

# 媒體報導對企業型政治 立法成敗的影響

盛杏媛\*

- 一、前言
- 二、少數與多數：誰獲得利益？
- 三、媒體報導與立法成敗：理論與假設
- 四、研究設計與方法
- 五、資料分析
- 六、結論

多數與少數的利益分配一直是政治研究的重要課題，顧客型政治，一說分配政治，亦即那些利益集中在特定少數人，但成本是由多數人負擔的立法，長久以來被認為適切地描述了台灣的立法政治。本研究並不在於駁斥此一傳統的觀點，然而，不同於以往的研究，本研究旨在指出企業型政治，亦即成本集中在特定的少數人，而利益是分散給普遍多數人的立法，在某種條件下可以成功的完成立法。本研究以第六屆立法院的立法提案為觀察的對象，研究發現指出：企業型政治的立法提案相較於顧客型政治的

---

\* 國立政治大學政治系教授。E-mail: syshen@nccu.edu.tw

投稿日期：2012年2月13日；接受刊登日期：2012年4月18日。

東吳政治學報/2012/第三十卷第一期/頁1-42。

立法提案，較不容易通過；然而若企業型政治的立法提案獲得媒體青睞而大幅報導，將會獲得大眾的關注，如此使得以連任為目的的立法委員與政黨有極高的動機要推動立法，從而使得該提案通過的可能性大增。此一發現提供觀察國會政治的一個視角，並就媒體對公共政策的影響提供經驗的證據。

**關鍵詞：**企業型政治、顧客型政治、媒體、立法成功

## 一、前言

2011年3月11日行政院將特種貨物及勞務稅（俗稱奢侈稅）條例送入立法院，立法院在短短一個月，4月15日即完成立法，條例規定對擁有不到一年就轉手的非自用住宅及其坐落基地、空地，將按照實價課以15%稅款，一到兩年內轉手課以10%稅款，且對於單價在300萬元以上的高消費貨物，將課以10%奢侈稅。此一條例所以順利完成立法，遠因是因為台灣貧富差距愈來愈大，引發民眾的不滿與焦慮，而近因是房價在短時間內增長數成，買賣房屋在轉手之間即獲取暴利，對廣泛的大多數人而言，購屋已成為極難達成的夢想，如此造成貧富愈加懸殊，在媒體大幅報導與民意支持下，<sup>1</sup>即便有建商與部份立委反對，但反對的立委卻找不到足夠的人數連署提案，民進黨雖有不同的意見，但基本上支持奢侈稅的立法，最終立法院以罕見的效率完成立法。

奢侈稅條例的迅速完成立法相當值得探討，不僅因為它以罕見的快速完成立法，更因為這一個政策屬於企業型政治（entrepreneurial politics），亦即成本是集中在特定的少數人，而利益是分散給普遍的大多數人。在傳統的利益政治的架構下，當分散而普遍多數的利益相對於集中而強烈的少數利益，往往因為少數人的利益攸關自己甚大，因此有動機努力阻擋企業型政治法案的通過，相反地普遍大多數人可能根本沒有意識到此一利益，或覺得利益相對上不那麼大而不值得為其奮鬥（Wilson, 1986: 433），或者即便大多數人意識到此一利益，但寧可搭便車，等待他人努力而自己坐享其成（Olson,

---

1. 2011年1月到4月媒體對於「奢侈稅」的報導即高達3095則。

1965)，因此這類法案往往較不容易通過，或者即便通過，也曠日廢時 (Wilson, 1986；黃秀端，1998)。

利益集中而強烈的少數人相對於利益分散的多數人之間的利益分配現象一直是政治研究的重要課題，台灣政治學界長久以來相當關注那些分配政治，或說顧客型政治 (client politics)，亦即那些利益集中在特定少數人，但成本是由多數人負擔的立法現象 ( Sheng, 2006；黃秀端，1998；羅清俊，2004；2009)。本研究將研究焦點置於企業型政治，主要目的並不在於駁斥過去研究發現的：顧客型政治的立法在台灣政治的普遍性與重要性，而在於說明在媒體的大幅報導下，將會帶動民意，且在立法委員與政黨追求選舉利益的考量下，會起來號召眾人，促進企業型政治的立法，且這些立法提案會成功完成立法程序。

立法過程中往往涉及到極多的政治行動者，諸如利益團體、行政機關、立法機關，立法過程也通常涉及冗長的法案醞釀、提出與審議，但基於本研究的目的，本研究所囊括的政治行動者僅限於可以在立法院提出法案的政府機關、立法院黨團及立法委員。研究發現指出，企業型政治的立法提案相較於其它類型的立法提案，容易遭遇阻絕，且較不容易通過；然而若企業型政治獲得媒體青睞而大幅度報導，政黨與立法委員一方面為了獲得廣大民眾的支持，一方面為了免於激起眾怒，將會愈有動機去通過立法，如此提案通過的可能性愈高。本研究提供觀察立法政治的一個視角，並就媒體對政治的影響提供經驗的證據。

## 二、少數與多數：誰獲得利益？

利益集中而強烈的少數人相對於利益分散而不強烈的多數人之間的利益分配一向是政治研究的課題。團體理論的巨擘Truman (1951) 認為若因為社會環境的改變而造成了某一群人的利益受到影響，這一群人就會形成團體，以護衛自身的利益。然而，真實的政治過程並不如Truman想像的樂觀，利益團體並不會自然形成，而有待於利益團體企業家 ( interest group entrepreneur ) 的領導，他們必須要有有效的說服潛在成員團體組成後所獲得的利益將大於所付出的成本，同時一旦團體順利組成之後，他們還要設法提供誘因維繫成員的向心力。一般而言，那些利益集中而強度高的少數人因為利益攸關甚大，因此比較有動機形成團體來護衛本身的利益，且較積極介入政治過程來影響政策制訂。相對的，當共享的利益所涉及的是大多數人時，集體行動的困境就產生了，此即大部份人有搭便車的心態，寧可坐享其成而不願出力，團體較不容易組成，且即便組成，仍要藉由選擇性誘因而促成成員的努力付出 (Olson, 1965)。

由此一觀點推論，利益攸關且集中的利益團體相對於利益分散的大多數人，往往較容易得到它所要的，這也是相當多主張利益團體在政治過程中具有影響力的觀點。Schattschneider (1960) 指出利益團體相當積極且富有野心，同時他們在獲取特殊利益上總是相當成功，Lowi (1964) 指出美國的政策係國會議員、行政機關與利益團體鐵三角的共生關係所導致的結果，國會議員為了當選連任會參與與其選區利益相關的委員會，藉此向行政機關爭取各種補助款以促進地方建設與經濟繁榮，以換得選民選票的支持，同時，國會議員

透過各種機會為利益團體爭取有利的立法，以獲得利益團體政治獻金的支持。行政機關為了預算的安全與成長，也盡可能配合國會議員的要求，如此國會議員、利益團體與行政機關各自獲得其所要求的，而利益分配也出現少數利益凌駕多數利益之上。國會議員、行政機關與利益團體掌握政策制訂的共生關係，一般以鐵三角或者顧客主義 (clientelism) 稱之。

也有學者使用政治經濟學上尋租 (rent-seeking) 的概念來說明利益團體與國會議員的交換關係，所謂尋租是指個人或團體利用稀少的資源，追求政府提供壟斷權力的政治活動，利益團體利用國家的強制力以取得壟斷的地位，而國會議員為了利益團體提供的好處 (如競選經費、演講費、車馬費、未來的職位)，交換對利益團體有利的立法 (如直接獻金補助、控制競爭對手進入、影響政策與控制價格)。其導致的結果是普遍大多數人因此必須用比較昂貴的價格購買，甚或沒有能力購買，導致其福利的喪失 (Mitchell and Munger, 1991; Parker, 1996)。

雖然認為利益團體的影響力相當大是一種主流的意見，但也有學者從利益團體本身的資源與動機來論述利益團體的影響力沒有想像中的大，而無組織的多數人利益也可能彰顯：Bauer et al. (1963) 指出利益團體通常僅擁有有限的資源，且利益團體的內部意見通常很分歧，因此，利益團體的影響力不如想像中的大，大多時候它們僅扮演提供國會議員資訊的角色。

