

# 第六屆立法委員提案策略分析：

## 選制改變前的騷動

### How Legislators Respond to a New Electoral System : Strategies of legislative bills in the 6th Congress in Taiwan

王宏文<sup>1</sup>、潘暎昇<sup>2</sup>

#### 〈摘要〉

回顧我國立法委員選舉的歷程，在2004年8月23日通過第七次修憲提案後，即開始對選舉制度的改革拉開序幕，在第六屆立法委員的任期內正式於2005年6月7日通過了立法委員選舉的新制度，讓熟悉舊有制度的立法委員產生許多不確定性，因為其可能無法再依循以往的提案方式來應付選戰，一方面要增加提案的曝光機會，亦不能偏廢選區服務的工作，此時立法委員會在提案行為上採取何種類型的作法，來節省提案的成本，以累積立法政績？所提出法案的政策領域，是否有增加或減少的趨勢？本文觀察的對象為第五、六屆區域立委，與其在兩屆期中所提出的法案內容進行分析，運用描述性統計以及負二項迴歸模型來驗證本研究的七個假設。

研究結果發現第六屆的區域立委與第五屆相比，不如以往大多跟著行政院提案的方式，且大幅提高了自主提案的比例，但其提案所涉及的議題多樣性，並無隨著比例的增加而變廣。這種現象即說明了，在立法委員受到選舉制度改變影響的同時，也必須要考量到當時的政治情勢與提案資源上的限制，結果亦展現了選舉制度在正式實施之前，就已經對立法委員的提案行為產生影響。

**關鍵字：**立法委員、提案、立法院、SNTV、行政院提案

---

<sup>1</sup>臺灣大學公共事務研究所副教授

<sup>2</sup>臺灣大學公共事務研究所碩二生

## 壹、前言

誠如Mayhew (1974) 所言，國會議員在行為上的表現不外乎在追求其連任的機會，然其所展現的方式通常會具有宣揚自己 (advertising)、積極邀功 (credit claiming) 和立場表述 (position taking) 等行為。為了充分展現自己對於選民的貢獻，與其所受託付的政治利益，立法委員對於其自身行為通常是具有目的性的為之，Fenno (1973) 認為立法委員在進入國會之後，便會設定在任期內所欲追求的目標，將其分為三種面向：尋求連任 (reelection)、發揮其在國會立法過程中的影響力及致力追求有利的公共政策。故在立法委員為達其所設定的目標之下，立法委員通常會將具體行動表示在立法問政、選區服務、與政黨服務。

然而，回顧我國立法委員選舉的歷程，在2004年8月23日通過第七次修憲提案後，即開始對選舉制度的改革拉開序幕，在第六屆立法委員的任期內正式於2005年6月7日通過了立法委員選舉的新制度，包含了由複數選區改為單一選區制，並將立委總席次減半為113席，區域立委的選區也有別於以往的29個選區，重劃成73個規模相對較小的選區，一連串的制度改變，讓熟悉舊有制度的立法委員產生許多不確定性，因為其可能無法再依循以往的策略來應付選戰。為了觀察選制改變所帶來的影響，本文選擇以立法委員的提案行為來研究，主要基於立委的提案代表其對某些法案或議題的關心，並展現其政策立場，一方面可以累積委員的立法問政績效，一方面也可以展現其所關心的議題與專業程度。換言之，在尋求選民認同的選票支持中，提案行為是值得被關注的一環，有別於其他立委的行為表現，提案是會被正式登載紀錄於立法院中的過程，也是相對需花費立法委員較多的時間與資源來完成，所以在立法委員完成提案並獲得通過時，會開始向選民宣傳其付出的努力，即是最終提案的版本會歷經大幅修改，甚至無法順利三讀通過，基本上立法委員還是會以此作為尋求連任時的立場表態。

在以往「複數選區單記分讓渡投票制」的選制下 (single non-transferable vote with multi-member-district system, 簡稱SNTV)，立法委員僅需著重在選區內少數特定的選民內，以穩固自己可以當選的選票比例，就能實踐連任的目標，反觀在新選制的改革下，雖然選區規模相對以往變得較小，但立法委員當選的門檻卻要求至少超過一半以上的相對票數，對此立法委員也必須要重新檢視選區內的需求，開始重視穩定票倉以外的選民利益，以求自身在政治資源與選舉得票上的支持。如此一

來，上述制度的改變是否會對第六屆追求連任的立委帶來別於以往的變化？而這樣的改變相較於其在第五屆中有無明顯差異？立法委員是否會在提案上呈現更多的議題領域？

但實際情況中，因每位立法委員本身及助理團隊的時間、精力、能力、與注意力有限，加上委員所從事的所有活動都是有成本的，但立法委員除了要重視選區內的選民服務，也不能偏廢自己在立法行為上的展現。根據過往的研究發現立法委員在新選制中的選區服務行為，會較以往有更強烈的經營動機，甚至更為過之而無不及，但在立法問政上的表現也會積極展現自身的實力，運用立法職權將好處帶回選區，以提升立委在選區內的相對競爭力，確保抗衡其他擁有選區勢力的政治人物（盛杏媛，2003）。如此一來立法委員在提案上的時間分配，會受制於其他行為的壓縮，若欲展現提案上的成果，立法委員勢必會採取相應的策略，來減少自己在提案成本上的時間花費，用最少的力量亦能達到提案總量的目標追求。基此，立委最常見的提案類型即為跟著行政院的提案來做些微幅度的修改，以刪減文字或改一、兩條條文的方式再次提出法案，如此小幅度修正的提案不僅可以降低委員的提案成本，也可累積一定的提案數量，美化立法績效（盛杏媛，2014）。

為了更深入探討選舉制度是否為立法委員的提案策略帶來改變，本研究欲回答以下的問題。首先，從整體提案的角度來看，立委在第六屆面臨選制改變下的提案型態，與第五屆有何不同？其次，立法委員在提案類型上的模式，為了節省成本與因應時間分配的有限性，是否會傾向跟著行政院版本來修改？與第五屆相比有何明顯差異？在提案議題上的多樣性分布會如何呈現？在新選制的影響下，是否會為了追求更多的選民利益，而增加法案提出的多樣性？

## 貳、文獻回顧與理論假設

本文在文獻回顧的安排上，首先從影響立法委員提案行為的因素上進行分析，檢閱以往學者根據立法委員所展現的行為研究，大多區分為「政黨服務」、「立法行為」與「個人特質」等面向（黃秀端，1994；盛杏媛，2000；羅清俊，2009），並探詢其中有關於立法提案的部分予以分析，歸納出主要影響立法委員提案行為的原因。

接著進一步探討選制改革對立法委員所帶來的行為改變與策略轉換，在分析面向上，本文將其分為複數選區改為單一選區的影響、選區重新劃分下的困境與總

員額減半的衝擊。因立法委員所處的政治與社會環境在選制改革之後，並定會產生相對應的行為變化，在行為上的選擇更受制於社會、組織與個人所交織而成的空間，多元的角色轉換亦會對立法委員形成控制，如身為立法委員所承擔的政治責任，即代表人民來增進全體的社會福祉，但當立法委員回歸於黨派角色時的利益，必當會為了延續自身的政治生涯，做出有利於黨派的決策與行為支持。基此，不難想見立法委員在面對新制度時，會適當重整自己的行為規劃，來回應選制改革所帶來的衝擊。

### 一、立法行為影響因素之探討

許多研究指出對於立法委員在思考自身連任目標時，會關注在政黨、個人、地方派系與選區等四大因素中（黃秀端，1994；吳宜侃，2005；盛杏媛，2006；羅清俊，2009；王靖興，2009），其中學者對連任預測模型的分析發現，政黨、個人、地方派系、選區等四大因素中，以政黨因素、個人表現因素，對立委的連任表現影響最為關鍵（吳宜侃，2005）。表示立法委員的行為除了個人的展現外，為了從所屬政黨獲得政治上的支持，與選舉過程中所需的經費資源，種種誘因皆會使立法委員重視政黨所能給予自己的幫助，進而改變他在政治上的行動。

#### （一）以政黨角色利益為基礎的思考

然而我國兩黨制的長期運作下，執政的機會通常是由兩黨相互輪替為之，故政黨在立法院內的角色可被簡易區分為在野黨與執政黨的區別，基於執政黨通常會將中心置於行政部門與地方政府上，在立法院內的所屬黨員為求政黨資源，亦會盡全力配合執政黨一切政策要求。換言之，此時執政黨的立法委員若有持不同意見或具有專業發揮的提案上，也會受到一定程度的限制，除非行政部門所提出的法案或政策，嚴重威脅到選區抑或個人利益的層面上，否則執政黨黨員在立法院內皆時刻扮演支持的角色，也不會積極由個人提出法案，即使提案也會以行政院所提出的版本加以微調（盛杏媛，2014）。

在臺灣的實證研究中，曾有學者對一致政府與分立政府時期做出觀察，分析立法機關與行政機關在法案過程中的影響力。例如一致政府時期，立法院中最大的在野黨為民進黨，其呈現較高比例的提案表現，或是大幅度的修正案，在於積極展示政策表述的企圖心；反之處於執政黨角色的國民黨，在提案空間與法案修正幅度上，相較於民進黨立法委員而言較小（盛杏媛，2001）。另外，王靖興（2009）在

法律提案方面的研究也提到，不論是國民黨或民進黨立委，在野時的法律提案次數皆高於執政時，表示兩黨立委的法律提案行為會因為其執政或在野的差異而有不同的行為模式。

## （二）以選區選民為追求目標

立法委員長期在地方上的努力成果，培養了自身與選區選民的情感與信任，立法委員除了連任選票利益的考量外，也會基於期望將好的利益回饋到地方發展上，來擁護自身在地方選區內的權力。

有鑒於Ames（1995）透過國會議員當選時的票源集中程度，來分析當選人的背景所帶來的影響，他將巴西國會議員背景區分為三種面向，分別為地方民意代表（locals）、企業人士（business）及官僚人員（bureaucrats），發現當選人若曾有過民選地方官員的經歷時，會在爭取選區利益上有更凸顯的表現。這種情形在Sheng（2006）分析第五屆立委提案的情形中也能顯而見之，研究實證結果發現有地方議會背景的立委，確實比起沒有地方經歷的立委，更熱衷於地區利益的提案行為。

然而，選區都具有其個別的環境特性，會因其組成人口、經濟發展程度、社會治安與教育程度等面向，綜合形成自己選區的樣貌，也因此每個選區所需要獲得的支援與協助自然不同，然而立法委員作為選區所期望出任代表的發言人，必定會將選區內的種種條件來加以分析，深入理解後再做出對選區有利益的提案內容，勇於在立法院內為選區選民爭取更多地方發展的資源。

