

分配政策研究的發展與應用

羅清俊

淡江大學公共行政學系副教授

本文主要的目的在於論述政治學中分配政策研究的發展以及目前在實證研究上所面臨的問題。本文同時分析分配理論在民主政治中所隱含的意義，並探索分配政策研究與利益團體、新公共行政等理論之關聯。最後，本文討論分配政策研究在臺灣地區應用的可行性以及相關的啓示。

關鍵詞：分配政策、分配政治、美國國會、政策利益、補助款

一、前言

「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)。

* 作者感謝 Dr. Barry S. Rundquist 對於「分配政策研究在台灣地區適用性」方面所給予的討論意見，作者同時感謝兩位匿名審查人所提供的寶貴改進意見。

收稿日期：87 年 1 月 8 日；接受刊登日期：87 年 7 月 23 日

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 consequences）。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。

本文主要的目的在於論述政治學中分配政策研究的發展以及目前在實證研究上所面臨的問題。本文同時分析分配政策研究在民主政治中所隱含的意義，並探索分配政策研究與利益團體、新公共行政等理論之關聯。最後，本文評論分配政策研究在臺灣地區應用的可行性以及相關的啓示。

二、分配政策研究的初期發展

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。國會議員爲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，利益團體也可以因爲國會議員所引介之利益的補給而碩壯。行政機關爲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 爲代表 (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，認爲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爲主要目標，並以提供其選民經濟利益爲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)。第一個假設稱之爲甄補假設 (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。第二個假設稱之爲過度代表假設 (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。第三個假設稱之爲利益假設 (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，行政機關爲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，主要區分爲兩大研究支派。一爲模型性研究（formal modelling research），另一爲實證性研究（empirical research）。這些研究均嘗試檢證政策利益分配過程與結果是否呈現少數控制多數的偏差現象或是全體一致（universalistic）通通有獎的型態。雖然這兩派學者所使用的方法不同，不過均認爲分配政策與國會存有密切的關係。當然，分配政策的制訂絕非國會唯一的職權，不過當政策進入國會時，分配政治的本質（elements）自然而然地尾隨進入這個機構之中（Kingdon, 1995, p.39）。

模型性研究是以國會的制度、委員會的運作規則與國會的內部規範爲基礎，以演繹的方式推論分配政策的過程或（與）結果。（Riker, 1962; Buchanan and Tullock, 1962; Barry, 1965）。而實證性研究又可區分爲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，並視之爲依變數（dependent variable）；另外蒐集國會內部的制度性變數做爲自變數（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、分配政策研究的回顧

三十年來，分配政策的研究已經發展到相當的程度，不管是實證性的研究或是模型性的研究均如此。本節將回顧過去政治或政治經濟學者在此領域所做的努力成果。

Plott (1968) 檢視聯邦政府分配於國會各個選區的都市更新支出 (urban renewal expenditures) 發現，選區所選出的眾議員如果是眾議院銀行貨幣委員會的委員，則它們所獲得的補助高過於其他非委員會委員所屬的選區。Plott 具體指出，如果按照比例計算，選區所選出的眾議員如果是眾議院銀行貨幣委員會的委員，它們所獲得的都市更新預算應佔 37%，然而實際上它們所獲得的都市更新預算佔了總都市更新支出的 77%。

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。Ferejohn 發現各州的參議員或眾議員如果是參議院或是眾議院公共工程委員會的委員，則它們所獲得的開發案多過於其他非委員會委員所屬的州。委員會的領導者所屬的州所獲得的開發案多過於其他非委員會領導者所屬的州。民主黨議員佔多數的州所獲得的開發案多過於共和黨議員佔多數的州。資深國會議員所屬的州所獲得的開發案多過於資淺國會議員所屬的州。

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。他的研究設計類似於 John Ferejohn 所做的研究，不過最大的差別在於 Strom 以實際分配的錢數做為依變數，而 Ferejohn 是以實際分配的開發案數做為依變數。Strom 研究的特色在於他增加了一個各州對於污水處理廠所需經費的需求程度做為控制變數 (control variable)。控制變數主要的目的在於確定補助款分配與政治性變數之間的真實關係。更明確的

說，有些州獲得較多的經費補助並不是因為他們所選出的議員能幹或是有影響力，而是按照聯邦政府的需求調查他們本來就應該得到某個數量的補助款項。因此，在預估模型上加上需求程度做為控制變數可以澄清這個關係。Strom 的研究結果發現，各州的眾議員如果是眾議院員公共工程委員會的委員，則它們所獲得的補助款多過於其他非委員會委員所屬的州。民主黨議員佔多數的州所獲得的補助款多過於共和黨議員佔多數的州。資深國會議員所屬的州所獲得的補助款多過於資淺國會議員所屬的州。

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。Arnold 的研究結果發現，除了軍事人事雇用之外，污水處理與模範都市補助款分配的型態均支持 Rundquist 與 Ferejohn 的利益假設。換言之，國會相關委員會委員所代表的選區獲得上述方案的補助超過其應得比例的政策利益。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。Reid 在他的迴歸分析模型中放入國會影響力，總統的影響力與申請者的需求程度做為自變數。研究結果發現國會的影響力在方案利益的分配上比其他的自變數扮演更為重要的角色。

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。當時美國參議院國防委員會最資深的民主黨議員 Henry Jackson (Democrats-Washington) 就搭乘此班民航機。1983 年雖然參議院仍是共和黨佔多數席次，然而就當時的政治情勢來看，共和黨在即將到來的 1984 年選舉顯得岌岌可危。如果真的如此，那麼 Henry Jackson 將順理成章地成為參議院國防委員會主席。因此在 Henry Jackson 發生的意外之前，美國政治行動委員會 (political action committee) 所屬企業（大部份與國防工業有關）捐贈相當多的政治獻金給 Henry Jackson，因為國防委員會掌握龐大的國防工業轉包資源。然而當 Henry Jackson 的意外發生之後，這些企業在股票市場受到相當大的衝擊。反倒是 Henry Jackson 的繼任者 Sam Nunn (Democrats-Georgia，資深程度僅次於 Henry Jackson) 的贊助企業的股票表現異常亮麗。由這些實證的結果，

Roberts 認為國會議員的資深程度勢必影響聯邦利益的分配。

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，研究結果發現民主黨眾議員所屬的選區所獲得的政策利益多過於共和黨議員所屬的選區。並且選區眾議員若為重要委員會 (prestige committees) 之委員，例如撥款委員會 (Appropriation Committee)、預算委員會 (Budget Committee)、法規委員會 (Rules Committee)、歲計委員會 (Ways and Means Committee)；或是以選區為導向的委員會委員，例如國防委員會 (Armed Committee)、內政委員會 (Interior Committee)、中小企業委員會 (Small Business Committee) 與榮民事務委員會 (Veterans Affairs Committee)，則較易獲得新的補助方案。

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。他們同時研究參議院與眾議院、分別以州和選區作為分析單位，也同時探索參議員與眾議員彼此合作對於政策利益分配的影響。在研究設計上，納入了相當廣泛的解釋變數，除了傳統分配研究所考慮的常設委員會、議員的資深程度與議員的黨派屬性之外，仍放入其他相關的變數例如政黨忠誠分數 (party unity score)、議員在選舉中勝選票數的差距 (electoral margin) 和需求變數等等。在統計方法上運用時間序列 (time series) 與橫斷面 (cross section) 的綜合分析 (pooled cross sectional time series analysis)。然而，研究結果並未有系統性的結果發現，某些變數在某些政策領域呈現統計上的顯著值，而在其它政策領域則否。不過平均看來，國會多數黨相關的變數產生顯著值的頻率高過於其它變數，並且需求變數的顯著值幾乎在每一個政策領域出現。這樣的結果顯示多數黨在政策利益的分配上具有相當的影響力，不過這樣的影響力是建立在選區或州客觀的需求之上。

