

立法委員的立法參與： 概念、本質與測量*

盛杏媛

(政治大學政治學系副教授)

摘要

本研究以立法參與為研究焦點，發現立法委員的立法參與有兩個面向：方向與強度，本研究即以此二面向為研究焦點，一方面試圖對立法參與的概念與本質加以說明，另一方面藉由觀察第二屆立委的立法參與而建構測量的指標。

本研究發現，立委的立法參與一方面受到立委個人的目的與資源多寡的影響，另一方面則受到制度的設計、所屬的政黨、以及法案本身等的影響，而制度的設計、以及法案本身對立法參與的影響，更甚於立委個人因素對立法參與的影響。

關鍵詞：立法行為、立法參與、政黨、立法委員。

* * *

壹、前言

一九八〇年代中期之後，立法委員在立法問政上一反過去的消極被動而轉為積極主動，無疑是台灣民主化過程中一個相當值得注意的現象。在一九八〇年代中期以前，立法院在決策過程中僅扮演一個橡皮圖章的角色來合法化行政院的提案（或國民黨中常會的決策），因此，被諺稱為「行政院的立法局」。自一九八〇年代中期以後，立法委員在立法上逐漸扮演積極的角色，不僅發言次數大幅增加，由一九七三至一九七五年第一屆增額立委平均每會期發言一九·八次，到第二屆立委平均每人每會期七一·四次，而且提案數也顯著提升，由一九九〇年之前的平均每人每會期提案不到一次，到一九九二年的平均三·六六次，甚且當一九九三年第二屆新科立委甫進入立法院時，每人平均提案六·五二次。^①同時，在發言與提案數大幅增加的情況下，相當

* 本論文原發表於民國八十六年一月十九日中國政治學會舉辦之八十五年度年會暨學術研討會。

註① Shing-Yuan Sheng, "Electoral Competition and Legislative Participation: The Case of Taiwan," Dissertation of University of Michigan, 1996, pp. 17~18.

值得注意的是立法委員在立法問政上的表現方式也與以往大不相同，一反過去的靜默，為數眾多的立法委員以相當激烈的方式問政，他們或者互相叫罵，或者辱罵政府官員，或者摔麥克風、或者霸占主席台……等等使用激烈的肢體語言。^②更值得注意的是，立委們的參與立法不再像過去扮演橡皮圖章的角色，也不再以政黨立場為唯一的依歸，反之，他們逐漸扮演較自主性的角色。此一明顯的變化誠如一位國民黨中央政策會的黨工人員所說的：「十年前當行政院將法案送到立法院，我們可以預期一個字都不變，但現在當行政院將法案送到立法院，我們完全無法預期最後的結果。」。究竟何以立法委員的立法行為產生如此大的改變，以及此一改變在決策過程中的影響如何，無疑是了解台灣政治發展以及決策本質的重要一環。然而，過去國內政治學界對國會研究較偏重制度面的研究，^③對立委個人立法行為的研究甚為有限，造成這一現象的主要原因或許是因為過去立法院的政策或法案制訂一直是由國民黨主導，個人立委在立法上扮演非常有限的角色，因此，似乎也沒有太多研究的必要。然而，如前所述，立法委員的立法行為顯現大不同前的主動積極，那麼，何以有些立委較其他立委積極，而有些則較消極？又何以有些立委較其他立委傾向於與他的政黨採取同一陣線，而有些則較背離黨的立場？以及立委們立法行為的改變對決策體系的影響如何？解答這些問題在在需對個人立委的立法參與，以及影響立法參與的因素作有系統的分析。為正確評估立委的問政表現，以及解答何以有些立委較積極，有些較消極，有些與政黨立場較接近，有些與政黨立場較偏離，我們必須對立法委員的立法參與的概念與本質加以釐清，同時，提出適當的測量指標，以正確的測量立法委員的問政表現。

本研究基於前述的認識，乃以立法院的第二屆立委為分析焦點，期望建構適當的測量指標，以作為日後研究立法行為的一個基礎。

貳、立法參與的兩個面向

選民選出代表，這些代表在議會中透過制訂法律的方式表達他的選民的偏好，這是代議民主政治的理想。然而，在實際政治世界中，究竟這些代表在制訂法案的過程中，能否將他的選民的利益充分地表達則不無疑問。這一方面涉及到代表不一定能體察到何為選民的利益，另一方面又涉及到代表本身除了受到他的選民的影響之外，他可能也同時受到來自他的所屬政黨，或他本身對法案的立場的影響。因此，當政治學者 Miller 以及 Stokes 首次探討代表與選區選民的關係時，就以國會議員的態度、選區選民的態度、國會議員感受到的選區選民的態度、以及國會議員在法案上的立場（點名投票，roll-call voting）等四個變數，作為探討選區選民對國會議員影響力的分

註② 類似的事件甚多，請參閱周良黨，「立法委員言論免責權的探討」，國立政治大學政治學研究所四十週年學術研討會論文集（台北：政大政研所，民國八十三年），頁二七～六八。

註③ 有關於國內對於立法院的研究，請參閱 Shing-Yuan Sheng, *op. cit.*, pp. 33~36.

析焦點。④Miller 與 Stokes 發現國會議員的立法行為受到國會議員本身的偏好，選區選民的期望及政黨立場的影響，而且這三個因素對立法行為的影響因不同的政策領域而有不同，假如某一法案對選區選民而言很重要，且國會議員能感受到選區選民的態度，則國會議員較能反應選區選民的意見（如公民權的法案），但假如某一法案對選區選民不那麼重要，且國會議員無法了解選民的態度立場。那麼，國會議員投票時較有自由的空間（如外交政策）。此外，政黨立場也可能對國會議員的投票發生作用（如社會福利法案）。Miller 和 Stokes 的研究為日後立法行為的研究設立了一個理論與研究方法的方向；此即，立法行為受到國會議員的偏好、選區選民的期望、以及政黨三者的影響；同時，立法行為的主要研究依變項是國會議員的政策立場，尤其是點名表決。

然而，Miller 和 Stokes 以及後來的許多立法行為的研究者這種過分著重政策立場，尤其是著重點名表決的研究方式即使不是完全不恰當，卻顯然是不足的。事實上，在國會的立法過程中，國會議員從事許多活動，而不僅僅是投票表決而已。諸如起草並提出法案、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，⑤發言以說服他人支持或反對某一法案立場等等，這些活動的重要性皆不在投票之下。同時，即使在某些情況下國會議員作投票表決，但是它僅僅是國會議員在每日大大小小的決議中的一小部分而已，甚且，國會議員的投票表決往往是對某一法案最後作一籠統的是或否的選擇，因此，我們無法只從投票表決看出法案審查的全貌，也無法瞭解國會議員對法案爭議焦點等細節的態度。更嚴重的是，僅從投票表決觀察立法行為可能會錯誤的評估國會議員與其選區的代表關係，因為，有時候國會議員對法案的投票抉擇可能並不是他或他的選民喜歡或不喜歡該立場，而是他同時評估許多法案的可能結果，而與其他國會議員互換支持。⑥例如，某甲議員投票支持他以及他的選民不很在乎而某乙議員很在乎的某一法案，以此來爭取乙議員在另一個甲議員所在乎的法案的支持。因此，很顯然地，以政策立場或者是點名表決作為評估國會議員與其選區選民的關係，可能會嚴重的低估國會議員在立法上的努力，從而低估選區選民對國會議員的影響力。抱持著這種觀點，Hall 乃以國會議員的立法參與多寡而非方向作為衡量國會

註④ Warren Miller and Donald Stokes, "Constituency Influence in Congress," *American Political Science Review*, Vol. 56 (March 1963), pp. 43~56.

註⑤ 有關於權力菁英如何將自己喜歡的議題安非在議程中，以及將自己不喜的議題排除在議程之外，可見於 Bachrach and Baratz 二人對於權力的兩個面向（two faces of power），以及決定與不使決定（decisions ad non-decisions）的精采的說明。參見 Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Two Faces of Power," *American Political Science Review*, Vol. 56 (December 1962), pp. 947~952；以及 Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework," *American Political Science Review*, Vol. 57 (September 1963), pp. 632~642.

註⑥ 此一深思熟慮的點名表決，可見於 Arthur Denzau, William Riker and Kenneth Shepsle, "Farquharson and Fenno: Sophisticated Voting and Home Style," *American Political Science Review*, Vol. 79 (December 1985), pp. 1117~1134.

