



行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

15中9

檢證分配理論：我國中央政府計畫型補助款空間分配之研究 Examining Distributive Theory: The Analysis on the Geographical Distribution of Categorical Grant from Taiwan Central Government

計畫編號：NSC88-2414-H032-012

執行期限：87年8月1日至88年7月31日

主持人：羅清俊 淡江大學公共行政學系

E-mail: cjluor95@mail.tku.edu.tw

一、中文摘要

本研究計畫以分配理論為基礎，觀察我國第二、三屆立法院所通過之中央政府補助地方政府預算（83、84、85、86、87、88會計年度）當中的計畫型補助款，藉以檢驗分配理論中的三個主要假設：甄補、過度代表與利益假設。就甄補與過度代表假設來說，我們發現過去中央政府對於地方經費的補助以及該地區實質的需求的確會鼓勵當地的立法委員參加與該地區政策利益有關的委員會。就利益假設來看，如果以補助案總數為依變數，我們發現水利補助相當符合利益假設。同樣的就利益假設來看，如果以補助金額為依變數，我們發現交通補助比水利補助的政治性來的高，也較符合利益假設。

本研究與筆者過去所做的「省政府補助款分配研究」有著類似的結果，未來更值得在縣市政府的行政層級做更進一步的驗證。其次，本研究在政策利益的操作化上做了更細部的分類，除了補助金額之外也採用補助案的總數量，同時也將單一政策領域的聚合資料作更細部的分解分析。結果發現影響政策利益分配的因素更容易辨識也更容易顯現出一致的型態。最後，本研究亦發現當政策

利益可以任意分割成無數單位的利益時，政治力涉入利益分配過程的機會將相對增加。

關鍵詞：分配政策 計畫型補助款 分配政治
美國國會 立法院

Abstract

The present study applies distributive theory to Taiwan by looking at the distribution of categorical grant offered by Taiwan central government from FY1994 to FY1999. Three hypotheses in distributive theory—recruitment, overrepresentation, and benefit hypotheses are tested. The findings show that recruitment and overrepresentation hypotheses are supported both in the policy areas of transportation and water resource. The grants localities received in the past and the objective needs do encourage representatives in Legislative Yuan recruit a specific standing committees working for local benefits. The results also show that benefit hypothesis is supported to some extent depending different issue areas. When the number of project is treated as a dependent variable, we find that benefit hypothesis is strongly supported in the area of water resource. By contrast, when the amounts of spending is treated as a dependent variable, we find that benefit hypothesis is strongly supported in the

transportation area.

The findings of the present research suggest that the phenomenon of distributive politics do exist in Taiwan. They also suggest that using program-by-program analysis and carefully operationalizing policy benefits in distributive studies may precisely characterize distributive pattern.

Keywords: Distributive Policy, Congress, Grants, Distributive Theory, Legislative Yuan

二、緣由與目的

「誰從公共政策中獲得利益 (who benefits from government)」？一直是政治學領域裡最常被探討的基本問題 (Lasswell, 1950; Easton, 1965)。因為它反映了政府的做為以及達成這些做為過程中的一些政治現象。Theodore Lowi 長期觀察美國政府的政策過程之後於1965年提出政策分類理論，雖然他將政府的政策分為管制性 (regulatory)、分配性 (distributive) 與重分配性政策 (redistributive public policies) (Lowi, 1965)。但是Lowi認為任何類型的政策長期來看都有著重分配的效果 (redistributive effects)。換言之，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益 (who gets what from government)。不過，Lowi同時也認為，短期之內各種類型政策的形成過程與政策結果是截然不同的 (Lowi, 1979)。Lowi的這個政策分類理論最大的貢獻在於提供政策分析者在思考政府決策時一個絕佳的參考架構，並使我們瞭解到，政策的本質是可以決定政策的過程，也可以決定政策的結果 (policy

consequencies)。而在這三個類型的政策之中，分配政策 (distributive policies) 可以說是最符合政治性的本質。因為它不像管制或是重分配政策具有意識型態與階級利益的爭辯。分配政策的真正意涵在於政策利益可以分割成無數的部份來做分配，而不論利益如何分割，分配的過程都不會造成參與者彼此利益上嚴重的衝突 (Lowi, 1965, 1979)。故而，在分配政治的過程中，妥協與利益共享的肉桶政治症狀 (pork barrelling or logrolling) 到處可見。

按照Lowi的定義，分配政策之利益可以分割成無數彼此獨立的部份，因此原先分配至甲區域的利益可改分配至乙區域而不會影響到其它區域的利益分配額。同時，Lowi也認為分配政策的利益是集中在特殊區域 (particularistic)，而成本則是分散於一般大眾 (generalized) (Lowi, 1965)。Lowi更進一步地認為，分配政策主要形成於國會，政策的主要利益是由少部份擁有權力的議員，而非大部份(或全部)國會議員所屬之選區選民所獲得 (Lowi, 1965)。這樣的假設促使研究者鑽研國會的立法過程以及國會內部的制度性因素是否會造成政策利益分配不均的偏差 (bias)。由於國會議員來自各個不同的選區或州，因此政策利益分配不均的偏差情形似乎可以反映在選區所得利益的多寡上。

其實，Lowi所提的假設是植基於他對於一九六〇年代末期與七〇年代初期美國政治的不滿。他在“自由主義的沒落”(The End of Liberalism)一書中痛斥美國國會中的常設委員會，行政機關，利益團體所形成的鐵三角關係 (iron triangle) 已經使得美國的社會正義漸漸消失。國會議員為了能夠連選連任以遂其仕途的平順，通常會想盡辦法討

好他們的選民以爭取選票，而最直接的方法是爭取進入與該選區利益相關的常設委員會，並藉此向聯邦行政機關爭取各種地方性的補助款(grants)以促進地方經濟的繁榮與增加就業機會，並使得選民能夠心存感激進而將選票投給他們。除此之外，國會議員也可以利用相同的手段同時爭取利益團體政治與競選經費的支持，利益團體也可以因為國會議員所引介之利益的補給而碩壯。行政機關為了預算的安全與成長，也會盡可能地配合與該行政機關相關之委員會議員索取地方補助款或是利益團體權益的要求。這樣的結果使得議員、行政機關與利益團體均皆大歡喜。這就是美國政治所謂小政府(little government)的共生關係。由於這樣的共生關係使得美國聯邦政府政策利益的分配呈現出少數有影響力議員的選區獲得多數利益的寡佔(oligarchy)現象。

