

## 美國補助款公式化分配機制之理想與現實

美國聯邦政府對各州及地方政府日益龐大的補助規模，在公式化分配機制之運作既深且廣下，能否達成原先訴求的補助目的，無疑是一值得深入剖析的議題，本文先介紹政府間補助制度之主要目的，繼之探討補助目的如何透過分配公式加以詮釋、實務運作與理想之差距以及其經濟與社會意涵。

◎蔡美娜（行政院主計處第三局專門委員）

### 壹、前言

美國聯邦政府對各州及地方政府之補助制度發軔甚早，可遠溯至 1862 年「莫瑞爾法案」（The Morrill Act），聯邦政府藉由提供土地方式補助各州，以促進高等教育之發展，是為濫觴。近四十年來，聯邦政府補助支出由之前長期持穩態勢轉呈快速擴張，迄 2002 年度補助規模高達 3,516 億美元，占聯邦政府支出 17.5%，整整較 1960 年度提高十個百分點，相當於各州及地方政府支出規模的四分之一（表一），聯邦補助支出在美國政府財務體系逐漸扮演舉足輕重的角色。

州政府在執行聯邦對地方政府補助之中介與分配任務時，本身亦對地方進行移轉性支付，重要性與聯邦補助不相上下，構成美國補助制度另一環節。無論聯邦或州政府補助，高度倚賴公式化分配機制是其共通特點。

日益龐大的補助規模，在公式化分配機制之運作既深且廣下，能否達成原先訴求的補助目的，無疑是一值得深入剖析的議題，本文將參考美國 Tufts 及 Iowa 大學兩位教授 Thomas A. Downes、Thomas F. Pogue 在 2002 年 9 月份 Journal of Official Statistics 所發表的論文“ How best to hand out money? ”，先介紹政府間補助制度之主要目的，繼之探討補助目的如何透過分配公式加以詮釋、實務運作與理想之差距以及其經濟與社會意涵。

### 貳、補助制度之目的

欲建構或評估補助款分配公式，首先皆須對補助目的加以界定。政府補助款之功能或目的，大致可歸納為四項：

#### 一、調節地方支出需求與財政能力之差異

地方支出需求隨居民人數以及提供一定質量水準公共服務的平均單位成本而不同，財政能力則因稅基規模與結構有別而互異，由於天然環境、人文條件、發展程度不一，地方財政能力未必足以支應支出需求，致使有些地區即便在相同稅收努力（相同有效稅率）下，仍無法提供一定水準的公共服務。財政差異亦意味政務活動不具區位中立性（locationally neutral），當租稅負擔與公共服務之歧異主要來自於非地方政府所能掌控的因素，而人口流動又因就業約束、

遷移費用、資訊不足等而受到限制的情況下，資源配置效率便易受到干擾。補助制度應運而生，最主要便在於改善財政不均，以及提升經濟效率。

## 二、鼓勵提供特定公共服務

由於地方財政盈虛參差不齊，在競逐政務資源過程中，對某些容易遭到排擠的殊價財（merit goods）或基本必要的公共財，尤其是具有外溢效果者，上級政府必須透過補助方式，確保其供應量達到最低要求水準，例如地方政府對教育的投注，其利益會跨越轄區範圍而外溢至其他地區，然因地方政府進行公共支出決策時，通常僅計算當地居民利益，對外部利益未予考量，致使其對教育的投資低於整體社會所需的最佳水準，此種全國利益與地方利益相互扞格的現象，便應藉由補助制度加以矯正。利用補助款鼓勵地方政府提供特定公共服務，並不僅限於支出規模之擴增，有時係著眼於引導支出效率與服務品質之提升。

## 三、促進水平公平（horizontal equity）

增進水平公平是補助制度另一項重要目的。所謂水平公平，係指擁有相同經濟能力或公共服務需求的人，即使居住於不同地區，所支付的租稅與享受的公共服務水準應該相同，如若不然，便可能產生貧乏地區居民負擔較高稅率，卻較稅率較低的富裕地區居民，承受相對劣質的公共服務。財政水平不公的存在，亦是支持以補助制度調節各地支出需求與財政能力差距的基本論點。

