

# 管制政策的分配政治特質： 台灣環境保護訴願決定的實證分析\*

羅清俊\*\*、郭益玫\*\*\*

## 摘要

本文以分配政治理論為基礎，觀察立法委員在複數選區單記非讓渡選舉制度時期（SNTV 制度，第二屆至第六屆立法院期間），立法委員選區內提出環保訴願的民營企業所獲得的訴願決定是否受到立法委員的政治力影響？由於 SNTV 制度下的立法委員會藉由積極建立和經營個人票倉區以獲得過門檻的票數來維持競爭優勢。所以，本論文特別關心提出環保訴願的企業是否會因為座落地點位於立法委員的票倉區內而獲得有利的訴願決定？

多變量邏輯斯迴歸分析發現，第一，立委 SNTV 選舉制度所衍生的票倉區現象對於立委肉桶行為產生影響。不管我們是以提出訴願的企業座落地「是否位於立委的票倉區」或是依照票倉區內立委人數規模將票倉區分為「零位」、「一位」或「兩位及兩位以上」，只要提出訴願的企業座落於立委的票倉區內時，該企業獲得訴願撤銷的機會將大於不是座落於立委票倉區內的企業。第二，票倉區立委人數規模的差異也會影響立委肉桶行為的強度。如果企業座落在僅有一位立委的票倉區，那麼他們獲得撤銷處分的機會更會大過於座落在兩位以及兩位以上立委票倉區的企業。第三、國會制度性權力對於環保訴願決定的影響不明顯。第四，

---

\* 作者非常感謝兩位匿名審查人所提供的寶貴審查意見，惟文責仍由作者自負。作者同時感謝國科會在本研究案經費上的補助（NSC 98-2410-H-305-019）。

\*\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系專任教授，電子郵件：cjlur@mail.ntpu.edu.tw。

\*\*\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士，電子郵件：ccfeather@gmail.com。

不同的原因決定票倉區立委協助污染企業的動機。座落於票倉區內提出訴願的企業如果員工數越多、企業成立時間越短，則這些企業獲得撤銷裁決的機會比員工數少的企業或歷史悠久的企業較大。另外，沒有企業經營背景的立委比有企業背景的立委更傾向於協助其票倉區內的污染企業。第五，就時間上來說，第四屆與第五屆立院期間的撤銷比例相對於其他屆次來說明顯較高。歸結來說，立法委員會協助他們的票倉區內有污染事實的民營企業，而使這些企業免除或減輕因為污染環境所遭受的行政處分。環保訴願決定似乎成為討好企業的肉桶工具，因而使得環保管制政策具有分配政治的特質。

**關鍵詞：**管制政策、分配政治、複數選區單記非讓渡投票制、票倉區、環保訴願、環境保護政策

## 壹、研究背景與問題

傳統的分配政策研究從美國國會議員所擁有制度性權力以及國會立法過程的角度，觀察它們對於聯邦政府分配至國會眾議員選區（或各州）具有實質經濟利益的補助款金額之影響（Rundquist and Ferejohn, 1975; Carsey and Rundquist, 1999）。但是分配政策研究所指涉的政策利益其實可能並不侷限於補助款的利益而已。從過去實證研究的結果來看，國會議員的影響層面甚至於擴及到管制政策，而使得管制政策也具有分配政策的特質。例如 Faith and Leavens（1982）的實證研究發現，監督聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission）的國會常設委員會委員所屬選區內的企業廠商在反托拉斯法的裁決上，撤銷比率顯著的高過於其他非委員會委員選區內的廠商，所以經濟管制裁決的撤銷也成為國會議員為選區追求肉桶利益（pork barrel）的工具。

國會議員為選區所追求的分配政策利益特質之轉變不僅存在美國，台灣的立法委員利用職權影響管制政策，協助特定團體或人士的事情也時有所聞。例如立法院在養豬團體的遊說下，於改選前夕大幅修正水污染防治法，將畜牧業者違法排放汗水的罰款額度，從六萬至六十萬調降為六千至十二萬，此種作為呈現出立委為求選票照顧特定利益團體的事實（中國時報，2007年11月30日，版A2）。又例如，有部份立委因為關說聚乳酸（polylactide，簡稱PLA）材質容器以及垃圾打包機等等案件不成，因此利用立法院社會福利及衛生環境委員會審查環保署預算案時，強力阻撓預算解凍，經過多方協調後仍只放行約半數的預算案，影響所及包括環境污染防治、環評經費、垃圾處理和毒化物安全管理等層面（中國時報，2006年4月21日，版A6）。又例如高雄縣環保局曾傳出某縣議員因為經營的工廠未按時繳交環境污染的罰單，因而導致部分廠房被迫關閉，這位議員不但四處放話要環保局主管好看，甚至介入操控環保局內部人事異動，環保局主管因此遭到調職以安撫議員情

緒。除了在環保局人事的調動上有政治因素的介入外，甚至傳出個人的考績也必須以與議員的「配合度」為評分準則（中國時報，2003年8月16日，版C2）。除了報章雜誌的報導外，湯京平（2002）在影響環保管制機關執法的研究中發現，北高兩市環保人員的執法成效受到政治因素相當程度的影響，例如地方民意代表將關說視為選民服務，藉由介入環保執法過程以及對地方環保機關施加壓力來保護污染者的利益。

本文以台灣的環境保護管制政策為例，探索「環保署訴願決定」和「立法委員肉桶行為（pork barrel behavior）」之間的關聯性。在台灣，如果民營企業因為違反環保法令而遭地方環保局裁罰，但是不服地方環保局的這項行政處分時，可以向行政院環境保護署訴願審議委員會提出訴願，並由委員會針對原行政處分進行審議，並決定是否駁回該項訴願或撤銷原處分。由於立法委員依法對於環保署有監督和審議預算的權力。因此，當民營企業因為不服地方環保局處分，而向環保署訴願審議委員會提出行政訴願時，這些企業很有可能透過企業座落地點所屬的立法委員，企圖影響環保署訴願委員會做出有利於企業的訴願決定。我們好奇的是，這些立法委員在什麼情況之下會有積極協助企業獲得有利訴願決定的動機？例如這些企業規模夠大，成立時間是否夠久，所以立委協助這些企業將會獲得未來選舉上可觀的回報。當然，有這些動機仍然需要足夠的影響力才能為提出訴願的企業獲得好的訴願結果，那麼這些立法委員在立法院所擁有的制度性權力是否足以正面影響企業獲得有利的訴願決定？這些制度性權力包括了立委的資深程度、是否擔任監督環保署的立法院常設委員會委員、是否為立法院常設委員會的召集人以及立委的黨籍是否與中央政府的執政黨相同。

本文觀察的期間介於1993年至2007年之間，這段期間立法委員的選舉制度是複數選區單記非讓渡投票制（Single Nontransferable Vote under Multi-member District System，簡稱SNTV-MMD）。在這種選舉制度之下，立法委員所獲得的選票普遍呈現聚集在選區內的某一個（或某些）地理區塊（本文稱之為票倉區），提出環保訴願的企業座落地點可能位於某位立委的票倉區之內，也可能位在這位立委的票倉區之外（但是仍在該立委的選區之內）。由於前者比後者在立委選舉的利害關係上

有更直接的關聯，所以我們特別關心在這兩種情況之下，企業所獲得訴願結果是否有明顯的差別，而呈現立委票倉區內提出訴願的企業獲得撤銷處分的機會要比立委票倉區外的企業來得高？

## 貳、文獻回顧

### 一、傳統分配政策研究

分配政策這個名稱是來自於 1964 年 Lowi 所提出的政策分類理論 (Lowi, 1964)。分配政策是指政策利益集中在少數區域的人口身上，而成本則是由全國所有納稅義務人共同負擔的政策。Lowi 認為，受惠地區民眾或利益團體最歡迎這種本小利大的政策，理性的國會議員非常瞭解選區民眾與利益團體的想法，進而轉化成為國會議員追求選區利益的動機，藉著在國會當中監督行政機關之便，要求行政機關規劃照顧他們選區利益的分配政策，以求連任之途順利。這種現象稱之為分配政治 (distributive politics) 或是肉桶政治 (pork barrel politics)。

儘管國會議員為了連任，所以都有為選區獲取地方利益的動機，但是這種動機的強度卻會因人而異。究竟甚麼樣的元素會影響國會議員的動機強弱呢？根據過去傳統分配政策研究發現而與本文密切相關的因素包括國會議員是否曾經擔任過地方民選公職或是有經營企業的背景等等 (Ames, 1995; 羅清俊、張皖萍, 2008)。過去擔任地方民選公職的經驗讓他們與地方上的企業關係密切，因為具有經營企業的背景也會讓他們瞭解地方企業在環保管制上的需求。當然，有強烈動機仍然需要足夠的影響力才能順遂國會議員追求肉桶利益的目標，而國會議員究竟要擁有何種條件才能順利為選區獲利呢？過去的實證研究發現美國國會議員在國會所擁有的制度性權力有利於他們遂行肉桶行為來為選區謀取聯邦補助的經濟利益，這些制度性權力包括議員是否擔任與某項政策利益相關的常設委員會委員或是主席？是否為資深國會議員？以及

是否與總統屬於同一政黨等等<sup>1</sup> (Plott, 1968; Ferejohn, 1974; Rundquist and Griffith, 1976; Owen and Wade, 1984; Rich, 1989; Baron, 1990; Roberts, 1990; Alvarez and Saving, 1997; Stroup, 1998; Dilger, 1998; Frisch and Kelly, 2007; Rundquist and Carsey, 2002; Adler, 2002; Lee, 2003; Parker and Flora, 2007)。

## 二、政策利益型態的轉變

以上這些傳統分配政策研究所觀察的政策利益大都是屬於具有實質經濟利益的補助款分配金額，但是政策利益其實並不侷限於補助款的利益。Nivola (1998) 認為美國自 1990 年代開始，由於聯邦補助款的縮減限制了傳統肉桶利益的供給，但是肉桶政治現象並未隨之消滅，只是轉變成為不同的型態，例如針對特定對象的稅率減免 (targeted tax breaks)、管制性的計畫 (regulatory programs) 以及有利於特定利益團體的訴訟案 (public facilitation of lucrative lawsuit) 等等類型。具體而言，政治官員為了回應選區內優勢產業的要求，會藉由針對特定對象的稅率減免滿足其需求，例如加州對電影工業的減稅。在管制性計畫方面，美國在禁止污染的標準 (pollution-abatement standard) 上有顯著的地區性差異，都市化及工業化程度較高的地區在污染標準的認定上比鄉村及工業化程度較低的地區更為寬鬆。最後，藉由訴訟案件使特定利益團體獲利的最佳例證可以美國超級基金 (superfund) 為代表。美國聯邦政府在 1980 年代提供大約 80.5 億元超級基金分配至各州協助處理有毒廢棄物，但是因為執行效率非常低落，因而造成環境的危害並影響各州的居民。於是居民紛紛提起訴訟向政府求償，而律師團體便在協助民眾向政府求償的過程當中獲得了相當多的好處，律師團體就是從超級基金獲利的利益團體。儘管以上的肉桶供給並不像傳統肉桶能明確表現出實質且直接的利益，但是它們仍然維持著肉桶利益一貫的特點，也就是利益集中於少數人，而成本由多數人分攤，只是利益的型態由原本的直接利益轉變為間接的利益而已。

