

# 政黨或選區？立法委員的代表取向與行爲<sup>\*</sup>

盛杏媛<sup>\*\*</sup>

## 《 本文摘要 》

政黨與選區是國會議員在國會裡議事所面臨的兩股力量，這兩股力量以不同的程度與方式影響國會議員的代表行爲。本文以我國立法委員的代表取向與代表行爲爲研究焦點，研究發現指出立法委員的代表型態自一九八〇年代中期以來，有自政黨取向朝向選區取向轉變的趨勢，對此本文提出一個可能的原因：自有力的反對黨民進黨出現，黨際競爭促使黨內競爭的激烈化，促動了在SNTV選舉制度下的立委去建立個人選票的動機，從而，許多立委在立法院與選區積極表現自己以期獲得選民的注意與支持，有時甚至不惜與政黨的立場相違背。同時，根據對於第三屆立委的研究發現指出：第一，有大約三分之二的立委偏向選區取向，而僅有不到三分之一的立委偏向政黨取向；第二，立委的不同代表取向對其代表行爲確實有很大的影響：政黨取向的立委較重視立法表現，而選區取向的立委較重視選區服務；同時，政黨取向的立委較選區取向的立委忠於政黨的立法領導；第三，個別立委的代表取向受到立委的得票方式、政黨歸屬、以及選區型態的影響，如果立委愈需要靠選區的力量才能當選，立委是國民黨籍，或者立委是來自於同質性較高的選區，將愈傾向採行選區取向的代表型態。

關鍵字：大選區單記不可讓渡投票制、代表取向、代表行爲、政黨、選區

---

\* 本文初稿曾於2000年7月發表於國立政治大學政治學系與中山人文社會科學研究所舉辦之「兩岸立法制度」學術研討會。作者感謝與會者與評論人的批評與指教，並感謝本文出版前兩位評審人的寶貴意見。

\*\* 本文作者爲國立政治大學政治學系副教授

## 壹、前言

政黨與選區是國會議員在國會裡議事所面臨的兩股力量。在多半情況下，這兩股力量並不抵觸，或者是站在一致的立場，或者是一方或兩方都沒有明顯立場，此時國會議員很容易採取立場，無論如何都不至於得罪任何一方。但是有時候這兩股力量站在相反的立場，此時國會議員勢必面臨一個兩難的抉擇，究竟是以政黨的立場為依歸？或者是以選區的立場為依歸？本文以我國立法院立法委員的代表型態為研究對象，欲探討我國立法委員的代表型態是政黨取向或選區取向？在政治轉型的過程中，是否產生轉變？以及不同的代表取向如何影響立委的代表行為？可能產生何種政治後果？

本文將分為三個主要部分：第一部份先從較宏觀的角度出發來探討政黨在國會裡扮演的角色，以及國會議員為什麼有動機去遵循政黨的領導，接著探討相對於政黨的力量——選區——對國會議員的影響力，然後將從比較制度的觀點來探討兩種代表取向——政黨取向與選區取向——的可能成因，由此建立一個國會議員代表取向的理論，以提供推論在我國的政治情境下可能產生何種代表取向的理論基礎。這一部份的討論見於下文第貳與第參節。第二部份討論台灣的例子，首先從一個理論的角度出發，說明為什麼立法委員有依附選區的傾向，並從歷史的角度出發來觀察立委與政黨的互動，與立委角色行為的轉型。這一部份的討論見於下文第肆與第伍節。第三部份是以第三屆（任期從一九九六年二月至一九九九年一月）立委為個案分析，探討不同立委的代表取向，因此而展現的代表行為，以及影響個別立委代表取向的因素。

## 貳、政黨、選區與國會議員

國會是一個合議制的機關，在立法與決策的過程中，國會議員如果不依靠政黨的介入、運作、操控與協調，則議會秩序必流於混亂，各個國會議員也無法順利地推動法案的過關。那麼，政黨如何主導與推動立法呢？或者換個角度來說，國會議員為什麼願意遵循政黨的領導立法？簡單的說，政黨必須要領導立法才能貫徹其政策主張，而國會議員必須要依附政黨才能集結力量通過法案。但是政黨是否能領導立法，依不同的政治體系、政黨、以及不同的國會議員而有差別，端視政黨是否能夠提供國會議員足夠的誘因而定。近來有許多研究者以當事—代理（principal-agent）理論，用成本與收益的角度去回答這個問題（Kiewiet and McCubbins, 1991；Cox and McCubbins, 1993；Sinclair, 1999）。這個理論是這樣鋪陳的：國會立法是一個複雜與耗費大量資源的工作，然而，

一旦作成，卻是一個公共財（public goods），亦即只要有國會議員提供，大家都能夠共享。因此，大部份國會議員寧可去搭便車，以免負擔成本，而將資源與時間用在別處，譬如選民的個案服務。然而，如果大家都如此作的時候，國會的立法可能停擺，國會議員無法通過立法，政策理想無法實現，無法達成選民的付託，將不利於他們的當選連任。當此之時，政黨是能夠去解決此一集體行動困境的機制，因此國會議員（當事）交付立法的權力與資源給他們的政黨領導（代理），而政黨領導負責規畫、推動與主導法案的過關，以滿足國會議員制訂政策、當選連任與追求權力的需求與目標。如果國會議員覺得他們的政黨領導是忠誠而有效的，而且被認為能增進他的利益，那麼，此一委任將是非常大的，政黨領導將被容許有許多自由發揮的空間，國會議員也會服從政黨的領導，採取一致的立場，然而，一旦國會議員覺得他們的代理不夠忠誠，或者無法帶給他們利益，則國會議員將會收回他們的委任（Sinclair, 1999）。

總而言之，政黨之所以能夠扮演主導立法的角色，是因為政黨能提供成員足夠的誘因，這些誘因可能是實質的或非實質的，如果我們將這些誘因加以歸類，可以有下列幾點：第一、同黨議員是政治生命共同體，必須負擔法案成敗的責任和選舉的共同命運（Kingdon, 1989；Cox and McCubbins, 1993），在內閣制國家甚至於必須負擔共同組閣與內閣存續的責任，如此促使同黨國會議員採取同一陣線去護衛黨的立場（何思因，1993）；第二、政黨提供一個立法聯合的基礎，由於議會中多數決的決議方式，各個國會議員無法單獨推動某個法案的進行，必須組成一個立法聯合來推動法案的通過（如投票聯合、程序推動聯合）（Cox and McCubbins, 1993），而政黨恰巧提供了如此的一個基礎，因此若國會議員要推動法案，必須仰賴政黨的力量；第三、政黨提供議員立法的必要資訊，國會議員在立法時需要多方面的資訊，尤其是當他面臨不熟悉的法案領域時，會尋求同黨同僚給予法案的線索，因此無形中同黨國會議員傾向相同的立場（Kingdon, 1989）；第四、政黨掌控著重要資源，可依國會議員的表現予以獎懲，如可協助國會議員競選、安排國會議員參與委員會，安排法案議程，決定國會議員政治生涯是否更上層樓等等（Mayhew, 1974；Kingdon, 1989；Olson, 1994；Cox and McCubbins, 1993）。

當政黨愈能夠提供前述各項誘因，則愈能夠使它的國會議員聽命於它。然而，如果政黨無法提供足夠的誘因，則以尋求當選連任為基本目的的國會議員，也可能會自求多福，追求個人表現以獲得個人選票（personal vote），亦即國會議員憑藉著他個人的特質、資歷、表現等而獲得選票，而非憑藉政黨或其他非個人因素而獲得選票（Cain, et. al. 1986：111）。由於國會議員是由選區選出，因此當他追求個人選票時，會將對黨的忠誠，轉換成對選區的忠誠，以換取選區選民的支持。要獲得選民支持的方式，除了

在與選區攸關的法案站在選區選民的立場（註一），更以肉桶立法，以及個案服務的方式來服務其選區選民。同時由於立法問政往往要花費許多的時間，且往往是爭議性的，它固然吸引一些選民的支持，但卻也可能引起一些選民的反感，因此以連任為主要目的的國會議員寧可去作選區服務而少作立法問政（註二）。更有甚者，即使國會議員介入立法的過程，他們也可能僅是去作宣傳廣告、採行立場、以及宣稱他們的立法功勞，但卻很少真正想提出解決問題的方案（Mayhew, 1974），而由於議會中多數決的議事方式，國會議員很容易規避責任，因此他們很容易去「回應」選區的要求，但是並非真正的想負責。也因為如此，以選區為取向的國會極有可能逐漸失去集體負責的能力，當國會無法集體負責，也將失去其解決國家重要問題的能力（Fiorina, 1980；Jacobson, 1992）。

當政黨無法扮演強而有力的主導角色時，在以多數決為議決的國會裡，組織立法的角色就落在委員會的身上，這正是美國國會委員會之所以強而有力的重要因素。美國的國會委員會可以輕易的埋葬它們不喜歡的法案，而使它們喜歡的法案過關，更由於美國國會議員都傾向於支持自己不太在乎的其它委員會所提的法案，以換取其它委員會成員對自己在乎的本委員會法案的支持（此所謂滾木行為），因此美國國會即使沒有政黨的主導立法，卻也能將法案制訂出來。然而，如此一來，卻方便了國會議員各自照顧其選區的需求，而犧牲集體的利益。委員會制度設計的原始用意是使議員專精於某一項政策領域，而有利於整體立法的效率與品質（Fenno, 1973；Krehbiel, 1991），然而，美國國會議員介入委員會除了制訂法律的功能之外，卻更在於讓國會議員帶好處到他們的選區，以向選民邀功，建立個人選票（Mayhew, 1974）。

### 參、政黨取向或選區取向

如前所述，國會議員在國會裡議事，一方面必須依附於政黨，由於國會多數決的決議方式，如果不依靠政黨的介入、運作、協調與操控，各個國會議員將無法順利地推動法案的過關。但是，在另一方面，國會議員又是選區的代表，必須依靠選區選民的支持才能當選，因此，以連任為主要目的的國會議員，又必須依附於選區，以求當選連任。如果選區選民只認政黨的招牌，或者是國會議員必須大力仰賴政黨的支持才能當選，則國會議員自然會較依附於政黨，如此較傾向於政黨取向的代表型態，然而，如果政黨微弱，國會議員必須仰賴自己的力量才能獲得提名、當選，則國會議員必然依附於選區，則較傾向於選區取向的代表型態。

