政治科學論叢／第二十五期／民國 94 年 9 月／頁 105～134

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

蕭怡靖*

摘　要

本文旨在分析我國立法院自第二屆全面改選以後，立法委員遊走各常設委員會及召集委員資深程度的演變趨勢。研究結果顯示，除了民進黨黨團在委員會的分配及召集委員的推派上，有明文採資深制度來作爲內部的規範外，其餘政黨皆是以協商方式進行。國民黨易受黨中央態度、次級團體運作及委員選票實力的影響；親民黨則以立委的專業爲主要考量；台灣團結聯盟則因委員人數最少，且有固守同一委員會的默契，在第一會期時即已決定委員會的分配。

在立法委員遊走常設委員會的情形上，在第二屆至第四屆採「自由登記額滿抽籤制」時，立法委員遊走於常設委員會的情形日趨嚴重，但在第五屆改採「政黨比例分配制」後，遊走的情形即有明顯的改善，尤其台聯黨籍立委固守同一委員會的比例最高，其次是親民黨，再者是國民黨，最後則爲民進黨。而各常設委員會的成員流動性，除了「科技及資訊」委員會外，也皆有明顯降低的現象。另外，在第五屆取消召集委員「連選連任一次」的限制後，新科立委擔任召集委員的比例即有明顯的下降，尤其對國民黨及民進黨之新科立委擔任召集委員的比例更是大幅度驟降，至於新成立的親民黨及台聯，因黨籍委員人數較少又多是新科立委，故由新科立委擔任召集委員的比例明顯偏高。

關鍵詞：立法院、常設委員會、立法委員、資深制度

*國立政治大學政治學系博士班研究生
收稿日期：94 年 4 月 18 日；通過日期：94 年 6 月 19 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

近年來，台灣的政治環境變遷相當快速，尤其自一九九〇年逐步落實政治民主化以來，歷經修憲、國會全面改選、精省、總統直選，乃至二〇〇〇年的首度政黨輪替，再再對台灣的政治局勢掀起一波又一波的高潮，而政治學者對於台灣政治的研究也開始有了新的研究方向。過去威權時代行政權獨大，立法院僅是橡皮圖章，甚至被稱爲「行政院立法局」，故學者的研究並無法對立法院的功能進行實質的探討；但在一九九二年立法院全面改選後，立法院成爲實質代表民意的機關，其功能逐漸彰顯，[1] 尤其在二〇〇〇年總統大選後，原本掌握行政、立法兩權的國民黨拱手讓出中央執政權，形成首次政黨輪替，而台灣也面臨第一次分立政府的運作型態，又二〇〇一年立法委員選舉後，立法院首度出現沒有單一政黨席次過半的狀態，因此，台灣的政黨競爭與政治焦點也就逐漸從行政權轉移至立法院。

憲法第六十三條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」其中，每一會期待審的法律案堆積如山且性質繁複，立法院即藉由常設委員會的設置來進行法案的分工審查，期望藉此提升工作效率，又可確保法案審議的品質。而常設委員會的組成方式與運作規則，皆會對法案審查的專業性有著相當程度的影響，我國立法院過去對於常設委員會的組成方式，也就是立法委員在選擇常設委員會上皆是採「自由登記、額滿抽籤制」，唯這種制度長期以來飽受質疑，認爲其導致「立法委員遊走於各常設委員會」，無法建立法案審查的專業性；另外，常設委員會之召集委員「連選得連任一次」的規定，也被認爲有損召集委員在主持法案審查時的專業與權威，這兩項制度皆對常設委員會的專業審查形成相當負面的影響（黃秀端，1996、2000、2003；楊日青，1996、2001；盛杏湲，2000）。因此，立法院在第四屆第六會期結束前，通過一連串的國會改革法案，其中即包括自第五屆

[1] 盛杏湲（2004）的研究即發現，立法院自全面改選後的第二屆起，立法委員提案總數及佔總提案比例即有大幅增加的趨勢。

臺灣大學學術期刊資料庫

起，各常設委員會成員的組成方式改採「政黨比例分配制」，即依各政黨在院會的席次比例來分配委員會席次；另外，也取消召集委員「連選得連任一次」的規定。期望能藉此提升常設委員會在法案審查時的專業性。

此外，政黨在分配黨籍委員參加常設委員會時所進行的規範或協調，以及在推派召集委員的人選上，也相當程度的影響了委員會的組成與運作，如果各政黨可以依據黨籍委員的專業或資深程度來分配委員會及推派召集委員人選，必然有助於常設委員會專業與效率；反之，若政黨無法有效依據專業或資深度來提出常設委員會名單及推派召集委員人選，則常設委員會的專業性勢必大打折扣，其法案審查的品質與效率也就令人質疑了。

本研究之目的即在觀察立法院自第二屆全面改選以後，立法委員遊走各常設委員會以及召集委員資深程度的演變趨勢，尤其在第五屆立法院常設委員會的組成方式，由「自由登記、額滿抽籤制」改爲「政黨比例分配制」，及取消召集委員「連選得連任一次」之規定後，常設委員會的成員流動性及召集委員的資深程度是否有了變化？首先，除了針對「資深制度」進行理論探討外，也將對於常設委員會的組成及召集委員的選任進行討論；其次，探討目前立法院主要政黨在分配委員會及推派召集委員的運作情形爲何；再者，第五屆改採「政黨比例分配制」及取消召集委員「連選得連任一次」之規定後，立法委員遊走於常設委員會的情形及召集委員的資深度是否產生了變化；最後，依據上述分析的結果提出相關建議以供參考。

貳、資深制度的理論探討

在內閣制中，內閣是由國會中的多數黨或多數聯盟所組成，行政與立法兩權「權力融合」（fusion of power），而非相互抗衡，行政機關的政策執行幾乎都受到國會的支持，也因此國會內之委員會的專業性較不受到重視。反觀在總統制下，行政、立法兩權相互分權制衡，且由於行政機關組織龐大、人力眾多、資源充沛，國會必須有一定程度的專業能力才足以與行政權相互抗衡，而常設委員會的建立即在強化國會的專業立法與制衡行

臺灣大學學術期刊資料庫

政權的能力，故在總統制下國會的專業性備受重視，常設委員會的功能也就成爲相關研究的重點。因此，以下的說明也就以美國國會爲基礎，並與台灣的立法院進行比較。

所謂的「資深制」（seniority system）一詞是從美國國會內部運作的模式而來，主要是指國會議員在國會中的年資將會影響其在常設委員會的分配以及常設委員會主席的選任。也就是說，愈資深的國會議員愈能依其意願來分配常設委員會（或留駐原屬常設委員會），且在常設委員會主席的選任上，通常也是以該委員會年資最久的議員來擔任（Smith and Deering, 1990：35）。新任的國會議員不但無法擔任委員會主席，對於常設委員會的分派也甚難依其意願，甚至被要求在委員會中「多做少說」（Fenno，1973: 95-96；Hall, 1987: 114）。而早期資深制度是從參議院中逐漸確立，藉由這種規範來降低多數參議員之間的衝突，並使得新進議員長期專注其在委員會中的責任與權力，減少對政黨領袖的依賴，且在二十世紀初期，資深制度已成爲參眾兩院的「鐵律」（iron-clad formula），政黨領袖在委員會分配的權力上，則受限於僅能針對新進議員（Smith and Deering, 1990: 35）。

而資深制度除了可以降低國會議員在委員會分配及委員會主席選任上的衝突外，其對於委員會法案審查的專業及效率也具有相當正面的助益。由於愈資深的議員愈有機會可依其意願留駐在原來的委員會，且該委員會中最資深者也幾乎可以成爲該委員會的主席，這讓多數議員有留守在同一委員會的動機與誘因，而議員長期固守同一委員會勢必有助於其對相關法案審查的認知與專業，委員會主席由最資深議員擔任，除了對相關法案的認知甚深外，也對於主持法案審查的議事程序相當熟捻，其權威性有助於法案審查與議事進行的效率。這種委員會的專業、效率及權威，將可發揮委員會專業立法與制衡行政的特有功能，進而帶領國會對抗資源豐富、組織龐大的行政體系，落實民主國家中立法權監督制衡行政權的憲政原理。此外，資深制度使得委員會主席可以和政黨領袖相抗衡，使政黨無法介入議會運作，促進國會的議會自主權（Polsby *et al.*, 1969: 790）。不過 Cox 與 McCubbin (1993: 45-59) 的研究結果則認爲，資深制度仍有被違反的情形，且不能藉此來推論委員會的自主權，政黨領袖對國會的影響力仍不可忽視。再者，國會是一個合議機制，個別議員的操守及能力將會影響整體國

