

第三章 立法委員的委員會選擇參與情形

第一節 常設委員會的制度性規範

壹、常設委員會的設置及變革

我國憲法第六十七條明定：「立法院得設各種委員會。」這是立法院設置常設委員會的法源依據，而在第一屆立法院集會前，國民政府所公佈的立法院組織法中，即明訂立法院設置十九個常設委員會，其間，隨著中央政府組織架構的調整、社會環境變遷等因素，立法院對於常設委員會的設置歷經多次的修訂¹，直至民國八十八年一月立法院第三屆第六會期通過最新修訂辦法，且沿用至今。依據立法院組織法第十條與立法院程序委員會組織規程第五條，規範立法院設下列十二個常設委員會，並且明文列出各個常設委員會所負責審查議案之職權範圍如下：

(一) 內政及民族委員會

審查內政、選舉、蒙藏、大陸、原住民政策及有關內政部、中央選舉委員會、蒙藏委員會、行政院大陸委員會、行政院原住民委員會掌理事項之議案。

(二) 外交及僑務委員會

審查外交及僑務政策、宣戰案、媾和案、條約案及其他有關外交部及僑務委員會掌理事項之議案。

(三) 科技及資訊委員會

審查科技、資訊及公共工程政策及有關中央研究院、行政院國家科學委員會、行政院原子能委員會、行政院公共工程委員會、經濟部技術處、交通部電信總局及交通部中央氣象局掌理事項之議案。

(四) 國防委員會

審查國防政策、戒嚴案及退除役官兵輔導政策及其他有關國防部及行政院

¹ 關於我國立法院設置常設委員會的變革，筆者將於本節後段進行較詳盡的說明。

國軍退除役官兵輔導委員會掌理事項之議案。

(五) 經濟及能源委員會

審查經濟、農業、經濟建設、公平交易及能源政策及有關經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會及行政院公平交易委員會掌理事項之議案。

(六) 財政委員會

審查財政政策及有關財政部及中央銀行掌理事項之議案。

(七) 預算及決算委員會

審查預算案、決算審核報告案及有關主計審計等事項之議案。

(八) 教育及文化委員會

審查教育及文化政策及有關教育部、行政院文化建設委員會、國立故宮博物院、行政院新聞局、行政院青年輔導委員會及行政院體育委員會掌理事項之議案。

(九) 交通委員會

審查交通政策及有關交通部掌理事項之議案。

(十) 司法委員會

審查民刑訴訟法案、大赦案及其他有關法務部掌理事項之議案。

(十一) 法制委員會

審查有關官制官規之政府機關組織、研考事項及其他不屬於各委員會審查之議案；國營事業機構組織之議案應視其性質由有關委員會主持。

(十二) 衛生環境及社會福利委員會

審查衛生、環境及消費者保護政策及有關行政院衛生署、行政院環境保護署、行政院消費者保護委員會、行政院勞工委員會及內政部社會司掌理事項之議案。

由上述對各常設委員會其審查議案之相關職權規範可看出，每一個常設委員會都有專門負責審議某一類型或是某一性質的法案，目的之一當然在於促進法案的專業審查與分工效率，也才能對行政院各部會的施政進行有效的監督。但立法

院程序委員會組織規程第五條第二項也規定：「前項議案審查之分配其性質與其他委員會有關聯者，配由主持審查之委員會與有關委員會會同審查之」。這也就是說，如果有某一法案在審議時與兩個以上常設委員會的職權範圍有相關聯性時，則可以由相關的常設委員會聯席審理該議案，以強化法案審查時的嚴整性。

目前立法院雖設置十二個常設委員會，但事實上，我國立法院從建制以來，針對常設委員會的設置為因應時代所需，迄今已修訂多次。第一屆立法院集會前，在國民政府所公佈的立法院組織法中，明定設置十九個常設委員會，即「外交」、「僑務」、「國防」、「預算」、「交通」、「法制」、「教育文化」、「邊政」、「內政及地方自治」、「勞工」、「衛生」、「地政」、「社會」、「經濟及資源」、「農林及水利」、「財政及金融」、「民法」、「刑法」、「商事法」等委員會。而在行憲後，民國三十七年五月立法院第一會期於南京集會，即通過增設「海事」與「糧政」兩個常設委員會，使當時立法院常設委員會的數目增為廿一個。

政府遷台後，民國三十九年二月立法院第五會期於台灣復會，當時為因應行政院組織法修正為八部二會，立法院對於各常設委員會的設置亦決定加以裁併調整，原先設置的廿一個常設委員會經裁撤、合併後，修訂為十二個常設委員會，除「外交」、「國防」、「預算」、「交通」、「邊政」、「僑務」、「法制」等八個常設委員會仍沿用舊名稱外，原「內政及地方自治」、「衛生」、「地政」與「社會」委員會等合併為「內政」委員會，原「經濟及資源」與「農林及水利」委員會合併為「經濟」委員會，原「財政及金融」與「糧政」委員會合併為「財政」委員會，原「教育文化」委員會改為「教育」委員會，原「民法」、「刑法」與「商事法」委員會合併為「民刑商法」委員會，原「海事」委員會撤銷。而後在第十會期時再將「僑務」委員會改名為「僑政」委員會；第廿一會期則將「民刑商法」委員會更名為「司法」委員會（曾濟群，1976：2-4）。

上述立法院所設置的十二個常設委員會經過數十年的運作，直至民國八十二年一月立法院第一屆第九十會期，也就是第二屆立法院全面改選前才再度進行常設委員會的組織調整，將「邊政委員會」與「內政」委員會歸併，更名為「內政及邊政」委員會、「僑政」委員會與「外交」委員會歸併，更名為「外交及僑政」

委員會，使立法院的常設委員會修訂成為十個。而進行此次常設委員會組織調整的原因之一是因為當時參加「邊政」委員會及「僑政」委員會的委員人數驟減，其中「僑政」委員會尚有由總統遴選產生的僑選立法委員參與，而至於選擇參加「邊政」委員會的委員則面臨「選民與選區何在」的質疑，對其而言根本就沒有表現的舞台，於是經考量後決定將「邊政」委員會納入「內政」委員會，並將「僑政」委員會納入「外交」委員會（陳鳳珠，1996：39）。

民國八十八年一月立法院第三屆第六會期通過國會改革五大法案，其主要內容之一乃是針對常設委員會的設置進行相當幅度的修正，包含為因應台灣將發展成為科技島與對衛生環保問題的重視，以及落實社會福利制度等，決議增設「科技及資訊」委員會、「衛生環境及社會福利」委員會，使立法院的常設委員會增為十二個，並且將「內政及邊政」委員會更名為「內政及民族」委員會、「外交及僑政」委員會更名為「外交及僑務」委員會、「經濟」委員會更名為「經濟及能源」委員會、「預算」委員會更名為「預算及決算」委員會、「教育」委員會更名為「教育及文化」委員會。立法院在修訂常設委員會為這十二個後，即沿用至今。

貳、立法委員選擇參與常設委員會的規範

立法院十二個常設委員會所負責審查議案的性質各有不同，使得立法委員對於常設委員會的選擇參與，會依其不同的考量而有各自的偏好，在探討立法委員對常設委員會選擇參與的動機之前，筆者將先針對我國立法委員選擇參與常設委員會的制度性規範進行說明。

我國立法院對於立法委員選擇參與常設委員會的規範方式，自立法院開議以來，為因應不同的時空環境曾做過多次的修訂。立法院開議之初，有關立法委員對於參加常設委員會的規定付之闕如，直至民國三十七年第一會期第五次會議始修訂立法院組織法第四條，規定：「各委員會各置委員若干人，由立法委員分任之，每一委員得任三委員會委員。」依此規定，每一位立法委員可以同時參加三個常設委員會，如此一來造成各常設委員會參加的委員人數眾多，當時有「內政

及地方自治」、「外交」、「國防」、「經濟及資源」、「財政及金融」、「預算」、「教育文化」、「法制」等八個常設委員會，參加的委員人數皆達一百人以上。其中參加「內政及地方自治」委員會的人數竟高達二百九十七人，若以當時選出的立法委員名額七百六十人計，該委員會即佔有全數立法委員中的二分之一，嚴重影響常設委員會審議法案的效率。

為改善常設委員會因參加的委員人數眾多，導致委員會審議法案效率低落，民國四十一年立法院第十會期即修訂，規定每一位立法委員以參加一個委員會為原則，但可就其志趣參加另一個常設委員會。其中在參與的第一志願委員會與第二志願委員會之間並無實質上的區別，參與第二志願委員會的委員一樣是出席，亦可參加表決，只是在計算法定人數時，是以第一志願委員的人數作為計算標準，如此將可解決常設委員會在開會時，經常發生出席之法定人數不足，而導致會議無法召開的窘境。

民國四十二年立法院第十一會期再次修訂立法院組織法，限制每一位立法委員僅能選擇參加一個常設委員會，而每個常設委員會的最高參與人數不得超過九十人，同時也修改立法院各委員會組織法，規範立法委員依立法院組織法之規定參加一個常設委員會，應於每一會期報到時依次登記，至滿額為止（曾濟群，1976：6-7）。

