

國會議員的代表行爲： 研究方法的探討*

盛 杏 媛

(國立政治大學政治學系副教授)

摘 要

本文檢視國會議員代表行爲的研究現狀與研究方法，研究發現指出國會研究在美國自一九六〇年代以來蓬勃發展，然而，對於國會研究中的一些最基本概念及其測量方式，研究者之間仍有相當多的歧見，而此一歧見相當程度地影響到研究者對於國會議員代表程度的評價。同時，研究發現亦指出，國會研究的方法相當多元化，但每一種研究方法各有一定的優缺點，因此，作者有兩個建議：第一，瞭解每一種研究方法的優缺點以及其限制，並掌握每一種研究方法的優點，以試圖去解答所欲解答的理論性問題；第二，使用多角度的研究方法，以求在使用不同的方法之下得到共同的結論，如此得以對研究問題提出較佳的解答。

關鍵詞：立法研究、國會研究、立法行爲、國會議員

* * *

壹、前 言

政治思想家對於國會制度與功能的思考由來已久，早在十九世紀，John Stuart Mill 即指出國會是一個代議機體，它一方面是國會議員以及一般公民申訴怨情與表達意見的場所，而在另一方面它是法律的來源——一個國家據以統治的基礎，因此，國會使得衝突的利益與意見得以被充分的辯論並解決，同時經由此一解決衝突的過程，政府的作爲因此而有了合法性的基礎。①在此一代議民主制度的設計中，相當重要的一環是一般公民透過自由且競爭性的選舉選出代表（國會議員），且這些代表在議會

* 本文初稿發表於國立政治大學政治學系主辦之「政治學研究方法」學術研討會，台北，民國八十六年五月三十一日。

註① John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (New York: The Liberal Arts Press, 1958), chap. 5.

中代表他選民的利益。然而，在實際政治世界中，究竟代表在制訂法律的過程中，能否將他選民的利益與意見充分表達則不無疑問，這一方面涉及到代表不一定能體察到何為選民的利益與意見，另一方面又涉及到代表本身除了受到他的選民的利益與意見的影響之外，他也可能同時受到來自他所屬政黨或團體的壓力，他本身對代表角色的詮釋，以及他在法案上的立場等等的影響。

那麼，國會議員究竟是否能代表他選民的利益？如果是，是用哪一種方式代表？又為什麼他要代表選民的利益？是因為他與選民有共享的態度？抑或是擔心選民對他未盡責而加以懲罰？同時，他是否視所有選民一視同仁，或者較重視某一部分選民的意見？要回答上述這些問題，研究國會的學者乃將研究的焦點從國會的制度與功能，以及國會議員「應該」扮演什麼角色，轉而到研究國會議員「實際上」扮演什麼角色。事實上，國會研究者此一研究興趣與研究焦點的轉變反映了美國政治學界在研究興趣與研究焦點的轉變，亦即，從主觀先驗的研究態度與方法到強調客觀經驗驗證的研究態度與方法。

自一九六〇年代以來，國會研究成爲一個蓬勃發展的領域，其結果不僅在個體層次上對國會議員以及一般大眾的政治行爲有更深的瞭解，同時在總體層次上也對民主政治體系的實際運作有更多的理論性解釋。立法研究之所以自一九六〇年代以來受到政治學者深切的關注，至少有兩方面的原因：第一，受到行爲主義崛起的影響，政治學者開始採用行爲的途徑來對政治人的行爲加以研究，而揚棄過去過分強調制度的研究途徑，同時由於國會議員的立法行爲——點名表決（roll call voting）——資料容易蒐集，且很適合作計量的分析，因此成爲政治行爲研究的重要領域；^②第二，受到大量投票行爲資料蒐集以及投票行爲研究蓬勃發展的影響，政治學者也逐漸將思考的方向從一般民衆的投票行爲擴及到國會議員的代表行爲，^③例如，開始思索國會議員在國會中的立法行爲與選區選民的意見的關係，以及國會議員現任者的優勢等等議題。

自一九六〇年代以來迄今，國會研究不論是在質和量上都相當可觀，這一研究的熱潮尤以美國爲盛，同時，大約自一九七〇年代初期開始，比較立法制度與行爲的研究也有相當的進展，這些爲數甚衆的研究不僅在對國會議員的立法行爲的解釋上，以及政治學理論的建構上都有相當的貢獻。

儘管國會議員的立法行爲是政治學研究內一個蓬勃發展的領域，但是在我國的國會研究則爲數不多，同時，在這爲數不多的研究中，大部分皆較偏重於制度與功能的分析，而極少是對國會議員代表行爲的探討。造成如此的主要原因，是因為在一九八

註② 朱志宏，「當前立法研究途徑之評析」，*思與言*，第十八卷第一期，民國六十九年五月，頁六二～一〇〇。

註③ 對於投票行爲自一九六〇年代的蓬勃發展，可參見游盈隆，*民意與台灣政治變遷*（台北：月旦出版股份有限公司，民國八十五年），頁二九二～三三四，以及 Herbert B. Asher，"Voting Behavior Research in the 1980s: An Examination of Some Old and New Problem Areas," in Ada W. Finifer, ed., *Political Science: The State of the Discipline* (Washington, D. C.: The American Political Science Association, 1983), pp. 339~388.

○年代中期之前，國民黨掌控決策過程，立委個人僅扮演合法化國民黨或行政院的決策的橡皮圖章的角色，因此，對於個人立委的立法行爲作分析似乎沒有太多的必要。然而，隨著一九八〇年代中期台灣民主化以及民進黨崛起於政治舞臺，國民黨無法再像過去一般完全掌控立法院，因此，留給立委個人一些揮灑的空間。對應著立法院內的生態改變，大部分立委一改過去的被動消極而爲主動積極，也因此，國內逐漸有一些學者（包括政治、社會、法律、經濟學的研究者）以及研究生開始以國會爲研究焦點。

本文的主要目的乃在於評述國會研究的現狀，由於國會研究的數量相當龐大，因此乃將焦點置於國會議員的代表行爲，尤其著重於其概念的界定與測量，以及研究方法的說明，最後，並評估我國國會研究的現狀，並展望未來的發展方向。

貳、國會研究的趨勢

國會研究的焦點可大別爲兩類，第一類研究著重於國會本身的功能與制度的探討，第二類研究著重於國會議員角色行爲的探討，政治學者對於前者的思考與探討由來已久，而對於後者的研究則直到行爲主義的思考方向與研究技術出現了之後才有進展。

在行爲研究出現之前的傳統研究，這些研究根據 Packenham 的評估，有下列的特徵：④一、以一整個國會爲分析單位；二、規約性的陳述與描述性及解釋性的陳述混爲一談；三、僅集中於單一國會在政治系統中的運作，而極少做跨國的比較研究；四、極少使用系統性及量化的資料來支持論點，而大多數僅是泛泛的論述；五、大多數研究都傾向於去問與解答國會功能方面的問題。顯然的，這一類研究有嚴重的方法上的缺失，首先，由於是以一整個國會爲分析單位，且缺乏比較，因此，事實上這類研究沒有任何否認理論的可能性，而理論得以驗證或否認是科學研究的重要條件，從而，這類研究在最好的情況下也僅可以描述現象，但無法解釋現象。其次，儘管描述現象是這類研究的主要貢獻，然而，許多這類研究所作的描述性陳述又常與規範性陳述混爲一談，因此，我們常常無法分辨是作者在說明國會「是」如何運作、有何功能，還是在說明國會「應該」如何運作，「應該」有何功能。第三個缺失是傳統研究在研究方法與技術尚未發達的共通問題，亦即，普遍缺乏系統性的經驗資料與量化方法來支持主要論點。

如前所述，自一九六〇年代行爲主義盛行以來，逐漸有相當多的國會研究將焦點置於各個國會議員的角色行爲，同時，這些研究大多以國會議員的點名表決爲主要應變數，研究的重點在於國會議員的個人因素（諸如其角色、態度、目的、背景、選區因素等等）對於其代表行爲的影響。自一九七〇年代以來，美國的立法研究較趨多元

註④ Robert A. Packenham, "Legislatures and Political Development," in Allen Kornberg and Lloyd D. Musolf, eds., *Legislatures in Developing Perspective* (Durham: Duke University Press, 1970), p. 562.

