

第一章 導論

第一節 研究動機與目的

立法院是我國最高立法機關，依據憲法第六十三條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」而審議法律案與預算案乃是主要的工作內容，其中，每一會期待審的法律案堆積如山且性質繁複，因此，立法院藉由設置各種常設委員會來進行法案的分工審查，期望由具有相關專長背景的立法委員來審議相關議案，如此一來，不但可以節省院會審議法案的時間，提升立法院工作效率，又可確保法案審議的品質，這項立意可說是相當良善。

唯立法院在每一會期開議之初，立法委員登記選擇常設委員會時，皆會上演某些常設委員會參與登記爆滿，而某些常設委員會則登記者門可羅雀的戲碼，形成「熱門委員會登記爆滿，冷門委員會乏人問津」的現象，甚至因政黨之間或政黨內部協商不成而造成委員會無法運作的現象。

例如：第四屆第一會期因各政黨對於黨籍委員參與熱門委員會的席次一直談不攏，致使該會期各常設委員會名單在經過九次朝野協商，波折半個多月後才終告確定（民眾日報，88年3月21日，第五版）；第二會期則因「財政」委員會在立委登記超額進行抽籤時，羅福助委員最後在籤袋內發現多一支籤，造成朝野雙方對於席次的分配產生爭執，該委員會的運作也因此凍結一個多月（聯合晚報，88年10月22日，第七版）；第六會期改選「財政」委員會召集委員時，因羅明才委員違反連任一次的內規，而使該委員會的第三席召集委員重新選舉，過程風波不斷，「財政」委員會的議事運作也因此延宕近一個月（台灣日報，90年10月18日，第六版）。

之所以造成常設委員會產生冷熱門的現象，主要是因為各常設委員會所負責審議法案的類型皆不相同，有些常設委員會專責審議的法案時常牽涉重大利益，而有些常設委員會所審議的法案則較不具利益衝突，且在各常設委員會參與委員

人數有限、選擇參與方式採取「自由登記超額抽籤制」之下¹，多數立法委員在考量自身的實際利益之後，也就未必會依據本身專長來選擇常設委員會了。

此外，選舉制度的設計，也是影響立法委員追求自我利益的因素之一。我國立法委員選舉是採行「複數選區單記不可讓渡」(Multimember District Single Non-Transferable Vote；SNTV)的選舉制度，即一個選區應選席次往往在兩席以上，而選民只能在選票上圈選一人，由獲得最多選票的前幾名候選人當選，且當選的得票數並無門檻標準。在這種選舉制度下，因為單一政黨在同一選區中時常提名二位以上的候選人參選，造成候選人的黨內競爭程度不亞於黨際間的競爭(Cox and Rosenbluth，1993：579；王業立，1996：128)。在無法完全仰賴政黨標籤競選的情形下，候選人將盡力去建立「個人選票」(personal vote)以爭取選民對他個人的支持(Cain et al.，1987：27)。其中，常設委員會的選擇就是立法委員藉以建立個人選票的重要方式之一，借由參與重大法案的審查來提升自己的重要性與影響力，甚至是增加自己在媒體上的曝光率。而審查一些與重大利益相關的特定法案，也可能為選區選民或是特定的團體爭取實質利益，以換取未來競選連任時的選票支持。

其次，採行「複數選區單記不可讓渡制」的另一個負面影響，是「黑金政治」的形成與強化。在此種選舉制度下，候選人僅需獲得選區中一定比例選票的支持即可當選，政黨標籤常因而變得不重要，此時地方派系勢力正可提供候選人選票的支持，企業財團也藉由資金的提供介入選舉(謝復生，1992：21)。候選人在順利當選後，為了回饋財團、派系的支持，當然也就容易成為地方派系與企業財團在立法院中的代言人，藉由審議相關法案來為其利益護航，甚至是協助其取得實質上的利益，以確保未來競選持續的支持。

另外，立法院在第三屆第六會期結束前通過國會改革五大法案²，其中重要

¹ 第四屆第一會期曾採取依政黨比例分配制度，唯因國民黨內部立委無法順利協調，隨即於同屆第二會期主導改回「自由登記，額滿抽籤」制度。直至第六會期結束前，各政黨才再度取得共識，至第五屆起重新採取「政黨比例分配制」。

² 國會改革五大法案，一方面是因應一九九七年第四次憲法增修條文中對於立法委員人數及職權之變動而做之修訂；另一方面，則是立法院本身專業程度不夠，效能不彰常為人所詬病，為因應跨世紀國會改革需要，俾期立法運作更為順暢，立法效能更為彰顯。而修(增)訂之五大法案包括：修訂「立法院組織法」、「立法院各委員會組織法」、「立法院議事規則」，並增訂「立法院職權行使法」、「立法委員行為法」。

