

猜猜看誰把醃肉帶回家了： 補助款利益在縣市分配的分析*

羅清俊

淡江大學公共行政學系副教授

本研究以分配理論分析 77 至 84 會計年度台灣省政府補助款在縣市的分配情形，藉以觀察民意機構、行政機構與政策利益分配之間的關係，並同時檢證分配理論所提出的假設。我們利用匯集橫斷面與時間序列分析模型依序分析第 8 屆省議會、第 9 屆省議會與 77 至 84 會計年度（第 8 屆與第 9 屆的匯集）期間的省府補助款分配。

研究結果充分支持分配理論當中的議員平均資深假設以及選戰競爭假設。而縣市長黨籍假設與多數黨議員比例的假設隨著分析期間不同而出現不同的支持程度。不過本文的研究結果並不支持委員會席次假設以及委員會資深的假設。另外，除了政黨在縣市執政權更易的假設與補助款撥發機關首長的更易之外，其他有關於結構改變的假設也沒有獲得充分的支持，甚至於我們預期國民黨籍省議員比例增加的縣市可獲得更多補助款的假設得到相反的分析結果。歸納這些研究發現，我們認為省府補助款分配的結果與「議員資深程度」以及「政黨屬性」相關因素（縣市長黨籍、多數黨議員比例、多數黨議員比例的變動以及政黨在縣市執政權更易）的關係最為密切。未來台灣地區分配政策的研究應該著重於補助款分配過程中政黨結構運作相關因素以及民意代表資深意涵的探索與驗證。

關鍵詞：分配政策、分配理論、美國國會、補助款、台灣省政府、台灣省議會

* 本文承蒙行政院國科會專題研究計畫（NSC87-2414-H-032-004）補助，作者同時感謝兩位匿名審查人的指正以及寶貴的改進意見，在此一併致謝。

收稿日期：88 年 9 月 14 日；接受刊登日期：89 年 1 月 18 日

一、前言

當我們居住的社區附近有重要的公共工程破土開工或是落成啓用剪綵時，我們總是會看到許多地方上的民意代表，個個西裝筆挺面帶微笑地告訴他們的選民，這個公共工程對地方有甚麼重要貢獻，他們在議事堂爭取這筆補助預算時的功勞有多大，偶爾也會提到感謝行政機關的協助配合等等的言詞。當民意代表選舉時，我們也常聽到助選員談到「某某候選人爲了地方上的發展付出了多少的心血爭取了多少各種補助經費預算，所以我們應該投某某人的票」的說詞。這些事例告訴我們，其實民意代表很在意民眾是否感激在他任期內對於地方鄉梓的實質貢獻。雖然這些貢獻不見得是他們能否當選的唯一因素，但是至少民意代表們從來不敢忽略，這種情形尤其在都市化程度相對較低的區域更是明顯。

這種現象絕對不是台灣的專利，而是在任何民主政體因爲政治結構制度的設計所造成的結果之一。即使在美國，各級的民意代表也會在任期之內施展渾身解數爲其選區爭取經濟利益的補助款，美國的俚語稱之爲「把醃肉帶回家鄉」(bring home the bacon)。這些民意代表的目的相當簡單明顯，就是爲了選票與連任。1960年代起美國許多政治學者與政治經濟學者紛紛對於這種政治現象感到好奇而展開一連串的相關研究，政治學界稱之爲「分配研究」(distributive studies)或稱之爲「分配政策研究」。「分配政策研究」探索到底是甚麼樣的原因造成上述各種現象？是否每個民意代表都可以隨心所欲地爲選區爭取到他們想要得到的補助預算？各個選區所分配到的資源是否公平？議事機構內對於補助預算的決策型態如何？有沒有議事機構內的政治影響力主導政策利益分配的現象？行政機關在補助預算的分配上究竟扮演甚麼樣的角色？行政機關與民意機關之間對於補助款分配的互動方式如何？補助預算在地方上的分配是否達成補助制度所揭示「平衡財政差距」的目標？

本文以這些「分配政策研究」的研究問題做爲基礎，利用台灣省政府在77-84會計年度期間撥發給21縣市的補助款資料，以實證研究的途徑探索台灣省政府的補助預算在21縣市分配的型態。首先，本文扼要地回顧從1960年

代迄今，「分配政策研究」的理論基礎以及在實證研究上的發展。其次論述「分配政策研究」在台灣應用的可行性並列出本研究所要檢定的假設。第三，敘述本文所採用的研究設計與統計方法。第四，以實證的途徑分析台灣省政府補助款分配的型態。最後，列出本研究主要發現以及討論相關的議題。

二、分配政策研究的發展與意涵

「把醃肉帶回家」(bring home the bacon)與「豬肉桶政治」(pork barrel politics)的政治俚語反映了美國典型的政治現象。1960年代，Theodore Lowi以政治學的系統表達方式將這種現象詮釋為分配政策(distributive policies)的政策制訂過程。分配政策制訂過程的研究所關心的就是政府如何將不同的政策利益分配給不同的行政轄區，從另外一個角度來看，就是政治學領域裡最常被探討的基本問題之一：「誰從政府政策中獲得利益(who benefits from government)」？(Lasswell, 1950; Easton, 1965)。Lowi認為，行政機關在制訂分配政策的過程中受到民意機構相當大的影響，進而使得政策利益的分配結果受到民意代表的左右，常見的現象就是少數擁有權力與較高政治地位的民意代表所屬的選區獲取較多的政策利益。換言之，民意機構制度本身以及立法過程似乎對於「誰由政府政策中獲利？」具有相當程度的影響力。從一九六零年代開始，許多政治學者依循Lowi的思考脈絡觀察分配政策的政策結果，企圖驗證並解釋是否(或為何)某些選區獲得的政策利益總是比其他的選區來得多。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可以反映在選區所得利益的多寡上(Lowi, 1965, 1979)。

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，這就是「把醃肉帶回家」(bring home the bacon) 的現象。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。

Barry Rundquist 與 John Ferejohn (1975) 承襲 Lowi 的想法，認為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為主要目標，並以提供其選民經濟利益為實現目標的工具，他們乃以此為前提 (assumption)，提出三個主要的分配假設 (distributive hypotheses)。第一個假設稱之為甄補假設 (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。第二個假設稱之為過度代表假設 (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。第三個假設稱之為利益假設 (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。

既然以上這些假設是建立在民意機構當中擁有權力的議員能夠控制大部分補助款資源的立論基礎之上，因此後來的政治或是政治經濟學者便擴充以常設委員會爲中心的假設範圍，認爲除了常設委員會在美國議會中扮演舉足輕重的角色之外，國會當中多數黨的議員、資深的議員或是擁有其他類似政治條件的議員同樣地擁有相當的權力可以影響聯邦政府補助款的分配結果。甚至於有些學者嘗試思索民意機構之外的制度性因素，而這些因素與民意機構的運作又有相當程度的關聯，例如總統、行政機構、利益團體、國會議員選舉或是選區的特性等等。因此，「分配政策的研究」就在研究者不斷地探索可能影響補助款分配的制度性因素之情況下，如雨後春筍般的展開。¹

「分配政策的研究」可分爲實證性與模型性的研究。² 而實證性的研究又

1 從 1960 年代起迄今，部分比較具有代表性的實證研究例如 Plott, 1968; Ritt, 1976; Rundquist, 1979, 1980; Rundquist & Griffith, 1976; Rundquist & Ferejohn, 1975; Ferejohn, 1974; Strom, 1973, 1975; Arnold, 1979, 1981a, 1981b; Reid, 1980; Anagnoson, 1980; Ray, 1980a, 1980b, 1982; Owen & Wade, 1984; Rich, 1985, 1989, 1993; Wilson, 1986; Roberts, 1990; Hird, 1990, 1991; Kiewiet & McCubbins, 1991; Hamman, 1993; Cox & McCubbins, 1993, 1994; Alvarez & Saving, 1994; Rhee, 1994; Rundquist et al., 1994, 1995; Luor, 1995; Stein and Bickers, 1992, 1995, 1999; Levitt and Snyder, 1995; Bickers and Stein, 1996; Rundquist et al., 1997; Seller, 1997; Alder and Lapinski, 1997; Carsey and Rundquist, 1999。以上大部分的實證研究之詳細內容請參閱羅清俊 (1998) 〈分配政策研究的發展與應用〉,《人文及社會科學集刊》10(4): 575-609。

2 分配政策的研究可分爲實證性研究與模型性研究，本文僅探討實證性研究，因此模型性研究的詳細敘述請參閱羅清俊 (1998) 〈分配政策研究的發展與應用〉,《人文及社會科學集刊》10(4): 575-609。

可區分為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席次、議員的資深程度、議員的黨派屬性、意識型態的傾向以及其他相關的國會制度性變數等等，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。30 多年來，實證性的分配政策研究已經發展到相當的程度，雖然研究的結果並未能發現一致性的結果。³ 但是我們也相信，不同的時間點或期間、不同時期的政治結構特質、不同的空間或是不同性質的補助款，都有可能存在著不同的政策利益分配型態以及造成不同分配型態的因素。⁴

雖然研究結果不一致，但是分配政策研究至少提供我們觀察權力運作的思考脈絡。更具體的說，分配政策研究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；從另一個角度來看，分配政策研究就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，分配政策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，分配政策研究嘗試建構另一種形式的權力理論，政策利益分配結果與型態的觀察只是找尋權力結構互動

3 分配研究的爭議以及未能有一致性的研究結果的主要原因，請參閱羅清俊 (1998) 〈分配政策研究的發展與應用〉，《人文及社會科學集刊》10(4): 575-609。

4 大致上來說，研究結果可以分為三種類別，分別為支持分配理論所提出的假設、不支持分配理論所提出的假設以及條件性地支持分配理論。

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（羅清俊，1998b）。

三、分配政策研究在台灣的應用與本文之假設

1、分配政策研究在台灣的應用

當然，分配政策研究的理論基礎是奠基在美國政治特質的基礎之上，以這樣的外來理論觀察台灣的分配政治是否具備充分的理由？其實，分配政策研究應用於台灣，事實上已經具備了在邏輯上與經驗上的可行性：

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能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（84-87 年）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。(羅清俊，1998a: 598-600)

