

立法院委員會運作與資訊立法模式： 以「下水道建設」之立法議題為例^{*}

邱師儀^{**}

- 一、前言
- 二、文獻探究
- 三、研究假設
- 四、資料來源與研究設計
- 五、研究發現
- 六、下水道資訊立法模式的質性探究
- 七、結論與建議

民主國家的國會立法研究，核心理論不外乎三個部分：選舉考量、政黨因素與立法所需要的資訊成本。本文呼應國內立法研究認為黨團協商恐已取代委員會的專業審查功能，並針對委員會是否仍具有專業性來進行量化與質性的探究。本文從美國資訊立法理論出發，針對立法院現況，逐一修正並提出能夠

* 本論文為「GREENS 東海大學全球環境暨永續社會發展計畫」研究成果，筆者在此銘謝該計畫對本研究在各方面的資助。

**東海大學政治系專任助理教授。E-mail: albert12357@gmail.com

投稿日期：2013年10月02日；接受刊登日期：2014年01月06日。

東吳政治學報/2013/第三十一卷第四期/頁 71-160。

詮釋立法院委員會立法過程的資訊立法理論；並且主張立法院委員會在面對絕大部分事務性立法的情況下，會依賴資訊立法為主，選區與政黨考量為輔的「多重決策模式」。

文中以同時具有選區與專業立法性質的下水道立法議題為例，發現立委在院內，尤其是在委員會當中，會傾向以資訊交換的角度來進行立法，立法產出並且與「非母選區」與「全國性」的下水道立法議題有關。但是當立委回到選區中，又會回到著重談論母選區下水道議題的選舉模式。同時，本文也發現在立法院內，委員會不但是資訊立法的中心，並且在主審下水道立法的兩個委員會-分別是「內政」與「社福及衛環」委員會當中，「不分區立委」與「召委」扮演著資訊交流中心的角色。本文的經驗證據提供了立法院委員會存在著資訊立法模式的論述基礎。

關鍵詞：下水道、立法委員、肉桶立法、分配政治、資訊立法模式

一、前言

影響民主國家國會議員的立法參與，關鍵因素不外乎三個部分：選區考量、政黨因素與立法所需要的資訊成本。選區考量指國會議員依賴選舉來延續政治生命，在連任壓力之下，對於顯而易見並且容易拿來向選民「邀功」的立法議題有較大興趣，尤其當這些議題藉由議員們的立法行為，具體落實為選區鄉里之間的政績，對於議員競選連任就會有幫助 (Mayhew, 1974; Fiorina, 1974; Rundquist and Ferejohn, 1975; Keefe and Ogul, 2001: 36)。因此，像造橋、鋪路、蓋捷運這類的建設，較受國會議員青睞。而假定選區或者選票考量，為國會議員立法行為主要動機的理论，又可以稱作是「分配性立法模式」(distributive model)，意即國會議員在國會當中針對自己的選區，與其他議員進行零和競爭，並爭取選區利益，以換得連任時的選民支持。

在政黨因素方面，政黨藉由國會黨團來主導所屬議員的立法行為，對於政黨重視的法案，藉由議員來進行提案、連署、發言，最後投票來加以支持 (Cox and McCubbins, 1993; Cox and McCubbins, 2005; Rhode, 1991; Aldrich and Rhode, 2001)，儘管內閣制中的國會政黨，普遍比起總統制中的國會政黨來的有影響力 (盛杏媛, 2008: 6)，但總統制國家中的國會政黨影響力卻從未真正退卻 (Rhode, 1991; Cox and McCubbins, 1993; Sinclair, 1999)。而台灣定位為一個半總統制的國家，國會內政黨的凝聚力在第一次政黨輪替之後也是逐漸提升 (黃秀端, 2004; 盛杏媛, 2008)。這種以政黨為立法主導的立法過程，稱為「政黨立法模式」。

最後，立法所需的資訊成本，指立法議題多如牛毛，個別議員不可能樣樣精通，因此在資訊不完整的情形之下，議員要進行有意義的立法參與，就需要依賴國會內部的資訊交換機制-主要是常設委員會 (Krehbiel, 1991: 81-100)。爲了能夠掌握法案的資訊，並且據此形成立場與態度，委員會成員慣於在委員會中交換資訊，甚至爲了降低了解法案的資訊成本，選擇向握有資訊的行政部門諮詢，此即所謂的「資訊立法模式」。在此模式當中，不是黨團，也不是選區，而是委員會本身的資訊交換與交互討論作爲形成法案立場的依據；換言之，委員會具有專業審查功能。最重要的是，在資訊立法模式當中，委員會成員因爲不受委員會外部的黨團與選區的制約，因此在各自有意識形態與政策立場的情況之下，形成一群異質性的立法者。對 Krehbiel (1991) 來說，這群異質性的委員會立法者，自然反映各有立場與想法的院會立法者，也就是反映院會的多數委員的偏好 (majoritarianism)。由於在資訊立法模式中的國會委員會，政黨影響力被視爲是高估的因素而顯得不重要；選區或者肉桶立法則沒有能力驅動委員會成員的立法行爲，因此委員會成員各自的偏好與立場在「常態分布」的規律下，自然也會吻合同樣也不受黨團與選區制約的院會成員的常態分佈性的偏好分佈。

國內研究立委立法參與的成果豐碩 (黃秀端，1996；2004；盛杏媛，1997；2000；2001；2003；2008；楊婉瑩，2002；2003；楊婉瑩、陳采葳，2004；羅清俊，2002；羅清俊、謝瑩時，2008；羅清俊、廖健良，2009；王靖興，2009；邱訪義、李誌偉，2012；羅清俊、郭益玟，2012)，以第二屆之後的國會爲研究對象的論述與檢證逐漸形成理論脈絡，讓後續研究有所依循。多數的研究發現政黨扮演關鍵角色，在第一次國會改革之後 (楊婉瑩、陳采葳，2004：

126)，從第四屆國會開始，黨團協商制度深化形成立法機制。換言之，立委以政黨（盛杏媛，2008）或者是「政黨聯盟」（邱訪義、李誌偉，2012）為單位進行立法事務，立法競合關係不僅延著政黨分際進行。經研究證明，黨團也能有效領導同黨議員的立法方向（羅清俊，2004；楊婉瑩，2003）。整體而言，「政黨立法模式」能夠詮釋我國立法院立法行為這個變項的主要變量。

在分配性立法模式方面，國內關於這方面的研究，在理論層次通常論證選區因素-不論是指選民，或者選區中的財閥-影響院內的立法行為（羅清俊、張皖萍，2008；盛杏媛，2012）。然而美國分配性立法文獻，將委員會視為是議員進行肉桶立法的重鎮（Fenno, 1973），但國內卻鮮有討論「選區因素」如何影響「委員會」去進行分配性立法的研究，顯見我國學者對於委員會影響力薄弱的認定。例如，一項研究（楊婉瑩，2002：104）就推翻委員會中心論在立法院的可能性；盛杏媛（2000：111）也認為委員會的功能不彰。

另一方面，國內少數研究將委員會視為是依變項，探究立委的背景特徵影響他們加入特定的委員會。Batto（2005）發現：來自選區中選民較為集中的立委，傾向參與和金錢有關的委員會；¹ 又如黃秀端（2000）針對財政、司法與教育委員會運作特質的分析與蕭怡靖（2007）針對立委選擇委員會背後因素的探究。² 然而，這些研究發現選區因素與院內的立法行為有關連，但不認為院內反映選區利益的中心是在委員會。

在資訊立法模式部分，立法院中的委員會是否存在資訊立法運

1. 包括財政、經濟、交通與預算委員會。

2. 相對而言，美國研究委員會與選區特殊立法的研究較為豐碩，例如 Smith and Christopher (1984); Shepsle and Barry (1987a; 1987b)

作的型態？目前還尚未有主題性的檢證。³ 儘管楊婉瑩（2002：104）以第三屆立法院為例，發現委員會「高度分化、個人化與零碎化」，並且「院會黨團協商取代了委員會審議」。不過楊婉瑩也發現：委員會在實質法案的立場上，反映院會的立場（楊婉瑩，2002：104），並且委員會的運作模式也相當個人化（黃秀端，2000）。這些都相當程度地暗示了委員會循資訊立法模式來運行的跡象。另外，蕭怡靖（2007：136）認為，端視立委參加不同委員會的不同動機，資訊立法模式對於委員會的運作仍舊具有詮釋空間。而楊婉瑩與陳采葳（2004：138）也發現：第五屆之後的國會由於歷經第二次國會改革，因此委員會逐漸擺脫被政黨協商瓜分權力的劣勢，與政黨協商之間取得平衡，作為立法過程中不同的功能樞紐。儘管資訊立法模式屬於「院會中心論」（楊婉瑩，2002：91），但委員會作為一個資訊交換與專業審查的中心，反而是探究資訊立法模式時的關鍵機制（Krehbiel, 1991: 76）。

本文根據這些主流理論所衍生而來的問題意識為：在台灣的立法研究當中，當政黨立法與分配立法模式成為主要詮釋變項時，資訊立法模式是否仍具有詮釋立法行為的空間？而資訊立法的中心「委員會」，是否也存在著資訊立法模式所推導出來的決策過程？為了回應這些問題，本文的主要論述是：「政黨」、「分配」與「資訊」立法模式三者之間並不是互斥關係，反而相容共存，融合為委員會當中更為細緻、複雜的「多重決策模式」（Maltzman and Smith, 1994; Maltzman, 1997; 楊婉瑩，2002：90）。當國內缺乏針對委員會資訊立法過程的經驗檢證，本文不但填補此部分的空缺，也建構資

3. 稍微接近的有盛杏澐（2001），但委員會參與在該文中不算是焦點自變項，僅能算是控制變項。還有羅清俊（2002），但此文並非從資訊立法模式出發。

訊立法模式應用在立法院委員會的理論可能。

不同於廣泛檢視各種立法議題的研究（盛杏媛，2001；羅清俊，2002；盛杏媛，2008；王靖興，2009），本文以下水道建設為例，跨越選制改變前後的第六屆、第七屆與第八屆（截至第三會期）的立法院，做此下水道立法議題的長期追蹤。選擇下水道做為本文的例證探究，有以下三點原因。

第一、下水道立法很難截然地分類為分配性立法或者資訊性立法，因此能夠「公平地」地檢證三種立法模式的詮釋力，不會有選擇性偏差的問題。一方面，下水道的建置解決淹水與衛生問題，僅嘉惠特定地區的選民，但建置費用卻由全民買單，因此下水道建設屬於肉桶立法（Arnold, 1979；Savas, 2000: 44-45）。另一方面，下水道埋藏於地底下，選民不易察覺，同時該議題涉及高度專業，不僅選民難以理解，甚至連國會議員本身也常因為資訊不足或者學識有限，難以進行專業問政。湯京平、吳重禮與蘇孔吉（湯京平等，2002：42）即認為：下水道建設屬於公共財貨與服務的一種，不應視為是地方特殊利益。因此檢視下水道議題，能夠統整性地觀察：立委在何種情形下循分配或者資訊立法模式，進行下水道立法？尤有甚者，下水道這種內政議題，涉及到環保與衛生等因素，屬於「低政治性」的民生議題，也代表了林林總總許多其他的民生法案，諸如教育、健保與食品安全等，因此探究下水道議題的立法模式，也能夠應用到其他與民生議題相關的立法過程之上。

第二、儘管國內文獻看重立法過程中的政黨角色，卻少有顯示政黨因素在哪幾類的法案上具有主要詮釋力的分類？只有盛杏媛（2008：31）檢視第三屆至第六屆立法院（1996-2008），發現國民黨與民進黨在「社會福利類」的立法議題上，皆表現出較弱的政黨凝

聚力；另外，國民黨還對「環境保護類」的法案凝聚力較弱。但即使是針對政治性強的法案：「國家主權與兩岸關係」類，僅有民進黨顯示出強政黨凝聚力，但國民黨仍舊展現弱政黨凝聚力。換言之，政黨模式在立法院並非通盤性地詮釋各類立法型態，因此本文再以接近環境保護與公共衛生類的立法議題-下水道建設，作為一個政黨因素無法壟斷性詮釋的實例。所引用的資料是第六屆至第八屆第三會期的立法院，若發現政黨在下水道議題上無明顯的立法方向，則提供吾人對於我國立法過程應採「多重決策模式」來理解的基礎，而非政黨模式獨大。

第三、比起通盤性地檢視各類法案，只專注於下水道法案，有助於凸顯並且聚焦委員會成員依照資訊立法途徑來推動立法的動態過程，使本文深入而不廣泛。筆者所使用的研究方法，除了系統性的量化分析之外，也採取質性分析。量化的部份針對第六、七、八屆的委員會議事紀錄進行內容分析；質性的部份會針對立委助理進行深度訪談。在國內尚未有針對立委的資訊立法行為做專題研究的情形下，本文拋磚引玉，定位為一個初探性研究。⁴

在解釋為何挑選下水道議題作為研究標的之後？及早界定清楚「下水道立法」一詞，才有利後續探討。所謂的「下水道立法議

4. 選擇下水道立法議題，在實務層面的原因是，下水道普及率是測量我國擠身先進國家之林的有效指標，瑞士洛桑管理學院就以下水道普及率來衡度各個國家的競爭力強弱。下水道涉及問題廣泛，小從衛生紙能否丟馬桶？廚餘菜渣能否倒進廚房水槽中？大至河川汙染與風災來時涉及生命財產安全的排水問題，已成為台灣不可忽視的基礎建設。儘管我國的下水道法早在西元 1984 年就已經公布，但台灣公共下水道的建置率，至今仍舊落後歐美乃至於東亞各國許多，因此探究哪些因素詮釋立委關注下水道議題？不但可以補充台灣國會研究的文獻，實務上也有啟發。

題」，⁵ 就設備而言，以「下水道法」為依歸，⁶ 凡指立法過程當中，與都市計畫地區排放「雨水、家庭污水及事業廢水」的下水道有關的議題；以及與下水道成套設備有關之周邊設施，包括污水處理廠、下水道接管工程、下水道箱涵與抽水站等。就下水道營運而言，相關的立法議題包括立法委員在立法院內與院外，有規劃、設計、建造、撥款、修繕下水道之具體立法行為，不管是藉由提案或者連署；口頭或者書面上「原則性」⁷ 地推動政策與會議發言，都是下水道立法議題的範疇。

就本文的研究設計而言，針對第六、七、八屆立委的下水道立法行為做量化與質性的整理，並且凸顯委員會這個因素，從加入審查委員會、委員會當中的不分區立委、擔任委員會中的召委等等，來觀察委員會是否提供參加立委下水道方面的資訊？資料來源來自立法院網站的「議事查詢系統」，配合國會圖書館「立委問政專輯」的網路資料庫，分析單位為個別立委，紀錄共 479 位立委在院內與選區有關下水道立法的問政。在章節安排上，先就分配性立法模式、資訊立法模式與黨派模式做文獻爬梳；並由這些理論所衍生而出的預測，來詮釋立委的下水道立法行為，最後依照台灣立法院的情況，推導出一組更為綜合性的立法行為理論。依照理論提出自變項、產

5 就下水道的分類而言，分為公共下水道，指供公共使用之下水道。與專用下水道，特指供特定地區或場所使用而設置尚未納入公共下水道之下水道。實務上，下水道又分為三類，一、雨水下水道：專供處理雨水之下水道。二、污水下水道：專供處理家庭污水及事業廢水之下水道。三、合流下水道：供處理雨水、家庭污水及事業廢水之下水道。只要與這些下水道有關的議題都在本文討論範疇之內。

6 下水道法條文，可參考內政部營建署(2013)。

7 這裡寫「原則性」是因為行政單位相較於立法單位，往往能夠就專業與技術層次做出更明確的下水道立法提案與政策制定，但立委們能做的就是對行政單位「象徵性」與「原則性」的督促與監督。

生假設，並進入經驗檢證的部分。最後逐一討論研究發現，總結並提出政策建議。

二、文獻探究

國會議員的立法行爲，到底是被肉桶立法模式所描述？抑或被資訊立法模式所詮釋？在美國政治學界論戰已久 (Krehbiel, 1991)，哪一種模式完全勝出尚難定論？一方面，議員的問政動機有連任的考量是很直觀的論述 (Mayhew, 1974: 1-9; Fiorina, 1974; Shepsle and Weingast, 1987b; Cox and McCubbins, 1993)，因此肉桶立法或者分配模式比起資訊模式，在早期更受國會學者的青睞。另一方面，Krehbiel (1991: 96) 卻發現：在美國國會委員會「理當」要存在許多「均質性」(homogeneous)、渴望將「醃肉帶回家鄉」的「高需求者」(high demanders)。事實上，卻發現委員會成員對於立法議題立場呈現兩極甚至多元，為一群「異質性」的議員。委員會成員不會競相收割立法利益，而是將專業的法案審查結果呈現給院會。然而如果深究分配立法模式與資訊立法模式的文獻 (Krehbiel, 1991; Epstein and O'Halloran, 1994; Carey and Shugart, 1998; Howell and Pevehouse, 2005)，會發現這兩套理論架構，在經驗證據層次其實各有擅場，建議了國會議員分配性立法與資訊立法同時運用的可能性，只是關鍵在於何時與何處運用哪一套理論架構？

至於政黨立法模式，雖然常被認為是第三種途徑，但美國在1970年代的國會改革之後，國會政黨領導力抬頭 (Rohde, 1991; Cox and McCubbins, 1993; Sinclair, 1999; 楊婉瑩, 2003: 58)，甚至近年

來國會因共和、民主兩黨對峙，形成了極化政治 (Theriault, 2008)，因此這個模式逐漸嶄露頭角。政黨模式假定黨團取代委員會的影響力，並且政黨領袖與政黨決策機制扮演影響同黨議員的角色。整體而言，政黨為國會中議題設定與程序聯盟的樞紐 (Kiewiet and McCubbins, 1991; Cox and McCubbins, 1993；楊婉瑩，2002：90)。在國內的部分，既然多數研究發現政黨在立法院具有影響力，並且以黨團協商的方式來具體呈現 (楊婉瑩、陳采葳，2004：117)，同樣的問題在於：政黨理論模型在何時與何處可以被應用？本文釐清這些分際。

