

從州議會到國會： 探索美國州議會專業化對議員政治生涯的影響*

俞振華**

《本文摘要》

本文以美國為例，探討地方議會專業化程度提高後，是否更有助於議員更上層樓，進軍國會？抑或更有益於議員留在地方議會內發展其政治生涯？透過實證分析美國各州州議員晉陞聯邦眾議院的資料，本文發現專業性的州議會既可協助州議員晉陞國會，也可以是州議員政治生涯的終站。以州議員晉陞聯邦眾議院為例，「專業性—晉陞可能」兩者之間並非如過去研究者所定義的線性關係。州議員晉陞聯邦眾議院的可能性可視為是州議會專業性程度的凸函數，即存在某個州議會專業性程度能夠極大化州議員晉陞聯邦眾議院的可能性。此外，州議會專業性的高低同時影響民主黨籍與共和黨籍州議員的前途選擇：就影響的程度而言，兩黨間或許存在些許差異，但影響的方式並沒有明顯的黨派之分。

關鍵詞：美國州議會、美國聯邦眾議院、議會專業性、晉陞可能性、政治生涯

* 作者感謝審查人提供的建設性意見及指正，惟本文所有內容由作者自行負責。

** 國立政治大學選舉研究中心助理研究員暨政治學系助理教授。E-mail: ericyu@nccu.edu.tw。

壹、導論

在美國聯邦制度之下，雖然各州議會成立的宗旨皆在於落實代議政治，然而其功能與組織卻有顯著的不同。研究美國州級議會制度的學者最常從「議會專業性」(Legislative professionalism)的角度來探討各州議會的異同——包括比較各州議會開議時間的長短、議會職員數的規模，或議員薪資的多寡等。譬如，加州及紐約州的州議員是全職的民選公職，每年議會開議的時間長短和聯邦參、眾兩院相當，也需要相當數目的助理協助立法及選民服務，薪資水準也逼近國會議員；相對地，像北達科達州或阿肯色州的州議會每年只開議數個月，州議員都是兼職，所能獲得的薪資相對有限。這些業餘的議員 (Amateur legislator) 往往都有另外的正職，也沒有太多的資源從事專業性的立法研究及選民服務 (Dometrius and Ozymy 2006)。自 1960 年代以降，要求改革州議會職權以強化州議會專業性的聲音就不斷。畢竟那種業餘、公民參與式的州議會 (Citizen legislature) 無法處理日益繁複的公共事務，也很難滿足州民與日俱增的政策需求 (King 2000)。

雖然從制度面的觀點審視，現今美國各州議會仍存在很大的差異。然而整體而言，各州議會專業化的程度從 1960 年代起已有顯著的增長 (Rosenthal 1989; Squire and Hamm 2005)。譬如，許多州議會在五十年前是每兩年才集會一次，但時至今日僅有五、六個州議會還這麼做。幾乎所有的州議會在過去數十年來都提高了議員的薪資水準、增聘助理人員、擴大議會的預算規模、或延長開議的時程等。如果美國 50 州的議會依「低專業性」到「高專業性」構成一個連續的面向，這個面向並非靜態的。隨著時代改變，這個面向整體的標度 (scale) 明顯提昇了，且各個州議會在此面向上的相對位置也或多或少有些變動 (Hamm and Moncrief 1998)。

各州議會專業性的變化不但影響州議會做為一個獨立機構的權能及其立法能力，還進一步影響了究竟何種人會願意投入州議員選舉並擔任此項公職 (Rosenthal 1996; 1998)。前者是指州議會做為一個機構，其組織和功能隨著專業性提高而愈來愈趨近於美國國會；後者則是指人們出任州議員的動機與機會成本，會隨著其所在州議會專業性的差異而有所不同。Fiorina(1994; 1999) 的研究即顯示，各州議會過去數十年來專業化 (Professionalization) 的結果改變了州議員參選人的動機結構 (Incentive structure)。譬如，在提昇個人社經地位的考量下，專業性高的州議會所伴隨的較高薪資水準與社會地位無疑地吸引許多人更樂於參選州議員；但相對地，專業性提高後的州議會要求議員投入更多的時間與精力，使得某些人會因擔任州議員的機會成本增加而不願意投入。除了經濟層面的動機外，專業化的州議會也吸引更多具有政治企圖心者 (Political ambition) 投入州議會選舉，並藉以發展政治生涯 (Rosenthal 1996; 1998; Squire 2007)。

儘管學者普遍認為，州議會的生態隨著州議會專業性的提高而改變，並主張任職於高度專業化議會的州議員和任職於低度專業化議會的州議員是不同類型的人。然而，學者對於州議會專業性提高後，究竟對州議員的生涯規劃有何種影響卻莫衷一是。相關的理論有以下三者：

第一、各州議會專業化使得州議員有更多資源經營個人的政治前途，並更上一層樓，最明顯的現象就是有越來越多的州議員進入聯邦眾議院服務。二次大戰前後，聯邦眾議員具有州議員資歷者約只有 30%；但進入 1990 年代，這項比例已超過 50%，有時甚至超過 60%。造成這個現象的可能解釋有以下兩點：首先是主觀的意願，畢竟願意投身高度專業化的州議會擔任全職州議員者往往就是政治企圖心較強的人，這些人對於政治前途能否更上層樓勢必較那些兼職性質的州議員來得積極 (Maestas 2003)。其次是客觀的資源，州議會長期以來被視為是國會甄補人才的農場 (Farm team)(Canon 1990)，倘若國會是「大聯盟」的話，州議會就是從政者的「小聯盟」，州議會提供絕佳的機會給那些欠缺經驗的政壇新人學習如何經營選區及鞏固支持者的基本盤。過去的實證研究也顯示，專業化的州議會讓議員在日後競選公職時更懂得如何募款及組織選戰 (Berkman 1994; Berkman and Eisenstein 1999)，也更懂得如何和利益團體及政治遊說者打交道 (Rosenthal 2001)。

