

固樁或擴張？ 市議員地方建設建議事項的運用策略*

李思婷**

《本文摘要》

將資源分配給誰始終是至關重要的分配政治議題。然而過去臺灣分配政治研究多以正副總統、中央政府、立法委員以及縣市首長為主，鮮少關注地方議員在選區內部的資源分配情形。本文以第十二屆臺北市議員所提地方建設建議事項為例，旨在探討以尋求連任為目標的理性議員會如何分配公共資源。市議員會採取防守型的固樁策略，選擇將資源回饋給既有支持者，抑或採取進擊型的拓展選票策略？本研究將分配機制就概念上區分為「分配與否」以及「分配多寡」兩個面向。由多層Tobit迴歸分析結果顯示，在分配與否的模型中，市議員傾向運用防守型策略鞏固既有支持基礎。不過，在分配多寡的面向中，無論各里對市議員的重要程度是多是低，資源分配量並未存在顯著差異。然而資源固樁的結論並未因此推翻，反而打破了一般既定印象。整體而言，市議員運用建設固樁的機制應從金額犒賞修正為有所回饋，市議員雖會特別照顧核心支持者或重要里長的需

* 本文改寫自碩士論文〈固樁或擴張？市議員地方建設建議事項的運用策略〉，作者誠摯感謝俞振華教授的悉心指導，羅清俊教授與蘇彥斌教授在論文撰寫過程中給予寶貴的建議，以及期刊匿名審查人所提供的指正與意見，同時感謝財團法人臺北市公民教育基金會「雷飛龍教授獎學金」的獎助，惟所有文責由作者自負。

** 國立政治大學政治學碩士。E-mail: sihtinglee@gmail.com。

求，積極向市府爭取建設，但不會因此讓該地獲得超高額建設，顯示市議員對於那些相形重要的地區不會再特別給予差別待遇。

關鍵詞：分配政治、肉桶政治、地方議員、地方建設建議事項、多層次分析

壹、前言

民主國家的現任政治人物憑藉職權優勢爭取政府預算優惠自家選區，希冀換取選民支持以延續政治生命，是司空見慣也無可厚非的現象。從學術的視角出發，分配政治研究正是Lasswell (1936) 觀點的最佳寫照，旨在探究「誰得到什麼、何時與如何得到」，試圖從選舉的相關因素來解釋為何資源分配不均，乃至於檢證資源分配的政治效果為何。畢竟，分配向來是深具規範意涵的社會議題，不少論者質疑這類以選民服務為名的分配模式不但有效率及公平性不足之虞，且易成不法的溫床，現實中更因弊案頻傳屢遭詬病。顯然，無論就實然或應然的角度而言，分配的重要性都不容忽視。

在學界，數十年來分配政治研究所關切焦點不一而足，其中以探討現任政治人物或政黨會如何分配公共資源最為關鍵。學者將問題置於「民主可問責性」(democratic accountability) 的理論框架下，探究所謂政治因素及資源分配的關聯性 (Golden and Min 2013)。換言之，正是民衆與政治人物間的選舉連結 (electoral connection)，讓志在尋求連任的理性現任者，其所作所為不脫選舉考量，現任者願意投入大量時間與心力從事分配，宣稱自己敦促政府實現嘉惠選區的政策（如爭取地方建設）向選民邀功 (credit claiming)，希望藉此提升能見度，營造「有效率」且「值得交付」的正面形象爭取選民支持，或避免因表現欠佳受選票懲罰 (Fenno 1978; Mayhew 1974; 2004; Rocca 2003)。總之，分配理論即是基於「分配作為現任者為當選連任所採取的手段」這項假設，將分配樣態視為權力運作的外顯形式之一，探問分配者在其中蘊含的策略性思維，此亦本文研究目的。

本研究聚焦在縣市議員對選區內部地方建設建議事項的分配策略，關切的具體問題是：在同屬縣市議員選區的情況下，為何某些次級選區 (subconstituencies) 可以分得較多建設資源，某些卻分得較少？縣市議員究竟出自何種考量決定資源分配的先後順序及規模大小？過去，先驅學者透過系列假設與符號語言所建構的形式模型 (formal model)，來推演現任政治人物傾向將資源分配給誰，奠定「核心或游移之辯」(the core versus swing debate) 的理論基調。

後續雖有學者採用不同國家或政府層級的資料加以驗證，卻受限於制度環境的差異，在不同研究對象所側重焦點不同的情況下，結果不見得能相類比，但也因此凸顯出經驗驗證的重要性。譬如，美國國會作為分配政治研究的濫觴，向來聚焦在單一選區多數決制以及國會內部制度性因素的影響，據以衍生出國會委員會的相關討論，例如：委員會的組成與運作機制如何作成不成比例的分配。但在臺灣，縣市議員面臨的選制誘因不同，在複數選區單記不可讓渡制 (Single Non-Transferable Vote with Multimember District System, SNTV) 之下往往要面對來自黨內外的競爭，可能因此發展出不同的策略。即使將目光移回臺灣，相關研究成果仍有所不足。其中，有些文獻並不是從「分配給誰」這項問題出發，而是以個別議員為單位，分析議員差異對於分配的影響，譬如什麼類型或具備何項特徵的議員其分配傾向為何（羅清俊與張皖萍 2008；羅清俊與謝瑩蒔 2008）。然而，強調「誰」(who) 來分配的研究視角，勢必無法說明議員會在哪一個次級選區投置資源，回應選區內部究竟「如何」(how) 分配的根本問題。誠然，當中不乏直接相關的討論，可惜觀察對象大多集中在中央層級的行政或立法部門（王志良、詹富堯與吳重禮 2012；李俊達 2010；羅清俊 2000；羅清俊與陳文學 2009；羅清俊與萬榮水 1999），少數地方層級研究則是格外強調縣市長在分配過程中所扮演的角色（王宏文、柯昀伶與孫寧 2008；羅清俊 2008），針對縣市議員如何從事分配的討論幾乎付之闕如。

事實上，縣市議員也是地方上重要的資源分配者之一。「議員所提地方建設建議事項」即是由縣市議員實際主導資源流向的分配系統，讓縣市議員得針對特定對象提出具體的施政項目，建請地方政府撥款辦理。值得注意的是，儘管每個縣市的運作形式不盡相同，¹但背後共同邏輯都是：就審議程序面

¹ 「議員所提地方建設建議事項」僅為通稱，過去臺中縣議員稱其為「地方基層建設經費」、南投縣在2015年更名前則以「議員建議小型工程配合款」稱之。實際上各縣市的行政流程相當類似，不過對於金額建議權與支用範圍等施行細節則因時因地而異。前者如新北市、臺東縣議員得建議具體金額，臺北市議員僅能建議辦理事項及地點；後者如屏東縣得補助敬老或中秋聯誼等社團活動，臺北市則限於基礎建設。此外，各縣市資訊揭露程度亦不相同，如彰化縣未公布提案議員姓名、嘉義市公布空白表單等。

而言，縣市議員僅能針對特定事項行使建議權，報請所屬地方政府審核辦理；實則在地方政府高度尊重、不多加干涉議員提案的原則之下，議員所提事項通常能充分落實，顯見縣市議員並非無關緊要的小角色。以臺北市為例，市府在2015年至2018年期間，平均每年花費約10.16億元施作市議員所建議的地方建設項目。若進一步檢視個別市議員的建議情形（參見圖1），儘管市議員之間存在分配差異，譬如陳義洲、陳永德、林瑞圖與陳錦祥等當時在地服務近二十年的資深議員，所爭取到的額度明顯高於資淺議員，但整體而言，市議員投入資源分配可說是相當普遍的政治現象。有趣的是，若從次級選區的視角觀察資源分布情形，以陳錦祥為例，圖2顯示高額的建設資源並沒有均勻分布於選區內部，反而高度集中少數里別，乃至於其他數十里為空白區塊，意謂四年所分得建設金額為0元。這不禁讓人好奇：各里同屬市議員選區，為什麼某些里別卻可分得相當比例的建設資源？是否如過去文獻指出，因為這些地方對市議員競選連任至關重要？如果是，其考量又為何？是選擇採取防守型策略鞏固票源，抑或進擊型策略擴張選票？這些推測當然有待進一步驗證，但無可否認，現有文獻始終忽視縣市議員在地方分配裡的重要性，以致上述問題懸而未決。

事實上，除了前述經驗觀察外，縣市議員其實有其獨特定位：首先，相較於全國性政治人物，深入基層為民服務的縣市議員，無論是對地方生態的瞭解程度抑或與民衆之間的聯繫，都更直接、深厚且綿密。第二，受不同層級選舉競爭型態影響，縣市議員的行為策略不同於全國性政治人物，會格外重視在地經營與實質政績；相較之下，政黨對決與顯著的全國性議題反而才是大選主戰場之所在。第三，縣市議員有別於立法委員，一方面立法院擔負審查或修訂全國性法案等職責，擁有主要決策權，且決策須尋求過半委員支持，因此更著重立法委員在國會內部的往來協商。另一方面，臺灣縣市議員選舉採SNTV制，大選區候選人僅需爭取少部分選民支持即可當選，因此在資源有限的狀況下，市議員未必會選擇經營整個制式選區，反而傾向將資源集中挹注特定區域（盛杏媛 1999）。總之，針對立法委員的分配研究未必適用於縣市議員。