<sup>1</sup> 詳細的實證研究發現，可參閱羅清俊 (2009)。該書內容對於傳統分配政策研究的發展有完整的討論。

Tabarok 和 Helland (1999) 的實證研究指出，美國的州法官由於任命方式的不同因而產生這些法官不同的判決行為。一般來說，美國的州法官任命可以分為透過選舉和非透過選舉產生。其中透過選舉所產生的法官流動率高，透過非選舉方式任命的法官主要是藉由實力任用制 (merit plan) 或指派制 (appointed) 產生，所以法官流動率低。該文作者好奇不同的任命制度對於法官的判決行為是否有所影響，因此提出兩項假設：第一、經由選舉任命的法官必須承擔選民對他的期望並予以回應，因此當面對起訴人為本州選民而被告為其他州的選民時，法官會利用判決轉移他州的財富至本州內 (簡單的說，偏袒同州的告訴人，判決他州的被告賠償)；第二、法官和律師為利益共生體，法官可以利用職權拖延、延長審判的時間，律師因而得以抽取較高的費用。另外，因為律師是法官競選經費的主要捐獻者，因此法官會傾向達成金額較多的判決結果以利律師抽取訴訟費用。在這兩項假設下，該文作者的分析分為兩部份。第一部份為初步分析，在控制其他可能影響判決的因素後，分析的結果顯示當被告為他州選民時，其判決的賠償金額較高，而且法官經由選舉任命的判決金額明顯多於指派任命的法官。第二部份在同時考量法官可能基於深口袋因素 (deep-pocket, 指被告多為大企業因此能承擔金額較大的判決)、告訴人的損傷狀況 (作者依序分為五類：死亡、重傷、輕傷、精神傷害和性騷擾)、是否有仲裁介入、該州的每人平均所得、該州的貧窮率以及判決是賠償類還是懲罰類等因素後，再檢視選舉因素是否會影響透過選舉任命法官的判決。統計分析結果顯示，全部的自變數都達到統計上的顯著水準。換句話說，經由選舉任命的法官會利用懲罰他州企業的判決結果當作是「肉桶」來回饋本州的選民，並且會藉由高額度金額的判決結果行募款之實。這項研究所啟發的是，司法機關所宣示的公平公正，都必須建立在穩定無憂的工作任期上。當法官如同國會議員要藉由選舉爭取連任時，有利於本州選民的判決結果即成為法官肉桶行為的工具。

Salamon 和 Siegfried (1977) 認為，由於美國政策制定的政治過程受到企業在政治資源的多寡、影響政策動機上的差異以及高度分散與

否<sup>2</sup> (highly fragmented character) 等特性的影響，因而造成某些企業能以其獨特的經濟結構優勢掌控政府政策。這些經濟結構優勢多展現在：企業的資本額、企業的員工數、市場的集中度、獲利率和地理上的分散程度等五項。因此，作者提出以下假設：當該企業的經濟結構優勢越顯著(指前四項經濟變數)和地理位置越分散時，企業掌握的政治資源(包括金錢和選票)也越多，也越有能力影響政府的政策。該文作者以企業應付和實付的聯邦所得稅率(federal income tax rate)差距作為依變數，檢驗上述五項變數對於政策的影響。實證分析顯示，經濟結構確實會影響企業的政治影響力。當企業的經濟結構優勢越強時，企業對於稅率政策的影響力也越大，因而只需負擔較低額度的所得稅率。

Helland (1999) 發現美國各州受制於快速成長的窮人醫療補助(Medicaid)，因而導致預算不足。在這種情況之下，聯邦健康財政署(Health Care Finance Administration, 簡稱 HCFA) 允許各州遞交一份免除證明(waiver)，證明州政府在預算壓力之下無法再負擔這些醫療補助，因此必須轉移部份的醫療項目給州政府以下地方政府轄區的醫院。從遞交免除證明至得到選擇免除自由(Freedom of Choice Waivers, 簡稱 FOC) 的批准時間(time to approval) 從十四天至三年不等。在這種情況之下，審核時間的長短明顯影響該州納稅人的權益。因此，作者認為國會議員會藉由影響審核時間的長短來討好廣大的納稅義務人。作者以 1986 年至 1993 年各州免除證明的批准時間為依變數，將觀察的重點放在監督聯邦健康財政署的三個國會常設委員會的委員上<sup>3</sup>，利用統計分析來檢驗國會制度性因素對於批准時間的影響。統計分析的結果顯示，當該州參與眾議院能源及貿易委員會(House Energy and Commerce Committee) 的議員越資深、該州參與眾議院歲計委員會(House Ways and Means Committee) 的議員數量越多以及在該委員會的議員黨籍和

<sup>2</sup> 美國政治的高度分散性導因於不同的部門、委員會專職不同的政策項目，加上對於資源的依賴性，使得政策次級系統得以深入並影響政策議程的設定(Salamon and Siegfried, 1977: 1028-1030)。

<sup>3</sup> 三個委員會分別為眾議院能源及貿易委員會(House Energy and Commerce Committee)、眾議院歲計委員會(House Ways and Means Committee) 以及參議院財政委員會(Senate Finance Committee)。參議院財政委員會相關變數皆沒有達到顯著性。

國會多數黨相同時，該州免除證明的批准時間越快速。這項研究結果顯示，國會議員將免除證明批准時間當作是對一般選民的肉桶利益，並運用監督的職權縮短批准時間來討好選民。

### 三、管制政策的分配政治特質

如前所述，Nivola (1998) 的研究擴大了政策利益分配的觀察範圍，使分配政策研究觀察的重點從實質經濟利益轉變為非實質經濟利益。而隨著政府在管制政策的急遽成長，政府以公權力介入企業的層面也越來越廣，政府和企業之間的互動也與日俱增，進而激發企業藉由影響政府管制政策而獲得有利於己的政策結果之動機。在這樣的情況之下，管制政策因此很容易呈現分配政策的特質。

Faith and Leavens (1982) 以美國聯邦貿易委員會 (Federal Trade Commission, 簡稱 FTC) 為研究對象，觀察當選區的企業因為違反反托拉斯法 (Anti-Trust Law) 而面對 FTC 的處分時，選區的國會議員是否會運用他們的影響力去影響裁決結果。聯邦貿易委員會為一獨立的管制機關，主要是為了保護消費者權益和維持市場公平競爭而設立。當聯邦貿易委員會認為某企業違反公平競爭的行為時，聯邦貿易委員會有權力運用強制性的手段制止該行為。當 FTC 接收到某企業違反反托拉斯法的訊息時，FTC 首先會檢視企業違反公平競爭的證據是否充足。當 FTC 認為企業違反公平競爭的證據不足時即撤銷該案件 (dismissals)。當 FTC 掌握企業違反公平競爭的明確證據時，違法企業可以選擇同意終止違法行為 (cease and desist) 或協議和解 (consent)。若企業選擇不回應或要求正式調查，該案件即進入正式訴訟階段，裁決的結果可能為證據不足撤銷或是強制要求被告企業立即終止違法行為兩類。作者觀察反托拉斯案件在未正式成立前為「證據不足撤回」、「廠商同意終止違法行為」和「協議和解」三類情況的案件數，以及案件在正式成立後的「證據不足撤回」與「立即終止違法行為」兩類裁決的案件數。該文作者觀察位於監督 FTC 的相關常設委員會的委員 (含參眾兩院) 選區內的反托拉斯案件，在未正式成立前獲得「證據不足撤回」的情況在全部案件所佔的比例以及在正式成立後獲得「證據不足撤回」的裁決在全部裁決

案件所佔的比例，是否與其它不是位於監督 FTC 的相關常設委員會委員選區內的企業有所差異。分析結果顯示在 1961~69 年期間，參眾兩院監督委員會委員選區內的企業獲得「證據不足撤回」裁決的比例明顯高於其他不是位於委員會委員選區內的企業裁決比例。而在 1970~79 年期間，雖然參議員的影響並不顯著，但是眾議員對於選區內企業裁決的影響則非常明顯，甚至超過 1960~69 年期間。這些研究發現明顯看出國會常設委員會利用監督的職權來影響聯邦貿易委員會的管制結果。

Couch、Williams 和 Wells (2008) 以公共選擇理論解釋民選政治人物在以選舉為考量下，往往置國家整體利益和經濟效率於不顧，只為照顧個人選區的利益。該文作者觀察違反環保法規的美國企業是否會接收到裁罰傳票，來驗證國會議員的政治力量是否會影響環保管制政策的執行。該研究的依變數是 1992 年至 1993 年之間，財星 500 大企業因為違反環境管制政策而收到傳票的數量。重要的自變數包括：(1) 企業規模（以企業的總銷售額表示）(2) 企業的資產報酬率 (return on equity) (3) 以類別變數表示金屬、化學和石化工業三種產業 (4) 選區國會議員是否擔任監督環保署和預算審查權力的常設委員會委員，包括眾議院撥款委員會 (House Appropriations Committee)、眾議員榮民事務委員會 (House Veterans Affairs Committee)、住宅和都市發展委員會 (Housing and Urban Development) 以及獨立機構委員會 (Independent Agencies Committee) (以該企業的總部是否位於該委員會委員的選區為準) (5) 常設委員會委員的資深程度等五個自變數。統計分析結果顯示，當企業的規模越大時，收到傳票的比例越高；企業的資產報酬率越高時，收到傳票的比例越低；金屬和化工產業較其他產業接收到較多的傳票；委員的資深程度並沒有達到統計上的顯著水準但是呈現正相關；企業總部所在的選區如果是四個國會常設委員會的委員所屬選區時，接收傳票的比例顯著降低。

在台灣，有關政治力介入環保管制政策的研究中，丘昌泰 (1995) 以環境保護的政策管理者為研究對象，針對行政機關的執法是否會受到政治因素的干擾進行質性研究。研究結果顯示，關說行為在台灣相當盛行。據環保執法人員表示，關說行為在稽查前和稽查後都一定會遇到，