臺灣大學學術期刊資料庫

會的形象與表現，而美國國會選舉在單一選區制下，走偏峰的候選人不易當選，連任多次的資深議員在國會中的表現多受肯定，故新進議員乍到國會，需透一段時間的「學習」與「調適」才能發揮國會議員在專業立法上的職能，而資深制度的規範即在強調新進議員的學習階段（或稱爲學徒生涯），這也將有助於國會倫理的提升與國會紀律的維繫。

雖然資深制度有助於提升國會整體的功能及表現，但也形成一些負面的影響。首先，許多來自較保守之安全選區的資深議員，其較有機會一再當選連任而擔任委員會主席，這將使得該委員會主席重視其選區利益而非全國性利益，導致其立法有日趨保守之虞（Smith and Deering, 1990: 45-53；朱志宏，1995：123），使得立法缺乏活力與創新，抑制了新思維、新觀點的產生；其次，國會議員對於常設委員會的選擇有其相同的背景與偏好，使得同一委員會成員偏好有其同質性，並與院會整體的偏好有所不同，進而偏離全民的偏好（Weingast and Marshall, 1988）；再者，資深制使國會議員憑恃自身在國會的資歷而減低對政黨的倚賴，使政黨對於黨籍議員及委員會的控制力減弱，不但影響立法的整體規劃也增加議員個人肉桶立法的機會，將不利於政黨政治的運作與維持，同時，資深議員長期固守在同一委員會，也有助於其長期經營相關人脈及鞏固權力結構，更不易受到政黨或相關機制的約束。美國國會也因爲資深制度的過度運作，在一九七〇年代即引起新進議員的大力反彈，使得委員會主席的選任改由黨團會議或選舉方式來產生，不再完全依循議員的資深程度，但在目前的實際運作上，較資深者擔任委員會主席的機會仍比資淺議員高出許多。

美國由於資深制度過度運作在一九七〇年代引起新進議員的反彈，也導致一些負面的影響，但在台灣，一九九〇年代政治民主化之後，立法院的表現長期以來受到外界的批評，混亂失序、表演作秀似乎成爲立法院給人民的普遍印象。其中，「資深制度的無法建立」即是導致立法院亂象的主要因素之一，除了「單記不可讓渡」（SNTV）的選舉制度導致立法委員連任率低落、走偏峰或黑金候選人有機會當選外，立法院內相關辦法的規定，尤其是「委員會登記」、「召集委員選任」的制度設計更是有礙資深制度的建立，進而影響立法院的表現及形象。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、常設委員會的成員組成

美國國會對於各常設委員會的成員組成方式，是由兩大政黨各自的「選任委員會」（committees on committees）來進行分配。[2] 而對於如何分配黨籍議員參加哪一個常設委員會，在過去的研究顯示，政黨領袖的背書將是影響委員會參與的一項重要因素（Shepsle, 1978: 145）。也因爲政黨領袖具有相當的影響力，許多研究結果皆顯示國會議員對於政黨的忠誠度乃是委員會指派時的一項重要參考指標，高程度的政黨忠誠相較於低程度的政黨忠誠者，更容易成功的依其意願獲取委員會的指派（Rohde and Shepsle, 1973: 904；Smith and Ray, 1983: 219-240；Hinckley, 1983: 149；Cox and McCubbin, 1993: 163-187）。其次，競選連任是國會議員的最主要也是最基本的目的（Fenno, 1973；Mayhew, 1974），故政黨亦會藉由常設委員會的指派，來讓所屬議員爲其選區爭取利益，以利在下次競選連任的選戰中，換取選區選民的選票支持（Masters, 1961: 357）。再者，「資深制」也是委員會分配的考量因素之一，年資較久的議員較能依據自己的意願來獲得分派（Masters, 1961；Polsby *et al.*, 1969）。但亦有學者認爲「資深制」僅有在其他條件相同的情形下才佔有優勢（Rohde and Shepsle, 1973: 898），而成員之前的努力才是決定性的因素（Smith and Deering, 1990: 72）。另外，「地區因素」將影響議員對於委員會的偏好，來自不同地區的議員會依該選區不同的特性而偏好不同的委員會，也就是「選區利益」將影響委員會的指派，而該州的代表在委員會中有無空缺（state vacancy）、有無競爭者（state competition）也都將對於委員會的指派產生影響（Rohde and Shepsle, 1973）。

美國國會常設委員會的組成是由兩大政黨在考量一些因素後進行分

---

[2] 但美國參議院與眾議院中，民主、共和兩黨的「選任委員會」的名稱與組成方式各有不同。在參議院中，民主黨稱之爲「指導委員會」（Steering Committee），由 25 位黨代表組成，主席由國會領袖指派；共和黨稱之爲「選任委員會」（committees on committees），除政黨領袖外，由十五位黨代表組成。在眾議院中，民主黨稱之爲「指導與政策委員會」（Steering and Policy Committee），由 31 位黨代表組成；共和黨仍稱之爲「選任委員會」（committees on committees），由 21 位黨代表組成，並由國會領袖當任主席（Smith and Deering, 1990: 69）。

國家圖書館學術期刊資料庫

配，而我國立法院在立法委員登記參加常設委員會的規範方式上，在立法院開議之初採自由登記制，並未明文規範常設委員會在委員登記額滿時的處理原則，直至民國八十一年立法院第八十八會期才訂定了「自由登記超額抽籤」的制度，但是這種制度長期以來備受質疑，認爲其導致立法委員遊走於各常設委員會之間，嚴重破壞委員會法案審查的專業性（黃秀端，2000、2003；楊日青，2001；盛杏湲，2000）；也因爲抽籤制度的不確定性，讓政黨甚難掌控黨籍委員的意向而無法主導立法（盛杏湲，2001）。再者，過去的研究皆顯示，立法委員在常設委員會的選擇上，並未完全依據自身的專業背景來決定，除了政黨的影響外，代表種類、地理選區、性別、職業經歷背景、地方派系背景、是否爲財團支持、個人特殊身份等皆會對於常設委員會的選擇造成影響（盛杏湲，2000；蕭怡靖，2003），亦有學者將其區分爲「個人層次」及「集體層次」來考量（楊婉瑩，2002）。[3] 再者，政黨在委員會與在院會的席次比例不相同，不但使院會與委員會的代表性不一致，也常常導致委員會審查完畢的法案，卻在送回院會審查時遭到大幅的修正，嚴重抹煞了常設委員會在審查法案時的功能。這種備受批評的制度在第四屆第六會期時終於獲得修改，自第五屆起改採「政黨比例分配制」。[4] 期望藉由委員會之席次比例充分反應院會之席次比例，使各委員會之議事運作與院會之議事密切配合，並促使委員會之專業性及權威性得以真正發揮（立法院公報，2002：234）。

[3] 其中，「個人層次」包括個人的興趣、職業背景、意識型態、選區選民等，而「集體層次」主要則爲政黨利益的考慮。

[4] 立法院曾經在第三屆第六會期時通過修訂，決定於第四屆起改採「政黨比例分配制」，但在實施一個會期後，隨即因爲國民黨內部無法抒解黨內立委的反彈，而再度強行修復回「自由登記、額滿抽籤制」。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

