

國立政治大學政治學系碩士論文

指導教授：盛杏媛 博士

公民監督國會聯盟與國會政治

Citizen Congress Watch and
the Legislative Politics



研究生：廖育增 撰

中華民國一百零二年六月

謝辭

終於完成這項浩大的工程了！感謝一路陪伴我走過這段艱辛求學路程的所有人，因為有你們的鼓勵與關懷，我才能堅持走到現在。「我可以接受失敗，但絕對不能接受未曾奮鬥過的自己。」追求完美個性的我，經常為了將學生本分的課業、報告、助理工作及碩士論文而奔波穿梭在圖書館與研究室之間，時常熬夜，甚至壓力大到經常失眠。儘管過程艱辛，一路上跌跌撞撞，但是有你們的扶持，過去再怎樣的疲憊與辛勞，現在回頭看看，何嘗沒有收穫甜蜜的果實？爬山涉水為得一口泉水，何嘗不特別甘美？而這種成就感只有自己最明瞭。

一路上要感謝的人很多。首先，我必須感謝我的爸媽，謝謝你們包容我的固執與倔強，對我所選擇的人生規劃從不干涉，讓我自由選擇我想要的未來，我所想要呼吸的空氣。非常感謝你們對我這 26 年來的照顧，因為你們對我的愛源源不絕，我深深覺得能生在這個家庭何等幸福，也謝謝你們教會我任何事情必須要靠自己的努力追求，只有靠自己才是最真實與踏實。同時，我也要感謝在國立暨南國際大學求學路上的各位老師：首先是導師吳金春老師，謝謝您當時教我統計軟體應用，讓我上研究所時迎刃有餘，我也感念那段合寫文章的時光與經驗，讓我獲益良多；高又淑老師，馮丰儀老師，謝謝妳們在我大學期間對我的指教與關懷，你們對人生的態度與叮嚀，我都謹記在心；陳仁海老師，謝謝您在我研究所推甄時，幫我修改研究計畫，您或許忘記了，我現在碩論的題目其實延續當時的題目，雖然我是透過甄試進入政大政治所，但我還是把當初想做的題目完成了！還有陳嫫郁老師，我仍謹記您在課堂上送的一句話：「A prayer for the wild at heart, kept in cages. (敢想而不敢為者終困牢籠)」，因為這句話成為隨時警惕我自己要努力不懈追求夢想的動力。但我總覺得這句話僅講了一半，因為人生不可能完全順遂，而我也為這句話找到下文，這是歐普拉 (Oprah) 在 2013 年 5 月 30 於哈佛大學畢業典禮所講的一句話：「Remember this: There is no such a thing as failure, there is just life trying to move us another direction. (記住！失敗並不存在，失敗只是人生轉個彎)」。現在聽來對我來說格外有意義及感觸。

研究所的求學路上最是艱辛，首先，我要特別感謝我所敬愛的指導教授盛杏媛老師。謝謝您的費心指導，願意花許多寶貴的時間與我討論論文，因為您的用心、費心、盡心，以及在論文指導上所說的一切，我都有謹記在心，我才能如此

順利完成我的碩士論文。還記得有一次在你面前哭泣，謝謝你當時的安慰，甚至放下脾氣為我禱告，我深深感念在心。謝謝您當時找我擔任國科會助理，開啟我對立法行為研究的認識，因為這個契機，我也才能找老師指導，完成我進研究所前想做的題目。我也要謝謝公督盟成員的受訪並讓我透過實習機會蒐集資料；還有立法院的立委及助理們，謝謝你們欣然接受訪問，才有如此寶貴的資料，若沒有你們的協助，我的碩士論文根本不可能完成，也期待你們以開放的態度繼續協助學術後進，讓學術研究環境更好。同時，也謝謝黃秀端老師及楊婉瑩老師在口試中仁慈的評論，老師們的寶貴意見對我論文的修改功不可沒。我也要特別感謝我的學門導師黃紀老師，謝謝您開啟我對量化研究世界的認識及興趣，因為有您的指導，我才發現量化研究的內涵與魅力所在。當然，在此一併感謝曾經教過我的每一位老師，無論是教導我課業或是做學問的態度：陳義彥老師、彭芸老師、王德育老師、顧忠華老師、林繼文老師、陳陸輝老師、田逸夫老師（Prof. Yves Tiberghien）、蔡中民老師以及葉浩老師。因為你們在學術上所立下的典範，成為我未來努力朝學術繼續深造的學習目標。

同時，我要感謝我的同班同學：百岳、政宇、麗菁、幸芳、俊翰、承翰、濬帆、孟威、宜澤、韋瑄、雅馨、瑋鎧、彥鈞、傑文、瑋倩、健豪、瑜凌、名鈺、侑志及鈺惠。何等榮幸認識你們，與大家一起學習。謝謝你們一路相扶相持，互相鼓勵。還有國會研究小組的學長姊們：韻竹、北辰、正蕓、明瑩、思先、小娟，很高興與你們一起工作。還有感謝長期以來一直關心我的朋友：坤良、姿蘭、維藩、紅伶、惠萍、千燦、珮芸、淳安、祐靖、慧君還有許多好朋友們，實在難以一一感謝。當然，我也沒有忘記我的室友易霖及研究室的學弟妹們：鐘仁、斯涵及若眉，謝謝你們在苦悶的論文撰寫過程中，帶給我歡樂。最後，很高興認識許多所上學長姐與學弟妹們，你們不是我人生的過客，而是值得學習的對象；我也沒有忘記大學部我所帶的學弟妹們，透過跟你們討論政治學方法論的報告，看到你們豁然開朗的那種成就感，更加堅定我未來要走的路。總而言之，一路上要感謝的人太多，因為有你們的陪伴，讓我覺得求學路上其實並不孤單。也祝福大家的人生璀璨，夢想都能實現，謝謝大家！

廖育增 謹誌於政大綜合院館政治系研究生研究室

2013年6月12日

《本文摘要》

臺灣公民團體監督立法院的行動並不罕見，早在 1989 年就有公民團體發起立委評鑑的活動，然而學界未曾對此做過系統性的研究。2007 年公督盟正式成立後，自第七屆起，公督盟每會期結束後定期公布立委評鑑，引發民眾與不少朝野立委的重視，但也引起名列待觀察名單立委的反彈。本文有兩個層次的研究問題，首先，公督盟究竟如何做評鑑以及他們怎麼看立委評鑑這件事，本文除了分析公督盟的檔案資料外，也深入訪談其成員。公督盟做評鑑的目的希望為選民篩選出好立委，淘汰劣立委，也希望透過監督推動立法院更加透明開放。公督盟實際上在評鑑過程相當嚴謹，卻一直受到國民黨立委的抵制。然而，解決資源有限與強化質化評鑑是公督盟未來急迫的目標。

其次，什麼樣特質的立委較為關心立委評鑑？立委又是如何去看立委評鑑？為了解答本研究問題，本文使用質化的深入訪談以及量化的調查研究兩者混合的方法進行分析。在質化分析上，作者發現：國民黨立委普遍對公督盟持有敵意，民進黨立委則較為友善；此外，立委不分藍綠對評鑑指標過於量化表示不滿；同時，個人形象以及連任考量是影響立委關心評鑑的主因，因為選舉時可以加以宣傳政績；不過，立委評鑑看似使許多立委對立法問政較為積極認真，但不少立委卻是以做業績方式應付評鑑，諸如增加提案量、質詢次數以及高出席率等。而在量化分析上，統計模型顯示，區域立委、民進黨籍、重視立法問政、高教育程度以及女性的立委較為關心評鑑；而民進黨籍立委以及女性立委則較積極提供評鑑資料給公督盟；最後，立委關心評鑑的程度與其評鑑成績表現有正相關關係。總結來說，這些發現均說明了公督盟對立委的問政行為多少產生影響力，後續效應值得學界繼續追蹤研究。

關鍵字：公民監督國會聯盟、立委評鑑、立法委員、立法行為、國會政治

Abstract

The NGO's activities of supervision on the Legislative Yuan is not rare in Taiwan. As early as 1989, there were campaigns called "legislator-evaluation (hereafter 'LE')" held by a few NGOs. However, there are scarce systematic researches on it. In 2007, many NGOs allied into an alliance called "Citizen Congress Watch, CCW". Since the 7th term, the reports of LE were regularly published by CCW after the end of each session. The reports of LE not only attracted the public and the legislators' attentions, but also received serious criticism from legislators listed on the 'watch-list'. This thesis has two levels of research questions: First level question is how the CCW conducts and treats the LE. I analyzed the archives and interviewed with the members of CCW to understand how and why they conducted the LE. The purposes of CCW are not only to filter out excellent legislators and to eliminate infamous legislators through LE for the electorate, but also to promote the transformation of Legislative Yuan to more transparency by supervision. Actually, the process of LE is rigorous, but the CCW still confronts the KMT legislators' boycotts. However, under the situation of limited resource, it's CCW's urgent problem to solve and to reinforce the qualitative indicators.

The second level questions intend to discern the characteristics of legislators more concerned about the LE, and how the legislators regard the LE. I combined the methods of in-depth interview and survey on legislators and their assistants. From the in-depth interview, I have several findings: First, because of suspicion on the CCW's stand towards to the DPP, the KMT legislators are hostile to the CCW; in contrast, the DPP legislators are friendly to it. However, both the KMT and the DPP legislators are unsatisfied with the ways of conducting LE because it overly weights on quantitative indicators. In addition, the reasons legislators care about the LE is mainly due to their values on personal image and re-election considerations. Last, it seems that legislators

had become more actively participating in the legislative process because of the LE. Actually many legislators purposefully cope with it by “upping grades”—the number of proposals, interrogations, and the attendance rates were magnified or boasted by the legislators. Also, my hypotheses are verified. From the statistic model, it shows that district legislators, the DPP legislators, those who emphasize on legislative affairs rather than constituency service, and the females, are more concerned about the LE. Besides, the DPP and the female legislators are more willing to offer documents for LE to the CCW. In addition, there is a positive relationship between the degrees of legislators’ concern and their grades of LE. In conclusion, these findings imply that the CCW has more or less influence on legislators’ legislative behaviors. It worths conducting follow-up studies in the future.

Keywords: Citizen Congress Watch (CCW), legislator-evaluation, legislator, legislative behavior, legislative politics

章節目次

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究問題	3
第三節 文獻回顧與討論	4
第四節 章節安排	28
第二章 研究設計與方法	29
第一節 研究方法	29
第二節 理論與研究假設	34
第三節 變數建構與測量	42
第三章 公民監督國會聯盟如何運作與評鑑立委	45
第一節 臺灣公民團體監督國會的歷史發展	45
第二節 公督盟如何做立委評鑑	60
第三節 公督盟立委評鑑的行動與經驗	67
第四節 小結	85
第四章 立委對立委評鑑的態度與回應：質化層次的分析	87
第一節 國民黨與民進黨立委對公督盟態度迥異	88
第二節 立委對評鑑的看法與回應	95
第三節 立委關心評鑑的主因在於選舉與形象的考量	115
第四節 立委對評鑑的建議	124
第五節 小結	130
第五章 立委對立委評鑑的態度與回應：量化層次的分析	132
第一節 什麼樣特質的立委較關心立委評鑑	132

第二節	立委對評鑑公正程度的評價.....	144
第三節	立委對評鑑關注程度的另一項觀察指標－提案.....	146
第四節	什麼樣的立委評鑑成績愈好.....	154
第五節	小結.....	156
第六章	結論與研究建議.....	160
第一節	研究結論.....	160
第二節	未來研究建議.....	164
附錄.....		166
參考文獻.....		183



圖表目次

表 1 行政院提案與立法院提案統計 (1986-2012).....	31
表 2 公督盟成員受訪背景資料.....	67
表 3 受訪立委及助理之背景.....	87
表 4 立委訪談紀錄各類別次數分配表.....	131
表 5 立委對於立委評鑑態度之次數分配表.....	133
表 6 第七屆立法委員關心立委評鑑程度之有序多分勝算對數模型.....	135
表 7 各自變數與依變數四項有序多分類別的聯合機率分佈表.....	138
表 8 第七屆區域選區立法委員關心立委評鑑程度之有序多分勝算對數模型.....	141
表 9 第七屆立法委員提供公督盟評鑑資料平均會期次數之線性迴歸模型.....	143
表 10 第七屆立法委員對立委評鑑公正程度評價之二元勝算對數模型.....	145
表 11 第五至第七屆區域立委平均每會期提案數.....	147
表 12 第五至第七屆立委提案類別.....	147
表 13 第五至第七屆立委提案條文數.....	147
表 14 立委評鑑表現分組立委首提案數與總提案數的平均數與中位數次數表.....	149
表 15 第五至第七屆立委提案的主提案人數.....	152
表 16 影響立委評鑑成績表現優劣之線性迴歸模型.....	155
表 17 立委評鑑表現分組立委與關心立委評鑑程度之交叉表分析.....	158
表 18 立委評鑑表現分組立委與評鑑公正程度評價之交叉表分析.....	159
圖 1 臺灣各社會團體國會監督行動類型區分圖.....	60
圖 2 第六屆及第七屆立法院委員個人首位提案與總提案數之相關係數圖.....	153

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

歷經國民黨長期的威權統治，臺灣民主政治的建立，直到 1987 年解嚴後才開始。強烈要求民主開放的風氣也有了宣洩的管道，自此之後，臺灣才算真正進入民主國家之林，也成為杭廷頓（Huntington）所謂的「第三波民主國家」的一員。威權體制下的政府，可以說沒有一個足以相抗衡的監督與制衡的組織存在，即使是所謂代表人民的立法院，在威權的體制下也只是被描繪成「橡皮圖章」而已，沒有實質監督的功能，僅有象徵性的意義而已（廖達琪 2005, 343）。

立法院過去被批評無法發揮監督的功能，其長期以來的表現也讓民眾感到失望，臺灣民眾對於立法院的政治信任相當低落（盛杏媛與黃士豪 2006）。民眾對立法院不滿的原因琳瑯滿目，包含民眾對立法委員的期待有所落差、政黨激烈惡鬥、議事效率差、忽略人民利益、愛作秀、濫權自肥、與利益團體或財團掛勾、黑箱內運作、媒體報導取材盡是負面印象等（童清峰 1995, 94；趙弘章 2005, 41）。由於國、民兩黨長期陷入意識型態的攻防，兩黨惡鬥的結果，往往不惜採焦土戰，阻擋法案的審議，根本無法進行理性對話。兩大黨眼中只有政黨利益，選舉口號喊地響亮，但選後也少見政見的履行，民眾政治信任的低落已經達到需要關注的門檻，這也有礙民主的健全發展（林水波 2004；陳欽春 2009）。這都說明監督國會有其必要性。

「對國會進行監督」的要求及「人民監督國會」一詞的出現，首見於 1988 年無住屋聯盟成功的「無殼蝸牛」行動（杭之 1988）。而系統性監督國會的行動則是出現在 1989 年，適逢威權統治末期與自由化、民主轉型的開端。當時眾多學者組成「新時代基金會增額立委問政表現評估小組」，率先針對立法院第一屆增額立委，提出立委評鑑報告，公佈「推薦立委與不推薦立委名單」，可說是創舉（新時代基金會增額立委問政表現評估小組 1990）。這次的行動也為臺灣社會

監督國會行動敲下第一聲鐘，之後出現許多團體，如國會觀察基金會、臺灣勞工陣線、婦女新知基金會、澄社及社會立法運動聯盟等團體，其中，澄社是監督國會行動持續最久的團體，從第二屆到第五屆都有公佈立委評鑑報告（黃瀚儀 2006）。¹

立法委員職責在於監督行政部門，但誰來監督這些立法委員？臺灣有過這樣的討論（林正順 1992；高永光等 1992；陳水扁 1992）。然而，到底什麼是「監督國會」呢？學者並曾是新時代基金會董事長李伸一（1990, 5）曾說明公民監督國會行動在臺灣政治發展的特殊意義。他認為立委乃是經由人民直接選舉產生的，其權力係基於選民的授權和托付。基本上，立委在任期中，應依其政見及選民之期望來問政與立法。但事實上立委的實際作為，常未能符合選民的期待。儘管選民有權力依法罷免不適任立委，或任期結束後不再選他。然而罷免權既不易行使，下次改選時期又太長，選民的資訊又不見得正確。因此他認為，若要使立委任期內認真議事，不負選民之托付，只有靠客觀的第三監督力量，將立委任期中所做所為，有系統的分析處理，並告知社會大眾。由此我們可以知道，李伸一對於一般民眾能否正確判斷立委的優劣感到質疑，他反而肯定公益角度出發的民間團體能夠透過長期有系統、有制度的監督以建立公信力，為選民把關，告知選民正確的訊息。

臺灣學界對於立法院的相關研究不少，包含立法院的組織研究、立委的立法行為、行政與立法間的關係、選區服務等，至於監督國會的公民團體與立法委員之間的研究，學界似乎較少給予關注。然而，臺灣公民團體監督國會的行動並不罕見，而且監督國會的力量一直存在，卻鮮少有相關的學術研究。正好第七屆立

¹ 中央研究院社會所蕭新煌教授本身領導參與多次的立委評鑑，他更稱臺灣民間組織監督國會共有主要的三波：第一波是 1989 年的新時代基金會開啟立委評鑑的創舉；第二波是 1992 年澄社接下新時代基金會的監督擔子，繼續進行量化評比，也有質化批判的針砭；第三波則是 1996 年社會立法運動聯盟再啟監督國會的訴求之聲，但其評鑑卻窄載也較特定，即針對這個聯盟想推動或想修正的具體社會立法進行立委投票動向的觀察、追蹤、遊說，甚至批評；第四波則是公督盟的立委評鑑，評鑑指標項目更加完整、嚴謹、動員人力規模歷來最大，代表民意基礎最廣。他身為第一波及第二波的過來人，他對公督盟寄以深厚的期待（陳香蘭等 2011）。

法院適逢「公民監督國會聯盟」(以下簡稱「公督盟」)的誕生。這也是作者為何選擇公督盟作為研究主題的最大動機，希望藉此拋磚引玉，吸引學術界從不同角度深入研究。

第二節 研究問題

臺灣的社會一直存在著監督國會的公民團體，也都曾發表過多次立委評鑑報告。然而，卻沒有系統性的研究分析這些監督國會的團體對立委發揮什麼樣的功效。因此，研究公民團體監督國會對立委產生什麼樣的影響，值得我們研究。本研究最主要的研究問題是：公督盟的立委評鑑究竟對國會運作產生什麼樣的影響？而立委又是如何看待立委評鑑？為了回答此研究問題，本研究分成三個層次的問題，予以分析：

一、公督盟的運作與評鑑

作者好奇公督盟為什麼要做立委評鑑？他們認為立委評鑑可以產生什麼樣的效用？當初如何建構評鑑指標？為什麼是考慮這些指標？此外，面對立委評鑑，立委排斥聲浪應該不小，公督盟如何說服立委接受評鑑？平時公督盟蒐集評鑑資料時又是如何與立委助理互動？公督盟是否曾經面臨什麼樣的阻礙與挑戰，後來又是如何克服困難，使得立委評鑑得以持續下去。就公督盟所累積的經驗來看，他們認為立委評鑑對立委產生什麼樣的影響？本文將透過分析公督盟的文件檔案以及深入訪談公督盟成員來回答這些問題。

二、立委對立委評鑑的態度與回應

透過分析立委對評鑑的態度及回應，可評估公督盟的立委評鑑對立委發揮什麼樣的功效。如果公督盟的立委評鑑獲得立委的重視，立委則會從善如流回應公督盟的期待，但是如果是產生負面效果，立委評鑑可能失去其意義，導致公督盟必須評估與調整評鑑方式。例如有立委及立委助理曾經表示，有些立委為了要獲得較好的評鑑成績，會積極提很多小型、不是那麼重要的法案，或是積極連署其

他立委的提案，來加以充數，來提高評鑑分數，立委其實有對策因應公督盟的評鑑。² 如果公督盟的評鑑讓不少立委投機取巧，那麼立委評鑑似乎為立委帶來負面影響。由於立委的行為改變不易觀察，本文將以深入訪談的方式，透過立委的觀察來瞭解大部分的立委對公督盟態度如何？他們平時是如何回應公督盟的評鑑等問題。

三、什麼樣特質的立委較關心公督盟的評鑑

作者認為並非所有立委都在乎評鑑，應該有某些特質的立委比較會在意公督盟的評鑑。研究什麼特質的立委會關心公督盟監督的重要意義在於，如果公民團體想要影響立委的表現，使得立委的行為表現導向他們所希望的理想代議士形象，這樣的理想代議士形象可能是，立委應該多花時間在國會的工作上，積極監督行政部門，細心研究法案，而不是選區服務，立委應該重視公共利益的法案，而不是被利益團體綁架。影響立委對於立委評鑑的態度可以從兩個面向來看：一個是立委本身的條件，例如選區產生的立委與政黨名單產生的立委，在態度可能有所不同，因為選區產生的立委直接面臨選民的壓力，政黨名單產生的立委則比較沒有，畢竟立委具有不斷「連任」的動機，多數立委應該不希望負面資訊影響了選民的觀感。因此，愈關心公督盟評鑑的立委，應該是考慮到對其連任產生的影響。至於還有哪些因素可能影響立委重視的態度，這是本文所要分析探討的，待後文有進一步的鋪陳說明。

第三節 文獻回顧與討論

「國會」是現代民主國家都有的政治組織，他們是民主社會的主要民意代表機構，代表不同地區與團體的利益，主要功能是使政策合法化，完成立法程序，

² 某立委國會辦公室主任曾在 2011 年於東吳大學「民主、國會與決策學術研討會」如此表達：立委為了評鑑的成績，提了很多小型法案；一名立委也於 2012 年東吳大學「全球危機下的行政立法互動國會研討會」私下表示，許多立委都在辦公室積極連署提案，但自己卻沒有研究內容是什麼；擔任某立委服務處的助理表示，第八屆許多連任的立委，因為有與公督盟互動的經驗，也知道「主提案人」分數比重較高，在法案提案上，許多立委簽署列為共同主提案人。

正式制定法律，並監督政府（楊日青 2010, 229）。國會最大的特色是，其與其他政府機關組織和行政程序不同，它是一種民選產生代表機制的政治機構，組織成員具有地緣性，且地位平等於其他政府機關成員。國會另一個最大的特徵是其議事程序的具有衝突性、黨派性與可見性（Olson 1994, 1-12）。之所以如此係因為國會議員代表不同選區利益的表達，透過議事的公開或半公開方式充分表達辯論，決策集體承擔責任，是民主政府制度化衝突之所在。不過，卻也是最不受到人民歡迎的組織，大部分民主國家所民選出來的國會議員通常不受到人民的尊重與喜歡（Hibbing 2002；Hibbing and Smith 2001；Hibbing and Theiss-Morse 1995；Loewenberg and Patterson 1979, 283-288）。

因此無論國內外，民眾對於國會的信任感皆有下降的情形，民主先進國家中，美國、英國、加拿大、德國、法國、愛爾蘭、日本、紐西蘭、澳洲、挪威、瑞典、芬蘭等歐洲國家，民眾對國會的信任感皆在下降（Dalton 2004, 38）。這或許說明了為什麼有愈來愈多國家開始出現監督國會的公民社團組織，監督國會儼然成為世界的潮流。在美國有 Public Citizen 的監督團體，C-SPAN 則是轉播國會議事的頻道，葉門有葉門國會監督（Yemen Parliament Watch），蘇丹有蘇丹選舉監督計畫（Sudan Vote Monitor），黎巴嫩也有黎巴嫩國會監督計畫（Lebanese Parliament Monitor），這些國家都有監督國會的活動在進行，歐洲也成立一個監督團體 Parlorama，負責監督歐洲議會（大紀元時報，2012 年 9 月 22 日）。³ 有愈來愈多公民團體號召人民監督國會。

由於國會議員的表現向來不令民眾感到滿意，甚至自肥、圖利、貪汙的新聞時有所聞。這些監督國會的公民團體，應該希望導正國會充斥的亂象，為民眾把關。為了對國會發揮監督的作用，這些監督的團體應該時常訴諸於一般民眾的支持，向國會議員產生壓力，逼迫國會議員作出適時的回應。國會議員乃是民意代表，為了達到許多政治上的目的，不斷的連任是國會議員首要的前提。作者認為

³ 呂建億，2010，〈民主政治，公民監督國會全球化〉，大紀元時報，9 月 22 日，<http://epochtw.com/10/9/22/148259.htm>，檢索日期：2012 年 4 月 6 日。