第二、在專業性高的州議會擔任議員者，往往更可能選擇待在州議會長期服務，而不願意為了更上層樓，投入其他公職選舉。首先發現這個現象的是 Fowler 與 McClure(1989)，他們針對 1984 年紐約州聯邦眾議員第 30 選區的個案研究顯示，就算沒有在位者參與該次選舉，高度專業化的紐約州議員仍不願意放棄他們原本州議會的席次及高薪去挑戰聯邦眾議院的席位。相對地，Fowler 與 McClure 指出，那些待在低專業化州議會的議員，為了進一步滿足其政治企圖心，及追求更高的薪資與社經地位，才更有可能去挑戰聯邦議會的席次。以第九十九屆聯邦眾議院新進議員的背景資料為例，他們發現 38% 的新科眾議員曾擔任過各州議員，然其中的 70% 是來自於那些低專業化、成員汰換率高的州議會。Berry、Berkman 與 Schneiderman(2000) 分析 1970 至 1989 年 42,000 多位州議員的選舉資料後也表示，高度專業化的州議會做為一個專業立法機構的範疇 (Institutional boundaries) 更加明確，即進一步鞏固了州議員這項職位的專業地位，提高了該職位的進入障礙。於是，挑戰現任州議員的難度增加，州議員容易連選連任。換言之，在較不易受到外在政治、經濟、與社會環境變化的影響下，任職於高度專業化議會的州議員席位穩固，因此長期在州議會服務的可能性增加。此外，Maisel(1992) 也表示，隨著州議會專業化提高，州議員對於州級公共事務的影響力也與日俱增。和過去的州議員相比，現今的州議員有更大的問政空間及資源支配能力，他們除了較容易藉由工作獲得心理上

的滿足 (Psychological rewards) 外，也較不願意承擔參選國會議員所可能帶來的風險與損失。

第三、州議會的專業性程度確實對議員生涯規劃有前述兩者截然不同的影響。但當我們從制度面的角度探討何種類型的州議員較有可能更上層樓，或何種類型的州議員較有可能安於現職時，各州所能提供的晉陞機會 (Advancement prospects) 也應一併被考量。研究政治企圖心 (Political ambition) 的學者即提出，當我們從行為面觀察一個人的政治企圖心時，我們還必須關照其所面對的機會結構 (Opportunity structure)，畢竟政治企圖心的有無表現於是否有參選公職的行為 (Abramson, Aldrich, and Rohde 1987; Brace 1984; Rohde 1979; Schlesinger 1966)。然而，美國各州公職的機會結構也和州議會專業性程度相類似，存在顯著的差異。有些州提供相當多的機會，讓那些有企圖心的州議員可以發展他們的政治前途；反觀有些州晉陞的機會就非常有限。譬如，80 席的加州眾議員倘若更上層樓，他們可以選擇參選 40 席的州參議院，聯邦眾議院在加州也有 52 個席位，另外還有很多加州大城市如洛杉磯與舊金山的市長職等；相對地，400 席的新罕布希爾州的州眾議員若想更上層樓則機會就少很多，因為州參議院僅有 24 個席位，聯邦眾議院在該州也僅分配有兩個席位，能參選的全州性主官職也僅有州長一職。Squire(1988a; 1988b; 1992b) 在考量各州議會專業性及政治晉陞機會後即主張，當一個州政治晉陞的機會很多時，州議會往往成為具政治企圖心者的跳板，州議會也常會發展出相對應的功能，以協助州議員向上流動；但當一個州政治晉陞的機會不多時，州議會可能成為具政治企圖心者的主要舞臺，於是州議會便發展成一個可以讓議員長期安身立命的地方。總之，當我們從專業性高低的角度，來探討州議會類型與議員生涯發展間的關係時，各州政治晉陞機會的多寡是一個不應該被忽略的中介變數。

專業化的州議會顯然提供了州議員一個發展政治前途的舞臺。然而，究竟專業化的州議會有益州議員邁向更高的政治舞臺，如國會殿堂？還是提供州議員一個安身立命，可長期經營政治生涯的選項？換言之，州議會專業性提高後，所帶來的影響究竟是把州議員向外推，還是向內拉？本文的主旨即透過實證分析來探討這個問題，並驗證以上三種相互競爭的理論。確切地說，本文將從各州議會的專業性及各州的機會結構來探討是否州議員較有可能進入聯邦眾議院。這裡我們並未將州參、眾議院做區分，畢竟一個州的參、眾議員的職權與薪資水準相當，且從立法機構專業性的角度審視，一個州的參、眾議院是沒有太大差別的。所以學者在建構州議會專業性評比指數時（如分別由 Squire(1992a; 2007) 和 King(2000) 所建構的 Professional legislative index），皆未區分州參、眾兩院，而是將 50 個州議會當成 50 個單位來比較。此外，本文之所以將州議員的政治晉陞路徑設定在聯邦眾

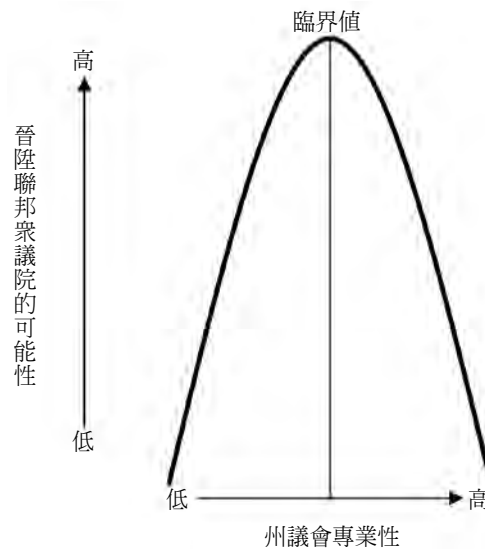
議院乃基於以下三項理由：第一、各州議員的選區和該州聯邦眾議員的選區往往有相當程度的重疊性，從選區經營的角度審視，一個州議員投入所在選區的聯邦眾議員選舉往往是最容易的，畢竟該議員已在選區內累積了相當的聲譽與知名度。第二、美國聯邦參議院各州僅有兩席且每六年才改選一次，所提供的參選機會有限。且聯邦參議員的選區擴及整個州，經營地方選區的州議員除非具備全州知名度，不然聯邦參議院往往不是州議員的下一個晉陞階。第三、其他州級的職位除了州長外，各州存有很大的差異（如市長職位），或需要某方面的專業（如州檢察長或法官），因此不容易納入進行跨州、系統性的比較。而州長各州僅有一席，機會太少，和聯邦參議員選舉相同，不具全州知名度者很難參選，所以通常也不是州議員轉換跑道的首選。總之，我們假定：從州議會到聯邦眾議院是那些想更上層樓的州議員最直觀的生涯規劃。