初期的分配政治研究可以 Barry Rundquist 與 John Ferejohn 為代表(Rundquist and Ferejohn, 1975)。這兩位史丹福大學出品的政治學者承襲Lowi的理論，認為國會內部的結構會影響聯邦政府補助款在地區上的分配。基於國會議員以連任為主要目標，並以提供其選民經濟利益為實現目標的工具之前提(assumption)下，提出三個主要的分配假設(distributive hypotheses)。第一個假設稱之為甄補假設(recruitment hypothesis)，這個假設是指國會議員所屬的選區利益如果與政府的某項政策業務有關，則這個選區所選出來的國會議員通常會爭取與該選區利益相關的常設委員會席次。第二個假設稱之為過度代表假設(overrepresentation hypothesis)，這個假設是指當這些委員會委員所代表的選區相較於國會其他議員的選區時，這個委員會在

其所管轄的業務上有過度代表的現象。第三個假設稱之為利益假設(benefit hypothesis)，這個假設是指相對於國會其他議員的選區時，委員會委員所代表的選區將獲得超過其應有比例的政策利益，而這些政策利益都是此委員會所監督的範圍。這三個假設所揭示的政治現象有其一貫性的效果。例如，議員如果來自農業選區，則理當爭取與農業相關的常設委員會之席次藉以密切關注與該選區息息相關的農業政策利益。可是，農業問題絕對不是專屬於農業選區，非農業選區依然存有農業問題，只是並沒有像農業選區對於農業政策利益的需求那麼直接而迫切。但是我們卻不能說非農業選區就沒有農業利益上的需求。因此，當這些農業委員會委員所代表的選區相較於國會其他議員所代表的選區時，這個委員會在農業問題的業務上就呈現過度代表的現象。最後，由於農業委員會監督農業政策，行政機關為了預算上的安全與成長，通常會盡可能地將農業政策利益分配至委員會委員所代表的選區，以求行政機關在預算的審核上風調雨順。故而，相對於國會其他議員的選區，農業委員會委員所代表的選區將獲得超過其應有比例的農業政策利益。這套理論就是著名的分配理論(distributive theory)。

自此之後，許多政治學者針對Lowi的理論與Rundquist & Ferejohn的分配假設紛紛展開分配政策的研究。基本上而言，分配政策的研究承襲理性選擇的觀點(rational choice perspective)，關心立法機構與政策利益分配之間的關係，在實證性研究方面可區分為政策結果的實證性研究與政策過程的實證性研究。政策結果的實證性研究著重於探索美國國會制度性因素對於聯邦政府支出的影響，嘗試驗證政策利益的分配呈現少

數有影響力議員的選區獲得多數利益的寡佔情形。在方法上則是蒐集聯邦政府國內政策支出(spending of domestic policies)在各州或各選區分配情形的資料，並視之為依變數(dependent variable)；另外蒐集國會內部的制度性變數做為自變數(independent variables)，包括國會常設委員會、議員的資深程度與議員的黨派屬性等等，並利用統計分析聯結二者之間的關係。而政策過程的實證性研究則偏向於探索國會內部在分配政策法案審議過程或投票結果所呈現的特質。

三十年來，分配政策的研究已經發展到相當的程度。例如Ferejohn (1974)，研究1947-1968年之間聯邦政府補助各州興建的河川，港口開發案與國會議員是否為國會相關委員會委員(committee membership)，國會議員的政黨屬性(party affiliation)，以及國會議員的資深程度(seniority)之間的關係。Strom (1973, 1975) 分析1962-1971年間聯邦政府補助各州興建污水處理廠的經費分配。Arnold (1979)分析聯邦政府在軍事人事雇用(military employment)，污水處理(water and sewer)與模範都市(model cities)等等補助款分配的型態。Reid (1980)分析聯邦政府在1973年的五個有關於健康方案的利益分配。Hird(1990)研究美國聯邦政府在1980年至1988年期間提供80.5億元超級基金(superfund)給各州的情形以及聯邦政府處理廢棄物的速度，藉以檢證到底聯邦政府的環境保護政策之決策是基於公共利益的考量或是受到國會議員的影響。Hird進一步以相同的思考架構研究美國陸軍工程團(United States Army Corps of Engineers)每年所提出之工程興建計畫案在各個地區的分配情形是否基於國會議員的影響力或是基於其他的客觀因素 (Hird,

1991)。Roberts (1990)利用1983年9月1日蘇聯戰鬥機在薩克哈林島(island of Sakhalin)的上空擊落韓航007號波音747民航機的題材研究資深國會議員的猝死對於政策利益分配的影響。Alvarez & Saving (1994)利用Bickers & Stein所蒐集1983-1990年美國聯邦政府分配至435個選區12個政策領域的補助款或補助方案檢定分配假設。Kiewiet & McCubbins (1991)著重於分配政策過程之研究，利用眾議院撥款委員會的資料分析是否黨團可以利用委員會的席次控制國會議員在法案上的態度；進一步，黨團也可以依樣畫葫蘆，間接的給議員壓力要他們要求聯邦政府在分配聯邦支出時能夠順遂國會黨團的意。Cox & McCubbins(1993, 1994)以國會政黨的角度解釋黨團如何影響委員會的甄補並進而影響政策利益的分配。Rhee(1994)研究冷戰時期美國國會分配至各州國防武器發展經費的情形。Rundquist, Luor, and Lee (1994)，Rundquist, Luor, and Lee (1995)以及Luor (1995)利用Bickers & Stein所蒐集1983-1990年美國聯邦政府分配至435個選區與50州，12個政策領域的補助款資料，企圖驗證分配理論。Carsey and Rundquist(1999)檢驗美國國會國防委員會與選區國防利益之間的關係。

