政治科學論叢／第二十一期／民國 93 年 9 月／頁 149　188

分配政策與預算制定之政治分析*

羅清俊**

摘　要

本文以分配理論為基礎，觀察我國第二、三、四屆立法院期間，三讀通過具有分配政策特質的法案以及記名表決預算項目之制定過程與結果，藉以回答立法院在分配政策決策型態上，是否因為國會議員之間的互惠原則而呈現「幾乎全體一致」的決策型態？這種「幾乎全體一致」的決策型態是否會因為該項分配政策所分配的利益具有爭議而崩解？如果的確如此，那麼政黨與常設委員會所扮演的角色如何？我們觀察「離島建設條例」的制定案與修正案以及「基隆河流域整治特別條例」制定案。並且我們也分析二、三、四屆立法院期間中央政府總預算當中，具有分配政策性質並同時從事過記名表決的預算案項目（單位預算），系統性地觀察區域立法委員在處理爭議性分配政策預算時，政黨與常設委員會所扮演的角色。同時，我們也分析分配法案記名表決以及分配預算記名表決當中多數聯盟的特質。

整體來說，在分配法案的制定部分，我們發現「幾乎全體一致同意」的決策型態並不是分配政策制定的常態。法案一旦涉及政黨的意識型態或是政黨直接利益，或是政策利益分配的規模過於龐大並涉及公平的爭議時，則全院「幾乎全體一致同意」的決策型態很難出現，而是呈現另一種我們稱之為「政黨內部幾乎全體一致同意」的決策型態（intra-party

* 作者感謝國科會在研究經費上的補助（NSC91-2414-H-032-003），同時也感謝兩位匿名審查人費心審查並提出極為寶貴的修正建議，當然，文責仍由作者自負。最後，作者感謝淡江大學公共政策研究所碩士班研究生王厚然與李誌中先生在分配政策法案與預算相關資料蒐集過程中所付出難以形容的辛勞。

**淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所專任副教授

收稿日期：93 年 3 月 19 日；通過日期：93 年 6 月 1 日

臺灣大學學術期刊資料庫

universalism）。也就是說各政黨之間立場壁壘分明，但是各政黨之內全體一致同意。而當政黨界線分明時，負責審查的常設委員會委員對於審查會審查條文內容所持立場與其他全院非委員所持立場並無顯著的差異。在爭議的分配性預算方面也是呈現類似的決策型態，23 筆記名表決的分配性預算幾乎通通呈現「政黨內部幾乎全體一致同意」的決策型態。有趣的是，隨著不同的分配預算項目，獲勝聯盟內部的政黨組合也呈現不同的現象。有時候國民黨與民進黨合作，有時國民黨與新黨（或親民黨）合作，有時候又是新黨與民進黨合作。同樣是爭議性分配預算的分析，我們發現，即使常設委員會委員在一些預算案當中所持的立場較為一致，但是這種一致性的立場並非取決於他們是否屬於同一個委員會，而是取決於常設委員會委員所屬政黨的立場。同時，這種現象在各政黨之間並無明顯的差異。

關鍵詞：分配政策、分配政治、幾乎全體一致同意、政黨內部幾乎全體一致同意、立法院

壹、問　題

本文以政治學當中的分配理論為基礎，觀察我國第二、三、四屆立法院期間，三讀通過具有分配政策特質的法案，以及記名表決預算項目之制定過程與結果。我們主要的研究問題在於探索立法院在分配政策決策型態上，是否會如傳統分配理論所預測，國會議員基於互惠原則而呈現「幾乎全體一致同意」的決策型態[1]（universalism）？這個互惠原則所代表的意義在於議員與議員之間的交易行為。有時候，議員之所以會支持一個與自己選區無關的政策利益分配法案，主要的動機是期待其他議員在最近的未來，同樣也會支持他（她）自己所屬選區的政策利益分配法案；而另一些時候，法案的政策利益是大家同時利益均霑，現在支持其他議員選區所獲

[1] 法案無異議通過當然屬於全體一致同意的決策型態。但是，如果不是無異議通過時，究竟「幾乎全體一致同意」應該是多少百分比才算是幾乎全體一致同意？分配政策研究相關文獻當中並未明確指陳這個部分。而在大多數的實證研究中，以 80% 左右為門檻似乎是最常見的判準（Collie, 1988a）。

國家圖書館 學術期刊資料庫

得的政策利益分配，等於同時獲得自己選區的利益。不過，我們更好奇是否會有以下幾種情形發生：第一，這種「幾乎全體一致同意」的決策型態是否因為該項分配政策所分配的利益具有爭議而崩解？第二，如果「幾乎全體一致同意」的決策型態崩解，那麼政黨的意識型態與利害關係是否是崩解的主導因素？[2] 第三，負責審查法案的常設委員會人數少，也許無法崩解「幾乎全體一致同意」的獲勝聯盟。但是如果法案具有爭議性，常設委員會委員是否會為了捍衛委員會所代表的選區政策利益分配而持一致的立場，並有別於全院其他非常設委員會同仁？第四，如果「幾乎全體一致同意」獲勝聯盟崩解的確是政黨立場所主導，那麼負責審查的常設委員會委員，是否會放棄委員會立場而與所屬的政黨立場趨於一致？如果有這種現象，那麼這種現象在不同政黨之間有無差異？

我們觀察分配政策法案制定過程與結果來回答上述研究問題，包括「離島建設條例」的制定案與修正案以及「基隆河流域整治特別條例」制定案。並且我們也分析二、三、四屆立法院期間中央政府總預算當中，具有分配政策性質並同時從事過記名表決的預算案項目（單位預算），系統性地觀察立法委員在處理爭議性分配政策預算時，政黨與常設委員會所扮演的角色？同時，我們也分析分配預算記名表決以及分配法案記名表決（如果有的話）當中多數聯盟的特質。

貳、文獻回顧：分配政策的制定過程與結果

從一九六〇年代 Theodore Lowi (1964) 提出分配政策的概念以來，許多政治學者紛紛探索影響分配政策制定的相關因素。包括 Lowi 在內的許多

[2] 我國立法院的政黨政治生態並不像美國是由兩大黨主導。在美國，一旦政黨立場介入分配政策制定，則「幾乎全體一致同意」的決策型態隨即崩解，獲勝聯盟贊成或反對的百分比隨即降到 60% 以下。但是我國立法院從第二屆以來，在沒有一個政黨可以掌握穩定的過半數情況下，政黨之間的聯盟司空見慣。如同本文以下的分析，有少數的例子呈現的現象是：當政黨立場因素介入分配政策法案或是預算案的制定過程，例如如果是由新黨獨力對抗國民黨與民進黨的聯盟時，則即使政黨因素崩解「幾乎全體一致同意」的決策型態，但是獲勝聯盟贊成或反對的百分比卻可能仍然居高不下而在 80% 左右。儘管如此，這種情況我們仍然定義為「幾乎全體一致同意」決策型態的崩解。

國家圖書館 期刊資料庫

研究者相信美國國會的常設委員會是分配政策制定的重心，國會議員選擇進入某個常設委員會的動機都是以選區利益為考量，因此各個常設委員會委員追求選區利益的同質性相當高，同時也認為常設委員會成員的選區是分配政策最大的受益者。Barry Rundquist & John Ferejohn 在一九七五年基於 Lowi 的想法提出三個不同假設：甄補（recruitment hypothesis）、過度代表（overrepresentation hypothesis）與利益假設（benefit hypoyhesis）為基礎的分配理論，分別檢驗玲是否國會議員選擇與其選區利益息息相關的常設委員會；麦該常設委員會是否過度代表了與該項政策利益息息相關的選民人口；帟常設委員會委員所屬的選區是否獲得該委員會所管轄的超額政策利益（1975）。之後，許多研究者引伸這個觀察架構，在利益假設的部分加入了國會議員的政黨因素、資深程度或是意識型態（以利益團體評分 interest group ratings）等等相關的因素，同時也考慮若干與議員特質相關的中介變數，例如議員主觀追求選區利益的強度（propensity of congressmen working for constituency's benefit，簡稱 POW；Rundquist, Luor, and Lee, 1994）或是選戰競爭程度（Stein and Bickers, 1995），企圖解釋影響政策利益分配的因素。後續的相關實證研究相當多，但是基本上都是嘗試驗證是否美國聯邦政府政策利益分配呈現最小獲勝聯盟（minimum winning coalition），也就是說，涉及政策利益分配的法案將呈現 50% 加一左右（bare majority）的決策型態與獲利者（Collie, 1988b）。[3]

然而，任何政策在合議制的國會當中必須符合多數決的原則。代表選區狹隘地方利益的國會議員在大部分的情況下很難形成過半數的決策聯盟，通過所謂成本分散且利益集中的分配政策來照顧選區的利益，只佔國會整體少數的常設委員會成員更是如此。這些國會議員究竟應該如何解決

[3] 相關的研究還包括 Lowi (1965)；Rundquist and Ferejohn (1975)；Rundquist (1979, 1980)；Rundquist & Griffith (1976)；Ferejohn (1974)；Arnold (1979)；Wilson (1986)；Roberts (1990)；Alvarez & Saving (1994)；Rhee (1994)；Rundquist et.al (1994, 1995)；Luor (1995, 2000)；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)；Rundquist and Carsey (2002)；Adler (2002)；Lee (2003)等等。另外，羅清俊（1998、2000a）兩篇文章對於分配政策理論的發展以及在台灣的應用有詳細的論述。

臺灣學術期刊資料庫

這個困境？最常見的途徑是與代表其他不同選區利益的國會議員交換條件，大家彼此非正式協議。基於「互惠」的原則，這次你投我一票支持我的選區利益，下一次我投你一票協助你獲得選區利益。結果我們會發現，雖然有些政策利益與國會議員所屬選區沒有太大關聯，但是這些國會議員要不就是無所謂（indifference），要不就是支持對方以換得未來的支持。在這種情況之下，合議制的國會在分配政策的決策上大都會呈現「幾乎全體一致同意」（universalism）的型態，這就是政治學俗稱的滾木立法（logrolling）或是肉桶立法（pork barrelling）的決策型態。一九七九年 Barry Weingast 利用演繹的數理模型推論出這個與過去分配政策實證研究所嘗試驗證的不同結果（1979）。除了議員之間的互惠因素之外，依照 Barry Weingast 的看法，美國國會內部兩黨的約束力不足是促使分配政策決策呈現「幾乎一致同意」型態的重要原因之一。因為政黨凝聚力不足，所以國會議員不確定是否能夠長時間位居獲勝聯盟之中。既然如此，跨黨派的合作幾乎就是一種常態，尤其分配政策的制定過程更是如此。之後的 Fiorina (1981)、Weingast et al. (1981)、Miller & Oppenheimer (1982)、Cox & Tutt (1984)、Niou & Ordeshook (1985) 與 Weingast & Marshall (1988) 也都以演繹的模型獲得類似研究結果。

