

重新檢視立法院常設委員會在立法過程的重要性：以序列邏輯模型 (Sequential Logit Model) 分析*

盛杏媛** 黃子峰***

壹、前言

貳、文獻檢閱

參、理論：立法院委員會的議程設定

肆、SLM 的說明與應用

伍、SLM 結果分析

陸、結論與討論

過去對臺灣立法院常設委員會的研究指出其影響力有限，此基於兩個主要理由：其一是在委員會之後的院會二讀常常推翻委員會的審查結果；其二是在委員會之後進行的黨團協商主導了立法的結

* 本文係盛杏媛國科會計畫「立法院常設委員會的立法影響力」（計畫編號：109-2410-H-004-051-MY2）研究成果之一部分，作者感謝本論文審查人的評論與建議。

** 國立政治大學政治學系教授。E-mail: syshen@nccu.edu.tw

*** 美國范德比大學政治學系博士生。E-mail: tzu.feng.huang@vanderbilt.edu

投稿日期：2023年4月21日；接受刊登日期：2024年10月24日。

東吳政治學報/2024/第四十二卷第一期/頁145-203。

果，以致於弱化委員會的功能。但是因為立法提案的大幅增加，以及自第二波國會改革修正黨團協商制度以加強委員會的功能，我們有必要對立法院常設委員會在立法過程的角色加以重新檢視。

過去評估某一立法階段對於立法影響力大小，常常擷取某一個或兩個立法階段，然後檢視其對最後立法結果的影響，然而這一作法可能有兩個問題：其一，忽略了立法本身是個多階段的動態過程，只擷取部分階段可能忽略了之前與之後立法階段對立法成敗的影響；其二，忽略了解釋變數跨不同立法階段的影響。因此本研究就透過序列邏輯模型（sequential logit model）去檢視提案是否能夠通過不同的立法階段以致於最後走到立法成功的結果，藉以去評估立法院常設委員會在立法過程的角色。本研究以第八屆與第九屆所有通過一讀的提案作為研究對象，研究發現顯示：委員會對於立法提案達到最後的立法成功，具有十分重要的議程設定影響力。

關鍵詞：立法院、常設委員會、議程設定、立法成功、序列邏輯模型

壹、前言

誠如 Woodrow Wilson 所言：「國會的院會只是公开展示的國會，而委員會會議室中的國會，則是工作的國會」（Dickson & Clancy, 1993, p. 62）。國會之所以在決策過程扮演重要角色，常設委員會可以「作工」是重要關鍵，而委員會的法案守門員角色則是其權力的基礎。如果委員會無法有效作工，則國會相較於具有龐大專業的永業文官的行政機關，就無法發揮決策影響力。那麼究竟我國立法院常設委員會（以下簡稱委員會）在立法過程中扮演何種角色，是值得關注的焦點。

過去對立法院委員會的研究發現指出其影響力有限，此基於兩個主要理由：其一是在委員會之後的院會二讀常常推翻委員會的審查結果（楊婉瑩，2002）；其二是在委員會之後進行的黨團協商主導了立法的結果，以致於弱化委員會的功能（王業立，2001，2002，2014；盛杏媛、黃士豪，2017；黃秀端、何嵩婷，2007；楊婉瑩，2002）。根據這些研究，委員會之所以影響力有限，是因立法過程中在委員會之後的黨團協商與二讀修改了委員會的審查結果。但是近年的幾個重要變化，我們有必要對立法院委員會的立法角色重新檢視：究竟委員會在立法上的重要性如何？以及委員會如何影響立法？

首先，隨著立法院提案數愈來愈大幅躍升，有愈來愈高比例的提案根本沒有通過委員會，譬如在第九屆立法院有 48.2% 提案根本就停止在一讀，沒有進入委員會審查，而被委員會審查的提案，也有大約二成沒有通過，提案若無法通過委員會階段，就遑論走到下一個立法階段，作為法案守門員角色正是委員會對法案具有強大影響力的

重要基礎。其次，原本黨團協商安排在委員會之後，可能弱化了委員會的法案影響力。然而，第二波國會改革以後，意即從第五屆開始，是否送交協商成為選擇性的，委員會可以決定法案是否送交協商，而且在送交協商的法案，也由委員會召集委員擔任協商會議的召集人。這使得委員會對於送交黨團協商的法案，仍舊有機會影響協商的結果。委員會召集委員對想阻絕的法案，可以藉由不排法案或拒絕簽字，而對想要通過的法案，也可以努力與其他黨協商來取得通過的機會。至於原本委員會通過且不需協商的提案，得經由院會的同意後，不經討論，很快即可完成二讀三讀。

前面我們說過去對立法院委員會的影響力的評估，常基於委員會之後的二讀或黨團協商大肆修改後推翻委員會的結果，然而，這樣的分析可能具有選擇性的偏差，因為送入二讀（或黨團協商）的法案已經是被委員會篩選過了，而委員會的篩選提案權力會因為近年提案數的提升而水漲船高。也因此，本研究認為對於委員會重要性的評估，必須審視委員會在整個法案審查過程中，如何運用其消極與積極議程設定的權力去阻擋和促進立法。為了達到我們的研究目的，我們將透過序列邏輯模型（*sequential logit model*，以下簡稱 SLM）去檢視法律提案通過不同的立法階段，對它最後能立法成功的影響，藉以去評估委員會在立法過程中的重要性。

本研究以立法院第八屆與第九屆所有通過一讀的法律提案為研究範圍。第八屆立法院是國民黨同時掌握行政院與立法院，但是相對而言，國民黨立委比較不團結，而且當時立法院院長王金平在黨團協商時也因為擔心少數黨與小黨杯葛議事，對許多送交協商的法案，即便沒有達成協商結論，也多半沒有在立法院強行進行表決（盛杏媛、黃士豪，2017）。第九屆立法院是民進黨首次同時掌握行政院與立法

院多數，有強烈動機要推動宣示政黨立場的法案，而民進黨原本立委團結度就高，院長蘇嘉全針對黨團協商沒有通過的法案，也比較傾向在院會進行表決，以達到最後立法結果（丁鼎，2021），那麼，去觀察兩屆不同性質政黨掌控的立法院，有助於我們更全面的評估委員會的重要性。

貳、文獻檢閱

美國國會之所以在決策過程中扮演重要角色，委員會可以「工作」是重要關鍵，而委員會的法案守門員角色則是其權力的基礎。在美國國會的演進過程中，委員會、國會多數黨、或是院會，哪一個是最有權力的決策角色也引發了許多的討論與研究產出。在 1960、70 年代，美國國會被認為是一個由委員會掌控立法權力，而高度分權的體系，這一個體系的建立，與國會議員尋求連任的動機有關，因為要贏得連任，國會議員有強烈的動機要宣稱功勞，其選擇與自己選區利益相關的委員會，以便帶好處到選區，其結果委員會充塞了利益一致而相較全體國會議員利益較為集中而極端的國會議員，而委員會成員可以與其他委員會成員共同合作，交換利益，這樣的結果造就了分配理論或委員會中心理論的核心基礎（Mayhew, 1974; Weingast & Marshall, 1988）。

根據學者們的研究，委員會之所以能夠交換利益，委員會對議程設定的權力是關鍵因素。首先，委員會主席可以決定委員會議程，沒有排進議程的，就幾近宣告法案的死亡，因為國會相當忙碌，每一屆國會大概有 6000 至 10000 個左右的法案被提出，國會審議法案時間有限，不可能處理數量這麼龐大的法案，因此勢必要允許委員會進行

法案篩選，而沒有被排進委員會議程的法案往往高達八、九成。¹ 其次，委員會的權力還展現在它對提送院會的法案有權決定是否容許被修改，自第 95 屆國會至第 110 屆國會（1977-2009），限制修改的比例從 15% 增高至 85%（Davidson, Oleszek & Lee, 2010, p. 251）。第三，委員會有許多防衛其法案在程序上的特權，諸如在法案最後階段的兩院協商會議，對於其所交付的法案有事後否決權，如此兩院的協商不會超出委員會所許可的範圍，也因此委員會得以貫徹法案守門員的角色（Shepsle & Weingast, 1987）；同時，委員會得以對院會不友善的修改方案有程序上的優先權（Weingast & Marshall, 1988）。此外，委員會採資深制，待得最久的多數黨國會議員就可以擔任委員會主席，可以掌管委員會的資源與排定委員會的議程，因為取得委員會主席的位置可以不經由政黨領袖的協助，因此委員會可以逃避政黨或院會的控制，掌握相當的權力。

儘管上述委員會中心理論解釋了 1960、70 年代美國國會委員會的風貌，然而因為惡質的分配政治與政黨無力領導產生的問題，致使美國國會從事改革，其中一個改革要點就是增強政黨的領導，值得注意的是近年來美國國會內部制度發生了變化，致使後改革之後的國會政黨領導力提升，諸如：委員會主席的選任不再完全依照資深制，而是由選舉產生；委員會主席的任期六年，不再無限連任；程序委員會的權力增加；以及法案送交多個委員會，以企圖壓低委員會主席的影響力（Aldrich & Rohde, 2005；Shepsle & Weingast, 1994, p. 161；Smith, et al., 2005, p. 201）；甚至於藉由非常規的立法（unorthodox

1. 根據一項對美國第 99 屆國會的統計，在被提出的總共 10,000 件提案中，僅有 1,512 件被委員會提交院會，而其中 663 件最後成為法律（Oleszek, 1989, pp. 81-82）；Sulkin & Schmitt（2014, p. 433）。

lawmaking)，使法案可以不經由委員會審查，直接在院會討論通過，而藉由這種方式通過的立法逐漸增加，其立法通過的數量甚至超過了常規立法（Sinclair, 2012; Sulkin & Schmitt, 2014, P. 433），此無疑壓低委員會的影響力，增強政黨的影響力。甚至於，近些年來，美國政黨極化的情況愈發嚴重，國會內政黨投票的比例愈來愈高（Davidson, Oleszek & Lee, 2010, p. 284），同黨國會議員在立場上同質性愈高，而不同黨議員之間的異質性愈高，導致國會的權力有向政黨集中的趨勢（Aldrich & Rohde, 2005; Rohde, 1991）。

政黨中心理論墊基於改革後的國會，² Kiewiet 與 McCubbins（1991）指出儘管委員會有很重要的法案守門員的角色，但委員會是政黨利益的代理人（agent），而政黨才是主體（principal）。Cox 與 McCubbins（1993）更有系統的解釋政黨之所以是立法巨靈的理由，因為同黨國會議員是生命共同體，他們為了解決集體行動的困境（同黨國會議員都想政黨有好的立法表現，但自己卻想當免費搭乘者），因此將權力交給政黨領袖，使政黨領袖有足夠的權力與能力來促進政黨集體的利益。之後他們更進一步指出國會多數黨領袖與委員會主席是政黨的資深合夥人，他們有共享的利益，會一起為政黨的聲譽努力，他們會利用消極與積極的議程設定權，將不利於多數黨的議案排在議程之外，也會利用積極議程設定權將有利於多數黨的法案排在議程之中（Cox, 2006; Cox & McCubbins, 2005）。

相對於分配理論認為委員會是為了滿足成員的交換利益，政黨中心理論認為委員會是政黨利益的代理人，而資訊理論（或謂院會中心理論）指出院會為了減少政策工具與政策效果的不確定性，因此透

2. 即便 Cox 與 McCubbins (1993) 想要駁斥在美國國會改革前並非分配理論主導，政黨扮演重要角色。

過制度誘因設置了委員會，委員會分工專業，可以提供院會相關的立法資訊。同時，資訊理論主張，委員會並非國會議員自我選擇參加委員會，委員會內也並非充斥著偏好的極端者，其立場是在院會的中位數位置。雖然因為政策的不確定性，院會傾向選擇委員會建議的方案，委員會也有議程設定權，但最終的決定權是操縱在院會多數的手裡（Krehbiel, 1991）。晚近 Curry（2019）發現委員會即便逐漸喪失議程設定權，仍然因為擁有知識與專業而對決策有影響力。因此他指出委員會之所以有決策影響力，不是因為議程設定權，而是因為擁有決策所需要的知識與專業。

