

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例

The Role of the committee in the Legislative Decision-making process:
the Third Term Legislative Yuan

doi:10.30390/ISC.200207_41(4).0005

問題與研究, 41(4), 2002

Issues & Studies, 41(4), 2002

作者/Author : 楊婉瑩(Wan-Ying Yang)

頁數/Page : 83-113

出版日期/Publication Date : 2002/07

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.200207_41\(4\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200207_41(4).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>

請往下捲動至下一页，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

立法院委員會的決策角色： 以第三屆立法院為例

楊 婉 瑩

(銘傳大學公共事務學研究所專任助理教授)

摘要

本文以國會決策相關理論為基礎，檢證委員會的自主性以及在立法院決策過程中的角色，主要由三個面向切入：一、就委員會內部組成與權力結構內涵、二、委員會成員的政策偏好結構、以及三、委員會在立法決策的外部效能等三個層面。透過與部分第三屆立委的訪談，以及立法院投票紀錄與其他相關法案審議資料的蒐集，結果顯示：首先，委員會的結構為高度分化、個人化與零碎化的一個組合，透過檢驗委員會法案團結度指標可以得知，委員會在其所轄且已經審結的法案上，立場未如黨團般一致團結，委員會成員在政策偏好上為一相對分歧的組合。再者，在院會決議階段，政黨協商取代了委員會與院會審議，委員會的決策自主性更加削弱，由檢驗委員會與院會偏好差異相關指標，可以得知委員會受到院會生態的影響，就其所轄議題與院會多數並無顯著偏好差異。雖然委員會與院會多數兩者在院會法案表決時立場相近，但是由第三屆法案審議結果來看，委員會的法案明顯的遭受院會大幅修正。整體而言，委員會在立院決策體系中欠缺自主性與獨立性，委員會只是暫時性的議題聯盟動員網路，以及利益交換的場所。

關鍵詞：立法院、委員會自主性、院會中心、政黨中心、決策模式

* * *

壹、前 言

委員會在國會決策過程所扮演的角色，一直以來便為國會學者關注的焦點。在一九九六年的國家發展會議，各黨派曾就經濟發展議題，與國會改革相關的部分提出共同意見。在促進立法效率上，除健全立法院職權內涵外，並要求修正其組織內規，確立「委員會中心主義制度」一即委員會專業化、院會政黨化。法案一旦經委員會審議通過，可立即提交院會，經政黨代表按分配時間發言辯論後，針對有意見之條

文表決之。在國會改革的呼聲的要求下，第三屆立法院於最後屆期結束前通過所謂國會五法，^①便是希望透過議事與組織的改變，增進立法的效率與品質，其中亦特別就委員會組織與運作上，在立法院各委員會組織法中，提出強化委員會功能的設計。^②

過去研究指出立法院主要政策決策過程，長期為院會主導，形成所謂「院會中心主義」，或是由立法院院會的政黨機器所操縱。大部分觀察指出台灣立法委員力求在院會中的表現而非委員會中的參與，委員會乃是決策的邊緣者，相對於美國以委員會為法案審議的重心，兩者間的差異可以由幾個程序性原因解釋。首先，台灣立法院的委員會不同於美國的委員會擁有拖延甚至否決法案的權力。相反的，立法院的院會，可以在部分（過去為20名，現已修正為40名）委員的連署以及多數的支持下，跳過委員會的審查而將法案直接進入院會二讀過程。甚至在委員會審查過程中，不論其進行情形，同樣可以依此程序結束委員會的審查。其次，立法院委員會不能提出修正案，所有的修正案必須經過院會的一讀才能交派給相關委員會予以審查。第三，委員會審查的結果，在院會的二讀中，並不較原案或其他修正案，具有較高的優先性。第四，立法院委員會並不如美國國會的委員會一般，可以使用程序性的排除條款（restricted rules），使得委員會的決議成為最後的定案。^③

一般而言，在法案的參與過程中，委員會並非重要的分配動員機制，其重要性遠不如政黨的動員力。立法委員於委員會中所追求的乃是高度的曝光率與能見度，而非專業的法案影響力。當然，這些關於程序性的解釋也非絕對性的，例如逕付二讀的法案仍為少數，多為少數零星條文修正的情形，因為審議上較為簡易單純而不需要經過委員會的階段，可以節省冗長的過程；或是較具時間急迫性且爭議性少的法案。但整體而言，委員會運作長期效能不彰卻是相當普遍的看法。

但是吊詭的是，在法案審議程序上明顯居於頽勢的委員會，立委們卻往往爭相參與，在每一會期開議之初，立委們與各黨團往往為了委員會的席次分配與召委與程委的選舉，經常耗費時日爭議不休。第三屆第六會期所通過的國會改革五法當中，新法委員會依政黨比例分配便引起極大的爭議，在立委的強力要求下，不但回復原來的登記抽籤分配制，甚者在第四屆財政委員會的名單上也出現嚴重的爭議。由於多出的一支財委會的籤，使得委員會甚至院會停擺將近一個月，政黨強力運作仍無法順利解決。近日第四屆最後會期財委會召委推選選舉風波更是持續發酵，委員對於委員會席次乃至召委的錙銖必較，甚至不顧黨團的要求與安排，也凸顯出立委對委員會席次的重視。

再者，立委們對於委員會參與仍是相當積極。筆者過去訪談立委的經驗中，與助理們約定訪談立委時間時，許多助理表示，訪談時間安排在週一、週三或週四委員會

註① 所謂國會五法泛指立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法、立法院議事規則、以及立法委員行為法。

註② 其中與委員會運作直接相關的，包括了增設委員會，由原來十個增為十二個，強化委員會立法諮詢與幕僚系統，議事規則的強化，以及委員會按政黨比例分配席次等。

註③ Shing-Yuan Sheng, "Electoral Competition and Legislative Participation: the Case of Taiwan," Dissertation of University of Michigan (1996).

審議的日子比較理想，因為委員比較會出席委員會會議而非週二與周五的院會。在立委辦公室等候訪談時，所遇到或接觸到的訪客，不論是行政部門的國會聯絡人或是行政部會人員，多來自與立委該會期所屬委員會相關之部門。例如，中油主管拜訪新選任的經濟委員會的召集委員，及各部會國會聯絡人經常和其業務相關的委員會的委員助理交誼聚餐或交換法案訊息。立委個人亦表示，委員會決定了立委個人的政策興趣以及接觸對象。個別委員訪談中也提到，立委死守委員會審查過程毫不放鬆的例子，甚至在午飯時間也不中斷休息，務求法案嚴格把關。^④委員會成員的身分一定程度代表了立委個人的法案興趣與影響力範疇，進而決定了利益彙整與交換的管道與關鍵點。

當然，這些現象並非系統化的觀察與研究，但卻足以成為筆者對於委員會在立法決策過程所扮演的角色重新檢證的起點。委員們並非不重視委員會的參與，但是委員會的功能卻普遍受到質疑，本文將就這樣的現象由委員會角色的多面向性提出解釋，亦即在程序性的解釋外，就委員會的制度設計理性與運作機制做一整體性的檢視。就委員會的組成而言，委員會成員既來自院會也來自政黨，三者之間的關係乃是息息相關，立委們參與委員會的方式同時也形塑了委員會的內部結構，以及與外部院會政黨間的關係，委員會政黨以及院會三者間其實是相互依存並且互相作用。因此本文將由國會組織決策的角度切入委員會在決策體系中角色，以及形塑這樣的委員會角色的結構性原因，以美國國會委員會研究的相關理論作為比較論證的基礎，對於我國立法院委員會的角色提出結構性與制度性的解釋與分析。

貳、委員會組織決策理論

各國因中央政府體制的不同，其國會運作方式也大不相同，在理解台灣立法院的運作上，比較不同國家的經驗自能提供相當的助益。一般議會內閣制的國家，如英國，其行政與立法的結合，以及政黨政治的運作，加上對於黨紀的嚴格要求，使得其黨鞭可以相當程度指揮議事的進行，以貫徹所屬政黨的政策。一般視為所謂的「院會中心主義」。不同於美國以及我國在國會中設有相對應於行政部門的常設委員會，英國的委員會乃是配合法案審查而設置的臨時委員會。行政部門與執政黨刻意壓抑委員會的能力，使其非常設化，非專業化，將其功能侷限於輔佐院會。因此委員會並不具有決定性地位，法案在院會中完成重要的審查過程。與英國同為議會內閣制的日本，主要採行「委員會中心主義」的立法過程，由委員會與小委員會負責法案的調查審議，院會主要偏重於質詢與表決，對於法案的審議已不具實質效益。但主要的立法過程仍為行政機關所主導，以確定內閣政策得以順利推動。^⑤

總統制的美國，行政與立法徹底分立之下，國會擁有完整的立法權。一般認為美

註④ Wan-Ying Yang, "The Politics of Gender Difference in Taiwan's Legislative Politics: Descriptive, Symbolic, or Substantive Representation," Dissertation of Michigan State University (1999).

註⑤ 朱志宏，我國立法院效率機制之研究（中國國民黨中央委員會政策研究工作印，民國 87 年）；楊作洲，「主要民主國家國會與改革後立法院之比較研究」，立法院院聞，第 27 卷第 4 期，民國 85 年。

國國會立法過程中採行「委員會中心主義」的立法過程，委員會在審議過程中掌握擋置法案以及逐條討論修正的權力，而具有相當決策權。在一九四六年國會改革法 (Reform Act) 通過後，委員會逐漸成為一個具有高度自主性的主體，其影響力甚至遠遠超越了國會重要領袖的控制範圍。^⑥延續著此一改革的結果，在六〇、七〇年代持續的組織規章的改革，甚至使得國會學者 Davidson 宣稱，^⑦美國國會已成為一個以小委員會為決策中心的高度分化的政府 (decentralized subcommittee government)。直到八〇年代，這樣高度分化的趨勢才開始產生了重要的改變。在所謂的後改革階段，政黨又重新整合了決策的過程，並取得決策主導權。^⑧在經歷了數度的變革後，美國國會的運作情形已非簡單的「委員會中心」一詞所能涵括。

美國因為國會立法權之完整，使得其對於國會制度規則乃至委員會所扮演的角色，有最詳盡的討論與系統化研究。一般而言，美國國會委員會所扮演的角色，隨著立法環境的變遷與內部規則的改變，也有不同的形貌，並非單純的或概括性的「委員會中心主義」一詞所能涵括。就委員會扮演的角色，由美國國會研究中可以歸納出主要的四種觀點：委員會中心主義、院會中心主義、政黨中心主義以及多重決策中心主義。不同觀點都試圖回答：委員會內部結構的組成理性 (rationale) 為何？委員會是否為立法院內高度自主性的決策主體，或者委員會的決議乃是受到其他決策機制—院會、政黨、甚至選民的影響？而其結構組合與決策效力間又有何關係？此四種理論就委員會的內部組成與外部影響力作了相當完整的概念整合，僅簡述如下：

一、委員會中心主義 (The committee autonomy perspective)

此觀點認為委員會為一個自主性單位，能夠決定其所管轄範圍內的政策結果。委員會產生的原因，就理性選擇理論 (rational choice) 來說，主要是因為其擔負了特殊的利益分配與交換功能 (distribution and gains from exchange)。Weingast and Marshall 認為委員會的由來，乃是議員為求解決交換的互信困境的問題以及減少交換成本，因而將交換的機制制度化成為委員會的制度。^⑨為使此機制能有效進行交換以及達成多

註⑥ Ralph K Huitt, "The Internal Distribution of Influence: The Senate," David B. Truman ed., *Congress and America's Future* (Englewood Cliffs. N.J: Prentice Hall,1965), p. 89.

