

書評

Legislative Style

邱師儀 *Shihyi Albert Chiu*
東海大學政治系副教授
Associate Professor of Department of Political Science
TungHai University

這一本在 2018 年甫出版的專書，由芝加哥大學出版社出版，對於美國立法學者在了解眾議院議員的問政風格及其各項效應上，都能夠促進完整又深入的理解。而這本書的前奏曲為在 2016 年在 *Legislative Studies Quarterly* 所出版的“A Clustering Approach to Legislative Style”，作者同樣是 William Bernhard 與 Tracy Sulkin。而筆者選讀這本書的最大原因，是因為整本書的研究問題、理論架構、資料蒐集、分析方式與研究結果，都能恰如其份地應用在台灣立法研究子題之上。美國眾院與台灣立法院在許多背景條件上都極為類似-例如具有功能性的委員會、黨團得以發揮影響力、選民、政黨與政策三種立法考量並陳等；但眾院與立法院也有許多差異很大的地方，例如眾院議員（2 年）與立法委員（4 年）任期不一樣、眾院無法質詢行政部門官員但立法院得質詢行政院長暨各部會首長、立法委員之間所互相捐贈與收受的選舉款項不似眾議員頻繁與複雜，因此很多針對眾院的立法研究即不見得適用於台灣。一個很鮮明的例子為憲政方面的題目，即很難完全將美國的行政-立法關係適用於台灣的行政-立法關係。但不管是眾議員或者立法委員都帶有一定的立法風格，並且在不同面向上也都有可比擬之效應，因此此書不但能帶領讀者進入美國國會研究的世界，也可以激發不少針對立法院的研究構想。

此書的研究問題非常直觀且有趣：眾議院議員是否有哪一些不斷出現並且可以持續的立法風格？作者企圖要以系統性的方式來紀錄與分析這些風格。值得一提的是，美國國會研究常以投票紀錄（roll call voting）作為測量立法偏好的依據，然而投票紀錄可能有無法完全呈現立法偏好的侷限，作者認為應該有更多其他面向的測量，因此延伸出不少其他測量，進行叢集分析（cluster analysis），進而加總成不同類型立法風格的潛在變項（latent variable），這些測量包括：

- (1) 選區服務處的數量（number of district offices）
- (2) 配置在選區的助理比例（proportion of staff in district）
- (3) 提案數（introductions）
- (4) 連署數（cosponsorships）
- (5) 修正案數（amendments）
- (6) 開會前的一分鐘演講數（one-minute speeches）
- (7) 投票紀錄（roll calls vote）
- (8) 議員報紙投書（bylines, editorials and opinion pieces）
- (9) 募款數（money raised, total receipts）
- (10) 捐贈給黨團以協助同黨議員選務之款項（money to hill committee）
- (11) 捐贈給議員同僚之款項（money to colleagues）
- (12) 依黨團指示之投票比例（percentage of party vote）
- (13) 支持同黨議員擔任國會幹部的票數比例（percent of leadership vote）
- (14) 提案所涉及所有議題面向數（agenda size, number of issue areas in which an MC introduces measures）
- (15) 所提的法案能夠被交付到議員自身所處的委員會的數目（percentage of introduced measures referred to own committee）
- (16) 議員連署其他政黨所提的法案比例（percentage of bipartisan coalitions, proportion of an MC's cosponsorships that are of bills introduced by the other party）

這些最初步的測量可依各自性質進一步加總為八種立法活動：

- (1) 選區活動 (home front, number of district offices + percentage of staff in district)：由以上測量(1)、(2)相加。
- (2) 炫耀活動者 (showboat, one-minute speeches + bylines)：由(6)、(8)相加。
- (3) 政黨投票者 (party voter, percentage on party vote + percentage on leadership vote)：由(12)、(13)相加。
- (4) 政黨捐獻者 (party giver, money to hill committee + money to colleagues)：由(10)、(11)相加。
- (5) 政策聚焦 (policy focus, agenda size + percentage of introduced measure referred to own committee)：由(14)、(15)相加。
- (6) 募款活動 (money/fund-raising, total receipts)：由(9)測量。
- (7) 跨黨行為 (bipartisan, percentage of coalition that are bipartisan)：由(16)測量。
- (8) 立法活動 (lawmaker, number of introductions + number of cosponsorships + number of amendments + percentage of roll calls present)：由(3)、(4)、(5)與(7)相加。