本研究計畫將以過去的分析理論實證研究為基礎，觀察我國第二、三屆立法院所通過之中央政府補助地方政府預算(83、84、85、86、87、88會計年度)當中的七項計畫型補助款在各縣市的分配情形，藉以檢驗上述所談到分配理論中的三個假設。七項的計畫型補助款包括水資源開發重要計畫、防洪排水重要計畫、農田水利重要設施計畫、東西向快速公路及西濱快速公路等重大鐵

公路建設計畫、興建垃圾焚化場工程計畫、一級古蹟修護計畫、其他重要計畫之效益涵蓋面廣具整體性且有示範作用並專案報經行政院核准的事項。計畫型補助款是指補助款的用途受到上級政府限制的特定補助，對於這類金額龐大的計畫型補助款不僅各縣市政府極欲爭取，就連各區域立法委員也躍躍於試。因為上述七項計畫型補助款的執行將在這些立委所屬的選區（縣市）落實，換言之，這七項計畫型補助款所推動的建設是座落於各個縣市之中。如果立法委員在審查中央政府預算的過程中能夠運用影響力使得這類型補助款順利通過，則他們可以藉此在其選民面前炫耀其功績並進而增加連任的機會。歸而言之，本研究計畫將透過此類補助款分配情形的觀察初步呈現台灣地區分配政治的現象。

三、研究設計

（一）、分析單位

本文的分析單位為台灣省21縣市加上台北市與高雄市。在分配政策的研究領域中，分析單位是一個具有相當爭議性的問題（Deckard, 1972, 1973）過去有人認為美國眾議員的選區（district）是適合的分析單位，因為美國為單一選區制（single member district system）。每個選區僅產生一名眾議員，因此每一選區的眾議員在國會爭取的補助款所做的努力，與該選區經濟的繁榮建設之間有著相當明確的因果關係。另一派則認為州（state）為一個合適的分析單位，因為這些代表各州的眾議院（House）或是參議院（Senate）的議員通常不會以身為議員為滿足，從眾議員到參議員，從參議員到州長，乃為其更上一層樓的

階梯，因此這些議員不見得祇會爭取其選區的補助款，他們更有可能爭取全州的經濟利益使得其具有全州的聲望，以利未來政治生涯的晉升。因此以州為分析單位更能看出政策利益分配的結果。由於我國立委選舉制度並非單一選區制，因此本文的分析單位仿照以州為分析單位的研究為之。換言之，本文以台灣省21縣市加上台北市與高雄市為分析單位。為了分析方便，我們在計算相關變數時分別將台北市與高雄市各選區（北市的南區北區，高市的一區二區）的資料彙整成為單一轄區。

（二）、資料來源

83會計年度至88會計年度中央政府七項重大計畫計畫型補助款項的資料並非集中於某項官方的出版品，而是由本研究計畫成員赴相關的行政機關所彙整而成，這些機關包括立法院、行政院主計處、中央政府相關主管機關、省財政廳、省主計處、省府相關業務主管機關、北高兩市財主單位等等。經過彙整之後，我們發現七項重大計畫補助款當中較具代表性的為水資源開發重要計畫、防洪排水重要計畫、農田水利重要設施計畫、東西向快速公路及西濱快速公路等重大鐵公路建設計畫。這些項目不僅經費龐大而且持續期間較長，基於這樣的理由，我們以這些項目為主要的分析重點。為了配合各項補助款在預算書上會計科目的名稱，我們進一步做以下的分類。關於水資源開發重要計畫、防洪排水重要計畫與農田水利重要設施計畫，我們統稱為水利補助，在其之下我們又區分為河川補助、防洪排水補助與水庫補助三種。關於東西向快速公路及西濱快速公路等重大鐵公路建設計畫，我們統稱為交通補助，在其之下我們又區分為一般公路補助，鐵路補助與生活圈道路補助三種。

由於本研究所要探討的是這些補助款分配結果與各縣市（含北高兩市）客觀需求，立法院內部制度上因素（諸如各縣市立委是否為相關委員會的成員，是否為立院多數黨，是否為資深的立委？）的關連性。客觀需求指標如各縣市人口數、各縣市各種政策領域之指標，這些資料來源為台灣省統計年報、北高兩市統計年報。而有關於立法院制度性的資料來源則為立法院相關文件。

（三）、研究方法與設計

本研究在資料分析方面分為兩個部份。首先本研究分析第二、三屆立法院中各縣市所屬的區域立委的政黨屬性分配情形、資深程度、委員會席次分配情形。其次，我們將從83會計年度至88會計年度的重大計畫補助款中描述性地分析補助款年度之間的消長情形。最後本研究利用匯集橫斷面與時間序列分析模型（pooled cross sectional time series）與波松分配（poisson），在控制各種不同的行政區域的需求指標之後，推估是否分配理論當中三個假設所闡述的現象存在於台灣地區。

1. 甄補與過度代表假設的驗證

第一個所要驗證的假設稱之為甄補假設（recruitment hypothesis），這個假設是指國會議員所屬的選區利益如果與政府的某項政策業務有關，則這個選區所選出來的國會議員通常會爭取與該選區利益相關的常設委員會席次。其次要驗證的是過度代表假設（overrepresentation hypothesis），這個假設是指當這些委員會委員所代表的選區相較於國會其他議員的選區時，這個委員會在其所管轄的業務上有過度代表的現象。這兩個假設的驗證我們利用波松分配。依變數為各縣市所屬立法委員在與補助款相關常設委員會的席次。由於各縣市在某一委員會的席

次為可數的資料（count data），可能為0, 1, 2, 3, 4等等，因此其所呈現的機率分配非為常態而是波松分配，故而利用波松分配的迴歸分析較為恰當。自變數有兩組，一組為時間 $t-1$ 時該縣市所分配到的政策利益，另外一組自變數為時間 $t-1$ 時縣市的需求指標。換言之，我們假設是否某個縣市在時間 $t-1$ 時從中央政府所獲得的政策利益與該縣市實際的需求會迫使該縣市所屬立委爭取在時間 t 時相關委員會的席次？水利補助與交通補助在第二、三屆立院屬於經濟、交通與內政委員會的監督範圍，因此我們將檢驗該三個委員會委員的甄補與代表情形。

