

美國國會委員會的議事運作過程： 三個理論觀點的探討

陳 恆 鈞*

(淡江大學公共行政學系副教授)

摘 要

國會在政策制定過程中扮演極重要的角色。惟是否能發揮預期功能，實與委員會之議事運作有著密切關係。本文旨在探討美國國會委員會的法案審議制度的運作。所採取的研究方法，主要是試圖將國會研究的相關文獻與實例相結合。本文首先說明，委員會本身結構的變化對於委員會運作所造成的衝擊，而後根據現有相關理論所鋪陳出的各項觀點，來解釋委員會在決策過程所扮演的角色。最後再討論三種理論，包括形式理論、新制度論以及資訊理論作為分析委員會運作工具之優缺點。

關鍵詞：委員會、院會、形式理論、新制度論、資訊理論

* * *

壹、前 言

國會在政府的運作中佔有極重要地位，不僅是民意的擁護者，更是政治體系的安全閥，因此被期待扮演多項功能。大抵上，這些功能包括立法審查、選區服務、代表多元利益、監督法律的執行、教育大眾關切全國性事務，以及解決社會衝突。其中，最基本的功能就是立法。行政機關對於政策的擬定雖然具有相當大的決定權，惟能否通過立法，卻是國會的功能。然而，這並不意味，由國會議員所起草的法案均能通過立法。一般而言，國會在立法過程中，必須面對多方面的壓力，例如選區、政黨、利益團體以及行政部門等。這些壓力經常是相互衝突，且不易妥協，無形之間造成議員投票表決時的角色困境。可是，這並不能否決國會的功能與角色。畢竟，在民主國家，任何法律的實施，都必須經過政策合法化的程序，也唯有透過此一程序，方能使政府

* 作者感謝兩位匿名審查人所提供的修改意見，修改後如仍有錯誤和不妥之處概由作者負責。

施政更加周延。

國會爲了達成專業分工以及有效率的探討法案，通常會設立不同委員會，專司其職。經過多年的變革與發展，委員會制度均能發揮程度不等的重要功能，不但成爲國會重要的組織，也逐漸演變成與行政部門相互抗庭的重要機制。Woodrow Wilson 曾描述：「國會的組織是委員會的組織，然而開會中的國會只是公開展覽的國會，唯有委員會會議中的國會，才是真正運作中的國會」。^① Roger Davidson 也持相同地觀點，認爲「在國會大廈中，委員會以及小組委員會，掌握了政策決定的關鍵性階段，他們是政治神經中樞，負責蒐集各類消息，區分各種不同的方案，並且確定立法細節」。^②由此可知，委員會才是立法審查過程的真正樞紐所在。George Goodwin 就以「小國會」（little legislatures）一詞，形容委員會所扮演的重要功能：^③負責大量的決策以及監督國會議程，並協助每一位議員的立法目標。

儘管具備這些優勢，每個會期仍有數以千計的法案湧向國會，在此種情境之下，沒有任何一位議員能夠被告知所有法案內容。因此，委員會的成員就必須集中心力在一個特定領域或是議題，培養足夠的專業知識，以期發揮功能，起草合宜的法案。本文旨在探討美國國會委員會的法案審議制度的運作。所採取的研究方法，主要是試圖將國會研究的相關文獻與實例相結合。文內首先說明，委員會本身結構的變化對於委員會運作所造成的衝擊，而後根據現有相關理論，鋪陳出四種委員會運作模式，以解釋委員會在立法決策過程扮演的角色。最後再討論三種理論，包括形式理論（formal theory）、新制度論（institutionalism），以及資訊理論（informational theory）作爲分析委員會運作工具之優缺點。

貳、委員會權力結構的演變

依據美國憲法第一條的規定，國會的主要職權是行使立法權。在國會近半年的會議期間，國會兩院在形式上是由議長領導行使立法權，不過在國會的正常運作當中，國會委員會在實際上是扮演著核心作用的機構。本節擬針對國會委員會的基本背景與改革做一概略介紹，以便後續委員會運作的討論。

國會的委員會主要分爲常設委員會（Standing Committee）、協商委員會（Conference Committee）、專門委員會（Select Committee）、以及聯合委員會（Joint Committee）四大類，其中以常設委員會的工作最爲重要。本質上，常設委員會是由一些專業委員會所組成。其數目並不固定，多數衆議員必須在一個到兩個委員會之間工作，參議員則是在三到四個委員會之間工作。在一九一一年以前，各委員會的委員係由議長指派，但在一九一〇年三月因議員反對議長 Joseph Cannon 的專橫指派，改

註① Woodrow Wilson, *Congressional Government* (New York: Houghton Mifflin, 1913), p. 9.

註② Roger H. Davidson, *The Role of the Congressman* (New York: Pegasus, 1969), p. 13.

註③ George Goodwin, Jr., *The Little Legislatures* (Amherst: University of Massachusetts Press, 1970).

由選舉產生。^④各常設委員會的委員人數，依據各黨所獲得的席次比例分配之。至於議員參與何種委員會，則由各黨自行選舉。委員會委員率係連任，參加的新人則新選定之。

參眾兩院所設置的常設委員會與每一個院的具體權力相配合，他們經常就一兩個具體的問題展開工作。基於更專業化的進行議案審議，每個委員會設置許多小組委員會（subcommittee），依照一九四六年的立法重組法（Legislative Reorganization Act），國會委員會的數目並未減少，惟小組委員會數目反而有大量增加的趨勢。此外，至七〇年代的後期，小組委員會已能完全取代委員會功能，控制一切的法案審查，而享有獨立的地位及全權代表委員會舉行公聽辯論以及法條的討論與表決。^⑤

由於常設委員會長期致力於少數具體工作，隨著立法過程和立法內容的專業化趨勢，委員的影響力愈來愈大。經驗與資歷的累積，無形之中提高了其在委員會的份量，較為常見的情形，乃是委員會主席的職務大半是由多數黨的資深委員擔任。然而，這一資深制慣例近年來遭受各方面批評，而有不同的改革，下面還有進一步探討。

其他三種委員會與常設委員會的功能，相較之下就顯得小的很多。其中專門委員會是臨時設置的，主要任務是為了一定時間之內解決一些特定問題，其人選係由議長指派，任務終了隨即宣告解散。至於聯合委員會是常設性的機構，其主要任務是對兩院的日常工作進行協調。協商委員會主要是處理兩院對所通過的法案如有歧見，且不肯相互讓步時，則交由該委員會進行溝通。其組成委員是由兩院院長指派所組成，主要是針對議案的內容及文字進行協調，有權重寫法案條文，直到獲得共識，再交由兩院分別批准。任務達成也就自行解散。

儘管具有完備的委員會組織，美國國會在二十世紀時，喪失不少影響力。此一情形始自Franklin D. Roosevelt實施新政（New Deal）。實施初期，為挽救經濟恐慌的危機，允許總統權力擴張，而國會的工作成為審查總統的立法計畫案。這種由總統提案，交由國會處理的狀況，不僅違反三權分立基本精神，更削弱了國會身為政策制定的角色。一九六〇年代，愈來愈多的有識之士對於國會始終扮演從屬關係感到憂慮，擔心出現所謂「自以為是的總統」（imperial presidency）。因此，在六〇年代末期，眾院多數黨自由派議員利用人多勢眾的有利條件，透過眾院民主黨議員預備會議（caucus）多數決的運用，改革資深制的弊端。除此之外，自由派民主黨議員在七〇年代更促成著名的改革委員會—the Hansen Committee 的成立，主要是研究改進眾院的結構及規程，以打破少數資深議員的把持議程，使得多數議員可以分享立法決策權。

總結眾院多數黨自由派在七〇年代的改革運動，影響較為顯著者包括：一、七一年決議，禁止多數黨議員擔任一個以上之小組委員會主席；二、七三年通過小組委員會權力決議案，規定在每一個常設委員會中，成立一個會內的民主黨委員預備會議，

註④ 過程及其所造成之影響請參見 Nicholas A. Masters, "Committee Assignments," *American Political Science Review*, Vol. 59 (June 1961), pp. 345~357.