肆、常設委員會召集委員的選任

早在二十世紀初期，美國國會議員依其年資晉升常設委員會主席的原則即已確立，尤其在一九四六年制訂「立法再組織法」（The Legislative Reorganization Act of 1946）後，開啓了「委員會政府」的時代，委員會主席對於委員會的組織結構、議程安排、會議程序、立法政策等實質結果，均能有效的掌控，且委員會主席對於法案負面阻擾的權力要大於正面協助通過的權力（Smith and Deering, 1990: 39-44、121）。因此，許多國會議員寧願長期待在次理想的委員會裡，等到他是該委員會最資深者，且所屬政黨又是多數黨時，就有機會成爲該委員會的主席，進而設定議程、分配委員會資源、主導法案過關等（Oleszek, 1989: 93-97）。雖然這種資深制度在一九七〇年以後，受到許多新進議員的反對，認爲這只是讓許多來自安全選區（尤其是南部或中西部地區）的議員能順利當上委員會主席，其所關心的並非是全國利益，而是能確保其不斷連任的選區利益，因此，在一九七四年國會通過許多改革法案，打破委員會主席完全依據年資來決定的傳統，而從此必須經過黨團會議來產生（Smith and Deering, 1990: 45-53）。但學者仍然認爲資深議員在爭取委員會主席一職上仍具有一定的優勢，主要是美國國會已經建立起國會資深倫理的不成文傳統，且資深議員擔任主席較有利於法案審查的專業性及熟悉性（楊婉瑩，2000）。

反觀我國立法院對於常設委員會召集委員的選任，長期以來皆是由該委員會委員彼此互選之，而在第四屆第六會期以前，常設委員會設置召集委員三人，每會期皆改選一次，連選得連任，但以一次爲限。[5] 這種「委員互選」的方式，表面雖然公平公正，但若由完全不熟悉議事規則的新任立法委員來擔任，多少將會對議事審查的主持產生負面的影響，另外，由三位召集委員輪流主持議事，也容易造成法案審查的不連續，甚至發生彼此相互衝突的情形，再者，每會期皆重新改選，且僅得連任一次，更導致

[5] 在 1999 年 1 月修改立法院組織法以前，常設委員會人數在 5 人以下者設置召集委員 1 人，6 人至 10 人者設置兩人，11 人以上者設置 3 人。

臺灣大學學術期刊資料庫

召集委員無法藉由經驗累積來建立法案審查時的專業性及權威性，立法委員也因此缺乏長期待在同一個常設委員會的動機，對於法案審查的專業與效率即形成負面的影響。故眾多學者早即多次呼籲應儘速修改召集委員的相關規定，其中包括取消召委連任的限制、建立召集委員一人制、資深制及領導權威等（王業立，2003；黃秀端，1996、2000、2003；楊日青，1996、2001、2002；盛杏湲，2000）。而第四屆第六會期所通過的國會改革法案，雖然沒有辦法完全修改召集委員的相關制度，但至少已將召集委員僅得連任一次的規定取消，期望可藉以強化召集委員的資深及專業。

伍、我國立法院主要政黨的規範與運作

美國國會議員在委員會的分配上，政黨扮演相當關鍵的角色。但在我國立法院，由於過去對委員會的分配是採「自由登記額滿抽籤制」，因此，政黨在黨籍委員登記常設委員會上也就不如美國政黨般的，得以拘束黨籍委員登記哪一個常設委員會，不過，政黨仍可透過內部的規範與協調，要求黨籍委員依據遊戲規則或是配合黨的政策，以求政黨全體利益的最大化。目前第五屆立法院並沒有任何一個政黨獲得過半的席次，而席次最多的是民進黨，其次爲國民黨，再者爲親民黨，第四則爲台灣團結聯盟。以下筆者即透過訪談各政黨資深黨工的方式，針對四個主要政黨如何進行委員會的分配及召集委員的推派做概略的說明。

一、國民黨

國民黨黨團在委員會的分配及召集委員的推派上，原則上是以協商方式來進行，而協商時黨籍委員個人的政治實力相當重要，其中包含黨中央的態度、次級團體的運作、個人的選票實力等。

> 黨籍委員先來登記，登記完之後再各個協調，協調時黨會介入，如果你堅持要財政，我可能會弄一個交通給你，誰犧牲？就看誰的實力大，實力如何取決？那就看執行長的態度，還有秘書長的態度，還有主席的態度，……；今天如果說硬跟中央幹，國民黨

臺灣大學學術期刊資料庫

他可以不提名你，一個政黨不提名你的時候，你幾乎沒選票……；還有次團，次團很重要，不要忽略次團的運作，那怕他是菜鳥，只要次團他強力介入的話，次團如果說掌握的委員席次多，黨中央也是要妥協……

至於在協調時，黨內也有一些不成文的慣例，即該會期已擔任黨團幹部者，必須讓出常設委員會的選擇權，將其它的曝光機會讓與其他黨籍委員，而不分區的立委也因爲沒有選區選票壓力，較容易接受黨的安排，不會與區域立委爭。[6]

因爲他是黨鞭，他所有的委員他一把抓，所以他去參加冷門他並沒有差，這是一種不成文的規定，所以當幹部的，最爛的你要自己挑啊，……；不分區沒有權利跟人家爭的，通常不分區就接受黨的安排，……，通常會禮讓選區，有選票壓力，因爲人家選票基本上是花錢選的，這是現實問題。

另外，在召集委員的推派上，國民黨有時候會將它視爲是一項協商時的補償機制或誘因，也就是說，當某一位黨籍委員被協調轉登記原本沒有意願參加的委員會時，黨會以該委員會的召集委員一職作爲補償的誘因，以利協商過程的順利。

比如我現在是國民黨的想參加財政，但沒被排入，可能被安排到外交比較冷門的，它會給我一個召委，但也不一定是召委啦，……，國民黨還有一個就是書記長之下，十二個委員會它還有一個委員長，委員長在黨內的地位，比召委的權力還大，國民黨會以此成爲一個誘因。

二、民進黨

民進黨與其他政黨最大的不同在於，其有建立一套黨團內部的明文規

6　國民黨黨團幹部是指「中央政策會執行長」、「立法院工作會主任」及「書記長」，但自第五屆起則改爲「中央政策會執行長」、「書記長」及「首席副書記長」。

臺灣大學學術期刊資料庫

範－「民主進步黨立法院黨團組織規程」，並明確制訂出委員會的分配原則及擔任召集委員的條件（第六、七條），原則上民進黨是以資深制度來決定委員會的分配及召集委員的先後順序，期望藉以導引黨籍委員固定參加某一個常設委員會。

> 組織規程明文規定參加委員會是資深制度來參加，若一個委員會可分配到八個名額，前四個名額是按照積分來計算，積分如果比較深，例如說你一直以來都是參加內政小組，……，就可以一直留在內政委員會。
> 在委員會召委這一部份，裡面有限制就是說，……，你要資深，你的積分要夠，你要在前四名，你得積分也是要在前四名，每一個委員會的前四名，你才可以參選召委。

由於民進黨內部有明確的條文規範，因此，不分區立委在委員會的分配上並未有任何的「吃虧」之處，而派系也很難甚至幾乎沒有介入的機會。只是擔任黨團幹部者與國民黨團一樣，有一個不成文的慣例，就是無法依據積分制度來選擇常設委員會，必須無條件放棄選擇權。

> 大家權利義務都是一樣的，不管你是區域或是不分區都是一樣，你參加委員會、你的積分全部都是一樣的。……我們黨團在參加委員會的時候，派系介入的很少，幾乎不介入的。
> 他們變成去參加人家都不要去的，因爲我們黨團一直都有這種規矩啊，不管是以前或現在，不管有沒有按照積分制度，我們黨團對於三長在選擇參加委員會的時候都要放棄，三個都只能挑人家不要去的，或是說我們覺得人數不夠要去補的。[7]

三、親民黨

親民黨在委員會的分配上，原本也欲以「積分制度」的建立來落實資

[7] 民進黨的黨團三長是指「總召集人」、「副總召集人」及「幹事長」，但自第五屆起則改爲「總召集人」、「書記長」及「幹事長」。

臺灣大學學術期刊資料庫

深與專業，但由於黨籍委員人數相對較少，也較不具派系財團背景，再加上大家都已經有了留在同一委員會的資深制共識，因此，若在委員會分配時有不同的意見或衝突，皆是以協調方式來進行。

