

影響原住民政策利益分配的因素： 族群代表或選舉競爭？*

羅清俊**、陳文學***

《本文摘要》

本文基於少數族群代表理論與分配政策理論，藉由次級資料的統計分析，探討民國 92 至 94 年行政院原民會分配給 23 縣市的原住民補助款是否受到原住民立法委員族群代表因素的影響？或是受到與原住民立法委員選舉相關政治因素的影響？假如原住民立委真的會比較關心自己的族群，而表現在補助款的爭取上，那麼現行以全國為唯一選區的原住民立委選舉制度就可能要思考是否要朝向族群代表制的選舉制度，才能讓原住民各族群平衡發展。

透過統計分析，本文發現，第一，原住民立委並沒有特別利用爭取補助款來照顧自己的族群，反而會關心與自己不同族的原住民。雖然如此，但是與原住民立委相同族群的原住民，仍然能獲得基本的補助款額度。第二，原住民立委選舉相關的政治因素是影響原住民補助款分配的重要因素。這些發現隱含著目前原住民立委選舉制度大致上仍能均衡各族群的發展。最後，本文基於研究發現，討論現行原住民選舉制度對大族與小族發展的影響，並提出未來進行原住民選舉、族群代表與政策利益關係研究的方向。

關鍵詞：分配政策、少數族群、原住民立法委員、原住民立法委員選舉制度、族群代表

* 作者由衷地感謝三位匿名審查人所提供的寶貴審查意見。

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

*** 國立台北大學公共行政暨政策學系博士生。E-mail: wenhsueh0827@yahoo.com.tw。

新竹尖石鄉錦路、養老部落，共七十戶左右居民，至今尚無家用電話可用，當地居民對此深感困擾與不變，……政府相關單位應確實調查各偏遠地區之通訊設施是否完善（立法院公報 2003a）。

行政院原住民族委員會分配一億五千萬增辦的工程費，必須基於公平之原則，但我們發現建設經費需求甚殷的屏東縣山地門鄉需要區區的五十萬元，還被原民會刪除補助，嚴重忽視山地門鄉原住民的權益（立法院公報 2004）。

壹、前言

電視上某個頻道播映著泰雅族水蜜桃阿嬤訴說她和七個小孫子面對生命困境而努力的故事，而在另一個頻道則報導外賓來訪，原住民以歌舞來展現台灣的特色。兩則報導呈現出原住民生活的困頓與其被觀賞的價值，而這通常也是我們一般人對於原住民的普遍印象。但是原住民的真實面容真的僅限於如此嗎？其實在國民政府來台後，帶來的許多政治制度、交易模式與文化習慣，已逐漸影響原住民社會的行為與思維。尤其在原住民的選舉文化上，原住民反而越來越像漢人，而這種原住民社會的真實型態卻常被一般大眾所忽略。

每當立法委員選舉後，一般人通常只關心這一屆立委的選舉結果當中，國民黨贏得幾席？民進黨贏得幾席？哪一個選區特別的競爭？哪一位候選人意外中箭落馬？但是，對於原住民立委選舉的資訊卻是有意或無意的忽略。如果我們仔細看看原住民立委選舉的報導，會發現「部落頭目在立委選舉前，分送住戶每戶 1 包價值五百元或六百元的生薑」、「為支持特定原住民立委候選人，舉辦南投一日遊，安排 91 名選民出遊」、「贈送價值一千餘元番刀給樁腳」、「動用行政資源進行輔選」，甚且原住民選民直接表態「誰擁有資源，誰給得起原住民資源，就支持誰」（立報，2004 年 12 月 10 日，版 11；聯合報，2008 年 1 月 12 日，版 C2；聯合報，2008 年 1 月 22 日，版 C2）。換言之，原住民立委的選舉樣態已與漢人相似，「資源」都是影響勝選的重要因素，同時也意味著原住民立委選舉的競爭程度並不亞於一般的區域立委選舉。

自從民國 80 年第一次修憲後，山地與平地原住民立法委員由原來各 2 人改為各 3 人，又在民國 86 年第四次修憲時，增加為各 4 人。隨著原住民立委人數的增加，也提升了原住民在國會殿堂表達意見與爭取資源的機會。近年來，原住民立委更扮演主動的角色，協助原住民陳情與提出法案，例如「原住民族自治法草案」、「財團法人原住民族文化事業基

¹ 民國 79 年立法院第一屆第八十五會期修訂「公職人員選舉罷免法」，將山地山胞與平地山胞選區應選名額增為 2 人。

金會設置條例草案」、「原住民族工作權保障法修正案」等等。然而，究竟原住民立委的這些行為動機為何呢？是個人的族群使命？還是為尋求連任呢？從少數族群代表 (minority representation) 的理論來看，國家為避免多數（強勢）族群壟斷政治權力與權利，乃假定族群代表必然會關心該族群的事務，而透過制度來使少數族群擁有一定比例或名額的國會議員代表。但是，實際上族群代表真的會為族群帶回實際的利益嗎？還是如分配政策理論所強調，國會議員為固守票倉或降低選舉競爭程度，而將政策利益帶回選區，以增加連任機會呢？基本上，這些都是實證性的問題，必須以實證資料加以驗證。

在國內，議員代表性與利益分配之間關係的研究多以區域立委與省議員為研究對象（羅清俊 2000；2001；羅清俊與萬榮水 2000），而對於原住民立委選舉、族群代表與政策利益之間的關聯性研究卻付之闕如。因此，本文即從少數族群代表理論與分配政策理論為基礎，以實證研究途徑分析影響原住民政政策利益分配的因素，究竟是原住民立委的「族群因素」主導？還是「立委選舉因素」主導？如果主導因素是「族群」，即能進一步探究目前原住民立委「代表性」制度的合理性。而如果主導因素是「選舉」，則研究結果除了可以拓展台灣分配政策研究的知識之外，對於未來原住民選舉制度的改革應該會有一定程度的參考價值。

歸納來說，本文以民國 92 至 94 年行政院原住民族委員會（以下簡稱行政院原民會）分配給 23 縣市的原住民補助款為研究對象，探討補助款分配是否與原住民立委族群代表程度或與選舉相關因素有關？如果有關，那麼個別因素的影響程度如何？在本文的結構方面，首先，說明原住民立委選舉制度以及行政院原民會對各縣市補助計畫的內容，藉以鋪陳本文的事實背景。第二，檢視少數族群代表理論與分配政策理論，並藉由理論與相關研究發現，提出本文的五項假設。第三，提出本文的研究設計，包含分析單位、資料來源、模型建構與各變數的操作化內容。第四，進行實證分析，包括各變數的敘述統計分析、迴歸分析與敏感度分析等等。最後則是摘要研究發現並加以討論。

貳、我國原住民立委選舉制度與 行政院原民會對於 23 縣市原住民實施的補助計畫

一、我國原住民立委選舉制度

在民國 94 年第七次修憲以前，我國立法委員的選舉制度採用複數選區單記非讓渡投票制，係指在選區中有一個以上的當選名額，每位選民皆只能投一票，而當選者的多餘票數，不得讓渡給其他候選人。而在區域選舉的選區劃分上，則是區分為以行政區作為選舉

範圍的「屬地」劃分（例如一般區域立委的選舉）與選民特質為基礎的「屬人」劃分（例如僑選立委）。

然而，原住民立委的選舉制度則同時蘊含「屬人」原則（具備山地或平地原住民身分）與「屬地」原則（身分認定依據光復前戶籍所在地位於 30 個山地鄉或 25 個平地鄉〔鎮、市〕）。意即選舉人與候選人條件除符合一般選舉資格與原住民身分之外，還需要有山地或平地原住民的身分註記。其中，如果在光復前，原住民本人或直系血親原戶籍位於 30 個原住民山地鄉，² 則登記為山地原住民，可以選舉或參選山地原住民立委；而戶籍若在 25 個原住民平地鄉（鎮、市），³ 則登記為平地原住民，可以選舉或參選平地原住民立委。⁴ 換言之，目前原住民選舉身分並非以「族群別」（例如阿美族或邵族）為認定標準，所以實際上選舉出來的當選人會有不同的族群別。另外，山地與平地原住民立委的選區範圍皆以全國為唯一選區 (at-large)，但是因為受到戶籍認定的影響，所以山地原住民分佈仍以 30 個原住民山地鄉為主，橫跨台北縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、南投縣、嘉義縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣與宜蘭縣等 12 個縣，並以泰雅族與排灣族的人數較多；而平地原住民分佈則多在 25 個平地鄉（鎮、市），範圍擴及新竹縣、苗栗縣、南投縣、屏東縣、台東縣與花蓮縣等 6 個縣，以阿美族人數為多。由於是以全國為唯一選區，因此不論是山地或平地原住民立委的選區範圍皆相當大且分散，使得原住民立委選舉的規模幾乎等同於總統大選。

在原住民立委應選名額方面，根據民國 86 年「憲法第四次增修條文」第四條第一項第二款規定：「自第四屆起，山地原住民立委與平地原住民立委各選四人」。在應選名額有限與選民一人一票的條件下，對人數較多的阿美、泰雅與排灣三族必然較為有利，⁵ 因為他們可以很容易的選出自己族群的原住民立委，形成所謂的「大族政治」。這可以從表 1

² 30 個山地鄉包括：烏來鄉、復興鄉、尖石鄉、五峰鄉、泰安鄉、和平鄉、仁愛鄉、信義鄉、阿里山鄉、茂林鄉、桃源鄉、那瑪夏鄉、山地門鄉、霧台鄉、瑪家鄉、泰武鄉、來義鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉、海端鄉、延平鄉、金峰鄉、達仁鄉、蘭嶼鄉、秀林鄉、萬榮鄉、卓溪鄉、南澳鄉與大同鄉。

³ 25 個平地鄉（鎮、市）包括：關西鎮、南庄鄉、獅潭鄉、魚池鄉、滿州鄉、台東市、關山鎮、成功鎮、卑南鄉、池上鄉、鹿野鄉、太麻里鄉、大武鄉、長濱鄉、東河鄉、花蓮市、鳳林鎮、玉里鎮、新城鄉、吉安鄉、壽豐鄉、光復鄉、豐濱鄉、瑞穗鄉與富里鄉。

⁴ 除「原住民身分法」第二條所規定的原則性認定規則外，該法第十條也規定：「山地原住民與平地原住民結婚，得約定變更為相同之山地原住民或平地原住民身分；其子女之身分從之。」

⁵ 根據行政院原民會 96 年 12 月統計，原住民總計 484,174 人，其中阿美族 172,685 人；排灣族 83,391 人；泰雅族 81,348 人；布農族 48,974 人；太魯閣族 23,492 人；魯凱族 11,408 人；卑南族 10,897 人；鄒族 6,483 人；賽夏族 5,541 人；雅美族 3,337 人；噶瑪蘭族 1,092 人；邵族 626 人。

的第四與第五屆原住民立委當中，皆有 4 位是阿美族、3 位是泰雅族、1 位是排灣族的結果得到證實。

從現行的原住民立委選制與選舉結果來看，呈現出兩個問題：第一，在山地原住民與平地原住民為兩類的身分認定下，造成原住民選民雖然屬於相同族群，但是卻因為戶籍所在地一個在山地鄉，一個在平地鄉（鎮、市），所以形成山地與平地不同身分選民的現象。例如：新竹縣五峰鄉的賽夏族歸類為山地原住民，而苗栗縣南庄鄉的賽夏族則歸類為平地原住民；台東縣達仁鄉的排灣族歸類為山地原住民，但是台東縣大武鄉的排灣族卻是平地原住民。第二，原住民立委選舉結果所呈現的「大族政治」，可能會忽略或損害小族的權益。誠如一位排灣族青年所質疑的：「族群差異這麼大，阿美族的立委會替賽夏族的人說話嗎？」（中國時報，1998 年 11 月 13 日，版 40）由於大族立委被質疑可能只會關心自己的族群，使得原住民立委選制改革的聲浪開始浮現。

表 1 第四、五屆山地與平地原住民立委：選區與族群別

屆次	姓名	選區	族群別
第四屆	曾華德	山地原住民	排灣族
	高揚昇	山地原住民	泰雅族
	瓦歷斯貝林	山地原住民	泰雅族
	林春德	山地原住民	泰雅族
	楊仁福	平地原住民	阿美族
	章仁香	平地原住民	阿美族
	林正二	平地原住民	阿美族
	蔡中涵	平地原住民	阿美族
第五屆	曾華德	山地原住民	排灣族
	瓦歷斯貝林	山地原住民	泰雅族
	高金素梅	山地原住民	泰雅族
	林春德	山地原住民	泰雅族
	林正二	平地原住民	阿美族
	章仁香	平地原住民	阿美族
	廖國棟	平地原住民	阿美族
	楊仁福	平地原住民	阿美族

資料來源：作者自行整理。

高德義（1996）以原住民立委的選制改革為主題，針對原住民菁英所做的調查發現，71.7% 原住民菁英認為山地與平地兩種選區劃分是不合理的，並且有 81.1% 原住民菁英同意採行以各族群為單位的「族群代表制」。另外，潘春義（2002）也建議未來原住民立委

選制應朝向小選區制或族群代表制。而黃錦堂（2005）則認為以全國為唯一選區並兼顧各族群之代表性的選制最為合理。⁶ 然而，我們好奇的是：在目前的制度下，各族的立委代表真的會比較照顧自己的族群嗎？除非我們能夠證明過去已當選的原住民立委比較會照顧同族的族人，否則「族群代表制」的改革倡議可能不易獲得認同。也就是說，在進行原住民立委選制改革前，應先瞭解目前原住民的利益被代表的情形。如果阿美族、泰雅族與排灣族立委真的比較關心自己的族人而忽略了其他的族群，則倡議「族群代表制」的原住民選舉制度才有其正當性。