本文第貳節將整合過去學者所主張的理論，並提出州議會專業性如何影響州議員晉陞國會殿堂的假設；第參節將依照假設發展實證模型，並介紹分析所使用的資料；第肆節將利用實證分析的結果來驗證假設；第伍節則為結論。

貳、假說

總結過去相關的研究結果，我們假定：州議會可以做為州議員未來更上層樓的跳板，也可以是他們發展政治生涯的終站。而州議會專業性的高低影響了州議員對未來政治前途的盤算。這裡要特別指出，專業化 (Professionalization) 和制度化 (Institutionalization) 是一體的兩面——即當前者有助於州議員更有效地經營選區以便更上層樓時，後者相應而生，同時使得州議會成為一個更完備的機構，以吸引州議員留在現職。儘管理論上專業化與制度化所帶來的效應不同，一個可視為生涯轉換的推力而另一個可視為拉力；但由於兩者屬性相近，因此實證研究很難將兩者的影響切割 (Squire 1992b)。

假定專業性程度高的州議會有助於其州議員進軍聯邦眾議院，增加他們更上層樓的機會。這項助益的邊際效應 (Marginal effect) 將隨著州議會專業性程度提高而遞減，因為州議會專業化也同時造就州議會制度化——專業化雖帶給州議員更上層樓的助益，惟其邊際效應將因制度化增高而遞減。因此，當我們探討州議員晉陞眾議院的可能性是否受到州議會專業性高低所影響時，我們假定可以找到一個專業性程度的臨界值 (Critical point)，即專業化所帶來的推力和制度化所帶來的拉力會取得一個平衡點，使得州議會專業性對議員晉陞之助益的邊際效應趨於零。圖 1 總結了本文所假定的州議員晉陞聯邦眾議院的可能性與州議會專業性程度之間的關係。



資料來源：作者自行繪製。

圖 1 州議員晉陞聯邦眾議院的可能性與州議會專業性程度兩者之間的關係：二次凸函數

如果州議會的專業性程度未達到臨界值（即圖 1 臨界值的左側），則州議會的專業性提高將對議員產生正向的推力，有助於議員更上層樓，進軍聯邦眾議院（如同 Canon、Berkman 以及 Berkman 與 Eisenstein 所指出）。但這項推力增加的速率將隨專業性程度增加而遞減，直到專業性程度達到臨界值時，推力增加的速率為零。相對地，當州議會的專業性程度超過臨界值後（即圖 1 臨界值的右側），則州議會的專業性提高將對議員產生正向的拉力（觀念上可視為負向的推力），使得議員更傾向留在州議會經營其政治生涯，畢竟投入其他職位選舉（包括聯邦眾議院）的機會成本過高（如同 Fowler 與 McClure 及 Maisel 所指出）。而這項拉力增加的速率將隨專業性增加而遞增。如果我們將州議員晉陞聯邦眾議院的可能性視為是州議會專業性的函數，則兩者的關係可以用二次方程式來呈現 (Quadratic function)，且前者是後者的凸函數 (Convex function) ——即存在某個州議會專業性的程度（即臨界值），能夠極大化州議員晉陞聯邦眾議院的可能性。

參、實證模型與使用資料

導論中所探討的相關理論已確認州議會的專業性與各州的晉陞機會是影響州議員前途最重要的兩項制度面因素。以下實證分析將利用 30 年（1974 至 2004 年）的跨州資料，除了驗證這兩個變數對州議員晉陞聯邦眾議院的影響外，還將驗證州議員晉陞聯邦眾議院的可能性是否為州議會專業性的凸函數。

如同 Rosenthal(1989) 所稱，絕大多數的州議會專業化（或制度化）改革都在 1960 至 1970 年代初期完成。因此儘管本文所採用的州級資料橫跨 1970 年代中以後的 30 年，但這段期間各州議會專業性的程度已定型而沒有太多的變化。換言之，時間因素對州議會專業性的影響可大致排除。King(2000) 的研究確認了這項假設，其所建構的各州議會專業性指數在 1970 到 1990 年代之間幾乎沒有變化。事實上，除了許多州議會在 1990 年代設下州議員任期限制外 (Term limits)，¹ 過去 30、40 年間州議會幾乎沒有顯著的制度改革。所以在假設時間因素沒有變異的情況下，本文的實證模型將定位為橫斷面 (Cross-sectional)、以州為單位的分析。²

一、因變數 (Dependent Variable)

如同上節所述，本文以「州議員晉陞眾議院的可能性」做為觀察州議員政治前途的標準。為了將這項標準轉換成經驗上可供操作與測量的變數，我們檢視各年份 *The Almanac of American Politics* 所登載之聯邦眾議員的傳略，並計算新科聯邦眾議員當中，有多少人或比例具有州議員資歷？這裡的假設是：倘若州議員晉陞眾議院的可能性增加（或減少），則我們應觀察到有越來越多（或少）的州議員進入聯邦眾議院服務，則新科眾議員具有州議員資歷者也將隨之增加（或減少）。³ 本文的資料涵蓋了 1974 到 2004 年間十六屆

