

第六章 我國地方政府財政制度對地方所得成長之影響分析

所得成長是各級政府長期以來追求的經濟目標。所得成長也是總體經濟演化的一個綜合過程，除了與地方擁有之資源稟賦有關外，也與制度有關。（黃仁德與羅時萬，2001）我國政府部門長期以來調整財政制度，尤其是民國八十八年以後更大幅調整地方政府財政制度，修定財劃法、制定地方稅法通則與規費法等制度變革，以提昇地方政府財政自主性，落實地方自治精神，以促進各地方之所得成長。民國 78 年我國各直轄市與縣市地方政府中所得最高的台北市平均每一家戶實質經常收入為 896,657 元，而所得最低的台東縣平均每一家戶實質經常收入為 469,043 元。到民國 93 年所得最高的台北市平均每一家戶實質經常收入提升為 1,664,089 元，而所得最低的台東縣平均每一家戶實質經常收入也增加為 828,734 元，我國各直轄市與縣市地方所得水準均有相當程度的提升。歷年來的財政制度調整與變革是否對我國各地方的所得成長發揮正面影響效果？我國各直轄市與縣市地方政府是否能藉由本身租稅負擔與公共服務支出之組合影響地方之所得成長？而中央政府與地方政府間財政制度調整使地方政府財政分權程度提升，是否提升地方財政制度效率並促進地方所得成長？本章以內生性成長理論建立實證模式，利用我國各直轄市與縣市地方長期追蹤資料進行計量分析，以釐清財政制度因素對地方所得成長率之影響關係，以作為未來財政制度調整之參考。

第一節 實證模型建立

根據新制度經濟學理論制度會影響長期經濟發展，財政制度朝向分權將有利於地方長期所得成長。財政分權理論則認為財政分權程度提升，賦予地方政府更多支出或收入職權，公共財提供將更能滿足地方居民偏好，使財政制度更具效率，有利於地方所得成長。根據內生性成長理論，地方政府不同財政收支結構對地方經濟發展也會有不同影響，地方政府的生產性支出具有生產投入性質，將較政府消費性支出正向影響效果大；地方政府補助收入因財源非取自當地資源，不會發生直接排擠當地資源效果，對地方所得成長應不會有負面影響，而非稅課收入與各項稅課收入若能符合受益者付費原則，其負面經濟影響較小。實證研究多支持財政制度會影響地方長期所得成長，但對影響效果看法紛歧。

本章參考 Helms (1985)、Xie and Zou(1999)及 Jin and Zou (2005) 以內生成長理論建構地方政府的財政制度對地方所得成長的影響關係模式，模式中除考慮財政分權制度外，也納入地方政府本身的財政收入來源與支出分配制度因素，驗證下列理論預期是否存在我國的財政制度變遷。一、分析我國是否存在未受限制與

受限制經濟成長收斂假說，Barro and Sala-i-Martin (1991)、Carlino and Mills (1993)、Miller and Russek(1997)與鄭雅綺(1995)等分析提出地方所得成長率會隨前期所得而修正之收斂現象是否存在台灣地區。二、參考 Miller & Russek(1997)實證分析架構，分析地方政府財政收支因素是否會影響地方所得成長。分析我國地方政府不同財政收支結構對地方所得成長之影響，是否如內生性成長理論預期，地方政府教科文支出、經濟支出與警政支出為生產性支出，具有生產投入性質，將較社福支出及政務支出移轉性與消費性支出等正向影響大；地方政府補助收入因財源非取自當地資源，不會發生稅課收入等直接排擠當地資源效果，對地方經濟發展應不會有負面影響。不論是非稅課收入或各項稅課收入，若能符合受益者付費原則，其負面經濟影響較小。三、我國財政制度變遷，是否如新制度經濟學與財政分權理論預期，制度會影響長期經濟發展；且賦予地方政府更多支出或收入職權，財政分權程度提升，公共財提供將更能滿足地方居民偏好，使財政制度更具效率有利於地方所得成長。四、88年財政收支劃分法修正後的財政制度調整是否更有利於地方所得成長，發揮其正式制度轉變之影響效果。

所得成長係指平均每人實質所得持續增加之過程，是經濟成長之主要指標。本文以所得成長率衡量經濟成長，係每人實質產出之成長率 (g)，表示如下⁶⁵：

$$g_{it} = \ln y_{it} - \ln y_{it-1} \quad (6-1)$$

y 為每人實質產出，對其取對數，又 i 表示各直轄市與縣市地區別， t 表年度別。令 $X_{it} = (x_{it}^1, x_{it}^2, \dots, x_{it}^n)$ 為所有觀察影響所得成長率之變數，包括前一期每人實質所得、土地、資本與勞動等控制變數與財政收支相關制度變數，該等變數會影響資本與勞動之遷移，進而影響所得成長。地方所得成長模型可表示如下：

$$g_{it} = \alpha + \sum_j \beta_j x_{it}^j + v_{it} \quad (6-2)$$

$j=1,2,\dots,n$ 為解釋變數； $t=1,2,\dots,T$ 為期別； $i=1,2,\dots,K$ 為地方政府別， v_{it} 為誤差項 $\sim i.i.d.(0, \sigma_v^2)$ 。藉由該模型 β 值估計可分析地方政府財政收支制度與財政分權制度是否會對各地方之所得成長率有影響效果。實證模式中控制變數設定，根據經濟成長理論，包括資本、勞動、土地、產業結構與人口聚集效果等影響地方經濟產出因素。

為完整分析地方政府財政收支結構對地方所得成長之影響，模型中加入地方政府財政收支變數。地方政府財源選擇除了自有財源收入與補助收入效果比較外，也進一步將自有財源收入區分為地價稅、土地增值稅（簡稱土增稅）、房屋稅與其他稅課收入（主要為統籌分配稅款，簡稱其他稅課）等四類稅課收入與其他非稅課收入（例如規費收入，簡稱其他收入）等財源之影響。而地方政府財政支出效果，除分析地方政府總支出之影響外，進一步將地方政府財政支出區分為教科文支出、社福支出、經濟支出、政務支出、警政支出與其他支出等政事別支

⁶⁵ 所得成長率之公式係參考 Miller and Russek (1997) 頁 222 之定義。

出，並比較前五大政事別支出教科支出、社福支出、經濟支出、政務支出與警政支出對地方所得成長之影響是否不同。在財政分權制度影響方面，參考 Akai and Sakata(2002)地方財政分權之指標不應為單一，模型中考慮財政支出分權程度與財政收入分權程度二財政制度變遷變數，用以衡量各直轄市與縣市地方政府財政分權制度對各地方所得成長之影響。

進行估計時，式(6-2)右邊之 v_{it} 係表示各種省略變數之影響。在長期追蹤資料分析中， v_{it} 有三種類型：一為會隨縣市別變動但不隨時間別變動之因素，例如地理位置因素。二、為會隨時間別變動但不隨縣市變動之因素，例如全國性財政或貨幣政策等因素。三、同時隨縣市別與時間別變動影響之因素。若直接對式(6-2)進行 OLS 估計，則該估計將忽略上述特定縣市別或特定時間別因素。有二種計量模式可以解決該項問題，一為固定效果模式，一為隨機效果模式⁶⁶。本文在實證方法上同時考量固定效果模式及隨機效果模式二種方法，並以 Hausman 檢定選取最適當的模式以作為論述之依據⁶⁷。

為精確分析地方政府財政制度效果模型，Wasylenko(1997)提出估計式中必須同時考慮財政收支二方面變數。Helms(1985)認為實證模型中加上預算平衡限制式即可將所有財政變數(財政收入、財政支出與財政剩餘)納入，即能完整估計出所有財政變數對所得成長之影響。但模式中包括整條預算限制式，將會有線性重合(Multicollinearity)問題，因此 Helms(1985)與 Mofidi & Stone (1990)進行實證估計時將移轉性支出排除，設計了僅包括地方政府總收入、非移轉性財政支出與財政剩餘之簡單實證模型。而 Miller & Russek(1997)進一步將移轉性支出排除概念，擴展到其他各項財政收入或支出項目，用以分析各種地方政府財政收入與支出組合之政策效果。本文參考 Miller & Russek(1997)實證模式，依地方財政變數內容，實證分析中先分析地方政府總財政收支效果模型，以了解整體財政政策之影響效果。再者為地方政府各項財政收支效果模型，依序分析之地價稅、土增稅、房屋稅與其他稅課、其他收入以及補助收入等收入來源之影響效果；而支出面則考量各項不同性質之政事別支出等各項財政收支項目組合之影響效果。