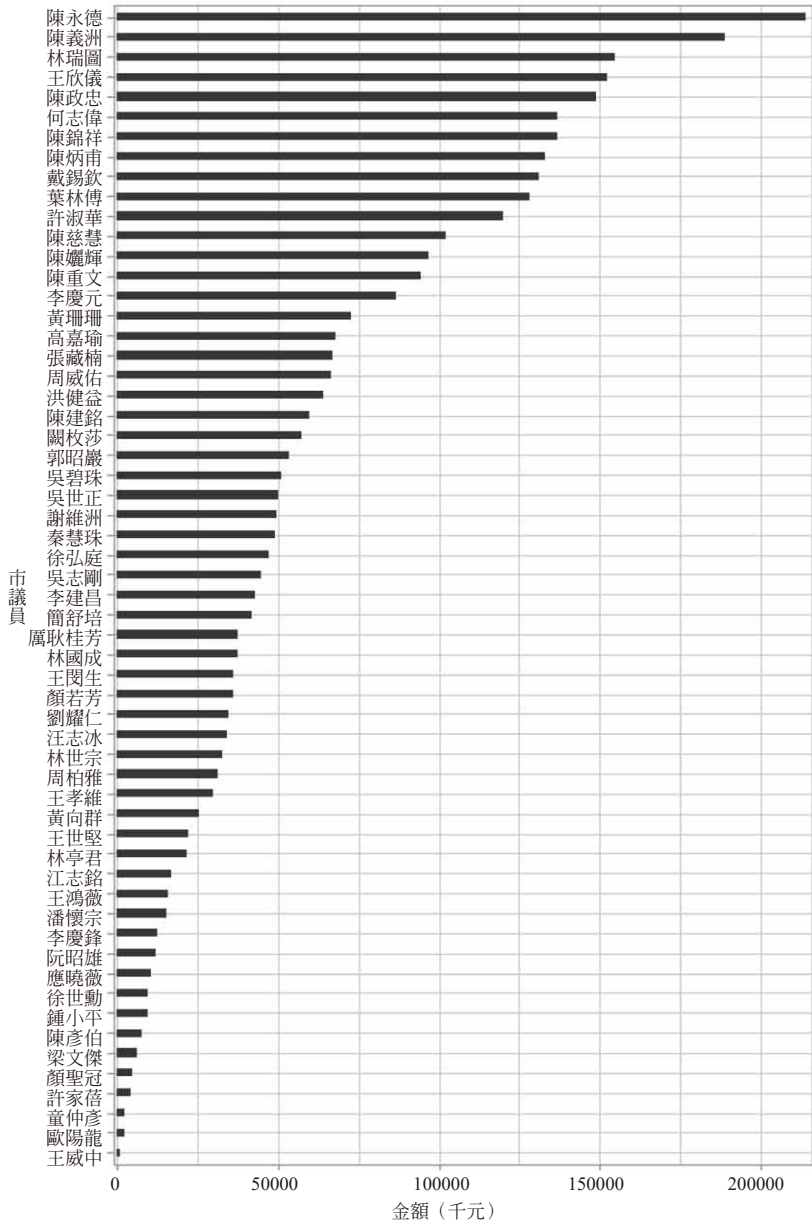


圖1 第十二屆臺北市議員所提地方建設建議事項之核定金額

說明：排除李芳儒、李傳中武、李彥秀、李新與吳思瑤等議員後共計58位。

資料來源：臺北市府主計處（2015-2018），由作者自行整理。

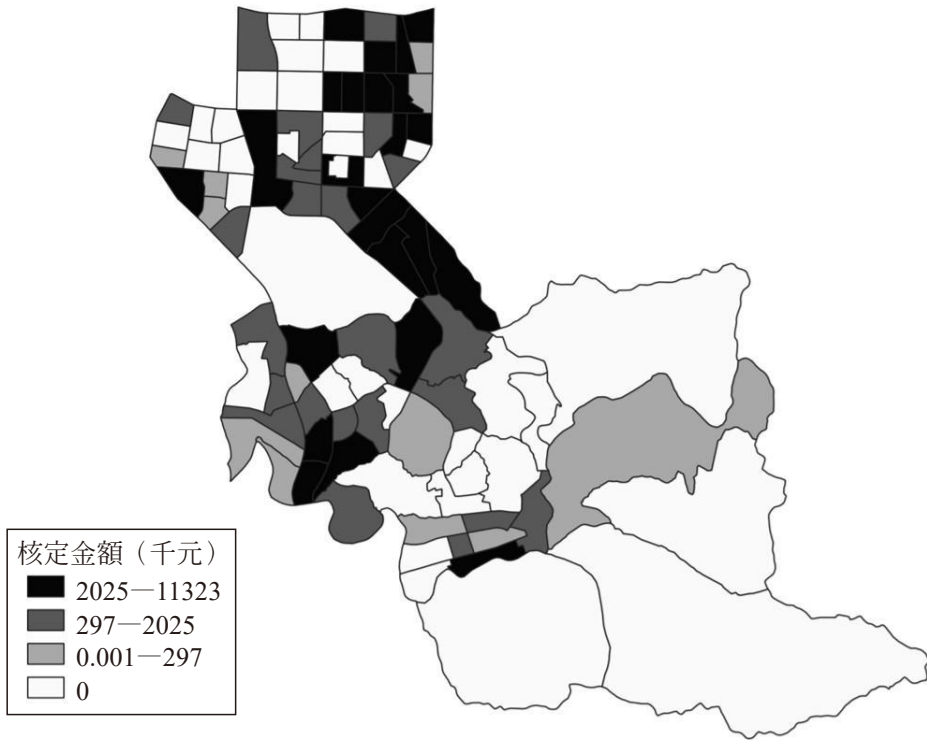


圖2 大安、文山區議員陳錦祥所提地方建設建議事項分布情形

說明：色階深淺按各里核定金額高低排列，由深至淺依序為大於75%、50至75%、37.5至50%，以及最後37.5%分配0元的里。

資料來源：臺北市府主計處（2015-2018），由作者自行整理。

本研究希冀透過分析第十二屆臺北市議員對地方建設建議事項的分配情形，釐清市議員如何分配資源的問題。² 在個案選擇上，由於各縣市不論就運作規則、實際運作，乃至資訊接露程度的落差都相當懸殊，針對單一縣市的分析顯然最為適切。臺北市的運作模式與資料完整度提供了理論驗證的良好機會，一方面僅供施作小型建設的支用限制，意味著該項資源主要由周邊居民直

² 第十二屆臺北市議員共63位，本研究排除其中5位，包含兩位產生方式略有不同的原住民議員（平地原住民議員李芳儒、山地原住民議員李傅中武），以及三位任期未滿四年之市議員（國民黨議員李彥秀及李新、民進黨議員吳思瑤），共58位納入分析。

接受惠，外溢效果有限，適合以最小單位「里」來觀察市議員與各地區的連結情形。另一方面，有別於傳統地區強調跨越黨派分界的地方派系，臺北市不但適合檢視市議員與選民間的直接連結，更能觀察以黨派為界的分配樣貌。本文第貳節將從資源分配者的角度檢視分配政治相關文獻，分別探討分配對象背後的理論基礎，以及可能影響資源分配多寡的制度與非制度因素，並進一步提出研究假設；第參節說明本文的分析單位、使用資料以及研究變數；第肆節透過實證分析驗證前述假設是否成立；第伍節總結研究發現與限制。

貳、文獻回顧與假設

一、現任者會將資源分配給哪些選民？

無論是探問現任者的資源分配對象為何，又或是為何優先選擇特定群體，這些問題背後共同指向都是：試圖探究政治人物選定 (target) 對象的政治思維。換言之，決策過程中除了基於選區特性的客觀考量，資源分配的先後順序本身就蘊含著回饋 (reward)、說服 (persuasion) 或動員 (mobilization) 等選舉邏輯 (Cox 2010)。在左右分配的衆多因素當中，影響最深刻而直接的莫過於選民的支持程度，學界對此存在「支持團體模型」(support groups model) (Crisp and Desposato 2004; Diaz-Cayeros, Estévez, and Magaloni 2007; Levitt and Snyder 1995) 與「游移團體模型」(swing groups model) (Bickers and Stein 1996; Dahlberg and Johansson 2002; Stokes 2005) 兩種觀點，分別側重不同類型選民的分配優勢。

Cox與McCubbins (1986) 作為支持團體模型代表，主張政治人物傾向將資源分配給核心支持者。學者首先指出，政治人物可由前次選舉結果，將選民依其偏好與支持程度區分為三類，分別是在過去與可合理預期的未來下，始終力挺或持續反對特定政治人物或政黨的支持團體 (support groups) 和反對團體 (opposition groups)，以及一群態度不定的游移團體 (swing groups)。理性自利的政治人物會視各群體的選舉回應程度 (electoral responsiveness) 來決定其「投資」行為：反對團體是三者中回應程度最低的群體，要爭取他們青睞並不容

易，因此政治人物多半不會在此耗費資源。相較之下，拉攏游移選民的可能性顯然大得多，但卻也潛藏一定投資風險，因為他們同時對其他候選人保持開放態度。相對於前二者，支持團體是一群政治人物頻繁接觸，可以充分掌握其特性與反應，態度穩定且具回應性的「低風險選民」，在避險 (risk-averse) 思維下，理性的政治人物會將利益分配給核心選民，甚至出現過度投資的傾向。

這種觀點當然也招致批評：將資源分配給意向明確的忠誠選民無疑是浪費資源。Lindbeck與Weibull (1987) 和Dixit與Londregan (1996) 提出截然不同的游移團體模型，主張與其付出高昂成本拉攏他黨的核心選民，政黨的最佳策略反而是投入心力照顧態度不偏向任一方的游移選民與低收入選民以拓展支持基礎，利用分配利益「收買」這些態度容易改變、對經濟利益更有感的選民讓效益極大化。值得一提的是，Dixit與Londregan的模型保留了一種特殊情形，即當政黨擁有充分的選民資訊時，便會出現近似支持團體模型的分配模式。