的改革內容之一，就是正式建立「政黨協商」制度，即朝野各黨團針對重要法案在對不同意見完成協商、建立共識後，再提交院會進行審查，甚至跳過委員會審查階段，直接逕付院會二讀，以提升法案審查的效率。唯政黨協商制度雖然提升了議事審查效率，卻相對弱化了委員會審查法案的功能，減少了立法委員在院會或是委員會曝光、表達意見的機會，且個別立法委員在政黨協商時能表現的空間並不多，故立法委員必須更加隨時把握任何重要法案在委員會審查階段時的表現，藉此來促進甚至達成自身的利益與目的。

由於立法委員考量其利益與目的的達成，在常設委員會審查法案性質不同且委員會參與人數有限，這種「僧多粥少」的情形下，選擇參與何種常設委員會將受到政黨黨團介入協商的影響。而黨團在進行內部協商時，會視成員不同的背景條件來做決定。例如不分區立委就時常是被協調的對象，即有國民黨籍的不分區立委表示：「早知道不分區這麼沒地位，當初乾脆自己選就好了，又不是選不上！」（聯合晚報，88年3月7日，第五版）。

上述的實例說明我們即可了解，立法院設置常設委員會的原始目的主要在於專業審查與分工效率，但是在我國卻因為制度設計的問題及現實利益的考量，強化了立法委員對於常設委員會選擇參與的動機與目的，導致登記參加常設委員會成為一項激烈的競爭，當然，這也就提供了我們觀察立法委員行為的一個適當途徑。

目前在我國研究立法制度或是立法行為的相關文獻中，學者針對我國立法院常設委員會，依立法委員的選擇參與來進行分類與說明的相當有限，也就是說，常常聽到立法院中有所謂的「熱門委員會」與「冷門委員會」之別，但是到底有哪些是「熱門委員會」？哪些又是「冷門委員會」？並沒有確切的數字資料作為佐證。而有哪些因素將會影響立法委員對於常設委員會選擇參與的決定？哪些因素又會限制了立法委員對於常設委員會的選擇？在我國相關研究領域中也沒有完整探究的文獻，多數的文獻僅針對部分因素來對立法委員的行為表現進行相關性的探究，例如：企業財團的因素（劉鳳珍，1995；黃秀端，1998；李妍慧，1999）或是地方派系的影響（蕭有鎮，1995；林祐聖，2001）等。

況且 2000 年第二屆總統民選結果政黨輪替，國民黨喪失政權且再度造成分裂³，以宋楚瑜為首的部分人士另立親民黨，相反的，民進黨則首度掌握中央執政權，唯立法院仍由在野聯盟（國民黨、親民黨、新黨）掌控，這與先前行政與立法兩部門皆屬國民黨掌控有歷史上的變革⁴。

其次，國內學者先前所作之立法院常設委員會相關研究多僅止於第三屆以前（黃秀端，1998、2000a；盛杏媛，1999、2000；楊婉瑩，2001、2002a 等），除了少數文章有對政黨輪替前後的立法運作進行比較研究外，包括立法院內各政黨之間的投票結盟（黃秀端，2002），或是立法院從一致性政府到分立性政府的決策過程轉變（楊婉瑩，2002b）等，其他對於第四屆立法院常設委員會的研究則較為有限，且第四屆立法院與目前國內整體政治情勢較符合，時間也較為接近，將有利於筆者在相關資料的蒐集。

故就上所述，本研究的主題乃是針對我國第四屆立法委員對於常設委員會的選擇參與進行探究，並從下列三個面向切入來進行分析：

- 第一、探知我國立法委員的認知偏好，並以立法委員登記參與常設委員會的相關資料，分析立法院中有哪些常設委員會是多數立法委員們急欲參與的熱門委員會？哪些則是多數立法委員不得已的選擇？並檢視形成熱門委員會與冷門委員會的差別因素為何？
- 第二、藉由立法委員的個人條件與背景資料，來分析哪些因素將會影響到立法委員對於常設委員會的選擇？也就是想要了解，不同背景、不同條件的立法委員，是否會影響其對常設委員會的選擇？
- 第三、在初步得到影響立法委員選擇參加常設委員會的因素後，筆者採用模型建立的方式，來進一步檢證影響立法委員選擇參與熱門與冷門常設委員會之因素，及其影響力的大小？