(一) 分配性立法模式與委員會

肉桶立法、分配性立法、耳印記分配 (earmark) 指的都是同一個立法過程學派 (Mayhew, 1974: 5; Fiorina, 1974)，泛指在資源有限的政策世界當中，國會議員彼此之間進行權力競逐，所做所為都為了連任而鋪路。在肉桶立法的模式當中，滾木立法 (logrolling) 變成一個很重要的常態，亦即身處同一個委員會當中的議員，對於彼此的立法議題互相吹捧，對於提案也互投贊成票，這一群委員會當中針對自身選區努力汲取利益的議員，Krehbiel (1991) 稱他們為「高需求者」 (high demanders)，他們與院會其他漠不關心該委員會議題的議員形成政策主張上的明顯差距，譬如交通委員會的議員所主張的選區橋梁預算通過率，就會遠高於院會全體委員所認為橋梁預算通過率的平均值。委員會中的議員並且藉由滾木立法收割利益，但成本是由廣大的院會其它議員來負擔 (Krehbiel, 1991: 46)。

其次，既然分配性立法模式凸顯與院會政策主張差距甚大的個別委員會 (outlying committee)，則該委員會當中的議員遵從「非多

數決」的法則 (non Majoritarian postulate; Krehbiel, 1991: 17)，所謂的非多數決是指以委員會為主而非以院會為主的現象，這個模式在有程序委員會制度的美國眾議院，特別能夠看得出來。⁸ 這裡有兩點可供觀察。

第一、由國會領導集團（多數黨主席、少數黨主席與黨鞭）所決定的成員，來組成程序委員會，對於個別委員會通過審查的法案給予「限制修訂」(restricted rule) 甚至是「封閉修訂」(closed rule) 的優惠，也就是不再對於個別委員會通過的議案進行細部調整，而只做全部接受或者全盤否決的投票決定。儘管院會委員可能了解委員會通過的法案只是提供該委員會成員利益，由全體院會「埋單」；但是由於院會議員對於該委員會議題較不關心，也害怕院會若採用了可以修改議案的開放性規則 (open rule)，則可能遭致接下來在後院會階段中 (postfloor procedures)，委員會成員對於已遭修定的議案「再修回來」的報復，因此院會通常尊重委員會通過的法案，盡量避免去逐條修改這些議案內容。

第二、由於在美國眾院⁹ 各委員會的成員的決定，取決於國會的領導集團，因此國會多數黨佔有絕對的優勢，於此情形之下，多數黨勢必將最多的同黨議員「塞進」某個肉桶意味濃厚的委員會當中，壓低少數黨成員的比例，其結果就是委員會多數黨成員對上少數黨成員數目的比例，會大於院會的對應比例。而此一論述也意味著國會多數黨挾其人數優勢，在肉桶意味濃厚的委員會當中擴張同

8. 參議院的程序暨行政委員會(Committee on Rules & Administration)實質權力則遠小於眾議院的程序委員會，這是由於參議院在個人主義氛圍下，常以 Unanimous Consent Agreement 或 UCA 制度來解決制度面的爭議，UCA 在很多面向上可以取代參議院的程序暨行政委員會。

9. Krehbiel 檢證肉桶立法的模型主要對象是眾議院。

黨成員的勢力，企圖獲得不成比例的肉桶立法政績。換言之，分配性立法仍舊需要搭配上政黨的力量，才能竟其功。

以上兩種由分配性立法所延伸出來的假定未必完全適用在我國立法院，但卻有許多的修正論述出現。首先、在第四屆第六個會期時，「立法院各委員會組織法」獲得修改，從第五屆開始，委員會成員改採「政黨比例分配制」，因此不可能出現美國眾院由多數黨領袖針對肉桶意味濃厚的委員會「塞進」多數黨議員的可能性，而是委員會反映院會政黨成員組成的比例，並促進委員會的專業性(蕭怡靖，2005：111)，這裡反而有點資訊立法的意味。

另外，國內鮮有討論「選區因素」如何直接影響委員會成員進行分配性立法的研究？相近的研究發現：越在乎選區利益或者選民聲音，選區中某地區選票集中度越高的立委，越會參加「財政」、「經濟」、「交通」(黃秀端，2000：38；蕭怡靖，2007：151；羅清俊、謝瑩蒔，2008：17)與「預算」(Batto, 2005: 49)等肉桶意味較濃厚的委員會。然而，前者與後者仍有所區別。「選區因素影響委員會成員進行分配性立法」專指委員會的分配性政策產出而言；¹⁰但是研究「立委加入何種委員會」，是指立委的背景或者選區的特性導致立委抉擇委員會，而非政策產出。總而言之，選區因素是不是會直接影響委員會成員進行分配性的立法，是一個大哉問？儘管沒有經驗證據做為基礎，羅清俊與廖健良(2009：9)認為台灣的分配政治主要受政黨因素與議員資深程度影響，與委員會的關係不大。再加上楊婉瑩(2002：99)以第三屆立法院為例，發現許多委員會(包含肉桶委員會)在實質法案的表決上，與院會的立

10. 少數的研究還包括羅清俊與謝瑩蒔時在其模型中，發現控制變數「參加肉桶委員會的次數」與「分配政策提案數量」並未呈現關連性(羅清俊、謝瑩蒔，2008：29)。

場差異極小，委員會反映了院會與黨團的偏好（楊婉瑩，2002：99），再一次的暗示委員會資訊立法的傾向。

值得強調的是，筆者並非主張委員會「不會」產出分配性立法，或許肉桶傾向鮮明的委員會如「財政」、「經濟」、「交通」委員會的法案審查，假設有較明顯的分配性政策產出；例如盛杏媛（2000：109）發現：在第三屆國會時，財政、經濟與交通委員會的委員，較預算、內政與邊政委員會的委員，態度上更重視選區服務，而非立法問政。然而重點在於，在較為「冷門」或者較不涉及金錢資源的委員會，如「司法」、「法制」與「外交」委員會，則會偏重資訊立法（蕭怡靖，2007：151）。本文中將這些肉桶傾向較不明顯的委員會稱之為「資訊立法委員會」。

以上分配立法模式的探究，應用在本文下水道立法的主題之上，可以從幾個經驗上的指標來觀察。首先是**資深立委**身分。分配立法模式會假定連任多屆的立委比起資淺的立委，更容易參加「財政」、「經濟」、「交通」等肉桶委員會（蕭怡靖，2007：163）；儘管新任立委比起資深立委更在乎（盛杏媛，2000：105）選區經營多於立法問政，但由於新任立委在院內的委員會選擇上，肉桶委員會都由資深立委依「政治地位」與「人脈」優先挑選（蕭怡靖，2007：159），因此資淺立委較難直接於肉桶委員會中戮力於肉桶立法。推論上，在院內時，資深委員仍較資淺委員具有肉桶立法的傾向。¹¹

其次，下水道建設具有排洪與河川整治的功能，其目的不外乎解決淹水問題。因此若從這個主題來找出測量分配性立法模式的指標，則來自於**易淹水選區**的立委，或者說有治水需求選區的立委，

11. 羅清俊也發現，民國 77 至 84 年間，省議員平均資深程度越高的縣市，越能獲得當時省政府超額的補助利益（羅清俊，2000）。

會進行「爭奪選區下水道預算」的分配立法行為。羅清俊、謝瑩時 (2008：5) 與羅清俊、廖健良 (2009：8) 的確發現選區需求或者選區面臨的問題，會制約選區議員，迫使其進行肉桶立法。進一步而言，若依照分配立法模式預測，來自易淹水選區的立委傾向重視母選區的下水道議題，而非其他選區或者全國廣泛性的下水道議題。因為關注其他選區或者通盤性的下水道議題，儘管具有良善的公共性，但與自身選票息息相關的母選區無涉，關注這些議題不會是理性的。

在**選舉制度變革**方面，立法院從第七屆開始不但立委人數由 225 人減半為 113 人，選區也由「複數選區單記不可讓渡投票制」(single nontransferable vote under multi-member district system, 簡稱 SNTV-MMD)，改為單一選區兩票並立制 (Mixed Member Majoritarian System, 簡稱 MMM)，國內文獻不管是在分析上或者運用改制前的資料 (盛治仁, 2006；Sheng, 2006；羅清俊、廖健良, 2009)，皆指向單一選區再搭配上立委人數減半之後的第七屆國會，由於選民對於選區施政良窳來針對立委究責更為容易，因此單一選區的立委，會比複數選區的立委更加重視選區的分配性利益。推論上來說，第七、八屆的立委會較第六屆的立委更重視特定選區的下水道立法。

最後一個指標，是**跳板型立委**，主要是指許多任期做到一半的立委，為了尋求資源更為豐富包括縣、市長、鄉鎮市長等行政職位，選擇參與這些選舉並當選 (Hibbing, 1988; 廖達琪, 2010)。這些志不在立委職位的委員，有可能在立委任內就為了換跑道做準備，因此在下水道議題上，傾向推動分配性立法。以第七屆立委為例，廿位中途離職的立委當中，扣除死亡、因案被解職、擔任副市長、擔任金管會副主委之外，就有七位參選縣市長或者鎮長當選，並且成

為原來立委時期母選區的地方首長。

最後，一個值得思考的面向是，不論是否出身肉桶委員會的立委，當他們在自己的選區時，是不是都會表現出以選區利益為優先的立委形象呢？或者說，縱然參加資訊立法委員會的立委，當他們在自己的選區時，是不是也會為了討好選民，而捨去較為複雜的議題面向不談，轉而凸顯自己的肉桶政績？這個問題可以從立委如何取捨選區服務與專業問政之間的兩難來去思考（黃秀端，1996）。盛杏媛認為（2000：101），以維持選票為基本策略的立委，儘管他/她也可能推動或強調某項公共財的立法問政，但面對選民時，由於法案的通過被澤全體選民，比較無法建立選民與立委之間的個人關係，因此「候選人可能寧可多強調少爭議的選區服務，而少強調爭議較多的立法問政」（盛杏媛，2000：101）。這項研究提供了就算具有資訊立法性質委員會的委員，在委員會內會偏重資訊立法，但是到了選區時，卻又轉向強調肉桶政績的推論基礎。

（二）資訊立法模式、政黨立法模式與委員會

資訊立法模式由 Krehbiel (1991) 經過精緻的理論建構與經驗檢證才得以出線，與分配立法模式分庭抗禮。與分配模式相同，在資訊模式當中，委員會也是國會議員立法的重心，然而與分配性立法模式不同的是，Krehbiel (1991: 66) 假定委員會中的成員不是均質的而是異質性的，委員會做為「資訊交換中心」，幫助對資訊認知不完整的國會議員，就共同關心的議題來交換意見。換言之，求得新知是委員會成員的目的，而委員會成為達到此目的主要途徑。這些國會議員並不是一心一意尋求連任的政治行為者，他們是求知慾望強烈的民意代表，來自不同背景與特性的選區，不以選區的資源

分配做主要考量，而是將委員會看做是一個提供專業與分工的場域，並從中了解與檢視議案。

再者，Krehbiel 假定委員會的多數黨對上少數黨成員的比例，並不會高於院會的對應比例，而僅是忠實地對照院會的比例。例如美國在 2005-2006 年的第 109 屆國會的參眾兩院 (Bond and Smith, 2008: 408-409)，都顯示出各委員會多數黨與少數黨成員的比例大致反映院會比例，而在以政策而非選民為導向的委員會中尤其如此。表示院會的黨領導者，不會藉由多數黨的人數優勢來對肉桶性質的委員會做「塞人」的動作。可以說許多委員會都是院會具體而微的一面小鏡子，反映全體院會的利益與立法目標。與分配性立法模式遙遙相對的假定是：資訊模式當中的程序委員會也會對委員會所通過的議案採取「限制性」甚至是「封閉性」的修改規則，而非「開放性」的修改規則。這是由於委員會針對某一個立法議題的立場，與院會全體成員的立場已經相近，因此院會自然沒有再去修改委員會審議過的法案的動機。比較上，在分配性立法模式中，委員會與院會的關係是進攻與防禦的關係；但在資訊模式當中，是合作與反映的關係。

此外，Krehbiel (1998) 開啓另外一個國會研究的戰場：他認為國會中的政黨政治其實不如國會議員本身的偏好與意識形態來的重要，Krehbiel 將後者稱為國會議員的關鍵政治 (pivotal politics)，乃藉由匯聚諸多個別議員的喜好而成。對 Krehbiel 來說，驅動國會議員行為的是關鍵政治而非政黨因素；操作上來說，是匯聚不同偏好與意識形態的議員的委員會，而非政黨，來驅動議員的立法行為。這個論述對於長期以來認為政黨領導議員行為的學派 (Sorauf and Beck, 1988; Cox and McCubbins, 1993; Aldrich and Rohde, 2001)，產

生很大的衝擊，也開啓另外一條論戰。雖然資訊立法模式與關鍵政治是 Krehbiel 兩方面不同的研究成果，但在 Krehbiel 針對資訊模式集大成的書中 (Krehbiel, 1991: 102)，針對外界批評他的資訊立法模式不去考量政黨這個因素提出反駁。若做理論上的推敲，可以推論：Krehbiel 把「資訊模式」與議員「個人意識形態與喜好」連結在一起，但是將「資訊模式」與「政黨因素」脫鉤，Krehbiel 選擇在資訊模式當中通篇不去討論政黨的因素。換言之，政黨因素不從資訊模式當中推導出來。

對照分配性立法模式需要配合政黨因素才能竟其功，資訊立法模式則是與政黨脫鉤，如此區別，建議了政黨立法模式並非與其他兩個立法模式互斥分立，而是政黨因素與分配性立法模式組合運用，但不在資訊立法模式的考量範圍之內。這樣的理論解釋極為關鍵，因為此解釋協助我們理解「委員會無法結合政黨因素」產生功能的中華民國立法院。

理論上，以政黨為中心的學派，包括Cox and McCubbins (1993) 的程序聯合壟斷理論 (procedural cartel theory)，與Aldrich and Rhode (2001) 的條件式政黨政府，這兩種理論皆認為國會當中政黨的主導，可以整合黨籍議員，協助黨所支持的法案三讀通過。¹² 國內以政黨理論所延伸出來的研究，不是略過委員會來談立法院中政黨或者多數聯盟的議題 (盛杏媛，2008；邱訪義、李誌偉，2012)；就是發現「黨團協商」代表了政黨的力量，在實質法案的決定上「取代了」委員會的功能 (楊婉瑩，2002：104；楊婉瑩、陳采葳，2004：138)。儘管第五屆之後黨團協商使用氾濫的情形已獲得改善，但法案一旦進入協商程序，被修正的機率還是很高，仍舊顯示出黨團協

12. 只是這兩個理論所預測政黨主導的方式與過程有些許差異。

商對上委員會的主從關係。換言之，立法院的政黨因素具有影響力，但關鍵在於政黨不在委員會中展現政黨間的競合關係，單就這點，就讓立法院的委員會運作模式貼近資訊立法模式的描述，因為立法院委員會中，少有美國國會（尤其眾院）委員會中藉由多數黨力量推動肉桶立法的情形。或者換個方式形容，立法院肉桶立法的場域，不是在委員會中，因此關鍵問題就變成：那立法院委員會中的立法途徑究竟為何？本文提出資訊立法途徑的可能，尤其當委員會審查「低政治性」與「高專業性」的下水道立法時，特別能夠展現這種傾向。

再者，研究立法院委員會的學者（楊婉瑩，2002），認為至少在第三屆時，委員會的專業審查功能不彰，而委員會中的資訊立法型態似乎不存在。但楊婉瑩、陳采葳（2004：131）持續追蹤的結果，卻發現第二次國會改革後，從第五屆開始，針對鮮有爭議、或者一般的民生法案，決定的關鍵仍舊在委員會（蕭怡靖，2005：111、118）。委員會後必須送黨團協商的法案，僅是在協調各政黨之間仍有歧見的最後關卡。有趣的是，同樣以第三屆立法院為例，盛杏媛（2001）針對委員會的功能性研究，就與楊婉瑩（2002）的研究稍有出入。盛杏媛（2001：85-87）發現：擔任審查法案委員會的成員與主席（召委），由於負擔較低的資訊成本，因此容易獲得法案所需的資訊，因此比起其他立委，更容易進行正式的立法參與-包括在院內提案、連署、發言與投票；同時也容易進行非正式的立法參與-包括提供資訊、聯絡溝通、勸導說服來影響其他立委同僚，依照自己喜好的立場來從事立法。這些研究提供了本文假設委員會仍具有專業

審查功能的理論基礎。¹³

再者，主審下水道的兩個委員會-「內政」與「社會福利及衛生環境」委員會（簡稱社福及衛環）委員會，國內研究（黃秀端，2000：38；盛杏媛，2000：104-105；蕭怡靖，2007：142-143、151）皆認為其性質介於肉桶委員會（包括財政、經濟、交通與預算）與資訊委員會之間（包括外交、司法與法治）。又蕭怡靖（2005：122）發現，社福及衛環委員會的成員流動性最低，有助於法案審查專業性的提升。因此我們有理由相信，在內政與社福及衛環委員會當中，會見到有關於下水道建設的資訊立法模式。參加這兩個委員會的委員，甚至有可能在整個法案的進行過程中，包括在院會中連署與發言，也會呈現資訊立法的問政風格。另一方面，不分區立委在立法院的功能職權上，不囿於選區利益，而專注於全國福祉（羅清俊，2002）。蕭怡靖（2007：169）也發現：部分黨團如親民黨團的不分區立委，欲建立專業問政的形象，因此傾向選擇與資訊立法為主的委員會（Batto, 2005: 54）。此外，由於前面提及（盛杏媛，2001：85-87）擔任委員會的召委對於立法問政有幫助，不分區立委也較為關注公共議題，因此這裡進一步推論：參加內政與衛環委員會中的不分區立委與召集委員，更會展現資訊立法的問政風格。

具體而言，資訊立法模式在中華民國立法院所代表的意涵，為委員會所進行的資訊交換與政策產出，是一種「潛在的公共財」（蕭怡靖，2007：135），與一種「好的政策」與「防止圖利委員會特定成員的政策」（楊婉瑩，2002：89）。具體化到下水道的立法議題上，委員會成員進行資訊立法，應該要關注非母選區的水道立法，主