上述研究同樣留下不少謎團，譬如，雙方對政黨與選民間的承諾 (commitment) 問題未有著墨 (Nichter 2008; Stokes 2005)。即為什麼政黨會履行分配承諾？在秘密投票原則下，政黨該如何確保獲益選民走進投票所後不會食言？Stokes利用阿根廷的案例，指出Petronist政黨可充分掌握選民需求乃至監視選票的能力，足以迫使選民遵守承諾，研究結果指向游移團體模型。Nichter則質疑這樣的理論預設過於嚴苛，並對支持團體模型提出不同的解釋——正因為政黨可以掌握選民是否投票，即使無法得知確切的投票對象，也能利用資源分配動員自家支持者出門投票。Diaz-Cayeros、Estévez與Magaloni (2007) 亦認為政黨會將資源分配給核心支持者，一來是政黨在相當程度上能夠確保選民的投票行為，二來則可以避免疏離支持者引發的背叛危機。總之，學者對於現任者如何分配資源固然各有看法，但也不約而同採取成本效益、不確定性以及資訊充分與否的視角來解釋箇中原因。

過去國內探討資源分配對象的實證研究不多，行政部門會採取何種分配模式是不少文獻的討論焦點。例如李俊達 (2010) 透過正副總統的參訪行程安排，來探討不同任期間對於時間這項政治資源的分配策略，結果顯示第一任期間參訪對象以游移團體為主，連任後則是轉向支持團體。王志良、詹富堯與吳重禮 (2012) 也發現中央基於總統大選考量，不但會策略性分配補助款拉攏

游移團體，甚至會到反對團體地區拔樁。羅清俊（2008）與王宏文、柯昀伶與孫寧（2008）研究聚焦在地方層級，前者發現桃園縣府會將款項分配到前次縣長選舉得票率較低的地區，後者進而區分團體屬性，指出嘉義縣長除了將資源優先分配到自家地盤外，對象還包括其盟友以及政治偏好較低且較不具威脅的地方派系。總之，現任政治人物拓展支持基礎的企圖心，從結果再三指向游移團體模型的研究可見端倪。

然而，縣市議員能否和總統或縣市長一概而論，就McGillivray (2004) 的觀點來看顯然不行，原因是政治人物的分配行為往往會隨著不同選舉制度下需要的當選基礎不同而改變。具體而言，McGillivray比較在單一選區多數決制度 (SMD) 與比例代表制 (PR) 下的差異，指出當其他條件相同時，在SMD之下的候選人勢必得拓展選票基礎，將激戰區視為主力目標投入更多心力，才能從選戰中脫穎而出，此時分配較接近游移團體模型。相形之下，在PR下的政治人物則傾向全力固守票倉，採取近似支持團體模型的分配模式，因為每一張選票都足以左右選舉結果。這也是向來側重行政部門所扮演角色的國內研究，結論以游移團體模型為大宗的可能原因。儘管McGillivray對SNTV制未有著墨，過去仍不乏相關討論，分別訴諸形式理論和經驗證據，來探討連結SNTV制與代表行為之間的制度性誘因。這些研究的共同指向是，在SNTV制下國會議員不但傾向尋求個人選票，也更有動機透過採取極端的政策立場 (position-taking) 或分配特殊利益等不同方式，去服務自己背後的一小群選民藉以穩固支持基礎 (Cox 1990; Hirano 2006; Myerson 1993; 黃秀端 1994)。譬如，Hirano (2006) 從日本1994年國會議員選制改革的經驗發現，SNTV下國會議員會致力為家鄉及周邊地區爭取政策資源，顯示議員往往格外重視特定選民而非整個選區，反而到了改制後，國會議員才會花更多心力關照其他選民。箇中原因當然與SNTV選制特徵及其政治效應密切相關：在每個選區的應選名額通常大於一人，每位選民僅能投一票給該選區候選人，且選票不能移轉的情況下，候選人意在爭取足夠選票以求勝出，政黨則不樂見支持者的選票分布過於失衡導致席次縮減，潛在的衝突讓候選人無論是爭取黨內提名或是選票，都必須面臨激烈的黨內競爭，也因此有強烈動機建立個人選票 (Cox 1997)。此外，當選區規模越大，候選人當選所需要的安全門檻便越低，倘若競爭者的實力落差太大取得席次所需

票數甚至會更低，如此一來，候選人只須掌握特定支持基礎即可當選，不必背負拓展票源的壓力（王業立 2008）。

當然，驗證制度與分配之間的因果關係並非本文目的，但我們的確能依循既有文獻的指引，去探討在SNTV制度之下，選區認知受特定選制誘因影響的縣市議員究竟會表現出何種分配傾向。本文認為，分配作為選舉策略的一環，在資源有限的情況下，面對著廣大選區的市議員幾乎不可能對所有選民一視同仁，勢必藉由前一次選舉結果來評估自己在各地區的支持基礎，進而擬定資源分配策略。具體而言，市議員在一個強調候選人中心的制度之下，由於當選門檻較低，無須獲得選區內多數選民支持即可當選連任，因此市議員會更專注於經營特定次級選區，其目的不在開發新票源，而是鞏固核心支持者，使下次選舉得票盡可能接近前次選舉結果，提升當選可能性。誠然，市議員仍舊可能採取截然不同的做法—盡可能地向外拓展資源投注與服務的範圍，藉此擴張自身支持基礎—但卻未必是極大化分配效益的最佳策略，反而提高了分配的成本與風險。一來不是每個選民都在乎「誰」在選區裡施作何項建設 (Bickers and Stein 1996; Samuels 2002; Stein and Bickers 1994; 1995)，遑論選區內存在多位市議員，並不有利於選民歸屬功勞（羅清俊與謝瑩蒔 2008）。二來穩定的態度通常不太容易轉向，若要以地方建設爭取游移選民甚至是其他候選人支持者的認同，門檻甚高、成本極大、且成效不明。但對於自家支持者的效果則不同：選民對市議員的熟悉度更有利於資訊傳遞與宣揚功勞；相對地，倘若市議員疏於關照、回應，其支持者更可能因此反叛或不投票，引發選情危機。

事實上，除了上述聚焦於理論面的討論之外，在實證研究中該如何衡量現任者的支持基礎這類測量問題是另一項關鍵。綜觀過去國內外研究，常見的作法是以得票率（得票數 / 有效票數）作為測量指標 (Bickers and Stein 1996; Levitt and Snyder 1995; 王志良、詹富堯與吳重禮 2012; 李俊達 2010; 羅清俊 2008)。只不過得票率反映的是各候選人的相對實力，且僅將有投票的選民納入考量，不但忽略了選擇不投票的選民本身所代表的意涵，倘若未投票選民中又以某政黨或候選人的支持者為大宗，則可能高估或低估各候選人的支持基礎。因此，本文選擇以「催票率」（得票數 / 選舉人數）測量之，該指標的特徵是將包含未投票民衆在內的所有選民設為基數，意謂在全體選民之中，候

選人能夠成功讓多少民衆走進投票所，透過具體行動支持自己，如此不但能捕捉到完整的支持基礎，亦可避免高估或低估的問題。總結以上，本文針對市議員究竟比較傾向將資源分配給既有支持者，抑或選擇從事擴張型分配，分別提出兩個互斥的假設：

假設1.1：催票率越高的地區，所分配的建設款項金額越高。

假設1.2：催票率越低的地區，所分配的建設款項金額越高。

二、資源分配中的政治結盟

綜觀上述研究不難發現，無論是強調核心或游移支持者的觀點，都訴諸現任者（分配者）與選民之間的直接連結，來探討選民支持度如何成為重要的分配依據。只不過，這類觀點往往忽略了那群介於分配者和選民之間的政治菁英，以及伴隨而來的政治結盟 (political alignment)。換言之，現任者除了基於選民的意向分布考量，決定直接的資源受惠對象之外，也能間接地透過資源結盟為下次選戰鋪路。學者於是將重心置於政治結盟如何影響資源分配上，尤其是以政黨為分界政治結盟。不少實證研究即以中央與地方政府作為觀察對象，發現主導分配的中央執政黨傾向將資源投注到同黨地方首長執政的地區 (Brollo and Nannicini 2012; Coman 2018; Tavits 2009)。這些地區能獲得超額分配利益的主要原因在於 (Coman 2018; Tavits 2009)：雙方能同時對該項分配利益宣稱功勞，以政績共享的方式提升彼此連任的機會，不須擔心被選民錯誤地歸功於反對陣營，或陷入各陣營間的邀功競賽。更重要的是，選出同黨地方首長的地區通常意味著執政黨在當地擁有許多忠誠支持者，或至少是相對偏好執政黨的選民，這種在地優勢更有利於分配者傳遞功績。此外，地方菁英獨有的資訊優勢對中央執政黨而言是相當珍貴的競選資產 (asset)。他們不只對地方事務和選民特性等在地生態瞭若指掌，通常也擁有豐富的人脈網絡並善於調度資源，對選民而言，這些地方領袖的印象甚至更具體、熟悉。凡此種種都讓中央有強烈動機，願意分配特殊利益弭補地方資源缺口，換取地方支持提升競選戰力。總括而論，儘管這些研究多聚焦在中央與地方層次以觀察雙方互動對分配的影響，惟其效果並不限於中央與地方關係。因為政治結盟是否影響、以及如

