

國立政治大學政治學系碩士論文

指導教授：邱訪義 博士



研究生：鍾智明 撰

中華民國一百年七月

謝詞

隨著本份論文的即將完成，也意味著鍾智明的碩士生涯終於來到畫下句點的尾聲，這些年來最首先也最需要感謝的就是我的母親，一切都是因為陳鳳娥女士的付出與包容，才讓我可以無後顧之憂地完成碩士學業。對我來說，妳永遠是最重要的人，希望我可以成為讓你引以為傲的兒子。

再來感謝我的指導教授邱訪義老師，正是由於他的耐心指導給予了本文在理論發展、變數編碼與經驗分析等方面許多的建議與方向，以及提供學生擔任國科會研究助理的歷練機會，才使得這份論文能夠在不斷反思與磨練之下循序漸進地順利完成，當然文中內容與資料的正確性概由作者本人負責。

同時，在此也必須感謝盛杏媛老師與楊婉瑩老師—由於受教於盛老師的政治學方法論以及立法行為等課程的啓蒙，對於本論文的寫作脈絡與研究設計有莫大助益，受用無窮；而楊婉瑩老師對於本文依變數測量以及寫作上的建議與鼓勵，亦讓學生在撰文的過程中更為順利，獲益良多。並且，也正是由於兩位老師的細心審查與寶貴意見，才使得這份論文中的諸多缺失得以改善，衷心感謝。

接著，請容我在此一併感謝所有在我研究生涯中的師長與朋友們，如果不是你們給予我學習上的砥礪、生活上的分享、球場上的提攜，我的碩士生涯就無法順利畫下如此圓滿的句點。所以，如果說這份論文有任何微薄足堪一提的貢獻，那全都是因為你們大家對我的幫助，無限感激；若是說研究中有諸多的不足之處，那麼一切都是由於我自己的疏忽，萬分愧疚。

最後，在此僅以我親愛母校東吳大學的校訓為惕—「養天地正氣，法古今完人」。期許自己在人生接下來的階段可以不斷自我勉勵，努力讓自己成爲一個更好更優秀的人。

鍾智明，民國一百年七月一日



摘要

本研究從我國立法院中院會與常設委員會之間政黨組成結構的角度出發，試圖探討兩者之間組成差異的程度以及方向對於法條審查所造成的影響。本文假設委員會與院會之間的政黨組成差異若越大，則委員會對於法案的審查結果在院會遭到修正的情況將越為明顯。研究結果顯示，在第三屆中政黨組成差異比例越大的委員會，其審查通過的法條在院會所遭到的修正程度越小，而院會多數黨若在審查委員會席次過半，則有助於減緩審查通過的條文在院會遭到修正的情況。另一方面，由於委員會組成方式改變導致院會與委員會之間的組成依政黨比例為原則，因此第六屆的部分在研究中主要僅提供參考，其中政黨組成差異比例與多數黨是否在委員會中過半皆並不對法條審查造成任何影響，而將兩屆資料合併分析則是如同第三屆所呈現的結果。換言之，本文對於院會與委員會政黨組成差異對於法案修正影響的研究假設並未能得到經驗上的支持。

關鍵詞：立法院、常設委員會、政黨組成差異比例。

Abstract

This research takes its departure from observing different percentage of party constitution between floor and standing committees in Legislative Yuan, and tries to examine how the difference affects the process and consequence of bill amendments. The main hypothesis of this research is that higher different percentage of party constitution will result in higher degree of bill amendment on the floor. Empirical evidence shows that in the third term, higher different percentage of party constitution in a committee results in lower degree of floor amendment. Nevertheless, when the majority party comes to enjoy more than a majority in a committee, lower degree of bill amendments is found. On the other hand, because the method to compose committees changed, the proportion of parties in floor and committees was similar in the sixth term. So, the data of the sixth term is just for reference; the different percentage of party constitution and majority party's seat advantage in committees do not impact the extent of floor amendments. The combination of the third and sixth term also shows the same result with the third term. In other words, the hypothesis regarding different percentage of party constitution is not supported by empirical data.

Key words: Legislative Yuan, standing committee, different percentage of party constitution.

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究問題與目的	2
第二章 文獻檢閱	4
第一節 委員會的角色與功能.....	5
第二節 院會與委員會的權力關係	7
第三節 我國委員會功能與組成方式的轉變	14
第三章 研究設計	17
第一節 理論架構與研究假設.....	17
第二節 研究方法與資料.....	24
第四章 研究結果與經驗分析	39
第一節 委員會審查通過法條修正程度之探討	39
第二節 委員會與院會組成差異對法條修正程度之影響	45
第三節 委員會資深程度對法條修正程度之影響	52
第四節 提案者性質對法條修正程度之影響	53
第五節 法條修正程度影響因素模型檢證	56
第六節 小結	60
第五章 結論	61
第一節 研究發現	61
第二節 研究限制與建議	63
參考書目	66
附 錄	71

表次

表 2-1、委員會決策模式及觀點比較表.....	12
表 3-1、立法院第三屆及第六屆委員會審查通過法案次數分配表.....	27
表 3-2、第三屆與第六屆多數黨及政黨組成差異比例計算單位界定表.....	34
表 4-1、第三屆與第六屆委員會審查通過法條與法條修正程度交叉表.....	39
表 4-2、第三屆各會期委員會審查通過法條與法條修正程度交叉表.....	40
表 4-3、第六屆各會期委員會審查通過法條與法條修正程度交叉表.....	41
表 4-4、第三屆各主審委員會通過法條與法條修正程度交叉表.....	43
表 4-5、第六屆各主審委員會通過法條與法條修正程度交叉表.....	44
表 4-6、第三屆各會期各委員會與院會政黨組成差異比例交叉表.....	45
表 4-7、第六屆各會期各委員會與院會政黨組成差異比例交叉表.....	46
表 4-8、第三屆政黨組成差異比例與法條修正程度交叉表.....	48
表 4-9、第六屆政黨組成差異比例與法條修正程度交叉表.....	49
表 4-10、第三屆多數黨在委員會席次是否過半與法條修正程度交叉表.....	50
表 4-11、第六屆多數黨在委員會席次是否過半與法條修正程度交叉表.....	51
表 4-12、第三屆委員會資深程度與法條修正程度交叉表.....	52
表 4-13、第六屆委員會資深程度與法條修正程度交叉表.....	53
表 4-14、第三屆提案者性質與法條修正程度交叉表.....	54
表 4-15、第六屆提案者性質與法條修正程度交叉表.....	55
表 4-16、立法院第三屆法條修正程度影響因素順序機率單元模型.....	57
表 4-17、立法院第六屆法條修正程度影響因素順序機率單元模型.....	58
表 4-18、立法院第三屆與第六屆法條修正程度影響因素順序機率單元模型.....	60
表 5-1、第三屆與第六屆法條修正影響因素分析結果表.....	61

圖次

圖 3-1、委員會與院會立法賽局樹狀圖.....	20
圖 3-2、第三屆第一會期委員會與院會政黨組成差異比例示意圖.....	23
圖 3-3、院會審查修正程度測量圖.....	31
圖 3-4、研究設計理論架構圖.....	38



第一章、緒論

第一節、研究動機

『在國民黨立委於立院國防委員會已淪為少數的情勢下，昨天委員會召開國防部長施政報告會議中，新黨立委全力推動首創以表決通過「立刻邀請參謀總長劉和謙到立院備詢」...最後，在李慶華堅持表決下，投票決果是七比四通過...』
(自立早報，1994/09/23，A1)

『「二二八事件處理及補償條例」昨日在立法院通過。二二八家屬得悉審查會所通過版本，在院會經國民黨團運作後，悉數被翻案，表示嚴重抗議，絕不接受，未來亦將有陸續的抗爭行動。』(中國時報，1995/03/24，A4)

上述兩則新聞皆發生在我國立法院第二屆第四會期間，第一則新聞突顯的是當時在院會佔有絕對多數的國民黨卻在特定委員會之中淪為少數，失去主導能力的窘態；第二則新聞所呈現的則是國民黨藉由在院會強力運作，將民進黨在委員會階段主導的「二二八事件處理及補償條例」悉數推翻。兩則新聞分別呈現了院會與委員會之間權力關係的展現：包括委員會如何強行通過有利於己的議案，院會又如何將委員會所通過偏離其偏好的議案做一修正或封殺。

上述新聞中所呈現的例子因而讓作者感到好奇，若院會與委員會之間的立場差異懸殊，是否委員會所審查通過的法案在院會遭到修正的情況也將較其他法案更為明顯？而在我國立法院委員會組成方式改採政黨比例分配後，隨著委員會的政黨組成更能反映院會生態，委員會審查通過的法案遭到院會修正的情況是否有因此隨之減少？若能針對上述問題做出解答，作者相信除了可以對院會與委員會

之間的權力關係有更進一步的了解，也可以對我國立法院委員會的角色有一更明確的定位。

第二節、研究問題與目的

依據我國憲法所規定，立法院為我國最高立法機關，代表人民肩負著立法權行使的責任¹。但由於立法院為一合議制機構，其中組成份子多元且意見分歧，為了避免院會對議案花費過多時間進行冗長討論，也出自於促進專業分工和議事效率的考量，因而有常設委員會此一機制的設置，希望藉由委員會對於法案的先行審查，達成加速議案在院會進行的效果。因此，委員會一向被視為立法機關行使立法權力的過程中至為重要的一個機制，與院會實質上共同掌有對於議案生殺予奪的審查權力。

然而就實際運作的情況而言，由於我國立法院常設委員會的組成方式在第五屆之前是採取自由登記制²，經常出現的反而是政黨或立委為了某些特定委員會和召集委員席次爭議不休的情況，甚至採取杯葛行動進而影響到院會議事的正常進行³。此外，由於自由登記制下的委員會組成無法對稱地反映院會生態，加上少數黨為求取席次效率最大化，經常採用的策略是集體搶佔部分特定委員會席次⁴，造成部分由少數黨把持的委員會屢屢通過背離院會立場的議案，進而使得委員會審查結果在院會遭到封殺或無法延續的情況。

¹ 憲法第 62 條：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」

² 我國立法院委員會的組成方式曾在第四屆第一會期採行政黨比例分配制，但隨即因為國民黨內部委員的壓力，而於第四屆第二會期再度回復自由登記制（蕭怡靖，2005）。

³ 例如第四屆第二會期即曾經因為財政委員會選舉造成院會法案審查陷入停擺（立法院公報第八十八卷第四十三期）。

⁴ 在委員會組成採取「自由登記制」時期，小黨立委集中參與特定委員會的情況特別普遍，因為只有如此小黨才有機會達到足夠影響委員會議事的人數，進而爭取召委取得議程設定的權力（林瑞雯，2002）。

有鑑於我國委員會制度在設計上所造成的諸多問題，也或許是對於學界的呼籲和輿論壓力所作出的回應，立法院在第四屆任期屆滿之前通過了一連串的國會改革法案⁵，其中包括〈立法院職權行使法〉、〈立法院各委員會組織法〉的修訂都與委員會的運作息息相關，也對委員會的組織結構與功能職掌等方面造成了許多轉變。其中就組成方式而言，委員會從第五屆起由原先的自由登記制修改為政黨比例分配，除了一方面迫使委員會的組成結構反映院會的政黨生態，在另一方面也賦予政黨指派黨籍立委參加委員會的權力，進一步促成委員會和院會之間的立場差距進而縮小。

至此，本文所想要探討的問題意識是：「在院會和委員會立法競逐的權力關係中，若委員會在法案的審查過程中確實具有其份量與角色，則委員會與院會之間不同的政黨組成差異是否會對法案審查造成不同的影響？」

⁵ 其中包括所謂「國會改革五法」：立法院職權行使法、立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法委員行為法、立法院議事規則修正案；此外，尚有立法院各委員會召集委員選舉辦法、無黨籍及少數黨團委員參加常設委員會抽籤辦法、黨團所屬委員參加常設委員會抽籤辦法（王業立，2002）。

第二章、文獻檢閱

委員會的運作向來是觀察立法機關權力行使的一項重要指標，因此委員會也一直是國會研究中相當受到矚目的一個面向，有關於委員會和院會關係與角色定位的相關文獻在學界也累積有相當可觀的研究著作。以國外學者的研究而言，美國由於民主發展之成熟與國會立法權力相對之完整，對於委員會相關的制度與角色更是有極其詳盡的討論，黃秀端(2000)便曾對於委員會相關文獻作一整理，認為其中有部分的討論是關注在委員會成員的目標取向(Shipan, 1992; Smith, 1988)，有些側重於委員會的權力及其來源(Krehbiel, Shepsle and Weingast, 1987; Smith, 1988)，另外也有些是旨在探討委員會的分派(Hall and Groman, 1990)等等。

然而，對於委員會組成方式長期以來由兩大黨依政黨比例分配的美國而言，從委員會與院會之間政黨組成差異出發，進而思考對於法案審查造成的影響，向來都不是受到關注的研究焦點；而即便是將研究重心放在委員會與院會之間對法案審查影響的相關文獻中，較為常見的仍是著重在委員會與院會兩者之間偏好差異的探討。為了可以針對委員會與院會偏好做一比較，對於個別議員政策偏好的測量指標因而是必要的，其中部分研究是使用利益團體評分(interest group ratings)的投票紀錄做為政策偏好的衡量指標(Cook, 1983; Weingast and Marshall, 1988; Krehbiel, 1990)；也有學者利用 Poole and Rosenthal(1985)提出的 NOMINATE scores 作為政黨領袖的立場是否符合其政黨中位的衡量標準(Kiewiet and McCubbins, 1991; Cox and MaCubbins, 1993)；此外，也有研究是使用不同意分數(disagreement score)和分歧分數(divergence score)對於委員會與院會投票偏好的方向以及程度差異進行測量，並藉以判別委員會與院會在決策上的一致性與強烈性是否有所差異(Maltzman and Smith, 1994)。值得注意的是，以上各種測量指標或許在適用層面上各自有其差別，但其中共通之處為皆以記名投票(roll-call votes)

作為測量依據，而記名投票之使用除了其固有的侷限性之外，其比較也多僅止於觀察相關行為者之決策結果是否一致以及支持程度之差異，並無從得知其決議的立場差距或修正程度，對於判斷其中政策偏好及產出之差異程度則是難免有所不足之處。儘管從偏好測量進而比較政策產出差異的文獻並不少，但就委員會與院會之間的政黨組成差異立論，進而述及對於法案審查影響的文章，就本研究文獻檢閱所及之部分並未得見。

即便如此，在正式進入本研究理論架構之前，為了能對委員會運作相關制度與角色有所了解，仍有必要分別就委員會的功能、角色以及院會與委員會在立法運作中的權力關係作一簡單說明。因此，本章第一節部分將針對委員會的角色與功能作一簡單說明，對於委員會制度的運作提供基本概念；第二節則是旨在探討院會與委員會的權力關係，希望藉由委員會與院會之間立法運作模式的呈現，進一步延伸至本研究所據以為用的理論基礎；第三節則是針對我國委員會功能與組成方式的轉變歷程做一陳述，期許對於本論文研究對象的背景與脈絡有所理解。

第一節、委員會的角色與功能

各國立法機關與委員會相關的制度與體制互有差異，然而就其功能性言之，大致上仍可以將其類型區分為全院委員會(Committee of the Whole House)、常設委員會(Standing Committee)以及特別委員會(Special Committee)等三類(周萬來，2008：201；曾濟群、王元廷，2003)。我國立法院亦有上述三類委員會之設置，其中全院委員會多為特定情事之處理而召開，諸如緊急命令之追認案、各項人事同意權案、覆議案、行政院院長不信任案以及總統副總統彈劾與罷免案之審理。至於特別委員會部分，依照我國立法院組織法之相關規定，則是分別設有程

序、紀律及修憲委員會等三個特種委員會⁶，分別主要針對議程編擬、立法院懲戒案件與憲法修正案等特定事項進行處理。最後，常設委員會則是屬於議案審查過程中的常設機制，負責在院會審議前先行針對議案進行審查與報告，也是所有委員會類型中對於法案審查影響最為重要的委員會。鑑於全院委員會與特別委員會的功能與執掌多半具有針對性與侷限性，而且兩者並非法案審查過程中之常設機構，所以本文在此不再對這兩類委員會多做敘述，以下關於委員會之討論皆以常設委員會做為預設對象。

由於民主國家中立法機關的國會議員人數眾多，任一法案在院會之中皆難有詳細而完整的討論，再加上立法事務日漸繁雜，相關議案之內容又多半具有專業性與技術性考量，為了增進立法的效率與品質，各國立法機關在處理議案時大多先經過委員會審查，其後才交由院會審議（周萬來，2008：201）。各類型的常設委員會因而成為國會立法過程中不可或缺的一部分，委員會審查也成為法案審查中至為重要的一個階段。在美國，委員會甚至有小議會(Little Legislatures)之稱(王業立，2001)，其重要性不言可喻。

常設委員會所具備的功能方面，就相關文獻所述大致有協助立法、溝通意見、監督行政以及冷卻作用等四項（周萬來，2008：202-204），以下分別就各項予以簡述。（一）協助立法：委員會因參與人數較少，不論是審查程序或發言次數皆較具彈性，委員會也得以運用其專業對於法案之闕漏進行補充、修正或刪除，甚至對於認為毋需交付院會的議案可以逕行擱置，藉以發揮協助立法的功能，節省院會審議法案的時間與資源。（二）溝通意見：委員會可以藉由聽證會與公聽會的舉辦，達到汲取各方意見，制定出更孚民眾需求的政策與法案。此外，委員會也可以透過邀請行政官員列席的方式，達到意見溝通協調的效果。（三）

