國家發展研究　第十卷第一期
2010 年 12 月　頁 53-96

從法案到法律—立委立法行為之實證分析：

「公共事務類」法案之個案分析

陳昌宏*

收稿日期：2009 年 5 月 25 日　　接受日期：2010 年 3 月 29 日

* 國立臺北大學亞洲研究中心博士後研究員；國立臺灣師範大學國際與僑教學院兼任助理教授。

臺灣大學學術期刊資料庫

摘　要

立法院常設委員會乃法案審查之最重要機制，而立法委員在審查法案過程中可能直接或間接影響立法結果，因此，立委在常設委員會審查法案的各種立法行爲便顯得十分重要。

本文旨在研究立法委員於常設委員會審查法案時的五種主要立法行爲，包括：連署、發言、保留院會發言權、參與協商及提出法案，並深入探討立委在審查委員會上的發言內容是否受到政黨、選區、個人及國會制度等因素的影響。

本研究以「公共事務類」法案－「公共電視法」與「國防法」進行個案分析，經過實際檢證，研究結果有三：第一，立法委員的行爲並非只受單一因素影響，而是許多因素相互競逐；第二，法案的發動機關不同，會衍生法案通過與否的變數；第三，立委的立法行爲未必符合影響因素的行爲假設。

關鍵詞：立法委員、立法行爲、發言內容、常設委員會

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

國會之「常設委員會」（Standing Committee）是審查法案的最重要機制。[1] 國會議員往往在委員會上透過連署法案、出席發言、提出法案相對版本或質詢行政官員等「立法行爲」來表達其對法案的立場及態度，同時對於他們特別關注的法案，更會投注較高的心力與時間促使法案通過或得到自己想要的結果。美國立法學者 Fenno (1973) 與 Mayhew (1974) 的研究表示「參與常設委員會的工作，可以使國會議員致力於達成其政治上的目標」，[2] 此說法不啻表示國會議員的政治目標可以在參與常設委員會的工作中完成。然而，由於政黨、國會內規（制度）與選區選民及利益團體或壓力團體的制約，使得國會議員的表現多半帶有策略性的考量：[3] 如果政黨的力量足以主宰一切，國會議員便會服從政黨的指示，扮演其政黨所期盼的角色；相反的，如果國會議員主要依靠自己在地方的力量就能當選或連任，可能

1 各國國會的委員會不僅是國會的重要組織，也逐漸成爲與行政部門相互抗衡的重要單位，美國國會的常設委員會甚至有「小國會」或所謂「委員會政府」的說法。美國政治學者威爾遜（Woodrow Wilson）也曾經在其所著中提到一個關於常設委員會的概念：「立法工作並不以公開的方式進行或者在院會中舉行公開的辯論中完成，而是在委員會會議室裡達成的」。（陳淞山，1994：47）

2 原文是 “From the member’s point of view, involvement in committee work will affect the ability to achieve any several political goals.” (Hall, 1987)。

3 國內外有關國會中立法行爲的研究，以討論「政黨」、「利益團體或壓力團體」及「國會制度」對國會議員在立法行爲上的影響者居多，少數學者如Kingdon (1973) 在研究影響國會議員投票決定（congressmen’s voting decisions)因素時，除前述三項外，還加入議員同事（fellow congressmen）、幕僚（staff）與「媒體」（media）。本文欲就普遍瞭解的情況來檢驗這幾個因素對公共事務類法案的影響，以及是否有超出一般認知的情況發生。

臺灣大學學術期刊資料庫

就會扮演其選區所期待的角色，不論是擔任代言人（delegate）亦或爭取建設經費。除了政黨與選區（利益團體或壓力團體 interest groups or pressure groups）[4] 兩股勢力的交互影響外，議員還必須面對國會內規（制度）的限制，因此，在做出立法行爲前，必須研判該行爲能有多少效果。[5] 國會議員無疑是「代表」，只是他是誰的代表，便會決定他會有什麼樣的立法行爲；或者是說，國會議員覺得自己「代表誰」，便會受到誰的影響。

台灣的國會－立法院，在過去有「萬年國會」、「行政院的立法局」或「橡皮圖章」之譏。[6] 由於立法院有近半世紀（1947～1990）未曾進行改選，同時當時的執政黨全面掌控國家機器，不論行政院或立法院皆由國民黨主導，立法院的主體性未能彰顯與發揮，個別立法委員多爲執政黨的政策背書，鮮少有突出的表現，故而研究當時的立法行爲意義不大。

然而，民進黨逐漸崛起後，國民黨不再「一黨獨大」，雖然大部分的行政資源仍爲國民黨所掌握，但立法院也產生一股相對的抗衡力量。[7] 在這樣的政治環境結構下，立法院已不再是任行政部門予取予求的「橡皮圖章」。立法委員全面改選後，立法院的生態呈現豐富而多元的樣貌，行政院所提的法案版本已不再獨占鼇頭，面對重大議案

4 利益團體（interest group）與壓力團體（pressure group）皆是基於共同利益或理念所結合的團體，兩者均透過某些接近國會的管道來向國會施壓。一般來說，壓力團體含括較大範圍，而利益團體所欲求者則可能是自身的直接利益。

5 此處所稱「能有多少效果」指的是國會議員所做的每件事都經過理性計算，亦即考量該行爲能否對連任有幫助或獲取其他的利益（增加媒體曝光率或直接、間接得到之實質利益等）。

6 國內許多研究立法院的著作均曾提及「橡皮圖章」（rubber stamp）之說，如學者廖達琪、黃秀端及楊日青。

7 立法院在第 2 屆以後，非執政黨的席次一直以穩定速度成長，從第 2 屆的 51 席，到第 3 屆的 76 席，到第 4 屆的 102 席。

臺灣大學學術期刊資料庫

時，行政院提出法案後，在野黨或執政黨的委員即提出相對應的版本。一個法案從提出到三讀通過需經多元勢力交互影響，而具有法案通過與否最終決定權的立法委員便成爲各方關注的焦點。

國會是民意匯集的地方，也是國家立法的重鎮，放諸四海皆準。國會所審查的法案，依據內容屬性的不同，主要可以分成至少五大類法案：[8] 公共事務類、利益導向類、地區類、社會福利類、政府組織類。面對不同類型的法案，國會議員之參與程度及立法行爲表現也會有所不同。立法委員的立法行爲會受到政黨、利益（壓力）團體、國會內規（制度）及其本身背景[9]（或自身偏好 preference）的影響，連帶使得其在立法行爲表現上會有所不同。然而，爲何某些國會議員會有某些行爲的表現？這些行爲的背後所代表的意義又是爲何？

在立法院所審查的法案中，「公共事務類」的法案往往受到社會各界關注。本文將以立法院第二屆與第四屆頗受立委、行政部門及媒體及社會大眾關注的兩個重要法案－「公共電視法」及「國防法」進行個案分析，[10] 藉由公共事務類法案之比較、分析與研究，[11] 以瞭

8 作者整理周陽山的意見而成。所謂「公共事務類」的法案是指「不涉及少數特定團體、族群或個人的法案，涵蓋社會上絕大多數人的公益」之法案；「利益導向類」則與「公共事務類」相對，指涉及特定族群或團體的利益之法案；「地區類」的法案顧名思義爲特定地區的法案，涵蓋範圍可能很小，也可能很大，如「溫泉法」；「社會福利類」雖是公益法案，但其受惠對象爲特定團體或族群；「政府組織類」法案則相當普遍，凡政府部門需要特定法源規定其組織架構者，均屬此類法案。

9 委員的背景指的是其學經歷及省籍。

10 立法院跨屆期的法案通常較具爭議性，且多爲眾所矚目的重要法案。本研究選擇的兩個法案皆爲「跨屆期法案」，在本研究中以該法案通過的時間爲準。其中，「公共電視法」雖然在第三屆通過，但討論此法案之 13 次常設委員會聯席審查會乃於第一屆第 90 會期及第二屆第 1、2 會期審查完成。