何影響分配的關鍵機制顯然在於，主導分配的權責單位是否擁有充分的動機和其他民選官員或次級單位結盟，透過資源分配建立互利關係以創造雙贏的選舉結果。

因此，儘管本文關注的焦點無關乎中央與地方關係，但從市議員的視角切入，除了直接觀察選區民衆的政治意向據以擬定分配策略外，另一項策略是在選區內部拉攏同黨盟友，間接發揮最大的分配效益。畢竟市議員作為資源分配者，其角色有制度上的劣勢：除服務廣大的選區外，還擔負監督市政之責，在時間和精力有限的狀況下要兼顧兩者並不容易。不但難即時掌握各里需求，對里民的瞭解相當有限，也不清楚建設規劃是否切合當地生態，在分配後能否讓里民充分知悉這項政績來自何方更是一大挑戰，在考驗著分配的有效性，市議員於是動機找上選區的同黨里長。當然，里長同樣囿於制度限制，也樂於和市議員相互合作：在缺乏法定決策權下，里長若要端出政績必須仰賴市議員協助。對市議員而言，穿梭在多重身分轉換之間的里長深具資訊優勢—從糾紛協調者、提供日常協助的服務者、政策宣導者，乃至於作為里民和政府代表之間的溝通橋樑，深入鄰里巷弄的里長熟知地方上的眉眉角角，能幫助市議員提出合適的建設以提升分配有效性。此外，里長勤走基層的身影也容易博取選民信任，加上經營紮實的人脈網絡，有助其向市議員提供情報、協助動員並傳遞資訊，是選戰中莫大的助力（郭怡均 2016）。另一方面，里長願意披掛黨籍多半意味著政黨招牌在地方上有加分效果，市議員若能獲同黨里長協助推銷宣傳，不但省時省力，還能發揮極大的分配效益。誠然，市議員依然能選擇關照他黨里長，然而選戰期間即便是黨內同志都可能陷入紛爭，遑論雙方分屬不同黨派，縱使為友好里長也難全力發揮鼎力相助。最重要的是，在里政治生態本就不利於市議員的情況下，儘管有當地里長協助宣傳，里民態度也不易改變，對市議員而言，分配給他黨里長未必能有效換得新選票。故本文提出下列互斥假設：

假設2.1：當里長與議員同黨時，該里所分配的建設款項金額較高。

假設2.2：當里長與議員不同黨時，該里所分配的建設款項金額較高。

三、其他影響資源分配的因素

大體來說，上述文獻主要是從現任政治人物的視角，來探討作為主要的資源分配者究竟會採取何種分配策略，以利自身實現當選連任的目標。不過，這並不表示資源分配只受到現任者做出的策略選擇影響。事實上，對於為何公共資源存在分配差異，既有文獻還囊括了兩個不同層面的解釋：第一種解釋立基於傳統分配理論所強調的議會制度性因素，旨在探究分配者是否有足夠能力為選區爭取到超額利益。³ 其中，議員資深與否往往是影響資源分配多寡的關鍵。資深議員長年遊走於各組織部門，無論從聲望與人脈、遊說與協調技巧，乃至於議事規則或實務訣竅，往往比新手議員來得更出色，因此有助於讓分配政策以符合或接近自身預期的方式推動，進而獲取超額利益 (Ferejohn 1974; Lee 2003)。

不同於此前的相關研究，第二種解釋將焦點放在需求層面。換言之，公共資源的分配形態未必是全然的政治產物，甚至會合乎民衆對公共政策的應然想像，是考量地方需求的結果 (Hird 1990; 1991; 羅清俊與萬榮水 1999; 羅清俊與詹富堯 2012)。當然，各研究未必得出相同結論，但並不意味著需求因素無關緊要，而是取決於研究者所分析的政策性質，甚至當資源分配是基於官僚專家依公式或客觀條件評估時，反而因資源本身濃厚的需求導向而不適合納入分析 (Alvarez and Saving 1997; Levitt and Snyder 1997)。

檢視本文所研究資源的性質，地方建設經費動支設立目的之一在於加速行政作業流程，透過分列於各局處的預算及時回應地方基礎建設需求，並非純粹依行政官僚按公式分配的結果。是以，影響各地能否分得經費施作建設，相當

³ 傳統分配理論立基於美國國會的運作經驗，因此格外重視分配政策在議會內部的形成過程。針對議會制度性因素的研究也經常聚焦在常設委員會 (Ferejohn 1974; Rundquist and Ferejohn 1975) 與多數黨 (Albouy 2009; Cox and McCubbins 1993) 的立法優勢對分配的影響。不過，當我們假設委員會或多數黨成員能夠獲得超額利益，背後隱含的假定是：該分配政策是以委員會為運作中心的議會透過多數決等正式程序立法作成。然而無論從建議案的作成到核准撥款，都和議會這項制度本身沒有太直接的關係，故本文並未著墨於此。此外，我國正、副議長的立法權威並不下於委員會成員，惟考量到變異性不足、且正、副議長吳碧珠與陳錦祥皆屬超資深議員，相當程度已反映在資深程度上，因此不另外新增變數處理之。

程度取決於各地是否能夠及時反映自身的建設需求。本文以「各里里長資深程度」以及「各里老年人口比例」作為衡量地方需求的指標。在各里里長資深程度方面，由於我國里長多半有能力快速掌握並且有效回應里內需求而久任不下（郭怡均 2016），可見資深里長相當程度意味著更能發現、反映、並實際解決問題。在各里老年人口比例方面，由於個人參與投票或地方事務的動機和能力會隨著年齡增長而提升 (Schlozman, Verba, and Brady 2012)，這些屆齡退休、長時間待在里上的相較於年輕族群，老年人受到建設不足或折舊耗損的影響幅度更大，因此更有動機與資源積極聯繫地方官員，建設需求也因此容易獲得滿足。

參、資料與變數

本研究以「每位市議員在各里」為分析單位，由於地方建設是座落固定區域、並帶有強烈地域性色彩的公共資源，理論上其分布與效益僅滿足選區內的特定範圍，加上建物「看得見」及受惠對象大致明確等特性，相當有利於市議員向選民宣稱政績。以公車站或特定地點環境美化工程等常見的建議項目為例，其創造效益無法讓整個選區的民衆雨露均霑，反而只惠及周邊居民，因此，里是適切且可行的分析單位。

為分析市議員如何在選區內分配建設資源，本研究利用臺北市政府主計處網站公布之104至107年度〈臺北市議員所提地方建設建議事項明細表〉。當中詳列提案議員、建議項目、建設座落地點、核定金額等資訊，但並未直接提供建設座落地點所屬里別，而是以門牌（如「民生東路五段184-204號」）或地標（如「下埤公園」、「國民住宅（公車站）往西」）等型態標示，因此本研究進一步運用內政部國土繪測中心所建置「國土繪測圖資服務雲」提供的圖資與定位功能辨識之，並搭配Google搜尋引擎或其他公部門網站（如：臺北市政府建置的「公園走透透·臺北新花漾」網站）確認建設項目所屬里別。關於本研究其他變數資料來源，包含候選人在各里開票情形與參選黨籍在內等選舉相關資料取自中央選舉委員會選舉資料庫，市議員個人資料、里人口統計資

訊等非選舉類變數資料則分別取自臺北市議會與臺北市政府民政局網站。

一、依變數——議員所提地方建設建議事項在各里的核定金額⁴

從理論面探究選舉如何影響市議員的資源配置策略，所蘊含的前提是：將現任議員為地方爭取建設視為有助其彰顯政績並尋求連任的手段。因此，市議員在資源有限下，實際爭取到多少建設來回應哪些地區的選民，便是值得觀察的對象，足以反映市議員對選區各里的重視程度。循此邏輯，本文依變數採用議員所提地方建設建議事項在各里的核定金額，以任期間分配到自家選區內並已執行的項目為原則，排除以下四類：原住民議員所提項目、任期未滿之議員所提項目、尚未核定的項目、與不在提案議員選區內之項目。此外，若單一項目施作範圍涵蓋多里，或由多位議員共同建議，儘管各里所分配比例或各議員的著力程度有所不同，然而依目前公布資料尚無法判斷實際分配情形，對此，本文的折衷作法是計算相關的每位議員及每個里平均分配到的金額。在統計分析階段，本文將對各里別的核定金額取自然對數 (natural logarithm) 轉換。

二、主要解釋變數與控制變數

(一) 催票率

本文計算每位市議員在選區各里的催票率，來衡量市議員在各里的支持基礎，指標如下：

$$\text{催票率}_{ij} = \frac{\text{得票數}_{ij}}{\text{總選舉人數}_i} \quad (i \text{ 爲里, } j \text{ 爲市議員})$$

(二) 里長和議員是否同黨

根據中央選舉委員會所公布2014年臺北市里長選舉資料，除部分當選人未經政黨推薦，其餘推薦政黨包括中國國民黨、民主進步黨、臺灣團結聯盟與

⁴ 各項變數的描述性統計量請見附錄。

人民民主陣線。本文首先依黨籍將國民黨籍里長劃為「泛藍」，登記民進黨或臺灣團結聯盟者合併為「泛綠」，最後由於人民民主陣線難以傳統藍綠陣營歸類，因此與未經政黨推薦者合併為「無黨籍或其他小黨」。再者，分別將里長黨派和選區各議員所屬黨派相比對，同屬泛藍或泛綠陣營者編碼為1，其餘為0。⁵

（三）資深程度

計算各議員在2014年當選前擔任市議員之屆數，為連續變數。

（四）議員所屬黨派

本文首先區分出有黨籍（包含國民黨、民進黨，及其之外的小黨）與無黨籍，再將黨籍依政黨立場與支持者屬性，將近似者區分為「泛藍」、「泛綠」兩類，「泛藍」包含國民黨、新黨、親民黨以及民國黨四個政黨，「泛綠」則為民進黨與臺灣團結聯盟兩黨。在此針對三位委員的黨籍分類加以說明：徐世勳議員雖以無黨籍身分參選，但自宣誓就職約三個月後便加入民國黨，根據黨綱，該黨志在效法中華民國建國理念，為退出中國國民黨的徐欣瑩建立並獲選首任黨主席，故本文選擇將徐世勳歸為泛藍議員。原登記中國國民黨籍的議員李慶元，以及原民主進步黨議員童仲彥，皆於在任期間遭原政黨決議開除黨籍，此後也未加入其他政黨。儘管2014年兩人皆披掛黨籍參選，不過考量在開除黨籍前，市議員本人可能早已和原政黨漸行漸遠，其行為模式未必與原政黨相似，因此本文選擇將兩人歸類為無黨籍。

