



RRPF89030153 (9.P)

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

政治結構的改變對於政策內容與政策利益分配的影響：

一九九〇年代台北市的經驗

The Impact of Changes of Political Structure on Policy Content and the Distribution of Policy Benefit: Experiences of Taipei City in the 1990s

計畫編號：NSC89-2414-H032-012

執行期限：88年8月1日至89年7月31日

主持人：羅清俊 淡江大學公共行政學系

E-mail: cjlur95@mail.tku.edu.tw

共同主持人：張勝雄 研究助理：劉捷文、林明璇

府、台北市議會、黃大洲、陳水扁

## 一、中文摘要

本研究分析前台北市長黃大洲與陳水扁時期在政策內容與政策利益空間分配的差異。我們發現黃大洲時期陳水扁時期的政策架構其實大同小異。真正的差異在於陳水扁時期比黃大洲時期在策略上積極，同時也比較著重於社會保險，福利服務以及警政業務。而在各區公所的業務部分，陳水扁削減一般行政業務支出，但是卻增加了民政業務支出，尤其對於里長的禮遇。其它的部分則並無太多的改變。真正最大的改變其實是在行政區歲出預算在空間上的分配情形。我們發現明顯決定黃大洲與陳水扁時期行政區歲出預算分配的因素除了市議員選舉政黨競爭的因素之外，其它則改弦更張。在黃大洲時期，行政區所屬國民黨籍市議員比例越高，獲得越高額度歲出預算的情形，到了陳水扁時期改變成為民進黨籍市議員比例越高獲得越高額度的歲出預算。黃大洲時期，資深市議員協助所屬行政區獲得越高的歲出預算額度的情形，到了陳水扁時期已不復見。同時，我們發現陳水扁時期各行政區各種歲出預算的編列受到陳水扁「選舉回饋」的影響相當明顯。統計分析顯示陳水扁在市長選舉得票率越高的行政區在歲出預算的額度越高。

關鍵詞：分配政策、政策利益、台北市政

## Abstract

The present study employs distributive theory to scrutinize the changes of policy choice and the distribution of policy benefit due to the changes of political structures in Taipei City during the 1990s. We examine the effects of simultaneous changes of legislative and executive institutions on policy contents and the geographic distribution of governmental expenditures.

We find that the differences of policy contents are trivial between two administrations in Taipei city. Yet the geographic distribution of expenditures among districts is quite different before and after the changes of political structures. The statistical results show that districts with high ratio of KMT alderman in the Taipei city council receive more governmental expenditures in the Huang's administration, whereas districts with high ratio of DPP alderman in the Taipei city council receive more governmental expenditures in the Bian's administration. The effects of seniority of alderman and the extent of party competition in alderman election are shown as the

same pattern. The effects of committee membership have been shown statistically insignificant on the distribution of governmental spending. Interestingly, district with more ballot for Bian in the election of city mayor receive more governmental expenditure in the Bian's administration.

**Keywords:** Distributive Policy, Distributive Theory Taipei City Government, Taipei City Council, Policy Benefit

## 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。而「誰在政治結構轉變過程中獲得政策利益」？更是政治學者所關注的議題，因為它代表著政治權力轉變的利益重分配效果。Theodore Lowi在一九六〇年代所提出的政策分類理論中的分配政策正是當時詮釋上述議題最常被依循的架構。這個解釋架構植基於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)。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。

三十餘年來，所有關心這個議題的學者嘗試利用各種方法驗證這個分析架構所蘊含的命題與假設，包括實證的資料分析(Rundquist and Ferejohn, 1975 ;Strom,1975; Rich,1985;1993; Rundquist, Luor, and Lee ,1995; Luor, 1995; Rundquist, Lee, and Rhee 1996; Carsey, Rundquist, and Fox 1997; Carsey and Rundquist,1998)與演繹模型的推衍( Weingast,1979;Fiorina,1981; Miller & Oppenheimer,1982; Shepsle & Weingast,1994;Weingast, Shepsle, and Johnsen,1981;Niou & Ordeshook,1985;Weingast & Marshall,1988)。模型性研究是以立法機構的制度、委員會的運作規則與國會的內部規範為基礎，以演繹的方式推論分配政策的過程或(與)結果。而實證性研究著重於探索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。