註⑦ Roger Davidson, "Subcommittee Government: New Channels for Policy," Thomas E.Mann and Norman J. Ornstein ed., *The New Congress* (Washington D.C: American Enterprise Institute,1981).

註⑧ Roger Davidson, "The New Centralization on Capital Hill," *Review of Politics*, Vol. 49 (1988), pp. 345~364; Roger Davidson, *The Postreform Congress* (New York: St. Martin's Press, 1992); David Rohde, *Parties and Leaders in the Postreform House* (Chicago: University of Chicago Press, 1991).

註⑨ 參閱 Barry R.Weingast and William Marshall, "The Industrial Organization of Congress," *Journal of Political Economy*, Vol. 96 (1988), pp. 132~163. 該文中假設，議員們各自具有多元且不同的利益偏好，國會必須發展出一套重要的決策機制以進行利益的交換。假設兩組人員各自支持不同的法案政策，甲組支持一項公共工程法案，乙組支持一項管制法案，但是兩組各自皆不足院會的多數，如果兩組人馬合作，則兩套法案皆能通過。但是如果甲組的法案先行通過了，則甲組不再有動機支持乙組的提案，乙組事先預知這樣的結果可能會發生，一開始便不會支持甲組的案子。另一個問題是交換成本問題，如果議員們必須透過持續性的交換來獲得對彼此法案的共識，交換成本可能會非常的巨大。

數聯盟，因而賦予某些少數對於某些法案擁有特殊的決定權。委員會的成員對於所轄議題範疇內的法案具有提案壟斷權，使得少數得以取得關鍵位置與否決權，進而改變院會簡單多數決的結果。Shepsle and Weingast 亦試圖解釋為何委員會具有影響力。他們認為委員會除了於所轄屬政策範疇內作為議題設定者，能制定法案執行其政策意志，更重要的是擁有否決權 (ex post veto)，使得其在聯院會議的階段能夠有再一次機會貫徹其意志。^⑩

既然委員會是利益交換與分配的樞紐，議員們往往便會基於自身利益的考量，而選擇委員會席次。Weingast and Moran 認為，^⑪每一位議員在選擇一個委員會的同時，必須放棄其他更多可能的選擇。因此，這唯一（或唯二）的選擇應該是最攸關議員利益的選擇。所以，來自於鄉村選區的議員往往控制了農業委員會，以便於監督對於其選區利益的提供與保障；而來自於都市的議員則控制了有關銀行、都市、福利業務的委員會，以提供對於其選民最切身的利益。因此，委員會的成員往往是對該委員會所轄政策具有高度利益要求者，結果使得委員會成員充滿了強烈的偏好極端者 (intensive preference outliers)。Niskanen 更早便提出類似看法，^⑫亦即委員會不僅是利益交換的管道，同時也是利益集中之處。在立法的過程中，贊同者容易集中於委員會，而反對者容易在院會中被稀釋掉。議員依個人興趣選擇其委員會，不需對院會整體政策偏好負責；相反地，委員會成員利用其制度性優勢推動不利於院會偏好的政策。Shepsle 也認為新進議員的政策偏好和他的選民要求乃是高度契合的。可以由選區的利益要求得知議員的委員會選擇，意即議員的委員會自我選擇，反映出一種所謂的「追求與吸納利益症狀」（Interest-Advocacy-Accommodation Syndrome）。^⑬

儘管這些理論與假設邏輯相當嚴謹，且符合一般對美國國會的「委員會中心主義」的認知，但是其核心概念「自主選擇趨勢」(self-selection tendency)、「高度利益要求的委員會」(high-demand committees)、「偏好極端者」(preference outliers)等概念卻經常受到質疑，也使得委員會決定論 (committee power) 的解釋力不免受到挑戰。Smith and Deering 指出委員會的影響力已經大不如從前，^⑭因為委員會已經無法單獨處理越來越多複雜跨領域的新議題。Sinclair 認為院會與委員會之間的關係是隨著時間

註⑩ Kenneth A. Shepsle, and Barry R. Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review*, Vol. 81(1987), pp. 85~104.

註⑪ Barry R. Weingast, and Mark J. Moran, "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission," *Journal of Political Economy*, Vol. 91(1983), pp. 765~800.

註⑫ William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971).

註⑬ Kenneth A. Shepsle, *The Giant Jigsaw Puzzle* (Chicago: University of Chicago Press, 1978); Kenneth A. Shepsle, "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models," *American Journal of Political Science*, Vol. 23(1979), pp. 27~59.

註⑭ Steven Smith and Christopher J. Deering, *Committees in Congress*, 2nd ed. (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1990).

而改變的。^⑯ Jewell and Chu-hung 發現新進議員在委員會的選擇上往往無法取得最佳選擇。^⑯ Stephens and Goss 對於軍事服務委員會（Armed Service Committee）的研究便推翻有關「高度利益要求的委員會」的說法。^⑰ Arnold 研究12屆國會期間，委員會的代表性，在各種不同的測量工具下，皆發現高度的變異性。^⑱ 例如，軍事服務委員會傾向國防擴張，而外交委員會傾向反對。Fiorina 則注意到議員們在委員會的政策立場有可能是兩極化的，而非一致的高度利益要求者。^⑲ 其他相關實證研究亦質疑委員會席次的分配，並不一定對議員連任成功有影響，直接挑戰委員會決定論的假設與解釋力。^⑳

委員會的自主性與影響力，在這些實證的挑戰下，國會學者問的問題也開始轉向為，如果委員會的組成結構並非自主且具影響力的決策主體，他究竟受到哪些機制的影響，亦即委員會如果不是由其內部成員做決定，則誰是委員會的決策主體，委員會究竟受到什麼樣的牽制與影響。委員會的決策過程因此被視為一個亟待解讀的黑盒子。相對應於委員會中心主義論，學者乃提出幾種主從關係模型 (Principle-agent model)，來解釋委員會作為從屬的決策機制 (agent)，受到哪些決策主體 (principles) 的影響。簡而言之，單一主從關係模型 (principle-agent model)，主要有院會中心主義 (the chamber dominated) 以及政黨中心主義 (the party dominated perspective) 以下兩種觀點。

二、院會中心主義 (the chamber dominated perspective)

Krehbiel 挑戰「委員會中心主義」的觀點，^㉑ 進一步將委員會的偏好極端者（Pre-

-
- 註^⑯ Barbara Sinclair, "The Distribution of Committee Positions in the U.S. Senate: Explanation Institutional Change," *American Political Science Review*, Vol. 82(1989), pp. 276~301.
- 註^⑰ Malcolm E. Jewell and Chu Chi-hung, "Membership Movement and Committee Attractiveness in the U.S. House of Representatives. 1963~1971," *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 18 (1974), pp. 433~441.
- 註^⑱ Herbert W Stephens, "The Role of the Legislative Committees in the Appropriations Process: A Study Focused on the Armed Services Committees," *Western Political Quarterly*, Vol. 26 (1971), pp. 142~162; Carol F. Goss, "Military Committee Membership and Defense Related Benefits in the House of Representatives," *Western Political Quarterly*, Vol. 25 (1972), pp. 215~233.
- 註^⑲ Douglas R Arnold, *Congress and the Bureaucracy* (New Haven: Yale University Press. 1979).
- 註^⑳ Morris P. Fiorina, "Universalism, Reciprocity, and Distributive Policymaking in Majority Rule Institutions," John Crecine, ed., *Research in Public Policy Analysis and Management* (Greenwich, CT: JAI, 1981).
- 註^㉑ Timothy E. Cook, "The Policy Impact of the committee Assignment Process in the House," *Journal of Politics*, Vol. 45 (1983), pp. 1027~1036; Linda L. Fowler, Scott R. Douglas and Wesley D. Clark, "The Electoral Effects of House Committee Assignments," *Journal of Politics*, Vol. 42 (1980), pp. 307~322; Keith Krehbiel and Douglas Rivers, "The Analysis of Committee Power: An Application to Senate Voting on the Minimum Wage," *American Political Science Review*, Vol. 82 (1988), pp. 1151~1174.
- 註^㉒ Keith Krehbiel, "Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?" *American Political Science Review*, Vol. 84 (1990), pp. 149~163.

ference outliers) 細分為三種。第一種為同質性高的偏好極端者 (homogeneous high-demand outliers)，這一類如同 Niskanen 所提出的類型，委員會的主張將比院會的主張強烈且同質化；第二種為兩極化的偏好極端者 (Bipolar outliers)，例如在司法委員會當中，可能有極端的民權份子與極端的保守人士，因此委員會的主張將比院會來的更形分散；第三種為高顯著性的偏好極端者 (Intense interest or high salience outlier)，委員會成員分享一種獨一無二的強烈的政策興趣，或許因為該委員會的政策議題，對於議員的選民而言是顯著性的重要。議員也許基於制定好的政策而參與委員會的議決過程。在將委員會的組成細分為以上三種之後，Krehbiel 比較委員會成員與非成員之間的投票行為得到結論，委員會的成員並非偏好的極端者，相反的指出委員會乃是院會意志的執行者。