而且多發生在污染證據確鑿時，關說的目的是希望能夠從輕處分。中央行政層級的關說壓力來源多為立法委員，地方層級的執法人員面對關說的層級從省、縣議員至立法委員都有。除了立法機關的壓力外，來自民選的縣市長壓力也是影響執法的主要因素。湯京平（2002）針對北高兩市的環保執法人員進行問卷調查，探討影響地方環保局執法的可能因素。研究結果顯示，當選區選民收到環保局的罰單時，地方政治人物多以關說的方式介入執法，以彰顯其服務選民的決心，因而形成執法的一大阻礙。該文作者發現，北高兩市環保官員皆感受到被管制者透過民意代表施壓和要求媒體採訪的方式，驅使中央政府對北高兩市環保單位施加壓力。

#### 四、SNTV-MMD 制度下的分配政策研究

基於以上相關的實證研究發現，我們發現管制政策具有分配政治的特質。然而，這些研究主要仍然是在美國國會議員選舉制度的脈絡之下所做的觀察。這樣的觀察架構其實並不合適直接引用來觀察非美國的分配政策或是觀察管制政策是否具有分配政治的特質。

Lancaster（1986）算是早期提出系統性分配政策跨國比較研究架構的代表性學者。他認為隨著各國國會議員選舉制度不同，所呈現出來的分配政治型態也會有所差異。他以國會議員的選舉責任（electoral accountability）以及國會議員誘因結構（incentive structure）為基礎，認為國會議員選舉制度當中的選區規模與肉桶政治有著密切的關係。選區所選出來的國會議員員額越多的制度，這些國會議員對於肉桶行為的偏好程度會比較低。相反來看，如果選區員額越少，則這些議員越傾向於透過肉桶行為（pork barrel behavior）來達成連任的目的。出現這種現象的原因在於選區議員員額越少的國家，現任議員在選區當中行動的被辨識度就會越高，因此來自於選民的課責性也就越強，所以越有動機帶回地方利益<sup>4</sup>。

在台灣方面，第七屆立委選舉之前是採行複數選區單記非讓渡投票

<sup>4</sup> Scholl（1986）與 Heitshusen 等人（2005）也有類似發現。

制度 (SNTV-MMD 制度)，全國分為 29 個選區 (以第六屆為例)，每個選區的選舉席次從 1 位至 13 位不等。因此，選區規模的差異對於立法委員分配政治行為的影響在台灣尤其顯著，來自於選區規模較小 (立法委員額較少) 的選區立法委員追求地方利益的動機與行為明顯多過於選區規模較大的選區立法委員 (盛杏媛，2005；羅清俊、謝瑩蒔，2008；羅清俊、廖健良，2009；羅清俊，2009)。除此之外，由於在 SNTV-MMD 制度之下的國會議員只需達到過門檻的選票即可當選 (Myerson, 1993)。因此，SNTV-MMD 制度之下的國會議員不會以提升個人在整個選區的選票為目標，而是會以長期維持在特定區域的個人選票 (personal vote) 為主要的選戰競爭策略，藉由建立個人的票倉區來區隔自己與其他候選人，提高自己當選的可能性。所以在 SNTV-MMD 制度之下的立法委員只需要關注選區內部份選民的需求即可確保個人能夠獲得過門檻的票數，因而形成國會議員會特別關注票倉區選民的需求，積極地帶肉桶利益回票倉區的現象 (Ames, 1995; Hirano, 2005; 盛杏媛，1999, 2000；高世垣，2001；廖健良，2007；羅清俊，2009)。

綜上所述，由 SNTV-MMD 制度下所選出的國會議員在爭取地方利益時不僅會特別積極地照顧個人票倉區，並且一位國會議員獨佔的票倉區選民會比多位國會議員分享的票倉區選民獲得更多的照顧。因此，作者好奇，當國會議員們爭取的利益由傳統的地方利益轉變為有利於特定人士或企業的管制政策時，影響他們肉桶行為的動機和強度是否同樣會受到這種因素的影響。

## 參、研究設計

### 一、研究架構的內涵

如之前文獻回顧所述，分析台灣中央政府層級在第七屆立委之前的分配政治除了需要納入過去分配政策研究所關注的因素之外，也必須同

時考量台灣立法委員選舉在 SNTV-MMD 制度時期的票倉區現象以及票倉區立委人數所帶來的影響。本文是以台灣民營企業因為不服縣市環保局的處分而向中央環保署提出環保訴願的訴願決定為研究重點。作者好奇選區立法委員是否會為了爭取選票而利用自身的職權協助企業解決行政罰的問題，特別是如果提出訴願企業座落在立法委員的票倉區內時，這些立法委員是否會特別積極？換言之，理論上來說，只要是座落在立委選區的所有企業都會是立委協助的標的，但是如果企業座落地點是在立委的票倉區內，則立委的動機應該會更強。在這種情況之下，圖 1 當中的 B 公司獲得立委協助解決行政罰的機會就會比 A 公司來得高。

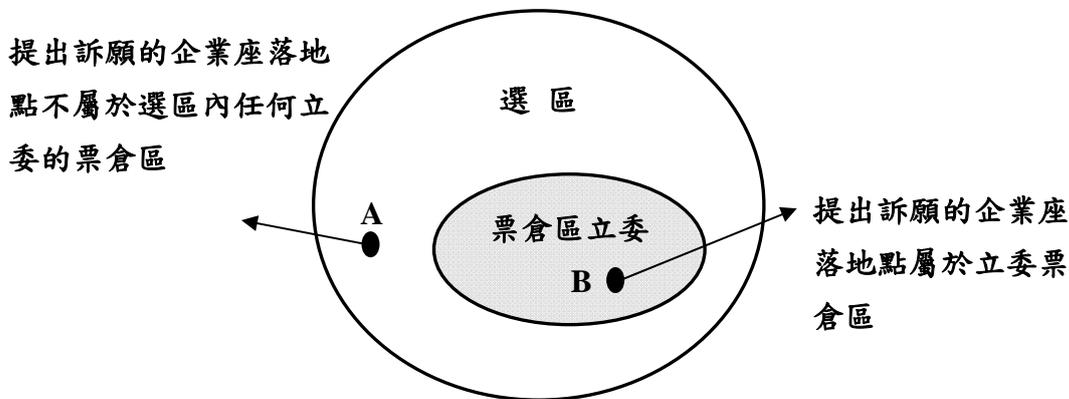


圖 1 提出訴願的企業座落地示意圖

資料來源：本研究。

基於以上的討論，本文的研究架構內涵就在於：立委面對選舉制度性誘因（例如企業座落地是否位於立委票倉區、票倉區是由一位立委獨佔還是有多位共享票源）、企業所仰賴的立委在國會當中的制度性影響力（例如立委的資深程度、在立法院是否為監督環保署的常設委員會委員、是否擔任立法院常設委員會召集人以及黨籍等等）以及立委個人動機（例如提出訴願企業的存續時間和規模、立委過去是否擔任過地方民選公職、立委是否具有企業背景）等等因素都有可能影響訴願決定的結果。除此之外，本文以提出訴願的企業在過去的污染情況做為控制變數，考慮提出訴願的企業在過去違反環保法令的風險程度，才能釐清影響訴願決定的真正因素。

## 二、分析單位

本研究的分析單位是提出環保訴願的民營企業。資料來源是以 1993 年至 2007 年行政院環境保護署出版的「行政院環境保護署訴願決定書彙編」<sup>5</sup>當中記載之公開發行公司、興櫃公司、上櫃公司和上市公司的訴願決定書。以企業為研究對象的主因在於企業所擁有的政治資源（例如動員選票）和帶動地方經濟的效益對於立委選舉有相當程度的幫助，而立法委員掌控國家機器的權力也可能影響企業營運。選擇上述四種公司的原因在於，政府規定公開發行公司以上的企業必須繳交年度財務報告至公開資訊觀測站（公開發行公司年報應行記載事項準則），因此能收集企業相關的變數資料。本研究排除國營事業以及官營轉民營但官股仍佔有絕對影響力<sup>6</sup>以及董監事為中央部會的民營企業，將研究的焦點放在純民營企業，才能準確地看出立委與純民營企業之間的關聯。

## 三、研究範圍

本文的研究範圍介於 1993 年至 2007 年之間（涵蓋第二屆至第六屆立法院期間）。本文研究選擇這段期間為研究範圍主要是希望能夠完全涵蓋立法院全面改選之後的第二屆立委一直到 SNTV-MMD 制度最終期（第六屆立法院），以最廣博的觀察期間分析 SNTV-MMD 制度下的立法委員是否協助票倉區內的企業獲得有利的環保訴願決定。

## 四、變數操作化定義與統計方法

### （一）依變數

本研究的依變數為 1993 年至 2007 年間的環保訴願決定。資料來源為環保署訴願審議委員會。環保訴願決定可以分為：實體駁回、實體撤銷及原處分撤銷、發回原行政處分機關另為處分等三類。首先，依照訴

<sup>5</sup> 從 2004 年開始，行政院環境保護署訴願決定書改為電子檔並公佈於環保署訴願審議委員會網頁。

<sup>6</sup> 從研究樣本的政府持股比例比較結果，排除官股投資佔 10%以上的企業。

願法第七十九條規定<sup>7</sup>，實體駁回是指訴願為無理由或原行政處分的理由雖然不當，但依其他已存在但非其憑藉之理由觀之並無不當，因此訴願決定駁回（張自強、郭介恆，2002：317-319）。如果訴願決定為實體駁回的案件則編碼為“0”。

其次，依照訴願法八十一條<sup>8</sup>，原行政處分機關的行政處分確實違法或不當，受理訴願機關得以此訴願為有理由決定「撤銷原處分」、「撤銷原處分，發回原行政處分機關另為處分」或是「逕為變更原處分，另做適法的裁決」。撤銷原處分包括原行政處分之全部撤銷或部份撤銷；發回原行政處分機關另為處分是指原行政處分有違法或不當，但因事實未臻明確，或涉及原行政處分機關權責，受理訴願機關不逕為變更行政處分之決定，而將案件發回原行政處分機關另為適法或適當的處分，同時均不得於訴願人表示不服之範圍內，為更不利益的變更或處分（張自強、郭介恆，2002：327-329）；訴願會以環保署名義逕為變更之決定，於訴願人表示不服之範圍內，亦不得為更不利益之變更或處分。基於此，撤銷原處分、發回原處分機關另為處分以及訴願機關直接變更原行政處分的這三種結果都對訴願人有利，因此本研究將此三種訴願決定合併為「撤銷裁決」，編碼為“1”。