我國直轄市與縣市地方政府總財政收支經濟效果實證模式設定如下，財政變數包括總財政收支與盈餘，以及中央與地方政府財政分權程度(Dec_{it})變數。

$$g_{it} = \alpha + \beta_1 \times y_{i,t-1} + \beta_2 \times Land_{it} + \beta_3 \times Capital_{it} + \beta_4 \times edu_{it} + \beta_5 \times pop_{it} \\ + \beta_6 \times nae_{it} + \beta_7 \times TE_{it} + \beta_8 \times TR_{it} + \beta_9 \times SR_{it} + \beta_{10} \times SUR_{it} + \beta_{11} \times Dec_{it} + e_{it} \quad (6-3)$$

g_{it} 為所得成長率， $y_{i,t-1}$ 為前一期平均實質所得， $Land_{it}$ 為土地面積， $Capital_{it}$ 為資

⁶⁶ 同註 59。

⁶⁷ 同註 60。

本額， edu_{it} 為教育程度， pop_{it} 為人口數， nae_{it} 為產業比。 TE_{it} 為總財政支出； TR_{it} 為自有財源收入總額； SR_{it} 為補助收入， SUR_{it} 為財政盈餘（或赤字）， Dec_{it} 為財政分權程度； e_{it} 為殘差項。 i 表示縣市地方別，而 t 表示年度別。

為掌握所有地方財政收支組合效果，利用預算限制式將財政收入、財政支出、上級政府淨補助收入與財政剩餘（赤字）全部納入模型（6-3）中。但進行模型估計時為避免共線性問題須將預算限制式中一個財政變數排除，而估計出來的各項財政變數係數值均與該排除變數有對應關係，並非代表單一財政因素變動之影響效果。

進行估計時若排除自有財源收入（ TR_{it} ），為維持預算平衡限制，則模式中所有變數之係數值均對應於自有財源收入之變化。財政支出（ TE_{it} ）係數值 β_7 ，表示地方政府以自有財源方式（ TR_{it} ）增加收入以支應該項政府支出（ TE_{it} ）雙重之影響效果，一般認為若地方政府自有財源收入增加，表示廠商經營成本負擔增加，對所得成長有不利效果，預期影響為負；但另一方面總支出增加可能使私部門可享公共服務支出增加，對廠商營運有正面幫助且有利資本投入，預期影響為正，因而該 β_7 係數值之大小決定於稅課收入與支出二者之淨效果。而補助收入（ SR_{it} ） β_9 係數值則表示地方政府減少自有財源收入（ TR_{it} ）而增加對上級政府補助收入（ SR_{it} ）依賴之效果，地方政府自有財源收入減少，表示廠商營業成本負擔減輕，對所得成長有正面效果，預期影響為正，另一方面地方政府淨移轉收入增加效果，由於補助收入非由當地廠商或家計單位直接負擔，符號預期不為負，因而預期二者淨效果為正。而財政盈餘係數值 β_{10} 表示地方政府透過增加自有財源收入（ TR_{it} ）而使財政盈餘（ SUR_{it} ）提高之影響效果。地方政府有盈餘顯示廠商或家計單位未來享受減稅或政府增加支出可能性提高，因此預期符號為正，另一方面地方政府自有財源收入增加預期影響為負，二者淨效果不一定。

相對的，進行估計時若排除政府間補助收入 SR_{it} ，政府支出（ TE_{it} ）係數 β_7 係指地方政府藉補助收入（ SR_{it} ）增加以支應公共支出之影響效果，而財政盈餘（ SUR_{it} ）變數之係數值 β_{10} 係指地方政府藉由補助收入（ SR_{it} ）增加以增加財政盈餘之影響效果，預期符號顯著為正。

若直轄市與縣市地方政府財政分權程度提升的確對地方經濟有正面影響，則模型（6-3）中 β_{11} 之係數值應為顯著正號。又若 88 年財政制度調整若更發揮財政分權功能提升地方所得成長率，則 88 年以後之 β_{11} 之係數值較 88 年以前期間為更為顯著正號，顯示財政制度變革發揮使地方所得成長功能。

接著，為了解地方政府選擇不同自有財源收入對地方經濟發展之影響，進一步將稅課收入區分為地價稅、土地增值稅、房屋稅與其他稅課四類，先將模式

(6-3) 模式改寫為下列模式 (6-4)。當排除政府支出變數，藉由地價稅、土地增值稅、房屋稅與其他稅課四類稅課收入係數值 β_{8a1} 、 β_{8a2} 、 β_{8a3} 與 β_{8a4} 之比較，可以分析出地方政府不同稅源選擇支應公共支出的淨影響效果。同時實證估計時也利用排除某單一稅課方式，進行各種稅課項目選擇之所得成長效果之比較。

$$\begin{aligned}
 g_{it} = & \alpha + \beta_1 \times y_{i,t-1} + \beta_2 \times Land_{it} + \beta_3 \times Capital_{it} + \beta_4 \times edu_{it} + \beta_5 \times pop_{it} \\
 & + \beta_6 \times nae_{it} + \beta_7 \times TE_{it} + \beta_{8a1} \times Lvtax_{it} + \beta_{8a2} \times Advtax_{it} + \beta_{8a3} \times Houtax_{it} + \\
 & \beta_{8a4} \times Othertax_{it} + \beta_{8b} \times Nontax_{it} + \beta_9 \times SR_{it} + \beta_{10} \times SUR_{it} + \beta_{11} \times Dec_{it} + e_{it}
 \end{aligned}
 \tag{6-4}$$

另一方面為了解各政事別支出項目之影響效果，將模式 (6-3) 地方政府支出變數 (TE_{it}) 依政事別區分為教科文支出 ($EDSC_{it}$)、社福支出 ($ESOC_{it}$)、為經濟支出 (EEB_{it})、政務支出 (EGP_{it})、警政支出 (EP_{it}) 與其他支出 (EO_{it}) 等政事別支出。當分別排除自有財源收入與補助收入，由模式 (5-5) 中五大政事別支出教科文支出、社福支出、為經濟支出、政務支出、警政支出之係數值 β_{7dsc} 、 β_{7soc} 、 β_{7eb} 、 β_{7gp} 、 β_{7p} 大小，可比較出地方政府在自有財源或補助收入二財源支應下不同政事別支出分配的所得成長效果。由於自有財源相較於補助收入係直接取自地方資源，可能影響排除私部門資源之利用，因而預期以自有財源所支應之各項政事別支出之係數值對地方所得成長之正面效果應大於以補助收入為財源之各項政事別支出。

$$\begin{aligned}
 g_{it} = & \alpha + \beta_1 \times y_{i,t-1} + \beta_2 \times Land_{it} + \beta_3 \times Capital_{it} + \beta_4 \times edu_{it} + \beta_5 \times pop_{it} + \beta_6 \times nae_{it} + \\
 & \beta_{7dsc} \times EDSC_{it} + \beta_{7soc} \times ESOC_{it} + \beta_{7eb} \times EEB_{it} + \beta_{7gp} \times EGP_{it} + \beta_{7p} \times EP_{it} + \beta_{7o} \times EO_{it} \\
 & + \beta_8 \times TR_{it} + \beta_9 \times SR_{it} + \beta_{10} \times SUR_{it} + \beta_{11} \times Dec_{it} + e_{it}
 \end{aligned}
 \tag{6-5}$$