第三種觀點則認為利益團體的影響力視議題或狀況而定，Hayes (1978) 指出利益團體的影響力在那些涉及分配但沒有反對意見的領域--諸如那些關乎肉桶立法的議題上一較有影響力。而Wilson (1986) 也指出利益團體在不同的政策領域上介入不同，也因此產生不同的

影響。他將公共政策依照利益授與及成本負擔是集中給少數人或分散給多數人而分為四類：多數型政治、企業型政治、顧客型政治與團體型政治，如圖一所示。

		成本負擔	
		分散於 普遍的多數人	集中於 特定的少數人
利益 授與	分散給 普遍的多數人	多數型政治	企業型政治
	集中給 特定的少數人	顧客型政治	團體型政治

圖一 Wilson政策類型分類

資料來源：Wilson (1986: 430)。

Wilson指出利益團體在多數型政治的議題上較少著墨，因為多數型政治的成本與利益都牽涉多數人的利益與負擔，因此極少有利益團體會涉入。至於在利益團體政治的議題上，成本與利益都是由利益團體自己負擔與享受，因此各種利益相對的團體互相角逐利益，此與多數人的利益與負擔較無關連。至於在顧客型政治上，成本分散給社會大眾負擔，而利益由利益團體分享，由於相對的是無組織的大多數人，而通常無組織的多數人面臨集體行動的困境，反之利益團體透過各種方法取得國會議員的幫忙，容易獲得其所要的。至於在企業型政治上，某些政府部門內或外的政治企業家看到某些利益沒有在政治決策的管道中被代表，起而號召眾人，將無組織的多數組織起來，最典型的如消費者保護運動、環境保護運動。而Wilson也指出這種企業型政治有時也不一定需要由政治企業家來

號召，而是當選民或國會議員發現某些團體獲得利益而社會大眾卻要負擔高額成本，此時國會議員也可能提出立法去減低這種成本。Wilson並且指出由於媒體的角色擴大、國會的分裂化以及公民的態度變遷，使得政治企業家在晚近曝光率增加 (Wilson, 1986: 434)。雖然Wilson沒有進一步說明因此企業型政治的立法更為成功，但是其他學者則發現在一定的條件滿足下，公民可以克服集體行動的障礙，集結起來對抗不利於他們的政策，並且轉而以有利於他們的政策取代，晚近在許多國家通過的環境保護政策是企業型政治立法成功的證據 (Jänicke and Weidner, 1997)。

Denzau與Munger (1986) 則以資訊的角度出發，論述無組織的大多數人的利益可能在政治過程中被代表，他指出若選民有充分資訊且反對某項政策，則利益團體若想推動該項政策，要負擔極大的代價；然而若選民基本上不關心或沒有充分資訊，則利益團體比較可能得到他所要的。換言之，無組織的利益在相關的條件滿足下可能在政治過程中被代表，他們的推論邏輯是：利益團體對於那些選民有充份資訊的議題較少有影響力，國會議員會依照選區民眾的利益來選擇委員會（也因此選民對之有相當的認識），由於委員會擁有壟斷提案並對立法有守門員的權力，因此利益團體必須要去尋求相關委員會成員的協助，但是委員會成員因為選區民眾對該議題較有充分資訊，比較不會去趨從利益團體的立場，也因此無組織的大多數人的利益可能在政治過程中被代表。

有關於國會在甚麼情況下會通過有利於利益團體的立法，又在甚麼情況下會通過有利於無組織的大多數人的立法，Arnold (1990) 從國會議員的選舉計算為出發點提供了一個較全面性的論述，他從國會行動的三個行動者：公民、國會議員與聯盟領袖（推動法案者）

的決策法則來解答此一問題，他指出公民會衡量政策方案與政策效果來形成政策偏好，且從候選人的政策立場與政策所帶來的效果來選擇候選人。而國會議員會衡量：（1）究竟當選民投票的時候對於該項立法是關注的（attentive）或不關注的（inattentive）；（2）究竟該項立法是否是重要的或潛在重要的（亦即有可能被提醒或挑起），以及（3）究竟公民是否有能力讓國會議員對該項決定負責，或相反地公民無法追溯國會議員的責任。至於聯盟領袖為了要獲得足夠數量的國會議員的支持，會預期國會議員的選舉計算來決定提出政策方案的策略，一般而言有三種可能的策略：第一是採用說服的策略：一方面說服國會議員，另一方面說服公民，使整個的氛圍是對聯盟領袖推動法案有利；其次是採用程序的策略：諸如迫使國會議員不得不表達立場、加強或減弱立法行動的可追溯性（若此一行動是提供利益的則加強，若是增加成本的則減弱可追溯性）、轉嫁給行政機關；第三是採用修改立法方案的策略，使方案符合國會議員與公民的偏好。也就是說，一旦當國會議員感受到某一立法對關注的公眾重要，又不會激起廣泛的不關注的公眾的反對，而同時聯盟領袖推動該項立法，則國會議員會支持利益團體的方案；然而，若國會議員認為某一立法對於多數不關注的公眾是重要或潛在重要的，則他會仔細斟酌不關注的多數是否會在某個時間點被挑起而成為關注的多數，且聯盟領袖會使用各樣的策略去促使使國會議員支持該項立法，則國會議員也可能會去通過滿足大多數無組織利益的立法（Arnold, 1990）。

從上述文獻得知利益集中而強烈的少數人，相較於利益分散而利益意識淡薄的大多數人而言，前者比較容易在政治的過程中得到他們所要的，但是在某些條件下，利益分散的大多數人仍然有可能在

政治過程中獲得他們所要的，而此先決條件就在於：利益分散的多數人有充分的資訊，意識到他們的利益（或被剝削的利益），同時會因為政治人物所作的政治決定，而回報以支持或不支持。

台灣過去在威權統治時期，國民黨在政府管制與政府採購上製造租金，在各種國家保護的寡頭壟斷中分配特權，給予在政治上的合作者（如財團、利益團體）以酬庸，同時也利用各種區域性的寡佔與獨佔事業來籠絡來自地方上的政治菁英，以掌握其政治上的優勢（Wu, 1987；朱雲漢，1992；陳明通，1995；劉阿榮，2003）。隨著民主化而逐漸升高的政黨競爭，各個政黨與立委為了取得選舉的勝利，更是以各式各樣的政策來吸引選票與政治獻金，因此各種提供特定選民群與利益團體特殊好處的立法，比之威權時代更有過之。

利益團體與國會議員的互利共生可以從立委的兼職背景得出端倪，王振寰（1996）統計自 1969 到 1992 年立委，其中擁有企業背景（包括擔任正副董事長、正副總經理、董監事或顧問）的比例高達五成，甚至在有些屆期高達六成以上，而在有企業背景的立委當中，以工業部門、金融保險部門、商業部門比例最高（王振寰，1996：146-151）。而立委也透過公共政策授與特殊利益集團好處，舉其要者，證券交易稅的稅率與證券交易所稅是否課徵，在 1988 年以來時時在立法院上演行政院與立法院的爭議，而至今證所稅仍未開徵（王振寰，1996：159-162）。另在銀行法的修正過程中，金融業也透過拉攏特定立委以制訂有利於他們的立法（陳尚懋，1998；郭承天等，2000），從 1989 年以來，銀行法修正 11 次，將原本掌握於國家機器的金融機構，透過立法過程，一步步下放到財團手中。

Batto (2005) 以 1992 到 2001 年（第二到第四屆）立委為分析對象，發現得票愈集中的立法委員有愈強的動機去尋求金錢委員會

(包括財政、經濟、交通與預算審查時期的預算委員會)，以有利於其去提供特殊的好處給特定的選民群。此一立委傾向去滿足一小部份與立委接觸的個人或團體的這種看法，事實上不斷地在許多研究中被指出，當國民黨威權統治的力量逐漸在立法院消退之後，代之而起的是財團與利益團體的特殊利益掛帥，尤其是那些屬於顧客型政治或分配型政治的法案(蕭有鎮，1995；劉鳳珍，1996；黃秀端，1998)。