儘管如此，以上這些所謂分配的論點（distributive perspective）在一九九〇年代受到相當程度的挑戰。以 Krehbiel 為代表的資訊觀點（informational perspective）（1990、1991、1998）認為國會委員會的政策制定過程不見得僅考慮委員會所代表的地方利益，議員彼此之間也不見得會彼此互惠。在正常的情況下，委員會在審查法案內容的同時，通常會事先考慮該法案是否會與全院多數議員的偏好（majority prefenrences）一致，以免議案在院會中遭到否決，進而損傷委員會的專業尊嚴。在美國國會內，立法者（議員或常設委員會）的政策偏好如果與全院的中數偏好（median prefenrences）一致，則通常會被賦與特別的權力（special parliamentary rights）。美國國會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的政策偏好，委員會內部也許存有特殊地方利益的偏好者（preferences outliers），但是國會全院設計了許多程序限制來規範這

國家圖書館 臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

些人。換言之，Krehbiel 並不認為議員一定會為了選區利益而汲汲營營進入與選區利害相關的常設委員會，也不見得會基於互惠原則而形成所謂的「幾乎全體一致同意」的分配政策決策型態。也許這兩種政策利益分配的偏差情形偶而會存在，但是那也只是隨機出現，而非立法機器主要的產物。

不過，Rohde 認為以這種單一決策型態（以上所討論的分配觀點或是資訊觀點）解釋分配政策制定過程，事實上都有所偏頗。觀察美國國會分配政策的制定不能忽略政黨影響力，尤其在一九八〇年代之後更是如此；同時，政黨影響力、分配觀點所著重的影響因素以及資訊觀點所詮釋的現象都有可能隨著政策利益的不同特質而有著不同的影響程度。首先，Rohde 認為分配政策的決策過程不見得完全沒有爭議。當分配政策所涉及的利益分配牽涉到政黨意識型態與利害關係時，政黨之間的立場將會壁壘分明，不僅全院如此，在常設委員會內部也是一樣（1995）。換言之，政黨的影響力仍然存在於分配政策的制定過程當中。不過這種政黨的影響力是屬於「條件性」的，而非無所不在，也就是當分配政策的利益涉及政黨的立場與選舉利益時，這種影響力才會出現。Rohde 等人認為由於美國眾議院選區選民的偏好隨著環境的改變而漸趨同質化，而當某些政策議題出現強烈的政黨一致性時，國會中的多數黨將會展現政黨領導的權威，獲得政黨所企望的立法結果[4]（Aldrich, 1995；Aldrich & Rohde, 2000）。這種政黨權威的展現有時候是透過安排忠誠於政黨的國會議員至重要的委員會（Kiewiet & McCubbins, 1991；Cox & McCubbins, 1993, 1994）或是透過國會議程的掌控（Aldrich & Rohde, 2000；Binder, 1997）。其次，另外一種情況是，當有些分配政策爭議純粹是因為常設委員會委員追求選區利益立場而與非委員立場相左，並且這些不一致的立場無涉於政黨意識型態或是直接利益時，呈現出來的決策型態則將是常設委員會委員立場幾乎一致，但是卻與非委員的立場明顯不同。

Hurwize、Moiles and Rohde 更進一步研究美國一〇四屆眾議院（一九九五至一九九六）「農業委員會」（Agriculture Committee）以及「撥款委員會」之下的「農業與鄉村發展次級委員會」（Agriculture and Rural

[4] 這套理論就是 David Rohde (1991) 所謂的條件性政黨政府（conditional party government）。

臺灣大學學術期刊資料庫

Development Subcommittee of the Appropriations Committee）委員在審議幾個不同農業法案時所表現出來的立場（記名表決），的確發現上述這些現象。具體而言，雖然同樣是農業政策分配法案，但是如果法案牽涉到農業委員會委員選區利益，但是卻無涉於明顯的政黨立場時，則「農業委員會」與「撥款委員會的農業與鄉村發展次級委員會」委員將不分黨籍地持相同的立場爭取選區選民的利益，並且有別於非常設委員會或非撥款委員會委員的立場。但是一旦分配法案牽涉到政黨的意識型態或是利害關係時，則不僅全院當中政黨立場壁壘分明，在常設委員會或是撥款委員會內部亦呈現政黨壁壘分明的情形（Hurwize et al., 2001）。

綜合以上的討論，我們發現過去的研究對於分配政策制定的決策型態與影響因素都有不同的看法，國會議員之間的互惠關係、常設委員會的結構以及國會內部的政黨因素等等都有可能影響分配政策決策的型態。當然，這些都是從美國國會的發展經驗所推論出來的結果。的確，從制度設計與運作經驗看來，台灣立法院並不是像美國以「常設委員會為中心」的主要決策型態，這可以從常設委員會成員結構不見得是對某項政策利益的高度需求者（high demander）所組成（同質性也高），朝野協商可以推翻委員會的決議，院會經常大幅度修改委員會所審查的法案內容等等現象看出來（楊婉瑩，2002）。同時，以目前國內有關立法院實證研究的結果，我們也很難具體確認國會的決策機制究竟是以立法院內部的政黨、立法院全院或是包含以上各種因素的多元決策機制（楊婉瑩，2002）。既然如此，那麼我國立法院分配政策的決策型態究竟會呈現何種特質？

第一，我們認為，雖然立法院並非以委員會為中心的決策機構，但是這並不代表立法委員之間就不會有互惠的行為，也不意味立法委員之間基於交易而獲利的分配政策決策型態就不會出現在我國的立法院。首先，根據過去一項利用內政部營建署所主管的「創造城鄉新風貌」補助款政策利益於八十八至八十九年度分配在各縣市所做的實證研究發現，國民黨籍立法委員比例越高的縣市獲得越多的補助現金，而國民黨籍立法委員比例越低的縣市獲得越多的補助案數，大家各取所需不同類型的政策利益，彼此井水不犯河水，呈現大家彼此互惠的通通有獎分配型態（羅清俊，2000b）。其次，在現行區域立委的複數選區單記投票不可讓渡投票制（SNTV）之下，

臺灣大學學術期刊資料庫

候選人面臨較大的黨內競爭，使得其建立個人選票（personal vote）的動機更加強烈，換言之，我國的立法委員趨向於以代表「選區」為主的代表型態越來越明顯（盛杏湲，2000）。既然立法委員代表行為傾向以選區利益為導向，那麼個別立法委員與其他委員彼此交易而獲取選區政策利益的可能性並不會因為立法院決策機構是非委員會中心而降低。第二，雖然過去的實證研究並沒有充分的證據證實政黨是影響立法院決策的主要因素，但是這些研究大都是針對各種不同類型法案所做的綜合研究，而非特定地針對分配政策。所以我們不能因此而忽略政黨因素對於立法院分配政策制定可能造成的系統性影響。更何況政黨是否會對立法院分配政策制定造成顯著影響？或是影響的型態為何？這些都是實證上的問題，需要經驗證據加以回答。

職是之故，基於目前分配政策研究的文獻以及我國立法院的現況，我們假設：第一，如果分配政策所分配的政策利益無太多的爭議時，基於國會議員之間的互惠關係，決策型態將會呈現「幾乎全體一致同意」的獲勝聯盟。第二，如果所分配的政策利益有爭議，則會崩解「幾乎全體一致同意」的決策型態。而當政策利益牽涉到政黨意識型態或利害關係時，不管在立法院全院或是在常設委員會內部都會出現政黨立場壁壘分明的決策型態。第三，如果所分配的政策利益有爭議，即使不涉及政黨意識型態或是利害關係，因為我國立法院常設委員會成員結構相對來說較為分殊，政策偏好的異質性相對來說也比較高，所以常設委員會委員與院會其他非委員之間的立場分佈情況並不會有顯著的差異。

參、研究設計

一、分配政策法案的選擇標準

本研究分析立法院二、三、四屆所通過具有分配政策特質的法案之決策過程與結果。因此，我們利用立法院查詢系統與立法院公報搜尋分析期間所有經過三讀通過的法案。進一步，我們過濾出具有分配政策特質的法案。依照 Lowi 的定義，分配政策的特質在於政策利益集中於少數區域人

臺灣博碩士論文知識加值系統

口，而成本則是全體納稅義務人負擔。因此，我們依照這個標準篩選出本文所分析的期間當中所有的分配政策，如表 1 所列出之分配法案：[5]

[5] 除此之外，如果我們放寬標準來看，政策成本依舊是分散於全體納稅義務人，政策利益也集中於少數人口，但是在每一個國會議員的選區內或多或少都存在這些受益人口。差別在於有些選區這類人口較多，有些選區則較少。同時，這些國會議員對於他自己選區這類人口的數量了然於胸。這種政策也可稱之為分配政策（Arnold, 1979: 16）。這種分配政策我們稱之為準分配政策利益普及型。在本文所分析的期間當中，準分配政策利益普及型法案包括制定地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例（第四屆第二會期）、制定國軍老舊眷村改建條例（第二屆第六會期）、修正國軍老舊眷村改建條例，修正第五條、第九條、第十一條、第十六條、第十八條、第二十三條、第二十七條、增訂第二十一條之一（第四屆第五會期）、制定老年農民福利津貼暫行條例（第二屆第五會期）、修正老年農民福利津貼暫行條例（第三屆第六會期）、修正使用牌照稅法（第四屆第四會期）、制定教育經費編列與管理法（第四屆第四會期）、修正農業發展條例（第四屆第二會期）、制定原住民工作權保障法（第四屆第六會期）、修正老人福利法部分條文（第三屆第三會期）、修正特殊教育法（第三屆第三會期）、制定原住民民族教育法（第三屆第五會期）。而在這些準分配政策法案中，其實可以進一步歸納為三類。第一類分配法案是很明顯地界定政策利益規模以及受益金額於法案內容當中，例如「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」的制定案以及「老年農民福利津貼暫行條例」的制定案與修正案。第二類分配法案的受益規模明確界定，但是受益金額並沒有像第一類明確規定於法案內容當中，例如「國軍老舊眷村改建條例」的制定案與修正案、「修正使用牌照稅法」、「修正老人福利法部分條文」以及「農業發展條例」修正案。第三類的分配法案雖然涉及政策利益的分配，但只是規範各級政府在與該法案相關的預算或活動不能低於某個下限。例如「教育經費編列與管理法」、「原住民民族教育法」與「修正特殊教育法」規定政府在教育預算編列的額度下限；例如「原住民工作權保障法」規定公私機關晉用原住民員額比例的下限。

本文最原始的版本除了分析標準型分配政策之外，同時也分析第一類的準分配政策利益普及型法案，包括玲「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」的制定案；麥「老年農民福利津貼暫行條例」的制定案與修正案。因為當政策利益規模以及受益金額明確地規定於法案內容當中時，我們預期立法委員在這些分配政策制定過程中，將相當明確地表現出代表選區利益的行為。不過由於所佔篇幅過多，因此本文僅提供標準型分配政策法案的分析。雖然第一類的準分配政策利益普及型法案分析並未包含於本文當中，但是這些法案制定過程所呈現的現象與本文的結論是一致的。讀者如果對這幾項法案分析感興趣，請與作者聯絡，作者願意提供所有法案的分析結果。

另外，我們並不是說第二類與第三類的準分配政策的制定過程就不會有分配政策特質的立法行為產生。我們祇是認為第一類準分配政策會更明顯。第二類與第三類的準分配政策雖然也未列在本文之中。但是根據我們截至目前所分析的結果發現，「國軍老舊眷村改建條例」的制定案因為涉及政黨意識型態而呈現政黨立場壁壘分明，同時新黨與國民黨站在同一陣線對抗民進黨，但是之後的兩次修正案因為涉及層面不大，同時朝野協商