13. 蕭怡靖也發現至第五屆之後，立委在委員會間遊走的比例下降，也有助於委員會專業審查機制的提升。見蕭怡靖(2005)。

要是全國性與通盤性的立法議題。甚至委員會的成員，縱然可能是區域立委，承受選區壓力，也傾向關心其他立委同僚選區的下水道議題，呈現一種交流資訊與制定公益政策的立法態度。然而，即使筆者推論內政與社福及衛環委員會以資訊立法為主，也不主張在這兩個委員會當中的分配性立法與黨派立法模式就完全不存在；尤其當下水道建設仍然有肉桶立法的成分在。只不過本文強調：立委對於下水道的肉桶政績，較容易在院外與選區時來對選民強調。在院內時，由於下水道議題的專業性與複雜性，必須依資訊模式來獲得更完整的下水道立法知識。

單就特定政黨與特殊利益法案的關聯性而言，國民黨較民進黨與新黨立委容易關注特殊利益類的法案（盛杏媛，2001：95；羅清俊、謝瑩時，2008：35）；但國民黨立委多在「檯面下」而非經由院內的制度程序進行肉桶立法。同時國民黨與民進黨在環境保護類的議題上，分別表現出較低與較高的政黨凝聚力（盛杏媛，2008：95）。儘管下水道議題與環境保護類的議題相近，可能偏向資訊立法多於分配性立法，但在缺乏具體文獻談及各政黨對於下水道立法的具體主張的情況之下，本文預測各黨對於此一議題採取較為開放的態度。事實上，政黨會將較多的資源放在政治重要性強的法案的表決與決策之上，但對於不具政治重要性的法案，則給予立委較多的表現空間（盛杏媛，2008：95）。而以下水道立法為例也提供了一個「政黨立法模式」可能無法有效詮釋立委「資訊」或者「肉桶」立法行為的案例探究。

(三)、中華民國立法院委員會的多重決策模式

本文的基調是立法院的立法模式，是循三種模型皆有之的「多

重決策模式」來進行 (Maltzman and Smith, 1994; Maltzman, 1997; 楊婉瑩, 2002), 只是針對低政治性、高專業性與高複雜性的立法議題, 如下水道議題時, 資訊立法模式會勝出成為主要的立法途徑, 但並不否決立法院委員會中仍舊存在次要的政黨因素與分配立法思維。但是到了院外, 不管在院內如何依賴資訊立法途徑? 立委仍舊選擇對選民展現對於肉桶立法的承諾, 以換取將來的選票。

所謂的多重決策模式, 係指委員會成員有時必須向院會成員負責, 有時接受黨團意見指導, 有時又必須考量到選民需求, 也就是委員會必須同時兼顧到不同決策主體的要求 (楊婉瑩, 2002: 90)。事實上, 多重決策模式具有廣泛的詮釋力, 即使在美國, Krehbiel (1991) 也承認, 沒有任何理論能夠獨立地詮釋國會議員立法行為的全部變量, 資訊立法模式與分配立法模式也只是詮釋部分的變量。Krehbiel (1991: 21) 提到, 多數主義 (majoritarianism) 與不確定性 (uncertainty) 為資訊理論的兩大特徵, 所謂的多數主義是委員會成員以院會多數成員的意志為意志, 而肉桶立法理論也隱含多數主義這部分的假定, 只不過沒有資訊理論來的強調多數主義。在「不確定性」方面, 主要指立委對法案制定所需的資訊掌握不完整, 但若是資訊模式當中對於法案制定的不確定性減少至零, 則資訊立法模式所預測的國會議員行為與分配立法模式所預測的國會議員行為無異, 都將展現肉桶立法傾向。從此兩大特徵來看, 資訊立法模式與分配立法模式實為一體之兩面。¹⁴

14. 立法行為複雜而細緻, 理論上提出一個哪種立法模式勝出的詮釋在理論建構上儘管有其簡潔性(parsimony), 但恐怕難以通過各種法案案例的檢證。多重決策模式的細緻之處在於某一個或某一組條件(例如低政治性的法案, 或者不分區立委)被凸顯時, 政黨、肉桶或者資訊立法模式就會一躍而出成為主要的詮釋模型。因此筆者認為多重決策模式成立, 與認為資訊立法模式在下水道立法議題滿足許多要件下, 夠解釋下水道立法

表一從委員會的觀點來檢視分配立法模式與資訊立法模式。如稍早所述，由於政黨因素應該與分配立法模式一併考量，但與資訊立法模式脫鉤，因此表一將政黨因素與兩個主要模式交叉表列，而不另外劃分一個政黨立法模式。更重要的是，藉由修正美國的國會委員會理論，提出我國立法院的委員會理論架構。首先就委員會成員比例而言，在分配立法模式裡面，眾院的委員會中多數黨對上少數黨成員的比例，是極大化院會對應比例後的結果。就資訊立法模式來說，成員比例為反映院會的對應比例。但我國立法院委員會的對應比例，從第五屆開始，依法採取政黨比例代表制，因此就成員比例而言，我國的委員會有資訊立法的特徵。

就肉桶委員會種類的區分而言，分配立法模式聚焦在美國眾院的特定委員會（如郵政委員會，見 Fenno, 1973）；但資訊立法模式未在此做討論。而立法院的委員會的確有所區分（黃秀端，2000；盛杏媛，2000；Batto, 2005；蕭怡靖，2007），包括財政、經濟、交通與預算屬於肉桶委員會，而社福及衛環與內政則相當程度具有資訊委員會的特質。就選區利益而言，分配立法理論預測眾院委員會吸引專注於分配性立法的均質性議員；而資訊立法理論則吸引各種議員人才，進行專業審查。就立法院來說，若在資訊委員會以資訊立法為主，並以肉桶立法為輔，形成綜合性的多重決策模式。

再來論及政黨因素，立法院委員會中鮮見政黨的理論角色，因為另有二讀前黨團協商的機制。¹⁵ 就院會與委員會的關係而言，立

行為，這兩句話之間並無矛盾。也可以說，多重決策模式大於且包括資訊立法模式，楊婉瑩(2002)也有類似見解。

15. 但也不是每件法案都安排進黨團協商。根據立法院秘書長林錫山在第七屆第一會期時表示：「依統計、本院第五屆及第六屆送交院會的法案須經黨團協商的比率約 50%，另外在最近兩會期中，委員會通過不須黨團協商的法案，而院會改交付協商的比率，

法院委員會與「資訊立法版」的眾院委員會相近，都是反映院會需求的關係（楊婉瑩，2002：99），呈現合作與共助。但是「分配性立法版」的眾院委員會與院會的關係，則傾向競爭性質。最後，分配性立法的委員會產出肉桶立法；資訊立法的委員會產出較為廣泛與非特殊性的資訊立法成果。而本文就立法院具有資訊性質的委員會，的確有資訊立法功能的跡象來做一個初證；也就是下水道立法的兩個主審委員會「內政」與「社福及衛環」委員會中的成員，傾向制定廣泛性與非關母選區的下水道立法；而非專注於排他性，¹⁶或只與委員會成員母選區有關的下水道立法。

分別為 8%與 13%。由此可知，平均約 90%的法案，院會依委員會不需協商的決議，隨即完成二讀、三讀」，顯見黨團協商也不是完全取代委員會審查。此說法出自立法院第 7 屆第 1 會期第 8 次會議議案關係文書。

16. 所謂的排他性指 exclusive，也就是與其他選區做立法資源的零和競爭，而非雙贏的合作。

表一 就委員會觀點思考分配性立法與資訊立法模式

	成員比例	肉桶委員會區別	選區利益或者政策理想	院會-委員會關係	政黨因素	立法產出
美國眾院委員會 (分配立法模式)	多數黨在肉桶委員會被不成比例地代表	有	均質與高需求者	委員會需求高於院會；進攻與防禦	政黨協助同黨成員在委員會進行肉桶立法	肉桶立法
美國眾院委員會 (資訊立法模式)	多數黨與少數黨在委員會依院會比例組成	未討論	異質與專業審查者	代理院會；合作與反映	不重要	資訊立法
我國立院委員會	政黨比例分配制	有	多重決策模式；但資訊立法委員會偏向專業審查	反映院會	不重要；另有黨團協商	資訊立法委員會產出廣泛與非關母選區政策

資料來源：表格內容由作者根據各項理論模式的假定自製。

(四) 下水道立法的特殊性與普遍性

下水道立法是一個很難截然分類為分配性立法或者純粹資訊立法的議題，而是與其他很多的立法型態一樣，介於兩者之間。我國的下水道法在民國七十三年十二月二十一日由總統公布實施，法條所規範的主管機關在中央為內政部營建署的下水道管理處；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。為使下水道的建置

率能夠依馬英九總統的愛台十二項建設政見當中，每年以 3% 建置率進步的宣示，現行的建置方式是，各縣市政府與有意願建置的工程公司合作，以 BOT 方式發包也進行委外施工與經營。另外，截至西元 2013 年 3 月份為止，¹⁷ 全台的公共污水下水道平均值仍舊低於其他各國，¹⁸ 因此上至總統下至許多立委，都曾公開提及下水道的建置與台灣邁向已開發國家之林緊密相關。

然而下水道議題似乎容易為選民忽略，例如國民黨立委徐中雄在 2003 年接受媒體訪問時表示，下水道議題不容易成為明顯政績，因此常為喜好「炒短線」的地方首長所忽視，暗示下水道立法並不是一個特殊利益的議題。然而相反的論述也存在，2006 年時值第六屆立法院會期尾聲時，八年八百億與石門水庫兩大治水條例闖關三讀成功，當時的中國時報社論即認為包括下水道立法在內，是一個綁樁分贓的立法過程，寫道：「將原本的水患治理擴及到區域排水、農田排水、雨水下水道及治山防洪的水土保持。農田水利用以擺平農業縣立委，雨水下水道用以分封給都市立委，治山防洪預算用來

17. 根據內政部營建署資料顯示，西元 2013 年 3 月全台的公共污水下水道普及率為 32.9%，公共污水下水道普及率最高的分別為台北與高雄分別為 100% 與 48.41%，其他三都新北市、台中與台南分別為 50.57%、13.34% 與 17.10%，全台公共污水下水道最低的縣市為台東、澎湖與嘉義，全都是 0%，此一項目的普及率差距相當懸殊。就專用建築物污水設施設置率；也就是一般公司行號與住宅大樓的下水道而言，全台最高的為桃園縣，有 58.07%，最低則在福建、金門、與連江，分別都在 0% 至 0.2% 之間，首善之都的台北市竟然僅有 2.86%。當然這與近年來桃園地區新建案快速推出有關，由於這些新建案都必須符合下水道法規，因此建置率高不令人意外；另外人口密集的大台北地區住宅新舊並陳，要提高家庭污水的處理率自然不容易。

18. 就國際比較而言，全台的公共污水下水道普及率 32.9% 是遠遠落後於許多已開發地區，單就亞洲而言，香港在該項目的普及率為 100%，韓國為 85.6%，日本為 69.3%，公共污水下水道不但涉及到風災、水災來臨時是否能夠及時排水，避免造成災害？對於河川優養化與維持健康的環境生態圈都有關鍵的影響。

擺平原住民立委及無盟」(王以寧, 2006)。

也有研究發現 (Arnold, 1979), 美國聯邦住宅與都市發展部門 (Department of Housing and Urban Development) 受聯邦國會相關委員會當中的國會議員影響, 將補助建置下水道的經費, 集中挹注在特定議員的選區城市中, 已達到服務選民的目的。事實上, 若從 Wilson (1986: 430) 的政策分類方法來檢視, 儘管下水道如同國民健康保險等立法議題一樣, 具有一定程度的外部效應,¹⁹ 但下水道的利益授予仍舊集中在特定選區的少數人身上, 成本負擔則由公共預算支出, 因此由普遍的多數人負擔, 屬於「顧客型政策」。²⁰

再從公有財或者私有財的觀點來看 (Savas, 2000: 46, 73), 一套下水道系統在一個選區建置就不可能同時在另一個選區建置, 具有排他性 (exclusion); 儘管下水道可以在一選區內由許多人同時使用 (joint use), 如同某個城市獨有的捷運系統一般, 結合了排他性與同時使用的特質, 讓下水道設施儘管不是全然的私有財 (individual goods), 但也不是全然的公共財 (collective goods), 而是較為偏向私有財的「使用者付費」財的概念 (toll goods)。²¹ 因此不管就 Wilson 的分類, 或者就公、私有財的分類, 下水道系統做為一種資源, 對

19. 所謂的外部效應, 意旨經濟學的概念 externality, 指應用到特定區域的政策(如山地偏鄉的教育政策), 就長期而言, 不是只有給予該地區好處而已, 同時也能夠被澤到其他地區; 同樣地, 特定的社會問題, 也不是只有少數人需要承擔, 若不及時處置的話, 其他人群乃至整個社會都要負擔惡果, 如青少年的吸毒問題。

20. 另外, 若利益由多數人享受, 成本由多數人負擔為「多數型政策」; 利益由多數人享受, 成本由少數人負擔為「企業型政策」; 利益由少數人享受, 成本由少數人負擔為「團體型政策」。

21. 全部分類為: 排他性與個人使用為私有財(individual goods), 如一瓶礦泉水; 非排他性與個人使用為共有財(common-pool goods), 如一間公共廁所; 非排他性與共同使用為公共財(public goods); 排他性與共同使用為「使用者付費財」(toll goods), 除下水道之外, 還有例如社區共用路燈。

個別選區來說是特殊的，立委理當將下水道立法當作與選舉考量緊密連結的立法議題來經營。又藉由立委清晰的說明，讓在選區的下水道建置與其做為台灣邁入已開發國家的指標做連結，不但滿足到選區特殊利益，也張揚了這項肉桶立法的「道德高度」，應當是一項說服選民與贏得選票的利器。

然而，以上推論在選區當中也許比較容易看見，立委在立法院內針對下水道議題「搶預算」，或者針對行政部門發言施壓以爭取選區下水道預算仍有些困難，原因有以下三點：

第一、下水道立法的專業性很高，從下水道的建置，周邊的抽水站、涵箱的架設、汙水處理廠等，對於絕大多數的立委來說技術門檻過高，因此立委很難在下水道議題上直接著力；或許僅能就大方向來監督政府施政，例如我國公共下水道建置率偏低；下水道在政府組織重整中升格的問題；下水道工程採民間參與興建的方式（也就是 BOT）容易導致弊端等等。由於行政與立法部門在此議題有資訊不對等的現象，專責行政單位尤其是營建署下水道管理處擁有立法院沒有的技術官僚與能直接分配的資金，因此行政部門更可能主導下水道立法議題，在立法院當中針對下水道政策推行進度與所面臨到的問題進行說明；甚至提出與下水道有關的法案。而立委僅能旁敲側擊，針對行政部門所提出的法案來斟酌與發言，比較難主動出擊，做議題設定的動作。

第二、不管在委員會或者在院會，立委若針對下水道立法做綁樁式的問政，不但容易遭致來自其他選區立委的警覺甚至是撻伐，大環境其他因素包括黨團約束與媒體監督，都可能讓個別委員處於一種太明目張膽進行特殊性立法會遭致批評的情形。同時，立委囿於對於下水道議題無法全然掌控資訊，在院內時也許會依賴「學習」

途徑，與立委同僚甚至是行政官員交換資訊，而當這種氛圍出現時，個別委員就容易被導向探究全國性的下水道議題。由於探究跨選區的下水道政策具有正當性，因此立委可以盡情發揮，可以免去外界對於立委獨厚選區的質疑。

第三、對立委來說，母選區所遇到與下水道直接相關的選民反應，似乎能透過「院外管道」爭取到資源直接解決，例如立委回到選區，協調縣市政府建設處或者水利局，甚至中央的官員與陳請居民到現場會勘，就下水道建設缺乏所衍生的問題，如河川汙染、下水道共管線、風災淹水等，來爭取行政資源以解決問題。協調的過程中往往「安排」區域性的電子或者平面媒體報導，成為日後白紙黑字的政績。如此作為或許不如修法來的根本，但卻是有效率的治標方法，能讓陳請選民感受到立委的用心。儘管下水道的建置看不到，但立委在選區「力促」下水道建置的卻是顯而易見的。

也就是說，下水道立法仍舊有肉桶立法的特質，若立委在院內沒有遭遇到對於行政部門的資訊不對等；掌握下水道立法的完整資訊；免於其他立委與媒體的監督的話，立委可能就在院內進行肉桶立法式的下水道立法。然而，除了在院內有上述困難，又同時在院外或者選區當中，能夠直接針對下水道議題來做選民服務來紓解選民壓力，這一推一拉之間，假設上使得立委在院內變成偏向「問政無私」的民代，在院外變成偏向「選區服務」的民代。

總結來說，文獻探討所具體推導出的變項，在特殊立法模式的部分，包括連任屆數、中途辭職（跳板型立委）、來自淹水選區，與選制變革。在資訊立法的部分，大體為參加內政與社福及衛環委員會，細部來說，又可以分為委員會中的召委與不分區立委。而依變項的部分，廣泛性、不涉及特定選區的下水道立法，與涉及到非立

委母選區的下水道立法，都屬於資訊立法產出。而涉及到特定立委母選區的下水道立法，則屬於分配立法模式的產出。

三、研究假設

本文根據文獻探究，就下水道立法的資訊立法模式，產生以下幾個假設：

假設一：立委在院內著重在廣泛與非母選區的立法議題，但到了院外與選區，則會出現關注母選區下水道議題的發言。

假設二：參加「內政」與「社福及衛環」委員會的立委，比起沒有參加這兩個委員會的立委，更注重廣泛與非母選區的下水道立法。

假設三：參加「內政」與「社福及衛環」委員會中的召委，比其他立委注重廣泛與非母選區的下水道立法。

假設四：「內政」與「社福及衛環」委員會中的不分區立委，會比其他立委更注重廣泛與非母選區的下水道立法。

簡言之，假設檢證的中心圍繞在兩個主審下水道立法的委員會-內政與社福及衛環委員會，而委員會中的召委與不分區立委，由於相關資訊獲得較易，或由於功能職權，因此更容易進行資訊立法。至於在肉桶立法的控制變項方面，有以下兩個假設。

假設五：越資深、跳板型立委、來自淹水選區的立委，不管在院內或者選區，會比起其他立委，更著重在母選區的下水道立法。

假設六：第七屆與第八屆立委，比起第六屆立委，更容易著重在母選區的下水道立法。

假設六涉及到第七屆立委在選制改革過後，對於選民針對立法委員究責更容易，而導致立委更傾向於制定對選區有利的特殊立法。最後，經過文獻探究後，並未發現政黨在下水道議題的特定立法意向，因此不對政黨部份做具體預測。

