

# 再探選區服務與立法問政： 選制改革前後的比較

盛杏媛\*

- 一、前言
- 二、文獻檢閱
- 三、立委在新舊選制下的代表行為：理論與假設
- 四、研究設計與方法
- 五、新舊選制下的選區服務比較
- 六、新舊選制下的立委立法問政比較
- 七、新舊選制下選區服務與立法問政的取捨比較
- 八、結論

過去區域立委在複數選區單記不可讓渡投票制之下，有強

---

\* 國立政治大學政治學系教授。E-mail: syshen@nccu.edu.tw

作者感謝國科會對本研究多年的計畫經費補助，包括「代表與代表制度」（國科會計畫編號NSC93-2414-H-004-004）、「選區、政黨與立法委員的三角關係」（國科會計畫編號NSC95-2414-H-046-MY3）、以及「選區服務與立法問政：選制變遷前後的比較」（國科會計畫編號NSC100-2410-H-004-096-MY2）。作者也感謝匿名評審者的指正與建議。

投稿日期：2014年05月05日；接受刊登日期：2014年07月05日。

東吳政治學報/2014/第三十二卷第二期/頁 65-116。

烈的動機去建立個人選票，為了達到此一目標，有些立委強調選區服務，有些立委強調立法問政。在 2005 年 6 月將區域立委改為單一選區制，那麼，當選舉制度變革之後，立委的代表行為是否因為選制改變而有所調整？本研究以質化與量化為資料蒐集方法，聚焦在第五屆到第七屆區域立法委員（任期自 2002 年 2 月到 2012 年 1 月）。研究發現顯示：新選制下的立委較過去更強調選區服務，他們花更多的時間與資源在選區，且對選區服務的態度更為慎重，不僅作更多的選區服務，且服務的內涵更為廣泛多元。然而，他們也不偏廢立法問政，只是在資源與時間有限的情況下，會用更策略性的方式來從事立法問政：他們將立法權委任行政機關，然後僅加以小幅度修改，提出一到兩個條文的提案，甚至於有時他們會去與其他立委共同提案，這種立法型態在舊制下就有，但是在新制下更被增強。最後，當立委真的在選區服務與立法問政無法兩全，而必須二者擇一時，立委仍會以選區服務為重。

**關鍵詞：**選區服務、立法問政、選制改革、複數選區單記不可讓渡投票制、單一選區相對多數制

## 一、前言

國會在民主制度的設計上，一方面是反映各自選區的利益與意見的代議機體；另一方面又是國家整體制訂法律的機體。也因此，國會議員有兩個主要任務，一個是選區服務，另一個是立法問政；前者泛指在選區的各種工作，諸如為選民作個案服務、為選區爭取預算與建設經費；後者泛指在國會中的各種工作，諸如制訂法律、通過決議、審查預算、監督行政。國會議員的選區服務與立法問政二者既為兩難，又為互補。之所以為兩難，是因為兩個主要理由：第一，國會議員的時間與資源有限，若將較多的時間與資源置於國會，可能會疏於選區服務；反之，若將較多的時間與資源置於選區，可能會疏於立法問政，結果誠如 Fiorina(1989) 所指出的，美國國會議員將許多時間置於選區，以致於國會只淪為「星期二到星期四的俱樂部」，而國內學者黃秀端(1996) 也指出我國立委在選區服務與立法問政上有兩難。第二，國會議員的選區與國家整體的利益有時會相衝突，此時國會議員面臨到是堅持選區利益或維護國家整體立法完善的兩難。但是在另一方面，國會議員在選區與國會的工作也可能互為幫補，這是因為國會議員可以將選區的意見與需求表達給國會，使國會既滿足選區的需求，又制訂適當的法律與政策。而國會議員為了獲得國會同僚的協助立法，在平日就必須與他們保持友善的關係，誠如一位美國國會議員所說的：「國會議員有兩個選區，一個是在家鄉的選民，一個是在國會的同僚，為了要服務在家鄉的選民，也必須要服務好國會的同僚」（Davidson and Oleszek, 2002: 6），這也說明了國會議員在選區與國會的工作互為幫補。

我國區域立委過去在複數選區單記不可讓渡投票制(multi-member district single non-transferable vote system, 以下簡稱 SNTV) 之下, 有強烈的動機去建立個人選票, 亦即使選民投票給立委, 是因立委本身的理由而非因政黨或其它的理由。爲了達到此一目標, 立委有兩個基本策略: 第一是集中選票策略: 集中服務於某一小群選民, 與其建立深厚的恩庇侍從 (patron-client) 關係, 平常爲其選區服務, 帶好處給他們, 使其在選舉時報以選票支持; 第二是分散選票策略: 並不特別服務於某一地區或特定選民群, 而是普遍地服務於所有選民, 或者較勤於立法問政, 甚或頻上媒體以博取知名度, 如此雖然不會在某一個地區或人群中獲得特別高票, 但集結不同地區與不同選民群的選票支持, 也可當選。基本上立委可以在這兩種策略上作選擇, 或者較偏於第一種, 或者較偏於第二種, 若偏於第一種, 則可能較偏重服務選區, 若偏於第二種, 則可能較偏重立法問政, 比較極端的是只專注於選區服務, 或者反之只專注於立法問政, 但多數都在這兩個極端中選擇某種比例的混合策略。

在 2005 年 6 月 7 日通過的修憲案將立委選舉制度改爲單一選區相對多數與政黨比例代表的混合制。區域立委選制改爲單一選區相對多數制, 那麼, 當選舉制度變革之後, 立委在選區服務與立法問政的相對比重上, 是否因爲選制改變而有所調整? 是否在新選制下, 立委更加強調選區服務? 那麼, 立委如何兼顧制度上對其選區服務與立法問政的要求?

本研究以第五屆到第七屆立法院(2002 年 2 月到 2012 年 1 月) 爲分析的焦點, 如此方能充分掌握從舊選制到新選制下立委的問政動機與行爲模式的轉變。以下將首先檢視相關的文獻; 接著就本研究的理論與假設加以說明; 然後進行實際經驗資料的分析, 著重在

說明在新舊選制下，立委如何進行選區服務、如何進行立法問政，並且說明當立委在時間與資源有限下，如何平衡選區服務與立法問政；最後對於研究結果加以討論。

## 二、文獻檢閱

誠如 Mayhew (1974) 所言，以當選連任為主要目的的國會議員，其在國會裡的行為必定與選舉的因素有關，也因此有關選舉制度與國會議員代表行為的研究在國會研究的領域可謂汗牛充棟。以下分就國外與臺灣在這方面的研究狀況加以說明。

### (一) 選舉制度與國會議員的代表行為

國會議員若需要靠自己而非政黨來尋求連任，那麼國會議員自然有動機去獲得個人選票 (personal vote)，亦即國會議員憑藉自己的個人特質、資歷、表現等而獲得選票，而非憑藉政黨或其它非個人因素而獲得選票，而獲得個人選票的一個重要途徑是選區服務 (Cain et al. 1984; 1987)。Carey 與 Shugart (1995) 有系統的檢視世界各國選舉制度對於國會議員尋求個人聲望或政黨聲望的動機，發現下列因素會導致國會議員候選人追求個人聲望：當黨領袖愈不能控制候選人的提名與在黨名單上的順序、當同黨候選人的得票不合併計算、當選民是投給單一候選人；同時，若有黨內競爭，則選區的規模愈大，候選人愈有建立個人聲望的動機。根據上述標準，他們指出在單一選區而政黨候選人名單屬開放式的（譬如實行初選）、開放式政黨比例代表制，以及 SNTV 制之下的國會議員，會有強烈的追求個人聲望的動機；反之，在單一選區而政黨能控制候選人名單、政黨名單比例

代表制之下的國會議員，會有強烈的追求政黨聲望的動機。

在 Carey 與 Shugart (1995) 的比較架構下，我們能理解雖然英國與美國都是單一選區相對多數制，但是因為政黨領袖對於國會議員的影響以及選民投票考量的差異，而對國會議員的影響大有不同，英國政黨領袖較有能力去影響其國會議員的當選，因此國會議員比較會有動機以集體的行動和政黨的標誌作為競選的主軸，如此選民按照政黨與國家整體政策作為投票依據，而非以個別的國會議員候選人或地區利益為投票選擇的基礎，其結果候選人當選之後尋求個人聲望的動機減小 (Cox, 1987: 45-67)；反之，由於美國國會議員需要贏得初選與當選，所以相當仰賴選區，有相當強烈的追求個人聲望的動機。也因此美國國會議員一向被指出是相當顧慮選區需求的 (Fiorina, 1989; Jacobson, 1992; Kingdon, 1989; Mayhew, 1974; Miller and Stokes, 1963)，不僅作各樣的選區服務 (Fenno, 1978)，也通過各種預算分配，與透過肉桶立法帶各樣的好處到選區 (Arnold, 1979; Bickers and Stein, 1996; 2000; Lowi, 1965; 1979; Stain and Bickers, 1994)。且當政黨領袖在推動與一般公眾利益有關的政策時，考量到國會議員的選區取向，也會使用各種肉桶立法來籠絡國會議員，以使政策可以順利過關 (Arnold, 1990; Evans, 2004)。

此外，許多跨國的研究都顯示出國會議員因為與選舉相關的因素，而產生不同的代表問政型態。Norris (2004) 指出有四個因素影響國會議員是否強調選區服務：選票結構（投給候選人、投給政黨、雙重選票、<sup>1</sup> 或偏好選票<sup>2</sup>）、政黨提名是中央集權或地方分權、選

---

1. 雙重選票指混合選制，選民一票可以投給候選人，一票投給政黨。

2. 偏好選票指開放式的政黨名單，選民雖然是投票給政黨，但可以在政黨名單內挑選偏好的候選人。

區規模、以及是否有對國會議員的屆期加以限制。他並將選票結構與政黨提名作為判斷國會議員代表取向的兩個面向，指出若愈是強調投給候選人的選制，且政黨提名愈是強調地方分權，則國會議員愈會強調個人選票，重視地方對其的課責性與特殊利益的授與，並且黨紀微弱；反之，若愈是強調投給政黨的選制，且政黨提名愈是強調中央集權，則國會議員會愈強調政黨選票，重視計畫性的利益授與，並且黨紀堅強（Norris, 2004：233）。此外，Norris也指出若選區規模愈小，則國會議員愈會強調個人選票—強調他們的首要工作是代表其選區，由於Norris沒有國會議員部份的經驗資料，因此他是以選民的角度為出發點，他發現選區規模愈小，選民愈會與國會議員接觸，且愈能夠認識國會議員（Norris, 2004: 242-243）。