³ 1993 年國民黨內部以趙少康為首的次級團體「新國家連線」，正式脫離國民黨，另成立新黨。

⁴ 立法院第四屆第一、二會期，在總數 225 席立委中，由國民黨以 124 席成為多數黨；第三會期親民黨成立，國民黨 114 席勉強過半數，故第三至六會期主要由國民黨、親民黨、新黨之在野聯盟掌握。第五屆立委選舉，國內政黨在立法院佔有的席次皆未過半，民進黨則以 87 席成為未過半的最大少數黨。

第二節 文獻檢閱

美國憲政制度採行「總統制」，總統與國會是彼此獨立且互相制衡，國會藉由委員會的運作來維持其專業能力與自主性，並與行政部門相抗衡。也因此，針對美國國會中委員會運作的相關研究可說是相當豐碩，無論在理論上或是方法上都有相當值得參考之處。以下筆者首先即檢閱美國在國會委員會方面的研究，將分為兩部分進行，第一部份是國會議員選擇常設委員會的動機，第二部分是影響國會議員選擇參與常設委員會的因素。在檢閱美國國會委員會的相關文獻後，再針對國內學者對我國立法院常設委員會的運作，所做出來的相關研究結果進行探討。

壹、國會議員選擇常設委員會的動機

對於國會議員的委員會選擇，首先提出來的是「分配理論」(Distribution Theory) 觀點，此派學者認為國會議員的行為決策都是以選區利益為出發點，藉以達成競選連任的目的，而國會的委員會制度也正提供了國會議員在這方面的需求，即委員會的選擇將會影響到國會議員目的的達成。尤其，若國會議員的選區在某一委員會中有特殊的利益，則會尋求選擇參與該委員會或是次級委員會，使其行動可以反應選區選民的最佳利益，然而，國會議員偏好重要的委員會，有時並非該委員會與其選民有其直接的相關，而是參與該委員會將可提高自己的權力地位及影響力。例如：以尋求連任為主要目的的議員，會選擇帶來選票的「內政」委員會與「郵政」委員會；以制定良善公共政策為首要目的的議員，會選擇加入「教育暨勞工」委員會與「外交事務」委員會；而以尋求議會影響力為主要目的的議員，則會選擇「撥款」委員會與「財政」委員會 (Fenno, 1973)。

Mayhew (1974) 則依循「競選連任」是國會議員的基本目的，認為委員會的設置正符合國會議員對於競選連任的要求，因為委員會的主要功能有利於國會議員進行分工，使各委員會的議員得以分享其選區所需的利益與資源，並讓國會議員可著力在某個委員會以突顯個人特色，如此以利益關連所組成的組織，便使

委員會制度得以建立並為國會議員所支持。

而 Bullock (1976) 在針對第九十二屆 52 位國會新鮮人進行訪談時發現，「尋求連任」、「影響政策制定」與「獲得聲譽」是其對於委員會偏好的主要動機，並依據這三種動機將常設委員會進行分類，其中除了第一類型新進議員的委員會偏好是以「尋求連任」為主要動機外⁵，其餘皆以「影響政策制定」為首要的動機，其次是「尋求連任」，最後才是「獲得聲譽」。Bullock 認為這主要是因為愈來愈多國會議員有強烈的政策偏好，且競爭性的選區愈來愈少，再加上爭取連任是強調選區服務而非委員會中的活動所致。

Eulau 和 Karps 在對國會議員的代表行為進行分類時指出，國會議員在進行「利益分配回應」時將招致批評，因為國會議員將會成為「利益分配者」(allocator)，其可以預想選民的需求並刺激其需求來藉此討好選民。立法者也將偏好重要的委員會，來提高自己在行政機關中的權力地位（即影響地位）(Eulau and Karps, 1978: 65-66)。Jacobson 亦認為美國國會成立更多的小組委員會將給國會議員更多向其選區選民邀功 (claiming credit) 的機會 (Jacobson, 1992: 203-206)。

其次，Krehbiel 則是以「專業化」與「政策專業知識」等觀點，對此利益分配理論提出修正，進而發展出「資訊理論」(Information Theory)。Krehbiel 指出，國會中院會之所以順從委員會所做的政策決定，並不是因為委員會制度本身擁有的事後懲罰權力，而是院會中非此委員會的成員對此管轄範圍的政策缺乏關注，而且沒有充分資訊所致。另外，「政策產出」與「政策結果」兩者之間仍有落差，也就是存在著不確定性 (uncertainty)，而委員會的任務與其指派正是基於院會多數的要求與需要，以降低不確定性。因此，委員會組織自然是由院會多數與根據專門的技術資格所決定，也就是說，委員會是由特定議題的專家所組成。這種「專業知識」並非是為了謀求更大利益的武器，而是一種「潛在的公共財」(potential public good)，它並非增加了委員會的權力，而是幫助立法過程取得可靠的資訊