國會議員如果在意這些監督團體的行動並加以回應，應該是因為連任的考量。因此，接下來本文將探討國會議員追求連任的本質，以及探討為何一般民眾如此討厭國會，並討論國外兩個監督國會的公民團體的經驗，以為本文研究公督盟監督立委的案例作前導鋪陳。

一、國會議員作為一個「尋求連任的行為者」

國會議員有兩個國會，一個是真正在國會山莊裡工作的國會，一個則是選區的國會 (Davidson, Oleszek, and Lee 2010, 1-9)。贏得選區選民的支持才能進入國會山莊，因此國會議員是一心一意 (single-minded) 以尋求連任 (re-election) 為主要目的的政治行為者 (Mayhew 1974)。即使對國會議員來說，連任不是最重要的目標，可能是其他目標，如發揮政治影響力、制定出好的政策、進一步高陞參選地方首長或總統。但連任是所有目標的基礎，也是最近的目標 (Davidson, Oleszek, and Lee 2010, 1-9; Mayhew 1987)，更是實現一切理想的支配性目標。如果國會議員的連任沒有危機存在，他們會義無反顧的追求其他政治目標，但如果當其連任受到威脅，他們將不會做出可能危及其連任的行動 (Arnold 1990, 5)。

連任對國會議員來說，非常的重要。國會議員要創造受歡迎的形象，基礎來自選區。為了獲得更多的選票，國會議員必須增加自己的能見度 (visibility)，有了能見度，也就有了選舉的優勢，沒有能見度，民意代表無法在選民集體印象中佔有一席之地 (Cain, Ferejohn, and Fiorina 1987, 27-33)。選區服務就是一種方式 (Cain, Ferejohn, and Fiorina 1984; 1987; 黃秀端 1994)，民意代表可藉由經營選區、提供選民服務，創造自己對選區很有責任的形象，並宣揚他們各種活動及成就讓選民瞭解，以增加選民對他們的能見度 (Davidson, Oleszek, and Lee 2010, 32-33)。而且候選人普遍相信，選區服務能夠增加他們的選票。Fiorina (1989) 的研究就指出，選區服務至少可為議員帶來 3~5% 的選票。這在競爭激烈的選區與處於當選邊緣的議員往往具有決定性的影響，新任而選票基礎還不穩固的國會議員也特別會傾向去從事更多的選區服務。由於現任國會議員渴望尋求連任，他

們必須花更多時間、投入更多資源及人力來達到連任的目的，這使得他們懈怠在國會裡應該做的工作，也減少他們在國會運用影響力來影響政策（Jacobson 2003, 37-38）。

國會議員是「選票極大化的行為者」，他們希望能夠不斷連任，加上所處的政治環境充滿了不確定性，無論國會議員是處於安全當選或是當選邊緣，他們都希望持續能夠獲得多數選票，這比起驚險勝選要來的好，因為險勝代表其政治實力脆弱，這將會誘發其他潛在挑戰者或是敵對的政治行為者（如利益團體），在下次選舉中密集地投注資源影響選情，因此對現任國會議員而言，選票要贏得愈多愈好，這意味舒舒服服地當選（Mayhew 1987, 19-23）。因此，國會議員平時就在累積自己的政治實力，他們必須持續不斷地從事與連任有關的活動，這些活動包含（Mayhew 1974）：

（一）廣告（advertising）

國會議員努力散播自己的姓名，並創造正面、有利的形象讓選區選民知道，這些內容與議題（issue）沒有太大相關，反倒是國會議員的個人素質是必須強調的部分，如富有經驗的、有知識的、負責的、關心選民的、誠懇的、獨立自主的。國會議員花許多時間、體力跟精神宣揚功績，以贏得選民的信任、認同感、發揮同理心（empathy）瞭解選民的需求並表達關心，以創造其在國會議員這個職位上具有稱職、有能力處理國會事務的形象。

（二）邀功（credit claiming）

國會議員向選民以及資助其競選經費的利益團體建立一種信念，解釋他在國會裡的活動，因為他在國會裡的認真負責，促使政府進行並達到某項政策作為的成就等。由於國會議員致力於給特定可觀數量的個人、團體或選區好處，最後則產生特殊主義（particularism）或特殊化的利益（particularized benefits）。選民服務中的個案工作（casework）則屬於此類。Lowi（1964, 690）也稱這種行為是分配利益。國會議員透過在國會裡的爭取，為選區或特定團體爭取到好處，然後向他們宣揚邀功，無非是為了下一次的連任。

（三）立場選擇（position taking）

這係指國會議員的一種判斷論述的公開聲明。在任何對國會議員感興趣的事務上，我們通常可以在記名表決（roll-call vote）中看到國會議員的立場。不過，國會議員作為立場選擇者，他是個說者（speaker）而非做者（doer）。面對選區的要求，國會議員或許無法使令人討喜的事情發生，但至少他們可以說令選民感到討喜的話，甚至在媒體面前表示多數選民的立場，以討好選民，但在國會進行表決時，可能仍依照政黨的意志或自己的意志投票。

談到國會議員的連任，他們的選票基礎通常有兩類：一是政黨選票，二是個人選票（personal vote）（Cain, Ferejohn, and Fiorina 1984；1987, 1-17；Carey and Shugart 1995；Cox and McCubbins 1993）。Cox 與 McCubbins（1993, 109）指出國會議員若要達成連任的目的，個人特質及政黨集體特質皆重要。政黨特質或許不是國會議員個人能夠去改變的，但個人選票可以自己爭取。面對激烈的選舉，無論是黨際或黨內的競爭，國會議員的個人選票顯得重要。個人選票係指候選人得票比例中有一部分來自他的個人素質、條件、活動及紀錄，並不包括他的黨性、固定選民的特質（如社會階級、宗教與種族），以及選民對國家事務表現的反應（如國家經濟狀況、執政黨表現的評價等）。

儘管政黨認同在解釋選民投票行為仍具有很高的解釋力，但近年來，民眾逐漸喪失固定的政黨認同，國會議員政黨忠誠度的下降、總統候選人減弱中的衣尾效應（coattail effect），這都導致國會議員本身致力於個人正面形象紀錄的表現，而不是依賴總統的作為或其政黨的聲望（Cox and McCubbins 1993, 109）。此外，一些短期因素也會影響選舉結果，例如候選人在爭議性政策上的投票紀錄以及立場，因為下次選舉時，他的挑戰者或是敵對的政治團體會提醒選民去關注。特別是在一場勝負接近的選舉，其將對國會議員的勝選成本造成增加（Arnold 1990, 61-62），他必須花許多時間與資源加以澄清。受到短期因素的影響，競選活動及候選人特質近來愈來愈重要。現任者通常能贏得選舉是因為他們較廣為民眾知道，在許多民調中，民眾也給予較高評價。

國會議員尋求連任的手段也包含在國會裡表現自己，在國會裡推動法案。這些表現都能透過媒體的報導使外界知悉。這使得國會議員經常提出多數民眾受益的議案，因為這些議案非常受到選民的歡迎，且不會對特定族群產生成本上的負擔，而有的議員致力於提出與選區有關的特定政策方案，為選區謀取好處(Arnold 1990, 3-4)。使選民知道現任議員的表現還不足，很少有政治人物希望他們因為負面形象事件，導致其政治前途黯淡下來。在美國，有負面形象的國會議員難以在選舉中募得競選經費，或徵求到輔選志工，甚至因而吸引強而有力的挑戰者前來參選，因此想要連任的國會議員都盡可能一直能保有正面形象(Davidson, Oleszek, and Lee 2010, 36)。

國會議員透過許多不同的管道或活動方式來創造自己的連任方程式。Fenno (1978; 2003) 稱這些國會議員以活動的配置來產生正面形象為「選區風格」(home style)，亦有譯為「選區特性」，⁴ 選區風格在某種程度上是獨特的，是國會議員對其選民的個人回應以及他們個性的自然傾向。而選民對於民意代表也有特定化的認知(stylized perception)，例如民意代表的責任是什麼，他們在國會又應該做哪些事情。某種程度上，選民對於國會議員角色的期望隨著選區風格的差異而有所不同，如社會階級分佈、種族、年齡分佈、社會經濟背景等，民意代表會隨著這些條件的不同而修正他們的選區風格。

選區風格可從三方面來探討：一是向選民呈現自己，二是解釋選區以外的國會行為，三是資源分配(Fenno 1978; 2003)。向選民呈現自己是當中最重要，贏得選民的信任是通往連任最近的道路，也是國會議員首要的工作。信任及認同是國會議員與選民之間的基本橋梁關係，不僅影響國會議員的聲望，也影響選民支持的程度。換句話說，信任就是要使選民知道自己是有資格和能力擔任國會議員的職務。以 Eulau 與 Karps (1978, 62-67) 的論點來解釋，這是國會議員與選民之間象徵回應(symbolic responsiveness)的關係。國會議員在公共場合用各種

⁴ 盛杏媛(2005)譯為「選區風格」；黃秀端(1994)則譯為「選區特性」。

姿態或手勢 (gesture) 來表達他與選民之間的信任與支持關係，以維持選民持續的支持。這是在藉由動員選民的信任及信心，以向選民宣稱其作為一個民意代表的勝任稱職。⁵

黃秀端 (1994) 在討論 Fenno 選區風格中解釋國會行為面向時，舉了這樣的例子：由於國會觀察基金會、澄社、和一些弱勢團體曾相繼公布評鑑國會議員的表現，使得立委的解釋工作變得更形重要。那些被評鑑很差的委員必須花費許多時間，解釋其在國會的行為以及不斷抨擊這些團體評鑑的不公，甚至有立委到法院控告國會觀察基金會的秘書長；至於，被評鑑優秀的立委，則可藉此向選民宣傳他在國會的優秀表現。立委解釋或是宣傳其行為，其背後的思考模式就是連任，凡是可能阻礙到其連任的絆腳石，應該要盡量避免，或是要向選民澄清解釋。

在第七屆以後，由於區域立委的選制改為「單一選區相對多數制」 (single-member plural system)，一個選區只會有一席立委，幾乎所有選民都能辨識自己選區的立委。由於立委被選民辨識的程度的提高，任何影響立委正面形象的負面事件，都將透過媒體或是挑戰者文宣的宣傳而渲染放大。本文認為當立委面對公督盟的評鑑時，凡是遭到評鑑表現差勁的立委，應該都會採取比較抗拒的態度；而被評鑑為表現優秀的立委，則應該會相對以開放的胸襟來面對，不排斥公督盟的評鑑，甚至採取歡迎的態度，藉此向選民宣稱他是適任適位的立委，以增加選民繼續投票支持其連任的機率。

二、民眾為什麼討厭國會

前文已知許多民主先進國家的民眾對國會的信任感皆在下降 (Dalton 2004, 38)。民眾普遍對於國會產生不信任的原因是什麼？Fenno (1975) 指出兩個原因：首先，民眾認為國會需要解決國家當前所面臨的問題，然而許多問題卻持而

⁵ 另外三種關係是：1. 政策回應 (policy responsiveness)。國會議員對廣大的公共議題採取特定立場，表達其偏好及態度，並在政治過程中辯論；2. 服務回應 (service responsiveness)。國會議員致力於其選區各別選民或特定團體爭取到好處；以及 3. 分配回應 (allocation responsiveness)。國會議員致力於透過肉桶立法 (pork-barrel) 的討價還價或是介入行政部門的決策，將經費撥款給選區使用 (Eulau and Karps 1978, 62-67)。

不決，民眾因而對國會的表現感到不滿；其二，國會議員雖然是代表選民，但他們傾向訴諸展現個人的表現，因而形塑自己代表人民對抗(against)國會的形象，使得民眾對於國會與個別議員的態度產生強烈落差。以下，本文個別看美國及臺灣的民眾為什麼討厭國會？

(一) 美國的情況

美國從 1960-1994 年的調查資料顯示，民眾對國會的評價或信心程度長期以來低於民眾對總統及法院的信心程度或評價，不僅因為民眾自認其意識型態與國會距離最遠，民眾對國會的表現總是感到憤怒，反而以總統的表現為傲(Hibbing and Theiss-Morse 1995, 31-56)。雖然也有其他研究顯示，民眾對政府機構的不信任，其實與民眾普遍社會信任感(social trust)的降低有關(Newton and Norris 1999, 52-73)。例如美國民眾對非政治的機構(如教育社區、知名企業、軍隊、宗教組織等)，其信心程度也有下降的趨勢，但還是以國會最惹民怨(Hibbing and Theiss-Morse 1995, 31-46)。而且國會選舉的投票率與總統大選相比總是較低的，平均相差 15%的投票率，儘管是遇到大選年(即總統選舉與國會選舉同時舉行時)，仍有不少民眾不願意投票，平均較總統大選投票率低約 3-4%。可見美國民眾相當不喜歡國會(Jacobson 2003, 113-116)。

然而，不同的測量方式或訪問時所使用的措詞，也會影響民眾對國會的評價，若訪問措詞以「認可評價」(approval ratings)與「情感溫度計評價」(thermometer ratings)來詢問的話，前者獲得的評價會較後者來得高，認可通常係指民眾對該機構存在的地位表示認同，但情感通常指的是喜歡的程度。有趣的是，民眾對國會整體的評價要高於對國會議員的評價(Hibbing and Theiss-Morse 1995, 42-46)，但也有研究指出，選民對自己選區的國會議員評價較高，反而對整體國會表現評價較低。這是因為選民評價國會議員個人表現的標準較評價國會為低，國會議員致力於追求個人在國會裡的表現，反而貶低國會的整體作為，而且國會內部運作情況太過複雜，一般民眾實在難以理解(Fenno 1975)。另外還有一項原因，選民對自己選區的國會議員通常較為熟悉，也時常看到他們的蹤跡，更經常獲得國

會議員各種服務上的回應，比起看到電視機裡國會議員的爭辯，選民反而對自己選區國會議員的評價要比整體國會的評價好（Davidson, Walter, and Lee 2010, 493-495）。關於民眾對於整體國會及自己選區國會議員的評價孰高孰低似乎沒有共識，這應該與研究方法差異有關。

有許多理論解釋為什麼民眾對國會議員缺乏信心，甚至討厭他們：

1. 政治人物與媒體報導：歷史解釋是一種途徑，民眾從以前就傾向不喜歡政治人物，特別是國會議員。蓋洛普（Gallop）曾於 1940 年代所做的民調顯示，僅有 15 到 25% 左右的民眾認為國會所做的事情都是好的。此外，媒體是另一種解釋，媒體的報導扮演影響民眾感受的重要因素，因為媒體喜歡報導國會議員的緋聞及自肥的立法，公布負面的民調結果，任意揣測國會行動背後可能有其他動機或目的，如國會議員立法是為了取悅支持他競選經費的利益團體（Hibbing and Theiss-Morse 1995, 5-11）。

2. 政黨意識型態的極端：民眾認為美國共和黨、民主黨的意識形態太過極端，只有一切為二兩種立場，多數美國選民認為沒有任何一個政黨的政策立場符合他們的立場。儘管民主政府的國會不可避免的，就是不同政黨之間的爭論與失去原則地退讓妥協（compromise），但是民眾並不喜歡這樣的國會。兩大政黨過份以自己的意識形態為中心，民眾被迫只能選擇比較接近他們立場的政黨（Dionne 1991；Hibbing and Theiss-Morse 1995, 49-51）。

3. 利益團體使民眾隔離在政治過程：民眾對國會特質的認知是時常與利益團體牽扯不清。民眾感到國會議員不僅脫離了人民的控制，更成為利益團體的僕人。民眾對國會經常牽涉到與利益團體有不法勾當醜聞的新聞感到生氣。民眾覺得國會議員離他們很遠，並生氣他們很少是站在人民的立場思考政策，甚至不瞭解民眾真正的需求是什麼（Hibbing and Theiss-Morse 1995, 63-69）。

4. 國會議員表現與民眾理想產生嚴重落差：Kinball 與 Patternson（1997）認為美國民眾不滿意國會是因為國會的表現不僅沒有達到民眾的理想，如民意代表應該是要誠實的，並且要追求公益。不僅國會議員沒有做到這樣的理想，甚至

整體表現比民眾預期要來的差勁，國會議員不僅對立嚴重、只在乎自己的政治生涯，而且律師身分比例過高。理想與實際產生的落差，使民眾感到無力。

面對種種對國會議員的不滿，根據美國學界的調查，美國民眾對國會議員的厭惡，反應在這些態度上(Hibbing 2002, 237-241; Hibbing and Theiss-Morse 1995, 75-81; Ladd 1990): 民眾大多表示支持國會議員應該要有任期限制，希望他們跟總統一樣有固定的任期，不要無限連任，而且最好降低他們的薪水，改革競選經費、取消特權。民眾對國會的期待是，希望國會議員與利益團體保持適當距離，並且希望他們多與民眾接觸，多瞭解人民的需求。

(二) 臺灣的情況

長期以來，臺灣民眾對於立法委員的評價並不高，包括議事效率不高、出席率低、問政品質差、涉及賄選、只關心狹隘的地方利益等(鍾寶慧 2008)。尤其在 2000 年第一次「早熟的政黨輪替」制約下(林水波 2004)，國、民兩黨的藍綠對決思考模式主導了一切政治的運作，民生法案往往被犧牲，選舉的輸贏似乎是各政黨最優先的考量。過去許多研究都指出，立法院與行政院、司法院相較之下，立法院獲得民眾的滿意度與信賴度都是敬陪末座的(陳義彥 1998; 盛杏媛 2000a; 林聰吉 2007)。盛杏媛與黃士豪(2006)引用伊慶春(1992)、伊慶春等人(2002)及瞿海源(2003)的調查資料發現，1992 年民眾對立法院的不信任度約 46.0%，與當時民眾對總統的不信任度(2.6%)及對行政院的不信任度(1.4%)相較之下有天壤之別。不過到了 2000 年與 2003 年，民眾對立法院的不信任度來到約六成五左右，民眾對總統及行政院的不信任度也來到四成左右，顯然一般民眾普遍對立法院相當感到不信任。而以 2006 年「群我倫理促進會」的調查中，民眾對立委的不信任度也僅次於記者(顧忠華 2008)。又根據國際透明組織臺灣分會在 2007 年所做的調查，民眾心目中貪腐最嚴重的機構為立法院(得分 3.6 分，僅次於政黨的 4.0 分)，這項調查顯示出，大多數民眾對於立委表現極為不滿(黃秀端 2008, 164; 鍾寶慧 2008)。立法院無法獲得民眾的滿意與信任，若民眾對於立法院的不滿長期下去，將會對臺灣的民主政治造成不利

的影響（盛杏媛與黃士豪 2006, 116-118）。

立身為第三波民主化國家的臺灣，立法院的表現令許多人民感到不滿。盛杏媛與黃士豪（2006）研究發現，影響民眾對立法院不滿意的原因包括：民眾對立委的期待產生落差、民眾不滿意國會內部的衝突、民眾普遍對政府表現感到不滿、以及媒體報導的負面取材方式。而根據相關的研究資料發現，立法院大致存在幾個問題：

1. 立委表現不稱職：立委往往只知道作秀宣傳、宣稱功勞、重視選區服務而輕議事、黨派利益競逐，圖利自己選區以及利益團體，犧牲國家整體與長遠的利益，在立法院又時常上演打鬥、吵架、威脅政府官員的畫面。加上媒體對於國會議事的報導取材與報導方式，傾向於報導醜聞與衝突，將黨派競爭、利益競逐赤裸裸地呈現在民眾的面前，更讓民眾對國會與國會議員失去信心（童清峰 1995, 94）。第七屆在單一選區制度下，立委選民服務範圍變大，有立委不諱言說：「大多數立委都是上午開會，下午回去跑選區，這是立院公開的祕密」，選區在中南部的立委，更是每天搭乘高鐵南北跑，成為一群「高鐵立委」（丁嘉琳 2008a, 58）。由此可知立委在立法問政表現不足，輕議事而重服務。

2. 立法院議事效率不彰：國會議員對選區經營的興趣總是比起在國會多花時間開會還要來得高。每逢會期結束總是上演「法案大清倉」，立法品質令人堪慮。每年約有 90% 法案仍躺在立法院無法被程序委員會排入議程（趙弘章 2005, 41）。第七屆的立法院各委員會大多僅開半天會，以第七屆第二會期來說，各委員會更是積案如山，8 個委員會共累積 663 項法案等候審查（奇摩網路新聞，2008 年 12 月 24 日），⁶ 立委開會所花費的時間實在不足。

3. 立委無法建立專業性：立委時常遊走在各常設委員會（盛杏媛 2000c），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

⁶ 高如玉，2008，〈立法怠惰？立院委員會積案超過六百件〉，奇摩網路新聞，12 月 24 日，<http://www.cw.org.tw/p/1026>，檢索日期：2009 年 8 月 27 日。

改善（蕭怡靖 2005, 105-107）。至於召委委員的資深程度，即使取消「連選連任制」，還是人人都有機會「輪流擔任」，各政黨立委多將召集委員視為是一種「極佳的曝光機會」，希望這種「好康」可以由大家「輪流共享」（黃秀端 1996, 31）。如此不僅召委無法建立其權威與專業，立委亦欠缺動機來建立在委員會之地位，以建立其專業問政能力。

4. 國會缺乏議事透明，成為黑機關：國會議事缺乏透明，立法委員的出席率往往無法被外界所知道，往往儘有簽到，實際人不在議場，議事紀錄也都是經潤飾過的。最令人詬病的莫過於「黨團協商」。1992年為了化解朝野對立，以提升議事效能與立法品質，在《立法院組織法》第二十七之一賦予黨團協商的合法性（趙弘章 2005, 43）。看似黨團協商機制在決議事紛爭上有幫助，但是在實際應用上卻有不少的缺點：如黨團協商多半僅由黨鞭參與、協商需要每個黨團代表簽字始通過、協商過程不透明形成密室政治、小黨可訴諸黨團協商拒絕在院會裡表決以及黨團協商制度剝奪其他立委的法案參與權（黃秀端與何昱婷 2007, 7；趙弘章 2005, 46-51；鄭明德 2001, 95-96）。如此看來，黨團協商當初制定欲提升議事效率的目的並沒有因而達成，只是造成法案不斷的延宕而以。

總而言之，立法院最大的問題在於政黨意識型態間的對立令民眾感到不滿。吳親恩(2007)就指出，臺灣民眾對於行政部門與立法院產生政治信任上的差異，主要是源自於民主化後，國家認同分歧議題導致意識型態上的嚴重對立。不僅如此，立委本身輕立法問政重選區服務，不去盡到身為國會議員的責任等也是問題所在。這樣的立法院，令許多民眾與學者不滿意，這或許說明為什麼臺灣公民團體監督立法院的行動幾乎不曾中斷，也突顯監督國會似乎有其必要性。

三、他山之石：美、韓兩國公民監督國會團體如何影響民眾與國會議員

世界監督國會的公民團體不少，有兩個團體是比較著名的，一個是具有長久歷史，至今仍在運作的 Common Cause（公民行動組織），⁷ 一個則是亞洲鄰近國

⁷ 翻譯名稱參考曹俊漢（1994）之翻譯。但目前並沒有一個共同的翻譯，本文以 Common Cause

家南韓的 Citizen's Alliance for General Elections (CAGE) (公民監督大選聯盟)。

以下本文就這兩個團體的政治運動成就進行概要說明：

(一) 美國的Common Cause

美國的 Common Cause 成立於 1972 年，創辦人 Gardner 曾任美國健康教育福利部 (Department of Health, Education, and Welfare) 部長，在他卸任公職後所一手創辦的。⁸ Common Cause 成立目標在於「透過團結人民，採取共同行動，從制度著手，建立爭取權益的管道，喚起美國人重新重視自己的公民責任，達成共同的理想，讓美國成為真正的民主國家」(黃瀚儀 2006, 103; 曹俊漢 1994, 69)。該組織相當龐大，幾乎每一州都有據點。⁹ 根據 1984 年一項資料顯示，曾經高達 80 萬人參與捐助資助該組織，預算支出甚至達到八千萬美元 (McFarland 1984, 1-2)。正職人員需長時工作，但薪資不高。根據一項 1970 到 1980 年的資料顯示，Common Cause 收入來源大約 58.2% 來自會員會，29.5% 則是國人捐款；支出項目大約 42.6% 用於遊說及計畫執行，22.4% 用於州的遊說與計畫執行；17.2% 用於會員的發展與招募 (McFarland 1984, 74-84)。¹⁰ 各州辦公室除了監督州議會外，也接受總部的要求，向選區國會議員施壓。

