

行政院國家科學委員會專題研究計畫 期中進度報告

代表與代表制度：從台灣民眾與立法委員的觀點來探析

(1/2)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2414-H-004-019-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：國立政治大學政治學系

計畫主持人：盛杏潑

計畫參與人員：蔡韻竹、黃桃芳、王美慧、江文孝、黃冠達

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 5 月 28 日

代表與代表制度：從台灣民眾與立法委員的觀點來分析

壹、前言

自一九八〇年代中期以來，隨著一連串政治的改革與全面的民主化，立法委員面臨選戰的競爭也愈為激烈，為了爭取連任，大多數立委一反過去橡皮圖章的消極角色，而扮演較積極自主的代表角色，他們或者在立法院中積極地參與立法過程，或者在選區裡積極地服務選民，更多的是他們兩者都作。伴隨著立委行為的此一轉變，國內在立法行為研究上的努力也逐漸增多，然而，對於一些重要的相關議題，諸如：民眾心目中究竟認為什麼是一個好的民意代表？什麼是一個好的代表制度？或者換個說法，在理想上，國會議員與國會究竟應扮演何種角色，具有何種功能？並且就實際面而言，究竟立法委員是不是滿足這樣的標準？又立法院的整體表現是否符合民眾所認為的好的代表機構的理想？有關這方面的探討，卻是相當零星而有限。本研究的主要目的乃在於從台灣一般大眾以及立法委員兩個角度出發，來探討有關代表與代表制度的相關問題。

本研究計畫將以第五屆立委為研究焦點，實際進行兩年的研究，研究時間點從 2003 年 8 月至 2005 年 7 月，具體的研究時程與項目如下所示：

第一年將側重在瞭解一般民眾對於代表與代表制度的期待與實際狀況的評價

首先將進行八場一般民眾的焦點團體座談會，以實際明瞭一般民眾心裡所認為的適任的民意代表，與適當的代表制度理想上應如何？以及實際上如何？其次，將根據焦點團體座談會所得的質化資料，進一步擬定問卷題目，從事全台灣地區的電話調查，以期質化與量化資料合併，深入探索民眾內在的代表與代表制度圖像。

第二年將側重在瞭解立委實際上如何去感受民眾的期待與需求，以及實際上如何執行代表的職能

首先將隨機抽取 20 名左右的立委進行深入訪談，其次對立委助理作全面性的調查訪問（一名立委訪問其一位助理，故總共 225 名）。前一個研究途徑將實際瞭解立委究竟如何感受選民的期待與需求？如何看待他的代表角色？以及如何扮演此一角色？而後一個研究途徑將進一步以立委助理旁觀者的角度來看立委是如何實際上來扮演這個代表角色。最後並將兩個年度所得的資料合併分析，以期一般大眾與政治精英的質化與量化研究相結合，深入探索政治精英與一般大眾的連結關係。

貳、研究方法、進行步驟及執行進度

本期中報告的說明從本計畫執行開始（2003年8月）至撰寫本報告之日（2004年5月）為止。

本計畫將對一般民眾的焦點團體座談會放在第一個步驟，是因為過去對一般大眾心目中理想的代表與代表制度究竟如何，相關的研究與文獻較為有限，過去有關選民心目中的立法委員或立法院的民意調查較少且較為零星，同時也因為我國脫離國民黨一黨掌控立法院的時日不久，政黨政治正在轉型當中，因此一般民眾對於代表的觀念與期望，仍然在型塑當中，所以研究者認為透過焦點團體座談會參與者彼此的討論與互動，得以相激相盪出民眾對於代表的較完整圖像。以下對研究的進行狀況加以說明。

一、座談會大綱的擬定

研究者事先準備座談會的大綱，此大綱係由主持人與從事國會與選舉研究的多位學者（陳義彥、劉義周、洪永泰、游清鑫、陳陸輝、楊婉瑩、蔡佳泓、鄭夙芬）進行數次討論得出的結果，以期多人集思廣益，討論出一個最適當的大綱（詳見附錄一）。

