅法通則徵收之稅課收入後之數額。稅課收入由行政院主計總處洽商財政部參酌以往年度實徵情形及經濟成長趨勢等檢討估列。

五、自有財源比率：指歲入扣除補助及協助收入後占歲出之比率。

第 3 條

中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣(市)政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助：

- 一、一般性補助款補助事項，包括直轄市、準用直轄市規定之縣及縣(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補助經費。
- 二、計畫型補助款之補助範圍，以下列事項為限：
 - (一)計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。
 - (二)跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫。
 - (三)具有示範性作用之重大建設計畫。
 - (四)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。
- 三、中央對於直轄市及縣(市)政府重大事項之專案補助款。

中央對下列事項應優先予以補助：

- 一、前項第一款規定之直轄市、準用直轄市規定之縣及縣(市)基本財政收支差短。
- 二、對於跨區域之建設計畫或合作事項。

第 4 條

中央依前條第一項第一款規定定額設算之補助經費及第三款之專案補助款，得視實際需要，限定其支用範圍、支出用途或應優先辦理之施政項目及內容，受補助直轄市、準用直轄市規定之縣及縣(市)政府如有違反前述限制規定者，中央得就其違反部分予以停撥或扣減當年度或以後年度一般性補助款。

前項補助經費之分配方式，由行政院主計總處另定之。

第 5 條

中央為辦理財政收支劃分法第三十五條之一第二項、第三十七條第四項及地方制度法第七十一條第二項所規定之事項，得就直轄市與縣(市)政府施政計畫之執行效能、年度預算編製或執行情形、相關開源節流績效等進行監督及考核，並得依考核結果增加或減少當年度或以後年度一般性補助款；考核規定，由行政院定之。前項直轄市及縣(市)政府年度預算編製或執行情形，包括下列事項：

- 一、縣政府應依財政收支劃分法第三十一條及地方制度法第六十九條第三項規定，並本公開及公平合理原則訂定對鄉(鎮、市)公所之補助辦法，明定補助項目、補助對象、補助比率及處理原則。
- 二、直轄市及縣(市)政府對於直轄市及縣(市)議員所提之地方建設建議事項，應

規定其範圍與透明公開之審議程序及客觀之審議標準，不得以定額分配方式處理；實際執行時，應確實依預算法及政府採購法等相關規定辦理，並將辦理情形於行政院主計總處規定期限內函送該總處。

三、直轄市及縣(市)政府對於民間團體之補(捐)助，除須由申請補助團體提出計畫審核後，始核定補助額度外，其餘應於預算書上明列項目、對象及金額，不得以定額分配或墊付方式處理；如有涉及財物或勞務之採購，應依預算法及政府採購法等相關規定辦理。

第 6 條

中央為瞭解直轄市及縣(市)與其所轄鄉(鎮、市)之財政狀況及補助經費支用情形，得請直轄市及縣(市)政府提供相關預、決算資料與縣統籌分配稅款分配辦法及縣對鄉(鎮、市)公所之補助辦法，直轄市及縣(市)政府不得拒絕；其不予提供時，中央得減少當年度或以後年度一般性補助款。

第 7 條

中央對直轄市、縣(市)政府之計畫型補助款，除第三條第一項第三款之專案補助款、第九條所定之酌予補助事項及專案報經行政院核准者外，其補助事項及最高補助比率應依附表一所定辦理。

第 8 條

中央對直轄市及縣(市)政府之計畫型補助款，應依財力級次給予不同補助比率，除臺北市政府列為第一級外，其餘直轄市及縣(市)政府應依最近三年度決算審定數之自有財源比率之平均值為其財力，並依序平均分列級次如下：

一、直轄市政府列為第二級至第三級。

二、縣(市)政府列為第三級至第五級。

前項直轄市及縣(市)政府之財力級次，於依地方政府財政紀律異常之控管機制運作期間列為第五級。

第一項平均值，由行政院主計總處每三年檢討一次。

第 9 條

中央對直轄市、縣(市)政府之計畫型補助款，得就附表二所定事項酌予補助。

前項酌予補助事項，應依下列規定辦理：

一、中央應依前條規定之財力級次給予不同補助比率，且最高補助比率不得超過百分之九十。但具鄰避性質之環保設施工程與原住民族重要建設計畫及專

案報經行政院核准者，不在此限。

二、中央政府各主管機關應就補助項目、補助比率與計畫評比標準及相關程序等訂定處理原則。

第 10 條

第七條及前條所定中央對直轄市、縣(市)政府之計畫型補助款，均不含土地取得及維護費用。但專案報經行政院核准者，不在此限。

依前項但書規定專案報經行政院核准補助土地取得費用者，其補助方式如下：

- 一、應以計畫核定當年度之市價為補助土地取得費用之基準。
- 二、計畫核定後市價如有調漲，其調漲部分應由受補助之直轄市、縣(市)政府自行負擔。
- 三、計畫核定過程中，如經查明市價之變動有異常時，中央對於不合理增加之土地取得費用，不予補助。