Krehbiel 並提出所謂的資訊模型 (information model)，取代先前的交換模型，來解釋委員會的形成與決策過程。^②基於資訊理性以及不確定性 (information rationale and uncertainty) 的假設，院會多數往往無法知道政策工具的選擇與其政策可能的結果。所以議會的多數，乃透過建立制度誘因，以掌握資訊流通的效率。例如，提供誘因或決策資源給委員會專家，委員會的制度安排，經常反映出獲取以及傳遞資訊的重要性。由此觀之，委員會的制度設計由來，不僅在於能夠壟斷議題設定，更在於能壟斷資訊與專業。就整體而言，院會也因委員會的存在，得以減少政策的不確定性，但為了防止委員會運用其地位圖利其成員，議會保留其否定或推翻委員會建議的權力，甚至必要時將放棄重組委員會。Krehbiel 認為委員會的影響力並非來自於利益的交換或者程序上的設計，而是政策決定過程與結果的不確定性，往往促使院會採納委員會成員的政策主張與資訊，但是未來連任的不確定性，卻又使得院會成員偏好較不具爭議性的委員會決議，並將危險議題排除於院會的討論之外，所有政策決定仍是由遙遠的院會多數選擇 (remote majoritarian choice) 而來，意即院會不僅決定政策，也決定委員會等制度的運作，可以稱為「院會中心主義」或者所謂「資訊模型」。

三、政黨中心主義 (the party dominated perspective)

委員會的自主性同樣受到政黨中心論者的挑戰，政黨在決策過程與結果所扮演的角色在後改革時代重新受到重視，包括政黨領袖的重要性、政黨如何影響決策、以及如何與委員會互動。「政黨中心主義」強調政黨對於議員決策的影響力，主要基於兩個前提。首先，議會成員都希望其政黨獲取選舉的勝利，因為政黨的勝利提供其成員更多的資源 (如委員會主席的席次)，進而可以幫助議員完成其他目的 (如制定好的政策，幫助其連任取得權力與影響力)。其次，議員競選的成功必須依賴政黨政綱的制定與落實。為落實其政策，黨團必須經常動員成員來支持推動。同時為確保政黨成員會遵守其要求，政黨會分配忠誠黨員到重要委員會，並處罰違反政黨利益的議員，以解

^② Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991).

決集體行動的難題。一般情況下，個別議員往往面臨集體行動的困境，議員間無法主動合作，無法為其選區贏取利益，必須透過政黨機制從中協調，政黨一則扮演程序聯盟的角色，一則扮演議題設定者的角色，因而成為重要的決策主體。

Kiewiet and McCubbins 以及 Cox and McCubbins 的研究中，^②比較委員會成員與黨團的政策偏好的結果，發現政黨才是委員會決策幕後的主使者。政黨領袖希望委員會議決政策的結果，能確保或強化其政黨聲望。而委員會為政黨的偏好服務的結果，使得委員會決策喪失自主性，由過去委員會政府（committee government）變成政黨政府（party government）。

四、多重決策中心主義 (the multiple principle-agents perspective)

Maltzman and Smith 更進一步指出前兩種單一主從模型，^③無論是院會中心或者是政黨中心理論，並無法解釋委員會的決策行為與活動。相反地，委員會成員必須同時向衆多的決策主體（multiple principles）負責，有時委員會成員必須對院會成員負責，有時必須接受黨團意見的指導，有時則必須考慮到選區選民的要求。同時，複雜的議題以及跨議題的多數聯盟的逐漸增加，使得委員會必須同時兼顧到不同決策主體的要求。而不同決策主體的同時影響作用，可能導致的集體行動問題，以及政治多重面向可能產生的多數決循環投票，這些觀點挑戰了既存的精簡主從模型的有效性。

修正後的委員會成員決策角色，乃是具有多重目的，並且同時向多元決策主體負責。首先，就議員的多重目的（multiple goals）而言，Fenno 在其經典之作便已提出，^④議員們都期望委員會職務能對他個人帶來好處，協助議員達成個人政治目標。作為委員會成員最主要的目標在於尋求連任、制定好的政策、以及在院會享有影響力。他進而舉例說明不同的目標動機，往往驅使議員們參加不同的委員會。例如尋求連任的議員會傾向參加內政委員會（Interior committee），希望制定好的政策者傾向教育與勞工委員會（the Education and Labor committees），而希望在院會享有影響力的議員則偏好撥款與稅收委員會（Appropriation or Ways and Means）。許多學者也同意這些因素確實影響議員委員會的選擇。一般普遍認為議員們的委員會選擇至少有兩個主要目的：尋求連任以及制定好的政策，。在許多情形下兩者被視為同時存在，並且為互相相容的。^⑤

註^② Roderick D. Kiewiet and Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and Appropriations Process* (Chicago: The University of Chicago Press, 1991); Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House* (Berkeley, CA: University of California Press, 1993).

註^③ Forrest Maltzman and Steven S. Smith, "Principles, Goals, Dimensionality, and Congressional Committees," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19 (1994), pp. 457~476.

註^④ Richard F. Jr. Fenno, *Congressmen in Committees* (Boston: Little, Brown and Company, 1973).

註^⑤ Charles III. Bullock, "Motivations for the Congressional Committee Preferences: Freshmen of the 92nd Congress," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1 (1976), pp. 201~212; Smith, Steven and Christopher J. Deering, *Committees in Congress*, 2nd ed. (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1990); Steven S. Smith, "Information Leadership in the Senate," John Kornacki, ed., *Leading Congress*, (Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1990).

參加委員會除了有多重目的之外，委員會的決策也同時受到多個決策主體的影響，包括院會多數、政黨黨團以及選區選民。所有有關國會的組織程序規範，都是由國會的多數所制定，因此委員會理所當然會被視為院會多數決結果，其權責、管轄法案範疇、所制定的政策結果，自然需要考慮院會的要求。然而，除了院會的影響外，更直接影響委員會決定的，還包括了政黨以及選民。Kiewiet and McCubbins 以及 Cox and McCubbins (1993) 的政黨理論 (party theory) 中指出基於連任的考量，議員必須考慮政黨的立場以及接受政黨領袖的指揮，以提昇政黨的形象與地位。^⑦

上述四種觀點，委員會中心主義、院會中心主義、政黨中心主義以及多重決策中心主義，分別就委員會的組成目的、結構內涵、國會決策主體以及委員會自主性與決策效度等概念間提出不同的理論連結關係，也都難以概括解釋目前國會複雜的政治過程與制度變遷。可將之歸納如下表：

表一 國會決策模式之比較

	委員會中心	院會中心	政黨中心	多重決策中心
委員會組成目的	交換方便	資訊目的	政黨集體利益	多元目的
委員會結構內涵	偏好極端者	異質性高	政黨意志分配	各種偏好
國會決策主體	委員會	院會多數	黨團	選民、黨團、院會
委員會自主性	較高	較低	較低	較低

三、台灣立法院決策模式

在美國的例子中，早期經常討論的委員會自主模式，乃是假設委員會為自主性高的決策主體，議員依照個人興趣選擇委員會，往往容易產生所謂的偏好極端者，亦即委員會與院會容易產生意見相左，然而因為委員會具有決策影響力，其法案審議結果在院會中仍然容易通過；而在院會中心論、政黨中心論或是多重決策觀點中，則假設委員會成員容易受到院會多數、政黨乃至選民等外部組織的影響，因此委員會與院會多數或政黨的政策偏好便會趨於一致，但委員會的自主性則較為低落。

運用在台灣的例子中，黃秀端 (2000: 64~65) 與三個委員會部分成員的深度訪談結果指出，委員會在決策上既非黨團代理者，也非院會代理者，而是較接近委員會獨立運作的模式，委員會大多具有自主性。^⑧確實不論何種委員會，即使有不同內部遊戲規則，由委員會的組成到法案審議與運作，其運作上的獨立性與特殊性乃是一存在

註⑦ Roderick D. Kiewiet, and Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and Appropriations Process* (Chicago: The University of Chicago Press, 1991); Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House* (Berkeley, CA: University of California Press, 1993).

註⑧ 黃秀端，「立法院內不同類型委員會的運作方式」，東吳政治學報，第 11 期，民國 89 年，頁 35~70。

事實，本文在下文討論中也認同此觀點，惟本文認為委員會自主性或是委員會中心理論運用於台灣，實應加以區分為幾個不同面向的問題，亦即委員會內部之組成運作上的自主性，與外在院會偏好上的異同，以及其決策之外部有效性，而其間的相關性，呈現出多種複雜的辯證關係。

一般而言，當委員會席次分配反映出院會的政黨生態，委員會成員較不容易產生偏好極端者，亦即委員會是院會組成生態的縮版，則法案在經過委員會成員的政黨折衝與專業審議後，其決議在院會較容易順利過關，此乃美國國會委員會中心所主張的決策模式。相反的，如果委員會的組成既非由主要政黨所操控，也無法反映出院會政黨組成比例，其組成呈現出隨機分布的型態，則雖然成員在所屬委員會內部的議題設定乃至審議過程具有自主性，但是因為委員會無法反映出政黨或是院會的生態，其審議結果同樣容易為院會所推翻否決，亦即其自主性只限於內部，但是無法在整體立法院結構內發揮其自主性。就台灣的立法院的現象觀察似乎較接近於後者。

本文認為在台灣的立法院中，當委員會內部自主性越高時，其外部決策效力便越形低落。委員會獨立運作模式的另一個面向，往往便是委員會的決策在院會不具約束力，在立法院的決策點仍為政黨中心、院會中心或是複雜的多元決策點所取代。而檢驗此一觀點須由委員會的內部結構與外在決策效力同時入手。所謂的委員會內部自主性，亦即委員會的組成所反映出的結構生態，是否受黨團或是院會多數的影響？下文將由委員加入委員會的動機，以及委員會的組成內涵加以分析。其次，委員會的自主性必須進一步放在整個立法院結構中檢驗，就法案審議而言，委員會的成員是否為所謂的偏好極端者，亦即在政策立場偏好上，不受院會或是政黨的影響而具有本身之自主性，與院會多數偏好有明顯差異，抑或是反映出院會多數的需要與目的？最後，立法院的真正決策點為何，委員會法案審查的結果是否具有效力，委員會在決策過程中是否具有影響力，或者只是院會多數或政黨意志的執行者？