上述體制沿用到民國八十年年底資深立委全部退職，當時為因應立法委員總人數銳減為一百三十人，立法院遂於民國八十一年一月十六日（第八十八會期）修正通過立法院組織法第十九條，對於每一個常設委員會參加的委員人數最高限額進行修正，規定每個常設委員會的參與人數以立法委員總數除以委員會數，所得商數加二為最高額。並於第八十九會期開始首度實施。當時立法委員總數為一百三十人，除以委員會數十二，其商數不到十一，經協商後仍以十一計算，加二之後成為十三，故常設委員會人數最高限額即為十三人（楊日青，1992：26）。

民國八十一年十二月第一屆立法院進行全面改選，在經修憲後將第二屆立法院之立法委員總數調整為一六一人，常設委員會的組織也進而一併修正，將「邊政」委員會歸併入「內政」委員會，更名為「內政及邊政」委員會，「僑政」委

員會歸併入「外交」委員會，更名為「外交及僑政」委員會，使立法院常設委員會的數目修訂成為十個。因此，按照「每個委員會的人數以立法委員總數除以委員會數，所得商數加二為最高額」來計算，各常設委員會的參加人數最高限額調整為十八人（ $161 \div 10 + 2 = 18$ ）。其中每一位立法委員仍以參加一個常設委員會為限。

民國八十八年一月立法院第三屆第六會期通過國會改革五大法案，其中立法院增設「科技及資訊委」員會與「衛生環境及社會福利」委員會，使常設委員會增加為十二個。而當時為了「精省案」的實施再度修憲，並同時將立法委員的總應選席次向上調整為二百二十五席。立法院為因應常設委員會的組織調整及立法委員總數的增加，即修訂立法院組織法將各常設委員會的參加人數上限直接明訂為廿一人，迄今仍沿用此制。

另外，在立法委員登記參加常設委員會的規範方式上，我國立法院開議之初採自由登記制，並未明文規範常設委員會在委員登記參與額滿時的處理原則，直至民國八十一年立法院第八十八會期除修正各常設委員會參加人數的上限外，並增訂「若參加委員超出前項所定之人數時，則於召集委員選舉前五日，由各該委員會登記之委員抽籤決定之」，確立了「自由登記超額抽籤」的制度，至於抽籤之詳細方法，則明訂於當時之「各委員會人數超額抽籤辦法」。而在選擇參加常設委員會之抽籤結束後，依據當時立法院組織法第十一條第二項後段規定：「但經黨團同意者，委員得互換之」。也就是說，在選擇委員會之抽籤結束後，政黨黨團仍可就其所屬黨籍委員的參加進行最後的協調與調整。

雖然在「自由登記超額抽籤」之制度下，各政黨內部及黨際之間都會在事前先行協商，來討論委員會席次分配的比例與名額，盡量避免以抽籤方式來決定，但是在政黨甚至立法委員個人的政治目的及利益考量下，政黨內部及黨際之間的協商時常無法順利完成，尤其是針對該會期將審議重大法案的常設委員會而言，更是許多立法委員搶著登記參加，進而造成部分常設委員會參與成員流動的穩定性低，妨礙了常設委員會專業審查的要求與資深制度的建立，為此，民國八十八年一月立法院第三屆第六會期通過國會改革五大法案，對於常設委員會採「自由

登記超額抽籤」的方式，做出了重大的修正，決議改採「政黨比例分配制」來決定常設委員會的席次安排，即各政黨在各常設委員會的席次乃是依其在院會中的席次比例來進行分配，且參加各常設委員會之委員名單由各政黨提出²。期望藉此建立常設委員會與院會的民意一致性、強化委員會的專業性及政黨協商制度。

惟此一制度只實施了一個會期（第四屆第一會期）即宣告結束，主要是因為第四屆第一會期開議之初，各政黨之間為了幾個較為熱門的常設委員會之席次分配而爭論不休、僵持不下，政黨內部的黨籍委員也搶著加入熱門委員會而難以協商，致使該會期常設委員會的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）。尤其國民黨內部更是難以紓解黨內立委的反對聲浪，雖然在民進黨及新黨的強烈反對下，國民黨仍然強行修訂回復舊有的「自由登記超額抽籤」制度，並即刻於第四屆第二會期開始實施。

第四屆第六會期結束前，立法院在經過政黨內部、黨際之間的協商及各界的期望下再度通過多項國會改革法案，其中最眾所矚目的焦點之一，即是將立法委員參加常設委員會的規範方式再度由「自由登記超額抽籤制」修訂回「政黨比例分配制」，且各常設委員會的召集委員選舉亦取消「連選得連任一次」的限制，並從第五屆第一會期開始實施。這些修正內容將可促進常設委員會與院會的民意一致性，並建立起常設委員會的資深倫理制，有助於法案審查的專業性。

經由上述的說明我們可以瞭解，在第五屆（民國九十一年）以前的立法院，除了第四屆第一會期以外，立法委員對於常設委員會的選擇皆是自由登記參加，若有常設委員會登記額滿再以抽籤方式來決定。這種「自由登記超額抽籤」制度在過去國民黨一黨獨大時，政黨對於所屬黨籍立委在常設委員會的選擇上並不會有太大的干涉，畢竟黨籍立委的人數在立法院以及各常設委員會中所佔的比例皆遠超過二分之一，得以主導法案的審議與議事的運作，但是隨著反對運動的興起、在野政黨的茁壯與國民黨的內部分裂，在野的民進黨、新黨取得立法院席次的比例逐屆增加，使國民黨在過去主導立法院審議法案的優勢逐漸喪失，尤其對於審議重大法案之常設委員會的席次必須極力爭取，以維繫中央行政部門運作上

² 其中無黨籍或是少數黨團委員對於委員會的選擇仍是以抽籤方式來決定，但在抽籤結束後，可以與其他委員進行互換。

的順暢，在這種情形下，國民黨逐漸開始對黨籍委員的常設委員會參與進行協調，以求取黨的最大利益，並期望藉由黨籍委員在重要的常設委員會上佔有多數席次，來為行政部門所提出的政策或預算案護航。相對的，在政黨競爭日趨激烈的環境下，在野政黨亦期望藉由在重要常設委員會攻佔多數席次，來監督、制衡執政黨的施政與預算，迫使執政黨針對在野政黨所提出的法案，採取協商甚至讓步態度。

而在政黨開始協調黨籍委員對常設委員會的選擇參與下，政黨的運作模式、立法委員的主觀認知與個人條件、及其所代表選區選民的背景等，都將會對立法委員選擇參與常設委員會造成影響。其中，各政黨勢必考量到黨的最大利益來協調立法委員在常設委員會上的選擇，然而，立法委員也會考量自身的目的、條件、與選區選民的期待等因素，來決定選擇常設委員會。但是，當政黨利益與立法委員自身利益發生衝突時，政黨要如何與黨籍委員進行協調，即是一項相當值得探究的問題。以下筆者即要在朝野政黨競爭激烈的第四屆立法院中，探討立法委員內心的認知與偏好，與影響立法委員選擇常設委員會的相關因素進行分析與探究。

第二節 立法委員的認知與偏好

一般普遍認為個人的心理認知將會影響其外在行為的表現，即立法委員對於自我心理層面的認知將會影響其外在的行為決策，這也就是說每一位立法委員皆有各自不同的政治目的，對於各項工作內容也有不同的重視程度，進而影響其對各種不同法案類型的關心程度，以致最後形成在選擇參加常設委員會時的偏好。

而要瞭解立法委員對於本身工作相關事物之的認知與偏好，最佳的探詢方式當然是直接訪問立法委員的態度與意見，故筆者借用盛杏媛教授執行的國科會計畫，主題為「第四屆立法委員的代表行為」之相關資料，該次問卷訪問在 225 位立法委員中，實際完成 156 份有效問卷。但此次問卷訪問中，並未問及立法委員對常設委員會的選擇偏好，故筆者再輔以游清鑫教授所進行「國會議員網路與政治活動」的問卷調查，來獲取進一步的相關資料，唯此次訪問的時間是在第五屆立法委員上任之後，因此，僅能針對第四屆連任第五屆的立法委員（僅有 90 位連任的立法委員）進行分析。兩次調查訪問之相關問卷內容，請參閱附錄四。

須事先說明的是，這兩次問卷調查的訪問對象並非為立法委員本人，而是對立法委員辦公室的資深助理進行問卷訪問，之所以如此的主要原因是為了求得資料的真實性與可靠性，一般相信，若是親自由立法委員本人作答時，其對於部分較為敏感或是較具爭議性的問題作答時，將會容易產生一定程度的自我包裝，反而失去了資料的可信度，相反的，辦公室資深助理對立法委員工作內容的相關事務認知並不比立法委員本人差，而且其以旁觀者的角度來觀察事物現象，也將使訪問所得的資料更為客觀真實。