2、本研究之假設

從以上的分析看來，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必須面臨的問題在於究竟可以提出那一些假設加以驗證「誰從政府政策中獲得政策利益？」。羅清俊認為：

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應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。

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。但是類似台北市市長陳水扁時期的情形，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。(羅清俊，1998a: 600-601)

基於以上的討論，本研究利用 77 會計年度至 84 會計年度台灣省政府補

助 21 縣市的款項資料來檢驗分配政策研究所提出之利益假設：

【假設一】縣市所屬省議員參加某個常設委員會的人數比例越高，則這些縣市獲得與該常設委員會審查範圍的補助預算也越多。

【假設二】縣市所屬省議員平均的資深程度越高，則這些縣市獲得的補助預算也越多。

【假設三】縣市選出的省議員如果屬於議會多數黨的人數比例越高，則這些縣市獲得的補助預算也越多。

【假設四】縣市所屬省議員在某個常設委員會的資深程度越高，則這些縣市獲得與該常設委員會審查範圍的補助預算也越多。

除了這些傳統的利益假設之外，本研究也提出另外兩個中介變項的應用性利益假設，分別是縣市長的黨籍以及議員選區選戰的競爭程度。補助款實際接收者是各縣市政府，因此縣市長對於這筆收入大都抱著樂觀其成的態度。就過去實證研究的結果來看，地方首長的黨籍常扮演著重要的角色，如果地方首長的黨籍與省議會多數黨相同的話，則縣市有較高的機會獲取高額的補助款 (Rich, 1993)。另外，Stein and Bickers (1992, 1995) 與 Alvarez and Saving (1994) 認為如果議員在他們選區選戰上遭受較激烈的競爭，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。因此兩個應用性的假設如下：

【假設五】省議員選戰越激烈的縣市，則這些縣市的省議員爭取獲得補助預算越多。

【假設六】縣市長黨籍如果與省議會多數黨一致，則這些縣市獲得補助預算越多。

本研究所跨越的時間為 77 會計年度至 84 會計年度（預算決定期間為 76-83 年），就政治結構改變的角度來看，這段期間歷經省議會兩次的改選（第 7 屆至第 8 屆，改選日為 74 年年底；第 8 屆至第 9 屆，改選日為 78 年年底），縣市長三次的改選（改選日為 74 年年底、78 年年底與 82 年年底）以及

歷經三任省政府主席（邱創煥先生、連戰先生與宋楚瑜先生）。這期間正是國內政治結構與政黨政治改弦更張之時，國民黨在省議會以及縣市長的席次上漸漸失去了以往的優勢。省議會改選之後同時造成縣市所屬省議員在資深程度以及在常設委員會席次的改變，新舊省政府行政首長在補助款的分配上勢必會有不同的作風。這些政治結構的改變是否造成政策利益分配型態的改變？我們藉由以下結構改變的利益假設的驗證來回答。

【假設七】省議會改選之後，國民黨籍省議員席次增加的縣市所獲得的補助款越多。

【假設八】省議會改選之後，縣市所屬省議員平均資深程度增加的縣市所獲得的補助款越多。

【假設九】省議會改選之後，省議員的委員會資深程度增加之縣市所獲得的相關補助款越多。

【假設十】省議會改選之後，省議員在某個常設委員會席次增加的縣市所獲得的相關補助款越多。

【假設十一】縣市長改選前後均由國民黨籍執政的縣市獲得補助預算較多。

【假設十二】縣市長改選後如果由原來的國民黨籍縣市長轉變成爲非國民黨籍的縣市長時，則這些縣市獲得補助預算較少。

【假設十三】縣市長改選前後均由非國民黨籍執政的縣市獲得補助預算較少。

當然，縣市長黨籍的改變情況也包括由原來非國民黨籍縣市長轉變成國民黨籍縣市長，但是由於在我們研究的期間中這種情況的案例較少，基於資料處理上的理由，我們不在本研究中驗證該項假設。

另外，本文所分析的期間歷經邱創煥先生、連戰先生與宋楚瑜先生。由於不同的省主席有不同的施政重點與方針，因此我們預期以下假設：

【假設十四】歷任省主席因爲施政重點與方針的不同，因此補助款在縣市分配的結果會有差異。

四、研究設計

1、分析單位 (unit of analysis)

本研究的分析單位為台灣省 21 縣市。在實證性的分配政策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。所以分配政策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政策研究的因果關係上最為明確。然而有些學者卻認為，以州做為分配政策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，這些學者認為分配政策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政策研究的分析單位，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，然而並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。由於台灣省議會產生省議員的選舉制度並非是單一選區制，因此本研究仿照分配政策研究當中以州為分析單位。換言之，本文以台灣省 21 縣市為分析單位。⁵

5 平地與山地原住民所選出的省議員並非由特定的縣市所選出，因此在分析各縣市所屬省議員的特質時被排除在外。

2、資料來源

77 會計年度至 84 會計年度台灣省政府補助 21 縣市的款項資料來源為台灣省政府財政廳，依性質不同區分為三類，分別是「省府各廳處補助」，「省府補助縣市」以及「省統籌分配款」⁶ 三種。

精省之前，省統籌分配稅的財源是以省市預算基金形式出現，並均已指定用途，因此理論上省政府並未有自由運用的空間。⁷ 省統籌分配稅款主要用途在於補助縣市經常人事費、基本建設、緊急支出經費等等項目。首先，補助縣市經常人事費是最大宗的支出，以 82 至 86 年度平均而言，占省統籌分配稅支出總額的 46%。其次，基本建設經費在 82 至 86 年度之間平均占統籌分配稅支出總額的 18%，主要補助縣市鄉鎮縣轄市基本建設經費，縣市鄉鎮縣轄市對於這筆補助不得移作他用。最後，緊急支出經費在 82 至 86 年度之間平均占統籌分配稅支出總額的 17%至 18%左右（林錫俊，1998: 255），這個部分就是所謂的特別統籌款（相對於前幾項的普通統籌款），或是一般人俗稱的省主席或是省長私房錢。因為它既不編列於縣市單位預算書中，也未編列於省政府預算書當中，不過仍須符合一般動支規定。本文所分析的統籌分配款並不包含特別統籌部分。

除了省統籌分配款之外，省政府仍然透過省總預算其他科目項下「補助縣市」科目及「各廳處會局單位預算」進行財政調整藉以平衡地方發展。其中或有全額補助，亦有訂定配合款比例，促使縣市政府具有參與感與責任感。在「補助縣市」科目而言，以 87 年度為例內容包括(1)補助各縣市鄉鎮市有關調整待遇退休撫卹補助、田賦與屠宰稅停徵補助、承辦區運及區中運、役政經費、生活環境改善計畫等。(2)早期退休公教人員生活困難補助金(3)縣市一

6 「各廳處補助」的預算編列於省府各廳處的單位預算當中；「省府補助縣市」的預算編列於省總預算其他科目項下「補助縣市」科目，「省統籌分配款」由省訂定各縣所得分配比例一次分配各縣市，並由縣市政府以「省統籌分配稅款」項目編列於年度預算之「課稅收入」科目項下。

7 省統籌分配款的約 82%分配於縣市，其餘 18%為緊急支出。本研究分析省統籌分配款屬於前者。

般警政支出(4)縣市各警察單位接辦安全檢查業務(5)均衡城鄉發展計畫。在「各廳處會局單位預算」(簡稱廳處補助)部分,在業務計畫中,均有對縣市或鄉鎮縣轄市逕予補助,例如國教經費的補助係由教育廳予以核補(林錫俊,1998:259),廳處對於補助款的撥發擁有相當程度的裁量權。

縣市客觀的政策需求指標資料來源為台灣省統計年報及各縣市統計年報。而有關於省議會制度性因素的資料來源為台灣省議會公報與其他相關文件。

3、統計分析

統計分析主要分為兩個部分,首先我們將從 77 會計年度至 84 會計年度的省補助款中利用敘述統計描述性地分析補助款在各縣市的分配情形,同時也分析在這段時間內各縣市在分配上長期變動的情形。其次,我們利用匯集橫斷面與時間序列分析模型(pooled cross sectional time series model)分析台灣省政府補助款分配的決定因素藉以檢驗我們所提出的假設。

4、利益假設(假設一至假設六)的檢驗模型界定

我們利用匯集橫斷面與時間序列分析模型加以驗證假設。分析模型當中的依變數為台灣省 21 個縣市每人每年在 77 會計年度至 84 會計年度當中所獲得省府撥發的各項補助款項⁸(單位為元)。因為我們所分析的台灣省政府補助款分為三類,分別是「省府各廳處補助」,「省府補助縣市」、「省統籌分配款」以及該三項加總的總和(稱之為「省府補助款總額」)。因此在實際的統計分析上的模型會有 4 個,其依變數分別為「省府各廳處補助」、「省府補助縣市」、「省統籌分配款」以及三項加總的「省府補助款總額」模型。

自變數的部份分為政治變數與需求變數。所謂的政治變數是指各縣市所選出的省議員在 77 會計年度至 84 會計年度期間在省議會當中制度性的特質。⁹至於本研究所選擇分析的常設委員會為財政委員委員會。選擇財政委

8 我們以民國 80 年做為幣值基準(1991 constant dollar)。

9 第八屆省議會從民國 75 年至 78 年共四年,第九屆省議會從民國 79 年至 83 年(因省市長開放民選,第九屆省議員任期五年)。

員會是因為財政委員會監督省府財政狀況以及縣市政府財政均衡發展，因此我們認為財政委員會適合做為省府補助款整體分配的制度性民意決策機構。以下為政治變數的名稱與操作化的細部內容：

(1)、省議員平均資深程度：指的是各縣市所選出的省議員平均擔任省議員的屆數。首先分別統計各縣市所選出省議員曾經擔任省議員之屆數（不限定於是否連任），然後加總再除以各縣市省議員的法定人數。

(2)、縣市國民黨籍省議員的比例：各縣市所選出國民黨籍省議員人數除以該縣市省議員的總席次。

(3)、委員會席次比例：各縣市所屬省議員在省議會單數會期當中參與財政委員會委員的人數除以該會期財政委員會的總人數。¹⁰

(4)、委員會資深程度：各縣市所屬省議員擔任財政委員會委員的次數除以該縣市省議員的總席次。首先列出單數會期各縣市所屬省議員參與該委員會的名單，然後追溯過去這些委員曾經擔任該委員會委員的次數¹¹（過去參與的次數不限於單數會期，也不限於連任），加總之後再除以各縣市的省議員總席次。

