爲民服務：增額立法委員選區服務的分析

黃 秀 端

壹、前 言

八十一年度的第二屆立委選舉剛剛結束。此次選舉結果令不少專家跌破眼鏡，有幾位尋求連任的重量級人物，不是面臨苦戰就是落選，而令人感到惋惜不已。其中最令人注目的便是副院長沈世雄和兼任國民黨考紀會主委的李宗仁。他們的失敗有不少人將其歸咎於過分忙於中央事務，而疏於選區經營。

我國憲法明文規定立法委員主要的職責是立法、質詢與監督，但是並沒有任何憲法或法律條文規定國會議員應該做選區服務工作，不僅是我們國家如此，其他民主國家莫不如此。然而既然議員是選區選民選舉出來的，應該向選民負責。若是選民有如此需求，而議員加以回應（responsiveness），也是天經地義之事。如果議員對選區選民的服務需求不加以回應，而導致選民之不滿，他們可以於下次選舉唾棄他，所以，除了在國會的工作之外，議員必須經常返鄉，與選民接觸，爲選民提供服務，增加選民對他的良好印象，使他們於下次選舉時繼續支持他。因此，選區服務並非憲法賦予國會議員的責任，然而今日卻已成爲他們很重要的工作。

※作者現任東吳大學政治學系副教授。

在國外早期有關國會議員的研究多著重於議員於國會的立法行爲，然而今日有不少學者認爲要真正瞭解國會議員，必須從他們所扮演的兩種不同的角色來加以探討。

第一種角色便是在國會立法，盡立法與監督政府之責。

第二種角色則是在選區爲選民服務，從事爲民跑腿之工作。

此兩種角色可能是相輔相成，也可能是相互衝突或毫不相關之事。然而我們可以知道的是，立法與服務皆是相當耗費時間與精力之工作，如何做妥善適當的安排，在於議員本身的認知與拿捏，有些議員以在國會立法爲主，有些議員則認爲服務較爲重要，亦有採取兩者並重之原則。

七十八年選出之增額立委，乃是我國憲政史上的轉捩點，四十年來第一次具有民意基礎之國會議員掌握了主導權，他們不甘於只是成爲行政院的立法局或橡皮圖章，換言之，國會議員在我國政治舞台上扮演的角色與日俱重，反觀國內政治學者對於立法院或立法委員的研究卻微乎其微，令人汗顏，本計劃盼能或多或少彌補這方面的缺失。

本文主要的研究焦點放在國會議員在國會立法以外的行爲，亦即議員對於選區的經營與服務。文中首先檢視議員選區服務的相關文獻，接著討論選區服務工作之強調與民主理論是否有矛盾之處。第三部份則討論本文採取之研究方法和重要變數與假設。第四部份則將觸及選區服務在立法委員心目中代表之意義以及它的重要性。第五部份則探討議員對選區之認知和服務選區的方式之間的關係。最後一部份則探討選區經營的方式以及委員與選民之間的互動關

係。

貳、選區服務的相關文獻

議員與選區之間的關係，一向爲政治學者所關心的課題。國外，特別是美國，在這方面之文獻頗多，就筆者歸納結果，研究議員和選區選民之間的關係的文獻，大致可分爲兩大部份。第一部份乃是處理國會議員在國會的立法或投票決定是否反應選區選民的偏好或意見，然後更進一步地測試是否越能在政策上投民所好之候選人，越受選民厚愛與垂青。事實上這一部份的文獻又可分爲議員與選區之間的政策一致性(policy congruence)和選民的投票抉擇兩個層面。前者是指國會議員的投票行爲是否反映選區選民的意見(Turner & Schneier, 1970; Fiorina, 1974; Powell, 1982, 1989; Glazer and Robbins, 1983, 1985; McCrone and Stone, 1986; Kingdon，1992)；後者乃是指選民在投出其神聖一票時，是否考慮候選人的政見或立場(Kuklinski, 1978; Kuklinski and Elling, 1977; Glazer and Robbins, 1983; Powell, 1982)。第二部份有關議員與選區間關係的文獻則不再以議員是否反應民意作爲研究焦點，而是把方向轉移至國會議員的選區服務上。選民是國會議員繼續獲得連任之基礎，議員與選民保持密切的關係乃是理所當然之事。第一部份（參看黃秀端，1991, 1992: 3-6; Kuklinski, 1979; Jewell, 1983; Ragsdale, 1983; Sinclair, 1983)並非本文言究之焦點，因此我們將文獻檢閱的重點放在選區服務部份。

過去十幾年來，國外有不少學者鑽研議員對選區的服務。這些

研究包括選區服務工作的性質、數量、過程，以及議員對於資源分配(resource allocation)的情況。所謂資源分配是指議員處理個案服務所花的時間，返鄉的次數，處理個案的數目，以及雇用選區助理的情況。他們發現議員處理之個案數目和計劃協助的差異頗大，返鄉的頻率也有所不同，另外他們對於助理安排於選區的情況亦有所不同。因此，學者們遂更進一步探討究竟是何種原因造成議員在選區服務上以及資源分配上之差異。

除此之外，還有一部份學者探討選區服務是否爲議員帶來任何選舉效用，亦即是否服務做得越好，越能得到民的眾的支持與認同。

首先就議員的服務工作而言，歸納起來，學者企圖從兩個不同的角度來解釋議員在個案服務和資源分配上的差異：

第一個角度是從與議員本身有關之因素來解釋：如選舉因素，資深程度，政黨屬性，意識形態，在議會是否扮演領導者之角色，以及是否在議會扮演積極立法者之角色。選舉因素(electoral marginality or electoral safety)是最常用來預測議員選區服務工作之差異。其基本假設在於，越是不安全的選區或是議員於上次選舉結果僅以些微差距險勝時，爲了將來能順利連任，議員便越傾向於花更多的時間於選區服務工作或是將更多的資源分配於選區。然而各種實證研究結果，卻顯示electoral marginality與選區服務無關。在美國，Fenno (1978)發現electoral marginality與議員返鄉次數和議員用於選區助理花費無關。Johannes(1983)和Parker and Parker (1985)亦找不出electoral marginality和議員花在選區服務工作

的時間之間的關係。Schiff and Smith (1983)也證實electoral marginality和助理之分配無關。同樣地，Searing (1985)對英國國會議員之研究，也指出electoral marginality 與議員是否重視選區服務工作無關。Clarke，Price and Krause (1975)也發現加拿大省議員花在選區服務的時間與選舉競爭程度無關。

選舉因素之研究並未得到預期的結果，可能是因爲學者對於選區是否安全之客觀衡量與議員主觀認知有所差異（Fenno, 1978, Johannes, 1983）。Fenno指出不管是選區如何安全，未來的選舉變數很多，隨時可能影響選舉結果，因此在議員心目中，永遠是「不安全的」。另外一方面也有可能是因爲議員選區之所以安全，是過去他們認真經營選區的結果(Johannes & McAdams, 1981; Johannes, 1983)。

議員資深程度(seniority)是另外一個經常被用來解釋選區服務工作差異之因素。當議員越資深時，他們便越不可能親自花很多時間於個案服務，也不可能汲汲於尋求新的個案服務。而此假設則得到多位學者之證實(Johannes, 1983, 1984; Cain, Ferejohn and Fiorina, 1987)。

與資深程度相關的因素是是否在國會擔任領袖之地位，如爲政黨重要領袖或擔任委員會及次級委員會主席工作。在國會擔任領袖工作者，因爲職務關係，不可能將太多時間花於選區工作上，也不可能積極尋找新的個案服務，但是他們可能有能力將較多之私人助理分配於選區。根據Johannes（1984）之研究發現國會議員領袖雇用較多之個案服務助理，但是他們並不主動尋求新的個案服務，且

將很多個案服務工作之處理安排於華盛頓特區。

Fiorina(1977a, 1977b)發現1960年代以後，眾議員連任之比例提高，他將此歸諸於議員先生強調選區服務的結果。另有多位學者研究結果(Parker, 1980a, 1980b; Parker and Parker, 1985; Schiff and Smith 1983; Born, 1979)，亦顯示新生一代之議員較強調選區服務，而老一輩之議員則較強調於華府之立法工作。

選區服務和立法工作皆是耗費時日之工作，然而議員之時間與精力有限，勢難兩者皆兼顧，因此，另外一項與議員本身有關之因素來解釋選區服務之差異，便是議員本身在國會是否積極參與立法。若議員花費很多時間於立法工作上，其花在個案服務之時間勢必減少，同時，他們也較不可能積極尋求個案服務，因爲他們相信在國會的立法表現便足以累積其政治資源與贏得選民信任 (Johannes, 1983, 1984)。

議員本身的政黨歸屬和意識形態，也經常被用於解釋議員的選區服務，但是這方面研究的結果甚爲紛歧(Clark, Price and Krause, 1975; Dowse, 1972; Parker and Parker, 1982; Johannes, 1983)。有關政黨與意識形態和選區服務之間的關係之假設並不容易，有人認爲保守主義者由於反對所謂的「big government」，因此，應該積極的爲選民服務以對抗政府官僚。然而亦有持不同意見者，自由主義者常受到勞工階層和其它中下階層選民的支持，這些選民往往較需議員的協助，爲了幫助這些選民，遂致力於選區服務。除此之外，Johannes, (1983)認爲有些議員以選區服務來換取更多的空間來彌補其意識形態或政策取向和選區間的差異。

另外一個角度的研究是從選區本身的需求或選區本身的特色來解釋議員選區服務工作差異之因，這些因素包括地區因素，選區之教育程度，選區之經濟發展程度，選區人口集中程度，都市化程度以及文化上之差異等等(Johannes, 1983, 1984; Parker and Parker, 1985; Cain, Ferejohn and Fiorina, 1987; Clarke, Price and Krause, 1975; Searing, 1985)。

在這些眾多因素中，與選區服務較有關係之原因則爲地區，都市化程度以及選區之經濟情況。Johannes (1983, 1984)發現來自於美國東部地區之議員往往將較多之時間用於選區服務工作，較會尋求新的個案，也將較高比例之助理安排於選區服務工作，同時，他們也較會利用個案服務和計劃協助來獲得選舉上之利益，而在中西部地區地廣人稀，選區服務遂不成爲議員訴求之重點。在英國，Searing(1985)亦發現地區與議員對選區服務之重視有關，Scotland地區之議員較重視選區服務，而倫敦地區之議員則正好相反。另外，亦有學者(Anagnoson, 1983; Schiff and Smith 1983)指出愈是urban之地區，議員越重視選區服務，這可能歸於都市化之結果造成選民與政府之接觸增加，而導致對政府不滿之增加，所以轉而向國會議員尋求協助。

除此之外，Parker and Parker (1985)發現median family income較低之選區，議員花在選區服務的時間也較多，Johannes（1984）也發現選民教育程度較低之選區，議員較重視選區服務。這可能是教育程度和收入較低之選民往往不知道如何透過其他管道來表達意見和爭取權益，因此，唯有仰賴其國會議員來協助他們解

決問題。

選區服務與選舉結果的關係是另外一部份研究選區服務的學者探討的方向。這部份也可從兩個不同的層面來分析。第一個層面是探討是否議員將較多的資源分配於選區時，其於下次選舉的得票率便會較高，然而這方面的研究多沒有得到預期之效果。Fenno (1978)發現議員返鄉的次數與選舉的結果並不相關。Cain et al (1987)也發現議員選區辦公室的數目對選舉結果並不產生任何影響。Jonannes and McAdams (1981)利用迴歸分析法亦得出個案服務和聯邦計劃與選舉結果並不相關。Jacobson (1978)更發現現任議員競選連任者，其競選經費愈高，反而選舉結果對其越不利。

設想，如果一切真如以上諸位學者研究結果，是不是議員決定少花一點經費，減少返鄉次數，關閉選區辦公室，解雇所有的國會助理，不再做選區服務，其於下次的選舉反而會得到更高票或至少維持現在的情況？當然像這樣的假設並無法測試，因爲不管選區如何安全，議員也不願意冒如此的險。

以上研究的共同缺點在於，只運用某一年中議員於資源的分配來分析選舉結果，未免過於草率(Fiorina, 1981)。個案服務所產生的效果，可能是經年累月所造成的，不見得在一年之內便可以產生很明顯的影響。有些議員可能發現選情告急之後，方才加速個案服務，增加返鄉次數，增加助理人員在選區之數目，以及支出更多的競選費用，然而此時選舉的結果必然仍具競爭性。有些議員可能已經連任多次，累積不少過去曾經被他服務的選民基礎，建立了良好的聲望，選區內無人敢與之挑戰。此時他的選區非常安全，他不可

能再像過去一樣汲汲於尋求個案服務，只是被動地接受那些自動前來要求解決問題之選民。另外有些選區，特別是同質性高之選區，在過去幾十年來都是某一黨獨大之天下，即使是該選區之議員不耕耘選區，他的選區仍是安全。因此筆者認爲若要分析資源分配對選舉的影響，一方面需要做較長時期的分析，另外一方面則需將上述所提之各種選區情況加以控制。

爲糾正已往的缺失，Gary King（1991）以州議員可以使用的選區服務經費(包括mailing, travel expense, phone calls, staffs & newsletters)爲自變數，並以在職者優勢爲依變數對美國十三州作長時期的分析(1968－1983)，發現選區服務對於在職優勢具有顯著的影響。由此可見，長期的觀察與分析是將來可以走的途徑。

另外一個層面是從選民的抉擇來觀察選區服務對選舉的影響，此類研究乃是以調查訪問的方式，來分析是否曾經接受議員服務的選民，會較傾向於將其神聖的一票投給爲其服務之現任議員。(Fiorina, 1981; Yiannakis, 1981; Johannes and McAdams, 1981; Cain et al, 1984, 1987)。這方面的資料並不多，學者多仰賴1978年和1980 年University of Michigan之CPS(Center for Political Studies)研究資料以及1977年Obey Commission所作之調查資料。

利用調查研究資料，多以是否接受過議員之服務或對個案服務之期望爲自變數，並以是否投票支持現任議員爲依變數，不過在這方面研究的結果並不太一致。Johannes and McAdams (1981)認爲個案服務對選舉結果並無顯著的影響，相反地，Fiorina (1981)，Yiannakis (1981)和Cain et al (1984, 1987)則發現個案服務

和計劃協助對選舉具有顯著的影響，然而他們對影響力大小看法並不一致。Yiannakis(1981)指出個案服務和計劃協助雖然對選民的投票行爲有顯著的影響，然而其在整個模型中，影響力遠不如政黨認同，挑戰者之聲望以及政策同意等因素。Cain et al (1987)以選民對個案服務的期望作爲自變數，而發現選民對個案服務之期望之於選舉結果的影響力，遠大於政黨認同和政策同意度。同時，Cain et al 的研究亦顯示議員於選區所作的各種努力，個案服務，聯邦補助計劃，與選民的各種接觸，來往信件等等都會影響到選民對於個案服務之評價。這些可說是一點一滴累積下來，而建立起之聲望。