⁶ 依照相關內規之規範，立法院另設有經費稽核委員會此一特種委員會，主要執掌有下列兩項：一、對立法院經臨各費概算之編製提供意見；二、對立法院經臨各費之收支按月稽考。

監督行政：由於行政部門相對立法機關擁有較為充裕的資源，為求避免行政權凌駕立法權以及有效制衡行政權之不當運作，立法機關因而設置委員會此一機構，分別針對其專業相對應的行政事務有效監督，以維持立法機關的自主性與功能。

(四) 冷卻作用：爭議性法案若直接送交院會審議，可能的結果就是引發紛爭、冗長討論，甚至造成立法杯葛而院會空轉的情況。反之若由委員會先行審查，除了可能藉由委員會討論的過程中逐漸尋求交集與共識，也可能使各方不同意見之情緒獲得冷卻與緩和，以避免院會浪費過多時間在法案爭議的處理方面。

藉由以上鋪陳，相信對於委員會相關的制度與功能已有所認識，然而各國憲政體制與制度規範在運作層面皆有所差異，委員會在不同的環境背景下對法案審查所可能的影響力也不同。因此，便有學者嘗試將院會與委員會之間的權力關係進行分類，試圖藉由不同類別性質的界定以期能對委員會實際運作的功能有更深刻的理解，下節部分便是針對委員會運作各項孰為人知的相關理論做一探討。

第二節、院會與委員會的權力關係

在探究委員會與院會的權力關係時，必須了解的是兩者之間運作與互動模式，而之間究竟由誰主導立法與政策產出便是這個區塊最常見的觀察指標。在委員會的立法運作與決策角色方面，學界已累積有許多關於常設委員會的相關著作與論述，其中最熟為人知的莫過於將委員會視為自主運作的決策主體的「委員會主導模式」(Weingast & Marshall, 1988)；或者是將委員會視作院會代理人角色的「院會主導模式」(Maass, 1983; Krehbiel, 1991)；抑或是強調政黨主導委員會立法能力的「政黨主導模式」(Cox & McCubbins, 1993; Kiewiet & McCubbins, 1991)；以及綜合上述理論將委員會視同多重決策主體代理人的觀點(Maltzman, 1997)，以上相關理論在國內也有研究進行過相當詳盡的歸納整理(陳恆鈞，

2002；黃秀端，2000；張哲維，2010；曾濟群、王元廷，2003；楊婉瑩，2002）。上述各項對於委員會角色定位的理論及觀點各自有其理論基礎及解釋能力，儘管仍有不足之處，其中仍不乏提供了許多對於委員會與院會立法運作的思考，作者以下便就先前文獻所進行過的整理對各種委員會運作模式做一簡單回顧，以便對於本研究所關心的委員會運作模式與立法修正關係有一概略性的理解（陳恆鈞，2002；黃秀端，2000；張哲維，2010；楊婉瑩，2002）。

（一）獨立委員會模式(independent-committees model)：

獨立委員會模式認為委員會成員作為一自主性決策主體，對於其政策轄區(policy jurisdiction)內的政策皆有其決定能力，而委員會機制形成最主要的目的便是作為利益交換與分配的樞紐，例如藉由議程設定(agenda setting)與否決權力(veto power)的掌控，藉以解決利益交換的互信難題和降低交易成本(Weingast & Marshall, 1988)。此外，由於國會議員在眾多常設委員會之中通常只能擇其少數參加，議員因而會尋求加入與其自身利益⁷最高度相關的委員會，藉以滿足與其選區的利益與政策需求，獨立委員會模式因此也假定委員會成員都是偏好極端的利益追求者。因此，委員會成為國會立法運作的決策主體，委員會成員具有高度的內部自主性，其決策相對而言較不受院會偏好的限制和黨團的約束。

（二）院會主導模式(chamber-dominated model)：

除了將內部成員視為委員會決策主體的觀點之外，學者也思考是否還有其他決策主體對於委員會的運作具有影響力，因而有學者提出幾種不同的「委託—代理人模型」(principal-agent model)，院會主導模式就是其中之一。

⁷ 此處所指稱的利益可能是選區選票、政治獻金、政治前途或是基於理念所制定的政策，一切端看個別議員主要所追求的目標為何。

Krehbiel(1991)首先從資訊需求的角度提出資訊理論，儘管一樣都是從理性抉擇的角度進行思考，然而他認為資訊理論與分配理論最大的差別在於兩點，也就是多數決主義(majoritarianism)以及不確定性(uncertainty)。簡單而言，不像分配理論中謀求的是委員會中少數偏好極端者的利益，多數決主義指的是資訊理論所必須考量的是院會多數的政策偏好，更精確來說即是院會中位議員的政策立場；類似地，有別於分配理論將政策(policy)本身即視同於結果(outcome)，資訊理論認為政策與結果之間充斥著不確定性，對於政策執行所可能造成的未知結果，因而可能造成院會在立法上的保留與困擾(Krehibel, 1991)。

為了解決因為資訊缺乏所造成對於政策與其執行結果的不確定性，院會因而試圖建立起相關機制以解決此一問題，而委員會便是在如此情況下所創造出一項工具性產物。院會提供委員會制度性誘因以及決策資源，再由委員會向院會提出對於政策的專業資訊與判斷，進而減低院會因為資訊缺乏而在審查法案時所造成的不確定性，委員會因而被視作為院會的代理人角色，在法案的審查過程中也必須考量到院會多數的偏好(Krehibel, 1991)。

也因此，Krehibel(1991)認為委員會的權力並非來自分配理論中所主張的利益交換或是其他程序上的制度安排，而是來自於政策與其結果之間的不確定性。儘管委員會相對地壟斷資訊、專業與議題設定的權力，但院會最終仍保留是否修正或接受委員會決議的權力，甚至在必要時可以重組委員會，藉以避免委員會的決議偏離院會偏好。因此委員會的自主性仍是受到院會所掌控，為院會內部多數意志的代理者(Krehibel, 1991)。

(三) 政黨主導模式(party-dominated model)：

政黨主導模式則是另一項別於院會主導模式的單一面向「委託－代理人模

型」，其觀點主要是強調政黨對於國會議員的主導能力，並得以進而掌控所屬黨籍議員在委員會內部的立法行爲。

由於立法機關爲一合議制機構，個別議員在國會內皆無可避免地會碰到集體行動的困境，政黨因而成爲議員們所仰賴的協調機制，除了透過所屬的政黨表達其個別立場與爭取政策實踐，也藉由政黨標籤獲取更多的選民認同(Kiewiet & McCubbins, 1991)。同時，政黨也因爲得到個別議員的授權而掌握資源分配和議程設定的權力，除了一方面透過政黨領導的集體行動在院會爭取更大的立法空間，另一方面政黨又藉由黨紀的行使或資源的分配對黨籍議員進行獎懲與控制，兩者之間因而形成一種命運共同體的委託代理人關係。

而政黨主導模式的成立主要便是奠基在前述兩項前提之上：一、藉由政黨的勝選和執政權的取得可以提供更多的資源給黨籍議員，個別議員因而有動機服從政黨意志，希望藉由政黨的勝選爭取到更多的選舉紅利，也進而幫助其達成其他更多個人目的(Cox & MaCubbins, 2005)。二、政黨可以有效地運用黨綱的制定和黨紀的落實對黨籍議員進行獎懲，因而迫使議員不願輕易違背政黨所交付的指令。基於此兩項前提，政黨主導模型假定政黨對於黨籍議員擁有相當的控制能力，議員遵從政黨意志的分派結果參與委員會，個別委員會的成員是其所屬政黨的代理人，負責將政黨立場貫徹到委員會內部。因此，委員會所審查的議程與法案主要取決於政黨，委員會與其成員則因爲受到政黨控制而相對喪失其決策自主性(Cox & MaCubbins, 1993; Kiewiet & McCubbins, 1991)。

(四) 多重決策主體觀點(the multiple principal-agents perspective)：

然而上述模式各有其側重與忽略的面向，三者似乎皆無法完整說明委員會在實際運作上的複雜性與多樣性。Maltzman and Smith(1994)就藉由對眾議院中農

業、撥款和能源與商業等三個委員會的偏好進行測量，試圖從記名表決的結果觀察三個委員會內部與院會以及所屬黨團之間的關係。在院會與委員會的關係上，其研究結果說明委員會與院會在決策方向上趨於一致，但在部分委員會中仍有程度上的差別。至於在委員會成員與所屬黨團之間的關係方面，則是隨著不同委員會與不同議題面向呈現較為多元的情況，作者認為這主要是因為議題的面向與其顯著性(salience)所導致。若是越為顯著或重要的議題面向，因其關係較為重大，黨團越有可能要求委員會成員與其立場一致，以避免黨團利益受到損害；至於在較不突出的議題方面，因其重要性相對次要，黨團將可能採取較為包容的開放立場，因而可能呈現出黨團與委員會成員立場較不一致的情況。然而就一般情況而言，院會或黨團與委員會成員之間的關係並不存在較為特定的模式。

Maltzman (1997) 因而認為委員會在不同的議題面向上會呈現截然不同的代表行為，不論是政黨、選區或是委員個人意志等單一因素都不足以構成委員會成員的代表行為，而是多重的影響因素連結在一起才足以決定。換言之，委員會成員必須同時向眾多的決策主體負責，其間並非任何單一面向的委託—代理人關係(principal-agent relationship)所可以解釋，議員會就不同的議題的情況而言選擇回應選區民意或是黨團要求，其中院會、黨團、選民、利益團體和議員本身意志等多重來源的壓力都可能成為委員會成員進行決策的主要考量，委員會成員所採取的行動主要將端視議題的顯著性、黨團的控制力以及委員會運作的制度安排而決定 (Maltzman, 1997)。

本節至此已就委員會運作的各項主要理論以及觀點作一說明，茲分別將其決策模式的各項重點特徵整理如表 2-1 所示，以方便對於不同的委員會運作模式及觀點有較為清楚的瞭解。以下，作者將再針對各項委員會運作理論提出自身的想法，藉以說明為何本研究認為政黨組成的差異會是立法產出的關鍵，最後再就國內先前已對台灣立法院委員會決策模式進行討論之研究作一簡單論述。

表 2-1、委員會決策模式及觀點比較表

	獨立委員會 模式	院會主導模式	政黨主導模式	多重決策 主體觀點
委員會決 策目的	方便利益交換	提供資訊	政黨集體利益	多元目的
委員會結 構內涵	偏好極端者	異質性高	政黨意志分配	各種偏好
國會決 策主體	委員會	院會多數	黨團	院會、黨團、選 民、利益團體和 議員個人等
委員會內 部自主性	較高	較低	較低	較低

資料來源：引用自楊婉瑩(2002)

如同本節先前所提到的，儘管以上委員會運作模式理論各自有其解釋力，然而卻也各有其不足之處，例如獨立委員會模式過度強調委員自身選擇委員會的自主性，但委員會成員實際上在委員會的選擇與決策的過程中也經常受到所屬政黨的約束與限制，像是政黨藉由委員會的分派約束黨籍議員，議員未必可以依自身意願進入與其利益最相關的委員會；又或者政黨可以用黨紀懲罰違反政黨立場的議員，單就利益交換的角度其實並無法說明委員會實際的運作情形。因此，與其說政策產出是委員會間彼此利益交換的結果，其實只是高估了議員個人行為的自主性，政黨立場的介入有時反倒比議員之間的利益交換更具有影響力及說服力。

至於院會主導模式的資訊理論，主要則是強調政策的不確定性讓委員會得以發揮影響力，然而其中仍然未考量到政黨對議員的影響力，事實上委員會成員的決策並非全然依照其院會偏好與其專業，其判斷相當程度是依賴政黨所給予的訊息與指示，因此院會接收到委員會所提供的訊息其實已經過政黨立場的包裝，儘管院會保有最後決定接受與否的權力，但忽略政黨在委員會與院會之間決策的影響仍過於理想，更不用說政黨在院會決策方面也具有影響力。

多重決策主體的觀點則認為議員受到的壓力來源是多元的，議員的決策行為可能同時受到院會、黨團、選民、利益團體或其自身意志等多重代理主體影響。然而代理主體之間其實相互影響，其中又不論是院會、選民、利益團體或議員個人其實都受到政黨不同程度的影響，例如院會由不同政黨所組成，選民則是依據政黨標籤所提供的資訊投票，而利益團體與政黨存有互賴關係，至於議員則是藉由政黨作為與院會之間的連結；儘管政黨相對也受到其他決策主體的影響，但整體而言政黨對於其他決策主體的主導性和影響卻是最為廣泛的，政黨仍是其中最具有主宰性影響的決策主體。多重代理主體的觀點固然有其適用性與說服力，但究竟是其他決策主體的介入影響了委員會的決策行為，亦或是政黨干預程度的不同而給予其他內外行為者有機會干涉委員會成員的立法行為，這兩者之間所代表的意義則是無法齊一而論。因此，本文認為多重代理人的說法，在某種程度上是模糊了政黨對於委員會成員決策的重要性。

儘管無法面面俱到，但作者認為政黨主導模式在解釋上的涵蓋能力較其他理論為強，因為作為議員與院會之間的連結，政黨不論是在議員的委員會參與、委員會成員的決策或是最後院會的議決階段，實際上都有從中介入並發揮其影響力的機會，其中差別只在於政黨是否干預與能夠加以介入程度而已，而健全的民主政治也本就應當是由政黨做為集體行動與負責的行為個體。本論文即是奠基在政黨主導的基礎上，假定委員會成員皆順從政黨意志在委員會內部貫徹其所屬政黨立場，在此一假定之下，若委員會與院會的政黨組成差異越大，則意味委員會與院會的立場可能越為分歧，院會因而可能將委員會所通過的決議做較大幅度的修正。

至於在國內對於立法院委員會運作與決策自主性探討的相關文獻之中，黃秀端(2000)是以第二屆到第四屆第二會期的財政、教育和司法等三個委員會做為觀

察對象，利用深入訪談的結果佐證黨團實際上鮮少介入委員會的法案審查，除了部分政黨利益明顯或高曝光率的議題較可能看到政黨插手干預的痕跡之外，立委在委員會的內部運作極具自主性，因而認為獨立委員會模式較符合我國立法院委員會這段期間的運作情況。

楊婉瑩(2002)則是認為委員會中心理論實應區分為不同面向的問題，亦即委員會內部組成運作的自主性、委員會與院會偏好的異同以及決策的外部有效性之間存在著複雜的辯證關係，個別單一面向條件的滿足皆不足以涵蓋委員會中心主義的精神。而就外部決策效力的角度來看，委員會在第三屆時其決議經常受到院會修改，在立法決策關係中明顯缺乏獨立性與自主性，委員會中心主義的說法並不適合用以形容我國立法院該時期的委員會運作模式（楊婉瑩，2002）。

儘管如此，不論是黃秀端(2000)或是楊婉瑩(2002)皆一致認為要驗證台灣立法院委員會的運作模式，仍然需要更多的經驗上的資料和研究加以印證。因此，本文試圖檢視第三屆與第六屆委員會的組成差異與審查結果在院會修正的情形，除了能用來詮釋委員會內部運作的自主性與外部決策的權威性之外，同時也可以延續先前的研究成果，替我國該時期立法院委員會的運作模式做一較為清楚的界定。

第三節、我國委員會功能與組成方式的轉變

我國立法院委員會的組成方式在開議之初向來即是採用自由登記制，但其中並未明文規範委員會超額登記的處理方式，直至民國 81 年的第一屆第 88 會期方才確立了「自由登記，額滿抽籤」的原則（蕭怡靖，2005）。而直到民國 91 年〈立法院各委員會組織法〉修正通過之前，除了第四屆第一會期之外，我國立法院委

員會的組成都是採用「自由登記，額滿抽籤」的方式。

然而，「自由登記，額滿抽籤」與「每會期重新登記」的委員會組成方式長久以來飽受批評，像是「額滿抽籤」所造成的不確性，讓政黨難以協調黨籍立委所參與的委員會，進而造成黨團在立法主導上的困難（盛杏媛，2001）。此外，「每會期重新登記」的規定導致立委遊走於各常設委員會，立委逐水草而居的現象讓委員會的專業性因而難以建立（王金平，2002；黃秀端，2003；盛杏媛，2000；蕭怡靖 2005）。最後，「自由登記」更是容易造成政黨在院會和委員會席次上的差異⁸，不僅只導致院會和委員會的代表性不一致，更可能會形成委員會的審查結果在院會遭到推翻的局面（楊婉瑩，2002；蕭怡靖，2005）。

在此同時，「黨團協商」制度的興起與法制化也進一步使得委員會的功能受到壓抑，委員會的審查意見經常在送交院會前，便經由黨團協商做出大幅度修改。基於此，便有學者認為我國的立法院偏離了「院會中心主義」和「委員會中心主義」，反而是朝向「黨團協商中心主義」⁹的決策模式傾斜，立法院常設委員會儼然成為內部高度自主，但卻欠缺外部立法效力的決策機構（趙弘章，2005）。

有鑑於委員會組成在制度設計上的缺失，立法院在「第二波國會改革」之際先是修正通過了〈立法院各委員會組織法修正案〉，將立法院委員會的組成方式

⁸ 如同在註 4 中所提到的，在委員會組成採取自由登記時期，小黨為求爭取召委以及取得議程設定的權力，因而會策略性地將黨籍立委集中在某些特定委員會（林瑞雯，2002）。另一方面，即便是大黨也有委員集中於特定委員會的情況，例如黃秀端(2000)指出在第二屆到第四屆第一會期之間，國民黨立委偏好加入財政委員會的比例遠高於民進黨，即便是在席次勉強過半的第三屆，國民黨立委參與財政委員會的情況仍遠高於院會比例。所以在委員會組成採行自由登記時期，委員會與院會的政黨差異比例相對而言較為明顯。

