



重新檢視台灣 分配政策與政治

*Reexamining Taiwan Distributive
Policies and Politics*

羅清俊 ©著

012345678910111213

重新檢視台灣分配政策與政治

Reexamining Taiwan Distributive Policies and Politics

羅清俊◎著

重新檢視台灣分配政策與政治

作 者 / 羅清俊
出 版 者 / 揚智文化事業股份有限公司
發 行 人 / 葉忠賢
總 編 輯 / 閻富萍
地 址 / 台北縣深坑鄉北深路三段 260 號 8 樓
電 話 / (02)8662-6826
傳 真 / (02)2664-7633
網 址 / <http://www.ycrc.com.tw>
E-mail / service@ycrc.com.tw
印 刷 / 鼎易彩色印刷股份有限公司
I S B N / 978-957-818-916-4
初版一刷 / 2009 年 6 月
定 價 / 新台幣 350 元

* 本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換 *

序

本書利用一系列的實證研究，重新檢視立法委員選舉在單記不可讓渡複數選區制度（SNTV-MMD）時期的台灣分配政策與政治。由於傳統分配政策理論乃起源於實施國會議員單一選區選舉制度的美國，利用美國這套傳統分配政策理論詮釋不同制度下的分配政策與政治現象面臨一定程度的限制。因此本書特別強調制度差異對於分配政策與政治的影響，尤其是台灣立法委員選舉在 SNTV-MMD 制度時期所呈現的各選區規模的差異、立法委員票源分佈情形以及安排前一次選舉岌岌可危的立法委員擔任立法院常設委員會召集人被當作是減少同黨候選人競爭而極大化政黨當選席次的重要策略等等這些因素。

首先，本書重新回到分配政策與政治研究的起始點，利用全國性的調查研究探索 SNTV-MMD 制度下的台灣選民對於立法委員為選區帶回經濟利益的期待與看法為何？立法委員為選區帶回經濟利益會不會因此而讓民眾心存感激，進而反映在投票行為上？選民的看法會不會隨著他們不同的政黨認同而有所差異？會不會隨著選民所居住的區域不同而有所差異？會不會因為選區立法委員額數量多寡的不同而有所差異？

其次，本書針對第六屆連任的立法委員所做的調查研究為基礎，企圖回答立法委員如何回應選民對於補助利益的需求？立法委員回應的程度是不是也會隨著選區規模的大小不同而異？來自小規模選區的立委是不是感受到的課責壓力特別大，所以追求選

區利益的誘因會強過於中、大規模選區的立法委員？

最後，本書全面性地分析第三屆至第六屆總共四屆的區域立法委員為選區爭取利益的誘因會不會反映在他們分配政策的提案數量上面？同樣基於選民的課責程度，來自於小規模選區的立法委員是不是會比來自於中、大型規模選區的立委更積極？伴隨著 SNTV-MMD 制度所呈現的現象是各個立委選舉時的選票傾向於集中在選區當中的某個地理區塊，但是不見得每一位立委選票集中的程度都會相同。在這種情況之下，選票集中或分散的程度是否影響以及如何影響立委在分配政策提案上的代表行為？是不是還有其他因素顯著地影響立委的分配政策提案行為？如果選區規模影響選民對於補助利益的期盼，也影響到立法委員爭取補助利益的誘因，而立法委員也將這種誘因反映到分配政策的提案代表行為上，那麼選區規模這個因素是不是也會進一步影響到選區所獲得的實質補助利益？而伴隨著 SNTV-MMD 制度所呈現的立委選票集中程度是否也會影響選區所獲得的實質政策利益呢？是不是還有其他因素顯著地影響實質政策利益在選區的分配？特別是在台灣也可以算是 SNTV-MMD 制度副產品的常設委員會召集人角色以及在台灣政治環境特有的地方派系因素。本書透過「擴大公共建設振興經濟暫行條例」所分配至各縣市的政策利益以及「91-95 年中央政府分配給各縣市的補助款」這兩項案例分析來回答這些問題。

歸納來說，本書一系列的實證研究結果發現，選區規模、立委票源分佈情形、以及國會常設委員會召集人這些與 SNTV-MMD 制度直接或間接相關的因素明顯地影響民眾對於地方利益的期待、立法委員追求地方利益的誘因、立法委員在分配政策提案的代表行為，或是實質政策利益在選區的分配結果。當然，行政部門在總統選舉年提供各縣市高額度補助利益（雖然縣市之間所獲

