

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(II)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC91-2414-H-032-003-

執行期間：91年08月01日至92年07月31日

執行單位：淡江大學公共行政學系(所)

計畫主持人：羅清俊

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 92 年 9 月 17 日

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

計畫編號：NSC91-2414-H-032-003

執行期限：91年8月1日至92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？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)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)？

研究結果顯示，第2、3、4屆立法院期間分配政策法律制訂案除了眷村改建條例與基隆河整治條例之外，大致上均呈現全體一致的決策型態。眷村改建條例因為牽涉長久以來台灣族群之間的爭議以致雖具有分配政策本質，卻呈現政黨之間壁壘分明的決策型態。雖然不盡然是全院全體一致，但是政黨內全體一致的型態是相當明顯。而基隆河整治條例因為金額龐大，同時受惠的區域相當狹窄，因此其他委員並不贊同原始提案中的補償措施，因此全案以一般性的規範收場。而在分配性預算方面，多層次統計分析所呈現的結果幾乎是政黨之間的立場壁壘分明，政黨全體一致的決策型態極為明顯。

分配法律制訂案為甚麼與預算案呈現的決策型態截然不同？可能的因素在於制訂案對於利益的分配並非及時可見，同時未來實質政策利益分配必須透過行政機關的預算編列才能實現，屆時立法委員仍有機會掌握最後的生殺大權，因此在制訂案的決策過程當中，除了像眷村改建條例與基隆河整治條例政治敏感度高的法案之外，政黨之間的爭議相對來說並不容易顯現。綜而觀之，我國立法院分配政策的決策過程呈現政黨內的全體一致決策型態(intra-party universalism)。

**關鍵字：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 2<sup>nd</sup> to the 4<sup>th</sup> 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 of lawmakers in the Legislative Yuan regarding the “distributive” bills and budget?

The statistical results show that intra-party universalistic decision making prevails from the 2<sup>nd</sup> to the 4<sup>th</sup> Legislative Yuan in Taiwan. Intra-party universalism is especially evident in the process of budget request. In addition, according to the Bernoulli analysis of Multi-level model, the party affiliation of lawmakers significantly determines their roll call votes. Besides, the constituency need still plays an important role in the position that the lawmakers stand. Finally, the committee membership does not have significant effect on the roll call votes.

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

## 二、緣由與目的

「連任」是民意代表追求政治生涯穩定發展或是更上一層樓的基礎，也因此每一位民意代表在當選之後的第一天開始，莫不希望自己所做的每一件事，所說的每一句話都能為他（她）獲得未來選戰的勝利。雖然影響連任的因素相當多，但是在民意代表短暫的任期內，能夠讓選民深刻感受到民意代表對選區有功勞的事情莫過於為選區爭取到實質的經濟利益或稱之為政策利益（Mayhew, 1969）。同時，這些經濟利益不僅必須能夠促進地方的繁榮，而且最好只有他們的選區獨得（或是只有少數選區獲得），而其他選區則沒有獲得（或是大多數選區沒有獲得）。或者，即使每個選區都獲得類似的經濟利益，但是如果民意代表能夠爭取得比其他選區來的多，那麼也可以證明他們在議事機關的能力。由於只有我的選區有而你的選區沒有，或者是我們選區獲得的比其他選區多，所以利益是由少數選區獨得而成本是所有選區來負擔（Ferejohn, 1974；Rundquist and Ferejohn, 1975）。因此許多民意代表對於這種本小利大的生意莫不躍躍欲試。包含這種的經濟性利益的政策就是 Lowi 所稱的分配政策（distributive policies）（Lowi, 1965, 1979）。

在理性的前提之下，任何一個議員在議會中處理政策利益的分配當然希望能夠形成最小獲勝聯盟（minimum winning coalition），爭取只有他們的選區獨享（或是只有少數選區獲得），而其他選區則沒有獲得（或是大多數選區沒有獲得）的

經濟利益。例如Buchanan & Tullock (1962)利用假想的例子推論政策利益分配的型態。在一個100個農戶居住的小鎮中有兩個公路系統，一個公路系統是由州政府負責維護，另一個公路系統是由此小鎮負責維修，這兩個公路系統彼此連結鎮上的農莊並通至主要的高速公路。小鎮負責維修公路系統的成本是由鎮上100個農戶共同分擔。而決定維修的決策是由這100個農戶利用多數決來決定。Buchanan & Tullock認為，如果農戶們是理性的話，最小獲勝聯盟（51個農戶）將會形成，並且只同意那些經過他們門前的路做維護的工作。因為成本是100戶分擔，利益只有51個農戶享用，因此絕大部份的經費會挹注於少數的地方道路上，故而維修品質將會提高。幾乎在同時間，Riker（1962）的研究也得到相同的結論。

但是，許多學者對於這樣的研究結果提出批評，認為這種結論並不適用於真實世界。Arnold（1979）認為大部份的政策具有外溢的效果，議會中的民意代表不見得僅關心他所屬選區的直接利益，其他選區的直接利益都有可能變成自己選區的間接利益，因此議員不見得會反對。這並非基於任何利他的想法，而純粹是對於自利的看法不同於Buchanan & Tullock而已。Barry（1965）亦提出類似的批評，他認為Buchanan & Tullock所提出的現象不太可能發生，如果真的發生，那麼這些原來屬於同一個聯盟的人將會透過契約的方式緊緊的結合在一起，防止新聯盟的產生以保障原來最小獲勝聯盟成員的利益。但是他預言，像這種將其他成員利益永遠排除在外的情形終究會招致內戰或成員的蓄意脫離。他認為，在議會中理性的議員應該會找出合理的解決方案，讓少數成員的利益不會長久被剝奪。如果以Buchanan & Tullock的道路維修例子來說，理性的方式就是花費相同的經費在每一條農莊的道路維修上。這就是典型的全體一致的利益分配決策型態。