前述美國委員會中心理論、政黨中心理論、與院會中心理論對於國會決策中心的論述，除極少數的例外（如 Curry, 2019），多半著眼或看到委員會與政黨在議程設定的重要角色。台灣有關立法院委員會的相關研究累積了一定的成果，這些研究可以讓我們看到無論是立法委員委員會的選擇、委員會的運作都不能全然以單一理論來解釋，但是委員會中心理論、政黨中心理論、與院會中心理論可以提供部分解釋的線索。過去對於臺灣立法院常設委員會的研究，可以歸納出幾個焦點：首先是委員會逐漸增加的專業性，這包括立委委員會的選擇與召委的選任。其次是委員會的議程設定，此包括消極議程設定與積極的議程設定。

立法院委員會逐漸增加的專業性

在民主化初期，立法委員在複數選區單記不可讓渡投票制（multi-member district single non-transferable vote system, 以下簡稱 SNTV）下面臨到嚴重的黨內與黨際競爭，有強烈動機尋求個人選票，為了尋求可見性，許多立委每一會期跟著引起重大爭議的法案跑，以爭取媒體曝光度，遊走在不同的委員會之間。根據統計，在第三屆

時，六個會期都固守在同一個委員會的僅有 15.2% 的立委（盛杏媛，2000）。此一遊走的現象逐漸改變，到第五屆時，立委委員會的安排是按照政黨比例，政黨掌握了自己政黨立委委員會的安排，不像過去立委「自由登記，超額抽籤」，固守在同一委員會的立委比例躍升到 40.7%（蕭怡靖，2005），而到了第七屆時，八個會期都固守在同一個委員會的比例高達 58.2%（林乃新，2015）。此一委員會安排從遊走到固定的轉變，是許多立委逐漸意識到自己需要長期待在一個委員會，以尋求在立法上的專業表現，而這也是因應選民的期待與政黨對委員會的安排原則。研究發現顯示資深度是政黨考量分配委員會的原則，而同時新科立委擔任召集委員的比例較為下降（蕭怡靖，2005，2007）。這些研究發現顯示，立委愈來愈有動機待在同一委員會發展專業，而同時委員會召委的資深度提高，這些轉變也相應的對立法產生正面的影響，研究發現指出立委在委員會的資深與專業度會使其在審查法案的過程中，可以提出適切與專業的見解，扮演重要的資訊交流的角色（邱師儀，2013；羅清俊，2002）。此外，以跨第二屆到第七屆立委的研究也發現立委的委員會年資會影響其提案成功數，立委若在同一委員會的年資愈長，則提案成功數愈高（盛杏媛，2019），此顯示立委在委員會所建立的專業真的能帶出立法的成果。

立法院委員會的議程設定

那麼，委員會是否可以在議程設定上扮演重要角色？過去的研究指出委員會有消極議程設定的功能，盛杏媛（2014）的研究發現委員會階段是最多法案被阻絕的立法階段，在第六屆的所有提案中，有 45.1% 是被阻絕在委員會中，而被阻絕在委員會中的提案，有兩個主

要原因，第一是召委不排法案，第二是在委員會審議時不通過，而前者所佔的比例很高，顯示召委不排進議程，是立法阻絕的最重要原因。邱訪義與李誌偉（2013）在考量黨紀與動員成本的情況下，指出國會多數黨與少數黨第一會訴諸的阻絕法案手段是黨團協商，因為所需人數最少，第二會訴諸的阻絕法案手段是在委員會，相對於二讀階段，政黨在委員會阻絕法案需要負擔的成本較少。

至於委員會在積極議程設定的角色，則過去的研究多半抱著不那麼肯定的態度，主要原因是因為委員會審查結果，在委員會之後的院會二讀（楊婉瑩，2002）或黨團協商常被大幅修改（王業立，2001，2002，2014；盛杏媛、黃士豪，2017；黃秀端、何嵩婷，2007）。此外，政黨對委員會的議程設定，雖非案案都有意見，但在政黨真正關注的議題，仍具有一定的影響。黃秀端（2000）就第三屆財政、教育與司法委員會的個案研究，發現三個委員會面臨的環境不同，但是三個委員會有相當的自主性，政黨在委員會的介入很少。同樣的，王為真（2019）發現政黨對於召委在設定議程有重大的影響力，但是政黨對召委的影響並非時時刻刻，在一般狀況下，召委有相當的自主權。鄭勝元（2005）發現召委在設定議程時，政黨因素是最重要的考量，執政黨召委傾向設定立法議程，而在野黨召委傾向設定監督議程，而當政黨設定立法議程時，都傾向設定自己政黨的立法議程，然而，這並非表示政黨對召委的掌控。

楊婉瑩、陳采葳（2004）指出在第三屆末第一波國會改革將黨團協商法制化，以及第四屆末第二波國會改革之後，黨團協商制度有可能日趨成熟，修正過去凌駕專業的缺失，而與委員會的功能逐漸形成決策角色之區別分工。而由於楊婉瑩與陳采葳的論文只作到第二波改革後一開始的第五屆第二會期，因此委員會是否在法案的推動上

扮演較過去重要的角色，有待更多時間經過與經驗資料的證明。

綜合言之，本研究認為基於兩個主要理由，我們有必要對立法院委員會的重要性進行重新而全面的考量。首先是隨著立法院每屆提案數的逐漸升高，立法院逐漸無法負荷為數可觀的立法提案量，那麼，委員會是否能扮演重要的守門員角色，將部分提案排除於議程之外，並影響提案最後立法成功？其次，經過第二波國會改革之後，委員會是否在法案的推動上扮演重要的角色？本研究擬以第八、九屆立法院委員會進行研究，透過 SLM 檢視提案是否通過各個立法階段對法案最終能夠立法成功的影響，藉以檢視委員會在立法過程的影響力。

參、理論：立法院委員會的議程設定

在評估立法過程對於提案最終結果之影響時，有兩方面需要考慮：其一，該立法階段對於提案內容決議之穩定性（*stability*），其二，該立法階段對於提案議程之決定性。過去國內對於委員會影響力研究聚焦於委員會決議後，內容的穩定性（亦即委員會後的立法階段是否接受委員會的審查結果），此一途徑過度注重立法階段對於提案內容的影響，而忽略了立法過程是一個連續的序列，對於提案議程上的影響，同樣是在評估立法階段重要性之重要指標。

由前述美國對於委員會定位的理論亦可歸納出議程設定（*agenda setting*）是評估委員會影響力的重要指標。本研究認為在評估委員會在立法過程的重要性，需著重其在立法過程中的議程設定的角色。議程設定於本研究中可被理解為立法階段的負荷量（*capacity*）、區分能力（*discriminatory*），以及通過該階段對於最終立法成功之效益

(utility) 三個指標的產物。負荷量指提案進入該立法階段的機率。以委員會排審階段為例，因所有付委的提案皆需面臨被排審與否的抉擇，因此此階段有著很高的負荷量。委員會通過階段之負荷量即提案被委員會排審機率。因各個立法階段皆具有篩選提案的能力，因此此指標同時代表了提案面臨該立法階段篩選的機率。區分能力為提案通過該階段機率與不通過該階段機率之乘積。因此當有一半的提案通過該階段時，該階段之區分能力最佳；反之若幾近全數提案通過或不通過該階段時，該階段之區分能力最差。舉例而言，在委員會排審階段，若幾乎所有的提案皆順利進入下一個立法階段，則委員會階段的區分能力較差，反之則否。效益指相比於未通過該階段的提案，通過該階段的提案對於最終結果的期望值增益，以本研究各立法階段而言，若提案僅停留於前面幾個階段，提案無論通過這些階段與否，對於最終結果的期望值皆相同，唯有通過最後的二讀三讀階段，方能真正的獲得最終立法成果。在後續實證分析中，我們將各階段議程設定的能力稱之為該階段對於提案最終達成立法成功之影響力。

釐清了本研究如何思考議程設定後，委員會的議程設定在國會運作中有兩個邏輯：其一強調消極議程設定權，此即委員會可以選擇性的將提案付諸審查，與送出委員會，而也可以將提案不予審查或審查時不予通過；另一方面強調積極議程設定權，此即對於委員會所送交院會的提案，最終有極高的機會通過而達成立法成功。以下我們將以此兩種不同的議程設定邏輯，說明立法院常設委員會在立法過程中扮演著不可或缺的重要角色。

議程設定在立法院日漸重要的主要原因有三：第一，提案數的大幅提昇，使委員會對於提案不得不作篩選，放大了其對議程設定的影響；其二，第二波國會改革使提案分流，對於委員會通過的較無爭議

的提案可以不經黨團協商，甚至也極少院會討論，直接通過；而對於較具爭議而經黨團協商的提案，委員會召委以及其他成員仍得主持與參與黨團協商，對於立法結果仍有影響力，第三，委員會召委的制度設計使多數黨對委員會的議程設定較難掌控：委員會係雙召委，由委員會成員互選產生，通常多數黨、少數黨各一，甚至偶爾小黨也有機會擔任召委，好處是無論多數黨、少數黨都可以將自己喜歡的提案排入議程，但缺點是無法阻擋其他政黨將自己政黨不喜歡的提案排入議程。以下加以論述。

首先，立法院委員會在立法過程的議程設定權是逐漸演進的，這是因為在民主化後，提案的大幅躍升，加重了立法院審查法案的的負荷量，誠如 Cox (2006) 所言，院會開會的時間是有嚴格限制的，忙碌的國會將會演化出若干規則，限制普通國會議員介入立法的時間，以免其造成立法的延宕。隨著民主化以來，立法委員在 SNTV 下，需要立法表現以增進連任的機會，因此提案逐漸踴躍，立委的提案數如圖 1 顯示，自 1989 年選出的最後一次第一屆增額立委時開始揚升，第二屆以來更是大幅上揚。第七屆以來更因為選制改革將區域立委選制改為單一選區相對多數制，每一個選區僅有一席立委，立委提案更容易宣稱功勞，而若疏於提案，則可能更容易被認為立法怠惰，因此提案數更多（盛杏媛，2014）。第七屆大幅躍升至 3706 筆，第八屆時提案數 5505 筆，第九屆更高達 6252 筆。

在正式立法會議可運用的時間不變之前提下，當立法院的提案數大幅增高時，委員會更需要審慎思考自身最有利的立法策略，在投注相同成本（開會時間）的情況下獲得最多的政治利益。因此委員會將更需要篩選進入正式議程的提案，將部分的提案排除在議程之外，第八屆時有大約四成提案直接停在一讀，沒有進入委員會，而到了第

九屆，有將近五成提案沒有進入委員會。至於進入委員會審查的提案，也有大約兩成未能完成審查，所以最終第八屆有大約五成，第九屆有大約六成，無法進入下一個立法程序（見圖 2）。³ 也因此，隨著提案數的提升，國會中的立法行動者對於提案需要更精密的思考與設計策略，以提升立法階段的區分能力以及效益，因此議程決定愈加重要。做為立法程序中提案開始被討論的第一個階段的委員會儼然成為提案是否最終能立法成功的重要守門員。⁴ 這也就是委員會消極議程設定權的來由。在立法時間有限的前提下，總提案數的增加，增強了委員會的區分能力，進而增加了提案通過委員會的效益。

