

整合型專題研究計畫構想

總計畫名稱：國會政治

總計畫召集人：黃秀端*

單位：東吳大學政治系

一、計劃之構想與總體目標

過去資深立委在任時，立法院只是行政院之橡皮圖章，毫無政策上之影響力，因此也就鮮少有人研究立法院或立法行為。然而從民國八十一年資深代表全數退休以及國會全面改選後，具有民意基礎之二屆立委上任後，便企圖在政策上有更大之影響力，要求對行政機關有更大的監督權，使得立法院慢慢成為政治舞台中心，二屆立委選舉時，更有多位重量級人物加入選戰。而去年底之第三屆立委選舉，國民黨甚至提名現任陸委會主委蕭萬長參選嘉義市立委選舉，並暗示將來還會有更多內閣閣員投入選戰。然而，國內學術界對於立法院之研究，並未隨著立法院重要性之提高而與日增加，因此我們有必要投注較多的心力於立法院之研究。

國會是民主國家中最為民主的一院，也是最開放、最能代表社會各種不同利益之機構。他是民主國家的象徵，也是代議政治中人民與政府之間最重要的橋樑，因此歐美各國對於國會之研究皆汗牛充棟、不勝枚舉。反觀國內對於立法院之了解，不僅缺乏且偏向於靜態之研究。根據我們對於國內所有與立法院相關之研究資料的分析顯示，大部分研究偏向於立院之質詢、監督和人民請願等功能之研究，或是某項法案之個案分析，而未對立院做有系統之觀察與研究；因此並不足以幫助我們對立法院與立法行為有完整之了解。有鑒於國會研究之重要性以及國內對有關國會研究之缺乏，本系乃企圖結合對此有興趣之學者，進行一系列有關立法院之研究，以彌補此方面之不足。國會本身是個相當複雜之機構，代表社會多元之利益，不是某一個人便能獨立完成對國會及議員

*東吳大學政治系專任教授

行爲之瞭解，因此唯有結合多人之努力與智慧，方能達成。

除此之外，近年來立法院亂象頻仍，金權掛勾嚴重，若要糾正此種亂象或監督立院，唯有我們對立院及立委行爲有更進一步之瞭解，才可能解決問題。

二、整合分工合作架構

我國憲法第六章第62條明文規定立法院爲國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。該章之63條至76條亦對於立法委員之任期、保障與職權作了規定。另外在第五章有關行政之部分，亦規定立委有向行政院院長以及行政院各部會首長質詢之權。憲法以外對於立法院之規定，則見於立法院組織法、立法院議事規則、立法院各委員會組織法、立法院程序委員會組織規程、中央政府總預算案審查程序等等。

憲法及法律條文對於立法院之規範自然有助於我們了解立院之職權、正式議事程序以及立院與行政院之關係，然而經由此種方式對於立法院或立法行爲之了解僅是靜態的、片面的。任何組織結構之運作皆非在真空之中，他必須在某種制度背景與環境中運作，這些背景與環境包括國會本身的特色以及國會議員與國會以外的個人與制度之間的互動關係。換言之，要了解國會做什麼和爲什麼？我們需要知道它的成員、它的組織結構，包括正式和非正式的，以及對於其他很多與非國會議員之接觸。本計畫擬從以上所談之角色來探討我國的立法院。

(一)在制度上將分兩方面探討：

(1)選舉制度

目前台灣所採取的單記非讓渡投票法（single non-transferable vote system）結合不分區代表之選舉制度乃是世界獨一無二的。對於此種制度之優缺點，過去已有不少學者提及，但是卻未有學者更進一步討論此種制度對政黨政治發展與選舉策略塑造、甚至對於立委之議事行爲以及與選民接觸之影響。羅致政副教授之「立法委員選舉制度影響之研究」，將同時從理論與實證之角度來探討SNTV對於立委選舉策略、立院派系結盟和政黨互動之影響。

(2)議題設定（agenda-setting）

同一議案在不同之議事程序或不同之議程安排下，對於立法院不同黨派間

之行為與互動以及對於法案之處理結果，皆會產生影響。過去國內研究只著重於正式的議事規則，並且做靜態的研究，卻未曾對此種互動加以分析，相信此一研究將會使我們對立法程序與行為有更深刻之瞭解。羅致政副教授將於第二期主持子計畫「國會議題設定對政黨互動和法案處理之研究」。