得的金額沒有顯著的差異），也透露行政部門在台灣分配政治所扮演的重要角色（當然它也屬於執政黨的影響力）。具有地方派系背景的立法委員對於引介補助利益至選區的積極程度也不容忽視。而地方上的社會團體更是爭取政府實質政策利益的重要贏家。

本書作者特別感謝行政院國科會在過去幾年所提供的研究經費補助，包括本書第三章與第四章所做的全國選民間卷調查以及第六屆連任立法委員的問卷調查（計畫編號 NSC94-2414-H-305-008）、第五章關於第三至六屆立法委員分配政策提案數量的分析（計畫編號 NSC95-2414-H-305-009 以及 NSC96-2414-H-305-010）、第五章關於擴大公共建設振興經濟暫行條例的實證研究案例（計畫編號 NSC93-2414-H-305-014）以及第五章關於中央政府在民國 91-95 年分配至縣市補助款的實證分析（NSC96-2414-H-305-010）。作者同時也感謝本書在研究與撰寫過程當中許多朋友所給予的慷慨協助。

目 錄

序 i

第一章 緒 論 1

第一節 研究問題 2

第二節 本研究（書）的顯著性 7

第三節 本書後續內容的章節安排以及各實證研究所使用的研究途徑 10

第二章 文獻回顧——重新檢視台灣分配政策與政治 13

第一節 分配政策特質與分配政治現象 14

第二節 分配政策實證研究的緣起與現況 15

第三節 跨越侷限於美國聯邦利益分配的研究 25

第四節 重新檢視台灣分配政策與政治 43

第三章 選民期待立法委員爭取補助利益的調查分析 57

第一節 研究問題 58

第二節 研究設計 59

第三節 統計分析 66

第四節 研究發現與討論 89

第四章 選民期待補助利益與立法委員的回應——選區規模的差異分析 97

第一節 研究問題 98

第二節	研究設計	99
第三節	選區規模對於選民意見影響的差異分析	106
第四節	不同選區規模的選民對於補助利益意見的差異分析：控制選區自有財源因素	112
第五節	立法委員對於爭取補助利益看法的問卷調查分析	116
第六節	研究發現與討論	126
第五章	立法委員分配政策提案行為與選區實質政策利益分配結果的分析	131
第一節	研究問題	132
第二節	研究設計	133
第三節	分 析	165
第四節	研究發現與討論	184
第六章	研究發現、結論與討論	189
第一節	本書的研究發現與結論	190
第二節	討 論	192
附錄一	全國選民調查問卷	205
附錄二	立法委員問卷	213
附錄三	立委問卷調查—立委黨籍差異分析表	217
附錄四	第六屆立委票倉區指數與選票集中指數（擇錄部分縣市）	219
參考書目		249

圖表目錄

表目錄

- 表 3-1 加權前後樣本結構與母群體實際分佈的差異表 64
- 表 3-2 選民在立委選舉時所考慮六項因素的平均值與標準差 67
- 表 3-3 選民政黨取向與立委選舉考慮六項因素的變異數分析 69
- 表 3-4 選民居住區域與選舉考慮六項因素的變異數分析 72
- 表 3-5 選民政黨立場與感受立委經營選區的各項工作項目之卡方差異分析 77
- 表 3-6 選民居住區域與感受立委經營選區各項工作項目的卡方差異分析 79
- 表 3-7 選民政黨立場與選民對立委爭取預算看法的卡方差異分析 83
- 表 3-8 選民居住區域與選民對立委爭取預算看法的卡方差異分析 87
- 表 4-1 選區規模大小與自有財源高低交叉分類表 100
- 表 4-2 選區規模影響的檢定表 101
- 表 4-3 立法委員問卷回收樣本結構與母體結構比較：選區 105
- 表 4-4 立法委員問卷回收樣本結構與母體結構比較：政黨 106
- 表 4-5 不同選區規模選民在立委選舉投票時考慮因素的變異數分析 107
- 表 4-6 不同選區規模的選民對於立委經營選區的實際感受卡方分析 109