議員與其選民之間的關係。^⑦

然而，Hall 的只著重參與多寡而完全忽略參與方向的作法亦有所偏廢。因為，國會議員在立法過程中，不僅以參與多寡，也以參與的方向（指政策立場）來回應選民或他的政黨的要求。

在立法委員每日面對的許許多多的法案時，他們必須同時作兩個選擇：參與多少，以及採取什麼立場參與。當然，他們如果愈是努力地介入某一個法案的立法過程，最後立法的結果愈會接近他們的理想位置。然而，在立法的過程當中，立法委員不見得可以完全自由地決定參與多少以及參與的方向。此一決定同時受到他的選區選民，所屬政黨，以及他的偏好、時間與資源的限制。同時，他的決定往往是根據不同的法案而定，一個立法委員對於在立法院中的大小法案，他不會在所有的法案上都以同樣的立場（例如永遠支持政黨的立場，或永遠以選區立場為考量），也不會以同樣的程度介入（例如都很積極地參與或都很不積極地參與），對於那些較不具爭議性或不重要的法案，他或許有較多的自由選擇的空間，因為在這些法案上無論他怎麼選擇，對他的政治生涯都不會有太大的影響。但是，對於那些爭議性較高或較重要的法案，則他必須作精密的計算與考量，因為他在這些法案的表現，可能會嚴重地影響他的政治生涯。尤其，當一個立委的政黨與選區選民有不同的政策立場時，立法委員必須仔細考量他的作為，或者是接近他的政黨，或者是接近他的選區選民，又或者他不參與該法案的審議以避免得罪任何一方，又或者他可以僅是象徵性的在該法案上採取某種立場，但在投票時棄權，以不致於抵觸黨的立場，更或者，他只是出席會議，但不表示任何的意見以免抵觸任何一方。

如前所述，立法委員在面對法案時，同時決定參與強度與參與方向，然而，立法委員的參與強度與參與方向並非是固定不變的，而是隨著法案的進行隨時修正調整。通常，對該法案較為積極的立委以及主要政黨引導著整個立法的方向，然而，這些積極的立委以及主要政黨的立場並非是固定不變，而是必須經常與其他立場不同的立委或政黨加以溝通、妥協，因此，最後的立法結果可能並非原來的法案，而是作了大小不同幅度的修改，但可以預期的是，某一立委或政黨參與得愈多，而且他（或它）的立場愈堅定，則在其他條件固定不變之下，立法的結果愈有可能接近他的理想位置。

儘管立法委員參與立法過程有參與強度與參與方向兩個面向，然而，大多數的立法研究或者是只著重於立法的方向，或者是只著重立法的多寡，而鮮少有同時著重二

註⑦ Richard Hall, "Participation and Purpose in Committee Decision Making," *American Political Science Review*, Vol. 81 (March 1987), pp. 105~127; Richard Hall, "Participation, Abdication, and Representation in Congressional Committees," in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, fifth edition (Washington D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc, 1993), pp. 161~187; Richard Hall, *Participation in Congress* (New Haven: Yale University Press, 1996).

者的。⑧如前所述，美國國會研究大多以立法的方向，尤其是點名投票作為研究焦點，僅有相當少數的例外以立法參與多寡為研究焦點。之所以如此或許是因為大多數的美國國會議員皆參與立法，其參與立法的法案或有不同，但大多數的國會議員總是能在某些法案上積極地參與，因此當美國學者探討國會議員與選區的關係時，國會議員的政策立場就比他的參與強度受到重視。

反之，對於台灣立法行為的研究，鮮少有以立法參與的方向為研究焦點，在過去為數有限的立法研究裡，大部分是以立委是否參與以及參與多寡為研究焦點，例如就某些法案探討究竟是哪些團體、政黨或立法委員參與該法案的審議，⑨此外也有部分研究分析立委在其任期內某會期的總發言次數，或在某項法案上的發言次數。⑩

過去之所以少有以立委個人的立法參與方向為研究焦點，是因為在一九八〇年代中期之前，國民黨相當能掌握立法院的決策過程，立委們或者是不參與，參與則立場大部分與國民黨一致，因此研究參與方向並沒有太多的意義。然而，在政黨競爭出現且逐漸凸顯，而國民黨由於選舉資源的掌控不若從前，因而導致立法掌控亦不若過去的今天，⑪當立委的政黨與選區的立場有所不同時，他究竟應向他的所屬政黨靠近，或者背離他的政黨而向選區選民的立場靠近，則成為一個相當值得注意的焦點。因此，晚近逐漸有學者開始以立委在法案上的立場為研究焦點，然而這些研究大多以某一或某幾個法案為研究焦點，而少有對所有法案作嚴謹而系統的分析，同時這些研究對所觀察的立委政策立場也大多缺乏嚴謹的測量。⑫因此，我們在建構立法參與的指標

註⑧ 只著重立法行為的方向的研究有許多，舉其重要者，例如 W. Miller and D. Stokes, *op. cit.*; Christopher Achen, "Measuring Representation," *American Journal of Political Science*, Vol. 22 (May 1978), pp. 475~510; 以及 John Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions*, third edition (Ann Arbor: The University of Michigan, 1989). 而只著重立法多寡的是 R. Hall, "Participation and Purpose in Committee Decision Making." R. Hall, "Participation Abdication, and Representation, in Congressional Committees." 以及 R. Hall, *Participation in Congress*.

註⑨ 這方面的研究甚多，例如：江春南，「藥物藥商管理法立法過程研究」，政大政治學研究所碩士論文，民國七十一年；張昌吉，「我國勞動基準法制訂過程之研究」，政大政治學研究所碩士論文，民國七十四年；邱裴琳，「我國立法院議事行為之研究——動員戡亂時期國家安全法個案分析」，師大三民主義研究所碩士論文，民國七十九年；呂正中，「動員戡亂時期國家安全法立法過程及其問題之研究」，政治大學公共行政研究所碩士論文，民國七十九年。

註⑩ Szu-Yin Benjamin Ho, "Legislative Politics of the Republic of China: 1970~1984," Dissertation of University of California, Santa Barbara, 1986). 以及新時代基金會增額立委問政評估小組，立法院播台（台北：時報文化出版公司，民國七十九年）。

註⑪ 國民黨在選舉中的掌控能力在一九八〇年代中期之前與之後差異甚大。在一九八〇年代中期以前的立委選舉中，國民黨所提名的候選人當選率高達95%以上，但到了一九八六年立委選舉，國民黨的提名當選率下降至87%，到一九九二年之後，國民黨的提名當選率僅不到70%。見 Ming-Tong Chen, "Local Factions and Elections in Taiwan's Democratization," in Hung-Mao Tien. ed., *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition Riding the Third Wave* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1996), pp. 174~192; 以及 Shing-Yuan sheng, *op. cit.*, p.12.

註⑫ 新時代基金會增額立委問政評估小組，前揭書；以及 Yun-Han Chu and Tse-Min Lin, "The process of Democratic Consolidation in Taiwan: Social Cleavage, Electoral Competition, and Emerging Party System," in Hung-Mao Tien, *op. cit.* pp. 79~104.

時，有必要同時考慮兩個面向——參與強度與方向，同時是對立委在多項法案的參與強度與方向作有系統的測量。

叁、立法參與的目的

相對於立法工作的龐大耗時，立委們的時間和資源無疑是相當有限的。^⑭因此，立委在立法參與上必須有所選擇，亦即，他必須將有限的時間和資源投資在他認為最值得的法案，以得到最大的成果。當立委投入立法過程時，他必然會將他的目的帶入立法過程中，換句話說，他藉著參與立法過程以達到他的政治目的，如此一來，立法委員的政治目的可以相當程度地影響他的立法參與方向與多寡。

那麼，究竟立法委員有什麼政治目的呢？在美國的國會研究中，希望獲得連任、在立法過程中發揮影響力、制訂好的政策、以及支持總統的施政計畫等等，都是國會議員參與立法的目的。^⑮Mayhew 認為國會議員都是一心一意的以連任為主要目的的尋求者(Single-minded seekers of reelection)。然而，誠如 Dodd 所質疑的，如果連任是國會議員的唯一目的，那麼為什麼大多數的國會議員寧可爭取那些能讓他們獲得國會影響力或可制訂好政策的委員會，而捨那些容易讓他們獲得連任機會的委員會？^⑯甚且，以美國國會議員如此高的連任率（超過百分之九十），何以國會議員會以連任作為其唯一的目標？因此，在考慮國會議員的目的時，當選連任的安全性必須放進來考量，如果國會議員連任沒有問題，則他可能會進而追求其他的目標，如制訂好的政策、或尋求政治影響力。因此，正如 Dodd 所指出的，連任是國會議員的基本目的。

如果連任是美國國會議員的基本目的，連任更是台灣立法委員的首要目的。尤其是在台灣立委的連任率甚低的情況下，^⑰立委們更是需要努力以赴以尋求連任，尤其在單記非讓渡投票選舉制度（SNTV）之下，立委們在選舉中大多是有希望但沒把握，因此，他們不僅要尋求連任而且要多得選票以鞏固他的連任機會。從而，立委的所

註⑭ 相對於國會議員每日面對的立法事務，國會議員的資源是相當有限的，參見 R. Hall, *Participation in Congress*.