(5)、縣市長黨籍：利用虛擬變數處理（dummy variable），國民黨籍執政的縣市登錄為“1”，非國民黨籍執政的縣市登錄為“0”。

(6)、選戰競爭程度：各縣市所有省議員參選人得票率之標準差。首先計算各縣市每一位省議員參選人得票數，然後除以該縣市法定的投票人數得出每位參選人之得票率。最後再計算各參選人得票率之標準差。標準差越小代表選戰越激烈，反之亦然。

自變數當中另外一個重要部分是需求變數（need variables）。事實上在補助預算的分配上，各縣市的實際需求亦扮演著相當重要的角色。需求變數放入統計模型當中主要是擔任控制變數（control variables）的角色。更具體的說，當我們控制需求變數之後才能確認究竟某些縣市得到較多的補助款是

10 省議會每年兩個會期，預算審查均為單數會期。選擇單數會期是因為預算案之審查都在單數會期，故而我們期待單數會期委員會的委員影響利益分配的程度應該較大。

11 我們追溯至第四屆省議會。

因為他們真正需要？還是政治因素的運作？本研究的模型採用 3 個需求變數，分別為各縣市自有財源比例、各縣市每年公告土地現值調整幅度以及各縣市人口密度。補助款制度基本上是希望透過上級政府在財政上的介入而縮減各縣市在貧富之間的差距，因此我們認為前兩個需求變數可以判斷省府補助款分配結果的判準，而人口密度幾乎是各種補助款分配的標準。¹²

在統計模型的建構上，本研究亦考慮以上這些自變數對於補助款分配影響的時差 (time lag) 問題。換言之，決定 t 時間點的補助款事實上是由 t-1 時間點上的政治性變數與需求變數所決定。更具體的說，84 會計年度 (83 年 7 月至 84 年 6 月) 的補助款事實上應該是由第 9 屆省議會第 9 次定期大會 (民國 83 年 4 月至 83 年 8 月) 的相關政治變數與需求變數所影響，依此類推。

我們利用匯集橫斷面與時間序列分析模型 (pooled cross sectional time series 或稱之為 panel model) 逐一分析「省府各廳處補助」、「省府補助縣市」、「省統籌分配款」以及三項加總的「省府補助款總額」模型。利用匯集橫斷面與時間序列分析模型的理由在於我們所處理的是長期性而且是地區分殊性明顯的資料。傳統的橫斷面分析 (cross sectional methods) 無法解釋時間變動的動態性，而時間序列模型 (time series model) 又無法比較個別觀察值 (在本研究中就是縣市) 之間的差異。而匯集橫斷面與時間序列分析模型卻能解決這些問題 (Stimson, 1985)。並且因為將各時間點的觀察值匯集起來可以增加自由度 (degree of freedom) 而進一步提高效率 (efficient) 的估計 (Hsiao, 1986)。不過，因為匯集橫斷面與時間序列分析模型同時包含了橫斷面與時間序列的觀察，所以很容易發生自我相關 (autocorrelation) 以及變異數不齊一性 (heterogeneity) 的問題。在自我相關部分，Durbin-Watson 統計值顯示本研究資料存在第一順位自我相關 (first-order autocorrelation)，故而本研究的匯集橫斷面與時間序列分析模型均採取 AR(1) 分析。在變異數不齊一性部分，我們利用 Lagrange Multiplier 與 Hausman

12 由於本研究的補助款資料是聚合的資料 (aggregate data)，而非單一方案 (program by program) 的資料。因此在選取需求變數時只能選擇近似的需求變數 (proxy)。

Test 判斷在 OLS (Ordinary Least Square), LSDV (Least Square with Dummy Variable) 與 GLS (Generalized Least Square) 三者之中選擇合適的估計模型¹³ (Greene, 1991)。

我們將分析的期間分為兩個部分。第一，分析個別屆數的省議會。也就是將第 8 屆省議會所決定的補助預算 (民國 77、78、79 會計年度) 與第 9 屆省議會所決定的補助預算 (民國 80、81、82、83、84 會計年度) 加以分開，然後分別以匯集橫斷面與時間序列分析模型分析，並且比較兩屆省議會期間省府補助款分配結果的差異。¹⁴ 第二，將 8 年資料匯集起來利用匯集橫斷面與時間序列分析模型加以分析，藉以探究 77 會計年度至 84 會計年度期間台灣省政府補助款分配的整體型態。

5、結構改變的利益假設(假設七至與假設十四)檢驗模型界定

本研究所跨越的時間為 77 會計年度至 84 會計年度 (預算決定期間為 76-83 年)，就政治結構改變的角度來看，這段期間歷經省議會兩次的改選 (第 7 屆至第 8 屆，改選日為 74 年年底；第 8 屆至第 9 屆，改選日為 78 年年底)，縣市長三次的改選 (改選日為 74 年年底、78 年年底與 82 年年底) 以及歷經三任省政府主席 (邱創煥先生、連戰先生與宋楚瑜先生)。因此我們在結構改變假設的檢驗模型特別關注政治結構變化對於補助款分配的影響。

同樣的，我們建構上列 4 個匯集橫斷面與時間序列分析模型。依變數為 t 時間點縣市每人每年分別在省府「補助款總額」、「廳處補助」、「補助縣市」以及「省統籌分配款」所得到的金額 (單位為元)。每一個模型的自變數仍然區分為 $t-1$ 時間點上的需求變數與政治變數兩組。需求變數與利益假設的檢驗模型相同，政治變數一共有 8 個但稍有不同，以下為政治變數的操作化內

13 當 Lagrange Multiplier 數值大到通過顯著水準考驗時，選用 LSDV 與 GLS 要優過於 OLS。而當 Hausman Test 通過顯著水準考驗時則選擇 LSDV 模型要優過於 GLS。

14 不過在實際的模型分析過程中，由於個別屆數的期間較短，因此發生了各年之間某些自變數變動差異較小而出現 collinearity 的現象。在不得已的情況之下，我們以 OLS 的方法分別估計 8、9 兩屆省議會中的 4 個模型，但是為了排除自我相關 (autocorrelation) 以及變異數不齊一性 (heterogeneity) 的問題，我們利用 White's Robust V.C. 排除變異數不齊一性的問題，利用 Cochrane Orcutt 排除自我相關之後重新估計模型。

容：

(1)、省議員平均資深程度的變化：跨越不同屆數的省議會時，各縣市所屬省議員平均資深程度的變化。我們以當年的縣市所屬省議員資深程度減掉上一年的平均資深程度做為當年平均資深程度的變化值。

(2)、縣市國民黨籍省議員比例的變化：跨越不同屆數的省議會時，各縣市國民黨籍省議員比例的變化。我們以當年的縣市國民黨籍省議員比例減掉上一年的縣市國民黨籍省議員比例，做為當年縣市國民黨籍省議員比例的變化值。

(3)、委員會席次比例的變化：跨越不同屆數的省議會時，各縣市所屬省議員在財政委員會席次比例的變化。我們以當年的縣市所屬省議員在財政委員會席次比例減掉上一年的財政委員會席次比例，做為當年委員會席次比例的變化值。

(4)、委員會資深程度的變化：跨越不同屆數的省議會時，各縣市所屬省議員在財政委員會資深程度的變化。我們以當年的縣市所屬省議員委員會資深程度減掉上一年的委員會資深程度做為當年委員會資深程度的變化值。

(5)、國民黨穩定執政的縣市：縣市長改選前後均由國民黨籍執政的縣市登錄為“1”，其他登錄為“0”。

(6)、國民黨失去執政權的縣市：縣市長改選後如果由原來的國民黨籍縣市長轉變成非國民黨籍的縣市長時，這些縣市登錄為“1”，其他登錄為“0”。

(7)、非國民黨穩定執政的縣市：縣市長改選前後均由非國民黨籍執政的縣市登錄為“1”，其他登錄為“0”。

(8)、省主席的人事更易：宋楚瑜先生擔任省主席時期登錄為“1”，其他時期登錄為“0”。

我們仍然利用匯集橫斷面與時間序列分析模型 (pooled cross sectional time series 或稱之為 panel model) 逐一分析 4 個不同的模型。分析的期間也與利益假設的檢驗模型相同。

五、分析

台灣省議會政治結構方面，國民黨在這兩屆省議會中雖然佔了多數但是比例下降，第 8 屆國民黨籍省議員佔 75.34%，第 9 屆國民黨佔 71.23%。如果觀察縣市國民黨籍省議員的比例變化，第 8 屆省議會選舉時國民黨籍省議員比例下降的縣市有 5 個，第 9 屆省議會選舉時國民黨籍省議員比例滑落的縣市却有 8 個。縣市所屬省議員平均擔任的屆數在第 8 屆為 2.04 屆，第 9 屆為 2.08 屆。委員會資深程度方面，只有極少數的省議員會專注於某個常設委員會，大部分的省議員在一屆議會 8 個會期中經常像逛迪斯奈樂園一般每個都想嘗試，也因此委員會的資深程度也就無法經營。同樣的，因為少有省議員會專注於某個常設委員會，因此我們也無法系統性且明顯的看出不同縣市特質與委員會席次之間的關係（羅清俊，1998b）。以下在台灣省政府補助款的描述性分析之後，我們進一步具體分析這些民意機構制度性的因素對於補助款分配的影響。

1、台灣省政府補助款描述性分析

(1)補助款比例分析：

台灣省政府補助款分為三大類，分別為「廳處補助」，「補助縣市」以及「省統籌分配款」，表 1 顯示，在這 8 年當中三大類補助款平均分配的比例以「統籌分配款」較低，佔 28.26%，「補助縣市」以及「廳處補助」各佔省府補助款總額的 36% 左右。年度之間的變動不大，除了在 77-79 年度之間三大類補助款變動較大外其他則持平。