誠如Freeman 及Richardson（1996）所做的觀察，發現鄉村地區所選出來的議員，通常會花較多的時間在選區利益上，他們對於此種現象的解釋，乃認為鄉村地區的官僚人數與行政單位相對於都市地區少，故鄉村地區的選民會將較多的政治期望放在議員身上，將選區在資源爭取與國家協助的利益追求，全然託付給代表選區出任的議員代表。

在國內學者的研究下，也發現選區的特性會對立法委員的行為產生影響。例如蕭怡靖（2003）分析農、漁產業較為廣泛的縣市選區，有時會選出較具有地方派系的立法委員，而他們通常也會積極加入能為選區爭取特殊利益的委員會，顯示出「選區特性」以及立委的「地方背景」對於立法委員提案行為的影響。

盛杏媛（2005）的研究中，認為都市化程度越低的地方，立法委員越容易與選民建立起恩庇關係，這種關係的運作即是透過立法委員在政治資源上的利益掌握，

提供給選區用以交換選票支持的模式，屬於垂直互惠的結構關係，築於雙方彼此皆得利的共識上，是故立法委員會較重視選區服務的相關工作；然而在都市化程度越高的選區中，選民對於立法委員行為上的表現，會偏向視其在立法院中的表現（包含立法問政與提案行為）。

### （三）以個人背景為提案的思考特性

立法委員在民主政治體制中，應建立出獨立專業且具有監督政策能力的角色，在立法院中充分代表人民去實踐社會利益的願景，並能有效扮演制衡、管理與糾正行政機關錯誤之處，不致讓國家資源被全權集中於行政機關中，讓民主機制運作正常運行。此時，人民對於自身所選出的立法委員即代表一定程度的信任，這種信任從理性角度的層面看來，是基於相信立法委員具備專業知識、獨立思考與熟稔政策規劃等特質。得以運用其自身的能力，來做出對選民最有利的立法提案與政策監督。而立法委員在培養這些專業能力上的發展，則需要透過一些教育經歷上的培育，或是接觸過政策規劃上的專業，亦可能為長期致力於某個領域的專精人士，才有辦法在榮任立法委員一職時發揮所長，不負選民期待。誠如羅清俊（2002）所言，教育程度愈高的立委，愈能對法案重點提出適切的專業見解和建議，亦可能擁有較多提出立法法案所需的能力。

就許多研究指出，立法委員在任期上的特性也會改變其提案行為，過去的文獻在談及立法委員任期特性時，大多以新任與舊任作為區分，猶如 Fenno（1978）將國會議員的政治職涯分為兩個時期，一為新任國會議員，在行為的表現上會聚焦於選區內的服務與經營，因為新任的穩定性尚待穩固，所以國會議員在剛上任時會極力建立自身與選民的密切關係，故會犧牲其在立法工作上的參與；二為穩定任期的國會議員，此時選民對於國會議員的認同與信心在其努力付出下，得到鞏固選民的根基，故國會議員會漸漸將心力與時間轉移回國會的議事問政與立法工作上。

針對臺灣立法委員任期對於其在立法行為的研究，盛杏媛（1999）透過立法委員的代表行為來觀察，發現任期的長短對於立法委員的行為具有一定程度的影響力，其所提出的觀點與Fenno（1978）相同，皆認為新任者比連任者有更強的動機從事選區服務，因為新任立委在爭取連任的考量上，會先著重在選民面前的表現機會，藉此擴張與穩定選票的基礎，達到追求連任的可能。然而這樣的任期長短也牽涉到政治資源的多寡，一位立法委員若在豐沛的資源協助下，立法提案表現上較能

有最佳的參與能力。而所謂政治資源的累積可以建構在擔任多任屆期的立委、委員會召集委員，亦或擔任黨團幹部等職位上，以獲取更多的政治聲望與立法資源（盛杏溪，2008）。

在立委專業背景是否影響提案的相關研究中，黃士豪（2017）發現立法委員的專業背景是影響立法委員提案模式的重要因素，然專業背景的影響力是廣布在區域立委與不分區立委中，與選舉制度無關，當立法委員具有一定程度的專業時，在其提案模式上較易出現建立議題所有權的可能性。研究更進一步指出，立法委員在任期上的資深程度，也會為議題所有權帶來影響，認為立法委員資深程度越高，越可能降低追求議題所有權的提案模式。

## 二、選舉制度改變對立法委員行為的影響

綜觀立法委員在眾多追求的政治目標中，大多以獲得選舉連任為最主要的行為目的（Mayhew，1974），不論是採取選區服務、立法問政或是追求政黨利益等面向上，都不難發現立法委員的策略皆圍繞在如何運用現有資源，以達到自己延續任期的可能上，所以在分析立法委員的行為時，就必須重視選舉制度所帶來的影響，基此作為立法委員在思考連任時，如何鞏固其當選選票的行為選擇，並在充分瞭解連任遊戲規則的規範下，討好選區選民與爭取政黨席次最大化的政治利益。

我國立法院在2004年8月23日三讀通過憲法增修條文修正提案，並在2005年6月7日第七次修憲案中，決議將立法委員選舉制度從「複數選區單記非讓渡投票」制（single non-transferable vote under multi-member district system，簡稱為SNTV）改為「單一選區相對多數決」制（plurality with single-member-district system，簡稱為SMD），在選舉制度確定改革後，正式於我國第七屆立法委員2008年1月的選舉開始實施。有鑑於此選制修憲內容公告的時間點，剛好在第六屆立法委員上任不到半年內，也就是說當第六屆立法委員上任後，其行為必定會受到新選制即將實施的淺在影響，受到制度層面的變遷下，立法委員會對原本所認知的政治生態做出調整，為了持續追求既有的利益與連任的目標，做出相對應的行為策略。

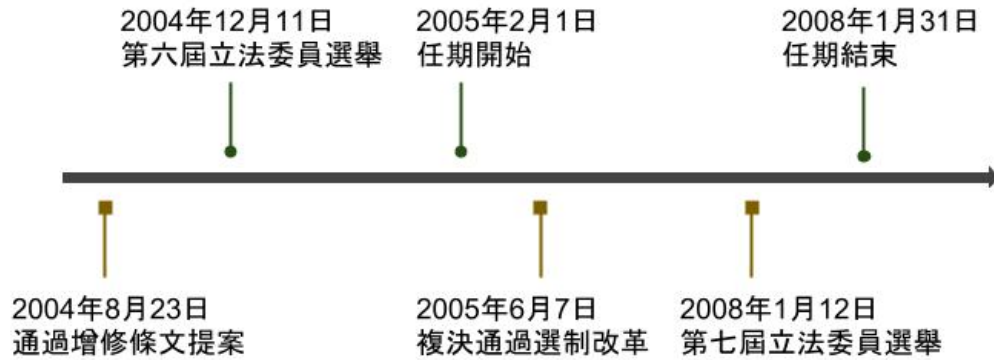


圖1 第六屆立法委員任期與選制改革的重要歷程

資料來源：本研究自行繪製

然而，在比較新舊選舉制度的差異上，最大的改變莫過於以下三個層面：第一，在舊制採用「複數選區單記非讓渡投票制」的規範下，每個選區將會以得票的比例來計算候選人的當選資格，通常會選出兩至三名的區域立委，然而在新制度改為「單一選區相對多數決制」後，選區僅剩一席區域立委的當選機會，且當選資格將以獲得投票數相對多數的候選人拿下；第二，選區劃分規則的改變將為區域立委帶來新的挑戰，由第六屆立委選舉舊制的29個選區，重新以行政區域劃分為73個選區，基此也改變了區域立委在地方政治的原先版圖，如何在新選區的更動下，整握相對的競爭優勢也再再考驗著區域立委的行為分配；第三，從第七屆起立法委員的總席次由225名減半為113名，其中區域立委原本有 168 名，在修憲後僅剩 73 名，這也代表著在新制度下的競爭強度會較舊制激烈許多，黨內與黨際間的選舉策略也會跟著轉變，區域立委要同時掌握在選區內被政黨提名的機會，與選區票源支持的最大化，才有可能達成連任的目標，所以在區域立委心中的考量面向，究竟該以候選人中心抑或是政黨中心來決策，也攸關著他會傾向關心選區的特定議題，或是依照政黨意志來推行立法，將成為區域立委在提案行為的影響因素。

在選舉制度的改變下，對區域立委造成相當大程度的影響，可由過去對SNTV的選舉研究中發現，獲取選區選民的認識與支持，是立委最主要的政治目的（盛杏媛，2000），因為在舊制下區域立委所面臨的選區相當大，但相對而言其只需要掌握一定百分比的穩定票源就能獲得當選，這種選舉制度必定會造成區域立法委員將目標與努力方向集中於少數集體的利益上，抓住一群選民的信任與支持，透過積極行動的選區個案服務（黃秀端，1994），在提案行為或立法問政上也會傾向於特定



選民群利益的法案 (Sheng, 2006), 或者積極為選區爭取各樣的分配利益 (羅清俊, 2009)。

### (一) 由複數選區改為單一選區所帶來的影響

從各國對選舉制度的研究中來分析, 不同選制將會對立法委員的行為產生不同的策略, 在Cox (1987) 長期致力於英國國會議員選舉制度的研究發現, 英國國會議員大多以政黨利益為爭取選票行為的動機, 會降低自身選區內特殊利益的考量, 這種轉變係從十九世紀後英國國內選舉人數的增多, 造成國會議員選舉的選區逐漸擴大, 國會議員越來越無法只專注在特定族群的利益上。

但英國在國家制度上是採用內閣制的運作方式, 行政機關與立法機關並非完全分立, 政黨在國會中對議員的控制程度較為強烈, 因此可以透過政黨資源為議員提供足夠的政治誘因, 讓國會議員得以減少對選區內特殊利益的重視。但在總統制的美國中, 卻發現國會議員有不同的行為策略。根據Lowi (1964) 所指稱在美國國會議員的選舉中, 政黨並不足以提供支撐議員連任的資源, 所以議員們必須努力憑藉自身的力量, 在選區從事各項服務, 把相對的時間與資源投注在選區的關注上, 好讓自己的選票得以鞏固成就連任可能。基此, 國會議員即會開始重視選區內的需求與利益, 運用各種國會與政黨的資源, 來促使達成選區內的特殊利益, 最常見的方式即是肉桶立法行為。