就各政事別支出單方面影響，不考慮財源取得效果，教科文支出為生產性支出預期可改善地方人力資本，預期對地方所得成長有正面影響。社福支出為移轉性支出，由於人口在各區域間可以流動，若某地方之社福支出相對較高，可能導致窮人留在該區而富人外移，因此不利經濟發展，預期符號為負；但另一方面亦有理論認為社福支出可彌補保險與金融市場之不足，對地方經濟有正面效果⁶⁸。經濟支出係用於地方公共基礎建設，性質為生產性支出，有利廠商資本形成並促進地方發展與繁榮預期為正面影響。政務支出為政府消費性支出對廠商之生產行為影響不大，但若帶動當地有效需求則有利經濟。警政支出性質為生產性支出，維護當地社會秩序對經濟制度運行與財產權保障是有利的。就上述五大政事別支出之經濟成長效果，預期教科文支出、經濟支出與警政支出將會較社福支出與政

⁶⁸ 黃仁德與羅時萬 (2001)，頁 164。

務支出發揮更多所得成長功能。

為觀察 88 年財劃法修正以後之財政制度調整是否對地方經濟帶來有利影響，財政分權程度之制度誘因機制與地方政府的財政收支制定是否更能發揮對地方所得成長之正面效果。利用鍾惠民、吳壽山、周賓鳳與范懷文（2002）以虛擬變數分析制度變遷效果之方法⁶⁹，先將各直轄市與縣市地方政府時間資料區分為民國 79 年至 87 年制度調整前與 88 年至 93 年制度調整後，分別以模式(6-2) 進行實證分析，分別估計出二期間之 β 值， $\beta_{1990-1998}$ 及 $\beta_{1999-2004}$ 。接著設定時間虛擬變數 d_{it} ，民國 79 年至 87 年制度調整前 d_{it} 為零，88 年至 93 年制度調整後 d_{it} 為一。以民國 79 年至 93 年全期間資料進行 $g_{it} = \alpha + \sum_j \beta_j x_{it}^j + \delta d_{it} + \sum_j \gamma_j x_{it}^j d_{it} + v_{it}$ 之實證估計，若各變數與時間虛擬變數交乘項之係數值 γ 之顯著異於零，表示二期間該變數之 β 值顯著不同。



⁶⁹ 同註 61。

第二節 變數選取與資料來源

本文選取之因變數與控制變數設定及其資料來源，見表 6-1。而財政變數⁷⁰之選取與可能影響，見表 6-2。

表 6-1 我國地方所得成長實證模式因變數與控制變數之選取與衡量

變數	單位	資料來源	衡量
因變數			
所得成長率	百分比 (%)	係根據民國 79 年至民國 93 年度「都市及區域發展統計彙編」之每戶平均經常收入計算所得，並利用 GDP 平減指數平減計算出每年實質所得，再根據實質所得計算出實質所得成長率。	衡量各直轄市與縣市地區經濟成長程度之指標。
控制變數			
前期實質所得	千元	以民國 78 年至民國 92 年度「都市及區域發展統計彙編」之每戶平均經常收入，利用 GDP 平減指數平減計算出每年每戶實質經常收入，以民國 90 年幣值表示。	衡量各縣市地方所得成長是否有收斂現象，預期影響關係為負。
樓地板面積	千平方公尺	為使用執照之樓地板面積，資料來源為民國 79 年至民國 93 年度「都市及區域發展統計彙編」。	衡量土地要素對地方所得成長之貢獻，預期影響關係為正。
公司資本額	百萬元	公司登記資本額，資料來源為民國 79 年至民國 93 年度「各縣市統計要覽（年報）」。	衡量私部門資本投入對地方所得成長之貢獻，預期影響關係為正。
教育程度	百分比 (%)	十五歲以上民間人口教育程度在高中及以上程度所占百分比，資料來源為民國 79 年至民國 93 年度「都市及區域發展統計彙編」。	衡量地方勞動人力素質對地方所得成長之貢獻，預期影響關係為正。
人口數	千人	民國 79 年至民國 93 年度「都市及區域發展統計彙編」。	衡量人口聚集對地方所得成長之貢獻，預期影響關係為正。
產業結構比	百分比 (%)	非初級產業就業人口占總就業人口百分比，資料來源為民國 79 年至民國 93 年度「都市及區域發展統計彙編」。	衡量各地方產業結構對地方所得成長之貢獻，預期影響關係為正。

資料來源：本文整理所得。

⁷⁰ 由於我國政府會計年度在 88 會計年度前採七月制，政府會計期間係由每年 7 月 1 日至隔年 6 月 30 日。自 90 會計年度起改採歷年制，會計期間係由每年 1 月 1 日至 12 月 31 日。為進行制度調整因而 89 會計年度會計期間長達一年半，係由 88 年 7 月 1 日至 89 年 6 月 30 日。此本文為與其他歷年制變數資料配合，針對 77 年至 89 年會計年度地方財政變數資料進行調整。77 年至 88 年資料係以該會計年度資料加上下一會計年度資料的半數計算之。而 89 年資料即由 89 會計年度資料除以 1.5 得之。

表 6-2 我國地方所得成長實證模式財政制度變數之選取與衡量

變數	單位	資料來源	衡量
地方政府財政收入			
自有財源	百分比	以各縣市政府收入決算數減去補助收入計算得出，資料來自「都市及區域發展統計彙編」。	為地方居民與企業成本負擔，預期不利經濟發展
稅課收入	百分比	資料來自「都市及區域發展統計彙編」。	
地價稅	百分比	資料來自「中華民國賦稅統計年報」之地價稅收入。	
房屋稅	百分比	資料來自「中華民國賦稅統計年報」之房屋稅收入。	
土增稅	百分比	資料來自「中華民國賦稅統計年報」之土地增值稅收入。	
其他稅課	百分比	係利用稅課收入減去地價稅、房屋稅與土地增值稅計算得出。	
其他收入	百分比	係利用自有財源收入減去稅課收入，資料來自「都市及區域發展統計彙編」。	包括規費行政收入等財源，雖由當地居民與企業負擔，但相較於稅課收入符合使用者付費特性。
補助收入	百分比	資料來自「都市及區域發展統計彙編」。	並非由地方居民與企業直接負擔，預期不會有負面影響。
地方政府財政支出			
總支出	百分比	資料來自「都市及區域發展統計彙編」之政府支出決算數。	一般預期政府支出增加應可帶動地方經濟發展，有正面影響。但各項政事別支出因性質不同，影響效果預期不同。理論預期教科文支出、經濟支出、警政支出等生產性支出正面影響將大於社福支出及政務支出等消費性與移轉性支出。
教科文支出	百分比	係指教育支出、科學支出與文化支出之合計數，資料來自「都市及區域發展統計彙編」	
社福支出	百分比	係指社會保險支出、社會救濟支出、福利服務支出、國民就業支出、醫療保健支出與公務人員退休撫卹支出之合計數，資料來自「都市及區域發展統計彙編」。	
經濟支出	百分比	係指農業支出、工業支出、交通支出與其他經濟服務支出合計數，資料來自「都市及區域發展統計彙編」。	
政務支出	百分比	係指政權行使支出、行政支出、民政支出與財務支出合計數，資料來自「都市及區域發展統計彙編」。	
警政支出	百分比	資料來自「都市及區域發展統計彙編」	
其他支出	百分比	係環境保護支出、社區發展支出、債務支出、補助支出與其他支出之合計數，資料來自「都市及區域發展統計彙編」。	
財政剩餘(赤字)	百分比	係以各縣市政府各年度政府收入決算數減去政府支出決算數計算，財政剩餘為正數，財政赤字為負數。	當地方有財政剩餘表示居民不需負擔額外公共服務成本負擔，預期影響為正。
財政分權程度			
財政支出分權	百分比	利用「都市及區域發展統計彙編」之各直轄市與縣市政府政府支出決算數除以「財政統計年報」各級政府支出決算數合計數。	一般認為分權程度越高有助於財政制度效率提升，進而促進地方經濟發展，預期符號為正。
財政收入分權	百分比	利用「都市及區域發展統計彙編」之各直轄市與縣市政府收入決算數除以「財政統計年報」各級政府政府收入決算數合計數	