## 四、進行經濟福祉重分配

將經濟資源由財政能力較高的地區轉移至財政能力較弱的地區，也常蘊涵於某些補助計畫設計機制之中，其目的在於促使經濟資源的分配更具垂直公平性（vertically equitable），由享受經濟福祉與支付能力之間關聯性降低的程度，可以判定某一補助計畫在經濟福祉重分配上的效果。

補助制度雖有多重目的，但政策決定者必須認知目的之間可能相互抵觸，例如透過補助款將經濟資源在財政能力不等的地區間進行重新分配時，便無法顧及區位中立性。不過美國審計總署曾指出，欲利用單一政策工具達成多重目的之意圖，普遍存在於現有補助款分配公式。

## 參、目的導向的補助公式

美國聯邦政府補助類型大致分為三種，包括適用於特定計畫的專案補助（categorical grants）、適用於廣泛特定功能計畫的綜合補助（block grants）、未特別指定用途而用於加強各州及地方政府財政能力與調劑地區間財政差異的一般收入分成制度（general revenue sharing）。1997 年度聯邦政府將近 670 個補助計畫中，屬於專案補助者即有 640 個，占總補助金額比重 81.5%，其次為綜合補助占 17.5%（表二）；聯邦政府之所以偏重專案補助，主要是為解決失業率、貧窮率、犯罪率等居高不下所衍生的種種都市問題，而在解決這些問題上，專案補助較不

限定用途的一般補助更具效率。

如依上級政府對配合款要求與否，則可區分為配合補助（matching grants）與非配合補助（non-matching grants），前者又可按補助金額是否設有上限規定，區分為無限額配合補助（matching open-ended grants）與有限額配合補助（matching closed-ended grants）。無限額配合補助係指上級政府要求受補助地方政府，必須提供一定份額配合款；若上級政府對補助額度設有上限，在限額之內按規定比率補助地方，超過上限則不再增加，稱為有限額配合補助。實務操作上，補助類型及相關決定因素之擇取，端視補助目的而定。

一、以調節地方支出需求與財政能力之差異為目的

公式可寫成

$$A_j = FC_j - t^* V_j \quad (1)$$

其中  $A_j$ ：第  $j$  地區之平均每人補助金額， $F$ ：提供目標水準之特定公共服務所需的平均每人財政支出，此處之目標水準屬於政策抉擇層面， $C_j$ ：為成本調整係數，用以修正不同地區提供前述公共服務之成本差異， $t^*$ ：標準稅率（或有效稅率）， $V_j$ ：受補助政府之平均每人財政能力。

（1）式如以地方政府稅基與標準稅率作為其財政能力之測量指標，其不足以支應目標水準的公共服務部分，由來自上級政府的補助款挹注，則人民所承擔的稅負及接受的公共服務水準將不因居住地區而有異。不過由於受補助地方政府未必完全釘住目標水準提供公共服務，故實際結果仍會有所出入。

又某些財政能力優越的地區受惠於稅基較大，因此  $t^* V_j > F C_j$ ，此時出現逆補助或負補助（negative grants）現象，亦即財政能力優越的地區必須將  $t^* V_j$  超出  $F C_j$  部分上繳，稱為「超額上繳（Recapture）」。基於超額上繳在政治運作上較不討好，補助公式通常附加限制式加以排除，經此限制，補助制度便無法完全消除稅率差異，致使合乎補助條件的地區稅率較高，無須接受補助者稅率反而較低。

二、以鼓勵增加特定公共服務支出為目的

此時以配合補助作為政策工具較適當。公式如下：

$$A_j = m_j C_j t_j V_j \quad (2)$$

其中  $m_j$ ：上級政府之補助比率， $t_j$ ：受補助政府之實際稅率， $C_j t_j V_j$ ：經成本係數調整後，受補助政府以自有財源支應指定補助事項之平均每人公共支出，此數值乘上補助比率即是上級政府補助額度。

如果補助計畫之目的在於矯正外溢效果，則補助比率應隨外溢效應擴增而同步放大；理論上補助比率尚須視公共選擇過程之性質而定，然而付諸實行並不容易。此外，補助計畫若以增進區位中立性作為附帶目的，則補助比率必須涵蓋各地區相對財政能力因子在內，以下所列某

