

# 立法問政與選區服務： 第三屆立法委員代表行爲的探討\*

盛杏媛\*\*

## 《本文摘要》

本研究試圖瞭解立委在兩種代表行爲——立法問政與選區服務——上的表現，以及影響立委不同表現的原因。過去對立法問政與選區服務的研究傾向認為二者是為兩難或互補，前者的論點在於國會議員的資源是有限的，當他花許多的資源在其中之一種活動時，必然無法兼顧另一種活動；而後者的主要論點在於當國會議員努力於一種活動時，必然緩和了來自於另一種活動的壓力。但本研究以第三屆立委為研究焦點，採用問卷訪問與內容分析方法，研究結果發現：跨不同的立委作比較，立法問政與選區服務行爲並不是負方向的關係，而是沒有必然的關係，也就是說，在立法問政較用心的立委並不見得一定較疏於選區服務；同樣的，對選區服務較用心的立委也不見得一定較疏於立法問政。

其次，就立委個人而言，立委必然對於他身為一個代表的角色有所期許，此一期許反映了立委的選區、政黨、以及立委本身的政治目的、資源與經歷，而進一步會影響他在代表方式上作選擇，或者是偏重選區服務，或者是偏重立法問政。根據 Logit 模型的檢証結果顯示，選區因素是影響立委代表行爲的最重要因素，那些票源愈集中的立委，愈傾向作選區服務，反之，票源愈分散的立委愈傾向作立法問政。除此之外，政黨的歸屬、黨內競爭程度、立委的政治目的、資深度、是否擔任黨職、以及委員會活動等等，都會影響立委的代表行爲。

**關鍵詞：**立法行爲、代表、選區服務、立法問政、政治目的

\* 本文曾發表於「邁向二十一世紀的立法院——新國會、新典範、新挑戰」研討會，台北，國策研究院，中華民國八十八年三月八日，作者感謝評論人黃秀瑞教授、徐中雄立法委員以及與會者的批評指教。

\*\* 作者現為國立政治大學政治學系副教授。

## 壹、前言

台灣自一九八〇年代中期以來，經歷了一連串的社會經濟變遷與政治改革，導致全面民主化的推動，立法委員因應此一民主轉型與日漸增高的選舉競爭，多數一反過去的消極被動而轉為積極主動，在立法問政上，不僅提案與發言次數大幅增加，也不再像過去僅扮演一個橡皮圖章的角色來合法化行政院의提案，同時，在立法問政的大幅提昇之外，相當多的立委也十分關注選區服務，尤其某些立委甚至對於選區服務的關注更多於對立法的用心。那麼，在因應民主轉型，選舉競爭日炙，且社會各界對立委履行代表功能的要求日益增多的同時，立委自然必須力圖表現，以求當選連任或政治生命上更上層樓，那麼，立委如何將他有限的時間與資源加以分配？為什麼有些立委較重選區服務？有些立委較重立法問政？究竟是什麼原因影響立委對這兩種代表方式的選擇？

究竟國會議員如何去代表選民以及代表的程度如何？此一問題雖然一再地被國會研究者所提出並試著解答，但是多數研究都只著重於代表的一個面向，或者只著重於立法問政，或者只著重於選區服務（Miller and Stokes, 1963；Achen, 1978；黃秀端, 1994；Hall, 1996；Sheng, 1996；盛杏媛, 1997a），如此既不易窺得代表行為的全貌，也無法解釋為什麼有些國會議員雖然在國會的立法上建樹甚少，但卻屢屢當選連任；或者反之，有些國會議員雖然疏於選區的經營，但卻能一再當選連任。僅有為數甚少的研究對立法問政與選區服務一併探討，但是這些研究大多僅止於理論的探索，並未作有系統的經驗驗證（Hulau and Karps, 1978；Fenno, 1978；Fiorina, 1989；黃秀端, 1996）。這些研究往往從國會議員的時間與資源有限為出發點，或者認為選區服務與立法問政是為互補，意味國會議員如果多作了選區服務則可以少作立法問政（Cain, et. al. 1987；Fiorina, 1989）；或者認為選區服務與立法問政是為兩難，意味國會議員如果把多數時間與資源放在選區服務，則會相對忽視立法問政，或者反之，過於重視立法問政則會相對忽視選區服務。這些互補或兩難的觀點，都有一個隱含的意義：選區服務與立法問政是對立的，二者呈負方向的關係。

然而，當觀察立委的實際作為時，卻發現立法問政與選區服務是為互補或是為兩難的說法都不符合事實，因為對某些立委而言，立法問政與選區服務可能是二者皆難，但對另一些立委而言則是二者皆易，有些立委比起其他立委雖然立法問政作得較多，但是選區服務並不因此而作得較少，例如台北市的立委不止相當致力於立法，同時比起其它地區的立委，選區服務也遙遙領先（黃秀端, 1994）。從而，就不同的立委來作比較，比較著重立法問政的立委，不盡然一定較疏於選區服務，而是視其資源的多寡而定，如

果他在立法方面的資源愈多，他愈可能去立法問政，而如果他在選區服務的資源愈多，他愈可能去服務選區，同時，如果他在兩方面的資源都愈多，他兩方面的工作都可能作得愈多，譬如某些具有全國性知名度的立委，因為知名度而吸引了許多選區服務的要求，這些立委比起其他立委可能兩方面都作得較多。因此，本研究的主要目的並不在於說明跨不同的立委，選區服務與立法問政會呈負方向的關係，而是在於說明：就立委個人而言，立委必然對於他身為一個代表的角色有所期許，此一期許反映了立委的選區、政黨、以及立委本身的政治目的、經歷與資源，而進一步會影響他在代表方式上作選擇，或者是偏重選區服務，或者是偏重立法問政。

## 貳、代表與代表行為

選民選出代表，這些代表在議會中透過制定法律的方式來表達選民的利益與偏好，這是代議民主政治制度設計的原則，從而審議與制定法律被視為是國會議員最重要的代表方式；因此，當國會研究者對於國會議員的代表行為加以研究時，也首先著眼於國會議員對選民政策回應的程度。Miller 和 Stokes 於1963年所發表的「選區對國會的影響力」一文，以國會議員與選區選民的政策一致性——國會議員與其選區選民在議題上的相關程度——作為衡量代表程度的指標。他們發現假如某一議題對選區選民很重要，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；然而，假如某一議題對選區選民不那麼重要，或者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；此外，政黨立場也可能對國會議員的投票發生作用。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。

作為研究選區選民對國會議員影響力的先驅者，Miller 與 Stokes 的研究受到相當多的關注、討論與批評，儘管如此，直至一九八〇年代中期，政策一致性仍舊是衡量代表程度的最重要指標，且國會研究者在這個領域上的研究成果也最豐碩。（註一）在以點名表決為主要資料來源的情況下，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數量龐大的議題和法案也無以得知選民精確的投票指示（Bauer, Pool and Dexter, 1963）。然而，某些學者強調選區選民對於國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（Kingdon, 1989）。同時，也有學者指出，當一個國會議員的角色取向愈是「代理人」時，愈會反

應選民的偏好 ( Jones, 1973 )。此外，時間因素也被某些學者指出，認為選區選民對國會議員的影響力因時間而有不同，當愈接近選舉時，國會議員就愈會去回應選區選民的偏好 ( Kuklinski, 1978 )。

對於以政策一致性作為衡量代表程度的作法，Hall 提出相當強有力的批評與修正，他以法案參與的程度，而非政策一致性的程度作為衡量代表性的指標 ( Hall, 1987, 1993, 1996 )。Hall 指出，僅看政策一致性程度會嚴重地低估國會議員在議會中的努力，因為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，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，許多法案在尚未達到表決的階段即已胎死腹中，根本達不到投票表決的階段，甚且，即使在某些情況下國會議員從事投票表決，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份而已，更由於此一投票表決往往是對某一法案作一攏統的是或否的選擇，所以無法從投票表決看出法案審查的全貌，也可能會低估國會議員在立法上的努力，從而嚴重的低估選區選民對國會議員的影響力。抱持著這種觀點，Hall 乃以國會議員在各項立法活動參與的積極程度來評估國會議員的代表行為 ( Hall, 1987, 1993, 1996 )，結果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。

然而，無論是看國會議員與其選區的政策一致性程度，或是國會議員在法案審查上的參與程度，都還無法看到代表行為的全貌，因為國會議員不只用政策回應來代表選區選民的偏好，事實上，他們也用選區服務的方式來代表選民。正如 Eulau 與 Karps ( 1978 ) 所指出的，代表除了有政策回應的成份，還包括服務回應，利益分配回應，以及形式回應。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，但不見得要真正達到某種實質結果 ( pp.62-67 )。Eulau 與 Karps 對於代表的四個成分的說明，擴大了代表的意義，亦即國會議員不僅在國會中以實質的或形式的立法來履行代表的義務，也在選區中積極服務選民來執行代表的功能。