最後，由於本文希望觀察政治影響力對於訴願決定的影響，因此，首先必須排除絕無政治影響力介入的訴願案件，也就是該訴願案件的撤銷或駁回決定是基於明確違反訴願法的相關行政程序<sup>9</sup>，例如訴願人未於法定期間內提出訴願<sup>10</sup>。其次，在初步排除上述類別的訴願案件後，作者進一步在獲得撤銷裁決的訴願案中排除無關環境污染事實或較無政治影響力介入可能性的訴願案件，例如訴願人非為污染行為人或原行政處分機關的裁決有違法定程序、標準或原則者。本文基於上述的準則

<sup>7</sup> 訴願法七十九條：「訴願為無理由者，受理訴願機關應以決定駁回之。原行政處分所憑理由雖屬不當，但因其他理由認為正當者，應以訴願為無理由。」

<sup>8</sup> 訴願法八十一條：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」

<sup>9</sup> 行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則第八條：對於訴願事件，應先為程序上之審查，其無應不受理之情形者，再進而為實體上之審查。

<sup>10</sup> 訴願法第十四條：「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起三十日內為之。」

歸納出以下三項排除不合適樣本的標準：

- 1、訴願案件完全不涉及環境污染事實：例如環保署訴願審議委員會認為原行政處分機關未盡查證事實的責任，在保護訴願人權益的考量下，對於該類案件會直接給予訴願撤銷的裁決。由於此類案件完全不涉及環境污染事實，與本文的研究目的不符，予以排除。
- 2、訴願人非為污染行為人：例如訴願人非污染源的使用者或販賣者、原行政處分機關對於訴願人污染行為的誤判以及訴願人與污染行為之間的關聯性不明確者等案件也予以排除。
- 3、原行政處分機關的裁決有違法定程序、標準或原則者：例如原行政處分機關的裁決違反訴願法、環保罰鍰的計算方式沒有按照法規規定、污染源的收集和檢測沒有依照法定標準進行，以及原處分機關的行為不符合目的性或違反信賴保護和誠實信用原則等。此類案件被撤銷的原因是基於違反特定的法規或原則，訴願決定的依據相當明確，政治力介入的空間較少，因此本研究排除此類訴願案件。

依照上述的標準，屬於實體駁回裁決（訴願無理由）的樣本皆符合本研究的目的，共計 307 件；屬於撤銷裁決的樣本包含原處分撤銷、原處分撤銷重訂和部份撤銷者（含原處分撤銷發回原處分機關另為處分以及訴願會逕為變更之決定）共有 74 件，故符合本研究所界定的總樣本數為 381 件<sup>11</sup>，撤銷比例佔全部樣本的 19.42%。表 1 為本文基於以上標準所排除的撤銷裁決樣本。

---

<sup>11</sup> 本研究同時排除罰鍰金額在一萬元以下以及該樣本並非在執行本業的情形下而遭受行政處分的樣本，共有 5 件樣本被排除。

表 1 排除的撤銷裁決樣本

排除案件 / 排除標準	決定書案號	訴願案件完全不涉及環境汙染事實	訴願人非為汙染行為人	原行政處分機關的裁決有違法定程序、標準或原則者
中國合成橡膠	89-71848			✓
台塑	90-19614			✓
中信	90-43337	✓		
台灣聚合化學品	0910010849			✓
中環	0910003524			✓
中纖	0910015022			✓
遠東紡織	0910002207			✓
普羅強生半導體	0900080512		✓	
大陸工程	0910072512		✓	
日友環保科技	0920058016			✓
中纖	0920076174		✓	
東華合纖	0920035640		✓	
良維科技	89-39296		✓	
中國力霸	87-48802			✓
台泥	86-51219		✓	
聯成化學	84-52796		✓	
中國貨櫃運輸	82-54486	✓		
震旦行	82-32616		✓	
益鼎光電	09300524071B07		✓	
建大工業	09400212041A05		✓	
鋁泰工業	09500638111A09			✓
南亞科技	09500827121A09		✓	
台積電	09600279041A06		✓	

資料來源：本研究。

## (二) 自變數<sup>12</sup>

### 1、立委票倉區的相關自變數

在 SNTV-MMD 制度之下，選區是官方所區劃的選舉單位，但是所謂的票倉區則是因為候選人在這種選舉制度之下，透過不同選舉策略的運用而自然形成選票聚集的區域。因為它是自然形成，而且各次選舉之間也會有所更動，因此國會議員的票倉區就必須透過一定的測量方法來加以估計。藉著票倉區的估計，本文才得以基於這個票倉區的概念與測量來建構票倉區相關的自變數。因此我們根據羅清俊在 2009 年所發表的票倉區指數的概念（羅清俊，2009），判斷立委選區當中的鄉鎮市或行政區對於立委的個別重要程度，指數越大表示該鄉鎮市或行政區對於立委選舉的重要性越高。進一步，我們以票倉區指數 95%之單尾信賴區間的  $Z$  值作為判定立委票倉區的臨界值 ( $Z=1.645$ )，只要某立委在各鄉鎮市區的票倉區指數大於(或等於)該臨界值時，即判斷為其票倉區，如果票倉區超過三個，則依指數的高低選取前三名。例如第六屆立法委員吳志揚，他在桃園縣選區十三個鄉鎮市的票倉區指數超過臨界值的有平鎮市與中壢市，所以我們將中壢市與平鎮市視為吳志揚在桃園選區的票倉區。在找出各屆立委的票倉區之後，即可依照提出訴願的企業的座落地（鄉鎮市區）判斷這些企業是否位於某立委的票倉區，並進一步建構本研究所謂的票倉區相關變數。

---

<sup>12</sup> 訴願委員會成員結構應該是一項非常重要的自變數，本文也曾經考慮過納入此變數。由於分析單位是提出訴願的企業（公司），所以當時我們思考的是將各屆訴願委員會的成員結構區分為幾種類型，然後以虛擬變數來代表各種類型，放進多變量分析模型，觀察哪一種類型的訴願委員會結構之下的撤銷原處分的機率最高（或最低）。由於立法委員能夠或想要影響的應該是政府機關內部所指派的委員，因此我們開始思考如何找出這些成員的背景，以區分每一屆這類型委員的共同特質與差異特質。遺憾的是，一來我們在搜尋這些成員的背景資料有相當程度困難，因為行政機關的人事資料是不能輕易流出（利用其他途徑例如網路搜尋引擎查詢也無法如願或是完整地收集到相關訊息）；二來我們也面臨到究竟應該以甚麼標準來區分這些政府機關代表，是這些成員的政治網絡關係嗎？還是其他？即使可以確認標準，但是仍然面臨如何獲取這些資料的問題。因此，最後我們不得不放棄這項變數，這也是本文在研究上所面臨的限制。

(1) 選舉制度因素：票倉區（企業是否座落於立委票倉區<sup>13</sup>）

票倉區變數是以「提出訴願的企業所座落的鄉鎮市或行政區是否為立委的票倉區」的二分類別變數為操作型定義，「是」登錄為“1”、「否」登錄為“0”。該變數的目的是希望看出企業座落地點如果是立委的票倉區時（不論有幾位立委擁有該票倉區），是不是對於訴願結果有所幫助。

(2) 選舉制度因素：票倉區立委人數

票倉區立委人數以「提出訴願的企業所座落的鄉鎮市區是否為零位、一位、二位（含）以上立委的票倉區」的三類加以區分。該變數是希望能看出企業座落地點如果只是屬於一位立委的票倉區，則該企業獲得訴願撤銷處分的機會是否會大過於零位立委票倉區（因為沒有立委特別關心），同時是否也會大過於二位以上立委的票倉區（因為集體行動的問題，讓立委們不願意投注太多心力）。這個變數之所以不用連續性變數做為操作型定義是因為這個變數的數值區間小，變異情形不大，且呈現偏峰，為了避免誤差，所以採用虛擬變數的方式加以處理。我們以零位立委票倉區為基準，設定「一位」與「二位以上」立委票倉區的兩個虛擬變數。

(3) 票倉區立委在國會擁有的制度性權力

當提出訴願的企業座落地點為立委票倉區時，則這些票倉區立委的平均資深程度越高、擔任監督環保署的常設委員會委員的人數越多<sup>14</sup>、擔任常設委員會召集人的人數越多以及屬於執政黨籍立委的人數越多

<sup>13</sup> 本研究觀察樣本座落地點是依照訴願決定書上所記錄的訴願人地址來界定樣本是否屬於立委的票倉區。在我們分析的樣本當中，有 86.27% 的企業所在地就是實際發生污染事實的地點，也就是說在這些樣本當中並沒有製造部門在甲縣市造成污染，但是由座落在乙縣市的企業總部提出訴願。只有少數樣本（共計 45 件，佔全部樣本 381 件的 13.73%）提出訴願的企業地址所屬的縣市與處罰機關所屬縣市並不相同。不過，此類樣本的產業特性多屬建築業，而其被處罰的原因絕大多數是因為建築工地未做好相關的施工環境保護而遭到當地縣市環保局處罰。由於發生污染事實的地點皆為臨時工地，因此罰單的登錄地址皆以總公司的地址為主。針對這類樣本，本研究認為，建設公司並不會因為短時間的建案發展而積極經營建案所屬地區的政商人脈，而是會由總公司所屬地區的人脈經營為主。所以，對於這些樣本來說，我們會以總公司座落地點來判斷是否屬於立委的票倉區。

<sup>14</sup> 監督環保署的常設委員會在第二屆至第三屆屬於「內政及邊政委員會」，第四屆之後則為「社會福利及衛生環境委員會」。

是否能增加有利於企業訴願決定的機會。而如果提出訴願的企業座落地點不是任何一位立委的票倉區時，則此四項變數均編碼為“0”。我們預期這幾個變數對於依變數會呈現正向顯著的影響，這意味著票倉區立委如果越多人擁有這些制度性權力時，則座落於票倉區的企業獲得撤銷的機會將明顯大過於以下兩種情況的企業。第一種是企業雖然座落在立委票倉區內，但是票倉區立委擁有這些制度性權力的人較少；第二種則是非座落在立委票倉區的企業。

#### (4) 票倉區立委協助企業的動機

本文以四個變數代表票倉區立委協助企業的動機。第一，票倉區立委具有地方民選公職背景的平均人數。提出訴願的企業座落地點如果是立委的票倉區，則以這些票倉區立委曾經擔任過「縣市議員」、「省議員」、「縣市長」、「鄉鎮市長」、「村里長」、或「地方民意代表」等地方民選公職者的平均值表示。而如果提出訴願的企業座落地點不是任何一位立委的票倉區時，則此變數編碼為“0”。

