

桃園縣特別統籌款分配的政治分析^{*}

羅清俊^{**}

- 一、問題
- 二、文獻回顧
- 三、研究設計
- 四、分析
- 五、研究發現與討論

本文以政治學領域當中的分配理論為基礎，利用實證研究途徑分析桃園縣政府在 87、88、89 年度縣特別統籌分配款的分配。本文有幾項顯著性。首先，本文提供國內分配政策研究在縣行政層級的分析證據。其次，國內過去分配政治實證研究從未觀察過特別統籌稅款的分配，而這種政策利益具有權力運作上的獨特性。因為縣長擁有完整的權力決定如何分配該款項，雖然必須符合運用額度與一般動支規定，但是卻不必然需要接受縣議會的事前監督。也因此該項利益的分配處處顯現出縣長的用心。這種縣長的用心包括解決政策問題的企圖或者是縣長與鄉鎮市長以及縣議員之間的互動關係。第三，過去國內分配政策研究並未處理

* 作者感謝兩位匿名審查人所提供的寶貴修改意見。作者同時感謝國科會對於本研究的經費補助（計畫編號：NSC92-2414-H-032-003）。

** 國立台北大學公共行政暨政策學系專任副教授。E-mail:cjluor@mail.ntpu.edu.tw

投稿日期：二〇〇七年十一月十二日；接受刊登日期：二〇〇八年一月三十日。

東吳政治學報/2008/第二十六卷第三期/頁 1-56。

SNTV 制度特質對於台灣分配政治的影響，本研究希望能夠彌補這個不足。最後，87-89 年度期間是由呂秀蓮副總統擔任桃園縣縣長，同時也在任內宣布與陳水扁總統搭配競選正副總統。這個案例提供了絕佳的社會實驗，透過這段期間桃園縣特別統籌款分配的觀察，本文可以比較呂前縣長在決定參選副總統前後，該項政策利益分配型態的差異性。

研究結果顯示，影響桃園縣特別統籌款分配金額高低的因素除了款項座落地點所屬鄉鎮市自有財源比例的客觀需求之外，仍有一些其他重要的原因。第一，縣長前一次選舉在款項座落鄉鎮市的得票率越高，該款項金額反而會越低。第二，款項座落地點如果是非國民黨執政的鄉鎮市，則這些特別統籌款的款項會越高。第三，在觀察的期間當中，特別統籌款款項如果越早核定，則金額越高。第四，款項座落地的鄉鎮市所屬縣議員員額越少，則該款項越多。第五，款項座落鄉鎮市的縣議員選票集中指數越低，則特別統籌款的金額越高。第六，呂前縣長決定參選副總統之後，平均每一筆特別統籌款的分配金額並沒有明顯地比決定參選前高，但是決定參選前後的分配型態確有不同。

關鍵詞：分配理論、分配政治、分配政策、縣特別統籌分配稅款、
地方政府、桃園縣

一、問題

本文以政治學領域當中由 Lowi (1964) 以及 Rundquist and Ferejohn (1975) 所提出的分配理論 (distributive theory) 為基礎，利用實證研究途徑分析桃園縣政府在 87、88、89 年度縣特別統籌款的分配。由於縣特別統籌分配款的分配主導權在縣長，它的性質等同於分配政策研究所稱的專案補助 (project-based grant)。根據過去分配政策研究發現，在專案補助的結構下，行政首長與行政機關有相當程度的裁量權決定分配到哪裡以及分配多少額度。在這種情況之下，政策利益在地區的分配結果可能涉及複雜的政治因素 (Arnold, 1981a; Arnold, 1981b)。專案補助的分配之所以牽涉複雜因素，主要是因為它是國會議員的最愛。專案補助的特色在於並不是每一個選區通通都能獲得政策利益，而是有的選區有，有的選區沒有。就議員來說，如果他們為選區爭取到一筆政策利益，而其他選區卻沒有獲得這一筆政策資源的話，那麼這筆補助利益對於他們的政治報償來說是遠遠超過其他類型的補助款，例如每一個選區都會獲得的公式化分配補助款 (formula grants)。所以國會議員傾向於利用各種不同的方式，企圖影響行政機關掌握的專案補助分配權。而就行政機關來說，由於擁有裁量權決定如何分配專案補助，他們很有可能基於交易或是為了建立議會的多數聯盟而將補助利益技巧性地分配至某些有影響力的關鍵議員所屬選區。因此行政與立法機關在專案補助款的分配上便形成了微妙且複雜的政治互動關係。

當然，擁有專案補助分配權的行政機關也不盡然會完全隨著國

會議員起舞。既然行政機關擁有充分的自由裁量權分配這筆經費，除了地理轄區上的客觀需求以及技巧性地籠絡國會議員之外，一些與他們自身關聯的政治因素也可能會是分配經費的考量。例如 Larcinese, Rizzo, and Testa, 發現美國總統身為執政黨領袖，會傾向於將補助經費分給總統選舉時獲得選票較多的州以及與總統同黨的州長 (Larcinese et al., 2006)。Kuniaki Nemoto 分析 1990 年至 2005 年的韓國中央政府分配給地方政府的補助款，發現總統競選時的票倉區可以獲得較多的金額補助，同時總統選舉時競爭程度較高的地區也可以獲得較高的補助 (Nemoto, 2007)。

如果我們將這些想法移到我們所觀察的案例，首先，這些複雜的因素可能與縣特別統籌款款項座落地的鄉鎮市實際客觀需求有關，這代表了縣長與行政機關在政策問題解決上的企圖心。其次，這些複雜因素也可能與政治人物的政治需求與政治影響力有關，而這些政治人物的政治需求與政治影響力也與選舉因素密切關聯。這些政治人物包括縣長、縣議員與鄉鎮市長。第一，縣長可以利用這些政策利益實現個人政治承諾而將超額的政策利益分配至之前縣長選舉時獲得票數較多的地區、以政黨領導者身份關照同黨的鄉鎮市長、或是以此做為獲取縣議員支持的政治籌碼。第二，基本上，理性的縣議員會利用各種方式爭取這些縣特別統籌款。但是，在單記不可讓渡複數選區制度 (SNTV) 下的縣議員對於選區政策利益的需求強度可能不同，例如來自於縣議員員額少的選區，因為議員動見觀瞻，所以追求選區利益的需求強度要高過於縣議員員額多的選區 (Lancaster, 1986)。同時，隨著縣議員個人政治影響力的不同 (可能是資深程度或者是否與縣長屬於相同政黨) 不同，每位議員為選區獲取政策利益的能力也相異。

簡單地說，本研究關心以下幾個議題，第一，傳統分配政策研究所提出影響政策利益分配的相關因素是否也同樣可以解釋桃園縣這個地方行政層級的政策利益分配？例如利益座落地點鄉鎮市的客觀需求、利益座落地點鄉鎮市所屬縣議員平均資深程度、利益座落地點鄉鎮市所屬縣議員的政黨屬性、利益座落地點所屬鄉鎮市長政黨屬性等等因素。第二，縣長是否會藉由特別統籌款的分配來答謝前一次縣長選舉時特別支持她的鄉鎮市？或是反而特別會去經營縣長獲票率較低的鄉鎮市？第三，單記不可讓渡複數選區選舉制度（SNTV）下的縣議員選舉相關因素是否會影響特別統籌款的分配？除此之外，呂前縣長在公元 2000 年搭配陳水扁先生參選副總統，她決定參選的時間就在本研究所分析的資料期間，也因此本文的研究案例提供我們絕佳的社會實驗機會。透過這段期間桃園縣特別統籌款分配的分析，本研究可以比較呂前縣長在決定參選副總統前後，該項政策利益分配型態的差異性，藉以觀察呂前縣長決定參選副總統之後，是否希望能夠掌握桃園縣在未來總統選舉的票源，所以透過縣特別統籌款的分配達到此目的？

二、文獻回顧

在文獻回顧的部分，首先本研究將討論早期傳統分配政策研究所關注影響政策利益分配的相關因素，這些因素大都是以國會議員制度性因素為基礎。其次，討論後續發展的分配政策研究所提出的影響因素，包括選區客觀需求、選區利益團體、國會議員的選舉競爭因素以及行政首長與行政機關的角色等等因素對於政策利益分配的影響。最後，討論台灣分配政策研究的觀察架構，這個部分包括

國內過去的實證研究結果以及可能影響議員對於政策利益分配需求強度的 SNTV 選制相關之因素，例如議員選區員額以及議員選票集中程度等等。

（一）傳統分配政策研究

分配政策研究關心上級政府分配給所轄地區政策利益分配的過程與結果。Theodore Lowi (1964) 在闡述分配政策的特質時，特別強調這種利益集中於少數地區，成本分散於社會大眾的政策，會受到受益地區民眾的偏愛。受益地區的國會議員為了能夠獲取這些民眾的選票，會以他們在國會監督行政機關的權力，引介這種特殊利益（利益集中在少部份地區或人口的利益稱之為特殊利益）至他們的選區。在美國來說，能夠有效監督行政機關的場所就在國會的常設委員會。因此，有心為選區獲取特殊利益的議員便會想辦法進入與他們選區利益息息相關的常設委員會，透過對於行政機關密切的監督來爭取選區利益。而行政機關為了預算安全以及能夠順利推動政策，通常也會配合演出，讓常設委員會的成員所屬的選區獲得比其他議員所屬選區更多的政策利益（Rundquist and Ferejohn, 1975; Adler, 2002; Alder and Lapinski, 1997; Carsey and Rundquist, 1999; Rundquist and Carsey, 2002）。

除了國會議員是常設委員會委員之外，國會議員到底還需具備甚麼樣的制度性身份才有可能讓行政機關買帳，讓他們的選區分配到更多的政策利益？首先，傳統分配政策研究認為國會議員的黨籍身份會影響政策利益分配，如果議員屬於國會多數黨，或是議員與總統屬於相同政黨，那麼他們選區獲得政策利益的機會將會增加（Ferejohn, 1974; Strom, 1973; Kiewiet and McCubbins, 1991; Cox

and McCubbins, 1993; Luor, 1995; Levitt and Snyder, 1995; Sellers, 1997; Stein and Bickers, 1995; Rohde, 1991; Hurwitz et al., 2001; Evans, 2004; Alvarez and Saving, 1997; Balla et al., 2002)。其次，傳統分配政策研究也認為國會議員的資深程度會影響政策利益分配，如果議員越資深，那麼他們選區獲得政策利益的機會將比資淺議員的選區來得大。因為議員資深程度越高，代表著他們在議會累積相當程度的影響力，也熟稔與行政機關打交道的技巧，因此獲得超額選區利益的機會也越大（Roberts, 1990; Rundquist et al., 1997; Stroup, 1998）。

（二）其他影響政策利益分配的因素

後續的許多分配政策研究除了認為以上這些國會議員制度性因素可能會影響政策利益的分配之外，也紛紛提出其他可能影響政策利益分配的相關因素。第一，選區對於政策利益的客觀需求。有些研究並不認為政策利益分配會受到政治因素的影響，他們認為美國政府過去的政策利益分配其實都是以需求為導向，政治因素也許會有影響，但是影響都非常細微（Hird, 1990; Hird, 1991; Rich, 1985）。第二，國會議員的選舉因素。在上一次選舉面臨苦戰而獲勝的議員，通常會擔心他們未來的連任之路，因此會極力引介選區的利益讓選民深刻體會他們為選區所做的努力（Stein and Bickers, 1995）。第三，利益團體也會影響政策利益的分配。因為利益團體會提供競選資金給想要競選連任的國會議員，選區如果聚集高密度的利益團體，而這些利益團體如果也期盼議員為他們爭取相關政策利益時，這些議員終究會戮力以赴（Stein and Bickers, 1992; Lowry and Potoski, 2004）。