- 表 4-7 來自不同選區規模的選民是否同意立委對社會有貢獻的
卡方分析 110
- 表 4-8 居住在不同選區規模選民對於立委爭取補助預算的看法
差異分析 111
- 表 4-9 不同自有財源選區內，大、中、小選區選民在立委選舉時，
會以立委「爭取地方建設經費」做為投票判準的變異數分
析 113
- 表 4-10 不同自有財源選區內，大、中、小選區選民對於立委「爭
取補助利益」看法的卡方差異分析 115
- 表 4-11 立委認為六項影響連任因素的平均值與標準差 117
- 表 4-12 立委在四項服務項目的分配比例 119
- 表 4-13 來自不同選區規模的立委認為影響連任因素重要性的變
異數分析 122
- 表 4-14 大、中、小選區立委與立委工作項目分配的變異數分析 123
- 表 4-15 來自不同規模選區立委對於爭取補助預算看法的卡方差
異分析 125
- 表 5-1 評分者相互同意度檢測表 137
- 表 5-2 波松或負二項迴歸分析模型當中各變數的敘述統計值 150
- 表 5-3 「擴大公共建設振興經濟暫行條例」多變量迴歸分析模型
當中的依變數與自變數敘述統計表 159
- 表 5-4 九十一至九十五年縣市補助款分配分析模型各變數的敘
述統計值 165
- 表 5-5 第三至第六屆區域立委分配政策提案數量占個人總提案
數量比例（以選區規模區分）166
- 表 5-6 第三至第六屆立法委員分配政策提案數量的負二項迴歸
分析模型 167
- 表 5-7 擴大公共建設振興經濟暫行條例分配至縣市的補助案數

與金額 174

表 5-8 「擴大公共建設振興經濟暫行條例」補助利益分配的多變
量迴歸分析模型 176

表 5-9 九十一至九十五年縣市補助款分配多變量分析模型 180

表 5-10 「擴大公共建設振興經濟暫行條例」利益分配與「91-95
年度縣市補助款分配」影響因素的比較分析 183

圖目錄

圖 3-1 選民在立委選舉所考慮的六項因素從 0 分至 10 分的次數
分配 67

圖 3-2 選民對立委經營選區的實際感受 76

圖 3-3 選民對於立法委員爭取補助預算看法的次數分配 81

圖 4-1 立委認為影響連任六項因素的次數分配圖 117

圖 4-2 立法委員對於爭取補助預算的看法 120

圖 5-1 擴大公共建設振興經濟暫行條例分配至縣市的補助案數 175

圖 5-2 擴大公共建設振興經濟暫行條例分配至縣市的平均每個
補助案金額（元／每人） 175

圖 5-3 九十一至九十五年各縣市獲得補助金額（仟元／人） 179

第一章

緒 論



第一節 研究問題

誰獲得政府所提供的利益（who benefits from government）？為什麼獲利（why）？如何獲利（how）？一直是政治學所關心的基本問題（Lasswell, 1950; Easton, 1965）。一九六〇年代，Theodore Lowi 提出了政策分類理論，而在這套政策分類理論內容當中，分配政策的相關概念最能直接回應這些基本問題（Lowi, 1964）。依照 Lowi 的看法，分配政策指的是政策利益集中在少數區域的人口身上，而成本則是由所有納稅義務人共同負擔的政策。受惠地區的民眾與利益團體最歡迎這種本小利大的政策。國會議員瞭解民眾與利益團體的想法，為了討好選民以贏得連任，也為了能夠從利益團體手中獲得政治獻金，理性的國會議員就會想辦法在國會當中，利用對於行政機關的監督職權，要求行政機關分配給他們選區所需要的政策利益。相對來說，行政機關也會做理性的估算，為了預算的安全與成長以及政策推動的順利，行政機關通常會很有技巧地將政策利益分配到有影響力的國會議員選區。所以從 Lowi 的角度來看，究竟誰獲利？某些國會議員的選區會獲得比其他選區更多的利益。為什麼這些選區能夠獲得較多的利益？那是因為選區選出來的國會議員在國會位居重要的職位，特別是佔有與他們選區利益相關的常設委員會的委員職位。如何讓他們的選區獲利呢？通常透過常設委員會監督行政機關之便，明示或暗示行政機關將超額的利益分配至他們的選區，以協助選區選民受惠，而利益團體也獲利。Lowi 的這種論點是基於當時美國政治環境當中，國會常設委員會、行政機關以及利益團體之間的共生關係（也就是通稱的政治鐵三角現象）所提出來的見解。

