

第一章 緒論

本研究主要是探討從 1995-2005 年間，台灣直轄市補助款之變動原因分析。在 1995-2005 間台灣發生了許多在預算以及政治上的重大變革，而計畫型補助款在學理上是較容易受到政治變動而影響的預算表現，而在台灣是否可從直轄市補助款之變動得其驗證亦或並無關聯，此乃本研究研究之重點。並且在台灣政治變動的 1995-2005 間，其激烈選戰的總統以及直轄市的選舉年，計畫型補助款是否會同樣會表現出政治影響預算的情形？希冀以本研究，得到更加清楚直轄市計畫型補助款之變動成因，並且更了解計畫型補助款目前所帶來的實質性預算功能以及是否具有特殊政治意義。

本論文共分為五大章，第一章緒論，先對論文主體作一完整性的說明，敘述本論文的研究動機與目的、說明研究範圍與研究流程。第二章文獻探討，從預算理論分析出發，進而對台灣近十年的政治與預算歷史脈絡、以及財政制度面與實務面、和補助款內容進行探討與分析。第三章研究設計，主要說明研究問題與研究架構、研究方法與研究流程；第四章研究發現，則說明從 1995-2005 計畫型補助款中說明敘述統計和訪談發現之研究分析。第五章結論與建議則說明本論文之研究發現整理以及後續研究分析。

第一節、研究動機與目的

在學理上，預算決策與政治的關係難以完全釐清，Wildavsky 曾說過”預算即是政治”這樣的名言，他認為「一個國家在一定期間內，爲了達成政治、經濟及社會目的根據所訂定的施政方針，因此其國家整體資源與國民負擔能力爲基礎，所預定的財政收支計畫，都是經由政治程序所作的國家資源的分配」。而在

預算決策中，補助款又是較容易受到政治因素影響的，但是在台灣，「預算即政治」這樣的結論在計畫型補助款上是不是真的呈現這樣的面向不得而知。但可確定的是，當在研究計畫型補助款的變動成因中，政治因素就變成不可不探討的可能性之一。

台灣在近十年間，民主化所帶來政治版圖的變動則是最劇烈的，影響人民日常生活感受最深的，莫過於一次比一次更激烈的選舉活動；但民主化除了產生永不停止的選舉之外，還影響跟人民經濟生活相關的政府預算決策。蘇彩足老師在「民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道」¹中提及，民主化對於預算決策結果的影響如政府歲出的膨脹、預算赤字的產生以及預算結構的改變，這裡指的是說因為強調選舉競爭的民主政治系統中，為了選票，政客喜好提出了各種迎合選民的政策，因此也產生了公共選擇學派所說的，民主社會中隱藏著一種極易造成公共支出過度擴張的「政治偏向」(political bias)(Buchanan and Wagner, 1977)，蘇彩足教授也直言，在台灣，「政治偏向」已浮現輪廓，也因此，台灣預算赤字的增加也就是其代價。而預算結構的改變也是如此，因應選舉文化，我國政治人物也以增加各類社會福利政策來拉攏選民，而這 1990 年代之後開始白熱化，當時執政的國民黨政府面臨在野黨的強力競爭下，也修改之前威權體制前對於社會福利政策不重視的情況，因此我國的社會福利在預算結構中的比重也慢慢增大。

事實上在近十年間，正是台灣選舉競爭相當激烈的時間區間，因此在本研究中，也以 1995-2005 為研究的時間範圍，因為在此區間中發生了台灣許多重要的政治變革中。解釋來看，2000 年總統大選的首度政黨輪替-綠色執政，以及兩個直轄市藍綠的連續執政，這代表兩個重要的意義指標，一為中央主導的政治力量異主，二為台灣南北兩頭的顏色深化區塊的產生。在台灣進行第一次的政黨輪替