> 讓委員先填意願表，……，若某一委員會登記人數超過的話先協調，協調不成就抽籤。後來到了最近兩個會期，因爲基本上大家都已經協調差不多，且大家都已經養成習慣了，大家也都希望朝資深制來走，所以通常在委員會協調這一部分比較不困難，就比較少說用比較積分的方式。
>
> 他們委員有一個好處，幾乎比較沒有什麼財團背景，所以基本上他們討論的空間會比較大一點，甚至以所學之專長來做分配。親民黨團較無次團，只有四十多席，基本上分十二個委員會，一個委員會分三個，不容易起衝突……（國民黨資深黨工）

在委員之間相互協調時，親民黨與其他政黨不同的是，由於其相當重視委員的專業性，也期望以專業、清新的形象來號召選民認同，因此，既使擔任黨團幹部也無須犧牲常設委員會的選擇權，一切皆以委員本自身的專業來調整，不分區立委在委員會的分配上也不會因爲沒有選票實力，而遭到協調犧牲，甚至不分區立委還可以依其專業的背景來優先分配委員會，以提升政黨的整體形象。

> 親民黨內部有一個不成文的內規，因爲我們希望每個委員是專業的，所以之前你已經在某個委員會通常還是繼續參加，因爲基本上黨團三長表現他最好的方法就是不要變更委員會。[8]
>
> 而在先前協調時，會偏重於把不分區的委員留在他專長的委員會，因爲他本身在這一部份如果留在這一個委員會，事實上對提升整個黨籍委員在這個委員會的表現都會好一點。

至於在召集委員的推派上，黨團仍是以協調方式來進行，只是委員之間都已經有了一個默契，就是已經擔任黨團幹部者，將不會再去爭取召集

[8] 親民黨的黨團三長是指「總召集人」、「副總召集人」及「幹事長」。

臺灣大學學術期刊資料庫

委員的職務，而把擔任召委的機會禮讓與其他的黨籍委員。

> 大家心中也會有一個想法，我已經做過的話，我就不要再跟人家去搶，所以，我們黨團三長，很少有在說另外他還要去爭取召委的，大家會儘量自我節制一下，當三長就不會再爭取要去當召委。

四、台灣團結聯盟

剛成立的台灣團結聯盟（台聯）在立法院中的委員人數相當有限，且除了許登宮及吳東昇外，其餘所屬的黨籍委員皆是第一次擔任立法委員。也因爲委員人數很少，依據政黨席次比例，台聯在每一個委員會幾乎都只有一席的空間，因此在委員會的分配上皆是以協調方式進行，原則上，大家也都有了固定參加一個委員會的默契，甚至在第一會期時，就已經協調好每一位委員所固守的常設委員會。

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

至於在召集委員的推派上，也因爲席次較少而以協調方式進行，原則上也是希望擔任黨團幹部者，不要兼任委員會的召集委員，只是目前各委員會幾乎都只有一席，較無協調黨內召委人選的問題，即使是教育委員會有兩席，也是以兩位輪流的方式來擔任召集委員。[9]

> 我們席次比較少，大部分是用協調的方式的方式來處理，原則就是希望黨團幹部不要兼任召集委員。……我們會希望每一位委員都可以歷練過委員會的召集委員，例如教育委員會台聯有兩席，所以第一位立委當召委，下一次就由另一位立委當。

由上述主要政黨的運作說明可知，在委員會的分配上，民進黨內部明

9 台聯的黨團幹部是指「總召集人」、「副總召集人」及「幹事長」。

臺灣大學學術期刊資料庫

確以條文規範來落實資深制度，強化黨籍委員固定參加某一委員會的誘因。至於國民黨、親民黨與台聯則是以內部協調方式進行，只是協調的過程與方式各政黨皆有不同，國民黨在協調時將受到黨中央的態度、次級團體的運作以及個人選票實力的影響；親民黨則因委員人數較少、較沒有財團派系背景，協商過程較爲容易，且爲了提升黨的形象，將以委員的專業背景爲主，尤其不分區立委更是受到重視；而台聯的委員人數更少，且大家已有六個會期留在同一個委員會的默契，故在第一會期時就已經決定所有委員會的分配。至於在召集委員的推派上，除了民進黨有資深制度的條件限制外，其餘政黨亦是以協調方式進行，且各政黨也都有擔任黨團幹部者，應避免與其他委員爭取召集委員一職的默契。

陸、立法委員遊走委員會的情形

在瞭解各政黨黨團的運作方式後，接下來，筆者將以實際數據來分析立法院從第二屆全面改選至第五屆制度改變後，立法委員選擇常設委員會的情形。過去的研究顯示，委員會組成的制度設計是造成立法委員遊走於不同常設委員會的主要原因之一，諸如：每一會期重新登記、自由登記額滿抽籤制、資深制度無法建立等（盛杏湲，2000）。而立法院自第五屆起對於委員會的分配改採「政黨比例分配制」，是否有助於立法委員固定參加某一常設委員會，即是本節主要探討的重點。表 1 顯示，第二屆時，僅有二成的立法委員固定參加同一個委員會，而參加過三個委員會以上者佔有 46.7%，至第四屆時，僅剩 13.8% 的立法委員參加同一個委員會，而參加過三個委員會以上者更高達六成左右。若以一屆內固守同一個委員會達幾個會期來看（如表 2），在第二屆時有 38.0% 的立法委員在六個會期中有五個會期以上是參加同一個常設委員會，但至第四屆時，對同一委員會固守五個會期以上的比例即滑落至 32.7%。由上述的資料即可說明，自立法院全面改選的第二屆起至第四屆爲止，立法委員遊走於各常設委員會的現象確實相當嚴重，且有日益惡化的趨勢。

但這種現象在第五屆改採「政黨比例分配制」後，確實產生了相當大的轉變，第五屆時，立法委員只參加一個委員會的比例大幅提昇至四成

臺灣大學學術期刊資料庫

（40.7%），而參加過三個委員會以上的比例也滑落至 33.2%，至於固守同一個委員會達五個會期以上的比例也達 55.7%，這足以表示立法院對於常設委員會的組成在改採「政黨比例分配制」後，確實有效減低立法委員遊走於各常設委員會之間的情形。

另外，各政黨在協調或分配黨籍委員參加常設委員會上，各有其不同的運作模式，爲瞭解各政黨運作的實質效果，筆者亦將各政黨歷屆所屬委員登記參加常設委員會的情形進行分析。研究結果顯示，在第四屆以前，國民黨與民進黨之立法委員固定參加同一個常設委員會的比例皆在二成左右或以下，遊走的情形皆相當嚴重，但其中，民進黨立委在第二屆與第三屆遊走的狀況要比國民黨更爲嚴重，國民黨立委選擇參加一至二個委員會的比例要比民進黨立委高出二成左右，若以固守同一委員會幾個會期來看，國民黨立委固守同一委員會在五個會期以上的比例，也比民進黨立委高出二至三成。之所以有如此的結果，是因爲國民黨在第二、三屆立法院皆掌握過半數的席次，人數亦明顯多於民進黨，再加上國民黨當時掌控中央執政權，故黨籍委員較有自由選擇委員會的空間；反觀民進黨則因爲委員人數較少，爲了爭取審查重大法案時的影響力，只好有時動員黨籍委員集體登記某一委員會，期望藉由抽籤的運氣來爭取委員會的席次，黨籍委員即無法依其志願選擇常設委員會。但至第四屆時，由於政黨輪替，國民黨的政治運作重心移轉至立法院，昔日的執政黨轉變成在野黨，再加上親民黨的成立大幅減少黨籍委員的席次，黨團只好採取集體登記審查重大法案的委員會，來爭取政策影響力，[10] 因此，國民黨立委於第四屆的遊走情形反比民進黨來的嚴重。