的確，倘若每一個分配政策的議案都是固定地由一些議員所屬選區獲利而由其他議員的選區負擔成本，那麼這些長期負擔成本的議員（選區）是否能夠容忍其他議員習慣性地剝削他們？一些分配政策的研究者認為，其實議事機構內部相當強調議員之間的互惠關係，尤其在分配政策的決策過程當中更是如此。所以議員之間通常會彼此相互合作（logrolling），想辦法讓分配政策的法案順利通過，進而使得政策利益彼此共享。在這種情況之下，政策利益分配的決策型態將會呈現所謂全體一致的形式（universalistic coalition），也就是幾乎全體議員或者是大多數的議員所屬的選區均可能納入政策利益受惠者的集合當中。產生全體一致政策利益分配決策型態的理由在於一個以多數決為決策基礎的議事機構內，議員所面臨的表決議案絕非僅有一次或是少數幾次。被剝削利益的議員不可能長期容忍政策利益分配的不公，而很可能會利用下一次議案的表決機會來杯葛其他那些他們認為的政策利益剝削者。因此，同樣是基於理性的考量，議員應該不會貿然地以殺雞取卵的方式僅獲取一次的政策利益，而堵死未來在議會中與其他議員在其他議案上討價還價或是交易的空間。所以，全體一致的政策利益分配決策型態乃是議事機構中的常態。例如Weingast（1979）以國會內部聯盟結構的穩定性做為主軸，解釋分配政策制定為何會出現全體一致（universalistic）的型態。他認為美國國會內部的黨紀不若英國嚴謹，因此民主與共和兩黨很難針對某一政策議題

凝聚一個穩定的政黨聯盟(除非政策議題涉及兩黨意識型態的爭辯)。既然如此，國會議員就很難判斷自己是否能常常身處於各種議題的獲勝聯盟之中。由於這種心理的不確定性，使得議員寧可想辦法形成全體一致的聯盟以確保穩定過半數的規模，而不願僅形成恰恰過半數的所謂最小獲勝聯盟。另外，國會中的互惠規範(reciprocal norm)也是促使政策利益全體一致性分配型態的另一個重要原因。國會議員來自各個不同的選區或州，各選區或州的選民特質勢必不同，故而他們所需要的政策利益亦殊異。任何一位想要連任的議員都會想辦法爭取地方的利益。然而問題是，國會是一個合議機構，任何政策利益的分配案都需要過半數通過，而當議員預估無法獲得過半數通過時，議員會如何處理？與其他的議員做議案的交易是最常見的方式，交易的籌碼就是彼此互相投票贊成對方所關心的政策利益分配案。這就是美國國會固有的互惠規範，所謂「你先幫我抓背，然後我再幫你抓」(you scratch my back, and I scratch yours later)。

議員之間彼此互惠所形成全體一致的利益分配決策型態又可分為兩種類型(Luor, Lee, Rundquist, 1995)。第一種稱之為單純的全體一致利益分配決策型態(pure universalism)。在這個幾乎涵蓋所有議員的聯盟中，大家心甘情願，彼此都獲得所需要的選區利益，並無議員與議員、委員會與委員會、政黨與政黨之間的交易可言。第二種稱之為條件性的全體一致利益分配決策型態(contingent universalism)，它可能牽涉到議員與議員、委員會與委員會、政黨與政黨之間的交易。這種條件性的全體一致利益分配決策型態又可分為三種。有時候以包裹表決的方式(omnibus)通過法案，在同一個時間點彼此交易所需要的選區經濟利益(pet projects)。有時候是同一個時間點(或是幾乎在同一個時間點)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。有時候是在同一屆國會中的不同時間點，彼此支持對方的分配性法案，而在不同時間點分配性法案的決策型態都是呈現最小獲勝聯盟，以期使聯盟成員所獲得的選區利益極大化，不過每次形成最小獲勝聯盟當中的成員都是不同的(彼此輪流)，以達到交易互惠的目的。

然而，不管是最小獲勝聯盟或者是全體一致的決策聯盟，究竟議員是基於甚麼樣的理由在分配性政策法案當中表達他的立場(贊成或反對)?過去分配政策研究提出若干假設，而這些假設的前提都是議員以連任為主要目標。首先，與政策利益相關的常設委員會委員比其它議員更熱衷該委員會所管轄的分配政策(Rundquist and Ferejohn, 1975; Plott, 1968; Reid, 1980; Ferejohn, 1974; Strom, 1973, 1975; Arnold, 1979, 1981a, 1981b; Rundquist et al., 1997; Carsey and Rundquist, 1999)。其次，在美國，民主黨比共和黨議員更熱衷支持分配法案(Kiewiet & McCubbins, 1991; Cox & McCubbins, 1993, 1994; Rundquist, Luor, and Lee, 1994; Rundquist, Luor, and Lee, 1995; Luor, 1995; Levitt and Snyder, 1995; Sellers, 1997; Bickers and Stein, 2000, forthcoming)。在台灣，過去學者的研究指出，國民黨與地方派系之間的伺從關係(趙永茂, 1978; 陳明通, 朱雲漢, 1992; 陳明通, 1995)，使得國民黨籍的立委會比較偏向於支持分配性法案(羅清俊，

萬榮水，1999)。第三，越資深的議員因為在選區已經經營相當時日，故而在分配性政策上，不見得要積極表態才能獲得連任，反倒是資淺的議員必須如此（Ferejohn, 1974；Strom, 1975；Roberts 1990）。第四，選區政策利益需求如果很高，那麼議員會有相當的動機支持與其選區利益相關的分配性法案（Anagnoson, 1980；Rich, 1985, 1989, 1993；Hird, 1990, 1991；Rhee, 1994）。第五，議員如果來自於競爭激烈的選區，那麼越會傾向以支持分配性法案來增加其在未來選舉當中選民的支持度（Stein and Bickers, 1992, 1994；Alvarez and Saving, 1994）。第六，過去美國分配理論的學者也認為來自於同一個州的聯邦眾議員之間彼此會相互合作為其所屬的州在國會爭取經濟利益（Matthew & Stimson, 1970；Deckard, 1972），特別是那些聯邦眾議員屬於同一政黨比例越高的州，或是這些眾議員同在國會共事很久（平均資深程度很高）更會使得彼此步調一致支持或反對某項分配性政策法案。如果以我們這個案例來看，我們預期縣市所屬的立委屬於相同政黨的比例越高，或是平均資深程度越高，越會影響立委個人在分配性政策法案上的立場與態度。

基於以上的討論，本研究將利用政治學的分配理論為基礎，以實證的途徑檢視我國第2、3、4屆立法院定義為分配政策相關法案的決策過程。具體而言，本研究的目的在於：

第一、探索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？

第三，究竟立法委員在分配性政策法案所持立場（贊成或反對）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）？

### 三、 研究設計

（一）研究對象：本研究計畫的目的在於觀察第2、3、4屆區域立法委員在分配性政策相關法案決策過程的立場與行為。對於分配性政策的定義，我們是指政策利益可以分割成無數彼此獨立的部份，因此甲區域（或團體）的利益增減並不能因此而改變乙區域（或團體）利益分配的增減，換言之，這種利益的分配並非零和的殊死戰。同時，分配政策的利益是集中在特殊區域或團體（particularistic），而成本則是分散於一般大眾（generalized）（Lowi, 1965）。典型的分配政策例如港口水壩等等公共工程的興建、研究發展經費的配置，農業商品價格的補貼等等。