二、行政院原民會對於各縣市原住民實施的補助計畫

民國 85 年第三屆立委選後，立法院呈現三黨不過半的政治僵局，原住民立委利用行使閣揆同意權的契機，順勢推動成立「行政院原住民委員會」，⁷ 並於 91 年 3 月更名為「行政院原住民族委員會」，負責統籌規劃、協調與監督全國原住民族事務。此外，並指導、監督與補助直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所執行之原住民族事務。

民國 92 至 94 年行政院原民會對於 23 縣市原住民所實施的補助計畫⁸（不含連江縣與金門縣）包括：「都市原住民生活發展計畫」、「補助輔導原住民部落產業發展」、「原住民保留地森林保育計畫」、「原住民住宅整建」、「山地部落聯絡道路改善計畫」、「改善原住民地區部落飲水設施計畫」以及「原住民部落永續發展計畫」等。圖 1 顯示 92 至 94 年行政院原民會分配給 23 縣市政府的原住民補助款總額。其中，92 年度有 4,153,670,221 元；93 年為 1,819,394,323 元；94 年為 1,877,244,454 元，三年總計補助 23 縣市共 7,850,308,098 元。表面上來看，決定政策資源如何分配的主控權與裁量權的確是在行政機關，但是國會議員為了順利連任，他們經常透過預算審核權企圖影響行政機關將政策利益分配至有利他們競選連任的區域；而行政機關也很有可能基於與國會議員交易關係或是為了建立議會的多數聯盟，而將比較多的補助利益技巧性地分配至國會議員真正需要的地方 (Arnold 1981; Fiorina 1977)。從這個角度來看，原住民補助款的分配就可能不只是基於各縣市原住民人口數、土地面積或政策需求等等的考量而已，而可能會受到原住民立委的影響。⁹ 更進一

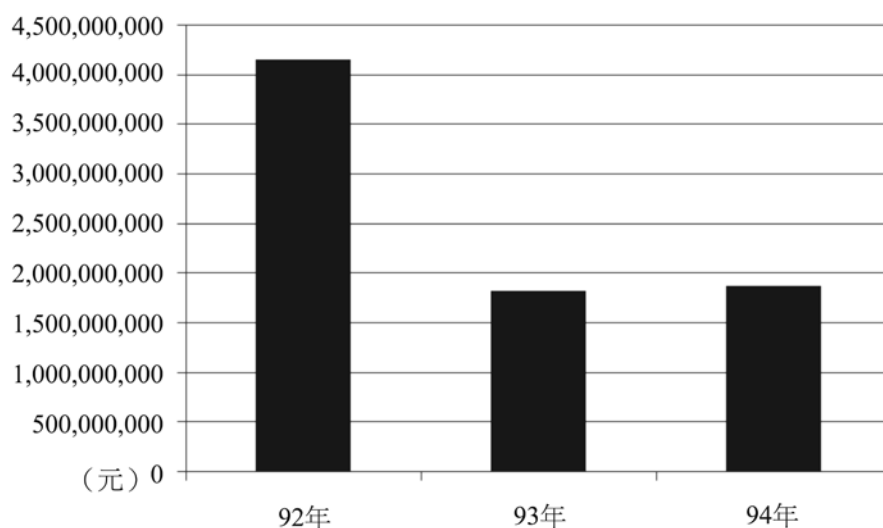
⁶ 巴燕·達魯與孔文吉兩位原住民立委也曾對現行原住民立委選制提出若干的意見，可參閱立法院公報（2002, 902；2008, 253）。

⁷ 有關行政院原住民委員會成立過程，可參閱黃鈴華（2005, 203-294）。

⁸ 這些補助計畫通常由原民會編列補助預算，確立補助原則，然後由各縣市政府提出的計畫當中加以評比，最後確認是否補助以及補助額度。

⁹ 根據實證資料顯示，行政院原民會在分配補助款時，可能會重視原住民立委意見或受到原住民立委的影響。例如：一、行政院原住民族委員會第 88 次委員會會議紀錄：原民會的委員們對於行政院原民會及所屬在 97 年度單位預算與附屬單位預算案討論決議——本預算案將來送立法院

步來說，因為原住民立委具有不同的族群別，所以這些原住民立委在爭取補助利益或是行政機關在分配補助利益的過程當中，未必只受到選舉因素影響，也可能會考慮到原住民立委所屬的族群因素。



資料來源：作者自行整理。

圖 1 92 至 94 年行政院原民會分配至 23 縣市原住民補助款的總額

審議時，請相關處室能多與原住民籍立委及內政、預算委員會委員多溝通，請委員支持，並請會計室備妥將來立院開議時報告的資料（行政院原住民族委員會 2007）。二、民國 96 年 9 月 28 日，高金素梅委員對於 96 年部落聯外道路的 2.7 億元預算無法執行以及 97 年部落聯外道路預算僅編列 9,970 萬元，質詢行政院長張俊雄。質詢過程中，行政院原民會官員並未第一時間提出說明，當場被行政院長張俊雄指責。會後，張俊雄院長承諾 96 年 2.7 億的道路預算，將專案保留，跨年繼續執行。而 97 年的部落聯外道路預算短編部分，則承諾辦理追加預算或動支行政院第二預備金的方式來解決（高金素梅立委辦公室 2007；郭于中 2007）。三、行政院原民會的第 61 次委員會會議紀錄：議案討論內容包括行政院原民會辦理立法委員函請辦理急難救助案件，以及函覆林春德委員有關漏報增劃編原住民保留地作業。在急難救助案件部分，行政院原民會同時也核撥補助各縣市及 55 個原住民鄉（鎮、市）公所的原住民急難救助補助經費（行政院原住民族委員會 2003a, 81-82）。在原住民保留地議案部分，在林春德委員行文行政院原民會後，原民會立即彙整與擬訂工作計畫（行政院原住民族委員會 2003a, 104-105）。四、行政院原民會《改善原住民地區部落飲水設施計畫執行檢討及建議報告》：這份報告緣起於 92 年高金素梅委員質詢行政院長游錫堃有關原住民地區水量不足、工程品質不良等問題後，院長指示組成專案小組進行檢討報告。在報告中，除了檢討如何提升飲水設施計畫的執行效能外，在建議事項部分也提到由於此計畫過去未制訂明確的補助審核標準，因此建議應建立明確的審議標準，以避免民意代表對於核定過程質疑，減少無謂的干預。

參、少數族群代表理論與分配政策理論

盛杏媛（2005, 17）在〈選區代表或集體代表：立法委員的代表角色〉一文中指出：「原住民立委全數以選區利益為優先，並沒有絲毫的保留，顯示原住民選民的利益較為一致與顯著」。雖然她並未說明何謂原住民立委的「選區利益」？但是這個問題其實與本文所探討的主題息息相關。當我們仔細思考「原住民立委的選區利益」時會發現，形式上原住民立委的選區是以全國為範圍，而他們的選區利益有可能是族群別的「族群利益」，也可能是立委個人的「選票利益」。前者乃基於少數族群代表理論，後者則可以從分配政策理論來進行觀察。本文以下即分別檢視少數族群代表理論與分配政策理論，並推衍出本文的研究假設。

一、少數族群代表理論

少數族群 (ethnic minority) 係指被支配的族群，而支配者的族群自不應被視為少數族群（施正鋒 1998, 5）。少數族群代表 (minority representation) 則指具備少數族群身分者透過制度程序的認可，在國家或地方層次上替族群進行決策、發聲或追求利益。尤其在民主社會中，為了確保不同社會群體的聲音能被具體的代表與反映出來，應建立有效的制度化機制，特別是那些被邊緣化、弱勢的，以及被壓迫的社會群體的聲音（Young 1990; 楊婉瑩 2001, 139）。¹⁰ 透過少數族群代表的設置，可降低少數族群選民意見表達的障礙，進而增進溝通利益 (communicative advantages)(Mansbridge 1999, 642)，更可以促進族群之間的互動與瞭解的機會（施正鋒 2007）。

對於各種社群（包括種族、族群、階級與性別等社會群體）與代表性之間的關係，Pitkin 將其區分為描述性 (descriptive)、象徵性 (symbolic) 與實質性 (active) 代表三種。其中描述性代表是指代議士與他的選民擁有相同的特徵；象徵性代表則指代議士能使他的選民在心理上認同他能代表他們；實質性代表則指代議士能瞭解並代表選民的需求（Pitkin 1967, 60-61; 楊婉瑩 2001, 140）。另外，Mosher(1982) 也將代表性區分為消極 (passive) 與積極 (active) 兩種代表性。所謂消極代表性係指源於個人與階層的代表性，它可反映整體社會的組成，例如教育程度、家庭收入、社會階級、種族、宗教與父親職業等。而積極代表性則指代表者能倡議 (advocate) 被代表團體的利益與期望 (desires)，而且這些利益與期望是可以被具體分配的。就 Pitkin 與 Mosher 所區分的代表性來看，Pitkin 的描述性代

¹⁰ 是否需要在制度或政策上考量族群差異，向來是一個爭論不休的議題，其中主要的反對原因是：強調族群差異所衍生的優惠待遇，將威脅既定的強勢族群，反而可能造成族群間的衝突，以及出現逆向歧視的問題。

表與 Mosher 的消極性代表概念相似，都強調相同特質的選民應有代議士來代表他們的利益，而 Pitkin 的實質性代表則與 Mosher 的積極性代表之概念相同，乃認為代議士應能具體為他們的選民謀福利。¹¹

在描述性代表的相關研究方面，透過毛利族國會議員的代表，確實增加紐西蘭少數族群政治發聲的機會 (Fleras 1985, 575)。另外，Banducci、Donovan 與 Karp (2004) 探討美國與紐西蘭少數族群描述性代表的選制後發現，國會當中如果有少數族群的描述性代表，將可增強少數族群選民的政治關心能力，例如不論是在美國或紐西蘭，少數族群選民對少數族群議員名字辨識度的正確度、接觸頻率與認同少數族群代表的績效表現 (approve of representative's performance) 等等，都優於非少數族群的選民對非少數族群議員的關心程度。因此，描述性代表不只可以增加少數族群發聲的機會，也可以促進少數族群對政治的關心程度。

由於族群代表與族群選民具備共同的歷史經驗，所以族群代表對於族群議題可能比較有高度的關切心。因此國家通常會藉由特別選區 (reserved seat)、保障名額 (guaranteed seat)、調整選區 (affirmative gerrymandering)、降低門檻或提名方式等的選舉機制¹² (施正鋒 2007, 156-159)，選出少數族群代表來維護少數族群之權益。換言之，就是透過制度化的描述性或消極性代表來達到實質性或積極性的代表。

而在描述性代表與實質性代表的關聯性研究方面，Whitby 與 Krause(2001) 研究美國第 104 屆眾議院黑人議員的記名表決後發現，黑人議員相較於非黑人議員而言，會比較支持有利黑人的法案通過。Holman(2008) 探討都會層級的女性、少數族群與女性少數族群的民選官員對於重分配方案（包括福利、家計負擔與暴力方案的支出）與福利方案的支出影響。作者發現如果市長是女性時，將正向影響重分配方案與福利方案的支出。另外，Bratton 與 Ray(2002) 認為女性的描述性代表轉化成實質性代表必須有三個必要條件：第一，公共領域中存在著性別差異的問題與現象；第二，女性具備選舉權；第三，民意機關 (elected bodies) 可控制對女性有利的相關政策的決定權。之後，他們研究挪威女性議員對於孩童的日間照顧政策 (day-care) 之影響，發現女性議員會比較支持日間照顧政策之通

¹¹ 除了 Pitkin 與 Mosher 外，Meier(1993) 修正消極與積極兩種代表類型，他認為可劃分為人口統計代表、意見代表與利益代表等三種類型。此外，Guinier(1994) 認為少數族群應該跳脫傳統的代表型態，而需要的是以社群為基礎，且受到社群心理上信任且支持的「可信的代表」(authentic representation)。

¹² 特別選區即特別劃分少數族群之選區，由少數族群選舉少數族群之代表；保障名額即規定所有當選名單內，少數族群之一定比例；調整選區是藉由選區重劃，將少數族群的選民劃在同一選區；降低門檻係指在比例代表制下，降低少數族群代表或族群政黨的當選門檻；提名方式則是在比例代表制下，政黨將少數族群候選人放在安全名單內。

過。除此之外，Haider-Markel、Joslyn 與 Kniss(2000) 以同性戀為研究對象，探討具同性戀特質的地方民選官員是否會支持同性戀登記的伴侶政策 (domestic partner policy)，他們發現民選的同性戀官員會比較支持伴侶政策。因此，不論是種族、族群、性別或同性戀的相關研究均顯示描述性代表可以促進實質性的代表。

在台灣，由於特殊的歷史脈絡發展，原住民「族群代表」的概念其實並不單純，它可以區分為三種不同層次的意涵。第一個層次是原生性的「各族群別的族群代表」，例如阿美族或泰雅族的族群代表；第二個層次是「山地 / 平地原住民族群代表」，意即在原住民居住地或選舉制度的人為建構下，劃分為山地原住民與平地原住民族群代表；第三個層次則是「原 / 漢的族群代表」，這是因為原住民相對於閩南、客家與外省族群的文化差異大過於原住民內部族群差異，因此原住民相對於其他族群有更明顯的少數族群特性，而被視為是同一族群。

既然如此，當我們論及台灣原住民的族群代表時，就必須面對到底族群代表的概念定位在哪一個層次的問題。因為概念定位在不同層次，則族群代表的意義也會不同。例如立法院經濟及能源、內政及民族、預算及決算三委員會在併案審查「制訂水患治理特別條例」的第二次聯席會議當中，原住民立委曾華德提到：「站在原住民的立場，如果沒有看到治山這一個補助項目，所有的原住民立委都會反對這個案子」（立法院公報 2005）。他的這項代表行為就屬於「原 / 漢的族群代表」，代表泛原住民的利益。而日後如果原住民各個族群所分配到的水患治理補助利益呈現小族多過於大族（在立法院有立法委員代表他們的族群）時，那麼原生性的「各族群別的族群代表」就沒有被滿足。

