

地方議會分配政治網絡分析： 以南投縣第 17 與 18 屆議員提案為例*

簡子文^a、林晏生^b、張浩也^c、孫同文^d

《摘要》

分配政治的權力圖像為何？是國會研究的一個重要缺口，然地方議會的分配政治研究則更是鳳毛麟角。究竟影響國會分配政治的因素是否能適切解釋地方議會權力運作？仍待進一步探討。基此，本研究以選區、政黨、資深與選戰競爭程度等因子，檢視地方議會分配政治提案的權力運作網絡。

經檢證，前述因素均無法有效預測分配政治提案網絡中心性。透過網絡分析，政黨與資深程度是影響南投縣議會分配政治權力圖像的重要因子；選區與選戰競爭程度的影響程度雖然依稀可見但並不明顯。

就實務意涵言，欲提升提案影響力，就必須獲得藍營資深與他黨資淺議員更多的滾木機會，共同推動有利選民的特殊利益。公共管理者應正視分配政治可能帶來的分配失衡疑慮，並輔以調節行動中和

投稿日期：民國 112 年 1 月 31 日。

* 本文初稿曾宣讀於中國政治學會「2022 年會暨全球政經脫鉤趨勢下的公共治理、國際關係與風險分散策略」國際學術研討會，感謝評論人詹中原教授的寶貴建議；作者衷心感謝兩位匿名審查人之修正意見，惟一切文責仍由作者自負。

^a 國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士生，e-mail: victor39009@gmail.com。

^b 國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士。

^c 國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士。

^d 國立暨南國際大學公共行政與政策學系特聘教授，e-mail: twsun@ncnu.edu.tw。

之。

就理論意涵言，國會分配政治影響因素無法有效預測地方議會提案網絡中心性的原因，與提案並非實際利益分配結果不無關係，然中心性指標仍極可能與議員身處的選區實際利益具有潛在關聯。由此，透由中心性指標進一步延伸連結實質政策利益分配結果，可作為未來研究方法上之突破。第二，地方議會之權力運作有著更為深層的影響因素，能否以國會因素延伸討論，有待後續研究進一步考量地方更為深層的社會互動後釐清。

[關鍵詞]：地方議會、分配政治、社會網絡分析、提案、連署

壹、前言

民意代理人如何在政策過程中發揮回應選民的功能，進而影響行政資源分配？是政治學領域中經常被探究的議題之一（羅清俊，2001，2009；Lowi, 1964; Rundquist & Griffith, 1976）。分配政治（distributive politics）即是以權力關係為基礎，觀察國家資源分配的重要理論。其關心的主要議題是，以連任為目標的國會議員是否會藉由所處的權力位置將醃肉帶回家（bring home the bacon）（羅清俊，1998，頁 576-579；羅清俊、謝瑩蒔，2008，頁 3）？要之，分配政治的研究焦點在於探討議員如何透過權力的運作，為自身選區帶回更多的經濟利益？

傳統分配政治研究取向，可區分為「模型性研究」與「實證性研究」二大流派（羅清俊，1998，頁 578-579）：前者主要以國會制度與內部規範、及委員會的運作規則做為演繹基礎，據以推論分配政策的過程或結果。後者則可再進一步區分為「政策結果」與「政策過程」研究二類。政策結果的研究慣以國會內部的制度性質為自變數（諸如國會議員資深程度、黨派屬性），並從政府的分配性政策中，蒐集該政策在各選區的款項支出分布情形等資料為依變數；進而利用統計分析二者間關係。政策過程研究則以分配政策法案的審議過程，或是法案投票結果所呈現的特

質，作為主要的分析焦點。遺憾的是，這些途徑均無法細緻勾勒分配政治的「權力圖像」（王光旭，2015，頁 91-99）。此一缺口正好可以由社會網絡分析予以彌縫。

觀察國內研究，國會分配政治研究已經積累豐富成果（江豐富等人，2004；邱師儀，2013；湯國斌，2015；羅清俊，2000b；羅清俊、張皖萍，2008；羅清俊、詹富堯，2012）。無獨有偶，越來越多的證據均指出，地方議會也同樣存在強烈地分配政治傾向（王宏文等人，2018，頁 165-168；洪鴻智，2007，頁 111-118；蔡育軒等人，2007，頁 112-118）。然而，地方層級的分配政治研究卻仍有很大的充實空間（王宏文等人，2018，頁 167）。基此，本研究期能透過地方議會的提案分析，為地方層級的分配政治引入更多的實證探討，並透過社會網絡分析呈現地方議會的權力圖像。

社會網絡分析是一種圖像化個體權力互動關係的研究方法（王光旭，2015，頁 91-99）。與傳統分配政治研究不同，社會網絡分析乃由結構分析角度解構政治系統中的權力分布（Lazer, 2011, p. 61-63）。身處社會網絡的個人之所以擁有權力，主要是因為與他者存在關連，可以透過關係影響或控制他人（Lazer, 2011, p. 62）。顯見，社會網絡分析主要藉基於權力主體間的「關係」與「位置」以界定權力關係。

就議員而言，提案是議員問政行為當中，行使權力的重要途徑（包正豪，2009，頁 97-101）。若觀察地方議會的議事規則，議員的提案要納入議程討論，必先須獲得其他議員的支持連署才能成案，例如南投縣議會議事規則第 8 條指出，議員提案，應有二人以上之連署；縣規章之提案，應有議員六人以上之連署。¹ 由此可見，議員間若產生頻密的共同提案或連署關係，即可能從中萃取出某種隱含的權力網絡結構。是以，地方議員的提案分析便成為分配政策過程中，足以具象化分配政治權力圖像的理想素材。由多元提案關係形成的網絡體現了相當的分配政治行為（邵軒磊、黃詩淳，2017，頁 475-477）。

誠然，不是所有提案都屬於分配政治，但是地方建設案與工程案卻是典型的分配政策。因為提案內容最具有「實質利益」特性，議員爭取這些利益最容易令民眾

¹ 參閱南投縣議會議事規則（2019 年 12 月 16 日修正發布）（112 年 6 月 26 日，取自 <https://reurl.cc/VRrKd6>）。

感到受惠，當然爭取連任的機會也就隨之增加，具有相當的肉桶意味。

據此，若將議員提案—連署關係視為一種分配政策網絡，本文主要問題便是探尋地方議員分配政治提案的隱含權力圖像為何？此外，影響傳統分配政治研究的多元因子（例如選區、政黨、資深、選戰競爭度等）（羅清俊，1998，頁 589-590，2000b，頁 9-12；羅清俊、張皖萍，2008，頁 66-67），是否在地方提案網絡背後，牽動著不同權力互動呢？² 亦是本研究的另一重點。值得說明的是，分配政治的提案網絡，並未成為事實上的政策執行，因此本文實際上並未觸及「誰獲得醃肉？」之探討。然而，為回答前述問題，本文僅透過社會網絡分析，檢視傳統國會分配政治影響因素是否對地方議員社會網絡中心性帶來影響；並捕捉議員在具有分配政策特質的提案網絡關係中，所呈現的權力網絡面貌；除了具象化地方分配政治圖像外，本文輔以四種網絡指標分析，深入描繪地方議會分配政治提案的權力互動變化。

本文的主要貢獻在於，透過分配政治因素與社會網絡各種中心性的連結、評估與探討，一方面以不同的分析視角切入分配政治議題，勾勒權力外貌，二方面則讓未來的分配政治研究可加以申證，例如檢證各種中心性與實質利益分配間的關係。

本文特別選定以南投縣議員 17 屆與 18 屆提案作為分析單元之理由，在於筆者因地緣關係對於南投縣議員有較多接觸，更由於熟識該縣 17 屆與 18 屆議員助理，較能近便理解地方議會生態，並掌握議員間互動關係之脈絡，應能更為貼近描繪地方網絡互動的實務運作。

本文首先回顧分配政治的意涵與影響議員肉桶政治行為的可能因素，由此引出觀察地方分配政治網絡的可能方向。接著，針對社會網絡如何透過「中心性」、「E-I 指數」（External-Internal Index, E-I Index）、「核心-邊緣」及「強連結關係」等分析，勾勒地方議員提案的網絡特性實施論述。研究設計部分，則說明網絡分析

² 傳統上，諸如選區、政黨、資歷、選戰競爭度等因子，是解釋國會分配政治研究的重要因素，然而，這些因素是否也足以影響地方議會分配政治運作？目前似乎仍未有進一步的研究探討。誠然，國會與地方議會的權力運作方式可能因為選舉制度、地方特殊的政治權力運作而有相當程度之差異，這些差異亦可能影響檢證結果。然而，在沒有進一步驗證之前，並無法確知這些因素運用於地方議會的解釋效果為何，考量目前並無更多地方議會分配政治影響因素的文獻引導下，本文以傳統國會因素做為指引，進一步檢視其對於地方議會權力互動的影響程度，作為初步嘗試。

方法的編碼、操作。最後則是本文的研究發現與建議。

貳、文獻探討：分配政治與網絡關係

研究指出，分配政治即是一種互惠互利的肉桶政治（王宏文等人，2018，頁 168-173），也就是議員彼此之間「你先幫我抓抓背，然後我再幫你抓」（scratch my back and I'll scratch yours）（Tsekouras et al., 2022, p.1）。互惠關係中，又面臨議員間的權力不對稱（黃信達，2011，頁 125-128）。是以，分配政治的互惠與權力互動鑲嵌於議事系絡中，具有社會結構（陳世榮，2013，頁 128-142）特性。由此，議員間的提案互惠或者權力互動，是一種網絡關係中的相鄰者依賴，這些依賴關係很可能受到相同選區、政黨、個人背景等因素進而形成不同程度的資源互賴，並進一步影響到議員在提案網絡中所處的位置。處於不同位置的議員彼此連署或共同提案的結果，則共同滾木推動分配政策議案得以通過執行。過去的研究通常假設議員在不同的影響因素下（例如選區、政黨…等），會有較多的機會掌握分配性利益回饋自身選區，卻忽略了議員仍必須透過其所鑲嵌的網絡才能發揮影響力，進而左右分配性政策形成。基此，分配政治的影響因子與利益分配的結果之間，存在的網絡關係甚為重要。

一、分配政治的意涵

「分配政治」一詞始於分配政策研究的開山祖師 Lowi（1964, pp. 689-691），他長期觀察美國政府的政策制定過程之後，將公共政策類型，區分為「分配」（distribution）、「重分配」（redistribution）與「管制」（regulation）政策三類。其中以分配政策最具政治性格（羅清俊，1998，頁 575-576）。原因在於，分配的政策過程中，政策利益可以多次分割與分配，且不會造成政策利害關係人間嚴重的利益衝突（Lowi, 1964, pp. 690-691）。正因如此，才可能有滾木立法（logrolling）的可能性，因為不涉及彼此利益的零和賽局，議員可以選擇合作（連署）的方式，彼此互相協助。