些州對學區 (school districts) 的補助公式即是一例。

$$A_j = t_j (V^R - V_j) \quad (3)$$

式中  $V$  表示基準財政能力。與 (2) 式只考慮支出需求正好相反，(3) 式僅考慮財政能力，此即一般所謂之能力均等化 (power-equalization) 公式，隱含補助比率  $m_j = (V^R - V_j) / V_j$ ，財政能力較差的學區之補助比率較高。

註解:

唯有在允許「超額上繳」情況存在或設定財政能力最優者之補助比率為零，配合補助始可達成區位中立性之目的，這在實務上有其困難；加上受補助政府實際支出水準未必等同經成本差異調整之平均每人公共支出，因此即使透過配合補助計畫之調節，各地區的稅負與居民享受的公共服務仍然不盡一致。

### 三、以經濟福祉重分配為目的

以補助計畫進行經濟福祉重分配，所面臨的核心議題是如何設計分配公式，使相對貧乏者的淨財政剩餘 (net fiscal residuals，指從公共服務所受利益與所支付租稅間之差額) 得以增加。在此理念引導下，主張透過分配公式將經濟資源由財政能力較高的地區，移轉至財政能力較弱的地區，表面看似合理，其實卻隱藏邏輯上的缺陷。

Ladd & Yinger (1989) 在促使經濟資源重分配之目的具備可操作性上著力甚深，認為補助款之分配應促使各地區間提供標準公共服務之租稅努力均等化，租稅努力定義為一地居民總租稅負擔與該地經租稅輸出調整後個人所得總額 (aggregate export-adjusted personal income，註 1) 之比率。公式 (1) 即為此種分配類型，此處財政能力之衡量指標改為經租稅輸出與輸入調整之平均個人所得 (Downes and Pogue, 1992)。以上述方式分配補助款，可以增加相對貧乏地區所有居民 (不論貧富) 之平均淨財政剩餘，而居住於相對富裕地區的窮人，經補助計畫介入調節之後，境況卻更趨劣化。

總之，雖然有些人深信公平的所得分配應是補助制度追求的目標與最終結果，但無論配合補助或總額補助其實都稱不上是顯著有效的機制，之間癥結在於經濟福祉重分配之關注焦點為個人，而非地區，其目的和補助款意在彌平地方支出需求與財政努力之缺口或鼓勵特定公共支出存在根本差異。由於政府間移轉支付僅在進行地區間之重分配，將經濟資源在財政能力不等的地區間重新分配時，對個人而言，可能產生富者愈富，貧者愈貧的現象，使垂直公平的效果顯得模糊難辨，因此如欲降低淨財政剩餘的垂直不公，補助制度充其量只是次佳的政策工具。

### 肆、幾個補助款分配實例

從理論回歸現實面，由於政治因素干擾，制定通過的補助公式與前面標榜的各項目之間並無清晰的連結。對照比較幾個實際採用的補助公式與前述的典型公式，有助於了解經政治力斧鑿後現有補助公式與理想之偏離，以及其對達成原定補助目標所形成的橫阻。

## 一、醫療援助補助 (the Medical Assistance Program, Medicaid)

醫療援助補助是聯邦補助計畫中最大項目，2002 年度約占總補助 42%，屬於配合補助，補助比率設有上、下限，介於其間時，補助比率  $m_j^* = (1 - 0.45 (V_j / V_{nat})^2)$ ，其中  $V_j$ ：第  $j$  州之平均每人所得， $V_{nat}$ ：全國平均每人所得， $V_j / V_{nat}$  相當於以各州與全國平均每人所得之比值代表財政能力差距及成本差異調整。若某一州之平均每人所得等於全國平均水準，聯邦政府將以該州在醫療援助支出之 55% 作為補助比率。完整分配公式列示如下：

$$\begin{aligned} A_j &= m_j E_j \\ m_j &= 0.5 \quad \text{if } m_j^* < 0.5 \\ m_j &= m_j^* \quad \text{if } 0.5 \leq m_j^* < 0.83 \\ m_j &= 0.83 \quad \text{if } m_j^* > 0.83 \end{aligned} \quad (4)$$

$A_j$  表示對第  $j$  州之平均每人補助， $E_j$  為第  $j$  州之平均每人 Medicaid 支出， $m_j$  稱為第  $j$  州之聯邦醫療補助比率 (Federal Medical Assistance Percentage, FMAP)。