一個國會裡如果多數議員傾向於效忠於政黨，將使政黨得以扮演強而有力的領導立

法角色，如此議事有效率，政黨較能夠負擔集體的責任，且較有效地解決社會上所發生的問題，選民也得以依政黨的表現來評估是否在下次選舉繼續支持它，或將它淘汰。然而，在此種代表型態下，政黨強勢主導立法，各個國會議員參與決策的角色可能會被限制，因此大多數議員較少參與在決策管道裡，通常只是扮演橡皮圖章的角色，來支持政黨的立場，有時各自選區的利益可能被犧牲。反之，如果一個國會裡多數議員傾向於效忠於選區，將使各個國會議員享有獨立自主性，積極參與法案審議與決策過程，來表達與照顧選區的利益，但是相對而言，政黨無法扮演積極的主導立法角色，如此沒有一個機制能負起集體的責任，因此議事可能流於混亂無秩序，或者各自國會議員達成協議互相幫忙來滿足各自選區的特殊利益，有時犧牲國家整體的利益。是故政黨取向與選區取向的代表型態各有優缺點與兩難，隨著各國不同的制度設計與歷史演進，有些國家逐漸形成政黨取向的代表型態，有些國家逐漸形成選區取向的代表型態。以下我們對影響代表取向的因素加以分析。

## 一、中央政府體制

內閣制的制度設計將使國會議員有較高的動機去遵循政黨的領導。內閣制的制度設計將行政與立法訂為連鎖的關係，而透過政黨政治的作用才可以使此項制度設計得以完成。在穩定的兩黨制國家，內閣為國會多數黨領袖組成，多數黨國會議員如果不支持黨的政策，則可能涉及倒閣或解散國會；而在野黨的國會議員如果不支持其黨的政策，即表示該黨無法組織潛在的內閣，這會使政黨在選民心目中的地位大打折扣（何思因，1993）。至於在多黨制國家，內閣多半由數個政黨聯合組成，國會議員支持黨的政策將使黨得以匯集力量，增加其與它黨談判與協商的籌碼，從而增加其決策影響力。因此內閣制的國會議員將當選的主要目的是為促使其政黨能貫徹其政策理想，予以內化成為他們的責任（Crowe, 1986），是故內閣制下的國會黨團凝聚力一向很高。

至於在總統制之下行政與立法在制度設計上是分權制衡的關係，國會議員並沒有行政與立法命運共同體的觀念，所以國會黨團的凝聚力一向較差。更由於行政立法分權制衡的制度設計，如果行政權與立法權掌握在不同政黨手裡，且國會議員又各自忠於其政黨，則極可能造成政治的僵局，而國會議員對黨的忠誠不那麼高，使得制度上的僵局可能獲得抒解。因此相對於內閣制，總統制下的國會議員並沒有極高的動機去遵循政黨的領導。

## 二、選舉與政黨因素

由於國會議員是一個以政治生命的延續與更上層樓為主要目的的政治行動者，因此

他的行為必定與選舉的考量有關，如果選舉制度的設計使國會議員愈需要靠政黨的力量才能當選，則他愈會依循政黨的立法領導；反之，如果國會議員愈需要靠自己或選區的力量才能當選，則他自然較會依附於選區。Carey and Shugart (1995) 指出選舉中有四個因素會影響國會議員候選人是建立個人選票或依附於政黨，這四個因素是：黨領袖是否能夠控制提名與決定候選人在政黨名單上的當選順序（註三）、選票的計算方式（註四）、選民的投票方式（是投給政黨、投給多個候選人、還是單一候選人）（註五）以及選區的規模大小（註六）。

根據上述四個因素，我們可以對不同選舉制度下國會議員依附政黨或建立個人選票的動機加以討論。在施行政黨比例代表制的國家，其國會議員依附於政黨的程度上因政黨領袖對其政黨名單的決定權不同而有極大的差異，如果政黨能完全決定政黨名單，而選民對於政黨名單完全無置喙的餘地，則國會議員自然相當服從政黨的領導，例如在施行封閉式政黨名單的以色列、西班牙。然而，如果選民能依選票來決定國會議員候選人在政黨名單上的排名順序，或者選民可以自己決定候選人，則候選人自然比較會表現自己、也比較會去照顧選區的利益，藉以吸引選票，來提高他的當選機率，例如在施行開放式政黨名單的芬蘭，選民只投人不投黨，政黨內誰當選取決於誰得票最高，因此候選人較有動機去建立個人選票。至於在一九九三年以前的義大利國會議員選舉，選民可以決定政黨名單上的候選人順序，且每一個選民可以投給三至四名候選人，而非單一候選人，黨內誰當選由得票多寡決定，因此其候選人建立個人選票的動機介於以色列與芬蘭之間（Carey and Shugart：425）。至於荷蘭雖然選民也可圈選候選人，但多數尊重政黨的名單排序，多半圈選名單上的第一個候選人，比較起來，荷蘭的國會議員遵循政黨的立場低於以色列、西班牙的國會議員，但高於義大利與芬蘭的國會議員（註七）。

至於在施行單一選區比較多數制的國家，其國會議員的依附對象是政黨或選區，同樣的端視國會議員的當選與尋求政治生涯的更上層樓，是依靠政黨或選區的較多，如果依靠政黨多些，則自然較依附於政黨；如果依靠選區多些，則自然較依附於選區。英國與美國國會議員選舉都是施行此一制度，但是國會政黨的凝聚力卻南轅北轍，主要原因就在於政黨是否能掌握國會議員的當選與尋求政治生涯的更上層樓，英國的國會議員必須仰賴黨領袖提名與輔選，所以一向黨紀良好；至於美國的國會議員由於需要靠自己的力量募集政治獻金、贏得初選與當選，所以依賴選區的成份較大，也因此必須顧慮到選區的需求，從而政黨對於議員的控制力較弱（Mayhew, 1974：27；Carey and Shugart：425）。

在採取政黨比例代表與單一選區混合制的國家，例如德國，有兩種型態的國會議員，是政黨名單選出或是單一選區選出的國會議員在代表角色上就有差異，前者較依附

於政黨，而後者相對而言較照顧選區（Lancaster and Patterson, 1990），德國的例子更足以說明國會議員的選舉命運如果依靠政黨多些，就較依附於政黨；如果依靠選區多些，就較依附於選區。

至於在採取大選區單記不可讓渡投票制（SNTV）的國家，如我國的立委選舉，以及一九九三年以前的日本國會議員選舉，當無黨內競爭時，國會議員會傾向於依附政黨，這是我國一九八〇年代中期之前尚無政黨競爭時的寫照，但是一旦有政黨競爭而導致黨內競爭的激烈化時，則國會議員有強烈的動機去建立個人選票，背離政黨的領導。這是因為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較難僅靠高舉政黨的招牌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，亦即讓選民之所以投自己一票，不是因為看政黨的招牌，而是因為看到個人的特質、資歷、表現等因素。

儘管如上所述，一個國會是否依附政黨視其中央政府體制，以及政黨與選舉等因素而有異，但是一個國會究竟是偏向政黨取向或選區取向，並非是絕對而是程度的問題，而且在同一個國會裡，仍有可能因為議題以及國會議員本身的因素而有差異。例如英國有所謂的公法案與私法案之分，在前者的立法過程中，國會議員多半支持政黨的立場，而在後者則國會議員較為自由；而美國國會議員在社會福利以及政府處理經濟問題等議題上，較在公民權和外交政策議題上傾向於支持他們政黨的立場（Miller and Stokes, 1963；Clausen, 1973）。並且，在同一個國會裡的國會議員也可能表現出依附取向的程度差異，若一個國會議員愈需要靠政黨的幫助才能當選，他愈會依循政黨的領導；反之，若一個國會議員愈需要靠選區的幫助才能當選，則他愈有可能背離政黨的領導。

## 肆、我國立法委員建立選區取向的動機

我國的中央政府體制既非內閣制也非總統制，立法委員並沒有不支持政黨立場即造成倒閣的後果，但是也沒有像總統制一般立法與行政完全是站在分權制衡的立場，中央政府體制對於立法委員代表型態的影響介於內閣制與總統制之間，因此立法委員的代表型態相當取決於選舉與政黨因素的影響。我國的立法委員選舉是以 SNTV 制為主，加上一小部分的政黨比例代表制。大約自一九八〇年代中期前後，立法委員的代表型態產生極大的轉變，從政黨取向為主的型態轉變為選區取向為主的型態，那麼，此一轉變究竟如何而來？其中一個重要原因在於，反對黨的崛起致使國民黨在選舉中失去強有力的輔選能力，立委為求勝選而產生黨內的競爭，因而促動起立委去建立個人選票（personal vote）的強烈動機。

在 SNTV 選舉制度下，候選人與其政黨之間潛在的利益衝突使得立委建立個人選票的動機更為凸顯。這裡所謂潛在的利益衝突是指：候選人要多得選票以提高其當選機率，而政黨希望候選人的得票不要過高以免票源過於集中，阻礙了同黨其他候選人的當選機會。然而，如果政黨能夠藉著黨的力量保證它的候選人篤定當選，那麼候選人與其政黨之間潛在的衝突得以化解，且政黨相當能掌控它的候選人的競選行為，甚至掌控候選人當選以後的立法行為。國民黨在一九八〇年代中期以前之所以能夠掌控立法院的議事，主要原因就在於它掌控立委的政治生命，在此之前候選人獲得國民黨的提名與輔選，就幾乎篤定當選（當選率高達95%），因此國民黨立委樂於在立法院中支持黨的立場來換取黨的提名與輔選（Sheng, 1996: chaps. 2 and 6; 盛杏媛, 1999a）。然而，在一九八〇年代中期以後，國民黨的提名當選率逐漸下滑，在一九八九年跌破80%，在一九九二年跌破65%，在一九九五年的情況與一九九二年差不多（註八）。也就是說，自一九九〇年代開始，有大約三分之一左右的國民黨候選人會落選，當國民黨候選人無法僅靠政黨即可當選，此時 SNTV 制下大黨與其候選人之間的潛在衝突就顯現出來了，此即大黨欲多得議席，因此要壓低個別候選人的得票，以免票源過於集中致使其他候選人落選；而候選人要多得選票以求「安全」當選，因為在 SNTV 制下候選人很多，且選民極可能同類型的候選人之間徘徊，因此候選人普遍有不安全感（註九）。