註：所有地方財政收入、支出、剩餘(赤字)等財政變數均以各直轄市與縣市各年度經常收入所得平減。

資料來源：本文整理所得。

第三節 實證結果與分析

本章針對民國 79 年至 93 年我國 23 個直轄市與縣市地方政府長期追蹤資料⁷¹之豐富資料集，考量地方政府區位特性進行分析。實證模型中地方財政收支等變數資料，均以各年度名目所得平減。並以 Hausmen 檢定法進行實證模式選取，均拒絕分析模式為隨機效果模式之虛無假設，因而所有實證分析均以固定效果模式進行。又實證模式中包含的變數除根據經濟理論選取外，也以調整後 R 平方及 AIC 值作為取捨之標準。

一、地方所得成長率是否有收斂現象之實證分析

為分析我國各直轄市與縣市地方所得成長率是否有收斂現象，未受限制經濟成長收斂假說之檢定，模型中式(6-3)右邊僅須包括前一期每人實質產出(y_{t-1})，若有收斂現象存在其係數值為負；而檢定受限制經濟成長收斂假說，則式(6-3)右邊除前一期每人實質產出外，尚包括顯示地方間差異之控制變數與財政制度變數。實證結果見表 6-3，表中未受限制之第(1)(2)欄或受限制之第(3)至(6)欄，前期所得與所得成長率成顯著負向關係，均支持經濟成長收斂假說，與國外 Barro and Sala-i-Martin(1991)、Carlino and Mills(1993)、Miller and Russek(1997)文獻與國內鄭雅綺(1995)等文獻發現一致。我國各直轄市與縣市地方所得成長率會隨前期所得增加而緩和修正，顯示資本與勞動在台灣各地方間流動可能無太大障礙，技術創新也會快速傳播至全國產業，使低度發展區域較已發展區域成長率較高，因而各地所得成長率有收斂效果。控制變數對地方所得成長影響方面，公司資本額、教育程度與非初級產業就業比重對地方所得成長有一定程度影響，在 88 年以前以非初級產業結構比重高與公司投資資本額高縣市地方所得成長速度較高，在 88 年以後則以勞動力教育素質高地方所得成長較為快速。

⁷¹ 同註 63。

表 6-3 我國地方政府總財政收支制度對地方所得成長率之影響

模式變數	79-87(1)	88-93(2)	79-87(3)	88-93(4)	79-87(5)	88-93(6)
前期所得	-0.03*** (-8.5)	-0.09*** (-9.1)	-0.05*** (-8.8)	-0.09*** (-9.5)	-0.05*** (-8.9)	-0.09*** (-9.8)
公司資本額			3.9×10^{-6} ** (2.1)	1.4×10^{-6} (0.7)	4.1×10^{-6} **	-1.1×10^{-6}
教育程度			0.24(1.6)	0.52**(1.8)	0.23(1.6)	0.55**(2.3)
產業結構比			0.58*** (2.6)	-0.33(-0.6)	0.59*** (2.7)	-0.53(-1.1)
總財政支出						
自有財源收入			-2.98***(-5.7)	-3.43***(-5.1)	-3.08***(-5.8)	-3.9***(-5.5)
補助收入			-2.88***(-5.4)	-1.57***(-5.7)	-2.9***(-5.4)	-1.7***(-6.1)
財政剩餘			2.55** (2.3)	4.25*** (5.2)	1.3 (1.4)	3.7*** (5.0)
財政支出分權			10.9*** (3.4)	5.41** (2.1)		
財政收入分權					11.1*** (3.6)	6.9*** (2.8)
調整後 R 平方	0.2	0.36	0.42	0.57	0.42	0.58
R 平方	0.29	0.47	0.5	0.67	0.51	0.69
F 統計量	3.26***	4.33***	5.95***	7.1***	6.1***	7.43***
AIC	1840.9	1128.3	1780.7	1077.9	1779.2	1073.5
Hausmen test	92.3***	76.8***	14.4*	28.7***	14.6*	28.8***

註 1：括弧內為該項參數估計之 t 值；*，**，***分別表示在 10%、5% 與 1% 之顯著水準。

註 2：Hausmen test 結果，拒絕隨機效果模式，各模式均採用固定效果實證模式。

註 3：88-93 年度有網底之變數值，係指 88 年之制度變遷後有明顯影響效果者檢

定結果列於附錄附表 15。

資料來源：本文研究結果。

二、我國地方政府財政收支制度與財政分權制度對地方所得成長之影響分析

首先就整體性觀察我國各直轄市與縣市地方政府總財政收入與支出的所得成長效果，接著再進一步分析地方政府各項收入來源與支出分配效果，財政分權程度與財政制度變遷之影響效果。

(一) 我國地方政府總財政收支制度之影響

在地方政府財源選擇方面，以模式 (6-3) 進行實證估計，表 6-3 之第 (3) 欄至第 (6) 欄係用以估計以自有財源收入、中央政府補助收入為財源支應地方公共支出之經濟效果，發現地方政府不論是增加自有財源收入或要求上級政府增加補助款以增加地方總支出，而均會負面影響地方所得成長率。88 年財劃法修正之前或修正之後，不論是考量支出分權或收入分權，居民直接負擔之自有財源收入支應支出之淨負面影響均大於非由當地居民直接負擔之中央政府補助收入係數值，地方政府自有財源收入的確較補助收入對地方所得成長有不利影響。以補助收入支應地方政府總支出之收支之淨效果對所得成長亦呈負向影響，與一般

認為地方公共服務支出之效益為正，上級政府補助收入非由當地企業或家計單位直接負擔，二者之淨效果應為正之假說預期不同，可能係因地方政府取得補助收入未有切膚之痛而運用於公共支出較無效率，以致使其正面所得成長效果未能發揮。

又 88 年財政制度調整並未使地方政府的各項自主性財源收入對地方所得成長率之影響有明顯改善。由表 6-3 可知，第 (3) (4) 欄在考慮財政支出分權模式下自有財源收入支應支出係數值由 -2.98 變成 -3.43；而在第 (5) (6) 欄考慮財政收入分權模式下係數值由 -3.1 變成 -3.9。實證分析結果顯示財政制度調整並未使地方政府整體自有財源收入支應支出之不利影響有顯著改變。

由上述地方政府總財政收支結構模型可知，我國地方財政收支因素組合的確會顯著影響地方經濟發展，但其影響效果明顯為負。88 年財政制度調整並未使地方政府自主性財源之不利影響有明顯減少。不論制度調整前後，中央政府補助收入與自有財源支應支出均對地方所得成長率造成顯著不利淨影響。我國地方財政收支之不利淨效果因素之一是地方政府的自有財源負面效果過大。對地方政府而言，以中央政府補助收入為財源雖有負面影響但不利影響程度較低優於自有財源收入，但中央政府也面臨財政困難問題，地方政府無法長期依賴中央政府補助收入，各地方政府如何藉由各項財政收入制度調整以發揮正面影響功能是當務之急。另一方面，地方財政收支之不利淨效果也可能是地方政府各項政事別支出功能無法發揮所致，地方政府之財政支出效率提升或支出項目調整，對地方所得成長可能有相當程度之影響。以下將進一步分析我國各直轄市與縣市地方政府各項收入來源與各項政事別支出分配調整之所得成長效果，作為未來財政制度調整之參考。

(二) 我國地方政府不同收入來源選擇對地方所得成長之影響分析

我國現行財政制度已賦予直轄市與縣市地方政府一定程度稅課收入自主性，地方政府各種不同財源選擇對地方所得成長會造成影響。本文利用實證模式 (6-4) 比較地方政府主要稅課地價稅、房屋稅、土增稅其他稅課收入、其他收入與補助收入支應支出之所得成長影響效果，實證結果見表 6-4。整體而言地方政府自有財源制度對地方所得成長負面影響主要來自地價稅與房屋稅二財產稅。88 年財政制度調整以後各項財源選擇，地價稅、土增稅及其他稅課之不利淨影響有顯著增加，而補助收入與其他收入之不利淨影響則有顯著縮小趨勢。