11 盛杏湲在〈立法委員正式與非正式立法參與之研究：以第三屆立法院爲例〉一

臺灣大學學術期刊資料庫

解立法委員於此類法案審查時的立法行爲[12] 及參與法案審查的發言內容，更進一步檢驗「代議理論」在台灣立法院是否能夠適用。

貳、文獻回顧

美國對於「立法行爲」研究起源相當早，早在 1960 年，學者 Norman Meller (1960) 就有一篇關於立法行爲研究的文章，他認爲立法行爲是政治行爲的一部份，而政治行爲反映了人與人間的權力及影響。研究「行爲」（behavior）者關心的命題是「國會議員真正做了什麼」（What men actually do），而非「他應該做什麼」（What they should do）。此命題也引導了之後立法行爲研究的方向。只是在進入立法行爲研究之初，囿於研究工具的限制，大部分的研究仍以質化（qualitative）爲主，直到行爲主義時期，[13] 才得以更進一步以量化

文的附錄中，雖然將「公共電視法」歸類成「社會秩序與司法類」法案，但是在本研究將其歸類爲「公共事務類」法案。

12 根據盛杏湲在〈立法委員正式與非正式立法參與之研究：以第三屆立法院爲例〉一文中的看法，「立法參與」可以包括下列五種活動：一、出席會議，二、對法案實質內容或審議程序予以投票表決，三、發言以護衛本身的立場或批評其他立委或政黨的立場，四、起草並提出法案及修正案和程序案，五、連署法案、修正案或程序案。其在〈國會議員的代表行爲：研究方法的探討〉一文中則認爲：除了投票表決外，國會議員在立法過程中的其他行爲的重要性不亞於前者，「如提出法案、提出修正案、提出程序案，並且排除某些法案，使其無法列在議程上，發言以說服他人支持或反對某一法案立場等等，其重要性皆不在投票之下」。但本研究著重立委在常設委員會「審查」的部分，故不包括在院會中審議的部分。

13 行爲政治科學家與傳統政治學家間最大的不同，是他們避免涉及「道德」或「價值」的判斷，行爲科學者認爲這種價值判斷過於主觀，因此難以科學地證明他的正確性。同時，行爲科學家也避免談及政治生活中有無「價值」（value）的問題而寧願專注於對「事實」的探討。他們以爲，唯有用科學的量化方法所做

臺灣大學學術期刊資料庫

（quantitative）來處理立法研究的相關問題。

回顧西方在立法行爲研究的各時期所使用的方式，Meller 作了一個簡單的分類：1900 年至 1950 年用觀察（observation）、調查（survey）及測量（measurement）的方式來研究立法行爲；此時期後的研究取向則往心理論述發展，從制度面的解釋轉爲研究國會議員的心理層面。Meller 引用 Haynes 的看法，認爲議員的年齡、出生地、教育程度、職業及曾經服公職的經驗等因素，會影響其日後在國會中立法行爲的表現。此部分可以理解爲國會議員的個人背景（personal background）或偏好（preference）會影響其立法行爲表現，亦即國會議員因本身條件或主客觀經驗的不同，表現行爲也會有所不同。

研究國會中常設委員會先驅的 Richard Fenno 認爲：國會議員本身對於進入國會後所要採取的行爲，其實早在其設定目標時便已決定。他認爲一般國會議員的目標有三：尋求連任（reelection）、在國會能夠有影響力及制訂好的公共政策。（Fenno, 1973: 1）雖然議員大致具有上述三個目標，但是，由於個別議員所認知的利益不同，連帶使其在立法行爲的表現有所不同。David Mayhew 也有類似的看法，他認爲每個國會議員的立法行爲都是「帶有目的的行爲」（purposive behavior），（Mayhew, 1974: 16-17）Rosenthal 則更爲露骨地描繪議員的立法行爲：「國會議員只關心他自己能否連任、他的個人生涯、聲望以及所能擁有的權力」。（Rosenthal, 1981: 117）當國會議員要進行一項行動時，會先計算成本和收益（cost and revenues），甚至會問自己：「這能帶給我什麼好處？」（What's in it for me?），像這樣帶有目的的作爲，是國會議員在進行任何立法行爲時都會優先考慮的。

的研究才有意義。譬如：政治科學家用統計與數學方法，來分析過去數十年內發生的戰事，希望能藉此找出戰爭發生的原因及互動關係。（劉嶽雲，2001：23）

臺灣大學學術期刊資料庫

議員在法案審查時所展現的各種行爲，不管是出席或缺席、發言支持或反對、提出版本、參加連署或不連署，都代表國會議員對此法案的認知，包括其所受到的影響、壓力與結果所做的判斷。MacRae (1958) 曾經研究議題、政黨與立法投票行爲間的關係，也曾利用統計與分析的方法研究政黨、意識型態、選區利益對國會議員投票行爲的影響。其後，Clausen (1973) 研究美國眾議院議員如何作決定，並深入探討國會議員如何下決心投票及其受到哪些因素的影響。Kingdon (1973) 則以訪談方式研究國會議員如何在壓力及有限資訊下作決定，同時決定他在國會的投票行爲。

參、研究設計

一、法案種類與個案選擇說明

本文在前言提及：立法院所審查的法案，依照法案性質的不同，大致上可以區分成五類。本研究在法案種類的選擇上以「公共事務類」的法案作爲分析的主軸，主要原因有二：第一，一般認爲「公共事務類」的法案缺乏直接且顯著的利益，大部分的立委興趣缺缺，特別是財團級或地方型的立委沒有意願介入；第二，「公共事務類」法案的議題較爲中立不偏頗，既不屬於爲某些人或團體量身打造，也不至於圖利特定人士，但是法案的完成卻可以使全民受惠或國家整體受益。這類的法案會吸引哪些立委的關注？這些立委的特徵爲何？值得學者深入探究。

立法院在第二屆以後全面改選，未改選前，許多所謂「萬年國代」未經民意洗禮，故而第一屆立法院通過的法案非屬本文欲研究之對象。本文研究個案，則由第二屆以後之法案中選擇。

本研究所挑選的兩個個案，一個是「公共電視法」，另一則是「國

臺灣大學學術期刊資料庫

防法」。這兩個法案在媒體關注[14]、政府壓力上皆具有一定程度的指標意義。兩者不但性質近似，且都由行政部門主導發動，當時的執政黨－國民黨在立法院佔有絕對優勢，是否因此意味著主導權由行政部門一手掌握？

二、法案審查背景說明

「公共電視法」一共召開了 13 次聯席審查會，總計有 234 人次的發言，[15] 發言總次數是 591 次。但事實上，在這 13 次審查會當中，只有 46 個人是至少參加過 1 次審查會，換言之，每位參與法案審查的立委，其參與頻率及參與度其實存在著程度不等的差異；在「平均發言次數」上，每位參與審查的委員平均發言 12.85 次，實際上卻有 27 位委員發言次數在 5 次以下；在「參與審查會的次數」上，所有參與委員一共出席了 160 次會議，平均每位委員出席 3.48 次，但也有 24 位委員出席審查會在 2 次以下。

「國防法」在 6 次審查會中共有 86 人次的委員發言，發言總次數計 199 次。實際參與情況，有 37 位委員平均至少出席 1 次審查會；在「平均發言次數」上，每位參與審查的委員平均發言 5.38 次，但有 23 位委員發言總次數在 3 次以下；在「參與審查會的次數」上，所有參與委員一共出席 84 次會議，平均每位委員出席 2.27 次，但也有 16 位委員只出席一次審查會。

由以上的數據可以初步瞭解，法案審查會其實被少數委員所操控。爲了更進一步瞭解立委在審查會的表現，本研究將比較先前的研

[14] 此處所謂受「媒體關注」指的是收錄在「中央通訊社」資料庫中，該法案所受到媒體報導的次數。一般來說，媒體報導次數越多，表示社會大眾越關注該法案。

[15] 發言次數的計算方式：個別委員不論於單一次審查會中發言幾次，每次審查會都只計「1 次」。

臺灣大學學術期刊資料庫

究檢測，整理作爲檢驗參與審查委員立法行爲的基礎。

三、研究問題與假設

國內外立法研究所討論過影響立法行爲的四大主要因素有：政黨、選區及利益團體、國會制度（制度與非制度）、個人的學經歷及背景。這些因素對立委的立法行爲是否產生顯著的影響？不同自變數對立委的行爲是否有不同的影響，抑或是無明顯的差異？

