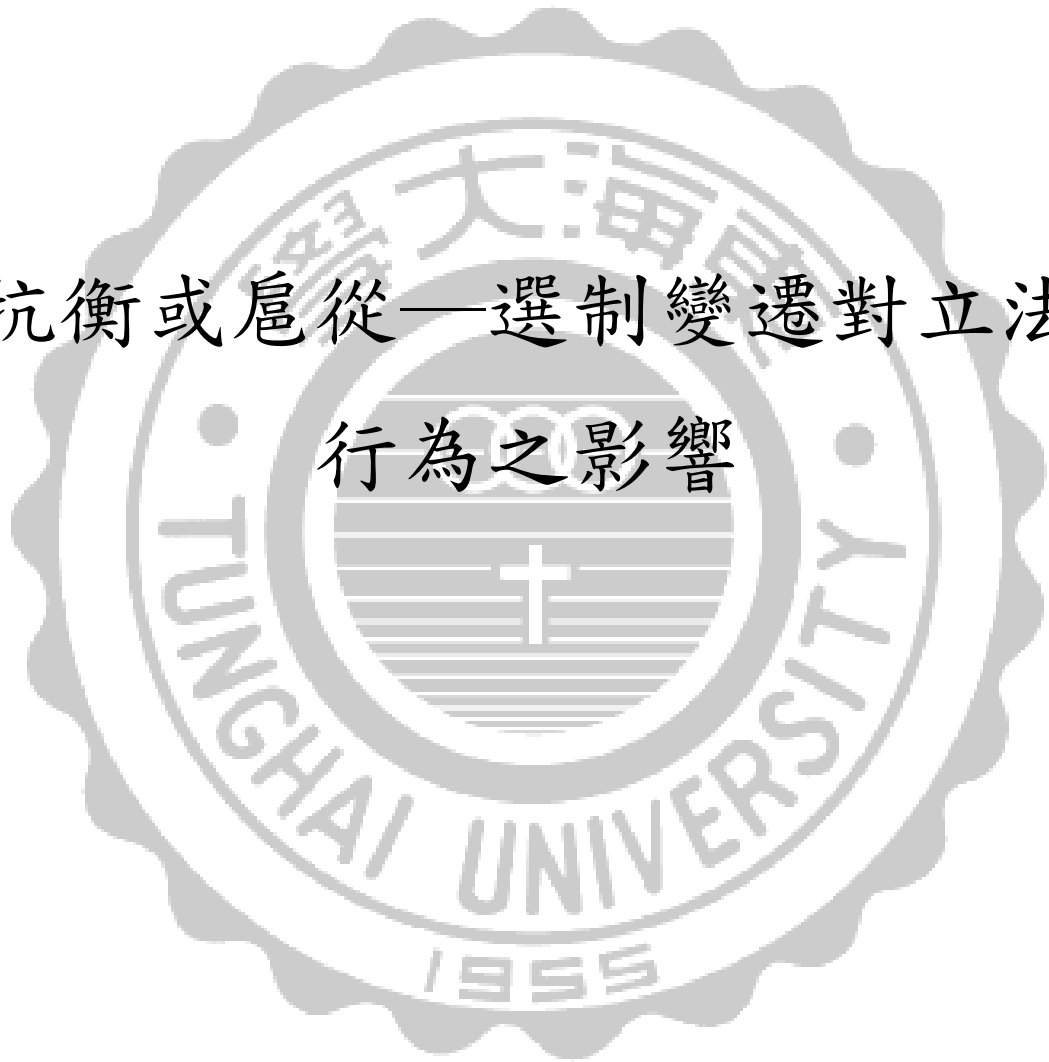


東海大學政治系碩士論文

指導教授：沈有忠博士

抗衡或扈從——選制變遷對立法
行為之影響



碩士班研究生：林聖堯

中華民國一百零二年六月十四日

目錄

第一章	緒論	1
第一節	研究動機與目的	1
第二節	研究假設	8
第三節	研究途徑與研究方法	13
第四節	變數界定	22
第二章	文獻回顧	27
第一節	選舉制度變遷及其影響	27
第二節	分立政府與立法行為的關係	30
第三節	議員立法行為之探討	33
第四節	小結	35
第三章	總體資料比較	37
第一節	立委提案分析	40
第二節	政府與立委提案比較	45
第三節	小結	48
第四章	我國政黨以及政府類型對立委立法行為影響 之比較	49
第一節	政黨聯合提案比較	52
第二節	國民兩黨提案比較	59
第三節	小結	62
第五章	不受選制改變影響之現象	65
第一節	見報數與立委提案之關係	67
第二節	兩屆黨團協商比較	70

第三節 小結	74
第六章 結論	77
第一節 實例分析	77
第二節 研究發現	81
第三節 未來研究建議	84
參考書目	85

圖目次

圖 1-1 研究架構	18
------------------	----

表目次

表 3-1	第六、七屆立委提案比較	41
表 3-2	第六、七屆政府部門提案比較	44
表 3-3	第六、七屆政府/立委一起提案比較	45
表 3-4	：第六屆總體資料	46
表 3-5	第七屆總體資料	46
表 4-1	第六屆立法院政黨	53
表 4-2	第七屆立法院政黨	53
表 4-3	兩屆政黨提案比較	55
表 4-4	第六屆政黨聯合提案情況整理	56
表 4-5	兩屆政府提案比較	59
表 4-6	兩屆執政黨提案比較	60
表 4-7	國民兩黨兩屆提案比較	61
表 5-1	第六屆見報數整理	67
表 5-2	第七屆見報數整理	67
表 5-3	第六屆送交黨團協商法案	72
表 5-4	第七屆送交黨團協商法案	73
表 6-1	美牛爭議事件整理	78

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

「中國國民黨政策委員會執行長林鴻池今天表示，黨團大會已通過決議，國民黨籍立委應一致投票支持美牛政院版修法草案，違者予以罰款並祭黨紀。…國民黨籍立委蔡正元表示，充分理解也尊重馬總統的想法跟見解，但黨團大會似乎只是要通過處分規則，找黨籍立委連署後就鼓掌通過，通過後也不准立委發言，僅國民黨籍立委陳學聖搶著講了一段話，這樣的運作方式不是很理想。」¹

「〔記者彭顯鈞、施曉光／台北報導〕立院七月臨時會表決美牛案、證所稅案，國民黨有四位立委跑票，國民黨考紀會昨祭出黨紀，立委陳根德、林國正處停權三個月；立委羅明才、羅淑蕾則因情節較輕，處以最輕的申誡處分。四人的處分即日起生效。…針對考紀會的處分，林國正回應說，自己是「忠於民意，勇於承擔，無怨無悔」，對於美牛案，他在民意要求與黨意力推的拉扯下，最後選擇以民意為依歸而不出席投票，他除了誠摯地向黨團幹部和黨內同志說聲抱歉，並尊重黨紀處分。」²

上述兩則新聞，以美牛案在立法院的表決過程為例。第一則新聞中由立委們發表的言論可知，其實某些立委並不支持政黨的決策，但在最後美牛案仍然靠著國民黨動用黨紀動員，在立院的席次多數優勢下強勢過關。同樣在美牛案，第二則新聞則指出，

¹ 中央通訊社，2012/06/07，瀏覽日期：2012/11/28，網址：
<http://www.cna.com.tw/Views/Page/Search/hyDetailws.aspx?qid=201206070397&q=%e8%97%8d%e5%87%9d%e5%85%b1%e8%ad%98+%e7%9b%bc%e7%be%8e%e7%89%9b%e4%bf%ae%e6%b3%95%e7%a5%a8%e7%a5%a8%e5%85%a5%e5%8c%ad>。

² 自由時報電子報，2012/08/18，瀏覽日期：2012/12/17，網址：
<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/aug/18/today-p8.htm>。

在表決的最後關頭仍然有四名立委跑票，這或許對於整體法案通過與否沒有重大影響，但仍顯示出即使政黨透過黨紀仍然無法完全控制其成員。

這兩件新聞顯示出，即使政黨使用了黨紀企圖約束立法委員的立法行為，仍然有鞭長莫及之處。第二則新聞立委甚至挑明的說出寧可觸犯黨紀也要對選區負責的立場。這引起了作者的好奇：黨籍立委的問政什麼情況下會受到黨紀約束，服從政黨的意志；而什麼情況之下則可能堅持自身立場，挑戰政黨的決議？

立法委員作為個別選區利益的代表者，³同時在國會中也是集體行為的一份子，接受政黨的領導。在其尋求連任時，政黨利益與選區利益是兩個主要的影響變數。一方面來自政黨所提供的資源有助於其競選；另一方面，選民的支持也是連任的關鍵。來自這兩方面的壓力型塑了立委的立法行為。

而由以上兩則新聞可以發現，當立委們在單一議題上，很容易遇到來自黨的意志與選民偏好互相不一致的情況那麼夾在民意與黨意中間的立法委員們，在立法行為上究竟是受到政黨的影響較大？抑或選區選民的影響較大？在實際的政治運作當中，我們常常可以看到，委員必須面對選區以及政黨兩股壓力，而政黨有時也想要透過使用黨紀企圖去影響立法委員。然而即使面對黨紀，議員也不見得總是會順從。

在民主國家之中，政黨必須集合各方利益和意見並加以整合，形成政見，並透過國會立法制定政策來加以實現。換句話說，

³ Schumpeter 認為，民主制度之下應該賦與選民最終決定權。決定權的表現就是透過選舉，然而他認為在多數決之下卻可能無法完全體現全民的意志。(Schumpeter, J. A., 1950. *Capitalism, Socialism and Democracy*. N.Y.:Harper & Row.)。

政黨必須整合來自各選區，代表不同利益的議員，使其在國會中支持政黨提出的政策並加以實現。表現在國會中，政黨作為一個整體，有自己的意志並且透過領導議員們合力通過立法來貫徹之。而政黨之所以能夠有效統合議員們，關鍵在於能否提供議員們誘因，或是以黨紀限制議員的行為，讓議員們願意（也必須）配合黨的意志進行立法。

在實際的政治運作當中，我們常常可以看到，委員必須面對選區以及政黨兩股壓力，政黨有時也想要透過使用黨紀企圖去影響立法委員。然而即使面對黨紀，議員也不見得總是會順從。

政黨與議員的互動模式大致可兩個角度出發，一是從行為的面向做為觀察的出發點來解釋政黨與議員之間的互動，二是從制度的變化去加以解釋。以下就這兩種解釋途徑大略說明：

第一，以行為做觀察面向出發，有許多學者試圖以成本-效益的角度來解釋政黨為何能成功領導議員們：國會的立法一旦完成，該法案就會成為公共財，只要有人去通過立法所有議員都能一體均霑。因此容易促成個別議員「搭便車(free-rider)」的行為，⁴寧可把心力、資源花在選區或選民的個案照顧上，⁵而輕忽怠惰在

⁴ Mancur Olsen 在其著作《集體行動的邏輯》(The Logic of Collective Action)中指出，由於公共財不排他的特性，使得人人皆可享受、使用。Olsen 也假設每個人皆具有理性。所謂理性指的是最大程度的滿足與最小程度的犧牲。而每個人皆基於此一理性行事，進而導致追求公共財的集體行動窒礙難行。換言之，「個人理性無法導出集體理性」。因此往往會出現不參與卻享受公共財的投機份子(free-rider)。

Olsen 認為要減少 free-rider 可以透過提供「選擇性誘因(selective incentive)」，也就是只提供參與者享受公共財的機會。選擇性誘因可以是正向也可以是負向的，正向誘因是提供參與者利益；負向誘因則是增加不參與者的成本。簡言之，即是透過獎勵或懲罰的方式刺激成員參與行動。而對於國會議員來說，由於在國會中法案通過與否是透過表決，只要半數同意即可。而法案通過之後所帶來的好處卻可以讓所有議員用以向選民自我推銷。因此對個別議員來說，法案本身就是一項公共財。而根據 Olsen 所言，在國會中必然會有某些議員出現「搭便車」的行為。

而政黨之所以能解決議員「搭便車」的困境在於它能提供獎懲機制，例如黨中央幹部職位的授予、選舉時的資金支援等等。因此在集體行動(例如三讀表決)時能使成員服從。

⁵ 黃秀端，1994。《選區服務:立法委員心目中連任之基礎》。台北：唐山出版社。

國會立法的工作。而當許多議員都搭便車的時候，必然會造成議事效率不彰，立法運作窒礙難行。以至於政策懸而不決難以形成、實現，進而可能會危及其連任。

在這個時候，政黨是一個很好的解決途徑。議員（當事人）將立法資源與權力交給他們的政黨領袖（代理人），由他（們）負責整理、規劃並推動法案過關來滿足立委對立法產出的需求。此即所謂當事人—代理(principal-agent)理論。⁶簡單歸納這個理論的說法，即政黨越能滿足議員對於立法的需求，那麼議員們將越會願意讓出更多的立法權力給政黨，不僅服從黨的領導同時也會經增加對政黨的忠誠與支持；反之，若政黨無法滿足此一需求，議員們就傾向收回立法權力，因為政黨無法帶給他們利益，所以對黨的忠誠與支持也降低。⁷

第二，從制度面出發，議員們以當選其主要目的，而當選與否則與選舉制度有相當的關係。選舉制度的設計必然影響議員的行為，若選制會使議員的連任受到政黨的影響較多，那麼立委的立場越不容易與政黨相左。反之若選制使立委連任受政黨的影響較小，那麼代表各選區利益的議員則越會站在選區利益的立場議事，以求得到選區內的選民支持，故出現和政黨意見相左甚至對立的情況也會較常發生。

根據 Shugart and Carey 指出，⁸選舉制度中有四項因素會影響議員候選人的當選是依靠政黨或個人得票實力選上。第一，政黨

⁶ 詳見 Cox, Gary and Mathew D. McCubbins, 1993, *Legislative Leviathan: Party Government in The House*. Berkeley : University of California Press. pp141-178.

⁷ Sinclair, Barbara, 1999, "Transformational Leader or Faithful Agent? Principle-Agent Theory and House Majority Party Leadership." *Legislative Studies Quarterly*. No.26, pp:421-450. 轉引自：盛杏溪, 2000.11,〈政黨或選區？立法委員的代表取向與行為〉,《選舉研究》,第七卷,第二期,頁31-70。

⁸ Carey, John and Mathew S. Shugart, 1995, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies*, Vol.14,pp:419-439.

能否控制候選人在政黨名單中的排序。第二，計票方式，是否和其他同黨候選人的得票合計，並一起分配席次。第三，選民的投票方式（投給單一或數個候選人或投給政黨）。第四是選區規模。

本論文則採取制度變遷的面向，試圖解釋政黨與議員的互動關係。原因在於，行為的研究途徑其變化較不容易觀察，而且必須花費較長時間的累積；相對於此，制度變遷的影響則是立即明顯可見。另外就行為途徑而言，除了行為的累積本身除需長時間的觀察之外，與其相關的候選人特質、心理因素甚或政治文化等等因素都相對不容易測量，也較不容易客觀研究。故本論文從制度的變遷做為切入點，試圖回答國會議員在追求連任時，若碰到選區利益與政黨利益不一致時，制度會產生甚麼樣的影響。

在過去「複數選區單記不可讓渡投票制(single non-transferable vote system 下簡稱 SNTV)」底下，因為該選舉制度的特性：一個選區有一個以上的當選名額，依得票數高低排序，在應選名額以內的候選人即可當選，而多出來的選票亦不能轉換給其他同黨候選人。造成候選人為求當選將尋求自身得票的極大化，或至少以進入當選的「安全門檻」為目的。這種競選策略，促使候選人有強烈動機去服務選區或造成議員和某些職業、團體的連結，以選區或特殊利益換取選舉的支持。⁹

因此，在 SNTV 的選制之下，議員也較容易提出與其所屬政黨不同的政見；對政黨主導的法案也會抱持不同態度。進而產生

⁹ 關於 SNTV 之下議員與利益團體之間的連結，可詳見以下文獻：Cox, Gary and Emerson Niou, 1994, "Seat Bonuses Under the Single Non-Transferable Vote System: Evidence from Japan and Taiwan." *Comparative Politics*, Vol.26, No.2, pp: 221-236. 以及黃秀端，1994.03,〈經濟情況與選民投票抉擇〉，《東吳政治學報》，第三期，頁 97-124；盛杏潁，2005.09，〈選區代表與集體代表：立法委員的代表角色〉，《東吳政治學報》，第二十一期，頁 1-40。

同黨候選人之間競爭，走偏鋒的候選人反而容易當選；¹⁰同時也因為候選人多靠自身實力選上，在競選不必依靠政黨的情形之下，自然黨紀不彰。¹¹

我國自第七屆立委選舉(2008)開始改採「並立式單一選區兩票制」(mixed-member majoritarian systems，以下簡稱 MMM)。在區域立委由原本的「複數選區單記不可讓渡投票制」改為「單一選區相對多數決制」；不分區立委則維持原本的「封閉式政黨名單比例代表制」(closed party list)。而不同於過去選民只有一張選票，新制之下選民有兩張票，一張投政黨，一張投給區域立委候選人。

從選舉制度來看，政黨名單的部分相較於舊制，意味著候選人能否當選受到政黨的影響較大。因為政黨除了控制提名以外，也掌握了候選人在政黨名單的排序。其次，在單一選區中，候選人的當選不再完全依靠自身的實力。根據杜瓦傑定律(Duverger's Law)指出，在單一選區相對多數決之下，由於選制的機械性因素(Mechanical factor)：單一選區相對多數決會使得第三黨或小黨的代表性不足；¹²以及心理性因素(Psychological factor)：選民的策略性投票，因為明白最喜歡的第三黨候選人不可能選上，所以寧可退而求其次投給較不反感的候選人。¹³這兩項因素將會使得不同的利益團體或政黨整合。

換言之，在只選出一人的情形下，除非候選人或政黨在選區裡有強大的實力，否則小黨候選人將難以生存。同理，不是兩大

¹⁰ 盛杏澐;黃士豪,2006.09,〈台灣民眾為甚麼討厭立法院?〉,《台灣民主季刊》,第三卷,第三期,頁 85-128。

¹¹ 王業立,1995,〈單記非讓渡投票制的政治影響:我國民意代表選舉制度的探討〉,《選舉研究》,第二卷,第一期,頁.147-167。

¹² Duverger, Maurice, 1954, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. N.Y.: Wiley, pp203-205& pp.224-226.