化，除擴及點名表決以外的研究外，亦及於跨國的比較研究，同時，不僅止於西方民主國家國會的比較，也涉及發展中國家議會的比較研究。^⑥甚且，自一九八〇年代以來，更有些研究去探討國會內的制度與規範對於立法行為的影響，這些制度與規範包括委員會與次級委員會的制度設計，國會內的正式與非正式的規則等等，^⑦這些制度之所以會對國會議員的立法行為產生影響，是因為國會議員在這些制度下作為，以企圖去滿足他參政的目的，既然如此，他們的角色行為自然受到他所處的制度與環境的影響。與傳統的國會研究作比較，此時對於國會制度與功能的研究，不再僅是規約性的或描述性的，而是解釋性的或預測性的，這些研究普遍具有相當強的理論作為解釋或預測的依據，並將證據作系統性的陳現。自此以後，研究國會的學者視國會議員的立法行為是結合個人因素與制度因素的產物。^⑧

叁、國會議員的代表行為：研究發現

儘管國會研究的成果甚豐，然而，不同的學者對於國會研究中的一些最基本概念（諸如代表、選區、代表行為），以及這些概念的測量方式，仍有相當不一致的看法，而這些不一致的看法，相當程度地影響國會研究者對於國會議員是否代表選區、以及代表程度的評價。質言之，如何定義代表：是選區選民的代表，抑或是全國選民的代表？如何界定選區：是地理選區，抑或支持選民的選區？如何界定代表行為：是政策上對選民政策上的亦步亦趨，抑或是在選區內服務選民？這些在在影響研究者對於

註⑥ 對於西方民主國家國會的比較，可參見 Norman J. Ornstein, ed., *The Role of the Legislature in Western Democracies* (Washington and London: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), 至於發展中國家議會的比較研究，可參見 Allen Kornberg and Lloyd D. Musolf, eds., *Legislatures in Developing Perspective* (Durham: Duke University Press, 1970); Herbert Hirsch and M. Donald Hancock, eds., *Comparative Legislative Systems: A Reader in Theory and Research* (New York: The Free Press, 1971); Allen Kornberg, ed., *Legislatures in Comparative Perspective* (New York: David McKay Company, Inc., 1973); G. R. Boynton and Chong Lim Kim, eds., *Legislative Systems in Developing Countries* (Durham, North Carolina: Duke University Press, 1973); 以及 Michael Mezey, "The Function of Legislatures in the Third World," in Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson and Malcolm E. Jewell, eds., *Handbook of Legislative Research* (Cambridge: Harvard University Press, 1985), pp. 733~772.

註⑦ K. H. Shepsle, *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignment in the Modern House* (Chicago: University of Chicago Press, 1978); K. H. Shepsle and B. R. Weingast, "When Do Rules of Procedure Matter?" *Journal of Politics*, Vol. 46, No. 1 (February 1984), pp. 206~221; K. H. Shepsle and B. R. Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review*, Vol. 81, No. 1 (March 1987), pp. 83~104; 以及 Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991).

註⑧ Leroy N. Rieselbach, "Institutional Factors, Legislative Behavior, and Congressional Policy-making: Developments in the 1980s," in Samuel Long, ed. *Annual Review of Political Science*, Vol. 3 (Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Company, 1990), pp. 160~197.

國會議員代表程度的評價。

當政治學者檢視國會議員的代表行為時，他們首先著重的是政策一致性，亦即，國會議員在法案立場上與他的選民在法案立場上的相關或接近的程度。Miller 與 Stokes 是研究選區選民對國會議員角色行為影響的先驅者，他們經由觀察選區選民的態度、國會議員本身的態度、國會議員感受到選民的態度，以及國會議員在法案上的點名表決的相關程度，來檢視選區選民對國會議員的影響力。^⑧他們使用兩個調查資料作為分析的基礎：其一是在一九五八年國會議員選舉時對於現任國會議員以及他的對手的調查訪問資料，另一個是美國大選的選民訪問資料。Miller 與 Stokes 發現國會議員的立法行為受到國會議員本身的偏好、選區選民的期望及政黨立場的影響，然而這三個因素對立法行為的影響因不同的政策領域而有不同；假如某一法案對選區選民而言很重要，且國會議員能感受到選區選民的態度，則國會議員相當能反應選區選民的意見，如公民權法案。^⑨然而，假如某一法案對選區選民不那麼重要，且國會議員無法了解選民的態度立場，那麼，國會議員投票時較有自由的空間，如外交政策，^⑩此外，政黨立場也可能對國會議員的投票發生作用，如社會福利法案。^⑪

Miller 和 Stokes 的研究為日後立法行為的研究設立了一個理論與研究方法的方向，此後，立法行為的研究相當偏重於國會議員的偏好、選區選民的期望、以及政黨三者的相對影響力；同時，立法行為研究的主要應變項是國會議員的政策立場，尤其是點名表決。

在以點名表決為主要資料來源的情況下，究竟國會議員是否是一個好的代表，研究結果並不一致。某些學者強調國會議員在政策立場上多少有些自由，因為選民通常對於他們自己的偏好並沒有清楚的瞭解，且國會議員本身對於每日發生而數量龐大的議題和法案也無以得知選民精確的投票指示。^⑫然而，某些學者強調選區選民對於國

註^⑧ Warren Miller and Donald Stokes, "Constituency Influence in Congress," in Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren Miller and Donald E. Stokes, eds., *Elections and Political Order* (New York: Hohn Wiley and Sons, 1966), pp. 351-372.

註^⑨ 在公民權法案上，國會議員感受到選區的態度與選民的態度的相關係數是 .74，國會議員自身的態度與選民的態度的相關係數是 .50，而國會議員感受到的選區態度與其點名表決的相關係數是 .82，這一相關係數值甚至比國會議員自身的態度與其點名表決的相關係數 (.72) 來得高，這表示當國會議員能感受到選區選民的態度時，他回應其選區選民的偏好優於其表達本身的態度，見於 Warren Miller and Donald Stokes, *op. cit.*, p. 364.

註^⑩ 在外交政策上，國會議員感受到選區的態度與選民的態度的相關係數是 .25，國會議員自身的態度與選民的態度的相關係數是 .32，而國會議員點名表決與其本身的態度的相關程度是其點名表決與感受到的選區態度選民的態度的兩倍，見於 Warren Miller and Donald Stokes, *op. cit.*, p. 366, note 16.

註^⑪ 在社會福利法案上，國會議員感受到選區的態度與選民的態度的相關係數是 .17，國會議員自身的態度與選民的態度的相關係數是 .26，而政黨有較明顯的立場，因此，國會議員較會反應政黨的立場。見於 Warren Miller and Donald Stokes, *op. cit.*, p. 363.

註^⑫ Raymond Bauer, Ithiel Pool, and Lewis Dexter, *American Business and Public Policy* (New York: Atherton Press, 1963), pp. 350-357.

會議員有最大的影響力，特別是當議題對選區選民是顯著且重要時，國會議員無法自行其是，否則會受到相當的懲罰。^⑭同時，也有學者指出，當一個國會議員的角色取向愈是「代表人」時，愈會反應選民的偏好。^⑮甚且，亦有學者指出，選區選民對國會議員的重要性因時間而有不同，當愈接近選舉時，國會議員就愈會去回應選區選民的偏好。^⑯

作為研究選區選民對於國會議員的影響的先驅者，Miller 與 Stokes 的研究招致相當多的討論與批評，這些討論的議題諸如什麼是代表？除了 Miller 與 Stokes 所揭櫫的政策一致性之外，國會議員是否用其他的方式代表選民？而且，使用國會議員在政策立場上的點名表決是否是一個恰當的測量指標？以下加以討論。

如前所述，Miller 與 Stokes 以國會議員的投票表決與選區選民的法案立場的相關程度，來檢視選區選民對國會議員的影響力。Achen 批評 Miller 與 Stokes 使用相關程度的途徑，認為相關程度無法反映出國會議員的代表程度，因為吾人可能獲得一個正的相關係數值，即使僅是隨機地將選區與國會議員配對，甚且，只要每一個國會議員對於其他的國會議員的相對位置，與其選區對於其他選區的相對位置是相同的，那麼，吾人可能得到一個完全的正相關，即使整體國會議員的態度與選區的态度相隔甚遠，因此，相關係數不是一個衡量代表程度的適當指標其理至明。^⑰從而，Achen 使用相同的資料但不同方法——接近度（proximity）、集中度（centrism）、以及回應度（responsiveness）——來檢視選區選民與國會議員的關係。Achen 發現無論是在哪一個政策領域，國會議員皆相當能代表選區選民，令人訝異的發現是，競選失敗者反而比那些競選勝利者更具代表性，此一發現與一般的常識——勝利者之所以勝利是因為他們較能代表選民的利益——背道而馳，對此一結果，Achen 提出他的解釋：選區內的某一部分選民比全選區的選民更具有影響力。

Achen 的解釋或許提供了部分的答案，然而，作者以為 Miller 和 Stokes、Achen，以及許多研究者這種過分著重政策立場，尤其是僅著重點名表決的研究方式可能會低估了國會議員的代表性。

首先，點名表決並不足以反映國會議員的努力，在某些情況下，議員投票支持或反對某一法案，並非他自己或他的選區選民喜歡或不喜歡，而是因為他們計算可能的結果而「深思熟慮地」（sophisticatedly）投下那一票。^⑱也因此，僅看點名表決會低

註⑬ John W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions*, third edition (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1989).