註⑮ Fenno 認為國會議員有三個目的：獲得連任，在議會中發揮影響力以及制訂好的政策，國會議員依此目的而選擇參與不同的委員會。見 Richard Fenno, *Congressmen in Committees* (Boston: Little, Brown, 1973)；Mayhew 認為國會議員一心一意地以當選連任為目的，見 David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven and London: Yale University Press, 1974)；Hall 在 Fenno 及 Mayhew 所提出的目的之外，又加上支持總統的施政計畫，同時，Hall 與 Fenno 及 Mayhew 不同的是 Hall 強調國會議員的目的會因他所面臨的法案而不同，見 R. Hall, "Participation and Purpose in Committee Decision Making."

註⑯ Lawrence Dodd, "Congress and Quest of Power," in Lawrence Dodd and Bruce Oppenheim, *Congress Considered* (New York: Praeger Publishers, 1977), pp. 269~307.

註⑰ 現任區域立委的當選連任率自一九八〇到一九九二年依次是：57.1%，79.0%，83.0%，64.4%以及 63.4%，此一統計數字並未包括那些不尋求連任者。如果也包括那些不尋求連任者，則此一連任率可能還會下降。因為那些不尋求連任者可能已先評估自己不太可能當選。

有作為——包括立法參與和服務選區——必定與其連任的目的有關。在以連任為基本目的之下，立委尚有其他幾個目的：支持自己政黨的政策、在決策上獲得影響力、獲得選民的認識與認可、以及制訂好的政策。這幾個目的之間有時可能互斥，有時可能互補。例如：有時制訂好的政策可能會讓選民認識和認可，因此使該立委在決策過程中較具影響力。但是有時候制訂某一政策固然讓選民認識而增加其知名度，但他所支持的政策如果與他的政黨互相抵觸，他可能受到黨的懲罰。^①

基本上立委的目的是上述幾個目的的組合，但他的目的也並非是一成不變的，而會因不同的法案而改變。不同的法案有不同的特質，而且對每個立委的意義可能不同，因此，不同的法案可能觸動立委不同的目的。例如，以支持政黨政策為主要目的的立委並不會在每一個法案上都以政黨的立場為依歸，因為政黨可能在某些法案上沒有明確的立場。因此，該立委可能會尋求其他的目的。又例如，以獲得選區選民支持為首要目的的立委，在某些政治性法案上可能支持其政黨的立場，而無視於其選區的意見，因為選區選民的意見可能並不明確，反而政黨非常在意該法案的成敗。

總而言之，當立法委員面臨法案時，他會考慮政黨與選民的立場、他的政治目的的相對重要性，並計算該法案的可能結果，而決定是否介入，介入多少，以及以什麼立場介入。

肆、實質與形式的立法參與

就立委參與立法過程所欲達到的結果而言，可分為兩種類型：其一是實質的參與，指立委從事此種參與活動的主要目的是企圖帶來某種實質的立法結果，亦即制訂某個政策或通過某個法案；其二是形式的參與，指立委擺出某種姿態（如採取某種政策立場或非常積極地參與某項法案的討論），以顯示給他的政黨或選民看，但是，不見得一定要達到某種立法結果。這兩種類型在概念上可以對立委的參與作分類，然而，在實際的政治世界中，何為實質的參與，何為形式的參與則不易辨別，或者以實質始，而以形式終，或初以形式始，而以實質終。在美國的立法行為研究中發現，許多國會議員對選民所作的許多政策回應僅僅是形式的，因為這些國會議員知道他們所提的法案僅有相當微小的希望被真正立法通過。但是，即使如此，他們還是非常勤於提出法案，以向他們的選民顯示他們的勤於執行代表的任務。^②然而，這種過多的形式的立法參與，卻可能使國會議員勤於回應（respond）選民的需求，但此種回應卻可能

註① 例如，在一九九二年審查證券交易稅條例時，五個國民黨立委試著要降低證交稅，此一作法與國民黨的立場抵觸，這五個立委因此被處以停止黨權。見楊日青，「立法院施政總質詢制度之探討」，國立政治大學政治學研究所四十週年學術研討會論文集，頁一〇三～一二六。

註② Heinz Eulau and Paul D. Karps, "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness," in Heinz Eulau and John C. Wahlke, *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research* (Beverly Hills: Sage Publications, 1978), pp. 55-72.

是不負責任的 (irresponsible)。^⑨因為國會議員們非常了解由於國會中多數決的議決方式，他們可以很輕易地逃避法案不被通過的責任，因此，他們只負責提案，但不負責該法案的過關。

顯然地，一個議會中太多的形式參與是有問題的，然而，形式的參與也具有一定的政治意義，尤其是當觀察台灣在一九八〇年代之前的立法行為時深具意義。在當時立法院僅是合法化行政院的決策，大部分立委並沒有實質上的決定權，大多的立法參與僅是通過行政院的提案，尤其是反對黨的提案或其推動的某種法案立場，其成為法案的可能性非常渺茫。從短期看來，這些形式的立法參與或許帶來極少的實質結果，但從長期的觀點來看，某些形式性的參與卻可能對政治體系產生刺激，且造成民眾廣泛的注意，而最終可能帶來實質的立法結果。

如果形式性的參與是不重要的，則我們可以預期反對黨立委的參與比執政黨的立委少，但結果卻相反，反對黨的立委參與得比執政黨立委遠為積極，此在在顯示我們對於立法參與的觀察，無論實質的或形式的參與二者皆不可偏廢。

伍、立法參與的五種活動

立法委員可藉由五種活動介入立法過程，這些活動包括：出席會議；對法案的實質內容或審議程序予以投票表決；發言以護衛本身的立場或批評其他立委或政黨的立場；起草並提出法案、修正案或程序案；以及連署法案、修正案或程序案。

以下我們將就這五種活動對立委及政黨的意義加以說明，並且提供實際的統計數字說明立委們在這五種活動上的參與情況。在說明立委們的立法參與情況之前，以下先將本研究的分析單元加以說明。

本研究的分析單元並非各個立委的參與，而是各個立委在各個中選法案的參與。之所以以立委在各個法案上的參與作為分析的單元，是考慮影響立委參與的因素除了立委的背景、掌握的資源、選區及政黨影響之外，法案本身也是一個影響立委參與的重要因素。在立法院內，立委在各個法案上的參與往往大不相同，某些法案可能吸引了半數以上立委的參與，有些法案則僅有相當少數的立委參與，這顯示了有不同法案偏好的立委可能同時被某一法案吸引而參與該法案。反過來說，立委可能對某一類議題有興趣，因此傾向於參與該類法案，然而，那一類法案可能並沒有出現在立法院內。此時，立委們在面對出現在立法院內的法案時，會引發不同的計算機制以去決定如何參與這些法案，因此，法案本身以及由法案所引出的立法興趣也會影響立委們的參與，從而，我們的分析單元是立委在某個法案上，而非立委在整體法案上的參與行為。

本研究所分析的焦點在於第二屆立委（自一九九三年二月至一九九六年一月）所審議通過的六十個法案。第二屆立委原有一六一名，但中途離職有十二名，本研究以

註^⑨ Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, third edition (Boston: Little, Brown and Company, 1992), Chaps. 7~8.

全程參與的一四九名立委在六十個法案上的參與行為為分析對象，所以總分析個案有八九四〇個（亦即， 149×60 ）。中選的六十個法案抽取方式及名單見於附錄 A。

以下我們分就第二屆立委在五種立法活動上的參與情形加以說明。

一、出席會議

立委出席會議有兩重意義。首先，立委出席會議是會議得以開議的先決條件，在院會的法定開會出席人數需達三分之一，在委員會的法定開會人數需達該委員會委員五分之一，因此，立委們無論是想要去支持或反對某一個法案，他都必須要出席會議，以逮到適當的時機發言、表決、連署或提出修正案或程序案，以使法案順利地通過，或無法通過。其次，出席會議是政黨策略運用上的重要一環，儘管國民黨占有國會的過半數議席，然而，在國民黨有多數立委不出席，而在野黨立委大多數出席的情況下，則在野黨有可能貫徹它的政策主張，也因此黨鞭在某些重大法案審議時，必須強制動員它的立委出席。表一顯示第二屆立委出席會議的情況，在細格中的數字是指在該類分析個案數中，有多少百分比的個例出席會議，例如第一列第一行的數字九五·三八（2573）是指在二千五百七十三個個例中，有九五·三八%出席審議該法案的會議。

