

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

我國分配政策的決策過程：第二、三、四屆立法院的觀察

The Decision Making of Distributive Policies in Taiwan
: An Exploration from the 2nd to the 4th Legislative Yuan (1/2)

計畫編號：NSC90-2414-H032-004

執行期限：90年8月1日至91年7月31日（第一年）

主持人：羅清俊 淡江大學公共行政學系

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

一、中英文摘要

本研究觀察我國第二、三、四屆立法院所通過屬於分配政策的制訂過程。我們以兩個層次來觀察分配政策，一個是牽涉到分配政策特質的法律案，另一個則是各年度牽涉到分配政策特質的預算案。在這個研究計畫當中我們關心三個主要議題。第一，分配政策在立法院的決策聯盟究竟是最小獲勝聯盟（minimum winning coalition）或者是全體一致（universalism）的聯盟？第二，分配性政策法案的決策過程是否牽涉到立法委員或是政黨之間彼此交易的行為？第三，不管決策型態為何，究竟立法委員在分配政策所持立場的決定因素為何？是政黨屬性？資深程度？所屬常設委員會的立場？或是所屬縣市的政策利益的需求？還是其它有關於所屬選區的相關因素（例如選區的選戰競爭程度）？我們第一年所執行的計畫已經完成資料蒐集工作。包括第一，2、3、4屆立法院所通過分配法案與分配預算在立法院公報所呈現的內容（含委員會審查、院會紀錄以及記名表決紀錄）；第二，2、3、4屆立法委員個人的資料，包括黨籍、資深程度、常設委員會席次、縣市國民黨籍立委的比例、各縣市立委的平均資深程度、各縣市在前一次立委選戰的競爭程度、立委所屬縣市對於分配性政策利益的客觀需求，例如自有財源比例、公路里程數等等。這些基礎資料我們將在第二年執行計畫當中加以詳細分析。

關鍵詞：分配政治 分配政策 立法院 最小獲勝聯盟 全體一致聯盟

Abstract

The present study explores the patterns of the distributive policy making from the 2nd to the 4th Legislative Yuan in Taiwan by asking three questions. First, what is the pattern of distributive policy making in the Legislative Yuan? Is it bare majority or universalism? Second, is the decisional pattern of distributive policy related to the trade, if any, among the lawmakers or parties? What form does it take? Third, what are the relevant factors determining the position and the extent of participation of lawmakers in the Legislative Yuan regarding the “distributive” bills?

A variety of distributive studies in Taiwan have been developed empirically in the recent years. Nevertheless, most of those studies emphasize the consequences of the distribution of governmental grants from central, provincial, or city level. Studies aiming at the process of distributive decision-making in legislative institution have not yet been conducted thoroughly. Accordingly, the current study intends to contribute empirical basis to explain the characteristics of distributive policy making in the Legislative Yuan in Taiwan.

Operationally, first, we observe the roll call votes of distributive bills from the 2nd to the 4th Legislative Yuan to identify whether the decisional pattern of distributive policies is minimum winning coalition or universalism. Second, we scrutinize the trade among the lawmakers and parties by looking at every stage of the process of distributive decision making for every distributive bill. Third, under the framework of multi-level analysis, we design multivariate models, including Panel Probit

and Poisson Regression (or Negative Binomial Model), to determine what factors contribute to the positions and the extent of participation of lawmakers in distributive bills.

In sum, although no single study can do everything, the present one is designed to analyze distributive politics in Taiwan in terms of telling the inside stories in the Legislative Yuan and a longer time series than has heretofore been attempted. It should provide a better empirical basis for assessing the validity of distributive theory about the decisional patterns and political characteristics in the policy process within legislative institution.