二、座談會的分組

焦點團體座談會的分組原則是組內的同質性高，組間的異質性高。每一場座談會（組內）的成員同質性高，如此可以使參與者暢所欲言，激盪出內心的代表圖像；而跨不同場次（組間）的異質性高，俾便研究者掌握較多元的觀點與較多的變異。本計畫進行分組的標準有二：受訪民眾的居住地與政治成熟度（教育程度）。從過去的研究發現，不同地區的立法委員有不同的立法行為，尤其南部地區的立法委員較北部地區（台北市例外）的立委作更多的選區服務，而台北市的立法委員不只在立法問政與選區服務都相當突出，同時選民的政治態度與政治行為愈到晚近南北的歧異愈為明顯。因此我們有必要分別探討不同地區的民眾對於代表的觀點。除此之外，民眾的政治成熟度亦極可能影響他們怎麼去看待理想的代表與代表制度，因此也有必要以之作為分組的標準。根據此二分組標準，因此原本規劃的有八場座談會：分別是台北縣、台北市、高雄市、嘉義縣各兩場，兩場是以教育程度高低為控制的標準，教育程度高中職及以下一場，大專及以上一場。原則上每一場討論會以規劃參與者八至十二人為原則，所以預計總共參與座談者約有 60-80 名。

因為地利之便，研究者首先針對台北市與台北縣的民眾進行焦點訪談，其中台北市與台北縣的兩場低教育程度（高中職及以下）的座談會，使研究者發現到低教育程度者心目中的代表圖像相當模糊，大多數參與者較少與立法委員有切身的接觸，對立法委員與立法院的角色與功能的概念較為模糊，除了一般媒體所型塑出來的代表圖像之外，並沒有很多元與特殊的觀點，由於台北市與台北縣都呈現類似的狀況，因此研究者就想瞭解當高低教育程度的人互動之後，會不會激盪出更多元的意見，因此加作了一場不控制教育程度的台北市的焦點團體座談會，結果發現在座談會中低教育程度者並不會因為教育程度較低而不敢發言，且高教育程度與低教育程度者彼此互動，可以產生較多元的意見。因此研究者最後調整座談會的場次安排，考慮更多的縣市（加入高雄縣），以求更多元的意見，同時在場次的安排時，不再控制教育程度。最後的場次安排見表 1，除台北市與台北縣有分教育程度之外，其它縣市都不分教育程度的高低一起招募參與者。大致而言，教育程度較高者有較高的意願參與座談會，大約佔六到七成左右。

表 1：焦點團體座談會場次安排

地區	教育程度	場次
台北市	專科、大學及以上	1
	高中職及以下	1
	不分教育程度	1
台北縣	專科、大學及以上	1
	高中職及以下	1
高雄市	不分教育程度	1
高雄縣	不分教育程度	1
嘉義縣	不分教育程度	1

三、座談會參與者的招募

在招募參與者時，採取隨機的原則，招募的方式如下：在政大選舉研究中心進行電話調查（其它研究案）時，對受訪者加以詢問，如果有問題想深入請教他們的意見，他們是否願意抽空來參與座談會？對於有意願的參與者，先留下姓名與聯絡方式，之後再與其聯絡確切的時間，地點，並告知他們會提供座談費與車馬費共 1500 元。在臨到座談會一個星期前，寄出研究主持人署名，政大政治系用箋的信函，並提供到座談會地點的交通地圖，以取得參與者的信任與增加他們到場的動機。唯恐答應參與者最後爽約造成不便，因此每場座談會雖然希望參與者有 8-12 位，但至少都招募 15 位左右，即便如此，每一場到場人數仍是極難控制，

最多的一場來了 11 人，最少的一場只來了 5 人。

四、座談會的正式進行

儘管準備了討論大綱，但是在實際座談時仍舊給予參與者相當的彈性，以期維持焦點團體「是研究者的焦點，但是是參與者的團體」(It's your focus, but their group.)的原則，主要仍舊期望藉由座談會參與者之間的討論與互動，補充研究者事先在理論上或細節上的不足之處。