那麼，國會議員為什麼要從事選區服務呢？大致可以歸納出三種主要理由：首先是為了獲得選票以鞏固連任的基礎，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，他估計選區服務可為議員帶來大約 3-5% 的選票 ( Fiorina, 1989: 51, 98 )，這 3-5% 的選票雖然並不算太多，但對於一個來自競爭選區的國會議員則非常重要，因為它足以使一個邊緣選區變成

一個安全選區。因此，那些在邊緣選區，或是新任而選票基礎還不穩固的國會議員特別傾向於去從事選區服務（Fiorina, 1989；Fenno, 1978）。

其次是爲了選舉制度的理由，在單一選區制之下，國會議員固然有從事選區服務以增加選票的動機，而在我國立委選舉所採行的大選區單記不可讓渡投票制（SNTV）之下，立委更有動機去從事選區服務以求穩固其支持的基礎，這是因爲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僅靠高舉政黨政策或意識型態來增加自己的競爭實力，他們尤其必須要建構自己的「個人選票」（personal vote）來獲得連任，而要建構個人選票，又不得罪政黨及同黨候選人的最佳方法是提供選區服務。（註二）Reed（1994）對日本國會議員的研究以及黃秀端（1994）對我國立法院的研究，均指出在SNTV制之下大多數國會議員皆從事選區服務，甚至黃秀端更直言指出選區服務是立委當選連任的基礎。

第三是基於社會與政治的理由，固然先進民主國家的國會議員非常著重選區服務，而大部份開發中國家的國會議員更熱衷於選區服務。Mezey指出選區服務之所以在開發中國家特別重要的理由有下列數點：(1)普遍存在恩主與扈從的關係，議員在平日照顧他的選民，以換取選民在選舉時的支持；(2)政治領域與非政治領域的界線通常不明顯，選民可能要求國會議員從事政治領域以外的協助；(3)利益團體並不發達，因此沒有一個很好的管道來表達利益；(4)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卻是遙不可及的，這些促使選民去尋求議員的協助；(5)國會在立法上無法像先進民主國家那樣積極自主，而僅能扮演較次要的角色，因而國會議員將代表工作重心置於選區服務也是勢所必然，否則他們可能無法發揮代表的功能（Mezey, 1985：739-740）。基於上述的理由，選民會尋求議員幫助或申訴怨情，而國會議員也有必要從事大量的選區服務（Mezey, 1985：742-743），尤其是那些來自鄉村地區、或競爭激烈選區的國會議員（Kim and Woo, 1975：282），他們往往代表選民介入行政，協助選民找政府的職位，介入司法程序，或者參與婚喪喜慶等等（Mezey, 1985；Ho, 1985；黃秀端，1994）。

那麼，國會議員在選區服務與立法問政的努力是否有關連性存在？國會議員的時間與資源是有限的，那麼當他選擇去當一個好的選區服務者時，會不會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，從而，他們在立法上能有較多的自由（Cain, et. al., 1987）。同樣的，Fiorina（1989）以及Jacobson（1992）也有相近的看法，他們以爲國會議員介入爭議性且需花費大量時間的立法工作，可能會危及其當選連任，而從事爭議性較少，又能建

立個人選票的選區服務則對當選連任有相當大的好處，他們的看法是選區服務與立法問政是互補的，國會議員如果能多作些選區服務，則他們能少作些立法的工作。Fenno（1978）用另一個角度切入，他指出當一個新人剛進入國會時，他會將較多的時間花在選區來尋求與鞏固他的選區支持，而僅花較少的時間在國會山莊，然而等到國會議員的選區穩固了之後，他就會往國會山莊發展，而花較少的時間在選區。他們的說法都指出了一個共同的方向，亦即國會議員的資源是有限的，他們會在選區與國會中作一個選擇，而此一選擇會因為不同的目的與政治生涯的階段而有所不同。

對於我國立委選區服務加以有系統的研究首推黃秀端（1994），她以第二、三屆立委為研究對象，研究結果映證了許多政治學者對於在SNTV制度之下國會議員行為模式的思考，此即，在此一選舉制度下，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（Ramseyer and Rosenbluth, 1993；Reed, 1994）。根據黃秀端的研究得知，立委最常以下列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，聆聽選區選民抱怨，以及增取地方建設的預算。黃秀端指出，在理論上，會影響立委選區服務的因素包括立委的黨籍、派系、任期長短、立法問政的多寡，以及選區的地理區域、都市化程度以及經濟發展程度等。然而，她實際驗證的結果並不完全如理論所預期，僅有立委選區的地理區域對選區服務的影響較為穩定，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，（但台北市與南部地區立委的選區服務方式並不相同），而其它因素對選區服務的影響呈現較不穩定的狀態，且多半未達統計上的顯著水準。

對於我國立委立法行為的研究較為晚近，（註三）且多半只著重於代表行為的一個面向，諸如質詢（許禎元，1993；楊日青，1994）、預算審議（李自陽，1993；韋洪武，1994；張嘉仁，1995）、立法參與（Sheng, 1996；盛杏媛，1997a）、法案投票（黃麗香，1999）、與選區服務（黃秀端，1994；蔡佳泓，1996）。那麼，究竟立委在立法院的問政與選區的選民服務之間具有什麼關係，是否立委在立法院的積極問政可以抵減其在選區的服務？或者反之，是否立委在選區的積極服務選民可以舒緩來自立法問政的壓力？還是立委的立法問政與選區服務並不必然呈現負相關，只不過是立委對他身為一個代表有不同的期許，而因此對立法問政與選區服務有所偏重？欲回答此一問題，必須對立委的代表行為作全面的觀察與有系統的探討，這是本研究的方向與欲達到的目標。

### 叁、立法委員的代表方式與代表行為

立委以有限的時間與資源，當面對許多形形色色的立法工作與選區服務的要求時，他們必定會有所取捨，或者將較多的時間與資源放在立法院中，或者是放在選區中，這裡立法院的活動，包括立法提案與審議、預算審查、質詢等，而選區服務則指從事個案服務與為地方上爭取地方建設等。

本研究以一九九五年所選出的第三屆立法委員為研究焦點，採取兩種資料蒐集方法，其一是以問卷訪問立委助理，藉以得知立委的政治目的與選區服務狀況，這一部份的資料乃研究者雇請訪員加以蒐集，以一名立委訪問一名助理為原則，由立委助理依據其對立委代表風格的觀察來填答問卷，研究者要求受訪對象必須熟悉立法委員的行事與風格，並且擔任助理職務多年為原則，如此方可確定他們對立委的目的、法案偏好與選區服務有所瞭解。第二個資料蒐集方法是對立法院公報作內容分析，藉以得知立委在立法院的問政狀況，這一部份的資料是採用財團法人國會觀察基金會（1998）所蒐集整理的資料。

作者首先就立委的六種代表行為：提案次數、法案發言次數、預算審查發言次數、選區服務助理人數、選區服務處個數、以及服務選民個案數作 Pearson 相關分析（見表 1，前三種行為乃根據立法院公報的內容分析而得，後三種行為乃根據訪問立委助理而得），結果發現在立法院的三項行為各自成正相關，而在選區的三項行為也各自成正相關，但是在立法院與選區的行為彼此之間並沒有關係存在（相關係數皆很小，且多未達統計上的顯著水準）。這顯示立委在立法院表現較積極的，在三項立法行為都較積極，而在選區服務較積極的，也都在三項選區行為較積極，但是立委在立法院與選區的行為

表 1 立法委員代表行為的相關分析

	X <sub>1</sub>	X <sub>2</sub>	X <sub>3</sub>	X <sub>4</sub>	X <sub>5</sub>	X <sub>6</sub>
提案次數(X <sub>1</sub> )	1.00					
法案發言次數(X <sub>2</sub> )	.55***	1.00				
預算審查發言次數(X <sub>3</sub> )	.37***	.63***	1.00			
選區服務助理人數(X <sub>4</sub> )	-.09	-.07	-.04	1.00		
選區服務處個數(X <sub>5</sub> )	.08	-.02	.06	.28***	1.00	
每星期平均服務選民個案數(X <sub>6</sub> )	.01	.10	.17*	.30***	.07	1.00

資料來源：立法問政行為資料來自於財團法人國會觀察文教基金會，第三屆立法委員問政表現總評研究報告，附表一，頁1-6，經作者整理而得。選區服務行為資料來自於作者對立委助理的訪問資料，經作者整理而得。