Medicaid 於 1965 年創始之初，係界定為聯邦與州政府之間的合夥關係，雖然原始補助目的已難查考，但就其將聯邦政府與各州政府視為地位平等的夥伴來看，似與促進區位中立性或經濟福祉重分配之目的較為一致。Medicaid 對各州之補助比率隨其平均每人所得水準而不同，確實可發揮舒緩財政差異以及所得重分配之作用，但因補助比率設有上下限，加上成本差異調整因素，成效不免受到侷限。再者，Medicaid 採取配合補助類型，則與鼓勵特定公共支出之目的更為切合。又州政府在 Medicaid 申請資格設定上擁有相當裁量空間，進而左右其支出水準，也使 Medicaid 並未達成原先欲降低州際差異之構想。

## 二、兒童健康保險計畫 (the State Children's Health Insurance Program, SCHIP)

SCHIP 目的在於降低未保險兒童人數，鼓勵各州對不符合 Medicaid 申請資格以及保險費用過高的兒童施予補助。自 2001 年度起，第  $j$  州平均每人最高補助為

$$A_j^{\max} = (A \times P \times N_j \times C_j) / (n_j \sum_j N_j \times C_j) \quad (5)$$

$A$ ：聯邦政府 SCHIP 補助總額， $P$ ：五十州分配額度比率， $N_j$ ：第  $j$  州低所得家庭兒童人數與低所得家庭未保險兒童人數之平均值， $C_j$ 、 $n_j$  分別表第  $j$  州成本因子及人口。成本因子之計算如下：

$$C_j = 0.15 + 0.85 W_j / W_{nat} \quad (6)$$

$W_j$  及  $W_{nat}$  分別表示第  $j$  州及全國醫療服務業平均每人每年薪資。每一州之平均每人 SCHIP 補助如 (7) 式，其中  $m_j$ ：第  $j$  州之聯邦醫療補助比率 (FMAP)， $E_j$ ：第  $j$  州之平均每人 SCHIP 支出。

$$\begin{aligned} A_j &= (0.3 + 0.7 m_j) E_j \quad \text{if } A_j \leq A_j^{\max} \\ A_j &= A_j^{\max} \quad \text{if } A_j > A_j^{\max} \end{aligned} \quad (7)$$

正如同 Medicaid，SCHIP 屬於配合補助，而且州政府對申請資格設定擁有自由裁量權限，亦使其得以控制 SCHIP 支出水準。

### 三、心理健康服務 (the Community Mental Health Services Block Grant) 及酒精、藥物濫用防治綜合補助計畫 (the SAPT Block Grant)

根據兩項補助計畫權責主管機關之說明，心理健康服務補助計畫主要針對具有精神機能障礙的成年人或兒童提供以社區為基礎的廣泛性協助，包括醫療照護、復健、就業、住宅與教育等等。SAPT 則是在支援州與地方層級防範與處理致癮物品的濫用問題。兩者的分配公式寫成：

$$A_j = [0.985 \times 0.95 \times A \times (N_j C_j V_j / \sum_j N_j C_j V_j)] / n_j \quad (8)$$

其中  $A$  為聯邦政府對該項綜合補助之總金額， $A_j$ 、 $N_j$ 、 $C_j$ 、 $V_j$  依序代表對第  $j$  州之平均每人補助、危險人口之代理變數、服務成本指數、財政能力， $n_j$  表第  $j$  州之人口數。成本指數  $C_j$  係由勞動成本、租金與物料三個分類指數加權而得。

國會要求公式中財政能力應以可稅資源總額 (total taxable resources，註 2) 來衡量，可稅資源總額相當接近於每一州經租稅輸出調整後的所得。雖然兩項計畫原本聚焦於均等化各州對具有精神機能障礙或酒精、藥品濫用人口，提供一定服務的能力，但是因為國會指定以可稅資源總額取代實際稅基作為衡量財政能力的指標，分配公式的目的顯然已更貼近所得重分配功能。

### 四、各州對地方之教育補助

大多數州政府移轉支付流向，主要係經由地方政府流向學區，以均等化為目的，希望舒緩各學區之間財政能力與提供教育服務成本不同之差距。各州補助公式的細節雖略有差別，但不外乎是由基本型 (同時考慮財政能力與支出需求) 或能力均等型公式變化而來。對學校補助之目的包含促進教育機會均等、確保足量的教育服務水準以及降低所需負擔之稅率差異等，目前各州政府的補助公式大多著重於確保足量的教育服務水準。