以政黨來說，不同政黨會有不同的政策取向，同時對於立委的提名類型（區域或不分區）也握有最後決定權；選區是立委當選的最重要關鍵；利益團體、地方派系或企業的支持與否則影響其能否在選舉時獲得協助；國會制度以常設委員會爲例，每個委員會的屬性不同，委員依其專業或興趣來選擇所隸屬之委員會；個別立委因本身學經歷的不同、省籍及性別的差異，在立法行爲上亦會有所不同。

根據以上論述，本研究的基本假設如下：

1. 不同的「黨籍」、「提名類型」及「兼任黨職與否」對立委在委員會立法行爲產生不同程度的影響。
2. 不同「選區」、「企業關係」及「地方派系支持」背景下，會造成立委在委員會立法行爲上的差異。
3. 立委個人學經歷、省籍或性別的差異會影響其在委員會立法行爲。
4. 法案該當之審查委員會的成員，會有較認真的立法行爲表現。

四、研究設計－立法行爲與發言內容的評價

檢驗立法委員在「常設委員會」的立法行爲時，常有兩個考量：第一，立委對立法活動的參與及努力程度之差異性與階層性；第二，立委於審查會發言內容之難易度。

臺灣大學學術期刊資料庫

(一) 立法活動的參與及努力程度

一般來說，立委於常設委員會所表現的立法行爲主要有五類：連署法案、發言、要求保留院會發言權、參與協商及提出法案，個別立法行爲之難易程度有別，本研究的設定依其難易分別給予不同的積分。（請參閱表 1）

1. 「連署法案」最爲容易，只要在「連署書」上簽名即可，惟即使未連署法案一樣可以選擇出席或不出席審查會。
2. 「發言」則是在常設委員會最常見的行爲，難度稍高於連署，但根據發言內容的不同，又可以再細分不同的行爲程度。本研究將發言內容分成兩級，第一級是發言次數超過發言平均數值，評價爲「3」，第二級是發言次數低於總發言平均，評價爲「2」。
3. 「要求保留院會發言權」則是意味著不僅要在委員會發言，還要更進一步到院會中表達意見。根據訪談資深國會助理的結果，立委保留院會發言權，表示對此案相當關注，或者是對內容文字上仍有不同的見解，即便在委員會中未能說服同僚，仍會繼續到院會中表示立場。（訪談，國會助理 Q）本研究認爲此行爲之難度高於單純發言，故評價爲「4」。
4. 「參與協商」則更爲困難。通常需兼有黨職，或對法案瞭解程度夠深，才能被政黨推派爲代表深入參與協商，因此，此行爲給予評價「5」。
5. 最困難者莫過於「提出法案」。因爲法律文字需要具備一定程度及努力才能完成，並非每個委員都有能力提出法案，立法院的法律提案和臨時提案的數量也因而相距甚遠。本研究對「提出法案」的評價爲「6」。

惟必須說明：爲凸顯參與次數與立法活動積分的關係，參與次數

臺灣大學學術期刊資料庫

高於審查會次數二分之一以上的委員，其立法行爲積分將乘以「權值」2。[16]

表 1　立委立法行為參與度

評　價	立法行爲（表現）
1	參與法案連署
2	發言次數低於發言平均數值
3	發言次數超過發言平均數值
4	要求保留院會發言權
5	參與協商
6	提案

資料來源：參考 Hall (1987: 105-128)、盛杏湲（1997a：1-25）。
說明：數值越大表參與度越高。

(二) 立委於審查會發言內容之難易度

此外，檢視立委在審查會的發言內容，也可以作爲檢驗其立法行爲的依據。根據發言內容的難易，約可分成六級。（請參閱表 2）

1. 對立委來說最簡單的發言莫過於毫無準備即上台，由於立法院的議事規則並未對立委的發言內容作嚴格的限制，因此常常會出現立委在審查 A 法案時，講完全和法案無關的 B 內容，此發言於本研究被評價爲「1」。
2. 立委雖然知道審查法案的主題，但發言所關懷的重點卻是時事

[16] 根據 Richard. Hall (1996) 與盛杏湲（1997b）的看法，因爲每個國會議員的參與及努力程度有所不同，故在測量上最好要能顯現出他們在參與及努力程度的差異才能反應實際的情況。

臺灣大學學術期刊資料庫

或選民服務案件，此發言於本研究被評價爲「2」。

3. 立委雖然瞭解法案主題，發言亦未涉及法案以外的事件，但大部分是爲自家人「護航」而無具體內容，因此評價爲「3」。
4. 立委能具體指出法案爭議所在，並提出自己的看法，如此發言則評價爲「4」。
5. 立委發言不但「言之有物」，且能對法案內容提出質疑，甚或提出具體的「文字修正」，這樣的發言評價將被爲「5」。
6. 難度最高者爲「提出完整替代條文」，如非經過蒐集資料及用心準備或有人提供，實難提出完整替代條文，故此發言內容評價爲「6」。

表 2　立委審查會發言內容評價

評價	發　　言　　內　　容
1	言不及義（與法案內容完全無關）
2	提及法案主題但大部分與法案無關
3	發言支持（反對）法案版本，主題明確但無具體內容
4	具體提出法案爭議所在及法理看法
5	發言提及法案條文並提出文字修正
6	提出替代條文

資料來源：同表 1。

肆、個案分析：「公共電視法」與「國防法」

一、立法過程研究

本研究試圖從宏觀的視野來看「公共電視法」與「國防法」的立

臺灣大學學術期刊資料庫

法過程。大致描述立委們在立法過程中的立法行爲，包括其發言、提出相對應版本、連署及提出贊成或反對的意見，以及二、三讀會的過程與媒體報導等。由上述說明，我們雖然隱約可以看到左右立委行爲的那隻「看不見的手」斧鑿的痕跡，但是對於立委的立法行爲究竟受到何種因素影響，以及這些影響因素間可能的關係或影響是否顯著等問題，並無法藉由報導式的論述釐清。同時，雖然佐以立委及相關人士的訪談資料，但因訪談仍帶有主觀性，與真實情況容有誤差，因此，爲了更進一步瞭解立委的立法行爲，本節試圖以立委在委員會審查法案時的各種立法行爲作爲基礎，微觀分析其立法行爲。

先前的文獻檢閱及國外研究立法行爲的資料顯示，政黨、利益團體和選區、國會制度及個人學經歷會對立法行爲產生影響。本節擬以政黨、利益團體和選區、個人背景以及國會制度等爲自變項，並以立法行爲及立委在審查會發言內容爲依變項，進行分析，茲說明如下：

(一) 自變項

1. 政黨的影響

- 「黨籍」：國民黨、民進黨、新黨、其他
- 「提名類型」[17]：區域、不分區、其他（僑選與山地原住民）
- 「擔任黨職」：是、否

2. 選區、利益團體與地方派系的影響

- 「選區性質」：不分區、台北市、高雄市、省轄市、大台北地區[18]、農業地區[19]、其他[20]

17　一般情況下，政黨對於立委的提名類型有主導權。

18　大台北地區包括台北縣、桃園縣、宜蘭縣。

19　農業地區是指農業人口超過人口比例 15% 的縣市，包括彰化縣、南投縣、雲林

臺灣大學學術期刊資料庫

- 「企業關係」[21]：有、無
- 「地方派系的支持」[22]：有、無

3. 個人背景的影響

- 「省籍」：本省（包括閩、客）、外省、其他
- 「學歷」：博士、碩士、大學（專）、高中（職）、國中、小學
- 「經歷」[23]：地方或中央民代、軍、公、教、商、工、其他
- 「性別」：男、女

4. 制度的影響

- 「審查會成員」：是、否

(二) 依變項（立法委員之立法行爲及發言內容）之統計說明

1. 公共電視法

公共電視法於立法院共召開 13 次審查會，參與聯席審查會發言的委員有 46 名，發言次數共計 591 次。

縣、嘉義縣、台南縣、屏東縣、台東縣、澎湖縣。

20 其他是指新竹縣、台中縣、苗栗縣、高雄縣、花蓮縣。

21 由於利益團體對立委的支持與否，無法藉由報章雜誌全盤釐清，但企業關係的有無則可以立委的兼職來確認，故本文以「企業關係」推定可能具有之利益團體支持。

22 台灣特有的政治生態下，許多政治人物是因地方派系的支持而當選，因此本研究認爲「地方派系」是屬於選區底下的一個「自變數」，故於此加入「地方派系」因素。在本研究中，立委是否有地方派系的支持，是根據報章雜誌的報導而來。