註：表中數字為 Pearson 相關係數。\*\*\*表  $P < .01$ ，\*\*表  $P < .05$ ，\*表  $P < .1$ 。

之間並沒有必然的關係，換句話說，在立法院較勤於問政的立委，並不必然在選區上較不用心。當更進一步作因素分析（見表2），發現立委在立法院的問政行為與在選區的服務行為確實各自成一類，而與另一類行為有所區隔，也因此，我們可以將立委的代表方式分成兩類：立法院的問政行為與選區的服務行為。

表 2 立法委員代表行為的因素分析

	立法問政因素	選區服務因素
提案次數	.78	-.07
法案發言次數	.91	-.02
預算審查發言次數	.81	.11
選區服務助理人數	-.18	.80
選區服務處個數	.02	.60
每星期平均服務選民個案數	.13	.66
固有值	2.15	1.45
解釋變異量	35.8%	24.1%
分析個數	118	

資料來源：同表1。

註：表中數字為因素負荷量。

那麼，個別立委究竟在立法問政或選區服務上孰重？本研究以封閉式的問題直接詢問立委助理，以他的觀察，他所服務的委員在選區服務與立法問政上，哪一方面的用心比重較重些？在回答的136份問卷中得知，有三分之一（33.8%）的立委是以選區服務為重，而有三分之二左右（60.3%）的立委是以立法問政為重（見表3）。

表 3 立法委員在選區服務與立法問政的用心比重何者為重

	人數	百分比
選區服務	46	33.8
立法問政	82	60.3
二者同樣重要	6	4.4
無反應	2	1.5
合計	136	100.0

註：無反應包括回答看情形或不知道者。



從訪問立委助理來瞭解立委的代表方式可能並不是一個完美的方法，因為如此是要用助理的眼光去判斷立委內在的潛藏動機，但是如果訪問立委本人，他們極可能會將他們的行為合理化，隱藏真正的目的與行為，反而是反映出一般人以為立委「應該」作什麼，而不是他們「實際上」作了什麼。根據作者就第二屆立委的訪問資料分析，發現當訪問立委本人時，他們會傾向將他們的行為加以合理化，例如，當問他們「什麼是立法委員最重要的工作時，在訪問成功的71位立委中，有57位（80.3%）回答審查與制訂法案，9位（12.7%）回答選區服務。當問道「哪一方面的表現最讓你滿意？」有45位（63.4%）回答審查與制訂法案，13位（18.3%）回答監督政府行政，5位（7.0%）回答選區服務。顯然，立委的回答比立委助理的回答，可能更會隱藏他們真正的目的與行為。基於這樣的理由，研究者乃訪問立委助理，試圖從立委助理的眼光，就立委平日的言行看出立委的真正興趣與行為重心，當然此一測量方式並不是沒有缺點，但是缺點可能較少。為了評估此一測量方式的效度，作者將立委的代表方式與立委的時間分配，以及立委爭取選民投票支持的方式作交叉分析，同時，也用客觀的資料——立委的實際代表行為——來加以檢証，以下是檢証的結果。

表4 立委的代表方式與時間分配

	時間分配			
	立法院較多	選區較多	二者相同	合計
選區服務	30.4	47.8	21.7	100.0 (46)
立法問政	92.3	1.3	6.4	100.0 (78)
兩者同樣重要	16.7	33.3	50.0	100.0 (6)

註：表中數字為百分比，括弧中的數字為人數。

在立委的時間分配方面，作者請立委助理就委員一個星期花在立法院、選區、與自己的事業上的時間來作答，假設以一天十小時，一星期七十個小時為計算標準。結果發現僅有三個立委花在自己事業的時間多餘其餘兩項，這可能並不是實際的結果，立委助理可能對立委花在自己事業上的時間有所保留，但好在這並不影響本研究所需要的兩個時間——花在中立法院中，與花在選區中的時間。作者將立委在中立法院與選區的時間多寡加以比較，而將立委區分為三類：花在中立法院的時間較多、花在選區的時間較多、與二者花的時間相同。由於立法的事務頗為龐雜，且立法的活動必須立委本人親自參與，如提案、連署、發言、表決等，立委助理雖然可以提供協助，但無一不是立委必須親身介入，反之，有相當多的選區服務是可以由助理代勞的，如紅白喜事，多半由立委助理打

點禮品，而不須立委自己跑，因此，除非是相當以選區為重的立委，否則，立委多半以在立法院所花的時間為多。研究結果如表4顯示，由表4得知，以立法問政為重的立委有高達九成以上（92.3%）花在立法院的時間較多，而僅有微乎其微的比例（1.3%）花在選區的時間較多；至於以選區為重的立委有大約一半比例（47.8%）花在選區的時間較多，而有三成（30.4%）花在立法院的時間較多。

選區服務被黃秀端（1994）視為是當選連任的重要基礎，然而，作者以為選區服務固然是某些立委當選連任的重要基礎，但對另一些立委卻不見得如此，對不同的立委而言，是選區服務還是立法問政會為他們帶來較多選票仍有不同。本研究詢問立委助理在幾項立委行為對立委爭取選票的重要性，請其就0到10給分，0分表示該項行為對爭取選票完全不重要，10分表示極端重要，5分表示普通，根據兩項行為一立法問政與選民服務一的給分加以比較，而將立委區分為三類：如果立法問政的分數較高，就歸類為立法問政的表現較重要，如果選區服務的分數較高，就歸類為選區服務較重要，如果立法問政與選區服務的分數相同，則歸類為二者同樣重要。當將此一分類與立委的代表方式作交叉分析（見表5），可以很明顯的看到，對於以選區服務為重的立委和以立法問政為重的立委而言，大都有四成比例視立法問政與選區服務二者對爭取選民投票支持的重要性難分上下，但以選區服務為重的立委有高達50%以上認為選區服務對爭取選民投票支持較重要，而僅有少於5%認為立法問政對爭取選民投票支持較重要；同樣的，以立法問政為重的立委也有高達50%以上認為立法問政對爭取選民投票支持較重要，而僅有少於10%認為選區服務對爭取選民投票支持較重要。由是可知，立委的代表方式與其選票爭取方式有很強的關連性，這對於以當選連任或欲在政治生涯上更上層樓的立委而言，自然是一個合理的結果。

表 5 立委代表方式與爭取選民投票支持的方式

	爭取選民投票支持的方式			
	立法表現較重要	選區服務較重要	二者相同	合計
選區服務	4.3	52.2	43.5	100.0 ( 46 )
立法問政	50.0	8.5	41.5	100.0 ( 82 )
兩者同樣重要	16.7	33.3	50.0	100.0 ( 6 )

註：表中數字為百分比，括弧中的數字為人數。

由上述發現得知，立委確實在代表方式上有所選擇，而此一方式會影響他的時間分配與爭取票源的方式。以下將就立委的代表方式與其代表行為的關係加以分析，藉以顯

示立委的代表方式會相當程度的影響其代表行為。由於回答立委問政與選區服務同樣重要的委員僅有六名，人數過少，無法作準確的推估，同時，如果將此六名納入分析，會影響選區服務為重與立法問政為重立委是否有差異的檢定結果，因此在分析時將此六名立委略去。表6所顯示的是兩種立委的代表行為的差異情形，那些以選區服務為重的立委，在第一至第五會期的提案總數平均僅有3.52個，而以立法問政為重的立委，則提案平均有7.80個，顯著高於以選區服務為重的立委，並且此一差異達到統計上的顯著水準。同時，在法案審查與預算審查的發言方面，以立法問政為重的立委也顯著高於以選區服務為重的立委。至於在選區服務方面，以選區服務為重的立委在選區助理人數，以及服務個案數都顯著高於以立法問政為重的立委。由是可知，以選區服務為重的立委在選區服務的表現上，遠較以立法問政為重的立委為佳，而在立法問政行為的表現上，遠較以立法問政為重的立委為差；反之，以立法問政為重的立委，在各項立法行為的表現上都遠優於以選區為重的立委，但在選區服務的表現則反是。

表6 立委代表方式與其代表行為的關係

		選區服務為重	立法問政為重	t 值
立法問政行為	提案次數	3.52 ( 44 )	7.80 ( 80 )	3.54***
	法案發言次數	4.82 ( 44 )	12.58 ( 80 )	3.42***
	預算審查發言次數	2.64 ( 44 )	4.48 ( 80 )	1.95*
選區服務行為	選區服務助理人數	6.11 ( 45 )	3.22 ( 78 )	- 3.82***
	選區服務處個數	3.33 ( 46 )	2.70 ( 82 )	- 1.62
	每星期平均服務選民個案數	34.93 ( 44 )	20.88 ( 76 )	- 2.07**