在Lancaster (1986) 的觀察研究中發現, 在國會議員員額越多的選區中, 國會議員對於肉桶立法行為偏好的程度比較低; 然若選區議員員額越少, 議員大多會傾向於採用越多的肉桶立法行為, 因其欲求達成連任的目標。基於這種現象的解釋, 乃在於立法委員偏向選擇採用何種展現自我表現的行為, 向選民宣示自身的貢獻所在, 在選區員額越少的選區內, 立委行為所做的行動或表現, 較容易被聚焦關注, 在高度能被辨識其好壞的選區中, 就會形成更多政治課責的問題, 選民越重視立法委員為他們帶來選區的利益, 成為選票關鍵因素, 基此立法委員更會傾向採用肉桶立法, 以確保選區的利益能在立法院透過委員會的方式被實現。

基此, 可推估單一選區的立法委員會形成較多的動機去爭取選區的利益, 透過積極加入有利於選區的委員會中來完成提案立法, 並讓選民自然而然的回饋在下次選舉的選票當中; 但當立法委員所處的選區是涵蓋超過一位以上的員額時, 會出現當立法委員力求在國會中爭取選區利益時, 亦可能會被其他同選區的立法委員

所模糊，形成搭便車的風險，當選民對於各別立委課責性不強烈時，亦會大大降低立法委員在複數選區中的肉桶立法行為的動機。此種現象在 Lee（2003）的研究中被以「集體行動的困境」（collective action problem）來描繪，意為當同一選區有數位眾議員時，議員會怕自己積極努力為選區內爭取的補助款或其他利益，被其他同選區的議員所共享，所以盡可能以其他方式來回饋選民的利益。

反觀對臺灣立法委員選制上改革的實證研究，在選區範圍與行為特徵上的觀察，發現在SNTV時期選民對於立法委員對自身選區利益的重視程度，在小規模選區中會比其他中、大型選區，更期待立委運用肉桶立法的模式將立法利益帶回選區（羅清俊，2008），原因可歸結於小選區的選民對於其所代表的立法委員有強烈的認知與課責性，係因在小選區中選出的員額較少，選民有明確的歸責對象，所以選民也會投射相對應的期待在該選區的立法委員代表上，這樣的研究結果也間接證實了Lancaster（1986）的推論，在複數選區轉為單一選區的改變上，每個選區所選出的立法委員僅剩一位為代表，此時肉桶立法的行為可能出現有過之而無不及之現象。

## （二）選區重新劃分下的困境

第七屆立法委員的選區劃分，係因為新選制的關係而有所改變，2005年8月中央選舉委員會通過「第七屆立法委員直轄市、縣市選舉區劃分原則」，將原本大致以縣市為界的29個選區，重劃為以次級行政區組合為界的73個選區，於2006年5月19日確認新選制下的選區劃分，並將從第七屆立委選舉時開始實施。由下表新舊制度的分析差異可知，在第七屆立法委員新的選舉制度下，選區雖然被重新劃分成多個區域，整體而言選區規模看似相對於以往小，選區內總選舉人數也較舊制少。選區重新劃分帶來的影響也包含了當選票數的總數多寡，在舊制下區域立委會依照得票比例來排序當選的優先次序，通常一個選區內會出現不止一名的區域立委，但在新制下將選區規模縮小，但是每個選區僅能以相對多數決的規則選出一名區域立委，因此每個選區的當選立委必須掌握超過一半以上的投票人支持，才有可能榮任該職位。選區的劃分也會影響候選人在進行選區動員的範圍，區域立委在新選區劃分的規則下，要審慎檢視自己若要再度當選連任時，必須將選票範圍擴張，不能像以往僅注重選區內少數或特定選民的利益。

表1 我國立法委員選舉制度改變前後的比較

	第六屆立法委員選舉	第七屆立法委員選舉
<b>全國當選席次</b>	225 位	113 位
<b>立委屬性</b>	不分區立委 49 位	不分區立委 34 位
	區域立委 168 位	區域立委 73 位
	原住民立委 8 位	原住民立委 6 位
<b>選區人數規模</b>	10 萬至 30 萬：8 個	10 萬以下：3 個（離島）
	30 萬至 90 萬：13 個	10 萬至 20 萬：3 個
	90 萬以上：8 個	20 萬至 30 萬左右：67 個
<b>選區當選席次</b>	1 至 13 位不等（複數選區）	1 位（單一選區）

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫

在新選制下的選區劃分規則與當選選票計算，綜觀來看選區被切割為更小的範圍，總投票人數也變少，選區選民的整體需求也會較以往來得單純，區域立委在選舉策略上應該較好照顧到選區內整體選民的利益，但是選票計算方式的不同，為區域立委帶來另一項衝擊，在舊制下的區域立委通常只需要鞏固住自己的基本票倉，專心經營選區內特定的政治地盤，吸引認同立委個人特質的選民支持，因此在這種選舉策略上，區域立委所掌握能勝選的選票，在需求與利益上同質性高；但反觀新選制下，區域立委在選區內要能獲得超過一半以上的選票，才有勝選的機會，此時區域立委票源的範圍就必須盡可能的擴張，追求最大選票支持的利益，當期望照顧到選區內越多選民時，其個別在利益上的需求會產生越多的異質性，區域立委也要開始重視到不同選民的聲音，關注多元的政策議題，來達成選民的期待。

關於立法委員選制改革的相關研究中，許多學者也將重點放在探討選區劃分的改變上，劃分地方選區區域的影響不僅包含了選舉動員的範圍，更進一步對立法委員的代表性問題發出重新評估的訊號，也間接改變了選區候選人、選區選民與政黨間的三角關係。在選區劃分的改變下，為參選地方區域的立法委員帶來更高的挑戰與門檻，勢必要爭取更多的選區選票，在涉及到意識形態的政策議題上，立法委員可能會傾向溫和且模糊的立場來尋求多數人的認同，這樣的表態模式意即 Downs

(1957) 所提出的「中位選民理論」(Median Voter Theorem)，為了追求選區選票最大化的利益，以理性抉擇的思考模式而論，探究出政黨或候選人在競選上應該採用趨近中間路線的議題操作，減少較為極端或偏鋒的政策表態，使得立法委員在競選的策略上，漸漸出現聚集效應，讓選民在對其所提出的言論、政策立場與政見發表上，得以在「可接受的範圍」內進行判斷，並專注在自身立場上的方向與強度，就可以獲得大多數選區內選民的認可與支持 (Rabinowitz and MacDonald, 1989)，但是在操作這種趨中競選模式時，也要同時分析選區內選民的特質，才有辦法真正有效掌握到選票最大化的原則。

每一位立法委員在上任後，會試圖在選區建立起自己的基本盤，並且運用自己特殊的方式來經營自身與選區選民的風格，可能透過不斷向選區曝光自己的表現，日常注重選區服務的活動，與宣揚自己在國會為選區爭取到的利益等，當此種模式逐漸深植於選民心中後，便會開始對議員的行為產生期待。然而這樣的個人風格，只有在遇到選制改革、選區重劃，亦或是當選機率受到嚴重威脅時，才有可能促使議員重新評估自身風格的行為內容 (Fenno, 1978)。然這樣的研究也為選舉制度帶來的影響，提供了支持立法委員行為將會受到連動改變的論證。

### **(三) 選舉員額減半的衝擊**

第六屆立法委員在面臨連任挑戰最大的困境，極為可能是選制改革所造成的許多未知數，讓立法委員無法依循著過去面對選舉時，所採取的選舉策略來應對，因為從第七屆立法委員選舉開始，選舉制度在總員額席次上由原本225位，減半為113位，大幅漸少了立法委員當選員額的機會，而在減少比例上來看，區域立委由原本占總體員額的75%，降低為65%，這也表示區域立委受到選制改革的影響除了員額的降低以外，占比減少的部分，也流回不分區立委的席次當中，這樣的改變大大的威脅了區域立委在原本選區內的連任機會，政黨也會基於害怕票源被過度分割的情況，會造成選區內同黨相爭而慘敗的可能，會將此種黨內競爭的模式轉移至黨內初選名單的選舉上，最終再派出於地方選區參選的代表，然而在初選過程中無法獲得提名或出任參選的候選人，必定會轉移至不分區立委名單的利益爭取，或是其他由政黨安排的職位上，以延續個人的政治生涯。然而上述中在在的顯示出政黨對於立法委員參選與否的關鍵影響，也不難想像區域立委的行為改變必定會由原本僅以穩

固基本票源的行動策略，轉向開始重視所屬政黨帶給自身的控制與影響，為了獲得參選連任的機會，在平衡政黨與選區利益上的考量必須更謹慎取捨。

**表 2 第六屆與第七屆立法委員員額的差異**

	總員額	屬性分類	個別屬性比例
第六屆	225 位	不分區立委 49 位	22%
		區域立委 168 位	75%
		原住民立委 8 位	3%
第七屆	113 位	不分區立委 34 位	30%
		區域立委 73 位	65%
		原住民立委 6 位	5%

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫

然而，綜上所述可以發現區域立法委員在面對新選制的衝擊下，會重新對政黨與選區的利益分配予以評估，在何種行為策略的定位上，才能使自己的利益最大化，並成功達成連任目標。而基於選區與政黨利益拉鋸的評估結果，根據過往許多學者針對SNTV制度下的區域立法委員所做出的觀察，發現當選區內的政黨競爭越激烈、政治勢力趨於分散時，立法委員的行為會趨向於向選區靠攏，並投入更多的選區服務來展現個人表現（Carey and Shugart, 1995）。從另外一個資源利益分配的角度來看，選民對於代表自己選區的立法委員具有相對課責性，期望立法委員能將國家資源的分配回饋給選區，若立法委員在立法院的行為只專注於政黨利益時，就沒有強烈為選區爭取相應利益的動機，此時就很有可能會讓選民失望，並透過選票的方式讓立委下台（盛杏媛，2000）。

#### （四）選舉制度由舊轉新對立委提案行為的實證研究

上述的文獻檢閱過程中，揭示出選制改革對於立法委員行為的影響是具有高度相關的，然在臺灣第七次修憲案中，通過的立委選舉新選制下，對第六屆欲參選連任的立委造成直接的壓力與衝擊，這些改變在本文中歸結於三個最主要的影響面向。首先，單一選區改為複數選區後，立法委員行為相對於選民的感受，會變得更

加強烈，選民對於立委的期待，也會隨著選區當選的員額減至剩一位時，從原本的多位立委轉嫁到單一位立委身上，此時立委的行為表現就越具有選區代表性的意味，來提出對其連任有益亦同時兼顧選區好處的法案；其次，選區的重新劃分替立法委員在原本穩固的選區票倉外，增添了許多變數，為了增加選區選票的來源，立法委員也會盡可能的博取自身在選區內的支持度，但以往的選區服務可能只會關注到少部分選民的利益，立法委員也必須在立法問政或提案行為上有所表示，才有機會同時照顧到選區內其他選民的需求，因此在其提案表現上也會受到相當程度地影響。最後，當選總員額的減半也意味著，將有許多現任立委即將失去連任的機會，也被迫面臨新的抉擇，為求自己在政治生涯中的發展機會，不少立委會積極傾向於政黨利益來當成行動的最高指導原則，以確保能掌握政黨的資源提供，此時立委在提案行為的議題考量上，會選擇跟著政黨的立場來表態，展現自己對政黨是有所貢獻的。