(二)就國會內部而言

(1)國會委員會及其運作方式

委員會為國會本質所在，雖然目前立法院委員會由於結構上之限制，以及缺乏資深制，使得委員會並未發揮如同美國國會委員會一樣，操法案生殺大權之功能，然而不瞭解委員會，實在很難瞭解國會利益所在。

任何委員會個人都希望在委員會找到有利於個人之地位，而政黨也希望安排本黨議員於某些委員會，以便於在法案審查時佔有優勢地位，以達戰略性目標。同時，如Richard Fenno所言，不同委員會面臨不同之環境限制，具有不同之戰略地位，因此國會議員的行為表現，亦可能有所不同。本計畫除了企圖對於委員會制度結構之瞭解外，更希望有系統的瞭解在委員個人目標、政黨策略、委員會環境限制和戰略地位不同之下，我們是否可以有系統地發現委員的行為亦有所不同。

(2)預算審議

國會控制政府的「荷包」，乃是國會對行政機關監督最有效之武器，因此預算審查過程便成為不少學者關心之課題，然而國內對於預算之研究，多從成本與效益（costs and benefits）的角度來探討。然而預算過程本身就是一種權威性價值分配之過程，預算決定了「誰得到什麼？」，它是一種政治過程，是一種團體與團體間討價還價之過程，若僅是從成本效益的理性抉擇觀點來研究預算，並不足以真正瞭解預算之本質。

(三)國會與其他結構或行動者之互動

國會本身必須面臨與回應來自於國會以外的各種壓力與需求。這些壓力可能來自於行政機關、利益團體、選區選民甚至全國民意，他們可能要求國會採取某些特殊的行動。當面臨外來參與者之要求，同時又面對來自國會內同僚不同之行動要求時，國會議員勢必有所抉擇。唯有瞭解這些外部參與者與國會間之關係，才能真正瞭解國會議員之行為。

(1) 立法院與行政機關之互動（包括內閣與官僚體系）

為能瞭解國會與行政部門間之關係，將從三種不同的情境——政策制訂、行政監督、選區服務——來觀察他們的互動。

(2) 次級政府政治（subgovernment politics）

利益團體、國會委員會與相關利益之政府部門三個行動者之間逐漸發展出相互奧援的運作模式，學界或稱為利益鐵三角（iron triangles）；或稱為議題網絡（issue network）；或稱為次級政府（subgovernments）。此種次級政府之崛起，究竟對於決策產生何種影響？不同類型的政策是否會有不同之運作模式？

(3) 與選區選民之互動

國會議員必須經過選舉的洗禮方能繼續其在國會之生涯，既然議員是選區選民選舉出來的，便沒有理由不向選民負責。Richard Fenno認為國會議員事實上生活在兩個不同的世界裡：一個世界是在國會善盡憲法賦予他們的立法與監督政府之責；另一個世界則是回到選區與選民接觸。雖然國會和選區是兩個截然不同之世界，然而兩者間並非毫無關係，選區選民的期望與要求，也會影響議員在國會的行為與表現。

(四) 政策的輸出

國會必須完成三項主要目標：制訂公共政策或法律、監督行政部門、以及服務選民或代表選民。

制訂法律是憲法賦予立委之主要職權，任何公共政策都必須要經過國會之討論，使政策合法化。本計畫中將由徐振國副教授負責觀察在政策合法化過程中，相關政策內容之論述與爭議，並同時觀察相關行政部門、立委、利益團體和黨團之互動，以在各立法階段中如何創造多數。

最後在計畫的第三年，我們將會有一個子計畫——「從舊國會到新國會的發展」來整合三年來所做的研究，使得各子計畫能緊密的結合在一起，也使得國會全貌得以展現。

由於每位老師之專長不同，本整合型計畫中的各個子計畫負責人亦皆就其專長來加以發揮，至於在研究方法上亦相當多元化，包括型塑邏輯、參與觀察、深入訪談、內容分析、以及利用調查訪問資料等。