¹ 自 1990 年代初開始，許多州的公民透過創制權的行使，針對州議員的任期加以限制，1996 年的緬因州第一次將任期限制的條款落實在 26 位州眾議員身上。近 20 年來曾有 21 個州通過對州議員任期限制的立法，但有 4 個州的最高法院宣佈該法違反州憲，另有 2 個州公民複決推翻該限制，於是現今（2010 年）仍有 15 個州的州議員需遵守長短不一的任期限制。雖然我們可以想像，當州議員面臨任期限制前很有可能預先為前途做打算，譬如參選國會議員。然而，由於各種任期限制的差異性很大，許多州的相關立法仍存在極大爭議，並且施行的時間尚短（除了緬因州外，多數州的任期限制都在 1998 年後才分年施行），所以本文未將這個制度性因素納入正文分析。不過，依審查人建議，作者仍嘗試將任期限制這項自變數納入本文的實證模型中，並採用兩種不同的編碼方式：第一種方式是採直觀的虛擬變數，即在 1974 至 2004 年間（跨十六屆），有施行任期限制的州編碼為 1；沒有施行過任期限制的州編碼為 0。第二種方式是將各州施行任期限制的屆數除以本研究所涵蓋的總屆數。譬如，亞利桑納州州議會在十六屆州議會中有七屆施行任期限制，因此亞利桑納州的任期限制值為 0.4375(7/16)。唯不論採用哪一種編碼方式，該變數對於州議員晉陞眾議院可能性的影響皆不顯著，且加入這項變數對於其他自變數的估計係數幾乎沒有影響。最後，有關州議會任期限制所可能帶來的諸多行為與制度面影響，請參見 Carey、Niemi 與 Powell (2000)。

² 相關變數的敘述統計請參閱附錄。

³ 測量州議員晉陞眾議院的可能性顯然有其他的方法及切入角度。除了本文所述之外，研究者還可以從州議員的角度出發，去計算是否州議員參選聯邦眾議院的勝選機率較高。本文的假設是，倘若州議員晉陞眾議院的可能性增加（減少），則從眾議院的角度，我們應觀察到有越來越多（少）的聯邦眾議員具有州議員的經歷；且從州議會的角度，我們也應觀察到有越來越多

共 1,005 位新科聯邦眾議員，其中民主黨籍有 519 位，共和黨籍有 485 位，不屬於兩大黨的有一位。由於許多小州鮮有新科聯邦眾議員，累積較多的樣本有助於解決小州少樣本的問題。儘管如此，仍有數個州 30 年來沒有任何新科聯邦眾議員。⁴ 此外，由於因變數是個體層次的二分選項（新科眾議員是否具有州議員資歷），透過 Probit 或 Logit 模型來進行實證分析最為恰當。但因為本文的研究旨趣專注在總體層次（州級）的比較，且資料登錄也以各州為單位，因此採用二分選項模型的變體——即集群 probit 模型 (Grouped-probit) 來進行分析。⁵

二、自變數 (Independent Variables)

州議員晉陞眾議院的可能性可被視為是州議會專業性程度與晉陞機會多寡的函數。我們透過以下的變數來測量自變數：

州議員薪資 (Compensation)：過去學者曾經從不同的面向建構測量州議會專業性程度的指數 (Mooney 1994)。然而 Fiorina(1994) 指出，這麼多面向當中往往只有兩個面向直接影響州議員的生涯規劃——即每個會期議員所需投入的時間及擔任議員所獲得的薪資報酬。本分析僅採用薪資報酬來衡量各州議會的專業性程度，畢竟薪資報酬與所需投入的時間（即全職或兼職）高度相關。⁶ 我們預期薪資報酬高的州議會越有可能將其議員送進聯邦眾議院，因此這項自變數的係數應為正數。然而，該變數對於州議員晉陞聯邦眾議院之影響力將會被其本身的二次項所抵消。

（少）的州議員參選聯邦眾議院並勝出。換言之，當晉陞可能性產生變化時，以上兩個角度所觀察到的現象都應該相應而生。由於州議員的資料龐雜且取得不易，本文僅從眾議院的角度切入，透過計算眾議員具有州議員資歷的人數及比例增減來觀察晉陞可能性的變化。

⁴ 在這 30 年間（1974 至 2004 年），有三個州（阿拉斯加州、佛蒙特州、及懷俄明州）沒有民主黨籍的新科聯邦眾議員；有兩個州（阿拉斯加州及北達科達州）沒有共和黨籍的新科聯邦眾議員。

⁵ 集群 probit 模型利用集群的資料求取最大似估計量 (Amemiya 1985)。設 $F(\cdot)$ 為累積常態分配函數，則每個觀察值出現的機率為： $F(\beta x)^s(1-F(\beta x))^{t-s}$ 。這裡的 s 是指各州有多少新科眾議員具有州議員資歷， t 是指各州有多少新科聯邦眾議員。其中樣本的自由度為 $s+(t-s)=t$ 。

⁶ 兩者相關指數達 0.72。Carey、Niemi 與 Powell(2000) 的研究也顯示，專業州議員的薪資水平或許最能表現其選舉資源的多寡，高薪資的州議員較低薪資者容易獲得連任。本文作者進一步拿薪資水平和 King(2000) 所建構的州議會專業性指數比較。King 的指數每十年做一次，每次以兩年為期，分別建構 1963-1964 年、1973-1974 年、1983-1984 年，及 1993-1994 年等四期的州議會專業性指數。作者取各州議會 1983-1984 年及 1993-1994 年的薪資水平，與 King 所建構最後兩期的 Legislative professionalism scores of the states 做比較。結果顯示，1983-1984 年的兩個數列（各州薪資與 King 專業性指數）之相關係數達 0.81；1993-1994 年兩個數列的相關係數更高達 0.86。換言之，州議員的薪資多寡相當程度地反映了州議會的專業性高低。

利用各年度 *The Book of the States* 中有關州議會人事薪資的統計資料，我們計算各州各年度州議員的薪資報酬（包括基本薪資及各種按日計算的補助款），並將各年度的薪資轉換成 2004 年的金額，然後求取各州於 1974 至 2004 年間的平均值。

州議員薪資二次項 (Compensation-squared)：根據本文第二節的假定，州議員晉陞聯邦眾議院的可能性是州議會專業性程度的二次凸函數。因此在實證分析時，我們必須加上薪資的二次項，透過兩個薪資變數來代表專業性程度，並檢視它們的變化對晉陞可能性的影響。此外，由於我們假定存在某個州議會專業性程度能夠極大化州議員晉陞聯邦眾議院的可能性，所以當我們將其他變數視為常數，並就方程式中的薪資變數做二階偏微分時，應得到一個負值——除了代表專業化帶給州議員晉陞眾議院的推力之邊際效應將隨專業性程度增加而遞減外，還滿足了因變數存在極大值的必要條件。依此，我們預期實證模型中州議員薪資二次項的係數應為負值。