以下筆者即藉由上述兩次對立法委員的問卷調查，首先，分析我國立法委員對於本身目的及其相關工作的認知，即主要的政治目的與重視的工作項目為何？其次，再進一步探究在面對眾多類型的法案時，何者是立法委員較為關心的法案性質？而當立法委員內心已有其認知的政治目的、重視的工作項目與法案類型的偏好時，是否也會影響其對常設委員會的偏好及選擇參與，亦是筆者將於本節分析的焦點。

壹、立法委員的認知

早期國外學者研究即發現當選連任、尋求議會中的影響力與制定好的公共政策是國會議員的三個主要目的 (Fenno , 1973) , 尤其競選連任更是國會議員的最基本目的 (Mayhew , 1974 ; Dodd , 1977) 。而我國立法委員的政治目的是否也是如此 ? 國內學者盛杏媛曾針對我國第三屆立法委員進行問卷調查時發現 , 如表 3-1 顯示 , 以制定完善政策為首要政治目的的比例最高 , 達 36.8 % , 其次是獲取選區選民的認識與認可 , 占 26.4 % , 再其次則為實現政治理想 , 占 23.5 % (盛杏媛 , 1999 : 104) , 這似乎說明了我國許多立法委員的政治目的 , 是以制定良善的公共政策 , 追求全體人民的公共利益為出發點 , 目的可說是相當理性且良善。

表 3-1 第三屆立法委員第一重視的政治目的

	次數	百分比
獲取政治影響力	5	3.7%
實現政治理想	32	23.5%
獲取選區選民認識與認可	36	26.4%
貫徹政黨的政策立場	13	9.6%
制定完善政策	50	36.8%
合計	156	100%

資料來源：盛杏媛，1999，「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，第六卷，第二期：104。

但是這種現象在對第四屆立法委員進行調查訪問時產生了變化，由表 3-2 即可發現，獲取選區選民的認識與認可成為最多數立法委員的首要政治目的（32.7%），其次才是制定完善政策（30.8%），再者則為實現政治理想（28.2%）。這種政治目的上的轉變應可用來解釋，在目前政黨政治競爭日趨激烈的環境下，立法委員逐漸意識到選民對政黨認同及其候選人支持程度上的轉變，增加了競選連任的困難度與不確定因素，因此，會更加積極地爭取選區選民的持續支持與認同。

表 3-2 第四屆立法委員第一重視的政治目的

	次數	百分比
獲取政治影響力	6	3.8%
實現政治理想	44	28.2%
獲取選區選民認識與認可	51	32.7%
貫徹政黨的政策立場	4	2.6%
制定完善政策	48	30.8%
獲取經濟利益	2	1.3%
其他	1	0.6%
合計	156	100%

資料來源：盛杏潁，「第四屆立法委員的代表行為」國科會研究計畫。

另外，我國立法院在金權利益充斥的環境下，立法委員對於自我利益的追求，理應也是一項重要的政治目的，但是在調查訪問中並未呈現出此種傾向，只有六位立法委員是以「獲取政治影響力」為首要政治目的，甚至只有二位立法委員以「獲取經濟利益」為其首要目的，這或許是因為立法委員的助理為了立法委員形象所做的包裝，而含蓄的以「實現政治理想」等其他目的來選擇回答，因此，藉由此項訪問調查無法真正檢測出有多少立法委員是以追求自我利益為主要的政治目的。

立法委員的政治目的當然會因為各自身份的不同而有所差異，對於區域立委而言，以獲取選區選民的認識與認可為主要政治目的的傾向尤為明顯，從表 3-3 立法委員主要政治目的與其選出身分的交叉分析中即顯示，區域立委較不分區立委更傾向將獲取選區選民的認識與認可視為首要的政治目的，相反的，不分區立委相較於區域立委而言，有較高的比例將制定完善政策與貫徹政黨的政策立場視為首要的政治目的。

表 3-3 第四屆立法委員主要政治目的與其選出身分交叉分析表

	獲取 政治 影響力	實現 政治 理想	獲取 選區選 民認同	貫徹 政黨政 策立場	制定 完善 政策	獲取 經濟 利益	其他	合計
區域立委 ¹	4.1 (5)	27.6 (34)	38.2 (47)	0.8 (1)	28.5 (35)	0.0 (0)	0.8 (1)	100.0 (123)
不分區立委 ²	3.0 (1)	30.3 (10)	12.1 (4)	9.1 (3)	39.4 (13)	6.1 (2)	0.0 (0)	100.0 (33)
合計	3.8 (6)	28.2 (44)	32.7 (51)	2.6 (4)	30.8 (48)	1.3 (2)	0.6 (1)	100.0 (156)

資料來源：盛杏澗，「第四屆立法委員的代表行為」國科會研究計畫。

註 1：區域立委包含：117 位各縣市選出立委及 6 位原住民立委。

註 2：不分區立委包括：6 位僑選立委及 27 為政黨不分區立委。

註 3：細格內表示百分比，而括弧內則為立委人數；卡方值 = 21.243；p<0.01。

之所以會產生如此認知上的差異，最主要是因為區域立委在競選時必須直接面對選區選民的選票壓力，為了下屆能夠順利連任，不得不重視選區選民的意見與反應，爭取選區選民的各項利益，進而維繫甚至換取選區選民在未來競選時的選票支持，而不分區立委則是依據政黨得票率來決定席次分配，在無須直接面對選區選民施予壓力的情形下，不分區立委也就較有足夠的自我空間，以整體的規劃考量來制定政策，更何況不分區立委是仰賴所屬政黨的提名而當選，因此，也會將貫徹政黨的政策立場視為是一項重要的政治目的。

既然立法委員基於各項考量因素，而有各自不同的政治目的，這對於其外在的行為決策當然也會有所影響，尤其立法委員的主要工作內容在於審議相關法案政策，因此，藉由選擇參與常設委員會來審議相關法案，已成為多數立法委員藉以達成其主要政治目的的重要前提。表 3-4 即是立法委員的主要政治目的與其選擇常設委員會的交叉分析，結果顯示，以獲取選區選民認同為主要目的之立法委員，其在常設委員會的選擇上，果然是以較能為選區爭取建設及利益的「經濟及能源」與「交通」委員會為主，而較少去選擇參加與選區利益無關的「法制」、「司法」及「外交及僑務」委員會。

表 3-4 第四屆立法委員主要政治目的與常設委員會選擇交叉分析表

	財政	經濟	交通	預算	教育	衛生	國防	科技	內政	司法	外交	法制	總計
獲取政治影響力	13.9	13.9	0.0	2.8	0.0	0.0	11.1	30.6	2.8	19.4	2.8	2.8	100.0(36)
實現政治理想	6.1	6.4	4.9	8.0	11.0	17.0	12.5	5.3	9.1	3.8	9.5	6.4	100.0(264)
獲取選民認同	10.2	13.4	14.4	12.8	7.9	5.9	8.2	12.5	6.6	2.6	2.3	3.3	100.0(305)
貫徹政黨政策	4.2	4.2	20.8	4.2	12.5	25.0	0.0	0.0	0.0	25.0	0.0	4.2	100.0(24)
制訂完善政策	12.8	7.6	8.7	11.5	8.0	9.0	7.3	8.7	11.1	4.9	5.9	4.5	100.0(288)
獲取經濟利益	8.3	8.3	0.0	16.7	0.0	0.0	16.7	0.0	8.3	41.7	0.0	0.0	100.0(12)
其他	0.0	16.7	66.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.7	0.0	0.0	0.0	100.0(6)

資料來源：盛杏媛，「第四屆立法委員的代表行為」國科會研究計畫，再經由筆者自行整理而得。

註：細格內表示百分比，而括弧內則為立委人次。

至於以「獲取政治影響力」、「貫徹政黨政策」以及「獲取經濟利益」為主要政治目的的立法委員，由於分析的個數過少（分別只有六位、四位及二位），其呈現出來的數字僅能做為參考之用。其中，以「獲取政治影響力」為主要政治目的的六位立法委員中，選擇參加「科技及資訊」與「司法」委員會的比例較高，乃是因為丁守中（六個會期）與林益世（五個會期）皆以選擇參加「科技及資訊」委員會所致，而高育仁則六個會期皆固定選擇參加「司法」委員會，也使選擇參加「司法」委員會的比例接近兩成。再者，以「貫徹政黨政策」為主要政治目的的四位立法委員中，陳健治大多選擇參加「司法」委員會（五個會期），陳進丁以選擇「交通」委員會為主（五個會期），蔡鈴蘭則固定選擇參加「衛生環境及社會福利」委員會（六個會期），導致以「貫徹政黨政策」為主要政治目的的立法委員，選擇參加這三個常設委員會的比例皆超過二成。而以「獲取經濟利益」為主要政治目的的兩位立法委員中，劉俊雄皆大多選擇參加「司法」委員會（五個會期），也使參加「司法」委員會的比例高達四成以上。