基於上述對於分配政策的定義，我們選擇了第2、3、4屆立法院所通過的分配政策法律制訂案以及預算案做為我們分析的對象。法律制訂案方面我們選擇了較具代表性的幾個法案呈現在本結案報告：（1）制定基隆河流域整治特別條例（第四屆第六會期，90年10月11日）；（2）制定離島建設條例（第四屆第三會期，89年3月21日）以及修正離島建設條例部分條文（第四屆第六會期，91年1

月 17 日)；(3) 修正民用航空法第 55 條文 (第四屆第五會期，90 年 5 月 11 日) 以及修正民用航空法 (全文修正) (第三屆第四會期，86 年 12 月 16 日) (4) 修正國軍老舊眷村改建條例，修正 5、9、11、16、18、23、27、增訂 21 之 1 (第四屆第五會期，90 年 5 月 11 日)；修正國軍老舊眷村改建條例，第 8、13、14 條條文 (第四屆第六會期，90 年 10 月 11 日)；制定國軍老舊眷村改建條例 (制定全文 30 條，第二屆第六會期，85 年 1 月 12 日)。(5) 制定老年農民福利津貼暫行條例 (84 年 5 月 19 日第 2 屆第 5 會期三讀通過)。

其他相關的分配法案分析限於篇幅，我們並未呈現在本報告中。這些法案分別是：準分配政策利益普及型法案：可確認誰是受益者，同時每一個選區有部分人口受惠或受惠人口與議員選舉的選票密切相關，成本由所有納稅義務人負擔：制定地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例 (第四屆第二會期，89 年 1 月 11 日)。制定教育經費編列與管理法 (第四屆第四會期，89 年 11 月 28 日)：學生與教育機構受惠。修正農業發展條例 (全文修正 77 條) (第四屆第二會期，89 年 1 月 4 日)。制定原住民工作權保障法 (第四屆第六會期，90 年 10 月 12 日)。修正老人福利法部分條文 (第三屆第三會期，86 年 5 月 31 日)。修正特殊教育法 (第三屆第三會期，86 年 4 月 22 日)。制定原住民族教育法 (第三屆第五會期，87 年 5 月 28 日)。修正使用牌照稅法 (第四屆第四會期，90 年 1 月 4 日)：社福團體受惠。準分配政策利益零散型法案：可確認誰是受益者，但是無法明確指出這些受益者究竟在那些地區？數量有多少？換言之，他們是某些選區區域內的潛在受益者，成本也是由納稅義務人負擔：制定國家金融安定基金設置及管理條例 (第四屆第二會期，89 年 1 月 15 日)：股票族受惠。制定罕見疾病防治及藥物法 (第四屆第二會期 89 年 1 月 14 日)：醫療研究機構受惠。制定特殊境遇婦女家庭扶助條例 (第四屆第三會期，89 年 5 月 12 日)：特殊境遇婦女家庭受惠。修正加值型及非加值型營業稅法 (第四屆第五會期第一次臨時會，90 年 6 月 27 日)：金融相關機構受惠。制定職業災害勞工保護法 (第四屆第六會期，90 年 10 月 11 日)。

而分配性預算方面，我們則是檢視在第 2、3、4 屆立法院期間中央政府總預算當中，各部會單位預算牽涉到利益集中某些區域或人口，而成本則是分散於一般民眾或區域。同時這些預算在立法院審查過程也有記名表決記錄可供我們做統計分析。詳細的清單 (27 筆) 請參閱【附錄一】。以下是在這些清單當中的部分預算案：

1、84 年：第四組第十組第一項第二目「鼓勵海運業在國內造船補貼利息」預算，施台生、王天競等提議恢復四億元。

2、85 年：葉菊蘭委員等 36 人提議第 4 目第 3 節「美濃水庫興建工程」584 萬 7 千元，全數刪除。

3、85 年：葉菊蘭委員等 33 人提案，高鐵預算在有條件未獲支持下提案全數刪除。

4、86年：第三組第一案眷村改建購宅經費二十七億元部分，第二項第二目「政戰業務」第四節中辦理補助眷村重建原眷戶購宅經費二十七億元，刪除。

5、86年：第八組交通部主管第十五款第一項第四目的六節「獎勵省市興建示範停車場利息補貼」九千九百二十六萬元，審查會將之刪減至只剩一元，有委員提議全數恢復。

6、86年：第十五款交通部主管第一項第四目的七節「補助偏遠路線營運虧損」七億三千五百萬元之預算，建請全數恢復。

7、87年：彭百顯等23人提出修正動議：國軍眷村改建特別預算案，違法編列，本案歲入、歲出，應予刪除。

8、87年：本院委員林豐喜等27人，針對國軍老舊眷村改建特別預算之「國軍不適用營地周轉金」938億8680萬7千元，建議全數刪除。本院委員林豐喜等27人，針對國軍老舊眷村改建特別預算之「土地處理作業費」24億6709萬8千元，建議全數刪除。兩案合併表決。

9、87年：「國軍老舊眷村改建基金創業預算案」三讀，有無異議，付諸表決。

10、88年：第四組部分新黨所提：「經濟部水資源局『水資源開發與保育』六十四億九千五百九十四萬六千元減列一億七千一百萬元」。

11、88年：建立新國家陣線所提：「教育部國立中正文化中心預算刪減六千萬」

12、88年：第八組部分民進黨所提：「交通部西部濱海快速道路」刪減四億元。

13、88年：第八組建立新國家陣線所提「交通部『補助省市興建示範停車場計劃』預算十七億元，刪減十億元」。

14、88年：民進黨、新黨所提「刪除交通部淡水河北側沿河快速道路興建工程預算五億元」。

15、89年：張福興、鍾利德所提立即解凍八十八年度追加預算中關於台十一線工程款一億元。

16、89年：第十項「交通部鐵公路計劃：台十一線東部濱海公路改善計劃刪減十億元」

17、89年：「水資局水資源開發保育」美濃水庫工程計劃經費二億五千萬元，除辦理美濃水庫用地處理先期作業一千萬元之外，於均配合地方水利工程建設，建請將中正湖、荖濃溪、六龜河段、六龜攔河堰工程、六龜美濃旗山地區區域排水工程改善預算共二億四千萬元予以恢復。