眾議員席次替換率 (Turnover)：前文提到，晉陞機會多寡也是影響州議員進軍眾議院的重要變數。從制度面觀察，如果我們將州議會的專業性程度視為最能影響州議員政治前途的內在因素，則州議會以外的機會結構將是影響州議員能否更上層樓最重要的外在因素 (Berkman 1994)。假設 A、B 兩個州的州議會規模相當，具備相同的專業性，並提供議員相同的選舉資源。倘若 A 州的聯邦眾議員席次較多，或該州眾議員替換頻率高，則顯然 A 州的州議員較 B 州的州議員更有機會晉陞聯邦眾議院。

本文採用與 Berkman(1994) 相同的作法，透過各州聯邦眾議員的替換率來觀察晉陞機會對晉陞可能性的影響——即將各州新科眾議員的數目除以該州眾議員在這 30 年間的屆次總合。譬如，加州在這 30 年間共選出 763 個聯邦眾議員席次，其中新當選者計有 93 席，因此加州不分黨派的席次替換率即為 0.12 (93 除以 763)。此外，基於地域的政黨屬性及政黨勢力的延續性（譬如民主黨的選區往往長期選出民主黨籍的議員），我們在建構此一變數時除了計算總替換率外（不分黨派），也將兩大黨的替換率分別計算。我們預期替換率越高，反應晉陞機會較多，則像州議員這種有「經驗」⁷ 的從政者越有機會進入眾議院。

薪資與替換率交叉項 (Compensation×Turnover)：一個州的聯邦眾議員若替換率高，往好的方面思考是顯示該州的晉陞機會多，但往壞的方面思考則顯示了該職位的穩定性低。前文提到，州議會的專業性提高也代表了州議會更制度化，可能使得州議員更樂於留在現職而不願意冒險參選國會議員。尤其當聯邦眾議員替換率高時，州議會專業性提高所

⁷ Jacobson 與 Kernell(1983) 的研究顯示，在美國國會選舉當中，過去曾擔任民選公職的參選人表現得往往比沒有擔任過公職的參選人要好。因此他們將所謂強有力的國會議席挑戰者 (Strong, or quality challenger) 定義為過去曾擔任過公職者（包括州議員）。

產生的制度化拉力是否更明顯？於是高專業性的州議員是否更不願意進入聯邦眾議院？我們在實證模型中納入薪資與替換率的交叉項這個自變數就是為了檢測上述命題，並掌握替換率這個變數對晉陞可能性的負面影響。我們預期當州議會專業性提高且聯邦眾議員替換率增加時，將造成越來越少的州議員願意參選眾議員，亦間接使得越來越少的州議員進入聯邦眾議院。因此，我們預期這個交叉項的係數應為負值。

Fiorina(1994) 的研究顯示，州議會專業化的結果改變了州議會的政黨生態，甚至間接影響了國會的政黨結構。Fiorina 表示，州議會專業化使得州議員這項職位對於民主黨人士較有吸引力；相對地，共和黨人士則越來越不願意投入。平均而言，民主黨人士較沒有豐厚的收入，出任專業性的議員讓他們的實質所得沒有太大的損失，甚至還有增加，於是他們擔任州議員這項公職的機會成本較小；而共和黨人士通常有相當優渥的正職工作，如果要他們兼差當議員或許可以，但要他們放棄原本的工作擔任全職的州議員，則相對地其所需承擔的機會成本就大很多。由於州議會是培養未來國會議員的搖籃，若民主黨在州議會內取得優勢，則在國會選舉時，民主黨自然較能夠從中甄補有經驗的候選人出馬，勝算自然較大。總之，Fiorina 認為，當州議會專業化後，州議會內的政黨結構失衡相伴而生，也使得兩黨政治甄補系統出現了差異，這項差異也間接解釋為何民主黨能夠自 1970 年代以後的 20 幾年內長期把持國會。

Berkman(1994) 的研究亦推論，民主黨籍的州議員一般而言比共和黨籍的州議員更有政治企圖心，更想往上爬。且通常專業性高的州議會對民主黨的選情較有利，即專業性越高的州議會越有可能將民主黨籍州議員送進眾議院，但同樣的情形卻沒有出現在共和黨籍的州議員身上。

基於過去的研究，似乎州議員政黨屬性不同，其政治前途的選擇也很可能不同。因此我們先不區分黨派進行分析，再將資料依政黨屬性分開，以檢測是否民主黨籍的州議員較可能晉陞聯邦眾議院，並觀察是否兩黨的州議員真的會因州議會專業性程度不同，而對自身的政治前途有不同的盤算。

肆、結果與分析

表 1 總結透過集群 probit 模型所得出的各係數估計量。其中欄一的結果是根據所有新科眾議員的資料（不區分黨派）、欄二僅採用民主黨籍眾議員的資料、欄三則僅採用共和黨籍眾議員的資料。以上三組模型設定皆包括了四項自變數：各州的州議員薪資、州議員薪資二次項、眾議員席次替換率、及薪資與替換率交叉項。

表 1 州議員晉陞眾議院的可能性（1974 至 2004 年）

自變數	集群 Probit 模型 (因變數：新科眾議員是否具有州議員資歷)		
	不分黨 (欄一)	民主黨 (欄二)	共和黨 (欄三)
薪資	0.03 (0.02)*	0.09 (0.03)**	0.06 (0.02)**
薪資二次項	-0.0004 (0.0001)**	-0.0005 (0.0001)**	-0.0006 (0.0002)**
眾議員替換率	2.02 (2.29)	12.26 (5.03)**	4.61 (2.64)*
薪資 × 替換率	-0.02 (0.12)	-0.77 (0.27)**	-0.23 (0.14)*
常數項	-0.81 (0.37)**	-1.30 (0.52)**	-1.16 (0.37)**
Log Likelihood	-686.58	-353.28	-326.37
樣本數	1,004	519	485