（五）是否為連任里長

該里由現任里長連任者編碼為1，由新任里長當選者編碼為0。在此未如議員資深程度編碼為連續變數的原因有二：第一，由於臺北市里長選舉在臺灣選舉史上已行之有年，目前政府公開為民衆自由取得之資料範圍起訖年份

⁵ 現實中有具政黨傾向的無黨籍里長，但卻未必能與黨籍里長畫上等號。里長選擇披掛黨籍參選的主因，不外乎政黨招牌在選區內有加分作用，可以吸引相同傾向的選民支持。反之，無論是因黨內競爭、脫黨參選，抑或選區環境不利特定政黨而選擇維持無黨籍，反映的是里長的政黨忠誠度較低，或特定政黨原先就不受多數里民支持。又，里長實質的政治傾向須仰賴主觀認定，無法從客觀資料觀察之。故本研究以選舉登記參選黨籍為基準。

為2010年至2018年。換言之，依目前資料限制，幾乎只能看出是否為連任里長。第二，儘管只能看出類別資訊，但由於臺灣里長多半久任不下的特性，其實最主要的變異仍在於資深里長是否為新里長挑戰成功，因此仍然能夠看出資深里長里的需求是否不斷被滿足。

(六) 老年人口比例

本文根據臺北市政府民政局公布2014年底的人口統計資料，將各里六十五歲以上人口數除以里總人口數，計算所有里別的老年人口比例。本文僅採2014年底戶政資料原因有三：第一是時序合理性，第十二屆市議員於2014年12月25日就職，因此2015年考量各里需求的資源分配，所參照的基準理應是前一年度的人口結構。第二關乎資源性質，縱使2016年至2018年(t) 理論上亦應參考t-1時的人口結構，不過地方建設這項資源不同於敬老活動或長照服務等政策，標準有逐年評估與及時調整的迫切性，因此以2014年底為基準仍屬合理。第三，實際上各年度各里的老年人口比例差異並不大。

肆、實證分析

本節旨在驗證第貳節提出之假設，據以探究市議員偏好何種分配策略。具體而言，本文依分配對象區分成直接與間接兩個構面，透過是否直接回饋給支持度較高的里別，以及是否更傾向回應同黨里長，來檢視市議員如預期般偏好資源固樁。換言之，如果催票率與同黨里長兩個變數和資源分配之間呈現顯著的正向關係，顯示資源明顯流向既有支持基礎，代表市議員確實有明顯的資源固樁傾向；如果為顯著的負向關係，則意味市議員較偏好擴張型策略；倘若無顯著關係，則表示沒有明顯選票導向的分配趨勢。在模型設定上，本文採用非套疊 (non-nested) 多層Tobit模型 (Multilevel Tobit Model)，並以兩階段估計法進行分析。背後的考量，首先是既有文獻已指出，資源分布樣態會同時因人因地而異。換言之，在關注主要層次（每位市議員在各里）因素如何影響分配之餘，顯然應將議員與地區差異對依變數的直接影響一併納入 (Gelman and Hill 2007)。此外，由於依變數分布中有相當比例的零值，顯示事實上有許多里別

無法分得資源的機率相當高，逕以一般線性模型分析可能導致估計偏誤。因此，透過Tobit模型將「依變數為0」及「大於0」的機率納入考量反而更適當（黃紀與王德育 2012）。

是以，有別於過去單純以資源規模大小進行統計分析，本文模型包含「分配與否」以及「分配多寡」兩個面向：第一階段為多層二元機率單元模型分析，此時依變數為「分到0元」與「大於0元」兩類，用以估計市議員是否在各里分配資源。第二階段則是針對有分配到資源的里別進行一般多層線性模型分析，意謂在分得資源的里別中，各項因素是否、以及如何影響分配金額。其中，除了放入各項解釋變數之外，另以第一階段的估計結果計算各樣本的「Mills比値之倒數」（Inverse Mills Ratio, IMR），代表依變數為0的機率，並作為控制變數納入模型（黃紀與王德育 2012）。

表1為多層Tobit模型的兩階段估計結果。在第一階段模型中，催票率與是否為同黨里長兩個主要變數，的確顯著影響該里是否分得建設資源，顯示市議員有明顯的固樁傾向。惟議員效果整體不如預期，缺乏充分證據表明分配與否存在資歷與黨派偏差—新手議員未必吃虧，選前與柯文哲合作的泛綠陣營同樣未受優待。這項結果呼應了柯文哲選後與和泛綠從盟友變敵手的發展情況，顯示柯市府在辦理建議事項的過程中和各黨保有相當距離，或至少取決於個人而非政黨。⁶總之，至少就資歷與黨派兩個面向來看，由「誰」來分配其實沒有太大差異。地方需求方面則超出預期—里長為新任及老年人口比例較低的地區，建設需求較容易獲得滿足。前者可能與競爭程度有關，老里長雖有足夠的能力，但往往是缺乏知名度或經驗不足的新人才有充分的行動動機（Stein and Bickers 1994）。換言之，老里長能運用靈活的交際手腕滿足里內建設需求，同時意味著他們深知該如何精準回應這些五花八門的請求，未必有動機積極爭取建設，反而是新任里長才會亟欲藉此彰顯政績。⁷這樣的說法也呼應了楊永

⁶ 感謝第二位審查人給予詮釋上的建議。

⁷ 在作者實際訪問經驗中，市議員服務處主任不約而同提及新任里長的態度積極許多：「他們會很急，因為他們是新的，他們就會很想讓里民知道說，我一上任就弄什麼。通常一個簡單的，從會勘到做完通常兩到三個月內會完成，但他就會想要馬上，今天會勘了，下禮拜就會問為什麼還沒做。」（國民黨籍）；「老里長沒人跟他競爭啊，像那個

年與王宏文（2017）針對臺北市里長的分析結果。後者可能關乎各里人口多寡，由於老年人比例較高的里人口相對少，因此市議員反而傾向將資源投資在人口較多的地區來討好更多的民衆。⁸總括而論，市議員與地方的連結—包括直接的選票連結以及間接的政治結盟—才是各里能否分得建設的主要關鍵，大致符合固樁的結論。

不過，第二階段卻沒有出現相似的估計結果。在此模型中，首先可以觀察到樣本數的變化—總觀察值由原先的4,552筆減少至1,786筆，里數則減少1個里，原因是此時僅針對有分配到資源的里別進行分析。至於各項因素是否及如何影響里分配金額，結果顯示除IMR外其餘因素皆未達統計顯著水準。換言之，如果從統計的角度來評估市議員的地方連結對分配規模的影響，可以發現市議員在面對已分得資源的里別時，無論各自在當地的催票率是高是低，或里長同黨與否，各里所分得金額並沒有顯著差距。此外，IMR的分析結果也顯示，各里能否分得資源以及分得多少資源是兩個彼此相關的機制；同時，當該里分得0元的機率越高，所分配到的建設資源也就越少，理論意涵亦屬合理。

表1 臺北市議員的分配策略（兩階段多層Tobit模型）

步驟一 (step-1) 多層機率單元模型	步驟二 (step-2) 多層線性模型
是否在各里提出建議事項	議員所提建議事項在各里的核定金額（自然對數）
估計係數 （標準誤）	估計係數 （標準誤）

○○○（註：選區資深里長），就幾乎不做。」（無黨籍）。〔訪問日期：無黨籍議員服務處主任（2020年9月23日）；國民黨籍議員服務處主任（2020年7月21日）〕

⁸ 儘管在作者的訪談經驗中，議員辦公室主任認為相較於年輕人，年長者往往較踴躍反映建設需求，惟統計上並未發現充分證據支持。是以作者進一步檢視里人口數與老年人口比例的相關性，並將里人口數（取自然對數）納入模型驗證之。結果發現兩者的確存在負向關係（ $r = -0.4$ ），在新模型中，老年人口比例失去統計顯著性，里人口數則有顯著正向效果，其餘變數的影響方向與顯著性則未改變。整體顯示人口越多的地區，建設需求確實越容易獲得滿足。

	步驟一 (step-1) 多層機率單元模型	步驟二 (step-2) 多層線性模型
固定效果		
常數項	-0.71 (0.43)	7.25*** (0.35)
催票率	15.76*** (1.04)	1.92 (1.43)
同黨里長 (參照：非同黨里長)	0.20** (0.06)	0.09 (0.09)
資深程度	0.06 (0.05)	0.04 (0.03)
議員所屬黨派 (參照：無黨)		
泛綠	-0.22 (0.38)	-0.17 (0.22)
泛藍	-0.01 (0.37)	-0.04 (0.21)
老年人口比例	-2.22* (1.04)	-0.62 (1.48)
連任里長 (參照：新任里長)	-0.37*** (0.06)	0.15 (0.10)
IMR	--	-1.24*** (0.15)
隨機效果		
	標準差 (變異數)	
截距 (里)	0.33 (0.11)	0.36 (0.13)
截距 (個別議員)	0.65 (0.43)	0.25 (0.06)

	步驟一 (step-1) 多層機率單元模型	步驟二 (step-2) 多層線性模型
里一個別議員	--	1.46 (2.12)
觀察值個數	4552	1786
里數	456	455
市議員數	58	58