¹³ 同前註。

政黨提名的候選人，或是脫離政黨獨立參選的候選人，將難以在選舉中出線，因為不論在區域立委或是不分區立委，政黨仍然控制提名權。而脫黨參選的風險又極高，除非該候選人在選區中有很強的基礎。因此提名端視於政黨的黨紀。¹⁴

由以上的論述可以知道，立法委員面對連任的生存壓力，可能要同時承受黨內以及選區兩方面的壓力。當這兩股壓力一致時，對於立委的問政當然不會有太大的矛盾。然而實際上，選區的利益和政黨的意志之間卻不會總是呈現一致的關係。不一致，甚至衝突、對立的情形也不在少數。對立委來說，這兩種壓力分處於天秤的兩端，該如何取捨是無法迴避的問題。基於此，本論文更進一步想要了解的是，面對這兩股壓力，立委在不同選制之下的考量為何？

在現行並立式單一選區兩票制之下，須將區域立委和不分區立委分別做討論：首先在不分區立委的部分；由於政黨掌握了立委在政黨名單中的排序，而選民又是投給政黨而非直接投候選人。這兩項因素會造成不分區立委不論在全國性或針對特定地區、對象的法案上都會向政黨的立場靠攏。因為在政治生命的延續上，他們需要政黨的支持大過來自於選區的支持。

第二，在區域立委的部分：過去 SNTV 之下，由於一個選區中不只選出一人，故小黨或脫黨參選的獨立候選人亦有其生存空間。因此就如前面提過的，SNTV 容易造成同黨候選人互相競爭，並造成候選人與地區、派系、特殊團體和財團的聯結，以選區利益換取其支持；以及造成立委傾向偏鋒的問政風格。改成單一選區相對多數決（First-past-the-post 下簡稱 FPTP）之後，由於只選

¹⁴ 何思因，1993，《英美日提名制度與黨紀》，台北：理論與政策雜誌社。

出一人，根據杜瓦傑的說法，相對多數決將傾向造成兩黨競爭，¹⁵在SNTV之下小黨生存空間將不復存在。同時，在FTPT之下黨紀也會較SNTV更嚴明，這項因素代表著區域立委受到政黨的約束力量將會增強。¹⁶

然而區域立委仍然有其來自選區的壓力，在「攸關生死」的議題上區域立委是否仍會採取和政黨相同立場則不可一概而論。換句話說，在跟選區利益有強烈關係，或者與特定族群的利益相關的議題上是否仍然會服從黨的領導？在過去SNTV之下，區域立委在面對這種法案時較勇於和政黨對抗，因為選區利益與其政治生命高度相關。然而在MMM之下，黨紀增強，國會議員面對類似的議題是否仍能勇於堅持選區利益，與政黨意志對抗，就是耐人尋味的問題。

第二節 研究假設

由以上對於區域立委與不分區立委的觀察，可以推論由「複數選區單記非讓渡選舉制」改為「並立式單一選區兩票制 (mixed-member majoritarian systems MMM)」之後，立委都將受到政黨更強勢的領導。因為在新選制之下，看起來政黨對區域立委和不分區立委的影響力都提高了。然而在政黨和選區意見相左時區域立委該如何取捨，則是本論文的另一個重點所在。

根據前述，本論文想要比較的，是在國會議員面臨選區利益以及政黨利益不一致的情形，¹⁷為何有些法案選擇順從政黨意志，

¹⁵ Duverger, Maurice. 1963. *Political Party*. New York: Wiley

¹⁶ Norris 指出在多數決制之下的有效政黨數在 2.0 左右，相較於比例代表制(有效政黨數約 3.6)更低。同時政黨獲得選票與席次之間的不成比例性(disproportionality)在各選舉制度下也是最高。這些特徵都容易導致主要政黨之間的對決。(Norris, Pippa, 1997, "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed System." *International Political Science Review*, Vol.18, No.3, pp.297-312)

¹⁷ 本文所謂不一致的情形也包含了政黨與立委照顧選民的範圍。舉例而言，政黨〔尤其是執政黨〕

而有些法案選擇回應選區壓力?在尋求連任時選區與政黨都是左右立委能否當選的重要因素。而面對這兩種不同壓力，究竟是以選區利益為優先，抑或是以政黨利益為優先？

除觀察選區利益與政黨利益不一致時，個別立委的行為傾向以外，本論文另外也關注選制改革前後，立委的提案動機和提案的特殊性是否也會跟著選制改革而有所改變。基於前述說明，選制改變則對於立委提出特殊性法案的動機以及提出特殊性法案的多寡也應該產生影響。一個基本的假設是：在SNTV底下，立委相較於MMM有更強的動機去建立個人選票，因此在提案動機上會更加傾向提出具備特殊利益的法案。此外延伸出來的議題，是關於政府提案、立委提案的法案類型比較。在選制改變前後，政府部門和立委的法案提案上，數量與法案類型是否也跟著產生變化，也是本論文關注的議題。

本論文預期：在其他條件不變的情況之下，由過去「複數選區單記非讓渡投票制」改為「並立式單一選區兩票制」之後，不論區域立委或不分區立委的問政與決策受到政黨的影響增強。換言之，相較於SNTV，在並立式單一選區兩票制之下，黨紀會變得更加嚴明；立委變得更服從政黨的領導；法案的決策上也會向政黨的立場靠攏。這些現象同時發生在區域立委和不分區立委身上，尤其以不分區立委更加顯著。而立委的提案動機與特殊性的比較，在MMM之下也會比SNTV來的更低。除此之外由於新選制所帶來的改變，本論文預期政黨黨紀將會增強。故亦將比較政黨在選制改變前後對於立委的影響力。

除了上述的幾個議題之外，由於第七屆立委的選舉結果，是

所照顧的是全國選民，而區域立委照顧的是選區內的選民而已。因此前者所關注的利益是全國性的，後者則以選區利益為主。因此在政黨與立委所維護的利益不同時，也被本文歸類為不一致。

由國民黨贏得多數席次，與馬英九領導的行政部門形成一致政府，而第六屆立法院則是以泛藍為多數，但行政部門卻是陳水扁領導，形成了分立政府的架構。兩屆立委選舉結構出不同的政府型態。基於此，本論文也認為政府型態的轉變是影響立法行為的因素之一。過去有關分立政府與一致性政府運作差異已累積了頗為豐碩的研究成果。本論文將基於這些文獻做進一步的觀察。

最後，就立委立法行為而言，社會對法案的關注程度，也勢必對立委的立法行為產生影響。一般而言，越受到社會關注的法案，則會使得立委有更高的意願和政黨對抗。隨著該法案受關注的程度，立委的立場也會越傾向照顧選區利益，而非跟隨政黨的意志，並進一步促成法案通過。因為這麼做不僅能夠提升立委的能見度，也能塑造立委為民眾權利把關的正面形象，對於選舉有正面且直接的影響。

總結以上，本論文的問題意識可分為兩大部分，第一是與選舉制度相關，包含選制改變以及政黨體系的影響。在選制由「複數選區單記非讓渡選舉制」改為「並立式單一選區兩票制」之後，政黨對於議員立法行為的影響力會增強；第二部分則是和社會關注程度有關，在越受社會關注的議題上議員越不容易和政黨妥協。

因此，本論文欲比較者，乃「複數選區單記不可讓渡投票制」與「並立式單一選區票制」兩者對於立委在立法行為上的影響。因此研究假設也依照前面的說明分為兩部分。第一部分是關於選制，第二部分則是社會關注程度，以下說明：

首先，第一部分是關於選制變遷的假設。這裡先簡單說明本論文的法案界定，在後面的章節會有更詳盡的說明。本論文根據立法院三讀通過之法案，將其立法動機分為兩種。一是與特定

地區以及特定族群之利益、負擔相關者稱為「特殊型法案」。另一種則定義為「一般型法案」係指該法案利益無關乎特定族群、地區，而是與社會一般大眾皆相關而非針對特定人、事、地。因此本論文預期：

- 一、在 SNTV 之下，立委提出特殊型法案的比例相較於 MMM 來的更高。其次，在和政府部門的比較，也是 SNTV 底下立委將會比政府部門會提出更多特殊型法案。
- 二、在政府部門以及議員一起提出的法案當中，通過具備特殊利益的法案，在 SNTV 之下會比 MMM 更多

以上幾項假設，是在複數選區單記非讓渡投票制之下，對立委而言，選區利益將大於政黨意志，因此在法案上，立委較勇於挑戰政黨立場。為照顧選區及票源，立委有較強的動機去執行特殊性法案的立法。是以在立法的比例上立委的特殊性立法應該高過於政府提出的特殊性立法。而在並立式單一選區票制，這種情況相較之下則不明顯。因為立委們在法案的態度上，反映的是對政黨意志服從的趨勢，而非完全顧及選區利益。故可從立委在法案的表現上，推論在 SNTV 之下的黨紀較 MMM 來的更為薄弱。

- 三、由於選制轉變為 MMM 之後，將使得國會中的有效政黨數降低。故本論文認為，在第七屆聯合提案的情況會減少。同時也適逢政府型態由少數政府轉變為一致性政府，將促使執政黨的立委，與其他政黨聯合提案的動機減少。

第三項假設是關於政黨的影嚮，除比較同一政黨在選制改變前後的影嚮力，也將比較不同政黨在同一時間點上對其所屬成員的拘束力。同時也因為兩屆之間適逢政府型態的轉換，故本論文也考慮政府型態將對立法行為產生影嚮。本論文認為，在一致性

政府時期，由於政府在立法過程中，相對於在分立政府時期更容易推動法案，因此對政府有更強的提案動機。相反的，就立委而言，挑戰行政部門提出相異法案的動機亦會減弱。不僅如此，政府提案代表的是全國利益，因此所有提案中，特殊型法案的數量也會隨之減少。

四、媒體的報導次數越多的法案，立委們在該議題上的立場也會越堅定，越加不受政黨影響。

在第二部分的假設上，本論文認為除了制度變遷帶來的影響之外，社會對法案的關注程度也是影響立委立法行為、提案動機的非制度性變數。一般而言，媒體關注程度越高的議題，表示一般民眾也較為關心。因此如果在該議題上政黨立場與民意相左時，立委也較不願意與政黨妥協。原因在於立委可以藉此塑造自己替民捍衛權利的品牌形象，藉此與其他隨波逐流的立委有所區別，在下次選戰中將成為優勢。

五、越接近選舉時期，送交黨團協商的法案數目會隨之增加。

最後，本論文認為選舉制度的改變固然會影響立委的立法行為。但是對於法案的審議程序來說，有些既有的特性並不會受到選制改變而有影響。以黨團協商為例，其重要性在越接近選舉的時候越是重要。政黨與立委面臨改選的壓力，將透過黨團協商來加速法案的通過，而這種現象和選制改變無關。

本論文選擇以第六屆及第七屆為研究期間，透過比較兩屆所有會期三讀通過的全部法案，希望可以回答關於選制改變，對於政黨黨紀的影響，是增強或是減弱。藉此希望能補足現在對於「並立式單一選區兩票制(MMM)」之研究探討候選人建立個人選票的

動機，諸如對選區服務的重視增加等等。本論文藉由突顯政黨利益以及選區利益不一致時，立委的行為取向，希望能和既有研究對話，也期待能提出不同的觀點。

第三節 研究途徑與研究方法

壹、研究途徑

本論文所採的研究途徑為新制度論。1984年由 March 和 Olsen 所發表的〈The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life〉一文使得學界重新審視制度在政治、社會、經濟之中所扮演的角色。¹⁸March 和 Olsen 將制度定義為在組織、例行公事 (routines)、及行政程序中的行為規則。而這些組織和例行公事是透過行為者來界定，制度與行為者的關係是在互動過程中決定。即互動的情境、行為者的角色定位將會決定行為者在該情境之下的權利義務狀態。¹⁹因此制度的概念是包含了正式與非正式的規範。而制度存在的意義在於減少風險，透過對於行為者的約束來降低交易成本與風險；因為制度將會提供行為的可預測性。新制度論認為制度具有長時間安定的特徵，因此即使環境改變制度本身依然能持續，故制度變遷是漸進的、有跡可循的。同時也正因為制度變遷是漸進完成，所以先前的制度選擇將會影響之後的選擇。

在新制度論中，學者亦以不同的面向觀察制度因而產生不同的流派。就本論文的研究範疇而言，將使用到歷史制度論以及性選擇制度論，以下將分別介紹。

¹⁸ J. March and J. Olsen, 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, pp. 734~749.

¹⁹ James G. March, Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, pp. 21, 160. New York: The Free Press, 1989.

一、歷史制度論

歷史制度論強調過去對現在的影響，前階段的選擇、行為將會影響到之後的選擇。該派學者認為，制度是歷史過程的遺緒，故對政治現象的分析多聚焦在歷史過程之上。因此某種政治現象的出現是源自於制度與其他因素的結構性關係所造成。因此對於歷史制度論而言，制度並非導致結果的唯一因素，社會、經濟等等變項和制度的交互作用才是他們關心的重點。

二、理性選擇制度論

理性選擇制度論將個人做為分析的起始點，基本上也承襲了理性選擇對於行為者的假設，即認為行為者具備理性。所謂理性係指對於利益極大化的偏好。進而會產生集體行動的困境；個人的理性無法轉變為集體的理性因而無法達到最佳的集體結果。因此制度的功能即在解決此一困境。

North 認為制度的作用是建立穩定的互動關係，降低行為的不確定性。透過制度可以提供行為者的資訊以及透過獎懲機制來約束行為者，或是經由契約關係來達到交易的穩定。進而引導自利的個人相互合作以及降低交易成本與風險。²⁰

本論文是以制度的變遷做為自變項，立委的立法行為為依變項。基本上可界定為制度影響行為的論述框架，在此框架之下結合歷史制度論與理性制度論進行分析。本論文將以這兩大理論做為主要的研究途徑，係因本論文之研究範疇包含了我國社會歷來對於立委、政黨以及立法行為的觀感，故在這個部分，本論文將

²⁰ Douglas C. North, 1994, "Economic Performance Through Time." *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, June 1994, pp. 359-368.

採取歷史結構論的觀點來進行描述。另外由於本論文也探討立委在選制變遷時如何使其利益極大化（即連任，以及如何有助於連任。換言之立委利益的極大化即是選舉考量。）故在有關於立委在選制變遷前後的比較，本論文將採理性選擇制度論的觀點來進行論述。

貳、研究方法

本論文的研究方法以文獻分析以及敘述性統計為主。主要根據立法院第六、第七屆三讀通過的法案整理，勾勒出整體議員在立法行為上的表現。進而以該總體資料為出發，與既有的研究進行比較、對話。因此本論文主要先以文獻分析進行法案類型的分類；再以敘述性統計描繪整體現象，並與既有關於選制變遷以及立法行為的研究進行對話。

在第三章，作者將整理第六、第七屆所有三讀通過之法案，先進行法案類型的編碼與分類，再進行描述性統計分析。此種研究方法，稱為「內容分析」。²¹所謂內容分析，係指對於明顯的傳播內容做客觀有系統的量化，並加以描述的分析方法。而該研究法所指稱之傳播內容則是指任何文字或非文字的記錄型態；可以記錄、保存、具傳播價值的資料。

本論文第三章以法案類型（是否為特殊型法案）和提案者（議員或政府部門提案），以及立法院新聞知識管理系統中法案見報次數分類。以總體資料的呈現，比較兩屆所有三讀的法案中特殊型法案在議員提案、政府提案以及一起提案中的分布情形，以及報導次數較多的法案相較於報導次數較少的法案是否更容易出現特

²¹ 楊國樞等編著，1989，《社會及行為科學研究法》，台北市：東華書局，頁 903-927。

殊性法案。第三章尤其會將焦點放在該議案是由政府部門和議員一起提出，且兩者版本不同的部分。

本論文通篇以總體資料呈現為主軸。經過第三章將整體立法行為的輪廓描繪出來之後，再進入到其他面向做觀察。第四章從政黨出發，由於第七屆之後立法院中的政黨數量減少。本論文認為，選制變遷將使國會中有效政黨數減少，進而影響立法行為。第五章則是將重心放在未因選制變化而有改變的現象上。首先關於見報數的部分，由於見報次數越高越可能引發民眾關注，故立委勇於採取與選民一致的立場。再者，黨團協商係受到選舉時程的影響而非選舉制度本身。

參、研究架構

立委不論在面對連任以及進行議事時，通常都需要處理選區（選民）以及政黨的利益。這兩者的利益如果一致時，那麼立委可以很容易而且迅速的決定其立法行為。然而選區和政黨的利益卻常常是不一致的，若政黨無法探求民意或不願意順應民意，那麼這個時候議員必然得選邊站，該以何者利益為優先就變成無法迴避的問題。

因此以法案的類型而言，與特定族群或是的區相關的法案較容易造成選區利益與政黨利益不一致。原因在於，這類型的法案與民眾的關係較為直接且密切，而政黨可能是以全國性的政策考量為主。另外若媒體報導次數較高，則越可能引起民眾對於該議題的關注，進而較可能產生與政黨看法相左的情形，不論該議題是否與特定人群或地區相關。

本論文所想要探討者，係議員在面臨選區和政黨利益（壓力）不一致時，所採取的態度是較偏向哪一方。當然在法案的類型上，本論文假設立委在具備特殊利益的法案上會有較為積極的態度。因為這類型類的法案可以給立委表現機會。換言之，特殊利益的法案可以當作選區利益的表現。因此，透過特殊性法案立委可以去照顧選區，去塑造選民對立委的支持；反過來說，在一般性法案立委的態度就不那麼積極。

其他和選制相關的是，由於新制的種種制度性因素，作者認為將會使政黨的領導能力變強，立委面對政黨的壓力會較為服從。換言之，新選制下將使得黨紀增強；立委在面對利益不一致的情況時，將會更為服從政黨的領導。而原因是因為新選制將使立委較缺乏動機建立個人選票。