第四，即便國會議員的制度性身份與選舉因素對於選區獲取補助款有著密切的關係，但是行政機關的企圖心與態度仍然扮演重要的角色。民選的行政首長（例如美國的總統、州長或市長）也有連任的壓力，他們也期待議員支持行政機關的政策。在理性的前提下，這些行政首長極有可能運用行政機關所主導的政策利益分配，讓選民直接認同行政首長以增加連任機會；或是分配特殊利益至某議員的選區，以增加民選行政首長與議員談判的籌碼而促使議員支持行政機關的政策。例如 Larcinese, Rizzo, and Testa 認為美國總統對於聯邦補助預算的分配擁有相當程度的影響力。聯邦政府將經費分配給州政府牽涉到複雜的政治過程，過去的研究大都將焦點放在有權力的國會議員身上，例如國會常設委員會委員或是國會多數黨議員對於利益分配的影響。但是行政機關所扮演的角色其實也很重要，特別是總統的角色更是如此。該項研究發現，總統身為執政黨領袖，會傾向於將補助經費分配給同黨議員比例較高的州以及同黨執政的州（Larcinese et al., 2006）。同樣的，也有實證研究發現掌握行政大權的美國總統運用否決權不見得是為了制衡狹隘的地區利益，有時候會反過來抑制自己否決權的行使而讓分配政策法案順利通過，目的是為了自己未來的連任，或是為了收買國會議員，或是為了照顧同黨議員選區（McCarty, 2000）。除此之外，Kuniaki Nemoto 分析韓國分配政治，他認為總統的影響力是韓國分配政治的一項重要影響因素。因為韓國憲法採取三權分立制，總統掌握所有的行政資源，所有法案的通過最後都必須經由總統的同意；總統也是所屬政黨的黨魁，能夠影響立法的方向。作者分析 1990 年至 2005 年韓國中央政府分配給地方政府的補助款，研究發現總統競選時的票倉區可以獲得較多的金額補助，同時總統選舉時競爭程度較高的地區也

可以獲得較高的補助（Nemoto, 2007）。

（三）台灣分配政策研究的觀察架構

1. 國內過去有關分配政策的相關研究

台灣過去與分配政策相關的研究累積不算少，有些研究雖然不見得以分配政策為主要名稱所做的研究，但是都有一些重要的發現並與分配政策研究脈絡相關聯。在中央政府層級的實證研究方面，張其祿（2002）以我國 23 縣市政府為研究對象，實證分析民國 78 年至 87 年共十年期間，影響我國地方補助款分配的功能性因素（例如財政能力、財政努力、財政受益、財政自主等等因素）以及政治性因素（例如縣市立委人數、政治參與指標、政治競爭程度等等）。在功能性因素方面，作者發現縣市平均每人財政收益越高的地區，會獲得越多的補助款補助；而財政能力較佳的地方政府，則將獲得較少的補助款收入；地方公共財貨需求較高的縣市，會獲得較多的補助。而在政治性因素方面，地方居民政治參與度越高的縣市（縣長選舉投票率越高），將獲得超額的補助利益。另外，羅清俊（2000a）以行政院「擴大內在需求方案」當中屬於內政部營建署所主管的「創造城鄉新風貌」補助款政策利益於 88 至 89 年度分配在各縣市（含台北市與高雄市）的情形來觀察該項政策利益分配的結果。他發現國民黨籍立法委員比例越高的縣市獲得較多的現金補助金額，而立法委員越資深的縣市獲得越多的補助計畫案數。

在省府層級的研究方面，羅清俊（2000b）分析台灣省政府 77-84 年度補助款分配於 21 縣市的影響因素，研究結果發現縣市所屬省議員平均資深程度越高以及縣市所屬省議員在上一次省議員選戰競爭程度越高的縣市，該縣市會獲得越多的省補助款。而縣市所

屬國民黨籍省議員比例較高的縣市在第八屆省議會期間（77-79 年度），以及國民黨執政的縣市在第九屆省議會期間（80-84 年度）獲得較多的省補助款。

在直轄市層級的研究方面，陳雲龍（2002）分析高雄市在分立政府（謝長廷市長時期）的情況下，執政的民進黨政府如何透過互動策略技巧讓捷運預算通過。其中一項有效的策略便是市政府成功地利用市府預算當中的預備金，支援議員對於選民在公共建設上的承諾，而議員個人則不需負擔任何成本即可延續其政治生命，因此府會雙方形成緊密的金錢結盟。而羅清俊（2001）曾經比較台北市政府在黃大洲時期與陳水扁時期分配於 12 個區公所歲出預算的影響因素。就統計分析的整體結果來看，陳水扁時期出現分配政治所描述的現象比黃大洲時期明顯。尤其在於行政區所屬市議員的政黨屬性、議員資深程度、民政委員會委員資深程度對於區公所歲出預算分配的影響更是如此。比較有趣的發現是陳水扁時期對於各區公所歲出預算的分配充滿著「感激與回饋」。在第一屆直轄市長選舉時，陳水扁得票率越高的行政區在陳水扁任內獲得越多的歲出預算額度。

在縣市層級的研究方面，陳親（2005）以台北縣與桃園縣議員地方基層建設配合款為例，以訪談的方式探討地方府會關係對於地方補助款運作的影響。研究結果發現，「地方基層建設經費」的預算編列因為掌握在縣長手裡，因此縣政府往往以此為手段，換取多數議員的支持。而台北縣及桃園縣即使面臨財政狀況不佳之情況，都不會影響這筆款項預算的編列，甚至還有陸續成長的趨勢。同時，無論是一致性政府（桃園縣長朱立倫時期）或分立性政府（台北縣長蘇貞昌時期），也都不會影響「地方基層建設經費」預算的編列

與額度。歸而言之，「地方基層建設經費」的預算編列已經成為縣政府與議會間維持和諧、預算能順利審議通過與穩定成長或甚至於是選舉綁樁的工具。

湯京平等（2002）研究台中縣第十三與十四屆縣議會，討論一致性政府（廖了以縣長時期）與分立性政府（廖永來縣長時期）對於「地方基層建設經費」預算編列的影響。作者透過訪談，發現在一致性政府的第十三屆縣議會，縣長與各個議員達成默契，每位議員有五百萬元基本額度的「地方基層建設經費」可以回饋選區選民，而這個額度也可能隨著縣議員與縣長的緊密關係，或是縣議員的資深程度等等因素而有所調升。然而這樣肉桶政治的現象在分立政府形成之後（第十四屆縣議會），每位議員可以取得的「地方基層建設經費」額度不但沒有減少，反而從五百萬增加到六百萬，比總預算的增加幅度還來得大。作者觀察預算的增加其實是受到派系結構所影響。第十三屆的縣長與議長都是紅派的重要領導成員，兩人的相互合作也使得府會關係堪稱和諧。然而，隨著紅派分裂，造成第十四屆縣議會充斥著各自組成的次級問政團體爭相逐利，也使得縣長得適度地妥協於議會的需求，進而增加「地方基層建設經費」的額度。

最後，在鄉鎮市層級的研究方面，劉旭清（1993）研究民國 71 年至 82 年嘉義縣地方派系、選舉與補助款之間的關聯。他以鄉鎮市為分析單位，同時利用質化與量化的研究方法，檢驗各鄉鎮市所獲得補助款的多寡到底是受到哪些經濟性及政治性因素的影響？在控制相關經濟性因素之後，作者發現，當鄉鎮市長和縣長屬於相同派系時、選舉年時、該鄉鎮市對縣長支持度高、以及鄉鎮市長為連任的情況下，該鄉鎮市會獲得超額的縣政府補助收入。

2003 年一項研究也特別針對 87 年度 309 個鄉鎮市公所獲得縣政府補助款的資料進行實證分析，探索財政因素與政治因素對於補助款分配的結果。該研究發現，雖然補助款的分配主要還是財政需求在主導，但是仍然會受到政治因素的影響。作者納入「鄉鎮市長是否與縣長同黨籍」、「鄉鎮市長是否與中央執政黨相同黨籍」、「連任的鄉鎮市長」、「縣長選舉的支持度」與「省議員選舉的支持度」等等政治變數，分析它們對於鄉鎮市補助款分配的影響。研究發現鄉鎮市長與中央執政黨相同黨籍的鄉鎮市可以獲得超額的補助款（劉彩卿等，2003）。

另外，洪鴻智(2007)應用複雜公共利益理論(*sophisticated public interest theory*)，以 1999 年 921 地震災後重建為例，詮釋政府部門的災後重建資源分配決策。他以災區台中縣市、南投縣、彰化縣、苗栗縣、嘉義縣市與雲林縣所屬鄉鎮市當中的其中 68 個為分析單位，透過三階段的統計分析，發現影響政府重建經費分配的重要因素除了是地震房屋倒塌數與轄區的村里數之外，地方政府首長的政黨屬性也會顯著地影響資源分配的多寡。當縣市長與鄉鎮市長同屬民進黨時，該鄉鎮市所獲得的經費就越多。作者歸結 921 賑災重建資源的分配是兼具損失導向 (*loss-based*)（也就是以需求為導向）與資源重分配機制的補助模式（也就是政治因素的影響）。

基於以上國內關於政策利益分配的過程或結果的研究結果，可以歸納幾個影響政策利益分配的相關因素。第一，行政機關或首長利用政策利益做為與議會議員互動的籌碼，而議員資深程度、議員與行政首長同屬相同政黨、前一次選戰競爭程度越激烈的議員獲取超額政策利益的機會較高。第二，上級行政機關或首長在政策利益分配的過程會考慮下級行政首長的政黨屬性或地方派系，傾向於將

較多的政策利益分配至同屬相同政黨或派系執政的區域。第三，行政首長傾向於將較多的政策利益分配至上一次行政首長選舉時獲得較多選票的區域。

以上這些研究的發現雖然大部分與過去分配政策研究所描述的現象有著相當程度的吻合。但是本文認為，這些研究結果仍然無法完整地描繪台灣的分配政治現象，原因可能是忽略了台灣的中央級立法委員或地方級的議員是從 SNTV 選舉制度所選出來的。這種制度下所選出來的議員在追求選區利益的動機強度上可能彼此不同。既然動機強度不同，議員向行政機關爭取政策利益的企圖心與手段的強度也會隨之不同，最後將導致不同選區獲取政策利益的額度可能也會因此而有所差異。

2. SNTV 制度：議員選區規模對於政策利益的影響

Lancaster (1986) 特別針對這點深入討論國會議員選舉結構與分配政治之間的關聯。他認為選區議員的員額越多的國家，議員對於肉桶 (pork barrel) 的偏好程度越低；反之，如果選區議員的員額越少，議員越傾向於透過肉桶行為來吸引選民以達成連任的目的。原因在於選區議員員額越少的國家，議員一舉一動被選區選民辨識的程度就會越高，因此課責性也就越強。既然如此，這些議員就越有帶回地方利益的動機。基於這樣的邏輯，單一選區議員的動機是最強的，因為一旦有利於選區的補助計畫或經費落在某個選區之中，該選區的議員將可以輕易地從中獲取選舉上的利益。而當選區議員的員額超過一名時，選民對於議員的課責性就會變得模糊，因為即使議員努力爭取選區利益，但是必須面臨其他議員搭便車的風險，所以議員爭取選區利益的動機就相對較弱。而當選區議員員額越多，越會呈現出這樣的現象。因此在 Lancaster 所建構的肉桶行為

光譜中，單一選區制國家如美國和法國等，議員帶回分配利益的動機是最強的；反之，以全國為一選區的國家如以色列及荷蘭，議員的動機是最弱的。當然，選區議員員額數對於分配政治的影響程度，仍然會受到該國國會委員會的專業程度、地方主義、利益團體與政黨的運作模式而有所不同。

回到台灣來看，台灣立法委員、北高兩市市議員、一般縣市議員、甚至於鄉鎮市民代表的選舉通通屬於 SNTV 制度下的產物(2008 年第七屆立法委員選舉改為單一選區兩票制)，隨著每個選區人口數的不同，各選區會有不同員額的民意代表。依循著 Lancaster 的說法，議員員額少的選區所選出來的議員將會比員額多的選區所選出來的議員，有較強的動機為選區爭取政策利益。反映到政策利益分配的結果上，議員員額少的選區所獲得的政策利益應該會超過員額多的選區。

一項在 2006 年全國性的調查研究，希望重新思考發源於美國的分配理論詮釋台灣分配政治現象的基本問題(羅清俊，2006)。該研究發現「選區規模」(也就是選區議員員額多寡)在台灣分配政治所扮演的不尋常角色。該研究從問卷調查的分析結果發現，小規模選區選民期待立委爭取補助利益的程度明顯大過於大規模選區的選民。同時，小規模選區選民對於立法委員爭取補助利益功過評價的強度明顯高過於大規模選區的選民。首先，該研究的確發現台灣選民殷切期盼立法委員為地方爭取補助預算。選民不僅將爭取地方建設經費排在選擇立法委員六大因素當中的第二位，¹ 同時大部分選民也會以立委爭取補助預算為判準來獎勵或懲罰立法委員。另外，該研究也發現，在對於立委帶回經濟利益的期待及感受方面，