為了解委員會的結構與決策的影響力，更細緻地分析委員會的組成與委員會內部政黨生態以及其與院會、政黨生態間的關係應為觀察的重點。本文以此理論架構為基礎，檢證立法院委員會的組成結構與外在結構的關係，以及立法院決策模式。以下將就台灣立法院委員會內部組成與權力結構內涵、委員會與院會政策偏好關係以及委員會在立法決策的外部效能三個層面，透過與部分第三屆立委的訪談，以及相關立法院紀錄書面資料的蒐集來進行分析。

訪談主要進行方式為筆者與部分立委的面訪，訪談時間由一九九七年底到一九九八年，希望初步了解立法院決策過程與委員會的功能，因此主要為探勘性質。對象雖涵蓋了第三屆立委國民黨13位、民進黨7位、新黨3位，資深連任者佔了七成，但是因為提問問題的差異，因此並未加以系統性整理統計，只是作為分析委員會組成運作的補充說明資料。[◎]系統性的資料蒐集則以立院書面紀錄的內容分析為主，在委員

[◎] 此次訪談雖然立委人數與黨籍分布相當平均，但是主要訪談內容為立委個人政策偏好與選民認同，為另一計畫的主題。關於委員會的安排與功能的訪談部分，主要是幫助個人了解立院運作情形，因此並未做全面性的調查，只是作為背景補充說明。

會的政策偏好部分，採用第三屆立法院院會中記名投票表決的法案紀錄，針對個別委員其贊成或反對票紀錄，進一步計算政黨與委員會的團結度、不同意指標與分歧指標。在委員會決策效力部分，則以立法院大事紀中，相關委員會法案在院會中的修正紀錄逐一加以統計分析。

一、委員會的內部結構組成

美國國會對於委員會的組成有制度性規定。在國會開議之初，依各黨在國會所佔比例分配其委員會席次，且於屆期中不得變更其委員會。其國會的組織架構設計目的，都在於強化委員會的功能，確定專業立法分工的形成。^⑩反觀我國在委員會的組成上，長期以來立委每個會期都重新選擇自己的委員會，採自由登記，超過法定名額上限時（第三屆時為 18 名，第四屆後因總席次增加，委員會上限也提高到 21 位），^⑪則以抽籤決定之，使得黨團失去支配委員會的權力，並且以抽籤的公平性否定了委員的專業性。此種委員會成員經常性的更動中，經常被批評為不鼓勵專業分工的形成。在運作上，每會期改組委員會，也使得委員會缺乏穩定性，無法鼓勵專業人才長期留守同一委員會。立委們於一屆任期中的六個會期，並不傾向連任同一委員會的成員。有些委員甚至在不同會期參與不同委員會。例如一九八六年當選的立委當中，約有 60 % 左右的立委在六個會期待在同一個委員會；但到了一九八九年當選的立委當中，少於 30 % 的立委會在六個會期選擇同一個委員會；第二屆立委當中，只有少於 20 % 的立委在六個會期選擇同一個委員會，並且有將近一半的立委在六個會期中至少參加三個委員會。^⑫而在第三屆立委中，六個會期待在同一委員會的比例低於 15 %。

解釋立委更換委員會頻繁的現象主要原因有二：一、沒有建立資深制，研究結果發現新進立委與資深立委當選幹部與召委的機會並無差異。既然不需要累積委員會資歷以贏得召委的選舉，委員們自然沒有經常待在同一個委員會的誘因。二、委員們選擇委員會只考慮其連任的機會，而決定其連任可能性的往往來自於配合政黨的政策與制定重要的法案。因此一個專業分工穩定的委員會的安排並不容易形成。^⑬筆者觀察以及與第三屆立委訪談中也發現，立委選擇登記委員會主要有幾種考慮，可歸納為以

註⑩ 實際運作時，每個政黨都有特別委員會專司審查議員的委員會席次分配：在衆院兩黨專司負責委員會指派的工作主要由指導委員會（The Steering Committee for House Republicans, the Steering Committee for House Democrats），在參院共和黨為委員會之委員會（the Republican Committee on Committees for Senate Republicans），民主黨則是指導與協調委員會（the Steering and Coordination Committee for Senate Democrats）。這些委員會在分配議員委員會安排的三階段中扮演第一階段以及最重要的角色，根據各黨在議會所佔席次比例提出該黨委員會名單，將其政黨議員分配到各常設委員會，以及提出委員會主席的人選。第二階段再由個別黨團會議針對其審核與分配的結果進行複決。最後再將名單交由全院會議做一形式上的通過。

註⑪ 第三屆時為 18 名，第四屆後因總席次增加，委員會上限也提高到 21 位。

註⑫ 盛杏浚，「立法委員為什麼游走在不同的委員會？」，林繼文編，政治制度（中央研究院中山人文社會科學研究所專書 47），民國 89 年），頁 361~399。

註⑬ 同前註。

下兩種層次一個人層次以及集體層次：

在個人層次方面，包括了立委個人的興趣、委員個人過去的職業、意識型態、選民的考量、選舉時的承諾以及個人的利益。絕大多數委員會的選擇，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，而所謂利益考量則包括了物質性與象徵性質。由於委員會相較於院會，往往涉及較深入的討論，因此對於專業的要求也較高。受訪的委員表示過去的職業背景往往提供了個人問政的專業基礎。例如具有教師背景的立委往往傾向選擇教育委員會（訪談記錄98002、98011），經營私人企業者則傾向財政或經濟委員會，或者與利益團體有直接或間接往來也會影響其委員會的選擇，以第二屆為例，玉山會壟斷交通委員會，華隆集團主導財政委員會，以及企業財團立委掌握經濟委員會情形普遍。^④黃秀端比較財政、司法與教育三個委員會中，也顯示加入財委會者多具有財團背景，而加入教育委員會者多出身教育界。^⑤

再者，選民特質與要求也會影響其委員會選擇（訪談記錄98035），例如，黃復興黨部所支持候選人往往選擇國防委員會。一位受訪者指出：「過去許多立法委員，如甲、乙、丙、丁（筆者將其名隱去），多受黃復興黨部的支持而當選，早期多加入國防委員會，以為他們的選民監督相關立法。但是久而久之，他們也會不耐久待國防委員會，想要試試別的委員會。」（訪談記錄98002）又如農業縣市的立委傾向於選擇與選民關心的農業發展相關的內政或經濟委員會（訪談記錄98006、98010）。選舉時所開的政策支票往往也成為委員會選擇時的考慮，為尋求連任，委員們必需有效的反映其核心支持者的需求，透過委員會的席次安排作為對選民許諾的象徵。立委來自於不同的背景自然也帶有不同的利益需求或與不同利益團體有所接觸，透過相關委員會的參與，立委可以直接推動法案或者對行政部門施壓，因而在委員會把關護航的情形屢見不鮮。

在集體層次方面，最主要的約束在於政黨利益的考慮。通常政黨介入委員會席次的分配有兩種方式：一種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。前者乃是動員政黨成員集中於特定委員會，此種現象對小黨來說特別普遍。只有集中其成員於特定委員會，小黨才能在委員會達到充分的關鍵人數，使該黨成員得以選任召委，取得議題設定的資格，並順利加速推動政黨重要法案的進行。過去，新黨經常要求成員針對該黨重點法案，集中於特定委員會，以贏得召委席次，將該黨法案排入委員會審議。而民進黨因為過去長期關注於政治改革議題，往往成員也較容易集中於與政治議題相關的委員會，如內政或法制。在接受政黨對於委員會席次分配的同時，許多小黨的立委都認為是無可奈何的選擇，為展現該黨的集體戰力，委員們往往必須犧牲個人選擇的自主性，

註^④ 中國時報，83年9月5日。

註^⑤ 同註^④。

以及個人專長所能揮灑的空間。例如一位新黨的立委便表示：「這是新黨的悲哀，今天有議題要主導，便必須將委員集中在此，一旦如此，便沒有了個人的選擇。」（訪談記錄 98024）。另一位新黨在司法領域相當專業的立委，亦坦承自己會登記到既不熟悉又毫無興趣的財政委員會，完全出自黨團的授意（訪談記錄 98017）。

另一種情形則相反，當某些熱門委員會登記人數（財政、交通、經濟）超過其人數上限時，黨鞭有時會要求其成員參加比較不熱門的委員會。黨鞭往往會居中協調委員選其次佳選擇，並且承諾在下一會期或未來回報以其更好的安排。這種情形往往發生在人數衆多，利益難以擺平的大黨，過去國民黨中央往往必須發揮此種協調分配的功能。一位受訪的國民黨資深立委便表示，她希望能到內政委員會，但是黨團要她到較少人偏好的外交委員會，而她也接受了政黨的安排（訪談記錄 98038）。該受訪者乃是資深國民黨員且曾任黨職，同時又是國民黨不分區代表的身分，因此接受政黨的安排乃是自然合理的決定，同時她也順利連任了外交委員會程委一職。政黨往往釋放出職務或制度性誘因，如召委或程委席次、黨鞭、甚至是選舉時的不分區提名權，方便黨內協商的進行，而大部分委員面臨此種情形，往往會權衡個人利害與政黨集體目的，來做出委員會的選擇。儘管政黨扮演一定的協調者角色，但是矛盾的是，大部分受訪委員都表示，在選擇其委員會時仍有相當的自主權，某些會期接受政黨安排，但在大多數會期則不必然受到黨意志的約束，亦即政黨作為委員會席次分配者角色也經常受到挑戰。

政黨雖然影響委員會組成，但是長久以來一直無法建立一套有效的分配機制，也突顯台灣立法院距離制度化仍有一段距離。在資深立委退職以及政黨競爭越趨激烈的情形下，立法院雖也不斷試圖在席次分配上建立政黨協商機制，但結果卻不如預期理想。早於八十八會期結束前最後一天，通過立法院組織法委員會總人數十三人的人數上限，並規定超額以抽籤決定後，朝野立委便展開委員會的爭奪戰，同時召委選情也因此大亂。八十九會期時，國民黨便針對九十三名黨籍立委進行參加委員會意願調查，徵詢同時協調黨內意見後，再行與民進黨進行朝野協商，以利規劃委員會登記人數。^⑥但在修訂的組織法中，每四人便可選舉一名召委的規定下，民進黨團雖只有十九人，但策略運用得宜，則足夠支持四席召委，而國民黨反受限於委員會人數上限的限制，失去原有多數的優勢，也引起黨內爭執與反彈，造成協商的困難。^⑦為求解決委員會席次之爭，立法院每會期開議之初，便需進行冗長的黨內與朝野協商的過程，但此過程往往又為各個黨團的策略計算與立委個人的考量所推翻。