第二，票倉區立委具有企業背景的平均人數。提出訴願的企業座落地點如果是立委的票倉區，則以這些立委具有投資或經營事業背景者人數的平均值表示。而如果提出訴願的企業座落地點不是任何一位立委的票倉區時，則此變數編碼為“0”。第三，座落於立委票倉區內提出訴願的企業存續時間。湯京平（2002）在針對北高兩市環保官員對於影響執法因素的問卷調查中顯示，社會關係是影響環保官員執法的一項重要因素。社會關係越緊密，環保官員面對的人情壓力也越大。同理，立法委員藉由長期經營地方人脈尋求連任，面對的人情壓力更大。因此，當企業存續的時間越久，對地方的重要性越高，企業累積的社會關係也越可觀，對於立法委員的影響力也越大。如果提出訴願的企業座落於立委票倉區，則計算該企業從成立年度至提出訴願的年度之間的年數為操作型定義。而如果提出訴願的企業座落地點不是任何一位立委的票倉區時，則此變數編碼為“0”。第四，座落於票倉區內提出訴願企業的員工數。Salamon 和 Siegfried（1977）的研究證實，企業規模與政治影響力之間呈正向關係。企業的規模越大，該企業可動員的員工數也越多，對於立法委員的影響力也越大。如果提出訴願的企業座落於立委票倉區，則以

提出訴願前一年度的企業員工總數表示。而如果提出訴願的企業座落地點不是任何一位立委的票倉區時，則此變數編碼為“0”。我們預期這個變數對於依變數會呈現正向顯著的影響，這代表座落於立委票倉區的企業人數規模越大，則他們獲得撤銷的機會將明顯大過於以下兩種情況之下的企業。第一種是企業雖然座落在立委票倉區內，但是人數規模不大；第二種則是非座落在立委票倉區的企業。

我們預期以上這四個變數對於依變數會呈現正向顯著的影響，也就是說如果票倉區立委越多人具有地方民選公職經驗、如果票倉區立委越多人具有企業經營背景、如果座落於立委票倉區的企業歷史越悠久、如果座落於立委票倉區的企業人數規模越大，則這些座落在立委票倉區的企業獲得撤銷的機會將明顯大過於以下兩種情況之下的企業。第一種是企業雖然座落在立委票倉區內，但是票倉區立委比較少人具有地方民選公職經驗、票倉區立委比較少人具有企業經營背景、座落於立委票倉區的企業歷史較短、座落於立委票倉區的企業人數規模較小。第二種則是沒有座落在立委票倉區的企業。

## 2、控制變數：企業過去污染的情況

立法委員不僅要面對企業，他們還得面對提出訴願企業的所在地周遭的選民。如果提出訴願的企業經常有污染的事實，立委協助這些污染企業免除環保裁罰恐怕得不償失。因此我們認為，提出訴願的企業近年來如果有確切的污染事實，則立委協助這些企業讓其免除裁罰的意願將會降低，訴願被撤銷的機會也會因此減低。所以，我們以本研究所涵蓋的所有企業樣本（包含座落在票倉區以及不是座落在票倉區的企業樣本）在提出訴願的前兩年間，因為環境汙染所造成的金額損失（被裁罰）作為本研究的控制變數，金額越高表示過去因為污染而被裁罰得越重。資料來源為公開資訊觀測站所公佈的企業股東會年報。

## 3、立法院屆次

我們以虛擬變數編碼在立法院不同屆次的訴願案件，藉以觀察時間

對於訴願決定的影響。以第二屆立法院為基準，設定第三屆、第四屆、第五屆與第六屆等等四個時間的虛擬變數<sup>15</sup>。

### （三）統計分析方法

我們先以敘述性統計分析企業座落地點是否位於立委的票倉區之訴願駁回與撤銷的比例、立法院各屆次期間在票倉區因素下之訴願撤銷比例以及座落在不同縣市的訴願企業在票倉區因素下之訴願撤銷的比例。接下來針對本文所提出的研究假設從事多變量分析。由於依變數是屬於二分的類別變數（訴願決定：撤銷或駁回），所以我們以邏輯斯迴歸模型檢驗各項自變數對於訴願決定的影響。

## 五、研究限制

本文的研究限制可分為兩項。首先，環保署訴願決定屬於撤銷裁決的比例偏低。本研究整理有關公開發行公司、興櫃公司、上櫃公司及上市公司等四類型的民營公司，在 1993 年至 2007 年共 15 年期間的環保署訴願決定資料。其中，環保訴願決定屬於撤銷裁決的樣本比例佔全部樣本的 19.42%<sup>16</sup>，而在去除跨屆次的樣本後，撤銷裁決的樣本比例略為增加至 20.27%<sup>17</sup>。因此，訴願撤銷的比例過低是本研究所面臨的第一項在資料上的研究限制。

其次，依變數（訴願決定）類型的選擇是本研究的第二項研究限制。在統計分析上，連續型依變數所蘊含的訊息多過於類別變數。所以，最理想的狀態是以訴願決定之後的行政罰鍰減去原本地方環保機關所裁決的罰鍰為依變數進行分析。但是，基於以下三項理由，本文放棄這項作法。首先，由於環保罰鍰的計算同時考慮處罰條款及罰鍰範圍、污染程度因子（污染物的範圍等級）、危害程度因子（污染物超標的程度）和汙染特性（過去有無汙染之情事）等四項因素。而各公司因為上述不

<sup>15</sup> 在後續的多變量分析當中，我們放棄跨屆次的 16 個樣本，因此多變量分析總樣本數為 365 個。

<sup>16</sup> 總樣本數為 381 件，撤銷類樣本共 74 件，佔總樣本的 19.42%。

<sup>17</sup> 去除跨屆次的樣本後，總樣本數為 365 件，撤銷類樣本共 74 件，佔總樣本的 20.27%。

同的因素，造成罰款的絕對金額有所差異，所以我們很難在同一個基準之下加以比較。其次，部分訴願決定資料並沒有詳細地記載環保罰鍰的計算方式。最後，地方環保機關並不公開處分書內容，因此我們無法比較訴願決定前後行政罰鍰的差異。在這種情況之下，本研究選擇可以明確地區分為有利（訴願撤銷）或不利（訴願駁回）於企業的訴願決定作為觀察的重點。

## 肆、實證分析

### 一、敘述統計分析

由於本研究特別關心提出環保訴願的企業是否因為座落在立委票倉區而獲得有利於污染企業的訴願決定。所以我們先敘述性分析提出環保訴願的「企業座落地點是否位於立委的票倉區」與「訴願駁回或撤銷的比例」之間的關聯性。然後，我們再依照時間（立法院屆次）與空間（縣市）來分析 74 件撤銷裁決的樣本在立委票倉區與非票倉區的分佈情形。

表 2 顯示，首先，提出訴願的企業座落於非立委票倉區（193 件）和座落於立委票倉區（188 件）的比例均接近 50%。其次，座落於立委票倉區內提起訴願的企業獲得訴願撤銷的比例（21.81%，41 件）高於座落於非立委票倉區內提起訴願的企業（17.1%，33 件）。反過來看，非立委票倉區的訴願駁回比例（82.90%，160 件）高於立委票倉區（78.19%，147 件）。初步的分析呈現座落於立委票倉區的企業提出環保訴願的行政處分結果似乎較非座落於立委票倉區的企業來得好。

表 2 「企業是否座落於立委票倉區」與「訴願駁回與撤銷的比例」的關聯分析<sup>18</sup>

是否座落於立委票倉區	訴願駁回		訴願撤銷		總和	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
非立委票倉區	160	82.90	33	17.1	193	50.66
立委票倉區	147	78.19	41	21.81	188	49.34
總數	307	80.58	74	19.42	381	100

資料來源：本研究。

表 3 顯示立法院各屆次期間獲得訴願撤銷的企業位於立委票倉區與非票倉區的比例分佈情形。我們發現，當訴願審理時間在立法院第五屆時，位於立委票倉區內的企業獲得撤銷裁決的比例（69.67%，16 件）遠高過於位於非票倉區內的企業（30.43%，7 件）。而立法院第二屆（票倉區：66.67%，4 件；非票倉區：33.33%，2 件）和第六屆（票倉區：66.67%，6 件；非票倉區：33.33%，3 件）期間的訴願案件也呈現與第五屆立法院期間類似的分佈情況。然而，訴願審理期間在立法院第三屆（票倉區：33.33%，2 件；非票倉區：66.67%，4 件）和第四屆（票倉區：43.33%，13 件；非票倉區：56.67%，17 件）期間的訴願案件則呈現出位於非票倉區的企業獲得撤銷裁決的比例高於票倉區內的企業的情形。從初步的敘述性統計分析看來，票倉區因素有助於提出訴願的企業獲得撤銷裁決的情形在立法院第二屆、第五屆和第六屆比較明顯。

<sup>18</sup> 表 2 的 chi-square 值為 1.35，未達統計顯著水準，df=1。當然，這是在沒有控制其他因素之下所呈現的情況，後續多變量分析將進一步控制相關變數，觀察這兩者之間的關係。

表 3 立法院各屆次期間在票倉區因素下之訴願撤銷比例<sup>19</sup>

屆次	是否位於立委票倉區	訴願撤銷	
		個數	百分比
第二屆	非立委票倉區	2	33.33
	立委票倉區	4	66.67
第三屆	非立委票倉區	4	66.67
	立委票倉區	2	33.33
第四屆	非立委票倉區	17	56.67
	立委票倉區	13	43.33
第五屆	非立委票倉區	7	30.43
	立委票倉區	16	69.67
第六屆	非立委票倉區	3	33.33
	立委票倉區	6	66.67

資料來源：本研究。

表 4 顯示各縣市獲得訴願撤銷的企業位於立委票倉區內與非票倉區內的比例分佈情形。分析結果顯示，台南市（100%，1 件）、宜蘭縣（100%，1 件）、屏東縣（100%，1 件）、苗栗縣（100%，2 件）以及新竹縣（100%，1 件）獲得訴願撤銷的企業全部位於立委票倉區內。而桃園縣（88.89%，8 件）、台北縣（66.67%，2 件）、雲林縣（66.67%，2 件）、台北市（60%，6 件）、台南縣（60%，6 件）、台中縣（50%，1 件）以及高雄市（50%，1 件）獲得訴願撤銷的企業，皆有超過（含）半數是位於立委的票倉區內。歸納起來，本研究有半數以上的縣市（平均 63.16%，12 個縣市）呈現出 50% 以上獲得撤銷裁決的企業位於立委票倉區的現象。

