

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 立法委員正式與非正式立法參與之研究：以第三屆立法院為例

An Exploratory Study on formal and Informal Legislative Participation:
The Case of the Third Legislative Yuan

doi:10.30390/ISC.200109_40(5).0005

問題與研究, 40(5), 2001

Issues & Studies, 40(5), 2001

作者/Author：盛杏媛(Shing-Yuan Sheng)

頁數/Page：81-104

出版日期/Publication Date：2001/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200109_40\(5\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200109_40(5).0005)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



立法委員正式與非正式立法參與 之研究： 以第三屆立法院為例

盛 杏 媛

(國立政治大學政治學系副教授)

摘 要

立法委員的立法參與包括正式與非正式兩個部分，前者是指立法委員參與在正式立法程序中的行為，包括出席、提案、連署、發言、表決等，至於後者是指在法案正式進入立法程序之前或之後，立法委員為了促使法案的通過或不通過，而在非正式立法程序中所表現的行為，例如勸導說服、協調溝通、談判妥協、甚至是威脅利誘的行為。一般對於立法參與的研究多半限於正式的立法參與部分，然而，如果立委的正式參與與非正式參與行為之間有很大的差異，則只觀察正式立法參與可能無法盡得全貌，甚至將會誤導研究的結果。本研究乃以立法參與為探索目標，主要探索重點在於：第一，立委的正式與非正式參與行為之間的關連性如何？究竟立委在哪些法案上正式與非正式的參與較為一致？又是在哪些法案上歧異較大？第二，立委的正式與非正式參與是受到哪些因素的影響？究竟政黨、法案種類、以及立委個人的特質對正式與非正式立法參與的影響是否有所不同？第三，尋找觀察與測量立委正式與非正式立法參與的可行方法，以作為後續研究的參考。

關鍵詞：立法行為、正式立法參與、非正式立法參與、政黨、利益團體

* * *

壹、前 言

立法委員的立法參與包括正式與非正式兩個部分，正式立法參與是指立法委員參與在正式立法程序中的行為，包括出席、提案、連署、發言、表決等，這些行為都是正式、公開且記載在立法院公報上，任何人，當然包括研究者，都可以經由實際觀察或查閱立法院公報而得到。至於非正式立法參與是指在法案正式進入立法程序之前或



之後，立法委員爲了促使法案的通過或不通過，而在非正式立法程序中所表現的行爲，諸如爲了達到某個立法目標而有的種種勸導說服、溝通協調、談判妥協、甚至是威脅利誘的行爲，這些行爲或者在公開場合，或者在私下進行，但都並未記載在正式的文書上，一般人無從觀察，卻可能是決定法案結果的重要一環。

一般對於立委立法參與的研究多半限於正式的立法參與部分，因爲正式立法參與清楚、明確、且有正式紀錄，易於觀察。然而，如果立委的正式參與與非正式參與行爲之間有很大的差異，則只觀察正式立法參與可能無法盡得全貌，甚至將會誤導研究的結果。舉例而言，金權政治介入立法過程時有所聞，然而在大多數以正式立法參與爲研究重點的研究中卻不易觀察得到，過去對於立委正式立法參與的研究中發現，立委們參與在財經法案上的情況比其它類法案不積極，^①但是這又與立委們積極爭取財經委員會席位的景況完全背道而馳。那麼，如果財經立委不在正式的立法程序中運作，他們又是如何運作以在政治過程中獲得他們所想要的？

爲了要瞭解立法過程的真實樣貌，對於立委的正式與非正式立法參與都有必要加以觀察。更由於立法院自第三屆第三個會期開始，大多數法案都經過黨團協商，且自第四屆開始黨團協商已正式制度化，^②任何法案經過委員會審查之後，在送到院會二讀之前，必須要經過黨團協商，經過黨團協商之後的法案，大多在院會快速通過。在此之前政黨攻防戰往往發生在院會二讀，因此從立法的正式程序中相當能掌握政黨之間的互動，但是自黨團協商制度化之後，政黨的談判妥協是在黨團協商過程中完成，然而，黨團協商僅有參與協商人員與協商結論的記錄，而無協商過程的正式記錄，換言之，許多法案的審議過程都無法經由立委在正式立法程序中觀察得到，這無疑增加了研究立法行爲的困難度。

基於這樣的考量，本研究乃以立委的立法參與爲研究主題，由於過去對於非正式立法參與的研究較爲有限，因此本研究定位爲一探索性的研究，企圖更加瞭解立委非正式立法參與的實際狀況，以作爲後續研究的參考。本研究欲探索的重點有三項：第一，立委的正式與非正式參與行爲之間的關連性如何？究竟立委在哪些法案上正式與非正式的參與較爲一致？又是在哪些法案上歧異較大？第二，立委的正式與非正式參與是受到哪些因素的影響？究竟政黨、法案種類、以及立委個人的特質對正式與非正式立法參與的影響是否有所不同？第三，尋找觀察與測量立委正式與非正式立法參與的可行方法，以作爲後續研究的參考。

註① 盛杏媛，「立法委員的立法參與：概念、本質與測量」，問題與研究，第36卷第3期（民國86年3月），頁1～25。

註② 立法院自第三屆第三個會期起，經當時立法院院長劉松藩的要求，法案經委員會審查完畢，在送院會之前，必須經過黨團協商。黨團協商之後的法案往往可以快速的通過二讀三讀，完成立法程序。我們可以自第三屆立委在各會期通過法案的績效看出：第一至第六會期所通過的法律案，依次是：6件、28件、87件、41件、40件、61件。立法院並於一九九九年一月通過立法院職權行使法，納入黨團協商的相關條文，將黨團協商正式制度化。是以自第四屆起，所有法案經委員會審查之後，在送院會之前，必須經過黨團協商。



貳、立法參與的兩種模式

在代議民主政治裡，選民選出國會議員，這些國會議員在國會裡議事，藉由通過或不通過法律與政策，來表達選民的意見與利益。然而，這一個描述卻相當簡化了代議民主複雜的政治過程，事實上，國會議員在國會的正式議事只是他們參與在立法過程中的一部分，甚至也許只是極小的一部分，是總結他們在非正式立法參與努力的成果表現。在法案正式提出之前，國會議員可能與選區選民或利益團體接觸，瞭解他們的期望與立場；與國會議員同僚接觸，以說服他們一起為立法目標努力；企圖說服政黨高層決策人士，以期政黨用團體的力量來促成立法；並且與行政官員接觸，瞭解法案執行的可能性、預算的配合度等問題，並試圖與之溝通與協調。在法案正式提案之後，國會議員還必須在各個環節與其他國會議員協調溝通與談判妥協，並且從各種途徑來瞭解相關人士的意見，進而對法案作必要的修正與調整，這些過程多半是在非正式的場合做成，同時除了國會議員本人之外，他的助理也介入其中。當然，在這個過程中，政黨扮演重要的角色，國會議員往往自同黨的國會議員開始下功夫，並且一旦法案立場被同黨國會議員所認同與接受，極有可能成為政黨一致的目標，從而政黨以組織的力量來說服同黨的其他國會議員，並與其它政黨折衝妥協，如此對法案的推動自是事半功倍。

國會議員在面對每日許許多多或大或小的法案時，他們必須同時考慮要參與多少、以什麼方式參與、以及以什麼立場參與。當然，他們如果愈是努力介入某一個法案的立法過程，最後立法的結果愈會接近他們的理想位置。然而，在立法的過程當中，國會議員不見得可以完全自由地決定參與多少、以什麼方式參與、以及參與的方向，此一決定同時受到他的選區選民、所屬政黨、以及他本身的偏好所影響，並且受到他的時間與資源所限制。同時，國會議員的立法參與多寡與立場並非固定不變，會隨著法案的進行隨時修正調整。通常對法案較為積極的國會議員以及主要政黨會引導著整個立法的方向，然而這些積極的國會議員以及主要政黨的立場並非固定不變，而是必須不斷地與其他立場不同的國會議員或政黨加以溝通、妥協，因此，最後的立法結果可能並非原來的提案，而是作了許多或大或小幅度的修改。但可以預期的是，若某一個國會議員或政黨參與得愈多，而且立場愈堅定，在其它條件固定不變的情況下，整個立法的結果愈有可能接近他的理想位置。

國會議員從事正式與非正式立法活動的原因並不全然相同，他們從事正式立法活動，一方面固然是為了滿足立法所必須完成的立法程序，另一方面是試圖提升他們自己的可見度以向選民誇稱他們的功勞，如此有利於他們獲得選民的青睞與當選連任，這對於面臨大選區單記不可讓渡投票選舉制的立法委員們尤其重要。至於國會議員從事非正式的立法活動，一方面固然是因為法案推動所必須，為了法案的順利過關，必須要促動起其他國會議員的認可與支持，並且溝通協調反對的意見，有時候甚至必須作某種讓步與妥協，這些過程不見得在正式場合進行，但是另一方面是因為某些法案