表一：第二屆立法委員從事五種立法活動的比例（以黨籍分）

	國民黨	民進黨	新 黨	其 他
出席會議				
新法案	95.38 (2573) ^a	95.77 (1417)	97.25 (182)	77.93 (145)
修正法案	95.58 (2740)	94.01 (1519)	93.60 (203)	76.77 (155)
投票表決				
新法案	75.36 (1246) ^b	74.08 (683)	72.62 (84)	38.57 (70)
修正法案	67.05 (616)	77.84 (343)	57.14 (49)	25.71 (35)
發言				
新法案	19.74 (2573)	31.90 (1417)	26.92 (182)	13.79 (145)
修正法案	11.64 (2740)	20.67 (1519)	19.21 (203)	7.10 (155)
連署				
新法案	32.61 (2573)	38.42 (1421)	22.53 (182)	17.93 (145)
修正法案	30.89 (2742)	27.32 (1519)	13.79 (203)	12.26 (155)
提案				
新法案	22.58 (2573)	34.06 (1421)	14.84 (182)	13.10 (145)
修正法案	12.95 (2742)	25.81 (1519)	4.45 (203)	3.87 (155)

資料來源：立法院公報與議事錄。

註：a. 括弧中的數字是分析的個例數，在此為某政黨的立委人數乘以法案數。

b. 並非所有的法案都有投票票決，因此參與投票表決的百分比是以有投票表決機會的法案為計算標準。

表中數字顯示立委們的出席率甚高，甚且，有黨籍的立委比無黨籍的立委出席得更為踴躍，出席率近於九五%。然而，在解讀此一高出席率的情況下，我們懷疑此一

出席率可能是過於高估了立委們的出席情形。事實上，出席率的統計是根據議事錄的記載，而議事錄出席與否的記載是根據簽到簿，有些委員可能在簽到簿簽字之後就離開，但他們仍被視為出席，而且即使立委們出席了會議，他們也不見得全程參與法案的審議，他們可能來回穿梭在議場之間，或者是穿梭在立法院、選區，與他們自身所經營的事業當中。

二、投票表決

投票表決提供個人立委以及政黨顯示他們在法案上的立場的機會，投票表決一向被視為是重要的立法活動，因為它往往較其他立法活動來得顯著，一般選民不會去注意冗長的立法審議過程，即使他們真的花時間去跟隨法案的審議，大部分選民也無法真正了解複雜的法案審議。對大多數選民而言，立委們的投票表決比發言、連署或提案更容易受到注意及了解，因為投票表決僅有贊成、反對及棄權三種選擇，也因為如此，立委們在他們投下一票時，必須仔細考慮，如果他的政黨、選區選民有同樣的立場，則立委可以較輕易地決定如何投票，但是，如果他的政黨和選區選民有不同的立場時，則他們必須小心斟酌如何投下這一票。如果他們是選區取向，則他們較可能會依照選區的立場，然而，如果他們是政黨取向，則他們較可能會依照政黨的立場投下這一票。

如前所述，儘管立法委員每日面對大大小小的決議，但大多數的決議並非用正式的記名投票方式來表決的。根據立法院的議事規則，表決的方式有口頭表決、舉手表決、秘密投票、表決器表決、以及點名表決。後兩種方式有正式的記錄，但前三種方式是不記名的，且主要的決議都是以口頭或舉手表決方式作成，真正列入記錄的表決不多，唯有在討論重大具爭議性的法案且有爭議的條文時，才有正式的表決。在作者所分析的六十個法案中，僅有二十一個法案有正式投票表決（包括大部分是表決器表決與為數甚少的點名投票），而且在這些有投票的法案中，有些法案僅有一次投票，有些法案多達四百餘次（總統副總統選舉罷免法）。

有些投票是實質的，有些則是形式的，有些投票表決固然是針對法案的內容，有更多的投票表決則是針對法案的審查程序。在審查法案的過程中，有相當多的表決是針對程序動議，這是因為無論那個政黨都策略運用程序動議來作為達到其政治目的的手段，國民黨最常用的是要求停止討論逕付表決的提議，因為國民黨身為執政黨，因此負有推動施政時間表的責任，不願浪費立法時間，而且如果逕付表決則勝算很大。而相對的民進黨則提出記名表決的提議，儘管民進黨不見得因此能影響立法的結果，但這可以拖延法案審議的時間，造成輿論的注意，以及爭取政黨協商時的談判籌碼。

表一的統計數字顯示，在新法案的投票表決時，三個政黨的立委的表現都差不多（大約百分之七十五的立委在有投票表決的機會下表決），但是在修正法案的投票表決方面，則是民進黨居首，國民黨其次，新黨最末。新黨在投票表決方面居最末的地位是因為新黨是一個小黨，而立法院的大多數法案都是由國民黨或民進黨主導，新黨在非其黨的政策立場之下，不見得會為其他兩黨背書。無黨籍的立委則參與投票表決

的最少，這顯示政黨是一個重要的動員機制，沒有黨的政策主導，立委們的投票參與意願較低。

三、發 言

在立法院議場上發言無疑是最顯著的一種立法行爲。藉著發言，立法委員可以表達他們的想法及法案立場。而立委們的發言，尤其是聳動的發言，可吸引媒體的注意，這對於需要知名度以提升其連任機會的立委們而言無疑是重要的。表一顯現兩個在野黨的立委發言較爲踴躍，而國民黨立委發言較少，造成此一現象是由於政黨政治運作的結果，許多重要的法案都是由行政院提出，事實上更明確地說是國民黨中央的決策。對國民黨中央而言，希望它的委員支持護衛黨的立場，而不要作太多的批評，有時候甚至爲了趕時效，而節制它的委員發言次數。相反地，在野黨立委得以相當自由地、猛烈地去批評國民黨的政策立場，即使這些批評可能不見得對法案的結果產生影響，卻足以向選民表示他們的政策立場以及勤於議事。

四、連 署

依照立法院議事規則，提出一個法案或修正案，需要至少十五人的連署；提出一個程序案（如停止討論逕赴表決，或記名表決）需要至少三十人的連署，此一連署人的制度設計，主要目的是使立法更爲有組織與有效率，然而，此一制度的設計也相對地限制了小黨提出法案的機會，這在一九八〇年代中期以前，當在野黨在立法院的名額有限時，是一個強有力的限制小黨立法的機制，因此，當小黨委員名額逐漸在立法院增加以後，法定連署人數的下限一直往下降，在一九八九年七月之前，提出一個法案的連署法定人數是三十人，七月之後改爲二十人，並在一九九一年三月之後降到現制的十五人。即使如此，此一設計仍不利於小黨，因爲立委總是比較傾向於邀請自己同黨籍的委員連署，因此小黨的立委比較不易找到足夠的名額提案。同時，小黨的立委也不若大黨的立委容易被要求去連署提案，這無形中使小黨立委較少參與立法活動，此一現象可見於表一，很顯然的，新黨立委較少參與連署，而無黨籍的立委更少參與連署。

當我們更進一步觀察立委們連署提案的類型，我們可以發現，國民黨與民進黨立委無論在哪一種提案上的連署都遠高於新黨及無黨籍立委（見表二）。更值得注意的是新黨和無黨籍立委非常少有機會去連署程序案。這是因爲程序案都是政黨爲達到它們政治目的而作的策略運用，如前所述國民黨立委較常提出停止討論逕赴表決的程序案，而民進黨較常提出記名表決的程序案，這些程序案充滿了政黨競爭的色彩，因此其連署通常是排他性的——亦即只由同黨的立委連署，而甚少跨黨連署。

在理論上，立委們連署某一法案是爲了達成某種政策目標，連署意謂著支持某一法案的通過，而且在必要時爲連署的法案辯護，然而，在實際上，連署在很多時候只是立委之間表示友好，或黨員表示支持黨的決策的作法。某甲立委連署某乙立委的某個提案，只是爲了期望該乙立委在當甲立委提案時可以期望他會連署。這種「連署互

換」的情況，使得原本制度設計的目標無法達成，因為許多立委在連署時並沒有看連署的內容，甚至連署兩份內容完全抵觸的法案。^⑩因此，連署可能不見得是立委的主動對某項議題有興趣而去立法，而是被動地受他的同事或政黨動員的結果，也因為如此，我們無法預期一個立委連署之後一定會為他連署的法案而努力——如發言支持該提案，或駁斥不一樣立場的意見，或投票表決支持該法案的通過。

表二：立法委員參與連署法案的比例（以法案類型分）

A.新法案				
	國民黨	民進黨	新黨	其他
所有提案	32.61%	38.42%	22.53%	17.93%
原始提案	2.76	1.48	1.10	0.69
重大修正案	9.44	17.52	12.64	8.28
次要修正案	20.64	18.58	10.99	9.66
程序案	13.02	16.68	1.10	2.76
N	2573	1421	182	145
B.修正法案				
	國民黨	民進黨	新黨	其他
所有提案	30.89%	27.32%	13.79%	12.26%
原始提案	8.75	9.87	6.40	5.81
重大修正案	3.57	8.36	0.49	2.58
次要修正案	13.97	9.35	7.88	3.87
程序案	10.32	6.58	0.00	0.00
N	2742	1519	203	155