表 1 省府三大類補助款佔補助總金額的年度比例變化

年度	77	78	79	80	81	82	83	84
省統籌分配款	24%	19%	35%	27%	29%	31%	30%	34%
補助縣市	32%	60%	19%	33%	37%	40%	32%	30%
廳處補助	44%	21%	46%	40%	34%	29%	38%	36%

(2)補助款分配差距分析

我們進一步將省府三大類補助款按各縣市平均每人每年所獲得的款項多寡分為四組 (quartiles)，並計算最高組縣市與最低組縣市所獲得補助款平均值的比例 (ratio)，藉以判斷各種補助款分配差距的多寡。比例越高代表差距越大，反之亦然。表 2 顯示「省府補助款總額」中最高組群與最低組群比例介於 4 至 5 倍之間。但是當拆解成三大類之後，我們發現「省統籌分配款」分配的差距最大，8 年平均約為 9.44。其次為「補助縣市」約為 4.07 倍，差距最小為「廳處補助」約為 3.46。

表 2 各類補助款分配最高組群與最低組群比例的年度分析表

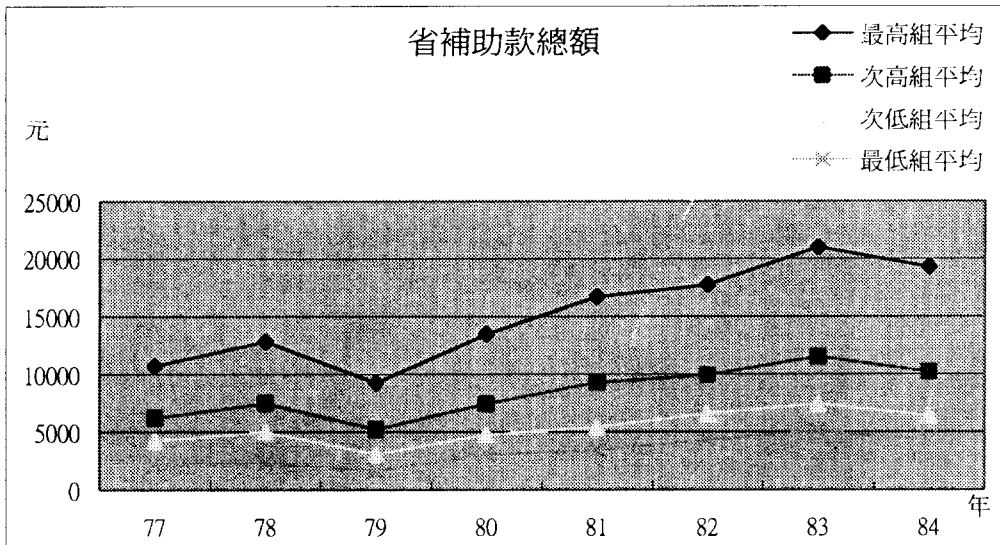
年度	77	78	79	80	81	82	83	84
省府補助總額	4.9	5.7	5.6	4.4	4.8	4.1	4.1	4.5
補助縣市	4.2	6.5	9.0	4.4	5.0	3.7	3.8	3.8
省統籌分配款	65.6	13.0	11.5	11.3	8.0	7.5	7.7	8.5
廳處補助	4.1	4.1	3.8	3.5	4.3	3.5	3.5	3.9

格內數值代表最高組與最低組平均值的比例

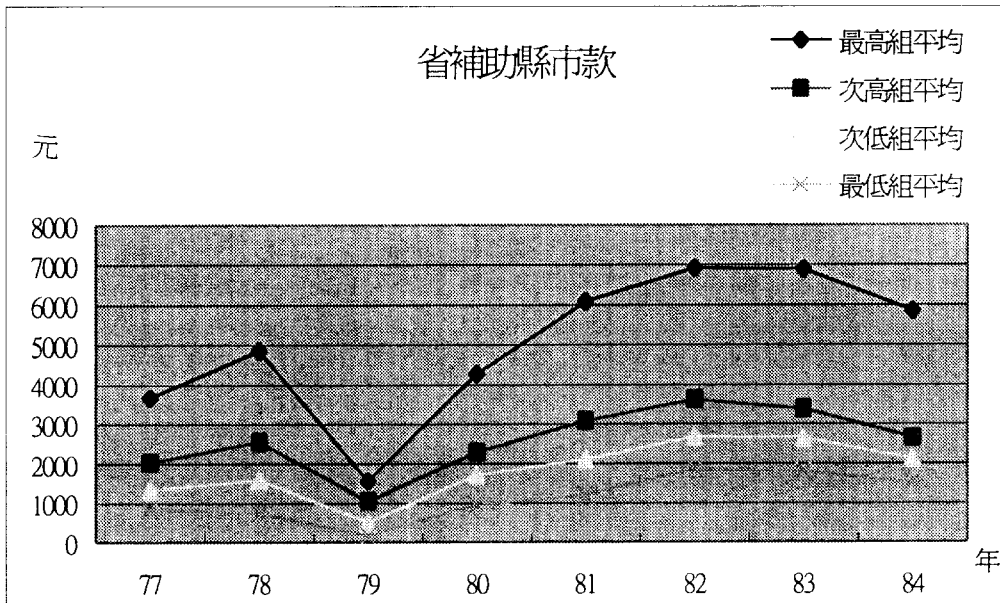
從逐年的變動來看，圖 1 至圖 4 顯示「省府補助款總額」、「省統籌分配款」、「補助縣市」與「廳處補助」。從 79 會計年度之後，最高組與次高組的縣市所獲得補助款的差距越來越大，而次高組、次低組與最低組的差距似乎維持不變。

2、台灣省政府補助款分配的匯集橫斷面與時間序列分析模型

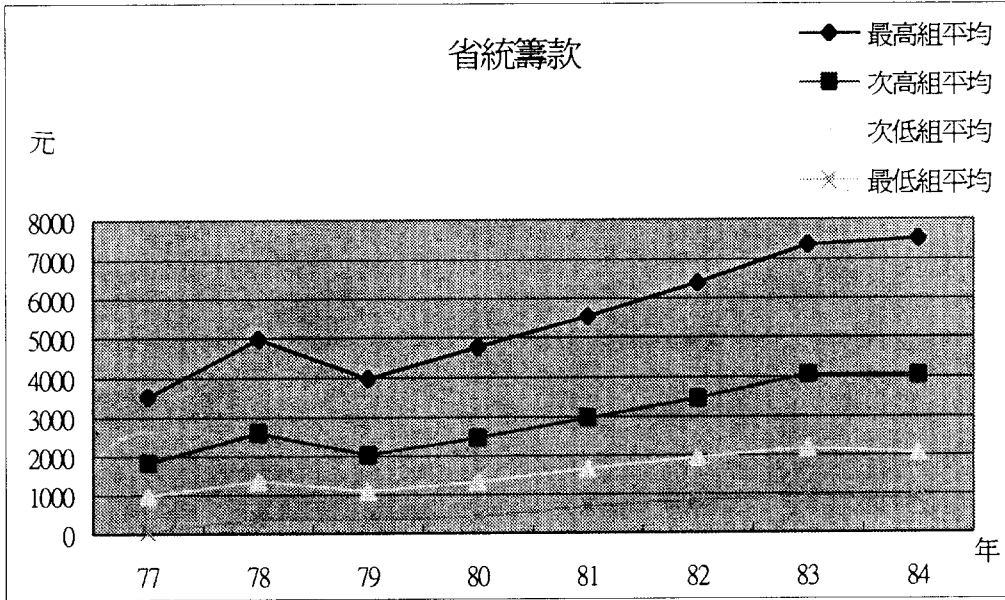
從上述台灣省政府補助款描述性分析當中，我們發現 77-84 會計年度省府的補助款分配的確在縣市之間有所差距，並且依照補助款種類的不同也有所差異。究竟台灣省政府補助款在這段期間內的分配受到甚麼因素的影響？是客觀的需求？還是存有政治的因素？我們利用匯集橫斷面與時間序列分析模型加以分析。首先我們先將 77-84 會計年度拆成兩個階段加以分析，分別



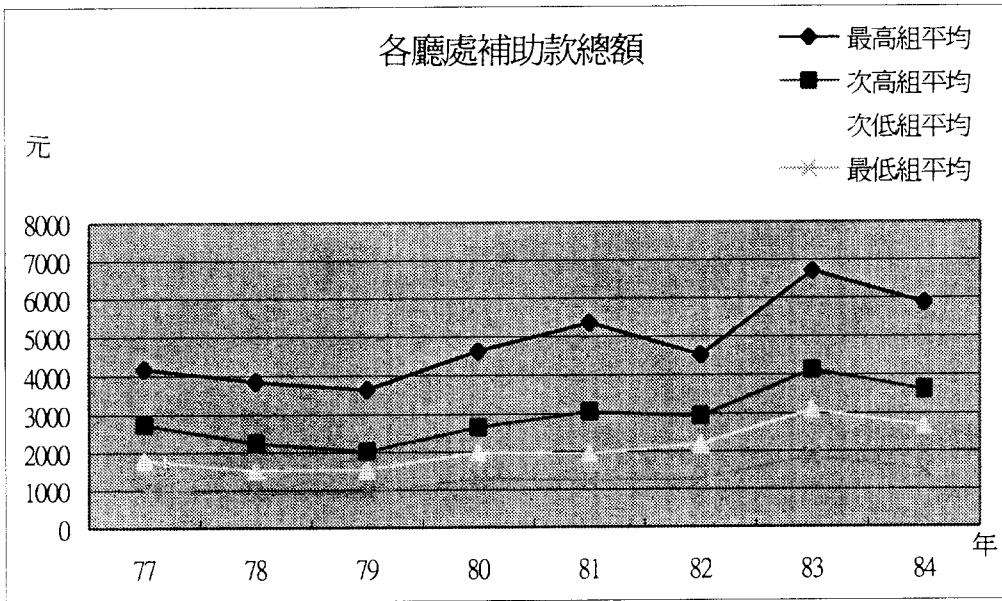
圖一 獲得「省補助款總額」之高低四組縣市逐年比較



圖二 獲得「補助縣市」金額之高低四組縣市逐年比較



圖三 獲得「統籌分配款」金額之高低四組縣市逐年比較



圖四 獲得「廳處補助」金額之高低四組縣市逐年比較

是第 8 屆省議會與第 9 屆省議會。採取這個分析策略的理由在於分別觀察兩個不同的時間的單一政治結構中的補助款分配特質。其次我們再將這兩屆的資料加以匯集做綜合的分析，以看出這段時間內的整體趨勢。