[10] 以審查中央政府總預算案爲例，第二會期審查總預算案時，由於政黨尚未輪替、親民黨亦尚未成立，因此，僅有 25 位立委登記預算及決算委員會，但政黨輪替、親民黨成立後，朝野政黨在審查中央總預算案時，皆傾巢而出，集體登記、搶攻預算及決算委員會的席次，導致登記該委員會的人數大爆滿，第四會期有 77 人登記，第六會期更是高達 85 人登記（蕭怡靖，2003：59）。

華藝線上圖書館 期刊資料庫

表 1　各政黨之立法委員同一屆內選擇參加委員會的數目〈第二屆至第五屆〉

政　黨	屆期	選擇參加委員會的數目						合　計
		1	2	3	4	5	6	
全　體	二	20.0	33.3	26.7	12.0	7.3	0.7	100.0（150）
	三	15.2	33.1	31.1	14.6	6.0	0.0	100.0（151）
	四	13.8	26.3	28.1	23.5	7.4	0.9	100.0（217）
	五	40.7	26.2	23.8	7.5	1.4	0.5	100.0（214）
國民黨	二	21.2	40.0	27.1	9.4	2.4	0.0	100.0（ 85）
	三	22.8	41.8	29.1	5.1	1.3	0.0	100.0（ 79）
	四	15.0	23.9	30.1	23.9	7.1	0.0	100.0（113）
	五	36.8	33.8	22.1	5.9	1.5	0.0	100.0（ 68）
民進黨	二	21.3	21.3	27.7	19.1	10.6	0.0	100.0（ 47）
	三	8.3	29.2	33.3	20.8	8.3	0.0	100.0（ 48）
	四	16.1	30.6	25.8	21.0	4.8	1.6	100.0（ 62）
	五	29.5	28.2	28.2	11.5	1.3	1.3	100.0（ 78）
親民黨	四	11.1	11.1	38.9	33.3	5.6	0.0	100.0（ 18）
	五	61.4	20.5	15.9	2.3	0.0	0.0	100.0（ 44）
台　聯	五	92.3	7.7	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0（ 13）

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者自行整理而得。
註 1：該屆立法委員若未任滿六個會期，則不列入計算。
註 2：表中數字爲百分比，括弧數字內爲立委人數。

在第五屆改採「政黨比例分配制」後，國民黨與民進黨立委遊走委員會的情形皆大幅改善，國民黨委員只參加一個常設委員會的比例達 36.8%，固守同一委員會 5 個會期以上亦有 60.3%，而民進黨立委有三成左右（29.5%）參加一個委員會，固守同一委員會四個會期以上也有 44.9%。若兩黨相互比較，則國民黨委員較民進黨委員更能固定參加某一常設委員會。另外，新成立的親民黨及台聯立委其固守同一委員會的比例明顯高出國民黨及民進黨甚多，其中，親民黨立委固定參加一個委員會的比例達六成以上（61.4%），參加一至二個委員會的比例更達 81.9%，至於在台聯的 13 位立委中，更有高達 12 位固定參加一個委員會，達 92.3%，另 1 位也僅參加過二個常設委員會。[11] 由此可見，在第五屆立法院，台聯黨籍的立法

[11] 在本文分析中，立法委員的黨籍主要是以登記參選時爲主，故將蘇盈貴登錄爲台聯黨。

臺灣大學學術期刊資料庫

委員在常設委員會的參加上最爲固定，其次是親民黨，再者是國民黨，最後則是民進黨。

而這個結果對於唯一採行明文規範資深制度的民進黨而言，似乎是一大諷刺，筆者認爲這應與政黨輪替後的政治環境及民進黨的黨內派系生態有關。在政黨輪替後，立法院成爲在野的國民黨及親民黨能與執政的民進黨進行政治競爭的主要場域，政治運作的重心轉向立法院及各常設委員會，藉以監督及制衡民進黨，因此，政黨爲了提升其在立法院的問政能力，對於委員會的分配也就會較爲重視黨籍委員的專業背景，並藉由長期待在同一委員會來增強委員對法案審查及監督官員的能力，而委員間也較能共體時艱配合黨團運作，期望能強化政黨在立法院的表現及能力，進而爭取民眾的認同，甚至在下一次選舉中取回執政權。反觀，黨內派系競爭激烈的民進黨在執政之後，掌握了相當的行政資源，政治重心則轉向行政部

表 2　各政黨之立法委員同一屆內固守同一委員會幾個會期〈第二屆至第五屆〉

政　黨	屆期	固守同一委員會幾個會期						合　計
		1	2	3	4	5	6	
全　體	二	0.7	14.0	26.0	21.3	18.0	20.0	100.0（150）
	三	0.0	13.2	28.5	23.2	19.9	15.2	100.0（151）
	四	0.9	18.0	33.2	15.2	18.9	13.8	100.0（217）
	五	0.5	7.0	18.2	18.7	15.0	40.7	100.0（214）
國民黨	二	0.0	10.6	23.5	20.0	24.7	21.2	100.0（ 85）
	三	0.0	3.8	22.8	21.5	29.1	22.8	100.0（ 79）
	四	0.0	15.9	36.3	15.0	17.7	15.0	100.0（113）
	五	0.0	8.8	16.2	14.7	23.5	36.8	100.0（ 68）
民進黨	二	0.0	14.9	36.2	23.4	4.3	21.3	100.0（ 47）
	三	0.0	22.9	31.3	25.0	12.5	8.3	100.0（ 48）
	四	1.6	17.7	25.8	16.1	22.6	16.1	100.0（ 62）
	五	1.3	7.7	19.2	26.9	15.4	29.5	100.0（ 78）
親民黨	四	0.0	16.7	50.0	11.1	11.1	11.1	100.0（ 18）
	五	0.0	0.0	20.5	11.4	6.8	61.4	100.0（ 44）
台　聯	五	0.0	0.0	0.0	0.0	7.7	92.3	100.0（ 13）

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者自行整理而得。
註 1：該屆立法委員若未任滿六個會期，則不列入計算。
註 2：表中數字爲百分比，括弧數字內爲立委人數。

臺灣大學學術期刊資料庫

門，而要如何進行資源的分配也就成爲其所需面對的主要課題，其中，由於立法院各常設委員會有冷熱門的差別，黨團在進行委員會的分配時也就必須考量派系間的平衡而進行協商，無法完全依據黨籍委員的專業背景或資深程度來分配，而委員彼此間也會考量派系運作的平衡而願意妥協，使得民進黨在委員會的分配上相對於在野的國民黨及親民黨較爲不固定。

此外，政黨規模較小的親民黨及台聯，在常設委員會的分配上較爲固定，較能有效顧及委員會專業化的要求，原因之一也是由於其黨籍委員人數較少，黨團在分配常設委員會時，委員彼此之間較容易進行協調；再者，新成立的政黨也期望藉此給予外界專業、清新的正面形象，而有助於強化政黨未來的發展。就如同親民黨黨團的資深黨工所言：「親民黨黨團與其他黨團不一樣，親民黨黨團比較尊重專業的意見，……，而在先前協調時，會偏重於把不分區的委員留在他專長的委員會，因爲他本身在這一部份如果留在這一個委員會，事實上對提升整個黨籍委員在這個委員會的表現都會好一點」。台聯黨團甚至要求所屬黨籍委員只能固定參加一各委員會：「在第一會期就已經決定所有委員的委員會，包括黨中央會希望說所有的委員在這一屆裡都可以專注在固定的一個委員會，而參加委員會都是用協調的，我們有這樣的期待，就是所有人都要在固定的委員會」。

除了以立法委員的角色來分析委員會的遊走外，接下來將以委員會的觀點，即在第五屆改採「政黨比例分配制」後，對於個別不同的常設委員會而言，其參加成員的流動程度是不是都有顯著的改善？筆者以各屆立法院中，參加過該常設委員會的「委員人數」與「委員人次」之比例，來說明各委員會的成員流動性，表 3 顯示，除了「科技及資訊」委員會外，各常設委員會的成員流動性皆有明顯減低的現象，流動性係數大多降低了 0.1～0.2 左右，其中，「衛生環境及社會福利」、「交通」與「國防」等三個委員會的成員流動性最低，有助於法案審查的專業性；反之，「法制」委員會的成員流動性最高，且歷年來皆如此，這主要是因爲法制委員會所負責審查的法案較少，也比較沒有牽涉重大的利益，再加上審查中央總預算所占的比例也不高，因此，就常常成爲立法委員們最不希望參加的「冷門」委員會，甚至成爲黨團幹部爲了湊人數而「被迫」登記參加的「暫時性」委員會。例如民進黨資深黨工所言：「我們黨團對於三長在選擇參加委員