另外一方面，在面臨輿論壓力時是否也會改變立委的立法取向將以選區利益抑或是政黨利益為優先？本論文認為，在媒體報導越多的法案，立委越不容易和政黨妥協。議題經過媒體報導將會受到民眾關注，如果報導次數越多則可以假設該議題將越受到關注，進而形成輿論而對立委產生壓力。故在這類媒體報導次數較多的法案上，而該法案又是選區與政黨意見相左時，立委的立場也較不容易因為政黨利益所動搖。

總的來說，本論文認為在遇到政黨利益與選區利益不一致時，議員將以何者利益為優先將受到三項因素所影響：選舉制度、政黨以及社會關注程度。（見圖一）

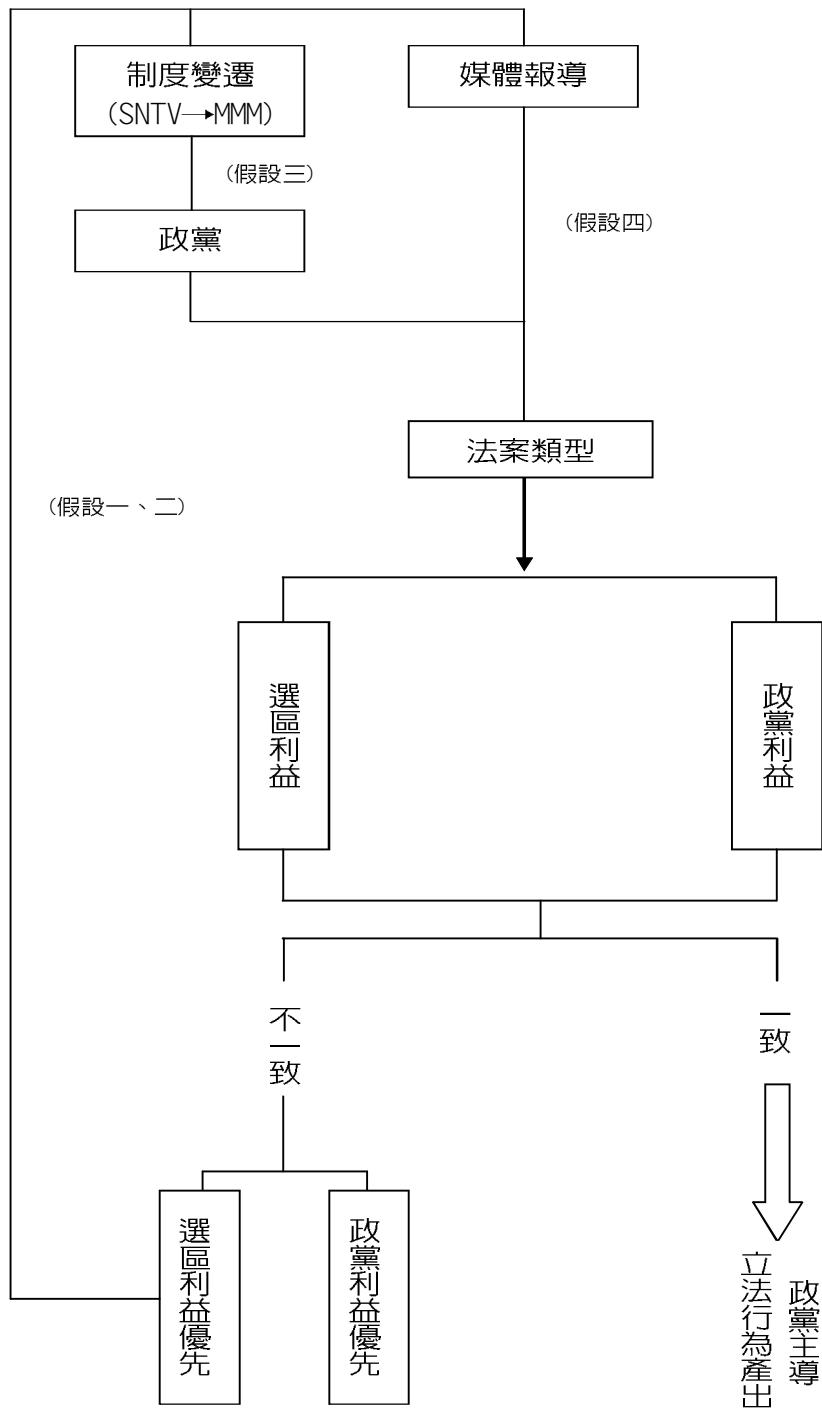


圖 1-1 研究架構

資料來源：作者自行整理。

在後續的章節中，主要以第六、第七兩屆會期所通過的法案做為研究的資料來源。在後續章節會以總體資料分析做為主軸。第三章主要比較選制改變前後，立委與政府部門的提案差異。第四章則以政黨為中心，第一節比較兩屆立法院中的政黨數目與聯合提案的情況；第二節則比較國、民兩大政黨的立委提案，在選制改變前後是否有所不同。第五章亦是以總體資料分析為主，檢驗見報數對立委提案的影響以及黨團協商皆確實不受選制影響。

參、章節安排

本論文的章節安排如下：

第一章緒論

- 1-1 研究動機與問題意識：說明本論文的研究動機與問題意識，從觀察到立委的立法行為主要受到選區以及政黨的影響為起點。思考選制改革與社會關注程度，對於立委在法案提出與決策上可能產生的影響，進一步提出主要的假設：SNTV 轉變為 MMM 將使黨紀增強；然而在民眾關心程度越高的法案以及選舉時程則越可能影響議員的立法行為偏向選區利益。
- 1-2 研究假設：本論文認為選舉制度與社會對議題的關注程度這兩項因素，將會影響議員在立法行為與提案動機。並且預測，在選制改變的部分將會促使黨紀變得更強，進而使議員在法案的立場上向政黨靠攏。另外立委也會因所屬政黨不同，黨紀的影響也不同。另外在社會關注度的方面，越受關注的議題，則議員越傾向維護選區利益。

- 1-3 研究架構與研究方法：根據本論文之假設，以資料分析及文獻檢閱做為研究方法。資料分析以第六屆和第七屆立法院所通過之三讀法案為基礎進行敘述性統計。尤其在政府部門與議員一起提出且又是特殊型法案的部分，本論文將會有較深入的探討。
- 1-4 變數界定：本節將對法案類型做分類，視其立法動機是否針對特定地區、族群之利益/負擔的變動做為主要目的做為分類標準。若不涉及特定地區、族群權利義務之變動，定義為一般型法案；反之定義為特殊型法案。

第二章文獻回顧

- 2-1 選舉制度變遷及其影響：在本節將廣泛的討論有關於以往的選舉研究。將會聚焦於選制變遷以及其所帶來的效應，而本節的中心會放在選制變遷與政黨的影響力上。
- 2-2 分立政府與立法行為的關係：由於本論文的研究期間正好遇到分立政府過渡到一致性政府的轉換。因此本論文也將政府型態對於立法行為的影響進行探討。
- 2-3 議員立法行為之探討：本節係針對議員的立法行為之探討，尤其將焦點放在媒體報導對於議員之決策將產生什麼影響，做更進一步的論述。
- 2-3 小結。

第三章資料分析：本章以總體資料的呈現為主，比較兩屆立委在選制改變前後、社會關注程度兩個面向上的立法表現。

3-1 在第一節的部分，將會觀察兩屆所有三讀通過的法案。並且比較在選制改變前後，立委在特殊型法案以及一般型法案的表現上是否有所改變。

3-2 在第二節則政府與立委一起提案的法案做觀察。若本論文的假設為真，那麼一般型法案的數量，在第七屆應該會多於第六屆。代表選制改變之後，議員的立法行為依附於政黨的傾向變強。

3-3 小結。

第四章：我國政黨以及政府類型對立委立法行為影響之比較。

4-1 本節將重點放在國會中的有效政黨數上。本論文認為由於選制變遷將會使得國會中政黨數量以及有效政黨數減少，進而使得立委跨黨聯合提案的情形將會減少。

4-2 在本節則是將重點放在國、民兩大政黨身上。由於兩黨皆有執政經驗，同時也各自經歷不同的政府型態。本節將比較兩黨在第六屆與第七屆提案差異。並且預期在第七屆時，立委的提案會較為萎縮，同時立委提出特殊型法案的情形也會減少。

4-3 小結。

第五章：探討不受選制改變影響之現象。

5-1 本節從總體資料出發，觀察高於平均見報數的法案，立委對於該法案的態度越加不受政黨影響，同時立委提案的比率也較高。

5-2 本節重心則放在黨團協商，本論文預期在越接近選舉的會期，黨團協商的頻率越高。

5-3 小結。

第六章結論及研究限制與後續研究。

6-1 結論：根據第三、第四章及第五章，提出本論文之研究成果。

6-2 研究限制與後續研究：因第六及第七屆立委選舉適逢選舉制度改變以及席次減半；而選舉前後更又遇到分立政府及一致性政府的轉換，本論文將對這些部分加以說明，並提出未來研究的方向。

第四節 變數界定

本論文首先想要比較的是選制改變前後對於立委立法行為的影響，將使其傾向以政黨為優先或是以選區為優先。而比較的方式是先將提案者與法案類型做分類，再接著觀察依照提案者的不同，是否會影響其偏好那一類型的法案。本論文的假設是，在SNTV之下立委會傾向通過具備特殊利益的法案。相對在MMM之下立委通過特殊利益法案的動機將相較於SNTV來的弱，因此通過特殊利益法案的比例會比較少。

本論文將依立法院國會圖書館的檢索系統，將提案者分為三類：第一類是只有立委單獨提案者，不論提案連署成員是否皆來自同一政黨。第二類是政府提案，包含單獨或數個政府部門一起提出立法或修正皆屬此類。第三是由政府部門與立法委員一同提

案，只要提案者除立委之外只要有任何一個或一個以上的部會參與提案都屬於此類。再者，關於法案的分類，同樣也是依照立法院國會圖書館的資料，以第六屆和第七屆所有三讀通過的法案為分析對象，將法案以立法（修法）動機分為三類：

1. 無特殊利益性法案：

該種法案的立法動機，並非針對特定地區或是照顧特定族群而為之。是為不特定的多數人之利益/負擔所為之立法。例如：全民健康保險法、戶籍法、鄉鎮調解條例、家暴防治法等即屬於此類。另外關於政府組織的立法（修法）也屬此類，例如：為成立空勤總部而修改內政部消防署組織條例，也屬於此類，因為成立空勤總部係為救災方便，而救災的利益是屬於不特定的多數人。

2. 特殊利益性法案：

這類的法案係為特定地區的利益或是特定族群之利益所為之，依利益/負擔的歸屬對象不同，故分為地區型的特殊利益法案以及對人的特殊利益法案：

(1)地區型特殊利益法案：該法案的立法動機是針對該地區的事件、現象而來皆屬之。例如：離島建設條例即為一例。另外像第6屆第一會期的自來水法修法，是因為大台北地區水源協建費續於水價外附徵而修，故亦屬於此類。

(2)對人型特殊利益法案：是為特定族群的權利義務而立法（修法），例如：醫師法、藥劑師法、原住民族傳統智慧創作保護條例等等。同時像第6屆第6會期民法親屬篇的修正，係為將未成年人的扶養在監護權確定歸屬之前由法院介入，僅在保障未成年人之扶養，故屬於此類。

除了法案的分類之外，本論文亦要處理選舉時程以及社會關注程度對於議員立法行為的影響。首先有關選舉時程的影響，作者假設在越接近選舉時，立委越可能「端牛肉」藉以引起選民注意和支持。因此越接近選舉時越會通過特殊型的法案。在這個部分，本論文將聚焦在每一屆最開始的兩個會期，以及最後兩個會期，同時亦包含在這兩個會期之間的臨時會。換句話說，選舉時程的部分將把焦點放在第六屆的第一、二會期以及第五、第六會期（包括第五會期的第一次臨時會）；第七屆的第一、第二、第七、第八會期以及第八會期第一次臨時會。

接著是有關社會關注程度的方面，如前所述，本論文認為經過媒體報導越頻繁的議題將越受民眾關注。因此本論文的界定方式如下：根據立法院圖書館的新聞知識管理系統，其包含國內 28 家新聞，故在知識管理系統中檢索該法案名稱，並以其出現於各家報紙的次數為基準決定該法案的見報次數。檢索的範圍則由於法案從提出到通過都需要時間醞釀，故以該會期向前推六個月為開始，直至該會期最後一天為止，各法案的見報次數為準。例如第七屆第一會期是 2008 年 2 月 22 日開始，到 2008 年 7 月 18 日結束。那麼該會期的見報次數即往前推六個月從 2007 年 8 月 22 日起算，直到該會期結束 2008 年 7 月 18 日為檢索範圍。

接著以各會期為分界，每期的平均見報次數做為決定法案是否為社會所關注的標準。簡言之，如果某項法案的見報次數高於該會期平均的見報次數的話，即界定為受關注之議題；反之則否。

第二章 文獻回顧

第一節 選舉制度變遷及其影響

2008年我國第七屆立委選舉，適逢選舉制度改變。由過去「複數選區單記不可讓渡投票制（Single Non-Transferable Vote system，下稱SNTV）」，改為「並立式單一選區兩票制」（Mixed-Member Majoritarian systems，下稱MMM）。顯而易見的，必然對於政黨、競選策略、選民投票行為、政策產出等等面向皆造成重大影響。是故在MMM實施前即有討論，²²第七屆立委選後學界也對此進行更深入探討。²³

Shugart 和 Carey 認為選舉制度中有四項要素會影響候選人的當選是憑藉個人選票或是靠政黨得票選上，分別是：²⁴

一、政黨是否掌握政黨名單的排序：若政黨能夠決定候選人在政黨名單上的順序，那麼可以想見的是候選人將必須遵從政黨的領導才可能排在較前面的順序，而較有機會當選。故政黨掌握政黨名單的排序的話，候選人將較依賴政黨而缺乏動機建立個人選票。

二、計票方式：指的是候選人的得票是否和其他同黨候選人，

²² 盛治仁，2006，〈單一選區兩票制對未來臺灣政黨政治發展之可能影響探討〉，《臺灣民主季刊》，第三卷，第二期，頁63-86。

²³ SNTV轉變到MMM之後，有關於選民投票行為的研究可詳見：蕭怡靖、黃紀，2010.09，〈單一選區兩票制下的一致與分裂投票：2008年立法委員選舉的探討〉，《台灣民主季刊》，第七卷，第三期，頁1-43。

而有關於候選人競選策略，可詳見：吳親恩，2012，〈立法委員選舉的賄選誘因與效果—從SNTV到FPTP〉，《台灣政民主季刊》，第九卷，第一期，頁41-80。

另外有關選制改變對立委提案之影響，可詳見：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》，第十三卷，第一期，頁3-53。

²⁴ 同註7。

或是政黨合併計算來分配席次。或是候選人得票是單獨計算。若是前者，那麼也會導致候選人較依附政黨；反之若是單獨計票者，則候選人越可能去建立個人選票。

三、投票方式：選票是投給政黨或是個別候選人。同理，若選民投票是投給政黨，那麼候選人同樣較沒有動機去建立個人選票。若是投個別候選人，則較容易促使候選人建立個人選票。另外如果選民可以同時投給數位候選人者，那麼候選人依靠政黨的傾向會維持在兩者之間。

四、選區規模：Shugart 和 Carey 認為在沒有黨內競爭的情形下，選區規模越大，候選人越會依附於政黨；反之選區越小，候選人越傾向建立個人選票。

由上述由兩位學者提出的觀點再加以延伸，可以推論出選舉制度中這四項要素都會影響政黨和候選人的互動模式。若將他們所提出的論點套入我國過去所採的 SNTV 以及現行的 MMM，並將兩者稍做比較，可以觀察出：

一、在政黨名單的部分：相較於過去 SNTV，MMM 之下因為多出了政黨名單的部分，因此這部分不論相較於 SNTV 或是相對多數決，政黨對於候選人的控制力都會較強。

二、計票方式和投票方式：同樣也是因為相同的理由，MMM 因為多了出了政黨名單的部分，故影響了政黨對候選人的控制力增強。而在 SNTV 與 FPTP 的比較，投票方式與計票方式大致上差異不大。首先兩者皆是排除了政黨，僅以候選人個人之得票數為當選依據。同時選民也都是直接投票給單獨候選人而非政黨，是以 SNTV 與 FPTP 德候選人在此

都有動機去建立個人選票，故較不受政黨所控制。

三、選區規模：選區規模以舊制 SNTV 和現行 MMM 底下的單一選區相對多數決制做比較。依照 Shugart 和 Carey 的觀點，選區規模越大，則候選人越不容易建立個人選票。那麼由於 SNTV 因為在選區中有數名候選人當選，故選區規模大於只選出一名的多數決制。因此 SNTV 相較於 FPTP 候選人較不傾向建立個人選票。

由以上比較可以發現在政黨名單比例代表制之下，政黨的控制力會強過 SNTV；而在和單一選區相對多數決(First-past-the-post 下簡稱 FPTP)的比較之下，則發現 SNTV 因為選區規模的因素會使得其政黨控制力較 FPTP 更強。

就以上推論，大致與本論文立場一致。然而在有關 FPTP 與 SNTV 比較的部分，作者則採取相反觀點；亦即 SNTV 之下的候選人將較於 FPTP 將更傾向塑造個人選票。原因在於上述推論皆建立在選舉制度本身，而未考慮選制將帶來的附加效果。在 SNTV 之下由於該選制之特色，選民只有一票而且得票前幾名才能當選，會促使候選人追求自身得票極大化，²⁵進一步形成同黨競爭、強化選區服務以及促使立委與選區內的特殊團體的連結等等現象。²⁶故本論文認為，即使在 FPTP 相比較之下，SNTV 對立法委員而言，依然有更強的動機去建立個人選票。

²⁵ 同註 9。

²⁶ 同註 5。

第二節 分立政府與立法行為的關係

關於分立政府的研究中，過往對於分立政府以及一致性政府的比較研究中，當以美國最為典型。學者 Elgie 對於何謂分立政府嘗試做出定義：²⁷第一種，認為分立政府是在同一時間點上，行政和立法部門之間缺乏來自同一政黨的多數。換句話說，這裡所指的是當總統職位由某一政黨取得，而國會中至少有其中一個議院由另一個政黨取得多數的狀況。然而該定義在多黨制國家就無法適用，因此有另一種看法，認為分立政府是一種行為，該定義之下認為分立政府是源自於行政部門和立法部門的衝突，是一種政治行為。精確的來說，行為上的定義假定分立政府等同於一種僵局、立法部門的癱瘓以及總統和立法部門的衝突。這種行為上的觀點隱含著認為總統的領導能力、黨綱的制定以及行政—行政立法雙頭馬車的運作的隱憂。²⁸

關於分立政府所可能帶來負面影響的文獻相當多，許多學者指出分立政府以及一致性政府的運作上最大的差異表現在以下幾點上：第一，由於分立政府的立法部門與行政部門分別掌握在不同的政黨手上，因此議事過程中容易出現杯葛行政部門所提法案的情形，因此導致議事效率以及立法產出降低；同時法案更迭頻繁，以至於政策也不連貫。第二，因為立法部門與行政部門一者負責法案、政策的制定，一者負責執行，而在分立政府之下兩者又因分由不同政黨所控制，執政黨和在野黨的分界不清，進而造成政治責任難以釐清，行政立法部門爭功諉過。第三，就美國的

²⁷ Elgie, Robert, 2001, *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press. pp.1-21.