(1)第 8 屆省議會期間台灣省政府補助款的分配

A. 利益假設的檢驗

表 3 顯示第 8 屆省議會期間影響台灣省政府 3 種補助款及其總額分配的因素。就「省府補助款總額」來說，我們發現當縣市國民黨籍省議員的比例越高時，其所獲得的分配款越多；當縣市所屬省議員的平均資深程度越高時，其獲得補助款總額的數量就越多；當縣市的省議員選戰越激烈，其獲得

表 3 第 8 屆省議會期間不同種類補助款模型分析

變數名稱	補助縣市	統籌分配款	廳處補助	省補助款總額
常數	4618.3*** (1126)	1616.5*** (958)	2733.1*** (802.2)	8032.2*** (2249)
縣市長黨籍	185.61 (405.8)	-100.18 (306.4)	-206.13 (270)	35.55 (746.6)
縣市所屬省議員平均資深	65.15 (250)	423.93*** (210)	176.63 (178.6)	841.7** (499.7)
縣市所屬國民黨籍省議員比例	797.61* (610)	919.19** (526.7)	648.8* (459)	1577.5* (1216)
財政委員會席次比例	-2045.2 (2556)	-6506*** (2063)	-4469.3*** (1786)	-13924*** (4975)
財政委員會資深程度	-153.0* (96.13)	32.02 (61.45)	6.69 (58.89)	-15.16 (159.3)
選區選戰競爭程度	-2105*** (725)	-4684*** (667.3)	-2251.9*** (531.6)	-9580.5*** (1508)
自有財源比例	-6635.2*** (1739)	-804.6 (1238)	-1356.5 (1131)	-6412.7** (3100)
縣市每年公告土地現值調整幅度	-6.9 (15.42)	-21.70*** (8.99)	1.33 (8.89)	-49.93** (23.80)
各縣市人口密度	0.07 (0.16)	-0.66*** (0.11)	-0.42*** (0.10)	-1.22*** (0.28)
Adjusted R Square	0.76	0.38	0.48	0.86

*:p<0.1 (t>1.282) **:p<0.05 (t>1.645) ***:p<0.01 (t>2.326)

括號內的數值為標準誤 (standard error)

的補助款總額也越多。其他的政治變數例如縣市長黨籍、委員會資深程度均未達統計上的顯著水準。而委員會的席次比例越高甚至於獲得的補助金額越低。在需求變數方面，縣市自有財源比例越低，各縣市人口密度越低，以及公告土地現值調整幅度越低則所獲得的分配款也越多。從這些結果看來，省議員的黨籍與平均資深程度在第 8 屆省議會當中發揮相當的影響力。雖然政治影響力存在，不過我們也發現需求變數依然是分配的重要依據。

補助款制度基本上是希望能夠透過上級政府的財政協助，平衡下級政府之間發展上的差距，換言之，它具備了重分配的效果。而從我們的分析中的確也發現了補助款大都流向財政較為短絀以及人口密度低(非高度發展縣市)的縣市。就補助款制度的功能來說，第 8 屆省議會期間台灣省政府補助款總額分配的合理性尚屬妥當。至於省府補助款總額分解成「補助縣市」、「統籌分配款」與「廳處補助」之後的分析結果與省府「補助款總額」模型類似。

B. 結構改變的利益假設之檢驗¹⁵

表 4 顯示第 8 屆省議會期間政治結構改變對於台灣省政府 3 種補助款及其總額分配的影響。我們發現，國民黨籍省議員比例下降的縣市比其他的縣市獲得較多的省補助款總額、廳處補助以及統籌分配款；省議員平均資深程度增加的縣市也獲得較多的省補助款總額、統籌分配款與廳處補助。除此之外，我們並沒有發現委員會席次與委員會資深程度的改變對於補助款分配的系統性影響。值得一提的是，我們發現縣市執政權（政黨的執政權）的改變的確影響省府補助款的分配結果，並且有其規則性。

我們從表 4 當中看出來，不管是維持國民黨籍執政的縣市、執政權由國民黨籍轉變為非國民黨籍的縣市或是維持非國民黨籍執政的縣市所獲得的各類省府補助款均逐年增加。不過有趣的是，這三種不同種類執政權更易的縣市所獲得平均金額的差異有其政治上的意義。表 5 顯示第 8 屆省議會期間縣市長黨籍改變的變數對於不同種類補助款分配影響模型之 B 係數比較。我們發現迴歸係數以維持國民黨籍執政的縣市最高，意味著這些縣市獲得最高額的省府各類補助款；執政權由國民黨籍轉變為非國民黨籍的縣市次之；而維

15 第 8 屆省議會期間省主席並未更動，因此我們並未檢驗假設十四。

表 4 第 8 屆省議會期間政治結構改變對於不同種類補助款影響之分析

變數名稱	補助縣市	統籌分配款	廳處補助	省補助款總額
常數	4587.2*** (1249)	1752.2** (958)	2657.2*** (498.2)	8077.5*** (2014)
維持國民黨籍縣市長執政	6027.1*** (1044)	5274.5*** (1116)	4929.8*** (827.8)	13690*** (2266)
國民黨籍轉變為非國民黨籍縣市長	5316.0*** (1155)	4711.3*** (936)	4078.5*** (694.4)	13654*** (2691)
維持非國民黨籍縣市長執政	5150.1*** (1162)	3919.5*** (1130)	3330.4*** (840)	11946*** (2706)
省議員平均資深程度的改變	153.18 (320.9)	449.65* (312.8)	376* (231.2)	1060.9* (757.3)
縣市國民黨籍省議員比例的改變	264.34 (679.2)	-1304.1** (621.2)	-1390.2*** (457)	-2863** (1524)
財政委員會席次比例的改變	-1960.8 (2865)	666.68 (1795)	-174.87 (1305)	-1708.6 (4592)
財政委員會資深程度的改變	27.83 (69.98)	-27.22 (46.3)	12.19 (33.70)	-7.9286 (117.9)
縣市自有財源比例	-7286.4*** (1907)	-3800.6*** (1610)	-2853*** (1182)	-11607*** (3978)
縣市每年公告土地現值調整幅度	-2.81 (16.97)	2.53 (11.75)	23.31*** (8.563)	-5.48 (29.79)
各縣市人口密度	-0.03 (0.15)	-0.54*** (0.13)	-0.42*** (0.09)	-0.97*** (0.33)
Adjusted R Square	0.74	0.71	0.64	0.65

*: $p < 0.1$ ($t > 1.282$) **: $p < 0.05$ ($t > 1.645$) ***: $p < 0.01$ ($t > 2.326$)

括號內的數值為標準誤 (standard error)

持非國民黨籍執政的縣市殿後，意味著這些縣市獲得最低的省府各類補助款。16

16 我們以虛擬變數 (dummy variable) 處理三種不同種類執政權更易的縣市，因此虛擬變數的 B 係數代表三條迴歸線的截距。依變數為補助款金額 (元)，故而 B 係數的值得代表實際上所獲得的平均補助金額。

表 5 第 8 屆省議會期間縣市長黨籍改變對於不同種類補助款分配影響之 B 係數比較摘要表

分析模型	省補助款總額	補助縣市	廳處補助	統籌分配款
維持國民黨籍縣市長執政	13690***	5274.5***	4929.8***	5274.5***
國民黨籍轉變為非國民黨籍縣市長	13654***	4711.3***	4078.5***	4711.3***
維持非國民黨籍縣市長執政	11946***	3919.5***	3330.4***	3919.5***

*:p<0.1 **:p<0.05 ***:p<0.01

C. 小結

我們將上列模型分析結果歸納為幾種現象。第一，就所有的省政府補助款種類來說，縣市所屬國民黨籍省議員的比例越高，則可以保證獲得較多的補助金額。第二，就大部分的補助款種類來說，縣市所屬省議員的平均資深程度越高也可以獲得較多的補助款。第三，在所有種類的省政府補助款分配結果來看，省議員選戰越激烈的縣市獲得補助款的額度越大。第四，縣市客觀的需求在補助款的分配上扮演一定程度的角色，我們發現縣市自有財源比例等等的標準在省府補助款分配的總體考量上的確發揮功能，代表省府補助制度功能的適度發揮。第五，省議會財政委員會席次比例與委員會資深程度對政策利益分配的影響力在第 8 屆省議會期間似乎很難斷定。第六，省議會改選之後，如果縣市所屬國民黨籍省議員的比例下降或是省議員平均資深程度增加，都可以協助各縣市獲得較多的補助款。不過，委員會席次比例的改變以及委員會資深程度的改變對於補助款的引介並無助益。第七，縣市的政黨執政權更易對於補助款分配的結果具有相當程度的影響力。我們發現，維持國民黨籍執政的縣市獲得最高額的省府各類補助款；執政權由國民黨籍轉變為非國民黨籍的縣市次之；而維持非國民黨籍執政的縣市最低。

(2)第9屆省議會期間台灣省政府補助款的分配

A. 利益假設的檢驗

表 6 顯示第 9 屆省議會期間影響台灣省政府 3 種補助款及其總額分配的因素。我們發現第 9 屆省議會期間補助款分配的型態除了縣市所屬省議員的平均資深程度、縣市省議員選戰的競爭程度以及需求變數對於分配結果有顯

著正向的影響，以及委員會席次比例與委員會資深程度對於補助款分配沒有顯著性的影響等等現象與第 8 屆省議會相同之外，其他的政治性變數則出現了截然不同的影響力。

首先，縣市國民黨籍省議員的比例不再扮演政策利益決定性的角色，甚至於是負面的影響，也就是說縣市國民黨籍省議員的比例越高，所獲得的補助款金額反而越低。其次，縣市長的黨籍在第 9 屆省議會期間扮演著補助款分配樞紐的政治角色，換言之，縣市執政權屬於國民黨籍的縣市獲得較多的省補助款。