¹ 本篇收錄在朱雲漢、包宗和主編，2000，民主轉型與經濟衝突-90 年代台灣經濟發展的困境與挑戰，第三章中。

的時候，其獲勝的民進黨政府的競選口號中就有照顧台灣南部民眾的競選支票，而在執政之後，我們也可以從大型國家重要慶典或者國宴從台灣轉移到南台灣或者是中台灣的活動展現，不管南台灣是否已經成為台灣新重點城市此並尚無定論，但是我們的確看到台北似乎已慢慢走出台灣從前唯一光環的照射地點。台北直轄市光環的轉移，有許多合理懷疑的因素可以解釋，例如城市均衡發展的理由等，但是，是否也可以解釋說，跟台灣選舉競爭的激烈也有關係？或者跟中央與直轄市政治版圖的變遷也有相關？Rubin 認為預算的形成是一種高度的政治活動，涉及到權力的重新分配、選票的擷取與其資源的掠奪等，在台灣選舉激烈的環境之下，預算環境中，又呈現了哪些具有代表性的預算變化？

政黨輪替後，有關財劃法和統籌分配款的地方政府的制度面上的爭議事件陸續產生，當我們把眼光僅看到直轄市與縣轄市等的補助款爭議，或僅看到直轄市和縣市政府的財源平分的問題，也許都只看到一部分的表象。如果我們從檯面上財劃法的直轄市分配來看，台北市政府仍舊是高過高雄市政府的，那麼為什麼在我們現今的第一印象中，會覺得中央現在較重視南部？

政府預算是具有「重分配效果」(retributive effects)的，也就是說政府預算中任何一項支出或收入將使得社會中某些階層或特定團體得到利益或遭受到損失，如果分配方式不變，令人好奇的是，高雄市是否真的有得到中央的額外照顧？也或許，認為民進黨中央政府相對於以前的國民黨並無不同，對於高雄並未特別照顧。只是高雄在不同的首長治理下，其治理的好壞讓城市會有不同的成果表現，認為中央特別照顧高雄市，僅僅是媒體所造成的錯覺而成。但如果中央要對於高雄直轄市有較多的預算額外補助，那到底該從哪邊去做呢？因為在統籌分配款公式的固定的情形下，是沒有辦法多做更動的，並且，在財政制度上的變革，都會引起相當大的政治對立與政治喧擾。因此，如果要在不驚擾不必要的政治對立下，並要給予所謂的額外補助，「計畫型補助款」是否就是最不明顯引起政治爭議下，中央對於南部直轄市的政治幫助方式？

但是這是從學理上「計畫型補助款」為專款專用，向中央申請等，這種政治

導向成分較高的補助方式去假設，事實上「計畫型補助款」在台灣近十年間的變動改變，是否真和政治因素有關，這仍待確認的。因此本論文以分析 1995-2005 的直轄市「計畫型補助款」的變動，去探討其政治因素的成因是否存在，以及是否有其他的變動因素。

