

# 我國立法委員選擇常設委員會之研究：以第五屆立法委員為例<sup>\*</sup>

蕭怡靖<sup>\*\*</sup>

- 一、前言
- 二、國會議員選擇常設委員會的動機與影響因素
- 三、常設委員會的冷熱門程度
- 四、立法委員的政治目的
- 五、影響立法委員選擇常設委員會的因素
- 六、結論

本文針對第五屆立法委員對於常設委員會選擇登記的情形進行分析，旨在探討各常設委員會的冷熱門程度？立法委員選擇常設委員會的動機目的？以及哪些因素將會對立法委員的常設委員會選擇造成影響？研究結果發現，「財政」、「經濟及能源」與「交通」委員會是最多立法委員欲選擇的熱門委員會，「預算及決算」委員會需視該會期有無審查中央政府總預算而定，至於「外交及僑務」、「司法」與「法制」委員會則是登記人數最少的冷門委員會。

在立法委員的政治目的上，區域立委較具有利益導向的認知，以「獲取選民認識支持」為主，不分區立委則是以「實現政治理想」及「貫徹政

---

\* 作者感謝政治大學政治系盛杏澗教授在論文寫作期間的悉心指導，並慷慨提供相關訪談資料，讓本文得以順利完成，也感謝東吳大學政治系黃秀端教授及政治大學選舉研究中心游清鑫教授對本論文所提出修正建議，讓論文內容更為充實嚴謹，當然，兩位期刊匿名審查人所提供寶貴的修正建議作者亦由衷感激，惟本文文責仍由作者自負。

\*\* 國立政治大學政治學系博士生。E-Mail: 93252501@nccu.edu.tw

投稿日期：二〇〇七年三月五日；接受刊登日期：二〇〇七年八月五日。

東吳政治學報/2007/第二十五卷第三期/頁 131-182。

黨立場」為主。本文透過 logit 模型的檢證發現，「是否擔任黨團幹部」、「選出方式及選區特性」、「立委資深程度」、「是否擔任企業董監事」及其「政治目的」皆會對熱門委員會的選擇與否產生顯著的影響。此外，本文的分析結果也顯示，委員會相關理論的探討，在不同國會制度及選舉制度下將會有不同的解釋與適用性，在台灣立法委員對常設委員會的選擇上，當委員是由選民直接選出的區域立委或擔任企業董監事時，較具利益分配的傾向，而適用分配理論的觀點；當委員屬於政黨提名的不分區立委或已擔任黨團幹部者，則易接受黨團的安排與協商，而較適用資訊理論或多數黨優勢理論的觀點。

關鍵詞：立法院、立法委員、常設委員會、委員會選擇

## 一、前言

台灣在 1991 年終止動員戡亂，並隨即於 1992 年進行國會全面改選，立法院自始回歸憲法上的地位，成為國家實質最高的民意機構。其中，審議法律案與預算案是立法院主要職能之一，為了提升法案審查的專業與效率，並制衡擁有龐大官僚資源的行政機構，常設委員會的組成及運作即成為立法院不可或缺的制度設計。尤其在 2000 年政黨輪替後，民進黨雖掌握中央執政權，但國民黨及親民黨則掌握立法院的過半席次，使台灣政治競爭的舞台頓時從行政部門移轉至立法部門，各政黨除了爭取國會席次外，對於法案審查的過程與協商也成為另一競爭的焦點。

為此，每到立法院新一會期開議之初，常常可見各政黨為了協調內部成員登記參與哪一個委員會而頭疼不已，政黨之間或同黨籍委員之間也時常為了委員會的登記參與而互不相讓，甚至影響了立法院的議事運作。<sup>1</sup> 尤其，立法院在第五屆以前，對於常設委員會的登記方式是採「自由登記、額滿抽籤」，<sup>2</sup> 時常發生某些委員會登記爆滿，又某些委員會乏人問津的場面，而這樣的結果非但無助於立法院以專業、效率來分工審查法案，反而容易導致常設委員會議事效率不彰、法案審查不夠專業化的反效果。有鑒於國會的諸多亂象，立法院在第四屆第六會期結束前，通過一系列的國會改革法案，其中，針對常設委員會的登記方式改採「政黨比例分配制」，避免了「抽籤」所導致的各種混亂現象，並於第五屆起開始正式實施。而這樣制度修正的結果是否有助於常設委員會對法案審查的專業與效率仍有待觀察，但至少可以避免過去以抽籤方式所導致的不合理及失序現象。對此，本文將以立法委員選擇常設委

- 
1. 例如：第四屆第一會期各政黨對於黨籍委員參加委員會協調不成，而同屆第二會期則因「財政」委員會抽籤時「多出一支籤」，皆導致委員會的運作停滯。
  2. 第四屆第一會期曾採取依政黨比例分配制度，唯因國民黨內部立委無法順利協調，隨即於同屆第二會期主導改回「自由登記，額滿抽籤」制度。

員會為主題，除了利用問卷訪談的資料探詢立法委員的政治目的，以及對各黨團資深黨工進行訪談以瞭解各黨團的運作模式外，也藉由立法委員於各會期實際登記常設委員會的紀錄，及立法委員的個人背景資訊，來驗證常設委員會的冷熱門程度，及影響立法委員選擇常設委員會的因素。至於研究對象則是第五屆的立法委員，主要是為了避免第四屆以前的委員會登記採抽籤方式所可能導致的干擾。

## 二、國會議員選擇常設委員會的動機與影響因素

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

Mayhew (1974) 依循「競選連任」是國會議員的基本目的，認為委員會的設置正符合國會議員對於競選連任的要求，因為委員會的主要功能有利於國會議員進行分工，使各委員會的議員得以分享其選區所需的利益與資源，並讓國會議員可著力在某個委員會以突顯個人特色，如此以利益關連所組成的組織，便使委員會制度得以建立並為國會議員所支持。而Bullock (1976) 在針對第九十二屆 52 位國會新鮮人進行訪談時發現，「尋求連任」、「影響

政策制定」與「獲得聲譽」是其對於委員會偏好的主要動機，並依據這三種動機將新進議員進行分類，<sup>3</sup> 除了第一類型新進議員的委員會偏好是以「尋求連任」為主要動機外，其餘皆以「影響政策制定」為首要的動機，其次是「尋求連任」，最後才是「獲得聲譽」。Eulau和Karps（1978: 65-66）在對國會議員的代表行為進行分類時指出，國會議員在進行「利益分配回應」時將招致批評，因為國會議員將會成為「利益分配者」（allocator），其可以預想選民的需求並刺激其需求來藉此討好選民，而立法者也將偏好重要的委員會，來提高自己在行政機關中的權力地位。Jacobson（1992: 203-206）亦認為美國國會成立更多的小組委員會將給國會議員更多向其選區選民邀功（claiming credit）的機會。

Krehbiel（1991）則是以「專業化」與「政策專業知識」等觀點，對此分配理論提出修正，進而提出「資訊理論」（information theory）。Krehbiel指出，國會中院會之所以順從委員會所做的政策決定，並不是因為委員會制度本身擁有的事後懲罰權力，而是院會中非此委員會的成員對此管轄範圍的政策缺乏關注，而且沒有充分資訊所致。另外，「政策產出」與「政策結果」兩者之間仍有落差，也就是存在著不確定性（uncertainty），而委員會的任務與其指派正是基於院會多數的要求與需要，以降低不確定性。因此，委員會組織自然是由院會多數與根據專門的技術資格所決定，也就是說，委員會是由特定議題的專家所組成。這種「專業知識」並非是為了謀求更大利益的武器，而是一種「潛在的公共財」（potential public goods），它並非增加了委員會的權力，而是幫助立法過程取得可靠的資訊。

除了以「分配理論」與「資訊理論」來探討委員會的相關制度外，Groselose與King（2001）另外再提出「多數黨優勢理論」（majority-party cartel theory）及「兩院競爭理論」（bicameral rivalry theory）。其中「多數黨優勢理論」

---

3. Bullock在該研究中將新進議員分成四種類型：I、在開放選區中自對方政黨獲得席次（未擊敗現任者）；II、擊敗現任者而當選；III、與前任者屬同一政黨，但選票未及55%；IV、與前任者屬同一政黨，且選票超過55%。

是依據 Cox 與 McCubbins (1993) 等學者的看法，將委員會的指派視為是回饋忠誠黨籍議員的方式，並認為國會中的多數黨將會藉由人數優勢掌控委員會的運作，進而達成其政策目的。而「兩院競爭理論」則是依據 Diermeier 與 Myerson (1999) 等學者之見，認為委員會制度可提高利益團體進行遊說的門檻 (hurdles)，藉此極大化遊說者所必須付出的「佣金」(rents)，國會議員可從中獲取有形或無形的利益。

Groselose 與 King (2001) 並以這四種理論來比較其對於各項委員會制度之所以存在的解釋能力，結果發現，上述的四種理論只能在某種程度上幫助於我們去理解委員會之所以存在的理由，並沒有任何一個理論能夠精準的描繪出委員會制度的世界，因為各種委員會制度將會隨著政治的現狀與時推移。以目前台灣的政治現狀而言，除了制度設計使台灣立法院不適用「兩院競爭理論」外，其餘的「分配理論」、「資訊理論」及「多數黨優勢理論」對於常設委員會的存在皆有解釋空間。至於常設委員會的存在若要適用上述三項理論的解釋，立法委員的委員會選擇即是一項關鍵考量，因為立法委員對於常設委員會選擇的背後動機與目的，足以解釋常設委員會的存在與運作，若立法委員欲藉由常設委員會的職權來爭取選區選民或個人的利益，則分配理論的解釋恰如其份；若立法委員立基於法案的專業審查，以個人的專業背景作為常設委員會選擇的考量依據，則資訊理論的解釋即可適用；若政黨將常設委員會的員額分配作為對組織成員的誘因或報酬，則符合多數黨優勢理論的觀點。至於哪一項理論較適合說明我國立法委員的委員會選擇？本文將嘗試藉由各項資料的蒐集來進行探討。

既然國會議員在委員會的選擇上存在各種不同的動機，但國會中各常設委員會法案審查的專責範圍有所不同，並非每一個常設委員會的專責職權皆可達成每一位立法委員的目的。<sup>4</sup> 此外，在各常設委員會的登記員額有一定的限制下，並無法讓每一位議員皆能如願參與自己最想參加的常設委員會，也就在國會議員目的不一、常設委員會職權性質不同且參與員額有限的情形

---

4. 目前我國立法院各常設委員會之職權劃分，請參閱附錄一。

下，將使常設委員會在議員選擇參與時產生冷熱門的區別，並讓國會議員的實際選擇結果受到限制。以美國國會為例，其在 1946 年「立法再組織法案」(The Legislative Reorganization Act)通過後，將常設委員會區分成「排他性」(exclusive)、「半排他性」(semi-exclusive)及「非排他性」(non-exclusive)三類，並明文限制國會議員對委員會的選擇參與 (Masters, 1961: 351)。<sup>5</sup> 至於國會議員參與何種常設委員會則分別是由兩大政黨的「選任委員會」(Committees on Committees)來進行指派，<sup>6</sup> 其中政黨領袖具有相當大的影響力，可以直接或間接影響黨籍議員的委員會選擇結果，政黨領袖甚至可以藉此來回饋或是處罰其成員的表現 (Masters, 1961: 357; Smith and Deering, 1990: 62)，且有政黨領袖的背書將是影響委員會指派的一項重要因素 (Shepsle, 1978: 145)。也因為政黨領袖具有相當的影響力，許多學者的研究結果皆顯示國會議員對於政黨的忠誠度乃是委員會指派時的一項重要的參考指標，高程度的政黨忠誠相較於低程度的政黨忠誠者，更容易成功的依其意願獲取委員會的指派 (Rohde and Shepsle, 1973: 904; Smith and Ray, 1983: 219-240; Hinckley, 1983: 149; Cox and McCubbins, 1993: 163-187)。