Johannes and McAdams (1981)之所以認爲個案服務對選舉結果並無影響，乃是由於其對於個案服務之定義過於狹窄，使得分析之個案在每一選區中皆相對減少很多，在其他條件相等之下，分析的個案越少，越難達顯著水準。在他們的問卷中先有一個過濾性問題，要受試者回答他以及他的家庭成員是否曾經與議員或其助理接觸。如果回答有，則更進一步尋問，與議員或其助理接觸之原因。其中有三個答案供受試者選擇，即表達意見，尋求資訊和尋求對於問題之幫助。由於尋求更多的資訊可能是與行政機關的工作或與計劃有關的消息，因此很難將其與尋求對於問題之協助加以分開。Fiorina (1981), Yiannakis(1981), Cain et al (1984)將曾經尋求這兩方面協助的任何一種皆視爲曾接受過議員的個案服務，結果他們均發現個案服務對選民之抉擇有顯著的影響，相反地，Johannes and McAdams (1981)採取較狹窄之定義時，亦即僅包括對問題之協助時，個案服務之影響力因而減弱。

另外，不同學者所提出的模式中採取的變數並不相同，且有時忽略了統計累贅問題，以致低估個案服務與計劃協助之重要性。例如：Johannes and McAdams (1981)所採用之模式中，使用了十四個自變數，而這些變數中，有的與個案服務之相關係數達0.8以上。在自變數與自變數高度相關，且樣本又不夠大之情況下，誤差可能加大，進而低估個案服務之影響力。

就總體言之，以調查研究的方式，針對選民是否接受個案服務，來瞭解個案服務之影響力，困難重重，其中最嚴重的問題便是樣本過小，無法從事有效的分析。1978和1980 CPS的調查研究是以全國選民作爲母體，在2000多位全國性樣本中，若分配於435個眾議院選區，則每一個選區之受訪者不到十人，而這些不到10人之中，若有五分之一曾經接受過議員之服務，則每個選區曾經接受過個案服務之受訪者，只剩下不到兩位，因此造成分析的困難，由於調查研究本身所費甚鉅，因此使得這方面之研究後繼無人，殊爲可惜。

參、民主理論與選區服務

在民主國家中，國會或立法機關是經由老百姓投票選舉出來之代表而組成的。民意代表既然是選民投票選出，他們應該反映老百姓的意見，而一個民主政府之所以能夠向選民負責，其關鍵便在於選舉。定期選舉被視爲是確保選民對於公共政策的意見與代表所制定的政策之間繼續維持密切關係的不可避免的一種機構(Wahlke, 1971:247)。因此，在過去之政治學者或理論家都將所謂的「代表政府」(representative government)的焦點放於選民的政策偏好與議

會的政策決定之間的關係。然而根據過去實證研究結果，民主代表政府的過程不管如何合乎邏輯與明顯，老百姓的實際行爲與民主理論中的假設並不一致。一般老百姓對於政治並不感興趣，也不瞭解國會議員在華盛頓究竟做了那些事，審查了那些法案。他們甚至於對於候選人之意識形態或對問題的立場亦多所不知。Berelson稱此爲民主的矛盾(paradox of democracy)。這种情況不独台湾为甚，在美国

早在1950代，Berelson et al（1954）便發現在美國有高達三分之二的公民對政治有點感興趣或根本不感興趣。 Woodward and Ropers(1950)也認爲只有27％之美國人可以被視爲對於政治的問題表現高度的關心的政治活躍者。

平均而言，在美國歷屆國會選舉中，只有22％的選民能夠指出所屬選區的兩大黨國會議員候選人的名字(Neuman, 1986：16)，即使是在競選最高潮的時刻也是如此，更遑論對其他政治知識之瞭解程度。而其他國家亦有類似情況。

Campbell et al(1960)以及Converse(1964)發現大部份選民並未知曉自己的意識形態，而且對問題之看法亦缺乏意識形態之一致性。Miller and Stokes (1966)在研究一九五八年之國會選舉中，也發現大多數選民並不以政見作爲投票取向，而是以政黨作爲投票取向，跨黨投票者僅有百分之十一。Nie et al (1976)雖然發現以議題(issues)爲取向之選民有逐漸增加之趨勢，然而這些選民所佔的比例仍只是少部份。同時，Lynda Powell (1989)發現，有百分之二十六的民眾不知如何把自己放在意識形態量表的那一部份，更有百分之五十三之選民無法指出在職議員候選人之意識形態，更遑論指出

挑戰者之意識形態。而那些指出議員意識形態的選民，有一部份是估計錯誤或瞎猜的。

由此可見，古典民主理論中，對選民是理性的，具有豐富的資訊之假設，並不完全正確。在美國~~選民中~~只有一小部份人能達到此境界。不只是選民不知道議員的政見或立場，即使此位議員有強烈之動機欲以民意爲依歸，他們也很難得知選民對某些問題的意見。Miller and Stokes (1963)發現，在外交政策和社會福利政策上，議員對選民態度之認知與選民實際態度之間的相關係數僅有0.19和0.17。在民權問題上，由於民眾之態度較爲強烈，因此相關係數提高爲0.63，但也非百分之百的正確。

換言之，~~大多數~~議員常面臨選民授權之不確定性(mandate uncertainty)之困擾。當甘迺迪總統擔任麻州參議員時，曾表示「在華盛頓時，我常發覺我相信四、五十封來自選民的信，六位遊說者之拜訪，以及麻州三家報紙之社論，就是選民對於某一問題之民意。實際上我們很少知道大部份選民的感覺，或是他們對於在華盛頓正在熱烈討論的問題之瞭解又是如何。」（引用自Prewitt and Verba, 1976：264）甘迺迪此種看法也正好道出許多國會議員的心聲。

除了選民授權之不確定外，面對每年待審的~~一萬多件~~法案之下，國會議員不可能所有的事情皆事先試探民意，再將民意轉換成他在國會之投票。事實上，也~~沒有~~任何議員在投票之前，皆先行探求選區選民之意見。

議員於國會山莊辛勤立法或制定人民所需之法律，並不能保證就能再獲選民之青睞，繼續當選連任，因爲選民根本就不清楚國會

議員在議會究竟制定了那些法案以及對某些法案所採取的態度。然而繼續連任是議員在國會山莊之政治生涯必經的歷程。連任的次數越多，在國會的資格便越深。資格越深，便有機會加入重要委員會，並成爲次級委員會或委員會主席，而在華府產生相當的影響力。

學者梅修(Mayhew, 1974b)認爲連選連任，爭取在華府的影響力，和制定良好的公共政策是國會議員們所追求的目標。其中連選連任乃是議員們最首要之目標，因爲後二者之實現有賴於議員之連任。如果不幸落選，那麼任憑你有多少理想抱負，一切都淪爲空想而已。

著名的前阿肯薩州參議員傅爾布萊特(W. Fulbright)憑其才識與努力，在參院任外交委員會主席時，備受同僚之尊敬，在外交政策上具有相當程度之影響力。很不幸傅氏竟然在一次競選連任時落敗，大部份的人將傅氏之落選，歸咎於其過分專注華府工作，而忽略選區之服務。換言之，議員在華府生涯成功與否和選民之支持並不見得有絕對因果關係。

既然勤於立法工作，並不能保證當選，有些議員遂強調對選民的服務，Parker and Parker (1985)和Schiff and Smith (1983)皆發現1964年後選出之新生代議員較重視選區服務工作，而Fiorina (1977a, 1977b)則更進一步指出70年代後，美國眾議員連任比例提高和安全選區增加乃是他們勤於選區耕耘之結果。

一九六四年以後選出來的國會議員開始採取新的作風，強調選區服務，是有其原因的。議員之所以重視選區服務，與選民對於服

務之需求相關。選民對選區服務需求之增加，與行政權之擴張有很大的相關。Fiorina (1977)認爲在今日社會，由於社會需要，行政權不斷地擴張，政府之一舉一動皆可能影響人民之日常生活，譬如：社會安全福利金之支付、徵兵問題、稅法、中小企業貸款、醫療與保險、國民住宅與公共就業問題皆與人民生活習習相關。此外，對工資、工時、和工作情況之限制，以及對於消費者之保護，皆在行政權之範圍內。行政權過分擴張的結果，使得人民與行政機關之間的接觸較以前頻繁。當人民與行政機關接觸的頻率增加時，行政機關的任何缺失，皆可使民眾怨言迭起。當行政機關執行態度不當或使人民飽受委曲時，人民便想到向選區內的議員請求協助。國會議員控制行政機關的經費預算和計劃之授權，因此確實具有特殊的地位，來督促行政機關加速處理的速度和糾正其不當的行爲(Fiorina, 1977)。當選民在此方面的需求增加時，除非議員無心繼續連任，否則唯有滿足選民之需求。選區服務(constituency service)遂成爲議員回應選民以及代表選民的另外一種方式。

Heinz Eulau和Paul Karps（1977）遂提出，所謂representative government，我們不能只是從政策代表性的觀點來看，否則僅能觀察到某一部份之面向，而忽略其他的面向。因此他們主張在民主國家中，政府對人民之回應(responsiveness)，除了傳統民主理論所說的政策回應(policy responsiveness)之外，應該還有服務回應(service responsiveness)，分配回應(allocation responsiveness)和象徵性的回應(symbolic responsiveness)。

服務回應是指議員爲選區選民個人或團體爭取權益或特殊利益

的各種行動。分配回應則是指議員經由公共支出過程的肉桶交易(Pork－barrel exchange)，而爲其選區選民爭取利益的各種行動。至於象徵回應，則是議員所表現出來的外在姿態，用以建立選區選民對他個人的信任或支持(Eulau and Karps, 1978：62)。

Richard Fenno（1978）也與Eulau和Karps持類似的看法。他認爲我們持此看法並不是在於否定政策回應是民主政府中代表關係(representative relationship)很重要的一環。問題在於對於代表性(representation)的研究，不應該一開始就假設政策回應是代表關係唯一的基礎。Fenno也因此認爲要瞭解民意代表的行爲，不僅是要在國會瞭解議員在立法上所作的努力，而且更要瞭解議員在其選區內爲選民所作的一切(Fenno, 1978)。他的結論乃是他花了七年時間，利用深入訪問(intensive interview)和實地觀察(observational method)的方式，到選區訪問十八位美國眾議員而得到的。

肆、研究方法

國內有關立法院或立法行爲之研究，可謂屈指可數（註一），而對於選區服務之研究則更是匱乏。在缺乏前人有系統的研究之下，一切尚在模索階段，因此有很多問題只能做到描述性，而無法做到因果關係之探究。

註一：國內有關立法院或立法行爲之研究。早期有曾濟群教授著之立法院人民請院案研究(1977)；近年來則有廖達琪(1990)之The Influence of Culture on Information Gathering in Organization：An Authoritarian Paradigm；何思因(1986)著之Legislative Politics of Republic of China, 1970－1984;新時代基金會之立法院擂台：增額立委問政評估(1990)。

在本計劃中，我們首先要瞭解立法委員對選區服務工作的看法，以及一般選區服務工作的主要項目，委員在面臨立法與選區兩者壓力之間如何安排助理，以及選區服務在委員心目中之重要性爲何。接著，我們要探討委員對選區之認知與選區經營之間的關係，委員究竟採取什麼樣的服務方式，其服務處之設立，開放時間，參加的活動等等皆在探討之林。另外，我們也想瞭解委員與民眾之間的互動方式，如：民眾通常用何種方式或管道來向委員求助，同時，委員又是透過何種方式來獲知民眾之需求。

除此之外，我們更希望進一步探討究竟是那些因素造成選區服務之差異。在此，我們將考慮幾個可能影響選區服務工作的自變數，這幾個變數將從兩個角度來探討。

第一個層面將從委員本身來考慮，這方面之變數包括委員本身之政黨歸屬，是否爲派系出身或爲派系所支持，委員本身對選區之認知和對選區服務的看法，以及委員本身是否在立院扮演積極立法者的角色。

第二個角度則是從選區本身的特色來加以觀察，此乃包括選區本身之地理位置，經濟發展程度和教育程度等。

A.從委員本身的角度來考慮：

㈠政黨：

78年立委選舉，是民進黨第一以次反對黨的名義參選，並以反對黨之名義正式進入國會，究竟民進黨和國民黨在選區服務工作上是否有所不同，乃是值得我們探究之課題。而對於政黨因素假設之形成並非易事，在前面我們也提到過美國等西方國家之學者也有此

困擾(Johannes, 1984)。民進黨較著重政治理念，所以在服務方式上可能較傾向於採取問政說明會，出版問政通訊以及參加演講等方式。至於國民黨委員的服務工作則更難假設了，國民黨中央一再強調要提名服從黨中央決策的人，若是如此，他們只要服從黨中央決策，屆時有政黨加以輔選，因此，無須提出政治理念來爭取選民認同。

㈡派系：

地方派系在台灣民主政治發展，具有舉足輕重的地位，在派系競爭激烈的縣市，執政黨提名候選人時，每每需要考慮派系的生態平衡，甚至各縣市候選人之推出往往是派系相互協調的結果，而地方派系推出之候選人要比非派系候選人當選的機會大（陳明通，朱雲漢，1992）（註二）。

派系坐大之區，他們推出的候選人無國民黨的支持也可當選，因此，派系出身的候選人，其地方派系利益往往放在國會整體之上，意識型態之堅持或政黨之忠誠皆遠不如他們對派系利益的考量。因此，我們的假設是派系出身的立法委員，重視選區服務甚於在國會立法，他們將會較傾向於勤跑基層，參加廟會，婚喪喜慶等活動，問政說明會之類的活動可能不甚重要。同時，派系出身之立委，因其出身於地方，必須回饋地方，他們也可能較傾向於爭取地方建設利益。加上，他們在地方之人脈廣，因此，尋求他們服務的

註二：陳明通和朱雲漢（1992）之研究著重於省議員選舉和派系之間的關係，他們認爲派系所推出之候選人較非派系所推出之候選人當選機會要高出許多。筆者以爲此種結論亦可適用於立委選舉。

人也不少，也因爲此種人情脈絡之關係，他們與選民之間的互動則傾向於面對面的溝通。

有關國會議員是否出身於派系或是否爲派系所支持之資料取材於報章雜誌和書籍的報導，如：時報出版社編的地方勢力分析，池宗憲的夜壺，新新聞雜誌地方政經的一系列報導，以及各大報對選戰實力之分析。