就選民立場來看，成本分散，利益集中的分配政策最受到選區選民與利益團體

的青睞（羅清俊、張皖萍，2008，頁 49-59）。原因在於分配政策的特殊利益是由特定區域的選民所享用，而成本則由一般大眾承擔（羅清俊、郭益玟，2012，頁 5）。基此，地方議員爭取對於地方的各種基礎設施建設、公共工程之類的案件，可能是回應選民最有效也最實質的途徑。區域性的工程與建設中，例如道路、橋梁、灌溉排水、水井工程及社區設施綠美化工程等等，³ 實具有強烈的特殊性利益色彩。⁴ 當議員提議某區域的道路橋梁需要鋪平或修繕時，最大的受益者乃是附近居民，而成本則是分散到了全縣居民當中。研究指出，特殊利益的提案可視為民意代表追求肉桶利益強度的測度儀（羅清俊、詹富堯，2012，頁 4-8）。就南投縣議會而言，以工程、建設的特殊性利益提案數量最多，提案內容也最具實質利益性質。因為公共建設資金挹注至選區，選民最能感受民代為選區所付出的努力。相對於象徵性利益提案往往因為不容易達到具體可見的效果，傾向於宣示性質，民眾難以深切感受到受惠，例如提倡性別平等或族群融合的法案即屬此類（羅清俊、詹富堯，2012，頁 10；羅清俊、郭益玟，2012，頁 6-9；羅清俊、謝瑩蒔，2008，頁 11-12）。

然而，任何政策在合議制的議會當中必須符合多數決原則。代表選區狹隘地方利益的議員在大部分的情況下很難形成過半數的決策聯盟，這些議員究竟應如何解決這個困境？最常見的途徑是與代表其他不同選區利益的議員交換條件。基於「互惠互惠」的原則，這次你投我一票支持我的選區利益，下一次我投你一票協助你獲得選區利益。此即學者俗稱的滾木立法或是肉桶立法（pork barrelling）的決策型態（羅清俊，2004，頁 153）。

二、分配政治的影響因素

分配政治行為並非美國的專利。實證研究發現，臺灣的政策過程也充斥著類似現象（王靜儀、傅恆德，2007；江豐富等人，2004；羅清俊，2004；羅清俊、張皖

³ 參閱南投縣議員地方建議案件執行要點（2018 年 12 月 27 日修正發布）（2023 年 6 月 26 日，取自 <https://reurl.cc/OEldZA>）。

⁴ 特殊性利益係指「利益集中於少數區域或團體，而成本分散於全體民眾」的利益；相關研究請參見羅清俊與謝瑩蒔（2008）及羅清俊與廖健良（2009）。

萍，2008）。本研究主要探討南投縣議員分配政治的提案網絡，雖非立法議題，但其中的滾木意涵極其相似。地方議員為了讓極具分配政策性質的建設、工程性提案能夠通過，就不得不與其他議員相互尋求支持。然而，若論及影響分配政治的可能因素，大抵不脫離選區、政黨、議員資深程度以及選戰競爭程度等因素（王靜儀、傅恆德，2007；邱師儀，2013；羅清俊，1997）。

（一）選區

1960 年代以來，政治學者便把選區視為分配政治的主要影響因素，他們發現某些特定選區所獲得的政策利益總是比其他選區還多（羅清俊，1997，頁 45-55）。研究指出，議員權力越大，其所屬選區就越能獲得相較於其他選區更多的利益（李思婷，2022，頁 33-38）。議員因為爭取連任的自利動機，會極力爭取政策利益滿足選民需求，以利在下次選舉中獲得更多選票（羅清俊，1997，頁 47）。面對龐大的選舉連任壓力，將利益留在選區便成為議員衡量行動策略的重要因素（Mayhew, 1974, pp. 18-20）。

國內相關研究例如盛杏媛（2005）指出選區利益往往能制約民意代表的立法決策。陳世榮（2019）則透過國土計畫法案提案網絡研究發現，選區的地方利益較能驅動民意代表的集體行動。按照此一邏輯，在議員的提案上同一選區的議員較容易形成網絡一同為選區爭取利益。

（二）政黨

許多學者將政黨視為分配政治的主要影響因素之一（Baron, 1990; Evans, 2004; Rohde, 1994; Owens & Wade, 1984）。這一點若從議會的合議性質來看，其實並不難理解。理論上，任何政黨只要能掌握半數席次，則能掌握不同法案的通過。在這種情形下，多數黨的議員在分配政策的獲利上會較少數黨成員佔優勢。羅清俊（2004）也發現國內立法委員在審議分配政策法案或是預算時，政黨的影響力遠遠超過常設委員會的影響力。

（三）議員資深程度

特殊利益分配很有可能受到議員資深程度的影響，資深程度代表議員對於議事規則的熟稔以及影響力的累積。一般而言，選區所選出來的民意代表如果資深程度

越高則該選區獲得超額肉桶預算的機會就越大 (Strom, 1975, pp. 732-735)。因為愈資深的國會議員，他們在議會所累積的影響力也愈大，與行政機關互動的技巧也愈好，因此獲得超額補助款利益的機會也愈大。而 Stratmann (2013) 及 Engstrom 與 Vanberg (2010, pp. 980-981) 的研究也同樣發現到資深程度較高的議員比較容易獲得超額的補助款利益。不同的是，Stratmann 除了觀察到資深程度愈高的國會議員獲得較多的補助款利益之外，他同時利用統計分析模型證實，國會議員獲得愈多超額補助款確實能增加他們在下一屆選舉的得票率。國內的相關研究如羅清俊 (1997, 頁 62-68) 觀察臺灣 1988 至 1995 年間的環境保護款分配，發現省議員的資深程度影響了補助款的分配情形；於後續的研究則發現議員 (立法委員或是省議員) 的資深程度以及議員的黨籍 (國民黨) 對於所屬選區 (縣市) 獲取超額補助款有明顯且正向的影響 (羅清俊, 2000a, 頁 219-223, 2000b, 頁 24-31; 羅清俊、萬榮水, 1999, 頁 146-147)。因此，民意代表越資深，爭取肉桶的機會越大 (Rundquist et al., 1996, pp. 273-275; Stroup, 1998, pp. 251-252)。這些實證研究的結果，是否同樣適用於縣市地方議會，值得進一步觀察。

(四) 選戰競爭程度

諸多實證研究發現，選區內選舉競爭程度會影響議員爭取分配利益的誘因 (Ames, 1995, pp. 337-341; Bickers & Stein, 1996, pp. 1322-1324)。尤其是那些以些微差距獲勝的國會議員，會更積極地為選區爭取利益討好選民，抬高自己在下屆選舉的優勢。Bickers 與 Stein (1996) 的研究指出，在前一次的選舉中，選舉脆弱性 (electoral vulnerable) 較高的國會議員，因為擔心未來選舉會落選，所以確實會傾向為選區爭取較多的補助款計畫，而選民也會透過選票支持來獎勵這些為選區爭取貢獻的民意代表。

從上述眾多的分配政治影響因素來看，分配政治研究相當注重行動者本身的條件與能力，例如選戰競爭程度越高的議員，其連任的壓力越大，因此越有可能產生肉桶政治行為。然而議員本身的條件與能力再好，若非處於網絡中的重要節點 (node)，則可能無法進一步與其他議員發生互惠或權力互動關係，進而為選區爭取更多的政策利益。過去的分配政治研究，往往是透過預算分配的結果檢證特殊利益的分配情形，可能忽略了分配政治影響因素與利益分配結果之間，往往還需要議

員之間透過網絡彼此連結起來，才能順利滾動法案執行，達到利益分配。

三、分配政治提案網絡的構成與分析

社會網絡分析方法（social network analysis, SNA）的運用範圍相當廣泛，諸如社會學、人類學、管理學、傳播學等研究領域均不乏其運用痕跡（王光旭，2015，頁 68-69）。

整體觀察，國內的研究較常運用的網絡分析方法有中心性（度）、核心—邊緣以及強連結分析等（王光旭，2013；王光旭、熊瑞梅，2014；王光旭等人，2021；史美強、王光旭，2008；邱英浩等人，2020；邵軒磊、黃詩淳，2017；陳定銘等人，2016）；另較少運用的 E-I 指數由於可用於分析內、外團體的聯結程度，有助於理解地方議會次網絡的聯結向度，本研究亦採用之。

（一）中心性分析

由 Freeman（1979）所提出的中心性概念可進一步區分為程度中心性（degree centrality）、中介中心性（betweenness centrality）及接近中心性（closeness centrality）。程度中心性主要量測行動者在網絡中的控制範圍。程度中心愈高，代表該行動者在網絡中，與越多行動者有關係（陳世榮，2013，頁 165-166）。這也表示該行動者有較高的非正式影響力（Krackhardt & Hanson, 1993），能獲得的網絡支持也越多。基此，就議員的提案關係而言，程度中心數值越高，則代表該議員的提案將越容易獲得網絡中其他多數議員的連署支持。基此，本研究綜合分配政治的影響因素與程度中心性的內涵，發展以下假設：

H_1 ：不同選區議員的網絡程度中心性具有顯著差異。

H_2 ：不同政黨議員的網絡程度中心性具有顯著差異。

H_3 ：資深/資淺議員的網絡程度中心性具有顯著差異。

H_4 ：議員的選戰競爭程度與網絡程度中心性具有正向關係。

中介中心性指標，是用來衡量網絡中的各節點，也就是各別行動者，作為網絡結構中的媒介的程度高低。若中介中心指數越高，則表示該行動者扮演著較高強度的中介角色。網絡中的成員若要彼此溝通或構聯，需要倚靠此一橋樑作為中繼轉介。中介中心性高的行動者，具有控制或調節訊息傳遞的主動權，進而影響不同群

體間的互動，甚至能夠刻意阻斷資訊或資源的傳遞輸送。相對來說，中介性高的行動者，相較於其他行動者將掌握更多的機會，影響決策的產出（王光旭、熊瑞梅，2014，頁 31-51；Borgatti et al., 2009, pp. 893-894）。進而，在分配政治的提案當中，中介性越高的議員，將可能是提案或連署網絡最為寬廣的議員，這一類的議員縱橫於不同提案與連署之間，作為滾木提案的重要媒介，透過此網路位置，該議員很可能從中獲取最大的肉桶利益。綜合以上分配政治影響因素與中介中心性的討論，本研究發展以下假設：

H₅：不同選區議員的網絡中介中心性具有顯著差異。

H₆：不同政黨議員的網絡中介中心性具有顯著差異。

H₇：資深/資淺議員的網絡中介中心性具有顯著差異。

H₈：議員的選戰競爭程度與網絡中介中心性具有正向關係。

程度中心性考慮的是行動者的直接連結程度，中介中心性考量的是節點間的連結便捷性與效率程度，接近中心性則聚焦於網絡節點彼此間的距離（陳世榮，2013，頁 171-180）。接近中心性指數代表的是某一行動者與其他行動者的路徑距離或可達距離，當數值越小，則表示該行動者能夠比其他行動者更快速度的與其他行動者連結並影響他人（邱英浩等人，2020，頁 194）。此外，當行動者之間在網絡中的距離較為接近時，則代表二者之間有著較為緊密的合作與互惠關係（王光旭，2013，頁 48-51）。也就是說，當議員間彼此的網絡距離越接近，就越可能在網絡中發揮影響力，進而影響分配政策的結果，因此，綜合以上分配政治影響因素與接近心性的討論，本研究發展以下假設：

H₉：不同選區議員的網絡接近中心性具有顯著差異。

H₁₀：不同政黨議員的網絡接近中心性具有顯著差異。

H₁₁：資深/資淺議員的網絡接近中心性具有顯著差異。

H₁₂：議員的選戰競爭程度與網絡接近中心性具有正向關係。

（二）E-I 指數

E-I 指數（External-Internal Index, E-I Index），常用於測量網絡中的次團體聯結程度，觀察指標可區分為團體間關係（External Links, EL）與團體內關係（Internal

