

第一章 緒論

自民國三十八年國民政府遷台以來，台灣一直是國民黨一黨獨大的「威權體制」國家，直至民國七十年代報禁、黨禁與戒嚴的相繼解除，社會民智大開，多元化的政治思想與意識型態逐漸形成，一般民眾可於街頭巷尾談論時事，並批評政府，而不畏懼遭受到執政當局的逮捕，同時在那段期間，百姓亦要求總統直接民選、國會全面改選及修憲等相關訴求，民意將改革浪潮推到最高峰，政府為因應民意情況，遂於民國 80 年 12 月 31 日經司法院大法官會議解釋資深立法委員全部退職¹，自此台灣「萬年國會」的名詞劃上休止符，並於次年 12 月 19 日舉行第二屆立法委員全面改選，從此台灣正式進入全民「政黨政治」的時代，而立法院也逐漸成為國內政治舞台的中心。

第一節 研究背景與目的

一、研究背景

從民國八十二年二月新任委員就職後，行政機關與立法機關之間互動關係即進入頻繁密集的時期，而立法機關漸由以往所謂是「行政機關橡皮圖章」的印象，從而轉變成強勢主導立法及監督行政機關的角色，同時行政機關亦因年度預算及法案等掌握在立法院手中²，故對立法

¹第一屆立法院於大陸時期選出時，有 760 人（民國 37 年），經政府遷台後，輾轉跟隨來台報到者有 557 人，民國 58 年又增補選 11 人。但歷年來經逐漸凋零後，民國 78 年開始辦理自願退職時，僅剩 180 餘人，民國 80 年底全面退職前更不到 100 人，相反地，政府依臨時條款授權辦理的增額立委改選，從民國 61 年第一次舉辦後，歷次選舉皆有增加（61 年 51 人、64 年 52 人、69 年 97 人、72 年 98 人、75 年 100 人、78 年 130 人），事實上，在民國 79 年時，由於一消一長的結果，增額立委的數目已首度超越資深委員，民國 80 年 12 月 31 日，資深立委依司法院大法官會議第 261 號解釋，全部退職，繼而於民國 81 年 12 月 19 日，舉行第二屆立委的全面改選，共選出 161 人。民國 84 年 12 月 2 日，第三屆立委改選，共選出 164 人。其組成結構，依據民國 83 年 8 月 1 日總統公布的「中華民國憲法增修條文」第三條規定共選出 165 人。（古登美等，2005：100）。

²依據中華民國憲法增修條文第三條第一款規定：行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責；另第三款規定：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。（立法院法制局，2005：14-16）。

機關由原先消極配合的態度，轉而成為積極服務的方式，因此國會聯絡機構因行政與立法機關互動逐漸密切中，乃孕育而生。

2000年總統及副總統選舉後，在野民進黨的陳水扁先生當選總統，雖獲民眾的支持³，但因朝小野大，政府不論在政策面或執行面，均與之前政府所執行事項有相當大的落差，如：核四停建、縮短工時、三項軍購、健保調漲、NCC法案……等等，各項預算均遭在野黨凍結或封殺，終致造成朝野強烈衝突，由於行政與立法機關彼此間互信基礎不足，因此政府各項施政，不易推動。

行政院約從民國七十九年成立國會聯絡機構，負責行政與立法之間溝通聯繫（何鴻榮，2001：151），隨之各部會相繼成立國會聯絡組，其成立主要目的是與國會建立良好互動關係，使行政機關施政政策及年度編列預算能夠獲得國會支持，順利推展。

事實上，國會聯絡機構在民主國家中扮演著極為重要性的角色，由於他們積極的介入國會事務，並參與實際的議事運作，成功地解決了許多行政與立法機關間對立的關係，雖然行政與立法部門各有其憲法規定的權力，但是行政機關重視溝通及協調策略的運用，更是成敗的主要關鍵。

國會聯絡工作繁複雜瑣，行政機關雖有制式化的公文往返於國會，但仍有許多情事是無法透明公開的，然而這當中溝通協調均需國會聯絡機構的聯絡人員妥善處理，若其中聯絡不善、溝通不良或表達不明，則易造成行政與立法機關之間的誤會，進而導致衝突。針對國會聯絡事項，目前除了少數學者就國會機構成立制度面加以探討或論述外；另外頂多是翻譯介紹美國白宮聯絡國會機構及人員（王國彰，1989）、美國總統如何影響國會—兼論國會關係室的運作方式（葛永光，1986）、台

³ 2000年總統大選，第一組宋楚瑜及張昭雄得票率：36.84%，第二組連戰及蕭萬長得票率：23.1%，第三組李敖及馮滄祥得票率：0.13%，第四組許信良及朱惠良得票率：0.63%，第五組陳水扁及呂秀蓮得票率：39.3%（資料來源：中央選舉委員會，<http://www.cec.gov.tw>）。