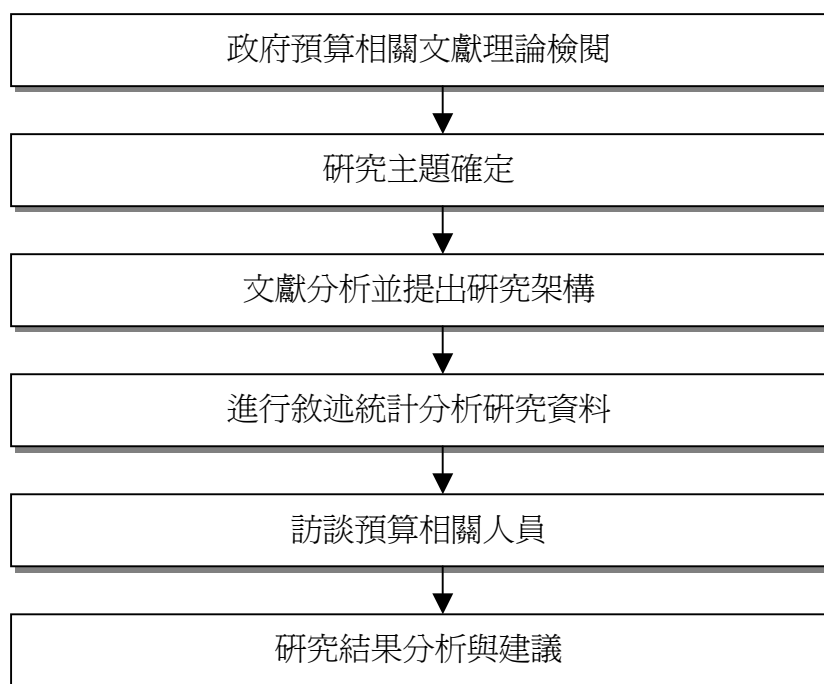
第二節、 研究問題與研究流程

以下首先敘述論文主要研究問題以及將進行的研究方法，並且說明其直轄市補助款的變動分析其研究流程為何。

本文研究主題為 1995-2005 的直轄市（台北市與高雄市）的計畫型補助款變動分析，並且以政治因素為主要探討的成因，因此時間區間以 1995-2005 為研究時間範圍，其主要的研究問題為探討研究計畫型補助款在台北市以及高雄市在十年間其金額、類別項目的變動成因；並且主要以探討「政治因素」是否為計畫型補助款的變動主因，其中的「政治因素」假設有以下：中央與直轄市長在同樣的政黨執政下，同黨籍直轄市是否會獲得較高的計畫型補助款；在直轄市市長的選舉年，同黨籍的中央政府會撥給同黨籍的直轄市較高的計畫型補助款；和是否在總統的選舉年，北高兩直轄市的計畫型補助款均有增加的情形。並且在確立完政治因素之後，並藉由訪談去了解 10 年間計畫型補助款的變動成因是否還有其他因素，和計畫型補助款所隱含的政治意涵在台灣是否真實存在，如計畫型補助款並無實質之政治意涵，真正具政治意涵的預算項目又是哪些？

在研究方法上面，主要是先以次級資料分析法，先進行初步的理論、政治及預算、補助款資料進行分析，加上北高十年間的補助款的敘述統計的部份結果之後，在進行訪談法。從訪談實務人員以求計畫型補助款的變動分析可得更真實的深入了解以及其不同於數據或者是學理上的看法。

以下為本論文的研究流程圖：



圖一 研究流程圖

第三節、 研究貢獻與限制

在關於財政問題的論文研究上，大多就統籌分配款或者是財政制度面作一了解，但是對於計畫型補助款此一學理上認為較高政治性因素影響的財政項目，卻很少研究去了解在臺灣計畫型補助款變動成因為何，並且是否真正有政治因素的存在。並且在財政分析中，研究大多也以近幾年的為主，並無一個以長遠的時間區間去了解計畫型補助款與政治變動是否真正有關聯的實證研究。因此，本研究將對計畫型補助款此一較少人去關注的議題與其政治變動成因是否有其關聯做

一徹底性的研究。

而在研究限制中，主要是對於台北市以及高雄市的資料蒐集問題，如在計畫型補助款在總決算書的陳列上，台北市與高雄市不同，台北市僅有計畫型補助款中的中央補助金額，而高雄市則較完整，包含中央補助以及中央各部會補助。因此，必須藉由台北市自己地方政府在中央各部會補助款的整理資料來和高雄市的資料做相對應等。在資料蒐集上，在敘述統計的第一節中將會做本文在資料蒐集以及分析上完整的說明。

並且還有在政治因素中，僅以中央、政黨、選舉年來做分析，但是在政治因素中，還有其他的因素可能會影響計畫型補助款，如首長的人選或者是議會等，都可能會影響計畫型補助款的變動因素，更或者還有其他因素可能會影響計畫型補助款，如平衡城鄉差距等因素。