另外，由於立法委員重視的政治目的各有不同，在其所需面對眾多繁複的工作內容中，何者屬於較為優先且重要的工作項目，也就各有不同的先後順序。在表 3-5 中顯示，有最高比例的立法委員將「審查、制定法案」視其第一重視的工

作，占 25.0 %，其次才是「服務選民」的 21.8 %。但如果我們要依此來表示我國立法委員對於法案審查與制定的重視程度要比服務選民來的積極似乎並不恰當，而且也與上述立法委員主要的政治目的不相符合。因為，依據黃秀端的研究結果發現，「婚喪喜慶」、「人事請託」、「冤屈申訴」與「爭取地方利益」等四項是立法委員主要的選民服務工作，其中前三者為服務性回應，後者則為分配性回應（黃秀端，1994：39）。

表 3-5 第四屆立法委員第一重視的工作項目

	次數	百分比
審核政府預算	19	12.2 %
服務選民	34	21.8 %
監督政府	21	13.5 %
反應地方利益	7	4.5 %
審查、制定法案	39	25.0 %
爭取地方建設	14	9.0 %
推動政治制度的改革	12	7.7 %
貫徹政黨政策立場	6	3.8 %
其他	4	2.5 %
合計	156	100.0 %

資料來源：盛杏潑，「第四屆立法委員的代表行為」國科會研究計畫。

所以，在立法委員所重視之其他工作項目中的「反映地方利益」與「爭取地方建設」，乃是爭取選區選民的相關利益，應屬於「選區服務」所涵蓋的範疇，應將其性質與服務選民視為一致。若依據此種分類方式，則有超過三分之一的立法委員（即「服務選民」、「反映地方利益」與「爭取地方建設」）將選區選民服務視為第一重視的工作項目，佔 35.3 %，再次印證了選區選民的態度與反應，對於我國立法委員的內在認知與外在行為表現有極為重大的影響力。而相關的研究

也顯示，在目前網際網路快速發展的社會中，立法委員設置網站的目的有超過二分之一是以選民服務為主，其中有 25.7 % 是為了反映民意需要，用來接收陳情及請託者亦有 25.7 %（游清鑫，2002：6-7）。

同樣的，立法委員重視的工作項目不同，當然也會影響其對常設委員會的選擇參與。也就是說，各個常設委員會依其職權各有所需負責審議的法案類型，而立法委員在選擇委員會參加時，當然會傾向選擇負責審議自己所重視之工作項目的常設委員會來參加。透過表 3-6 的交叉分析即可發現，最重視「審核政府預算」的立法委員，其選擇「預算及決算」委員會的比例最高，佔 22.8 %；而最為重視「服務選民」、「反應地方利益」與「爭取地方建設」等選區服務性質之立法委員，則如預期般的有最高比例選擇參加「經濟及能源」與「交通」委員會。至於最為重視「推動政治制度改革」之工作的立法委員，即有相當高的比例選擇參加與現實利益較無相關之「法制」委員會。

表 3-6 第四屆立法委員第一重視工作項目與常設委員會選擇交叉分析表

	財政	經濟	交通	預算	教育	衛生	國防	科技	內政	司法	外交	法制	總計
審核政府預算	8.8	14.0	9.6	22.8	5.3	6.1	13.2	7.9	3.5	6.1	0.9	1.8	100.0(114)
服務選民	9.4	14.3	9.9	9.4	9.9	5.9	6.4	8.4	12.3	7.4	4.4	2.5	100.0(203)
監督政府	5.6	6.3	9.5	8.7	10.3	7.1	15.1	18.3	3.2	3.2	8.7	4.0	100.0(126)
反應地方利益	9.5	21.4	2.4	2.4	7.1	7.1	16.7	4.8	4.8	19.0	0.0	4.8	100.0(42)
審查、制定法案	16.2	5.1	6.0	9.4	10.3	15.4	3.4	10.3	9.8	2.6	6.0	5.6	100.0(234)
爭取地方建設	6.0	8.3	20.2	16.7	3.6	10.7	4.8	11.9	6.0	8.3	0.0	3.6	100.0(84)
推動政治制度改革	8.3	1.4	9.7	2.8	1.4	9.7	15.3	4.2	16.7	1.4	13.9	15.3	100.0(72)
貫徹政黨政策立場	2.8	13.9	13.9	5.6	11.1	16.7	19.4	0.0	8.3	5.6	0.0	2.8	100.0(36)
其他	5.6	5.6	22.2	0.0	27.8	0.0	5.6	0.0	5.6	0.0	27.8	0.0	100.0(18)

資料來源：盛杏媛，「第四屆立法委員的代表行為」國科會研究計畫，在經由筆者自行整理而得。

註：細格內表示百分比，而括弧內則為立委人次。

貳、立法委員的偏好

經由上述對於立法委員心理層面認知的分析中，可知選區選民的反應對立法委員而言是如此的重要，因此，我們可以相信這對於立法委員在面對所需審議的各類型法案中，有著不同的關心程度，也就是說，與選區選民在生活上較為密切相關的法案將較容易受到立法委員的關心與注意；相反的，若是該法案的性質與選區民眾在生活上較無利益相關性，自然也就不容易受到立法委員的關注。

表 3-7 即說明了各類型法案受到立法委員關心的程度，其中與選民生活息息相關的「財經類法案」、「交通類法案」與「社會福利相關法案」等受立法委員關心的比例最高，分別占有 20.5 %、14.1 % 與 13.5 %，而與選民較無關係的「法制與政府組織法案」及「外交與僑政法案」，果然最不受到立法委員的青睞，在 156 位立法委員當中，分別僅有四位立法委員將其視為最關心的法案類型。

表 3-7 第四屆立法委員最關心的法案類型

	次數	百分比
政治	8	5.1%
交通	22	14.1%
國防	11	7.1%
財經	32	20.5%
預算	7	4.5%
教育與文化	10	6.4%
司法	7	4.5%
法制與政府組織	4	2.6%
社會福利	21	13.5%
外交與僑政	4	2.6%
兩岸關係	10	6.4%
環境保護	5	3.2%
族群政策	6	3.8%
其他	9	5.8%
合計	156	100.0%

資料來源：盛杏澗，「第四屆立法委員的代表行為」國科會研究計畫。

另外，在最受立法委員關注的「財經類」、「交通類」與「社會福利類」等相關法案中，許多確實與民眾的生活利益息息相關，而使立法委員為了選票考量而不得不加以關心，但是，其中也有許多法案與立法委員自身的利益有極大關連性，尤其這對於具有財團背景的立法委員而言更是如此，相關的財經法案審議與交通政策決定皆會對其所屬的財團運作造成影響，也因此，「財經類」及「交通類」等相關法案自然而然也就容易成為財團立委所關注的焦點。

表 3-8 第四屆立法委員最關心的法案類型與常設委員會選擇交叉分析表

	財政	經濟	交通	預算	教育	衛生	國防	科技	內政	司法	外交	法制	總計
政治	4.2	10.4	0.0	4.2	6.3	0.0	35.4	2.1	10.4	10.4	12.5	4.2	100.0(48)
交通	3.0	7.6	42.4	9.8	4.5	3.8	5.3	6.1	7.6	5.3	0.0	4.5	100.0(132)
國防	0.0	6.1	0.0	12.1	3.0	0.0	57.6	4.5	3.0	0.0	7.6	6.1	100.0(66)
財經	25.7	22.5	3.1	10.5	3.1	4.7	3.7	14.1	3.7	5.2	3.1	0.5	100.0(191)
預算	23.8	4.8	0.0	42.9	2.4	4.8	2.4	14.3	0.0	0.0	0.0	4.8	100.0(42)
教育與文化	1.7	15.0	0.0	5.0	61.7	1.7	0.0	3.3	6.7	1.7	0.0	3.3	100.0(60)
司法	16.7	2.4	0.0	9.5	2.4	2.4	4.8	0.0	4.8	50.0	0.0	7.1	100.0(42)
法制與政府組織	8.3	0.0	0.0	4.2	0.0	25.0	0.0	25.0	8.3	0.0	0.0	29.2	100.0(24)
社會福利	4.0	2.4	6.3	13.5	5.6	35.7	3.2	13.5	11.9	1.6	0.8	1.6	100.0(126)
外交與僑政	4.2	4.2	0.0	4.2	0.0	0.0	4.2	0.0	0.0	0.0	83.3	0.0	100.0(24)
兩岸關係	5.0	8.3	6.7	8.3	1.7	3.3	6.7	3.3	20.0	3.3	18.3	15.0	100.0(60)
環境保護	10.0	13.3	10.0	3.3	6.7	46.7	0.0	3.3	3.3	0.0	0.0	3.3	100.0(30)
族群政策	2.8	2.8	19.4	5.6	19.4	0.0	0.0	5.6	33.3	2.8	0.0	8.3	100.0(36)
其他	7.1	0.0	4.8	4.8	11.9	23.8	9.5	31.0	4.8	2.4	0.0	0.0	100.0(42)