因為本文後續所要分析的對象是原民會所主管的原住民補助款分配，這些補助款的分配事實上僅針對居住在台灣各地的原住民。它既不是原漢之爭，也不是山地原住民與平地原住民之爭（因為這些補助款並沒有區分哪些要分配給山地原住民，哪些要分配給平地原住民？），而是原住民各族群之間對於補助利益的競爭。所以，族群代表的概念在本研究的意涵乃是原住民族群原生性的族群代表。

目前台灣原住民族包括由 14 個族以上的不同族群別，¹³ 但是因為各族選民人數多寡不同，使得選舉出來的原住民立委族群別集中於阿美族、泰雅族和排灣族等三個族群。所以嚴格來說，第四屆與第五屆的原住民族的描述性立委代表，其實只是「阿美族的描述性立委代表」、「泰雅族的描述性立委代表」與「排灣族的描述性立委代表」而已。從前述的少數族群代表理論得知，族群立委應該會比較關心自己族群的利益，所以當縣市原住民人口

¹³ 民國 96 年 1 月第十三族撒奇萊雅族正名成功，人口約五千至一萬人，該族原歸為阿美族。隔年（97 年）4 月行政院院會通過第十四族賽德克族正名案，人口估計超過萬人，該族原歸為泰雅族。目前尚有台南西拉雅族與南投噶哈巫族等持續進行正名運動。

的族群別與立委的族群別相同程度較高時，則該立委理當比較會關心這個縣市的原住民，並為這個縣市的原住民爭取更多的原住民補助款。因此，本文建立立委族群代表與政策利益分配關聯性的假設如下：

假設一：縣市原住民族群被代表程度越高，則該縣市會獲得越多的原住民補助款。

然而，族群立委真的會比較關心同族群的利益嗎？還是會因為考量選票因素而爭取各縣市原住民補助款呢？Swain(1993)運用參與觀察法比較美國國會的「歷史上黑人多數選區」的議員、「新黑人多數選區」的議員、「黑人白人混合選區」的議員與「白人多數選區」的議員，¹⁴她發現黑人多數或黑人白人混合選區的白人國會議員反而比較關心黑人選民的利益。此外，相較於混合選區的黑人議員，黑人多數選區的黑人議員因為缺乏選舉競爭，所以他們對於黑人議題的關心程度明顯較低。於是，Swain建議唯有營造選舉競爭的氣氛，才能保障黑人的利益，所以美國國會新選區的設立不應朝向建立新黑人多數選區，而應以設立混合式選區為方向。從這個角度來看，Swain與之前我們所討論的Whitby與Krause(2001)的見解並不相同。Whitby與Krause認為黑人描述性代表會促進黑人選民的利益，而Swain則認為創造選舉競爭性才是持續追求黑人利益的基礎。因此，除了族群特質之外，選票競爭的因素也可能會影響政策利益的分配，而分配政策理論正是觀察選票與政策利益分配的重要理論。

二、分配政策理論

分配政策理論主要在探討國會議員競選連任、國會制度性權力（例如常設委員會）與利益分配之間的關係(Lowi 1964)。國會議員會以尋求繼續連任為首要目標，並透過自己所掌握的國會制度性權力企圖影響行政機關所分配的補助利益，讓政策資源轉至自己的選區，以提高選民的支持程度(Rundquist and Ferejohn 1975)。所以補助款的分配除了可能受到選區的人口與土地面積等等客觀需求因素的影響之外，也可能會受到議員追求連任的選票因素所影響。後續的分配政策實證研究也發現，除了國會議員是否擔任特定常設委員會委員之外，議員政黨屬性、議員資深程度、議員在前一次選舉的競爭程度、議員的競選經費支出、選區利益團體個數、選票集中程度等等因素均可能影響補助款的分配(Alvarez and Saving 1997; Ames 1995; Crisp and Ingall 2002; Hurwitz, Moiles, and Rohde 2001; Levitt and Poterba 1999;

¹⁴ 歷史的黑人多數選區係指選區中，有一半以上達投票法定年齡的黑人選民，以及有連任十年以上的黑人國會議員；新黑人多數選區則是選區中有五至六成達投票法定年齡的黑人選民；混合選區是選區中無任何族群或種族超過五成的投票法定年齡；多數白人選區是指選區中，有五成以上的白人選民。

Roberts 1990; Rundquist, Lee, and Rhee 1996; Seller 1997; Stein and Bickers 1992; 1996; 2000)。

分配政策理論的發展是緣起於美國國會議員選舉單一選區的制度，國會議員爲了能夠連任，通常會透過預算審核權來影響行政機關將選區的政策利益分配至他們選區。而這樣的理論基礎是否適用於以全國爲唯一選區的我國原住民立委選舉制度？換言之，在這樣的制度之下，原住民立委是否仍有強烈動機追求地方利益的誘因？理論上來說，以全國爲唯一選區的國會議員選舉制度的目的是希望所選出來的國會議員跳脫狹隘的地方利益，而以全國的共同利益爲關注焦點；我國的原住民立委選舉制度也是希望所有原住民立委以全國原住民共同利益爲著眼點。但是，我國的原住民立委選舉制度並非採取類似於封閉式的政黨比例代表制，而是由各縣市具有原住民身份的原住民，針對原住民立委候選人個人，一票一票所選出來的。既然是針對原住民立委候選人個人的投票，現任原住民立委如果想要連任，他就很有可能利用現任者優勢，影響行政機關將地方利益輸送至他想要輸送的地方（例如這些地方可能是他在上一屆選舉獲得很多選票的地方）。國會議員這種行爲的邏輯正是分配政策理論所描述的核心議題。只要是任何一個以直接方式選出民意代表的政體或制度，這種肉桶政治 (pork barrel politics) 的現象都會發生 (Barry 1965; Buchanan and Tullock 1962; Shepsle and Weingast 1981)。

即使在以全國爲唯一選區的制度下，如果制度的設計上仍容許或鼓勵所謂的個人選票 (personal vote)，則分配政策所描述的肉桶現象就會存在。哥倫比亞在 1991 年國會選制改革就是一個例子。哥倫比亞在 1991 年將參議員選制改爲以全國爲唯一選區 (at-large)，員額爲 100 名，希望讓參議員們的票源分散，進而使他們多關懷全國性的利益。Crisp 與 Ingall(2002) 發現，在選制改革之後的初期，參議員所提關心全國共同利益的法案確實有所增加。但是因爲仍然採用個人名單 (personal list) 選舉制度，造成激烈的黨內候選人競爭，所以議員還是必須建立屬於個人的選票才能和同黨的議員切割。在這種制度誘因之下，隨著時間的演進，參議員越來越傾向於提出狹隘利益的肉桶法案，以獲取個人的選票，而議員的票源分佈也呈現越來越集中的趨勢。

基於以上的討論，在以全國爲唯一選區的原住民立委選制下，原住民立委爲了要尋求連任，就可能會影響行政機關將政策利益分配至他（她）想要分配的地方。以下將依據分配政策理論，建立補助款與選舉關聯性的假設。

在選舉競爭程度方面，Stein 與 Bickers(1992) 發現面對選舉競爭程度越高的弱議員 (vulnerable incumbents) 越傾向將新的聯邦補助計畫 (new grant awards) 帶回他們的選區。也就是說，現任議員會特別注意上次的選舉時，他與競爭者之間的票數差距，如果很接近的話，就會試圖引介政策利益，以降低未來選舉的競爭程度，才能尋求成功連任。在我國，羅清俊（2000；2001）針對省政府補助款分配的研究也發現，當縣市所屬的省議員選

戰越激烈，則該縣市獲得的省補助款也越多，尤其在省政府的交通處與住都處分配給縣市的補助款更為明顯。基於這些選舉競爭程度對於政策利益分配的研究發現，原住民立委的選舉競爭程度可能也會影響補助款分配，意即在上一次原住民立委選舉當中，原住民立委與其他參選人的得票差距越小的縣市（也就是競爭程度較高的縣市），則該立委可能會為這些縣市的原住民爭取更多的補助款。因此，本文建立原住民立委選舉競爭程度與補助款分配的關聯性假設如下：

假設二：山地與平地原住民立委選舉競爭程度越高的縣市，傾向於獲得越多的原住民補助款。

另外，複數選舉制度的國家當中，假如參選者的家族能長期掌握地方權力，或是他同時也是地方政治的領導者，那麼他只要經營特定區域的選票，就能當選。尤其當他當選後，隨著個人聲望的建立與對特定行政區的利益回饋，使得連任時的選票將會越來越集中在特定區域 (Ames 1995)，這種現象類似於台灣在 SNTV 選舉制度之下所形成的「票倉區」現象。而在議員選票集中 (vote concentration) 與政策利益分配之間的關聯性研究方面，Ames(1995) 在巴西國會議員肉桶投票的研究當中發現，議員的選票集中程度與選區政策利益分配呈現正向關係。由於巴西總統的行政權握有許多補助款計畫，所以如果國會議員想要把利益帶回選區，就必須支持總統行政權的擴張。經過實證研究之後，他發現選票越集中於特定區域的議員，會越支持總統行政權的擴張，以獲取總統所掌握的補助計畫。除了巴西之外，Hirano(2005) 比較日本在 1994 年國會議員選制改變前後（1994 年選制從 SNTV 制改為單一選區制），議員選票集中程度與政策利益分配之間的關係。他發現複數選區制所選出來議員的選票呈現高度集中於議員的家鄉或票倉區，並且政府資源也集中於這些票倉區或家鄉的周圍，明顯與單一選區制所呈現的現象不同。

從以上票倉區與政策利益分配關聯性研究的邏輯來看，因為原住民立委選舉是以全國為唯一選區的複數選舉制度，所以台灣原住民立委選舉的票倉區與補助款的關係會是：如果某縣市屬於某原住民立委的票倉區，則他應該會更有動力為這個縣市的原住民爭取原住民補助款。並且，如果某縣市同時是多位原住民立委的「票倉區」，則這個縣市獲得的原住民補助款可能會多過於只是一、二位原住民立委「票倉區」的縣市。基於此，本文建立原住民立委選票集中程度與補助款分配的關聯性假設如下：

假設三：多位山地與平地原住民立委選票集中的縣市，會比少數幾位山地與平地原住民立委選票集中的縣市獲得較多的原住民補助款。

選民政治參與程度的高低可能也是另一個影響原住民補助款分配的因素。在美國，國

會議員爲了增加肉桶支出 (pork-barrel spending) 的效用，他們通常會先瞭解選區內關心立委動態的「關注群眾」(attentive publics) 之意見，而這些「關注群眾」通常也是投票意願較高的群眾。Martin(2003) 研究美國聯邦補助款與投票率之間的關聯，他發現郡 (county) 的投票率越高，則這些郡將可獲得越多的聯邦補助款。在國內，張其祿 (2002) 研究民國 78 至 87 年之間直轄市與縣市政府從中央政府所獲得的補助款，同樣也發現居民政治參與程度 (投票率) 越高，則該縣市所獲得的補助款也越多。基於這些選民政治參與程度與政策利益分配的研究發現，原住民選民投票率的高低可能也會影響原住民補助款的分配。因此，本文建立原住民政治參與程度與補助款的關聯性假設爲：

假設四：山地與平地原住民政治參與程度越高的縣市，將會獲得越多的原住民補助款。

在政黨因素方面，過去分配政策研究發現，總統爲了尋求連任會運用他的行政否決權 (veto power) 以及對黨內的影響力，來左右補助款預算的分配 (McCarty 2000)。Larcinese、Rizzo 與 Testa(2006) 也發現，當地方行政首長與總統同黨籍時，則地方首長所屬的行政轄區通常也會獲得較多的補助款。此外，Rich(1993) 也發現，當地方首長的黨籍與國會多數黨相同時，這些地方首長的行政轄區也可能會獲得比較多的補助款。在國內，對於地方首長黨籍與補助款的研究當中，羅清俊 (2000) 探討台灣省政府五個廳處補助款的分配後，發現當縣市長黨籍與省議會多數黨相同時，則縣市會獲得明顯偏多的交通處與住都處補助款。此外，洪鴻智 (2007) 探討 921 地震的資源分配因素後，也發現當鄉鎮市長與縣市長同屬民進黨或無黨籍時，則該鄉鎮市獲得的重建經費也越多。顯然，在分配政策理論的架構下進行補助款分配研究時，地方首長的黨籍是必須考量的變數之一。本研究採用 Larcinese、Rizzo 與 Testa(2006) 的論點，認爲當縣市首長的黨籍與總統的黨籍相同時，則該縣市可能會獲得較多的原住民補助款。本文不處理縣市首長是否與國會多數黨一致的議題，原因在於本文所研究的期間是民國 92 至 94 年，如果以單一政黨來定義，民進黨是國會多數黨，但是如果將泛藍陣營 (國民黨、親民黨與新黨) 的席次加總後，泛藍反而是國會的多數聯盟。這種情況比較難以認定國會多數黨究竟指單一政黨的多數？還是國會的多數聯盟？因此，本文以縣市首長與總統黨籍相同與否作爲政黨因素的操作型定義。

透過這個假設的檢證，將有助於瞭解原民會是否會受到最高行政首長 (總統) 選票考量的影響，而將超額的補助款分配至與總統相同黨籍的地方政府轄區？這個假設的檢驗不僅是分配政策理論所討論的範圍，同時它在台灣政治發展過程當中，也有一定程度的經驗意涵。台灣從過去以來，不論是中央或地方選舉，原住民似乎多偏好於國民黨籍的候選人，而民進黨候選人總是難以獲得原住民的青睞。然而，自從陳水扁總統上台後，原住民族政策成爲其重要的施政重點，並於 2002 年再度確認選前的「原住民族與台灣政府的新