表 6-4 我國地方政府不同稅課收入選擇對地方所得成長率之影響

模式/變數	各項財源選擇與財政支出分權		各項財源選擇與財政收入分權	
	79-87	88-93	79-87	88-93
前期所得	-0.08***(-17.6)	-0.1***(-13.1)	-0.08***(-17.5)	-0.1***(-13.4)
公司資本額	2.1×10^{-6} (1.5)	2.1×10^{-6} (1.2)	2.1×10^{-6} (1.5)	5.1×10^{-6} (0.4)
教育程度	-0.042(-0.4)	0.48(1.9)	-0.043(-0.4)	0.47**(2.0)
產業結構比	0.38**(2.3)	0.18(0.5)	0.39**(2.4)	0.065(0.2)
財政支出				
地價稅	-47.56*** (-8.2)	-51.3***(-6.2)	-47.34***(-8.1)	-50.13***(-6.2)
房屋稅	-79.62***(-10.7)	-48.9***(-8.2)	-79.1***(-10.6)	-48.94*** (-8.5)
土增稅	-0.84(-1.6)	-3.1(-1.6)	-0.91*(-1.7)	-4.3**(-2.4)
其他稅課收入	0.71(1.0)	-2.13***(-3.2)	0.68(1.0)	-2.46***(-3.7)
非稅課收入	-1.56***(-2.8)	1.01(0.9)	-1.57***(-2.7)	0.61(0.5)
補助收入	-1.98***(-4.5)	-0.91***(-3.7)	-1.93***(-4.5)	-1.03***(-4.4)
財政剩餘	0.95(1.3)	2.2*** (3.1)	0.26(0.4)	2.03*** (3.0)
財政支出分權	8.64*** (3.7)	3.22 (1.5)		
財政收入分權			8.02*** (3.5)	4.85** (2.6)
調整後 R 平方	0.72	0.75	0.72	0.76
R 平方	0.76	0.81	0.76	0.82
F 統計量	16.46***	13.18***	16.36***	13.87***
AIC 值	1634.3	1005.5	1635.3	999.7
Hausmen test	822.3***	172.9***	819.4***	204.8***

註 1：括弧內為該項參數估計之 t 值；*，**，*** 分別表示在 10%、5% 與 1% 之顯著水準。

註 2：Hausmen test 結果，拒絕隨機效果模式，各模式均採用固定效果實證模式。

註 3：88-93 年度有網底之變數值，係指 88 年之制度變遷後有明顯影響效果者，檢定結果列於附錄附表 16。

資料來源：本文研究結果。

又民國 88 年財政制度調整前與調整後我國地方政府不同財政收入選擇對地方所得成長率之影響效果是否有所改變。分析結果見 6-5 與表 6-6。

表 6-5 民國 79 年至 87 年我國地方政府財政收入選擇對地方所得成長率之影響

模式/變數	地價稅 (1)	房屋稅 (2)	土增稅 (3)	其他稅課 (4)	非稅課 (5)	補助收入 (6)
前期所得	-0.08***(-17.6)	-0.08***(-17.6)	-0.08***(-17.6)	-0.08***(-17.6)	-0.08***(-17.6)	-0.08***(-17.6)
公司資本額	2.1×10^{-6} (1.5)	2.1×10^{-6} (1.5)	2.1×10^{-6} (1.5)	2.1×10^{-6} (1.5)	2.1×10^{-6} (1.5)	2.1×10^{-6} (1.5)
教育程度	-0.04(-0.4)	-0.04(-0.4)	-0.04(-0.4)	-0.04(-0.4)	-0.04(-0.4)	-0.04(-0.4)
產業結構比	0.38**(2.3)	0.38**(2.3)	0.38**(2.3)	0.38**(2.3)	0.38**(2.3)	0.38**(2.3)
財政支出	-47.6***(-8.2)	-79.6***(-10.7)	-0.83(-1.6)	0.71(1.0)	-1.536***(-2.7)	-1.9***(-4.5)
地價稅		32.1***(-3.3)	-46.7***(-7.7)	-48.3***(-8.0)	-46.0***(-7.7)	-45.7***(-7.8)
房屋稅	-32.1***(-3.3)		-78.8***(-10.6)	-80.3***(-10.6)	-78.1***(-10.4)	-77.7***(-10.3)
土增稅	46.7***(-7.8)	78.8***(-10.6)		-1.54***(-2.9)	0.73(1.0)	1.06(1.5)
其他稅課	48.3***(-8.1)	80.3***(-10.7)	1.5***(-2.9)		2.3***(-2.6)	2.6***(-2.9)
非稅課收入	45.9***(-7.7)	78.1***(-10.4)	-0.72(-1.1)	-2.3***(-2.6)		0.34(0.6)
補助收入	45.7***(-7.8)	77.7***(-10.3)	-1.1(-1.5)	-2.62***(-2.9)	-0.34(-0.6)	
財政剩餘	-46.6***(-8.1)	-78.7***(-10.4)	0.12(0.2)	1.6*(1.8)	-0.61(-0.6)	-0.94(-1.1)
財政分權	8.64***(-3.7)	8.64***(-3.7)	8.64***(-3.7)	8.64***(-3.7)	8.64***(-3.7)	8.64***(-3.7)
調整後 R 平方	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72
R 平方	0.76	0.76	0.76	0.76	0.76	0.76
F 統計量	16.5***	16.5***	16.5***	16.5***	16.5***	16.5***
AIC 值	1634.3	1634.3	1634.3	1634.3	1634.3	1634.3
Hausman test	822.3***	822.3***	822.3***	822.3***	822.3***	822.3***

註 1：括弧內為該項參數估計之 t 值；*，**，*** 分別表示在 10%、5% 與 1% 之顯著水準。

註 2：表中財政分權係指支出分權，而收入分權模式實證結果並無差異，為節省篇幅未列示。

註 3：Hausman test 結果，拒絕隨機效果模式，各模式均採用固定效果實證模式。資料來源：本文研究結果。

表 6-6 民國 88 年至 93 年我國地方政府財政收入選擇對地方所得成長率之影響

模式/變數	地價稅 (1)	房屋稅 (2)	土增稅 (3)	其他稅課 (4)	非稅課 (5)	補助收入 (6)
前期所得	-0.09***(-13.1)	-0.09***(-13.1)	-0.09***(-13.1)	-0.09***(-13.1)	-0.09***(-13.1)	-0.09***(-13.1)
公司資本額	2.1×10^{-6} (1.2)	2.1×10^{-6} (1.2)	2.1×10^{-6} (1.2)	2.1×10^{-6} (1.2)	2.1×10^{-6} (1.2)	2.1×10^{-6} (1.2)
教育程度	0.48(1.2)	0.48(1.2)	0.48(1.2)	0.48(1.2)	0.48(1.2)	0.48(1.2)
產業結構比	0.18(0.5)	0.18(0.5)	0.18(0.5)	0.18(0.5)	0.18(0.5)	0.18(0.5)
財政支出	-51.3***(-6.2)	-48.9***(-8.1)	-3.08(-1.6)	-2.12***(-3.2)	1.01(0.9)	-0.91***(-3.7)
地價稅		-2.4(-0.2)	-48.2***(-5.2)	-49.2***(-5.9)	-52.3***(-6.2)	-50.4***(-6.1)
房屋稅	2.4(0.3)		-45.8***(-7.8)	-46.8***(-7.5)	-49.9***(-7.9)	-48.0***(-7.9)
土增稅	48.2***(-5.2)	45.8***(-7.8)		-0.95(-0.5)	-4.1*(-1.8)	-2.2(-1.1)
其他稅課	49.2***(-5.9)	46.8***(-7.5)	0.95(0.5)		-3.14**(-2.5)	-1.22**(-2.1)
非稅課	52.3***(-6.2)	49.9***(-7.9)	4.01*(1.7)	3.14**(-2.5)		1.92(1.6)
補助收入	50.4***(-6.1)	48.0***(-7.9)	2.18(1.1)	1.22**(-2.1)	-1.92(-1.6)	
財政剩餘	-49.1***(-5.8)	-46.7***(-7.6)	-0.89(-0.5)	0.06(0.1)	3.2***(-2.9)	1.29(1.9)
財政分權	3.22(1.5)	3.22(1.5)	3.22(1.5)	3.22(1.5)	3.22(1.5)	3.22(1.5)
調整後 R 平方	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
R 平方	0.81	0.81	0.81	0.81	0.81	0.81
F 統計量	13.2***	13.2***	13.2***	13.2***	13.2***	13.2***
AIC 值	1005.5	1005.5	1005.5	1005.5	1005.5	1005.5
Hausmen test	172.9***	172.9***	172.9***	172.9***	172.9***	172.9***