2. 利益假設的驗證

最後我們將驗證利益假設（benefit hypothesis），這個假設是指相對於國會其他議員的選區時，委員會委員所代表的選區將獲得超過其應有比例的政策利益，而這些政策利益都是此委員會所監督的範圍。由於我們所蒐集的政策利益依變數有兩種，一為錢數，另一為補助案的個數。雖然同樣是政策利益，但是選區選民的感受可能不同。有些選民喜歡少量多餐，也就是最好常常有補助案，金額不見的要多。這種情形立委也喜歡，因為他們可以常常去剪綵，告訴選民這麼頻繁的補助都是他的功勞。有些選民也許喜歡大型補助案，只要一個就好，但是金額要大，最好是全台灣最大。這種情形立委更喜歡，因為他們可以炫耀他們爭取了前無古人後無來者的補助規模。在這種情形之下，利益分配的檢驗分為兩種情形，第一種情形的依變數為時間 t 的補助總金額（縣市每人平均所獲得金額），我們利用匯集橫斷面與時間序列分析模型中的 Least Square with Dummy Variable(LSDV)方法建立8個迴歸模型（交通總金額、一般公路金額、鐵路

金額、生活圈金額、水利總金額、河川金額、防洪排水金額、水庫金額)。第二種情形的依變數為時間 t 的補助案總數，我們利用波松分配同樣建立8個迴歸模型(交通總補助案、一般公路補助案數、鐵路補助案數、生活圈補助案數、水利補助案數、河川補助案、防洪排水補助案數、水庫補助案數)，。而不管那一種情形，自變數都為時間 $t-1$ 的需求變數以及時間 $t-1$ 的政治變數。本研究考慮這些自變數對於政策利益分配影響的時差(time lag)問題，主要的理由在於決定 t 時間點的補助事實上是由 $t-1$ 時間點上的政治性變數與需求變數所決定。需求變數依照交通與水利補助有所不同，政治變數包括各縣市立委平均的資深程度、各縣市立委黨籍比例、各縣市立委在相關委員會(交通、內政、經濟)的人數、各縣市立委在相關委員會中的資深程度以及各縣市行政首長的黨籍。加入各縣市長之黨籍並非被傳統的分配研究所採用，然而實際上，補助利益實際接收者是各縣市政府，縣市長對這筆額外之財大都抱著樂觀其成的態度，就過去的研究來說，地方首長的黨籍常扮演著重要的角色，如果地方首長的黨籍與立院多數黨相同的話，則有較高的機會獲取高額的補助款。本研究加入此一變數，利用虛擬變數處理(dummy variable)，國民黨籍縣市登錄為“1”，非國民黨籍縣市登錄為“0”。

3. 政治變數的操作化定義

政治變數的選擇與操作化內容如下：

(1) 全院資深：立法院全院區域立委資深程度

各縣市現任立法委員曾擔任立法委員屆數(含第一屆立院)總和之平均值。首先分別統計各縣市現任立法委員曾擔任立法委員之屆數，加總後再除以各縣市立法委員的個

數。計算時以現任立法委員曾經擔任之次數為依據，並不限定於是否連任，其目的在於顯示縣市所屬現任立法委員於立院中，所可能展現其政治力量的機會。

(2) 立委黨籍：各縣市所屬國民黨籍立法委員佔立法委員總人數之比例
統計各縣市所屬國民黨籍之立法委員人數除以立法委員總人數

(3) 委員會席次：各縣市的立法委員在立法院相關委員會中的人數總和
統計各縣市立法委員於立法院各委員會中人數之總和

(4) 委員會資深：縣市所屬立委於相關委員會中的資深程度

各縣市所屬立法委員擔任相關委員會委員次數之總和，以會期為計算單位，採累積的計算方式(一屆立法委員任期三年，一年兩會期，一屆共有六個會期)。登錄時只取單數會期，因單數會期為預算案之審查會期，故單數會期影響利益分配的程度應較大。

(5) 縣市長黨籍

國民黨籍縣市登錄為“1”，非國民黨籍縣市登錄為“0”。

四、研究結果與討論

(一)、政治變數分析

第二屆立委當中連任的比例為36%，第三屆增加至45%。第二屆立委中有34%的人曾經擔任過兩屆以上，第三屆則增加至56%。第二屆區域立法委員總席次中所屬政黨為國民黨的席次有55%，民進黨的席次佔34%，新黨的席次佔7%；第三屆的區域立委國民黨所佔的席次降到49%，民進黨的席次則維持34%，新黨席次增加至14%。比較兩

屆各政黨區域立委席次的變化，國民黨在第三屆時席次比例降低，可能是因為新黨分散了國民黨的票源。在民進黨方面，民進黨一直擁有十分固定的票源，在席次上維持一定的席次比例並沒有太大的變動。

以縣市為分析單位來看立法委員的資深程度，第二屆各縣市的區域立委曾經擔任過立委的平均屆數超過 1.5 屆的縣市有 13 個，其中以花蓮縣、台東縣的 4 屆、5 屆為最多，其他還有台中縣市、雲林縣、台南縣、高雄縣、澎湖縣等縣市的資深程度也都超過 2 屆；第三屆各縣市的區域立委曾經擔任過立委的平均屆數超過 1.5 屆的縣市有 19 個，仍以台東縣的 6 屆為最高，其他還有宜蘭縣、台中市、彰化縣、雲林縣、南投縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣、連江縣、金門縣等縣市的立委平均資深程度都達到 2 屆。

比較各縣市兩屆立委的資深程度，各縣市第三屆立委的平均資深程度大多比第二屆來的高，不僅第三屆各縣市立委平均資深程度超過 1.5 屆的縣市數比第二屆多，第三屆各縣市立委平均屆數超過 2 屆的縣市數也比第二屆多。代表立委平均連任的比例增加。就各縣市區域立委參與各種委員會的情況來看，如果我們區分台北縣、市與其他縣市兩組來分析。我們發現發現台北縣、市的立委所參加的委員會大多以內政、教育等委員會為主，如第二屆與第三屆 1-6 會期的內政委員會，委員人數最多的縣市都為台北縣或台北市；第二屆 1、2、4 會期與第三屆 1-6 會期的教育委員會委員人數最多的縣市亦為台北縣或台北市。這可能與該縣市為高度發展有關係。