牽涉到特殊利益，甚至是分贓利誘，不便在公開場合進行，許多是在檯面下進行。^③理論上來說，對大多數法案而言，對法案通過有強烈意願的國會議員在正式與非正式的立法過程都會努力以赴，因此我們可以預期國會議員正式與非正式的立法參與之間有某種程度的關連性存在。然而，對某些有較多特殊利益糾葛的法案，或者有財團、利益團體介入，或者牽涉到國會議員本身的利害，國會議員介入恐怕引起反對力量的抵制，或選民的反感，此時國會議員可能較少採行正式立法參與的方式，而較多採行非正式公開的方式。因此在這類法案上，正式與非正式立法參與之間的關連性可能較低。

進一步說，如果將立法參與欲達到的結果分為實質與形式兩種類型，前者是指國會議員從事某種立法活動是企圖帶來某種實質的立法結果，亦即制定某個政策或通過某個法案；而後者是國會議員擺出某種姿態（如採取某種政策立場或非常積極地參與某項法案的討論），以顯示給他的政黨或選民看，但是不見得一定要達到某種立法結果。那麼國會議員從事正式立法參與，可能實質與形式的意義都有，但是從事非正式的立法參與，則實質的意義更勝於形式的意義。

Hall 是首先將立法參與的概念加以提出，並且以之來研究美國國會議員行為的學者。^④ Hall 發現美國國會議員的立法參與有幾個特色：第一，國會議員對於選區選民的利益相當敏感，而且一旦感受到選區的利益，他們相當能回應選區選民的要求。第二，國會議員的立法參與是階層性的，這一階層從最高層到最低層的活動依次是：介入法案的提出與議程的設定、提出重要的修正案，提出次要的修正案或程序案，在審議法案的過程中發言，投票，出席會議，以及不參與任何一種活動。當國會議員從事較高層次的立法活動，也會從事較低層次的立法活動，這意謂著如果一個國會議員介入法案的提出與議程的設定，那麼他也傾向會提出修正案、發言、投票與出席會議，以促使法案的順利通過，但是從事較低層次的立法活動，卻不必然從事較高層次的活動。第三，國會議員從事正式與非正式立法參與的相關程度相當高，亦即如果國會議員意欲推動某一個法案的過關，他不只會在正式的立法過程裡努力以赴以通過立法，他也會在私下場合努力運作以促使法案通過。基於此，Hall 雖然主張立法參與有正式與非正式兩種模式，但是對於後者的著墨並不多。

然而，對於台灣立法行為的研究卻有必要二者並重，這是因為：第一，許多法案的決定過程是在立法院外而非院內，過去國民黨執政時，以黨領政是主要的決策模式，

註③ 有關於立法委員如何利用立委的特權與身份取得特殊利益，報章雜誌屢有報導，可以參閱下列著作：王銘義，*群賢樓裡的咖啡與政治*（台北：允晨文化實業股份有限公司，民國80年）；李俊毅，*醜陋的立法院*（台北：福爾摩沙出版社，民國84年）；以及關大功，*買通立法院*（台北：平氏出版有限公司，民國84年）。

註④ Hall 之所以提出此一概念，是認為過去對國會研究過份著重國會議員的政策立場，尤其是點名表決的作法是不恰當的，有關於這方面的討論可參閱 Richard Hall, "Participation and Purpose in Committee Decision Making," *American Political Science Review*, Vol. 81, No. 1 (June 1987), pp. 105~127; Richard Hall, *Participation in Congress* (New Haven: Yale University Press, 1996); 中文的討論可參考盛杏媛，前引文，頁2~6。



而即使自二〇〇〇年總統選舉之後換由民進黨執政（指掌控行政機關），政黨的力量仍然牽動立法，許多決策往往是政黨內部、或行政機關作成，然後送到立法院通過背書。儘管在政黨競爭激烈化後立委企圖積極表現自我，而對政黨的決策時有反彈，但是不可否認的是，行政院仍是重大法案的最主要提案者。第二，立委的正式立法活動自第三屆以來由於黨團協商而被嚴重壓縮，正式立法參與相當不足以反映立法委員介入立法活動的樣貌。基於上述考量，本研究乃以立法委員的正式與非正式立法參與為探究重點，企圖瞭解立法過程的真實面貌。

叁、研究設計與變數測量

本研究以第三屆立法院為研究焦點，第三屆立法院有幾個特點：第一，就政黨的議席分布來看，國民黨的議席大幅滑落，僅得 85 席（佔 51.8 %），民進黨 54 席（32.9 %），新黨 21 席（佔 12.8 %），無黨籍 4 席（佔 2.5 %），國民黨所得的議席雖然些微過半數，但是由於某些國民黨立委並不勤於議事，因此國民黨在實際運作上可能並不過半，在野黨可以輕易地杯葛議事，同時新黨議席大幅提昇，儼然扮演關鍵少數的地位，所以在此時黨對黨的競爭更為凸顯。第二，第三屆立法院處於黨團協商制度化之轉型期，在第三屆第三會期之前，黨團協商僅零星發生，但是第三屆前兩會期所展現的政黨競爭與立委自求表現的激烈化，使法案的通過極不容易，因此在第三會期開始，應當時立法院院長劉松藩要求，法案在委員會審畢之後，必須先經黨團協商，而自第四屆開始，所有法案都須經黨團協商，因此第三屆立法院有些法案經過黨團協商，有些法案沒有經過黨團協商，是觀察黨團協商的影響力的良好時點。

第三屆立法院總共通過 263 個法案，其中有 14 個法案的審議時間主要在第一或第二屆，亦即是跨屆期法案，並且有 64 個法案立委極少參與（係行政院提案、立委無提案、投票，且發言人數少於十人），將這些法案排除之後，剩下 185 個法案。本研究的第一階段先就這 185 個法案檢視立委正式參與的狀況；即就每一個立委從事正式的立法參與活動的次數，包括提案次數，連署次數、發言次數、與投票次數，皆一一加以登錄與分析。第三屆全程參與的立委有 153 名，以其在 185 個法案上的表現為分析對象，因此總共有分析個案數 28,305 (亦即 153×185) 個。

在測量立委在各個法案上的正式立法參與時，有兩個考量：第一，考慮立法活動的階層性：立法委員立法參與的階層性雖然並不如美國立法參與的階層性，但是，從立委介入不同立法活動所必須付出的心血與勞力來衡量，至少提案的權重應高於連署，發言的權重應高於投票。從而，在測量立委們的參與強度時，給予提案與發言較高的權重，即 2；而給予連署與投票較低的權重，即 1。第二，考慮立委從事各個立法活動的差異程度：在各個法案的審查過程中，某些立委或許完全沒有作過任何一種活動，或者對某一種活動僅作過一次，而有些委員則對某種活動作過多次以上，因此對於立委就單一活動所參與的程度應給予不同的分數。基於上述兩點考量，正式立法參與是以下面的步驟進行變數建構。首先，就立委們在每一項法案上的每一個活動加以給分，



給分方式如下：

- 一、發言：如發言超過一次以上，給予2分，如發言一次給予1分，如無發言則給予0分。
- 二、投票：如投票次數在該法案總投票數的半數以上給予2分，如在半數以下給予1分，如無投票則給予0分。
- 三、連署：如連署的提案佔所有提案（包括原始提案、修正案與程序案）的半數以上，給予2分，如佔半數以下，給予1分，如無連署，給予0分。
- 四、提案：如提案數佔所有提案的半數以上，給予2分，如佔半數以下，給予1分，如無提案，則給予0分。

根據上述的給分方式，可知本研究將立委發言次數超過2次以上者視為相同，這是因為考慮每一個法案審議的時間長短有所不同，提供給立委的發言的機會也有所不一，如果將發言次數按實際次數予以給分，則可能某些法案大多數立委都發言踴躍，而在另一些法案立委大多相當沈默，將使此一測量隨法案的不同而大幅變動，這不是本研研究所欲的。同時，本研究也未採用平均數或中位數為標準來給分，這是因為無論是平均數或中位數都是以在某一個法案上的立委表現加以平均或取中位數，其結果將使跨法案的比較時不同法案的變異減小，這也不是研究者所欲的，因此研究者使用的方法是在兩難當中取一種中庸的方法，亦即，如發言超過一次以上，給予2分，如發言一次給予1分，如無發言則給予0分。基於同樣的理由，立委在投票、連署與提案上的給分，也將在各項法案上從事投票、連署與提案佔所有投票、連署與提案半數以上者，給予2分，半數以下者，給予1分，完全沒有從事該項行動者，給予0分。

在有了立委們在每一項法案上的每一個活動的分數後，接著依照各活動的加權數將之與各活動的分數相乘，此即，投票與連署分數都乘以加權數「1」，發言與提案分數都乘以加權數「2」，然後將上述四個分數加總起來，就可得到每一個委員在每一個法案上的正式參與指標。此一指標理論上應從0到12分變動，但實際上並未有12分，因此最高分僅得11分。