由於同黨候選人所要爭取的選民極可能是同一群人，因此有時黨內競爭更甚於黨際競爭，更由於國民黨無法充分體察到其它反對黨得票實力增長的事實，或者想要衝高得票率，常有過度提名的情況產生（註十），因此候選人之間的競爭更為激烈。在黨內競爭激烈化的情形下，為使選民在眾多候選人當中投自己一票，立委建立個人選票的動機就格外強烈了。立委在選舉中的衝突會延伸到當選之後的立法院表現，仰賴政黨可能無法使自己與其他的同黨候選人區別，立委候選人在選舉中既必須仰賴選區的多，那麼自然必須在立法院積極參與，力求表現，有時甚至可能背離黨的領導，同時也必須在選區服務選民、爭取地方建設經費來吸引選票。當選區利益與政黨的立場不一致時，立委更有潛在的動機去違背政黨的立場。有研究指出，當立法委員面臨到較大的黨際競爭時，愈需要向政黨靠攏；反之，如果他面臨較大的黨內競爭時，愈需要建立個人選票，則愈可能與政黨的立場背離（Sheng, 1996）。以下我們以跨時間的總體性資料來觀察國民黨的立法領導能力的衰退，與立法委員強調個人表現的轉變軌跡。

## 伍、我國立法委員代表方式的轉型：總體資料的觀察

一九八〇年代中期以後，立法院的政黨與立法委員之間的互動關係產生了重大的轉



變。在此之前，國民黨在立法院中皆能掌控八成以上的議席（這包括了九成以上的國民黨資深代表，與八成以上的國民黨增額代表），藉由對國民黨立委的各種心理認同的建立、利益的交換（尤指提名輔選以及種種特殊利益的給予）、組織性誘因的籠絡（例如黨職的授與），以及各樣協調溝通與勸導說服的策略（雷飛龍，1991；盛杏媛，1999b），使國民黨相當能掌控立委的立法問政，大多數政策由中常會擬定，下交行政院草擬法案，然後再送到立法院通過。此時的立法院議事秩序良好，且總是相當快速的通過行政院的提案。然而，多數立委對立法並不積極，僅扮演一個橡皮圖章的角色來合法化行政院（或說國民黨中常會）的提案。根據統計，一九七二年選出的增額立委平均每會期發言17.8次，一九七五年選出的增額立委平均每會期發言9.3次，一九八〇年選出的增額立委平均每會期發言31.9次，且自一九七二年至一九八六年選出的立委平均一屆提案不到一個，（參見表1與表2），而資深立委發言與提案更是寥寥可數。

自一九八〇年代中期以後，立法委員在立法上逐漸扮演積極的角色，不僅發言次數大幅增加，而且提案數也顯著提升，一九八六年選出的立委平均每會期發言近一百次（98.64次），在同一個時期立委提案次數一屆平均不到一個（僅.28個），但到了一九八九年選出的立委，提案數則提昇到1.85個，提昇了有六倍之多，到一九九二年選出的立委，提案數則更提昇到五個以上，提昇幅度也將近三倍。由於在立法院提案必須經過相當委員的連署（一九九一年三月之後提法律案需15人連署，一九九九年一月之後需30人連署），因此提案是一個立法聯盟的運作，理論上來說，如果國民黨得以主導立法，則多半提案皆由行政院提案即可，委員提案次數會相當有限，這在一九八九年之前確是如此。但自表2得知，自一九八九年以來，委員提案大幅度增加，這中間除了有反對政黨的提案增加之外，國民黨立委的提案也不在少數，儘管重大提案仍是由行政院提出為主，但是國民黨立委也提出一些規模較小的修正案，這是因為他們為了凸顯自我以向選民邀功，不得不勤於提案，有時甚至提出行政院（國民黨）難以接受的提案，迫使行政院不得不讓步。

表1 立法委員平均每會期發言次數（1973-1995）<sup>a</sup>

當選年度	任期	屆期	會期 <sup>c</sup>	均每會期發言次數
1972	1973-1975	1	52-55	17.80
1975	1976-1980 <sup>b</sup>	1	58-65	9.73
1980	1981-1983	1	68-71	31.90
1986	1987-1988	1	81-83	98.64
1992	1993-1995	2	2-5	71.38

資料來源：Shing-Yuan Sheng, “Electoral Competition and Legislative Participation: The Case of Taiwan.” Dissertation of the University of Michigan. p. 17.

註：a. 第一屆立委僅以增額立委為計算標準。

b. 1975年選出的立委因中美斷交而延長任期為五年，總共10個會期。

c. 平均發言次數的統計去除每一屆第一個會期與最後一個會期，以排除掉立委新任時力求表現與兌現競選承諾的發言次數可能較多，以及立委屆期將了面臨競選壓力時，可能較留意選區而忽視立法問政。

表2 立法委員平均提案（法律案）次數（1973-1999）

當選年度	任期	屆次	會期	立委平均提案次數 <sup>b</sup> (A)	立委平均提案次數 <sup>c</sup> (B)	立委提案總數	政府提案總數
1972	1973-1976	1	51-56	0.03	0.25	13	233
1975	1976-1981 <sup>a</sup>	1	57-66	0.09	0.67	35	471
1980	1981-1984	1	67-72	0.05	0.19	18	597
1983	1984-1987	1	73-78	0.05	0.17	17	527
1986	1987-1990	1	79-84	0.10	0.28	28	612
1989	1990-1993	1	85-90	1.23	1.85	240	807
1992	1993-1996	2	1-6	--	5.09	794	913
1995	1996-1999	3	1-6	--	5.78	931	995

資料來源：立法院會議議事日程議事錄合訂本，1973至2000年，經本研究研究助理整理而成。

註：a. 1975年選出的立委因中美斷交而延長任期為五年，總共10個會期。

b. 立委平均提案次數（A）係以全部立委（包括增額與資深立委）人數為基準來計算，由於立委人數在一屆六個會期（或十個會期，1975年選出立委）裡面，有極大的變動，因此以平均報到人數為計算標準。

c. 立委平均提案次數（B）的計算，第一屆立委僅以增額立委人數為基準來計算。

在這裡值得一提的是國民黨爲了因應立法委員建立個人選票的動機，而在內部修改立法提案的流程。在一九八八年國民黨十三全會之前，國民黨立委如要提案，必須透過立委黨部，然後送到中常會，由其通過後再交由行政院作成法案，當最後送到立法院的法案，可能已與原提議立委的構想差異甚大，且由行政院提案的方式也使欲積極凸顯自我的立委失去向選民邀功的機會，這在國民黨一黨獨大，國民黨立委沒有來自反對黨的壓力，且當選連任與否又全仰仗政黨時，多數立委可以接受國民黨的領導立法。然而，一旦其面臨來自反對黨的挑戰，從而必須面臨選舉的壓力時，僅僅是擔任橡皮圖章無法向選民交代，也可能因此失去選舉的優勢。因此，在一九八〇年代後期，國民黨立委對黨中央以黨領政的方式時有反彈，在一九八八年國民黨十三全會之後，國民黨中央爲了安撫增額立委對決策過程的不滿，改變黨籍立委的提案流程，使立委提案可以不需經由行政院起草法案，而由立委自行提案，以提高立委對決策的影響力（許介麟，1989：29-30；李美賢，1989：111-113）。

除此之外，立委的質詢次數也大幅度的提昇，從一九八〇年選出立委的平均54.93次，到一九八九年選出立委的平均190.22次（參見表3），成長幅度達三倍之多，值得注意的是質詢並非當時反對黨立委特有的權力與行為，許多國民黨立委也相當勤於用質詢來表達自己的勤於問政，有些甚至不亞於反對黨立委。根據一項對於第一屆79至82會期增額立委的質詢統計，發現在9,149件質詢中，國民黨立委有6,382件，佔有近七成（69.76%）的比例，而在野政黨與無黨籍立委僅佔有三成比例（新時代基金會增額立委問政表現評估小組，1990：232）。同時，在質詢最多的前十名增額立委中，有六名是國民黨籍，三名是民進黨籍，一名是無黨籍（新時代基金會增額立委問政表現評估小組：247-248）。立委質詢固然是要監督行政機關，以扮演好爲民喉舌的角色，但是背後的原因也在於凸顯自我，獲得選民的注意，以圖在選舉時在衆多的同黨候選人中脫穎而出，建立其個人選票。

表3 立法委員平均質詢次數 ( 1973-1999 )

當選年度	任期	屆次	會期	口頭質詢	書面質詢	質詢總數	立委平均質詢數(A) <sup>a</sup>	立委平均質詢數(B) <sup>b</sup>
1980	1981-1984	1	67-72	732	4596	5328	14.02	54.93
1983	1984-1987	1	73-78	910	5645	6555	19.51	66.89
1986	1987-1990	1	79-84	1153	11681	12834	43.95	128.34
1989	1990-1993	1	85-90	1260	23820	25080	128.62	192.92
1992	1993-1996	2	1-6	1459	28215	29674	--	190.22
1995	1996-1999	3	1-6	804	27047	27851	--	172.99

資料來源：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，1994，頁3-28至3-29。立法院公務統計提要，立法院會計處出版，1999，頁134-135，經本研究研究助理整理而成。