Links, IL) (榮泰生, 2013, 頁 123)。本研究將不同類別的議員進行分類後(例如政黨、資深程度與選區), 透過 E-I 指數分析不同次系統究竟是對內的提案/連署強度較強? 對外的互動關係較密切? 抑或是無明顯的內、外關係? 網絡分析的多數指標聚焦於次群體與個體的互動是否密切, 透過 E-I 指數可以檢視當次群體內部關係不密切時, 是否有更多關係存在於團體外的聯繫互動, 進而可能突破既有的理論觀察視角。

(三) 核心—邊緣分析

核心—邊緣分析是辨識區塊模型的分析技巧, 不同區塊將網絡位居共同結構位置的行動者舉集在一起。進一步言, 核心—邊緣分析是一種尋求高、低密度連線行動者的分析方式, 可以濾集網絡中具有高密度聯繫的行動者(核心), 並區辨低度聯繫的行動者(邊緣)(陳世榮, 2013, 頁 300-303)。換言之, 核心行動者就是分配政治網絡中提案/連署關係較強的議員。本研究透過核心—邊緣分析將複雜的整體網絡關係聚焦, 並輔以分配政治因素歸納 17、18 屆的核心行動者所具有的共同特質, 進而描述隱藏於複雜網絡背後的深層的結構。

(四) 強連結關係

強連結關係所指的是一種高強度的連結關係(榮泰生, 2013, 頁 101-102)。也就是說, 若要檢視網絡中最為緊密又最為核心的網絡關係, 就必須從合作網絡中找尋強連帶合作的次級團體(史美強、王光旭, 2008, 頁 58-60)。就議員的提案網絡而言, 本研究欲檢視地方肉桶提案網絡中的核心關係, 則可以透過剔除網絡中的微弱共同提案與連署關係, 僅萃取強力的連帶關係。透過關係萃取, 可以分別觀察是否在相同選區、政黨、資深程度以及選戰競爭程度間, 有著一定程度的強連帶關係, 進而描述地方議員在不同影響因素下所形成的核心提案網絡樣態。

參、研究設計

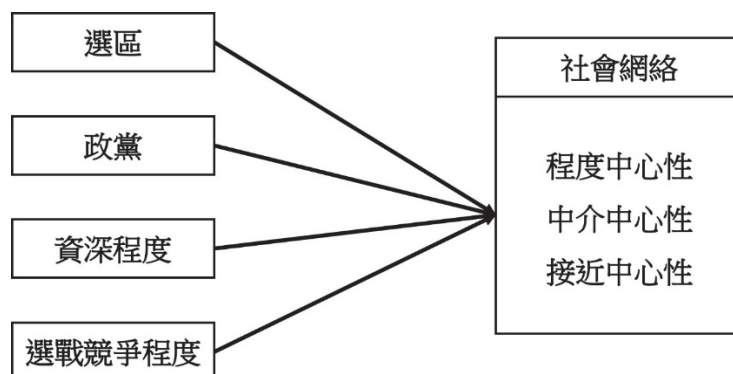
一、研究架構

綜合前述, 可發現地方議員在處於不同系絡因素下, 可能存在不同網絡中心

性、強連結關係以及網絡結構。議員面對連任壓力時，往往須透過網絡關係影響其他行動者，共同爭取分配政策利益。基此，本研究首先透過 4 個影響分配政治的重要因素與 3 個社會網絡中心性實施雙變數分析（研究架構如圖 1），檢視國會分配政治重要影響因素對地方議會所展現的影響力；接著，透過提案/連署網絡圖捕捉南投縣議會地方分配政治網絡圖像；最後，透過社會網絡中心性、E-I 指數、核心邊緣與強連結等網絡指標，深入描繪權力互動之消長。

圖 1

研究架構



資料來源：本研究繪製。

二、研究方法

本研究分析單位為提案，首先針對南投縣議會公報第 17、18 屆提案議員之選區、選區規模、政黨、資深程度實施內容分析，另針對勝選幅度分別計算相關指標。接著，運用網絡分析法計算整體提案網絡之中心性數值並實施雙變數分析；此外，運用 NetDraw 繪製分配政治網絡圖，進一步分析提案網絡特質（中心性、E-I 指數、核心—邊緣與強連結關係等分析）。本研究網絡分析採整體網絡⁵，網絡抽樣方

⁵ 社會網絡分析的類型可分為個體網、區域網與整體網三類。個體網指涉的是以一個個體為中心及與之直接相連的個體所構成的網絡；區域網則是個體網與另一個個體網結合起來的區域網絡；整體網則是一個群體內部所有成員涉及的網絡關係。本研究以南投縣議會 17、18 屆總體的工程、建設類提案關係為研究主體，與整體網絡較為契合。

式採全網絡法（陳世榮，2013，頁 27）⁶，針對 17、18 屆所有的建設、工程類提案實施分析。

資料蒐集部分，本研究所需要的議員提案內容全文，均載於「南投縣議會公報」，能夠滿足研究需求，且易於取得。資料登入方式，乃依南投縣第 17 屆、18 屆議會公報列為「工務類」與「建設類」之提案即納入分析樣本。工務類提案內容例如「建請協助魚池鄉中潭公路（中油加油站旁）道路路面改善工程案」；建設類提案內容則如「建請協助於魚池鄉日月村設立加油站及郵局，以解決村民及遊客車輛加油和辦理儲匯兌郵寄的長年不便」。相關變項之概念、操作定義與編碼如下表 1：

表 1

各變項操作定義與編碼表

網絡關係	以各議員作為「節點」，在同一筆提案中，「提案人與連署人」以及「提案人與共同提案人」具有相互「關係」，不同的提案與連署之間，所構成彼此交錯的關係，便形成提案網絡關係。	第 17、18 屆議員之間的提案/連署互動關係，會分別呈現 38 X 38 與 37 X 37（議員）的一模多值矩陣。次數計算原則為累計制，每一次提案/連署關係計 1 分。
屆別	區分 17 屆與 18 屆。	編碼 1、2。
選區	南投縣轄內共 8 個選區，第 6 至 8 選區均為原住民選區，且各選區內僅一員，編碼為同一選區。	編碼 1-6。
政黨	區分國民黨、民進黨、與其他黨（親名黨、新黨、時代力量、民眾黨）等 3 類。	編碼 0-2。
議員資深程度	連任議員視為資深，反則為資淺。	資淺編 0，資深編 1。
選戰競爭程度	勝選幅度：以各選區之「族普基數」作為分母，議員之得票數為分子。此變數的意義為：議員在選舉中尋求連任的投票數，為該選區當選基數的幾倍？如果數值越大，代表議員選戰競爭程度越低。	族普基數（Droop Quota）：將選舉的有效票總數（V），除以選區應選名額加 1（N+1），所得的商數再加 1 作為當選基數（Q），故其公式為 $Q = (V / (N + 1)) + 1$ （王業立，2001：22）

資料來源：本研究整理。

⁶ 全網絡法意指網絡分析資料涉及網絡中每一位行動者所有連結訊息，因此需要對行動者母體之連結實施普查（陳世榮，2013），本研究資料來源為南投縣議會公報，能夠蒐集所有提案網絡的關係資料。

肆、資料分析

本研究分別將南投縣議會 17、18 屆議員選區、政黨、議員資深程度與選戰競爭程度視為自變項，並將程度中心性、中介中心性與接近中心性視為依變項，經 t 檢定、ANOVA 與 Pearson 相關分析後未達顯著水準 ($p > .05$) (表 2)，幾無法有效

表 2

研究假設驗證對照表

研究假設	結果	屆期	方法	檢驗值
H_1 ：不同選區議員的網絡程度中心性具有顯著差異。	X	17	ANOVA	$F = .816, p = .548 > .05$
	X	18		$F = 1.995, p = .107 > .05$
H_2 ：不同政黨議員的網絡程度中心性具有顯著差異。	X	17	ANOVA	$F = .168, p = .846 > .05$
	X	18		$F = .285, p = .754 > .05$
H_3 ：資深/資淺議員的網絡程度中心性具有顯著差異。	X	17	t 檢定	$F = .201, p = .657 > .05$
	X	18		$F = .075, p = .786 > .05$
H_4 ：議員選戰競爭程度與網絡程度中心性具有正向關係。	X	17	相關	Pearson 相關 = .137, $p = .411 > .05$
	X	18		Pearson 相關 = .164, $p = .332 > .05$
H_5 ：不同選區議員的網絡中介中心性具有顯著差異。	X	17	ANOVA	$F = .517, p = .761 > .05$
	X	18		$F = .797, p = .560 > .05$
H_6 ：不同政黨議員的網絡中介中心性具有顯著差異。	X	17	ANOVA	$F = .406, p = .669 > .05$
	X	18		$F = .612, p = .548 > .05$
H_7 ：資深/資淺議員的網絡中介中心性具有顯著差異。	X	17	t 檢定	$F = 2.247, p = .143 > .05$
	X	18		$F = 1.919, p = .175 > .05$
H_8 ：議員選戰競爭程度與網絡中介中心性具有正向關係。	X	17	相關	Pearson 相關 = .042, $p = .803 > .05$
	X	18		Pearson 相關 = .077, $p = .652 > .05$
H_9 ：不同選區議員的網絡接近中心性具有顯著差異。	X	17	ANOVA	$F = .589, p = .708 > .05$
	X	18		$F = 2.589, p = .074 > .05$
H_{10} ：不同政黨議員的網絡接近中心性具有顯著差異。	X	17	ANOVA	$F = .565, p = .574 > .05$
	X	18		$F = .333, p = .719 > .05$
H_{11} ：資深/資淺議員的網絡接近中心性具有顯著差異。	X	17	t 檢定	$F = 1.663, p = .205 > .05$
	X	18		$F = .11, p = .742 > .05$
H_{12} ：議員選戰競爭程度與網絡接近中心性具有正向關係。	X	17	相關	Pearson 相關 = .478, $p = .102 > .05$
	X	18		Pearson 相關 = .157, $p = .354 > .05$

資料來源：本研究整理。

解釋南投縣議會的提案/連署網絡。這意味著二種可能，首先，將過去國會分配政治所考量的因素，尚無法直接移植並解釋南投地方分配政治提案網絡關係，至於其它地方環境系絡是否也是如此情況，仍需進一步釐清。第二，過去分配政治實證研究多以各選區的利益分配情形（例如經費分配情形）或以法案投票結果為依變項，然本文係以網絡中心性為依變項，在設計上或有不同，未必能獲致相同結論。無論如何，二者均有待後續的研究提出檢證。就本研究而言，顯然後者的可能性較高，是以，本文接下來在捕獲南投縣議會分配政治提案權力圖像後，將進一步以中心性分析、E-I 指數、核心邊緣與強連結等網絡分析方法申述之。

一、描述性統計及整體網絡分析

第 17 屆議員提案/連署次數最大為 58，最小為 0。可能的提案/連署關係數為 1,406（38 X 37），實際提案/連署關係數為 692，網絡密度為 0.492，標準差為 3.283。18 屆議員提案/連署最大次數為 40，最小為 0。可能的提案/連署關係為 1,332（37 X 36），實際提案/連署關係為 833，網絡密度高達 0.625，標準差 2.723。可推論 18 屆議員較 17 屆議員有著更為緊密的提案/連署關係（如表 3）。