1. 其餘五項為形象、政黨、地方派系或宗親、在立法院專心制定政策以及選區服務。

小型選區的選民都明顯高於其它大型選區的選民。因為立委名額較少，因此民眾比較清楚選區的立法委員是誰，而當立委引介中央政府的補助利益協助選區時，選民也比較能夠將選區的利益與立法委員的努力加以連結，也因此感受會比較深刻。由此可知，小選區的選民對於立委爭取選區利益，比之大型選區的選民，有著更深的期待。另外，該研究也實施第六屆立委的問卷調查，研究結果也發現小選區立委為選區爭取補助利益的動機高於中選區及大選區規模的立委。

Sheng 於 2006 年的研究也發現相似的情形 (Sheng, 2006)。她發現過去幾屆台灣立委的提案情形主要有三項特徵：影響力低且範圍狹窄、跨黨派的連署情形、以及特殊利益導向等等。因此她認為立委會透過提出特殊利益的法案來討好選區的選民，以增加其競選連任的機會。而且當立委越容易透過提特殊利益法案來宣揚其功績時 (claim credit)，或者是當他們不提特殊利益法案，被選民指責的機率越高時 (avoid blame)，他們就越可能提特殊利益的法案。因此她從「立委提特別利益法案去建立個人投票，並且增加連任機會」這樣的選舉計算為基礎，提出了三項假設。第一，在 SNTV 制選出的立委，提特殊性利益法案的動機會比透過比例代表制所選出的不分區立委要高。第二，小型選區的立委提特殊性利益法案的動機會比大型選區的立委來得強。第三，選區同質性高的立委提特殊性利益法案的動機會比選區同質性低的立委強。

在分析了第五屆立委的提案內容之後，統計結果證實了作者所提出的假設。首先，SNTV 制度選出的立委提特殊利益法案的比率比不分區立委平均多出了 11.67%；其次，她也發現，選區每增加一名立委，特殊利益法案的比率就會下降 1.22%。上述的結果都達到

統計上的顯著水準。另外，雖然沒有達到統計上的顯著水準，但是選區同質性的影響方向符合預期。由此可見，除了傳統被認為會影響議員代表行為的因素如政府體制、政黨屬性及年資等相關變數之外，選舉制度及選區的特性對於立委的提案行為都有著決定性的影響。

3. SNTV 制度：議員選票集中程度對於政策利益分配的影響

在 SNTV 選制之下，某些議員或大部分的議員（不管是中央或是地方民意代表）很有可能只需要少數的選票即能當選，而這些選票可能只集中在這個選區當中的少數次級行政區。問題是，這些選票非常集中的議員是否會積極爭取地方利益？其實，從常理推斷，票源越集中的立委理應會更積極為票倉區獲取地方的特殊利益。因為他很容易辨識他自己的選民的多寡與選民所在的區位。補助利益一流進立委的票倉區，他的選民必定稱頌。但是，從另一個角度來看，既然票源集中的情形可以讓立委辨識他自己的選民多寡與選民所在的區位，那麼他何不就直接做選民服務，跑紅白帖，幫忙關說，也許就可以獲得足夠的選票，而不需要辛苦地爭取補助利益，因為補助利益分配的操控權不見得完全在自己手中。即使真的需要爭取補助利益，也只需要滿足這一群集中的選民即可。當然，以上這些說法的可能性都必須經過實證研究的驗證才能知道。

我們先來看看國內的實證研究結果。盛杏媛曾經研究我國立法院第三屆立委的立法行為會受到那些因素的影響？研究結果發現，立委的「票源集中程度」會影響到立委選擇代表的方式。當立委的票源越集中在少數區域，則他的代表方式越可能以選區服務為重，票源越分散越會選擇立法問政。同時她也發現從 1989 年開始，立法委員的票源有越來越分散的趨勢，因此立法委員不能僅靠選區服務

維持票源，必須有更多的立法問政以拓展票源（盛杏媛，1999）。

接下來再來看看其他國家的例子。首先來看日本。日本一共經歷過兩次的選制改革，第一次是在 1925 年，由單一選區制（SMD/SNTV）改變為複數選區制（MMD/SNTV）；另外一次則較為人所熟知，於 1994 年由複數選區的 SNTV 制又轉變回單一選區制。Shigeo Hirano（2005）以這兩次選制改革為背景，探討選制的改變對於議員選票的集中程度以及政策利益分配結果有何影響。Hirano 的研究發現，在複數選區制之下，議員的票數集中情形會更明顯，因為他們只要獲得選區部分的票數，超過當選門檻即可當選，因此議員所爭取的資源會傾向集中在他的票倉區或是家鄉之周圍；至於單一選區制之下所選出的議員，則必須要代表較廣泛的民意，因此票源與政策利益是平均分散於選區之中。

其次來看巴西。巴西國會議員的選舉制度屬於開放名單式的比例代表制（open-list proportional representation），雖然不是 SNTV 制，但是屬於巴西特有的這種制度卻有類似 SNTV 制度的結果。巴西開放名單式的比例代表制以各州（state）為一個選區，每一個選區選出複數的員額，席次從 8 位至 70 位不等。選民投票時可以選擇以政黨標籤來投票，或者是從政黨所提出的名單當中來選擇個別候選人來投。不過，大部分的情況都是選民投給候選人個人。選票上並沒有標示候選人姓名，選民必須在選票上寫出選民所要支持的候選人名字或是寫出候選人的編號。選舉結束後，再計算政黨總得票數，並依比例分配各黨席次。各黨再從所分配到的席次當中，依各黨候選人名單的排名順位決定哪些候選人當選。巴西所實施的開放名單式的比例代表制與芬蘭或是 1973 年之前智利所採行的制度不同的地方是政黨候選人名單是各州的政黨決定，而不是全國的政黨

決定。在這種情況下，即使巴西是政黨比例代表制，但是每一位在政黨名單上的候選人都會想盡辦法讓選民辨識，特別是競選連任的國會議員會利用肉桶行爲（pork barrel behavior）爭取選票（Ames, 1995a: 408）。同時，也因為各選區必須選出複數員額，因此各黨候選人只要能夠獲得一定比例的票數即有機會當選。所以候選人的選票集中在少數區域的情形與 SNTV 制度所呈現出來的現象極為類似。Barry Ames 在 1995 年所做的兩篇關於巴西國會議員的實證研究均發現選票集中程度與肉桶行爲有相當緊密的關係。首先，他發現 1986 年所選出來的國會議員如果在 1990 年也競選連任，那麼他在 1986 年選舉時的選票集中在選區（州）當中某些區域（municipality）的程度越高，他們就越會傾向在任期內提出有利於票倉區利益的預算修正案（Ames, 1995a）。其次，他觀察在 1987 年至 1988 年期間，巴西修憲過程的國會議員表決紀錄，也發現選票越集中於少數區域的國會議員們，越傾向支持與選區選民利益息息相關的憲法修正案（Ames, 1995b）。

從盛杏媛所做的國內實證研究以及 Ames 所做的巴西實證研究看來，議員選票越集中於少數區域，則它們追求肉桶利益的動機越強，當然也會表現在選區獲得的利益多寡上。而 Hirano 所做的日本實證研究雖然也發現複數選區制度下，議員的選票會越集中，而政策利益的分配也是如此。但是，Hirano 同時也發現單一選區制度之下，議員票源與政策利益的分配都會相當分散。Hirano 的這些發現是不是也隱含著，爲了要在單一選區制當中爭取分散的選民選票，議員們是不是更要獲取不同種類的政策利益才能滿足他們？既然需要不同種類的政策利益，加總起來的這些政策利益金額就有可能增加。進一步看，在複數選區制度之下，如果各個選區議員的員額數

量變異性很高，也就是說員額可能會從一、二位至十幾位不等。那麼，趨近於單一選區的一、二位議員的選區是不是會比十幾位議員選區的選票更分散，議員爭取到的政策利益資源分配是不是更會分散在選區當中，而進一步使得政策利益的額度增加？簡單地說，議員員額數量的差異性是不是也會導致議員票源與政策利益分配型態與額度上的差異性？然而，Hirano 在他的研究中並未回答這些問題。

三、研究設計

(一) 桃園縣 87-89 年度特別統籌款的資料來源

縣統籌分配稅款的結構與中央統籌分配稅款的結構類似，他們都具有平衡地方政府貧富差距的重分配效果。² 縣統籌分配稅款的來源是依照財政收支劃分法第十二條第二項至第四項之規定收入，包括地方稅當中的地價稅徵起收入之百分之二十，房屋稅徵起收入

2. 在中央統籌分配稅款部分，主要來源是以所得稅總收入百分之十、營業稅總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之百分之四十以及貨物稅總收入的百分之十。這筆款項應以總額百分之六列為特別統籌分配稅款；其餘百分之九十四列為普通統籌分配稅款。特別統籌分配稅款的使用範圍主要是支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費，款項的分配由行政院依實際情形來決定。而普通統籌分配稅款的分配是在算定各級地方政府的分配額度之後，不管是分配給直轄市、縣市或是鄉鎮市均須基於明訂的公式。直轄市部分是以以前年度營利事業營業額、財政能力與其轄區內人口及土地面積等因素研訂公式。縣市部分則依照（1）可供分配款項百分之八十五，應依近三年度受分配縣（市）之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，算定各縣（市）間應分配之比率（2）可供分配款項百分之十五，應依各縣（市）轄區內營利事業營業額，算定各縣（市）間應分配之比率。在鄉鎮市部分，參酌鄉（鎮、市）正式編制人員人事費及基本建設需求情形研訂公式分配。

之百分之二十，以及契稅徵起收入之百分之二十，以及稅款專戶存儲孳息收入。依財政收支劃分法規定，縣統籌分配稅款也分為兩類，分別是特別統籌分配稅款（縣統籌分配稅款總額之百分之十）與普通統籌分配稅款（縣統籌分配稅款扣除特別統籌分配稅款後之其餘款項）。特別統籌分配稅款為支應各鄉鎮市緊急及其他重大事項所需經費，並由各鄉鎮市公所研提支出計畫報送縣府相關業務單位審核與會勘，核定後通知受分配鄉鎮市公所納入稅課收入預算。而根據桃園縣縣統籌分配稅款分配辦法規定，普通統籌分配稅款的分配則是扣除各鄉鎮市基本建設費與收支差短之後，以鄉鎮市人口與面積為基準的公式加以計算。

本研究選擇桃園縣做為分析對象是因為呂秀蓮在桃園縣長任期當中參選副總統，這個事件提供了比較呂秀蓮決定參選前後，縣特別統籌款分配差異的社會實驗機會。而選擇 87、88、89 年度為分析期間，是為了配合呂秀蓮決定參選前後比較分析，同時也是因為資料取得方便性與可能性的考量。縣特別統籌款分配的資料並不容易取得，也很難找到系統性的公開資料。這倒不是因為縣長刻意隱瞞，也不是因為涉及違法而不任意公開（依照財政收支劃分法，縣長擁有自由裁量權分配縣統籌分配稅款最高至 10%），而是一旦將分配的資料任意公開，很可能會引起縣議員或地方人士質疑縣長分配不公平的爭議與困擾。既然系統性的公開資料缺乏，我們就必須逐一查閱鄉鎮市公所的年度預算書（含每一個年度本預算與追加預算）獲取縣特別統籌款的分配情形。

縣特別統籌款的資料其實都有脈絡可循。縣長通常會事先允諾或是臨時同意補助某鄉鎮市某筆款項。一般來說，作業流程都會要求透過業務主管單位提報補助緣由（當然這必須由鄉鎮市公所提出

申請計畫書)，然後知會財政局，經由縣長同意後，再由縣府直接支付鄉鎮市公所。如果屬於縣長預先核定同意補助的款項，在鄉鎮市公所年度預算書歲入部分的統籌分配稅科目項下就會列入，同時會有詳細計算說明與法令依據。如果屬於縣長臨時同意的補助款項，也會在追加預算書當中顯示同樣的訊息。如果鄉鎮市公所預算書的統籌分配稅歲入部分是屬於特別統籌款，那麼預算書當中就會註名法令依據為縣府財政局的發文字號（諸如府財字第 XXXX 號函），同時每一筆款項都會詳細標註款項金額與用途，而大部分也會註明細部的款項座落地點。例如根據桃園縣龜山鄉 89 年度總預算書，歲入統籌分配稅部分除了列出縣普通統籌款 136,379,000 元之外，另外在詳細計算說明及法令依據欄標註依據府財字第 XXXXXX 號函辦理，在大崗村頂湖路獲得路面工程補助 4,763,565 元，這就是縣特別統籌款。