㈢積極問政者

民主國家之議會乃是透過討論的方式來形成共識。唯有經過積極的參與和不斷的交換意見，方能形成較高品質的法案。如果大家皆不發言，不表達意見，那麼立院便只能淪爲政院的橡皮圖章。

立法委員們花在立院的時間因人而有很大的差異，他們參與院會的發言或委員會審查的程度亦有所不同。花很多時間於立法院積極問政者，花在選區的時間便可能相對減少。立法院審理的法案，其內容與範圍無所不包，光靠委員一個人的力量勢必無法勝任，助理的協助自然有其必要。目前國家只補助四位助理費用，在有限人力資源之下，積極問政立法者，必然無法將較多之人力資源放於選區。他們也不可能將較多之時間用於跑基層的工作。他們是以問政來爭取人民之認同與支持。

對於積極問政者之衡量乃是採取內容分析(content analysis)的方式，來記錄立委在85會期至88會期院會之發言次數。資料來源則爲立法院公報登載之內容。

B.從選區本身的特色來觀察：

㈠地理區域：

每一個國家皆分成幾個不同的地理區域，居住在同一區域，受到同樣風俗文化之薰陶，自然會形成該地區的特色與需求。而在美國和英國皆發現地區因素確實與國會議員個案服務之數量有密切相關（Johannes, 1984）。臺灣地區雖然交通發達，人民往來頻繁，然而北部地區和中部，南部或東部地區之風土人情仍有所差異，因此，我們相信其選區選民對服務之要求自然有所不同。

㈡經濟發展程度、教育程度

收入越低和教育程度越低地區之選民，越不知道如何透過適當的管道來爭取他們的權益，受到冤屈時亦不知如何申訴，在此種情形之下，越需要議員協助來爲他們爭取權益和平反冤屈(Johannes, 1984; Parker and Parker, 1985)。就如同Johannes (1984)所訪問的一位選區服務助理所言：「我們選區中有很多不識字的，而他們大部份很容易被政府官僚人員的三言兩語所驚嚇，若是沒有我們，他們可能會遭遇很大的麻煩。」因此，我們假設這些地區選出之立委重視選區服務甚於立法工作。同時，教育程度低和收入低之選民因識字有限，表達能力亦有限，他們比較不可能以文字來表達其意見，即他們不可能用寫信的方式來請求議員協助，他們最可能採用的方式便是由他人陪同或直接到服務處找議員或其助理協助。

爲了達到以上研究之目的，本計劃採取兩方並行的訪問，一方面採取深入訪談的方式來訪問立法委員，另外一方面，則採取一般問卷調查方式，來訪問委員之選區服務助理。

㈠深入訪問(intensive interview)

前面提到國內尚未有類似研究出現，一切尚在探索性之階段，

採取非結構式之深入訪問，有助於我們對於問題之深入瞭解，既然採取深入訪問之方式，樣本不宜太大，這次訪問樣本大約30人左右。

研究母體爲78年度選出之增額立委和僑選立委。爲使樣本具有代表性，反映母體之特色，筆者採取分層抽樣法(Stratified Sampling)來抽取樣本。首先，是依據憲法上對於立法委員之分類分爲僑選、區域與職業代表。就僑選立委中，以隨機(random)方式，抽出4名額爲對象，而職業立委中，亦以隨機抽樣方式，抽取6名爲對象。至於區域立委中，則根據選區之地域(region)與經濟發展程度分爲八個階層(Strata)。地域之區分乃是以內政部對台閩地區户口普查之分類分爲北部、中部、南部以及東部四個地區。而經濟發展則是根據各選區之國民生活平均所得之高低，分爲高所得與低所得地區。然後再就此八個階層中（事實上只有七個階層，因爲東部地區只有花蓮和台東兩區，而此兩區皆屬於低所得地區），根據比例分層抽樣（Proportional Stratified Sampling）原則，於各階層中，分別抽出樣本，總共得樣本20人（註三）。

接受訪問之立委，大都態度良好，具有親和力，此乃與他們是民選之代表有關，除一兩位立委之外，每位受訪時間大約持續一小時至兩小時之間。

採取深入訪問之方式有下列幾項優點（Williamson et al., 1982：182－186）：

註三：爲了使接受訪問之立委能夠暢所欲言，筆者曾承諾不任意公開其姓名，因此，本文有關立委之談話皆不指名道姓。

(1)深入訪問之特點在於訪問時間很長，且通常不只做一次之訪問，訪問者與受訪者之間必須發展出相互信任之關係。此種訪問較爲深入，常常可以發掘很多新的問題，得到意想不到之結果與啟示。

(2)訪問較具彈性，問題可以隨著受訪者之答案或反應而有所改變。對於受訪者不願意回答的問題，可以用不同的方式或從不同的角度來獲得答案，對於訪問者感到興趣的答案，可以契而不捨地作更深入的追踪。

(3)深入訪問所強調的是訪問者與受訪者之間的互動關係，對於一些問題的誤解，可以當場加以澄清，以增加訪問結果之準確性。

(4)適用於探索性之研究，爲將來之研究鋪路。

(5)通常intensive interview之訪問者本身就是研究者，而一般的調查研究的訪員並非研究者，訪員並不見得很瞭解研究者真正的目的爲何，只有研究者本人最瞭解其研究的目的，因此，隨時可以調整問題的內容，以適應研究者之需要。

其缺點則有下列三點：

1.耗時較久，不宜像調查研究一樣做大規模訪問測試，因此樣本較小，代表性不太夠。

2.由於深入訪問本身較有彈性，受訪者之問題與答案也沒有標準化，因此，在資料的整理也較爲困難。

3.深入訪問比一般調查研究需要仰賴訪問者本身的技巧，因此，也較容易因爲訪問者本身之偏見而造成偏差。

(二)服務處助理之訪談：

爲了要彌補深入訪問之缺失，以加強本研究之效度，除了訪問立法委員之外，另外採取調查研究的方式，訪問立委的服務處助理。

每位立委的助理可能有很多位，這些助理有些負責行政、公關、立法，另外也有些負責選民服務，當然，亦有些委員並未讓助理們有明顯的分工，所以有些助理是立法、服務、行政樣樣皆來。爲配合本研究計劃之目的，訪問的助理，乃以負責選區服務者爲對象。同時，爲了真正瞭解選區服務的情況，我們訪員深入全省各地，各委員的服務處訪問。如果該服務處有多位助理，那麼則以該服務處主任或負責人作爲訪問之對象，這些人通常較爲資深，且對選區服務工作之瞭解較爲深入。這些負責人中，有些是委員的妻子、父母、兄弟姊妹或其他親朋好友。

除了海外代表之外，所有增額委員，包括區域以及職業立委之選區負責人皆是本研究之樣本單位。民國78年增額立委選舉中，總共選出101位增額立委，此101位增額立委中，在今年年初訪問時，有兩位（黃河清、劉文雄）已因病去逝，而趙少康和張博雅委員則分別出任環保署署長和衛生署署長。出缺之四個名額中，只有嘉義市因爲只有一名立委名額，張委員擔任署長後，便無人代表嘉義市，所以只有嘉義市依法加以補選，莊國欽因此遞補此缺額。因此，目前總共有98位增額立委，應訪人數爲98位，因爲有幾位助理拒訪，另外有幾位聯絡不上，最後實際訪問人數爲85位。

伍、選區服務的性質

根據Fenno（1978：101）的定義，選區服務包含兩個部分：個案服務（casework）和計劃協助（project assistance）。個案服務是屬於Eulau and Karps（1977）所說的服務回應的部分，而計劃協助則屬於分配回應。

所謂個案服務指協助個人代爲向行政機關處理他們的一些問題：如退伍軍人退休金、社會福利安全支票、移民訴訟、公務員養老金、入伍問題等等。

在此種情下，國會議員便成爲政府和選民之間的調解者(Johannes，1984)。此種角色有點類似瑞典和挪威等北歐國家中，由國會任命，專司調查人民對政府各部門控告案件之官員，他們稱之爲ombudsman。任何老百姓若與政府各部門發生糾紛時，皆可以向ombudsman抱怨。Ombudsman會調查每一件老百姓登記之抱怨，並且將其調查結果加以公佈，通常ombudsman之調查便足以使行政機關改變其不當行爲（Lineberry, 1986）。

除了個案服務之外，在地方政府和團體的要求下，議員也爲選區向聯邦政府爭取各種公共建設計劃和各種經費補助，此乃稱爲計劃協助。這些公共設施包括公園、道路、橋樑、水壩、下水道系統、醫院和國宅之興建、社區之計劃與發展、和中小企業貸款等等。這些公共設施之興建以及計劃之實施一方面可以爲選民提供新的公共設施，另外一方面也可爲選區提供不少就業機會。更重要的是，這些是選民可以看到和親身感受到的。有些醫院或道路等公共

設施，甚至以國會議員的名字命名。如此，對議員的知名度和聲望助益頗大，而且讓選民感到議員確實在爲地方盡力。當然這些計劃大部份是要在國會通過的。若想要在議會通過，光憑一位議員之力量是不夠的，因此需要多位議員聯手，相互支持對方提出之方案，像這種立法，便是著名的「肉桶立法」（pork－barrel legislation）。

除了Richard Fenno 所說的個案服務和計劃協助之外，國會議員的選區服務工作不勝枚舉，其中還包括提供政府各種小册子給選民（如：提供家庭手册給剛結婚生子之家庭，園藝手册給園丁），提供政府文件給學者和學生，贈送國旗給參加國慶遊行之選民，爲選民取得到白宮訪問之參觀券，爲選民訂定他們到華府之旅館，爲他們尋找工作等等。當然碰到選民家中有婚喪喜慶時，也不忘寄上一封卡片或信件加以道賀或慰問。這一類的工作則較傾向於Eulau之Karps 所稱之symbolic responsiveness。

筆者認爲就我國現況而言，選區服務的範圍應採較寬廣之定義，亦即除了Fenno 所說的個案服務和計劃協助之外，其他立法委員爲選民所作的任何事情，皆將視爲選區服務的工作。就筆者訪問立法委員得到的結論是，立委心目中的選區服務有幾項：婚喪喜慶，人事請託，受到冤屈，爭取地方利益。

儘管國民黨宋楚瑜秘書長曾經質疑，參加婚喪喜慶是否能視爲選民服務以及婚喪喜慶是否能帶來選票，然而接受訪問之立委，有半數之委員主動提到婚喪喜慶是他們非常重要的服務項目。而未主動提及婚喪喜慶的立委，當筆者問及婚喪喜慶之事時，多數立委亦

表示婚喪喜慶非常多，且造成很大的壓力，只有一位立委說他從不參加婚喪喜慶活動，而自稱是立院之異數。另外有一位立委則表示婚喪喜慶不應擺在服務之優先項目，過分強調婚喪喜慶將會矮化國會議員的地位，但是他亦不得不承認婚喪喜慶對於選票之獲得可能較爲確實。

台北市以外的地區，立委都非常勤於參加婚喪喜慶，這可能與我國特殊的政治文化有關係。當委員參加某某人之婚禮時，主人會覺得很光彩，在朋友面前感到很有面子，因此選舉時自然會很賣力的爲委員拉票。在鄉下地區，這些人爲委員拉票的結果往往作用不小，因爲鄉下的票是一串接一串，一個家族接一個家族的。

就如同文崇一（1988）先生指出，在中國社會中，當個人遭到婚喪喜慶重大生活事件時，其親朋好友，不僅要致送禮金，也要親臨致意，若不遵循此套規範，便是不懂「人情世故」。在鄉下地區，立委若是不諳此道，被冠上「無情無義」之罪名，也可能成爲下次選舉時對手攻擊之要害，選票因此而流失。在中國人情規範中，「報」的規範是極爲重要之一環。因而當立委參加某人之婚禮，特別是喪禮時，對方在感激之餘，自會加以回報；回報的方式便是選舉時不遺餘力的爲你拉票。

除此之外，亦有委員認爲參加婚喪喜慶也是與選民接觸，讓選民認同委員的一種方式，一場喜宴，常常有一千多人的賓客，而委員平常若舉辦問政說明會，也很難聚集那麼多群眾，因此就如同林志嘉委員所言，「不花一毛錢可以聚集那麼多賓客，而主人當然免不了讚美你幾句，說幾句要大家支持你，讓你順利當選的話，同時

又給主人面子，如此，五、六場就有五、六千人。」像這樣對選票當然是有作用的。有些委員稱此爲跑基層。基層跑得越勤快，自然支持你的人就越多，跑基層與黨派是無關係的，亦即不僅是國民黨或民進黨委員都面臨同樣的婚喪喜慶壓力。

但是都會地區與鄉下地區的選民對委員的要求是有區別的，都會地區的委員雖然也有婚喪喜慶的壓力，但是委員若不參加，他們通常會諒解的。因此委員往往是選擇重點參加，甚至將婚喪喜慶之優先順序列於其他活動之後。

個人請託案件亦佔大部份委員服務工作很重要的一部份，特別是要求委員寫介紹信，人事調職，求學，以及家中有小孩到外島當兵，請求委員加以關照等問題，這部份又突顯了中國人喜歡靠關係的特性。不過，人事案主要是針對國民黨立委，因爲民眾可能認爲人事請託找民進黨，不僅無濟於事，且可能造成反效果。

第三部份則是與政府機關打交道，感到受到委屈時，請求委員幫他們平反或者是行政效率不彰時，本來三天可以完成的事情，卻拖了一個月餘，因此找委員幫忙，以加速行政機關辦事的效率。此乃Richard Fenno（1978）所提的casework（個案服務）。這一部份的工作，種類繁多，不勝枚數。例如：趕辦出入境證和護照，門口路燈壞了，久無人修，警察開罰單，檢察官濫行羈押，水溝疏濬，司法不公，權益受損，土地房舍被佔，土地被徵收，賠償不公等等。民意代表的介入，自然可以使行政機關加速某些案件的處理，使行政機關注意是否侵犯人民的權益，因此，王令麟委員認爲此時民意代表是扮演溝通與排解民怨的角色，亦有委員認爲民意代

表是行政效率之催化劑。在老百姓缺乏申訴管道冤屈無處訴之情況下，民意代表是他們表達情緒不滿的最佳去處，亦即在選民申訴的過程中，民意代表所扮演的角色便是政府與選民的橋樑。在美國也有學者（Elling, 1979）認爲casework事實上具有立法機關監督行政機關的功能，亦即透過casework，行政機關和立法機關皆可因此而瞭解民怨之處，以採取適當之補救或改進措施。更重要的是在casewok的處理過程中，議員也可能發現法律規章不合宜之處而透過立法的方式來加以改變。同樣的，行政部門也可能因爲來自議員的要求與抱怨而警覺到內部行政命令的不合適，而加以修改，或者是對於同樣案件的處理也會更加小心（Johannes, 1984：162）。換言之，casework可能促成行政部門之自我監督（Johannes, 1979）。當然也有學者持反對的看法，他們認爲過多的個案，將使得行政機關疲於奔命，根本談不上監督。