<sup>19</sup> 第二屆立法院的 chi-square 值為 1.261，第三屆的 chi-square 值為 0.618，第四屆的 chi-square 值為 0.944，第五屆的 chi-square 值為 0.793，第六屆的 chi-square 值為 0.731，以上均未達到統計上的顯著水準。當然，這也是在沒有控制其他因素之下所呈現的情況，後續多變量分析將進一步控制相關變數之後，準確觀察各屆次的特徵與屆次之間彼此的差異。

表 4 座落在不同縣市的訴願企業在票倉區因素下之訴願撤銷的比例

提出訴願企業所在縣市	是否位於立委票倉區	訴願撤銷	
		個數	百分比
台中市	非立委票倉區	0	0
	立委票倉區	0	0
台中縣	非立委票倉區	1	50
	立委票倉區	1	50
台北市	非立委票倉區	4	40
	立委票倉區	6	60
台北縣	非立委票倉區	1	33.33
	立委票倉區	2	66.67
台南市	非立委票倉區	0	0
	立委票倉區	1	100
台南縣	非立委票倉區	4	40
	立委票倉區	6	60
宜蘭縣	非立委票倉區	0	0
	立委票倉區	1	100
花蓮縣	非立委票倉區	1	100
	立委票倉區	0	0
屏東縣	非立委票倉區	0	0
	立委票倉區	1	100
苗栗縣	非立委票倉區	0	0
	立委票倉區	2	100
桃園縣	非立委票倉區	1	11.11
	立委票倉區	8	88.89
高雄市	非立委票倉區	1	50
	立委票倉區	1	50
高雄縣	非立委票倉區	11	55
	立委票倉區	9	45
基隆市	非立委票倉區	1	100
	立委票倉區	0	0
雲林縣	非立委票倉區	1	33.33
	立委票倉區	2	66.67
新竹市	非立委票倉區	4	100
	立委票倉區	0	0
新竹縣	非立委票倉區	0	0
	立委票倉區	1	100
嘉義縣	非立委票倉區	1	100
	立委票倉區	0	0
彰化縣	非立委票倉區	2	100
	立委票倉區	0	0

資料來源：本研究。

## 二、多變量模型分析：邏輯斯迴歸模型分析

在多變量分析當中，我們比較兩種模型。這兩個模型的差異點僅在於選舉制度性因素的變數，模型一是以提出訴願的企業「是否座落於立委票倉區」二分變數表示。模型二是以提出訴願的企業的座落地是由「零位立委擁有該票倉區」、「僅有『一位』立委擁有該票倉區」還是「有『兩位及兩位以上』的立委擁有該票倉區」等三種情況。以「零位立委擁有該票倉區」為基準，設定「僅有『一位』立委擁有該票倉區」以及「有『兩位及兩位以上』的立委擁有該票倉區」兩個虛擬變數。

表 5 是訴願決定影響因素的邏輯斯迴歸分析結果。表 5 的兩個模型在整體模型適配度上均達到統計上的顯著水準，平均 Pseudo  $R^2$  達到 6.15%，兩個模型的平均正確預測率為 80.959%。統計分析發現，第一，在選舉制度因素方面，模型一顯示，提出訴願的企業如果座落在立委票倉區，則提出的訴願獲得撤銷的機會顯著地高過於票倉區外提出訴願的污染企業。而模型二顯示，「僅有一位立委擁有該票倉區」和「有兩位及兩位以上立委擁有該票倉區」這兩項變數對於訴願決定都有正向的影響，並且達到統計上的顯著水準。這個統計結果的意義在於：相較於不是座落於立委票倉區的企業而言，當提出訴願的企業之座落地點位於立委的票倉區時（不管擁有該票倉區的立委數量為一位或兩位以上），這些企業提出的訴願獲得撤銷的機會明顯較高。而且由「僅有一位立委擁有該票倉區」（邏輯斯迴歸係數為 1.28）和「有兩位及兩位以上的立委擁有該票倉區」（邏輯斯迴歸係數為 0.98）兩項變數的邏輯斯迴歸係數相對大小可以判斷，對於同樣位於立委票倉區內的企業來說，座落於「僅有一位立委擁有該票倉區」內提出訴願的企業獲得撤銷裁決的機會高於座落於「兩位及兩位以上的立委擁有該票倉區」內提出訴願的企業。原因可能就在於提出訴願的企業座落地點位於「僅有一位立委擁有的票倉區」時，這一位立委受到企業的課責程度將超過「有兩位以及兩位以上的立委擁有的票倉區」的票倉區立委們（因為責任辨識難度增加），進而加強這一位立委協助企業獲得有利訴願決定的行為強度。

表 5 訴願決定影響因素的邏輯斯迴歸分析

自變數名稱		模型一	模型二
		B(S.E)	B(S.E)
常數項		-1.92 (0.48)***	-1.92 (0.48)***
選舉制度	提出訴願的企業是否座落於立委票倉區	1.18 (0.64)**	
	僅有"一位"立委擁有該票倉區		1.28 (0.65)**
	有"兩位及兩位以上"的立委擁有該票倉區		0.98 (0.71)*
國會制度性權力	票倉區立委平均資深程度	-0.07 (0.2)	-0.1 (0.2)
	票倉區立委擔任監督環保署的常設委員會委員人數	-0.39 (0.72)	-0.22 (0.77)
	票倉區立委擔任常設委員會召集委員的人數	-0.03 (0.39)	0.06 (0.42)
	屬於執政黨籍的票倉區立委人數	-0.14 (0.48)	-0.16 (0.48)
立委個人動機	票倉區立委具有地方公職經驗的平均人數	0.21 (0.46)	0.18 (0.46)
	票倉區立委具有企業經營背景的平均人數	-0.78 (0.48)*	-0.81 (0.48)**
	座落於票倉區內的企業之存續時間	-0.03 (0.02)**	-0.03 (0.02)**
	座落於票倉區內的企業之員工數	2.25E-04 (1.38E-04)*	2.18E-04 (1.34E-04)*
控制變數	提出訴願的企業過去因為汙染所承受的金錢損失	4.44E-08 (1.27E-07)	4.16E-08 (1.27E-07)
立院屆次	第三屆	-0.04 (0.65)	-0.04 (0.65)
	第四屆	0.77 (0.51)*	0.76 (0.51)*
	第五屆	0.68 (0.53)*	0.68 (0.53)*
	第六屆	-0.39 (0.59)	-0.37 (0.59)
Model fit = $\chi^2$		22.41*	22.789*
Puseudo R <sup>2</sup> (%)		6.1	6.2
正確預測率(%)		80.822	81.096
樣本數		365	365

(1) 單尾檢定：\*：p<0.1；\*\*：p<0.05；\*\*\*：p<0.01。

(2) 依變數為訴願決定，訴願決定為撤銷者編碼為 1，訴願決定為駁回者編碼為 0。

(3) B 為邏輯斯迴歸係數，S.E 為係數的標準誤。

資料來源：本研究。

第二，就票倉區立委所擁有的國會制度性權力對於訴願決定的影響來說，模型一與模型二並沒有顯示任何一項變數達到統計上的顯著水準。換言之，票倉區立法委員在國會的制度性權力對於訴願決定的影響並不明顯。這項發現的意義在於：只要污染企業座落在立法委員的票倉區，票倉區立委都會（能）協助，但是這些票倉區立委卻不是透過國會制度性權力來協助企業。不過，觀察這些沒有達到統計上顯著水準的變

數，其實也有些耐人尋味的地方。如果先暫時忽略統計上的顯著水準，我們發現兩個模型當中的這些自變數的係數符號幾乎都是負向。這代表如果票倉區立委(們)夠資深、擔任監督環保署的常設委員會委員越多、擔任常設委員會召集人人數越多、與執政黨相同黨籍的人數越多，則提出環保訴願的企業並不能靠這些相對來說具有影響力的人來協助他們。反過來說，提出環保訴願的企業需要依靠資淺、非擔任監督環保署的常設委員會委員、沒有擔任常設委員會召集人、與執政黨不同黨籍的票倉區立委才可能有勝算，而這個勝算與不是座落在立委票倉區的企業來比也不相上下。這顯然與分配政治研究的預期不符，我們認為這可能跟環境保護管制政策的本質有關。環保政策屬於社會管制政策 (social regulation) 的一部份，這種政策保護的是民眾的身體與健康 (除了污染管制之外，也包含了食品與藥品的安全、工業安全等等)，而非像經濟管制政策 (economic regulation) 是保護民眾的荷包 (例如維護市場秩序避免壟斷) (Reagan, 1987)。既然環保政策主要是管制污染企業對於民眾身體與健康的危害，所以它就擁有道德上的不可拒絕性 (很少人敢公開反對環境保護，特別是政治人物)。在這種情況之下，這些在立法院有「影響力」的人可能就不方便公開利用職位之便協助有污染事實的企業，否則很有可能付出可觀的政治代價。

第三，至於票倉區立委協助污染企業的個人動機方面，模型一與模型二均顯示「座落於票倉區內企業的員工數」這個自變數則對於訴願決定的影響達到統計上的正向顯著水準，而「票倉區立委有企業背景的平均人數」和「座落於票倉區內企業的存續時間」兩項自變數對於訴願決定有負向的影響，並達到統計上的顯著水準。首先，「座落於票倉區內提出訴願的企業的員工數」這個自變數呈現的正向影響所代表的意義在於：隨著座落於票倉區內提出訴願的企業的員工數越多，該企業獲得訴願撤銷的機會也越大。這項結果與過去的研究一致，票倉區立委連任成功的關鍵在於維持票倉區內的選票，因此當提出訴願的企業的員工數越多時，意味著該企業可動員的選票越多，更會加強票倉區立委協助該企業的動機。

其次，「票倉區立委當中有企業背景的平均人數」這項自變數所呈

現的負向顯著影響所代表的意義在於：如果企業座落在立委票倉區，而票倉區立委具有企業背景的人越多，則這些票倉區內的污染企業獲得撤銷處分的機會反而比較低，不僅低於座落在立委票倉區而較少位立委具有企業背景的企業，甚至於比不是座落在票倉區的企業還來得低。雖然這項結果與原先預期不符，但是仍然可以讓人理解。沒有企業背景的立委意味著他們可能沒有企業的人脈，而如果他們票倉區內污染企業登門請託，藉著協助企業的機會更能拓展他們過去所沒有的人脈與票源，何樂而不為？至於「座落於票倉區內提出訴願的企業之存續時間」這項自變數所呈現的負向影響所代表的意義在於：成立年數越長的企業獲得撤銷裁決的機會反而越低，不僅低於票倉區內比較年輕的企業，也可能低於不是座落在立委票倉區的企業。本文原本預期成立年數越久的企業與地方的社會關係也越緊密（包括經濟層面和人際關係層面），對於立委的影響也越大，票倉區立委協助該企業獲得撤銷裁決的動機也越強。不過，如果同樣從票倉區立委開拓新票源的角度來看，其實這樣的統計分析結果也不無道理。成立時間長的企業也許早已經是這些立委的固定票源，或者也可能是在相同票倉區內其他立委的勢力範圍。不管是這兩種情況當中的哪一種，票倉區立委面對成立時間較短的新公司應該有很強的動機來協助他們。