此外，「資深制」(seniority system)在美國國會也是一項重要的規範，新任的國會議員在委員會中通常被要求「多做少說」(Fenno, 1973: 95-96; Hall, 1987: 114)。就連在委員會指派的過程中，若有兩位以上的議員要求被

---

5. 其中「排他性」委員會僅包括三個，即「撥款」委員會 (Appropriations)、「法規」委員會 (Rules) 與「財政」委員會 (Ways and Means)。而每一位國會議員只能選擇參加一至兩個委員會，若參加「排他性」委員會者，則不能參與第二個委員會；若參與「半排他性」委員會者，只能再參與一個「非排他性」委員會；而參與「非排他性」委員會者，則能再參與一個「半排他性」或「非排他性」的委員會。

6. 美國參議院與眾議院中，民主、共和兩黨的「選任委員會」(Committees on Committees)的名稱與組成方式各有不同。在參議院中，民主黨稱之為「指導委員會」(Steering Committee)，由二十五位黨代表組成，主席由國會領袖指派；共和黨稱之為「選任委員會」(Committees on Committees)，除政黨領袖外，由十五位黨代表組成。在眾議院中，民主黨稱之為「指導與政策委員會」(Steering and Policy Committee)，由三十一位黨代表組成；共和黨仍稱之為「選任委員會」(Committees on Committees)，由二十一黨代表組成，並由國會領袖當任主席 (Smith and Deering, 1990: 69)。

指派至同一個委員會，服務較久的議員通常會成功獲得指派，且新任的議員通常較沒有機會被指派至重要的委員會（Masters, 1961: 353）。Polsby等學者（1969）分析美國國會第 47 屆至第 88 屆（1881 年至 1963 年）委員會主席的指派，發現資深制原則有逐年提升的趨勢，而且若有違反資深制原則的時候，該位資深議員也大多有得到「補償性的安排」，也就是被安排轉任相同位階或是最佳的職位，而無補償性的資深制違反乃是逐年降低，故Polsby等學者認為資深制已成為一種「慣例」，保證議員可以依其在該委員會的服務年資順序，再被分配回同一委員會。不過，後續諸多學者的研究則對資深制的影響力提出質疑，認為在同時考量其他因素下，國會議員的資深程度在常設委員會的指派上並非決定性因素，而只是增加權重，甚至亦有被挑戰的個案發生（Rohde and Shepsle, 1973: 898; Smith and Deering, 1990: 72; Cox and McCubbins, 1993: 45-59）。<sup>7</sup>

此外，Rohde 及 Shepsle（1973）則發現地區因素也將影響議員對於委員會的偏好，來自不同地區的議員會依該選區不同的特性而偏好不同的委員會。另外，Smith 及 Deering（1990: 61-110）認為國會議員的委員會指派與委員會的管轄職權、議題、環境及議員的目的有關，而國會議員各自的目的不同，將進而影響議員對於不同委員會的偏好，其依據 Fenno（1973）所提出的國會議員三大目的，將美國國會的常設委員會區分成四大類：（1）「具威望的委員會」（prestige committees）：以追求名望及影響力為主；（2）「政

---

7. Rohde及Shepsle（1973: 898）的研究卻發現，只有在其他條件相同的情形下，資深制才會非常占有優勢，其中需要考量的條件包括：經營目的、選區利益目的、政黨維繫目的與政黨支持目的。也就是說，如果一位國會議員依其選區利益對委員會的參與提出需求，且該議員是屬於邊緣選區（marginal districts），其當選連任可以維持該政黨在國會中的勢力，再加上其在議題上支持政黨的立場，則該國會議員在委員會的指派上就較容易成功。Smith與Deering（1990: 72）也指出，委員會指派的競爭過程中，資深制只是增加權重（only weight in the balance），成員之前的努力才是決定性的因素。Cox及McCubbins（1993: 45-59）則更徹底的檢視戰後各屆國會，發現還是有幾次資深制被挑戰的個案，況且資深制在當時未被違反，主要是資深議員的自我考量，擔心資深制被違反後自己也會受害，其次是資深制的維持乃是與政黨內部區域派系的均衡有關，但這種現象已經在 1975 年三位民主黨委員會主席被除名後有所動搖。



策性的委員會」(policy committees)：以努力制定重要政策為主；(3)「選區利益性的委員會」(constituency committees)：目的在將政府經費成功的帶回選區；(4)「無需求的委員會」(unrequested committees)：此類委員會較無法帶給國會議員實質上的利益，故較少國會議員偏好選擇參與此類的委員會。

由上述國外的相關文獻可發現，影響委員會指派的因素眾多，國會議員除了依照其目的來選擇外，其對政黨的忠誠度、政黨領袖的支持與否、國會的資深度、以及選區特性等因素，皆會對委員會的指派結果造成影響。在台灣，過去(第四屆以前)由於委員會的制度設計，諸如：每一會期重新登記委員會、自由登記額滿抽籤方式、無資深制度、委員會領導權分散等，讓立法委員無法或是不想長期待在同一委員會，同時，政黨為了達成其政治目的，動員黨籍委員參與某些委員會，也使部分立法委員不得不遊走在委員會之間，而立法委員為了尋求連任，亦有潛在的動機藉由加入熱門委員會去尋求可見度，藉以突顯自我的影響力(盛杏媛，2000)，多位學者即曾經針對立法院的制度性規範提出檢討與建議(楊日青，2001；盛杏媛，2001；黃秀端，2003；楊婉瑩，2003)。而在第五屆委員會的組成改採「政黨比例分配制」後，立法委員遊走於常設委員會的情形即明顯改善，而取消召集委員「連選連任一次」的限制，也確實有助於召集委員的資深度(蕭怡靖，2005)。

至於在委員會的運作及立法委員的行為決策上，諸多研究發現立法委員的個人背景是一項重要的因素，其中，女性較男性立委傾向將弱勢團體、教育團體或老弱婦孺視為優先選民，在政策偏好上也傾向將「照顧與溝通」及「婦女權益」等議題視為優先法案來處理(楊婉瑩，2001)，且女性立委選擇參與「教育」委員會的比例遠高於男性立委，而在「外交」與「財政」委員會的參與比例上則是遠低於男性立委(盛杏媛，2000：381-383)。除了性別差異外，立法委員背後的財團背景、其所代表的企業或利益團體，對委員的行為決策的影響力更為重大，甚至連地方派系與黑道亦積極介入常設委員會的運作，其中又以財政委員會的運作過程最為明顯(劉鳳珍，1995；蕭有

鎮，1995；黃秀端，1998、2000；李妍慧，1999；林祐聖，2001）。而這些個人背景當然也會反應在常設委員會的選擇上，過去的研究中即發現，「財政」、「經濟」與「交通」委員會乃是多數具有企業財團背景的立法委員所急欲加入的常設委員會（蕭有鎮，1995：29-33；黃秀端，1998；黃文彥，1999：131-141；盛杏媛，2000：384）。楊婉瑩（2002：93-97）即將立法委員選擇登記委員會時的考慮因素，歸納為「個人層次」與「集體層次」，其中，「個人層次」包括個人興趣、過去職業、意識型態、選民考量、選舉承諾以及個人利益等，「集體層次」則是政黨利益對立法委員所形成的約束。

根據上述相關文獻的探討，立法委員選擇常設委員會除了出自於個人利益的動機外，亦有從理性專業的角度出發，當然也會考量所屬政黨的政策方向，但在常設委員會職權性質不同及登記員額有限的情形下，立法委員的委員會選擇即會受到諸多因素的限制，為此筆者將可能的影響因素劃分為「政黨因素」、「選區因素」及「個人因素」三類，試圖從這三個面向切入，除了以實際資料檢證各常設委員會之間的冷熱門程度外，並將藉由問卷訪談獲知立法委員的動機目的，以及訪談各黨團資深黨工以瞭解各黨團的運作模式，再配合蒐集立法委員的個人背景資料，對其實際選擇常設委員會的紀錄進行分析與探討。

### 三、常設委員會的冷熱門程度

依據立法院各委員會組織法第三條規定：「立法院各委員會席次以二十一人為最高額。」也就是說，常設委員會登記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參與，其熱門程度也就愈高；相反的，若常設委員會登記委員的平均人數愈低，即表示該常設委員會愈冷門，愈不受立法委員所偏好。表一顯示，「內政」、「經濟」、「財政」、「預算」、「交通」與「衛生」等六個常設委員會，每一個會期平均都有二十位以上的立法委員登記參與，「經濟」委員會甚至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登記的委員人數皆不足十六，最不受到立法委員們所青睞。不過，有趣的是第五屆第四會期的「法制」委員會，竟有高達上限二十一位委員前往登記，與過去的紀錄大相逕庭，這主要是因為法制委員會於該會期將審查影響立法委員自身權益的「立法委員行為法」，以及具高度政治性且朝野意見紛歧的「總統府組織法」及「卸任總統副總統禮遇條例」，受到朝野政黨及立委們的高度關注而積極參與。

表一 第五屆立法院各常設委員會委員登記之平均人數

	一	二	三	四	五	六	總計	平均
內政	21	21	21	21	20	20	124	20.7
外交	15	13	11	14	15	15	83	13.8
科技	21	17	19	14	16	13	100	16.7
國防	18	19	18	18	21	20	114	19.0
經濟	21	21	21	21	21	21	126	21.0
財政	21	21	21	21	21	20	125	20.8
預算	21	21	21	21	21	20	125	20.8
教育	21	17	18	17	19	20	112	18.7
交通	21	21	21	21	21	20	125	20.8
司法	14	18	17	14	18	12	93	15.5
法制	12	16	14	21	9	15	87	14.5
衛生	21	20	21	20	21	21	124	20.7
總計	227	225	223	223	223	217	1,338	

資料來源：立法院國會圖書館，2007，經筆者自行整理而得。

註：若該會期有立法委員辭職或遞補，仍同時將其在那會期所登記參與的常設委員會列入計算。其中，第一會期劉世芳及邱彰辭立法委員，遞補的林忠正及林文郎登記參與不同的常設委員會，在同時紀錄四人下，該會期總計人數達 227。

惟表一所呈現出來各常設委員會登記平均人數的結果，並無法確切顯示

最為熱門的常設委員會為何，因為第五屆開始常設委員會的員額登記，是由各政黨黨團依據政黨比例分配到的席次，先行進行黨團內部協商後，再將登記參與的名單提交立法院，但外界對於各黨團內部協商的情形無法窺知一二，故若只以委員會登記之平均人數結果，並無法明確知道哪些常設委員會在政黨黨團內部協商時，是最多黨籍委員表達極欲參與的委員會，不過可以確定的是「外交」、「法制」與「司法」等三個委員會是最為冷門的常設委員會，因為，這三個常設委員會平均人數皆在十六人以下，這也就是說，當立法委員遭黨團內部協調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，也不太會考慮選擇登記「外交」、「法制」與「司法」等三個委員會，使得這三個常設委員會的平均人數，與其他委員會相較之下明顯偏低許多。