⁵ Bullock 在該研究中將新進議員分成四種類型：一、自對方政黨中獲得席次，但並未擊敗現任者；二、擊敗現任者而當選；三、與前任者屬同一政黨，但選票未及 55%；四、與前任者屬同一政黨，且選票超過 55%。

(Krehbiel, 1991: 3-6)。由此可見, Krehbiel 是以一種較為理性、樂觀的角度去看待委員會的設置及國會議員對它的選擇。

除了以「分配理論」與「資訊理論」來探討委員會的相關制度外, Groseclose 與 King (2001) 另外再提出「多數黨優勢理論」(Majority-Party Cartel Theory) 及「兩院競爭理論」(Bicameral Rivalry Theory)。其中「多數黨優勢理論」是依據 Cox 與 McCubbins (1993) 等學者的看法, 將委員會的指派視為是回饋忠誠黨籍議員的方式, 並認為國會中的多數黨將會藉由人數優勢掌控委員會的運作, 進而達成其政策目的。而「兩院競爭理論」則是依據 Diermeier 與 Myerson (1999) 等學者之見, 認為委員會制度可提高利益團體進行遊說的門檻 (hurdles), 藉此極大化遊說者所必須付出的「佣金」(rents), 國會議員可從中獲取有形或無形的利益。Groseclose 與 King 並以這四種理論來比較其對於各項委員會制度之所以存在的解釋能力, 結果發現, 上述的四種理論只能在某種程度上幫助於我們去理解委員會之所以存在的理由, 並沒有任何一個理論能夠精準的描繪出委員會制度的世界, 因為各種委員會制度將會隨著政治的現狀與時推移。

貳、影響國會議員選擇常設委員會的因素

在了解國會議員選擇常設委員會的動機之後, 諸多學者即針對影響委員會選擇參與過程的因素進行研究。美國國會的常設委員會在 1946 年「立法再組織法案」(The Legislative Reorganization Act) 通過後, 將常設委員會區分成「排他性」(exclusive)、「半排他性」(semiexclusive) 及「非排他性」(nonexclusive) 三類, 其中「排他性」委員會僅包括三個, 即「撥款」委員會 (Appropriations)、「法規」委員會 (Rules) 與「財政」委員會 (Ways and Means)。其中, 每一位國會議員只能選擇參加一至兩個委員會, 若參加「排他性」委員會者, 則不能參與第二個委員會; 若參與「半排他性」委員會者, 只能再參與一個「非排他性」委員會; 而參與「非排他性」委員會者, 則能再參與一個「半排他性」或「非排他性」的委員會 (Masters, 1961: 351)。當然, 美國國會之所以會對其成員建立如此的委員會參與規範, 是因為委員會參與的人數有限, 且每一個委員會的管轄職權及其

影響力不同所致。

在美國兩黨制下，國會議員參與何種常設委員會分別是由兩大政黨的「選任委員會」(committees on committees)來進行指派⁶，其中政黨領袖具有相當大的影響力，可以直接或是間接影響黨籍議員的委員會選擇結果，政黨領袖甚至可以藉此來回饋或是處罰其成員的表現 (Masters, 1961 : 357 ; Smith and Deering, 1990 : 62)。且有政黨領袖的背書將是影響委員會參與的一項重要因素 (Shepsle, 1978 : 145)。也因為政黨領袖具有相當的影響力，許多學者的研究結果皆顯示國會議員對於政黨的忠誠度乃是委員會指派時的一項重要的參考指標，高程度的政黨忠誠相較於低程度的政黨忠誠者，更容易成功的依其意願獲取委員會的指派 (Rohde and Shepsle, 1973 : 904 ; Smith and Ray, 1983 : 219-240 ; Hinckley, 1983 : 149 ; Cox and McCubbin, 1993 : 163-187)。

Cox 與 McCubbins 採用量化研究的方式，針對美國國會議員的常設委員會指派進行探討，結果認為國會議員的「利益尋求」會影響委員會指派的論點，在統計上的證據是相對微弱的，況且新任議員所表明的最佳委員會偏好未必就是心中真實的偏好，因為部分新議員自知不可能被指派至重要的委員會，或是會遭到政黨的選任委員會協調。另外，即使指派的程序中有一些規範，例如：資深制、保留席次給特定州、少數裔及婦女代表等，但是這些規範並非放諸四海皆準的規則，且政黨也可以從相關的團體中挑選一位指派參與即可。因此，認為實際上委員會的指派仍相當受到政黨領袖的影響 (Cox and McCubbin, 1993 : 19-44)。