Gardner 認為積極主動遊說國會是改變國會決策最好的方式。Common Cause 的組織型態與一般專業的政治遊說組織不同，是一種公民遊說 (people's lobby) 的組織 (Berry 1977; McFarland 1984, 7)，以對抗利益團體不正當的權力使用。在行動上，Common Cause 採取積極的行動介入國會議員的決策，利用在首都華盛頓聘用的「內線人士」(insiders) 即專業遊說者進行施壓，Common Cause 本身則扮演「外線遊說協調角色」(outsider lobbying coordinator) (McFarland 1984,

稱呼之。

⁸ Gardner (1972) 也出了一本 *In Common Cause* 的書，說明 Common Cause 成立的理念及理論基礎。

⁹ 根據 Common Cause 官方網站，他們目前僅有 34 個較大的州有分部，但在全美各地共有 62 個據點。

¹⁰ 根據 Common Cause 官方網站，他們現在主要財源仍是依賴民眾可減免賦稅的捐款，不過經費的收支出比例並未公開於官網。

9)。Common Cause 自身定位代表民眾，重視公共利益政策的介入，舉凡反戰、政府改革、福利法案、環境保護等都曾加以介入。因為組織型態強調公民普遍參與，使得它對政府的影響具有普遍性與草根性(McFarland 1984, 32; 曹俊漢 1994, 64-65)。

Common Cause 會員數量眾多，多集中在美國東、西岸沿海城市。會員數在 1980 年代，大約在 20,3000 到 220,000 上下波動。¹¹ 這些民眾的特質大多為白人、具有大學以上的高等教育程度、中年以上年齡層居多、家庭收入較高、較高比例的專業人士、學術界人士以及退休人士，以及政黨傾向多偏向民主黨的民眾(McFarland 1984, 38-58; Rothenberg 1992, 69-82)。由此可發現，Common Cause 的會員基礎多為中產階級人士，他們是 Common Cause 推動國會改革的動力。參與 Common Cause 的會員也較一般民眾對政治種種現象感到不滿意。

Common Cause 採取遊說的目的是為了說服那些在法案上立場游移未決的國會議員，Common Cause 有自己特定的立場，並希望國會議員通過他們認為符合公共利益的法案，並向他們施壓。Common Cause 向國會議員施壓的方式如下(McFarland 1984, 112-137)：

首先，Common Cause 動員選民向國會議員寄發信函。郵寄信函是 Common Cause 的重要遊說方式之一。每年約有 22 萬 5 千封信寄到國會山莊，大約有三分之二是寄給眾議員，三分之一是寄給參議員，平均每位眾議員每年可接到 320 封信，參議員為 700 封。¹² 但不同地區對於信函的態度不盡相同，來自東北各州、西海岸各州、城市地區以及改革思想強烈地區的國會議員比較重視來信，也肯定 Common Cause 背後所代表的民意；至於來自南方各州與農村地區的議員則是較不以為然。儘管信函的效果隨著年代變遷效果愈來愈減弱，但國會議員對於

¹¹ 根據 Common Cause 網站，目前沒有公布最新的會員人數。若要加入會員需以捐款方式加入，共分成五個捐款等級：500 美元、100 美元、家庭名義捐款 50 美元、個人名義捐款 40 美元，以及學生捐款 15 美元，若要持續支持 Common Cause，則分家庭名義捐款 50 美元、個人名義捐款 40 美元，以及學生捐款 15 美元等三個捐款等級。

¹² 根據 Common Cause 官網指出，動員選民向國會議員寄發信函施壓仍是目前廣泛使用的手段。

某一議案有特別多的信函，國會議員還是會特別留意。甚至，當國會議員很久沒有收到來信，他們還會特別去注意是什麼原因。而新當選的國會議員，剛接到來信時，反而覺得自己在選民心中有分量，對新任議員來說，信函的效果比對資深議員有效。

其次，Common Cause 邀請國會議員晤談。正式或非正式的晤談，其所產生的效果大於信函。這種方式時常與眾議員進行，因為參議員通常較忙。經過實際的面談，國會議員對於議題的重視程度會加深印象並提高重視程度。會晤通常由 Common Cause 在各選區的辦公室與國會議員排定。有時候 Common Cause 的代表會在晤談場和當場要求國會議員做出通過法案的承諾，但有些國會議員僅表示原則性的支持，但不代表涉及法案細部內容的制定。因為國會議員同時受到許多遊說團體遊說，他們不敢立即作出承諾。

第三，Common Cause 利用國會議員或其助理的友誼關係。Common Cause 成員眾多，他們有朋友在擔任國會議員助理，有些會員認識國會議員本人，有些甚至擔任過國會助理。有了這一層友誼關係，遊說工作更容易進行。不過，遊說者與國會議員的關係或許因為遊說緣故而逐漸疏離。一名在 Common Cause 工作的資深遊說者 David Cohen 就說他們的政策是「沒有永遠的朋友，也沒有永遠的敵人」。儘管對於 Common Cause 友善的國會議員能夠使得法案通過機率變高，但 Cohen 認為這樣的政策可使得 Common Cause 保持中立性，以免被外界貼上是國會議員工具的標籤，即使過去曾經支持 Common Cause 的議員，也可能因為其他法案立場的不同而變成敵人。

第四，Common Cause 發動候選人公開表態承諾的活動。1972 年與 1974 年兩次選舉中，Common Cause 曾要求各政黨候選人公開承諾 Common Cause 優先推動的法案及政策，並發動各選區的會員向他們的國會議員施壓：如國會資深制的改革、聯邦選舉公費競選、解決同時擁有國會與行政職位人員利益衝突的規章、華盛頓遊說人員的管制，以及要求行政機關與國會議事公開等。在公開場合做出承諾，對候選人實則產生不小壓力。

第五，Common Cause 公布國會議員對 Common Cause 推動法案的立場。Common Cause 每年度都有紀錄他們所推動遊說的法案，並揭露各國會議員對這些法案的立場及態度。原先此一作法僅供內部工作人員及會員參考所用，並非針對國會議員而來。這樣的紀錄有加註額外的形容詞，如友善、不佳與中立等歸類。但 Common Cause 將這樣的訊息公佈在刊物上，國會議員起初以為這是 Common Cause 對他們進行等級評比（rating），他們對這樣的報導非常關心與在意。後來這成為 Common Cause 一項可用的策略。特別是對於那些來自選民改革意識較高選區的國會議員，他們不希望看到自己的名字出現在與 Common Cause 不合作的國會議員名單裡，避免讓選民對他產生反改革的印象。相反地，如果國會議員被列為合作名單，且與 Common Cause 維持良好關係，這對該國會議員的政治生涯是有正向幫助的。

第六，Common Cause 公開質問候選人。這種作法也對國會議員會造成心理上很大的壓力，適逢選舉期間，Common Cause 派員到眾多選民出現的選舉場合提問，表達自己的立場，並要求國會議員表示其立場。由於 Common Cause 的會員在地方上都是有聲望與影響力的人物，許多國會議員會順勢贊同 Common Cause 的立場，即使不贊同者，則必須面臨不斷解釋的局面，有些國會議員最後只好妥協附和發問者的立場。但對國會議員來說，Common Cause 這種逼迫表態的作法是在逼迫扭曲他們的個人意志，引起他們強烈的不滿。

第七，Common Cause 與新聞媒體合作。由於紐約時報、華盛頓郵報與華爾街日報等重要的傳播媒體，他們對 Common Cause 的改革議題立場向來是採取接受的態度。這些媒體及其專欄作家也與 Common Cause 維持友好關係。因此，任何有關 Common Cause 改革議題的倡導往往是重要新聞。Common Cause 的合作媒體對象也觸及地方小報，地方報紙的編輯多半也是會員。地方小報也負責監控議員的投票紀錄，並批評該議員不支持 Common Cause 所支持的法案立場，國會議員助理也會蒐集媒體的評論，並向議員報告，媒體的評論有可能改變國會議員的態度。由此可見 Common Cause 與媒體合作的計畫進行相當的順利，發揮不少

對國會議員制衡的力量。

第八，Common Cause 建立專業遊說團隊。Common Cause 的遊說者，不僅專門負責專門領域的法案，也熟習國會立法程序。因為專業的遊說技巧使得遊說任務順利發揮功效。專業遊說人士往往與國會議員建立專業服務關係，專業遊說人士與國會議員交換資訊，提供政策上的意見、法案上的細節或技術性內容，幫助國會議員提案。甚至，一些遊說者還幫國會議員擬演講稿或草擬法案，好讓友好議員順利推動法案。

第九，Common Cause 採取遊說結盟。某些特定法案，關心的團體不只一個，因此 Common Cause 也與其他社團組織結盟向國會議員施壓。團體結盟可以做到資訊共享，研擬共同的策略，也有較為豐富的資源，透過分工合作向國會議員遊說，達到資源使用上的效率。在經費上也可共同分擔，然而這種合作關係僅是暫時性的，而非長久性的合作，因為容易發生團體成員不易達到共識的窘境。

最後，Common Cause 嘗試以行動團隊遊說國會議員。1980 年代開始出現行動團隊遊說的概念，行動團隊遊說是以地方為基礎，總部工作人員提供遊說者目標人選的必要資訊，包含議員的議題立場，以數個選區為單位一起進行遊說，遊說人數一次以 12 名國會議員為限。團隊遊說的成員必須與國會議員互動，保持密切聯繫至少兩年。這種遊說形式的效果使得參與者有工作的目標對象，也激發團隊成員工作上的認同感。國會議員也因而感受到他們不斷受到 Common Cause 的監督。

目前 Common Cause 在活動目標與過去有所轉變，唯一不變的是仍活躍於美國的政壇上。根據 Common Cause 的官方網站，其目前關注以下幾個議題：¹³

1. 美國的金錢政治問題：也就是監督政治人物與財團間不當的金錢與利益交換，並推動許多約束管制政治人物與企業家金錢流動的法案。
2. 推動課責的政府：Common Cause 呼籲修改參議院冗長發言（filibuster）

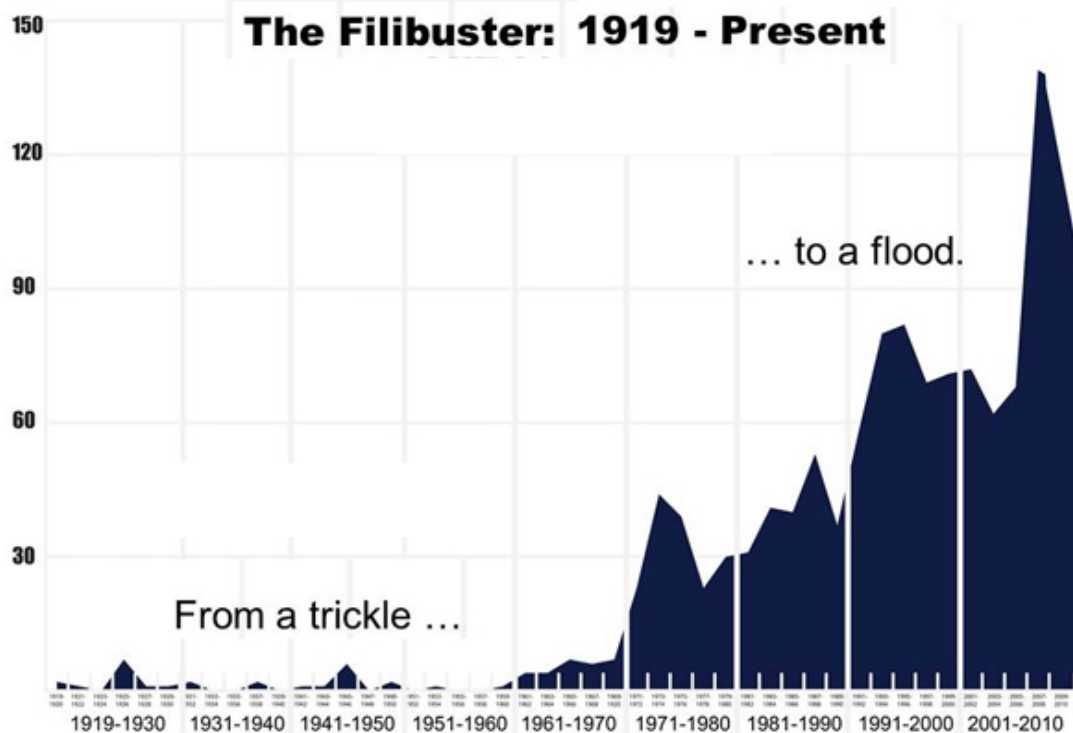
¹³ Common Cause 官方網站：<http://www.commoncause.org>。

的規定，冗長發言的設計過去被視為國會議題充分辯論的需要，但是現在卻成了國會議員杯葛議程的手段；¹⁴ 此外，應給予告密者保護(whistleblower protection)，亦即在政府部門任職的公務員若要揭發不法行為，能獲得充分保護；最後，它們呼籲最高法院應介入行政與立法的衝突，然而最高法案向來沉默不主動介入，而是處於被動的態度。

3. 選舉與投票制度的改革：推動選舉法規中不合理的規定，以促進公平的選舉，並推動〈選民賦權法案〉(Voter Empowerment Act)，包含簡易化投票流程，以提高選民投票意願，並推動選民可以提早投票，甚至可透過網路及郵寄投票等促進選民參與選舉的法案推動。

4. 政府的道德議題：水門案事件的發生，引起 Common Cause 關注政府的道德議題。Common Cause 於 2007 年成功推動〈誠實領導與公開政府法〉(Honest Leadership and Open Government Act)，目的在於約束國會議員的遊說、募款等活

¹⁴ 如該圖所示，美國參議院使用冗長發言的頻率從 1970 年代起大幅增加，2000 年在政黨嚴重對立下，冗長發言更是高頻率地被使用為杯葛議事的手段，導致國會效能低落。



資料來源：Common Cause. 2013. "Our Issues."

[http://www.commoncause.org/site/pp.asp?c=dkLNK1\(1\)MQIwG&b=5958583](http://www.commoncause.org/site/pp.asp?c=dkLNK1(1)MQIwG&b=5958583)(accessed June 10, 2013)

動，國會議員或國會職員若有送禮行為必須有所規範，甚至必須在預算上有所詳細記錄；到了 2008 年，Common Cause 成功推動由 8 位非國會議員的成員組成「國會道德委員會」(Office of Congressional Ethics)，授權執行政策及法案的道德議題審查，並向眾議院道德委員會報告。

5. 媒體與民主改革：美國的媒體由於報導有立場，並未提供民眾多元觀點、輕易接觸的資訊，這些現象正在侵蝕美國民主的基石。因此，Common Cause 促進「聯邦通訊委員會」(Federal Communications Commissioner, FCC) 必須監督媒體進行公正的報導，並要求政治廣告必須透明化 (transparency in political advertising)，禁止政府置入性行銷，甚至政治廣告若由利益團體資助必須公開註明；不僅如此，Common Cause 也反對媒體壟斷 (media monopolies)；最後，Common Cause 要求政府在偏鄉廣設無線網路，以促進弱勢民眾接收媒體資訊的權利。

6. 在其他的工作目標上，Common Cause 正在推動年輕人的加入與教育推廣工作，並設有研究中心出版關於國會改革的研究、調查報告。為了促進國際化，迎合科技世代民眾的需求，除了架設自己的官網及部落格 (CommonBlog) 外，Common Cause 也使用各種熱門網路平台來促進能見度，如 FaceBook、Twitter、Flickr、YouTube 等媒體管道與網友交流、溝通，或是宣傳他們的國會改革理念。

(二) 美國其他的監督團體

美國有其他團體的行動同樣值得一提，特別是環保團體。1970 年代，一個組織完整的遊說性質的環保團體「環境行動」(Environmental Action) 曾公布「一打骯髒」(dirty dozen) 的國會議員名單，以列出 12 位曾經在立法上對環境保護具有不利影響紀錄的國會議員為名。這些國會議員的立場通常很容易攻擊，在歷經五次選舉後，52 位曾經被列為「一打骯髒」的國會議員中就有 24 位連任失敗。這使得國會議員在環境議題表決時開始三思其後果 (Keller 1981, 轉引自：Jacobson 2003, 225)。後來另一個環保團體「環保投票聯盟」(League of Conservation Voters, LCV) 在 1996 年仿效使用這樣的策略也獲得可觀的成功。

1996 年到 2002 年之間，49 位被鎖定的候選人當中，有 27 位候選人參選失敗，這 49 位名單包括 27 位現任國會議員以及 6 位轉戰參議院的眾議員（League of Conservation Voters 1999，轉引自：Jacobson 2003, 225）。這兩個環保團體主要透過影響選舉結果的威脅對國會議員施壓。

由上述可以發現，Common Cause 宣稱自己作為一個代表民眾及公共利益的公民團體，以監督國會的行動。其部分遊說手法跟一般利益團體大同小異，運用草根遊說的策略，動員選區選民向國會議員施壓，向國會議員寄發溝通信函或是致電溝通、在媒體合作宣傳進行改革方案的議題設定、派專業遊說人士與國會議員親自溝通，甚至用各種手段企圖影響選舉（Goldstein 1999, 14-52）。國會議員之所以開始遭到特定團體的鎖定，主要係因為 1970 年代國會透明化的改革。國會議員的行動對外更加透明讓外界所知，更多的公開會議及公開的投票紀錄，使得遊說團體能更快地展開布局行動，國會議員也因此面臨更多利益團體及選區選民的壓力（Jacobson 2003, 226）。在現代通訊科技的發達下，以及專業遊說者的浮現，只要這些利益團體有錢，向國會議員產生有效的施壓並不困難。公益團體與一般利益團體同時影響著國會議員的行動，然而 Common Cause 及環保團體的公益性質，較一般利益團體更能夠獲得眾多民眾的認同與支持，這也給予這些公民團體在監督國會議員上很大的力量。一般利益團體難以有此成就，畢竟他們所能動員的主要還是侷限在與該利益直接相關的群眾。

（三）南韓的公民監督大選聯盟

2000 年是韓國第 16 屆國會議員選舉。這一年韓國的非政府組織（NGOs）結盟訴求擁護公民主權。2000 年 1 月 12 日，412 個公民團體組成一個鬆散但很快就聚集而成的聯盟。結盟團體數最高來到 1,055 個，取名為「公民監督大選聯盟」，目的在於消滅政治貪腐以及倡議以人民主權取代傳統的權威治理。這樣的行動獲得全國 80% 人民的支持，成果總計在 112 名落薦對象中有 58 名未被提名，而 86 個被設定為落選目標的候選人中，共 59 位落選（丁嘉琳 2008a, 68；中時

電子報，2007 年 12 月 4 日）。¹⁵ 此為著名的「落薦落選運動」，此次運動也被視為南韓政治改革新一波的開端。¹⁶

韓國學者 Kim (2004) 有篇文章討論當時活動的成就原因，並探討為何曾經轟動南韓的政治運動，最後會煙消雲散：南韓自從 1945 脫離日本殖民統治後，政府開始追求經濟發展以及政治民主化的目標。南韓長期一黨獨大，直到 1987 年以後，在一片民主化運動的浪潮下，政府退讓並展開人民直選總統。當時也正值南韓經濟起飛的時候，快速的經濟成長，造就工業勞工及中產階級的出現，他們也成為南韓民主化運動的中堅角色。1987 年以後，公民團體開始蓬勃發展，76.1% 的公民團體是在 1987 年以後才成立的。當時有幾個公民團體相當有力量，許多後來也是 CAGE 成立的聯盟會員，¹⁷ 他們是主要政治過程與政策推動的重要力量。他們藉由監督政府及商業活動，向政府表達保護與追求公共利益的訴求，並提供專業的政策意見。隨著民眾大量的關注，他們開始轉向關注南韓民眾政治參與的改革 (Kim 2004, 57-58)。

CAGE 成立以後，結盟團體起初各自為政，其中一個領導團體 CCEJ 在 2000 年 1 月 12 日公佈第一份高達 167 位的「不適任政治人物名單」，¹⁸ 此舉當然引發各政黨及入選名單中候選人強烈的撻伐，抨擊 CCEJ 這分名單的合法性、客觀性及可信度。由於成功成為媒體及社會大眾討論的焦點，CAGE 隨後以其聯盟名義發布一項「不適任、貪腐及懶惰的政治人物名單」，¹⁹ 這份名單在 1 月 24 日導

¹⁵ 楊舒媚，2007，〈落選運動，韓國能，臺灣也能！〉，中時電子報，12 月 4 日，<http://forums.chinatimes.com/report/newslunch/961204/01-1.html>，檢索日期：2012 年 5 月 1 日。

¹⁶ 「落薦運動」是在各政黨決定候選人的過程，亦即候選人間的競逐過程，或黨內提名審查過程，選定不適任的人使其不被提名的運動；「落選運動」則係在正式選舉的過程，亦即結束候選登記的人士當中，使不適任的人落選的運動。國政監督聯盟認為，不適任的政治人物應該從提名階段就開始接受選民的審判。

¹⁷ 這些團體是：Citizen's Coalition for Economic Justice(CCEJ)，Korean Federation of Environmental Movements(KFEM)，People's Solidarity for Participatory Democracy(PSPD)。

¹⁸ 入選標準是貪腐 (corruption)、挪用公款 (embezzlement)、違法選舉法規 (involvement in election irregularities)、立場拒絕政治改革 (resistance to reform)、煽動地方上團體間的敵意 (fanning regional antagonism) 以及不適任 (incompetence)。

¹⁹ 標準是負面的控訴、國家選舉委員會 (National Election Commission, NEC) 上的負面紀錄，包括財產申報、為軍火商服務、逃漏稅以及犯罪紀錄。

致第 15 屆的國會議員中 67 位尋求連任提名失敗。這份名單相當程度影響候選人提名的落敗，CAGE 隨繼決定公佈第二份名單，包含 47 位現任國會議員與前國會議員再度參選者。各政黨起初掉以輕心，不以為意地執意提名這些候選人，但是 CAGE 拉高批評的聲調、要求撤回提名，並抨擊各政黨是非民主黑箱交易的堡壘。於是 CAGE 展開違反競選法規的競選活動（即落選活動），並公開宣傳 86 位被鎖定主攻的落選名單，最後造成 59 位候選人落選，落選率高達 68.6%（Kim 2004, 60-61）。

CAGE 的行動獲得廣大民眾的支持，參與活動的選民中就有 65% 是年輕選民。CAGE 在網站上散佈官方訊息以及讓年輕選民發表他們對 CAGE、國會大選以及政治改革的看法。短短三個月內共有約 900,000 人次的點閱，超過 4,5000 民眾寫信表達他們對 CAGE 的支持與意見，更募集到 3000 萬美元的贊助資金。

成功政治運動的背後卻也引發不少爭議。首先，政治人物主張 CAGE 的行動違反選舉罷免法，意圖使人不當選，且涉及誹謗。另外一個爭議點是，加盟團體中 CCEJ 最早發布的 167 位「不適任政治人物名單」，由於當時許多政治人物抨擊 CCEJ 缺乏客觀，批評不應該因為他們反對特定法案而被評為不適任，使得 CCEJ 二度修改名單引發公信何在的批評。此外，當時的執政黨新千禧民主黨（New Millennium Democratic Party, NMDP）總統金大中表達支持 CAGE 運動的立場，引發反對黨大國黨（Grand National Party, GNP）控訴執政黨與公民團體在進行一個精心設計的政治陰謀，質疑執政黨有提供公民團體財務上的支持以及質疑執政黨為何任命公民團體領袖為國策顧問。另一個在野黨團結自由黨（The United Liberal Party, ULP）也抨擊 CAGE 與執政黨正在聯手毀掉 ULP，這導致 NMDP 與 ULP 兩黨關係的破裂。²⁰

CAGE 的競選活動有成功，也有失敗的地方，這也是為什麼 2000 年大選後，CAGE 後來因而解散（Kim 2004, 62-66）。首先是制度上的限制：CAGE 的競選

²⁰ 金大中支持的原因，可能除了其認同 CAGE 的理念外，也可能與 CAGE 所公布的名單中，新千禧民主黨黨籍的候選人涉入較少有關，以作為選舉策略（Kim 2004）。

活動被認定違法競選法規，儘管執政黨金大中總統曾經發表過支持的立場。雖然競選法規回應 CAGE 的訴求進行修正，但是國會仍不允許公民團體介入大選活動。這使得 CAGE 的活動面臨民眾信任上的脆弱挑戰。政治人物也質疑這些少數團體宣稱所謂公共利益的代表性何在？而且南韓民眾普遍反對任何形式的違法行動，無論該活動目標為何，南韓民眾不信任與政治有關連的公民團體，而是偏好公民團體維持政治中立，這也意味著 CAGE 未來努力的目標是贏得有意義的選舉法規的改革，以確保行動上的合法及獲得民眾的信任。