資料來源：同表1。

註：表中數字為平均數，括弧中數字為人數。

\*\*\*表  $P < .01$ ，\*\*表  $P < .05$ ，\*表  $P < .1$ 。

#### 肆、立法委員代表方式的影響因素：理論的探討

立委是一個有目的的行動者，他的行為以達到其本身的目的—獲選連任或在政治生

涯上更上層樓——為考量，因此立委的代表方式必然會受到他得票策略的決定性影響。根據前面的分析，我們可以發現到立委的代表方式可以區分成兩種基本型態，一為以立法問政為重，一為以選區服務為重，同時，立委此種代表方式的選擇，會影響到他的代表行為，或者是多作立法問政的工作，或者是多作選區服務的工作。那麼，究竟是什麼因素影響此一選擇？前面我們提到影響代表行為的原因包括選區、政黨、以及代表本身的因素，以下將對這些因素之所以對代表行為產生影響以及影響的方向加以討論。

## 一、選區因素

選區一向被視為是影響國會議員行為的主要因素（Miller and Stokes, 1963； Fiorina, 1974； Mayhew, 1974； Kingdon, 1989），而選區的都市化程度與選區選民的政治成熟度是常被用來討論選區特色對國會議員的影響的變數，在理論上而言，都市化程度愈低的地區，國會議員與選民愈傾向建立恩主與扈從的關係，如此促使國會議員去作較多的選區服務；反之，都市化程度愈高的地區，選民在政治上愈成熟，也愈可能會去留意國會的議事，因此國會議員會較著重於立法問政，而相對的較疏於選區服務。然而，過去對我國立法委員的研究結果卻並非如此，都市化程度較高或選民政治成熟度較高地區的立委，並不那麼強調立法問政（Sheng, 1996：130 - 133），反倒是在選區服務上非常用心（黃秀端，1994）。黃秀端的研究發現台北市與南部地區選出的立委最傾向去作選區服務，而台北市與南部地區無論在都市化程度或選民政治成熟度上均迥然不同，因此，對於選區的影響力必須就都市化以及選民的政治成熟度以外的因素加以思考。

由於選舉制度的理由，立委通常面臨的是一個大且異質性很高的選舉區，因此，立委大可以去劃分他的票源區，如此使得來自於同一個選舉區（electoral district）的立委所面對的選區（constituency）可能迥然不同，也因此會影響立委表現出迥然不同的代表行為；那些票源集中的立委，會特別反應票源集中區的選民需求，而票源分散的立委，則比較會反應整個選區的選民需求。

相對於代表工作的龐大耗時，立委們的時間和資源無疑是相當有限的（Hall, 1996）。因此，立委在代表方式上必然有所選擇與偏重，亦即他會將有限的時間和資源投資在他認為最值得的活動上，以花費最小的代價得到最大的成果。尤其立委選舉是採SNTV制度，在此制度下，候選人面對的是一個相當大的選區，因此立委如何界定他的選區，訂定出他的獲票策略與確立他的支持基礎將影響他連任的成敗，也從而決定性的影響他的代表行為。在這裡 Fenno 對於選區的概念特別值得注意，他認為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：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，而再選選區是國會議員的支持者，至於地理選區是指選舉區（electoral district）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。那麼，究竟立法委員怎麼看他的選區呢？如果他以部份選舉區為其心目中的選區，那麼他就會將經營的焦點放在這一部份，而票源也就可能較集中在這一部份；反之，如果候選人是以整個選舉區為其心目中的選區，那麼他就會以整個選舉區為重，而他的票源也就會較平均地分散在整個選舉區。

由於在 SNTV 制度之下，候選人面對的是一個大選區，因此大部份的候選人僅要獲得一個相當低的選民比例即可當選（Sheng, 1996：37）。在第三屆立委選舉選舉區的大小從1到17不等，在愈大的選舉區，候選人需要的當選票數愈低，例如在當選名額17名的台北縣，根據 Hagen bach Bisxhoff 或 Droop 基數計算，候選人最多只要獲得 5.56% 的選票即可篤定當選，（註四）而若候選人數愈多，或候選人得票愈不平均分配時，此一最低當選得票率還會降低，在第三屆立委選舉時台北縣當時得票最低的當選人僅得到 3.08% 的得票率。在候選人得票可能僅需要極小比例但競爭又很激烈的情況下，候選人如何訂出他的得票策略就相當重要，他們可以有兩種基本策略：第一種策略是維持票源策略，亦即獲得某一定比例的選票即可，但必須確保這些是堅定的支持者；第二種策略是積極擴展票源策略，亦即盡可能獲得最多的選票。由於候選人的資源是相對有限的，所以當他們選擇維持票源的策略時，他們會集中資源在經營某一部份的選舉區，從而他們的票源就會較集中在這一部份的選舉區，至於當他們選擇第二種策略時，他們會對整個選舉區的選民一視同仁，並不特殊經營某一特定地區，從而他們的票源就會比較平均地分散在整個選舉區。全然採行第一種策略或全然採行第二種策略的候選人並不常見，多半候選人介於二者之間，而維持票源策略的比重愈重，則票源會愈集中；至於擴張票源策略的比重愈重，則票源會愈分散。

對於以維持選票為主要策略的立委而言，他最重要的工作是加強與部份選舉區的關係與選區服務，他們也可能會強調某項公共政策的立場或推動立法，尤其是當審查的法案與他票源區的選民利害相關的時候，但由於立法問政基本上所提供的是公共財，亦即只要有立委提供，每個選民都能夠享用，因此比較無法建立立委與選民個人的緊密關係，同時，法案的通過雖然使某些人得到好處，但也總會使某些人遭受損失，即使是立委的支持者之間也可能偏好並不一致，因此，無論立委採取何立場，都可能使原來支持他的人轉而不再支持他（許志鴻，1986：25 - 28）。因此，以維持選票為主要策略的候選人可能寧可多強調較少爭議的選區服務，而少強調爭議較多立法問政；相反的，對

於以擴張選票為主要策略的候選人而言，強調服務選區固然可以擴張支持的基礎，但是，僅僅是去強調服務選區所能擴張的票源可能較為有限，他們更可能強調某項立法的推動，尤其是可見度較高的法案，如此他們就可以吸引媒體的重視，爭取選民的注意，從而擴增票源。

本研究預期那些票源較集中的立委會傾向於將他的選區界定在該票源集中區，而為了增取與選民的親密關係，會傾向於作較多的選區服務；而票源較分散的立委會傾向於將他的選區界定為整個選舉區，甚至於由於他的選票是分散的，他也可能以全國為其選區，此時他會傾向於作較多的立法問政。當然，立委票源的集中與分散與其是強調選區服務或立法問政二者互為因果，作較多選區服務的立委，票源會愈集中；而作較多立法問政的立委，票源會愈分散，只是在本研究中，票源集散度的觀察點是在選舉時，而代表行為的觀察點是在當選之後，所以可以將此一因果關係設為票源集散度影響代表行為。

## 二、政黨因素

政黨在議會政治中一向扮演著重要的領導立法的角色，政黨為了貫徹它的政策立場，會動員黨員去支持它的立場，而如果政黨的凝聚力或黨紀愈強，則愈能有效動員它的黨員。我國在一九八〇年代中期以前，國民黨掌控著立法院的議事運作，在此之後，民進黨與新黨步入議會的舞臺，與國民黨一同，主導著它們各自政黨的立委。比較起國民黨的立委，在野黨的立委往往較為團結（Sheng, 1996；黃麗香，1999），他們往往採行一致的口徑為政黨政策立場辯護，並採取一致的行動推動或延阻法案的通過，他們之所以如此團結，一方面是因為身為小黨，如果不團結則無法成就任何立法，也因為他們與地方上的聯繫較不像國民黨立委那樣有歷史的淵源與緊密的關係，所以也比較少有以選區服務來表現自己的機會，所以他們比較會偏重以立法問政來履行代表的功能。反之，國民黨的立委有較高的動機去作選區服務，因為國民黨是執政黨，且國民黨的決策重心是在黨，不在政，是在行政院，不在立法院，多數重大決策往往在法案送到立法院之前即已決定，在法案送入立法院之後，在野黨立委還能夠因為不同的政策立場據理力爭，國民黨立委在黨的主導下，個人能發揮的較為有限，也因為如此，國民黨立委在立法的表現較為有限的情況下，轉而投注較多的心力在選區。

同時，由於SNTV制度下主要政黨不只提名一個候選人，因此同一個政黨的候選人之間有競爭，所以，候選人必須爭取個人選票，意即以他本身的特質、資歷、表現，而非政黨的標籤來爭取選民的支持。為了爭取個人選票，立法問政當然是手段之一，但是，有時候立法問政無法使自己與其他同黨候選人區別開來，選民看到的也許是黨的整

體表現，而非立委個人的表現，因此建立個人選票更直接有效的方法是選區服務，因為選區服務得以與選民建立起一對一的親密關係，如此才有把握讓選民在眾多的候選人中投票給他，也因此，當其它條件不變的情況下，本研究預期：若立委面臨愈強的黨內競爭，將促使他花愈多的心力在選區服務以建立個人選票，而相對的較疏於立法問政。