立委以個人因素決定委員會的安排，也使得政黨協商機制難以建立成效。以第三屆為例，在第一會期國民黨、民進黨以及新黨，曾達成以九、六、三的比例分配委員會席次，國民黨並應允讓出一席召委席次給新黨，使朝野於登記委員會時，不會發生超額登記重新抽籤的結果，但國民黨團無法擺平其成員超額登記四個熱門委員會的結

^{註⑥} 自立早報，81年2月1日，版2。

^{註⑦} 台灣日報，81年2月2日，版2。

果，朝野協商破裂，甚至引發民進黨團幹事長與新黨黨團召集人拒絕抽籤解決，而要求重新登記的現象。^⑧

委員會組成並無制度性規範，加上立委個人加入委員會的動機不一而足，既受個人因素影響，又受政黨集體因素左右。以第三屆立法院六個會期中委員會政黨席次比例而言（見附錄一），多數黨國民黨共81人，佔立院席次51.27%，但在委員會分布上，國民黨籍立委傾向於集中於特定委員會，除了第四會期之外，國民黨多數集中於經濟、財政、預算與交通等熱門委員會，但是在教育、法制、司法、內政等委員會則經常無法取得多數席次，難以反映院會中整體政黨實力。

另一方面，政黨整體議事戰略的考量下，特別在搶奪召委與程委席次的議事主導權，有時縱容其成員違反協商結果，長久以往也使得朝野協商失去效力。以第三屆第二會期為例，委員會席次登記定案後，四名國民黨籍立委於登記截止後，逕行登記於外交委員會，使國民黨在外交與僑政委員會席次由三席轉為七席，確保一席程委的席次，以換取國民黨穩住十席程委席次，取得議事主導權。^⑨而民進黨團也於委員會登記時策略性鎖定冷門委員會席次，以獲得程委與召委選舉時的優勢，而在國民黨違規登記後，民進黨張旭成委員也以超額登記外交委員會以為反制，導致在召委與程委選舉時，亂無章法，充滿不確定性。

政黨為有效約束其成員，以提昇整體戰鬥力，也紛紛祭出辦法來約束其成員。在第三屆第三會期為例，民進黨團便制定規定，凡擅自登記委員會者，一律罰以十萬元，且不得擔任該會召集委員要職。^⑩但在隨後的召委與程委選舉中，也再度傳出跑票的情形。政黨施以嚴格黨紀以約束其成員委員會的選擇，主要計算的因素，除了搶奪召委與程委以取得委員會議事主導權外，也必須兼顧重點或熱門法案委員會的席次，但有時這兩者之間必須作一取捨，以第三屆第四會期為例，民進黨在各委員會登記時搶攻內政、經濟、財政與交通等熱門委員會，雖然成功顛覆了國民黨長期駐守財經委員會的優勢，但也喪失其在程序委員會的席次，而使國民黨順利在實質不過半的立法院中奪回立法院院會議程安排的主導權。^⑪

立委選擇委員會時，經常擺盪於個人利益與政黨利益之間，在個人多重利益考量下，專業性往往並非主要考量，故鮮有長期駐守同一委員會的情形；而政黨利益的盤算下，有時必須將其成員分配至政黨法案或重要法案所屬委員會，而更常考慮的是召委與程委席次的分配，以獲得在委員會與院會的議事主導權。在這些策略交互作用下，委員會非但無法建立其專業形象（個人與政黨並非真的在乎），同時政黨協商的經常失敗，快速更動的委員會組成主要在滿足委員個人多樣選擇與政黨分配之間取捨的需要，也說明了委員會依政黨比例分配在台灣難以落實的原因。

在第三屆最後一會期草率通過的國會五法中，其中關於委員會的組織部分，決議

註⑧ 自立早報，85年2月25日，版3。

註⑨ 自立早報，85年9月11日，版2。

註⑩ 台灣日報，86年1月29日，版2。

註⑪ 中國時報，86年9月16日，版4。

各委員會採依政黨席次比例產生，試圖解決長久以來委員會席次分配的問題。此立意雖佳也長期受到國會學者的督促，但若不能細究過去朝野協商的阻力來源，組織法的修正仍只是徒勞無功。第四屆第一會期即因新制引發的爭議迫使委員會停擺了三個星期，歷經九次朝野協商才解決。^⑫特別在傳統熱門委員會中財政、交通名單高達三、四十人，妥協結果，由少數新興次團寡占。^⑬協商回復登記抽籤制後，在第二會期情形仍未見好轉，在財政委員會的名單上出現嚴重的爭議，登記人數高達嚴重超額的62人，再加上多出的一支籤，使得委員會甚至院會停擺將近一個月，政黨強力運作，經過十餘次的協商才告解決。^⑭

委員會成員的經常性改組，無法依政黨比例分配委員會席次，就委員會的專業分工而言，一般認為具有較負面的影響。連帶的使得委員會權威難以確立，決策約束力相對低落。但是對於個別委員而言，現行制度提供他們一個可以彈性選擇的機會，使得立委們可以透過穿梭於不同的法案領域，而擁有多元的影響力(multiple influences)。這或許可以解釋何以立委極力抗拒政黨比例分配委員會名單的制度，主要原因或許便在於此制威脅了委員個人選擇的自主性，委員會乃是一個個人利益計算與集體目的拔河的場域，政黨協商有效與否，仍視立委個人主觀意願的配合程度，以第三屆委員會歷次會期為例，顯然政黨協商的數度失敗，透露出委員會在結構上乃是高度個人化的集合體。

二、委員會的政策偏好分配

由上可知，在委員會的組成結構上，呈現出一個高度個人化且變異性相當大的現象，這樣的組成結構對於委員會在集體決策意向上的影響，可以由委員會在法案立場與偏好的分布上進一步檢驗。^⑮而如前文所述，委員會中心論除了強調委員會內部結構運作不受院會或政黨操控外，還應包括在整個立法院會中，委員會成員是所謂偏好極端者的集合，對委員會所轄法案議題有著顯著一致立場，且較院會來得鮮明，亦即委員會成員在政策偏好上呈現一致高度集中的分布，其偏好應該較院會政黨來得統一，甚至在偏好分布上與院會有所差異，突顯其主體性與自主性。

委員會成員在政策立場上是否高度一致集中化，可以由委員會在所轄且審結法案在院會表決時，整體法案團結度以及與院會立場的相對差異來檢驗。當然委員會整體法案團結度越低，證明委員會組成的個人化程度越高。如果以第三屆院會通過法案中

註⑫ 民眾日報，88年3月21日，版5。

註⑬ 中國時報，88年3月24日，版4。

註⑭ 中央日報，88年10月25日，版6。

註⑮ 有關議員偏好的測量，通常是無法直接加以觀察的，必須由行為研究的資料來推論。美國國會研究一般在操作上乃是以利益團體評量(interest group rating)議員的投票行為，比較委員會與院會成員之間偏好的差異。但此種方法有幾種可能的問題。首先，利益團體評量經常被用在意識型態的測量上，並非針對委員會所轄議題(jurisdiction-specific)而設計，在使用於測量委員會與院會偏好時，並非準確的工具。更重要的是，就適用於台灣而言，也無法適用。因此本文將以委員的原始記名投票紀錄為依據，推論委員會、政黨、以及院會偏好分布情形。

記名表決資料為例，由每個委員會所轄法案於院會表決時，委員會成員贊成票與反對票所佔比例的差別，可以得知其委員會內部團結程度，同樣的將各黨團贊成票與反對票的差別所佔比例的平均值，亦可獲知各黨團的團結度。內部團結度或一致性越高，贊成與反對比例之間的絕對值距離越大，例如完全贊成或是完全反對，則分數趨近於1，反之，若內部分歧大，贊成與反對之間的距離越接近，分數趨近於0。

表二 第三屆立法院委員會與各黨團在實質法案表決的團結度

法案類別	司法	財政	內政	教育	交通	法制	經濟	國防	外交	預算
委員會	0.616	0.636	0.683	0.598	0.724	0.549	/	0.432	/	/
國民黨	0.897	0.872	0.894	0.856	0.765	0.858	/	0.942	/	/
民進黨	0.923	0.908	0.966	0.950	0.870	0.986	/	0.981	/	/
新黨	0.908	0.882	0.826	0.649	0.593	0.904	/	1	/	/

團結度 = $\Sigma |(\text{委員會政黨贊成票比例}) - (\text{委員會政黨反對票比例})| / \text{總投票次數}$ 。

少數委員會因表決法案個案過少無法計算故以/代替。

委員會成員就所轄且審結議題的投票一致性雖然大多超過半數，但內部團結度若與黨團團結度相較則相形低落。委員會人數遠較各黨團為少，但在集體議題傾向上，其內部分歧程度卻較各黨團來得大。同時這些院會表決之法案，皆已經過委員會審結階段，但是在院會修正表決時，委員會團結度明顯較各個黨團來得脆弱，顯示委員會成員間對於業經委員會審結法案的集體意向並不強，亦即委員會作為議題統合機制的功能明顯不及於黨團，委員會在政策偏好的集中化並不特別明顯，相對於黨團政策立場較為分歧。

由上述委員會團結度可知，其法案統合力不如政黨。至於委員會是否為所謂偏好極端者的集合，亦即成員為對其所轄議題的偏好較院會強烈，也可以由觀察委員會成員與院會多數在委員會所轄法案的政策偏好上的異同來檢視。如果委員會成員與院會成員在政策偏好上並無明顯差異，則委員會成員並非偏好極端者，並非一獨立於院會整體結構之外的決策體，而是受到院會或是政黨的影響。如此則委員會的自主性只侷限於委員會運作的內部過程，一旦進入院會階段，委員會作為議題分工整合機制的功能即形消失於院會多數之中。因此，比較委員會與院會政策偏好立場的差異，可以檢驗委員會的成員是否在政策偏好上，究竟是反映出院會政黨的需要與目的，或是不受院會或政黨的影響而具有本身之自主性。

記名投票(roll call vote)雖不宜作為唯一的國會研究指標，^{④0}或直接推論到立委個人的政策偏好，但在測量立委的政策選擇決定時，仍不失為一個客觀的測量工具。委

註^{④0} Richard L Hall, "Participation, Abdication, and Representation in Congressional Committees," Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds., *Congress Reconsidered*, 5th ed (Washington: Congressional Quarterly, 1993); Jackson, John E. and John Kingdon, "Ideology, Interest Group Scores, and Legislative Voting," *American Political Science Review*, Vol. 86(1992), pp. 805~823.