（二）統計分析與變數定義

除了利用基本的敘述統計分析桃園縣特別統籌款在鄉、鎮、市的座落地點分配情形之外，本研究將 87、88、89 年度縣政府所核定的特別統籌款款項與其他自變數匯集起來從事 OLS 迴歸分析，觀察桃園縣特別統籌款分配受到政治因素與客觀需求變數的影響情形。³ 本研究不以鄉鎮市為分析單位，而是以 87、88、89 三個年度縣政府所核定的各項特別統籌款為分析單位。換言之，本研究是以補助方案為分析單位（program as unit of analysis）。之所以會以補助方案

3. 本文利用 White's Robust V. C. Matrix 排除變異數不齊一性的問題，利用 Maximum Likelihood Estimation 執行 AR(1) 模型排除自我相關的問題（先檢測 Durbin Watson 值，決定是否有第一順位自我相關）。

爲分析單位，是因爲縣政府某一項特別統籌款項可能只有少數鄉鎮市可獲得；或甚至於具有獨特性，所以只有一個鄉鎮市獲得（大部分屬於這種情形）。同時，年度之間的差異性也很大，例如龜山鄉與大溪鎮在 89 年度並未獲得任何縣特別統籌款的挹注。更重要的是，本研究希望觀察呂秀蓮前縣長決定搭配參選正副總統前後，縣特別統籌款的分配型態與平均每一筆的核定金額是否有所差異？既然牽涉到時間，就必須以特別統籌款的各筆款項爲分析單位，利用各個款項明確的核定日期來判斷呂前縣長決定參選前後的分配差異。

另外，從 86 年 7 月 1 日起至 87 年 6 月底的 87 年度期間，本研究選擇分析的資料只限於 87 年 3 月 1 日至 87 年 6 月 30 日所核定的特別統籌款，而不包含 86 年 7 月 1 日起至 87 年 2 月 28 日止的資料。主要的原因是希望完整地觀察單一屆縣議員與鄉鎮市長的影響。87 年度預算期間跨越 13、14 兩屆縣議員（第 13 屆縣議員任期爲 83 年 3 月至 87 年 2 月止）以及 12、13 兩屆鄉鎮市長（第 12 屆鄉鎮市長任期爲 83 年 3 月至 87 年 2 月止）。所以 13 屆縣議員與 12 屆鄉鎮市長所對應的特別統籌款資料僅有半年時間，由於涵蓋期間太短，因此將它們排除，只觀察完整的 14 屆縣議員與第 13 屆鄉鎮市長對於縣特別統籌分配款的影響。除此之外，89 年度的資料我們只取得至 89 年 6 月 20 日爲止的資料（爲配合曆年制預算改革時程，該年度預算應該至 89 年底爲止）。因此 3 個年度（介於 87 年 3 月 1 日至 89 年 6 月 20 日止）的特別統籌款項分析樣本共有 149 筆。

本研究將有四組迴歸分析模型，第一組模型是控制特別統籌款款項座落地點所屬鄉鎮市的自有財源比例之後，觀察各鄉鎮市獲得金額的差異。迴歸模型的依變數是每一項特別統籌款（以 87 年爲貨

幣基期年)除以該款項座落鄉鎮市的人口數。而自變數包括(1)自有財源比例:每一項特別統籌款座落鄉鎮市的自有財源比例(2)鄉鎮市:依照特別統籌款座落的鄉鎮市加以編碼。我們以虛擬變數編碼桃園縣 13 個鄉鎮市,依序總共編成 12 個變數,以復興鄉為多元迴歸的基準常數項,在控制各鄉鎮市的自有財源情況下,比較各鄉鎮市在這 3 年度所獲得特別統籌款的多寡。⁴

第二組迴歸模型是觀察影響特別統籌款分配金額的相關因素。依變數是每一項特別統籌款除以該款項座落鄉鎮市的人口數。之後再取它的自然對數值。取自然對數的原因在於原始模型數值的標準化殘差值與預測值之間的對應分析顯示有相當程度的變異數不齊一的現象,所以透過依變數取自然對數之後初步改善這個問題。而自變數共有九個,包括每一項特別統籌款座落鄉鎮市自有財源比例、每一項特別統籌款座落鄉鎮市所屬縣議員資深程度、每一項特別統籌款座落鄉鎮市民進黨縣議員人數比例、每一項特別統籌款座落鄉鎮市長的黨籍、呂副總統在民國 86 年第 13 屆縣長選舉時在每一項特別統籌款座落鄉鎮市的得票率、款項核定在縣長決定參選副總統前後、每一項特別統籌款核定的時間、每一項特別統籌款座落鄉鎮市所屬縣議員員額、每一項特別統籌款座落鄉鎮市所屬縣議員選票集中程度等等。⁵

4. 12 個虛擬變數與本研究其他有關於縣議員與鄉鎮市長的政治變數高度相關,因此並不適宜將鄉鎮市類別的虛擬變數與其他政治變數放在同一模型。但是我們的確需要 13 個鄉鎮市所獲得特別統籌款額度差異的資訊,所以才作此模型的分析。

5. 理論上來說,根據文獻回顧,在自變數的部分理應納入縣議員是否為特定審查委員會委員(桃園縣議會有民政、財政、建設、教育、警衛、工務共六個審查委員會)、地方派系相關的變數、利益團體、以及縣議員選戰競爭程度等等相關變數。不過,基於以下理由,本研究在統計分析並沒有處理這些變數。第一,第十五屆之前的桃園縣議會(本研究處理第 13 屆縣議會),議員在各審查委員會的出席率非常低,專業委員會的分組審查制度

在這九個自變數當中，「款項核定在縣長參選副總統前後」這個自變數雖然不像其他的變數有完整的理論意涵，但卻是可以透過理性抉擇的邏輯推衍而來。本研究認為呂秀蓮決定參選副總統之後，為了掌握桃園縣在未來總統選舉的票源，因此很有可能藉由改變縣特別統籌款的分配型態以達到此目的。從另外一個角度來看，呂前縣長在縣長任期當中決定參選副總統，不管她是在甚麼時間點離職參選，這個事件某種程度已經造成政治結構的改變。觀察某種事件的發生對於政治結構的改變，進而觀察政治結構改變對於政策利益分配的影響，在理論層面或是實質層面應該都有其意義。例如 Brian Roberts (1990) 藉由 1983 年美國資深民主黨參議員 Henry Jackson (華盛頓州選出，國防委員會少數黨領袖) 因為心臟病猝死的事件，研究提供政治捐獻給 Henry Jackson 的國防工業業者在他突然過世之後，這些上市公司在股價上所受到的負面影響。他同時也比較分析，提供政治捐獻給繼任者 Sam Nunn (喬治亞州選出) 的國防工業相關業者，在股價上所受到的正面影響 (Roberts, 1990)。

除此之外，「每一項特別統籌款核定的時間」這個自變數也是與「款項核定在縣長參選副總統前後」類似的時間變數。納入這個

與功能一直無法顯現，所以都以聯席審查為主要審查方式 (孫惠生，2002：108)。既然以聯席審查為主，幾乎每位議員影響各種議案的機會都會一樣，所以統計分析便不容易看出彼此差異的情形。第二，在地方派系方面，由於桃園縣地方政治人物所屬派系界線相當模糊，主要還是以宗親與地緣為主。而且在反對勢力出現後，地方派系組織結構趨於鬆散 (謝瑞明，2002：220-229)。加上呂秀蓮前縣長並無地方派系淵源，因此本研究省略有關地方派系的變數。第三，在利益團體部分，因為我國政治獻金法在民國 93 年才通過，因此無法蒐集 87-89 年縣市層級的利益團體所提供政治獻金的相關資料。第四，在縣議員選戰競爭程度部分，本研究原來是以上一次縣議員選舉時所有參選人得票率的標準差加以測量。然而在迴歸模型估計時，因為該變數在檢測線性重合的 VIF 值超過一般容忍的數值 10，因此省略此變數。

變數的目的與操作化定義，將在下一段內容當中說明。統計分析模型當中的各個自變數操作化定義如下：

1. 自有財源比例：每一項特別統籌款座落鄉鎮市的自有財源比例。
2. 縣議員資深程度：每一項特別統籌款座落鄉鎮市的縣議員平均擔任縣議員的屆數。
3. 每一項特別統籌款座落鄉鎮市民進黨縣議員人數比例：每一項特別統籌款所座落鄉鎮市民進黨縣議員人數除以該鄉鎮市所屬縣議員總數。
4. 每一項特別統籌款座落鄉鎮市長黨籍：如果是非國民黨執政則編碼為「1」，國民黨執政則編碼為「0」。
5. 呂前縣長在民國 86 年第 13 屆縣長選舉時，特別統籌款座落鄉鎮市的得票率。
6. 款項核定在縣長參選副總統前後：這是一個二分的變數（dichotomous variable）。因為民國 88 年 12 月 10 日，呂前縣長獲得民進黨總統候選人陳水扁先生的邀請，正式成為競選搭檔。因此本研究原本的想法是將 87 與 88 年度的特別統籌款款項編碼為「0」，代表尚未投入副總統選戰的期間；而將 89 年度編碼為「1」，代表投入副總統選戰的期間，觀察特別統籌款的分配在參選副總統前後是否有差異？89 年度預算已經從 88 年 7 月開始執行，本研究必須面對的問題是將 89 整個年度的資料視為投入副總統選戰期間是否合理？因為正式宣佈投入副總統選戰已經是 88 年 12 月了。本研究的處理方式是將 88 年 10 月以後至 89 年 6 月 20 月之間所核定的特別統籌款視為 89 年度金額（編碼為 1），而 88

年 7 月至 9 月所核定的特別統籌款則歸併在 88 年度的統籌款（編碼為 0）。因為陳水扁先生在 88 年 12 月宣布與呂前縣長搭檔競選，本研究認為縣長在 10 月應該有了心理準備。因此假設縣長真的想善用特別統籌款，她會從 88 年的 10 月開始行動應屬合理。即使後來當選副總統而離職，當時來自於相同政黨的代理縣長也應該會依循原縣長的想法來處理 89 年度後續的特別統籌款分配。

7. 每一項特別統籌款核定的時間：例如 87 年 3 月 25 日核定，則編碼為 870325。透過這個變數可以觀察 3 個年度當中，特別統籌款分配金額多寡的趨勢。這個變數是為了補強「款項核定在縣長參選副總統前後」這個變數可能產生的誤差。本研究在「款項核定在縣長參選副總統前後」這個變數，是以二分類別變數處理。以 88 年 10 月為基準，截然劃分決定參選前後的特別統籌款分配的差異。但是決定參選的時間（非宣布參選）畢竟無法精確得知，因此以「特別統籌款核定日期」這個變數（直接用日期編碼的連續性變數）來加以控制。如果呂秀蓮前縣長真的想利用縣特別統籌款來協助自己獲得桃園縣民在總統選舉時的支持，那麼越接近公元 2000 年總統選舉日，每一項特別統籌款分配的款項額度會越高。
8. 縣議員選區員額：每一項特別統籌款座落鄉鎮市的縣議員人數。桃園縣第 14 屆區域縣議員選舉共有 12 個選區，除了大溪鎮與復興鄉合併為一個選區之外，其他各個單一鄉鎮市均為個別一個選區。桃園市 10 位、龜山鄉 4 位、八德市 5 位、蘆竹鄉 3 位、大園鄉 2 位、大溪鎮與復興鄉共 3 位、中壢市 10 位、平鎮市 6 位、楊梅鎮 4 位、龍潭鄉 3 位、新屋鄉 2

位以及觀音鄉 2 位。

9. 縣議員平均選票集中程度：每一項特別統籌款所座落鄉鎮市的縣議員之平均選票集中程度。以下我們詳細討論選票集中程度這個變數的操作型定義。

在 SNTV 選制之下，某些縣議員很有可能只需要少數的選票即能當選，而這些選票可能只集中在這個選區當中的少數次級行政區（例如村或與里）。在這種情況之下，這個選區範圍內的各個村（里）對於縣議員當選的貢獻是有所差異的，票源較多的村（里）應該是該縣議員特別關心的地方。為了反映這種現象，本研究試圖建立「票倉區指數」。本研究處理的方式與 Barry Ames 在分析巴西國會議員選舉策略以及分配政治時所提出來計算國會議員選票集中程度的概念類似（Ames, 1995a; Ames, 1995b），但是仍依照我國的情況加以修正。