表 3

南投縣議會第 17、18 屆議員分配政治網絡描述性統計分析表

	17 屆	18 屆
網絡密度	0.492	0.625
標準差	3.283	2.723
MAX 提案/連署次數	58	40
MIN 提案/連署次數	0	0
實際提案/連署關係數	692	833
可能的提案/連署關係數	1406	1332

資料來源：本研究整理。

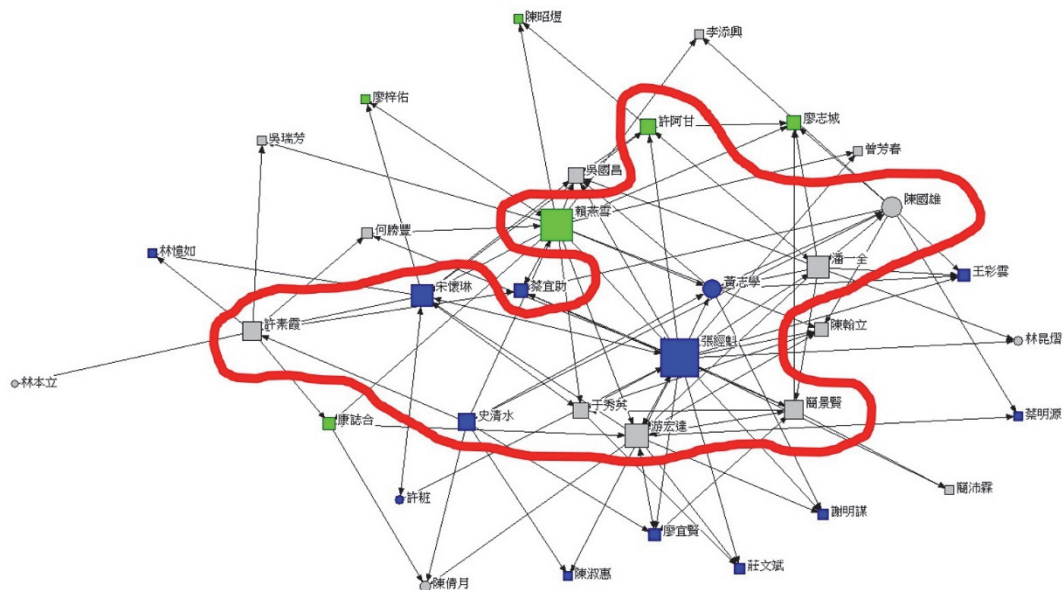
觀察南投縣議會 17、18 屆的提案/連署網絡圖（圖 2、3、4、5）。可發現 17 屆的提案/連署較為鬆散（圖 2），18 屆的提案/連署合作網絡則相對密切（圖 4），此

與前述的網絡密度分析結果一致。

若以 17 屆議會個別來看，就政黨與議員資深程度而言（圖 2），國民黨占 4 位（33%）；民進黨占 2 位（17%）；其他黨占 6 位（50%）。顯然，其他黨與國民黨議員把持了分配政治提案網絡的核心。就資深程度言，藍營 4 位議員中有 3 位資深（張經魁、史清水、宋懷琳）；綠營 2 位議員均屬資深（賴燕雪、許阿甘）；其他黨籍 6 位議員有 5 位資深（潘一全、簡景賢、游宏達、于秀英、許素霞）也就是說深具影響力的 12 位議員中僅 2 位資淺議員，資深占比達 83.3%。

圖 2

南投縣第 17 屆議員分配政治提案/連署網絡圖-政黨、資深與中心度⁷



資料來源：本研究繪製。

就選區與選戰競爭程度來說（圖 3），1 選區占 4 位（33%）、2 選區占 2 位（17%）、4 選區 1 位（8%）、5 選區 3 位（25%）、6 選區 2 位（17%），因此選

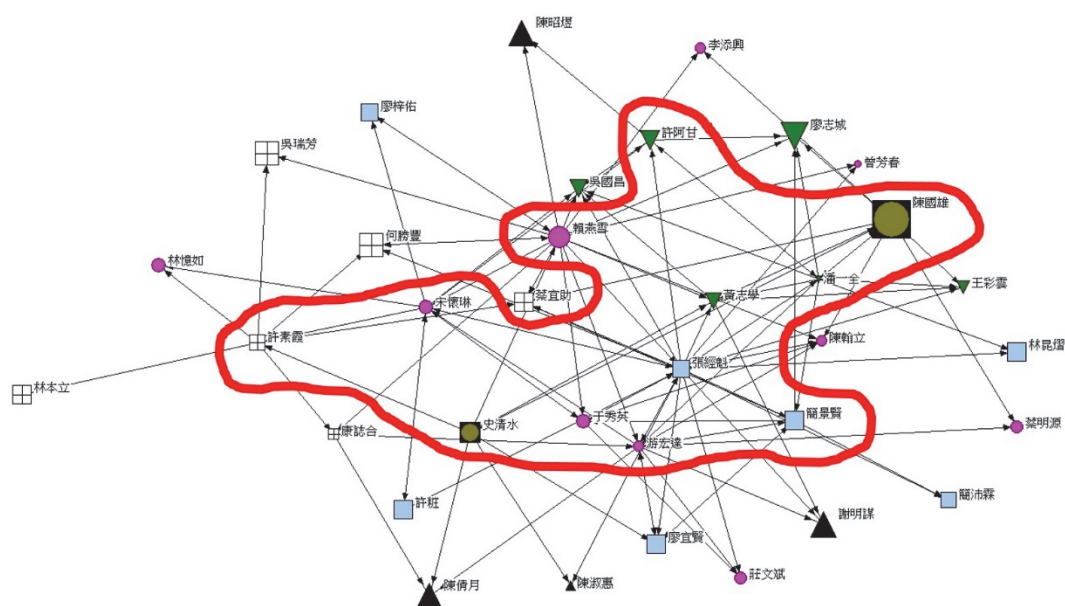
⁷ 圖中顏色代表黨派，藍色為國民黨、綠色為民進黨、灰色為其他黨；外型代表資歷，方形代表資深、圓形代表資淺；圖形大小則代表了這些縣市在合作網絡中的影響力，若圖形愈大，則影響力愈大；反之亦然（以下均同）。

區提案連署關係以第 1 選區最為密切。以選戰競爭程度來看，⁸ 高選戰競爭程度的潘一全議員以及低選戰競爭程度的陳國雄議員，均能在網絡核心佔有一席之地，可見選戰競爭較為激烈的議員並未因此形成密切的提案連署關係。

綜合上述分析，17 屆議會以議員資深程度與政黨為主要影響分配政治網絡的重要因子，選區與選戰競爭程度影響不大，而資深議員之間共同滾木是 17 屆議會分配政治提案/連署網絡的重要特質。

圖 3

南投縣第 17 屆議員分配政治提案/連署網絡圖-選區與選戰競爭程度⁹



資料來源：本研究繪製。

以 18 屆的分配政治權力圖像而言。首先，最為核心的提案網絡由藍營（50%）與其他黨議員（37.5%）佔據，綠營僅有一位議員位居核心位置（12.5%）。位居核心的 8 位議員中資深與資淺議員概處於 4：4 的均衡態勢（圖 4）。就選區而言則明

⁸ 17 屆議員勝選幅度指標最高：2677，最低：247，平均值：779，標準差：414。

⁹ 圖中外型代表選區，圓形為 1 選區、方形為 2 選區、正三角形為 3 選區、箱型為 4 選區、倒三角形為 5 選區，方形內含圓形為 6 選區；若圖形愈大，則選戰競爭程度越小；反之亦然（以下均同）。

顯由 1 選區為主（62.5%）、2 選區次之（25%），共佔據網絡核心位置（87.5%）（圖 5），可發現部分同選區議員在 18 屆議會中有較為密切的提案連署；就選戰競爭程度而言¹⁰，勝選幅度較高的議員如廖文賢（勝選幅度：2268）、史清水（勝選幅度：2311），幾乎位居於網絡邊陲地帶，可推論二位議員因為有較大的勝選優勢因此並不積極於投入分配政治的提案網絡；另一方面，勝選優勢較低的石慶龍議員（勝選幅度：101）與黃文君議員（勝選幅度：180）卻沒有發現較為密切的提案連署關係；可見勝選幅度似乎較無法解釋 18 屆議會的網絡特性。

綜合以上分析，政黨與選區因素較能呈現 18 屆的分配政治網絡特性，議員資深程度因為有資淺議員的崛起而沒有像 17 屆表現得如此強烈，勝選幅度持續呈現「局部有效但整體偏低」的解釋力。因此，藍營資深與他黨議員資淺、第 1 與第 2 選區聯合構成的折衝網絡是 18 屆議會分配政治提案連署網絡的主要特徵。

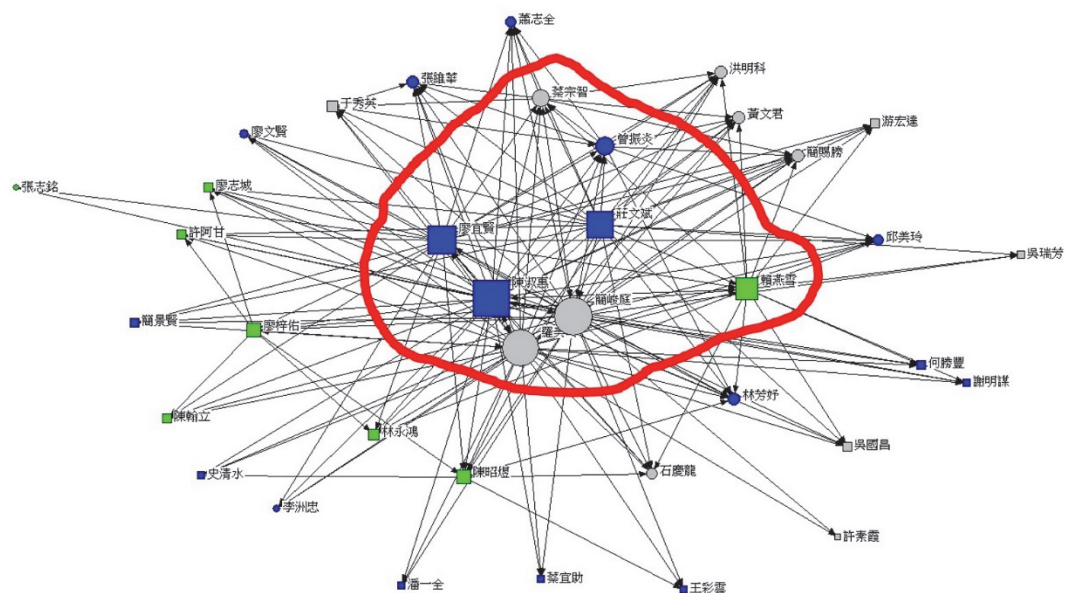
整體來說，就 17 屆到 18 屆的變化，可發現四個重要趨勢。首先，二屆的分配政治權力核心幾乎充斥著藍營與其他黨議員（17 屆 83.3%；18 屆 87.5%），因此政黨可謂是南投地方議會分配政治網絡最為重要的影響因子，惟此處的政黨因素並不像國會研究強調的「相同政黨議員間相互抓背」這般強烈，反而是不同政黨間的互動連署較同政黨間的連結更為密切。第二，資淺議員的整體影響力崛起。從整體圖像來看，18 屆的提案/連署網絡不再像 17 屆是資深議員合作的專屬舞台（17 屆資淺 17%；18 屆資淺 50%），資淺議員有著更為積極的互動網絡進而發揮不容忽視的影響力。第三，第 1 選區議員在二屆議會中持續呈現較強的提案連署網絡關係，而其他選區似乎沒有如此明顯的趨勢，顯見選區雖具有一定程度的影響，卻不是非常明顯；最後，選戰競爭優勢較低的議員對於分配政治的提案網絡並無明顯積極的連署關係，因此他們爭取連任的途徑可能受到其他因素所牽動。