四、資料來源與研究設計

在資料來源的部分，本文所使用的資料均係第一手資料，由立法院官網的議案查詢進度，並配合國會圖書館的立委問政專輯的部分，就關鍵字「下水道」三個字做地毯式搜索。²²值得再次強調的是，本文判定立法委員從事下水道立法的標準在：立委在立法院內與院外，有規劃、設計、建造、撥款、修繕下水道之具體立法行為，不管是藉由提案或者連署；口頭或者書面上「原則性」地推動政策與會議發言，都是下水道立法議題的範疇。

就研究對象而言，為立法院屆數第六屆、第七屆與截至第八屆第三會期的立法委員。由於第六屆立委人數是改制前的 225 位立委，採取採複數選區制，任期三年；第七與第八屆換採單數選區並立兩票制，立委人數減半為 113 位立委，任期改為四年，因此採計這三屆不但可以做到選制改變前、後的比較；而且第六屆的立委人數與第七屆加上第八屆的立委人數相近，可以產生對稱的樣本數，存在足夠的統計變量。

特別說明的是，第八屆所採計的時間，至截稿時的西元 2013

22. 資料蒐集的部分，全由筆者一人獨自完成，不存在多個譯碼員必須進行訓練，並且檢視譯碼員間信度的問題(inter rater reliability)。

年4月25日，兩位替補上去的新科立委，分別是國民黨籍的區域立委顏寬恒替補因案入獄的顏清標，以及替補辭職親民黨不分區立委張曉風的陳怡潔，由於他們才剛上任，在立法院下水道方面的資料庫裡呈現空白的狀態，因此仍舊以之前張曉風與顏清標的紀錄為主，第八屆共紀錄113個立委的下水道立法表現。在第七屆的部分，則採計128個立委，包括15個立委任期中，因死亡、司法案件、入閣、參選縣市長而離職的立委。在第六屆的部分，則依此要領採計中途離職的立委，共有238位立委。盡可能地採計中途離職的立委以收豐富變量之效。個別立委為研究設計當中的分析單位，因此三屆立委加總為479個立委。

(一) 依變項

依變項的部分總共分為兩大類別，第一大類為特定選區下水道立法議題，這大類當中又分為立委的母選區或者是其他立委的選區。第二大類為廣泛下水道議題，意指跨選區、跨縣市的全國性下水道立法議題，包括下水道法源修法、下水道管理處組織改造、促進民間參與政府工程在下水道建設的應用等，都算是廣泛的下水道議題，不涉及任何一個特定的選區。

不論是特定選區或者是廣泛下水道議題，都包含四個項目：

第一、在院會正式提案或者在委員會臨時提案。

第二、連署其他立委的提案。

第三、立委在委員會的發言與院會的發言。

第四、在立法院的資料庫當中，新聞報導立委在「立法院外」或者回到「選區中」，針對自己的選區、其他選區或者跨選區（全國性）做有關下水道議題的發言。

總之，個別立委下水道立法的行為包括提案、連署、發言與新聞報導四個部分，以下針對這四個項目的細部測量做詳細說明：

- (1) **正式提案或者臨時提案**：在立法院官網的議案查詢進度中，²³ 輸入關鍵字「下水道」，逐條紀錄針對下水道議題提案過的立委，譬如 1 件有關於下水道的正式提案或者臨時提案，若提案人當中出現某一個立委的名字，則該立委就有下水道立法正式提案或者臨時提案 1 件。由於提案人有時多於一人，所以同一件法案的提案人可能涉及多個立委，因此這些立委就各加上 1 件法案；同理，任一個立委也可能提案多件不同的下水道法案。換言之，同一件法案可能被多次紀錄在多個不同立委的提案件數之下，分析單位是以個別立委為主。不管是正式提案或者臨時提案，都能夠依照下水道提案所指涉標的，分為立委的母選區、其他立委選區，或者是不涉及任何特定選區的全國性議題。母選區下水道立法代表分配性立法模式，其他立委選區或者不涉及特定選區的水道立法，則代表資訊立法模式。
- (2) **連署法案**：此部分的資料蒐集方式也與提案部分相同，從立法院官網中搜尋，也分為立委母選區、其他立委選區，或者不涉及特定選區的全國性下水道議題。連署法案在指標意義上，就立委推動某項下水道立法的決心程度而言，連署法案略遜於正式提案（盛杏媛，2001：85）。
- (3) **委員會與院會的發言**：此部分在立法院官網，配合在立法院國會圖書館網站，以「下水道」關鍵字去蒐集所有可能針對下水道立法的立委發言。但這個部分的紀錄較具有挑戰

23. 疏漏部分配合立法院國會圖書館的「立委問政專輯」補齊資訊。

性。首先，立院官網中以關鍵字「下水道」進行搜尋，則出現的單位是每一次的會議，絕大部份的會議（不管在院會或者委員會舉行），討論的法案都多於一件，其中往往參雜著與下水道法案無關的其他法案。但偶而也有單一次的會議討論兩件以上下水道法案的情形。

所謂立委在委員會或者院會對於下水道的發言，指不管是立委藉由質詢或者會議發言的機會（例如提一件下水道法案時的發言），針對一件下水道議案發言一次或者多次，都是紀錄為「一次發言」。只有針對不同的下水道法案發言，才可能再累加另一次，否則發言紀錄的次數就是單一立委針對單一件獨立的下水道法案，最多就是一次發言。這樣的譯碼方式儘管可能讓原本已經侷限於單一下水道立法議題的依變項變量不足，但優點為呈現真實的樣貌，增加第一手資料本身的效度。

- (4) **立法院外或者回到選區中的發言**：此部分僅從立法院國會圖書館網站當中的「立委問政專輯」裡的每一位立委，曾在立法院外被「平面媒體報導」就某一件下水道立法議題做發言來判定。搜尋的起點同樣也是以「下水道」三字作關鍵字搜尋。宜強調的是，搜尋資料的平台是國會圖書館的網站，而非國內幾個主要報紙的資料庫。事實上，稍後的資料分析發現：選擇報導立委在院外針對下水道議題問政的報紙，較少是全國性的大報（聯合報的地方版除外），而是以地方性報紙如民眾日報、台灣時報為大宗。

值得說明的是，新聞報導的部分紀錄了立委在「立法院外」進行下水道議題發言的情形。此部分有三種分類，前兩種屬於選區服

務，最後一種屬於立委針對全國性下水道議題的發言。

- (1) 第一種為立委身處母選區就下水道議題進行選民服務時所做的發言。但若立委人不在母選區但在下水道相關部門所在地，就母選區的下水道議題向行政部門爭取預算或者請求協助的發言，這兩種情形都被歸類為第一種，稱為「新聞報導-母選區」，亦即立委在院外就母選區進行有關下水道議題的選民服務。
- (2) 第二種情形是，若立委在立法院外，不管身處何處，談論其他立委選區的下水道議題，則被歸類為「新聞報導-其他選區」。
- (3) 第三種情形是，若立委在立法院外，不管身處何處，談論全國廣泛性的下水道議題時，則被歸類為「新聞報導-廣泛下水道立法」。

這三種分類各為三個不同的依變項，分別建構三個不同的迴歸模型。

藉由國會圖書館網站蒐集下水道立法的「立委發言」的新聞，其挑戰在於「怎麼樣定義一則完整的新聞」？為了確保每次的新聞事件互相獨立，處理的方式如下：若任一位立委就某一個下水道事件被報導，不同平面媒體報導同一個新聞事件算一件；十五天內的媒體報導一次以上也算一件，但若十五天²⁴後同樣地點但不同狀況再被報導第二次，²⁵則因為時間間隔夠久遠，合理推算是另外一個獨立新聞事件的開端；事實上，這種情形的發生往往是不同的新聞

24. 以該天數為標準是因為在內容分析過程當中，發現同一件新聞被連續報導最長的就是14天。

25. 譬如第一次A選區因為沒有下水道而導致河川汙染問題；兩個月後A選區又因為開始建置下水道而必須注意交通黑暗期的問題，都是A選區出來的新聞，但是算兩件。

故事內涵的產生，不應被視為是前一次新聞事件的延續。所謂的單件新聞故事的範疇以「是否談論同一件事情、人、事、時、地、物」為判斷基準，盡量做到每一件新聞之間都是獨立發生才紀錄。

最後，值得說明的是，本文紀錄提案、連署、院內發言（又可分為委員會與院會發言）與新聞報導（院外發言）等五個指標，為什麼能夠被用來測量個別立委在下水道議題上的偏好？²⁶

首先，提案、連署與院內發言都是屬於立委的正式立法參與（盛杏媛，2001：82），是立委在法案起始前、後公開並且被記載於立法院公報的行為，立委做出這些行為之前，要有相當程度的個人偏好做為背後的動機支持。當然，這些正式立法行為有可能因為法案政治意味濃厚，而受「所屬政黨指揮」或者受「立委同僚的壓力或者請託」，因此表現出來的正式立法行為，可能偏離了個別立委原本的偏好。然而正如本文通篇所述的，由於下水道議題的政治性不高，因此這樣偏離的可能性應在可接受範圍之內。

而就算這樣的偏離發生，則立委的下水道立法偏好可能從正式立法參與轉為「非正式立法參與」中觀察到，²⁷ 此時立委（尤其是兩個下水道主審委員會的立委）在院外與選區中與選民或者行政單所做出的發言，被「企圖挖掘真實」的平面媒體記者紀錄下來，呈現立委在下水道議題較為真誠的偏好。又由於本文跨越五個指標，並且各指標又分為「母選區」與「其他選區」與「全國性下水道議題」三項，因此總共產生十五個依變項，於此情形之下，只要有任一個指標所呈現的偏好似非真誠的偏好，則其統計結果會與其他依

26. 感謝其中一位文章審查人提醒釐清提案、連署、發言與新聞報導能夠有效代表立委偏好的原因所在。

27. 儘管這個部分常在「檯面下」不易觀察(盛杏媛，2001：85)。

變項為主的模型統計結果產生矛盾。換言之，這種研究設計乃依照多個依變項之間所導致統計結果具一致性（信度）來支持「個別立委下水道立法偏好」的測量有效性（效度）。

其次，其他可能的偏好測量方式，有美國國會研究常用的利用「利益團體來評量個別議員偏好」，但這種測量方式多在測量議員的意識型態，而我國立法院較無意識型態分野的國情，我國也未有蓬勃發展的利益團體文化。或者美國文獻也常用記者針對個別議員做偏好的評量來做指標，來做委員會與院會成員之間偏好差異的研究，²⁸ 儘管這也是一個可能性，但其性質實質上就已經等同於本文所使用的新聞報導。另外，國內文獻（盛杏媛，2008：23）運用立法院的記名表決反而是在強調政黨影響之後的個別議員偏好，而非純粹個別議員偏好。盛杏媛（2001：102）也提到所謂「既定的政策」-在本文特指台灣對於下水道建置的推廣，有政府與民間廣泛的共識，她認為若只觀察立委針對這些既定政策展現出的正式立法參與，也不致於太過偏誤。總的來說，本文以提案、連署、院內發言與新聞報導作為紀錄偏好的指標，不但測量範疇廣泛，並且運用在下水道立法這種在立法院內可能「資訊需求」多於「分配利益需求」，或者說低政治性的議題之上時，能夠充分測量到立委的立法偏好。

（二）自變項

在自變項部分的測量，皆為客觀性的指標，相對上爭議性不大。有許多針對個別立委做 0 或 1 譯碼的虛擬變項（dummy variable），

28. 本文的主軸不放在委員會與院會成員之間偏好差異的研究；而是專注在委員會成員的專業審查表現上，儘管委員會成員與院會成員的互動，也是資訊立法模式當中很重要的理論爭點。這部分的研究尚待將來的研究進一步發展。

包括參加內政委員會、參加社福及衛環委員會、跳板型立委、來自易淹水選區。而連任屆數這個變項為連續變項，用以測量資深程度。「政黨」這個變項在迴歸統計的部分，為求變量足夠，先以泛藍（包括國民黨、親民黨、新黨）、泛綠（包括民進黨與台聯）與無黨籍陣營做一個初步分類。並在進一步的分析中，將各政黨與依變項進行交叉分析，進行觀察。

另外，在迴歸統計的部分，若將「內政」與「社福及衛環」這兩個委員會（是否參加「內政」與「社福及衛環」兩個二分資料變數），與這兩個委員會中的召委與不分區立委產生「四個」自變項一起控制的同時，會有共線性的問題。因此在數個迴歸模型中，先以內政與社福及衛環委員會作為兩個變項進行初步檢證，再進一步針對兩個委員會中的召委與不分區立委與各依變項之間，進行單因子變異數分析（one way ANOVA），其目的是為了要檢證：參加內政與社福及衛環委員會的召委（假設三），與這兩個委員會的不分區立委（假設四），比起其他立委更重視廣泛與非母選區的下水道立法。

來自易淹水選區立委的測量則依據「經濟部水利署易淹水地區水患治理計畫」當中的易淹水區域（經濟部水利署易淹水地區水患治理計畫專屬網站，2006），並以選區為單位，不管是在第六屆複數選區時期，或者在第七屆與第八屆單數選區時期，定義每位立委的選區是否為易淹水選區？是則編碼為 1，否則為 0。中途辭職的立委僅考量中途辭職係因參選民選行政首長當選而辭職的立委，不包括中途轉任政務官、死亡、司法判決、自願辭職等其他因素。最後，將第六、七、八屆立法院以名義變項的方式來編碼區別。

(三) 卜瓦松與負二項迴歸模型的建構

介紹了依變項與自變項的測量之後，必須要選擇適切的統計模型以進行假設檢定。由於提案、連署、發言與新聞報導作為本文的依變項，其分析單位不是法案件數，就是發言次數，並且是大於或者等於零的整數，屬於間斷性的次數資料，因此在統計方法上應該使用卜瓦松分布 (Poisson distribution) 的迴歸分析。而卜瓦松分布的基本假定是：每一次發生的事件彼此之間都要互相獨立，因此在研究設計上盡量做到「單一立委，針對特定一件下水道立法議題，頂多只能提案一次、頂多連署一次，與頂多受到一次新聞報導」的標準，符合事件數 (event count) 都要互相獨立的卜瓦松分佈的假定。

然而，選擇卜瓦松模型所遭遇的挑戰，在於「依變數的變異數不能明顯大於平均值」，也就是依變數不能具有過度離散 (over-dispersion) 的特質。而具有此特質的依變數所建構出來的卜瓦松模型，容易高估自變項對於依變項的詮釋力，使估計參數有所偏誤。要導正此偏誤，可以藉由負二項迴歸模型 (Negative Binomial Regression Model) 來導正；該模型中的「過度離散估計參數」²⁹ α 值，可以直接用來判定依變項過度離散的問題。附錄一詳述卜瓦松分布與負二項迴歸模型的原理，並且列舉本文中具有過度分散特質的依變數，針對這些依變數，將以負二項迴歸模型來建構；否則即以卜瓦松模型來建構。

接下來統計結果呈現，將先以立法院屆數為分野，做各項下水

29. 此用語請見羅清俊、廖健良 (2009)。

道立法的件數或者發言次數的描述性統計，檢證假設一。然後進入到卜瓦松或負二項迴歸模型，檢證假設二、假設五與假設六；最後再針對細部的假設（假設三與假設四），進行單因子變異數分析。

五、研究發現

研究發現的部分，先從下水道立法廣泛的描述性統計開始，再漸次較為細部且深入的檢證。首先，**本文的假設一為：立委在院內較會貫注在全國性與其他選區的下水道立法活動；然而在院外則傾向貫注在母選區的下水道立法活動。**從表二到表五做概略性觀察，發現假設一是被支持的。同時，為了探究政黨因素在下水道立法中所扮演的角色，也加計「跨黨連署」一欄，倘若跨黨連署的次數很頻繁，則意味著下水道立法較不受個別政黨約束，呈現一種開放式、跨越政黨線的立法行為。換言之，政黨因素變成不重要了，反而是跨黨間的資訊交流與互動合作變成主要途徑。本文證據顯示，廣泛下水道立法比起特定區域下水道立法的活動要來得頻繁，但整體的趨勢到了新聞報導的部分被反轉。

(一) 第六屆立法院下水道立法概況

表二顯示第六屆立法院下水道的立法概況。先就提案的部分，僅有 1 個立委就自家選區提案 1 件，但有 13 個立委就全國性的下水道議題各提案 1 件。連署的部分，僅有 2 個議員就母選區下水道的議題各連署 1 件法案，但與自己選區無關的法案，竟有 21 個立委各有 1 件連署案，顯見個別立委比較關心「別人家」選區的下水道立法事務。

廣泛下水道的部分，就顯得有較頻繁的活動。67 個立委各有 1 件連署案；25 個立委各有 2 件；5 個立委甚至有 3 件，相較之下，立委在第六屆比較關心廣泛下水道議題勝過於特定選區下水道議題。而就算關心特定下水道議題，也多是關心非母選區的議題。值得注意的是，當連署的法案涉及特定區域時，跨黨連署的件數比起連署廣泛下水道法案時來的低很多，在特定區域下水道僅有 5 個委員有 1 件；但到了廣泛下水道立法，跨黨連署卻有 30 個立委各有 1 件，3 個立委甚至各有 2 件。暗示了在廣泛下水道議題上，不同黨籍立委比較能夠突破政黨藩籬進行合作。最後，在委員會與院會發言的部分，同樣顯示廣泛下水道的立法活動比較活躍。

然而，整體趨勢到了新聞報導的部分被反轉，在第六屆立法院時，立委在院外的發言絕大部分與母選區相關，僅有少數是有關於其他選區的報導。只有 3 位立委各有 1 件關於非母選區的下水道立法的新聞報導；只有 1 位立委有 2 件這方面的報導。就「廣泛下水道-新聞報導」的部分，個別委員在院外對於廣泛下水道事務的發聲仍舊有所記錄，但件數比起關注選區的報導，少了許多。

當然立委本身無法掌控服務選民是否會被媒體報導？但只要是有利於個別立委形象的下水道新聞事件，立委辦公室多半會發出新聞稿，³⁰ 例如協調地方政府、營建署與當地居民就治水問題來爭取建設預算，多少能夠代表該立委在選區中的努力。

30. 不利於立委形象的譬如嘉義縣的前立委陳明文在第七屆任期內，因下水道弊案而被收押，產生幾十條新聞事件，像這種不與下水道議題本身相關的新聞事件，也未從報導中得知該立委對於下水道建置的想法與主張的新聞，即不收錄。值得說明得是，本文並未否認立委關注特定利益的下水道議題有可能是因為從中牟利、收取回扣的可能性，也就是關注此立法的動機是貪污的。但由於這個部分超越了本文探究制度內立法過程的範疇，因此不予討論，尚待將來另關研究討論。