Kiewiet & McCubbins (1991) 著重於分配政策過程之研究，視國會中的黨團為代理人的關係 (principal-agent relationship)。他們認為，立法的職權雖然掌握在委員會或次級委員會的委員手中，然而國會的黨團 (party

caucus) 卻可以決定同黨的議員那一位可以進入某個委員會，或是轉換至其它委員會。因此二者形成代理人的關係，黨團為主人，而委員會的委員是代理人。Kiewiet & McCubbins 利用眾議院撥款委員會的資料分析，結果發現黨團（尤其是民主黨）的確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。眾議院多數黨利用黨團的力量控制眾議員的政策態度，使得多數黨所選擇的政策能夠使多數黨所屬選區得到的政策利益高過於國會少數黨所屬選區的政策利益。Cox & McCubbins 的研究認為，國會政黨的領導人（議長或黨團）通常會將黨籍議員對於委員會席次的要求與即將到來選舉的勝選考慮二者加以平衡，同樣地基於代理人的關係，只要黨籍議員願意忠誠於國會政黨的領導人，那麼，黨籍議員就可以順利地進入他們所心儀的委員會。在這種情形之下，委員會內部黨籍屬性的結構成份必然可以反映國會當中政黨整體的政策態度。職是之故，一旦國會的決策涉及政策利益的分配，則利益為多數黨所屬選區獲得似乎理所當然。

以上實證研究的結果均支持分配理論所提的假設，但是仍然有一些研究發現負面的研究結果。Ritt (1976) 分析美國聯邦政府國防部、交通部、醫療健康部、教育與福利部、住宅與都市發展部、內政部和農業部在 1974 年分配給各個選區的補助款的情形，結果發現國會委員會委員的席次、政黨屬性與議員的資深程度對於選區爭取政策利益並無明顯的影響。

Rundquist & Griffith (1976) 利用 1952 年到 1972 年國防部給予各州軍事武器主承包契約 (primary military contracts) 的分配資料，並運用時間序列分析 (interrupted time-series model) 企圖解釋參議院與眾議院國防委員會委員的變動是否會影響原任委員與繼任委員所屬的州所分配到軍事武器主承包契約的多寡。研究結果發現，州一旦額外獲得國防委員會的席次，對於增加軍事武器主承包契約的數量僅有細微的幫助，而當州失去國防委員會的席次時並不會減少軍事武器主承包契約分配到的數量。他們同時利用相同的研究設計處理委員會委員的資深程度，同樣的，研究結果並未支持分配

假設。

Ray (1980a, 1980b, 1982) 的研究特別處理委員會席次對於選區政策利益分配的影響。他認為委員會的席次與選區獲得政策利益之間的因果關係必須重新釐清。過去的研究總認為委員會的席次為因，政策利益的分配為果；事實上他認為，國會議員選擇進入某個委員會的原因可能是因為他所代表的選區過去早已獲得為數可觀的相關利益（與此委員會管轄的利益有關）。因此，某個選區獲得超額的政策利益並不代表這個議員能幹，而是因為利益分配已具有慣性（inertia）。Ray 利用聯邦政府國防部、交通部、醫療健康部、教育與福利部、住宅與都市發展部、榮民服務處、內政部和農業部分配給各個選區補助款的情形，在控制委員會的席次與選區獲得政策利益之間反向的因果關係下發現，在絕大部份的政策領域中，眾議院委員會的席次、眾議員屬於多數黨的地位或是眾議員的資深程度對於引介聯邦補助款並無幫助。

Rich (1985, 1989, 1993) 研究從 1950 年代到 1980 年代聯邦政府提供給地方政府六種都市發展政策方案補助款的動態過程。他發現，決定地方政府獲得補助款多寡的因素主要在於地方政府對於該項補助的迫切程度（the extent of local demand）和地方政府以需求為基礎（need-based）的適格（eligibility）程度。補助款分配的結果與該地方政府轄區內之國會議員是否為國會中的重要角色無關。

Wilson (1986) 利用 1889 至 1913 年美國聯邦政府撥給各個選區河川與港口補助工程款分配資料，研究這些工程補助的分配型態，究竟是呈現統統有獎的形式（legislative unanimity），亦即所有議員的選區均獲得補助工程，或是呈現最小獲勝聯盟（minimum-winning legislative coalition），亦即簡單多數的國會議員所屬選區，或國會多數黨議員所屬選區獲得工程補助。研究結果發現，幾乎每一個選區都獲得一個或一個以上的工程補助項目。Hamman (1993) 分析 1965 年至 1986 年聯邦大眾運輸系統發展方案補助款分配之動態過程，他發現最初補助款分配的情形是呈現簡單多數的國會議員所屬選區獲得較多的政策利益，當該方案持續發展時，這些當初獲利的國會議員為了要使方案補助能夠持續不斷，於是乎便引介更多的議員涉入，並以政策利益為吸引支持的誘因。結果形成愈來愈多的選區獲得政策利益的分

配。

一些實證的研究結果雖然發現某些議員所屬選區獲得較多的政策利益，然而有趣的是，一些客觀的補助款分配標準（objective criteria）仍然扮演重要的角色。換言之，政治力的介入分配過程的先決條件是各個選區對於特定的政策利益具有相當程度的需求，或是客觀上有資格獲得該項補助利益。Arnold（1979）研究美國住宅與都市發展部在 1970 至 1971 年分配污水處理補助款的案例中發現，國會中政治性變數雖然扮演重要角色，然而地區對於該補助款的需求程度在補助款的分配上仍居舉足輕重的地位。

Anagnoson（1980）利用 1968 年至 1970 年美國商業部經濟發展署所分配的公共工程補助款的實證資料發現，經濟發展署所分配的工程利益遍及全國各個選區，國會中具有影響力議員的選區雖然獲得稍多，然而最重要的決定因素在於各選區的人口數（population）與經濟收入（income）。

Owen & Wade（1984）分析 1978 年美國聯邦政府分配給各選區在農業、社會福利、公共工程與軍事方面的補助款。當他們將這四種聯邦支出加總之後加以分析，結果並未發現國會議員影響力的運作與分配結果之間的關係。他們認為，各個選區獲得幾乎等量政策利益的原因可能是由於 1970 年代中期的國會改革侵蝕了過去國會穩定的領導結構，取而代之的是內部針對某議題（issue area）而組成臨時性的聯盟，爲了讓臨時聯盟組合得以達到在某項議題的多數，最直接的方法就是讓每一個臨時性聯盟的成員利益均霑。故而每個選區得到相差無幾的政策利益似乎是可以理解的。而就個別政策領域的分析，他們發現決定社會福利政策利益分配的因素在於議員的意識型態，決定農業政策利益分配的因素在於議員的傳統影響力，而在公共工程方面，幾乎是大家利益均等。

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。案例中發現，一旦某個廢棄物清理場被決定設於某處並名列於優先順序的清單（National Priority List）時，國會議員的影響力很難改變超級基金分配的多寡。真正決定經費補助額度的因素在於「廢棄物清理區

風險評比系統」(Sites Hazard Ranking System) 的排名。但是在廢棄物處理的速度上，國會議員仍能有效地發揮其傳統的影響力。由這些發現，Hird 認為超級基金的決策兼具公共利益與政治力的影響。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)。研究發現公平 (equity) 與經濟效率 (economical efficiency) 與國會議員的影響力同時在陸軍工程團工程興建計畫案在各個地區的分配上扮演等量的角色。

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。他發現，具有高工業生產能力的州，的確可以獲得較多的合約獎助 (contract awards)，不過參眾兩院國防委員會委員所屬的州明顯佔了較多的便宜。他們同時發現，州所屬的議員新進至國防委員會並不能替該州爭取更多的合約獎助，但是該州若是在國防委員會數量上有所折損，則該州將明顯減少合約獎助，如果折損的是資深議員，那麼該州的損失將更嚴重。