註⑤ 關於眾院多數黨在七〇年代的改革，請參見王國璋，「當代美國國會的運作」，輯於何思因編，*美國*（台北：政大國關中心，民國81年），頁76。

並由此一預備會議選舉委員會主席，因而打破資深制的規範；同時規定各小組委員會皆有其獨立的預算編制員額及執掌，確定了小組委員會獨立執行其審查法案的法定地位；三、七四年通過決議案，凡是超過二十位委員的委員會，必須至少設置四個小組委員會；四、七五年規定任一個委員會中的民主黨委員會，不得成為第二個小組委員會委員，除非全體委員每人皆已參加一個小組委員會之後始可；五、七九年規定每一位民主黨議員在衆院參加小組委員會的數目，至多以五個為限。^⑥

國會權力到九〇年代已經相當獨立，與總統的關係不再是從屬關係，然而議員的代表性卻相對不高，特別是衆院議員。大抵而言，造成此一現象的主要原因，包括在位者再次當選的比例過高、在位者獲得過多的競選獻金支持、多數選區的政黨競爭並不激烈、選民投票率不高以及議員代表性並不多樣化。^⑦探究根源，這些現象與衆院的制度極為相關。為提高其代表性，衆院進行一系列的改革，特別是在一九九四年期中大選之後，由共和黨所領導的改革最為顯著。

一九九四年國會選舉，對於共和黨而言，具有特殊意義，不僅結束民主黨長久以來掌控衆院的局面，而且由共和黨議員擔任衆院議長。在具有政黨政府（party government）的優勢之下，新任議長Newt Gingrich進行大幅度的改革，主要項目包括：一、將資深委員出任主席的規範予以改革；二、廢除三個常設委員會（亦即哥倫比亞特區委員會、商船與漁業委員會以及郵政與文官委員會），並將其所管轄的業務分配給其他委員會；三、限制每個委員會最多僅有五個小組委員會；四、限制每個議員最多僅能參加兩個委員會以及四個小組委員會；五、廢除二十五個小組委員會；六、減少一百零六個委員會的法案審查小組（panel）；七、減少委員會幕僚人數達三分之一；八、限定委員會及小組委員會主席任期至多三任；九、刪除賦予議長將法案交付多個委員會審查之權；十、取消委員會的代理投票；十一、賦予委員會主席任命小組委員會主席以及掌控委員會幕僚之權；十二、將小組委員會主席所負責管理的撥款法案之權，轉移給共和黨議場領袖。^⑧

由上述共和黨所進行的改革項目，可以明顯看出與七〇年代民主黨所進行的改革迥然不同。首先就改革壓力而言，後者的壓力主要是由於自由派新科議員人數增多，因而形成一股反對國會保持現狀的改革勢力，相反地，共和黨進行改革的壓力係源自於領導者（主要是議長以及政黨領袖）自行選擇。其次，就改革目的而言，七〇年代的改革係朝向滿足議員能夠分享立法決策權，因此委員會權力是逐漸分散，而將審查權下放至小組委員會；共和黨所作的改革，則係試圖減少委員會以往在整個國會所扮演的權力中心角色，而將權力轉向議長。最後就改革的結果而言，民主黨所採取的改

註⑥ 王國璋，前揭書，頁74。

註⑦ 有關衆議員代表性不足的問題，詳見Joseph F. Zimmerman, "This Old House: Remold or Rebuild?" *PS: Political Science & Politics*, Vol. 31, No. 8 (March 1998), pp. 5~10.

註⑧ 關於衆院多數黨在九四年的改革，請參見John H. Aldrich and David W. Rohde, "The Transition to Republican Rule in the House: Implications for Theories of Congressional Politics," *Political Science Quarterly*, Vol. 112, No. 4 (1997-8), pp. 541~567.

革，導致委員會主席的權威被架空以及小組委員會數目大量增加；相反地，共和黨所從事的改革卻提升委員會主席之權，不僅能夠任命小組委員會主席，而且掌控委員會幕僚。更特別的是，共和黨的改革將有助於政黨領導者發揮影響力，排定對本身有利的議程，而且在議案審查時形成凝聚力，一改民主黨時期所出現的弊端，諸如議程難以安排，以及為競選連任的動機而忙於反應選民，卻忽略政黨所提出的政策訴求與立場。

簡言之，共和黨所進行的眾院改革，將是減少委員會及其主席的權力，而相對增加議長及議場領袖的權力，因此眾院的立法過程將逐漸由七〇年代的分權轉而成為中央集權化。正如前述，委員會結構的變化，將對委員會的運作造成衝擊。至於造成何種影響，則必須運用理論觀點加以分析。職是之故，我們擬在下一節以現有理論提出四種相關模式，來分析委員會在立法決策過程的運作方式。

叁、相關文獻探討

本質上，委員會運作良窳實與構成的委員以及制度的安排密切相關。具體而言，唯有具備專業素養的委員能夠在健全的審議制度下運作，方能在法案審查時發揮專業化功能。因此，眾多相關的理論都曾探討國會議員在立法決策過程所扮演的角色。一般而言，這些理論大致可歸類為下列四種模式，^⑨茲分述如下：

第一種模式是「院會主導模式」(chamber-dominated model)，主要特質係強調委員會(尤其是常設委員會)為院會代理人。眾所皆知，院會大多數的重要決策大半是在常設委員會裏徹底檢討。詳言之，委員會決定提出何項法案，經過仔細研究和審查，甚至舉行聽證會邀請相關證人作證。在法案送到眾院或是參院議場之前，委員會的起草部門會謹慎用詞，並將法案報告送交院會。由此可知，國會之所以有如此眾多的委員會，其主要目的無外乎是借重各委員會的專業知識，以減少院會在審查法案時，眾多的不確定因素。但院會對於委員會之建議並非照單全收，而是依據實情予以保留、修正或是拒絕。此外，常基於法案審查的需要，成立許多新的委員會，同樣的，亦會廢除許多不符需要的委員會。總之，委員會的自主性雖然相當高，但由於是院會所創造，因此最後的決策權是在院會手中。

第二種模式強調「政黨主導模式」(party-dominated model)。國會本身即是一個具有政黨色彩(partisan)的政黨。雖然在議題表決時，政黨的界限有逐漸模糊的趨勢，甚或是缺乏政黨立場。儘管如此，在許多場合，政黨對於最後的決定和細節具有重要性。何以如此？蓋國會內各政黨的政策主張將影響選舉結果，進而影響議員是否可以連任。由此可見，一個相互因果的關係存在於政黨與議員之間。基於此，各政黨在指派議員到各委員會時，通常會考量該議員是否支持政黨的提案。無形之間，政黨