資料來源：各項變數的資料由作者自行彙整 *The Almanac of American Politics* (1973; 1975; 1977; 1979; 1981; 1983; 1985; 1987; 1989; 1991; 1993; 1995; 1997; 1999; 2001; 2003) 及 *The Book of the States* (various years)。

說明：為避免橫斷面資料常造成變異數不齊的問題，括弧內為穩健標準誤 (Robust standard error)，並據此檢測係數：* $p < 0.1$ ，** $p < 0.05$ ，雙尾檢定。

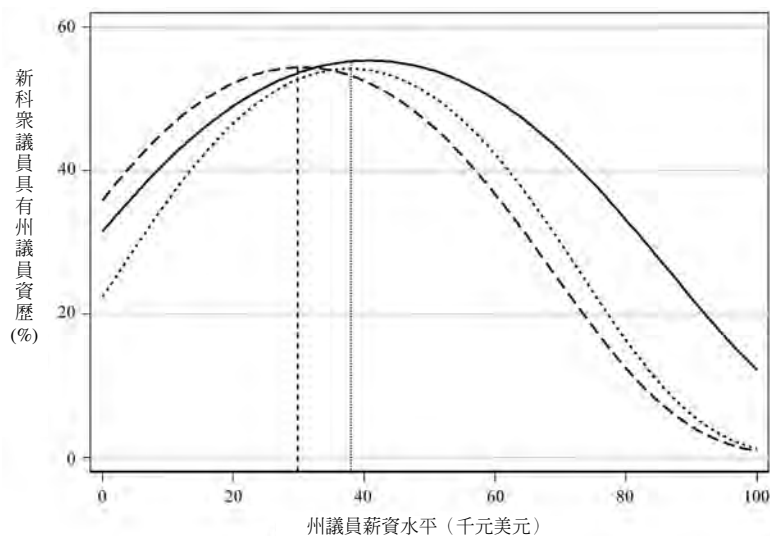
表 1 的結果符合本文第二節所假設的，即州議員晉陞聯邦眾議院的可能性是州議會專業性程度的二次凸函數。不論是哪一欄，其中雖然薪資項的係數為正數，表示州議會專業性程度愈高愈容易將州議員送進眾議院，但由於薪資二次項的係數為負值，意謂隨著專業性增加，州議會對議員的拉力也同時增加，並驗證了存在某個州議會專業性程度能夠極大化州議員晉陞聯邦眾議會的可能性。

眾議員席次替換率的係數在三欄中皆為正值，唯當我們採用全體資料時該變數的係數未達到顯著水準（見欄一）。眾議員替換不外乎是在位者被黨內或他黨競爭者挑戰成功，或是因退休或轉換跑道使得席位空缺。由於州議員參選聯邦眾議員往往有很大的優勢（譬如選戰經驗、相似的選區等），因此替換率高可能意謂包括州議員在內的強有力的挑戰者時常出現並挑戰成功，或是眾議員席位經常出現空缺 (Open seat) 而提高了眾議員的需求，進而增加州議員參選聯邦眾議院的機會。不論是以上哪一種情況，我們都預期眾議員席次替換率越高，州議員進入眾議院服務的可能性就越大。實證分析的結果印證了我們的假設。但顯然各個地域的政黨屬性及政黨勢力的延續性對晉陞機會有相當程度的影響，換言之，某個州的眾議院席次替換率高不見得代表兩黨州議員都有機會。譬如，若某個眾議院選區長期屬於民主黨的地盤，則在位者不論怎麼替換都只是讓有心參選的民主黨籍人士

有利。對於共和黨籍人士而言，偏向民主黨的地域出現了國會席位空缺並非著實增加其晉陞機會。以上理由或許是造成欄一中替換率的係數不顯著的原因，該結果也意謂當我們在計算各州議員晉陞機會時，不應忽略政黨差異，畢竟兩大黨在各地域的勢力有所差別。

儘管眾議員席次替換率愈高顯示晉陞機會結構對州議員愈有利，但當專業性高的州議員發現聯邦眾議員的職位相對不穩定性時，可能會更審慎地評估參選利弊而不願意輕易投入聯邦眾議院選舉。表 1 顯示薪資與替換率交叉項的係數皆為負值，除了欄一的係數外，欄二、欄三的係數皆達到顯著水準。意謂當州議員專業性與同黨眾議員替換率同時增加時，州議員進入聯邦眾議院服務的可能性就愈低。這個結果也間接確認，當州議會專業性提高時，州議員參選聯邦眾議院的動機相對減少。而變動頻繁的同黨眾議員席次雖增加了晉陞的可能性，但也同時強化了州議員規避風險 (Risk averse) 的想法，進而從供給面降低州議員參選（及晉陞）聯邦眾議院的可能性。

我們進一步將薪資以外的自變數設定為常數（平均值），並利用不同的薪資程度求取州議員晉陞聯邦眾議院可能性（因變數）的預測值。依政黨屬性區分，圖 2 利用表 1 的結果模擬「專業性—晉陞可能」兩者之間的關係。



資料來源：作者自行繪製。

說明：——不分黨；--- 民主黨；..... 共和黨。

圖 2 模擬州議會專業性程度對州議員晉陞眾議院可能性的影響

透過圖 2 我們發現，州議會既可以是州議員的晉陞階，也可以是州議員的生涯終站，州議會對州議員生涯規劃的影響端視其專業性程度而定。以民主黨的曲線為例，假定某個州議會的年薪資水平達到 \$30,500 美元（依 2004 年物價基準）時，該州的新科民主黨籍

眾議員具有州議員資歷者將達 54.4%，居各州之冠。換言之，當州議會專業性程度達到該特定水平時，最可能將民主黨籍的州議員送進聯邦眾議院。若專業性未達此一水平，雖無法極大化州議員進眾議院的可能性，但專業性增加的同時也增加了州議員進聯邦眾議院的可能性——即專業性愈高，我們愈容易看到州議員成為眾議員；然而一旦專業性超過了此一水平，則專業性增加的同時將降低州議員進聯邦眾議院的可能性——即專業性愈高，我們愈不容易看到州議員成為眾議員。圖 2 中共和黨的曲線也顯示相同的「專業性—晉陞可能」關係。⁸