事實上，立法委員對於「外交」、「法制」與「司法」等三個委員會較不具偏好，除了該委員會所負責審議的法案類型與選區選民較無利益關係外，「年度預算案的審查」也是一項重要的因素，表二即顯示，「法制」、「外交」與「司法」等委員會在所有常設委員會中，負責審查政府總預算所佔的百分比最少，皆不及總預算的 3%，尤其「法制」委員會甚至只佔總預算的 0.85%，這對於積極爭取「選區選民利益」或「政治影響力」的立法委員而言，可說是毫無吸引力，即有登記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，2000：54）。

既然常設委員會在各會期的平均人數無法確知最熱門的常設委員會為何，且在無法取得黨團內部協商的資料下，筆者轉而嘗試搜尋第四屆時哪些常設委員會被登記額滿而需採行抽籤方式來決定，再蒐集當時報紙所刊載之

相關資訊，建立「抽籤難易度」指標，以找出委員間的熱門常設委員會。<sup>8</sup>表三顯示，第四屆立法院只有「財政」、「經濟」、「交通」及「預算」等四個委員會，曾因會期之初登記的立法委員超過二十一位而必須以抽籤方式來決定，而「內政」、「國防」、「衛生」委員會雖然常常有二十一位委員登記參與，但卻未曾以「抽籤方式」來決定。此外，筆者再將委員會登記上限的二十一人除以該會期初前往登記的委員人數，所得商數即為該會期該委員會之「抽取率」（如表四），其中，抽取率愈低即表示前往登記該常設委員會的中籤機率愈低，該常設委員會受立法委員偏好的熱門程度愈高；反之，抽取率愈高則表示前往登記該常設委員會的中籤機率愈高，該常設委員會受立法委員喜愛的熱門程度相對較低。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，而抽取率也就以 1 表示，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登記該委員會，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，而該會期的抽取率就是 1。

---

8. 第四屆第一會期因改採「政黨比例分配制」，故筆者轉而蒐集報紙所刊載之各政黨籍立法委員，選擇參與常設委員會意願調查資料來進行替代。此外，對於第三會期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，主要是當時適逢 2000 年總統選舉，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。因此，只好將第三會期排除在外，無法納入分析。

表二 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，2000。

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。

表三 第四屆立法院各常設委員會登記人數表（會期開議之初）

	一	二	三	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：羅景文，1999；李志宏，1999；黃博郎，2000；許亞第，2001；民衆日報，2001。

註一：第三會期查無相關資料，故無法納入分析。

註二：本表僅列出登記超過二十一人之常設委員會。

表四 第四屆立法院各常設委員會抽取率一覽表

	一	二	三	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	1.00	0.25	0.46

資料來源：同表三，再經筆者自行整理而成。

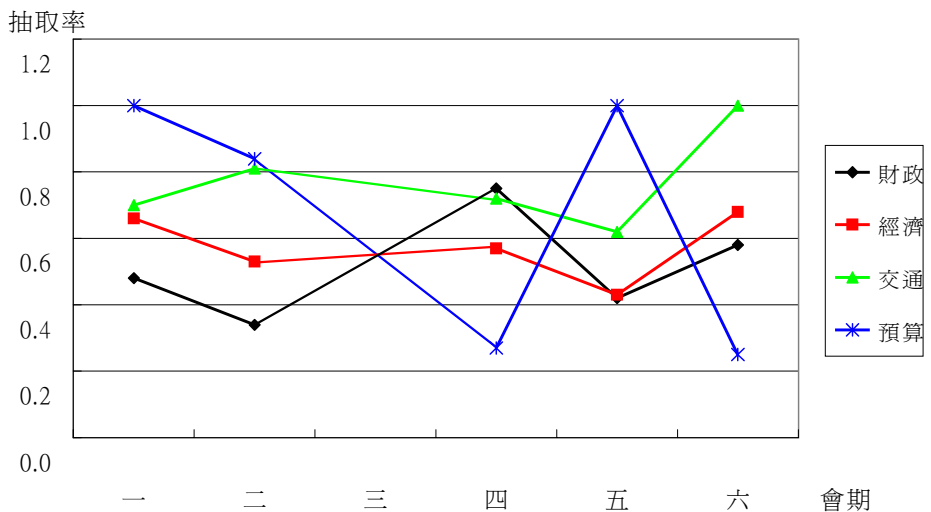
註一：第三會期查無相關資料，故無法納入分析。

註二：本表僅列出登記超過二十一人之常設委員會。

依表三與表四的結果顯示，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」兩個委員會在登記總人數與平均抽取率的競爭上最為激烈，其次是「經濟」委員會，再者為「交通」委員會。但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」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」委員會則在第一、三、五會期無須抽籤，第三會期與第五會期登記的委員人數甚至僅有二十人，未達上限二十一人，從圖一即可瞭解這四個常設委員會熱門程度的變動情形。

依圖一趨勢及表三之登記人數標準差的資料顯示，「經濟」與「交通」委員會的登記競爭程度較為穩定，其次是「財政」委員會，而競爭程度變動最大的則是「預算」委員會。至於這些常設委員會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，就是牽涉重大資源分配或地方選區利益，甚至與立法委員自身或所屬派系的利益有所影響，進而驅使他們去登記這些常設委員會。



圖一 第四屆立法院各常設委員會抽取率趨勢圖

資料來源：同表三，再經筆者自行整理而成。

首先，「預算」委員會登記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，執政黨必須為自己行政部門所提出的總預算案護航，而在野黨則盡力為總預算把關，藉以突顯監督人民荷包的政策立場，甚至與執政黨進行法案審查的利益交換。因此，在需審議中央政府總預算案



的第二、四、六會期，選擇登記「預算」委員會的立法委員即超過二十一人上限而必須抽籤決定，相反的，在其他會期登記該委員會的人數明顯減少許多，甚至在第三、五會期時僅僅只有二十位委員前往登記，而無需進行抽籤。這種現象在政黨輪替後更為明顯，2000年民進黨雖然取得中央執政權，但立法院仍由泛藍的國民黨、親民黨及新黨掌握過半的席次，形成中央層級之「分立政府」(divided government)，故立法院在政黨輪替後的第四會期與第六會期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」委員會的席次。在此情形下，第四會期與第六會期的「預算」委員會分別有高達七十七位與八十五位立法委員登記，抽取率也僅僅只有 0.27 與 0.25，創下所有常設委員會抽取率的最低紀錄，這與在同一屆第二會期比較起來有十分顯著的差異，在第二會期時，同樣是審查中央政府總預算案，但因為國民黨同時掌握行政、立法兩權，黨籍議員登記「預算」委員會只是在為行政部門護航，且民進黨在立法院的席次僅佔三成左右，較無能力與之抗衡，因此登記該委員會的情形與第四、六會期比較起來明顯較不激烈，雖然一樣登記超額需行抽籤，但抽取率 0.84 顯然高於政黨輪替後第四、六會期的 0.27 與 0.25 許多。

在其他常設委員會方面，立法委員選擇登記「財政」委員會在各會期的競爭皆相當激烈，尤其在第二會期時因為立法院有「國家安定基金」、「銀行合併法」、「國民年金」、「公益彩券」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白熱化，有高達六十二位委員登記參加，抽取率僅 0.34；第五會期也因為要審查金融改革相關法案之故，亦有五十位委員登記，抽取率也僅有 0.42。此外，「經濟」委員會在每一會期登記參與的情形亦相當競爭，不過競爭程度較為穩定，每一會期委員抽籤的抽取率約略在五成五至六成五間，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，抽取率降低至 0.43。

此外，「交通」委員會除了第六會期外，各會期亦需進行抽籤才能確認參與的委員名單，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，抽取率降低至 0.62，其他會期則維持在七成至八成左右，而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」委員會的情形下，使得「交通」委員會登記的人數未滿二十一人上限而不必進行抽籤。另值得一提的是，「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登記「交通」委員會的立法委員，轉而登記「科技及資訊」委員會，從而降低了登記參與「交通」委員會的競爭程度。

由以上各常設委員會之「平均人數」及「抽籤難易度」兩項指標，我們可以發現立法院所設置之各常設委員會，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，是參加平均人數最多、抽籤難度最高的熱門委員會；「預算及決算」委員會則需視該會期是否審查中央政府總預算而定，在審查中央政府總預算的會期（二、四、六會期），其將成為所有常設委員會中競爭程度最高的熱門委員會，但在非審查總預算的會期（一、三、五會期），其登記參與的人數即大幅下滑，甚至無須進行抽籤決定，這在政黨輪替後尤其明顯；相反的，「外交及僑務」、「司法」與「法制」等三個常設委員會則是選擇登記平均人數最少的冷門委員會。

#### 四、立法委員的政治目的

在以立法委員實際選擇常設委員會的紀錄，瞭解各委員會的冷熱門程度後，接著筆者將從立法委員的政治目的，來探討其對常設委員會的選擇。而要瞭解立法委員對於自身工作相關事物的認知，進行實地訪談是最直接的資料蒐集方式，故本文所使用之資料即是針對第五屆立法委員之辦公室主任（或

資深助理)進行問卷訪問,在 217 席的立法委員中(扣除已離職者),實際完成 185 份有效問卷。<sup>9</sup>之所以不直接訪問立法委員的主要原因,是爲了求得資料的真實性與可靠性,一般相信,若是由立法委員本人作答,其對於較爲敏感或較具爭議性的問題,容易形成一定程度的自我包裝,反而失去了資料的可信度,相反的,辦公室主任或資深助理對立法委員的工作內容或想法之認知,未必不及立法委員本人,且其以旁觀者的角度來觀察事物,也將使訪問所得的資料更爲客觀與真實。

在立法委員的政治目的方面,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?尤其,立法委員具有不同的政治目的即會影響他在立法院中的行爲表現,這當然也包含其對於常設委員會的選擇,此外,由於競選連任已是國會議員的最根本目的,故在此次訪談中並未將「競選連任」列入選項,藉以嘗試蒐集更多的資訊。問卷中我們嘗試用以下題目探詢立法委員的政治目的:

根據您的觀察,您認爲在下列各種政治目的中,貴委員比較重視的政治目的優先順序如何?