其次是組織上的限制。儘管 CAGE 由許多團體所組成，但許多團體是掛名的，這也引來公共課責（public accountability）的質疑。看似加盟團體眾多，但實際上僅有少數核心團體所領導，以發揮只有強烈集權的團體才能行使的迅速反應。媒體與大眾也將其焦點關注在這些少數主要團體上，其他公民團體也在競爭這次競選活動的支配地位。一個鬆散的組織無法發展的一個組織的形式，加盟團體間也時常發生爭論與意見上的不合。最後，因為組織目標是定位為負面的競選活動，這也導致 2000 年的選舉是南韓史上投票率最低的一次，僅 57.2% 的投票率。²¹

最後是社會文化的限制。這次 CAGE 行動最大的失敗是依然無法撼動南韓向來有政黨地域上的獨斷地位（regional party monopoly）。南韓政治一個特殊的現象是，南韓選民的政黨認同不是意識形態取向，而是地域取向，各政黨有選區上的優勢。少部分選區 CAGE 所不推薦的國會議員，仍無法撼動這些國會議員穩定勝選的地位，反而其得票率還上升。由於民眾當時認同 CAGE 的行動，大部分的選區不被推薦的候選人大多落選。

Kim（2004）認為漂浮選票及未決定的選民在這次大選中扮演重要決定性的角色。然而選民仍帶有強烈的地域性投票傾向，仍然無法撼動政黨在某些選區上的優勢地位。儘管 CAGE 的行動不算完全成功，但有幾個功勞：1. CAGE 讓人

²¹ 1985 投票率是 84.6%；1988 是 75.8%；1992 是 71.9%；1996 是 63.9%。

民主權的議題在大選中獲得大眾的關注；2. 鬆散的結盟組織仍能發揮有效的行動，來達到共同追求的目標以及提升民主資本；3. 這次聯盟的活動被視為是以人民力量達到政治改革的新開端。不過，Kim 認為 CAGE 的行動不算是政治改革運動，而僅是讓大眾開始關注公民投票主權的啟發運動。選後 CAGE 會解散的原因，也是因為 CAGE 採取負面選舉的手段，而且選後 CAGE 並沒有提供未來改革的議題或新的政治方向。這些 NGO 迫切的任務是定位他們的功能、重整內部的結構與合作網絡、促進更多民眾的政治參與，並追求社會的民主資本，以在未來成為南韓公民社會的有效媒介（Kim 2004, 67）。

四、小結

從美國及南韓的經驗可以發現，如果監督國會團體能夠獲得民眾的認同與支持，其實是會讓國會議員懼怕這股監督的浪潮。國會議員會重視這些監督團體的原因是因為連任的考量。國會議員是民選產生，他們必須重視民意，必須注意選民對他們的印象與感受，如果選民認為選區現任議員表現不適任，下次選舉將不會再投票繼續支持。有人質疑監督國會不一定會發生效果，因為被評鑑為優秀的立委不見當會當選，然而，若是沒有任何團體監督國會，民眾要對立委的表現漠不關心時，立委的表現可能將更荒腔走板（黃秀端 2008, 161-166）。這也就是為什麼「公民監督國會聯盟」誕生的最大原因了。

雖然平時選民可能並不太清楚國會議員實際在國會裡的表現，只是時常看到他們出現在選區寒暄問暖，就以為國會議員有在做事，卻忽略國會議員在國會裡的表現其實也很重要。我們沒有法規規定立委的職責一定要做選區服務，但立委似乎比較熱衷在選區服務選民。但這需要有管道告訴選民這樣的資訊。此外，媒體大多不關心國會議員做了哪些事，除非有一項爭議性的法案正在審議，否則媒體對國會議員的私德比起他們在國會做了哪些事情更有興趣。監督國會的公民團體應該是提供選民政治資訊的另一種管道。公督盟以立委評鑑的方式提供選民認識立法委員平常表現的一個管道，能影響多少選民，我們無法知道，但是我們的

立委如何看待立委評鑑，則可以透過問卷或深入訪談得知，這也是本文接下來要探討的課題。

第四節 章節安排

本研究內容將分六章論述。在章節安排上，第一章為「緒論」，即前文之內容。第二章為「研究設計與方法」，包含理論建構與研究假設、研究對象、研究資料、研究方法與變數建構方式。第三章為「公民監督國會聯盟如何運作與評鑑立委」，此章首先將臺灣公民團體監督國會的歷史脈絡發展演變，一直到公督盟的成立做一簡要交代。之後詳細介紹公督盟的組織概況、組織成立目的、運作方式，特別是立委評鑑的進行方式。此外，作者也訪談了公督盟的成員，在本章也呈現公督盟成員的訪談內容；第四章則是「立委對評鑑的態度與回應：質化層次的分析」，這部分透過深入訪談進行分析，比較不同政黨的立委，不同評鑑成績分組的立委對公督盟立委評鑑的看法及態度是否有所差異。也希望透過訪談來瞭解立委對公督盟及評鑑的看法，從立委及立委助理的角度來論述故事。第五章是「立委對評鑑的態度與回應：量化層次的分析」，這部分主要以統計模型分析什麼特質的立委傾向去關心立委評鑑，以驗證本文假設。此外，本文也分析各種數據，以觀察立委對立委評鑑反應的行為表現。最後，第六章則為「結論與研究建議」，本章綜合討論整體資料分析結果及其對作者研究上的啟示，並提供未來有興趣的學者進一步研究上的建議。

第二章 研究設計與方法

從上述文獻可以知道，國會議員以連任作為最主要的目的，連任也是達到其他重要政治目標的先決條件（Mayhew 1974）。立委應該非常關心造成影響其連任機率的各種因素，其中，公督盟的正、負面評鑑結果就是立委需要去面對的因素之一。作者認為研究立委關不關心立委評鑑的意義在於，如果立委關心公督盟的評鑑，其表現應該會導向公督盟想要的理想代議士形象（如踴躍出席參與議事、積極發言質詢、踴躍提案等），以符合評鑑指標的期待。換句話說即所謂「考試領導教學」的概念，公督盟以一套評鑑規則引導立委去從事其所期望的行為表現。但由於只有部分立委有機會被評鑑為優秀立委，不可能人人都當優秀立委。而立委對於好立委的認知應該也有所不同，有的立委認為積極立法問政才是好立委，有的則認為為民服務才是好立委。立委對於公督盟評鑑指標僅重視立法問政的不滿情緒可想而知，他們應該也對公督盟採取比較排斥的態度，或是盡量努力以避免不要被列為待觀察名單。但是關心評鑑的立委，不代表他們皆會回應公督盟各種倡議呼籲與要求，僅是對影響其形象正負面的立委評鑑活動表達關心或在意。

第一節 研究方法

本文研究對象主要是針對第七屆立委，因為公督盟已完成一屆的評鑑，也與第七屆立委互動長達四年的時間，累積的資料也較為豐富。第八屆改選後有高達42.5%的立委是新科立委，57.5%的立委是連任的立委（立法院全球資訊網2012）。公督盟到了第八屆，評鑑作法及方式可能與第七屆時有所不同。由於第八屆約四成是新科立委，且本論文完成之際，公督盟也僅與第八屆立委互動一年多而已，是故本文研究對象主要以第七屆立委為主要研究對象。

本文研究資料多元，質、量並重，採取深入訪談及調查研究蒐集資料。本文依研究問題順序及需要，各別採取以下方法：

一、分析公督盟內部文件資料與深入訪談公督盟成員

為了回答本研究第一個層次的問題－公督盟的運作與評鑑。公督盟是如何運作的？立委評鑑是如何進行？評鑑指標有哪些？當初面對哪些困難？以及公督盟自認為立委評鑑對立委產生什麼樣的影響等問題。本文從兩種管道進行資料的蒐集，首先透過檔案分析法分析公督盟內部的文件檔案、出版品、期刊、網頁資料、評鑑辦法說明手冊等資料，將公督盟的組織運作方式，評鑑進行辦法，評鑑指標歷次變革等資料做一個整理，為讀者概要介紹公督盟的運作及立委評鑑的進行方式。

其次，作者透過與公督盟成員的深入訪談，請公督盟成員分享他們監督立委的經驗。就他們所累積的經驗來看，請他們評估立委評鑑究竟對立委產生什麼樣的影響？正面影響有哪些？負面影響又有哪些？四年多下來的立委評鑑，是否有達到他們當初改善國會亂象、提高立委在立法院勤於立法問政的理想。哪些地方可能做的不足？未來又可以怎麼做(公督盟深入訪談問卷大綱內容，詳見**附錄 A**，**P.166**)？在公督盟的訪談人選部分，共訪問 3 位成員，1 名是公督盟的理事，另外 2 名則是實際負責立委評鑑工作的職員。本文以立意決定受訪者，以參與評鑑工作愈資深者優先接洽訪問。

二、深入訪談立委與國會助理

在質化研究方面，本文好奇立委如何看待公督盟，以及他們對於立委評鑑的看法，此外也想進一步知道公督盟的評鑑對立委產生什麼樣正面影響及負面影響。作者認為關心評鑑的立委應該會去注意公督盟的評鑑指標，各項指標所佔比重又不同，立委可以看哪些指標是造成評鑑分數的關鍵，而在這方面多作著墨。作者以為有些立委可能為了要獲得較好的評鑑成績，會積極提很多小型、不痛不癢的法案，來加以充數，來增加分數，或是積極連署。如表 1 可以發現，立委個人提案數有逐屆增加的趨勢，尤其立委席次減半後（113 席）的第七屆，平均每會期立委個人提案為 351 筆，比起第六屆（225 席）平均每會期立委個人提案為 269

筆還要增加 30.5%。此外，第七屆平均每位立委提案數為 24.8 筆法案，是第六屆立委平均提案數 7.2 筆的 3.4 倍。行政院提案也有增加，但行政院提案數量的增加跟首次政黨輪替後民進黨執政時一樣，政黨輪替時，行政院的提案數較多。但是到了第八屆時，立委提案數更加暴漲，第八屆僅第一至第二會期，委員提案數共有 1449 筆，才兩個會期，總提案數卻已經是第七屆立委總提案數的 51.6%，超過二分之一強；不僅如此，第八屆第一至第二會期平均每會期立委個人提案數為 725 筆，更是比第七屆平均會期立委個人提案數成長了 107.6%，亦即 1.07 倍，成長幅度相當驚人。這是否映證了這個現象的存在，立委以衝業績的提案方式增加評鑑分數，本文將以深入訪談研究之（立委深入訪談問卷大綱內容，請見**附錄 B，P. 167**）。

表 2 行政院提案與立法院提案統計 (1986-2012)

屆別	當選年度	任期 (年/月)	行政院提案		委員提案		黨團提案		合計		席次 人數	平均每會期 立委提案數 提案次數
			次數	%	次數	%	次數	%	次數	%		
一 ¹	1986	1987/02-1990/01	134	89.9	15	10.1	-	-	149	100	100	5
一 ¹	1989	1990/02-1993/01	169	50.1	168	49.9	-	-	337	100	130	28
二	1992	1993/02-1996/01	240	24.1	757	75.9	-	-	997	100	161	126
三	1995	1996/02-1999/01	294	23.9	935	76.1	-	-	1229	100	164	156
四	1998	1999/02-2002/01	801	35.3	1345	59.3	121	5.4	2267	100	225	224
五	2001	2002/02-2005/01	758	28.8	1714	65.1	162	6.1	2634	100	225	286
六	2004	2005/02-2008/01	363	16.3	1612	72.3	256	11.5	2231	100	225	269
七 ²	2008	2008/02-2012/01	734	20.0	2806	76.5	127	3.5	3667	100	113	351
八 ²	2012	2012/02-2012/12	240	13.5	1449	81.4	71	4.0	1780	100	113	725

資料來源：修改自盛杏媛（2009），作者並重新查詢立法院資訊檢索系統，〈國會圖書館法律提案系統〉，將第一屆僅列 1986 年以後增額立委補選後之資料。另外，在「行政院提案」一欄，作者排除考試院、監察院、司法院之提案，未視同為行政部門提案，故數據有所出入。

註 1：第一屆立委數為增額補選立委數，非當時實際立法院委員數。

註 2：第一至第六期會期數共六個會期，是故「平均每會期立委提案數」皆以「委員提案數」除以六個會期所得，第七屆開始後則為八個會期，是故除以八個會期，第八屆僅統計第一會期至第二會期共兩個會期，故除以兩個會期。

本文選用深入訪談作為研究方法係因為，第七屆選制變遷後一個選區只有一席立委，這使得法案提案的責任從第六屆以前由許多立委共同負擔，到第七屆開

始只由一個立委負擔將選民的期望化為法案提案。因而監督政府的責任也就落在一席立委身上，這使得立委必須在立法院提更多的法案，但卻也必須做更多的選區服務。盛杏媛（2008）認為為了評估選制變遷對立委行為表現的影響，可將區域立委視為處理組（treatment group），不分區立委視為準控制組（quasi-control group），兩者加以比較。不過，選制變遷以及公督盟的評鑑，這兩項因素同時影響著第七屆立委，這導致因果推論更加困難，難以辨識哪項因素的影響效果最大。既然我們無法做實驗，也無法以比較法來分析不分區立委與區域立委在選制變遷前後行為的改變，只能以深入訪談的方式來解決研究上的需要。不過，本文仍延續隨機抽樣（random sampling）的精神，以抽樣方式挑選受訪的立委或其助理。

由於每次會期評鑑結果都不同，公督盟僅公布「優秀立委」（有明確前三名）與「待觀察名單」兩種（公督盟評鑑第七屆立法委員優秀立委與待觀察名單，詳見附錄 C，P. 168）。²² 有些立委好幾會期被評為優秀立委，有些立委可能僅被評為一至兩次優秀立委，而有些立委總是被評為待觀察名單，有些立委則從來未被評為優秀立委或列入待觀察名單。作者認為，立委獲得優秀立委及待觀察名單次數的多寡影響立委對公督盟的態度。那些經常被列為優秀名單的立委對公督盟的評價應該較高，而經常被列為待觀察名單的立委，對公督盟的評價應該較低。因此本文以第七屆各會期評鑑結果為準，並依以下標準，將立委分成四組不同的立委，按造比例進行抽樣：²³

（一） 第一型立委：曾經被評為 3 次以上（含）優秀立委，且未曾被列入待觀察名單。

（二） 第二型立委：曾經被評為 1 次或 2 次優秀立委者；或是既曾被評為優秀但又曾列入待觀察名單，但是其被評為優秀立委次數高於列入待觀察名單的次數。

²² 這係因為第七屆第一會期首度公布立委評鑑報告時，有立委抗議不滿被評為最後一名，第二會期開始則改公佈待觀察名單，為了化解立委疑慮，以立委姓名筆劃多寡排列。

²³ 立委抽樣分組的名稱，為避免引起爭議，不以任何帶有優劣字眼的名稱稱之，故以第一型、第二型等名稱。

(三) 第三型立委：既不曾被評為優秀立委，也不曾被列入待觀察名單者；或是既曾被評為優秀立委但又曾列入待觀察名單，但列入待觀察名單次數高於優秀立委次數者；或是曾被評為優秀立委與待觀察名單立委次數相同者。

(四) 第四型立委：只有曾經列入待觀察名單的立委。

本研究訪談進行時間為 2012 年 2 月至 4 月期間，也就是第八屆立法院改選後。作者共訪問 12 名立委，並依上述各層比例分層抽樣，各組分別各抽出 2、3、4 及 3 位。本研究未將第八屆新科立委列入訪談對象，這係因為新科立委與公督盟接觸時間短暫，故未將新科立委放入抽樣母群中，而主要以第七屆立委為訪談對象（受訪立委抽樣母體清單與各組比例抽出數，詳見**附錄 D**，**P. 169**）。如果立委本人願意受訪，作者則優先訪問立委，若立委不便受訪，則改由訪問立委助理。不過，對於中選但沒有連任的立委，作者仍嘗試予以聯絡，無法取得聯繫或是拒絕受訪者，則跳下一位受訪者。但是，立委離職原因如果是因為轉任政務官、擔任民選官員、擔任立法院正副院長、黨團總召或是死亡，則直接排除在抽樣母體中，因為他們基本上非常忙碌或是不可能接受訪談。在透過立委或助理的深入訪談中，可瞭解立委們主觀對於公督盟的意見與看法，也能詢問立委是否有因為為了得到良好的評鑑成績，而有提許多法案以提高成績的現象。

三、調查研究法

質化的深入調查法僅能瞭解少數立委的意見與看法。為了瞭解多數立委關心立委評鑑的程度，並以量化的統計模型分析什麼樣特質的立委較關心立委評鑑，本文以調查研究法蒐集立委的態度。作者將問卷題目加掛於盛杏媛（2011）國科會補助專題研究計畫：《選區服務與立法問政：選制變遷前後的比較》（計畫編號：NSC100-2410-H-004-096-MY2）中，針對第七屆立委助理第二波的訪問問卷裡。本文以問卷測量立委們對於公督盟評鑑的看法，透過助理對立委的觀察來瞭解立委對公督盟評鑑的看法。因為立委基本上不會親自填寫問卷，而且由他們親自填寫，他們的態度可能有所保留。問卷執行期間是 2011 年 10 月至 12 月之間，也

就是正值立委正在準備第八屆立委選舉時，由訪員親自到立法院向各立委辦公室助理聯絡拜訪，親自發放問卷與回收。第七屆有些立委因各種因素中途離職，有些則是中途補選進來，問卷訪問時實際僅有 108 位立委在職，扣除掉立法院正、副院長 2 名後，合格受訪立委數為 106 位，成功回收 86 位，回收率為 81.1%。

本研究量化分析的部分，有些變數是立法委員本身特質的變數，如代表種類、教育程度、所屬黨籍、教育程度、性別等，這些資料都可從立法院的網站得知，但有些變數則必須透過問卷調查所得。在接下來的二、三節，本文將討論「理論建構與研究假設」與「變數建構與測量」，內容將提到問卷調查所測量的題目背後的理論基礎與測量方式，作者認為問卷調查的題目待後文再呈現，較符合文章整體的邏輯與流暢度，是故不再此節交代。

第二節 理論與研究假設

本節主要討論本文研究問題中的第三個層次問題，即什麼樣特質的立委較關心公督盟的評鑑。如同本文第一章所述，本文認為立委之所以關心立委評鑑在於選舉連任的考量，因為立委具有不斷連任的動機，不斷的連任也代表其政治能量逐漸茁壯，有利於其近一步往上陞遷，參選更高職位的民選公職，甚至謀取職位所能帶來的各種好處。因此公督盟評鑑的好壞，透過大眾傳播媒體的報導，多少會影響立委個人的政治形象，進而影響選民的觀感，或是影響黨內高層人事布局的考量。然而，並非所有立委都關心公督盟的評鑑，而是具有某些特質的立委才比較關心立委評鑑，而這些特質可能與立委關心立法問政或選區服務的偏好有關，也就是說重視立法問政的立委進而也影響其對公督盟的評價與重視程度。至於什麼因素影響立委對於評鑑的關心程度，討論如下：

一、選舉因素

關於選舉因素，作者認為可探討立委的代表種類以及資深程度。首先，立委的代表種類應該會影響其對競選連任的敏感度，進而影響對公督盟評鑑的態度。

所謂代表種類係指立委是由「選區選民」抑或「政黨名單」（在臺灣稱「全國不分區立委」）選舉產生。前者必須面臨定期的選舉壓力，也必須做許多的選區服務，一旦改選無法取得選民的支持，就無法繼續擔任立委；後者不需要定期面臨選舉的考驗，他們往往因為其專業領域的素養而獲得政黨徵召提名就能繼續擔任立委。申言之，由選區民選產生的立委，往往需要面對民意的壓力，國會議員與選民之間存有「個人課責」（individual accountability）的直接連結關係。選民是「委託人」（principal），國會議員即代理人（agent）。國會議員與選民的關係建立在雙方對於課責的期待，代理人需對委託人的偏好及要求有所回應，代理人若缺乏回應，委託人可加以督促其要有所回應及行動，否則可用選票懲罰他（Carey 2009, 1-4）；政黨名單產生的立委，則比較不會受到選民的監督與壓力，而是受到較多政黨約束的壓力。儘管臺灣現在許多不分區立委也做選民服務，但是與選區產生的立委相較，其與選民之間的課責性連結還是較為薄弱。由於選區代表與政黨名單立委對於民意的敏感度及壓力程度不同，由此本文假設：

假設一：選區立委比政黨名單立委較關心立委評鑑。

其次，立委的資深程度是否影響其對公督盟評鑑的關心程度，作者也相當好奇。資深的國會議員與新科的國會議員在行為上其實有所差異。國會議員的政治生涯會有兩個階段：一是擴張選票階段，二是鞏固選票階段（Fenno 1978; 2003）。新任的立委，通常選票基礎不如資深立委穩固，資深立委能夠多屆連任，代表其政治實力基礎雄厚。此時的新任立委處於擴張選票的階段，傾向將重心放在選區服務的經營；至於資深立委則處於鞏固選票階段，傾向將心力放在參與國會中的議事與研究法案，而開始減少在選區服務的時間。Born（1982）同樣也發現國會議員在第三任之後，對於選區的關注程度開始降低。Johannes（1983）亦指出，愈資深的國會議員花在選區服務上的時間愈少。

國內研究也發現，新任立委在選區的經營上往往較為努力，其目的如同Fenno所言，是在擴張選票、尋求支持的基礎（盛杏媛 2000a）。因此資深的國

會議員不僅能影響政策，也能獲得行政內閣的尊重，他們最後能在連任及成功的國會議員生涯做出平衡（Jacobson 2003, 37-38）。而資淺或是新上任的立委，由於選票不穩固，因此他們對於公督盟的評鑑應該持較敏感且關注的態度，因為負面的訊息可能會影響其下次的連任機率，不僅黨內初選面對黨內潛在挑戰者的挑戰，也會引起敵對政黨候選人的躍躍欲試。因此本文假設：

假設二：新科立委比連任立委較關心立委評鑑。

二、立委的政黨背景

不同黨籍的立委對公督盟評鑑的關心程度有可能不同。首先，第七屆立法院，國民黨佔有絕對多數，民進黨則為少數。身為少數在野的民進黨，為了在國會對抗多數的國民黨，必須花費更多心思監督政府、研究立法並提出法案以圖表現，以展現與國民黨立委的不同。當然，這與政黨是執政或是在野的身分有關，Wiseman（1966, 141）認為內閣制國家的國會，執政黨國會議員必然會去支持政府的一切政策和法案，在野黨則是扮演制約的角色，履行國會批評政府以及對政府的政策進行修正的角色。兩者之所有在行為上有所差異係因為內閣如果未獲同黨國會議員的信任將使內閣垮台重新改選，甚至可能造成執政權的喪失；反之，在野黨國會議員對於內閣的法案和政策則提出較多的批判與監督，進而提出替代方案，目的也是為了在下一一次選舉中爭取選民的支持。Fletcher 與Goddard（1978）對英屬哥倫比亞和安大略兩省省議員的研究也有類似的發現，在野黨國會議員比執政黨國會議員更重視法案的討論以及對政府政策提出替代方案，然而他們並不會因為缺乏政策影響力而轉向以選區服務的工作為重，反倒是執政黨的後排議員傾向重視選區服務，對於政策的制訂不是那麼用心。至於以總統制為代表的美國也有類似的情形，Hall（1996, 72-74）認為與總統同屬同一政黨的國會議員有動機去支持和執行總統所提出的法案和政策，這是因為支持總統所提出的法案和政策有助於間接達成國會議員的個人目的。此外，國會議員在日後更能獲得與行政部門法案協調上的影響力，並預期總統會對其忠誠表達回報，為其選區謀取具有

好處的建設與政策。

國內的研究則指出，2000 年以前由於國民黨一黨獨大，決策重心在黨和行政院，許多重大政策往往在送進立法院之前早已決定，國民黨立委在立法表現空間較為有限，因而投注較多的心力在選區上，在野黨的民進黨及新黨反倒偏重以立法問政作為展現的舞台（盛杏媛 2000a）。2000 年政黨輪替後，國民黨與民進黨的立委因為朝野角色的互換，其行為模式也有差異。在一致政府時期，民進黨立委在立法上較為積極，但在政黨輪替後，在提案上不如以往積極；相反地，國民黨立委在政黨輪替後，在立法提案上變得較過去積極（王靖興 2006；2009；盛杏媛 2000a）。不僅如此，民進黨立委在 2000 年政黨輪替後，由於民進黨取得執政權之後，政黨決策中心由立法院轉向總統府和行政院，幾乎所有的重大政策皆由行政機關所主導，因此民進黨立委在立法問政表現上不如以往具有影響力，反倒將重心擺在選區，國民黨立委則從原本重選區服務輕立法問政，重新配置更多心力在立法問政上（王靖興 2006；2009；盛杏媛 2005, 13-14）。