另外，Crisp 等人（2004）研究六個總統制的拉丁美洲國家（阿根廷、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、宏都拉斯、委內瑞拉），發現若選舉制度愈強調個人選票，或政黨候選人的提名愈強調個人的獨特性，則國會議員愈沒有動機提出計畫性與全國性的法案，總統或執政黨較難推動計畫性的政策，若要推動，也通常需要負擔較高的代價（譬如以提供特殊好處給國會議員以換取其支持）。甚且，若國會議員面臨尋求個人選票的壓力，則選區愈大，國會議員面臨的同黨競爭愈大，國會議員就會愈加強調地區的利益（Crisp et al., 2004: 843-44）。然而若國會議員的汰換率較高或連任的可能性較小，則國會議員較不會尋求特殊利益的提案，也不會推動這類法案的通過。此外，與總統同一政黨的國會議員由於有行政機關會提出全國性的政策為其政黨聲望負責，因此會給予國會議員較多朝向個人聲望努力的空間；反之，國會的反對黨往往與總統站在對立的立場以爭取政治空間，因此比較有動機尋求政黨聲望。

另外，Heitshusen et al. (2005) 針對英國、澳洲、加拿大、愛爾

蘭、紐西蘭五個西敏寺國家的國會議員進行研究，結果發現單一選區的國會議員有 54% 會將選區置於第一優先的地位，而相對的，複數選區的國會議員僅有 21% 會將選區服務置於第一優先的地位，而且若來自邊緣選區，<sup>3</sup> 則對選區的重視增加，此一發現顯示單一選區的國會議員對於選區的重視甚於複數選區選出的國會議員。

另外，巴西的選舉制度是開放式名單的政黨比例代表制，國會議員為了使自己可以與同黨的國會議員競爭，有尋求個人選票的強烈動機，Ames (1995) 指出國會議員的選票愈集中在某些選區，愈有動機提供好處給他的選區。此外，Amorim Nato 與 Santos (2003) 研究也發現那些得票較為集中的國會議員，有提出滿足選區偏狹利益法案的傾向。

日本在 1994 年修改選舉制度，將 SNTV 選制改為單一選區與比例代表的混合制，過去在 SNTV 之下，日本國會議員必須仰賴個人選票當選，因此有相當強的動機去提供特殊的利益給選民，尤其是自己背後的支持群與團體，而非選區內的所有選民 (Ramseyer and Rosenbluth, 1993; Scheiner, 2007)。而在選制修改之後，Hirano (2006) 指出在單一選區的國會議員仍然傾向訴諸個人而非公共政策的傾向，然而與過去不同的是，國會議員關注的選民較以前擴大，會試圖與過去所沒有接觸到的選民群與團體建立關係，提供好處，不像在過去僅照顧選區中的部份選民。

此外，老牌的混合選制的國家德國，也提供我們可以檢視在同一個政治生態下，不同選舉制度對國會議員的動機與行為的影響，有研究發現指出單一選區的國會議員相較於政黨名單的國會議員，

---

3. 邊緣選區指國會議員在選舉時與對手的得票較為接近，因此國會議員下次選舉是否能夠當選較有疑慮。



有較強烈的動機加入可以宣稱其功勞的委員會，以帶好處到其選區 (Lancaster and Patterson, 1990; Stratmann and Baur, 2002)。

另外，針對採用混合選制的墨西哥發現，單一選區的國會議員相對於政黨名單的國會議員傾向在國會中提出議案 (proposition) — 雖非真正的法案，但係個別國會議員針對政治、文化、經濟與社會問題的宣言，且常伴隨著對某一地區特定計畫的直接金錢補助 (Kerevel, 2010)。值得一提的是，墨西哥憲法規定國會議員不得尋求連任，因此連任動機對該國國會議員行為的假定並不適用，但是國會議員的行為仍與其個人的職涯規劃有關，單一選區的國會議員在任期屆滿後傾向尋求州或縣市政府的職位，而政黨比例代表制下的國會議員在任期屆滿後傾向尋求黨職、中央政府職位、或與特定政黨關係良好的利益團體職位 (Kerevel, 2010: 5)。也因此，來自單一選區的國會議員較政黨名單的國會議員更傾向突出個人的表現，帶好處到選區。根據墨西哥的案例，若將國會議員的「連任」動機與其行為的連鎖，擴大為「職涯規劃」動機與其行為的連鎖，似乎也可以成立，連任只是國會議員職涯規劃的眾多項目之一，有些國家的國會議員連任率較高，且國會議員的職位是一個值得追求的標的，則其行為模式自然與連任動機有關；有些國家的國會議員連任率較低，或有更好的政治生涯（如內閣閣員）的可能性，則國會議員的行為模式自然可能與連任以外的職涯規劃有關。

綜合上述，我們可以得知：與選舉有關的因素，包括選舉制度本身、候選名單是由政黨或選區決定、選民是投票給政黨、單一或多個候選人、得票是集中或分散、是來自於邊緣選區或安全選區、代表種類（是單一選區或政黨名單國會議員）等因素，都會相當程度地影響國會議員的問政動機與行為。因此臺灣選舉制度的變革，也提供我們一個準實驗的機會去檢視在同一個政治生態下，因為選

制變革而產生的問政動機與行爲的變化。

## (二) 台灣選舉制度與立委的代表行爲

針對臺灣立委的行爲研究指出，過去區域立委在 SNTV 制度之下，在選舉中大多是人人有希望，但個個沒把握，因此，立委有極強的動機去獲得選民的認識與支持，以建立個人選票（盛杏媛，2000：104），他們不僅要尋求當選，而且要多得選票以鞏固連任機會與政治影響力。同時，由於立委面臨的是一個相當大的選舉區，所以僅要獲得一個相當低百分比的選票即可當選，因此許多立委會有緊緊的去抓住一群選民的動機，而緊緊的抓住一群選民的方式莫過於去經營選區，與選區建立恩庇侍從的關係，平常提供選民服務，譬如婚喪喜慶到場或地方建設的工程承包，使選民在選舉時報以選票支持（黃秀端，1994），而同時在立法問政時傾向提出授與特定選民群利益的法案（Sheng, 2006；盛杏媛，2014b；羅清俊、謝瑩蒔，2008；羅清俊、廖健良，2009），並且積極為選區爭取各樣好處（羅清俊，2004）。

此外，立委會使用各種方法帶各樣的好處到其選區，Batto (2005) 以 1992 到 2001 年（第二到第四屆）立委的委員會選擇為分析對象，發現得票愈集中的立法委員有愈強的動機去參與金錢委員會（包括財政、經濟、交通與預算審查時期的預算委員會），以有利於其去尋租。事實上此一立委傾向去滿足一小部份與立委接觸的個人或團體的看法，不斷地在許多研究中被指出，尤其在那些屬於顧客型政治的法案－政策利益集中在少數特定團體，但是成本卻是由社會大眾負擔－更是如此（蕭有鎮，1995；劉鳳珍，1996；黃秀端，1998）。

針對立委立法問政的研究發現顯示，愈到晚近，立委提案愈形

踴躍，且立委提案大多是規模小、無黨派性、有相當濃厚的特殊利益取向的色彩（Sheng, 2006; 2009），這一個現象說明了立委在立法院中以特殊利益的立法，提供給選民利益，以換取其在政治上的利益（無論是選票、政治獻金或經濟上的利益）。

那麼，是哪一些因素影響立委傾向以特殊利益的立法來經營選區？第一個重要影響因素是選區規模，Sheng (2006)、羅清俊與廖健良 (2009) 所作的研究發現指出：<sup>4</sup> 選區愈小，立委愈有動機提出授與選區特殊利益的立法，因為選區愈小，立委愈能夠去就立法的結果宣稱功勞，同時也愈無法避免不提供特殊利益之後選民的懲罰。其次，選區內的黨內競爭程度也會影響立委提案的動機，Sheng (2006) 發現若立委選區的黨內競爭程度愈高，愈會促使立委傾向去提出特殊利益的提案。此外，立委的地方民意代表背景也會影響立委提案的動機（Sheng, 2006）。另外，立委是否是執政黨籍也會影響立委傾向以選區服務或以立法問政來執行其代表職責，由於執政黨必須要為行政院的政策護航，因此有時不方便提出自己的提案，且許多委員個人提案雖然能夠滿足選民的需求，但是卻也要增加國庫的負擔，因此執政黨立委比較不傾向以立法問政的方式，而以選區服務的方式來執行其代表的職責（王靖興，2009；盛杏媛，2003）。

綜合上述研究發現，立委的行為會相當程度受到選舉制度的影響，在過去 SNTV 選制下，區域立委有傾向獲得個人選票的動機，

---

4. 羅清俊與廖健良 (2009) 發現在第五屆時，選區規模對立委的分配政策的影響十分明顯，選區愈小，立委愈會傾向提出分配政策的提案，但是在第六屆時，選區大小對立委提出分配政策的影響沒有這麼凸顯。筆者認為這可能是由於第六屆立委面臨即將來臨的新選制，其分配政策提案行為，已經不是反映出他們當選時的選區規模（大多選區規模大於1），而可能反映出新選制下的選區規模（選區規模等於1）的特徵，但是經由第五屆立委的研究，確實證明選區規模愈小，立委愈有動機勤於帶好處到選區，與選區建立緊密的關係（Sheng, 2006; 羅清俊與廖健良，2009）。

因此會相當強調選區服務，傾向參與能尋租的委員會，並且會透過特殊利益的立法或分配政策帶好處給選區，尤其是若立委的票源愈集中、選區的規模愈小、選區的黨內競爭程度愈高、立委有地方民代背景，或立委是執政黨籍則更傾向去經營選區。