資料來源：盛杏媛，「第四屆立法委員的代表行為」國科會研究計畫，在經由筆者自行整理而得。

註：細格內表示百分比，而括弧內則為立委人次。

立法委員最關心的法案既然各有不同，當然他們就會去選擇負責審議其最關心法案的常設委員會來參加，藉以影響法案、政策的制訂與審查。表 3-8 即印證了這一項說法，對交通法案最關心之立法委員，即有最高的比例選擇參加「交通」委員會；最關心國防法案者，則以選擇「國防」委員會為最大宗；最關心財經法

案者，則以選擇「財政」與「經濟及能源」委員會為主；最關心預算法案者，則以選擇參加「預算及決算」委員會為主；最重視教育與文化法案者，則主要選擇參加「教育及文化」委員會；最關心司法法案者，則選擇參加「司法」委員會的比例最高；最關心法制及政府組織者，則以選擇「法制」委員會著最多數；最關心社會福利或是環境保護等法案者，則以選擇「衛生環境及社會福利」委員會為主；最關心外交及僑政法案者，則幾乎選擇「外交及僑務」委員會參加；至於關心兩岸關係及族群政策之立法委員，主要則選擇負責審議該類型法案的「內政及民族」委員會為主。

依上所述，各類型法案在性質的差異，將使立法委員對不同法案的關注程度有所不同，而立法院基於專業分工審查設置各種常設委員會，並對每一個常設委員會法案審查的職權進行規範（立法院程序委員會組織章程第五條），使每一個常設委員會皆有其固定審議的法案類型，這也導致立法委員對於自己要選擇參與哪一個常設委員會有著不同的偏好。表 3-9 即顯示，立法院中幾項較受到立法委員關注的法案類型，其負責審議該類型法案的常設委員會，通常較容易成多立法委員較想要參加的對象，例如：負責審議「財經類」、「交通類」與「社會福利類」等較受關注之法案類型的常設委員會，包括：「經濟及能源」委員會、「衛生環境及社會福利」委員會、「財政」委員會與「交通」委員會等，皆是立法委員最期待參與的對象，分別占有 21.5%、16.9%、12.3% 與 12.3% 的比例。而藉由參加這些常設委員會來審議相關法案，通常也比較有機會讓立法委員為其選區或選民爭取建設或利益。

表 3-9 第四屆立法委員最想參與的常設委員會

	次數	百分比
財政	8	12.3%
經濟及能源	14	21.5%
交通	8	12.3%
預算及決算	1	1.5%
教育及文化	5	7.7%
衛生環境及社會福利	11	16.9%
國防	5	7.7%
科技及資訊	2	3.1%
內政及民族	6	9.2%
司法	1	1.5%
外交及僑務	3	4.6%
法制	1	1.5%
合計	65	100.0%

資料來源：游清鑫，「國會議員網路與政治活動」問卷調查。

雖然每一位立法委員心中皆有自己最想選擇參加的常設委員會，但是在種種外在因素的干擾下，並非每一位立法委員皆可以依照自己心中的偏好來選擇參加常設委員會，表 3-10 所顯示之結果可提供做為參考的依據，唯在分析個數（65 人）有限的情形下，筆者對於分析個數過少（五位立法委員以下）而較不具代表性的「預算及決算」、「科技及資訊」、「司法」、「外交及僑務」與「法制」委員會不納入討論。結果發現，「財政」、「經濟及能源」、「交通」與「內政及民族」等四個常設委員會，在立法委員心中的偏好與實際參加之一致性皆未超過五成，相對於其他的常設委員會有偏低的趨勢。其中，最想參加「交通」委員會而實際參加的一致性為五成，「財政」委員會則為四成左右（39.6%），「經濟及能源」委員會僅有三分之一（33.3%），「內政及民族」委員會更是僅僅為 25%。

而在這些立法委員心中偏好與實際參與一致性偏低的常設委員會中，即有可能是因為有興趣選擇參加的立法委員較為多數，但是在常設委員會登記參加名額有限的情形下，立法委員對常設委員會的選擇參與即容易受到政黨運作、個人背景甚至最後抽籤制度等相關因素的干擾，而使其無法依照自己最佳的偏好來選擇參加常設委員會。至於哪些因素會影響立法委員選擇參與常設委員會，筆者將於第四章進行詳細的探討。

表 3-10 第四屆立法委員最想參加與實際參加之常設委員會一致性

	一致	不一致	合計
財政	39.6 (19)	61.4 (29)	100.0 (48)
經濟及能源	33.3 (28)	66.7 (56)	100.0 (84)
交通	50.0 (24)	50.0 (24)	100.0 (48)
預算及決算	83.3 (5)	16.7 (1)	100.0 (6)
教育及文化	73.3 (22)	26.7 (8)	100.0 (30)
衛生環境及社會福利	62.1 (41)	37.9 (25)	100.0 (66)
國防	56.7 (17)	43.3 (13)	100.0 (30)
科技及資訊	83.3 (10)	16.7 (2)	100.0 (12)
內政及民族	25.0 (9)	75.0 (27)	100.0 (36)
司法	16.7 (1)	83.8 (5)	100.0 (6)
外交及僑務	61.1 (11)	38.9 (7)	100.0 (18)
法制	100.0 (6)	0.0 (0)	100.0 (6)
合計	49.5 (193)	50.5 (197)	100.0 (390)

資料來源：游清鑫，「國會議員網路與政治活動」問卷調查，經作者自行整理而得。

註 1：將 65 位立法委員於每一會期視為一個獨立的分析單位，故有 390 人次（65 × 6 = 390）。

註 2：細格內表示百分比，而括弧內則為立委人次。

藉由上述的分析，我們可以初步得知立法委員心中對於常設委員會的選擇參與偏好，雖然問卷的訪問調查結果與理論預期相符合，但是在分析個數有限的情形下，並無法獲得較為詳實且正確的推估，故筆者在下一節中將以第四屆立法委員，在各會期實際選擇參與常設委員會的情形來進行分析，進一步探究在我國立法院中，哪一些常設委員會是多數立法委員心目中極欲參與的熱門委員會？相反的，哪些常設委員會則是多數立法委員最不想參與的冷門委員會？

第三節 常設委員會的冷、熱門程度

我國第四屆立法院，除了第一會期是採「政黨比例分配制」，即依各政黨在院會所占委員人數比例，來分配各常設委員會的政黨參與人數外，其餘第二會期至第六會期皆是採取由立法委員自由登記所欲參加的常設委員會，若該常設委員會的登記人數超過二十一人，再由登記的立法委員以抽籤方式來決定席次分配的「自由登記超額抽籤制」。而瞭解我國立法委員對於選擇參與立法院各常設委員會的冷、熱門程度，最佳的方法應該是依據每一會期開議之初，立法委員前往登記參與各常設委員會的原始資料來進行分析，瞭解哪一類型的立法委員會去登記參與哪一類型的常設委員會，以避免受到抽籤的影響而減低資料的真實性，惟這方面的資料在實際進行蒐集時並無法取得³，故筆者僅能利用每一會期最後確認的登記結果來從事分析與探究。

在現有實際取得的相關資料中，筆者藉由建立各常設委員會之「平均人數」、「抽籤難易度」與「成員參與穩定性」等三項指標，來對各常設委員會的冷、熱門程度進行測量，其各項指標的建立方式及說明如下：

壹、各常設委員會之平均人數

依據當時立法院組織法第十一條第一項規定：「立法院各委員會委員人數以二十一人為最高額。」⁴也就是說，常設委員會參與的委員人數愈接近二十一人上限，即表示該常設委員會愈能吸引立法委員登記參與，其熱門程度即愈高；相反的，若常設委員會參加委員的平均人數愈低，即表示該常設委員會愈冷門，愈不受多數立法委員所喜愛。據此，筆者將第四屆立法院第一會期至第六會期各常設委員會的參加委員人數進行整理統計，並計算出每一個常設委員會在各會期的平均委員人數，藉以瞭解各常設委員會在立法委員選擇參與時的冷、熱門程度。

從表 3-11 的結果可以發現，「財政」、「經濟及能源」、「交通」、「預算及決算」

³ 筆者曾與立法院秘書處聯繫，希望取得第四屆各會期立法委員最初登記參與常設委員會時的相關資料，惟秘書處人員回覆：該類資料在常設委員會登記作業完畢後即銷毀，並未留存。

⁴ 對於立法院各常設委員會的參與人數上限，目前規範於立法院各委員會組織法第三條。

「衛生環境及社會福利」、「國防」與「內政」等七個常設委員會，每一個會期平均都有二十位以上的立法委員選擇參與，其中「財政」、「經濟及能源」與「交通」、「國防」等四個委員會每一會期都達到二十一位委員參與的人數最上限；相反的，「外交及僑務」、「法制」與「司法」等三個委員會平均每一個會期參與的委員人數皆在十五人以下，尤其「外交及僑務」委員會更是平均只有十一位委員參與，其中第五會期與第六會期甚至分別只有九位與八位委員參與，可說是相當不受多數立法委員所喜愛參加。