臺灣人文社會學術期刊資料庫

表 1　本文分析期間立法院所制定之標準型分配政策

法　案　名　稱	屆 數 會 期	三讀通過時間
基隆河流域整治特別條例	第四屆第六會期	90 年 10 月 11 日
制定九二一震災重建暫行條例	第四屆第二會期	89 年 1 月 15 日
修正九二一震災重建暫行條例部分條文	第四屆第四會期	89 年 11 月 10 日
修正九二一震災重建暫行條例部分條文	第四屆第六會期	90 年 10 月 4 日
制定離島建設條例	第四屆第三會期	89 年 3 月 21 日
修正離島建設條例部分條文	第四屆第六會期	91 年 1 月 17 日
修正民用航空法（全文修正）	第三屆第四會期	86 年 12 月 16 日
修正民用航空法第五十五條條文	第四屆第五會期	90 年 5 月 11 日

在實際的分析當中，我們只選擇「離島建設條例」的制定案與修正案以及「基隆河流域整治特別條例」制定案。我們排除了兩次「民用航空法修正案」，因為兩次「民用航空法修正案」所涵蓋分配政策特質的部分，事實上都是處理與「離島建設條例」相同的交通補助問題。[6] 同時，我們也排除「九二一震災重建暫行條例」的制定案與修正案，原因在於該法案屬國內罕見的重大災難，從我們初步檢閱法案決策過程的資料中發現，委員們基本上都基於儘速重建災區的立場處理此法案。因此觀察此法案並無法真實檢視立法院「日常」運作分配政策的特質。

二、八十三至九十一年度記名表決的分配政策預算分析

也有相當程度的共識，因此呈現幾乎全體一致同意的決策型態。而「修正使用牌照稅法」免徵社福團體使用車輛以及離島地區 1800cc 以下車輛的牌照稅也呈現幾乎全體一致同意的情形。而「制定教育經費編列與管理法」也是呈現幾乎全體一致同意的決策型態。

6 原民用航空法第五十五條第二項之規定為：「為照顧離島偏遠地區居民，對於往返居住地，搭乘航空器者，應予補貼票價；其補貼辦法，由交通部擬訂報請行政院核定之」（第三屆第四會期全文修正後的條文）。第四屆第五會期修訂後的法條為：「為照顧澎湖縣、金門縣、連江縣等離島地區居民，對於往返居住地或離島與其離島間，搭乘航空器者，應予票價補貼。前項航空器，包含固定翼飛機及直昇機。對於經營離島固定翼飛機及直昇機之航空公司，應予獎助。第二項票價補貼辦法及第四項獎助辦法，均由交通部擬定報請行政院核定之」。

國立臺灣大學圖書館 期刊資料庫

過去分配政策制定的實證研究結果認為，某些分配政策或是預算不見得沒有爭議，爭議的發生有時涉及政黨的立場，有時候涉及常設委員會的自主職權與立場。為了觀察立法委員在處理爭議性分配政策預算時的立場，我們匯集八十三至九十一年度所有具有分配政策性質並從事記名表決的預算案來作分析。以探索立法委員究竟是以常設委員會委員身份或是以政黨身份表達立場？是否會形成特殊決策聯盟？由於記名表決必須由立法委員提議，並獲多數同意通過，否則並不從事記名表決。因此，記名表決在我國立法院所代表的意義是委員們對某項政策議題有所爭議，否則無異議通過或是朝野協商會預先排除這些爭議。我們利用立法院查詢系統，將八十三至九十一年度的中央政府總預算案審議內容全部列出，進一步我們挑選曾經從事記名表決的預算案（單位預算），最後我們挑選出這些記名表決具有分配政策性質的預算案從事差異性卡方分析（chi-square test），檢定這些具有爭議性的記名表決當中，政黨屬性或是常設委員會對於立法委員記名表決投票立場的影響。同時，我們探索多數聯盟（majority coalition）內部成員的屬性。

不過，分析我國立法院爭議性的分配政策預算可能會出現「選擇偏差」（selection bias）的情形。根據過去的經驗，多數情況下立法院會動用記名表決的原因是因為朝野協商無法獲致共識，政黨各有不同立場所造成的。在這種情形之下，以記名表決的預算項目為分析對象，除非它是毫無爭議的議案，否則容易傾向得到政黨立場鮮明的決策結果。當然，我們充分瞭解如果能夠同時比較分析爭議性與無爭議性的分配預算記名表決紀錄，我們更能區辨政黨與常設委員會在這兩種記名表決（爭議性與無爭議性）當中所扮演的角色差異。然而我國立法院因為缺乏無爭議性議案記名表決紀錄，確實造成了本文在資料蒐集與分析上的限制。不過，儘管如此，我們仍然有兩個理由認為進一步分析這些爭議性的分配預算是必要的。第一，本文所選擇分析的分配預算項目是第二、三、四屆立法院期間所有具有分配政策特質並且同時從事過記名表決的預算項目（總共 23 筆）。我們的目的是希望在全部具有爭議性（具有記名表決紀錄）預算項目中，探索爭議性的來源究竟是政黨立場或是常設委員會立場？至於是不是所有的分配性預算項目都是政黨協商無法獲得共識而訴諸於記名表決？政黨立場在分配

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

性預算項目上是否有明顯的影響力？即使基於立法院過去的經驗，政黨立場是一般法案爭議的主要來源，但是實證上仍需要相當程度的證據才能確認是否分配性預算也是如此？第二，觀察這 23 筆分配預算在分組審查以及二讀會的審議過程，的確有一些預算項目是因為朝野協商未獲共識而動用記名表決（參閱表 4），例如八十六年度眷村改建購宅經費二十七億元部分、八十六年度蘇煥智等針對退輔會主管所編列之榮民安養費預算、八十六年度蘇煥智等針對退輔會主管所編列退除役官兵服務救助與照顧之預算、八十六年度蘇煥智等針對退輔會主管所編列退除役官兵退休給付之預算、八十七年度彭百顯等針對國軍眷村改建特別預算案、八十七年度林豐喜等針對國軍老舊眷村改建特別預算之「國軍不適用營地周轉金」等等。但是仍有一些預算項目在分組審查過程並未從事朝野協商，但是二讀會有人提議記名表決，例如八十四年度鼓勵海運業在國內造船補貼利息預算、八十八年度教育部國立中正文化中心預算、八十九年度張福興與鍾利德所提立即解凍八十八年度追加預算中關於台十一線工程款、八十九年度交通部鐵公路計劃當中的台十一線東部濱海公路改善計劃。甚至於有些預算項目在分組審查期間朝野協商無異議通過，但是二讀會仍有人提議記名表決，例如八十六年度蘇煥智等針對退輔會主管所編列之退除役官兵輔導業務之預算、八十六年度蘇煥智等針對退輔會主管所編列榮民及眷屬保險補助之預算、八十七年度國軍老舊眷村改建基金創業預算、九十年度無黨籍聯盟黨團針對經濟部水利處水資源及河川管理經營預算、九十年度關於補助地方政府辦理小型工程經費、九十一年度內政部社會司關於社會福利服務業務預算當中的老人津貼預算。

三、本文的觀察架構是以區域立法委員的代表行為為主體

本文的觀察架構是以區域立法委員的代表行為為主體，我們排除不分區立法委員。原因在於本文所觀察的現象以及驗證的假設都是以分配理論為基礎。分配理論的前提是基於國會議員連任的理性動機，所以他們會表現各種有利於選區利益的代表行為。不分區代表不具備這種條件，因此排除在本文研究之外。故而本文在以下的分配政策法案分析、記名表決的統計分析以及現象的詮釋與推論等等都是以區域立法委員為觀察對象的架構

國家圖書館 臺灣博碩士論文知識加值系統

之下所發展出來的結果。當然，在本文以下的法案分析當中難免會涵蓋不分區立委，例如有時候提案委員之一是不分區委員、法案無異議通過時也涵蓋了不分區立委、或是我們無法從非記名表決當中區辨不分區立委並加以排除等等情況。不過，以上三種情況並不會影響我們整體的分析與推論。首先，儘管提案委員是不分區立委，但是我們關心的只是法案制定過程中，區域立委的代表行為。其次，某些法案無異議通過雖然涵蓋了不分區立委，但是它也同時意味著區域立委亦無異議通過。最後，的確我們無法在非記名表決當中辨識並排除不分區立委，但是非記名表決並非本研究的主要重點，同時我們也不會以非記名表決的結果做推論。因此，以上這些問題對於本文整體研究結果的影響不大。

肆、分　析

一、分配政策法案的制定過程與結果分析

灱「離島建設條例」：「離島建設條例」於八十九年三月二十一日通過制定案（第四屆第三會期），九十一年一月十七日通過修正案（第四屆第六會期）。

杕「離島建設條例」制定案分析：「離島建設條例」的制定案呈現「幾乎全體一致同意」的決策型態。行政院於八十七年五月十二日提出此案（第三屆第一會期），行政院提出此案的主要目的是為了離島永續發展，對離島居民生活環境及離島產業的基礎建設能更具體與全面性的照應。之後，行政院版本與陳清寶委員（福建省金門縣，國民黨）和陳癸淼（澎湖縣，新黨）兩位委員的兩套提案版本併案審查。院會一讀之後決議逕付二讀。不過，該法案一直至八十九年三月二十一日才進入二讀會審查。事實上，二讀會審查之前已有朝野協商版本。離島建設條例草案總共 20 條條文之中，除了第九條有文字上爭議之外，其餘 19 條均按照朝野協商意見，無異議通過。隨即進行三讀會，亦無異議通過。

離島建設條例制定案所呈現的分配政策特質在於以下條文：第八條—

臺灣大學學術期刊資料庫

對於離島建設投資計畫，屬交民間機構辦理公共投資建設者，由目的事業主管機關或民間機構與土地所有權人協議以一般價格買賣價購，協議不成或無法協議，目的事業主管機關得辦理徵收；第十條—澎湖、金門及馬祖地區之營業人，於當地銷售並交付使用之貨物或於當地提供之勞務，免徵營業稅。另外，澎湖、金門及馬祖地區之營業人進口並於當地銷售之商品，免徵關稅；第十二條—離島地區接受國民義務教育之學生，其書籍費及雜費，由教育部編列預算補助。另外，因離島地區無學校致有必要至台灣本島或其他離島受義務教育之學生，其往返之交通費，由教育部編列預算補助；第十三條—行政院應編列預算補助在離島開業之醫療機構，並訂定特別獎勵及輔導辦法。另外，對於應由離島緊急送往台灣本島就醫之急、重症病人，其往返交通費用，由行政院衛生署補助；第十四條—離島用水、用電比照台灣本島平均費率收取。其營運單位因依該項費率導致合理之虧損，由中央目的事業主管機關編列預算撥補；第十五條—本條例所為之離島開發建設，由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補助之；第十六條—規定離島建設基金總額不得低於新台幣 300 億元，並指出基金來源。