⁹ 事實上，由於黨團協商所著重的是各黨團在決策過程所著力的過程，其核心的行為者是由各政黨立委所集結組合而成的黨團，而政黨則是透過黨團將其立場在院會內做進一步實現。因此，此處的黨團協商中心主義應視為政黨中心主義的一種呈現方式，而非視為與政黨中心主義切割而獨立的一種決策模式。

修改為依照「政黨比例分配」¹⁰。如此一來，政黨重新掌控分配黨籍立委參與委員會的權力，除了有助於將政黨立場貫徹於委員會審查，對於資深制的形成也有顯著提升作用（蕭怡靖，2005）；再者委員會席次分配也因此更貼近院會生態，以往少數黨把持個別委員會多數的情形將不復見。除此之外，相關法規的修正也對於「各委員會於議案審查完畢後，應就該議案應否交由黨團協商，予以議決。」¹¹、「各黨團指派之代表，其中一人應為審查會委員。但黨團所屬委員均非審查會委員時，不在此限。」¹²等規定予以規範，直接或間接地強化委員會及其成員在立法過程中的權限。簡而言之，在立法院第五屆前後的數年之間，立法院委員會除了組成方式的轉變之外，在相關的權限和制度方面亦呈現相當程度的變更。



¹⁰ 參閱立法院各委員會組織法第 3 條之 3。

¹¹ 參閱立法院各委員會組織法第 10 條之 1。

¹² 參閱立法院職權行使法第 70 條。

第三章、研究設計

第一節、理論架構與研究假設

本節主要的重點放在理論架構和研究假設的說明，在理論架構部份分為研究理論和立法賽局兩個部分，其中研究理論的部分主要在於簡述臺灣政黨的國會領導力，藉以說明利用政黨差異比例計算我國立法院委員會與院會偏好的理論依據；至於在立法賽局的部分，則是以逐步架構委員會與院會之間立法賽局的方式，對於委員會與院會的立法抉擇作一詮釋。在完成前述理論鋪陳之後，最後則是提出本研究主要的兩項待驗假設。

壹、臺灣政黨的國會領導力

政黨是民主政治運作中極為重要的環節之一，這點在臺灣的政治發展進程中也能清楚看見。從早期國民黨一黨獨大時期開始，黨外人士便藉由增額立委選舉的機會相互串聯進軍立法院，並在國會中透過各種管道發聲並監督政府，由於立場相近且同質性高，有學者便將此時期的「黨外」視為民進黨的前身（周琇環、陳世宏編，2000）。而在解嚴之後，以民進黨為主的在野政黨也逐漸趨於活躍，像是民進黨便以臺灣主體意識做為主要訴求與國民黨進行區隔（盛杏媛，2002），在第二屆立委全面改選時一舉成為立法院內舉足輕重的最大在野黨。

然而，正是由於國民黨和民進黨在族群認同和統獨意識的分歧，民眾對於這兩項議題的態度也成為其政黨認同形成與投票行為決定的重要因素（徐火炎，2002、2004；盛杏媛，2002），政黨標籤更成為選民在決定投票行為時最主要的

判斷依據（何思因，1994；徐火炎，1991）。但在另一方面，由於台灣二至六屆的立委選舉採用的是 SNTV 選制，其下可能產生複數的當選者，所以個別政黨也可能在單一選區中提出複數的候選人，政黨標籤因而成爲這些候選人共享的資源，而爲求在相同的政黨標籤下成爲選民所識別與認同的對象，候選人因而有爭取個人選票(personal vote)的動機（Carey & Shugart, 1995），必須建立起個人形象與特色才可能在共有的政黨標籤下成爲選民所投票支持的目標。因此，也有學者因而認爲 SNTV 選制變相鼓勵候選人走偏鋒吸引特定選民支持，導致形成以候選人爲中心的選戰，政黨標籤的影響因而相形薄弱（張世燊，2002）。

但實際上，政黨標籤在 SNTV 選制下並非不重要，只是因爲與其他候選人共享才使得該項優勢遭到模糊，政黨對於選民而言依然是其投票行爲的重要依據，對於立委在選票的獲取與勝選更是佔有舉足輕重的影響力（吳宜侃，2005a）。並且，若沒有取得政黨的提名和奧援，一般的無黨籍候選人仍難吸引到足夠的選票，更遑稱在區域選舉中脫穎而出。因此，政黨標籤在臺灣選舉過程中的影響仍然相當重要，只是受到選制的干擾才使得候選人等個人因素有較爲明顯的著力空間，這點從我國第七屆立委選舉結果就可以得到映證¹³。基本上，政黨對於立委政治生命的延續具有莫大影響（吳宜侃，2005b），失去政黨庇護的立委絕大多數難以在選戰中再次得勝，本文認爲若立委將連任視爲首要目的這項命題是被認同的，那自然也沒有理由去懷疑立委會試圖背棄政黨立場。

另一方面，在院會席次越爲接近且黨際競爭越爲激烈的情況下，多數黨爲求掌控院會順利運作，將會對於黨籍立委施予壓力以避免發生跑票；而少數黨爲了通過有利於己的法案，甚至試圖擊敗多數黨並使其顯得顛預無能，因而也會增加

¹³ 第七屆立委選舉爲我國立委選制改革後的首度改選，在區域選舉改採單一選區的情況下，73個單一選區中分別爲國民黨 57 席、民進黨 13 席、無黨團結聯盟 2 席以及無黨籍 1 席，其中無黨團結聯盟當選之臺中縣第二選區與澎湖縣皆未見國民黨籍候選人，顯見國民黨已有默契將該兩選區禮讓給無黨團結聯盟。如此選舉結果也代表著無政黨支持之獨立候選人在立委選舉中已無過多生存空間，其中僅有金門縣的陳福海以無黨籍之姿取得一席爲該次選舉中的異數。

對於黨籍立委立法行為的干預程度。除此之外，實際上黨籍議員也將因此更有自發性動機遵循政黨立場，希望藉由支持所屬政黨取得執政權而分享勝選紅利。亦即，政黨競爭激烈將使得黨團主動介入院會與委員會運作的情況益為明顯，黨籍議員對於政黨立場的服從也將更為明顯，這點在少數黨陣營內部更是能清楚得見¹⁴。

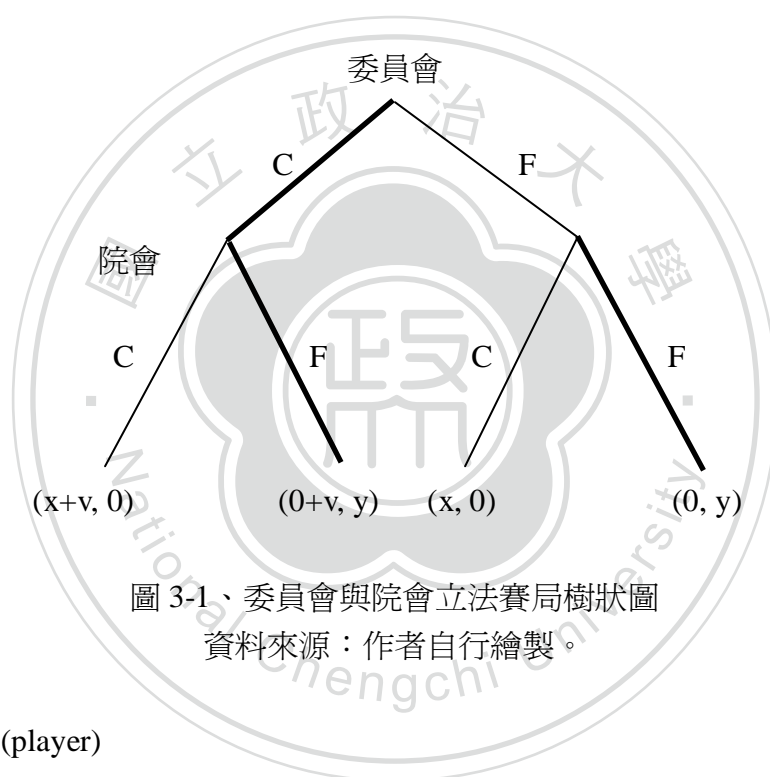
整體而言，因為政黨標籤所提供的優勢，政黨內部的黨紀約束因而有施力空間，使得政黨對於黨籍立委具有相當程度的掌控能力，不論是在院會或委員會內皆然；而同樣基於勝選動機，政黨間的激烈競爭也使得立委更可能主動遵循政黨立場，變相地增加政黨的團結程度與凝聚力。上述討論說明政黨才是立法院內主要的行為者，黨籍立委在委員會中的立法行為多半是黨團立場的代理，立委在委員會能否展現自主性仍須看政黨是否干預¹⁵。因此，基於以上所述及之因素，政黨得以展現高度的國會領導力，作者因而認為委員會與院會所呈現的政黨席次比例差異除了可以表示兩者間組成的差異程度，在另一方面也可以有效地代表委員會與院會間的立場差距，政黨席次差異比例因而將成為委員會審查結果在院會中是否再次遭到修正的關鍵因素，以下立法賽局與研究假設部分對此將有更進一步的討論。

¹⁴ 例如黃秀端(2004)藉由政黨團結分數的概念，透過記名投票發現自第四屆政黨輪替之後，由於立法院內部政黨席次劇烈改變，政黨團結分數有隨著政黨競爭日益激烈呈現逐漸增加的趨勢，而席次在院會內居少數黨的民進黨與臺灣團結聯盟等政黨的政黨團結分數更是較國民黨高出一籌。盛杏媛(2008)則是將Rice的政黨凝聚力指標作一修正，發現民進黨在第三到第六屆中記名表決的凝聚力皆較國民黨為高，顯示院會的少數黨陣營確有較多數黨團結的趨勢。

¹⁵ 例如鄭勝元(2005)指出政黨才是委員會中召集委員設定議程的主要因素。而黃秀端(2000)雖然認為台灣在第二屆到第四屆第二會期的委員會生態屬於獨立委員會模式，然而文中的深入訪談卻也指出：「國民黨雖然多半不介入黨籍立委在委員會內的問政行為，然而一旦介入便不容許違紀行為發生。」意味著政黨對於黨籍立委仍具有相當程度的掌控能力，政黨依然是委員會行為的主導者，委員會成員的內部自主性只出現在黨團不介入干預的情況下。

貳、委員會與院會立法賽局

在我國委員會和院會的立法過程中，除了直接逕付二讀的情況之外，所有法案皆必須先經由程序委員會送交特定委員會進行審查，待委員會審查完竣後再交由院會進行最後的審議。此一立法過程可以簡單架構成一立法賽局，其樹狀圖如圖 3-1 所示，本文以下分別再針對賽局中的行動者、策略、報酬和賽局均衡等要素進行說明。



一、行動者(player)

在本研究的立法修正賽局中，行動者(player)為委員會(committee)和院會(floor)。由於在立法過程中，除了逕付二讀的情況外，所有法案皆必須先經由委員會審查再送交院會裁奪，因此將委員會的行動順序設定在院會之前，院會則是待委員會審查完竣後再決定是否接受或修改通過其版本。

二、策略(strategy)

在行動策略(strategy)方面，由於委員會和院會在實際上皆有權力針對個別送審條文進行任何幅度的修正，所以理論上兩者所可能採取的策略應有通過無限種可能的版本。然而為求方便說明上起見，本賽局在此假定委員會和院會所可能採取的僅有通過委員會偏好的法案版本 C 和通過院會偏好的法案版本 F 兩種策略。

三、報酬(payoff)

在報酬(payoff)的設定方面，研究在此假定如果最終通過的法案版本符合委員會的立場，委員會將會因為其偏好的法案通過而得到報酬 x ($x > 0$)，院會則會因為期待的法案落空而得到報酬 0；同理，如果最終通過的法案版本符合院會的立場，院會將因為偏好的法案通過得到報酬 y ($y > 0$)，委員會則將因為通過的法案不孚預期而得到報酬 0。

延續以上報酬設定的脈絡，最終如果是院會偏好的法案版本通過，委員會最終將得到的報酬為 0，乍看之下在委員會階段審查通過自身偏好或委員會偏好的法案版本對其報酬似乎並無任何差異。然而必須注意的是，國會議員向來被假定皆以連任作為首要目的(Mayhew, 1987)，委員會成員的偏好必然同時受到其所代表的選區所影響，因此其審查通過的政策若與選區立場相符，即便最終院會審議通過的是院會偏好的法案版本，委員會成員依然可以向選民宣稱其功勞，也就是藉由立場表達(position taking)得到選區選民的支持與認同。

如同文獻中所提及，政黨標籤向來是選民投票時極為重要的資訊，在許多個人偏好並不明顯的議題上，選民立場反而將受到其所支持政黨的偏好所影響。作者因此假定選民偏好受政黨影響，而議員試圖在委員會中代表選區發聲，相當程

度上其實就是在貫徹自身所屬政黨的立場。因此，不論院會最終審議通過的結果為何，委員會若在其審查階段所提出的法案版本為 C，則委員會成員將在報酬方面將會得到選民的支持 v ($v > 0$)；相對的，如果委員會審查結果是通過院會較為偏好的法案版本 F，則委員會將連向選民宣稱功勞的機會都沒有而得到報酬 0。

四、賽局均衡(game equilibrium)

透過以上的設定，可以發現(C, FF)將是此一立法賽局的子賽局完美均衡(subgame perfect equilibrium)。因為藉由倒推法(backward induction)進行思考，行動順序較後的院會將發現不論委員會在審查時所選擇的策略為何者，對院會來說只有通過法案版本 F 才能得到唯一同時也是最佳的報酬 y ，若是通過法案版本 C 其報酬將變成 0，所以院會在策略的選擇上必然是只會採取通過院會偏好的法案版本 F，委員會如何進行抉擇對其決定不造成任何影響。至於在委員會方面，基於相同的思考邏輯，委員會將意識到不論其審查通過的結果是法案版本 C 或法案版本 F 皆不會改變院會的決定，因為院會終究會通過法案版本 F 以求取較大的報酬。一樣是基於報酬最大化原則，委員會因而會審查通過自身較為偏好的法案版本，以便向選民宣稱功勞(claim credit)以便得到報酬 v ，也只有如此才不至於因為背離選區立場而落得兩頭空的情況。因此，在院會與委員會皆有一優勢策略的情況下，可以清楚得知(C, FF)將會是此立法賽局的唯一均衡解。

透過以上立法賽局的說明，我們可以發現委員會總是審查通過自身偏好的法案立場，院會最後再將法案修改到其偏好立場進而完成三讀。然而研究假定委員會成員因連任取向所以偏好受到選區所影響，但選民立場又經常是由其支持之政黨所決定，所以委員會與院會之間的政黨組成差異將對兩者的立場差距造成關鍵性的影響。易言之，若委員會與院會之間政黨組成差異比例越大，將可能造成審查通過法案在院會遭到較高程度的修正；若委員會與院會之間政黨組成差異比例

越小，則其審查通過法案在院會遭到的修正程度可能較為輕微。

然而委員會與院會的偏好差異除了程度的差異之外，事實上還存在著方向的不同，圖 3-2 呈現的是第三屆第一會期委員會與院會政黨組成差異的示意圖，其中離院會位置越遠表示該委員會與院會的政黨組成差異比例越大，與院會位置越為接近的表示該委員會的政黨組成與院會越相似。同時，委員會位置若位於院會右側則意味著多數黨在委員會中具有過半多數，其差異越大則代表多數黨在委員會的優勢越為明顯；相對的，位置位於院會左側的委員會意味著多數黨在委員會中不具有過半多數，其差異越大則可能代表在野政黨在委員會的優勢越為清楚。

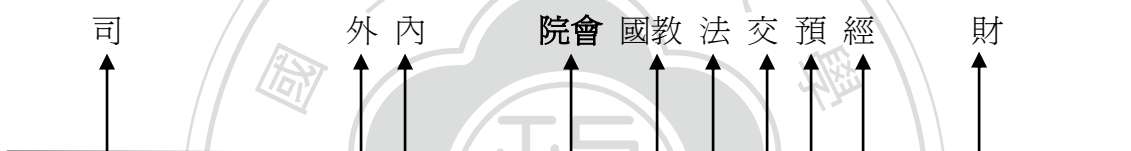


圖 3-2、第三屆第一會期委員會與院會政黨組成差異比例示意圖

說明：以上標示為各委員會與院會政黨差異比例之相對位置。

資料來源：作者自行繪製。

基於政黨主導觀點，由於委員會成員被認為是政黨在委員會內部的代理人，議員對於進入委員會審查的法案將依循政黨立場行動(Cox & MaCubbins, 1993)。因此，若多數黨在委員會內部擁有的過半席次越明顯，則意味多數黨在委員會內更能以壓倒性的優勢通過符合其政黨立場的議案，其審查結果送至院會審議時，多數黨因而可以不需再做過多的修正即得到理想的政策產出。反之同理，若院會與委員會的政黨組成差異極大，但卻是來自於院會少數黨於委員會中取得不等比例的過半席次代表，則可以預期委員會審查通過的法案將會因此較偏少數黨偏好立場，院會多數黨因而需要在院會內對法案進行較大程度的修正。

參、研究假設

總結本章節針對委員會與院會組成差異對法案審查修正程度影響的討論，從政黨組成比例差異的「程度」與「方向」兩個面向思考，可以將本研究主要的待驗假設整理如下列兩點。

研究假設一：若委員會與院會的「政黨組成差異比例」越高，則委員會審查通過的法條在院會遭到修正的程度較高；若委員會與院會的「政黨組成差異比例」越低，則委員會審查通過的法條在院會遭到修正的程度較低。