羅清俊(2004)針對第二屆到第四屆立法院所通過的具有分配政策性質的法案與記名表決的政策制定過程加以檢視，結果發現如分配政策所獲得的利益無太多爭議時，基於立委之間的互惠關係，會出現「幾乎全體一致的情形」，但一旦分配政策涉及政黨的意識型態或政黨的直接利益，或者政策利益的分配過於龐大及涉及公平的爭議時，則立法院常出現「政黨內部幾乎全體一致同意」的決策，也就是政黨立場壁壘分明，但是各黨之內幾乎全體一致同意。此外，羅清俊與張皖萍(2008)檢視立委的分配政治行為是否與其選區企業與立委企業背景有關，研究發現雖然不是那麼立竿見影，選區的企業背景對於立委的立法行為無顯著關連，然而，研究卻顯示立委本身的企業(或金融)背景會影響其積極爭取與企業相關的政策利益。

此外，針對立委提案的分析也得知，立委傾向提出授與特定少數人特殊利益的法案，且立委的選區愈小，愈有動機提出授與選區特殊利益的立法，這是因為選區愈小，立委愈能夠去就立法的結果宣稱功勞，同時也愈無法避免不提供特殊利益之後選民的懲罰(Sheng, 2006；羅清俊，2009；羅清俊、廖建良，2009)。除此之外，研究發現也指出若立委選區的黨內競爭程度愈高、或立委具有

地方民意代表背景，將會使他更傾向去提出特殊利益的法案 (Sheng, 2006)，且立委此一偏好，到了新選制施行之後的第七屆依然如此，且更有過之而無不及 (盛杏潑, 2009a)。

綜合而論，國內過去對誰統治的議題，傾向認為利益集中而強烈的少數人在政治過程中往往較容易獲得他們想要的；反之，利益分散且利益意識薄弱的多數人往往可能在政治的過程中被犧牲。過去的研究提供我們豐富的理論與經驗證據，然而，那些研究雖然可以解答為什麼少數集中的利益可以在政治過程中獲得彰顯，但是卻無法有效解答為什麼在有些時候多數人分散的利益也可以在政治的過程中被代表，本研究試圖以媒體報導的角度去解答一部份的答案。

### 三、媒體報導與立法成敗：理論與假設

一般而言，國會議員比較有動機去通過提供利益給特定的少數人(包括特定團體或特定選民群)，因為提供利益給特定的少數人，可以使獲得利益者特別記念與感激，因此國會議員容易在這種法案上宣稱功勞 (Mayhew, 1974)，尤其這一類法案的直接受益對象是利益意識清楚而強烈的少數人，而承受負擔的是比較沒有利益意識的多數人，因此國會議員往往有強烈的動機去通過這類的法案。相對的，國會議員比較沒有動機去通過提供普遍多數人利益卻以少數人的利益為代價的立法，這是因為國會議員比較難從一個規模龐大授予普遍大多人利益的政策方案中宣稱功勞，因為普遍利益是公共財，只要有人提出，社會上每一個人都可以享有，獲得利益的人通常不會特別記念與感激提供此一利益的人，因此國會議員不容易以此來建立與選民緊密的關係，尤其若此一立法若是由少數人的來負

擔成本，則國會議員更可能避之唯恐不及，因為利益強烈的少數人可能因國會議員支持此類法案而懲罰國會議員，而相對的利益意識薄弱而不關注的多數也不因為國會議員支持此類法案而獎勵國會議員，也因此只要這些不關注的多數的利益意識不會被挑起，則國會議員就比較沒有動機去通過這類立法。也因此，本研究要檢證的第一個假設是：

假設 1：企業型政治的立法提案相較於顧客型政治的立法提案，通過的可能性較低。

然而由於企業型政治關乎大多數的利益，政治行動者仍必須仔細斟酌不關注的多數是否有變成為關注的多數的可能性，如果不關注的多數被某些因素挑起而成為關注的多數，此時政治行動者在選票的考量下，也有可能轉而支持企業型政治的立法。那麼，甚麼樣的情況下廣泛大多數人的利益意識可能被挑起呢？最重要的條件是廣泛多數人感受到某一項利益或即將被剝奪的利益的重要性，這有可能是因為某個事件的發生，此時政治企業家可能看到機會起而號召眾人，倡導某項立法，譬如針對中國大陸食品遭受三聚氫胺污染事件爆發，使大多數人關注到食品衛生問題；又如卡債族因為負擔不起卡債而網拍販嬰或自殺，一系列的媒體報導使多數人注意到信用卡循環利息太高造成的卡債族的生活困境。在另一方面，政治企業家也可能主動發掘某項問題或議題的重要性，起而號召眾人，倡導某項立法。無論政治企業家是主動或被動推動某一項立法，若沒有媒體的報導，政治企業家難以鼓動風潮，獲取多數民眾的同理，從而影響民意氣候，也因此媒體的報導對於大眾的潛在利益意識被挑起具有相當大的作用，而一旦大眾的潛在利益意識被挑起，則以選票為目的的立委與政黨不得不加以關注。根據盛杏媛（2005）對

民眾焦點團體座談會的研究發現指出：僅有極少數民眾與立委有親身接觸的經驗，而他們對立委表現的認知，大多都是來自於媒體的報導，也因此立委會關注他們在媒體的形象，對於社會上已經有廣泛共識的議題，極少有立委願意擔負選票流失的危險來觸犯眾怒。

有關於媒體對於社會大眾的影響，Cohen (1963: 19) 很傳神的指出媒體對公眾想法的重要性：「它（媒體）不只是訊息與意見的提供者，它或許不是每次都很成功的告訴閱聽人怎麼思考（what to think），但能成功地告訴閱聽人思考甚麼（what to think about）。」媒體選擇性的報導使民眾注意到某些事而忽略掉另一些事的議程設定功能也早已被肯定，McCombs and Shaw (1972) 發現媒體報導的議題與民眾關注的議題有關連，而Iyengar and Kinder (1987) 作一系列的實驗設計研究來證明媒體有框架（framing）與預示（priming）的效果：媒體如何去框架新聞報導，會影響民眾如何去感受新聞事件，而媒體的預示效果也影響民眾用哪些標準去作政治評價。

儘管媒體議程設定的功能被肯定，但是媒體對公共政策的制訂是否有影響力，則學者們並沒有一致的定論（Walgrave and Van Aelst, 2006；余致力等，2007）。有些學者認為媒體對公共政策有影響，Cohen (1963) 指出媒體對於公共政策扮演三個角色：第一是觀察者：觀察與紀錄並報導在決策過程中的事件；第二是參與者：透過監督政府或倡議某些特定政策立場；第三是催化者：媒體的報導會使某些政策議題成為民眾所關注的議題，同時也可能影響民眾對該議題的反應，一些原本不被重視的議題，經過媒體的報導推波助瀾後可能受民眾的重視。Rivers (1991) 指出公眾無法瞭解超出各自活動範圍的事，而必須藉助於媒體，甚至連政府人員（包括總統、國會議員、幕僚...）也必須從媒體獲得相關的訊息。政府與媒體之間

有一個互利共生的關係，媒體要報導有關政府的訊息（但是選擇性的報導），而政府想要塑造好的形象，此一形象塑造有賴於媒體的報導，至於公眾對於政府的知識並非來自親身的經驗或觀察，而是來自於媒體的報導，媒體設定公眾討論與決定的議程。Nelson (1991) 指出媒體對於公共政策制訂有影響力，這是因為媒體大幅度的報導促使民眾關注特定議題，形成輿論，進而使民選官員不得不加以重視，甚或加快政策制訂的過程。Kingdon (1989) 也指出媒體對政策制訂有影響力是因為媒體對特定議題的關注會影響國會議員，而這個影響也可能是因為媒體對國會議員的選民有影響力，因此國會議員不得不重視。Protess 等人 (1987) 以四個政策領域來研究公眾與政府的回應，研究結果發現媒體的報導在有些議題上對公眾產生影響（如家庭醫療的詐騙與濫用，警察濫用暴力），但是在某些議題上不見得產生影響（如婦女遭受攻擊、有毒廢棄物處理），但是在所有議題上，媒體的報導都對政府官員產生影響，因為政府官員認為既然媒體報導指出了與他們執掌有關的問題，他們有義務去回應與負責，雖然這個回應可能僅是個人的，或形式性的影響，但也可能是實質性的影響。