註：a. 立委平均質詢次數 ( A ) 係以全部立委 ( 包括增額與資深立委 ) 人數為基準來計算。

b. 立委平均質詢次數 ( B ) 的計算，第一屆立委僅以增額立委人數為基準來計算。

此外，在預算審查方面，立法院針對行政院所提的預算案也從一九八八年之前的極有限度的刪減 ( 不到 1 % ，甚至不到0.1 % ) ，到一九八八年的刪減幅度大幅提昇到 2.51 % ，至此之後，預算的刪減幅度大致從1.5 % 至4 % 之間上下變動 ( 參見附錄表 A-1 ) ，由於在當時國民黨仍是立法院的多數政黨，因此行政院所提的預算案之得以被刪減，如果沒有部分國民黨立委的作為，光靠其它在野黨立委是不可能達到的。綜合上述，無論從立法、質詢、與預算審查等諸多面向來觀察，皆足以說明大約自一九八〇年代中期以後，立法委員在立法院逐漸扮演較為積極主動的角色。

也相當值得注意的是，在立法委員各種立法問政行為大幅度增加的情況下，立法委員在表現方式上也與以往大相逕庭，自一九八〇年代中期開始，先是少數的民進黨立委以相當激烈的方式問政，他們或者以叫罵的方式，或者捧麥克風、或者霸佔主席台…等等的方式來企圖吸引媒體與選民的注意。在一九八九選舉之後有更多的民進黨立委 ( 當年民進黨當選21席 ) 加入立法院，至此之後立法院時時上演場場朝野問政衝突事件，更多的立委使用激烈的肢體語言加入戰團，以強烈的肢體語言問政不再是反對黨的專利 ( 周良黨，1994；廖達琪，1997 ) 。當國民黨在選舉中的主導能力開始產生動搖之後，國民黨立委面臨了一個兩難，他們是否要維持他們一貫較為消極，支持政黨立場，但是較少獲得選民的注意的問政方式？還是他們必須要積極的展現自我，甚至有時可能要背

離國民黨主導的立法方向？某些國民黨立委選擇了前者，某些選擇了後者，有趣的是許多選擇後者的國民黨立委，有時批評國民黨的施政方針與措施，反而獲得選民的注意，並且在選舉中得到高票當選，這促使更多的國民黨立委也採用第二種策略，他們努力去抓住機會展現自己，以使選民認識與注意，建立他們的個人選票。

相對來說，國民黨逐漸失去其主導立法的能力，誠如一位國民黨中央政策會的黨務人員所說的：「十年前當行政院將法案送到立法院，我們可以預期法案一個字都不改變，但現在當行政院將法案送到立法院之後，我們完全無法預期最後的結果（註十一）。」舉例而言，在「華山遷建案」、「陽光法案」、「立委自刪歲公費案」、「健保強制加保規定」、「暫緩農保條例部分條文修正案」的審議中，國民黨立委發生嚴重分歧（劉淑惠，1999：6-4至6-5），某些國民黨立委甚至與在野黨立委共同推翻行政院版本，在「國安三法」、「核四預算」與許多法案的審議過程中，國民黨內也有許多不同的聲音，使國民黨不得不進行高度動員和祭出黨紀以迫使立委聽命，同時，國民黨老農派立委為求選票而在第二屆時大力推動「老農津貼法案」，最終使國民黨不得不退讓，並且在第三屆時修改「老農津貼法案」刪除排富條款，國民黨仍然在選票的考量下退讓，更有甚者，在第四屆「農業發展條例」審議的過程中，行政院不敵老農派立委的步步進逼，最終使得當時的農委會主委彭作奎為堅持立場而辭職。

此一轉變，往好處看是立法委員較為積極且獨立自主地參與在立法過程裡，但是相對而言，政黨無法扮演積極的主導立法角色，一旦政黨無法肩負起領導責任，在以多數決為決議原則的立法機關裡，沒有其他的機制能夠負起集體的責任。其結果，多數立委或者是積極介入引起媒體與選民高度關注的議題，遊走在不同的委員會之間，以致為了追求知名度而犧牲了立法該有的專業性（註十二）；或者是立委互相幫忙來滿足各自選區的特殊利益，以致通過許多圖利特殊利益的法案與政策，犧牲國家整體的利益；或者是延宕影響民生至鉅，但需花費時間與資源來制訂的法案，以致民生法案平時乏人問津，但要通過就是許多個法案一起通過，草草了事。也因此，當立委立法參與的量大幅提昇的時候，立法的質並不見得提昇，有的時候甚至是下降（註十三）。根據多項民意調查結果顯示，民衆對立法院與立法委員都並不信賴。舉例而言，國立政治大學選舉研究中心在一九九八年所作的民意調查顯示，當立法院在與總統、行政院比較之下，民衆對於立法院的信賴程度最低（詳見表4），同樣的，在與警察機關與新聞媒體作比較時，民衆對立法院的信賴度仍然較低，民衆對於立法院的信賴程度僅高於國民大會，很諷刺的是立法院與國民大會相當於民主國家的國會，應該站在人民的立場在國會裡為人民爭取福利，然而，卻是最不被民衆信任的機關。

表4 台灣民衆對於政府機關的信賴程度比較

	信賴程度 <sup>a</sup>				合計	平均分數
	低	中	高	其它 <sup>b</sup>		
立法院	17.5%	20.8%	42.7%	19.0%	100%	5.66
行政院	12.4%	15.6%	52.6%	19.4%	100%	6.21
總統	14.4%	16.3%	55.2%	14.1%	100%	6.32
國民大會	24.8%	19.4%	30.2%	25.7%	100%	4.95
警察機關	19.4%	24.0%	49.1%	7.5%	100%	5.73
新聞媒體	16.8%	25.4%	45.3%	12.5%	100%	5.71

資料來源：劉義周，「台灣民衆政治態度之變遷：一九九七年調查計畫」，國科會補助研究計劃資料檔，一九九八年度。

註：a. 信賴程度的測量方式是請受訪者以0到10的數字來評估其對於政府機關的信賴程度，其中0表示完全不能信賴，10表示絕對可以信賴。表中信賴程度低度表小於5，信賴程度中表等於5，信賴程度高度表大於5。

b. 其它指看情形、很難說、不知道與拒答。

## 陸、立法委員的代表取向與代表行爲：第三屆立委的個案分析

在政治轉型的此時，立法委員可能會面臨政黨的要求與選民的囑託相互衝突的情況，那麼，這時候立委會靠向哪一邊？是政黨或選區？而立委的此一選擇會產生何種不同的代表行爲？又是受到哪些因素的影響？以下我們將以一九九五年所選出的第三屆立委（任期自一九九六年二月至一九九九年一月）爲分析的焦點，試圖解答上述問題。

### 一、資料蒐集

本研究採用兩種資料蒐集策略，以期在主觀上與客觀上來評估立委的代表取向與代表行爲。第一個資料蒐集策略是調查訪問立委助理，藉以瞭解立委的代表風格、立法偏好與選區服務的狀況。我們以一名立委訪問他的一名助理，由立委助理依據他對立委問政風格的觀察來填答問卷。立委的代表風格與取向從他助理的觀察來加以判斷也許並不是一個完美的方法，因爲如此是要助理去判斷立委內在的潛藏動機，但是就研究者過去曾有的第二屆立委的資料分析，發現當訪問立委本人時，他們會傾向將他們的行爲合理化，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，立委的回答可能會隱藏他們真正的目的與行為，反而是反映出一般人以為立委「應該」作什麼。如果訪問立委助理，可以從立委助理的眼光，就立委的言行看出立委的真正興趣與行為重心，如此來衡量立委的目的可能比直接詢問立委本人要好。研究者要求受訪對象必須熟悉立委的行事與風格，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角色行為有所瞭解。此次調查總共完成136個立委助理的訪問，成功率為90.06%（當時立委扣除掉中途離職者，計151名）。

為免僅使用調查資料可能會失之主觀，因此本研究也針對立法院公報作內容分析，此即對立委在立法上的提案、連署、發言、表決的積極程度，以及立委在立法上支持政黨的程度加以檢視，以對立委的實際立法行為作客觀的觀察與分析。

## 二、立法委員的代表取向

我們以問卷訪問立委助理：「當貴委員所屬政黨的意見與選區的意見不一致時，您認為他會優先考慮哪一方面的意見？」（注意本問題只問區域立委）。回答結果詳見表5，有高達三分之二（63.7%）的立委是以選區的意見為重，而僅有將近三分之一（26.4%）的立委是以政黨的意見為重。注意此一統計數字如果解讀為在多數情況下立委依附選區的立場而與政黨的意見衝突，因此演出場場立委與政黨劍拔弩張的態勢，則此一解讀是錯誤的。實則在實際的政治場域中，政黨在某些議題上也許沒有立場，因此放任立委順從選區的意見，或者是政黨雖然有立場，但是容許少數選區立場明顯而堅定的立委屈從選區的意見，因為知道要選舉獲勝，畢竟需要選區選民的支持；另在某些情況下，選區沒有明顯的立場，而任由立委順從政黨的意見；甚至於在某些情況下，選區或政黨都沒有意見，而任由立委自己隨意採取立場。因此，此一統計數字的正確解讀是，如果在政黨與選區立場相衝突時，大約有三分之二的區域立委會以選區的立場為重，而僅有大約三分之一的區域立委會以政黨的立場為重。也因此，對於立委有時背離政黨的政策立場，我們應該不覺得意外，例如，國民黨台北縣立委可能反對興建核四，高雄縣立委可能反對美濃水庫的興建，與政黨的既定政策立場相左；而農業縣選出的立委要求老農福利津貼，農業發展條例，與政黨的政策立場不同，但最終政黨可能在立委以選區為重的壓力下，不得不屈服於此一立場。

或許選區與政黨衝突，而最終導致立委必須順從選區而背離政黨的情形並不是很常見，但是，一個以政黨取向為主的國會，與一個以選區取向為主的國會畢竟不同，就政

黨而言，最大的不同在於它所提的政策是否不需花費力氣就得以獲得黨籍議員的支持，還是它必須煞費周章的去勸導說服甚至威脅利誘黨籍議員，最後才獲得支持。就政黨的政策主導而言，二者的意義大有不同。在過去國民黨能掌控選舉並主導立法院時，它不需要花太多的力氣就得以獲得黨籍立委的支持，且通過立法與決策的速度既快且修改的幅度甚小，但是當國民黨的選舉優勢與立法的主導權漸漸衰退時，它必須煞費周章的使盡各種方法來獲得黨籍立委的支持，有時必須在法案與政策上有所退讓，甚至有時還不一定能獲得支持。