註⑨ 關於國會委員會在決策過程所扮演的角色，詳見黃秀端，「立法院內不同類型委員會的運作方式」，東吳政治學報，第十一期(民國89年)，頁35~70。

的政治主張理念，對於委員政策投票時的影響力甚大。^⑩

第三種模式強調「獨立委員會模式」(independent-committee model)。此一模式強調委員會在其專業政策領域之內，是一個具有獨立地位的決策單位。進言之，常設委員會因長期投入於少數具體問題的工作，因此隨著立法過程和立法內容趨向專業化，委員會的工作不僅日益重要，影響力亦隨之增加。如此一來，在專業的領域內，別的委員會幾乎無置喙餘地。常設委員會不僅向院會提出法案的建議案，通常也會提供行政機關的執行績效情形，以判定各行政機關是否能忠實執行法案規定。而國會也會提供一些研究報告，協助委員會是哪些需要採取立法行動，以及可行的行動方式。

獨立委員會模式雖然強調委員會成員做決策時，較不受到國會內部成員以及黨團的影響，但事實上，他們仍不可避免地受到選區選民^⑪、利益團體^⑫、甚至是國會慣例^⑬以及總統行政機關的影響，^⑭而造成委員表決時的困境。惟這些限制本質上並不會影響獨立委員會制度的存在，主要是國會議程安排先天即具有多面向的特質，而這項特質正好可以說明為達成議事順利進行，議員之間必須進行交換妥協工作。^⑮

第四種模式強調「情境模式」(conditional model)。此項模式的提出，主要是因為上述提及的三種模式僅能說明委員會與院會黨團以及委員會的部份角色。^⑯在真實世界中，委員所面對的壓力數以難計。為掌握社會的脈動，委員必須隨時反應選區的民意，並能反應黨團的要求，因此採取情境反應模式實為最佳方式，而委員會所採取的政治行動端賴議題的顯著性(issue salience)、黨團的力量以及委員會運作的制度安排而定。

上述所探討的四大模式，對於明瞭委員在立法決策過程所扮演的角色，以及委員會在議事運作過程的分析，有相當的實質幫助。惟委員在一項法案在議事過程中的行為，例如委員之間何以出現聯盟？委員個人偏好以及專業知識又如何在議事過程中發揮影響力？並非上述四種模式能夠完全說明。因此，本文擬在下述三節將分別針對形式理論、新制度論以及資訊理論所提供的經驗性研究結果做一探討，爾後再討論這三種理論作為分析工具之優缺點。

註⑩ Gerhard Loewenberg and S. C. Patterson, *Comparing Legislatures* (Boston: Little, Brown and Company, 1979), pp. 217~218.

註⑪ 參見 Morris P. Fiorina, "Constituency Influence: A Generalized Model and Its Implications for Statistical Studies of Roll-Call Behavior," *Political Methodology*, Vol. 2 (1975), pp. 249~266.

註⑫ R. B. Ripley & G. A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy and Public Policy* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1987), pp. 1~30.

註⑬ 詳細的討論請參見 Herbert B. Asher and Herbert F. Weisberg, "Voting Change in Congress: Some Dynamic Perspectives on an Evolutionary Process," *American Journal of Political Science*, Vol. 22 (1978), pp. 391~425. 以及 Donald R. Mathews and James A. Stimson, *Yeas and Nays: Normal Decision-making in the U. S. House of Representatives* (New York: Wiley, 1975).

註⑭ George S. Edwards, *Presidential Influence in Congress* (San Francisco: W. H. Freeman, 1980).

註⑮ 黃秀端，「立法院內不同類型委員會的運作方式」，頁40。

註⑯ Forest Maltzman, *Competing Principles: Committees, Parties and the Organization of Congress* (Ann Arbor, MI: University of Michigan).

肆、形式理論

針對委員會運作研究所發展出的理論中，形式理論可說是較具影響力之一。William Riker的國會「聯盟」(coalition)研究，被認為是該學派的先驅。^⑦「聯盟」觀點最早是由John Von Neumann和Oskar Morgenstern開始運用，他們認為議員之所以形成聯盟，主要是議會運作採行多數決原則。^⑧Riker將其論點予以修正，指出欲在議會出現絕對多數是不太可能，進而主張「最小獲勝聯盟」(minimum winning coalition)才是議會運作的方式。

Riker 首先假設國會運作的環境，如同市場交易行為一般，每個議員都是理性的行動者。基於自利動機極大化，議員通常會形成「最小獲勝聯盟」，以利法案通過之後，將可分配到最多的政策資源。根據議員能夠取得充分資訊，以及國會運作結果將是零和賽局的基本前提下，最小獲勝聯盟將是所有聯盟形式中，唯一合乎邏輯理由。Riker研究最大特色，乃是著重聯盟的「規模原則」(the size principle)，並強調從最小獲勝聯盟中移去任何一位議員，將會使得該聯盟轉勝為敗。因此，國會所採行之決策規則，對於如何融合議員偏好與價值成為議會集體決議，具有顯著影響力。^⑨

後繼的學者多半將 Riker 的理論視為自明之理(axiom)，不須檢驗其真偽，^⑩David Koehler 循著 Riker 的聯盟規模原則，將其運用到國會的「唱名投票」(roll-call votes)研究。一般而言，影響議員投票之主要因素，大致有總統壓力、政黨支配、選區選民意見以及同僚的決定等等。由於政治環境(包括選舉)的高度不確定性，議員投票結果充滿未定數，Koehler遂將不確定(uncertainty)變數列入討論，並主張唯有超過最小獲勝聯盟的規模，委員會運作才得以順利進行。^⑪

上述兩位學者的理論之所以存有此種差異，究其因素，主要是 Koehler 認為由於行動者未能獲得周全的資訊，因此國會的運作本質上並非零和賽局。由於唱名投票的結果充滿不確定性因素，政黨領導者往往會試圖尋求所有議員的絕對多數聯盟，而非參與投票議員的多數聯盟。此外，聯盟對於成員的投票行為具有約束力，亦是 Koehler

註⑦ 參見 William H. Riker, "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions," *American Political Science Review*, Vol. 74 (June 1980), pp. 432~446.

註⑧ John Von Neumann and Oskar Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior* (Princeton: Princeton University Press, 1947).

註⑨ William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press, 1962).

註⑩ Melissa P. Collie, "Voting Behavior in Legislatures," in Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, and Malcolm E. Jewell, eds., *Handbook of Legislative Research* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985), p. 474.

註⑪ 請參見 David H. Koehler, "Legislative Coalition Formation: The Meaning of Minimal Winning Size with Uncertain Participation," *American Journal of Political Science*, Vol. 19 (Feb. 1975), pp. 27~39. 以及 Barry R. Weingast, "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms," *American Journal of Political Science*, Vol. 23 (May 1979), pp. 245~262.