然而過去這些研究仍有些不足之處。第一，他們似乎著重於或者是過度誇大立法機構與民意代表在利益分配上的主導性。其實，行政機關對於政策利益分配的影響力絕對不容忽

視。首先，行政機關內部的行政人員在特定政策領域的複雜專業能力與專業的堅持，可能讓議員無法輕易改變行政機關對於政策利益的既定分配方式。其次，民選的行政首長也有連選連任的壓力，當民選的行政首長所面臨選民的需求與各選區議員所面臨選民的需求有所衝突時，民選行政首長絕對有千百個理由依照支持他的選民之需求分配政治利益。即使不是面臨這種情況，任何成功當選的行政首長也有相當程度的機率以恩寵 (patronage) 方式分配政策利益。第二，過去有關於分配政策的實證研究最常觀察的標的 (依變數) 為行政機關分配至各選區或是行政區的政策支出資料 (the geographical distribution of policy expenditure)。觀察選區或行政區所獲得政策利益的分配固然是適當觀察方法之一，但是我們卻不能忽略政策利益的分配可能是基於社會階層的需求，而這些社會階層的需求不必然是客觀上的需求而是民意機構與代表或是民選行政首長在選票上的考量。這個社會階層的考量包括不同的所得團體、不同的職業團體、不同的族群團體與不同的政黨取向團體。雖然以各不同社會階層作為分析單位 (unit of analysis) 以及以社會階層所獲得的政策利益為依變數，在研究設計上難以落實 (依官方的編纂方式，這樣的統計資料不見得存在)。但是研究設計仍然可以以選區或是行政區作為分析單位 (unit of analysis)，依變數仍為政策利益分配至各選區的數量或金額，但是增加各種社會階層的變數作為控制變數 (control variables) 來加以觀察。第三，過去一些分配政策研究雖然也從事長時期間的觀察，探究因為民意機關結構改變之後對於政策利益分配結果的影響。但是卻很少同時觀察民意機關結構與民選行政首長同時改變之後對於政策利益分配的衝擊。第四，應用分配理論觀察國內政策利益分配的實證研究

雖然已有初步的累積 (羅清俊, 1998a, 1998b, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b)，但是仍然欠缺對於直轄市的觀察。

基於以上的理由，本研究以分配理論為基礎並修正如上所述及的內容，探索台北市政府在一九九〇年代是否因為市長與議會結構的重大改變而導致台北市公共政策方向與內容的改變？而政策利益的分配是否隨著公共政策方向與內容的改弦更張而有所轉變？藉由台北市案例的觀察，希望能夠累積國內實證分配研究的基礎。

### 三、研究設計

#### (一)、兩個研究焦點

由於本研究探索政治結構的改變對於政策內容與政策利益分配的影響，因此我們以兩個焦點分別加以研究。第一，我們觀察黃大洲市長與陳水扁市長時期施政計畫與市政府預算分配的差異，藉以比較兩任市長的政策內容。第二，我們關心兩任不同市長的任期當中，政策利益在空間上的分配是否有明顯的不同？我們觀察各個區公所所編列的各種歲出預算是否有明顯的差異？是否與選舉的因素有關？(這裡所謂的選舉相關因素包括市長選舉與市議員選舉) 還是純粹基於實際的客觀需求？

#### (二) 分析單位

在政策利益分配的研究焦點部分，我們所採取的分析單位為「行政區」。在黃大洲與陳水扁兩任市長期間，台北市的行政區劃分為12個，分別為北投區、士林區、內湖區、南港區、松山區、信義區、中山區、大同區、中正區、萬華區、大安區以及文山區。以行政區為分析單位的理由在於統計分析上所採取的依變數 (dependent variable) 以及大部分的自變數資料都是以行政區為統計的單位。雖然台北市市