18、90年：無黨籍聯盟黨團針對第五組經濟部水利處內「水資源及河川管理經營」項下減列二千萬元，提出復議並建請全數恢復。

19、90年：本院無黨籍聯盟黨團提案，針對本（九十）年度追加（減）預算案，有關補助地方政府辦理小型工程經費，共計五十三億元，建請全數恢復，以均衡地方建設需要。

20、91 年：內政部社會司歲出部分第 14 目社會福利服務業務 192 億 5803 萬 5 千元，在野黨團聯盟提出主決議：「有關老人津貼之發放，明顯與人民權利有關，且發放對象之界定、發放金額之多寡，均須以法律訂之，本項預算額度是否足夠，仍有疑義？本預算准予暫照列，唯須俟相關法律通過後始得動支。」

(二) 研究方法：本研究將採取實證性的研究途徑(empirical approach)，研究方法分為以下三部份：

1. 文獻分析法：

本研究將檢視國內外與分配政策相關之書籍與論文。同時我們將檢視第2、3、4屆立法院針對分配性政策法案的所有相關資料包括立委投票記錄，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。

2. 深度訪談法：

本研究訪問與分配性政策法案相關的立法委員以及各政黨黨團藉以瞭解每一個分配性政策法案在整個政策流程當中所呈現出來特殊的現象。

3. 統計分析：

在本研究中，統計分析只適用於有記名表決紀錄的法律制訂案以及預算案。不過根據我們檢視相關的法案發現，立法院採用記名表決並公諸於立法院公報的機會很少。相對來說，預算案採用記名表決的機會比法律制訂案多，因此本研究的統計分析僅限於分配性預算案的分析。

統計分析主要分析立法委員在分配性政策法案(預算案)的立場，我們首先以百分比呈現預算案通過的正反比例，然後利用卡方檢定分析立委在分配性預算所持的贊成或反對立場是否受到黨籍或相關常設委員會席次的影響。最後，在多變量分析部分，我們以Multilevel Analysis作為整個統計分析的架構，並利用HLM5統計軟體來執行估計的技術(Raudenbush, Bryk, Cheong, and Congdon, 2000)。採用Multilevel Analysis作為整個統計分析架構的理由在於我們所使用依變數是立法委員個人的記名表決記錄(贊成或反對)，而自變數有的是屬於以立委個人為分析單位的資料，有個是屬於立委所屬縣市為分析單位的資料。如前所述，因為立委在分配性政策法案立場除了受到立委個人的因素影響之外，也會受到立委所屬縣市的特質之影響。最近發展漸趨成熟的Multilevel Analysis可以同時估計不同分析單位的資料。估計立委在分配性政策法案立場的模型時，由於依變數為立委贊成或是反對某分配法案或預算，屬於二分變項，因此我們利用Multilevel Analysis當中的Bernoulli Model 來估計。

#### 四、 研究結果與討論

##### (一) 分配性法律制訂案的分析

1. 基隆河流域整治特別條例：廖學廣等 210 人提案於 90 年 2 月 27 日，第 4 屆第 5 會期提案。提案的理由在於解決基隆河流域沿岸居民與企業之困苦，包括汐止、南港、內湖、基隆等地，降低因洪汛所造成人民財產與生命安全之危害，認為應透過強制立法，要求行政院重視，並採取有效的基隆河整治重建

措施。原始提案除將整治重建經費訂為 5000 億元外(被外界戲稱為錢坑法案)，更將發行公債籌資排除在預算法與公共債務法政府發行公債上限管制之外，而且設計一套可以轉換為中華電信、中國石油、台灣電力公司股票機制，以降低對政府財政結構的衝擊。

委員會第一次審查會，最大爭執點在於委員質疑審查「程序上有瑕疵」，即本案僅交付科技及資訊委員會獨立審查，未納入其他重要委員會如經濟及能源委員會、衛生環境及社會福利委員會，來進行聯席審查，似乎不夠周延。而第二次審查會時，焦點圍繞在本案是否為「錢坑法案」議題上，多位委員砲轟行政官員無的放矢稱本案為 5 大錢坑法案之一。第 3 次審查會時，因行政院版未如期送達，僅對廖學廣版進行逐條討論，得一審查結果。其中，較具爭議性優惠法條，皆被保留。涉及分配內容性質法條如第 7 條(補償之審查)、第 9 條(租稅之減免)、第 10 條(融資優惠與補貼)、第 12 條(融資優惠與補貼)，均提報院會在二讀前，進行朝野協商處理。而在二讀會時，朝野協商結果將涉及分配性質的法條(第 7、9、10 及 12 條)全數刪除。之前引為詬病的錢坑法案內容，也就是額度 5000 億元的預算，經過朝野協商後，做了務實調整，不明確訂定預算金額，而由行政院視現實狀況需要來編列預算；另外，未來基隆河流域整治的預算將用特別預算方式編列，如此就不會對總預算產生排擠作用。整體言之，雖然基隆河流域整治特別條例屬於標準的分配法案，然而其金額龐大，同時受惠的區域相當狹窄，因此其他委員並不贊同原始提案中的補償措施，因此全案以一般性的規定收場。過去分配理論預測，國會議員容許某些不見得是自己選區獲利的分配法案通過，是因為金額不大，基於互惠的理由，通常不會反對。這個法案審議的過程呈現出分配理論所詮釋的現象。

2. 國軍老舊眷村改建條例制定案：本法案屬於分配法案，受益對象為全國各地眷村居民。本案最早由行政院於 84 年 9 月 16 日向立法院提出，並於第 2 屆第 6 會期由國防與內政二委員會分別於 84 年 10 月 19 日及 84 年 10 月 30 日進行兩次聯席審查。第二次聯席會審查時因民進黨籍委員的杯葛，而無法順利繼續審查，最後以表決方式使本案逕付二讀。二讀會進行廣泛討論後，第二次審查原本應進行逐條表決，但因民進黨委員的杯葛而無法順利進行而散會，直到第六次審查才得以順利進行。本法草案除了上述行政院版本外，於二讀會時與郁慕明委員提案版本併案審查，此外，林濁水委員與饒穎奇委員以修正動議之方式提出相對版本，因此本案在二讀會時共有四個提案版本同時進行審查。由於國民黨議員人數上佔相當大的優勢，因此，逐條表決之結果大致以行政院版本以及饒穎奇版本通過。在本案審查過程中可明顯發現政黨對決的局面，民進黨籍委員反對本案的理由大致為：(1) 認為執政黨提出本案的理由完全是選舉考量。(2) 執政黨在社會資源分配上獨厚於軍眷之照顧。而國民黨籍委員支持本案的理由大致為：(1) 眷村老舊，居民生活環境不佳，因此亟待改建。(2) 眷村改建不但眷村居民可以受惠，並可有效規劃都市計甚至可以帶動國家整體建設。整體觀之，本案雖屬於分配法案，受益對象為全國各縣市之眷村居民，就理論而言，基於互惠的國會規

