

研究通訊：

立法委員對選區的認知 和對選區的服務

黃 秀 端 *

本研究乃是正在進行之計劃。其目的在瞭解我國立委對選區的認知，以及此種認知如何影響立法委員的資源分配和對選區的服務工作。

此研究將採用深入訪問技術來訪問立法委員，並且用一般問卷調查方式訪問立委之選區助理，以瞭解立委與選區間之關係。整個研究重點將放在立委對選區之認知，對資源之分配，以及與選民接觸之方式。除此之外，將更進一步分析立委對選區之認知和對選區之服務，是否因選區之地理位置，選區之結構和政黨歸屬而有所不同。

最後，將記錄立委於院會之發言內容是否與選區有關，來與立委本身之主觀認知相互驗證。

一、選區服務的理論背景與重要著作

今日研究美國政治的學者大多認為美國國會議員事實上扮演兩種不同的角色。一種是在國會山莊扮演為民立法和監督政府的角色，此乃憲法所賦予他們的權力。而在另外一方面，既然他們是選區推舉出來之代表，他們在選區得為選民提供服務，為選民解決與行政機關間的衝突，以及為民爭取各種福利與補助。此時，他不再扮演立法者的角色，而是為民跑腿 (errand boy) 的代表。

雖然美國憲法或法律條文中，並無任何與為選區服務的規定，然而

* 本文作者係東吳大學政治學系暨政治學研究所專任副教授

選區服務已是不可抵擋的趨勢。大部份議員都有專門助理負責處理選區服務工作，而行政機關為應付此種需要，也設有專門人員來處理議員交辦之工作。

David Mayhew(1974)認為國會議員有三種目標：競選連任，發揮在議會之影響力，為民制定良好之公共政策。然而後兩者目標之達成，有賴於前者；若無法達成連任之目標，即使是有多崇高的理想，亦難以實現。為了達成競選連任成功之目的，與選區建立密切關係乃是天經地義之事。然而過去之政治學者多把研究焦點放在議員於國會之立法行為，而忽略了議員在選區內的行為。

Richard Fenno Jr. (1977, 1978)是對議員選區服務研究最有貢獻的學者之一。他曾經耗費七年的時間，利用深入訪問和實地觀察的方式(intensive interview and observational method)，訪問研究十八位美國眾議員。他發現議員對選區的認知，可以四個層次不同之同心圓來說明：

1. 地理選區 (geographical constituency)：法律上所規定的選區範圍。
2. 連任選區 (the reelection constituency)：議員心目中那些在選舉中支持他的人。
3. 首要選區 (the primary constituency)：乃是指強烈的支持者。不管挑戰者是誰，皆忠心耿耿的支持該議員。
4. 個人選區 (the personal constituency)：少數與議員關係密切之親信。

Fenno發現議員對選區的認知之差異，可能會影響到他和選區之間的關係。除此之外，選區的需求，議員本身的作風，議員之政治生涯目標以及資深程度都可能影響他和選區之間的互動。他也發覺議員皆非常關心選區，而所謂的「安全選區」與「邊際選區」是無法用單純的統計來加以估計，因為議員心理上或多或少都有不安全感。任何社會流動造成人口結構的變化，選區的重劃，以及挑戰者的素質與實力皆可能造成

議員心理上的不安全感。

Fenno 的研究刺激不少學者從事選區服務的研究。Fiorina(1977)更進一步認為近年來在職議員連任成功的比例越來越高，選區服務是很重要的因素之一。選區服務本身不具任何黨派色彩，也不含任何意識形態之意味，更不會因為採取某些政策立場而得罪另外一批選民。同時，接受服務者不僅會對議員留下良好的印象，也會告知其親朋好友，因此可以為議員帶來不少選票。

大體言之，研究選區服務之著作，可將其歸納為兩部分。有些學者把焦點放在選區服務工作的性質，以及當議員決定將資源分配於選區時，究竟受到那些因素的影響 (Fenno, 1978; Cover, 1980; Johannes, 1983; McAdams and Johannes, 1985; Parker and Parker, 1985; Cain et al, 1987)。所謂資源分配，包括議員返鄉之次數，雇用選區助理的情況，處理個案服務之數目，是否大量使用郵件免費特權與選民溝通，是否為選區帶回更多之肉桶立法等。他們發現議員決定資源分配時，與選民之需求和選區之地理位置有關，但與政黨歸屬無關。他們也發現新生一代之議員較強調選區服務，而老一輩之議員則較強調於華府之立法工作。

另外一批學者則更進一步測試選區服務對選舉產生之結果。以總體資料做為分析者，多強調資源分配與得票率之間的關係 (Fenno, 1978; Johannes and McAdams, 1981; Johannes, 1984; Cain et al, 1987)。以個人資料為分析單位者，則多以是否接受過議員之服務或對個案服務之期望為自變數，並且以是否投票給現任議員作為依變數 (Fiorina, 1981, Johannes and McAdams, 1981; Yiannakis, 1981; Cover and Brumberg, 1982; Johannes, 1984; Cain et al, 1984, 1987)。大體言之，曾經接受議員服務之選民，較傾向於將其神聖之一票投給該議員。