註 1：括弧內為該項參數估計之 t 值；*，**，***分別表示在 10%、5% 與 1% 之顯著水準。

註 2：表中財政分權係指支出分權，而收入分權模式實證結果並無差異，為節省篇幅未列示。

註 3：Hausmen test 結果，拒絕隨機效果模式，各模式均採用固定效果實證模式。

註 4：88-93 年度有網底之變數值，係指 88 年之制度變遷後有明顯影響效果者，檢定結果列於附錄附表 17。

資料來源：本文研究結果。

88 年財政制度調整前，由表 6-5 發現各項財源中以房屋稅、地價稅、補助收入與其他收入支應支出均有顯著負面影響，係數值分別為-79.6、-47.6、-1.9 及 -1.5。其他稅課對地方所得成長之淨影響為正，係數值為 0.7、土增稅之淨影響為負，係數值為-0.8，但影響均不顯著。在財政制度調整前以其他稅課收入（統籌分配稅款等）與土增稅為財源對地方所得成長係較好選擇，其次是其他收入（規費等）、補助收入、地價稅以及房屋稅。

88 年財政制度制度調整後，由表 6-6 發現各項財源中以地價稅、房屋稅、土增稅、其他稅課與補助收入支應支出均呈顯著負面影響，係數值分別為-51.3、-48.9、-3.08、2.12 及-0.91，僅有其他非稅課收入對地方所得成長之淨影響為正，係數值為 1.01，但不顯著。可見在財政制度調整後以其他非稅課收入為財源對地方所得成長係較好選擇，其次是補助收入、其他稅課收入房屋稅以及地價稅。由

表 6-6 觀察發現，地價稅的不利影響更為加重，土增稅與其他稅課收入由無顯著影響變成顯著負面影響，僅補助收入之負面影響有顯著減輕趨勢。

整體而言我國直轄市與縣市地方政府之各項財政收入以支應支出，大多帶給地方負面所得成長影響，尤其以地價稅與房屋稅負面影響最大。88 年之財政制度調整並未使減輕房屋稅與地價稅不利影響，反而地價稅、土增稅與其他稅課收入（統籌款）對地方所得成長之影響更不利。原本對地方經濟無明顯不利影響之其他稅課（統籌款）越來越無效率，有顯著負面影響；而補助款與其他收入的不利影響有顯著減少效果。地方政府若能根據受益者付費原則課徵規費等其他收入與上級政府補助以用於地方公共支出，對地方所得成長的確有顯著助益。

（三）我國地方政府不同政事別支出選擇對地方所得成長之影響分析

利用實證模式（6-5）進行我國直轄市與縣市地方政府不同政事別支出經濟效果之實證估計，結果列於表 6-7。

88 年制度調整前，由表 6-7 第（1）（5）欄發現以自有財源收入用以支應警政與經濟支出呈現顯著負面影響，係數值分別為-5.6 與-2.4，而支應其他政事別支出則影響不顯著。由表 6-7 第（3）（7）欄發現以補助收入為財源，支應警政支出呈現顯著負面影響，係數值為-6.4，而支應其他政事別支出則影響不顯著。各項政事別支出不論財源取自自有財源或補助收入，並未如所預期對地方所得成長產生正面淨效益。

88 年財政制度調整後，由表 6-7 第（2）（4）（6）（8）欄不論以自有財源或補助收入支應警政支出、教科文支出、政務支出與警政支出均為顯著負向影響，以第（2）欄為例係數值分別為-9.8、-6.95、-5.1 及-1.8，而支應社福支出與其他支出影響並不顯著。各項政事別支出不論財源取自自有財源或補助收入，也未如所預期對地方所得成長產生正面淨效益。

88 年財政制度調整後，各項政事別支出中教科文支出與經濟支出對地方所得成長率的淨影響有顯著轉變，教科文支出由制度調整前影響不顯著轉變為顯著不利影響，而經濟支出則是負面淨影響有明顯縮小趨勢。可見財政制度調整後各項政事別支出對地方經濟之不利淨影響有惡化趨勢。各直轄市與縣市地方政府提供警政支出、教科文支出與政務支出三項公共服務水準時，制度效率有待提升。

表 6-7 我國地方政府以不同收入支應各政事別支出對地方所得成長率之影響

模式變數	自有財源與支出分權		補助收入與支出分權		自有財源與收入分權		補助收入與收入分權	
	79-87 (1)	88-93 (2)	79-87 (3)	88-93 (4)	79-87 (5)	88-93 (6)	79-87 (7)	88-93 (8)
前期所得	-0.05*** (-8.5)	-0.09*** (-11.4)	-0.05*** (-7.8)	-0.09*** (-11.4)	-0.05*** (-8.5)	-0.09*** (-11.5)	-0.05*** (-7.8)	-0.09*** (-11.4)
公司資本額	3.7×10^{-6} * (1.8)	1.1×10^{-6} (0.6)	2.5×10^{-6} (1.1)	1.2×10^{-6} (0.6)	3.9×10^{-6} (1.8)	-8.4×10^{-6} (0.6)	2.6×10^{-6} (1.1)	-9.2×10^{-7} (0.6)
教育程度	0.28*(1.8)	0.75****(3.2)	0.21(1.3)	0.74****(3.2)	0.28(1.8)	0.78****(3.4)	0.21(1.3)	0.74****(3.2)
產業結構比	0.61***(2.3)	-0.39(-0.9)	0.69****(2.6)	-0.39(-0.9)	0.62***(2.3)	-0.54(-1.2)	0.7****(2.6)	-0.39(-0.9)
教科文支出	-0.18(-0.5)	-6.95***(-5.3)	-0.13(-0.4)	-6.68***(-6.4)	-0.17(-0.5)	-7.4***(-5.5)	-0.13(-0.4)	-6.78***(-6.5)
社福支出	0.96(0.8)	-0.33(-0.4)	0.87(0.7)	-0.1(-0.2)	0.89(0.8)	-0.77(-0.8)	0.81(0.7)	-0.2(-0.6)
經濟支出	-2.4**(-2.2)	-1.82**(-2.0)	-1.99*(-1.7)	-1.54**(-2.1)	-2.6**(-2.3)	-2.04**(-2.1)	-2.2*(-1.8)	-1.42*(-1.9)
政務支出	-4.7(-1.5)	-5.1***(-2.9)	-4.88(-1.5)	-4.99***(-2.8)	-4.6(-1.4)	-5.3***(-3.0)	-4.61(-1.5)	-5.1***(-2.9)
警政支出	-5.6**(-2.4)	-9.77***(-4.4)	-6.35***(-2.9)	-9.2***(-3.6)	-5.69**(-2.4)	-9.6***(-4.3)	-6.37***(-3.0)	-8.5***(-3.3)
其他支出	-1.1(-0.8)	0.78(0.6)	-0.18(-0.1)	1.06(0.8)	-1.2(-0.9)	0.4(0.3)	-0.29(-0.2)	1.01(0.8)
自有財源			-1.39*(-1.8)	-0.38(-0.6)			-1.41*(-1.8)	-0.78(-1.1)
補助收入	-1.13(-1.4)	0.23(0.3)			-1.09(-1.4)	0.55(0.8)		
財政剩餘	-0.44(-0.5)	1.8** (2.3)	0.34 (0.3)	2.12*** (3.2)	-1.0 (-1.1)	1.0(1.2)	-0.4 (-0.37)	1.6** (2.5)
財政分權	5.90(-1.3)	4.4* (2.0)	7.94***(2.3)	4.43***(2.0)	6.28*(1.9)	4.68***(2.3)	8.35***(2.5)	4.91***(2.4)
調整後 R 平方	0.37	0.71	0.37	0.71	0.37	0.71	0.37	0.71
R 平方	0.47	0.78	0.48	0.78	0.48	0.79	0.48	0.79
F 統計量	4.39***	10.6***	4.45***	10.6***	4.43***	10.7***	4.45***	10.8***
AIC 值	1803.2	1027.6	1801.2	1027.3	1802.5	1026.1	1800.7	1025.3
Hausmen test	130.7***	249.6***	122.7***	251.8***	130.6***	275.8***	123.1***	279.3***