焦點團體座談會進行時，均進行錄音與錄影，此事先與參與者充分溝通，使其對於參與座談的學術研究性質充分理解，同時參與者充分瞭解到他們不用擔心他們的發言會作為學術研究以外的用途，使其願意暢所欲言。

五、座談會資料的整理

座談會結束之後，將訪談過程轉成本文資料，以進行深入的質化分析。這一部份的資料分析，詳見下文第參部份。

六、電話調查的進行（預訂在七月中旬進行）

將根據焦點團體座談會的質化資料，進一步設計調查問卷，以進行台灣地區選民的電話調查，預計訪問大約 1100 個受訪者，以使估計在在 .95 的信賴度下，最大誤差小於正負 3%。此一電話調查將在政大選舉研究中心進行，循一般隨機抽樣調查的方式。

根據此一質化與量化研究途徑的配合，最後將找尋出一般民眾理想的代表圖像，並且進一步細部分析，看看民眾的不同背景（如不同選舉區、不同教育程度、不同政黨偏好）是否會形塑出不同的代表圖像。

參、焦點團體座談會內容初步分析

一、民眾對於立法委員的印象

當參與者被問到「當您想到立法委員的時候，你首先會想到哪一個立法委員？他有甚麼特質或事情最讓您印象深刻？」僅有極少數參與者曾經因為有些需求而與某些立委有接觸的經驗，如請立委關切自己或地方的需求，或有某方面立法的需要，但對大多數的參與者而

言，他們最有印象的立委都是常出現在媒體的立委，無論正面、負面的印象都有。整體而言，大多數參與者發現立法委員在立法院不是很認真立法，作秀的心態非常濃厚，且常對人人身攻擊，政黨之間惡鬥，同時參與者普遍認為立委在立法院的表現對整體社會有非常不好的示範作用。而對於愛作秀、惡意攻擊他人的立委，參與者幾乎都同聲撻伐；對於某一些形象好，或在地方上勤於耕耘、認真做事，或對某些法案有特殊貢獻的立委，參與者會給予正面的肯定。但是參與者普遍認知他們對立委的瞭解非常有限，對立委的印象容易受到媒體的誘導，也有些參與者期望能夠對立委的行為作更多的監督，譬如有公正的國會觀察機構、或立委在立法院問政的錄影。

二、民眾認為理想上立法委員的角色與應有的功能

當參與者被問到「您認為在理想上，立法委員的主要工作或責任是甚麼？是什麼原因讓你這樣認為？」大多數參與者直接的反應是制訂法律，少數參與者談到行政監督、預算審查，也有極少數的參與者提到「為民發聲」、「為人民的代表」、「為國家提供一個理想的願景」。而有趣的是，儘管本問題強調的是「理想」的層面，但是相當多的參與者，普遍表達對立委實際表現的不滿，尤其參與者對於財團介入立法、一般小老百姓的心聲被忽略多所批評。

三、立法委員是否應該遵循選區選民的意見

當參與者被問到：「您覺得立法委員在執行職務時，應不應該遵循選民的意見？是什麼原因讓你這樣認為？」只有極為少數的參與者指出立委應該有遠大的理想與抱負，帶領國家社會往一個美好的願景前進。幾乎絕對多數的參與者都認為立委應該遵循選民的意見，甚至有人舉例說如果一個法案有 55% 的選民贊成，有 45% 的選民反對，則立委應該站在 55% 的那一邊。那麼，當被續問到：「那麼您的意思是立法委員應該亦步亦趨跟著民意走嗎？」大多數的參與者又認為立委不是要跟著民意亦步亦趨的走，比較傾向認為當立委被選出來了之後，就應該以「民眾的利益」為考量，但是不要跟著「民眾的意見」亦步亦趨走。