表二 第六屆立委下水道立法概況

件數	特定區域下水道												
	院會提案或 臨提提案		連署			跨黨		委員會發言		院會發言		新聞報導	
	選區	非選區	選區	非選區	連署	選區	非選區	選區	非選區	選區	非選區	選區	非選區
0 件	237	238	236	217	233	236	236	233	237	179	234		
1 件	1		2	21	5	2	2	4	1	38	3		
2 件								1		12	1		
3 件										7			
4 件													
5 件										1			
7 件													
8 件										1			

件數	連署		廣泛下水道				
	院會提案或 臨提提案	連署	跨黨 連署	委員會發言	院會發言	新聞報導	
0 件	225	141	205	228	201	225	
1 件	13	67	30	5	33	9	
2 件		25	3	5	1	3	
3 件		5			3	1	

資料來源：作者自行蒐集並彙整。

說明：分析單位為個別立委，樣本數為 238。

至少就第六屆而言，立委們在院內關注廣泛下水道立法多於特定下水道立法，但是一到了院外的母選區，則把對於下水道議題的關注拉回在票倉，似乎在院外仍舊談「陳義過高」的廣泛下水道議題，不受選民青睞，自然也不受立委青睞。

(二) 第七屆立法院下水道立法概況

第六屆的趨勢，繼續延續在人數減半後的第七屆國會，表三以同樣的方式呈現下水道立法件數的分佈。在特定區域下水道立法的部分，不論是選區或者非選區的事件數，都較廣泛下水道立法的事件數來得低，譬如在院會或者委員會提案來為自己選區搶資源的只有 1 個委員的 1 件；廣泛下水道的部分卻有 8 個委員各 1 件，3 個委員各 2 件。連署法案的部分，在廣泛下水道分類的件數，比起特定區域下水道分類的件數多很多。

委員會針對下水道議題發言的部分也類似，廣泛下水道的院會發言有 10 個立委有紀錄，而特定區域下水道僅有 9 個立委有紀錄。就跨黨連署的部分，同樣見到立委只有就廣泛下水道議題比較容易形成跨黨共識。

然而，新聞報導的部分又呈現反轉的態勢，呈現地方選區下水道議題熱，廣泛下水道議題冷的情況。而個別立委對於其他立委選區的下水道議題關注也有紀錄，在新聞報導的部分有 7 個立委各有 1 件，5 個立委各有 2 件，1 個立委甚至有 6 件。

值得探究的是，綜合第六屆與第七屆的下水道立法資訊，可以發現：雖然「廣泛類的下水道立法活動」與「其他選區類的下水道立法活動」，都是立委資訊立法的具體表現；但是前者比後者頻繁很多。意謂著立委資訊立法的行為比較容易具體化在制定通盤性、

全國性的政策之上，而非關注在其他選區的下水道事務之上。

在第六屆與第七屆當中，如果僅是單純地比較母選區與其他選區的下水道立法行爲，在新聞報導的部分，顯然是關注母選區項目較爲頻繁，符合假設一「立委在院外傾向貫注在母選區的下水道立法活動」。但在院內時不論就提案、連署還是發言，母選區的立法活動不見得輸給其他選區的立法活動，甚至偶而還比較頻繁。例如在第七屆時，於委員會就母選區發言的次數，比起針對其他選區發言的次數來的多。不過這不能證明立委資訊立法的行爲被駁倒，畢竟在立法院內，廣泛下水道的立法行爲次數，遠遠超過母選區的下水道立法行爲次數。只能說立委把廣泛類的下水道立法，作爲他們資訊立法的主軸。

表三 第七屆立委下水道立法概況

特定區域下水道											
件數	院會提案或 臨提提案		連署 跨黨			委員會發言		院會發言		新聞報導	
	選區	非選區	選區	非選區	連署	選區	非選區	選區	非選區	選區	非選區
0件	127	128	124	107	128	119	127	120	127	93	115
1件	1		4	21		8	1	6		17	7
2件						1		2	1	10	5
3件										3	
4件										2	
5件										1	
6件											1
7件										1	
10件										1	

廣泛下水道											
件數	院會提案或 臨提提案		連署 跨黨			委員會發言		院會發言		新聞報導	
	選區	非選區	選區	非選區	連署	選區	非選區	選區	非選區	選區	非選區
0件		117	79	111		118		121		116	
1件		8	35	17		8		5		11	
2件		3	12			2				1	
3件			2					2			

資料來源：作者自行蒐集並彙整。

說明：分析單位為個別立委，樣本數為 128。

(三) 第八屆立法院下水道立法概況

表四紀錄第八屆的立法委員下水道問政次數，儘管這屆從 2012 年才開始一年多的時間（截稿時為第三會期結束），但已經能夠看出委員們的問政，在立法院內還是環繞在廣泛的下水道議題之上，到了院外則是集中出現關於特定區域下水道的新聞，並且僅有 1 位立委出現 1 件關注「非母選區」下水道議題的新聞報導。

在跨黨連署的部分，第八屆立委同樣比較願意就廣泛下水道立法來去連署不同黨立委的提案，有 3 位立委有 1 件；有 1 位立委有 2 件。另一方面，僅有 1 位立委願意連署不同黨立委關係自身選區的下水道立法提案。此發現不難理解，畢竟全盤性、跨選區的下水道草案，較能夠突破不同政黨之間立委的心防，而獲得連署支持。

值得說明的是，既然全國性的下水道議題，是個別立委在院內的問政目標，但是每一屆的主題仍舊有差異。第六屆立委聚焦在下水道工程發包採用 BOT 是否合宜？是否容易衍生弊端？另外，也有討論到下水道法第廿一條的修訂，關於此法，立法院公報中記載了許多立委們對於下水道法的高見，他們的言論從任何觀點都難以連結到立委自身的選區，而是凸顯了政策的本質。

第七屆立委則因為適逢五都市長的選舉，因此許多委員開始在討論台灣下水道建置率仍舊落後的通盤性問題，並且常把解決這個問題，連結到五都市長候選人例如蘇貞昌、陳菊過去的表現上。

第八屆則繼續聚焦在下水道建置率，另外也將修法標的移至內政部營建署下水道管理處是否應該升格為下水道署的問題之上？在立法院內，很明顯地看到立委們就通盤性的下水道議題做頻繁問政，從表二至表四可以看出資訊立法模式，比起肉桶立法模式更能

夠詮釋立法院內下水道立法的情形。但一到了院外，至少就新聞報導紀錄，分配性立法模式比較能詮釋立委的問政風格。

表四 第八屆立委下水道立法概況

特定區域下水道											
件數	院會提案或 臨提提案		連署 跨黨			委員會發言		院會發言		新聞報導	
	選區	非選區	選區	非選區	連署	選區	非選區	選區	非選區	選區	非選區
0 件	111	113	107	94	112	107	112	110	113	90	112
1 件	1		6	11	1	6	1	2		14	1
2 件	1			8				1		4	
3 件										4	
7 件										1	

廣泛下水道											
件數	院會提案或 臨提提案		連署 跨黨 連署			委員會發言		院會發言		新聞報導	
	0 件	102		72	109		101		110		109
1 件	7		33	3		12		2		3	
2 件	4		8	1				1		1	

資料來源：由作者自行蒐集並彙整。

說明：分析單位為個別立委；樣本數為 113。

(四) 下水道立法整體趨勢的 t 檢定

表五則將這三屆加總，產生總共 479 個立委的描述性統計，大方向的趨勢更為明顯。同時，為了精確地抓住這三屆立委的資訊立

法脈絡，在表五進行兩兩相比的獨立t檢定。³¹ 此外，表五也呈現一項新的資訊，即每位立委就每一個立法項目的平均件數，藉由此資訊可以更直觀地比較。

首先，立委諸公對於下水道議題的問政，廣泛下水道立法比起特定區域下水道立法有更多的件數。針對特定選區進行（臨時提案）院會提案僅有 0.01 件，顯著地少於相對應的廣泛下水道類提案 0.087 件 ($p < .01$)。

在連署的部分，廣泛下水道類的最高，有 0.513 件，顯著地高於非母選區下水道類的連署 0.144 件 ($p < .01$)。廣泛下水道類的連署有 0.513 件，也高於針對母選區連署的 0.025 件。跨黨連署的部分，也是由廣泛下水道類 (0.121 件) 領先特定選區下水道類 (0.012 件)，並且顯著在 $p < .01$ 的層級。再次證明全國性的下水道草案，讓不同黨的立委捐棄成見來一同支持。

在委員會發言的部分，廣泛下水道議題類的 0.081 件最高，顯著高於母選區類的 0.037 件 ($p < .01$)；最後才是非母選區的 0.008 件。在院會發言的部分，呈現同樣的順序，最高的是廣泛下水道議題類的 0.123 件，其次為關係母選區的 0.041 件，最後才是關係非母選區的 0.006 件，兩兩相比的結果全部顯著在 $p < .01$ 層級。

有趣的是，資訊立法模式的詮釋力，到了新聞報導的部分耗弱下來，最多的件數出現在與母選區有關的立委下水道新聞事件，有 0.444 件，遠高於與全國性下水道立法行為有關的新聞報導 0.075 件；也遠高於與非母選區相關的新聞報導 0.06 件。與母選區有關的新聞件數，顯著地 ($p < .01$) 多於與非母選區和廣泛議題有關的新聞件數。

31. 礙於篇幅與簡約發表，因此不做立法院第六屆、第七屆或者第八屆個別屆數下水道立法次數的 t 檢定，而是彙整三屆產生較為豐富的變量之後，再一起呈現。

不僅在提案、連署，委員會與院會的發言上，都是廣泛下水道立法多於特定區域下水道立法，符合資訊立法的精神。而且跨黨連署的次數也是廣泛下水道立法的連署，多於特定區域下水道立法的連署，暗示了政黨間就具有公共性質的下水道議題，進行交換意見與合作。總之，表五中的 t 檢定，使我們確認資訊立法的預測效果，詮釋了立委在院內時的下水道議題問政。另一方面，新聞報導的部分，反而讓分配性立法模式勝出，而且關注母選區的頻率更勝於關注其他選區，立委在院外談論廣泛與全國下水道議題的頻率，則遠不如談論母選區下水道議題的頻率。整體而言，僅從描述性統計所透漏的資訊，就能看出下水道議題在院內屬於資訊立法，但在選區中屬於肉桶立法。因此假設一受到支持。

表五 第六、七、八屆立委下水道立法概況

件數	特定區域下水道												
	院會提案或 臨提提案		連署			跨黨		委員會發言		院會發言		新聞報導	
	選區	非選區	選區	非選區	連署	選區	非選區	選區	非選區	選區	非選區		
0件	475	479	467	418	473	462	475	463	477	362	461		
1件	3		12	53	6	16	4	12	1	69	11		
2件	1			8		1		4	1	26	6		
3件										14			
4件										2			
5件										2			
6件											1		
7件										2			
8件										1			
10件										1			
平均 件數	.010	0	.025	.144	.012	.037	.008	.041	.006	.444	.060		

廣泛下水道						
件數	院會提案或 臨提提案	連署	跨黨 連署	委員會發言	院會發言	新聞報導
0 件	444	292	425	447	432	450
1 件	28	135	50	25	40	23
2 件	7	45	4	7	2	5
3 件		7			5	1
平均 件數	.087	.513	.121	.081	.123	.075

資料來源：由作者自行蒐集並彙整。

說明：分析單位為個別立委；樣本數為 479；「平均件數」為該項目每位立委平均法案件數。

本文的論述之一，是立委在院內對於下水道議題的專業，資訊掌握不易，「不確定性」導致立委依賴資訊立法式的問政，有很大一部分原因，是由於行政部門擁有資源與技術官僚，因此握有下水道立法的主導權。為檢證這一部分的論述，筆者檢視第六、七、八屆立法院當中有關於下水道立法的會議紀錄，並分為立委端或者行政部門端來呈現資料。

(五) 行政部門對上立法部門所產生的資訊不對等

在立法院全球資訊網當中的議案「質詢與答覆」中，輸入關鍵字「下水道」，則第六、七、八屆立法院資料，共會出現 51 筆資料，

但每一筆資料可能包含多件立法件數，也可能一件都不包含。³² 不管是來自於行政部門端，或者來自於立委端，下水道立法活動可以分類為兩種：一種是提案，包括修改法條、相關使用規則條列等須經立法院同意之法案；另一種是由行政部門端行文給立法院的函，或者是立法院委員會行文給院會的函，只要這些函與下水道立法相關都納入計算。

行政部門函的部分，多為請求立法院就下水道預算執行凍結的解凍，並且請求來到立法院做報告；立法院委員會給院會的函，多是同意解凍這些被凍結的下水道預算的告知。

由表六可以看出，行政部門端不管就下水道立法的提案或者是函的部分，頻率都比立委端高很多，在全部 62 件當中，六成五的下水道立法活動來自於行政部門，僅有三成五來自於立委端，相當程度地建議了立委在院內針對下水道立法議題需要向行政部門諮詢更多資訊。另一方面，由於資訊不對等、資訊不完整所反映出來的立法-行政立法活動頻率的不對等，讓立委在院內不容易進行肉桶立法，正如同資訊立法理論所言，就算要進行肉桶立法，也需要完整的資訊前提。因此，立委在院內僅能就廣泛性下水道立法來進行專業問政，但同時受制於擁有資源與人才的行政部門，迫使立委緊緊跟隨行政部門的議題主導，整體立法氛圍自然呈現資訊立法的型態。

32. 例如某一筆資料顯示院會在審查總預算時審到關於下水道使用基金的預算，諸如此類與下水道有關的預算審查都不算是「函」或者「提案」，僅是會議流程紀錄。

表六 第六、七、八屆立法院有關於下水道立法之
「提案」與「函」之簡單分佈

	立委端		行政部門端		加總
	提案	函	提案	函	
件數	15	7	22	18	62
百分比	24%	11%	36%	29%	100%

資料來源：由作者自行蒐集並彙整。

說明：立委端部分的提案，有一件為黨團提案的法案並未計入。

(六) 主審委員會與資訊立法行為的迴歸檢定

本文的理論重心，在於檢視兩個主審委員會-內政與社福及衛環委員會-針對下水道立法議題所進行的資訊立法行為。表七與表八進入更為系統性的檢證。宜事先強調的是，表七與表八中的依變項，皆來自於表五描述性統計中的各個項目，但是「跨黨連署」這個項目，無法定義為是偏向連署母選區，或者偏向連署其他選區的法案種類，因此不作為表七與表八中受檢證的依變項。

另外，在特定選區下水道議題的部分，有三個依變項由於變量不足無法建構卜瓦松模型。包括：

- (1) 母選區的法案提案／臨時提案
- (2) 其他選區的法案提案／臨時提案
- (3) 在院會針對其他選區的發言。

這三個依變項分別只有四個立委、零個立委與兩個立委有件數紀錄，因此無法建構卜瓦松迴歸模型。再者，「立委在委員會中針對其他選區下水道議題發言」，雖然也只有四個立委有件數紀錄（參

見表五)，不過由於該依變項與眾多自變項之間產生足夠的共變關係，儘管該模型在某些自變項標準誤偏大的情況下，仍然能夠跑出統計模型，爲了顯示更完整的資訊，因此建構此一模型。

最後，如稍早所述，當表七與表八中某些依變項由於有變異數過度離散的問題，容易高估自變項對依變項的詮釋力，因此針對這些依變項採用負二項迴歸模型。針對那些依變項須採用卜瓦松迴歸或者負二項迴歸模型，請參閱文後附錄一。

在模型調整之後，特定選區下水道部分，共有七個依變項完成模型建構，包括：

- (1) 連署法案-母選區
- (2) 連署法案-其他選區
- (3) 委員會發言-母選區
- (4) 委員會發言-其他選區
- (5) 院會發言-母選區
- (6) 院外發言 (新聞報導) -母選區
- (7) 院外發言-其他選區

而在廣泛下水道類的依變項方面，由於全部的項目皆有足夠變量，因此除跨黨連署之外，所有依五個依變項建構而出的五個模型皆顯示在表八當中，分別爲：

- (1) 院會或臨時提案
- (2) 連署
- (3) 委員會發言
- (4) 院會發言
- (5) 院外發言 (新聞報導)。

接著進入假設檢定的階段。假設二提到：參加內政與衛環委員

會的立委，比較會進行有關其他選區與廣泛議題的下水道立法。在表七中，參加內政委員會的立委，傾向在委員會中，³³ 針對其他選區的下水道議題發言 ($p < .10$)。同時，參加社福及衛環委員會的立委，則在連署法案時，願意就其他選區的下水道立法議題來連署 ($p < .10$)。到了立法院外與選區中，參加社福及衛環委員會的立委則會傾向就其他選區的下水道立法議題做發言，進而被媒體所記錄與報導。

雖然統計結果未展現兩個主審委員會的全面專業性，不過從表七當中約略看到委員會與「利他選區型」的立法參與產生聯結，尤其當「院外發言-其他選區」為依變項的這個模型採用了避免高估自變項詮釋力的負二項迴歸模型，參加社福及衛環這個變項仍舊顯著，整體而言，假設二受到支持。

就其他控制變項來說，越資深（連任屆數越多）的立委「越不傾向」連署其他選區的法案 ($p < .01$)，與理論預測資深與肉桶立法的關聯相符合。來自淹水選區是一個有效的自變項，選區有此特性的立委，傾向只連署自己選區的法案；在委員會 ($p < .10$) 及院會中 ($p < .01$) 只針對自己的選區做下水道議題的發言。到了院外，此傾向更為明顯，只針對母選區的下水道議題發言 ($p < .01$)；並不針對其他選區的下水道議題發言 ($p < .01$)，顯見「立委來自淹水選區」此一變項具有肉桶立法模式的特質。符合假設五「越資深與來自淹

33. 由於資料的蒐集為第六至第八屆立委在任一會期「曾經」參加過內政或者衛環委員會，即被譯碼為 1，否則為 0，因此這些立委在「委員會」中針對不管是特定或者廣泛下水道議題發言時，那個發言的特定時刻，不見得是某一立委剛好參加內政或者衛環委員會的會期中，有可能只是該立委主動至委員會中就下水道議題登記發言。但可以確定的是，會出現與下水道立法議題有關的發言的委員會，不是內政委員會，就是社會福利及衛生環境委員會。