議員的選區所涵蓋的區域與行政區不同，但是我們在處理統計分析時將選區轉換成行政區。

### (三)、研究方法

本研究採取兩種主要的方法，第一，訪談法。我們在計畫執行期間訪問台北市政府官員，台北市議員，以及訪問各區公所有關於預算籌編人員。透過訪問的過程藉以蒐集兩任市長在施政內容以及歲出預算編列上的不同。第二，統計分析法。我們蒐集兩任市長任內8年的歲出預算資料加以分析（期間為81年度至88年度，81-84年度為黃大洲市長時期，85-88年度為陳水扁市長時期）。在政策內容分析部分，我們使用敘述性統計觀察兩任市長在市政府歲出預算分配的差異（按政事別）。在政策利益（區公所歲出預算）在空間上的分配部分，我們利用縱橫分析（Panel Model，結合時間序列分析與橫段面的分析）加以研究。依變數為各行政區當中每人每年所享受到各區公所各種歲出預算的金額，包括「一般行政業務」、「民政業務」、「社經業務」、「役政業務」、「建築及設備業務」、「鄰里基層建設工程」、「公園綠化及風景區工程」（85年度起）、「全民建保業務」（86年度起）。自變數分為需求變數與政治變數。需求變數是指各行政區在各種歲出預算上的實際客觀需要。政治變數包括各行政區所選出的市議員在市議會當中制度性的因素，包括各行政區黨籍比例，各行政區所屬市議員平均的資深程度，各行政區所屬市議員在議會各種常設委員會的分佈情形。另外，各行政區所屬的市議員在市議員選舉時各政黨競爭的程度，以及第一屆直轄市市長選舉時，陳水扁在各行政區獲得的選票比例等等。在分析的期間部分，我們區分為兩個階段加以分析，分別為黃大洲市長與陳水扁市長時期。在政策利益的種類上，我們依照區公所編列的8項歲出預算逐一分析（黃大洲時期只有

6項），最後並加總分析。歸而言之，黃大洲時期共有7個統計分析模型（6項細項加上加總模型），而陳水扁時期總共有9個分析模型（8項細項加上加總模型）。每一個模型分析我們均考慮到時間差的問題（time lag）。我們的處理方式是以t-1時間點的自變數（需求變數與政治變數）預測t時間點的依變數（政策利益）。

## 四、研究結果與討論

### (一)、政策內容改變的分析

我們主要比較分析黃大洲時期與陳水扁時期施政目標的差異。黃大洲時期與陳水扁時期施政的架構差異不大，黃大洲時期重點置於公共安全與治安、文化活動、學校教育、環境保護、河川整治、福利服務、交通建設、都市規劃。陳水扁則強調環境保育、交通規劃、福利服務、行政革新、公共安全與治安、文教建設、都市規劃、落實基層建設與地方自治。但是在策略上，陳水扁時期顯然較為積極，至少在施政目標的揭櫫上是如此。例如在交通建設上成立交通改善行動小組、規劃棋盤勢幹線公車、進行捷運線總體檢、成立計程車合作社。在社會福利方面發放敬老福利津貼，籌建福利園區，推動台北醫療網。文教方面則提升教師自主權，加強鄉土教育。地方自治方面則研擬市民參與政策制訂，辦理與民有約等等活動。

### (二)、台北市政府歲出預算的改變

當然，從施政目標來看雖然兩任市長有同有異，但是唯有觀察兩任市長在歲出預算編列的差異，才能真正看出二者施政重點的不同。台北市政府從81年度起至88年度按照政事別的歲出預算改變幅度其實並不太大（如表1所示）。就黃大洲時期來說，教育支出佔市政府歲出總預算最高的比例（約25%上下），其次為交通預算（約13%），排名第三為警政支出（約佔7%左右）。其它的歲出項目所佔的比例