其次，自黨團協商法制化後，黨團協商機制成為極重要的立法階段，在消極方面，黨團協商是政黨最易阻擋法案通過的立法階段（邱訪義、李誌偉，2013），⁵ 在積極方面，送黨團協商的法案只要協商通過幾乎就三讀通過，無法三讀是少見的例外（丁鼎，2021，頁 21；盛杏媛、黃士豪，2017，頁 56；黃秀端、何嵩婷，2007，頁 21）。然而由於在第四屆時立法提案幾乎都需要通過黨團協商，且協商結論常常修改委員會的決議內容，導致委員會的專業性在立法上無法彰顯，因此在第四屆末進行第二波國會改革，此一改革的特點是修改黨團協商的相關規則，以強化委員會的功能，此包含：第一，提案在委員會審查完畢時，可以決議法案是否送交協商，對於無爭議的法案

3. 自立法院議事發言系統，法律提案及進度系統查閱與計算。

4. 即便部分提案可能用逕付二讀的方式規避委員會審查，但是逕付二讀的比例不高，第八、九屆各有 106 與 149 筆，佔所有提案數的 1.9% 與 2.4%，無法撼動作為常態立法程序之委員會的立法守門員的角色。

5. 第八屆以前，黨團協商不成的法案常面臨繼續協商但不了了之的結果（盛杏媛、黃士豪，2017），但第九屆之後，黨團協商不成的法案就進行記名表決（丁鼎，2021）。

得不送交協商。⁶ 第二，法案交由黨團進行協商時，由該法案之院會說明人所屬黨團負責召集，通常意即是承審委員會之召集委員擔任協商主席，⁷ 且各黨團指派之代表，其中一人應為審查委員會委員，（唯若小黨在某些委員會無成員，不在此限），如此委員會的專業意見可以在黨團協商時被考量。⁸ 第三，對於不送交協商的法案進入二讀時，得經院會同意，不需討論⁹（黃秀端，2002；楊婉瑩、陳采葳，2004）。

換句話說，第二波國會改革後，決定法案通過與否的主戰場不再是二讀會，而是委員會（無重大爭議的）與黨團協商（有重大爭議的）。對於送交黨團協商的法案而達成協商結論的，在院會除非有異議，不得討論；唯有黨團協商沒有達成協商結論的，才會在院會二讀進行說明與表決。至於原本就較少爭議不送黨團協商的法案，在二讀時也常經院會同意，不經討論就通過。在第八屆與第九屆，提案在委員會審查之後送黨團協商的提案大約五成多（第八屆時是 53.5%，第九屆時是 57.0%）（丁鼎，2021，頁 21；盛杏媛、黃士豪，2017，頁 90），換句話說，對於另外四成多不送交協商的提案，委員會對其立法的最後結果享有相當大的決定權。綜合而論，第二波國會改革宣示了委員會有別於其他立法階段，存在著三個特點：第一，具有法案內容的優先討論權。第二，擁有法案審查程序的決定權，如是否送交協商、以及召開與主持協商會議。第三，委員會通過而不送黨團協商的

6. 立法院各委員會組織法第 10 條之 1。

7. 通常對於法案的初步協商（小協商）由召集委員進行，但對於久久無法完成協商的，則由院長進行協商（大協商）。但在第九屆之前，有時候大小協商的區別沒這麼清楚（丁鼎，2021，頁 26）。

8. 詳見立法院職權行使法第 70 條。

9. 詳見立法院職權行使法第 10 條之 1。

提案，在院會時得不經討論直接通過二讀三讀。這三個特點使得委員會在立法過程中具有不容忽視的積極議程設定權。換句話說，第二波國會改革，使得提案若通過委員會，具有更高的機會立法成功，加強了委員會階段賦予提案之效益，進而提升了委員會更有動機主動增強其區分能力，篩選可以進到後續階段的提案。

綜合上述，本研究提出以下命題：

命題 1：立法院委員會相較於其他的立法階段（如協商、二讀），對於立法提案具有最大的議程設定權；亦即，立法院委員會相較於其他的立法階段（如協商、二讀），對於立法提案達到最後的立法成功，具有最大的影響力。

接著，我們要討論委員會如何進行議程設定，如果委員會的議程設定受制於政黨或其他機制，則我們很難說委員會在立法上具有重要性。因此，我們有必要進一步說明委員會召集委員的產生及其如何排案。立法院委員會召委在每一會期互選產生，且每一委員會有兩席召委，通常是多數黨與少數黨各一席，偶爾小黨可以在大黨禮讓或小黨策略運用下得到一席，此外，召委通常不連任，所以有半數以上的成員有機會擔任召委，也由於各委員會的召委是不固定的，若這個召委不排的案子，別的召委或以下會期的召委可能會排，也因此排審提案基本上可以說是委員會成員集體的作為，然而這也導致委員會權力是高度流動分化，而非集中於一的。

由於通常每一個委員會多數黨與少數黨各一席召委，政黨無法阻擋其他政黨的立法排案。而對政黨亟欲通過的法案，黨鞭固然會遊說、勸導、說服自己政黨召委排案，而在立法容量有限的情況下，召委也可能無法或不會照單全收。根據我們深入訪談召委與立委助理得到的理解是，政黨其實給予召委排案相當大的空間。這在黃

秀端（2000）、楊婉瑩（2002）、王為真（2019）的研究也有同樣的發現，晚近，兩大黨的黨團提案與行政院提案都只佔所有提案的一小部份，¹⁰ 委員個人提案佔最大宗，而由於較少政黨色產的委員個人提案數的大幅提昇，召委可以自由排案的空間就更大。

召委作為自己政黨利益在委員會的代言人，無疑會將自己以及政黨同僚在乎的法案排入議程，但如前所述，召委排案有相當大的自由。由於是雙召委，所以無論多數黨與少數黨，都有機會將自己政黨在乎的提案排入議程，缺點是無法阻擋其他政黨將自己政黨不喜歡的提案排入議程。至於被排審的提案是不是能夠順利通過委員會審查，則要視委員會成員，特別是握有席次優勢的多數黨是否支持而定，若委員會多數成員阻擋，則提案有可能被埋葬在委員會。握有議席優勢的多數黨提案理應更具競爭力、比較容易被排審與通過委員會，並且通過各個立法階段達成立法成功。然而，由於立法院併案審查的特性，少數黨與小黨的提案可以依附著多數黨與行政院的提案一併審查，最後也可能有機會一起達到三讀，然而相對而言，小黨提案仍較大黨提案處於劣勢。因此我們推論出以下命題：

命題 2：立法院多數黨與少數黨的提案相較於小黨的提案，有較高的被委員會排審的可能性；而多數黨的提案比少數黨與小黨的提案有機會通過委員會，且有較高的達成立法成功的可能性。

此外，因為行政院掌握行政資源，其提案常被高度重視，若行政院的提案進入議程，可以節省委員會審查時尋找適合的立法方案的時間，因此通常召委傾向排入行政院的提案，甚至於，當行政院針對某一法案的提案還沒送到立法院之前，通常召委也不會排審該法案

10. 第八屆國民黨團提案 16 個，民進黨團提案 60 個，行政院提案 511 個；第九屆國民黨團提案 27 個，民進黨團提案 36 個，行政院提案 542 個。

相關的提案。也因此，我們推論出下列命題：

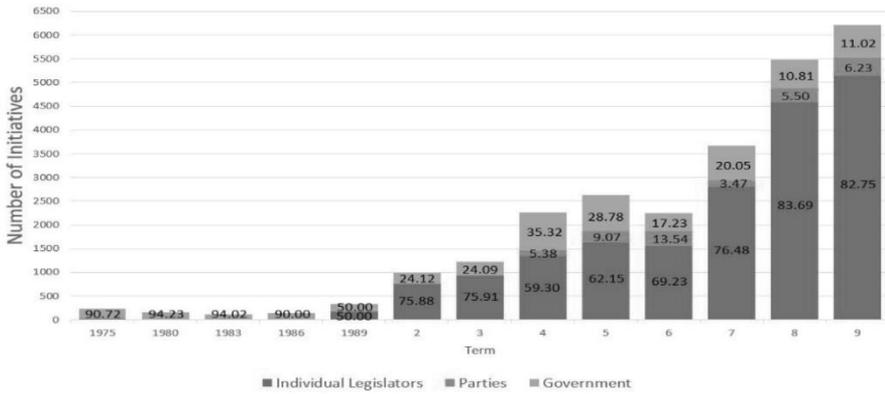
命題 3：行政院的提案相較於其他立法院提案，有最高的被委員會排審、審查通過與最後達成立法成功的可能性。

此外，在立法時間極為有限的情況下，召委有動機要以最少的時間進行最有效的排案與審查。在台灣提案審查習慣的脈絡下，同一法案之下的提案往往一併審查，在立法時間極為有限的情況下，召委有動機要將併案數多的法案排入議程，因為這樣可以一下就消化很多提案，而且若一同併案的提案數愈多時，代表著許多立法行動者，包括各黨立委、各黨團、與行政院可能都有了提案版本，表達了各自的立場，這也給召委一個信號（signal），該法案已經醞釀得相當成熟，適合排入委員會的議程中。而若一個法案併案提案數已經很多的情況下，召委卻遲遲不排案，可能會承受立委同僚與社會各界的質疑，多數召委不會願意承擔這個成本。當然一個法案的提案數多也可能是該議題是當下的熱門議題，通過後可以獲得的收益更大，也因此委員會願意投入更多成本審查該提案。無論是何種動機，併案審查的提案數無疑是委員會排案的重要考量。然而，當併案提案數多的提案進入委員會，表示立法行動者對該法案有許多多元分歧的意見，爭議也可能較大，所以不見得能順利通過後續的立法階段，達成立法成功。

命題 4：併案提案數愈多的提案，愈容易被委員會排審，但不一定容易達成立法成功。

圖 1

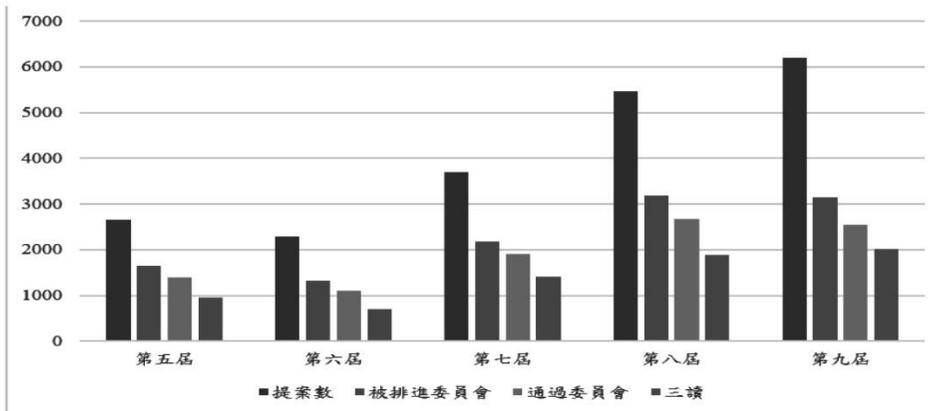
立法院第一屆至第九屆立法提案的提案者統計



資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

圖 2

第五屆至第九屆立法院提案與三讀統計



資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

肆、SLM 的說明與應用

為了證實委員會在立法過程的重要性，我們必需要考量到一個提案要通過，從提案、委員會審查、黨團協商、二讀、三讀具有一定的法定程序，且後一個階段是奠基於前一階段的結果。即便後續的立法階段存在推翻前階段決議的情況，但若提案沒有通過前一階段，根本不存在決議被推翻的可能，因此即便後續立法階段有著修改前階段決議的功能，依然不可忽略立法過程的整體性。所以我們的分析將藉由 SLM，此模型得以評估提案通過各立法階段對於其立法成功的影響，用以衡量委員會相較於其它立法階段—特別是黨團協商與院會二讀，對立法造成的影響。