五、提案

提案是立法的第一個步驟，它之所以重要是因為它提供立委或政黨一個表達立場和向選民邀功的機會。從表一可以看出，民進黨與國民黨立委的提案比例遠高於新黨及無黨籍的立委，同樣的，這是由於提案連署的法定名額的限制，如果比較國民黨與民進黨，民進黨立委的提案比例又高出國民黨甚多，這是因為國民黨作為一個執政黨，許多重要政策都透過行政院提案，有些時候，國民黨立委因應選民要求而提出明顯不同於行政院的修正版本時，可能被視為不忠於政黨的表现。

表三顯示立委在不同類型的提案時的參與情況，顯然，民進黨立委無論在哪一類提案上都是最積極的，事實上，民進黨的許多提案都是聯合提案，指不只一個提案人，有些時候提案人數超過法定連署人數，而甚至不需要連署，這顯示民進黨是一個內

註⑩ 這項資訊是作者訪問一位國民黨立法院黨團幹事長得到的結果。

表三：立法委員參與提案的比例（以法案的類型分）

A. 新法案				
	國民黨	民進黨	新黨	其他
所有提案	22.58%	34.06%	14.84%	13.10%
原始提案	2.60	7.60	1.65	2.07
重大修正案	2.06	8.73	3.85	2.76
次要修正案	12.55	15.55	8.79	6.90
程序案	10.10	10.91	1.65	4.14
N	2573	1421	182	145
B. 修正法案				
	國民黨	民進黨	新黨	其他
所有提案	12.95%	25.81%	4.43%	3.87%
原始提案	4.01	9.48	0.49	0.00
重大修正案	0.22	2.96	0.00	1.29
次要修正案	4.92	10.60	2.96	0.65
程序案	4.56	8.59	0.99	0.00
N	2742	1519	203	155

部整合相當強的政黨，這可能因為兩種理由：其一是民進黨立委有積極的企圖心去改善舊日遺留下的權威體制，其二則是民進黨立委深刻地了解如果他們不團結，則無法打贏國民黨，因為國民黨的議席數遠超過民進黨的議席數。當然，許多民進黨的提案可能都是形式的，僅只顯示了該黨的立場而沒有通過的可能性；但是也有些提案造成輿論的風潮而最終成為法律。

陸、立法參與的測量

如前所述，立法參與有強度與方向兩個面向，以下加以說明如何測量這兩個面向。

一、立法參與的強度

立法參與的強度是指立委介入立法活動的多寡。在測量此一變項時，作者作如下兩點考量，首先，依照 Hall 對於美國國會議員的觀察，發現立法參與是階層性的。^②這一階層從最高層到最低層的活動依次是，介入法案的提出與議程的設定、提出重大的修正案，提出次要的修正案或程序案，發言，投票，出席會議，以及不參與任何一種活動，這意謂著如果一個國會議員介入法案的提出與議程的設定，那麼，他也極可

註② Richard Hall, "Participation and Purpose in Committee Decision Making," and Richard Hall, *Participation in Congress*.

能會提出修正案或程序案、發言、投票與出席會議，以促使該法案的順利通過。然而，在立法院的立法參與中，此種階層性並不必然存在，提出法案的不見得發言或表決；發言的也不見得參與表決；連署他人提案的更不一定發言或表決來支持他的連署法案，之所以如此，受制於有限的立法時間及立委本身的資源固然為原因之一，但是，更重要的原因可能是許多立委的立法參與是受政黨動員的結果，當政黨動員某一立委去提出某一個法案，連署某一個法案，或動員某一立委發表支持某一立場的言論時，則該立委去從事這些活動，如若政黨不去動員，則立委們不見得會去參與立法過程，由於政黨動員在立委的立法參與上扮演非常重要的角色，因此，立委們的參與不見得是主動的，可能是被動的。因此階層性並不見得存在於立法院的五種立法活動中，從而，在測量立委們的參與強度時，作者給予投票表決、發言、連署與提案同等的加權分數（因為他們的優先順序無法排定），而給予僅出席會議而不從事上述活動者較低的加權分數。

除了考慮加權的問題之外，作者亦考慮個人立委從事立法活動的程度。在某些法案的立法過程中，某些委員們在該項法案上或許僅投票表決一次，發言一次，連署或提案一次，而有些委員們則從事上述活動多次以上，因此，應給予這兩種立委不同的分數。基於上述兩點考量，立法參與的強度是以下面的步驟進行變數建構。

首先，就立委們在每一項法案上的每一個活動加以給分，給分方式如下：

出席：如出席給予一分，如無出席則給予○分；

投票：如投票次數在該法案總投票數的半數以上給予二分，如在半數以下給予一分，如無投票則給予○分。

發言：如發言超過一次以上，給予二分，如發言一次給予一分，如無發言則給予○分。

連署：如連署的提案、修正案、程序案在所有提案的半數以上，給予二分，如在半數以下，給予一分，如無連署，給予○分。

提案：如提案數在某一法案所有提案、修正案、程序案的半數以上，給予二分，如在半數以下，給予一分，如無提案，給予○分。

其次，將這五個分數加總起來，就可得到每一個委員在每一個法案上的參與強度分數。此一分數從○到八，其分配情況見於表四。

為了評價此一測量的效度，作者就委員的黨籍及法案類別加以歸類，並計算其參與強度的平均分數，結果見於表五。表五的結果顯示，此一立法參與強度分數與我們前面對立委參與個別立法活動所得到的許多研究發現是一致的，這可以顯示此一測量指標基本上是恰當的。②

註② 除了本文所述的測量方式之外，作者也試圖用其他的方式建構參與強度的指標。其中之一是給予五種活動同樣的加權，亦即每一立委在每一法案上的參與強度等於該立委在該法案上的參與活動數目，此一指數的最小值0，表不參與任何活動，最大值為5，表參與五種活動，此一指標與本研究所用的指標相關極高（Pearson 相關係數是.96）。另外，作者並將不同的活動依其難度予以加權，從最高到最低依次是法案原創者，連署原創提案，提出重大修正案，連署重大修正案，提出次要修正案、程序案或發言多次，連署次要修正案、程序案、或發言一次，投票表決多於總表決總數的一半以上，投票表決少於總表決次數一半，出席，或未參任何活動，這一指標最小值為0，最大值為9。此一指標與本研究所用指標的 Pearson 相關係數為.67。

表四：立法委員立法參與的次數分配表

分 數	次 數	%
0	383	4.3
1	3768	42.2
2	1283	14.4
3	1580	17.7
4	834	9.3F
5	646	7.2
6	266	3.0
7 and 8 ^a	174	2.0
合 計	8934	100.0

註：a. 只有七個個例分數為八，因此作者將這七個個例與分數八的個例合併為一類。

表五：立法委員立法參與強度分數（以法案類別與黨籍分）

A. 新 法 案				
	國 民 黨	民 進 黨	新 黨	其 他
所有法案	2.49 (2573)	2.87 (1421)	2.31 (182)	1.58 (145)
政治	3.00 (711)	3.94 (392)	2.84 (49)	2.25 (40)
經濟	2.34 (616)	2.37 (343)	1.78 (49)	1.20 (35)
社會福利	3.73 (264)	4.82 (147)	4.14 (21)	2.47 (15)
政府組織	1.44 (535)	1.38 (293)	1.31 (35)	0.77 (30)
教育	3.36 (183)	3.40 (98)	3.29 (7)	2.10 (10)
司法	1.81 (264)	1.84 (147)	1.86 (21)	1.07 (15)
環保	-	-	-	-
B. 修 正 法 案				
	國 民 黨	民 進 黨	新 黨	其 他
所有法案	1.97 (2740)	2.36 (1519)	1.69 (203)	1.19 (155)
政治	2.30 (614)	3.48 (343)	2.08 (49)	1.06 (35)
經濟	1.74 (880)	1.70 (490)	1.27 (70)	1.06 (50)
社會福利	3.23 (88)	3.96 (49)	3.57 (7)	3.00 (5)
政府組織	1.69 (535)	1.81 (294)	1.31 (35)	1.33 (30)
教育	2.08 (264)	2.07 (147)	2.10 (21)	1.27 (15)
司法	1.61 (183)	1.29 (98)	1.00 (7)	0.80 (10)
環保	2.36 (176)	2.18 (98)	2.14 (14)	1.30 (10)

從表五我們可以發現幾個重要現象，首先，立委們的立法參與強度相當受到他所屬政黨的影響：民進黨立委參與立法最為積極，其次是國民黨立委，再其次為新黨立委，無黨籍立委排名最末。造成此一現象的理由已在上文討論，簡言之，身為最大反對黨的民進黨有強烈地改變現狀的傾向，因此它的立委非常積極地參與立法。而新黨與無黨籍立委受限於立法規範（如連署人的法定名額限制），但無疑新黨黨員也想突