範，應可順利審查通過，至少不會有委員反對本案之通過，但卻發生民進黨籍議員強力杯葛的局面，最主要的原因在於台灣政治結構上的因素。眷村向來屬於國民黨與新黨的票源區，同時族群上的問題讓這項分配法案展現出政黨之間明顯的鴻溝。除了這個法案之外，其他後續與眷村改建有關的修正案，例如修正國軍老舊眷村改建條例，修正 5、9、11、16、18、23、27、增訂 21 之 1（第四屆第五會期，90 年 5 月 11 日）以及修正國軍老舊眷村改建條例，第 8、13、14 條條文（第四屆第六會期，90 年 10 月 11 日）等等均呈現大同小異的現象。

3. 制定老年農民福利津貼暫行條例：84 年 5 月 19 日第 2 屆第 5 會期三讀通過。立法緣起於 84 年 3 月 1 日，立院審議農民健康保險條例修正案時，部分委員提案增列核發老年農民津貼之修正條文；惟基於社會保險與社會福利兩者性質之不同，宜分別立法實行，嗣經協調由行政部門提出相對修正案再議。最具爭議性之內容在於爭執是否應對未來老農福利金的發放對象加以限制？有委員主張依照行政院版本草案第 3 條規定：年齡 65 歲以上、參加農保滿 6 年以上、且年收入較低者始得申領福利津貼。避免福利津貼之發放浮濫。部分委員主張，老農福利津貼是為彌補農民在過去政府「抑農政策」下，使其收入微薄，生活水準低落之不公平待遇，因此性質上應屬於「恩給制度」，即政策性的補償制度，不是社會救濟制度，因此主張年滿 65 歲之農民均可受領福利津貼。另有委員採折衷方案，限於年滿 65 歲以上，且其最近一年度其綜合所得稅總額不超過該年度免稅額及單身標準扣除額之合計數。亦有委員建議：最近一年度其綜合所得稅總額不超過該年度免稅額及單身標準扣除額之合計數之 2.5 倍。也有委員認為不限制其收入，但必須在一定期間如本條例公布施行前已參加農保者，亦即為發放對象。經過政黨協商之後，最後的內容為：適用對象為年滿 65 歲以上且參加農民健康保險年資合計 6 個月以上。其福利津貼之發放至本人死亡當月止。符合前條資格條件之老年農民，得申請發給福利津貼每月新台幣 3000 元。但已領取其他社會保險之老年給付或同一期間內政府發放生活補助或津貼者，不得申領福利津貼，已領取者應予退還。整體來說，這是相當典型的互惠型分配政策，非農業區的立委大致上均支持農業區的立委，較具爭議的內容僅在資格上的限制，即使如此，審查過程也並未出現嚴重的衝突。

4. 制定離島建設條例：第 4 屆第 3 會期三讀通過，89 年 3 月 21 日。該法案的背景在於離島地區受自然及地理環境影響，產業發展條件及居民生活品質相較於台灣本島顯為弱勢。各項重大離島建設，如：金門、馬祖地區綜合建設方案經費，澎湖生活圈道路系統建設計畫，金門國家公園建設計畫，澎湖、金門、馬祖海水淡化廠興建計畫等，各項經費大多由中央政府全額補助或優予補助；茲為離島永續發展，對離島居民生活環境及離島產業的基礎建設，能更具體及全面性的照應，離島立委陳清寶與陳蔡焱提出本法（行政院亦有版本），作為未來推動離島各項建設之依據。該法具備分配法案特質的內容有：對於離島建設投資計畫，屬於交民間機構辦理公共投資建設者，由目的事業主管機關或民間機構與土地所有權人協議以一般價格買賣價購，協議不成或無法協議，目的事業主管機關得辦

理徵收。實施戰地政務終止前，因徵收或徵價購後登記為公有之土地，土地管理機關已無使用或事實已廢棄使用者，原土地所有權人或其繼承人得以當年公告地價購回。澎湖、金門及馬祖地區之營業人，於當地銷售並交付使用之貨物或於當地提供之勞務，免徵營業稅。另外，澎湖、金門及馬祖地區之營業人進口並於當地銷售之商品，免徵關稅，其免稅項目及實施辦法由財政部定之。離島地區接受國民義務教育之學生，其書籍費及雜費，由教育部編列預算補助之。另外，因離島地區無學校致有必要至台灣本島或其他離島受義務教育之學生，其往返之交通費，由教育部編列預算補助之。為維護離島居民之生命 safety 及身體健康，行政院應編列預算補助在離島開業之醫療機構，並訂定特別獎勵及輔導辦法。另外，對於應由離島緊急送往台灣本島就醫之急、重症病人，其往返交通費用，由行政院衛生署補助之。離島用水、用電比照台灣本島平均費率收取。其營運單位因依該項費率導致合理之虧損，由中央目的事業主管機關編列預算撥補之。離島開發建設，由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補助之。規定離島建設基金總額不得低於新台幣 300 億元。整體來說，二讀會關於分配條文的內容，並無委員提出異議，充其量只有對第 9 條文字內容上提出不一樣意見，後來經協商，微幅修正文字內容。所有完成三讀條文均透過「朝野協商」，因此，審議過程無太多爭議。離島選出委員，包括林炳坤、陳清寶、曹爾忠、李炆烽委員，非常積極推動「離島建設條例」，這樣結果不令人意外。這是一個典型的分配政策法案，委員之間的互惠頗為明顯。