綜合言之，第七屆立法院，民進黨失去執政權淪為在野，國民黨握有絕對多數，因此可預見民進黨立委應該比國民黨立委配置較多的資源在立法問政研究上，國民黨立委則是在選區服務花費較多心力。公督盟的評鑑指標對在野黨的民進黨相對有利，民進黨立委應該較為樂意接受公督盟的評鑑。此外，民進黨僅在立法院持有微薄的少數席次，監督力量大為不足。民進黨立委應當樂見公督盟這類公民團體的介入，以分擔監督的成本。例如第七屆公督盟推動立法院議題轉播，第八屆時更進一步推動程序委員會議題轉播，獲得民進黨立委以及親民黨立委的支持（臺灣時報，2012 年 4 月 14 日；²⁴ 自由時報，2012 年 3 月 24 日；²⁵ 2012 年 3 月 26 日）²⁶。又例如第七屆時，公督盟要求到委員會旁聽議事，國民黨五度拒絕，²⁷ 第八屆時，公督盟多獲得民進黨召委的同意，但國民黨召委則是拒

²⁴ 臺灣時報，2012，〈公督盟促開放議事轉播〉，《臺灣時報》，4 月 14 日，版 4。

²⁵ 顏若瑾、曾韋禎，2012，〈程委會全都錄，橘提案藍封殺〉，《自由時報》，3 月 24 日，版 A6。

²⁶ 顏若瑾，2012，〈藍拒透明公開，立院程委會遲未開張〉，《自由時報》，3 月 26 日，版 A8。

²⁷ 公民監督國會聯盟，2010，〈專題報導：立法院旁聽，國民黨五度拒絕〉，公民監督國會聯盟

絕。²⁸

最後，就民進黨的本質來說，民進黨成立前於黨外時期，與許多團體如農工團體、婦女團體、環保團體等結盟一同向國民黨政府抗爭。民進黨與許多社團有了革命情感，民進黨執政後也比國民黨積極面對社會團體的改革需求（陳儀深 1995；鞠海濤 2004, 45-77）。就歷史經驗的角度來看，民進黨籍立委比起國民黨籍立委或其他政黨的立委，對於民間社團的監督態度應該是持樂觀、開放、面對的態度。第七屆少數困境的民進黨籍立委，應該不僅樂見像公督盟這類的民間社團介入立法院，向國民黨施壓促進開放國會，也希望配合公督盟評鑑指標的要求以獲得較好的評鑑成績，以突顯與國民黨籍立委的不同，未來選戰文宣更可加以使用。綜合言之，作者認為國民黨籍立委與民進黨籍立委對於公督盟的評鑑態度應該有所差異：

假設三：民進黨立委比國民黨立委較關心立委評鑑。

三、立委的教育程度

立委的教育程度的高低可能影響立委對立委評鑑的關心程度。這是因為立委的教育程度及專業背景影響其在法案上關注的領域跟付出的心力，進而比較看重立法問政，甚至是為了發揮專業見解、制定更好的政策、實現政治理想、或是掌握政治權力。羅清俊（2002）研究發現，教育程度愈高的立委，愈能對法案提出適切的專業見解與建議，也能精闢的發現政策問題所在，向閣員提出有力的質詢。如果立委不瞭解法案，便會失去對法案研究的興趣，既沒有能力提案，對內閣官員質詢也使不上力，只好將重心轉移到選區服務。對法案研究興趣缺缺的立委，自然也不在意其在立法院的工作。盛杏媛（2005, 20-23）也發現教育程度愈高的立委愈看重國家整體利益而不是選區利益。因此，高教育程度的立委由於較重視立法問政，看重公共利益，對於公民團體監督國會此種公民參與的概念及行動，

網站：<http://www.cw.org.tw/p/3435>，檢索日期：2012年12月6日。

²⁸ 公民監督國會聯盟，2012a，〈常設委員會不得旁聽，有理嗎？〉，公民監督國會聯盟網站：<http://www.cw.org.tw/p/15027>，檢索日期：2012年12月6日。

可能其認同度及接受度也較高。此外，高教育程度的立委本身學識涵養高，也可能比教育程度低的立委愈重視自己的舉止、談吐、聲譽等形象的建立。作者認為公督盟的評鑑指標應該符合高教育程度立委的期待，如果能獲得優良的評鑑成績也能為他們的形象維持有所幫助。

假設四：教育程度愈高的立委愈關心立委評鑑。

四、立委重視立法問政抑或選區服務

影響國會議員重視立法問政或選區服務的因素很多。例如前文提到立委的代表種類、資深程度。以及教育程度皆影響國會議員看重立法問政或是選區服務。其他影響國會議員重視立法問政或選區服務的程度包含，首先是立委擁有資源的多寡。盛杏媛（1997；2001）認為若是一個立委所擁有的立法資源較多，例如立委愈資深、擔任委員會的召集委員或是黨團幹部，都會使其在立法工作上參與較深；反之，對於那些選民基礎不穩固的立委而言，在選區耕耘和服務選民比在立法院中積極參與立法工作，對於其連任更有幫助。此外，國會議員的選區特性也有影響。例如 Johannes（1983）指出來自於教育程度愈高選區的國會議員，其花在選區服務上的時間愈少。教育程度較低的選區，國會議員則提供較多的選區服務。就國內研究而言，盛杏媛（2000a）認為都市化程度愈低的地區，立委和選民之間愈容易建立恩庇關係，因此立委較重視選區服務的工作；反之，都市化程度愈高的地區，選民較為重視立委在立法院中的表現，因此立委傾向重視立法問政的工作。不僅如此，盛杏媛（2000a）採用票源集中程度作為觀察指標，研究結果發現票源愈集中的立委，愈傾向從事選區服務；而票源愈分散的立委，愈傾向從事立法問政。

國會議員若愈看重立法問政，這也表示立委會花較多的時間在立法研究上。國會議員的立法工作可分成正式立法與非正式立委兩種類型（Hall 1987；盛杏媛 2001）。²⁹ 然而，正式立法相當費時費力，Hall（1987, 116）認為在有限的時間

²⁹ 正式立法參與包含：出席、提案、連署、發言、質詢與投票；非正式立法參與則包含：與選

跟精力，為了不做白工，他們會選擇待在能夠達到其目的的委員會。國會議員之所以努力從事立法工作，其實還是基於連任的考量，他們可以藉此向選民邀功其在立法上的努力。特別是那些可以帶給選區好處的特殊利益法案，以及有利於一般全民利益的法案，這些法案得以通過，國會議員可向選民宣傳是他們努力的成果 (Mayhew 1974, 21-26)。國會議員如此認真工作，無非是為了向選民傳達其相當勝任國會議員的位置，而且能夠在國會中發揮立法的影響力 (Fenno 1978, 136-139)。公督盟的評鑑指標事實上符合這類型立委的期待，也有利於這類型立委的評鑑成績。他們既可透過積極立法問政來向選民傳達擔任國會議員職位的勝任，更有較高機率獲得公督盟較好的評鑑，以獲得正面的回饋與肯定。除了可以創造優良形象，也可進一步向選民邀功、宣傳，最終目的還是在爭取選民認同，希望選民在下次選舉時繼續以選票支持連任。因此本文假設：

假設五：重視立法問政的立委比重視選區服務的立委較關心立委評鑑。

五、立委的性別

在主流的社會中，公私領域的二分忽略了社會中性別不平等以及性別的社會架構的差異，這種解釋忽略了性別以及家庭的政治意義，並且隱含了父權的意識。傳統社會價值觀將勞動概念分為男性－政治經濟的公領域，女性－家庭照護的私領域，因此多傳統傳會認為女性本性上適合照護工作，不適合從事政治經濟活動，她們必須仰賴男人，且隸屬於家庭之下 (Okin 2008)。由於政治參與向來被視為「男性化」的公領域，女性多被認為不適任參與政治。因此，女性在政治場域的參與，一直是婦女運動與性別研究者高度關注的議題，且女性參政數量的增加在學界被視為政治參與性質轉變的重要關鍵 (姜貞吟 2011)。

台灣女性立法委員的比例從第二屆到第六屆分別為 9.6%、14.0%、19.1%、22.2%、20.89%，第七屆因選制改變增高為 30.0%。³⁰ 在跨國性比較的研究中，

區選民接觸、說服立委同僚、政黨內部的協商、黨團協商，以及與財團或利益團體接觸 (參見盛杏媛 2001)。

³⁰ 女性立委比例計算自立法院全球資訊網。第七屆單一選區當選的女性立委比例為21.51%，然

普遍從社會供給面與政治需求面解釋女性處政治邊緣的成因與現象。過去研究討論社會供給面如何影響女性成為「合格人才庫」(pool of eligibles)一員的客觀條件與主觀意願；政治面向則從選舉制度等政治機會結構探討影響女性是否能進入「參選人才庫」(pool of candidates)的關鍵因素(參見 Lovenduski (1986)、Sainsbury (1985)、Mandel (1981)，轉引自姜貞吟(2011))。申言之，社會結構因素中的人為教育資本與經濟資本的提高，是女性參與政治相當重要的影響要素(Pamela Paxton, Melanie M. Hughes, and Jennifer L. Green 2006: 903)。女性教育程度的提高與從事非傳統女性職業比例的增加，使得符合「合格」政治人物特質的女性參選人相對的增加；另一方面，政治文化的開放，對非傳統的政治勢力和團體有較大的容忍度，使得女性的政治參與率相對也增加 Paxton (1997)。

臺灣的家庭、地方政治跟政黨政治多數仍以認同男性、男性中心、男性支配為主，儘管女性雖可因教育程度提高、經社資源增加而提高自己的參選資本，但是臺灣女性參政持續受到政治家庭與地方勢力的結構因素影響，形成「參選人才庫」的內在封閉網絡，排擠女性參政的可能；此外，儘管臺灣女性雖具有高教育程度與專業經歷等現代化人力資本的條件，但她們仍然深受性別框架所影響；女性參政的這種「性別階序格局」，是一種以地方勢力與政治家庭為基礎單位，血緣、地緣跟性別為主要篩選機制所組成的階序格局模式(姜貞吟 2011)。³¹ 由於女性參與政治受限於性別框架被排拒在外，當選的女性政治人物必須比男性政治人物更加努力得表現以尋求稱職、勝任、被選民認可的形象。因此，女性立委也較男性立委做更多的選區服務，女性立委的個案服務數較男性立委多(黃秀端 1994, 104-105)。較為值得注意的現象是，有些議題傳統上被視為公領域中男性所熟悉或感興趣的議題，國內研究就顯示，女性立委多選擇擔任教育委員會的成員(盛杏媛 2000b: 382)。此外，男性與女性立委所關心的議題也會不同，例如

後新選制規定不分區婦女當選比例不得低於二分之一的保障後，增為30.0%。

³¹ 這邊的地方勢力係指，女性立委候選人的當選還與其是否具有政治世家背景、派系背景有關，換句話說與地方勢力與緊密的女性候選人更能輕易進入「參選人才庫」。

男性立委關注憲政或是制度、政治改革等議題，而女性立委則較為關心婦幼、教育及社會福利議題（楊婉瑩 2001）。

因此，立委的性別的確影響其在立法院內的行為模式。作者認為男性與女性立委關心評鑑的程度應該也有所不同，因為女性立委必須強調其稱職性不比男性立委差。是故作者認為女性立委應該較男性立委較重視個人形象，這也反映其在立委評鑑的態度上，因此本文假設：

假設六：女性立委比男性立委較關心立委評鑑。

第三節 變數建構與測量

一、依變數

本研究依變數是立委關心公督盟評鑑的程度。如何測量來建構立委對公督盟評鑑的關心程度，至少有兩項指標可以觀察。以下各依變數說明如下：

（一）立委對於評鑑關心的程度

該指標直接以問卷測量立委的關心程度。由於考慮到政治敏感性，問卷中並未提到公督盟，而是以「我們社會上有一些監督國會的民間團體」來取代。我們假設立委助理看到問卷題目，應該能聯想到公督盟，因為也只有公督盟在整個第七屆，不斷地與立委助理們接觸，並在每一會期結束後召開記者會公佈立委評鑑報告。儘管中間曾經有國會觀察基金會（Now 今日新聞網，2008）以及財政立法監督聯盟（2012）公佈立委評鑑報告，指標不同、觀察面向不同，造成評鑑名次不同的結果，不過僅曇花一現，後續沒有繼續提出評鑑報告。本文假設立委助理應該會優先聯想到公督盟，應該是合理的，測量結果應該不致有太大偏差。該變數問卷測量題目如下：「我們社會上有一些監督國會的民間團體，我們想要瞭解貴委員對這些團體的看法：請問您認為貴委員關不關心這些團體的評鑑結果？」變數意義上，本題目以 1 表示「非常不關心」，2 表示「不太關心」，3 表示「有點關心」，4 表示「非常關心」。

（二）立委提供資料給公督盟評鑑的次數

公督盟每逢要進行評鑑時會要求立委助理提供相關評鑑所需的資料，³² 重視公督盟並希望得到較佳評鑑成績的立委，必定要求其助理務必回覆公督盟相關文件資料。上述問卷是測量立委主觀上的心理態度，而立委提供公督盟資料的積極程度，可作為觀察立委付諸行動的客觀態度。本文透過公督盟評鑑資料，觀察每一會期立委提供資料的狀況，有提供資料給予 1，沒有提供資料給予 0。並且每一會期各計算一次。第七屆共有 8 個會期，理應立委提供資料次數最高分為 8 分，最低分為 0 分。然而，第七屆共有 20 位立委因為賄選判刑、轉任政務官、當選縣市首長等原因而辭職（立法院全球資訊網 2012），後來又遞補及補選 15 位立委。由於這些立委部分時間片斷缺乏紀錄，如果將這些立委全部排除，樣本數恐怕過少。為了克服此研究限制，本文加總立委提供資料給公督盟的次數後，再除以立委任職會期數，舉例而言，假設某立委共提供 3 次資料給公督盟，但他任職會期數僅有 5 個會期，他提供給公督盟資料的平均會期數即 0.6 次。也就是說，立委平均提供資料的會期數是介於 0 與 1 之間。

（三）立委對於評鑑的公正程度評價

由於公督盟的評鑑結果，有些立委經常獲評為優秀立委，有些立委則經常被列入待觀察名單，有些立委則是從來未獲優秀立委或列入待觀察名單，因此，立委對於評鑑的公正程度評價為何，同樣是作者所感興趣的。該指標同樣直接以問卷測量立委對於立委評鑑公正程度之評價。本測量題目如下：「我們社會上有一些監督國會的民間團體，我們想要瞭解貴委員對這些團體的看法：請問您認為貴委員覺得這些團體公不公正？」。在變數意義上，本題目以 1 表示「非常不公正」，2 表示「不太公正」，3 表示「還算公正」，4 表示「非常公正」。

二、自變數

本文各自變數建構方式如下：

³² 例如，公督盟評鑑項目中，有一項是「特殊事蹟」，內容可包含考察、召開記者會、召開公聽會，或是其他立委想要補充加分的特殊事蹟。

（一）立委的代表種類

立委的代表種類分別為區域立委、全國不分區立委及原住民立委。由於區域立委及原住民立委皆由選區選民投票產生，本文將區域立委及原住民合併為「區域立委」與「不分區立委」進行對照。

（二）立委的政黨背景

第七屆沒有發生立委轉換黨籍或遭開除黨籍的事件，故本文以立委參選時所登記的黨籍為基準，分成「國民黨」、「民進黨」與「無黨籍與其他」三類。

（三）立委的資深程度

就立委的資深程度而言，作者使用資料來自立法院國會圖書館的〈歷屆立委〉資料庫，將立委分成第七屆才就職的「新任立委」，以及連任第七屆的「連任立委」兩類。

（四）立委的教育程度

本文以立法院網站關於立委個人簡介頁面資料作為參考來源。由於目前立委普遍教育程度較高，本文將立委分成三種教育程度：「博士」、「碩士」與「大學以下」。

（五）立委的問政型態

關於該指標，本文以問卷方式蒐集資料。問卷題目如下：「如果我們把立法委員的工作簡單的分為選區服務與立法問政兩類，並且把選區服務和立法問政放在天秤的兩端，您認為貴委員在哪一方面的用心比較多？」變數意義上，本題目以 1 代表「選區服務」，2 代表「立法問政」。

（六）性別

在變數過錄上，男性立委為 1，女性立委為 0。

第三章 公民監督國會聯盟如何運作與評鑑立委

本章共分四節論述。首先，第一節整理臺灣過去許多公民團體監督國會的歷史發展脈絡。公督盟的成立事實上與過去不少團體有著密切的連結關係，特別是澄社以及社會立法運動聯盟，本文將簡要地概述這些團體監督立法院的歷史發展與經驗。第二節則是透過整理公督盟的書面文件，介紹公督盟如何作立委評鑑，包含評鑑的原則、指標及評鑑作業流程。第三節則是公督盟評鑑的行動與經驗，此節作者將透過深入訪談公督盟三名成員，探討公督盟為何要做立委評鑑，曾經遇到什麼樣的困難與挑戰，對於整個立委評鑑做下來有什麼樣的感想，是否觀察到有趣的現象以及目前立委評鑑執行下來的心得與反思。

第一節 臺灣公民團體監督國會的歷史發展

由民間發起系統性監督國會的行動首度出現在 1989 年，當時的臺灣適逢威權統治末期與自由化、民主轉型的開端。當時眾多學者組成「新時代基金會增額立委問政表現評估小組」，率先敲下第一聲鐘針對立法院第一屆增額立委，由蕭新煌教授負責監督國會任務，提出立委評鑑報告，公佈「推薦立委與不推薦立委名單」(新時代基金會增額立委問政表現評估小組 1990；陳香蘭等 2011, 116)。之後陸陸續續出現不同的團體提出監督國會的報告，如國會觀察基金會、臺灣勞工陣線、婦女新知基金會等團體，有些提出監督國會報告的目的是希望從立法審議過程影響國會決策，持續觀察其所推動的法案，也有針對立委整體表現進行評鑑，希望導正立法院的議事品質及立委的素質，如澄社是監督國會行動持續最久的團體，從第二屆到第五屆都有公佈立委評鑑報告(黃瀚儀 2006)。因此，從立法委員開放民選以來，每一屆都有公民團體在進行監督，相繼提出監督報告書，以下對於臺灣歷年監督國會的團體作一介紹：

一、新時代基金會

新時代基金會鑑於人民長期無法窺探立法院的作為，率先針對首次民選產生的增額立委進行「問政表現評估報告」。該基金會於 1989 年設立「增額立委問政評估小組」，並於 1990 年出版《立法院擂台：增額立委問政評估》一書。這次監督報告也是臺灣最早針對立委的問政表現進行系統性的評估。不過，由於立法院的資料難以取得，該次監督行動之規模可說是「空前絕後」。新時代基金會的評估目的是想要瞭解由選民選出來的立委在其任內有何表現，這些表現具有什麼樣的特色和性質，又反映出什麼樣的民意取向（蕭新煌 1990, 9）。此外，新時代基金會之所以只針對第一屆增額立委進行問政表現評估報告的原因在於，當時的「資深立委」並沒有「選民」基礎，也不需要改選，但是增額立委有其民意基礎，對其問政表現進行評估才能發揮監督作用，也較有評估價值，也能發揮教育選民的作用（蕭新煌 1990, 11）。

新時代基金會監督的方法係採用內容分析法，分析增額立委質詢（包含口頭與書面質詢）以及法案質詢之發言內容為分析對象，並將內容分為幾下各類：質詢議題內容的分類、³³ 為誰發言之分類、³⁴ 資料來源，³⁵ 以及質詢內容取向。³⁶ 新時代基金會針對立委問政表現的評估報告，並沒有列出所有增額立委整體表現的名次。不過，在比較基礎上，是以全體增額立委去做評比，例如在質詢議題內容分析上，他們以內容分析計算立委發言內容涵蓋哪些面向的議題，如在經濟議題方面發言次數最多的前幾名有哪些立委；為誰發言也是列出各增額立委對各階層團體利益關心度的排行榜，這是立委個體層次的排名；但也對立法院做總體層次的分析，如分析各政黨立委、區域立委、職業團體代表立委質詢所關心的社會

³³ 質詢議題內容共分成九大類：財政經濟類、政治類、社會類、交通類、國防外交類、教育類、環境保護與公共衛生類、法務類以及文化新聞類（張茂桂 1990）。

³⁴ 為誰發言之分類分成十六個對象：一般民眾、個人利益、各別利益團體、國家結構與制度、公務人員、教育人員、工商業界、農漁民、勞礦工、學生、老人、婦女、青少年兒童、軍人榮民、特定群體（如原住民）及其他（吳忠吉 1990）。

³⁵ 資料來源分為：印象所得（未明確指出資料來源者）、民眾請願、新聞資料之反應、專家立論、官方資料、綜合整理而成等六類（蕭新煌 1990, 13）。

³⁶ 質詢內容取向即質詢內容的發言方向，包含廣泛討論、提出問題、提出具體建議、督促立法及修法，以及其他等五種取向（蕭新煌 1990, 13-14）。

利益傾向分配比例的情況（張茂桂 1990, 31-48；吳忠吉 1990, 49-62）。不僅如此，新時代基金會的問政評估報告也針對許多立委表現的面向進行分析，像是：

（一）分析弱勢團體在立委質詢的地位，並公布最關心弱勢團體的立委，甚至公開希望他們得以連任（徐良熙 1990, 63-76）；（二）以數據方式分析發現，隨著臺灣經濟的高度發展，立委質詢議題關注在金錢政治的比例有所提高（林忠正 1990, 85-94）；（三）分析立法院所通過的法案，並比較各法案有多少立委發言之統計（蔡調章 1990, 101-134）；（四）重要法案審查發言內容之分析，並詳列各法案有哪些立委發言，並加以評析（李伸一、賀德芬與黃怡騰 1990, 135-162）；（五）分析立委政見與質詢議題間之關係，包含各政黨立委的政見在各議題的分佈狀況，立委的質詢內容有多少比例呼應自己的政見，以分析政見履行關注的程度（黃榮村與卓淑玲 1990, 163-216）。

二、國會觀察基金會

國會觀察基金會（以下簡稱「國觀會」）成立於 1992 年 8 月，是第一個最具規模的專業監督國會團體，組織陣容龐大，涵蓋政治界、文化界、傳播界、學術界、教育界與企業界，曾被寄予厚望，希望能代替選民對立法院扮演另一種制衡力量。國觀會對立委監督主要為兩個方向：一是「正當行為」，統計立委出缺席情形、提案跟質詢的數量等；二是觀察立委的「不正當行為」，包括關說、承攬業務、利用特權、兼職等不法但不合理的行為（黃瀚儀 2006, 37）。在成立的第一年國觀會就大動作發表五次不同項目的評鑑報告，後續又於 1993 年發表三次報告、1994 年一次、1998 年一次。³⁷ 不過，首次提出評鑑報告也使得當時負責

³⁷ 國會觀察基金會曾經發表的評鑑報告計有（資料來源引自：黃瀚儀（2006）從新聞報紙的整理）：1. 證交所審理峰安金屬公司上市案（1992 年 10 月）；2. 成立「第二屆立委選舉觀察小組」（1992 年 11 月）；3. 兼職立委排行榜（1992 年 11 月）；4. 履行政見最佳/ 最差前十名（1992 年 12 月）；5. 任內積極關心法案前二十名以及議事發言表現最差前十位（1992 年 12 月）；6. 推動公職人財產申報法有卓越及積極貢獻二十五名單（1993 年 6 月）；7. 立法院審查八十三年度中央政府總預算表現較佳二十人及較差六人（1993 年 6 月）；8. 立法院第一屆總質詢期間表現理想的十二位立委名單（1993 年 7 月）；9. 立法院第二屆第二會期觀察報告暨朝野立委出缺席統計表（1994 年 1 月）；10. 第三屆立法委員問政表現總評（1998 年 11 月）。