本研究的第二階段係針對較重要的二十個法案作立委非正式參與的研究。首先就前面第一階段所獲得的資訊中選取較重要的二十個法案，這二十個法案的選取原則有二：第一，大多數立委比較踴躍介入正式立法活動，如此方能將之與其非正式的立法參與加以比較；或者第二，雖然立委的正式參與並不很多，但是法案本身相當具爭議性與重要性。二十個中選法案與法案大致內容見附錄A。非正式立法參與由於係屬於非正式公開的行為，因此資料蒐集較為困難，本研究乃採行兩個資料蒐集策略：第一是直接訪問立法委員本人，就第一階段所獲得的資訊尋找介入較深的二至四名立委，然後徵詢其接受訪問的意願，對於願意接受訪問的立委，乃就他介入較深的那些法案加以深入訪談，看看是哪些立委與他們一同努力使法案通過，或者相反的阻撓法案的通過。受訪立委多半能述說他們去找哪些立委一同努力，或者有哪一些立委與他們站在對立的立場，但也有立委建議直接參見立法院公報（這表示在這些法案可能非正式與正式立法參與相去不遠）。本研究總共訪問了十六位立委，政黨的分配是：國民黨



六名，民進黨七名，新黨三名。民進黨立委的人數略微偏多，這是因為他們較積極參與在這二十個法案的正式立法活動裡，而且他們也比較願意接受訪問。

第二個蒐集資料策略是針對立委助理與政黨立院黨團工作人員，詢問他們自己政黨的立委在那二十個法案的介入程度，告訴他們所謂介入不只包括立委在開會時的實際參與，還包括立委各種在檯面下的行為，亦即運用各種方法，來使其他立委依循自己或政黨的立場，這些方法，譬如提供資訊、聯絡溝通、勸導說服、甚至是威脅利誘等等。然後請其就1至4給分，1表示幾乎沒有介入，2表示有少許介入，3表示介入相當多，4表示該委員本身就是法案的推動者，如果不清楚則給0分。之所以請立委助理與黨工僅就其各自政黨的立委評分，是因為考慮他們對自己政黨的立委較為熟悉，且較能掌握。但是這部分的評分，因為較為複雜繁重，僅有三名接受訪問，他們是國民黨與新黨的立委助理各一名，以及民進黨的立院黨團工作人員一名，受訪人數雖然少，但是受訪者並非僅就自己的印象作答，他們也與同事之間互相討論，所以並不只是他們自己的觀察。作者將此評分結果與立委的訪問結果相互對照，大致而論，若立委提到某位立委介入較多的，助理或黨工多半都有給予他們較高的介入分數。但若立委助理或黨工並未指出某立委有介入，而受訪立委有提到該立委介入，則以立委的意見為主，根據立委的訪談結果，酌量給予2~4分。若受訪立委未提到有某位立委介入，但立委助理或黨工給予該位立委2~4分，則以立委助理或黨工的評分為主。之所以作這樣的考量，是因為擔心立委、立委助理或黨工無法對法案的所有的介入過程全盤掌握，因此只要有人提到某立委介入，則以其意見為主。

肆、立法委員的正式立法參與

正式立法參與活動可以包括出席會議、投票表決、發言、提案與連署等活動。^⑤為了評估第三屆立委在正式立法活動上的表現，乃將之與第二屆立委的表現加以比較，結果顯示在表一。雖然立委的出席會議是立法參與的基本活動，但是由於現有的立委出席紀錄係根據立委的簽到，但是立委簽到之後，並不一定留在議場，因此立委的出席紀錄並不見得能反應立委真實的出勤情形，所以在此不列入統計。在表一細格中的數字是指在該類分析個案數中，有多少百分比的個例從事該項立法活動，例如表一第一列第一行的數字.26 (4321)，是指在4321個個例中，有26%參與提案。從表一的結果可以明顯的看出，第三屆立委無論在提案、連署或發言上，都明顯比第二屆立委少得多。至於在投票方面，僅看介入的比例，第三屆立委與第二屆立委差不多，但是仔細觀察投票佔所有法案的比例，可以發現第三屆立委極少有機會以投票來表達在法案上的立場，無論在新制訂法案或修正法案，都大約僅有.11的機率有投票的機會（分別是新制訂法案的765/7191，與修正法案的2295/21114），而相對的第二屆立委在新制訂法案上，大約有.48的機率(2086 / 4321)，在修正法案也有大約.24的機率（1043/4321）

註⑤ 有關這五項活動在法案審查過程的意義，請參見盛杏潁，前引文，頁8~13，在此不再贅述。



有投票的機會。第三屆立委之所以極少以投票來表達立場，重要原因之一是因黨團協商，當協商之後，多半以協商結論為決議的標準，除非還有各黨無法妥協的事項，否則通常不以投票方式來決議。

我們接著觀察立委在各個法案上完全不介入任何一項立法活動的比例，從表一可以發現第三屆立委無論是在新制訂法案或修正法案，都有高達七成的個例不從事任何一項正式的立法活動，相對於第二屆立委僅有四至五成的個例不從事任何一項正式的立法活動。當進一步觀察根據立委在四項活動的積極程度所作成的正式立法參與指標，可以很清楚的看到無論是在新制訂法案或修正法案，第三屆立委的平均正式立法參與分數，都比第二屆立委低得多，大約僅有第二屆立委平均分數的二分之一左右。這個結果顯示在黨團協商較具制度化之後的第三屆立法院，許多立法活動都被大幅度壓縮，因此研究者如果只觀察正式立法活動，將無法盡得全貌，必須對非正式的立法參與亦加以檢視。

表一 第二屆與第三屆立法委員參與各項正式立法參與活動上的比例^a

	第二屆		第三屆	
	新制訂法案	修正法案	新制訂法案	修正法案
提案比例	.26(4321)	.17(4619)	.08(7191)	.08(21114)
連署比例	.34(4321)	.28(4619)	.20(7191)	.18(21114)
發言比例	.24(4321)	.15(4619)	.07(7191)	.12(21114)
投票比例 ^b	.74(2086)	.69(1043)	.76(765)	.70(2295)
不作上述任何活動的比例	.40(4321)	.51(4619)	.70(7191)	.70(21114)
平均正式立法參與分數	2.25(4321)	1.53(4619)	.95(7191)	.80(21114)

說明：a. 表中數字表參與該項立法活動的比例，括弧中的數字是分析的個例數，亦即該屆立委人數（注意本研究只分析那些全程參與的立委，中途因故離職者不與列計）乘以法案數。第二屆立委審議法案係自第二屆立委所通過的法案，扣除掉跨屆與立委參與極少的法案後，在 180 個法案中隨機抽取 60 個法案，第二屆全程參與立委人數有 149 名，故總共分析個例有 8,940（亦即 60 × 149）個。第三屆立委審議法案係自第三屆立委所通過的法案，扣除掉跨屆與立委參與極少的法案後，其餘 185 個法案都加以研究，第三屆全程參與立委人數有 153 名，故總共分析個例有 28,305（亦即 185 × 153）個。

b. 並非所有的法案都有投票票決，因此參與投票表決的百分比是以有投票表決的法案為列計標準。

資料來源：立法院公報與議事錄，經本研究整理而成。

伍、立法委員的非正式立法參與

立委的非正式立法參與活動非常多，發生在法案正式提案之前與之後，舉其要者，大致上包括了下列活動：

一、與選區選民接觸

立法委員是選民的代表，他們由選民選出，自然多多少少必須要聆聽選民的聲音，



在法案審議的過程當中反映選民的意見，以換取選舉時選民的支持，而民意的期望與壓力也是立委在與政黨或行政機關溝通協調法案內容時的有力籌碼。根據美國的立法行為研究中發現，當其它的力量（如政黨、利益團體、行政機關）與選區的力量對抗時，以當選連任為重要目的的國會議員最終依附的對象往往是選區選民，因為選區選民是國會議員最終必須負責的對象。^⑥而在我國立委選舉採大選區單記不可讓渡投票制的情況下，立委同時面臨到黨際與黨內競爭的雙重壓力，更是必須去討好選民，以獲得選民的青睞。根據一項研究指出，當立委面對選區與政黨的雙重壓力時，往往會優先考慮選區的意見。^⑦而且即使立委面臨的是一個大選區，但是大多數立委都知道他的選民群大致上是哪一類，會主動或被動地與選民接觸，以瞭解選民對立法的期望。

當詢問立委助理，他所服務的立委獲取選民的看法與期望最主要是從哪些管道，有 32.4 % 的立委助理回答是選民主動表達，有高達 34.6 % 的立委助理回答是大眾傳播媒體，有 7.4 % 的立委助理回答是根據民意調查，3.7 % 的立委助理回答是根據聽證會，而也有一小部分立委助理回答是根據派系、利益團體、基層公職人員、村里民座談、以及樁腳等等（這些全部加起來大約有 10 % 左右）。^⑧例如一位國民黨軍系立委就提到在國軍老舊眷村改建條例、台灣地區與大陸地區人民關係條例、陸海空軍軍官士官服役條例等法案的立法過程中，眷村裡的居民以及榮民主動與立委接觸，以表達立場，並提供相關的細節，作為立委立法的參考：

榮民協會、眷村自治協會等會跟我們接觸，說明眷村改建、國家規畫方面希望我們要注意的地方。他們的請託是有影響的，因為他們究竟是住在眷村裡面，對眷村非常了解，所以他們所提出來的建議大都是切實可行、但政府沒有注意到的一些細節。請託的方式很多，有的寫信、有的打電話、有的組成一個團體來立法院跟我們面對面溝通、或是我們開公聽會讓他們表達意見（訪談，國民黨立委 A）。