強調重點之一。另一方面，Barry Weingast則提出另一種模型—「普遍性模型」(universalistic model)進行類似研究。Weingast在研究中明確的指出，最小獲勝聯盟並未出現在委員會運作過程。反之，他認為所有委員事實上均依據普遍性原則行事，不以犧牲少數人的利益作為代價。根據兩項假設前提：一、國會議員在理性和不確定性因素交互影響之下，均是尋求連任的極大化者，以及二、試圖增加分配性利益之獲得，以增強本身在各自選區的實力，Weingast認為議員都有強烈動機，依據互惠和專業化原則，支持委員會的決定。一旦國會議員試圖最大化淨利益(net benefit)以有利於其選區，而且所有的小獲勝聯盟都有可能發生，那麼分配性計畫的「無異議通過」(unanimous passage)，將為所有議員產生更多的確定性利益。由於普遍性原則比最小獲勝聯盟原則有著更大的預期實利(至少保證其能獲得最少利益)，議員對於普遍性聯盟因而具有事前的偏好(ex ante preference)。^②

對於高度複雜的國會委員會行為之理論，以及相關的經驗性研究，Keith Krehbiel在*資訊與立法組織*(*Information and Legislative Organization*)一書中有清楚的論述。^③本質上，該項理論主要是運用Duncan Black的「中間選民理論」(the median voter theorem)來解釋委員會如何做決策。^④當每位選民的政策偏好以連續體(continuum)方式加以排列時，一般而言，委員將會選擇，分布在常態分配中間的選民偏好，以作為政策立場。所以，法案的政策立場將會和委員會的中間選民立場相一致。之後，當該法案送達院會，大致依照下列三項規則運作：一、所有的修正案都有可能被加入(開放性規則)，二、只有與法案有密切關係的修正案才能加入(相關性規則)，或是三、沒有任何一個修正案能夠加入(封閉性規則)。

根據相關性規則(germaneness rule)，當法案送達院會中，Black的理論將能夠預測，符合院會中間選民立場的政策將會被接納。就政策而言，這個立場即成為「現狀」(status quo)。「現狀」一詞是由Kenneth Shepsle所提出，主要係由「結構引導均衡」(structured-induced-equilibrium)所產生的效果。^⑤詳言之，如欲維持現狀，而不發生變動，先決條件是該項政策現狀並未被委員會另行提出的新法案，或是院會修正的結果所取代。現存政策是過去政策選擇的結果，他們並不必然為現有決策者所接受。然而，並非所有的政策均能在極端複雜的政策體系之下同時改變。因此，任何政策領域之內，現存政策應被視為在不可改變環境之下，所作的政策選擇，即使將變化的因素列入考量，也很容易為政策惰性所阻礙。在多元行動者情形之下，如欲改變現狀，必須事先取得高度共識，但是政策倡議者在與維持現狀者互動時，先天就

註② Barry R. Weingast, "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms," *American Journal of Political Science*, Vol. 23 (May 1979), pp. 245~262.

註③ Keith Krehbiel, *Information and Legislative Organization* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991).

註④ Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections* (Cambridge: Cambridge University Press, 1958).

註⑤ Kenneth A. Shepsle, *The Giant Jigsaw Puzzle* (Chicago: University of Chicago Press, 1978).

處在競爭的弱勢狀態。^{②⑥}

雖然形式理論本身並未存有保守的偏見，但是仍主張現狀的維持較為有利，除非政策改變之後，所產生的效益能夠超過其所付出的成本。此種情況之下，大多數政策仍是以維持現狀為基礎，或是僅做少許的修正。在封閉性規則之下，如果委員會的中間選民投票和院會的中間選民投票結果並不相符，現狀固然不會有所變動。但是，這個現狀將是十分脆弱的。推究其因，乃是委員會可以藉由法規的修改，以符合院會中間選民偏好的政策。

然而，何以委員會明知將法案送達院會後，可能要為法案進行辯論或將法案修改為不符委員會利益的情況下，仍將法案送出？根據Krehbiel所提出的解釋，這個答案端視委員會是否具備高度技巧，利用其地位以及議事規則而定。他首先提出「單一制度的安排」（single institutional arrangement）觀點，認為每個委員會僅有單一向的「管轄權」（jurisdiction），因此在進行法案表決時，均會出現複雜的投票行為（俗稱策略性投票）。^{②⑦}易言之，委員會內久於其位的老手在法案表決時，深知不同的替代方案，最終將會出現一個合適的方案，因此不會立即作出個人所屬意的決定。當然，這需要深謀遠慮；議員投票時必須考量到所作的決定，對所有可能的選擇在後續階段所產生之影響。

為進一步說明，Krehbiel依照委員會的「爛熟度」（ripeness）加以解釋委員會的複雜投票行為。委員會的爛熟度在開放性原則之下，將會產生中間選民偏好的結果，但是在相關性規則之下，委員會則必須明瞭何時進行法案阻擾。一般而言，當政策的現狀與委員會的中間選民立場，而非院會立場相接近時，便是阻擾法案的適當時機。委員會的爛熟度在封閉性規則下則稍有不同。既然院會無法對法案進行修正，則對法案的精確佈局將可使法案安全過關。換言之，在封閉性規則下，假如院會的中間選民立場，處在委員會的中間立場與政策現狀之間，至少是與兩者保持等距，則該法案將會以委員會較屬意的方式通過，而不是維持現狀。此時，如果委員會能夠找到適當的時機進行表決，那麼它將是非常老練的。

根據上述學者所提出的相關研究，可以明瞭形式理論整個邏輯發展是：就純粹的經濟推論來說，最小獲勝聯盟是所有聯盟形式中，唯一會出現最佳結果的一種。然而，當考慮到不確定性因素，那麼最小獲勝聯盟的規模原則就會失靈。很顯然地，形式理論試圖運用抽象理論來解釋經驗性研究結果。Krehbiel就直言，國會研究理論在持有其預測政治結果能力之際，仍可以有效協調真實世界的多樣性。^{②⑧}其他學者的研究也有類似的結果。Nelson Polsby的研究即指出，委員會一旦成為領導者的特殊工具，

註②⑥ Fritz W. Scharpf, "Institutions in Comparative Policy Research," *Comparative Political Studies*, Vol. 33 (Aug./Sep. 2000), pp. 768~769.

註②⑦ 詳見Keith Krehbiel, "Sophisticated Committees and Structure-Induced Equilibrium in Congress," in Mathew D. McCubbins and Terry Sullivan, eds., *Congress: Structure and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), pp. 376~402.

註②⑧ *Ibid.*, p. 376.

將會逐漸演變成專業化的單位，並以自動（automatic）而非任意（discretionary）的方式，決定固定的管轄權與成員，因而國會運作逐漸形成制度化。此一改變將有助於整個系統以穩定的方式處理事務。^⑳

就理論而言，國會的委員會應當屬於穩定的制度性安排。然而，我們可以經由經驗性研究，進一步證實委員會是否真正屬於穩定的制度安排。Richard Fenno 在檢視教育、勞工、外交以及郵政委員會的投票行為時，就發現這些委員會確實存有「誠意」（sincere）投票的證據，亦即委員會成員會依據個人偏好投票。然而，Fenno 發現，籌款、撥款以及內政委員會因為極度期盼院會能夠將其法案通過，這些委員會的成員就必須進行策略性投票行為。Fenno 在研究結論指出，在一九五〇年代國會進行改革前後，最大的差異便是委員會極度關注院會對其法案通過的情形，並致力於策略性投票行為。議員為了追求自我利益，積極的建立許多規範（norms），試圖形成制度，以有利本身目標的達成。^㉑由此，不難發現 Polsby 和 Fenno 兩人的研究發現，支持了形式理論所提供的經驗性研究。

如果說形式理論的主要目的在於，發現有利於解釋經驗性研究證據的原則，進而運用這些原則產生新的假設，最後發展成為首尾脈絡一貫的理論，^㉒我們有必要進一步檢視它的方法論是否有效。我們仍以最小獲勝聯盟以及普遍性原則做為例子。

就最小獲勝聯盟的規模原則而言，雖然整個邏輯非常緊湊，並呈現一致性，但是觀察美國國會的投票行為歷史記錄中，該項原則幾乎不存在。^㉓同樣地，根據 Shepsle 所提出的論點，當整個結構維持均衡之後，委員會逐漸成為少數擁有特權偏好者之代理人，而喪失代表全國國民利益的意義，也需要深入探討。^㉔其中，最為顯著的問題是，我們如何正確地計算出委員會個別成員的偏好？事實上，這是無法做到的，蓋偏好深受現存制度所侷限。易言之，唯有制度所產生的誘因，以及可供選擇的替代方案同時存在的情境之下，個人偏好方能確實被瞭解。^㉕然而，在真實世界中，這些條件是不存在的。其次，單憑偏好就能決定制度結構嗎？答案其實不然，正如 Peter Hall

註^⑳ Nelson W. Polsby, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," *American Political Science Review*, Vol. 62 (March 1968), pp. 144~168.