除此之外，有參與者質疑立委其實無法瞭解選民的意見，因此推論到少數比較能接觸到立委的人，譬如財團，較其他人對立委更具影響力。

四、立法委員應該代表國家整體的利益的或選區選民的利益

當參與者被問到：「在我們社會上，有人認為立法委員既然是各自選區選出來的，就應該照顧各自選區的利益，但也有人認為立法委員既然被選出來以後，就應該站在國家整體的利益來考慮，而不應該只站在各自選區的立場。您怎麼看這個問題？」大多數參與者認為立法委員應該代表國家整體的利益，而不應該只照顧到自己選區選民的利益，有少數人認為應該看是何種利益而定。許多參與者體認到選區的利益可能與國家整體的利益相衝突，這時候他們仍舊認為立委應該站在國家整體的利益來考量。

五、立法委員是否應該遵循政黨的指示

當參與者被問到：「您覺得立法委員在執行職務時，應不應該遵循政黨的指示？是什麼原因讓你這樣認為？」這個問題的答案較為兩極化，有一些參與者認為立委應該遵循政黨指

示，主要的理由如：(一) 因為責任政治相當程度是要建立在政黨政治之上；(二) 國家長期的政策必須靠政黨來推動；(三) 民意有時較為短視近利，而政黨可能考慮得較為長遠；(四) 立委若不遵循政黨的指示，容易綁架政黨以就選區的較狹隘的利益。而對於眼前的政黨惡性競爭，少數參與者認為應該給予政黨學習的時間。

但是也有參與者站在完全不同的立場，認為政黨利益會與選民的利益相違背，當立委遵循政黨的指示的時候，往往會犧牲民眾的利益，因此傾向認為立委不應該遵循政黨的指示。也有少數參與者認為應視情況而定，有些關於民生議題的，應該聽從選民的意見，至於關乎國家整體的，未來發展方向的，則應該聽從政黨的意見。

在實際面上，多數參與者認為，大多數立委都很遵循政黨的指示，因為他們不得不然，他們是靠政黨的支持因而當選的，尤其大多數參與者都指出藍綠政營立委的惡性競爭，常為了反對而反對，對之給予相當負面的評價。除此之外，民眾覺得立委是否遵循政黨的指示，因黨籍而有差別；民進黨與親民黨的立委比國民黨立委遵循政黨的指示。

六、當選民的意見與政黨意見相違時立委應如何行

當參與者被問到：「如果立法委員選民的意見與政黨的指示不一致，甚至相衝突的時候，您認為立法委員最先應該考慮的是甚麼？是選民的意見？還是政黨的指示？還是甚麼？實際上呢？你認為大多數的立法委員是不是符合你所期望的？」絕對多數的參與者認為應該遵循選民的意見，僅有極少數認為應該遵循政黨的意見。但是，同時他們也認為大多數的立委其實都是聽政黨的意見，因為他們想要當選連任，參與者認為尤其是民進黨與親民黨的立委都是聽從政黨的指示為多。

七、如何決定投票對象

當參與者被問到：「當您決定投票給某位立法委員候選人時，請問您考慮的因素有哪些？是甚麼樣的原因讓你這樣想？」選民考慮的因素相當多元，有考慮候選人的形象、操守、過去表現、專業與否、學經歷、地緣關係、性別差異；也有考慮政黨的因素，極有趣的是幾乎極少有參與者考慮立委的政見，參與者多半比較相信立委過去的表現，而對立委的競選承諾（未來的表現）不見得相信。此一發現印證了 Fiorina 回溯性投票的說法，也有相當多參與者指出，他們會先考慮政黨因素，再從他喜歡的政黨裡面挑一個候選人。此一發現更印證了選民決定投票對象時可能有幾個步驟，很多時候「選人」與「選黨」不能放在同一個層面來考量。