第一重視的是(請填選項號碼): \_\_\_\_\_

第二重視的是(請填選項號碼): \_\_\_\_\_

第三重視的是(請填選項號碼): \_\_\_\_\_

- 1 獲取政治影響力
- 2 實現政治理想
- 3 獲取選區選民的認識與支持
- 4 貫徹政黨的政策立場

---

9. 本訪問計畫以訪問立委辦公室主任為第一優先,無法成功時,亦以跟從該立法委員相當時日,瞭解該立委問政風格的資深助理為訪問對象。執行期間為 2004 年 9 月至 10 月間,由訪員親至立法院各委員辦公室訪問,總計訪問成功 185 份,以當時 217 席立法委員(扣除已離職者),成功率為 85.3%。

5 制訂政策

6 獲取個人經濟利益

7 其它（請說明）\_\_\_\_\_

訪談結果顯示（如表五），有超過一半的立法委員（54.4%）將「獲取選民認識支持」視為第一目的，其次則為「實現政治理想」（20.3%），再者才是「貫徹政黨的政策立場」（11.0%），至於將「制訂政策」視為第一目的竟只佔6.6%，當然回答「爭取個人利益」的比例雖然相當低（1.1%），但不可否認的是，這是一項「不可公開或不便公開」的目的，難以利用問卷訪問來探詢。這樣的結果證實了競選連任確實是立法委員的首要目的，也無怪乎選區服務是立法委員心目中連任的基礎（黃秀端，1994）。

表五 第五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	11	6.0
實現政治理想	37	20.3
獲取選民認識支持	99	54.4
貫徹政黨的政策立場	20	11.0
制訂政策	12	6.6
獲取個人經濟利益	2	1.1
爭取弱勢團體利益	1	0.5
總 和	182	100.0

資料來源：盛杏澐，2003-2004。

註：有三份訪談問卷內容未回答此一題目，故無法納入分析。

多數立法委員將「獲取選民認識與支持」視為第一政治目的背後動機，乃是考量選區選民在下次選戰中的選票支持，以利達成競選連任的目的。實際上，不論是爭取選區選民的利益，或是所屬財團或派系的利益，選擇參加

負責審議相關資源分配的常設委員會即成爲主要的手段之一，委員們藉由對相關法案的審查或對行政官員的質詢，甚至直接對行政部門關心或施壓，皆有助於上述目的的達成。爲此，筆者將立法委員的政治目的與實際委員會選擇進行交叉分析，檢證兩者間的關連性是否符合預期，惟必須說明的是，目前立法委員的常設委員會選擇每一會期皆必須重新登記，也就是說，每一位立法委員在同一屆任期的六個會期中，可以有六次選擇常設委員會的機會，可能六個會期都參加同一個委員會，也可能參加六個不同的委員會，在考量立法委員對委員會參與不固定的情形下，筆者只好將每一會期的資料分開處理，一位委員在一個會期視爲一筆資料，六個會期即會有六筆資料，在扣除未接受訪談及中途離職等因素後，共計有 1,083 筆資料納入分析。

分析結果顯示（如表六），以「獲取選民認識支持」及「獲取政治影響力」爲政治目的的立委，確實有較高的比例選擇參加熱門的常設委員會，包括掌握較多資源的「財政」、「經濟」、「交通」及「預算」委員會，藉此將資源帶回選區向選民邀功並提昇自己的政治影響力，以利在下次選戰中競選連任，甚至爲自己及所屬財團派系爭取金權利益，而這也符合「分配理論」所言，國會議員的行爲決策皆是以選區利益爲出發點，藉以達成競選連任的目的；至於以「實現政治理想」、「貫徹政黨政策立場」及「制訂政策」爲政治目的的立委，則有相對較高的比例選擇參加冷門的常設委員會，包括較無資源利益的「司法」、「外交」及「法制」委員會，除了比較沒有牽涉金權利益外，也較願意接受黨團的安排與協調，選擇登記冷門委員會，這也顯示「資訊理論」及「多數黨優勢理論」得以解釋部分立法委員的委員會選擇。

表六 第五屆立法委員第一政治目的與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	合計(n)
獲取政治影響力	6.6	24.6	6.6	4.9	3.3	6.6	19.7	6.6	4.9	8.2	0.0	8.2	100.0(61)
實現政治理想	5.4	7.2	8.1	9.9	6.8	9.5	7.2	9.5	13.5	6.3	10.4	6.3	100.0(222)
獲取選民認識支持	10.1	9.3	12.5	11.6	10.1	8.4	8.8	8.4	11.6	3.9	1.5	3.9	100.0(594)
貫徹政黨政策立場	6.9	5.2	10.3	2.6	14.7	12.9	4.3	4.3	0.9	10.3	11.2	16.4	100.0(116)
制訂政策	12.5	12.5	6.9	0.0	2.8	6.9	0.0	9.7	5.6	25.0	9.7	8.3	100.0(72)
獲取個人經濟利益	0.0	8.3	0.0	8.3	0.0	0.0	83.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0(12)
爭取弱勢團體利益	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0	33.3	0.0	0.0	0.0	16.7	100.0(6)

資料來源：盛杏潁，2003-2004。

註一：卡方值=322.092；自由度=66；n=1083； $P < 0.001$

註二：細格內為橫行百分比；括弧內為立委人次；灰黑網底表示細格內百分比顯著高於期望值。

註三：回答「獲取個人經濟利益」及「爭取弱勢團體利益」的立委人數過少，故數據僅供參考。

上述的分析結果初步印證了，國會議員政治目的的不同確實影響其對於常設委員會的選擇，但在台灣目前立法委員的選舉制度下，立法委員產生方式的不同，將影響其行為決策的思維方式，其中，「區域立委」在面對選區選票的壓力下，為爭取下次選舉的連任成功，勢必不能忽視選區選民的利益與動態，尤其可藉由爭取地方選區的實質利益以向選民進行邀功。至於「不分區立委」無須至地方選區親自參選，其當選與否是依照所屬政黨的總得票比例來進行席次分配，只要能夠爭取列入所屬政黨提名的安全排名內，就幾乎篤定當選，但當初國民大會透過修憲設計全國不分區席次的出發點，原為鼓勵各黨提拔專業人士進入立法院，以增進國會議事效率、提升立法品質（吳東野，1999：148），惟不分區立委在受到政黨提名及黨籍條件的約束下，不

得不將政黨的政策及立場納入考量，<sup>10</sup>以致有學者認為不分區立委的職務分配似乎已成為政黨酬庸的工具（吳東野，1999：153-158），而設置不分區立委的主要目的之一「專業問政」，也未能在法案審查過程中發揮預期的功能（羅清俊，2002）。

而區域立委與不分區立委的政治目的是否如上所述出現差異？表七的交叉分析即顯示，有超過六成（62.8%）的區域立委將「獲取選民認識支持」視為第一政治目的，遠高於不分區立委的二成左右（21.6%）；反觀，不分區立委則有相對最高的比例將「實現政理想」（29.7%）及「貫徹政黨政策立場」（27.0%）視為第一政治目的。這樣的結果也符合了制度理論的預期，即制度的設計將影響行為者的行為決策，台灣立法委員受到其選出方式的不同，以致有其不同的政治目的，進而對其常設委員會的選擇產生影響，其中，區域立委如同「分配理論」所言，其行為決策將以選區利益為出發點，藉以達成競選連任的目的，故常設委員會的選擇對象即必須考慮能否為選區爭取利益，或有助於個人未來的連任之路。至於不分區立委行為決策的考量，則如同「資訊理論」或「多數黨優勢理論」所言，主要在於考慮政策制訂的專業性及政黨政策立場的達成，並以此作為常設委員會選擇的依據。至於立法委員對於常設委員會選擇的考量，是否如同筆者所言，依其選出方式的差異而適用不同理論，本文後續將做進一步的實證探討。

---

10. 若不分區立委喪失所屬提名政黨之黨籍時，將連同一併喪失立法委員的身份，並由原所屬政黨依據選舉時提出之政黨不分區名單依序遞補。

表七 第五屆立法委員身份與其第一政治目的交叉分析表

	獲 取 政 治 影 響 力	實 現 政 治 理 想	獲 取 選 民 認 識 支 持	貫 徹 政 黨 政 策 立 場	制 訂 政 策	獲 取 個 人 經 濟 利 益	爭 取 弱 勢 團 體 利 益	合 計 (n)
區域立委	4.8	17.9	62.8	6.9	6.2	1.4	0.0	100.0(145)
不分區立委	10.8	29.7	21.6	27.0	8.1	0.0	2.7	100.0( 37)

資料來源：盛杏媛，2003-2004。

註一：卡方值=28.397；自由度=6；n=182； $P < 0.001$

註二：細格內為橫行百分比；括弧內為立委人數；灰黑網底表示細格內百分比顯著高於期望值。

註三：「區域立委」包括各縣市選區、平地原住民及山地原住民；「不分區立委」包括僑選及政黨不分區。

## 五、影響立法委員選擇常設委員會的因素

既然多數立法委員皆想選擇登記掌握較多資源分配的熱門委員會，但在登記員額有限的情形下，黨團將如何進行協商？又具哪些背景或條件的立法委員，有高的機會能依照自己的意願順利登記成功？筆者根據過去相關研究發現，將影響立法委員選擇登記常設委員會的因素歸結為「政黨因素」、「選區因素」及「個人因素」三項來進行探討。

### （一）政黨因素

在第五屆立法院中，國民黨、民進黨、親民黨及台灣團結聯盟皆成立所屬黨團進行立法運作，各黨團對所屬委員在常設委員會的選擇登記上，各有不同的運作及協調模式，其中，民進黨團以明確條文來規範委員會的選擇，並強化黨籍委員固定登記同一委員會的誘因；而國民黨、親民黨及台聯黨團則是以內部協調方式進行，只是協調方式各有不同，國民黨較受到黨中央態度、次級團體運作及個人選票實力的影響，親民黨則較強調委員的專業背景，



在委員人數較少的情形下，協商過程相對容易，台聯的委員人數更少，在第一會期時即已協調決定委員會的分配，且六個會期甚少變動（蕭怡靖，2005）。

除了各政黨黨團的運作模式不同外，「是否擔任黨團幹部」則是另一項影響因素，<sup>11</sup> 筆者根據自身對立法院四個主要政黨黨團的資深黨工所做的訪談結果顯示，<sup>12</sup> 國民黨與民進黨由於黨籍委員人數較多，黨內對於選擇登記熱門委員會的競爭程度較高，也因此擔任黨團幹部者在已有媒體曝光的機會，並掌握較多的資源分配，以及需要花較多的時間與精神去進行黨團之間或內部的協商及聯繫工作下，多會放棄對於熱門委員會的選擇權，而讓其他黨籍委員亦有機會藉著加入熱門委員會來增加媒體曝光率或政治影響力，形成一項不成文的慣例。

因為他是黨鞭，他所有的委員他一把抓，所以他去參加冷門他並沒有差，這是一種不成文的規定，所以當幹部的，最爛的你要自己挑啊。基本上啊，當黨鞭的他重心是在黨中央，而不是在立法院，因為他黨中央的會議比這邊還常，如果說參加一個重要委員會你會分身乏術，你要統籌、運籌帷幄的話就只能參加冷門委員會，少去開會、會議少。（國民黨團資深黨工）

他們變成去參加人家都不要去的，因為我們黨團一直都有這種規矩啊，不管是以前或現在，不管有沒有按照積分制度，我們黨團對於三長在選擇參加委員會的時候都要放棄，三個都只能挑人家不要去的，或是說我們覺得人數不夠要去補的。（民進黨團資深黨工）

至於黨籍委員人數相對較少的親民黨及台聯黨團，則因委員人數少、組織規模小，彼此之間較容易達成協調，黨內競爭的程度較不嚴重，尤其嘗試對外建立起專業問政的形象，以利拓展所屬政黨的選票。因此，較不存在黨團幹部禮讓其他黨籍委員參與熱門委員會的情形。

---

11. 第五屆立法院各黨團幹部名單請參閱附錄二～1。此外，由於立法院正副院長（第五屆為國民黨籍的王金平與江丙坤），不但需從事立法院內會議主持、黨團協商及處理各項行政業務外，也擔任國民黨之副主席，故在本文的分析中亦將立法院正副院長列為黨團幹部之內。