杌「離島建設條例」修正案分析：從八十九年六月十三日起一直至九十年十月二日止，共有 5 位立委提出 7 個版本的修正案。歷經了內政及民族以及財政委員會所召開的 3 次聯席會議（九十年三月七日、五月二十八日以及十月十五日）。審查的重點內容在第十條—離島地區免徵營利事業所得稅、免徵關稅、免徵貨物稅；第十條之二—離島地區免納綜合所得稅；第十條之三—離島地區博奕業務；第十四條—蘭嶼地區用電費用之優惠等等。

九十一年一月七日進行二讀逐條審查。較具爭議性的第十條委員會審查會議通過內容為：「離島地區之營業人，於當地銷售並交付使用之貨物或於當地提供之勞務，其營業稅稅率為 0。其所得免徵營利事業所得稅。澎湖、金門及馬祖地區之營業人進口並於當地銷售之商品，免徵關稅，其實施辦法，由財政部定之。金門、馬祖及澎湖地區之貨物，免徵貨物稅，其施行細則由財政部定之」。審查會通過內容與原離島建設條例第十條最大的差異在於修正條文擴大免稅項目—離島地區營業人不僅營業稅稅率為

國立臺灣大學學術期刊資料庫

0，而且其所得免徵營利事業所得稅，另外也免徵貨物稅。鄭寶清委員（桃園縣，民進黨）反對審查會通過第十條的內容，之後進行表決（非記名表決），表決結果贊成照審查會條文通過者 43 人，反對照審查條文通過者 64 人，棄權 6 人，反對比例 59.8%。表決結果維持第十條原條文，不擴大租稅減免項目。隨後，新黨與國民黨提出重付表決（非記名表決），贊成照審查條文通過者 62 人，反對照審查條文通過者 67 人，棄權 4 人，反對比例 51.9%。表決結果仍維持第十條原條文內容。

最具爭議性的第十條之二，審查會通過內容為：「設籍於離島地區之居民且所得來源為離島地區者，其所得免納綜合所得稅」。國民黨團與民進黨團針對此條文共同提出修正動議，予以刪除。但是陳清寶（福建省連江縣，國民黨）有異議，因此交付表決（非記名表決）。贊成按照審查條文通過者 53 人，反對按照審查條文通過者 72 人，8 人棄權，反對比例 57.6%。新黨隨即提出重付表決（非記名表決）。結果贊成按照審查條文通過者 57 人，反對按照審查條文通過者 72 人，2 人棄權，反對比例 55.8%。因此本條文不予增訂，換言之，設籍於離島地區之居民並不能獲所得稅之豁免。

同樣具爭議性的第十條之三，審查會通過的條文屬於增訂內容，主要是依照林炳坤（澎湖縣，國民黨）與陳清寶（福建省連江縣，國民黨）的提案內容而來，主張付予離島居民有權決定是否經營博奕業務。院會有人有異議，因此交付表決。同時新黨提議採記名表決。贊成按照審查條文通過者 26 人，反對按照審查條文通過者 77 人，9 人棄權，反對比例 68.7%。因此第十條之三不予增訂。當我們扣除不分區立委以及新黨、無黨籍與建國黨投票人數（人數過少）之後所做的卡方差異分析（如表 2），我們明顯發現國民黨、民進黨與親民黨在記名表決上立場的差異，國民黨贊成通過博奕條款，而民進黨與親民黨堅決反對。

我們進一步針對此記名表決，分析區域立委立場是否與審查委員會成員有關（我們僅分析主審委員會）。「離島建設條例」修正案的審查過程跨越立法院第四屆第五與六會期，所以審查委員會為這兩個會期「內政與民族委員會」的委員（排除不分區委員）。從表 3 當中的差異分析發現，審查委員與非審查委員的立場並無統計上的顯著差異。全院非審查委員投

臺灣博碩士論文學術加值資料庫

票人數當中反對者達 75.4%，甚至於負責審查的主審委員會成員反對自己審查內容的人數比例也高達 63.6%。從這些結果與前述政黨立場差異分析看來，一旦政策利益分配與政黨立場息息相關，則政黨的影響力比審查委員會大了許多。同時，我們也發現，審查委員在二讀會當中絕大部分以政黨立場投票，11 位區域立委審查委員當中，除了徐少萍（基隆市，國民黨）與其所屬政黨立場不同之外，其餘 10 位審查委員均依循政黨立場投票（國民黨持贊成立場，民進黨與親民黨持反對立場）。

表 2　離島建設條例修正案第十條之三（博奕條款）記名表決：政黨立場差異分析

	國民黨	民進黨	親民黨	總計
反對按審查條文通過	5（26.3%）	37（97.4%）	5（100%）	47
贊成按審查條文通過	14（73.7%）	1（ 2.6%）	0（ 0%）	15
總計	19	38	5	62

$\chi 2 = 36.603$　　$p < 0.001$　　$d.f. = 2$

括號內百分比代表贊成或反對人數佔各政黨成員投票人數比例

表 3　離島建設條例修正案第十條之三（博奕條款）記名表決：審查委員會委員與非委員立場差異分析

	非委員	委員	總計
反對按審查條文通過	43（75.4%）	7（63.6%）	50
贊成按審查條文通過	14（24.6%）	4（36.4%）	18
總計	57	11	68

$\chi 2 = 0.660$　　$p = 0.417$　　$d.f. = 1$

括號內百分比代表贊成或反對人數佔審查委員會與非審查委員會成員投票人數比例

最後，原「離島建設條例」第十四條文規定離島用水、用電比照台灣本島平均費率收取。其營運單位因依該項費率導致合理之虧損，由中央目的事業主管機關編列預算撥補之。審查會修正的內容除了依循原條文內容

臺灣大學學術期刊資料庫

之外，並進一步免除蘭嶼地區的用電費用。該修正條文是由國民黨與民進黨共同提案並通過，決策過程平和，無異議通過。

牠「基隆河流域整治特別條例」

廖學廣（台北縣，無黨籍）等 210 人於 90 年 2 月 27 日提案—「基隆河流域整治重建特別條例」草案（第四屆第五會期）。九十年四月四日由「科技與資訊委員會」召開第一次審查會後，原本決議請行政院於 1 個月內（五月十一日）提出「基隆河流域整治重建特別條例」之對案版本，於該會期內併案審查。但行政院未依限提出對案版本，因此審查會於九十年五月三十一日召開第三次審查會時，即以廖學廣等人提案為基礎進行逐條審查。廖學廣提出本法案的目的是為解決基隆河流域沿岸居民與企業之困苦，包括汐止、南港、內湖、基隆等地，降低因洪汛所造成人民財產與生命安全之危害，認為應透過強制立法，要求行政院重視，並採取有效的基隆河整治重建措施。法案的重點將整治重建經費訂為 5,000 億元，更將發行公債籌資排除在「預算法」與「公共債務法」政府發行公債上限管制之外，而且設計一套可以轉換為中華電信、中國石油、台灣電力公司股票機制，以降低對政府財政結構的衝擊。對於整治與重建如果涉及租稅減免、融資補貼與優惠等事項，准予援引「九二一震災重建暫行條例」。

廖學廣提案總共 14 條，涉及分配政策性質法條有—第五條（預算來源）：中央政府發行特別公債，額度為 5,000 億，不受「預算法」與「公共債務法」政府公債發行上限之規範；第七條（補償之審查）：在基隆河排水防洪整治工作完成前，基隆流域地區因洪水、暴雨、河水潰堤、海水倒灌等因素發生積水現象，中央主管機關應給予受災民眾適度災害補償（省略補償標準的細部內容）；第九條：（租稅之減免）為使災區迅速恢復生機，「九二一震災暫行條例」第四十三條至四十八條規定，有關租稅減免與獎勵措施均得予以準用；第十條：（融資優惠與補貼）為降低災區居民與企業之財務負擔，「九二一震災暫行條例」第四十九條至第五十三條有關融資優惠與融資補貼規定，均得予以準用。銀行融資利息部分，由中央主管機關以發行可轉換特別公債支應；第十二條：（融資優惠與補貼）中華民國八十九年十月三十一日因象神颱風遭受損害之基隆河流域居民、企

臺灣博碩士論文知識加值系統

業，均得在本條例公布後 1 年內，依照上述法條規定，檢具證據向中央主管機關申領補償費。

九十年五月三十一日第三次審查會的審查結果將上述涉及分配政策性質的條文全數保留（五、七、九、十、十二條），提報至院會二讀前協商處理。二讀會均依照朝野協商版本通過，但是最具爭議性的分配性質條文七、九、十、十二條均被刪除，而第五條關於 5,000 億預算額度按協商條文通過修訂成為：「為有效整治基隆河，改善排水防洪系統，其所需經費應尋特別預算辦理，並得發行公債，不受公共債務法每年舉債上限之限制」。

「基隆河流域整治特別條例」在提案初期與審查期間曾經被外界戲稱為「錢坑法案」，廖學廣版本當中 5,000 億的預算、補償規定、租稅減免以及融資優惠與補貼都曾經是相當爭議的政策議題，也因此立法院在審議此典型的分配法案時相當慎重。不僅委員會審查保留了爭議性條文，同時亦以朝野協商的方式處理。協商結果的內容一方面肯定整治基隆河流域的重要性，同時也將具有爭議性的分配政策特質條文加以排除。這個法案最後是透過協商而來，雖然協商的結果並未贊成提案委員廖學廣的全部內容，但是至少在條文中明確地說明整治基隆河的重要性，並且也授權行政機關未來可以利用特別預算的編列來處理基隆河流域的防洪問題，這個部分算是給了廖學廣相當的面子。歸納來看，這個法案的決策過程相當平和，委員言詞並未針鋒相對，二讀會亦完全依照協商條文通過，更無記名表決。因此，這是一個典型的委員之間互惠的「幾乎全體一致同意」的決策過程，雖然並未完全符合提案委員的原需求，但是協商之後的條文內容足以讓提案委員對其選區選民交代。

犴小　結

從以上的分析，我們發現分配法案的決策型態有的是屬於全院「幾乎全體一致同意」的現象（chamber universalism），例如「離島建設條例制定案」、「基隆河流域整治特別條例」。但是法案一旦涉及政黨的直接利益，例如政策利益分配的規模過於龐大並涉及公平原則，如「離島建設條例修正案」的部分條文，則全院「幾乎全體一致同意」的現象很難出現。而是呈現另一種我們稱之為「政黨內部幾乎全體一致同意」的決策型態

臺灣大學學術期刊資料庫

（intra-party universalism），也就是說各政黨之間立場壁壘分明，但是各政黨之內全體一致同意。而當政黨界線分明時，我們發現審查委員會委員對於審查會審查條文的內容所持立場與其他非委員之間並無顯著的差異。

二、爭議性的分配政策預算分析

前面以分配法案為主體的分析當中，我們發現分配政策的決策過程不盡然是全院「幾乎一致同意」（universalism）的決策型態，涉及政黨意識型態或是選票利益時則會出現「政黨內部全體一致同意的型態」（intra-party universalism）。同時，「政黨內部全體一致同意的型態」的政黨聯盟組合在不同法案之下也會不同。[7] 我們好奇的是，除了上述法案之外，具有分配政策特質的預算如果涉及政黨立場或利益衝突時，是否也會如法案審議過程一般，呈現「政黨內部幾乎全體一致同意」的現象（intra-party universalism）？是否這些不同種類的分配政策性質預算也會呈現不同的政黨聯盟組合？