但是也有研究指出媒體對於公共政策的影響力不如想像的大，如Kingdon (1984) 以交通運輸與健康衛生兩項公共政策議題深入訪問與之相關的決策者、幕僚、利益團體遊說者、記者與學者專家，卻發現媒體的影響力其實並沒有想像中的大，他指出一個重要理由是媒體對特定議題的關注往往不會持續太久 (Kingdon, 1984: 62)。另外Wanta and Foote (1994) 以 12 項國內議題與一項國際議題為研究焦點，發現媒體僅有相當微弱的影響。

過去文獻對於媒體對公共政策是否有影響的歧異，促使了學者

們進一步去檢視在哪些條件與狀況下，媒體對公共政策產生影響。這些條件與狀況包括與媒體本身有關的因素，以及與政治系絡有關的因素。就媒體本身的因素而言，究竟是哪一種媒體的報導、報導的方式、以及報導的時間都可能使其對政治的影響力有別，一般而言，報紙往往比電視更有影響力，因為報紙能夠做深入而完整的報導，且政治人物通常以報紙而非電視為主要的消息來源，但若政治人物認為電視對大眾有影響力，那麼電視的影響力會提升。同時，若不同的媒體對於事件的報導能夠聚焦，且以一致方式框架，並持久性的報導，則愈能發揮影響力。此外，媒體報導是在選舉期間或非選舉期間也有不同，一般而言，由於在選舉期間往往由政黨與候選人設定議程，因此媒體的影響力較為有限( Walgrave and Van Aelst, 2006)。

就與政治系絡有關的因素而言，媒體報導所涉及的政治職務、政治人物的政治位置(執政或在野)、政治人物的個人特質在在影響媒體是否能有效影響公共政策；若媒體報導的議題應由某一政治職務負責，譬如美國的外交議題是由總統單獨負責，則媒體的報導對之愈有影響力；反之，若負責的對象並非單一職務，如美國的國內議題是由總統與國會分權，則媒體的影響力較為有限；另外，就政治人物所處的政治位置而言，一般而言，在野黨相較於執政黨較易受媒體影響。就政治人物的個人特質而言，如政治人物對議題處理較具專業性，則媒體的影響較為有限 (Walgrave and Van Aelst, 2006; Voltmer and Koch-Baumgarten, 2010)。

此外，許多學者提到政治系絡因素當中不容忽視的政治結構、制度與過程等因素對於媒體是否對公共政策造成影響，某些公共政策是較長期或漸進的，或是較少爭議的，則媒體對之報導的興趣較

為有限，當然影響也較為有限；而某些政策涉及到固定的政治時程，譬如預算，則政治人物面對媒體的報導也可能不會迅速的反應 (Koch-Baumgarten and Voltmer, 2010; Walgrave and Van Aelst, 2006)。此外，有些政策領域有固定的決策鐵三角，則鐵三角的參與者通常儘量避免媒體介入，以維持既有利益以及議價的有效性，若他們真的得以規避媒體的報導，則媒體的影響自是有限，然而有時利益攸關而被排除在鐵三角之外的局外人 (outsider)，經由政策企業家的運作，掌握開啟的政策之窗，成功的利用媒體來框架議題，從而改變政策方向，此時媒體的影響力就相當大 (Brown, 2010; Voltmer and Koch-Baumgarten, 2010)。此一看法一如Kingdon (1984: 64) 指出的媒體的報導對局內人的影響較小，<sup>2</sup> 對局外人的影響較大，因為後者往往需要煞費苦心的去獲得重要政府官員的注意，Lipsky (1968) 也有類似的觀點，Lipsky指出資源貧乏的團體需要獲得媒體的報導以吸引大眾與決策者的注意甚於資源富足的團體。

順著上述的文獻脈絡推展，本研究預期：相較於顧客型政治立法而言，媒體的報導對企業型政治立法的影響極可能較大些，因為企業型政治涉及到多數人的利益，而多數人對自身的利益往往比較沒有意識，一旦媒體大幅度的報導，則多數人可能意識到潛在的利益，以致於決策者，包括政府官員、國會議員與政黨若再忽視或阻擋該項利益的立法，可能會付出昂貴的代價。有人說選民是健忘的，到下次選舉的時候已經忘記了，然而國會議員的挑戰者卻不健忘，在選戰中會盡可能挑起一切可能的有利點攻擊國會議員，而國會議員曾經做過的疏漏或錯誤的政治決定就成為挑戰者攻擊的焦點 (Arnold, 1990: 68-71)。本研究以媒體的報導多寡衡量大眾可能意識

---

2. 所謂局內人是指那些政府的重要決策者，以及那些容易接近決策者的人。

到議題的程度，而當大眾的關注程度愈高，則以獲得選票為目的的國會議員與政黨不得不加以正視議題的重要性，因此可能有助於企業型政治立法提案的通過。

然而，對顧客型政治類提案而言，媒體的報導固然可能增加議題的可見度而使立法者重視，而讓立法通過，但有時也可能使特定少數人的利益被媒體大幅度報導而揭發出來，反而使特殊利益團體收斂，或立法者不敢明目張膽為少數利益護航而導致立法失敗，因此媒體的大幅度報導對這一類型的立法通過，不一定造成正面的幫助，有時可能適得其反。至於對利益與成本皆是分散給多數人的多數型政治提案，以及利益與成本皆是集中在少數人的團體政治型提案而言，由於可能涉及到多數人與多數人的對抗（多數型政治），或少數人與少數人的對抗（團體型政治），因此究竟是支持的一方勝或反對的一方勝影響立法通過與否，媒體大幅度的報導對之通過立法不一定會產生正面的影響。因此本研究預期：

假設 2：企業型政治的立法提案若愈能獲致媒體的大幅報導，則通過的可能性愈高。

## 四、研究設計與方法

本研究以第六屆立法院中的所有法律提案為分析的對象，但排除掉法律廢止案、<sup>3</sup> 立法院內規、<sup>4</sup> 以及因為配合刑法修改而有的 29 件包裹提案。<sup>5</sup> 以下說明本研究使用的變數：

---

3. 由於廢止案通常是因為制訂新法律而廢止舊法，爭議較少，因此將之排除在外。

4. 由於這類提案僅涉及立法院內部事務，與一般的法律案不同，因此將之排除在外。

5. 因應刑法修改而有的小部份文字配合修正，由於這類提案幾毫無爭議，以包裹提案且逕付二讀的方式通過，總共 29 個，若將此類放進分析，將影響提案通過與否的評估，因此將之排除在外。

## (一) 依變數

提案是否通過：若提案版本中的內容被納入最後三讀通過的版本，則為通過，設定為 1；若未納入三讀通過的版本，則為不通過，設定為 0。

## (二) 自變數

1. 提案所涉及的利益類別：本研究將所有提案依兩項標準加以分類：提案的利益是分散給普遍大多數或集中給特定少數人？提案成本是分散於普遍大多數或集中於特定少數人？<sup>6</sup> 此一歸類方式參考 Wilson (1986) 的歸類方式（參見圖一），但並不完全相同，為適應台灣立法政治生態，以及因應研究目的，是根據提案的實際條文內容，而非根據提案所牽涉的公共政策，亦即可能在同一個法案下，不同的政治行動者由於不同的動機，有可能提出不同類別的提案，若為對現有法案的修正，則提案版本究竟欲對哪些條文加以修改，也影響提案類別的判定。提案總共分為五類：分別是企業型政治、多數型政治、顧客型政治、團體型政治、以及無顯著利益類。