有別於簡單的二元邏輯模型（binary logit model，以下簡稱 BLM）分析，其忽略了立法過程的結構，使用 SLM 將立法過程的結構納入模型中，可以同時處理兩個問題，其一是我們考慮了相同的解釋變數在不同的立法階段存在著不同的影響。舉例而言，多數黨與少數黨立委的提案或許有差不多的機會被委員會排審，但多數黨的提案有較高的機率被委員會通過。其二是考慮各個立法階段的「篩選」對於最終結果的影響，立法階段的序列特性來自於立法程序的結構，各個階段的通過與否對於最終立法結果的影響是無法以解釋變數的方式直接估計的，特別說明的是，這兩個處理是彼此的充分必要條件，因此在實際分析時必須同時考量。後續的分析我們會詳細說明如何將這些考量納入我們的分析當中。

SLM 過往常被用在教育與社會學的研究，譬如父親的職業對孩子教育程度的影響，教育程度是從小學到最高級的教育，自然存在序

列的特性；又如婦女的教育程度對其生育幾個孩子的影響，生一個孩子、生兩個孩子、生三個孩子也是有序列的特質，意即無論走到哪一個階段，都受到前一個階段的影響，且階段之間需循序漸進（Buis, 2017）。SLM 目前應用在政治學的研究不多，但是因為國會中法案的審查具有序列或順序（sequence）的特性，意即提案審查過程可以通過某一個立法階段，必須是基於通過上一個立法階段，也因此 SLM 很適合應用在立法過程的研究。在 Dockendorff（2021）對智利國會的研究中，他認為國會立法提案的連署人愈多，顯示該提案受到國會議員廣泛的支持，將會使該提案愈容易通過。他使用 SLM，將立法過程分為三個階段：委員會將審查報告送出、院會通過並將提案送至參議院，提案通過三讀成為法律。研究結果發現提案人數愈多愈可能被委員會審查通過送出審查報告，但提案的連署人數並不影響通過後面兩個階段。他的研究顯示，若不考慮立法中間的過程，而只作最後一個階段的提案被立法通過與否的 BLM，則會得出連署人數對法案通過沒有影響的結論。Dockendorff 的研究提示我們立法過程是多階段性的，有一些解釋變數可能對某些立法階段有影響，但如果我們不看整個立法過程，只關注一或兩個階段與最後立法結果，有可能忽略掉一些在立法過程的重要因素。本研究與 Dockendorff 的研究比較不同的是，他只著重解釋變數在不同立法階段對最終立法結果的不同影響，而並不聚焦於各個「立法階段」對最後立法通過的影響，但本研究更著重的是通過各「立法階段」對最後完成立法的影響。在此 Buis（2007, 2017）針對研究個案通過各階段對最後結果的影響是本研究借鏡的。

本研究使用 SLM 分析，除了估計各個解釋變數對於通過該階段機率的影響（Fienberg, 2007），更重要的是計算各立法階段對於提

案最終結果影響的權重，權重愈大表示通過該階段對於提案最後立法成功的影響愈大。我們將第八、九屆立法院送院會一讀的所有法律提案作為本研究分析的焦點，以提案為分析單位，¹¹ 將立法過程分為五個階段，如圖 3 所示，分別是：(1)委員會是否排審；(2)委員會是否通過；(3)需協商與否；之後將協商與不協商分出兩個不同的階段，分別是(4)不需協商提案二讀立法成功與否；與(5)需協商提案二讀立法成功與否。依變數即是提案是否通過各個階段，通過為 1，不通過為 0。

之所以將立法分為這五個階段，是因為立法院正式的立法程序分為一讀、委員會審查、黨團協商或沒有黨團協商、二讀、三讀。我們掌握立法過程中對立法成敗最具決定性的階段，將委員會審查分為兩個階段：委員會是否排審以及是否通過委員會。而黨團協商在第五屆以後可以是選擇性的，這個階段決定了提案在後續怎麼被審查，因此將是否送黨團協商當作一個立法階段，在此之後的二讀分為兩種情況，一是送交協商的在二讀是否立法成功；另一是不送交協商的在二讀是否立法成功。最後，一個提案通過二讀與三讀的結果幾乎一樣，因為三讀除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，祇得為文字之修正，¹² 因此我們就沒有特別將三讀獨立出來放進我們估計的階段中。

在這裡要說明的是，在本篇論文所謂的立法成功，是指提案不僅

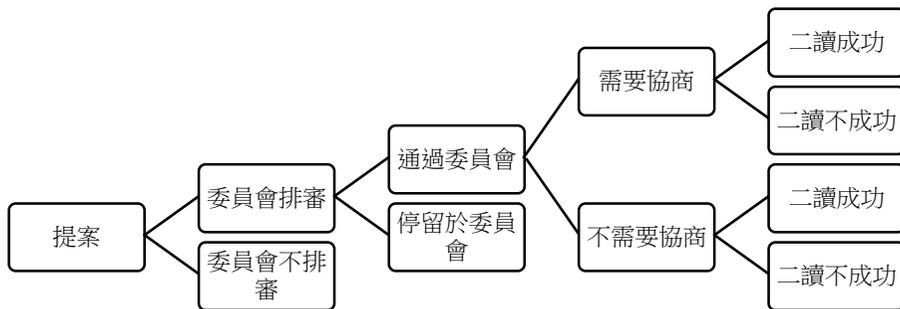
11. 以一讀開始是因為在立法院對外公佈的立法提案資料（全球資訊網）從院會一讀開始。即便過去在五、六、七屆時，一讀之前的程序委員會阻擋了一些提案，但程序委員會阻擋提案的正當性常被質疑，因此在第八屆時，當時的國民黨政策會執行長林鴻池在一開議時即在會議中對各黨團承諾，不會在程序委員會中任意阻擋提案（邱訪義、李誌偉，2013）。因此，本研究以一讀作為分析的起始點是適當的。

12. 立法院職權行使法 11 條。

在程序上獲得三讀通過，且其提案內容「多多少少」被包含在最終通過的法案版本內，這裡所指提案內容包含在最終通過的法案版本內，並非狹義指提案的文字被包含在最終通過版本，而是指提案的精神、內容或方向被包含在通過版本內。之所以要特別作這樣的處理，是因為在立法院裡，針對同一個法案的所有提案往往都一起審查，如果這個法案有某些提案通過三讀，則其它的提案也會被列為通過三讀，但實則有些提案可能與通過的版本南轅北轍，完全談不上立法成功。

圖 3

立法過程樹狀圖



資料來源：作者自行整理。

接著我們將進行 SLM 的模型估計，以檢視解釋變數在各個立法階段的影響。在進行估計之前，我們首先必須留意 SLM 的特性：第一，未通過該階段的觀察值，將不會進入下一個階段被分析（Long & Freese, 2014, p.378; Mare, 1980）。我們先以本研究所設定之五個階段 (transition)，單一解釋變數 x_1 之 SLM 為例，該模型以方程式 (1) 表示。

$$\begin{aligned}
\Pr(\text{pass}_{1,i} = 1 \mid x_{1i}) &= \hat{p}_{1,i} = \Lambda(\hat{\beta}_{01} + \hat{\beta}_{11} x_{1i}) \\
&= \Lambda(\hat{\beta}_{01} + \hat{\beta}_{11} x_{1i}) \\
\Pr(\text{pass}_{2,i} = 1 \mid x_{1i}, \text{pass}_1 = 1) &= \hat{p}_{2,i} = \Lambda(\hat{\beta}_{02} + \hat{\beta}_{12} x_{1i}) \quad \text{if } \text{pass}_{1,i} = 1 \\
\Pr(\text{pass}_{3,i} = 1 \mid x_{1i}, \text{pass}_2 = 1) &= \hat{p}_{3,i} = \Lambda(\hat{\beta}_{03} + \hat{\beta}_{13} x_{1i}) \quad \text{if } \text{pass}_{2,i} = 1 \\
\Pr(\text{pass}_{4,i} = 1 \mid x_{1i}, \text{pass}_3 = 0) &= \hat{p}_{4,i} = \Lambda(\hat{\beta}_{04} + \hat{\beta}_{14} x_{1i}) \quad \text{if } \text{pass}_{3,i} = 0 \\
\Pr(\text{pass}_{5,i} = 1 \mid x_{1i}, \text{pass}_3 = 1) &= \hat{p}_{5,i} = \Lambda(\hat{\beta}_{05} + \hat{\beta}_{15} x_{1i}) \quad \text{if } \text{pass}_{3,i} = 1
\end{aligned} \tag{1}$$

其中 $\Lambda(\cdot) = \frac{\exp(\cdot)}{1 + \exp(\cdot)}$ 。 $\hat{p}_{k,i}$ 代表觀察值 i 通過階段 k 的條件機率。所有的觀察值將納入首個階段的分析之中，但僅有通過首個階段的觀察值才會進一步進入第二個階段的分析中，以此類推。特別說明在第三個階段（需協商與否）並不會有觀察值在此階段離開分析，而是將通過委員會的提案依照需不需要協商，分別各自比較立法成功的情況。需注意的是，由於各階段使用的觀察值並不相同（每一階段觀察值會因未通過前一個立法階段而減少）。值得注意的是 SLM 的估計結果，與將各階段分別以 BLM 進行估計結果不相同，雖然兩者皆以 logistic 為函數形（functional form），但各自估計的 BLM 並沒有考量通過前一個階段對後面階段的影響。而 SLM 跨階段影響是以條件機率的形式納入模型中考量，而 BLM 並未考量觀察值通過前各階段的機率。然而，提案立法成功需經歷各個階段，且顯而易見的是各個立法階段之間環環相扣，在分析提案通過各立法階段機率時，前一個立法階段的影響也需要被考量，因此本研究採用 SLM 作為分析方式。第二，針對同一組解釋變數對最終立法成敗結果的影響依照階段進行拆分（decompose），以區分同一個解釋變數對不同階段的

影響，解釋變數對最終結果的影響可視為對各階段影響的加總（Mare, 1980）。不可忽視的是，各階段本身亦對最終結果存在影響，而顯然並非各個階段對最終影響的權重皆相同，階段間對最終結果的影響存在著差異（Buis, 2017）。各階段異質性並未直接呈現於模型估計之中（Buis, 2011），但階段間的差異卻是 SLM 所關注的重點，各階段間各自不同的權重即顯示不同立法階段對最終提案是否立法成功不同影響，亦提示了各個立法階段對最終立法成功的重要性差異。因此需要進一步計算各階段權重予以呈現階段間的差異性。由於權重的計算較為複雜，手工可以計算只存在單一解釋變數且為類別變數的權重，但是面對複雜且包含連續變數的統計模型時，因階段權重大小隨著連續變數值改變而變動，因此必須藉由統計軟體加以計算，我們將於下文說明權重計算的方式。

伍、SLM 結果分析

本研究最重要的任務乃在於證明，提案是否被委員會排入議程以及是否被委員會審查通過，對於提案是否立法成功具有重要影響，因此當我們應用 SLM 模型，一個重要分析焦點在於估計「各階段」對提案最後立法成功的重要性。如前所述，本研究有五個階段的依變數，分別是：委員會是否排審、委員會是否通過、是否送交協商、不送交協商二讀立法成功與否，以及送交協商二讀立法成功與否，其測量方式皆是如果通過該階段為 1，不通過則為 0。而模型中適當的解釋變數的安排，其功用可以讓我們後續對於各階段重要性的估計更為精準，因為簡潔性的考量，我們並沒有放入太多的解釋變數，本研究估計的模型，有兩個主要解釋變數：分別是提案者與併案提案數。

此外，在模型中，我們放入四個控制變數：併案提案組成中是否有行政院提案、提案類型、提案會期、送審的委員會。由於本研究的模型牽涉多個階段，因此我們僅放進與提案特性相關的變數，而與程序相關的變數則並不放入，否則將產生估計上事後處理的偏誤（post treatment bias），詳見 Clarke（2005）。