表 6 第 9 屆省議會期間不同種類補助款模型分析

變數名稱	補助縣市	統籌分配款	廳處補助	省補助款總額
常數	5407.6*** (821.9)	6285.8*** (652.5)	5224.7*** (553.1)	15916*** (1810)
縣市長黨籍	583** (262.9)	578.33*** (217.7)	473.73*** (182.5)	1617.9*** (582.6)
省議員平均資深程度	176.81 (170.7)	463.55*** (117.6)	365.01*** (105)	962.6*** (370)
縣市國民黨籍省議員比例	-3447.3*** (600.6)	-3581.8*** (420.3)	-2207.9*** (373)	-9149.1*** (1306)
財政委員會席次比例	281.2 (2297)	953.54 (2451)	201.91 (1854)	-153.9 (5213)
財政委員會資深程度	-137.89 (128.1)	-94.05 (124.2)	-120.4 (97.61)	-295.34 (288.1)
選區選戰競爭程度	-14518*** (2673)	-21184*** (1981)	-14127*** (1723)	-49543*** (5849)
縣市自有財源比例	-3074.8*** (1135)	-5920.1*** (1061)	-4740.8*** (849.2)	-11567*** (2548)
縣市每年公告土地現值調整幅度	0.79 (2.10)	-6.11*** (2.29)	-3.16** (1.71)	-5.36 (4.78)
各縣市人口密度	-0.28*** (0.11)	-0.50*** (0.09)	-0.26** (0.08)	-1.21*** (0.26)
AdjustedRSquare	0.61	0.82	0.60	0.75

*: $p < 0.1$ ($t > 1.282$) **: $p < 0.05$ ($t > 1.645$) ***: $p < 0.01$ ($t > 2.326$)

括號內的數值為標準誤 (standard error)

B. 結構改變的利益假設之檢驗

表 7 顯示第 9 屆省議會期間政治結構改變對於台灣省政府 3 種補助款及

其總額分配的影響。模型的結果與我們在第 8 屆省議會期間的分析類似。省議員平均資深程度增加的縣市分配到比較多的廳處補助預算，同時，國民黨籍省議員比例減少的縣市獲得較多的補助款（所有種類的省補助款）。至於縣市執政權的改變方面，模型分析結果出現比第 8 屆省議會期間更有趣的現象。我們發現維持國民黨籍執政的縣市所分得的補助款明顯地高過於執政權由國民黨籍轉變為非國民黨籍的縣市以及維持非國民黨籍執政的縣市。表 8 顯示，維持國民黨籍執政縣市的變數其迴歸係數在各種不同的補助款種類中

表 7 第 9 屆省議會期間政治結構改變對於不同種類補助款分配的影響分析

變數名稱	補助縣市	統籌分配款	廳處補助	省補助款總額
常數	4737.1*** (1028)	4577.7*** (809.7)	4818.1*** (796.8)	13742*** (2362)
宋楚瑜擔任省主席期間	141.94 (278.5)	497.18*** (193.2)	709.41*** (213.6)	1350.6** (604.1)
維持國民黨籍縣市長執政	1237.2** (712.4)	945.3** (523.4)	1107.6** (549.3)	3212.7** (1590)
國民黨籍轉變為非國民黨籍縣市長	954.55* (734.6)	549.42 (526.6)	565.58 (564.8)	2023.4 (1616)
維持非國民黨籍縣市長執政	628.32 (746)	407.55 (552.9)	705.76 (575.5)	1634.7 (1671)
省議員平均資深程度的改變	61.36 (259)	96.70 (288)	344.26** (207)	452.99 (703.3)
縣市國民黨籍省議員比例的改變	-2725.8*** (485)	-2214.9*** (498.1)	-1153*** (385.6)	-6148.8*** (1275)
財政委員會席次比例的改變	954 (2045)	235.47 (1365)	248.02 (1560)	1303.2 (4334)
財政委員會資深程度的改變	-171.46 (153.6)	-59.36 (106.6)	-114.51 (117.8)	-332.26 (333.3)
縣市自有財源比例	-5679.6*** (1456)	-4061*** (1189)	-5803*** (1137)	-14688*** (3459)
縣市每年公告土地現值調整幅度	-1.27 (3.18)	-1.94 (2.14)	-0.49 (2.43)	-3.03 (6.79)
各縣市人口密度	-0.19* (0.13)	-0.61*** (0.12)	-0.18** (0.10)	-1.04*** (0.34)
Adjusted R Square	0.62	0.73	0.30	0.49

*:p<0.1 (t>1.282) **:p<0.05 (t>1.645) ***:p<0.01 (t>2.326)

括號內的數值為標準誤 (standard error)

均為正數並達統計上的顯著水準。而其他兩種代表不同種類執政權更易縣市之變數在所有的補助款種類中均未達顯著水準（唯一的例外是在「補助縣市」模型中，執政權由國民黨籍轉變為非國民黨籍的縣市）。至於我們比較宋楚瑜先生擔任省主席期間與之前的省主席任期期間，我們發現宋楚瑜先生擔任省主席期間所撥發的「統籌分配款」、「廳處補助」與「省補助款總額」高於之前的省主席任期。

表 8 第 9 屆省議會期間縣市長黨籍改變對於不同種類補助款分配影響之 B 係數比較摘要表

分析模型	省補助款總額	補助縣市	廳處補助	統籌分配款
維持國民黨籍縣市長執政	3212.7**	1237.2**	1107.6**	945.30**
國民黨籍轉變為非國民黨籍縣市長	2023.4	954.55*	565.58	549.42
維持非國民黨籍縣市長執政	1634.7	628.32	705.76	407.55

*:p<0.1 **:p<0.05 ***:p<0.01

C. 小結

從以上的分析結果我們可以歸納出第 9 屆省議會期間補助款分配的幾種現象。第一，純粹就政黨屬性的因素來看，「縣市長黨籍」似乎取代「縣市國民黨籍省議員比例」在補助款分配上的影響力。分析結果顯示國民黨執政的縣市獲取較多補助款，而國民黨籍省議員比例越高的縣市反而獲得較少的補助款，這種現象與第 8 屆省議會期間的結果恰恰相反。第二，第 9 屆省議會期間，縣市所屬省議員平均資深的程度對於補助款分配有正向影響力。第三，省議員選戰競爭程度越高的縣市獲得越多的補助款。第四，縣市自有財源比例、公告土地現值調整幅度以及縣市人口密度等等因素依然是補助款分配的重要標準。第五，縣市所屬省議員的委員會席次比例與委員會資深程度對於補助款分配的影響與第 8 屆相同，並不明顯。第六，省議會改選之後，國民黨籍省議員比例下降的縣市仍然可以獲得較多所有種類的補助款。省議員平均資深程度增加的縣市也可以在「廳處補助」方面獲得超額的補助款。不過，委員會席次比例的改變以及委員會資深程度的改變仍然與補助款分配的結果關聯不大。第七，維持國民黨籍執政的縣市所獲得的補助款明顯地高過

於執政權由國民黨籍轉變為非國民黨籍的縣市以及維持非國民黨籍執政的縣市。第八，宋楚瑜先生擔任省主席期間所撥發的「統籌分配款」、「廳處補助」與「省補助款總額」高過於之前的省主席任期期間所分配的補助款，尤其「廳處補助」的分配款最為明顯。

(3)77-84 會計年度台灣省政府補助款的分配

A. 利益假設的檢驗

表 9 顯示 77-84 會計年度期間影響台灣省政府 3 種補助款及其總額分配的因素。¹⁷ 我們發現 77-84 年度（橫跨第 8 與第 9 屆省議會）期間只有縣市

表 9 77-84 年期間不同種類補助款模型分析

變數名稱	補助縣市	統籌分配款	廳處補助	省補助款總額
縣市長黨籍	-307.31 (373.3)	-285.84* (181.7)	-52.40 (206.4)	-650.74 (630.6)
縣市所屬省議員平均資深程度	410.87* (316.6)	217.02* (154)	387.76** (175)	1048.5** (534.7)
縣市國民黨籍省議員比例	-404.51 (640.5)	232.7 (311.7)	373.61 (354.1)	242.5 (1082)
財政委員會席次比例	897.03 (2220)	439.66 (1080)	962.36 (1228)	2349.5 (3751)
財政委員會資深程度	-55.20 (88.86)	-25.86 (43.24)	-60.05 (49.13)	-152.61 (150.1)
選區選戰競爭程度	-4042.4*** (1323)	-1754.6*** (643.9)	-1708.6*** (731.5) *	-7606.1*** (2235)
縣市自有財源比例	-1808.2 (1673)	-500.04 (814.1)	-2335.1*** (925)	-4679 (2826) **
縣市每年公告土地現值調整幅度	4.79** (2.37)	-0.37 (1.15)	0.05 (1.31)	4.32 (4.00)
各縣市人口密度	0.16 (1.15)	0.44 (0.56)	1.82*** (0.63)	2.41 (1.95)
Adjusted R Square	0.71	0.94	0.84	0.88

*: $p < 0.1$ ($t > 1.282$) **: $p < 0.05$ ($t > 1.645$) ***: $p < 0.01$ ($t > 2.326$)

括號內的數值為標準誤 (standard error)。以上模型均利用 LSDV 模型估計 (Least Square with Dummy Variable)，常數項省略。

17 經過 Lagrange Multiplier Statistics 與 Hausman Statistics 的檢定，四種補助款的估計均採 LSDV 模型。

所屬省議員的平均資深程度以及縣市省議員選戰的競爭程度對於補助款的引介有正面且顯著的影響，其他的政治變數對於補助款的分配影響均不明顯。需求變數方面勉強維持縣市自有財源越低所獲得之補助款越高的局面。

B. 結構改變的利益假設之檢驗

表 10 顯示 77-84 年期間政治結構改變對於台灣省政府 3 種補助款及其總額分配的影響。¹⁸ 我們仍然發現宋楚瑜先生擔任省主席期間，省政府所分配的各種類型補助款高過於其他省主席任期之內所做的分配，比較於第 9 屆省議會的分析期間（5 年），差別更為明顯。至於縣市執政權的改變影響省府補助款的分配方面，表 11 顯示，雖然不如第 8 屆或第 9 屆省議會個別期間的分析那麼明顯，但是除了「統籌分配款」之外，維持國民黨籍執政的縣市所獲得的補助款均多於維持非國民黨籍執政的縣市與執政權由國民黨籍轉變為非國民黨籍的縣市，在「廳處補助」模型部分更是達到統計上的顯著水準。縣市所屬省議員的黨籍部分，我們發現在省議會改選之後，國民黨籍省議員比例下降的縣市比其他縣市獲得較多的所有種類補助款。至於縣市所屬省議員的平均資深程度的改變、財政委員會資深程度的改變以及財政委員會席次的改變對於省補助款的分配並無顯著的影響。