第一，先將「某縣議員在某村（里）所得票數除以某縣議員的個人總得票數」（以下簡稱為 A 值）乘以「某縣議員在某村（里）所得票數除以該村（里）的有效票數」（以下簡稱為 B 值）（羅清俊，2007）。這兩種數值的交乘結果不僅反映了縣議員自己所獲得的選票集中在某村（里）的程度，也反映了縣議員在該村（里）票數的獨佔程度。每一位縣議員在每一個村（里）都有一個這樣的交乘數值，數值越大的村（里）代表它們是某位縣議員的「票倉區」，它們對於縣議員的重要性明顯大過於其他村（里）。本研究稱這個測量指標為「票倉區指數」（如公式 1 所示）。

票倉區指數 $ij = (A_{ij}) * (B_{ij})$

$$A_{ij} = \frac{\text{縣議員在某村或里的得票數}}{\text{縣議員的總得票數}} \quad B_{ij} = \frac{\text{縣議員在某村或里的得票數}}{\text{某村或里的總票數}}$$

i = 第 i 個選區

j : 第 j 個村或里

【公式 1】

第二，然而，因為每個選區的村（里）的數量以及每個選區的參選人數都不盡相同，因此會使得村（里）數量少的選區，在A值上會較村（里）數量多的選區要來的高；⁶ 同理，參選人數少的選區，在B值上會比參選人數多的選區來的高，⁷ 所以A值與B值均必須加以矯正。本研究矯正的方法是將每位縣議員在每個村（里）的A值乘以（某位縣議員選區的村或里數量N/桃園縣所有村與里數量中位數Nmedian），再將B值乘以（縣議員在該選區參選人數P/桃園縣

6. 例如有兩個選區：

第一選區：村或里數量是 5 甲縣議員總票數 200 票

第二選區：村或里數量是 10 乙縣議員總票數 200 票

我們求 A 是希望看出各村或里對於各縣議員重要性的一部份，我們假設兩位縣議員所得到的票數都平均分配在各村或里，就甲縣議員來說，5 個村或里都是 40 票，均各占 20%（甲的 A）。就乙縣議員來說，10 個村或里都是 20 票，均各占 10%（乙的 A）。甲比乙的 A 值高，但是這些村里對於兩位立委來說，都是同等的重要性，所以這樣的 A 值（未矯正前）並不符合我們想要表達的真實意義。所以利用矯正的方式讓大家在同一個水平點相互比較（因為我們是要比較桃園縣所有的縣議員們，而不單單只是某一個選區的縣議員）。我們又假設，如果全桃園縣村或里數量的中位數是 8，經過矯正結果，則這兩位縣議員在他們各自村或里的 A 值會變成一樣，也就是 0.125。這才符合我們原始的目的。

7. 因為每個村或里的有效票數是固定的，當參選人增加時，因為可能會稀釋掉每一位參選人的票數，所以 B 值就會變小，反之，當參選人數少時，B 值就會變大。

所有縣議員參選人數的中位數 P_{median})。換言之，本研究將選區村(里)的數量與選區內參選人的數量標準化至以全桃園縣為基準的中位數。⁸(如公式 2 所示)

第三，計算出每一位縣議員在選區內各村(里)的「票倉區指數」的標準差，稱之為每位縣議員的選票集中指數。標準差越大代表選票集中在某些村或里。最後我們再求出選區內每一位縣議員選票集中指數的平均值代表這個選區縣議員平均選票集中的程度。

$$\text{矯正後的票倉區指數} = \left(A_{ij} * \frac{N_i}{N_{median}} \right) * \left(B_{ij} * \frac{P_i}{P_{median}} \right)$$

i = 第 i 個選區

j : 第 j 個村或里

【公式 2】

N_i : 第 i 個選區的村或里數量

P_i : 第 i 個選區縣議員參選人數

N_{median} : 桃園縣所有村(里)數量中位數

P_{median} : 桃園縣縣議員參選人數的中位數

由於大溪鎮與復興鄉在縣議員選舉屬於同一個選區，所以當某一項特別統籌款座落地點在大溪鎮或復興鄉時，則該款項所對應的自變數當中，只要與縣議員或縣議員選舉相關的變數數值都會相同，例如縣議員平均選票集中指數、縣議員資深程度、縣議員選區員額、以及民進黨縣議員人數比例。

8. 第十四屆桃園縣議員選舉時，桃園縣各選區的村里數量中位數為 24。第十四屆桃園縣議員選舉時，全桃園各選區參選人中位數為 9.5。

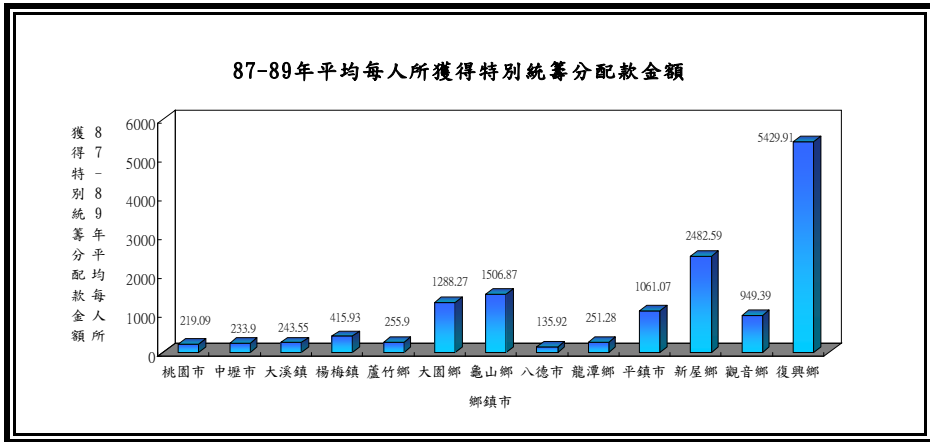
第三組與第四組迴歸分析模型是比較特別統籌款分配型態在呂前縣長決定參選副總統之前與之後的差異。本研究將 88 年 10 月 1 日之前核定的款項與之後核定的款項分開成爲兩組樣本。依變數與第二組迴歸模型相同，都是每一項特別統籌款除以該款項座落鄉鎮市的人口數，之後再取它的自然對數。自變數方面則排除了「款項核定在縣長參選副總統前後」以及「每一項特別統籌款核定的時間」這兩個，其他均與第二組迴歸模型相同。

四、分析

（一）敘述性分析

1. 87-89 年各鄉鎮市平均每人所獲得縣特別統籌款金額

雖然本研究是以 87、88、89 三個年度縣政府所核定的各項特別統籌款爲分析單位，但是呈現各鄉鎮市分配的結果可以顯示金額在地理區位整體分配上的差異。圖一顯示桃園縣 87-89 年各鄉鎮市平均每人所獲得特別統籌分配款金額的情形。統計結果發現，大園鄉、龜山鄉、平鎮市、新屋鄉、觀音鄉與復興鄉獲得的金額均相當高。其他鄉鎮市獲得的金額並沒有太大的差別。



圖一 桃園縣 87-89 年各鄉鎮市平均每人所獲得特別統籌分配款金額圖

資料來源：本研究。

(二) 多變量分析

1. 控制自有財源比例情況下，各鄉鎮市獲得特別統籌款的比較分析：

雖然大園鄉、龜山鄉、平鎮市、新屋鄉、觀音鄉與復興鄉平均每人所獲得金額相當高，但是當我們控制各鄉市的自有財源之後，是否也呈現一樣的分配型態呢？表一是控制鄉鎮市自有財源比例，並以虛擬變數編碼 13 個鄉鎮市（以復興鄉為編碼基準）所估計的多元迴歸模型。首先，統計結果發現，鄉鎮市自有財源比例越低，所獲得的縣特別統籌款的金額越高。這個發現頗符合縣特別統籌款應該發揮的功能。其次，從各鄉鎮市虛擬變數的係數來看，當控制自有財源比例時，復興鄉仍然獲得最高的金額。其次依序是觀音鄉、

大溪鎮、龜山鄉、桃園市、楊梅鎮、蘆竹鄉、大園鄉、龍潭鄉、平鎮市、八德市、中壢市、新屋鄉。

表一 控制鄉鎮市自有財源之下，各鄉鎮市平均所獲得金額的多元迴歸模型分析

自變數	迴歸係數 (t 值)
常數	711.213 (8.724) ***
桃園市	- 261.377 (2.207) **
中壢市	- 411.060 (5.163) ***
大溪鎮	- 227.324 (1.287) *
楊梅鎮	- 304.856 (2.924) ***
蘆竹鄉	- 318.273 (3.064) ***
大園鄉	- 320.136 (3.903) ***
龜山鄉	- 260.564 (2.815) ***
八德市	- 417.680 (4.441) ***
龍潭鄉	- 350.222 (3.723) ***
平鎮市	- 370.892 (4.872) ***
新屋鄉	- 422.986 (6.770) ***
觀音鄉	- 163.308 (1.495) *
自有財源	- 536.426 (2.884) ***
N	149
Adjusted R ²	0.29

依變數 = 每人每年獲得補助金額，單位元，以 87 年為貨幣基期年。

13 鄉鎮市虛擬變數以復興鄉為基準（常數）

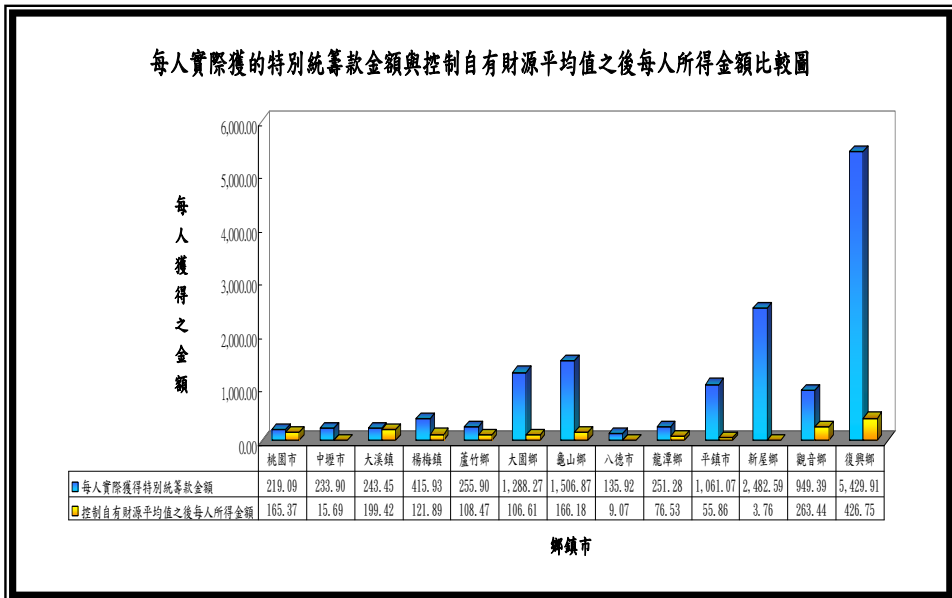
*p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01（單尾檢定）

資料來源：本研究。

爲了要精確估計在相同自有財源水準之下，各鄉鎮市獲得金額的差異，本研究進一步以 13 個鄉鎮市自有財源比例的平均值帶入這個多元迴歸模型，以求出每一個鄉鎮市在控制自有財源之後所獲得的金額。然後，我們將未控制自有財源情況下，每一個鄉鎮市平均每人所獲得的金額（鄉鎮市實際得到的金額）減去將自有財源控制在鄉鎮市的平均值的情況下各鄉鎮市平均每人所獲得的金額（可視爲鄉鎮市應得的金額）。藉以比較在控制自有財源之前與之後，13 個鄉鎮市所獲得金額的差異。如果鄉鎮市在這個差額數值越大，代表該鄉鎮市是縣特別統籌分配款的獲利者。圖二與圖三所顯示的差異比較可以發現，差額數值很大的鄉鎮市依序是復興鄉、新屋鄉、龜山鄉、大園鄉、平鎮市與觀音鄉，代表這幾個鄉鎮市是特別統籌款的獲利者。具體來看，差額較多的鄉鎮市包括復興鄉實得 5429.91 元，應得 426.75 元，獲利差額達 5003.16 元；新屋鄉實得 2482.59，應得 3.76 元，獲利差額達 2478.83 元；龜山鄉實得 1506.87 元，應得 166.18 元，獲利差額達 1340.69 元；大園鄉實得 1288.27 元，應得 106.61 元，獲利差額達 1181.66 元；平鎮市實得 1061.07 元，應得 55.86 元，獲利差額達 1005.21 元；觀音鄉實得 949.39 元，應得 263.44 元，獲利差額達 685.95 元。