註 1：括弧內為該項參數估計之 t 值；*，**，***分別表示在 10%、5% 與 1% 之顯著水準。

註 2：Hausmen test 結果，拒絕隨機效果模式，各模式均採用固定效果實證模式。
註 3：88-93 年度有網底之變數值，係指 88 年之制度變遷後有明顯影響效果者，檢定結果列於附錄附表 18。

資料來源：本文研究所得。

又我國直轄市與縣市地方政府各政事別支出間替代關係之所得成長效果於 88 年財政制度是否有明顯轉變。見表 6-8 與表 6-9。

由表 6-8 與表 6-9 第 (1) 欄實證結果發現，不論是 88 年財政制度調整前或調整後，若縮減教科文支出改以社福支出、經濟支出替代，對地方所得成長呈顯著有利影響。而教科文支出之財源不論來自自有財源收入或補助收入，均有不利影響，尤其以自有財源之負面影響較大。顯示佔地方政府最大支出項目之教科文支出，並未如 Helms (1985)、Mofidi and Stone(1990)與鄭雅綺(1995)等人所預期帶給地方所得成長淨效果，而是如蘇靜娟(2001)及徐偉初與蘇靜娟 (2003) 認為

之負面影響，可能的理由是其佔據地方政府有限經費之三至四成，排擠了其他有利且迫切性地方公共服務項目，對地方所得成長反而有不利影響；另一方面，基礎國民教育是基本人力投資，無法看出對人力資本提升之成效。

88年財政制度調整以前以自有財源或補助收入之社福支出均為顯著不利影響，由表6-9第(2)欄顯示，88年財政制度調整以後，不論財源為何社福支出已無顯著不利影響，並且地方政府若以減少社福支出而增加教科文支出、政務支出與警政支出替代，將對地方經濟顯著不利影響。雖然社福支出為移轉性支出對地方所得成長而言，現行地方政府之社福支出可能可彌補各地方金融與保險市場之不足，相較於警政支出、政務支出與教科文支出反而較為有利。

表6-8 民國79年至88年我國地方政府政事別支出選擇對地方所得成長率之影響

模式/變數	教科文支出(1)	社福支出(2)	經濟支出(3)	政務支出(4)	警政支出(5)
前期所得	-0.05*** (-8.4)	-0.05*** (-8.0)	-0.05*** (-8.3)	-0.05*** (-8.4)	-0.05*** (-8.5)
公司資本額	3.7×10^{-6} * (1.6)	2.1×10^{-6} ** (2.03)	2.1×10^{-6} (1.3)	2.1×10^{-6} * (1.8)	2.1×10^{-6} (1.6)
教育程度	0.23(1.5)	0.225(1.5)	0.231(1.5)	0.24*(1.7)	0.25(1.6)
產業結構比	0.51**(2.0)	0.56**(2.1)	0.6**(2.4)	0.5*(1.9)	0.62*** (2.7)
教科支出		-0.06(-0.2)	-0.04(-0.1)	-0.02(-0.05)	-0.02(-0.04)
社福支出	3.18*** (2.7)		2.31** (2.1)	3.19*** (2.7)	2.89** (2.5)
經濟支出	3.47** (2.1)	1.89(1.2)		3.56** (2.1)	2.34* (1.7)
政務支出	-2.1(-0.7)	-2.14(-0.7)	-2.55(-0.8)		-2.27(-0.7)
警政支出	3.49(1.2)	1.79(0.5)	-0.18(-0.07)	3.61(1.2)	
其他支出	2.85* (1.9)	1.35(0.96)	1.27(0.99)	2.6*(1.8)	2.36*(1.7)
自有財源	-5.02***(-4.6)	-3.8***(-3.7)	-3.23***(-4.6)	-5.2***(-4.8)	-4.17***(-5.0)
補助收入	-4.92***(-4.4)	-3.6***(-3.5)	-3.2***(-4.2)	-5.1***(-4.6)	-3.95***(-5.3)
財政剩餘	4.5*** (3.2)	3.08** (2.3)	2.63** (2.4)	4.6*** (3.3)	3.58*** (3.1)
財政分權	11.04*** (3.2)	10.8*** (3.1)	10.6*** (3.1)	11.3*** (3.3)	9.94*** (3.0)
調整後 R 平方	0.43	0.41	0.42	0.43	0.43
R 平方	0.53	0.51	0.52	0.53	0.53
F 統計量	5.5***	5.1***	5.26***	5.48***	5.4***
AIC 值	1779.6	1788.1	1784.8	1780.2	1781.2
Hausmen test	145.8***	137.4***	125.5***	145.9***	123.7***

註1：括弧內為該項參數估計之t值；*，**，***分別表示在10%、5%與1%之顯著水準。

註2：Hausmen test結果，拒絕隨機效果模式，各模式均採用固定效果實證模式。

註3：本表財政分權係指支出分權。

資料來源：本文研究所得。

表 6-9 民國 88 年至 93 年我國地方政府政事別支出選擇對地方所得成長率之影響

模式/變數	教科文支出 (1)	社福支出 (2)	經濟支出 (3)	政務支出 (4)	警政支出 (5)
前期所得	-0.09*** (-11.9)	-0.00009*** (-11.1)	-0.00009*** (-11.1)	-0.09*** (-11.4)	-0.09*** (-11.4)
公司資本額	4.1×10^{-7} (0.2)	1.2×10^{-6} (0.7)	1.0×10^{-6} (0.6)	$7.0 \times 10^{-8} *$ (0.04)	1.5×10^{-7} (0.08)
教育程度	0.74*** (3.2)	0.75*** (3.2)	0.75*** (3.2)	0.84*** (3.7)	0.73*** (3.7)
產業結構比	-0.31 (-0.7)	-0.39 (-0.9)	-0.37 (-0.8)	-0.37 (-0.8)	-0.32 (-0.8)
教科支出		-6.5*** (-5.6)	-4.86*** (-3.5)	2.5 (0.6)	1.9 (0.6)
社福支出	6.0*** (5.7)		1.57* (1.9)	8.3** (2.4)	7.9*** (3.5)
經濟支出	4.44*** (3.6)	-1.39 (-1.7)		6.67* (1.9)	6.5*** (2.9)
政務支出	-3.2* (-1.8)	-4.9*** (-2.7)	-4.48** (-2.5)		-2.45 (-1.3)
警政支出	-3.42 (-1.2)	-9.0*** (-3.4)	-7.66*** (-3.1)	-0.58 (-0.2)	
其他支出	6.1*** (4.5)	1.13 (0.9)	2.4* (1.8)	7.0** (2.1)	7.69*** (3.6)
自有財源	-5.99*** (-5.5)	-0.52 (-0.6)	-1.9** (-2.2)	-8.23** (-2.7)	-8.02*** (-4.5)
補助收入	-5.7*** (-6.5)	-0.12 (-0.4)	-1.56** (-2.3)	-7.9** (-2.5)	-7.52*** (-3.6)
財政剩餘	7.68*** (6.6)	2.24*** (2.97)	3.65*** (3.6)	9.98*** (3.2)	9.6*** (4.9)
財政分權	4.07* (1.9)	4.49** (2.03)	4.43** (2.02)	3.81* (1.7)	4.03* (1.8)
調整後 R 平方	0.71	0.71	0.71	0.71	0.71
R 平方	0.78	0.78	0.79	0.78	0.78
F 統計量	10.7***	10.6***	10.7***	10.4***	10.6***
AIC 值	1025.7	1027.2	1026.3	1029.5	1026.96
Hausmen test	234.8***	250.8***	248.1***	231.6***	235.7***