研究假設二：若院會多數黨在審查委員會中亦握有過半席次，則委員會審查通過的法條在院會遭到修正的程度較低；若院會多數黨在審查委員會中不具有過半席次，則委員會審查通過的法條在院會遭到修正的程度較高。

第二節、研究方法與資料

壹、研究範圍與資料

在我國立法院的立法過程中，不論是委員會或是院會對於法律案皆採取逐條審查(Mark up)，因此本研究將以個別的單一審查「條文」做為研究測量單位，特別有別於以往使用個別審查「法案」做為測量單位的研究。並且，以法條作為測量單位在實質的編碼與分析上也的確有其優點，除了有助於提案者和法案修正程度等各項變數的判別，也能更加清楚呈現出個別單一法條在審議過程的性質與特性。一來不僅能避免用法案為測量單位時，對於某一特定法案中有不同法條的修正案提案但併案審查通過，而必須將所有提案者皆視為此一法案共同提案者的問

題¹⁷；再者也可以準確測量出個別法條實際遭受到的修正程度，不會有以法案作為測量單位時所面臨主觀修正程度判斷的難處¹⁸。

而由於受到研究時間與成本的限制，本文因此僅針對研究所需選取立法院第三屆（民國 82 年 2 月 1 日至 85 年 1 月 18 日）和第六屆（民國 94 年 2 月 25 日至 96 年 12 月 21 日）所有通過委員會審查的法律條文作為研究範圍¹⁹，並且進行屆期之內與不同屆期之間的比較與對照，希望藉以呈現出較為客觀且具說服力的分析結果。

在研究資料方面，本研究是以立法院國會圖書館的立法院法案審查系統²⁰做為資料來源，整理出立法院第三屆和第六屆分別各有 296 條及 498 條法律案完成委員會審查程序²¹。然而第三屆通過委員會審查的法律案中，共有 49 條為跨屆審查通過，院會未審查通過者有 50 條；第六屆通過委員會審查的法律案中，共有 149

¹⁷ 例如法案編號 0302032 戶籍法部分條文修正案，當時的內政委員會將行政院、國民黨立委、民進黨委員提案一共五個版本併案通過提交院會。在該案所有通過的 53 條修正條文之中，行政院針對 53 條條文皆有提案修正，國民黨立委蔡奮門等 20 人、林志嘉等 20 人以及趙永清等 16 人等三版本則是一共提出 7 條修正，而民進黨立委僅有針對其中一條提出修正案。在如此情況之下，若以法案做為測量單位，則會將行政院、國民黨立委和民進黨立委一併視為「戶籍法部分條文修正案」的提案者，將該案中所關注之特質皆視為三者所造成之影響，並不論其中個別提案者提案修正之條文多寡，就案例中的情況而言顯然是過於高估只有提出一條修正案的民進黨立委對於該案所造成的影響，在推論上可能發生問題。然而若以法條做為測量單位，則可以清楚分辨個別條文的提案者以及對於該條文所造成的影響，某種程度上是屬於較為細緻而且精確的做法。

¹⁸ 以法案做為修正程度的測量單位，首先必須處理的問題就是修正程度的界定，先前研究中有的是直接以修正條文數量做為分類標準（楊婉瑩，2002），也有視其中條文遭到修正的程度做一區分（楊婉瑩、陳采葳，2004），也有的研究是同時視其條文修正數量與重要程度做一界定（張哲維，2010）。然而不論是採用上述何種分類方法，在院會採逐條審查的原則之下，事實上最直接被觀察到的對象都是個別條文，只是從觀察到的條文修正程度用不同的方式轉化到法案的修正程度，其中或有以部分條文修正推論到整體法案修正程度以偏概全的問題，也或有涉及主要條文判定的主觀性價值判斷問題，總的來說以法案做為修正程度的判讀單位仍然有其不足之處。相對而言，以條文做為修正程度的測量單位，除了直接反映個別條文的修正情況以避免前述以法案做為單位的問題之外，實際上也是對於院會審查意見最忠實的呈現方式。

¹⁹ 法律案可概分為「法律制定案」、「法律修正案」、「法律停止適用案」和「法律廢止案」等四類（周萬來，2008：123-132），但由於法律停止適用案和廢止案的審查情況相對單純，委員會與院會僅能針對送請審查的廢止案和停止適用案表示接受與否，而無從進行不同程度的修正，並不適合做為本研究觀察的對象，因此將這兩類法律案的條文排除在研究範圍之外。

²⁰ <http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/ttsweb3?@0:0:1:/disk1/lg/lgmeet3@@0.06867687000551703>，網頁最後檢索日期：100 年 4 月 2 日。

²¹ 其中之法律案數量已扣除法律廢止案及法律停止適用案部分。

條未於院會審查通過。由於委員會與院會政黨差異比例的計算僅適用於單一屆期之內，跨屆審查與未審查通過之法案因而排除在本文研究之範圍。其次，在委員會審查的過程中經常針對爭議性條文採取將其保留交付院會處理的審查方式，然而委員會對於條文持保留立場即代表未達成審查意見，自然也無從判斷院會對於委員會立場的修正程度，委員會保留的法律條文也因此排除在研究範圍之外。此外，若提案條文送入委員會時並未針對條文本身文字進行任何修正，由於提案本身並不具備修正動機，預料委員會與院會維持其條文不對其另做更動的可能性也高，因此這類型提案條文一併排除在研究範圍之外，以避免過度高估委員會決議受到院會尊重的程度。

除此之外，在本研究資料收集過程之中，部分法案因判讀之專業因素²²或資料取得問題²³等個別因素無法處理，因此一併排除在本研究資料收集範圍之外。扣除掉上述全案保留與研究所排除之法案，本文研究範圍所及的法律案一共有第三屆的 194 條法律案（共 3259 條法條）以及第六屆的 316 條法律案（共 3264 條法條）；總計共涵蓋第三屆與第六屆 510 條法律案，共 6523 條法條（見表 3-1）。

²² 此類專業因素為作者本文之修正程度判別因素所無法涵蓋解釋，在此主要為稅則判讀與部分法案附表或附圖之修正。前者排除之因素在於其審查內容與一般法案有異，其修正程度之判斷並非本研究所能加以處理；後者則是由於本研究僅針對條文本身文字之更動進行處理，非屬條文文字的附加修正並不列入觀察對象。其中屬稅則專業判讀者，第三屆有 2 案，第六屆有 3 案；其中屬法案附表或附圖之修正者，第六屆有 1 案。

²³ 此處資料取得問題多為立法院公報漏載院會二讀前的委員會審查或協商條文版本，因此無從比對判斷院會針對委員會版本之法案的修正程度為何。研究對象中屬此類法案者在第三屆有 1 案，第六屆有 7 案。

表 3-1、立法院第三屆及第六屆委員會審查通過法案次數分配表

委員會審查 通過法案	院會當屆 審查通過			院會跨屆 審查通過	院會未 審查通過	總計
	本研究所 處理法案	全案 保留	其他因 素排除			
第三屆	194 (65.5%)	0 (0.0%)	3 (1.0%)	49 (16.6%)	50 (16.9%)	296 (100.0%)
第六屆	316 (63.5%)	22 (4.4%)	11 (2.2%)	0 (0.0%)	149 (29.9%)	498 (100.0%)
總計	510 (64.2%)	22 (2.8%)	14 (1.8%)	49 (6.2%)	199 (25.1%)	794 (100.0%)

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法案數，括號內為橫列百分比。

貳、研究方法

在研究方法上，本研究採取「內容分析法」(content analysis)，透過類別項目的建立，將每一條通過委員會與院會審查法案依據其「法條修正程度」、「委員會與院會組成差異」、「審查委員會資深程度」及「提案者性質」等項目加以分類編碼，接著再針對以上量化資料進行順序機率單元迴歸 (Order Probit Regression) 分析，藉以檢證本研究所提出的各項待驗假設。以下分別就各變數的概念界定與測量方法做一說明。

一、依變數

(一)、院會對委員會審查通過法條修正程度

楊婉瑩和陳采葳(2004)曾經針對黨團協商對委員會通過法案的修正程度進行測量，其測量指標依據條文是否涉及實質內容修正、提出補充或注意事項與僅

進行文字或程序修正，一共將修正程度分為實質內容修正、實質內容補充和程序文字修改，分別按其修正情況對應之。然而，儘管其分類標準具有相當程度的代表性與象徵性，但卻又難以全面地涵蓋到實際上法案修正的複雜程度，作者因而嘗試將其測量指標進行修正，期能更貼切地測量到法案遭到修正的程度。

本研究關於委員會審查通過法條遭到院會修正²⁴程度所建構的指標並非僅單純從字面上的修正來判斷，相當程度上參酌院會對委員會版本的修正意圖，作者並試圖就所有修正情況中整理出合適的操作化標準，進而將修正程度區分為五類，以下分別說明之：

(一) 無修正：無修正意指委員會審查通過之條文，在院會不進行任何修正而照案通過之情形，其修正程度最弱。

(二) 單純文字修正：單純文字修正意指在不影響條文意義的情況下，並且不對條文本意涵或所指涉的範圍造成影響，對條文所進行的單純文字修正或調整，其修正程度次弱。此類型修正常見之判別情況如以下：(1)文字、標點符號和段落的刪除或調整，例如贅詞刪除²⁵、同義文字之替換²⁶、款次合併或增刪；(2)三讀時發生之文字修正；(3)文字誤植或用詞錯誤之修正；(4)由於先前條文條次更動，導致需配合該條次調整所進行文字修正；(5)增刪或替換條文中不合時宜之文字²⁷。

²⁴ 關於黨團協商對於法案所做出的修正，由於其協商結論仍須經院會接受方得通過，作者在此一併視為院會所為之修正。

²⁵ 例如法案編號 0301018 民法親屬編施行法第 6 條之 1 增訂案：將「生效日一年後…」修改為「生效一年後…」。

²⁶ 例如法案編號 0302028 殘障福利法部分條文修正案第 4 條：文字使用上以「身心障礙」替代「殘障」。

²⁷ 例如法案編號 0302017 期貨交易法第 121 條：因條文中所引用之現行法已不存在，故將第二項刪除。

(三) 補充性修正：補充性修正意指在不更動條文主體意旨的情況下，進行補充性修正讓條文更為完整或精準化，其修正程度介於實質部分修正與單純文字修正之間。此類型修正常見之判別情況如以下：(1)在條文規定事項之內，為使條文內容更為完整所進行之文字補充²⁸；(2)在條文規定範圍之內，為使條文指涉範圍更為精確所進行之文字補充²⁹；(3)條文但書之補充或刪除（不影響條文內容）³⁰；(4)將空白授權的施行日期精確化，或是將一段範圍內的施行或停止日期再做一明確補充規定；(5)因立法歷程延宕之緣故，刪除不合時宜之條款。

(四) 實質部分修正：實質部分修正意指針對條文進行內容上之實質修正，但修正範圍仍建立在委員會審查通過的條文基礎上，條文精神和意旨大體上仍尊重委員會意見，與原先條文內容所涵蓋的適用範圍具有相當程度的交集，其修正程度次強。此類型修正常見之判別情況如以下：(1)涉及條文規定事項適用範圍的擴充，且是項擴充並非該條文中主要規定之標的³¹；(2)涉及條文規定事項適用範圍的刪除，且是項刪除並非該條文中主要規定之標的³²；(3)條文中名詞定義的修正，該修正並未涉及主要定義之變動³³；(4)實質內容之修正，但不涉及條文精神或意旨之重大變更³⁴。

(五) 實質大幅修正：實質大幅修正意指條文之修正直接涉及條文本身意義和精神之改變，相當程度上違反委員會審查之意見，甚至是加以刪除或全盤推

²⁸ 例如法案編號 0302006 檢肅流氓條例部分條文修正案第 21 條：增列「被移送裁定人所設流氓行為，同時觸犯刑事法律者，法院得於判決確定前，停止移送案件之審理。」之規定。

²⁹ 例如法案編號 0302040 兩岸人民關係條例部分條文修正案第 35 條：加入「本條例第五次修正前」等文字。

³⁰ 例如法案編號 0301019 著作權仲介團體條例第 13 條：將「違反第 2 條規定之法律行為，無效。」之條文但書刪除，但是項但書之刪除並不影響條文所指涉之內容。

³¹ 例如法案編號 0302018 核子損害賠償法部分條文修正案第 18 條：將重大災害列入核子損害之免責範圍之列；法案編號 0302025 毒性化學物質管理法部分條文修正案第 28 條：擴大違規條文引用之範圍。

³² 例如法案編號 0304077 房地產仲介業管理條例第 6 條：將違反工商管理法律移除於不得申請經營許可之範圍。

³³ 例如法案編號 0302021 特殊教育法部分條文修正案第 3 條：變動身心障礙之定義範圍。

³⁴ 例如法案編號 0302003 就業服務法第 49 條修正案：修正外勞聘僱展延工作時間之相關規定。

翻，其修正程度最強。此類型修正常見之判別情況如以下：(1)直接推翻委員會審查意見，例如刪除審查條文或維持現行條文（不論實際之修正程度為何，有以上兩種情形皆屬實質大幅修正，若為改採其他版本則須比對兩者條文內容之差異）；(2)條文實質意義之修正，該修正涉及違反或推翻委員會審查結果³⁵；(3)涉及條文規定事項適用範圍的擴充，且是項擴充為該條文中主要規定之標的³⁶；(4)涉及條文規定事項適用範圍的刪除，且是項刪除為該條文中主要規定之標的³⁷；(5)條文中名詞定義的修正，該修正涉及主要定義之變動；(6)關於法令施行日期或落日條款的變更或增刪³⁸。

除了以上所述及的修正方式之外，院會也有可能採取議程阻絕等程序性手段做為杯葛方式的一種，然而就所有通過委員會審查但未完成立法的法案而言，要判斷其中哪些法案究竟為院會刻意延宕，哪些法案只是因為待審法案過多之緣故未能完成立法，其意圖判定在技術上終究仍難以克服。此外，作者認為再將通過委員會審查但院會審議未畢的法案區隔出來，對於研究所欲觀察之修正程度並無太大的實質意義，本研究在此因而不再另做區隔，意即委員會審查通過但未在院會完成審議之法案將被排除在本文的研究範圍之外。

³⁵ 例如法案編號 0302011 組織犯罪防制條例第 15 條：對於政黨推薦犯罪候選人的罰款時效限縮在推薦日起五年之內，推翻審查會不對時效設限之規定；法案編號 0303027 公營大眾捷運股份有限公司設置管理條例第 8 條：解任董事長之規定由報請中央主關機關備查修改為須先取得核准。

³⁶ 例如法案編號 0302045 少年矯正學校設置及教育實施通則第 26 條：明定設立人事室並增置主任一名，該項人事範圍之擴充為本條文主要之規範標的。

³⁷ 例如法案編號 0303036 經濟部加工出口區管理處組織條例第 3 條：將本條文所主要規範設立之五個組別修改為四組；法案編號 0304001 律師法部分條文修正案第 47 條之 10：刪除外國法事務律師得在特定情況下雇用本國律師之規定。

³⁸ 例如法案編號 0302018 核子損害賠償法部分條文修正案第 38 條：將修正條文的生效日期由「行政院以命令定之」修改為「公布後一年施行」；法案編號 0303026 老人福利法部分條文修正案第 28 條：將生效日期由公布日起滿一年實施修改為兩年。

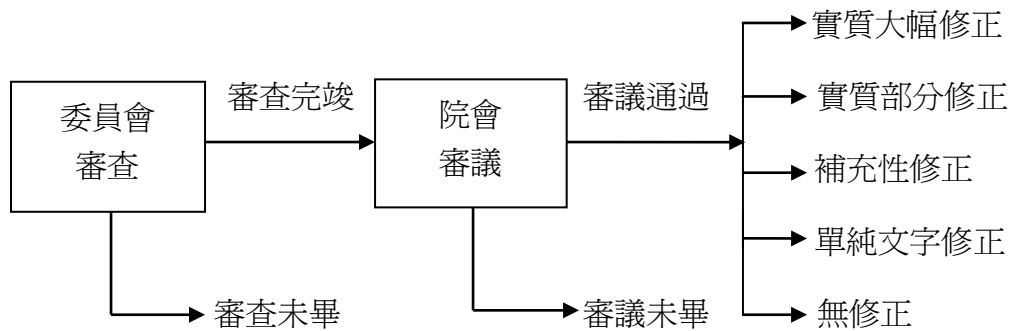


圖 3-3、院會審查修正程度測量圖

資料來源：作者自行繪製。

二、自變數

國內諸多文獻皆曾指出政黨在委員會與院會組成的差異過大，不但將使委員會和院會的代表性不一致，更可能造成委員會的審查結果無法在院會內延續（楊婉瑩，2002；蕭怡靖，2005），然而卻從未曾見有類似研究對上述論點進行經驗上的分析探討，本研究因而試圖針對是項問題進行處理。

爲了測量出委員會與院會的組成差異對於委員會審查通過的法條遭到院會修正所造成的影響，在委員會與院會的組成差異方面勢必要有一客觀測量指標。而政黨之間組成的差異除了程度上的區別之外，實際上也存在著方向上的差異，本研究因而嘗試針對這兩方面進行測量，分別以「政黨組成差異比例」與「院會多數黨在委員會是否取得過半席次」作為委員會與院會組成差異的衡量標準。