臺灣大學學術期刊資料庫

會的時候都要放棄，三個都只能挑人家不要去的，或是說我們覺得人數不夠要去補的」；而國民黨資深黨工亦表示：「因爲他是黨鞭，他所有的委員他一把抓，所以他去參加冷門他並沒有差，這是一種不成文的規定，所以當幹部的，最爛的你要自己挑啊」。

表 3　各常設委員會成員流動性趨勢表〈第二屆至第五屆〉

屆期	財政	經濟	交通	預算	教育	衛生	國防	科技	內政	司法	外交	法制
二	0.33	0.34	0.42	0.58	0.34	—	0.44	—	0.44	0.56	0.40	0.64
三	0.37	0.46	0.36	0.46	0.39	—	0.47	—	0.44	0.59	0.45	0.61
四	0.49	0.52	0.41	0.58	0.50	0.43	0.45	0.42	0.56	0.48	0.32	0.65
五	0.31	0.35	0.28	0.38	0.33	0.26	0.29	0.41	0.38	0.42	0.34	0.51

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者自行整理而得。
註 1：係數=〔參加該委員會人數／參加該委員會人次〕。
註 2：該係數介於 0 至 1，係數愈大表示該委員會之成員流動性愈高。
註 3：「衛生環境及社會福利」與「科技及資訊」兩個委員會，第四屆以後才成立。

柒、召集委員的資深程度

召集委員設置的目的在於主持委員會的法案審查，若召集委員對於議事規則相當熟悉，且在委員之間能獲得多數委員的敬重，則有助於促進法案審查過程的效率與品質；反之，如果是由新進委員來擔任召集委員一職，將因爲對法案審查的過程及議事規則的不熟悉，以及在立法院內的人際網絡尚未建立，而對法案審查的進行沒有正面的助益。因此，立法院第五屆起取消召集委員「連選得連任一次」之規定，期望藉由召集委員的資深與專業來促進法案審查的品質與效率。如果此一目的可以達成，則立法委員擔任過委員會召委的次數應該是呈現兩極的分佈，也就是由固定一部分的委員擔任召委，且擔任的次數應愈多愈好。唯表 4 顯示，自第二屆以來，擔任過委員會召委在三次以上的比例皆不及一成，即使在制度改變後的第五屆，也僅有 5.6% 的委員擔任過召委三次以上，且長期以來約有六成左右的委員皆是擔任過一次或兩次，而這種現象在各政黨間皆是如此。另外，

臺灣博碩士學位論文 期刊資料庫

表4的計算方式已較爲寬鬆，如果是以擔任同一委員會的召委次數來計算，將會使表內的次數比例更爲降低。可見，取消「連任一次之限制」並不如預期般的可以強化召集委員的連任次數，召集委員一職仍然是在委員之間「輪流擔任」，這也是因爲各政黨仍然都將召集委員視爲是一種「極佳的曝光機會」，希望這種「好處」可以由多數人「輪流共享」，而忽視了召集委員的資深與專業。

表 4　各政黨之立法委員擔任召集委員次數〈第二屆至第五屆〉

政　黨	屆期	擔任召集委員次數							
		0	1	2	3	4	5	6	合　計
全　體	二	28.7	42.7	20.7	6.7	1.3	0.0	0.0	100.0（150）
	三	31.1	37.1	25.2	6.0	0.0	0.0	0.7	100.0（151）
	四	36.9	36.9	19.4	5.5	0.9	0.5	0.0	100.0（217）
	五	36.4	40.2	17.8	4.2	0.9	0.0	0.5	100.0（214）
國民黨	二	32.9	37.6	17.6	9.4	2.4	0.0	0.0	100.0（ 85）
	三	30.4	39.2	24.1	6.3	0.0	0.0	0.0	100.0（ 79）
	四	43.4	26.5	22.1	6.2	0.9	0.9	0.0	100.0（113）
	五	38.2	38.2	17.6	4.4	0.0	0.0	1.5	100.0（ 68）
民進黨	二	14.9	57.4	23.4	4.3	0.0	0.0	0.0	100.0（ 47）
	三	31.3	37.5	27.1	4.2	0.0	0.0	0.0	100.0（ 48）
	四	21.0	56.5	17.7	4.8	0.0	0.0	0.0	100.0（ 62）
	五	44.9	35.9	14.1	3.8	1.3	0.0	0.0	100.0（ 78）
親民黨	四	38.9	38.9	16.7	5.6	0.0	0.0	0.0	100.0（ 18）
	五	25.0	47.7	22.7	4.5	0.0	0.0	0.0	100.0（ 44）
台　聯	五	7.7	53.8	30.8	7.7	0.0	0.0	0.0	100.0（ 13）

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者自行整理而得。
註 1：該屆立法委員若未任滿六個會期，則不列入計算。
註 2：表中數字爲百分比，括弧數字內爲立委人數。

在另一方面，新科立委對於立法院的議事運作較不熟悉，並不適合擔任召集委員一職，但由於第二屆起國會全面改選，許多立法委員皆是第一次擔任，因此，第二屆新科立委曾擔任過召集委員一次以上的比例高達76.6%（如表 5），唯此後，新科立委擔任過召集委員的比例僅緩慢下滑，主要是因爲我國立法委員的連任率長期以來並不高，各屆新任立委所佔的

臺灣博碩士學術期刊資料庫

比列皆高達四至六成，[12] 以及「連選得連任一次」的限制，讓新科立委有較大的機會得以擔任召集委員，再加上第四屆立委的席次因修憲之故，由原先的 164 席提高至 225，以致在第四屆的立法院，仍有高達七成的新科立委擔任過召集委員。第五屆時，國會改革的呼聲高漲，要求建立國會的專業化與資深制，再加上取消「連選得連任一次」的限制，果然大幅減低新科立委擔任召集委員的比例至 54.5%，擔任過二次以上的亦僅佔 15.9%。若以各政黨的表現來看，民進黨籍新科立委擔任召集委員的比例在過去皆要高於國民黨，這多少也與民進黨在立法法院的席次逐屆增加有關（新科立委所占比例較高），至第五屆時，國民黨與民進黨籍新科立委擔任召集委員的比例即大幅下滑，民進黨甚至以 36.1% 遠低於國民黨的 50.0%，擔

表 5　各政黨之新科立法委員擔任召集委員次數〈第二屆至第五屆〉

政黨	屆期	擔任召集委員次數							合計
		0	1	2	3	4	5	6	
全體	二	23.4	43.6	25.5	5.3	2.1	0.0	0.0	100.0（ 94）
	三	25.8	43.5	25.8	3.2	0.0	0.0	1.6	100.0（ 62）
	四	30.4	46.1	16.5	5.2	0.9	0.9	0.0	100.0（115）
	五	45.5	38.6	11.9	4.0	0.0	0.0	0.0	100.0（101）
國民黨	二	23.1	42.3	23.1	7.7	3.8	0.0	0.0	100.0（ 52）
	三	27.3	45.5	22.7	4.5	0.0	0.0	0.0	100.0（ 22）
	四	31.7	33.3	23.3	8.3	1.7	1.7	0.0	100.0（ 60）
	五	50.0	31.8	9.1	9.1	0.0	0.0	0.0	100.0（ 22）
民進黨	二	18.2	54.5	24.2	3.0	0.0	0.0	0.0	100.0（ 33）
	三	26.1	43.5	30.4	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0（ 23）
	四	20.6	67.6	8.8	2.9	0.0	0.0	0.0	100.0（ 34）
	五	63.9	30.6	2.8	2.8	0.0	0.0	0.0	100.0（ 36）
親民黨	四	41.7	41.7	16.7	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0（ 12）
	五	30.8	50.0	15.4	3.8	0.0	0.0	0.0	100.0（ 26）
台聯	五	9.1	54.5	36.4	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0（ 11）