我們進一步蒐集與分析第二、三、四屆立法院所審議的八十三年度至九十一年度預算，所有具有分配政策特質的單位預算項目，同時這些預算項目在二讀會當中都有記名表決的紀錄。如前所述，記名表決在立法院預算案或法律案審議過程中並非常態，必須由委員提出，並且由參與委員過半數同意之後才能為之。在大部分的情況下，一旦付諸記名表決便代表議案有相當程度的爭議。所以我們可以藉由觀察這些爭議的記名表決預算案來判斷究竟是否存在「政黨內部幾乎全體一致同意」的現象，同時可以瞭解是否這些不同種類的分配性預算會呈現不同的政黨聯盟組合？

表 4 顯示 23 筆分配預算案以政黨立場與常設委員會為區分標準所做的記名表決卡方檢定差異分析。從表 4 當中我們發現，如果以 0.001 的統計顯著水準來看，除了九十年度恢復補助地方政府辦理小型工程經費 53 億元預算案，各政黨之間立場並無顯著差異之外，其他 22 筆分配政策性質預算全

[7] 例如「離島建設條例修正案」的博奕條款是新黨、親民黨與民進黨聯合對抗國民黨；而「制定地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」則是國民黨與民進黨聯合與新黨抗衡（因為篇幅所限，該補助條例的詳細分析內容並未呈現在本文。讀者若有興趣，可直接與作者聯絡，作者將提供完整的法案分析）。

國家圖書館 學術期刊資料庫

部都呈現政黨之間立場顯著的不同，但是各政黨內部意見趨於一致的現象（intra-party universalism）。有趣的是，隨著不同的分配預算項目，獲勝聯盟內部的政黨組合也呈現不同的現象。有時候國民黨與民進黨合作，有時國民黨與新黨（或親民黨）合作，有時候又是新黨與民進黨合作。

首先，國民黨與民進黨合作的預算案包括：坽八十八年度第八組建立新國家陣線所提「交通部『補助省市興建示範停車場計劃』預算十七億元，刪減十億元」。新黨贊成刪除，國民黨與民進黨反對刪除；麦九十年度無黨籍聯盟黨團針對第五組經濟部水利處「水資源及河川管理經營」項下減列二千萬元，提出復議並建請全數恢復。國民黨、民進黨與無黨籍贊成恢復，親民黨反對恢復。

其次，國民黨與新黨（或親民黨）合作的預算案包括：坽八十六年度與八十七年度所有與國軍老舊眷村改建或是退輔會相關預算案，民進黨建議刪除，國民黨與新黨反對刪除；麦八十八年度建立新國家陣線所提：「教育部國立中正文化中心預算刪減六千萬元」。民進黨贊成刪除，國民黨與新黨反對刪除；帟 91 年度內政部社會司歲出部分第 14 目社會福利服務業務 192 億 5,803 萬 5 千元，在野黨團聯盟提出主決議：「有關老人津貼之發放，明顯與人民權利有關，且發放對象之界定、發放金額之多寡，均須以法律訂之，本項預算額度是否足夠，仍有疑義？本預算准予暫照列，惟須俟相關法律通過後始得動支」。國民黨與親民黨贊成，民進黨反對。

最後，新黨與民進黨合作的預算案包括：坽八十四年度「鼓勵海運業在國內造船補貼利息」預算，施台生、王天競等提議恢復四億元。新黨與民進黨反對，國民黨贊成；麦八十五年度「葉菊蘭委員等 33 人提案，高鐵預算全數刪除」。新黨與民進黨贊成，國民黨反對；帟八十六年度第十五款交通部主管第一項第四目的第七節「補助偏遠路線營運虧損」七億三千五百萬元之預算，建請全數恢復。新黨與民進黨反對，國民黨贊成；妵八十六年度交通部主管第十五款第一項第四目的第六節「獎勵省市興建示範停車場利息補貼」九千九百二十六萬元，審查會將之刪減至只剩一元，有委員提議全數恢復。新黨與民進黨反對，國民黨贊成；妹八十八年度第四組部分，新黨所提：「經濟部水資源局『水資源開發與保育』六十四億九千五百九十四萬六千元減列一億七千一百萬元」。新黨與民進黨贊成，國

臺灣大學學術期刊資料庫

民黨反對；妡八十八年度第八組部分，民進黨所提：「交通部西部濱海快速道路」刪減四億元。新黨與民進黨贊成，國民黨反對；姎八十八年度民進黨、新黨所提「刪除交通部淡水河北側沿河快速道路興建工程預算五億元」。民進黨與新黨贊成，國民黨反對；妲八十九年度張福興、鍾利德所提立即解凍八十八年度追加預算中關於台十一線工程款一億元。新黨與民進黨反對，國民黨與無黨籍贊成；妽八十九年度第十項「交通部鐵公路計劃：台十一線東部濱海公路改善計劃刪減十億元」。新黨與民進黨贊成，國民黨與無黨籍反對。

從以上的多數聯盟（majority coalition）政黨組合的類別看來，國民黨與新黨合作的條件是與眷村有關之預算項目，或是與政黨意識型態以及利害關係有關之預算，例如中正文化中心預算，或是抗拒民進黨執政之後發放老人津貼。新黨與民進黨合作的機會大都與基礎建設有關的預算項目上，例如水資源、道路工程與運輸營運管理、高鐵、利息補貼等等。某種程度反映了民進黨與新黨對於長期執政的國民黨運用基礎建設掌握選區利益的憂慮和質疑。至於國民黨與民進黨合作的機會，從上述的記名表決似乎很難歸納出合作的條件。因為以上例子所呈現的合作機會也是與工程預算有關（八十八年度補助省市興建示範停車場計劃以及九十年度水資源及河川管理經營），可是觀察民進黨在其他分配預算項目與其他政黨結盟的模式，我們預期這個部分應該會是民進黨結合新黨，而非民進黨結合國民黨。民進黨的立場為何在這兩項預算項目有所改變？這個部分頗耐人尋味。

首先，在八十八年度補助省市興建停車場計畫部分，根據八十八年度中央政府總預算案第八組第四次（八十七年四月十三日）以第十次（八十七年四月二十七日）審查會議記錄，兩次審查過程當中，國民黨籍委員發言均關心所屬選區是否獲得示範停車場興建的預算分配，[8] 而民進黨籍委員大都質疑示範停車場興建與管理成效不彰。不過，有趣的是，雖然民進

[8] 林炳坤（國民黨，澎湖縣）認為交通部編列偏遠地區交通建設預算時，應優先考量補助澎湖地區。並建議交通部的預算書中，有關澎湖的部分應標明「澎湖」。曹爾忠（國民黨，連江縣）認為交通部雖有編給馬祖地區興建停車場的經費，但執行成效一直不彰，希望交通部能正視此一問題。此外，也希望交通部能支持東引鄉仁愛村以及福沃村的小型停車場經費。

臺灣大學學術期刊資料庫

黨籍委員批評該項預算，[9] 但是最後卻也提出兩項附帶決議，而這兩項附帶決議並未全面封殺該項預算的編列，同時也獲無異議通過。第一項是許添財（民進黨，台南市）所提出的附帶決議，希望交通部優先補助給已訂定實施經營管理辦法的縣市，至於已經拿過補助，卻還未實施經營管理辦法的縣市則不能再給予補助，連署委員包括林文郎（民進黨）、鍾利德（國民黨）、尤宏（民進黨）、林炳坤（國民黨）、陳其邁（民進黨）。第二項附帶決議是尤宏（民進黨，高雄縣）所提出，決議內容認為高雄縣鳳山市中崙社區為全國最大的示範國宅社區，總戶數高達 4,873 戶，但是停車位稀少，路邊停車嚴重，影響市容及停車安全甚鉅，因此建請交通部補助鳳山市公所興建中崙社區停車場。提案委員包括尤宏（民進黨）、陳其邁（民進黨）、蕭裕珍（民進黨）、林炳坤（國民黨）、蔡煌瑯（民進黨）、林建榮（國民黨）等等。同時，當「建立新國家陣線」於二讀會提議「交通部『補助省市興建示範停車場計劃』預算十七億元，刪減十億元」時，民進黨贊成刪除僅有 3 人（蕭裕珍，蔡同榮與張俊雄），佔民進黨表決人數的 17.6%。基於這些蛛絲馬跡，唯一能夠解釋民進黨立場與過去迥然不同的原因可能是該項預算與民進黨委員所屬的選區利益明顯相關，[10] 至少尤

9　蕭裕珍（民進黨，北市北區）質疑停車場興建計畫在執行後所發揮之功能不彰，並根據立法院法律諮詢中心的調查資料認為補助的停車場有四大缺失，包括投資權益不彰，計畫執行效能過低，其中包括設計地點偏遠或當地進度無法配合、停車率偏低，甚至淪為不用或少數人在用；營運管理不當，悖離使用者付費和開放供公眾使用之政策目標；計畫用地取得評估不實，嚴重影響計畫的推動成效；規劃設計互有不同，且實際施做與計畫內容不符。因此，主張本項預算全數刪除。王雪峰（民進黨，北市北區）雖贊成停車場的興建，但認為停車場的興建會影響周圍居民的生活品質，因此，交通部應提供誘因以解決居民抗爭之問題（例如，對附近居民的停車價格優惠）。許添財（民進黨，台南市）認為交通部許多建設計畫的經費雖然編列龐大預算，但建設進度明顯落後，其原因很多，其中有些是長期的結構性因素，而造成重大工程預算被扭曲。

10　八十六年度民進黨立法委員曾經堅決主張刪除「獎勵省市興建示範停車場利息補貼」九千九百二十六萬元至只剩一元，雖然該預算項目仍以九千九百二十六萬元照列，但是民進黨立場鮮明（二讀會重付表決有 39 人主張刪除該項預算，佔民進黨表決人數的 97.5%），並與新黨結盟對抗國民黨。這項預算於 85 年 4 月 25 日的分組預算審查過程乃至於二讀會中，委員（特別是民進黨委員）大都質疑「獎參條例」已經提供租稅優惠以及土地取得的方便，為何還要補貼經營業者的貸款利息。同時也批評交通部對於地方政府在示範停車場興建的執行過程不聞不問。這項預算案的審查過程並未涉及特定選區

國家圖書館 期刊資料庫

宏委員所代表的高雄縣鳳山市殷切期待該筆補助預算。當然，這種解釋仍需要更多的證據加以證實。

其次，就九十年度水資源及河川管理經營的預算部分，呈現出來的政黨結盟是民進黨與國民黨結盟而對抗親民黨。可是為甚麼同樣屬於基礎建設的八十八年度水資源開發與保育預算項目的政黨結盟則是民進黨聯合新黨對抗國民黨？這個部分唯一能解釋的理由在於預算內容上的差異。八十八年度水資源開發與保育預算涉及水資源開發工程，包括集集共同引水工程、高屏溪攔河堰工程、澎湖地區水資源後續開發計畫及阿公店水庫等等。這些工程除了涉及選區基礎建設利益之外，也涉及類似美濃水庫的開發案，向來都是民進黨所疑慮的部分，因此民進黨與國民黨壁壘分明應可理解。而九十年度水資源及河川管理經營的預算內容主要是觀測站建置管理經費、水文、水位流量與洪流量測驗經費、水資源督導管理、河川管理及防災保育計畫 、河川經營管理計畫經費、河川行水區垃圾棄置場處置計畫經費、水利災害防救中心計畫等等。這些預算內容可能都與民進黨委員的選區息息相關，不過卻不會挑戰民進黨對於水資源工程開發的擔憂。因此當無黨籍聯盟黨團針對經濟部水利處內「水資源及河川管理經營」項下減列 2 千萬元，提出復議並建請全數恢復時，國民黨、民進黨與無黨籍一致贊成恢復。同樣地，這祇是我們提出的假設性解釋，仍然需要更多的證據才能確認。