（一）「政黨組成差異比例」

因爲政黨作為國會議員與院會之間的連結，不論是採取資源分配或黨紀約束等手段，個別政黨對於自身所屬黨籍議員皆具有相當的掌控能力，黨籍議員經常

是依循政黨的立場採取行動(Cox & MaCubbins, 1993)。因此，委員會與院會的政黨組成差異在相當程度上可以代表兩者之間的立場差距，利用政黨組成差異比例衡量委員會與院會之間的偏好差異也具有一定的意義與參考價值。「政黨組成差異比例」的計算方式是將個別政黨在院會和委員會的比例相減後取絕對值加總，公式如以下所表示，其中 PC(percentage of committee)為委員會席次比例，PF(percentage of floor)為院會席次比例，i 表示政黨：

$$\sum_{i=\text{政黨}} |PC_i - PF_i|$$

在第三屆中，由於各政黨之間獨立運作的態勢明確，故政黨組成差異比例為個別政黨為分開計算殆無疑義。然而在第六屆之中，由於沒有任一政黨擁有院會過半席次，為了爭奪議程設定以及立法程序上的主導能力，各政黨間因而存在著結盟合作的趨勢³⁹。例如國民黨和親民黨便成立國親同盟，以泛藍聯盟的名義在院會聯手取得過半席次優勢⁴⁰；而執政的民進黨也與意識型態較為接近的臺灣團結聯盟合作成立泛綠聯盟，試圖與當時擁有過半多數的泛藍聯盟互別苗頭。而由於聯盟內部政黨彼此合作密切，並且在許多法案立場上會彼此協調使其立法態度一致，因此本研究在計算政黨組成差異比例時也將聯盟視做一個計算單位，聯盟內部成員之政黨組成差異比例合併計算，聯盟所屬個別政黨則不再單獨計算其政黨組成差異比例，藉以避免政黨間的合作對於政黨組成差異比例計算所造成的干擾⁴¹。

³⁹ 黃秀端(2004)指出，在一致政府期間由於黨紀較為鬆弛，因此經常出現政黨間在不同議題上結盟的情形；然而在分立政府產生之後，由於泛藍選擇的策略為與執政的泛綠進行對抗，聯盟內部合作而聯盟之間對抗的態勢因而浮現，政黨間跨議題結盟之空間也遭到大幅壓縮。

⁴⁰ 本研究將當時僅佔有一席次的新黨也歸於泛藍聯盟內，以下不再贅述。

⁴¹ 亦即在第三屆中，國民黨、民進黨、新黨以及無黨籍及其他各為一個計算單位；在第六屆中，國民黨、親民黨以及與其密切合作的無黨團結聯盟視為一個計算單位，民進黨和臺灣團結聯盟為一個計算單位，無黨籍及其他則為另一個計算單位。

(二)、「院會多數黨在委員會是否取得過半席次」

由於政黨組成差異比例不論其數值大小，皆可能分別出現在「院會多數黨在該委員會取得過半席次」和「院會多數黨在該委員會未取得過半席次」兩種不同的情況，但政黨組成差異比例在這兩種情況下所代表的意義卻截然不同，因此若不設法將可能的情況加以區分，逕以政黨組成差異比例對於法條的修正程度進行詮釋將可能產生分析上的問題。本研究因此也將「院會多數黨在委員會是否取得過半席次」納入考量，試圖藉以衡量委員會與院會組成在方向上的差異。

因為委員會成員被認為是所屬政黨的代理人，將會依循政黨立場對進入委員會階段的法案審查(Cox & McCubbins, 1993)，因此若委員會與院會的政黨組成差異比例極大，並且是來自於院會多數黨於委員會中佔有比在院會更具壓倒性的絕對多數所導致，則預期該委員會將順從多數黨的意志通過其理想的法案立場，政黨差異比例越大只是越為突顯多數黨在委員會內貫徹其立場的能力，委員會所審查通過的法條在院會內的修正程度應會較低。反之同理，若院會與委員會的政黨組成差異極大，但卻是來自於院會少數黨於委員會中取得與院會不等比例的過半席次，則可以預期委員會審查通過的法條將會因此較偏向少數黨立場，院會多數黨因而可能在院會審議階段對法條進行較大程度的修正。因此，本研究假設若「院會多數黨在審查委員會取得過半席次」，則其審查通過的法條在院會的修正程度會相對較低；若「院會多數黨在審查委員會未取得過半席次」，則其審查通過的法條在院會的修正程度會相對較高。

然而如同在「政黨組成差異比例」此一變數設定中所提到的，由於政黨之間可能相互協調法案立場並採取一致的立法行為，因此必須將聯盟合作的因素加以考量，本研究對於「多數黨」的界定也因而沿用此一概念，同時將多數黨和多數聯盟的概念都涵蓋在「多數黨」一詞內。亦即，在第三屆中的「多數黨」僅單指

國民黨，但在第六屆中的「多數黨」則是涵蓋國民黨、親民黨以及無黨團結聯盟⁴²。表 3-2 呈現的則是本研究中「政黨組成差異比例」的計算單位和「院會多數黨」的界定方式，希望藉以對本研究的變數設定有更清楚的說明。

表 3-2、第三屆與第六屆多數黨及政黨組成差異比例計算單位界定表

	第三屆	第六屆
多數黨	國民黨	國民黨、親民黨、無黨團結聯盟
少數黨	民進黨	民進黨、臺灣團結聯盟
	新黨	無黨籍及其他
	無黨籍及其他	

資料來源：作者自製。

三、控制變數

除了前述的自變數之外，由於先前也曾有相關文獻指出委員會的資深程度（王定村，2004；張哲維，2010）和提案者的類型（盛杏媛，2010；黃秀端、何嵩婷，2007）亦有可能對於委員會權力行使或法案的審查結果造成不同程度的影響。為了進一步控制其他變數對於研究結果所可能造成的影響，所以本研究也將針對以上變數一併加以控制，以下分別針對其概念與分類方式做一說明。

（一）、委員會資深程度

除了逕付二讀的方式之外，所有法案在進入院會審議前皆必須先經過委員會審查，因此委員會對於相關法案的專業性與熟悉程度，對於法案送入院會審議的

⁴² 在此必須加以強調的是，在第六屆的院會中其實並沒有所謂的多數黨，院會內部的過半多數是以政黨聯盟的形式在進行運作，然而本文為求方便說明並避免兩詞混用所造成的錯亂，因此僅用「多數黨」一詞同時將其涵蓋，但實際上關於第六屆的情況皆是指涉多數聯盟的概念，特此說明，以下不再贅述。

修正結果皆可能造成相當程度的影響。一般普遍認為委員會資深的程度低落將造成委員專業程度不足與法案審查結果良莠不齊等情況，較可能導致委員會審議結果在院會遭到修正；而較為資深的委員會則是因為委員對於法案審查的專業性與熟悉度較高，其審查結果在院會也會較受到尊重。本文因此將委員會資深程度納入控制，在操作上將其區別為相對資深與相對資淺兩類，以下針對變數測量指標作一說明。

在測量委員會資深程度的指標界定上，國內先前的相關文獻有以「委員參與該委員會的會期數」（羅清俊，2002）及「委員會流動率」作為測量指標⁴³（張哲維，2010）。前者觀察單一立委參與該委員會的累積會期數，並對屆期數加以控制，假定參與會期數越多的委員越為資深專業；後者則是從單一委員會內部的流動情況加以觀察，並與其他委員會的流動率對照，藉以判定該委員會的資深程度高低。在屆期已受控制的情況下，累積參與會期數在某種程度上只是委員會流動率的另一種呈現方式，其中最主要的差別則在於以「委員」或「委員會」作為觀察主體而已。然而，採用流動率做為觀察指標的確可以準確測量出個別委員會參與以及流動的數據，但其數值所代表的意義卻也僅止於呈現出委員會流動的「量」，而無法得知委員會參與成員的「質」。也就是說，我們可以從流動率中約略了解該委員會的流動情況，但卻無法從中了解那些參與該委員會的委員之中究竟有多少人確實具有法案審查上的專業素養與資歷。

本文在此因而從另一種角度出發，抱持著實驗性的心態建立另外一種委員會資深程度的測量指標，也希望可以引發對於委員會資深程度不同測量角度的思考。作者在此將一屆任期內的六個會期⁴⁴中皆待在同一委員會視為一項具重大意

⁴³ 委員會流動率的計算公式為：該屆中各會期各委員會總參與人次／該屆中各會期各委員會平均人數，數值越大代表流動率越高（張哲維，2010）。

⁴⁴ 我國立法委員任期自第七屆開始變更為四年八會期，然本研究所測量的第三屆與第六屆任期還屬三年六會期，因此以待滿六會期作為資深委員的測量指標。

義的指標，因為立委向來被假定是以連任為首要目的(Mayhew, 1987)，委員會的選擇對其影響至關重要，而立委之所以會願意在同一個委員會中待滿一屆六會期的任期，預計不是其所代表的政黨或選區利益促使其一再選擇加入該委員會，就是對於該委員會審查之相關議題法案具有專業素養或濃厚興趣。然而不論是何種情況，都可以合理假定委員對於該委員會所審查之法案具有相當熟悉程度，在法案審查上也更能駕輕就熟。因此，本研究在此以待滿六會期的席次比例做為委員會資深度的判別指標，並區分為「相對資深委員會」與「相對資淺委員會」二類別。

「相對資深委員會」意指當屆中，在該委員會中待滿六會期的席次比例，高於所有委員會成員（即院會）待滿六會期的席次比例；「相對資淺委員會」意指當屆中，在該委員會中待滿六會期的席次比例，低於所有委員會成員待滿六會期的席次比例⁴⁵。本研究預期「相對資深委員會」審查通過的法條在院會受到的尊重程度較高，法條遭到修正的程度應較低；反之，「相對資淺委員會」審查通過的法條在院會受到的尊重程度較低，法條遭到修正的程度應較高。

（二）、提案者類型

依據我國憲法規定和大法官釋憲，我國擁有立法提案權的機關共有行政院、立法院、考試院、司法院和監察院，黃秀端、何嵩婷(2007)將提案機關一共分為三類，分別是行政院或考試院、司法院和監察院提出的「政府提案」，以及來自立法部門的「立法委員提案」和「黨團提案」。本文在此參酌其分類方法，並輔以提案者的政黨屬性加以考量，將提案者類型界定為「政府部門院提案」、「多數

⁴⁵ 委員會待滿六會期席次比例的計算公式為：該委員會中待滿六會期的委員人數／該委員會各會期的平均席次。

黨立委或黨團提案」和「少數黨立委或黨團提案」⁴⁶等三類。

政府部門提案的概念主要意指來自於非立法部門之提案，其中包括行政院、考試院、司法院和監察院，其提案性質較為中立，政黨色彩也不若立委或黨團提案來的明顯。在先進民主國家專業分工的潮流之中，政府部門作為主要提案者之一的角色已無庸置疑，有別於國會議員肩負選區與政黨特殊利益所做出的提案，政府部門必須針對所有性質不一的大小法案進行提案，亦即政府部門提案除了包括性質較為重大的優先法案之外，其中有相當比例也涵蓋及其他較不被重視或無爭議的法案，這類型法案相較於代表利益鮮明的黨團或立委提案被預期能較為順利通過。此外，由於政府部門相對於立法部門普遍被視為較具專業性且資源充沛，其提案內容也較立委或黨團提案更為縝密完善，因此預期政府部門提案經過委員會審查後的修正程度應會較低。

在立委或黨團提案方面，基於政黨競爭的原理，政黨之間彼此會想盡辦法打擊對方以求在下次的選舉中獲得勝利(Sundquist, 1988)，在野黨會極力抨擊執政黨施政，執政的多數黨則是會設法壓縮在野黨的問政空間，而在院會內對於敵對政黨所提出的法案進行杯葛就是一種常見打擊手段。院會多數黨在採行多數決的立法規則下經常性地享有不對稱的立法權力，其不對稱性隨著席次優勢的增加益為明顯，也由於多數黨享有過半席次所伴隨而來的法案表決與議程設定優勢，因此預期多數黨立委或黨團提案在經過委員會審查之後，在院會再次遭到修正的情況會較少數黨立委或黨團提案來得輕微；少數黨則是因為其院會席次居劣所致，因此預期其提案即便順利通過委員會審查階段，但在院會審議的過程中遭到再次修正的情況會較多數黨立委或黨團提案來得明顯。

⁴⁶ 黨團地位法制化始自於立法院第三屆任期結束前的第一次國會改革，因此在立法院第三屆任期中尚未有黨團此一名詞之使用，也就是院會自第四屆開始才開始出現以黨團為單位之提案者。

此外，由於立委或黨團提案較政府部門提案更明顯存在其特定的政黨與選區利益色彩，因此立委或黨團提案即便通過委員會審查，但遭到院會再次修正的可能性仍較行政部門提案為高，此項特徵不論在多數黨或少數黨的提案中皆然。

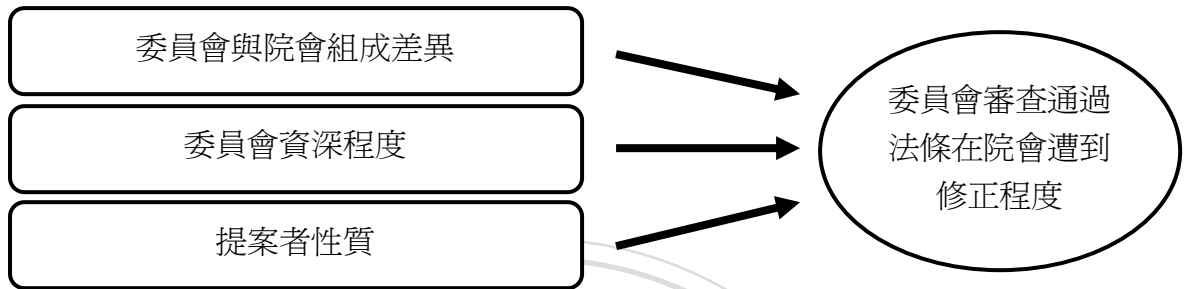


圖 3-4、研究設計理論架構圖
資料來源：作者自行繪製。

本研究相關之依變數、自變數與控制變數的編碼表附於文後附錄，各項研究假設與理論架構之間的關係如圖 3-4 所示。在分別針對理論架構與研究假設、研究方法與資料、變數界定與測量做一說明之後，第四章則是藉由第三屆與第六屆的資料進行經驗分析，分別針對各項待驗假設進行檢證。

第四章、研究結果與經驗分析

本章節在此將藉由經驗數據與統計模型的分析，針對研究理論所提出的各項待驗假設逐一進行檢證，以下先就委員會審查通過法條遭院會修正程度做一檢視，探討我國立法院委員會在法案審查中所扮演的立法角色，其次再分別針對「委員會與院會組成差異」、「委員會資深程度」與「提案者性質」等單一因素之影響進行討論，最後再以順序機率單元模型對各項變數的影響做一整體說明。

第一節、委員會審查通過法案修正程度之探討

就我國立法院委員會審查通過法條遭院會修正的次數分配表來看（見表 4-1），其中像是無修正條文的比例從第三屆的 78.2% 提升到第六屆 95.2%，單純文字修正從 6.0% 降低到 1.4%，補充性修正從 2.9% 降低為 0.5%，實質部分修正從 7.4% 降低為 1.5%，修正程度最為嚴重的實質大幅修正也從 5.6% 降低為 1.4%，顯示委員會審查通過的法條遭到院會修正的程度已有顯著減少。

表 4-1、第三屆與第六屆委員會審查通過法條與法條修正程度交叉表

	無修正	單純文字修正	補充性修正	實質部分修正	實質大幅修正	總計
第三屆	2547 (78.2%)	195 (6.0%)	95 (2.9%)	241 (7.4%)	181 (5.6%)	3259 (100.0%)
第六屆	3107 (95.2%)	46 (1.4%)	15 (0.5%)	49 (1.5%)	47 (1.4%)	3264 (100.0%)
總計	5654 (86.7%)	241 (3.7%)	110 (1.7%)	290 (4.4%)	228 (3.5%)	6523 (100.0%)

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。
說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

除此之外，若細究各會期委員會審查完畢的法條修正情形，可以發現第三屆除了第二會期之外（見表 4-2），越後面會期審查通過的法條遭到院會修正的情況有較為輕微的趨勢，表示委員會通過的法條有會期越早審查完成修正程度越高的傾向。作者認為可能是因為由於立法時程較為充裕，院會對於在先前會期所通過的法案條文擁有較多討論時間與關注空間，加上委員會第一時間所通過的法條較可能是立委所較為關注且爭議程度較大的法案條文所導致；而委員會在越後面會期審查通過法條越少遭到院會修正，則可能是因為屆期不連續的時間壓力，迫使委員會必須針對政府部門迫切要求通過的法案做一法案清倉的動作，其中又可能包括較多政府部門提出具時效性但無爭議性的法案條文。

表 4-2、第三屆各會期委員會審查通過法條與法條修正程度交叉表

	無修正	單純文字 修正	補充性 修正	實質部分 修正	實質大幅 修正	總計
第三屆 第一會期	214 (64.8%)	21 (6.4%)	9 (2.7%)	57 (17.3%)	29 (8.8%)	330 (100.0%)
第三屆 第二會期	867 (85.6%)	47 (4.6%)	16 (1.6%)	36 (3.6%)	47 (4.6%)	1013 (100.0%)
第三屆 第三會期	290 (68.7%)	30 (7.1%)	30 (7.1%)	36 (8.5%)	36 (8.5%)	422 (100.0%)
第三屆 第四會期	588 (72.4%)	79 (9.7%)	27 (3.3%)	71 (8.7%)	47 (5.8%)	812 (100.0%)
第三屆 第五會期	264 (86.6%)	3 (1.0%)	8 (2.6%)	17 (5.6%)	13 (4.3%)	305 (100.0%)
第三屆 第六會期	324 (85.9%)	15 (4.0%)	5 (1.3%)	24 (6.4%)	9 (2.4%)	377 (100.0%)
總計	2547 (78.2%)	195 (6.0%)	95 (2.9%)	241 (7.4%)	181 (5.6%)	3259 (100.0%)