註⑭ Bryan D. Jones, "Competitiveness, Role Orientations and Legislative Responsiveness," *The Journal of Politics* Vol. 35, No 3 (August 1973), pp. 924~947.

註⑮ James H. Kuklinski, "Representativeness and Elections—A Policy Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 72, No. 1 (March 1978), pp. 165~177.

註⑯ Christopher Achen, "Measuring Representation," *American Journal of Political Science*, Vol. 22, No. 2 (May 1978), pp. 475~510.

註⑰ Arthur Denzau, William Riker, and Kenneth Shepsle, "Farquharson and Fenno: Sophisticated Voting and Home Style," *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 4 (December 1985), pp. 1117~1134.

估了議員盤算的努力，從而低估了其代表性。Kingdon 使用深入訪談的方法訪問國會議員投票時的考量，他發現當國會議員感受到選區選民的立場時，那麼他會投票支持該立場的機率是·七六，^⑩此一數字高於 Miller 與 Stokes 在他們的研究中所指出的（除了公民權法案以外）。

同時，僅看點名表決會嚴重地低估國會議員在議會中的努力，因為許多法案在尚未達到表決的階段即胎死腹中，同時，國會議員在國會的立法過程中，從事許多活動，而不僅僅是投票表決而已，這些活動諸如起草並提出法案、提出修正案、提出程序案，並且排除某些法案，使其無法列在議程上，發言以說服他人支持或反對某一法案立場等等，其重要性皆不在投票之下。同時，即使在某些情況下，國會議員作投票表決，但是它僅僅是國會議員在每日大大小小的決議中的一小部分而已，甚且，此一投票表決往往是對某一法案作一最後攬統的是或否的選擇，因此，我們無法只從投票表決看出法案審查的全貌，也無法瞭解國會議員對法案爭議焦點細節上的努力，抱持著這種觀點，Hall 乃以國會議員在各項立法活動的參與情形來評估國會議員的代表行爲，^⑪Hall 發現國會議員對於選區的利益相當敏感，而且一旦感受到選區的利益，他們相當能夠回應，當然，這些回應有些固然最終能帶來立法的結果，但有些回應則是形式的。

其次，議員們不只用政策回應來代表選區選民的偏好，他們也用其他的方式來代表選民。正如 Eulau 與 Karps 對代表概念的擴充，他們指出代表除了有政策回應（policy responsiveness）的成分，還應該包括服務回應（service responsiveness），利益分配回應（allocation responsiveness），以及形式回應（symbolic responsiveness）等成分。^⑫服務回應指代表努力於去滿足選區內的個人與團體的特殊利益，利益分配回應指代表努力於用肉桶立法的方式為選區爭取利益，此二者都是選區服務，至於形式回應是指代表為了要獲得選民的信賴與支持而作出某種姿態，但不見得要真正立法。^⑬Eulau 與 Karps 對於代表的四個成分的說明，擴大了代表的意義，也說明了國會議員的代表不止包括了政策代表，也包括了形式代表，以及選區服務。根據 Fiorina 的觀察，許多國會議員從事選區服務，因為選區服務可以為國會議員帶來實質的利益——增加選票。Fiorina 估計選區服務可為議員帶來大約三~五%的選票，而最多不

註^⑩ John W. Kingdon, *op. cit.*, p. 30.

註^⑪ 參見 Richard Hall, "Participation and Purpose in Committee Decision Making," *American Political Science Review*. Vol. 81, No. 1 (March 1987), pp. 105~127; Richard Hall, "Participation, Abdication, and Representation in Congressional Committees," in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, fifth edition (Washington D. C. A Division of Congressional Quarterly Inc, 1993); 以及 Richard Hall, *Participation in Congress* (New Haven: Yale University Press, 1996)。

註^⑫ Heinz Eulau and Paul D. Karps, "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness," in Heinz Eulau and John C. Wahlke, *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research* (Beverly Hills: Sage Publications, 1978), pp. 55~72.

註^⑬ *Ibid.*, pp. 62~67.

超過一〇%的選票，^②這三~五%的選票並不算太多，但對一個來自競爭選區的國會議員則非常重要，因為它足以使一個競爭選區變成一個安全選區。

由於代表們的資源是有限的，當他們選擇去當一個好的選區服務者，他可能會在相對上減少制訂法案上的工作，依照 Cain 等人的說法，如果代表們能提供較多的選區服務，則他們能建立個人選票（personal vote），從而，他們在立法上能有較多的自由。^③同樣的，Fiorina 以及 Jacobson 也有相近的看法，他們以為介入爭議性且需花費大量時間的立法工作可能會危及國會議員的當選連任，而從事爭議性較少，又能建立個人選票的選區服務則有相當大的好處。^④

除此之外，形式的代表也相當重要，在美國的立法行為研究中發現，國會議員對選民所作的大多數政策回應僅僅是形式的，國會議員清楚的知道，在國會中數以千百計的眾多法案中，他們所提的法案僅有相當微小的希望獲得其他國會議員的興趣而加以審議，而被真正立法通過的機會更是渺茫。但是，即使如此，他們還是非常勤於提出法案，以向他們的選民顯示他們的勤於執行代表的任務。^⑤然而，這種過多的形式代表行為，卻可能使得國會議員勤於回應（respond）選民的需求，但此種回應卻可能是不負責任的（irresponsible），^⑥因為國會議員們非常了解，由於國會中多數決的議決方式，他們可以很輕易地逃避法案不被通過的責任，因此，他們只負責提案，但不負責該法案的過關。當然，一個議會中太多的形式參與是有問題的，然而，形式的參與也具有一定的政治意義，尤其是當觀察開發中國家國會議員的代表行為，從短期看來，這些形式的立法參與或許帶來極少的實質結果，但從長期的觀點來看，某些形式性的參與卻可能對政治體系產生刺激，且造成民衆廣泛的注意，而最終可能帶來實質的立法結果。

一般而言，西方民主國家的國會得以相當積極與自主的立法，然而，大部分的開發中國家，其國會在立法上無法如西方民主國家的國會那樣積極且自主，它們通常受制於行政機關、軍隊或政黨。^⑦在較好的情況下，這些開發中國家的國會扮演一個抵制的角色，亦即它們拖延或不通過行政機關所提的法案，同時，它們的影響力因政策作成的不同階段（指規畫、審議、決定、監督），以及因不同的政策領域而有差別，^⑧一般而言，它們在審議的階段比在政策規畫與決定的階段扮演較重要的角色，同時，

註^② Morris Fiorina, *Congress: Keystone of the Washington Establishmen*, second edition (New Haven: Yale University Press, 1989), p. 51 and p. 98.

註^③ Bruce Cain, John Ferejohn, and Morris Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987).

註^④ Morris Fiorina, *op. cit.* chap. 6 and chap. 11; 以及 Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, third edition (Boston: Little, Brown, and Company, 1992), chaps. 7-8.

註^⑤ Heinz Eulau and Paul D. Karps, *op. cit.*, pp. 62-67.

註^⑥ Gary C. Jacobson, *op. cit.*, chaps. 7 and 8.

註^⑦ Chong Lim Kim and Byung-Kyu Woo, "Political Representation in the Korean National Assembly," in G. R. Boynton and Chong Lim Kim, eds., *op. cit.*, pp. 262-263.

註^⑧ Michael Mezey, *Comparative Legislatures* (Durham, NC: Duke University Press, 1979), p. 47.

它們在狹隘的且較實際的事務上比在主要的政策議題上扮演較重要的角色。⑳

此外，大部分開發中國家的國會議員也扮演選區服務的角色，前面曾經說過選區服務對西方民主國家的國會議員相當重要，而選區服務對一個開發中國家的國會議員而言更是重要，Mezey 指出選區服務之所以在開發中國家重要的理由：㉑一、普遍存在恩主與扈從者的關係，議員在平日照顧他的選民，以換取選民在選舉時的支持；二、政治領域與非政治領域的界線通常不明顯；三、利益團體並不發達，因此沒有一個很好的管道來表達利益；四、這些國家通常面臨快速的社會、經濟與政治變遷，而集中式的發展計畫可能造成嚴重的失序狀況，然而，行政官員對大多數的人民而言是遙不可及的。基於上述的理由，人民會尋求議員幫助或申訴怨情，也因此，開發中國家的國會議員有必要從事大量的選區服務，尤其是那些代表鄉村地區、或來自競爭激烈選區的國會議員。㉒他們代表選民介入行政，協助選民找政府的職位，介入司法程序，參與婚葬喜慶等等。㉓

綜合上述的討論得知，國會議員不止用立法的方向（指政策一致性），同時也用立法參與的多寡，以及選區服務來代表他的選區，也因此，僅僅是用政策回應，尤其是點名表決來測量代表，將嚴重低估選區選民對國會議員的影響力。而此一低估在開發中國家更形嚴重，因為在這些國家的大部分國會議員並未在決策（亦及立法）上扮演重要的角色，同時，很多的國會議員僅是形式的回應，而未必會帶來真正的立法結果。因此，在評估代表行為時，吾人不僅應該注意國會議員在法案上的表現，也應該注意到他們在選區的服務，同時，不僅應該注意他們在立法的方向上是否與選區選民一致，也應該注意他們在立法上的努力程度。

肆、代表行為的根源：國會議員的目的

國會議員是一個有目的的行動者，當他們投入政治過程時，他們必然會將其目的帶入政治過程中，從而，他們可以從他們的行為中滿足其政治目的。相對於代表工作的龐大耗時，國會議員們的時間和資源無疑是相當有限的，因此，他們必須以最小的成本得到最大的所得，他們在立法上必須有所選擇，如此他們得以將有限的時間和資源投資在他們認為最值得的法案，同時，他們或許會服務選區，因為服務選區可以為他們爭取選票。

那麼，究竟國會議員有什麼政治目的呢？在美國的國會研究中，希望獲得連任，

註㉑ Michael Mezey, "The Function of Legislature in the Third World," pp. 739~740.