1. 提案者

分為行政院、國民黨、民進黨、小黨及其他四類，各黨提案包括黨團提案與立委提案，立委提案部分按照第一主提案人之黨籍歸類。小黨及其他類多半是小黨提案以及極少數的無黨籍立委提案。

2. 併案提案數分數

計算與該提案被合併審查的所有提案數，由於提案數對立法成功的影響並非線性關係，而是隨著提案數的增加邊際遞減，因此取其自然對數後納入模型中。

3. 併案提案組成中是否包含行政院提案

由於立法院審查法案時，常常視提案內容併案審查，我們視提案在審議過程中，在併案的提案中是否包含行政院提案，分為兩類：包含行政院提案、不包含行政院提案。

4. 提案類別

將提案分為新法案或修正案。

5. 會期類別

按提案日期分為初始會期（第一會期）、中間會期（第二到第六會期）、選舉會期（第七、第八會期）三類。

6. 送審委員會

指提案被交付審查的委員會，分為八類，分別是內政委員會、外交及國防委員會、經濟委員會、財政委員會、教育及文化委員會、交

通委員會、司法及法制委員會、社會福利及衛生環境委員會；若為聯席委員會，則以主審委員會為歸類標準。

本研究將所有一讀的立法提案放入進行分析，但是不包括逕付二讀、廢止案、退回程序委員會、撤回、以及不予審議的提案。表 1 是立法院第八、九屆通過各階段的提案數與比例。從表 1 得知，第八屆被委員會排審的將近六成，但第九屆被排審的僅有五成多一點，而二者都大約將近 3,000 筆，顯示雖然立法提案數近年來大幅增長，但因為委員會的工作負荷量（特別是時間資源）有限，許多提案根本沒有被排進委員會審查中。而最後能夠通過委員會審查的，大約是被排進委員會的八成，第八屆大約 2,495 筆，第九屆大約 2,388 筆。綜合這兩個階段，能被委員會最後通過的，在第八屆是五成，而第九屆僅四成多，此顯示有許多提案在委員會過程中就被篩掉了，委員會是立法重要的守門員。至於送交協商的案子，大約是所有提案的四分之一。而無論是第八屆或第九屆，不需協商，只需通過委員會的，通過比例都較高。送交協商而最終能立法成功的，在第八屆時有 606 筆，是送交協商的 46.4%，第九屆時有 826 筆，是送交協商的 59.8%。第八屆最後能達到立法成功的，僅有 1,541 筆，佔所有提案的 30.7%，而第九屆最後能達到立法成功的有 1,674 筆，佔所有提案的 29.2%。此顯示在立法過程中，最後通過的提案僅達所有提案的大約三成，立法過程的每一個環節都可能篩掉提案，而委員會階段是最先，也是篩掉最多的，顯示委員會是提案通過的守門員的角色。

表 1

第八屆與第九屆立法各階段之提案數與比例

	分析提案總數	委員會排審	委員會通過	送交協商	二讀立法成功 (無協商)	二讀立法成功 (協商)
第八屆	5023 (100%)	2997 (59.7%)	2495 (49.7%)	1307 (26.0%)	935 (18.6%)	606 (12.1%)
第九屆	5727 (100%)	2967 (51.8%)	2388 (41.7%)	1381 (24.1%)	848 (14.8%)	826 (14.4%)

註：括弧中數字是提案佔所有提案的百分比。

資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

SLM 的估計結果如表 2 與表 3 所示。一個適當的模型是後續評估各立法階段權重的基礎。在提案者方面，首先觀察第八屆的統計結果，在排審方面，行政院提案最易被排審，國民黨與民進黨提案差不多，小黨與無黨籍提案最不易被排審。在委員會是否審查通過方面，行政院與多數黨國民黨大大優於少數黨民進黨與小黨。

至於哪些提案者的提案更會被排入黨團協商？行政院的提案最不會被排入協商，而國會少數黨民進黨的提案最會被排入協商，至於小黨與國民黨差不多。在不送交協商的提案方面，行政院的提案最可能立法成功，其次是國民黨，然後是民進黨，小黨的立法成功表現最差。至於在送交協商的提案方面，除了行政院立法成功明顯優於各黨，至於各黨提案的立法成功表現都差不多，顯示在此時協商確實可以使各黨的表現拉平。

在第九屆的提案者方面，與第八屆同樣的是行政院較其他提案

者被排入委員會議程的可能性最高，而小黨被排入的可能性最低；比較特別的是當時的國會多數黨民進黨的提案比少數黨國民黨的提案還不容易被排入議程，我們思考其原因，民進黨的提案數在第九屆時飆到 3005 筆，有 1562 筆未被排審，比例 52%；而國民黨 1671 筆當中，有 785 筆未被排審，比例 47%，兩黨召委在其他條件一樣的情況下，更傾向排自己政黨的提案（鄭勝元，2005），因此兩黨可以被排進的筆數應該差不多，由於民進黨提案很多，所以民進黨立委的提案不被排進的比例較高。但在委員會通過階段，國會多數黨民進黨提案被委員會審查通過的可能性較高，與第八屆時趨勢一樣，顯示多數黨在委員會的審查時，仍舊較有優勢，至於行政院提案被委員會審查通過的可能性依然是最高的。在是否送交協商方面，行政院的提案與在第八屆一樣，是最不會被送黨團協商的，至於各黨的提案被送交協商的狀況差不多，都沒有達到統計上的顯著水準。在不送交協商的提案中，小黨的立法成功表現雖然劣於大黨，民進黨略優於各黨，但差異均未達顯著水準，行政院的提案也未明顯優於立法院政黨。如此結果顯示成功通過委員會且不需協商的提案，在後續的立法程序中較不會受到政黨力量的介入，原則上將尊重委員會的決定，讓提案達成立法成功。至於送交協商的提案中，行政院的立法成功遠遠高於其他所有的提案者，而民進黨也優於各黨，顯示在協商不成就投票表決的第九屆立法院，有爭議而送交協商仍然對最大政黨民進黨最為有利。綜合而論，對於命題 2，我們僅證實了一部份，此即：立法院多數黨的提案比少數黨與小黨的提案有機會通過委員會，且有較高的達成立法成功的可能性。至於命題 2 的另一部分，多數黨的提案與少數黨比小黨的提案有機會被委員會排審，在第八屆時被證實，但第九屆沒有被證實。另外，行政院的提案相較於其他的立法院提案者，都有

較高的可能性通過每一個立法階段，也因此，我們完全證實命題 3。

在併案提案數分數方面，第八、九屆都呈現相近的結果，併案提案數愈多，愈容易被排入委員會，卻愈難出委員會，且都愈容易被送交黨團協商。在第八屆時不送交協商的，併案數愈高愈不容易立法成功，但送交協商的，併案數高低的差異未達顯著差異水準，也許是因第八屆時對送交協商提案在一個月協商期過後，仍然被院會不斷送交協商，各個立法者儘量達成妥協，而若無法妥協，也可能任由其不了了之；至於在第九屆，併案數愈高的法案無論是否送交協商，都不容易成功。綜合而論，併案提案數愈多的提案，雖然愈容易進入排審，但卻不容易通過之後的所有立法階段，達成立法成功，此證實命題 4。

表 2

第八屆立法成功模型

	委員會 排審	委員會 通過	送交 協商	二讀立法 成功 (無協商)	二讀立法 成功 (有協商)
提案者					
(base = 國民黨)					
民進黨	-0.046 (0.07)	-0.536*** (0.11)	0.246** (0.10)	-0.446*** (0.16)	-0.123 (0.14)
小黨及其他	-0.561*** (0.11)	-0.364* (0.20)	0.144 (0.19)	-0.773*** (0.28)	0.031 (0.25)
行政院	0.968*** (0.14)	0.179 (0.21)	-0.028 (0.16)	1.291*** (0.43)	0.454** (0.21)
併案提案數分數	0.164*** (0.05)	-0.384*** (0.07)	0.605*** (0.06)	-0.517*** (0.10)	-0.086 (0.08)
併案提案包含行政院提案 (base = 不包含行政院 提案)	0.519*** (0.08)	0.284** (0.13)	0.704*** (0.11)	0.536*** (0.17)	0.642*** (0.17)

提案類型 (base = 新法案)	-0.536*** (0.13)	0.759*** (0.19)	-1.485*** (0.18)	0.046 (0.49)	-0.044 (0.20)
修正案					
提案會期 (base = 初始會期)					
中間會期	-0.898*** (0.09)	-0.176 (0.12)	-0.765*** (0.11)	0.828*** (0.19)	0.315** (0.13)
選舉會期	-2.428*** (0.13)	-0.568** (0.23)	-1.941*** (0.25)	0.885*** (0.33)	0.679 (0.43)
送審委員會 (base = 內政)					
國防外交	0.332 (0.22)	0.579 (0.39)	-1.514*** (0.38)	-0.203 (0.79)	0.551 (0.56)
經濟	0.166 (0.13)	0.572** (0.23)	-1.043*** (0.23)	0.202 (0.53)	1.925*** (0.29)
財政	1.417*** (0.14)	-0.181 (0.17)	-1.791*** (0.22)	-1.499*** (0.45)	1.500*** (0.30)
教育文化	0.920*** (0.15)	0.313 (0.21)	-0.871*** (0.23)	0.055 (0.55)	1.079*** (0.28)
交通	0.990*** (0.16)	0.623*** (0.23)	-1.927*** (0.24)	-0.533 (0.48)	1.290*** (0.32)
司法法制	0.263** (0.11)	0.756*** (0.18)	-0.668*** (0.19)	-0.727 (0.46)	1.145*** (0.22)
社福衛環	0.456*** (0.11)	1.255*** (0.18)	-1.329*** (0.19)	-0.291 (0.44)	1.683*** (0.22)
常數項	0.712*** (0.17)	1.467*** (0.26)	1.282*** (0.27)	2.096*** (0.68)	-1.896*** (0.33)

註：1. N=5023

2. 表中數字為 SLM 係數估計值，括號中數字為標準誤。*p<0.1,
p<0.05, *p<0.01

資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

表 3

第九屆立法成功模型

	委員會 排審	委員會 通過	送交 協商	二讀立 法成功 (無協商)	二讀立 法成功 (有協商)
提案者					
(base = 國民黨)					
民進黨	-0.185*** (0.07)	0.238** (0.11)	-0.043 (0.12)	0.243 (0.23)	0.278** (0.14)
小黨及其他	-0.258** (0.11)	0.207 (0.18)	0.092 (0.20)	-0.513 (0.34)	0.184 (0.22)
行政院	0.915*** (0.13)	0.731*** (0.26)	-0.548*** (0.17)	0.148 (0.37)	1.687*** (0.33)
併案提案數分數	0.149*** (0.03)	-0.588*** (0.06)	0.924*** (0.06)	-0.928*** (0.13)	-0.420*** (0.08)
併案提案包含行政 院提案 (base = 不包含行 政院提案)	0.576*** (0.06)	1.265*** (0.12)	0.618*** (0.12)	0.938*** (0.23)	1.211*** (0.15)
提案類型 (base = 新法案)	-0.122 (0.10)	0.569*** (0.17)	-1.309*** (0.17)	0.032 (0.50)	0.028 (0.19)
修正案					
提案會期 (base = 初始會期)					
中間會期	-0.743*** (0.07)	0.403*** (0.11)	0.016 (0.12)	0.532** (0.21)	0.476*** (0.14)
選舉會期	-1.762*** (0.10)	0.274 (0.19)	-0.050 (0.19)	1.247*** (0.47)	0.683*** (0.24)
送審委員會 (base = 內政)					
國防外交	-0.711*** (0.17)	0.748 (0.49)	-1.454*** (0.29)	0.018 (0.419)	1.274* (0.65)