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

接著在第六屆的部分（見表 4-3），可以發現各會期的修正程度都相當穩定，無修正條文的比例都高達九成以上，然而若扣除不涉及內容更動的單純文字修正，還是可以發現有效修正⁴⁷的比例在越後面會期呈現越低的情況，這也意味著越晚通過委員會審查但順利在該屆經過院會三讀審議的法條，其遭到院會修正的程度有越輕微的傾向，不過該傾向相較於第三屆來說並不是那麼地明顯。

表 4-3、第六屆各會期委員會審查通過法條與法條修正程度交叉表

	無修正	單純文字 修正	補充性 修正	實質部分 修正	實質大幅 修正	總計
第六屆 第一會期	358 (93.5%)	5 (1.3%)	1 (0.3%)	8 (2.1%)	11 (2.9%)	383 (100.0%)
第六屆 第二會期	381 (94.3%)	4 (1.0%)	1 (0.2%)	8 (2.0%)	10 (2.5%)	404 (100.0%)
第六屆 第三會期	365 (95.1%)	3 (0.8%)	3 (0.8%)	6 (1.6%)	7 (1.8%)	384 (100.0%)
第六屆 第四會期	773 (95.4%)	14 (1.7%)	3 (0.4%)	10 (1.2%)	10 (1.2%)	810 (100.0%)
第六屆 第五會期	801 (97.0%)	7 (0.8%)	5 (0.6%)	6 (0.7%)	7 (0.8%)	826 (100.0%)
第六屆 第六會期	429 (93.9%)	13 (2.8%)	2 (0.4%)	11 (2.4%)	2 (0.4%)	457 (100.0%)
總計	3107 (95.2%)	46 (1.4%)	15 (0.5%)	49 (1.5%)	47 (1.4%)	3264 (100.0%)

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

除了屆期與會期的時間差異之外，個別主審委員會⁴⁸審查的法條數量與修正程度也是另一個觀察面向。就第三屆的情況來看，其中有 68.3% 的法條是集中在內政、司法與法制等三委員會審查通過（見表 4-4），顯見前述三委員會是第三屆

⁴⁷ 有效修正在此指針對條文有內容實質上之修正，包括補充性修正、實質部分修正和實質大幅修正。單純文字修正因只更動文字而不涉及條文內容之更動，故在判定上並不列為有效修正之範圍。

⁴⁸ 主審委員會的判定方式端看該法案通過委員會審查時，該次審查會主席為何委員會之成員。若該次委員會主席非屬任一聯席委員會成員，則視為無法判斷主審委員會而排除之。

中大部分法條的審查重心。至於預算、教育與交通等三委員會雖然其審查通過法條只占 15.1%，然而其主審法案遭到修正的程度卻遠較其他審查委員會高，顯示在第三屆中，此類型委員會所審查通過的法條在院會遭到修正的情況較為明顯。

至於在第六屆部分（見表 4-5），院會審查通過法條有 27.0% 出自衛環委員會，而其中有效修正條文也僅佔 0.8%，顯示其相對於其他委員會的審查角色較為吃重，並且其決議較不易受到院會修正之特徵。除此之外，各委員會審查通過條文的未修正比例幾乎皆高達九成以上，除了內政、國防、司法與法制委員會的條文有效修正比例略高之外，第六屆基本上並沒有特定委員會呈現出相對較為明顯的修正趨勢。



表 4-4、第三屆各主審委員會通過法條與法條修正程度交叉表

主審委員會	無修正	單純文字 修正	補充性修 正	實質部分 修正	實質大幅 修正	總計
內政	599 (78.2%)	75 (9.8%)	20 (2.6%)	42 (5.5%)	30 (3.9%)	766 (100.0%)
外交	0 (0.0%)	1 (50.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (50.0%)	2 (100.0%)
國防	19 (86.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (13.6%)	22 (100.0%)
經濟	162 (81.8%)	8 (4.0%)	10 (5.1%)	4 (2.0%)	14 (7.1%)	198 (100.0%)
財政	284 (91.3%)	1 (0.3%)	11 (3.5%)	6 (1.9%)	9 (2.9%)	311 (100.0%)
預算	98 (53.0%)	23 (12.4%)	12 (6.5%)	31 (16.8%)	21 (11.4%)	185 (100.0%)
教育	148 (61.9%)	33 (13.8%)	9 (3.8%)	35 (14.6%)	14 (5.9%)	239 (100.0%)
交通	42 (71.2%)	3 (5.1%)	3 (5.1%)	6 (10.2%)	5 (8.5%)	59 (100.0%)
司法	435 (72.1%)	33 (5.5%)	24 (4.0%)	61 (10.1%)	50 (8.3%)	603 (100.0%)
法制	715 (87.0%)	12 (1.5%)	6 (0.7%)	55 (6.7%)	34 (4.1%)	822 (100.0%)
總計	2502 (78.0%)	189 (5.9%)	95 (3.0%)	240 (7.5%)	181 (5.6%)	3207* (100.0%)

Chi-square=296.37, df=36, p<0.001, N=3207

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

其中有 52 條條文未能判斷主審委員會。

表 4-5、第六屆各主審委員會通過法條與法條修正程度交叉表

主審委員會	無修正	單純文字修正	補充性修正	實質部分修正	實質大幅修正	總計
內政	344 (91.5%)	4 (1.1%)	3 (0.8%)	19 (5.1%)	6 (1.6%)	376 (100.0%)
外交	0 (NA)	0 (NA)	0 (NA)	0 (NA)	0 (NA)	0 (NA)
科技	30 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	30 (100.0%)
國防	43 (89.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	5 (10.4%)	0 (0.0%)	48 (100.0%)
經濟	434 (96.9%)	4 (0.9%)	1 (0.2%)	4 (0.9%)	5 (1.1%)	448 (100.0%)
財政	370 (95.4%)	4 (1.0%)	5 (1.3%)	4 (1.0%)	5 (1.3%)	388 (100.0%)
預算	0 (NA)	0 (NA)	0 (NA)	0 (NA)	0 (NA)	0 (NA)
教育	81 (89.0%)	8 (8.8%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (2.2%)	91 (100.0%)
交通	87 (98.9%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (1.1%)	88 (100.0%)
司法	510 (94.6%)	4 (0.7%)	6 (1.1%)	6 (1.1%)	13 (2.4%)	539 (100.0%)
法制	342 (91.0%)	15 (4.0%)	0 (0.0%)	8 (2.1%)	11 (2.9%)	376 (100.0%)
衛環	866 (98.4%)	7 (0.8%)	0 (0.0%)	3 (0.3%)	4 (0.5%)	880 (100.0%)
總計	3107 (95.2%)	46 (1.4%)	15 (0.5%)	49 (1.5%)	47 (1.4%)	3264 (100.0%)

Chi-square=171.11, df=36, p<0.001, N=3264

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

第二節、委員會與院會組成差異對法條修正程度之影響

在開始針對委員會與院會組成差異對法條修正程度的影響進行說明之前，本節在此將先對於第三屆與第六屆各會期與各委員會的政黨組成差異比例作一簡單說明，希望可以讓讀者對於所有委員會在兩屆屆期之內與之間的政黨組成差異比例的分佈情況有一初步瞭解。

在第三屆部分，由於委員會組成方式仍採取「自由登記，額滿抽籤」，在政黨對於黨籍立委委員會選擇的干預與協調介入有限的情況下，可以發現各委員會與各會期之間的變異程度都相當明顯，尤其在第二會期各委員會政黨組成差異比例平均甚至高達 0.608，各會期政黨組成比例差異平均也有 0.343 之譜，顯示第三屆委員會組成呈現相當不穩定的情況。在個別委員會方面，則是以財政以及司法委員會與院會的組成落差最為明顯，兩者的差異比例皆超過四成（見表 4-6）。

表 4-6、第三屆各會期各委員會與院會政黨組成差異比例交叉表

	第三屆 第一會期	第三屆 第二會期	第三屆 第三會期	第三屆 第四會期	第三屆 第五會期	第三屆 第六會期	平均
內政	0.148	0.915	0.230	0.331	0.348	0.237	0.368
外交	0.152	0.243	0.409	0.782	0.318	0.363	0.378
國防	0.085	0.256	0.080	0.279	0.177	0.217	0.182
經濟	0.194	0.305	0.307	0.290	0.132	0.318	0.258
財政	0.359	0.963	0.258	0.290	0.400	0.238	0.418
預算	0.152	0.530	0.378	0.426	0.268	0.330	0.347
教育	0.085	0.710	0.146	0.266	0.318	0.596	0.354
交通	0.145	0.915	0.196	0.276	0.156	0.349	0.340
司法	0.358	0.530	0.360	0.533	0.282	0.432	0.416
法制	0.138	0.710	0.449	0.281	0.429	0.207	0.369
平均	0.182	0.608	0.281	0.375	0.283	0.329	0.343

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

其次，第六屆在委員會組成方式已改用「政黨比例分配」的情況下，各會期與各委員會之間的政黨組成差異比例都不甚明顯，但仍然有像是司法委員會第二會期政黨組成差異比例高達 0.424 的情況，法制委員會在第五會期和第六會期的政黨組成差異比例也有 0.260 和 0.376 的水準。但整體上來說，第六屆平均的政黨組成差異比例是 0.105，遠較第三屆的 0.343 低許多，顯示委員會與院會在第六屆的政黨組成相似程度極高，各會期之間也呈現相當穩定的組成情況（見表 4-7）。然而在個別委員會中，司法委員會在第三屆與第六屆皆呈現較為突出的組成差異，這點可能與該委員會的部分特質造成其冷門不受立委青睞之緣故有關。

表 4-7、第六屆各會期各委員會與院會政黨組成差異比例交叉表

	第六屆 第一會期	第六屆 第二會期	第六屆 第三會期	第六屆 第四會期	第六屆 第五會期	第六屆 第六會期	平均
內政	0.067	0.067	0.075	0.059	0.128	0.085	0.080
外交	0.027	0.067	0.163	0.127	0.051	0.056	0.082
科技	0.082	0.082	0.271	0.109	0.253	0.258	0.176
國防	0.069	0.098	0.068	0.129	0.059	0.123	0.091
經濟	0.069	0.055	0.115	0.059	0.059	0.126	0.081
財政	0.055	0.055	0.032	0.070	0.062	0.037	0.052
預算	0.067	0.027	0.075	0.157	0.110	0.115	0.092
教育	0.055	0.123	0.115	0.120	0.062	0.168	0.107
交通	0.067	0.055	0.075	0.036	0.037	0.065	0.056
司法	0.102	0.424	0.099	0.127	0.260	0.172	0.197
法制	0.027	0.169	0.095	0.036	0.260	0.376	0.161
衛環	0.123	0.176	0.075	0.036	0.059	0.081	0.092
平均	0.068	0.117	0.105	0.089	0.117	0.139	0.105

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

在委員會組成採「自由登記，額滿抽籤」的第三屆中，委員會與院會的政黨組成差異比例在各委員會與各會期之間皆有所變異，因此從政黨席次比例差異的角度出發去觀察委員會與院會的權力關係，就第三屆委員會組成的實際情況來看

仍有其比較的空間存在；然而在第六屆，則是由於委員會組成方式改採「政黨比例分配」，因而造成其政黨組成已無程度上的明顯差異，因此在進行分析比較時必須有所保留。

壹、政黨比例差異對法條修正程度之影響

在政黨差異比例對於法條修正程度的影響方面，由於第三屆委員會組成方式仍採「自由登記、額滿抽籤」，因此委員會審查通過條文介於政黨組成差異比例 0.10 以內的未達一成，反而是政黨組成差異比例大於 0.20 的委員會審畢條文高達四成以上，可以發現委員會與院會的政黨組成差異比例普遍呈現差異程度相對較高的情況（見表 4-8）。而就第三屆政黨組成差異比例與條文修正程度分佈的情況來看，可以發現無修正法條比例隨著政黨組成差異比例的增加而漸次減少，顯示出委員會與院會政黨組成越相近則法條修正程度越高的情況；而政黨組成差異比例小於 0.05 一類除了補充性修正最低之外，其餘類別的修正情況均居各類之冠，呈現與理論預期相反的情況。

表 4-8、第三屆政黨組成差異比例與法條修正程度交叉表

委員會與院會政黨組成差異比例	無修正	單純文字修正	補充性修正	實質部分修正	實質大幅修正	總計
小於 0.05	79 (67.5%)	12 (10.3%)	2 (1.7%)	15 (12.8%)	9 (7.7%)	117 (100.0%)
0.05 – 0.10	127 (79.4%)	12 (7.5%)	7 (4.4%)	10 (6.3%)	4 (2.5%)	160 (100.0%)
0.10 – 0.15	843 (71.4%)	102 (8.6%)	37 (3.1%)	120 (10.2%)	78 (6.6%)	1180 (100.0%)
0.15 – 0.20	305 (78.4%)	15 (3.9%)	9 (2.3%)	33 (8.5%)	27 (6.9%)	389 (100.0%)
0.20 – 0.30	640 (84.7%)	31 (4.1%)	20 (2.6%)	34 (4.5%)	31 (4.1%)	756 (100.0%)
大於 0.30	553 (84.2%)	23 (3.5%)	20 (3.0%)	29 (4.4%)	32 (4.9%)	657 (100.0%)
總計	2547 (78.2%)	195 (6.0%)	95 (2.9%)	241 (7.4%)	181 (5.6%)	3259 (100.0%)

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

第六屆則是因為委員會組成方式已改採政黨比例分配，因此委員會審查通過條文有超過七成的比例介於政黨組成差異比例 0.10 以下，顯示第六屆通過委員會審查的法條大多數是出自於與院會政黨組成高度相似的委員會。並且，除了政黨組成差異比例大於 0.30 一類之外，其餘各政黨組成差異比例類別的無修正條文均高達九成以上，之間各項修正程度的差異也不明顯，意味著在第六屆中，政黨組成差異比例與法條修正程度之間並未存在較為明朗的影響趨勢（見表 4-9）。

表 4-9、第六屆政黨組成差異比例與法條修正程度交叉表

委員會與院會政黨組成差異比例	無修正	單純文字修正	補充性修正	實質部分修正	實質大幅修正	總計
小於 0.05	850 (95.0%)	15 (1.7%)	2 (0.2%)	13 (1.5%)	15 (1.7%)	895 (100.0%)
0.05 – 0.10	1440 (96.0%)	11 (0.7%)	10 (0.7%)	26 (1.7%)	13 (0.9%)	1500 (100.0%)
0.10 – 0.15	322 (96.4%)	1 (0.3%)	1 (0.3%)	3 (0.9%)	7 (2.1%)	334 (100.0%)
0.15 – 0.20	238 (93.7%)	9 (3.5%)	0 (0.0%)	2 (0.8%)	5 (2.0%)	254 (100.0%)
0.20 – 0.30	239 (93.0%)	5 (1.9%)	2 (0.8%)	5 (1.9%)	6 (2.3%)	257 (100.0%)
大於 0.30	18 (75.0%)	5 (20.8%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (4.2%)	24 (100.0%)
總計	3107 (95.2%)	46 (1.4%)	15 (0.5%)	49 (1.5%)	47 (1.4%)	3264 (100.0%)

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

儘管研究假設一在第三屆與第六屆之中皆未得到支持，但如同在變數設定中所提及的，委員會與院會政黨組成差異除了程度上的差別外，另一方面也存在著方向上的差異，其差異也可能使政黨組成差異比例的影響產生不同的結果。因此，以下便就院會多數黨在委員會席次是否過半對法條修正程度之影響做一比較，藉以說明委員會與院會組成方向上的差異對於法條的修正程度是否將造成不同的影響。

貳、院會多數黨在委員會席次是否過半對法條修正程度之影響

從第三屆所呈現的數據可以發現，國民黨雖然在院會中佔有過半多數，但在委員會與院會審查通過的條文中，即便第三屆採聯席審查的情況極其普遍，但多

數黨在審查委員會具過半席次的比例也不過僅大約三分之一而已，顯示國民黨並未在委員會審查中徹底發揮其席次優勢，這點是較為讓人出乎意料的。然而儘管如此，第三屆中院會多數黨在委員席次若過半，除了補充性修正一項略為增加之外，其審查通過的法條在院會遭到修正的情況普遍都較低，其中像是無修正條文比例 75.6% 增加到 83.4%，顯示多數黨在委員會席次過半對於其審查通過的法條仍具有相當的保護作用（見表 4-10）。

表 4-10、第三屆多數黨在委員會席次是否過半與法條修正程度交叉表

多數黨在委員會席次是否過半	無修正	單純文字修正	補充性修正	實質部分修正	實質大幅修正	總計
否	1649 (75.6%)	154 (7.1%)	57 (2.6%)	184 (8.4%)	138 (6.3%)	2182 (100.0%)
是	898 (83.4%)	41 (3.8%)	38 (3.5%)	57 (5.3%)	43 (4.0%)	1077 (100.0%)
總計	2547 (78.2%)	195 (6.0%)	95 (2.9%)	241 (7.4%)	181 (5.6%)	3259 (100.0%)

Chi-square=37.11, df=4, p<0.001, N=3259

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。
說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

在第六屆中，由於委員會組成方式已改為政黨比例分配，因此多數黨在審查委員會具過半席次的條文比例高達將近九成，但仍有部分的委員會是因為席次分配的差異而由在野政黨佔據過半席次。然而不論院會多數黨在審查委員會席次是否過半，對於法條修正程度的影響並不明顯（見表 4-11）。