## 伍、執行面的問題

補助款公式化分配機制希望透過客觀的指標對地方財政能力與支出需求加以評估，以科學的計算取代繁複的政治折衝，雖然立意良善，但實際操作上面臨許多問題，茲舉其瑩瑩大者如後。

### 一、成本與需求差異之評估

基於各地提供等量公共服務的成本並不相同，許多補助公式均含有成本差異調整之設計，不過這些調整多處於初步發展階段，成本係數及權數配置無法與提供特定公共服務所需投入的成本緊密連結的情況普遍存在，例如教育補助以各學區不同類型學生人數加權平均 (weighted student count) 作為成本調整因子，而如何加以改進，迄今學者在方法論上也尚未取得共識。

從事成本調整之所以顯得棘手，原由多端，不易取得詳確的資訊無疑是主要原因，而其背後的基本癥結還是在於公共服務的產出概念十分抽象，難以定義與衡量。

其次，公共服務之成本差異不僅來自投入價格變化，也受外在環境因素的影響，惟後者不易評估，爭議性頗高，現有成本調整方式僅考慮前者。但是不論如何，任何估計成本係數的方法，都必須設法將能由受補助單位控制的成本與不能控制的成本加以區分，補助款應局限於補貼不能控制的成本部分，以免受補助單位缺乏降低成本的誘因。常見具有反激勵作用的例子便是對於人口規模較小的轄區給予較高的平均每人補助額，這固然可以彌補其較高的服務成本，但同時也降低透過合併或尋求其他策略以促進規模經濟的動機。

## 二、財政能力之衡量

如何選擇財政能力之適當衡量指標，必須視補助計畫之目的而定。例如意在消除各地財政差異，則以標準稅率（或有效稅率）在現有稅基上所能徵起的收入作為衡量指標較佳，反之，如果將受補助政府無法課征租稅的所得納為評量基準，不但阻礙區位中立性之達成，甚且加劇水平不公現象。又如以經濟福祉重分配為目標，則代表財政能力之指標，必須可以反映地區居民繳納租稅與購買服務的能力，此時以所得的關聯性較高，不過如何落實於實務操作尚不明確。學者建議的衡量指標包括經租稅輸出調整之平均每人所得（Barro,1986）、可稅資源總額（Compson & Navratil,1997），以經租稅輸出調整之平均每人所得而言，雖可使各地提供一定水準公共服務所需之租稅負擔均等化，但進行租稅輸出與輸入調整十分困難，而且即使各地區租稅負擔相同均等化也不意味個人負擔均等化。

財政能力之衡量指標可利用生活成本差異加以調整，其概念相當於跨國購買力平價，然而一如公共服務的成本調整，同樣將面臨兩難抉擇，主因生活成本差異調整之設計，可能弱化個人對經濟成本變動的反應。

另外，某些核心都市往往面臨較嚴重的貧窮及基礎建設耗損等問題，在界定財政能力時，對這種過度負擔（municipal overburden）的現象，必須作例外調整，以免使其處於相對不利的地位。假設受補助政府之過度負擔可以量化，則應自其支應一定水準公共服務之租稅徵起數加以扣除，使其財政能力呈現等額下降。

## 三、地方政府之支出裁量權

藉由補助款均等各地提供標準公共服務的租稅負擔，前提必須是受補助政府之支出完全參照經成本差異調整後的目標水準。由於地方政府擁有支出裁量權，加上影響其公共決策的因素錯綜複雜，除財政能力與服務成本外，尚包含所得分配、外溢效果高低、公共決策程序、不同偏好之取舍等等。僅欲透過補助制度之規範，誘導地方政府提供期望的服務水準，將顯得不切實際。因此，加州的教育撥款計畫便嚴格限制地方在補助項目上的裁量權，但利弊互見。

加州的經驗顯示，嚴格限制地方裁量權，一方面有助於消弭教育機會不均，但另一方面會降低當地民眾對提供教育服務與財源籌措的支持度。如果限制地方裁量權具有抑制支出成長的作用，則原本欲透過補助款與限制裁量權相互搭配，以協助低財政能力地區居民的目的將不易

