

選區代表與集體代表： 立法委員的代表角色

盛 杏 媛*

- 一、前 言
- 二、選區代表與集體代表的概念
- 三、研究設計與方法
- 四、立法委員代表角色的扮演
- 五、影響立法委員代表角色的因素
- 六、台灣民眾心目中的代表圖像
- 七、結 語

大多數民主國家的國會議員都必須扮演兩個角色，一方面他是由各自選區選出的代表，另一方面他又是整體國會組成的一份子。前一個角色促使他必須作選區民眾意見與利益的代言人；而後一個角色促使他必須站在國家整體立場，為整體利益來立法與決策。本文的主要目的是探討我國立法委員如何扮演此二角色，並且瞭解一般民眾對於立法委員角色的期待以及其對立委實際表現的評估。研究結果發現，相當多的立委著重選區代表的角色，面對選區利益與國家整體利益相違的時候，立委往往站在選區的立場，極少扮演國家整體利益受託者的角色來衛護國家整體的利益，立委此一角色的扮演事實上與大多數民眾所期待的代表圖像有一段落差。造成立委傾向選區的主要原因有四：立委連任的考量、立委在立法與決策上的無力、有限資源的爭逐、以及政黨的惡性競爭。

關鍵字：選區代表、集體代表、代表角色、代理人、受託者

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

投稿日期：二〇〇五年八月十日；接受刊登日期：二〇〇五年九月十日。

東吳政治學報/2005/第二十一期/頁 1-40。

一、前言

大多數民主國家的國會議員都必須扮演兩個角色，一方面他是由各自選區選出的代表，另一方面他又是整體國會組成的一分子。前一個角色促使他必須作選區民眾意見與利益的代言人，反映民意與表達民意，在立法與決策上彰顯選區的立場，帶特殊利益到選區，為選民作個案服務；而後一個角色促使他必須站在國家整體立場，為整體利益來立法與決策。國會議員做為選區代表與國家集體代表的角色固然可能互相幫補，一方面國會議員將選區的意見與利益充分表達，有利國會作整體考量，以作適當的決策與立法，另一方面國會的立法也才能使選區的利益要求具體落實。然而，這兩個角色卻也可能產生衝突，因為國會議員的時間與資源有限，當他較關注選區的事務時，可能相對上會較疏於國家整體的事務，更嚴重的是有時選區的利益與國家整體的利益相衝突。當面臨兩難時，國會議員究竟是站在選區或者國家整體的利益來考量？

本研究期望從立法委員與一般民眾兩個角度來看我國立法院立法委員在扮演選區代表與集體代表的情況。一方面從立法委員的角度來觀察，究竟立法委員如何來看待其代表角色？而實際上又如何扮演代表角色？同時在另一方面從一般民眾的角度來觀察，探索究竟民眾心目中立法委員應該如何扮演選區代表與集體代表的角色？當這兩個代表角色有所衝突時，民眾認為立法委員理想上應該如何扮演他的角色？而他們對立法委員的實際代表狀況又如何評價？此外，本文也進一步比較一般民眾心目中理想的代表角色與現實世界中立委實際的代表角色，研究結果發現，立委的實際代表角色與一般民眾心目中理想的代表角色有一段落差。同時本文也對於此一落差可能的影響因素與造成的政治後果加以討論。

二、選區代表與集體代表的概念

早在一七七四年，英國哲學家與國會議員Edmund Burke對他在Bristol的選區民眾提出兩種國會及兩種國會議員的概念，他指出選區取向的國會「是由各自不同與敵對的利益所派遣的使節所組成的，在那樣的國會裡每一個代表作為各自選區利益的代理人與護衛者，與其他利益的代理人與護衛者相抗衡。而以國家整體利益為考量的國會是一個審議的會議，她只為國家整體的一個利益，不以地方的目的或偏見為依歸，而是以整體普遍的理性所引導的普遍福祉為依歸」（Burke, 1969: 175-176）。¹ 顯然Burke將代表分為兩種：其一是反映選區選民的要求與訓令的代理人，其二是本著自己成熟的判斷與開明的良知來作決定，作國家整體利益的受託者。² Burke認為國會議員應該扮演的是第二種角色，他本著這樣的理念從事國會議員的職務，然而不幸的是他的理念並未獲得他選區選民的認同，以致於在他下次尋求連任時，就被他選區的民眾毫不留情地趕下國會議員的席位（Davidson and Olezek, 2002: 8-9）。

Burke 的困境也正說明了國會議員的兩難，一方面他是國會整體的一份

-
1. 有關 Burke 對代表角色的觀點，國內學者張福建（1998）與張福建、劉義周（2002）有專文討論，有興趣的讀者可以參閱該文，在此不贅述。
 2. Burke 所提出的觀點其實包括代表的兩個面向：代表的焦點與代表的型態（Eulau et. al., 1978: 113）。代表焦點指的是被代表的對象是誰，是選區還是國家整體；代表的型態是指對於被代表者的意見與利益遵循的情況，若是國會議員遵循被代表者的訓令亦步亦趨，則是代理人（delegate）；若是國會議員本著自己的智慧、良知、判斷來為被代表者牟取最大的福祉，則為受託者（trustee）。理論上來說，一個代理人可能代表的對象是選區民眾，也可能是國家整體；而一個受託者所代表的對象也可能是選區民眾或國家整體。然而，由於要清楚國家整體民眾的訓令相當困難，而要體察選區民眾的訓令較有可能，因此代理者比較傾向以選區民眾為代表的焦點；而受託者由於是以自己的智慧與良知來判斷，因此比較有可能超脫選區的範圍，以國家整體的利益為依歸，Burke 並未嚴格區分代表焦點與代表型態這兩個面向，而將代表分為精確地反映選區選民的要求與訓令的代理人，與本著自己成熟的判斷與開明的良知來作決定，成為國家整體利益的受託者。

子，應該本著自己的智慧與判斷作最有利於整體利益的立法與決策，但是他又是由各自選區選出的代表，爲了連任，必須顧及選區民眾的意見與利益，而在立法與決策上彰顯選區的立場，然而，作爲一個選區利益代言人的角色，又可能與國家整體利益的受託者的角色相衝突。同時在實際經驗上，國會議員也不可能扮演全然的選區代理者，因爲國會議員無法全然瞭解選民的意見與偏好，國會議員每天必須面對許多大大小小的事務與決定，有些固然可能選區選民有明顯的偏好顯示，但對有些不很重要的議題，選區選民的意見模稜兩可，甚至可能意見分歧，或者針對許多突發事件，選區選民的意見如何還未可知，但是國會議員卻被要求即刻表示意見，此時，國會議員勢必要運用自己的判斷來作決定，當然不可能作一個完全聽選區訓令來行事的代表。同時，國會議員也不可能全然扮演一個整體利益受託者的角色，完全不顧及選區的要求與期待，因爲他的連任與否畢竟相當程度受選區選民的影響。也因此，多數國會議員的代表角色會在極端的選區利益的代理人與極端的全國利益的受託者之間（Pitkin, 1967: 209-240），有些可能比較接近於選區代表的角色，有些可能比較接近於集體代表的角色。同時，國會議員比較接近於扮演選區代表或集體代表，也因爲議題而有差別，對那些選區選民較關注、有清楚立場的議題，國會議員比較傾向作選區訓令的代表，而在選區選民不是很關注，或立場不清楚的議題，國會議員有相當的自由選擇空間（Miller and Stokes, 1963）。

幾乎所有國家的國會議員都面臨到代表角色的兩難，然而，各國國會議員實際的表現又有極大的差異。相對上來說，大多數美國國會議員較側重選區代表的角色，相當多研究指出，美國國會議員爲了贏得選舉，必需要仰賴自己而非政黨的力量，因此相當以選區利益爲重，有時甚至不惜犧牲國家整體的利益。同時，當美國選民去評估國會議員是不是一個好的代表時，他們所使用的指標往往是國會議員是否是他選區意見或利益的代言人，諸如：究竟國會議員在政策制訂或立法上與選區選民的立場多麼接近，或者是國會議員究竟作多少選區服務，帶多少公共建設或好處到選區。即使國會議員在某

些選民並不關注或選民意見紛歧的議題上有較大的自由空間，³但是只要國會議員感受到某一議題對選區選民很重要，且能感受到選區選民的態度立場，則國會議員通常會去回應選區選民的態度立場，國會議員只有在選區選民比較不重視或不熟悉的議題上才有較多的彈性空間，對於那些選區選民在意的重大議題，國會議員無法自行其是，因為即便選民是健忘的，但是國會議員的對手卻不健忘，那些違背選區意見與利益的國會行爲，最終會成爲下次選舉時對手攻擊的箭靶（Kingdon, 1989: 29-71；Arnold, 1990）。