本整合型計畫預計三年完成，三年之後在是研究成果決定是否應再進一步發展目前規畫的子題以及與他國之比較。執行期間及負責人皆請見下表。

第一期子計畫（85年8月起至86年7月執行）

子計畫名稱	計畫主持人	服務單位及職稱
立法委員選舉制度影響之研究	羅致政	東吳大學政治系副教授
財經及賦稅相關政策合法化過程之探討(I)	徐振國	東吳大學政治系副教授
立法院預算審議過程的政治	吳文程	東吳大學政治系教授
議題網路 / 次級政府的崛起與變遷	郭正亮	東吳大學政治系副教授

第二期子計畫（86年8月起至87年7月執行）

子計畫名稱	計畫主持人	服務單位及職稱
國會議題設定對政黨互動與法案處理之研究	羅致政	東吳大學政治系副教授
立法委員與公共行政人員互動關係之研究	陳勝仁	東吳大學政治系副教授
財經及賦稅相關政策合法化過程之探討(II)	徐振國	東吳大學政治系副教授
預算與政策目標：對我國預算支出內容分析	陳立剛	東吳大學政治系副教授
委員會的運作以及立委在委員會之行爲分析	黃秀端	東吳大學政治系教授

第三期子計畫（87年8月起至88年7月執行）

子計畫名稱	計畫主持人	服務單位及職稱
財經及賦稅相關政策合法化過程之探討(III)	徐振國	東吳大學政治系副教授
從舊國會到新國會的發展	黃秀端	東吳大學政治系教授

三、整合之必要性以及人力資源之整合情形

- (一)國內有關國會之研究起碼落後美國四十年，若要急起直追，光靠個人之力量是不夠的，惟有結合多位學者共同努力。
- (二)前面提到透過不同層面之研究，方能真正了解國會之全貌，因此結合多位同仁之專長，從不同角度切入，再加以整合，方能一窺國會之全貌。
- (三)研究中子計劃之間相互關聯密切不可分。在前面一部份談到整各國會研究之架構中，我們可以看出每一個子計畫部份，皆有助於對國會之整體瞭解，缺一不可。
- (四)為使本研究中之各子計劃真正達到整合，不流於各子計劃單獨作業，將每一個月做一至二次之正式會議或非正式之聚會討論，經由充分討論以達成共識、完成整合。
- (五)資源與人力之整合：由於各個子計劃主持人間互動頻繁，因此將可達到資料分享的情況，以節省人力和資源。例如：任何一位主持人或相關研究人員搜集到對其他人也有用之資料，便可以大家分享，避免花同樣時間再去尋找該資料。

四、預期目標及可能之貢獻

- (一)期望本研究能夠對我們的立法院及立法委員之行爲作有系統以及全面性的探討，使得國內外人士對於立法院之發展，獲得一整體性之瞭解。過去所做的研究不僅是稀少，且多從單方面來探討，未能一窺國會全貌。相信本規畫案從多角度切入，且連續三年之鑽研，必可獲致豐富成果。
- (二)提高國內政治學研究水準，並增進國際學術地位。本規畫集合七位學者之參與，共同研討、相互切磋，定有助於研究品質之提昇。每一位學者在研究理論與研究法方面皆各有所長，透過彼此學習，將使參與學者皆能獲益。
- (三)帶動更多的學者參與國會研究，使得國會研究不再留白。本計畫目前雖以東吳大學政治系教師爲主力，但是我們不排除任何校外或外系學者之參與，任何專家學者對此感興趣者皆歡迎一起加入對國會之研究。

(四) 培育優秀的研究生。本整合型計畫預計將有一群研究生擔任研究助理，在參與過程中將會使他們學習經驗性的方法，奠定良好的研究根基，並達到教育人才之目標。

(五) 當更多的學者與學生對國會研究感興趣時，學術界及老百姓方能發揮對國會之監督與批評。當立法院各種亂象產生時，我們常問「誰來監督立法院？」，一般選民雖有監督國會之責任，然而大部份老百姓，甚至於大部份學者對於立法委員究竟做什麼，並不清楚。唯有我們對國會充分瞭解，知道立法委員究竟在做什麼以及為什麼之後，才可能發揮監督之功效。