Key Words: Distributive Theory, Distributive Politics, Policy Benefit, Legislative Yuan, Minimum Winning Coalition, Universalism

二、緣由與目的

本研究計畫利用政治學的分配理論為基礎，以實證途徑檢視我國第 2、3、4 屆立法院期間定義為分配政策 (distributive policies) (Lowi, 1965) 相關法案的決策過程，藉以回答以下問題：第一，分配性政策法案在立法院的決策聯盟究竟是最小獲勝聯盟 (minimum winning coalition) 或者是全體一致 (universalism) 的聯盟？第二，分配性政策法案的決策過程是否牽涉到立法委員或是政黨之間彼此交易的行為？如果沒有，那麼就是單純的決策型態，既有可能是最小獲勝聯盟也可能是全體一致的決策型態。如果決策過程的確牽涉到交易行為，那麼聯盟成員之間的交易基礎為何？交易的條件為何？交易的形式又是如何？是透過不同時間點不同法案的交易 (決策型態是不同時間點多次的最小獲勝聯盟，但是每次獲勝聯盟的成員不同，大家輪流分享獲勝聯盟的利益)？或是同一個時間點不同法案的交易 (決策型態是相同時間點有數個不同法案的最小獲勝聯盟，但是每個獲勝聯盟當中的成員不同，大家公平分享)？或是同一個時間點的包裹 (omnibus) 表決 (決策型態是全體一致聯盟，正反雙方都將自己喜歡的項目與對方喜歡的項目全部囊括在一個相同的法案當中)？第三，不管決策型態為何，究竟立法委員在分配性政策法案所持立場 (贊成或反

對；極力鼓吹或是堅決反對) 的決定因素為何？是政黨屬性？資深程度？所屬常設委員會的立場？或是所屬縣市的政策利益的需求？還是其它有關於所屬選區的相關因素 (例如選區的選戰競爭程度)？這三個議題都是過去 40 年來分配政策研究所關心的焦點。

本研究計畫有幾項的特色：第一，以不同的角度分析我國的分配政策。國內分配政策的研究正在起步，雖然這幾年累積了一些成果，例如台灣省政府 77-84 年度補助款分配於 21 縣市的政治分析 (羅清俊, 2000a)；中央政府在 83-88 年度補助 21 縣市的計畫型補助款分配分析 (羅清俊, 1999a)；選舉與補助款的分配 (羅清俊, 萬榮水, 2000)；內政部營建署創造城鄉新風貌補助利益在 23 縣市的分配研究 (羅清俊, 2000b)；台北市政府在黃大洲時期與陳水扁時期分配於 12 個區公所歲出預算的比較分析 (羅清俊, 2000c)，但是這些實證研究偏重於觀察政策利益在選區分配的結果，而對於分配政策過程的上游—議事機關決策制訂過程的面貌，並未能夠系統性地呈現。因此，本研究計畫可以補充這個部分的不足。同時，經由這個部分的補充觀察可以完整地呈現分配政治在台灣特有的現象，藉以建構觀察台灣分配政策制訂過程、政策利益分配結果、以及影響政策利益分配因素的本土化模型。第二，過去國內學者對於立法院或是立法委員行為的實證研究已經累積相當豐碩的成果 (黃秀端, 1994, 1996, 1998；盛杏溪, 1997a, 1997b, 1999, 2000；黃麗香, 1999)，本研究計畫所呈現分配性政策法案制訂過程中立法委員的行為可以呼應並擴充過去的研究成果。第三，在多變量分析上，我們嘗試利用各種不同的估計技術，包括以 Multilevel Analysis 同時估計不同層次分析單位的資料、利用 Panel Probit 與 Poisson Regression (或是 Negative Binomial Model) 來估計立法委員對於分配性政策法案的立場或參與程度。因此，就研究方法來說，本研究計畫可以提供另一個思考與應用的方向。

三、研究設計

回答本研究計畫第一個問題的研究策略在

於蒐集所有定義為分配性政策法案的表決紀錄，藉以觀察法案通過比例究竟是剛剛好過半數？或者是呈現幾乎全體一致同意的決策聯盟？回答本研究第二個問題的研究策略在於利用質化的途徑檢視所有分配性政策法案的制訂過程，包括提案、委員會審查記錄、表決記錄、政黨協商紀錄等等，同時利用深度訪談法針對各個分配性政策法案獲取相關資訊。回答本研究第三個問題的研究策略是利用統計分析加以處理。我們以立法委員個人為分析單位，分別觀察的依變數為立法委員針對於分配性政策議案的投票紀錄（贊成或是反對，二分變數），自變數為過去分配理論所假設可能影響立委在分配性政策法案立場與態度的因素，例如立委個人的政黨關係、立委個人的資深程度、立委個人在相關常設委員會的席次與地位、立委所屬縣市的政策利益需求、各縣市各政黨所屬立委的席次比例、縣市所屬立委的平均資深程度等等因素。雖然我們以立法委員個人為分析單位，但是自變數當中仍有以立委所屬選區（縣市）的相關資料，因此我們利用近年發展得相當成熟的統計分析，也就是結合多層次分析單位的統計分析架構—多層次分析（multilevel analysis）為基礎加以處理（Heck and Thomas, 2000）。進一步利用 Panel Probit 來長時間估計立法委員對於分配性政策法案贊成與反對的立場（依變數為記名投票，二分變數），並利用 Poisson Regression 或是 Negative Binomial Model 的統計方法來估計立法委員對於分配性政策法案的參與程度（發言次數結合發言內容的參與指數，0 至 10 的參與程度）。採用 Poisson Regression 或是 Negative Binomial Model 的理由在於依變數為參與程度，而它並非連續變數而是可數（countable）的數值（資料如果呈現 overdispersion 則以 Negative Binomial Model 估計）。