欲進一步瞭解提案/連署網絡關係的細部構成，則須仰賴更進一步分析。接下來分別以權力—影響力分析、E-I 指數、核心—邊緣分析以及強連結關係等實施探討。

¹⁰ 18 屆議員勝選幅度指標最高：2311，最低：101，平均值：861，標準差：472。

圖 4

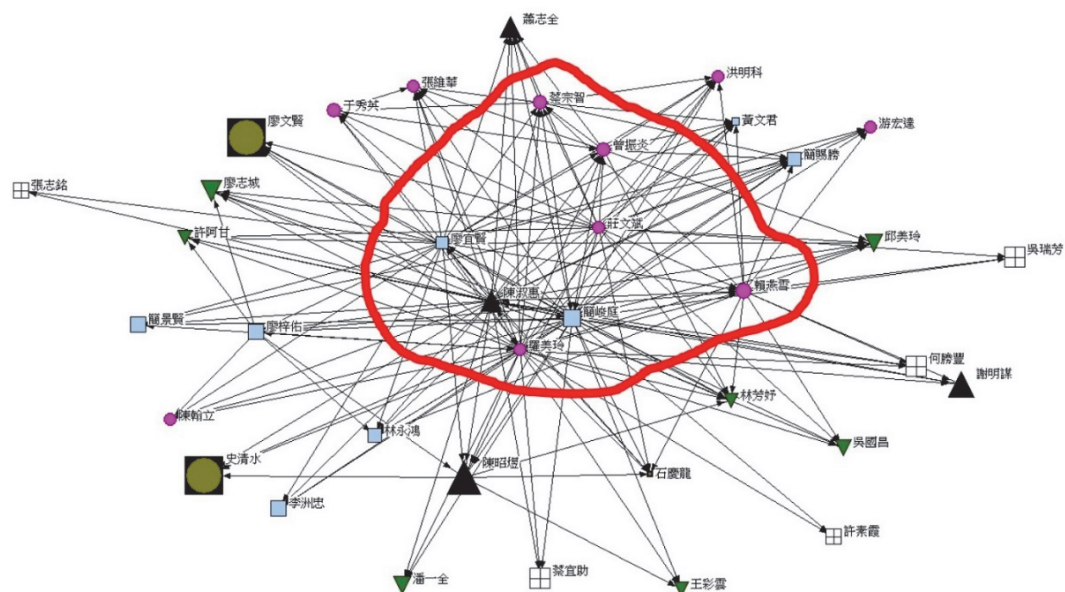
南投縣第 18 屆議員分配政治提案/連署網絡圖-政黨、資深與中心度



資料來源：本研究繪製。

圖 5

南投縣第 18 屆議員分配政治提案/連署網絡圖-選區與選戰競爭程度



資料來源：本研究繪製。

(一) 權力—影響力分析

網絡中心性分析的主要的目的，在測量南投縣議會分配政治的提案/連署網絡中，權力—影響力分布情形。通常在論及政策網絡的議題時，最為關心的主題通常是誰有足夠的影響力與權力，得以支配政策的產出（王光旭，2008，頁 151-153）？

針對南投縣議會提案/連署關係網絡中，誰掌握較多的訊息流通？較能控制與取得資源？是則需透過網絡中心性分析數值加以判斷。本文列出各網絡中心性的前 10 名議員（表 4、5）據以分析，就 17 屆議員各項中心性分析來看，最為顯著的重要的特性是「資深議員」有較高的提案/連署網絡中心性；再者，國民黨以及其他黨的

表 4

南投縣議會第 17 屆中心性 TOP10 議員

Top10 Degree Centrality	Top10 Betweenness Centrality	Top10 Closeness Centrality
張經魁 (2、國、深、693)	張經魁 (2、國、深、693)	張經魁 (2、國、深、693)
賴燕雪 (1、民、深、940)	賴燕雪 (1、民、深、940)	賴燕雪 (1、民、深、940)
游宏達 (1、他、深、474)	游宏達 (1、他、深、474)	游宏達 (1、他、深、474)
宋懷琳 (1、國、深、595)	宋懷琳 (1、國、深、595)	宋懷琳 (1、國、深、595)
潘一全 (5、他、深、247)	許素霞 (4、他、深、672)	黃志學 (5、國、淺、623)
陳國雄 (6、他、淺、1,587)	史清水 (6、國、深、835)	蔡宜助 (4、國、深、783)
簡景賢 (2、他、深、779)	陳國雄 (6、他、淺、1,587)	潘一全 (5、他、深、247)
許素霞 (4、他、深、672)	潘一全 (5、他、深、247)	于秀英 (1、他、深、590)
黃志學 (5、國、淺、623)	蔡宜助 (4、國、深、783)	吳國昌 (5、他、深、693)
史清水 (6、國、深、835)	黃志學 (5、國、淺、623)	簡景賢 (2、他、深、779)

資料來源：本研究整理。

表 5

南投縣議會第 18 屆中心性 TOP10 議員

Top10 Degree Centrality	Top10 Betweenness Centrality	Top10 Closeness Centrality
簡峻庭 (2、他、淺、820)	簡峻庭 (2、他、淺、820)	簡峻庭 (2、他、淺、820)
羅美玲 (1、他、淺、553)	羅美玲 (1、他、淺、553)	羅美玲 (1、他、淺、553)
陳淑惠 (3、國、深、1,085)	陳淑惠 (3、國、深、1,085)	陳淑惠 (3、國、深、1,085)
廖宜賢 (2、國、深、575)	廖宜賢 (2、國、深、575)	廖宜賢 (2、國、深、575)
莊文斌 (1、國、深、498)	莊文斌 (1、國、深、498)	莊文斌 (1、國、深、498)
賴燕雪 (1、民、深、799)	賴燕雪 (1、民、深、799)	賴燕雪 (1、民、深、799)
曾振炎 (1、國、淺、626)	陳昭煜 (2、民、深、1,984)	曾振炎 (1、國、淺、626)
蔡宗智 (1、他、淺、614)	曾振炎 (1、國、淺、626)	蔡宗智 (1、他、淺、614)
廖梓佑 (2、民、深、779)	蔡宗智 (1、他、淺、614)	廖梓佑 (2、民、深、779)
陳昭煜 (3、民、深、1,984)	廖梓佑 (2、民、深、779)	陳昭煜 (3、民、深、1,984)

資料來源：本研究整理。

議員佔據了網絡的重要位置，進而掌握了較大的提案/連署支配能力。其中，分配政治提案網絡影響力前 10 名的議員中，國民黨與其他黨的議員即佔了將近 90%，雙方勢力概為 5：5 波的均衡態勢，民進黨似乎對於整體提案/連署網絡沒有過多的支配權力。整體而言，張經魁（2、國、深、693）¹¹、賴燕雪（1、民、深、940）、游宏達（1、他、深、474）與宋懷琳（1、國、深、595）是 17 屆分配政治提案連署網絡最具影響力的議員。

就 18 屆議員各項中心性分析來看，則可發現原本的均衡態勢受到新任的資淺議員所突破，進而形成新的提案連署格局，基本上國民黨的提案網絡仍由資深議員所

¹¹ 括弧內代表意義依序為（選區、政黨、資深程度、勝選幅度）（以下均同）。

主導，而其他黨的議員提案連署網絡於第 18 屆始轉由資淺議員具有較大的影響力與資源的支配能力。此外，無論 17 屆或 18 屆，民進黨仍是少數議員對於分配政治提案的影響與支配能力較為突出。雖然 18 屆中，民進黨的其他資深議員（例如廖梓佑、陳昭煜）開始有提案/連署的助攻趨勢，整體民進黨的提案/連署勢力稍微上升但仍無法居於核心。最後，整體觀察 17、18 屆選區與選戰競爭程度，除了第 1 選區議員的影響力較高之外，選舉競爭程度並無明顯特徵。

（二）E-I 指數分析

E-I 指數主要用於測量第 17、18 屆議員分別在政黨、資歷與選區等變項之下，是否存在著更為密切的內部關係或外部關係。數值越接近 0，表示沒有明顯派系；越接近於 1，則表示群內與群外的關係較密切；越接近-1 則代表關係有內部集中的趨勢，派系可能發生在群體之內（榮泰生，2013，頁 123）。

就選區而言，17 屆各選區向內聚合成為提案/連署聯盟的趨勢較不明顯，對外關係則以 3 選區與 6 選區積極向外尋求提案/連署的合作互動關係，分別達到 100% 與 75%，18 屆則是 3、4、5、6 選區對外關係較高（表 6）。整體而言，南投縣議會 17、18 屆議員並不傾向聯合自身選區的議員爭取更多的分配政治提案，而是以對外互動關係較為密切。

就政黨而言，其他黨的 E-I 指數在 17 屆與 18 屆間存在明顯差異。相較於 17 屆（21%），其他黨在 18 屆有著更高的比率（-56.3%）尋求內在關係。換言之，18 屆的他黨議員較 17 屆形成對內關係明顯較強。

就資深程度言，17 屆的資深議員較 18 屆的資深議員間有著較強的內部連結（72.1%），也就是說 17 屆資深議員間的提案網絡較為密切，彼此相互向內聚合成形成派系。17 屆資淺議員對外的關係相當高，有 84% 傾向於對外連結，這說明了 17 屆的資淺議員可能傾向對外爭取結盟以取更多的分配政治提案。

表 6

南投縣議會第 17、18 屆議員分配政治網絡 E-I 指數分析表

屆期		17 屆	18 屆
選區	1 選區 名間鄉、南投市	0.082	0.248
	2 選區 中寮鄉、草屯鎮	0.317	0.446
	3 選區 水里鄉、魚池鄉、信義鄉與集集鎮	1.000	0.774
	4 選區 鹿谷鄉、竹山鎮	0.130	1.000
	5 選區 國姓鄉、仁愛鄉與埔里鎮	0.077	1.000
	6 選區 平地、山地原住民	0.750	1.000
政黨	國民黨	0.123	0.150
	民進黨	0.333	0.303
	其他黨	0.210	-0.563
資深程度	資淺	0.840	0.079
	資深	-0.721	-0.068

資料來源：本研究整理。

（三）核心—邊緣分析

核心邊陲分析能夠將共同出現（co-occurring）的行動者聚為共同類別，並將彼此之間的聯繫程度區分為緊密或鬆散，緊密的連結成為核心（core），鬆散的連結則為邊緣（periphery）（榮泰生，2013，頁 173）。透過核心—邊緣分析，可透析 17 屆與 18 屆議員在分配政治的提案網絡深層核心特質與轉變。