註㉒ *Ibid.*, pp. 742~743.

註㉓ Chong Lim Kim and Byung-Kyu Woo, *op. cit.*, p. 282.

註㉔ 在開發中國家的選區服務方式可參見 Michael Mezey, "The Function of Legislature in the Third World," pp. 733~772; Szu-Yin Benjamin Ho, "Legislative Politics of the Republic of China: 1970~1984," Dissertation of University of California, Santa Barbara, 1986, pp. 145~149; 以及黃秀端，選區服務（台北：唐山出版社，民國八十三年），頁八三~一二七。

在立法過程中發揮影響力，制訂好的政策，以及支持總統的施政計畫等等都是國會議員參與立法的目的。^⑤ Mayhew 認為國會議員都是一心一意的以連任為主要目的的尋求者 (single-minded seekers of reelection)，^⑥然而，誠如 Dodd 所質疑的，如果連任是國會議員的唯一的目的，那麼為什麼大多數的國會議員寧可爭取那些能讓他們獲得國會影響力或可制訂好政策的委員會，而捨那些容易讓他們獲得連任機會的委員會？^⑦甚且，以美國國會議員如此高的連任率（超過百分之九十），何以國會議員會以連任作為其唯一的目標？因此，在考慮國會議員的目的時，選舉的安全性必須放進來考量，如果國會議員連任沒有問題，則他可能會進而追求其他的目標，如制訂好的政策、或尋求政治影響力。因此，正如 Dodd 所指出的，連任是國會議員的基本 (base-line) 目的，而在此一基本目的之下，國會議員的目的基本上綜合了制訂好的政策以及尋求政治影響力等等。

Hall 更進一步指出國會議員的目的是動態而非靜態的，亦即，國會議員的目的並非是一成不變的，而會因他所面臨的議題而有不同，這是因為不同的法案有不同的特質，因此不同的法案可能觸動議員們不同的目的。^⑧例如：以支持政黨政策為主要目的的議員可能並不會在每一個法案上都以政黨的立場為依歸，因為政黨可能在某些法案上沒有明確的立場，因此，該議員可能會在該法案上企圖滿足他的其他目的。又例如：以獲取選區選民支持為首要目的的議員在某些政治性法案上可能支持其政黨的立場，而無視其選區的意見，因為選區選民的意見可能並不明確，反而政黨非常在意該法案的成敗，因此，他也可能支持黨的政策立場。

伍、國會議員的選區

如果我們同意國會議員基本上相當能代表他選區的利益，那麼，下一個問題就在於，國會議員的選區在那裡？他是否代表整個選舉區？或者他僅代表選舉區內的一部分選民？如果他僅代表一部分的選舉區選民，那麼，誰有較大的被代表機會？

前面曾經提到，Achen 發現競選失敗者反而比競選勝利者更能代表選區選民，因此他推論選區內的某一部分選民比全選區的選民對國會議員具有影響力，事實上，兩個討論選區的重要論著也差不多在 Achen 發表其觀點的同一個時間點出現，其一是

註^⑤ Richard Fenno, *Congressmen in Committees* (Boston: Little, Brown, 1973); Richard Hall, "Participation and Purpose in Committee Decision Making," pp. 105~127; 以及 Richard Hall, *Participation in Congress*, pp. 49~85.

註^⑥ David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven and London: Yale University Press, 1974).

註^⑦ Richard Dodd, "Congress and the Quest of Power," in Lawrence Dodd and Bruce Openheimer, *Congress Considered* (New York: Preger Publishers, 1977), pp. 269~307.

註^⑧ Richard Hall, "Participation and Purpose in Committee Decision Making," pp. 105~127; Richard Hall, *Participation in Congress*, pp. 49~85.

Fenno 的著作，^⑨其二是 Weissberg 的著作。^⑩ Fenno 花了八年參與觀察十八個國會議員在選區的問政形態，他認為從國會議員的眼光來看，選區是以國會議員為中心點的許多同心圓組合而成，這些同心圓依照與國會議員的親疏程度可區分為：（由近及遠依次是）個人（personal）選區，主要（primary）選區，再選（reelection）選區，以及地理（geographic）選區，前二者是國會議員最堅強的支持者，再選選區是國會議員的支持者，而地理選區是指全選舉區而言。Fenno 發現國會議員較在乎支持他的選民，因此也較會回應積極支持者的意見與利益。

作者以為 Fenno 對於選區的觀點在概念上提供了政治學者的思考方向，然而，在實際上國會議員的這四個選區可能不如想像中的易於區分，特別是在主要選區與再選選區，以及再選選區與地理選區的界線如何劃定則有困難。一般而言，大部分的國會議員將他的選區定義得較地理選區為小，這是因為國會議員必須要集中他動員的對象，如此他才可以用最小的成本得到最大的收穫。^⑪大部分的國會議員清楚地瞭解到，並非選舉區內的所有選民對他的政治生涯有相同的影響力，那些社經地位較高的，在社會關係網絡內居中心地位的，在選舉與政治過程中較活躍的，可能對他的當選連任較有幫助，因此他比較會去回應這些選民的需要與利益。同時，國會議員也知道，並非選舉區內的所有選民都可能成為他的支持聯合（supportive coalition）的一份子，因為不同的意識形態、社經背景、政黨認同等等因素都會決定選民的支持對象，例如，一個自由派的國會議員會傾向於去動員選舉區內的自由主義者而非保守主義者，因此，他在國會中的作為也比較會去回應他的支持者的需要與利益。

同時，國會議員的選區也會因他在國會內的任期長短而有不同，誠如 Fenno 所言，國會議員的從政生涯有兩個階段：擴張選票（expansionist）的階段與鞏固選票（protectionist）的階段，當一個國會議員剛進入國會時，他還不十分確定他的支持聯合，因此，他會畫一個較大的同心圓作他的選區，這是所謂的擴張選票的階段，一旦他在國會久了，他對於他的支持聯合較有瞭解，因此他會盡可能去鞏固他的票源區，而鞏固票源區的手段不外乎回應其需要與利益，此時，他的選區範圍可能較小，但支持度則較高。

儘管大部分研究國會的學者是以國會議員與其選舉區（全選舉區或部分選舉區）的一對一配對關係來檢視代表關係，然而，Weissberg 主張在一對一配對關係之外，國會議員以全國為其選區執行其代表的功能，結果他發現當以全國為單位來考量國會議員的代表程度，亦即考量整個國會制度的代表功能時，美國國會議員代表選民的程

註^⑨ Richard Fenno, *Home Style: House Members in Their Districts* (Glenview, Illinois: Foresman and Company, 1978).

註^⑩ Robert Weissberg, "Collective vs. Dyadic Representation in Congress," *American Political Science Review*, Vol. 72 (June 1978), pp. 535~547.

註^⑪ 有關於政治精英集中動員的對象以用最小的成本得到最大的收穫，可參見 Steven Rosenstone and John Mark Hansen, *Mobilization, Participation, and Democracy in America* (New York: Macmillan Publishing Company, 1993).