²⁸ 關於分立政府所可能導致的行政立法局以及負面效果，可詳見以下著作：McCubbins, Mathew D., 1991, *Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits Under Divided Government*. in *The Politics of Divided Government*. edited by Gary W. Cox and Samuel Kernell. Boulder: Westview Press. 以及 Mayhew, David R. 1991a, "Divided Party Control: Does It Make a Difference?" *Political Science and Politics*. Vol.24, No.4, pp: 637-640.

情況而言，一部分的學者認為經濟表現與政府型態有關。他們認為是因為分立政府造成政策偏差與預算赤字攀升，導致經濟表現較差。以上有關分立政府的討論多集中在分立政府所可能產生的弊病，多認分立政府將帶來行政立法部門之間的僵局，進而導致政策滯塞、不連貫以及立法缺乏效率等等負面現象。²⁹

以上的研究都集中在分立政府與一致性政府的施政差異，尤其集中在分立政府將導致行政—立法僵局之上。然而另一派學者則認為分立政府與一致性政府在立法過程中的表現並沒有差異；是否為分立政府與政策的產出，在數量以及效率上都沒有差別。³⁰同時也有學者認為立法僵局是由於制度設計，例如：總統的覆議權需要國會三分之二的多數才可加以對抗。總統只要在有三分之一的議員支持下提出覆議，國會就無法拒絕；而尋求三分之一的議員支持對總統來說並不困難。另外在參議院，「冗長發言(filibuster)」(或稱議事杯葛權)非經五分之三的絕對多數，否則不可制止。這些制度上的設計，都是形成立法僵局的因素，而與是否為分立政府無關。³¹

以上對於分立政府是否為造成行政—立法上僵局的肇因莫衷一是。有學者提出看法認為應從幾個面向觀察。第一，行政首長是否有協調朝野意見的能力，若行政首長能有效與反對黨溝通，那麼即使在分立政府下行政部門也能主導立法。第二，應觀察國會多數黨是否能有效團結起來。第三，為評量行政部門與立法部門誰較有能力主導立法，應將提案的重要性做為指標之一，而不

²⁹ 吳重禮，2001，〈分立政府：肇因、影響、改革〉，《中國行政評論》，第十卷，第四期，頁1-22。

³⁰ Jacobson, Gary C., 1991, "Explaining Divided Government: Why Can't the Republicans Win the House?" *Political Science and Politics*, Vol.24, No.4, pp:640-643.

³¹ Krehbiel, Keith, 1996, "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government." *Journal of Theoretical Politics*, Vol.8, No.1, pp: 7-40.

是只看立法產出的數量。³²

雖然對於分立政府是否係造成立法將局的主要因素在學界未有定見，但政府型態與立法產出的質與量兩者是否存在著某種相互影響關係，仍有許多可議之處。影響行政—立法關係的因素並非只有政府型態而已，舉凡憲政體制、憲政慣例、選舉制度、政黨體系等等都可能是關鍵。在現實上分立政府的運作也如同過去學者們的研究；分立政府的運作呈現出各種不同、相互矛盾的樣貌。究其因除了源自於測量指標尚未有共識之外，前述政府型態外的因素也甚少被考慮進去。

然而可以想見的是，分立政府在制度面上創造了行政—立法兩權之間衝突的風險。在行政權與立法權無法互相課責時，雙方就可能透過職權遂行自己的意志，例如冗長發言或是以行政命令執行政策等等。

故本論文認為分立政府之下容易造成行政部門與立法部門之間的摩擦；由於在分立政府的情況之下，行政部門在法案上較容易遭遇立法部門的制肘，因此會透過別的方式去推行政策。例如以行政命令的方式，藉此跳過立法部門來自行其是。是以從政府對於法案的影響力來觀察，在分立政府時期，行政部門對於法案的主導性較弱；而在一致性政府時主導性較強。因此本論文認為分立政府之下，由於行政部門對於法案的影響力相對較弱，那麼相對而言，立法部門的影響力就會被突顯出來。簡言之本論文認為在分立政府時期立法部門對於法案的影響力較強。

³² 盛杏溪, 2003.12, 〈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》, 第七卷, 第二期, 頁 51-105。

第三節 議員立法行為之探討

關於議員立法行為，學界也有許多討論。而有關選制變遷與立法行為關聯性之探討，學者盛治仁提出了幾項觀點：第一，選制改變之後現任者優勢將更加被突顯。分區立委連任機會將大幅提高。第二，立委以法案回饋選區的情形將更加明顯。立委為求當選，在法案上會更加照顧選區利益而忽略國家整體的利益。立委只要努力經營，有可能成為獨立的選舉機器，受政黨約束降低，黨紀將可能越顯鬆弛。³³另外趙永茂也呼應這樣的觀點，他認為在單一選區以及席次減半的壓力之下，將造成未來立委的鄉鎮市長化或縣市議員化。不僅由鄉鎮市長或縣市議員出身，當選立委的比例會變高，同時也因為來自選區的壓力變強，使得選區服務的壓力大過以國家整體為考量的政策。立委將更專心在選區，對於全國性的議題則較不關心。另外在不分區立委，地方勢力可能會排擠掉原本黨中央的安排來參選，造成不分區立委地方派系化。

針對上述觀點，另外亦有研究持相反觀點。³⁴透過對第七屆立委選舉結果的分析，認為在MMM之下有助於政黨整合。同時政黨動員在地方上的優勢幫區域立委輔選，而相較於SNTV立委走偏鋒、討好特定族群的競選策略，MMM下這類理念不合或是形象不佳的候選人將不被政黨提名，因而有助於黨紀的維持。

對於上述兩方面看法的衝突，本論文試圖提出自己的觀點。本論文認為，選制變遷是影響立法行為的一項重要因素，然而立委作為政治行為者，最為關心的依然是連任。因此對立委而言必須考量的是，當作出一項決定時對於立委的連任是否有所幫助。

³³ 同註 18。

³⁴ 陳滄海&林瑞隆,2009,〈第七屆立法委員選舉對臺灣立法政治生態之影響〉,《臺北市立教育大學學報》,第四十卷,第一期,頁 29-54。

根據前面的討論，作者認為在選舉制度的方面將有助於立委向政黨靠攏。然而另外一項重要因素是輿論的壓力。若當外界越關心某項議題時，立委的立法行為越可能偏離政黨立場去滿足民眾的觀感。

就立法產出而言，Wilson 認為政策利益的分配大多偏向將成本交給大多數的人負擔，而利益則交給少數人享受的立法結果。原因在於利益相關集中的少數人，相較於一般利益廣泛且分散的大多數人來說，會有更強烈的動機去爭取他們的利益，而因為一般人可能對於該利益漠不關心或是沒有意識到其存在。其次，利益集中的少數人因為較關心，所以對資訊的掌握更完全也更容易在政治過程中取得他們想要的。³⁵

也因此，對立法委員來說最重要的是連任，若將成本給無意識的多數人承受，而讓少數人享受利益，更可以讓他們就立法結果去宣稱功勞。反之若讓多數無意識的人享受利益，而少數關心的人承擔成本的立法行為，不僅多數人因為無意識，故在下次選舉中不一定能占便宜，反而還要因為得罪少數人而可能受到他們的懲罰。因此對於有利於多數人利益的法案，議員寧可搭便車。³⁶

對於這類的法案，盛杏媛認為媒體的報導可以喚起多數人對於利益的存在，或是使多數人意識到利益被剝奪的重要性，進而使企業型政策得以被通過或提升其通過的機率。³⁷該研究亦指出：
1.通常給予多數人利益的立法仍然不易通過，因為多數人無意識

³⁵ Wilson, James Q., 1986, *American Government: Institutions and Policies*. 3rd ed. Lexington: D. C. Heath and Company.

³⁶ Olson, Mancur, 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods And the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University.

³⁷ 盛杏媛，2012.03，〈媒體報導對企業型政治立法成敗的影響〉，《東吳政治學報》，第三十卷，第一期，頁 1-42。

(現況)。2.該類法案通常在委員會就胎死腹中，如此一來可以避免大眾注意。3.一但經過媒體報導，如果使多數人關注該議題的話，那麼政治行為者就有動機去推動立法。

第四節 小結

根據前述文獻，本論文認為議員之立法行為主要受到選舉制度、政府型態以及社會關注程度的影響。當選制鼓勵候選人建立個人選票時，議員的立法行為就越不受政黨制約；而政府型態的影響則是源自於政黨無法掌握國會多數所致，是以在分立政府時期國會通常表現出較強勢的作為；而在社會關注的面向上，由於見報次數越高越可能但更多人關心，因此進一步可能對議員造成壓力進而影響立法行為。故本論文基於以上幾點，提出假設並試圖探討驗證之。

第三章 總體資料比較

本章以第六、第七屆三讀通過法案的總體數據的呈現為主，³⁸分為兩部份。首先在選制變遷前後立委的立法行為偏好是否有所改變。換言之，在選制改為並立式單一選區兩票制(MMM)之後，立委是否致力於具備特殊利益的法案上。其次，就立委與政府部門一起提案的部分而言，是否仍然以具備特殊利益的法案為主。

然而首先必須說明的是，本論文比較的前提建立在立委是選區利益的代表，而政府部門由於是政黨為主體來推行政策。因此，對立委而言選區利益是無法忽視的；政黨的利益取向通常是以國家整體利益為主，而政黨又掌握了行政部門。換言之，比較立委與政府部門的提案，原因是兩者所爭取的利益不同；一者著重於選區，一者較關心全國性的利益。因此比較立委與政府部門聯合提案中特殊利益的法案比例，意味著在立法過程中，政黨與個別立委對於政策影響力的消長。故若是在政府與立委聯合提案之中具備特殊利益的法案越多，代表立委在立法過程中發揮的影響力相對較高。

承前段，本論文認為在選制改變之後，立委競選連任時比以往將更依賴政黨的援助，因此在政策立場上較不會與政黨相左。故本論文認為在第七屆之後立委提出特殊型法案的比例將會減少。另外在政府與立委一起提案的法案，政府部門之所以也涉入提案表對於該法案的關注程度較高。如同前述政府部門事實上反映了政黨的利益取向，故本論文也預期第七屆政府與立委聯合提案中的特殊型法案會減少。

³⁸ 本文在進行資料建置時發現依不同的查詢系統可能會有不同的數據結果。為求統一，本文所使用的資料以立法院國會圖書館-立法院法案審查系統所提供所有三讀的法案為主。

過往對於國會議員代表行為的探討，Miller 與 Stokes 在其對於美國國會研究中指出影響議員立法行為的因素有三：選民和議員本身的偏好、政黨的立場。³⁹然而這三項因素的影響力卻沒有必然的強弱關係，而是與政策本身有關。若選民能感受到政策將對自己產生的影響；或是議員認識到該法案將對選民的影響，都可能促使議員和選民站在同一邊。反之如果議員無法探知選民的立場，那麼在該法案上受到的牽制較少，可能依自己的偏好或是政黨立場行事。這種議員與其選民在法案上所採取的立場之相近或相關程度，稱為政策一致性。⁴⁰Miller 與 Stokes 對於選區對於國會議員代表行為的研究後來也遭受到某些挑戰。最主要是對於評量選區對於議員影響力的標準。首先，Miller 與 Stokes 以記名表決觀察，但是議員支持或反對法案的原因並非只是由於選區的壓力，也可能是經過議員仔細評量各種利弊得失之後所做的決定。再者，僅僅從記名表決來看，議員們在立法上的其他努力也將被忽視（提案、審查、修改等等），表決只是議員代表行為中的一部分而已。第三，議員並非只有透過政策工具來回應選民，也可能透過選區服務等等方式。最後如果議員專心在選區服務上時，那麼他花費在立法過程中的心力自然相對的必須減少。但這並不能表示議員的代表行為將棄選民意見於不顧。

上述的討論，聚焦在議員代表行為是受到選區抑或政黨的影響，該以什麼做為衡量的指標。然而本論文的觀點則是，議員處於選區與政黨之間，對於議員來說其代表行為背後最終也最重要的目的，當然是延續政治生命。基於這個目的，議員選擇最有利的代表行為而為之。換言之，議員的代表行為與其尋求政治生命

³⁹ Warren E. Miller and Donald E. Stokes, 1963, "Constituency Influence in Congress." *American Political Science Review*, Vol. 57, No. 1, pp: 45-56.

⁴⁰ 盛杏溪，1997.09，〈國會議員的代表行為：研究方法的探討〉，《問題與研究》，第三十六卷，第九期，頁 37-58。

的延續息息相關。故選舉制度的重要性即在於此。若選舉制度促使議員尋求「個人選票」時，則代表行為將傾向反映選區利益；若選舉制度沒有促使議員建立「個人選票」的動機，那麼代表行為將會傾向站在政黨利益的立場。

回到有關選舉制度的部分，承前章所述。在過去複數選區單記不可讓渡制(SNTV)底下，由於候選人不需要獲得大部分的選民支持，只要獲得部分選票即可當選。而政黨在同一選區中可以提名數位候選人，候選人難以透過政黨的「招牌」來增加選票，勢必要建立個人選票來增加競爭優勢。從這一點看來，政黨的影響力在 SNTV 之下相對的弱勢。⁴¹同時只要候選人可以穩定的獲得部分選民的支持幾乎就確保當選。在這樣的考量之下立委需要照顧特定族群的利益以求獲得其支持，是以政黨的角色在立委選舉中較不重要，因為候選人對於來自黨的支援，需求較少。由以上兩點來看，在 SNTV 底下立委的代表行為將會是專注於選區或選民利益的。因為立委所回饋的選民甚至可能不會是多數選民，而僅僅是那些能支持其當選的特定選民而已。

故本論文假設過去 SNTV 底下的立法行為，會通過較多的特殊型法案。且在政府與立委一起提案中也會有較多的特殊型法案。因為由政府提案的法案通常會具備全國性的利益考量，而在這種法案中立委之所以會一起提案，則是為了提出更照顧選區或是將選區利益包藏於其中的版本，並藉此來回饋選區。同時本論文亦假設在總提案數中立委的提案也會佔有較高的比例，因為在舊選制(SNTV)立委會有較強的提案動機：立委會希望藉由提案來照顧選區而讓連任更有利，而非只是服從黨的領導或是反映政黨

⁴¹ 吳重禮，2002.05，〈SNTV 的省思：幣端肇因或是代罪羔羊？〉，《問題與研究》，第四十一卷，第三期，頁 45-60。

的意志去通過法案。這些狀況在新選制中則呈現相反的趨勢。亦即立委提案中特殊性法案的比例、政府立委一起提案中特殊型法案的比例，以及立委佔總提案數的比例相較於SNTV都會下降。

故在本章所呈現的是，立委提出法案的數量、立委單獨提案、政府與立委一起提案中特殊性法案的減少，代表的是在選制改變之後，政黨對於國會議員的影響力變得更強。對於立委而言，相對於在特殊型法案上照顧選民的堅持，政黨的立場在立法過程中也越來越受到立委的重視，以免在競選連任時失去政黨的奧援。換言之，在選制改變之後，立委的代表行為將以政黨的立場為主，因為選制改變使得政黨對立委當選連任的影響力增加。

第一節 立委提案分析

在過去許多對於複數選區單記不可讓渡制(SNTV)的研究中，都指出在該選制中的候選人特色，不外乎是議員走偏鋒的問政風格、黨內競爭以及和某些職業、團體的連結，以選區或特殊利益換取支持等等。⁴²然而形成這些現象的制度性因素在2008年，我國由SNTV轉換到並立式單一選區兩票制(MMM)之後是否仍然存在？針對立法行為而言，選舉制度的變遷會對於立法行為產生什麼樣的影響，本章將藉由兩屆的法案分析來探討這個主題。

首先在立委立法行為偏好的部份，第六屆三讀通過的總法案數為333件，立委提案有178件，而在立委提案中依前述分類為特殊型法案共有103件。而在第七屆通過法案數為628件，其中有立委提案263件；立委提案且為特殊型法案有138件。故第六屆立委提案佔總通過法案的0.5345，第七屆立委提案比例為

⁴² 關於複數選區單記不可讓渡制(SNTV)的弊病，可詳見王業立，《比較選舉制度》第五版。台北：五南，2008，頁101-105。

0.4195；立委提案中特殊型法案的比例第六屆為 0.5786，第七屆則是 0.5247（請參見表 3-1）。

表 3-1 第六、七屆立委提案比較⁴³

屆數	第六屆	第七屆
總通過件數	333	627
立委提案件數	146	149
立委提案中特殊法案數	84	72
立委提案所佔比例	0.4384	0.2376
立委提案中 特殊型法案比例	0.5753	0.4832