二、研究方向與內容

國內目前並無任何研究立委選區服務之著作。筆者過去曾對美國議員之選區服務稍有研究，因而聯想到面臨每三年一次選舉壓力的立法委員，是否也勤於選區服務工作，以及他們對選區認知之差異，是否會因此影響其選區服務之態度或行爲。

本研究計劃將分爲兩大部分：

1. 議員對自我角色和對選區之認知。

就立法自我角色認知而言，立委一方面是其選區推出之代表，另外一方面也是代表全國之立法委員。當全國利益與選區利益發生衝突時，究竟以選區利益爲重？還是以全國利益爲重？此乃牽涉到議員對其角色之認知。以選區爲取向和以政策爲取向之立委，自然會有不同之行爲。

至於立法委員對選區的認知則包括立委對選區結構的看法，議員心目中的支持者，忠心耿耿之支持者，以及那些可以爲他拉票或掌握某些票源的人，以及議員對選區需求的認知。

2. 立委對選區的服務。此部分將包括立委對選區資源之分配以及立委與選民接觸的方式。

- (a) 選區資源之分配：首先將對選區服務工作做描述性之瞭解，如：每位議員有多少選區服務處，雇有多少位助理，而其中選區助理所佔之比例有多高，議員每月返鄉之次數，花在與選民接觸的時間，接到多少選區選民之信件、電話和陳情案，以及選區服務的性質等等。

接著，則更進一步解釋究竟是那些因素決定立委對於資源

的分配。這些因素可能包括立委之偏好，立委對選區之認知，選區之需求，立委之政黨歸屬，以及立委之資深程度等等。

根據 Richard Fenno Jr. 的定義，選區服務實際上包括兩個部分：個案服務 (casework) 和計劃協助 (project assistance)。所謂個案服務是指協助個人代表向行政機關處理他們的一些問題：如退伍軍人退休金、社會福利安全支票、移民手續，公務員養老金、入伍問題等等。至於計劃協助，乃是指議員為選區向聯邦政府爭取各種公共設施建設和經費補助。這些公共設施和計劃補助包括公園、道路、橋樑、機場、水壩、下水道系統、醫院和國宅之興建、社區發展計劃以及中小企業貸款等。

然而本計劃對於選區服務之定義則將不局限於 Fenno 的個案服務和計劃協助，凡是與選區有關之服務皆將包括在內，如婚喪喜慶，人事請託，以及對於各種資訊之提供皆將被視為選區服務的範圍。

- (b) 立法委員與選民接觸的方式。此部分將包括議員用什麼樣的方式得知選民之需求，如何讓選民瞭解他在立法院為選民做的事，以及對於選民的要求，是否因選民對議員之重要性不同而有所差異。最後，我們將更進一步瞭解對議員而言，選區服務和在立院立法？何者對其連任較為重要？

三、研究方法

本計劃將採用下列幾種方式來瞭解立法委員對選區的認知和對選區的服務。

- (1) 深入訪問 (intensive interview)

第一個步驟將以深入訪問的方式，來訪問立法委員。由於國內尚未有類似研究出現，一切尚在探索性階段，採取非結構式之深入訪問，將有助於我們對於問題之深入瞭解。深入訪問時間很長，且通常不只做一次之訪問，訪問者與受訪者之間必須發展出相互信任的關係，因此常常可以發掘很多新的問題，得到意想不到的結果與啓示。同時，深入訪問較具彈性，問題可以隨著受訪者之答案或反應而有所改變。

深入訪問本身耗時較久，且不宜由訪員代為訪問，因此不能像調查研究一樣做大規模測試，目前預計樣本大約三十人左右。

抽樣方式則將採取非比例分層抽樣 (non-proportional stratified sampling)，目的在包括不同組合之立委。母體則為七十八年度選出之增額立委。

(2) 調查訪問

由於立委可能對有些問題有所保留，為提高本研究之效度與信度，將更進一步訪問立委之助理。對於助理則將採取個人訪談之問卷調查方式，必要時再輔以深入訪談。

(3) 內容分析 (content analysis)

利用內容分析之技術，自立院公報中，記錄議員之發言、質詢、提案以及法案之審查，是否與選區有關，以便主觀之訪問資料相互驗證。

(4) 資料整理與統計分析

最後將使用 SPSS 統計軟體做交叉分類圖表 (crosstabulation)，相關統計 (correlation) 和迴歸分析 (regression analysis)。

四、未來之預期

在國外已有不少有關國會議員與其選區之間關係的研究，然而類似研究在我國尚屬創舉，因此此計劃之完成在學術研究上自有其特殊意義。

筆者預期研究之後，我們可以從立法委員對選區的認知，來觀察他的認知是否對其立法行為產生影響，也可以幫助我們瞭解當全國利益和選區利益衝突之時，立委如何在兩者之間取得平衡。