度要較 Miller 與 Stokes 所發現的來得好。^④

國會議員要代表選民的利益，首先必須對選民的利益有所瞭解，然而，選舉的結果只能提供極少的線索，這是因為：第一，極少選民是因為議題取向而投票；^⑤第二，即使有些時候選民依議題取向而投票，例如那些所謂的簡單議題，^⑥然而，競選的議題與立法的議題有所不同，後者要複雜得多，因此，國會議員必須要主動與被動地尋求立法的資訊。在主動方面，他們可以直接與選民接觸，或從他們的同僚、媒體的報導、或民意調查的結果探求選區的意見，同時，他們也可以被動地經由選民或利益團體的主動接觸而獲得訊息。

利益團體經由提供國會議員資訊而企圖影響立法，一直是美國政治的重要特徵，然而，究竟利益團體對於國會議員的立法有多少影響力，同樣也一直是討論的爭議點。Schattschneider 指出利益團體相當積極且富有野心，同時他們在獲取特殊利益上總是相當成功。^⑦然而相對的，Bauer 等人則指出利益團體通常僅擁有有限的資源，且利益團體的內部意見通常很分歧，因此，利益團體的影響力不如想像中的大，大多時候它們僅扮演提供國會議員資訊的角色。^⑧Hays 則指出利益團體的影響力視不同的議題而定，它們在那些涉及分配但没有反對意見的領域——諸如那些關乎肉桶立法的議題上——較有影響力。^⑨此外，Grenzke 以一百二十個政治行動委員會的政治獻金與國會議員的點名投票的關係，來檢視利益團體對國會議員的影響力，結果發現利益團體對國會議員的點名表決影響力不如想像中的大。^⑩Hall 與 Wayman 支持 Schattschneider 的觀點，認為利益團體在國會中有影響力，但是，利益團體並不是買國會議員的投票，而是買他的時間，利益團體積極地去動員支持它團體利益的議員，而積極地讓不支持它立場的議員不去作爲。^⑪Hall 與 Wayman 的此一觀點，明白地指出那些以國會議員的點名表決作為衡量利益團體影響力研究的問題所在，同時，他們

註④ Robert Weissberg, *OP. Cit.*, pp. 535~547.

註⑤ Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes, *The American Voter* (New York: Wiley, 1960).

註⑥ 參見 Edward G. Carmines and James A. Stimson, "The Two Faces of the Issue Voting," *American Political Science Review*, Vol. 74 (March 1980), pp. 78~91; 以及 Edward G. Carmines and James A. Stimson, *Issue Evolution: Race and The Transformation of American Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1989).

註⑦ Elmer Eric Schattschneider, *The Semi-Sovereign People* (Fort Worth, Texas: Hartcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1960).

註⑧ Raymond Bauer, Ithiel Pool, and Lewis Dexter, *op. cit.*, pp. 350~357.

註⑨ Michael Hayes, "The Semi-Sovereign Interest Groups," *Journal of Politics*, Vol. 40, No. 1 (February 1978), pp. 134~161.

註⑩ Janet M. Grenzke, "PACs and the Congressional Supermarket: The Currency is Complex," *American Journal of Political Science*, Vol. 33 (February 1989), pp. 1~24.

註⑪ Richard Hall and Frank Wayman, "Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees," *American Political Science Review*, Vol. 84, No. 3 (September 1990), pp. 797~820.

亦指出利益團體確實在立法過程中具有影響力。

團體理論的重要學者 Truman 曾經提出「潛在團體」的理論，質言之，當一群個人覺得他們共享的利益受到威脅時，他們會自然組織成一個團體來維護他們的利益。^④如果 Truman 的觀點是正確的，那麼，我們應該可以預期在決策的過程中，代表兩方相對立場的利益團體都存在；然而，在真實的決策過程中，代表不同意見的利益團體極少同時出現。根據 Kingdon 的觀察，團體理論同時出現不同利益團體的機會僅有一二%。^⑤這麼說來，一般人不見得會去組織團體以護衛自己的利益，尤其是當共享的利益所涉及的是相當多人時，此時，集體行動的困境就產生了，亦即，大部分人寧可坐享其成而不願出力。^⑥因此，有關利益團體對國會議員的影響力，我們可以得到下列的結論：利益團體比無組織的個人更具影響力，因為利益團體有較多的資源，同時也較無組織的個人瞭解如何接近決策過程的管道。利益團體相當瞭解，要國會議員支持其法案立場，最佳法寶就是動員該國會議員的選區選民。

綜合而言，大部分國會議員不以整個選舉區為其選區，而是以選舉區內的支持他的選民為其選區，包括那些在政治過程中較有影響力的人，以及國會議員支持聯合內的一份子，通常，被國會議員視為其選區選民的，其利益較有被重視與代表的可能。同時，利益團體比無組織的個人更瞭解如何接觸國會議員與影響國會議員的方式，也因此，他們的利益也比較可能被重視與代表。

陸、國會議員代表行為的研究方法

國會研究是一個相當深入而廣泛的研究領域，而國會研究者使用的研究方法與資料類型也相當的多元化，大致可區分為六種，以下加以說明。

一、點名表決

點名表決是自 Miller 與 Stokes 以來國會研究者相當常使用的方法，其優點是資料取得容易，且可以做長時間序列的研究，但是其缺點則是沒有辦法掌握國會議員在議會中努力的全貌，因為事實上在法案到達表決的階段已然是被選擇過了，亦即，國會議員們努力地將自己喜歡的法案或議題安排在議程當中，而將自己不喜歡的法案或議題排除在議程之外，^⑦也因此，國會議員的投票表決僅僅是其在每日大大小小的決

註④ David Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, second edition (Berkeley: Institute of Governmental Studies, 1951).

註⑤ John. W. Kingdon, *op. cit.*, p. 149.

註⑥ 有關於集體行動的困境，參見 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University, 1965).

註⑦ 有關於權力精英如何將自己喜歡的議題安排在議程中，以及將不喜歡的議題排除在議程之外，可參見 Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Two Faces of Power," *American Political Science Review*, Vol. 56 (December 1962), pp. 947~952; 以及 Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework," *American Political Science Review*, Vol. 57 (September 1963), pp. 632~642.

議中的一小部分而已。甚且，國會議員的投票表決往往是對某一法案作一攬統的是或否的選擇，因此，我們無法只從投票表決看出法案審查的全貌，也無法瞭解國會議員對法案爭議焦點等細節的態度。更嚴重的是，僅從投票表決觀察立法行為可能會錯誤的評估國會議員與其選區的代表關係，因為，有時候國會議員對法案的投票抉擇，可能不是因為他或他的選民喜歡或不喜歡該立場，而是因為他同時評估許多法案的可能結果，而與其他國會議員互換支持。例如，某甲議員投票支持他本人及其選民不很在乎而某乙議員卻很在乎的某一法案，以此來爭取乙議員對另一個甲議員在乎的法案的支持。因此，很顯然地，以政策立場或者是點名表決作為評估國會議員與其選區選民的關係，可能會嚴重的低估國會議員在立法上的努力，從而低估選區選民對國會議員的影響力。

二、調查研究

調查研究使用問卷訪問的方式直接詢問受訪國會議員相關的個人認知、態度與行為，此種方法在一九六〇年代相當廣泛地運用在國會議員立法角色的研究上。^⑥但是，此種方法的缺點在於實際從政者並不一定善於說他們是怎麼做的，而且有相當多的時候他們會去合理化他們的行為，而潛藏真正的行為動機。舉例而言，Crowe 研究英國國會議員之所以忠於其政黨的原因，他用調查訪問的方式問國會議員他們為什麼忠於其政黨，結果有四〇%的受訪者回答是因為體認到黨內團結的重要性，有二三%的受訪者回答是因為體認到他們的當選是因為黨的招牌，僅有二%的受訪者回答是因為怕來自選區的批評，且僅有各一%的受訪者回答是因為希望黨的提拔，及害怕黨鞭的懲罰。^⑦儘管英國的國會議員素以忠於其黨而著名，但是是否真的有這麼多的國會議員是因為政黨的認同，而僅有這麼少的國會議員是因為害怕被懲罰與期望被提拔？這極有可能是因為部分議員當他們被訪問時，將其真正的原因合理化而潛藏真正的動機，也因此，對國會議員的某些行為，僅僅用調查訪問的方式是不恰當的，同時，大部分的國會議員相當忙碌，因此研究者並不容易找到受訪國會議員。

三、深度訪談

研究者對議員深入訪談以探究議員們立法行為的真正動機，Kingdon 就是使用此一方法，去探究國會議員投票的真正原因。^⑧深度訪談的特色是研究者僅預想好大致上想要問的題目方向，然後跟隨著受訪者的回答而作更多的深入訪問，且不預設任何的選項，讓受訪者盡其所能的構思答案。此一方法的優點在於可能對國會議員的行為動機作深入的探索，然而，它的主要問題則在於不易找到受訪者；因為大部分國會議

註⑥ John C. Wahlke, H. Eulau, W. Buchanan, and L. Ferguson, *The Legislative System: Exploration in Legislative Behavior* (New York: Wiley, 1962).

註⑦ Edward Crowe, "The Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in the British House of Commons," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 11 (May 1986), pp. 161~186.

註⑧ John W. Kingdon, *op. cit.*, pp. 307~309.