C. 小結

從以上的分析結果我們可以歸納出 77-84 年度期間補助款分配的幾種現象。第一，縣市所屬省議員的平均資深程度越高所獲得的補助款越高。第二，縣市省議員選戰的競爭程度對於補助款的分配有正面且顯著的影響。第三，縣市長黨籍、委員會席次比例與委員會資深程度等等政治變數對於補助款的分配影響非常細微。第四，需求變數仍扮演相當程度的角色，但是重要性不如第 8 屆與第 9 屆省議會的個別期間。第五，除了縣市國民黨籍省議員比例的改變之外，大部分政治結構的改變因素對於省府補助款的分配無太大的影響。第六，宋楚瑜先生擔任省主席期間，省政府所分配的各種類型補助款高過於其他省主席任期之內所做的分配，比較於第 9 屆省議會的分析期間（5

18 經過 Lagrange Multiplier Statistics 與 Hausman Statistics 的檢定，四種補助款的估計均採 Random Effects 模型或者稱之為 GLS 模型。

表 10 77—84 年期間政治結構改變對於不同種類補助款分配的影響

變數名稱	補助縣市	統籌分配款	廳處補助	省補助款總額
常數	3093.4 (1064)	3433.3 (652.9)	4003.6 (640.2)	10301*** (2001)
宋楚瑜擔任省主席期間	900.28*** (197.4)	657.87*** (84.32)	625.25*** (106.3)	2170.9*** (312.5)
維持國民黨籍縣市長執政	698.86 (705.1)	-139.85 (307.8)	-368.15 (385.7)	175.95 (1138)
國民黨籍轉變為非國民黨籍縣市長	294.75 (656)	-164.23 (275.8)	-481.65* (350.9)	-338.66 (1029)
維持非國民黨籍縣市長執政	213.29 (706.8)	-105.37 (303.1)	-407.96 (382.6)	-239.51 (1126)
省議員平均資深程度的改變	-78.838 (197)	-151.62** (86.23)	-26.10 (107.9)	-256.12 (318.5)
縣市國民黨籍省議員比例的改變	-1882.1*** (516)	-451.79** (235.4)	-436.96* (290.1)	-2797.3*** (861.7)
財政委員會席次比例的改變	-539.48 (1528)	-168.44 (646.7)	-606.77 (820.5)	-1212.8 (2410)
財政委員會資深程度的改變	-28.75 (75.13)	3.26 (31.71)	12.617 (40.28)	-21.81 (118.2)
縣市自有財源比例	-2548.1** (1408)	-337.05 (620.3)	-1961.4*** (776.5)	-4291.9** (2293)
縣市每年公告土地現值調整幅度	6.81*** (2.26)	1.67** (0.95)	2.44** (1.21)	11.11*** (3.55)
各縣市人口密度	-0.37* (0.24)	-0.70*** (0.24)	-0.22 (0.19)	-1.37** (0.65)
Adjusted R Square	0.40	0.37	0.38	0.40

*:p<0.1 (t>1.282) ** :p<0.05 (t>1.645) ***:p<0.01 (t>2.326) 括號內的數值為標準誤 (standard error) 以上均利用 GLS 模型估計 (Generalized Least Square)

表 11 77-84 年度期間縣市長黨籍改變對於不同種類補助款分配影響模型之 B 係數比較摘要表

分析模型	省補助款總額	補助縣市	廳處補助	統籌分配款
維持國民黨籍縣市長執政	175.95	698.86	-368.15	-139.85
國民黨籍轉變為非國民黨籍縣市長	-338.66	294.75	-481.65*	-164.23
維持非國民黨籍縣市長執政	-239.51	213.29	-407.96	-105.37

*:p<0.1 ** :p<0.05 ***:p<0.01

年)，差別更爲明顯。第七，維持國民黨籍執政的縣市所獲得的補助款均多於維持非國民黨籍執政的縣市以及執政權由國民黨籍轉變爲非國民黨籍的縣市。第八，從第 8 屆、第 9 屆以及 77-84 會計年度的個別分析中，我們發現利益假設模型（假設一至假設六的檢驗模型）在第 8 屆與第 9 屆的結果截然不同，而第 9 屆又與 77-84 會計年度的分配型態不同。在 77-84 會計年度的補助款分配中，我們反而很難找出固定的分配型態，除了縣市所屬省議員的平均資深程度與縣市省議員的選戰競爭程度有一貫性的影響之外，其他的政治變數對於補助款分配的影響均未呈現系統且規則的型態。造成這種現象的原因可能是 77-84 會計年度的分析結果被第 8 屆與第 9 屆省議會期間相當不同型態的影響因素所稀釋。結構改變利益假設模型（假設七至假設十四）也有類似的情形。

六、研究發現與討論

1、研究發現

本研究利用分配政策研究的相關理論觀察台灣省政府在 77-84 會計年度所撥發給各縣市補助款的分配情形，藉以觀察民意機構、行政機構與政策利益分配之間的關係，並同時檢證分配政策研究所提出的假設。在分析期間的台灣省議會政治結構方面，國民黨在這兩屆省議會中雖然佔了多數但是比例逐屆下降。縣市所屬省議員平均擔任的平均屆數緩緩上升。另外我們發現只有極少數的省議員會專注於某個常設委員會，大部分的省議員在一屆議會 8 個會期中經常像逛迪斯奈樂園一般每個都想嘗試，也因此委員會的資深程度無法經營。同樣的，因爲少有省議員專注於某個常設委員會，因此我們也無法系統性且明顯的看出不同地理特質的縣市與委員會席次之間的關係。

在補助款部份，台灣省政府三項主要補助款——「補助縣市」、「統籌分配款」、「廳處補助」所佔省府補助總額的比例分別是 36%、28%與 36%。就縣市之間接受補助的差距來看，「省府補助款總額」中最高組群與最低組群比例介於 4 至 5 倍之間。但是當拆解成三大類之後，我們發現「省統籌分配款」分配的差距最大約爲 9.44，其次爲「補助縣市」約爲 4.07 倍，差距最小爲「廳

處補助」約為 3.46。從逐年的變動來看，「省府補助款總額」、「省統籌分配款」、「補助縣市」與「廳處補助」從 79 會計年度之後，獲得補助款的額度的最高組與次高組之縣市彼此之間的差距越來越大，而次高組、次低組與最低組的差距似乎維持不變。

最後我們利用匯集橫斷面與時間序列分析模型依序分析第 8 屆、第 9 屆、77-84 會計年度（第 8 屆與第 9 屆的匯集）期間的省府補助款分配情形，我們將這三個不同分析期間的主要研究發現歸納如下。第一，縣市所屬省議員的平均資深程度、縣市省議員選戰的競爭程度、縣市客觀的需求程度以及縣市執政權的更易等等因素對於省補助款的分配均有正向顯著的影響。第二，與省議會內部常設委員會相關的變數，例如委員會席次比例，委員會席次比例的改變、委員會資深程度以及委員會資深程度的變化等等因素，對於省補助款的分配並未有系統性的影響。第三，縣市長黨籍與縣市國民黨籍省議員比例兩個變數在不同的時期呈現出對於補助款分配的不同影響。縣市長黨籍在第 8 屆的影響不顯著，但是在第 9 屆有正面且顯著的影響；縣市國民黨籍省議員比例在第 8 屆存在正面且顯著的影響，但是在第 9 屆反而出現負面且顯著的影響。第四，在跨越不同屆的省議會時，國民黨籍省議員比例減少的縣市反而獲得更多的省府各種補助款。第五，就縣市執政權的更易對於省補助款分配的影響部分來說，研究結果顯示在縣市長改選之後，「維持國民黨籍執政的縣市」所獲得的補助款均高過於「執政權由國民黨籍轉變為非國民黨籍的縣市」或「維持非國民黨籍執政的縣市」。第六，由結構改變的分析模型顯示，宋楚瑜先生擔任省主席期間省政府所分配的各種類型補助款高過於其他省主席任期之內所補助的金額。

2、結論與討論

本文的研究結果充分地支持分配政策研究當中的議員平均資深假設（假設一）以及選戰競爭假設（假設五）。而縣市長黨籍假設（假設六）與多數黨議員比例的假設（假設三）隨著分析的期間不同而出現不同的支持程度。另外，本文的研究結果並不支持委員會席次假設以及委員會資深的假設。除此之外，除了政黨在縣市執政權更易的假設以及補助款撥發機關（在本研究中

爲省政府) 首長的更易等假設獲得充分的支持之外, 其他有關於結構改變的假設並沒有獲得充分的支持, 甚至於我們預期國民黨籍省議員比例增加的縣市可獲得更多補助款的假設都得到相反的分析結果。歸納這些研究發現, 我們認爲省府補助款分配的結果與「議員資深程度」以及「政黨屬性」相關的影響因素(縣市長黨籍、多數黨議員比例、多數黨議員比例的變動以及政黨在縣市執政權更易) 的關係最爲密切。

幾個假設性(hypothetical) 的解釋可以做爲這些研究發現的推論基礎, 並值得未來台灣分配政策研究進一步加以驗證。第一, 首先我們嘗試解釋縣市長黨籍與多數黨省議員比例對於補助款分配的影響。縣市長黨籍以及多數黨省議員比例在不同的期間與補助款分配之間的關係可以從政黨的觀點出發加以解釋, 並利用省政府、省議會與縣市之間的關係加以詮釋。基本上, 我們認爲可能是國民黨隨著政治結構逐漸改變之後, 補助款分配策略的機制與型態的改變。解嚴之前, 民意機構內部的執政黨團運作可以充分掌握縣市補助款分配, 這可以從第 8 屆省議會期間的分析中發現國民黨籍省議員比例越高的縣市獲得越多的補助款得到證明。但是解嚴之後, 執政黨的機器表面上似乎已經在民意機構中漸漸失勢(第 9 屆省議會期間的分析發現國民黨籍省議員比例越低的縣市獲得越多的補助款), 但是執政黨掌控的行政機構(省政府) 仍然可能透過其他管道順遂其利益分配的意志, 我們在第 9 屆省議會期間, 看到國民黨執政的縣市備受補助款分配的禮遇可以獲得證明, 同樣的證據也在結構改變模型中看到維持國民黨穩定執政的縣市所獲得的補助款比其他執政權由國民黨籍轉變爲非國民黨籍的縣市或是維持非國民黨籍執政的縣市來得多。另外, 我們更從結構改變的模型分析中明顯的觀察到, 一旦某個縣市所屬的國民黨籍省議員比例下降, 豐沛且超額的補助利益就流到這些縣市當中。