經核心—邊緣分析（表 7），以選區來說，17 屆以第 1、2 選區明顯較其他選區位居提案網絡核心、18 屆則顯然以第 1 選區主導核心；就政黨言，核心位置的影響力以國民黨最大，其他黨次之，民進黨居末；就資深程度言，17 屆 12 位核心議員中有 10 位資深議員，明顯以資深議員為主，18 屆雖然資深、資淺議員各半，惟資

表 7

南投縣議會第 17、18 屆議員分配政治網絡核心—邊緣分析表

	17 屆	18 屆
核心	張經魁 (2、國、深、693)	簡峻庭 (2、他、淺、820)
	賴燕雪 (1、民、深、940)	羅美玲 (1、他、淺、553)
	游宏達 (1、他、深、474)	陳淑惠 (3、國、深、1,085)
	宋懷琳 (1、國、深、595)	廖宜賢 (2、國、深、575)
	潘一全 (5、他、深、247)	莊文斌 (1、國、深、498)
	陳國雄 (6、他、淺、1,587)	賴燕雪 (1、民、深、799)
	簡景賢 (2、他、深、779)	曾振炎 (1、國、淺、626)
	黃志學 (2、國、淺、623)	蔡宗智 (1、他、淺、614)
	史清水 (6、國、深、835)	
	許素霞 (4、國、深、672)	
	于秀英 (1、他、深、590)	
	許阿甘 (5、民、深、756)	
邊緣	陳翰立 (1、他、深、441)	簡賜勝 (2、他、淺、689)
	莊文斌 (1、國、深、505)	洪明科 (1、他、淺、555)
	李添興 (1、他、深、437)	于秀英 (1、他、深、627)
	曾芳春 (1、他、深、343)	陳翰立 (1、民、深、587)
	林憶如 (1、國、深、576)	游宏達 (1、他、深、569)
	蔡明源 (1、國、深、529)	張維華 (1、國、淺、545)
	廖梓佑 (2、民、深、742)	李洲忠 (2、國、淺、765)
	林昆熠 (2、他、淺、790)	廖梓佑 (2、民、深、779)
	許 粧 (2、國、淺、811)	簡景賢 (2、國、深、735)
	簡沛霖 (2、他、深、661)	謝明謀 (3、國、深、1,378)
	廖宜賢 (2、國、深、766)	陳昭煜 (3、民、深、1,984)
	陳淑惠 (3、國、深、392)	蕭志全 (3、國、淺、1,145)
	謝明謀 (3、國、深、1,036)	何勝豐 (4、國、深、1,105)
	陳昭煜 (3、民、深、1,029)	吳瑞芳 (4、他、深、1,054)
	蕭志全 (3、國、淺、1,145)	蔡宜助 (4、國、深、1,055)
	陳倩月 (3、他、淺、1,077)	許素霞 (4、他、深、817)
	何勝豐 (4、他、深、961)	張志銘 (4、民、淺、793)
	吳瑞芳 (4、他、深、996)	林芳好 (5、國、淺、652)
	蔡宜助 (4、國、深、783)	王彩雲 (5、國、深、701)
	林本立 (4、他、淺、804)	潘一全 (5、國、深、839)
	王彩雲 (5、國、深、530)	許阿甘 (5、民、深、688)
	廖志城 (5、民、深、1,116)	廖志城 (5、民、深、1,059)
	黃志學 (5、國、淺、623)	邱美玲 (5、國、淺、836)
	吳國昌 (5、他、深、693)	吳國昌 (5、他、深、787)
	林永鴻 (2、他、深、2,677)	石慶龍 (6、他、淺、101)
	康誌合 (4、民、深、447)	史清水 (6、國、深、2,311)
	李增全 (5、國、深、506)	廖文賢 (6、國、淺、2267)
		林永鴻 (2、民、深、659)

資料來源：本研究整理。

淺議員相較於 17 屆則更能掌握提案核心位置。二屆對比之下，18 屆資淺議員較有優勢，態勢漸佳；就選舉競爭程度來看，並未發現勝選幅度較低議員佔據核心提案圈的明顯趨勢。

綜上所述，17 屆的核心提案網絡是由國民黨資深議員所組成，18 屆的提網絡核心中，國民黨政黨優勢的受到其他黨資淺議員所挑戰，進而在分配政治的提案的影響力開始下降，始有鬆動的跡象。此外，選區整體以第 1 選區對於提案網絡的影響力最高。

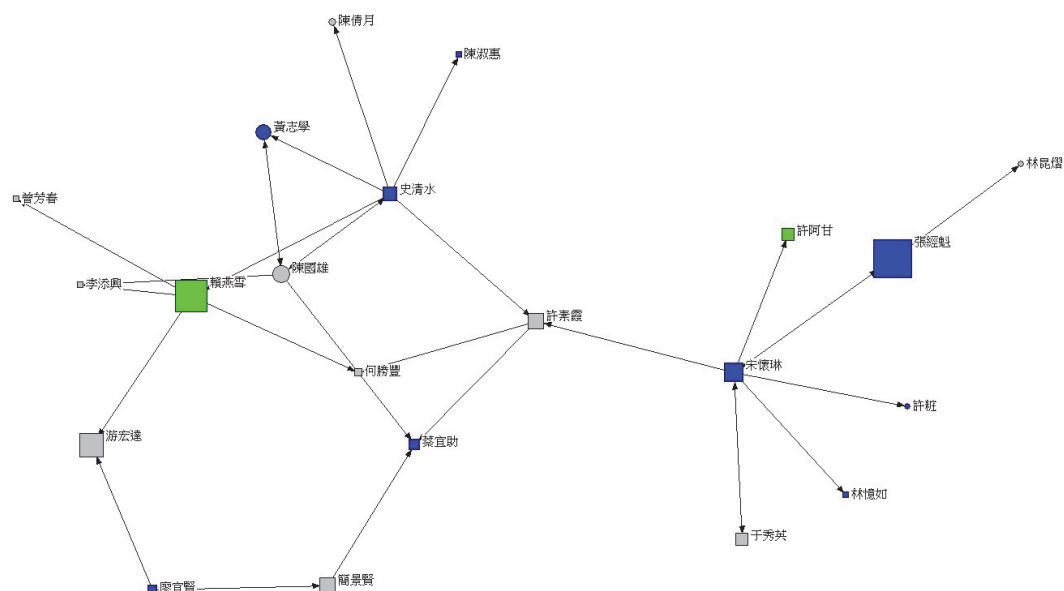
（四）強連結關係

強連結關係可以透析出南投縣議會分配政治提案網絡中的次團體（圖 6、7）。與前述各項分析雷同，選區與選戰競爭程度幾無明顯的強連結集中趨勢。惟仍可發現 17 屆議會的強聯盟關係仍然以議員的資深程度為主要影響因素，21 位議員中有 16 位為資深議員（76.2%）、5 位資淺議員（23.8%）；其次為政黨因素，10 位其他黨（47.6%）、9 位國民黨（42.9%）、2 位民進黨（9.5%）。值得注意的是 17 屆的強連結關係呈現一個有趣現象（圖 6），就是藍營的宋懷琳與許清水之間並沒有強連結關係，而是各自與其他黨立委許素霞（無黨籍）形成強連結，因此史清水與宋懷琳議員間形成結構洞。類似的結構洞也出現在蔡宜助與宋懷琳議員之間。依照 Ahuja（2000, pp.426-428）的見解，當行為者所處的位置結構洞越多，則代表他比其他行為者能以較低的人際成本掌握更多的訊息與資源，因此其建立人際網絡的優勢也就隨之增高。基此，許素霞議員正好處於宋懷琳、蔡宜助與史清水三位藍營議員間的結構洞位置。顯見，她雖然是無黨籍議員，卻比藍營議員更能效率地處理藍營議員間的提案/連署網絡，進而提升自己在分配政治提案網絡中的影響力。

就 18 屆的強連結關係而言，首先在第一選區有較為明顯的合作關係（圖 9）。接著，可明顯發現羅美玲、陳淑惠與賴燕雪議員是位處於結構洞較多的重要位置（圖 8）。但與 17 屆類似的現象是，這 3 位議員所尋求的分配政治網絡關係都並非單從選區、政黨、資深程度或選戰競爭程度作單方面考量，而是除了自身政黨的互助合作外，同時也借助不同黨籍的議員形成提案/連署網絡，因而有效對分配政治提案產生一定的影響力。依照史美強、王光旭（2008，頁 63-65）的看法，強連結關係是為了萃取人際網絡中更為緊密且深層的合作關係。綜觀 17 屆與 18 屆的強連結關係，不論國民黨或其他黨議員，除了本身黨的互助合作外，同時也借助不同黨籍