均介於1%至5%左右。陳水扁時期各項歲出預算佔總預算的比例也與黃大洲時期相似。不過在陳水扁時期的教育支出稍高於黃大洲時期，交通支出略低於黃大洲時期，而警政支出稍高於黃大洲時期。另外，社會保險支出在陳水扁時期約6.6%高過於黃大洲時期的3%。陳水扁時期的福利服務支出佔6.72%高過於黃大洲時期的3.25%。其它各個歲出項目所佔的比例在兩任市長時期其實差異不大。黃大洲時期交通預算所佔的高比例可能與投注大眾捷運系統的興建有所關聯。陳水扁時期社會保險支出、福利服務支出與警政支出比例的增加可能與陳水扁的施政理念相關。

### (三)、政策利益分配的改變

#### 1. 區公所歲出預算的比例分析

我們發現在黃大洲時期，各區公所所編列的各項歲出預算項目當中，以民政業務佔所有區公所歲出預算比例最高（約27%），其次為鄰里基層建設工程（約23%），再其次為一般行政業務（約22%）、役政業務（約11%）、建築及設備計畫業務（約10%），比例最低為社經業務（約6%）。而在陳水扁時期則出現相當明顯的變化。首先，民政業務由黃大洲時期的27%增加至36.5%，社經業務由黃大洲時期的6%增加至8%。其次，一般行政業務由黃大洲時期的22%減少至18.5%，鄰里基層建設工程則由黃大洲時期的23%減少至16.2%，役政業務由黃大洲時期的11%減少至7.7%，建築及設備業務也由黃大洲時期的10%減少至7.8%。至於公園綠化及風景區工程以及全民健保業務則是陳水扁時期新增的歲出預算項目，分別佔區公所所有歲出預算的3.5%與1.2%。整體來看，兩任市長任內的區公所歲出預算項目變化最大的為民政業務以及基層鄰里工程。民政業務在陳水扁時期之所以增加的原因與增列里長服裝費，里長三節慰問金以及便民服務費有關。這個部

分可以看出陳前市長經營地方的用心。基層鄰里工程比例雖然減少，但是增加同屬基礎工程建設的公園綠化，二者相加的百分比其實與過去黃大洲時期的基礎工程預算相差不大。

表1：兩任市長期間市府歲出預算比例差異

市政府歲出預算項目	佔歲出總預算平均百分比	
	黃大洲	陳水扁
市長期間		
政權行使支出	0.39%	0.42%
行政支出	0.69%	0.73%
民政支出	2.92%	3.08%
財務支出	4.45%	3.24%
教育支出	24.35%	26.07%
文化支出	2.16%	1.77%
農業支出	1.72%	1.27%
工業支出	0.88%	0.77%
交通支出	13.48%	9.01%
其它經濟服務	3.91%	2.18%
社會保險支出	3.00%	6.60%
社會救助支出	1.00%	1.13%
福利服務支出	3.25%	6.72%
國民就業支出	0.21%	0.20%
醫療保健支出	4.30%	3.74%
國民住宅及社區發展	4.29%	3.18%
環境保護支出	4.06%	3.96%
警政支出	6.7%	7.09%

上述支出項目並不包括退休撫卹支出、債務還本支出、債務付息支出、第二預備金以及其他支出

#### 2. 區公所歲出預算的分配分析

我們利用縱橫分析（panel model）比較黃大洲時期與陳水扁時期區公所各項歲出預算決定的因素（如表2所示）。這些政治性變數的影響都是在控制其它需求變數之後所得到的結果。首先我們觀察黃大洲市長任內。第一，在一般行政支出部分，我們發現行政區所屬的市議員資深程度越高以及前一次市議員選舉政黨之間的競爭程度越高，那麼該行政區所編列的

一般行政業務預算就越高。第二，在民政業務、社經業務、役政歲出以及鄰里基層建設預算部分，政治性的變數對於歲出預算的編列額度並未出現明顯的影響。第三，在建築及設備業務部分，我們發現行政區所屬國民黨籍市議員的比例越高，行政區所屬市議員的資深比例越高，以及前一次市議員選舉政黨之間的競爭越激烈則該行政區所編列的歲出預算越高。第四，就總額來看，我們發現，行政區所屬國民黨籍市議員的比例越高，行政區所屬市議員的資深比例越高則該行政區所編列的歲出預算越高。