其他縣市方面，立委選擇委員會多以經濟、財政、交通、預算委員會為主。例如第

二屆立法院，桃園縣在經濟委員會，台中縣在財政委員會，彰化縣在財政與經濟委員會，雲林縣在預算委員會，台南縣在經濟委員會，高雄市在經濟、財政及交通委員會的人數都是較多的；第三屆立法院，桃園縣在經濟委員會，苗栗縣在經濟委員會，台中縣在經濟與財政委員會，彰化縣在經濟與財政委員會，雲林縣在預算委員會，台南縣在財政委員會，高雄市在財政與交通委員會，高雄縣在經濟委員會以及屏東縣在經濟委員會的人數是較多的。其原因可能是這些縣市財政資源較為不足，自然對於財源分配較為關心。除此之外，有些縣市在於參加委員會的選擇上，則呈現較為分散的狀況，如新竹縣市、苗栗縣、台東縣、花蓮縣、屏東縣等縣市並沒有太突出的型態。

各縣市立委在委員會的選擇上，除了上述地緣與需求外，也可能與該縣市區域立委的總人數或者區域立委對於某個委員會的偏好程度有關。前者如花蓮縣、台東縣、苗栗縣等縣市的立委人數均不多，故而在委員會的選擇上便無法有突出的型態出現；後者如台北市的丁守中於國防委員會、台北縣的洪秀柱於教育委員會、桃園縣的黃主文於司法委員會、桃園縣的呂秀蓮於外交委員會等等情形都會使得該縣市在特定委員會的選擇上有較為突出的型態。

就第二、三屆的立委的專業程度來說，第二屆的區域立委中，有一半的會期（至少三個會期）擔任相同委員會委員的立委有 90 人，而第三屆則有 89 人。其中更有立委自始至終皆在同一個委員會中。此外，亦可以發現有不少同時連任二、三兩屆的立委長期擔任同一委員會的委員。當然也有些立委並不專注於同一個委員會，而是在任期內嘗試擔任數個委員會的委員。這些委員當中有

多位新任立委或是在野黨立委，我們猜測其目的可能在於希望熟悉立院運作或是希望對於執政黨的政策作全面性的監督。

(二)、中央政府重大計畫補助款基本分析

首先就水利補助的總金額來看，83會計年度至88會計年度的補助經費呈現常態分配現象，也就是說，83（9,676,441千元）、84（3,395,000千元）、87（4,564,426千元）、88（2,871,200千元）會計年度的補助金額不相上下，而高峰期則在85與86會計年度，尤其以86會計年度最為龐大。86會計年度的總額68,389,735（千元），該年度的補助主要項目為台中縣大里溪治理第二期計畫、台北防洪第三期實施計畫、東部及蘭陽地區治山防災、集集共同飲水工程計畫、新山水庫加高工程計畫、86新竹寶山第二水庫工程計畫、興建南化水庫工程計畫等等。在這6個會計年度中除了上述項目之外尚有屏東縣牡丹水庫工程、高屏溪攔河堰工程計畫、新竹台南科學園區排水改善計畫等等。

其次就交通補助的總金額來說，83會計年度至88會計年度的補助經費分佈相當平均，每個會計年度大約都在100億上下，其中以83會計年度的12,660,497千元最多，86會計年度的8,103,500千元最少。而就細部的分類項目來看，一般公路、鐵路與生活圈道路的經費約各佔三分之一，相當平均。在這6個會計年度中主要的補助項目除了生活圈道路系統的補助類別之外其他的項目相當龐雜，不像水利補助項目來得單純。例如台11線東部濱海公路改善、台北近郊公共工程建設計畫、台9線二城至蘇澳段改善、台19縣中央公路改善、東部鐵路改善工程計畫、高屏鐵路電化工程計畫等等。

(三)、甄補與過度代表假設的驗證

1. 水利補助：經濟與內政委員會甄補與過度代表假設的驗證

就經濟委員會的席次來看，波松分配分析結果顯示（Chi-Square=12.535, $p < 0.05$, Log-Likelihood=-105.27）影響立委在時間 t 選擇經濟委員會的因素與該立委所屬縣市在時間 $t-1$ 所獲得水利補助案總數有正向的關係（B coefficient=0.2, Standard Error=0.189, 達統計水準, $p < 0.05$ ），但是與立委所屬縣市在時間 $t-1$ 獲得水利補助的總金額關係反而是負向的關係（B coefficient=-0.13, Standard Error=0.08, 達統計水準, $p < 0.05$ ），代表縣市所獲得的水利補助經費越少則立委越會想辦法進入經濟委員會。需求變數部分均達顯著水準，縣市土地徵收水利用面積越廣則立委選擇經濟委員會的機會越大；人口密度越小立委選擇經濟委員會的機會越大；公地撥水利用面積越小則立委選擇經濟委員會的機會越大。

至於內政委員會的席次，波松分配分析結果顯示（Chi-Square=21.231, $p < 0.001$, Log-Likelihood=-98.56），縣市在時間 $t-1$ 所獲得的水利補助總金額越少則立委在時間 t 時越會想辦法進入內政委員會（B coefficient=-0.004, Standard Error=0.01, 達統計水準, $p < 0.01$ ）。縣市在時間 $t-1$ 所獲得水利補助案總數與立委在 t 時間進入內政委員會雖無統計上的顯著相關，但是係數為正，且 P 值在0.29左右，顯示多多少少都有正面的作用。需求變數部分與經濟委員會的模型類似均達顯著水準，亦即縣市土地徵收水利用面積越廣則立委選擇經濟委員會的機會越大；人口密度越小立委選擇經濟委員會的機會越

大；公地撥水利用面積越小則立委選擇經濟委員會的機會越大。

2. 交通補助：交通與內政委員會甄補與過度代表假設的驗證

就交通委員會的席次來看，波松分配分析結果顯示（Chi-Square=22.78, $p < 0.001$, Log-Likelihood=-110.99）縣市在時間 $t-1$ 所獲得的交通補助總金額越多則立委在時間 t 時越會想辦法進入交通委員會（B coefficient=0.15, Standard Error=0.05, 達統計水準, $p < 0.01$ ）。而縣市在時間 $t-1$ 所獲得水利補助案總數越少則立委在 t 時間進入交通委員會的機會越大（B coefficient=-0.11, Standard Error=0.1, 達統計水準, $p < 0.01$ ）。需求變數部分均達顯著水準，縣市人口密度越高、登記車輛數越多以及公路里程數越少則立委進入交通委員會的機會越大。