水選區的立委，不管在院內或者選區，會比其他立委，更著重在母選區的下水道立法之上」的預測。至於政黨的詮釋效果則不明顯，僅見泛綠政黨較泛藍政黨「較不易連署」母選區與其他選區的法案，未見明確意義，稍後要配合表八一起判讀。

從立法院屆數來看，理論上第七屆與第八屆，要較第六屆來得更為分配性立法傾向，但表七的眾多關聯性顯現不出這個趨勢。僅顯現第七屆與第八屆立法院，相較於第六屆立法院，不管就母選區或者其他選區的下水道立法，立法活動頻率更為頻繁而已。例如第七屆 ($p < .10$) 與第八屆 ($p < .05$) 較第六屆更會針對母選區連署法案；但卻也發現第八屆較第六屆 ($p < .01$) 立委更會就其他選區下水道立法來連署，理論無法產生明確的經驗辨別力。

而在院外發言的部分，儘管發現第七屆的立委，比起第六屆的立委更會就母選區的肉桶立法在選區談話；卻也發現第七屆的立委，比起第六屆的立委更會就其他選區的肉桶立法在選區談話。換言之，「立法院屆數」這個自變項，無法在經驗上有效辨別肉桶立法模式與資訊立法模式；因此，**假設六「第七屆與第八屆立委，比起第六屆立委，更容易著重在母選區的下水道立法」**，在表七中的**統計結果未被支持**。然而，這樣的統計結果也並非全然無意義，臆測來說，由於下水道立法的資訊立法本質「超過」肉桶立法本質，因此從第六屆進入較為以選民為導向的第七與第八屆立法院，不見得會更傾向進行肉桶式的下水道立法。

值得一提的是，在表七中有關於院會發言與院外發言的三個負二項迴歸模型， α 值皆顯著在 $p < .01$ 的程度，意即如果這三個模型採用卜瓦松途徑，極可能高估了由資訊立法理論出發的焦點自變項的詮釋力；但反過來說，運用了負二項迴歸模型仍然能夠見到內政

及社福及衛環委員會專業立法的跡證，則假設受到的支持更為確定。

表七 預測特定區域下水道立法模行分析

	連署法案		委員會發言		院會 發言	院外發言	
	母選區 (肉桶)	其他 選區 (資訊)	母選區 (肉桶)	其他 選區 (資訊)	母選區 (肉桶)	母選區 (肉桶)	其他 選區 (資訊)
參加內政 委員會	.204 (.796)	.169 (.314)	.791 (.567)	1.795# (1.040)	.238 (.660)	.221 (.267)	-.489 (.935)
參加社福 及衛環委 員會	.342 (.814)	.483# (.292)	.434 (.667)	.821 (1.184)	-.497 (.929)	.285 (.281)	1.220* (.605)
連任屆數	-.177 (.212)	-.229** (.088)	.073 (.143)	.047 (.362)	.020 (.182)	.0007 (.712)	.106 (.191)
跳板型立 委	-14.219 (1284.13)	-.579 (.605)	-14.560 (1022.605)	-14.902 (2914.613)	-.812 (1.248)	.418 (.387)	-15.865 (1321.889)
來自淹水 選區	2.417* (1.053)	-.255 (.248)	1.035# (.540)	1.051 (1.237)	1.807* (.761)	1.069** (.246)	-1.553** (.597)
(對比泛 藍政黨) 泛綠政黨 無黨籍	-1.867# (1.053)	-3.210** (.719)	-.824 (.651)	1.548 (1.191)	-.819 (.730)	.170 (.223)	.054 (.561)
	-14.865 (2423.776)	-1.520 (1.014)	.149 (1.074)	-14.929 (5424.137)	1.510 (1.172)	.711 (.516)	-15.315 (2296.15)
(對照第 六屆) 第七屆	1.510# (.874)	.451 (.317)	2.383** (.786)	.430 (1.299)	1.349* (.685)	.696* (.274)	1.779** (.600)
第八屆	2.071* (.834)	.872** (.298)	1.975* (.834)	.494 (1.272)	.499 (.770)	.307 (.287)	-1.436 (1.165)
常數	-5.899** (1.357)	-1.206** (.340)	-5.695** (1.032)	-7.351** (2.100)	-4.989** (1.030)	-2.026** (.348)	-3.472** (.844)

表七(續)：預測特定區域下水道立法模行分析

	連署法案		委員會發言		院會發言	院外發言	
	母選區 (肉桶)	其他 選區 (資訊)	母選區 (肉桶)	其他 選區 (資訊)	母選區 (肉桶)	母選區 (肉桶)	其他 選區 (資訊)
過度離散估計參數(α)	NA	NA	NA	NA	5.605** (4.179)	2.573** (.483)	4.334** (2.521)
PseudoR 平方	.218	.194	.162	.142	.099	.030	.207
LRChi2	24.49**	80.83**	21.19**	6.60	16.02#	24.98**	39.78**
樣本數	479	479	479	479	479	479	479
模型種類	Poisson	Poisson	Poisson	Poisson	Negative Binomial	Negative Binomial	Negative Binomial

資料來源：由作者自行蒐集。

說明：括弧內的數值為標準誤。

**= $p < .01$ ；*= $p < .05$ ；#= $p < .10$

最後，就模型的配適度來說，以表七當中的 LR Chi2 來檢定，除了「委員會發言-其他選區」的這個依變項可能由於標準誤較大，而沒有顯著之外，絕大部分的模型建構都顯著在可以接受的 $p < .01$ 層級。「院會發言-母選區」為依變項的模型則是顯著在 $p < .10$ 的層級。

接下來的表八，將廣泛下水道議題作為依變項，發現兩個主審委員會呈現系統性的預測力。首先，參加內政委員會的立委，傾向在院會或者以臨時提案的方式，就廣泛下水道議題來提案 ($p < .05$)；也會在委員會 ($p < .01$)與院會發言 ($p < .10$)。縱然到了院外面對選區壓力，參加內政委員會的立委仍舊傾向談論選民較不易了解，並且較為複雜的廣泛性下水道立法議題，進而被報載，此關聯性幾乎顯著在 $p < .10$ 的層級。而參加社福及衛環委會的立委也有類似傾向，傾向在委員會就廣泛下水道議題來做發言 ($p < .01$)；到了院外，也傾向就廣泛的下水道議題來做發言而見諸於媒體報

導 ($p < .10$)。

值得放大聚焦來觀察的是，參加內政與社福及衛環委員會的立委儘管在院內循理論預期的資訊立法模式來問政，並且關注其他選區與廣泛層次的下水道議題；到了院外，我們由表五描述性統計的部分得知，絕大部分的立委從立法院內到立法院外的選區中，已經由資訊立法模式轉變為肉桶立法模式，但表七與表八中的社福及衛環委員會中的委員，仍然能夠抵抗選區壓力，只關注非母選區與全國性的下水道議題，這種資訊立法的明顯跡證，是過去國內立法研究鮮有發現的。至此我們發現資訊立法模式有其發生地點的侷限性(院內 vs. 院外)，也有其不變性(參加社福及衛環委員會立委的資訊立法表現)，更加顯示出「多重立法決策模式」對於立法院動態且精緻的詮釋力。

根據以上統計結果，假設二「參加兩主審委員會的立委，較其他立委更重視廣泛與非母選區的下水道立法」還是符合統計證據的。再者，儘管「連任屆數」之變項未顯現全面性的詮釋力，但在表八中，連任越多次的資深立委，越不傾向在委員會就廣泛下水道議題發言 ($p < .10$)，也符合假設五「越資深與跳板型的立委，越著重在母選區的下水道立法」的預期。

最後，跳板型立委由於選舉考量也傾向不去連署廣泛下水道議題的立法 ($p < .01$)，同樣也支持假設五。然而跳板型立委在表七有關於特定下水道立法的部分，則未出現任何顯著關聯性；不過正如之前說明，縱然在有些自變項的關聯性不全面的情況之下，並列觀察母選區、其他選區與廣泛層次的依變項，有助於判斷各假設的整體趨勢。

值得細究的是，「來自淹水選區的立委」。雖然在表七中與母

選區下水道立法議題呈現正相關，與其他選區立法議題呈現負相關（院外發言-其他選區的係數為顯著的-1.553， $p<.01$ ）。另一方面，在表八中，同樣一個自變項卻又與在委員會、院會的發言呈現正相關，似乎反而有資訊立法模式的跡象。儘管仍屬臆測，但這些選區有淹水問題的立委，可能利用發言來督促行政部門落實跨選區的下水道基礎建設，可能這也是間接照顧到自己選區的途徑之一，仍舊具有肉桶立法的思維。事實上，來自淹水選區的立委不傾向針對廣泛下水道性質的立法來作法案連署（ $p<.05$ ），「淹水選區」的立委似乎對於廣泛下水道的問政僅停留在口頭談論，有待後續研究解答。

在政黨的部分，似乎預測的下水道立法的效力仍舊不明確，發現泛藍陣營較泛綠陣營，對於廣泛下水道立法有較為頻繁的連署行為。搭配表七來看，不管是下水道立法的肉桶面向或者是資訊立法面向，泛藍政黨都較泛綠政黨活躍。只見泛藍對於下水道的議題，較為活躍。就立法院屆數而言，也不見一個合乎理論預期的走向，第七與第八屆立法院有時比起第六屆立法院來的更偏向資訊立法目標，有時反而更不偏向資訊立法目標。

最後，表八當中五個有關於廣泛下水道的模型，除了「連署」這一項，全部皆以負二項迴歸模型來執行，各項 α 值都至少顯著在 $p<.05$ 的層級，顯見若採用卜瓦松模型可能造成的偏誤，至於模型的配適度，表八當中的 LR Chi2 在院會或者臨時提案的部分與院外發言的部分未達顯著，其他的三個模型的 LR Chi2 都顯著 $p<.01$ 的層級。

總體來看，假設一（立委在院內與院外針對下水道議題的不同立法傾向）在最早的表二到表五中，受到一致性的經驗支持。假設二（關於兩個主審委員會重視廣泛與非母選區的下水道立法議題）受到

支持；假設五（有關於資深立委、跳板型立委與淹水選區）大致符合理論預期。但假設六（有關於特定立法院屆期是否較肉桶立法傾向）不受到支持。

尚待進一步檢證的是假設三與假設四，各是兩委員會中的召委（假設三）與不分區立委（假設四）會比其他立委來得更重視廣泛與非母選區的下水道立法議題，這個時候比較的對象已經不只有「非兩個主審委員會的立委」了，還包括在兩個委員會中未擔任召委與擔任區域立委的成員。

表八 預測廣泛下水道立法（不限選區）模型分析

	院會或者 臨時提案	連署	委員會 發言	院會發言	院外發言
參加內政委員會	.986* (.408)	.111 (.165)	1.782** (.397)	.551# (.340)	.723 (.483)
參加社福及衛環 委員會	-.377 (.582)	-.057 (.179)	1.135** (.419)	.014 (.418)	.855# (.511)
連任屆數	.019 (.112)	-.035 (.042)	-.261# (.155)	-.016 (.108)	.162 (.133)
跳板型立委	-.176 (.699)	-1.267** (.386)	.325 (.640)	-.192 (.582)	-.500 (.840)
來自淹水選區	.357 (.383)	-.317* (.132)	.803* (.395)	.851* (.363)	.730 (.455)
(對比泛藍政黨)					
泛綠政黨	-.164 (.390)	-.393** (.140)	-.050 (.368)	.030 (.320)	-.005 (.425)
無黨籍	-.112 (.873)	-.602 (.391)	-18.707 (7878.979)	.527 (.600)	-.590# (1.185)

表八(續) 預測廣泛下水道立法 (不限選區)模型分析

	院會或者 臨時提案	連署	委員會 發言	院會發言	院外發言
(對照第六屆)					
第七屆	.744 (.457)	-.146 (.158)	.524 (.459)	-.521 (.391)	.427 (.486)
第八屆	1.062* (.455)	-.398* (.172)	1.063* (.458)	-1.357* (.561)	-.423 (.603)
常數	-3.355** (.595)	-.065 (.174)	-3.663** (.642)	-2.494** (.489)	-3.818** (.695)
過度離散估計 參數 (α)	2.503** (1.501)	NA	1.257* (.977)	1.725** (.895)	4.237** (2.276)
Pseudo R 平方	.043	.036	.134	.064	.039
LR Chi2	12.47	32.96**	36.73**	23.44**	9.95
樣本數	479	479	479	479	479
模型種類	Negative Binomial	Poisson	Negative Binomial	Negative Binomial	Negative Binomial

資料來源：由作者自行蒐集。

說明：括弧內的數值為標準誤。

**=p<.01 ; * =p<.05 ; # =p<.10

(四) 兩委員會中的「召委」與「不分區立委」的資訊立法傾向

為檢視假設三與四，在表九與表十當中以單因子變數分析呈現

統計結果。³⁴ 首先在表九當中，區域立委比起不分區立委，較容易就母選區的下水道立法，來連署、發言（委員會與院會）與在院外談話（新聞報導），由於不分區立委本來就沒有自己的選區，因此這樣的差異不令人意外。

然而，這裡也發現不分區立委較區域立委更容易談及其他選區的下水道議題，畢竟沒有明文規定區域立委不能關注其他選區的下水道立法議題，因此在這個選項保持開放的前提之下，我們發現區域立委的確在立法院外關注出身選區的下水道議題。

進一步來說，內政委員會的不分區立委，比起「其他」立委-包含「其他委員會中的不分區立委」與「內政委員會中的區域立委」等，更容易就其他選區的下水道議題在委員會中發言 ($p<.05$)。又加上其他立委（即使是內政委員會中的區域立委）比起內政委員會中的不分區立委，來的容易談及母選區的下水道議題，大致可以看出內政委員會中的不分區立委的資訊立法傾向。

而社福及衛環委員會的立委也有類似傾向，這些理論上具有「雙重」資訊立法特質（在主審委員會中，又同時為不分區立委）的立委，較易連署其他選區的法案 ($p<.01$)；較易在院外談及與其他選區有關的下水道議題 ($p<.01$)；也較不易在院外談及母選區的下水道議題 ($p<.05$)。反觀召委的部分則沒有顯著差異，至此我們看到假設四「兩主審委員會的不分區立委，會比其他立委更重視廣泛與非母選區的下水道立法」受到支持，但假設三「兩主審委員會的召委，會比其他立委更重視廣泛與非母選區的下水道立法」似乎未受

34. 若將委員會中的召委、委員會中的不分區立委與兩個主審委員會作為不同自變項，都放進表七與表八的迴歸統計當中，會發生自變項間共線性的問題，並且也會加重依變項變量不足的缺陷。

到支持，不過還要進一步搭配表十來綜合評斷。

表九 「制度性位置」與「特定選區下水道立法」之間的關聯性，
單因子變異數分析 (one-way ANOVA)

	母選 區院 會或 者臨 時提 案	母選 區連 署	其他 選區 連署	跨黨 連署	母選 區委 員會 發言	其他 選區 委員 會發 言	母選 區院 會發 言	母選 區新 聞	其他 選區 新聞
區域立委	.014	.033*	.128	.014	.050*	.008	.056*	.596**	.014**
不分區立委	0	0	.188	.008	0	.008	0	0	.196
內政委員會中不 分區立委	0	0	.187	0	0	.062*	0	0#	.062
其他	.010	.025	.142	.012	.038	.006	.043	.460	.060
社福及衛環委員 會不分區立委	0	0	.360**	0	0	0	0	0*	.520**
其他	.011	.026	.132	.013	.039	.008	.044	.469	.035
擔任召委	.015	.023	.153	.011	.043	.007	.055	.417	.070
未擔任召委	.004	.026	.133	.013	.031	.008	.026	.475	.048
擔任內政委員會 召委	0	.035	.214	0	.071	.035	.107	.714	.035
未擔任內政委員 會召委	.011	.024	.139	.013	0.35	.006	.037	.427	.062
擔任社福及衛環 委員會召委	0	0	.200	0	.033	0	.033	.300	.166
未擔社福及衛環 委員會召委	.011	.026	.140	.013	.037	.008	.042	.454	.053

以廣泛下水道立法議題為主，在表十中呈現。首先，擔任召委者，比起未擔任召委者，比較容易就廣泛下水道議題進行連署

($p<.05$)與在院外談話而被報載 ($p<.05$)；也較願意進行跨黨連署 ($p<.01$)。到了內政委員會當中，委員會中的召委比起其他人，更能夠針對提案 ($p<.01$)、跨黨連署 ($p<.05$)、委員會發言 ($p<.01$)展現問政行為；然而，擔任社福及衛環委員會的召委則無明顯的資訊立法傾向。

綜合表九來看，兩個主審委員會中的「不分區立委」比較能在特定選區下水道立法議題方面，依循資訊立法途徑；而「內政委員會召委」比較能就廣泛下水道立法議題，來依循資訊立法途徑。這個發現發人深省，可能是由於不分區立委跨選區的功能職權，自然習於照顧其他選區。而召委身為委員會領導者，比較能擘劃全國性的下水道立法議題。事實上，在表十當中，縱然不是內政委員會召委，而只要是召委就展現諸多的資訊立法跡象了（在連署、跨黨連署與院外發言部分）。

更細緻來看，兩個主審委員會中的不分區立委（表九）與內政委員會中的召委（表十）似乎是這兩個主審委員會的訊息流通中心，身處這三種位置，不但對於獲得下水道立法資訊的成本較低，因此社福及衛環、內政委員會中的不分區立委比較容易就其他選區下水道立法來戮力；內政委員會中的召委比較容易就廣泛的下水道議題來立法。假設三與假設四大致受到支持，只是都有特定的但書。整體而言，不僅是兩個主審委員會，就連委員會中的召委與不分區立委，也都顯著地進行資訊立法。³⁵

35. 表中，區域立委比起不分區立委更容易就廣泛下水道議題在院會中發言($p<.10$)，是不符合理論預期的，這個單一看似矛盾的發現，亦解釋為區域立委「口頭上」希冀更好的下水道公共建設，也能被澤到自己的選區。

表十 「制度性位置」與「廣泛下水道立法」（不涉及選區）之間的關聯性，單因子變異數分析 (one-way ANOVA)