至於新選制下立委是否依然強調選區服務，連勝然 (2012) 針對第六、七屆連任的立委進行深入訪談，指出選區「範圍」<sup>5</sup> 變大的立委，選區服務增加；且選區範圍變大與不變的立委，都強調經費與建設的爭取；至於選區範圍變小的立委，服務個案更為重要，服務工作內容更為細緻，且對於紅白帖的態度更為慎重；至於選區範圍不變的立委，則選區服務並沒有太大的變化。另外Sheng (2009) 針對第六屆底以及第七屆初期面臨新選制的立委加以分析，發現新選制促使立委有愈強調選區經營的動機。本研究期望在這個基礎上，進一步說明新選制下的區域立委如何在時間與資源有限的情況下，在綿密與深入的選區服務之外，去從事立法問政。

### 三、立委在新舊選制下的代表行爲：理論與假設

在立委選制改革之前，總數 225 席的立委是以混合制方式產生，其中有大約四分之三 (168 席) 是區域立委，由SNTV制產生，每一選區根據選區選舉人數多寡，產生 1 至 13 席不等的議席，<sup>6</sup> 並

---

5. 連勝然 (2012) 文中使用「選區規模」一詞指涉選區幅員大小或選民數的多寡，然而由於一般選區規模指的是選區應選名額，因此這裡用「選區範圍」一詞，以免讀者誤會其意。

6. 在過去 SNTV 下，立委總席次與各選區規模經過數次調整，本文僅以選制修改前的第六屆立委選制加以說明。

有大約四分之一（49席）是由政黨名單比例代表（PR）制產生，此外另有8席原住民立委，由SNTV制產生（見表一）。在2004年8月，立法院通過選制改革的憲法修正案，將立委總席次減半為113席，並將區域立委選制由SNTV改為單一選區相對多數制（SMD）。此一修憲案在2005年6月由國民大會複決通過，也因此，於2005年2月就職的第六屆立委，知道他們在尋求連任時會面臨新選制，而許多立委輔一上任，就為下屆立委連任鋪路，有些立委開始重新規劃選區服務的範圍，甚至遷移選區服務處的位置，接觸以前沒有觸及的選民群。

在舊選制下，由於每一選區不止一名當選人，大的政黨通常在一選區不止提名一名候選人，由於政黨希望每一名立委的得票不要過於突出，以免影響同黨候選人的當選，因此在某些狀況下，立委與政黨的利益有潛在衝突：立委要拉高選票，以求當選且選得漂亮，而政黨要「平均」每位提名候選的選票，以免某些候選人得票太高，致使其他候選人落選（Cox and Niou, 1994）。在同黨候選人彼此有競爭的情況下，立委就有很強的動機去尋求個人選票，甚至於某些魅力型候選人的個人選票多到不太需要政黨選票即可當選。然而在新選制下，政黨在每一選區只會提名一名候選人，而候選人也需要獲得過半數的選票才能當選，因此候選人不僅需要個人選票，也需要政黨選票的奧援，而由於政黨只提名一名候選人，因此政黨與候選人的利益是相同的，亦即都有強烈動機去衝高（政黨與候選人的）選票。

舊選制下選區係以縣市行政區域為劃分的基礎，有些選區選舉人數可能超過100萬以上，但是由於同選區有許多立委名額，有許多候選人參選，因此候選人僅要獲得其中一小部份選民的支持即可

當選，譬如台北市第一選區在 2001 年第五屆立委選舉時，總有效票數 619,102，應選名額 10 席，根據族普基數很保守的估算，<sup>7</sup> 若參選人數只比議席數多一人，且每一個候選人的得票都很平均的狀況下，任一候選人僅要獲得 56,283 票即篤定可以當選，而若參選人數愈多，或得票數愈不平均的情況下，候選人可以不需要得到 56,283 即可當選。那次實際的選舉中，候選人多達 32 人，結果得票數僅 36,175（得票率僅 5.84%）的候選人即告當選。在如此低的得票率即可當選的狀況下，立委可以有兩種基本的得票策略：第一是集中選票策略：集中服務於某一小群選民，譬如某一個地區，或者某一選民群，如勞工，與其建立深厚的恩庇侍從 (patron-client) 關係，平常為其選區服務，帶好處給他們，使其在選舉時報以選票支持；第二是分散選票策略：並不特別服務於某一地區或特定選民群，而是普遍地服務於所有選民，或者較勤於立法問政，甚或頻上媒體以博取知名度，如此雖然不會在某一個地區或人群中獲得特別高票，但集結不同地區與不同選民群的選票支持，也可當選。基本上立委可以在這兩種策略上作某種程度的混合，或者較偏於第一種，或者較偏於第二種，若偏於第一種，則可能較偏重服務選區，若偏於第二種，則可能較偏重立法問政，比較極端的是有些立委只專注於選區服務（諸如某些南部地區立委），或者反之有些立委只專注於立法問政（諸如某些都會型立委），但多數都在這兩個極端中選擇某種比例的混合策略。根據盛杏媛（2000）對第三屆立委的研究發現：有大約三分之一的立委強調選區服務，有三分之二強調立法問政，那些票源愈集中的、黨內競爭愈強的、國民黨籍、新任、是財經委員會成員的立委會較重視選區服務；至於票源愈分散的、黨內

---

7. 族普基數 = [選舉人有效票總數 / (選區應選名額 + 1)] + 1，參見王業立（2001, 22）。

競爭愈小的、小黨或無黨籍、以實現政治理想為目的、資深、是立法院程序委員會成員的立委愈重視立法問政。

相對於舊選制下立委的選擇較為自由－可以在選區服務與立法問政的搭配上作選擇，甚至可以只強調一種方式，新選制之下的立委代表方式選擇較為受限－他們既無法不作選區服務，也無法疏於立法問政。

### （一）立委選區服務的動機

在過去一選區有數名立委的情況下，選民可以選擇不同的立委服務，譬如國民黨選民可以找國民黨立委服務，民進黨選民找民進黨立委服務，勞工可以找對勞工友好的立委服務，公務員可以找對公務員友好的立委服務，但是在新選制下，不同政黨偏好與背景的選民都只能來要求選區內唯一的立委服務，而若立委不提供服務或掉以輕心，可能馬上失掉這張選票以及連帶的人脈。譬如出席婚喪喜慶一向是立委很重要選區服務項目（黃秀端，1994），過去在一選區多位立委的情況下，當選民有婚喪喜慶，可能同時會邀請選區中的數位立委參加，因此若有些立委忙碌而未出席主人面子也不會掛不住，但是當選區僅有一位立委的情況下，若立委不出席，主人面子掛不住，甚至於若立委沒有出席，他的挑戰者出席，則該位立委會面臨流失選票的風險。因此，在舊選制下部份立委本就有強烈的服務選區的動機，而此一動機在新選制下更為強烈，不論是立委主動的想要去作選區服務，或者是立委被動的被要求作選區服務。

表一 新舊選舉制度比較

	舊制度 <sup>1</sup>	新制度
總席次	225席	113席
選舉規則	168席 區域立委 SNTV 49席 不分區立委 PR 8席 原住民立委 SNTV	73席 區域立委 SMD 34席 不分區立委 PR 6席 原住民立委 SNTV
選區規模	1至13席 <sup>2</sup>	1席
選區範圍	縣市 <sup>3</sup>	按人口數劃分
選區選舉人數	3選區小於10萬 5選區介於10~30萬 9選區介於30~60萬 4選區介於60~90萬 8選區介於90萬以上	3選區小於10萬 大多數選區介於20~30萬

資料整理：整理自中央選舉委員會選舉資料庫。

說明：1. 歷屆立委總席次人數、選區、選區規模有若干變異，這裡以第六屆立委選舉（2004年選舉）為例說明。

2. 2004年立委選舉有4個選區僅有1席立委因為縣市人口數少。

3. 人口數過多的縣市進一步劃分為數個選區，如台北市、高雄市分為2選區，台北縣分為3選區。

其次，在新選制之下，區域立委在尋求黨內提名時，面對強烈的競爭，過去在SNTV之下，由於選區中的同黨立委不只一席，而立委又比較容易從自己同黨的候選人手中挖票，因此候選人往往面臨激烈的黨內競爭。在新選制下，也面對強烈的黨內競爭，但是此



一競爭並非來自於選舉時，而是來自於黨內提名，競爭者可能來自於地方上有實力的政治菁英（盛杏媛，2014b：88）。由於新選制下大多數選區的選舉人數在 20 到 30 萬之間，相對上來講，過去大多數選區的選舉人數大於 30 萬人，以 2004 年的第六屆區域立委選舉為例，有超過 21 個選區，154 席（83.4%）立委的選區是大於 30 萬選舉人數（見表一），也就是說，新選制下選區的幅員變小了，且許多選區與地方民意代表或地方行政首長的選區重疊，或甚至幅員更小，因此立委在尋求連任時，極可能要面對地方上有企圖心的政治人物的挑戰，這些人通常在地方上經營許久，與選民之間建立深厚的關係。且近年來主要政黨國民黨與民進黨在立委選舉的多數選區都以民意調查或初選，或某種比例的民意調查與初選的混合方式來決定候選人，這使得黨內競爭不亞於之前的 SNTV，只不過黨內競爭的時段不同，但是激烈的情況則相同。而一旦有黨內競爭，立委就必須尋求個人選票，而尋求個人選票最直接有效的方法莫過於選區服務，即使選區服務並非唯一的方法。綜合上述，推論出以下假設：

假設一：新選制下的立委比舊選制下的立委更勤於選區服務。

## （二）立委立法問政的動機

在新選制下立委強調選區服務的同時，立委更有比舊選制下的立委強烈的動機去從事立法問政，這是因為幾點原因：

首先，只作選區服務不足以與地方上有實力的政治人物抗衡，因為地方上的政治人物本就相當嫻熟選區服務，立委比地方政治人物更具優勢的是可以利用立法職權之便來圖利選區，如此當立委與