其次，我們觀察陳水扁時期決定各區公所歲出預算額度的因素。第一，在一般行政支出部分，行政區所屬的民進黨籍市議員比例越高，市議員選舉政黨競爭程度越高，以及陳水扁得票比例越高則該項歲出預算比例越高。第二，在民政業務部分，行政區所屬民進黨所屬市議員的比例越高，則該項歲出預算編列的額度越高。第三，在社經業務部分，行政區所屬民進黨所屬市議員的比例越高，市議員選舉政黨競爭程度越高，以及陳水扁得票比例越高則該項歲出預算比例越高。第四，在役政業務部分，政治變數並未呈現對於歲出預算有明顯的影響力。第五，在在建築及設備業務部分，我們發現前一次市長選舉當中陳水扁的得票率越高的行政區，該項預算的額度越高。但是，行政區所屬的市議員如果平均資深程度越高以及在綜合預算委員會的比例越高，反而在該項歲出預算的額度越低。第六，在鄰里基層建設部分，行政區所屬市議員的資深程度越高，該項預算的額度越高。第七，在公園綠化及風景區工程部分，行政區所屬民進黨議員比例越高，市議員選舉政黨競爭程度越高，以及陳水扁得票比例越高則該項歲出預算比例越高。第八，在全民建保業務方面，行政區所屬民進黨議員

比例越高，市議員選舉政黨競爭程度越高，該項歲出預算比例越高。第十，就總額來看，行政區所屬民進黨議員比例越高，市議員選舉政黨競爭程度越高，以及陳水扁得票比例越高則總歲出預算編列的額度越高。

表2：黃大洲與陳水扁時期區公所歲出預算決定因素的迴歸分析 (panel analysis) 摘要表

	政黨因素		議員資深程度		常設委員會	
	黃	扁	黃	扁	黃	扁
行政	(+)	(+)*	(+)**	(+)	(-)	(-)
民政	(+)	(+)*	(+)	(-)	(+)	(-)
社經	(-)	(+)**	(+)	(-)	(+)	(+)
役政	(-)*	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)
建築	(+)**	(-)	(+)**	(-)*	(-)	(-)
鄰里	(+)	(-)	(+)	(+)**	(+)	(-)
公園	NA	(+)*	NA	(-)	NA	(+)
建保	NA	(+)**	NA	(+)	NA	(-)
總額	(+)*	(+)*	(+)**	(+)	NA	NA

\*: p<0.1 \*\* : p<0.05 \*\*\* : p<0.01 括號內的符號代表迴歸係數的正負值

表2 (續)：黃大洲與陳水扁時期區公所歲出預算決定因素的迴歸分析 (panel analysis) 摘要表

	預算委員會		議員選舉政黨競爭		陳水扁得票率	
	黃	扁	黃	扁	黃	扁
行政	(+)	(+)	(-)**	(-)**	NA	(+)*
民政	(+)	(+)	(-)	(-)	NA	(+)
社經	(+)	(+)	(+)	(-)**	NA	(+)**
役政	(-)	(+)	(+)	(+)	NA	(-)
建築	(-)**	(-)**	(-)**	(+)	NA	(+)*
鄰里	(-)	(+)	(+)	(-)	NA	(+)
公園	NA	(-)	NA	(-)*	NA	(+)*
建保	NA	(-)*	NA	(-)**	NA	(-)
總額	(-)	(-)	(-)	(-)*	NA	(+)**