12. 筆者曾於2003年4～5月針對國民黨、民進黨及親民黨黨團的資深黨工進行深入訪談，藉以瞭解各黨團對於黨籍委員選擇（或指派）常設委員會的運作方式。至於對台聯黨團資深黨工的訪談則於2004年11月進行。

親民黨內部有一個不成文的內規，因為我們希望每個委員都是專業的，所以之前你已經在某個委員會通常還是繼續參加，基本上黨團三長表現他最好的方法就是不要變更委員會。（親民黨團資深黨工）

在第一會期就已經決定所有委員的委員會，包括黨中央會希望說所有的委員在這一屆裡都可以專注在固定的一個委員會，而參加委員會都是用協調的，……，不過大部分的委員都還是維持在同一個委員會。（台聯黨團資深黨工）

## （二）選區因素

Panbianco在探討政黨組織的運作時，採用Olson（1965）所提出的「集體性誘因」（collective incentives）與「選擇性誘因」（selective incentives）理論，認為一個人參加某一政黨，必定希望該政黨能為他帶來好處，而政黨組織為了自我的利益與生存發展，也必須提供一些報酬給他的所屬成員，以維繫與成員之間的情感並強化成員的參與動機，這些報酬就是「誘因」（incentives）（Panbianco, 1988: 9-11）。<sup>13</sup> 依我國目前立法委員的選舉制度，在 225 席應選席次中包含 176 席的區域立委（168 席縣市區域立委加上山地與平地原住民各 4 席）及 49 席的不分區立委（41 席政黨不分區名單加上僑選立委 8 席）。<sup>14</sup> 其中，不分區立委似乎也就成為政黨提供給其所屬黨員的「誘因」。過去研究即發現政黨將藉由不分區立委席次的給予來換取成員的參與支持，尤其對國民黨而言，不分區立委在立法審議的表決過程中更能配合黨所主張的政策（黃麗香，1999：107-117）。其次，區域立委因憑恃其在地方選區具有選票實力，且必須面對選區選民的壓力，故在選擇常設委

---

13. 而誘因可分為兩種：一種是組織必須公平分配給每一位成員的利益或利益的承諾，以確保所有成員的參與，其中包含身分認同、連帶責任感、意識型態等皆稱之為「集體性誘因」；其次，若政黨組織只有分配集體性誘因，可能會因成員貢獻程度的不同而有不公平的現象，故組織針對特定分子，例如積極參與者，給予更多的報酬如權力、地位和物質等，是謂「選擇性誘因」（Panbianco, 1988: 9-11）。

14. 依據 2005 年 6 月 7 日國民大會複決通過的第七次憲法增修條文第四條，立法委員選舉自第七屆起（2007 年）將改採「單一選區兩票制」，立法委員名額亦減為 113 席（73 席由單一選區多數決選出，34 席仍依照政黨名單比例代表制產生），屆時選區將重新進行劃分。

員會時即較有「本錢」與「條件」向所屬黨團進行要求，反之，不分區立委由於較不具選票實力且較無須面對選區選民的壓力，故容易接受政黨黨團協調而改變原先的選擇偏好，過去即有國民黨的不分區立委表示：「**早知道不分區這麼沒地位，當初乾脆自己選就好了，又不是選不上！**」（宋自強等，1999）。而第四屆第一會期的黨團書記長李顯榮甚至明白表示：「**當初不分區立委與黨中央簽下的約定書中，已經同意由黨團整體調配加入的委員會，這是當初列名不分區的條件**」（宋自強等，1999）。筆者在對國民黨團資深黨工進行訪談時，也出現相同的結果：

不分區是沒有權利跟人家爭的，通常不分區就接受黨的安排。（國民黨團資深黨工）

至於民進黨、親民黨及台聯黨團，對於不分區立委的委員會選擇，較不會以政治實力的大小或是否需面對選票壓力來考量，頂多是以人情協商的方式來進行，但仍多會尊重不分區立委的個人意願。

我們黨團大家權利義務都是一樣的，不管你是區域或是不分區都是一樣，你參加委員會、你的積分全部都是一樣的，……，我們不會因為你是區域或是不分區，然後去協調說你不要去參加交通委員會，不會發生這種狀況，只會有一種狀況就是說，靠私底下的人情，……，我們黨團不會說因為他是區域，他是不分區，然後告訴他說，你這個不分區不能給人家參加交通委員會。（民進黨團資深黨工）

在先前協調時，會偏重於把不分區的委員留在他專長的委員會，因為他本身在這一部份如果留在這一個委員會，事實上對提升整個黨籍委員在這個委員會的表現都會好一點，……，不分區名單裡面大部分都是學者，也就是我們希望這些人發揮某部分功效，所以老實說一開始學者們幾乎不可能被犧牲掉，大家會比較尊重他。（親民黨團資深黨工）

除了立法委員選出方式的不同外，區域立委所代表之選區的地方特性，也會引導立法委員對常設委員會的偏好。Rohde 與 Shepsle（1973: 894-900）即指出，國會議員的選區背景與其選區的利益需求，將會影響到其對於常設委員會選擇的偏好。而我國立法委員選舉原則上是以縣市區劃來作為選區劃

分，由於各縣市皆有其人文背景或自然環境上的特性，也因此各縣市選區選民會有不同的利益需求。例如：台北縣市是以工商業為主的現代化都市，而彰化、雲林、嘉義等地區，乃是以農業為主的傳統縣市。立法委員在選區利益及選票壓力不同的考量下，其所重視的法案領域即有所不同，連帶將影響對常設委員會的選擇偏好，過去的研究即顯示，台北市選出的立法委員較少參加與財經有關的委員會，而農業地區選出的立委則較著重選擇財政與經濟委員會（盛杏媛，2000：381）。至於不分區立委亦有「僑選」及「政黨不分區」兩類，其中，僑選立委即是代表僑區海外地區的民眾，對於外交與僑民事務較為關心與瞭解，故理應有較高的意願選擇參與「外交」委員會。

### （三）個人因素

立法委員的個人背景當然影響其對於特定法案審查的熟悉與專業，若立法委員皆可依照個人的專業才能來選擇委員會，勢必有助於法案的審查品質及效率，惟在立委個人及選區利益的考量下，如何藉由委員會的參與來爭取資源利益反而成為重要的手段。目前立法院企業財團介入法案審查的批評聲浪不斷，部分立法委員在財團企業中擔任重要的職位（例如：董、監事），不免令人質疑其動機與用意，且在過去研究中即發現，「財政」、「經濟」與「交通」委員會乃是多數具有企業財團背景的立法委員所急欲加入的常設委員會（蕭有鎮，1995：29-33；黃秀端，1998；黃文彥，1999：131-141；盛杏媛，2000：384）。且有企業關係之立法委員，在相關財經法案審查過程中的問政態度，也確實有利於該企業所欲政策目標的達成（劉鳳珍，1995）。

此外，立法委員在立法院中的資深程度則是另一項可能的影響因素。Polsby等學者（1969）研究發現，「資深制」在美國國會中已經成為一種慣例，使議員可以依其在委員會服務的年資決定留在同一委員會，雖然我國立

法院則因制度設計上的因素使資深制度不易建立，<sup>15</sup>但筆者認為，各政黨黨團在進行委員會分配的協調時，新任的立法委員可能因首度踏入立法院，對立法院的相關議事運作較缺乏經驗，且在黨團中的政治地位與人脈亦尚未鞏固，故在協調時較有可能採取退讓的態度，而較沒有機會選擇登記熱門的常設委員會。

而影響立法委員選擇哪一個常設委員會的個人因素，除了個人的相關背景外，其心理層次的認知亦是一項不可忽視的重要因素。所謂心理層次的認知即是指立法委員對於自己擔任此一職務的政治目的，是如同「分配理論」所言，國會議員的行為決策皆是以選區利益為出發點，以達成競選連任的目的？還是如同「資訊理論」所言，常設委員會組成是以法案的專業審查來考量？還是如同「多數黨優勢理論」所言，將委員會的指派視為回饋忠誠黨籍議員的方式？筆者依據上述相關理論的內容，將訪談所得之立法委員認知的首要政治目的重新歸類，將有關利益導向或資源分配的認知，包括「獲取政治影響力」、「獲取選民認識支持」及「獲取個人經濟利益」歸類為「分配理論認知」；將著重政策制訂的專業及政黨政策立場的認知，包括「實現政治理想」、「貫徹政黨政策立場」、「制訂政策」及「爭取弱勢團體利益」歸類為「非分配理論認知」。而依據過去理論的探討及筆者於前文的初步分析結果（如表六），採取「分配理論認知」的立法委員，應有相對較高的比例選擇登記掌握較多資源分配的熱門委員會。

---

15. 目前立法院各會期皆須重新登記常設委員會，各委員會的召集委員除了設置三位輪流主持議事外，召集委員的選任亦沒有條件限制，尤其第五屆以前的委員會分配甚至採「自由登記額滿抽籤」的制度，召集委員亦有連任一次的限制，這些制度設計皆不利於資深制的建立。

#### (四) 統計檢證結果

針對上述可能影響立法委員選擇常設委員會的因素，筆者以立法委員相關的背景資料、心理認知與各會期常設委員會的實際登記結果進行統計檢證，如前所述，在考量立法委員各會期可能參與不同委員會或中途離職等因素下，將以立法委員於每一會期的委員會分配作為分析單位，在第五屆立法院有 230 名立法委員的情形下，<sup>16</sup> 六個會期共計有 1,340 個分析單位。而上述各項影響立法委員選擇委員會的因素，經初步交叉分析顯示（如表八），在政黨因素方面，雖然各黨團對於委員會席次分配的協調方式並不相同，但原則上皆有擔任黨團幹部者禮讓其他委員登記熱門委員會的不成文慣例，尤其是國民黨及民進黨兩大黨團，而分析結果也驗證了此一說法，在第五屆立法院擔任各黨團幹部者，於該會期選擇登記司法、外交、法制等冷門委員會的比例顯著偏高，登記法制委員會的比例甚至達二成以上，顯然冷門委員會已成為黨團幹部主要登記的常設委員會。

---

16. 由於立法委員有中途離職或遞補加入之因素，故曾擔任第五屆立委者共計 231 名，但其中黃逢時委員於民國九十三年十月二十八日宣誓遞補國民黨不分區立委李和順，因已接近第五屆任期結束，並未登記參加任一常設委員會，故本文無法將其納入分析。