究竟何以美國國會議員以選區代表爲職事，有時甚至不惜犧牲整體的利益？Mayhew（1974）以及後來的研究者一再指出此與其連任的目標密切相關，美國大多數國會議員以連任爲目的，且連任必須仰賴自己贏得初選與正式選舉，因此必須相當仰賴選區。且美國國會內部的制度設計與實際運作，諸如委員會與次級委員會與預算制度的設計、柔性政黨的運作等等，也有利於國會議員扮演選區利益代言人的角色。其結果導致國會議員花較多的時間服務其選民，以致於對國會的立法事務較爲疏忽，且常常犧牲國家整體的利益帶各樣的好處到選區，國會議員各自照顧選區的結果，形成特殊主義（particularism）與分贓政治，導致美國國會在處理全國性的重大事務時缺乏能力，無法作重要的立法，即使有時回應選區提出法案，卻常常只是徒具形式，並不負責使法案通過（Fiorina, 1980；Fiorina, 1989；Jacobson, 1992: 201-249），也因此美國民眾對於國會整體的表現評價一向相當差，遠低於對行政機關與司法機關（Hibbing and Theiss-Morse, 1995; Hibbing and Smith, 2001: 50-51）。有趣的是美國選民雖然痛恨國會，卻並未因此而懲罰其國會議員，反而一再地將現任國會議員選進國會裡面，往往高達九成以上的國會議員順

3. Miller 與 Stokes（1963）以三項政策議題爲研究對象，指出國會議員反映選區的情況因不同的議題而有差異：在公民權法案上，國會議員相當反映選區選民的意見偏好；在外交政策議題上，國會議員有較大的自由空間；至於在社會福利議題上，則國會議員相當反映政黨的立場。

利取得連任。⁴ 主要的原因即在於美國選民衡量國會議員的表現時，往往是考慮這個國會議員為選區做了多少事，帶多少好處到選區；而衡量國會整體時，卻是國會作為國家制度的一環，究竟為國家整體做了多少事，尤其在立法與行政監督上是否克盡其職(Hibbing and Theiss-Morse, 1995; Davidson and Oleszek, 2002: 421-433)。

對於美國國會議員努力於扮演選區代表角色的這個現象，相當多美國學者指出此一問題，並且大聲提出他們對美國國會議員這種過度強調選區，以致喪失集體責任機制的深切憂慮，他們指出當國會議員努力於扮演好一個選區利益的代言人的時候，可能形成特殊主義，服務有組織的少數，而犧牲國家整體的利益，也可能造就形式主義(symbolism)，也就是重視表面功夫，站在一個四平八穩的立場、說好聽的話、投適當的票、但沒有真正的去推動法案的通過，同時對於解決國家重大問題缺乏關注與能力，最終成為徒具回應(responsiveness)，但缺乏負責(responsibility)的代表型態(Fiorina, 1980; Jacobson, 1992: 210-249)。

相對於美國國會議員的強調選區代表的角色，大多數歐洲國家的國會議員較偏向國家整體利益受託者的集體代表角色，同時為了防止國會議員以國家整體利益之名，逃避選民的監督，因此國會議員代表國家整體的利益是放在政黨政治的架構下來履行(Loewenberg and Patterson, 1990: 179)，此即國會議員忠於政黨的政綱政策，使得政黨的政綱政策最終得以被實踐，而選民評估政黨的整體表現來決定是否投票給該黨的候選人，如此國會議員的代表責任得以在政黨負擔集體責任的架構下被履行。同時在這些國家的國會議員也自始就被社會化，將忠於政黨的政策理念內化成為自己的價值觀，並以遵循政黨的政策主導為職事(Crowe, 1986)。

顯然，集體代表目標的具體實踐必須仰賴健全政黨政治的配套，以確保

4. 美國眾議院國會議員的連任率，自1976年以來高於90%，自1984年以來更高達95%以上(Jacobson, 1992: 27)。

國會議員履行其集體代表的職責，然而如果政黨政治未趨健全，政黨未能維護國家整體的利益，且選民也無力將其淘汰下台，則國會議員徒為特定政黨的代言人，以國家集體的利益作犧牲品。譬如過去委內瑞拉在施行政黨名單比例代表制時，⁵最大的問題即在於國會議員的選任受到政黨領袖的嚴格控制，完全背離選民的控制，由於政黨名單係由政黨領袖決定，因此黨領袖能決定誰擔任候選人，以及候選人在政黨名單上的位置，所以候選人當選與否完全視政黨領袖的好惡而定，甚至於選民對候選人的名字也並不見得知道，如此選民無法控制國會議員，也無法按照其對選區的回應來獎懲國會議員，最後導致國會議員嚴重背離選民的控制（Kornblith and Levine, 1995: 55-59）。由上述的例子得知，如果政黨相當能夠控制它的國會議員，且選民依政黨標籤來投票，但是選民並沒有動機與能力讓表現得不好的政黨淘汰下台，則政黨最終會只照顧自己政黨的利益，而忽視國家整體的利益，如此一來最終集體代表的理想還是會落空。

由上述的說明得知，過度強調選區的影響力將會喪失集體責任的機制，犧牲國家整體的利益以遷就選區；然而過度忽略選區的影響力，又沒有健全的政黨政治來配合，也將造成國會議員脫離選民的控制，最終造成國會議員只是服務特定政黨或集團，也將造成集體代表性喪失的政治後果。是以在制度設計上，如何拿捏選區代表與集體代表的平衡，必須相當仔細斟酌。

三、研究設計與方法

我國自一九八〇年代中期以來，隨著一連串政治的改革與全面的民主化，立法委員面臨選戰的競爭也愈為激烈，大多數立委一反過去橡皮圖章的消極角色，扮演較積極自主的代表角色，他們或者在立法院中積極地參與立法過程，或者在選區裡積極地服務選民，更多的是他們兩者都作。那麼，究

5. 委內瑞拉於一九九三年修改選舉制度，成為單一選區相對多數與政黨比例代表的聯立式混合制。

竟他們在扮演選區代表與國家集體代表的角色時，是如何拿捏？而民眾心目中理想的代表角色又是如何？並且就實際面而言，民眾認為立法委員是不是滿足這樣的理想？本研究將從一般民眾與立法委員兩個角度出發，來解答上述的問題。

本研究以第五屆立法院為觀察焦點，資料蒐集時間在二〇〇四年到二〇〇五年年初第五屆立法院結束之前，研究分三個階段進行。

第一階段：首先進行跨五個縣市八場的一般民眾的焦點團體座談會，以實際明瞭一般民眾心裡所認為「理想的」民意代表與代表制度如何？以及實際上如何？之所以採用焦點團體座談會的研究方法是因為我國脫離國民黨一黨掌控立法院的時日不久，且政黨政治正在轉型，一般民眾對於代表與代表制度的觀念與期望，仍然在形塑當中，因此研究者期望透過焦點團體座談會中參與者彼此的互動，得以相激相盪出民眾對於代表的較完整圖像。研究者雖然事先準備好座談會的大綱，但是座談會的進行，主要仍舊聽憑參與者之間的討論與互動，如此得以補充研究者事先在理論上與細節上的不足之處。每一場座談會的成員務必求其同質性高，俾使其可以暢所欲言，激盪出內心的代表圖像。在八場座談會中，參與座談者總共有 58 名。焦點團體的研究設計與執行見附錄 A。

第二階段：根據焦點團體座談會所得的質化資料，進一步擬定結構式的問卷題目，從事全台灣地區民眾的電話調查，以期量化與質化資料結合，深入探索民眾內在的代表圖像，這部份實際成功訪問 1095 個受訪者。⁶

第三階段：進行立法委員實際代表角色與行為的觀察，這部份包括立法委員本人的深度訪談，以及立委助理的問卷調查。藉由立法委員的深入訪

6. 一般民眾的電話訪問以台灣地區（不含金門、馬祖）年滿二十歲以上的成年人為研究母體。在抽樣上，係先根據電話號碼簿進行系統隨機抽樣法抽出電話號碼後，再以隨機的方法修正最後兩碼與四碼，以求接觸到未登錄的電話號碼用戶。電話接通後，再進行戶中抽樣，隨機抽出受訪對象。實際訪問期間二〇〇四年七月廿三至廿五日（星期五、六、日）三天，由政治大學選舉研究中心執行。有效樣本數為 1095 個。以百分之九十五的信賴度估計，最大可能誤差為正負 2.96%。

談，可以瞭解立委究竟如何感受選民的期待與需求？如何看待他的代表角色？以及如何扮演此一角色？並且在執行代表角色上碰到甚麼困難？這部份總共完成 21 位立委的訪談。⁷雖然立委深度訪談可以相當掌握立委對代表角色的看法與實際行為後面的意義，但是由於深度訪談質化研究的性質，且受訪人數較為有限，無法進行較為全盤性與系統性的量化分析。因此，本研究也透過立委助理旁觀者的角度來看立委是如何實際上來扮演這個代表角色，我們對一名立委訪問其一位助理，總共訪問成功 185 名助理，訪問成功率為 85.3%。⁸

雖然本研究係從一般民眾開始資料蒐集，但是研究發現顯示一般民眾心目中對於立法委員代表角色的思考與評估，大多是針對立法委員的實際代表角色與行為為著眼點，因此，以下研究發現的說明就從立法委員如何看待與執行其代表角色開始，接著再從一般民眾的角度看他們如何評估立委的代表角色與行為。

四、立法委員代表角色的扮演

究竟立法委員如何看待與扮演他的代表角色？當選區利益與國家整體利益相違背時，他如何拿捏？本研究進行 21 名立委的深入訪談，企圖藉由深度訪談掌握立委對代表角色的看法與實際行為後面的意義。那麼究竟立委如何看他們的兩個角色呢？立委深入訪談問卷見於附錄 B。