表 3-11 第四屆立法院各常設委員會委員參與之平均人數

	一	二	三	四	五	六	總計	平均
財政	21	21	21	21	21	21	126	21.0
經濟	21	21	21	21	21	21	126	21.0
交通	21	21	21	21	21	21	126	21.0
預算	21	21	20	21	20	21	124	20.7
教育	19	20	20	16	16	18	109	18.2
衛生	18	20	21	21	21	21	122	20.3
國防	21	21	21	21	21	21	126	21.0
科技	18	18	21	21	20	21	119	19.8
內政	21	21	20	21	21	21	125	20.8
司法	15	15	12	12	18	13	85	14.2
外交	15	10	10	14	9	8	66	11.0
法制	14	16	13	11	10	13	77	12.8
總計	225	225	221	221	219	220	1331	

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者自行整理而得。

表 3-11 所呈現出來各常設委員會參加平均人數的結果，並無法確切的顯示最為熱門的常設委員會為何？因為，依據立法院常設委員會登記參與的規定，當某一個常設委員會登記委員人數超過二十一人時，必須進行抽籤來決定席次分配，而之後未抽中籤的委員得以轉而登記參加其他未滿二十一人的常設委員會，

因此，若只以表 3-11 的委員會參與之平均人數結果，我們並無法明確知道在七個平均參加委員人數超過二十人的常設委員會中，哪些常設委員會是在登記時就超過二十一人而必須以抽籤方式來決定席次分配的常設委員會？哪些則是立法委員未抽中籤時轉而登記，因而超過二十人參與的第二志願常設委員會？這個問題筆者將在下一個段落中，以「常設委員會之抽籤難易度」之指標來作進一步的分析。

雖然從表 3-11 無法確知熱門常設委員會為何？但可以確定的是「外交及僑務」、「法制」與「司法」等三個委員會是最為冷門的常設委員會。因為，這三個常設委員會的平均人數皆在十五人以下，其中「外交及僑務」委員會甚至平均只有十一人登記參加，也就是說，當立法委員未抽中籤而無法參加第一志願的常設委員會時，他們寧可轉而登記參加其他的常設委員會，也不太會考慮選擇「外交及僑務」、「法制」與「司法」等三個委員會，使得這三個常設委員會的平均參與人數，與其他委員會相較之下顯的偏低許多。

事實上，立法委員對於「外交及僑務」、「法制」與「司法」等三個委員會較無選擇參加的意願，除了對該委員會所負責審議的法案類型較不具偏好外（表 3-4），「年度預算案的審查」也是一項重要的因素，在表 3-12 即各常設委員會審查中央政府總預算（民國八十八下半年及八十九年度）概況表中顯示，「法制」、「外交及僑務」、「司法」等委員會分別是各常設委員會中，負責審查政府總預算所佔百分比最少者，所審議預算部分皆不及總預算的 3%，尤其「法制」委員會所審查的預算甚至只佔總預算的 0.85%，這對於積極爭取選區利益或是政治影響力的立法委員而言，可說是毫無吸引力可言，即有參與該常設委員會的立法委員表示：「每當審查預算時，委員會成員往往發現每一部份都是必要的，根本找不到地方可以刪，因此也不能以刪減預算來要求行政機關給予他們相對的好處，或更不可能為選區選民帶來利益或建設」（黃秀端，2000a：54）。可見，各常設委員會的職權範圍不同，將影響立法委員對於常設委員會的選擇參加，當然也就形成常設委員會在立法委員登記參與時有冷、熱門的差異了。

表 3-12 各常設委員會審查中央政府總預算概況表

審查組別	歲出機關	總計（千元）	佔百分比
第一組： 內政及民族、 預算及決算委員會	行政院及所屬、中央選委會、大陸委員會、原住民委員會、內政部及所屬、蒙藏委員會、台灣省政府、台灣省諮議會、台灣省政府所屬	452,076,000	18.94 %
第二組： 外交及僑務、 預算及決算委員會	外交部所屬、僑務委員會	46,500,000	1.95 %
第三組： 科技及資訊、 預算及決算委員會	中央研究院、公共工程委員會、經濟部技術處、交通部電信總局、中央氣象局、國科會及所屬、原子能委員會、省政府所屬科技研究及發展	75,714,108	3.17 %
第四組： 國防、 預算及決算委員會	國防部所屬、退輔會	631,500,000	26.46 %
第五組： 經濟、 預算及決算委員會	經濟部及所屬、經建會、公平交易委員會、農委會、省政府農業行政及建設、省政府國土保安業務、省政府經濟行政及管理	227,660,538	9.54 %
第六組： 財政、 預算及決算委員會	財政部主管、省市地方政府	515,140,137	21.58 %
第七組： 法制、 預算及決算委員會	主計處、審計部、第二預備金	20,189,121	0.85 %
第八組： 教育、 預算及決算委員會	教育部、新聞局、故宮博物院、文建會、青輔會、體委會	203,536,062	8.53 %
第九組： 交通、 預算及決算委員會	交通部及所屬、省政府交通行政及建設	161,473,850	6.77 %
第十組： 司法、 預算及決算委員會	司法院所屬、監察院、法務部所屬	53,098,594	2.22 %

資料來源：黃秀端，2000a，「立法院內不同類型委員會的運作方式」，東吳政治學報，第十一期，頁：55。

註：該次中央政府總預算乃包含民國八十八下半年及八十九年度。

貳、各常設委員會之抽籤難易度

在瞭解各常設委員會於每一會期之平均參加人數後，我們將進一步探究在七個最多立法委員參加的常設委員會中，哪些常設委員會的登記參與競爭更為激烈，根據當時立法院組織法第十一條第二項規定：「每一委員以參加一委員會為限，若參加委員超出前項所定人數時，於召集委員選舉前五日由各該委員會登記之委員抽籤決定之。」也就是說，立法院在每一會期開議之初，如果各常設委員會有超過二十一位委員前往登記，則必須由登記委員以抽籤方式來決定。其中，第四屆第一會期各常設委員會的參與規範，因修訂改採各政黨人數在院會比例來進行各常設委員會席次的分配，因此，不會發生某一常設委員會登記人數超過二十一人，而需採用抽籤方式來決定的情形，故筆者轉而蒐集報紙所刊載之各政黨黨籍立法委員，選擇參與常設委員會意願調查資料來進行替代，將有超過二十一位立法委員表示第一志願欲參與某一常設委員會之資料，當作前往登記參與該常設委員會之人數列入計算。

此外，對於第四屆第三會期以抽籤方式決定席次分配之常設委員會，其登記參與的委員人數（即抽籤人數）並無法蒐集到確切的數據⁵，因此，在對於各常設委員會進行抽籤難易度分析時，只好將第三會期排除在外，而無法將其納入分析。

筆者將第四屆各會期（第三會期除外）開議之初，各常設委員會登記參與的委員超過二十一位，而需要以抽籤方式來決定之相關資料進行整理，依表 3-11 配合表 3-13 即顯示在立法院十二個常設委員會中，只有「財政」、「經濟及能源」、「交通」與「預算及決算」等四個委員會，曾因為登記參與的立法委員超過二十一位而必須以抽籤方式來決定席次分配，其中「財政」與「經濟及能源」委員會在每一會期開議之初，皆須進行抽籤，而「交通」委員會僅在第六期無須抽籤，「預算及決算」委員會則在第一、第三與第五會期時，並未超過二十一位委員登記參與而無須進行抽籤。

⁵ 筆者嘗試自立法院國會圖書館、各報章雜誌蒐集相關資訊，但皆無法取的相關資料。主要是第三會期在登記常設委員會時，適逢第二屆總統民選，所有媒體報導內容皆以總統大選結果為主，對於立法院相關資訊的報導相對缺乏許多。

表 3-14 則表示這四個常設委員會的抽取率，也就是將委員會登記的上限二十一人除以該會期前往登記參與的委員人數，所得之商數即為該常設委員會於該會期進行抽籤時的抽取率，商數如果愈低即表示前往登記參與該常設委員會的立法委員中，抽籤抽中的機率愈低，也就是這一個常設委員會受立法委員喜愛的熱門程度愈高；反之，商數愈高即表示前往登記參與該常設委員會的立法委員中，抽籤抽中的機率愈高，也就是這一個常設委員會受立法委員喜愛的熱門程度，相對上來講比較沒有那麼高。其中若某一委員會於該會期登記人數不滿二十一人而未進行抽籤，則筆者就以該會期這一個常設委員會的參與委員人數填入，例如「預算及決算」委員會於第五會期無須進行抽籤，但有二十位委員在這一會期參加該委員會，因此，就將「預算及決算」委員會在第五會期的登記人數填入二十人。

表 3-13 各常設委員會委員登記人數表（僅列登記超過二十一人之委員會）

	一	二	四	五	六	登記總數	平均數	標準差
財政	44	62	28	50	36	220	44.0	13.04
經濟	32	40	37	49	31	189	37.8	7.26
交通	30	26	29	34	21	140	28.0	4.85
預算	21	25	77	20	85	228	45.8	32.30