至於模型性研究方面，大部份是以國會的制度、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。他們並不像實證性研究嘗試認定在何種情形之下會有何種分配型態產生，而是利用演繹的技術推衍出政策利益分配單一性的過程或 (與) 結果：全體一致 (universalistic) 通通有獎的型態，或是最小獲勝聯盟 (minimum winning coalition)。

Buchanan & Tullock (1962) 在 1962 年的著作是第一篇以模型性研究探索分配政策制訂的文章。他們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。作者認為，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。對於這些結論，學者亦提出批評，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通通有獎的利益分配型態（universalism）。

到底最小獲勝聯盟或是全體一致的利益分配型態會在議會中決定分配政策時出現的爭辯仍在持續中，不過在 1970 年代之後，模型性的研究大都推論出全體一致的分配政策型態仍是決策的主要形式。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（winning coalition）之中。由於這種心理的不確定性（uncertainty），使得議員寧可想辦法形成全體一致的聯盟（universalistic coalition）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（minimum winning coalition）。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 on)。

Fiorina (1981) 利用模型分析國會中全體一致聯盟、議員之間的互惠關係與簡單多數決 (simple majority rule) 之間的關係。Fiorina 模型分析的基本前提在於議員以追求連任為其首要的目標，為了達成此目標，議員嘗試各種不同方法為其選區爭取經濟利益，而在國會中利用全體一致的聯盟比簡單多數決更容易達成目標。因為議會中的互惠規範使得聯盟中的成員在每一個分配政策的決策中，不論自己選區有無直接利益均會支持該政策以建立穩定的聯盟關係。由於這種對於未來的模糊不確定感覺 (veil of ignorance)，使得全體一致模型的聯盟能夠持續存在。Fiorina 的分析結果與 Weingast (1979) 的研究結果如出一轍。

Miller & Oppenheimer (1982) 利用重複模擬的方式預測議會內部委員會的分配政策決策型態。他們發現當委員會成員都能夠在某一分配政策中獲取利益，而且此分配政策可以提供每位成員相當高的期待利益時，則全體一致的聯盟型態自然會形成。Cox and Tutt (1984) 亦利用演繹的推演模型分析洛杉磯郡政務指導委員會 (Los Angeles County Board of Supervisors) 在分配政策上的決策型態。洛杉磯郡政務指導委員會在分配政策上的決議向來都採全體一致的決議方式，這種全體一致聯盟特質與美國國會內部的全體一致的聯盟性質不同。國會內部全體一致的聯盟的產生是由於非正式的規範 (informal norm)，而洛杉磯郡政務指導委員會中則視之為正式的規則，這就是著名的五人規則 (rule of five)。Cox and Tutt 認為五人規則之所以成為正式的決策規則主要是因為它可以減少不確定的因素以及減少在分配資源過程中所衍生出來的交易成本。

Shepsle & Weingast (1981, 1994)、Weingast, Shepsle, and Johnsen (1981) 與 Niou & Ordeshook (1985) 進一步解釋為何這些經濟上並非效率

的政策支出竟然在政治上受到如此歡迎。當政策利益分配的型態趨向於全體一致時，到底那些州或選區真正需要這些政策利益就變得模糊且不重要了；對於那些並不很需要此項利益的州或選區的議員來說，他們是絕對不會拒絕這份錦上添花的禮物，因為多多益善的地方建設或實質利益只會幫助他們連任。於是乎這樣的結果造成政府支出無謂的擴張，而實際上解決政策問題的程度卻與所花的錢不成比例。

Weingast & Marshall (1988) 認為政策利益全體一致性分配型態也可能出現於委員會之間。高度分工的美國國會內，委員會掌有相當程度的決策能力。通常委員會所通過的議案在全院中很少會被推翻；不過為了避免各委員會的專斷與獨佔，國會亦賦與委員會對於其他委員會相對的否決權。在這種機制之下，議員之間的互惠關係擴及至委員會與委員會之間，也就是說，甲委員會將會贊成乙委員會的提案以交換未來乙委員會對於甲委員會提案的支持。故分配法案的結果個別來看似乎是由單一委員會壟斷，不過整體國會來看，每個委員會或委員均各得所需。

另一派模型性研究的學者如 Krehbiel (1990, 1991) 與 Gilligan and Krehbeil (1989) 從資訊的角度 (information perspective) 認為國會委員會的政策制定過程不見得僅考慮地方利益。委員會所提的方案必須事先考慮是否與全院多數議員的偏好 (majority preferences) 一致，以免議案在院會中遭到腰斬進而損傷委員會的專業尊嚴。在美國國會內，立法者 (議員或委員會) 的政策偏好如果與全院的中數偏好 (median preferences) 一致，則通常會被賦與特別的權力 (special parliamentary rights)。這種機制的設計不僅提供議員專業化的誘因，也降低專家利用壟斷的資訊營造私人利益的機會。基本上而言，Krehbiel 認為委員會委員的組成成份是可以充份代表全院；委員會內也許存有特殊地方利益的偏好者 (preferences outliers)，然而全院擁有程序限制規範這些人。所以，政策利益分配的偏差也許存在，但是那只是隨機 (random) 出現而非立法機器主要的產物 (pork may be a lubricant for the legislative machine, but it is not the machines' main product)。

四、目前分配政策研究領域所面臨的問題

從以上這些研究成果看來，雖然分配政策領域的研究已具相當規模，但是對於分配政治現象的探討、研究設計或是因果關係的追溯等等仍充滿相當多的爭議。

1、分析單位

在實證性的分配研究方面目前仍存在究竟應採選區（district）或是州（state）做為分析單位較為適當的問題。贊成以選區做為分析單位的學者認為，美國眾議員（representatives）的選舉制度屬於單一選區制度（single member district system），由於一個選區僅選出一位眾議員，故而這位眾議員在國會中是否盡心盡力為該選區經濟利益全力演出是很容易而且明確地觀察到。所以分配研究比較適合觀察美國眾議院與眾議員；換言之，以選區為分析單位在分配研究的因果關係上最為明確。

然而有些學者卻認為以州做為分配研究的分析單位較為妥當。其原因在於，第一，各州的國會代表，包括參、眾議員通常會聯手合作爭取該州的經濟利益（Matthew & Stimson, 1970; Deckard, 1972）；第二，有時候經濟利益的補助雖然針對某個選區，然而該項利益的規模可能很大，大到利益可能外溢在該州的其他選區，使得該州整體受惠；第三，眾議員通常不會以常任眾議員為滿足，進一步爭取參議員或州長席位變成普遍晉升仕途的考量，因此他們在爭取聯邦經濟利益時的著眼點，可能同時考慮選區與州（Rundquist & Ferejohn, 1975）。基於這樣的理由，這些學者認為分配研究應以州為分析單位，觀察參議院參議員或是以州為整體的分析單位觀察眾議院及眾議員。

針對州或選區何者較為適合分配研究的分析單位，Lour（1995），Rundquist, Luor, and Lee（1995）曾經做過實證分析企圖證明二者之適當性，然而卻未發現如支持以州為分析單位之學者所提出的各種現象（如上述）。州或選區那一個才是合宜的分析單位，目前似乎仍在渾沌之中。