根據訪談結果，大多數受訪立委都體認到自己的雙重身份，一方面是選區的代表，另一方面又是國家整體的代表，許多立委提到既是選區選出的不

7. 立委的訪問係以分層隨機抽樣法進行抽樣，分層的標準係政黨（分為民進黨、國民黨、親民黨與其它）與資深度（分為新任或連任），若有立委拒訪，則以其同一層立委當候補。結果訪問成功的有民進黨 8 名、國民黨 7 名、親民黨 3 名、新黨、台聯與無黨籍各一名。

8. 我們針對每位立法委員訪問一位助理，訪員被要求去詢問資深的助理，立委辦公室主任為第一優先人選，即或不然，也要求訪問跟從立委相當時日，對立委的問政風格相當熟悉的助理。總計訪問成功 185 人，以立委 217 人計（扣除掉離職者），成功率 85.3%。

能不關注選區，但是也不能不關注國家整體的事務。而當他們談到關注選區時，常常指的是兩方面：第一是扮演地方利益代言人的角色，將地方利益反映到中央；第二是作個案服務。少數立委認為扮演選區與國家整體代表這兩個角色並不抵觸，但多數受訪立委談到這兩個角色要兼顧並不容易，尤其是在時間與資源的分配上有困難，當花較多時間資源在選區時，難免會較疏於國家整體的事務，同時也有立委提到有時選區利益與國家整體的利益有衝突，此時大多數立委鮮少會站在國家整體利益的立場來對抗地方，而多半是先反映選區的利益，企圖改變國家政策，如果無法改變國家既定的政策，則多半會選擇沈默（立委D，國民黨），⁹或者有時屈從於選區民眾的意見（或壓力），並沒有堅持最有利於國家整體發展的策略（立委P，民進黨）。

那麼在選區與國家整體的關注上，立委多半如何安排其時間與資源？某些立委提到五五，也有些立委承認花在選區的時間較多，某位立委指出：

「...就百分之三十在關注於國家的議題，百分之七十在做地方利益，那為什麼會抓三七呢？本來要抓五五啦，為什麼我會抓三七呢，因為我們選區[某件事正在起步，為匿名因此將委員所提的選區的事項略去]¹⁰...所以我花很多的時間在...這個部分，所以我的時間分配、資源分配變成七在地方，三在國政方面...。」（立委A，泛藍）

那麼，當把比較多的資源與時間放在選區的時候，會不會因此較疏於國家整體事務的關注呢？某位立委提到：

「...因為選舉制度的關係，所以我們浪費很多時間在選區，拜會選民，[參加]婚喪喜慶也好，以至於沒有更多時間去思考問題，或是研究問題...」。（立委B，民進黨）

有類似看法的立委並不少，甚至有立委提到除非是身負黨職，或在立法院有特定職務，否則大多數立委會將相當多的時間放在選區（立委D，國民黨；立委K，國民黨）。

9. 為維護受訪立委的匿名性，因此對於立委背景的說明有時刻意加以模糊，以免讀者可以循線得知是某特定立委。在本文中以英文字母將立委加以編號，字母順序代表訪問時間先後。

10. 中括弧內的文字為作者為使說話者的意思較為清楚而加入的補充，以後的作法也如此，不再註解。

顯然，對於選區的關注與國家整體的關注，有時候是個兩難的問題，而在這個兩難的取捨上，比較多的立委傾向於選區，主要的原因，根據立委的回答，大致可以歸納出四個主要理由：

(一) 立委連任的考量

我國立委選舉採複數選區單記不可讓渡投票（SNTV）制，許多選區的候選人動輒十多人甚至數十人，對想當選連任的立委而言，爲了讓選民在眾多的候選人當中，仍然會投給自己一票，必須建立個人選票（personal vote），¹¹而建立個人選票的重要方式並非在立法院內立法、監督行政機關或審查預算，而是在選區與選民建立緊密的關係（黃秀端，1994）。由於候選人通常很多，因此立委不需要掌握太高比例的選票，而只要「緊緊的掌握選區中的一小部份選民」，這一小部份選民只要佔選民的一小部份比例，譬如在當選九席的選區僅要獲得百分之十選民的支持，就篤定當選，而如果候選人數更多，或選票的分配愈不平均，則最低當選得票率就更低（盛杏媛，2001: 179）。也因此，許多立法委員有強烈的動機花很多時間與資源在選區，以和選民建立親密的關係。譬如某位立委雖然認爲立委的主要責任應該在監督政府與立法，但他卻花很多的時間在選區，主要原因在於：

「選民真的是利益導向，或者說是人情約束...他們[選民]所要的是，我們跟他們接近、跟他們接觸，那這個就很耗費很多時間。但是話說回來，這也是一個民主政治選舉制度的一個機制，強迫你[立法委員]要票的話，你就要去[接近選民]，你不要票的話，如果不是選舉的話，你就不會去親近他，對不對？」（立委 B，民進黨）

「我覺得一個比較相稱的立法委員，應該是五五啦，一半國政，一半地方，那我過去這三年來差不多是七三比，因為我想要繼續連任，所以我把比較多的時間放在我的選區。」（立委 A，泛藍）

11. 個人選票的概念出自 Cain, Ferejohn 與 Fiorina 等人（1984）所提出的概念，指國會議員憑藉着他個人的特質、資歷、表現等而獲得選票，而非憑藉政黨或其他非個人因素獲得選票。Carey 與 Shugart（1995）很有系統的分析在哪些選舉制度下國會議員有追求個人選票的動機。

「在選區選出來的立委為他們選區爭取權利、爭取利益，是理所當然的，因為他的選票就是從那裡來的。...你叫區域的民意代表不顧選區的利益，只照顧國家整體的利益，我認為是不太可能...。他不當選了，什麼利，什麼理想也沒有了。」（立委 B，民進黨）

也有立委提到就國家整體來考量應該要如何規劃，但是卻可能遷就選民的壓力而作另一種考量，譬如某位立委提到：

「當有利害衝突的時候，我舉個最簡單的例子。...中橫公路九二一之後中斷，對於選區的所有立委來講，會承受很大的壓力要趕快復建，但是站在一個專業的角度時候，會覺得讓它休養生息一陣子，等到整個地質鞏固之後...。所以其實如果說當時我們有堅持，也去得罪一些選民的利益或是期待...，其實對國家整體的預算安排和整個森林的保護和復建，甚至包括整個公路的復建，其實是有益的。但是往往在這個狀況之下，會去遷就選民的壓力，對我們來講，好像從理想那邊退縮，保持沈默。所以說這是現行選制上的一個無奈，但是能夠真正堅持下去的委員，我承認還是不多。」（立委 P，民進黨）

（二）有限資源的分配

如果立法委員發現別的立委都犧牲國家資源將好處帶到自己的選區，並且認為即使國家的資源不花在自己選區，也花在別的選區，那麼，立委自然期望資源分配到自己的選區。¹² 如果大多數立委都將國家的資源與特別利益或預算往自己選區爭取時，若某位立委為了國家整體的利益與長遠的規劃而不如此作的時候，其他選區的民眾既不會因此而特別感激，反而自己可能被自己選區的民眾懲罰。換句話說，立法委員面臨到一個集體行動的困境，沒有任何立委願意負擔代價去成就集體利益，寧可犧牲集體的利益，來換取自己與自己選區的利益。譬如某位立委提到：

「...那至於說國家喔，其實這個預算不花在這裡，也花在別的地方，對不對？既然是區域選出來的，那當然以這個地方為重要[考量]。」（立委 B，

12. 分配理論探討國會議員如何從公共政策的制訂與預算的分配過程中帶特殊利益到選區，有關於分配理論的介紹與應用在台灣的經驗研究，可見於羅清俊（2001）一系列的相關著作。

民進黨)

也有立委提到：

「一樣是一千萬，為什麼要作在你台北市，而不作在我[某某]縣。」(立委 S, 國民黨)

(三) 立委在立法與決策上的無力

立法與決策的重心不在立法院，以致於立委在立法與決策上的表現較為有限，不得不在選區用心。相對於行政院，立法院在國家政策與立法上扮演的角色一向較為弱勢，在國民黨一黨掌控立法院的時期，重要法案大多由行政院提，然後透過黨政運作，使立法院通過行政院的決策。在政黨競爭出現後，即便立委在立法上較過去大為主動積極，但是重大法案仍舊以行政院的提案為主，且行政院的意見通常在審議法案的過程中扮演相當舉足輕重的影響力(盛杏潏, 2003: 68-69)。在民進黨執政之後，儘管國民黨失去行政權的舞台而在立法上較為積極，但是，行政機關在立法與決策的影響力仍舊舉足輕重。有相當多名民進黨立委認為在其政黨取得行政權的舞台後，由於政黨決策中心的轉變，他們能表現的空間較過去有限。舉一些例子來說，民進黨立委談到：

「以民進黨來講，以前在野的時候，推動一個法案，那時候民進黨黨團，或者個別的立委影響力很大，可以去推一些法案。但是執政以後，基本上，政黨[指立法院黨團]的影響力整個衰退了，就是說變成『政指揮黨』然後『黨指揮立委』...在在野黨的時候，民進黨黨中央有政策會、有中常會，他們一些決定會尊重立法院黨團的意見，在過去在野黨的時代，民進黨的立法院黨團跟中常會是平行的。但是變成執政黨以後，好像變成下屬。」(立委 C, 民進黨)