實現，因為這些居民的相對位置雖然有所提升，但絕對位置可能比地方裁量權未受限制的情況下更低。其次，限制權限可能對地方若干實驗性作法形成凝結效應，由於支出無法用於創新性計畫，可能因而阻礙受補助政府之前進步履。又如果成本差異調整不夠精確，此時反而突顯反效果，而且，一般而言地方對當地狀況之掌握較上級補助政府為佳，未賦予支出裁量權，也會喪失因地制宜的彈性。

#### 四、上級補助政府之預算責任限制

在採取內含成本調整設計的總額補助計畫下，上級補助政府的預算責任（或補助總額）如下：

$$A = F \sum n_j C_j - t^* \sum n_j V_j \quad (9)$$

若  $C_j$  滿足  $(\sum n_j \dot{C}_j) / N = 1$ ，則預算責任為

$$A = N (F - t^* \dot{V}^T) \quad (10)$$

其中  $\dot{V}^T \equiv (\sum n_j \dot{V}_j) / N$ ，表示平均財政能力。故上級補助政府之決策者可藉決定目標支出水準 ( $F$ ) 及標準稅率 ( $t^*$ )，來確定預算責任。

不同於總額補助計畫，配合補助對個別地區補助額度以及補助總額均無內建的限制機制，不過藉由設定平均每人補助上限或者是限制地方政府支出裁量權，仍可發揮控制補助總額或預算責任的作用。如果對個別地區補助額度設有限制，則計畫類型轉為有限額配合補助。

#### 五、新舊分配體制的過渡問題

補助公式的改變，意味著財政資源在地區間重新分配，某些地區補助款可能減少，使其必須採取增加地方稅或減少支出以爲因應，從而影響受補助地區之長期支出規畫。爲緩衝伴隨分配體制變動而來的不確定性，立法者通常在補助公式中附加最低分配額以及保障條款 (hold-harmless provisions)。此外，補助公式之運作通常高度倚賴大量統計資料，若資料有所偏差，將連帶影響各年度補助款分配額度，而保障條款機制有助於減輕來自抽樣與估量誤差的不利影響。

然而持反對立場者則認爲，引入保障條款與最低分配額，使得補助款實際分配數和依據補助公式計算的結果不同，補助款與財政能力、公共服務成本以及服務人數之間的關聯性趨於模糊，故實務上應避免採取完全保障 (complete hold-harmless)，局部保障 (partial hold-harmless) 不失爲折衷方式，例如加拿大分配各省份之補助額度雖有不得低於上一年度之限制，但並非指上一年度實際分配數，而是假定在新公式追溯適用下上一年度所能分得額度，因此，基本上仍是由公式（而不是上一年度實際分配數）主導補助款之分配。至於保障條款雖有緩衝資料偏誤之作用，但改採移動平均法平滑資料數值同樣可以產生類似效果，同時還可維持補助款與財政能力、公共服務成本或服務人數之間的關聯性。

#### 六、干擾補助目標達成的相關因素

除了前述未依照公式試算結果進行分配、保障最低分配額度、以及缺乏要求受補助政府盡



到最小努力的機制之外，尚有許多因素干擾補助目標之達成。其一是來自於目標本身原本即難以操作（例如租稅負擔之公平分配），或者是憑藉的資料不易取得（例如攸關決定配合補助比率的外溢效應高低）。其次是資料限制，包括品質良窳、時效性以及具備強而有力的運算系統，尤其是用在進行地區間成本差異調整的相關資料。此外，尚有補助政府的預算責任限制因素，例如對地方的教育補助，為避免超出各州政府的預算責任限制，而相對設定較低的公共支出目標水準（ $F$ ）或較高的地方財政努力（ $I^*$ ），如此一來則與促進各地以相同財政努力提供足量教育服務的原意背道而馳；同樣地，配合補助若設有限額，其矯正外部性的效果也會受到影響。

## 陸、結語

政府補助制度之主要目的在於調節地方支出需求與財政能力之差異、鼓勵提供特定公共服務、促進水平公平、進行經濟福祉重分配，理論上，分配公式必須建構在補助計畫的中心目的之下，但因參與分配決策過程的各方利益與中心目的未必一致，遂使補助公式之實際運作不盡切合原先目的。而公式化分配機制雖有透明化、制度化等優點，但有關地方財政努力、支出需求之界定，牽涉衡量概念、指標項目內涵與權重、成本差異調整、是否具備質量俱佳的資料庫以及強健有力的運算系統，實務困難度均頗高，再加上地方政府支出裁量權、上級補助政府預算責任限制與新舊分配體制過渡期間的保障條款等因素，益顯財政資源分配之錯綜複雜，原本即非化約為單一公式所能涵蓋，甚至也不容易完全超越政治考量，知其所窮，務實看待，反而是必要的心態。