表5 立法委員的角色取向（第三屆區域立委）

	人數	百分比
選區	65	63.7
政黨	27	26.5
其它	10	9.8
合計	102	100.0

資料來源：盛杏媛，「立法委員的代表行為」，國科會補助專題研究計劃資料檔，一九九九年度。

註：其它包括訪員漏問、拒答、看情形、無意見等。

### 三、立法委員的代表取向與選區認知

前面我們提到政黨是較有可能負擔集體責任的機制，而個別國會議員無法承擔集體責任，反而可能傾向照顧特殊利益，犧牲整體利益。那麼，依照此一邏輯來推論，政黨取向的立委可能會將他的選民群界定得較廣，而選區取向的立委可能會將他的選區界定得較小。我們問立委助理，根據他們對委員的接觸，當委員想到選民時，最先想到的是哪一部份的選民。表6是訪問的結果。選區取向的立委有將近三分之二將他的選區界定為他的選舉區內的全部選民，有四分之一將他的選區界定為全國選民，甚至也有一小部份的選區取向立委將他的選區界定得比他的選舉區來得小，或者是選舉區內某一特殊選民群，或者是他的親信幹部或樁腳。相對的，政黨取向的立委有一半將他的選區界定為選舉區內的全部選民，而也有大約一半的人將他的選區界定為全國選民。所以大致上來說，選區取向的立委比較可能傾向去照顧各自選區的利益，而政黨取向的立委比較有可能會站在整體的立場，顧及到整體的利益。



表6 立法委員的代表角色與選區認知的交叉分析（第三屆區域立委）

立委的選區認知	選區取向	政黨取向
全國選民	25.8 ( 16 )	46.2 ( 12 )
選舉區中的全部選民	66.1 ( 41 )	50.0 ( 13 )
選舉區中的某一特殊選民群	4.8 ( 3 )	--
親信幹部或樁腳	3.2 ( 2 )	3.8 ( 1 )
合計	100.0 ( 62 )	100.0 ( 26 )

資料來源：盛杏媛，「立法委員的代表行爲」，國科會補助專題研究計劃資料檔，一九九九年度。

註：表中數字爲百分比，括弧中的數字爲立委人數。

$$\chi^2 = 4.439, \text{ degree of freedom} = 3, p = .218.$$

#### 四、立法委員的代表取向與代表行爲

那麼，不同取向的立委是否有不一樣的代表行爲？表7顯示了兩種代表取向立委在立法問政上的代表行爲。由於立委在不同法案上的表現方式可能不同，因此在這裡的分析單位並非是立委個人，而是立委個人在不同法案上的表現。本研究分析的法案係第三屆立委所通過的185個法案，合格受訪區域立委（助理）有91名（註十四），故總共分析個例有16,835（亦即185 X 91）個。表7所列選區取向立委的平均提案次數爲.13（16,835），表示在16,835個分析個案中，有13%有提案，政黨取向立委的平均提案次數爲.16，表示在5,180個分析個案中，有16%有提案，這表示政黨取向的立委比選區取向的立委在提案上較爲積極。同樣的，在連署、發言、與表決方面，政黨取向的立委皆較選區取向的立委來得積極，且此一差異達到統計上的顯著水準。

在立委的政黨支持度方面，根據表7，也很顯然地政黨取向的立委較選區取向的立委支持政黨的立場。在本研究中，立委的政黨支持度是指立委對於政黨的集體行動支持的程度，測量方式如下：首先確定每一個政黨在每一個法案上的政黨行動，並計算政黨行動的次數。爲使判定政黨行動合乎客觀的標準，因此政黨行動的判定採下列原則：

- 1.在提案與連署方面：如果是國民黨的政黨行動，則以該黨立委參與提案（或連署）的人數佔15人以上，且國民黨立委佔該提案或連署總人數的90%以上；對於民進黨的政黨立場的認定同國民黨；至於若是新黨的政黨立場，只要該黨立委參與提案（或連署）的人數佔15人以上，無論新黨立委佔該提案或連署總人數的比例如何，都算是新黨的政黨行動，這是由於新黨人數較少（在第三屆時僅有21人），因此可

能會請其它黨的立委幫忙提案或連署，或者會依附其它政黨來提案，因此將佔提案或連署總人數的90%的標準去除。

2.在投票方面：以同一黨籍立委的90%站在同一立場，且過半數以上參與該次表決，算為政黨行動。

接著計算每一個立委採取政黨行動的次數，然後將此一次數除以該黨在該法案上的政黨行動總次數，所得分數最高為1，表示立委在是項法案上完全順從政黨的集體行動；而最低分數為0，表示該立委在是項法案上沒有採取任何黨的行動。假設某立委的政黨在某項法案的動員有10次，而該立委作了6次，則政黨支持度為0.6分，此分數從0到1；0表完全背離黨的指示，1表示完全遵從黨的指示。此一測量方式經研究者使用，並作效度評估，結果相當令人滿意（盛杏媛，1997a）。表7的數據顯示，當以所有185個法案為統計的標準，政黨取向立委的平均政黨支持度，較選區取向立委的平均政黨支持度來得高。至於當以20個較重大法案為統計的標準（註十五），重大法案指那些較具爭議性、重要性，且政黨較可能會去動員立委的法案，政黨取向立委的平均政黨支持度仍舊表現得較選區取向立委的平均政黨支持度來得高，且二者的差異更明顯。

表7 立法委員代表取向與其立法參與行為的關係（第三屆區域立委）

	選區取向	政黨取向	F 值
立法參與強度 <sup>a</sup>			
平均提案次數	.13 ( 11655 )	.16 ( 5180 )	9.390**
平均連署次數	.42 ( 11655 )	.52 ( 5180 )	8.430**
平均發言次數	.22 ( 11655 )	.34 ( 5180 )	19.370***
平均投票次數	.58 ( 11655 )	.69 ( 5180 )	4.474*
政黨支持度 <sup>b</sup>			
在所有185個法案上	.09 ( 11655 )	.11 ( 5180 )	20.810***
在20個重大法案上	.45 ( 1260 )	.54 ( 560 )	17.760***

資料來源：盛杏媛，「立法委員的代表行為」（II），國科會補助專題研究計劃資料檔，二〇〇〇年度，經作者整理而得。

註：a.立法問政強度表中數字表參與該項立法活動的比例，括弧中的數字是分析的個例數，亦即立委人數 X 法案數（91 \* 185）。

b.政黨支持度表中數字表立委採取政黨行動的程度分數，括弧中的數字是分析的個例數，亦即立委人數 X 法案數（91 \* 20）。

\* 表 P < .05, \*\*表 P < .01, \*\*\*表 P < .001.

至於不同取向的立委在選區的行為表現參見表8，由表8可以看出，幾乎在所有的選區行為上，選區取向立委都比政黨取向立委來得重視，儘管在許多項選區行為上，兩種取向的立委並沒有達到統計上的顯著水準，但是選區取向的立委都恆比政黨取向的立委來得注重，尤其在每星期服務選民個案上，選區取向立委平均54.53件，顯著高於政黨取向立委的18.62件；同時，在選區所花的時間方面，選區取向的立委也顯著高於政黨取向的立委，前者平均一星期花29.54小時，而後者平均一星期花23.23小時，二者平均差距達6小時以上，由是可知，選區取向的立委確實遠較政黨取向的立委重視選區服務。

總括而言，政黨取向立委與選區取向立委有相當不同的問政重點與代表方式，政黨取向立委比較傾向將他的時間花在立法院，且在立法參與的各方面表現均較選區取向立委來得積極，同時，政黨取向立委在立法參與時也較選區取向立委遵循政黨的集體行動。反之，選區取向的立委比政黨取向立委花在選區的時間較多，且在選區的表現也較政黨取向的立委來得積極。

表8 立法委員代表取向與其選區服務行為的關係（第三屆區域立委）

	選區取向	政黨取向	F 值
平均每星期花多少小時在選區	29.54 ( 61 )	23.23 ( 26 )	4.61 <sup>**</sup>
平均每星期處理多少件個案服務	54.53 ( 57 )	18.63 ( 24 )	2.96 <sup>*</sup>
選區服務處個數	3.48 ( 62 )	3.30 ( 27 )	.13
服務處助理人數	5.51 ( 59 )	5.18 ( 27 )	.46
平均每星期收到多少張紅帖	24.09 ( 54 )	17.72 ( 25 )	1.14
平均每星期收到多少張白帖	30.83 ( 54 )	23.92 ( 25 )	.70

資料來源：盛杏媛，「立法委員的代表行為」，國科會補助專題研究計劃資料檔，一九九九年度。

註：表中數字為平均數，括弧中的數字是分析的個例數。

\* 表  $P < .1$ , \*\* 表  $P < .05$ .