「所以說在三年的過程當中，我們發現很多民進黨籍的委員，他會嘗試去立法，他也希望說把他自己的觀點和理想付諸於法案來實施。可是我發現滿多人到最後就是以行政院的版本為一個主軸。那這樣子對於立法的精神多多少少會有一些隔閡，所以說就這點來講，我會發現不只我一個人。雖

然像我們有一些法案花蠻長的時間去草擬，也想推動...雖然你付出蠻多的努力，可是最後還是以盡量配合執政團隊為主。」(立委 P, 民進黨)

同時，當決策與立法的重心不在立法院時，立委在立法與決策上會相當感到挫折，因此將問政重心擺在選區是相當自然的結果，相當多立委都提到黨團抹煞個人立委表現的空間：

「...這種個人的意識喔，有時候會被黨團，或者立法院的其他人、多數來否決掉。一些我們認為是正確的、應該的，會被否決掉...」立委 B (民進黨)，同時立委 M (民進黨)、立委 P (民進黨)、立委 G (台聯) 也有類似的說法。

也有立委提到許多立委來自於地方，事實上對國家整體事務缺乏經驗，也沒有過問的能力，再加上我國決策的重心一向在行政院而非立法院，因此立委問政的資源本就不足，所以除非是目前身負立院黨職，或者過去有過擔任行政職務的經驗，否則通常比較難以國家整體為考量(立委 D、立委 K、立委 Q 都有相當類似的看法，而他們恰巧也都有擔任過國民黨黨職或有擔任行政職務的經驗)。

(四) 政黨的惡性競爭

政黨的惡性競爭使理性問政的空間減小，立委在立法決策表現的空間更自縮小，使立委不得不將問政的焦點置於選區。我國政黨之間的競爭愈到晚近愈為激烈，在一九九〇年代中期以後，一方面國民黨在議席率節節下降的情況下有政權保衛戰的動機，另一方面民進黨身為最大反對黨有積極的企圖心，因此第四屆立法院一開議(一九九九年年初)即以對當時的行政院長蕭萬長提出不信任案拉出序幕，執政黨與在野黨的關係劍拔弩張(盛杏媛，2003：73-74)。更由於第四屆立法院中期適逢二〇〇〇年總統選舉，政黨之間的競爭更為激烈，且自總統選舉之後，國民黨面對選舉的失敗，行政權的失去，與部分黨籍立委的出走，想力圖振作，而民進黨首次取得行政權後有強烈的企圖心，親民黨新組黨之後也力求表現，在在都使得第四屆的立法院政黨攻

防更爲激烈，在許多立法與決議上引發強烈爭議相持不下。

同時，二〇〇一年第五屆立委選舉之前民進黨「再怎麼野蠻」文宣所引發的效應，以及後續政黨之間的相互攻訐，使得立委比較不願意在較具爭議性的法案與審查預算上凸顯自己，以免留給對手攻擊的口實，因此服務選區似乎是相當多立委認爲比較不得罪選民，且相當能建立個人選票的方式。第五屆立法院民進黨取得立法院最大政黨的地位，但並未掌握過半議席（僅有38.7%的議席），因此積極拉攏台聯與無黨籍立委，與國民黨、親民黨組成的聯盟對抗，由於泛綠與泛藍各自掌握的議席差異不大，爲了爭取法案與決議的勝算，因此泛綠與泛藍各自陣營的合作更形緊密，而跨陣營的對立更爲嚴重，此一態勢在二〇〇四年總統選舉前後兩邊陣營的對壘更形加劇。黃秀端（2003）的研究即指出在第四屆立法院初期的一致政府時代，政黨的凝聚力較弱，黨際間的對決較少，政黨之間還有可能因某些議題而尋求跨黨的投票結盟；但是在第四屆立法院中期之後，泛藍政黨與泛綠政黨的對峙更爲分明，泛藍與泛綠政黨各自成立投票結盟，但是極少跨陣營的投票結盟。由於藍綠陣營立委惡性競爭的結果，立法委員在立法問政的空間更爲有限，無論執政或在野陣營的立委都有相同的體認，一個民進黨立委這樣說：

「政黨在決策上面、在立法上的影響力很強，...在這種情況，過度的強化政黨在立法上的角色或功能，以致造成政黨的對決，每天都在對決...。」

立委 C（民進黨不分區），而立委 G（台聯）也有類似的說法。

同時，另一個民進黨立委談到過多的朝野協商其實限縮了立委問政表現的空間：

「現行的機制太重視朝野協商，...朝野的對立會讓立法的旨意遷就於政黨的妥協。所以說現行朝野協商的機制相當程度壓縮，也限縮立法的權責以及他兌現理想的目標。」（立委 P，民進黨）

同樣的，在野黨的立委也表達：

「因為我們藍綠對決。...藍綠對國家的認同是不一樣的，這是我們很大的問題。所以變成很多議題呢到後來無限上綱啊，上綱到這個藍綠的時候啊，你就自然而然啊，就會傾向很無奈，但是你得跟現實遷就。...我們國政現在的問題在藍綠的對立，藍跟綠的對立很厲害，沒有太多的理性空間

可以來和緩。...因為這個部分你能夠著墨的很有限，就是藍綠對決很厲害，理性探討的空間縮小了。」（立委 A，泛藍）

五、影響立法委員代表角色的因素

從上述的分析得知多數立法委員有偏向選區的動機，那麼，就比較的觀點來看，哪些立法委員比另一些立法委員更傾向於選區角色的扮演？同時，立法委員代表角色的選擇，是否對其代表工作與時間資源的分配有所影響？由於解答這個問題需要觀察更多立委與更完整的量化資料，因此這部份的分析係以立委助理的調查資料來加以分析。我們以下列這個題目詢問立委助理：

「您認為貴委員在問政的時候，是以自己選區的利益為優先，還是以國家整體的利益為優先？」

結果有 74 個（40.0%）立委助理認為自己所服務的立委是以選區利益為優先，而有 105 個（56.8%）立委助理認為自己所服務的立委是以國家整體利益為優先，有 6 個（2.7%）未作答。我們為了更清楚的確認受訪者的回答，因此對於回答「自己選區利益」的立委助理，再續問：「如果貴委員選區的利益與國家整體的利益相衝突，他是否還是以選區利益為優先？」結果在應回答的 74 個立委助理中，只有 28 個（38.4%）堅持仍是以選區利益為重。至於那些回答「國家整體利益為優先」的立委助理，再續問：「如果國家整體的利益與委員選區的利益相衝突，貴委員是否仍是以國家整體利益為優先？」結果在應回答的 105 個立委助理中，有 90 個（85.7%）堅持仍是以國家整體利益為重。

如果我們將同樣的問題改成詢問「一般委員」，而非自己服務的委員時，會發現答案有相當大的差別（見表一），顯示立委助理在評估自己服務的立委與評估一般立委的標準可能並不全然相同。這一個落差說明了兩點：第一，社會上普遍認可的理想的代表圖像是立委應以國家整體利益為優先；第

二，某些立委助理在評估其所服務的立委時，可能傾向有所保留，以使其立委符合理想的代表圖像。也因此，我們在解讀立委助理對本項問題的回答時，可以解讀為是立委助理及其服務的立委「比較認可」的代表方式，但「不必然是」立委實際的代表方式；同時，我們也將以選區優先或以國家整體優先不當作非此即彼的二分類，而只當作有程度之別，亦即是比較接近於選區優先，或比較接近於國家整體優先。那麼，我們接下來的分析乃在於比較為什麼某些立委與其立委助理比較「認可」某一型的代表角色？釐清此一問題有助於我們去瞭解是哪些立委的背景因素導致立委的角色選擇。這些可能的立委背景因素包括立委的代表種類、所屬的選舉區、政治經歷、以及教育程度與職業經歷背景等，以下就以經驗資料加以檢證。

表一：立委助理對「自己服務的立委」與「一般立委」代表角色的評估

	選區利益 優 先	國家整體 利益優先	合 計
自己服務的立委	41.3	58.7	100.0 (179)
一般立委	76.2	20.5	100.0 (179)

資料來源：盛杏媛，2003-2004。

說明：表中數字為百分比，括弧中數字為人數。

首先值得注意的是立委不同的代表種類，會著重不同的代表角色（見於表二）；不分區立委與僑選立委比較傾向以國家整體利益為優先，這似乎是理所當然的結果，因為他們沒有特定選區，除非是某些本來是區域立委或準備換跑道到選區域立委的不分區與僑選立委。而原住民立委全數以選區利益為優先，並沒有絲毫的保留，顯示原住民選民的利益較為一致與顯著，因此原住民立委較清楚選區的利益，當然也比較無法迴避選區的要求與期待，同時由於原住民屬於社會上的相對弱勢者，因此追求在國家預算的大餅上分到一些利益也是言之成理。比較值得注意的是區域立委有較高比例（58.7%）