早期研究委員會參與過程的學者 Masters 指出，國會議員的背景、資深者的影響力、利益團體的支持、地區因素等等，皆會影響國會議員的委員會指派結果，其中幫助黨籍議員爭取連任 (re-election) 更是一項重要的考量因素 (Masters, 1961 : 357)。這也就是說，政黨會藉由常設委員會的指派，來讓該黨國會議員為

⁶ 美國參議院與眾議院中，民主、共和兩黨的「選任委員會」(committees on committees)的名稱與組成方式各有不同。在參議院中，民主黨稱之為「指導委員會」(Steering Committee)，由二十五位黨代表組成，主席由國會領袖指派；共和黨稱之為「選任委員會」(committees on committees)，除政黨領袖外，由十五位黨代表組成。在眾議院中，民主黨稱之為「指導與政策委員會」(Steering and Policy Committee)，由三十一位黨代表組成；共和黨仍稱之為「選任委員會」(committees on committees)，由二十一位黨代表組成，並由國會領袖當任主席 (Smith and Deering, 1990 : 69)。

其選區爭取利益，以利在下次競選連任的選戰中，換取選區選民的選票支持。不過，Masters 也指出，得以被指派至「排他性」委員會的國會議員，幾乎都來是來自「安全選區」，因為在沒有選票顧忌的情形下，即使某一法案與選區利益背道而馳，國會議員也能不受選區利益的影響來制定法案（Masters，1961：353）。之後 Bullock 的研究結果則顯示，勉強獲得勝選的新任議員並無法被優先指派至較佳的委員會，以幫助其在下次國會選舉中順利獲得連任（Bullock，1972：1002-1007）。可見，除了「選區安全性」之外，國會議員在委員會指派過程中仍會受到其他相關因素的影響。

而「資深制」（seniority system）在美國國會中幾乎成為一項重要的規範，新任的國會議員在委員會中通常被要求「多做少說」（Fenno，1973：95-96；Hall，1987：114）。就連在委員會指派的過程中，若有兩位以上的議員要求被指派至同一個委員會，服務較久的議員通常會成功的獲得指派，且新任的議員通常較沒有機會被指派至重要的委員會（Masters，1961：353）。

Polsby 等學者（1969）分析美國國會第四十七屆至第八十八屆（1881 年至 1963 年）委員會主席的指派，發現資深制原則有逐年提升的趨勢，而且若有違反資深制原則的時候，該位資深議員也大多有得到「補償性的安排」，也就是被安排轉任相同位階或是最佳的職位，而無補償性的資深制違反乃是逐年降低。尤其在戰後只有五次委員會主席的指派違反資深制原則，但是這五次卻都有得到補償性的安排。因此，Polsby 等學者認為資深制已成為一種「慣例」，保證議員可以依其在該委員會的服務年資順序，再被分配回同一委員會。

但是，Rohde 與 Shepsle 在針對眾議院民主黨議員的委員會指派進行研究時卻發現，資深制在國會議員轉換委員會的過程中並未占有優勢，愈資深者其轉換其他委員會的成功機會愈低，他們認為這主要是因為只有在其他條件相同的情形下，資深制才會非常占有優勢，其中需要考量的條件包括：經營目的（management goal）、選區利益目的（constituency interest goal）、政黨維繫目的（party maintenance goal）與政黨支持目的（party support goal）。也就是說，如果一位國會議員依其選區利益對委員會的參與提出需求，且該議員是屬於邊緣選區（marginal districts），

其當選連任可以維持該政黨在國會中的勢力，再加上其在議題上支持政黨的立場，則該國會議員在委員會的指派上就較容易成功（Rohde and Shepsle，1973：898）。而 Smith 與 Deering 也指出，委員會指派的競爭過程中，資深制只是增加權重（only weight in the balance），成員之前的努力才是決定性的因素（Smith and Deering，1990：72）。

Cox 與 McCubbins 也反駁 Polsby 等學者對於資深制原則的觀點，他們更徹底的檢視戰後各屆國會，發現還是有幾次資深制被挑戰的個案。況且資深制在當時未被違反，主要是資深議員的自我考量，擔心資深制被違反後自己也會受害，其次是資深制的維持乃是與政黨內部區域派系的均衡有關，但這種現象已經在 1975 年三位民主黨委員會主席被除名後有所動搖（Cox and McCubbin，1993：45-59）。