說明：***表示 $p < .001$ ；**表示 $p < .01$ ；* $p < .05$ 。

綜觀上述結果，兩個主要解釋變數的影響力僅在第一階段達到顯著水準，但兩者對於是否分得建設的影響程度究竟為何，由於模型經過連結函數轉換，我們無法直接透過估計係數得知，而須進一步轉換成機率變化來評估。就催票率而言，圖 3 顯示當市議員的里催票率約為 0.06 時，該里分得資源的機率為 0.5；當里催票率到達 0.1，分得機率則攀升至 0.75；倘若催票率高於 0.1，在此施作建設幾乎已成必然。整體而言，選票與資源配置之間的確有明顯的正向連結，市議員的里支持度越高，該里就越容易取得建設。

至於里長黨派與各里分得建設機率之間的關係，在其他變數控制為無黨籍議員、新任里長，催票率與議員資深程度設為中位數，並將老年人口比例設為平均值的情形下，市議員在同黨里長里分配建設的機率為 0.57，確實略高於分給他黨里長里的 0.49。值得注意的是，儘管「同黨里長」的估計係數在模型中達到統計顯著水準，但就實質分得資源的機率而言，市議員與里長是否同黨的差異未如想像中高。

這兩項結果從成本、效益的角度來看並不意外。首先，在 SNTV 下儘管市議員可以選擇在支持度不高的地區挹注資源，但由於這些選民大多不太在意「誰」作了何項建設，分配效益可能因此打了折扣 (Bickers and Stein 1996; Samuels 2002; Stein and Bickers 1994; 1995)。相較之下，分配給自家支持者所帶來的效果則大不相同—宣揚功勞的成本低、成效好；相對地，市議員的政治生涯也可能因疏離支持者而遭受威脅。此外，市議員和里長各自擁有相互合作的動機，政黨遂成爲一項可能、但非唯一的合作管道。對里長而言，里內包含

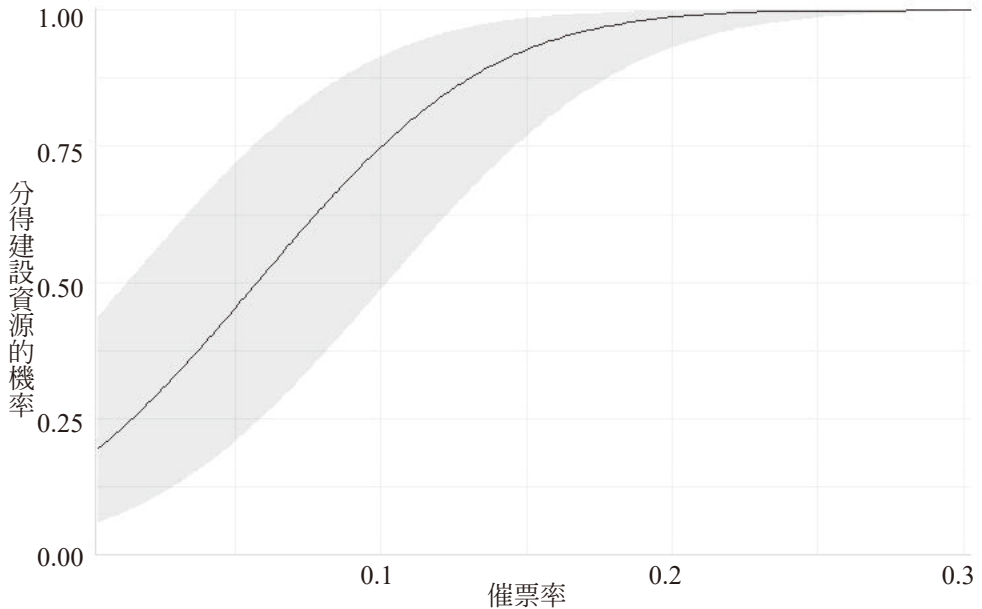


圖3 催票率對分得建設資源的影響效果

說明：其他變數設定值如下：類別變數設定為非同黨里長、無黨籍議員以及新任里長；連續變數方面，議員資深程度設定中位數（2屆）、老年人口比例則設為平均數（0.15）。灰色帶狀部分為95%信賴區間。

資料來源：中央選舉委員會（2014）、臺北市政府主計處（2015-2018），由作者自行繪製。

各黨支持者，與他黨議員打交道在所難免。市議員則可能囿於環境，在自身黨籍不具選舉優勢，同黨里長為數甚少，甚至出現許多無黨籍里長的情況下，仍須謹慎經營和他黨里長之間的關係。

然而，為何催票率與里長黨派在第二階段失去顯著影響力？本文認為可能的原因涉及市議員的影響力與動機兩個層面。首先，過去學者指出，政治人物能在選戰中有效邀功的前提，是具有左右資源配置方向或數量的實質影響力 (Samuels 2002)。換言之，當市議員足以實質主導地方建設資源時，才能就資源分配態樣探討市議員的選舉策略和思維。就制度面而言，雖然臺北市議員僅能行使建議權，針對特定地點提出建議項目報請市府核定撥款，無法直接影響

動支金額，但由於實務上市府多半予以高度尊重，因此，對於何地應該施作何項建設，市議員才是啓動並實質左右資源建設項目與施作地點的一方。這也是本研究最重要的利基點：當市議員獲悉市民或里長陳情後，遂邀集市府相關局處至現場會勘，多數案件都能獲得市府支持並執行，通常只有技術性高的大型建設項目（例如：爭取捷運線），或較複雜的特殊案件（例如：私有地建設）才會暫緩。⁹ 儘管如此，分配過程仍或多或少受其他因素影響。就施作金額來看，在其他賦予議員金額建議權的縣市中，縣市政府核定金額往往與議員建議金額高度重疊，¹⁰ 可因此推斷縣市政府多半會依議員建議金額撥款與執行，意謂該縣市議員對動支金額本身具有實質而直接的影響力；相較之下，臺北市議員並無直接向市府建議施作金額的權限，僅能間接影響經費動支。總體而言，市議員實際上的確能夠成功爭取到大多數的建議事項，但資源規模偶爾仍會受外在因素影響，顯示市議員雖有影響力、但並不如想像中直接而完整，金額本身有時無法完全反映其影響力。

不過，如果從議員擁有主導優勢的視角切入，又爲何各項因素不具顯著影響效果？本文認爲關鍵在於動機。儘管市議員的影響力有時會受外在因素限制，但正因爲多數時候能夠實質左右分配結果，市議員仍然會思考最有效的配置策略，因此在相當程度上仍能反映議員本身的策略思維：理性的地方議員會將資源分配視爲有助於當選連任的手段，在SNTV強調低門檻、多重競爭的選舉中，最佳分配策略是將資源投注於既有支持基礎。因此當該里重要性越高（催票率越高、里長屬同黨派），市議員便會越積極地回應其請求。然而一旦市議員注意到這些地方，各里間並不會有明顯的優先順序之分，至少就統計的

⁹ 從臺北市政府主計處網站公布之市議員所提地方建設建議事項明細表可發現，市府原則上會尊重市議員提案，多數案件都能獲得核定撥款並執行，其中未發現「不予核定」之項目，僅零星項目未於當年度撥款執行，大致分爲以下三種狀況：第一是正在評估之項目（「尚未核定、辦理評估中」）；第二是涉及層面複雜的特殊案件，例如：「涉及私地且地主不同意施作，故金額尚未核定」、「因水溝蓋上方多違章建築，請里長與住戶協調後開立通報單再行施作故金額尚未核定」；第三則是編入明年度預算（如：「編列107年度（概）預算」）。作者實際進行訪問時，無黨籍與國民黨籍議員服務處主任皆提出類似說法。〔訪問日期：無黨籍議員服務處主任（2020年9月23日）；國民黨籍議員服務處主任（2020年7月21日）〕

¹⁰ 例如臺東縣議員所提建議金額與實際核定金額的一致程度高達九成以上。

角度來看，分配金額不會因催票率和里長黨派相同與否而受到明顯差別待遇。

我們能夠進一步描繪出市議員運用資源固樁的整體樣貌：市議員足以透過前一次的選舉結果以及是否為在地盟友，判斷選區各里的選舉重要性，據此給予不同待遇。具體言之，市議員傾向積極回應那些選票較多或具有同黨盟友的里別，提升其跨越門檻分得地方建設的機率，重要性相形不足的里別則難以獲得實質回饋。但若是從資源規模的角度出發，市議員面對分得資源里時反而不再多加區隔，至少不會表現在哪裡有更多選票，或者是否有同黨里長之上。因為相對於未分得資源里，這些里別大多有一定重要性，市議員都必須謹慎經營，各里分配金額並不會有明顯落差。

伍、結論

利用分配理論作為經驗檢證的切入點，本文試圖探究現任者的資源配置策略。以臺北市為例，觀察第十二屆市議員對地方建設的建議情形可以發現，市議員所爭取的建設項目在不同地區的確存在規模落差—有些地區所配置建設相對豐富，有些地區卻資源寥寥、甚至毫無所獲。只可惜過去囿於政府資訊透明度不足，研究從未利用地方層級的經驗資料來檢驗縣市議員會如何分配地方建設資源，以至於這種分布樣態是否、以及如何受分配者的選舉考量影響仍是有待檢驗的實證問題。本研究的目的即是從市議員的視角出發，探討市議員的資源運用策略為何—究竟是採取防守型的固樁策略，抑或進擊型的擴張策略？研究發現，地方分配建設資源的機制實際上可劃分成分配與否與分配多寡兩個面向。在分配與否方面，催票率與里長黨派是影響該里是否分得資源的重要因素—即當市議員的里催票率越高或為同黨里長時，該里確實更容易分得建設資源。不過就分配多寡的面向來看，本文未發現充分證據可證實，這兩個變數會顯著影響各里分得資源的規模，顯示市議員對分得資源里並沒有明顯差別待遇。