地方政治人物競爭時才具有優勢，<sup>8</sup> 也因此立委除了加強選區個案服務外，也有動機在立法院透過立法提案、預算爭取以有利其選區。

其次，由於一選區僅有一席立委，因此若立委提供利益給選區，很容易去宣稱功勞，不像過去在複數選區下功勞比較難以歸屬，誠如 Lancaster (1986) 所指出的，選區愈小，國會議員的可辨識性愈高，因此國會議員與選區的可課責性的連結愈容易，這使得國會議員提供選區特別好處的動機愈高。換一個角度，由於新選制下一個選區僅有一席國會議員，若立委怠惰，選民很容易發現，立委很難避免選民的責怪 (Sheng, 2006)，這使得國會議員有動機去作立法問政以帶好處到選區。

第三，只作選區服務不容易獲得 50% 以上的選票，因為即便以服務見長的立委，也很難服務過半數的選民，根據跨國的研究指出，平均僅有 12% 的選民接觸過國會議員，而單一選區選制國家的平均值略高，有 16%，至於混合制之下的平均值為 10%，而過去臺灣僅有 8% 的民眾接觸過立委 (Norris, 2004: 241)。因此，立委爲了要獲得過半數的選票，除了以選區服務建立與部份選民緊密深厚的關係，也必須在立法院中問政，以獲得普遍大多數選民廣泛的支持。

第四，過去在 SNTV 之下，同黨立委面臨黨內競爭，因此立委在立法上有走偏鋒以建立個人選票的動機。但是在新選制下，立委不止要靠個人選票，還必須仰賴政黨選票，因此有動機與同黨立委在立法院中共同努力立法，與阻擋他黨立法，以創造政黨集體的聲

---

8. 如盛杏澆 (2014b: 88) 提到，某位具有地方實力的立委在深入訪談時談到：「我要跟地方代表來競爭，要跟地方的議員來競爭，要跟地方的鄉鎮市長來競爭，…我要跟這三種人競爭，我一定競爭不過，除非我要很強。可是競爭不過的理由在哪裡？第一個現在議員有配合款他有資源…那我們根本沒有一毛錢，資源都沒有…而鄉鎮市長有行政優勢。…」。

勢，這不止有助於政黨的聲望，也有利於立委自己的選情（Cox and McCubbins, 1993），甚且近些年來因為政黨競爭的激烈，政黨在重要表決常進行甲級動員並且訴諸黨紀，因此立委若拒不出席立法院，會冒受黨紀懲處的風險。因此，本研究推出下列假設：

假設二：新選制下的立委比舊選制下的立委傾向提出法案。

然而立委一方面要選區服務，又需要立法問政，在時間與資源有限的情況下，立委必須用經濟有效的方式立法，他可以有以下的行動策略：第一，將立法權委任給行政部門，借用行政部門的專業來提出政策方案，而立委只需要對行政院所提出的政策方案，加以修改其中少數條文，即可以提出自己的提案版本，如此可以以逸待勞，一方面對選民有交代，另一方面若通過法案又可以宣稱功勞，也因此立委較少提出新法案或大規模修法，而傾向以小規模修改現有法規為主。

假設三：新選制下的立委提案的規模較舊選制下立委提案的規模來得小。

其次，立委不止自己擔任提案起草人，同時也可背書其他立委的提案，擔任共同提案人或連署人，如此一來，不僅立委彼此的提案都可以達到提案門檻，立委本身也因此可以有好的提案績效，如果提案通過，更可以向選民邀功。為了提升自己的立法表現，擔任共同提案人或連署人並非新選制下才有的作法，其實在第六屆以前就是立委常有的作法，只是在新選制下，立委如此作的動機更為強烈。因此本研究提出下列假設：

假設四：新選制下的立委提案較舊選制下的立委提案平均主提案人數較多。

### (三) 立委在選區服務與立法問政的取捨

誠如上述，在新選制下，立委有強烈的動機作選區服務與立法問政，然而，立委的時間與資源相對上是有限的，那麼立委在面臨選區服務與立法問政無法兩全時，他的因應策略如何？本研究假設在立委無法兼顧時，立委仍舊會以選區服務為重，因為最後決定立委連任與否的是選區選民，且立委可以當政黨立法績效的免費搭車者 (free-rider)，因為有許多同黨立委的努力，但是立委卻無法當自己選區服務的免費搭車者，因為在新選制下每一選區僅有 1 名立委。

假設五：在無法兼顧選區服務與立法問政時，新選制下的立委比舊選制下的立委更傾向重視選區服務。

## 四、研究設計與方法

本研究將以第五屆到第七屆立法院（2002 年 2 月到 2012 年 1 月）為分析的焦點，如此方能充分掌握立委從舊選制到新選制之下問政動機與行為模式的變遷狀況。第五屆是舊制度時期，第七屆是新制度時期，而第六屆立委雖然用舊選制選出，但是由於立委多半以連任為目標，因此當他一上任之後即以下一屆連任為目標，因此新選制仍會形塑第六屆立委的動機與行為模式，只不過立委仍受限於舊制度下的選區範圍，以及立法院的總議席數，因此第六屆立委行為模式會反映出兩種制度的特色，且當愈靠近第七屆立委選舉，愈會反映出新選制的影響。

本研究以第五屆到第七屆立法院為觀察焦點，而非將時間點涵蓋更早以前，除了因為研究可以經濟有效之外，在這個時段臺灣政黨競爭激烈，同黨立委在立法院中凝聚力都達到一個高點（盛杏潁，

2008），因此本研究可以比較有效排除掉各屆立委政黨向心力的差異對研究造成的干擾。此外，由於這個時段主要政黨對立委提名的方式比較固定，雖然歷屆有些微差異，但是差異不大，基本上都比較偏向地方分權而非中央集權，也因此可以有效排除掉政黨提名的差異對研究造成的干擾。

本研究僅以區域立委為分析的焦點，因為選制的改革主要是在區域立委選舉的部份，且本文的主要焦點在於比較立委的選區服務與立法問政，不分區立委沒有固定選區，雖然有些不分區立委會「認養」選區而從事選區服務（連勝然，2012），但是其意義畢竟與區域立委有所不同。

本研究採用三種合併量化與質化的資料蒐集與分析方法：首先，有關於立委的選區行為，主要係來自於數波立委助理的調查訪問，針對每一名立委（立法院正、副院長除外），訪問其一名助理，此助理以其主任或較資深者為原則。此調查訪問係自我操作式問卷，請訪員很誠懇委婉說明調查的目的，邀請立委助理接受訪問，立委助理同意之後，將問卷留置於立委助理處，之後電話詢問填答進度，大約一個星期由訪員取回，此一方法雖然可能造成一份問卷由數名助理填答，但由於觀察對象是同一位立委，因此並不會造成推論的問題。本研究之所以以立委助理而非以立委本人作為調查訪談對象，主要原因有三：（一）期望立委助理以旁觀者的角度來看立委的行為；（二）針對許多訪談題目（如選區個案服務數目、紅白帖張數），立委助理可能比立委本人更為清楚；（三）若欲進行量化分析，必需對立委進行全查，但是要對所有立委進行全查有極大的難處，只能選取少數立委進行訪問，如此就無法進行量化分析。本研究總共涵蓋了五次調查：第五屆一波，訪問時間點是在選前三

個月內；第六屆與第七屆分別有兩波調查，第一波於第四會期，第二波於進入下屆選舉之前的三個月內，第六、七屆兩波調查有助於瞭解立委在選舉與非選舉期間的行為模式，每一次的訪問成功率大約都在八成到八成五之間，與本研究有關的調查問卷題目見於附錄 A。

其次，研究者亦進行深入訪談，以瞭解立委面對新選制的感受、應變策略、以及行為模式，總共訪問 7 位立委，1 位立委助理；其中 1 位立委與立委助理的訪問係於第六屆底，屆臨第七屆選舉時，另 6 位立委訪問於第七屆第四、五會期間（2010 年 1 到 3 月），這 6 位立委分別國民黨與民進黨各半。此外，針對之前深入訪談的立委助理在第七屆時亦再進行兩次的訪談，意在確認之前訪問內容的有效性。所有受訪對象均在立法院服務過數屆以上，對於立法院運作與立委問政的狀況相當嫻熟。

第三，有關於立委的立法問政行為，乃針對立委的法律提案進行內容分析，主要資料係來自於立法院資訊檢索系統。

## 五、新舊選制下的選區服務比較

以下說明比較新舊制下區域立委在資源與時間安排、選區服務的變化，以及當面臨選區與政黨的立場不一致時，立委的因應策略。

### (一) 立委資源與時間的安排

根據 Fenno (1978) 的經典著作《家鄉的風格》(Home Style)，國會議員資源與時間的安排，是其選區經營的極重要一環。立委跨不同的屆期，在資源與時間的安排上見於表二。從表二得知，區域立委專任助理人數在新選制下略微增加，由平均 9.7 名增加為 12

名，立委專任助理人數的增加，極可能是因應選舉制度改革之後的需求，立法院於 2007 年 11 月 30 日修改立法院組織法第 32 條，將原本公費助理人數由當時的 6 至 10 人，增為 8 至 14 人，根據立法院相關文書，立法的理由是：「鑑於席次減半後，個別委員對於立法議事之影響力將更強化，且立法委員選舉改為單一選區制度後，委員更需要加強選區服務工作，連帶助理人力需求也益形迫切。爰修正委員公費助理員額由現行 6 人至 10 人修正增加為 8 人至 14 人，以因應委員問政需求」（立法院，2007）。而更重要的是立委助理負責處理選區事務與立法事務的比重改變：選區立委助理佔所有助理的比重增加，從 61.8% 增加到 68.5%，也就是說選區助理從大約 6 名增加到 8 名，同時跟據研究者對立委助理的訪談得知，在選舉時，立法助理也會臨時編制為選區助理，以因應選舉時更多的選區任務，甚至於，在選舉時，部分立委國會辦公室僅留守極少數助理，大多數助理均被調派選區。更值得注意的是，從第六屆立委在面臨下屆選舉時即明顯表現出新選制的影響，立委自己以及立委辦公室花在選區的時間比例大幅增加，在第六屆立委面臨第七屆選舉時，立委花在選區的時間比例約為 57.9%，比前一屆高出近 8%，而到了第七屆立委面臨第八屆選舉時，立委花在選區的時間高達 63.3%，若比較第七屆與第五屆立委在選舉時花在選區的時間比例，發現在第七屆立委自己花在選區的時間高出第五屆立委大約 12.5%。而立委辦公室所花的時間比例，第七屆也遠比第五屆高出 14.5%，若以一個星期的工作時數 70 小時計算，平均每週大約多花將近 10 個小時在選區。