在其他因素方面，Rohde 與 Shepsle 認為，委員會的指派與成員的目標有關，國會議員對於委員會的選擇過程乃是一種理性抉擇，其選擇乃是為了目的的達成，而且「地區」因素將影響議員對於委員會的偏好，即來自不同地區的議員會依該選區不同的特性而偏好不同的委員會，也就是「選區利益」將影響委員會的指派。另外，在控制國會議員有無「選區利益」之變數後，發現有選區利益的國會議員要比無選區利益的國會議員，有較高的比例會對委員會的參與提出需求。而該州的代表在委員會中有無空缺（state vacancy）有無競爭者（state competition）都將對於委員會的指派產生影響，若該州在委員會中有空缺，且並無其他的競爭者，則被指派至該委員會的成功機會較高，相反的，若該州代表在委員會中沒有空缺時，則競爭與否將較不受影響（Rohde and Shepsle，1973）。

Ray 也提出「選區利益」與國會議員對委員會選擇有相當程度的關係。其對眾議院六個常設委員會的成員指派進行研究後發現，在控制「選舉的安全性」、「代表團的成員關係」與「代表團的競爭性」三變數後，選區利益將影響國會議員對委員會指派的需求，其中國會議員對參與農業委員會的需求更有達到統計上的顯著性。另外，研究結果也顯示，「競選的不安全」更是強化了國會議員對委員會的偏好，受選區利益影響的可能性。而若該州已有同黨議員在某一委員會中服務，則新任的議員也較不會去偏好參與同一委員會（Ray，1980：500-507）。

另外，Smith 與 Deering 認為國會議員的委員會指派與委員會的管轄職權、議題、環境及議員的目的有關。不同管轄職權、議題與環境，將導致委員會在管轄職權的分散性、媒體前顯著性與衝突性有所差異，而國會議員各自的目的不同，將進而影響議員對於不同委員會的偏好。Smith 與 Deering 依據 Fenno 所提出的國會議員三大目的（其中，Smith 與 Deering 用 constituency 替代 re-election），將美國國會的常設委員會區分成四大類：（1）「具威望的委員會」（prestige committees）：參與的成員以追求名望及影響力為主；（2）「政策性的委員會」（policy committees）：參與的成員以努力制定重要政策為主；（3）「選區利益性的委員會」（constituency committees）：參與的成員主要在於將政府經費成功的帶回選區；（4）「無需求的委員會」（unrequested committees）：此類委員會較無法帶給國會議員實質上的利益，故較少國會議員偏好選擇參與此類的委員會（Smith and Deering, 1990 : 61-110）。

由上述國外的相關文獻可發現，影響委員會指派的因素眾多，國會議員除了依照其目的來選擇外，其對政黨的忠誠度、政黨領袖的支持與否、國會的資深度、選區利益、選區安全性等因素，皆會對委員會的指派結果造成影響。我國立法院雖然在制度上與其他國家有相當程度的差異，而這些因素是否也會對立法委員的常設委員會選擇產生影響，相當值得做進一步的分析與比較，尤其依據我國立法委員的選舉制度，「僑選」及「全國不分區」立委是按照政黨得票比例來進行席次分配，也因此政黨的影響力將不容忽視。其次，我國在「黑金」充斥的政治環境中，選區的利益、委員自身的條件，也都將是影響立法委員選擇參與常設委員會的重要因素。

參、探討國內立法院常設委員會之相關文獻

在國內的相關文獻方面，早期討論我國立法院常設委員會的相關文獻十分有限，且大多偏向制度面的探討為主，這多少與戒嚴時期的立法院被謔稱為「行政院立法局」，其功能性備受拘束有關。曾濟群（1976）針對我國立法院常設委員會的制度進行探討，其研究對象是一九四八年至一九七六年的立法院常設委員

會，探討以其組織、制度為主，其就常設委員會的組織與職掌兩方面肯定常設委員會的立法定位至為重要，他並提出改革常設委員會的法制規則、委員參加委員會辦法、召集委員制度及加強行政與立法兩部門的法制機構。此書偏重靜態制度面上的研究，對於影響委員會的外在環境因素較少論及。

吳宗敏（1977）則主要在探討常設委員會的功能表現，根據委員會的職權列出四項評估的標準，分別是協助立法、反映民意、溝通意見、監督行政。作者以量化的方式說明委員會的功能表現，較屬動態研究，但其忽略探討環境因素對委員會運作的影響，以致對某些數據做出錯誤的解釋。例如：「在第一屆第五十八會期所通過的五項法案共二百三十五條條文中，委員會意見被院會採納的共佔83.4%，遭院會修正的有16.6%」作者即以此數據認為院會相當尊重委員會的審查意見（吳宗敏，1977：87）。可見，其忽略了法案通過的量並不同於法案通過的質，亦忽略了在當時政治環境下執政黨對立法院運作的影響力。