就我國目前的情況而言，議員的個案服務有其正面之意義，過去在85會期以前，大多是老立委當家，他們在立院佔有絕對多數，且佔據所有重要委員會召集委員的地位。老委員四十年不改選，他們的選民不在台灣，因此無法扮演選民與政府之間的溝通橋樑。85會期之後，增額立委之數目方才多於資深立委，而增額立委在面臨三年一次的改選，勢必要對選民的要求有所反應，從此過程中，民眾過去對行政機關的不滿，可以經由立委而加以宣洩；而立委亦可以將民眾的不滿向行政機關反映。行政機關本身也感受到此種壓力，因此各部會皆設有府會聯絡人，他們常常到立法院處理立委交給他們處理的個案。

除此之外，有些立法委員更希望把個案服務之層次提高，他們追根究底地尋找百姓爲何受到委曲或不公待遇之源頭，如果是因爲法律本身不適用，則希望透過修法的方式來解決，如果是行政命令不合理，與民爭利，則可以透過質詢的方式，要求行政部門加以改善，在接受訪問的立委中，有五位議員是朝這個方向來做。另外，也有其他幾位委員認爲委員唯有深入基層瞭解基層，才可能制定良好的法律，而不致於閉門造車，與社會脱節，造成有法而卻無法執行的情況，就這方面來說，casework是有其正面的意義存在。

當然選民當中也有一些自身違規或不合法事件而來找委員解決，而造成委員不少困擾。面對這些問題，每位委員的解決方式及拿捏分寸不盡相同，有些委員很委婉的加以拒絕，有些委員則仍舊經由一般地標準程序來行事。但是若碰到委員之重要樁腳有違規事件要求委員擺平時，爲了不得罪他們，甚至自掏腰包代繳了事。

由於國人對於司法機構之信任度一向不高，因此有很多百姓將司法訴訟案件送至委員處要求委員解決。碰到司法案件，有些委員一概加以拒絕，以免干涉司法獨立權。若建立一貫原則，如此久而久之，該委員之司法案件便會顯著減少。有些委員則先瞭解案情，究竟陳情者是否受到冤屈，再決定是否處理。另外，也有一些委員爲了不得罪選民，則會致函法務部或司法院，以便向選民交待。

最後一項則是爭取地方利益或建設，casework大多是與個人關係的事件，其影響的對象通常只及於個人，除非是透過質詢來迫使行政機關改進或透過立法使其成爲普遍性。至於地方利益或地方建設則影響選區大多數選民。立法委員爲地區爭取的地方建設常因選

區之情況而異，最常見的是道路的修建、河流之整治與疏濬、焚化爐之設置、學校、醫院、活動中心之設立，既然民意代表是由地方選出來的，他們自然必須照顧選區，代表選區選民爭取地方利益。

陸、立委對選區之認知與服務方式

Richard Fenno 曾經耗費七年時間，利用深入訪問(intensive interview)和實地觀察(observational method)的方式，訪問十八位美國眾議員，他發現議員對選區之認知，可以從四個不同層次之同心圓來加以說明(Fenno，1978：1－29):

1.地理選區(geographical constituency）：法律上所規定之選區範圍，其中包括支持與不支持議員之選區內選民。

2.連任選區(the reelection constituency)：議員心目中支持議員之選區內選民。

3.首要選區(the primary constituency)：是指對該議員忠心耿耿的支持者，不管挑戰者是何人，他們都會支持該議員。

4.個人選區(the personal constituency)：少數與議員關係密切，是議員可以信任和商討競選策略的人。

A.地理選區(Geographical Constituency):

筆者認爲Richard Fenno 對美國國會議員之觀察仍舊可以適用於我國，在同心圓的最外圍便是地理選區，此乃中央選舉委員會所劃分的選區。當我們提到地理選區時，很可能指的是他的地理位置、界限和內部的結構與組成分子。

每一位議員首先要瞭解選區的界限與行政區劃，以便做有效的

競選與適當的經營。

「台北縣幅員廣大，人口有300多萬，像金山、萬里等地區還必須經過基隆市才能到達……，而這些地區實在太遠了，我選舉時根本沒有機會跑到那裡，婚喪喜慶也跑不到那裡。」

「台東縣經費預算少，交通建設缺乏，人力也缺乏，但是自然資源豐富，很值得開發。」

「我的選區分爲六個行政區：一個是漁民爲主的旗津區，中下層勞工很多，另外，鹽埕區是商業區，左營區是軍公教區，鼓山區是工人區，三民區則是外來人口的集中地，而楠梓區則是農業區。正好農、漁、工、軍公教和流動人口都有，因此在經營上蠻有挑戰性的。」這位來自高雄市的委員對於其選區內的六個行政區內的組成分子之社經地位用很簡單的幾句話，將其表露無遺。

每一位委員對於選區內部的行政區域，組成分子都瞭若指掌，唯有瞭解自己的選區情況，才能決定用何種方式來接觸選民。

「我們本縣是個農業型社會，老百姓對問政說明會這類型的活動並不感興趣，而問政通訊也沒有什麼效用。」

「我們選區基本上是屬於鄉村型的社會，都市與鄉村之選民型態有很大的不同，在台北都會區陳水扁可以把大部分時間放在國會，但在我們選區，委員在國會表現再好，若是「樁腳」之婚喪喜慶沒有參加，他們會覺得沒有面子，選舉時不幫你助選，若沒有樁腳幫你助選，那選舉時是不可能當選的。」

「台北縣乃介於都會型與非都會型之間，所以一方面要有訴求理念，另外一方面也要勤跑基層，建立人脈。」而該委員確實是一

方面花相當多的時間於立院問政，另外一方面立院不開會時（包括早上九點鐘以前，中午十二點至下午三點，傍晚開完會之時間），也相當勤快的接見選民，參加選區活動。

由以上幾個例子，可以看出委員們選區之經營方式基本上與他對於選區型態之認知有著不可分的關係。

B.Reelection Constituency（連任選區）—the supporters

每位議員對選區中究竟那些人支持他，都有所認知。而這些可能是指普遍分布於選區內的某一階層的人，也可能是指選區內的某一個地理區域的人。由於目前我國採取的是大選區制，一個選區選出多位委員，每位候選人只要獲得某種比例之票數便足以當選，因此某些候選人可能因爲地緣關係或派系關係而使得其票源集中於某些地區，而很明顯地，他心目中的支持者，便是這些地區的選民。

至於因政治理念或形象而當選者，其票源可能不是集中於某個地區，而是獲得某些階層之支持，如：知識分子或公教人員，因此選票並不特別集中於某一個地區或某幾個投票所。

一位來自台北市地區的立法委員指出支持他的人「大多是知識分子，中產階級和新的社區。整體說來我在每個投票所得的票非常平均，在每個票櫃的得票率皆不超過10%」。另外一位非國民黨籍立委則說「我的主要票源來自於年紀大，經常看報紙，受過良好教育和well－informed，以及反對國民黨者。」很顯然，此兩位立委的得票並非集中於某個地區，而是普遍分散於各地區的某一階層的人。

「在我們選區，如果沒有國民黨的動員與支持是不可能當選

的。」這位委員心目中的連任選區便是國民黨所能動員的人士。委員在決定服務處之成立與服務的對象時，與他對reelection constituency之認知有某種程度之關係，而通常某位選區選民所以會找該議員作個案服務，往往是因爲他曾經投票支持過該議員，或喜歡並且打算投票給這位議員(Johannes and McAdams, 1981)。

「我的主要票源地區在大新莊區（三重、盧洲、五股、泰山、八里），其他地區如中和、板橋、烏來則較少。」而該委員的服務處便設於三重和五股兩個地區。

「婚喪喜慶在我的主要地區能跑的我盡量跑，至於外圍地區（指非委員之票源區）則沒有辦法親自跑到，有時候請助理代勞，不得已的時候只好禮到人不到了。」

由於選區太大，委員必須有所選擇，因此在無法兼顧之情況下，只好先鞏固自己原來的票源區。除了鞏固票源之外，對於未來可能的支持者，亦必須加以服務。

「因爲地緣關係、宗親關係，任何一位候選人出來都會影響到我們的選票。在桃園縣有很多黃氏家族支持我，但是若是黃家推出候選人來，我們的選票一定會減少。另外，呂氏家族和我們的關係非常好，然而上次呂學儀出來競選時，呂氏宗親的票一定支持呂學儀，因此這些選票就必須去除；78年立委選舉，呂學儀未出馬，因此我們在桃園南部便增加兩萬呂氏親族之選票。鄉下的親族關係非常密切，所以你在鄉下地區必須鞏固親族的力量，但是不同的宗親還是要服務，因爲姓氏太多，不可能每一個姓氏都推出候選人。即使他們這次推出候選人，下一次可能不會推出，如果服務好，這些

人會轉而支持你。在鄉下選區服務可以說是個人人脈，如果你的服務態度和熱誠，讓很多人瞭解，選舉時自然會支持你。」

由此可見該委員對於他在上次選舉時獲得那些選票，以及未來的選舉時，那些候選人出來，他會增加或減少那些選票，皆評估的非常清楚。而且他相信任何候選人出來都可能會影響其選票的高低，在平時做選區服務時，不能把某些宗親刻意排除，因爲將來他們隨時有機會支持你。

「第一屆（75年立委選舉）和第二屆（78年）選舉最大的差別在台南市的選票，在台南市一少就少兩萬票，其他候選人都只拿到幾千票，至於在嘉義市我也拿到四千票，其他候選人則一千票都拿不到，都市選票的有無對我而言影響很大。若是維持五縣市競選，我躺在家裡，就可以當選。」

此位立委在南部地區可說是較善長文宣攻勢的候選人，他深深瞭解選區縮小對他選票的影響，也瞭解其競選方式，在都會地區與非都會地區的差別。

而當議員決定用什麼樣的方式來經營選區，一方面是看議員對自己的定位，另外一方面則必須與選區本身的特色配合。

「在北部地區，選民選舉時支持你，但是有事情時，不見得會去找你，因爲他們自己有處理的能力。在南部地區，他們覺得我選舉時如此費力支持你，我有事情時，你幫我解決是天經地義的事，因此政治人物對於服務的事情，其比重和處理原則與北部地區不同。Politicians are local，政治人物是屬於地方的，你出身於地方，必須要瞭解地方。然後再根據此，爲自己在選區的經營找出自

己的定位和自己的一套方式。」以下則是幾個不同類型立委採取的方式：

一位地方型的立法委員，爲了服務選民或參加婚喪喜慶，有時候「早上坐七、八點的飛機從高雄到台北，傍晚又坐五點鐘飛機回選區，好像上下班一樣。」選區服務工作對他來說是最優先的，而他的家庭也一直留在選區，以避免與選區疏離。

另外一位身負重要黨務工作的資深立委（不是老立委），因爲選區在東部地區，因此，選區的壓力亦帶來不少困擾。他表示「參加婚喪喜慶或在立院立法，孰重孰輕，自己要拿捏分寸，把優先順序排出，對我而言，作爲一位立法委員當然要盡立法職責，有空再趕回自己的選區。」他接著又說：「選舉應該是一個民主教育過程。四任來每一次選舉我都在做民主教育的工作，我每次都要告訴選民，你們選立法委員做什麼，立法委員是負責立法工作，立法對選民的影響太大了。因此，選民平常見不到立法委員，只有在休會期間或者是星期天才可能見到，只要是星期天委員一定到服務處爲選民服務，至於星期一到星期六則在台北開會。」該位立委在此次選舉中，曾經面臨黨內外候選人的攻擊，認爲他過度重視中央而忽略了地方。

「在台北市婚喪喜慶參加與否，不是決定性的，可以只選擇重要的參加。但是在中南部重要人士之喪事，若不參加，可能會影響選票，因爲鄉下地區人際關係網絡非常明顯。」在台北市的立委，選民對於委員不能出席婚喪喜慶較能諒解，因此他們把演講、座談會等放在優先順序，除非晚上都沒事，才會參加喜宴。

在接受訪問的立委中，只有一位立委不參加婚喪喜慶，送往迎來等活動，因爲他認爲「這將使民意代表要花很多時間在這方面，而無法達成監督政府的功能，也使得民意代表無暇研究公共事務和國家大事。」但是這位立委面臨年底之立委選舉，正處於苦戰之中，甚至有人擔心他可能落選。

委員對於那些人支持他，那些人不支持他，比選區中的任何人都要清楚。由於他們的連任必須仰賴這些支持者，因此，他們也比任何人更用心於估計他們的選民在那裡，以達到某種程度之準確性。他們平日選區之耕耘，便是先以鞏固其連任選區爲主，然後行有餘力，再去拓展新的票源。

C.The primary constituency（首要選區或初選選區）—the strongest supporters

首要選區是指議員最強烈的支持者，此種支持在強度和持久度上與一般的支持者不同，他們是議員的忠誠選民，核心選民，鐵票等等，不管任何挑戰者出來，皆無法動搖他們支持該議員的決心。連任選區通常可以從民意調查或選票的分佈等客觀數字顯示出來，但是首要選區因其支持強度和持久度皆不同，因此很難從一般客觀的統計數字顯示出他們的忠誠（Fenno, 1978：19）。僅管支持者和最堅決的支持者之間的界限有時候很模糊，但是大部份議員還是會有所區分的。換言之，每一位議員心目中都有他認爲最重要、最首要的支持者，而這些人可能包括競選時給予財源支持者或是主動的爲議員拉票的。

「我們有一個民主之友聯誼會，是由四、五百位對民主運動關

切的人士參加。我們的刊物會發給他們，很多活動會通知他們參加，他們是分散於各階層的人，他們對選舉比較熱衷，會主動的爲我拉票。」

「在服務處設立管理委員會，約有兩三百人參加，他們每個月出500元或1000元來支持服務處的開銷。」

這兩位委員平常有一群堅強的支持者，他們作定期或不定期的捐款。

雖然立法委員對於自己選區選民的求助大都會受理，然而在眾多的個案當中，也必須理出一些優先順序，他們最優先考慮的對象，便是primary constituency，大部份立委皆表示重要樁腳之婚喪喜慶一定會參加，若不參加，則可能被認爲不給面子，甚至懷恨在心，選舉怎麼可能爲你助選。碰到這些人有所請託時，立委亦不敢怠慢，有位立委表示，如果碰到重要樁腳有交通違規要他關說時，他只好自己花錢代繳了事，否則可能被對方認爲「不給面子」。