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者自行整理而得。

註 1：該屆立法委員若未任滿六個會期，則不列入計算。

註 2：表中數字爲百分比，括弧數字內爲立委人數。

[12] 我國立法院第二屆至第五屆，各屆新任立法委員人數佔總立法委員人數的比例分別爲 60.4%、39.4%、52.6%、46.5%。

臺灣大學學術期刊資料庫

任過二次以上的比例民進黨也僅有 5.6%。顯見，民進黨在落實新科立委避免擔任召集委員上的表現最佳。

至於新成立的親民黨及台聯，由於其黨籍委員的人數較少，且新科立委所占比例甚高（親民黨 59.6%，台聯 84.6%），再加上黨團幹部在慣例上不會擔任召集委員，因此，政黨通常在積極爭取召集委員席次時，就容易由新科立委來擔任，這種現象在台聯尤爲明顯，有九成以上的新科立委擔任過召集委員，而親民黨新科立委擔任召集委員的比例亦高達七成。

如果以計算召集委員中新科立委所占的比例來看，如表 6 所示，第二屆由於國會全面改選、第四屆則因委員席次由 164 席調高至 225 席，使立法院中的新科立法委員增加，進而導致召集委員中新科立委所占比例較高，第二屆時高達六成五以上，第四屆時亦有五成五。而在制度改變後的第五屆立法院，召集委員中新科立委所占的比例確實呈現大幅下滑，整體立法院的比例爲 34.7%，若以個別政黨來看，民進黨 21.1%最低，其次是國民黨的 26.2%，再者則爲親民黨的 51.1%，台聯則爲 77.8%最高。

表 6　召集委員中新科立委所占比例趨勢表〈第二屆至第五屆〉

屆　期	全　體	國民黨	民進黨	親民黨	台　聯
二	66.7	69.1	64.5	—	—
三	41.9	27.1	44.6	—	—
四	55.1	65.5	48.5	56.3	—
五	34.7	26.2	21.1	51.1	77.8

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者自行整理而得。
註 1：該比例的計算是以「召集委員人次」爲計算單位。

另外，若以常設委員會的角度來看，召集委員的連任狀況及新科立委擔任召集委員的比例，在立法院各常設委員會是否相同？還是不同委員會有不同的表現？表 7 顯示，在第五屆取消召集委員「連選得連任一次」的限制後，對於各委員會召集委員的流動程度，呈現出兩極化的現象，在熱門的「財政」及「經濟」委員會，其召集委員的流動性不但沒有降低，反

臺灣博碩士學術期刊資料庫

而增加，但在冷門的「法制」、「外交」及「司法」委員會，其召集委員的流動性則較低，尤其在「法制」委員會六個會期十八個召集委員人次中，僅有 7 位立委擔任過。可見，立法院雖然取消召集委員連任一次的限制，但仍然無法阻止立法委員對於擔任熱門常設委員會之召集委員的追求。

表 7　各常設委員會之召集委員流動性趨勢表〈第二屆至第五屆〉

屆期	財政	經濟	交通	預算	教育	衛生	國防	科技	內政	司法	外交	法制
二	0.89	0.78	0.89	0.94	0.78	—	0.78	—	0.89	0.82	0.59	0.75
三	0.78	0.78	0.81	0.83	0.72	—	0.89	—	0.78	0.80	0.73	0.94
四	0.61	0.72	0.94	0.83	0.72	1.00	0.83	0.83	0.83	0.72	0.56	0.67
五	0.72	0.78	0.78	0.83	0.72	0.78	0.72	0.72	0.83	0.67	0.56	0.39

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者自行整理而得。
註 1：係數=〔該委員會之召集委員人數／該委員會之召集委員人次〕。
註 2：該係數介於 0 至 1，係數愈大表示該委員會之召集委員流動性愈高。
註 3：「衛生環境及社會福利」與「科技及資訊」兩個委員會，第四屆以後才成立。

再者，由各常設委員會之召集委員中新科立委所占比例可看出（如表 7），除了「財政」及「預算」委員會外，每一個常設委員會由新科立委擔任召集委員的比例皆有明顯的下滑，其中「法制」及「交通」委員會的比例最低，分別爲 11.1% 與 16.7%；反之，「教育」、「科技」及「外交」委員會的比例最高，分別爲 61.1% 與 50.0%，而這三個常設委員會之所以

表 8　各常設委員會之召集委員中新科委員所占比例趨勢表〈第二屆至第五屆〉

屆期	財政	經濟	交通	預算	教育	衛生	國防	科技	內政	司法	外交	法制
二	83.3	50.0	72.2	68.8	61.1	—	27.8	—	66.7	88.2	88.2	62.5
三	22.2	27.8	75.0	22.2	66.7	—	22.2	—	50.0	40.0	66.7	37.5
四	27.8	66.7	66.7	38.9	66.7	44.4	61.1	55.6	72.2	55.6	66.7	38.9
五	33.3	33.3	16.7	44.4	61.1	27.8	22.2	50.0	27.8	38.9	50.0	11.1

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者自行整理而得。
註 1：係數=〔該委員會召集委員之新科立委人次／該委員會之召集委員人次〕。
註 2：係數愈大表示該委員會之召集委員由新科立委擔任的比例愈高。

臺灣大學學術期刊資料庫

註 3：「衛生環境及社會福利」與「科技及資訊」兩個委員會，第四屆以後才成立。

由新科立委擔任召集委員的比例較高，多少也與所屬成員是新科立委的比例較高有關，其中「教育」委員會中新科立委的比例高達 74.1%，「科技」委員會則爲 60.4%，而「外交」委員會亦有 49.4%。可見，雖然常設委員會之召集委員由新科立委擔任的比例有下滑的趨勢，但各常設委員會之間卻有相當大的差異。

由以上的分析我們可以得知，立法院在第五屆時雖然取消了召集委員「連選得連任一次」的限制，有效降低了新科立委擔任召集委員的比例，但在召集委員連任的比例上並沒有因爲制度的改變而提高，這顯示要落實召集委員的資深與專業，除了取消召集委員連選連任一次的限制外，更應該進一步提高擔任召集委員的條件，至少參加該委員會要有相當長的時間才有資格擔任，且各常設委員會只需一位召集委員來主持議事，並對職權範圍做進一步修訂，如此才能真正建立召集委員的資深、專業及權威性。

捌、結　論

本文以第二屆全面改選後的立法院爲研究對象，分析長期以來立法委員遊走於常設委員會的趨勢，以及召集委員資深程度的變化，研究的重點尤其關注第五屆立法院在修改委員會的分配方式，由「自由登記額滿抽籤制」改變爲「政黨比例分配制」後，是否有助於減低立法委員遊走於常設委員會的情形；以及在取消召集委員「連選得連任一次」的限制後，是否有助於召集委員的資深與專業。筆者先透過訪談的方式說明立法院主要政黨黨團的實際運作模式，再以實際的數據來對常設委員會的分配狀況，以及召集委員的資深程度進行比較分析。

研究結果顯示，在各政黨黨團的運作上，除了民進黨黨團對於委員會的分配及召集委員的推派上，有明文採資深制度來作爲內部的規範外，其餘政黨皆是以協商方式進行，只是各政黨黨團所採行的協商方式各有不同，國民黨會受到黨中央的態度、次級團體的運作及委員的選票實力的影響，親民黨則以立委的專業爲主要考量，台聯則因委員人數最少，且有固守同一委員會的默契，在第一會期時即已決定委員會的分配。