至於內政委員會的席次，波松分配分析結果同樣顯示（Chi-Square=111.74, $p < 0.001$, Log-Likelihood=-77.03）縣市在時間 $t-1$ 所獲得的交通補助總金額越多則立委在時間 t 時越會想辦法進入內政委員會（B coefficient=0.15, Standard Error=0.12, 達統計水準, $p < 0.01$ ）。而縣市在時間 $t-1$ 所獲得水利補助案總數越少則立委在 t 時間進入交通委員會的機會越大（B coefficient=-0.14, Standard Error=0.12, 達統計水準, $p < 0.01$ ）。需求變數部分均達顯著水準，縣市人口密度越高、登記車輛數越多以及公路里程數越少則立委進入交通委員會的機會越大。

從以上分析我們發現縣市立委在爭取委員會席次時的確與該縣市的客觀需求有著密

切的關係，同時我們也發現立委在爭取委員會席次時存在慣性（inertia），亦即縣市在過去所獲得補助越多越容易鼓勵立委參加與該項補助相關的常設委員會，印證 Bruce Ray 的理論（Ray, 1980b）。不過在本研究的案例中，縣市在過去所獲得補助種類（總金額或是總補助案數）是否鼓勵立委參加某常設委員會會依水利補助與交通補助的不同而不同。我們發現水利補助中，總補助案數有正效果；交通補助中總金額為正效果。這種現象可能是因為水利工程補助項目少但是個別項目的金額均相當龐大，因此縣市關心總補助案數；而交通補助項目與案數繁多，但是個別金額較小，因此縣市較關心總補助金額。

（四）、利益假設的驗證

1. 水利補助

（1）水利總補助案的波松分配分析

波松分配分析結果顯示（Chi-Square=21.29, $p < 0.01$, Log-Likelihood=-103.35），政治變數當中縣市所屬立委的全院資深程度越高則越能爭取水利補助總案數（B Coefficient=0.074, Standard Error=0.165, $p < 0.01$, 達顯著水準）；縣市所屬立委在內政委員會的人數越多則越能爭取水利補助總案數（B Coefficient=0.24, Standard Error=0.23, $p < 0.05$, 達顯著水準）；縣市所屬立委在經濟委員會的人數越多則越能爭取水利補助總案數（B Coefficient=0.03, Standard Error=0.286, $p < 0.01$, 達顯著水準）。但是，委員會資深程度反而對縣市爭取水利補助總案數有著負面的影響，例如內政委員會資深程度（B Coefficient=-0.08, Standard Error=0.07, $p < 0.05$, 達顯著水準）；經濟委

員會資深程度 (B Coefficient=-0.05, Standard Error=0.08, $p<0.01$, 達顯著水準)。其他的政治變數如縣市長的黨籍以及縣市所屬國民黨立委的比例均未達統計上的顯著水準。需求變數方面均達顯著水準, 亦即縣市土地徵收水利用面積越廣則縣市獲得水利總補助案越多; 人口密度越大則縣市獲得水利總補助案越多; 公地撥水利用面積越多則縣市獲得水利總補助案越多。

(2) 水利總補助金額的 LSDV 分析

由於資料存在自我相關的問題 (autocorrelation), 因此匯集橫斷面與時間序列分析 LSDV 模型我們採用 AR (1)。LSDV 模型 AR (1) 結果顯示所有的變數均為達統計顯著水準 (R Square=0.22)。代表影響水利總補助金額恐怕還有其他因素, 而這些因素並未被考慮於本模型之中。為了避免因為彙總所有水利補助次級項目所可能導致的誤差, 我們進一步將水利總補助金額分解其中的河川補助金額做 LSDV 模型分析, 結果仍與總補助金額的 LSDV 分析類似 (R Square=0.46)。當我們將水利總補助金額分解其中的防洪排水補助金額而做 LSDV 模型分析時, 結果顯示 (R Square=0.29) 縣市所屬立法委員全院資深程度越高則該縣市獲得防洪排水補助金額越高 (B Coefficient=1.03, Standard Error=0.70, $p<0.05$, 達顯著水準); 同時當縣市所屬立法委員在經濟委員會的人數越多則該縣市獲得防洪排水補助金額越高 (B Coefficient=1.54, Standard Error=0.84, $p<0.01$, 達顯著水準)。除此之外, 其他的變數均未達顯著水準。我們將又水利總補助金額分解其中的水庫補助金額而做 LSDV 模型分析時, 結果依然顯示 (R Square=0.62) 所有的變數並未達顯著水

準。從這些結果我們發現可能還有其他影響水利補助金額的因素需要在未來的研究中加以界定。不過比較水利總補助案的波松分配分析, 我們也發現不管是需求變數或是政治變數對於水利總補助案的數量似乎較為敏感。

2. 交通補助

(1) 交通總補助案的波松分配分析

波松分配分析結果顯示 (Chi-Square=33.578, $p<0.001$, Log-Likelihood=-227.69), 政治變數當中縣市所屬立委在內政委員會的資深程度越高則越能爭取交通補助總案數 (B Coefficient=0.02, Standard Error=0.029, $p<0.05$, 達顯著水準); 縣市所屬立委在交通委員會的人數越多則越能爭取交通補助總案數 (B Coefficient=0.072, Standard Error=0.126, $p<0.05$, 達顯著水準)。不過與我們預期的相反, 縣市所屬立委在交通委員會的資深程度越高則越不能爭取交通補助總案數 (B Coefficient=-0.016, Standard Error=0.046, $p<0.05$, 達顯著水準)。其他政治變數則為達統計的顯著水準。至於需求變數則均達顯著水準, 縣市人口密度越低、登記車輛數越少以及公路里程數越少則獲得越多的交通補助案總數。

(2) 交通總補助金額的 LSDV 分析

LSDV 模型 AR (1) 結果顯示 (R Square=0.63), 在政治變數當中縣市所屬立委在交通委員會的資深程度越高則越能爭取交通補助總金額 (B Coefficient=0.4339, Standard Error=0.1739, $p<0.01$, 達顯著水準), 此結果與交通補助總案數的結果恰恰相反。也許資深交通委員關心金額, 而資淺委員關心案件數藉以多頻率的方式炫耀於選民之前。當