綜合上述得知，從第六屆立委面臨第七屆立委選舉時，立委即開始顯現出新選制的影響，在人員編制上，晉用更多選區助理，除

此之外，比較第六、七屆第一波與第二波立委助理訪問的差異得知，立委在選舉期間與在非選舉期間在時間分配上有相當大的差異，在選舉期間，立委花在選區的時間相對上更多，但是即便如此，第七屆立委在平常時期，也比在舊選制下的立委在選舉時期，將更多時間放在選區，顯示在新選制下立委對於選區較舊制更為關注。

表二 區域立委在時間與資源的安排

	第五屆 期末	第六屆 期中	第六屆 期末	第七屆 期中	第七屆 期末
專任助理數	9.7	9.4	10.0	11.1	12.0
選區助理佔助理比例 <sup>1</sup>	61.8	62.5	63.5	62.5	68.5
立委花在選區時間比例 <sup>2</sup>	50.8	50.3	57.9	55.9	63.3
立委辦公室花在選區的 時間比例	50.9	n.a.	66.2	n.a.	65.4

資料來源：盛杏媛（2005；2006-2008；2011-2012）。

說明：1. 僅計算專任助理，未計算兼任助理。

2. 僅計算立委在選區與立法院佔其工作時間的比例，不包含立委花在自己事業的時間。

3. 表中數字為百分比。

## (二) 立委在選區服務上的改變

過去在SNTV制度下，立委就有選區服務的動機，但是在新選制下，選區服務更為重要。某位立委談到：「[新的選制下]<sup>9</sup>會有比較多的選區工作增加，因為和選區的緊密性變得更濃，過去複數選舉區的時候，我們有比較多的人在同一個選區經營，現在每個選區

9. 括弧乃研究者為了使受訪者的意思完整做的補充。



就只有一個人，所以我們服務的壓力增加很多，因為你不是只代表自己本黨的支持者，你要服務所有各不同政黨的人。因為過去的複數選區，在選區中兩黨的立委都有，所以國民黨的支持者自然會去找國民黨的委員來服務，而現在他們沒有別人可以找，所以我們必須不分黨派的服務。」（民進黨南部地區立委）。

另一位立委談到：「其實在地方上，選民有問題來找你，因為現在一個地區只有一個立法委員，他都會特別提出說，…只有你一個，當然會特別找你，…現在區域劃分選民就會說當然我只能找你，我去找中和去找新店[的立委]，他不一定會幫我辦，但是我來找你因為你是我們選的，當然你就有義務有責任來協助我們，我認為一般民眾心裡都有存在這種想法。」（國民黨北部地區立委）。

立委出席婚喪喜慶一向是選區服務項目中非常重要的一環（黃秀端，1994）。而在單一選區之下，立委有與過去有不一樣的政治計算，許多受訪立委與助理都談到當是單一選區時，立委出席婚喪喜慶對他們的連任造成更為重要的影響。某位立委談到：「以前我[的選區]六個[立委]的時候，我雖然是全縣性的，但我知道我只要是第三名、第四名、第五名就可以了，我不需要每一個都要爭，所以很多婚喪喜慶沒有特別重要的，助理去跑，因為立委畢竟不用跟縣議員一樣，那現在更緊密了，別人跑你不跑，現在立委沒有來，[選民]都知道…」（國民黨中部地區立委）。

表三的統計數據是區域立委在新、舊制下每星期處理的個案服務件數以及收到紅白帖的張數。從表中數據可以得知區域立委每星期服務的個案數自第六屆立委面臨新選制以來即表現出大幅增長的趨勢，尤其第七屆期中立委服務個案數高達 70 件以上，較第五屆時增加了五成之多，唯第七屆期末服務個案數卻往下滑落到 50 件左

右，究竟何以如此？是立委真實的行為改變，還是其它因素造成的影響？筆者揣測可能的原因在於：在第七屆訪問時已近下屆選舉，爭取下屆立委選舉提名名單已經揭曉，與以往不同的是，該屆現任立委尋求初選失利的比例極高，有 10 位立委爭取初選失敗或中途退出初選，針對這些尋求初選失利的區域立委的服務個案數進行統計，其平均數為 36.2，中位數是 17.5，<sup>10</sup>遠低於平均值，顯示在不連任下屆立委的狀況下，立委作選區服務的動機降低，而由於第七屆連任第八屆選舉的立委減少，致使服務個案數往下滑落。更由於受訪成功的區域立委助理僅 52 名，因此少數幾位受訪者回答的極端值就可能造成集體估計值的變化。<sup>11</sup>

在立委所收到的紅白帖張數方面，愈到晚近，有稍稍往下滑落的狀況，由於選制由複數選區改變為單一選區，大多數立委的選區選舉人數減少（見表一），因此立委收到的紅白帖張數往下滑落是自然現象。更重要的是立委收到紅白帖之後的因應態度，從表四得知，愈到晚近，立委對於紅白帖的處理態度更為慎重，立委面對紅白帖幾乎都參加的比例大幅提昇，在第五屆時僅有不到三成是幾乎全部參加，到第六屆期中時，有 44.4% 的立委面對紅白帖幾乎都參加，而第七屆立委，即便是在會期中，都比選制改革前面臨選舉時的立委更來得積極，而到了第七屆立委面臨下屆選舉前幾乎全部參加的立委比例更高達 53.8%，部份參加與幾乎全部參加比例加起來達到九成以上，這顯示幾乎所以區域立委都無法疏於選區服務。

---

10. 此數據僅統計區域立委。

11. 至於是否是因為平均數會過度反應極端值，因此造成不穩定，在此暫且排除此一因素的影響，因為前面幾波的調查沒有這樣的影響，同時若計算中位數，則得到的結論仍然一致（參考附錄 B）。

表三 區域立委平均每星期處理的個案服務件數與收到紅白帖的張數

	第五屆 期末	第六屆 期中	第六屆 期末	第七屆 期中	第七屆 期末
個案服務	47.6	54.4	66.2	71.4	50.1
紅帖	32.0	28.9	n.a.	30.5	23.1
白帖	47.6	38.4	n.a.	34.2	31.0

資料來源：盛杏媛（2005；2006-2008；2011-2012）。

說明：表中數字為平均個數。

表四 區域立委面對紅白帖的處理方式

	第五屆 期末	第六屆 期中	第六屆 期末	第七屆 期中	第七屆 期末
不予理會	0.7	0.7	0.8	0.0	0.0
禮到人不到	2.2	1.5	0.8	3.4	0.0
僅偶爾選擇性參加	17.3	15.4	13.7	10.2	5.8
部分參加	50.4	50.0	40.3	45.8	40.4
幾乎全部參加	29.5	32.4	44.4	40.7	53.8
合計	100.0 (139)	100.0 (136)	100.0 (124)	100.0 (59)	100.0 (52)

資料來源：盛杏媛（2005；2006-2008；2011-2012）。

說明：表中數字為平均個數。

此外，根據深入訪談的結果，得知許多立委服務的種類更為多元，受訪助理談到：「有時候我們[立委助理]在委員會碰到都會聊天啊，你最近在忙什麼、我最近在忙什麼…大家都笑笑，……「欸，我還去抓狗勒！」「欸，你去抓貓啊！」「找小孩啊！」「移電線桿」「砍了多少樹」……笑談之間可能就這樣過去了，可是其實回

到辦公室我自己想一想真的是這樣子的，現在真的就是在做這樣的事情。」此外，立委助理也談到，以前有些服務案件較為地方性，委員可能會移轉給與委員關係良好的市議員，但是在新選制下，立委都認真的接下每一個選區服務的要求。

由於在深入訪談得到的這個認知，因此筆者想瞭解，究竟立委助理的說法是普遍現象或特殊個案，因此在調查訪問中，就直接詢問第七屆立委助理：「有人說，自新選制以來立法委員受理個案的種類更為廣泛多元，也有人說是較為縮減，請問貴辦公室的狀況是？」以及「有人說，自新選制以來立法委員受理選民服務的個案數有所提高，也有人說是較為縮減，請問貴辦公室的狀況是？」訪問結果如表五與表六所示，由表五得知，84.6%的立委辦公室宣稱服務個案數增加，僅有 15.4%宣稱沒有改變，而完全沒有是認為減少的。同樣的，從表六得知，有 73.1%立委辦公室宣稱服務個案種類更為廣泛多元，僅有 26.9%宣稱沒有改變，而完全沒有認為是縮減的。此顯示出大多數立委服務個案更為廣泛多元，且服務的個案數是增加的。

表五 自新選制以來委員辦公室受理服務個案的個案數是增加、減少，或沒有改變（區域立委）

	次數	%
增加	44	84.6
沒有改變	8	15.4
減少	0	0.0
合計	52	100.0

資料來源：盛杏媛 (2011-2012)。

表六 自新選制以來委員辦公室受理服務個案的種類  
是更廣泛多元、縮減，或沒有改變？（區域立委）

	次數	%
廣泛多元	38	73.1
沒有改變	14	26.9
縮減	0	0.0
合計	52	100.0

資料來源：盛杏媛（2011-2012）。

### （三）當立委面臨選區與政黨意見或立場不一致時的抉擇

在 SNTV 之下，有時立委與政黨的目的有潛在衝突，因為大的政黨在一個選區提名不止一位候選人，政黨爲了要讓提名的候選人都當選，因此希望所提名的候選人的得票不要過於突出，只要大致相等即可，這樣政黨可以讓提名候選人的當選機會提高。然而，候選人卻想要衝高選票以選得安全，選得漂亮，因為有些眾所看好的候選人，在選民覺得他很安全的情況下可能落選，或驚險過關；而候選人若選得漂亮，顯示他的人望，也有利於他往後的政治生涯發展。也因此，在 SNTV 下的候選人與政黨的目的可能有潛在衝突，立委可能會尋求個人聲望，而非政黨聲望 (Sheng, 1996)。而在單一選區下，一般情況下，政黨在一個選區最多提名一位候選人，因此政黨與候選人是生命共同體，立委有動機去維護政黨的形象，並服從政黨的立法主導。然而，若政黨的立場與選區的立場有衝突時，