### 三、立委本身的因素

當立委投入代表活動時，他必然會將他的目的帶入政治過程中，換句話說，他介著投入代表活動過程以達到他的政治目的，如此一來，立委的政治目的必然相當程度地影響他代表方式的選擇。那麼，究竟立委有什麼政治目的呢？Mayhew (1974) 指出美國國會議員都是一心一意的以連任為主要目的的尋求者。Mayhew 的此一說法遭受到Dodd 所質疑，如果連任是國會議員的唯一目的，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的委員會，例如撥款與財政委員會，而捨那些容易讓他們獲得連任機會的委員會，例如內政與郵政委員會？(Dodd, 1977) (註五) 甚且，以美國國會議員極高的連任率（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它的目標，如制定好的政策、尋求政治影響力、以及支持總統的施政計畫等等 (Fenno, 1973; Hall, 1987)。

如果連任是美國國會議員的基本目的，則連任更是台灣立委的基本目的，在台灣立委的連任率甚低的情況下，立委們更是需要努力以赴以尋求連任，尤其在單記非讓渡投票選舉制度 (SNTV) 之下，立委們在選舉中大多是有希望但沒把握，因此，他們不僅要尋求連任而且要多得選票以鞏固他的連任機會與政治生命。從而，立委的所有作為一包括立法問政與服務選區一必定與其連任的目的有關。在以連任為基本目的之下，立委尚有其它幾個目的：支持自己政黨的政策，獲得政治影響力，獲得選民的認識與認可，制定好的政策，以及實現政治理想。這幾個目的之間有時可能互斥，有時可能互補。例如：有時制定好的政策可能會讓選民認識和認可，因此使該立委在決策過程中較具影響力，但是有時制定某一政策固然讓選民認識而增加其知名度，但如果他所支持的政策與政黨的立場互相抵觸，他可能受到黨的懲罰。立委的目的是上述幾個目的的綜合體，當立委面臨不同的法案與選區服務的要求時，他便在這幾個目的之間排列順序，以決定如何介入與介入多少。在本研究中，我們列舉各種政治目的，然後直接問立委助理，委員較重視的優先順序如何？在此並未將當選連任這個選項放入，因為當選連任与其它目的的層次不同，是基本 (base-line) 目的，許多其它目的的達成都必須以當選連任為條件，因此如果將之放入選項中，則答案極可能會一面倒。根據立委助理的回答，

立委第一重視的政治目的如表7所示。有最高比例的立委以制定完善政策為其首要目的，其次是獲取選區選民的認識與認可，再其次是實現政治理想，僅有較少數的立委以貫徹政黨的政策立場以及獲取政治影響力為其首要目的。本研究預期以制定完善政策為首要目的的立委會較著重於立法問政，而以獲取選區選民的認識與認可為首要目的的立委會較著重於選區服務，至於持有其它目的者，其代表方式應介於二者之間。

表7 立委第一重視的政治目的

	人數	百分比
獲取選區選民的認識與認可	36	26.4
制訂完善政策	50	36.8
實現政治理想	32	23.5
貫徹政黨的政策立場	13	9.6
獲取政治影響力	5	3.7
合計	136	100.0

立委所擁有的資源種類與多寡會決定性的影響他的代表行為。立委的資源愈多，那麼他就愈能夠去從事代表活動，而立委所擁有的資源種類會決定他的代表方式，如果一個立委擁有較多與立法有關的資源，如在立法院內擔任黨職，擔任召集委員或程序委員，則他可能在立法院內參與立法問政較為踴躍；反之，如果一個立委擁有較多的地方資源，如為地方派系支持，則他可能較會從事選區服務，而較疏於立法問政。這是因為擁有資源使立委易於接近議事或選區，使他在從事那些代表活動時較有效率，也較能達到效果。值得注意的是，立委所擁有立法問政方面的資源，不必然與他所擁有的選區服務方面的資源相互抵觸，有些立委固然立法的資源較多，有些則選區的資源較多，但也有的兩方面的資源都多。

擔任黨職的立委必須擔負法案通過成敗的責任，因此他們有強烈的動機為政黨的立場作辯護，並且去說服與鼓動同僚來支持黨的立場；因此，他有較大的動機去從事立法工作，而相對上較輕選區的工作。委員會在立法院扮演的功能與角色雖然評價不一（吳宗敏，1977；楊日青，1992；黃秀端，1998；盛杏媛，1998），但是，立委在委員會的介入情形仍應會多多少少影響他代表方式的選擇，至少，委員會召委與程委的職位使委員有較多機會安排議程與介入法案，也較可以經由這些活動而滿足他們的利益，因此，擁有召委與程委的職位，將可能使立委較偏重於立法問政而較輕選區服務。除此之外，由於立委參與的委員會種類與其政治目的有關，那些較傾向參與與特殊利益有關的財經



委員會（包括財政、經濟、交通委員會）較偏重選區服務，而較傾向參與制訂公共政策為主的委員會（包括外交、教育、司法、法制委員會）的立委會較偏重立法問政。

前面提到的擔任黨職與委員會的職務都使立委較易於參與立法，而立委若與地方的淵源較深，自然容易在選區建立緊密的人際關係網絡，因此自然較易於從事選區服務，而較疏於立法問政的工作。除此以外，就立委的資歷而言，新任的立委與地方上的關係往往較弱，而為了爭取當選連任的優勢，新任的立委在選區的經營上會較努力，以擴張選票，尋求支持的基礎。正如 Fenno（1978）對美國國會議員的研究發現指出，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在那裡，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，此時他會花較多的時間與資源在選區裡面，一旦他在國會待久了，他就清楚他的支持聯合基礎在那裡，此時進入鞏固選票階段，他會盡可能去鞏固他的票源區，此時他的選區範圍可能較小，但支持度則較高，而一旦他的支持基礎較穩固，他就可以安心問政，將他的時間與資源放在國會山莊裡。因此本研究預期，新任立委較連任立委傾向於以選區服務為重。

## 伍、模型檢証、研究發現與討論

根據前面的理論，立委的代表方式受到選區因素、政黨因素、以及立委本身的目的與所擁有的資源所影響，以下將對上述的理論加以檢証。分析對象以受訪成功的第三屆立委為主，由於全國不分區與原住民代表的選區影響無法界定，而無黨籍立委人數極少，無法作準確估計，因此僅以區域選出且為三黨的立委為分析的對象，總共有有效分析樣本86個。應變數是一個二分變項——以選區服務為重或者以立法問政為重，將選區服務為重者設定為1，而以立法問政為重者設定為0，統計分析方法採用洛基（*logit*）分析模型。注意本研究使用此一分析方法是將立委個人自己的立法問政與選區服務作比較，看他較著重哪一方面，而非跨不同的立委比較誰立法問政或選區服務作的較多或較少，這是由於立委的立法問政或選區服務受到他們擁有的資源所影響，因此極可能在理論上某種背景的立委應該作較多的選區服務，但因為他的資源有限，所以實際上選區服務作的不多。舉例來說，立委 A 是一個立法問政為重的立委，他將四分之三的資源放在立法上，而將四分之一的資源放在選區服務上，他每個星期在立法院發言100次，而作選民個案服務50件；相對而言，立委 B 是一個選區服務為重的立委，他將四分之三的資源放在選區服務上，而將四分之一的資源放在立法問政上，他每星期在立法院發言

10次，而作選民個案服務40件，比較 A 與 B 兩個立委，立委 B 雖然較重選區服務，但限於資源，他作的選區服務比重立法問政的立委 A 還少。因為如此，我們的分析策略在於比較立委本人的兩種行為孰重孰輕。

為了比較各自變數的影響力大小，除原本的虛擬變數本來就是1或0以外，三個連續變數——立委得票集中程度、選區農業人口比例、黨內競爭程度——轉化為自0至1的尺度，如此所有變數都成為自0至1的尺度，因此可以就估計值的大小來比較自變數對應變數的影響力大小。檢証結果詳見表 8，模型 I 檢定結果顯示，是否為地方派系支持變數雖然達到統計上的顯著水準，但方向與本研究的預期相反，而選區的農業人口比例、是否擔任召集委員變數雖然與預期的方向相符，但是並未達統計上的顯著水準，為了評估這些未如預期的變數是否會影響其它變數估計值的穩定，因此乃估計了模型 II 與 III。模型 II 是在原本的模型中加上地方派系支持與否與新任立委的交互作用項，藉以明瞭不同資深程度立委受地方派系支持對其行為的影響，模型 III 則是將不顯著的變數——選區農業人口比例以及是否擔任委員會召集委員——去除，以排除這些變數對估計值的影響。研究發現顯示跨不同的估計模型，每一個變數的估計值還算相當穩定，因此可以有把握雖然某些變數不符合理論的預期，但並不因此對其它主要變數造成估計上的偏誤。