員都很忙碌，而且一次訪談往往需要花費相當長的時間，因此研究者通常只能訪問部分的國會議員，所以其外在效度通常較差。

四、參與觀察

參與觀察是研究者親身介入國會議員的生活，因此可以實地觀察其行爲。典型的例子是 Fenno 的研究，Fenno 爲了要瞭解國會議員在他的選區的代表行爲，曾經花了八年的時間實地觀察了十八個國會議員在他們選區的作爲。^⑤此一方法的優點在於研究者不需要國會議員對他的行爲加以說明（或者是潛藏真正動機的說明），而可以實際地觀察國會議員行爲的每個細節，但是，其缺點則在於外在效度較差，因爲通常限於研究者的資源，參與觀察的對象有限。同時，研究者是否能得到國會議員的信賴也影響到觀察的品質，如果研究者得不到國會議員的信賴，則研究者觀察的結果可能並不完全或被扭曲。

五、內容分析

Hall 以國會議員在法案上的參與情形來衡量其在議會中的努力，其測量的標準在於：是否出席會議，是否投票，是否發言，是否提出修正案，以及是否介入法案的提出與議程的設定。^⑥資料的取得方法是就國會的立法記錄檔案作內容分析。此一方法的優點是相當能掌握國會議員在法案審議上的每一個環節，而且由於大部分國家的立法檔案皆相當完全，且保存完整，因此提供研究者做時間序列的比較研究的基礎，然而它的缺點則在於過分地耗費時間與精力，也因此，通常研究者必須有所取捨，亦即將研究焦點置於某一時段內的某一或某些類法案，其外在效度也可能因此而受影響。

六、理性抉擇模型

前面五種方法的理論建構方式基本上是歸納法，而理性抉擇模型與前五種方法相當不同，它從基本的公設（axiom）出發，再用演繹的方式推出定理（theorem），然後將這些定理拿到真實的世界中來加以證實或否證。在國會研究中，這一類研究基本上假定國會議員是一個理性的計算者，他們企圖用最小的成本得到最大的所得。^⑦

註⑤ Richard Fenno, *Home Style*, pp. 249~295.

註⑥ 參見 Richard Hall, "Participation and Purpose in Committee Decision Making"; Richard Hall, "Participation, Abdication, and Representation in Congressional Committees"; 以及 Richard Hall, *Participation in Congress*.

註⑦ 以理性抉擇途徑來研究國會有相當多的例子，例如：Morris Fiorina, *Representatives, Roll Calls, and Constituencies* (Toronto: Lexinton, Books, 1974); K. H. Shepsle, *op. cit.*; K. H. Shepsle and B. R. Weingast, "When Do Rules of Procedure Matter?"; K. H. Shepsle and B. R. Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power,"; Barry R. Weingast and William Marshall, "The Industrial Organization of Congress," *Journal of Political Economy*, Vol. 96, No. 1 (February 1988), pp. 132~163; 以及 Keith Krehbiel, *op. cit.*.

這一種研究方法的優點在於將理論的世界與真實的世界分開，因此理論的推演清清楚楚，同時，可以提供相當正確的預測。此類研究的最大問題在於假設每一個國會議員的偏好與目的都是相同的，然而，根據我們前面對於國會議員目的的說明得知，國會議員參與立法的目的並不完全相同，因此，以國會議員的偏好是相同的作為理論演繹的出發點，對於國會議員的行為，以及立法過程，無法提供有效的解釋。

國會研究的方法相當多元化，但一如前面所分析的，每一種研究方法各有一定的優缺點及其限制，因此，瞭解每一種研究方法的優缺點以及其限制，針對不同的問題使用適當的方法，同時，使用多角度的研究方法，以求在使用不同的方法之下得到共同的結論，如此得以對研究問題提出較佳的解答。

柒、立法院研究的現況與評估

大約自一九八〇年代末起，立法院研究逐漸吸引了相當多的關注，在此之前，雖然有一些研究以立法院為研究焦點，但是大部分都偏向制度與立法程序的研究，而自一九八〇年代末期起，隨著立法院生態的改變，立法委員在政治決策上扮演較過去重要的角色，立法院研究也逐漸多樣化，這些現有的對立法院研究大致可分別為五類，以下加以說明。

一、立法院制度的研究

這一類研究出現的最早，研究的焦點諸如立法院的組織與職權、立法程序、常設委員會的結構與功能、人民請願案的審議、立法助理制度的建立、議長制度、質詢制度等等。[◎]這些研究說明了立法院內的程序與規則，對於決策過程以及立法的結果有

註◎ 有關於立法院的組織與職權的研究，參見曾濟群，*中華民國立法院之組織與職權分析*，（台北：台灣商務印書館，民國六十四年）；有關於立法程序的研究，參見曾濟群，「中國立法程序研究」，國立政治大學法律研究所碩士論文，民國六十二年；以及羅傳賢，*立法程序與技術*（台北：五南圖書出版公司，民國八十五年）；有關於常設委員會的結構與功能的研究相當多，包括曾濟群，*立法院常設委員會之研究*（台北：正中書局，民國六十五年）；吳宗敏，「我國立法院委員會之功能分析」，國立政治大學政治研究所碩士論文，民國六十六年；楊日青，*立法院常設委員會之結構與功能分析*（台北：民主基金會，民國八十一年）；吳昌錫，「立法院常設委員會功能之研究」，東海大學公共政策研究所碩士論文，民國八十四年；有關於人民請願案審議的研究，包括曾濟群，*立法院人民請願案研究*（台北：台灣商務印書館，民國六十六年）；以及吳萬得，*立法院人民請願案之研究*（台北：經世書局，民國七十四年）；有關於立法助理制度的研究有朱美珍，*我國立法院建立助理制度之研究*（台北：台灣商務印書館，民國七十七年）；陳建成，「立法院委員助理的角色與功能分析」，中國文化大學政治學研究所碩士論文，民國八十三年；黃殿偉，「我國立法助理制度之研究兼論立法諮詢中心角色功能分析」，國立中興大學公共政策研究所碩士論文，民國八十三年；有關議長制度的研究有游憲廷，「立法院議長制度之研究」，中國文化大學政治研究所碩士論文，民國八十一年；以及有關質詢制度的研究，包括余元傑，「我國立法院質詢制度之研究」，東海大學公共政策研究所碩士論文，民國八十二年；以及楊日青，「立法院施政總質詢制度之探討」，*國立政治大學政治學研究所四十研討會論文集*（台北：國立政治大學政治學研究所，民國八十三年），頁一〇三～一二六。

重要的影響，然而，儘管這些研究對立法院的制度與立法程序提供了豐富的資訊，卻對立委個人究竟是如何在立法院內作爲的，提供較有限的資訊，因爲立委的行爲固然會受到制度的影響，但同時也會受到非制度性因素的影響，未考慮立委個人面對相同制度下的不同反應，我們對於立委在面臨法案時的思考方式及行爲模式，以及法案爲甚麼通過，又爲什麼那樣通過，仍然所知有限。

二、法案審議過程的研究

一般而言，這些爲數甚衆的研究大致上想回答的問題是：某一或某些法案是如何通過的，通過的內容如何，以及，是哪些立委、政黨、或利益團體介入法案的審議過程。^⑨晚近，有關政商關係與利益團體的研究亦成爲國會研究中相當引起討論與重視的一環，^⑩這些研究大多是以少數法案爲研究的對象。這些爲數甚多的研究固然對於某些法案的審議過程作了非常詳盡的敘述與分析，然而，由於這一類研究大都僅限於某一或某少數法案，所以，這些研究的外在效度普遍是較差的，也因此，我們也很難從這些研究來瞭解立法院的整個運作的狀態。同時，它們大多僅能描述現象，但無法對這些現象作理論的推估，由於研究者總是可以找到支持自己論點的法案，但是他們無法說明爲什麼在其他法案的立法表現並不如其所預期，因此這些研究事實上無法提供有利的證據檢證其理論。

三、法案審議以外的國會活動的研究

立法院法案審議以外的活動，包括質詢、預算審查、派系或次級問政團體的活動等等，這些研究甚多，但大部分是以描述性及分析性爲主。有關質詢的研究相當多，尤其是在一九八〇年代中期以前，當立委個人受到既有的決策結構的限制，因此，質詢一向是立委個人比較能揮灑的空間。大致上而言，立委個人皆相當注重質詢，因爲質詢，尤其是聳動性的質詢，往往是媒體以及選民矚目的焦點。這一類研究或者是研

註⑨ 有關法案審議的研究生論文甚多，例如：江春南，「藥物藥商管理法之立法過程」，國立政治大學政治研究所碩士論文，民國六十二年；張昌吉，「我國勞動基準法制定過程之研究」，國立政治大學政治研究所碩士論文，民國七十四年；邱斐琳，「我國立法院議事行爲之研究——動員戡亂時期國家安全法個案分析」，師大三民主義研究所碩士論文，民國七十九年；呂正中，「動員戡亂時期國家安全法立法過程及其問題之研究」，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，民國七十九年；黃淑絹，「我國公職人員財產申報法立法過程之研究」，國立政治大學政治研究所碩士論文，民國八十四年。

註⑩ 有關政商關係與利益團體的研究，例如朱志宏、謝復生，「利益團體參與政治過程之研究（台北：行政院研究發展考核委員會，民國七十八年）」；黃瀚鋒，「利益團體在立法院遊說活動之研究」，中國文化大學政治學研究所碩士論文，民國八十三年；陳建仲，「政體轉型期政商關係的法制化——台灣「公職人員財產申報法」立法過程之個案分析」，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，民國八十四年；劉鳳珍，「企業關係對立委問政態度之影響：三個財經法案的內容分析」，東吳政治學報，第五期（民國八十五年一月），頁七七～一〇二。