立委會以政黨的意見，或以選區的意見為重？

從表七可以看到，相當戲劇化的是，若以第六屆中期當作一個分界點，在此之前，國民黨立委與民進黨立委著重選區或政黨的比例正好相反，國民黨重視選區或政黨的比例是六比四，而民進黨則相反的大約是四比六，到了第六屆期中，國民黨與民進黨立委逐漸趨同，兩黨立委對選區與政黨的重視比例都大約五比五，而在第六屆底隨著即將進入第七屆立委選舉，兩黨都成為重視選區遠多於重視政黨。在第七屆立委面臨下屆選舉前，民進黨立委又稍往政黨偏斜，但重視選區的比例仍高於重視政黨的比例，而國民黨則維持以選區為重的傾向，此統計數據說明在新選制之下，當立委在選區與政黨的意見相左時，相較於舊制，立委會更傾向以選區為重。所以我們會看到在選制改革後的立法院，立委大多時候都相當遵從政黨的領導立法，在投票表決時，極少跨黨投票；然而對與選區民眾利益攸關的重要議題上，立委卻可能與政黨的意見相左，例如在美國牛進口、證券交易所得稅的開徵等議題上，某些國民黨立委並未站在政黨的立場上護衛黨的立場，反而可能站在選區民眾的立場與政黨對峙，或者設法修改政黨的立場，此一現象在過去就有，在新選制下更為增強。

表七 區域立委在政黨與選區意見不一致時會優先考量政黨或選區

		第五屆 期末	第六屆 期中	第六屆 期末	第七屆 期中	第七屆 期末
國民黨	選區	62.2	51.9	66.7	77.3	75.8
	政黨	37.8	48.1	33.3	22.7	24.2
民進黨	選區	36.7	51.0	60.0	75.0	53.3
	政黨	63.3	49.0	40.0	25.0	46.7

資料來源：盛杏媛（2005；2006-2008；2011-2012）。

說明：表中數字為百分比。

由上述綜合各種測量方式與角度觀察，面臨新選制下的立委確實對於選區服務更為看重，不僅立委自己花在選區的時間增加，也投注較多的辦公室時間與資源在選區，並且對於選區服務的個案數增加，受理服務個案的種類更為廣泛多元，對於選區服務的態度更為慎重，此外，若選區的意見與政黨的意見不一致時，立委會以選區為優先考量。綜合上述，在新選制下的立委較舊選制下的立委更重視選區服務，假設一獲得證實。

## 六、新舊選制下的立委立法問政比較

前述我們看到舊選制下的立委本就有動機去作選區服務，而在新選制下的立委有更強烈的動機去做選區服務。現在我們將焦點置於立委在立法院內的提案行為。

## (一) 立法提案次數與時間

表八顯示的是區域立委在不同的屆別與會期的提案狀況，從表八中得知，第五、六屆立委平均每會期僅有 4 到 4.5 個左右的提案，但第七屆立委每會期的平均提案數有 11.13 個之多，大約是前面兩屆立委的 2.5 到 2.8 倍之多，顯示在新選制下，立委有更強烈的提出法案的動機，此證實了假設二：新選制下的立委比舊選制下的立委傾向提出法案。

也值得注意的是第七屆立委雖然平均每會期的提案數最多，但是其變異係數 (1.12) 卻是最小，顯示第七屆立委在提案的自由彈性較小；相對上而言，第五屆立委雖然平均每會期的提案數最少，但是其變異係數 (1.46) 卻是最大，顯示第五屆立委在提案的自由彈性最大，也就是說，第五屆立委有的提案多，有的提案少，而提案少的立委可以用其他方式(如選區服務)來吸引選票，但是在新選制下，立委普遍都需要重視立法提案，因此平均提案數的變異較小。

此外，也值得注意的是，所有屆的立委都顯示出，在第一會期時提案數都最多，中間會期逐漸往下滑落，最後一個會期提案數最少，之所以立委通常在第一個會期提案最為踴躍，極可能是因為立委在歷經選舉之後，迫不及待地要將自己的競選承諾加以實踐，同時因為法案屆期不連續的規定，也使立委有動機將欲通過的法案早早提出，排入議程，以免臨到屆期最後法案塞車，無法過關，而在最後一個會期，由於即將面臨選舉，因此大多數立委會將時間、心力與資源放在選區，立法提案因而減少。將此一研究發現比較表二與表四所顯示的第七屆選舉期間與非選舉期間的選區服務狀況，在選舉期間立委花在選區的時間愈多(見表二)，且在選舉期間立委對



紅白帖的態度更爲慎重（見表四），亦可發現在選舉時相對於非選舉時，立委更傾向於選區服務。

表八 區域立委平均每會期提案數

	第五屆	第六屆	第七屆
第一會期	7.31 (7.91)	6.87 (8.08)	13.97 (14.54)
中間會期	3.84 (5.45)	4.08 (5.02)	11.34 (12.48)
選舉會期	1.14 (2.06)	2.83 (5.03)	6.84 (9.05)
合計	4.00 (5.85)	4.45 (5.79)	11.13 (12.52)

資料來源：整理自立法院資訊檢索系統國會圖書館法律提案系統。

說明：1. 表中數字爲平均數，括弧中數字爲標準差。

2. 第五、六屆中間會期指 2-5 會期，第七屆中間會期指 2-7 會期。

## (二) 立法提案規模

在這部份的分析與前面不同的是，前面的分析係以立委爲分析單位，但這部份的分析係以各屆立法院的委員提案爲分析單位，而且由於委員提案需要一定人數的連署，而大多數提案都參雜著區域立委、不分區立委與原住民立委擔任主提案人與連署人，因此這部份的分析並未刻意扣除不分區立委與原住民立委的提案。

本研究觀察提案規模的方式有兩種，其一是觀察提案的類型是新制訂法案、大幅修正法案、還是小幅修正法案，其次再觀察提案的條文數。<sup>12</sup> 從表九當中可以發現小幅度修正法案在各屆都佔了七

12. 新制訂提案指的是過去未曾有過此法，而由立委或政府自行擬訂的完整法律提案；大幅修正提案指的是對現有法律作全文修正或 10 個條文以上的部份條文修正提案；小幅修正提案指的是對現有法案僅作少數幾個條文的修正提案，或 10 個以下的部份條文修

成五以上，甚且，此一比例逐漸升高，到第六屆底時達到八成，而到第七屆時達到八成二，顯示第七屆絕大多數的提案都是小幅度修正法案。更值得注意的是，立委極少提出新制訂法案，而此一趨勢到第七屆更達到極致，僅有不到一成是新制訂法。

接著再以提案的條文數來看各屆立委提案的規模大小，統計結果見於表十。首先我們可以發現，無論在哪一屆，立委的提案以 1 到 2 個條文的提案都佔最大多數，高達六成以上，而且到了第七屆，更有高達四分之三的立委提案是僅有 1 到 2 個條文，此顯示立委提案的規模相當小，多半是針對舊有的法案進行修正，或對行政院提案版本作極少數條文的修正。值得玩味的是如此小規模的提案，立委不在各自政黨內部的黨團會議中表現立場，以被吸納到黨團或政府的提案當中，也不在法案討論的過程當中以發言的方式修改法案，而是大張旗鼓的以提案的方式來表示其立場，這說明了立委表現自我的意願相當強烈，為了使選民清楚知道是誰的提案，用以宣傳自己、表達立場與宣稱功勞，因此用比較凸顯的方式來表現。而此一趨勢，在新選制之立委強調選區服務，又必須立法問政的情況下，發揮得更是極致，此顯示新選制對立委提案動機的影響是存在的，它增強了過去選制下立委提案小規模的傾向，此證明了假設三：新選制下的立委提案的規模較舊選制下立委提案的規模來得小。

---

正，譬如「行政院組織法部份條文修正草案」，其修改條文共有 24 條，則為大幅修正法案；而「行政院組織法第三條條文修正草案」，則為小幅修正法案。

表九 立委提案類別（新法案、大幅或小幅修正）

	第五屆	第六屆	第七屆
新法案	17.9	12.9	8.9
大幅修正法案	7.5	6.4	8.5
小幅修正法案	74.6	80.1	82.6
合計	100.0 (1655)	100.0 (1574)	100.0 (2792)

資料來源：整理自立法院資訊檢索系統國會圖書館法律提案系統。  
說明：表中數字為百分比，括弧中數字為立委提案數。

表十 立委提案的條文數

	第五屆	第六屆	第七屆
1-2 個條文	60.9	67.0	73.6
3-4 個條文	8.8	7.7	8.5
5-9 個條文	7.1	7.3	5.5
10 個條文以上	23.3	18.0	12.4
合計	100.0 (1625)	100.0 (1587)	100.0 (2803)

資料來源：整理自立法院資訊檢索系統國會圖書館法律提案系統。  
說明：表中數字為百分比，括弧中數字為立委提案數。

表十一顯示的是歷屆委員提案的主提案人數的統計資料，第七屆立委提案平均主提案人數確實較前兩屆來得高，雖然平均數 3.29 較之第五屆的 2.91 或第六屆的 3.13 並不算高出很多，且第七屆的中位數是 3.00，第五、六屆是 2.00，但由於第七屆立法院的總席次數是 113 席，是前兩屆的一半，因此此一主提案人數的增加，顯示新