註^㉑ Richard F. Fenno, *Congressmen in Committees* (Boston, MA: Little, Brown and Company, 1973), pp. 139~140.

註^㉒ William H. Panning, "Formal Models of Legislative Processes," in Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, and Malcolm E. Jewell, eds., *Handbook of Legislative Research* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985), p. 684.

註^㉓ Douglas Dion, "The Robustness of the Structure-Induced-Equilibrium," *American Journal of Political Science*, Vol. 36 (May 1992), pp. 462~482.

註^㉔ 參見 Kenneth A. Shepsle, *The Giant Jigsaw Puzzle*, chs. 2 & 3.

註^㉕ Bernard Grofman, "The Federalist Papers and the New Institutionalism: An Overview," in Bernard Grofman, ed., *The Federalist Papers and the New Institutionalism* (New York: Agathon Press, 1989), p. 1.

與 R. C. Taylor 所言，制度實則亦包括正式組織的規則與習俗。^⑤

同樣地，普遍性原則也未被經驗性研究結果所支持。Melissa Collie 在其國會投票時間序列（1921~1980）的研究中就發現，黨員投票與普遍性原則存在著負相關。她進一步提出兩個看似合理的解釋：（一）、政黨缺乏向心力，使得國會議員支持普遍性原則，產生許多不確定性因素，以及（二）、由於少數黨的策略以及其議員為了尋求連任所作的行為反應。^⑥她的解釋雖然並不令人滿意，但卻清楚地指出，普遍性原則在委員會之內鮮少成為共同行為的準則。Robert Stein 和 Kenneth Bickers 更明白的指出，大多數的方案或是政策僅提供議員選區特殊少數人利益，並非如同普遍性原則所主張的，多數人均可受惠。^⑦

政治是一種競賽，這項觀念存在已久。然而，較為特殊的是，一些學者試圖將此種隱喻轉化成為理論。形式理論就是如此。它首先假設政治是一場競賽（game），其次要確認參與競賽者及其偏好、競賽規則、每個人可能會選擇的策略，以及不同參與者偏好在競賽中可能產生的結果。^⑧整體而言，形式理論的研究設計是簡潔的（parsimonious），並合乎邏輯，對於國會研究十分有助益。不過，對於委員會政策選擇所提出的理論解釋，卻無法與經驗性研究結果完全相符，致使形式理論是否可以作為國會研究途徑以及具有多少解釋效力，遭受質疑，而持續進行修正。然而，我們不可因而全盤否認，形式理論對於立法過程瞭解所作的貢獻。相反地，它所提出的一些觀點，例如最小獲勝聯盟，不僅為日後的政策次級系統（policy subsystem）的研究開創了一條新路，^⑨同時也開啓了新制度論的研究。

伍、新制度論

由於形式理論對於委員會個別成員的投票行為，以及從委員會產生的政策方式未能提供周全的解釋，另一個由制度性觀點所提出的決策理論，便值得討論。^⑩立法制度及規範是國會權力運作的遊戲規則，但真正主導立法過程者，乃是運用其權力的議員。因此，委員會成員的行為和制度同樣影響著國會的 policy 選擇。然而，就新制度論

註⑤ 參見 Peter Hall and R. C. Taylor, "Political Science and the Three Institutionalism," *Political Studies*, Vol. 44 (1996), p. 938.

註⑥ Melissa P. Collie, "Universalism and the Parties in the U.S. House of Representatives, 1921~1980," *American Journal of Political Science*, Vol. 32 (Nov. 1988), pp. 865~883.

註⑦ Robert M. Stein and Kenneth N. Bickers, *Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems and American Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp. 30~44.

註⑧ 參見 Panning, "Formal Models of Legislative Processes," p. 681.

註⑨ 參見 Stein and Bickers, *Perpetuating the Pork Barrel: Policy Subsystems and American Democracy*, p. 32.

註⑩ 新制度論大致可細分為理性選擇途徑、社會學途徑以及歷史制度論。詳見 Peter Hall and R. C. Taylor, "Political Science and the Three Institutionalism," *Political Studies*, Vol. 44 (1996), pp. 936~957. 本文所探討的大抵是以理性選擇途徑為主。

者而言，制度本身並不是既定的，而是一項變數，將會隨著行動者所採取的行為，而產生不同的結果。因此，行動以及伴隨產生結果的制度性聯結，即是新制度論所探討的重點。

最早運用新制度論作為研究途徑的學者當推 Ronald Coase。^① Coase 認為欲瞭解個人行為，必須從制度系絡中加以瞭解。雖然 Coase 所強調的制度係指經濟制度，但是所提出的一些根本問題，卻值得研究制度論者加以思考，例如為何會出現廠商？何以放棄原本可以經由市場進行的交易，改由廠商來安排呢？以及廠商會從事哪些活動？其實，這類問題亦可類推到國會研究，諸如為何會出現委員會？為何議員必須經由委員會進行政策協調，而不直接經由院會採取多數決做成決定？

Coase 認為在生產過程中，包含眾多的交易，而且每項交易均極為昂貴。因此，促使廠商出現的主要原因，乃是為了降低交易成本以及相伴而生的效率。相同的道理，國會制度也能夠有效的幫助其成員達成目標或是追求利益。^② 當一個制度擁有更多權力時，它的成員也變得對該組織所能提供的利益愈發感覺興趣。因此，制度便有滿足其成員的特質。證諸事實，美國國會委員會之所以能夠扮演如此重要角色，除了國會議員本身行為動機之外，制度的安排亦是主因之一。

自從 Nelson Polsby 提出國會運作日趨制度化的研究報告之後，其他學者也相繼投入國會委員會的運作研究。其中，較為卓著的學派便是新制度論中的理性選擇（rational choice）途徑。該途徑假設個人行為是屬於自利動機，由於個人具有理性，集體也因而受益。但是，該理論強調除了追求集體利益之外，個人行為不應受到任何限制。換言之，制度本身並不是一個絕對的決定性因素。因此，理性的行動者大半被視為在獨立的情境之下從事選擇。就此而論，新制度論所強調的制度，乃是同時具有侷限性以及自主性雙元特質，易言之，制度對於政治結構構成限制性因素，但也同時對其中個體授予一定的權力。^③

本質上，委員會的構成和權力是相互關連的概念，兩者均可從委員會係如何組成開始探討。David Mayhew 就針對國會及國會議員提出兩個簡單的假設：選區（constituency）具有「同質化」（homogeneous）的傾向，以及國會議員的最大動機是對競選連任的熱望。^④ 基於此，國會議員對於與選區選民事務相關的委員會有著強烈的興趣。議員為加強連任的機會，在選擇策略與議會制度安排時，往往會支持與連任有關的活動，而排斥與議會相關的政策導向事務。

Richard Fenno 針對 Mayhew 所提出的模型做了少許修正，主要是針對選區同質

註① Ronald H. Coase, "The Nature of the Firm," *Economica*, Vol. 4 (1937), pp. 386~405.