四、研究結果與討論

按照 90 年度計畫書（第一年）所提之時程，截至目前為止，我們已經完成以下工作項目：

1. 蒐集與綜覽分配理論的相關文獻，建構整體的分析架構。

2. 界定分配政策的定義，並依此定義選擇 2、3、4 屆立法院審議的所有分配性預算案與法律案，並且建立各分配性法案的基礎資料庫，包括立委投票記錄，立委發言記錄，委員會審查記錄，政黨協商記錄等等相關文件，以作為後續研究的基礎。對於分配性法案的選擇標準我們初步暫時以較為寬鬆的定義界定為 3 類：（1）利益集中某些地區，而成本分散於全國（例如離島建設條例）。（2）利益集中於某些人口，這些人口均存在於各縣市，同時我們也可以計算出這些人口的規模，例如中小學學生；而成本則由非上述這些人的其他社會大眾分攤（例如教育經費編列與管理法）。（3）利益集中於某些人口，這些人口均存在於各縣市，但是我們無法計算出這些人口的規模，換言之，他們為潛在的受益人口，例如各縣市的股市投資人；而成本則由非上述這些人的其他社會大眾分攤（例如國家金融安定基金設置及管理條例）。而在分配性預算方面，我們則是先選擇最有可能編列分配性預算的行政機關（包括行政院、農委會、教育部、交通部、環保署、內政部與經濟部），然後按照這些機關別檢視牽涉到利益集中而成本分散的預算科目。篩選這些預算科目的標準也依照前述分配性政策的定義。未來我們將進一步進入各個法案的實質內容以及各年度各項預算的實質內容藉以更準確與嚴格地判斷屬於分配政策的法案與預算，以利分配政策與預算決策過程的分析。

3. 蒐集第 2、3、4 屆立法委員個人的資料，包括黨籍、資深程度、常設委員會席次、立委所屬縣市國民黨籍立委的比例、立委所屬縣市所有立委的平均資深程度、前一次立委選戰立委所屬縣市的競爭程度、立委所屬縣市對於分配性政策利益的客觀需求，例如自有財源比例、公路里程數等等、中小學學生人數等等。

五、研究成果自評

第一年的執行計畫投注相當多的人力與時間從事基礎資料庫的建構工作。首先，我們依照分配政策的定義逐一過濾 2、3、4 屆立法院所通過的法律案。判斷這些法案是否為分配法案其實並不輕鬆，因為從法案的名稱來判斷不見得

精準，因此研究人員必須進入每一個法案的內容詳細檢視，不管是法律制訂案或是法律修訂案皆然。同時，雖然我們定義了分配政策，但是有些法案究竟是否為分配政策其實是相當模糊的。也因此研究成員花了相當多的時間討論究竟那些法案才真正屬於分配法案。其次，我們也花了相當多的時間從立法院公報當中蒐集分配法律案或是分配預算的歷史發展文件。目前立法院的查詢系統的確比過去方便許多。不過讓我們比較頭痛的是，我們很難系統性地找出表記名決紀錄，即使有也是零零星星，也因此影響未來我們從事量化分析的完整性。同時，政黨協商文件所呈現出來的只是協商後的結果，至於協商過程如何？我們無從得知。這對於我們未來要分析議員之間或是政黨之間交易妥協的現象也造成相當程度的限制。