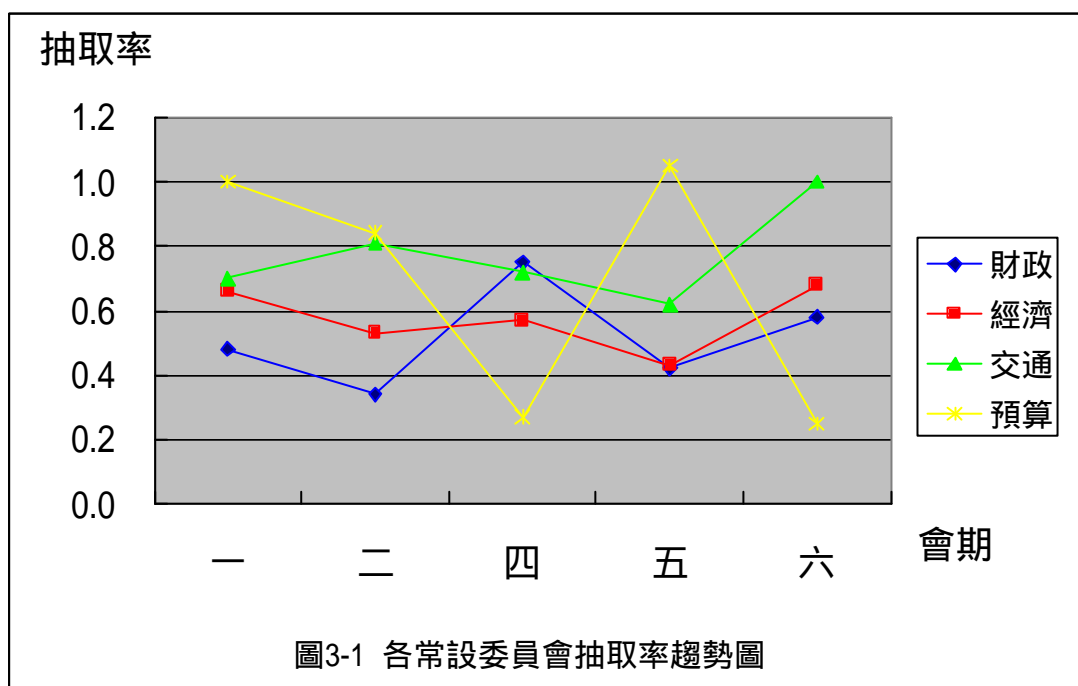
資料來源：『台灣日報，民國八十八年二月十四日，第四版』、『台灣時報，民國八十八年九月十九日，第二版』、『自由時報，民國八十九年九月十七日，第四版』、『民眾日報，民國九十年二月廿二日，第三版』、『民眾日報，民國九十年九月廿一日，第二版』。

表 3-14 各常設委員會抽取率一覽表（僅列登記超過二十一人之委員會）

	一	二	四	五	六	平均抽取率
財政	0.48	0.34	0.75	0.42	0.58	0.48
經濟	0.66	0.53	0.57	0.43	0.68	0.56
交通	0.70	0.81	0.72	0.62	1.00	0.75
預算	1.00	0.84	0.27	1.05	0.25	0.46

資料來源：參閱表 3-11 與表 3-13，再由筆者自行整理。

依表 3-13 與 3-14 的結果顯示，在常需以抽籤方式來決定席次分配的四個常設委員會中，「財政」與「預算及決算」兩個委員會在登記總人數與平均抽取率的競爭最為激烈，其次是「經濟及能源」委員會，再者為「交通」委員會，但是我們若詳細觀察這四個常設委員會在每一會期的登記參與情形，將發現各委員會爭相參與的熱門程度不一，其中「財政」與「經濟及能源」委員會在各會期皆須抽籤，而「交通」委員會於第六會期無須抽籤，「預算及決算」委員會在第一與第五會期無須抽籤，第五會期登記參加的委員人數甚至僅有二十人，未滿常設委員會的參與人數上限二十一人，我們從圖 3-1 的各常設委員會抽取率趨勢圖即可瞭解這四個常設委員會熱門程度的變動情形。



依圖 3-1 的各常設委員會抽取率趨勢圖，配合表 3-13 中的各常設委員會登記參與委員人數之標準差的資料所顯示，「經濟及能源」與「交通」委員會的登記參與競爭較為穩定，其次是「財政」委員會，而競爭程度變動最大的則是「預算及決算」委員會。常設委員會受立法委員喜愛的熱門程度之所以會有如此大的變異性，主要與立法院在該會期準備審議的重大法案有關，而這些重大法案的審議，若不是與各政黨之間的政策立場有很大的衝突，就是與某些團體甚至是立法

委員自身的利益有很大的影響，而驅使他們去登記參加這些常設委員會。

首先，「預算及決算」委員會登記參與的熱門程度之所以會有如此大的起伏，皆是因為審查中央總預算案之緣故，依據立法院程序委員會組織規程第五條規定，預算及決算委員會負責「審查預算案、決算審核報告案及有關主計審計等事項之議案。」況且民國八十九年民進黨贏得總統大選，首次掌控中央政府執政權，之後親民黨也正式成立，在中央民進黨雖掌握行政權，但是在立法院民進黨卻未取得過半的席次，因此，立法院在第四會期與第六會期分別審查九十年與九十一年中央政府總預算案時，各政黨莫不全力動員，搶攻「預算及決算」委員會的席次，執政的民進黨極力為自己提出的總預算案護航，而在野的國民黨、親民黨與新黨則盡力為總預算把關，藉以突顯政黨的政策立場。在此情形下，第四會期與第六會期的「預算與決算」委員會分別有高達七十七位與八十五位立法委員前往登記參與，抽取率也僅僅只有 0.27 與 0.25，相反的，其他會期時登記參與的委員人數明顯減少許多，第五會期時甚至只有二十位委員參加「預算與決算」委員會，未達常設委員會參與的二十一人上限，而無需以抽籤方式決定委員會席次的分配。

在其他常設委員會方面，「財政」委員會在第二會期時最為熱門，主要是因為該會期立法院有國家安定基金、銀行合併法、國民年金、公益彩卷等重大議案要進行審議，這些法案不但牽涉到政黨的政策立場，更是會影響到許多利益團體的運作，致使委員登記參與的競爭程度相當激烈，有高達六十二位委員登記參加，抽取率僅 0.34；第五會期也因審查金融改革相關法案之故，亦有五十位委員登記參與。

此外，「經濟及能源」委員會其登記參與的競爭情形較為穩定，僅第五會期因要進行國營事業預算及基金預算審查，再加上朝野政黨爭論以久的核四案停建與否的議題，故有四十九位委員前往登記參與，抽取率僅 0.43，較其他會期的抽取率（約五成至七成左右）要來的低許多。

最後，「交通」委員會其平均抽取率約在七成左右，其中第五會期因要審議兩岸三通的相關法案及國營事業預算分布，故有較多的委員前往登記參與，抽取

率降低至 0.62，其他會期則維持在七成至八成左右，僅第六會期因未排定審議重大法案，再加上該會期需審查中央政府總預算案，各政黨皆動員黨籍立委前往登記參與「預算及決算」委員會的情形下，使得交通委員會登記參與的人數未滿二十一人上限而不必進行抽籤。另外，值得一提的是，「交通」委員會之部分議案審查職權，於第四屆立法院後移轉至新設之「科技及資訊」委員會，如此一來使得部分原本欲選擇參加「交通」委員會的立法委員，轉而選擇參加「科技及資訊」委員會，從而降低了第四屆立法委員選擇參與「交通」委員會的競爭程度。

參、各常設委員會成員參與之穩定度

經由上述每一會期各常設委員會登記參與的委員平均人數與抽籤難易度之說明，對於哪些常設委員會較受到多數立法委員的偏好，哪些常設委員會較不吸引立法委員前往登記參加，已經有了初步的認知。接著，筆者運用每一會期各常設委員會中成員參與的穩定程度來作為另一項指標，進一步探測各常設委員會在立法委員登記參加時的熱門程度，其中所謂「成員參與的穩定程度」就是指該常設委員會在不同會期參加成員之間的變動程度，對此我們可以合理的假設認為，如果某一常設委員會是屬於委員登記時的熱門委員會，則在開議之初就會有較多數的立法委員前往登記，只要超過上限二十一人即以抽籤方式決定委員的席次分配，如此一來，由於抽籤的不確定性將導致該常設委員會參與成員的穩定性較低，也就是該常設委員會在每一會期的參加委員中，時常會有與上次不同的新面孔出現。反之，若該常設委員會是屬於委員登記參加時的冷門委員會，則欲登記參與該委員會的立法委員可說是毫無競爭性可言，當然參與該委員會的成員穩定性就要來的偏高許多，甚至立法委員可在六個會期皆參加同一個常設委員會。