是以國家整體利益為重，而僅有較低比例的立委助理（41.3%）承認自己的立委是以選區利益為重。

我們再將區域立委按照其選舉區別予以細分，結果發現台北市立委有相當高比例（93.3%）是以國家整體利益為優先，而與其它地區的立委有明顯的區別；其它地區的立委大多是選區優先與國家整體優先雖互有參差，但大約各半。台北市立委之所以有別於其它地區的立委，可能有三個主要原因：第一，台北市是一個大都會區，選區異質性相當高，選民的意見與利益相當多元，因此給予立委較大的問政空間。第二，台北市選民的政治成熟度較高，而教育程度愈高與政治知識愈高的民眾愈傾向期待立委以國家整體優先（見後文的分析），因此台北市立委有可能感受到選民的期待，因此較傾向以整體利益為優先。第三，台北市立委大多以形象來吸引選民，而提升形象的方式往往不在於圖利選區，（圖利選區可能適得其反），而在於表現高尚的道德、智慧與能力來處理國家整體事務。

在立委的政治背景與經歷方面（見於表三），首先，不同黨籍立委的角色差異相當值得注意，親民黨、台聯立委都有高達七、八成的比例是以國家整體優先，民進黨立委也有高達六成以上是以國家整體優先，但是國民黨立委助理有超過半數以上承認其立委是以選區利益優先。此與各政黨內部的代表文化與習性有關，國民黨由於在二〇〇〇年以前長期執政，因此在行政院主導立法決策的情況下，個人立委在立法上能表現的就較為有限，因此有往選區靠攏的傾向，即使近年來國民黨失去行政權的舞台，但是代表的習性以及固有的選區經營方式，套用Fenno(1978)的用詞「選區風格」(home style)不容易改變。¹³更加以國民黨立委本來就有較為仰賴地方派系的傳統（陳明通，1998），因此相較於其它黨的立委，國民黨立委有較偏向選區代表角色的傾向（盛杏媛，2000：56-57）。此外，也相當值得注意的是無黨籍立委有

13. Fenno(1978)指出每一個國會議員都有其特定的與選區接觸與經營選區的方式，他稱之為 home style，此一 home style 一旦建立了之後，國會議員的選民就會產生某種期待，也因此 home style 很難改變，除非遇到選區重劃、差點輸掉選舉，或因為極少數的個人因素才可能改變。

相當強的扮演選區代表角色的傾向，這是因為他們缺乏政黨的奧援，必須更加拉攏選區選民以獲得當選連任。

表二：立法委員的代表種類與選舉區與其代表角色的交叉分析

	選區利益 優 先	國家整體 利益優先	合 計	χ^2 檢定
代表種類				
區域立委	43.6	56.4	100.0 (133)	$\chi^2=18.53$ P=.00
原住民立委	100.0	0.0	100.0 (8)	
不分區立委	18.8	81.3	100.0 (32)	
僑選立委	16.7	66.7	100.0 (6)	
選舉區別				
(區域立委)				
台北市	6.7	93.3	100.0 (15)	$\chi^2=9.88$ P=.08
高雄市	44.4	55.6	100.0 (9)	
省轄市	53.3	46.9	100.0 (15)	
大台北地區	51.5	48.5	100.0 (33)	
(台北市除外)				
農業地區	45.5	54.5	100.0 (33)	
其它地區	46.4	53.6	100.0 (28)	

資料來源：盛杏媛，2003-2004。

說明：表中數字為百分比，括弧中數字為人數。

立委與地方的淵源愈深將會使他有選區優先於整體的可能性，那些與地方淵源愈深的立委，譬如有擔任過地方上的民意代表、或曾有從事地方黨務的工作經驗，或是有派系的背景，在他們的工作與生活經驗當中本就與選區民眾有較深的接觸，在地方上有多年的耕耘，當選區民眾有個案服務或爭取地方建設或經費的需求時，他們自然會是被請託的對象，同時他們對這些地方的需求會給予較多的關注，自然他們也比較可能傾向於將國家的資源與預算往自己的選區爭取，也因此他們相對於那些沒有這些地方淵源的立委，顯

示出有較高的扮演選區代表角色的傾向。在本研究中掌握的三個與選區有關的因素：是否曾擔任地方民意代表、是否有地方黨務工作的經驗、以及是否有地方派系的背景，都顯示出他們相較那些沒有地方淵源的立委有較傾向選區的特性，且此一差異達到統計上的顯著水準。

此外，研究發現顯示連任的立委會比新任的立委更關注於選區，顯示連任的立委經營選區愈久，與選區的連結愈密切，因此比新任的立委傾向於選區，但是連任與新任立委在角色扮演上的差異並沒有大到達到統計上的顯著水準。至於在立委個人政治目的的影響上，如果立委是以獲取選民的認識與支持為首要目的，則會較傾向選區優先，若以實現政治理想、貫徹政黨的政策立場、以及制訂政策為主要目的的立委，則會比較偏向以國家整體為優先。至於以獲取政治影響力為主要目的的立委，則以選區優先與國家整體優先的情況差不多。

在立委的學經歷對其代表角色的影響上，研究發現顯示教育程度是一個影響立委代表角色的重要因素（見於表四），如果立委的教育程度是大學或以下的，則扮演選區與國家整體的角色的比例各半；若是教育程度是碩士的，則以國家整體優先的比例提高至 55.6%；至於若是教育程度是博士的，則有高達九成左右（89.7%）是以國家整體優先。顯然，教育程度的提升，有助於立委從選區的關注移轉到對國家整體的關注，對立委個人的角色選擇有相當大的影響。

表三：立法委員的政治背景與經歷與其代表角色的交叉分析

	選區利益 優 先	國家整體 利益優先	合 計	χ^2 檢定
黨籍				
國民黨	54.4	45.6	100.0 (57)	$\chi^2=19.63$ P=.00
民進黨	36.9	63.1	100.0 (65)	
親民黨	22.9	77.1	100.0 (35)	
台聯	11.1	88.9	100.0 (9)	
無黨籍	76.9	23.1	100.0 (13)	
有無地方民意代表經歷				
有	50.7	49.3	100.0 (75)	$\chi^2=4.63$ P=.05
無	34.6	65.4	100.0 (104)	
有無地方黨務工作經歷				
有	53.7	46.3	100.0 (41)	$\chi^2=3.33$ P=.07
無	37.7	62.3	100.0 (138)	
有無地方派系背景				
有	51.4	48.6	100.0 (70)	$\chi^2=4.82$ P=.03
無	34.9	65.1	100.0 (109)	
資深程度				
連任	45.7	54.3	100.0 (92)	$\chi^2=1.64$ P=.23
新任	36.5	63.5	100.0 (85)	
立委的政治目的				
獲取選民的認識與支持	59.4	40.6	100.0 (96)	$\chi^2=37.40$ P=.00
獲取政治影響力	45.5	54.5	100.0 (11)	
實現政治理想	8.6	91.4	100.0 (35)	
貫徹政黨的政策立場	10.5	89.5	100.0 (19)	
制訂政策	25.0	75.0	100.0 (12)	

資料來源：盛杏媛，2003-2004。

說明：表中數字為百分比，括弧中數字為人數。

表四：立法委員的教育與職業經歷背景與其代表角色的交叉分析

	選區利益 優先	國家整體 利益優先	合 計	χ^2 檢定
教育程度				
大學及以下	51.6	48.4	100.0 (91)	$\chi^2=15.46$ P=.00
碩士	44.4	55.6	100.0 (45)	
博士	10.3	89.7	100.0 (29)	
職業經歷背景				
曾任大學教師	27.7	72.3	100.0 (47)	$\chi^2=4.92$ P=.04
無此經歷	46.2	53.8	100.0 (132)	
曾任媒體工作者	13.6	86.4	100.0 (22)	$\chi^2=8.07$ P=.01
無此經歷	45.5	54.5	100.0 (156)	
曾任法官律師	16.7	83.3	100.0 (6)	$\chi^2=1.56$ P=.40
無此經歷	42.2	57.8	100.0 (173)	
曾任醫生	44.4	55.6	100.0 (9)	$\chi^2=.05$ P=.84
無此經歷	41.2	58.8	100.0 (170)	
曾任軍警公教	41.0	59.0	100.0 (62)	$\chi^2=.01$ P=.91
無此經歷	41.9	58.1	100.0 (117)	

資料來源：盛杏媛，2003-2004。

說明：表中數字為百分比，括弧中數字為人數。

在立委的職業經歷背景對其角色扮演的影響上，因不同的職業背景而有差別，從表四可以發現，立委曾任大學教師、媒體工作者，都可能使他較具備國家整體的視野，而較少以選區為優先；至於曾任法官或律師者也有相當高比例的立委較傾向以國家整體為優先，只不過由於曾任法官或律師的立委人數不多，因此並未達到統計上的顯著水準。至於是否曾任醫生或軍警公教

則在立委的角色扮演上無顯著的差別。

綜合上述立委各項學、經歷的分析，發現立委的教育程度愈高、愈是具有專業的職業背景，則愈可能關注整體的利益，扮演集體代表的角色；至於若是立委與地方上有較深的淵源，則愈可能關注地方的利益，而往選區代表的方向傾斜。