將選舉制度的改變聚焦於觀察國內立法委員提案行為上的影響因素，羅清俊（2009）的研究即在觀察區域立委在選制真正發生改變前，選區規模在分配政策提案行為上，是否會因為選制即將改變而產生變化，而結果除了發現選區規模對分配政策提案的影響，也實證了選舉制度改變前確實會對立委的提案行為產生改變。

若接著探究選舉改變前後對立法委員提案行為的改變，會發現新選制下的立委提案數量較為踴躍，每個立委每會期的平均提案數大約是過去的三倍之多，另外也觀察到提案在許多類型上<sup>3</sup>都有增多的趨勢（廖達琪，2013）。但上述的提案研究是對於立法委員總體而論的研究，包含不分區立委、區域立委、原住民立委與僑委等。對於區域立委在選制改變上的提案研究，盛杏媛（2014）亦發現第五、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，然而這些結果都顯示同一個訊息：受到新選制的影響之下，區域立委會有更強烈提出法案的意願，並且在進一步分析區域立法委員提出的法案內容，可以發現在新選制下，提供普遍性利益的提案比例增加，而提供特殊性利益的提案比例降低（盛杏媛，2014），顯示立委除了提案總數上的增加，也會改變其提案的內容與類型。

---

<sup>3</sup> 在廖達琪（2013）的研究中，將議題分成 14 種：內政、憲政、經濟、財政、國會改革、交通、社福、消保、醫療、環境、教育、法治、外交國防，及其他。

區域立委與其他立法委員在提案行為上最大的差異之處，即是必須要考量到選區內選民的需求，才能產出對選區最有利的提案內容，進而向選民宣稱功勞以換取選票的支持，所以當區域立委在面臨選制改變下最大的困境，就是必須重新判斷選區內那群「欲爭取其選票」的選民需求為何，並有效吸引到選民的注意，展現自身為選區爭取利益的貢獻，但是在區域立委的行為選擇上，還有另外一種有效爭取選票的方式即為選區服務，此時在新選制的衝擊下，區域立委會將如何取捨兩者間的分配。

學者盛杏溪（2014）的研究指出不論在選制改變前後，立委在選區服務上的重視程度，以及花費的時間都有非常強烈的經營動機，甚至在新制下更有過之，但同時也發現立法委員在面臨選制改變下，也會增強立法問政的強烈動機，為了因應新選制帶來的不確定性，造成區域立委沒有辦法偏廢任何一個面向的行為。在這樣兩難的情況之下，區域立委會斟酌考量兩者間的成本，理性的去選擇最省時省力，卻依舊可以達到同樣成果的作法，在以往研究中發現立法委員選擇提案成本最低的作法為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來提案，既不用花太多時間資源在研究法案上，亦可以累積提案的數量，這種作法甚至會達到立委提案總數的六成左右（盛杏溪，2014）。

根據上述文獻檢閱的過程，本研究最主要的問題聚焦在下列兩個重點：第一，當區域立委一方面要重視選區服務，一方面要顧及提案政績時，在提案上會如何採取相對成本較低的類型，用以充數提案總量，達到向選區宣傳的效果；第二，在過往對於選制改革的研究中發現，選制改變的新規範會增強區域立委關注選區內選民的不同需求，也會使其區域立委更重視政黨在提案中的相對利益，所以在提案類型上勢必也會為了爭取更多的中間選民，而廣泛提出多元的政策法案，來討好選區內的不同選民，會比以往呈現更廣域的提案多樣性。

## 參、研究設計與方法

### 一、研究假設

本文在檢閱相關文獻之後，發現新選制確實會為第六屆區域立委的行為帶來改變，如過去的研究顯示，在新選制的影響下立委有更強烈的動機來提出法案（盛杏溪，2014；廖達琪，2013），目的是為求自身在立法政績與曝光機會的表現，會透過立法提案被正式記錄在立法院的過程中，來展現自己對選民的付出，故在第六屆

立委面臨新選制的挑戰時，會更積極展現提案來增強自己在未來選舉的聲望。因此本研究針對總體提案的數量，提出的第一項假設如下：

假設一：在控制相關變數下，第六屆區域立委的總提案數，會相較於第五屆來得多。

然而在立法委員有限的任期時間、政治資源與立法能量下，區域立委必須將精力分配在選區服務與立法問政的兩大面向上，這也就意味著當區域立委一方面要顧及法律提案的表現，一方面又不能放棄選區服務時，勢必要採取一些節省時間與成本的策略來完成提案的展現，其中最常見的方式即是透過對行政院所提出的法案加以微調，傾向以小幅度的內容修正方式，來宣稱自己在提案上的功勞（盛杏溪，2014），這種跟著行政院提案而提出對案的方式，相對於立委自主提案的通過機率會高出許多，因為立委在處理專業法案上的資源與時間，較不如行政單位來得多，能夠了解執行層面的問題深度也明顯不足，儘管立委有助理團隊能夠協助法案的提出，但仍不像行政機關能夠擁有官僚體系的完整支援。然而面對新選制的挑戰，區域立委無法向以往只關注在特定選民的選區服務上，必須擴大自己爭取選區選票最大化的機會，因此，立委為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，也必須在立法院中積極展現提案，以獲得普遍大多數選民廣泛的支持。基此，區域立委在提案的策略上，不論是跟著行政院提案的版本修正，亦或是出自於助理團隊共同努力提出的法案，兩者在提案數量上的分布應該皆較以往增加，故推出下列假設：

假設二：在控制相關變數下，第六屆區域立委跟著行政院提案的數量，會相較於第五屆來得多。

假設三：在控制相關變數下，第六屆區域立委自主提案的數量，會相較於第五屆來得多。

另一方面，區域立委除了在提案數量上的追求外，鑒於新選制的當選門檻，提高至超過百分之五十的得票率才能獲得當選的規則，區域立委必須積極拓展自己在選區內所能照顧到的選民，開始會關注到選區內不同選民的需求與利益，有別於以往僅服務一部分同質性較高的票倉選民，在追求更多選民支持的目標之下，立法委員在提案的政策議題上，會出現更廣泛多元的內容，以利選區內的選民都能受到恩惠。再者，面對選區內的其他競爭者，有可能出自於地方上有實力的政治人物，對



於現職選區內的立委而言，在立法職權上有絕對優勢，可以透過立法提案的過程來圖利選區，達到競爭抗衡的實力，因此立委要追求選票最大化的行動策略上，除了加強選區個案服務外，也會在立法院透過立法來照顧不同需求的選民，增加自己在多元政策領域的提案內容。基此，本研究對於區域立委在提案內容的多樣性上，做出了下列幾項假設：

假設四：在控制相關變數下，第六屆區域立委在總體提案的議題多樣性，會多過於第五屆。

假設五：在控制相關變數下，第六屆區域立委在跟著行政院提案的議題多樣性，會多過於第五屆。

假設六：在控制相關變數下，第六屆區域立委在自主提案的議題多樣性，會多過於第五屆。

最後，對於立法委員個別提案策略上的分析，根據過往的研究顯示，大多數的立委都會傾向跟著行政單位所提出的內容來形成新的對案，透過立法院併案審查的機制，讓想通過立法的立委有很強烈的動機去搭國家制訂公共政策的便車（盛杏媛，2014），亦即當立委關注在某一議題時，會注意行政單位是否有提出與此議題相關的法案，若有，立委則會選擇同一時間將自身選區的選民需求或利益一併提出，增加法案通過的機會，也能更有利的宣稱自己在立法上的貢獻。但反觀立委選舉制度的改變，衝擊到的對象乃為第六屆立委欲求連任者，對於行政單位或官僚體制較無相應的直接關係，故行政單位在法律提案上的數量不會因此而有多寡上的明顯差異，因此當立委想在立法提案上增加曝光機率時，沒辦法皆被動等待行政院所提出的版本，此時就必須靠自身的研究團隊來研擬法案的提出，才能在任期內展現立法職權的能力。其次，在面對新選制改革前的預期心理，立法委員無法完全依照過往的經驗來研判選票的來源，也為因應當選門檻的提高，區域立委會善用自身的立法資源來爭取選民最大的支持，在提案上的積極作為，不但可以增加自身曝光的機會，也能同時回饋給選民利益上的需求，故區域立委在提案上的精力與時間會較以往增加，且會提高自主提案的比例，主動的展現自身的立法貢獻。

假設七：在控制相關變數下，第六屆的區域立委相較於第五屆而言，會增加自主提案的比例。

## 二、分析單位

在研究單位上以第六屆區域立委為觀察對象，為了看出選制改革對立法委員提案行為所造成的影響，本研究選擇區域立委的理由有以下兩項。第一，在第七屆選舉制度的改革中，包含複數選區改為單一選區、選區的重新劃分以及總員額的減半，在所有立委類型中，區域立委即是受到最多面向的影響；第二，區域立委在選舉的過程中，相較於其他類型的立委需要考量到更多的因素，除了自身選區內的選票爭取，也必須掌握在政黨中被提名的機會，才能順利完成連任的目標。基此，本研究在觀察第六屆區域立委的定義上，會採以下標準來建立區域立委的資料庫。

根據立法院統計資料庫蒐集到中華民國第六屆區域立法委員168席的基本資料，再從中篩選出第五屆也曾任職區域立委的名單，此步驟是為了觀察第六屆區域立法委員在未受到選制改革影響（第五屆任期間）前，與選制改革確定後（第六屆任期間）的差異，為了確保區域立委的同質性，本研究將選擇第五、六兩屆皆任職區域立委的立法委員，然若其中有因故中途離職或補選當選者一律不予以計算。

再者，將蒐集到連任兩屆區域立委的名單進行分類，觀察其在第七屆立法委員選舉上的連任意願，本研究在判斷其連任意願的標準，運用政黨初選登記與否，以及實際至中央選舉委員會登記參選與否的兩項指標。因為通常立法委員在表態參與連任意願時，會先透過爭取政黨初選的提名來獲得參選登記的機會，即是最後無法獲得政黨提名，立法委員的行為也會有所改變（游清鑫，2007；盛杏媛，2014），初選過程會受到新選制的影響，政黨最終只會推派一名候選人出征選戰。經過篩選後發現現職第六屆區域立法委員在下屆參選意願的比例甚高，幾近乎只有5位區域立委沒有連任的行動表態，將其刪除後剩下90名區域立委作為本研究的觀察對象。