2、實證性研究與模型性研究的整合

實證性研究與模型性研究雖然基本的前提都是由民意代表自利的取向

(連選連任) 為出發點, 然而他們所欲證明的現象卻恰恰相反。實證性研究所欲證明的假設是「大多數的政策利益是由少數選區或州所囊括」, 而模型性的研究欲證明的假設則是「政策利益是由大多數議員所屬的選區或州獲得」。前者所欲揭櫫的現象在於最小獲勝聯盟 (minimum winning coalition), 而後者所欲發現的事實在於利益分配統統有獎的型態 (universalism)。也因為二者研究目標的差異造成彼此平行發展而難以整合。不過, Collie (1988) 則認為, 表面上雖然二者的研究問題 (research question) 顯著的不同, 但是彼此研究的結果卻可以互相引證毫不悖離。例如, 當實證研究的結果發現政策利益的分配並非由國會內部少數具有影響力議員所屬的選區或州獲得時, 也就是說當國會多數黨議員、資深議員或相關常設委員會委員所獲得的政策利益的平均總額相較於其他議員所得之平均總額的差異未能達到統計顯著水準時, 則可推論為政策利益分配是統統有獎的型態 (universalism); 反之則為最小獲勝聯盟的型態。Owen & Wade (1984), Collie (1988a, 1988b, 1988c) 的實證研究進一步發現統統有獎型的利益分配型態似乎漸漸成為一種趨勢, 這是由於傳統的國會影響力結構如委員會系統變得更分權的緣故。像這類的研究就是將實證研究結果與模型性研究的推論相互結合的典型例子。

3、研究設計的調整

過去分配政策的研究在研究設計方面相當多元, 也具有相當程度的爭議性。首先是對於政策利益的定義。甚麼才是選民所得的政策利益 (constituency benefits)? 是聯邦政府所撥的總金額? 還是聯邦政府所補助的政策方案數目 (number of program)? 或者是聯邦政府在某個選區或州設立軍事基地或聯邦分枝辦公室而雇用當地的居民數? 政策利益是一般分配研究所處理的「依變數」 (dependent variable), 當依變數的定義不同時, 各種不同研究所產生的結果可能是南轅北轍。近年來分配研究漸漸採用廣博性的處理方式, 祇要資料收集沒有太大的困難, 則同時會檢定聯邦補助總金額、政策方案數目, 或甚至聯邦機構雇用當地人的數量。Bickers & Stein 在 1991 年所完成的資料庫就同時收集聯邦政府從 1983-1990 年撥給 435 個選區與 50 州在 12 個不同政策領域中的總金額與總補助方案數 (Bickers & Stein, 1991), 提供給研究者多元檢證分配假設的機會。

其次，過去的分配政策研究大部份以單一政策領域 (single policy area)，例如國防經費補助；或是單一政策方案 (single program)，例如環保超級基金的補助做為個案研究的標的。這樣類型的研究難免會掛一漏萬，每一種政策領域均有其獨特的本質，例如農業補助政策或經濟發展補助政策並不會引起過多的爭議，因此此類政策在國會中的運作過程與補助款分配的結果必然會與意識型態較濃厚的健康保險政策有所不同。僅僅研究單一政策領域或單一政策方案而不能比較各種不同政策領域的差異很有可能造成研究結果與真實世界的差距過大。

第三，過去的研究因為資料蒐集的困難或是統計方法以及電腦使用未能普遍，因此絕大部份的分析僅研究單一會計年度的資料，統計方法也僅利用平均數的檢定來比較各選區或各州所獲政策利益的差異。即使有的研究使用數年的資料並利用迴歸分析，然而大部份的研究亦僅限於單年單年的分析，未能充份使用資料，並且忽略到逐年的補助款之間存有高度相關（此乃預算的慣性）；或是有的研究甚至將各年資料匯集在一起利用最小平方法 (ordinary least square-OLS) 直接估計，這樣的方式造成的誤差頗大；因為資料可能會有自我相關 (autocorrelation) 的問題而研究者不自覺。有時候，政策利益的測量（依變數）並非總金額，而是聯邦補助與否（選區或州獲得補助登錄為“1”，未獲得補助則登錄為“0”），這種情況下，適合的統計方法是“Probit”而非傳統的迴歸分析；如果是數年的資料則更可以使用“Panel Probit”。有時候政策利益的測量是聯邦補助的個數（可能是 0,1,2,3,4,5,），但是這些數目並非如總金額一般的連續變數 (continuous variable)，其機率分配也非常態分配，而是一種所謂的“波松分配” (poisson distribution)；此時，傳統的迴歸分析僅會鑄成大錯，對事實的瞭解毫無幫助，甚至於誤導事實。當然透過電腦技術的精進與資料來源的開放，現在處理各種資料的速度與準確度已大為進步。例如 Rhee (1994) 利用 Panel Probit，Luor (1995) 利用 Discriminant Analysis 與 Panel Analysis 等等都是實證分配研究的重大進展。

4、因果關係的再考量

實證性的研究直接追溯國會結構與聯邦支出的分配，然而二者的因果關

係不見得那麼直接，可能存有一些中介變數影響二者之間的關係。

(1)補助方案的分配結構

一般說來，補助款的補助結構可分為幾個不同的型態，包括專案補助 (project-by-project)、公式化補助 (formula grants) 與直接補助 (direct payments)。專案補助比較容易受到政治性因素的影響 (Lowi, 1979; Fiorina, 1978)，因為行政機關可以按地區實際需求情況決定到底政策利益應該分配至那裡？分配多少錢？為了與國會相處愉快以保障預算安全，行政機關願意分配較多的補助給予與行政機關具有直接關係並有影響力議員所屬的選區以賣人情。而公式化補助則藉助於公式的計算，公式中通常包含有人口數、客觀的經濟指標等、並且一體適用於每一個選區或州，故而政治力的運作比較難以介入；而直接的補助是聯邦政府依客觀通用的指標直接將補助款送至適格的個人手中，一方面議員很難介入，二來受益人很難確認這些政策利益的獲得是否由於他們的議員的努力；因此比較上來說，議員對此興趣缺缺（如國民年金）(Arnold, 1979, 1981a, 1981b)。Rich (1985) 在實證研究上也發現議會的政治力較常在專案補助的分配上出現，而公式化補助則否。Ray 的研究 (Ray, 1980b, 1982) 也發現政策利益補助過程中，政治影響力的介入與聯邦預算控制程度具有相當的關係。就 Ray 的說法，難以控制的預算項目（例如公式化補助與直接補助），利益是直接匯入選民手中，國會或行政機關的影響力難得其門而入。Reid (1980) 與 Hamman (1993) 的實證研究亦發現類似的結果。

(2)選區選戰的競爭程度 (electoral competition)

Stein and Bickers (1992, 1994) 與 Alvarez and Saving (1994) 認為如果國會議員在他們選區選戰上遭受較激烈的競爭（通常以當選者所得票數扣減最高票落選者所得的票數做為測量），則議員會積極地為選區爭取經濟利益以換取選民的信任，並確保其未來選戰的勝利。反過來說，當議員在其選區掌握穩定的選民基礎時，他在議會所付出的精力與努力不見得需要集中於地區經濟利益的取得；在這種情況之下，即使議員在議會中的地位顯赫，也不必然會反映在該選區政策利益所得上。

(3)議員願意追求地區利益的心理傾向 (propensity of congressmen

working for constituency benefits—POW)

傳統的分配研究特別強調民意代表爭取地方利益以維持其連選連任的地位，因此議員們會想盡辦法爭取議會中具有影響力的制度性職位 (institutional positions)，例如重要委員會的席次或主席，以方便其運作。然而 Rundquist, Luor, and Lee (1994, 1995) 與 Luor (1995) 在他們的實證研究中提出另一種思考方向，他們認為，那些未來想連選連任的議員會想盡各式各樣不同的方法來遂其意志，爭取議會中具有影響力的制度性職位是一種方法，但是制度性地位的有無卻不是選區獲得超額利益的唯一保證，重要的是這些議員是否擁有追求地區利益的強烈意願傾向 (POW)。換言之，POW 所持的立論點是基於議會中各委員會委員追求地方利益的原始 (a priori) 動機並不見得是一致的 (傳統研究認為是一致的，所以會進入此委員會)，有些委員的確是野心勃勃地追求地方利益，有些則否。造成這種現象的原因可能是有些議員被指派至對他們來說並不合適的委員會，而這些委員會所管轄的業務與議員選區的利益關係程度不高。Shepsle (1975, 1978) 的研究的確指出這種現象，他認為一個議員能否爭取到他所心儀的委員會席次並非如此容易；制度上的限制 (例如某些委員會限制一州不能超過一個固定額數的名額，即所謂的 Seat Rule)、議員的偏好 (preferences)、選區的特質、以及議員對於獲得某委員會席次的期望程度 (類似國內大學選填志願的登記，必須先評估自己的落點以免失誤)。更具體的說，議員無法獲得其所欲之席次可能是委員會的席次有限、也可能是其不夠資深、或是各州席次的限制。因此，傳統分配政治的研究假定委員會每一個成員追求地方利益的欲望均一致的前提似乎是有所偏頗的。僅僅觀察委員會委員的席次與政策利益分配結果之間的關係，而忽略了委員會委員最原始的動機容易造成研究模型認定上的缺失。