5.修正民用航空法（第五十五條修正案）：舊法第五十五條第二項之規定如下：為照顧離島偏遠地區居民，對於往返居住地，搭乘航空器者，應予補貼票價；其補貼辦法，由交通部擬訂報請行政院核定之。提案內容如下：（第五十五條第二項），為照顧離島偏遠地區居民，對於澎湖縣、金門縣、連江縣、台東縣蘭嶼鄉與綠島鄉居民，往返居住地，搭乘航空器者，應予補貼票價百分之二十；其補貼辦法，由交通部擬定報請行政院核定之。兩者差異在於交通部擬訂之「離島偏遠地區居民航空票價補貼辦法」竟排除澎湖縣與金門縣居民之適用，而形成差別待遇。因此提案條文明定適用範圍，將澎湖縣與金門縣納入。並明定補貼額度為票價之百分之二十。主提案立委以及積極支持本案之立委多為直接受惠地區之代表。並無明顯持反對本案意見之委員。行政機關基於國家財政之考量，而與立委展開攻防戰。政黨協商結論有偏向委員立場，並按結論通過。這個修正法案與前述離島建設條例所呈現出來的分配特質相當一致。

## （二）分配性預算案的分析

首先，如果依照全院投票結果來看，在本研究所有分配性預算的通過比例並未出現如分配性法律制訂案所呈現的全院幾乎一致性的通過（universalism）。如附錄一所示，按照84年度起至91年度止，各個分配性預算的通過比例依序為63%、57%、55%、65%、65%、65%、65%、65%、65%、51%、100%、61%、62%、63%、63%、63%、55%、81%、56%、86%、58%、53%、51%、74%、59%、

75%、93%。比較符合分配理論所預期的案例有五個：第一，86年度第十五款交通部主管第一項第四目的七節「補助偏遠路線營運虧損」七億三千五百萬元之預算，建請全數恢復。該案結果為無異議通過，100%。第二，88年度建立新國家陣線所提：「教育部國立中正文化中心預算刪減六千萬元」，不贊成通過的比例為81%。第三，88年度，第八組建立新國家陣線所提「交通部『補助省市興建示範停車場計劃』預算十七億元，刪減十億元」，反對的比例為86%。第四，89年度張福興、鍾利德所提立即解凍八十八年度追加預算中關於台十一線工程款一億元，贊成比例為74%。第五，90年度無黨籍聯盟黨團針對第五組經濟部水利處內「水資源及河川管理經營」項下減列二千萬元，提出復議並建請全數恢復，贊成比例為75%。

其次，我們在前述 27 個分配性預算中進一步選擇 19 個較具代表性的分配性預算來做卡方分析 (chi-square test)，我們發現，黨籍決定了立法委員的投票立場，而且壁壘分明。19 個卡方檢定的 chi-square 值均達到統計上的顯著水準。84 年第四組第十組第一項第二目「鼓勵海運業在國內造船補貼利息」預算，施台生、王天競等提議恢復四億元。投票結果國民黨幾乎全體贊同，民進黨與新黨幾乎全體反對 ( $\chi^2=89$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。85 年葉菊蘭委員等 36 人提議第 4 目第 3 節「美濃水庫興建工程」584 萬 7 千元，全數刪除。投票結果國民黨 95% 反對，民進黨 100% 贊成 ( $\chi^2=67.39$ ,  $df=1$ ,  $p<.001$ )。85 年葉菊蘭委員等 33 人提案，高鐵預算在有條件未獲支持下提案全數刪除。投票結果，國民黨 90.9% 反對，民進黨 97.1% 贊成，新黨 100% 反對，無黨籍亦 100% 反對 ( $\chi^2=65.57$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。同時在這個筆分配性預算中，交通委員會委員反對刪除者有 87.5%，非委員贊成刪除者有 53.9% ( $\chi^2=4.97$ ,  $df=1$ ,  $p<.02$ )。86 年國道公路建設管理基金作業外支出 (北二高乙類公債及賒借利息) 四十億二千四百七十八萬五千元之預算，建請與以恢復。投票結果，國民黨 73.5% 贊成，民進黨 100% 反對，新黨 100% 反對，無黨籍 66.1% 反對 ( $\chi^2=63.43$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。87 年彭百顯等 23 人提出修正動議：國軍眷村改建特別預算案，違法編列，本案歲入、歲出，應予刪除。投票結果國民黨 97.7% 反對，民進黨 100% 贊成，新黨 100% 反對 ( $\chi^2=97.89$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。87 年彭百顯等 23 人提議國軍眷村改建特別預算案歲出部分全數刪除。投票結果國民黨 97.7% 反對，民進黨 100% 贊成，新黨 100% 反對 ( $\chi^2=88.88$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。87 年「國軍老舊眷村改建基金創業預算案」三讀，有無異議，付諸表決。投票結果國民黨 97.8% 贊成，民進黨 100% 反對，新黨 100% 贊成 ( $\chi^2=88.83$ ,  $df=2$ ,  $p<.001$ )。「國軍老舊眷村改建基金創業預算案」三讀，有無異議，付諸表決。88 年民進黨、新黨所提「刪除交通部淡水河北側沿河快速道路興建工程預算五億元」。投票結果，國民黨 98.1% 反對，民進黨 93.8% 贊成，新黨 92.3% 贊成，無黨籍 100% 反對 ( $\chi^2=88.88$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。88 年第八組建立新國家陣線所提「交通部『補助省市興建示範停車場計劃』預算十七億元，刪減十億元」。投票結果，國民黨 100% 反對，民進黨 82.4% 反對，新黨 81.8% 贊成，無黨籍 100% 反對 ( $\chi^2=47.12$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。88 年第八組建立新國家陣線所提「交通部『補