夥伴關係」，簽訂包含台灣原住民族之自然主權、推動原住民族自治等等原住民族相關政策。從對於原住民族議題的關心程度來看，民進黨中央政府很有可能藉由將超額補助款分配至民進黨執政的縣市政府轄區，來扭轉原住民選票是國民黨鐵票的迷思。因此，本文建立縣市長黨籍與補助利益分配的關聯性假設如下：

假設五：縣市首長黨籍若與總統黨籍相同時，則該縣市會獲得較多的原住民補助款。

分配政策理論提出許多影響補助款分配的政治因素，除了前述的「選舉競爭程度」、「選票集中程度」、「選民政治參與程度」與「縣市長黨籍」之外，「立委資深程度」、「立委是否參與常設委員會」與「立委的黨籍」等等因素也是以往分配政策研究所關心的焦點。但是因為我國原住民立委選舉是採全國為唯一選區的選舉制度，使得某些政治變數並不適合在本研究中進行檢證。有關這些政治變數的取捨，將在研究設計部分詳細討論。

肆、研究設計

一、分析單位與資料來源

由於行政院原民會對於原住民補助款的分配都以縣市為對象，因此本文的分析單位為臺北市、高雄市與台灣省 21 縣市（行政院原民會 92 至 94 年對各縣市原住民的補助款並未包含金門縣與連江縣）。本研究主要蒐集以下四類資料：

（一）民國 92 至 94 年行政院原民會分配於 23 縣市的原住民補助款資料

總共有 11 項補助計畫，包括：「都市原住民生活發展計畫」、「推動原住民社會教育民俗文化等經費」、「補助辦理社會福利業務」、「辦理森林保育計畫」、「辦理原住民地區產業活動與博覽會」、「辦理原住民地區部落產業發展計畫」、「原住民保留地規劃管理與利用實施計畫」、「住宅改善計畫」、「山地部落聯絡道路計畫」、「改善原住民地區部落飲水設施計畫」與「原住民部落永續發展計畫」（行政院原住民族委員會 2003b；2004；2005）。

（二）原住民立委族群別資料

民國 92 至 94 年的補助款是第五屆立法委員預算審查之任期。在第五屆原住民立委中，總共有 4 位山地原住民立委與 4 位平地原住民立委，其中阿美族有 4 位、泰雅族有 3 位、排灣族有 1 位（立法院國會圖書館 2008）。

（三）各縣市原住民總人口數與族群別人數

理想上，92 至 94 年原住民補助款資料應分別對應 91 至 93 年縣市原住民總人口數與縣市各原住民族群別人數資料加以分析（編列次一年的預算通常會以當年需求人口數為基

準，這兩者會有一年的時間差)。蒐集 91 至 93 年縣市原住民總人數的資料並沒有困難，但是縣市各原住民的族群別人數的統計部分，則是在 92 年 6 月以後才有該項統計資料。因為資料的限制，所以本文以 92 年 6 月縣市各原住民族群別人數的資料對應 92 年縣市原住民補助款資料；以 92 年 12 月與 93 年 12 月縣市原住民各族群別人數的資料分別對應 93 年與 94 年縣市原住民補助款資料（行政院原住民族委員會 2003c）。

（四）原住民立委獲得選票情形與原住民投票率

本研究蒐集第五屆山地與平地原住民立委參選人在各縣市得票數資料，以及各縣市山地原住民與平地原住民的投票率（中央選舉委員會 2001）。

二、統計分析模型與各變數的操作化

本研究主要探討影響行政院原民會補助款分配的因素，究竟是原住民立委族群代表變數還是與原住民立委選舉相關的政治變數。在進行敘述性分析之後，本研究將三年資料加以匯集，利用最小平方法迴歸分析 (Ordinary Least Square) 估計各種變數對於補助款分配的影響。同時，本研究利用 Durbin-Watson 統計值來檢測統計模型是否呈現自我相關，如果存在自我相關則採用 AR(1) 模型。另外透過 White's Robust V. C. Matrix 估算 Robust Standard Errors，以排除變異數不齊一的問題 (Greene 2002)。

迴歸模型的依變數為「縣市於民國 92 至 94 年期間，原住民每人每年獲得行政院原民會補助款金額」（以民國 90 年幣值為基期年）。由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，所以先透過依變數取以 10 為底的對數，初步改善這個問題。自變數則包括「原住民立委族群代表程度」、「山地與平地原住民立委選舉競爭程度」、「山地與平地原住民立委平均票倉區指數」、「山地與平地原住民選民政治參與程度」、「縣市長黨籍」以及「有無原住民鄉鎮市」總共 6 個。

理想上，如果原住民補助款的資料能夠區隔出山地原住民補助款與平地原住民補助款，那麼利用山地原住民立委相關變數預測山地原住民補助款的分配，利用平地原住民立委相關變數預測平地原住民補助款的分配，應該是最佳的狀況。因為這樣可以比較山地原住民與平地原住民補助款分配上的不同型態。但是現實上並無法如此，因為原民會分配的原住民補助款仍以行政轄區為單位，縱使是資格補助款 (entitlement grants)，目前也沒有以山地原住民與平地原住民作為劃分的基準。因此，在族群變數的運算過程中，我們以所有山地與平地原住民立委之族群別作為縣市原住民族群代表程度之計算基礎，克服補助款資料無法區分山地原住民與平地原住民之限制。而在選舉相關變數方面，雖然山地與平地原住民皆能各自呈現選舉相關變數，但是在補助款資料的限制下，為了觀察原住民立委選舉相關變數對於補助款分配的影響，唯一的方法就是同時整體考量山地與平地原住民立委

建構出相關變數之後，再納入分析模型當中。

表面看來，這似乎是資料上的限制，但是本研究也相信，原住民補助款不管是針對山地原住民或是平地原住民，應該都有一定程度的外溢效果 (spillover effect)。也就是說，即使補助款受惠對象主要是山地原住民，但是不見得平地原住民就完全得不到好處。因為各縣市山地與平地原住民普遍存在混居與通婚的現象，使得原住民之間的互動並不會有明顯的山地與平地原住民的區分。在這種情況下，雖然山地原住民立委原本只是想為山地原住民爭取某個設施或活動的補助計畫，然而實際上，平地原住民卻也同時享受到補助計畫的利益，反之亦然。例如高金素梅（山地原住民立委）與楊仁福（平地原住民立委）皆對「部落聯外道路計畫」的經費短缺問題，提出質詢。高金素梅甚至更以 42 萬原住民同胞的代表為訴求，對行政院長游錫堃提出經費要求（立法院公報 2003b；2003c）。儘管這種政策利益外溢效果有大小的差異，但是不管補助利益是針對山地原住民或是平地原住民，山地或平地原住民立委應該都會努力爭取才是。也因此，本研究在自變數當中，整體考量山地與平地原住民立委所建構出的相關變數，也許更貼近事實。以下是各自變數的操作化內容：

（一）原住民立委族群代表程度

由於本研究選擇以「各族群別的族群代表」作為原住民立委族群代表的概念型定義，因此「原住民立委族群代表程度」即是「各族群立委人數相對於各族群全國總人數之比例」乘以「各縣市的各族群人數」的總和。「各族群立委人數相對於各族群全國總人數之比例」是計算每一位某族族人到底有多少位同族立委可以代表他？本文將它稱為「各族的立委代表基數」。之後，再將「各族的立委代表基數」分別乘以「各縣市的各族群人數」之後再加總起來，就可以得出各縣市當中的各個族群被多少位同族立委所代表。這個變數的建構並不區分山地原住民與平地原住民，所以它代表縣市所有原住民被立委代表的程度。「原住民立委族群代表程度」的運算公式如下：

$$\text{第}i\text{縣市原住民立委族群代表程度} = \sum (\text{第}i\text{縣市第}j\text{族的人口數}) \times \left(\frac{\text{第}j\text{族原住民立委人數}}{\text{第}j\text{族全國總人數}} \right)$$

$i=1、2、3\cdots 23$ （縣市）

$j=1、2、3\cdots 10、11、12$ （族群別）

以第五屆的原住民立委為例，「各族的立委代表基數」方面，阿美族立委有 4 位、泰雅族立委有 3 位、排灣族立委有 1 位。根據行政院原民會 92 年 6 月統計，全國原住民總人口數為 436,932 人，而阿美族有 146,541 人、泰雅族 89,096 人、排灣族 68,537 人、布

農族 40,868 人、魯凱族 10,713 人、卑南族 8,967 人、鄒族 2,893 人、賽夏族 5,186 人、雅美族 3,272 人、邵族 354 人。¹⁵ 所以可以計算出，每一位阿美族、泰雅族與排灣族的族人分別有 0.0000272、0.0000337、0.0000146 位同族立委代表他們，而其他各族的立委代表基數為 0。接下來，以台北縣作為例子，台北縣的阿美族有 20,065 人、泰雅族 5,402 人、排灣族 1,976 人、布農族 1,837 人、魯凱族 503 人、卑南族 614 人、鄒族 158 人、賽夏族 388 人、雅美族 217 人、邵族 5 人。所以台北縣的原住民立委族群代表程度只有跟阿美族、泰雅族與排灣族有關（因為並沒有其他族的立委），所以台北縣的原住民立委族群代表程度 $= (0.0000272 \times 20065) + (0.0000337 \times 5402) + (0.0000146 \times 1976) = 0.76$ 。同樣的，例如桃園縣各族人數分別為阿美族 17,779 人、泰雅族 14,595 人、排灣族 2,070 人、布農族 1,660 人、魯凱族 302 人、卑南族 502 人、鄒族 131 人、賽夏族 537 人、雅美族 126 人、邵族 9 人。利用同樣的方法，桃園縣原住民立委族群代表程度的數值為 1.00。所以，相對於台北縣來說，桃園縣的原住民被同族立委代表程度高於台北縣。

根據少數族群代表理論，族群代表應該會比較關心同族的同胞，所以被同族原住民立委代表程度越高的縣市，會獲得越多的原住民補助款。更具體的說，雖然原住民立委選舉是以全國為唯一選區，但是因為只有阿美族、泰雅族與排灣族有立委代表，所以在補助利益的分配上，理應會偏向將利益帶回阿美族人、泰雅族人與排灣族人聚居的縣市。因此，本研究預期縣市的「原住民立委族群代表程度」越高，該縣市將獲得越多的原住民補助款。

（二）山地與平地原住民立委選舉競爭程度

「山地與平地原住民立委選舉競爭程度」係指該縣市山地與平地原住民立委參選人得票率之標準差的交乘值。得票率的標準差代表競爭程度，標準差越小，越競爭。而交乘變數 (interaction term) 在線性迴歸模型中，不僅具有釐清各自變數對於依變數影響的功能，並且也可以確認兩自變數交乘後會對於依變數的影響程度。就本文來說，因為補助款資料無法區分為山地原住民與平地原住民的金額，所以我們利用山地與平地原住民立委選舉競爭程度的交乘變數，來呈現整體山地與平地原住民選舉競爭程度對於原住民補助款分配的影響。

根據分配政策理論，若某些區域是選戰較為競爭的區域，那麼現任立委為尋求下次的連任，應會特別關心這些選票差距較小的地方。因此，本研究預期當某縣市山地與平地原住民立委參選人得票率標準差的交乘值越小時，該縣市獲得越多的原住民補助款。

（三）山地與平地原住民立委平均票倉區指數

「山地與平地原住民立委平均票倉區指數」是指山地原住民立委平均票倉區指數與平

¹⁵ 其他未認定族群的原住民有 60,505 人。

地原住民立委平均票倉區指數的交乘值。本研究沿用羅清俊（2007）所使用的「票倉區指數」概念。所謂「山地（平地）原住民立委票倉區指數」係指：「山地（平地）原住民立委在某縣市得票數 ÷ 該立委在所有縣市的總得票數」乘以「山地（平地）原住民立委在某縣市得票數 ÷ 該縣市所有山地（平地）原住民立委參選人在該縣市的總票數」。這個指數可以呈現不同縣市對於山地（平地）原住民立委選票的重要程度。例如以山地原住民立委曾華德在台北市為例，以「曾華德在台北市的得票數佔他總得票數的比例」乘以「曾華德在台北市的得票數佔所有山地原住民立委參選人在台北市的得票數的比例」，就是曾華德在台北市的票倉區指數。同樣地，曾華德在其他 22 縣市也會獲得一個這樣的數值。某一個縣市的數值越高，代表該縣市對曾華德的勝選越重要。

然而，在 23 縣市當中，究竟哪些縣市對所有山地（平地）原住民立委較為重要呢？在計算出所有山地（平地）原住民立委在每一個縣市的票倉區指數之後，再求出所有山地（平地）原住民立委在每一個縣市票倉區指數的平均值。平均數越高的縣市，代表該縣市對於所有山地（平地）原住民立委是比較重要的縣市。以第五屆山地原住民立委在台北市與雲林縣為例，第五屆山地立委有曾華德、瓦歷斯貝林、高金素梅與林春德，他們在台北市的票倉區指數分別為 0.00026、0.00033、0.00407 與 0.00295，平均數為 0.0019。而在雲林縣則分別為 0.000099、0.000037、0.000674 與 0.000027，平均數為 0.0002。所以對於這 4 位山地原住民立委來說，台北市的重要性比雲林縣為高。「山地（平地）原住民立委平均票倉區指數」之運算公式如下：

$$\text{第}i\text{縣市平均票倉區指數} = \frac{1}{\text{當選名額}} \sum \left(\frac{\text{第}i\text{縣市第}j\text{位立委的得票數}}{\text{第}j\text{位立委的總得票數}} \times \frac{\text{第}i\text{縣市第}j\text{位立委的得票數}}{\text{第}i\text{縣市總投票數}} \right)$$

$i=1、2、3 \cdots 23$ （縣市）

$j=1、2、3、4$ （山地或平地原住民立委）

計算出各縣市的「山地（平地）原住民立委平均票倉區指數」之後，因為補助款資料無法區分山地與平地原住民之金額，所以我們取山地與平地原住民立委平均票倉區指數的交乘值。我們預期如果某縣市的交乘值越高，代表該縣市是所有山地與平地原住民立委選票來源的重要縣市，那麼該縣市理當會獲得超額的原住民補助款，反之，如果交乘值越低，則會獲得越少的原住民補助款。