23 此指擔任立委前的職務，以擔任最久或主要的工作爲主，兼職則不予考慮。

臺灣大學學術期刊資料庫

(1) 從委員「出席審查會次數」來看，平均每位委員參與 3.48 次委員會，其中超過平均值的委員有 16 位，[24] 佔參與委員的 34.78%。更進一步統計這 16 位委員之參與次數，可以發現他們平均參與高達 6.08 次審查會，亦即每兩次審查會至少參與一次，以立法院的低出席率來看，[25] 過半的參與率是相當高。

(2) 在「發言次數」方面，平均每位委員發言 12.85 次，超過此一平均發言次數的立委有 12 位，[26] 佔所有參與發言委員的 26.1%，且其發言次數高達 468 次，佔了所有發言次數的 79.2%。換言之，不到參與委員三成的立委卻掌控近八成的發言權，因此在很大的程度上，公共電視法的主要議題走向可能是由這 12 位委員主導。

(3) 在「是否參與法案連署」方面，由於本法案只有民進黨籍的立委謝長廷提出相對應版本，在黨政色彩分明的情況下，參與連署謝版法案的委員幾乎清一色是民進黨的立委，佔了 92%，只有少數幾位無黨籍的委員。29 位提出連署的委員當中，共有 23 位參與發言，有高達 79.3%的委員持續參與法案審查，顯見參與連署的委員對本法案抱持「高度關心」的態度，而非只是爲了「湊人數」。

---

24 廖永來、周荃、洪冬桂、謝長廷、謝啓大、余玲雅、戴振耀、翁金珠、劉炳華、陳傑儒、趙少康、顏錦福、洪秀柱、張堅華、葉憲修、蕭金蘭。

25 筆者雖無法由立法院人事處取得立委出席委員會或院會的資料，但就訪談得知，除非是媒體追逐的焦點，平常立法院開會能湊出開會人數就很不錯了。立法院職權行使法第 4 條規定：「立法院會議，需有總額的三分之一出席」，因爲立法院能夠有 70 位立委留在院區內開會就相當難得，這正可以解釋立法院經常「流會」的原因。（訪談，新黨卸任立委 D）

26 陳光復、廖永來、周荃、洪冬桂、謝長廷、謝啓大、翁金珠、劉炳華、趙少康、洪秀柱、張堅華及葉憲修。

臺灣大學學術期刊資料庫

(4) 在「是否參與協商」方面，本法案共有 6 位委員參與協商，[27] 這 6 位委員也在前述 12 位高度參與發言中。

(5) 至於「是否保留院會發言」，一共有 9 位要求保留院會發言權，佔參與委員的 19.57%。此數據顯示，大部分委員認爲爭議應在委員會協商或修正，無需待院會討論時再行否決。

從上述說明可以發現本法案其實是由少數「明星級」的立委主導，他們不僅積極參與審查，更參與了協商或保留院會發言權。[28]

2. 國防法

國防法於立法院共召開 6 次審查會，發言次數共計 199 次。

(1) 「參與聯席審查會」的次數，平均每位委員出席 2.27 次，其中有 10 位立委[29] 參與超過 3 次以上的審查會。在總共 6 次的審查會中，他們平均更參與高達 4.5 次，可說高度參與審查會。

(2) 本法案平均每位參與委員發言次數爲 5.28 次，超過此一平均值的委員共有 9 位。[30] 進一步計算此 9 位委員的發言次數，則高達 15.89 次，高於平均值的 3 倍；其中有 5 位更提出了相對應的版本。

(3) 本法案一共有 8 位委員提出相對應版本，佔所有參與審查會委員的 21.62%。

(4) 在「是否參與法案連署」方面，本法案有相當普遍的「交叉

---

27 依立法院公報資料顯示，本法案共有 6 位參與協商，分別是周荃、洪冬桂、謝長廷、謝啓大、劉炳華及無黨籍的葉憲修。

28 所謂「明星級」立委是指能夠掌握媒體焦點，並在社會上頗具知名度者。在本法案中，發言次數較多的立委基本上符合這樣的特色。

29 蔡明憲、林濁水、朱鳳芝、周正之、李文忠、李鳴皋、張旭成、湯金全、黃爾璇及李慶雄。

30 蔡明憲、林濁水、周正之、朱鳳芝、李文忠、李鳴皋、張旭成、黃爾璇及李慶雄。

臺灣大學學術期刊資料庫

連署」情況，許多委員不只連署一個法案，[31] 有發言的委員清一色皆參與法案的連署，[32] 所以在比例上是百分之百，顯見此法案普遍受到立法委員的重視，許多立委不僅連署法案，也參與法案審查。

(5) 在「保留院會發言權」方面，可以明顯看出要求保留院會發言權的人比公共電視法要少，[33] 大約有 5 個百分點的差距。

二、複迴歸分析（Multiple Regression Analysis）

(一) 變項說明

依據文獻設定政黨、選區、利益團體及地方派系、個人學經歷及背景以及國會制度[34] 作爲本研究的「自變項」，並透過前述所蒐集的數據及立法行爲和發言內容，求出依變項與自變項之間的「關

---

31 根據立法院公報的統計，林濁水委員的版本有 31 位委員連署；蔡明憲委員的版本則有 49 位委員連署；周正之委員的版本則有 55 位委員連署；朱鳳芝委員的版本則有 32 人連署；郝龍斌委員則 34 位委員連署；丁守中委員的版本則是有 32 位委員連署；黃爾璇委員的版本有 42 位委員連署及蔡同榮委員的版本有 31 位委員連署，以立法院第四屆共 225 席委員來看，此八位委員所提出的草案共獲得高達 309 位的委員連署，可見「一人多簽」的情況相當普遍。

32 根據筆者過去擔任國會助理的經驗，立委的連署案通常由法案助理帶著連署書到委員會審查會場請求在場委員幫忙連署，一般只要是同黨委員或是黨中央並未下令禁止黨籍立委不得連署的情況，幾乎都會「捧場」連署。對許多委員來說，這次我支持你的連署案，下次若是有連署案也比較方便尋求你的支持，所以「一案多簽」的情形相當普遍，部分委員甚至沒看連署書就直接簽名。

33 根據立法院公報資料統計的結果，要求在院會保留發言權的有王天競、李慶雄、梁牧養、鄭龍水及黃爾璇等立委，以在野黨居多，佔全部參與審查立委的 15.8%。

34 本研究以是否爲審查委員會成員檢驗國會制度，以探究立法委員對選擇委員會是否有其專業背景或其他考量。

臺灣大學學術期刊資料庫

係」。[35]

首先就所設定的自變項進行分項討論：

1.「政黨」自變項：國民黨、民進黨、新黨及其他；分區（區域）立委、不分區立委、其他（如僑選與山地原住民）；兼任黨職及不兼任黨職等，並將此自變項歸類在迴歸分析的模型一。
2.「選區、利益團體或地方派系的影響」自變項：本研究以「企業關係」來代替利益團體的支持與否。[36]因此，本項的自變數可以區分爲選區爲全國不分區、[37]台北、高雄、省轄市、大台北地區或其他農業地區，以及區分其是否爲具有企業關係與地方派系背景者並將此自變項歸類在迴歸分析的模型二。
3.「個人因素」自變項則有省籍因素、學歷因素、經歷因素及性別因素。省籍因素分爲本省、外省；學歷因素分爲博士、碩士、大學（專）；經歷因素則分爲中央或地方民代、軍、公、教、商及其他；性別因素分爲男、女，並將此自變項歸類在迴歸分析的模型三。
4.「制度的影響」自變項，如前所述分爲審查會的成員及非審查會成員，並將此自變項歸類在迴歸分析的模型四。