註② Polsby, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," pp. 144~168.

註③ Ronald L. Jepperson, "Institutions, Institutional Effects, Institutionalism," in Walter W. Powell and Paul J. Dimaggio, eds., *The Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago: the University of Chicago Press, 1991), p. 146.

註④ David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974).

化的假設加以討論。⑤經由假設選舉過程包含初選（primary）以及普選（general election），Fenno 主張議員的選區是由不同團體所組成，而每一個團體都與他們的代表有著不同的關係，並預測由於選區的差異性，使得國會議員活動時採取不同行為方式。有些選民會堅持議員對特定議題採取某種立場，其它的選民反而要求議員提出政策或是一般的政策說明。研究發現，多數議員花費相當多的時間處理非爭論性（或是非特定立場）的議題。由上述可知，Mayhew 與 Fenno 的研究主要強調議員要如何確保選區選民的支持，以增加連任機會。

此外，成為某個委員會的成員，對於議員往後國會的生涯是否成功極為相關，更關係到連任的問題。然而，委員會的分派（assignments）工作實質上與委員依個人偏好所提出的要求，以及委員會決定者（committee maker）所選定的目標有著密切關係。David Rhode 和 Kenneth Shepsle 以社會選擇過程（social choice process）模型，檢視民主黨在眾院進行委員會分派時的策略運用。⑥就需求面而言，議員的相關偏好與利益動機的要求，在委員會分派扮演極重要的角色。另一方面，就供給面而言，委員會決定者基本上是根據選區的利益，以及維持政黨目標的雙重考量之下，而後才設法滿足議員所提出的需求。根據民主黨委員會的分派資料，Rhode 與 Shepsle 的研究顯示，在一九五八年到一九七四年之間，大多數國會議員（83% 的新上任者以及 65% 的連任者）所提出的委員會分派要求均可實現。

此種委員會的分派方式在 Shepsle 的《大拼圖》（*The Giant Jigsaw Puzzle*）一書中，得到進一步的證實。其中，將委員會分派的過程，以「利益—辯護—協調」（interest-advocacy-accommodation）的行為特徵加以形容是探討的重點。依照 Shepsle 的說法，在資源的稀有性限制下，為了符合委員會分派的需求，所呈現出來的行為特徵是：由議員先明確的陳述其利益，而後加以倡導、辯護，最後經由制度化方式予以協調。Shepsle 認為委員會分派，即是以此過程作為指導原則，並符合真實現狀。⑦因此，委員會的分派過程，其實就是委員自我選擇（self-selection）的過程。

長期以來，此一「利益—辯護—協調」的行為特徵，傾向於將所有的「利害關係者」（interesteds）放置在同一委員會之中，因而委員會的利益逐漸地與院會的中間選民偏好立場相脫離，造成各種委員會皆是由「偏好的特例」（preference outliers）所組成，而失去了他們應有的實質代表性。不言而喻，此種分派方式將導致國會日趨分裂與保守。再者，一旦院會與委員會出現歧見時，應該是由誰來決定政策產出的問題也引起學者彼此爭論。

本質上，委員會制度本身是一種互重與互惠（deference and reciprocity）的制

註⑤ Richard F. Fenno, *Home Style: House Members in Their Districts* (Boston, MA: Little, Brown and Company, 1978).

註⑥ David Rhode and Kenneth Shepsle, "Democratic Committee Assignments in the House of Representatives: Strategic Aspects of a Social Choice Process," *American Political Science Review*, Vol. 67 (Sep. 1973), pp. 889~905.

註⑦ 參見 Kenneth A. Shepsle, *The Giant Jigsaw Puzzle*, p. 238.

度，亦即國會議員會尊重委員會在各自的政策管轄權中，具有較特別的權力。然而，Shepsle和Weingast認為僅具備此種權力，並不構成委員會具有凌駕於院會的壓倒性權力。相反地，委員會真正的權力在於擁有設定政策議程的權力，以及兩個相關的重要連結，亦即事前的否決權和事後的否決權。^④

首先，就事前否決權（*ex ante veto power*）而言，主要係指一項法案經過委員會審查通過後，送交程序委員會裁定，如何將法案提交院會進行辯論、修正以及表決之條件。程序委員會此時對該法案就握有支配大權；一旦做出有利之裁定，則該法案即可提交院會審議；反之，若不做任何裁定處理，則該法案勢將無法完成立法工作。

其次，就設定議案權而言，Barry Weingast和William Marshall在分析委員會權力時，即明確指出委員會制度具備預防投機行為者，強化聯盟的持久性，以及加強政策議價的本質，而這些均歸因於委員會擁有「議程設定」（*agenda setting*）的重要權力。^⑤有鑑於市場機制未能在立法機關發揮功能，以及確認立法活動具有兩項特質——「非同時得利」（*noncontemporaneous benefit flow*）（亦即無法讓兩個團體在同一時間得利），以及「非同時交換」（*nonsimultaneous benefit*）（亦即眾多法案無法在同一時間投票），Weingast與Marshall主張委員會有必要建立一些制度，以便能夠防止事後的「毀約」（*renegade*）。事實上，此一具有「強制機制」（*enforcement mechanism*），即是委員會所擁有的議程設定權。果能如此，將使得唯一持有該項權力的委員會，能夠將法案帶到院會進行表決，而具有毀約性質的法案必將遭到委員會的阻礙。

儘管事前的否決權能夠讓委員會緊守法案審查大門，但是一旦大門開啓，院會便能夠對委員會的提案進行修正，造成委員會對於後續的立法失控。基於委員會擁有主導權，Shepsle和Weingast進而提出，在委員會與議會之間建立一個以理性選擇為基礎的關係模型。^⑥簡言之，他們認為事前的否決權僅具有防禦的性質。然而，為了控制立法，委員會有需要在法案審查的倒數第二個階段（*the penultimate stage*）握有另一項權力，亦即事後否決權（*ex post veto power*）。

根據美國的立法過程規定，一切法案皆須兩院分別一致通過，始完成法定程序。然而，一旦兩院出現不同版本，造成僵局時，兩院就必須選派委員，參加共同舉行的協商委員會（*the conference committee*），以協調兩院的歧見，取得共同協議條文。雖然協商委員會的結果是以全院來投票決定，但是它的決定卻必須先取得委員會多數贊成。因此兩院協商的結果，基本上不可能超出委員會所允許的範圍。顯然地，該項規定增強了委員會對該項法案控制的權力，縱使法案審查已達最後階段，委員會仍然

註④ Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review*, Vol. 81 (March 1987), pp. 85~104.

註⑤ Barry R. Weingast and William Marshall, "The Industrial Organization of Congress or Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets?" *Journal of Political Economy*, Vol. 96 (Feb. 1988), pp. 132~163.

註⑥ 參見 Shepsle and Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power," pp. 85~104.