（四）山地與平地原住民選民政治參與程度

「山地與平地原住民選民政治參與程度」係指該縣市山地與平地原住民選民的投票率的交乘值。由於補助款資料無法區分山地與平地原住民之金額，所以我們同樣以交乘變數

的方式來處理山地與平地原住民選民的政治參與程度。本文預期山地與平地原住民選民政治參與程度的交乘值越高，該縣市所獲得的補助款也會越多。

(五) 縣市長黨籍

92 至 94 年期間是由民進黨掌控中央政府，本研究預期如果縣市首長的黨籍為民進黨時，則該縣市將獲得比較多的原住民補助款。本研究利用二分變數 (dichotomous variable) 處理 92 至 94 年間的縣市長黨籍，將民進黨籍縣市首長編碼為 1，非民進黨籍縣市首長編碼為 0。

(六) 有無原住民鄉（鎮、市）

需求變數主要在確定補助款分配、原住民立委族群代表程度與其他政治變數之間的真實關係。理想上，應該以行政院原民會已完成數年的「原住民就業狀況調查」或是民國 95 年的「台灣原住民經濟狀況調查」作為需求變數加以控制。但是該兩項調查的行政區域分為台灣省、原住民山地鄉、原住民平地鄉（鎮、市）、非原住民鄉（鎮、市）、台北市、高雄市與金馬地區等類別，所以無法得知所有縣市的差異。另外，在各縣市一般的統計資料當中，也沒有以原住民經濟或財政為主的統計資料。除此之外，理論上，「縣市原住民人數」或「縣市原住民鄉鎮市之個數」應可反映縣市原住民的補助需求，但是因為這兩個變數在實際的迴歸模型中，皆出現變異數膨脹因素 (VIF) 高於 10 的現象，¹⁶ 所以不適合分別或同時放入這兩個需求變數。然而，為了控制各縣市原住民對於補助的需求程度，本文乃以縣市有無原住民鄉（鎮、市）作為需求變數，因為這些原住民鄉（鎮、市）通常是原住民聚居的地方，補助需求也可能較高。這個變數也是以二分變數來處理，縣市如果有原住民鄉（鎮、市）則編碼為 1，反之則編碼為 0。

最後，就分配政策理論的內涵來說，影響補助款分配的因素甚多，例如「立委資深程度」、「立委是否參與常設委員會」與「立委的黨籍」等等。但是，由於原住民立委選舉是以全國為唯一選區，在以縣市為分析單位的情形下，如果採用這些變數將無法區辨各縣市之間的差異。例如第五屆原住民立委的資深程度，如果以擔任立委的屆次作為資深程度的指標，新任立委有高金素梅與廖國棟 2 位；累積擔任 2 屆有 4 位（曾華德、林春德、林正二、楊仁福）；累積擔任 3 屆有 1 位（章仁香）；累積擔任 4 屆有 1 位（瓦歷斯貝林），則任何縣市的原住民立委的資深程度均為 17。同樣地，「立委是否參與常設委員會」與「立

¹⁶ 在迴歸模型的多元共線性 (multicollinearity) 檢測中，「縣市原住民人數」的 VIF 值為 36.333，呈現嚴重線性重合的現象；而若以「縣市原住民鄉鎮市之個數」作為需求變數，雖然它的 VIF 值只有 8.831，但它卻使「山地與平地原住民立委平均票倉區指數」的 VIF 增加至 13.504，而「山地與平地原住民立委平均票倉區指數」是本研究的核心變數，因此作者必須放棄「縣市原住民鄉鎮市之個數」這個指標。

委的黨籍」也會產生無法區辨各縣市差異的情形。因此，本研究排除這些無法區辨縣市差異的自變數。

伍、實證分析

一、敘述統計分析

(一) 92 至 94 年各縣市各年補助款分配分析

表 2 顯示「92 至 94 年各縣市原住民每人每年可獲得行政院原民會補助款」之年度趨勢。我們發現 92 年各縣市原住民每人每年可獲得的補助款是 93 與 94 年的兩倍以上。從各縣市補助款的標準差來看，相較於 93 與 94 年，92 年的各縣市每人獲得補助款之標準差為 6,328 元，明顯高於其他兩個年度。在 92 年中，每人獲得補助款最多的是嘉義縣（21,120 元），而最少則是嘉義市（883 元），最大值是最小值的 23.92 倍。在 93 年當中，每人每年獲得補助款最多的是高雄縣（8,328 元），而最少則是高雄市（1,406 元），最大值是最小值的 5.92 倍。在 94 年當中，每人每年獲得補助款最多的是苗栗縣（8,152 元），而最少的則是台北縣（1,253 元），最大值是最小值的 5.76 倍。所以不論是平均值、標準差或最大值與最小值的差距而言，92 年都比 93、94 年的差距為大。

表 2 92 至 94 年各縣市原住民每人每年可獲得行政院原民會補助款之年度趨勢

年度	平均值	標準差	最大值	最小值	樣本數
92	8,044	6,328	21,120	883	23
93	3,861	2,391	8,328	1,406	23
94	3,822	2,244	8,152	1,253	23

資料來源：作者自行整理。

說明：民國 90 年幣值為基期年；單位：元 / 人。

(二) 各分項補助計畫金額分析

在 92 至 94 年間，行政院原民會對各縣市有關原住民的補助總共有 11 項計畫，總額約 78 億（如表 3 所示）。其中，以「原住民部落永續發展計畫」之補助金額為最大宗，有 32 億之多，約佔行政院原民會 3 年補助總額的 41.5%。此外，「森林保育計畫」、「住宅改善計畫」與「改善原住民地區部落飲水設施計畫」的總額也有 7 億元以上，約各佔行政院原民會 3 年補助總額的 9% 左右。而「辦理原住民地區產業活動與博覽會」則是補助總額最少的計畫，僅佔行政院原民會 3 年補助總額的 0.17%。

表 3 92 至 94 年行政院原民會 11 項補助計畫之合計與佔 3 年總額之比例

計畫名稱	92 至 94 年合計	佔 3 年總額之比例
原住民部落永續發展計畫	3,258,278,721	41.51%
辦理森林保育計畫	780,992,100	9.95%
住宅改善計畫	768,774,180	9.79%
改善原住民地區部落飲水設施計畫	721,906,196	9.20%
原住民保留地規劃管理與利用實施計畫	586,672,283	7.47%
都市原住民生活發展計畫	507,035,489	6.46%
山地部落聯絡道路改善計畫	423,754,068	5.40%
推動原住民社會教育民俗文化	367,288,640	4.68%
補助辦理社會福利業務	212,148,540	2.70%
辦理原住民族部落產業發展計畫	210,076,446	2.68%
辦理原住民地區產業活動與博覽會	13,381,437	0.17%
總額	7,850,308,098	

資料來源：作者自行整理。

說明：民國 90 年幣值為基期年；單位：元。

(三) 各變數的敘述統計

表 4 為本文迴歸模型當中各變數之敘述統計分析結果。依變數「縣市原住民每人每年獲得行政院原民會補助款金額」方面，已於表 2 說明，這裡就不再贅述。有關自變數的「原住民立委族群代表程度」方面，平均每個縣市有 0.3477 位原住民立委代表這個縣市同族的原住民。各縣市的標準差為 0.4435 位，差距相當大，顯示各縣市因為族群人口組成不同，而原住民立委只涵蓋阿美族、泰雅族與排灣族，因而使得原住民立委族群代表程度有如此大的差異。其中最大值是民國 92 年的花蓮縣 (1.8689)，而最小值則是民國 92 年的澎湖縣 (0.0037)，最大值縣市是最小值縣市的 507.38 倍。

而在「山地與平地原住民立委選舉競爭程度」方面，平均每個縣市的山地與平地原住民立委選舉競爭程度的交乘值為 0.0071，標準差為 0.0022。而最大值是基隆市 (0.0120)，最小值則是台北縣 (0.0031)，代表台北縣是山地與平地原住民選戰最為激烈的縣市（數值越小，表示競爭程度越高），基隆市則是最不競爭的縣市（數值越大，表示競爭程度越低）。

在「山地與平地原住民立委平均票倉區指數」方面，平均每個縣市的山地與平地原住民立委平均票倉區指數的交乘值為 0.000067，標準差為 0.00014。其中最大值為台東縣

(0.000568)，最小值是澎湖縣 (0.000000006)，代表台東縣對於所有山地與平地原住民立委當選者而言，是重要選票來源的縣市，反之，澎湖縣則否。

表 4 各變數的敘述統計分析

變數名稱	平均數	標準差	最大值	最小值	樣本數
依變數					
縣市原住民每人每年獲得補助款金額 (元)	5,242	4,519	21,120	883	69
自變數					
原住民立委族群代表程度	0.3477	0.4435	1.8689	0.0037	69
山地與平地原住民立委選舉競爭程度交乘值	0.0071	0.0022	0.0120	0.0031	69
山地與平地原住民立委平均票倉區指數交乘值	6.7E-05	1.4E-04	5.68E-04	6E-09	69
山地與平地原住民選民政治參與程度交乘值	0.2724	0.0571	0.3515	0.1444	69
山地或平地原住民選舉變數的原始敘述統計					
山地原住民立委選舉競爭程度	0.0833	0.0238	0.1502	0.0518	69
平地原住民立委選舉競爭程度	0.0861	0.0215	0.1337	0.0571	69
山地原住民立委平均票倉區指數	0.0097	0.0212	0.1026	0.0001	69
平地原住民立委平均票倉區指數	0.0097	0.0253	0.1189	0.0001	69
山地原住民選民政治參與程度	0.5612	0.0801	0.6882	0.4186	69
平地原住民選民政治參與程度	0.4819	0.0541	0.5742	0.3333	69

資料來源：作者自行整理。

在「山地與平地原住民選民政治參與程度」方面，平均每個縣市的山地與平地原住民選民投票率的交乘值為 0.2724，標準差為 0.0571，而最大值為花蓮縣 (0.3515)，最小值是嘉義市 (0.1444)，表示花蓮縣是山地與平地原住民選民投票率最高的縣市，而嘉義市則是原住民政治參與程度最低的縣市。

除上述三個變數外，「縣市長黨籍」方面，在 92 至 94 年間為第 14 屆縣（市）長與第 3 屆直轄市長之任期，並未有跨屆的情況。在未含金門縣與連江縣的 23 個縣市中，民進黨執政的縣市有 10 個縣市，非民進黨執政有 13 個縣市。另外，在「有無原住民鄉（鎮、市）」方面，23 個縣市中，有 12 個縣市有原住民鄉（鎮、市），另外的 11 個縣市則否。

二、迴歸模型分析

表 5 是迴歸模型的統計分析結果。非常有趣的發現是：「原住民立委族群代表程度」的迴歸係數為負，並且達到統計上的顯著水準（標準化迴歸係數 $\beta = -0.76$ ， $p < 0.01$ ）。換

言之，與原住民立委同族的原住民人數越多的縣市，反而獲得越少的補助款。顯然，原住民立委並沒有為自己族群多謀福利。

那麼決定原住民立委爭取更多補助款的背後原因究竟是甚麼呢？從表 5 的結果看來，縣市原住民的需求是其中一個原因：有原住民鄉鎮市的縣市，明顯獲得較多的補助款 ($\beta=0.54, p<0.01$)，這應該符合補助款分配的初衷。除此之外，統計結果顯示選舉相關的政治因素牽動補助款的分配。首先，在第五屆立法委員選舉時，山地與平地原住民立委競爭越激烈的縣市，明顯獲得較多的補助款 ($\beta=-0.29, p<0.01$)。其次，山地與平地原住民立委平均票倉區指數的交乘值越高的縣市，獲得越多的補助款 ($\beta=0.30, p<0.05$)，代表如果該縣市是大多數原住民立委重要選票來源的縣市，則這些縣市將獲得越多的原住民補助款。第三，山地與平地原住民選民投票率交乘值越高的縣市，確實也獲得較多的補助款 ($\beta=0.31, p<0.05$)。第四，「縣市長黨籍」雖然未達統計顯著水準，但是迴歸係數是正向，代表民進黨執政的縣市仍然獲得稍多的原住民補助款，只是民進黨執政縣市之間所獲得的金額變異情形較大。

表 5 原住民補助款分配的迴歸模型分析

變數名稱	迴歸係數	t 值	標準化迴歸係數 β
常數	3.34**	(15.93)	
原住民立委族群代表程度	-0.59**	(-3.92)	(-0.76)
山地與平地原住民立委選舉競爭程度	-46.42**	(-3.21)	(-0.29)
山地與平地原住民立委平均票倉區指數	746.17*	(1.82)	(0.30)
山地與平地原住民選民政治參與程度	1.89*	(2.02)	(0.31)
縣市長黨籍	0.01	(0.09)	(0.01)
有無原住民鄉鎮市	0.37**	(4.00)	(0.54)
觀察值		69	
調整後 R^2		0.46	

資料來源：作者自行整理。

說明：1. 樣本數約 70 時、自變數=6、 $\alpha=0.01$ 之下， $1.283 < d < 1.645$ 範圍時，無法確認是否有自我相關 (autocorrelation)。本研究原模型的 Durbin-Watson 值為 1.49，落在 $1.283 < d < 1.645$ 中。因此我們以較保守的方式採用 AR(1) 模型，減緩自我相關。AR(1) 模型的 Durbin-Watson 值為 2.13，確認無自我相關。

2. 各自變數之 VIF 皆小於 10，確定無多元共線性的現象。原住民立委族群代表程度的 VIF 為 5.976；山地與平地原住民立委選舉競爭程度的 VIF 為 1.420；山地與平地原住民立委平均票倉區指數的 VIF 為 4.223；山地與平地原住民選民政治參與程度的 VIF 為 3.861；縣市長黨籍的 VIF 為 1.169；有無原住民鄉鎮市的 VIF 為 3.680。