更直接的說, 國民黨掌控的行政機構照顧國民黨執政的縣市是有條件的, 從我們的分析結果可以看出, 這些縣市是由國民黨穩定執政, 同時這些縣市也必須是國民黨籍省議員比例減少的縣市。換言之, 這種補助機制的目的絕對不只是單純地將超額的補助款轉向國民黨穩定執政的縣市而已, 它同時也在暗地裡透過補助款的分配強化那些國民黨籍省議員人數比例漸漸衰退

的縣市。有甚麼樣的理由相信行政機關會如此做爲？我們認爲這種現象不僅僅只是執政黨單純地爲了繼續掌控縣市政府的執政權而透過台灣省政府補助款的分配來達成而已，同時也是分配理論所陳述的行政機關與民意機關之間的共生互利關係。執政黨掌控的行政機關撥發超額的政策利益給予國民黨執政的縣市，並且這些縣市同時也是國民黨籍省議員比例減少的縣市，最起碼有兩個好處。一來可以順遂黨意，讓國民黨已經掌控的縣市政府能夠以豐沛的政策利益繼續在該縣市執政，並協助國民黨籍省議員席次衰退的縣市讓其不再失勢。二來將超額補助分配給這些國民黨籍省議員比例衰退縣市中的國民黨籍省議員，使其免於未來連任失敗的恐懼，並同時換得這些議員在行政機構（省政府）施政監督與預算審議過程中的充分支持。行政機關這樣的作爲可說是「一兼二顧，摸蜆兼洗褲」。分配理論所闡述的現象在本研究中似乎隱然若現。

第二，選戰競爭程度與補助款分配的關係同樣地也可以利用政黨的角度以及省政府、省議會與縣市之間的關係加以解釋。首先，當省議員面臨激烈的選戰競爭之後進入省議會，如果他想連任的話，那麼就會很自然地想辦法爭取地方建設補助款藉以取悅選民，因爲這是最直接且最有效率的方式。但是，決定補助經費的數額多寡或是決定補助款座落地點的權力不在省議會而是在省政府手中，因爲省議員只有審查預算與監督行政之權，並無增加預算之權。在這種情形之下，國民黨掌控的省政府極有可能利用補助款的誘因或是其他政策利益與省議員之間建立政治交易系統。這個交易系統建立在彼此互惠與共生的基礎上，亦即省府要求預算的安全與成長並期待議員少找行政機關麻煩，議員期待行政機關編列補助款到他的選區。如果來自競爭激烈選區的省議員是國民黨籍的成員，國民黨掌控的省政府更有理由利用其雄厚的資源加以協助以維持執政黨在未來省議員選舉的優勢。

第三，縣市所屬省議員平均資深程度對於補助款分配的影響與縣市省議員選戰競爭程度一樣，顯著而且穩定。其實，議員的資深程度代表的意義不只是對於議事運作的熟稔而已，同時也代表著其在議會中合縱聯盟技巧的純熟。同時，資深議員特別瞭解行政機關的業務與運作習性，並且也與行政人員之間建立長久的默契。資深議員所具備這些條件足以使得行政機關敬畏三

分，因此一旦針對補助款業務彼此交手時，通常資深議員無往不利。¹⁹

至於與委員會相關的假設，例如委員會席次、委員會席次的改變、委員會資深與委員會資深程度的改變等等假設均未在本研究當中獲得支持。委員會席次與委員會資深這兩個制度性的變數其實在概念與經驗上密切關聯。根據分配理論，美國國會議員會選擇擔任某常設委員會委員的主要原因，在於該委員會所監督的行政機關業務與議員所屬選區客觀的政策利益需求密不可分。同時，由於美國國會對於議員申請或轉換至某個常設委員會的限制相當多，一旦離開某個委員會至新的委員會，則其委員會資深程度又得重新算起。而委員會的資深程度又會影響議員在委員會當中的權力地位與其政治前途的發展。因此除非必要，通常國會議員一旦進入某個委員會就不願貿然離開 (Shepsle, 1975, 1978)。在這種情況之下，委員會的資深程度自然提高。委員會資深程度提高必然對於議會專業性的提升有正面的幫助。台灣省議會的情況相當不同，從本研究的資料分析來看，省議員是否選擇與其選區利益相關的常設委員會其實並不明顯。同時省議員參與各種委員會是以志願的方式登記，如有放棄或逾期末為志願者，由議長指定。並且也無法定的任何限制規定進入某個委員會需要何種條件。既然進入或轉換某個常設委員會的限制寬鬆，因此鼓勵某位省議員長久待在固定委員會的誘因便相對降低。縣市所屬的省議員不能長期待在同一個常設委員會，我們又怎能期待其具備對監督業務的專業性呢？既然如此，這些議員對於行政機關的牽制力量當然也就相對減弱。對於行政機關而言，即使想以補助款嘉惠某些縣市，可能也不知道該把超額的補助款分配給那一位常設委員會委員的選區。因此本研究並未發現委員會席次與委員會資深對於政策利益分配的正面影響似乎是可以理解。

綜而言之，省政府補助款分配的研究結果顯示出台灣地區分配政治的型態主要是政黨屬性因素與議員的平均資深程度影響補助利益的分配，而非委員會的專業或是委員會的資深程度所主導。這些現象的確與台灣長久以來的

19 我們在 87 年間利用執行國科會研究案的機會訪問省府幾位廳處的府會聯絡人，依他們的經驗，一旦行政機關推動的業務與補助款的分配有關，而這些補助款又與資深議員個人或選區有關，那麼這些資深議員對於相關廳處所施予的壓力絕對大過於資淺議員，所使用的技巧絕對比資淺議員高明與純熟。通常，行政機關比較買資深議員的帳。

政治生態頗為吻合。最後，縣市客觀的需求雖然在補助款的分配過程中扮演重要的角色，但是我們發現 77-84 年度的整體模型分析中，需求變數的重要性顯然不如第 8 屆與第 9 屆省議會個別期間。補助款制度最終的目的是「雪中送炭」而非「錦上添花」，如果政治性因素主導了補助款分配而忽略了縣市真正需求，那麼上級政府補助的結果不僅造成社會的怨怒，同時對於地方財政的均衡發展也毫無助益。

參考資料

林錫俊

1998 《地方財政管理：理論與實務》。高雄：復文圖書出版社。

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。

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。

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*.

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.

Bickers, Kenneth N. and Robert M. Stein

1996 "The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel". *American Journal of Political Science* 40(4):1300-1326.

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.

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.
- Ferejohn, John A.
1974 *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. CA: Stanford University Press.
- Greene, William H.
1991 *LIMDEP: User's Manual and Reference Guide*. New York: Econometric Software, Inc.
- 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.
- Hsiao, Chen
1986 *Analysis of Panel Data*. New York: Cambridge University Press.
- Kieweit, Roderick D. and Matthew D. McCubbins
1991 *The Logic of Delegation*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lasswell, Harold D.
1950 *Politics: Who Gets What, When, and How?* New York: McGraw-Hill Book Company.
- 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.
- 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).
- Owens, John R. and Larry L. Wade
1984 "Federal Spending in Congressional Districts," *Western Political Quarterly* 37: 404-432.
- 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.
- 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 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 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.
- Rundquist, Barry, Jungho Rhee, Jeon-Hwa Lee, and Sharon Fox
1997 "Modeling State Representation on Defense Committees in Congress, 1959-1989". *American Politics Quarterly* 25(1):35-55.
- Sellers, Patrick J.
1997 "Fiscal Consistency and Federal District Spending in Congressional Elections" *American Journal of Political Science* 41(3):1024-1041.
- 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 Press.
- 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.
1999 "The Congressional Pork Barrel in a Republican Era," Forthcoming.
- Stimson, James
1985 "Regression in Space and Time: A Statistical Essay," *American Journal of Political Science* 29:914-947.
- 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.
- 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.

Guess Who Brings Home the Bacon: The Geographic Distribution of Taiwan Provincial Grants

Ching-jyuhn Luor

Department of Public Administration,
Tamkang University

ABSTRACT

The present study tests hypotheses of distributive theory by looking at the distribution of grants among 21 counties and cities from FY1988 to FY1995, allocated by the Taiwan Provincial Government. Panel models are employed to analyze the expenditure distribution in the time periods of the 8th Taiwan Provincial Assembly, the 9th Taiwan Provincial Assembly, and from FY1988 to FY1995 (combine the 8th and 9th TPA), respectively.

First of all, the findings show that seniority and electoral competition of provincial legislators have significantly positive effects on the distribution of provincial grants during the whole time period we observe. Second, the party affiliation of provincial legislators has positive effects in the 8th TPA, while the party affiliation of county in chief or city mayor has positive effects on the distribution of provincial grants in the 9th TPA. Third, the committee membership and committee seniority of provincial legislators in the TPA show insignificant impact on the distribution of grants. Fourth, for the effects of structural change, we do find that the change of ruling party in counties or cities leads to change on the distribution of grants. Moreover, the change of chairman in Taiwan Provincial Government makes differences on the amounts of grants that counties and cities receive.

In summary, the distributive politics in Taiwan can be characterized as party-centered or seniority-centered. It does not follow the pattern of standing committee-centered like the U.S. does. Further distributive

studies in Taiwan should aim at exploring the operation of party structures and seniority in the distributing process of policy benefits.

Key Words: Distributive Policies, Distributive Theory, Congress, Taiwan Provincial Assembly, Taiwan Provincial Government, Grant