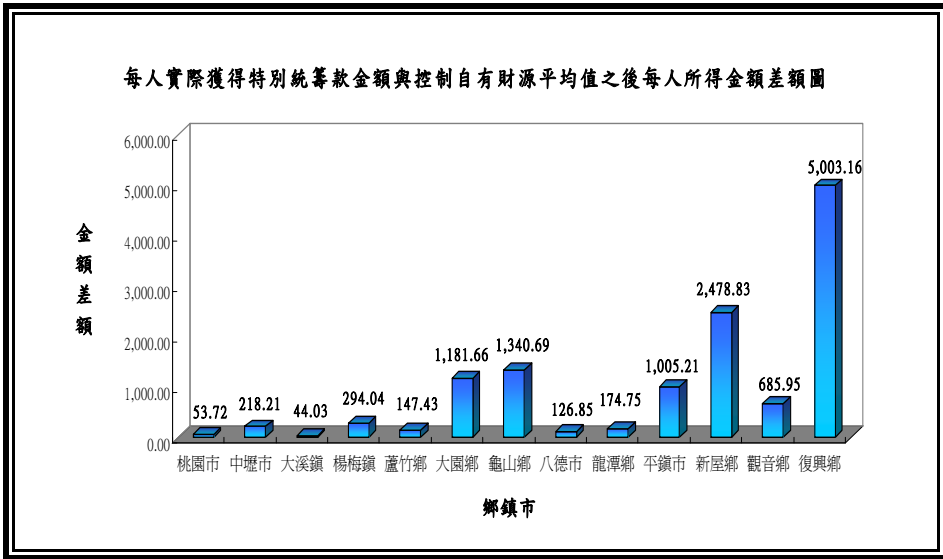
復興鄉、新屋鄉、龜山鄉、大園鄉、平鎮市與觀音鄉這六個縣特別統籌款的獲利鄉鎮市到底有甚麼樣的共同特徵？根據民國 85 年桃園縣各鄉鎮市工商及服務業普查資料顯示，這六個鄉鎮市的平均發展程度較低。這六個鄉鎮市全年營業收入僅佔桃園縣總營業收入的 27.03%（六個鄉鎮市的平均百分比爲 4.50%），低於另外七個鄉鎮市所佔的比例 72.97%（七個鄉鎮市的平均百分比爲 10.42%）。另外，這六個鄉鎮市全年生產總額僅佔桃園縣總生產總額的 28.51%

(六個鄉鎮市的平均百分比為 4.75%)，低於另外七個鄉鎮市所佔的比例 71.49% (七個鄉鎮市的平均百分比為 10.21%)。換言之，發展需求會是它們獲得超額特別統籌款的原因之一，當然，這也可以從自有財源比例負向且顯著的迴歸係數看出來。但是可能不僅僅如此而已，似乎仍有其他的因素左右特別統籌款的分配，否則這六個鄉鎮市平均每人每年實際得到的金額與應得的金額之間的差異應該不會如此明顯。



圖二 各鄉鎮市每人實際獲得特別統籌款與控制自有財源平均值之後每人獲得金額的直方圖比較

資料來源：本研究。



圖三 各鄉鎮市每人實際獲得特別統籌款與控制自有財源平均值之後每人獲得金額的差額圖

資料來源：本研究。

2. 影響特別統籌分配款分配的多元迴歸模型分析

從前一節的分析發現統籌分配款分配座落地點的某些鄉鎮市實得金額與應得金額之間有著相當大的差距，除了自有財源比例之外，到底是甚麼原因造成這些差距？

表二顯示影響特別統籌分配款分配的多元迴歸模型分析結果。當控制獲得特別統籌款款項座落地所屬鄉鎮市自有財源比例時，統計分析發現，其中三個自變數對於依變數並沒有達到統計上的顯著影響。這包括「款項座落地的民進黨議員人數比例的高低」以及「款項座落地的縣議員資深程度」並不會影響特別統籌款的分配金額。而呂前縣長決定參選副總統之後，特別統籌款平均每一筆分配金額

也並沒有明顯地比決定參選前高。「款項座落地的民進黨議員人數比例的高低」以及「款項座落地的縣議員資深程度」這兩個變數並未達到統計上的顯著水準可能與這兩個自變數的屬性有關。就「款項座落地的民進黨議員人數比例的高低」來說，13 個鄉鎮市民進黨縣議員所佔的比例達到 50% 只有龜山鄉，達到 40% 的只有八德市而已。而就「款項座落地的縣議員資深程度」來說，各鄉鎮市縣議員的平均資深程度普遍較低，沒有一個鄉鎮市的縣議員平均資深程度超過兩任縣議員任期，平均擔任屆數超過一任的也只有桃園市、大溪鎮、平鎮市、觀音鄉以及復興鄉。如果縣特別統籌款的分配被當作是縣長的政治策略的話，在民進黨議員人數比例以及縣議員資深程度普遍較低的情況下，這兩個分配的考慮因素可能很容易被忽略。

而其他達到統計上顯著水準的自變數按照標準迴歸係數的大小分別是：第一，縣長前一次選舉在款項座落鄉鎮市的得票率越高，該款項金額反而會越低。這個發現與本研究的預期不同，倒是頗耐人尋味。首先，過去一項研究曾經發現陳水扁總統在擔任台北市長任內所編列區公所歲出預算，明顯照顧他在市長選舉時獲得較高得票率的行政區（羅清俊，2001）。因此這很有可能跟行政首長個人的作風有關。其次，也可能是對於非自己票倉區的政治妥協。最後，也很有可能是因為呂秀蓮已經是第二任縣長，在沒有連任的壓力下，無需透過特別統籌款的分配實現政治承諾（傅彥凱，2006）。當然，她想參選副總統的計畫可能會改變她這種分配策略，但是表二統計分析的結果並沒有顯示當她決定參選副總統之後，平均每一筆特別統籌款的分配金額明顯提高。第二，款項座落地如果是非國民黨執政的鄉鎮市，則這些特別統籌款的款項會越高。這些鄉鎮市包括桃園市、蘆竹鄉、觀音鄉、楊梅鎮與新屋鄉。這與過去分配政策研究發現的結果相當類似，包括國內過去省政府補助款分配的研究發現國民黨執政的縣市獲得超額補助款（羅清俊，2000b）以及研究

美國總統如何利用政策利益照顧與總統同屬相同政黨執政的州（Larcinese et al., 2006）。呂前縣長身為桃園縣民進黨的領導人物，透過特別統籌款照顧民進黨或非國民黨執政的鄉鎮市是可以理解的。

第三，在本研究所觀察的期間當中，每一筆特別統籌款款項如果越早核定，則金額越高。這個變數可以與變數「款項核定在縣長參選副總統前後」參照來看，呂秀蓮在決定參選之後的特別統籌款每一筆的核定金額並沒有顯著地增高，甚至於每一筆特別統籌款款項核定得越晚（也就是越接近公元 2000 年總統選舉日或是選舉日之後），款項核定的金額明顯越低。換言之，呂前縣長並沒有在決定參選之後，刻意增加每一筆款項核定的金額來為參選副總統鋪路。當然，這並不是說她就不會利用其他的分配方式來經營未來的總統選舉，本文將在下一個章節進行呂前縣長決定參選副總統之前與之後的迴歸分析比較，觀察這兩段期間縣特別統籌款分配型態的差異。

第四，款項座落地的鄉鎮市所屬縣議員員額越少，則該款項越多。這個發現符合過去分配政策研究所預期的結果，如果縣議員員額越少，選區選民課責縣議員的明確度就高，所以縣議員為選區引介政策利益的動機應該會越強。而縣議員這樣的動機很有可能進一步促使超額利益分配至這些員額少的選區（Lancaster, 1986）。

第五，款項座落鄉鎮市的縣議員選票集中指數越低，則該款項的金額越高。這個發現與過去研究的發現似乎並不一致。過去研究發現選票集中程度越高的選區，議員有比較強的動機爭取補助利益，同時這種動機也會反映在選區所獲得政策利益的多寡上。然而縣議員選舉的選票集中程度越高，代表這些縣議員的票源集中於選區的某一個區位當中，這種情況究竟是會鼓勵或是不鼓勵縣議員爭取政策利益其實仍然見仁見智。從本研究統計結果來看，縣議員選票集中指數越低（票源越分散），似乎是鼓勵縣議員爭取更多的政

策利益。本文的解釋是：選票越分散於各個村（里）的縣議員，他們爲了廣泛爭取選區內各個村（里）的票源，因此這些縣議員引介各種不同類別政策利益來滿足各種不同地理區位選民的可能性就很高，因此選區獲取的金額也會相對地提高。相對來看，選票集中指數較高的鄉鎮市（票源集中），代表著選區內各個縣議員當選所獲得的選票越集中在少數村（里），如果他們要藉由爭取政策利益來滿足選民的話，他們只要滿足少數村（里）的利益需求即可，其他吸引選票的途徑可能仰賴勤走基層會更有效率（或甚至於只要靠著勤跑基層便能當選），因此選區獲取的金額便不需要那麼高。

表二 影響縣特別統籌款分配的多元迴歸模型分析

自變數	標準化迴歸係數 (t 值)
常數	略
特別統籌款核定日期	- 0.267 (2.354) ***
款項座落地鄉鎮市的自有財源比例	- 0.148 (1.318) *
款項核定在縣長參選副總統後	0.070 (1.047)
款項座落於非國民黨執政鄉鎮市	0.530 (3.382) ***
款項座落鄉鎮市的縣議員員額	- 0.191 (1.862) **
款項座落鄉鎮市的縣議員選票集中指數	- 0.151 (1.712) **
款項座落地的縣長得票率	- 0.726 (4.982) ***
款項座落地的民進黨議員人數比例	- 0.016 (0.163)
款項座落地的縣議員資深程度	0.070 (0.725)
N	149
Adjusted R ²	0.44

依變數 = Ln (每人獲得特別統籌款金額)，以 87 年爲貨幣基期年

*p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01 (單尾檢定)

資料來源：本研究。

然而，這種說法到底符不符合真實世界的情況？回答這個問題其實並不容易。本研究嘗試從所掌握的資料儘可能逼近這個問題的答案。首先，本研究應該先回答選票集中程度高（或低）的鄉鎮市究竟具備甚麼樣的特質？再進一步看看有無相關線索值得進一步搜尋。從本研究所收集到的資料當中發現，桃園縣小型規模選區（定義縣議員人數小於或等於 3 位）的選票集中指數（平均值 0.01281）明顯低於中大型規模選區（定義為縣議員 4 人至 10 人）的選票集中指數（平均值 0.03058）（ t 檢定值=3.875, $p<0.01$ ）。⁹ 換言之，桃園縣小型規模選區的縣議員選票比中大型選區縣議員分散。

其次，既然已經知道屬於小選區的縣議員票源分散在各村（里），而屬於中大型選區的縣議員票源則集中在某些村（里）。接下來本研究應該要回答：特別統籌分配款各種款項在小選區的地理區位分佈是不是比較分散？也就是多數的村（里）都可以獲得？特別統籌分配款各種款項在中大型選區的地理區位分佈是不是比較集中？也就是說只有少數的村（里）可以獲得？如果這兩個問題的答案都是肯定的，那麼之前本文解釋為何選票集中指數越低，選區獲得政策利益越多的說法就可以成立了。為了回答這兩個問題，本研究嘗試辨識各鄉鎮市在這 3 個年度所獲得各種特別統籌款項目所座落的村（里）。然後，進一步計算這些座落地點的村（里）佔該鄉鎮市所有村（里）的總數有多少比例（年度之間如果有相同村里重複獲得款項，只計算該村里一次）。如果這個比例越高，代表某個鄉鎮市所獲得的特別統籌款分散在各村（里）。這種現象如果發生在選區規模較小的鄉鎮市（它們同時具備票源較分散的特質），