會務運作的執行長姚立明挨立委控告（中國時報，1992年12月11日；³⁸ 青年日報，1992年12月17日），³⁹ 不過獲法院宣判無罪（自立晚報，1993年7月30日）。⁴⁰ 國觀會除了公布評鑑報告以外，也有做國會改革的倡議，例如：呼籲立委公布財產，推動公職人員財產申報（中國時報，1993年5月26日）。⁴¹ 但最後由於民間支持與捐款不如預期，國會觀察基金會面臨經費的困窘，立法院不配合提供資訊，國民黨團也指控國觀會評鑑有偏差（自由時報，1993年6月23日），⁴² 即使被評鑑為優良的立委也沒有因而支持國會的評鑑行動，而且姚立明本人也投入立法委員選舉，使得國觀會的公信力和客觀性大打折扣（黃瀚儀 2006, 38），之後國觀會幾乎銷聲匿跡。

經過約十年的沉寂，或許因為公督盟開始大力推動立委評鑑的緣故，2008年7月，國觀會又突然公佈一份立委評鑑報告，由姚立明主持召開記者會，公佈十位表現最佳及十位最差之立委，當然引發不少立委批評不符實情。國觀會評鑑標準包含出席率，發言次數（但扣除謾罵的發言內容）與提案數，也批評現行立法院制度會的問題，也就是立法院長王金平與副院長曾永權需要主持院會、處理院務，卻掛名外交及國防委員會席位，不需要出席、發言及提案等現象（中央社，2008年7月20日）。⁴³ 不過，國觀會在第七屆卻僅有公布一次評鑑報告而已。後來最近一次的新聞是，國觀會於2009年公開呼籲，反對現任立委轉換跑道參選2009年縣市長選舉，形同欺騙選民，揚言進行反輔選，但未見具體行動。⁴⁴

三、澄社

澄社並非是一個正式的社會團體，而是一個知識份子論政的團體，橫跨政治、經濟、社會、法律等領域的學者，主張「論政但不參政」，希望保持意見客觀中

³⁸ 蔡福蔭，1992，〈澄清方式無法接受饒穎奇仍決控告國觀會〉，《中國時報》，12月11日，版7。

³⁹ 唐奇，1992，〈張堅華控告姚立明涉嫌誹謗〉，《青年日報》，12月17日，版6。

⁴⁰ 劉鳳琴，1993，〈姚立明被林鈺祥饒穎奇控誹謗案無罪〉，《自立晚報》，7月30日，版9。

⁴¹ 楊索，1993，〈國觀會函邀立委30日公布財產〉，《中國時報》，5月26日，版4。

⁴² 黃玲華、何榮幸，〈國民黨立院黨團指國觀會評估偏差〉，《自由時報》，6月23日，版4。

⁴³ 李明宗，2008，〈國會觀察基金會公布十大表現最佳最差立委〉，《中央社》，7月20日。

⁴⁴ 葉素萍，2009，〈國觀會：反對現任立委參選縣市長〉，《中央社》，4月30日。

肯，避免被外界貼上御用學者或是反動派的標籤，以避免降低言論公信力與影響力（李玉娟 2003）。監督國會只是澄社其中一個工作，並非是主要成立目標，最為人知的是澄社相當注重憲政改革議題，第一次與第六次修憲，澄社幾乎全程參與檢視（黃瀚儀 2006, 43-48；李玉娟 2003）。澄社是臺灣史上，對於國會持續進行監督與立委評鑑工作最久的團體。澄社首度於1989年對增額立委進行評鑑，1992年開始澄社接下新時代基金會的棒子，建立監督國會量化指標與質化評比（陳香蘭等 2011, 117）。之後1993年、1994年、2000年、2003年及2004年都有公布評鑑報告，然而，由於人力、經費有限以及歷任社長所重視的目標不同，澄社於1994年至2000年之間評鑑報告的公布是中斷的（黃瀚儀 2006, 49-60）。

澄社共提出九次的立委評鑑報告，歷次評鑑報告的方式都有採取或修改指標及方式，以下簡要說明（黃瀚儀 2006, 49-60；瞿海源等 2003, 85-254；瞿海源等 2004）：

（一）1989年澄社採取模擬投票的方式，以候選人平時形象、過去問政或施政表現，再加上社員主觀判斷候選人當選後是否公正行使職權或貫徹責任政治等三項因素。這份報告中，民進黨籍候選人普遍分數高於國民黨籍候選人，引起政治人物反彈，這樣的方式引起學界與輿論界的質疑與批評，社員對於評鑑立委的做法也有疑慮。

（二）1992年，澄社以訪問國會記者、邀請社會團體評鑑，以及蒐集立委資產等背景資料來評鑑立委立法院內外的表現，該年評鑑由張茂桂執行，並提出最推薦與不推薦立委的報告，當時適逢第二屆立委的改選，對立委參選人形成不少壓力，且當時也有國觀會提出立委評鑑的報告。不過，澄社是由媒體記者及社會團體所評鑑的報告，立委對此多宣洩不滿的情緒而已，不像國觀會被不少立委提告（聯合報，1992年12月8日；⁴⁵12月12日）。⁴⁶該年由於同時有國觀會及澄社的評鑑，媒體不小篇幅的報導也使得澄社打開了能見度。

⁴⁵ 王健治，1992，〈廖福本許武勝：必要時上法院〉，《聯合報》，12月8日，版2。

⁴⁶ 林松青，1992，〈絕非最差，許武勝告姚立明張茂桂〉，《聯合報》，12月12日，版2。

(三) 1993 年澄社同樣延續國會記者問卷調查及社會團體評鑑的方式，前者統計國會記者問卷後，歸納出「各項問政表現優良」、「沒印象無法評鑑」、「整體表現優劣」的立委及其政黨關係等評鑑結果，並羅列數十位表現特出的立委；後者由各社會團體評鑑，歸納出正反推薦最多次的立委。

(四) 1994 年澄社持續公布國會記者對立委的評鑑，但對於邀訪記者的條件限縮為須在立法院連續待兩個會期以上，但記者流動率高，回收份數也過少，導致報告效度並不佳。由於許多條件無法配合，澄社直到 2000 年才做下一次的評鑑，但是這兩年的評鑑結果，在 1998 年的立委選舉時，被澄社推薦的立委仍加以引用造勢。

(五) 2000 年澄社同樣以國會記者填問卷的方式進行評鑑，但與以往評鑑報告不同的是，考量民意基礎的不同，澄社將不分區及僑選立委分為一類評鑑，將區域立委評鑑分為一類評鑑，也將立委助理群的表現列入評鑑項目。

(六) 2002 年的立委評鑑報告，澄社於 2003 年出版《澄社報告 3：解構國會－改造國會》一書，此書內容也詳盡交代 1992 年到 2002 年國會評鑑報告。這次評鑑除了沿用國會記者評鑑外，最有趣的是，澄社還請立委自己勾選「認真而值得肯定的立委」，最後選出有 25% 立委勾選的立委，並與國會記者的評鑑結果做比較。澄社也以表格數據化呈現，公布立委問政各項指標（新聞則數、質詢數、法律提案數、發言數、臨時提案數）表現最佳前十名與後十名的立委，並以統計模型分析立委的表現，以綜合指標為依變數，結果發現愈資深立委表現愈差，兼營利事業的立委表現最差，就政黨來說，親民黨立委表現最佳等。⁴⁷ 此外，澄社此次評鑑大幅大增質化內容的評鑑，同樣有國會記者評鑑立委的報告，但增加不同種類的評鑑報告，如召集委員的評鑑與利益問題、立委兼任民間非營利組織職務之探討，並公開立委兼職項目、立委兼職調查以及立法院各政黨黨鞭在立法

⁴⁷ 該綜合指標為國會記者對立委在質詢、立法、專業素養和品德操守四項指標分項的分數(A)、立委前四項指標表現待改進分數的總和(B)，以及立委評認真立委的分數(C)。綜合指標分數即為：A-B+C 的加總。

院的表現等。

(七)2003 年澄社的評鑑報告主要以第五屆第三會期為監督範圍，並於 2004 年出版《澄社報告 4：透視立法院：2003 年澄社監督國會報告》一書，該次監督同樣採用量化國會記者評鑑的問卷，指標包含質詢表現、法案立法、預算審查、整體表現等指標，但僅列各黨立委整體表現，但有明列立委質詢及發言次數的次數統計；另外也將召委列入評鑑，以各項指標表現受記者認可與不認可次數，加以統計並將各項指標次數多寡個別陳列。⁴⁸ 最後關於質化指標，內容包含該會期法案通過之內容分析、立委不當行為的分析、監督立法院對於大法官同意權的審查報告，該書收錄也對國會改革的建言以及訪談資深記者談國會改革。

(八) 2004 年澄社分析屆期為第五屆第四及第五會期，這次評鑑有異於過去採用國會記者評鑑的方式，或許因為資源有限緣故，其採用立法院網站、立法院會務報告、監察院公報、經濟部及財政部網站，及媒體報導等資料可取得的公開資料。至於分析項目包含立委的出席率、重大法案審查表現、個人事業的利益衝突風險、言行舉止不當行為等。澄社並將立委前四項表現分成三類：不及格名單、負面觀察名單、正面觀察名單，僅有 39 位立委列入正面觀察名單。

(九) 2007 年為澄社最後一次的立委評鑑。澄社鑑於第七屆立委減半後，每位立委在國會的影響力將因席次大幅減少而增加，因此選出好的立委來代表人民行使國會職權益形重要。因此，澄社針對第六屆立委於第三至第四會期的表現進行評鑑。評鑑指標包含院會及委員會出席狀況、立委提案數、立委有無兼職營利事業職務以及言行不良指標等。⁴⁹ 澄社將立委分成不及格名單以及表現較優名單兩類，不及格名單多無黨籍立委，表現較優名單僅 24 位立委入榜（澄社 2007）。⁵⁰

⁴⁸ 指標包含議事規則嫻熟程度、主持議事中立程度、遵守利益迴避、專業性以及整體表現。

⁴⁹ 言行不良指標包含涉及言語或肢體衝突、不當質詢、侵害他人隱私、政黨惡鬥，無法理性討論法案、有濫用職權之嫌、不當影射、言論涉及人身攻擊（含歧視）、涉及弊案被調查等。

⁵⁰ 澄社，2007，〈澄社 2007 年國會評鑑〉，<http://www.taipeisociety.org/node/177>，檢索日期：2012 年 12 月 7 日。

四、臺灣勞工陣線

臺灣勞工陣線（以下簡稱「勞陣」）的前身為 1984 年創立的「臺灣勞工法律支援會」，是臺灣第一個以法律服務協助勞工爭取權益的工運組織，1988 年改名為「臺灣勞工運動支援會」，1992 年再度改名為現在的「臺灣勞工陣線」，強調積極團結勞工，爭取勞工族群的權益與福利，但也積極推展民主政治的改革，關注公共政策，如稅改、全民健保議題（臺灣勞工陣線網站 2012）。勞陣從爭取、保障勞工權益出發，長期對國會進行法案遊說，並定期公佈「勞工投票指南」，結合勞工運動以及國會監督，曾於 1995、1998 以及 2001 年立委選舉前夕，發表監督國會報告（黃瀚儀 2006, 39）。

勞陣歷次進行的立委評鑑行動概要如下（黃瀚儀 2006, 39-40）：

（一）1995 年勞陣秉持「法案審查才是立委本業」的理念，針對第二屆立法院所通過的法案，輔以媒體的報導，尤其與勞工權益相關者的法案進行分析，出版「勞工投票指南」，詳載「財團立委」與支持「金權法案」的競選連任立委名單，呼籲勞工選民拒絕投票給這些候選人。不過此舉也激怒許多立委，有立委質疑其立場，如新黨立委朱高正指勞陣是「台獨陣線」（青年日報，1995 年 11 月 10 日），⁵¹ 許多被點名的立委則是怒斥勞陣並揚言提告（聯合報，1995 年 10 月 5 日）。⁵² 另外，勞陣也公布財產預估超過三億元以上的「鉅富立委」。

（二）1998 年勞陣針對第三屆立委進行「問政總體檢」，其採取法案內容分析與客觀數字方式評鑑立委，包含審查過程中立委的發言內容以及統計立委的總發言次數、預決算參與審查情況、法案參與審查情況，並加以排名，將立委分成「勤勞立委」、「懶惰立委」與「金權立委」等三類，提供一般選民參考。

（三）2001 年第四屆立委選舉前夕，勞陣也再度發表立委評鑑，由於立法院公開資料有限，最後其選擇立委的發言次數作為評鑑標準，列舉過少發言的「懶

⁵¹ 朱泰榮，1995，〈不滿被列名「財團立委」及「警告名單」內，朱高正向勞工陣線下戰帖〉，《青年日報》，11 月 10 日，版 4。

⁵² 徐國淦，1995，〈勞陣點名反輔選，立委怒責嚴重抹黑〉，《聯合報》，10 月 5 日，版 4。

僑立委」，以及在委員會選舉時未採取利益迴避，甚至公開為自己經營之事業進行法案與預算護航的「犀牛皮立委」，此次報告也引起社會不小迴響（勁晚報，2001年11月15日）。⁵³

五、婦女新知基金會

婦女新知基金會（以下簡稱「婦女新知」）是臺灣第一個正式成立的婦女運動團體，其前身原為雜誌社，成立著眼點在於推動兩性平權、爭取婦女公民權等啟蒙工作，後來雜誌社經營困難，也難以募款，因而轉型為基金會形式運作（劉華真 1990, 44-45）。婦女新知主要以立法遊說的方式來爭取婦女的權益，其與臺灣勞工陣線一樣，同樣關注符合該團體成立宗旨的特定婦女議題為主軸，促進立法院通過性別相關法案，並聯合二十多個婦女團體，透過媒體、廣告文宣等媒介，希望教導女性選民如何判斷哪些才是具體可行的選舉政見，選擇重視婦女議題的候選人（黃瀚儀 2006）。

婦女新知歷次重要的監督國會行動，簡述如下（黃瀚儀 2006, 72-79）：

（一）1989年婦女新知公佈增額立委問政評估，整理立委對婦女權益問題的問政狀況。婦女新知也提出他們的十大婦女政見，呼籲婦女選民以立委的問政評估表現，以及立委政見是否有納入婦女新知的婦女政見作為投票依據。⁵⁴

（二）1992年，婦女新知再度提出婦女十大政見，邀請朝野女性立委候選人參與記者會，並根據書面質詢、與婦運團體合作狀況、主動舉辦婦女議題公聽會次數進行評估，選出前十名立委作為女性選民投票參考，也公布第二屆立委對婦女議題的問政成績表現。1994年第三屆立委及1998年第四屆立委選舉前夕，婦女新知都發佈指導手冊及文宣，教導女性選民如何投票，呼籲投給關心婦女議題的立委，同時也以遊說方式推動立委立法。

（三）2000年政黨輪替之後，婦女新知仍持續推動婦女相關議題的立法，

⁵³ 陳澄心，2001，〈勞陣公布立委排行：劉炳偉懶惰、賴士葆勤勞、羅明才犀牛〉，《勁晚報》，11月15日，版2。

⁵⁴ 婦女新知的十大婦女政見，詳見：黃瀚儀（2006, 73）。

2001 年第五屆立委改選前夕公佈立委評鑑結果，以立委競選承諾是否實現、重要性別法案提案次數、質詢、提案、發言次數等個人問政表現為評鑑指標，整理這些方面表現較佳的立委名單，提供女性選民參考。2004 年第六屆立委改選，婦女新知以徵詢各婦女團體意見後，彙整一份長期支持婦女／性別權益的 30 位立委候選人推薦名單（女性立委佔 70%），並召開「用選票作頭家，婦女權益不缺席」記者會。有別於過去其他團體的評鑑，這一份推薦名單相當具體，且藍綠立委恰好各佔一半，評鑑結果是以立委重視性別議題的表現。由於婦女新知的手段較為溫和，基本上立委對其多表尊重，並未發生有立委提告的情形。

六、商業週刊

在我國採取「單一選區兩票制」之後，第七屆立委改選前，商業週刊於 2007 年 12 月公布「50 位好立委名單」（呂國禎 2007；呂燕智 2007），⁵⁵ 動員共 94 位專家評審，含 14 位部會的官員、13 家媒體的記者，每位立委平均被 14.9 位評審評分，共分四階段進行評鑑，分別為「認真度」、⁵⁶ 「利益迴避」、「問政專業」⁵⁷ 及「全面性評比」。⁵⁸ 第七屆立委選舉結果，若扣除 8 名未參選的候選人，整體連任率為 63.4%，單就國黨籍候選人而言，共有 21 名立委連任成功（連任率 84%），而民進黨僅有 5 名連任成功（連任率 25%），共有 12 人連任失敗。⁵⁹ 有人質疑監督國會不一定會發生效果，因為被評鑑為優秀的立委不見當會當選，然而，若是沒有任何團體監督國會，民眾要對立委的表現漠不關心時，立委的表現可能將更荒腔走板（黃秀端 2008, 161-166），這也就是為什麼之後「公民監督國會聯盟」產生的最大原因了。

⁵⁵ 國民黨佔 25 名，民進黨佔 20 名，台聯黨佔 3 名，新黨佔 1 名，無黨籍佔 1 名。

⁵⁶ 即出席率，凡出席率達到 50% 以上，才能進入第二階段的評審。

⁵⁷ 通過第二、三階段者僅有 37% 的立委得以進入第四階段，共刷掉 106 位立委，其中不乏有博士、教授、企業家、建築師等。

⁵⁸ 最後第四階段由 3 位具有 10 年以上專跑國會線的媒體記者負責終審工作。評鑑結果，原本經濟委員會第一名的李俊毅因遭判刑而出局，不少曾經被澄社評比為優秀立委，如賴士葆、劉憶如等在此階段被記者高標準檢驗，而與第一名擦身而過。

⁵⁹ 在此所謂的「連任率」也將不分區立委列入計算。

七、公民監督國會聯盟

第七屆立法院新的政治生態呈現一黨獨大的局面，當時多位學者為了免於國會成為特定政黨與人士的公器，實有建立監督國會監督機制之必要性與重要性。然而鑑於過去澄社組織較為鬆散，評鑑方法缺乏一貫性及累積性，再加上民間團體因緣際會在相同的時機點上，均達到要重啟監督國會的共識，多個原本參與「社會立法運動聯盟」的社運團體，⁶⁰ 於 2006 年年底組成籌備小組，於 2007 年 1 月 23 日成立「公民監督國會聯盟」。「社會立法運動聯盟」並於同年 4 月 18 日召開社員大會，正式改名為現在的「公民監督國會聯盟」，並選出 7 位理事，3 位監事（顧忠華 2008, 186），⁶¹ 並吸納許多加盟團體（公督盟組織架構圖詳見**附錄 E, P.170**）。⁶² 其經費來源一成來自加盟團體年費、八成來自社會大眾捐款支持，少部分為專案執行收入。而公督盟的理監事人員也不乏有澄社社員的背景，公督盟的評鑑指標必然承襲澄社評鑑所累積的經驗。

公督盟成立目的在於透過倡議與實際行動，希望革新國會政治、改善國會亂象與監督立法委員的表現，其中最重要的任務在於透過「立委評鑑」方式，督促

⁶⁰ 「社會立法運動聯盟」的成員來自民間組織的集結，這些始祖團體為澄社、臺灣環保聯盟、和平草根聯盟、全國婦女聯合會、勵馨基金會、民間司法改革基金會、伊甸基金會、殘障聯盟、社區大學全國促進會（顧忠華 2008）。後來截至目前為止，已經加盟到約 42 個團體（公民監督國會聯盟 2012a），可說組織漸趨龐大。蕭新煌教授分析，該團體注重民間倡議，偏重於社會立法、修法的推動和立委投票動向的觀察、追蹤與遊說法案（陳香蘭等 2011, 118）。

⁶¹ 國立政治大學社會系顧忠華教授，為社會立法運動聯盟轉型為公民監督國會聯盟後的第一任理事長，之後再度連任第二任理事長，現任理事長為國立臺灣大學化學工程學系施信民教授。

⁶² 公督盟加盟團體時有更動，目前公督盟共有 42 個會員團體包括：財團法人紀念殷海光先生學術基金會、臺灣和平草根聯盟、臺灣婦女團體全國聯合會、財團法人勵馨社會福利事業基金會、財團法人民間司法改革基金會、臺灣環境保護聯盟、社團法人社區大學全國促進會、財團法人綠台文教基金會、財團法人伊甸社會福利基金會、中華民國殘障聯盟、澄社、全國家長團體聯盟、社團法人中華民國自然步道協會、社團法人臺灣小留學生家長協進會、社團法人臺灣法學會、中華民國關懷生命協會、社團法人臺灣蠻野心足生態協會、臺灣人民監督法院協會、財團法人文化環境文教基金會、財團法人主婦聯盟環境保護基金會、社團法人臺灣 21 世紀議程協會、社團法人臺灣生態學會、財團法人臺灣紅絲帶基金會、財團法人永續臺灣文教基金會、臺北萬華社區大學、臺灣教授協會、財團法人陳定南教育基金會、臺灣電磁輻射公害防治協會、臺灣教師聯盟、財團法人宜蘭人文基金會、臺灣北社、財團法人宜蘭社區大學教育基金會、財團法人臺灣智庫、台中市醫界聯盟、南投縣家長關懷教育協會、臺灣原住民文化產業發展協會、桃園縣環境保護協會、財團法人青平台基金會、財團法人臺灣文化基金會、財團法人中華農學會、臺灣中社、中華民國老人福利推動聯盟（公民監督國會聯盟 2012a）。

立委加強在立法問政的表現，也希望為選民把關立委，淘汰不適任的立委。立委評鑑有五大準則，分別為「文明、陽光、公益、透明、效能」。⁶³ 公督盟的運作除了聘用專任人員以外，更仰賴招募志工針對國會表現進行長期觀察。從第七屆起每一會期結束後均舉行「立委評鑑大會」公佈評鑑報告，在其評鑑報告中，主要是針對立委的問政（如法案、預算刪減案提案次數、質詢次數）、院會及委員會的出席率、特殊事蹟表現、有無不當行為等進行評分。第七屆立委評鑑共累積 32 位立委曾獲評為第一名的立委，待觀察立委 65 位。關於公督盟更深入的評鑑方法及指標待下一節有更詳盡的論述。

除了立委評鑑，公督盟還有其他工作重點，包含（張宏林 2012b, 42-62）：

（一）發行《監督國會》季刊：公佈監督立委報告，報導公眾與非政府組織關注法案與預算，以及提供最新國際政治資訊，是臺灣唯一以監督國會為主的刊物。⁶⁴

（二）議題倡議：不定期召開記者會、座談會、遊行等倡議活動，其中最為人所知的是，公督盟推動立法院議事公開，獲得朝野立委呼應，立法院建構網際網路多媒體隨選視訊系統（Internet Video on Demand, IVOD），讓外界可得知立

⁶³ 1.文明國會：我們的國會議員身為最高民意代表，必須講道理、有禮貌、相互容忍、彼此尊重；至少要做到不罵人、不動粗、不作秀的文明人基本條件，而不是鎮日上演野蠻戲碼；2.陽光國會：我們的國會本身不能夠成為利益輸送的分贓管道，必須要有完整且配套的陽光規則，來掃除貪腐；國會同時應該制訂嚴格的法律規範，以促使臺灣朝向清廉的國度大步邁進；3.公益國會：我們的國會對於國家資源的分配，應該秉持社會公平正義及弱勢優先的原則，拒絕通過不公不義的法案。國會議員更必須自律自清，不假公濟私、圖利自肥；4.透明國會：我們的國會是全民的國會，一切應該攤在陽光下接受全民檢驗，議事程序與內容都應即時轉播給全民收視，讓全國民眾共同監督自己所選出來的民意代表，不讓代表私心自用、為所欲為；5.效能國會：我們的國會效能一直都為社會所詬病，在政黨惡鬥的政治氛圍之下，國會運作的停擺及功能的失靈，更讓民主法案屢屢擱淺，嚴重辜負人民付託。成熟的國會應建立明確的行為規範及效能指標，以深化並提昇臺灣的民主，絕非反其道而行。

⁶⁴ 2008 年當時公督盟的執行長何宗勳想到 1994 年臺灣推動「乾淨選舉運動」時，曾遠征巴西取經，巴西早在十多年前就有監督國會的組織，且發行國會監督週報。何宗勳說服公督盟成員也發行監督國會週報，時時揭露他們觀察立法院的報告與評論（陳香蘭等 2011, 126-127）。2008 年 3 月 5 日《監督國會週報》創刊號出爐，後來改發行《監督國會雙週報》，後來獲得贊助改，自 2010 年 3 月 16 日正式改版為彩色版，厚達三、四十頁的《監督國會雙週刊》。但礙於經費困窘，2012 年 10 月 25 日改發行《監督國會季刊》。