選制下的立委較諸前兩屆，有較高的彼此簽署提案，以衝高提案表現的動機，此證實了假設四：新選制下的立委提案較舊選制下的立委提案平均主提案人數較多。

表十一 立委提案的主提案人數

	第五屆	第六屆	第七屆
平均數	2.91	3.13	3.29
標準差	2.70	2.75	2.49
中位數	2.00	2.00	3.00

資料來源：整理自立法院資訊檢索系統國會圖書館法律提案系統。

## 七、新舊選制下選區服務與立法問政的取捨比較

從前面的分析得知，新制下的立委既有動機去從事選區服務，也有動機去作立法問政，然而，在時間資源有限下，究竟立委會比較用心在哪一部份工作？本研究詢問立委助理：「如果我們把立法委員的工作簡單的分為選區服務與立法問政兩類，並且把選區服務和立法問政放在天秤的兩端，您認為貴委員在哪一方面的用心比較多？」表十二顯示在選制改革前後的差異，在選制改革之後，顯然立委有愈來愈偏向選區服務的趨向。比較第七屆第一波與第二波的調查結果可以發現，在選舉期間，立委對選區的關注會明顯較多些，然而，第七屆立委即便在平常時期所表現出的對選區的關注，也不亞於第五屆立委在選舉期間對選區的關注。此顯示選制改革之後，立委對選區的關注較之以前更有過之，而相對上來說，當選區服務

與立法問政無法兼顧時，立委會犧牲立法問政，畢竟新選制下每一選區僅有 1 名立委，立委無法推諉塞責，或當免費搭乘者，此證實了假設五，在無法兼顧選區服務與立法問政時，新選制下的立委比舊選制下的立委更傾向重視選區服務。

表十二 區域立委以選區服務或立法問政為重

	第五屆 期末	第六屆 期中	第六屆 期末	第七屆 期中	第七屆 期末
選區服務	50.4	54.0	n.a.	51.7	61.2
立法問政	49.6	46.0	n.a.	48.3	38.8

資料來源：盛杏媛（2005；2006-2008；2011-2012）。

說明：表中數字為百分比。

## 八、結 論

本文探討在新舊選制下，區域立委在選區服務與立法問政的變遷狀況。研究發現顯示，在舊制下，許多立委有強烈的動機經營選區，而在新選制下，一選區僅有一席立委，立委更必須深耕選區，花時間、心力與資源在選區，以建立個人選票，因此經營選區的動機更有過之。同時在另一方面，立委也有立法問政的強烈動機，一方面立委有用立法職權去帶好處到選區的動機，以與地方上有實力的政治人物抗衡，另一方面，為了獲取選區過半數選民的支持，立委也有尋求政黨選票的動機，因此必須與同黨委員一起在立法院制訂政策與法律，以建立政黨集體聲勢，有利於自己的連任。

只是立委雖然有立法問政的必要，卻並非有必要擔任積極發起、草擬與推動立法的角色，因為立委在立法的資源、時間與能力

受到限制，而行政院是制訂政策與法案的重要部門（盛杏媛，2014a），且政治上政以黨成，政黨、尤其是執政黨才是制訂政策與法律的樞紐，立委在立法上表現出對立法問政的關心，提出小規模的立法提案，然後將大部份的立法責任委諸行政院與政黨，然後扮演遵循政黨主導的角色。而且一旦立委面臨到選區服務與立法問政的兩難時，新選制下的立委較會犧牲立法問政，畢竟新選制下每一選區僅有 1 名立委，立委無法推諉塞責。

從上述的分析，發現立委在選區服務與立法問政方面，既是兩難，但也互為幫補，兩難表現在立委的時間與資源有限，若將之放在選區，則極可能疏於立法問政；但是，在另一方面，立委也可能將攸關選區利益的立法方案提出於立法院，在立法院提案所需花費的成本不高的情況下，立委之間可以彼此互相幫助，在立法院中帶好處到選區，過去在舊選制下立委已然表現出上述的行為模式，而在新選制下，此一代表模式更被增強。

## 參考書目

- Ames, Barry. 1995. "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress." *The Journal of Politics* 57, 2: 324-343.
- Amorim Neto, Octavio and Fabiano Santos. 2003. "The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies." *Legislative Studies Quarterly* 28, 4: 449-79.
- Arnold, R. Douglas. 1979. *Congress and the Bureaucracy: A Theory of Influence*. New Haven and London: Yale University Press.
- Arnold, R. Douglas. 1990. *The Logic of Congressional Action*. New Haven and London: Yale University Press.
- Batto, Nathan F. 2005. "Electoral Strategy, Committee Membership, and Rent Seeking in the Taiwanese Legislature, 1992-2001." *Legislative Studies Quarterly* 30, 1: 43-62.
- Bickers, Kenneth N. and Robert, M Stein. 1996. "The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel." *American Journal of Political Science* 40, 4: 1300-1326.
- Bickers, Kenneth N. and Robert, M Stein. 2000. "The Congressional Pork Barrel in a Republican Era." *The Journal of Politics* 62, 4: 1070-86.
- Cain, Bruce et al. 1984. "The Constituency Service Basis of the Personal Vote for U. S. Representatives and British Members of Parliament." *The American Political Science Review* 78, 1: 110-125.

- Cain, Bruce et al. 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: 419-39.
- Cox, Gary. 1987. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W. and Emerson Niou. 1994. "Seat Bonuses under the Single Nontransferable Vote System: Evidence from Japan and Taiwan." *Comparative Politics* 26: 221-236.
- Crisp, Brian et al. 2004. "Vote Seeking Incentives and Legislative Representation in Six Presidential Democracies." *The Journal of Politics* 66, 3: 823-46.
- Davidson, Roger H. and Walter J. Oleszek. 2002. *Congress and Its Members*. 8th ed. Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Evans, Diana. 2004. *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalition in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fenno, Richard. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*.



- Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Fiorina, Morris. 1989. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. 2nd. ed. New Haven: Yale University Press.
- Heitshusen, Valerie et al. 2005. "Electoral Context and MP Constituency Focus in Australia, Canada, Ireland, New Zealand and United Kingdom." *American Journal of Political Science* 49, 1: 32-45.
- Hirano, Shigeo. 2006. "Electoral Institutions, Hometowns, and Favored Minorities: Evidence from Japanese Electoral Reforms." *World Politics* 58: 51-82.
- Jacobson, Gary C. 1992. *The Politics of Congressional Elections*. 3rd. ed. Boston: Little, Brown, and Company.
- Kingdon, John W. 1989. *Congressmen's Voting Decisions*. 3rd ed. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Kerevel, Yann. 2010. "The Legislative Consequences of Mexico's Mixed-Member Electoral System, 2000-2009." *Electoral Studies* 29, 4: 691-703.
- Lancaster, Thomas D. 1986. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics." *International Political Science Review* 7, 1: 67-81.
- Lancaster, Thomas D. and David Patterson. 1990. "Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West German Bundestag." *Comparative Political Studies* 22: 458-77.
- Lowi, Theodore J. 1965. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory." *World Politics* 16: 677-715.
- Lowi, Theodore J. 1979. *The End of Liberalism*. New York: W. W. Norton.

- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven and London: Yale University Press.
- Miller, Warren and Donald Stokes. 1963. "Constituency Influence in Congress." *American Political Science Review* 56, 1: 43-56.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: The Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Ramseyer, J. Mark and Frances McCall Rosenbluth. 1993. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Scheiner, Ethan. 2007. "Clientelism in Japan: The Importance and Limits of Institutional Explanations." in Herbert Kitschelt Herbert and Steven Wilkinson. eds. *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition: 276-297*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sheng, Shing-Yuan. 1996. "Electoral Competition and Legislative Participation: The Case of Taiwan." Ph. D Dissertation of University Michigan.
- Sheng, Shing-Yuan. 2006. "The Personal Vote-Seeking and the Initiation of Particularistic Benefit Bills in the Taiwanese Legislature." *Proceeding of a Conference on Legislatures and Parliaments in the 21st Century*. 7-8 July 2006. Taipei: Soochow University.
- Sheng, Shing-Yuan. 2009. "The Dynamic Triangles among Constituencies, Parties, and Legislators: A Comparison Before and After the Reform of Electoral System." *Proceeding of a Conference at the Annual Meeting of the American Political Science*

*Association*. 3-6 September 2009. Canada: Toronto.

Stain, Robert M. and Kenneth, N. Bickers. 1994. "Congressional Elections and the Pork Barrel." *The Journal of Politics* 56, 2: 377-399.

Stratmann, Thomas and Martin Baur. 2002. "Plural Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ Across Electoral Systems." *American Journal of Political Science* 46, 3: 506-514.

王業立。2001。《比較選舉制度》。台北：五南圖書出版公司。(Wang, Yeh-lih. 2011. *Comparative Electoral Systems*. Taipei: Wunan Publisher.)

王靖興。2009。〈立法委員的立法問政與選區服務之分析：2000年政黨輪替的持續與變遷〉。《台灣政治學刊》13, 2: 113-169。(Wang, Ching-hsing. 2009. "Analysis of Legislator' Law-making and Constituency Service: Continuity and Change after Party Turnover in the Year 2000." *Taiwanese Political Science Review* 13, 2: 113-169.)

立法院。2007。〈立法院公報影像系統〉。[http://http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage3?107@1754030973@1@06061303:139-159@@31E460F53964153251E8](http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage3?107@1754030973@1@06061303:139-159@@31E460F53964153251E8)。2014/7/16。(The Legislative Yuan of R.O.C. 2007. "The Legislative Yuan Gazette System." in <http://http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttspage3?107@1754030973@1@06061303:139-159@@31E460F53964153251E8>. Latest update 16 July 2014.)

連勝然。2012。〈選區服務：立法委員選舉制度變革前後之觀察〉。

東吳大學政治學系碩士論文。(Lien, Sheng-jan. 2012. “Constituency Service: An Observation on the Effect of Changes in the Electoral System of Legislators.” Master’s Thesis of Soochow University.)

盛杏媛。2000。〈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》6，2：89-120。(Sheng, Shing-yuan. 2000. “Law-Making and Constituency Service: A Study on Representative Behavior of Taiwan’s Legislators Elected in 1995.” *Journal of Electoral Studies* 6, 2: 89-120.)