首先值得注意的是選區的農業人口比例未達統計上的顯著水準，這映證了前面所說的選區的影響力必須就都市化以及選民的政治成熟度以外的因素加以思考，在大選區之下，來自同一選舉區的立委可能面臨全然不同的選區，端視他的票源與得票策略而定。本研究預期那些票源較集中的立委會採取維持選票的策略，因此會傾向於作較多的選區服務，而票源較分散的立委會採取擴張選票的策略，因此會傾向於作較多的立法問政。本研究所使用測量立委票源集中程度的指標參見盛杏媛（1999）的著作，（註六）此一指標的分數愈高則票源愈集中，反之，則票源愈分散。從表 8 此一變數正方向且統計上顯著的估計值得知，當立委的票源愈集中，則他愈可能以選區服務為重，反之，立委的票源愈分散，則他愈可能以立法問政為重，這與理論的預期完全吻合，同時，比較模型中的其它變數，此變數有最大的估計值，顯示立委的票源集散度是影響他代表方式的最重要因素。

黨籍是以虛擬變數的方式處理，未放入模型內的是新黨黨籍。根據表8的統計分析結果，國民黨籍與民進黨籍兩變數都是正方向且極大的估計值，此表示黨籍是影響立委代表方式的重要因素，而國民黨籍與民進黨籍的立委，較新黨立委更傾向於以選區服務為重。當進一步比較國民黨與民進黨兩變數的估計值，可以發現國民黨籍立委以選區服務為重的可能性更高，這與我們對於各黨立委的一般觀察完全相符，亦即，比較來說，在選區服務的努力上，依次是國民黨、民進黨、新黨的立委。同時，相當值得注意的

表 8 立委代表方式影響因素之洛基模型分析

	模型 I	模型 II	模型 III
<b>選區因素</b>			
得票集中程度	14.31(4.25)**	14.51(4.45)**	16.10(3.98)***
選區農業人口比例	2.10(2.12)	1.82(2.25)	
<b>政黨因素</b>			
國民黨籍	8.33(1.32)***	8.23(1.38)***	8.23(1.30)***
民進黨籍	6.03(1.24)***	6.09(1.22)***	6.49(1.22)***
黨內競爭程度	6.53(2.41)***	6.30(2.35)***	5.71(2.12)***
<b>立委最重視的政治目的</b>			
獲取選區選民的認識與認可	6.28(1.93)***	6.27(2.01)***	6.59(1.80)***
制訂完善政策	2.20(1.61)	2.29(1.68)	2.85(1.47)*
貫徹政黨的政策立場	6.59(3.87)*	6.72(3.98)*	7.28(4.17)*
獲取政治影響力	4.60(1.62)***	4.63(1.65)***	4.81(1.64)***
<b>立委的資源或經歷</b>			
擔任黨職	-1.64(1.03)	-1.59(1.05)	-1.74(1.05)*
新任	2.70(1.08)**	2.48(1.23)**	2.41(1.14)**
地方派系支持	-3.20(1.46)**	-3.28(1.49)**	-2.98(1.47)**
地方派系支持 X 新任		7.83(2.37)***	8.17(2.01)***
<b>立委的委員會活動</b>			
擔任召集委員	-.32(.88)	-.25(.89)	
擔任程序委員	-3.12(.99)***	-3.06(.99)***	-2.90(1.03)***
參與財經委員會	3.23(1.14)***	3.13(1.18)***	2.79(1.10)***
參與政策委員會	2.29(1.92)	2.11(1.99)	1.76(1.62)
不固定委員會	2.62(1.93)	2.50(1.86)	2.21(1.69)
<b>常數項</b>			
	-20.30(3.25)***	-20.03(3.21)***	-19.93(3.16)***
分析個數	86	86	86
正確預測比例	86.05%	87.21%	86.05%
Log likelihood	-19.20	-19.07	-19.27

註：表中數字為估計值，括弧中數字為標準誤。

\*\*\*表  $P < .01$ ，\*\*表  $P < .05$ ，\*表  $P < .1$ 。

是，黨內競爭程度的估計值為正方向，（註七）這表示如果立委面臨到愈高的黨內競爭，則他以選區服務為重的可能性愈高，這證實了我們理論上的預期，當立委面臨愈高的黨內競爭時，會促使他愈傾向去從事選區服務以去建立個人選票，這說明了為什麼台北市的立委，無論他是屬於哪一個政黨，選區服務都作得相當多（黃秀端，1994），重要的原因之一在於黨內競爭的激烈促使他們去作選區服務來獲得個人選票。

在立委的政治目的方面，均係以虛擬變數的方式處理，未放入模型的是「實現政治理想」，因此估計值詮釋的方式是將其與「實現政治理想」相較。依照表8顯現的估計值的大小，可以將不同政治目的的立委依以選區服務為重的程度依次排序，結果依序是「貫徹政黨的政策立場」、「獲取選區選民的認識與認可」、「獲取政治影響力」、「制訂完善政策」、以及「實現政治理想」。這一排列順序有幾個富饒意義的訊息：首先，以「獲取選區選民的認識與認可」為主要目的的立委一如預期，相當傾向於以選區服務為重，此與理論的預期符合；其次，以「制訂完善政策」為首要目的的立委比較不會以選區服務為重，這也與理論的預期符合。然而，以「貫徹政黨的政策立場」為主要目的的立委選區服務傾向相當高，甚至高於以「獲取選區選民的認識與認可」為主要目的的立委，那麼是否是以貫徹政黨的政策立場為重的立委在立法問政上相當不用心，僅以政黨的意見為依歸，而將主要的精力與資源放在選區服務？由於分析個數有限，我們無法得到中肯的結論，此有待後續的研究加以解答。最後，以「獲取政治影響力」為主要目的的立委從事選區服務的傾向高於以「制訂完善政策」和以「實現政治理想」為主要目的的立委，這顯示立委認為獲取政治影響力並不一定要在立法院，也可能在選區，端視他如何定位他的代表生涯，然而，此一發現說明了政治影響力並不一定要在立法院內以積極立法來獲取，似乎也間接說明了立法院並不是決策重心的事實。

在立委的資源對代表方式的影響方面，擔任黨職變數負方向的估計值顯示，擔任黨職的立委以選區服務為重的可能性較低，此與理論的預期相符，因為擔任黨職必須為立法的成敗負責，從而必須較積極地介入立法過程，而相對的較疏於選區。同時，新任者比連任者有更高的動機從事選區服務，此與 Fenno 對美國國會議員的生涯描述相同，這顯示新任的立委與地方上的關係往往較弱，而為了爭取當選連任的優勢，新任的立委在選區的經營上較為努力，以擴張選票、尋求支持的基礎，等到連任之後，他逐漸在選區建立起實力，會將經營的焦點放在立法院。

而是否具有地方派系支持變數，與從事選區服務呈現負方向且統計上顯著的關係，此統計數字上的意義指有地方派系支持的立委，傾向以立法問政為重，只是此一影響方向與原先理論預期——與地方關係愈密切則愈傾向作選區服務——不符。之所以如此的理由，極可能是因為有許多有地方派系支持的立委都在立法院內連任多年，他們已從地

方上的政治人物跳脫到全國性的政治人物，因此逐漸在立法院內扮演較重要的角色，例如在第三屆立法院中，劉松藩（立法院院長）、王金平（立法院副院長）、饒穎奇（中央政策會執行長）、廖福本（立法院工作會主任）、曾永權（立法院工作會主任）……等人，無不是派系支持者，且有些本身就是派系領袖，他們在立法院中擔任要職，負責法案或政黨政策的推動，對他們而言，當選連任不是他們的問題，他們可以將他們的政治生涯從地方延伸到中央，而且可以經由對於中央決策權的掌握而鞏固他們在地方上的地位，同時他們的派系中人也可以幫助他們打點選區，因此有地方派系支持者反而可以將重心擺在立法院。為了檢証此一說法，因此乃加上地方派系支持與新任與否的交互作用項，此一交互作用項顯著且極大的正方向估計值顯示，有地方派系支持而又為新任的立委相當傾向作選區服務，但是一旦地方派系支持的立委在立法院逐漸站穩腳步，他們會從著重選區服務到著重立法問政，以藉由立法問政來取得政治決策的影響力與對地方上的照顧。