總括而論，現任者的選舉考量對於公共資源分配影響舉足輕重，市議員的確相當符合一般論者對SNTV下候選人行為策略的既有想像，比較偏好防守型

的固樁策略。略有不同的是，分配對象的重要性並不會直接反映在資源規模上，政治分配的主要機制其實在於有所回饋而非金額犒賞。本研究的主要貢獻，即是針對分配對象和機制，運用多層Tobit模型從直接與間接、有無與多寡等不同面向進行分析，以經驗證據呈現市議員運用資源固樁的細部面貌，同時填補過去對縣市議員分配政治研究的不足。不過，研究分析仍面臨不少限制，相關討論還值得持續追蹤並予以細緻化。例如，本文從催票率和里長是否同黨兩個面向探討市議員的固樁情形，惟兩者概念相關，統計模型未能全然釐清其效果。此外，由於現有資料相當龐雜，本文僅以第十二屆臺北市議員為例，實難排除地區與選舉情境帶來的影響，期待後續研究深入探索並建立系統性解釋。

本研究雖然未能更廣泛地觀察及推論，但仍可以窺見市議員從事政治分配的形貌，或者進一步檢視其規範意涵。譬如，肇因於資訊不公開以及相關規範不明，縣市議員針對特定地點提出地方建設項目向來遭批評淪為民代綁樁籌碼。然而，包含行政院明文要求各縣市不得定額分配預算，以及公布縣市議員所建議事項的辦理情形在內，儘管已歷經數次改革，但至少就本文的結果來看，市議員所提建議項目仍以核心支持者為主，制度改革能否有所改善顯然仍有討論空間。

參考文獻

I. 中文部分

- 中央選舉委員會，2014，〈選舉資料庫〉，中選會選舉資料庫網站：<https://db.cec.gov.tw/>，檢索日期：2020年4月21日。
- (Central Election Committee. 2014. “Xuan ju zi liao ku” [Election Database]. Central Election Committee Database. <https://db.cec.gov.tw/> [accessed April 21, 2020].)
- 內政部國土繪測中心，2019，〈國土繪測圖資服務雲〉，內政部國土測繪中心網站：<https://maps.nlsc.gov.tw>，檢索日期：2019年5月。
- (National Land Surveying and Mapping Center. 2019. “Guo tu hui ce tu zi fu wu yun” [Taiwan MAP Service]. National Land Surveying and Mapping Center Database. <https://maps.nlsc.gov.tw> [accessed May, 2019].)
- 王宏文、柯昀伶、孫寧，2008，〈地方派系的資源配置策略：以嘉義縣社區營造資源為例的個案研究〉，《人文及社會科學集刊》，30（2）：163-205。
- (Wang, Hong-wung, Yun-ling Ko, and Ning Sun. 2008. “Di fang pai xi de zi yuan pei zhi ce lue: Yi jia yi xian she qu ying zao zi yuan wei li de ge an yan jiu” [Resource Allocation Strategy of Local Factions: A Case Study of Community Development Resources in Chiayi County]. *Journal of Social Sciences and Philosophy* 30(2): 163-205.)
- 王志良、詹富堯、吳重禮，2012，〈鞏固支持或資員拔樁？解析中央對地方補助款分配的政治因素〉，《政治科學論叢》，51：51-90。
- (Wang, Chih-liang, Fu-yao Chan, and Chung-li Wu. 2012. “Gong gu zhi chi huo zi yuan ba zhuang? Jie xi zhong yang dui di fang bu zhu kuan fen pei de zheng zhi yin su” [Consolidating Support or Targeting the Opposition? The Impact of Political Factors on the Allocation of Intergovernmental Grants]. *Political Science Review* 51: 51-90.)

王業立，2008，《比較選舉制度》，臺北：五南圖書出版社。

(Wang, Yeh-lih. 2008. *Bi jiao xuan ju zhi du* [Comparative Electoral System]. Taipei: Wunan.)

李俊達，2010，〈總統得票率、地方補助款與行程安排之相關性探討〉，《選舉研究》，17（2）：71-102。

(Lee, Chun-ta. 2010. “Zong tong de piao lu, di fang bu zhu kuan yu xing cheng an pai zhi xiang guan xing tan tao” [The Study on Relationships among Presidential Vote Rate, Local Grants, and Schedule Arrangement]. *Journal of Electoral Studies* 17(2): 71-102.)

盛杏媛，1999，〈立法問政與選區服務：第三屆立法委員代表行為的探討〉，《選舉研究》，6（2）：89-120。

(Sheng, Shing-yuan. 1999. “Li fa wen zheng yu xuan qu fu wu: Di san jie li fa wei yuan dai biao xing wei de tan tao” [Law-Making and Constituency Service: A Study on Representative Behavior of Taiwan's Legislators Elected in 1995]. *Journal of Electoral Studies* 6(2): 89-120.)

郭怡均，2016，〈里長在地方選舉中的角色——2014年臺北市議員選舉中正區案例研究〉，國立臺灣大學國家發展研究所碩士學位論文。

(Kuo, Yi-chun. 2016. “Li zhang zai di fang xuan ju zhong di jue se: 2014 nian tai bei shi yi yuan xuan ju zhong zheng qu an li yan jiu” [The Role of Chief of Borough in Local Elections - A Case Study on Zhongzheng District in 2014 Taipei Municipal Council Election] Master's thesis. National Taiwan University.)

黃秀端，1994，《選區服務：立法委員心目中連任之基礎》，臺北：唐山出版社。

(Hawang, Shioh-duan. 1994. *Xuan qu fu wu: Li fa wei yuan xin mu zhong lian ren zhi ji chu* [Constituency Service: Reelection Foundation in the Mind of Legislators]. Taipei: Tangshan Publisher.)

黃紀、王德育，2012，《質變數與受限依變數的迴歸分析》，臺北：五南圖書出版公司。

(Huang, Chi, and T. Y. Wang. 2012. *Zhi bian shu yu shou xian yi bian shu de hui gui*

fen xi [Regression Analysis of Categorical and Limited Dependent Variables].
Taipei: Wunan.)

楊永年、王宏文，2017，〈臺北市里長如何運用里鄰建設服務經費：以信義區為例〉，《行政暨政策學報》，64：69-102。

(Yang, Yung-nien, and Hong-wung Wang. 2017. “Tai bei shi li zhang ru he yun yong li lin jian she fu wu jing fei: Yi xin yi qu wei li” [How the Li Chiefs Use the Li-Lin Infrastructure Funds in Taipei: A Case Study of Xin-Yi District]. *Public Administration and Policy* 64: 69-102.)

臺北市政府工務局，2019，〈公園走透透·臺北新花漾〉，臺北市政府工務局公園路燈工程管理處網站：<https://parks.taipei/parks/index.php>，檢索日期：2020年5月。

(Public Works Department, Taipei City Government. 2019. “Gong yuan zou tou tou tai bei xin hua yang” [Parks and Flowers in Taipei]. Parks and Street Lights Office, Public Works Department, Taipei City Government Database. <https://parks.taipei/parks/index.php> [accessed May, 2020].)

臺北市政府主計處，2019，〈臺北市議員所提地方建設建議事項明細表104年度至107年度〉，臺北市政府主計處網站：<https://dbas.gov.taipei/News.aspx?n=8E97A6269D27DF2A&sms=C3AFEDED00698E73>，檢索日期：檢索日期：2019年5月。

(Department of Budget, Accounting and Statistics, Taipei City Government. 2019. “Tai bei shi yi yuan suo ti di fang jian she jian yi shi xiang ming xi biao 104 nian du zhi 107 nian du” [List of Suggestions for Local Infrastructure by Taipei City Councilors, 2015-2018]. Department of Budget, Accounting and Statistics, Taipei City Government Database. <https://dbas.gov.taipei/News.aspx?n=8E97A6269D27DF2A&sms=C3AFEDED00698E73> [accessed May, 2019].)

臺北市政府民政局，2014，〈統計資料〉，臺北市政府民政局網站：<https://ca.gov.taipei/News.aspx?n=8693DC9620A1AABF&sms=D19E9582624D83CB>，檢索日期：2020年8月31日。

(Department of Civil Affairs, Taipei City Government. 2014. “Tong ji zi liao” [Sta-

tistics]. Department of Civil Affairs, Taipei City Government Database. <https://ca.gov.taipei/News.aspx?n=8693DC9620A1AABF&sms=D19E9582624D83CB> [accessed August 31, 2020].)

臺北市議會，2019，〈臺北市議會歷屆議員〉，臺北市議會網站：https://www.tcc.gov.tw/Councilor_Search1.aspx?n=26921E80F6DC89B5，檢索日期：2020年6月21日。

(Taipei City Council. 2019. “Tai bei shi yi hui li jie yi yuan” [Councilors]. Taipei City Council Database. https://www.tcc.gov.tw/Councilor_Search1.aspx?n=26921E80F6DC89B5 [accessed June 21, 2020].)

羅清俊，2000，〈猜猜看誰把醃肉帶回家了：補助款利益在縣市分配的分析〉，《人文及社會科學集刊》，3：1-45。

(Luor, Ching-jyuhn. 2000. “Cai cai kan shei ba yan rou dai hui jia liao: Bu zhu kuan li yi zai xian shi fen pei de fen xi” [Guess Who Brings Home the Bacon: The Geographic Distribution of Taiwan Provincial Grants]. *Journal of Social Sciences and Philosophy* 3: 1-45.)

-----，2008，〈桃園縣特別統籌款分配的政治分析〉，《東吳政治學報》，26（3）：1-56。

(-----, 2008. “Tao yuan xian te bie tong chou kuan fen pei de zheng zhi fen xi” [The Geographical Distribution of Special General-Revenue-Sharing in Taoyuan County]. *Soochow Journal of Political Science* 26(3): 1-56.)