而在資料操作上，每個會期皆給每一位立法委員一個分數，在第一會期至第六會期中，如果該委員是第一次參與該常設委員會，則給他一分，如果是第二次參與該委員會，則給他兩分，依此類推，最高六分。例如：甲立法委員在六個會期中依序參與「法制」、「財政」、「法制」、「交通」、「財政」與「財政」委員會，則其分數依序為 1、1、2、1、2、3 分。之後，將每一個會期各常設委員會中其

參與委員的分數相加，再將該常設委員會每一會期的分數進行加總，所得總分再除以六個會期中該常設委員會參與委員的總人次，最後所得的商數即為該委員會成員的參與穩定性指數，指數的最大值是 3.5（即表示該常設委員會在六個會期自始至終皆是由相同的一批委員參加），最小值是 1（即表示該常設委員會在每一個會期自始至終皆是由完全不同的委員參加），指數愈大即表示該常設委員會成員參與的穩定性愈高，愈是由相同的一批委員參加；相反的，指數愈小即表示委員會成員參與的穩定性愈低，愈是由不相同的委員參加。

表 3-15 各常設委員會之成員參與穩定指數表

	一	二	三	四	五	六	總分	總人次	穩定指數
財政	21	29	33	43	52	62	240	126	1.90
經濟	21	28	39	40	41	56	225	126	1.79
交通	21	33	41	47	52	70	264	126	2.10
預算	21	31	38	31	45	58	224	124	1.81
教育	19	31	35	42	46	50	223	109	2.05
衛生	18	34	42	57	60	75	286	122	2.34
國防	21	32	36	49	60	82	280	126	2.22
科技	18	26	42	52	62	70	270	119	2.27
內政	21	29	31	39	46	50	216	125	1.73
司法	15	22	25	28	47	42	179	85	2.11
外交	15	18	24	41	34	41	173	66	2.62
法制	14	21	20	23	26	29	133	77	1.73

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者自行整理而得。

註：穩定指數 = 總分 / 總人次。

根據表 3-15 所列的結果發現，「財政」、「經濟及能源」、「預算及決算」、「內政及民族」與「法制」等五個常設委員會的委員參與穩定的程度較低，而「外交及僑務」委員會的委員參與穩定性最高。其中「財政」、「經濟及能源」、「預算及決算」委員會的成員穩定性較高低，與預期的結果相符合，主要即是因為這類常

設委員會在立法委員登記參與時較為熱門、登記參與的競爭較為激烈，而必須以抽籤方式來決定席次分配，導致該類常設委員會的委員參與穩定性較低。相反的，「外交及僑務」委員會在立法委員登記參與時較為冷門、較不受多數立委偏好，登記時也就毫無競爭可言，只要前往登記即可順利成為該常設委員會的成員並幾乎可長期持續參加，因此，該常設委員會的成員穩定性也就相對提高許多。

但是，其中較令人訝異的，即「法制」委員會是多數立法委員較無興趣參加的冷門委員會，我們可以從每一會期平均參與該委員會的委員人數僅有 12.8 人（表 3-11）得知，但在每一會期其成員參與的穩定性卻相當低，也就是相對而言較少的立法委員會持續登記參加這個常設委員會，之所以如此或許是因為「法制」委員會本身的職權範圍較不受到多數立法委員所重視，依據立法院程序委員會組織規程第五條規定，法制委員會負責「審查有關官制官規之政府機關組織、研考事項及其他不屬於各委員會審查之議案；國營事業機構組織之議案應視其性質由有關委員會主持。」，可見「法制」委員會負責審議的法案較其他常設委員會來的繁雜，且所審議的相關法案大多與人民或是立法委員本身無緊密的相關性，或利益關係的連結，因此無法吸引特定類型的立法委員積極參加，使其成為部分立法委員在無法依據自己意願參與常設委員會的情形下，臨時選擇加入的「暫時性委員會」。

由以上各常設委員會之「平均人數」、「抽籤難易度」與「成員參與穩定度」等三項指標，我們可以發現立法院所設置之常設委員會，在立法委員的選擇參與上確實存在冷、熱門程度的區別，其中，「財政」、「經濟及能源」與「交通」等三個常設委員會，是屬於參加平均人數最多、抽籤難度最高以及成員參與穩定性較低等特質的熱門委員會。相對的，「外交及僑務」、「司法」與「法制」等三個常設委員會參加的平均人數最少、無須抽籤即可登記參加，且除了「法制」委員會外，其成員的參與穩定性較高，故可說是立法院中的冷門委員會。

第四節 小結

我國立法院自建制以來，對於常設委員會的設置與立法委員對常設委員會選擇參與的規範，隨著時空環境轉變而歷經多次的修訂，目前立法院對於常設委員會的設置共計有「內政及民族」、「外交及僑務」、「科技及資訊」、「國防」、「經濟及能源」、「財政」、「預算及決算」、「教育及文化」、「交通」、「司法」、「法制」與「衛生環境及社會福利」等十二個委員會，並依據立法院程序委員會組織規程第五條規定，每一個常設委員會之審議法案分別有其各自的職權範圍。

而在立法委員選擇參與常設委員會的規範方面，立法院對於每一個常設委員會的參加總人數與每一位立法委員參加常設委員會的個數，由早期寬鬆自由的選擇參加逐步限縮，至目前每一個常設委員會之參加委員數最高二十一人，且每一位立法委員以登記參加一個常設委員會為限。至於常設委員會若發生登記超額的情形時，之前是採抽籤方式決定，但這種方式產生許多弊端，雖然曾在第四屆第一會期時改採「政黨比例分配制」，但在政黨協商不成的情形下，隨即於第二會期改回「自由登記超額抽籤制」，惟在政黨幾經多次協商討論後，終於確定自第五屆第一會期開始重新採用「政黨比例分配制」，以強化常設委員會與院會的民意一致性與法案審查的專業性。

其次，在立法委員僅能選擇參加一個常設委員會的情形下，立法委員對於自己的政治目的與相關工作的認知，將會影響到其對於法案類型的偏好，進而決定選擇參加哪一個常設委員會。經問卷調查之結果顯示，「獲取選區選民的認識與認可」已成為我國多數立法委員的首要政治目的，占有 32.7%，其次為「制定完善政策」的 30.8%，再者則是「實現政治理想」的 28.2%。另外，在立法委員最重視哪一項工作內容的調查中發現，「服務選民」、「反應地方意見」、「爭取地方利益」等服務性回應仍為多數立法委員所重視，其次才是「審查、制訂法案」等其他工作，可見，在我國立法委員心目中「爭取選民的支持」是一項極為重要的目的與工作。

有了這層心理的的認知，即影響了立法委員對於法案類型之審議與常設委員會之參與的偏好，而問卷調查結果也確實發現，多數的立法委員較為偏好與選民利益相關的法案類型，例如：「財經類法案」、「交通類法案」與「社會福利相關法案」，相反的，對於「外交與僑政」、「法制與政府組織」等與民眾生活較無直接相關的法案，多數的立法委員即表示興趣缺缺。而立法委員對於法案類型的偏好，當然就進一步影響到其對於常設委員會的選擇，調查訪問結果一如預期，「經濟及能源」、「衛生環境及社會福利」、「財政」、「交通」等委員會，確實成為多數立法委員偏好選擇的常設委員會。

惟因為筆者能採用的相關調查訪問資料有限、分析個數過少，再加上立法委員每一會期開議之初，登記參與常設委員會的原始資料無法取得，因此，只好以客觀的事實資料，藉由每一會期各常設委員會完成登記確定的名單，建立各常設委員會之「平均人數」、「抽籤難易度」與「成員參與穩定度」等三項指標，來界定立法院中十二個常設委員會在立法委員心目中的冷、熱門程度。結果我們發現，「財政」、「經濟及能源」與「交通」等三個常設委員會，因為所審議的法案時常與選民利益甚至是自己利益相關，所以是最多立法委員所急欲登記參加的熱門委員會；相反的，「外交及僑務」、「司法」與「法制」等三個常設委員會，因為所審議的法案與選民利益或是立委的切身利益較無關連性，因此是最不受到立法委員選擇參與的冷門委員會。

另外，「預算及決算」委員會的冷、熱門程度，則需視該會期有無審查中央政府總預算而定，若該會期需審查中央政府總預算案時，「預算及決算」委員會屆時將成為各政黨積極動員黨籍委員參加的「超熱門委員會」，第六會期時即有高達八十五位委員登記參與；反之，當該會期並無審議中央政府總預算案時，「預算及決算」委員會的登記參加委員人數隨即銳減，第五會期甚至僅有二十人登記參加，並未達到二十一人上限。也因為「預算及決算」委員會熱門與否的變動程度如此之大，立法委員並非持續而穩定的登記參加，因此，筆者並未將其視為熱門委員會之一。

在瞭解我國立法院各常設委員會受立法委員偏好參與的熱門程度後，緊接著在下一章，我們就要進一步分析、探討影響我國立法委員選擇參與常設委員會的相關因素為何？也就是哪些原因會影響我國立法委員對常設委員會登記參與的選擇？又有哪些因素會使立法委員無法依其最佳的偏好來登記參加常設委員會？