第 11 條

中央政府各主管機關於直轄市及縣(市)政府辦理下列事項具有顯著績效時，得調增其計畫型補助款之補助比率，不受第七條及第九條補助比率之限制：

- 一、促進民間參與公共建設。
- 二、配合政府整體經濟建設發展吸引廠商投資。

前項第二款之投資屬高污染性產業者，應優先調增其補助比率。

第 12 條

直轄市、縣(市)政府有下列情形之一者，中央應視實際情形酌予減列或減撥補助款：

- 一、年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準等，未依相關法律及行政院訂定之中央及地方政府預算籌編原則辦理。
- 二、有依法得徵收之財源而不徵收。

第 13 條

直轄市、縣(市)政府有下列情形之一者，中央得自以後年度對各該政府補助款中予以扣減部分補助款抵充：

- 一、未依財政收支劃分法第三十七條第二項、第三項及相關法律規定負擔應負擔之經費。
- 二、未依地方制度法第七十六條第四項規定支付被代行處理應負擔之費用。

第 14 條

中央政府各主管機關對直轄市、縣（市）政府申請計畫型補助款，應依下列規定辦理：

- 一、於確定次一年度計畫型補助款補助項目後，按各該補助項目性質，訂定明確與客觀之審查、評比標準及財務計畫檢核基礎等規範，通知直轄市、縣（市）政府於一定期限內提出申請，並副知相關鄉（鎮、市）公所及學校。
 - 二、對於直轄市、縣（市）政府申請之補助計畫，應先審核其對所轄鄉（鎮、市）、區與學校補助之周延性及合理性，經審核結果具周延性及合理性者，再邀集相關人員依前款所定規範進行審查、評比及檢核作業。
 - 三、依前款完成審查後，應就直轄市、縣（市）政府所提補助計畫評定成績並排列優先順序依序補助。
 - 四、對於前款所核定之補助計畫，應切實敘明補助之對象、項目及金額，另副知相關鄉（鎮、市）公所及學校，並於網站公告。
- 直轄市、縣（市）政府執行補助計畫時，如有未依中央政府各主管機關規定編列或撥付應分擔款，或執行績效不佳等情形者，各該主管機關得縮減或取消補助，並由原未獲補助之計畫項目依序遞補。

第 15 條

中央政府各主管機關應就本機關與所屬機關計畫型補助款之執行，訂定共同性或個別計畫之管考規定；其管考內容及方式如下：

- 一、明定補助計畫之辦理期程及完成期限。
- 二、訂定補助計畫執行之查核點及管考週期，並定期進行書面或實地查核。
- 三、前款查核之項目，包括計畫執行進度、整體經費與補助款支用情形、受補助之直轄市、縣（市）政府內部控管機制、計畫執行及執行完竣後使用之效益等。

中央政府各機關辦理之管考結果，應於年度終了後三個月內在該機關網站公布，並得作為增加或減少對各該直轄市、縣（市）政府以後年度計畫型補助款補助額度之參據。

第 16 條

中央政府各主管機關應就下列對直轄市、縣（市）政府計畫型補助款相關補助規定，於訂定或修正後一個月內，函送行政院備查：

- 一、酌予補助事項之處理原則。

- 二、計畫審查與評比標準、財務計畫檢核基礎等規範及作業程序。
- 三、共同性或個別計畫之管考規定。

第 17 條

中央政府各主管機關應依照中央政府總預算編製辦法及相關先期作業規定，完成規劃及評估作業並經行政院核定後，再行編列計畫型補助款納入年度預算。

第 18 條

一般性補助款應編列於「補助直轄市及縣市政府」預算科目項下，連同第三條第一項第三款之專案補助款，各受補助之直轄市、縣(市)政府應相對列入其地方預算。

計畫型補助款應編列於中央政府各機關預算項下；中央政府各機關應於補助額度確定後，即先估列直轄市、縣(市)政府分配金額，並於會計年度開始四個月前通知直轄市、縣(市)政府列入其地方預算。直轄市、縣(市)政府編列補助收入時，應註明編列依據，否則不得編列。