3. 第一個括號內為 t 值，第二個括號內為標準化迴歸係數 β 。

4. ** $p < 0.01$; * $p < 0.05$ (顯著水準採單尾檢定)。

三、原住民補助款分配的敏感度分析：「原住民立委族群代表程度」以及「山地與平地原住民立委平均票倉區指數」

敏感度分析 (sensitivity analysis) 主要是固定其他自變數為常數的情況下，觀察某一自變數變動對於依變數的影響情形 (Gupta 2001, 376)。在表 5 迴歸模型分析結果達到統計顯著水準的自變數當中，「原住民立委族群代表程度」以及「山地與平地原住民立委平均票倉區指數」（交乘數值）值得進一步利用敏感度分析來觀察它們個別對補助款分配的影響。因為這兩個變數分別代表本文基本的論點，也就是原住民政策利益的分配究竟是族群代表取向？還是選舉的政治取向？¹⁷

在操作上，由於「縣市長黨籍」與「有無原住民鄉（鎮、市）」是二分虛擬變數，因此本研究先依照「有無原住民鄉（鎮、市）」與「縣市長黨籍」區分為四組縣市，分別是「有原住民鄉（鎮、市）／民進黨執政」、「有原住民鄉（鎮、市）／非民進黨執政」、「無原住民鄉（鎮、市）／民進黨執政」與「無原住民鄉（鎮、市）／非民進黨執政」。其次，在「原住民立委族群代表程度」的敏感度分析，本研究將「山地與平地原住民立委選舉競爭程度」、「山地與平地原住民立委平均票倉區指數」與「山地與平地原住民選民政治參與程度」，分別以它們的平均數代入迴歸預測式。之後再將 69 個樣本的「原住民立委族群代表程度」分別代入表 5 所獲得的迴歸預測式中，因此可以得到「原住民立委族群代表程度」不同數值所對應的補助款額度。因為表 5 迴歸模型的依變數是取以 10 為底的對數，因此必須還原（反對數）成為實際的金額數值。最後，利用同樣的方法處理「山地與平地原住民立委平均票倉區指數」的敏感度分析。

（一）原住民立委族群代表程度的敏感度分析

圖 2 為原住民立委族群代表程度與補助款之間的敏感度分析結果。這個結果顯示，第一，立委族群代表程度越低的縣市，明顯獲得越多的補助款。當縣市原住民沒有同族的立委代表他們時，不管這些縣市是甚麼黨執政或是有無原住民鄉（鎮、市），這些縣市的原住民每人都可獲得較高額度的補助款。有趣的是，當原住民立委族群代表程度越來越增加時，它對於補助款分配的敏感度卻越來越小（曲線越平坦），換句話說，當原住民立委族群代表程度高到一定數值之後，它對於補助款金額減少的影響程度將會越來越弱。這可能代表的意義在於：原住民立委固然希望透過爭取超額政策利益給其他不同族的原住民，才能爭取更多的票源，但是這些舉動仍然要以照顧與自己同族為多數的縣市原住民為基本底線，否則恐怕連自己族人的選舉基本盤都會喪失掉。也因此，我們發現原住民立委族群代

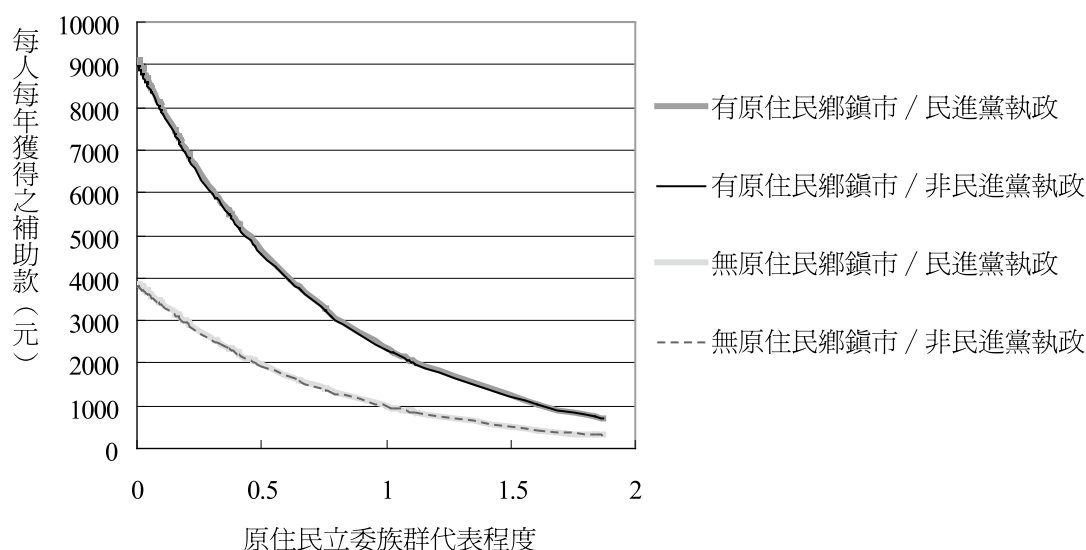
¹⁷「票倉區指數」是過去分配政策研究較少處理的變數，因此本文特別針對山地與平地原住民立委平均票倉區指數進行敏感度分析。

表程度對於原住民補助款分配的負向敏感度，將隨著原住民立委族群代表程度的增加而漸漸減少（臨界點大約是在原住民立委族群代表程度為 1 的上下，桃園縣即處於臨界點的位置）。

第二，在相同的原住民族群代表程度下，不管甚麼黨執政，有原住民鄉（鎮、市）的縣市會比沒有原住民鄉（鎮、市）的縣市獲得較多的補助款（表 5 迴歸分析顯示達到統計上的顯著水準）。同樣地，在相同的原住民族群代表程度下，不管有無原住民鄉（鎮、市），民進黨執政的縣市會比非民進黨執政的縣市獲得稍多的補助款（表 5 迴歸分析顯示並未達到統計上的顯著水準，但是係數是正向）。

進一步來看，在相同原住民立委族群代表程度的縣市當中，獲得補助款額度的高低依序是：1. 有原住民鄉（鎮、市），同時也是民進黨執政的縣市；2. 有原住民鄉（鎮、市），由非民進黨執政的縣市；3. 無原住民鄉（鎮、市），由民進黨執政的縣市；4. 無原住民鄉（鎮、市），非民進黨執政的縣市。這些現象呈現的意義在於：當控制相同的原住民立委族群代表程度時，「需求」會是原住民補助款分配的重要準據，儘管民進黨執政的縣市比非民進黨執政的縣市在獲取原住民補助款稍佔優勢。這種現象是可以理解的，原民會分配原住民補助款如果沒有以需求為分配的基準，就會失去它的正當性。但是當面對民進黨執政的中央政府壓力時或是民進黨縣市長的要求時，在以需求為分配的基本原則之下，多分配一些政策利益給這些縣市似乎也不會影響原住民補助款分配的正當性。

第三，隨著原住民立委族群代表程度的漸減，「有原住民鄉（鎮、市）」與「無原住民鄉（鎮、市）」的縣市所獲得原住民補助款額度的差距卻越來越大。從圖 2 來看，有原住民鄉（鎮、市）的縣市（不管是否民進黨執政）隨著原住民立委族群代表程度的減少，所獲得補助款金額增加的程度大過於沒有原住民鄉（鎮、市）的縣市（不管是否民進黨執政），所以才出現當原住民立委族群代表程度最小時，這兩種類別縣市的原住民補助款差額最大。這說明了原住民立委族群代表程度對於補助款的負向影響在補助需求程度高的縣市更為敏感。造成這個現象的原因可能是：有原住民鄉（鎮、市）的縣市原住民人口數較多，而縣市原住民立委族群代表程度逐漸降低時，這些縣市當中與原住民立委不同族的人數將逐漸增多。而由於這些與立委不同族的原住民多半不易選出自己族的立委（因為小族的總人數較少），所以原住民立委對於這些小族人數較多的縣市，會有更多的動力爭取原住民補助款來吸引這些小族的選票，使得有原住民鄉（鎮、市）的縣市的補助款敏感度曲線上升幅度更為陡峭，以致於造成這兩種類別縣市間原住民補助款的差距由小逐漸變大。



資料來源：作者自行整理。

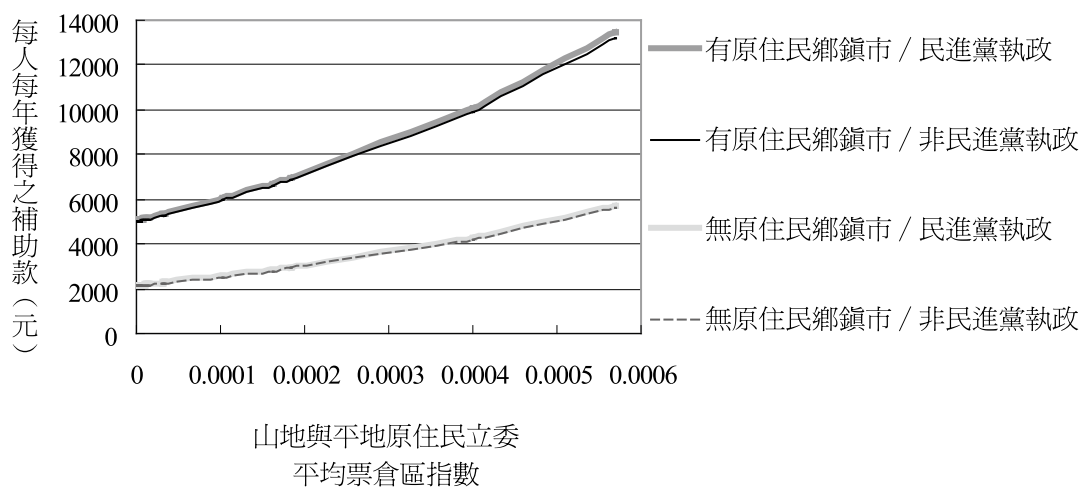
說明：圖形顯示四個組群所獲得補助款金額多寡依序為：「有原住民鄉鎮市 / 民進黨執政」、「有原住民鄉鎮市 / 非民進黨執政」、「無原住民鄉鎮市 / 民進黨執政」、「無原住民鄉鎮市 / 無民進黨執政」。「有原住民鄉鎮市 / 民進黨執政」與「有原住民鄉鎮市 / 非民進黨執政」兩條敏感度曲線，以及「無原住民鄉鎮市 / 民進黨執政」與「無原住民鄉鎮市 / 無民進黨執政」兩條敏感度曲線，看似重疊，但是它們之間仍有很小的差異，例如以原住民立委族群代表程度為 0.5 來看，「有原住民鄉鎮市 / 民進黨執政」約為 4,637 元；「有原住民鄉鎮市 / 非民進黨執政」約為 4,571 元；「無原住民鄉鎮市 / 民進黨執政」約為 1,968 元；「無原住民鄉鎮市 / 無民進黨執政」約為 1,940 元。

圖 2 原住民立委族群代表程度與補助款的敏感度分析

(二) 山地與平地原住民立委平均票倉區指數的敏感度分析

圖 3 為山地與平地原住民立委平均票倉區指數與補助款之間的敏感度分析結果。這個結果顯示，第一，山地與平地原住民立委平均票倉區越高的縣市，明顯獲得越多的補助款。與原住民立委族群代表程度恰恰相反的現象是，當山地與平地原住民立委平均票倉區指數越來越增加時，它對於補助款分配的敏感度卻越來越大（曲線越陡峭）。換句話說，當指數數值越高，對於補助款金額增加的影響將越強。而這個現象可能與原住民立委們都會擔心自己的選票會被其他同選區的立委搶走有關。怎麼說呢？因為如果某縣市的山地與平地原住民立委平均票倉區指數越高，代表該縣市是原住民立委票倉區高度重疊的縣市，在未來競選連任時，就會是原住民立委們相互較勁的戰場，所以原住民立委們對於這些票倉區彼此重疊的縣市，反而會更加努力地為原住民爭取補助款。在原住民立委們共同關注的乘數效果下，使得平均票倉區交乘值越高，補助款分配的敏感度越大。

第二，與之前原住民立委族群代表程度的情形類似的是，在相同的山地與平地原住民立委平均票倉區指數的縣市，不管甚麼黨執政，有原住民鄉（鎮、市）的縣市會比沒有原住民鄉（鎮、市）的縣市獲得較多的補助款。同樣地，在相同的山地與平地原住民立委平均票倉區指數的縣市，不管有無原住民鄉（鎮、市），民進黨執政的縣市會比非民進黨執政的縣市獲得稍多的補助款。進一步來看，在相同山地與平地原住民立委平均票倉區指數的縣市當中，獲得補助款額度的高低依序仍然是：1. 有原住民鄉（鎮、市），同時也是民進黨執政的縣市；2. 有原住民鄉（鎮、市），由非民進黨執政的縣市；3. 無原住民鄉（鎮、市），由民進黨執政的縣市；4. 無原住民鄉（鎮、市），非民進黨執政的縣市。這些現象呈現的意義也與圖 2 意義相同，也就是當控制相同的山地與平地原住民立委平均票倉區指數時，「需求」是原住民補助款分配的重要準據（儘管民進黨執政的縣市比非民進黨執政的縣市在獲取原住民補助款稍佔優勢）。產生這種現象的原因仍然可能與補助款分配的正當性有關，也可能與民進黨掌握中央政府以及民進黨籍縣市長的要求有關。