接著研究者進一步探討立法委員的代表角色的選擇，是否對其執行其代表工作產生實質的影響？我們詢問立委助理，其服務的立委在六項工作項目當中，最重視的責任是哪三項？在列舉的六項工作當中，有三項--審查預算、監督行政機關、制訂法律--是比較偏向立法院的工作；也有三項--選區服務、溝通政府與民間的意見、促進地方建設與發展--是比較偏向選區的工作。然後根據立委助理的答案，給予四個等地：若立委最重視的工作三項都是在選區的工作，則給一分；兩項在選區，一項在立法院，則給二分；一項在選區，兩項在立法院，則給三分；三項都在立法院，則給四分，分數愈高表示愈重視立法院的工作，分數愈低表示愈重視選區的工作。我們將立委的代表角色與此一立委重視的工作作交叉分析，得到結果如表五所示。由表五可以發現，以選區利益優先的立委確實比以國家整體利益優先的立委重視選區的工作，而以國家整體利益優先的立委相較而言，較重視立法院的工作。除此之外，在立委的時間安排方面，以選區優先的立委確實比以國家整體優先的立委花更多的時間在選區（如表六所示）。

由上述分析得知，立委的角色扮演對他的代表工作與時間安排上都有重要的影響，若過多的立委將問政的重心擺在選區，確實使對其對國家整體的關注有不利的影響，從立委助理的觀察與前述立委自己的感受，都得到一致的發現。

表五：立委的代表角色與重視的代表工作的交叉分析
(區域與原住民立委)

	選區工作為主		立法院工作為主		合 計
	1	2	3	4	
選區利益優先	35.4	43.1	21.5	0.0	100.0 (65)
國家整體利益優先	18.7	36.0	40.0	5.3	100.0 (75)

$\chi^2=11.369$, $p=.01$

資料來源：盛杏媛，2003-2004。

說明：表中數字為百分比，括弧中數字為人數。

表六：立委的代表角色與時間安排的交叉分析
(區域與原住民立委)

	選 區	一 樣	立 法 院	合 計
	較 多		較 多	
選區利益優先	56.1	19.7	24.2	100.0 (66)
國家整體利益優先	26.7	24.0	49.3	100.0 (75)

$\chi^2=13.68$, $p=.001$

資料來源：盛杏媛，2003-2004。

說明：表中數字為百分比，括弧中數字為人數。

六、台灣民眾心目中的代表圖像

究竟一般台灣民眾認為「理想上」一個立法委員應該扮演何種角色？若選區利益與國家整體利益相衝突時，應以選區利益為優先或國家整體利益為優先？同時，他們又認為立法委員「實際上」是以哪一方為優先考量？在電話調查中，我們問受訪者：

「您覺得在理想上，一個立法委員應該是以他選區的利益為優先，還是國家整體的利益為優先？」對於那些認為兩者都重要或沒有明確答案者，再追問：「如果國家整體的利益與您的選區利益相衝突，您選區的立法委員應該以選區利益或國家整體利益為優先？」

將這兩個問題的答案加以合併，結果顯示絕大多數民眾的理想是希望立法委員以國家整體利益為優先，有高達八成（79.5%）的民眾認為立法委員應該以國家整體的利益為優先，僅有不到一成五（13.8%）的民眾認為立法委員應該以選區利益為優先，也有少部份人（6.8%）無反應。同時值得一提的是，無論民眾是何種教育程度、無論其政治知識的高低、無論其居住在何地區、也無論其省籍與政黨偏好，都相當一致地期望立法委員應以國家整體利益為優先。尤其值得注意的是教育程度是專科及大學以上、政治知識較高的受訪者、外省籍受訪者，或偏好親民黨、台聯或民進黨的受訪者，有比平均標準更高的比例（九成左右）傾向認為立法委員應該以國家整體利益為優先（見附錄 C 表 C-1）。

由於民眾相當一面倒的偏向國家整體利益為優先的答案，唯恐民眾並非經過深思熟慮，就選擇一個極可能是社會上普遍所認可的答案，因此對於那些回答「國家整體利益為優先」的受訪者，再續問：「如果國家整體的利益與您的選區利益相衝突，您選區的立法委員是否還是應該以國家整體利益為優先？」

結果在回答「國家整體利益為優先」的受訪者中，仍有超過 86.7% 的受訪者認為應該或非常應該以國家整體利益為優先。因此，研究者推斷絕大多數民眾心目中理想的立法委員應該是以國家整體利益為優先，即使如此可能與自己選區的利益相衝突亦然。

那麼，何以民眾傾向認為「在理想上」立法委員應該以國家整體利益為優先？是否只是因為這是社會上所認可的標的？根據焦點座談會的訪談，研究者認為民眾認為立法委員應該以國家整體利益為優先，並非只是去符合社會上所認可的標的，許多參與者相當可以提出具體的理由，這些理由最主要

可以歸納為兩個原因。第一，也是主要原因在於：國家整體利益必須要有全盤性與長遠性的規劃，而選區民眾總是趨利避弊苦，因此對選區有害的，譬如興建垃圾場、焚化爐、核能電廠，每一個選區都往外推、但是對選區有利的，譬如地方公共建設、高鐵設站，則每一個選區都極力爭取，結果使得國家政策與國家建設缺乏全盤與前瞻性的規劃，如此可能因為選區一時的與偏狹的利益，造成全體利益的永久危害，最終自己選區還是會受害。以下是座談會參與者自己的話語：

「對選區有利的則爭取，有害的則往外推，造成利益的爭執與資源的浪費」（台北市王小姐，而台北市蘇先生、黃小姐，以及台北縣彭先生、方小姐有類似的看法）。

「選區的利益可能是一時的，而[國家事務]必須要考量全盤與具有前瞻性」（高雄縣夏先生，而高雄縣袁先生有相類似的說法）。

「目前立法委員選舉制度所選出來的也不足以代表所有選區民眾的心聲，因此立委所代表的是所有民眾，所以要以全國老百姓的福祉為第一考量」（高雄市施太太）。

「他[指立法委員]不應該聽少數人的意見，應該以大局來考量，這樣子比較不會因為利益而產生衝突」（台北縣方女士）。

「選民是自私的，不會考量全局」（台北市張先生）。

「小我太重要的話，會影響整個的發展，所以我比較傾向於以...整體國家利益[為重]」（台北市涂小姐）。

第二個認為立委應該以國家整體為優先的原因在於民意代表的責任分工，許多參與者提到照顧選區利益是屬於地方民意代表的責任，而立法委員身為國會的一份子，其格局應該較大一些。有參與者指出：

「選區服務應該...我覺得應該把他降到說一個縣議員或者這一些階層來服務。所謂的立法委員，為什麼要立法，就是他關係到整個國家未來政策的發展，所以他不應該把太多時間花在這個選民服務啦，紅白包跑攤（台語）啦，這邊我覺得太浪費時間了...」（台北縣王劉女士）。

「立法委員他是中央的阿，他應該去做的是國家的、大方向的事情，不是

做那些基本的，所以他們還是為了連任做考量...」（台北縣徐先生）。

那麼，立法委員是不是應該遵循選區選民的意見？當參與者被問到：「您覺得立法委員在執行職務時，應不應該遵循選民的意見？是什麼原因讓你這樣認為？」

有趣的是雖然參與者指出立委應該有遠大的理想與抱負，帶領國家社會往一個美好的願景前進，但幾乎絕大多數的參與者都偏向認為立委應該遵循選民的意見。那麼，當被續問到：「那麼您的意思是立法委員應該亦步亦趨跟著民意走嗎？」

大多數的參與者又認為立委不是要跟著民意亦步亦趨的走，比較傾向認為當立委被選出來了之後，就應該以「民眾的利益」為考量，但要有自己的判斷能力，而不要跟著「民眾的意見」亦步亦趨走，也就是說一般民眾心目中比較理想的代表圖像是以國家整體利益為重的受託者的角色，但是在執行其職務時民眾的利益應該顧慮到。

「所以我的看法是，不應該是亦步亦趨。而是我們選出他的話，他不可能事事都照我們的想法，只是說一個大方向」（台北市涂小姐）。

那麼，民眾認為立法委員在實際上是如何來執行其代表職務呢？大多數民眾認為立法委員是以前選區利益為優先（見表七）。有高達六成的民眾認為立法委員是以前選區利益為優先，而認為立法委員是以國家整體利益為優先的僅有不到一成五的民眾，此外，值得注意的是也有 8.1% 的受訪者在未提示「個人的利益為重」選項下主動提到立委實際上是以個人的利益為重。顯然，民眾認為立法委員的實際表現與其心目中理想的代表圖像有相當大的差距，那麼，是否可能是民眾對立法委員的實際表現不清楚，只是根據媒體的報導，而有不正確的認知呢？如果比較在立法院工作，與立法委員實際上最接近的立委助理的評估來觀察，結果仍然一致（見於表七）。絕大多數（76.2%）立委助理對一般立法委員的觀察與民眾的看法相似，也是認為一般立委是以前選區利益為優先考量，如果我們將統計資料中的「其它」項略去不計，則立委助理與一般民眾認為選區優先或國家整體優先的比例會更為接近。這顯

示，台灣地區民眾認為立法委員是以選區利益為優先的看法應該相當貼近真實的狀況。

表七：一般民眾與立委助理對立法委員代表角色的評估

	選區利益 優 先	國家整體 利益優先	其它	合計
一般民眾	62.3	13.6	24.2 [*]	100.0 (1095)
立委助理	76.2	20.5	3.2	100.0 (185)