最後，我們綜合比較黃大洲時期與陳水扁時期影響各區公所歲出預算編列的影響因素，我們有以下幾項重大的發現：第一，各行政區

所屬市議員的黨籍扮演相當重要的因素，而市議員的黨籍如果與行政首長的黨籍一致，則行政區歲出預算的額度也就相對增加。我們發現當國民黨籍黃大洲擔任市長時，國民黨籍市議員越高的行政區所編列的歲出預算越高；而在陳水扁擔任市長期間，民進黨籍市議員越高的行政區所編列的歲出預算越高。第二，行政區所屬市議員的資深程度對於行政區歲出預算額度的影響力隨著政權的改變而減弱。我們發現，市議員的資深程度在黃大洲時期對於區公所歲出預算的總額度有著統計上的顯著影響。然而跨入陳水扁時期，則除了鄰里基層建設的預算之外，對於其它歲出預算項目並無顯著性的影響。第三，有關於市議會當中常設委員會或是預算委員會的制度性因素對於北市各行政區歲出預算的額度並無顯著性的影響。第四，市議員選舉當中政黨競爭程度對於區公所歲出預算編列的影響在陳水扁時期顯得相當明顯，甚至於比黃大洲時期更為明顯。第五，陳水扁時期在行政區歲出預算的編列上具有濃厚的選舉意味。我們發現，凡是在第一屆直轄市市長選舉當中，陳水扁得票率越高的行政區，其歲出預算的編列額度遠高於其它陳水扁得票率較低的行政區。這種現象不止在歲出預算的總額分析如此，在一般行政支出，社經業務，建築與設備，以及公園綠化及風景區工程均如此。

#### (四)、討論

綜而言之，我們發現黃大洲時期陳水扁時期的政策內容其實大同小異。真正的差異在於陳水扁時期比黃大洲時期更著重於社會保險，福利服務以及警政業務。而在各區公所的業務部分，陳水扁削減一般行政業務支出，但是卻增加了民政業務支出，尤其對於里長的禮遇。其它的部分則並無太多的改變。真正最大的改變其實是在行政區歲出預算在空間上的分配情形。我們發現明顯決定黃大洲與陳水扁時期行

政區歲出預算分配的因素除了市議員選舉政黨競爭的因素之外，其它則改弦更張。在黃大洲時期，行政區所屬國民黨籍市議員比例越高，獲得越高額度歲出預算的情形，到了陳水扁時期改變成為民進黨籍市議員比例越高獲得越高額度的歲出預算。黃大洲時期，資深市議員協助所屬行政區獲得越高的歲出預算額度的情形，到了陳水扁時期已不復見。同時，我們發現陳水扁時期各行政區各種歲出預算的編列受到陳水扁「選舉回饋」的影響相當明顯。統計分析顯示陳水扁在市長選舉得票率越高的行政區在歲出預算的額度越高。

國民黨執政與民進黨執政在政策的內容與政策利益的分配上是否真的就會有改變？從本研究和分析上來說，我們認為短時間之內政策內容恐怕很難有大幅度的更動。但是在政策利益的分配上卻很容易因為政治結構的改變而呈現截然不同的分配型態。這裡所指的政治結構改變不僅是指行政機關執政權的改變（台北市政府），同時也涉及立法機關結構的改變（台北市議會）。本研究雖然發現陳水扁時期各行政區歲出預算在空間上的分配傾向於使民進黨的選民受益，但是這恐怕不只是單純陳水扁的關係，當時議會結構呈現民進黨與國民黨相互抗衡，而新黨勢力仍不及國民兩黨的政策勢力分佈情況。在這種情況之下，陳水扁市政府當然能夠依照政黨利益的角度來分配利益。如果那個時候國民黨仍然絕對掌控市議會的話，我們認為政策利益分配的型態可能就不是當時的情況。更簡單的說，如果行政首長與議會的多數黨都屬於同一政黨，那麼政策利益的分配就可能一面倒地傾向於這一個政黨，黃大洲時期與陳水扁時期個別的統計分析結果就是最好的例子。這種現象與分配政治所討論的現象是相當一致的。這個研究的證據使我們思考到未來如果鄉鎮縣轄市長是由縣長指派的話，而縣議

會的多數黨又是與縣長同一政黨，我們不禁擔憂政策利益的分配是否會呈現所謂一致性政府（unified government）統包一切政策利益的分配，而忽略地區客觀的需求。