江斌玉（1984）也針對常設委員會的功能進行研究，認為常設委員會具有行政監督、處理衝突、整合、教育、立法與政策制定、意見溝通、民意表達、貫徹政黨主張等八大功能，而政黨、精英支配、制度規範與審查先後等因素將會影響常設委員會功能的表現。

一九九一年以後，國內對於立法院常設委員會的研究逐漸增加，楊日青（1992）針對第一屆第八十九會期，也就是資深立委退職後（一九九一年底），由增額立委首次當家主導議事的會期，檢討常設委員會的組織、運作規則、職權與功能等，他並提出調整委員會的組織結構、加強立法輔助系統改革議事規則及執政黨在立法院的黨政關係改進之道。陳淞山（1994：46-69）則分析歐美國家的國會委員會制度，並藉以對我國立法院的委員會制度進行說明與檢討。

吳昌錫與陳鳳珠分別以第二屆立法院常設委員會為對象進行制度面的研究。吳昌錫（1995）的研究對象是第二屆第一至三會期的常設委員會，其從制度與環境面來探討常設委員會的實際功能表現，並提出改善委員會功能的建議。陳鳳珠（1996）則是以第二屆六個會期的常設委員會為研究對象，探討其組織與職掌、實際運作情形、影響委員會表現的歷史發展與結構性因素，最後並提出常設

委員會及相關制度的調整建議。

盛杏媛（2000）以第一屆一九八一年以後選出、第二屆及第三屆立法委員為分析對象，探討為什麼立法委員會遊走在不同的委員會之間？其認為委員會的制度設計、政黨策略操控與委員個人動機是立法委員遊走在不同委員會之間的主要原因。委員會的制度設計諸如：每一會期重新登記委員會、自由登記額滿抽籤方式、資深制不適用、委員會領導權分散等，都讓立法委員無法或是不想長期待在同一委員會。同時，政黨為了達成其政治目的，動員黨籍委員參與某些委員會，也使部分立法委員不得不遊走在委員會之間。此外，在單記不可讓渡的選舉制度下，立法委員為了尋求連任，有潛在的動機去尋求可見度，藉以突顯自我的影響力。而其研究結果也發現，愈晚當選立委者、愈少擔任召集委員或程序委員者、新黨籍立委、區域立委，對於遊走在不同委員會的情況更為嚴重。

一九九九年一月十二日（第三屆第六會期）立法院通過國會改革五大法案，包括修正了「立法院組織法」、「立法院各委員會組織法」、「立法院議事規則」，並且制定了「立法院職權行使法」、「立法委員行為法」，期望藉此來導正立法院的亂象並建立委員會的專業法案審查，多位學者皆曾經對此，以我國立法院的外在制度性規範做出檢討與建議（黃秀端，2000 b；楊婉瑩，2000；楊日青，2001；盛杏媛，2001）。

另外，隨著政黨政治競爭的日趨激烈，金權政治的日益橫行，立法院早已成為政治角力與利益競逐的舞台，常設委員會的運作模式與立法委員的行為決策逐漸成為學者們研究的重點所在。黃秀端（1998）針對立法院財政、經濟與交通委員會中，立法委員在審查法案的過程是否受到財團或是其所代表的企業或其他利益團體的影響，作者採取 James Wilson（1986）的分類方式，根據成本與獲利的分散或集中，將法案分為多數型政治、利益團體政治、顧客型政治與企業型政治。研究結果驗證了立法委員在委員會審查法案的過程中，將受到財團或是其所代表的企業或其他利益團體的影響，而且不同類型的法案審查，各種利益團體介入的情形與方式也會有所不同，其中利益團體政治法案的審議過程，各利益團體介入的情形最為嚴重。

除了探究與金權政治相關委員會的運作模式之外，黃秀端（2000 a）更進一步利用深入訪談法、直接觀察法與蒐集相關資料分析，採取 Fenno 在 1973 提出的理論架構，即以成員的目標、環境的限制、策略的前提、決策的過程，以及決策等五個變項所組成的模型，來比較我國立法院內不同類型委員會的運作方式，其挑選三個分別代表著立法院內不同類型的委員會作為研究對象，其中「財政」委員會代表利益充斥的委員會；「教育」委員會代表專業自主的委員會；「司法」委員會則代表著乏人問津的委員會。研究結果顯示，三個委員會面臨的環境的確有所不同，也使其運作的模式有重大的差異。「財政」委員會牽涉龐大利益，是國民黨財團立委的最愛，法案審議時不是因為委員間彼此條件談不攏而吵雜不堪，就是法案已在檯面下被解決而顯的異常冷清；「教育」委員會的法案審查較為專業，過程有條不紊，自主性較高，也因此較受到尊重；「司法」委員會則因既專業又無利可圖，願意加入該委員會的立委並不多，常常只需一、兩位的立法委員便可讓法案通過。