究質詢的制度與功能，^⑤或者是以某一類質詢主題或為哪一個團體質詢為研究焦點，^⑥或者以某一個時段內立委的質詢議題作為研究焦點。^⑦

預算審議也逐漸成為國會研究的焦點，^⑧這固然是因為立委較過去在預算審議上能發揮較大的空間，而非像在一九八〇年代中期以前，對於行政院所編列的預算刪減的幅度相當有限（小於百分之〇·五）。^⑨除此以外，亦有些研究就派系或次級問政團體在立法院內的運作，^⑩以及立委的言論免責權及其運用加以研究。^⑪

這一類研究固然使我們瞭解許多立法院內立委的行事風貌，以及其轉變的軌跡，然而，大多數的這類研究是制度性的或描述性的，且大多缺乏理論的建構，並欠缺有系統的經驗資料檢證，因此我們無法從這些研究中解釋或推論立委的行為、動機及其

註⑤ 例如胡春蕙，*我國立法院質詢權之研究*（台北：嘉新水泥公司文化基金會，民國五十七年）；余元傑，前引文；楊日青，前引文。

註⑥ 張仁敦，「我國立法委員勞工問題質詢研究」，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，民國七十三年；徐良熙，「弱勢團體在立委質詢中的地位」，新時代基金會增額立委問政表現評估小組，立法院播臺（台北：時報文化出版企業有限公司，民國七十九年），頁六三～七六；林忠正，「從經濟變遷探討立委質詢議題所凸顯的金錢政治」，新時代基金會增額立委問政表現評估小組，立法院播臺（台北：時報文化出版企業有限公司，民國七十九年），頁八五～九四；陳東達，「我國山地籍立法委員（民國七十五～七十八）暨第八屆省議員（民國七十五～七十八）質詢提案內容分析」，國立政治大學三民主義研究所碩士論文，民國八十年；以及歐陽翠鳳，「立法委員質詢婦女問題之研究」，國立政治大學三民主義研究所碩士論文，民國八十一年。

註⑦ 張茂桂，「質詢內容的整體分析」，新時代基金會增額立委問政表現評估小組，立法院播臺（台北：時報文化出版企業有限公司，民國七十九年），頁三一～四八；吳忠吉，「為誰發言之分析」，新時代基金會增額立委問政表現評估小組，立法院播臺（台北：時報文化出版企業有限公司，民國七十九年），頁四九～六二；林妙津，「立法院第七十九至八十四會期施政總質詢之內容分析」，國立政治大學三民主義研究所碩士論文，民國八十年；許禎元，「增額立委質詢與台灣地區之政治發展——從甄補背景角度探討（一九七二～一九九一）」，中國文化大學中山學術研究所博士論文，民國八十二年；以及王精誠，「立法院第七十會期施政總質詢之內容分析——兼論報紙對總質詢新聞之處理」，中國文化大學政治學研究所碩士論文，民國七十四年。

註⑧ 有關預算審議的相關研究，包括彭女玲，「強化立法院預算審議功能之研究」，國立中興大學公共政策研究所碩士論文，民國八十二年；李自陽，「立法院議決國家總預算案過程之研究」，國立中興大學公共政策研究所碩士論文，民國八十二年；韋洪武，「立法院審查預算角色的分析」，*國立政治大學政治學研究所四十週年學術研討會論文集*（台北：國立政治大學政治學研究所，民國八十三年），頁一二七～一六〇；以及張嘉仁，「當前立法委員預算審議行為之研究」，*國立中興大學財政學研究所碩士論文*，民國八十四年。

註⑨ 林淑慎，「解嚴後立法院之功能研究」，中國文化大學政治學研究碩士論文，民國八十三年。

註⑩ 徐瑞希，「選後立法院內國民黨派系之研究」，國立政治大學政治學研究所碩士論文，民國七十八年；黃適卓，「立法院次級問政團體集思會之質的研究」，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，民國八十一年；以及 Tun-jen Cheng and Tein-cheng Chou, "Soft Factions in Taiwan's National Legislature," in Lowell Dittmer, Harohiro Fukui and Peter Lee, eds., *Informational Politics in East Asia* (Boulder: Westview, 1995).

註⑪ 周良黛，「立法委員言論免責權的探討」，*國立政治大學政治學研究所四十週年學術研討會論文集*（台北：國立政治大學政治學研究所，民國八十三年），頁二七～六八。

影響因素。

四、黨政運作的研究

這一類研究檢視國民黨在決策過程中的角色扮演，以及行政部門與立法部門在決策過程中的互動。^⑥從這些為數眾多的研究當中，我們得知行政和立法部門在決策過程中的角色變遷，在大約是一九八〇年代中期之前，決策過程是由國民黨掌控，大部分的重要決策是由國民黨的中常會所決定，而中常會在確定了大政方針之後，委由行政院擬訂草案，然後送交立法院通過，在一九八〇年代中期之前，行政院所提的大部分草案都能在變動極小的情況下迅速地通過，因此在當時立法院被諷稱為「行政院的立法局」，此一名稱說明了立法院僅扮演了合法化行政院（或國民黨）的決策的角色功能。然而，在大約是一九八〇年代中期之後，立法院不再毫無異議地通過行政院的提案，相反地，某些立委（包括反對黨以及部分國民黨的立委）變得非常積極地介入法案審議過程，並且挑戰國民黨中央的決策，從而，這些研究又積極地探討黨政運作，亦即，究竟政黨如何讓他的黨員聽命於它以達成其政策目標。基於這些研究，我們可以瞭解到國民黨在動員它的立委支持其黨的政策目標上較過去來得困難，同時，立法院在決策上扮演較過去為強，而行政院較過去為弱的角色。然而，大多數這類研究是描述性以及制度的，而非解釋性的以及行爲的，因此，某些重要的問題——諸如，為什麼行政與立法在決策上的角色發生變遷？而立委個人在這個變遷的過程中如何因應？為什麼有些立委較偏離黨的立場？而有些則較支持黨的立場？——仍然沒有獲得令人滿意的解答。同時，由於許多的這些研究往往是以某一或某些法案審議過程中的黨政運作為研究焦點，因此，我們很難從這些研究的結果推論到黨政運作的全貌。

註⑥ 有關於黨政關係運作的研究，例如：曾濟群，*就法律案研究我國行政與立法兩院之關係*（台北：嘉新水泥公司文化基金會，民國五十七年）；以及曾濟群，*中華民國憲政法治與黨政關係*（台北：五南圖書出版有限公司，民國八十四年）。此外，亦有相當多的研究生論文以黨政關係為研究主題，包括：曾淑媛，「中國國民黨中央黨政關係之研究」，中國文化大學三民主義研究所碩士論文，民國七十二年；沈建中，「中國國民黨黨政關係之分析：立法院議事規則第九條修正案之個案分析」，台灣大學三民主義研究所碩士論文，民國七十六年；李美賢，「中華民國增額立法委員政治角色之研究」，國立政治大學三民主義研究所碩士論文，民國七十八年；陳茂誠，「中國國民黨在立法過程中黨政關係之研究」，中國文化大學政治學研究所碩士論文，民國七十八年；許福明，「行憲後我國黨政關係之研究」，中國文化大學三民主義研究所博士論文，民國七十九年；張良民，「從行政立法兩院關係論我國中央政制」，國立政治大學政治研究所碩士論文，民國七十九年；吳典蓉，「歷年來立法院監督權行使之探討」，國立台灣大學社會學研究所碩士論文，民國八十年；吳春來，「行政院與立法院在政策制訂過程中互動關係之研究——行政院組織法修正案的分析」，國立政治大學公共行政研究所碩士論文民國八十年；鄒篤麟，「我國黨政關係之研究：以國民黨為例」，國立政治大學政治研究所博士論文，民國八十二年；楊勝春，「中國國民黨黨政關係運作的理論與實際」，中國文化大學中山學術研究所碩士論文，民國八十三年；以及梁麗筠，「大陸政策制訂過程之研究——行政與立法部門互動關係之分析」，淡江大學中國大陸研究所碩士論文，民國八十三年。