圖 6

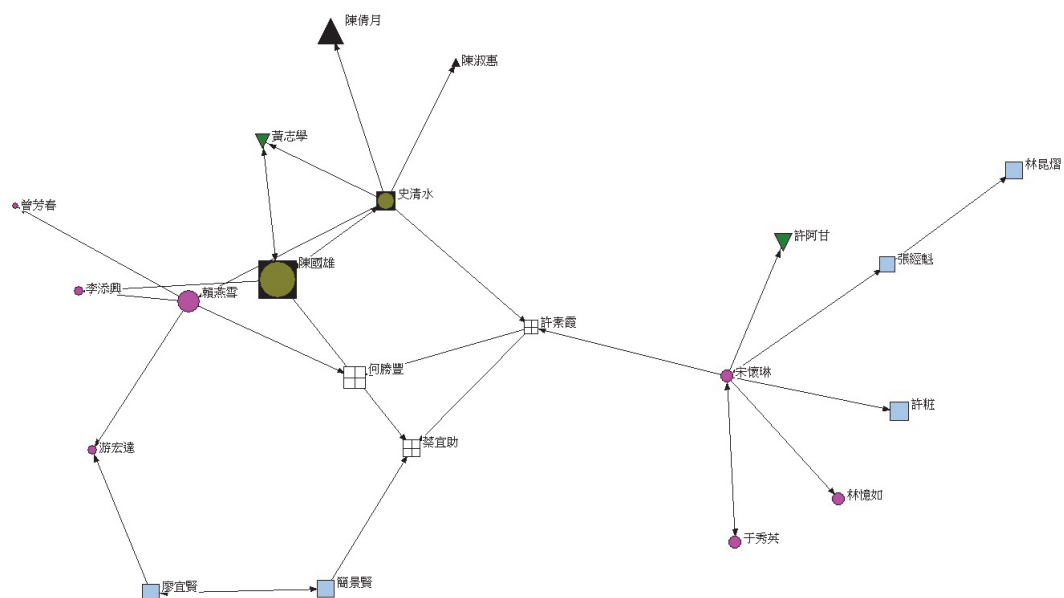
南投縣第 17 屆議員強連結關係圖-政黨、資深與中心度



資料來源：本研究繪製。

圖 7

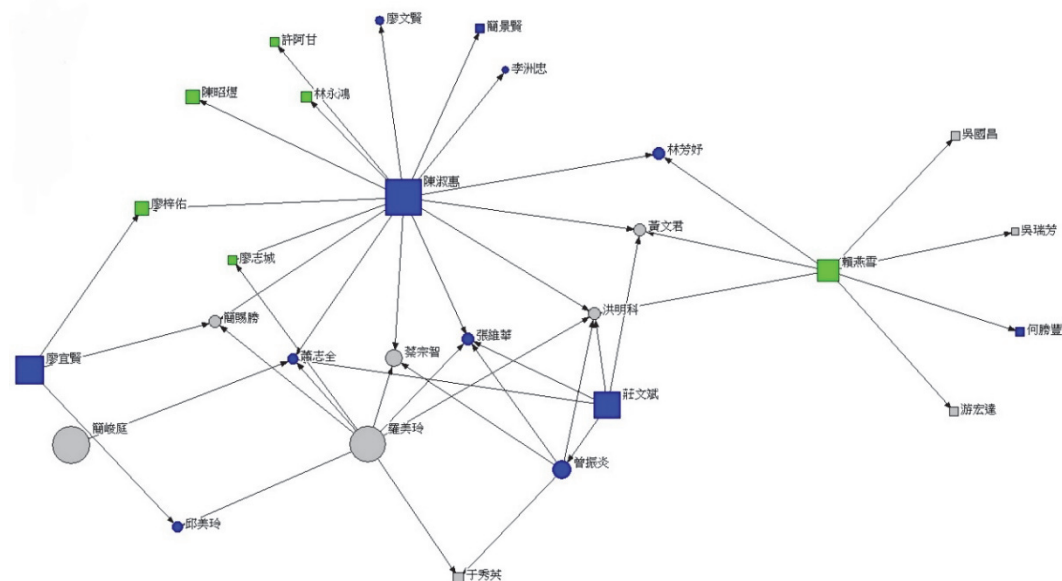
南投縣第 17 屆議員強連結關係圖-選區與選戰競爭程度



資料來源：本研究繪製。

圖 8

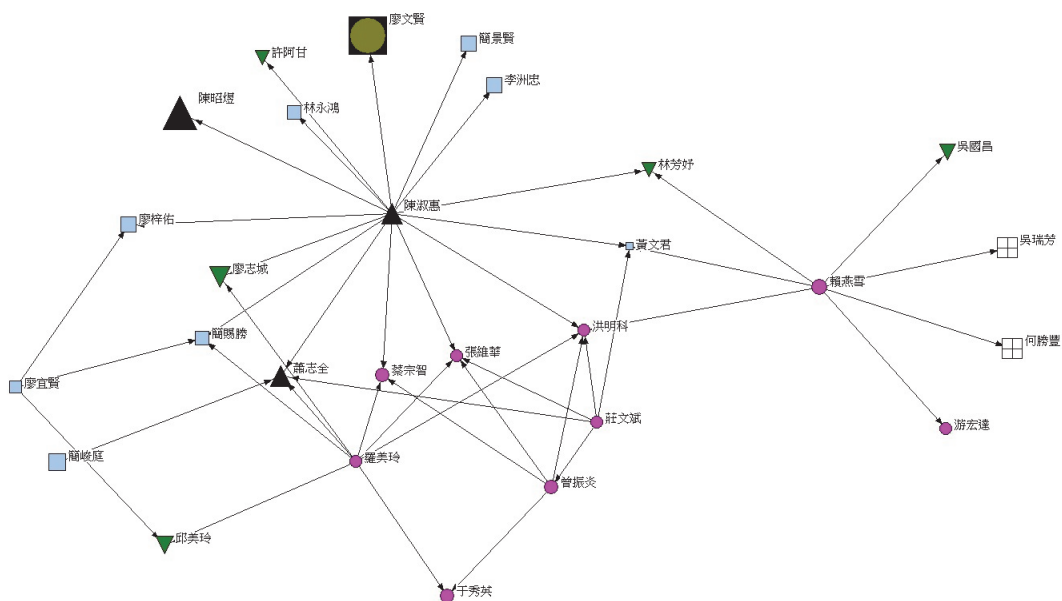
南投縣第 18 屆議員強連結關係圖-政黨、資深與中心度



資料來源：本研究繪製。

圖 9

南投縣第 18 屆議員強連結關係圖-選區與選戰競爭程度



資料來源：本研究繪製。

的議員形成提案/連署網絡，因而有效對分配政治提案產生一定的影響力。這些緊密的強連結關係正可突顯地方分配政治網絡關係的多元與複雜。

伍、結論、討論與建議

一、結論

本研究首先檢閱過去國會分配政治研究的重要影響因素，繼以選區、政黨、資深程度與選戰競爭度等因素為自變項，網絡中心性為依變項，相關假設經統計分析均未獲得驗證。惟透過中心性、E-I 指數、核心—邊緣以及強連結關係等網絡分析，發現南投縣議會第 17、18 屆議員分配政治提案網絡的權力圖像如下：

（一）議員資深程度與政黨因素

資深議員對於 17 屆議會分配政治提案具有高度影響力，除了國民黨資深議員彼此的連署/提案網絡具有高影響力之外，其他黨的資深議員為了提高影響力，也紛紛合作提案/連署以利自己的提案得以順利通過，因此產生與國民黨議員相當程度的提案影響力。惟資歷因素於 18 屆提案網絡中已逐漸被稀釋，原因在於 18 屆有許多的新進議員透過彼此的提案/連署互助，突破了原本穩固的資深提案/連署關係網絡。此外，政黨也影響著地方分配政治的權力運作，17 屆原則上以國民黨為分配政治網絡核心，隨著 18 屆有著較多的新任議員獲選，一方面讓原本的分配政治提案的權力分配圖像產生重組，讓原本藍營議員所佔據的核心位置受到影響。二方面其他黨的新任議員為了在新一輪的提案中尋求表現，彼此間有著更為緊密的互助合作關係，這樣的關係似乎取代了 17 屆其他黨資深議員間的提案網絡，繼而成為影響議會分配政治提案的另一股勢力。

（二）選區與選戰競爭程度

整體而言，除了第 1 選區持續有著較強的連結互動之外，餘 5 個選區議員並沒有明顯對內相互提案/連署的跡象。分析結果顯示，選舉競爭程度較高的議員之間並沒有相互提案連署的集中趨勢，而選舉競爭程度較低的議員在議會的分配政治網絡

中明顯處於邊陲地位，提案連署情形並不積極。總括而言，選區因素與選戰競爭程度在地方分配政治提案連署網絡的影響程度雖然依稀可見但並不明顯。

二、討論與建議

歸納本研究結果有二，首先，透過選區、政黨、議員資深程度與選戰競爭程度，分別與程度、中介與接近中心性實施雙變項分析後均未有顯著效果。這可能與社會網絡本身仍處於提案階段而並非真正意義上的利益分配結果有關，此即稀釋了前述 4 項因素的解釋效果。因此，國會分配政治影響因素能否適切解釋地方議會政治權力運作，仍需要更多的證據加以論證。

然而，這些因素所形成的地方分配政治權力圖像為何？本文透過後續權力—影響力、E-I 指數、核心—邊緣以即強連接分析後，發現南投縣地方議會分配政治的權力圖像以政黨、資深程度較能於特殊性利益的提案中獲得較大影響力，選區與選戰競爭度影響則屬薄弱。此外，17 屆的資深議員之間有較為密切的提案網絡關係（以國民黨為最），18 屆則是新任的他黨議員形成密切的連署關係。曾有研究表明，新任民意代表由於獲得支持的基礎尚未穩固，會積極尋求更多的支持（王靖興，2009，頁 121-123；盛杏媛，1999，頁 103-104），因而有著更為密切的提案連署關係以回饋選民。因此，南投縣 17 屆與 18 屆議員的提案/連署互動，先後呈現了過去研究的二種趨勢。

就實務意涵而言，由於過去政黨形成的提案/連署影響力正在被稀釋，新任的其他黨議員與資深的藍營議員形成 18 屆議會分配政治提案網絡核心。因此，若議員想在新一輪的提案連署當中獲得更多的提案影響力，就必須獲得藍營資深與他黨資淺議員更多的滾木機會，共同推動有利選民的特殊利益。

值得進一步關注的是，面對分配政治可能帶來的分配不均現象，公共管理者究竟應扮演何種角色？此議題迄今並未見有太多文獻探討。本文認為，由於分配政治本身強烈的政治性格，使得議員為求取連任而產生將選區內公民視為私民的疑慮。因此，公共管理者即是要矯治此種私民現象。也就是說，公共管理者應正視分配政治可能帶來的分配失衡疑慮，進而從政策利益的整體分布觀察是否有此現象，並輔以相關「調節」行動（例如宏觀調控施政預算至乏人問津之區域）中和之，應能符

合利益分配上的正義原則。

就理論意涵而言，以國會分配政治因素觀察地方議會的權力圖像，是否能適配的解釋地方議會的權力運作面貌？尚需要更多的證據基礎始能進一步推論。原因在於，本文所討論的分配政治提案與實際利益分配，具有實質上的差異，無法等同視之。然而，透過不同的網絡分析工具仍可發現，政黨、資歷與中心性指標仍具有一定關聯。因此，中心性指標仍極可能對議員身處的選區實際利益具有潛在影響。由此，運用網絡中心性進一步與政策利益分配結果實施分析，應可作為未來研究方法上之創新。

再者，探討地方議會分配政治實際運作時，仍需注意地方政治的特質。過去的研究顯示，地方政治考量的因素相當複雜多元，而且相當關注「人際與社會網絡的動員」（蔡育軒等人，2007，頁 102-106）。Bosco（1992, pp. 157-158）的研究告訴我們地方研究須重視原級關係，例如家庭、同儕的影響。Cooper 等人（2005, pp. 206-208）則認為個人關係是派系中十分重要的影響因素。這種社會人情的網絡運作，可能來自於更為深層的社會互動，例如同班同學、拜把兄弟、鄰居玩伴…等，並且在特定政治人物之間促成持續性的交往互動（丁仁方，2019，頁 141-143），這些深層關係並不容易由提案連署的網絡資料中析出，而須仰賴更進一步的探討，例如訪談位居影響力中心的議員或與其貼近的助理，進而深究更為貼近地方的權力風貌與影響因子。據熟悉南投地方議會生態的議員助理指出，「有些議員雖然表面上是無黨籍，但其實是藍底的，反之有些議員原本是無黨籍參選，後來即披上綠營的戰袍參選」、「18 屆的新任議員之間有些是屬於兄弟會的…」、「有些議員單靠地方勢力就幾乎當選」等，本研究中的 E-I 分析也呼應了這個趨勢，依據 E-I 指數指出，選區、政黨、與資深程度都有向外結盟的趨勢；強連結分析結果也告訴我們最強的連結關係有超越政黨、資深與選區的現象。以上均顯示地方議會之權力運作有著更為深層的影響因素，能否以國會架構為探討，有待後續的研究深入釐清。

此外，縣市議員具有「小型工程分配款」的指定運用權力，這些款項可運用於服務特定選民（盛杏媛，1999，頁 94），也就是俗稱的綁樁（丁仁方，2019，頁 142），這些特殊的選區服務可能更為影響地方議員是否連任（李思婷，2022，頁 55-56），也就稀釋了分配政治提案網絡的緊密程度，因為議員未必要透過提案連署才能把豬肉帶回家鄉，也可以透過小型工程來分配豬肉。更甚者，有些極為特殊的