顯然，州議會專業性程度的高低不僅影響民主黨籍州議員的前途選擇，也同時影響共和黨籍的州議員，且影響的方式並沒有明顯的黨派之分。然而直觀而言，圖 2 中兩黨的曲線仍然有些許差別：首先，民主黨曲線的 Y 截距較共和黨曲線來得大，反映不論專業性程度如何，民主黨籍的州議員似乎較共和黨籍的州議員更可能晉陞眾議院，該結果間接印證民主黨籍的州議員比共和黨籍的州議員更有政治企圖心。其次，民主黨曲線的臨界值之薪資對應值落在共和黨曲線的左側，且當薪資水平超過約 \$36,000 元美金後，民主黨的曲線始終落在共和黨曲線下方。這些情況皆顯示，隨著薪資水準增加，民主黨籍州議員可能較共和黨的州議員更容易產生規避風險的想法，而不願意投入聯邦眾議院選舉。

伍、結論

本文的主旨是探討美國各州議會經過 1960 至 1970 年代專業化後，究竟是成為州議員通往國會的晉陞階，還是州議員安身立命的場域？過去的研究無法確定州議會專業化對於州議員生涯規畫的影響：究竟專業化的州議會讓州議員握有更多的選舉資源，以協助他們挑戰更高的職位？還是讓州議員更不願意捨棄現職去參選競爭性較高的公職？本文先提出各種假設，並透過實證研究來釐清「專業性—晉陞可能」兩者之間的關係。本文的結論主要可歸納為以下三點：

第一、專業性的州議會既可能協助州議員晉陞，也可以是州議員政治生涯的終站。以州議員晉陞聯邦眾議院為例，「專業性—晉陞可能」兩者之間並非如過去研究者所定義的線性關係。觀念上，倘若我們將州議員晉陞聯邦眾議院的可能性視為是州議會專業性的函數，則前者可視為是後者的凸函數，即存在某個州議會專業性程度能夠極大化州議員晉陞聯邦眾議院的可能性。如果州議會的專業性程度未達到該水平，則州議會的專業性提高將對議員產生推力，有助於議員更上層樓。然而，當州議會的專業性程度超過該水平後，則

⁸ 假定某個州議會的年薪資水平達到 \$37,500 美元（依 2004 年物價基準）時，該州將有最高比例（54.2%）的新科共和黨籍眾議員具有州議員資歷。

州議會的專業性提高將對議員產生拉力，使得州議員因投入其他職位選舉的機會成本過高，而更傾向於留在州議會經營其政治生涯。這樣的假設整合了過去完全相反的理論，本文的實證分析結果也支持這項假設成立。

第二、機會結構確實影響州議員晉陞眾議院的可能性。此外，機會結構應置於政黨勢力的框架下探討。換言之，當一個州的晉陞機會較多時，不見得兩黨州議員都同時得利，政黨勢力在各地域的延續性相當程度地影響了黨籍州議員所真正面對的機會結構。

第三、州議會專業化影響兩黨議員晉陞的方式是相同的，儘管程度上或許存在些許差異。州議會專業化並非如 Berkman(1994) 所主張，只對民主黨籍州議員的晉陞有影響，本文發現對共和黨的州議員也有相類似的影響。不過，民主黨籍州議員似乎較共和黨籍的州議員更有政治企圖心，因為撇開專業性程度不論，民主黨籍的州議員的確較共和黨籍的州議員更可能晉陞眾議院。此外，本文的分析間接延伸了 Fiorina(1994) 對兩黨人士參選動機的假設：民主黨人士或許因機會成本較小，而更願意擔任專業性高的州議員。而本文進一步發現，民主黨人士一旦當選州議員後，可能較共和黨籍的州議員更容易產生規避風險的想法，而較不願意放棄現職。

本文最大的限制是採用總體資料進行實證分析。當透過總體層面的資料推論個體行為時，容易過度簡化各個變數間的關係，進而可能產生 Robinson(1950) 所定義的區群謬誤 (Ecological fallacy)。因此，日後我們需要進一步透過個體層次的資料來驗證本文提出的各項假設，意即以個別州議員為分析單位，探究包括制度面因素（譬如州議會專業性、州議會與眾議院選區重疊性及州議員任期限制等）與行為面因素（譬如個別州議員的條件、知名度及選區經營成效等）如何影響州議員的政治生涯。事實上，適切地運用多層次模型將更有助於我們全面地檢驗包括制度面與行為面的各項假設。

最後，雖然本文聚焦在美國「州議會—眾議院」這條晉陞路徑，但類似從地方到中央的政治晉陞方式在台灣亦很普遍。不過，究竟台灣各級地方議會提供議員怎樣的揮灑空間？是培養政治新星進軍立法院，還是讓議員長期經營各種利益，進而使議會成為黑金的溫床？而地方議會的政黨生態是否直接影響政黨立法委員參選人的甄補機制？從制度面出發，分析地方議會如何制約議員行為及如何影響議員生涯發展將有助於我們釐清以上問題，並據以檢驗台灣民主制度是否健全。總之，不論針對在美國或台灣的民選官員或民意代表，學者對於他們如何安排政治生涯仍欠缺系統性的瞭解。由於相關議題牽涉到的制度面與行為面因素很多，值得學者進一步投入從事更廣泛及深入的研究。

* * *

投稿日期：98.07.28；修改日期：98.11.10；接受日期：99.01.05

附錄：相關變數之敘述統計

	變數	單位	樣本數	平均值	標準差	最小值	最大值
不分黨派 模型	具有州議員資歷數	人次	470	---	---	---	---
	新科眾議員數	人次	1,005 ²	---	---	---	---
	年薪資水平	千元美金 ¹	95	24.43	19.54	0.19	75.08
	替換率	百分比	49	0.17	0.05	0.10	0.30
民主黨 模型	具有州議員資歷數	人次	250	---	---	---	---
	新科眾議員數	人次	519	---	---	---	---
	年薪資水平	千元美金 ¹	47	25.18	19.59	0.19	75.08
	替換率	百分比	47	0.08	0.03	0.04	0.16
共和黨 模型	具有州議員資歷數	人次	220	---	---	---	---
	新科眾議員數	人次	485	---	---	---	---
	年薪資水平	千元美金 ¹	48	24.84	19.53	0.19	75.08
	替換率	百分比	48	0.09	0.05	0.01	0.22