可以修正或是否決法案。因此，經由協商委員會予以制度化的事後否決權，便成為委員會另一項重要的權力。^①事實上，統計資料也支持 Shepsle 和 Weingast 所提出的理論。依據 Walter Oleszek 針對美國第九十九屆國會審查法案得統計資料顯示，在將近 10,000 件的提案中，有 1,512 件提案被委員會提交院會，但最後僅有 663 件提案成為法律。^②

依照上述的分析，我們大抵明瞭，新制度論將研究焦點集中在委員會的制度安排，並檢視結構性因素與國會議員的決策行為間的關係。整個邏輯發展是議員基於利益的動機，經由自我選擇而構成委員會，並藉由議程設定的權力而進行利益交換，以及擁有事後的否決權，以確保唯有委員會所支持的法案方可過關。由理論角度觀之，新制度論的最大特質，乃是強調政治制度的相對自主性，主張政治制度的主動角色，而非單純的反映社會需求。就某種程度而言，政治制度應視為政治行動者，並具有引導行動者策略的功能；^③亦即在情境結構化（包括方案審議以及投票行為）之下，委員基於互利的動機，在決策過程會採取互換抑或是合作聯盟的方式，進行議案審查。因此，國會制度將能產生結構引導均衡的效果。

新制度論雖然能夠說明行動與後果間的連結性，以及制度之所以存在的目的性，然而部份的主張並非全然符合真實情形，其中尤以委員會成員對於決策過程相關資訊以及政策選擇結果，是否全然知曉最有問題。證諸事實，多數委員並非是完全掌握資訊的理性者，而是遵守既有規則，透過制度系絡以決定投票的行為。關於此一問題，資訊理論則提出不同的論點。

陸、資訊理論

我們在上一節，以三個相關的制度性連結（委員會的指派、委員會的事前和事後否決權以及議程設定權），來說明委員會對於立法過程擁有主導權。不過，正如前述，資訊理論學派對於新制度論的相關論點，例如委員會係由「動機強烈需求者」（high demanders）所組成，成員行為趨向同質化，以及委員會制度則有助於利益交換等等，分別提出質疑以及不同的論點。

Richard Hall 為澄清這些疑點，訪問一些國會幕僚（包括國會議員助理以及為國會功能服務的機關），蒐集非正式參與的資料。研究發現，國會議員參與委員會決策的程度和形式，係由兩個主要因素所決定：首先是目標的多元性，其次是獲得相關資

註① 參見 Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, "Penultimate Power: Conference Committees and the Legislative Process," in Morris P. Fiorina and David W. Rohde, eds., *Home Style and Washington Work* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991), p. 214.

註② Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and Policy Process* (Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., 1989), pp. 81~82.

註③ James G. March, and Johan P. Olson, "New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, Vol. 78 (1984), pp. 738~742.

訊以及其它資源的機會與限制，並非完全基於交換利益。^⑤ Keith Krehbiel 也持續進行類似的研究。在研究過程中，Krehbiel 雖然依舊假設行動者會採理性行為以及政治的本質是充滿衝突和競爭性，但試圖根據兩項原則：多數決主義（majoritarianism）和不確定性原則（uncertainty principles），來否定新制度論者的論點。^⑥ Krehbiel 所採取的研究方法是將政策產出（outputs）與政策結果（outcomes）加以區分，並將前者視為手段，後者則是目的。由於議員並未掌握充分的資訊，以致政策產出與結果兩者之間存有落差，產生不確定性。惟是否能夠降低不確定性，以及維持委員會良好運作，必須具有專業能力的委員，方能克盡其功。

以往委員會由於受限於不確定性，以及代價昂貴的資訊，致使整個制度設計顯得並不完善。^⑦有鑑於此，Krehbiel 主張委員會的組成應該是依據具備專業能力的與否來加以決定，而非由動機強烈的需求者所組成。此外，委員會審查和決定法案的程序也必須依據院會多數決原則，如此才能產生符合多數人利益的政策。因此，就資訊理論而言，委員會是由特定議題領域的專家所組成，因而有趨向異質化的特質。

此外，資訊理論者認為，委員會成員並非都是利益交換者，相反地，委員會具有傳遞真實可靠資訊或是知識的功能，以使多數議員能夠做出對多數人有利的政策決定。質言之，資訊或專業知識並不是用來獲得利益的武器，而是一項公共財，具有提供院會所有議員共享的特質。因此資訊不是用來增加委員會的權力，而是透過可靠資訊的提供，幫助非委員會成員進行立法工作，以降低政策產出和結果之間的不確定性。順此脈絡，我們了解到委員會的權力其實只是具有說服力，而不是議會主導權。簡言之，由委員會提案（資訊發出者），而後由院會（資訊接收者）來處理。因此，委員會雖然有提案權，但是其目的是用來更新院會的資訊，最後的選擇權仍歸屬於院會。這就是所謂的「立法信號遊戲」（the legislature signaling game）。^⑧

事後的否決權雖然是新制度論強調的特質之一，但也同樣遭受質疑。Krehbiel 首先反駁 Shepsle 和 Weingast 所提出的論點，認為委員會因為握有事後否決權，因此在協商階段享有舉足輕重的影響力。^⑨然而，就 Krehbiel 而言，此種看法並非全真，主要原因是眾院仍可以經由議事程序，以多數決方式阻擾協商會議的召開。其次，他認為委員會即使擁有事後否決權，也必須遵守「限制性規則」（restrictive rule），亦即對於院會的決定僅具有有限度的修改權。如此不僅能促進委員會提高

註⑤ Richard Hall, "Participation and Purpose in Committee Decision Making," *American Political Science Review*, Vol. 81 (March, 1987), pp. 105~128.

註⑥ Keith Krehbiel, "A Rationale for Restrictive Rules," in Morris P. Fiorina and David W. Rohde, eds., *Home Style and Washington Work* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991).

註⑦ Armen A. Alchian, "Uncertainty, Evolution, and Economic Theory," *Journal of Political Economy*, Vol. 58, No. 3 (1950), pp. 211~221.

註⑧ 參見 Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, Ch. 2 & 3.

註⑨ Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, "Why Are Congressional Committees Powerful?" *American Political Science Review*, Vol. 81 (Dec. 1987), pp. 935~945.

本身的專業能力，更因為謹慎使用該項權力，而能產生或維持政策「巴勒多效益」（pareto effects）。^⑨

討論至此，我們可以發現，雖然新制度論與資訊理論持有部份相同的假設，例如政治活動是充滿衝突與競爭，以及多數行動者具有理性特質，但由於兩者對於決策過程是否遵守多數決原則決定政策，以及政策選擇和結果之間是否具有確定性看法不一，以致存有下列不同的觀點（參見表一）。

事實上，根據相關研究報告指出，美國國會自第九十五屆到第一百屆，委員會對院會法案進行有限修正的比例，從 12 % 增加至 45 %，^⑩其中第九十八屆國會的大多數法案，並未經過兩院協商階段（conference stage）。依此推之，法案控制權仍是在院會手中。藉由分析歷史性資料以及針對利益團體所做的評估研究，Krehbiel 在結論明確指出，我們並不能去否決，關於非委員會成員的偏好會與委員會成員的偏好相似，以及委員會的構成成員有趨向異質化的虛無假設。總結其研究，他發現並未有足夠的證據來支持新制度論的主張。相反地，資訊理論運用於解釋委員會的立法工作上具有較大的效力。^⑪

表一 新制度論與資訊理論內涵之比較

新制度論	資訊理論
委員會的決策活動是以利益互換為最大特徵	委員會的決策活動是以提供資訊和知識為主
委員會的分派主要是根據委員的偏好需求	委員會的分派主要是根據委員的專業能力
委員會趨向同質化，大半係由偏好特例者所組成	委員會趨向異質化，大多是由具備不同專業能力的委員所組成
決策過程充滿遊說、議價以及滾木立法活動	決策過程主要是由政策專家所主導，較少政治交易活動
由於利害關係者控制委員會多數資源以及權利，因此最後的決策僅反映其訴求，而偏離多數委員的主張	由於院會控制委員會多數資源以及權利，因此最後的決策較能夠反映多數委員的主張

資料來源：作者自繪

綜括言之，資訊理論雖然尚處發展階段，但提供多項可供未來繼續研究的重要原則：委員會的重要功能是提供資訊服務，而非交換利益，因此其成員不應該是由偏好特例者所組成。畢竟，此種組成只會造成委員會喪失原有的代表性。再者，委員會應該是由不同性質的分子所組成，而不具有同質化的特質。唯有來自於不同政策領域的專家，才能提供更多的資訊。除此之外，依據院會多數決原則來決定委員會的分派，方能保證提供有效的資訊。

註^⑨ Krehbiel, "A Rationale for Restrictive Rules," pp. 165~197.

