

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

立法委員的代表行為

Representative Behavior of Taiwan's Legislators

計畫編號：NSC：88-2414-H-004-023

執行期限：民國 87 年 8 月 1 日至民國 88 年 10 月 31 日

主持人：盛杏媛（e-mail:syshen@nccu.edu.tw）

國立政治大學選舉研究中心

壹、中文摘要

本計畫的主要目的在於探討立法委員如何從事代表行為，以及是什麼原因影響他的代表行為。基本上本研究將代表行為分為兩大類：立法問政與選區服務，前者是指立委在立法院內的法案審查、預算審查、質詢，而後者是指立委在他選區裡的服務選民作為。

由於要全面的探討立法委員的代表行為，計畫的規模將頗為龐大，因此本計畫分三年實施，在本年度（第一年）的研究計畫裡，係以立委的政治目的、法案偏好與選區服務為主。

本研究以第三屆立委為研究對象，已完成第一年的研究，主要工作係訪問立委助理，總計訪問成功 136 人，成功率為 90.06%（第三屆立委母體扣除掉中途離職者，計 151 名）。

研究發現顯示，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。同時，在比較這些影響

因素之後，發現選區的因素是影響立委代表行為的最重要因素，那些票源較集中的立委，傾向作選區服務，反之，票源較分散的立委，傾向作立法問政。

關鍵詞：立法行為、代表行為、選區服務、議會政治

Abstract

The purpose of this proposal is to examine representative behavior of Taiwan's legislators and the reasons for their representative behavior. I categorize representative activities into two parts. The first category includes those efforts in the Legislative Yuan, such as law-making, budget-reviewing, and executive-questioning. The other one includes those efforts in constituencies, such as case works and pork barrel.

Because of the labor-intensive work of this proposal, I planned a three-year schedule to finish it. The goal for the first year is to explore legislators' political purposes, bill preferences, and constituency services. To achieve this goal, I conducted a survey. This proposal

focused on the legislators elected in 1995. Their assistants were respondents, and the survey was based on one legislator, one assistant. One hundred and thirty-six assistants were interviewed. The successful rate was 90.06%. (The population is 151.)

The research findings indicate that individual legislators must have some expectations on their representative role, and hence affect their choices on legislative career, either pay more attention to law-making or to constituency services. Meanwhile, these expectations are affected by legislators' party, constituency, and their own political purposes and resources. Furthermore, comparing these influential factors, I find that the factors related to constituency are the most important factors. 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.

Keywords : legislative behavior, representative behavior, constituency service, legislative politics

貳、計畫緣由、目的與執行

近些年來，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

角色，而扮演較積極的代表角色，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。伴隨著立委行為的這一轉變，國內在立法行為研究上的努力也逐漸增多，然而，這些研究大多缺乏對立委的不同代表行為作普遍關照，而只就立法行為的一個面向——諸如選區服務、法案審查、質詢、或預算審查——加以研究，同時，除了少數研究之外，大多缺乏涵蓋性的理論與有系統的經驗驗證，因此無法對立法行為提出全面與有效的解釋。本計畫的主要目的是經由對第三屆立委的深入研究，以澄清立法研究的若干重要概念、內容，並對立委的代表行為作全面性的瞭解。

本研究將代表行為分為兩大類：立法問政與選區服務，前者是指立委在立法院內的法案審查、預算審查、與質詢，而後者是指立委在他選區裡的服務選民作為。研究假設立委的選區、政黨、立委本身的政治目的、立委的資源多寡與資源種類、立委所面臨的法案，都影響他的代表行為。

本研究以一九九五年選出的第三屆立委為研究焦點，主要研究內容包括(1)調查訪問立委助理，從而瞭解立委的政治目的、法案偏好與其選區服務情形；(2)內容分析立法院公報：從而瞭解立委在立法問政、質詢、與預算審查上的問政情況；以及(3)深入訪談立法院職員、黨務工作人員與立委：以明瞭立法委員在抬面下的立法

行為（指非正式記載在立法院公報上的立法參與行為）。

由於本研究計畫的規模頗為龐大，因此分三年實施：

第一年：立委的政治目的、法案偏好與選區服務

第二年：立委的立法問政

第三年：立委的預算審議與質詢

本年度研究計畫係上述研究時間表的第一年，主要工作係訪問立委助理，總計訪問成功 136 人，成功率為 90.06%（扣除掉中途離職者，計 151 名）。訪問係採封閉式問卷進行，內容大致可分為十部份：

1. 立委最重視的工作
2. 立委的問政目的
3. 立委的各項法案關心程度
4. 政黨、選區、與立委個人意見對立委行為的相對影響力
5. 立委時間資源在立法問政、選區服務與自己事業上的分配
6. 立委心目中的選民，哪些選民是立委最重視的
7. 選民與立委的雙向溝通管道
8. 選區服務項目與頻率
9. 立委的選票基礎
10. 立委是否尋求連任

參、主要研究發現與討論

本研究有幾點發現：

第一，立委在選區服務與立法問政的用心比重何者為重方面：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 1）。

第二，立委的代表方式與時間分配方面：研究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。並將立委花在立法院與選區的時間多寡加以比較，將立委區分為三類：花在立法院的時間較多、花在選區的時間較多、與二者花的時間相同。然後與立委的代表方式作交叉分析，結果如表 2 顯示，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。

第三，代表方式與爭取選票的方式：本研究亦詢問立委助理幾項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——立法院的問政表現與選民服務——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 3），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。

第四，立委的代表行為確實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。

第五，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。

第六，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，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。

肆、研究成果自評

本研究以封閉式的問題直接詢問立委助理，以他的觀察，他所服務的委員在各項立法問政與選區服務的著

重情況。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--立委在法案、預算上的介入，以及立委在質詢方面的表現--來加以檢証，檢証結果顯示，訪問立委助理來瞭解立委的代表角色與行為，在測量效度上相當可以接受。

盛杏媛，「立法問政與選區服務」，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，1999年3月8日，台北：國策研究院。

伍、參考文獻

表 1：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

表 2：立委的代表方式與時間分配

	時間分配			合計
	立法院較多	選區較多	二者相同	
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。

表 3：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			合計
	立法表現較重要	選區服務較重要	二者相同	
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。