羅清俊、張皖萍，2008，〈立法委員分配政治行為分析：選區企業與立法委員企業背景的影響〉，《政治科學論叢》，35：47-94。

(Luor, Ching-jyuhn, and Wan-ping Chang. 2008. “Li fa wei yuan fen pei zheng zhi xing wei fen xi: Xuan qu qi ye yu li fa wei yuan qi ye bei jing de ying xiang” [Pork-Barrel Behavior of Legislators: Business Lobby and Business Connection of Legislators within Electoral Districts]. *Political Science Review* 35: 47-94.)

羅清俊、陳文學，2009，〈影響原住民政策利益分配的因素：族群代表或選舉競爭？〉，《選舉研究》，16（2）：167-297。

(Luor, Ching-jyuhn, and Wen-hsueh Chen. 2009. "Ying xiang yuan zhu min zheng ce li yi fen pei de yin su: Zu qun dai biao huo xuan ju jing zheng?" [The Determinants of the Distribution of Indigenous Grants in Taiwan: Ethnic Minority Representation or Electoral Competition?]. *Journal of Electoral Studies* 16(2): 167-297.)

羅清俊、萬榮水，1999，〈選舉與補助款的分配：綁樁？還是平衡地方財政？〉，《選舉研究》，6（2）：121-161。

(Luor, Ching-jyuhn, and Ron S. Wahn. 1999. "Xuan ju yu bu zhu kuan de fen pei: Bang zhuang? Hai shi ping heng di fang cai zheng?" [Elections and the Geographic Distribution of Grants: Political Manipulation or Equalizing Local Finance?]. *Journal of Electoral Studies* 6(2): 121-161.)

羅清俊、詹富堯，2012，〈立法委員特殊利益提案與中央政府計畫型補助款的分配：從民國94年至98年之資料探析〉，《公共行政學報》，42：1-31。

(Luor, Ching-jyuhn, and Fu-Yao Chan. 2012. "Li fa wei yuan te shu li yi ti an yu zhong yang zheng fu ji hua xing bu zhu kuan de fen pei: Cong min guo 94 nian zhi 98 nian zhi zi liao tan xi" [The Relationship between Particularistic Benefit Bills Initiated by Legislators and the Geographic Distribution of Categorical Grants in Taiwan, FY2005-FY2009]. *Journal of Public Administration* 42: 1-31.)

羅清俊、謝瑩蒔，2008，〈選區規模與立法委員分配政策提案關聯性的研究：第三、四屆立法院的分析〉，《行政暨政策學報》，46：1-48。

(Luor, Ching-jyuhn and Ying-shih Hsieh. 2008. "Xuan qu gui mo yu li fa wei yuan fen pei zheng ce ti an guan lian xing de yan jiu: Di san, si jie li fa yuan de fen xi" [The Association of District Size and Pork Barrel Related Bills Initiated by Legislators: An Analysis on the 3rd and 4th Legislative Yuan in Taiwan]. *Public Administration and Policy* 46: 1-48.)

II. 外文部分

- Albouy, David. 2009. "Partisan Representation in Congress and the Geographic Distribution of Federal Funds." NBER Working Papers 15224, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Alvarez, R. Michael, and Jason L. Saving. 1997. "Deficits, Democrats, and Distributive Benefits: Congressional Elections and the Pork Barrel in the 1980s." *Political Research Quarterly* 50(4): 809-831.
- Bickers, Kenneth N., and Robert M. Stein. 1996. "The Electoral Dynamics of Federal Pork Barrel." *American Journal of Political Science* 40(4): 1300-1326.
- Brollo, Fernanda, and Tommaso Nannicini. 2012. "Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil." *American Political Science Review* 106(4): 742-761.
- Coman, Emanuel Emil. 2018. "Local Elites, Electoral Reform and the Distribution of Central Government Funds: Evidence from Romania." *Electoral Studies* 53: 1-10.
- Cox, Gary W. 1990. "Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems." *American Journal of Political Science* 34(4): 903-935.
- . 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- . 2010. "Swing Voters, Core Voters, and Distributive Politics. In *Political Representation*, eds. Ian. Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth Jean Wood, and Alexander S. Kirshner. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 1986. "Electoral Politics as a Redistributive Game." *The Journal of Politics* 48(2): 370-389.
- . 1993. *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press.
- Crisp, Brian F., and Scott W. Desposato. 2004. "Constituency Building in Multi-member Districts: Collusion or Conflict?" *The Journal of Politics* 66(1): 136-156.

- Dahlberg, Matz, and Eva Johansson. 2002. "On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments." *American Political Science Review* 96(1): 27-40.
- Diaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez, and Beatriz Magaloni. 2007. "The Core Voter Model: Evidence from Mexico." <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.65.3725&rep=rep1&type=pdf> (accessed August 01, 2020).
- Dixit, Avinash, and John Londregan. 1996. "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics." *The Journal of Politics* 58(4): 1132-1155.
- Fenno, Richard F. Jr. 1978. *Homestyle*. Boston: Little, Brown and Company.
- Ferejohn, John A. 1974. *Pork Barrel Politics*. Stanford: Stanford University Press.
- Fiorina, Morris P. 1981. "Universalism, Reciprocity, and Distributive Policymaking in Majority Rule Institutions." *Research in Public Policy Analysis and Management* 1: 197-221.
- Gelman, Andrew, and Jennifer Hill. 2007. *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golden, Miriam, and Brian Min. 2013. "Distributive Politics around the World." *Annual Review of Political Science*. 16: 73-99.
- Hirano, Shigeo. 2006. "Electoral Institutions, Hometowns, and Favored Minorities: Evidence from Japanese Electoral Reforms." *World Politics* 59(1): 51-82.
- Hird, John A. 1990. "Superfund Expenditures and Cleanup Priorities: Distributive Politics or the Public Interest?" *Journal of Policy Analysis and Management* 9(4): 455-483.
- , 1991. "The Political Economy of Pork: Project Selection at the U.S. Army Corps of Engineers." *American Political Science Review* 85(2): 429-456.
- Lasswell, Harold D. 1936. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Witlesey House.
- 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 Distri-

- bution of Federal Outlays.” *American Journal of Political Science* 39(4): 958-980.
- , 1997. “The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes.” *Journal of Political Economy* 105(1): 30-53.
- Lindbeck, Assar, and Jörgen W. Weibull. 1987. “Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition.” *Public Choice* 52(3): 273-297.
- Mayhew, David R. [1974] 2004. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- McGillivray, Fiona. 2004. *Privileging Industry: The Comparative Politics of Trade and Industrial Policy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Myerson, Roger B. 1993. “Incentives to Cultivate Favored Minorities under Alternative Electoral Systems.” *American Political Science Review* 87(4): 856-869.
- Nichter, Simeon. 2008. “Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot.” *American Political Science Review* 102(1): 19-31.
- Rocca, Michael S. 2003. “Military Base Closures and the 1996 Congressional Elections.” *Legislative Studies Quarterly* 28(4): 529-550.
- Rundquist, Barry S., and John A. Ferejohn. 1975. “Observations on a Distributive Theory of Policy-Making: Two American Expenditures Compared.” In *Comparative Public Policy: Issues, Theories, and Methods*, eds. Craig Liske, William Loehr and John McCamant. New York: John Wiley.
- Samuels, David J. 2002. “Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil.” *The Journal of Politics* 64(3): 845-863.
- Schlozman, Kay Lehman, Sidney Verba and Henry E. Brady. 2012. *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Stein, Robert M., and Kenneth N. Bickers. 1994. “Congressional Elections and the Pork Barrel.” *The Journal of Politics* 56(3): 377-399.
- , 1995. *Perpetuating the Pork Barrel*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Stokes, Susan C. 2005. "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina." *American Political Science Review* 99(3): 315-325.
- Tavits, Margit. 2009. "Geographically Targeted Spending: Exploring the Electoral Strategies of Incumbent Governments." *European Political Science Review* 1(1): 103-123.
- Weingast, Barry R. 1979. "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms." *American Journal of Political Science* 23(2): 245-262.

附錄

以下為關於附錄的簡短說明。附錄資訊可於當期期刊出刊後，於《選舉研究》期刊網頁查詢。¹¹

附錄一：各項變數之描述性統計量。

¹¹ 選舉研究期刊網頁網址：<http://www.jestw.com/tc/index.php>。

Maintaining or Expanding Support Bases? Local Councilors' Distributive Strategies of Local Infrastructure Expenditures

*Sih-ting Li**

Abstract

One of the most important debates in the distributive politics literature is who receives allocation. Previous studies on Taiwan's distributive politics have examined predominantly the role played by the president, legislators and the local governments. The distributive strategies of local councilors, however, have been overlooked. Few explain the variations in the amount of resources within councilors' electoral districts. Using data on local infrastructure expenditures by the 12 Taipei City councilors, this study investigates how rational politicians allocate infrastructure resources in order to maximize the probabilities of reelection, and whether local councilors use resources to reward their core supporters or to expand their support bases. We identify two dimensions—whether to allocate and the amount of money spent by councilors — to the mechanisms of resource allocation. Based on multi-level Tobit regression analysis, we first examine whether councilors tend to favor important sub-constituencies or not. The results indicate that councilors do reward their core supporters with public resources to maintain their electoral bases. However, there is no significant difference in the amount of resources no matter how important the area is. Overall, our findings support the core hypothesis and point out that the allocation mechanism of city councilors should be revised.

* M.A., Department of Political Science, National Chengchi University.

Keywords: distributive politics, pork barrel politics, local councilor, local infrastructure expenditures, multilevel analysis