## 五、立法委員代表取向的影響因素

接著本研究擬探究立委的代表取向選擇，究竟是受到哪些因素的影響？

第一，立委爭取選票的方式：根據前面我們對其它國家的分析得知，由於國會議員是一個以當選連任為主要目的的政治行動者，因此他的行為必定與選舉的考量有關，如

果國會議員愈需要靠政黨的力量才能當選，則愈會依循黨的政策領導；反之，如果國會議員愈需要靠自己或選區的力量才能當選，則自然較會依附於選區。我們的問卷列出一些項目來問立委助理，這些項目對於委員爭取選民投票支持的重要性，請他們就1到10分來評估重要性，表9是檢定的結果。表9的結果顯示，在所有的項目裡，僅有兩個項目達到統計上的顯著水準，這兩個項目分別是「為地方爭取建設」，與「得到政黨支持」。對選區取向的立委而言，爭取地方建設對他們爭取選票的重要性遠較政黨取向的立委為高；反之，爭取政黨的支持對他們爭取選票，較政黨取向的立委為低。其它項目雖未達統計上的顯著差異水準，但是較值得注意的是選區取向立委在這些項目上都有比政黨取向立委來得高的分數，但這並不表示選區取向的立委會比政黨取向的立委花更多的心力在立法院，而是顯示出為了爭取個人選票，選區取向的立委必須用各種方式來表現自我，不只在選區，也在立法院。

表9 立法委員爭取選票方式與其代表角色的關係（第三屆區域立委）

	選區取向	政黨取向	F 值
為地方爭取建設	8.60	7.63	3.72 *
選民服務	8.81	8.52	.54
參加民衆的婚喪喜慶	6.26	5.33	2.62
立法院的問政表現	8.90	8.15	2.54
質詢	8.33	7.48	2.72
審查預算	7.70	7.18	.94
得到政黨支持	6.18	7.33	2.98 *
分析個數	61	27	

資料來源：盛杏媛，「立法委員的代表行為」，國科會補助專題研究計劃資料檔，一九九九年度。

註：表中數字為平均數。

\* 表  $P < 0.1$ 。

第二，立委的黨籍：國民黨的立委有較高的動機去依附選區，由於 SNTV 制度使然，國民黨在每一個選區通常提名不只一個候選人，提名人數愈多，則同黨候選人的競爭就愈大，因此國民黨立委有極強的動機去建立個人選票，以別於其他的同黨立委。同時由於國民黨的立委人數較多，只要有立委努力，則國民黨立委都能共享成果，因此許多立委寧可讓別的立委努力，自己樂享其成，而將較多的時間與資源投注在選區。更由

於過去國民黨的決策重心一向在中常會，或在行政院，而不在立法院，多數重大決策往往在法案送到立法院之前即已決定，國民黨立委在黨的作用下，個人能發揮的較為有限，也因為如此，國民黨立委轉而投注較多的心力在選區，以獲得個人選票。

比較起國民黨的立委，民進黨與新黨的立委往往較為團結，他們往往採行較為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（Sheng, 1996；盛杏媛，1997a；黃麗香，1999）。他們之所以較為團結，其中一個重要因素是因為他們立委人數較少，如果不團結則無法在國民黨居多數的立法院成就任何立法，如此無法對選民有所交代（盛杏媛，1999b），同時也因為他們的人數較少，黨內競爭也較小，因此較傾向去忠於政黨的領導（Sheng, 1996）。研究發現（見於表10）顯示國民黨立委有高達八成左右是選區取向，僅有二成左右是政黨取向，而民進黨立委也有高於六成是選區取向，相對而言，新黨立委有較低比例的選區取向，較高比例的政黨取向。此顯示，在SNTV選舉制度下，立委有動機去建立個人選票，而且愈大的政黨的立委面臨愈大的黨內競爭，建立個人選票的動機也愈強烈，如此促使他們愈往選區靠攏。

表10 立法委員的黨籍與其代表角色的交叉分析（第三屆區域立委）

	選區取向	政黨取向	F 值
國民黨	80.0 ( 36 )	20.0 ( 9 )	100.0 ( 45 )
民進黨	63.6 ( 21 )	36.4 ( 12 )	100.0 ( 33 )
新黨	45.5 ( 5 )	54.4 ( 6 )	100.0 ( 11 )

資料來源：盛杏媛，「立法委員的代表行為」，國科會補助專題研究計劃資料檔，一九九九年度。

註：表中數字為百分比，括弧中的數字為立委人數。

$$\chi^2 = 5.893, \text{ degree of freedom} = 2, p = .053.$$

第三，立委選舉區的特性：在選舉區的影響方面，根據表11的統計，我們可以發現總體而論，不論立委是來自於哪一個選舉區，都是以選區取向為重，但是程度有所不同，例如農業地區的立委有高達92.0%是選區取向，而台北市與大台北地區的立委政黨取向的比例雖仍低於選區取向，但差距不大。農業地區立委何以有如此高的選區取向？可能的原因是地區的同質性高，因此利益較一致清楚，這將會使得立委無法規避選區的要求，同時也可能是因為在第二、三屆立法院有幾次涉及農民利益的立法，許多農業縣立委為了選票而背離黨的立場，最終使得政黨不得不讓步。這說明了當選區的立場清楚

而與政黨立場不一致的時候，立委最終的依附對象往往是選區。

表11 立法委員的選舉區與其代表角色的交叉分析（第三屆區域立委）

選區	選區取向	政黨取向	合計
台北市	57.1 ( 8 )	42.9 ( 6 )	100.0 ( 14 )
高雄市	77.8 ( 7 )	22.2 ( 3 )	100.0 ( 9 )
省轄市	66.7 ( 6 )	33.3 ( 3 )	100.0 ( 9 )
大台北地區 <sup>b</sup>	52.9 ( 9 )	47.1 ( 8 )	100.0 ( 17 )
農業地區 <sup>c</sup>	92.3 ( 23 )	8.0 ( 2 )	100.0 ( 25 )
其它 <sup>d</sup>	60.0 ( 9 )	40.0 ( 6 )	100.0 ( 15 )

資料來源：盛杏媛，「立法委員的代表行為」，國科會補助專題研究計劃資料檔，一九九九年度。

註：a.表中數字為百分比，括弧中的數字為立委人數。

b.大台北地區包括台北縣、桃園縣、宜蘭縣。

c.農業地區是指農業人口超過人口比例15%的縣市，包括彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、屏東縣、台東縣、澎湖縣。

d.其它是指新竹縣、台中縣、苗栗縣、高雄縣、花蓮縣。

$$\chi^2 = 10.15, \text{ degree of freedom} = 5, p = .071.$$

第四，選民的期待：除了上述立委個人的因素之外，選民的期待也是促使大多數立委選擇選區取向的原因。大多數台灣民眾希望立委以選區的意見為重。研究者以兩個問題請問受訪者，首先問他們認為立委應該如何？問卷題目是這樣措辭的：「依您自己的看法，您認為立法委員『應該』以政黨的意見為重，或是以選區選民的意見為重，還是立法委員自己的意見為重？」其次問他們認為實際上立委是如何？問卷題目是這樣措辭的：「那麼，就您知道的一般立法委員是以那個意見為重，是政黨、選區選民、還是立法委員自己的意見為重？」訪問結果如表12所示。顯然大多數民眾認為立委應該以選區選民的意見為重，比例高達70%以上，而認為應該以政黨的意見為重的不到10%。這可能是多數選民尚未體會到立委在立法院中聽從於政黨的意義，也可能是對過去國民黨一黨領政的反彈，也因此，立委以選區意見為重，甚至有時背離黨的立場，我們應該不感到奇怪。而值得玩味的是大多數選民認為實際上立委並不是以選區為重，也許是認為立委為選區作的還不夠多。

表12 台灣民衆對於立法委員角色取向的看法

	應然面		實際面	
	人數	百分比	人數	百分比
政黨	117	9.7	388	32.1
選區	856	70.9	181	15.0
立委自己	51	4.2	309	25.6
其它 <sup>a</sup>	166	13.8	329	27.3

資料來源：劉義周，「選區環境條件與投票行爲」，國科會補助研究計劃資料檔，一九九九年度。

註：a. 其它指不一定、很難說、無意見、不知道與拒答。

## 柒、結論與討論

我國立法院在一九八〇年代中期前後，立法運作上有相當大的轉變，在一九八〇年代中期以前，國民黨掌控著立法院的絕對多數，相當強而有力的主導立法院的議事運作，立法院多半是較為被動、消極的去合法化行政院的提案，因此被譏為「行政院的立法局」。但在一九八〇年代中期之後，隨著反對政黨的崛起與各個立委的積極要求表現，國民黨領導立法的能力逐漸減弱，各個立委積極的介入議事運作，表達選區與特殊利益的立場，朝向選區取向的代表型態邁進，使立法決策不再是由上而下的決策模式，選區的聲音逐漸藉由立法委員而在政治領域裡被聽到，被重視，被立法。然而，選區取向的代表型態可能造成的政治後果，我們可以借鏡美國的例子，發現國會過份強調選區取向會產生兩個重要問題：

第一，國會逐漸失去負擔集體責任的能力，在一個負責的政黨政府之下，政黨提供公共政策讓選民選擇，贏的政黨被允許在一定的時段內執政，然後選民依照政黨的表現來決定下次是投票支持它還是讓它下台。然而，選區取向的立法體制卻使責任政治無法貫徹。同時當政黨無法負起集體責任的時候，特殊利益也較易於介入立法的過程，並且從中獲得利益，尤其是在那些涉及利益分配而又較少有相對立場的政策領域。更有甚者，由於國會多數決的議決方式，國會議員很容易爭功諉過，成功的話功勞是自己的，但失敗的話，罪過是別人的，因此傾向勇於「回應」選區的利益，卻怯於真正「負責」。

第二，國會議員往往規避重大議題的立法，而介入帶給選區特殊利益的立法，多數

國會議員逃避爭議性、花費時間與資源甚多的法案（Dodd, 1977；Jacobson, 1992），而傾向去滿足選區的利益，如此造成浪費與財政的敗壞，也造成重大決策遲遲無法作成。同時，選民無法適當地評估各個國會議員的立法表現，但他們瞭解國會議員提供給他們某些服務，因此，他們就傾向投票給這個國會議員。如此更加強了競選過程中候選人對於個人特質與選民服務的強調，而非議題與政策立場的強調。長此以往，最終造成選舉文化的劣質發展。

我國立法院自有政黨競爭之後，由於選舉制度 SNTV 使然，立委有建立個人選票的傾向，因此代表型態由政黨取向轉為選區取向，如此導致了許多問題，與美國的情況相去不遠，且議事秩序紊亂、議事效率與立法品質差，比起美國更有過之。當台灣民主化正進行得轟轟烈烈的同時，代表民衆的立法委員的聲音逐漸在立法院被聽到，被重視，被立法，然而，很諷刺的是立法院卻是不被民衆信任的機關。