八、參與者自己或所認識的人當中是否有過或者是否會去找立法委員幫忙

參與者被問到：「請您思考看看，當您遇到甚麼樣的事情時，您可能會想去找立法委員幫忙？為甚麼原因讓你會想去找他幫忙？(某先生或女士)認為您絕對不會去找立法委員幫忙，是甚麼原因讓你如此？」以及「您或您所認識的人當中，有沒有人去找立法委員(包括他們的助理)幫忙的？是甚麼原因讓您(或您認識的人)想去找這位立法委員幫忙？幫甚麼忙？您是否滿意這位立委(或他的助理)的服務？」有趣的是大多數參與者(尤其是教育程度較低者)似乎覺得去找立委幫忙是件不好的事情，因此多半說自己沒有過經驗，也沒有聽說過有哪些人有過這方面的意見。有極少數人提到請立委幫忙的經驗，且記憶的相當清楚，能提供足夠的細節，且被立委服務過的參與者，多半對該立委給予相當正面的評價。至於為什麼去找那位立委，而不找別人？有些人是因為看到他(她)比較有名氣，且好像比較關注那一

方面的事務或法案，而有一些是因為有特別的人脈關係，或經人介紹。

九、對立法院的整體評價

參與者進一步被問到立法院這個機關的功能與整體表現。問題措辭如下「以上都是請教您有關立法委員的問題，接著要請教您有關立法院這個機關的功能與整體表現。請問您，您認為立法院的整體表現好不好？是甚麼原因讓你覺得好？或不好？」幾乎所有參與者對於立法院這個機關的整體評價與對立法委員的評價是相同的，他們多數將立法院的表現等同於立委的表現，因為立法院是立委的集合體。大多數的參與者都給予負面的評價，例如愛作秀、議事效率差、疏於民生法案的審理、政黨惡性競爭、與財團掛勾、沒有為人民看緊荷包、濫權等。

十、立法院與行政院應如何互動

當參與者被問到：「有些人認為立法院應該要扮演積極主動的角色去制訂法律與政策？有些人認為立法院只要儘量配合行政院的政策就可以？請問你的看法比較接近哪一個？是什麼原因讓您這樣認為？」幾乎所有的參與者都一面倒的認為立法院應該扮演積極主動的立法角色，同時應該扮演為民喉舌、看緊人民荷包的角色，而沒有參與者認為立法院只要扮演較被動消極的角色就可以。但是，同時也有許多參與者指出立法院對行政院的提案杯葛，是不理性的抗爭，同時對於立法院對行政官員的質詢過火，作秀的成分濃厚，給予相當負面的評價，也有些參與者指出立法院權力太大，到了無限上綱的地步。

十一、如何解決代表與代表制度的困境

大多數參與者對我國代表與代表制度普遍不滿，那麼解決之道如何？參與者提到的幾種解決之道如下：

（一）使用公民投票、創制、複決：某些參與者認為在立委普遍無法符合人民期待的時候，人民應該可以使用創制、複決、或公民投票等方法來主動表達人民的心聲，但多半也指出公民投票、創制與複決要給予適當的限制。

（二）修改選舉制度：以換上一批新人取代舊有的立委。而「單一選區兩票制」是參與者想到的方案，其實也是目前各黨較有共識，且媒體所報導的方案。

（三）立委席次減半。

（四）採用兩院制以制衡目前一院制的濫權。

（五）修改立法院的議事規則。

（六）建立若干制度對立委作較有效的監督：如立法過程的錄影轉播，建立國會觀察機制等。

附錄一

「代表與代表制度」焦點團體座談問卷 (2004.2.18 修正三版)

我是這一場的主持人_____，現在在政治大學擔任的職務是_____，非常感謝各位抽空來參加這場小型的討論會。今天討論的主題是想聽聽各位對於立法委員與立法院的看法。所有的問題都沒有所謂的標準答案，每一個人都可能有不同的看法與意見。各位都是來自於社會上不同角落，我們想知道的是各位真正的意見是甚麼。我們跟任何政黨、利益團體、政府單位、或政治人物都沒有任何的關係，您們所提供的意見，我們都只會作為學術研究的根據，絕對不會提供給任何其它單位與個人，所以請大家儘可以放心。為了將來整理資料容易起見，我們會進行錄音與錄影，再度謝謝大家。