(1) 企業型政治：成本負擔是集中給特定的少數人，而利益是分散給普遍的大多數人，譬如對中國大陸食品遭受三聚氰胺污染事件爆發後，立委提案修改食品衛生管理法要求在

---

6. 這裡所謂特定的少數人並非指人數真的很少，而是指與「普遍不特定的多數人」的相對概念，指可以明確指出的一群人，譬如有些提案涉及的是 65 歲以上的老年人，他相對於普遍不特定的多數人就是特定少數人，全台灣地區有大約三百萬的 65 歲以上的老年人，所以這裡所謂特定的少數人其實人數可能並不少。

進口中國乳製品時須加註原產地，若未加註則另訂罰則；後來更擴及為了為保障人民健康，食品原料以及原產地需都加註在外包裝上。另外，喧騰一時的卡債風波，在因卡債族求助無效轉而網拍販嬰，以及若干卡債族被逼債自殺的消息不斷傳出後，引起媒體的報導與民眾的關注，最終通過消費者債務清償條例。

- (2) 顧客型政治：利益集中給特定的少數人，而成本是分散給由普遍的大多數人負擔，Wilson將此類稱為顧客型政治，這也是一般所謂的分配政治，然而本研究對此類法案所指的受益的少數人，包括選舉區內選民、特定的選民群（譬如老人、勞工）、團體、財團或企業等。這一類提案常是將特殊的好處或福利給予特定的人群，譬如促進產業升級條例授與合乎某個標準的特定產業享受五年的免稅優惠；敬老福利生活津貼授與 65 歲以上的老年人得以領取津貼。
- (3) 多數型政治：成本與利益都分散給社會上的大多數人，普遍大多數人因這些法案的通過而享受利益（如社會有秩序、公共安全），但同時也一起負擔代價，如果不遵守則要承受負擔（接受處罰）。譬如鑑於自全民健保施行以來門診資源浪費情形嚴重，也影響門診照護品質，為導正偏差行為，立委提案鼓勵民眾重視自我健康照護，節約醫療品質，提出全民健保法之修正案。其它許多有關民法、刑法、交通法規也是屬此類。
- (4) 團體型政治：成本負擔與利益授與都是集中於特定的少數人，Wilson將成本利益都集中在特定少數的，稱為利益團體政治，然而筆者將提案內容是針對某個人群、團體、地

區的利益與成本負擔，且同時影響到相對的另一個（些）人群、團體、地區的利益或成本負擔，若這種競爭基本上與普遍大多數人的利益關連較少，只是兩群或多群人（或團體）的利益競逐，則歸類團體政治類提案。譬如自由貿易港區設置管理條例，針對自由貿易港區事業業主雇用原住民的比例予以降低，這對自由貿易港區事業業主較為有利，但是相對而言，卻是剝奪了原住民原有的權益。

- (5) 無顯著利益：提案的內容不涉及利益，諸如：將殘障更名為身心障礙者；將山胞改為原住民；將菸品健康捐的法源由菸酒稅法移至菸害防制法，但健康捐內容不變。此類提案也包含配合其他法律的修正，例如修憲後廢止國國大會，將漁會法、農會法等法中曾經出現國民大會的字樣刪除。

2. 媒體報導：按照提案所牽涉的法案被報紙報導的多寡來決定，此項資料係檢索自立法院新聞檢索系統，該檢索系統囊括了國內的 28 家報紙。檢索新聞報導的起迄時間方式如下：以第六屆前三個月到法案三讀通過後兩個星期為時段，之所以以第六屆前三個月起算，是因為許多法案都有醞釀期與準備期，至於計算到三讀後兩個星期，是因為法案通過後可能尚有許多爭議與討論。但若該法案在第六屆未三讀通過，則以第六屆最後一次院會開會的後兩個星期為結束點。若該法案在第六屆中有兩次以上的三讀，或在三讀之後又有提案，則第二次法案新聞筆數的計算時段是以第一次三讀通過後的兩個星期起算，到本次三讀通過後的兩個星期。由於媒體的報導以 0 則到上千則均有，但是當新聞筆數僅有少數幾則時，僅 1 或 2 則的差異就很

大,但是當新聞筆數很多時,則 1 或 2 則的差異其實意義很小,為了反映因筆數多寡不同而差異的意義不同,因此本研究將媒體的報導以則數再取自然數為底的對數。

3. 新聞報導與各種類別提案的交互作用項:用以估計各類提案因為新聞報導的多寡不同,對於提案通過與否的影響。

### (三) 控制變數

1. 提案者:分為政府提案、國民黨委員提案、民進黨委員提案、<sup>7</sup> 跨政黨委員提案、國民黨團提案、民進黨團提案、親民黨團提案、台聯黨團提案、無黨團結聯盟提案,總共七類。<sup>8</sup>
2. 提案規模:分為新制訂法案、大幅修正法案、小幅修正法案。新制訂法案指的是過去未曾有過此法,而由立委或政府自行擬訂的完整法律提案;大幅修正提案指的是對現有法律作全文修正、部份提案修正,而提案條文數為 5 個條文以上;小幅修正法案指的是對現有法案僅作 1 至 4 個條文的修正,至於若是提案條文數雖然超過 4 條,但是僅是配合其他法律修改而作文字修正(如山胞改為原住民),或條次變更,也歸為小幅修正法案。
3. 是否涉及政黨競爭議題:由於第六屆的政黨藍綠對峙,因此許多法案最終都演變為政黨競爭法案,因此本研究對政黨競爭議題係採較狹義的觀點,視提案的內容是否牽涉到主要政黨傳統

---

7. 在連署人名單中,有 90% 以上是國民黨委員即歸類為國民黨委員提案;有 90% 以上是民進黨委員即歸類為民進黨委員提案。

8. 國親聯合提案僅有 6 案,跨藍綠聯合提案僅有 4 案,由於提案個數過少,為免估計的不穩定,因此將之不列入分析。

上的政治分歧或重大爭議焦點：譬如統獨、兩岸關係、大陸政策、省籍議題、二二八事件補償條例、三一九槍擊案、選舉競爭、政黨政治、公民投票等。

4. 提案是否經過協商：這裡的協商是廣義的，不僅以常設委員會後送院會之前的黨團協商為過錄的標準，而是只要在任何一個立法階段有政黨之間的協商，則歸類為有協商，包括委員會內的協商、黨團協商、朝野協商。
5. 政黨競爭議題與協商與否交的互作用項：用以估計當政黨競爭議題經過協商是否能有助於提案的通過。
6. 會期：依提案被放入一讀的時間為判定標準，分為六個會期；對於被阻絕在程序委員會而無法被排入一讀的提案，則以其被排入程序委員會的時間為準。<sup>9</sup>

## 五、資料分析

以下首先對企業型政治與其它類型政治的提案通過與否與提案進程作初步分析。表一顯示提案的內容是否被納入最後通過的版本中，被納入則為通過，否則為不通過。從表一統計數據可以發現，立法院的提案以顧客型政治最多，佔有大約四成比例（39.1% = 870/2224），一如前面理論上所說的，政治行動者較有動機提出顧客型政治的提案，因為易於宣稱功勞，且易與特殊選民群或利益團體建立關係，雖然其通過的比例僅大約四分之一（24.9%），但一屆

---

9. 由於立法院的資訊檢索系統僅紀錄提案進入一讀的時間，而未記錄其實際的提案時間，因此僅以進入一讀的時間為準，至於對未進入一讀的法案，則係本研究特請立法院議事組提供該提案進入程序委員會的時間。

有超過 216 ( = 870 X 24.9% ) 案通過，數量不容忽視；相對上而言，企業型政治的提案數量少得多，僅佔所有提案的 15.1% ( = 336/2224 )，與多數型政治差不多，而略高於團體政治，且其通過率較其它各類提案都來得低。

表一 提案類型與提案內容通過與否的交叉分析

	不通過	通過	合計
企業型政治	77.7	22.3	100.0 (336)
顧客型政治	75.1	24.9	100.0 (870)
多數型政治	72.7	27.3	100.0 (330)
團體政治	73.6	26.4	100.0 (292)
無顯著利益	69.2	30.8	100.0 (396)
合計	73.9	26.1	100.0 (2224)