經濟	-0.537*** (0.12)	0.326 (0.24)	0.309 (0.21)	1.008 (0.78)	0.460** (0.22)
財政	0.262** (0.12)	-0.802*** (0.17)	-0.943*** (0.19)	0.522 (0.39)	0.620** (0.30)
教育文化	0.086 (0.12)	0.626*** (0.24)	-1.670*** (0.19)	0.745* (0.41)	0.997*** (0.28)
交通	0.114 (0.13)	0.694*** (0.22)	-1.757*** (0.21)	-0.160 (0.35)	0.786*** (0.28)
司法法制	-0.221** (0.09)	-0.323** (0.14)	0.470*** (0.16)	-0.525 (0.33)	0.432** (0.18)
社福衛環	-0.497*** (0.10)	1.127*** (0.19)	-0.896*** (0.17)	0.232 (0.33)	0.513*** (0.20)
常數項	0.562*** (0.14)	1.049*** (0.22)	-0.238 (0.25)	2.339*** (0.61)	-0.545** (0.27)

註：1. N=5727

2. 表中數字為 SLM 係數估計值，括號中數字為標準誤。* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

最後，為了瞭解通過各立法階段對於最後立法成功的影響，我們進一步進行提案者各階段的權重分析。權重的大小可視為各立法階段對最終立法成功與否的影響大小。各階段的權重是負荷量、區分能力與效益三個部分的乘積。¹³ 表 4-1 與表 4-2 顯示的是內政委員會與財政委員會的權重，¹⁴ 至於另外六個委員會的權重則置於附錄 A。

最後，為了瞭解通過各立法階段對於最後立法成功的影響，我們

13. 在 STATA 透過 seqlogit 進行 SLM 模型估計後可以 levels 指令設定各 transitions 的 outcomes。完成模型估計後，進一步透過 seqlogitdecomp 可計算出各階段對最終結果影響的 weight。詳請見 Buis (2007)。

14. 在計算各階段的權重時，我們控制模型中的變數在一般的狀況下，如併案組成提案數分數設定為中位數、併案組成中有行政院提案、提案類型設定為修正案、提案會期設定為中間會期。

進一步進行提案者各階段的權重分析。權重的大小可視為各立法階段對最終立法成功與否的影響大小。各階段的權重是負荷量、區分能力與效益三個部分的乘積。¹⁵ 表 4-1 與表 4-2 顯示的是內政委員會與財政委員會的權重，¹⁶ 至於另外六個委員會的權重則置於附錄 A。

表 4-1

提案者之各立法階段權重（內政委員會）

	委員會 排審	委員會 通過	送交 協商	二讀立法 成功 (無協商)	二讀立法 成功 (有協商)	
第八屆	國民黨	0.085	0.033	-0.058	0.009	0.059
	民進黨	0.065	0.038	-0.043	0.009	0.051
	其他	0.070	0.028	-0.032	0.010	0.042
	行政院	0.079	0.050	-0.081	0.004	0.103
第九屆	國民黨	0.128	0.043	-0.032	0.017	0.105
	民進黨	0.150	0.037	-0.027	0.014	0.094
	其他	0.142	0.034	-0.017	0.021	0.097
	行政院	0.121	0.041	-0.000	0.030	0.054

註：表中數字為各階段權重之估計值。

資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

15. 在 STATA 透過 `seqlogit` 進行 SLM 模型估計後可以 `levels` 指令設定各 transitions 的 outcomes。完成模型估計後，進一步透過 `seqlogitdecomp` 可計算出各階段對最終結果影響的 weight。詳請見 Buis (2007)。

16. 在計算各階段的權重時，我們控制模型中的變數在一般的狀況下，如併案組成提案數分數設定為中位數、併案組成中有行政院提案、提案類型設定為修正案、提案會期設定為中間會期。

在表 4-1 中，我們可以看見在內政委員會中，不同的提案者的提案在各個立法階段對其立法成功的影響。無論在第八屆或第九屆，除了行政院提案之外，排審階段權重都是所有立法階段中最高的，（行政院提案在第八屆時有所不同，行政院提案送協商的對其立法成功有最大權重，我們在後面再解釋），意即排審在所有立法階段中為最重要的環節，提案是否被排審對於最終是否成功有著很大的影響。確實在實際狀況中，為數可觀的提案付委後並未被排審，排審階段篩選了大量的立法提案，如同前述對委員會「守門員」的描繪，提案被排審後才是真正的踏入立法程序的「大門」之中，也才真正有機會朝立法成功的目標邁進。至於委員會通過審查權重並沒那麼高，因為排審階段已經作了大量的篩選，篩選過的提案，就比較容易通過委員會審查。值得注意的是，每一種提案者是否送交協商的權重都是負值，意味若提案需送交協商則對最終提案成功是負向的影響，走向協商階段之提案較不容易成功。最後，在二讀階段，若提案不送交協商，對於最後立法成功與否的影響很小，此意味對於不送交協商的提案，前面的委員會階段已經相當程度決定了一個提案是否會立法成功。此外，值得注意的是，若提案送交協商，提案的討論將再次開啟，會相當程度決定提案最終是否能夠成功。

特別值得注意的是第八屆行政院提案在各階段權重的走勢，與立法院各黨提案的走勢不同，實則第八屆行政院的提案較少在委員會階段就被阻絕，因此決定其立法成功的階段就在立法過程後面階段，其送交協商與否，有非常大的負值，表示送交協商對其立法成功有相當負面的影響，而若不送交協商，則通常對提案立法成功也僅有非常小的影響，但是若行政院提案送交協商，則對其有十分重要的影響，我們認為其中的原因是由於在第八屆時協商不成通常極少進行

表決以達到最後的結果，而是不了了之，這樣的提案佔所有送交協商中的 43.4%，最後無法成功立法（盛杏媛、黃士豪，2017），也因此行政院提案有不小比例陣亡在黨團協商當中。第九屆則並非如此，提案送交協商也極少會不了了之，若協商不成則以記名表決得到最後的立法結果（丁鼎，2021）。

從表 4-2 顯示，財政委員會的第八屆與第九屆各階段的權重大小趨勢差異頗大，也與大多數的委員會的趨勢不同（見附錄 A），第八屆財政委員會委員會通過的權重最大，顯示委員會仍扮演重要的守門員角色，無協商的二讀階段的權重次高，此顯示在委員會審查通過後，在二讀階段，財政委員會仍舊會對審查的結果加以討論，對委員會的審查結果並非照單全收，有接受或不接受。第九屆財政委員會則是委員會排審階段有最高的權重，與其他委員會差不多，顯示委員會守門員的角色，此與第八屆不同，而與大多數委員會一樣的是，無協商的提案有相當小的權重，顯示無協商的提案比較少遭受挑戰，至於送交協商的提案，權重較高，此顯示送交協商的提案，有可能被挑戰而無法立法成功。此外，送交協商與否是負值，顯示送交協商對提案有負面的影響，這個趨勢也一再出現在其他各委員會。

為了不過份重複繁瑣說明，我們將其他六個委員會各立法階段的權重置於附錄，並將大致的趨勢整理如下表 5。在兩屆各八個委員當中，有 15 個立法權重最高的階段都是委員會排審，而只有 1 個立法最高權重的階段是在委員會通過與二讀（無協商）階段，證實委員會是法案守門員的角色。相對於第九屆的趨勢穩定一致，第八屆有三個委員會，行政院的最高權重不是落在委員會，而是落在有協商或無協商的二讀階段，究其原因，第八屆時，行政院的提案絕大多數都被委員會排審與通過，因此決定提案最後通過與否的決定權就落在委

員會階段之後的有協商或無協商的二讀階段。即便有這些少許的例外，我們仍然可以說，上述的分析證實了本研究的命題 1，亦即立法院委員會相較於其他的立法階段，對於立法提案具有最大的議程設定權；亦即，立法院委員會相較於其他的立法階段，對於立法提案達到最後的立法成功，具有最大的影響力。

表 4-2

提案者之各立法階段權重（財政委員會）

		委員會 排審	委員會 通過	送交 協商	二讀立法 成功 (無協商)	二讀立法 成功 (有協商)
第 八 屆	國民黨	0.076	0.092	-0.018	0.092	0.050
	民進黨	0.060	0.104	-0.008	0.084	0.052
	其他	0.079	0.081	-0.007	0.086	0.045
	行政院	0.047	0.114	-0.035	0.047	0.051
第 九 屆	國民黨	0.128	0.100	-0.028	0.020	0.061
	民進黨	0.151	0.086	-0.023	0.017	0.052
	其他	0.146	0.081	-0.015	0.027	0.056
	行政院	0.100	0.088	-0.001	0.032	0.020

註：表中數字為各階段權重之估計值。

資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

表 5

各委員會最高權重的立法階段統計表(以提案人變數計算)

委員會	第八屆	第九屆
內政	委員會排審 ¹	委員會排審
財政	委員會通過、二讀(無協商) ²	委員會排審
外交	委員會排審	委員會排審
經濟	委員會排審	委員會排審
教育文化	委員會排審 ³	委員會排審
交通	委員會排審	委員會排審
司法法制	委員會排審 ⁴	委員會排審
社福衛環	委員會排審	委員會排審

註：1. 行政院提案與立法院政黨提案不同，行政院以二讀(有協商)為最高權重。

2. 國民黨以委員會通過、二讀(無協商)並列最高權重，小黨提案以二讀(無協商)為最高權重。

3. 行政院提案與立法院政黨提案不同，行政院以二讀(有協商)為最高權重。

4. 行政院提案與立法院政黨提案不同，行政院以二讀(無協商)為最高權重。

資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

陸、結論與討論

無論是委員會中心理論、政黨中心理論或院會中心理論如何解

釋國會設置委員會的目的與委員會的權力，都無法否認委員會之所以有立法影響力，是因為委員會不僅是法案守門員，也是法案是否能進入立法議程被審議與決議的關鍵角色。本研究發現，由於立法院法律提案數的提升，立法院委員會扮演非常重要的法案守門員的角色，意即具有消極議程設定權；此外，因為法案審查重心的轉移，委員會因此獲得在立法過程中的積極議程設定權。委員會將半數甚至更高比例的提案埋葬在委員會。即便行政院提案在第九屆被國會多數黨高度尊重，有最突出的立法成功表現，但依然有大約三成的提案被擋在委員會議程之外，至於其他提案者提案被阻擋在議程之外的就更多了。在這裡，當我們說行政院的提案被擋在議程之外，我們也並非說委員會「強勢」阻擋行政院的提案，而是指在立法時間資源有限的情況下，委員會必須對提案排列一個優先順序，將行政院視為急迫或重視的提案優先排入，至於有些不那麼急迫或重視的提案先放在後面，而可能在立法時間有限的情況下，最後沒能進入議程。此外，委員會也能夠將他想通過的提案送出委員會，進入二讀或送協商，這也顯示了委員會對於立法過程決策者的特性，對於不需送協商的提案，委員會的決定很少在二讀時受到挑戰。

從過去的研究中，我們看到黨團協商對於立法具有重大的影響力，但是本研究要強調，提案之所以能進入黨團協商，是前面已經通過了委員會的審查，才有後面的黨團協商，這也造就委員會是立法過程重要決策者之主因。即便偶有不經由委員會即逕付二讀的提案，但好在目前逕付二讀的提案極為有限，也並非常態。另外值得一提的是，在本研究中，我們發現黨團協商其實對立法通過具有負面的影響，送協商相對不送協商的提案，其能立法成功的可能性較低，此也呼應 Huang (2019) 指出的，黨團協商的目的是要解決立法僵局，但

卻可能讓送協商的法案不容易立法成功。好處是黨團協商機制可以讓有爭議的提案分別出來，讓其他較無爭議的提案不因立法僵局而陷入膠著。莫怪乎許多立法委員認為黨團協商是解決立法爭議的有效方法，但是若是他自己的提案，則寧可不要被送協商。