表 4-11、第六屆多數黨在委員會席次是否過半與法條修正程度交叉表

多數黨在委員會席次是否過半	無修正	單純文字修正	補充性修正	實質部分修正	實質大幅修正	總計
否	371 (94.6%)	10 (2.6%)	0 (0.0%)	3 (0.8%)	8 (2.0%)	392 (100.0%)
是	2736 (95.3%)	36 (1.3%)	15 (0.5%)	46 (1.6%)	39 (1.4%)	2872 (100.0%)
總計	3107 (95.2%)	46 (1.4%)	15 (0.5%)	49 (1.5%)	47 (1.4%)	3264 (100.0%)

Chi-square=8.91, df=4, p=0.063, N=3264

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。
說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

至於多數黨在審查委員會是否取得過半席次之所以會在第三屆與第六屆之間對法條修正程度產生差異，一方面除了第六屆的政黨組成差異縮小，導致多數黨不論過半與否其間的席次差異都不大之外，另外一個可能的影響因素則是源自於「多數黨」的結構變化。在第三屆中，國民黨是以單一政黨的姿態取得院會內過半的席次優勢，但在第六屆卻是藉由與親民黨及無黨團結聯盟合作才得以在院會取得過半的席次優勢，然而由於聯盟內部政黨的協調不若單一政黨來得有效率，談判所需付出的成本也較高（邱訪義、李誌偉，2010），因此即便在院會的席次優勢皆不明顯，但「單一政黨所掌控的多數黨」仍然是比「複數政黨所組成的多數聯盟」對於院會和委員會有更強的控制能力。基於上述，第三屆由於是單一政黨取得過半多數，因此若在委員會中席次過半，則對於其通過的法條仍具有相對較強的保護能力；第六屆則是因為多數黨聯盟內部本身協調成本較高所導致，因此即便在委員會中取得過半席次，但對於通過的法條在院會的審查結果未見明顯影響，這點在相當程度上是可以被合理預期的。

而在檢視完本研究自變數對於法案修正程度的影響之後，以下分別再針對本研究所提出的「委員會資深程度」與「提案者類型」等兩項控制變數進行討論，

藉以檢視研究所欲控制之變數是否與法條修正程度有直接的影響關連。

第三節、委員會資深程度對法條修正程度之影響

在委員會資深程度方面，第三屆和第六屆的資料則是呈現出截然不同的結果。在第三屆方面，相對資深委員會審查通過的法條在院會遭到修正的程度普遍較相對資淺委員會來得明顯，其中除了補充性修正從 3.0%略降 2.6%之外，無修正法條的比例從 80.4%減少為 71.1%，單純文字修正從 5.4%增加為 7.9%，實質部分修正從 6.2%增加為 11.1%，實質大幅修正也從 5.0%增加為 7.3%，其修正程度的增加幅度不可謂不小，與理論預期呈現相反的現象（見表 4-12）。

表 4-12、第三屆委員會資深程度與法條修正程度交叉表

委員會資深程度	無修正	單純文字修正	補充性修正	實質部分修正	實質大幅修正	總計
相對資淺	1981 (80.4%)	132 (5.4%)	74 (3.0%)	153 (6.2%)	123 (5.0%)	2364 (100.0%)
相對資深	566 (71.1%)	63 (7.9%)	21 (2.6%)	88 (11.1%)	58 (7.3%)	895 (100.0%)
總計	2547 (78.2%)	195 (6.0%)	95 (2.9%)	241 (7.4%)	181 (5.6%)	3529 (100.0%)

Chi-square=38.31, df=4, p<0.001, N=3529

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

至於第六屆方面，從表 4-13 中可以發現除了補充性修正並未有明顯變化之外，相對資深委員會通過的法條在院會遭到修正的程度大致呈現較相對資淺委員會來得輕微的情況，這點則是與相對資深委員會其決議將受到院會修正較少的理

論預期相符合，亦與張哲維(2010)的研究結果相呼應⁴⁹。

表 4-13、第六屆委員會資深程度與法條修正程度交叉表

委員會資深程度	無修正	單純文字修正	補充性修正	實質部分修正	實質大幅修正	總計
相對資淺	900 (92.0%)	27 (2.8%)	4 (0.4%)	20 (2.0%)	27 (2.8%)	978 (100.0%)
相對資深	2207 (96.5%)	19 (0.8%)	11 (0.5%)	29 (1.3%)	20 (0.9%)	2286 (100.0%)
總計	3107 (95.2%)	46 (1.4%)	15 (0.5%)	49 (1.5%)	47 (1.4%)	3264 (100.0%)

Chi-square=39.31, df=4, p<0.001, N=3264

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

委員會資深程度在第三屆與第六屆呈現兩種不同的結果，作者認為可能與第三屆委員游走各委員會情況嚴重有關，因而造成該屆委員會平均席次資深率不高，也因為委員會資深程度建立的情況較不明顯，相對容易藉由其他因素對法條審查產生影響；而第六屆由於立委在委員會之間游走的情況已有明顯減少，委員會平均席次資深率相對較高，委員會資深程度也有較為明顯的建立，因而呈現與理論預期較為吻合的情況⁵⁰。

第四節、提案者性質對法條修正程度之影響

提案者性質對於法條修正程度的影響，在第三屆與第六屆皆呈現相當一致的趨勢（見表 4-14、表 4-15），其中政府部門各類的法條修正程度均為最低，顯見政府部門提案條文經委員會審查後受到院會較多的尊重。而立委或黨團提案的修

⁴⁹ 張哲維(2010)觀察第六屆委員會的流動率，其研究結果認為資深制的建立對委員會的影響力有顯著的提升效果。

⁵⁰ 第三屆的委員會平均席次資深率為 13.0%，第六屆的委員會平均席次資深率為 33.0%，顯示委員會的資深程度從第三屆到第六屆有顯著提升的情況。

正程度均明顯較政府部門高出許多，其中第三屆多數黨與少數黨立委提案的無修正條文甚至只有 55.8%與 66.5%，顯示該屆中立委提案遭到院會再度修改的情況極其普遍。然而，不論是第三屆或第六屆，院會多數黨所提出的法條修正程度皆較少數黨立委或黨團提案來得更為明顯，此一現象倒是與預期有所落差。此外，當政府部門與立委或黨團皆共同對單一條文進行提案的情況下，其修正情形則是介於政府部門提案與立委或黨團提案之間，表示該類提案分別摻雜了兩者對法條修正程度預期的影響。

附帶一提，不同於變數設定中所做出的分類說明，在提案者性質部分另有一類「委員會新增」，該類別指的是委員會在審查時對於條文另做新增之處理，由於無從判斷提案者政黨，故獨立歸類。但由於該類別個案數目不多且性質特殊，因此將不列入下節迴歸模型分析。

表 4-14、第三屆提案者性質與法條修正程度交叉表

提案者性質	無修正	單純文字修正	補充性修正	實質部分修正	實質大幅修正	總計
政府部門	1285 (86.3%)	60 (4.0%)	33 (2.2%)	67 (4.5%)	44 (3.0%)	1489 (100.0%)
多數黨立委 或黨團	96 (55.8%)	16 (9.3%)	7 (4.1%)	30 (17.4%)	23 (13.4%)	172 (100.0%)
少數黨立委 或黨團	129 (66.5%)	15 (7.7%)	8 (4.1%)	20 (10.3%)	22 (11.3%)	194 (100.0%)
多數黨及少數黨立 委或黨團共同提案	71 (72.4%)	7 (7.1%)	3 (3.1%)	7 (7.1%)	10 (10.2%)	98 (100.0%)
政府部門與立委或 黨團共同提案	915 (75.1%)	88 (7.2%)	40 (3.3%)	107 (8.8%)	69 (5.7%)	1219 (100.0%)
委員會新增	51 (58.6%)	9 (10.3%)	4 (4.6%)	10 (11.5%)	13 (14.9%)	87 (100.0%)
總計	2547 (78.2%)	195 (6.0%)	95 (2.9%)	241 (7.4%)	181 (5.6%)	3259 (100.0%)

Chi-square=172.67, df=20, p<0.001, N=3259

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

表 4-15、第六屆提案者性質與法條修正程度交叉表

提案者性質	無修正	單純文字修正	補充性修正	實質部分修正	實質大幅修正	總計
政府部門	1777 (97.5%)	16 (0.9%)	4 (0.2%)	17 (0.9%)	8 (0.4%)	1822 (100.0%)
多數黨立委 或黨團	172 (83.5%)	5 (2.4%)	4 (1.9%)	13 (6.3%)	12 (5.8%)	206 (100.0%)
少數黨立委 或黨團	250 (91.9%)	5 (1.8%)	3 (1.1%)	7 (2.6%)	7 (2.6%)	272 (100.0%)
多數黨及少數黨立 委或黨團共同提案	34 (85.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (2.5%)	5 (12.5%)	40 (100.0%)
政府部門與立委或 黨團共同提案	868 (94.6%)	20 (2.2%)	4 (0.4%)	11 (1.2%)	15 (1.6%)	918 (100.0%)
委員會新增	6 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	6 (100.0%)
總計	3107 (95.2%)	46 (1.4%)	15 (0.5%)	49 (1.5%)	47 (1.4%)	3264 (100.0%)

Chi-square=145.21, df=20, p<0.001, N=3264

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：表格中數字為法條數，括號內為橫列百分比。

然而，何以院會多數黨立委或黨團提案的修正程度會明顯較少數黨提案為高，不論在第三屆的一致政府或第六屆的分立政府皆呈現如此趨勢？作者認為這可能是由於多數黨藉由議程設定的權力，將少數黨所提不符合其偏好的法案排除所造成；亦有可能是由於少數黨對於提案所進行的自我篩選，事先將其提案修改到較可能為院會接受的版本所導致，但其中確切的影響因素仍有待進一步商榷。

本章節以上已分別就個別變數對法條修正程度的影響進行討論，除了本研究兩項主要的研究假設之外，各項控制變數對於法條修正程度的影響也已得到初步檢證。然而，由於單一因素影響力之探討皆有其侷限性，為避免落入見樹不見林的窠臼之內，下節將以順序機率單元迴歸分析各項變數之間相對影響力的大小，並檢視上述研究結果是否將因控制變數的加入而產生轉變。

第五節、法條修正程度影響因素模型檢證

由於本研究之依變數為有序多分變數，本研究因此使用順序機率單元模型 (Order Probit Model) 進行迴歸分析，以法條修正程度做為依變數，另外放入「政黨組成差異比例」、「院會多數黨在委員會席次是否過半」、「委員會資深程度」和「提案者性質」等變數，並針對各項變數對於法條修正程度的影響做一檢證。

在以第三屆為樣本的迴歸模型中（見表 4-16），院會與委員會政黨組成差異比例與法條修正程度呈現負向的顯著關係，表示當在其他條件不變的情況下，若政黨組成差異比例越大，則法條修正程度將隨之減少，呈現出與理論預期相反的結果。同樣在其他條件不變的情況下，關係係數顯示院會多數黨若在審查委員會中過半將造成法條修正程度減少，意味著多數黨若同時在委員會與院會佔有多數，則確實能讓法條在院會通過的過程更為平順。

其次，在委員會資深程度方面，若其他條件不變，相對資深委員會審查通過的法條修正程度反而較相對資淺委員會為高。顯示在第三屆中，相對資深委員會的審查結論並未受到院會較多的尊重，所謂委員會的資深性與專業性在此一時期並未對於法條的審查結果造成正面的影響。

最後，關於提案者性質部分，在其他條件不變並且與政府部門及立委共同提案做比較的情況下，政府部門單獨提案的修正程度將顯著減少，多數黨立委或少數黨立委個別單獨提案的法條修正程度將會增加，而多數黨及少數黨立委共同提案的法條修正程度則是未見其顯著影響。其中除了多數黨立委提案遭到修正的情況比少數黨立委來的嚴重之外，其餘各項皆大致與理論預期相符合，也顯示政府部門提出的法律條文在院會中受到修正的程度最低。

表 4-16、立法院第三屆法條修正程度影響因素順序機率單元模型

	係數	標準誤
審查委員會與院會「政黨組成差異比例」	-0.571***	0.151
院會多數黨在審查委員會中是否過半（未過半=0）	-0.228***	0.057
審查委員會資深度（相對資淺=0）	0.120*	0.061
提案者（政府部門及立委共同提案=0）		
政府部門	-0.308***	0.058
多數黨立委	0.532***	0.098
少數黨立委	0.325***	0.096
多數黨及少數黨立委共同提案	0.206	0.134
截距		
第一截距	0.558***	0.054
第二截距	0.792***	0.055
第三截距	0.928***	0.055
第四截距	1.421***	0.060
模型相關資訊		
樣本數	3172	
Pseudo R ²	0.03	

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：*：p<0.05；**：p<0.01；***：p<0.001

至於在第六屆方面，由於委員會組成方式已改採政黨比例分配，意味著委員會與院會之間的政黨組成已無明顯差異，如此的限制也導致我們難以從第六屆的資料中得到太多具有意義的分析結果。然而儘管如此，本文仍將其分析結果呈現在此僅做為參考。

在以第六屆做為樣本的迴歸模型當中（見表 4-17），在其他條件受到控制的情況之下，政黨組成差異比例及院會多數黨在審查委員會中是否過半這兩項變數的係數皆未達顯著。如此情況意味著在第六屆當中，委員會與院會的政黨組成不論是在程度上或者是方向上的差異，皆不會對於法條的修正程度造成明顯影響。另外，在其他條件不變的情況下，相對資深委員會的法案修正程度較相對資淺委員會為低，亦即委員會資深程度在第六屆中對於法條的修正程度有正面影響，與研究預期相吻合。

最後在提案者性質方面，假定其他條件不變並且與政府部門及立委共同提案做比較的情況下，政府部門提案的法條修正程度較低，多數黨立委或黨團提案的法條修正程度則明顯較高，多數黨及少數黨立委或黨團共同提案的法條修正程度也有相對較高的趨勢，只有少數黨立委或黨團單獨提案的法條修正程度未見顯著影響。其中政府部門提案的修正程度較低與立委或黨團提案較容易遭到修正的部分依然與理論預期相符，然而值得注意的是，多數黨立委或黨團的提案較少數黨立委或黨團提案的修正程度為高，顯示在第六屆院會中，多數黨立委或黨團的提案並未較少數黨立委或黨團的提案受到青睞，遭受到的法條修正程度也較高。

表 4-17、立法院第六屆法條修正程度影響因素順序機率單元模型

		係數	標準誤
審查委員會與院會「政黨組成差異比例」		0.896	0.633
院會多數黨在審查委員會中是否過半（未過半=0）		0.020	0.119
審查委員會資深度（相對資淺=0）		-0.261**	0.096
提案者（政府部門及立委或黨團共同提案=0）			
	政府部門	-0.331***	0.095
	多數黨立委或黨團	0.634***	0.126
	少數黨立委或黨團	0.252	0.130
	多數黨及少數黨立委或黨團共同提案	0.640**	0.241
截距	第一截距	1.567***	0.184
	第二截距	1.741***	0.185
	第三截距	1.811***	0.185
	第四截距	2.134***	0.189
模型相關資訊	樣本數	3258	
	Pseudo R ²	0.06	

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：*：p<0.05；**：p<0.01；***：p<0.001

在分別解釋各項變數在第三與第六屆的影響力之後，再來是將兩屆資料作一合併說明，希望將各變數影響力的詮釋引申到跨屆比較的情況。然而由於第三屆與第六屆之間相隔有兩屆的任期，其間各項制度與非制度性的立法院生態已有相

當程度的差異與轉變，貿然將兩屆資料合併解釋存在其風險，因此除了原先「政黨組成差異比例」、「院會多數黨在委員會席次是否過半」、「委員會資深程度」和「提案者性質」等變數之外，在此另外對「屆期」此一變數進行控制，希望排除由於屆期不同所造成的影響。

在第三屆與第六屆合併跨屆樣本的迴歸模型中（見表 4-18），可以發現在其他條件不變的情況下，政黨組成差異比例增加則法條修正程度將減少，表示委員會若與院會政黨組成差異越大則法條在院會中的修正程度將越為輕微，與第三屆的分析結果相同。同樣地，在控制住其他條件不變的情況下，院會多數黨在審查委員會中席次過半則法條修正程度將減少，顯示多數黨若同時在委員會與院會佔有多數，則可以確保通過委員會審查的法條在院會受到的修正程度較低，與研究假設二相呼應。

委員會資深程度方面，在其他條件不變的情形下，審查委員會是否為資深委員會對於所通過法條在院會的修正程度並沒有顯著影響，顯示委員會資深程度在第三屆及第六屆之中似乎並非法條是否遭到院會修正所必須考慮的影響因素。

在提案者性質部分，與先前第三屆或第六屆的分析結果類似，假定其他條件不變並且與政府部門及立委共同提案做比較的情況下，政府部門單獨提案的修正程度將減少，是所有提案者遭到修正程度最為輕微的。立委或黨團提案則是修正情況較為嚴重，不論是多數黨立委或黨團、少數黨立委或黨團、多數黨及少數黨立委或黨團共同提案的法條修正程度在關係係數上皆呈現增加的情況，其中依然又以多數黨提案的修正程度最為明顯。最後，關於不同屆期的影響因素方面，在其他條件不變的情況之下，第六屆審查通過的法條修正程度較第三屆明顯為低。