我們現在正式開始，首先請大家很簡單地介紹一下自己，我開始好了，我叫_____，目前擔任政治大學_____（職稱），請。

1. 請問您，當您想到立法委員的時候，你首先會想到哪一個立法委員？他有甚麼特質或事情最讓您印象深刻？
2. 請問您，您認為在理想上，立法委員的主要工作或責任是甚麼？（可容許提供多項答案）是什麼原因讓你這樣認為？
（探問）在我們社會上有人認為是選區服務，有人認為制訂法律，有人認為是預算審查，也有人認為是監督行政機關？您認為呢？還有沒有其它的？
（探問）哪一項是最重要的？
3. 在我們社會上，有人認為立法委員既然是各自選區選出來的，就應該照顧各自選區的利益，但也有人認為立法委員既然被選出來以後，就應該站在國家整體的利益來考慮，而不應該只站在各自選區的立場。您怎麼看這個問題？
（或者換句話說，我是想請教您，您認為立法委員所代表的選民範圍應該多大？是大到國家整體嗎？還是小到一個甚麼範圍？是甚麼原因讓您這樣認為？）
4. 您覺得立法委員在執行職務時，應不應該遵循政黨的指示？是什麼原因讓你這樣認為？
（某先生或女士）認為應該，是什麼原因讓你這樣認為？
（某先生或女士）認為不應該，是什麼原因讓你這樣認為？
（某先生或女士）認為_____，是甚麼原因讓您這樣認為？
5. 您覺得立法委員在執行職務時，應不應該遵循選民的意見？是什麼原因讓你這樣認為？
（某先生或女士）認為應該，是什麼原因讓你這樣認為？
（某先生或女士）認為不應該，是什麼原因讓你這樣認為？
（某先生或女士）認為_____，是甚麼原因讓您這樣認為？
6. 那麼，如果立法委員選民的意見與政黨的指示不一致，甚至相衝突的時候，您認為立法委員最先應該考慮的是甚麼？是選民的意見？還是政黨的指示？還是甚麼？實際上呢？你認為大多數的立法委員是不是符合你所期望的？
（如果不是，那麼他們實際上作決定時的首要考量是甚麼？）

7. 在立法院當中，你認為哪些立法委員的表現是好的？是甚麼理由讓你覺得他好？

7a. 那麼，哪些立法委員的表現不好？是甚麼理由讓你覺得他不好？

8. 當您決定投票給某位立法委員候選人時，請問您考慮的因素有哪些？是甚麼樣的原因讓你這樣想？

9. 以上都是請教您有關立法委員的問題，接著要請教您有關立法院這個機關的功能與整體表現。請問您，您認為立法院的整體表現好不好？是甚麼原因讓你覺得好？或不好？

10. 有些人認為立法院應該要扮演積極主動的角色去制訂法律與政策？有些人認為立法院只要儘量配合行政院的政策就可以？請問你的看法比較接近哪一個？是什麼原因讓您這樣認為？

(optional) 11. 接著請教您，請您思考看看，當您遇到甚麼樣的事情時，您可能會想去找立法委員幫忙？為什麼你會想去找他幫忙？

（某先生或女士）認為您絕對不會去找立法委員幫忙，為什麼？

(optional) 12. 那麼，您或您所認識的人當中，有沒有人去找立法委員（包括他們的助理）幫忙的？是甚麼原因讓您（或您認識的人）去找這位立法委員幫忙？您（或您認識的人）去請他幫甚麼忙？（如果不方便說得太詳細，大致說明是哪方面即可）
您是否滿意這位立委（或他的助理）的服務？

13. 請問除了我們已經討論的問題之外，還有沒有您認為我們應該討論，但是卻還沒有討論到的？請您現在提出來。

我們的討論就到此為止，謝謝大家的幫忙。