而立委也會主動地去尋求選民的意見，例如透過大眾媒體的報導，或者是民意調查的結果來獲得選民的意見，這方面的法案特別是在那些具有高度爭議性或規範社會秩序與公共正義的法案，例如有一位民進黨立委提到在組織犯罪防治條例的立法過程中，他們透過民意調查的結果來獲得選民的意見（訪談，民進黨立委 A）。有時候立法的結果並不見得完全符合選民的理想，此時立委也必須與選民溝通，向選民解釋他們在立法院的行為，在立法過程中遇到哪一些困難，為什麼如此立法等等，以取得選民的諒解與支持。^⑨

註⑥ 有關於選區選民對於國會議員的影響，可以參閱 David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New haven and London: Yale University Press, 1974); Richard Feno, *Home Style: House Members in Their Districts* (Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1978); 以及 John Kingdon, *Congressmen's Voting Decision*, third edition (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1989)。

註⑦ 盛杏潁，「政黨或選區：立法委員的代表取向與行為」，*選舉研究*，第 7 卷第 2 期（民國 89 年 11 月），頁 35～65。

註⑧ 盛杏潁，國科會補助專題研究計畫「立法委員的代表行為」，計畫編號：NSC88-2414-H-002-023，問卷 C1201 結果。

註⑨ 黃秀端，*選區服務*（台北：唐山出版社，民國 83 年），頁 83～127。

二、說服立委同僚

在以多數決為決議方式的立法院裡，立委個人若要推動某一項立法，必須要獲得同僚的支持，尤其在立法院提案必須要有相當數額立委的連署，因此在正式法案提出之前，立委就必須說服立委同僚，以使他們一起為提案背書。而在法案正式提出之後，又必須在法案審議的各個階段說服其他的立委同僚，好使法案能夠通過立法程序的每一個環節。立委平日在立法院中廣結善緣，除非真有必要，盡量不去杯葛其他立委所提的法案，以換取其他立委對自己在乎的法案的支持或至少不反對（訪談，新黨立委A；民進黨立委B）。^⑩但是使立委消極的不杯葛與積極的支持是兩回事，要獲得立委積極支持，說服是立委推動法案過關所必須下的功夫。立委之所以能夠成功的說服，不只是在推動法案時才作的努力，立委平時在立法院裡就必須廣泛地建立人脈，加入次級問政團體（或立法院中的派系）以聯絡感情，必要時才能獲得次級問政團體成員的協助（訪談，國民黨立委B）。除了次級問政團體的成員之外，立委最能找到支持的同僚往往是同一個政黨或相同選區背景的同僚，由於意識形態與選民群較接近，因此較可能獲得其認同與支持。

說服同僚的手段眾多，最簡單的是提供立法的相關資訊，由於立委的時間與資源是有限的，因此立委面對法案僅是選擇性的關注，至於對於他不熟悉的領域，他會去尋求是否介入以及該如何介入的線索，根據Kingdon對美國國會議員的研究發現，對國會議員最有用的資訊是經過消化整理、有政治相關性、有立場的資訊。^⑪那麼，立委就可以透過提供立法的相關資訊來說服立委同僚，以使他們願意支持。當然，有時候協調溝通、談判妥協是不得下的功夫，譬如在法案上作些讓步，使有特定立場，或必須對選區有所交代的立委可以支持法案的過關（訪談，國民黨立委A、C）。

三、政黨內部的協商

若立委的立法構想成為政黨的立場，則政黨可以利用組織的力量來推動立法，如此可收事半功倍之效。然而，政黨並非對立委的提案照單全收，對於政黨的既定政策，或有固定選民群支持的法案，立委通常比較不需要花太多力氣來取得政黨的支持，但是對於非政黨既定政策的立法提案，立委必須要花費較大的力氣進行溝通協調與勸導說服。例如老農津貼原本並非國民黨的既定政策，但是農業縣選出的幾個立委，例如林錫山、陳志彬、翁重鈞等人，透過各種方式爭取政黨的支持：如舉辦公聽會，爭取

註⑩ 立法院的議事規則與政治生態，使個別立委雖不見得能推動立法，卻足以去杯葛議事，立委杯葛議事的方法非常多，舉例而言，通常在法案一讀時，如果沒有立委有異議，就直接交付委員會審查，但是只要有一位立委有異議，則主席通常裁示退回，因為如果不然，則必須要付表決，一旦表決則必須清點人數，然而清點人數可能有流會的疑慮，因此主席通常裁示退回。例如某一位受訪的民進黨立委就因為要通過一項他非常積極推動的法案，而一路杯葛其它七十多個法案，最後逼使國民黨不得不與他妥協（訪談，民進黨立委B）。

註⑪ John Kingdon, *op. cit.*, pp. 231~233.



媒體的報導，喚醒一般民衆，尤其是農民的注意，甚至上書當時的李登輝總統與行政院長連戰，並且透過黨政協調，溝通立法與行政之間的歧見，同時也透過立法程序（如記名表決）來向農業縣立委施壓，最後使得國民黨領導階層不得不讓步（訪談，國民黨立委 C）。

當某一個法案成為政黨的法案時，政黨就會透過組織的力量來促成立法。政黨要推動某一項立法，首先必須要獲得黨籍立委的支持，而要求黨籍立委護衛黨的立場，協調溝通與勸導說服是重要的方法，如果僅是一味要求黨籍立委服從，則會招致反彈。各政黨都有正式的黨團會議協商黨內不同的意見，國民黨並且有黨政協調工作會來溝通協調行政與立法之間的歧見，使立法部門知道行政部門立法的用意與考量，而也使行政機關瞭解選區的壓力所在，協調出一個雙方都可以接受的方案，一旦協調完成，黨籍立委在與其它政黨立委折衝時，比較會護衛黨的立場。當協調溝通無法達到使黨員採取一致的步調時，勸導說服就是必須的了，由於立委通常之所以會與政黨立場發生歧見，除了少部分是因個人理念之外，往往是受到他選民的壓力使然，因此政黨往往會動員地方黨部進行勸導說服的工作，甚至有時候黨內高層人士也會加入進行說服的工作，例如在國軍老舊眷村改建條例的立法過程中，李登輝與連戰就曾出面勸說不同意見的黨籍立委。同時，將反對立委的意見加入法案中，也是使他們得以被說服的方式之一，舉例而言，國軍老舊眷村改建條例的立法過程中，有些國民黨立委本來並不支持，認為何以要獨厚眷村，後來依他們的意見，把弱勢團體加入之後，那些立委才加以支持（訪談，國民黨立委 A）。

在民進黨方面，民進黨的組成與運作與派系政治緊密相連，派系決定了黨內的資源分配，且立院黨團的職務也是由派系立委輪流擔任。^②由於立院黨職係由派系之間輪流擔任，因此黨員支持其它派系黨鞭的動員得以換取日後其它派系成員對自己派系黨鞭的支持，更由於內化的政黨認同與問政目標，以及立委人數較為有限，為達目標不得不團結一致對外，所以民進黨即使派系林立，但由於派系之間的協調溝通與勸導說服，大多能採取一致的步調與立場來參與立法與決策過程。民進黨對大多數的法案都先由黨團內部的派系作條文的詳細協商，經折衷妥協之後，形成黨團的版本（訪談，民進黨立委 C），然後一起聯名提案連署，也因此法案審查的過程中大多採取相當一至的口徑對外。

至於新黨本身就是內造政黨，依據新黨黨章規定，新黨係以民選公職人員為決策與組織運作之核心，立院黨團負責訂定並推動新黨政策，由於政黨的決議是由黨團會議作成，且新黨立委基本問政理念很相近，因此重大爭議並不多，即使有爭議也很容易在相同的問政理念下而達成協議，且爭議也多半是在黨團會議之內，出了黨團會議面對其它黨的立委時，問政步調與立場基本上也較為一致。

當法案成為政黨所推動的法案時，有時候最初的法案推動者不一定是正式的提案者，提案者也可能是行政機關（譬如執政黨所推動的法案），或者是提案者非常多，

註② 郭正亮，民進黨轉型之痛（台北：天下遠見出版公司，民國 87 年），頁 165。



甚至不需要連署人就達到提案的最低門檻，例如民進黨常常以黨團的名義提案，提案人衆多，有時候某些政黨考慮某些立委特別需要業績的，可能讓他領銜提出法案，或者某些立委雖然是主要推動者，但是因為他是不分區的代表，因此將提案的機會讓給需要業績的區域立委（訪談，國民黨立委A）。凡此種種都使得立委的正式立法參與不一定足以反映立委真實的法案介入與努力的狀況。也說明了非正式立法參與研究的必要性。

四、黨團協商

黨團協商並非是在第三屆才開始，在此之前即對某些各黨意見嚴重分歧的法案進行協商，因為如果不事先協商，各黨立委互相杯葛，會浪費許多立法審議時間，即使國民黨是過半數的政黨，但是僅是些微過半數，其它政黨仍可以輕易地杯葛議事的進行，因此黨團協商是必要的過程，這裡所謂的協商，並不只是指委員會審畢之後的各黨正式協商，而是指從法案的提出、審查到通過的各個環節，各黨之間的互動與協調。