員會與院會在法案偏好的異同，可以由第三屆通過法案的記名投票作一簡單統計比較。由院會記名投票中，可以比較兩個指標（一）不同意指標(disagreement measure)：即院會多數與委員會多數有不同立場的頻率。（二）分歧指標(divergence measure)：即院會成員與委員會成員就法案投贊成票比例的平均差異。不同意指標顯示出院會與委員會差異的整體趨勢，分歧指標則進一步指出該整體趨勢在程度上的差異。

表三 第三屆立法院委員會與院會在法案表決的不同意指標

委員會	司法	財政	內政	教育	交通	法制	經濟	國防	外交	預算
實質法案	0.08 (4/48)	0.07 (2/17)	0.04 (2/53)	0.05 (1/20)	0.13 (3/24)	0.11 (2/10)	/	0 (0/7)	/	/
程序案	0.27 (3/11)	0.50 (3/6)	0.56 (9/16)	/	/	0.50 (5/10)	0.25 (2/8)	/	/	/

不同意指標 = (各委員會所轄法案委員會多數與院會多數不一致投票次數 / 各委員會所轄法案總投票次數)。括弧內為原始次數比例。少數委員會因表決法案個案過少無法計算故以／代替。

在委員會相關法案實質修正案表決部分，委員會與院會多數立場大致上接近，兩者不同意比例偏低，顯示委員會成員在議題上偏好與院會多數並無顯著差異。但在委員會相關法案的程序安排上，例如更動某法案討論時程、逕付二讀或是復議等程序動議上，與院會多數意見不同的比例明顯為高，在內政委員會，與院會相左的比例過半，在財政委員會也有一半與院會就程序安排有不同意見，而在司法、法制、經濟委員會，也有一定比例對於院會議程安排不同意。顯示出委員會成員在與該委員會相關法案上程序安排與院會多數意見不一致的情況仍多，但是一旦法案程序安排就緒，進入法案實質內容審查階段，委員會成員仍傾向採取與院會一致的立場，所謂委員會為偏好極端者的組合並不明顯。

除了將所有投票做不同意指標的初步觀察，可以得知院會與委員會不同意的頻率外，為進一步探求院會與委員會不同意的強度，可以就個別委員會法案在院會表決時，院會投贊成票人數比例與相關委員會成員投贊成票人數比例之差別的平均值，可以得知院會與委員會分歧強度：

表四 第三屆立法院委員會與院會在法案表決的分歧指標

委員會	司法	財政	內政	教育	交通	法制	經濟	國防	外交	預算
實質法案	0.069	0.093	0.114	0.098	0.174	0.129	/	0.092	/	/
程序案	0.216	0.262	0.363	/	/	0.215	0.125	/	/	/

分歧指標計算方式為： $\Sigma | (\text{院會贊成票比例}) - (\text{委員會贊成票比例}) | / \text{總投票次數}$ 。

少數委員會因表決法案個案過少無法計算故以／代替。

由分歧指標可知，在程序案的安排上院會與委員會歧異性較實質法案表決為高，但也再一次證明委員會與院會在實質法案立場上大致一致，不僅總體上不同意指標低，委員會與院會就個別法案的平均歧異程度也都偏低，許多委員會與院會在立場上只有不及一成的歧異度。委員會並非獨立於院會之外統合的決策機制，其與院會其他委員在議題偏好上的差異並不大。委員會成員的統合團結度並不如黨團來得強，再加上與院會多數偏好相近，因此在整個立法院決策過程中，很有可能委員會已經完全融入院會多數與黨團結構中，失去委員會在其所轄議題上的集體主動性。當然委員會與院會偏好差異不大，也有可能是院會表決時多數採納接受委員會的觀點所致，但是否如此，則須由檢驗委員會決策效力來檢驗。

三、委員會的外部決策效力—由議題設定到法案修正

就委員會在整個立法院的決策效力而言，可以就兩個部份來觀察：一是就議程流程來看，委員會在議題設定上的效能為何；二是就法案修正通過的結果來看，委員會在決策上的重要性為何。如前文所言，除了少數逕付二讀的法案外，大多數的法案若想進入院會二讀與三讀，必須先行通過委員會的審查，委員會理所當然是第一層法案濾網，委員會決定了那些法案有機會優先進入審議與儘速二讀的機會，同時透過委員會討論，在多個修正案之中先行進行了版本競逐與淘汰，而在委員會內部擔任法案守門員角色，決定審查排序的則是召集委員。委員會法案審議排序乃是由召委輪流決定，也因此召委掌握了委員會議題設定的關鍵性權力。

大致上來說，執政黨的召委在議程安排時，往往優先考慮政府的法案，因執政黨立委本身過去在提案上較不積極，政府提出法案後再提出對案者很少，有時更是以政府的法案稍微更動作為自己提案的來源，以列為法案工作的成績表現。而就在野黨而言，受訪立委表示在排定法案上自然優先考慮個人的法案，同時配合黨團同仁法案偏好來作為議程設定的基礎（訪談記錄 98024）。

雖然大體上有黨派之別，但是召委在議題設定上往往欠缺一個整體結構性規範，此與召委的產生方式有關。召委乃由委員會委員互選產生，過去每委員會得產生一至三名，立法院各委員會組織法修訂後第三條以及立法院組織法第十一條，將之明確規定為三名。在台灣新當選立委獲選為召委的機會與比例較資深立委為高，^⑩新當選的立委，即使缺乏議事經驗，仍可透過委員會選舉取得召委席次，使得立法院難以培養議事倫理，無法造就國會領袖人才，同時法案審查的延續性與專業性也較難以兼顧。召委輪流主持議事安排議程的結果，召委之間在議程安排與法案審議上，各司其職，各偏所愛的結果，也不免有相互矛盾的情形。例如，第二屆第二會期審查國安會組織法時，國民黨召委主持審查完成的法案，輪到民進黨召委主持時，不予承認，重新審查。^⑪在第三屆第三會期時，司法委員會甚至出現嚴重的召委對峙的局面，在蔡明憲

註⑩ 同註③。

註⑪ 楊日青，「從政府體制談常常委會改革之道」，立法院院聞，第 25 卷第 3 期，民國 85 年。

公開卯上羅福助後，司法委員會三個召委中請辭兩個（蔡明憲、賴來焜）的風波，使得審查法務部預算的議程一度取消。^④

此種召委輪值制使得委員會在議題設定上缺乏連貫性，甚至互相牴觸，委員會責任分攤的結果是整體議題設定的力量容易被切割，而一旦權力受到削弱，行政部門得以各個擊破。這種情形如果再遇上聯席審查的法案而加入其它委員會共同審查時，問題更形嚴重，雖然一般由主要委員會的召集委員負責，但是法案審查時間一旦拉長，不免受到委員會多位召委的牽制，整個法案的運作更加複雜而協調不易，不利於議程的推動。受到諸多制度性的限制，委員會在議題設定的能力上顯得零碎而不完整，反而多為召委個人政治交易勒索行政部門的工具。

其次，就委員會法案內容審查的效力而言，委員會除了在議題設定上事權分散，缺乏整體性，在委員會運作規則下，亦容易造成法案審查上決議個人化的情形。議案在委員會逐條審議時，若能達成協議，通常以無異議方式通過；若有爭議，則由主席將爭議部分付諸表決，過去表決時需有委員會成員五分之一出席，出席過半數同意議決之，第四屆新法實施後，改為三分之一出席，且至少三人以上始能議決，但仍為少數。以我國委員會的法定人數規模小，加上多數委員簽到後即離去，往往委員會只剩少數委員協議通過；若有爭議時，則以現制二十一人（第三屆為 18 位）為上限的委員會為例，只需三分之一出席，而出席者過半數通過即可，亦即四位委員便可以決定委員會的重要法案，如此低的門檻設計使得立院中的次級團體或派系可以容易取得委員會的主導權，但如此不具代表性的審查結果常被院會多數推翻。再加上所謂保留發言權制度，我國立法院委員會成員對於委員會審查結果不贊同者，可以保留在院會發言權。而在院會審查該法時，往往由少數保留意見者先行發言，致使委員會的少數反對者在院會中，言論受到不成比例的重視，消極的可以杯葛議事，積極的容易翻案成功，改變委員會的決定。^⑤委員會不具集體行動的功能性，反而流於高度個人化的舞台。

同時隨著政黨競爭的加速，提案數量的激增，以及議題的多元化，為求提升立法效率，加強立法院委員會專業分工的功能與朝野協商的機制已成為主要的趨勢。一方面為求加速法案審查過程，政黨協商機制的建制化已成為新的趨勢，而此機制的建立也改變原來法案決議的過程。政黨透過協商，預先化解院會討論時可能會發生的政治性或政黨歧異。而院會的決策過程被限制在政黨協商結果的共識範疇內。雖有零星的推翻協商結果的要求，但是大致而言，仍以政黨協商的版本為院會討論的主要版本。如此一來，過去院會冗長的二讀情形逐漸減少。但是另一方面，委員會與院會對於法案決議過程所扮演的角色，也隨著政黨協商的確立，受到一定程度的影響與變動，包裹式的法案協商取代了委員專業的審查過程。委員會決議上傾向少數控

註④ 自由時報，86 年 4 月 15 日，版 4。

註⑤ 楊日青，立法院常設委員會之結構與功能分析（台北：民主基金會，民國 80 年）。以及「從政府體制談常委會改革之道」，立法院院聞，第 25 卷第 3 期，民國 85 年。

制，加上院會政黨協商決議的趨勢，立法院的運作也被解讀為「院會政黨化、委員會個人化」。

由委員會的組成欠缺一套有效反映院會政黨生態的制度設計，到議題設定的切割化、乃至於委員會在法案的審議上個人化，這些委員會內部結構設計與運作的結果，使得委員會與外在的院會或是政黨的結構產生明顯的落差，加上政黨協商的普遍，使得委員會在法案決策的效能大幅削弱。