表八 第五屆立法委員相關背景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	合計(n)
<b>擔任黨團幹部</b>													
沒有	9.9	9.8	9.5	9.1	8.5	9.7	8.8	7.6	9.6	6.4	5.7	5.4	100.0(1242)
有	3.1	5.1	7.1	12.2	7.1	4.1	5.1	5.1	5.1	13.3	12.2	20.4	100.0(98)
<b>選出身份</b>													
農漁業區域	8.8	14.4	12.5	19.1	9.1	5.6	6.3	7.2	4.7	6.6	0.3	5.3	100.0(319)
非農漁業區域	9.3	8.9	10.2	6.8	10.5	10.9	10.0	7.1	12.4	4.8	4.7	4.4	100.0(723)
僑選	0.0	2.0	0.0	2.0	0.0	8.2	4.1	18.4	4.1	4.1	53.1	4.1	100.0(49)
政黨不分區	12.4	6.4	4.4	5.6	2.8	9.2	8.0	6.8	6.8	14.1	8.8	14.5	100.0(249)
<b>擔任董監事</b>													
沒有	8.8	8.4	10.1	9.4	9.5	9.8	9.2	8.2	9.3	6.1	5.0	6.3	100.0(1131)
有	12.9	15.3	5.3	9.1	2.4	6.2	4.8	3.3	9.1	11.5	12.4	7.7	100.0(209)
<b>立委任期</b>													
新任	7.8	8.6	6.8	10.4	13.4	12.1	7.4	9.7	7.4	4.7	6.6	5.0	100.0(618)
第二屆	9.4	8.7	13.6	7.6	4.4	6.7	14.5	8.0	10.6	9.0	1.6	6.0	100.0(435)
三屆以上	12.9	12.5	8.4	9.8	3.5	7.0	1.7	1.7	11.1	8.7	12.2	10.5	100.0(287)
<b>心理認知</b>													
分配理論認知	9.6	10.6	11.7	10.9	9.3	8.1	11.1	8.1	10.8	4.2	1.3	4.2	100.0(667)
非分配理論認知	7.0	7.5	8.4	6.0	8.2	10.6	5.0	8.4	8.4	10.6	10.3	9.6	100.0(416)

註一：擔任黨團幹部、企業董監事之名單及資料來源，請參閱附錄二。

註二：各項變數之統計檢定數據如下：

黨團幹部：卡方值=59.488；自由度=11；n=1340； $P < 0.001$ 。

選出身份：卡方值=386.404；自由度=33；n=1340； $P < 0.001$ 。

董監事：卡方值=62.686；自由度=11；n=1340； $P < 0.001$ 。

立委任期：卡方值=174.752；自由度=22；n=1340； $P < 0.001$ 。

心理認知：卡方值=99.408；自由度=11；n=1083； $P < 0.001$ 。

註三：細格內為橫行百分比；括弧內為立委人次；灰黑網底表示細格內百分比顯著高於期望值。

在選區因素方面，不同選出身份的立法委員確實對於常設委員會的選擇有不同的結果，其中，區域立委在選區選民利益的考量下，有顯著偏低的比例選擇與選區利益較無關係的司法、外交及法制等冷門委員會，若再將選區特性區分為「農漁業縣市」與「非農漁業縣市」兩類來看，<sup>17</sup> 自農漁業縣市選出的區域立委果然有顯著偏高的比例選擇參加經濟、交通、預算等熱門委員會，這些委員會的法案審查除了與該縣市選區的農漁產業有關外，也期望透過相關法案的審查將資源及建設帶回選區向選民邀功，以利下次選戰的競選連任，至於非農漁業縣市選出的區域立委，雖然沒有較高比例參加熱門委員會，但也不至於想選擇冷門委員會，而是以選擇教育、衛生、國防、內政等委員會的比例較高。反觀在不分區立委中，僑選立委主要代表僑居海外的僑胞利益，果然是以選擇外交委員會為主，高達 53.1%，但亦有較高的比例選擇科技委員會，這主要是因為親民黨籍的林政義委員，長期在國外大學的理工科技部門任教，在專業知識的考量下有五個會期選擇參與科技委員會。而政黨不分區立委，其選擇參加冷門之司法及法制委員會的比例顯著偏高，也顯示在沒有選區選民壓力以及受政黨提名約束的特性下，政黨不分區立委確實較容易接受協調而去登記冷門的委員會。

在立法委員的個人因素方面，擔任企業董監事之立法委員，有顯著偏高的比例選擇登記財政及經濟兩個委員會，這主要當然與該兩個委員會負責審查財政部及經濟部掌管之相關法案，以致對公司企業的營運具相當影響有關。不過擔任企業董監事之立法委員卻亦有較高的比例選擇司法及外交兩委員會，究其原因乃是其本身亦為政黨不分區立委（江丙坤、劉松藩、高育仁、陳健治）或擔任立院正副院長（王金平、江丙坤），而遭協調分配至冷門委員會，甚至自身涉及司法案件（林進春、陳勝宏）而選擇登記司法委員會。至於立法委員的資深程度亦符合預期的影響常設委員會的選擇，即新任的立

---

17. 各縣市選區的農漁業劃分，是以該縣市農漁業人數佔該縣市總人口數 25% 以上與否作為標準，其中，「農漁業縣市」包括：宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣。而各縣市農漁業人口比例，請參閱（洪永泰、林瓊珠，2001。）



法委員由於對立法運作較不熟悉，在黨團內部的地位及人派尚未建立，故較沒有機會爭取參加熱門委員會，反觀，擔任第二屆甚至三屆以上的立委，即有顯著較高的機會可以選擇登記財政、經濟、交通等熱門的常設委員會，但擔任三屆以上的立法委員亦有較高比例登記外交及法制兩個冷門委員會，主要則是因為較資深的立法委員在黨內地位較為穩固，也較有機會爭取到擔任政黨不分區的席次分配，或擔任重要黨內或立院的重要職位，以致黨團在協調委員會的登記時，易接受被分配至冷門委員會的結果。<sup>18</sup> 此外，在立法委員心理層面的認知上，採取分配理論認知者，其選擇熱門委員會的比例雖然相對偏高，但未達到統計上的顯著水準，不過，採取非分配理論認知的立法委員，則有顯著偏高的比例選擇參加司法、外交、法制等冷門委員會。

上述各項影響立法委員對常設委員會的選擇因素，經初步交叉分析原則上皆符合本文所提出的假設，但各變數之間彼此可能相互影響而干擾分析的結果，且各政黨黨團的內部運作亦有不同的規範與慣例，故筆者嘗試藉由建立統計模型的方式，企圖在控制其他條件不變的情形下，重新檢視立法委員各項背景條件因素，是否仍對委員會的選擇分配具有預期的影響力。在模型的建立上，將以各會期常設委員會的登記結果作為依變數，並以是否登記到財政、經濟、交通等三項熱門常設委員會作為感興趣的面向，<sup>19</sup> 既然依變數的處理是「登記熱門委員會與否」的二分變數，統計模型也就採用binary logit model。在自變數方面，除了立法委員的任期是以連續變數直接投入模型外，其餘變數皆屬類別資料，而以轉化後的「虛擬變數」投入模型，此外，由於各政黨黨團的運作模式不一，且過去的研究曾發現立法委員的性別是影響其行為決策的因素，因此在模型中將投入立委所屬「黨籍」及「性別」以作為

---

18. 擔任三屆以上資深立委卻以登記外交或法制等冷門委員會，主要是不分區立委身份：包括劉松藩、蔡中涵、饒穎奇、高育仁、林濁水、張旭成（僑選）、黃昭順；亦有擔任黨內重要職務，包括：王金平（立法院長、國民黨副主席）、曾永權（國民黨政策會執行長）。

19. 根據第四屆的委員會登記分析，「預算及決算委員會」是受到中央政府總預算的審查才導致朝野政黨間的席次之奪，較不受到委員個人因素的影響，故本文的模型分析並未將其歸入熱門常設委員會。

控制變數。當然，分析單位仍是每一位立法委員於每一會期的委員會登記結果，在扣除中途離職或遞補以及未接受問卷訪談的資料後，分析總數計 1,083 筆。

研究結果顯示（如表九），在控制立委所屬黨籍、性別及其他條件不變的情形下，筆者所提出之相關變數皆符合本文的假設預期。<sup>20</sup> 未擔任黨團幹部、區域立委（尤其是農漁業縣市選出）、擔任企業董監事、立委資歷愈深、採取分配理論認知的立法委員，皆有顯著偏高的機率選擇參與熱門委員會。其中，又以「選區因素」及「擔任黨團幹部與否」的影響力最大，「自農漁業縣市選出的區域立委選擇熱門委員會與否」對「不分區立委選擇熱門委員會與否」的勝算對數達 2.146（即 $\text{EXP}(0.763) = 2.146$ ），即農漁業縣市選出的區域立委選擇熱門委員會與否的勝算（odds），要比不分區立委選擇熱門委員會的勝算增加 114.6%；而「擔任黨團幹部者選擇熱門委員會與否」對「未擔任黨團幹部者選擇熱門委員會與否」的勝算對數達 0.443（即 $\text{EXP}(-0.814) = 0.443$ ），即擔任黨團幹部之立委選擇熱門委員會與否的勝算，要比未擔任黨團幹部立委選擇熱門委員會的勝算減少 55.7%。顯然，區域立委（尤其是農漁業縣市選出）在面對選區選民利益及未來競選連任的選票壓力下，會較積極爭取資源分配性較高的熱門委員會，而不分區立委在沒有選區選民的壓力下，較有空間接受黨團的協調避開對熱門委員會的選擇。此外，立法委員在擔任黨團幹部掌握相關資源及媒體曝光率後，也確實有相當高的機率讓出熱門委員會的選擇權給其他委員，作為內部協商的條件。

至於在立法委員的個人因素上，擔任企業董監事的立法委員（相對於未擔任企業董監事），有顯著較高的機率選擇登記與審查企業法案有關的熱門委員會，而這樣的結果也不禁令人對立法院重大利益法案的審查感到憂心，也突顯出立法院在審查重大法案時「利益迴避原則」的重要性。此外，立法

---

20. 由於第五屆立法院常設委員會的席次是採取「政黨席次比例分配」，故「黨籍」變數單純僅是作為控制變數之用。

委員在立法院內的資深程度亦已成為另一項觀察的重點，雖然立法院對於資深度的建立並沒有明文規範，但分析結果則顯示，即便在控制黨籍因素及其他條件下，立院資歷較淺的委員相對於資歷較深的委員，比較沒有選擇熱門委員會的機會，顯見在常設委員會改採「政黨比例分配制」，由各政黨黨團內部自行協調提出委員會名單後，委員的資深程度將是黨團內部協商時的一項重要因素。至於立法委員心理層面的認知，即便在控制政黨、選區及個人背景等因素下，確實會影響其對於常設委員會的選擇，採取分配理論認知的立委，相對於不採取分配理論認知的立委，有顯著偏高的機率選擇熱門委員會，再次說明立法委員外在的行為決策與其內在的心理認知彼此間顯著相關。

除了以 logit 模型之  $EXP(\beta)$  值來判別各變數的影響力大小外，筆者也依據 logit 模型的結果計算出各政黨立法委員在各種不同條件背景下，選擇參與熱門常設委員會的機率（如表十），更為清楚地說明變數間的影響力。依據表十我們可以發現，當立法委員具有下列背景或認知時，即未擔任黨團幹部、農漁業縣市選區之區域立委、女性、擔任企業董監事、有五屆以上立委資歷、採分配理論之認知層面者，有最高的機率選擇參加熱門常設委員會，不論哪一黨籍的委員皆有七成以上的機率（列 1~4）；當立法委員「擔任黨團幹部」或「屬於不分區立委」，而其他條件與 1~4 列完全相同時，其選擇參加熱門委員會的機率即下滑近二成（列 5~8 與列 9~12）；另外，當立法委員「未擔任企業董監事」或「採取非分配理論的心理認知」，而其他條件也與 1~4 列完全相同時，其選擇參加熱門委員會的機率則下滑近一成（列 13~16 與列 17~20）。