資料來源：本研究整理自立法院資訊檢索系統，被阻絕在程序委員會的資料見吳東欽 ( 2008 ) 以及立法院提供的資料。

註：表中數字為百分比，括弧中數字為次數。

Chi-square=7.88, degree of freedom=4,  $p < .1$ 。

此外，就各類提案的審議進程而論，提案進程指的是究竟提案可以到達哪一個審議階段，若為程序委員會，即表示該提案被阻擋在程序委員會，若為一讀，即表示該提案被阻擋在一讀階段，依此類推，三讀表示提案通過所有的立法流程，( 但是並不表示它的提案版本內容一定是被納入最後通過的版本中 )。從表二得知，企業型政治提案有 54.5% 被阻擋在常設委員會，相較於平均比例 44.9%，大約多了 10 個百分點，之所以企業型政治最易被阻擋在常設委員

會，一方面誠如黃秀端（1998）與Batto（2005）指出的，某些利益取向的立委傾向尋求有利於尋租的金錢委員會，以便為其關注的立法把關，一旦不利於自己利益的立法進入委員會則加以封殺；而在另一方面則顯示政治行動者為免激起廣泛大多數的注意，對於這類提案比較不會在曝光度較高的院會進行阻絕，而傾向在曝光度較低的委員會審查階段阻絕，此一事實再次證明企業型政治的立法若能獲得多數人的關注，將較有利於其立法的成功，而若無法獲得多數關注，則較可能招致立法失敗的命運。

表二 提案類型與提案審議進程的交叉分析

	程序 委員會	一讀	常設委員 會審議	黨團 協商	二 讀	三 讀	合計 <sup>a</sup>
企業型政治	1.5	4.8	54.5	7.2	7.2	24.9	100.0 (334)
顧客型政治	3.7	7.7	42.9	11.7	7.2	26.7	100.0 (869)
多數型政治	7.0	4.0	44.1	7.0	8.2	29.8	100.0 (329)
團體政治	3.8	5.1	45.5	8.2	8.2	29.1	100.0 (292)
無顯著利益	1.8	4.1	41.3	11.5	6.6	34.7	100.0 (392)
合計	3.5	5.7	44.9	9.8	7.4	28.6	100.0 (2216) <sup>a</sup>

資料來源：本研究整理自立法院資訊檢索系統，被阻絕在程序委員會的資料見吳東欽（2008）以及立法院提供的資料。

註：a. 第六屆提案中有 8 筆提案，提案者中途撤案，故無法判定其審議進程到哪一個進度。

表中數字為百分比，括弧中數字為次數。

Chi-square=56.78, degree of freedom=20, p<.00。

由於提案通過與否涉及到立法院政治生態以及立法審議過程中複雜的政治過程，因此必須控制其它可能影響立法院法案通過與否的變數，才能對企業型政治的立法成敗作適當評估。估計模型的依變數是提案通過與否，由於係為二分變項，因此以二元線性對數模式進行估計，自變數是提案類別、新聞報導與提案類別與新聞報導的交互作用項，並控制下列變數：提案者、提案是否是政黨競爭議題、是否有協商，以及政黨競爭議題與協商的交互作用項、提案規模、會期，估計結果如表三所示。

由表三得知，在所有的提案中，最容易通過的是無顯著利益的提案，而最不容易通過的是企業型政治的提案，企業型政治變數的B值是-1.75，Exp(B) 為.18，此統計數據顯示指當其它條件不變之下，企業型政治「通過相對於不通過的成敗比」是未放進模型的無顯著利益型提案的.18倍，相對而言，顧客型政治的成敗比是無顯著利益類提案的.65倍；換句話說，顧客型政治的成敗比是企業型政治的3.6倍，此有效證實了假設1，亦即企業型政治的立法提案相較於顧客型政治的立法提案，通過的可能性較低。

其次，在媒體報導對於立法成敗的影響上，根據本研究理論推演，媒體報導對於企業型政治的立法有特殊重要性，這是因為企業型政治立法困難的突破必須有待於一般大眾對議題的意識，而媒體的報導有助於提升一般大眾的重視，因此使立法者不得輕忽。至於媒體報導在企業型政治之外的提案類型並不必然有正面的影響，就顧客型政治而言，媒體的報導固然可能增加議題的可見度而使立法者重視，但有時也可能使立法者不敢明目張膽為少數利益護航而導致立法失敗，因此媒體的大幅度報導對這一類型的立法通過，不一定造成正面的幫助。至於對多數型政治與團體型政治而言，最重要

的影響因素在於究竟是支持的一方勝或反對的一方勝，媒體的報導對之通過立法不一定會產生正面的影響。根據表三的研究顯示，提案的新聞報導變數並未達顯著水準，表示一般而言，新聞報導變數本身對提案通過與否並沒有影響，但是，由於本研究預期新聞媒體對立法成敗的影響會因為不同類型的立法而有差異，因此將新聞報導多寡與不同類型提案作交互作用項處理，結果發現：企業型政治與新聞報導的交互作用項達到統計上的顯著水準，此顯示新聞報導對於企業型政治立法成功確實有影響，因為新聞大幅度的報導，將可提升大多數人對該項立法的關注與重視，使普遍不關注的公眾成為關注的公眾，以致於決策者不得不做出對大多數人有利的立法。而在顧客型政治、多數型政治、團體政治與新聞報導的交互作用項估計值雖均為正值，但是極小的估計值並未達顯著水準，顯示新聞報導多寡對其它類型的立法並未產生影響效果，此一發現與本研究的理論預期完全符合，也與晚近其他研究者對於媒體對於公共政策的影響需視條件與狀況而定的論述相互呼應。

在控制變數方面，提案者是政府、黨團或立委個人提案對於提案通過與否的影響相當突出，<sup>10</sup> 一般而言，政府提案是最容易通過的，而委員個人提案相較而言是最不容易通過的。就通過相對於不通過的成敗比而論，民進黨團提案是政府提案的.68倍，而國民黨團提案是政府提案的.37倍，親民黨團提案是政府提案的.56倍。政府提案之所以最易通過，是因為政府官員熟悉相關行政事務，且政府在將提案送到立法院之前已經過許多次的討論，因此相對上較為周

---

10. 有關於提案通過與否的認定係以提案內容有部份或全部被納入最後的通過版本中，這是因為考量立法過程中的互動與妥協的緣故，政治行動者，無論是行政部門、政黨或立委個人為了要讓立法順利通過，可能會有些妥協或讓步。

延，其通過的可能性較高。在野多數聯盟（國民黨團、親民黨團）與民進黨的提案相較於小黨或無黨團結聯盟的提案，較容易順利過關，比較令人訝異的是在野多數聯盟的提案相較於民進黨團的提案，相對上較不容易通過，可能的理由有兩個，第一是如邱訪義、李誌偉（2010）所論述的，在野多數聯盟由於內部歧異性，推動立法的成本較高，因此不容易推動法案通過；第二個理由是因為政黨協商運作的結果，在第六屆時民進黨團提案並不多，僅 34 個，有 8 個被阻絕在程序委員會，而有 13 個完成三讀，而在完成三讀的提案中，有 9 個是經過政黨協商的。

研究結果也顯示若提案涉及政黨競爭議題，則不容易通過，就通過相對於不通過的成敗比而言，政黨競爭議題是非政黨競爭議題的 .42 倍；然而，若提案經過政黨協商，則有助於其順利通過，有政黨協商的成敗比是沒有政黨協商的 3.23 倍。同時，政黨競爭議題與協商的交互作用項亦呈現極大的正方向估計值，此顯示對政黨競爭議題而言，有協商可以相當決定它的命運，有協商則能推動它的立法，然而若無協商，則命運多舛，此一發現充分顯示提案通過是否順利，與立法過程中所涉及的衝突與合作有極重要的關連性。

此外，提案規模是小幅修正與大幅修正，相對於新制訂法案，較容易通過，這是因為修正案所牽涉的層面較小，對現狀的改變也可能較小，爭議也可能較少，所以立法比較容易通過。反之，新制訂法案由於內容較為複雜，涉及的層面較廣，對現狀的改變較大，因此最不容易通過，就通過相對於不通過的成敗比來說，新法案是小幅修正法案的 .63 倍。此外，會期的估計值顯示，若提案會期愈早，則提案通過的可能性較高，第一會期提案的成敗比是第六會期的 2.29 倍之多。