案例也可能稀釋了議員在議會積極尋求提案連署的動機，例如 2021¹²、2022¹³ 相繼發生的賄選案，當議員毋須透過積極問政即可獲選，因此也就沒有進一步尋求滾木，推動分配政治提案的動機存在。

綜上而論，本研究提供以下建議供後續研究參考。首先，本研究將所有的分配政治提案網絡納入，若進一步濾集「提案者將利益帶回選區」的提案網絡實施分析，則可更貼近地方的分配政治提案網絡；此作法可能會導致樣本數過少而無法分析，因此納入更多屆期的提案綜合分析，應可彌補提案量數不足。再者，納入縣市議員建議款作為網絡中心性之依變項，應能更為掌握地方政治權力分配；最後，輔以深度訪談方式，握地方議會提案連署網絡的構成因子，並與傳統的分配政治研究做比較，或能更為全面掌握地方議會的權力運作情形。

參考文獻

- 丁仁方（2019）。探索台灣地方政治運作的基本特性。**臺灣民主季刊**，16（1），141-154。
- 王光旭（2008）。政策網絡的行動體系分析：以臺中工業區聯外道路案為例。**政治科學論叢**，（37），151-210。
- 王光旭（2013）。社會網絡分析在公共政策權力途徑上應用之初探：以全民健保的重要政策事件為例。**行政暨政策學報**，（57），37-90。
- 王光旭（2015）。社會網絡分析在公共行政領域研究的應用。**調查研究-方法與應用**，（34），67-134。
- 王光旭、葉謹寧、劉宜君、陳敦源、林昭吟（2021）。全民健康保險委員會決策參與影響因素之探析：社會網絡分析的觀點。**行政暨政策學報**，（72），67-114。
- 王光旭、熊瑞梅（2014）。運用網絡分析探討政策掮客在政策過程中的角色：以解

¹² 參閱 TVBS 新聞（2021）。南投「賄選、收賄」連環爆 光一個選區「遞補 3 次議員」。8 月 13 日。2023 年 6 月 26 日，取自 <https://reurl.cc/Gx9EX3>。

¹³ 參閱江良誠（2022）。南投 6 名議員遭檢方提當選無效之訴 第 2 選區占一半。聯合新聞網。12 月 31 日。2023 年 6 月 26 日，取自 <https://udn.com/news/story/7321/6877857>。

- 嚴前後台中市都市發展為分析案例。**調查研究-方法與應用**，（31），31-88。
- 王宏文、柯昀伶、孫寧（2018）。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。
- 王業立（2001）。**比較選舉制度**。五南。
- 王靖興（2009）。立法委員的立法問政與選區服務之分析：2000年政黨輪替前後的持續與變遷。**台灣政治學刊**，**13**（2），113-169。
- 王靜儀、傅恆德（2007）。派系政治下之府會關係——台中縣的個案研究（一九五一至二〇〇五）。**政治科學論叢**，（34），45-71。
- 包正豪（2009）。原住民籍立法委員的代表取向與問政行為：1993-2008 之法律提案內容分析。**選舉研究**，**16**（1），95-131。
- 史美強、王光旭（2008）。台灣府際財政治理的競合關係：一個網絡分析的實證研究。**公共行政學報**，（28），39-83。
- 江豐富、董安琪、劉克智（2004）。立法院老人議題的質詢趨勢與模式。**臺灣經濟預測與政策**，**34**（2），1-29。
- 李思婷（2022）。固樁或擴張？市議員地方建設建議事項的運用策略。**選舉研究**，**29**（1），31-67。
- 邱英浩、劉陳傳、洪瑞陽（2020）。以社會網絡分析法探討治理網絡的權力關係與互動模式——以基隆市兩案例為例。**都市與計劃**，**47**（3），189-218。
- 邱師儀（2013）。立法院委員會運作與資訊立法模式：以「下水道建設」之立法議題為例。**東吳政治學報**，**31**（4），71-159。
- 邵軒磊、黃詩淳（2017）。立法委員法律提案與其網絡特性研究。**電子商務研究**，**15**（4），473-494。
- 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。
- 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。
- 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。

- 陳世榮（2013）。社會網絡分析方法：UCINET 的應用。巨流。
- 陳世榮（2019）。國土計畫相關法案的提案連署網絡分析。台灣政治學刊，23（2），87-143。
- 陳定銘、陳彥蓉、李逸婷（2016）。南投桃米生態村發展之社會資本與社會網絡分析。戶外遊憩研究，29（3），1-42。
- 湯國斌（2015）。所得分配、執政黨派與社會福利支出。德明學報，39（1），27-39。
- 黃信達（2011）。台中縣市合併升格後地方派系與政黨關係初探。政治與政策，1（2），91-140。
- 榮泰生（2013）。UCINET 在社會網絡分析（SNA）之應用。五南。
- 蔡育軒、陳怡君、王業立（2007）。社區發展協會、選舉動員與地方政治。東吳政治學報，25（4），93-135。
- 羅清俊（1997）。分配政治在台灣地區的初探：台灣省政府環境保護補助款分配之分析。中國行政評論，6（2），43-72。
- 羅清俊（1998）。分配政策研究的發展與應用。人文及社會科學集刊，10（4），575-609。
- 羅清俊（2000a）。政策利益分配的型態：最小獲勝聯盟？還是通通有獎？政治科學論叢，（13），201-232。
- 羅清俊（2000b）。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。
- 羅清俊（2001）。台灣分配政治。前衛。
- 羅清俊（2004）。分配政策與預算制定之政治分析。政治科學論叢，（21），149-188。
- 羅清俊（2009）。重新檢視台灣分配政策與政治。揚智。
- 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、郭益玟（2012）。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。行政暨政策學報，（54），1-40。
- 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。

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。

羅清俊、廖健良（2009）。選制改變前選區規模對立委分配政策提案行為的影響。*台灣政治學刊*，13（1），3-53。

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：第三、四屆立法院的分析。*行政暨政策學報*，（46），1-48。

Ahuja, G. (2000). Collaboration networks, structural holes, and innovation: A longitudinal study. *Administrative Science Quarterly*, 45(3), 425-455.

Ames, B. (1995). Electoral rules, constituency pressure, and pork barrel: Bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57(2), 324-343.

Baron, D. P. (1990). Distributive policies and the persistence of Amtrak. *The Journal of Politics*, 52(3), 883-913.

Bickers, K. N., & Stein, R. M. (1996). The electoral dynamics of the federal pork barrel. *American Journal of Political Science*, 40(4), 1300-1326.

Borgatti, S. P., Mehra, A., Brass, D. J., & Labianca, G. (2009). Network analysis in the social sciences. *Science*, 323(5916), 892-895.

Bosco, J. (1992). Taiwan factions: Guanxi, patronage, and the state in local politics. *Ethnology*, 31(2), 157-183.

Cooper, C. A., Nownes, A. J., & Roberts, S. (2005). Perceptions of power: Interest groups in local politics. *State and Local Government Review*, 37(3), 206-216.

Engstrom, E. J., & Vanberg, G. (2010). Assessing the allocation of pork: Evidence from congressional earmarks. *American Politics Research*, 38(6), 959-985.

Evans, D. (2004). *Greasing the wheels: Using pork barrel projects to build majority coalitions in Congress*. Cambridge University Press.

Freeman, L. C. (1979). Centrality in social networks conceptual clarification. *Social Networks*, 1(3), 215-239.

Krackhardt, D., & Hanson, J. R. (1993) Informal networks: The company behind the chart. *Harvard Business Review*, (July-August), 104-111.

Lazer, D. (2011). Networks in political science: Back to the future. *PS: Political Science and Politics*, 44(1), 61-68.

Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory.

- World Politics*, 16(4), 677-715.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.
- Owens, J. R., & Wade, L. L. (1984). Federal spending in congressional districts. *Western Political Quarterly*, 37(3), 404-432.
- Rohde, D. W. (1994). Parties and committees in the house: Member motivations, issues, and institutional arrangements. *Legislative Studies Quarterly*, 19(3), 341-359.
- Rundquist B. S., & Griffith, D. E. (1976). An interrupted time-series test of the distributive theory of military policy-making. *The Western Political Quarterly*, 29(4), 620-626.
- Rundquist, B., Lee, J.-H., & Rhee, J. (1996). The distributive politics of Cold War defense spending: Some state level evidence. *Legislative Studies Quarterly*, 21(2), 265-281.
- Stratmann, T. (2013). The effects of earmarks on the likelihood of reelection. *European Journal of Political Economy*, 32, 341-355.
- Strom, G. S. (1975). Congressional policy making: A test of a theory. *Journal of Politics*, 37(3), 711-735.
- Stroup, M. D. (1998). Some evidence of congressional political in DOD personnel allocations. *Public Choice*, 94(3/4), 241-254.
- Tsekouras, D., Li, T., & Benbasat, I. (2022). Scratch my back and I'll scratch yours: The impact of user effort and recommendation agent effort on perceived recommendation agent quality. *Information & Management*, 59(1), 1-15.

Social Network Analysis of Distributive Politics in Local Councils: An Example of the 17th and 18th Nantou County Council

Tzu-Wen Chien^a, Yen-Sheng Lin^b, Hao-Yeh Chang^c,
Tung-Wen Sun^d

Abstract

How does power project itself in distributive politics? Few studies on this topic have been done in the research of Taiwan's Legislature, and even fewer on the distribution politics of local councils. Could the factors that affect the distributive politics of the national parliament properly explain the power operation of local councils? It remains to be further explored. Therefore, this study examines the power operation network of local councils in distributing political proposals based on constituencies, political parties, seniority of parliamentarians, and degree of competition in election campaigns, which are important factors that affect the parliament's distribution politics.

First, it is found through statistical verification that none of these factors can effectively explain the relationship between proposals in local distribution

^a Ph.D. student, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University, e-mail: victor39009@gmail.com.

^b Master, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University.

^c Master, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University.

^d Distinguished Professor, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University, e-mail: twsun@ncnu.edu.tw.

politics. Second, through network analysis, factors such as the seniority of political parties and parliamentarians are important factors that affect the power images of distribution politics in Nantou County Council. Although senior councilors occupied the core positions in the 17th and 18th Council, as the main senior councilors changed their political careers and new councilors rose up, junior councilors began to play another important role in the distribution of political proposal networks in the 18th Council. In terms of electoral districts and electoral competition, some electoral districts continue to have strong connections and interactions. Councilors with less electoral competition are obviously in a marginal position in the distribution political network of the local council, and are less active in putting forth joint legislative proposals. On the whole, the degree of influence of constituency factors and the degree of competition in the election campaign on the local distribution of political proposals and the network of joint signatures for legislative proposals is vaguely visible but not obvious.

As far as the practical implications are concerned, in order to further gain more influence in the new round of joint proposals, it is necessary to obtain more opportunities for senior councilors of KMT and junior councilors of other parties to jointly promote special interests that are beneficial to voters. Public managers should face up to the misgivings of distributional imbalance that may be brought about by distributional politics, and take regulatory actions to minimize the potential imbalance.

In terms of theoretical implications, the factors that have influenced distributive politics of parliament in the past cannot properly explain the power operation of local councils. The power operation of local councils has deeper influence factors, which cannot be regarded as the same as that of parliament. It needs to be clarified after further research considers the deeper social interaction in the local councils.

Keywords: local council, distributive politics, social network analysis, proposal of bills, petition