縣市所屬立委於內政委員會的人數越多時對於爭取交通總補助金額也有相當的幫助 (B Coefficient=0.965, Standard Error=0.574, $p < 0.05$, 達顯著水準)。出人意料之外的是縣市所屬立委於交通委員會的人數越多反而造成引介交通補助款金額的困難 (B Coefficient=-0.96, Standard Error=0.519, $p < 0.05$, 達顯著水準)。需求變數與其他政治變數均未達統計上的顯著水準。

我們進一步將交通總補助金額分解其中的一般公路補助金額做 LSDV 模型分析 (R Square=0.57), 結果顯示除了國民黨籍執政的縣市獲得較多一般公路補助金額之外 (B Coefficient=0.475, Standard Error=0.246, $p < 0.05$, 達顯著水準), 其他變數均未達統計上的顯著水準。我們再將交通總補助金額分解其中的鐵路補助金額做 LSDV 模型分析 (R Square=0.75), 結果顯示沒有任何一項變數達顯著水準, 這可能與台灣鐵路的性質有關, 長久以來鐵路的興建與維修很少有地方政府能夠涉入, 也因此代表地方利益的立委不見得願意表達意見。我們又將交通總補助金額分解其中的生活圈道路補助金額做 LSDV 模型分析 (R Square=0.35), 結果顯示國民黨籍執政的縣市獲得較多生活圈道路補助金額 (B Coefficient=1.62, Standard Error=0.50, $p < 0.001$, 達顯著水準); 縣市所屬立委在交通委員會的資深程度越高則越能爭取生活圈道路補助金額 (B Coefficient=0.255, Standard Error=0.11, $p < 0.05$, 達顯著水準)。需求變數與其他政治變數均未達統計上的顯著水準。

從這些結果看來, 影響交通補助金額的

因素以政治變數為主, 需求變數幾乎不是決定補助的標準。而在政治變數當中又以「縣市所屬立委在交通委員會的資深程度越高」、「縣市所屬立委於內政委員會的人數越多」、以及「國民黨籍執政的縣市」最為明顯。從這裡我們看出政治力在交通建設補助過程中的影響力。

(五)、小結與討論

從上述統計結果的分析我們可以做成歸納性的結論。第一, 在甄補與過度代表假設部分我們發現過去中央政府對於地方經費的補助以及該地區實質的需求的確會鼓勵當地的立法委員參加與該地區政策利益有關的委員會, 從表一可以很明顯的看出來。第二, 就利益假設來看, 如果以補助案總數為依變數我們從表二發現水利補助中的全院資深、內政委員會人數與經濟委員會人數, 交通補助中的內政委員會資深與交通委員會人數均對補助案總數有顯著性的正面影響, 結果相當符合利益假設。第三, 同樣的就利益假設來看, 如果以補助金額為依變數, 我們從表三與表四當中發現交通補助比水利補助的政治性來的高, 也較符合利益假設。例如我們發現交通補助總金額中的縣市長黨籍、交通委員會資深程度、內政委員會人數對補助款的撥發有相當程度的影響力。而水利補助中除了防洪排水項目較具政治性之外(經濟委員會人數與立委全院資深有著顯著性的影響), 其他則否。

表一：甄補與過度代表假設驗證結果：波松分析

依變數=相關委員會人數

變數名稱	水利補助		交通補助	
委員會人數 (t)	內政委員會	經濟委員會	交通委員會	內政委員會
補助金額 (t-1)	(-)***	(-) **	(+) **	(+) **
補助案總數 (t-1)	(+) **	(-) **	(-) **	(-) **
需求變數顯著	顯著	顯著	顯著	顯著

(-) : 代表變數係數為負 (+) : 代表變數係數為正
 *** : p<0.001 ** : p<0.01 * : p<0.05

表二：利益假設驗證結果：波松分析

依變數=補助案總數 (t)

變數名稱	水利補助	交通補助
縣市長黨籍 t-1	(-) (t)	(+)
立委全院資深 t-1	(+) **	(+)
內政委員會資深 t-1	(-) **	(+) **
經濟委員會資深 t-1	(-) **	N.A.
交通委員會資深 t-1	N.A.	(-) **
縣市立委國民黨籍比例 t-1	(-) (t)	(-)
內政委員會人數 t-1	(+) **	(+)
經濟委員會人數 t-1	(+) ***	N.A.
交通委員會人數 t-1	N.A.	(+) *
需求變數 t-1	顯著	顯著

(-) : 代表變數係數為負 (+) : 代表變數係數為正
 *** : p<0.001 ** : p<0.01 * : p<0.05

表三：利益假設驗證結果：LSDV(AR1)分析

依變數=水利補助金額 (t)

變數名稱	河川	防洪排水	水庫	水利總金額
縣市長黨籍 t-1	(-)	(-)	(+)	(-)
立委全院資深 t-1	(-)	(+) **	(+)	(+)
內政委員會資深 t-1	(-)	(-)	(+)	(-)
經濟委員會資深 t-1	(-)	(-)	(-)	(-)
縣市立委國民黨籍比例 t-1	(+)	(-)	(+)	(-)
內政委員會人數 t-1	(-)	(+)	(-)	(-)
經濟委員會人數 t-1	(-)	(+) **	(-)	(+)
需求變數 t-1	顯著	不顯著	不顯著	不顯著

(-) : 代表變數係數為負 (+) : 代表變數係數為正
 *** : p<0.001 ** : p<0.01 * : p<0.05

表四：利益假設驗證結果：LSDV(AR1)分析

依變數=交通補助金額 (t)

變數名稱	一般公路	鐵路	生活圈道路	交通總金額
縣市長黨籍 t-1	(+) **	(+)	(+) ***	(+) ***
立委全院資深 t-1	(-)	(-)	(-)	(-)
內政委員會資深 t-1	(-)	N.A.	(+)	(-) *
交通委員會資深 t-1	(+)	(+)	(+) **	(+) **
縣市立委國民黨籍比例 t-1	(+)	(-)	(+)	(+)
內政委員會人數 t-1	(+)	N.A.	(+)	(+) **
交通委員會人數 t-1	(-)	(-)	(-)	(-) **
需求變數 t-1	不顯著	不顯著	不顯著	不顯著