測量委員會議決效力的工具，本文借用過去在檢驗小委員會的議決效力時，使用小委員會的決議在主委員會被修正的程度作為小委員會議決的效力指標，^⑩來發展相類似的測量。由委員會議決的結果，在院會被修正的程度，來推論其決策效力。假若委員會版本被修正的少，表示院會尊重委員會的決議。但是，值得注意的是，委員會成員的策略性行為必須加以考慮。委員會的審查結果本身或許已反映出院會多數的期望，委員會成員可能擔心其審議的結果在院會不容易通過，而修正立場以符合院會期望。因此就委員會的議決被修正程度大小來判斷，本身可能已蘊含了院會的要求與影響力，因此委員會的決議被修正的程度小，或許正表示其審議的結果受到院會的影響，而非委員會的影響力，亦即此指標有高估委員會影響力的可能。^⑪

雖然委員會審查結果在院會中修正幅度小或是照委員會審查結果通過，可能牽涉了委員的策略計算行為，以及一些特殊緊急狀況的考量，^⑫並不一定代表委員會自主性大；但是反之，不論委員是否有無策略性考量，委員會審查結果在院會中修正幅度大，則可視為委員會審查結果未受院會多數的尊重，亦即委員會決策的外部效力仍可由院會對委員會審查結果的修正中初步探知。

本文以第三屆立法院第一會期至第六會期法案審議流程作為參考，以檢驗委員會決策的效力。在資料處理上，已通過的法案為計算單位，首先將通過法案區分為三種：零星條文修正（對於某法案其中1~3條文進行修正）、一般修正案以及制定新法案。院會對委員會審議結果的修正情形亦可分為三種等級：（一）照委員會審查結果通過未加修正、（二）文字的更動或局部條文（至多兩條文修正）的修正以及（三）大體修正（兩條文以上）。

以第三屆立法院所統計通過的244筆法案中，一般修正案佔最大多數的比例。而在此種類型中，有44.37%委員會審查的結果在院會中受到相當幅度修正，其次為34.86%一般修正案在院會中受到小部份或文字的修正，最後有24.77%筆委員會審查結果在院會中照案通過。大約七成五的一般修正案的委員會審查的結果在院會受到再次的修正。一般修正案在結束委員會審查後，於院會受到再度修正的機率剛好介於零星少數條文修正案與制定的新法之間。

註⑩ Richard L.Hall and C. Lawrence Evans, "The Power of Subcommittees," *Journal of Politics*, 52 (1990), pp. 335~355.

註⑪ Keith Krehbiel and Douglas Rivers, "The Analysis of Committee Power: An Application to Senate Voting on the Minimum Wage," *American Political Science Review*, Vol. 82(1988), pp. 1151~1174.

註⑫ 例如WTO系列法案，因為議題重要加上時間之急迫性，大多以委員會審查版本快速過關。

表五 第三屆立法院第一至第六會期院會對委員會審議結果的修正情形

通過法案性質	筆數	未修正	文字與局部修正	大體修正
修正零星條文	70 (100)	40 (57.14)	30 (42.86)	—
一般修正案	109 (100)	27 (24.77)	38 (34.86)	44 (40.37)
制定新法案	75 (100)	10 (13.33)	14 (18.67)	51 (68)
總計	244 (100)	77 (31.56)	82 (33.60)	85 (34.84)

1. 各會期通過法案中逕付二讀者，因未經委員會審查故未予列入紀錄。

2. 關於各會期中，院會對委員會的修正紀錄詳細情形，參見附錄二。

3. 括號中數字代表各種修正方式佔該種法案性質的百分比。

4. 以立法院大事紀八十五、八十六、八十七年紀錄為準逐一估算。

以零星條文修正為例，由於往往只有修正少數條文（一至三條），較為單純，因而委員會修正的結果較容易在院會中照審查結果案通過，由上表可見，超過半數（57.14%）情形如此。另一方面在新制定的法案上，往往因為涉及範圍較廣，討論條文衆多，即便委員會經過充分的討論，在院會中仍不免會再度遭到修正，新制定法案中便有高達68%的比例在院會中受到大幅修正，若加上局部修正的比例，則所有院會通過的新制定法案中，有86%委員會的修正受到院會逐條再度修正而更動。三種通過法案類型中，除了零星條文修正案以外，絕大部分的一般修正案與制定的新法案（75%~86%），在完成委員會的審查後，或多或少（局部或大體），程度不一的再度遭受到院會的更動。若再細分各個會期法案被院會修正的情形，則越往後的會期，法案在院會的修正過程中，越來越多以政黨協商的版本直接替換委員會審查的結果進行表決通過，委員會決策的效力乃更形低落。

肆、結論

本研究由台灣的立法院委員會雖受重視卻又不具影響力的現象出發，以美國的國會委員會相關理論為據，檢視台灣在立法院委員會實際運作上的結構性問題，試圖由理論與經驗層面同時入手，就立法院委員會內部結構生態與其外部決策效力兩者之間的關聯性做剖析。

美國國會委員會的經驗提供了一個完全不同於台灣立法院委員會運作的故事對照。以美國的經驗為例，委員會是法案審查的主要階段，其成員乃是依政黨比例分配，反映出政黨黨團意志與院會多數的生態，同時委員會主席享有資深以及專業上的崇榮地位，其代表性以及專業性使得委員會法案審議的結果受到院會多數與黨團的支持，委員會享有較高的決策效力。

另一方面，台灣在過去資深立委時期，立法院常被譏為國民黨所領導的行政系統的橡皮圖章，為其政策合法化的工具。雖然當時立法院本身的自主性不足，但以當時

的內部組織分工的情形來說，院會照常委會審查的條文通過的比例高達八成三，委員會審查結果在院會中具有一定的約束力，似乎符合所謂的「委員會中心主義」的條件。一般認為或許因為當時資深立委長期堅守同一委員會，有專業的知識權威，委員會的決定因此較被尊重。^{④4}

然而就目前我國立法院委員會的運作來看，委員會決議卻明顯欠缺效力，主要原因在於：一則委員會未能依政黨比例分配，政黨協商委員會席次常告失敗，無法適切反映院會的政黨生態與需要，委員會的結構仍然是高度分化、個人化與零碎化的一個組合；二則委員會運作上流於個人化而失去代表性，同時在院會時政黨協商取代了委員會與院會審議。

就理論而言，本文主要推翻委員會中心的假設在台灣立法院的可能性，但確實決策模式究竟為政黨、院會或是多重決策機制，則需其他研究進一步加以驗證。當然台灣立法院的決策過程中，很明顯的委員會中心論無法成立，但與美國國會委員會具有內部自主性與外部決策約束力的一致性有所不同，台灣立法院委員會在內部自主性的部分，呈現較為分歧的偏好組成，與院會黨團分歧不大，受到院會與政黨偏好意志的影響，呈現出院會中心、政黨中心以及多重決策機制的混合趨勢。由各種指標來看，委員會內部在其所轄相關法案上，立場未如黨團般一致團結，法案偏好分布較為分歧，但是委員會整體而言與院會間的分歧則不大。亦即委員會在政策偏好結構上為一相對分散的組合，進入院會表決階段，則又受到院會生態的影響，就其所轄議題與院會多數並無顯著偏好差異。

雖然委員會與院會多數兩者立場相近，但是委員會的法案也明顯的遭受院會大幅修正，可以顯現委員會欠缺自主性與獨立性，就決策效力的觀點而言，委員會中心論更是毫無立基。委員會只是暫時性的議題聯盟，做為法案動員的基礎，以及利益交換的場所。當然委員會不具外部決策效力乃是就法案議決的效力而言，然而委員加入與參與委員會的動機諸多，其中之一便是影響力，立委們透過委員會獲取一手資訊或是利益交換勒索行政部門的功能仍然存在，特別是在利益集中的委員會中這樣的情形更加普遍，^{④5}只是委員會集體而言其外部決策效力普遍低落，個別委員的影響力不會轉換為委員會成功推動法案的結果，委員會作為法案專業審議與運作的機制明顯不足。

在政黨協商已成為立法院的運作主軸後，台灣近年來對於委員會專業化亦日益重視，不論是針對幕僚的擴充或是職權的增加，或是組織規範的更動等，都希望藉由委員會的改頭換面，配合院會協商的運作，製造出一個高效率產能的立法院。但是在院會政黨化後，委員會卻仍然個人化的結構運作下，委員會的內部結構與外在院會與政黨結構的不對稱，導致了其決策效力的架空，委員會淪為利益爭逐的競技場，而為院會協商包裹表決背書，這樣的問題應是台灣國會改革將持續面臨的問題。第四屆立法院在屆期結束前，國會改革的議題再度浮上檯面，委員會依政黨比例分配並由各政黨

註^{④4} 吳宗敏，「我國立法院委員會之功能分析」（國立政治大學政治研究所，碩士論文，民國66年）。

註^{④5} 同註^{④4}。

推派已成共識，如此應能增加委員會與院會政黨生態的代表性，或許在委員會內部組成結構與外在院會生態更接近之後，或能強化其決策效力，加以委員會資深制的建立，其專業與決策地位將相形提升。但是制度的建立更重要的是其落實與維持，以及個別行為者對制度的需要與尊重，否則如同第三屆立法院最後會期同樣通過相似決議，但在新的立法院的利益爭逐下，又再度回到原點，委員會的專業化與提升立法院立法品質效率的期待將再度落空。

* * *

(收件：90年11月19日，修正：91年1月18日，再修正：91年3月8日，接受：91年7月18日)

附錄一

第三屆各會期各委員會組成之政黨比例

第三屆第一會期

	內政	外交	國防	經濟	財政	預算	教育	交通	司法	法制
國民黨	8	7	9	10	12	10	9	10	4	7
民進黨	6	5	6	7	4	5	6	6	4	4
新黨	3	3	3	1	0	3	3	1	3	1
無黨	1	0	0	0	2	0	0	1	0	0
總數	18	15	18	18	18	18	18	18	11	12

第三屆第二會期

	內政	外交	國防	經濟	財政	預算	教育	交通	司法	法制
國民黨	11	7	9	12	15	6	3	16	5	2
民進黨	0	7	5	6	0	7	8	0	8	10
新黨	0	3	0	1	0	4	4	0	5	4
無黨	2	0	1	0	0	0	1	2	0	0
總數	13	17	15	19	15	17	16	18	18	16

第三屆第三會期

	內政	外交	國防	經濟	財政	預算	教育	交通	司法	法制
國民黨	7	6	9	11	9	12	7	11	5	7
民進黨	6	2	6	6	6	3	4	6	3	9
新黨	2	4	3	0	0	3	3	1	3	2
無黨	2	0	0	1	1	0	1	1	1	0
總數	17	12	18	18	16	18	15	19	12	18