我們認為立法院委員會在議程設定的重要性，是因提案數的增加必須由委員會進行篩選，且因為法案審查重心的轉移，委員會因此獲得在立法過程中的重要性。與解釋美國 1960、70 年代的分配理論描述的強勢委員會不同，美國立法權力分散給各自的委員會，而委員會主席掌控著委員會的資源與議程設定的權力，並透過與其他委員會交換利益通過立法。而立法院委員會內的權力不是集中的，而是高度流動分化的，並不足以凝聚委員會集體的意志與力量去「強力」通過或阻絕特定法案，當然也談不上與其它委員會進行利益交換。此外，立法院多數黨並不掌握委員會所有召委席次，且政黨多半時候也不干涉召委的排案與審查，對於政黨想要通過的法案，固然會遊說、勸導、說服自己政黨召委排案，而在立法容量有限的情況下，召委也無法或不會照單全收；至於對於政黨想要阻絕的法案，則不容易在委員會進行，因為自己政黨召委不排審的提案，另一個政黨召委可能會排審，因此政黨在委員會無法進行強力的議程設定，這與解釋美國近期委員會的政黨中心理論也有不同。那麼，資訊理論或院會中心理論是不是可以應用在立法院？答案顯然也是否定的，如同前述，第二波國會改革後，決定法案通過與否的主戰場不再是院會二讀會，而是委員會（無重大爭議的）與黨團協商（有重大爭議的）。對於原本就較少爭議不送黨團協商的法案，在二讀時常不經討論就予以通過。至於送黨團協商的法案而達成協商結論的，在院會除非有異議，不得討論；唯有黨團協商沒有達成協商結論的，才會在院

會二讀進行說明與表決。

Huang 與 Sheng (2020, 2022) 的研究指出立法院是一個分權的立法組織，在本研究中，我們從委員會的角度出發，再次觀察到立法院分權的本質，立法院委員會係雙召委，且絕大多數時候由不同的政黨掌握，如此使得兩大黨無法有效阻擋敵對政黨的提案進入審查，而好處是國會少數黨，甚至小黨也有機會讓自己黨的提案進入委員會審查。本研究發現雖然在黨團協商時小黨與大黨的立法表現差不多（在第八屆時，以及第九屆時的小黨與國民黨差不多），但當我們細究每一個立法過程時，發現小黨的提案仍舊處於比較劣勢的地位，進入委員會審查的提案比例仍少於大黨，且不送協商的提案，其立法表現也是大幅落後大黨。即便如此，我們仍支持立法院是分權本質的論點，此意謂國會多數黨無法掌控整個立法過程，而少數黨、甚至小黨仍舊有提出法案與讓法案通過的機會，即便這個機會並不相等。

本研究透過 SLM 進行分析，瞭解不同的解釋變數對於提案是否能通過不同的立法階段的影響，我們發現同一個解釋變數，在不同的立法階段，估計值不同，甚至有時方向相反，這恰巧說明了各個立法階段的獨特，以及必須掌握各個階段才能窺得立法全貌。譬如國會多數黨的提案並不見得比少數黨的提案容易進入委員會審查，但是卻比少數黨的提案容易在委員會審查通過。此顯示兩黨召委排案的特性，雖以自己政黨的為重，但進入委員會後，實際提案內容討論時，隨著參與、影響審查的立法者增加，國會多數黨由於議席的優勢，其提案仍比較可能在委員會通過審查。又譬如國會多數黨提案若不送協商，其成功的機會有可能勝過少數黨與小黨，但若送協商，則可能各黨立法成功的機會不相上下，這顯示黨團協商仍舊對少數黨與小黨有利。又譬如，第八屆時，行政院의 提案若不送協商，則立法成功

的機會遠遠高於立法院各黨，然而若送協商，則成功機會雖仍優於立法院各黨，但相對優勢劣於不送協商；但是在第九屆，行政院不送協商的提案立法表現與立法院大黨提案無異，送協商的提案反而有極端突出的表現，此顯示，不同的國會多數黨在操作行政院提案的策略有別，而第九屆時行政院的提案被執政黨高度尊重，且若送協商也被執政黨高度護航，不惜協商破裂，動用記名表決。上述發現充分顯現出國會立法是一個動態的過程，而我們觀察國會立法，若只觀察其中一個部份，可能會如瞎子摸象，無法盡得全貌。本研究是國內首次使用 SLM 於立法院研究，希望藉此能拋磚引玉，引起後續更多對立法過程是多階段動態過程的重視。

始於 2024 年 2 月的第十一屆立法院，展現有別於自 2008 年以來一致政府的特色，執政的民進黨僅獲得立法院的 45.1% 議席，而最大在野黨國民黨也僅多得一席，獲得 46.0% 的議席，國民黨在許多議題上與關鍵少數的民眾黨合作，立法院展現出朝小野大的局面。那麼，這樣的立法院政黨組成，是否對於立法院委員會在立法上的影響力展現出有別於第八、九屆的一致政府時期？有關於此，我們要問的有兩個問題，第一，立法院的提案是否仍然居高不下？以及第二，第二波國會改革增強委員會影響力的相關辦法是否修改？針對第一個問題，第十一屆立法院輔開議僅短短九個月（從二月至十月），立法提案數即已超過 2200 筆以上，這是因為儘管政黨嚴重衝突，但立委與黨團仍舊有要提案與通過提案的宣傳、表明立場以及宣稱立法功勞的動機，因此踴躍提案，而由於政黨之間的衝突，立法時間被嚴重壓縮，因此根據本研究的理論，當立法時間有限，立法的量能被壓縮時，委員會的篩選提案就顯得尤為重要，因此預期委員會的消極議程設定權仍舊會十分重要；針對第二個問題，第二波國會改革以來有關

增強委員會專業性的辦法並未修改，因此被委員會排進議程，而較少爭議的提案，仍然可以與爭議而送黨團協商的提案分流，在這方面，委員會通過而無爭議的提案很快的可以經過二讀三讀，委員會可以展現積極議程設定權，至於較具爭議而送黨團協商的提案，委員會仍舊扮演重要的角色，因為這些提案仍舊必須通過委員會，而且委員會召委仍舊可以透過主持協商而影響提案的通過，因此委員會仍舊有不容忽視的積極議程設定權。第十一屆唯一的差別可能在於協商的時間可能會更長，或執政黨提案需要妥協的程度更多，畢竟第十一屆的執政黨記名表決並不會贏。不過這些都不影響本文所作的推論與結論。

參考文獻

- 丁鼎（2021）。我國立法院黨團協商的制度變遷與制度化。《政治科學論叢》，（88），1-50。[Ting, T. (2021). The institutional changes and institutionalization of the party negotiation mechanism in the Legislative Yuan in Taiwan. *Taiwanese Journal of Political Science*, (88), 1-50.]
- 王為真（2019）。執政黨與在野黨召集委員議程設定之差異〔未出版之碩士論文〕。東吳大學。[Wang, W.-J. (2019). *Differences in the agenda setting between committee chairs of the ruling party and opposition party* [Unpublished master's thesis]. Soochow University.]
- 王業立（2001）。國會中的政黨與黨團協商－民主政治的基石還是障礙？當代，（171），78-85。[Wang, Y.-L. (2001). The parties and party negotiation mechanism in parliament: The cornerstone or the obstacle of democracy? *Con-Temporary Monthly*, (171), 78-85.]
- 王業立（2002）。再造憲政運作的理想環境－選舉制度、國會運作與政黨協商機制的改革芻議。載於陳隆志（編），**新世紀新憲政研討會論文集**（頁 331-349）。元照。[Wang, Y.-L. (2002). *Zaizao xianzheng yunzuo de lixiang huanjing: Xuanju zhidu, guohui yunzuo yu zhengdang xieshang jizhi de gaige chuyi*. In L.-Z. Chen (Ed.), *Proceeding of a conference on new era and new constitution* (pp.331-349). Yuan-Zhao.]
- 王業立（2014）。**立法院黨團協商制度之探討**。臺灣大學公共政策與法律研究中心 13 年度研究計畫按期末報告。[Wang, Y.-L.(2014).

On party negotiation mechanism in the Legislative Yuan. End-of-term report for the 2013 research project of the Center for Public Policy and Law, NTU.]

林乃新 (2015)。委員會資深度與召委職位對立法委員立法表現的影響 [未出版之碩士論文]。國立政治大學。[Lin, N.-H. (2015). *The influence of committee seniority and chairman on legislative performance* [Unpublished master's thesis]. National Chengchi University.]

邱師儀 (2013)。立法院委員會運作與資訊立法模式：以「下水道建設」之立法議題為例。《東吳政治學報》，31(4)，71-159。[Chiou, A. S.-Y. (2013). The information-driven lawmaking process in the Legislative Yuan's committees: A case study of sewage treatment infrastructure in Taiwan. *Soochow Journal of Political Science*, 31(4), 71-159.]

邱訪義、李誌偉 (2013)。立法院消極議程控制的邏輯與經驗分析，1993-2011。《東吳政治學報》，31(4)，1-70。[Chiou, F.-Y. & Lee, J.-W. (2013). The logic of negative agenda control in Taiwan's legislature: 1993-2011. *Soochow Journal of Political Science*, 31(4), 1-70.]

盛杏媛 (2000)。立法委員為什麼遊走在不同的委員會。載於林繼文 (編)，*政治制度* (頁 361-399)。中央研究院中山人文社會科學研究所。[Sheng, S.-Y. (2020). Lifa weiyuan weishenme youzou zai butong de weiyuanhui. In J.-W Lin (Ed.), *Political Institution* (pp. 361-369). Sun Yat-sen Institute for Social Sciences and Philosophy Academia Sinica.]

- 盛杏媛 (2014)。從立法提案到立法產出：比較行政院與立法院在立法過程的影響力。載於黃秀端 (編)，**轉型中的行政與立法** (頁 23-60)。五南。[Sheng, S.-Y. (2014). Chong lifa tian dao lifa chanchu. In S.-D. Hawang (Ed.), *The executive and legislative relationship of administration and legislation in transition* (pp. 23-60). Wu-Nan.]
- 盛杏媛 (2019)。立法委員立法成功表現的影響因素。載於黃秀端 (編)，**國會立法與國會監督** (頁 1-30)。五南。[Sheng, S.-Y. (2014). Lifa weiyuan lifa chenggong biao xian de yingxiang yinsu. In S.-D. Hawang (Ed.), *Parliamentary law-making and oversight* (pp. 1-30). Wu-Nan.]
- 盛杏媛、黃士豪 (2017)。黨團協商機制：從制度化觀點分析。**東吳政治學報**，35(1)，37-92。[Sheng, S.-Y. & Huang, S.-H. (2017). Party negotiation mechanism: An analysis through the lens of institutionalization. *Soochow Journal of Political Science*, 35(1), 37-92.]
- 黃秀端 (2000)。立法院不同類型委員會的運作方式。**東吳政治學報**，(11)，35-70。[Hawang, S.-D. (2000). A comparison of three different types of committees in the legislative yuan of Taiwan. *Soochow Journal of Political Science*, (11), 35-70.]
- 黃秀端 (2002)。國會的效能升級—談兩波立法院的改革。**新世紀智庫論壇**，(17)，42-56。[Hawang, S.-D. (2002). Parliamentary effectiveness upgrade: On two legislative reforms. *New Century Thinktank Forum*, (17), 42-56.]
- 黃秀端、何嵩婷 (2007)。黨團協商與國會立法：第五屆立法院的分

- 析。政治科學論叢，(34)，1-44。[Hawang, S.-D. & Ho, S.-T.(2007). Party caucuses negotiation and legislation process: Analysis of the fifth legislative body in Taiwan. *Taiwanese Journal of Political Science*, (34), 1-44.]
- 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。[Yang, W.-Y. (2002). The role of the committee in the legislative decision-making process: The third term Legislative Yuan. *Issues & Studies*, 41(4), 83-113.]
- 楊婉瑩、陳采葳 (2004)。國會改革風潮下黨團協商制度之轉變與評估。東吳政治學報，(19)，111-150。[Yang, W.-Y. & Chen, T.-W. (2004). The transformation and evaluation of the inter-party negotiation system after the congressional reforms. *Soochow Journal of Political Science*, (19), 111-150.]
- 鄭勝元 (2005)。立法院召集委員議程設定之研究—以政黨為核心之分析〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。[Cheng, S.-Y. (2005). *Legislative Yuan chairman's committee agenda-setting* [Unpublished master's thesis]. National Chengchi University.]
- 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度之變遷。政治科學論叢，(25)，105-134。[Hsiao, Y.-C. (2005). The seniority system in the Legislative Yuan in Taiwan: Change of the transfers among committees and the convener's seniority. *Taiwanese Journal of Political Science*, (25), 105-134.]
- 蕭怡靖 (2007)。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。東吳政治學報，25 (3)，131-182。[Hsiao, Y.-C. (2007). The committee selection in the Legislative Yuan: The fifth

term Legislative Yuan. *Soochow Journal of Political Science*, 25(3), 131-182.]