灣行政體系與國會的互動遊戲—以部會設置國會聯絡人為例（蔣安國，1998）、公關策略與其效果之關聯性研究—行政院部會與立法院互動關係之探討（黃懿慧，1999）等有所觸及，然較深入敘述實際從事國會聯絡工作有：台灣行政體系國會聯絡機制之研究—以行政與立法互動關係為觀點（何鴻榮，2001）及行政部門在國會運作之研究—以中央健康保險局為例（劉省作，2004）等著作，甚少有談及擔任國會聯絡工作人員應具有哪些專業能力？需瞭解哪些規定？如何與立委、助理互動？如何使委員們支持行政機關預算？如何在立法監督與政策執行中求取平衡點，這正是建構行政機關連絡人工作績效指標的研究重心。

二、研究目的

本研究目的是為了探究行政機關國會連絡人員在行政與立法部門之間，如何擔任一位稱職的連絡人，以及從事國會連絡工作需要瞭解行政及立法部門的哪些事項？另外如何與立、監院互動（包括與立、監委員、助理、黨團及各委員會等互動、說明、溝通及談判）？如何在互動中掌握相關訊息？如何扮演好這個角色？同時建構出擔任國會連絡人員工作績效指標，並且探討學者專家和實際從事國會連絡工作人員的經驗及看法，在指標判斷上權重差異，以提供行政機關評估從事國會連絡人員工作績效指標建構一個重要參考的依據。

茲將本研究探討之目的列述如下：

- （一）探討行政機關國會連絡人工作績效指標建構。
- （二）確認行政機關國會連絡人工作績效指標建構項目。
- （三）分析行政機關國會連絡人工作績效指標建構的重要性。
- （四）依據研究結果後，提出行政機關國會連絡人工作績效指標建構的建議。

第二節 研究方法與流程

一、研究方法

為了能適切得知行政機關國會連絡人工作績效指標，本研究採用文獻分析法及德菲法方式，探討建構國會連絡人工作績效在這些項目（專業能力、人際關係、溝通談判、情緒管理及工作績效評估等）中，需要包括哪些要素？而這些要素經過專家學者及資深國會連絡人等三次的問卷調查，以提供行政機關建構從事國會連絡人員工作績效指標的參考依據。

（一）文獻探討法（Literature review）：

文獻探討法又稱文件分析法，或次級資料分析法，就應用於政策問題認定而言，文獻探討法指政策分析人員蒐集與某項政策問題有關的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品、及報章雜誌的相關報導等資料，進行靜態性與比較性的分析研究，以瞭解問題發生的可能原因，及可能產生的結果（吳定，1999：50）。即蒐集相關文獻資料，可增加對研究主題及對象深一層的認知、瞭解與建構。就本研究主要參考資料：1. 專書及法規：包括中華民國憲法及增修條文、釋憲、行政院組織法、立法院組織法、立法院職權行使法、中央政府總預算案審查程序、立法理論、公共行政、2. 論文：博、碩士論文。3. 刊物及網站：有關對國會、行政機關及立法機關互動關係、網站等報導。希望藉由蒐集文獻資料來加以廣泛的探討及深入的分析，進而利用德菲法加以建構出國會連絡人員工作績效的指標。

（二）德菲法（Delphi Method）：

德菲法早在 1948 年由 Norman Dalkey 及 Olaf Helmer 兩位數學家所提出，主要應用於管理決策領域，透過此研究方法，除了在「量」的預估外，更可獲得參與者「質」的意見，其所獲得的結果係來自各個層面，且經過多次的討論取得某些共識，因此，除作為政策決定時的參考外，德菲法也被視為溝通的工具，其問卷調查進行方式的特點

是，採用匿名各自填答方式，可減少因面對面而產生互相影響或衝突，使每位填答者可以忠實表達自己的意見，對於團體溝通或預測未來十分有效（高新發，2006：237）。本研究係以德菲法做為建構行政機關國會連絡人員工作績效指標內容之主要研究方法，藉由三次德菲法調查問卷的實施，取得學者專家對各指標內容所列工作績效項目意見的一致看法，並據以修訂各項指標內容，以獲得所有學者專家的意見共識。

二、研究流程

本研究蒐集有關法規、行政與立法機關互動關係等相關文獻資料，並將個人於行政機關從事國會連絡工作的經驗，各種協調事務的狀況，及使用德菲法（delphi）問卷調查結果（專家學者及實際從事國會連絡工作人員等為主）綜合整理後，將從事國會聯絡工作的人員，所需具備之專業能力、人際關係、溝通談判、情緒管理及工作績效評估，以及在運作過程中角色的扮演，希望能透過這些分析，一一呈獻國會聯絡工作的複雜性及重要性，以及如何才能建構一套國會連絡人工作績效指標，如圖 1。