資料來源：作者自行整理。

以上的比較，是透過立委提案中特殊型法案的比例來檢證在選制變遷前後，立法行為的取向是否有所改變。由上述資料的比較可以發現，首先在 SNTV 之下立委提案的比例第六屆明顯高於第七屆，相差了 0.2008，第六屆立委提案幾乎是第七屆的一倍左右。簡言之在第七屆立委提案比例明顯減少，由此可以看出在第六屆處於 SNTV 下的立委，提案的動機確實較強；提案比例由原本的四成三降到兩成三。接著從提案中的特殊性法案的比例來看，第六屆也高於第七屆，差距雖然較少(0.0921)但仍然可以看出下降的趨勢。

以上的比較可以簡單歸納出兩點。第一立委提案數減少；第二立委提案中特殊型法案比例也將低了。首先立委提案數的減少，其背後的含意是否直指立委的代表行為與選區的關聯性降低？本論文認為立委提案數的減少，只能說明立委對於在立法行為的表現上不再像以往重視。換言之立委不再像過去將法案當作是為延續政治生命最為重要的手段。其他的研究也發現，在選制改變

⁴³ 本表為呈現出兩屆之差異，故將不分區立委的提案排除。

過後立委的選區服務型態有所改變。對選區規模變大的立委來說，他要面對的服務案件增加；對選區規模縮小的立委而言，由於擔心挑戰者的出現故會更加積極進行選區服務。而選區規模不變的地區立委的服務型態則沒有太多改變。⁴⁴對此，關於立委提案數量的減少，本論文不排除是由於選區服務的精緻化與立委面對來自於選區的服務需求增加所致。故立委提案減少是否係指代表行為與選區關聯性降低還需進一步的觀察。

另外本論文在選制改變前後所面臨的問題是政府型態的轉變，在第六屆立委我國為民進黨執政，但立法院之中雖然民進黨為相對大黨，但是由於沒有政黨掌握過半席次，執政黨面對的是沒有多數黨的少數政府型態；但若以泛藍、泛綠兩大陣營來看，卻反而有分立政府的味道。第七屆立委則是面對一致性政府的情況。對於這點而言，在一致性政府下的國會不見得是主要的提案者。由於執政與國會多數都是同一個政黨，該政黨的意志很容易就可以轉換為實際的政策、法案。由政府部門的提案不容易受到牽制，國會之於法案很可能只是「橡皮圖章」而已。換言之提案的主動性可能存在於政黨而非個別的議員身上。故立委提案減少是否係指代表行為與選區關聯性降低還需進一步的觀察。

接著本論文觀察到立委提案中特殊型法案減少。關於這點，足可說明對立委來說透過法案從事選區利益的回饋不若以往重要。在第六屆的立委為建立個人選票而傾向回應特定族群的需求，這在本節所呈現的資料中即可看出。第七屆之後立委提出照顧特定族群的法案確實也呈現下降的趨勢，然而這是否真是因為選制變化而產生立法行為的改變？

⁴⁴ 連勝然，〈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。

本論文對於此項發現的觀點是：就立委連任的目的而言，透過法案對選區的照顧已不是左右連任與否的關鍵。回到選制來看，MMM 下區域立委面對的是選區內整體選民而不像 SNTV 只要照顧「自己的」選民。過去走偏鋒的問政風格難以為立委連任增加優勢，反映在立法表現上只照顧少數人的特殊型法案自然不再受到青睞。再者對於不分區立委來說，我國不分區立委的選舉係採用「封閉式政黨名單」，該選舉方式政黨擁有決定候選人在名單排序的權利。使得不分區立委想建立個人選票的動機低落。

對不分區的候選人來說，由於本身沒有選區，政黨的提名順序對於連任與否的影響力較大。同時因為法案的決策為一集體行為，在沒有特定選區的情形下不分區立委也難以向選民邀功。如此一來，爭取選民支持不如依附政黨之下以求能在政黨名單被排在前面的順位來增加當選機會。因此提出特殊型法案的意願也低。

從上述總體資料所呈現的趨勢來看，不論是提案的動機或是提出特殊型法案的比例，都呈現下降的趨勢。第七屆立委對於法案的偏好已不再像在 SNTV 底下以回應選區或是特定族群的利益作為立法的主要考量。而是因為受到選制改變的影響使得政黨在選舉中的影響力變得更強更重要，因此這類以普遍性、全國性利益作考量的法案數量會相對提高。由於政黨的因素增強，因此也降低了立委不顧政黨意志而去提出特殊型法案的意願。

表 3-2 第六、七屆政府部門提案比較

屆數	第六屆	第七屆
總通過案數	333	628
政府提案件數	91	205
政府提案中特殊法案數	29	54
政府提案所佔比例	0.2732	0.3264
政府提案中 特殊型法案比例	0.2724	0.2536
政府提案中 一般型法案比例	0.7276	0.7464

資料來源：作者自行整理。

再來是關於政府部門提案的比較（請見表 3-2）。以表 3-2 作為對照，首先在提案的部分，相對於立委提案，政府提案第七屆向上提升了 0.0532，這也再次的說明選制改變之後政府對於法案的影響力是呈現增加的趨勢。而反過來說，這則是立委對提案的主動性下降。換言之立委減少部分的法案改由政府提出，代表的是以政黨為主體的政府單位對法案的主導性增強。更進一步來說，這意味著立委跳脫政黨自行提案的意願降低，由此可以推論選舉制度由 SNTV 改為 MMM 之後政黨對於立委的約束力增強。亦即選制由 SNTV 改為 MMM 之後，使得黨紀增強。然而，此處增加的現象也可能是由於政府型態轉變為一致性政府所致。

而在政府提案中的一般性法案比例差別則是不甚明顯。僅僅只有 0.0188 的差距。在此，一般型法案增加的意義在於：由於以政黨為主體的政府部門需要以全國性、一般性的政策考量而立法的比例增加；則立委為維護選區利益以獲得支持所作的特殊型法案立法相對就必須減少。從上表 3-2 所提供的資訊來看，單純看政府提出一般型法案的比例似乎沒有明顯增加。對於政府在一般型法案是否有更強主導能力，本論文認為還需要去比較政府與立委

一起提案中，一般型法案的比例是否明顯增加。關於這個主題在下一節會有更詳細的說明。

第二節 政府與立委提案比較

接下來本論文將焦點移到政府部門與立委一起提案的比較。第六屆兩者一起提案有 64 件，其中又為特殊型法案有 29 件；第七屆政府、立委一起提案的有 160 件，而其中亦為特殊法案的有 54 件。故政府部門與立委一起提案佔總通過法案的比例第六屆為 0.1981，第七屆為 0.2551；其中特殊法案在政府、立委一起提案中所佔的比例各為 0.4531 與 0.3375（請見表 3-3）。

表 3-3 第六、七屆政府/立委一起提案比較

屆數	第六屆	第七屆
總通過案數	333	628
政府立委一起提案件數	64	160
一起提案中特殊法案數	29	54
一起提案所佔比例	0.1981	0.2551
一起提案中 特殊型法案比例	0.4531	0.3375
一起提案中 一般型法案比例	0.5469	0.6625

資料來源：作者自行整理。

由以上的整理可以發現，在第七屆中政府部門與立委一起提案的類型在總法案中所佔的比例提高了。而同時在這之中，特殊性法案的比率卻下降。為了更清楚的呈現差異，故根據前一節的資料整理如表 3-4 和 3-5 以供對照：

表 3-4：第六屆總體資料

第六屆		
立委提案：178	一起提案：64	政府提案：91
立委/總法案數：0.5345	一起/總法案數：0.19819	政府/總法案數：0.2732
特殊/立委：0.57865	特殊/一起：0.4531	特殊/政府：0.2724
	一般/一起：0.5469	一般/政府：0.7276

資料來源：作者自行整理。

表 3-5 第七屆總體資料

第七屆		
立委提案：263	一起提案 160	政府提案：205
立委/總法案：0.41945	一起/總法案數 0.25518	政府/總法案數：0.3264
特殊/立委： 0.5247	特殊/一起：0.3375	特殊/政府：0.2536
	一般/一起：0.6625	一般/政府：0.7464

資料來源：作者自行整理。

就上述資料而言，在一起提案和政府提案的部分都略見提升。總計在第七屆三讀的法案中超過一半以上的提案都和政府部門有關，就此可以推知在六屆與第七屆中間經過選制變遷確實改變了立法行為。本節發現在政府和立委一起提案的比例增加；而其中特殊型法案的比例卻減少了。此項發現的所想要比較的是第六、七屆政府部門與立委何者對於法案的影響力較強。其結果顯示第七屆政府和立委一起提案的比例增加，立委相較於過去，在立法過程中更需要和政府部門協調。而其中特殊型法案的減少代表立委在一起提案中的主導性將低。取而代之的是政府以一般民眾的利益做為主要考量。

以上的發現，兩屆立委立法行為的差異與選舉制度有密切關聯。以連任為主要目的立委，其行為都難脫此一目的。而選舉制

度的影響在於是否提供候選人建立個人選票的動機。如果選制提供建立個人選票的動機，那麼立委和選區就可能建立較強烈的連結關係，進而透過選區服務或是立法來進行。若是立委建立個人選票的動機較低，那麼就可能服從政黨領導或是以自身利益做為考量進行立法。

從以上資料來看，選制變遷帶來的改變反映在提案上，由總體資料呈現出立委的提案比例被壓縮。因為政府部門有涉入的提案在第六屆不到一半，而第七屆佔了一半以上。造成立委的提案減少而政府提案增加，本論文認為可能的原因是由於選制變遷帶來黨紀的增強。在 SNTV 可能造成候選人積極建立個人選票的因素，⁴⁵在 MMM 可能不復存在，既然候選人不需要像過往一樣積極的建立個人選票，相對的就可能比較服從政黨的領導。

另一個對於立委提案主動性降低的解釋，本論文認為與競選策略以及選區規模有關。過往對於混合選制的研究，有學者認為，相較於政黨名單的候選人，單一選區候選人往往會與選區有較強的連結關係。⁴⁶但是在競爭較激烈的選區，候選人則需要政黨的奧援。⁴⁷因此本論文認為在單一選區中，除非候選人在選區中有穩固的基礎，穩固到可以不依靠政黨的援助自行參選，否則脫黨參選的風險極大，很可能無法連任。故即使在單一選區政黨對於候選人的提名仍然有一定程度的影響力，這也將使區域立委的提案在某種程度上受限於政黨。

⁴⁵ 同註 7。

⁴⁶ 關於混合選制下，單一選區選人的立法行為研究請詳見 Kerevel(2010)、Stratmann and Baur(2002) Bawn(2003)等學者著作

⁴⁷ Erik S. Herron, 2002, "Mixed Electoral Rules and Party Strategies: Responses to Incentives by Ukraine's Rukh and Russia's Yabloko." *Party Politics*, Vol.8, pp:719-733.

另一方面從提案的特殊性來看，不論選制是否提供建立個人選票的動機，對立委來說選區利益依然存在，故對立委而言不能完全放棄照顧選區。因此仍須考慮特殊型法案的立法來照顧選區。而政府卻是對全體人民負責，政策考量自然須以此作出發。在政府部門與立委一起提案的這個分類，可以想見政府與立委都對該法案的關注，同時也存在不同意見。而在最後兩者共同做出的決定，第六屆的特殊法案明顯多於第七屆，多出一成以上(0.1156)，足可說明在選制改變之後，兩者共同提案的類型中政府部門對於法案的影響力增加。

第三節 小結

本章透過第六、七屆三讀法案的總體資料呈現，描述選制改變之後立委在立法行為上的轉變。簡單歸納於出以下幾點：第一，立委提案的比較中，本論文發現第七屆立委提案在總通過法案中所佔的比例減少了。第二，單就立委提案來看其中特殊型法案所佔的比例也下降了。最後在立委與政府部門的提案中，特殊性法案的比例減少了，但是立委和政府一起提案的比例卻增加。

從本章的發現恰可印證本論文的假設：1.在 SNTV 之下，立委提出特殊型法案的比例相較於 MMM 來的更高。2. 在政府部門以及議員一起提出的法案當中，通過具備特殊利益的法案，在 SNTV 之下會比 MMM 更多。由此可知。選制改變之後由於政黨在選舉中的角色變得更加重要，進而在立法行為的表現上立委呈現出順從政黨的情形。立委的立法行為在選制變遷後受到政黨的影響較選制改變前更高。

第四章 我國政黨以及政府類型對立委 立法行為影響之比較

本章節所要處理的問題是檢驗在選制變遷之後，因為國會中的有效政黨數減少，⁴⁸對於政黨的提案影響。對於國會的決策理論，國外學者的研究已有相當多的成果。對於會中的決策權力究竟是由誰掌握，學界意見不一，但大致不脫以下三者：政黨、委員會以及院會，以下將簡單介紹。

壹、委員會中心主義：

由於議員以連任為目標，想透過法案回饋選區在院會必須獲得過半議員支持。因此常常透過肉桶立法(pork barrel)或滾木立法(logrolling)來進行，但是這種立法行為存在著風險；因為法案表決的時間不一致，可能導致先通過法案的人在之後的肉桶/滾木立法背棄先前的承諾。而委員會就是為了降低這種風險而產生的制度，並成為個別議員間利益交換的平台。⁴⁹委員會之所以能夠降低交易風險並發揮決策的重要性，來自於各委員會之間管轄範圍不同，在其管轄範圍中擁有議程設定的權力，並且同時擁有「少數推翻多數」的否決權。⁵⁰而議員在選擇進入某一委員會的同時也排除了加入其他委員會的機會，因此議員會選擇與自身利益最相關的委員會加入，進而造成委員會內部成員的利益偏好相當集中一致且極端，同時議員的同質性也相當高。⁵¹

⁴⁸ 有關有效政黨數的相關文獻，請詳見：Laakso, Markku, and Rein, Taagepera, 1979, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europ." *Comparative Political Studies*, Vol.12, pp:3-27.

⁴⁹ Weingast, Barry R. and Mark J. Moran, 1988, "The Industrial Organization of Congress." *Journal of Political Economy*, Vol.96, pp:132-163.

⁵⁰ Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast, 1987, "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review*, Vol.81, No.1, pp:85-104.

⁵¹ 對於該主題可詳見黃秀端，2000，〈立法院內不同類型委員會的運作方式〉，《東吳政治學報》，第十一卷，頁 35-70。

貳、院會中心主義：

Krehbiel 否定委員會中心主義認為議員透過委員會用通過政策回饋選區利益的觀點，他認為即使委員會通過法案也未必能帶來預期的政策效果。⁵²Krehbiel 比較有無參加委員會的議員在表決時的投票行為發現，參加委員會的議員其利益偏好並不極端，而是反映出院會的意見。因此他認為委員會成員並非從參加委員會中取得選區利益，而是以其專業能力評估審查法案，以降低政策和政策結果之間的落差，並將審查結果提報院會做為參考。真正的決策中心仍然是在院會。

參、政黨中心主義：

⁵³該派的見解認為政黨是影響國會決策的重要行為者。在國會中議員是獨立的個體以連任為目的，並依其理性行事，因此會產生集體行動的困境。所以必須靠政黨居中協調。而政黨基於兩點對所屬議員發生影響力。第一，政黨如果在國會中愈佔優勢，就有愈多資源可分配給議員（諸如委員會中的主席、席次以及議長席次等等），而有助於議員連任。第二，議員的連任也受到政黨的政策、政綱是否能落實的影響。基於以上兩點，故政黨可以透過資源的分配來解決集體行動的困境。從這個觀點來看 Kiewiet 和 McCubbins 認為委員會也只是政黨意志的反映而已，議員不過是政黨的代理人。⁵⁴故政黨是國會中最主要的決策者。

⁵² Krehbiel, Keith, 1991. *Information and legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

⁵³ Kiewiet, D. Rodderick and Mathew D. McCubbins, 1991 *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press.

⁵⁴ 同註 48，頁 44。該學者認為因為政黨可以把不服從領導的議員從委員會中替換掉，因此可以確保委員會的審查與政黨利益一致。亦可透過這種方式以及黨紀等等手段來懲處或獎勵議員進而達到控制的目的。

以上對於國會決策中心的理論探討，有學者認為政黨是國會立法行為中的重要角色，因為政黨提供其成員服從的誘因。⁵⁵包括了以下幾點：第一，政治上的生命共同體，成員必須和政黨共同負法案以及選舉成敗之責。⁵⁶第二，政黨提供議員聯合、結盟的基礎，相較於個別單獨的議員可以更容易推動法案。⁵⁷第三，政黨可以提供立法資訊，尤其是在議員不熟悉的政策領域上。最後，由於政黨掌握了資源，可透過資源分配給予其成員獎懲。由此政黨進一步可以決定議程設定以及委員會成員，因此政黨成為國會中最重要的行為者。

既然政黨做為國會中立法行為的主要行為者，因此國會中的有效政黨數(effective number of parties)將會影響政黨以及立委的提案。有效政黨數越多，代表存在於國會中的意見可能越分歧。那麼由於法案通過必須獲得國會半數或以上的支持，在有效政黨數多的情況下，由單一政黨的提案勢必不容易通過，因為該黨不一定擁有國會多數。此外，若面臨國會中小黨林立而沒有明確的多數時，共識更難凝聚。因此勢必要聯合其他政黨一起提案來提升法案通過的機率，因為在這種情況下參與提案的各政黨其利益已先成初步的共識。反過來說，在國會有效政黨數較少時，各政黨所掌握的席次較多，因此有效政黨數越少意味著單一政黨所掌握的國會席次越多，那麼單一政黨的提案越可能通過，自然降低與其他政黨聯合提案的意願。而選舉制度也會影響政黨體系的型塑，⁵⁸在關於SNTV以及MMM兩種選制的比較研究中指出，MMM對政黨體系的影響在於會壓縮小黨的生存空間，會趨向兩黨制的

⁵⁵ 盛杏澐，2000，〈政黨或選區？立法委員的代表取向與行為〉，《選舉研究》，第七卷，第二期，頁31-70。

⁵⁶ 同註6

⁵⁷ 同註48

⁵⁸ Duverger, Maurice, 1986, "Duverger's Law: Forty Years Later." in Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequence*. New York: Agathon Prsee.