表 4 同時顯示 23 筆分配預算案當中以監督該預算項目的常設委員會委員立場為區分標準，所做的二讀會記名表決卡方檢定差異分析。從表 4 當中我們也發現記名表決結果可分為三種型態。第一種型態是常設委員會委員立場趨於一致，但是與全院非委員立場截然不同。「85 年度葉菊蘭委員等 33 人提案，高鐵預算全數刪除」預算項目是唯一案例。委員會成員當中的區域立委 8 人之中有 7 人反對（87.5%），1 人贊成（12.5%），與全院其他非委員 40 人贊成（54.1%），34 人反對（45.9%）的情形有明顯差異（$\chi^2=4.986$，$p<0.05$ ）。換言之，交通委員會委員反對刪除，非交通委

的特殊需求，不像 88 年度補助省市興建示範停車場計劃的審查過程涉及特定的「已訂定實施經營管理辦法的縣市」以及「高雄縣鳳山市中崙社區」。

臺灣大學學術期刊資料庫

員會委員偏向贊成刪除。其次，第二種型態是常設委員會委員立場趨於一致，同時與全院非委員整體立場非常類似，並無顯著差異。這種案例包括：玲 88 年度第八組建立新國家陣線所提「交通部『補助省市興建示範停車場計劃』預算十七億元，刪減十億元」預算案當中，交通委員會委員 13 人全數反對（100%），而非委員當中也有 54 人反對（81.8%）；麦九十年度無黨籍聯盟黨團針對第五組經濟部水利處內「水資源及河川管理經營」項下減列二千萬元，提出復議並建請全數恢復，經濟委員會成員當中贊成者 11 人（91.7%），反對有 1 人（8.3%），而全院非委員贊成有 67 人（69.8%），反對有 29 人（30.2%）；帥九十年度無黨籍聯盟黨團提案，針對九十年度追加（減）預算案，有關補助地方政府辦理小型工程經費，共計五十三億元，建請全數恢復，以均衡地方建設需要。內政委員會委員有 12 人反對（100%），全院非委員有 85 人反對（90.4%），9 人贊成（9.6%）。最後，第三種型態則是常設委員會委員立場分歧（贊成與反對人數幾乎相當），同時全院其他非常設委員會委員的立場亦然。23 項分配預算當中除了上述 4 項預算案之外，均屬於這種類型。

從以上分析當中，我們發現大多數的情形是常設委員會委員彼此之間立場分歧，同時全院非委員的立場分佈情形也與委員會相差無幾。這種現象揭露了常設委員會委員的投票決策不見得是基於委員會的立場。可能的原因在於委員會委員在選區利益上的同質性不高，因為立法院常設委員會如果聚集了選區利益同質性高的立法委員，我們應該期待常設委員會在二讀會的記名表決過程中，不管贊成或反對，成員的立場應該一致。縱然有少部分人在委員會審查階段保留院會發言權，我們應該也會發現「大部分」成員的立場應該一致。不過，這樣的推論仍然難以解釋第一類型與第二類型當中，委員會成員立場幾乎一致或較為一致的現象。我們懷疑這些常設委員會委員的記名表決決策是基於他們所屬政黨的立場而定。換言之，常設委員會委員即使所持的立場較為一致，但是這種一致性的立場並非取決於他們是否屬於同一個委員會，而是取決於常設委員會委員所屬政黨的立場是甚麼而定。更具體地說，我們很好奇所有相關的常設委員會委員在以上這些 23 筆分配預算記名表決中的立場，是否與其所屬政黨的立場一致？一致程度如何？我們更好奇各政黨之間有無差異？

臺灣博碩士學位論文 期刊資料庫

表 4　分配預算案記名表決差異分析摘要表
—政黨立場與常設委員會委員立場卡方檢定

記名表決分配預算項目	記名表決政黨立場差異分析	記名表決委員會委員立場差異分析
八十三年度：無	無	無
八十四年度「鼓勵海運業在國內造船補貼利息」預算，施台生、王天競等提議恢復四億元	χ^2＝87，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：國民黨 49 人（100%） 反對：民進黨 31 人（100%） 新黨 7 人（100%）	χ^2＝1.716，p＝0.190 經濟委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 7 人（77.8%），非委員會成員 44 人（55%） 反對：委員會成員 2 人（22.2%），非委員會成員 36 人（45%）
八十五年度葉菊蘭委員等 33 人提案，高鐵預算全數刪除	χ^2＝59.39，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 31 人（96.9%） 新黨 5 人（100%） 反對：國民黨 39 人（88.6%）	χ^2＝4.986，p＜0.05 交通委員會委員與非委員會委員立場有顯著差異 贊成：委員會成員 1 人（12.5%），非委員會成員 40 人（54.1%） 反對：委員會成員 7 人（87.5%），非委員會成員 34 人（45.9%）
八十六年度眷村改建購宅經費二十七億元部分。國防部「政戰業務」第四節中辦理補助眷村重建原眷戶購宅經費二十七億元，刪除	χ^2＝93.34，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 34 人（97.1%） 反對：國民黨 50 人（98%） 新黨 16 人（100%）	χ^2＝0.142，p＝0.707 國防委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 4 人（40%），非委員會成員 32 人（34%） 反對：委員會成員 6 人（60%），非委員會成員 62 人（66%）
八十六年度蘇煥智等，針對退輔會主管所編列十八款一項二目退除役官兵輔導業務之預算，認為編列不當，應刪除七一、六九四千元	χ^2＝109，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 40 人（100%） 反對：國民黨 53 人（100%） 新黨 16 人（100%）	χ^2＝0.075，p＝0.784 國防委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 4 人（40%），非委員會成員 36 人（35.6%） 反對：委員會成員 6 人（60%），非委員會成員 65 人（64.4%）

臺灣大學學術期刊資料庫

記名表決分配預算項目	記名表決政黨立場差異分析	記名表決委員會委員立場差異分析
八十六年度蘇煥智等針對退輔會主管所編列十八款一項四目榮民及眷屬保險補助之預算，認為編列不當，應刪除一、七九六、七一六千元	$\chi^2=111$，$p<0.001$ 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 40 人（100%） 反對：國民黨 55 人（100%） 新黨 16 人（100%）	$\chi^2=0.102$，$p=0.75$ 國防委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 4 人（40%），非委員會成員 36 人（35%） 反對：委員會成員 6 人（60%），非委員會成員 67 人（65%）
八十六年度蘇煥智等針對退輔會主管所編列十八款一項八目之預算榮民安養費，認為編列不當，應刪除九、四三二、二〇二千元	$\chi^2=109$，$p<0.001$ 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 40 人（100%） 反對：國民黨 54 人（100%） 新黨 15 人（100%）	$\chi^2=0.075$，$p=0.784$ 國防委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 4 人（40%），非委員會成員 36 人（35.6%） 反對：委員會成員 6 人（60%），非委員會成員 65 人（64.4%）
八十六年度蘇煥智等針對退輔會主管所編列十八款一項九目退除役官兵服務救助與照顧之預算，認為編列不當，應刪除二三七、五七〇千元	$\chi^2=103.774$，$p<0.001$ 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 39 人（97.5%） 反對：國民黨 52 人（100%） 新黨 16 人（100%）	$\chi^2=0.099$，$p=0.753$ 國防委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 4 人（40%），非委員會成員 35 人（35%） 反對：委員會成員 6 人（60%），非委員會成員 65 人（65%）
八十六年度蘇煥智等針對退輔會主管所編列十八款一項十三目退除役官兵退休給付之預算，認為編列不當，應刪除二、五四二、五七八千元	$\chi^2=106$，$p<0.001$ 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 39 人（100%） 反對：國民黨 52 人（100%） 新黨 15 人（100%）	$\chi^2=0.296$，$p=0.587$ 國防委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 4 人（44.4%），非委員會成員 35 人（35.4%） 反對：委員會成員 5 人（55.6%），非委員會成員 64 人（64.6%）
八十六年度交通部主管第十五款第一項第四目的六節「獎勵省市興建示範停車場利息補貼」九千九百二十六萬元，審查會將之刪減至只剩一元，有委員提議全數恢復	$\chi^2=101.173$，$p<0.001$ 政黨聯盟組合： 贊成：國民黨 53 人（98.1%） 反對：民進黨 39 人（97.5%） 新黨 15 人（100%）	$\chi^2=0$，$p=1$ 交通委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 8 人（50%），非委員會成員 48 人（50%） 反對：委員會成員 8 人（50%），非委員會成員 48 人（50%）

臺灣大學學術期刊資料庫

記名表決分配預算項目	記名表決政黨立場差異分析	記名表決委員會委員立場差異分析
八十六年度第十五款交通部主管第一項第四目的七節「補助偏遠路線營運虧損」七億三千五百萬元之預算，建請全數恢復	χ^2=87.719，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：國民黨 48 人（90.6%） 反對：民進黨 40 人（97.6%） 新黨 16 人（100%）	χ^2=0.011，p=0.917 交通委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 6 人（42.9%），非委員會成員 43 人（44.3%） 反對：委員會成員 8 人（57.1%），非委員會成員 54 人（55.7%）
八十七年度彭百顯等23人提出修正動議：國軍眷村改建特別預算案，違法編列，本案歲入、歲出，應予刪除	χ^2=97.929，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 40 人（100%） 反對：國民黨 46 人（97.9%） 新黨 15 人（100%）	χ^2=0.479，p=0.489 國防委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 3 人（30%），非委員會成員 38 人（41.3%） 反對：委員會成員 7 人（70%），非委員會成員 54 人（58.7%）
八十七年度林豐喜等 27 人，針對國軍老舊眷村改建特別預算之「國軍不適用營地周轉金」938 億 8680 萬 7 千元，建議全數刪除。同時針對國軍老舊眷村改建特別預算之「土地處理作業費」24 億 6709 萬 8 千元，建議全數刪除，兩案合併表決	χ^2=89.864，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 35 人（100%） 反對：國民黨 43 人（97.7%） 新黨 15 人（100%）	χ^2=0.326，p=0.568 國防委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 3 人（30%），非委員會成員 33 人（39.3%） 反對：委員會成員 7 人（70%），非委員會成員 51 人（60.7%）
八十七年度「國軍老舊眷村改建基金創業預算案」三讀，有無異議，付諸表決	χ^2=88.834，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：國民黨 44 人（97.8%） 新黨 14 人（100%） 反對：民進黨 34 人（100%）	χ^2=0.278，p=0.598 國防委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 7 人（70%），非委員會成員 51 人（61.4%） 反對：委員會成員 3 人（30%），非委員會成員 32 人（38.6%）
八十八年度第四組部分新黨所提：「經濟部水資源局『水資源開發與保育』六十四億九千五百九十四萬六千元減列一億七千一百萬元」	χ^2=85.317，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 29 人（96.7%） 新黨 11 人（91.7%） 反對：國民黨 51 人（100%）	χ^2=0.103，p=0.748 經濟委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 5 人（38.5%），非委員會成員 35 人（43.2%） 反對：委員會成員 8 人（61.5%），非委員會成員 46 人（56.8%）