對議員而言，他既然是選民投票選舉而產生的，他自然必須對選民的需求有所回應。透過此研究，我們可以瞭解在議員之認知中，選民之需求為何。也可更進一步瞭解議員對選民需求之回應和議員選區服務工作之性質。除此之外，本計劃希望與它國比較，來瞭解我國立委在國會殿堂外之行為，是否與其他民主國家相同。另外，我國有職業代表，此乃與它國不同之處。職業代表與一般區域代表的態度與行為是否有所不同，亦將是本研究之興趣。

參考書目：

- Cain, Bruce E. John A. Ferejohn and Morris P. Fiorina. (1984) "The Constituency Service Basis of the Personal Vote for U.S. Representatives and British Members of Parliament." *American Political Science Review* 78 (1984): 110-125.
- Cain, Bruce E. John A. Ferejohn and Morris P. Fiorina. (1987) *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University.
- Cover, A.D. (1980) "Contacting Congressional Constituents: Some Patterns of Perquisite Use." *American Journal of Political Science* 24 (1980): 125-55.
- Cover, A.D. and B.S. Brumberg. (1982) "Baby Books and Ballots: the Impact of Congressional Mail on Constituency Opinion." *American Political Science Review* 76 (1982): 347-59.
- Fenno, Richard F. Jr. (1977) "U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration." *American Political Science Review* (September 1977).
- Fenno, Richard F. Jr. (1978) *Home Style: House Members in Their Districts*. Boston: Little, Brown, 1978.
- Ferejohn, John A. (1977) "On the Decline of Competition in Congressional Elections." *American Political Science Review* 71 (1977): 166-74.
- Fiorina, Morris P. (1977) "The Case of Vanishing Marginals: The Bureaucracy Did It." *American Political Science Review* 71 (1977): 177-181.
- Fiorina, Morris P. (1981) "Some Problems in Studying the Effects of Resource Allocation in Congressional Elections." *American Journal of Political Science* 25 (1981): 543-67.
- Johannes, John R. and John C. McAdams. (1981) "The Congressional Incumbency Effect: Is It Casework, Policy Compatibility, or Something Else?"

- An Examination of 1978 Election.” *American Political Science Review* 25-3 (August 1981): 512-542.
- Johannes, John R. (1984) *To Serve the People: Congress and Constituency Service*. Nebraska: University of Nebraska Press.
- Mayhew, David R. (1974) *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- McAdams, John C. and John R. Johannes. (1985) “Constituency Attentiveness in the House: 1977-82.” *The Journal of Politics* 47 (1985): 1108-1138.
- Parker, Glenn R. (1980) “Source of Change in Congressional District Attentiveness.” *American Journal of Political Science* 24 (1980): 115-124.
- Parker, Glenn R. and Roger H. Davidson. (1979) “Why Do Americans Love Their Congressmen So Much Better Than Their Congress ?” *Legislative Studies Quarterly* 4 (1979): 53-60.
- Parker, Glenn R. and Suzanne Parker. (1985) “Correlates and Effects of Attention to District by U.S. House Members.” *Legislative Studies Quarterly* 10-2 (May 1985): 223-242.
- Yiannakis, Diana Evans. (1981) “The Grateful Electorate: Casework and Congressional Elections.” *American Journal of Political Science* 25 (1981): 568-580.
- 黃秀端，(1991). “選區服務—議員回應選區選民的一種方式” 中央研究院美國文化研究所美國國會研討會。臺北，中華民國八十年一月。

Legislator's Perception of his Constituency and His Constituency Service

Shiow-duan Hawang

Associate Professor
Department of Political Science
Graduate Program of Political Science
Soochow University

This research project is still under way. The purpose of this project attempts to tackle an unstudied area of research in our country, that is to examine the legislator's perception of his district and how this perception influences his decision of allocation of resources and his behavior of constituency service.

Using intensive interview method to interview legislators, survey research method to interview legislators' assistances, and content analysis to evaluate their performance in the Legislative Yuan, this project intends to understand how legislators and their assistances deal with their constituencies.

The first part of this project mainly focuses on how legislator perceives his constituency and district needs. When there is conflict between district interest and national interest, how he makes the decision? The second part deals with how this perception influence his allocation of resources and constituency service. Allocation of resource includes the number of district offices, the number of staffs assigned to constituency service, and the frequency of legislator's trips home. The nature of constituency service involves how he contacts with his people from constituency, and how much time he

spends with them. We will then go further to examine if his party identification, structure of constituency, and geographical region of the district will influence his decision of resource allocation and his behavior of constituency service.

For most legislators, constituency service is an important work, since they have to face reelection every three years. Therefore, constituency becomes a new form of responsiveness and representation. Unfortunately, no attempt has been made to explore this relations. Hopefully, this project will help us to understand legislators' behavior outside the Legislature Yuan.