擔任委員會程序委員變數，與從事選區服務呈現負方向且顯著的關係，此方向與理論預期相符，表示擔任程序委員者會比較著重於立法問政。至於擔任委員會召集委員變數，與從事選區服務呈現負方向的關係，此方向與理論預期相符，唯並未達統計上的顯著水準，也就是說，我們並無法證明擔任召委與否與其在代表方式上有何關連，之所以如此，也許是因為委員會並不是一個重要的審議法案的場所，召集委員的職務也沒有足夠的誘因吸引以立法問政為重的立委努力爭取（盛杏媛，1998）。除此以外，本研究亦預期立委參與的委員會種類與其代表方式有關連，由於立委可以在每一個會期重新登記委員會，在一任六個會期裡可以參與最多六種不同的委員會，因此有相當多的立委遊走在不同的委員會（盛杏媛，1998），所以只要立委在本次任期中，待在同一個委員會三次以上，就算他是該委員會的成員，（註八）否則就算是不固定委員會的委員。接著，將委員會依性質分為三類，第一類是涉及較多的選區與特殊利益的財經委員會，包括財政、經濟、與交通委員會，這些委員會也是財團立委亟欲爭取，而常常需要抽籤決定成員的委員會；第二類委員會雖然也可能牽涉利益，但主要是公共政策立法為主，比較少牽涉選區與特殊利益，包括外交與僑政、教育、司法與法制委員會；至於第三類委員會包括預算、內政與邊政、以及國防委員會，其所牽涉的選區或特殊利益的程度介於第一與第二類委員會之間。在估計模型時將第三類委員會保留未放入，因此詮釋估計值的方式是將之與第三類委員會作比較。研究發現顯示參與財經類委員會的立委確實比較著重選區服務，但是參與公共政策委員會以及不固定委員會的立委，在代表方式上與參與第三類委員會的立委並無顯著的不同。

## 陸、結論

本研究以第三屆立委為研究焦點，試圖瞭解立委的代表方式與代表行為，研究結果得到幾點值得注意的發現：首先，立委的代表行為可以區分為立法問政與選區服務兩類，以立法問政為重的立委，在立法院的所有活動都較為積極，而以選區服務為重的立委，在選區的活動與資源分配都較為積極。然而，跨不同的立委作比較，立法問政與選區服務行為並不是負方向的關係，而是沒有必然的關係，也就是說，在立法問政較用心的立委並不見得一定較疏於選區服務；反之，對選區服務用心的立委也不見得一定較疏於立法問政，換句話說，選區服務與立法問政並不見得是兩難，對某些立委而言可能是兩易。然而，就立委個人而言，他必然對他身為一個代表的角色有所期許，此一期許會影響他在代表方式上作選擇，或者是偏重選區服務，或者是偏重立法問政，而此一期許反映了立委的選區、政黨、立委本身的政治目的、資深度與資源多寡與資源種類。

其次，從立委的從政生涯來看，立委的代表行為並非一成不變，而會因為他在立法院的時間長短而有差異，新任的立委往往較傾向作選區服務，這是因為他甫入立法院，與地方上的關係往往較弱，而為了爭取當選連任的優勢，新任的立委在選區的經營上往往較為努力，以擴張選票、尋求支持的基礎。同時，對於地方派系支持立委的代表行為發現指出，地方派系支持的立委在代表行為上因為資深度的不同而有異，若為地方派系支持的新任立委，則相當強調選區服務，然而一旦這些有地方實力基礎的立委作穩了立委的席位，他就會將他的從政生涯從地方推廣到立法院，並且藉由掌控立法院的決策與國家資源的分配而鞏固其在地方上的支持基礎。

同時，研究發現指出立委的代表行為與選舉的因素密切相關，立委票源愈集中，則愈趨向作選區服務；反之，票源愈分散，則愈趨向作立法問政。而根據立委票源集散度的研究發現，近些年來，立委的票源有明顯得愈來愈分散的趨勢（盛杏媛，1999），因此對於為什麼近年來大多數立法委員在立法院愈發主動積極，本研究提供了另一個理論的思考面向，亦即因為立委的票源愈來愈趨分散，因此他們無法僅靠選區服務來維持票源，而不得不作更多的立法問政來擴展票源。

最後，就立委的問政目的與其委員會行為來觀察，本研究的若干發現指出了立法院未來發展的一些隱憂：以貫徹政黨的政策立場為目的的立委相當以選區服務，而非以立法問政為重，此可能顯示了決策重心不在立法院的事實，所以政黨要立委努力的是支持黨的提案，發言、投票支持黨的立場，但不需要太過努力於立法問政，以免可能與黨的立場相違背。同時，立委認為獲取政治影響力並不一定要在立法院，也可能在選區，

端視他如何定位他的代表生涯，然而，此一發現說明了政治影響力並不一定要在立法院內以積極立法來獲取，似乎也間接說明了立法院並不是決策重心的事實。此外，委員會之召集委員職務並沒有提供足夠的誘因讓以立法問政為重的立委努力爭取，反而召集委員職務也可能成為以選區服務為重的立委去向選民展現的成績，然而，召集委員職務如果不能與立法問政配合，則委員會無法發揮應有的功能，更由於委員會功能的提昇關乎整體立法院在決策過程的地位是否能夠提昇，因此，委員會無法發揮足夠的功能無疑是立法院在決策上更上層樓的限制，也是立法院發展的一個隱憂。

## 註 釋

- 註 一：這些討論的議題，諸如：(1)什麼是代表？國會議員與選區選民在政策立場上的「相關程度」是否是一個適當的測量代表程度的方式？(Achen, 1978)(2)除了 Miller 與 Stokes 所揭櫫的政策一致性之外，國會議員是否也用其它的方式代表選民？(Karps and Hulau, 1978)(3)代表關係是否一定要建立在國會議員與他選區選民的一對一對應關係上才算，國會議員是否可以代表其它選區的選民，或者代表全國選民？(Weissberg, 1978)(4)政策一致性，尤其是點名表決是否是一個恰當的測量指標？(Hall, 1987, 1993, 1996)。有關這些討論可以參閱盛杏媛(1997b)的文獻整理與討論。
- 註 二：個人選票是指憑藉著自己本身的特質、資歷、表現，而非政黨、團體、或階級等因素來爭取選票，可見於 Cain 等人(1987)的著作，而在 SNTV 制下，國會議員建立個人選票的動機可見於 Reed(1994)對日本國會議員的研究，以及黃秀端(1994)對於我國立委的研究。
- 註 三：有關於我國立法院與立法委員行為的研究，可參閱盛杏媛(1997b)所作的文獻檢閱與整理。
- 註 四：計算公式是 $1/(m+1)$ ，其中  $m$  為當選名額，這個公式所表達的意思是假定在候選人數僅比當選名額多一名的情況下，最低當選所需的得票率(可參考 Hsieh and Niemi, 1999)。
- 註 五：Fenno(1973)對於美國國會委員會的研究發現指出，國會議員的委員會選擇受到他們的政治目的—當選連任，制訂好的公共政策，與尋求議會的影響力—的影響；尋求連任為主要目的的會選擇帶來選票的內政委員會與郵政委員會，以制訂好的公共政策為首要目的的會選擇教育暨勞工委員與外交事務會委員會，而以尋求議會的影響力為首要目的的會選擇撥款委員會與財政委員會。

註 六：立委的票源集中程度測量步驟如下：第一，計算每一個候選人在各該選區的所有鄉鎮市區的得票率， $P_{ij}$ ； $P_{ij}$  所顯示的意義是  $i$  候選人在  $j$  地區相對於其它候選人的努力程度，如果  $P_{ij}$  愈高，表示  $i$  候選人在  $j$  地區的努力程度愈高，當然，如果候選人數愈多的話，則  $P_{ij}$  就會相對較小。第二，計算候選人在各鄉鎮市區得票率的標準差，以  $SD_i$  表示。 $SD_i$  愈大，表示候選人  $i$  的票源愈不平均地分散在不同的鄉鎮市區，亦即他在某些鄉鎮市區的得票率高，但在另一些鄉鎮市區的得票率低，這表示該候選人在某些地區特別用心經營，或者是獲得地方派系支持，或者是他的政黨將該地區分配給他；而若  $SD_i$  愈小，表示該候選人對所有地區均一視同仁，並沒有對那個地區特別用心經營，此一指標的分數愈高表票源愈集中。盛杏媛（1999）用此一指標計算自1983至1995年立委選舉中各候選人的票源集中程度，效度甚佳。