盛杏媛。2003。〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉。《台灣政治學刊》7，2：51-105。(Sheng, Shing-yuan. 2003. “The Influence of the Legislative Branch and the Executive Branch in the Process of Lawmaking: A Comparison of the Unified and Divided Governments.” *Taiwanese Political Science Review* 7, 2: 51-105.)

盛杏媛。2005。〈代表與代表制度〉。國家科學委員會研究計畫報告 (NSC 93-2414-H-004-004)。台北：行政院國家科學委員會。(Shing-Yuan Sheng. 2005. “Representativeness and Representative Institutions.” National Science Council Research Project Report (NSC 93-2414-H-004-004). Taipei: National Science Council.)

盛杏媛。2006-2008。〈選區、政黨與立法委員的三角關係〉。國家科學委員會研究計畫報告 (NSC95-2414-H-046-MY3)。台北：行政院國家科學委員會。(Sheng, Shing-Yuan. 2006-2008. “A Triangles among Constituency, Party and Legislators.” National Science Council Research Project Report (NSC95-2414-H-046-MY3). Taipei: National Science Council.)

- 盛杏媛。2008。〈政黨的國會領導與凝聚力：2000年政黨輪替前後的觀察〉。《台灣民主季刊》5, 4: 1-46。(Sheng, Shing-yuan. 2008. "Party Leadership and Cohesion in the Legislative Yuan: Before and After the First Party Turnover in the Executive Branch." *Taiwan Democracy Quarterly* 5, 4: 1-46.)
- 盛杏媛。2011-2012。《選區服務與立法問政：選制變遷前後的比較》。國家科學委員會研究計畫報告 (NSC100-2410-H-004-096-MY2)。台北：行政院國家科學委員會。(Shing-Yuan Sheng. 2011-2012. "Constituency Service and Law-making: A Comparison Before and After the Reform of Electoral System." National Science Council Research Project Report (NSC100-2410-H-004-096-MY2). Taipei: National Science Council.)
- 盛杏媛。2014a。〈從立法提案到立法產出：比較行政院與立法院在立法過程的影響力〉。東吳大學國會研究中心編《轉型中的行政與立法關係》：23-60。台北：五南。(Sheng, Shing-yuan. 2014a. "From Bill Introduction to Law-Making: Comparisons on the Influence of Executive Yuan and Legislative Yuan in the Process of Legislation". in Soochow University Center for Legislative Studies. ed. *The Executive and Legislative Relationship of Administration and Legislation in Transition*: 23-60. Taipei: Wunan Publisher.
- 盛杏媛。2014b。〈選制變革前後立委提案的持續與變遷：一個探索性的研究〉。《臺灣政治學刊》18, 1: 73-127。(Sheng, Shing-yuan. 2014b. "Change and Continuity in Legislators' Bill-Introduction Before and After the Reform of the Electoral System: An Exploratory Analysis." *Taiwanese Political Science Review* 18, 1:

73-127.)

黃秀端。1994。《選區服務：立法委員心目中連任的基礎》。台北：唐山出版社。(Hawang, Shio-uan. 1994. *Constituency Service: Reelection Foundation in the Mind of Legislators*. Taipei: Tangshan Publisher.)

黃秀端。1996。〈選區服務與專業問政的兩難〉。《理論與政策》10, 4: 21-36。(Hawang, Shio-Duan. 1996. “Hard Choices on Constituency Service and Law-making.” *Theory and Policy* 10, 4: 21-36.)

黃秀端。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研究計畫報告(NSC85-2417-H-031-001-)。台北：行政院國家科學委員會。(Hawang, Shio-Duan. 1998. “Money Politics and Finance, Economics, and Transportation Committees.” National Science Council Research Project Report (NSC85-2417-H031-001). Taipei: National Science Council.)

劉鳳珍。1996。〈企業關係對立委問政態度之影響：三個財經法案的內容分析〉。《東吳政治學報》5: 77-102。(Liou, Fong-Jean. 1996. “Entrepreneurial Relations and Legislators’ Involvement in Monetary and Financial Acts.” *Soochow Journal of Political Science* 5: 77-102.)

蕭有鎮。1995。〈立法委員為誰立法－台灣地區民選立委的權力結構分析〉。東海大學社會學研究所碩士論文。(Xiao, You-Zhen. 1995. “Who Makes Law? For Whom?” Master’s Thesis of Tunghai University.)

羅清俊。2004。〈分配政策與預算制定之政策分析〉。《政治科學論

叢》 21: 149-188。 (Luor, Ching-Jyuhn. 2004. “The Political Analysis on the Decision Making of Distributive Policies and Budgets.” *Political Science Review* 21: 149-188.)

羅清俊、廖健良。2009。〈選制改變前選區規模對立委分配政策提案行為的影響〉。《台灣政治學刊》 13, 1: 3-53。 (Luor, Ching-Jyuhn and Chien-Liang Liao. 2009. “The Impact of Upcoming Changes in the Electoral System on the Initiation Behavior of Pork Barrel Related Bills from Legislators.” *Taiwanese Political Science Review* 13, 1: 3-53.)

羅清俊、謝瑩蒔。2008。〈選區規模與立法委員分配政策提案的關連性研究：第三、四屆立法院的分析〉。《行政暨公共政策學報》 46: 1-48。 Luor, Ching-jyuhn and Ying-shih Hsieh. 2008. “The Association of District Size and Pork Barrel Related Bills Initiated by Legislators: An Analysis on the 3rd and 4th Legislative Yuan in Taiwan.” *Public Administration and Policy* 46: 1-48.

## 附錄 A 本研究使用的調查訪問問卷題目

- A1. 請問貴委員總共雇用多少專職助理？\_\_\_\_\_位，平均年資\_\_\_\_\_年。  
其中國會助理有幾位？\_\_\_\_\_位，平均年資\_\_\_\_\_年。  
選區服務處助理幾位？\_\_\_\_\_位，平均年資\_\_\_\_\_年。
- A2. 請問貴委員總共雇用多少兼職助理？（臨時性的不包括在內）\_\_\_\_\_位。
- A4. 平均來說，請問貴委員（包括助理）**每星期**受理多少件選民服務個案？  
（包括國會辦公室與選區服務處）\_\_\_\_\_件。
- A5. 平均來說，請問貴委員**每星期**收到多少張紅白帖？  
（包括國會辦公室與選區服務處各種婚、喪、喜、慶的邀請）  
紅帖\_\_\_\_\_張  
白帖\_\_\_\_\_張
- A6. 請問您，當貴委員收到紅白帖時，他會怎麼處理？  
1 不予理會  
2 禮到人不到  
3 僅偶爾選擇性參加（委員自己或派代表參加）  
4 部份參加（委員自己或派代表參加）  
5 幾乎全部參加（委員自己或派代表參加）  
6 其它（請說明）\_\_\_\_\_
- B1. 請問您，在立法院會期中，貴委員平均**每星期**花在下列事項上的時間有多少？



- a. 立法院中\_\_\_\_\_小時
  - b. 選區\_\_\_\_\_小時
  - c. 自己的事業\_\_\_\_\_小時
- C1. 如果我們把立法委員的工作簡單的分為選區服務與立法問政兩類，並且把選區服務和立法問政放在天秤的兩端，您認為**貴委員**在哪一方面的用心比較多？
- 1. 選區服務
  - 2. 立法問政
- D1. 有人說，自新選制以來立法委員受理個案的種類更為廣泛多元，也有人說是較為縮減，請問貴辦公室的狀況是？
- 1. 廣泛多元
  - 2. 縮減
  - 3. 沒有改變
- D2. 有人說，自新選制以來立法委員受理選民服務的個案數有所提高，也有人說是較為縮減，請問貴辦公室的狀況是？
- 1. 增加
  - 2. 減少
  - 3. 沒有改變
- E1. 當貴委員所屬政黨（含無黨團結聯盟）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？
- 1. 選區
  - 2. 政黨（含無黨團結聯盟）
  - 3. 未加入政黨或無黨團結聯盟
  - 4. 是全國不分區立委無特定選區

## 附錄 B 區域立委每星期處理的個案服務 件數與收到紅白貼的張數統計

表 B1 區域立委每星期處理的個案服務件數與收到紅  
白貼的張數

	第五屆 期末	第六屆 期中	第六屆 期末	第七屆 期中	第七屆 期末
個案服務	10	30	42	50	45
中位數					
極大值	400	1000	650	500	200
極小值	2	2	0	5	8.5
紅帖	10	20	n.a	20	20
中位數					
極大值	160	500	n.a	120	100
極小值	1	1	n.a	2	3
白帖	15	20	n.a	25	30
中位數					
極大值	500	800	n.a	150	100
極小值	2	1	n.a	0	3

資料來源：盛杏媛（2005；2006-2008；2011-2012）。

# **Revisiting Constituency Service and Legislative Work of Taiwan's Legislators: A Comparison Before and After the Reform of Electoral System**

Shing-Yuan Sheng \*

Under the old SNTV electoral system, Taiwan's district legislators have an intensive motivation to pursue personal vote. To attain this goal, some legislators make more efforts on the activities of constituency service, while others make more efforts on the activities in the legislative process. In June 2005, Taiwan's electoral system for district legislators had reformed to a single member district plural system. In this article, I conducted quantitative and qualitative research methods and focus on district legislators from the Fifth to the Seventh Legislative Yuan (from February 2002 to January 2012) to explore whether legislators change their behavior because of the system reform. Research findings show: legislators under the new electoral system emphasized even more on constituency service. They spent more time and resources on constituency, and their attitudes toward constituency service were even more cautious. They not only conducted more casework, but also they conducted casework much more widely diversified. At the

---

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

meantime, legislators did not ignore legislative work. Owing to the limitation of time and resources, legislators engaged in the legislative process strategically. They delegated legislative power to the administrative branch. They then modified those bills proposed by the administrative branch and proposed their own version of bills with only one or two articles. Sometimes, they might co-author the bills proposed by their colleagues to save time and resources. This legislative style had appeared under the old system. It was reinforced under the new system. Finally, if they had to make a choice between constituency service and legislative work, most legislators were inclined to the constituency service.

**Keywords:** constituency service, legislative work, electoral reform, multi-member district single non-transferable vote system, single member district plural system