最後，再藉由每一位議員在這八種活動中的涉入程度不同，分類成五種立法風格：包括政策專家 (policy specialist)、政黨士兵 (party soldier)、選區倡導者 (district advocate)、政黨建構者 (party builder) 與政治野心家 (ambitious entrepreneur)，這當中政策專家 (31.4%)、政黨士兵 (26.7%) 與選區倡導者 (26.2%) 為三種最主要為議員所採取的風格，而政黨建構者與政治野心家各僅有 11.9% 與 3.7%。由於作者假定每位議員兼具各種立法風格，而非純粹被劃分為哪一種風格的議員，只會有較為側重某些立法活動的現象，但並非完全缺乏涉入其他活動，此假定符合「綜合立法模式」

¹的論述，也比較符合現實狀況。儘管建構這五種立法風格的過程較為繁瑣，但有助於讀者理解稍後的分析邏輯。至於在資料蒐集方面，作者蒐集從 101 屆國會（1989 年起）到 111 屆國會（2011 年止），共蒐集了 4276 位眾議員（眾院一屆 435 人，共 10 屆，每屆國會的每位議員都獨立計算），並以眾議員為分析單位。此外，作者在其中一章談到個別議員在連任成功後風格的轉變（*transition in style*），這部份的樣本數就降到 847（至少擔任超過一任的議員）。若計算在 101 屆之後當選，在 111 屆之前卸任的議員，則有 302 位，當中有 240 位做超過一屆，總之，此書也涉及跨時改變。就五種風格的大致內涵與個別效應而言：

- (1) **選區倡導者**是五種當中最穩定的風格，在 101-111 屆國會中，25% 的新科議員與 37% 的全部議員呈現這種問政風格。此風格者將絕大部份精力投注在選區而非政黨，此風格所牽涉的立法活動最少，政策聚焦程度也最低。作者發現採取此風格的動機是策略性的，尤其對於那些選區意識形態紛雜（*heterogeneous*）與需要滿足不友善選民的議員來說。此外，選區倡導者不容易得到他們所要的委員會任命（*preferred committee assignment*），而且也不容易升遷到政黨領導者的位置。最後，這類議員若在第二任（*sophomore term*）之前就採取這個風格，則能擔任眾議員的年限最短，僅有約 11-12 年，而且這些議員最後離開國會的原因大多由於在連任選舉中敗選。
- (2) **政策專家**的政黨認同很強，並且表現在投票與連署法案的紀錄之上，他們關注某些政策議題（雖然關心的量不是很多），但他們常常聚焦在與他們所處委員會關聯性高的議題之上。事實上，政策專家普遍意識形態都較為基進（*ideologically extreme*）。與其他風格相比，此風格者所支持的法案最容易通過，並且也最容易得到他們所想要的委員會任命。就議員生涯而言，政策專家的任期壽命在五種風格中最長，平

¹ 相關討論請見 Maltzman, Forrest, *Competing Principals: Committees, Parties, and the Organization of Congress*. Ann Arbor: University of Michigan press, 1997.