表 4-18、立法院第三屆與第六屆法條修正程度影響因素順序機率單元模型

	係數	標準誤
審查委員會與院會「政黨組成差異比例」	-0.360 [*]	0.141
院會多數黨在審查委員會中是否過半（未過半=0）	-0.241 ^{***}	0.049
審查委員會資深度（相對資淺=0）	-0.063	0.048
提案者（政府部門及立委或黨團共同提案=0）		
政府部門	-0.357 ^{***}	0.048
多數黨立委或黨團	0.594 ^{***}	0.075
少數黨立委或黨團	0.275 ^{***}	0.075
多數黨及少數黨立委或黨團共同提案	0.270 [*]	0.118
屆期（第三屆=0）	-0.737 ^{***}	0.061
截距		
第一截距	0.554 ^{***}	0.051
第二截距	0.771 ^{***}	0.052
第三截距	0.890 ^{***}	0.052
第四截距	1.341 ^{***}	0.056
模型相關資訊		
樣本數	6430	
Pseudo R ²	0.09	

資料來源：立法院國會圖書館網站，作者自行整理製表。

說明：*：p<0.05；**：p<0.01；***：p<0.001

第六節、小結

經過以上立法院第三屆與第六屆的統計分析，初步可以證實：委員會與院會組成差異越小，對於法案是否遭院會修正並沒有正面的保護效果，甚至在第三屆中呈現出完全相反的情況；其次，院會多數黨若在審查委員會有過半席次，將有助於降低法條在院會的修正情況，但該情況在第六屆中並不明顯；至於委員會資深程度則是除了第六屆之外，對於法條修正程度並未見預期的正面影響，在第三屆甚至呈現相對資深委員會審查通過的法條修正程度較高的情況；最後，提案者類型對於委員會審查通過法條遭到院會修正的影響在各屆相當一致，政府部門提案修正程度最低，立委或黨團提案則是相對遭到院會較多修正，其中又以多數黨提案最為明顯。

第五章、結論

第一節、研究發現

長久以來，國內相關立法研究總是對於「自由登記，額滿抽籤」的委員會組成方式對於立法產出的影響抱持較為負面的評價，除了認為該組成方式造成委員會資深制度建立困難之外，最主要的批評還是認為在立委刻意挑選熱門委員會參與且遊走情況嚴重的情況下，自由登記制度反倒造成院會與委員會政黨比例差異增加，委員會決議在院會難以延續或遭受到大幅度修改。本研究即是基於此項論點所延伸發展而來，希望藉由研究理論之建構與相關變數之控制做一具有經驗基礎之回應，相關研究結果呈現如以下表 5-1 所示。

表 5-1、第三屆與第六屆法條修正影響因素分析結果表

	第三屆	第六屆	第三屆與第六屆
政黨席次 差異比例	差異比例越高，法條修正程度越低。	無顯著影響。	差異比例越高，法條修正程度越低。
多數黨在審 查委員會是 否過半	多數黨在審查委員會中席次過半，法條修正程度較低。	無顯著影響。	多數黨在審查委員會中席次過半，法條修正程度較低。
委員會資深 程度	相對資深委員會法案修正程度較高。	相對資深委員會法案修正程度較低。	無顯著影響。
提案者性質	政府提案修正程度較低；立委提案修正程度較高，其中多數黨提案修正程度較少數黨為高。	政府提案修正程度較低；立委或黨團提案修正程度較高，其中多數黨提案修正程度較少數黨為高。	政府提案修正程度較低；立委或黨團提案修正程度較高，其中多數黨提案修正程度較少數黨為高。

資料來源：作者自行整理製表。

本研究針對第三屆與第六屆所有通過委員會審查的法律條文進行分析，發現自委員會組成方式從「自由登記，額滿抽籤」轉變為「政黨比例分配」之後，除了委員會與院會組成差異大幅縮小之外，第六屆委員會審查通過的法條遭到院會修正的情況也較第三屆有明顯的減少。

在各項研究變數的檢證方面，首先看到委員會與院會組成差異對法條審查的影響，委員會在第三屆若政黨差異比例越大，其審查通過法條遭到院會的修正越少，呈現有別於研究假設的情況；然而在第六屆中，政黨差異比例對於法條修正則是未有顯著影響。如此情況顯示政黨差異比例在第三屆與第六屆院會中呈現出不同的影響，但就第三屆與第六屆合併的整體情況而言，政黨差異比例越大則法條遭到院會的修正程度越低，研究假設一認為政黨差異比例較低則法條修正程度較小的論點並未得到支持。

至於在委員會與院會組成的方向差異上，多數黨在審查委員會中席次若過半，在第三屆將可以減少法條遭院會修正的程度，在第三屆與第六屆合併的情況中亦是如此，但在第六屆中卻不見其顯著影響，這可能是受到第三屆與第六屆中「多數黨」的組成方式不同所導致，換言之即是「單一政黨組成的多數黨」與「複數政黨組成的多數聯盟」運作協調的成本不同有關（邱訪義、李誌偉，2010）。因此，本文認為多數黨在審查委員會席次是否過半對於法條遭院會修正的程度仍可能具有相當的影響力，並不違反研究假設二之推論。

除了以上關於委員會與院會的政黨組成差異之外，控制變數像是委員會資深程度在第三屆呈現相對資深委員會法案修正程度較高的情況，在第六屆則是相對資深委員會法條修正程度較低，意味著委員會資深度在不同屆期呈現的影響也有所差異，但在第三屆與第六屆合併的整體資料來看，委員會資深程度對於法條修正程度的影響並不顯著。

提案者類型則是不論在第三屆或第六屆皆存在相當一致的特徵，也就是政府部門提案通過委員會審查後將較立委或黨團提案受到院會尊重，而政府部門與立委或黨團共同提案的法條其修正程度則是介於兩者之間，立委或黨團提案則是修正程度最為嚴重的，尤其以多數黨立委或黨團提案較為明顯，不論是在一致政府的第三屆或分立政府的第六屆皆然。

然而，即便政黨差異比例此一變數的研究結果未如預期，但值得思考的是為什麼在第三屆中委員會與院會政黨差異比例越大伴隨的卻是越小的法條修正程度？與院會組成極為相似的委員會，其審查結果反而遭到院會越多的修正？這樣的現象是否意味委員會在該時期對於法案審查的功能產生問題？抑或是政黨在約束黨籍議員貫徹政黨立場的方面力有未逮？本研究之經驗基礎對此並無法做出更進一步的詮釋，然而其間之情形的確耐人尋味，冀望將來有相關之研究對此提供解答，也有助於進一步瞭解臺灣立法院委員會與院會之間的運作關係。

第二節、研究限制與建議

從論文的構思、資料收集和撰寫的過程之中，作者曾經遭遇到許多的問題與研究限制，並試圖針對這些問題與限制逐一妥善處理。然而儘管如此，仍然有部分問題與限制是本研究所難以克服，其中對於研究成果影響最大且限制最多的則莫過於「保留條文」、「立法程序杯葛」、「制度及非制度性因素轉變」及「政黨差異比例」等數點，以下將分別進行說明。

由於委員會對審查條文持保留態度送請院會裁奪，亦即委員會並不對該項條文表示立場，因此也無從測量委員會與院會在該項條文上的態度差異，本研究因

而將保留條文全數排除在研究範圍之外。然而遭到保留的條文主要是由於委員會意見分歧所導致，這類型的條文中許多是法案中頗具爭議的條文，甚至是至關全案意旨最為重要的少數條文，本研究將保留條文屏除在研究範圍之外，無異於將法案中最關鍵的爭議條文一併排除掉，相當程度上可能只有觀察到那些法案中不甚重要條文的修正情形。然而儘管對於保留條文的排除是不得不然之作法，但作者並不否認保留條文之排除可能會漏失掉對於某些法案修正程度的重要訊息，將來若有研究能針對委員會保留條文之相關特質做一有系統性的探討，相信對於委員會與院會立法權力之運作可以有更進一步之理解。

本文針對法條遭到院會修正程度的觀察只涵蓋及委員會推動立法的層面，然而實際上委員會也可能藉由議程設定將其所不喜歡的法案排除在立法過程之外，也就是利用立法程序杯葛的方式抗拒不符合其立場的法案進入院會。基於委員會將把法案修改到自身偏好的理論基礎，與院會立場差異明顯的委員會可能在審查法案的篩選階段就將這些可能在院會遭到大幅修正的法案排除在立法過程之外，因此可能會低估院會對委員會決議的修正程度，而高估了委員會的決策自主性。例如李誌偉(2008)便發現臺灣立法院第二屆至第六屆中，所有未能完成三讀的法律案提案以停留在委員會階段的數量最多，委員會對於拖延法案之著力由此可見一斑。然而如同在針對法條修正程度此一變數進行設定時已述及的，要判斷哪些是委員會所不欲通過而刻意在程序上加以杯葛的法案終究有其困難，若將所有送入委員會但未及審查通過的法案皆視為委員會的刻意拖延卻又未免過猶不及，勢必將嚴重錯估委員會杯葛議程的能力與決策地位。因此，本研究的研究成果僅聚焦在解釋委員會通過完成立法的部分，至於委員會的程序性杯葛則是本研究所無法加以解釋的研究限制。

另一方面，不論是立院內規或是相關法律，立法院各屆期之間的制度及非制度性因素皆有不同程度的變異，而受到這些內外因素改變的影響，因而增加對

於不同屆期之間進行比較的準確性與困難度。本研究受限於研究時間與成本之限制，因此僅能將研究範圍鎖定在第三屆與第六屆，即便在合併兩屆樣本詮釋時已加入屆期變數作一控制，但由於立法院在其間歷經兩波國會改革之影響，院會與委員會相關的制度與生態皆有諸多改變，因此欲就第三屆與第六屆之經驗推論及立法院的整體運作實質上是有問題的。未來若能補足其他屆期的相關資料，屆時才能對於立法院整體的運作趨勢與跨屆期之間的比較提供更全面且更具說服力的詮釋。

最後，在委員會與院會政黨席次差異比例的計算方面，本研究的計算式是採各政黨分別計算並採絕對值加總的方法，然而該公式求取之數值僅能表現出委員會與院會組成差異程度的大小，並未能呈現出不同政黨所造成的差異比例可能的影響，儘管作者在研究設計中試圖用多數黨是否在審查委員會中過半計算組成方向差異，但對於組成比例差異的「成分」仍然無從提出更進一步的說明。換言之，意即差異比例之數值是由哪幾個政黨所造成的意義是截然不同的，當中必須再視其政黨屬性與委員會審查法案議題之差異，不同政黨造成的政黨差異比例對法條審查的影響可能差別極大，像是第三屆中民進黨或新黨何者在個別委員會席次佔優，對於國民黨在院會運作的思考邏輯將造成完全不同的影響。因此，吾人若能設法針對委員會與院會政黨組成差異比例找到其他更為細緻化的操作化指標，便能對於委員會與院會之間權力關係之運作做出更具貢獻之研究發現。

參考書目

一、中文部分

- 王金平，2002，〈漫談立法院之生態變遷、國會改革及面臨之挑戰〉，《立法院院聞》，30(11)：22-29。
- 王定村，2004，〈論國會改革與立法委員專業倫理的建立〉，《思與言》，42(1)：31-64。
- 王業立，2001，〈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〉，《新世紀智庫論壇》，16：29-36。
- 王業立，2002，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，86：82-96。
- 吳宜侃，2005a，〈SNTV 選制下「立法委員連任勝選幅度模型」建立之嘗試－以第四屆區域立委為例〉，《台灣民主季刊》，2(2)：71-99。
- 吳宜侃，2005b，〈立法委員連任預測模型分析－以第四屆立法委員為例〉，《選舉研究》，12(1)：173-210。
- 何思因，1994，〈台灣選民政黨偏好的變遷：1989-1992〉，《選舉研究》，1(1)：39-52。
- 李誌偉，2008，《台灣立法院議程設定研究：二至六屆之分析》，臺北：東吳大學政治研究所碩士論文。
- 林瑞雯，2002，《立法院委員會與黨團協商制度之研究(1999-2002)》，臺北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 邱訪義、李誌偉，2010，〈政黨在立法提案通過與否所扮演的角色：理論與實證分析〉，臺北，臺灣政治學會年會研討會。
- 周琇環、陳世宏（編），2000，《組黨運動》，臺北：國史館。
- 周萬來，2008，《議案審議－立法院運作實況》，臺北：五南出版。
- 徐火炎，1991，〈政黨認同與投票抉擇：台灣地區選民的政黨印象、偏好與黨派投票行為之分析〉，《人文及社會科學集刊》，4(1)：1-57。
- 徐火炎，2002，〈台灣政黨版圖的重劃：民進黨、國民黨與親民黨的「民基」比

- 較)，《東吳政治學報》，14：83-132。
- 徐火炎，2004，〈台灣結、中國結與台灣心、中國情：台灣選舉中的符號政治〉，《選舉研究》，11(2)：1-41。
- 張世燮，2002，〈立法委員選舉制度的改革與過渡－2001年立委選舉結果的省思〉，《中國行政評論》，11(4)：1-24。
- 張哲維，2010，《委員會影響力的決定因素：第六屆立法院的分析》，臺北：國立政治大學政治研究所碩士論文。
- 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》，臺北：中央研究院，頁83-113。
- 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：臺灣民主憲政的新境界》，臺北：新臺灣人基金會，頁165-185。
- 盛杏媛，2002，〈統獨議題與台灣選民的投票行為：一九九〇年代的分析〉，《選舉研究》，9(1)：41-80。
- 盛杏媛，2008，〈政黨的國會領導與凝聚力－2000年政黨替前後的觀察〉，《臺灣民主季刊》，5(4)：1-46。
- 盛杏媛，2010，〈議程設定與立法產出：行政機關與立法機關在立法過程中的影響力〉，臺北，「轉變中的行政與立法關係」研討會。
- 陳恆鈞，2002，〈美國國會委員會的議事運作過程：三個理論觀點的探討〉，《問題與研究》，41(2)：69-88。
- 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，〈委員會制度：國會運作的樞紐〉，瞿海源等（合著），《解構國會－改造國會》，臺北：允晨文化，頁52-66。
- 黃秀端，2004，〈政黨輪替前後的立法院內投票結盟〉，《選舉研究》，11(1)：1-32。
- 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。

- 曾濟群、王元廷，2003，〈立法院常設委員會運作之評析〉，《中山人文社會科學期刊》，11(1)：1-26。
- 趙弘章，2005，〈我國立法院委員會專業化與黨團協商透明化之分析〉，《中山人文社會科學期刊》，13(1)：37-54。
- 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、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。
- 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》，臺北：國立政治大學政治學系研究所碩士論文。
- 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。

二、英文部分

- Carey, John and Matthew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies*, 14(4):419-439.
- Cook, Timothy E. 1983. "The Policy Impact of the Committee Assignment Process in the House." *Journal of Politics*, 45(4):1027-1036.
- Cox, Gary W. and Matthew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W. and Matthew D. McCubbins. 2005. *Setting the agenda: Responsible Party Government in the House of Representatives*. Typescript, University of California-San Diego.

- Hall, Richard and Barnard Grofman. 1990. "The Committee Assignment Process and the Conditional Nature of Committee Bias" *American Political Science Review*, 84(4):1149-1166.
- Kiewiet, Roderick D. and Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith. Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast. 1987. "Why Are Congressional Committees Powerful?" *American Political Science Review*, 81(3):929-945.
- Krehbiel, Keith. 1990. "Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?" *American Political Science Review*, 84(1):149-163.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Maass, Arthur. 1983. *Congress and the Common Good*. New York: Basic Books.
- Maltzman, Forrest. 1997. *Competing Principles: Committees, Parties, and the Organization of Congress*. Ann Arbor, Mi.: University of Michigan.
- Maltzman, Forrest and Steven S. Smith. 1994. "Principles, Goals, Dimensionality, and Congressional Committees," *Legislative Studies Quarterly*, 19(4):457-476.
- Mayhew, David. 1987. "The Electoral Connection and the Congress." In McCubbins, Mathew D. and Terry Sullivan. Eds. *Congress*. Cambridge University Press. pp.18-29.
- Poole, Keith and Howard Rosenthal. 1985. "A Spatial Model for Legislative Roll Call Analysis." *American Journal of Political Science*, 29(2):357-384.
- Shipan, Charles R. 1992. "Individual Incentives and Institutional Imperatives: Committee Jurisdiction and Long-Term Health Care." *American Journal of Political Science*. 36(4):877-895.

Smith, Steve. 1988. "An Essay on Sequence, Position, Goals, and Committee Power." *Legislative Studies Quarterly*, 13(2):151-176.

Sundquist, James L. 1988. *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*. *Political Science Quarterly* 103(4): 613-635.

Weingast, Barry and William Marshall, 1988. "The Industrial Organization of Congress." *Journal of Politics*, 96(1):132-163.



附錄一、法條編碼表

變數	編碼
法條修正程度	0=無修正 1=單純文字修正 2=補充性修正 3=實質部分修正 4=實質大幅修正
委員會與院會組成差異	
是否院會多數黨在審查委員會中席次過半	0=非院會多數黨在審查委員會中席次過半 1=院會多數黨在審查委員會中席次過半
委員會資深程度	
是否為相對資深委員會審查	0=非相對資深 1=相對資深
提案者性質	
是否為政府部門提案	0=非政府部門提案 1=政府部門提案
是否為多數黨立委或黨團提案	0=非多數黨立委或黨團 1=多數黨立委或黨團
是否為少數黨立委或黨團提案	0=非少數黨立委或黨團 1=少數黨立委或黨團
是否為多數黨及少數黨立委或黨團提案	0=非多數黨及少數黨立委或黨團 1=多數黨及少數黨立委或黨團
是否為政府部門及立委或黨團提案	0=非政府部門及立委或黨團提案 1=政府部門及立委或黨團提案

資料來源：作者自行整理製表。