至於由派系所支持的立委，派系中的重要人物，自然是其首要選區。當委員被問及如果敵對派有事請求服務時，委員是否一視同仁加以處理，而有幾位派系支持立委皆回答，如果是敵對派系人物，他們通常不會找我們服務，而是找自己派系立委。若是果真有對方派系人物相求，他們首先要過濾該人士之派系色彩是否明顯；如果對方派系色彩相當明顯，他們通常不敢爲其盡力，以免被認爲助長對方聲勢，得罪自家派系，而得不償失。

派系競爭激烈的選區，往往不同派系之政治人物不相往來，當

然談不上服務對方派系的人馬了，就如同一位立委所言，在他們選區之中，若有告別式時，「從鄉鎮長、總幹事、縣議員、省議員到立法委員，清一色都是同一派系的。」敵對派系的重要人物絕對不能同時出現於同一場合中。

過去對於議員在國會之投票是否反映選區選民意見之研究，往往把選區定義爲地理選區(geographical constituency)，因此常常找不出他們之間的關係。事實上，議員心目中的選區可能是primary constituency，譬如：當某位爲派系所支持的議員被問及「如果全國利益與選區利益衝突時，委員如何作成決定？」，該委員回答，「我們派系的大老們都非常的理性，因此，很少有全國與選區利益發生衝突之事。」由此可見，此位委員心目中所認知的選區是primary constituency。

D.Personal Constituency（個人選區）—Concentric circles

個人選區乃是指少數幾個人與議員關係非常密切者，他們通常是議員親近的顧問或心腹知己，這些人是議員在他的政治生涯中可以信任的人，是議員可以暢所欲言與他們談論議員的競選，交換政治訊息和心得的人。

在訪問過程中，我們很難得知那些人是議員的心腹，但是我們大略可以看出一個趨勢，通常在國會負責法案的助理，很少是委員的心腹，這些人之所以被甄選爲立院助理，主要還是來自於他們的專業，如有的是學政治的，有的是經濟的……他們很多都是大學或研究所剛畢業的。至於在選區負責選區服務的主任（亦即主要的負責人），特別是在中南部和東部地區，則很可能是委員的心腹，有

幾位委員服務處的大大小小皆交由其夫人來打點，而也有幾位是交由其兄弟負責。前面提到非都會地區，百姓較重視人情，人際關係網絡非常的重要，因此即使委員不能常回選區與選民接觸，他也必須要有人來代表他，處理一切事務，而這些人必須要他可以信任的人，因而太太或兄弟姊妹便負有此重任。至於在台北地區的選區服務助理可以不必是心腹，他們只要具有能力，能夠把事情辦好，即可。

誠如Fenno（1978）所言，每位議員都有其心腹知己，而他們對議員生涯之成功與否往往有舉足輕重的影響。但是personal constituency也是最難以觀察的一部份。

Fenno發現每位國會議員心目中皆有四個不同層次的選區：geographic, reelection, primary and personal. Cain et al (1979)對英國國會議員之研究，亦得知此四種分類亦適用於英國。而根據筆者之訪問與瞭解，此四種分類亦可用於我國(註四)。

議員在耕耘選區時，總會想到幾個問題：這次選舉中，究竟得了多少票？這次選舉時，究竟是誰支持我？主要票源在那裡？那些人是特別努力地爲我賣力？這次選舉和上次選舉的主要差異在那裡？

而他們在決定服務處地點之設立，服務通訊發行時要寄給那些對象，以及婚喪喜慶和各種活動是否參與，甚至於自中央帶給選區的各種利益，都會有不同層次選區之考慮。

註四：許志鴻（1986）先生在其研究台北市議會的碩士論文中，將議員心目中之選區分爲兩種：選區選民與核心選民，但是筆者認爲Fenno之分類更爲適合。

柒、選區服務的重要性

前面提到立法與監督政府乃是憲法賦予國會議員的主要職權，至於選區服務則是未規定於任何一個國家之憲法或法律上，那麼國會議員爲何風塵僕僕地奔跑於選區各個角落呢？在他們心目中，選區服務必然有相當程度的重要性。

在美國，根據Obey Commission的調查，有百分之九十五的議員認爲返鄉與選民接觸是「非常重要」或「相當重要」的；有百分之八十四之議員認爲幫助選區選民解決他們與行政機關之間的衝突或問題是相當重要的。另外，有百分之六十七的議員承認他們確實花了很多時間和心思在爲選民的服務上。爲了服務鄉梓，半數以上的議員至少維持每星期返回選區一次的記錄，平均每位議員一年的返鄉次數爲三十五次。

有些議員更是巧費心思來引進新的個案服務。在接受Johannes（1984）調查的第九十五會期的眾議員中，有百分之八十五曾經利用各種方式來尋求或促進更多之個案服務。第九十七會期之國會議員則更高達百分之九十七曾經如此做，他們用來鼓勵選民提出各種請求的方式不一而足。有些議員利用活動辦公室（Mobile Office），到各地巡察是否有選民需要服務。有些則利用郵件免費特權，大量寄出信件給選區選民。信件內容除了包括他在國會的立法成果與努力和他如何爲選區爭取聯邦補助和計劃之外，並且更進一步的告訴選民，他可以爲他們服務的項目，以及要求選民如果有問題隨時可以找他們的議員。有些議員則經常參加市民大會（town

meeting），出席各種演說以及出現於各種公共場所，藉此不時提醒選民，議員可以提供給他們的服務。「我是你們的國會議員，有什麼我可以爲你效勞的嗎？」，是國會議員經常掛在嘴邊的一句話。另外還有一些議員成立選區電話服務專線，來專門處理選民的抱怨或需求。

由此可見，國會議員對選區服務之重視。至於選民對選區服務的看法又如何呢？根據一項CBS－New York Times (Public Opinion, 1978：22)所作的調查中，竟然有半數選民認爲議員幫助那些有困難的選民，比在國會爲全國利益而立法更爲重要。

Obey Commission的訪問結果也顯示，有百分之九十之選民覺得幫助選民處理與政府之間的問題，是非常重要的，另外有百分之九十四之選民認爲議員爲選區帶回利益和計劃是相當重要的(House Commission on Administrative Review, 1977)。社會、教育和經濟地位越低的選民越傾向於將選區服務視爲是國會議員很重要的工作(Johannes，1984：14)。

既然美國選民認爲選區服務工作是國會議員應該履行的重要功能之一，且選民又有如此需求，爲了回應選民之需求，選區服務遂成爲美國國會議員工作中很重要的一部份。

至於接受議員服務的選民，是否會因此增加對該議員的好感，進而將其神聖的一票投給該議員呢？根據政治學者Fiorina(1977a)的假設，近年來在職議員連任成功比例增高，乃是選區服務之結果。

自從一九五〇年後，競爭性的國會議員選區有逐漸減少的趨

勢，而安全選區卻有逐漸增加之情況。不僅是眾議員連任成功的比例平均在百分之九十以上；同時，競選連任之眾議員的得票率與挑戰者相比，也有越來越高之趨勢，特別是在一九七〇年以後。在一九七〇年以後，眾議員的平均得票率在百分之六十五以上，比一九五〇年至一九六〇年間之百分之六十高出五個百分點（見表一）。Erikson（1971）也發現在職者之優勢在一九五〇和一九六〇年間增加了兩倍。Gelman and King（1990）分析自1900以來之在職議員優勢，亦得出現任議員具有特殊優勢。此種優勢在1960年後尤其顯著，且與選區服務有密切不可分的關係。David Mayhew（1974a）遂提出「消失中之邊際選區」（Vanishing Marginals）的觀念。Fiorina（1977）則更進一步闡述，邊際選區消失之原因在於議員勤於爲選區服務所帶來的效果。

國會作爲一個立法機構而言，在美國選民心目中形象不佳。行動遲緩或沒有能力完成任何事，乃是一般百姓對於國會的最佳寫照。美國人不喜歡國會，爲什麼卻又把他們的國會議員一個個送回國會山莊呢？此乃如同Parker和Davidson（1979）所言，「爲什麼美國人喜歡他們的國會議員遠甚於國會呢？」Fiorina（1977a）認爲解開此謎之答案，乃是選區服務。選區服務不僅使受惠者留下對議員的良好印象，更重要的是其親朋好友也會因而受影響，因此可以爲議員帶來選票，使選區由邊際選區轉而成爲安全選區。而由邊際選區成爲安全選區所需之票數，只要百分之五即可。

幾乎所有的研究皆顯示(Schiff and Smith, 1983；Johannes, 1983；Cain et al, 1984, 1987；Parker and Parker, 1985)，老一代

表一　在職衆議員連任成功之平均得票率
(只包括有兩大黨候選人競爭之區)

Year	Mean	Median	N
1952	61.3	61.7	266
1954	60.2	59.3	309
1956	60.5	60.0	313
1958	61.2	60.5	288
1960	60.6	59.6	300
1962	62.1	61.3	310
1964	61.7	60.7	336
1966	62.7	63.6	331
1968	64.2	63.9	339
1970	65.4	65.7	318
1972	65.6	65.0	310
1974	64.0	64.3	322
1976	65.8	65.8	329
1978	65.2	65.6	309
1980	66.1	67.2	336
1982	65.0	64.9	315
1984	65.6	66.2	318
1952-60	60.8	60.1	1476
1962-70	63.2	63.3	1634
1972-80	65.5	65.7	1606
1952-64	61.1	60.4	2122
1966-84	65.0	65.1	3227

Sources: Gary C. Jacbson, The Politics of Congressional Elections. 2nd ed. Glenview, Illinois: Scott and Foresman, 1987.

的議員所強調的是爲民制定法律；而新一代的議員，特別指一九六四年以後選出來之議員，較強調選區服務．此種趨勢乃與六〇年代，特別是七〇年代後，安全選區之增加以及在職議員得票率之增

加相吻合（見表一）。

影響選民投票行爲的因素很多，其中政黨認同與政見取向皆是其中很重要之因素。政黨認同雖然被認爲是選民投票很好的指標，但是政黨認同因素本身較爲穩定，並不足以解釋爲何議員競選連任之得票率遠多於他初次當選時之得票率。更何況，認同兩大黨之選民在一九六〇年代和一九七〇年代有逐漸減少之趨勢(Nie et al, 1976)，和在職議員得票率在同一時期不減反增之情況正好成反比。在一九七二年認同民主黨的有百分之四十三，認同共和黨的有百分之二十八，而自稱獨立人士的有百分之二十九。議員若想爭取更高之選票，光靠認同之黨員是不可能的，他勢必吸引部份獨立選民和反對黨之選票。而Yiannakis（1981）的研究確實發現那些對議員服務感到滿意的反對黨人士，有百分之九十五支持現任議員。至於政見取向或意識形態亦同樣地無法解釋爲何議員越來越受選區選民支持之因。前面已提到選民很少知道議員之立場或意識形態，更遑論以此作爲投票指標。

一位接受Fenno(1978：107)訪問的議員，相信那些認同他的選民絕對不說他是自由派或保守派的議員，也不說他投此議員一票是因爲他對某一件問題的立場。他認爲他最忠實的追隨者就是那些他曾經爲他們服務的選民。

多項調查顯示，那些曾經接受個案服務之個人確實是對國會議員的評價較高（見表二）。一九七七年Obey Commission（又稱Commission on Administrative Review）之調查顯示，那些曾經尋求協助之選民，對於議員評價爲“excellent”或是“pretty goo-

表二　接受個案服務者與未接受者對議員之評價

	尋求協助	未曾尋求協助
Obey Commission (1977)	76%	63%
1978 CPS Study	78%	61%
1980 CPS Study	90%	54%

d”的占受訪者之百分之七十六，而未尋求協助者則爲百分之六十三。兩者之間對議員評價之差距則越來越大。在一九八〇年時，曾經接受個案服務者和未接受個案服務者對議員良好之評估竟然相差三十六個百分點。那些對議員評價較高的選民，我們自然預期他們在下一次選舉中，較傾向於將其神聖的一票投給在位議員。

至於國會議員和其助理們也都深信選區服務有助於連任的競選。接受Johannes訪問的參眾議員中，有百分之八十二同意那些接受議員服務之選民，將較會於下次選舉時投該議員一票。另外，有百分之八十六之國會助理亦作如是觀。若再更進一步詢問，以個案服務來加強選舉根基之效用如何，則有百分之五十之議員回答個案服務非常有效，百分之四十一認爲有點效用，僅有百分之九認爲沒有效果。同樣地，有百分之六十一之國會助理認爲個案服務的效果非常大，百分之三十三覺得有點效果，而只有百分之六認爲效果很小(Johannes and McAdams, 1981：516－517；Johannes, 1984：189)。

Cain， Ferejohn and Fiorina（1987）也有類似的發現。在一〇二位接受他們訪問之國會助理中，只有二位認爲選區服務對選

舉結果並無顯著影響。而那些認爲有影響的助理，皆以非常絕對和肯定之字眼來表達，如：definitely, certainly, absolutely, of course, undeniably。

由以上分析得知，國會議員和其助理們在主觀上皆相信選區服務確實能爲未來之選舉帶來好處。

即使是在英國，傳統上英國之國會議員被認爲並無強烈的動機來從事選區服務，Cain et al（1979）和Searing（1985）皆發現不少議員努力於從事選區服務工作。英國議員之所以被認爲缺乏從事選區服務之動機，其理由在於英國是一個黨紀嚴明的內閣制國家，議員本身缺乏資源來做選區服務工作，且後排議員是否能晉身爲前排議員或甚至成爲閣員，完全看他在議會的表現，而不是在於他與選區的關係。但是Cain et al（1979）發覺一位議員若做好選區服務工作，可以使該議員在其所屬政黨於全國大選慘敗時，仍然屹立不搖，深受選區選民支持。

接著，我們來探討我國的情況。根據中時晚報（民國八十年十二月四日）在十一月底所做的電話訪問顯示，一般民眾認爲立委應該把大部份時間花在立院開會者，僅佔受訪者之13.2%，而認爲立委應該多花時間留在選區爲民眾跑腿者卻多於前者2.65倍，佔35.4%。至於認爲服務與立法並重者則佔38.8%。由此可見，選民似乎非常看重立委的選區服務。

同樣地，不少立法委員亦抱持如此的看法。當委員們被問及「如果以順利當選連任爲考慮，究竟是在國會之表現或是對選區之服務，何者重要？」接受訪問之立委，有二十位（佔76.9%）認爲