資料來源：作者自行整理。

說明：圖形顯示四個組群所獲得補助款金額多寡依序為：「有原住民鄉鎮市 / 民進黨執政」、「有原住民鄉鎮市 / 非民進黨執政」、「無原住民鄉鎮市 / 民進黨執政」、「無原住民鄉鎮市 / 非民進黨執政」。「有原住民鄉鎮市 / 民進黨執政」與「有原住民鄉鎮市 / 非民進黨執政」兩條敏感度曲線，以及「無原住民鄉鎮市 / 民進黨執政」與「無原住民鄉鎮市 / 非民進黨執政」兩條敏感度曲線，看似重疊，但是它們之間仍有很小的差異，例如以山地與平地原住民立委平均票倉區指數為 0.00018 來看，「有原住民鄉鎮市 / 民進黨執政」約為 6,949 元；「有原住民鄉鎮市 / 非民進黨執政」約為 6,850 元；「無原住民鄉鎮市 / 民進黨執政」約為 2,950 元；「無原住民鄉鎮市 / 非民進黨執政」約為 2,908 元。

圖 3 山地與平地原住民立委平均票倉區指數與補助款的敏感度分析

第三，與原住民立委族群代表程度的現象恰恰相反，隨著山地與平地原住民立委平均票倉區指數的漸增，「有原住民鄉（鎮、市）」與「無原住民鄉（鎮、市）」的縣市所獲得原住民補助款額度的差距也越來越大。從圖 3 來看，有原住民鄉（鎮、市）的縣市（不管是否民進黨執政）隨著山地與平地原住民立委平均票倉區指數的增加，所獲得補助款金額增加的程度大過於沒有原住民鄉（鎮、市）的縣市（不管是否民進黨執政）。同樣的，造成這個現象的原因可能是因為有原住民鄉（鎮、市）的縣市原住民人口數較多，而當這些縣市同時又是各原住民立委的共同選票來源區時，原住民立委們會努力爭取原住民補助款來鞏固自己的票源，使得有原住民鄉（鎮、市）的縣市的補助款敏感度曲線的上升幅度就比較陡峭，而造成這兩種類別縣市間原住民補助款的差距由小逐漸變大。

陸、研究發現與討論

一、研究發現

本文以少數族群代表理論與分配政策理論為基礎，分析 92 至 94 年行政院原民會分配至 23 縣市的原住民補助款。我們核心的研究問題是：不同族群的立委會為自己族群帶回實際的補助利益嗎？還是如分配政策理論所言，原住民立委為固守票倉區或降低選舉競爭程度，而將爭取來的補助利益投注有利於自己連任的區域呢？在經過實證分析後，本研究有幾項重要的發現：

首先，原住民立委族群代表程度越高的縣市，該縣市的原住民會獲得越少的原住民補助款。也就是說，原住民立委並不會多帶補助款回到自己族人所聚居的縣市，反而會比較照顧與自己不同族群的原住民所聚居的縣市。這個發現與 Whitby 等人 (2001) 的研究發現不同，換言之，少數族群代表理論認為描述性與實質性代表之間的正向關係並未出現在本研究當中。

其次，在選舉相關的政治變數部分。第一，原住民立委選戰越激烈的縣市，該縣市原住民會獲得越多的補助款，這個發現和 Stein 與 Bickers(1992) 以及羅清俊（2000；2001）的發現相似。第二，山地與平地原住民立委平均票倉區指數的交乘值越高的縣市，將會獲得越多的原住民補助款。換言之，如果某縣市同時是山地與平地原住民立委重要的選票來源時，該縣市將獲得超額的補助利益。第三，山地與平地原住民選民政治參與程度（投票率）的交乘值越高的縣市，該縣市原住民也會獲得越多的補助款，這與 Martin(2003) 和張其祿（2002）的研究發現相似。第四，雖然縣市長黨籍並未達到統計上的顯著水準，但是迴歸係數的方向仍與預期相同，表示民進黨執政的縣市仍可獲得稍多的原住民補助款，只

是民進黨執政縣市之間所獲得的金額變異情形較大。

除此之外，本研究也發現當縣市有原住民鄉（鎮、市）時，該縣市將可獲得較多的補助款。亦即「需求」仍舊是補助款分配的重要依據，這頗符合補助款分配的初衷。

在敏感度分析方面，首先，當其他自變數控制在常數之下，原住民立委族群代表程度越來越高時，它對補助款分配的影響將會越來越弱。山地與平地原住民立委平均票倉區指數越來越高時，它對補助款分配的影響反而越來越強。其次，不管縣市是甚麼黨執政，有原住民鄉（鎮、市）的縣市都會比沒有原住民鄉（鎮、市）的縣市獲得較多的補助款。第三，當原住民立委族群代表程度越來越低時，有原住民鄉（鎮、市）的縣市獲得的補助款驟增程度大過於沒有原住民（鎮、市）的縣市，而山地與平地原住民立委平均票倉區指數越來越高時，有原住民鄉（鎮、市）的縣市獲得的補助款驟增程度大過於沒有原住民（鎮、市）的縣市。

二、討論

目前以全國為唯一選區的原住民立委選制真的會比較不利於小族原住民嗎？就經驗面來說，從本研究發現中得知，雖然選舉結果都是大族立委當選，但是他們並不會爭取補助款來特別照顧自己的族群，政策利益反而比較會投注於小族所聚居的區域。然而，這些原住民立委是不是又完全不關心自己的族群呢？從本研究原住民立委族群代表程度的敏感度分析中得知，這些大族立委仍會讓與自己同族程度較高的縣市原住民，獲得基本額度的原住民補助款。換言之，目前以全國為唯一選區的立委選制所產生的原住民立委，會全面性的照顧到所有的族群，因此族群代表制倡議者所擔憂的問題（大族立委不會關心小族的原住民），顯然與事實有些許的差距。

就規範面來說，大族因為人數多，各種經濟、文化或基礎建設的條件向來較佳，資源也較多，而小族人數少，各種資源也相對匱乏，所以目前小族所聚居的縣市可獲得較多的原住民補助款，正可以讓各族間維持平衡的發展，不至於讓原住民社會內部形成發展不均的現象。

儘管如此，作者仍然有點擔心現行原住民立委的選舉制度可能不利於大族的長期發展。為甚麼呢？本文發現，大族的原住民只獲得基本水準的原住民補助款，可能無法滿足大族族人對大族立委的期待。但是即使如此，在原住民投票偏好仍會受族群認同一定程度影響之情況下，族人並不容易在下次選舉時，因為不認同自己族群的立委（立委沒有為自己族人爭取足夠利益）而改支持其他族的參選人。因果循環的結果將可能造成「大族原住民的心中有自己族的立委，但大族立委心中卻無自己族的原住民」的現象，導致大族發展程度日益萎縮。

舉例來說，一位居住於資訊不發達地區的某大族原住民選民，他可能無法清楚瞭解與他同族的立委參選人是否會特別為該族帶來福祉，但是當他投票時，會基於想像的認同(imagined identity)，¹⁸ 而投給他們族的參選人。縱使他瞭解這位欲求連任的同族參選人，以往並未特別替他們同族的人帶回實質的利益，他仍然可能會投給這位參選人，因為他會說：「這個參選人，是我們 Atayal 的，我當然要支持他」。但是，當這位大族參選人當選後，因為知道自己的族群票可以透過族群訴求而求得穩固，他反而會努力照顧非自己族的原住民，特別是那些能影響勝選門檻的其他族群，以尋求下次成功連任。這從山地與平地原住民立委選舉競爭程度、山地與平地原住民立委平均票倉區指數，以及山地與平地選民政治參與程度影響補助款分配的研究發現可以清楚看出來。長期下來，就可能出現：大族僅維持基本程度的發展，但是其他族群（小族）卻可以獲得較快程度的發展。而當小族發展速率不成比例地高過於大族時，原本所欲追求族群發展平衡的狀態很可能因此而受到破壞，造成小族各方面的條件反而優過於大族。

當然，以上都是基於本研究以「各族群別的族群代表」作為原住民立委代表的概念型定義，並在此定義之下所展開的研究發現所做的討論。在原生性「各族群別的族群代表」的定義下，原住民立委重選票而輕族群的這種現象，是不是普遍存在仍然需要更多實證研究加以證實。

不過，我們好奇，如果將原住民立委代表的概念界定在其他兩種不同層次的意涵時，原住民立委在選票與族群代表之間可能會如何取捨？同樣的，作者在以下的討論仍需要實證研究來證明。首先，如果將原住民立委代表的概念界定在「原／漢的族群代表」呢？毫無疑問，這些原住民代表必然選擇族群代表，因為原住民立委選舉制度自成一個體系，在政策利益分配過程當中，犧牲了族群代表角色並不能換得任何一張原住民的選票。

其次，如果將原住民立委代表的概念界定在「山地／平地原住民族群代表」呢？直覺上來說，我們會認為原住民立委會比較傾向選擇積極的族群代表角色，也就是山地原住民立委透過政策利益的分配幫助山地原住民，而平地原住民透過相同的方法幫助平地原住民。最直接的理由就是山地原住民立委的選舉同樣獨立於平地原住民的選舉，捨棄積極的族群代表角色似乎也很難獲得額外的選票。不過，真實世界恐怕不見得如此。因為原住民補助款不管是針對山地原住民或是平地原住民（事實上目前無此區分），都會有相當程度的外溢效果。換言之，即使接受補助款的對象是山地原住民，但是平地原住民仍然能受

¹⁸ Anderson 認為民族是一種想像的共同體，係指每個個體成員不可能認識他們大多數的同胞，但他們相互連結的意象卻存在每位成員的心中（請參考：吳叡人譯，Benedict Anderson 原著，1999，《想像的共同體：民族主義的起源與散佈》，台北：時報文化）。也就是說，這些大族族人可能從來不認識他們的立委，但是因為他們有共同的認同標的——族群，而影響他們的投票選擇。

惠，反之亦然。既然政策利益受惠範圍的界線模糊以致於很難區分山地與平地原住民的利益，所以積極主張族群代表的原住民立委也很難在這種情況下突顯出照顧族群的立場。既然如此，理性的原住民立委應該會轉而將補助利益投注在自己的票倉區或是選舉競爭的區域。

三、未來研究方向

國內有關於原住民選舉與政策利益分配的研究仍屬少數，本研究的發現對於後續原住民相關研究議題應該有一定程度的啟發作用。後續有關於原住民選舉與政策利益分配的研究，至少有三個方向值得繼續探索。第一，第三及六屆立法院期間與原住民相關的政策利益分配值得進一步觀察。本研究以第五屆立法院期間為觀察範圍，但是第五屆原住民立委都是大族立委。其實在第三屆原住民立委選舉曾經選出屬於非大族（或稱為中型族群）的布農族山地原住民立委全文盛，第六屆立委也選出小族的卑南族平地立委陳瑩。因為有了這些非大族的立委在立法院，這會對原住民補助利益的分配造成甚麼樣的衝擊呢？

第二，除了以補助款當作研究焦點之外，也可以觀察原住民立委在原住民利益相關的提案行爲、法案審查發言內容與記名表決。例如「原住民族地區建設條例草案」、「原住民敬老福利生活津貼暫行條例」與「原住民部落經濟發展條例草案」等等都是值得研究的標的。具體的研究問題可以是：原住民立委提出有利於原住民利益的法案、審查的發言內容與記名表決是爲了嘉惠有利於自己選舉的區域？還是自己的族群？不同族的立委之間有無差異？另外，政黨比例代表制所選出全國不分區立委如果有原住民當選者，則這些原住民立委在提案行爲、法案審查發言內容與記名表決的代表行爲，會考量原住民整體的利益嗎？還是只關心他自己的族人？還是爲自己未來的選舉鋪路（未來如果想要參選區域立委）？最後，因爲立法院各屆原住民立委的員額有所差異（第三屆山地與平地立委應選名額爲各 3 人，第四至六屆爲各 4 人，第七屆因應立委減半，又改爲各 3 人），在這種情況之下，會不會因爲原住民立委員額數量多，進而出現搭便車現象而減少了個別原住民立委爭取補助利益的誘因？反過來說，會不會因爲員額數量減少，強化了課責的因果關聯（可能包含了族群與選舉的課責性），而增加了個別原住民立委爭取補助利益的誘因 (Lancaster 1986)？而這些誘因進而會反映在原住民立委提案行爲、審查法案的發言內容與記名表決嗎？

第三，縣市層級的原住民議員代表性與政策利益分配的關係也值得進行比較研究或個案研究。首先，在比較研究部分，因爲在地方制度法規定之下，各縣市原住民議員的選舉制度不盡相同，¹⁹ 因此未來研究可以比較在不同選舉制度之下，政策利益分配上的差異以

¹⁹ 由於在「地方制度法」第三十六與三十七條的規定下，各縣市原住民議員選制包括了以整個縣市爲單一選區（例如台北市以全市爲唯一選區，原住民議員應選 1 人）、以整個縣市當中的數

及造成差異的原因。具體來說，可以利用鄉（鎮、市）作為分析單位，觀察不同縣市在不同原住民選舉制度之下，影響原住民補助款在鄉鎮市分配的相關因素。這種比較研究的貢獻在於它可以實現本研究無法達成的研究目標。過去一些研究認為，不同選舉制度將導致政策利益分配型態的差異 (Carey and Shugart 1995; Lizzeri and Persico 2001; Persson and Tabellini 2000)。因為我國原住民立法委員選舉向來都是以全國為唯一選區 (at-large) 的選舉制度，差別只在於各屆次員額數的差異而已，因此中央政府層級的研究並無法比較選舉制度差異對於政策利益分配的影響。不過，由於我國縣市層級原住民議員選舉制度存在著多樣性的差別，所以它提供了驗證「不同原住民選舉制度將導致原住民政策利益分配型態的差異」這個假設的機會。