設定自變項後，本研究試圖探究自變項（Xn）對立委立法行爲及審查會發言內容（依變項 Y）的影響。

---

35 這裡的關係是指自變項是否會影響依變項，本研究的假設是如果有顯著影響就代表該自變項是依變項的重要影響條件之一。

36 同註 21。

37 在前面黨籍項下的提名類型中的「不分區」是相對於「分區」而言；選區中的「全國不分區」則是代表選區下的一種選區，相對於其他區域，如臺北、台中、高雄等。

臺灣大學學術期刊資料庫

(二) 分析結果

1. 政黨因素

根據表 3 的數據結果而言，每個政黨因爲政策立場、黨內生態及內部遊戲規則有所不同，因此對立委的立法行爲自然有一定程度影響。

(1) 「黨籍」是以虛擬變數的方式處理，未放入模型內的是新黨及其他的立委。就「黨籍因素」而言，國民黨籍與民進黨籍的立委其 P 值分別爲 0.030 與 0.085。該結果顯示立委的黨籍爲國民黨和民進黨會對他們的立法行爲有顯著的影響。

(2) 就立委的提名類型而言，未放入模型的是「其他」，結果顯示區域及不分區其 P 值分別爲 0.27 與 0.37，均未達到顯著水準。

(3) 就是否兼任黨職而言，未放入模型的爲「無兼任黨職者」，結果顯示其 P 值爲 0.6。

根據以上複迴歸分析結果顯示：立委不論被提名爲區域或不分區的立委，以及是否兼任黨職，皆不會對其立法行爲造成影響。（請參閱表 3 的數據關於模型一之提名類型、黨職）

另外就立委在審查會發言內容進行複迴歸分析，「黨籍」的因素對立委發言內容亦未達顯著水準，其 P 值爲 0.2。反而是立委的「提名類型」達到顯著水準，其中「區域」與「不分區」的 P 值分別爲 0.005 與 0.013。（請參閱表 4 模型一的提名類型）

2. 選區、利益團體及地方派系

(1) 就「選區」因素採取虛擬變數的方式處理，未放入模型的爲「其他」。複迴歸分析的結果顯示「選區」這一項目沒有達

臺灣大學學術期刊資料庫

到顯著水準。

(2) 就「企業關係」因素，未放入模型的爲「無企業關係者」，此項亦未達到顯著水準，其 P 值爲 0.38。

(3)「地方派系」因素中，未放入模型的爲「有地方派系支持者」，此項則有達到統計上的顯著水準，其 P 值爲 0.023，如表 4 顯示的地方派系的支持項下。

依上述方式處理立委發言內容的複迴歸分析，則有三個自變項達到顯著水準：分別是不分區、台北市選區及無地方派系等因素，其 P 值分別爲 0.02、0.05 及 0.05，請參閱如表 4 的提名類型－不分區、選區－臺北、地方派系－無。

此結果顯示立委的背景爲不分區、台北市或無地方派系支持的立委，其在審查會的發言內容會受到顯著的影響。

綜合以上複迴歸分析的結果，可以得到三個重要的發現：

首先，「黨籍」與「地方派系」可能對立法委員在審查會上的發言內容會有比較顯著的影響。就民進黨而言，其可能的原因是當時立法院以國民黨與民進黨兩大政黨的立委佔絕大多數，尤其是民進黨立委和國民黨立委比例仍屬不小，對於動見觀瞻的公共事務議題自然必須投入較高的心力，才能夠吸引選民的注意進而獲取選票的支持；另外則是民進黨對社會大眾及輿論必須有一個清楚的訴求與交代，以求爭取擴大更多人的支持。另就國民黨而言，一方面國民黨常會要求立委「遵循」黨中央的政策。並且，當時立法院剛進行全面改選，「黨籍」可能意味著某種壁壘分明的立場，或許有形無形之中影響了立委的立法行爲。

根據訪談某位當時的國民黨籍立委得知，立法院國民黨團對於政策常會下達「指示」，有時會透過「工作會報」的方式或書面資料明示或暗示黨籍立委應該要如何發言或投票，參與委員會審查的立委大多能遵循政黨的指示；民進黨在黨內可以容許不同的聲音，但經過充

臺灣大學學術期刊資料庫

分討論及溝通後，對外要有一致的聲音與表現。（訪談，當時爲國民黨現爲民進黨立委 B）這或許可以解釋爲政黨對國、民兩黨的黨籍立委在立法行爲上及審查會發言內容上有影響的可能原因。

至於「地方派系」的影響上，按照複迴歸的分析結果，沒有地方派系支持的立委其立法行爲明顯受到影響，但這並不意味著在公視法的審查過程中沒有地方派系的介入，只能說沒有地方派系背景的立委其立法行爲與有地方派系支持背景的立委有立法行爲表現上的差異，亦即無地方派系背景的立委會在立法行爲上表現出較爲積極的態度。公共電視法是屬於公共事務類的法案，能在此法案中獲取的利益十分有限，很難吸引地方派系型的立委願意競逐，自然不可能會在此有顯著的行爲表現（詳見表 3 與表 4）。值得注意的是，出身臺北的立委，其發言內容會受到選區在臺北的因素影響，可見這項公共議題對都會區如臺北的影響程度是比較大的，符合公共電視打著「小眾市場」爲號召的基礎，讓臺北選出的立委願意關心此件法案。

對照統計結果，參與法案審查的立委中，在立法行爲及發言內容評價較高的幾位立委，如謝長廷、周荃、謝啓大，都不具地方派系的背景。當時參與法案審查的國民黨籍立委於訪談中表示，公共電視法在利益上很難讓地方派系有直接參與的空間，所以在他的印象中，並沒有聽說有任何地方派系的介入，更遑論要去試圖影響該法案的結果。（訪談，第二屆時爲國民黨籍，現爲民進黨籍立委 B）

3. 個人因素

至於個人背景、學經歷及性別的影響，學歷、經歷這兩項經過複迴歸分析的結果都未達到統計上的顯著水準，只有性別這一項達到顯著水準，但是這部分反映的是立法院男多女少的現實情況，因此顯示性別對立法行爲及發言內容具有影響力，再就立法院女性立委參與的議題主要以比較軟性的議題，如教育、社會福利等，因此在本研究的

臺灣人學學術期刊資料庫

案例中，她們在法案的參與比例是比較低的。

雖然，有若干自變項對於本研究所設定的依變項在統計上有達到所謂的顯著水準，推究其原因，有可能是因爲樣本數太少[38]或在人爲判斷公報資料或編碼（coding）的過程出現某些誤差，因此本研究將以深入訪談來補強統計數字的盲點與不足的部分。

4. 國防法探討

根據表 5 與表 6 的數據顯示，在「國防法」的複迴歸分析中，所設定的四大因素 9 個自變項裡，並沒有任何一項複迴歸的結果達到「顯著水準」。除了樣本數太少造成這四大因素對立委的立法行爲及發言內容影響不顯著外，作者經由報章雜誌、深入訪談及公報記錄等資料，歸納出下列幾種可能因素，並推論其背後的原因。

第一，本法案在制訂初期是由當時執政黨高層李登輝前總統直接授意，在當時國民黨掌握了國家機器的情況下，本案既由全國也是黨的最高領導人下令制訂法案，自然很快就能獲得行政部門及立法機關的配合辦理。

第二，法案的內容雖然在審查過程中提出了許多不同的版本，但比較各法案版本後，會發現差異不大，因此本法案可說是從上而下，朝野都有相當的共識，因而較順利通過立法。這或許也可以解釋，爲何在複迴歸分析上並無法發現所設定的自變數對立法行爲或發言內容有顯著影響。

第三，本法案在行政部門強力關注之下，媒體亦高度重視。在公共事務類的法案中，國防法被報導的次數明顯的比同時期的其他公共事務類法案高，其可能的原因還是和當時的政治環境有關，國民黨既具執政地位，且於立法院擁有過半席次，因此，由國民黨最高層所指