表九 影響立法委員選擇常設委員會因素之模型分析

	$\beta$	(S.E.)	EXP( $\beta$ )
常數	-2.414	(0.450)***	0.089
<b>政黨因素</b>			
黨籍 (其他及無黨籍=0)			
國民黨	0.499	(0.334)	1.647
民進黨	0.354	(0.338)	1.425
親民黨	0.616	(0.355) <sup>S</sup>	1.852
台聯	1.122	(0.433)*	3.070
擔任黨團幹部 (未擔任=0)	-0.814	(0.322)*	0.443
<b>選區因素 (不分區立委=0)</b>			
農漁業區域立委	0.763	(0.228)**	2.146
非農漁業區域立委	0.392	(0.213) <sup>S</sup>	1.480
<b>個人因素</b>			
男性 (女性=0)	-0.252	(0.163)	0.777
擔任企業董監事 (未擔任=0)	0.482	(0.203)*	1.619
立委任期 (1~5)	0.252	(0.068)***	1.287
分配理論認知 (非分配理論認知=0)	0.456	(0.156)**	1.578
N		1083	
-2LL		1242.415	
df		11	
Chi-square		50.81	
p-value		0.000	
Pseudo-R <sup>2</sup>		0.046	
Predicted Correction		71.6%	

註一：此為 binary logit model。依變數為立法委員常設委員會的選擇，1 表示選擇「熱門委員會」，0 表示選擇「非熱門委員會」。

註二：\$ 表  $p < 0.1$ ；\* 表  $p < 0.05$ ；\*\* 表  $p < 0.01$ ；\*\*\* 表  $p < 0.001$ 。

註三：由於新黨僅有吳成典委員，且加入國民黨黨團運作，故將其歸入國民黨。

表十 第五屆立法委員選擇熱門委員會機率分析表

列	政黨	黨團幹部 (擔任=1) (未擔任=0)	選區因素 (農漁縣市=1) (不分區=0)	性別 (男性=1) (女性=0)	企業董監事 (擔任=1) (未擔任=0)	立委 任期 (1~5 屆)	政治目的 (分配理論=1) (非分配理論=0)	參與熱 門委員 會機率
1	國民黨	0	1	0	1	5	1	0.740
2	民進黨	0	1	0	1	5	1	0.711
3	親民黨	0	1	0	1	5	1	0.762
4	台 聯	0	1	0	1	5	1	0.841
5	國民黨	1	1	0	1	5	1	0.558
6	民進黨	1	1	0	1	5	1	0.522
7	親民黨	1	1	0	1	5	1	0.586
8	台 聯	1	1	0	1	5	1	0.702
9	國民黨	0	0	0	1	5	1	0.570
10	民進黨	0	0	0	1	5	1	0.534
11	親民黨	0	0	0	1	5	1	0.599
12	台 聯	0	0	0	1	5	1	0.712
13	國民黨	0	1	0	0	5	1	0.637
14	民進黨	0	1	0	0	5	1	0.603
15	親民黨	0	1	0	0	5	1	0.664
16	台 聯	0	1	0	0	5	1	0.766
17	國民黨	0	1	0	1	5	0	0.643
18	民進黨	0	1	0	1	5	0	0.609
19	親民黨	0	1	0	1	5	0	0.670
20	台 聯	0	1	0	1	5	0	0.771
21	國民黨	0	1	0	1	1	1	0.509
22	民進黨	0	1	0	1	1	1	0.473
23	親民黨	0	1	0	1	1	1	0.539
24	台 聯	0	1	0	1	1	1	0.659
25	國民黨	1	0	1	0	1	0	0.061
26	民進黨	1	0	1	0	1	0	0.053
27	親民黨	1	0	1	0	1	0	0.068
28	台 聯	1	0	1	0	1	0	0.109

在立委的資歷部分，在其他條件完全不變的情形下（與 1~4 列相同），首次擔任立法委員的新鮮人，其選擇參加熱門委員會的機率將比擔任五屆以上之資深立委減少兩成以上（列 21~24）。至於立法委員若具有下列條件或認知時，即擔任黨團幹部、屬於不分區立委、男性、未擔任企業董監事、初次當選的新進立委、採非分配理論之認知層面者，其選擇參加熱門常設委員會的機率最低，除了台聯立委外，其餘黨籍委員選擇的機率皆不及一成（列 25~28）。這樣結果也再度印證了本文的假設，當立法委員不具有選擇熱門委員會的個人背景（即不分區立委、擔任黨團幹部、資淺、未擔任企業董監事），心理層面亦不採取利益導向的分配理論認知時（以政策制訂或貫徹政黨立場為主），其爭取參與熱門委員會的動機最低；反觀，當立法委員具有利益分配導向的個人背景（即農漁縣市區域立委、未擔任黨團幹部、資深、擔任企業董監事），及心理層面採取分配理論認知時（即爭取選區選民或個人利益），其爭取參與熱門委員會的動機最高。

## 六、結 論

本文針對第五屆立法委員對於常設委員會選擇登記的情形進行分析，旨在探討各常設委員會在立法委員心中的冷熱門程度？立法委員選擇常設委員會的動機目的？以及哪些因素將會對立法委員的常設委員會選擇造成影響？並嘗試採取委員會的相關理論來進行解釋。在研究方法上，除了藉由對立法委員的辦公室主任（或資深助理）進行問卷訪談來瞭解立法委員的政治動機與目的，以及訪談各黨團資深黨工以瞭解各黨團的內部運作外，更藉由相關文獻對於立法委員個人資料記載的蒐集，以及立法委員各會期實際參與委員會的紀錄，對本文所提出的研究假設進行驗證。研究結果發現，各常設委員會在立法委員的選擇參與上確實存在冷、熱門程的區別，其中，「財政」、「經濟及能源」與「交通」委員會是多數立法委員最有興趣參加的熱門委員會；「預算及決算」委員會則需視該會期是否審查中央政府總預算而定；至

於「外交及僑務」、「司法」與「法制」委員會是選擇登記人數最少的冷門委員會。

在立法委員的政治目的上，訪談結果顯示多數的立法委員皆如同分配理論所言，具有利益導向的認知，以選區利益為出發點，以爭取下次競選連任成功，故有超過一半的比例以「獲取選民認識支持」為第一政治目的。但這樣的認知在不同選出方式下的立法委員存在顯著差異，經交叉分析委員的選出方式及政治目的後發現，不分區立委在沒有選區選民的壓力下，其政治目的反倒是以「實現政治理想」及「貫徹政黨立場」為主，而這種立法委員個人背景及心理認知的差異，也預期將影響其對於常設委員會的選擇。本文藉由 logit 模型的檢證即發現，在控制立委黨籍因素及其他條件不變的情形下，「是否擔任黨團幹部」、「選出方式及選區特性」、「立委資深程度」、「是否擔任企業董監事」以及「政治目的認知」皆會對熱門委員會的選擇登記與否產生影響，其中，未擔任黨團幹部、區域立委（尤其是農漁業縣市選出）、立委資歷愈深、擔任企業董監事以及採分配理論認知的立法委員，有相對較高的機率選擇參加熱門委員會；反觀，擔任黨團幹部、不分區立委、立委資歷愈淺、未擔任企業董監事以及採非分配理論認知的立法委員，則有相對較低的機率參加熱門委員會。

根據本文的分析結果也可以發現，國會中委員會的相關理論在台灣立法委員對於常設委員會的選擇上，可視立委個人背景及條件的差異而有不同的解釋，當委員是由選民直接選出的區域立委時，在面對選區選民的壓力及未來競選連任的目的下，對於委員會的選擇即如同「分配理論」所言，必須以選區利益為導向，同樣的，若委員本身具有企業董監事背景時，也將較為關注自身的利益分配，進而表現在委員會的選擇上。至於由政黨提名的不分區立委，雖無須面對選區選民壓力，卻需受制於政黨提名的約束，甚至在部分黨團欲建立專業問政的形象下（如親民黨團），對於委員會的選擇較如同「資訊理論」及「多數黨優勢理論」所言，以法案的專業審查及貫徹政黨政策立場為主要考量，其中，若委員已擔任黨團幹部也亦容易接受黨團（或委員私

下)的協商,而放棄對於熱門委員會的選擇。這樣的結果也顯示,委員會相關理論的探討,在不同國會制度及選舉制度下將會有不同的解釋與適用性。



## 附錄一 立法院各常設委員會之職權範圍

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，立法院設十二個常設委員會及其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、客家、海岸巡防政策及有關內政部、中央選舉委員會、蒙藏委員會、大陸委員會、原住民族委員會、客家委員會及海岸巡防署掌理事項之議案。

### (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議理事項之案。

### (四) 國防委員會

審查國防部、行政院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

審查年度總預算案、追加(減)預算案、特別預算案、年度總預算第二預備金動支數額表案、年度總決算審核報告案、特別決算審核報告案、主計審計等事項之相關法案與行政命令案。

(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、大赦案及其它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。

(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。

附錄二-1 第五屆立法院各會期各政黨黨團幹部名單

	第一會期	第二會期	第三會期	第四會期	第五會期	第六會期
國民黨	曾永權 林益世 李全教	曾永權 李全教 劉政鴻	曾永權 劉政鴻 李嘉進	曾永權 李嘉進 廖風德	曾永權 廖風德 黃德福	曾永權 黃德福 -----
民進黨	柯建銘 王 拓 許榮淑	柯建銘 王 拓 許榮淑	柯建銘 陳其邁 邱垂貞	柯建銘 陳其邁 邱垂貞	柯建銘 蔡煌瑯 李俊毅	柯建銘 蔡煌瑯 李俊毅
親民黨	李慶安 秦慧珠 黃義交	沈智慧 李鴻鈞 劉文雄	鍾紹和 邱 毅 林郁方	周錫璋 鄭美蘭 蔡中涵	謝章捷 許淵國 林春德	劉文雄 呂學樟 林正二
台聯黨	許登宮 陳建銘 程振隆	蘇盈貴 廖本煙 林志隆	錢林慧君 黃宗源 程振隆	廖本煙 陳建銘 程振隆	陳建銘 程振隆 何敏豪	黃宗源 陳建銘 黃政哲
無黨聯盟	未成立	林炳坤 呂新民 陳進丁	瓦歷斯 貝林 呂新民 陳進丁	邱創良 呂新民 鄭余鎮	顏清標 陳進丁 朱星羽	顏清標 陳進丁 朱星羽

各政黨黨團幹部名稱如下：

國民黨：中央政策會執行長、立院黨團書記長、立院黨團首席副書記長。

民進黨：立院黨團總召集人、幹事長、書記長。

親民黨：立院黨團總召集人、副總召集人、幹事長。

台聯黨：立院黨團總召集人、副總召集人、幹事長。

無黨聯盟：立院黨團總召集人、副總召集人、幹事長。

附錄二-2 第五屆立法委員（或配偶）擔任企業董監事名單

姓 名	企業（公司）名稱	持 股 %	職 務
王金平	農大產業	10.00	董事
	龍昌實業	9.12	董事兼總經理
王鍾渝	東隆	0.03	董事長
江丙坤	廣隆	0.02	董事
	坤基創投	0.50	董事長
	乾坤投資	40.00	妻子陳美惠為董事長
吳東昇	新纖	0.01	董事
	台新銀行	法人代表	副董事長
	台新金控	法人代表	董事
	陽慶	法人代表	董事
	台証證券	法人代表	妻子何幸樺擔任副董
李顯榮	大台北瓦斯	0.03	董事
	中華通訊	4.58	董事
林文郎	漢榮投創	9.81	董事長
	欣欣	0.08	董事
	仁山生化科技	3.65	董事
林南生	神廣電信	1.73	董事長
	宗欣建設	29.58	監察人
	宗發建設	30.00	董事
	宗傳建設	26.67	董事
林炳坤	君鈺實業	15.01	監察人
	永昌投信	法人代表	董事
林進春	澎湖有線	法人代表	董事長
	台灣日光燈	0.01	董事
林國華	中櫃	法人代表	董事長
	國票金	0.10	董事
	鄉林建設	0.34	監察人
侯彩鳳	協和證券	法人代表	董事
	矽統	0.01	董事
柯建銘	全民電通	0.16	董事
	德邦創投	法人代表	董事