在第二年的計畫執行中，分配法案部分我們先篩選了2、3、4屆立法院通過的標準型分配政策（也就是成本分散利益集中的政策，同時我們也可以很容易地找出受益者是誰）做為主要的分析對象。例如「基隆河流域整治特別條例」、「離島建設條例」制定案與修正案、「老年農民福利津貼暫行條例」制訂案與修正案、「民用航空法」、「國軍老舊眷村改建條例」制定案與修正案、「使用牌照稅法」修正案等等。這個部分雖然有完整的審議記錄，但是幾乎沒有進行記名表決，因此在量化分析上著實相當困擾。而在分配性預算部分我們將分析2、3、4屆立法院所通過的預算中曾經進行記名表決的預算項目（參閱附錄）進行量化與質化的分析。這個部分我們同樣面臨缺乏完整記名表決資料的問題。

六、參考文獻

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>，《中研院人文及社會科學集刊》，12（1）：1-45。
- 2000b <政策利益分配的型態：最小獲勝聯盟或是通通有獎？>，台灣大學政治系《政治科學論叢》，13：201-232。
- 2001 <藍莓派與綠豆椪：前台北市長黃大洲與陳水扁時期行政區歲出預算分配的比較分析>收錄於羅清俊著（2001）台灣

分配政治，台北：前衛出版社。

羅清俊 萬榮水

- 1999 <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》，6（2）：121-162。

Adler, E. Scott

- 2002 *Why Congressional Reforms Fail: Reelection and the House Committee System*. IL: University of Chicago Press.

Alder, E. Scott and John S. Lapinski

- 1997 "Demand-Side Theory and Congressional Committee Composition: A Constituency Characteristics Approach". *American Journal of Political Science* 41(3):895-918.

Alvarez, R. Michael. and Jason Saving

- 1994 "Feeding At the Trough: Committees and The Political Economy of Federal Outlays to Congressional Districts," *Annual Meeting of Midwest Political Science Association*.

Carsey, Thomas and Barry Rundquist

- 1999 "The Reciprocal Relationship between State Defense Interest and Committee Representation in Congress," *Public Choice*. 99:455-463.

Cox, Gary W. and Matthew D. McCubbins

- 1991 "On the Decline of Party Voting in Congress," *Legislative Studies Quarterly*. XVI:547-570.
- 1993 *Legislative Leviathan*. CA: University of California.

Cronbach, L.

- 1987 "Statistical tests for moderate variables: Flaws in analysis recently proposed". *Psychological Bulletin*. 102:414-417。

Ferejohn, John A.

- 1974 *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. CA: Stanford University Press.
- Hird, John A.
 1990 "Superfund Expenditures and Cleanup Priorities: Distributive Politics or the Public Interest?" *Journal of Policy Analysis and Management*. 9:455-483.
 1991 "The Political Economy of Pork: Project Selection at The U.S. Army Corps of Engineers," *American Political Science Review*. 85: 429-456.
- Kieweit, Roderick D. and Matthew D. McCubbins
 1991 *The Logic of Delegation*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Levitt, Steven D. and James M. Snyder Jr.
 1995 "Political Parties and the Distribution of Federal Outlays" *American Journal of Political Science*. 39(4): 958-980.
- Luor, Ching-Jyuhn, J.H. Lee, and Barry Rundquist
 1995 *The Distributive Politics of Federal Spending in States and Congressional Districts*. IL : OSSR Press, University of Illinois at Chicago.)
- McCarty, Nolan M.
 2000 "Presidential Pork: Executive Veto Power and Distributive Politics". *American Political Science Review*. 94(1): 117-129
- Roberts, Brian
 1990 "A Dead Senator Tells No Lies: Seniority and the Distribution of Federal Benefits," *American Journal of Political Science*. 34: 31-58.
- Rundquist, Barry S. and Ferejohn, John A.
 1975 "Two American Expenditure Programs Compared," in McCamant C. Liske and W. Loehr (eds.), *Comparative Public Policy*. New York: Wiley Inc..
- Rundquist, Barry S. and Thomas Carsey
 2002 *Congress and Defense Spending* Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Stein, Robert M. and Kenneth N. Bickers
 1995 *Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems and American Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strom, Gerald S.
 1975 "Congressional Policy Making: A Test of a Theory," *Journal of Politics*.