[38] 當時立法院的席次是 225 席，但參與本研究探討之法案的立委未超過 50 位。

臺灣大學學術期刊資料庫

示的法案，自然得以弭平法案中的爭議而較快通過。

5. 公共電視法與國防法之比較

綜上所述，比較同屬「公共事務類」法案的公共電視法與國防法的異同，並佐以訪談及立法院公報內容交互舉證說明，以求較爲寬廣的分析及理解。茲說明如下：

(1) 就參與審查法案立委的黨籍而言

前述資料分析中，將參與公視法與國防法的立法委員和當時全體立委黨籍比例作比較，發現在參與公視法審查的國民黨立委只有四成，在野黨卻有六成；到了國防法時，參與審查的國民黨立委將近五成，在野黨則超過五成。單從數字來看變動不大，但過去國民黨執政時期立委的出席情形，所增加的一成比例，可能來自某種程度的「政黨動員」。[39] 因公視法由行政院新聞局主導，國防法卻由當時的執政高層下令，在黨國一體的情況下，層峰授意必然動員黨籍立委，再加上國防法所提及的改革與內容，似乎是朝野的共識，因而或許又可以說明「法案發動機關」與「有無共識」也能夠影響法案的進行與立委的立法行爲。

(2) 就提名類型及是否有兼黨職而言

參與公視法與國防法的立委雖然是不完全相同的兩群人，但是在這兩項上仍有相同的趨勢：

第一，區域立委比不分區的多。一般觀念或許會覺得事涉全國事

39 國民黨的動員主要分三種，「甲級動員」要求所有黨籍立委需至議場待命，不得離開；「乙級動員」時必須待在院區，隨時聽候指示進入議場；「一般動員」則非制式地要求黨員支持法案的審查與表決。（訪談，國民黨立委 A）

臺灣大學學術期刊資料庫

務的法案，不分區的立委理當積極參與，但本研究的兩個個案顯然不符合此一認知。筆者訪談的一位國民黨籍立委表示，不分區立委向來都是所謂的「政治酬庸」，對選舉有功者、政黨籠絡對象、或爲擺平特殊政治衝突，皆有機會被政黨提名爲不分區委員，這在國民黨執政時期尤其明顯。（訪談，國民黨立委 L）原先期待不分區立委應該發揮專業功能，事實上並未能顯現。接受訪談的記者表示，不分區立委不但很少參與法案審查，甚至不常出現於立法院院區。（訪談，記者 M）

第二，原先認爲兼有黨職之立委或因必須貫徹黨的政策，在發言上或立法行爲上將捍衛政黨；但事實上幾位國民黨籍的立委，如丁守中、朱鳳芝當時都兼任黨職，但卻在法案中提出和該黨不同之版本；趙少康兼任新黨黨職，卻支持謝長廷的版本，對於黨內同志周荃的意見反而顯得不置可否；蔡壁煌也兼任黨職，但卻在審查會時言詞犀利地質疑當時同黨的新聞局長胡志強，並不斷認爲行政院版本有造成政黨控制媒體之虞。這樣的表現超乎「政黨對兼任黨職立委可能較有行爲約束力」的認知，但也顯示立委個人於立法過程中仍保有很大的自主意見表達與立法行爲表現的空間。

(3) 就參與審查立委的選區而言

雖然公視法與國防法皆屬全國事務或是公共事務，但仍然可以看到來自「都會區」的立委較爲關注此類議題（詳見表 3 至表 6 模型二，選區、利益團體或地方派系的影響）。

如果細就參與此二個案之立委選區背景分析，他們選區的比例很接近。來自都會區者佔四成到五成，若加入不分區委員，可能達到六成至七成。

複迴歸分析的結果顯示：來自不分區及台北市的立委達到統計上的顯著水準，顯示都會區的立委對於公共事務的關心程度高過來自非

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3　立法委員立法行為影響因素複迴歸分析（公視法）

	模型一	模型二	模型三	模型四
常數項	4.5	8.3	5.48	4.19
	(3.81)	(2.94)	(5.16)	(1.06)
黨籍（其他爲對照組）				
國民黨籍	-7.81**			
	(3.47)			
民進黨籍	-6.02*			
	(3.41)			
提名類型（其他爲對照組）				
分區	5.79			
	(5.22)			
不分區	4.87			
	4.87			
黨職（無黨職爲對照組）	1.04			
	(1.74)			
選區（其他爲對照組）				
全國不分區		-4.55		
		(3.07)		
臺北		-5.94		
		(3.85)		
高雄		4.28		
		(3.23)		
省轄市		0.84		
		(3.87)		
大臺北		-0.92		
		(2.83)		
農業地區		1.18		
		(3.4)		
企業關係（無爲對照組）		-1.45		
		(1.63)		
地方派系的支持（有爲對照組）		-5.01		
		(2.1)		
個人影響因素				
省籍（外省爲對照組）				
本省			-0.06	
			(2.01)	

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3 （續）

	模型一	模型二	模型三	模型四
學歷（高中職爲對照組）				
博士			3.53	
			(3.7)	
碩士			0.29	
			(3.47)	
大學（專）			0.77	
			(3.38)	
經歷（擔任立委前的主要職務，其他爲對照組）				
中央或地方民代			2.12	
			(3.19)	
軍公			3.1	
			(4.79)	
教			-1.03	
			(3.69)	
商			0.51	
			(3.78)	
性別（女性爲對照組）				
男			-4.54	
			(2.6)	
制度的影響（非成員則爲對照組）				
審查委員會的成員				0.27
				(1.76)
Adjusted R-squared	0.05	0.11	0.08	0.08
樣本數 N	46	46	46	46

資料來源：作者自行整理

說　　明：1. * 表示＜0.1，**＜0.05

2. (…) 內爲標準誤

臺灣大學學術期刊資料庫

表 4　立法委員審查會發言內容影響因素複迴歸分析（公視法）

	模型一	模型二	模型三	模型四
常數項	4.5	9.03	-6.95	4.03
	(2.39)	(2.26)	(3.43)	(0.72)
黨籍（其他爲對照組）				
國民黨籍	-10.12			
	(2.18)			
民進黨籍	-10.13			
	(2.15)			
提名類型（其他爲對照組）				
分區	9.85**			
	(3.28)			
不分區	8.86*			
	(3.41)			
黨職（無黨職爲對照組）	0.64			
	(1.09)			
選區（其他爲對照組）				
全國不分區		-5.56		
		(2.37)		
臺北		-5.98*		
		(2.96)		
高雄		-2.18		
		(2.48)		
省轄市		0.12		
		(2.98)		
大臺北		-0.98		
		(2.17)		
農業地區		-1.15		
		(2.62)		
企業關係（無爲對照組）		-0.02		
		(1.25)		
地方派系的支持（有爲對照組）		-3.28**		
		(1.62)		
個人影響因素				
省籍（外省爲對照組）				
本省			-1.52	
			(1.34)	

臺灣大學學術期刊資料庫

表 4 （續）

	模型一	模型二	模型三	模型四
學歷（高中職爲對照組）				
博士			0.83	
			(2.46)	
碩士			1.56	
			(2.31)	
大學（專）			1.98	
			(2.24)	
經歷（擔任立委前的主要職務，其他爲對照組）				
中央或地方民代			2.39	
			(2.12)	
軍公			0.76	
			(3.18)	
教			1.64	
			(2.45)	
商			2.58	
			(2.51)	
性別（女性爲對照組）				
男			-5.15	
			(1.73)	
制度的影響（非成員則爲對照組）				
審查委員會的成員				2.97
				(1.26)
Adjusted R-squared	0.34	0.11	0.16	0.09
樣本數 N	46	46	46	46

資料來源：作者自行整理

說　　明：1. * 表示＜0.1，**＜0.05

2. (…) 內爲標準誤

臺灣大學學術期刊資料庫

表 5　立法委員立法行為影響因素複迴歸分析（國防法）

	模型一	模型二	模型三	模型四
常數項	7.29	4.42	4.89	4.47
	(4.45)	(5.88)	(7.12)	(1.92)
黨籍（其他爲對照組）				
國民黨籍	0.13			
	(8.4)			
民進黨籍	2.53			
	(9.01)			
提名類型（其他爲對照組）				
分區	2.19			
	(8.09)			
不分區	2.28			
	(3.72)			
黨職（無黨職爲對照組）	1.61			
	(2.1)			
選區（其他爲對照組）				
全國不分區		6.4		
		(6.21)		
臺北		6.35**		
		(6.56)		
高雄		-1.25		
		(7.46)		
省轄市		9.36		
		(7.34)		
大臺北		-0.45		
		(7.11)		
農業地區		4.85		
		(6.85)		
企業關係（無爲對照組）		-4.82		
		(3.28)		
地方派系的支持（有爲對照組）		5.38		
		(2.52)		
個人影響因素				
省籍（外省爲對照組）				
本省			2.13	
			(3.15)	