	院會或 者臨時 提 案	連署	跨黨 連署	委員會 發言	院會 發言	新聞 報導
區域立委	.098	.516	.134	.095	.142#	.084
不分區立委	.057	.512	.081	.040	.065	.049
內政委員會中不 分區立委	.084	.505	.125	.079	.127	.077
其他	.187	.750	0	.125	0	0
社福及衛環委員 會不分區立委	.090	.511	.125	.083	.129	.070
其他	.040	.560	.040	.040	0	.160
擔任召委	.078	.582*	.173**	.090	.129	.102*
未擔任召委	.097	.435	.062	.071	.115	.044
擔任內政委員會 召委	.285**	.678	.250*	.285**	.250	.214*
未擔任內政委員 會召委	.075	.503	.113	.068	.115	.066
擔任社福及衛環 委員會召委	0	.533	.133	.066	.033	.100
未擔任社福及衛 環委員會召委	.093	.512	.120	.082	.129	.073

資料來源：表九及表十的資料均由作者蒐集並彙整；** = $p < .01$ ；

* = $p < .05$ ；# = $p < .10$

說明：表九與表十格子中的數字，為第六、七、八屆的平均件數。

「內政」與「社福及衛環委員會」部分的其他項，主要指該委員會中的區域立委，但也有可能包括原住民立委與僑選立委。

六、下水道資訊立法模式的質性探究

本文發現政黨因素似乎在下水道議題上，無法有效詮釋立委立法行為，不但反映在政黨本身這個自變項，也反映在存在許多跨黨合作下水道立法議題的立委行為之上。在表十一與表十二當中，若我們將泛藍陣營與泛綠陣營再細分為藍、綠各政黨，只能零星地發現國民黨較其他各黨不論在特定選區或者廣泛下水道立法活躍，而親民黨較其他政黨較願意進行跨黨連署，而無具體政黨進行立法對抗的跡象。也無特定政黨比較循肉桶立法或者資訊立法模式來進行下水道議題問政的情形。

進一步來看，表十三顯示，就連署人來說，46.64%的下水道法案連署人，參加跨越藍、綠的跨黨連署（國親民、國親民無、國民無、國民台聯、國民），也許這是因為連署別人的法案與堅守自己的黨籍較不衝突。然而，就提案人而言，跨越藍綠共同提案的件數，在 16 件下水道法案當中，降到僅有 2 件（由國、民兩黨立委共同提案），約 12.5%。

而這 2 件法案至為關鍵，接下來，本文凸顯這 2 件法案，說明了政黨之間如何藉由資訊交流，針對下水道這種政治性較低的法案來推動立法。筆者爬梳立法院公報上的委員會開議紀錄，也進一步訪談這兩件法案中其中一件法案的關鍵立委的「辦公室主任」，³⁶ 來

36. 訪談辦公室主任而非立委本人，可以多少避免立委高估其資訊立法的想法，低估其肉桶立法行為的研究偏差。相同研究設計請見蕭怡靖(2007: 149)。

呈現政黨如何針對下水道議題進行資訊交流？選區影響在哪裡？專業考量又在哪裡？

第一件法案在第八屆第一會期，由國、民兩黨立委共同提案，連署人包括了國、民、親三黨，提案人加連署人總共 29 人。法案內容為「環境資源部下水道署組織法草案」，送衛環委員會審查，同時由於此案涉及政府組織改造，因此也送平時與下水道較無關係的司法及法制委員會審查。此案之立法背景是當時朝野立委對於「下水道工程是現代化國家的重要指標」多有共識（立法院，2013），並且認為應當將下水道的主管機構提升到「署」的層級，以利於執行。因此縱使是國民黨參與提案的立委，也與同為國民黨執政下的行政院立場稍有出入，行政院當時也提出「環境資源部下水道及污染防治局組織法草案」以為因應，認為下水道的主管機關不必到署的層級來管理；此法案就截稿之時仍在委員會中，面臨與其他一類提案併案審查的狀態。這件法案屬典型的資訊立法模式，不但鮮有肉桶立法色彩，同時也在「跨越藍、綠黨派」的委員之間有了資訊交流與政策共識，形成立法端對立於行政端的政策立場。不過此案並不存在委員會中立委的質詢紀錄，然而接下來的第二件法案，就存在著更多具體的委員會資訊立法的痕跡。

第二件法案在第七屆第八會期，也是由國、民兩黨立委共同提案，連署人包括了國、民與無黨籍立委，提案人加上連署人共有 19 人。法案內容為修改下水道法第廿一條有關於「業必歸會」的爭議點（立法院，2013）。

表十一 政黨與特定選區下水道立法之間的關聯性，單
因子變異數分析 (one-way ANOVA)

	母選區 院會或 者臨時 提案	母選區 連署	其他選 區連署	跨黨 連署	母選區 委員會 發言	其他選 區委員 會發言	母選區 院會 發言	其他選 區院會 發言	母選區 新聞	其他 選區 新聞
泛藍 陣營	.018	.040 #	.242**	.011	.051	.003	.055	.011	.426	.073
泛綠 陣營	0	.005	.101	.010	.015	.015	.015	0	.452	.047
無黨籍	0	0	.052	.052	.052	0	.105	0	.631	0
國民黨	.020	.044	.256**	0**	.052	.004	.056	.012	.459	.073
民進黨	0	.005	.005	.005	.016	.016	.016	0	.480	.045
台灣團 結聯盟	0	0	.090	.090	0	0	0	0	0	.090
親民黨	0	0	.115	.115	.038	0	.038	0	.115	.076
無黨籍	0	0	.052	.052	.052	0	.105	0	.631	0

資料來源：作者自行蒐集並彙整。

說明：格子中的數字為第六、七、八屆每位立委在該項目的平均件數。

**= $p < .01$; *= $p < .05$; #= $p < .10$

表十二 政黨與廣泛下水道立法（不涉及選區）之間的關聯性，單因子變異數分析（one-way ANOVA）

	院會 或者 臨時 提案	連署	跨黨 連署	委員會 發言	院會 發言	新聞 報導
泛藍陣營	.095	.591*	.158**	.084	.113	.080
泛綠陣營	.074	.414	.047	.085	.122	.069
無黨籍	.105	.368	.315	0	.263	.052
國民黨	.093	.605	.126**	.093	.109	.077
民進黨	.079	.435	.045	.090	.118	.067
台灣團結聯盟	0	.090	.090	0	.181	.090
親民黨	.115	.461	.461	0	.153	.115
無黨籍	.105	.368	.315	0	.263	.052

資料來源：作者自行蒐集並彙整。

說明：格子中的數字為第六、七、八屆每位立委在該項目的平均件數。

**= $p < .01$; *= $p < .05$; #= $p < .10$

表十三 立委下水道提案與連署黨籍背景分析

就提案人而言							
	國	民	國親	國無	國民	黨團提案	總計
件數	6	4	2	1	2	1	16
百分比	37.5%	25.0%	12.5%	6.25%	12.5%	6.25%	100%

就連署人而言										
	國	民	國親無	國無	國親 民	國親 民無	國民 無	國民 台聯	國民	總計
件數	2	2	2	2	2	2	1	1	1	15
百分比	13.33%	13.33%	13.33%	13.33%	13.33%	13.33%	6.66%	6.66%	6.66%	100%

資料來源：作者自行蒐集並彙整。

說明：陰影部分表示在政治層面上，是跨越泛藍、泛綠的合作，倘若處理更為政治性的立法議題，這種合作可能更不常見。

所謂的業必歸會，是指修法規範下水道承裝商，都必須加入同樣擁有下水道建設技術，但施工標的卻不是完全相同的「水管工程工業同業公會」（簡稱水管公會）。然而部分執業中的下水道承裝商不是「不想加入」水管公會，就是想另組更為名符其實的下水道公會。這個法案的修改方向承受民間利益團體的壓力，根據水管公會第16屆3次會員大會會議記錄，³⁷該會在2009年11月6日拜訪國民黨籍的W立委，爭取支持業必歸會；而W立委隨即在2010年3月25日的內政委員會第七次全體委員會中，向內政部營建署署長提出質詢。

37. 當時在台中舉辦，會議記錄為公開資料，請見台灣區水管工程工業同業公會(2010)。

在民進黨立委方面，2010年12月17日，民進黨由T立委領銜也提案（提案與連署人全是民進黨立委），立場偏向水管公會，贊成將業必歸會修進下水道法當中。同時間，國民黨的L立委提出「跨黨派」的下水道法第廿一條修法提案，就是現在正在談論的第二件法案，也是傾向業必歸會（水管公會）。

在水管公會看似成功地「擄獲」藍綠立委的同時，內政部卻援引法務部的見解，認為若是根據「業必歸會」修改下水道法第廿一條，恐將違反「公民與政治權利國際公約」與「經濟社會文化權利國際公約」等兩國際公約對於「人民應有結社自由」的保障。換言之，內政部對於下水道承裝商業必歸會這點存有疑慮。值得注意的是，第七屆第七會期（2011年11月28日）的內政委員會當中，不是第二件法案提案人、也非連署人的民進黨C立委針對內政部提出質詢。C立委當時為內政委員會之一員，她認為內政部引用兩公約來反對業必歸會是多慮了，因為兩公約是指不應強迫特定行業商加入「工會」（association），而現在談的是規範下水道承裝商加入「公會」（trade union），兩者之間並不扞格。

針對C立委的立場，筆者訪談其辦公室主任T，T主任認為這件法案，C立委的立場是「先原理原則，第二是政黨，最後才是選民」。如果滿分是10分，C立委在關注下水道法第廿一條法案上，努力理解法案內涵佔6分，考量民進黨中央的立場佔2分，最後的確也受到水管公會的傳真陳情佔2分。事實上，民進黨黨團在此次修法上沒有太多立場。

黨不但沒有太多立場，像我們能夠針對「公會」與「工會」的不同來提出質詢這件事情，就是黨團辦公室在開會時分享出來的。而且，立法院也不是每件事情都是藍綠對立的啦，尤其是政治性較低的案子，像我們委員在這個案件上，甚至偏一點L

委員跨黨提案那件，而比較不偏本黨 T 立委提案的那件。(C 立委辦公室主任 T 先生談話，2013/7/9)

值得注意的是，C 立委在內政委員會中，除了與行政部門與立委同僚就下水道議題交換意見之外，黨團也提供有用的資訊。有趣的是，雖然 C 立委接收黨團的資訊，但在立場上不但沒有連署同黨 T 立委所提的法案，甚至坦言立場上較偏向國民黨 L 立委的跨黨提案。就特徵而言，立委跨越黨派來交換意見，並以委員會為中心來諮詢行政部門與立院同僚，正是資訊立法的表現。整體來說，在第二件法案的委員會立法過程中，看到內政委員會當中的確存在著由利益團體方來的選民壓力，但同時也見到「跨黨派」與「行政-立法院委員會」間的合作與激盪，說明了政治性低的案子，的確有資訊立法的性質存在。更重要的是，這裡內政委員會的下水道立法模式，是同時存在著資訊、政黨與選民因素互相交融影響的「多重決策模式」。

七、結論與建議

本文為國內首篇以立法院委員會資訊立法模式為主題所進行的經驗研究，並且以肉桶性質與資訊性質兼有之的下水道立法為例，分析下水道法案所牽涉到的資訊、肉桶與政黨等三因素，與這些因素之間的交互作用，提出「多重決策中心模式」存在的證據。本文凸顯委員會資訊立法的面向，並不否定政黨與選區因素的立法效果。

本文貢獻之一為修改資訊立法模式並適用於中華民國立法院，並且具體化於表一之中。貢獻之二則將台灣國會研究的注意力拉回委員會，畢竟資訊交換的功能有很大一部分在委員會當中

進行。雖然目前許多文獻傾向認為黨團協商已然取代委員會的功能；但有可能只是委員會與黨團協商之間的功能區別，尚未被明確理論化，有可能委員會處理較為「事務性」的資訊立法事宜，而黨團協商處理較為「政治性」的分配性立法事宜，或者是充滿政黨歧見的立法事宜。

委員會為資訊立法的主要場域，就委員會的發現而言，內政與社福及衛環委員會不但能夠進行公益性質的下水道立法。更細部來說，「兩主審委員會中的不分區立委」與「內政委員會中的召委」，可能由於獲得下水道資訊成本較低，或者不分區立委關心跨選區議題的功能職權，所以這三種位置的立委扮演著資訊交流中心的角色，可能形成這一類法案的「制度性位置」，值得後續深究。

至於國內國會學者常視為立法中心的政黨因素，在經過量與質的研究之後，發現了在下水道議題上，政黨的影響力並非沿著政黨界線施展，反而是不同政黨間的立委，透過跨黨合作，時而共同抗衡行政部門，時而向行政部門索取資訊，並在委員會中競合，激盪出資訊立法模式。因此不能說委員會中的政黨因素完全褪卻，而是政黨以一種相當柔性與支援的角色來協助委員會中的立委。另外，選制改變後的第七屆與第八屆立法院，並未被發現有比第六屆立法院來的更肉桶傾向，只發現不論在特定選區或者廣泛的下水道立法方面，越近期的立法院立法與問政越頻繁，可能只是反映下水道建設隨著台灣社會的現代化，變得更加重要，獲得立委共鳴。

當然，下水道立法不全然是資訊立法性質的，如同我們在下水道法第廿一條修法當中看到來自「水管公會」的選民壓力，但因為其複雜的政策本質，需要較高的專業門檻，因此立委在院內一方面以內政與社福及衛環委員會為中心，進行資訊立法問政；二方面仍

舊依賴擁有資源與人才的行政部門來設定立法議題，在行政與立法的立法主導權上，偏向行政部門。然而，就是因為下水道立法仍舊具有肉桶立法特質，因此立委到了院外，轉變為選舉為導向的問政風格，以談論母選區的下水道議題為主。

本文的研究發現，一定程度地解答了分配性立法與資訊立法理論，在詮釋如下水道建設這類「低政治性」與「立法-選區」區分不明的法案時，理論詮釋的界線在哪的問題？值得強調的是，下水道立法議題，並不是單一法案，這個議題所延伸出來的法案就有幾十種，³⁸ 從搭配防洪整治（肉桶意味）到組織改革（資訊意味）；下水道立法議題代表著為數眾多的事務性立法，這類議題儘管不具政治敏感性，卻與民生息息相關，更貼近民眾生活。因此本文從研究下水道立法開始，所得出的研究結論相信能夠應用在將來諸多類似的立法議題之上。

最後，本研究仍待將來研究延伸的部分，是統整性地蒐集純肉桶性質的、純資訊性質的，與如同下水道立法一樣介於兩者之間的

38. 目前仍在立法院中進行與下水道議題相關的法案，林林總總包括「污水下水道第五期建設計畫（104年至109年）」補助案、內政部「辦理共同管道及建設下水道等業務管理」案、「污水下水道建設計畫」案、「下水道法第二十一條」及「第三十二條之一」條文修正草案；與涉及政府組織改造的「環境資源部下水道署組織法」草案、「環境資源部下水道及污染防治局組織法」草案、「環境資源部下水道及環境工程局組織法」草案；環保署提出的「科學工業園區污水下水道系統放流水標準」修正案、「石油化學專業區污水下水道系統放流水標準」修正案；「下水道工程設施標準」修正案等。若以下水道相關的既成法規來看，援用台北市政府工務局衛生下水道工程處網站所列舉的相關法規，包括下水道法為母法延伸而出的「下水道用戶排水設備標準」、「下水道工程設施標準」、「污水下水道用戶排水設備承裝作業管理要點」；還有與「下水道法」間接相關，並且以「自來水法」為母法的「自來水管承裝商管理辦法」；以「民間參與公共建設法」為母法的「民間參與社會福利設施及營建相關公共建設強制接管營運辦法」等，這些現行法規都可能成為將來修法的對象。

法案，來觀察這些法案在委員會當中的立法過程為何？也就是進行立法院委員會法案過程的全方位檢驗。再者，許多資訊立法模式當中的關鍵假定，包括有關於院會-委員會的關係、委員會在立法院環境下與黨團協商的互動等，都可以藉由爬梳美國文獻來進一步理論化台灣的國會立法行為，並且進行質、量並重的深入研究。

附錄一

模型調整與卜瓦松、負二項迴歸的原理與運用

針對大於零或者等於零的依變數，或者是正數的間斷性變數資料，例如 0、1、2、3 等...，屬於卜瓦松分布，應該使用卜瓦松迴歸模型來檢證假設。然而使用卜瓦松途徑有幾個假定：第一、資料必須是間斷性變數；第二、依變項所記錄的每一次次數，彼此之間互相獨立；第三、依變項的變異數不能明顯大於平均值。

本文中依變項分別為提案、連署件數與立法院內、外發言次數，因此符合第一個假定。而在記錄這些立法行為時，盡量做到「單一立委，針對特定一件下水道立法議題，頂多只能提案一次、頂多連署一次，與頂多受到一次新聞報導的標準」。也就是說，針對每一件下水道立法，提案與另外一件提案間彼此互相獨立；連署與另外一件連署案之間互相獨立；一件新聞報導與另外一件新聞報導也是互相獨立，因此筆者使用卜瓦松模型符合第二項假定。

就第三項假定而言，本文的依變項總共有十五個：

- | | |
|----------------|-----------------------|
| (1) 母選區-提案 | (9) 母選區-院外發言 (在選區中) |
| (2) 其他選區-提案 | (10) 其他選區-院外發言 (在選區中) |
| (3) 母選區-連署法案 | (11) 廣泛 (不限選區)-提案 |
| (4) 其他選區-連署法案 | (12) 廣泛-連署 |
| (5) 母選區-委員會發言 | (13) 廣泛-委員會發言 |
| (6) 其他選區-委員會發言 | (14) 廣泛-院會發言 |
| (7) 母選區-院會發言 | (15) 廣泛-院外發言 |
| (8) 其他選區-院會發言 | |

其中 (1)、(2) 與 (8) 由於所登錄的件數太少，僅有少數一、兩位立委，有一件或者至多兩件的法案紀錄，因此變量不足，無法建構出卜瓦松模型。其他的依變項都往卜瓦松模型的方向建構。然而，第七個「母選區-院會發言」（平均數=.041;變異數=.238）、第九個「母選區-院外發言」（平均數=.444；變異數=1.070）、第十個「其他選區-院外發言」（平均數=.060；變異數=.380)都有變異數明顯大於平均值的問題。