在立委提案資料部分，本研究依據立法院議事及發言系統的統計資料中蒐集到第五、六屆，分別共有1876筆（第五屆）及2285筆（第六屆）立法提案，其中皆包含了立委提案與行政院提案的類別。本文所欲探討的提案樣本數，會剔除行政院提案的數量，單純觀察由立法委員所提出的法案與內容，並且不考量立委所提出之法案最終是否三讀通過實行，因為在立法委員宣稱自己貢獻的提案數量上，皆是以第一次在所屬會期中曝光的提案內容為證據，也因為立法委員會考量到其所提出的法案，可能歷經委員會審查、黨團協商、法案審議排程等不確定性變數，在時間延遲的過程中失去向選民爭功的機會，基此立法委員通過提案的第一時間即開始宣傳自

己為選民照顧的意圖（羅清俊，2009）。在提案人的認定標準上，本研究僅以主提案人為分析目標，其餘提案聯署人的部分不予以討論，實務上連署的立法委員通常會被認為僅是提案所需達到的門檻程序，係出自於立委間相互幫忙的支持，主提案人通常才是在推動立法上投入最多心力者（盛杏媛，2015），且以往研究立法委員提案時大多不將連署委員列入計算（王靖興，2009；盛杏媛，2014a；黃士豪，2017）。

### 三、資料篩選與分類

#### （一）關於立法委員的提案類型

立法委員為了重視提案表現，但也須考慮其中所欲付出的成本與回收的效益，因此委員提案是有策略性，為了追求自身在立法院中提案數量的展現，會出現傾向依賴行政機關所提出來的版本加以修改，得以節省其他選區服務的時間，也能同時在立法提案上有表現的紀錄，故本研究在立法委員提案類型的行為上，將其區分為跟著行政院提案與自主提案兩種類型來觀察，在資料的分析中，將行政院提案與立委提案進行比對，來找出這兩種模式的立委提案行為。採取比對的方式係以「是否為同一部法案」與「是否先於行政院提案之時間」來篩選資料，先確認立法委員所提出的法案是否曾出現在行政院提案之中，再進一步比對兩者所提出的時間點，如果行政院提案的日期早先於（或同時）立法委員所提出，即被歸類為與行政院提案連動相關的提案；然若立法委員所提出的法案時間點先於行政院提案，就可被認定為出自於立法委員努力與專業的展現成果。

表3 與行政院提案連動的標準

	同一部法案	非同一部法案
先於行政院提案	非與行政院機關連動	非與行政院機關連動
後於（或同日）行政院提案	與行政院機關連動	非與行政院機關連動

資料來源：本研究自行整理

#### （二）測量立法委員提案類型的多樣性

為了更完整的看出立法委員在提案內容中所關注與追求的立法目標，本研究欲採用較不同於以往的提案分類方法，期望透過不同的政策議題分類規則，來分析區

域立委在提案多樣性上的分布情形。過去研究有關於立法委員在立法行為上的分析時，大多會以目前立法院既成的「施政分類」來進行劃分，透過研究所需的範圍再加以增減或合併，然分類方式是根據立法院國會圖書館對立法院法律系統所編製的歸類法，共計25項含蓋內政及國土安全、外交僑務及兩岸、國防及退輔、財政金融等類型法律（盛杏媛，2001；黃秀端，2007；黃士豪，2017等），基於國內官方使用的分類方式，大多被研究者視為較可靠的歸類辦法，亦可較輕易觀察法案所屬的委員會。但此種分類法的優勢卻可能也是劣勢之處，在長期透過25項單一歸類的過程中，可能會出現或衍伸許多新的法案，無法被細膩的分析出其確切的政策類型，只能暫以官方的分類法加以定義，卻無法從分類的項目中，明確看出其所涉指的法案內容，對於測量多樣性的種類也會較為缺乏。

基此分類所產生的問題，本研究採用美國政策議程計畫（Policy Agendas Project, PAP）來對立法委員的提案類型進行重新編碼，針對立法委員提出的法案與內容進行審視，並加以分類。PAP 編碼系統是將各類型法案區分為 20 個主要政策議題（major topic），這包含總體經濟、人權、健康、農業、勞工與就業、教育、環境保護、能源、移民、交通、司法、社會福利、社區發展與住宅、銀行金融與本地商業、國防、科技與通訊、國際貿易、國際事務、政府運作、國有土地與資源管理等。然而從上述的20個主政策議題下，涵蓋細分為220個的子議題（sub-topics），如總體經濟議題之下，就包括與國家總體發展相關的綜合項目、通貨膨脹、失業率、貨幣供需、國家債務與預算、稅收改革與產業政策等子議題。並且在進行立法委員提案與行政院提案編碼時，也嚴謹的遵守編碼最主要原則：需根據主要的實質性政策領域編碼，而不是特定政策或所使用的政策工具的目標來編碼，以達到建立互斥且一致的編碼系統。

本研究採用的美國政策議程計畫PAP編碼系統（Policy Agendas Project; PAP），在國際上已被許多學者用於調查使用或資料庫的整理中，透過系統性的編碼方式，將分析內容更有條理的歸納出所屬的議題，並廣泛應用於政策法案、提案、聽證會內容，或立法質詢內容的相關研究，從1991年起統計至2014年止，將近有303篇論文發表使用PAP編碼來進行分析（Baumgartner, et al. 2014）。由此可知，在PAP編碼的研究應用上，已經被各國學界廣為接受，更能支持本研究使用分類方法上的可靠性。

當將此編碼系統引入臺灣進行政策類型分析時，多少會出現與美國社會、經濟等面向上的不同之處，因每個國家都有其個別的發展脈絡，故在編碼的過程中，會依照臺灣與美國情狀不符的內容，視其涵蓋的子議題來做增加或修正，藉以更符合臺灣在政策分類上的適用性。舉例而言，臺灣有別於美國的民主分權，係增加了考試院與監察院事務，以及專責處理臺灣多元文化的綜合業務；在中央與地方分權上的差異，也新增了與地方事務相關的議題類別；外交部分，原在美國PAP編碼系統中，與西歐等歐盟國家的子議題，評估目前臺灣外交關係，修正為臺灣對中國、香港與澳門的議題內容，是基於雙方特殊關係與密切互動的緣故。上述的調整，皆是為求將原本PAP編碼系統的內容，針對美國與臺灣間實際情況的落差之處，從新思考其運用於臺灣國情與政策面貌的修正後規則。

另外，本研究在編碼過程中，發現在提出新法法案或修改法案的內容時，會出現修改一小部分，卻牽動許多相關法案的文字內容修正，因為某法修正特殊用詞，進而影響到其他諸多相同用詞的法條也必須一起修正，這些用詞的修正亦會呈現在其他提案與通過法案的結果之中，若僅看法案名稱，有可能會誤以為該項法案修正的提出或通過是重視該議題的表現，事實上僅是用詞上的修正。故當修正的法案或新增的草案，並非對其所修改的文字內容，有具體實質政策上的改變時，本研究會排除無實質政策目的的法案修正或提出，以避免濫竽充數的偏誤。

為求編碼過程的準確性，並確保能有效將立法委員提案與行政院提案編入類別中，本研究在編碼工作上的安排，主要由筆者與其他兩名編碼者，共同組成編碼團隊，以團體方式固定於每週召開一次例會，按照進度來進行編碼討論與相關編碼事宜。鑑於編碼過程中因彼此之間的認知出現異議時，會採以各自表述看法與說明原因，再進行共識決的投票方式商議出較為適當的編碼類別。

#### 四、變數說明

##### (一) 自變數

本研究在建立區域立委的自變數時，參考以往研究區域立委提案的文獻，所使用的選區規模來劃分區域立委的不同類型（羅清俊，2009），本研究與上述文獻所觀察的對象皆為第五、六屆的區域立委，故在選區規模的資料上幾乎相同，在適用性上較無疑慮。依照立委所屬的選區劃分為大、中、小三類選區，分類的標準在於判斷選區內的應選名額多寡，若選區應選名額為1至4名時為小選區，應選名額為5

至8名時為中選區，當應選名額超過9名以上時則為大選區，按此分類將立委所屬的選區規模做出劃分，形成第五屆大選區、第五屆中選區、第五屆小選區、第六屆大選區、第六屆中選區、第六屆小選區等六個類別，並保持同位立委在五、六屆選區類別的一致性。透過此種分類法可以運用參照組來分析提案類型與多樣性，觀察同一屆期內不同選區規模的區域立委是否有明顯的差異？跨屆期的相同選區是否達到顯著差異？

## （二）依變數

1、總提案數：立委提案總數的計算，皆以主提案人為主，計算立委在第五、六屆擔任主提案人的次數。關於立委屬於連署人的部分不予以計算，因為在第五、六屆中規定立委提案的連署門檻為30人，每個法案的新增或修正都必須達到此規定才能順利提出，這也意味著委員彼此之間可能會基於人情的關係來簽署法案，並非出自於真正關心該法案的內容或重要性，因此也不會花費心力在該法案上。

2、跟著行政院的提案數：立委在提案行為上，可能為了節省提案的成本與時間，會傾向跟著行政院所提出的對案版本來修改，以此作為提案的依據，不但可以減少自身花費在該領域的政策研究，亦可以提高法案在審查過程中的關注度。本研究將篩選標準分為兩個步驟，首先判斷立委於個別屆期提出的「法案名稱」，是否曾同時出現在該屆的行政院提案中，若有，則分析兩者「提出時間」的先後順序，當立委提出的法案同時或後於行政院提出的時間點，則視為跟著行政院的提案的類型，再進一步計算每位立委在此種提案類型的數量。

3、自主提案數：本研究針對立委自主提案的定義，係相對於跟著行政院提案的類型來區分，若立委提出的「法案名稱」不曾出現在行政院所提出的法案中，亦或是「提出時間」先於行政院提出的版本，則視為自主提案數。因為在無法參考任何行政院提案版本的情況下，立委相對要花較多的精力與資源在該法案的提出過程中，要投入立法研究的時間也會增加，才能透過自主提案的方式來產出提案，並讓自己的努力成果展現在提案上，達到向選民宣傳政績的作用。

4、提案總數的多樣性：本研究為了觀察立法委員在提案的內容是否有集中或分散於不同的政策議題，係建立此項依變數來分析，針對多樣性的定義採用PAP編碼的220個次議題作為判斷依據，故多樣性數值最大為220、最小為0，當提案內容屬於某個子議題的類別時，即計算為乙次的多樣性，並且不以重複出現的次數來累