服務較問政爲重要。只有五位認爲兩者皆重要，而此五位中，其中有四位來自於台北市選區。台北市選民教育程度較高，政治知識較豐富，自主性較高，且它是個都會型社會，人情關係較爲淡薄，他們有很多人是認同某位委員之政治理念或是滿意委員之表現而投給該委員一票的。至於鄉下地區人情關係濃厚，選舉靠的是人脈網絡，服務一位選民，有可能使整個家族爲您賣命。因此，某位來自南部地區的委員便毫不諱言地指出，「選民可以容許不開會，不講話，看不懂預算，不審查法案的立委，卻不容許婚喪喜慶不來，有事找不到影子的立法委員。」而該位委員在預算審查時期，根本未領取預算書。除了一位以形象取勝的委員表示，有不少選民關心他在立院之表現以及他在立院所講的每一句話外，其他所有接受訪問的立委皆表示選民並不關心，也不太瞭解議員之問政表現與立法。甚至有些委員認爲他們只關心與他們本身切身有關的問題，根本不想知道也無暇知道國會究竟通過了什麼法案。雖然有些選民偶然在電視上看到自己選區的委員在電視上出現，感到非常興奮，但是「他們根本不知道也不關心你在講什麼，只知道你拼命在講話」。

當服務處的助理被問及，「平日接觸的選民中，對政府決策有意見的多不多時」，只有19％的服務處助理表示其平日接觸的選民中，有很多是對於政府的政策表示意見。再進一步問到，「選民對國會中立委表現表示自己的想法者多不多時」，有34.5％的受訪者回答很多選民向他們表達對立委在國會表現的看法。但是卻有92.9％的服務處人員表示，平日接觸的選民中，有很多都是與政府事務無關

的問題，如婚喪喜慶等等。另外，認爲有很多選民找委員是因與政府發生糾紛而向委員求助者，亦高達67.9％。由此可見，選民到服務處所表達的多半與政策的內容無關，而是與個人切身有關的問題。而這些問題皆與選區的經濟因素、教育程度皆不相關。

但是有一點值得深思的是，所有民進黨立委服務處皆表示他們平日接觸之選民中，有很多是因爲與政府發生糾紛而找委員幫忙的（見表三），可能是選民認爲他們受到政府冤曲時，找反對黨比較有用，此也正符合一般老百姓對民進黨的印象，是個反對特權政治的政黨（徐火炎，1991：17）。

選區服務雖然與政策內容不見得相關，但是對選票而言，其效果較爲確實。就如同美國著名政治學者Morris Fiorina（1977a）所言，選區服務最大的優點在於他不具有黨派色彩，也不含任何意識形態之意味，是有利而無害的。當你對政策採取某些立場時，除非

表三　與政府發生糾紛而向委員求助所佔之比例與政黨關係

向委員求助比例	國民黨	民進黨	無黨籍	社民黨
很多	41 (64.1%)	15 (100.0%)	2 (40.0%)	0
普通	16 (25.0%)	0	2 (40.0%)	0
很少	7 (10.9%)	0	1 (20.0%)	1 (100.0%)
總數	64	15	5	1

Chi－Square＝17.88, DF＝6
P＝0.0065(P＜ 0.01)
Cramer's V＝0.32

是完全同質性之選區，否則你取悅了某些選民之時，勢必也會得罪另外一些選民。至於選區服務則少有得罪選民之困擾，況且接受服務之選民，往往會告知親朋好友，爲議員作免費宣傳。即使是以形象和問政理念而當選之委員，亦不得不承認形象票本身是不穩定的，不可靠的，若是同一選區中出現另外一位同類型之候選人，其選票可能因此被瓜分，也因爲如此，那些專心在國會問政的立委，往往面臨了兩難情況。作爲一位中央級的民意代表，其職責在監督行政部門，並制定法律，但是若把所有時間皆投入立院，那麼便可能與選民疏離。特別是在助理人員仍舊缺乏之情況下，越盡責之立委，可能距離民眾越遠，而導致落選，若果真如此，那麼對國家無異是一項損失。

捌、立法委員的選區經營方式

選區選民是委員的連任基礎，也可說是委員的衣食父母，因此委員返鄉服務鄉梓乃被視爲理所當然的。

大部份中南部或東部委員皆維持一星期返回選區一次的紀錄，碰到特殊情況時，如重要樁腳之婚喪喜慶，廟會活動等則必須來回奔波於兩地之間。以問政爲主的立委，大多是維持一天半至兩天的時間在選區，而非問政型立委則有三、四天時間待在選區。當然也有些立委是忙著作生意或自己的事業，因此難得出現於立院。到了接近選期時，議員返鄉的次數則更加頻繁，就如同某位委員所言，「過去我是維持五天在立院，兩天在選區的情況，而選期接近，則變成一天在立院，六天在選區。」該委員之選情吃緊，而在

最後一個會期迫使他不得不放棄問政。

一般說來，立委返鄉最常從事的活動便是婚喪喜慶。此乃牽涉到中國人的所謂「人情」和「面子」問題。黃光國（1988）教授認爲中國的「人情」，包含三種不同的涵意：第一種意義是指發自於內心的七情六慾，別人有喜，我們喜其所喜；別人有哀，哀其所哀。人情的第二種涵意是指人與人進行社會交易時，可以用來餽贈對方的資源（resource）。別人有喜事，我贈送禮物；別人有急難，我給予適當的救濟，這便是所謂的「做人情」給對方。對方接受了禮物或濟助，便欠了我的「人情」，而作爲社會交易資源的「人情」，不僅可能包含具體的金錢、財貨或服務，而且還包含有抽象的情感。人情的第三種意義則是指社會中人與人應該如何相處的社會規範。在平常的時候，與朋友之間，就應相互問候，拜會訪問，饋贈禮物，以維繫良好的人際關係。而當關係網內的某一個人遭遇到貧病困阨或重大生活上難題時，其他人應當有「不忍人之心」，同情他，體諒他，幫助他，亦即是做人情給他。

黃光國教授的觀察可以用來解釋立委在選區的活動，立法委員們與地方的關係，特別是那些在選舉中可能協助他的地方重要人士，包括樁腳等等，都必須經常保持密切的關係。回選區時總會撥個空到這些人家裏泡茶聊天，並藉以交換地方民情和強化他過去在競選時所建立的關係網。因此，當立院在審查總預算或進行總質詢時，卻有立委帶著他在各鄉鎮的樁腳出國旅遊，犒賞他們選舉時爲他立下之汗馬功勞，乃是不足爲奇之事。

當這些人遇有婚喪喜慶時，委員們一定到場參加，表示道賀或

表示哀悼之意。這些行動除了含有人際關係的相處之道之外，更重要的是他含有黃光國（1988）所談的人情是可以用來交換的資源。例如：某位重要人士家有喪事時，委員當然要參加其喪禮，表示慰問。若真的有事不能參加，也必須找個時間，先到其家中慰問，對方覺得你很給面子，選舉時自然卯盡全力的爲你助選。若是立委不克參加時，可能會被認爲「我就只有一位母親，你連她的喪禮都不來參加，未免太無情了」。換得的可能是不諒解。從此與你疏遠，甚至選舉時扯你後腿。

Fenno（1978：172）提到議員的選區生涯有兩個階段：擴張階段（expansionist）和保護性（protectionist）階段。就邏輯上來說，議員第一個步驟必須是鞏固其首要選區的票源。前面所提，立委返鄉參加樁腳之婚喪喜慶，與他們寒喧問好，無非是要鞏固和加強他的關係網。黃復興支持的立委，參加眷村活動，如自強大會，慶生會，團管區活動等等，而職業代表則參加工會或公會團體活動，皆可說是屬於關係網的加強。

除了固守票源之外，許多立委不時要努力招展其票源，擴張原來的關係網，如：參加開幕、剪綵、廟會，到各地去演講，發行問政通訊，舉辦問政說明會和公聽會等等。除此之外，接受記者訪問，參加電視節目，主持電視和廣播節目等等也是立委，增加曝光機會和提高知名度的方式。甚至有些立委表示，爲了提高之名度，任何上電視的機會都不放過，即使是綜藝節目也只好硬著頭皮上了。

以演講和問政說明會作爲拓展票源和表達問政理念方式的，多

屬於以形象取勝（且多爲高學歷且是能言善道的辯才）的立委，他們通常也是各大專院校和社團喜歡邀約的對象。一位由職業代表轉戰台北市區域選舉的委員，表示他最喜歡「演講」了，因爲演講是傳達其理念最好的方式，任何團體邀請他，而時間又許可時，他一定都參加。該立委因將由職業轉爲區域，因此很明顯的其策略爲擴張性的。

形象票是最難以捉摸和掌握的票源。在複數選區單一票制之下，同選區內只要出現形象類似的候選人，便可能吸收其票源。因此，這類型立委，必須要以演講和問政說明會等方式來推銷自己，提高知名度。演講的頻率與委員的知名度和形象皆有關，有的一星期有三、四場演講，有的是一星期一次，也有兩星期一次的，而問政說明會之頻率大多在三個月或六個月舉辦一次，到了選期接近時，則頻率大爲增加。

至於地方派系型的立委，則多以勤跑基層，參加婚喪喜慶和地方性活動爲主。地方派系乃是以地緣爲中心，並且基於血緣、同事、同學、同宗等初級團體關係所建立的一種人際關係網絡。他們所強調的是與立法委員之間的關係，如：立委是否爲該派系自中央帶回利益，立委是否關心他們，常常返鄉與他們接觸。換言之，他們注重的是此種關係的聯繫，而不是立委在立院的問政表現。問政說明會、演講，甚至問政專刊之發行對他們而言可能是多餘的。他們也無須頻頻在媒體曝光，只須頻頻在鄉親面前出現即可。

立法委員在選區的活動因其支持背景而有所不同，而立委對於選區助理的安排亦有所差異。

過去資深立委主導國會時，助理制度難以建立。資深立委既無選舉壓力，又不常在立院發言，因此他們既不需選區助理，也不需立法助理。另外，依據大法官會議解釋，國大代表，監察委員和立法委員同爲民主國家之國會，若僅立法委員設置個人助理，勢必難爲國大代表和監察委員心服（黃主文，1987：202）。若三個國會皆設置助理，由於國大代表人數眾多，勢必造成國家財政龐大負擔。對行政院而言，立法委員最好不要有助理。助理越堅強，立法院監督行政院之能力亦會隨之而提高，對政院造成之壓力也因而越大。

除此之外，一般民眾和新聞媒體對選區服務工作的誤解，也是造成助理制度建立之阻力。有些人認爲國會議員參加婚喪喜慶，送往迎來，以及各種開幕剪綵，廟會活動是吃喝玩樂的行爲，那裡需要助理來分擔其工作。

事實上，增額立委面臨三年一次改選的壓力，往往不得不在立院力求表現，否則會被對手攻擊爲沒有聲音的人。而在另外一方面，他們必須與選區建立良好的關係。面對地方的許多人情、紅白帖、選民的託辦事項，以及每週兩天之院會和四天之委員會會議。委員勢必分身乏術，疲於奔命。在此種情況之下，助理之協助乃有其必要。

民國七十六年，立院終於通過給予立委兩位助理之補助費用，而在八十年底老代表全數退休之後，八十一年度，每位增額立委開始有四位助理之補助費用十二萬元，在筆者所訪問之立委中，除了僑選立委因無選舉壓力，雇用之助理人數皆少於四位之外，其他增

額立委雇用助理的數目大部份超過政府所補助的（註五）。

就我國目前的情況而言，在有限的資源之下，議員如何對助理作有效的安排，乃是非常重要的工作。每位委員的作風不儘相同，而對服務處之安排亦有所不同。有些委員的服務處只有一位專職人員，因此談不上分工與分職。委員服務處助理（指支薪之專職助理，不包括義工在內）人數在兩位至三位的爲最多，共佔55％左右。當然也有些委員挾其雄厚的財力，自費雇用龐大的助理群，例如王令麟委員雇用30位助理來處理選區和行政公關方面的事務，另外，還有十位負責法案研究。其組織和分工皆近似企業化經營。

除了專職助理的雇用之外，有些委員組織義工來協助，特別是民進黨委員，他們有勞工服務處，法律諮詢時間，由義工輪職幫勞工解決問題，爲一般民眾作法律上之諮詢。除此之外，委員們也經常透過服務處以外之非正式管道來協助他們與選民的溝通。例如有位委員表示在選區內「有五個地區有婦女會團體作爲我的樁腳，碰到紅白帖時，她們會主動幫我處理」。另外有幾位委員表示他們在各地方有樁腳，這些人有的是他的好朋友，有些是地方上活躍分子，有些是縣市議員，鄉鎮長和里長等等。這些人數少則三、四人，多至兩三千人，委員定期與他們聚會或接觸，這些人除了偶而代爲處理地方上事務之外，更重要的是他們常常會向委員反映地方民情，所以他們是委員們得知地方需求最主要的管道。此種透過樁

註五：政府給予立法委員補助的助理費用，往往不敷使用，尤其是在今年以前，因此立委們便得自闢財源雇用助理。當然每位立委採取的方式各有不同，有些立委助理是掛名於委員太太公司或親戚朋友公司名下，有些則是來自於企業界朋友的捐助，有些則是委員自掏腰包。

腳與選民保持聯繫之方式，在台北市以外的地區非常普遍。

至於服務處助理人數的多寡，究竟與那些因素相關，則是令人感興趣的問題。就我們分析的結果發現，服務處人數之多寡與選區之地理位置，教育程度，以及經濟情況等選區因素皆無顯著相關。此乃顯示立法委員對於助理人數之運用並不受選區的特色或需求而影響。

就委員個人之因素而言，服務處助理人數與委員是否爲派系出身或委員是否爲積極立法問政者無顯著關係。唯一與助理人數相關的因素是政黨因素（見表四）。民進黨立委雇用之助理人數多在三至四位左右，並沒有一位立委有龐大的專任選區助理團，這可能是因爲民進黨立委之財力大致上不是很好，而且他們常常以組織義工的方式來協助爲民服務的工作。至於國民黨立委對於選區助理雇用的數目，則差異頗多，此乃反映國民黨立委的多元性。

表四： 政黨與服務處助理人數之關係

	國民黨	民進黨	無黨籍	社民黨
1-2	18 (11%)	3 (20.0%)		
3-4	22 (37.9%)	8 (53.3%)	2 (50.0%)	
5-6	6 (10.3%)	4 (26.7%)		1 (100%)
7人以上	12 (20.7%)	0	2 (50.0%)	
總數	58	15	4	1

Chi－Square＝16.62；DF＝9
P＝0.055
Cramer's V＝0.27

根據我們對服務處主任或助理之訪問，除了青島東路的立院研究室之外，大部份委員在其選區皆設有服務處。當然服務處的規模大小不一，有的氣派，有的簡陋，有的招牌很明顯，有的則不甚明顯，有的與省市議員成立聯合服務處。其中有17.3％的委員，就把服務處設於家中，而職業團體立委，有的則乾脆將其服務處設於工會辦公室。