最後，在立法院屆次因素方面，當控制相關變數之後，第四屆與第五屆立院期間的撤銷比例相對於第二屆來說明顯較高，也達到統計上的顯著水準。而從迴歸係數數值大小來看，這兩屆也比第三屆與第六屆來得高。我們猜測，第四屆與第五屆立院期間的撤銷比例比較高的原因可能與當時的政治環境有關。1997年配合精省的實施，藉由修憲將立法委員的席次由原本的164席增加為225席，使得大量具有強烈地方利益取向的省議員轉戰第四屆立法委員成功，同時也將肉桶政治的特性帶進立法院，因此使得第四屆立法委員在分配政治的行為上特別明顯（蕭怡靖，2003：27）。至於第五屆的現象，我們猜測可能是2000年總統大選後的政黨輪替所造成的結果。因為政黨輪替激化了朝野對抗（陳鴻鈞，2004：31），法案成為議事杯葛下的犧牲品，立法院甚至出現無法可審的窘況，立法委員因此缺乏可供宣傳的政績（中晚時報，2002年12月

17 日，版 O2)。第五屆的立法委員在這種時空背景下，可能因此而呈現積極的肉桶行為協助他們票倉區內提出環保訴願的污染企業。

## 伍、研究發現與討論

本文利用 1993 年至 2007 年期間民營企業因為不服地方環保局處分，而向環保署訴願審議委員會提出行政訴願的資料，探索環境保護管制政策是否也有分配政治的特質？在分配政治研究的理論架構之下，我們特別關心台灣立法委員選舉在 SNTV 制度時期，所謂「票倉區現象」是否以及如何影響立法委員在環保訴願過程當中的分配政治行為？

### 一、研究發現

本文有六項重要的研究發現。第一，整體來說，我們發現台灣的環保管制政策具有分配政治特質。環保管制政策的立意在於確保環境生態的永續穩定發展，並以公權力遏制污染環境者。然而，本文發現立法委員在個人選舉利益的考量下，會協助他們的票倉區內有污染事實的民營企業，而使這些企業免除或減輕因為污染環境所遭受的行政處分。因為立法委員將環保訴願決定作為討好企業的肉桶工具，因而使得環保管制政策成為一項可分配的政策利益，凸顯出分配政治的特質。

第二，立委 SNTV 選舉制度所衍生的票倉區現象對於立委肉桶行為產生影響。本文發現，不管我們是以提出訴願的企業座落地「是否位於立委的票倉區」或是依照票倉區內立委人數規模將票倉區分為「零位」、「一位」或「兩位及兩位以上」，只要提出訴願的企業座落於立委的票倉區內時，該企業獲得訴願撤銷的機會將大於不是座落於立委票倉區內的企業。所以，SNTV-MMD 制度衍生的票倉區現象明顯影響立委的肉桶行為。第三，票倉區立委人數規模的差異也會影響立委肉桶行為的強度。本文也證實了選區規模對於立委肉桶行為影響的理論。我們不

僅發現提出訴願的企業如果座落在立委的票倉區，則這些企業就有相當的機會獲得有利的訴願決定。而且我們也發現，如果企業座落在僅有一位立委的票倉區，那麼他們獲得撤銷處分的機會更會大過於座落在兩位以及兩位以上立委票倉區的企業。

第四、國會制度性權力對於環保訴願決定的影響不明顯。票倉區立法委員在國會的制度性權力對於訴願決定的影響並不明顯。我們雖然發現只要污染企業座落在立法委員的票倉區，票倉區立委都會(能)協助，但是這些票倉區立委卻不是透過國會制度性權力來協助企業。第五，不同的原因決定票倉區立委協助污染企業的動機。本文發現，座落於票倉區內提出訴願的企業的員工數越多，該企業獲得訴願撤銷的機會也越大，顯然立委比較偏好協助規模較大的企業以獲取選舉利益。本文也發現，沒有企業經營背景的立委比較傾向於協助其票倉區內的污染企業，以建立額外的企業人脈與票源。另外，本文也發現越年輕的企業比歷史悠久的企業獲得撤銷裁決的機會更大，票倉區立委似乎偏好協助這類企業以開發新的票源。第六，就時間上來說，第四屆與第五屆立院期間的撤銷比例相對於第二屆來說明顯較高，也達到統計上的顯著水準。而從迴歸係數數值大小來看，這兩屆也比第三屆與第六屆來得高。

## 二、討論

Meier 認為管制是「政府企圖控制公民、公司或次級政府行為的任何努力」(1985: 1)。管制者主要為政府機關，被管制者則為產業、民間企業或一般公民。管制的主要目的在於以監督的方式導正市場失靈所造成的問題，以保障絕大多數人的權益。管制機關通常擁有獨立的職權監督市場，並運用強制性的管制工具遏止及懲處違反管制法令的人，因此理論上來說管制者應是以公共利益為考量，創造社會的最大利益。但是，管制政策其實是管制機構、國會常設委員會與被管制產業三者互動的結果。被管制者基於自利動機，很有可能會設法影響與自身利益相關的管制內容，而國會議員在選舉的考量下，也有充分的動機影響管制機關的運作以形成管制的肉桶，並藉由預算審查、質詢、法令規範的制定等工具控制行政機關。而行政機關為求運作順利以及與國會委員會長期

合作關係的考量下，多選擇以合作的方式回應之（Peters, 2001: 315-323）。因此，管制機關的獨立性即受到影響，管制政策也容易淪為國會議員肉桶的工具。

我們在本研究的實證分析結果當中發現了以上論述的事實基礎。不過仍有些許差異的部分是：本文並沒有發現票倉區立法委員在國會的制度性權力（例如常設委員會委員身份）對於訴願決定的明顯影響。原因是否如我們在前一節實證分析部分所言，因為環保政策主要是管制污染企業對於民眾身體與健康的危害，所以它具有道德上的不可抗拒性。在這種情況之下，這些在立法院擁有制度性權力的立委可能就不方便公開地利用職位之便協助有污染事實的企業，否則很有可能付出可觀的政治代價。當然，儘管我們做這樣的解釋，但是研究問題仍然存在。票倉區立委的確可以協助座落在票倉區內的污染企業獲得較佳的訴願處分結果，但是卻不是透過國會制度性權力而來；既然如此，那麼他們究竟是透過何種途徑達成這個目的？坦白說，這仍然需要後續的相關研究來回答這個問題。

管制政策具有分配政治特質，絕對不是一件好事，因為它意味著管制政策也會受到選票影響而扭取了原先制度設計與政策目的的初衷<sup>20</sup>。當然，本文所研究的環保訴願只是其中一個案例而已<sup>21</sup>，台灣的管制政策存在分配政治特質的嚴重程度（包括廣度與深度）仍然需要後續更廣泛的實證研究基礎才能充分證實。例如我們可以觀察經濟管制領域當中對於企業

<sup>20</sup> 作者其實並沒有想要挑戰所謂依法行政治國的原則。在分配政治或是肉桶政治場域遊走的行政機關（與人員）與立法委員其實並沒有明顯違反法律。他們只是在民主體制的制度設計之下，在法律許可的範圍之內，理性挑選可以達到最大效用的路來走。國會議員為選區爭取利益，這似乎是議員在代議政治之下應盡的義務，即使我們明明知道國會議員在浪費國家資源，可是我們卻也莫可奈何，也不能說他們違法。行政機關特別照顧某個選區可能是因為某位國會議員給他們的壓力，可能多編列補助預算或是差別對待這位國會議員選區裡的企業，我們也不能說行政機關違法，因為行政機關會說他們如此做是因為選區的客觀需求，即使事實上選區的客觀需求沒有那麼大，我們仍然不能說他們違法，充其量只是政策執行力欠佳或是政策績效不彰而已。簡單的說，分配政治（或是肉桶政治）與法治是否落實並沒有太緊密的關聯，而是與代議民主以及立法監督行政制度本質密切相關，稱之為民主政治的宿命，一點也不為過。

<sup>21</sup> 其實有些經濟發展重點的企業受到中央和地方政府、立法委員、政府官員的青睞，因此存在一些「污染黑數」（亦即具有環境汙染事實，然而並未遭到實際舉發與處分）。雖然這類情況因為資料未公開，所以我們很難探究。但是我們卻不能忽略這種情形也是管制政策具有分配政治特質的另外一種型態。

違反公平交易的處分情形<sup>22</sup>，例如我們也可以觀察同樣屬於環境保護管制領域當中的環境影響評估的審查過程與結果<sup>23</sup>。

最後，立委 SNTV 選舉制度所衍生的票倉區現象對於立委肉桶行為產生影響，票倉區立委人數只有一位則立委肉桶行為的強度最大。這個發現不免讓我們擔心目前立法委員在單一選區制度之下，必須一個人擔起服務選區的工作（含一般選民、企業、利益團體），而因為責任比過去複數選區制度更明確而難以推却，所以在連任的壓力之下，肉桶政治的問題可能會更加嚴重。特別是我們在管制政策的研究案例，而不是一般分配政策案例當中也發現這個事實，這也著實令人憂心。