其次，在縣市層級的個案研究部分，台東縣會是一個很有趣的案例。第一，台東縣的山地與平地原住民議員選區共有 9 個，全部選出 13 位原住民議員，這 13 位包含 5 位山地原住民議員與 8 位平地原住民。第八、十、十一、十二、十三、十四選區應選名額為 1 人，第六與第七選區應選 2 人，第九選區應選名額則有 3 人。換言之，台東縣議員的原住民選區包含了單一選區與複數選區，幾乎涵蓋了其他縣市的各種選區型態。所以如果能以台東縣為個案，將可在單一縣的分析當中，比較單一選區與複數選區內鄉鎮市的原住民補助款分配如何受到縣議員族群因素與選舉因素的影響。此外，也可以進一步觀察不同的原住民選區，是否因為選出來的議員員額數不同而影響原住民政策利益的分配。具體來說，選區會不會因為議員員額多，搭便車的現象嚴重而減少議員為選區爭取補助利益的誘因，以致於所獲得的補助利益少於議員員額少的選區。²⁰ 第二，藉由台東縣的個案，也可以觀察山地原住民議員與平地原住民議員的選區是否因為部分重疊，而導致重疊選區獲得較多的政策利益呢？由於台東縣的山地與平地原住民議員選區呈現部分重疊（例如平地原住民的第七選區包含卑南鄉、太麻里鄉、大武鄉、金峰鄉、達仁鄉、蘭嶼鄉等 6 個鄉，與山地

個鄉（鎮、市）為單一選區（例如南投縣第六選區以 7 個鄉鎮為一個選區，應選山地原住民議員 1 人）、以整個縣市為一個複數選區（例如桃園縣以全縣為唯一選區，平地原住民議員應選 2 人）、以整個縣市當中的數個鄉（鎮、市）為一個複數選區（例如台東縣第九選區，以 4 個鄉鎮為區域選區，應選平地原住民議員 3 人）等等類型，所以各縣市的選區類型並不一致。另外，在「地方制度法」第三十三條的規定下，各縣市原住民議員應選人數也不一致（例如台北市 1 人；台東縣 13 人），並且某些縣市僅能選出平地原住民議員，而沒有山地原住民議員（例如基隆市因為沒有山地鄉，所以只能選出平地原住民議員）。在這些不同選制之下，原住民政策利益分配是否會因此而有不同的型態呢？另外，在各種不同制度之下所選舉出來的原住民議員族群別也會有所不同，所以各縣市不同的原住民議員組成型態會對原住民政策利益的分配造成何種影響呢？以上這些都是各縣市比較研究可以嘗試回答的研究問題。

²⁰ 選區規模 (district size) 係指選區議員員額數量，有關選區規模與政策利益關係的研究，可參見羅清俊與謝瑩蒨（2008）。

原住民的第十選區的卑南鄉、第十二選區的太麻里鄉和金峰鄉、第十三選區的大武鄉和達仁鄉，以及第十四選區的蘭嶼鄉等鄉鎮重疊)，這些相互重疊的選區是不是會同時引起山地與平地原住民議員的關注，進而為這些區域爭取更多的補助款呢？這些重疊選區內的鄉（鎮、市）會不會因此而獲得較多的補助利益呢？歸而言之，台東縣的確是一個特殊的案例，值得深入研究。

* * *

投稿日期：97.10.09；修改日期：98.04.30；接受日期：98.05.21

參考文獻

I. 中文部分

- 中央選舉委員會，2001，〈選舉資料庫〉，中央選舉委員會網站：<http://210.69.23.140/cec/cechead.asp#>。檢索日期：2008年2月14日。
- 《立法院公報》，2002，〈院會紀錄〉，91(5): 902。
- ，2003a，〈院會紀錄〉，92(19): 19。
- ，2003b，〈院會紀錄〉，92(8): 54-55。
- ，2003c，〈院會紀錄〉，92(45): 50。
- ，2004，〈院會紀錄〉，93(26): 113-114。
- ，2005，〈委員會紀錄〉，94(54): 157。
- ，2008，〈院會紀錄〉，97(31): 253。
- 立法院國會圖書館，2008，〈歷屆委員〉，立法院國會圖書館網站：<http://npl.ly.gov.tw/www/commissioner?act=exp>。檢索日期：2008年2月14日。
- 行政院原住民族委員會，2003a，〈第61次委員會會議紀錄〉，行政院原住民族委員會全球資訊網：http://www.apc.gov.tw/main/docList/docList_INFO.jsp?cateID=A000109&linkParent=51&linkSelf=51&linkRoot=4。檢索日期：2009年5月15日。
- ，2003b，〈原住民92年度補助地方政府撥款表〉。
- ，2003c，〈原住民人口數統計資料〉，行政院原住民族委員會全球資訊網：http://www.apc.gov.tw/main/docList/docList_INFO.jsp?cateID=A000297&linkParent=49&linkSelf=161&linkRoot=4。檢索日期：2008年2月14日。
- ，2004，〈原住民93年度補助地方政府撥款表〉。
- ，2005，〈原住民94年度補助地方政府撥款表〉。
- ，2007，〈第88次委員會會議紀錄〉，行政院原住民族委員會全球資訊網：http://www.apc.gov.tw/main/docList/docList_INFO.jsp?cateID=A000109&linkParent=51&linkSelf=51&linkRoot=4。檢索日期：2009年5月15日。
- 吳叡人譯，Benedict Anderson 原著，1999，《想像的共同體：民族主義的起源與散佈》，台北：時報文化。
- 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。
- 施正鋒，1998，《族群與民族主義——集體認同的政治分析》，台北：前衛。

- , 2007, 《原住民族人權》, 花蓮: 東華大學原住民族學院。
- 高金素梅立委辦公室, 2007, 〈道路經費短編 高金素梅發飆〉, 立法院全球資訊網: http://www.ly.gov.tw/ly/01_introduce/0103_leg/leg_main/dispatch/dispatch_02.jsp?ItemNO=01030900&ly1000_dispatch_id=7421&stage=6&lgn=00103。檢索日期: 2009年5月15日。
- 高德義, 1996, 〈原住民與選舉政治: 原住民菁英選舉行為調查分析〉, 《山海雙月刊》, 11: 34-50。
- 郭于中, 2007, 〈高金淚灑質詢台 張揆轟原民會 不滿道路預算被刪 哭撕預算書 原民會說明不清 當場挨削〉, 台視全球資訊網: <http://www.ttv.com.tw/096/09/0960928/09609284846105L.htm>。檢索日期: 2009年5月15日。
- 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。
- 盛杏媛, 2005, 〈選區代表與集體代表: 立法委員的代表角色〉, 《東吳政治學報》, 21: 1-40。
- 黃鈴華, 2005, 《台灣原住民族運動的國會路線》, 台北: 財團法人國家展望基金會。
- 黃錦堂, 2005, 〈立法委員選區劃分〉, 公法與公共政策論壇——選區劃分議題探討學術研討會, 9月17日, 台北: 政治大學公企中心。
- 楊婉瑩, 2001, 〈性別差異下的立法院〉, 《政治科學論叢》, 15: 135-170。
- 潘春義, 2002, 〈原住民的身份與選區劃分之研究〉, 中山大學政治研究所碩士學位論文。
- 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》, 12(1): 1-45。
- , 2001, 《台灣分配政治》, 台北: 前衛。
- , 2007, 《台灣分配政治的理論建構與實證檢驗 (I)》, 計畫編號: NSC 96-2414-H-305-010, 台北: 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告。
- 羅清俊、萬榮水, 2000, 〈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。
- 羅清俊、謝瑩蒔, 2008, 〈選區規模與立法委員分配政策提案的關聯性研究〉, 《行政暨政策學報》, 46: 1-48。

II. 外文部分

- Alvarez, R. Michael, and Jason L. Saving. 1997. "Congressional Committees and the Political Economy of Federal Outlays." *Public Choice* 92: 55-73.
- Ames, Barry. 1995. "Electoral Rule, Constituency Pressures, and Pork Barry: Bases of Voting in

- the Brazilian Congress.” *Journal of Politics* 57(2): 324-343.
- Arnold, R. Douglas. 1981. “The Local Roots of Domestic Policy.” In *New Congress*, eds. Thomas E. Mann, and Norman J. Ornstein. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Banducci, Susan A., Todd Donovan, and Jeffrey A. Karp. 2004. “Minority Representation, Empowerment, and Participation.” *Journal of Politics* 66(2): 534-556.
- Barry, Brian. 1965. *Political Argument*. London: Routledge and Kegan.
- Bratton, Kathleen, and Leonard Ray. 2002. “Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway.” *American Journal of Political Science* 46(2): 428-437.
- Buchanan, J., and Gordon Tullock. 1962. *Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart. 1995. “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies* 14(4): 417-439
- Crisp, Brian, and Rechael E. Ingall. 2002. “Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia.” *American Journal of Political Science* 46(4): 733-748.
- Fiorina, Morris P. 1977. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.
- Fleras, Augie. 1985. “From Social Control toward Political Self-Determination? Maori Seats and the Politics of Separate Maori Representation in New Zealand.” *Canadian Journal of Political Science* 18(3): 551-576.
- Greene, William H. 2002. *LIMDEP: User’s Manual and Reference Guide*. New York: Econometric Software, Inc.
- Guinier, Lani. 1994. *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*. New York: Free Press.
- Gupta, Dipak K. 2001. *Analyzing Public Policy*. Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Haider-Markel, Donal P., Mark R. Joslyn, and Chad J. Kniss. 2000. “Minority Group Interests and Political Representation: Gay Elected Officials in the Policy Process.” *Journal of Politics* 62(2): 568-577.
- Hirano, Hiroshi. 2005. “National Issues and District Interests: Impact of the 1994 Electoral Reform on Japanese Voting Behavior.” Presented at the 2005 Annual Meeting of the American

- Political Science Association, Washington, D.C.
- Holman, Mirya. 2008. "Who Represents? A Cross-Sectional Analysis of Female and Minority Representation in U.S. Municipalities." Presented at the Annual Meeting of the APSA 2008 Annual Meeting, Boston.
- Hurwitz, Mark S., Roger J. Moiles, and David W. Rohde. 2001. "Distribution and Partisan Issues in Agriculture Policy in the 104th House." *American Political Science Review* 95(4): 911-922.
- Lancaster, Thomas D. 1986. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics." *International Political Science Review* 7(1): 67-81.
- Larcinese, Valentino, Leonzio Rizzo, and Cecilia Testa. 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. Poterba. 1999. "Congressional Distributive Politics and State Economic Performance." *Public Choice* 99: 185-216.
- Lizzeri, Alessandro, and Nicola Persico. 2001. "The Provision of Public Goods under Alternative Electoral Incentives." *American Economic Review* 91(1): 225-245
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics* 16: 677-715.
- Mansbridge, Jane. 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Woman Represent Woman? A Contingent Yes." *Journal of Politics* 61(3): 628-657.
- Martin, Paul S. 2003. "Voting's Reward: Voter Turnout, Attentive Publics, and Congressional Allocation of Federal Money." *American Journal of Political Science* 41(3): 1024-1041.
- McCarty, Nolan M. 2000. "Presidential Pork: Executive Veto Power and Distributive Politics." *American Political Science Review* 94(1): 117-129.
- Meier, K. J. 1993. "Representative Bureaucracy: A Theoretical and Empirical Exposition." *Research in Public Administration* 2: 1-36.
- Mosher, Frederick. 1982. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge: MIT Press.
- Pitkin, Hannah F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Rich, Michael J. 1993. *Federal Policymaking and the Poor*. New Jersey: Princeton University Press.
- Roberts, Brian E. 1990. "A Dead Senator Tells No Lies: Seniority and the Distribution of Federal

- Benefits.” *American Journal of Political Science* 34(1): 31-58.
- 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.
- Rundquist, Barry, Jeong-hwa Lee, and Jungho Rhee. 1996. “The Distributive Politics of Cold War Defense Spending: Some State Level Evidence.” *Legislative Studies Quarterly* 21(2): 265-281.
- Seller, 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(1): 96-111.
- Stein, Robert M., and Kenneth N. Bickers. 1992. “Congressional Election and the Pork Barrel: The Interest Group Connection.” Presented at the 88th Annual Meetings of the American Political Science Association, Chicago, Illinois.
- . 1996. “The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel.” *American Journal of Political Science* 40(4): 1300-1326.
- . 2000. “The Congressional Pork Barrel in a Republican Era.” *Journal of Politics* 62(4): 1070-1086.
- Swain, Carol M. 1993. *Black Faces, Black Interests: The Representation of African Americans in Congress*. Cambridge: Harvard University Press.
- Whitby, Kenny J., and George A. Krause. 2001. “Race, Issue Heterogeneity and Public Policy: The Republican Revolution in the 104th US Congress and the Representation of African-American Policy Interests.” *British Journal of Political Science* 31(3): 555-572.
- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

The Determinants of the Distribution of Indigenous Grants in Taiwan: Ethnic Minority Representation or Electoral Competition?

Ching-jyuhn Luor^{*} · Wen-hsueh Chen^{**}

Abstract

Based on the minority representation and distributive theories, the present study investigates whether the distribution of indigenous grants in Taiwan is determined by ethnic representation in the Legislative Yuan or electoral factors.

By intuition, ethnicity-laden consideration might be the most important one in deciding the distribution of indigenous people-related benefits, in the sense that the ethnic groups represented more by the same ethnic legislators in the Legislative Yuan tend to receive more benefit than otherwise. However, statistical results in this paper show that indigenous legislators are not likely reaping disproportionate largess for the areas where their own ethnic groups account for most of the indigenous population. They care even more on others. Why? Maybe the legislators believe that simply asking votes by ethnic identification is enough so that pouring more benefits for their ethnic groups may not increase the marginal utility of the votes. They probably need extra votes from other ethnic groups for electoral safety. In addition, the statistical finding shows that disproportionate benefit goes to the higher turn-out rate areas, electoral competitive areas, and the areas where most indigenous legislators' votes are concentrated, indicating that

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

** Doctoral Student, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

indigenous legislators' electoral concern are more important than the ethnic one.

This paper has implications on the design of electoral system of indigenous legislators in Taiwan. For those who worry that current electoral system of indigenous legislators leads to the disadvantaged position of minority groups among indigenous people, the evidences provided in this paper possibly alleviate their anxieties.

Keywords: distributive policy, minority, indigenous legislators, indigenous legislative electoral system, minority representation