均超過 15 年。最後，政策專家較不受選區的壓力，換言之，政策專家與選區的意識形態一致性較高。

- (3) **政黨士兵**可以被視為是一種短暫出現的首任風格。在所有 4276 位議員中，有 56% 都至少在一屆國會中出現過這種風格，但大多只是在他們首任時出現。值得注意的是有 22% 第三任之後的資深議員也採取了這種風格。政黨士兵在投票紀錄與連署紀錄上都有高的政黨忠誠度，問政重心也在華府而非回到選區。此風格者心中信奉黨的思想，並且喜歡以政黨團隊（teamness）的方式來問政，而這類議員同樣也比較有可能面臨到相近的選區意識形態。
- (4) **政治野心家**比較像是古典的「秀馬」（show horse）風格，而相對於秀馬風格是「工作馬」（work horse）風格，這一類是所有五類中比例最少的風格，只有 9% 的議員在 101-111 屆間至少在一屆中採取過這種風格。政治野心家將大部份的議員配置設在選區服務處，他們在投票紀錄與連署紀錄上常常也會跨黨支持，甚至不惜違反政黨紀律。他們時常投書主流媒體與把握開會前的一分鐘演講，來對社會大眾標榜自己。台灣民眾最熟知的這類野心家包括 2016 年曾參選民主黨總統候選人初選的 Bernie Sanders，而他在 2020 年同樣也有意角逐總統大選，他在 1991 年至 2007 年之間擔任佛蒙特州（Vermont）的眾議員。有趣的是，作者發現雖然有一部份的野心家聲譽卓越，匹配他們在眾議員之後競選參議員或者州長的野心，但另一部份的野心家則常與各式各樣的醜聞連結在一起；例如後來變成伊利諾伊州州長的 Rod Blagojevich，他因為收賄被州議會彈劾下台。
- (5) **政黨建構者**被作者稱為是政黨的「推動者與撼動者」（movers and shakers），事實上，絕大部分的政黨領袖與國會領袖擔任此一角色，尤其是這一類議員會直接捐款給其他同黨眾議員以利後續選舉事宜，或者透過黨團（hill committee）達成同樣目的。由於這一類的風

格多由政治菁英擔任，所以人數甚少，僅有約 17%的議員在 101-111 屆之間曾經至少擔任過一屆的政黨建構者。如果說政治野心家是秀馬，則政黨建構者則是秀馬與工作馬兼具。他們不但會透過報紙投書與一分鐘演講標榜自己，在立法工作上也有一定的產出。作者認為政黨建構者與政治野心家在某種意義上是一樣的，只是政黨建構者的精力是花在院內，建構者的野心不是要脫離眾院另謀高就，而是要爭取在眾院內高就。這一類的議員包括現任的眾議院議長 Nancy Pelosi (加州) 與前議長 John Boehner (俄亥俄州)。

接下來，筆者就這五類立法風格許多值得注意的發現逐一說明：

一、

國會新人會容易採取政黨士兵風格的原因（而非採取選區或者政策導向的風格），是因為新人沒資源也沒人脈，需要黨的奧援。同時，越年輕與選舉得票率越低的議員，越需要採取政黨士兵風格，以尋求政黨的庇護。

二、

議員上任前的職業，有 50% 都是由州議員選上來，至於前議員時代的非政治類工作，前三名分別為商業、法律與軍職。

三、

四分之三的議員在其職業生涯中不會改變立法風格，但是越資深的議員越容易轉變，可能是資深議員想要高升或者退休；同時，議員選舉得票越穩固的議員，越容易轉變風格，有可能是因為他們有更多的自由度來探索新的風格；此外，越年輕的議員也容易轉變風格。

四、

前面提及新人容易採取政黨士兵的風格，但第二任之後容易轉變為其他風格；同時，就足以連任五屆以上的議員來說，「選區倡導者」是最多議員能夠持續採取的風格。

五、

更發人深省的是在第六章談到立法風格與選舉結果。作者發現當議員

與選區意識形態趨近時，作者稱為 fit，則選民服務對於選舉結果的效應就會遞減，也暗示了這個 fit 會導致議員採取政黨相關的風格。反過來說，如果選區的意識形態紛雜，甚至與議員本人的意識形態差距甚大，此時選民服務就變成安撫與滿足選民一個重要利器。