法院開會實況。⁶⁵

(三) 關注公眾議題：公督盟曾針對社會重大議題予以表態支持，例如捍衛公視預算、抗議博弈條款、反對圖利特定團體。

(四) 國會研究：邀請國內大專院校五十多位學者擔任學術顧問，協助專業協助，並定期舉辦「國會監督論壇」，針對「國會改革」與「社會時事」進行評論建言，甚至投書與出版刊物。

(五) 國際交流：公督盟曾與美國國會監督團體舉行視訊會議、邀請韓國落選運動團體來訪、監督歐洲議會團體「Parlorama」執行長來訪、受亞洲選舉觀察團（ANFREL）邀請，多次赴東南亞國家進行選舉觀察，並將選舉觀察技術引進國內。

(六) 公民政治參與教育訓練：於全國各地舉辦說明會、「IVOD 立委評鑑」活動並與大專院校合作，將「IVOD 立委評鑑」融入課程，以及招募培訓志工協助國會監督事宜等。公督盟也透過許多公關活動增加曝光度，如積極建構網站及臉書與民眾機接觸，以媒體投書、邀請媒體報導、舉辦研討會及演講，甚至與網路媒體「新頭殼」合作自製節目－「幸福報報－公民看國會」，邀請學者專家、政府官員及立委等接受訪問，討論與國會的相關議題時事。

總而言之，公督盟乃是由 42 餘個民間團體組成，是目前最大的監督團體，未來的發展備受注目。公督盟既是追求以專業評鑑為目標的團體，但也推動許多國會改革開放的議題。下一節，本文會進一步說明公督盟的評鑑方式、評鑑指標與評鑑經驗，這裡僅簡要介紹公督盟的發展。

八、財經立法監督聯盟

2009年9月14日，「財經立法監督聯盟」（以下簡稱「財督盟」）成立，由臺灣

⁶⁵ 經過長期的斡旋，獲得朝野共識，已於第七屆第三會期起（2009年2月20日上線）開始提供網路線上IVOD隨選視訊，可以收看立法院即時開會過程（張振峰，2009，〈立院議事轉播20日上路〉，《臺灣時報》，2月1日，版4。

大學財金系黃業達教授擔任召集人，集結逾200名財經背景的學者，⁶⁶ 成立目的在於提供一個產官學各界交流的有效平台，藉由現有法案及具潛在立法需求議題之研討、財經立法監督機制之運作，以協助財經相關立法委員提升問政品質與立法績效，並期待好立委能出頭。⁶⁷ 財督盟起初針對第七屆立法院財政、經濟及交通委員會三個委員會，共44位立委的在財經相關立法績效與問政品質進行評比（經濟日報，2009年9月15日）。⁶⁸ 評比方式包括量化與質化兩項指標。量化指標包括委員出席率、發言次數及提案數等，其權重佔30%。質化指標包括問政發言品質及對產業發展與經濟繁榮貢獻度，其權重佔70%。在各項質化指標評分中，先剔除前後極端值各10%後，再取中間80%之平均數作為評比分數。

財督盟共辦過三次財經立委的評鑑，於2011年4月12日第一次針對第七屆八個委員會進行評鑑後，每個委員會評鑑出5位優質立委，共40名立委獲優質立委，且有7名國民黨立委及2名民進黨立委獲得各委員會表現第一名的立委（經濟日報，2011年4月13日）。⁶⁹ 不過，之後就沒有進一步有任何評鑑活動，後來轉型為「臺灣金融教育協會」，未再舉行過立委評鑑。

九、其它社會團體的監督行動

另外還有一些團體曾經零星進行監督國會報告（黃瀚儀 2006, 40-41）：「消費者文教基金會」從「選擇立委是一種政治消費」的角度出發，曾於1992年第二屆立委選舉前，公佈12項消費者保護政見，並推薦12位任期內關心消費問題的第一屆立委，並主動代為造勢。同年，「中華民國殘障聯盟」也在選前向多位

⁶⁶ 據相關新聞指出，財督盟到2011年已有115所大專院校、超過一千位專業領域教授加盟組成。

⁶⁷ 資料取自財經立法聯盟企劃書，

<http://www.hakkaforum.org.tw/DB/News/File/%e8%b2%a1%e7%9d%a3%e7%9b%9f.pdf>，檢索日期：2012年11月29日。

⁶⁸ 蘇秀慧，2009，〈財經立法監督聯盟 成軍 近200位學者專家組成 將協助制定中長期政策 每月進行立委績效評比〉，《經濟日報》，9月15日，D3(2)版。之所以有7名國民黨立委及2名民進黨立委獲得各委員會表現第一名的立委，是因為經濟委員會由國民黨立委丁守中和民進黨立委黃偉哲並列冠軍。

⁶⁹ 楊毅，2011，〈40位優質立委財督盟頒獎，第七屆六會期由吳育昇等獲獎，總召黃達業：盼提升問政品質緩和藍綠對抗〉，《經濟日報》，4月13日，版A17。

關心殘障同胞議題的第一屆立委獻花、致敬。不過，兩者在事後均沒有做進一步的評鑑追蹤，而是進行議場外的監督，並採用遊說的方式持續影響立法過程。

十、小結

回顧臺灣過去公民團體監督國會的歷史可以發現，早期各團體進行評鑑時，或許基於評鑑人力及時間成本上的考量，多採用立法院網站以及立法院公報上可取得的公開資訊，如出席率、發言次數、質詢次數、法律提案數等計算次數的量化方式進行評鑑，因為這些資訊是較為客觀且無爭議的指標，直到現在唯一持續進行評鑑的公督盟，仍以量化指標為最主要的評鑑方式；至於質化的指標，如婦女新知、勞陣較為關注與其團體相關的法案，針對立委在這些議題的質詢內容、法案審查表現等進行評分，不過可能落於過於主觀的批評，因為這些團體在特定議題上有其立場，很難讓立委信服其評鑑結果。

臺灣公民監督國會的力量雖然一直存在，然而往往因為經費不足、監督指標眾說紛紜、缺乏持續性、人力不足、評鑑者專業性問題、評鑑結果未能有效引起大眾注意，且現場觀察人員不足等問題，因而可能引發外界對於評鑑結果的客觀性產生疑慮，導致評鑑所能發揮的效果仍相當有限。因此建立具有公信力且系統化的評鑑行動是當前評鑑團體最需要去建立的。儘管部分被評比不佳的立委仍能順利連任。然而，黃秀端（2008, 164）對此認為民主政治是建立在制度與監督之上，而不是建立在聖君賢相或偉大的領導者之上，因為聖君賢相識可遇不可求的，唯有建立在健全的制度之上，民主政治才能走得長久安穩。

本文認為可以針對上述各社會團體的國會監督行動進行分類，主要可分成兩大類，一為「專業評鑑型」，二為「遊說立法型」，前者採納立委在各種客觀指標上的表現，或是透過部分質化指標，針對全體立委進行評鑑，並公布全體立委的評鑑成績；後者主要透過公佈關心特定議題的立委，向特定族群提供立委投票的參考，並藉此向立委施壓，希望立委關心特定族群的利益，並制定相關法案。然而，也有的社會團體是屬於這兩類型的綜合，如臺灣勞工陣線及婦女新知基金會

等，也有以發言次數與質詢內容進行評鑑報告，只是這些團體的取向還是偏向藉此向立委施壓，並持續向立法院進行法案的遊說，只是程度比重不同之分。本文認為公督盟同樣屬於介於專業評鑑型與遊說立法型之間，不過在位置上，作者把公督盟放置在偏向專業評鑑型茲的位置，這係因為他們同樣推動議題倡議遊說，即國會改革相關議題，茲將各社會團體的評鑑類型加以分類如下圖 1：



資料來源：作者自繪。

圖 1 臺灣各社會團體國會監督行動類型區分圖

第二節 公督盟如何做立委評鑑

一、公督盟評鑑的原則

公督盟在評鑑上的原則、方式及指標，作者參閱並整理歷次公督盟評鑑報告書(公民監督國會聯盟 2008; 2009a; 2009b; 2010; 2011a; 2011b; 2011c; 2012b)，概要說明如下文。首先，在評鑑原則，有下列幾點：

(一) 評鑑以鼓勵重於課責：公督盟評鑑目的是希望找出符合社會期待的立委行為，並以立委實際工作與行為上的資料為依據，對於表現較符合社會期待的立委，予以表揚，而表現較不符合社會期待者，則敦促其改進。此外，公督盟每一會期後都提出一次評鑑報告評鑑，其目也有異於之前的團體，往往在選舉前提出評鑑結果，向社會推出「推薦名單」與「不推薦名單」，向立委施壓。

(二) 形式與實質並重：評鑑項目包含立委出席率、發言率與提案率等形式指標，但也對法案內容是否符合公共利益、發言是否適當、有深度等進行實質上

的分析與評鑑。

(三) 科學化標準與客觀化評斷：公督盟將蒐集而來的資料及數據加以彙整與統計，再交由多元背景的評鑑委員會，根據學者與專家共同訂出評鑑指標，以追求客觀化與科學化的統計。

(四) 以立委職權義務為評鑑指標設計之依據：公督盟認為立委應該專注於國會事務，應該善盡憲法及法律賦予立委的職權去行使權力及義務，因此，公督盟相當重視立委在立法院內的表現，評鑑指標亦以此作為依據，以反應立委的問政表現。

(五) 委員會中心的評鑑：由於不同委員會之間開會次數有差異，以單一指標評鑑立委表現有失公允，故公督盟採取成熟民主國家中「委員會中心主義」，以委員會中之立委相對表現為主，藉以比較各別委員會內各立委間的表現，故公督盟公布立委評鑑成績，都是以委員會為單位，而非全體立委齊頭式的評鑑。

二、公督盟評鑑的指標

公督盟評鑑指標主要為量化指標，歷經多次評鑑，公督盟每一會期評鑑指標項目都有所調整，評鑑指標計有兩大類：一為基本分指標，二為加減分指標，茲說明如下：

(一) 基本分指標：包含立委的院會出席率、⁷⁰ 委員會出席率、⁷¹ 委員會口頭質詢、⁷² 委員會書面質詢、⁷³ 法案提案數等。⁷⁴ 到了第七屆第四屆以後，

⁷⁰ 院會出席率計算公式為：委員出席次數/ 院會會議次數。

⁷¹ 委員會出席率計算公式為：委員出席次數/ 該委員會會議次數。

⁷² 口頭質詢計算方式為：委員口頭質詢次數/ 該委員會會議次數。

⁷³ 書面質詢計算方式為：出席會議採計書面質詢次數/ 該委員會會議次數。

⁷⁴ 法律案僅算立委「主提案」部分，連署不列入計算。在計分上，第一會期到第二會期算立委提案數，提案數愈多，分數愈高，第三到第六會期，公督盟為了抑制立委提案氾濫，則先計算該會期立委平均提案數後，以此設為門檻，立委提案數若在提案數門檻內，每一筆提案為 x 分，超過門檻後，每一筆提案為 y 分，並設上限數，立委提案數超過上限，則無法繼續加分。第七會期以後，考量到不同提案所付出的心力不同，另外加上新擬草案、修正案、廢止案有不同權重的分數，並配合前述提案數加分上限的設計。至於 x 分、y 分多少則是依各會期立委平均提案數來做決定，因此 x、y 分多少每一會期的分數並不相同。

公督盟再加上預算案提案數的指標，⁷⁵ 以及質化的 IVOD 公民評鑑的分數（評鑑指標及立委表現評量表，詳見**附錄 F，P.171**）。⁷⁶ 還有一些短期評鑑的指標，例如第七屆第一、第二會期，公督盟曾將立委有無簽署國會改革承諾書列入計分（公督盟國會改革承諾書請見**附錄 G，P.172**），⁷⁷ 但這與當時許多未簽署國會改革承諾書的立委被評為「待觀察名單」引發爭議，後來第三會期即取消該指標。⁷⁸ 另外，第七屆第一、二會期期間，公督盟當初為了推動 IVOD 立法院議事透明轉播開放，將推動 IVOD 有功的立委加分，但 IVOD 開放後於第三會期則取消該加分指標。最後，第七、第八會期，公督盟新增立委決算審查表現，但在指標研發階段，故所佔比重僅有 5%，但評鑑方式由公督盟內部評鑑小組決定，沒有公開評鑑指標。

（二）加減分指標：除了基本分指標外，尚有加減分指標：

⁷⁵ 預算案提案數在第二、四、第五會期時，分數計算方式同法案提案數，僅計算主提案數，且設有門檻及加分上限，但到了第六會期以後，委員關於預算案的提案必須具有具體刪減、建議等明確預算金額，並經委員會審查通過後交付二讀之提案才給分，但由於二讀的結果並不會呈現提案人，故此部分必須由委員主動提案佐證資料才予採計。另外，要補充說明的是，雙數會期是預算會期，單數會期是法案會期，第三會期由於是法案會期，故評鑑未有此項評鑑，但後來公督盟發現，立法院預算案的審查都無法如期審查完畢，會拖延至法案會期，是故，第四會期以後，都有預算提案的評鑑指標，只是在預算會期時分數比重較重。

⁷⁶ IVOD 的評鑑為巡迴各縣市，由民眾收看立委的問政影音，就「問政專業」、「價值立場」、「問題解決」與「態度文明」等指標評比，每一立委接受數位民眾評比。第四、五會期尚有「整體表現」之指標，不過當時由民眾自填分數，每項滿分為 20 分，但民眾心中各有一把尺，標準高低各不同，導致不同民眾對同一立委的評比落差很大。第六會期開始，公督盟則是設計問卷，請民眾就各 20 項次指標勾選同意程度，從非常不同意、不同意、無意見、同意到非常同意，分別各得到 1 至 5 分，並取中位數為立委在 IVOD 的評鑑成績。然而，問卷內容各會期有所調整，本文附錄 F 乃是以第七會期為例。

⁷⁷ 國會改革承諾書來自學者與民間團體的構想，用意在於提醒立委：「你自己的承諾，說到就要做到」。國民黨在第七屆是一黨獨大，總統馬英九也呼聲國會要改革，公督盟認為承諾書是一個改革的指標，因此公督盟也採取「緊迫盯人」的策略，要求立委表態。然而，國民黨團一開始就採取「封殺」的策略，要求黨籍立委拒簽承諾書。不過，根據公督盟第七屆第二會期立法委員評鑑報告書資料指出，多數國民黨籍立委不願黨團決議，簽署承諾書，國民黨籍立委僅 16 位未簽署，至於民進黨立委則是全數簽署。IVOD 的開放就是承諾書發揮的效果，也成為公督盟當時遊說立委實現承諾的武器（陳香蘭等 2011, 129-131）。

⁷⁸ 公督盟於第七屆第一、二會期期間積極督促各立委簽署《國會改革承諾書》，內容包括：1. 恪遵利益迴避原；2. 修正通過《公務人員利益衝突迴避條例》、《政治獻金法》；3. 推動網際網路多媒體隨選視訊系統（Internet Video on Demand, IVOD）公開；4. 各委員會應有會議紀錄、出席紀錄，並且限期上網公佈；5. 黨團協商應透明化，協商過程應有完整紀錄；6. 同意公民監督國會聯盟所屬成員進入場內觀察議事過程等（公民監督國會督盟 2008）。

1. 加分指標：此部分包含陽光公益法案、⁷⁹ 特殊事蹟，⁸⁰ 第七屆第四會期新增預算刪減案成功三讀再額外加分，⁸¹ 以及第六會期新增公益（義）預算案的加分指標，其係指立委預算刪減案符合公益（義）性質，但此部分由公督盟預算審查小組認定審查，為質性分析部分。

2. 減分指標：此部分包含意見分歧法案、⁸² 立法委員脫序表現，⁸³ 該會期內立委本人已定讞的司法案件等也會列入；另外尚有第二、六至八會期採納侵權預算案的減分指標，同樣由公督盟預算審查小組認定預算案的刪減是否不當；第四、五會期公督盟曾經又針對爭議性預算刪減案若三讀通過再額外扣分之措施；另有暫時性的減分指標，如第一、二會期立委若有不當兼職但沒有利益迴避者予以扣分。

從前文可以發現，基本上公督盟的基本分評鑑指標皆是客觀的量化指標，如出席數、法案提案數、預算刪減案提案數、口頭質詢數、書面質詢數等，這些資訊在立法院網站及《立法院公報》即可蒐集到，也是主要影響立委評鑑成績表現的指標。至於加減分則多屬於質性評鑑的指標，如特殊事蹟係由立委主動提供，由公督盟人員負責認定是否符合特殊事蹟指標的定義，符合者每筆則加分，且設有加分上限數，不過，該指標的分數，立委若有提供才有加分。又如陽光公益、

⁷⁹ 陽光、公益及意見分歧法案係由公督盟公開徵求各 NGO 意見，蒐集相關媒體報導，經公督盟法案評鑑小組召開會議，邀集各領域相關人士、學者專家共同討論後，再決定哪些法案納入加減分指標，因此，公督盟無法一覽立委所有的提案，而是有機制性的篩選。所謂陽光法案認定標準為可以促進利益迴避，掃蕩貪腐弊端，促進國家邁向清廉國家的法案；公益法案為可以照顧弱勢團體，促進公平正義、國家資源的重新分配，或有關環境保護的法案。陽光及公益性法案在基本表現指標上已經加過分，基於鼓勵原則，獲選為陽光法案者，主提案及新草擬法案都有加分，但有加分上限。

⁸⁰ 特殊事蹟一直沒有清楚的標準，多由公督盟認定，但原則上應與立委職權範圍相符，大致上立委舉辦公聽會、記者會、座談會、協調會、會勘、爭取地方建設、揭發政府不當施政者皆可獲得加分，此部分資料須由立委主動提供並附佐證資料才採計。

⁸¹ 在基本分指標，預算刪減的提案為評鑑指標，第四會期開始，若預算刪減案三讀通過再額外加分。但由於三讀的結果並不會呈現提案人，故此部分必須由委員主動提案佐證資料才予採計。

⁸² 意見分歧法案為該法案可能圖利或傷害某一族群、侵害人民基本權利與自由。

⁸³ 脫序行為多透過新聞媒體所揭露為主，這些行為包括「院內」行為：1. 不遵守主席依規定所做之裁示；2. 辱罵或涉及人身攻擊之字詞；3. 發言超過時間，不聽從主席之制止；4. 未得主席同意，插言干擾他人發言而不聽制止；5. 破壞公物或暴力之肢體動作；6. 佔據主席台或阻撓議事之進行；7. 脅迫他人為議事之做為或不作為；8. 攜入危險物品；9. 對依法行使職權議事人員做不當之要求或干擾；10. 其他違反委員應共同遵守之規章。至於「院外」行為包括關說、施壓、享特權或侵犯公共利益之事由。

意見分歧的法案及預算案，也是由公督盟集結 NGO 代表、學者專家及公民代表組成專案評鑑小組共同討論是否符合或違反公益性質，以決定加減分的多寡；至於立委脫序行為的認定，則是從媒體新聞報導所揭露的資訊，同樣由專案小組共同討論立委行為是否不當，視情節嚴重程度酌予扣分。由於公督盟每一會期的評鑑項目都有所增減、權重比例以及加減分上限及標準都有所調整，詳細資訊讀者可參見公督盟第七屆第一至第八會期歷次評鑑報告書，作者附上公督盟立委評鑑第七屆八個會期各項評鑑指標比重比較表供讀者參考（詳見附錄 H，P.173）。

三、公督盟評鑑作業流程的進行

作者檢視公督盟歷次評鑑報告書內容，基本上，公督盟評鑑進行的作業流程，歷次大致相同，但是第四會期是一次最主要變革的分水嶺。第一到第三會期的評鑑，公督盟在會期間蒐集立委的問政資料以及媒體所揭露的資訊，在會期結束後，公督盟既在官方網站公佈評鑑作業辦法，也郵寄至立委國會辦公室，告知立委及助理要進行立委評鑑。評鑑作業辦法寄達的同時，也要求立委助理在特定時間以前，主動提供立委的問政資料與特殊事蹟等資料，如果立委辦公室未提供立法問政資料，則以公督盟所蒐集的資料為主，若立委辦公室未提供特殊事蹟資料，則也視同放棄該指標的分數。之後，公督盟秘書處就立委問政資料（即立委的出缺席、提案數、質詢數等立法院公開性資料）與立委助理所提供的資料進行兩造比較核對。之後，公督盟將核對結果寄出給各立委辦公室，如果立委辦公室對於兩造資料對造結果有所出入而有疑義，則應該主動補充說明，或是告知公督盟再次查核修正，否則視同公督盟的資料正確無誤。在資料都蒐集準備充分以後，公督盟則召開「立委評鑑大會」。

但第四會期以後，原有公督盟、立委兩造核對資料的程序仍在，不過，公督盟整體評鑑作業流程自此之後有兩個比較大的轉變：首先，公督盟增加 IVOD 公民評鑑，在會期接近結束期間在全臺灣各縣市學校租借電腦教室，巡迴舉行 IVOD 公民評鑑，每個場次收看二至三個委員會立委的問政影音，民眾在收看立

委的問政影音後予以填問卷打成績，之後將收看同一個委員會的民眾分成同一小組，小組民眾共同分享收看後的意見、感想與對立委的評語。公督盟某正職人員曾表示，由於 IVOD 的巡迴評鑑增加不少人力、經費與時間上的成本，加上民眾不太願意花藝整天的時間參與 IVOD 公民評鑑立委的活動，因此公督盟也推廣「雲端評鑑」，參加過的民眾如果願意，可以找時間繼續在家使用電腦收看立委的問政影音，線上評鑑立委並繳交評鑑成績。

此外，就立委評鑑大會的形式，第一到第三會期時，評鑑大會乃根據立法院各委員會編制，分成八個評鑑小組相對應，每一個小組設有一位召集人，每個評鑑小組約 11-15 人。組成代表包含學者專家 2-3 人、公民顧問，即社會賢達人士或 NGO 代表 3-4 人、媒體代表由臺灣新聞記者協會與各媒體推薦 1-2 人，公民代表 5-6 人，共計 100 至 120 餘人參加評鑑大會。其中公民代表乃是透過招募而來，並審核其未有與立委有利害關係資格後，在參加評鑑大會以前，通知其參加說明會，加以培訓，並依民眾年齡、性別、族群、地域、專業背景等分配至各評鑑小組。基本上，評鑑大會的任務是核可、討論公督盟下各審查小組對於加減分指標部分未有共識的部分進行討論，由評鑑大會各評鑑小組共同討論決定是否加分或是減分。因為量化部分的資料沒有疑義，而且分數已經確定，最後，加總各評鑑小組對於加減分指標的成績後即為立委最後的成績。各委員會列出前三名的立委，至於評鑑成績最後幾名的立委，各評鑑小組可視立委分數間的差距，決定公佈 1-3 名成績最理想的立委。然而，第一會期時的評鑑，公督盟對於評鑑成績不理想的立委有公佈各委員會最後幾名的立委是哪幾位，引發立委強烈的不滿，第二會期以後，公督盟改變做法，則是改公佈「待觀察名單」，以立委姓氏筆畫順序公佈。⁸⁴ 評鑑大會結束之際，公督盟旋即召開記者會宣布成績，提供記者提問。並在評鑑大會結束之後擇期舉辦頒獎典禮，到立法院邀請各委員會第一名

⁸⁴ 評鑑小組也可以決定優秀立委及待觀察名單「從缺」，例如第三會期時曾發生財政委員會優秀立委及待觀察名單皆為從缺，因為該委員會立委成績都很接近，前三名的立委的成績也沒有特別突出的緣故；第七會期時，也有發生待觀察名單從缺的情形，因為該會期教育委員會的委員基本上表現都相當認真，評鑑小組認為沒有立委應該列入待觀察名單。詳如附錄 C。

的立委接受表揚。

到了第四會期以後，之前一百人次以上大場面的評鑑大會不再，公督盟改變做法，加減分的指標委由 NGO 代表、學者專家組成評鑑小組進行初審工作，計有基本表現評鑑小組、言行及官司評鑑小組、法案評鑑小組，以及預算案評鑑小組等討論加減分事宜。公督盟最後進行資料彙整，邀請專家學者、NGO 代表及公民代表舉行數十人次參與的「複審會議」，討論初審會議尚未定論之事項及核可初審會議之結論，會後同樣舉行記者會，並宣布立委評鑑成績並擇期舉行頒獎典禮（公督盟第七屆第一至三會期立委評鑑作業流程圖詳如**附錄 I**，**P.174**；第四至第八會期立委評鑑作業流程圖詳如**附錄 J**，**P.175**）。除了公佈各會期各別委員會立委的評鑑成績外，公督盟也針對該會期院長、副院長、黨團幹部以及召集委員就其擔任職務表現的狀況給予評鑑成績及評語，此部分的成績不會與一般性的立委評鑑混為一談，也不會影響立委評鑑成績，而是個別針對院長、副院長、黨團幹部以及召集委員的任職表現給予公開性的鼓勵或是譴責。