註 1：括弧內為該項參數估計之 t 值；*，**，*** 分別表示在 10%、5% 與 1% 之顯著水準。

註 2：Hausmen test 結果，拒絕隨機效果模式，各模式均採用固定效果實證模式。

註 3：本表財政分權係指支出分權。

註 4：88-93 年度有網底之變數值，係指 88 年制度變遷後有明顯影響效果者，檢定結果列於附錄附表 19。

資料來源：本文研究所得。

由表 6-8 及表 6-9 第 (3) 欄，在民國 88 年財政制度調整以前，不論以自有財或補助支應經濟支出，均為顯著負面影響，係數值分別為 -3.23、-3.2。地方政府以社福支出取代經濟支出有正面效果。但 88 年制度調整以後以自有財或補助支應經濟支出，仍為顯著負面影響，但不利影響已大為降低，係數值分別為 -1.9、-1.56。地方政府減少經濟支出改以警政支出、教科文支出及政務支出替代，將對地方經濟有不利影響。雖然財政制度調整的確使地方政府經濟支出不利影響大幅改善，但地方政府經濟支出之財源不論來自稅課或補助收入其淨效益仍為顯著不

利影響，如蘇靜娟(2001)及徐偉初與蘇靜娟(2003)認為有顯著負面效果，並未如 Helms (1985)、Mofidi and Stone(1990)與鄭雅綺(1995)等人文獻主張經濟支出為生產性支出可促進資本形成有利地方經濟發展。

由表 6-8 及表 6-9 第 (4) 欄，在民國 88 年財政制度調整以前或以後，我國直轄市與縣市地方政府不論以自有財或補助支應政務支出，均為顯著負面影響，並無明顯改變。考慮財源之政務支出淨效果如蘇靜娟(2001)及徐偉初與蘇靜娟(2003)認為有顯著負面效果，由於政務支出係地方政務推行之消費支出，對地方經濟淨影響效果為負，我國地方政府之政務支出並未如 Helms (1985)、Mofidi and Stone(1990)看法，能帶動當地有效需求進而刺激經濟。民國 88 年財政制度調整以前減少政務支出而增加社福支出與經濟支出，將對地方所得成長有利影響。但制度調整後，減少政務支出而增加社福支出，對地方所得成長有利影響。

由表 6-8 表 6-9 第 (5) 欄，在民國 88 年財政制度調整以前或以後，我國直轄市與縣市地方政府不論以自有財或補助支應警政支出，均為顯著負面影響，並無明顯改變。考慮財源之警政支出淨效果如蘇靜娟(2001)及徐偉初與蘇靜娟(2003)認為有顯著負面效果，我國地方政府之警政支出並未發揮維護當地社會秩序對經濟制度運行與財產權保障之有利影響⁷²。又民國 88 年財政制度調整以後我國直轄市與縣市地方政府減少警政支出改以社福支出、經濟支出及其他支出替代，將對地方所得成長有利影響。

由上可知，現行地方政府各項政事別公共支出分配的確會對地方經濟造成影響，不論以自有財源收入或補助收入支應教科文支出、政務支出、警政支出、社會支出與經濟支出等政事別支出對地方所得成長均有顯著負面影響。但 88 年財政制度調整使社福支出與經濟支出之不利影響大幅減少。又政事別支出所得成長效果比較發現，社福支出、經濟支出優於教科文支出、警政支出與政務支出，長久以來警政支出、政務支出與教科文支出之運用對地方發展不僅並未發揮正面影響，反而有害地方經濟發展。

總言之，88 年財政制度調整後考慮財源後各項政事別支出並未呈現正面淨效果。雖然地方政府在社福支出與經濟支出效率上有明顯改善，但警政支出、教科文支出與政務支出之效率欠佳狀況並無明顯改善，對地方所得成長仍有極顯著之負面影響。

(四) 我國直轄市與縣市地方財政分權程度對地方所得成長之影響

⁷² 何艷宏等(2003)曾對我國各縣市地方警政服務進行效率分析，發現七成以上警察局的效率不佳，認為可能原因是中央與地方政府部門間代理成本問題所致。

由前面表 6-3 至表 6-9 實證結果發現，各實證模式中財政收入分權與支出分權係數值均為顯著正數，以表 6-3 為例，第 (3) (4) 欄資料顯示 88 年財劃法修正前與修正後財政支出分權係數值分別為 10.9、5.41；第 (5) (6) 欄顯示，88 年財劃法修正前與修正後財政收入分權係數值分別為 11.06、6.85，如 Oates(1972)等財政分權理論預期，地方政府較中央政府有訊息優勢，移轉中央政府財政權力到各直轄市與縣市地方政府的財政分權可以提升公部門的財政制度效率，增加地方政府公共財提供之競爭性，隨時間經過該制度效率利得使地方所得成長。我國直轄市與縣市地方政府財政支出分權或收入分權程度提升均有利於地方所得成長。

又根據第四章實證結果發現，88 年財政收支劃分法修正後我國各直轄市與縣市地方政府的支出分權程度與收入分權程度均有顯著提升，該等制度變革是否更有利於地方所得成長，發揮其正式制度轉變之正面影響效果。由表 6-3 與表 6-4 發現，不論是支出分權或收入分權於 88 年財劃法修正後相較於修正前反而對地方經濟正面影響較小或不顯著，尤其在支出分權部分正面所得成長效果有顯著縮小。顯示 88 年財劃法修正後中央與地方政府職能劃分制度調整並未對地方帶來更大正面經濟影響，反而降低了原有財政分權制度的制度誘因。



第四節 本章結語

本章利用內生性成長理論建立實證模式，檢視我國地方政府財政收支結構、財政制度變遷與財政分權程度對各地方所得成長扮演之角色，並分析未受限制經濟成長收斂與受限制經濟成長收斂假說。以我國民國 79 年至民國 93 年 23 個直轄市與縣市地方政府長期追蹤資料進行分析，藉由豐富資料集以掌握各地方無法解釋之差異，對地方政府財政政策效果分析提供較強統計分析效力。本文除利用預算限制式以考慮財政收支與赤字或盈餘變數，以及財政分權程度，也考慮土地、勞動、資本等要素投入與非初級產業部門結構比、人口聚集等因素之控制變數影響。

實證結果有下列發現：一、考慮財源取得後，各項地方政府公共支出並未如理論預期正面提升地方所得成長。地方政府之支出結構調整可影響地方所得成長，若能多分配運用於社福支出與經濟支出對地方經濟發展相對較有利；若將財源運用於教科文支出、政務支出與警政支出，由於金額龐大造成資金巨額負擔或因性質屬移轉性支付，反而不利於地方所得成長。88 年財政制度調整使經濟支出與社福支出財政制度效率大幅提升。二、地方政府財源中以房屋稅與地價稅負面經濟影響最大，至於土增稅、其他稅課與補助收入之負面影響相對較小。88 年制度調整後地方政府之地價稅、土增稅與其他稅課(統籌款)之影響更為不利。上級政府補助收入與其他非稅課收入並未提升地方所得，但 88 年制度調整後已有顯著改善。三、中央與地方政府的財政支出分權與財政收入分權均有助於我國地方所得成長，但民國 88 年財劃法修正後財政分權對地方所得成長之正面經濟影響較修正前顯著變小。四、不論經濟成長模型未受限制或受限制，均強烈支持經濟成長收斂假說，地方所得成長率會隨前期所得而修正。五、地方之公司資本額、產業結構型態與地方居民教育程度的確會顯著影響地方所得成長，在 88 年以前非農業就業人口比重高的縣市地方有較高所得成長率，而在 88 年以後勞動力的教育程度明顯影響地方所得成長。

整體而言，現行我國直轄市與縣市地方政府各項財政收支結構因素大多對地方所得成長造成淨負面影響。地方政府或許存在如 Niskanen (1971) 所認為的官僚體系，以追求自身權力、預算及員額之極大化為目標，存在財政制度執行效率能力欠佳的問題。88 年財政制度調整並未使地方政府各項財政收支結構因素負面影響有所改善。雖然在財政收入面補助收入與其他非稅課收入的制度效率有顯著提升，但地價稅與統籌分配稅款等其他稅課收入之不利影響更為惡化，原先房屋稅之不利影響並無明顯改善。在支出面警政支出、政務支出與教科文支出財政制度效率並未改善，雖然經濟支出與社福支出之財政制度效率有顯著提升，但考慮財源之後仍為負面淨影響。又財政分權雖然可提升地方所得成長率，但財政制度

調整後正面所得成長影響效果顯著縮小。可見 88 年財政制度調整並未發揮提升財政制度效率與地方所得成長率之目標。