競爭模式。⁵⁹就此而言，意味著會中的有效政黨將會減少。

因此本論文從以上觀點提出的假設是，當選制從 SNTV 轉變為 MMM 之後，國會中政黨聯合提案的比例會下降。本章的研究範圍為第六屆以及第七屆立法院所有三讀通過的法案。本論文預期第六屆政黨數以及由政黨聯合提案之比例皆會高於第七屆。第一節將由總體資料出發，比較兩屆的有效政黨數以及聯合提案。第二節將焦點放在國民兩大政黨的提案比較。

第一節 政黨聯合提案比較

我國從 2008 年由原本單計複數選區單記不可讓渡制(SNTV)改為並立式單一選區兩票制(MMM)之後所帶來的影響，本節首先觀察的是在國會政黨數的變化。首先由於選制的效果，SNTV 的候選人只需要超過法定門檻的選票即可當選，因此有利於小黨候選人，另外在選區規模越大的地方，政黨往往提名多位候選人競選，因此也造成同室操戈的現象。結果造成國會中小黨、派系林立。相對的在 MMM 底下，多數決制的機械性因素(Mechanical Factor)以及選民的心理因素素(Psychological Factor)造成選民的策略性投票(Strategic Voting)，因此選舉結果往往有利於大黨，而減少小黨的生存空間。

由此本論文由第六屆的立委席次出發，在第六屆仍然採 SNTV 選制時，我國立法院中的政黨有中國國民黨(79 席)、民主進步黨(89 席)、新黨(1 席)、親民黨(34 席)、台灣團結聯盟(12 席)、無黨團結聯盟(6 席)、無黨籍及其它(4 席)，立法院中共存在六個政黨。整例如下表：

⁵⁹ 王鼎銘、郭銘峰，2009，〈混合式選制下的投票思維：台灣與日本國會選舉變革經驗的比較〉，《選舉研究》，第十六卷，第二期，頁 101-130。

表 4-1 第六屆立法院政黨

政黨	席次 (席次比)
中國國民黨	79 席 (0.351)
民主進步黨	89 席 (0.396)
新黨	1 席 (0.004)
親民黨	34 席 (0.151)
台灣團結聯盟	12 席 (0.053)
無黨團結聯盟	6 席 (0.027)
無黨籍及其它	4 席 (0.018)
具有黨團政黨數	5 (國、民、親、台聯、無黨團結聯盟)
有效政黨數	3.2605

資料來源：作者自行整理。

而在 2008 年時，選制改為 MMM 之後，立法院中僅剩下中國國民黨 (81 席)、親民黨 (1 席)、民主進步黨 (27 席)、無黨團結聯盟 (3 席)、無黨籍與其他 (1 席)，共 4 個政黨以及一席無黨籍立委。

表 4-2 第七屆立法院政黨

政黨	席次 (共 113 席)
中國國民黨	81 席 (0.712)
民主進步黨	27 席 (0.234)
親民黨	1 席 (0.008)
無黨團結聯盟	3 席 (0.027)
無黨籍及其它	1 席 (0.008)
具有黨團政黨數	3 (國、民、無黨團結聯盟)
有效政黨數	1.7775

資料來源：作者自行整理。

透過表 4-1、表 4-2 根據不同的指標來觀察時可以發現：第一，從取得席位的政黨數來看，第七屆的政黨數下降只剩下四個政黨，原本的台聯以及新黨都無法再取得席次。第二、從是否擁有

黨團來觀察，第七屆（三個政黨擁有黨團）也低於第六屆（五個政黨擁有黨團）；最後，若以有效政黨數做為指標可以發現第六屆的有效政黨數為 3.2605，第七屆則是 1.7775，明顯低於第六屆。以上的歸納指出，不論是在取得席次的政黨、擁有黨團的政黨以及有效政黨數，MMM 都是低於 SNTV 的。換言之，選制改為 MMM 之後確實壓縮了小黨在國會中的生存空間，也減少了國會中意見的分歧。

接著如果以席次分布來看，原本第六屆以國、民兩黨為主兩者的席次共佔了四分之三左右，但其他小黨仍然可以分配到剩下四分之一的席次。反觀第七屆選舉的結果，席次幾乎都集中在國民黨，單單一黨就佔了七成以上的席次。由此看來第七屆立委的選舉確實如杜瓦傑所指出的，單一選區多數決之下會選票會向大黨集中。

由上表可得知，選制改變之後立法院中的政黨數減少，那麼政黨之間的聯合提案是否也跟著減少？，本節以下將繼續處理這個問題。首先從兩屆個別政黨提案與其他政黨聯合提案比較做為觀察的出發點。表 4-3 呈現的是所有立委（包含黨團提案）涉入的提案，不包括政府部門與立委一起的類型。除此之外，也將提案者為國民黨、親民黨、新黨、無黨團結聯盟化分為泛藍陣營；民進黨、台聯黨則為泛綠陣營，而只要有一個以上的政黨參與提案就歸類為多黨聯合提案。

表 4-3 兩屆政黨提案比較

第六屆	件數	所佔比例	第七屆	件數	所佔比例
泛藍陣營	75	0.2252	泛藍陣營	167	0.2663
泛綠陣營	66	0.1981	泛綠陣營	52	0.0829
多黨聯合	44	0.1321	多黨聯合	47	0.07496

資料來源：作者自行整理。

由表 4-3 可以歸納出下列幾個重點：第一，第七屆多黨聯合提案的比例明顯減少。第二，泛藍陣營與泛綠陣營在第六屆時提案比例十分的接近，然而一到第七屆之後差距明顯變大。第三，如果僅觀察只有立法委員的提案，本論文發現在第七屆泛藍立委提案不減反增，雖然增加幅度並不大；民進黨立委的提案比例卻驟降，幾乎只剩下第六屆的一半。

以上幾點大致都與本章的假設相符，第六屆泛藍陣營總共獲得 120 席佔總席次的 0.533，泛綠陣營獲得 101 席佔總席次得 0.449。而雙方扣除政府提案以及政府與立委一同提案，各佔總法案中的 0.2252 以及 0.1981，泛藍陣營的提案比略高於泛綠陣營，與席次分布大致呈現一致的狀況。另外在第七屆提案比也與席次分布呈現一致的狀況。然而必須特別說明的是，第七屆泛藍立委的提案與第六屆相去不遠，而泛綠立委在第七屆提案卻劇減，其中的原因可能是由於在第六屆與第七屆得政府型態有所不同；即兩屆分別適逢分立政府和一致型政府之故所導致。關於這點在本章稍後會加以說明。

第一，第七屆多黨聯合提案的比例明顯減少的原因。

從表 4-3 歸納出的第一點做進一步的觀察，究竟是哪些政黨傾向與其他政黨聯合提案？在第七屆時由於政黨數較少，且國民黨擁有立法院中的絕對多數，因此幾乎可以排除國民黨必須和其他政黨協商一起提出法案的可能，而對其他政黨來說，即使全部聯合也不可能達到過半席次都只有和國民黨聯合提案才可能使政策實現，故這裡將焦點集中在第六屆，將聯合提案依參與政黨做分類，分成兩黨聯合、三黨聯合以及四個政黨以上的聯合提案。下表 4-4 整理出第六屆兩黨聯合的情形。

表 4-4 第六屆政黨聯合提案情況整理

兩黨聯合提案 共 51 件									
	國親	民親	民新	國無	台無	民無	台親	國台	國民
次數	19	6	1	2	0	1	1	3	18
比例	0.2568	0.0811	0.0135	0.027	0	0.0135	0.0135	0.0405	0.2432
三黨聯合提案 共 17 件									
	國台親		國民無		國民親		國民台		國台無
次數	2		2		9		3		1
比例	0.0270		0.0270		0.1216		0.0405		0.0135
四黨以上聯合提案 共 6 件									
	國民親台無		國民台無		國民台親		國民親台無及其他		
次數	3		1		1		1		
比例	0.0405		0.0135		0.0135		0.0135		
註：表中名稱皆取該黨黨名第一字作代表，「無」代表無黨團結聯盟									

資料來源：作者自行整理。

由上表可以看出在兩黨聯合提案時，國親兩黨的合作最為頻繁，其次是國民兩黨，第三是民進黨與親民黨的合作。在三黨聯合提案時仍然是以國民黨、民進黨、親民黨為主。造成聯合提案以這三個政黨為主進行的原因，聯合政府的組閣理論或許可以提供思考的邏輯。就最小獲勝聯盟的形成而言(minimal winning coalitions)，⁶⁰是由於政黨想要極大化在內閣中的權力，因此必須排除掉不必要的參與者，故尋求其他政黨的加入使得該內閣可以在最低限度過半，同時參與者也要最少，即為最小獲勝聯盟。

從我國第六屆立法院的席次分布來看，要過半數至少要獲得113席的同意，而國民兩黨各有89席與79席，若要過半使法案通過，最好的結盟對象為擁有34席親民黨。如此在兩黨結盟的情形國民兩黨各可以132以及113席過半，同時可以也擁有最大的議價能力。在三黨聯合提案時的邏輯也是如此，因為親民黨在聯盟中扮演「關鍵少數」的地位。因此以國民黨、親民黨、民進黨三者為主的聯合提案最常出現。而在第七屆時由於立法院由國民黨取得過半席次，同時新選制實施之後造成小黨生存不易，立法院中的政黨數也跟著減少。導致第七屆聯合提案的情況減少。

第二，第六屆時泛藍泛綠兩陣營提案比例十分的接近，然而一到了第七屆差距明顯變大。

第三，本論文發現在第七屆泛藍立委提案不減反增，雖然增加幅度並不大；民進黨立委的提案比例卻驟降，幾乎只剩下第六屆的一半。

⁶⁰ Riker, W. H., 1962, *The Theory of political Coalitions*. New Haven, CT: Yale University Press.

關於以上兩點發現，在第六屆時泛藍陣營提案 75 件，佔總通過法案的 0.2252，到了第七屆提案件數則激增到了 167 件，佔了 0.2663 的比例。而泛綠陣營在第六屆共提案 66 件，佔 0.1981；第七屆時提案件數減少，剩下 52 件，所佔的比例也降低到 0.0829。首先就提案件數來看，泛藍陣營的提案成長了將近一倍，反觀泛綠陣營則是略減，第七屆的提案少了 14 件。

就以上數據來看，第七屆之後泛藍增加了 92 件而泛綠減少了 14 件。而這些提案件數的變動是否也反應在比例上？第六屆到第七屆泛藍增加了 0.0411 的比例，而泛綠則減少了 0.1152。泛藍的提案件數激增而比例的增幅卻沒有跟著大幅提升；泛綠的情況則是提案件數略減，但比例卻相差了一倍有餘。造成提案件數的增減不能完全反映在提案比例上的原因為何？本論文就此嘗試提出解釋。

在第六屆與第七屆除了選舉制度改變之外，立委與政黨所經歷的政府型態也大不相同。在第六屆時是由民進黨執政，同時由表 4-1 可以看出國會中沒有單一政黨過半；小黨林立也導致了聯合提案較為頻繁。到第七屆立委選舉時適逢總統大選，選舉結果不僅由國民黨獲得七成的席次，同時也成為執政黨。本論文認為提案件數的變動沒有反映在比例上是因為經歷了上述政府型態的改變。換言之，由於分立政府與一致性政府所導致。

在第六屆時由於執政黨所面臨的立法院生態，除自己不是立法院中的多數黨之外，同時立法院之內並沒有擁有過半席次的政黨，因此在政策的推動上較為困難，故由行政院等政府部門的提案較少。然而在第七屆，國民黨在立法院中擁有絕對的席次優勢，同時也是執政黨。因此政府部門的提案較為踴躍，通過的數量也

較多。表 4-5 整理了兩屆政府部門的提案，可以看出政府部門在法案上的影響力，確實在分立政府與一致性政府時有所不同。

表 4-5 兩屆政府提案比較

第六屆		第七屆	
政府提案	90	政府提案	198
政府立委一起提案	63	政府立委一起提案	164

資料來源：作者自行整理。

從上表所呈現的資料來看，第七屆政府提案增加了一倍以上，在政府與立委一起提案更是成長了 2.6 倍左右。政府提案的數量增加，再加上身為國會多數黨，比例上就壓縮了其他政黨的提案。因此本論文認為泛藍泛綠政黨提案數，之所以不能完全反映在提案的比例上，是由於第七屆一致性政府的因素所致。由於政府提案的增加導致了在比例上壓縮了在野黨的提案比例。而一致性政府同時也掌握立法院多數席次，故同黨議員會和政府部門一起提案的數量將會增加。

第二節 國民兩黨提案比較

就前一節提到選舉制度與政型態對於政黨提案的影響，本節的重心放在立法院中國民黨與民進黨兩大政黨，並比較其提案數量以及提案的特性。由於兩黨皆經歷執政與在野的交替，故本節進一步的觀察執政與否對於該政黨及其立委提案的影響。本論文認為執政黨較可能提出更多照顧特殊利益的法案，因為有助於其連任並持續的執政。而對立委來說，若其所屬政黨為執政黨，那麼就較不容易在立法院中杯葛行政部門提出的法案，所以對執政黨的立委而言比較不容易脫離政黨去提出照顧特殊利益的法案。

而我國在第六屆與第七屆由分立政府轉變為一致性政府，因此第七屆的執政黨在立法院中擁有席次優勢可以通過更多法案，而不容易受到立法部門的牽制。而兩屆的執政黨分別為民進黨與國民黨。因此本論文認為在第七屆國民黨的提案中，特殊型法案的比例會比第六屆更高。而在立法院中，國民黨立委提案中特殊型法案的比例會下降。

首先是兩屆執政黨的立委提案比較，由表 4-6 的整理可以看出國民黨在執政之後，提案數是民進黨執政時的兩倍以上。然而在提案比例上兩黨在執政時期的差別卻不大。同時就特殊法案的照顧上而言，兩黨的差異也不大。

表 4-6 兩屆執政黨提案比較

	國民黨	民進黨
總件數	627	333
提案數（遺漏 2）	198	90
提案佔總法案之比例	0.2679	0.2703
特殊型法案	51	24
特殊型法案佔提案之比例	0.2576	0.2667

註：遺漏值，意指無法分辨是否為特殊型法案

資料來源：作者自行整理。

而表 4-7 則是兩屆兩黨的立委提案比較，由表中可以看出國民黨立委從第六屆到第七屆之後，所提出的法案數量激增，然而其中特殊型法案的比例卻減少許多。相對的民進黨立委的提案，不論是在數量或是特殊型法案上的差距都不大。

表 4-7 國民兩黨兩屆提案比較

	第六屆	第七屆
國民黨 KMT	49	159
特殊型法案 (遺漏 3)	31	76
特殊型法案比例	0.6327	0.4780
民進黨 DPP	55	53
特殊型法案 (遺漏 1)	34	33
特殊型法案比例	0.6182	0.6226

註：遺漏值，意指無法分辨是否為特殊型法案

資料來源：作者自行整理。

歸納以上兩表，本論文發現就國民黨而言，當身為在野黨時立委的提案較少，而提案內容則傾向照顧特殊利益的立法之上。當國民黨為執政黨時，立委的提案數雖然有明顯的增加，然而照顧特殊利益的提案卻相對佔了較少的比例，特殊利益法案由原本佔了一半以上，降到四成左右。此一現象說明了國民黨立委在第七屆時，以法案照顧選區的意願不如第六屆那麼高，因此本論文認為在第七屆國民黨的立委相對比六屆更服從政黨的領導。在民進黨的部分，不論是立委的提案數量、提案特性在兩屆之中幾乎都沒有變化。

另外在政府提案的部分，面對分立政府的民進黨，提案為 90 件共佔 0.2703。而國民黨在第七屆執政之後提案數量相較於民進黨而言增加了 108 件，然而從提案比例來看的話在國民黨執政時，政府提案則佔了總法案數的 0.2679，同時特殊型法案都各佔其提案中 0.2667 和 0.2576。因此不論就分立政府與一致性政府而言提案數與提案類型的差異其實不大，對於執政黨來說也是如此。

第三節 小結

本章所比較的是選舉制度對於政黨的立法行為會產生什麼影響。就制度的面向來說，SNTV 通常會保有小黨的生存空間；而 MMM 在區域立委的部分會因為相對多數決的實施，而不利於小黨生存。在政黨名單不分區立委的部分，由於法定門檻的關係，在程度上依然限制了小黨進入國會。所以第六屆在國會中的政黨數量較第七屆多，同時亦因為政黨數量的關係，法案要順利通過並非單一政黨的能力所及，因此聯合提案的數量較多，所佔的比例也多。而到了第七屆因為新選制(MMM)的實施，導致了在立法院之中的政黨數量減少，同時又因為國民黨佔了七成以上的席次，故在第七屆政黨聯合提案的數量驟減。

而本章另一個重點放在兩大政黨提案的變化，本論文原本預期國民黨在第七屆，會因為執政黨以及立法院的席次優勢，使得政府提案增加。然而從數據上來看，雖然提案數量增加了但是提案的重要性卻沒有跟著增加。再者國民黨立委在兩屆的提案則是呈現出相當的差異，在第六屆時國民黨立委以提出具備特殊利益的法案為主佔了六成左右，到第七屆時則下降到一半一下，約佔四成。而做為對照，民進黨在遭遇分立政府以及選制變化，立委的提案都呈現一致性，在其提案數量以及提案類型幾乎都沒有改變。

就此，本論文認為分立政府或一致性政府對於立委的提案確實有影響，因為在分立政府之下由於執政黨與立院多數不一致，況且在第六屆時立法院呈現沒有單一政黨過半的情況，執政黨協商難度增加而其他政黨又不需要和執政黨共負政策責任，因此各黨立委各行其是提出特殊利益的法案，以黨為單位的協商提案頻