臺灣大學學術期刊資料庫

而在立法委員遊走常設委員會的情形上，在第二屆至第四屆採「自由登記額滿抽籤制」時，立法委員遊走於常設委員會的情形日趨嚴重，但在第五屆改採「政黨比例分配制」後，遊走的情形即有明顯的改善，尤其台聯黨籍立委固守同一委員會的比例最高，其次是親民黨，再者是國民黨，最後則爲民進黨，而這個結果對於唯一採行明文規範資深制度的民進黨而言，似乎是一大諷刺，筆者認爲這與政黨輪替後的政治環境及民進黨黨內派系的競爭有關。另外，第五屆各常設委員會的成員流動性，除了「科技及資訊」委員會外，皆有明顯降低的現象，也再一次說明了「政黨比例分配制」的採行，確實有助於立法委員固守同一個常設委員會。當然，筆者也建議，爲避免立法委員有遊走於各常設委員會的機會，應進一步修訂常設委員會的分配規則，改採立法委員於每屆任期的第一會期即固定該屆所屬的常設委員會，無須每一會期重新進行委員會分配，才能真正落實常設委員會的專業審查。

在召集委員的選任上，過去由於召集委員有「連選連任一次」的限制，因此，無法建立召集委員的資深、專業與權威性，而新科立委擔任召集委員的比例也相當高。但在第五屆取消召集委員「連選連任一次」的限制後，新科立委擔任召集委員的比例即明顯下降，尤其國民黨及民進黨之新科立委擔任召集委員的比例更是大幅度驟降，至於親民黨及台聯則因爲剛成立，再加上黨籍委員人數較少又大多是新科立委，故新科立委擔任召集委員的比例也就明顯高出許多。唯雖然取消「連選連任一次」的限制，但第五屆召集委員連任的比例卻未有明顯的提高，且各常設委員會召集委員的流動比例仍然相當高。因此，筆者認爲要建立召集委員的資深度與專業性，單單只是取消「連任一次」的限制並無法達成目的，更應該進一步提高擔任召集委員的條件，尤其是對資深程度的嚴格要求，且各常設委員會只需一位召集委員來主持議事，以避免召集委員之間彼此矛盾衝突，並對其職權範圍做進一步修訂，如此才能真正建立召集委員的資深、專業及權威性。

二〇〇五年五月國民大會複決憲法修正案，除了確定將立法委員的選舉方式由目前的「單記不可讓渡」（SNTV）修正爲「單一選區兩票制」，有助於立法委員的連任機會，並降低走偏鋒及黑金候選人的當選，對於資深制度的建立有幫助外，亦將立法委員的席次由現行的 225 席減半爲 113

臺灣大學學術期刊資料庫

席，對此立法院勢必修正「立法院組織法」及「立法院職權行使法」等相關規定以爲因應，筆者期望上述的建議能在修正相關規定時一併納入考量，藉由外在制度的規範進一步協助立法院資深制度的建立，進而提升立法院的功能及表現。

參考書目

一、中文部分

王業立，2003，〈國會中的政黨與黨團協商：民主政治的磐石還是障礙？〉，瞿海源等（合著），《解構國會－改造國會》，台北：允晨文化，頁 67-77。

立法院公報，2002，〈立法院第四屆第六會期第十三次會議記錄〉，91(10): 2-442。

朱志宏，1995，《立法論》，台北：三民書局。

黃秀端，1996，〈選區服務與專業問政的兩難〉，《理論與政策》，10(1): 21-36。

黃秀端，2000，〈立法院之改革與未來發展〉，「兩岸立法制度學術研討會」論文（7 月 22 日），台北：政治大學政治學系、中山人文社會科學研究所。

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》，台北：允晨文化，頁 52-66。

盛杏湲，2000，〈立法委員爲什麼游走在不同的委員會？〉，林繼文（編），《政治制度》，台北：中央研究院，頁 361-399。

盛杏湲，2001，〈我國政黨主導立法的困境與解決之道〉，蘇永欽（編），《國會改革：台灣民主憲政的新境界》，台北：新台灣人基金會，頁 165-185。

盛杏湲，2004，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，7(2): 51-105。

楊日青，1996，〈爲立法院常委會把脈〉，《理論與政策》，10(4): 50-64。

臺灣大學學術期刊資料庫

楊日青，2001，〈立法院常委會仍須改革〉，「台灣新政局下的立法院—政治大學政治學系憲法研究成果發表會」論文（6 月 21 日），台北：政治大學政治學系。

楊日青，2002，〈應強化立法院及常設委員會以監督強勢總統〉，陳健民、周育仁（編），《國會改革與憲政發展》，台北：國家政策研究基金會，頁 354-381。

楊婉瑩，2000，〈台灣與美國國會委員會結構功能比較〉，「兩岸立法制度學術研討會」論文（7 月 22 日），台北：政治大學政治學系、中山人文社會科學研究所。

楊婉瑩，2002，〈立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院爲例〉，《問題與研究》，41(4): 83-113。

蕭怡靖，2003，《我國立法委員選擇常設委員會之研究－以第四屆立法委員爲例》，台北：政治大學政治學系碩士論文。

二、英文部分

Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbin. 1993. *Legislative Leviathan：Party Government in the House.* Berkeley: University of California Press.

Fenno, Richard. 1973. *Congress in Committees.* Boston: Little, Brown.

Hall, Richard L. 1987. “Participation and Purpose in Committee Decision Making.” *American Political Science Review* 81(1): 105-127.

Hinckley, Barbara. 1983. *Stability and Change in Congress.* New York: Harper and Row.

Masters, Nicholas A. 1961. “Committee Assignments in the House of Representatives.” *American Political Science Review* 55(2): 345-357.

Mayhew, David. 1974. *Congress：The Electoral Connection.* New Haven and London: Yale University Press.

Oleszek, Water J. 1989. *Congressional Procedures and Policy Process.* Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.

Polsby, Nelson W., Miriam Gallaher and Barry Spencer Rundquist.

臺灣大學學術期刊資料庫

1969. ”The Growth of the Seniority System in the House of Representatives.” *American Political Science Review* 63(3): 787-807.

Rohde, David and Kenneth A. Shepsle. 1973. “Democratic Committee Assignment in the House of Representatives: Strategic Aspects of a Social Choice Process.” *American Political Science Review* 67(3): 889-905.

Shepsle, Kenneth. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle*. Chicago: University of Chicago Press.

Smith, Steven S. and Bruce A. Ray. 1983. “The Impact of Congressional Reform：House Democratic Committee Assignments.” *Congress and the Presidency* 10: 219-240.

Smith, Steven S. and Chirstopher J. Deering. 1990. *Committees in Congress*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Weingast, Barry R. and William Marshall. 1988. “The Industrial Organization of Congress.” *Journal of Political Economy* 96: 132-163.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Seniority System in the Legislative Yuan in Taiwan:

Change of the Transfers among Committees and the Convener's Seniority

*Yi-ching Shiao**

Abstract

The purpose of this paper is to discuss the change of transfers of committee assignment and the seniority system of committee chairs since the second-term Legislative Yuan in Taiwan. The research finds that, except the Democratic Progressive Party (DPP), there are no seniority regulations about committee assignments and committee chairs. In the Kuomintang (KMT) caucus, committee transfers and chairs are decided by its headquarters, sub-groups, and legislators' power. As for the People First Party, profession is the main factor. Due to the limited member of seats won by the Taiwan Solidarity Union (TSU), its members participate in a small number of committees and stick to their original assignments in the first session.

After the Legislative Yuan adopted "registering at own will but casting lots if no empty slots" system, committee transfers have become more and more common from second to fourth term Legislative Yuan. The situation was improved obviously after changing to the "party proportional system" in the fifth Legislative Yuan. The TSU members have the lowest rate of committee transfers, then PFP members, then KMT members, and then DPP members. The committee transfers within every committee also declined significantly except the "Technology and Information Committee". Besides, after the term-limit of the committee chair was abolished in the fifth Legislative Yuan, the proportion of new legislators serving as the

*Ph. D. student, Department of Political Science, National Cheng Chi University.

臺灣大學學術期刊資料庫

committee chair has largely declined, especially those of the KMT and DPP members. Because the PFP and the TSU have just entered in the Legislative Yuan, their proportions of new legislators serving as the committee chairs are higher than those of the KMT and the DPP.

Key words: Legislative Yuan, standing committee, legislator, seniority system

臺灣大學學術期刊資料庫