把服務處設於家中之立委，多是來自於中南部地區，台北市和台北縣地區之立委並無將服務處設於住家的情況。越往南的地區，服務處爲住家的比例便越高，臺北市以外的北部地區爲6.7％，中部地區爲28.6％，南部地區爲35.3％。同時，由表五中亦顯示此兩者具有統計上之顯著水準。若再更進一步分析，服務處是否爲住家與黨派歸屬毫無關係，但是卻與不識字比例和收入等變數相關。另外，派系支持的立委，其服務處設於家中的比例顯然高於其他立委，前者比例爲36％，而後者則僅有7.7％，在統計上具有顯著水準（見表六）。派系出身或是派系支持之立委，特別是委員本身就是派系出身者，其家中可能就是人來人往，各路人馬聚集聊天之場所，因

表五　服務處是否設於家中與地區之間的關係

	Taipei	North	Middle	South	East	Group
設於家中	0	1 6.7	4 28.6	6 35.3	1 50.0	1 6.3
未設家中	11 100.0	14 93.3	10 71.4	11 64.7	1 50.0	15 93.8
總數	11	15	14	17	2	16

Chi－square＝11.42；D.F.＝5

P＝0.0437(P＜0.05)

Cramer's V＝0.39

此，服務處很自然地就設於家中。另外一方面則是因爲有些選民或地方人士選擇晚上時間拜訪委員，若是委員或助理們天天晚上留守於服務處不甚方便。所以有些委員便甘脆將服務處設於家中，免掉往返奔波之苦。至於，在立院積極問政者多屬專業型立委，他們花很多時間於開會，因此將服務處設於家中之可能性便降低（見表七），而派系支持者屬於積極問政者的比例很低（見表八）。

總而言之，立委將服務處設於家中者，多爲收入及教育程度較

表六　服務處是否設於家中與派系之關係

	派系	非派系
服務處設於家中	9	4
	(36.0%)	(7.7%)
服務處未設於家中	16	48
	(64.0%)	(92.3%)
總數	25	52

Chi－square＝7.73；DF＝1
P＝0.0054(P<0.01)
Phi＝0.35

表七　服務處是否設於家中與積極問政者之關係

	低	中	高
服務處設於家中	8	4	1
	(30.8%)	(17.4%)	(3.6%)
服務處未設於家中	10	19	27
	(60.2%)	(82.6%)	(96.4%)
總數	18	23	28

chi－square＝0.41；DF＝3
P＝0.0285(P<0.05)

表八　派系支持者與積極問政者之關係

	派　系	非派系
低	16 (53.3%)	12 (21.8%)
中	10 (33.3%)	19 (34.5%)
高	4 (13.3%)	24 (43.6%)
總數	30	55

Chi－Square＝11.27；D.F.＝2
P＝0.0036(P＜0.05)
Cramer's V＝0.36

表九　服務處是否設於家中與政黨之關係

	國民黨	民進黨	無黨籍	社民黨
服務處設於家中	10	2	1	0
服務處未設於家中	46	13	4	1
	(82.1%)	(86.7%)	(80.0%)	(100.0)
總數	56	15	5	1
	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

chi－square＝0.41；DF＝3
P＝0.94(P＞0.05)

低和派系林立之中南部地區。至於，服務處是否設於家中則與黨派歸屬沒有任何關係（參看表九）。

耐人尋味的是，服務處是否於星期日開放，也因地區而有所不同。在台北市地區，服務處均維持一週開放六天的情形，而在中南部和東部地區，因其選區距離立法院所在地台北市較遠，委員必須利用星期六和星期日不開會的時間，返回家鄉，因而有不少服務處

在星期日也開放。在中部地區有64.3％，南部地區有40％，而東部地區兩位立委皆維持星期日開放的情況。由表十中可以得知，服務處是否於星期日開放，確實與地區有顯著的相關。至於，委員的政黨歸屬以及委員是否爲積極問政者與服務處之開放時間仍舊沒有任何關係（見表十二與表十三）。同樣地，經濟發展程度和教育程度與服務處開放時間，並未呈現任何顯著相關。派系出身的委員與其他委員比較起來，其服務處於星期日開放之比例較其他委員高（40％比25.9％），但是在統計上並未呈現顯著水準（見表十一）。

表十　服務處開放時間與地區之間的關係

	Taipei	North	Middle	South	East	Group
Mon－Sat	11 100.0	17 85.0	5 35.7	12 60.0		12 75.0
Mon－Sun		3 15.0	9 64.3	8 40.0	2 100.0	4 25.0
總數	11	20	14	20	2	16

Chi－square＝19.947；DF＝5
P＝0.0013(p＜0.01)
Cramer's V＝.49

表十一　服務處開放時間與派系之間的關係

	派　系	非派系
Mon－Sat	18 (60.0%)	40 (74.1%)
Mon－Sun	12 (40.0%)	14 (25.9%)
總數	30	54

Chi－Square＝1.19；D.F.＝1
P＝0.275(P＞0.05)
Phi＝0.15

表十二　服務處開放時間與積極問者之間的關係

	低	中	高
Mon－Sat	20 (71.4)	16 (57.1)	22 (78.6)
Mon－Sun	8 (28.5)	12 (42.9)	6 (21.4)
總數	28	28	28

Chi－square＝3.12；D.F.＝2
P＝.21(P＞0.05)

表十三　服務處開放時間與政黨之間的關係

	KMT	DPP	independ ent	SDP
Mon－Sat	43 (68.3)	10 (74.4)	4 (80.0)	
Mon－Sun	20 (31.7)	4 (28.6)	1 (20.0)	1 (100.0)
總數	63	14	5	1

Chi－square＝2.54；D.F.＝3
P＝.4672(P＞0.05)

另外，接受訪問的立委中，有些在服務處安排所謂的門診時間，亦即在某個固定時段，通常在星期六下午或星期日早上，委員一定親自在服務處等候選民來訪。任何有事求助之選民，皆可以掛號登記，排隊等候。而我們仍舊可以看出，門診時間之安排與地區有很高之相關，而與政黨歸屬無關。有門診時間安排的委員，完全是來自於南部和東部地區。至於台北市選出之立委，則不認爲有門診時間安排的必要。有一位委員表示他曾經試辦一段期間，然而效

果不彰，因此便取消。一則大都會地區的選民，若有事相求，並不一定要親自見到委員，他們所關心的只是事情是否辦好。二則都會地區的老百姓若要見委員，通常會事先打電話安排時間，況且委員天天都在選區之內，不似中南部地區之委員，週末才能回選區。

另外，在中南部地區，人情關係濃厚，求情者總是希望覺得能夠親自見到委員，委員才夠意思，爲了使選民能夠找得到委員，遂有門診時間之安排。

除此之外，一些被視爲「地方服務型」之立委，爲了表示他是選區的一份子，其配偶和整個家庭皆留在選區，只有委員隻身來回奔跑於台北和選區之間，以免被誤爲選舉過後，就連根拔起，不顧選區。其中有三位接受訪問之立委，甚至指出其選區內的某些立委，因其家庭搬離選區，下次選舉必然會有一番苦戰。

玖、選民與委員互動的方式

選民向委員請求協助時，有的打電話，有的寫信，有的則直接到服務處拜訪或請人陪同到服務處拜訪，有些服務處處理的業務量以電話居多，有的則以選民拜訪居多，另外也有些服務處以信件爲多。

根據我們統計結果，有51.2%的服務處表示選民有事相求時，最常和服務處聯絡的方式是電話，其次有28.6%的服務處表示，選民最常使用的方式是拜訪，只有19%表示選民最常用寫信與服務處或委員聯絡。

如果我們以地區來考慮的話，很有趣的現象產生。在台北市地

區，有80%的服務處表示選民以電話聯絡爲主。另外20%表示信件是選民最常和服務處聯絡的方式，而沒有人回答拜訪。台北市以外的北部地區，還是以電話聯絡爲主要的方式，但是中南部和東部地區則到服務處拜訪的比例逐漸增加，分別是中部地區50%，南部地區60%，以及東部地區100%（表十四）。至於職業團體，選民多以電話和信件聯絡爲主，而較少採直接拜訪的方式。這可能與職業團體立委並不像區域立委，有明顯的地理選區，他們的選民散居於全國各地，因此要他們直接登門拜訪，可能較有困難。唯一回答選民最主要和服務處接觸的方式是直接拜訪的是農民團體選出來的一位立委，而這位立委家中仍有田地在耕種，並未與農民脫離關係，而且其服務處也正好設在南部地區。根據卡方檢定，選民和服務處溝通的方式與地區之間確實呈現顯著相關（P<0.001），且相關係數爲0.43。

另外，值得我們注意的是，選民與服務處接觸的方式與選區選

表十四　選民最常和服務處溝通的方式與地區之間的關係

	Taipei	North	Middle	South	East	Group
信件 by letter	2 (20.0)	3 (15.0)	1 (7.1)	2 (10.0)		7 (41.2)
拜訪 by visit		3 (15.0)	7 (50.0)	12 (60.0)	1 (100.0)	1 (5.9)
電話 by phone	8 (80.0)	14 (70.0)	6 (42.9)	6 (30.0)		9 (52.9)
總數	10	20	14	20	1	17

Chi－square＝29.9；D.F.＝10
P＝0.0009(P<0.001)
Cramer's V＝.43

民收入高低與識字率高低呈現密切相關，在選民收入越低且教育程度越低之地區，選民找委員都是以直接拜訪爲主。（見表十五和表十六）教育程度低的選民，而他們也不善用電話來溝通，他們覺得

表十五　選民最常和服務處溝通的方式和選區經濟發展之間的關係

	低	高
信件 by letter	2 (10%)	6 (13.3)
拜訪 by visit	13 (65.0)	10 (22.2)
電話 by phone	5 (25.0)	29 (64.4)
總數	20	45

chi－square＝11.4049；DF＝2
P＝0.0033 (p<0.01)
Ccramer's V＝0.42
職業代表和山胞代表不包括在內

表十六：選民最常和服務處溝通方式與不識字率之間的關係

	不識字率低	不識字率高
by letter 信件	4 (12.1)	4 (12.5)
by visit 拜訪	5 (15.2)	18 (56.3)
by phone 電話	24 (72.7)	10 (31.3)
總數	33	32

Chi－Square＝13.1；D.F.＝2
P＝.0014（P<0.01）
職業代表和山胞代表不包括在內

唯有透過朋友介紹或陪同，直接到服務處找委員是比較可靠的方式。

若是我們以委員個人因素來觀察，我們可以看出不管是委員個人的政黨歸屬，派系背景或積極問政的程度皆與選民互動的方式關係不大。

就委員之政黨歸屬來區分，從表十七可知兩者關係在統計上不具顯著水準，但是我們可以看出，國民黨以外的立委，包括民進黨，無黨籍和社民黨 委，沒有人回答選民主要以信件和他們溝通的。

若是以委員是否爲派系所支持來觀察，其結果顯示派系出身之立委，有40％之立委，其選民是多以到服務處拜訪爲主，而其他立委則只有22.6％，但在統計上仍不具顯著水準。（見表十八）

最後，由表十九亦可得知，委員在立院的問政勤快與否也與選

表十七：選民最常和服務處溝通的方式和政黨之間的關係

	國民黨	民進黨	無黨籍	社民黨
信件 by letter	15 (24.2)			
拜訪 by visit	15 (24.2)	7 (50.0)	2 (40.0)	
電話 by phone	32 (51.6)	7 (50.0)	3 (60.0)	1 (100.0)
總數	62	14	5	1

Chi－square＝8.4；D.F.＝6
P＝0.2076（P＞0.05）
Cramer's V＝.23

表十八：選民最常和服務處溝通的方式和派系之間的關係

	派　系	非派系
by letter 信件	3 (10%)	12 (22.6)
by visit 拜訪	12 (40.0)	12 (22.6)
by phone 電話	15 (50.0)	29 (54.7%)
總數	30	53

Chi－square＝3.77；D.F.＝2
P＝0.15（P>0.05）

表十九：選民最常和服務處溝通的方式和積極問政者之關係

	低	中	高
信件 by letter	5 (17.9)	5 (18.5)	5 (17.9)
拜訪 by visit	10 (35.7)	6 (22.2)	8 (28.6)
電話 by phone	13 (46.4)	16 (59.3)	15 (53.6)
總數	28	27	28

Chi－square＝1.3；D.F.＝4
P＝0.86（P>0.05）

民和委員聯絡的方式無關。很顯然地，選區之需求與特性是影響選民與委員間互動關係較重要的因素。

由以上我們可以看出，不僅委員服務的方式因地區而有所不同，且選民與委員溝通的方式也因地區而有所差異，但是卻不因政

黨而有所不同。此種發現與國外對選區服務之研究結果不謀而合(Searing, 1985, Johnnnes, 1984)。各地區之間可能是因爲風土人情不同，民眾普遍的教育程度亦有所差異，因此，選民對立委角色的認知亦有所不同。同時，委員們也深深瞭解地方的差異性，所以他對經營選區的方式亦隨著地區而異。大體言之，台北市地區的選民教育程度較高，自主性也較高，因此較重視立委的專業性。南部地區選民教育水準較低，民意代表在他們心目中是無所不能的，是可以爲他們解決很多切身問題的人。而當他們有事相求時，多採直接拜訪方式，以求慎重。

拾、結論

在本研究報告中，我們首先檢視了國外有關議員與選區間關係的文獻。根據這些研究結果顯示，國會議員越來越重視選區服務，即使是內閣制國家的英國亦是如此。選區服務的工作並非憲法上規定的國會議員的職責。然而既然民眾有此需求，作爲民意代表的議員，勢必有所回應。

傳統民主理論的理想乃是選民選擇政見或理念與其相似的候選人，而該候選人在當選之後，使能反映民意。而此理論的前提乃是選民都能充分瞭解每一位候選人的政見與立場，以及此政見與立場實施後可能產生的結果。同時，選民也必須知道自己的偏好，如此方能選擇與自己政見與立場最爲接近的候選人或政黨。然而多項實證研究顯示，選民對於養家活口遠重於對政治的興趣，因此他們很少知道候選人的政見與立場，更不知道他們選出的國會議員在國會

的表現如何。至於選區服務工作則與政策的實質內容無關，也無黨派色彩和意識形態的意味。此種角色乃是爲民跑腿的代表，與傳統的民主政治理論似乎相互矛盾。Eulau and Karps（1977）以及Fenno（1978）則認爲民主政治中，民意代表對選民的回應不應僅限於政策回應；其他如服務回應，分配回應和象徵回應亦應包括在內。

本計劃乃是採取深入訪談的方式，針對二十六位增額立委和四位僑選立委作深入訪談，以瞭解他們對選區的認知和對選區服務的看法。同時，爲了增加研究的效度，我們也採用問卷調查的方式，派遣訪員深入全省各地訪問各服務處的負責人或助理。

根據筆者訪問結果發現，委員們主要的服務工作可分爲四大部分：婚喪喜慶，人事請託，受到冤屈，以及地方建設。大多數委員都認爲若以順利當選連任爲考慮，服務工作是非常重要的。對基層的服務所累積的票源較爲穩固，而形象票則飄忽不定的。

每一位委員對自己選區的情況都很瞭解，他們知道自己的票源在那裡，那些票較爲穩固，那些票很容易受到其他候選人參選的影響。而委員對於選區的認知會影響到他們對選區經營的方式。

與選區服務最有關係的因素爲地理區域。地區因素與服務處是否於星期日開放，是否設於家中，以及是否設置門診時間，皆有顯著的相關。另外，不同地區的選民與委員接觸的方式亦所差異。至於委員個人因素，如政黨歸屬和是否積極問政等因素，大多與選區服務關係不大。

委員個人因素，如政黨歸屬，是否積極問政則大多與選區服務關係不大。政黨因素則與選區助理人數相關，其主要原因在於民進

黨立委之服務助理多在三至四位之間，而國民黨立委則因財力而有所不同。除此之外，我們可以證明Fenno所言，服務是不具黨派色彩的工作。至於立委是否於立院積極問政，是否爲派系支持，則只與服務處是否設於家中有關。派系支持之立委將服務處設於家中之比例高於其他立委，而積極問政者則正好相反。

參考書目、期刊

1.Anagnoson, J. Theodore. (1983) "Home Style in New Zealand." Legislative Studies Quarterly 8 (1983): 157－175.