資料來源：盛杏溪，2003-2004。

說明：* 其它項中包括 8.1%的受訪者認為立委是以個人利益為重，1.5%的受訪者認為是兩者皆重，14.5%的受訪者回答很難說、無意見不知道或拒答。

** 表中數字為百分比，括弧中數字為人數。

相當值得注意的是，當大多數民眾認為多數立法委員是以選區的利益為優先時，他們心中認為的選區並非指選區當中所有的民眾，而大多數認為是選區當中能夠接觸到立委的少數個人、利益團體、或財團。當受訪者被問到：「有人說大多數立法委員只會照顧財團和利益團體的需要，根本不會照顧一般老百姓的需要，請問您是否同意這種說法？」

訪問結果見於表八，受訪者回答有點同意與非常同意的高達 68.8%，而回答不太同意與非常不同意的僅佔有不到兩成。從焦點團體座談會也有相當類似的發現，譬如參與者談到：

「你要找立法委員...，關係非常重要，你關係不好，你沒有什麼關係，你要透過找關係來拉關係，...甚至於說當他要選立委的時候，你要樂捐五十萬、一百萬，你有資助他、有捐助他，你是他的金主，你去找他，他才很樂意幫你解決事情。...你要拜託這個委員，他會衡量說到底你有幾斤重？你在他的心裡面有幾斤重？有幾兩重？」（台北市林先生）。

「但是找立委的話，如果對他沒有利益，他可能不幫你，有些可能也是為了想讓他自己的曝光率增高啊，幫你開一下記者會啊，但是搞不好開完也

不了了之。」(台北市陳先生)。

研究發現顯示，一般民眾較期望立委扮演集體代表的角色，以國家整體的利益為優先。然而，立委代表的實際面卻是：當選區的利益與整體利益相違時，立委往往偏向選區的利益，然而，嚴重的是即便立委偏向選區，也可能僅是偏向選區內的一小部份與立委接觸的個人或團體。顯然，立委實際上所扮演的代表角色，與選民理想的代表圖像，有相當大的落差。

表八：民眾對「有人說大多數立法委員只會照顧財團和利益團體的需要，根本不會照顧一般老百姓的需要」的看法

	次 數	百分比
非常不同意	43	3.9
不太同意	167	15.2
有點同意	285	26.1
非常同意	468	42.7
無反應*	132	12.1
合 計	1095	100.0

資料來源：盛杏澐，2003-2004。

說明：*，無反應包括：很難說、無意見、不知道及拒答。

七、結 語

本研究探討我國民眾對立法委員代表角色的期待，以及立法委員實際上扮演代表角色的情況。研究發現顯示，一般民眾較期望當立委在選區代表與集體代表兩個角色無法兩全的時候，立委扮演集體代表的角色，以國家整體的利益為優先。然而，立委代表的實際面卻是：當選區的利益與整體利益相違時，立委不是站在國家整體利益的立場，而多半偏向選區利益的立場，同時，更嚴重的是即便立委偏向選區，也可能僅是偏向選區內的一小部份與立

委接觸的特定個人或團體。根據研究發現，立委的此一著重選區的角色傾向與四個因素息息相關：第一，立委爲了當選連任，在 SNTV 制度下，立委有向選區靠攏以獲得個人選票的強烈動機；第二，當發現其他立委都將國家資源往自己選區爭取時，立委也必須去分國家資源的大餅，如若不然，則極可能被選民懲罰；第三，由於立法與決策的重心不在立法院，以致於立委在立法與決策上無法展現自己，不得不向選區發展，以謀表現的空間；第四，更由於目前藍綠陣營的惡性競爭，使立委在立法與決策上能表現的空間更爲有限，唯恐成爲敵對陣營的箭靶，寧可朝向選區靠攏。

顯然立委實際上所扮演的代表角色（偏向選區代表），與選民心目中理想的代表圖像（偏向集體代表）有相當大的落差。而弔詭的是，立委並非沒有認知到選民心目的代表圖像，只是當考量到選票的時候，立委感受到他並不須向全體的台灣民眾負責，而是向他各自選區，甚至是向他選區中的一小部份選民負責，因爲在 SNTV 選舉制度下，立委只要緊緊的掌握一小部份選票即可當選，那麼對許多立委來說，與其尋求大多數、但是並不很可靠的選民的支持，還不如緊緊的掌握住一小部份但很可靠的選民，而緊緊的掌握這一小部份選民的方法，不是訴諸全體民眾利益的立法，而是提供特殊利益（或者是藉由立法或政策決定、預算審查，或者是藉由選區服務）給一部份選民。也因此，我們並不意外看到某些形象不好，但提供特殊利益滿足部份選民需求的立委，屢屢再次當選連任；反而有時某些專業而形象良好，許多民眾所欣賞的立委，卻可能落選；當然，我們也不意外看到台灣民眾普遍對立法院的表現感到不滿。此一發現與美國的情況頗爲類似，我們前面提及美國選民雖然討厭國會，卻並未因此而懲罰其國會議員，反而一再地將現任國會議員選進國會裡面，因爲選民衡量國會議員時，往往是考慮他爲選區帶來多少利益；而衡量國會整體時，卻是國會是否作適當的立法與行政監督。

那麼，以特殊利益爲優先考量的立委充斥於立法院與各自的選區當中，可能造成何種負面影響？研究者認爲有三個主要的負面影響，而這些負面的影響與美國國會研究者所憂心的美國國會問題若合符節（Fiorina, 1980；

Jacobson, 1992: 210-249)。

首先，立委可能以選區較特殊偏狹的利益為考量，犧牲國家整體與長遠的利益。因此我們並不意外看到政府的預算常常過度編列，高速鐵路停靠的站次比最初規劃的來得多，我們也不意外看到許多選區充斥著各種巧立名目的公共建設，但許多卻淪為荒廢的命運，這些問題固然並非立法院一手造成，行政機關當然也難辭其咎，然而，立委沒有扮演監督制衡的角色遏止此一歪風，有時更是始作俑者的主動施壓與推波助瀾，都使情況更形嚴重。其次，立委花較多時間與資源於處理選區的需求，卻可能相較上怠於國家重大政策的論辯與國家重大事務的處理，以致於整體立法院失去處理國家重大問題、制訂重要立法與決策的能力，最終使立法院無法完成其制度上所賦予的職責。第三，過份強調立委個人表現時，可能會動搖集體負責的權威，因此無法貫徹集體負責的責任政治。其結果進一步導致政黨惡性競爭，形成較多立場之爭，較少政策的理性論辯，而一般民眾也無法根據政黨的集體表現來加以肯定或否定，也就是無法將表現良好的政黨繼續支持其在位，也無法將表現不好的政黨淘汰出局，以致於無法建立理性的問政空間與健全的政黨政治。

我國立委選舉制度於二〇〇五年六月修憲時修改，由原有的 SNTV 制改為單一選區與政黨名單比例代表的混合制，總席次亦縮減一半，成為 113 席，單一選區的部份 73 席，大約佔三分之二，政黨名單的部份（包括全國不分區與僑選立委）34 席，大約佔三分之一，此外原住民立委 6 席。根據本研究的發現，區域立委為了連任的考量容易傾向選區，不分區立委較可能站在國家整體利益來考量。新選制下由於單一選區的立委人數高達三分之二，這些區域立委必須面對選區內的其他地方實力型政治人物的挑戰，為了尋求連任優勢，勢必會相當強調選區代表的角色，帶各樣的好處到選區，因此較偏向選區與特殊利益的代表型態恐怕仍難避免，而其所造成的負面影響，也值得國人與政治菁英深切警惕。

附錄 A 焦點團體座談會的設計與執行

焦點團體座談會的分組原則是組內的同質性高，組間的異質性高。每一場座談會（組內）的成員同質性高，如此可以使參與者暢所欲言，激盪出內心的代表圖像；而跨不同場次（組間）的異質性高，俾便研究者掌握較多元的觀點與較多的變異。本研究進行分組的標準有二：受訪民眾的居住地與政治成熟度（教育程度）。從過去的研究發現，不同地區的立法委員有不同的立法行為，尤其南部地區的立法委員較北部地區（台北市例外）的立委作更多的選區服務，而台北市的立法委員不只在立法問政與選區服務都相當突出，同時選民的政治態度與政治行為愈到晚近南北的歧異愈為明顯。因此我們有必要分別探討不同地區的民眾對於代表的觀點。除此之外，民眾的政治成熟度亦極可能影響他們怎麼去看待理想的代表與代表制度，因此也有必要以之作為分組的標準。根據此二分組標準，因此原本規劃的有八場座談會：分別是台北縣、台北市、高雄市、嘉義縣各兩場，兩場是以教育程度高低為控制的標準，教育程度高中職及以下一場，大專及以上一場，原則上每一場討論會以規劃參與者 8-12 人為原則。

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

都不分教育程度的高低一起招募參與者。

在招募參與者時，採取隨機的原則，招募的方式如下：在政大選舉研究中心進行電話調查（其它研究案）時，對受訪者加以詢問，如果有問題想深入請教他們的意見，他們是否願意抽空來參與座談會？對於有意願的參與者，先留下姓名與聯絡方式，之後再與其聯絡確切的時間，地點，並告知他們會提供座談費與車馬費。在臨到座談會一個星期前，寄出研究主持人署名，政大政治系用箋的信函，並提供到座談會地點的交通地圖，以取得參與者的信任與增加他們到場的動機。唯恐答應參與者最後爽約造成不便，因此每場座談會雖然希望參與者有 8-12 位，但至少都招募 15 位左右，即便如此，每一場到場人數仍是極難控制，最多的一場來了 11 人，最少的一場只來了 5 人，總共參與者有 58 名。大致而言，教育程度較高者有較高的意願參與座談會，大約佔整體參與者的七成左右。