破立法上的困境，他們非常踴躍地發言（見表一）。

其次，我們可以發現立委們的立法參與相當受到法案類別的影響。立委們傾向於參與新的法案多於修正法案，且參與政治、社會福利、教育、環保法案，多於參與經濟、組織及司法法案。有一個相當值得注意的現象是，經濟類法案不像在西方民主國家一般受到立委的重視，而牽涉民主化、政治與社會改革的法案受到一般立委的廣泛重視，至於牽涉政府組織與司法方面的法案則甚少爭議而不受立委們的重視。

一般說來，法案的重要性會影響立委的立法參與；大部分的立委非常積極地參與重要的法案，但相對地會忽略次要法案。在美國的立法研究中發現，國會議員對於選區選民所關心的法案，不僅會積極有效地反應選區選民的立場，^③同時在那些法案上還會涉入較多的立法活動。^④

在臺灣，立法委員所以會介入那些重要的法案，主要有兩個原因：其一是因為那些法案涉及到較多的選區利益；但是，真正更重要的理由是因為參與那些重大法案可以提升他們的知名度，而知名度在一個SNTV選舉制度之下尤其重要，因為在同一選區內的多位候選人中，候選人的知名度高低往往會直接影響他們的當選與否，因此，當媒體和公眾非常關注某些重大法案時，立委們就會積極參與這些重要法案以提升他們的知名度。

同時，立委的參與立法活動經常是互相影響的，當一個法案首先由一位或少數立委提出，且逐漸引起媒體和公眾的注意時，立委們就無法在該項法案中缺席，否則，選民們會認為他疏於問政而極力譴責。在這樣的情況下，立委們一致積極地參與重大且爭議性的法案。

在臺灣的政治舞臺上，選民比較關注的往往是民主化和政治改革，而不是經濟議題。在一項對臺灣選民所作的當前最迫切需要解決的問題的調查中發現，三六·四％的民眾認為是政治結構，卻只有九·三％回答是財富分配。^⑤經濟議題所以不受多數民眾的重視，主要是因為國民黨政府的經濟政策相當成功地解決了財富累積與財富分配的問題。也因此，當民進黨在一九八〇年代崛起時，它所訴諸的議題是政治改革與民主化，而不是經濟的不平等。^⑥因為臺灣在國民黨政權四十年的統治下，政治改革和民主化成為政黨競爭的焦點，並因此成為媒體與公眾的關注焦點。

除了政治議題之外，社會福利與環境保護議題近年來也逐漸成為重要議題。這是因為臺灣的菁英與民眾逐漸地發現，經濟的高度成長除了帶來嚴重的環境污染外，同時還會因為社會結構的變遷而導致個人亟需公權力來保障他們個人與家庭的福利，例如失業救濟、殘障保護、老弱安養等。因此，這些議題在選舉中就一再被強調。在一

註③ W. Miller and D. Stokes, *op. cit.*；以及 J. W. Kingdon, *op. cit.*

註④ 參見 R. Hall, *Participation in Congress*.

註⑤ 吳乃德，「社會分歧和政黨競爭：解釋國民黨為何仍然執政」，發表於「民主化與政黨競爭」學術研討會，中央研究院民族學研究所行為研究組主辦，民國八十三年六月四日。

註⑥ 朱雲漢，「政黨競爭、衝突結構與民主鞏固：二屆立委選舉的政治效應分析」，發表於「民主化、政黨政治與選舉」學術研討會，台大政治學研究所主辦，民國八十三年七月八日。

九九二年的第二屆立委選舉時，民進黨的候選人不僅像過去一般強調政治議題，他們也強調社會福利的問題，如老年年金等。在政黨競爭的情況下，其他政黨的候選人也相繼提出有關社會福利問題的政見；比如說，國民黨就提出更高額的老年年金，而新黨在一九九三年成立時，也宣稱它是代表小市民打擊金權的政黨。當主要政黨以這些議題為重，且積極地要它的立法委員參與立法時，這些議題變得愈為重要，且吸引了媒體與大眾的注意，以知名度掛帥的立委們因此更有意願去參與這些法案的審議過程，也因此，立委的立法參與是相當受到法案類別影響的，他們都非常積極地參與重要的法案，但相對地忽略次要法案。

二、立法參與的方向

立法參與的方向是指當立法委員參與立法過程時，他的立場與他的政黨立場的距離遠近。

儘管政黨在議會中扮演重要的角色而均動員它的黨員去達到某種政策理想，然而，並非在某一政黨內的所有立委皆以同樣的程度去支持他的黨的立場，因此立法參與的方向提供了我們一個衡量立委與其政黨立場的接近程度的指標。

當立委的政黨立場與其選區立場或他的個人間政理念有違時，他可能會背離黨的立場，但是，除非在少有的情況下，立委們背離黨的立場並不會投票支持反對黨的立場，也不會站在敵對政黨的一方去連署或支持某一提案，他們只會被動地不去回應黨的動員。也因此，對立委們與其政黨立場的接近程度的測量，並不僅僅要測量他們在投票時與黨的立場一致或不一致，同時，也必須要測量當他的黨有明顯的立場時，他是否會採取與黨同一的步調，例如提出或連署符合黨立場的法案、修正案或程序案，或發言支持黨的立場等。在很多情形下，與黨的步調一致甚至比投票支持黨的立場更有意義，因為許多法案不見得一定有投票表決。

要成功地測量立委的立場與他的政黨立場的距離遠近程度，首先必須要正確地界定何為黨的立場，本研究採下列步驟進行：

第一，界定出那些法案涉及政黨競爭：關於此點我首先請教三位學者專家（一位學者，一位立法院議事組主任，一位國民黨立院黨團幹事長），然後大致閱讀我所抽取的六十個法案的立法過程，我發現要界定哪些法案涉及黨爭並不如想像中的困難，因為大部分這些法案都是重大法案，而且在審議該法案時有許多修正案及程序案的提出。在我研究的六十個法案中，有二十三個法案涉及政黨競爭。在這二十三個法案中，有一半以上涉及政治或社會福利，而沒有一個政府組織或司法法案涉及黨爭，而且有三分之二以上的這些法案（十五個）為新法案，而僅有三分之一左右（八個）是修正案。

第二，界定出一個法案上的政黨競爭焦點：就每一個法案而言政黨競爭不僅發生在法案的內容，也在法案的程序，同時，不僅發生在投票表決時，也在法案、修正案和程序案的提出和連署時。因此，我在查閱法案的爭議焦點時，不僅注意投票表決的名單，也注意提案和連署的名單，同時，我也不僅注意一般最受到矚目的爭議條文，

而是廣泛地查閱整個法案的審議過程。如此，我可以在每一個法案上，決定那些是某個政黨採取的立場以及它關心的行動。不容否認的，有些時候很難以確定究竟某一項行動是不是政黨的立場，此時，法案的性質、黨鞭的立場、各黨參與該行動的人數等等都成爲我考量的標準。然後，我登錄下每一個政黨在每一法案的政黨行動，並計算政黨行動的次數。

第三，決定每一個立委在每一個法案上與其政黨的接近程度：就每一個立委對每一個法案，我計算他採取政黨行動的次數（包括提出或連署政黨立場的法案、修正案、或程序案，以及投票支持黨的立場）。然後將此一次數除以該黨在該法案上的政黨行動總次數。所得分數最高爲一，表示該立委在該法案上完全地忠於其政黨，而最低分數爲〇，表示該立委在該法案上沒有採取任何黨的行動，測量的結果見於表六。^②

表六：立法委員立法參與方向分數（以法案類別與黨籍分）

A. 新法案			
	國民黨	民進黨	新黨
所有法案	.44 (1422)	.54 (833)	.65 (63)
政治	.47 (623)	.54 (392)	.65 (28)
經濟	.38 (264)	.50 (147)	.67 (14)
社會福利	.42 (264)	.61 (147)	.65 (21)
政府組織	-	-	-
教育	.47 (183)	.61 (98)	-
司法	-	-	-
環保	-	-	-
B. 修正法案			
	國民黨	民進黨	新黨
所有法案	.35 (704)	.55 (490)	.79 (28)
政治	.29 (352)	.50 (294)	1.00 (7)
經濟	.31 (176)	.52 (98)	.36 (7)
社會福利	.60 (88)	.86 (49)	1.00 (7)
政府組織	-	-	-
教育	.41 (88)	.60 (49)	.57 (7)
司法	-	-	-
環保	-	-	-

表六顯示新黨及民進黨立委較接近他們黨的立場，而國民黨立委則較不如小黨忠於他們的政黨。此一結果顯示了國民黨的黨內競爭較激烈，當黨內競爭較激烈時，立委即使支持黨的立場也無法凸顯自己來吸引選民，因此國民黨立委有較高的意願不去支持黨的立場。反之，小黨的立委承受的黨內競爭較小，而且他們清楚地了解到身爲小黨，如果黨內不團結則無法達到任何立法目標（無論是實質的或形式的）。