加，意思即為當兩個不同的法案，但其內容皆為相同的次議題領域，此時也僅能算是乙次的多樣性。此種計算方式可以看出立法委員在提案上的議題類型有無增廣或減少的變化，當多樣性數值越大時，代表立委對各種議題的注意力較廣泛，也會分配關注在不同選民的需求上。反之，當多樣性數值越小時，則代表立委在提案類型上僅專注在特定的領域，顯示出其為求討好少部分同質性高的選民。

5、跟著行政院提案的多樣性：計算跟著行政院提案的多樣性同上述的規則來統計，此依變數最大的目的即在觀察，當立委採取跟著行政院提案版本而提出的對案時，會如何選擇提案的議題類別，在減少提案成本的前提之下，對多樣性的增減會產生什麼樣的變化，都可以由此依變數來分析。

6、委員自主提案的多樣性：自主提案的多樣性處理方式亦與上述相同。在選制改革的影響下，若立委提案不選擇跟著行政院提出對案的做法，而自主提案的議題多樣性會如何改變，此依變數可以看出立委為了爭取更多的選票時，是否會照顧更多的選民利益，去投入關注不同議題的面向，進而提出具體的法案內容來實踐。

### （三）控制變數

1、執政黨：根據過往研究立委提案的文獻發現，皆將立委是否為執政黨做為一項重要的控制變數（王靖興，2009；盛杏媛，2014）。原因在於執政黨委員必須擔任行政院在政策執行上的立法後盾，於立法院中做出護航的支持，故屬執政黨的立委即不便再提出自己的提案，也不願提出的法案造成行政院在預算上的負擔，相較之下，在野黨立委提出法案的可能性較高，也比較沒有其他政治上的顧慮。在本研究觀察的第五、六屆立委任期內，皆由民進黨掌握中央政府執政權，因此屬於民進黨籍的立委登錄為「1」；其他黨籍的立委登錄為「0」。

2、資深程度：立委任職上的資深程度會對提案的數量形成一定程度的影響，考量到提案的過程需要許多政策資源，故立委在提案方面的經驗值甚為重要，當越資深時，已累積的經驗與資源也會越多，更能在提案上占有優勢（盛杏媛，1999；羅清俊，2009）。本研究計算資深程度的規則，採依據立法委員曾經擔任立委的屆數來累進，並從第一屆增額立委開始計算，擔任過一屆立委時，登錄為「1」；擔任過兩屆時，登錄為「2」，以此累進。

3、地方民選公職：採用羅清俊（2009）所使用的標準來篩選，若立委曾經當選過「縣市長」、「村里長」、「鄉鎮長」等公職者，登錄為「1」；沒有相關背

景者登錄為「0」。

4、地方民意代表：根據研究顯示，當立委具有擔任過地方民意代表的歷練時，與地方選民建立的恩庇關係會較深厚，也會更積極運用立法職權將好處帶回選區，因此會勇於提案（盛杏媛，2014）。因此作為控制變數的定義上，將曾任「縣市議員」、「省議員」、或是「鄉鎮市民代表」等身分者，登錄為「1」；沒有相關背景者登錄為「0」。

5、專業背景：立法委員在提案上擁有相關的知識與能力時，會有益於法案的提出。本研究在專業背景的判斷上，採用黃士豪（2017）在研究專業立委時的標準，當立法委員在進入立法院前為律師、法官、教授、醫生等需專業證照職業，或任職特定議題社會團體（不含農漁會、水利會、同鄉會等）等皆視為專業背景。另外，若曾任地方民代、首長（政務官）、國大代表或家人曾任地方民代、首長（政治世家）等皆不屬於專業背景的認定範圍。故有上述專業背景之立委，登錄為「1」；沒有相關專業背景之立委，登錄為「0」。

## 五、統計方法

本研究在研究方法上首先透過描述性統計來說明第五、六屆區域立委，提案上的類型分布以及多樣性的改變，在選制改變前的差異之處。再來，考量到立法委員在提案的過程中會受到其他因素的干擾，為了更臻完整的評估選制改變的影響，在檢閱許多影響立委提案的文獻後，定義了以下幾點控制變數，諸如執政黨與否、立委的資深程度、立委的政治生涯背景（是否擔任過地方民選公職或民意代表）與專業背景等。

在樣本數上本研究將第五屆與第六屆的立委提案資料彙整成一個資料檔來進行分析，按照前述篩選立委的標準來建立本研究的觀察對象，基此形成180個觀察樣本。另外，在本研究中依變數乃為立委的提案數量與其多樣性的個數，皆屬於不為負的計數資料，其抽樣分布不屬於常態分布，不宜使用迴歸模型之普通最小平方方法，擔心可能會產生估計值的偏誤，若是採用波松迴歸模型，又會受制於依變數不能過度分散的條件，故立委提案的數量也不適合用此模型來評估。因此，本研究參考國內學者在研究立委提案數時，最常使用的負二項分配模型（Kerevel，2010；羅清俊，2009；盛杏媛，2014），來做為本研究的分析模型。



## 肆、資料分析

### 一、選區規模在立委提案類型與多樣性上的描述性分析

區域立委在不同選區規模中所呈現的提案類型與多樣性上，分別在第五、六屆任期內的觀察發現有差異之處。如表一所呈現的每位立委提案的平均值可以發現，在第五屆區域立委中，大、中選區的總提案數皆多過於小選區，尤其是中選區的平均提案數更是小選區的兩倍之多，在跟著行政院提案的數量上，大、中選區的平均值皆超過提案總數的一半以上，說明了在第五屆大、中選區的區域立委，對於提案類型的選擇上，有一半的機率會傾向跟著行政院的版本來提案，但在自主提案的類型上，僅有第五屆小選區的區域立委，平均提案數超過五成，表示小選區的區域立委在自主提案的展現上有較好的成果。另外，對於多樣性的分析就總體提案而言，第五屆中選區的區域立委，平均提出法案的多樣性較大，亦即所涉及的法案類別更為多元，反觀平均多樣性最小的第五屆小選區，也能說明此選區的區域立委在提案上的政策範圍較為狹窄。

接著觀察區域立委延續到了第六屆的任期時，總提案數的平均分布情形與第五屆差異不大，跟著行政院的提案平均數依舊以中選區的區域立委為最大，但是僅占總體提案平均數的三成，表示區域立委跟著行政院提出對案的機率變小，而自主提案的類型上，不論是哪個選區的區域立委，自主提案平均數幾乎占總提案平均數的七成之多，立委在提案的行為上開始展現出自身努力的成果，且不傾向跟著行政院提案的做法。再者，總體提案多樣性上的表現以中選區的平均值最大，但與其他兩個選區類型的差異不會太大，接著比較跟著行政院提案與自主提案的平均多樣性可以發現，自主提案的平均多樣性遠遠高出許多，甚至為跟著行政院提案平均多樣性的兩倍之多，明顯看出第六屆區域立委在自主提案的政策議題上，涉及的範圍較廣，區域立委將注意力分配在不同領域的幅度變大，呈現自主提案內容多元化的現象。

表4 區域立法委員在兩屆期中提案類型、多樣性與自主提案比例的平均數

	第五屆 大選區	第五屆 中選區	第五屆 小選區	第六屆 大選區	第六屆 中選區	第六屆 小選區
總提案數	26.5	36.5	15.6	26.1	34.1	16.0
跟著行政院 的提案數	15.5	19.8	7.3	7.7	10.5	3.8
委員自主 提案數	11.0	16.7	8.3	18.3	23.6	12.2
總提案數 的多樣性	16.2	21.4	10.6	15.3	19.6	11.1
跟著行政院提 案數的多樣性	10.3	12.4	5.7	5.4	7.5	3.2
委員自主提案 數的多樣性	11.0	16.7	8.3	11.6	15.5	8.8
自主提案比例	41.9%	45.8%	54.7%	67.5%	67.1%	72.3%

單位：個數與百分比

資料來源：本研究自行整理

近一步將第五、六屆的描述性統計結果，用以分析跨屆期的比較，可以看出以下三點：第一，總體提案平均數在兩屆期中的數量與分布比例，並無明顯差異，但在提案的兩種類型上，卻發現跟著行政院提案的平均數在每個選區內皆明顯減少，而自主提案的平均數卻明顯增加，且仔細觀察自主提案比例的平均值，可以發現大選區在第六屆上升的幅度最廣約為25%，在中、小型選區的增幅也約略為20%左右，結果意味第六屆的區域立委較第五屆而言，會偏好採以透過自身努力投入資源的方式來產出提案，減少跟著行政院提案的類型；第二，在比較區域立委於第五、六屆總體提案的多樣性變化，沒有明顯增加或減少的差異，不論在哪個選區類型上，兩屆的分布情形皆非常相似；第三，雖然由上述第一點可得知，兩屆相比之下自主提案的平均數明顯增加，但其在平均多樣性上卻沒有變廣，亦看不出有明顯變化的幅度，顯示第六屆區域立委在自主提案上的平均數量增加，但法案內容涉及的政策領域卻沒有跟著變廣，立委在提案類別的多樣性上依舊與前一屆期差不多。

## 二、第五、六屆提案類型與多樣性的迴歸分析

根據前述描述性分析，可以初步驗證了區域立委在兩屆期中，所呈現出的差異之處。最主要的發現在於，區域立委在第六屆中，不如第五屆偏好跟著行政院提案的方式，有更強烈的動機選擇自主提案的類型，但雖然增加了自主提案的比例，卻沒有展現出多樣性的增廣情形。為了更完整的看出選制改變前立委提案的變化，在整體分析上納入了許多影響立委提案的相關因素，並參照羅清俊（2009）在觀察立委分配提案時，所使用的負二項迴歸模型來就選制對立委提案的影響，作更仔細的評估。

本研究將區域立委按照選區規模的大小與屆期（羅清俊，2009），區分為以下六個類型「第五屆大選區」、「第五屆中選區」、「第五屆小選區」、「第六屆大選區」、「第六屆中選區」與「第六屆小選區」，用以觀察不同選區在不同屆期中，區域立委的提案類型與多樣性會如何變化。針對跨屆期的分析比較，本研究將「第五屆小選區」作為變數的參照組，並控制住其他可能影響立委提案的因素，呈現結果如下方表二。

### （一）區域立委的提案類型在不同屆期的分析結果

首先，針對區域立委在提案總數上「第五屆小選區」作為參照組的情況下，與「第六屆小選區」無顯著差異，但在「第六屆大選區」與「第六屆中選區」中有些微增加的趨勢，但變化不大（第六屆大選區迴歸係數為0.35、第六屆中選區迴歸係數為0.73），跟著行政院提案的類型在「第六屆小選區」上呈現顯著差異，表示與「第五屆小選區」相比，跟著行政院提案的類型會減少（第六屆小選區迴歸係數為-0.65），然而自主提案在第六屆三個選區類型上皆有顯著差異，明顯多過於「第五屆小選區」（第六屆大選區迴歸係數為0.58、第六屆中選區迴歸係數為0.97、第六屆小選區迴歸係數為0.33），代表著第六屆區域立委在自主提案上有更好的表現。