臺灣人文學術期刊資料庫

記名表決分配預算項目	記名表決政黨立場差異分析	記名表決委員會委員立場差異分析
八十八年度建立新國家陣線所提：「教育部國立中正文化中心預算刪減六千萬元」	χ^2=42.746，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 17 人（54.8%） 反對：國民黨 51 人（100%） 新黨 13 人（100%）	χ^2=0.005，p=0.945 教育委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 1 人（16.7%）， 非委員會成員 16 人（17.8%） 反對：委員會成員 5 人（83.3%）， 非委員會成員 74 人（82.2%）
八十八年度第八組部分民進黨所提：「交通部西部濱海快速道路」刪減四億元	χ^2= 88.339，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 31 人（96.9%） 新黨 11 人（91.7%） 反對：國民黨 52 人（100%）	χ^2=0.96，p=0.327 交通委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 4 人（30.8%）， 非委員會成員 38 人（45.2%） 反對：委員會成員 9 人（69.2%）， 非委員會成員 46 人（54.8%）
八十八年度第八組建立新國家陣線所提「交通部『補助省市興建示範停車場計劃』預算十七億元，刪減十億元」	χ^2=46.45，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：新黨 9 人（81.8%） 反對：國民黨 50 人（100%） 民進黨 14 人（82.4%）	χ^2=2.787，p=0.095 交通委員會委員與非委員立場顯著差異 贊成：委員會成員 0 人（0%），非委員會成員 12 人（18.2%） 反對：委員會成員 13 人（100%）， 非委員會成員 54 人（81.8%）
八十八年度民進黨、新黨所提「刪除交通部淡水河北側沿河快速道路興建工程預算五億元」	χ^2=86.622，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 31 人（93.9%） 新黨 12 人（92.3%） 反對：國民黨 52 人（100%）	χ^2=0.977，p=0.323 交通委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 4 人（30.8%）， 非委員會成員 39 人（45.3%） 反對：委員會成員 9 人（69.2%）， 非委員會成員 47 人（54.7%）
八十九年度張福興、鍾利德所提立即解凍八十八年度追加預算中關於台十一線工程款一億元	χ^2=59.69，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：國民黨 63 人（98.4%） 無黨籍 6 人（87.5%） 反對：民進黨 26 人（61.9%） 新黨 5 人（100%）	χ^2=0.001，p=0.972 交通委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 8 人（72.7%）， 非委員會成員 78 人（72.2%） 反對：委員會成員 3 人（27.3%）， 非委員會成員 30 人（27.8%）

臺灣大學學術期刊資料庫

記名表決分配預算項目	記名表決政黨立場差異分析	記名表決委員會委員立場差異分析
八十九年度第十項「交通部鐵公路計劃：台十一線東部濱海公路改善計劃刪減十億元」	χ^2=112.04，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：民進黨 47 人（97.9%） 新黨 5 人（100%） 反對：國民黨 60 人（98.4%） 無黨籍 6 人（100%）	χ^2=0.17，p=0.68 交通委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 5 人（50%），非委員會成員 40 人（43.2%） 反對：委員會成員 5 人（50%），非委員會成員 63 人（56.8%）
九十年度無黨籍聯盟黨團針對第五組經濟部水利處內「水資源及河川管理經營」項下減列二千萬元，提出復議並建請全數恢復	χ^2=51.65，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：國民黨 28 人（73.7%） 民進黨 45 人（97.8%） 無黨籍 4 人（57.1%） 反對：親民黨 13 人（100%）	χ^2=2.544，p=0.111 經濟委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 11 人（91.7%），非委員會成員 67 人（69.8%） 反對：委員會成員 1 人（8.3%），非委員會成員 29 人（30.2%）
九年度無黨籍聯盟黨團提案，針對本（九十）年度追加（減）預算案，有關補助地方政府辦理小型工程經費，共計五十三億元，建請全數恢復，以均衡地方建設需要	χ^2=15.159，p<0.05 政黨聯盟組合： 贊成：國民黨 8 人（22.9%） 無黨籍 1 人（16.7%） 反對：國民黨 27 人（77.1%） 民進黨 46 人（100%） 無黨籍 5 人（83.3%） 親民黨 16 人（100%）	χ^2=1.256，p=0.262 內政委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 0 人（0%），非委員會成員 9 人（9.6%） 反對：委員會成員 12 人（100%），非委員會成員 85 人（90.4%）
九十一年度內政部社會司歲出部分第14目社會福利服務業務 192 億 5803 萬 5 千元，在野黨團聯盟提出主決議：「有關老人津貼之發放，明顯與人民權利有關，且發放對象之界定、發放金額之多寡，均須以法律訂之，本項預算額度是否足夠，仍有疑義？本預算准予暫照列，唯須俟相關法律通過後始得動支」	χ^2=71.777，p<0.001 政黨聯盟組合： 贊成：國民黨 33 人（84.6%） 親民黨 15 人（100%） 反對：民進黨 41 人（97.6%）	χ^2=0.221，p=0.639 內政委員會委員與非委員立場無顯著差異 贊成：委員會成員 3 人（42.9%），非委員會成員 51 人（52%） 反對：委員會成員 4 人（57.1%），非委員會成員 47 人（48%）

臺灣大學學術期刊資料庫

表 5 回答以上這些問題。在所有 23 筆記名表決記錄中，參與二讀會記名表決的常設委員會委員總共有 231 人次，其中國民黨 128 人次，民進黨 86 人次，新黨 17 人次。我們發現幾乎所有常設委員會委員記名表決的立場均與該政黨所持的立場一致（例如，如果同屬一個政黨的非常設委員會委員超過半數贊成某項預算案，而屬於相同政黨的常設委員會委員也持贊成立場，那麼我們就認定該常設委員會委員的立場與其所屬政黨立場一致）。國民黨有 126 人次（98.4%），民進黨有 84 人次（97.7%），新黨則有 17 次（100%）與政黨立場一致，各政黨之間毫無差異。

表 5　常設委員會委員在分配預算記名表決立場與政黨立場一致性之差異分析

	國民黨	民進黨	新　黨	人　次
常設委員投票立場與政黨立場不一致	2（1.6%）	2（2.3%）	0（0%）	4
常設委員投票立場與政黨立場一致	126（98.4%）	84（97.7%）	17（100%）	227
總　計	128（100%）	86（100%）	17（100%）	231

$\chi 2 = 0.499$，$p = 0.779$，d.f.＝2；括號內百分比代表常設委員會委員與政黨立場一致或不一致的人數佔各政黨總投票人數之比例；無黨籍常設委員會委員當中僅有 2 位參與記名投票，因為人數太少，因此排除於本分析之中。親民黨也有 2 位常設委員會委員參與投票，不僅人數過少，同時該黨於八十九年成立，並不具本分析期間（八十三至九十一年）之代表性，因此我們也排除在分析之外。

常設委員會委員表決立場與政黨不一致的情形僅出現 4 次：玲八十五年度葉菊蘭委員提高鐵預算全數刪除案，民進黨籍林光華（新竹縣）持反對立場，與民進黨持贊成立場不同；麦八十六年度獎勵省市興建示範停車場利息補貼，審查會將之刪減至只剩一元，有委員提議全數恢復。國民黨持贊成立場，國民黨籍陳清寶（金門縣）持反對立場；夲八十六年度針對補助偏遠路線營運虧損之預算，有委員建請全數恢復。國民黨持贊成立場，

臺灣大學學術期刊資料庫

國民黨籍陳清寶（金門縣）持反對立場；妊八十九年度張福興、鍾利德所提立即解凍八十八年度追加預算中關於台十一線工程款一億元，民進黨持反對立場，而蔡煌郎（南投縣）則持贊成立場而與民進黨立場不同。這個統計結果明顯呈現出常設委員會委員在二讀會的立場並不是代表委員會的立場，而是充分代表所屬政黨的立場。

伍、研究發現與討論

一、研究發現

我們以分配理論為基礎，觀察我國立法院第二、三、四屆立法院期間，三讀通過具有分配政策特質的法案以及記名表決預算項目之制定過程與結果。在分配法案部分，雖然我們發現「離島建設條例制定案」、「基隆河流域整治特別條例」均屬於「幾乎全體一致同意」的決策型態。但是，這種決策型態並非分配政策制定的常態。法案一旦涉及政黨直接利益或是政策利益分配的規模過於龐大並涉及公平原則，例如「離島建設條例修正案」，則全院「幾乎全體一致同意」的現象很難出現。而是呈現另一種我們稱之為「政黨內部幾乎全體一致同意」的決策型態（intra-party universalism），也就是說各政黨之間立場壁壘分明，但是各政黨之內全體一致同意。在「離島建設條例修正案」的博奕條款制定過程中，我們看到民進黨與親民黨結盟抗衡國民黨。而當政黨界線分明時，我們也發現負責審查的常設委員會委員對於審查會審查條文內容所持立場與其他全院非委員所持立場並無顯著的差異。換言之，當分配政策的利益牽涉到政黨立場時，委員會的角色幾乎銷聲匿跡。

進一步我們觀察爭議性分配性預算是否也會與爭議性的分配法案呈現類似的決策型態。根據我們的研究結果，答案是肯定的。我們發現 23 筆記名表決的分配性預算幾乎通通呈現「政黨內部幾乎全體一致同意」的決策型態。除了九十年度恢復補助地方政府辦理小型工程經費 53 億元預算案，各政黨立場並無顯著差異之外，其他 22 筆分配政策性質預算全部都呈現政黨之間立場顯著的不同，但是各政黨內部意見趨於一致的現象。同時，隨

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

著不同的分配預算項目，獲勝聯盟內部的政黨組合也呈現不同的現象。同樣是爭議性分配預算的分析，我們發現，即使常設委員會委員在極為少數的預算案當中所持立場較為一致，但是這種一致性的立場並非取決於他們是否屬於同一個委員會，而是取決於常設委員會委員所屬政黨的立場。同時，這種現象在各政黨之間並無明顯的差異。

二、討　論

從分配政策在美國國會制定的經驗顯示，國會議員的互惠規範、常設委員會委員的特質、常設委員會的結構設計以及政黨因素都可能是影響分配政策制定的重要因素。當然，隨著分配政策議題特質的不同，不同因素的影響程度亦隨之不同（Rohde, 2001）。在台灣，透過本研究的分析，我們發現政黨在立法院分配政策或是預算制定過程當中扮演相當重要的角色。不涉及政黨利益或意識型態的分配政策議題基本上都是委員之間互惠規範在主導，就連常設委員會也很難決定分配政策的結果。但是，一旦分配政策與政黨的利害關係或意識型態息息相關時，政黨的掌控力明顯凌駕委員之間的互惠規範，也凌駕於常設委員會職權立場之上。更簡單地說，立法院分配政策的制定主要呈現基於立法委員之間互惠關係的「幾乎全體一致同意」的決策型態，以及「政黨內部幾乎全體一致同意」的決策型態（intra-party universalism），也就是各政黨之間立場壁壘分明，但是各政黨之內全體一致同意。而常設委員會在分配政策制定過程所扮演的角色微乎其微。