臺灣大學學術期刊資料庫

表 5 （續）

	模型一	模型二	模型三	模型四
學歷（高中職爲對照組）				
博士			2.35	
			(3.56)	
碩士			3.16	
			(4.15)	
大學（專）			3.69	
			(1.23)	
經歷（擔任立委前的主要職務，其他對照組）				
中央或地方民代				
軍公			5.67	
			(3.25)	
教			6.21	
			(3.78)	
商			2.69	
			(3.12)	
性別（女性爲對照組）				
男			5.45	
			(3.74)	
制度的影響（非成員則爲對照組）				
審查委員會的成員				7.16
				(2.71)
Adjusted R-squared	0.13	0.02	0.07	0.09
樣本數 N	38	38	38	38

資料來源：作者自行整理

說　　明：1. * 表示＜0.1，**＜0.05

2. (…) 內爲標準誤

臺灣大學學術期刊資料庫

表 6　立法委員審查會發言內容影響因素複迴歸分析（國防法）

	模型一	模型二	模型三	模型四
常數項	4.5	5.77	-6.95	6.89
	(2.39)	(3.33)	(3.43)	(1.18)
黨籍（其他爲對照組）				
國民黨籍	-3.19			
	(4.74)			
民進黨籍	-1.69			
	(5.08)			
新黨籍	-1.97			
	(5.73)			
提名類型（其他爲對照組）				
分區	1.41			
	(4.56)			
不分區	3.03			
	(4.81)			
黨職（無黨職爲對照組）	1.21			
	(2.02)			
選區（其他爲對照組）				
全國不分區		4.96*		
		(3.51)		
臺北		4.57*		
		(3.71)		
高雄		0.96		
		(4.22)		
省轄市		6.06		
		(4.15)		
大臺北		2.48		
		(4.02)		
農業地區		3.53		
		(3.87)		
企業關係（無爲對照組）		-2.8		
		(1.85)		
地方派系的支持（有爲對照組）		-0.7		
		(2.52)		
個人影響因素				
省籍（外省爲對照組）			-1.52	
			(1.34)	

臺灣大學學術期刊資料庫

表 6 （續）

	模型一	模型二	模型三	模型四
學歷（高中職爲對照組）				
博士			0.83	
			(2.46)	
碩士			1.56	
			(2.31)	
大學（專）			1.98	
			(2.24)	
經歷（擔任立委前的主要職務，其他對照組）				
中央或地方民代			2.39	
			(2.12)	
軍公			0.76	
			(3.18)	
教			1.64	
			(2.45)	
商			2.58	
			(2.51)	
性別（女性爲對照組）				
男			-5.15	
			(1.73)	
制度的影響（非成員則爲對照組）				
審查委員會的成員				1.84
				(1.67)
Adjusted R-squared	0.09	0.11	0.16	0.05
樣本數 N	38	38	38	38

資料來源：作者自行整理

說　　明：1. * 表示＜0.1，**＜0.05

2. (…) 內爲標準誤

臺灣大學學術期刊資料庫

都會區的立委，[40] 這也表示都會區的選民有較高的比例關心「公共事務」。一位選區在南部的立委也坦言「公共事務類的法案在中南部根本沒有市場」。（訪談，民進黨立委 I）

所以，可以推論立委的立法行爲可能與其選區的選民結構有某種程度的關係，而這層關係也可能導致來自非都會區的立委選擇不參加法案審查，或甚至即便參加了法案在常設委員會的相關運作，表現的態度也比來自都會區的立委要消極。

陸、結論

本研究的核心問題爲：爲何某些國會議員會有某些行爲的表現？這些行爲的背後所代表的意義又是爲何？是否受到某些特定因素的影響？

本研究將觀察立委立法行爲的焦點設定在立法院的常設委員會，乃因一般立法過程的機制中，常設委員會是一個提供國會議員理性思辯，同時進行最多法案把關工作的地方。

本文檢閱國內外文獻後設定四大因素：政黨、選區及利益團體、國會制度與個人因素，以兩個公共事務類法案進行個案研究，透過深入訪談、立法院公報內容分析，一般統計及複迴歸分析，相互輔助及驗證後，得到以下研究發現及探討：

第一，研究結果發現：本文設定的四個研究命題中，政黨、選區、學經歷及性別未必完全會影響立委的立法行爲。亦即在文獻檢閱的四大因素都會對立法行爲有所影響的說法不會完全成立。在「公視法」案例中，「沒有地方派系」背景的立委之立法行爲受到影響，亦即，

[40] 在本研究個案中的不分區立委如林濁水（原台北市選區）、陳光復（原台北市）多來自都會區，因此將不分區也納入都會區的討論之中。

臺灣大學學術期刊資料庫

有地方派系支持背景的立委對類似公視法之全國性事務法案，介入意願較低，其原因可能與法案性質有重大關係。因地方派系長期關懷的事務傾向地方，與其他利益類型的法案相較，公共事務屬投資報酬率低的法案，這也是爲何參與審查公共事務法案的委員多屬都會型，或者出身不分區的立委，具有地方派系背景立委多不在此類法案做過多著墨。

第二，立法委員的立法行爲並非只受到單一因素的影響，即便是同性質的法案，還是可能會有不同的因素影響立法行爲。這也符合本文前述設定的內容，亦即表示不論是政黨、選區或利益團體以及立委個人，都很難憑一己之力主導法案，而需在國會中相互競逐，甚至在其中進行「議價」（bargain）。

本研究的兩個案例中，公共電視法與國防法均可說事涉「全國公共事務」，並未偏向特定地區或團體，因此，吸引哪些類型的立委以及他們立法行爲的展現在本研究中獲得一些初步的證實。

「公共電視法」的主要目的，在於爲公共電視台提供適當的法源基礎以及爲未來的正式開播做準備。由於公共電視台在未有公視法前即已提前開台，行政部門投入龐大經費建置，卻因爲國民黨逐漸失去主導法案優勢，加諸在野黨不斷杯葛，使得法案不斷延宕，甚至連國民黨內也出現許多不同的聲音。但是行政部門或國民黨內卻沒有一個夠份量的行政官員或最高領導人出來爲「公視法」表達任何意見，僅由新聞局、民間單位或退休行政官員[41] 來爲「公視法」請命，缺乏有力行政部門或政黨的強力支持或許便是公共電視法命運乖舛的原因之一。

相對的，在國防法的案例中，由李前總統「直接指示」制定國防法的構想，不僅打亂國防部原本只要修訂「國防組織法」的規劃，並

41 退休官員指的是前行政院院長孫運璿。

臺灣大學學術期刊資料庫

促使行政機關立刻著手進行制訂法案的相關規劃。（中央日報，1997）

法案的需求如由執政黨的最高層向下要求辦理，且當時國會多數亦爲執政黨，即意謂此法案快速通過的機率大增；反之，如法案需求是由下而上，由民間或立法部門發動，若未能獲得行政部門或執政黨高層的允諾，似乎也意謂著這個法案的通過將衍生更多變數。這種情況在過去國民黨執時期尤爲明顯，許多法案在黨的中心會議（中常會、政策會）就定案，送到立法院僅進行形式上的背書工作，若未遭在野黨強力杯葛，法案過關機率幾乎爲百分之百，然此情形在國民黨失去執政權後便全然改觀。

第三，法案如事涉龐大金額或預算支出，在沒有任何政黨取得絕對多數的情況下，將可能面臨更多困難。筆者從大量的立法院公報、報章雜誌及與立法院相關人士訪談中發現，除非能夠獲得全民一致共識，並且在前述第一項條件的配合下，否則不論是公共事務類法案或預算案，在目前高度分化（decentralized）的國會裡，很難不造成朝野對峙。

以本研究的兩個個案爲例，公視法的通過等同政府要支應龐大的經費，國防法的主要目的卻是將軍權的集中化，只要參謀總長不反彈，軍方將領不反對，[42] 立委們恐怕難以找到反對的理由。前一案涉及全體納稅人的荷包，另一案則僅牽連少數人的權力，從宏觀的觀點來看，此亦爲可能造成立委立法行爲差異的另一個原因。