五、選區服務的研究

在立委選舉以大選區單記不可讓渡投票(SNTV)制之下，主要政黨在每一個選區提名不只一個候選人，也因此來自同一個政黨的候選人無法高舉政黨政策來增加自己的競爭實力，他們必須要建構自己的「個人選票」(personal vote)來獲得連任，而要建構個人選票，而又不得罪政黨及同黨候選人的最佳方法是提供選區服務。因此，大多數立委皆從事選區服務，然而，對於選區服務加以有系統的研究卻相當晚近，包括黃秀端與蔡佳泓的研究。^⑥這些研究映證了許多政治學者對於在大選區單記不可讓渡投票(SNTV)選舉制度之下，國會議員行為模式的思考，亦即，在這樣的選舉制度下，代表們傾向於去服務選區以換取選區選民對他們個人的支持，從而提高其連任的基礎。^⑦根據黃秀端對立委助理的調查訪問得知，一般而言，立委有四種方式來從事選區服務：參與選區選民的紅白喜事，協助選區選民尋找工作，聽選區選民抱怨，以及爭取地方建設的預算，除此之外，黃秀端並指出黨籍和立法參與並非影響立委選區服務的因素，而真正影響的因素是立委的選區所在地，那些台北市與南部地區所選出的立委最傾向於從事選區服務。^⑧

從上述的國會研究中，我們大概可以瞭解立委在某些特定法案上的立法表現，也瞭解立委在立法院內與院外的代表行為，同時，我們大概可以瞭解立法委員行為轉變的軌跡。儘管如此，對於目前立法院研究的現狀，作者有三點主要評估：

第一，大部分的研究並非以立委的個人行為為分析單位，而是以立法院的整個狀況為分析焦點，且這些研究普遍缺乏理論，因此無法作有效的解釋與預測，而僅能描述現象，但無法就相類的現象進行推估，同時，大部分研究缺乏客觀而有系統性的分析方法，因而無法提供足以說服人的有效證據。以立法委員個人的行為為分析焦點，並提出理論以試圖加以解釋的為數相當有限，因此，對於究竟是什麼原因影響立委在立法院內與院外的行為，以及其轉變的原因，大多數研究僅僅揣測其原因，但無法提出有利的經驗證據，也無法作有效的解釋。Ho以一九七〇至一九八四年立法政治為研究焦點，^⑨黃秀端以一九八九年及一九九二年選出之增額立委以及第二屆立委的選區服務為研究焦點，^⑩Sheng以第二屆立委在六十個法案上的立法參與為研究焦點，^⑪

註⑥ 黃秀端，前揭書；蔡佳泓，「立法委員的選民服務之個案研究」，國立政治大學政治研究所碩士論文，民國八十五年。

註⑦ J. Mark Ramseyer and France McCall Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993); Steven R. Reed, "Democracy and the Personal Vote: A Cautionary Tale from Japan," *Electoral Studies*, Vol. 13, No. 1 (March 1994), pp. 17~28.

註⑧ 黃秀端，前揭書。

註⑨ Sze-Yin Benjamin Ho, *op. cit.* . .

註⑩ 黃秀端，前揭書。

註⑪ Shing-Yuan Sheng, "Electoral Competition and Legislative Participation: The Case of Taiwan," Dissertation of University of Michigan, 1996.

是少數以個人立委爲研究單位，以立委的行爲爲研究焦點，並試圖建構與驗證理論的研究，然而，這些研究也大多受限於資料收集的困難而僅及於一屆或兩屆立委。

第二，大部分研究所涵蓋的時間點不長，僅有的較長時間點的研究多半是描述性而非解釋性的，因此，我們很難從現有的研究中推論出立法委員行爲轉變的原因。

第三，大部分研究以少數法案爲分析的基礎，同時，在挑選法案時亦大多是主觀的，而缺乏客觀有系統的抽樣方法，然而，由於研究者總是可以主觀地挑選那些符合自己想法或理論的法案，也因此無以作客觀的推論與有效的解釋。

十多年前，何思因認爲當時的立法院研究有兩個重大的缺點：第一，普遍缺乏理論的支持以至於無法對立法院的變遷提供較長期性的解釋，第二，普遍缺乏客觀的研究方法以至於無法提供有效的解釋。^⑥儘管這些年來立法院研究在數量上已有長足的進展，然而，此一評估至今仍有相當的正確性。

捌、結 論

回顧過去這十多年來立法院的發展，它不再像過去一樣僅扮演橡皮圖章的角色去合法化行政院的政策，大部分立委開始積極地提出法案，且介入法案的審議過程，由於在民主國家中，代表民意的立法機關必然在政治決策中扮演重要的角色，而國會議員爲了要當選連任必須要扮演盡職代表的角色，因此，展望未來，立法院在決策過程中的地位將愈形重要，且立委無法再像過去一樣僅僅象徵性的參與立法過程，那麼，立委的代表行爲以及其影響原因，相當值得國內政治學界的深入探究。目前，國內立法行爲的研究尚在起步階段，當此之時，美國的立法研究無論是在概念的建構、理論的發展、以及研究方法的思考與運用都相當值得國內研究作爲借鏡。然而，除此之外，作者以爲台灣的特殊政治情境所導致的若干國會現象值得學界思考與研究，以下加以說明：

首先是有關於選區的界定，由於台灣的立委選舉採 SNTV 制度，因此，立法委員面對的是一個相當大的選舉區，在此情況下，大部分立委僅要獲得一個相當低百分比的選票即可當選，^⑦那麼，立委究竟是如何來界定他的選區相當值得探討，究竟他是全選舉區爲其選區？抑或只以支持者爲其選區？或者對於選區的界定因不同背景的立委而定？而此一不同的界定，是否會影響他的代表行爲？同時，如此的一種得票比例與當選的關係，是否會影響立委的代表行爲？亦即，在僅要獲得一小部分選票即可當選的情況下，立委是否傾向於在立法院中譁衆取寵以增取媒體與選民的注意，因爲他只要得到一部分選民的支持即可，而不擔心得罪其他的選區選民？同時，是否因

註⑥ Sze-Yin Benjamin Ho, *op. cit.*, pp. 12~13.

註⑦ 例如在一九九二年立委選舉的二十七個選舉區中，有三分之一的（九個）選舉區候選人僅需要獲得低於一〇%的選票即可當選，而有大約三分之二的（十九個）選舉區候選人僅需要獲得低於二五%的選票即可當選，可見於 Shing-Yuan Sheng, *op. cit.*, p. 37.

此而有立委專心致力於選區服務以鞏固他的票源，而疏忽立法問政？

第二，有關於代表行為的界定，立委可以從事的代表活動包括立法、質詢、預算審議、以及選區服務，那麼，究竟什麼活動該納入代表行為，將會影響對於立委代表行為的評估。同時，立委在這四項活動上的關係如何亦值得研究，換句話說，究竟一個盡責的立委是否在這四項活動上皆一致努力？抑或不同立委對於表現的方式有所選擇？如果是後者，那麼，是什麼因素影響此一選擇？

第三，立委的目的除了當選連任之外，還有尋求更高的職位（例如縣市長或行政職位），以及尋求個人利益（例如在立法上有利於自己事業）等等，那麼，這是否會對其從事代表工作有所影響？亦即，在立委不以其當選連任為考量的情況下，他是否較會疏於代表的職守？同時，當立委以尋求更高的職位為考量時，他是否因此在立法上更需要遵循黨的指示？

第四，在評估立委的代表行為時，選區選民的意見亦應有所考量，Miller 與 Stokes 以美國大選的全國性調查訪問資料為基礎，^①當考察選區選民的意見時，他們將每一個國會議員的選區選民分開來加以計算，如此相對應於每一個國會議員的僅有十多個選民，也因此測量誤差相當大，那麼，在測量選區選民的意見時，各種總體資料，例如，地區的社經發展程度、異質性程度、職業結構、人口組成等可能可以提供選區選民意見的測量指標，但究竟此一指標是否理想，則有待正式研究的進一步評估。

第五，議題的歧異性對於立委代表行為的影響亦應加以考量，究竟立委在哪些政策議題上必須依從選區的意見？哪些政策議題上必須依從政黨的意見？而在哪些政策議題上有較大的自由選擇空間？而這與立委的目的與角色扮演的關連性亦值得深入地探究。

第六，政黨在立法上一向扮演相當重要的角色，在一九八〇年代之前國民黨主導立法院的立法，但在一九八〇年代之後，不同的政黨扮演著主導它的立委的立法的重要功能，^②那麼，究竟是什麼原因促使立委遵從其黨的動員？同時，自從有較多的在野黨立委進入立法院而能有效地杯葛議事進行，黨際之間的互動乃成為立法的重要一環。那麼，究竟黨際之間如何互動，以及此一互動對於立法的影響如何？則有待更多的研究提出解答。

根據前面對於國會研究方法的說明，國會研究的方法相當多元化，但每一種研究方法各有一定的優缺點及其限制，因此，作者有兩個建議：第一，瞭解每一種研究方法的優缺點以及其限制，並掌握每一種研究方法的優點，以試圖去解答所欲解答的理論性問題；第二，使用多角度的研究方法，以求在使用不同的方法之下得到共同的結論，如此得以對研究問題提出較佳的解答。□

註① Warren Miller and Donald Stokes, *op. cit.*, pp. 351~372.

註② 盛杏媛，「立法委員的立法參與：概念、本質、與測量」，問題與研究，第三十六卷第三期，民國八十三年三月，頁二三。