(4)補助方案的規模 (grant size) 與補助期間的長短 (duration of grant)

從過去的實證研究顯示，分配理論獲得實證支持的案例幾乎都是聯邦補助方案的規模較小 (金額少) 的情況下出現；而對於補助金額相對較大的方案，例如國防經費的補助，則分配假設鮮少獲得支持。造成這種現象的原因在於國會議員對於利益與成本的考量。對於國會議員來說，即使在小規模的

聯邦補助案中毫無所獲也不致於造成所屬選區過多的經濟損失，更何況國會內部議員之間互惠（reciprocity）的不成文規範讓議員相信今日的吃虧可能會成為明日的便宜，故而小規模的補助方案明顯地由管轄委員會委員所屬選區或州獲利似乎是順理成章。反觀大規模的補助方案，議員充分瞭解其選區在該方案中的籌碼，因此恐怕不會輕易妥協委員會之間利益的交換，換言之，國會多數很難集結，因此負責利益分配的行政官員只有廣被利益，讓絕大多數議員的選區均可利益均霑，以建立穩定的多數。從這個角度來看，分配假設在規模大的補助方案中不獲得支持是可以理解的（Rundquist, 1980）。

而在補助方案期間的長短方面，一個嶄新的補助方案通常獲利的選區或州為最小獲勝聯盟（minimum winning coalition），而當此補助案隨著時間的增加時，利益分配的情形呈現各種選區或州通通有獎（universalism）的型態。造成這種現象的主要原因在於新補助方案的潛在分配效果（或結果）仍無法確定（為大或小），所以絕大多數的國會議員不見得對該方案的利益掛念於心；再者，一個前所未有的補助方案並不像行之有年的補助方案僅需依前例分配即可，它必須獲得議會至少過半數的支持；而行政官員為了能順利使方案通過，通常會緊抓該補助方案之管轄委員會的議員或其他握有實質影響力的議員，並允諾給予超過應得比例甚多的選區利益藉此誘導這些議員全力動員通過新的補助方案。而當補助方案通過後，分配效果（或後果）漸漸彰顯，一方面原來未能恭逢其盛的議員漸漸表示其關心，另一方面，行政機關為了日後方案執行的順利，因此順水推舟在聯邦利益的分配上納入這些議員的選區；結果當補助方案隨著時間增加時，幾乎每個議員的選區均可共享其利（Rundquist, 1980）。

（6）選區或州主觀上需要的程度

選區或州如果要獲得超出應有比例的政策利益，Rich（1985, 1989）認為至少要滿足三個基本條件，首先這些地區存在客觀上的需求，其次這些地區存有主觀上迫切的需要，最後如果這些地區能夠配合他們在國會中的議員加以運作，則聯邦政策利益的補助將源源不絕。從過去實證研究的結果發現，許多州紛紛在華府設立辦事處從事遊說的工作，由州長、市長配合該州或該選區所選出的參眾議員集體合作，讓聯邦政府相關單位充分瞭解他們的需

求。因此，州或選區能否獲得超載的政策利益，絕不是單看他們所屬民意代表的影響力，最起碼必須觀察他們對於聯邦補助急切需要的程度。

五、分配政策、社會正義與政策過程權力結構的消長

雖然分配政策的實證性研究結果仍然無法斷言國會中佔據制度性優勢地位的議員所屬之選區或州必然獲取超額的政策利益，然而從一九六〇年代分配政策研究的發展初期迄今為止，實證研究的結果呈現系統性的變化。從長期性的研究結果觀察，一九八〇年代之前的研究結果支持 Rundquist & Ferejohn 分配假設的案例似乎強過於八〇年代之後的研究；換言之，八〇年代之前美國聯邦政府補助款呈現較為偏差 (bias) 的現象，真正需要補助的選區或州不見得能夠獲得協助。而在八〇年代之後，情況則漸漸改變，地區的需求 (need) 變成了相當重要的分配判準，分配偏差的現象獲得紓解，政策利益分配的正義隱然若現。美國近半世紀來聯邦政府補助款分配型態的改變其實正反映了美國政府政策過程中權力結構的消長。當 Theodore Lowi 於六〇年代提出分配政策的特質時正是他所憂心的政治鐵三角侵蝕美國民主政體與社會正義之際。Lowi 的觀察透過六〇年代與七〇年代分配政策實證性研究得到初步的證實，同時期政治學另一個領域—團體理論 (Group Theory) 的學者例如 Eldelman (1964)，McConnel (1966)，Widavsky (1984)，以及 Fiorina (1977) 等等也對當時的政治現狀提出類似的批評，甚至於公共行政領域在 1968 年起一群年輕的公共行政學者所倡導的「新公共行政」(New Public Administration) 也針對當時美國政府內部行政機關、國會與利益團體形成鐵三角共生關係造成社會資源分配不均的情形提出嚴正的批判，並積極要求行政機關應善盡職責，不受利益團體與國會議員的利誘與要脅，強調社會資源的分配應秉持社會公平 (social equity) 的原則，同時照顧社會弱勢的族群 (minority group)。

八〇年代起，美國政府政策過程中的權力結構已有明顯地變化，正如八〇年代起分配政策研究所呈現出來的結果一樣。這其間政策過程權力結構的改變，團體理論的發展可以作為明確的佐證。傳統美國政治學者一直樂觀地

認為美國政府政策的形成過程是透過多元的途徑而來 (pluralism)，社會中各種大大小小的團體匯集各種不同的利益，政策的形成就是透過這些團體彼此不斷地協調而成，既然如此，任何成形的政策也必然能反映各個不同團體的利益，當時的學者包括了 David Truman (1951)，Rober Dahl (1961) 與 Charles Lindblom (1959)。

然而，政治現實漸漸的改變促使許多政治與經濟學者對於多元主義的實踐抱著懷疑的態度。除了 Lowi 的批評之外 (1965, 1979)，Mancur Olson (1965) 則認為，因為組成任何利益團體的成本 (organizational cost) 相當高，除非與參與的人利益交關，否則各種不同的利益很難匯集成單一訴求的利益團體；加上有些利益團體追求的利益屬於公共財 (public goods) 的範圍，搭便車的困境 (free-rider problem) 使得這些團體的影響力大為減少，結果容易造成政策內容僅能反應少數團體的利益，而這些少數團體則具有規模小而且利益凝結力強的特色，在這種情況之下當然他們對於政策的影響力明顯大過於其他。這些團體通常是一些大的財團，工業或商業的團體。Edelman (1964) 認為一般未經過組織起來的社會大眾對於政治現實並不具備理性認知的能力，因此社會上少數具有影響力的利益團體常常會操弄民意，製造一些假象讓民眾誤以為某些社會問題已經解決而進一步淡化大眾的注意力，此時這些有影響力的團體便趁機在政策過程中施展其實力，對於政策利益予取予求。