前項補助款，直轄市、縣(市)政府應相對編足分擔款，並依計畫實際執行進度按分擔比率撥付支用，不得先行支用補助款或將補助款移作他用；違反者，中央得停撥其當年度或停編以後年度之補助預算。

中央政府各機關有下列情形之一，未能於第二項規定期限內通知直轄市、縣(市)政府時，應敘明理由連同補助項目及金額函報主管機關轉行政院備查：

- 一、補助款須於年度進行中，方可依第十四條第一項各款辦理之評比結果，估列或確定直轄市、縣(市)政府分配金額者。
- 二、補助款具有支應災害或重大緊急事項之準備金性質者。
- 三、補助款係補助延續性工程項目，且須視前一年度實際執行進度，方可估列或確定直轄市、縣(市)政府分配金額者。

第 19 條

中央對直轄市、縣(市)政府補助款之撥付及執行，除應依各年度中央政府各機關單位預算執行要點有關規定辦理外，計畫型補助款並依下列原則處理：

- 一、中央政府各機關應依各項計畫實際經費需求或發包金額與執行進度及地方分擔款支用情形核實撥款，並於撥款時通知直轄市、縣(市)政府。
- 二、各項計畫經費執行結果如有賸餘，其賸餘應按中央補助比率繳回國庫。但補助款賸餘未超過新臺幣十萬元時，該受補助之直轄市、縣(市)政府得免予繳

回。

三、直轄市、縣(市)政府辦理中央政府各機關補助之各項計畫，應確實依核定計畫執行，不得請求追加補助款。如有追加經費者，其追加部分應由各該政府自行負擔。

四、縣政府對所轄鄉(鎮、市)公所如有中央補助款未予轉撥情形，經中央政府主管機關協調仍未轉撥且核定屬災害或緊急事項、配合中央重大政策或建設事項，應於一定期間內完成者，中央政府各機關得逕撥各鄉(鎮、市)公所；逕撥後之處理原則比照前三款規定辦理。已撥縣政府之款項應予以追繳；縣政府未配合辦理繳回者，由其當年度或以後年度之補助款予以扣減抵充。

第 20 條

中央政府各主管機關對直轄市、縣(市)政府未及事先列入其年度預算之補助款，如為因應下列事項，得同意受補助之直轄市、縣(市)政府以代收代付方式執行，並副知行政院主計總處及審計部：

一、災害或緊急事項。

二、配合中央重大政策或建設所辦理之事項，經行政院核定應於一定期限內完成者。

三、中央政府各主管機關依第十四條第一項各款辦理之評比結果，且已依第十八條第四項規定報經行政院備查，並以非普及式方式分配具時效性之補助款。直轄市、縣(市)政府對於依前項規定以代收代付方式執行之補助款，應編製「中央補助款代收代付明細表」，以附表方式列入當年度決算。

第 21 條

第十一條至第十九條規定之細部作業，行政院主計總處得會商中央各主管機關訂定一致性之處理規定。

第 22 條

本辦法中華民國一百零二年一月一日施行前，中央政府各機關對直轄市、縣(市)政府之計畫型補助款，除已發生契約責任或權責之計畫，仍依原核定案辦理外，其餘應依本辦法之規定辦理；凡非屬本辦法規定得予補助事項範圍者，中央政府各機關均不得再行編列。

第 23 條

中央政府附屬單位預算特種基金及具特定財源之收支併列經費，各依其所定用途編列及執行，不適用本辦法之規定。

直轄市、縣(市)政府於依地方政府財政紀律異常之控管機制運作期間，執行中央計畫型補助款及編列或撥付分擔款，依該控管機制及行政院核定之相關配套措施辦理部分，不適用第十四條第二項及第十八條第三項規定。

第 24 條

本辦法除第二條第三款第三目自中華民國一百零一年七月一日施行、第十條第二項自一百零一年九月一日施行外，自一百零二年一月一日施行。

本辦法修正條文除中華民國一百零五年一月四日修正發布之第二十三條條文自一百零四年七月十五日施行、一百零五年九月十四日修正發布之條文自一百零六年一月一日施行外，自發布日施行。