9. 小型規模的選區包括大溪鎮、蘆竹鄉、大園鄉、龍潭鄉、新屋鄉、觀音鄉與復興鄉。而這些中大規模的選區包括桃園市、中壢市、楊梅鎮、八德市、龜山鄉與平鎮市。

則可以初步證明這些縣議員爲了廣泛爭取選區內各個村（里）的票源，他們傾向於引介各種不同類別政策利益到各個村（里）來滿足各種不同選民。反過來說，如果這個比例越低，代表某個鄉鎮市所獲得的特別統籌款款項只集中在少數村（里），這種現象如果發生在選區規模較大的鄉鎮市（它們同時具備票源較集中的特質），則也可以初步證明這些縣議員如果要藉由爭取政策利益來滿足選民的話，他們只要滿足少數村（里）的需求即可，其他吸引選票的途徑也許仰賴勤走基層會更有效率，或甚至於只要靠著勤跑基層便能當選。

辨識各鄉鎮市在這 3 個年度所獲得各種特別統籌款項目所座落的村（里）同樣也並不容易。本研究必須先排除掉無法辨識特別統籌款到底座落在鄉鎮市那些村（里）的款項，例如，大溪鎮在 87 年度獲得特別統籌款辦理河川與大圳危險地段施設護欄，88 年度平鎮市獲得路燈工程經費，新屋鄉在 87 年度獲得鄉排水與道路工程款項。這些項目在預算書當中並未標註座落的村（里）。本研究只保留從款項名稱可以直接辨識座落村（里）的項目，例如 87 年度新屋鄉獲得後庄村道路改善等 8 件，龍潭鄉在 89 年度獲得九龍村大龍潭國宅排水溝加蓋，或是 88 年度中壢市 88 年度獲得內厝里第 7 鄰等道路改善工程。本研究也保留可以間接辨識的款項，例如 87 年度平鎮市獲得省道接連 133 線地下道改善--環南路款項或是 89 年度八德市獲得和平路、忠誠街、忠勇街人行步道工程款項。間接辨識的款項是委由一位平鎮市資深的里幹事，再請他協助請託曾經擔任過其他鄉鎮市的村里幹事，共同協助辨識這些款項座落的村或里。

表三同時顯示各鄉鎮市獲得特別統籌款款項的村（里）佔所有村（里）總數的比例、縣議員選票集中程度以及選區規模。由於桃

園縣有 4 個縣轄市，2 個鎮，7 個鄉。縣轄市的里總數最多，鎮的里總數其次，而鄉的村總數最少。如果將市鎮鄉混合在一起比較，則里總數最多的縣轄市在獲得特別統籌款款項的里佔所有里總數的比例永遠會最低。所以，本研究先將縣轄市、鎮以及鄉加以區隔，分別比較。另外，因為大溪鎮與復興鄉同屬一個縣議員選區，一個是鎮，一個是鄉，而大溪鎮有 27 個里，復興鄉只有 10 個村，差距頗大，將它們獲得特別統籌款款項的村與里數加總起來再求出比例，並不符合本研究分類比較的原意，因此將大溪鎮與復興鄉排除。一旦將大溪鎮排除之後，鎮的部份就只剩下楊梅鎮而已，並無比較的對象，所以本研究也將楊梅鎮排除。

首先，從表三當中發現，在縣轄市部份，縣議員平均選票集中程度按照遞減順序排列分別是，桃園市(0.0601)、中壢市(0.0515)、平鎮市(0.0205)、八德市(0.0145)。但是這些縣轄市當中，除了八德市之外，它們獲得特別統籌款的里數佔所有里總數的比例卻是遞增，分別是桃園市 5.8%、中壢市 18.9%、平鎮市 43.9%。而這四個縣轄市的縣議員員額分別是桃園市 10 位、中壢市 10 位、平鎮市 6 位、八德市 5 位。這代表的意義是：縣議員平均選票集中程度越高，獲利的里數比例會越低。選票集中程度越低，獲利的里數比例會越高。

其次，在鄉的部份，雖然縣議員平均選票集中程度的遞減並不必然伴隨著獲得特別統籌款的村數佔所有村總數比例的遞增。但是這六個鄉平均獲利的村數比例達到 39.2%，高過於四個縣轄市平均獲利的里數比例 21.0%。這六個鄉平均選票集中程度為 0.0107，也低於四個縣轄市平均選票集中程度 0.0366。這六個鄉平均縣議員員額為 2.66 位，也低於四個縣轄市平均縣議員員額 7.75 位。

表三的分析結果雖然不見得是壓倒性的證據，但是它的確呈現出可辨識的型態：小選區縣議員票源較分散，選區內各村獲得利益的機會都很高；中大選區縣議員票源較集中，利益只有少數的里獲得。換言之，票源越分散的縣議員爲了廣泛爭取票源，這些縣議員引介各種不同類別政策利益來滿足各種不同地理區位選民的可能性就很高，因此選區獲取的金額也因此相對地增高。票源越集中的縣議員如果要藉由爭取政策利益來滿足選民的話，他們可能只要滿足少數區域的利益需求即可，其他吸引選票的途徑可能仰賴勤走基層會更有效率，或甚至於只要靠著勤跑基層便能當選，因此選區獲取的金額就相對較低。

表三 鄉鎮市獲得特別統籌款的村里比例、選票集中程度與縣議員員額對照表

鄉鎮市	獲得特別統籌款的村里數	村里總數	村里獲得特別統籌款的比例	鄉鎮市選票集中指數	縣議員員額
桃園市	4	69	5.8%	0.0601	10
中壢市	14	74	18.9%	0.0515	10
平鎮市	18	41	43.9%	0.0205	6
八德市	6	39	15.4%	0.0145	5
平均值	10.5	55.7	21.0%	0.0366	7.75
蘆竹鄉	5	26	19.2%	0.0140	3
龜山鄉	13	26	50.0%	0.0140	4
新屋鄉	18	23	78.2%	0.0129	2
大園鄉	9	19	47.4%	0.0105	2
龍潭鄉	6	19	32.0%	0.0083	3
觀音鄉	2	23	8.6%	0.0045	2
平均值	8.83	22.66	39.2%	0.0107	2.66

資料來源：本研究。

3. 影響特別統籌款分配的多元迴歸模型分析：呂前縣長決定參選副總統之前與之後的迴歸分析比較

誠如表二的分析結果，雖然呂前縣長決定參選副總統之後，特別統籌款平均單筆的分配金額並沒有明顯地比決定參選前多。但是特別統籌款的分配型態在她決定參選副總統之前與之後確實有些不同。表四呈現呂前縣長決定參選副總統之前與之後所核定的特別統籌款款項受到相關因素影響的迴歸分析。¹⁰統計分析結果顯示，第一，「款項座落地的民進黨議員人數比例的高低」以及「款項座落地的縣議員資深程度」這兩個自變數在呂前縣長決定參選副總統之前或是之後都沒有顯著地影響特別統籌款的核定金額。第二，在決定參選之前明顯影響特別統籌款分配，可是決定參選之後卻沒有顯著影響的自變數包括「款項座落地鄉鎮市的自有財源比例」、「款項座落地的縣長得票率」以及「款項座落於非國民黨執政鄉鎮市」這三個自變數。這代表決定參選之後，款項的分配並未按照座落地鄉鎮市的貧富狀況分配，而是一視同仁；款項的分配也不再挹注至縣長前一次選舉得票率低的款項座落鄉鎮市或是非國民黨執政的鄉鎮市，也是一視同仁。第三，在決定參選之前並沒有明顯影響特別統籌款分配，可是決定參選之後卻顯著影響的自變數包括「款項座落鄉鎮市的縣議員員額」與「款項座落鄉鎮市的縣議員選票集中指數」。這代表決定參選之後，款項的分配明顯集中在小規模縣議員選區以及縣議員票源較為分散的選區。

10. 我們省略「特別統籌款核定日期」以及「款項核定在縣長參選副總統後」這兩項自變數。

表四 影響特別統籌分配款分配的多元迴歸模型分析：
呂前縣長決定參選前後比較¹¹

	決定參選前	決定參選後
自變數	標準化迴歸係數 (t 值)	標準化迴歸係數 (t 值)
常數	略	略
款項座落地鄉鎮市的自有財源比例	-0.204 (1.427)*	0.081 (0.279)
款項座落於非國民黨執政鄉鎮市	0.431 (2.302)**	0.753 (1.037)
款項座落鄉鎮市的縣議員員額	-0.150 (1.198)	-0.532 (1.517)*
款項座落鄉鎮市的縣議員選票集中指數	-0.106 (1.009)	-0.659 (1.634)*
款項座落地的縣長得票率	-0.706 (4.183)***	-0.501 (0.718)
款項座落地的民進黨議員人數比例	-0.012 (0.087)	0.155 (0.623)
款項座落地的縣議員資深程度	0.020 (0.174)	0.207 (0.630)
N	108	41
Adjusted R ²	0.28	0.21

依變數 = Ln (每人獲得特別統籌款金額)，以 87 年為貨幣基期年。

*p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01 (單尾檢定)

資料來源：本研究。

這些統計分析結果所呈現出來的究竟是甚麼故事？本研究認為這似乎顯示特別統籌款在呂前縣長決定參選之後的分配呈現比較平

11. 決定參選後的模型因為 Durbin Watson 值為 2.309，並未出現自我相關現象，因此本模型的結果是基於 OLS 模型估計。決定參選前模型的 Durbin Watson 值為 1.614，落在 dL/dU 區間而難以斷定 (inconclusive) 是否出現第一順位自我相關。本研究仍採較為保守的處理方式，以 AR(1)模型處理。

均的型態（比較上來說，較傾向雨露均沾），雖然沒有那麼明顯，¹²但是仍然可以區辨出來。這種說法有幾個理由。首先，「款項座落地鄉鎮市的自有財源比例」、「款項座落地的縣長得票率」以及「款項座落於非國民黨執政鄉鎮市」在呂前縣長決定參選之後已經不再顯著地影響特別統籌款的分配。第二，「縣議員員額」與「選票集中指數」這兩個自變數在呂前縣長決定參選之前的統計模型未達到統計上的顯著水準，而在決定參選之後達到統計上的顯著水準。但是整體統計模型的迴歸判定係數已經從決定參選之前的 0.28 降至決定參選之後的 0.21。換言之，相同的這些自變數對於款項分配的影響力已經降低。

五、研究發現與討論

本文以政治學領域當中的分配理論為基礎，利用實證研究途徑分析桃園縣政府在 87、88、89 年度縣特別統籌分配款的分配。研究結果發現，影響縣特別統籌款的分配，除了款項座落地點所屬鄉鎮市自有財源比例的客觀需求之外，仍有一些其他重要的因素。第一，縣長前一次選舉在款項座落鄉鎮市的得票率越高，該款項金額反而會越低。第二，款項座落地點如果是非國民黨執政的鄉鎮市，則這些特別統籌款的款項會越高。第三，在觀察期間當中，特別統籌款款項如果越早核定，則金額越高。第四，款項座落地的鄉鎮市所屬縣議員員額越少，則該款項越多。第五，款項座落鄉鎮市的縣議員

12. 我們之所以說沒那麼明顯，是因為呂前縣長參選副總統之前的觀察樣本有 108 個，決定參選之後的樣本只有 41 個。在相同的自變數之下，決定參選後模型的自由度明顯減少，以致於資料變異程度可能增加。

平均選票集中指數越低，則特別統籌款的金額越高。第六，呂前縣長決定參選副總統之後，平均每一筆特別統籌款的核定金額並沒有明顯地比決定參選前高。

不過，呂前縣長決定參選前後的縣特別統籌款分配型態確實有所不同。決定參選前顯著影響特別統籌款分配的因素分別是款項座落地鄉鎮市的自有財源比例（負向關係）、款項座落於非國民黨執政鄉鎮市（非國民黨執政鄉鎮市獲得較多的金額）、以及呂前縣長在款項座落地所屬鄉鎮市的得票率（負向關係）。而決定參選後顯著影響特別統籌款分配的因素則僅剩下款項座落鄉鎮市的縣議員員額（負向關係）以及款項座落鄉鎮市的縣議員選票集中指數（負向關係）。