資料來源：作者自行彙整 *The Almanac of American Politics* (1973; 1975; 1977; 1979; 1981; 1983; 1985; 1987; 1989; 1991; 1993; 1995; 1997; 1999; 2001; 2003) 及 *The Book of the States* (various years)。

說明：¹ 2004 年物價基準。

² 一名佛蒙特州的聯邦眾議員以非民主、共和兩黨身份參選並當選，本文並未將其納入分析。

參考文獻

I. 外文部分

- Amemiya, Takeshi. 1985. *Advanced Econometrics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Abramson, Paul R., John H. Aldrich, and David W. Rohde. 1987. "Progressive Ambition among United States Senators: 1972-1988." *Journal of Politics* 49(1): 3-25.
- Berry, William D., Michael B. Berkman, and Stuart Schneiderman. 2000. "Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries." *American Political Science Review* 94(4): 859-889.
- Berkman, Michael B. 1994. "State Legislators in Congress: Strategic Politicians, Professional Legislatures, and the Party Nexus." *American Journal of Political Science* 38(4): 1025-1055.
- Berkman, Michael, and James Eisenstein. 1999. "State Legislators as Congressional Candidates: The Effects of Prior Experience on Legislative Recruitment and Funding." *Political Research Quarterly* 52(3): 481-498.
- Brace, Paul. 1984. "Progressive Ambition in the House: A Probabilistic Approach." *Journal of Politics* 46(2): 556-571.
- Canon, David T. 1990. *Actors, Athletes, and Astronauts: Political Amateurs in the United States Congress*. Chicago: University of Chicago Press.
- Carey, John M., Richard G. Niemi, and Lynda W. Powell. 2000. *Term Limits in the State Legislature*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Dometrius, Nelson C., and Joshua Ozymy. 2006. "Legislative Professionalism and Democratic Success: The Conditioning Effect of District Size." *State Politics and Policy Quarterly* 6(1): 73-87.
- Fiorina, Morris P. 1994. "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?" *American Political Science Review* 88(2): 304-316.
- , 1999. "Further Evidence of the Partisan Consequences of Legislative Professionalism." *American Journal of Political Science* 43(3): 974-977.
- Fowler, Linda L., and Robert D. McClure. 1989. *Political Ambition: Who Decides to Run for Congress*. New Haven: Yale University Press.
- Hamm, Keith E., and Gary F. Moncrief. 1998. "State Legislators and the Legislatures." In *Politics in the American States* (6th ed.), eds. Virginia Gray, Herbert Jacob, and Robert

- Albritton. Glenview, IL: Scott, Foresman/Little, Brown.
- Jacobson, Gary C., and Samuel Kernell. 1983. *Strategy and Choice in Congressional Election* (2nd ed.). New Haven: Yale University Press.
- King, James D. 2000. "Changes in Professionalism in U.S. State Legislatures." *Legislative Studies Quarterly* 25(2): 327-343.
- Maestas, Cherie. 2003. "The Incentive to Listen: Progressive Ambition, Resources, and Opinion Monitoring among State Legislators." *Journal of Politics* 65(2): 439-465.
- Maisel, L. Sandy. 1992. "Quality Candidates in House and Senate Election, from 1982 to 1990." In *The Atomistic Congress*, eds. Allen D. Hertzke and R. Peters, Jr. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Mooney, Christopher Z. 1994. "Measuring U.S. State Legislative Professionalism: An Evaluation of Five Indices." *State and Local Government Review* 26(1): 70-78.
- Robinson, William S. 1950. "Ecological Correlations and the Behavior of Individuals." *American Sociological Review* 15(3): 351-357.
- Rohde, David. 1979. "Risk-Bearing and Progressive Ambition." *American Journal of Political Science* 23(1): 1-26.
- Rosenthal, Alan. 1989. "The Legislative Institution: Transformed and at Risk." In *The State of the States*, ed. Carl E. Van Horn. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- . 1996. "State Legislative Development: Observations from Three Perspectives." *Legislative Studies Quarterly* 21(2): 169-198.
- . 1998. *The Decline of Representative Democracy: Process, Participation, and Power in State Legislatures*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- . 2001. *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Schlesinger, Joseph A. 1966. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Squire, Peverill. 1988a. "Career Opportunities and the Internal Organization of Legislatures." *Legislative Studies Quarterly* 13(1): 65-82.
- . 1988b. "Member Career Opportunities and the Internal Organization of Legislatures." *Journal of Politics* 50(3): 726-744.
- . 1992a. "Legislative Professionalism and Membership Diversity in State Legislature." *Legislative Studies Quarterly* 17(1): 69-79.

- , 1992b. "The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly." *Journal of Politics* 54(4): 1026-1054.
- , 2007. "Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited." *State Politics and Policy Quarterly* 7(2): 211-227.
- Squire, Perverill, and Keith E. Hamm. 2005. *101 Chambers: Congress, State Legislatures and the Future of Legislative Studies*. Columbus, OH: Ohio State University Press.

From State Legislatures to Congress: Exploring the Effect of Legislative Professionalism on State Legislators' Career Paths in the United States

Eric Chen-hua Yu*

Abstract

This essay explores the extent to which legislative professionalism alters state legislators' career paths to Congress in the United States. Using cross-sectional data for sixteen Congresses in the period from 1974 to 2004, I argue that the likelihood of advancement to the House of Representatives for state legislators is a quadratic function of legislative professionalism measured by legislative salary. Furthermore, there exists a critical level of legislative salary that maximizes this function. At this critical level, the marginal effect of legislative professionalism on the likelihood of advancement to the House for state legislators goes to zero. Additionally, the effect of state legislative professionalism on the likelihood of advancement to the House for state legislators does not differ significantly for Democrats and Republicans.

Keywords: U.S. State Legislatures, U.S. House of Representatives, legislative professionalism, likelihood of advancement, political career

* Assistant Research Fellow, Election Study Center; Assistant Professor, Department of Political Science, National Chengchi University.