高育仁	寶一	法人代表	董事
	駿瀚生化	法人代表	董事
	倫飛	0.39	董事長
	尚茂電子	法人代表	董事長
	中國建經	法人代表	常務董事
	永儲	法人代表	董事長
	歐華創投	法人代表	董事長
	育華創投	法人代表	董事長
	欣營油氣	0.53	董事長
	明裕機械	法人代表	董事
	台通	法人代表	董事
張俊宏	全民電通	法人代表	董事長兼總經理
許榮淑	全民電通	法人代表	董事
	國際厚生數位	1.28	副董事長
	金沙灣國際	0.85	董事
陳志彬	華票	法人代表	常董
	三華紡織	7.58	監察人
陳健治	摩比家	1.98	董事
陳勝宏	陽信商銀	1.68	董事長
	台灣肥料	法人代表	監察
	全陽建設	26.33	董事
陳進丁	松億通運	46.55	董事長
	松易貨櫃倉儲	33.33	董事長
	松佶通運	20.00	董事
	松和通運公司	44.83	董事
	松輝通運公司	45.95	董事長
	松億貿易	30.00	董事長
章孝嚴	大華投信	法人代表	董事長
黃宗源	世紀鋼鐵	9.82	董事長
楊文欣	長億集團	0.86	董事
	長生國際	法人代表	董事
	月眉開發	法人代表	董事
	長生電力	法人代表	董事
	中影	法人代表	董事
	長智投資	10.31	董事長
	長億育樂	9.23	董事
	台億建經	4.60	董事長

劉松藩	台中實業	其他	董事
蔡正元	阿波羅投資	44.00	董事長
蔡同榮	民視傳播公司	法人代表	董事長
	民間投資	0.37	董事
蔡啓芳	台灣日光燈	法人代表	常董
	國聲有線	3.00	董事
	世新有線	1.98	董事
	旭光照明	99.93	董事長
	杰龍國際	30.00	董事
蔡 豪	遠森科	法人代表	監察
	三冠王有線	0.01	董事
	南天有線	法人代表	董事
	三大有線	法人代表	董事
	海山有線	法人代表	董事
	東森媒體	法人代表	董事
	東豪	法人代表	董事
鄭國忠	森鉅科技	2.31	監察
鄭貴蓮	德信投信	法人代表	監察
簡肇棟	大榮	法人代表	董事
顏清標	僑鴻建設	48.00	監察
	野馬企業	16.64	董事長
	天馬瀝青	14.29	董事長
	寶馬瀝青	14.29	董事長
	天台砂石	21.05	董事長
	泉順砂石	20.00	董事
曾蔡美佐	海渡電力	2.58	監察
鄭美蘭	旭輝建設	20.00	董事
	裕證建設	18.00	董事
	裕銓建設	99.56	夫婿陳國銓為董事長
	裕高建設	82.00	夫婿陳國銓為董事長
	裕寶建設	97.85	夫婿陳國銓為董事長
	裕銓投資	51.00	夫婿陳國銓為董事長
卓伯源	聯宜實業	5.36	董事
洪奇昌	微晶生物科技	2.17	妻子陳懿鏡為監察人

資料來源：尙道明，2002。

## 參考書目

- Bullock, Charles S. III. 1976. "Motivations for U.S. Congressional Committee Preferences: Freshmen of the 92nd Congress." *Legislative Studies Quarterly* 1, 2: 201-212.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Diermeier, Danier and Roger B. Myerson. 1999. "Bicameralism and Its Consequences for the Internal Organization of Legislatures." *The American Economic Review* 89, 5: 1182-1196.
- Dodd, Richard. 1977. "Congress and the Quest of Power." in Lawrence Dodd and Bruce Openheimer. eds. *Congress Considered*: 269-307. New York: Preger Publishers.
- Eulau, Heinz and Paul D. Karps. 1978. "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness." in Heinz Eulau and John C. Wahlke. eds. *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research*: 55-72. Beverly Hills: Sage Publications.
- Fenno, Richard. 1973. *Congress in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Groselose, Tim and David C. King. 2001. "Committee Theories Reconsidered." in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. eds. *Congress Reconsidered*: 191-216. 7th ed. Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Hall, Richard L. 1987. "Participation and Purpose in Committee Decision Making." *The American Political Science Review* 81, 1: 105-127.
- Hinckley, Barbara. 1983. *Stability and Change in Congress*. 3rd ed. New York: Harper and Row.

- Jacobson, Gary C. 1992. *The Politics of Congressional Elections*. 3rd ed. New York: Harper Collins Publishers.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Masters, Nicholas A. 1961. "Committee Assignments in the House of Representatives." *The American Political Science Review* 55, 2: 345-357.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven and London: Yale University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Panbianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. New York: University of Cambridge Press.
- Polsby, Nelson W. et al. 1969. "The Growth of the Seniority System in the House of Representatives." *The American Political Science Review* 63, 3: 787-807.
- Rohde, David and Kenneth A. Shepsle. 1973. "Democratic Committee Assignment in the House of Representatives: Strategic Aspects of a Social Choice Process." *The American Political Science Review* 67, 3: 889-905.
- Shepsle, Kenneth. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle*. Chicago: University of Chicago Press.
- Smith, Steven S. and Christopher J. Deering. 1990. *Committees in Congress*. 2nd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Smith, Steven S. and Bruce A. Ray. 1983. "The Impact of Congressional Reform: House Democratic Committee Assignments." *Congress and the Presidency* 10, 2: 219-240.

立法院國會圖書館。2007。〈委員會名單 查詢系統〉。

<http://npl.ly.gov.tw/do/www/committeeList>。2007/03/10。



- 民眾日報。2001。〈財、經委員會民進黨僅拿下一席召委〉。《民眾日報》2001/09/21：2。
- 吳東野。1999。〈我國立法院全國不分區委員制度之研究〉。《選舉研究》6，1：143-174。
- 李妍慧。1999。〈熱門財委會－從一支籤看國會金權政治〉。台灣大學新聞研究所碩士論文。
- 李志宏。1999。〈超額委員會抽籤 立委互罵〉。《台灣時報》1999/09/19：2。
- 宋自強等。1999。〈國民黨不分區立委 怨嘆沒地位〉。《聯合晚報》1999/03/07：5。
- 林祐聖。2001。〈地方派系利益與立法運作：以農發條例修正為例〉。台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 尙道明。2002。〈立委身兼營利事業職務大調查〉。《今週刊》294：28-31。
- 洪永泰、林瓊珠編。2001。《2001年台灣政治紀實》。台北：韋伯出版社。
- 許亞第。2001。〈召委席次爭奪戰 國民黨掌控大局〉。《民眾日報》2001/02/22：3。
- 黃文彥。1999。〈立法院委員會審查預算功能之研究〉。台灣大學三民主義研究所碩士論文。
- 黃秀端。1994。《選區服務：立法委員心目中連任之基礎》。台北：唐山出版社。
- 黃秀端。1998。〈金權政治和立法院的財政、經濟與交通委員會〉專題研究計畫成果報告。台北：行政院國家科學委員會。
- 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。
- 黃秀端。2003。〈立法院之改革與未來發展〉。楊日青編《兩岸立法制度與立法運作》：383-408。台北：韋伯出版社。
- 黃博郎。2000。〈預算委員會抽籤 民新兩黨籤運佳〉。《自由時報》2000/09/17：4。

- 黃麗香。1999。〈國會政黨的組織誘因與立法團結：以第二屆立法院為例的探討〉。東吳大學政治學系碩士論文。
- 盛杏媛。2000。〈立法委員為什麼遊走在不同的委員會？〉。林繼文編《政治制度》：361-399。台北：中央研究院。
- 盛杏媛。2001。〈我國政黨主導立法的困境與解決之道〉。蘇永欽編《國會改革：台灣民主憲政的新境界》：165-185。台北：新台灣人基金會。
- 盛杏媛。2003-2004。〈代表與代表制度：從台灣民眾與立法委員的觀點來分析〉專題研究計畫。台北：行政院國家科學委員會。
- 楊日青。2001。〈從憲政走向探討立法院常委會之再改革〉。《憲政思潮》（復刊後）1：138-157。
- 楊婉瑩。2001。〈性別差異下的立法院〉。《政治科學論叢》15：135-170。
- 楊婉瑩。2002。〈立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例〉。《問題與研究》41，4：83-113。
- 楊婉瑩。2003。〈台灣與美國國會委員會：結構功能比較〉。楊日青編《兩岸立法制度與立法運作》：317-357。台北：韋伯出版社。
- 劉鳳珍。1995。〈企業關係與立法委員對財經法案之問政〉。東吳大學政治學研究所碩士論文。
- 蕭有鎮。1995。〈立法委員為誰立法：台灣地區民選立委的權力結構分析〉。東海大學社會學研究所碩士論文。
- 蕭怡靖。2005。〈我國立法院資深制度之探討：委員會遊走及召集委員資深程度之變遷〉。《政治科學論叢》25：105-134。
- 羅清俊。2002。〈立法院常設委員會審查功能之實證研究：委員會資深程度與不分區立委角色的影響〉。《月旦法學》86：36-61。
- 羅景文。1999。〈朝野立委填志願 財政、經濟超人氣〉。《台灣日報》1999/02/14：4。

## **Committee Selection in the Legislative Yuan : the Fifth Term Legislative Yuan**

Yi-ching Hsiao\*

This paper aims to examine the committee selection in the Legislative Yuan in Taiwan. Using data from interviews with legislative assistants and committee assignment records, the paper compares the popularity of the various committees and discusses the legislators' political goals. It also examines the factors that might influence legislators' committee selection. The results show that the Finance Committee, Economics and Energy Committee, and Transportation Committee are the most popular committees. Conversely, the Foreign and Overseas Chinese Affairs Committee, Judiciary Committee, and Organic Laws and Statutes Committee are the least popular committees. The popularity of the Budget and Final Accounts Committee depends on whether the annual budget is to be examined.

In terms of the legislators' political goals, district legislators tend to receive recognition and support from their constituencies. The party-list legislators, however, tend to transform their political ideas into laws and follow party discipline. The results also suggest that factors such as being caucus members, the way in which legislators are elected, the characteristics of the constituency, and seniority in the Legislative Yuan have significant effects on committee selection. In

---

\* Ph. D. Student, Department of Political Science, National Chengchi University.

addition, the results confirm that district legislators are more likely to act as the distribution theory predicted. Information theory” and majority-party cartel theory are more applicable to party-list legislators.

**Key words:** Legislative Yuan, legislator, standing committee, committee selection