2.Born, Richard. (1979) "Generational Replacement and the Growth of Incumbent Reelection Margins in the U.S. House." American Political Science Review 73 (1979): 811－817.

3.Cain, Bruce E., John A. Ferejoin, and Morris P. Fiorina. (1984) "The Constituency Service Basis of the Personal Vote for U.S. Representatives and British Members of Parliament." American Political Science Review 78(1984): 110－125.

4.Cain, Bruce E., John A. Ferejoin, and Morris P. Fiorina.(1987) The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge: Harvard University.

5.Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller, and Donald Stokes. (1960) The American Voter. New York: John Wiley.

6.Clarke, Harold D., Richard G. Price, and Robert Krause. (1975) "Constituency Service among Canadian Provincial Legislators: Basic Findings and a Test of Three Hypotheses." Canadian Journal of Political Science 8(1975): 520－542.

7.Cover, Albert D. (1977) "One Good Term Deserves Another: The Advantage of Incumbency in Congressional Election." American Jouranl of Political Science 21 (1977): 523－541.

8.Cover, A. D. (1980) "Contacting Congressional Constituents: Some Patterns of Perquisite Use. "American Journal of Political Science 24 (1980): 125－55.

9.Cover, A. D., and B. S. Brumberg. (1982) "Baby Books and Ballots: The Impact of Congressional Mail on Constituency Opinion." American Political Science Review 76 (1982): 347－59.

10.Cnudde, Charles F. and Donald J. McCrone. (1966) "The Linkage Between Constituency Attitudes and Congressional Voting Behavior: A Causal Model," American Political Science Review 15(1966): 66－72.

11.Elling, Richard C. (1979) "The Utility of Legislative Casework As A Means of Oversight," Legislative Studies Quarterly 4 (August 1979): 353－80.

12.Elling, Richard C. (1980) "The Utility of Legislative Casework and State Administrative Performance." Administration and Society 12(November): 327－356.

13.Erikson, Robert S. (1971) "The Electoral Impact of Congressional Roll Call Behavior." American Political Science Review 65(December 1971): 511－35.

14.Erikson, Robert S. (1978) "Constituency Opinion and Congressional Behavior: A Reexamination of the Miller－Stokes Representation Data." American Jouranl of Political Science 22 (August 1978): 511－535.

15.Eulau, Heinz, and Paul D. Karps (1977) "The Puzzle of Representations: Specifying Components of Responsiveness," Legislative Studies Quarterly 2 (August 1977): 233－54.

16.Fenno, Richard F. Jr. (1977) "U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration." American Political Science Review (September 1977).

17.Fenno, Richard F. Jr. (1978) Home Style: House Members in Their Districts. Boston: Little, Brown.

18.Ferejoin, John A. (1977) "On the Decline of Competition in Congressional Elections." American Political Science Review 71 (1977): 166－74.

19.Fiorina, Morris P. (1974) Representatives, Roll Calls, and Constituencies. Lexington, Mass.: D.C. Heath.

20.Fiorina, Morris P. (1977a) "The Case of Vanishing Marginals: The Bureauracy Did It." American Political Science Review 71 (1977): 177－181.

21.Fiorina, Morris P. (1977b) Congress: Keystone of the Washington Establishment. New Haven: Yale University Press.

22.Fiorina, Morris P. (1981) "Some Problems in Studying the Effects of Resource Allocation in Congressional Elections," American Journal of Political Science 25 (1981): 543－67.

23.Gelman, Andrew and Gary King (1990). "Estimating Incumbency Advantage Without Bias." American Journal of Political Science 34－4 (1990): 1142－1164.

24.Glazer, Amihai, and Marc Robbins. (1983) "Voters and Roll-Call Voting: The Effect on Congressiona l Elections." Political Behavior 5－4 (1983): 377－90.

25.Glazer, Amihai, and Marc Robbins. (1985) "Congressional Responsiveness to Constituency Change." American Journal of Political Science 29 (1985): 259－272.

26.Ho, Szu－yin Benjamin. (1986) Legislative Politics of the Republic of China, 1970－1984. California, Santa Barbara: University of California, Santa Barbara, 1986. Ph D. dissertation.

27.Hurley, Patrica A., and Kim Quaile Hill. (1979) "Representational Linkage with Congress." Paper presented at the 1979 Annual Meeting of the Southern Political Science Association, Nov. 1－3, 1979, Gultinburg, Tenn.

28.Jacobson, Gary C. (1981) "Incumbents' Advantages in the 1978 U.S. Congressional Elections." Legislative Studies Quarterly 6 (1981): 183－200.

29.Jacobson, Gary C. (1985) "Money and Votes Reconsidered: Congressional Election, 1972－1982." Public Choice 47(1985): 7－62.

30.Jacobson, Gary C. (1987a) "The Marginals Never Vanished." American Journal of Pollitical Science 31 (1987): 126－47.

31.Jacobson, Gary C. (1987b) The Politics of Congressional Elections. 2nd ed. Glenview, Illinois, Scott, Foresman.

32.Jewell, Malcolm E. (1983) "Legislator－Constituency Relations And the Representative Process." Legislative Studies Quarterly 8 (1983): 303－35.

33.Johannes, John R. (1979) "Cassework As A Technique of U.S. Congressional Oversight of the Executive." Legislative Studies Quarterly 4－4 (Nov. 1979): 325－359.

34.Johannes, John R. and John C. McAdams. (1981) "The Congressional Incumbency Effect: Is It Casework, Policy Compability, or Something Else? An Examination of 1978 Election." Americal Plitical Science Review 25－3 (August 1981): 512－542.

35.Johannes, John R. (1983) "Explaining Congressional Casework Styles." American Journal of Political Science 27(1983): 530－547.

36.Johannes, John R. (1984) To Serve the People: Congress and Constituency Service. Nebraska: University of Nebraska Press.

37.Johannes, John R. (1980) "The Distribution of Casework In the U.S. Congress: An Uneven Burden." Legislative Studies Quarterly 5 (1980): 517－44.

38.King, Gary (1991). " Constitueny Service and Incumbency Advantage."

British Journal of Political Science 21 (Jan 1991): 119－28.

39.Kingdon, John W. (1992) Congressmen's Voting Decisions. 2nd edition. New York: Harper & Row.

40.Kukinski, James H. (1978) "Representativeness and Elections: A Policy Analysis." American Political Science Review 72 (1978): 165－177.

41.Kuklinski, James H. (1979) "Representative－Constituency Linkage: A Review Article." Legislative Studies Quarterly 4 (February 1979): 121－40.

42.Kuklinski, James H., and Donald J. McCrone. (1980) "Policy Salience and the Causal Structure of Representation." American Political Science Review 8 (1980): 139－164.

43.Kuklinski, James H., and Richard C. Elling. (1977) "Representational Role, Constituency Opinion, and Legislative Roll－Call Behavior." American Journal of Political Science 21 (1977): 135－47.

44.Liao, Da－chi. (1990) The Influence of Culture on Information Gathering in Organization: An Authoritarian Paradigm. Ann Harbor: UMI Press.

45.Mayhew, David R. (1974a) "Congressional Elections: The Case of Vanishing Marginals." Polity 6 (Spring 1974): 295－317.

46.Mayhew, David R. (1974b) Congress: The Electoral Connection. New Haven: Yale University Press.

47.McAdams, John C., and John R. Johannes. (1983) "The 1980 Housing Elections: Re－examining Some Theories in a Republican Year." The Jouranl of Politics 45 (1983): 143－62.

48.McAdams, John C., and John R. Johannes. (1985) "Constituency Attentivenss in the House: 1977－82." The Journal of Politics 47 (1985): 1108－1138.

49.McCrone, Donald J., and Walter J. Stone. (1986) "The Structure of Constituency Representation: On Theory and Method." The Journal of Politics 48 (1986): 956－967.

50.Miller, Warren E., and Donald E. Stokes. (1963)" Constituency Influence in Congress." American Political Science Review 57 (March 1963): 45－56.

51.Neuman, W. Russel (1986) The Paradox of Mass Politics: Knowledge and Opinion in the American Electorate. Cambridge, Mass. Harvard University Press.

52.Nie, Norman H., Sidney Verba, and John R. Petrocik. (1976) The Changing American Voter. Cambridge: Harvard University Press.

53.Norton, P. and D. M. Wood. (1990) "Constituency Service by Members of Parliament: Does It Contribute to a Personal Vote?" Parliamentary Affairs

43 (1990): 196 – 208.

54.Parker, Glenn R. (1980a) "Source of Change in Congressional District Attentiveness." American Journal of Political Science 24 (1980): 115 – 124.

55.Parker, Glenn R. (1980b) "The Advantage of Incumbency in House Elections." American Politics Quarterly 8 (1980): 449 – 464.

56.Parker, Glenn R. (1981) "Interpreting Candidate Awareness In U.S. Congressional Elections." Legislative Studies Quarterly 6 (1981): 219 – 233.

57.Parker, Glenn R., and Roger H. Davidson. (1979) "Why Do Americans Love Their Congressmen So Much Better Than Their Congress?" Legislative Studies Quarterly 4 (1979): 53 – 60.

58.Parker, Glenn R., and Suzanne Parker. (1985) "Correlates and Effects of Attention to District by U.S. House Members." Legislative Studies Quarterly 10 – 2 (May 1985): 223—242.

59.Pennock, J. Roland. (1952) "Responsiveness, Responsibility and Majority Rule." American Political Scinece Review 66 (September 1952): 790 – 807.

60.Powell, Lynda. (1982) "Issues Remesentntim in Congress." Journal of Politcs 44 (1982):658 – 678.

61.Powell, Lynda. (1989) "Analyaing Misinformation: Perception of Congressional Candidates; Ideology." American Journal of Political Science 33 (February 1989): 272 – 293.

62.Ragsdale, Lyn. (1983) "Responsiveness and Legislative Elections: Toward a Comparative Study." Legislative Studies Quarterly 8 (1983): 339 – 377.

63.Schiff, Steven H. and Steven S. Smith (1983). "Generational Change and the Allocation of Staff in the U.S. Congress," Legislative Studies Quarterly 8 (Aug. 1983): 457 – 467.

64.Searing, Donald D. "The Role of Good Constituency Member and the Practice of Representation in Great Britain." Journal of Politics 47 (1985): 348 – 381.

65.Sinclair, Barbara. (1983) "Purposive Behavior In the U.S. Congress: A Review Essay." Legislative Studies Quarterly 8 (1983): 117 – 131.

66.Turner, Julius, and Edward V. Schneier, Jr. (1970) Party and Constituency: Pressure on Congress. Baltimore: The Johns Hopkins Press.

67.Uslaner, Eric M. (1985) "Casework and Institutional Design: Redeeming Promises In the Promised Land." Legislative Studies Quarterly 10 (1985): 35 – 52.

68.Wahlke, John C. (1971) "Policy Demands and System Support: the Role of the Represented." British Journal Political Science 1 (1971): 271 – 290.

69.Williamson, John B., David A. Karp, John R. Dalphin, and Paul S. Gray. (1982) 2nd ed. The Research Craft: An Introduction to Social Research Method. Boston: Little, Brown.

70.Woodward, Julian L. and Elmo Roper. (1950) "The Political Activity of American Citizens." American Political Science Review XLIV (1950): 872－885.

71.Yiannakis, Diana Evans (1981) "The Grateful Electorate: Caswork and Congressional Elections." American Journal of Political Science 25 (1981): 568－580.

72.文崇一，民77（1988）。"中國人的富貴與命運，"載於文崇一和蕭新煌主編之中國人：觀念與行爲。台北：巨流，頁25－42。

73.徐火炎，民80（1991）。"政黨認同與投票抉擇：台灣地區選民的政黨印象、偏好與黨派投票行爲之分析，"人文及社會科學集刊，第四卷第一期，中華民國八十年十一月，頁1－57。

74.許志鴻，民75（1986）。選區選民影響力對議員角色行爲的作用之探討—第四屆台北市議員之研究。國立政治大學碩士論文。

75.曾濟群，民66（1977）。立法院人民請願案研究。臺北：臺灣商務。

76.新時代基金會增額立委問政評估小組，民79（1990）。立法院擂台：增額立委問政評估。臺北：時報。

77.立法院圖書館編印，民76（1987）"立法制度與助理"，立法院報章資料專集第七輯。臺北：立法院圖書館。

78.陳明通和朱雲漢（1992）"區域性聯合獨占經濟，地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景資料的分析，"國科會人文及社會科學研究彙刊，第二卷第一期，頁77－79。

79.黃光國，民77（1988）"人情與面子：中國人的權力與遊戲，"頁7－55。載於黃光國編中國人的權力遊戲。台北：巨流。

80.黃秀端，（1991）。"選區服務—議員回應選區選民的一種方式。"中央研究院美國文化研究所美國國會研討會。臺北，中華民國八十年一月。

81.黃秀端，（1992）。立法委員對選區的服務和對選區的認知。國科會研究成果報告。臺北，中華民國八十一年十二月。