表 A-1：焦點團體座談會場次安排

地 區	教育程度	實際參與者
台 北 市	專科、大學及以上	11
	高中職及以下	5
	不分教育程度	8
台 北 縣	專科、大學及以上	5
	高中職及以下	8
高 雄 市	不分教育程度	6
高 雄 縣	不分教育程度	5
嘉 義 縣	不分教育程度	10
合 計		58

資料來源：盛杏媛，2003-2004。

附錄 B 立委深入訪談題目

本研究用到國科會研究計畫「代表與代表制度」深入訪談資料的一部份，以下是該研究中與本文有關的訪談題目。

1. 首先請教您，您認為一個立法委員最主要的責任是甚麼？那麼，您覺得在完成這些責任時，遇到的最大困難在哪裡？
2. 您怎麼看「選民」？您的選民大概是哪一些人？
3. 在我們社會上，有人認為立法委員既然是各自選區選出來的，就應該照顧各自選區的利益，但也有人認為立法委員既然被選出來以後，就應該站在國家整體的利益來考慮，而不應該只站在各自選區的立場。請問您怎麼看這個問題？
 - 3a. 或者換句話說，我是想請教您，您認為立法委員所代表的選民範圍應該多大？是大到國家整體嗎？還是小到一個甚麼範圍？是甚麼原因讓您這樣認為？
 - 3b. 如果自己選區的利益與國家整體利益相衝突時，會優先考慮哪一方？是甚麼原因讓您如此？
4. 一般而言，如果您選區選民或政黨的意見不一致時，您怎麼辦？是會優先考慮哪一方面的意見？還是會去作一些努力，讓這些意見不會衝突太大？您怎麼作，可否舉例說明？
5. 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，您在哪一方面比較用心？（或者說比較重視哪一方面？）為什麼您會這樣選擇？
6. 些人認為立法院應該要扮演積極主動的角色去制訂法律與政策？有些人認為立法院只要儘量配合行政院的政策就可以？請問你的看法比較接近哪一個？（在思考本題時，請暫且拋開你是執政黨或在野黨，只就立法院的功能與角色來思考）為什麼你這樣認為？

附錄 C

表 C-1：民眾的背景與其理想的立委代表角色的交叉分析

	選區利益 優先	國家整體 利益優先	合 計*	χ^2 檢定
全體	14.8	85.2	100.0 (1021)	
教育程度				
小學及以下	16.0	84.0	100.0 (219)	$\chi^2=8.47$ P=.08
國初中	16.3	83.8	100.0 (160)	
高中職	17.5	82.5	100.0 (325)	
專科	8.2	91.8	100.0 (147)	
大學及以上	12.2	87.8	100.0 (164)	
政治知識**				
0分	21.4	78.6	100.0 (182)	$\chi^2=14.02$ P=.00
1分	15.9	84.1	100.0 (490)	
2分	10.1	89.9	100.0 (268)	
3分	8.6	91.4	100.0 (81)	
居住區域				
台北市	12.5	87.5	100.0 (96)	$\chi^2=3.39$ P=.64
高雄市	13.3	86.7	100.0 (60)	
省轄市	16.7	83.3	100.0 (96)	
大台北地區 (台北市除外)	13.4	86.6	100.0 (320)	
農業地區	14.7	85.3	100.0 (265)	
其它地區	18.8	81.3	100.0 (176)	
省籍				
本省客家	17.3	82.7	100.0 (110)	$\chi^2=2.12$ P=.55
本省閩南市	14.8	85.2	100.0 (755)	
大陸各省市	10.9	89.1	100.0 (129)	
原住民	14.3	85.7	100.0 (14)	
政黨認同				
國民黨	18.5	81.5	100.0 (275)	$\chi^2=13.59$ P=.01
民進黨	10.3	89.7	100.0 (262)	
親民黨	9.0	91.0	100.0 (89)	
台聯	7.0	93.0	100.0 (43)	
其它***	17.3	82.7	100.0 (352)	

資料來源：盛杏澐，2003-2004。

說明：* 本研究僅統計回答選區優先與國家整體優先者，對於無反應者並未加以統計。

** 政治知識的測量方式乃是詢問受訪者三個問題，每答對一題給一分，最高3分，最低0分。三個問題是：

(1) 現任立法院長是誰？

(2) 立法委員一任是幾年？

(3) 目前立法院立委人數最多的是哪一個政黨？

*** 政黨認同的其它項包括認同新黨或其它政黨，以及中立、看情形與無反應。

**** 表中數字為百分比，括弧中數字為人數。

參考書目

- Arnold, R. Douglas. 1990. *The Logic of Congressional Action*. New Haven and London: Yale University Press.
- Burke, Edmund. 1969. "The Representative as Trustee." In Hanna F. Pitkin, ed. *Representation: 157-176*. New York: Atherton Press.
- 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 (March): 110-125.
- Carey, John and Mathew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14, 4 (December): 419-439.
- Crowe, Edward. 1986. "The Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in the British House of Commons." *Legislative Studies Quarterly* 11, 2 (May): 161-186.
- Davidson, Roger H. and Walter J. Oleszek. 2002. *Congress and Its Members*. 8th ed. Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly, Inc.
- Eulau, Heinz et al. 1978. "The Role of the Representative: Some Empirical Observation on the Theory of Edmund Burke." In Heinz Eulau and John C. Wahlke. eds. *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research*: 111-126. Beverly Hills: Sage Publications.
- Fenno, Richard. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Little, Brown.
- Fiorina, Morris. 1980. "The Decline of Collective Responsibility in American Politics." *Daedalus* 109 (Summer): 25-45.
- Fiorina, Morris. 1989. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*.

- 2nd ed. New Haven: Yale University Press.
- Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse. 1995. *Congress as Public Enemy: Public Attitudes Toward American Political Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hibbing, John R. and James T. Smith. 2001. "What the American Public Wants Congress to be." In Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. eds. *Congress Reconsidered*: 45-65. 7th ed. Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- 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.
- Kornblith, Miriam and Daniel H. Levine. 1995. "Venezuela: The Life and Times of the Party Systems." In Scott Mainwaring and Timothy R. Scully eds. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*: 33-71. Stanford: Stanford University Press.
- Loewenberg, Gerhard and Samuel C. Patterson. 1990. *Comparing Legislatures*. New York: University Press of America.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven and London: Yale University Press.
- Miller, Warren and Donald Stokes. 1963. "Constituency Influence in Congress." *The American Political Science Review* 56, 1 (March): 43-56.
- Pitkin, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- 陳明通。1998。〈基層選舉、地方派系與外來政權的生存發展模式：對台灣政治民主化的重新評估〉。陳明通、鄭永年主編《兩岸基層選舉與政治社會變遷》：3-22。台北：月旦出版社股份有限公司。

- 黃秀端。1994。《選區服務》。台北：唐山出版社。
- 黃秀端。2003。〈少數政府在國會的困境〉。《台灣政治學刊》7，2: 3-49。
- 盛杏媛。2000。〈政黨或選區？立法委員的代表取向與行爲〉。《選舉研究》7，2: 37-70。
- 盛杏媛。2001。〈我國政黨主導立法的困境與解決之道〉。蘇永欽編《國會改革》：165-186。台北：新台灣人文教基金會。
- 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。
- 盛杏媛。2003-2004。〈代表與代表制度：從台灣民眾與立法委員的觀點來分析〉。國科會補助專題研究計畫。一般民眾訪問時間為二〇〇四年七月，立委助理訪問時間為同年九至十月。
- 張福建。1998。〈議會及議員的權責：愛德蒙 柏克（E. Burke）代表理念的可能貢獻及其限制〉。《行政學報》29: 133-150。
- 張福建、劉義周。2002。〈代表的理論與實際〉。《政治與社會哲學評論》1 (June): 117-149。
- 羅清俊。2001。《台灣分配政治》。台北：前衛。

Constituency Representative and Collective Representative: The Representative Roles of Taiwanese Legislators

Shing-Yuan Sheng^{*}

Legislators in most democratic countries have to play two roles: one is a representative of their constituencies, and the other is a member of the whole legislature. The former role pushes them to be delegates, who listen carefully to constituents and articulate opinions and interests of constituents; while the latter role pushes them to be trustees, who make laws and policies in behalf of the interests of the whole country. This article explores how Taiwanese legislators play these two roles and what Taiwanese expect from their legislators. The research findings show: Most legislators put much more weight on the role of the constituency representative than on that of the collective representative. Whenever legislators face contradict between the special interests of their constituents and the collective interests of the whole country, most legislators play the role of delegate to protect the interests of their constituents. There is a wide gap between the expectations of the public and the actual role-playing of the legislators. Further to this, research findings show that legislators' role-playing is associated with legislators' pursuit of re-election and their incapability in law-making, the distribution of scarce resources, and the inferiority of party competition.

Key words: constituency representative, collective representative, representative roles, delegate, trustee

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