由於各黨的時間與資源有限，因此並不會在每一個法案都有立場，也不會動員其立委參與每一個法案，而是選擇性的注重某些特定法案。對於牽涉到各黨固定意識形態與選民群的法案，各黨自是必須全力以赴，且立場較堅持，能夠妥協的空間較小，但是對於並非各黨固定意識形態或牽涉其固定選民群的法案，各黨則有與它黨互換支持的自由空間，也就是說對政黨較不重視的法案，它大可以與其它政黨協商，以交換其它政黨對自己重視法案的支持。對於自己政黨重視的法案，則通常不容許另一個政黨的版本輕易過關，因為如此一來，業績都變成其它政黨的，自己政黨將無法對選民有所交代，此時正式通過的版本，可能各黨的意見摻雜一些，不會讓任何一個政黨的版本專美於前，如此法案才有可能通過（訪談，新黨立委A）。

五、與財團或利益團體接觸

立法委員是政治利益的尋求者，除了想要獲得當選連任或尋求政治生命的更上層樓之外，有相當多的立委有企業、財團或特定利益團體的支持，企業、財團或特定利益團體以職位、特殊利益、政治獻金或種種好處來籠絡立委，以期立委在政治過程裡為他們牟取特殊的利益。立委擔任企業或團體的負責人、董、監事者比例相當高，根據作者對第三屆立委的分析，^⑬在列入統計的147名立委當中，國民黨當中有70.5%有企業或財團的支持，民進黨當中有16.7%有企業或財團的支持，新黨立委都沒有企業或財團的支持。同時，根據對於立委助理的訪談得知，有大約44.9%的第三屆立委有特定利益團體的支持。^⑭

既然有這麼多立委背後都有財團或利益團體的支持，那麼立委如何為他所服務的

註⑬ 此項資料係根據報章雜誌上的報導。

註⑭ 盛杏潑，國科會補助專題研究計畫「立法委員的代表行為」，計畫編號：NSC88-2414-H-002-023，問卷C6結果。



財團或利益團體在立法的過程裡爭取利益呢？透過法案審查時的正式立法參與固然是重要的方法，但是卻不是唯一，也不是最高明的方法。立委極可能在法案尚未正式提出於立法院以前就加以運作，譬如透過與行政官員的不定期接觸，將有利於自己團體的意見向行政官員表達，而行政官員爲了換取立委對於法案、預算、或政策的支持，往往會略施小惠，將立委的意見反映在立委遊說的法案當中，這尤其是在財經法案上更是如此。^⑮

有時立委所代表的利益團體的目的並非在於促進某種立法以獲取特殊利益，反而是期望法案不要通過以免損及其利益，例如強制汽車責任保險法因爲被客運貨運團體阻撓，所以在立法院延宕多時（訪談，新黨立委 A）；而過去環境影響評估法、水土保持法遲遲未通過，也是財團與利益團體有心運作的結果。^⑯這些例子都說明了對於這些特殊利益的立法，關注的焦點不應該只是在正式的立法程序裡，也應該擴及於法案提案之前與審議法案之中的非正式立法運作。

陸、立法委員在各類法案上的正式與非正式 立法參與比較

首先將中選的二十個法案根據法案的審議內容，分成四類，這四類法案是兩岸關係與省籍情結類法案、社會秩序與司法類法案、政府組織與政治類法案、以及特殊利益類法案。表二顯示各政黨立委在這四類法案上的正式與非正式立法參與表現。

兩岸關係與省籍情結類法案是指涉及各政黨固有的意識形態（如兩岸關係、統獨立場、族群認同）及涉及各黨固定省籍選民群利益的法案，如台灣地區與大陸地區人民關係條例、精省條例、僑務委員會組織法、^⑰國軍老舊眷村改建條例、海陸空軍士官服役條例。各政黨在這些法案上的立場鮮明，且積極動員其立委，立委介入這些法案不只得以提升其知名度，並且可以表明立場、向選民宣稱功勞，所以在這類法案上各政黨立委的平均正式立法參與分數都很高，且國民黨與新黨立委的平均非正式的立法參與分數也相當高，表示國民黨與新黨立委在這些法案上無論是在公開或私下的場合都相當努力於參與立法過程。尤其新黨立委以及國民黨軍系立委無論是以正式或非正式的方式，都非常積極介入這類法案，這是因爲這些法案與他們固定的選民群利害攸關，因此這些立委特別容易受到選民的囑託，同時他們在立法院與民進黨折衝時，在立場上較爲堅持不易退讓。^⑱

註⑮ 王銘義，前揭書，頁 199～216，以及關大功，前揭書，頁 27～65。

註⑯ 黃秀端，「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專題計畫研究報告，頁 36～41。

註⑰ 僑務委員會組織法之所以歸爲政黨競爭類法案是因為在該次修訂的爭議焦點在於是否增加僑務委員會人員的編制，以及台僑與華僑的爭議，涉及到統獨之爭。

註⑱ 吳宜榮，「國會中政黨的立法聯合——第三屆立法院的探討」，國立政治大學政治研究所碩士論文，2001 年，頁 71～90。

社會秩序與司法類法案是指規範社會秩序與公共正義的法案，第三屆制訂修正的這類法案如洗錢防制法、組織犯罪防治條例、公共電視法，刑事訴訟法與核子損害賠償法。這些法案影響的往往是廣泛的社會大眾，而非特定的某一群人，法案往往有高度的爭議性，並且獲得社會的廣泛關注，這些法案並不涉及各政黨傳統的意識形態之爭，但由於是規範社會秩序與公共正義的重要法案，因此許多立委，尤其是以形象取勝的立委，相當積極介入這些法案，當然不否認圖利特定團體的立委也有，但大多數立委介入這些法案比較傾向於制訂好的公共政策，而非圖利於某些特定團體，而且有時同黨立委並不一定採取一致的立場。例如洗錢防制法的審議過程中國民黨立委集體的動作較少，但個別立委有些動作，而民進黨與新黨有明顯的集體立場。在組織犯罪防治條例與公共電視法的立法過程中，各政黨積極介入，但不見得是站在對立的立場，且同黨立委可能站在不同的立場。各政黨立委在這類法案的表現有差異，新黨立委在這類法案上的正式立法參與分數與兩岸關係與省籍情結類的法案不相上下，而非正式立法參與分數甚至高於兩岸關係與省籍情結類法案。民進黨立委在這類法案上的正式與非正式立法參與分數高於兩岸關係與省籍情結類法案。但是國民黨立委在這類法案上的表現，無論是在正式或非正式的立法參與，皆遠低於兩岸關係與省籍情結類法案。

政府組織與政治類法案是指那些與政府組織或政治運作有關的法案，這些法案雖然形式上與政治有關，但是並非涉及各黨固定的意識形態或立場，一般選民也較少關注，這類法案通常比較少受到立委的青睞。因此除了少數立委涉入較深，大多數立委都極少以正式或非正式的方式介入。比起其它類法案，國民黨與民進黨立委在這類法案的正式介入的平均分數都是最低的，而新黨立委的平均正式立法參與分數也僅比特殊利益法案略高一些，但無論是哪一個政黨，都遠低於兩岸關係與省籍情結類和社會秩序與司法類法案。

特殊利益類法案是指法案的通過與否會使特定的某一群人受利或受害，這類法案多半涉及財政經濟或職業規範，因此利益團體與財團往往介入較多，屬於這一類的法案在本研究中如期貨交易法、中小企業發展條例、強制汽車責任保險法、藥事法、老農津貼。期貨交易法涉及期貨交易開放，是證券商公會介入甚深的法案，中小企業發展條例對於公司未分配盈餘課稅規定，中小企業聯盟與財團介入甚多，而強制汽車責任保險法牽涉到兩種對立的利益團體——保險業者、貨運客運團體——的利害衝突，藥事法的修正由於涉及到中藥商調劑權的取得問題，因此涉及到中藥商公會、藥師公會與中醫師公會的特別利害，這些利益團體都介入甚多，至於老農津貼因為涉及農民的利害，因此農民團體表現深刻的關切。這些法案的通過與否影響到企業、財團與利益團體的利益，因此自然受到他們的特別關注，他們在立法院內各有代言人。這些法案的特色是較少涉及政黨競爭，甚至不同政黨的立委有時會因為選民的重疊而採取一致的立場，例如都是來自於農業縣的國民黨的林錫山，與民進黨的蘇煥智，就一起推動老農津貼的通過，雖然一開始時遭受到黨內反對的聲浪，但是農業縣的立委相當多，且主要推動者以記名表決作為爭取農業縣立委不得不屈服的籌碼，使得國民黨最後必須與這些立委妥協，通過有利於農民的法案（訪談，國民黨立委C）。各政黨立委在



這類法案的表現有很明顯的差別，國民黨立委雖然在正式立法參與的表現上並不特別突出，但是在非正式立法參與的表現卻高於其它三類法案。至於民進黨與新黨立委無論是在正式與非正式的立法參與上都表現得相當不積極。