立委們在政治和社會福利性法案上與他們黨的立場距離最近，這是因爲該二類法

註② 作者並且比較此一測量指標與只考慮政黨投票的指標之間的關係，其 Pearson 相關係數 .86。

案是政黨競爭的重心，因此任一政黨皆強力動員它的立委支持黨的立場，此一發現與表五所示的立委們普遍最積極參與此二類法案一致。由此，我們亦可推論立委通常較傾向積極地參與立法去支持黨的立場，而非積極地參與去反對他的黨的立場，即使我們的選舉制度基本上鼓勵大黨的立委偏離黨的立場以吸引選民，^⑧但政黨在以多數決為決議的立法過程當中，仍具有領導立法的作用。由此，我們可以進一步推論立法參與的兩個面向（強度與方向）應屬正方向的關係，表七的 Pearson 相關係數表驗證了我們此一想法。

表七：立法委員的參與強度與方向 Pearson 相關係數表
(以法案類別與黨籍分)

A. 新法案			
	國民黨	民進黨	新黨
所有法案	.60 (1334) ***	.68 (781) ***	.59 (63) ***
政治	.56 (623) ***	.65 (391) ***	.47 (28) ***
經濟	.65 (264) ***	.75 (147) ***	.55 (14) ***
社會福利	.64 (264) ***	.68 (147) ***	.87 (21) ***
政府組織	-	-	-
教育	.69 (183) ***	.77 (98) ***	-
司法	-	-	-
環保	-	-	-
B. 修正法案			
	國民黨	民進黨	新黨
所有法案	.64 (704) ***	.62 (490) ***	.74 (28) ***
政治	.81 (704) ***	.72 (294) ***	-
經濟	.66 (176) ***	.55 (98) ***	-
社會福利	.80 (88) ***	.77 (49) ***	1.00 (7) ***
政府組織	-	-	-
教育	.71 (88) ***	.74 (49) ***	.83 (7) ***
司法	-	-	-
環保	-	-	-

註：***表 $p < .001$ 。

柒、立法參與的影響因素

一個測量指標是否是一個具有效度的指標，也就是說，是否符合理論上想要測量的概念，必須將該指標放在理論架構裡來衡量。基於這樣的考量，作者乃就理論上可

註^⑧ 關於大選區單記不可讓渡投票制 (SNTV)，對於候選人或立委政策立場的討論甚多，可見於 Richard Katz, "Intraparty Preference Voting," in Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences* (New York: Agathon Press, 1986); Gary Cox, "Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems," *American Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 4 (November 1990), pp. 903~935; Shing-Yuan Sheng, *op. cit.*

能影響立委參與的的幾個因素——立委個人擁有的資源、政黨因素、選區因素、以及法案本身的因素——對立法參與的影響加以檢視，以評估立法參與的強度與方向這兩個指標是否恰當。在檢視之前，我們先就這些因素對立法參與的影響加以說明。

一、立法的資源多寡與資源種類

一位立委如果有愈多的資源，他當然可能從事愈多的代表活動——包括立法工作與選區服務——以提高他的連任機會和法案影響力。然而，由於這些代表活動的工作量相當龐大，在個人資源有限的情況下，立委們可能必須在立法工作以及選區服務行為之間做一番取捨。基於這樣的考量，我們可以預期當一位在立法上的資源愈多（例如：他在立法院的任期較長、他是討論該項法案的委員會成員、他是召集委員或程序委員、他參與立法院的次級問政團體，或者他在立法院內具有黨職），都會使得他愈容易而且愈有效地去參與立法，相對地，如果一位立委與地方上的關係良好（例如他與地方派系的關係良好或為派系支持），則他可能較會去從事選區服務行為而忽略立法活動。

二、選區的選舉競爭程度

以當選連任為主要目的的立委，他們的立法行為不可避免地會受到選區的選舉競爭的影響。在SNTV選舉制度之下，主要政黨在同一選區內可能提名不只一位的候選人，因此，候選人往往會同時面臨黨際競爭與黨內競爭的壓力。當一位立委面臨的選舉競爭愈激烈——無論是黨內或黨際競爭——都可能促使他去從事更多的立法活動，以提升他的知名度以及連任的勝算。然而，立委面臨的黨內競爭與黨際競爭，對他與政黨立場的接近程度的影響卻有所不同。當一位立委面臨的黨際競爭較大時，他很可能比較需要向他的黨的立場靠攏，如此一方面他得以用黨的意識形態或符號來吸引選民；另一方面，他得以獲得黨的輔選以獲得較大的勝算。反之，當立委面臨較大的黨內競爭時，他比較無法依靠政黨的力量來當選（因為在同一選區內有許多像他一樣的候選人），因此，他可能較會偏離黨的立場以凸顯他的特色來獲得當選。^②一般來說，大黨的候選人經常要比小黨的候選人遭受更大的黨內競爭壓力，也因此大黨的立委經常要比小黨的立委易於偏離黨的立場。

三、法案與政黨影響

法案的重要性也會影響立委的參與立法過程，而法案的種類本身關係到該法案的重要性。一般來說，新法案要比修正案來得重要，而政治、社會福利與環保議題又可能要比經濟、司法、或政府組織法案來得重要。

至於政黨對立委的影響，視政黨是否重視該法案而定；如果政黨很重視某一個法案，它就會動員它的立委去參與，並要求他們遵守黨的立場；相反地，如果政黨不很重視某個法案，就可能任由它的立委自由參與。

由於政黨對法案的影響是依政黨是否重視該法案而定，因此，作者在設定迴歸分

註② 有關於選舉競爭對於立委立法參與的影響，見 Shing-Yuan Sheng, *op. cit.*

析模型時，就將政黨因素以政黨與法案的交互作用來處理，以檢視它們對立法參與的影響是否符合理論的預期。

迴歸分析結果見於表八與表九。很顯然的，立委的資源多寡與種類、選區的選舉

表八：立法參與強度的決定因素

自變數	β	SE	t
資源			
資深程度	.09	.02	4.51
委員會成員	.37	.05	7.39
委員會召集人或程序委員	.42	.07	6.23
黨籍	.14	.05	2.77
立法次級問政團體	.13	.02	5.49
地方關係	-.14	.05	-3.19
選舉競爭			
黨際競爭	.90	.19	4.69
黨內競爭	.34	.08	4.55
法案與政黨			
新法案	.37	.04	9.19
政治	.85	.07	12.69
社會福利	1.65	.11	15.08
教育	.88	.09	10.01
經濟	.39	.06	6.47
環境保護	.27	.17	1.51
司法	.01	.10	.10
政治×民進黨	1.23	.09	13.59
社會福利×民進黨	1.47	.17	8.86
教育×民進黨	.23	.13	1.77
經濟×民進黨	.19	.08	2.43
環境保護×民進黨	1.06	.28	.06
司法×民進黨	.16	.14	1.08
政治×新黨	.25	.17	1.46
社會福利×新黨	.94	.32	2.98
教育×新黨	-.06	.25	-.25
經濟×新黨	-.20	.14	-1.38
環境保護×新黨	1.13	.54	2.09
司法×新黨	-.01	.27	-.05
截距	.23	.14	1.66
N = 5404 R ² = .28			

註：資深程度以委員當選及連任的次數為準；委員會成員、召集委員或程序委員以及黨職等三變數為虛擬變數，如是討論該法案的委員會成員則為一，不是則為〇；是討論該法案的召集委員或程序委員為一，不是則為〇；有立法院黨職者為一，沒有則為〇；立法院次級問政團體變數以立委參與的次級問政團體個數為準；地方關係變數亦為虛擬變數，如為派系支持或曾任地方民選官職則為一，否則為〇。新法案指法案為第一次制訂的法案，分數為一，如為修正案則為〇；黨際競爭與黨內競爭以下列公式計算：

$$\text{黨際競爭} = 1 - \left(\sum_{k=1}^n P_k^2 \right)$$

P_k = 任一政黨在某選區的獲票百分比；

$k = 1, 2, \dots, n$ (政黨)

$$\text{黨內競爭} = 1 - \left(\sum_{j=1}^m T_j^2 \right)$$

T_j = 任一候選人在其選區的其政黨內的獲票百分比；

$j = 1, 2, \dots, m$ 個在某一黨內的候選人

表九：立法參與方向的影響因素

自變數	β	SE	t
資源			
黨職	.07	.02	3.65
立法院次級問政團體	.02	.01	2.65
地方關係	-.09	.02	-5.45
選舉競爭			
黨際競爭	.27	.07	3.73
黨內競爭	-.13	.03	-4.09
法案與政黨			
新法案	.02	.01	1.67
政治	-.03	.02	-1.42
社會福利	.00	.03	.05
教育	.00	.03	.16
政治×民進黨	.08	.02	3.44
社會福利×民進黨	.18	.04	4.80
教育×民進黨	.12	.04	2.81
政治×新黨	.16	.06	2.70
社會福利×新黨	.22	.07	3.05
教育×新黨	-.20	.10	-2.13
截距	.35	.05	7.17
N=2401		R ² =.12	