率也較高。而到了第七屆由於一致性政府的關係，執政黨同時也擁有立院多數席次，由行政部門提出的法案上同黨議員不容易在立法院提出反對意見，同時也因為由同一政黨所控制，故必要時可透過黨紀使立委服從。如此一來在立委透過法案建立個人選票的動機減少了，反映在提案動機上，本論文觀察到的是立委提出特殊型法案減少。

而關於選制改變的因素是否可以因此排除，本論文則持反對意見，原因在於若非新選制使得選票朝向大黨集中，在第七屆是否可以轉變為一致性政府不無疑義；再者新選制之下本來就削弱了立委建立個人選票的動機。選舉制度本來就增強了黨紀，才使得執政黨能夠有效的動用其席次優勢。故本論文再此的觀點是一致性政府是使得執政黨能更加有效利用黨紀的因素，而黨紀本身是否能有效約束成員則是與選制有關。

第五章 不受選制改變影響之現象

本論文觀察第六、七屆立委立法行為，發現立委確實因為兩屆中間經歷選制改變，導致立法行為出現轉變。在前面的章節中，本論文發現選制改變所造成的影響，包括了以下幾點：第一，選制變化對立委提案的影響，包含了提案數量下降以及降低其提出特殊型法案的動機。第二，從政黨來看，選制變遷的效果減少了國會中有效政黨數，進而使政黨間的聯合提案減少。第三，就政府型態對立法行為的影響而言，本論文發現分立政府與一致性政府的提案比例與類型其實相去不遠。然而在一致性政府之下的立委提案雖然就數量而言是增加的，然而其中具備特殊利益的法案卻相對減少。從以上的發現，本論文認為選制確實對於立法行為有一定程度的影響，反映在提案之上表現出立委以選區利益為主的意願減低。

本論文也發現有些現象並未因選制變遷而有變化。例如社會對於議題的關注程度將影響立法行為。本章著重的焦點就放在這些未因選制變遷而有所改變的現象上。本章分三節，分別論述未因選制變化而改變的現象。本章所關心的主題，一是社會關注程度對立法行為是否產生影響？在見報數高的法案上，立委是否較傾向採取與選民一致的立場？在此本論文採肯定的立場，在見報數較高的議題上立委提案情況越是積極，同時見報數越高的議題立委提案也越傾向提出具特殊利益的法案。

本章所關心的另一個主題是黨團協商，由於黨團協商的定位乃為一議價的平台。因此在運作上係以政黨為主要的行為者，並參與其中。既然以政黨為主要行為者，那麼在黨團協商的進行可以想像的是以各政黨利益為考量的協商結果。而政黨除了政策所

帶來的利益之外，另外就是在國會中所佔的席次。因此本論文認為政黨為儘可能得獲得更多席次，在接近選舉時越可能透過黨協商來通過法案並宣傳政績。故本論文認為在越接近選舉的會期，黨團協商的次數越頻繁。

本章從政黨的角度出發進行觀察。回到所關心的主題上，有關於選制改變卻沒有隨之改變的現象。首先在見報數的部分，由於見報數越高代表是會越是關注。故在高見報數的法案中立委提出的比例越高，且其中特殊型法案比例也偏高。在這些法案中，尤其是當選區與政黨利益不一致時，立委較勇於挑戰政黨的立場。

而在黨團協商的部分，由於黨團協商是以政黨為單位的議價平台，因此在協商過程中個別立委的角色較為淡化。在選舉時，立委爭取建立個人選票的動機增強；同時政黨為求整體選戰勝利而希望加速法案通過來宣稱政績。造成政黨內部以及政黨之間的意見需要統整，故本論文認為越接近選舉，黨團協商的頻率越高。

本章第一節是有關於社會關注程度對於立委提案的影響，由於見報數越高代表民眾越有可能接觸到該議題，進一步產生對議題的關心。因此本論文即以此為標準，假設由於民眾對於議題的關心會形成對於議員的壓力，因此在見報數越高的議題上立委越可能採取和選民一致而跟政黨相左的立場。

第二節，是有關於黨團協商，本論文發現黨團協商與選舉制度無關，同時也與政府型態無關。在這部分，本論文發現不論是在第六屆或是第七屆立委，在越接近選舉時送交黨團協商的法案會越多。最後第三節則為小結。

第一節 見報數與立委提案之關係

本節透過總體資料的呈現來觀察見報數跟立委代表行為之間的關係。見報數所代表的是民眾對於法案的關注程度，而可以想像的是一般民眾與社會對於議題的關心並不會因為選制的改變而有變化。因此本節認為見報數對於立委問政的影響，不會因為選制變遷而有改變；見報數越高的法案，立委越有動機去提案。故本節認為在見報數高於該屆平均值以上的法案立委提案較政府提案更多。

表 5-1 第六屆見報數整理

總法案數：333 件				
第六屆高於平均見報數之法案 共 88 件 (平均見報數：99.2)				
	提案數	提案比	特殊型法案數	特殊型法案比
立委提案	49	0.5568	37	0.7551
立委政府合提	23	0.2613	11	0.4783
政府提案	16	0.1818	3	0.1875

資料來源：作者自行整理。

表 5-2 第七屆見報數整理

總法案數：627 件				
第七屆高於平均見報數之法案 共 178 件 (平均見報數：108.5)				
	提案數	提案比	特殊型法案數	特殊型法案比
立委提案	77	0.4325	40	0.5195
立委政府合提	65	0.3651	23	0.3238
政府提案	36	0.2022	10	0.2778

資料來源：作者自行整理。

表 5-1、5-2 臚列了兩屆高於平均值的法案件數，以及提案者。由以上兩張表格可以整理出三點：第一在見報數高於平均值的法案，立委單獨提案或有立委參與提案的比例極高。第二，在第七屆時在政府以及政府與立委一起提案的部分，所佔的比例略有提高。第三，在第七屆立委提案中，特殊型法案的比例雖略有下降但仍佔了一半以上。以下將分別說明。

關於第一點，高於平均見報數的法案中，兩屆都呈現出一致的情況，皆為立委提案較多。若就立委有參與提案而言，第六屆立委在高見報數法案中的提案有 0.8181 之高；第七屆則有 0.7976。從立委參與高見報數的提案可以看出，兩屆立委都佔了極高的比例，第七屆雖然略有下降但是從數字上來看僅有 0.0205 的落差，幾乎是沒有變動。這與本節所要檢驗的假設相符，換言之在高度社會關注的議題上，立委立法行為會偏向代表選區利益。由此可見，縱然選舉制度改變也無法撼動在見報數高，社會越關注的議題上立委傾向代表選區利益這點。⁶¹

第二點，由上表可以發現相較於第六屆，第七屆時政府有涉入的提案比例都略有提升，首先從政府提案來看第六屆政府提案比例為 0.1818，第七屆提升到 0.2022，上升的幅度不大。關於這點，本論文認為與政府型態有關。由於第七屆國民黨同時是執政黨與立法院多數黨，從一致性政府的角度來看由於掌握了立法院多數席次，自然法案的主導權會集中在政黨手上。而由政黨控制的行政部門，內部並不會遇到利益衝突的問題。

⁶¹ 例如第七屆第二會期的離島建設條例即是一例，該案主要是針對離島地區是否開放興成立博奕特區。

換句話說由於行政部門的職位是非民選的，故不會有成員需要建立個人選票，因此在政策立場上行政部門內部不會出現與政黨立場相左的問題。當政府型態為一致性政府時，由於政黨同時掌握行政與立法門，那麼透過行政部門來進行提案，可避免政黨與立委之間的利益考量矛盾時，因協調而產生的成本。簡言之，由於透過行政部門來提案可以避開與個別立委協調所產生的成本，可以更有效率的實現政綱。因此在一致性政府之下，政黨透過行政部門進行提案的比例會增加。這點從政府與立委一起提案的比例增加也可以看得出來，政府對於政策的影響力在第七屆大於第六屆。

第三點，在第七屆時立委提案中的特殊型法案比例略有下降。同前段所述，由於政府型態的轉變使得政府部門在提案上的角色變得吃重，因而在提案比例上略為壓縮了立委提案。但是如果從提案類型來看，第六屆高於平均見報數的立委提案中有 0.7551 的法案是屬於特殊型法案；第七屆則下降到 0.5195 仍然在一半以上。從提案類型來看，立委的提案以建立個人選票為主的特殊型法案減少了。顯示政府型態與選舉制度的改變確實對於立委的提案有影響，兩者的影響表現在立委減少提出建立個人選票的法案。

在這節所探討的是高見報數和立委提案的關係，從結果看來雖然選制改變之後降低立委提出特殊法案。就高見報數的法案來說，立委提案的比率仍然極高，其中特殊型法案所佔的比例也都有一半以上，足見即使經歷選制與政府型態的改變，社會關注的議題對於立委而言仍然是必須回應的課題；即使選制與政府型態都驅使立委更加服從政黨領導，然而在社會高度關注的議題上，不論在任何時空環境之下都是立委宣稱問政成績的最佳舞台。

第二節 兩屆黨團協商比較

首先有關於黨團協商的部分，由於各政黨理念不同彼此之間必然產生衝突摩擦。然而由於國會是一合議制的機構，即便各政黨之間意見不盡相同依然必須合作使法案通過。因此黨團協商機制就提供了這樣一個談判的管道。黨團協商制度提供各黨利益反映、交換的平台，因此有助於議事的效率以及品質。⁶²

過往對於黨團協商的研究多聚焦在黨團與委員會，以及黨團與法案類型的關係上。過去的研究發現，就法案類型來說，通常送交黨團協商的法案爭議性較大。而從委員會類型來看，較忙碌的委員會送交黨團協商的法案較多但是卻不容易協商成功，也越不容易三讀通過。⁶³另外也從制度面向來看，許多研究都將黨團協商制度當作是政黨之間議價的平台。在委員會所進行法案的審查乃為一專業化的審查程序，與院會的政黨政治並不能完全相容，因此自三屆立委開始將政黨協商制度化。然而在第四屆黨團協商卻產生弊端，其協商結果可視委員會審查結果為無物，其協商效力甚至可以推翻委員會的審查結果，而凌駕於委員會之上。同時協商過程不公開也引起爭議。⁶⁴因此引發了第二波的國會改革運動，希望藉由提高黨團門檻以及議案屆期不連續等等方式加以修正，來尋獲委員會以及政黨政治之間的平衡。就此看來黨團協商的制度化成為了政黨議價的平台。

⁶² 羅傳賢，2002，《立法程序與技術》，台北：五南

⁶³ 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》，第三十四卷，頁 1-34。

⁶⁴ 楊婉瑩、陳采葳，2004，〈國會改革風潮下黨團協商制度之轉變與評估〉，《東吳政治學報》，第十九卷，頁 111-150。

然而以上的研究都是從政黨的角色出發，政黨協商制度對於個別議員來說意義究竟為何？黨團協商對政黨而言是一種議價以及協商的平台，但是這樣的平台卻是介於政黨之間，對於個別立委來說，他們在黨團協商中扮演的角色又是什麼？本論文的觀點是，由於在協商過程中政黨是主要的行為者，立委在這過程中所扮演的角色僅僅只是政黨的代言人。換言之，在協商過程中立委必須反映政黨的意志，而不是自己或選區的意見。從這個面向來看，黨團協商對於立委來說協商過程必須完全以政黨為考量，而非選區利益；然而政黨和選區的利益並非時時刻刻相悖的。即便協商結果是對於選區有利，也不能就此判斷立委在協商過程中反映了選區利益，因為政黨和選區的利益可能是一致的。

從上述觀點來看，如果立委在協商過程中僅僅是政黨的代
表，那麼接著要考慮的就是立委與政黨之間的關係。一方面政黨必須找出「聽話」的立委來參加協商；另一方面立委也決定法案是否交送黨團協商。從這個面向觀察的話，可以發現是否送交黨團協商是議員與政黨之間的角力。因為一旦交付協商，立委在法案上就再也難以施為，只能服從政黨。

回到本論文的假設，由於接近選舉時立委越有建立個人選票的動機，因此黨團協商的重要性也會提升。原因在於，接近選舉時不僅政黨之間的意見衝突頻繁，力求表現以爭取支持的立委也會較平時更勇於表達選區利益；故當政黨與立委面臨改選的壓力，將透過黨團協商來加速法案的通過，而這種現象和選制改變無關。當接近選舉時，黨團協商不僅是政黨議價的平台，也是凝聚黨內共識的重要手段。

表 5-3 第六屆送交黨團協商法案

會期	交付黨團協商件數
第六屆第六會期	33
第六屆第五會期第一次臨時會	3
第六屆第五會期	34
第六屆第四會期	6
第六屆第三會期第一次臨時會	2
第六屆第三會期	3
第六屆第二會期	10
第六屆第一會期	3
共通過 333 件	送交黨團協商 94 件

資料來源：作者自行整理。

表 5-4 第七屆送交黨團協商法案

會期	交付黨團協商共
第七屆第八會期第一次臨時會	2
第七屆第八會期	44
第七屆第七會期	17
第七屆第六會期	10
第七屆第五會期第二次臨時會	0
第七屆第五會期第一次臨時會	0
第七屆第五會期	0
第七屆第四會期第一次臨時會	0
第七屆第四會期	1
第七屆第三會期第一次臨時會	0
第七屆第三會期	3
第七屆第二會期第一次臨時會	無通過法案
第七屆第二會期	0
第七屆第一會期	2
共通過 627 件	送交黨團協商 79 件

資料來源：作者自行整理。

由以上兩會期的比較，可以看出在越接近下次立委選舉的會期，交付黨團協商的法案數，都集中在該屆的最後兩個會期。之所以呈現這樣的現象，本論文認為與選制變遷的關連較小，而與選舉時程較為相關。

從時間點來看，兩屆的黨團協商都集中在該屆最後的兩個會期之中。在最後兩個會期的協商數加起來都超過總協商數的一半以上。這點與本節的假設相符，由於選戰將近，內必須團結一致來應對；同時政黨間也會想趁此機會展現政績以便向選民邀功。

而為達到此一目的必須在有限的時間內通過法案，黨團協商則提供政黨紓解此需求的機制。因此在靠近選舉時越容易進行黨團協商。

由前段可知進行黨團協商的時間點，多集中在該屆的最後幾個會期。然而從送交黨團協商的法案數量來看，第六屆送交黨團協商之比例為 0.2702；第七屆為 0.1260。兩屆送交黨團協商之法案比例相差一倍有餘。就此本論文認為與選舉制度的變遷有關。由於選舉制度由 SNTV 改變為 MMM 之後排除了小黨的生存空間。⁶⁵因此法案在院會中的議價不再受到小黨的牽制，只要主要政黨能達成共識即可，因此協商次數自然也減少。同時亦因為政府型態改變為一致性政府，國會中的多數席次由一黨所控制，自然也不需要和其他政黨進行協商。

第三節 小結

本章所關心的主題是不隨選舉制度以及政府型態而改變的現象。本章認為有兩點不會隨之產生變化：第一是有關見報數以及立委問政的關係。第二，是黨團協商與選舉時程，越接近選舉時協商次數越多。在見報數的部分，過去的研究指出，相對於一般人，利益團體有更強的能力去爭取政策利益。原因是，對一般人而言有時候政策所帶來的利益不容易發現，或是他們也漠不關心。故對於以連任為目的的議員來說，把政策帶來的負擔分配給這些無意識的民眾承擔；而將利益分配給有意識的少數人（利益團體）享受，對於下次競選會更為有利。⁶⁶

⁶⁵ 王鼎銘、郭銘峰，2009，〈混合式選制下的投票思維：台灣與日本國會選舉變革經驗的比較〉，《選舉研究》，第十六卷，第二期，頁 101-130。

⁶⁶ 同註 31。

然而議題如何操作，以及立委如何得知民眾對於議題的立場已屬於另一個議題，本論文限於篇幅與主題之故不多加著墨討論。從本章資料的呈現來看，高見報數之下，立委參與提案的比例都在七成以上；在其中屬於特殊型的法案也都有五成以上的比例。顯示民眾對於立委的代表行為確實有其影響力。而且即使經歷選制與分立/一致性政府的變化，導致立委的政策立場向政黨靠攏，仍然不可忽略來自選民的力量。

另外在黨團協商呈現出的是與選舉時程相關的情況。本論文發現在選舉越接近的會期，協商的次數越高。原因是政黨想要在下次選舉中盡可能獲得越多的席次而透過法案吸引選民的支持。而在協商過程中政黨首先必須整合自己內部的意見，然後再與其他政黨進行協商，形成通過法案的共識。而第七屆經協商的法案比例上比六屆減少許多，本論文的觀點是由於立法院內的政黨數減少，使得院會內意見分歧的程度降低所致。同時由於單一政黨掌握了過半席次，故也導致了法案送交黨團協商的比率。

第六章 結論

本論文的焦點在於選舉制度如何影響立法行為，我國在 2008 年之前的立委選舉係採用「複數選區單記不可讓渡投票制(SNTV)」，在該選制之下的制度性因素產生了許多負面效果。在前文中所提及到，包括造成立委走偏鋒的問政風格、同黨候選人相互競爭、候選人與選區內特定團體的利益連結等等。而在第七屆之後立委選舉改採「並立式單一選區兩票制(MMM)」過去在 SNTV 之下的缺點是否因新選制施行而有所改變。在其他研究中已有相當豐碩的成果。而本論文將重心擺在立法行為之上，在 SNTV 候選人與選區之間容易產生連結，本論文認為原因是：候選人只需要超過門檻的票數即可當選，這容易造成選候選人只需要專注於照顧某些族群即可保證其當選。而在政黨與選區利益不同時，現任者為了連任的考量也勇於挑戰政黨立場。而這些現象在並立式單一選區兩票制實施之後是否有所改變是本論文主要探討的問題。

第一節 實例分析

壹、美牛案

在本節之中，將會針對近來討論相當熱烈的會計法以及美牛案進行個案分析。首先針對美牛案進行分析；美牛案起因係因 2003 年時美國傳出狂牛症病例而起，對於是否開放國牛肉進口朝野以及民間討論相當激烈。也因此該案經歷許多波折，簡單整理如下表：