Lowi 當時的這種想法引起政治學界的注意，因此許多研究者開始利用美國聯邦政府所分配的相關政策利益（或是政府支出，或是補助款資料）從事實證研究，嘗試驗證 Lowi 所提出的假設。四十年來，這個假設不斷地被驗證，研究者觀察各種不同種類的聯邦政策補助利益，例如國防工業外包契約、農業利益、污水處理廠、水壩與港口建設、社會福利津貼、國防軍事基地、甚至於近年來擁有龐大預算金額的防恐國土安全補助款等等。然而，截至目前為止，這些實證研究的發現並沒有呈現一致性的結論。原因當然很多，有的是屬於分析方法上的問題，有的是屬於資料特性的問題，有的是屬於理論層面的問題，不一而足（羅清俊，1998）。在這種情況之下，這個領域（稱之為分配政策研究、分配政治研究、或是分配政策與政治研究）的研究者所能獲得的一致性共同的結論是：影響美國聯邦政策利益的因素可能不只是選區的國會議員是否屬於重要的常設委員會委員而已。其他的相關因素例如國會議員的資深程度、國會議員是不是屬於國會多數黨、國會議員是不是與總統屬於相同政黨、國會議員上一次選戰的競爭程度、選區的客觀需求、選區民眾的政治參與程度、選區利益團體的多寡、補助款分配的機制（例如公式化補助或行政機關擁有相當程度裁量權的專案補助）、地方政府在政策利益分配過程中所扮演的角色、甚至於掌握行政大權的美國總統為了連任以致於介入政策分配過程等等因素都可能同時影響聯邦政策利益在國會議員選區的分配。

緣起於美國的分配政策研究在一九八〇年代開始受到比較政治學者的關注。這些持比較政治觀點觀察分配政策的學者認為，美國分配政策的研究是基於美國的總統制以及國會議員單一選區制度所發展出來的理論。儘管政策利益分配在任何政體都是值得分析的主題，但是美國分配政策研究的理論架構卻無法直接移植

至其他國家來等同看待不同國家的政策利益分配現象。Lancaster (1986) 算是早期從比較政治的觀點分析分配政策的研究者，他認為各個國家國會議員的選舉制度將會明顯影響政策利益的分配，特別是在不同國家的選制之下，選區的國會議員員額數量會影響民眾對於議員的課責程度。在單一選區制的國家，國會議員承受課責的壓力最大，因此這些議員為選區帶回經濟利益以求得選票的肉桶行為 (pork barrel behavior) 就會非常明顯。而在複數選區制度的國家，因為選民相對來說比較不容易清楚辨識到底他們選出來的國會議員有沒有負責任，因此議員之間搭便車 (free-riders) 的情形將會增加，進而減少了國會議員肉桶行為的誘因。選區國會議員的員額數量越多，這種情形會越嚴重。當然，Lancaster認為選區員額數量對於議員肉桶行為的影響會受到各國不同程度的地方主義 (localism)、政黨角色、國會委員會系統等等中介因素的影響¹。除了Lancaster之外，許多跨國的分配政策研究紛紛出現 (Scholl, 1986; Heitshusen et al., 2005; McElwain, 2006)，或是從事單一國家分配政策的觀察，例如日本 (Horiuchi and Saito, 2003; Horiuchi, 2003, 2007)、韓國 (Horiuchi and Lee, 2008; Nemoto, 2007)、義大利 (Golden and Picci, 2008; Limosani and Navarra, 2001)、巴西 (Samuels, 2002; Ames, 1995)、哥倫比亞 (Crisp and Ingall, 2002)、澳大利亞 (Denemark, 2000)、俄羅斯 (Kunicova et al., 2005)、德國 (Stratmann and Baur, 2002)、墨西哥 (Costa-I-Font et al., 2003) 等等。而不管跨國研究或是單一國家研究，這些研究大都以宏觀的政府體制或選舉制度為主要框架，而在這個框架之下，進一步觀察影響政策利益分配的相關因素。在這些因素當中，