基於這樣的發現，本研究進一步討論款項座落地點客觀需求、縣長以及縣議員在特別統籌款分配上所扮演的角色。首先，就整體發現來看。第一，觀察期間的政策利益分配仍然是考慮地區上的客觀需求，款項座落地點所屬鄉鎮市的自有財源比例越低，越有機會獲得較多的特別統籌款。這多少符合該項政策利益分配的初衷。第二，呂前縣長分配給非國民黨執政鄉鎮市較多的特別統籌款，明顯地反映了政黨取向的利益分配型態。不過，有趣的是，她並沒有以政策利益來答謝她之前縣長選舉時獲得高得票率的鄉鎮市，她甚至於分配給得票率低的鄉鎮市更多的政策利益。

第三，縣議員選舉的相關因素在縣特別統籌款分配的過程中扮演不算輕的角色。本研究發現款項座落地點所屬鄉鎮市的縣議員員額越少，這些款項的額度會越高。這個發現符合 Lancaster（1986）的說法，也因此，未來關於 SNTV 制度下政策利益分配的實證研究應該不能遺漏選區員額這個因素。另外，本研究也發現縣議員票源

越分散，似乎是鼓勵縣議員爭取更多的政策利益。這個發現表面上與過去的研究發現不一致。過去的研究發現複數選區制度之下，議員的票源以及政策利益在選區的分配型態都會呈現集中的趨勢。其實，本研究並不反對這種說法。但是，是不是複數選區制度下，所有不同規模的選區，議員的票源都會很集中？恐怕不見得。如果複數選舉制度下，某個選區的議員員額只有一名，那就是變種的單一選區。Hirano 發現日本在單一選區制度下，議員票源是分散在整個選區，政策利益的分配也同樣是分散在整個選區。而在複數選區制度下，當選區員額增加時，議員票源與政策利益的分配也就隨之呈現集中在選區的某些區位（Hirano, 2005）。換言之，複數選區制度之下，議員票源以及政策利益在選區內的分配都會呈現集中趨勢的這種說法是有條件的。這個條件指的就是選區規模（員額多寡）。簡單地說，票源與政策利益分配的集中程度會隨著選區規模而異。當選區規模增大時，票源與政策利益分配的集中程度也會隨之增加，反之亦然。就議員的選舉策略來說，本研究認為，票源越分散的縣議員為了廣泛爭取票源，這些縣議員引介各種不同類別政策利益來滿足各種不同地理區位選民的可能性就很高，因此選區獲取的金額也可能會相對地增高。票源越集中的縣議員如果要藉由爭取政策利益來滿足選民的話，他們只要滿足少數區域的利益需求即可，其他吸引選票的途徑可能仰賴勤走基層會更有效率，或甚至於只要靠著勤跑基層便能當選，因此選區獲取的金額可能就相對較低。本文的研究結果提供初步的證據呈現這種說法的可能性。

其次，就特別統籌款分配型態在呂前縣長決定參選副總統之前與之後的差異來看，特別統籌款的分配型態在呂前縣長決定參選副總統之後似乎比參選之前平均，比較趨向於雨露均沾。這種型態的

政策利益分配所要達成的目的是不是希望在未來總統選舉當中能夠得到更廣泛的支持？即使決定參選之後的特別統籌款分配型態比決定參選之前較為平均，但是決定參選副總統之後，縣議員員額較少以及縣議員票源較分散的選區明顯獲得較高額度的特別統籌款，這會不會是因為小選區或是票源較分散的縣議員本來對於選區利益需求就較高，而他們利用呂前縣長決定參選副總統的機會，順勢提出利益需求藉以交換未來總統選舉時的支持？回答以上這兩個問題可能需要更多的證據，而這些證據已經超出本研究所能蒐集到的資料範圍。

參考書目

- Adler, E. Scott. 2002. *Why Congressional Reforms Fail: Reelection and the House Committee System*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Adler, 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 L. Saving. 1997. "Congressional Committees and the Political Economy of Federal Outlays." *Public Choice* 92: 55-73.
- Ames, Barry. 1995a. "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress." *Journal of Politics* 57, 2: 324-343.
- Ames, Barry. 1995b. "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation." *American Journal of Political Science* 39, 2: 406-433.
- Arnold, R. Douglas. 1981a. "Legislators, Bureaucrats, and Locational Decision." *Public Choice* 37: 109-132.
- Arnold, R. Douglas. 1981b. "The Local Roots of Domestic Policy." in Thomas E. Mann and Ornstein Norman J. eds. *New Congress: 250-287*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Balla, Steven J. et al. 2002. "Partisanship, Blame Avoidance, and the Distribution of Legislative Pork." *American Journal of Political*

- Science* 46, 3: 515-525.
- 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. 1993. *Legislative Leviathan*. San Diego: University of California.
- Evans, Diana. 2004. *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, John A. 1974. *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. CA: Stanford University Press.
- Hirano, Shigeo. 2005. "Electoral Institutions, Hometowns and Favored Minorities: Evidence from Japanese Electoral Reforms." in www.e.u-tokyo.ac.jp/cirje/research/workshops/micro/documents/july25.pdf. Latest update 04 August 2008.
- Hird, John A. 1990. "Superfund Expenditures and Cleanup Priorities: Distributive Politics or the Public Interest?" *Journal of Policy Analysis and Management* 9: 455-483.
- Hird, John A. 1991. "The Political Economy of Pork: Project Selection at the U.S. Army Corps of Engineers." *American Political Science Review* 85: 429-456.
- Hurwitz, Mark S. et al. 2001. "Distributive and Partisan Issues in Agriculture Policy in the 104th House." *American Political Science Review* 95, 4: 911-922.
- Kieweit, Roderick D. and Matthew D. McCubbins. 1991. *The Logic of*

- Delegation*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lancaster, Thomas D. 1986. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics." *International Political Science Review* 7, 1: 67-81.
- Larcinese, Valentino et al. 2006. "Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President." *Journal of Politics* 68, 2: 447-456.
- 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. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics* 16: 677-715.
- Lowry, Robert C. and Matthew Potoski. 2004. "Organized Interests and the Politics of Federal Discretionary Grants." *Journal of Politics* 66, 2: 513-533.
- Luor, Ching-Jyuhn. 1995. "The United States Distributive Politics in the 1980s." Ph.D. Dissertation University of Illinois at Chicago.
- McCarty, Nolan M. 2000. "Presidential Pork: Executive Veto Power and Distributive Politics." *American Political Science Review* 94, 1: 117-129.
- Nemoto, Kuniaki. 2007. "Divided Government, Different Cycles, and Distributional Consequences: Politics of Allocation Subsidies in Korea, 1990-2005." Paper Presented at the *Annual Meeting of the American Political Science Association*. 30 August-2 September 2007. Chicago, Illinois: American Political Science Association.
- 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.
- Roberts, Brian. 1990. “A Dead Senator Tells No Lies: Seniority and the Distribution of Federal Benefits.” *American Journal of Political Science* 34: 31-58.
- Rohde, David. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rundquist, Barry S. and John A. Ferejohn. 1975. “Two American Expenditure Programs Compared.” in McCamant C. Liske and W. Loehr. eds. *Comparative Public Policy: Issues, Theories, and Methods: 87-108*. New York: Wiley Inc.
- Rundquist, Barry and Tom Carsey. 2002. *Congress and Defense Spending*. O.K.: University of Oklahoma Press.
- Rundquist, Barry et al. 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.
- Sheng, Shing Yuan. 2006. “The Personal Vote-Seeking and the Initiation of Particularistic Benefit Bills in the Taiwanese Legislature.” Paper presented at the *Legislatures and Parliaments in the 21st Century Conference*. 7-8 July 2006. Taipei: Department of Political Science, Soochow University.
- Stein, Robert M. and Kenneth N. Bickers. 1992. “Congressional Elections

and the Pork Barrel: The Interest Group Connection” Paper presented at the 88th *Annual Meetings of the American Political Science Association*. 3-6 September 1992. Chicago, Illinois: American Political Science Association.

Stein, Robert M. and Kenneth N. Bickers. 1995. *Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems and American Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Strom, Gerald S. 1973. “Congressional Policy-Making and the Federal Waste Treatment Construction Grant Program.” Ph.D. Dissertation University of Illinois.

Stroup, Michael D. 1998. “Some Evidence of Congressional Political in DOD Personnel Allocations.” *Public Choice* 94, 3: 241-254.

洪鴻智。2007。〈自然災害後政府重建資源分配之決策因素分析：以921地震為例〉。《公共行政學報》23：95-124。

孫惠生。2002。〈地方制度法施行後縣市府會關係之研究：以桃園縣為例〉。台北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班碩士論文。

陳雲龍。2002。〈分立政府下行政部門運作模式之探討：以高雄市政府為例〉。國立中山大學公共事務研究所碩士在職專班碩士論文。

陳親。2005。〈補助款運用之研究－以台北縣及桃園縣議員配合款為例〉。銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士論文。

盛杏媛。1999。〈立法問政與選區服務？立法委員的代表取向與行為〉。《選舉研究》5，1：89-120。

張其祿。2002。〈我國地方補助款分配模式之經驗研究〉。《中大社會文化學報》14：79-100。

湯京平等。2002。〈分立政府與地方民主行政：從台中縣「地方基層建

- 設經費」論地方派系與肉桶政治〉。《中國行政評論》12, 1: 37-76。
- 傅彥凱。2006。〈地方政府預算制定之政治經濟分析：政治預算循環的觀點〉。《選舉研究》13, 1: 119-162。
- 劉旭清。1993。〈地方派系、選舉與補助款之研究---以嘉義縣為個案分析〉。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 劉彩卿等。2003。〈鄉鎮市補助款分配之實證研究〉。《財稅研究》35, 4: 1-15。
- 謝瑞明。2002。〈地方派系對地方政治影響之研究：以桃園縣個案分析為例〉。中國文化大學政治學研究所碩士論文。
- 羅清俊。2000a。〈政策利益分配的型態〉。《政治科學論叢》13: 201-232。
- 羅清俊。2000b。〈猜猜看誰把醃肉帶回家了：縣市補助款分配之分析〉。《人文及社會科學集刊》12, 1: 1-45。
- 羅清俊。2001。《台灣分配政治》。台北：前衛出版社。
- 羅清俊。2006。〈重新檢視台灣分配政治：台灣選民對於立法委員爭取補助利益的期待〉。《行政院國家科學委員會 94 年度國科會研究計畫結案報告》。台北：國家科學委員會。
- 羅清俊。2007。〈台灣分配政治的理論建構與實證檢驗〉。《行政院國家科學委員會 96 年度專題研究計畫書》。台北：國家科學委員會。

The Geographical Distribution of Special General-Revenue-Sharing in Taoyuan County

Ching-Jyuhn Luor *

This paper explores the geographical distribution of special general-revenue-sharing (GRS) in Taoyuan County during the fiscal year of 1998-2000. By law, the special GRS accounts for no more than 10% of total GRS in the county government. Special GRS is the so-called secret purse of the county-in-chief because the executive legally has discretionary powers to decide where and what amounts of policy benefits to be distributed among its jurisdictions without the pre-approval of the county assembly. It is speculated that, more often than not, the county-in-chief utilizes the special GRS as a bargaining chip with county legislators who are seeking policy benefits in their electorate districts. It is also speculated that the county-in-chief tends to distribute disproportionate amounts of special GRS, thus rewarding the constituencies who were supporting her ballot box the most. Yet, it is still possible that the county-in-chief distributes certain policy benefits not for political reasons, but for the objective needs of different jurisdictions in the

* Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University

county.

This study aims at clarifying the conditions under which political factors or objective factors are prevalent. The statistical findings show that, while the objective need is an important factor in determining the location and the amounts of special GRS, several political factors affect the distribution of the special GRS. Of the findings of importance, firstly, statistical results show that the towns or the villages which are not controlled by the KMT received more policy benefits. Secondly, the towns or villages which have less county legislators represented in the County Assembly are likely to receive more benefits. Thirdly, the areas where county legislators' electorate votes were spreading out the towns or villages tended to receive more special GRS. Finally, although the former county-in-chief Liu did not distribute more benefits after deciding to campaign for the Vice-Presidency, the distributive pattern did show different patterns before and after her campaign announcement.

Key words: Distributive Theory, Distributive Politics, Distributive Policy,
Special General-Revenue-Sharing, Local Government,
Taoyuan County