表 6-1 美牛爭議事件整理

時間	事件
2003.12	美國傳出狂牛症病例，我國停止進口
2005.3	我國有條件的恢復進口帶骨牛肉。
2005.6	美方再次出現狂牛症病例，我國再次停止進口。
2006.1	我國再次恢復有條件進口帶骨牛肉。
2006.8	農委會解除瘦肉精為禁藥，引發豬農抗議。
2009.10	衛生署宣布開放進口帶骨牛肉、絞肉、內臟，引發輿論反彈。
2009.11	衛生署宣布以「三管五卡」加強控管美牛輸入。
2010.1	食品衛生管理法修法，將內臟、絞肉列為高風險部位禁止輸入。
2011.1	市售美牛驗出瘦肉精遭下架，引起美方不滿。
2012.2	馬總統鬆口，瘦肉精可望解禁。
2012.6	民進黨立法院黨團在延會期間，以「捍衛國民健康」、「拒絕美國毒牛」、「進口美牛零檢出」為理由，連續五日夜（120 小時）霸佔立法院主席台，阻撓開會討論「食品衛生管理法」修正案，以阻止美牛進口。
2012.7	立法院召開臨時會。
2012.8	美國牛肉在國民黨的席次優勢之下通過。

資料來源：作者自行整理

以上為美牛案大致的經過。從 2010 年開始，該議題就一直受到民眾與朝野各黨的關注。在 2012 年 8 月最後的表決時，國民黨更動用黨紀要求藍營立委支持。國民黨黨鞭林鴻池亦表示，表決時若未支持黨的決策投票，除依黨團內規罰款，也將送中央考紀

會以黨紀論處。不過在最後表決時仍有四名立委跑票，分別是羅淑蕾、陳根德、林國正、羅明才。

其中林國正立委表示：「忠於民意，勇於承擔，無怨無悔。」，而陳根德則表示，證所稅對經濟、產業影響太大，本來就不應該貿然執行，自己是堅持對的事情，他對懲處沒意見。⁶⁷以上四名立委除羅淑蕾之外都是區域立委，這也直接證明了本文的假設：區域立委為回應選區壓力，有較強的動機去照顧選區利益，也有比較強的動機不服從政黨的領導。同時也因為這項法案受到社會高關注，也更進一步強化了立委向選區靠攏。

另外美牛案的表決過程中藍營最終以 64 比 46 通過，換言之國民黨只有上述四名立委跑票。國民黨對於所屬立委的控制力由此可見一斑。由此可以看出在新選制之下立委受到政黨的影響確實增加，至少在國民黨的情況是如此。

貳、會計法九十九條之一

在會計法的部分，首先介紹其修法緣由以及經過：

『特別費報支問題被視為是「歷史共業」，立法院民國 100 年 5 月 3 日通過會計法修法，將 95 年底前首長特別費除罪化。同年 10 月底，無黨團結聯盟立法院黨團再提修法，希望將適用範圍擴大到民意代表和村里長，但各界意見分歧，交付朝野協商後，直到第 7 屆立法院結束後仍未處理。

屆期不連續，進入第 8 屆後，國民黨籍立法委員再提案修法。在立法院審理期間，時任立委顏清標所涉酒帳案判決定讞、並爆發多名大學

⁶⁷ 同註 2

教授涉入不實核銷案，包括台灣大學醫學院附設醫院創傷醫學部主任柯文哲也遭約談。

立法院院會 5 月 31 日三讀修正通過會計法修法，讓民代與學者報支經費有條件除罪，顏清標將可提前出獄，遭輿論質疑修法是「顏清標條款」。後來又爆發適用對象原包括「各大專院校教職員」，但通過的條文卻是「各大專院校職員」，漏「教」字，引發軒然大波。

會計法修法通過後，藍綠內部都有不滿聲浪。不過，行政院先前認為會計法修法是由個別立委提案，且經朝野協商通過，不是行政院的案子，不會提覆議。

隨著輿論質疑聲浪日增，對行政院主計總處認為會計法修正條文雖未明列教授，但提案意旨都含教授在內，法界也表達不同意見。馬總統親上火線處理，上午邀總統府、行政院與中國國民黨高層會商 2 小時後，馬總統除道歉，並決定由行政院提出覆議。』⁶⁸

上述新聞簡略交代了會計法九十九條之一的修法經過，在行政院提出覆議之後，朝野皆祭出甲級動員，且採「團進團出」的基本投票原則。隨後在六月十三日的表決中以 100 票比 0 票推翻立法院原決議。扣除未領票者包括前立委顏清標的兒子顏寬恒和高金素梅，以及目前不在台灣的立法院副院長洪秀柱之外，立法院已全數通過覆議，至此全案目前尚未有後續消息。

會計法的例子在本論文中屬於特殊型法案，本論文認為這類型的法案立委會有較強的動機介入，另外由於會計法更是和立委本身的利益關係密切，因此更會強化立委對法案的立場更加堅定。

⁶⁸ 中央通訊社，2013/06/07，瀏覽日期，2013/6/17，網址：
<http://www.cna.com.tw/Topic/Popular/3755-1/201306070035-1.aspx>

然而在這個例子中可以觀察到，在總統要求行政院提出覆議之後法案被逆轉。換言之立委受到了行政部門（執政黨）的壓力，就完全改變了自己原先的立場，改為按照政黨、行政部門的意見進行投票。選制變遷造成立法行為的改變，在本例中完全被凸顯出來。選制改變產生的結果是促使立委更佳服從政黨領導。

本論文在此提出假設性的問題，如果 SNTV 之下發生同樣的情況，行政部門提出覆議，立法部門是否也會如此服從政黨的意志？這個問題的答案雖然不得而知，不過就目前我國立法院的生態來看，政黨以及行政部門的意見相對於立委而言是非常強勢的。

第二節 研究發現

首先在說明本論文的研究發現之前必須先說明歷史制度論的觀點。有關於社會與制度變遷之間的變化。就本論文所觀察，關於我國社會大眾對於我國行政與立法部門的觀感而言，一直以來都是期待一個強勢、有做為的政府。相對而言，對於立法部門的觀感會希望國會相較於行政部門弱勢。換言之，我國一直以來都期待一個「強行政、弱立法」的政府。這點可以從 2000 年開始的國會改革看出來。整個社會所呈現出的氛圍對於立法院是不信任的，甚至被視為是亂源。因此在之後的改革中可以看出的是不斷的削弱立法部門。例如在前章提及的委員會與黨團協商相互競爭。原本黨團協商可以將委員會的決議推翻，改革後將黨團成立的門檻提高等方式使立法院中政黨、委員會、黨團等組織之間互相牽制。同樣的，席次減半也是呼應這樣的社會氛圍而誕生的產物。

從以上的描述來看，除了具體的選制變遷之外，由於社會上

對於立院不信任的觀感，立委們在制度面上以及行為面上都受到這樣的影響，在法案上逐漸交出了主導權。而在第七屆立委的立法表現上更呈現出這樣的情形。就這點而言，本論文認為選制變遷的確是「壓倒駱駝的最後一根稻草」。雖然表面來看，是因為選制變遷才一舉改變了立法行為，然而事實上這樣的轉變早已有跡可循。在普遍對於立法院不信任的氛圍之下，在 2000 年左右的國會改革早已種下扭轉立法行為的種子。

承前段，故本論文認為，選制改變之後 MMM 將會使得立委在立法表現上，更不願意與政黨競爭。換言之，在 MMM 之下立委的立法行為會顯得較遵從政黨的領導。那麼在遵從與否的界定上，本論文從立委的提案數量、提案中特殊型法案所佔的比例作為指標。如此界定的原因在於，立委本身就是選區利益的代表自然必須代其進行立法，而政府部門卻是以政黨代表，反映的是政黨的政綱。而政綱所包含的利益與選區利益有可是一致的，也可能是不一致的。而立委的提案代表了他們在兩者之間如何取捨。故本論文以第六、七屆所有三讀通過的法案做為分析標的，觀察立委提案的變化情況。

而研究的結果發現，在第七屆時立委的提案數量減少，提案中特殊型法案也減少。這與本論文的假設一致：在選制變化之後立委在政策、法案的利益取向上都不願意與政黨持不同意見。即選制改變為 MMM 之後，在提案表現上立委比過去 SNTV 之下更遵從政黨的領導。

同時本論文也從跨黨的聯合提案的變化來觀察立法行為是否因選制而改變。本論文認為在 SNTV 之下由於黨紀薄弱；同時加以國會中的有效政黨相較於 MMM 來的更高。而在 MMM 之下，

區域立委係採相對多數決制，在該選制下將使選票集中在大黨身上，而形成兩大政黨對決的政黨體系。故在國會中的有效政黨數也會減少。因此聯合提案的情況在 SNTV 會比 MMM 更為頻繁。

在本論文所發現的結果也呈現出這樣的現象。在第六屆國會中的有效政黨數約 3.2 左右；到了第七屆有效政黨數只剩下約 1.7。同樣在本論文第四章也指出聯合提案變化的情況：第六屆約有 0.13 的法案是聯合提案，第七屆卻只剩下 0.07 左右。從數據上來看選制變化確實對於立法行為產生了影響。影響所及，不僅降低了立委提案的踴躍程度以及提案的類型，跨政黨的聯合提案也減少了。

而在第六屆與第七屆由於也剛好也是分立政府與一致性政府轉換之際，故本論文也將政府型態的因素納入考量。對於政府型態將對立法行為產生何種影響，本論文認為在一致性政府之下，政府提案在法案中的角色相對於分立政府而言會更加吃重。原因在於政黨；在一致性政府下政府與國會多數都是由同一政黨掌握，因此提案不一要要透過立委來進行，提案重心會向政府轉移。在本論文中也發現這樣的現象，在第七屆時政府有涉入的提案數量增加。另外從執政黨的面向來看，國民黨在執政時期的提案數量激增，這也和一般對於一致性政府的預期相符。

在最後一部分，本論文認為有些立法行為是不因選制而起變化的。尤其是在見報數對立法行為的影響，本論文認為在高見報數的法案中立委提案會較為積極。另外黨團協商也會集中於該屆最後兩個會期中。關於見報數代表的是社會對議題的關心程度，因此自然與選制無關。然而社會關心程度也會影響立法行為；對於立委追求連任的目的來說，反映民意是無可避免的課題。而黨

團協商之所以不受選制影響的原因，本論文認為係由於政黨為求選票而必須統合黨內的意見，並且落實在政策上爭取選民認同之故。在本論文的研究發現中這兩者的起伏變化，在第六屆與第七屆之間幾乎是一樣的；換言之即不受選制之影響。

本論文發現會影響立法行為的因素包含了選舉制度以及政府型態，而影響範圍表現在提案的變化是立委提案被壓縮，同時也使立委不再專注於照顧特定選民的法案上。而政黨為中心的政府部門在提案的重要性則是越見提升。

第三節 未來研究建議

本論文雖然企圖以選舉制度與政府型態去解釋立法行為的轉變，但是由於研究時間不足而僅以第六、七兩屆做為研究範圍。因此本論文的研究發現是否具有足夠的解釋能力當然有未逮之處。另外在第七屆之後由於同時也碰到了席次減半的問題，對於席次減半是否將對立法行為產生影響，在本論文中並沒有觸及這個議題。若將此一因素考慮進來的話有可能會影響本論文的研究結果。再者由於本論文僅觀察立法院三讀通過之法案，而不是觀察所有提案。未來若將所有提案都列入做為研究標的，相信可以使本論文的研究更為完整。

參考書目

壹、中文部分

- 王業立，《比較選舉制度》第五版。台北：五南，2008。
- 王業立，1995.05，〈單記非讓渡投票制的政治影響：我國民意代表選舉制度的探討〉，《選舉研究》，第二卷，第一期，頁147-167。
- 王鼎銘、郭銘峰，2009，〈混合式選制下的投票思維：台灣與日本國會選舉變革經驗的比較〉，《選舉研究》，第十六卷，第二期，頁101-130。
- 何思因，1993，《英美日提名制度與黨紀》，台北：理論與政策雜誌社。
- 吳重禮，2001，〈分立政府：肇因、影響、改革〉，《中國行政評論》，第十卷，第四期，頁1-22。
- 吳重禮，2002.05，〈SNTV的省思：弊端肇因或是代罪羔羊？〉，《問題與研究》，第四十一卷，第三期，頁45-60。
- 吳親恩，2012，〈立法委員選舉的賄選誘因與效果—從SNTV到FPTP〉，《台灣政民主季刊》，第九卷，第一期，頁41-80。
- 盛杏媛，2003.12，〈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》，第七卷，第二期，頁51-105。
- 盛杏媛，2005.09，〈選區代表與集體代表：立法委員的代表角色〉，《東吳政治學報》，第二十一期，頁1-40。
- 盛杏媛，1997.09，〈國會議員的代表行為：研究方法的探討〉，《問題與研究》，第三十六卷，第九期，頁37-58。
- 盛杏媛，2000，〈政黨或選區？立法委員的代表取向與行為〉，《選舉研究》，第七卷，第二期，頁31-70。

- 盛杏媛，2012.03，〈媒體報導對企業型政治立法成敗的影響〉，《東吳政治學報》，第三十卷，第一期，頁 1-42。
- 盛杏媛;黃士豪，2006.09，〈台灣民眾為甚麼討厭立法院？〉，《台灣民主季刊》，第三卷，第三期，頁 85-128。
- 盛治仁，2006，〈單一選區兩票制對未來臺灣政黨政治發展之可能影響探討〉，《臺灣民主季刊》，第三卷，第二期，頁 63-86。
- 連勝然，〈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。
- 陳滄海&林瑞隆,2009,〈第七屆立法委員選舉對臺灣立法政治生態之影響〉，《臺北市立教育大學學報》，第四十卷，第一期，頁 29-54。
- 黃秀端，1994.03,〈經濟情況與選民投票抉擇〉，《東吳政治學報》，第三期，頁 97-124。
- 黃秀端，1994。《選區服務:立法委員心目中連任之基礎》。台北：唐山出版社。
- 黃秀端，2000，〈立法院內不同類型委員會的運作方式〉，《東吳政治學報》，第十一卷，頁 35-70。
- 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》，第三十四卷，頁 1-34。
- 楊國樞等編著，1989，《社會及行為科學研究法》，台北市：東華書局。
- 楊婉瑩;陳采葳，2004，〈國會改革風潮下黨團協商制度之轉變與評估〉，《東吳政治學報》，第十九卷，頁 111-150。
- 蕭怡靖、黃紀，2010.09，〈單一選區兩票制下的一致與分裂投票：2008 年立法委員選舉的探討〉，《台灣民主季刊》，第七卷，第三期，頁 1-43。
- 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》，第十三卷，第一期，頁 3-53。

羅傳賢，2002，《立法程序與技術》，台北：五南。

貳、西文部分

- Carey, John and Mathwe S. Shugart, 1995, "Incentves to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies*, Vol.14, pp: 419-439.
- Cox, Gary and Emerson Niou, 1994, "Seat Bonuses Under the Single Non-Transferable Vote System: Evidence from Japan and Taiwan." *Comparative Politics*, Vol.26, No.2, pp: 221-236.
- Cox, Gary and Mathew D. McCubbins, 1993, "Legislative Leviathan: Party Government in The House." Berkeley : University of California Press.
- Douglas C. North, 1994, "Economic Performance Through Time." *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, pp. 359-368.
- Duverger, Maurice, 1986, "Duverger's Law: Forty Years Later." in Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequence*, New York: Agathon Prsee.
- Duverger, Maurice, 1963. *Political Party*. New York: Wiley.
- Duverger, Maurice, 1954, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. N.Y.: Wiley, pp203-205 & pp.224-226.
- Elgie, Robert, 2001, *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press. pp.1-21.
- Erik S, Herron, 2002, "Mixed Electoral Rules and Party Strategies: Responses to Incentives by Ukraine's Rukh and Russia's Yabloko." *Party Politics*, Vol.8, pp: 719-733.
- Jacobson, Gary C., 1991, "Explaining Divided Government: Why

- Can't the Republicans Win the House?" *Political Science and Politics*, Vol.24, No.4, pp: 640-643.
- James G. March, Johan P. Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press.
- J. March and J. Olsen, 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, pp. 734~749.
- Kiewiet, D. Rodderick and Mathew, D. McCubbins, 1991, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith, 1991, *Information and legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krehbiel, Keith, 1996, "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government." *Journal of Theoretical Politics*, Vol.8, No.1, pp: 7-40.
- Laakso, Markku and Rein, Taagepera, 1979, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europ." *Comparative Political Studies*, Vol.12, pp: 3-27.
- Mayhew, David R., 1991a, "Divided Party Control: Does It Make a Difference?" *Political Science and Politics*, Vol.24, No.4, pp: 637-640.
- McCubbins, Mathew D., 1991, *Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits Under Divided Government. in The Politics of Divided Government.*, edited by Gary W. Cox and Samuel Kernell. Boulder: Westview Press.
- Norris, Pippa, 1997, "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed System." *International Political Science Review*, Vol.18, No.3, pp: 297-312.

- Olson, Mancur, 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods And the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University.
- Riker, W. H., 1962, *The Theory of political Coalitions*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Schumpeter, J. A., 1950. *Capitalism, Socialism and Democracy*. N.Y.:Harper & Row.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast, 1987, “The Institutional Foundations of Committee Power.” *American Political Science Review*, Vol.81, No.1, pp: 85-104.
- Sinclair, Barbara, 1999. “Transformational Leader or Faithful Agent? Principle-Agent Theory and House Majority Party Leadership.” *Legislative Studies Quarterly*, No.26, pp: 421-450.
- Warren E. Miller and Donald E. Stokes, 1963, “Constituency Influence in Congress.” *American Political Science Review*, Vol. 57, No. 1, pp: 45-56.
- Weingast , Barry R. and Mark J. Moran, 1988, “The Industrial Organization of Congress.” *Journal of Political Economy*, Vol.96, pp: 132-163.
- Wilson, James Q., 1986, *American Government: Institutions and Policies*. 3rd ed. Lexington: D. C. Heath and Company.

參、網路資料

立法院國會圖書館，網址：<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>。

四、新聞資料

中央通訊社，網址：<http://www.cna.com.tw/>。

自由時報電子報，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/>。