六、

在承接同選區中上一位議員的風格方面，作者發現新議員最容易承接舊議員的風格是政黨士兵，有 61%的議員在此類別。政策專家則最不容易傳承，畢竟舊議員與新議員可能有各自喜好的政策專業，或者有些新議員可能根本就不在乎政策，因此難以傳承。

七、

在立法產出的部份，政策專家由於專研政策，的確比起選區倡導者與政治野心家更容易推動法案三讀通過；並且連任成功的議員，若能連續採取政策專家的風格，則立法產出效率也會比較高。

八、

提到眾議員政治野心與職業升遷的部份，作者發現選區倡導者比較難獲得國會領導職、特殊委員會成員的提名與獲准加入首要喜愛的委員會。同時比起政策專家，政黨建構者比較有機會獲得前述殊榮。就離職的部份，選區倡導者最容易退休；就離開眾議員位置去選州長或參議員的部份，政治野心家與選區倡導者最容易有這個紀錄，前者又比後者機率高出許多。事實上，作者發現議員要參選參議員如果勝算太小，則通常傾向不選，但政治野心家又是五類中最能忍受此一風險的風格。

總之，此書中有許多藉由作者所控制的交乘變項可以進一步探究的有趣發現，值得國內研究立法議題的學者細細品味，甚至可以援引、修正為立法院模式，最後延續出新的研究設計。最後，儘管這本書從理論、研究設計、資料蒐集到研究發現的部份都饒富意義，但正如任何研究一樣，難免都有一些罩門，這裡簡單扼要提出三點：

一、

此書中出現很多因果性的問題，事實上，作者在書中多處提到要小心這個疑慮，並且避免提出過強的因果推論。由於作者蒐集從 101-111 屆的眾議員資料，其實輔以適切的時間序列模型，即能顯著地考量進時間的因素，但各模型並未這樣處理，這也許是為什麼此書最後由芝加哥大學出版社出版，而不是由哈佛大學出版社出版的原因，在模型適用的部份的確有商榷空間。沒有適切的因果處理，文中多處的因果推論顯得可疑，譬如選區意識形態與立法風格孰先孰後的問題，是否有可能先有執政風格再去影響了選區的意識形態？作者並未積極處理這些內生性問題。

二、

藉由諸多形而下的測量，再經由叢集分析來加總出五種風格的潛在變項，是此書的創意與有趣之處。然而作者在產生這五種風格時，是以歸納方式（*induction*）產生，換言之，理論性不強所導致的後果即為：有幾項風格類別特別接近，在概念上有時難以清楚分辨。譬如政策專家竟與政黨士兵與政黨建構者都有高度政黨忠誠，有點違反一般立法文獻認為政策導向的立法者通常很有自己的主見，但如果這樣推導，似乎又與書中的政治野心家有點類似。當然，採用歸納而非推演（*deduction*）的方式來找出立法風格有其優勢，在於順應資料的性質而為，在統計檢定上比較容易看到顯著的關聯性出現，因此作者的歸納途徑可以理解。

三、

最後，和其他立法研究一樣，此研究有樣本數太小的問題，尤其當作者提及四分之三的議員終其職業生涯不會改變其風格，大大地限縮了研究風格轉變的可能。事實上，在文中多處의 交乘變項都是不顯著的，迫使作者必須要以最簡單的描述性統計來攤開各組別的分佈，再從中判斷各種不同的交乘效應，好處是肉眼容易判斷，但壞處是在交乘變項不顯著的情況之下，不禁令人質疑這些趨勢是否真的存在？這同時也是台灣立法學界在以立委為分析單位進行研究時會遇到的狀況，畢竟一屆立法院在 2008 年

國會減半之後僅剩下 113 位立委，解決方式除了蒐集至第六屆之前的立委之外，也可以轉變成不同的分析單位，包括法案、立委發言、新聞報導等，讓變量更為豐富。

責任編輯：賴文婕