表一 聯邦政府對各州及地方政府之補助支出

單位：億美元；%

年度	補助總額	占聯邦支出	占州與地方政府支出	占GDP	對個人移轉支付所占比重
1960	70	7.6	19.2	1.4	35.3
1965	109	9.2	20.1	1.6	34.1
1970	241	12.3	24.1	2.4	36.2
1975	498	15.0	27.1	3.2	33.6
1980	914	15.5	30.4	3.3	35.7
1985	1,059	11.2	24.2	2.6	47.3
1990	1,353	10.8	21.0	2.4	57.1
1995	2,250	14.8	25.1	3.1	64.2
2000	2,847	15.9	24.2	2.9	64.1
2002	3,516	17.5	26.3	3.4	64.7

資料來源：Budget of the United States Government, Fiscal year 2004。

表二 聯邦政府對各州及地方政府之補助類型

單位：億美元

年度	補助 總額	專案補助		綜合補助		收入分成	
		金額	%	金額	%	金額	%
1975	498	382	76.7	46	9.2	70	14.1
1978	779	568	73.0	115	14.7	96	12.3
1981	947	779	82.2	100	10.6	68	7.2
1984	976	778	79.7	130	13.3	68	7.0
1987	1,084	932	86.0	131	12.1	21	1.9
1989	1,219	1,069	87.6	127	10.4	23	1.9
1991	1,520	1,334	87.8	164	10.8	22	1.4
1993	2,064	1,822	88.3	218	10.6	24	1.1
1997	2,342	1,909	81.5	410	17.5	23	1.0

資料來源：Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Characteristics of Federal Grants in Aid Programs to State and Local Governments : Grants Funded FY 1993; Catalog of Federal Domestic Assistance, August 1997。

## 註釋

1. 經租稅輸出調整後個人所得總額 (aggregate export-adjusted personal income)，係包含對非常住居民徵起租稅，例如對外來觀光客之旅館住宿或購物消費、對外來通勤工作者之勞動所得課稅等，租稅輸出有助於增進當地財政能力。在美國某些州從事開採石油、煤、木材等資源者大多並非當地常住居民，因此對其徵收之天然資源開發稅 (Severance Tax)，成為影響各州財政能力最鉅的租稅輸出項目。
2. 可稅資源總額除本州常住居民來自州內與州外之所得外，尚包含非常住居民來自本州之所得。

## 參考文獻

1. 林健次、蔡吉源 (1999)，「財政賽局：零和？正和？負和？—論統籌分配稅款及財政收支劃分法」，財稅研究第 31 卷第 3 期。
2. 林玉春 (2000)，「中央對地方政府補助制度之檢討改進情形」，主計月報第 537 期。
3. 徐偉初 (1999)，「政府補助之財務效能改進檢討」，行政院經建會委託研究。
4. 馬駿 (1997)，「政府間財政移轉支付—九個國家的比較 (上、下)」，財稅研究第 29 卷 2、3 期。
5. 曹俊漢 (1993)，「美國聯邦補助金制度之研究：執行績效的評析」，歐美研究第 23 卷第 4 期。
6. 張秀蓮 (2000)，「中央統籌分配稅款制度之探討」，主計月報第 537 期。
7. 黃世鑫 (2000)，「當前地方財政問題的盲點—法制與權限劃分」，主計月報第 537 期。
8. Thomas A. Downs and Thomas F. Pogue (2002)，How best to Hand Out Money : Issues in the Design and Structure of Intergovernmental Aid Formulas, Journal of Office Statistics, Vol. 18, No.3, 2002, pp.329-352
9. Dan Melnick (2002)，The Legislative Process and Use of Indicators in Formula Allocations,

Journal of Office Statistics, Vol. 18, No.3,2002,pp.353-369  
10.Michelle Taylor(2002), The Canadian Equalization Program, Journal of Office Statistics,  
Vol. 18, No.3,2002,pp.393-407