---

<sup>22</sup> 例如本文文獻回顧提到針對美國聯邦貿易委員會的實證研究案例（Faith et al., 1982）。

<sup>23</sup> 開發案經常涉及經濟發展（或企業利益）與環境保護的衝突，民選的政治人物經常在環境影響評估審查過程扮演微妙的角色。有時候政治人物會設法讓影響環評案通過，例如 2011 年 3 月，台南市剛上任的賴清德市長透過各種途徑，例如透過拜訪當時的環保署長沈世宏，甚至於與市府相關主管親自參與環評大會，積極讓三號國道能夠在柳營增設交流道以促進台南市溪北地區的發展。而有些情況則會同時出現對於開發案支持與反對的政治人物，而他們也會在環境影響評估案的審查過程，企圖影響評估案的審查結果，例如國光石化的開發案就是一個例子。在甚麼情況之下，民選政治人物會支持或反對？在甚麼條件之下，環評案能夠通過？政治人物究竟是透過甚麼場域（例如立法院）？以及甚麼途徑來影響環評案的審查？聚合台灣過去環評案的審查內容與結果的資料來從事這樣的實證分析應該會有有趣的發現。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 中時晚報，2002，〈《議壇》制度還是人為？〉，中晚時報，12月17日，第O2版。
- 中國時報，2003，〈環保局內憂外患 有力人士關說紛至 甚至操控人事調整員工人心惶惶〉，8月16日，第C2版。
- 中國時報，2006，〈環署預算解凍案 兩立委不放行 被批利益掛帥〉，4月21日，第A6版。
- 中國時報，2007，〈這是怎樣的在「愛台灣」？—荒腔走板的「水污染防治法」修正〉，11月30日，第A2版。
- 丘昌泰，1995，《台灣環境管制政策》，台北：淑馨出版社。
- 高世垣，2001，《選區服務與個人選票的建立》，國立政治大學政治學系研究所碩士論文。
- 陳鴻鈞，2004，《從記名投票中看台灣國會中政黨之互動：第三屆第一會期至第五屆第二會期》，私立東吳大學政治系碩士班碩士論文。
- 盛杏媛，1999，〈立法問政與選區服務？立法委員的代表取向與行為〉，《選舉研究》，5（1）：89-120。
- 盛杏媛，2000，〈政黨或選區？立法委員的代表取向與行為〉，《選舉研究》，17（2）：31-70。
- 盛杏媛，2005，〈立法委員的立法提案：第五屆立法院的分析〉，發表於「2005年台灣政治學會年會」（12月10日至11日），台北：政治大學。
- 湯京平，2002，〈環境保護與地方政治：北高兩市環保官員對於影響執法因素的認知調查〉，《台灣政治學刊》，6：138-183。
- 張自強、郭介恆，2002，《訴願法釋義與實務》，台北：瑞興圖書股份有限公司。
- 蕭怡靖，2003，《我國立法委員選擇常設委員會之研究：以第四屆立法委員為例》，國立政治大學政治學系碩士論文。
- 羅清俊，2009，《重新檢視台灣分配政策與政治》，台北：揚智出版公司。
- 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。
- 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。

- 羅清俊、廖健良，2009，〈選制即將改變對於不同選區規模立委分配政策提案行為的影響〉，《台灣政治學刊》，13（1）：3-53。
- 廖健良，2007，《選區規模對於立法委員分配政策提案行為的影響：第五、六屆立法院的分析》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 環保署訴願審議委員會，2009，〈年度訴願決定書查詢〉，環保署訴願審議委員會網頁：<http://atftp.epa.gov.tw/peti/epa/>，檢索日期：2009年6月8日。
- 公開資訊觀測站，2009，〈財務報表〉，公開資訊觀測站網頁：<http://newmops.twse.com.tw/>，檢索日期：2009年3月16日。
- 全國法規資料庫，2009，〈公開發行公司年報應行記載事項準則〉，全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Newsdetail.asp?NO=1G0400022&FL>，檢索日期：2009年7月22日。
- 環保署訴願審議委員會，2009，〈訴願法及行政院與各級行政機關訴願審議委員會組織規程〉，環保署訴願審議委員會網頁：<http://atftp.epa.gov.tw/peti/epa/law/law1.asp>，檢索日期：2009年11月12日。

## 二、英文部分

- Adler, E. Scott. 2002. *Why Congressional Reforms Fail*. IL: The University of Chicago Press.
- Alvarez, R. Michael and Jason Saving. 1997. "Deficits, Democrats, and Distributive Benefits: Congressional Elections and the Pork Barrel in the 1980s." *Political Research Quarterly*, 50(4): 809-831.
- Ames, Barry. 1995. "Electoral Rules, Constituency Pressure, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress." *Journal of Politics*, 57(2): 324-343.
- Baron, David. 1990. "Distributive Politics and the Persistence of Amtrack." *Journal of Politics*, 52(3): 883-913.
- Carsey, Thomas M. and Barry Rundquist. 1999. "Party and Committee in Distributive Politics: Evidence from Defense Spending." *The Journal of Politics*, 61(4): 1156-1169.
- Couch, Jim F., Robert J. William, and William H. Wells. 2008. "Environmental Protection Agency Enforcement Patterns: A Case of Political Pork Barrel?" In Backhaus, Jürgen Georg eds., *Political Economy, Linguistics and Culture*. New York: Springer Inc, 233-239.
- Dilger, Robert Jay. 1998. "Transportation Policy, Pork Barrel Politics, and American Federalism." *Publius*, 28(1): 49-69.
- Faith, Riger L. and Donald R. Leavens. 1982. "Antitrust Pork Barrel." *Journal of Law and Economics*, 25: 329-342.
- Ferejohn, John A. 1974. *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. CA: Stanford University Press.

- Frisch, Scott A. and Sean Q. Kelly. 2007. "Whose Pork is it Anyway ? The Politics of Military Construction Earmarks in the Contemporary House of Representatives." Paper prepared at the Annual Meetings of the American Political Science Association, August 30-Sept. 2, Chicago, Illinois.
- Heitshusen, Valerie, Garry Young, and David M. Wood. 2005. "Electoral Context and MP Constituency Focus in Australia, Canada, Ireland, New Zealand, and the United Kingdom." *American Journal of Political Science*, 49(1): 32-45.
- Helland, Eric. 1999. "The Waiver Pork Barrel: Committee Membership and the Approval Time of Medicaid Waivers." *Contemporary Economic Policy*, 17(3): 401-411.
- Hirano, Shigeo. 2005. "Electoral Institutions, Hometowns and Favored Minorities: Evidence from Japanese Electoral Reforms." Manuscript.
- Lancaster, Thomas D. 1986. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics." *International Political Science Review*, 7(1): 67-81.
- Lee, Frances E. 2003. "Geographic Politics in the House of Representatives: Coalition Building and Distribution of Benefits." *American Journal of Political Science*, 47(4): 714-728.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics*, 16: 677-715.
- Meier, Kenneth J. 1985. *Regulation : Politics, Bureaucracy, and Economics*. New York: Martins Press.
- Myerson, R. 1993. "Incentives to Cultivate Favored Minorities Under Alternative Electoral Systems." *American Political Science Review*, 87(4): 856-869.
- Nivola, Pietro S. 1998. "The New Pork Barrel." *Public Interest*, Spring: 92-104.
- Owens, John R. and Larry L. Wade. 1984. "Federal Spending in Congressional Districts." *Western Political Quarterly*, 37: 404-432.
- Parker, David and Colin Flora. 2007. "The Politics of Military Base Closing, 1988-2005." Paper prepared at the Annual Meetings of the American Political Science Association, August 30-Sept. 2, Chicago, Illinois.
- Peters, B. Guy. 2001. *The Politics of Bureaucracy*. Fifth Edition. Routledge: London.
- Plott, Charles R. 1968. "Some Organizational Influences on Urban Renewal Decisions." *American Economic Review*, 58: 306-321.
- Reagan, Michael. 1987. *Regulation: The Politics of Policy*. CA: Scott Foresman and Co.
- Rich, Michael J. 1989. "Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants." *American Political Science Review*, 83: 193-213.
- Roberts, Brian. 1990. "A Dead Senator Tells No Lies: Seniority and the Distribution of Federal Benefits." *American Journal of Political Science*, 34: 31-58.
- Rundquist, Barry S. and John A. Ferejohn. 1975. "Two American Expenditure Programs Compared." In McCamant C. Liske and W. Loehr. eds., *Comparative Public Policy: Issues, Theories, and Methods*. New York: Wiley Inc, 87-108.
- 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. and Thomas M. Carsey. 2002. *Congress and Defense Spending: The Distributive Politics of Military Procurement*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Salamon, Lester M. and John J. Siegfried. 1977. "Economic Power and Political Influence: The Impact of Industry Structure on Public Policy." *The American Political Science Review*, 71(3): 1026-1043.
- Scholl, Edward L. 1986. "The Electoral System and Constituency-Oriented Activity in the European Parliament." *International Studies Quarterly*, 30(3): 315-332.
- Stroup, Michael D. 1998. "Some Evidence of Congressional Political in DOD Personnel Allocations." *Public Choice*, 94(3): 241-254.
- Tabarok, Alexander and Eric Helland. 1999. "Court Politics: The Political Economy of Tort Award." *Journal of Law and Economics*, 42(1): 157-188.

# The Distributive Attributes of Regulatory Policy

**Ching-Jyuhn Luor\***   **Yi-Wen Kuo\*\***

## Abstract

This thesis explores the distributive attributes of regulatory policies in Taiwan. Generally speaking, if polluting industries are penalized by local EPA (Environmental Protection Agency) but remain unconvinced, industries may file an administrative appeal to the EPA of central government for remedies. The EPA of central government shall organize a committee to review cases and then decide either to dismiss the case or to keep the status quo in terms of necessary evidences. Based on the 365 cases of administrative appeal which have been filed by private-owned industries from 1993 to 2007, the authors ask whether the decisions of central government EPA are contaminated by distributive politics. Specifically we ask, under what conditions and to what extent, do legislators who are elected from the industries' location try to affect the decision so that the polluting industries might be better off (the case end up with dismissal)? Special attention is paid on how the SNTV system shapes legislators' motives to serve polluting industries' interest.

Logistic regression is employed to estimate the factors that would affect the results of appeal. First of all, the results show that legislators do help the appealing industries,

---

\* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. E-mail: [cjluor@mail.ntpu.edu.tw](mailto:cjluor@mail.ntpu.edu.tw).

\*\* Master, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. E-mail: [ccfeather@gmail.com](mailto:ccfeather@gmail.com) °

which located in legislators' vote-concentrated area, to get better appealing results, in the sense that legislator treats regulatory policy as the pork barrel to please the industries. Second, if only one legislator dominates the sub-district (vote-concentrated area) where the industries are located, then the appealing result is better than other appealing industries whose location either without any legislator's dominance or with more than one's dominance. Third, there are still some significant factors contributing to the appealing results such as the business background of legislators, operation duration and the amount of workers of appealing company etc..

In sum, this thesis not only indicates that the regulatory policy has distributive attributes, but also reveals that the legislators' pork-barrel behavior is mostly affected by the sub-district where legislators' votes are concentrated. These findings have some implications on distributive politics under the SNTV system in Taiwan.

**Key Words:** Distributive Politics, Distributive Theory, SNTV, Environmental Protection Policy, Legislative Yuan