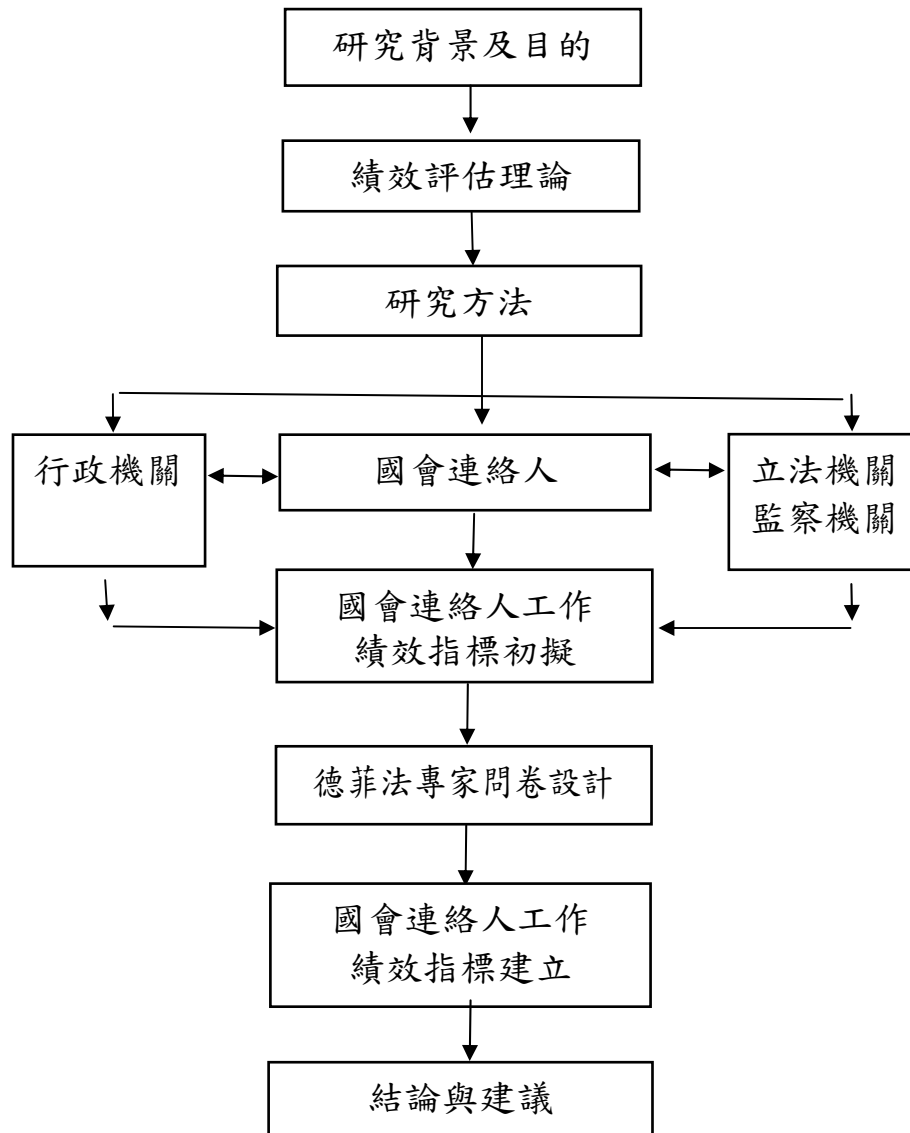


圖 1：研究流程圖

第三節 研究範圍及限制

一、研究範圍：

(一) 研究對象：

本研究對象的專家成員：現任立法院委員（新任 1 位及連任 3 位）及助理（服務均滿五年以上）、國防部、教育部、台電公司、健保局等從事國會連絡工作人員（除 2 位服務國會工作在

5 年以下，其餘均在 5 年以上）；另外尚有資深的國會媒體記者（均在新聞界服務 6 年以上）與立法院「國防委員會」主任及簡任秘書職員（以上兩位服務在立法院亦有 6 年以上）等人員為主，其中連絡人區分為行政機關主官（管）、國會連絡主官（管）以及資深連絡人員等。

（二）研究範圍：

主要針對行政機關國會連絡人建構工作績效指標，包括有專業能力、人際關係、溝通談判、情緒管理及工作績效評估等項目。

二、研究限制：

本研究德菲法專家成員包括：立法院委員及助理、國防部、教育部、台電公司、健保局、媒體記者、立法院「國防委員會」職員等，包括行政機關主官（管）、國會連絡主官（管）與資深連絡人員為主，進行德菲法的問卷共識凝聚，當中並未做大規模的人員意見調查，且本研究問卷調查過程中，採匿名方式表達自己意見，故研究結論缺乏團體互動碰撞的思考力，此為本研究方法上的限制。

第四節 章節安排

對「行政機關國會連絡人工作績效指標建構之研究」，共區分為五個章節分別論述，第一章，緒論：包括有研究背景、研究目的、研究範圍與限制等。第二章，績效評估與文獻：包括有探討績效評估的意義、績效評估的方法與指標。第三章，國會連絡機制與人員角色：包括行政與立法互動關係、國會連絡的重要性，國會連絡人的角色與功能、國會連絡及其績效指標等，並陳述國會連絡人員工作績效指標應區分：專業能力、人際關係、溝通談判、情緒管理及工作績效評估等項目。第四章，實證研究與分析：包括有德菲法問卷調查與分析、調查發現的分析、問卷調查交叉分析等。第五章，結論。