助省市興建示範停車場計劃』預算十七億元，刪減十億元」。投票結果，國民黨 100% 反對，民進黨 82.4% 反對，新黨 81.8% 贊成，無黨籍 100% 反對(  $\chi^2=47.12$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。88 年第八組部分民進黨所提：「交通部西部濱海快速道路」刪減四億元。投票結果，國民黨 98.1% 反對，民進黨 96.8% 贊成，新黨 91.7% 贊成，無黨籍 100% 反對(  $\chi^2=85.32$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。88 年建立新國家陣線所提：「教育部國立中正文化中心預算刪減六千萬元」。投票結果，國民黨 100% 反對，民進黨 56.7% 贊成，新黨 100% 反對，無黨籍 100% 反對(  $\chi^2=45.44$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。88 年第四組部分新黨所提：「經濟部水資源局『水資源開發與保育』六十四億九千五百九十四萬六千元減列一億七千一百萬元」。投票結果，國民黨 98.1% 反對，民進黨 96.6% 贊成，新黨 91.1% 贊成，無黨籍 100% 反對(  $\chi^2=82.28$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。88 年民進黨所提：「營建工程依主計處刪減四十七億九千八百六十七萬六千元，惟該列總工程經費應依刪減比例 10% 調減，且不得縮減工程計劃規模及內容。投票結果，國民黨 98% 反對，民進黨 97% 贊成，新黨 92.9% 贊成，無黨籍 100% 反對(  $\chi^2=86.44$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。89 年十項「交通部鐵公路計劃：台十一線東部濱海公路改善計劃刪減十億元」，投票結果，國民黨 98.4% 反對，民進黨 95.9% 贊成，新黨 100% 贊成，無黨籍 100% 反對(  $\chi^2=109.21$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。89 年張福興、鍾利德所提立即解凍八十八年度追加預算中關於台十一線工程款一億元，投票結果，國民黨 98.4% 反對，民進黨 60.5% 反對，新黨 100% 反對，無黨籍 85.7% 贊成(  $\chi^2=58.52$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。89 年「水資局水資源開發保育」美濃水庫工程計劃經費二億五千萬元，除辦理美濃水庫用地處理先期作業一千萬元之外，於均配合地方水利工程建設，建請將中正湖、荖濃溪、六龜河段、六龜攔河堰工程、六龜美濃旗山地區區域排水工程改善預算共二億四千萬元予以恢復。投票結果，國民黨 90.8% 贊成，民進黨 98.1% 反對，新黨 83.3% 反對，無黨籍 66.7% 贊成(  $\chi^2=95.95$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。90 年本院無黨籍聯盟黨團提案，針對本(九十)年度追加(減)預算案，有關補助地方政府辦理小型工程經費，共計五十三億元，建請全數恢復，以均衡地方建設需要。投票結果，國民黨 22.9% 贊成，民進黨 100% 反對，新黨 100% 反對，無黨籍 83.3% 贊成(  $\chi^2=15.84$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。90 年無黨籍聯盟黨團針對第五組經濟部水利處內「水資源及河川管理經營」項下減列二千萬元，提出復議並建請全數恢復。投票結果，國民黨 73.7% 贊成，民進黨 97.9% 贊成，新黨 100% 反對，無黨籍 57.1% 贊成(  $\chi^2=57.84$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。91 年內政部社會司歲出部分第 14 目社會福利服務業務 192 億 5803 萬 5 千元，在野黨團聯盟提出主決議：「有關老人津貼之發放，明顯與人民權利有關，且發放對象之界定、發放金額之多寡，均須以法律訂之，本項預算額度是否足夠，仍有疑義？本預算准予暫照列，唯須俟相關法律通過後始得動支。」。投票結果，國民黨 84.6% 贊成，民進黨 97.7% 反對，新黨 100% 贊成，無黨籍 25% 贊成(  $\chi^2=77.76$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ )。從這些卡方檢定的結果看出，我國分配性預算案的決策模式雖然不是全院通通一致的決策模式，但卻是政黨內的全體一致決策模式 (*intra-party universalism*)。

最後，我們利用Multilevel Analysis當中的Bernoulli Model 來估計立法委員在分配預算案投贊成票或是反對票背後的原因，究竟是立委個人因素還是所屬縣市的相關因素。我們進一步在這19個分配性預算案當中再挑選5個作為多變量多層次分析。Multilevel Analysis的統計分析分為兩階段估計（因為本研究為兩層，立委個人與所屬縣市）。首先以個人層次的資料估計立委的投票立場，同時計算出23縣市在某一分配性預算上各個迴歸線。然後再利用縣市的資料估計他們對於這些迴歸線的截距或是斜率有所影響。一般來說，我們只估計縣市資料對於截距的影響，至於對於斜率是否有影響就必須看理論上或是在真實世界中是否成立。

第一，87年眷村改建特別預算。當時彭百顯等23人提議國軍眷村改建特別預算案歲出部分全數刪除。投票結果國民黨97.7%反對，民進黨100%贊成，新黨100%反對。我們的多變量多層次模型界定為：依變數是立法委員贊成（code 1）或反對（code 0）。個人層次自變數分別為立委是否為執政黨員（是則code 1否則code 0）；立委是否為相關委員會委員（是則code 1，否則code 0）；立委的資深程度（亦即擔任立委的屆數，不限連任）。至於縣市層次的自變數包括各縣市眷村總戶數；前一次立委選舉國民黨與民進黨的競爭程度（各縣市國民黨前一次立委選舉得票率減去民進黨得票率，因為我們在卡方分析看出政黨之間壁壘分明，因此競爭程度以政黨作為區分）；各縣市立委的人數（我們預期來自同一縣市的委員之間會彼此合作）；各縣市立委平均總資深程度。統計結果發現，在個人層次變數部分，執政黨（國民黨）立委顯著地反對刪除該項預算（ $t=-5.966$ ， $p<.001$ ）。在縣市層次變數部分，眷村戶數、縣市立委總人數、前一次選戰政黨競爭程度都對立委投票造成影響。眷村戶數越多縣市的立委越反對刪除（ $t=-3.922$ ， $p<.001$ ）。立委人數越多縣市的立委越反對刪除（ $t=-2.514$ ， $p<.05$ ）。前一次立委選戰國民黨總得票率越高縣市的立委越反對刪除預算（ $t=-2.608$ ， $p<.05$ ）。顯然這個分配性預算是由政黨所主導。

第二，88年第八組建立新國家陣線所提「交通部『補助省市興建示範停車場計劃』預算十七億元，刪減十億元」。投票結果，國民黨100%反對，民進黨82.4%反對，新黨81.8%贊成，無黨籍100%反對。我們的多變量多層次模型界定為：依變數是立法委員贊成（code 1）或反對（code 0）。個人層次自變數分別立委是否為相關委員會委員（是則code 1，否則code 0）；立委的資深程度（亦即擔任立委的屆數，不限連任）。至於縣市層次的自變數包括各縣市的停車位供給率；前一次立委選舉國民黨與民進黨的競爭程度（各縣市國民黨前一次立委選舉得票率減去民進黨得票率，因為我們在卡方分析看出政黨之間壁壘分明，因此競爭程度以政黨作為區分）；各縣市立委的人數（我們預期來自同一縣市的委員之間會彼此合作）；各縣市立委平均總資深程度。統計結果發現，在個人層次變數部分，交通委員會立委顯著地反對刪除該項預算（ $t=-3.078$ ， $p<.005$ ）。在縣市層次變數部分，停車位供給率、前一次選戰政黨競爭程度都對立委投票造成影響。停車位供給率越低縣市的立委越反對刪除（ $t=2.878$ ， $p<.01$ ）。前一次立委選戰國民黨總得票率越高縣市的立委越贊成刪除預算（ $t=1.856$ ， $p<.1$ ）。