註：變數測量方式見表八附註。

競爭程度、法案種類、以及政黨因素對立委在立法參與的影響基本上符合理論的預期，因此，我們認為本研究所建構的測量指標是相當具有建構效度的。^⑨

捌、結語

立法參與有兩個面向，但過去的立法研究或則偏立法參與的強度，或則偏立法參與的方向，幾無同時著重二著的，基於這樣的認識，本研究乃以立法參與的兩個面向為研究焦點，一方面試圖對立法參與的概念與本質加以說明，並藉由觀察第二屆立委的立法參與而建構測量的指標。

在適當的測量指標之下，本研究有幾個發現：

第一、立法參與取決於兩方面的影響：一方面立法參與取決於個人，因為立法參與受到立委個人的目的與資源多寡的影響；另一方面則取決於立委所處的情境，因為立法參與受到制度的設計（如提案最低連署人數的限制）、所屬的政黨、以及法案本身等的影響。

註^⑨ 本研究也用同樣的理論模型來測試其他測量指標（見註^②的說明）的效度，當與這些在理論上有影響的因素做迴歸分析時，第一個指標的情況與本研究類同；至於第二個指標在方向或顯著性方面不完全如理論預期，因此肯定了假設立委參與立法活動是階層性的並不正確。

第二、政黨在立法過程中扮演一個相當重要的角色，在一九八〇年代之前國民黨主導立法院的立法，但在一九八〇年代之後，不同的政黨扮演著主導它的立委的立法的重要功能，也因此，立委的政黨歸屬會相當決定性的影響他的立法參與。一般來說，民進黨的立委比較積極參與立法且較少背離黨的立場，至於新黨的立委則在參與強度上較受限制，因為他們的人數相當少（第二立委屆僅有七位是新黨），但是一旦他們介入立法過程，他們是相當團結一致的，相較之下，國民黨的立委要比在野黨的立委較少參與立法過程，且在參與時較可能背離黨的立場。造成如此的結果固然有許多原因，但國民黨立委感受到較大的黨內競爭壓力可能為最主要的原因。研究結果顯示黨內競爭愈激烈時，立委們有較強烈的動機去偏離黨的立場，也因此，就長期的發展而言，SNTV 選舉制度是非常不利於政黨的立法運作的。

第三、法案的重要性直接影響立委們的立法參與。大多數的立委都積極地介入重要法案或爭議性的法案，如政治和社會福利法案；但卻較少參與較不重要的法案，如政府組織及司法案。法案的重要性如此決定性地影響立委們的參與意願，反映了立委尋求知名度以及當選連任的心態，然而，多數立委介入重要性法案而輕忽次要法案，卻也讓他們犧牲了應有的專業性；而失掉專業性的立委參與立法時經常只能形式地參與，而非實質的參與。換句話說，他們可能在立法院叫得很大聲，讓選民以為他們很賣力的立法，然而，他們對法案的影響力可能並不大。□

附錄 A：法案抽取方式與中選法案

本研究從第二屆立委所討論與通過的二百個法案中抽取六十個作為研究對象。在抽取法案時，我首先大略瞭解這二百個法案的審議過程。其中有二十個法案在進入第二屆之前已進入二讀程序，作者將這二十個法案去除，以使每一個第二屆立委對每一個中選法案都有平等的參與機會。剷除了這二十個法案之後，我在一百八十個法案中用等比例分層抽樣法抽取五十個法案。分層的標準是法案類別：包括政治類（指那些涉及公民權與政治改革的法案）、社會福利、教育與溝通類、經濟與財政、政府組織、司法與社會秩序、以及環境保護。基本上分類的取決標準並非法案的名稱，而是法案的審議內容，例如，根據法案名稱，建築師法及公務人員撫卹法應歸納為社會秩序和政府組織種類，但是該法案被歸類為政治法案，因為該二法案皆是修正某一法條，使建築師及公務員在戒嚴時期所損失的權益得以獲得補償。

在這第一階段所抽取的五十個法案中，我又將它加以修正而增加到六十個法案，這一修正，包括第一，將四個中選的法案排除，這四個法案是如此地不重要以致於僅有非常微少的立委們參與法案的立法過程。它們都是由行政院提案，立法委員並無提出任何修正案和程序案、無表決，僅有非常少（不到一〇%）的立委發言，且大多為政府組織以及司法或社會秩序法。換句話說，立委們在這些法案上的參與幾乎沒有變異，因此，我將之排除在研究之外。

其次，我將幾個未中選的重大法案刻意地加入研究之中。這些法案大多是政治法

案及社會福利法案，它們是如此重要以至於不同的政黨採取明顯的立場，這提供了研究者一個好的機會去評估立委們的立場與其政黨的立場之間的距離遠近，同時，由於它們大半都占用了許多立法時間，因此理論上也該受到較多的重視。

經過如此的修正之後，中選法案數為六十（大約是總法案母體的三分之一），這些法案包含了重要以及不重要法案。但作者並不否認這個樣本是有一些偏頗的，即偏重於重大法案，然而，此一偏頗並非沒有適當的理由。因為重大法案占用較多的立法時間，因此如果我們的抽樣母體不是各個法案，而是法案在立法院所占用的時間，則重大法案被抽取的機率較大是合理的。同時，就立委與選民的代表關係而言，那些重大法案吸引較多選民的重視，因此相對地在評估立委們與選區的代表關係時也較值得給予更多的重視。所有中選法案的名單如下列所示，括弧中的數字是立法或修正法條的總數。

I、政治類法案（共15案）

新法案

- 公職人員財產申報法（17）
- 國家安全會議組織法（15）
- 總統副總統選舉罷免法（107）
- 直轄市自治法（56）
- 省縣自治法（66）
- 戒嚴時期人民受損權利回復條例（8）
- 二二八事件處理及補償條例（16）
- 國家安全局組織法（23）

修正法案

- 公職人員選舉罷免法（44，通過於民國83年7月15日）
- 公職人員選舉罷免法（3，通過於民國83年10月22日）
- 人民團體法（1）
- 國家安全法（2）
- 建築師法（2）
- 公務人員撫卹法（2）

II、社會福利法案（共4案）

新法案

- 全民健康保險法（89）
- 國軍老舊眷村改建條例（30）
- 老年農民福利津貼暫行條例（6）

修正法案

- 勞工保險條例（4）

III、教育與溝通法案（共5案）

新法案

- 教師法（39）
- 有線電視法（71）

修正法案

- 空中大學設置條例（26）
- 師資培育法（20）
- 電信法（72）

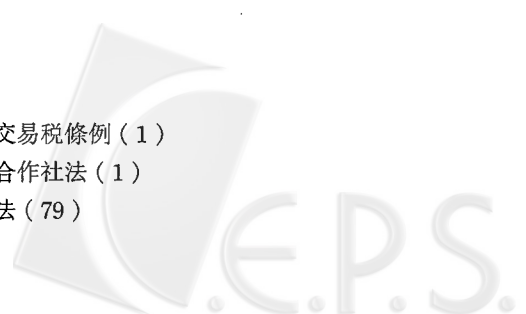
IV、經濟與財政法案（共17案）

新法案

- 中央政府總預算執行暫行條例（25）
- 獎勵民間參與交通建設條例（49）
- 漢翔航空工業股份有限公司設置條例（11）

修正案

- 證券交易稅條例（1）
- 信用合作社法（1）
- 商標法（79）



公共債務法（12）
中華電信股份有限公司條例（15）
行政院公共工程委員會組織條例（18）
信託法（86）

土地法（1）
中央政府建設公債及借款條例（4）
促進產業升級條例（20）
銀行法（20）
專利法（139）
土地稅法（2）

V、司法與社會秩序類法案（共5案）

新法案

兒童及少年性交易防治條例（39）
公寓大廈管理條例（52）
積體電路電路部局保護法（41）

修正法案

監獄行刑法（13）
農會法（1）

VI、政府組織法（共12案）

新法案

專門職業及技術人員轉任公務人員條例（11）
中央健康保險局組織條例（29）
財團法人國家衛生研究院設置條例（18）
國家風景區管理組織通則（15）
勞工保險局監理委員會組織條例（17）
公務人力發展中心組織條例（12）

修正法案

立法院組織法（1）
公務人員考試法（2）
內政部組織法（5）
科學工業園區管理局組織條例（7）
警政署組織條例（17）
總統府組織條例（19）

VII、環境保護法案（共2案）

新法案

（無）

修正法案

野生動物保育法（57）
水土保持法（10）

*

*

*