註 七：黨內競爭的測量方式以下列公式計算：

$$\text{黨內競爭} = 1 - \left( \sum_{k=1}^n C_k^2 \right)$$

$$k = 1, 2, 3 \cdots n$$

$C_k$  = 候選人  $k$  在其選區內其政黨內的獲票百分比。

註 八：如果要立委在六個會期都擔任某一委員會的成員才算該委員會成員，則僅有 15.2% 的立委在六個會期固守在同一委員會。



## 參考書目

### I. 中文部份

李自揚

1993 「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。

吳宗敏

1977 「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。

林妙津

1991 「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。

林淑慎

1994 「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。

韋洪武

1994 「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，頁127-160。

財團法人國會觀察文教基金會

1998 第三屆立法委員問政表現總評研究報告，財團法人國會觀察文教基金會。

許志鴻

1986 「選區選民影響力對議員角色行為的作用之探討：第四屆台北市議員的研究」，國立政治大學政治學系碩士論文。

許禎元

1993 「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（1972-1991）」，中國文化大學中山學術研究所博士論文。

陳明通

1995 派系政治與台灣政治變遷，台北：月旦出版股份有限公司。

黃秀端

1992 「立法委員對選區的認知和對選區的服務」，行政院國家科學委員會專題計畫。

1994 選區服務，台北：唐山出版社。

## 選舉研究

- 1996 「選區服務與專業問政的兩難」，*理論與政策*，第10卷，第4期：20-36。
- 1998 「金權政治和立法院的財政、經濟與交通委員會」，行政院國家科學委員會專題計畫研究報告。

## 黃麗香

- 1999 「國會政黨的組織又因與立法團結：以第二屆立法院為例的探討」，東吳大學政治學系碩士論文。

## 盛杏媛

- 1997a 「立法委員的立法參與：概念、本質、與測量」，*問題與研究*，第36卷，第3期：1-25。
- 1997b 「國會議員的代表行為」，*問題與研究*，第36卷，第9期：37-58。
- 1998 「立法院委員會分配的影響因素與政治後果」，「政治制度：理論與現實」學術研討會，中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 1999 「政黨配票與立法委員候選人票源的集散度：一九八三至一九九五年台灣地區立法委員選舉的分析」，*選舉研究*，第5卷，第2期：73-102。

## 張嘉仁

- 1995 「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。

## 楊日青

- 1992 *立法院常設委員會之結構與功能分析*，台北：民主基金會。

## 蔡佳泓

- 1996 「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。

## II. 英文部份

### Achen, Christopher

- 1978 "Measuring Representation." *American Journal of Political Science*. 22: 475-510.

### Bauer, Raymond, Ithiel Pool, and Lewis Dexter

- 1963 *American Business and Public Policy*. New York: Atherton Press.

### Boynton, G. R. and Chong Lim Kim, eds.

- 1975 *Legislative Systems in Developing Countries*. Durham, North Carolina: Duke University Press.

### Cain, Bruce, John Ferejohn, and Morris Fiorina

- 1987 *The Personal Vote : Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- Dodd, Richard
- 1977 “Congress and the Quest of Power.” in Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer. *Congress Considered*. New York : Praeger Publishers. pp. 269 – 307.
- Eulau, Heinz and Paul D. Karps
- 1978 “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. pp.55 – 72.
- Fenno, Richard
- 1973 *Congressmen in Committees*. Boston : Little, Brown.
- Fenno, Richard
- 1978 *Home Style : House Members in Their Districts*. Glenview, Illinois : Scott, Foresman and Company.
- Fiorina, Morris
- 1974 *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*. Toronto : Lexinton, Books.
- 1989 *Congress : Keystone of the Washington Establishment*. Second edition. New Haven : Yale University Press.
- Hall, Richard
- 1987 “Participation and Purpose in Committee Decision Making.” *American Political Science Review*. 81 : 105 – 127.
- 1993 “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.
- 1996 *Participation in Congress*. New Haven : Yale University Press.
- Hsieh, John fuh-Sheng and Richard G. Niemi
- 1999 “Can Duverger’s Law Be Extended to SNTV ? The Case of Taiwan’s Legislative Yuan Elections.” *Electoral Studies*. 18 : 101 – 116.

Ho, Szu-Yin Benjamin

- 1986 "Legislative Politics of the Republic of China : 1970 – 1984." Dissertation of University of California, Santa Barbara.

Jacobson, Gary C.

- 1992 *The Politics of Congressional Elections*. Third edition. Boston : Little, Brown, and Company.

Jewell, Malcolm. E.

- 1970 "Attitudinal Determinants of Legislative Behavior : The Utility of Role-Analysis." in Allen Kornberg and Lloyd D. Musolf eds. *Legislatures in Developing Perspective*. Durham : Duke University Press. pp.460 – 500.
- 1983 "Legislative-Constituency Relations and the Representative Process." *Legislative Studies Quarterly*, 8 : 303 – 337.

Jones, Bryan D.

- 1973 "Competitiveness, Role Orientations and Legislative Responsiveness." *The Journal of Politics*. 35 : 924 – 947.

Kim, Chong Lim and Byung-Kyu Woo

- 1975 "Political Representation in the Korean National Assembly." in Boynton, G. R. and Chong Lim Kim, eds. *Legislative Systems in Developing Countries*. Durham, North Carolina : Duke University Press.

Kingdon, John W.

- 1989 *Congressmen's Voting Decisions*. Third edition. Ann Arbor : The University of Michigan Press.

Kuklinski, James H.

- 1978 "Representativeness and Elections – A Policy Analysis." *American Political Science Review*. 72 : 165 – 177.

Mayhew, David

- 1974 *Congress : The Electoral Connection*. New Haven and London : Yale University Press.

Mezey, Michael

- 1985 "The Function of Legislatures in the Third World." Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson and Malcolm E. Jewell, eds. *Handbook of Legislative Research*. Cambridge : Harvard University Press. pp. 733 –

772.

Miller, Warren and Donald Stokes

1963 “Constituency Influence in Congress.” *American Political Science Review*. 56 : 43 – 56.

Ramseyer, J. Mark and France McCall Rosenbluth

1993 *Japan's Political Marketplace*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Reed, Steven R.

1994 “Democracy and the Personal Vote : A Cautionary Tale from Japan.” *Electoral Studies*. 13 : 17 – 28.

Sheng, Shing-Yuan

1996 “Electoral Competition and Legislative Participation : The Case of Taiwan.” Dissertation of University of Michigan.

Weissberg, Robert

1978 “Collective vs. Dyadic Representation in Congress.” *American Political Science Review*. 72 : 535 – 547.

# Law-Making and Constituency Service: A Study on Representative Behavior of Taiwan's Legislators Elected in 1995

Shing-Yuan Sheng\*

## Abstract

This paper examines representative behavior of Taiwan's legislators and the reasons for their representative behavior. The representative behavior is divided into two categories: activities in the Legislative Yuan and activities in constituencies. Some researchers argue that these two categories of representative behavior are a trade-off, because legislators' resources are limited. Others argue that making efforts on one of these two categories of activities may reduce pressure from the other one. However, this paper indicates that these two arguments are not true for Taiwan's legislators. Based on a survey on legislators' assistants and a content analysis upon Legislative gazettes, this paper shows that the relationship of these two categories of behavior is not necessarily negative. That is to say, the legislators who make efforts in the Legislative Yuan may not necessarily ignore the constituencies. On the contrary, the legislators who make efforts in the constituencies may not necessarily ignore the activities in the Legislative Yuan.

Secondly, the research findings indicate that individual legislators must have some expectations on their representative roles, and hence these expectations affect their choices on legislative career, either pays more attention to law-making or to constituency ser-

vices. Meanwhile, these expectations are affected by the factors related to legislators' party, constituency, and their own political purposes and resources. Furthermore, comparing these influential factors, I find that the factors related to the constituency are the most important. The legislators whose votes are concentrated on a certain part of the electoral district tend to make more efforts in constituencies. On the other hand, the legislators whose votes are scattered across the electoral district tend to make more efforts in the Legislative Yuan. Meanwhile, the research findings show that the following factors affect legislators' representative behavior: party affiliation, the degree of intra-party competition, political purposes, seniority, whether holding a party position, and the activities in committees.

Keywords: legislative behavior, representation, constituency service, law-making, and legislators' political purposes

---

\* Associate Professor Department of Political Science, National Chengchi University.

## 審查意見答覆

### 審委意見(一)

- 一、作者以訪問立委助理的方式來得知立委究竟重視立法問政，抑或選區服務，得到的結果為三分之二左右立委以立法問政為重，三分之一立委是以選區服務為重，以立法問政為重心的百分比似乎比預期多了些。此種結果不知是否因「立法問政」被視為「應然」的結果，還是作者訪問的對象為立院中的立法或行政助理，而導致的偏差。若是訪問之對象為處理選區服務的助理或是在選區的助理，結果是否不同呢？

### 論文評審意見的答覆

- 一、本人以為無論是立法助理或選區助理都可能會只看見立委活動的一個面向，因此在回答問卷時有所偏差。因此之故，研究者特別強調受訪助理必須熟悉立委的行事風格，並擔任助理職務多年為原則，研究者並且要求訪員盡量可能訪問立委辦公室主任。