在一九九〇年代中期前後，由於立法的議事秩序紊亂，要求政黨負擔起較重要的領導立法角色，並且適當的節制立法委員行為的呼聲四起，因此政黨協商的制度化，以及立法委員行為規範的建立乃在這樣的背景下作成（註十六）。然而，在既有的選舉制度之下，立委有強烈的動機去建立個人選票來穩固其支持的基礎，是故政黨領導立法的能力仍然受到嚴重的挑戰。舉例而言，在一九九九年一月修改立法院組織法，將立委的委員會分配制度由原本的「自由登記超額抽籤」，改為由政黨依其在院會的席次比例分配在各委員會的席次，且立委參與各委員會的名單，由各政黨提供，此一修法的用意在於使政黨在各委員會的比例與在院會的比例相當，使政黨在院會是大黨的在委員會也是大黨，有利於政黨政策的推動，同時，由政黨提供委員會名單，也在於使政黨對其黨籍立委有較多的主控權，此一立法的用意甚美，然而，在立委以選區與個人選票的考量下，極力爭取有利於個人表現或有利可圖的委員會，最終使此一立法的美意落空，最後又在同年六月修法，回復舊有的「自由登記超額抽籤」制度。此一例子說明在既有的選舉制度不變的情況下，立法院朝向選區取向的方向不會改變，那麼，如此可能造成的政治後果，在民主轉型與制度建立的此刻，必須作深刻的思考：我們必須更強調立委的自主性？還是政黨的領導？



## 附錄 A 立法院審議中央政府總預算狀況

表 A-1 立法院審議中央政府總預算刪減表 (1962-1999)

單位：千元 (新台幣)

年度	行政院編列	立法院審定	刪減數額	刪減百分比
1962	9,203,578	9,200,986	2,592	0.03
1963	9,768,593	9,763,114	5,479	0.06
1964	10,834,514	10,834,437	77	0.00
1965	12,419,070	12,311,633	107,437	0.87
1966	14,093,217	14,070,899	22,19	0.16
1967	16,428,849	16,428,849	0	0.00
1968	18,612,047	18,606,067	5,980	0.03
1969	24,305,003	24,271,224	33,779	0.14
1970	27,843,518	27,837,974	5,544	0.02
1971	35,291,435	35,279,372	12,063	0.03
1972	40,577,791	40,564,924	12,867	0.03
1973	48,923,841	48,923,841	0	0.00
1974	54,088,204	54,088,204	0	0.00
1975	76,250,914	76,250,573	341	0.00
1976	87,506,729	87,506,729	0	0.00
1977	110,864,679	110,864,679	0	0.00
1978	131,424,434	131,424,434	0	0.00
1979	155,081,687	155,055,747	25,940	0.02
1980	194,176,934	194,160,773	16,161	0.01
1981	254,555,194	254,243,175	312,019	0.12
1982	319,277,741	318,092,114	1,185,627	0.37
1983	338,840,619	338,299,591	541,100	0.16
1984	323,691,240	323,144,574	546,483	0.17
1985	359,816,240	359,276,880	536,360	0.15
1986	412,544,827	412,324,363	220,464	0.05
1987	433,247,635	412,324,363	1,190,653	0.27
1988	479,673,109	467,613,687	12,059,422	2.51
1989	568,344,635	561,570,448	6,774,187	1.19
1990	712,036,627	692,706,921	19,329,706	2.76
1991	846,693,899	827,190,123	19,503,766	2.30
1992	992,068,855	981,219,108	10,849,747	1.09
1993	1,086,004,944	1,070,718,166	15,286,778	1.41
1994	1,107,700,000	1,064,800,000	42,900,000	3.87
1995	1,051,800,000	1,029,200,000	22,600,000	2.15
1996	1,155,000,000	1,134,800,000	20,200,000	1.75
1997	1,212,100,000	1,194,300,000	17,800,000	1.47
1998	1,243,500,000	1,225,300,000	18,200,000	1.46
1999	1,338,600,000	1,317,200,000	21,400,000	1.60

資料來源：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，1994：3-35至3-36，立法院會計處，立法院公務統計提要，1999，頁154-155。

## 參考書目

### I . 中文部份

#### 立法院

1973-2000 立法院會議議事日程議事錄合訂本。

#### 立法院會計處

1999 立法院公務統計提要。

#### 何思因

1993 美英日提名制度與黨紀，台北：理論與政策雜誌社。

#### 李美賢

1989 「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。

#### 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。

#### 周良黛

1994 「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，27～68。

#### 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。

#### 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劃。

1994 選區服務，台北：唐山出版社。

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劃研究報告。

#### 黃麗香

1999 「國會政黨的組織誘因與立法團結：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 「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。

1999a 「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**，第6卷第2期：89~120。

1999b 「政黨動員與立法政治」，國立政治大學政治學系午餐會，1999年4月14日。

2000 「立法院委員會分配的影響因素與政治後果」，林繼文編，**政治制度**，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁361~399。

許介麟

1989 **政黨政治的秩序與倫理**，台北：國家政策研究中心。

新時代基金會增額立委問政表現評估小組

1990 **立法院播臺**，台北：時報文化出版企業有限公司。

雷飛龍

1991 「我國國會黨鞭制度」，**政黨政治與民主憲政學術研討會論文集**，頁63-82。

廖達琪

1997 **立法院衝突現象論衡**，高雄：復文出版社。

劉義周

1986 「國民黨責任區輔選制的效果：七十四年台北市議員選舉候選人得票率之分析」，**投票行為與選舉文化研討會論文集**，台北：中國政治學會，頁417~484。

1991 「國民黨責任區輔選制效果之研究」，**政黨政治與民主憲政研討會論文集**，台北：民主基金會，頁269-298。

1992 「國民黨責任區輔選制度之參與觀察研究」，**國立政治大學學報**，第64期：209~233。

謝相慶

1995 「單記不可移轉得票法下候選人的當選門檻及政黨提名策略：以我國第三屆立法委員選舉為例檢証」，**中山人文社會科學期刊**，第9期：309~339。

謝復生

1992 **政黨比例代表制**，台北：理論與政策雜誌社。

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**，第6卷第2

期：頁121~161。

羅清俊

- 2000 「猜猜看誰把醃肉帶回家了？縣市補助款分配之分析」，中央研究院人文及社會集刊，第12卷第1期：頁1~45。

## II . 英文部份

Cain, Bruce, John Ferejohn, and Morris Fiorina

- 1986 “ The Constituency Service Basis of the Personal Vote for U. S. Representatives and British Members of Parliament. ” *The American Political Science Review*. 78 : 110-125.

- 1987 *The Personal Vote : Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.

Carey, John and Mathew S. Shugart

- 1995 “ Incentives to Cultivate a Personal Vote : a Rank Ordering of Electoral Formulas. ” *Electoral Studies*. 14 : 419-439.

Clauen, Aage R.

- 1973 *How Congressmen Decide : A Policy Focus*. New York : St. Martin's Press.

Cox, Gary and Mathew D. McCubbins

- 1993 *Legislative Leviathan : Party Government in the House*. Berkeley : University of California Press.

Crowe, Edward

- 1986 “ The Web of Authority : Party Loyalty and Socialization in the British House of Commons. ” *Legislative Studies Quarterly*. 11 : 161-186.

Dodd, Richard

- 1977 “ Congress and the Quest of Power . ” in Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer. *Congress Considered*. New York : Praeger Publishers. pp. 269-307.

Ho, Szu-Yin Benjamin

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

Fenno, Richard

- 1973 *Congressmen in Committees*. Boston : Little, Brown.

- 1978 *Home Style : House Members in Their Districts*. Glenview, Illinois : Scott,

Foresman and Company.

Fiorina, Morris

1980 “ The Decline of Collective Responsibility in American Politics . ” *Daedalus* .  
109 : 25-45.

1989 *Congress : Keystone of the Washington Establishment* . Second edition . New  
Haven : Yale University Press.

Jacobson, Gary C.

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

Katz, Richard ed.

1987 *The Future of Party Government* . Vol . 2 . *Party Governments : European  
and American Experiences*. Berlin : Walter de Gruyter.

Kiewiet, D. Roderrick and Mathew D. McCubbins

1991 *The Logic of Delegation : Congressional Parties and the Appropriations Pro-  
cess*. Chicago : The University of Chicago Press.

Kingdon, John W.

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

Krehbiel, Keith

1991 *Information and Legislative Organization* . Ann Arbor : The University of  
Michigan Press.

Lancaster, Thomas D.

1986 “ Electoral Structures and Pork Barrel Politics. ” *International Political Sci-  
ence Review*. 7 : 67-81.

Lancaster, Thomas D. and W. David Patterson.

1990 “ Comparative Pork Barrel Politics : Perceptions from the West German Bun-  
destag. ” *Comparative Political Studies*. 22 : 458-477.

Mayhew, David

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

Miller, Warren and Donald Stokes

1963 “ Constituency Influence in Congress . ” *American Political Science Review* .

56 : 43-56.

Olson, David M.

1994 *Democratic Legislative Institutions : A Comparative View*. New York : M. E. Sharpe.

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.

Sinclair, Barbara.

1999 “ Transformational Leader or Faithful Agent ? Principal - Agent Theory and House Majority Party Leadership. ” *Legislative Studies Quarterly*. 26 : 421-450.