### （二）區域立委的提案多樣性在不同屆期的分析結果

將焦點轉由關注到立委提案的多樣性上來看，總體提案的多樣性在第六屆各類型選區中，皆具有顯著差異，相較於第五屆的提案，提案類型所涉及的領域越多，尤其是在「第六屆中選區」中的區域立委，多樣性增加的情形更明顯（第六屆中選區迴歸係數為0.61）。然而在跟著行政院提案的多樣性上，「第六屆小選區」相較

於「第五屆小選區」有明顯減少的顯著差異（第六屆小選區迴歸係數為-0.59），代表相同於小選區規模的區域立委，在跟著行政院提案的議題種類上，變得不如第五屆來得廣泛，提案所關注的政策議題較集中在某些領域，接著反觀自主提案的多樣性，在「第六屆中選區」的提案分布上，區域立委關注的政策議題成現多元化的情形，與「第五屆小選區」相比下多樣性明顯增廣了許多（第六屆中選區迴歸係數為0.65），這也意味著區域立委在自主提案上所涉及的領域較以往廣泛，所提出的法案內容也開始新增了許多不同的政策領域，區域立委的提案範圍也較過去寬廣。

### （三）其他影響立委提案的因素

在本研究所設定的控制變數中，發現其與立委提案數量及多樣性上，模型統計結果與以往的文獻發現大致相同。簡言之，在執政黨與否的控制變數上，可以發現執政黨不論在提案類型上，亦或是提案議題所涉及的多樣性，皆有顯著的差異，代表當區域立委為執政黨時，相對於在野黨所提出的法案數量減少許多，而另一方面對於法案多樣性的增廣也有明顯變小的顯著差異，當立委為執政黨時所關注的提案類型也會變少。此發現也與過往的文獻相符，在第五、六屆期中，執政黨皆為民進黨，而黨員也會基於執政的立場而減少提案的行為，將選民的需求與利益透過其他管道資源來給予回饋，不需要像在野黨努力爭取自身在立法院的政治舞台，因為執政黨立委在其他政治領域的表現都有較佳的優勢。

在資深程度對應到提案數量與多樣性的表現上，顯示越資深的立委不論是在提案數量上，亦或是提案類別的多樣性都有顯著增的結果，代表著立委擔任過立委的資歷與經驗值能提升自身在提案上的能力，與累積更多的立法資源，相對於沒有經驗的立委可以有更好的提案表現，並且展現出處理議題的領域也越加廣泛。

同時，若立委曾擔任過地方民意代表的歷練，結果發現其在提案數量與多樣性的關係上皆達到顯著水準，顯示有地方民意代表之背景的委員，反而會減少其提案數量與多樣性，推測可能當區域立委與地方選民關係越緊密時，會將重心置於選區服務來維繫自身與選民的情感連結，也因為與選民的熟識度高，所以當選民發生爭議或問題時，會尋求這些立委的幫助，所以在處理地方事務上的時間也會相對高出許多，而壓縮到立委專注在立法提案的領域。

此外，當立委擁有擔任地方公職的背景時，也會在提案數量與處理法案的多樣性上，有顯著的增加趨勢。說明了當區域立委若曾任職過地方首長，越能清楚知道

選區所面臨的問題與需求，以及在政策面上的處理經驗，在行政資源上也具有相對優勢，可以獲得較多的立法資訊來源，所以不論在提案能力上，或是處理不同議題的資訊上，都存在著相對的提案優勢，進而增進立委提案的機率。

最後，在專業背景對於立委提案數量與多樣性上，皆未達統計上的顯著水準，也顯示在第五、六屆區域立委提案的過程中，不會因為其是否擁有專業知識背景的差異，而明顯影響其提案的數量或多樣性，可能對於區域立委而言，提案數量的多寡，或許是建立在與選民的互動關係上，進而了解其真正的需求，而並非單純依賴立委本身擁有的專業背景就能夠處理選區內的問題。

（接續下頁）

表5 第五、六屆區域立法委員提案類型與多樣性的負二項迴歸分析

	提案總數	跟著行政院的提案數	自主提案數	提案總數的多樣性	跟著行政院提案的多樣性	委員自主提案的多樣性
常數	2.54(0.17)***	1.63(0.2)***	2.01(0.21)***	2.23(0.14)***	1.53(0.17)***	2.05(0.21)***
第五屆大選區	0.37(0.17)**	0.61(0.19)***	0.09(0.21)	0.33(0.13)***	0.48(0.17)***	0.11(0.2)
第五屆中選區	0.78(0.2)***	0.95(0.22)***	0.6(0.22)***	0.7(0.16)***	0.76(0.19)***	0.61(0.22)***
第五屆小選區	(參照組)	(參照組)	(參照組)	(參照組)	(參照組)	(參照組)
第六屆大選區	0.35(0.17)**	-0.05(0.19)	0.58(0.2)***	0.27(0.13)**	-0.15(0.17)	0.23(0.19)
第六屆中選區	0.73(0.21)***	0.33(0.23)*	0.97(0.24)***	0.61(0.18)***	0.26(.21)	0.65(0.23)***
第六屆小選區	0.01(0.12)	-0.65(0.15)***	0.33(0.2)*	0.04(0.11)	-0.59(0.13)***	0.03(0.18)
執政黨	-0.46(0.15)***	-0.35(0.16)**	-0.56(0.15)***	-0.35(0.12)***	-0.32(0.14)**	-0.49(0.14)***
資深程度	0.18(0.06)***	0.21(0.06)***	0.17(0.06)***	0.11(0.05)**	0.15(0.06)***	0.12(0.06)**
地方民意代表	-0.69(0.35)**	-0.71(0.36)**	-0.68(0.34)**	-0.44(0.23)**	-0.57(0.27)**	-0.56(0.32)*
地方民選公職	0.85(0.33)***	0.93(0.35)***	0.81(0.32)***	0.58(0.21)***	0.74(0.25)***	0.66(0.3)**
專業背景	0.17(0.16)	0.21(0.17)	0.14(0.17)	0.13(0.13)	0.14(0.15)	0.12(0.15)
樣本數	180	180	180	180	180	180

說明：表中數字為負二項回歸係數，括弧中數字為標準誤；單尾檢定\*=p<0.1, \*\*=p<0.05, \*\*\*=p<0.01

## 伍、研究結果與討論

綜觀上述的分析可以發現，本文在觀察選制改變前如何影響立委提案的行為上，整體而言提案總數量雖然沒有因為選制改變的關係，而對第六屆所有選區的區域立委產生積極提案的情形，但是仔細探究其提案的類型選擇上，卻有明顯的改變，透過迴歸模型的發現可以驗證下列兩項發現：第一，區域立委在第五屆中傾向於跟著行政院提出對案版本的方式，大幅降低於的六屆的提案行為之中，這表示區域立委沒有因為選制改變前的影響，而選擇最省時省力的提案方式，反而傾向不跟著行政院來提案；其次，在自主提案的表現上，第六屆區域立委相對於第五屆提案的積極程度來得高，越願意透過自身的經驗，以及法案助理團隊的研究結果來提案，積極主動展現自己在立法職權上的表現，較不會被動的等待行政院提出法案再予以修正，在選制改變的壓力之下，當區域立委為求獲得選民支持認同的需求越大，則自主提案的比例也會增多。

然而這樣的研究結果與本研究原先預期的假設稍有不符之處，由表一可知。在過往文獻的研究中可歸結出選制改變對立委而言，會造成預期心理的現象，也會直接反應在提案行為上，當立委知悉連任規則將不同於以往時，為了追求選區票源的增加，會積極展現自身在提案上的表現與曝光，才有機會向選民宣稱其立法政績，但由上述的結果發現立委在第五、六屆期中，對於提案總數的提升並無顯著上升，一方面可以解釋為區域立委在面臨選制改變時，不會傾向以積極增加提案數量的方式來表現自己，可能會將心力著重在選區服務的工作，但同時也會維持以往的提案數量，形成無偏廢亦無提升的提案總數成果；一方面也與盛杏媛（2014）所觀察到選制改變前對立委行為影響的結果雷同，區域立委會較以往更重視選區內的事務，當立法問政與選區服務的取舍上發生衝突時，區域立委會通常會將選區服務置於優先位置，故對於立法提案的行為則不會過於積極的展現。

再者本文在探討立法委員面臨選制改變下的提案行為，將其分成跟著行政院提案與自主提案兩類，這樣的分類是依據盛杏媛（2014）所發現的結果表示，立委在立法問政的責任上有為民謀利的必要，但是基於立委在立法的資源、時間與能力受到限制的情境下，立委通常會將立法責任交給行政院來處理，自己再依據行政院所提出的版本來做修改，這種提案類型既是最節省成本的方式，也能將助理人員的時間分配到選區服務的工作上，所以當立法委員在面臨選制改變時，除了要顧及立法

問政的政績表現，又必須增加自己在選民服務的時間（盛杏媛，2014），為了達到立法提案的累積數量，會採取跟著行政院提案的方式，即假設二。

但結果卻發現第六屆區域立委會大幅降低這種提案類型，反而較偏向選擇自主提案的方式，不同於以往的文獻所述，推敲其中原因可能與當時的政治情勢有關，在第五、六屆立法院中皆為由民進黨執政的扁政府時期，但隨著執政時間的演變，民意對於執政黨的能力開始產生動搖與疑慮，同時伴隨著影響陳水扁總統個人聲望的事件，如2006年爆發的反貪腐運動，種種事件皆影響了人民對執政黨的信心，此種現象也反映在第六屆立法委員的行為上，行政院受到社會與政治情勢的影響，其在立法院內的所提的法案也會開始受到更嚴謹的審查，法案通過不如第五屆來得順利，此時若跟著行政院的版本提案，可能也會大幅降低法案被重視的程度，而立委們也悉知當前的陳水扁政府既無連任的機會，也沒有獲得大多數民意支持的力量，所以為求自身的政治生涯發展，立法委員會減少跟著行政院提案的版本，反而更投入在自主提案的過程中，希望向選民展現的提案內容是出自於研究團隊的努力，來提高自己在法案成果上的曝光機會。