另外，楊婉瑩（2002a：93-97）曾針我國立法院常設委員會的內部結構組成進行分析，認為立法委員在選擇登記委員會時主要有幾種考慮，可歸納為「個人層次」與「集體層次」，其中「個人層次」包括了：個人興趣、過去職業、意識型態、選民考量、選舉承諾以及個人利益等。絕大多數的委員會選擇，鮮有純粹基於政策選擇而加入某一委員會，大多是立委多重利益計算之後的結果。「集體層次」方面，最主要的約束在於政黨利益的考慮，通常有兩種形式：一是要求其成員參加與政黨所關心法案的委員會，藉以確保成員能依照該黨意志來通過或修正法案；另一種則是說服其成員改選其他較不熱門的委員會，以利政黨整體委員會席次的配置以及議事策略的運作。

在其他許多研究的結果也都發現，立法委員在國會審議法案時的表現，將會與其背後所屬的企業財團或地方派系有一定程度的關連。劉鳳珍（1995）針對企業關係與立法委員對財經法案之間政進行研究，發現在立法院八十九至九十三會期中，財政、經濟與交通委員會平均有 76.6 % 的成員具有企業背景，且凡是具有企業關係之立法委員，在相關財經法案審查過程中的問政態度，將有利於該企業

所欲政策目標的達成。

蕭有鎮（1995）的研究同時也顯示，立法委員與企業聯結的程度愈高，愈傾向於為企業的利益服務，在其政治行動中，將愈傾向於參與與企業有關的委員會，並支持符合企業利益的法案。而立法院中具有企業背景和受地方派系支持的立法委員逐年增多，並且在審查法案時，他們會以所代表企業集團的利益為主，而非以黨的政策為優先。林祐聖（2001）在探討地方派系利益與立法運作的相關性時，發現地方派系已在立法院中發展出新的運作模式，其藉由「地方派系」、「次級團體」與「黨團」所構成的鐵三角來穿透政黨與立法院，使得地方派系立委能更有效率的掌握立法。

李妍慧（1999）則針對立法院第四屆第二會期，「財政」委員會的運作進行深度報導，結果發現財團、地方派系與黑道皆會積極介入「財政」委員會的議事運作，其運作模式可分成四種：（1）藉職位之便，事先獲得內線消息，或向有關單位關說施壓；（2）動用議案審查提案權，為少數利益護航；（3）入侵基層金融，挖空地方信用合作社；（4）結合黨營事業的力量，圖利私人。

性別的差異也是影響國會議員行為態度的一項重要變數，楊婉瑩（2001：143-152）以深入訪談的方式，針對我國第三屆立法委員的問政態度進行研究，結果發現女性立委較男性立委傾向將弱勢團體、教育團體、兒童、老人、以及婦女，視為其優先考慮選民，且在政策偏好上也傾向將「照顧與溝通」及「婦女權益」的議題，視為優先法案來處理。而在委員會的選擇參與上，盛杏媛（2000：381-383）的研究結果也顯示，女性立委選擇參與「教育」委員會的比例遠高於男性立委，而在「外交」與「財政」委員會的參與比例上則是遠低於男性立委。

近期國內的多數文獻主要著重於分析立法院常設委員會的運作模式，與立法委員的不同背景條件，尤其是企業財團、地方派系甚至是黑道勢力，是否會對其在委員會中的行為表現造成影響，而研究結果也都符合一般學者的預期呈現相當程度的相關性（劉鳳珍，1995；蕭有鎮，1995；黃秀端，1998；李妍慧，1999；林祐聖，2001）。但是立法委員要對其所重視的法案進行審查前，有一個先決的必備條件，即是必須能夠順利的登記成為該常設委員會的成員，其中，有哪些常

設委員會是多數立法委員的第一選擇？哪些常設委員會則僅有極少數的立法委員有興趣主動前往登記？在這一方面的研究上，國內目前並無學者進行完整的分析與探究。

其次，我國的政治環境、立法院常設委員會的相關制度與其他國家皆有相當程度的差異，國外學者所做的相關研究結果並無法完全適用於我國立法院的現況。更何況國內學者所做的研究，大多是以第三屆以前的立法院為研究對象，但立法院在經過國會改革五大法案後，不論在制度面的設計或是議事操作的規範上，都與過去的立法院常設委員會有相當程度的差異。基於上述的考量，本研究冀望在前述許多文獻所建立的基礎上，以第四屆立法委員作為分析對象，探討影響立法委員選擇常設委員會的因素為何？