首先，我們發現常設委員會在分配政策決策上的附庸角色與國內過去有關立法院的一般政策立法實證研究以及分配政策實證研究發現相當一致。常設委員會在分配政策決策上的附庸角色主要是因為我國立法院常設委員會的結構設計所導致（盛杏湲，2000a；黃秀端，2001；楊婉瑩，2002；羅清俊，2000）。

其次，本文發現政黨在立法院分配政策制定過程當中擁有非常重要的影響力。雖然過去的研究指出，我國自一九八〇年代中期政治轉型以後，立法委員在立法的角色上逐漸扮演積極的角色，代表型態逐漸由「政黨」取向轉往「選區」取向，加上我國立法委員選舉採取複數選區單記投票不

臺灣大學學術期刊資料庫

可讓渡投票制度，因此立法委員代表選區的程度遠超過於代表政黨的程度（盛杏湲，2000b）。但是仍有實證研究發現立法委員在立法過程中表現出相當程度的政黨團結程度（楊婉瑩，2002）。其他類似的實證研究除了發現立法院政黨所扮演重要角色之外，也發現政黨之間在不同議題上的團結度不相同，國民黨與民進黨在「經濟與財政」類議題中最為團結，若就個別法案觀察，國民黨與民進黨同樣在預算法案審議過程最為團結（黃麗香，1999），這個研究結果其實與本文的分配預算研究結果相當類似。從以上這些實證的研究結果看來，政黨不僅對於立法院分配政策的決策影響深遠，同時對於一般性的政策立法也具有同等的重要性。但是接下來我們必須面對的問題是：究竟是那些誘因讓立法委員與黨團站在同一政策立場（不管是一般的政策或是分配政策）？尤其我國在 SNTV 選舉制度下，立法委員候選人面臨激烈的同黨候選人的競爭，建立個人在選區聲望的動機越來越強烈的情況下，立法委員又如何願意與政黨的立場一致呢？雖然國內實證研究指出，政黨提供集體性誘因（身分認同、意識型態、連帶責任）以及選擇性誘因（權力與地位）多少可以增加立法委員的團結程度，但是影響力卻並很不明顯（黃麗香，1999）。同樣的，本研究雖然發現政黨在分配政策制定過程所扮演的重要角色，但是對於為何這些立法委員願意以政黨的立場凝聚在一起，仍然沒有充分的證據加以解釋。這個部分恐怕需要後續的實證研究加以仔細探索。

最後，政黨聯盟是一九九〇年代以來立法院各政黨未能掌握穩定多數席次之後決策型態的趨勢，而各政黨之間的結盟型態也相當浮動，通常會隨著議題種類的不同而殊異。根據過去的實證研究顯示，在第三屆與第四屆立法院期間，兩岸及國防相關議題大體上呈現國民黨與新黨合作以對抗民進黨；政治及組織改革相關議題主要為國民黨與民進黨相對抗，而新黨有時與國民黨結合，有時與民進黨結合；在經濟相關議題方面，三黨間的聯合與對抗情形皆無明顯突出的型態，各種政黨結盟的情形都曾出現（吳宜蓁，2000；柯俊丞，2003）。本文在分配政策議題的政黨結盟分析當中也發現類似的現象。在分配政策議題（含法案與預算）不同的特質之下，將會產生不同的政黨結盟類型。雖然我們的確觀察到政黨結盟的條件型態，但是在各種結盟型態下，政黨之間究竟透過何種方式達成結盟的要件，

臺灣大學圖書館期刊資料庫

我們並沒有充分的證據資料加以分析。有些時候，政黨之間實際上的條件交易可能都涉及檯面下的利益妥協，更是超出我們能力所能觀察到的範圍，例如我們只能看到朝野協商的結果，而不能觀察到過程。有時候政黨之間可能以包裹表決的方式（omnibus）通過法案，換言之，各政黨在同一個時間點彼此交易彼此需要的政黨利益而包裹在同一項法案或預算當中；有時候是同一個時間點（或是幾乎在同一個時間點）不同法案或預算項目的交易；有時候是在同一屆國會中的不同時間點，彼此交易支持對方的分配法案或預算案。凡此種種即使是檯面上的交易，但是這些條件交換的過程也都是研究上難以掌握的訊息。這是本研究的限制，也是未來分配政策實證研究在資料蒐集上所必須克服的難題。

參考書目

一、中文部分

吳宜蓁，2000，《國會中政黨的立法聯合──第三屆立法院的探討》，台北：政治大學政治學系碩士論文。

柯俊丞，2003，《議題取向的政黨聯合與對抗──以第四屆立法院為例》，銘傳大學公共事務研究所碩士論文。

黃秀端，2001，〈立法院委員會制度糾謬：立法效率與品質為何不好〉，《當代》，171: 86-97。

楊婉瑩，2002，〈立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例〉，《問題與研究》，41(4): 83-113。

盛杏湲，2000a，〈政黨或選區？立法委員的代表取向與行為〉，《選舉與研究》，7(2)：37-73。

──，2000b，〈立法委員為什麼遊走在不同的委員會〉，林繼文編，《政治制度》，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁361-399。

羅清俊，1998，〈分配政策研究的發展與運用〉，《人文及社會科學集刊》，10(4): 575-609。

臺灣大學學術期刊資料庫

——，2000a，〈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。

——，2000b，〈政策利益分配的型態〉，《政治科學論叢》，13: 201-232。

二、英文部分

Adler, E. Scott. 2002. *Why Congressional Reforms Fail*. Chicago: The University of Chicago Press.

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.

Aldrich, John H. 1995. *Why Parties?* Chicago: University of Chicago Press.

Aldrich, John H. and David Rohde. 2000. "The Republican Revolution and the House Appropriations Committee." *Journal of Politics* 62: 1-33.

Alvarez, R. Michael and Jason Saving. 1994. "Feeding at the Trough: Committees and the Political Economy of Federal Outlays to Congressional Districts." Paper preseated at Annual Meeting of Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois.

Arnold, R. Douglas. 1979. *Congress and the Bureaucracy: A theory of Influence*. New Haven: Yale University Press.

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.

Bindr, Sarah A. 1997. *Minority Rights, Majority Rule: Partisanship and the Development of Congress*. Camgridge: Cambridge University Press.

Carsey, Thomas and Barry Rundquist. 1998. "The Reciprocal Relationship between State Defense Interest and Committee Representation in Congress." *Public Choice* 99: 455-463.

Collie, Melissa P. 1988a. "The Rise of Coalition Politics: Voting in the

臺灣大學學術期刊資料庫

U.S. House, 1933-1980." *Legislative Studies Quarterly* 13: 321-342.

——. 1988b "The Legislature and Distributive Policy Making in Formal Perspective." *Legislative Studies Quarterly* 13: 427-458.

Cox, Gary W. and Timothy N. Tutt. 1984. "Universalism and Allocative Decision Making in the Los Angles 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: Party Government in the House.* Berkeley, CA: University of California Press.

Ferejohn, John A. 1974. *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968.* CA: Stanford University Press.

Hurwitz, Mark S., Roger J. Moiles and David W. Rohde. 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.

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.

——. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking.* Chicago: University of Chicago Press.

Lee, Frances E. 2003. "Geographic Politics in the U.S. House of Representatives: Coalition Building and Distribution of Benefits." *American Journal of Political Science* 47(4): 714-728.

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,

臺灣大學學術期刊資料庫

and Political Theory." *World Politics* 16: 677-715.

Luor, Ching-Jyuhn. 2000. “Legislative Institution and Local Benefit: Exploring Pork Barrel Politics in Taiwan.” Paper presente at the XVIIIth World Congress of the International Political Science Association, August 1-5, Quebec City, Canada.

Miller, Gary J. and Joe A. Oppenheimer. 1982. "Universalism in Experimental Committee." *American Political Science Review* 76: 561-574.

Niou, Emerson and Peter Ordeshook. 1985. "Universalism in Congress." *American Journal of Political Science* 29: 246-258.

Rhee, Jungho. 1994. *The Distributive Politics of Cold War Defense Spending.* Doctoral dissertation, University of Illinois at Chicago.

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.

——. 1995. "Parties and Committees in the House: Member Motivations, Issues, and Institutional Arrangements." In *Positive Theories of Congressional Institutions*, eds. Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast. Ann Arbor: University of Michigan Press, 119-37.

Rundquist, Barry S. and John A. Ferejohn. 1975. "Two American Expenditure Programs Compared." In *Comparative Public Policy*, eds. McCamant C. Liske and W. Loehr. 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

臺灣大學學術期刊資料庫

Programs." in *Political Benefits,* ed. Barry S. Rundquist. MA: Lexington Books.

Rundquist, Barry, Ching-Jyuhn Luor, and Jeong-Hwa Lee. 1994. "Testing Distributive Theories Using Bickers' and Stein's 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 and Tom Carsey. 2002. *Congress and Defense Spending.* Oklahoma: University of Oklahoma Press.

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 and Barry Weingast. 1981. "Political Preferences for the Pork Barrel." *American Journal of Political Science* 25: 96-111.

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, September 3-6, 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.

Weingast, Barry R. 1979. "A Rational Choice Perspective on Congressional norms." *American Journal of Political Science* 23: 245-262.

Weingast, Barry R., et al. 1981. "The Political Economy of Benefits and

臺灣大學學術期刊資料庫

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.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Political Analysis on the Decision Making of Distributive Policies and Budgets

Ching-Jyuhn Luor*

Abstract

The present study explores the pattern of distributive policy making during the time period of the 2nd to the 4th Legislative Yuan in Taiwan. Specifically, we ask whether universalism is the regular pattern of distributive policy making in the Legislative Yuan? Does the universalism still hold when the policy benefit being distributed is controversial? If it is not the case, then what roles do party and standing committee play? We analyze distributive bills and twenty-three controversial distributive budget items during the time period of the 2nd to the 4th Legislative Yuan aiming at answer these questions. Besides, the characteristics of winning coalition for each distributive bill and budget are explored as well.

Overall, we find that universalism is not the monolithic pattern of distributive policy making. The intra-party-universalism tends to prevail once the partisan interests or ideology getting involved, in the sense that every legislator stands in the partisan line, and almost everyone within their party has the same policy preference. Moreover, the policy preferences of committee members are along with party line so long as the partisan issue comes to play. Finally, when the partisan issue breaks legislators apart, different types of wining coalition are formed. There is no constant combination of parties in the winning coalition. Yet different combination of party coalition is formulated depending on the attributes of policy benefits. In most cases with rare exceptions, Democratic Progressive Party tends to cooperate with New Party fighting Kuomintang for the infrastructure or public works related benefits. Kuomin tang is willing to stay with New Party on the veteran's affair or ideology related policy benefit.

Key Words: distributive policy, distributive politics, universalism, intra-Party-universalism, legislative yuan

*Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University

臺灣大學學術期刊資料庫