## 註 釋

- 註 一：相當多研究均指出假如某一法案對選區選民很重要，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，因為選區是國會議員最終必須負責的標的（ Miller and Stokes, 1963；Kingdon, 1989 ）。
- 註 二：根據 Fiorina 的研究，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增加選票，這對那些在邊緣區，或是新任而選票基礎還不穩固的國會議員尤其重要（ Fenno, 1978；Fiorina, 1989 ）。
- 註 三：如果黨領袖愈是能控制候選人的提名與在黨名單上的順序，則愈能夠控制候選人，而減低候選人建立個人選票的動機。
- 註 四：選票的計算方式是指選民投給候選人的票是否合併同黨候選人的得票來分配議席，或者選民投給候選人的票按政黨內的次級單位，如派系，來合併計票，或是候選人的得票不與任何候選人合併。選民投給候選人的票如果合併計算在所有同黨候選人裡來分配政黨議席，則候選人比較會依附政黨，而減低其建立個人選票的動機，反之，如果同黨候選人的得票不合併計算，則候選人愈有建立個人選票的動機，至於如果候選人的得票按政黨內的次級單位合併，則候選人依附政黨的傾向介於前二者中間。
- 註 五：如果選民是投給政黨，則候選人較沒有建立個人選票的動機，如果選民是投給單一候選人，則候選人較有動機建立個人選票，至於如果選民可投給多個候選人，則候選人建立個人選票的動機介於前兩者中間。
- 註 六：若沒有黨內競爭，則選區的規模愈大，候選人愈會去依附於政黨；然而，如果有黨內競爭，則選區的規模愈大，候選人愈有背離政黨，建立個人選票的動機。
- 註 七：有關於各國不同的政黨比例代表制可參考謝復生（ 1992 ）。
- 註 八：有關於國民黨在選舉中的優勢逐漸下滑，可以參閱盛杏媛（ 1998 ）的說明，在此不再贅述。
- 註 九：區域立法委員尋求連任的成功率比較起其它民主國家算是偏低，從1980年至1992年的機率依次是 .57、.79、.83、.64、.63（ Sheng, 1996：71 ），注意此一統計數字並不包括那些不尋求連任的立委，如果也包括那些不尋求連任的立委，則此一連任率會更低，尤其自1992年以來，立委名額大幅擴增，連任率僅六成多算是相當低的連任率。

- 註十：例如謝相慶對於一九九五年立委選舉中三個主要政黨在各選區的提名額度加以估計，結果發現國民黨在29個選區中有13個選區提名過量或極過量，民進黨有7個選區提名過量或極過量，而新黨有一個選區提名過量（謝相慶，1995：324-325）。
- 註十一：此一資料係筆者對國民黨中央政策會黨務工作人員深入訪談所得。
- 註十二：立法委員為了爭取知名度而遊走在不同的委員會之間，如此無法建立專業性（盛杏媛，1998）。
- 註十三：立法院常常在每一會期的最後一次院會為達績效，而一次通過許多項法案，例如在第三屆第六會期的最後一次院會，立法院通過了三十多項法案，立法過程被質疑相當粗糙。
- 註十四：第三屆立法院總共通過263個法案，其中有14個法案的審議時間主要在第一或第二屆，亦即是跨屆期法案，並且有64個法案立委極少參與（係行政院提案、立委無提案、投票，且發言人數少於十人），將這些法案排除之後，剩下185個法案；合格受訪區域立委（助理）是指有明確回答立委是偏向政黨或選區問題的區域立委（助理）。
- 註十五：重大法案的選取原則有二：第一，大多數立委比較踴躍介入正式立法活動，或者第二，雖然立委的正式參與並不很多，但是法案本身相當具爭議性與重要性。中選法案如下：台灣地區與大陸地區人民關係條例（85.7.2修正）、台灣地區與大陸地區人民關係條例（86.4.18修正）、僑務委員會組織法（87.1.8修正）、台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例（87.10.9制定）、國軍老舊眷村改建條例（86.11.11修正）、陸海空軍軍官士官服役條例（87.10.13修正）、刑事訴訟法（86.12.12修正）、洗錢防制法（85.10.3制定）、組織犯罪防治條例（85.11.22制定）、公共電視法（86.5.31制定）、核子損害賠償法（86.4.25修正）、國民大會組織法（86.4.25修正）、國民大會代表報酬及支給條例（86.5.31修正）、地方制度法（88.1.13制定）、公職人員選舉罷免法（86.5.31修正）、強制汽車責任保險法（85.12.13制定）、藥事法（87.5.29修正）、期貨交易法（86.3.4制定）、中小企業發展條例修正（87.1.6修正）、老年農民福利津貼暫行條例（87.10.29修正）。
- 註十六：立法院於一九九九年一月通過國會改革五大法案，包括修正了立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院議事規則，並且新制定了立法院職權行使法、立法委員行為法。



# Party-oriented or Constituency-oriented ? A Study on Representative Orientations and Representative Behavior of Taiwan's Legislators

Shing-Yuan Sheng\*

## Abstract

Party and constituency are two major forces faced by legislators. They influence legislators' representative behavior in different degrees and in different ways. This paper examines how these two forces influence Taiwanese legislators' representative styles and behavior. Research findings show that the representative styles of Taiwan's legislators have changed radically since the mid-1980s. Many legislators changed from a party-oriented style to a constituency-oriented style. This paper suggests a possible reason for this radical change. Legislators have to build their personal vote because they face intensive party competition resulted from the emergence of an opposition party, the DPP. The legislators under a single non-transferable vote system cannot count only on their party to get re-election. Most of them have to show their distinctive characteristics and hard-working in the legislative Yuan and in their constituency. They may even deviate from the party line to get attention and support from their constituencies sometimes. Based on a case study on the third term of legislators, this research has several findings. First, approximately two-thirds of the legislators are constituency-oriented, and less than one-third of the legislators are party-oriented. Secondly, the representative orienta-

---

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

tions of legislators affect their representative behavior profoundly. Party-oriented legislators make more efforts in the law-making process, while constituency-oriented legislators make more efforts in their constituencies. Meanwhile, the party-oriented legislators follow the party line more than their constituency-oriented fellows do. Thirdly, the representative orientations of individual legislators are affected by their vote-getting styles, party affiliation, and constituency styles. The legislators who rely more on their constituency than party to get re-election, the legislators of KMT, and the legislators from homogeneous constituencies, are more likely to be constituency-oriented.

Key Words : SNTV electoral system, representative orientations, representative behavior, party in legislatures, constituency

## 審查意見答覆

### 評審意見(一)：

作者探討的究竟是政黨或選區對國會議員的影響力較大，以及其可能之成因與政治後果，並以三屆立委為分析焦點。國內鮮少有此方面之研究，因此作者的努力值得肯定。然而文中仍有些缺點：

- 一、p.5中有關不同的選舉制度會影響國會議員的代表取向，建議作者可以參考 John M. Carey and Matthew S. Shugart (1996) 的「Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas.」這篇文章，文中提到 ballot control, vote polling, types of votes and district magnitude 等皆會影響國會議員是否會依賴政黨或建立個人選票。
- 二、五的標題為國民黨主導權的衰退，因此表一、表二與表三有關立法委員的發言次數、提案次數與質詢次數應依政黨加以區分與比較，方能看到國民黨的轉變，尤其是在第9頁，作者提到國民黨立委的提案也不在少數，但數字中卻未能表現出國民黨立委的情況。
- 三、表7和表8的交叉分析請加上卡方檢定。
- 四、為何大部分的受訪者回答以選區取向，但是另一方面大部分卻又回答在立法院花的時間比較多？由於立法委員的時間有限，因此兩者有時會有矛盾的情況。立法委員的助理在回答這些問題時，是否有維護其立委的意圖？這些訪問資料之效度不知如何？

### 評審意見(二)：

全文的焦點是否可以在更集中一些。也就是將較屬於理論部分構成國會議員依從『政黨或選區』的原因探討與實証的第三屆立委（1996-99）的角色行為分析做更緊密的結合。具體調整如：

- 一、題目或可訂為：政黨或選區？我國第三屆立法委員代表取向與行為的個案分析。
- 二、寫作結構上，以『我國立法院經歷政治轉型及不同於歐美的制度特質下，如何思考及了解立法委員的代表取向及行為』做論述主軸。然後針對影響立委代表取向的原因做理論背景的歸納整理。這裡或可分為二部分：一是歐美民主已鞏固國家的經驗總結出制度的因素，二是我國立法院所處背景及制度特質。接下來實証部分，就可

以很緊湊的直接應用前面理論經驗推出的我國立委目前可能的代表取向來檢証第三屆立委的表現。

這樣的結論調整或才可以讓作者的前言、結論相呼應，也就是將關懷導向如何在我國『民主轉型及制度建立』的關鍵時刻，來規劃較好的制度，使得立法委員不致有一面倒向『選區』的行為取向。

作者資料蒐集有系統，文獻也做了詳細的整理，但統整融合的功夫，似可以更加強，以便讓主題更明確，焦點更集中。

### 作者答辯：

作者感謝兩位評審人的意見，使作者有機會重新審視本研究的一些問題，並且作一些必要的修改。對於評審人的意見，本人的答覆與修改如下：

#### 對評審意見(一)：

- 一、作者感謝評審人提供 Carey and Shugart (1995) 的參考資料，作者已然加入本文。
- 二、評論者提到伍的標題為「國民黨主導權的衰退」，但是表一至表三有關立法委員立法行為的表現並未依不同政黨加以列舉與比較，無法看出國民黨的轉變，因此建議依不同政黨加以區分與比較，評論者的建議雖好，但是作者現有的資料均屬現成的總體資料，無法就政黨來分別列計，因此只能就對實際的瞭解來作分析與補充，並且將伍的標題修改為「我國立法委員代表方式的轉型：總體資料的觀察」，以更符合第伍部份的內容。
- 三、表中必要的統計檢定數據已加上。
- 四、對於訪問立委助理的測量效度評估，已補充說明在第陸部份資料蒐集部份，並且從不同代表取向立委的不同代表行為來觀察，相當符合理論的預期，因此測量效度應可接受。

#### 對評審意見(二)

評論者認為全文的焦點不夠集中，因此作一些修改的建議，作者感謝評論者的建議，因此作者也對本文的章節，以及經驗資料的分析重點作了一些修改，大致上符合作者二的建議。但是，並沒有完全如評論者所言的對歐美民主國家的經驗總結出制度的因素，而只是對最主要的制度因素「中央政府體制」與「政黨與選區」加以說明，同時，作者雖然在結論中呼籲在「民主轉型與制度建立」的此刻，必須要規劃較好的制度，並多少指出了「立法制度應該著重在政黨領導的強調，而不應該過份強調個別選區」。但是，本文的主要目的並不在「規劃制度」方面，而是在分析導致我國立委代表取向轉變

的可能原因、不同的代表取向導致的代表行爲，以及可能產生的政治後果。所以對於制度因素的說明只是就重要且與本文有關的加以說明，而並非作全面有系統的說明。

至於評論者建議題目修改爲：「政黨或選區：我國第三屆立法委員代表取向與行爲的個案分析」，作者其實只是以第三屆立委作實證分析，但是重點並不只在第三屆立委，本文對第三屆立委的觀察，同樣可以用在一九八〇年代中期之後的立法院，而且作者以爲在現有的制度（尤其是選舉制度、政黨制度與立法院的相關制度）不變的情況下，立法委員朝向選區的代表型態將不會改變，所以仍舊維持原有題目，不將題目限縮在第三屆立委的個案分析。