表三 提案通過與否的二元線性對數模式分析

	B	SE	P	Exp (B)
提案類別（無顯著利益類=0）				
企業型政治	-1.75	.53	**	.18
顧客型政治	-.44	.34		.65
多數型政治	-.19	.36		.83
團體政治	-.75	.49		.47
新聞報導	-.09	.06		.91
提案類別與新聞報導的交互作用				
企業型政治X新聞報導	.28	.11	**	1.33
顧客型政治X新聞報導	.09	.07		1.10
多數型政治X新聞報導	.03	.08		1.03
團體政治X新聞報導	.14	.11		1.15
提案者（政府=0）				
國民黨委員	-1.23	.27	***	.29
民進黨委員	-1.17	.23	***	.31
跨黨委員	-1.10	.15	***	.33
國民黨團	-1.00	.15	***	.37
親民黨團	-.58	.31	\$	.56
民進黨團	-.39	.42		.68
台聯黨團	-1.81	.42	***	.16
無黨團結聯盟	-1.98	.51	***	.14
政黨競爭議題	-.88	.26	***	.42
協商	1.17	.11	***	3.23

政黨競爭議題X協商	1.25	.41	**	3.50
提案規模（小幅修正=0）				
新法案	-.47	.17	**	.63
大幅修正	.07	.15		1.07
會期（第六會期=0）				
第一會期	.83	.21	***	2.29
第二會期	.76	.21	***	2.17
第三會期	.47	.24	\$	1.60
第四會期	.44	.23	\$	1.55
第五會期	.26	.24		1.30
常數項	-.51	.30	\$	.60
N		2213		
LR Chi-square		319.55		
Pseudo R <sup>2</sup>		.13		

資料來源：盛杏澗（2009b）。

註：依變數為提案通過與否，提案通過設定為 1，不通過設定為 0。

\*\*\*  $P < .001$ ; \*\*  $P < .01$ ; \*  $P < .05$ ; \$  $p < .10$ 。

## 六、結論

多數與少數之間的利益分配現象一直是政治研究的重要課題，台灣政治學界長久以來相當關注顧客型政治。本研究將研究焦點置於那些利益是由大多數人共享，但是成本是由少數人負擔的企業型

政治，本文的主要目的並不在於駁斥顧客型政治的立法在台灣立法政治的特殊重要性，而在於說明企業型政治立法成敗及其背後的原因。本研究發現在一般的狀況下，企業型政治的立法較不容易通過，這是因為一般人對於多數人會獲得的利益往往感受不很深刻，且因為相對的少數人利益攸關，因此會強力阻擋此一法案的過關。反之，顧客型政治由於利益集中於少數人，而這些少數人因為利益攸關且利益強烈，較能夠有效排除集體行動的困境，努力以赴，以去彰顯其利益，此一發現再次驗證了過去國內長久以來認為的顧客型政治或分配政治在立法過程中的特殊重要性，也為許多立委兼職企業與財團，以及立委傾向提出提供特定群體與利益團體的立法提案提出解釋。

其次，企業型政治的提案最容易被阻擋在常設委員會，顯示政治行動者針對這類提案，為免激起廣泛大多數的注意，會在比較不引起關注的常設委員會審查階段加以阻絕；此也進一步證明了若企業型政治的立法能夠獲得多數人的注意，將有利於其立法的成功。第三，本研究發現一旦企業型政治獲得媒體青睞而大幅度報導，則一般不關注的多數可能被挑起成為關注的多數，則政治行動者為了獲得廣大民眾的支持，將會有動機去通過立法。此一發現對於媒體對於公共政策的影響究竟如何所產生的爭議，提出了一個視角，此即媒體的報導對於立法的成敗並非絕對的，而是依議題而定，對於企業型政治特別有影響，但是對於顧客型政治、團體型政治或多數型政治並沒有影響。

當然，企業型政治的立法成敗還不止受媒體報導的影響而已，其它因素諸如：政治企業家是否能夠提出有利於其立法的公共論述、此一論述是否能夠獲得民眾同理與支持、政治企業家是否擁有

足夠的資源、以及政治企業家是否能靈活運用有利的策略，也在在影響企業型政治的立法成敗。本研究特別要指出的是政治企業家要推動企業型政治的立法，必須利用有利的資源與策略，凸顯問題的重要性，爭取媒體的報導，以挑旺民眾的利益意識，創造出有利於立法的民意氣候，如此才能累積出足夠的政治支持，一如Kingdon (1984) 政策之窗理論所說的一旦問題流、政策流、政治流三方匯聚，則政治企業家可以順勢而為扶搖直上，成功完成立法。

## 參考書目

- Arnold, R. Douglas. 1990. *The Logic of Congressional Action*. New Haven and London: 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.
- Bauer, Raymond et al. 1963. *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*. New York: Atherton Press.
- Brown, Ronin. 2010. "The Media and the Policy Process: a Policy Centric Approach." in Sigrid Koch-Baumgarten and Katrin Voltmer. eds. *Public Policy and Mass Media*: 127-142. London and NY: Routledge.
- Cohen, Bernard C. 1963. *The Press and Foreign Policy*. Princeton, N. J: Princeton University Press.
- Denzau, Arthur T and Michael C. Munger. 1986. "Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented." *American Political Science Review* 80, 1: 89-106.
- Hayes, Michael A. 1978. "The Semi-Sovereign Pressure Groups: A Critique of Current Theory and an Alternative Typology." *Journal of Politics* 40, 1: 134-161.
- Iyengar, Shanto and Donald R. Kinder. 1987. *News That Matters: Television and American Opinion*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Jänicke Martin and Helmut Weidner. 1997. eds. *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building*. Berlin: Springer.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Kingdon, John W. 1989. *Congressmen's Voting Decisions*. 3rd ed. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Koch-Baumgarten, Sigrid and Katrin Voltmer. 2010. "Conclusion: the Interplay of Mass Communication and Political Decision Making—Policy Matters!" in Sigrid Koch-Baumgarten and Katrin Voltmer. eds. *Public Policy and Mass Media*: 215-227. London and NY: Routledge.
- Lipsky, Michael. 1968. "Protest as a Political Resource." *American Political Science Review* 62, 4: 1144-1158.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory." *World Politics* 16, 4: 677-715.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven and London: Yale University Press.
- McCombs, Maxwell E. and Donald L. Shaw. 1972. "The Agenda-Setting Function of Mass Media." *Public Opinion Quarterly* 36, 2: 176-187.
- Michael, William C. and Michael C. Munger. 1991. "Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey." *American Journal of Political Science* 35, 2: 512-546.
- Nelson, B. 1991. "Marking an Issue of Child Abuse." in David Protes

- and Maxwell McCombs. eds. *Agenda Setting Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*: 161-170. N. J: Hillsdale.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University.
- Parker, Glenn R. 1996. *Congress and the Rent-Seeking Society*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Protess, David et al. 1987. "The Impact of Investigative Reporting on Public Opinion and Policymaking Targeting Toxic Waste." *Public Opinion Quarterly* 51, 2 (Summer): 166-185.
- Rivers, W. L. 1991. "The Media as Shadow Government." in David Protess and Maxwell McCombs. eds. *Agenda Setting Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*: 153-160. N. J: Hillsdale.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1960. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Fort Worth, Texas: Hartcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Sheng, Shing-Yuan. 2006. "The Personal Vote-Seeking and the Initiation of Particularistic Benefit Bills in the Taiwanese Legislature." *Proceeding of a Conference on Legislatures and Parliaments in the 21th Century*. 7-8 July 2006. Taipei: Soochow University.
- Truman, David Bicknell. 1951. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. 2nd ed. Berkeley: Institute of Governmental Studies.
- Voltmer, Katrin and Sigrid Koch-Baumgarten. 2010. "Introduction: Mass Media and Public Policy—Is There a Link?" in Sigrid