Stigler (1975) 認為政府過去所實施的經濟管制 (economic regulation) 雖然表面上是為了維持市場秩序、避免市場壟斷或寡佔的情形發生，然而政府 (或執政黨) 為了選票以及能夠繼續執政，遂與大型具有影響力的企業團體建立彼此交易 (exchange) 的關係，有影響力的利益團體負責籌募競選資金與動員選票，而政府則提供各式各樣的管制措施 (regulation)，變相地照顧這些利益團體，因此大眾的利益反而被拋在腦後。這就是 Stigler 著名的攫取理論 (Capture Theory)。當然，同時期仍有許多學者提出類似的看法，例如 Widavsky (1984)，Niskanen (1971)，McConnell (1966) 等等。這一派對於當時美國政治的看法統稱為利益團體的多元菁英主義 (plural elitism)，他們所歸納出來的現象亦可稱之為利益團體鬱血症 (interest

group stasis) (McFarland, 1992)。在這種現象之下，政治利益與社會資源是由政治鐵三角所掌握，社會大眾只是在利益團體鬱血症下的受害者。這種現象與八〇年代之前，大多數分配政策所研究出來的分配偏差結果似乎不謀而合。

七〇年代末期起開始有些學者漸漸發現某些公益團體 (public interest groups) 似乎比政治鐵三角對於公共政策的影響來得大。例如在空氣污染防治的政策中，環保團體對於政策實質內容的影響力 (Jones, 1975; Ornstein & Elder, 1978; Ackerman & Hassler, 1981; Wenner, 1982)。其他同時期的研究也發現這種對抗政治鐵三角的抗衡力量 (countervailing power)，例如 Jeffrey M Berry (1977)、Andrew McFarland (1976, 1983, 1987, 1992)、Robert C. Mitchell (1984)、Mark V. Nadel (1971)、David Vogel (1989) 與 Jack Walker (1991) 等人的研究。除此之外，國家主義 (Statism) 的學者例如 Eric Nordlinger (1981) 與 Stephen Krasner (1978) 則認為行政機構事實上具有相當程度的自主權 (autonomy)，政策的形成不見得必然受到優勢特殊利益團體的影響。綜合這些七〇年代末期以後的研究，Andrew McFarland (1992) 認為多元菁英主義下的傳統政治鐵三角關係，似乎已被自主性的行政機關 (autonomic agency)、優勢的利益團體 (organized economic groups) 與抗衡團體 (countervailing power groups) 的「權力三元組」 (the power triad) 所取代。因為抗衡團體存在的關係，權力三元組中的特殊利益團體不敢過分明目張膽地影響行政機關，故而保持了行政機關的自主性 (Wilson, 1980)；而行政機關在愈來愈重視專業主義的情況下，他的自主性更是與日俱增 (Wilson, 1980; Peterson, Rabe and Wong, 1986)。國會議員在這種情形下，一來恐無專業能力影響行政機關，二來限於抗衡團體的壓力也不敢與優勢利益團體結合，因此傳統政治鐵三角的所謂次級政府 (subgovernment) 或是小政府 (little government) 的現象似乎已經逐漸減弱。如果這樣的觀察是正確的話，那麼八〇年代之後分配政策研究結果所顯示的結果，諸如「需求變數為決定分配利益的主要判準」以及「政治性變數鮮少有影響力」等，就可以找到充分的理由。更明白的說，過去聯邦政府分配政策利益違背公平正義的偏差 (bias) 現象 (利益掌握於少數人手中)，已

經漸漸消失，行政機關已具有充分自主權以專業的角度決定如何分配政策利益；即使某些國會議員的選區或州可獲得稍多的政策利益，但是這些都必須建立在選區或州的客觀需求上。形成這種現象的主要原因之一，無疑地是因為傳統政治鐵三角關係的式微。

六、分配政策研究的啓示以及應用在台灣的可行性

分配政策的研究雖然希望能夠發現各種不同政策利益分配的型態以及國會內部制度因素對於利益分配的影響；然而從另一個角度來看，分配研究是要找出民主政體中權力互動的形式，而政策利益分配的結果正是真實權力型態表現的方式之一。利用方法論的術語來說，政策利益分配的結果就是權力結構操作化的測量準據。分配政策的研究不僅找出國會內部議員之間權力的互動，還要探索立法機關與行政機關之間權力的互動，同時也嘗試瞭解立法、行政機關與利益團體之間權力的互動、甚至於聯邦政府與各級地方政府之間權力關係。就時間的角度來看，分配研究也企圖瞭解前述各種權力關係長時期的消長情形。更簡單的說，分配理論其實是另一形式的權力理論，政策利益分配結果與型態的觀察只是找尋權力結構互動型態的一套工具。

權力關係一直是政治學最關心的研究議題，然而在研究過程中最令政治學者困擾的問題在於權力（或影響力）的測量。過去許多與權力主題有關的軼事式論述、個案分析或是歷史事件的推論等等，雖然具有某種程度的經驗意涵，但是具體的權力結構與型態卻很難用單一語彙或指標加以表達。分配政策研究的途徑無疑地提供了另一種研究權力關係的思考方向與操作化方法。當然，政策利益的分配絕對不是權力關係外顯的唯一現象，但是希望獲得超額利益的分配至少是任何追求權力（與影響力）的人或機構（institution）最熱衷的目標。

分配理論是否能夠移植至台灣地區藉以觀察民意機關與行政機關的決策過程，以及二者之間的互動關係端視分配政策理論所揭示的基本前提是否符合台灣地區的政治發展過程而定。分配理論的基本前提為：前提(1)民意代表以追求連任為其理性的目標；前提(2)民意代表主要透過爭取地方上的經濟利

益以增加其連任的機會；前提(3)行政官員以追求預算的安全與成長為其理性的目標。如果這三個前提均成立，則民意機關與行政機關在追求理性目標的過程中就會彼此互動，產生如分配政策理論所假設的各種現象。

首先就前提(1)與前提(3)來說，本文認為在大多數的民主政體中均具備成立的條件，當然包括台灣在內。根據統計，第二屆立委投入第三屆區域立委選戰並取得連任者佔 58.5%。而在省議會來說，第 8 屆（75-78 年）省議員中屬於連任者佔 58.9%，第 9 屆（79-83 年）省議員中屬於連任者佔 52%，第 10 屆（84 年迄今）省議員中屬於連任者佔 52.7%。從這些數值可以看得出來國內民意代表追求連任意圖的強度（當然，如果加上那些欲參選連任而未能當選的人，則百分比更高）。另外，行政機關追求預算的安全與成長似乎是其責無旁貸的目標，因為預算的不足與停滯將影響該單位政策的推動並進而減低政策的績效，而員工的福利也可能因之受到影響，這是任何一位行政官員所不願意見到的。

其次是前提(2)，這也是分配理論應用在台灣地區最具爭議性的前提，是否台灣地區各級不同的民意代表均透過爭取地方上的經濟利益來增加其連任的機會？我們以三個角度來分析這個前提在台灣地區應用的符合性。第一，就時間上來說，如果我們將台灣地區政治民主化過程以解嚴為分界點，則解嚴前中央或地方級民意代表因為受到純政治議題發揮空間的限制，因此在競選的政見上或是實際的問政過程中均較偏向於選區經濟利益的關心與爭取。解嚴之後，政治性或意識型態的議題逐漸與選區經濟利益混合，甚至於民意代表只要表達適切的政治立場就能為其找到足夠的競選票源而順利當選。雖然從台灣政治民主化過程來看，分配理論不能一體適用於台灣地區的政治發展歷史，但是利用分配理論卻可以以實證的角度觀察台灣民主發展在歷史上的轉折與變化，更具體的說，利用政策利益分配型態在解嚴前後變化的觀察，可以明白地顯現各級民意代表在角色扮演上的變化。

第二，就各級民意代表的特質來說，也許中央級的民意代表在解嚴前後追求選區經濟利益的態度有所轉變，但是在地方上，如省議員，縣市議員或是鄉鎮市民代表等等，選民賦予他們的責任仍是地方建設經費的爭取。這些與地方緊密結合的民意代表即使具有不同的政黨色彩，但是如果他們無法為