在廣泛下水道立法部分，包括第十一個「廣泛-提案」（平均數=.087；變異數=.330）、第十三個「廣泛-委員會發言」（平均數=.081；變異數=.322）、第十四個「廣泛-院會發言」（平均數=.123；變異數=.423），與第十五個「廣泛-院外發言」（平均數=.075；變異數=.321），有變異數明顯大於平均值的問題。因此除了第十二項「廣泛-連署」之外，具有此問題的依變項，必須循負二項迴歸的途徑進行檢定。而依變數是否過度離散 (over-dispersion)的問題，主要藉由負二項迴歸中的 α 值來進行判定，接下來解釋此判定過程 (Long and Freese, 2006)：

$$Y_i \sim \text{Poisson}(u_j) \quad (1)$$

$$\text{其中 } u_j = \exp(X_j\beta + \text{offset}_j) \quad (2)$$

次數 Y_i 服從卜瓦松分布，並受自變數 X_j 影響，但若此自變數不能完全解釋 Y 這個依變項時，表示有未受到控制的外生因素 V_j 存在，因此就會有未被解釋的變量 e^{V_j} 存在。同時 e^{V_j} 服從 gamma 分佈，並且平均數為 1，變異數為 α ，可以將 (1) 與 (2) 推演成：

$$Y_i \sim \text{Poisson}(u_j^*) \quad (3)$$

$$u_j^* = \exp(X_j\beta + \text{offset}_j + v_j) \quad (4)$$

$$\text{且 } e^{v_j} \sim \text{Gamma}(1/\alpha, \alpha) \quad (5)$$

重新整理之後。此時的 Gamma (a,b)分配就有 ab 的期望值與 ab^2 的變異數。這一個 α 就是所謂的過度離散估計參數。 α 越大，依變項離散程度越大；卜瓦松模型將 α 假設為 0，但是負二項迴歸將 α 推導出來，藉以判定依變項的離散程度。

再者，依變項第 j 個觀察值的離散程度可以表示為：

$$1 + \alpha \exp(X_j\beta + \text{offset}_j) \quad (6)$$

又從第 (5) 可以推導出 u_j^* 也服從 Gamma 分佈：

$$u_j^* \sim \text{Gamma}(1/\alpha, \alpha u_j) \quad (7)$$

最後，

$$\begin{aligned} \text{Var}(y_j) &= E\{\text{Var}(y_j | u_j^*)\} + \text{Var}\{E(y_j | u_j^*)\} \\ &= E(u_j^*) + \text{Var}(u_j^*) \\ &= u_j (1 + \alpha u_j) \end{aligned} \quad (8)$$

因此，當 $\alpha=0$ 時，則服從卜瓦松分佈；若 α 顯著不等於 0 時，則服從負二項迴歸的分佈。在本文表七與表八當中有關於負二項迴歸的部分，藉由對於 α 進行概似比檢定 (likelihood of ratio test)，則可以知道該模型如果採取卜瓦松途徑是否有依變數過度離散的問題？若此問題存在的話，負二項迴歸也會同時矯正，避免自變項的詮釋力被高估。

參考書目

- Aldrich, John H. and David W. Rohde. 2001. "The Logic of Conditional Party Government." in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. eds. *Congress Reconsidered*: 269-92. 7th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Arnold, R. Douglas. 1979. *Congress and the Bureaucracy: A Theory of Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Batto, Nathan F. 2005. "Electoral Strategy, Committee Membership, and Rent Seeking in the Taiwanese Legislature, 1992-2001." *Legislative Studies Quarterly* 30, 1:43-62.
- Bond, Jon R. and Kevin B. Smith. 2008. *Promise and Performance of American Democracy*. Boston, MA: Wadsworth.
- Carey, John M. and Matthew Soberg Shugart. 1998. eds. *Executive Decree Authority*. Mass.: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Epstein, David and Sharyn O'Halloran. 1994. "Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion." *American Journal of Political Science* 38: 697-722.
- Fenno, Richard. 1973. *Congress in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Fiorina, Morris P. 1974. *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*. Lexington, MA: Lexington Books.

- Hibbing, John R. 1988. "Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons." *American Journal of Political Science* 32, 3: 681-712.
- Howell, W. and J. Pevehouse. 2005. "Presidents, Congress, and the Use of Force." *International Organization* 59, 1: 209-232.
- Keefe, William and Morris Ogul. 2001. *The American Legislative Process*. New Jersey: Prentice Hall.
- Kiewiet, Roderick D. and Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Long, Scott and Jeremy Freese. 2006. *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. 2nd ed. College Station, TX: Stata Press.
- Maltzman, Forrest and Steven S. Smith. 1994. "Principles, Goals, Dimensionality, and Congressional Committees." *Legislative Studies Quarterly* 19: 457-476.
- Maltzman, Forrest. 1997. *Competing Principals: Committees, Parties, and the Organization of Congress*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven and London: Yale University Press.
- Rohde, David. W. 1991. *Parties and Leaders in the Post-reform House*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Rundquist, Barry S. and John Ferejohn. 1975. "Two American Expenditure Programs Compared." in McCamant C. Liske and W. Loehr. eds. *Comparative Public Policy*: 87-108. New York: Wiley Inc.
- Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers.
- Sheng, Shing-Yuan. 2006. "The Personal Vote-Seeking and the Initiation of Particularistic Benefits Bills in the Taiwanese Legislature." *Proceeding of an International Conference on Political Center or Periphery: Legislatures & Parliaments in the 21st Century*. 08 July 2006. Taipei: Soochow University.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast. 1987a. "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81:85-104.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast. 1987b. "Why Are Congressional Committees Powerful?" *American Political Science Review* 83, 3: 929-945.
- Sinclair, Barbara. 1999. "Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-agent Theory and House Majority Party Leadership." *Legislative Studies Quarterly* 24, 3: 421-449.
- Smith, Steven S. and Christopher J. Deering. 1984. *Committees in Congress*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Sorauf, Frank and Paul Allen Beck. 1988. *Party Politics in America*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Theriault, Sean M. 2008. *Party Polarization in Congress*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Wilson, James Q. 1986. *American Government: Institutions and Policies*.

3rd ed. Lexington: D.C. Heath and Company.

內政部營建署。2013。〈下水道法〉。http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10380&Itemid=57。2013/12/21。(Construction and Planning Agency Ministry of the Interior. 2013. “Water Sewer System Act.” http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10380&Itemid=57. Latest update 21 December 2013.)

王以寧。2006。〈昔日肉桶又自肥，今日治水才愛台〉。http://www.cooloud.org.tw/node/605022014/01/10。2014/01/10。(Wang, Yi-Ning. 2006. “The Pork Barrel Intention of Legislative Yuan Members and its Implication for Water Resource Management.” in http://www.cooloud.org.tw/node/60502. Latest update 10 Januray 2014.)

王靖興。2009。〈立法委員的立法問政與選區服務之分析：2000年政黨輪替前後的持續與變遷〉。《台灣政治學刊》13, 2: 113-169。(Wang, Ching-Hsing. 2009. “Analysis of Legislators’ Law-making and Constituency Service: Continuity and Change After Party Turnover in the Year 2000.” *The Taiwanese Political Science Review* 13, 2: 113-169.)

台灣區水管工程工業同業公會。2010。〈第16屆第3次會員代表大會會議紀錄〉。http://www.doc88.com/p-180436601876.html。2013/12/10。(Taiwan Water Pipe Engineering Industries. 2010. “The Meeting Minutes of the 16th Convention (aka the 3rd club member convention).” in http://www.doc88.com/p-180436601876.html. Latest update 10 December 2013.)

立法院。2013。〈議案關係文書院總第1204號〉。http://www.ly.gov.tw/innerIndex.action?v=law。2013/12/10。(Legislative Yuan.

2013. “Lawmaking Records No. 1204.” in <http://www.ly.gov.tw/innerIndex.action?v=law>. Latest update 10 December 2013.

邱訪義、李誌偉。2012。〈立法院積極議程設定之理論與經驗分析：第二屆至第六屆〉。《台灣政治學刊》16，1：1-58。(Chiou, Fang-Yi and Zhih-Wei Lee. 2012. “Positive Agenda Setting in the Taiwanese Legislature: Theory and Evidence (1993-2007).” *The Taiwanese Political Science Review* 16, 1: 1-58.)

盛杏媛。1997。〈立法委員的立法參與：概念、本質與測量〉。《問題與研究》36，3：1-25。(Sheng, Shing-Yuan. 1997. “Legislative Participation in the Legislative Yuan: Its Concept, Nature, and Measurement” *Issues & Studies (Chinese version)* 36, 3:1-25.)

盛杏媛。2000。〈立法問政與選區服務：第三屆立法委員代表行為的探討〉。《選舉研究》6，2：89-120。(Sheng, Shing-Yuan. 2000. “Law-Making and Constituency Service: A Study on Representative Behavior of Taiwan’s Legislators Elected in 1995.” *Journal of Electoral Studies* 6, 2: 89-120.)

盛杏媛。2001。〈立法委員正式與非正式立法參與之研究：以第三屆立院為例〉。《問題與研究》40，5：81-104。(Sheng, Shing-Yuan. 2001. “An Exploratory Study on Formal and Informal Legislative Participation: the Case of the Third Legislative Yuan.” *Wenti Yu Yanjiu* 40, 5: 81-104.)

盛杏媛。2003。〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉。《台灣政治學刊》7，2：51-105。(Sheng, Shing-Yuan. 2003. “The Influence of the Legislative Branch and the Executive Branch in the Process of Lawmaking: a Comparison of the United and Divided Governments.” *The Taiwanese Political Science Review* 7, 2: 51-105.)

盛杏媛。2008。〈政黨的國會領導與凝聚力：2000年政黨輪替前後的觀察〉。《台灣民主季刊》5, 4: 1-46。(Sheng, Shing-Yuan. 2008. "Party Leadership and Cohesion in the Legislative Yuan: Before and After the First Party Turnover in the Executive Branch." *Taiwan Journal of Democracy* 5, 4: 1-46.)

盛杏媛。2012。〈媒體報導對企業型政治立法成敗的影響〉。《東吳政治學報》30, 1: 1-42。(Sheng, Shing-Yuan. 2012. "Media Coverage and Legislative Success of Entrepreneurial Politics." *Soochow Journal of Political Science* 30, 1: 1-42.)

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〉。《台灣民主季刊》3, 2: 63-86。(Sheng, Emile C. J. 2006. "A Discussion of the Potential Influences of a Mixed Member Electoral System on Taiwanese Partisan Politics." *Taiwan Journal of Democracy* 3, 2: 63-86.)

湯京平等。2002。〈分立政府與地方民主行政：從台中縣地方基層建設經費論地方派系與肉桶政治〉。《中國行政評論》12, 1: 33-76。(Tang, Ching-Ping et al. 2002. "Divided Government and Local Democratic Administration: Budget for Local Infrastructure, Local Factions, and Pork Barrel Politics in Taichung County." *The Chinese Public Administration Review* 12, 1: 37-76.)

黃秀端。1996。〈選區服務與專業問政的兩難〉。《理論與政策》10, 4: 21-36。(Hawang, Shiow-Duan. 1996. "The Dilemma between Constituency and Policymaking." *Theory and Policy* 10, 4: 21-36.)

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》11: 35-70。(Hawang, Shiow-Duan. 2000. "A Comparison of Three Different Types of Committees in the Legislative Yuan of Taiwan." *Soochow Journal of Political Science* 11:35-70.)

- 黃秀端。2004。〈政黨輪替前後的立法院內投票結盟〉。《選舉研究》11, 1: 1-32。(Hawang, Shiow-Duan. 2004. "A Comparison of Voting Coalitions in the Legislative Yuan before and after Party Turnover of the Year 2000." *Journal of Electoral Studies* 11, 1: 1-32.)
- 楊婉瑩。2002。〈立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例〉。《問題與研究》41, 4: 83-113。(Yang, Wan-Ying. 2002. "The Role of the Committee in the Legislative Decision-making Process: the Third Term Legislative Yuan." *Wenti Yu Yanjiu* 41, 4: 83-113.)
- 楊婉瑩。2003。〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突：以第四屆立法院為例〉。《東吳政治學報》16: 49-95。(Yang, Wan-Ying. 2003. "Party Cooperation and Conflict under Divided Government: the Fourth Term Legislative Yuan." *Soochow Journal of Political Science* 16: 49-95.)
- 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》19: 111-150。(Yang, Wan-Ying and Tsai-Wei Chen. 2004. "The Transformation and Evaluation of the Inter-Party Negotiation System after the Congressional Reforms." *Soochow Journal of Political Science* 19: 111-150.)
- 經濟部水利署易淹水地區水患治理計畫專屬網站。2006。〈計畫簡介〉。<http://fcp.wra.gov.tw/ct.asp?xItem=25531&CtNode=5540>。2013/12/21。(Regulation Project of Flood-prone Areas, Water Resources Agency, Ministry of Economic Affairs. 2006. "Introduction to the Project." <http://fcp.wra.gov.tw/ct.asp?xItem=25531&CtNode=5540>. Latest update 21 December 2013.)
- 廖達琪。2010。〈國會議員生涯類型變遷與民主體制的取向分析-以台灣第二到第七屆立法院為例〉。《東吳政治學報》28, 2: 49-96。(Liao, Da-Chi. 2010. "Changes in Legislative Career Types and the

Developmental Orientation of Democracy: a Study of Taiwan's Legislative Yuan from the Second Term to the Seventh Term.” *Soochow Journal of Political Science* 28, 2: 49-96.)

蕭怡靖。2005。〈我國立法院資深制度之探討-委員會遊走及召委資深度之變遷〉。《政治科學論叢》25：105-134。(Shiao, Yi-Ching. 2005. “The Seniority System in the Legislative Yuan in Taiwan: Change of the Transfers among Committees and the Convener’s Seniority.” *Taiwanese Journal of Political Science* 25: 105-134.)

蕭怡靖。2007。〈我國立法委員選擇常設委員會之研究：以第五屆立法委員為例〉。《東吳政治學報》25，3：131-182。(Shiao, Yi-Ching. 2007. “Committee Selection in the Legislative Yuan: the Fifth Term Legislative Yuan.” *Soochow Journal of Political Science* 25, 3: 131-182.)

羅清俊。2000。〈猜猜看誰把醃肉帶回家了：縣市補助款分配之分析〉。《人文社會科學集刊》12，1：1-45。(Luor, Ching-Jyuhn. 2000. “Guess Who Brings Home the Bacon: The Geographic Distribution of Taiwan Provincial Grants.” *Journal of Social Sciences and Philosophy* 12, 1: 1-45.)

羅清俊。2002。〈立法院常設委員會審查功能之實證研究-委員會資深程度與不分區立委角色的影響〉。《月旦法學雜誌》7，86：36-61。(Luor, Ching-Jyuhn. 2002. “The Empirical Study of the Review Function of Legislative Yuan’s Committees: the Factor of Seniority and Party-list Proportional Representatives.” *The Taiwan Law Review* 7, 86: 36-61.)

羅清俊。2004。〈分配政策與預算制定之政治分析〉。《政治科學論叢》21：149-188。(Luor, Ching-Jyuhn. 2004. “The Political Analysis

on the Decision Making of Distributive Policies and Budgets.”
Taiwanese Journal of Political Science 21: 149-188.)

羅清俊、謝瑩蒔。2008。〈選區規模與立法委員分配政策提案的關聯性研究：第三、四屆立法院的分析〉。《行政暨政策學報》48：1-48。
(Luor, Ching-Jyuhn and Ying-Shih Hsieh. 2008. “The Association of District Size and Pork Barrel Related Bills Initiated By Legislators: an Analysis on the 3rd and 4th Legislative Yuan in Taiwan.” *Public Administration and Policy* 48: 1-48.)

羅清俊、張皖萍。2008。〈立法委員分配政治行為分析：選區企業與立法委員企業背景的影響〉。《政治科學論叢》35：47-94。
(Luor, Ching-Jyuhn and Wan-Ping Chang. 2008. “Pork-Barrel Behavior of Legislators: Business Lobby and Business Connection of Legislators within Electoral Districts.” *Taiwanese Journal of Political Science* 35: 47-94.)

羅清俊、廖健良。2009。〈選制改變前選區規模對立委分配政策提案行為的影響〉。《台灣政治學刊》13，1：3-53。
(Luor, Ching-Jyuhn and Chien-Liang Liao. 2009. “The Impact of Upcoming Changes in the Electoral System on the Initiation Behavior of Pork Barrel-related Bills from Legislators.” *The Taiwanese Political Science Review* 13, 1: 3-53.)

羅清俊、郭益玟。2012。〈管制政策的分配政治特質：台灣環境保護訴願決定的實證分析〉。《行政暨政策學報》54：1-40。
(Luor, Ching-Jyuhn and Yi-Wen Kuo. 2012. “The Distributive Attributes of Regulatory Policy.” *Public Administration and Policy* 54: 1-40.)

The Information-driven Lawmaking Process in the Legislative Yuan's Committees: a Case Study of Sewage Treatment Infrastructure in Taiwan

Shih-Yi (Albert) Chiu*

There are three major theories regarding explicating congressional lawmaking process in democracies. These theories include the partisan theory that is based on the consideration of election and the information theory that takes into account the informational cost of lawmaking. The third one is the partisan theory with emphasis on the partisan influence in Congress. In reconsidering the prevalent argument that the party caucus negotiation system has replaced committees' function to review bills in Taiwan's Legislative Yuan, I argue that committees still serve as a place for de facto communication among legislators. That is, the informational model explains committees' process when it comes to many bills that are not politically controversial. In taking into account Taiwan's local context, I revise several key assumptions of the informational model that originally flows from the U.S. Congress. I argue that the informational model accounts for most variance of lawmaking dynamic in the Legislative Yuan, and in the

* Assistant Professor, Department of Politics, Tunghai University

meantime, the constituent theory and partisan theory help to explain the rest of the variance. In the case study of sewage treatment lawmaking, I empirically find that legislators across the aisle tended to focus on the expertise required for this specific lawmaking; in addition, legislators were likely to be free of constituent influence and tended to consider national interest. Yet, when legislators left the Legislative Yuan and served their voters in their own districts, they changed their strategy by dramatically switching their attention to the issues that were only related to their districts' sewage treatment. In other words, these legislators' concern becomes parochial. As far as other independent variables are concerned, I find that party list of proportional representatives and the chairs of some committees played a critical role of facilitating information exchange. The empirical finding demonstrates the conditional explanatory power of the informational model in Taiwan's legislature.

Keywords: Sewage treatment, legislators, pork barrel, distributive politics, informational model