第三屆第四會期

	內政	外交	國防	經濟	財政	預算	教育	交通	司法	法制
國民黨	6	9	10	7	8	13	9	7	6	7
民進黨	8	0	4	6	6	5	7	8	1	5
新黨	4	0	4	4	4	0	1	0	0	4
無黨	0	0	0	1	0	0	0	2	3	1
總數	18	9	18	18	18	18	17	17	10	17

第三屆第五會期

	內政	外交	國防	經濟	財政	預算	教育	交通	司法	法制
國民黨	8	7	10	10	13	11	7	9	4	4
民進黨	4	4	5	4	5	5	5	6	2	4
新黨	5	0	3	3	0	0	3	0	3	1
無黨	1	1	0	1	0	1	3	3	2	0
總數	18	12	18	18	18	17	18	18	11	9

第三屆第六會期

	內政	外交	國防	經濟	財政	預算	教育	交通	司法	法制
國民黨	8	5	9	10	11	12	3	11	3	9
民進黨	5	4	4	6	5	3	5	3	2	6
新黨	4	0	4	0	1	1	3	0	2	3
無黨	1	1	0	2	1	0	3	4	1	0
總數	18	10	17	18	18	16	14	18	8	18

註：每會期各黨團或有成員退出，於退出後的下一會期將之列入無黨籍成員。

附錄二

第三屆各會期中院會對委員會審議結果的修正情形

第三屆第一會期

過法案性質	筆數	未修正	文字與局部修正	大體修正
修正零星條文	4	4	0	—
一般修正案	1	0	0	1
制定新法案	1	0	0	1
總 計	6	4	0	2

第三屆第二會期

通過法案性質	筆數	未修正	文字與局部修正	大體修正
修正零星條文	10	9	1	—
一般修正案	10	2	5	3
制定新法案	7	0	2	5
總 計	27	11	8	8

通該會期通過法案總數為 28 筆，其中一筆逕付二讀，未經委員會審議故不予以列入。

第三屆第三會期

通過法案性質	筆數	未修正	文字與局部修正	大體修正
修正零星條文	26	10	16	—
一般修正案	39	9	16	14
制定新法案	15	0	5	10
總 計	80	19	37	24

通該會期通過法案總數為 85 筆，其中四筆單一條文修正案、以及一筆一般修正案因逕付二讀，故不予以列入計算。

第三屆第四會期

通過法案性質	筆數	未修正	文字與局部修正	大體修正
修正零星條文	11	7	4	—
一般修正案	21	3	10	8
制定新法案	5	0	0	5
總 計	37	10	14	13

通該會期通過法案總數為 41 筆，其中四筆因修正條文單純，故逕付二讀，不予以列入。

第三屆第五會期

通過法案性質	筆數	未修正	文字與局部修正	大體修正
修正零星條文	9	3	6 (1)	
一般修正案	14	3	5 (2)	6
制定新法案	16	4	4	8 (5)
總 計	39	10	15	14

通該會期通過法案總數為 40 筆，其中 1 筆逕付二讀未經付委，不予列入。

() 括號內為以協商版本為主之修正筆數

第三屆第六會期

通過法案性質	筆數	未修正	文字與局部修正	大體修正
修正零星條文	10	7	3	—
一般修正案	24	10	2	12 (9)
制定新法案	21	6	3 (1)	12 (8)
總 計	55	23	8 (1)	24 (17)

通該會期通過法案總數為 61 筆，其中 6 筆逕付二讀未經付委，不予列入。 () 括號內為以協商版本為主之修正筆數。

The Role of the committee in the Legislative Decision-making process: the Third Term Legislative Yuan

Wan-ying Yang

Abstract

This study examines the role and function of committees in the process of legislative policy-making from three aspects : (1) the internal power structure of the committees, (2) the preference structure of the committee, and (3) whether or not the policy instrument made by committees will succeed in chamber. This study examined these three aspects by interviewing with some third-term legislators and analyzing the roll call vote and legislative data of the third-term Legislative Yuan. The data shows that first, the committee's inner structure is a highly decentralized, individualized, and fragmentized combination, the index of committee cohesion shows that the committees within their jurisdiction are not as cohesive as the parties. Furthermore, the disagreement index and the divergence index also show that the disagreement between the committee and the chamber is not significant, that is, committees' policy preferences are affected by the will of the chamber majority. Even though the policy position of committee is close to that of the Yuan, as a whole, the committees' legislations are heavily revised at the chamber stage. It suggests that the committee lacks autonomy and independence from the chamber. The committee system is a temporary issue alliance, the basis of policy mobilization, and the forum of interest exchange.

Keywords: the Legislative Yuan; committee power; chamber-dominated perspective; party dominated perspective; decision model.

參 考 文 獻

- 朱志宏 (1998)，《我國立法院效率機制之研究》，中國國民黨中央委員會政策研究工作印。
- 吳宗敏 (1977)，《我國立法院委員會之功能分析》，國立政治大學政治研究所碩士論文。
- 黃秀端 (2000)，「立法院內不同類型委員會的運作方式」，《東吳政治學報》，11，35-70。
- 楊日青 (1991)，《立法院常設委員會之結構與功能分析》，台北：民主基金會。
- 楊日青 (1996)，「從政府體制談常委會改革之道」，《立法院院聞》，25，3。
- 楊作洲 (1996)，「主要民主國家國會與改革後立法院之比較研究」，《立法院院聞》，27，4。
- 盛杏溪 (2000)，「立法委員為什麼游走在不同的委員會？」，林繼文編，《政治制度》，中央研究院中山人文社會科學研究所專書(47)，361-399。

- Arnold, R. Douglas (1979), *Congress and the Bureaucracy*, New Heaven: Yale University Press.
- Bullock, Charles III. (1976), "Motivations for the Congressional Committee Preferences: Freshmen of the 92d Congress," *Legislative Studies Quarterly*, 1, 201-212.
- Cook, Timothy E. (1983), "The Policy Impact of the committee Assignment Process in the House," *Journal of Politics*, 45, 1027-1036.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Davidson, Roger (1981), "Subcommittee Government: New Channels for Policy," in Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein (eds.), *The New Congress* Washington D. C.: American Enterprise Institute.
- Davidson, Roger (1988), "The New Centralization on Capital Hill," *Review of Politics*, 49, 345-364
- Davidson, Roger (1992), *The Postreform Congress*, New York: St. Martin's Press.
- Davidson, H. Roger and Walter J. Oleszek (1996), *Congress and its Members*, 5th ed, Washington, D. C.: CQ Press.
- Fenno, Richard F. Jr. (1973), *Congressmen in Committees*, Boston: Little, Brown and Company.
- Fiorina, Morris P. (1981), "Universalism, Reciprocity, and Distributive Policymaking in Majority Rule Institutions," in John Crecine, (ed.), *Research in Public Policy Analysis and Management*, Greenwich, CT:JAI.

- Fowler, Linda L., Scott R. Douglas, and Wesley D. Clark (1980), "The Electoral Effects of House Committee Assignments," *Journal of Politics*, 42, 307-322.
- Goss, Carol F. (1972), "Military Committee Membership and Defense Related Benefits in the House of Representatives," *Western Political Quarterly*, 25, 215-233.
- Hall, Richard L. (1993), "Participation, Abdication, and Representation in Congressional Committees," in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer ed., *Congress Reconsidered*, 5th ed., Washington: Congressional Quarterly.
- Hall, Richard L., and C. Lawrence Evans (1990), "The Power of Subcommittees," *Journal of Politics*, 52, 335-355.
- Hall, Richard L., and Bernard Grofman (1990), "The Committee Assignment Process and the Conditional Nature of Committee Bias," *American Political Science Review*, 84, 1149-1166.
- Huitt, Ralph K. (1965), "The Internal Distribution of Influence: The Senate," in David B. Truman, (ed.), *Congress and America's Future*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Jackson, John E. and John Kingdon (1992), "Ideology, Interest Group Scores, and Legislative Voting," *American Political Science Review*, 86, 805-823.
- Jewell, Malcolm E., and Chu Chi-hung (1974), "Membership Moverment and Committee Attractiveness in the U.S. House of Representatives, 1963-1971," *Midwest Journal of Political Science*, 18, 433-441.
- Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and Appropriations Process*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith (1990), "Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?" *American Political Science Review*, 84, 149-163.
- Krehbiel, Keith (1991), *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krehbiel, Keith and Douglas Rivers (1988), "The Analysis of Committee Power: An Application to Senate Voting on the Minimum Wage," *American Political Science Review*, 82, 1151-1174.
- Maltzman, Forrest and Steven S. Smith (1994), "Principles, Goals, Dimensionality, and Congressional Committees," *Legislative Studies Quarterly*, 19, 457-476.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Reeves, Andress' E (1993), *Congressional Committee Chairmen*, Lexington: University of Kentucky Press.
- Rohde, David (1991), *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago: University of Chicago Press.

- Sheng, Shing-Yuan (1996), "Electoral Competition and Legislative Participation: the Case of Taiwan," *Dissertation of University of Michigan*.
- Shepsle, Kenneth A (1978), *The Giant Jigsaw Puzzle*, Chicago: University of Chicago Press.
- Shepsle, Kenneth A (1979), "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models," *American Journal of Political Science*, 23, 27-59.
- Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast (1987), "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review*, 81, 85-104.
- Sinclair, Barbara (1989), "The Distribution of Committee Positions in the U.S. Senate: Explanation Institutional Change," *American Political Science Review*, 82, 276-301.
- Smith, Steven S (1990), "Information Leadership in the Senate" in John Kornacki, (ed.), *Leading Congress*, Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press.
- Smith, Steven and Christopher J. Deering (1990), *Committees in Congress*, 2nd ed, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Stephens, Herbert W (1971), "The Role of the Legislative Committees in the Appropriations Process: A Study Focused on the Armed Services Committees," *Western Political Quarterly*, 26, 142-162.
- Strahan, Randall (1990), *New Ways and Means: Reform and Change in a Congressional Committee*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Weingast, Barry R., and William Marshall (1988), "The Industrial Organization of Congress," *Journal of Political Economy*, 96, 132-163.
- Weingast, Barry R., and Mark J. Moran (1983), "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission," *Journal of Political Economy*, 91, 765-800.
- Yang, Wan-Ying (1999), "The Politics of Gender Difference in Taiwan's Legislative Politics: Descriptive, Symbolic, or Substantive Representation," *Dissertation of Michigan State University*.