地方爭取建設經費時，則其連任將遭受極大的挑戰，這種現象愈到基層愈是如此。第三，就空間上來說，美國城鄉區隔明顯，當議員能夠為選區爭取公共工程或其他開發案時就能夠保證該選區居民就業機會增加，而居民則會利用選票回報議員。而在台灣，城鄉區隔不明顯，並且台灣土地狹小，在地理上的流動相當便利，因此民意代表如果無法爭取選區經濟利益創造就業機會，選區內的居民照樣可以在其他區域找到合適的工作，因此居民對於議員的「處罰心態」就不會像美國般的明顯。但是，本文相信，這種情形只是存在於大都會區的部份現象，台灣仍有許多區域的居民企盼政府能夠投注經濟利益於該地，而該區域選區的各級民意代表也會用盡各種方法將經濟利益帶回他們家鄉。雲林縣爭取六輕於麥寮設廠，澎湖縣爭取觀光賭場的開發，屏東縣過去爭取經費開發墾丁風景區，嘉義縣最近爭取第二國際機場的開發，台南縣爭取科學園區的開發藉此提昇當地的商機與就業機會，這些都是明顯的例子。

從這些分析看來，分配政策研究應用在台灣地區事實上已經具備了最起碼的理論與經驗上的基礎。接下來，分配政策研究應用在台灣地區必須面臨的問題在於究竟可以提出哪一些假設？基本上這是一個經驗性的問題（empirical question），易言之，假設的提出應該要能夠反映台灣地區的政治特色，尤其是民意機構運作的特質。當然，在提出假設的過程中也應該考慮到實證研究上測量的可行性。傳統分配政策研究所提出的基本假設其實是可以沿用而且先行檢視，民意機構內部常設委員會的席次（committee membership）、民意代表的資深程度（seniority）、民意代表的政黨屬性（party affiliation）（包括黨籍或是在議會黨團中的地位）等等似乎都可能與政策利益的分配有所關聯。

民意機構內部的常設委員會設置的目的在於專業化分工，委員專業的結果將給予委員會所管轄的行政機關相當程度的壓力，而這種壓力就變成行政機構與委員會彼此互惠的觸媒。當然，國內各級民意機構的常設委員會專業的程度有別於美國，但是議事規則中賦予委員會先期審查法案與預算的權力卻是一個不爭的事實，因此委員會成員對於相關行政機關的影響力是不容忽視的。而在台灣地區檢證這個假設之前，仍需要一些前置研究（pilot study）

處理國內各級民意機構內部是否存在如前文所示 Rundquist & Ferejohn (1975) 所提出的「甄補假設」之現象，因為只有甄補假設能夠在國內的案例中獲得證實，那麼連結委員會席次 (committee membership) 與政策利益分配的結果才會有意義。

就民意代表的資深程度來說，國內的政治環境向來重視資歷的深淺，不僅行政機關是如此，在民意機關內部也是一樣。民意代表的影響力是透過時間的累積而來，這種影響力建立在對於議事規則的熟稔以及長時間與行政機關折衝的經驗上。這種對於資歷深淺的重視似乎是不分國界的。

再就民意代表的政黨屬性來看，議會是一個合議機構，理論上來說任何政黨只要能掌握過半數席次，則能掌握不同法案的通過。在這種情況下，多數黨的議員在分配政策的獲利上會較少數黨成員佔優勢。行政機關也會懂得利用議會內部的權力結構，運用各種方式獲得議會多數黨的支持，提供選區利益似乎是最直接也是最原始的方法。這種現象是議會政治相當自然的結果，在我看來恐怕也是不分國界的。因此，政黨屬性的假設是可以應用於台灣地區的分配研究。當然，上述情形的存在條件在於議會的多數黨同時也是掌握行政機關的政黨，例如台灣省議會與省政府，或是行政院與立法院。但如類似台北市的情形，掌握行政機關的政黨不見得是議會多數黨時，政策利益分配的情形又會是什麼樣的情況？利用民意代表政黨屬性的假設來觀察政策利益分配的狀況更能檢視台灣不同行政地區特有的政策利益分配型態以及行政機關與立法機關特殊的互動關係。

其實，人類社會中權力運作的本質應該具備類似的邏輯，差別只是表現方式的不同而已。而在檢驗分配研究傳統假設的過程中，我們很可能因而發現台灣地區獨特的分配政治特質，進而協助後續研究提出新假設的思考方向。當然，在這同時也必須考慮可能存在的中介變項，例如補助方案的分配結構，選區選戰的競爭程度或是民意代表追求地區利益的強度等等。

分配政策研究應用在台灣的特顯著貢獻在於協助觀察各級政府之間的權力關係 (上級政府對下級政府的補助關係)，也可以觀察單一行政層級的民意機構與行政機關的權力關係，更可以瞭解單一行政層級的民意機構內議員之間的權力關係。未來當台灣地區實證性的分配研究累積到一定程度時，台灣地

區特有的分配政治型態應可顯現。我們應該可以具體觀察到，台灣地區各級政府之間、行政機關與立法機關之間，以及民意代表之間權力結構的消長。

參考資料

- Ackerman, Bruce A. and William T. Hasser
1981 *Clean Coal/Dirty Air*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- 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*.
- Anagnoson, J. Theodore
1980 "Politics in the Distribution of Federal Grants: The Case of the Economic Development Administration," in Barry S. Rundquist (ed.), *Political Benefits*. MA: Lexington Books.
- Arnold, R. Douglas
1979 *Congress and the Bureaucracy: A theory of Influence*. New Haven, Yale University Press.
1981a "Legislators, Bureaucrats, and Locational Decision," *Public Choice*. 37:109-132.
1981b "The Local Roots of Domestic Policy," in Thomas E. Mann and Ornstein Norman J. (eds.), *New Congress*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Barry, Brian
1965 *Political Argument*. London: Routledge and Kegan.
- Berry, Jeffrey M.
1977 *Lobbying for the People*. NJ: Princeton: Preinceton University Press.
- Bickers, Kenneth N. and Robert M. Stein
1991 *Federal Domestic Outlays 1983-1990: A Data Book*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Buchanan, J. and Gordon Tullock
1962 *Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Collie, Melissa P.
1988a "The Rise of Coalition Politics: Voting in the U.S. House, 1933-1980," *Legislative Studies Quarterly*. XIII:321-342.
1988b "Universalism and the Parties in the U.S. House of Representatives: 1921-1980," *American Journal of Political Science*. 32:865-883.
1988c "The Legislature and Distributive Policy Making in Formal Perspective," *Legislative Studies Quarterly*. XIII:427-458.
- Cox, Gary W. and Timothy N. Tutt
1984 "Universalism and Allocative Decision Making in the Los Angeles County Board of Supervisors," *Journal of Politics*. 46:546-555.
- 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.
- Dahl, Robert A.
- 1961 *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Davidson, Roger (ed.)
- 1992 *The Postreform Congress*. New York: St. Martin's Press.
- Decard, Barbara
- 1972 "State Party Delegations in the U.S. House of Representatives: A Comparative Study of Group Cohesion," *Journal of Politics*. 34:199-222.
- Easton, David
- 1965 *A Framework for Political Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall Company.
- Edelman, Murray
- 1964 *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois.
- Ferejohn, John A.
- 1974 *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. C.A.: Stanford University Press.
- Fiorina, Morris P.
- 1977 *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.
- Gilligan, Thomas and Keith Krehbeil
- 1989 "Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee," *American Journal of Political Science*. 33:459-490
- Hamman, John A.
- 1993 "Universalism, Program Development, and the Distribution of Federal Assistance," *Legislative Studies Quarterly*. XVIII:553-568.
- 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.
- Jones, Charles O.
- 1975 *Clean Air: The Policies and Politics of Pollution Control*. Pittsburg, PA: University of Pittsburg Press.
- Kieweit, Roderick D. and Matthew D. McCubbins
- 1991 *The Logic of Delegation*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kingdon, John W.
- 1995 *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers..
- Krasner, Stephen D.
- 1984 "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*. XVI:223-246.