- Koch-Baumgarten and Katrin Voltmer. eds. *Public Policy and Mass Media*: 1-13. London and NY: Routledge.
- Walgrave, Stefaan and Peter Van Aelst. 2006. "The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power: Toward a Preliminary Theory." *Journal of Communication* 56, 1: 88-109.
- Wanta, Wayne and Joe Foote. 1994. "The President-News Media Relationship: A Time Series Analysis of Agenda-Setting." *Journal of Broadcasting and Electronic Media* 38, 4 (December): 437-448.
- Wilson, James Q. 1986. *American Government: Institutions and Policies*. 3rd ed. Lexington: D. C. Heath and Company.
- Wu, Nai-The. 1987. "The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within and Authoritarian Regime." Ph.D. Dissertation of Chicago University .
- 王振寰。1996。《誰統治台灣？轉型期中的國家機器與權力結構》。台北：巨流圖書公司。(Wang, Jenn-Hwan. 1996. *Who Governs Taiwan? State Machine and Power Structure in a Transitional Society*. Taipei: Chuliu Publisher.)
- 朱雲漢。1992。〈台灣政權轉型期政商關係的再結盟〉。《中山社會科學季刊》7, 4: 58-78。(Chu, Yun-Han. 1992. "Realignment of the Relationship between the R.O.C Government and Business During the Period of Transition." *Journal of Sunology: A Social Science Quarterly* 7, 4: 58-78.)
- 余致力等。2007。《公共政策》。台北：智勝文化事業有限公司。(Yu, Chi-Lik et al. 2007. *Public Policy*. Taipei: BestWise Co. Ltd.)

- 吳東欽。2008。〈從議事阻撓觀點探討我國中央分立政府運作之影響〉。《台灣民主季刊》5, 3 : 71-120。(Wu, Tung-Chin. 2008. “A Study of the Impact on Central Divided Government Operations from the Perspective of Obstructionism.” *Taiwan Democracy Quarterly* 5, 3: 71-120.)
- 邱訪義、李誌偉。2010。〈政黨在立法提案通過與否所扮演的角色：理論與實政分析〉。《台灣政治學會年會暨「重新思考國家：五都之後，百年前夕」學術研討會》。2010年12月4-5日。台北：東吳大學。(Chiou, Fang-Yi and Jih-Wei Lee. 2010. “The Role of Party in Passing Bills: Theory and Empirical Analysis.” *Proceeding of a Conference on 2010 Taiwan Political Science Association Annual Meeting and Conference in Reconsidering State: After the 2010 Elections, Before the 100 State Anniversary*. 4-5 December 2010. Taipei: Soochow University.)
- 盛杏爰。2005。〈代表與代表制度〉。國家科學委員會研究計畫報告 (NSC 93-2414-H-004-004)。台北：行政院國家科學委員會研究計畫報告。(Shing-Yuan Sheng. 2005. “Representativeness and Representative Institutions.” National Science Council Research Project Report, NSC 93-2414-H-004-004. Taipei: National Science Council.)
- 盛杏爰。2009a。〈選制改革前後立法委員提案的持續與變遷〉。《2009年台灣政治學會年會暨「動盪年代中的政治學：理論與實踐」學術研討會》。2009年11月21-22日。新竹：玄奘大學。(Sheng, Shing-Yuan. 2009a. “Motivations, Opportunities and Limitations of Legislators’ Bill-Proposing: Before and After the Reform of

Electoral System.” *Proceeding of a Conference on 2009 Taiwan Political Science Association Annual Meeting and Conference in Political Science in a Turbulent Age: Theory and Practice*. 21-22 November 2009. Hsinchu: Hsuan Chuang University.)

盛杏爰。2009b。〈立法院中的議程設定與立法產出〉。國家科學委員會研究計畫 (NSC 98-2410-H-004-085-MY2)。台北：行政院國家科學委員會研究計畫。(Sheng, Shing-Yuan. 2009b. “Agenda Setting and Legislative Output in the Legislative Yuan.” National Science Council Research Project, NSC98-2410-H-004-085-MY2. Taipei: National Science Council.)

郭承天等。2000。〈有錢大家賺？民主化對台灣金融體系的影響〉。朱雲漢、包宗和主編《民主轉型與經濟衝突：九〇年代台灣經濟發展的困境與挑戰》：75-111。台北：桂冠圖書。(Kuo, Cheng-tian et al. 2000. “Is There Money Everybody Can Get? Impact of Democratization on Taiwan’s Financial System.” in Yun-han Chu and Tsung-ho Bau, eds. *Contradiction between Democratic Transition and the Economy: Problems and Challenges in Taiwan’s Economic Development during the 1990s*: 75-111. Taipei: Laureate Publication.)

陳尚懋。1998。〈台灣銀行政策的政治經濟分析〉。國立政治大學政治學系碩士論文。(Chen, Shang-Mao. 1998. “Political and Economic Analysis of the Policy of the Bank of Taiwan.” Master’s Thesis of National Chengchi University.)

- 陳明通。1995。《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦出版社。  
(Chen, Ming-Tong. 1995. *Factional Politics and Political Change in Taiwan*. Taipei: Yuedan.)
- 黃秀端。1998。〈金權政治和立法院的財政、經濟與交通委員會〉。行政院國家科學委員會研究計畫成果報告 (NSC85-2417-H031-001)。台北：行政院國家科學委員會。  
(Hawang, Shio-Duan. 1998. “Money Politics and Finance, Economics, and Transportation Committees.” National Science Council Research Project Report, NSC85-2417-H031-001. Taipei: National Science Council.)
- 劉阿榮。2003。〈跨世紀的台灣政商關係 - 一九九〇年代迄今〉。《中大社會文化學報》16: 97-126。(Liu, A-Ron. 2003. “The Political-Business Relationship in Taiwan: Since 1990s.” *Journal of Culture and Society* 16: 97-126.)
- 劉鳳珍。1996。〈企業關係對立委問政態度之影響：三個財經法案的內容分析〉。《東吳政治學報》5: 77-102。(Liou, Fong-Jean. 1996. “Entrepreneurial Relations and Legislators’ Involvement in Monetary and Financial Acts.” *Soochow Journal of Political Science* 5: 77-102.)
- 蕭有鎮。1995。〈立法委員為誰立法—台灣地區民選立委的權力結構分析〉。東海大學社會學研究所碩士論文。(Xiao, You-Zhen. 1995. “Who Makes Law? For Whom?” Master’s Thesis of Tunghai University.)
- 羅清俊。2004。〈分配政策與預算制定之政策分析〉。《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.” *Political Science Review* 21: 149-188.)

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.” *Political Science Review* 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.” *Taiwanese Political Science Review* 13, 1: 3-53.)

羅清俊。2009。《重新檢視台灣分配政策與政治》。台北：揚智文化。(Luor, Ching-Jyuhn. 2009. *Reexamining Taiwan Distributive Policies and Politics*. Taipei: Yang-Chih Book Co., Ltd.)

# Media Coverage and Legislative Success of Entrepreneurial Politics

Shing-Yuan Sheng\*

Benefit distribution between the majority and the minority has been an important issue in political research. Client politics, also known as distributive politics, in which with some small groups of people get benefits at the cost of the majority, has provided a good description of Taiwanese legislative politics. This article does not try to refute this conventional argument. Instead, this article tries to show under some conditions a legislative initiation of entrepreneurial politics, in which benefit confers to the public while cost is concentrated on a small group of people, can have a good chance of legislative success. Based on the bills initiated in the Sixth Legislative Yuan, this research shows that legislation of entrepreneurial politics is more difficult to be passed than those of the client politics. However, if a legislation of entrepreneurial politics can get the attention of the mass media and be reported intensively, it will catch the attention of the public. At that moment, reelection minded legislators and political parties will have a strong intention to pass the legislation and hence it has a great chance of success. This

---

\* Professor, Department of Political Science, National Chengchi University.

finding offers an angle of legislative politics and shows how mass media affects policy-making.

**Key words:** entrepreneurial politics, client politics, mass media, legislative success