## 五、研究成果自評

本研究是分配政治本土化的另一項努力，過去筆者所研究的對象為台灣省政府以及中央政府。這個研究第一次探索直轄市的政策利益分配，同時研究在國民黨與民進黨分別執政的台北市政府在政策內容與政策利益的分配上是否出現截然不同的型態。

我們的研究發現其實與過去的研究結果相當類似，我們發現「政黨因素」（包括議事機關、行政機關）、「議員的資深程度」、「選舉因素」深深影響國內各級政府的政策利益分配。議會內部常設委員會的制度性因素與政策利益分配的關聯性少之又少。從筆者這幾年所累積的國內分配政策實證性研究的結果，再一次證實分配理論運用於台灣的可行性。未來筆者需要努力的方向包括三個：第一，縣市層級的分析仍要開始積極著手，以便比較各級政府政策利益分配的差異，並建立國內完整的實證研究結果的基礎。第二，除了各行政層級的研究之外，仍要選擇適合的單一政策方案加以分析，以避免因為分析聚合（aggregate）的政策利益資料，而忽略了單一利益分配方案所代表的意義。第三，除了各行政層級以及各種政策利益分配分析之外，筆者必須開始著手建構屬於台灣分配政治的理論。筆者這幾年的研究發現「政黨」與「議員資深因素」是影響國內政策利益分配最大的因素，而究竟「政黨因素」與「議員資深因素」影響政策利益分配的過程如何？這兩者究竟是以何種形式來影響政策利益分配？而這兩個因素與國內政治生態特色的「地方派系」有何種的互動（interaction）關

係？等等的研究議題都是筆者未來必須努力的方向。筆者相信，唯有將政治結構、政策過程以及政策結果充分結合的理論才能具備相當程度的效度。

## 六、參考文獻

- [1] 羅清俊 1998a <分配政策研究的發展與運用>，中央研究院《人文及社會科學集刊》，10（4）：575-609。
- [2] 羅清俊 1998b <分配政治在台灣地區的初探：台灣省政府補助款分配之研究>，《行政院國家科學委員會87年度結案報告》，計畫編號NSC87-2414-H-032-004。
- [3] 羅清俊 1999a <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>，《行政院國家科學委員會88年度結案報告》，計畫編號NSC88-2414-H032-012。
- [4] 羅清俊 1999b <台灣省政府補助款之政治分析>，《台灣政治學會第六屆年會發表論文》。
- [5] 羅清俊 2000a <猜猜看誰把醃肉帶回家了：縣市補助款分配之分析>，中央研究院《人文及社會科學集刊》，12（1）：1-45。
- [6] 羅清俊 萬榮水 2000b <選舉與補助款的分配：綁樁？還是平衡地方財政？>，政治大學選舉研究中心《選舉研究》，已接受，即將出版。
- [7] Carsey, Tom and Barry Rundquist. "The Reciprocal Relationship between State Defense Interest and Committee Representation in Congress". Public Choice. 99:455-464,1999



- [8] Collie, Melissa P. "The Rise of Coalition Politics: Voting in the U.S. House, 1933- 1980". *Legislative Studies Quarterly*, XIII:321-342. ,1988.
- [9] 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.
- [10] Ferejohn, John A. *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. C.A.: Stanford University Press,1974.
- [11] Lowi, Theodore J. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory". *World Politics*, 16:677-715,1965.
- [12] Lowi, Theodore J. *The End of Liberalism*. New York: W.W. Norton,1979.
- [13] Luor, Ching-Jyuhn "The United States Distributive Politics in the 1980s," Ph.D. Dissertation, University of Illinois at Chicago(Unpublished),1995
- [14] Niou, Emerson and Peter Ordeshook "Universalism in Congress". *American Journal of Political Science*, 29:246-258,1985.
- [15] 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.
- [16] 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.
- [17] Stein, Robert and Kenneth Bickers *Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems and American Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press,1996.
- [18] Weingast, Barry R. "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms". *American Journal of Political Science*, 23:245-262,1979.
- [19] 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.
- [20] 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.
- [21] 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.