第四，從先驗的觀念或文獻得知，立委的立法行爲或委員會中發言內容會受到本研究所檢驗的因素影響，但事實上，尚有許多因素未被檢驗而造成本研究的誤差。

以「公視法」來說，當時的行政院長孫運璿先提出一個公共電視的概念，之後由行政院新聞局著手進行研究，但一直未在社會輿論或

[42] 當時的參謀總長湯曜明甚至表示：「我很高興把權力送出去」。（聯合報，1999）

臺灣大學學術期刊資料庫

行政高層形成一股從上而下或從下而上的壓力，於是行政執行單位（新聞局）不僅無法積極向立法部門遊說，甚至不知黨政高層究竟是否支持該法案，如此一來，黨籍立委也不見得願意支持該法案；國防法卻是完全相反的例證，由黨政部門的最高長官—總統從上而下指導立法，相當快速便完成法案的審查，甚至在同一個會期就完成三讀。所以，即便是不涉及特殊利益的法案，若無一個有力人士來主導，即使在當時威權體制下，亦無法順利三讀通過。

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄

一、第三屆公共事務類法案受媒體報導次數

法　案　名　稱	中央通訊社出現新聞次數	法案通過時間
公共電視法	196	1986/5/31
糧食管理法	15	1986/5/16
儲蓄互助社法	21	1986/5/6
期貨交易法	57	1986/3/4
菸害防治法	87	1986/3/4
中華民國領海及鄰接區法	7	1987/1/2
中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法	16	1986/12/30
環境用藥管理法	22	1986/10/23
犯罪被害人保護法	98	1987/5/5
政府採購法	9	1987/5/1
行政程序法	13	1988/1/15
衛星廣播電視法	76	1988/1/15
健康食品管理法	86	1988/1/14
地方制度法	23	1988/1/13

臺灣大學學術期刊資料庫

二、第四屆公共事務類法案受媒體報導次數

法　　案　　名　　稱	中央通訊社出現新聞次數	法案通過時間
通訊保障及監察法	78	1988/6/22
教育基本法	23	1988/6/4
菸酒管理法	24	1988/6/4
入出國及移民法	45	1988/5/14
國防法	372	1989/1/15
罕見疾病防治及藥物法	45	1989/1/14
證人保護法	98	1989/1/14
海岸巡防法	32	1989/1/14
促進民間參與公共建設法	45	1989/1/14
土壤及地下水污染整治法	67	1989/1/13
災害防救法	96	1989/6/30
公職人員利益衝突迴避法	102	1989/6/27
共同管道法	24	1989/5/30
藥害救濟法	56	1989/5/19
公務人員陞遷法	23	1989/5/2
菸酒稅法	34	1989/3/28
圖書館法	12	1990/1/4
志願服務法	7	1990/1/4
教育經費編列與管理法	25	1989/11/28
金融機構合併法	35	1989/11/24
海洋污染防治法	19	1989/10/13
工廠管理輔導法	8	1990/3/1
學校衛生法	10	1991/1/16
游離輻射防護法	6	1991/1/4
兩性工作平等法	77	1990/12/21
制定民防法	13	1990/12/6
電子簽章法	89	1990/10/31
全民防衛動員準備法	41	1990/10/25
職業災害勞工保護法	21	1990/10/11
石油管理法	15	1990/9/27

臺灣大學學術期刊資料庫

三、 訪談資料

受訪者代碼	代　表　性	訪談地點	受訪者目前職稱（過去經歷）
A	法案參與者	立委研究室	國民黨籍立法委員
B	法案參與者	立委院外研究室	民進黨籍立法委員（第二屆時爲國民黨籍）
C	法案參與者	立委研究室	國民黨籍立法委員
D	法案參與者	台大校總區	專任教授（曾爲新黨籍立法委員）
E	法案研究報告撰寫者	中興樓 1 樓咖啡店	法制委員會主任秘書
F	立法幕僚	國會圖書館	立法院預算中心研究員（擔任國會幕僚 15 年）
G	公報編纂者	國會圖書館	立法院國會圖書館編審（擔任國會幕僚 17 年）
H	法案參與者	立委研究室	民進黨立法委員
I	法案參與者	立委研究室	民進黨立法委員
J	法案參與者	立委研究室	國民黨籍立委（女）
K	法案參與者	院區委員會辦公室	交通委員會主秘
L	法案參與者	立委研究室	國民黨籍立委（女）
M	實際主跑委員會記者	第一記者室	聯合報記者（擔任立法院記者 6 年）
N	提供法案資訊者	立法院法制局	立法院法制局局長
O	議事規則制訂者之一	院區委員會辦公室	教育委員會主任秘書
P	法案參與者	立委研究室	民進黨立法委員
Q	法案參與者	主意咖啡店	國會助理 11 年

臺灣大學學術期刊資料庫

參考文獻

一、中文文獻

中央日報（1997）。〈國防組織法應一分爲二：李總統指示研擬國防法與國防部組織法〉，12 月 31 日，版 2。

盛杏湲（1997a）。〈立法委員的立法參與：概念、本質、測量〉，《問題與研究》36(3)：1-25。

盛杏湲（1997b）。〈國會議員的代表行爲：研究方法的探討〉，《問題與研究》36(9)：37-58。

盛杏湲（2001）。〈立法委員正式與非正式立法參與之研究：以第三屆立法委員爲例〉，《問題與研究》40(5)：81-104。

陳淞山（1994）。《國會制度解讀：國會權力遊戲手冊》。台北：月旦出版社。

劉嶽雲（2001）。《政治理論與方法論》。台北：五南出版社。

聯合報（1999）。〈唐飛爲國防制度法催生 湯曜明：我很高興把權力送出去〉，12 月 31 日，版 2。

二、英文文獻

Clausen, Aage (1973). “State Party Influence on Congressional Policy Decision.” *Midwest Journal of Political Science* 16(1): 77-101.

Fenno, Richard (1973). *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown and Company.

Hall, Richard (1987). “Participation and Purpose in Committee Decision Making.” *American Political Science Review* 1(81):

臺灣大學學術期刊資料庫

105-127.

Hall, Richard (1996). *Participation in Congress.* New Haven: Yale University Press, Howard: Hamilton.

Kingdon, John (1973). *Congressmen's Voting Decisions*. New York: Harper & Row.

Macrae, Duncan, Jr. (1958). "Dimensions of Congressional Voting: A Statistical Study of the House of Representatives in the Eighty-First Congress." *The Journal of Politics* 21(2): 344-346.

Mayhew, David (1974). *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press.

Meller, Norman (1960). "Legislative Behavior Research." *The Western Political Quarterly* 13(1): 131-153.

Rosenthal, Alan (1981). "Legislative Behavior and Legislative Oversight." *Legislative Studies Quarterly* 6(1): 115-131.

臺灣大學學術期刊資料庫

Bill to Law-A Practical Analysis of Legislative Behavior in the Legislative Yuan

A Case Study of the Public Affairs Bill

Chang-Hung Chen*

Abstract

"Standing committees" are the most important investigative mechanisms in the Legislative Yuan. Legislators are in charge of creating legislation and they are responsible to the entire population of the country. Legislators' behavior may directly or indirectly affect the legislative process and outcomes. Among the legislators' activities, the investigation of bills in the standing committees is the most significant. Therefore, the main purpose of this thesis is to focuses on legislator's behavior in investigating bills in the standing committees.

The behaviors examined in this study include petition, speech, reserving the right to speak in the chamber, and negotiating and addressing bills. I will analyze the content of legislators' statements in the standing committees. According to the "theory of representation," members will

* The Post-Doctoral Fellow of National Taipei University/Adjunct Assistant Professor of National Taiwan Normal University.

臺灣大學學術期刊資料庫

represent whatever affects them the most.

This study conducts a case study analysis of the Public Affairs Bill, which included the PTS Law and National Defense Law. Empirical testing suggests three conclusions. First, a legislator's behavior is not only affected by a single factor but also by other factors. Second, the authority which introduces a bill is a variable affecting whether a bill passes or not. Third, the Legislative Yuan lacks professionalism and is pervaded with opportunism.

Keywords: legislator, legislative behavior, standing committee, speech context, theory of representation

臺灣大學學術期刊資料庫