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。

[Luor, C.-J. (2002). The empirical study of the review function of Legislative Yuan's committees: The factor of seniority and party-list proportional representatives. *The Taiwan Law Review*, (86), 36-61.]

Aldrich, J. H. & Rohde, D.W. (2005). Congressional committees in a partisan era. In L. C. Dodd & B. I. Oppenheimer (Eds.), *Congress reconsidered* (8th ed., pp. 249-270). CQ Press.

Buis, M. L. (2007). *SEQLOGIT: Stata module to fit a sequential logit model*. EconPapers. Retrieved March 6, 2023, from <https://econpapers.repec.org/software/bocbocode/s456843.htm>

Buis, M. L. (2011). The consequences of unobserved heterogeneity in a sequential logit model. *Research in Social Stratification and Mobility*, 29(3), 247-262.

Buis M. L. (2017). Not all transitions are equal: The relationship between effects on passing steps in a sequential process and effects on the final outcome. *Sociological Methods & Research*, 46(3), 649-680.

Clarke, K. A. (2005). The phantom menace: Omitted variable bias in econometric research. *Conflict Management and Peace Science*, 22(4), 341-352.

Cox, G. W. (2006). The organization of democratic legislatures. In B.

- Weingast & D. Wittman (Eds.), *The Oxford handbook of political economy* (pp. 141-161). Oxford University.
- Cox, G. W. & McCubbins, M. D. (1993). *Legislative leviathan: Party government in the House*. University of California Press.
- Cox, G. W. & McCubbins, M. D. (2005). *Setting the agenda: Responsible party government in the U. S. House of Representatives*. Cambridge University Press.
- Curry, J. M. (2019). Knowledge, expertise, and committee power in the contemporary congress. *Legislative Studies Quarterly*, 44(2), 203-237.
- Davidson, R. H., Oleszek, W. J., & Lee, F. E. (2010). *Congress and its members* (12th ed.). CQ Press College.
- Dickson, P. & Clancy, P. (1993). *The congress dictionary*. John Wiley & Sons, Inc.
- Dorckendorff, A. (2021). Why are some parliamentarians' bills more likely to progress? Sponsorship as a signal. *The British Journal of Politics and International Relations*, 23(1), 139-157.
- Fienberg, S. E. (2007). *The analysis of cross-classified categorical data* (2nd ed.). Springer.
- Huang, S.-H. (2019). How formal parliamentary negotiation affects policy-making: Evidence from Taiwan. *Parliamentary Affairs*, 72(3), 702-23.
- Huang, S.-H. & Sheng, S.-Y. (2020). "Legislative politics" In K. Templeman, Y.-H. Chu, & L. Diamond. (Eds.), *Dynamics of democracy in the Ma Ying-jeou years* (pp. 155-182). Lynne Rienner Publishers.

- Huang, S.-H. & Sheng, S.-Y. (2022). Rethinking decentralization of legislative organization and its implications for policy-making: Evidence from Taiwan. *Government and Opposition*, 57(2), 318-335.
- Kiewiet, R. D. & McCubbins, M.D. (1991). *The logic of delegation: Congressional parties and appropriation process*. The University of Chicago Press.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and legislative organization*. University of Michigan Press.
- Long, S. & Freese, J. (2014). *Regression models for categorical dependent variables using Stata*. STATA Press Publication.
- Mare, R. D. (1980). Social background and school continuation decisions. *Journal of the American Statistical Association*, 75(2), 295-305.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.
- Oleszek, W. (1989). *Congressional procedures and the policy process* (3rd ed.). CQ Press.
- Rohde, D. W. (1991). *Parties and leaders in the postreform House*. The University of Chicago Press.
- Shepsle, K. H. & Weingast, B. R. (1987). The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, 81(1), 83-104.
- Shepsle, K. A. & Weingast, B. R. (1994). Positive theories of congressional institutions. *Legislative Studies Quarterly*, 19(2), 149-179.
- Sinclair, B. (2012). *Unorthodox lawmaking: New legislative processes*

in the U.S. Congress. University of California.

Smith, S., Roberts, J. M., Ryan, J., & Wielen V. (2005). *The American Congress* (7th ed.). Cambridge University Press.

Sulkin, T. & Schmitt, C. (2014). Partisan polarization and legislators' agendas. *Polity*, 46(3), 430-448.

Weingast, B. R. & Marshall, W. J. (1988). The industrial organization of congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, 96(1), 132-163.

附錄 A 各委員會各提案者在各立法階段的權重

除內政與財政委員會的統計表已置於內文，本附錄將提供另外六個委員會的統計表。

表 A-1

提案者之各立法階段權重（外交及國防委員會）

	委員會 排審	委員會 通過	送交協商	立法成功 (無協商)	立法成功 (協商)	
國民黨	0.145	0.042	-0.071	0.031	0.048	
第八屆	民進黨	0.122	0.054	-0.065	0.036	0.048
	其他	0.131	0.038	-0.044	0.037	0.039
	行政院	0.109	0.054	-0.088	0.013	0.068
國民黨	0.198	0.023	-0.004	0.031	0.027	
第九屆	民進黨	0.204	0.017	-0.003	0.0124	0.020
	其他	0.187	0.016	0.006	0.037	0.022
	行政院	0.187	0.018	0.012	0.051	0.007

註：表中數字為各階段權重之估計值。

資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

表 A-2

提案者之各立法階段權重（經濟委員會）

		委員會 排審	委員會 通過	送交協商	立法成功 (無協商)	立法成功 (協商)
第八屆	國民黨	0.175	0.046	-0.0321	0.017	0.055
	民進黨	0.154	0.062	-0.028	0.019	0.059
	其他	0.161	0.043	-0.0161	0.020	0.042
	行政院	0.135	0.059	-0.0371	0.007	0.061
第九屆	國民黨	0.165	0.030	-0.0201	0.005	0.084
	民進黨	0.179	0.024	-0.016	0.004	0.069
	其他	0.171	0.023	-0.012	0.006	0.071
	行政院	0.176	0.029	-0.005	0.010	0.037

註：表中數字為各階段權重之估計值。

資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

表 A-3

提案者之各立法階段權重（教育及文化委員會）

		委員會 排審	委員會 通過	送交協商	立法成功 (無協商)	立法成功 (協商)
第八屆	國民黨	0.112	0.061	-0.071	0.022	0.086
	民進黨	0.094	0.077	-0.060	0.024	0.085
	其他	0.122	0.061	-0.044	0.029	0.073
	行政院	0.070	0.071	-0.075	0.008	0.100
第九屆	國民黨	0.181	0.037	-0.022	0.026	0.039
	民進黨	0.200	0.029	-0.016	0.021	0.031
	其他	0.193	0.027	-0.0105	0.036	0.034
	行政院	0.127	0.026	0.002	0.036	0.010

註：表中數字為各階段權重之估計值。

資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

表 A-4

提案者之各立法階段權重（交通委員會）

		委員會 排審	委員會 通過	送交協商	立法成功 (無協商)	立法成功 (協商)
第八屆	國民黨	0.126	0.055	-0.047	0.056	0.049
	民進黨	0.110	0.073	-0.043	0.064	0.053
	其他	0.134	0.054	-0.025	0.070	0.043
	行政院	0.077	0.063	-0.052	0.023	0.058
第九屆	國民黨	0.166	0.032	-0.014	0.056	0.042
	民進黨	0.187	0.026	-0.011	0.045	0.033
	其他	0.172	0.023	0.002	0.068	0.037
	行政院	0.116	0.022	-0.012	0.076	0.011

註：表中數字為各階段權重之估計值。

資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

表 A-5

提案者之各立法階段權重（司法及法制委員會）

	委員會 排審	委員會 通過	送交 協商	立法成功 (無協商)	立法成功 (協商)	
國民黨	0.139	0.033	-0.046	0.030	0.080	
第八屆	民進黨	0.118	0.043	-0.036	0.031	0.081
	其他	0.126	0.030	-0.020	0.031	0.063
	行政院	0.111	0.044	-0.062	0.144	0.102
國民黨	0.139	0.054	-0.008	0.015	0.092	
第九屆	民進黨	0.160	0.046	-0.007	0.012	0.079
	其他	0.151	0.043	0.001	0.016	0.081
	行政院	0.137	0.053	0.015	0.029	0.042

註：表中數字為各階段權重之估計值。

資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

表 A-6

提案者之各立法階段權重（社會福利及衛生環境委員會）

	委員會 排審	委員會 通過	送交協商	立法成功 (無協商)	立法成功 (協商)	
國民黨	0.168	0.028	-0.039	0.034	0.060	
第八屆	民進黨	0.151	0.040	-0.035	0.040	0.067
	其他	0.165	0.028	-0.018	0.042	0.050
	行政院	0.117	0.034	-0.046	0.014	0.065
國民黨	0.185	0.016	-0.025	0.023	0.060	
第九屆	民進黨	0.197	0.013	-0.019	0.018	0.049
	其他	0.183	0.013	-0.011	0.023	0.052
	行政院	0.173	0.014	0.004	0.038	0.022

註：表中數字為各階段權重之估計值。

資料來源：立法院全球資訊網，作者自行整理。

Re-examining the Importance of Legislative Yuan Standing Committees in the Legislative Process: A Sequential Logit Model Analysis

Shing-Yuan Sheng* Tzu-Feng Huang**

Past research on Taiwan's Legislative Yuan standing committees has found that the influence of committees is limited. This is based on two main reasons: one is that the second reading after the committee often overturns the committee's review results; the other is that the party negotiation conducted after the committee dominates the outcome of legislation. However, due to the substantial increase in legislative proposals and the revision of the party negotiation mechanism since the second wave of congressional reforms to strengthen the committee's functions, it is necessary to re-examine the legislative role of the committee in the legislative process.

When examining a stage of the legislative process on the legislative outcome, political scientists are used to selecting one or two legislative stages and evaluate their effects on the legislative outcome. However, this approach introduces bias by (i) ignoring that legislation itself is a multi-stage dynamic process, and only capturing some stages is likely to ignore the

* Professor, Department of Political Science, National Chengchi University.

** Ph.D. Student, Department of Political Science, Vanderbilt University.

effects of previous and subsequent legislative stages on the legislative outcome, and (ii) excluding the heterogeneous effect from an independent variable between different stages. Therefore, this study uses a sequential logit model to examine whether bills can pass through different legislative stages and finally reach the result of successful legislation, so as to evaluate the role of the standing committees in the legislative process. This research takes all the bills that passed the first reading in the 8th and 9th Legislative Yuan and finds that the standing committees have a very important agenda-setting influence on the final success of bills.

Keywords: Legislative Yuan, standing Committees, agenda setting, legislative success, sequential logit model