(-) : 代表變數係數為負 (+) : 代表變數係數為正
 *** : p<0.001 ** : p<0.01 * : p<0.05

從以上的研究結論當中我們認為有幾個重要的發現(整體性的問題)值得進一步探討。第一,分配政治的特質的確存在於台灣地區。本研究與我們過去所做的「省政府補助款分配研究」發現了類似的結果(羅清俊,1998)。在發現了中央政府與省政府補助款的分配過程的政治性之後,縣市政府層

級的補助款分配研究的確值得繼續探索，藉以建構台灣地區分配政治的研究架構。第二，在分析上，本研究比過去筆者所做的「省政府補助款的研究」在政策利益的操作化上做了更細部的分類，除了補助金額之外也採用補助案的總數量，同時也將單一政策領域的聚合資料 (aggregate data) 作更細部的分解分析。結果我們發現，影響政策利益分配的因素 (尤其是政治變數) 更容易辨識也更容易顯現出一致的型態。因此未來分配政策的研究似乎可以朝單一方案的分析著手才不至於失真。第三，本研究也發現不管是國會議員的委員會甄補型態或是政策利益分配的型態都與政策本身的特質有著很大的關聯。例如我們發現水利補助的總案數較少，但是不管是單一補助案金額或是總補助金額的數量都很龐大，因此我們在驗證甄補與過度代表假設的過程中就發現過去縣市所獲得水利補助案的總數對立委爭取進入相關委員會有正向的影響，而水利補助總金額則否；在驗證利益假設時就發現以水利總補助案為依變數時政治因素特別明顯，而當以水利補助總金額為依變數時則否。相對來看，我們發現交通補助的總案數較多，單一補助案金額較小，因此當我們在驗證甄補與過度代表假設的過程中就發現過去縣市所獲得交通補助總金額對於立委爭取進入相關委員會有正向的影響，而交通總補助案則否；在驗證利益假設時就發現以交通補助總金額為依變數時政治因素特別明顯，而當以交通總補助案為依變數時則否。第四，平均說來，交通補助要比水利補助的政治性高。原因其實很容易理解，交通補助牽涉到很多地方上中小型的工程包商，同時這些利益也容易切割，行政機關可以將原來100萬元的工程分給10個縣市來做，他也可以將此100萬元的工程分給15個縣市來做，藉以滿足立委的需求，同時也不會嚴重影響政策目標的滿足度。因此交通補助到處看得到政治力似乎不足為奇。水利補助就無法如此，水資源開發或是河川整治通常都有固定較為嚴重的地

點，一旦補助款被稀釋則後果不堪設想，因此行政機關比較不願意讓民意代表涉入其中。

五、研究成果自評

本研究達成了幾個分配政策研究的重要目標。首先，我們再一次地發現分配政治的特質存在於台灣地區的案例。本研究與筆者過去所做的「省政府補助款分配研究」發現了類似的結果，未來更值得在縣市政府的行政層級做更進一步的驗證。其次，本研究在政策利益的操作化上做了更細部的分類，除了補助金額之外也採用補助案的總數量，同時也將單一政策領域的聚合資料 (aggregate data) 作更細部的分解分析。結果發現影響政策利益分配的因素更容易辨識也更容易顯現出一致的型態。這項研究發現為未來國內的分配政策研究提供更具體的方向。最後，本研究亦發現當政策利益可以任意分割成無數單位的利益時，政治力涉入利益分配過程的機會將相對增加。因此這項發現可以提供未來分配政策比較研究的基礎。

六、參考文獻

- [1] Carsey, Tom and Barry Rundquist. "The Reciprocal Relationship between State Defense Interest and Committee Representation in Congress". *Public Choice*. 99:455-464, 1999
- [2] Collie, Melissa P. "The Rise of Coalition Politics: Voting in the U.S. House, 1933- 1980". *Legislative Studies Quarterly*, XIII:321-342, 1988.
- [3] Collie, Melissa P. "Universalism and the Parties in the U.S. House of Representatives: 1921-1980".

- American Journal of Political Science, 32:865-883,1988.
- [4] Ferejohn, John A. *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. C.A.: Stanford University Press,1974.
- [5] Lowi, Theodore J. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory". *World Politics*, 16:677-715,1965.
- [6] Lowi, Theodore J. *The End of Liberalism*. New York: W.W. Norton,1979.
- [7] Luor, Ching-Jyuhn "The United States Distributive Politics in the 1980s," Ph.D. Dissertation, University of Illinois at Chicago(Unpublished),1995
- [8] Niou, Emerson and Peter Ordeshook "Universalism in Congress". *American Journal of Political Science*, 29:246-258,1985.
- [9] Rundquist, Barry S. and Ferejohn, John A. "Two American Expenditure Programs Compared". In Liske, C., McCamant, J., and Loehr, W. (ed.) *Comparative Public Policy.*, pp.87-108, New York, Wiley Inc.,1975.
- [10] Rundquist, Barry S. "On the Theory of Political Benefits in American Public Programs". In Rundquist, Barry S. (ed.), *Political Benefits*. pp.229-254, MA, Lexington Books,1980.
- [11] Stein, Robert and Kenneth Bickers *Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems and American Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press,1996.
- [12] Weingast, Barry R. "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms". *American Journal of Political Science*, 23:245-262,1979.
- [13] Weingast, Barry R., Kenneth A.Shepsle and Christopher Johnsen "The Political Economy of Benefits and Costs: A neoclassical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy*, 89: 642-664,1981.
- [14] Weingast, Barry and William Marshall "The Industrial Organization of Congress: or, Why Legislatures, like Firms, are not Organized as Markets". *Journal of Political Economy*, 96:132-163,1988.
- [15] Wilson, Rick "An Empirical Test of Preference for the Political Pork Barrel: District Level Outlays for River and Harbor Legislation, 1899-1913, " *American Journal of Political Science*. 30: 621-649,1986.
al *Science*. 30: 621-649,1986.