¹ 其實，研究美國地方層級（州政府）分配政策的學者在Lancaster之前就有類似的想法，近年來也有相當系統性的研究成果，作者將在第二章文獻回顧的部分詳細討論。

有的與美國傳統分配政策研究所考慮的因素類似，有的則屬於特定國家專屬的特質因素。

在台灣，截至目前為止，雖然已經有一些以分配政策研究為名所從事的實證分析，但是這些研究都是複製美國分配政策研究分析架構所從事的實證分析。儘管這些研究的實證發現對照於台灣的政治或政策現象仍有一定程度的意義，然而它們卻忽略了台灣國會議員選舉制度的特性對於政策利益分配的影響。所以，本書最主要的研究動機與目的就是希望從比較政治的角度，重新檢視台灣的分配政策與政治。換言之，作者以台灣在立法委員選舉採取單記不可讓渡複數選區制度（Single Nontransferable Vote—Multi-Member District System，以下本書簡稱為 SNTV-MMD 制度）的框架之下，重新檢視台灣分配政策與政治（也就是第七屆立法委員選舉之前）。作者特別留意台灣 SNTV-MMD 制度的兩項主要特質，包括選區規模（或稱之為選區立委委員額數量）以及伴隨著 SNTV-MMD 制度所形成的立委選票傾向於集中在選區內的某個地理區塊等等這兩項因素在台灣分配政策與政治所扮演的角色。而另外一項因素——立法院常設委員會召集人的角色，雖然它不純然是 SNTV-MMD 制度上的特性，但是卻曾經被國民黨用來在 SNTV-MMD 制度下協調同黨參選連任的立委，安排讓上一次選舉險勝的國民黨立委擔任這個職位以方便引介選區利益，增加當選機會，這樣一來，國民黨的當選席次就能夠增加（Tsai, 2005）。從這個角度來看，這項因素在台灣也可以算是 SNTV-MMD 制度下的副產品，而影響到實質政策利益在選區的分配。除了以上三項因素之外，與台灣政治生態密切關聯的地方派系因素雖然不構成本書的主要研究主軸或是主要的研究問題，但是它會是本書在後續關於實質政策利益分配的實證分析模型當中一項重要的解釋變數。當然，過去分配政策研究所關注的相關因素也將會納入本書

後續的實證檢驗。本書具體的研究問題包括以下：

第一，作者重新回到分配政策研究的起始點，企圖回答到底SNTV-MMD制度下的台灣選民對於立法委員為選區帶回經濟利益的期待與看法為何²？立法委員為選區帶回經濟利益會不會因此而讓民眾心存感激，進而反映在投票行為上？選民的看法會不會隨著他們不同的政黨認同而有所差異？會不會隨著選民所居住的區域不同而有所差別？

第二，選民對於立法委員為家鄉帶回補助利益的期待會不會因為選區立委委員額數量多寡的不同而有所差異？由於在我國的SNTV-MMD制度之下，各選區所選出來的立委委員額數量差異很大，以不同縣市的立委委員額來計算，立委委員額數量從一位至二十八位不等。在這種情況之下，小規模立法委員選區的選民對於補助利益的感受與期盼是不是比中、大型規模選區選民來得深刻？如果的確如此，那麼究竟是不是因為小規模選區普遍較為貧瘠，所以選民對於政策利益期盼程度較為明顯？還是真的是因為選區立委委員額差異所造成的影響？換言之，本書控制選民居住選區所屬縣市的貧富狀況，觀察選區規模對於選民看法上的影響。

第三，立法委員如何回應選民對於補助利益的需求？立法委員回應的程度是不是也會隨著選區規模的大小不同而異？是不是來自小規模選區的立委感受到的課責壓力特別大，所以追求選區利益的誘因會強過於中、大規模選區的立法委員？

第四，立法委員為選區爭取利益的誘因會不會反映在他們分配政策的提案數量上面？同樣基於選民的課責程度，來自小規模選區的立法委員是不是會比來自中、大型規模選區的立委更積極？伴隨著SNTV-MMD制度所呈現的現象是各個立委選舉時的選

² 本書所謂的立法委員是指區域立委，並不包含不分區立委。