整體而論，國民黨立委在正式的立法參與方面，除了在特殊利益類法案以外，在其它三類法案上，都遠低於民進黨與新黨立委，在非正式的立法參與方面，國民黨立委也是除了在特殊利益類法案外，都低於新黨的立委。至於民進黨立委在各類法案上的正式立法參與分數都相當突出，除了在兩岸關係與省籍情結類法案略低於新黨立委之外，在其它各項法案的正式立法參與分數都拔得頭籌。但是在非正式立法參與分數上，則無論是在哪一種法案上都低於其它兩黨的立委。新黨立委無論是正式或非正式立法參與方面，除了在特殊利益法案之外，在其它三項法案上都表現的相當突出。

表二 第三屆立法委員在各類法案上正式與非正式參與狀況

	國民黨	民進黨	新黨	F 值
兩岸關係與省籍情結類法案				
平均正式立法參與分數	2.78(468)	3.94(288)	4.27(126)	32.04***
平均非正式立法參與分數	1.80(468)	1.20(265)	1.91(126)	51.78***
社會秩序與司法類法案				
平均正式立法參與分數	2.22(390)	4.39(240)	4.21(105)	64.78***
平均非正式立法參與分數	1.54(390)	1.27(180)	2.01(105)	29.01***
政府組織與政治類法案				
平均正式立法參與分數	1.81(312)	2.48(192)	2.40(84)	8.06***
平均非正式立法參與分數	1.52(312)	1.25(183)	1.95(84)	32.86***
特殊利益類法案				
平均正式立法參與分數	1.99(390)	2.71(240)	1.82(105)	10.31***
平均非正式立法參與分數	1.88(390)	1.27(220)	1.23(105)	60.48***

說明：1. 表中數字為該黨立委在該類法案的平均分數，括弧中的數字是分析的個例數，亦即該黨立委人數×該類法案個數。

2. ***表 $P<.001$.

為了進一步觀察立委在各法案上正式與非正式立法參與的關連性，因此乃就此二指標作 Pearson 相關分析，為了觀察此一關連性是否因法案與政黨而有差別，因此將此一相關係數以各政黨立委在各法案上的表現分別統計，結果見於表三。

從表三可以發現，立委的正式與非正式立法參與行為之間的關連性因政黨與法案的類別而有差異，大致說來，正式與非正式立法參與行為之間的關連性並不算高，大多呈現中度正相關，甚至也有無相關或負相關的情況。在兩岸關係與省籍情結類法案上，無論哪一個政黨的立委在正式與非正式的立法參與都較為一致，這可能是因為三



黨在這類法案上立場較為明確且固定，同時也有固定選民群的支持，三黨立委都必須為自己政黨的政策方向努力，無論是在正式或非正式的場合皆然。同樣的，在社會秩序與司法類法案方面，立委的正式與非正式參與的關連性，與兩岸關係與省籍情結類法案差不多，除了國民黨立委略低外，基本上民進黨與新黨立委在正式與非正式參與的相關程度都呈中度正相關。就立委個人而言，在這兩類法案上在公開場合積極介入立法過程以凸顯自己，在私下場合積極推動法案過關，將有利於在法案通過後來向選民宣稱自己的功勞，無論最後的立法方向是否一定與自己的原始立場相同，但是立委積極的作為將使選民認識並認同他的努力，如此可以提升其可見度與連任的可能性。

表三 各政黨立法委員在各類法案上正式與非正式立法參與的 Pearson 相關係數

	國民黨	民進黨	新黨
兩岸關係與省籍情結類法案	.34***	.31***	.44**
社會秩序與司法類法案	.20***	.36***	.45***
政府組織與政治類法案	.01	.33***	.06
特殊利益類法案	-.12*	.28***	.51***

說明：1. 表中所列數字是立委的正式與非正式立法參與的 Pearson 相關係數，以各政黨的立委在各法案上的表現分別列記。

2. *表 $P<.05$, **表 $P<.01$, ***表 $P<.001$.

在政府組織與政治類法案中，民進黨在正式與非正式立法行為上表現較為一致，亦即介入較多正式立法活動的立委也介入較多的非正式立法活動，而國民黨與新黨立委則在此兩種活動的關連性較低。這可能是因為選民對此種法案並不重視，因此大多數立委並沒有強烈的動機去凸顯自己的立場，或積極推動法案的通過。

至於在特殊利益法案上，各黨的表現差異相當明顯，某些人或團體可能因法案的通過而特別受惠或受害，因此促使立委去介入這些法案，或者立委因為自身背景而與該法案利害攸關，有強烈的動機去促成某種立法結果，但又不願太過凸顯自己，以免激起潛在反對者的不滿或選民的反感，可能採私下的方式介入，因此正式與非正式立法參與的歧異較大。從表三得知，國民黨立委在這類法案上，正式與非正式立法參與的相關程度為低度負相關，表示在檯面下活動的立委，可能不會都出現在正式的立法檯面上，此一發現與我們對國民黨立委有較多財團背景，且介入較多財經法案的印象相符，同時，這一發現也說明了只觀察正式立法參與，可能無法窺得財團與利益團體立委介入特殊利益法案的狀況。新黨立委在這類法案的正式與非正式參與有相當高的正相關，表示參與在非正式活動裡的，在檯面上也能夠觀察得到，若干新黨立委在這些法案著墨較深，而著墨較深的在正式與非正式的場合皆然，至於民進黨立委相關程度中等。



柒、立法委員立法參與的影響因素

立委的正式與非正式立法參與究竟受到哪些因素的影響？除了我們前面分析所提到受到政黨與法案種類影響之外，也受到立委個人所擁有的資源、所採取的代表方式、以及選區的政黨競爭程度所影響。以下我們將使用多元迴歸分析的一般最小平方方法（OLS）來估計這些因素對於正式與非正式立法參與的影響。爲了要比較每一個變數對於正式與非正式立法參與的影響力大小，因此將正式與非正式立法參與分數，以及所有的自變數都化爲從 0 到 1 的尺度，如此可以根據估計值的大小來評估每一個自變數的相對影響力，也可以比較自變數對不同應變數——正式與非正式的立法參與——的影響力差異，檢證結果見於表四。正式與非正式的立法參與都有兩個估計模型，模型 I 是原始模型，但是由於某些變數並未達統計上的顯著水準，爲了檢證這些不顯著的變數是否會造成其它變數估計值的偏誤，乃將這些不顯著的變數加以去除，再估計模型 II，從模型 I 與 II 的統計數字得知，雖然某些變數並未如理論的預期，但並未因此而造成其它變數的估計偏誤。

一、立委所擁有的資源與代表型態

相對於立委每日面對的立法工作與選區服務要求，立委所擁有的資源無疑是相當有限的，因此，立委必須將他的資源投資在最值得的活動上，如果立委在立法院的資源愈多，譬如他是審查法案的委員會成員，擔任審查法案委員會的主席，或者擔任黨職，將有利於他從事立法的活動。反之，如果立委在選區的資源愈多，譬如與地方派系有深厚的淵源，則他有可能介入較多的選區事務而較少介入在立法活動裡。

儘管立法院委員會是否能扮演重要的立法角色見仁見智，^⑩但是立委的委員會參與確實會影響到他的立法參與表現，這無論是在正式或非正式的立法活動皆然。擔任法案審查委員會的成員無疑有更多的機會參與在立法的過程裡，同時他們也有更多的機會（無論是主動或被動）接觸到與法案有關係的人，如選民、利益團體代表、黨鞭、行政官員等。立委一方面聽他們的意見，參考他們提供的資訊與建議，另一方面也向他們解釋立法的用意與立場，以溝通協調不同的意見。而擔任法案審查委員會的召集委員或主席，擔負法案成敗的責任，更有強烈的動機去介入立法過程以達到立法的目

註⑩ 有關於有關於委員會的角色與功能的研究甚多，可參考黃秀端，「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專題計畫研究報告，民國 87 年。盛杏媛，「立法院委員會分配的影響因素與政治後果」，林繼文編，政治制度（台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，民國 89 年），頁 361～399。楊婉瑩，「台灣與美國國會委員會結構功能比較」，國立政治大學政治學系與中山人文社會科學研究所舉辦之「兩岸立法制度」學術研討會，民國 89 年 7 月 22 日，頁 4～2～1 至 4～2～28，楊日青，「立法院委員會仍須改革」，國立政治大學政治學系舉辦之「台灣新政局下的立法院」學術研討會，民國 90 年 6 月 21 日，頁 1～16。



標，一方面他們負責法案的議程排定與主持會議，另一方面他們也積極介入非正式活動，以促成法案的通過。正如 Hall 所言，^{②①}委員會成員有較高的參與立法的機會，這是因為兩個理由：國會議員參與立法過程需要資訊，而擔任委員會成員可以較輕易地獲得資訊，降低他蒐集資訊的成本，如此有利於他從事立法活動，並從中獲取利益；再者，委員會成員，尤其是委員會主席，擔負法案成敗的重要責任，因此他們更有動機去說服其他國會議員同僚一起為他們的立法目標努力。