另一部份，本研究針對選制改革會影響立委提案內容的多樣性，提出表一內的假設四至假設六，透過文獻檢閱發現選制改革會衝擊到區域立委在選區重新劃分、黨內競爭過程以及當選門檻提高等面向上，所以當第六屆區域立委有意尋求連任時，會面臨到不確定性因素極高的選舉情境中，此時一方面為了穩固原先既有的票源，也必須積極向選區內的不同選民展現政績與成果，才有辦法達到過半數的當選門檻，在提案的領域中也應該會開始關注在不同於以往的選民身上，讓自身提案的內容可以廣泛照顧到選區內的選民。

但在本研究的分析結果中發現，第六屆區域立委相較於第五屆時，提案內容的議題多樣性並沒有如原先假設有增加的情形，甚至在跟著行政院提案的類型中，還出現減少議題多樣性的可能，然而儘管上述提到立委增加了在自主提案的比例，但在多樣性上仍舊與以往差不多。就整體而論，這種現象即代表著立法委員在面臨選制改革下，即使有意要去關注其他選區內的選民需求，但也會受制於現實中的能力與資源問題，因為立法提案所需要花費的研究時間與資訊蒐集，相對於選區服務的成本高出許多，區域立委也必須要依靠專業的助理團隊來協助法案內容的相關規劃，但是區域立委的助理人員，通常涉入大部分的法律制訂過程與選民服務，他們



的工作從幫選民訂機票到炒作議題、草擬法律案等包羅萬象（張世燮，2014），在既有的工作中，很難再騰出時間替區域立委研究從未關注過的政策領域，故考量到其他工作時間的分配問題，基本上區域立委會依照以往熟悉的提案領域來發揮，除了可以讓助理們把時間分配在選區服務上，也能提出較有把握的政策法案。

此外，根據盛杏媛（2014）的研究指出，越接近選制改革的屆次，區域立委會越趨向從事選區服務，來增加選民對自身的好感，也就是說在助理團隊無增加人手的情況之下，立委又較為重視選區服務時，沒有多餘的人力可以從事立法提案的研究工作，也因此無法為了求追求更多選民的利益，來提出相應的法案，更難有提案多樣性增廣的情形發生。若更深入細究立法委員助理的聘用規範，第五、六屆時立委是按照1998年2月所修訂的《立院組織法》第32條來晉用助理，依法可聘用公費助理6至10名，助理薪資總額仍維持30萬元（田麗虹，2001），由此可知在法定總額固定的規範下，區域立委在增聘人員上沒有相應的誘因，故第六屆立委通常只會沿用既有的助理人員，而有文獻也指出人情關係、親朋錄用的部份，佔了絕大多數的助理比例（張世燮，2014），因此區域立委助理在變動不大的情況下，也會形成既定的提案慣性，在善於處理某些特定議題的提案內容時，就較難有動力去主動研究不同政策領域的法案，也就不會在提案上增加議題的多樣性。

**表6 研究假設與結果**

內容說明	假設	結果
假設一：在控制相關變數下，第六屆區域立委的總提案數，會相較於第五屆來得多。	增加	差異不大
假設二：在控制相關變數下，第六屆區域立委跟著行政院提案的數量，會相較於第五屆來得多。	增加	減少
假設三：在控制相關變數下，第六屆區域立委自主提案的數量，會相較於第五屆來得多。	增加	增加
假設四：在控制相關變數下，第六屆區域立委在總體提案的議題多樣性，會多過於第五屆。	增加	差異不大
假設五：在控制相關變數下，第六屆區域立委在跟著行政院提案的議題多樣性，會多過於第五屆。	增加	減少

假設六：在控制相關變數下，第六屆區域立委在自主提案的議題多樣性，會多過於第五屆。	增加	差異不大
假設七：在控制相關變數下，第六屆的區域立委相較於第五屆而言，會增加自主提案的比例。	增加	增加

資料來源：本研究自行整理

## 陸、結論

透過本研究觀察區域立委在選制改變前的提案行為變化，可以發現在第五、六屆任期中，有明顯的差異之處，提案總數上雖然未有顯著增加，但對於其內含的提案類型卻不如以往，區域立委在面對新選制的影響下，並不會傾向如往常般跟著行政院的本版本來提案，反而會更重視當前的政治情勢，去判斷採取何種提案方式是最有利於通過，或是能有效向選民宣傳立法政績的方式。這樣的情形可顯見於第六屆區域立委偏好自主提案的比例大幅增加，或許就是對於當前政治情勢的判斷結果，選擇不跟著行政院提案，對立委爭取連任的生涯規劃是較佳的作法，願意花費相對較多的心力與經歷來完成提案。

在選制改革下，立法委員需要爭取更多的選票，來達到更高的連任門檻，對於選區內的選民利益會開始投入更多的關注，傾聽多元選民的聲音，但鑒於法律提案是需要花費許多的研究時間，以及人力資源的專業投入，並非一蹴可成的產出過程，因此即使區域立委有心要替不同選民在提案上爭取利益，也會受制於現實中的限制，這些限制包含了助理團隊的人數、處理提案類型的專業，以及區域立委必須分散給選區服務的時間等，種種因素造成區域立委在提案領域的多樣性，並沒有顯著隨著選制改變而增廣，但這也並不表示區域立委在提案上沒有考量到不同選民的需求，只是在立法資源與提案能量無法增加的情況下，造成區域立委在提案上有種「心有餘而力不足」的感覺。然而，本研究也期望後續對於立委提案的行為可以有更深入的研究，針對新選制實施後與實施前的比較，來觀察立委提案的多樣性會產生哪些變化，為選舉制度在影響立委提案的相關研究，提供更多的實證基礎。

# 參考文獻

## 壹、中文部分

- 王靖興（2009）。立法委員的立法問政與選區服務之分析：2000 年政黨輪替前後的持續與變遷。臺灣政治學刊，13(2)，113-169。
- 田麗虹（2001）。國會助理工作手冊，台北：新自然主義。
- 吳宜侃（2005）。立法委員連任預測模型分析：以第四屆立法委員為例。選舉研究，12(1)，173-210。
- 盛杏媛（1999）。政黨配票與立法委員候選人票源的集散度：一九八三至一九九五年臺灣地區立法委員選舉的分析。選舉研究，5(2)，73-102。
- 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。
- 盛杏媛（2001）。立法委員正式與非正式立法參與之研究：以第三屆立法院為例。問題與研究，40(5)，81-104。
- 盛杏媛（2001）。政黨或選區？立法委員的代表取向與行為。選舉研究，7(2)，37-70。
- 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。臺灣政治學刊，7(2)，51-105。
- 盛杏媛（2005）。選區代表與集體代表：立法委員的代表角色。《東吳政治學報》，21，1-40。
- 盛杏媛（2006~2008）。選區、政黨與立法委員的三角關係：選制變遷前後的比較。行政院國家科學委員會補助專題研究計畫（編號：NSC95-2414-H004-046-MY3），臺北市：行政院國科會。
- 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。臺灣民主季刊，5(4)，1-46。
- 盛杏媛（2014）。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。

- 盛杏媛（2011~2014）。選區服務與立法問政：選制變遷前後的比較。行政院國家科學委員會補助專題研究計畫（編號：NSC100-2410-H-004-096-MY2），臺北市：行政院國科會。
- 黃士豪（2017）。誰要議題所有權？立法委員立法提案與議題所有權的建立。臺灣民主季刊，14(1)，1-51。
- 黃秀端（1994）。選區服務：立法委員心目中連任之基礎。臺北市：唐山出版社。
- 黃秀端、何嵩婷（2007）。黨團協商與國會立法：第五屆立法院的分析。政治科學論叢，34，1-44。
- 張世瑩、許陳偉（2009）。我國立法委員公費助理之建立與改革。2009年臺灣政治學會年會暨學術研討會，玄奘大學公共事務管理學系主辦。
- 游清鑫（2007）。論單一選區兩票制及其對2007年立法委員選舉之影響。行政院國家科學委員會補助專題研究計畫（編號：NSC95-2414-H004-052-SSS），臺北市：行政院國科會。
- 蕭怡靖（2003）。我國立法委員選擇常設委員會之研究：以第四屆立法委員為例，臺北市：國立政治大學政治學系碩士論文。
- 廖達琪、李承訓、陳柏宇（2013）。選舉制度與立法者競選政見及立法表現：臺灣立法院第六屆及第七屆區域立委之比較。選舉研究，20，73-119。
- 羅清俊（2002）。立法院常設委員會審查功能之實證研究：資深程度與不分區立委角色對於審查功能的影響。《月旦法學雜誌》，86，36-61。
- 羅清俊、張皖萍（2008）。立法委員分配政治行為分析：選區企業與立法委員企業背景的影響。政治科學論叢，35，47-94。
- 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。臺灣政治學刊，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。行政暨政策學報，46，1-48。

## 貳、英文部分

- Ames, B. (1995). Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of politics*, 57(2), 324-343.
- Baumgartner, F. R., & Mahoney, C. (2005). Social movements, the rise of new issues, and the public agenda. *Routing the opposition: Social movements, public policy, and democracy*, 65-86.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2014). Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In Sabatier, Paul and Christopher Weible. Eds. *Theories of the policy process*, 59-103.
- Carey, John and Mathew S. Shugart. (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies*. 14: 419-439.
- Cox, Gary. 1987. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Fenno, R. F. (1978). *Home Style: House Members in Their Districts*, Glenview, IL: *IL: Scott, Foresman, and Company*.
- Freeman, P. K., & Richardson Jr, L. E. (1996). Explaining variation in casework among state legislators. *Legislative Studies Quarterly*, 41-56.
- Hayes, Danny (2008). "Party Reputation, Journalistic Expectations: How Issue Ownership Influences Election News." *Political Communication*, Vol. 25, No. 4:377-400.
- Lancaster, T. D. (1986). Electoral structures and pork barrel politics. *International Political Science Review*, 7(1), 67-81.
- Lee, Frances E. (2003). "Geographical Politics in the U.S. House of Representatives: Coalition Building and Distribution of Benefits." *American Journal of Political Science* 47, 4: 714-728.
- Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World politics*, 16(4), 677-715.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The electoral connection* (Vol. 26). Yale University Press.

- Rabinowitz, George and Stuart E. MacDonald, 1989, "A Directional Theory of Issue Voting", *American Political Science Review* 83: 93-121.
- Samuels, D. J. (2002). Pork barreling is not credit claiming or advertising: Campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. *Journal of Politics*, 64(3), 845-863.
- Sheng, S. Y. (2006). The personal vote-seeking and the initiation of particularistic benefit bills in the Taiwanese legislature. In *Legislatures and Parliaments in the 21st Century Conference, Soochow University, Taiwan*.
- Schiller, Wendy J. (1995). "Senators as Political Entrepreneurs: Using Bill Sponsorship to Shape Legislative Agendas." *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1:186-203.