第三，88年第八組部分民進黨所提：「交通部西部濱海快速道路」刪減四億元。投票結果，國民黨98.1%反對，民進黨96.8%贊成，新黨 91.7%贊成，無黨籍100%反對。

我們的多變量多層次模型界定為：依變數是立法委員贊成（code 1）或反對（code 0）。個人層次自變數分別為立委是否為執政黨員（是則code 1否則code 0）；立委是否為相關委員會委員（是則code 1，否則code 0）；立委的資深程度（亦即擔任立委的屆數，不限連任）。至於縣市層次的自變數包括各縣市公路里程數；前一次立委選舉國民黨與民進黨的競爭程度（各縣市國民黨前一次立委選舉得票率減去民進黨得票率，因為我們在卡方分析看出政黨之間壁壘分明，因此競爭程度以政黨作為區分）；各縣市立委的人數（我們預期來自同一縣市的委員之間會彼此合作）；各縣市立委平均總資深程度。統計結果發現，在個人層次變數部分，執政黨（國民黨）立委顯著地反對刪除該項預算（ $t=-18.895$ ， $p<.001$ ）。資深程度越高的立委越反對刪除（ $t=4.62$ ， $p<.001$ ）。在縣市層次變數部分，縣市立委總人數、縣市立委平均資深程度越高縣市的立委越反對刪除（ $t=-4.543$ ， $p<.001$ ）。

第四，90年無黨籍聯盟黨團針對第五組經濟部水利處內「水資源及河川管理經營」項下減列二千萬元，提出復議並建請全數恢復。投票結果，國民黨73.7%贊成，民進黨97.9%贊成，新黨 100%反對，無黨籍57.1%贊成。多變量多層次模型界定為：依變數是立法委員贊成（code 1）或反對（code 0）。個人層次自變數分別為立委是否為執政黨員（是則code 1否則code 0）；立委是否為相關委員會委員（是則code 1，否則code 0）；立委的資深程度（亦即擔任立委的屆數，不限連任）。至於縣市層次的自變數包括各縣市河川流域面積；前一次立委選舉國民黨與民進黨的競爭程度（各縣市國民黨前一次立委選舉得票率減去民進黨得票率，因為我們在卡方分析看出政黨之間壁壘分明，因此競爭程度以政黨作為區分）；各縣市立委的人數（我們預期來自同一縣市的委員之間會彼此合作）；各縣市立委平均總資深程度。統計結果發現，在個人層次變數部分，執政黨（民進黨）立委顯著地贊成照列該項預算（ $t=3.682$ ， $p<.001$ ）。其餘變數均為達到統計上的顯著水準，包括個人層次與縣市層次的變數。

第五，91年內政部社會司歲出部分第14目社會福利服務業務192億5803萬5千元，在野黨團聯盟提出主決議：「有關老人津貼之發放，明顯與人民權利有關，且發放對象之界定、發放金額之多寡，均須以法律訂之，本項預算額度是否足夠，仍有疑義？本預算准予暫照列，唯須俟相關法律通過後始得動支」。投票結果，國民黨84.6%贊成，民進黨97.7%反對，新黨 100%贊成，無黨籍25%贊成。我們的多變量多層次模型界定為：依變數是立法委員贊成（code 1）或反對（code 0）。個人層次自變數分別為立委是否為執政黨員（是則code 1否則code 0）；立委是否為相關委員會委員（是則code 1，否則code 0）；立委的資深程度（亦即擔任立委的屆數，不限連任）。至於縣市層次的自變數包括各縣市接受老人津貼的人數；前一次立委選舉國民黨與民進黨的競爭程度（各縣市國民黨前一次立委選舉得票

率減去民進黨得票率，因為我們在卡方分析看出政黨之間壁壘分明，因此競爭程度以政黨作為區分)；各縣市立委的人數(我們預期來自同一縣市的委員之間會彼此合作)；各縣市立委平均總資深程度。統計結果發現，在個人層次變數部分，執政黨(民進黨)立委顯著地反對該項預算等相關法律通過後始得動支( $t=-10.647$ ， $p<.001$ )。越資深的立委贊成的機會越高( $t=1-183$ ， $p<.1$ )，內政委員會委員越贊成( $t=2.568$ ， $p<.05$ )。在縣市層次變數部分，接受津貼老人人數越多的縣市立委越贊成( $t=2.359$ ， $p<.05$ )。立委人數越少縣市的立委越贊成( $t=-1.861$ ， $p<.1$ )。前一次立委選戰國民黨總得票率越高縣市的立委越反對刪除預算( $t=-2.608$ ， $p<.05$ )。

從這5項分配性預算的多變量多層次分析的統計結果看來，縣市層次的因素的確會對立委投票行為造成影響。尤其是縣市所需求的政策利益，以及縣市立法委員會的規模。個人層次亦然，尤其以黨籍的影響最為顯著，這個結果證實了我國分配性預算是屬於政黨內的通通一致決策過程(intra-party universalism)。

## 五、研究成果自評

本研究的規模相當龐大，尤其橫跨3屆立法院一共9年的資料必須蒐集完成，著實花了相當程度的時間與精力。研究過程當中最為困難的部分有兩個，第一，記名表決資料的蒐集。立委表決除非委員提議記名表決並獲通過，否則我們很難在立法院公報中看到。也因此形成我們研究上很大的困擾。雖然我們的確蒐集到一些相關的記名表決記錄來作統計分析，但是不夠系統性的記名表決記錄讓我們推論過程受到限制。第二，政黨協商的過程並無公開的資料可循，公報上只有協商的結果，不管是委員會審查過程中的政黨協商，或是委員會審查後進入二讀會前的政黨協商均是如此。因此也造成我們無從系統性地蒐集議員或是政黨之間交易的過程資料。所以，本研究計畫第二個研究問題的確難以解答。這是本研究計畫最困難也是讓研究小組最沮喪的事。

不過，雖然有以上的限制，但是我們從所蒐集的法案資料與預算案資料當中，我們仍發現了立法委員在處理分配政策的行為型態。這些統計上系統性的證據顯示我國立法院在2、3、4屆期間，配政策的決策過程是政黨導向(party-centered)，雖然不是全院通通一致的決策型態，但是政黨內部通通一致的決策型態是相當明顯的。最後，本研究採用多層次多變量統計是一個相當新的嘗試，而統計結果也證明，立委投票立場的確受到選區的影響。未來這種統計方法對於政治學的研究應該有相當正面的啟示。

## 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 《台灣分配政治》第六章。
- 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。
- Aldermen. 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..

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*.