從表四的統計數字得知，在其它條件不變的情況下，是審查法案的委員會成員，就比不是審查法案的委員會成員，在正式立法參與指標多.08分，如果是擔任委員會審查法案時的主席，則正式立法參與分數更要再增加.17分。至於在非正式立法參與方面，在其它條件不變的情況下，是審查法案的委員會成員，就比不是審查法案的委員會成員，正式立法參與分數多.09分，如果是擔任委員會審查法案時的主席，則非正式立法參與指標更要再增加.11分。由於應變數是自0至1分變動，因此這大約.10或甚至更高的估計值顯示立委的委員會參與確實是他從事立法活動的重要影響因素，比較起立委的其它特質，委員會參與對立法參與的影響首屈一指。當與第二屆立委的立法參與相較時，第三屆立委的委員會參與對立法參與的影響似乎更大一些，^{②②}這也許是因為黨團協商是在委員會審查之後，因此委員會活動並未被壓縮，相對的院會議程被嚴重壓縮，因此委員會成為立委比較可以施展的空間。

立委擔任黨職必須要負擔法案成敗的重要責任，因此他們有較高的動機去參與立法過程，無論是在正式立法程序中去護衛政黨的立場，或在非公開的場合去說服同黨立委，並與它黨立委協商，擔任黨職的立委都必須盡力以赴。表四的統計數字顯示，擔任黨職與否會影響立委的正式立法參與，擔任黨職者比未擔任黨職者，在正式立法參與指標上多.07分。然而，在非正式立法參與上，擔任黨職變數卻未達到統計上的顯著水準，因此無法證明黨職對立委的非正式立法參與產生影響，之所以產生如此的結果原因究竟何在，有待後續的研究。

立委如果與地方派系有較深的淵源，則他可能需要去服務地方派系以換取地方派系的支持，則他可能比較會去從事選區服務而較少從事立法工作。研究發現顯示，是地方派系所支持的立法委員，^{②③}確實比較少從事正式的立法活動，當其它條件控制不變的情況下，是地方派系支持的立委就比不是地方派系支持的立委在正式立法參與分數上少.05分。但是，是否有地方派系支持對立委的非正式立法參與沒有統計上顯著的影響。

註②① Richard Hall, "Participation, Abdication, and Representation in Congressional Committees," in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, Fifth edition (Washington D. C. A Division of Congressional Quarterly Inc, 1993), pp. 161~187.

註②② 在將本研究的估計結果與盛杏潁，「立法委員的立法參與：概念、本質與測量」，頁20~21所展現的對第二屆立委的研究結果加以比較時，必須留意本研究的應變數乃自0至1變動，而該研究的應變數乃自0至7變動，因此後者本來就傾向有較大的估計值，必須要將之也化為0至1的尺度來思考。

註②③ 有關於立法委員是否為地方派系所支持，乃是根據報章雜誌的相關報導。



表四 立法委員正式與非正式立法參與影響因素之多元迴歸分析（OLS）

	正式立法參與		非正式立法參與	
	模型 I	模型 II	模型 I	模型 II
立委擁有的資源與經歷				
是審查法案的委員會成員	.08(.01)***	.08(.01)***	.09(.01)***	.09(.01)***
擔任審查法案委員會主席	.17(.05)**	.17(.05)**	.11(.06)	.11(.06)§
擔任黨職	.07(.01)***	.07(.01)***	.01(.01)	
地方派系支持	-.05(.01)***	-.05(.01)***	-.02(.01)	
立委的代表形態				
立法問政為重	.03(.01)**	.03(.01)**	.06(.01)***	.07(.01)***
立委選區的政黨競爭程度				
黨際競爭程度	.06(.02)**	.05(.02)*	.12(.03)***	.12(.03)***
黨內競爭程度	-.02(.02)		-.01(.02)	
法案與政黨				
新制訂法案	.02(.01)**	.02(.01)**	.04(.01)**	.04(.01)**
兩岸關係與省籍情結法案	.06(.01)**	.06(.01)**	.10(.02)***	.10(.02)***
社會秩序與司法法案	.02(.02)	.02(.02)	.02(.02)	.02(.02)
特殊利益法案	.01(.02)	.01(.02)	.15(.02)***	.15(.02)***
兩岸關係法案 × 民進黨	.07(.02)***	.07(.02)***	-.23(.02)***	-.22(.02)***
兩岸關係法案 × 新黨	.08(.02)**	.08(.02)**	-.03(.03)	-.02(.03)
社會秩序與司法 × 民進黨	.17(.02)***	.17(.02)***	-.13(.03)***	-.12(.03)***
社會秩序與司法 × 新黨	.16(.03)***	.16(.03)***	.12(.03)**	.13(.03)**
特殊利益法案 × 民進黨	.03(.02)§	.03(.02)§	-.24(.03)***	-.24(.03)***
特殊利益法案 × 新黨	-.04(.03)§	-.04(.03)	-.29(.03)***	-.28(.03)***
常數項	.10(.02)***	.09(.02)***	.03(.03)	.03(.02)
R²	.22	.22	.15	.15
分析個數	2260	2260	2170	2170

說明：表中數字為估計值，括弧中數字為標準誤。

*** 表 P<.001, ** 表 P<.01, * 表 P<.05, §表 P<.10。



在立委的代表型態方面，立委如果是以立法問政為重，相對於以選區服務為重的立委，自然可能介入較多的立法活動。本研究所使用的變數是根據立委助理對他所服務的立委所做的觀察，我們以封閉式的問題直接詢問立委助理，以他的觀察，他所服務的委員在選區服務與立法問政上，哪一方面的用心比重較重些？然後簡單的將立委的代表型態分為以立法問政為重，或者是以選區服務為重。^②從表四得知，立委的代表型態確實會影響他的立法參與，當其它條件不變的情況下，以立法問政為重的立委比以選區服務為重的立委在正式立法參與分數上多.03分，在非正式立法參與分數上多.07分。這表示以立法問政為重的立委，不只在正式的立法程序上積極的介入，也在私下場合積極地運作，以圖立法結果接近他在法案上的理想位置，並且凸顯自我，以獲得連任的勝算。

二、立委選區的政黨競爭程度^③

以當選連任為主要目的的立委，他們的立法行為不可避免地會受到選區選舉競爭的影響。在立委選舉採大選區 SNTV 制度之下，政黨通常提名不只一名候選人，因此立委可能同時面臨到黨際競爭與黨內競爭的壓力，若立委面臨到較大的政黨競爭——無論是黨際競爭與黨內競爭，會促使他更積極去投入較多的立法活動裡，以提升他的知名度、向選民宣稱功勞，以提高他連任的勝算。研究發現顯示，立委選區的黨際競爭程度確實是影響立委正式與非正式立法參與的重要因素，在其它條件不變的情況下，立委所面臨的黨際競爭程度每增加一個單位，即會使其正式立法參與指標增加.06分，而黨際競爭程度對非正式立法參與的影響更大；當其它條件不變的情況下，立委所面臨的黨際競爭程度每增加一個單位，即會使其非正式立法參與指標增加.12分，此一影響不可謂不大。

然而，立委選區的黨內競爭程度卻在正式與非正式立法參與的統計模型中，都未達到統計上的顯著水準，此一發現與對於第二屆立委的研究發現並不相同，在對第二屆立委的研究中指出，立委選區的黨內競爭程度是影響立委立法參與的重要因素。^④黨內競爭程度不再是影響立委立法參與的重要因素，這中間的原因值得推敲，作者以

註② 有關此一變數的測量與討論，請參見盛杏潁，「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6卷第2期（民國88年11月），頁89～120。資料出處見於盛杏潁，國科會補助專題研究計畫「立法委員的代表行為」，計畫編號：NSC88-2414-H-002-023，問卷B6結果。

註③ 黨際競爭的測量方式以下列公式計算：

$$\text{黨際競爭} = 1 - \left(\sum_{i=1}^n P_i^2 \right)$$

$$i = 1, 2, 3 \cdots n$$

P_i = 政黨 i 在其選區內的獲票百分比。

黨內競爭的測量方式以下列公式計算：

$$\text{黨內競爭} = 1 - \left(\sum_{k=1}^m P_k^2 \right)$$

$$k = 1, 2, 3 \cdots m$$

C_k = 候選人 k 在其選區內其政黨內的獲票百分比。

註④ 同註③。



爲這極可能是因爲在黨團協商之後的立法活動被大幅壓縮，同黨立委對於法案的參與可能因爲各黨名額有限，有時採輪流參與的方式推出政黨代表，因此並無法完全反應立委參與的動機，所以無法證實當同黨立委競爭愈激烈時，立委愈會介入立法活動。

三、法案與政黨

法案的種類以及政黨對法案的立場也會影響立委的立法參與，我們在前面已經加以說明。爲了估計法案與政黨對立法參與的影響力大小，乃將之納入迴歸模型中，由於政黨對立委參與的影響，視不同法案而有差異，因此在設定迴歸模型時，將法案與政黨以交互作用項來處理。研究發現顯示，立委參與新制訂法案比參與修正法案來得積極，在其它條件不變的情況下，立委在新制訂法比在修正法案，正式立法參與指標增加.02分，至於在非正式立法參與指標增加.04分。