Krehbiel, Keith

1990 "Are Congressional Committee Composed of Preference Outlier?" *American Political Science Review*. 84:149-163.

1991 *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Lasswell, Harold D.

1950 *Politics: Who Gets What, When, and How?* New York: McGraw-Hill Book Company.

Lindblom, Charles E.

1959 "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*. 19:79-88.

Lowi, Theodore J.

1965 "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory," *World Politics*. 16:677-715.

1979 *The End of Liberalism*. New York: W.W. Norton.

Luor, Ching-Jyuhn

1995 "The United States Distributive Politics in the 1980s," Ph.D. Dissertation, University of Illinois at Chicago (Unpublished).

McFarland, Andrew S.

1976 *Public Interest Lobbies: Decision Making on Energy*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.

1983 "Public Interest Lobbies Versus Minority Faction," in Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, (eds.), *Interest Group Politics*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.

1987 "Interest Groups and Theories of Power in America," *British Journal of Political Science*. 17:129-147.

1992 "Interest Groups and Policymaking Process: Sources of Countervailing Power in America," in Mark P. Petracca (ed.), *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*. CO: Westview Press.

Matthew, Donald R. and James A. Stimson

1970 "Decision Making by U.S. Representatives: A Preliminary Model," in Sidney S. Ulmer (ed.), *Political Decision Making*. Cincinnati: Van Nostrand Reinhold.

McConnell, Grant

1966 *Private Power and American Democracy*. New York: Knopf.

Miller, Gary J. and Joe A. Oppenheimer

1982 "Universalism in Experimental Committee," *American Political Science Review*. 76:561-574.

Mitchell, Robert Cameron

1984 "Public Opinion and Environmental Politics in the 1970s and the 1980s," in Vig J. Norman and Michael E. Kraft, (eds.), *Environmental Policy in the 1980s: Regans New Agenda*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.

Nadel, Mark V.

1971 *The Politics of Consumer Protection*. IN: Bobbs-Merrill.

- Niou, Emerson and Peter Ordeshook
 1985 "Universalism in Congress," *American Journal of Political Science*. 29:246-258.
- Niskanen, William A.
 1971 *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- Nordlinger, Eric A.
 1981 *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Olson, Mancur, Jr.
 1965 *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Ornstein, Norman J. and Shirley Elder
 1978 *Interest Groups, Lobbying, and Policymaking*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Owens, John R. and Larry L. Wade
 1984 "Federal Spending in Congressional Districts," *Western Political Quarterly*. 37: 404-432.
- Peterson, Paul E., B. Rabe, and Kenneth Wong
 1986 *When Federalism Works*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Plott, Charles R.
 1968 "Some Organizational Influences on Urban Renewal Decisions," *American Economic Review*. 58:306-321.
- Ray, Bruce A.
 1980a "Congressional Promotion of District Interests: Does Power on the Hill Really make a Difference?" in Barry S. Rundquist (ed.), *Political Benefits*. MA: Lexington Books.
 1980b "Federal Spending and the Selection of Committee Assignments in the U.S. House of Representatives," *American Journal of Political Science*. 24:494-510.
 1982 "Causation in the Relationship between Congressional Position and Federal Spending," *Polity*. XIV:676-690.
- Reid, Norman J.
 1980 "Politics, Program Administration, and the Distribution of Grants-in-Aids: A Theory and a Test," in Barry S. Rundquist (ed.), *Political Benefits*. MA: Lexington Books.
- Rhee, Jungho
 1994 "The Distributive Politics of Cold War Defense Spending," Ph.D. Dissertation, University of Illinois at Chicago (Unpublished).
- Rich, Michael J.
 1985 "Congress, Bureaucracy, and the Cities: Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants for Community and Economic Development," Ph.D. Dissertation, Northwestern University (Unpublished).
 1989 "Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants," *American Political Science Review*. 83:193-213.

- 1993 *Federal Policymaking and the Poor: National Goals, Local Choices, and Distributional Outcomes*. New Jersey: Princeton University Press.
- Riker, William
- 1962 *A Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Ritt, Leonard G.
- 1976 "Committee Position, Seniority, and the Distribution of Government Expenditures". *Public Policy*. 24:463-489.
- 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 John A. Ferejohn
- 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 David E. Griffith
- 1976 "An Interrupted Time Series Test of the Distributive Theory of Military Policy-Making," *Western Political Quarterly*. 29:620-626.
- Rundquist, Barry S.
- 1979 "On Testing a Military Industrial Complex Theory," *American Political Quarterly*. 6:29-53.
- 1980 "On the Theory of Political Benefits in American Public Programs". in Barry S. Rundquist(ed.), *Political Benefits*. MA: Lexington Books.
- Rundquist, Barry, Ching-Jyuhn Luor, and Jeong-Hwa Lee
- 1994 "Testing Distributive Theories Using Bickers' and Steins' Data Book," Paper presented at the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, New York City, New York.
- 1995 "States and Districts as Units of Analysis in Distributive Studies," Paper presented at the *Midwest Political Science Association Annual Meeting*, Chicago, Illinois.
- Shepsle, Kenneth
- 1975 "Congressional Committee Assignments: An Optimization Model with Institutional Constraints," *Public Choice*. 21:55-78.
- 1978 *The Giant Jigsaw Puzzle*. Chicago: The University of Chicago.
- Shepsle, Kenneth and Barry Weingast
- 1981 "Political Preferences for the Pork Barrel," *American Journal of Political Science*. 25:96-111.
- 1994 "Positive Theories of Congressional Institutions," *Legislative Studies Quarterly*. XIX:149-179.
- Stein, Robert M. and Kenneth N. Bickers
- 1992 "Congressional Elections and the Pork Barrel: The Interest Group Connection," Paper prepared for presentation at the 88th *Annual Meetings of the American Political Science Association*, September 3-6, 1992, Chicago, Illinois.

- 1995 *Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems and American Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stigler, George J.
- 1975 *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Strom, Gerald S.
- 1973 "Congressional Policy-Making and the Federal Waste Treatment Construction Grant Program". Ph.D. Dissertation, University of Illinois (Unpublished).
- 1975 "Congressional Policy Making: A Test of a Theory," *Journal of Politics*. 37: 711-735.
- Truman, David B.
- 1951 *The Governmental Process*. New York: Knopf Press.
- Vogel, David
- 1989 *Fluctuating Fortunes: The Political Power of Business in America*. New York: Basic Books.
- Walker, Jack L. Jr.
- 1991 *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*. MI: University of Michigan Press.
- Weingast, Barry R.
- 1979 "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms," *American Journal of Political Science*. 23:245-262.
- Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle and Christopher Johnsen
- 1981 "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics," *Journal of Political Economy* 89:642-664.
- Weingast, Barry and William Marshall
- 1988 "The Industrial Organization of Congress: or, Why Legislatures, like Firms, are not Organized as Markets," *Journal of Political Economy*. 96:132-163.
- Wenner, Lettie McSpadden
- 1982 *The Environmental Decade in Court*. Bloomington: Indiana University Press.
- Wildavsky, Aaron
- 1984 *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Wilson, Rick
- 1986 "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.

The Development of Distributive Policy Studies and Its Application

Ching-Jyuhn Luor

Associate Professor, Department of Public Administration,
Tamkang University

ABSTRACT

This paper aims at discussing the development of distributive theory in political science. To begin with, I review prior empirical studies and formal models of distributive theory. In addition, several controversial issues in distributive studies are discussed. These issues include the uses of the unit of analysis, the integration of empirical studies and formal models, and the reconsideration of research design. Finally, the implications of distributive theory are explored in a general sense and its applications in Taiwan are also tentatively suggested.

Key Words: Distributive Policy, Distributive Politics, Congress, Policy Benefit, Grants