註^⑩ Oleszek, *Congressional Procedures and Policy Process*, p. 128.

註^⑪ Krehbiel, "A Rationale for Restrictive Rules," pp. 165~197.

柒、結 語

本文旨在將三種國會研究的理論與實證結果相連結，用以探討美國國會委員會之運作。從上述分析，吾人可知每一個理論皆有自身所持的概念和假設，足可作為一個分析模型。惟三個理論不是過於簡化事實與現象，就是過於廣泛與抽象，以致迄今並未有一個理論可以主導整個委員會運作之研究。

就形式理論而言，問題的主要癥結在於理論架構，精確的說，形式理論要如何整合 Herbert Simon 的程序 (procedural) 理性，而不是實質 (substantive) 理性。^{註②} 實質理性本質上涉及目標選擇，在不確定情況下，為了能夠達成意圖的目標，指導性的結構似乎是有必要的。然而，人並非純粹理性的動物，充其量只是意圖理性而已。就程序理性而言，雖然嘗試達到理性的境界，但因受到個人能力以及對環境知識之不足，致使無法達成理性的境界。由此觀之，形式理論學者過於強調「偏好引導均衡」(preference-induced equilibrium) 的行為特質，試圖從偏好的結構中，尋求集體選擇的穩定結果。但是，此一強調偏好行為的理論，卻忽略了制度結構因素，以及偏好可能係建立在不正確資訊的基礎上，因此難免導致非均衡結果的產生。Weingast 雖然在其模型的建構中，試圖將不確定性變數加以整合討論。然而，該變數並非是一個穩定的變數，以致 Weingast 型塑不確定性變數的努力終告失敗。因此，欲將該變數變動不居的本質合理化，並將其一併整合列入討論，那麼形式理論的最大挑戰，便是尋找出確定變動程度 (the degrees of fluctuation) 的解決方法。唯有如此，形式理論在陳述經驗性研究時，方能提出有效的證明。

次就新制度論而言，其最大特質係強調制度本身的目的性與連結性，而與傳統制度研究偏重制度本身的原則性與規範性有所不同。由前述分析，我們可以看出新制度論主要探討制度與行動者之間的制度連結，以及解釋制度的變遷。Mayhew 所提出關於國會議員是尋求連任動機極大化的概念，奠定了新制度論研究的基礎。其中，影響最為深遠的面向，可能是委員會對院會具有壓倒性權力的論點。探究其根源，此一論點主要係根據委員會的分派。Rohde 與 Shepsle 等人的研究也陸續證實，委員會決定者會認真地考量議員所提出的要求。Shepsle 所提出的「利益—辯護—協調」行為特質，更進一步指出符合國會議員的要求，並非只是一個實際的慣例，而且是國會委員會分派過程的指導性原則。綜觀這些學者的陳述，似乎隱喻著，在資深制之下，委員會分派的結果將使得議員長久處在同一個委員會，造成委員會逐漸由具有相同性質的偏好特例者所組成，所作的政策選擇因而也會逐漸偏離中間選民偏好。

再者，新制度論者認為委員會享有事先否決權，因此對於法案審查具有主導權。Weingast 與 Marshall 指出，國會中的投票過程，在本質上具有「非同時得利」以及「非同時交換」的性質，因而由委員會掌握議程設定權，便能夠防止事後毀約情事發

註② Herbert A. Simon, *Models of Man* (New York: Wiley, 1957).

生。這樣一來，委員會將可扮演好法案守門員的角色。爲了使這個理論更趨完備，Shepsle 和 Weingast 更強調委員會擁有事後否決權的重要性。本質上，它係經由兩院協商會議所制度化形成，因此提供委員會在最後第二個階段享有決定接受或否決法案的權力。

儘管多數學者認爲，委員會在法案審查過程中，所享有的權力與委員會的制度安排極有關係，但是仍有部份學者持著不同觀點，主張僅依據新制度論所強調的制度安排，並未能充分解釋委員會的權力。Krehbiel 就認爲在國會現有環境之下，除了充滿不確定性因素之外，缺乏關於政策產出與結果的資訊，也導致委員會制度的建立與發展變得十分複雜。由於委員會本身具有專業知識，將能發揮截長補短效果，提供其他非相關委員會議員重要立法資訊。委員會因而建立了專業知識權威，對於法案的審查具有舉足輕重的地位。因此，院會之所以尊重委員會的決定，並不單單是由於委員會擁有事後的權力（*ex post power*），缺少相關資訊和知識亦是主要原因。

基於此，Krehbiel 認爲委員會的分派工作係建立在專業知識能力之上，而不是滿足委員個人的偏好。惟專業知識本身即是一項公共財，所有的國會議員均可共享。透過資訊的提供，委員會實質上提昇了非委員會成員的權力。因之，委員會的提案權僅具有說服力，而不是主導權。真正的主導權，應當歸屬於院會。平心而論，Krehbiel 的論點是朝著正確的方向，但是他的理論尙未充分發展。反之，新制度論在過去數十年的發展和修正之下，已逐步發展成熟，既使理性選擇理論基本概念仍存有瑕疵，Krehbiel 的理論仍然無法成功地對其進行批評。這也是何以後繼學者陸續提出新的證據，來反駁 Krehbiel 的論點。

綜上所述，我們可以發現，國會研究隨著時間以及政治環境的改變，不斷出現新的概念或是理論，而且各自隱含著不同的假設與價值，而這正是何以學界至今很難建構單一且一致的經驗性理論主要原因。抑有甚者，由於學者不經意地將個人價值與規範性的理念摻雜在理論之中，使得同一個研究主體，卻出現不同的解釋。至於何者解釋較佳，並非本文之目的。爲避免有所偏袒，筆者嘗試從不同理論進行分析，期望藉由研究理論與實例之相對照，能夠有助於增進對美國國會委員會的構成方式，以及審議制度運作之瞭解。

*

*

*

The Operation of the American Congressional Committee: Exploration of Three Theoretical Viewpoints

Hen-chin Chen

Abstract

The Congress has an important role in the U.S. policy-making process. However, whether it can exert great influence or not depends on the function of the committee system. The purpose of this paper is to analyze the American congressional committee—including such areas as assignment, bill-examining, and bill-approving. After critically discussing the differences found in the main theories—especially formal theory, new institutionalism and information theory, this paper goes further to analyze the limitation of these approaches as an analytical tool.

Keywords: committee; chamber; formal theory; New Institutionalism; information theory