至於在法案種類的影響方面，在迴歸模型中未放入的法案是政府組織與政治類法案，因此詮釋迴歸係數的方式是要將之與政府組織與政治類法案相比。由表四的估計值顯示法案種類對於立法參與的影響頗有意義，在正式立法參與方面，在其它條件不變的情況下，兩岸關係與省籍情結類法案較諸政府組織與政治類法案多.06分，而社會秩序與司法、特殊利益法案較諸政府組織與政治類法案沒有顯著的不同。至於在非正式立法參與方面，在其它條件不變的情況下，立委在各法案上表現的積極程度依次是特殊利益類法案、兩岸關係與省籍情結類法案、社會秩序與司法類法案、政府組織與政治類法案；立委在特殊利益類法案的非正式立法分數，比在政府組織與政治類法案多.15分，立委在兩岸關係與省籍情結法案的非正式立法分數，比在政府組織與政治類法案多.10分，而社會秩序與司法較諸政府組織與政治類法案沒有顯著的不同。此一研究發現說明了法案種類對於非正式立法參與的影響，遠勝於對於正式立法參與的影響。

在法案與政黨的交互作用對立法參與的影響方面，與前述的說明大致相同。在正式立法參與方面，在兩岸關係與省籍情結類法案上，民進黨與新黨立委顯著高於國民黨立委，在社會秩序與司法類法案上，民進黨與新黨立委均高出國民黨立委甚多，但是在特殊利益類法案上，民進黨立委略高於國民黨立委，而國民黨立委又略高於新黨立委。至於在非正式立法參與方面，民進黨立委無論在哪一類法案上都表現出非常低的立法參與傾向，新黨立委在社會秩序與司法類法案高於國民黨立委，在兩岸關係與省籍情結類法案上與國民黨立委相去不遠，至於在特殊利益類法案上，遠低於國民黨立委。

捌、結論與建議

立委在立法過程中的介入、運作與努力無疑是研究立法行爲的最重要應變數，而如何觀察與測量此一變數就成爲研究立法行爲所面臨的重要課題。一般對於立委立法參與的研究多半限於正式的立法參與部分，因爲正式立法參與清楚、明確、且有正式紀錄，易於觀察。至於非正式的立法參與，許多都是在私下進行，並未加以公開，不僅沒有被加以紀錄，甚至要觀察也並不容易。如果非正式的立法參與與正式的立法參



與之間有極高的關連性，也就是說立委參與正式立法活動愈多的，他們參與非正式的立法活動也愈多，那麼，僅觀察立委正式的立法參與，對瞭解立委介入法案的情況不會有太大的問題，然而，如果立委的正式立法參與和非正式的立法參與關連性不高，則只觀察正式立法參與可能無法盡得全貌，甚至將會誤導研究的結果。本研究有幾點研究發現，值得作為後續立法研究的參考：

第一，立委的正式與非正式的立法參與行為之間的關連性因政黨與法案的類別而有差異，在政黨有固定選民支持與既定政策的法案上，或雖非政黨固定立場，但關係社會大眾權益至鉅，獲得社會大眾普遍關注的法案，例如兩岸關係與省籍情結類法案和社會秩序與司法類法案，立委在正式與非正式的立法參與上較為一致，因此在這類法案上只觀察正式立法參與當不至於太過偏誤；但是在某些涉及立委及其背後支持團體的利害，立委期望通過（或反之不通過），又不願太過凸顯自己的法案上，例如特殊利益類法案，立委正式與非正式立法參與的歧異較大，在這類法案的研究，應同時涵蓋正式與非正式兩個面向，如此方能窺得立法參與的全貌。至於在政府組織與政治類法案上，大多數立委正式與非正式立法參與都較少，且除少數政黨外，多半正式與非正式參與的相關程度較低，同樣的，對這類法案的研究，應同時涵蓋正式與非正式兩個面向。

第二，立委的委員會參與、代表型態、以及選區政黨競爭程度對其正式與非正式立法參與都有影響力；立委如果是審查法案的委員會成員，擔任審查法案委員會的主席，立委的代表形態如果是以立法問政為主，或者立委選區的黨際競爭程度愈激烈，都會使立委更積極地以正式或非正式的方式介入立法活動中。然而立委是否擔任黨職與是否為派系支持，雖然會影響立委的正式立法參與，卻不會對立委的非正式立法參與產生影響，這是否是一個固定的型態，還有待後續的研究。

第三，對於非正式立法參與的觀察與測量，本研究雖然提出了一個方法，但是並非無值得改進之處，尤其對於單一立委助理與政黨黨務工作人員的倚賴過深是值得改進之處，對後續研究的建議：針對每一個特定法案，詢問介入較深的立委的立委助理至少兩名，如此得以作評分者信度檢定，同時每一個法案分別作，如此不會使單一受訪者負擔過重，也較不會招致拒絕。

第四，在政黨協商制度化之後的立法院，立委在立法院從事正式立法參與的表現機會被嚴重壓縮，但是立委在SNTV制度下又必須積極表現自我來吸引選民的注意與青睞。他們可能出現幾種行為模式：其一，積極介入黨團協商之前的委員會審查階段，從而立委委員會的選擇與參與可能愈形重要，因此有更深入研究的必要；其次，立委更積極服務選區以爭取選民的好感，因此對於立委如何界定他的選區，以及如何進行選區服務，也有更深入探討的必要。

本研究企圖較全面性與系統性地探索立法審議的真實面貌，但是疏漏與不完整在所難免，與其說本研究是去提供一個答案，還不如說本研究是去提出一個問題，期望本篇論文能夠提醒學術界對於立法參與，尤其是非正式立法參與研究的重視。

* * *

（收件：90年7月23日，修正：90年8月31日，接受：90年9月5日）



附錄 A：深入研究法案

兩岸關係與省籍情結類法案

台灣地區與大陸地區人民關係條例（85.7.2 修正，成立財團法人榮民榮眷基金會管理榮民遺產）

台灣地區與大陸地區人民關係條例（86.4.18 修正，對未經核准但已赴大陸地區投資的台商增訂三個月申請許可期限的自新條款，防制人蛇，並開放大陸人民在台合法居留期間得工作）

僑務委員會組織法（87.1.8 修正，新增僑務人員編制、政風機構與華僑文教服務中心）

台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例（87.10.9 制定，配合修憲精省立法，停止省級選舉，省為行政院派出機關）

國軍老舊眷村改建條例（86.11.11 修正，眷村第二代子弟可得眷村改建後繼承權）

陸海空軍軍官士官服役條例（87.10.13 修正，民國五十九年前退伍者得支領補助金）

社會秩序與司法類法案

刑事訴訟法（86.12.12 修正，羈押權回歸法院，建立預防性羈押制度，賦予被告緘默權）

洗錢防制法（85.10.3 制定，明定洗錢罰則及洗錢防制法適用範圍）

組織犯罪防治條例（85.11.22 制定，禁止黑道參選，政黨提名黑道參政需負連坐責任，保護祕密證人，公務人員犯罪加重其刑）

公共電視法（86.5.31 制定，成立公共電視台，明訂政黨不得介入）

核子損害賠償法（86.4.25 修正，提高核子事件受害者賠償金額）

政府組織與政治類法案

國民大會組織法（86.4.25 修正，國大改為常設機關，設正副議長及祕書長）

國民大會代表報酬及支給條例（86.5.31 修正，增加國代助理人數）

地方制度法（88.1.13 制定，放寬縣市長人事權，增設副縣市長，明定省非自治團體）

公職人員選舉罷免法（86.5.31 修正，增列政黨補助條款）

特殊利益類法案

強制汽車責任保險法（85.12.13 制定，強制汽車責任險採取公辦民營形態、無過失主義理賠、單軌制、及獨立會計制，保險費率之訂價兼採從車及從人之因素）

藥事法（87.5.29 修正，開業三年中藥商經修習特定時數中藥課程及國家考試及格後得享調劑權）

期貨交易法（86.3.4 制定，開放期貨交易）

中小企業發展條例修正（87.1.6 修正，配合兩稅合一制的實施，對公司未分配盈餘課稅）

老年農民福利津貼暫行條例（87.10.29 修正，放寬申請老農津貼條件）



An Exploratory Study on Formal and Informal Legislative Participation: The Case of the Third Legislative Yuan

Shing-yuan Sheng

Abstract

There are two modes of legislative participation: formal and informal. The former is the both public and formal behavior of legislators in the legislative process – including initiating, sponsoring, speaking, and voting. The latter mode of participation relates to those activities behind the scene – including persuasion, negotiation, threats, and seduction. Most research focuses only on the formal part of legislative participation. If there exists a striking discrepancy between formal and informal participation, however, those focusing only on the formal part may not observe the whole picture of legislators' participation in the legislative process. There are three major purposes to this exploratory research. The first is to uncover the relationship between formal and informal participation across different bill categories. The second is to uncover the influential factors in legislators' formal and informal participation. Do parties, bill categories, and legislator characteristics affect legislators' formal and informal participation in different ways and degrees? The third purpose is to discuss appropriate methods to observe and measure formal and informal legislative participation for future studies.

Keywords: legislative behavior; formal legislative participation; informal legislative participation; party; interest group