綜合前述可知，基本上公督盟的評鑑有幾項特色：首先，公督盟的評鑑指標及做法多延續過去之前團體的做法，尤其承襲澄社的評鑑經驗，皆採用立法院公開性資料作為評估立委問政表現的參考；其次，公督盟對於評鑑資料的處理相當仔細小心，即使是立法院網站以及《立法院公報》可取得的資料，公督盟也會與立委助理核對，只是並非所有立委助理都願意配合核對；第三，質化評鑑的加減分指標，並非公督盟內部組織成員擅自決定，而是由組織成員先蒐集後，邀請各領域專家學者、NGO 代表及長期熱情參與評鑑的民眾參與討論、辯論達到共識後決定；最後，公督盟相當重視公民的參與，初審會議委由專人負責，但是到了評鑑大會，或是後來的 IVOD 公民評鑑以及複審會議，一定會邀請一般民眾透過「審議式民主」方式參與討論決定。因此，立委評鑑的成績很大一部分受到立委本人在立法院內基本問政表現的影響，至於加減分指標的決定也非公督盟組織成員自行決定，而是由多元代表的評鑑小組共同討論而決定，並經過多次會議的討論與資料核對才公布立委的評鑑成績。總而言之，公督盟整體評鑑作業過程算是

相當嚴謹，量化指標的基本分指標大致決定立委大部分的成績；質化的加減分指標可能具有偏差性（bias），因為若立委有主動提供資料，就有機會加分。至於陽光公益及意見分歧的法案或預算案的加減分，同樣是公督盟徵求各 NGO 代表的意見並蒐集相關媒體報導，經公督盟各評鑑小組召開會議，邀集各領域相關人士、學者專家共同討論後，再決定哪些法案或預算案納入討論。因此這些受討論的法案及預算案乃是透過機制性的篩選，若立委在這些受選討論的法案及預算案有提案，才有機會受到加分或減分，並非所有立委都會受到加分或減分，這是目前公督盟質化評鑑中的一項缺點。至於立委能否加分或是減分，則受到評鑑委員主觀性的判斷，為了克服這一點，公督盟乃透過組成代表多元的評鑑小組共同討論達到共識或表決討論的結果，由此可見公督盟在這方面為了做到公平公正的用心，唯獨評鑑委員的代表性及立場如何可能是立委可能質疑的地方。⁸⁵

第三節 公督盟立委評鑑的行動與經驗

公督盟已經完成一屆的立委評鑑，目前第八屆仍在進行評鑑的工作，並已經累積五年的經驗。本文以深入訪談方式訪談公督盟的成員，請他們分享評鑑立委的經驗。作者共訪談 3 名公督盟的成員，在接下來的章節，本文將引用他們的訪談紀錄，受訪編號 A 為公督盟的某位理事、受訪編號 B 及 C 為在公督盟內部工作的資深職員，這三位受訪者皆經歷第七屆的立委評鑑。表 2 為公督盟受訪者背景資料詳見。

表 2 公督盟成員受訪背景資料

受訪者編號	性別	訪問身分	參與公督盟資歷
A	男性	理事	資歷 6 年
B	男性	職員	資歷 4 年
C	男性	職員	資歷 3 年
D	女性	理事	資歷 6 年

⁸⁵ 公督盟初審會議各評鑑小組歷次會議紀錄內容以及列席人員都有記載於評鑑報告書，對外公開供外界參考。

一、公督盟的成立緣起及評鑑目的

公督盟成立的緣起與臺灣過去監督國會的團體有關，比較具有知名度的包含澄社及國會觀察基金會。不過，受訪公督盟成員 A 表示儘管過去有不少團體做過立委評鑑，但是礙於經費及人力，評鑑總是斷斷續續，甚至給外界的感覺是不夠專業。2007 年當時有一位日本早稻田大學教授西川潤來臺灣，蕭新煌教授邀請一些 NGO 代表與會餐聚，就談起監督國會的必要，最後結論是希望成立一個專門監督立法院的公民團體，持續立委評鑑的任務（陳香蘭等 2011, 116）。然而依照〈人民團體法〉的規定，如果要成立新的組織需要內政部的審查與核准，還需要有發起人籌備會議等程序，時間上拖得比較久。那時候數十個 NGO 團體會員對於監督國會這件事情，覺得需要有一個專責組織來做。蕭新煌也認為監督立法院一定要正規化，不能由老面孔來做，否則只是新瓶裝舊酒，他當時建議不用個人會員，而是採取團體會員制，因為社運團體的結盟比個人參與更有意義（陳香蘭等 2011, 116）。由於他們曾於 1996 年成立「社會立法運動聯盟」，他們決定以改名的方式成立公督盟，比新成立一個團體在行政程序上容易進行，原先一些團體也持續變成公督盟的團體會員。於是他們於 2007 年 1 月 23 日「自由日」當天，正式宣布成立「公民監督國會聯盟」，並向內政部申請改名。這也是為何公督盟由社運團體加盟組成的原因。

2008 年立委改選以前，公督盟就有一波波的行動，如要求立委簽署國會改革承諾書，甚至開始到立法院旁聽以研發立委評鑑的指標。當時曾經在南韓發起國會落薦落選運動，現在持續針對南韓國會議員進行監督的「國政監督聯盟」訪問公督盟，彼此也互相交流監督國會議員的書籍及文件表格，公督盟還委託翻譯員從韓文翻譯成中文，來作為公督盟未來評鑑立委的參考。但後來發現這些指標不完全能適用在臺灣，還是需要自己慢慢研發（受訪公督盟成員 A）。2008 年第新任的第七屆立委就職後，公督盟開始進行正式的評鑑，期間也不斷修正評鑑指標。異於過去許多團體斷斷續續地做評鑑，公督盟成立以後，不只第七屆共八個會期都公佈立委評鑑報告，現在第八屆也持續不斷地在做，這也變成公督盟目前

最主要的任務。

此外，公督盟成員 A 認為，由於公督盟當時成立的時間剛好正值立委選制的改變，選制從複數選區變成單一選區，立委的席次也減半，這對於公督盟的立委評鑑有很大的幫助。這是因為過去複數選區的時候，政黨的提名跟選民的策略性配票策略容易影響候選人是否當選，也因為複數選區下的選舉結果非常不確定，只要候選人走極端路線，就能吸引固定選民的支持，候選人只要穩固這些選票就能當選。但是到了單一選區兩票制後，一個選區只有一席立委，選情易呈現緊繃狀態，但是不確定性沒那麼大。所以公督盟的評鑑只要影響到中間選民，前後可能就影響到一個立委是否當選。因此公督盟的評鑑在單一選區下更有參考價值，且能對立委產生不小的壓力，過去就算有評鑑，一般的選民不一定參考立委評鑑成績，立委也不見得重視，公督盟立委評鑑的影響比過去更能發揮政治效果（受訪公督盟成員 A）。

為什麼公督盟覺得立委評鑑很重要，而要持續地做立委評鑑？一個最重要的原因在於，公督盟希望告訴民眾，我們的立委平時都在做些什麼事情，然後根據評鑑的結果作為投票的依據（受訪公督盟成員 B）。受訪公督盟成員 A 有較深入的論述，除了為選民篩選出好立委以外，也有意跳脫出媒體報導呈現出的偏頗印象，提供大眾一個較為客觀的資訊：

立法委員畢竟是選出來的，他們必須要記得他們是民意代表...他不能夠被選出來以後，就覺得他只需要去追求他自己的利益，還是需要尊重這些選民的意見。所以我們做評鑑呢是希望大家知道這些立委進了立法院之後，他平常認不認真，他問政的表現如何。我們的民眾對立委的印象是很片段的，大部分是只有透過媒體，比較選擇性去呈現這些立委，媒體的偏好常常是這些衝突或是作秀啊！...實際上立委做些什麼，一般民眾並不清楚，用評鑑可以讓民眾用比較接近事實的方式來瞭解說...立委究竟做了哪些事情（受訪公督盟成員 A）。

不過，受訪公督盟成員 B 坦白說，這個效果還沒有顯著產生，因為某立委不會因為被評鑑為優秀立委，他就一定會當選連任，而某立委被評鑑為待觀察立

委，他下次就一定落選。因此他認為，立委評鑑本身能彰顯出來的東西其實很有限。因此公督盟的評鑑必須做出公正、客觀且可操作，然而受限於立法院公開性資訊的限制，公督盟所能取得的資料也是相當有限。他也承認評鑑結果是待觀察名單的立委，並不一定就是不好的立委，而評鑑結果是優秀立委，就一定是好立委。然而，公督盟從立法院所能取得的揭露資訊有限，只能以能取得的資料作為評鑑依據，他也希望立法院能夠更加公開。不過，他認為至少當選民不知道該怎麼投票抉擇的時候，公督盟的評鑑能成為選民可探尋的參考指標，因為有些民眾不曾給立委服務過，這個時候立委評鑑就有它的參考價值（受訪公督盟成員 B）。

此外，公督盟堅持要做立委評鑑的原因也是因為：首先，立法院扮演很重要的角色，立法委員更是建立政府跟人民之間遊戲規則的媒介，所以立委立法品質的好壞對於民眾的生活非常有切身關係；其次，立委評鑑或許可以督促立委多關注立法問政的事務，以確保立法品質的提升，並督促立委能夠確實監督行政部門的政策與預算，不要讓行政部門濫用預算或是推行不當的政策；最後，公督盟希望因為有外部公民團體一直在監督著立委，他們也能因為立委評鑑的緣故，在行為上能夠達到社會所期待的道德操守（受訪公督盟成員 C）。

二、公督盟評鑑過程中曾遭遇的困難與克服

事實上，公督盟在立委評鑑的工作上，並不是進行得相當順利，曾經遭遇過許多的困難與挑戰，以下是公督盟在評鑑過程中曾遭遇的困難與克服方式：

（一）公督盟遭國民黨黨團抵制

根據公督盟受訪者 D 指出，公督盟在甫成立時，適逢第六屆末，第七屆選前，當時還沒有立委評鑑，公督盟要求競選連任的立委簽署清廉參選以及國會改革承諾書時，當時國民黨黨鞭林益世其實態度就是不鼓勵黨籍立委配合。因此，早在第六屆時，國民黨黨團本身的立場就是排斥公督盟插手介入國會改革開放的倡議。國民黨黨團原先只是態度上的消極不配合，但是引發國民黨立委強烈拒絕排斥公督盟的導火線來自公督盟第七屆第一會期公布評鑑結果，所引起不小的政壇軒然

大波有關。舉例而言，第一會期當時有項評分標準為是否簽署〈國會改革承諾書〉，由於比重高達 20%，造成洪秀柱被評為教育委員會最差的立委。但在立法院第二會期開議的首日，全國教師會送來了兩盆鮮豔的黃色蝴蝶花籃，附上一張寫著「公道自在人心」的牌子（丁嘉琳 2008, 66）；⁸⁶ 此外，公督盟也因為遺漏將國民黨籍立委邱毅的承諾書列入成績計算，被邱毅提告；而被評鑑為內政委員會排名最末的國民黨籍立委蔡錦隆也對公督盟提出妨害名譽告訴（中國時報，2008 年 9 月 1 日）。⁸⁷ 不僅如此，2008 年 4 月公督盟刊物指出，時任交通委員會召委陳根德延誤開會最嚴重，被封為「遲到大王」。然而事實上正式開議前是在召開秘密會議，因而沒有會議紀錄，陳根德認為評比內容資料有誤、妨害名譽而提出誹謗告訴，交通委員會甚至更列公督盟為不受欢迎團體（中央社，2009 年 3 月 1 日）。⁸⁸ 第二會期開議時，國民黨黨團大動作召開記者會質疑公督盟別有用心，甚至發函給黨籍立委，要求不要提供資料以抵制公督盟（中央社，2008 年 9 月 1 日）。⁸⁹ 由於第一會期時與國民黨立委鬧地不愉快，公督盟第七屆第二會期起，立委評鑑的出席率與發言率等量化指標計分比重減少，提高法案內容及個人表現的質化分數，並新增預算審查表現、陽光法案提案等加分指標。這些細微的調整，不難看出公督盟態度趨向柔軟，希望以「鼓勵」代替「責罵」（中央社，2009 年 3 月 1 日）。⁹⁰

不過國民黨黨團對公督盟的態度並未因此軟化。第八屆期初，國民黨黨團仍發函要求黨籍立委禁止提供資料給公督盟，公督盟也公開槓上國民黨政策會執行長林鴻池。林鴻池則反擊公督盟是親綠團體，並質疑為什麼每次有重大爭議政策，公督盟的立場都是偏向在野黨的立場，甚至曾發動罷免支持美牛的立委，「難道

⁸⁶ 之後第七屆第二會期，該評分標準取消，新增「是否履行承諾書」，履行一條加 2 分，最多 5 項，佔總分 10%（公民督盟國會聯盟，2008，《立法院第七屆第二會期立法委員評鑑大會說明手冊》，24。）。

⁸⁷ 顏瓊玉，2008，〈立委評鑑，邱毅、洪秀柱吊車尾〉，《中國時報》，9 月 1 日，版 A8。

⁸⁸ 葉素萍，2009，〈公督盟微調立委評鑑方式盼化解猜疑〉，《中央社》，3 月 1 日。

⁸⁹ 周永捷，2008，〈藍營譴責評鑑誤導選民，公督盟：評比多元〉，《中央社》，9 月 1 日。

⁹⁰ 顏瓊玉，2008，〈立委評鑑，邱毅、洪秀柱吊車尾〉，《中國時報》，9 月 1 日，版 A8。

只有反美牛的立委才是認真的立委？」不過，公督盟執行長張宏林反批，林鴻池第七屆時曾獲評鑑為優秀立委，第八屆選舉時還拿評鑑結果作為宣傳，是最沒資格批評評鑑的公正性，此外，公督盟評鑑第七屆優秀立委，前十名有六位是國民黨立委，公督盟的評鑑並沒有針對特定政黨（自由時報，2012年8月22日）。⁹¹

此外，張宏林（2012a）也批評如果國民黨對於公督盟評鑑指標有意見，為什麼如此消極不與公督盟交換意見？第八屆時，他們都有發函邀請各立委辦公室參與評鑑指標的座談會，但是國民黨黨團卻是發函不鼓勵黨籍立委與公督盟接觸，連公督盟要求立委簽署〈國會改革承諾書〉，國民黨黨團也要抵制，但他認為要求內容並不過分。⁹² 不過，反觀民進黨籍立委，如余天、余政道也曾被評鑑為待觀察名單，不過他們對公督盟反應的態度不如國民黨籍立委強烈（臺灣時報，2009年3月2日；⁹³ 中央社，2009年8月30日）。⁹⁴ 因此，公督盟遭遇到的一個最主要的挑戰是國民黨籍立委的抵制。

對於國民黨政策會執行長林鴻池質疑公督盟是親綠團體，為何發生重大爭議事件，公督盟都站在在野黨的立場？並因此質疑公督盟的評鑑對國民黨是不公正的。公督盟成員 A 回應表示，公督盟是民間的一個 NGO 組織，自然有其議題的特定立場，畢竟民進黨作為反對執政黨的在野黨，公督盟又是監督立法院的團體，因此有些重大議題的立場剛好與民進黨立場接近而已，但是，公督盟對於政策立場的倡議與立委評鑑是分開的。儘管質化的加減分評鑑成績乃討論什麼樣的法案該加分，什麼樣的法案該扣分，或是評斷立委的言行是否得當，也是透過評鑑小組共同討論評斷，但此部分的成績所佔比例並不多，反而是 IVOD 公民評鑑佔的

⁹¹ 顏若瑾，2012，〈藍委抵制評鑑，公督盟槓上林鴻池〉，《自由時報》，8月22日，版A4。

⁹² 國會改革承諾書大致內容要求立委：1. 參與法案或預算審查、政黨協商、或擔任召委職務時，皆嚴格遵守利益迴避原則、絕不辜負民眾期待，利用職權謀取不當利益；2. 遵守憲法，於法定期間內，準時出席會議，不提早休會；3. 立委積極推動各項公益法案，促進社會公平正義、照顧弱勢；4. 黨團協商錄影公開並設立國會頻道，讓更多民眾知道立法院開會內容（張宏林，2012a）。

⁹³ 臺灣時報，2009，〈名列待觀察，藍綠立委都不認同〉，《臺灣時報》，3月2日，版2。

⁹⁴ 黃名璽，2009，〈列公督盟觀察名單，余天：繼續努力〉，《中央社》，8月30日。

分數比例較重，但此部分的成績是由民眾收看立委問政表現後所評的成績，公督盟並無法去控制民眾怎麼打分數。因此，公督盟的評鑑有盡量做到平衡，儘管公督盟遭立委控告，也都未成案，這反而檢驗了公督盟的公正性：

我們作為公督盟，我們不排除我們也是民間的一個 NGO，對於什麼叫做公益，什麼叫做有爭議的法案...我們也是有一些是站在民間的立場。這就跟完全不能帶有任何主觀成分的評鑑還是會有距離。所以我們現在還有一些方式，譬如用 IVOD，民眾參與評鑑的方法，讓一般的民眾來做立委問政表現的評比，這個就不是公督盟可以控制的...來的人都是自願的民眾。那剩下的是加減分或是所謂的言行、官司這方面，或是有所謂的這個特殊事蹟。那這個地方...就會表現我們民間團體自己的立場。可是嚴格講起來，它所佔的分數也不是非常多...我們的評鑑呢已經盡量在做一些平衡，兼顧到量跟質...就算最後被委員告，法官還是認為我們做得算公正，而且立委本身就是可受公評的公眾人物，最後我們不是不起訴，就是對方撤告，這反而是檢驗了我們公督盟的公正性（受訪公督盟成員 A）。

對於為何國民黨及民進黨立委對公督盟態度迥異，公督盟成員的解讀方式並不相同。另一名公督盟成員 C 認為這應該跟政黨的特質有關，他指出因為國民黨是從威權時代走過來的政黨，可能部分立委還保有「反民主」的特質，因而他們較為反對公民團體的監督，但是還是有不少國民黨的立委走的是形象路線，他們可能覺得公督盟的評鑑對他們的形象有正面幫助，這類型的立委因而較樂於回應與接受公督盟的評鑑；至於民進黨立委接受公督盟評鑑程度較高的原因也是因為民進黨是推動民主化政治運動的政黨，因而較為接受公民團體監督立法院的民主進步價值，加上黨內也呈現文化多元的局面，立委個個自主性高，而且黨中央也不會利用資源控制黨籍立委，因此民進黨團不會刻意約束黨籍立委對公督盟的互動與態度：

公督盟一開始是...遭遇抵制...抵制的都是國民黨立委居多，甚至是黨團，是整個黨團由上而下下令抵制公督盟。但是他們下面很多立委，不見得甩這套，他們發現公督盟對他們的選票可能是有幫助的，有些國民黨立

委走的路線可能是比較清新比較清廉的形象，他們發現如果公督盟的評鑑對他們形象是好的話，是可以加分，所以他們在提供資料上會比較積極...為什麼國民黨問題比較多，比較反民主，就看它的過去，它就是一個反民主威權政黨出身的，包括現在一些立委...其實都是從威權時代走出來的人...國民黨相對民進黨有一些反民主的文化，或者說有威權的文化，他們比較容易由上而下進行控制；相對上，民進黨是內部比較百花齊放文化的政黨。有人說他們像一群狼啊！狼是群體性的，可是每一隻都很兇猛，每個自主性都很高，打群體戰。在這樣的文化裡，民進黨立委的自主性就比較高，他比較不受黨中央的指揮，黨中央也不會像國民黨黨中央那樣子用資源去支配立委，民進黨是尊重上面的決議，可是不見得遵守（受訪公督盟成員 C）。⁹⁵

此外，公督盟成員 A 加以澄清說，外界多以有色眼鏡在看公督盟。然而，實際上，國、民兩黨立委獲評為優秀立委的比例實際上與政黨席次比例相接近，公督盟並沒有不公正。當然，這可能與立委在朝或在野的位置有所關係，執政黨必須要去護航行政院的政策，但是對於處於在野的民進黨立委，立法院是很好發揮表現的舞台，自然民進黨立委在立法問政上較國民黨立委積極，因而造成民進黨籍立委雖然是少數，但是有不少比例的立委曾獲得優秀立委的評價，反而獲評為待觀察名單較少的緣故。而且以國民黨、民進黨立委獲評為優秀立委的比例來看，其實差不多反映朝野立委的比例，因此公督盟並沒有偏袒任何一個政黨的立委。第七屆的立委評鑑整個做下來的結果，公督盟其實建立起相當的公信力：

從一開始的時候，外界就用一些有色的眼鏡來質疑...其實執政黨立委得到優秀立委的比例不算少...其實我們也要知道說，執政黨的立委他必須要護航行政院的政策，包括在預算甚至法案上面，有時候執政黨立委他其實有他有不同的考量，他不是說他一定要非常強力的去監督行政院。相對的呢，在野黨立委的人數雖然少，但他們可能很積極去做很多監督

⁹⁵ 公督盟該成員的論點似乎也呼應過去的經驗，前文關於國會觀察基金會、澄社的評鑑報告新聞，被評為不及格立委中，藍綠立委都有。作者查新聞檢索系統，多看見國民黨籍立委多表抗議態度以及揚言提告的報導，甚至黨團召開記者會批評；民進黨少部分立委抗議，但多數不予回應，黨團也沒有動作。因此，這似乎說明國、民兩黨特質似乎有所差異，從過去與國會觀察基金會、澄社互動的經驗，到現在與公督盟的互動，兩黨的回應從過去到現在都維持相當類似的調性。

的行動。所以...在結構上面，立法院對在野黨來講是有一個表現的舞台，因為他們沒有行政權、沒有執政，所以...他們在提法案或各種表現上面，其實他的積極度可能都比執政黨高...我想這需要更多時間來澄清...至少第七屆整個做下來，我們至少沒有把我們的公信力給毀滅...如果整個第七屆我們把優秀立委的比例全部加在一起，前三名一起計算的話，其實看的到說差不多它也反應了朝野的席次的分布。所以並沒有說我們特別偏好在野黨（受訪公督盟成員 A）。

然而，如果立委質疑公督盟背後的色彩，因而不願意配合提供評鑑資料給公督盟，這也表示這些拒絕配合提供資料的立委其實在計算評鑑分數的起跑點上已經較為吃虧，但是公督盟本身並不樂見這樣的情況，他們還是希望朝野立委都能回應公督盟的評鑑（受訪公督盟成員 B）。

另一方面，公督盟面臨的困境還包括立法院資料開放不夠透明，以便公督盟介入監督。立法院網站以及《立法院公報》雖然都有公開資訊，但是其中預算案的資料雖然有公佈，但是沒有經過整理，無論要計算量或是進行質化評鑑都相當困難，因此有次評鑑這部分資料解讀有錯導致評鑑分數也算錯，有立委特別打電話反應，但是成績已經公佈了，無法更動；儘管公督盟已經向立法院方面反應，但立法院仍不願意配合將預算案詳細條理整理後公布，使得公督盟在資料消化上造成負擔，也造成質化評鑑上的阻礙，公督盟成員 B 無奈地說，因為立法院不願意配合，立委只能接受公督盟以較粗糙的方式進行評鑑，真的無法做到讓所有立委都滿意的評鑑指標（受訪公督盟成員 B）。

最後，也是最重要的一項困難是，公督盟由於經費資源有限、知名度仍不夠，在民眾經營「草根動員」這塊是明顯不足的。公督盟不僅募款困難，更無法動員許多人力整理立委評鑑的資料，使得立委評鑑能夠做到最好。資源有限是多數 NGO 組織面臨的困境，年輕人新血加入的斷層以及組織專業度的成長，都是現今臺灣 NGO 所面臨的困境，規模小的公督盟自然無法避免（受訪公督盟成員 C）。公督盟知道他們與民眾接觸地不夠多，在民眾支持的經營上還有許多努力的空間，但他們礙於資源有限，多以網路方式傳播訊息，但卻又不知道有多少民眾都接觸

到他們的相關資訊？唯一他們觀察到的是，民眾在參加 IVOD 公民評鑑活動後，再對照從主流媒體傳播所呈現對立法院報導的印象，這些民眾他們對整體立委的印象是有正面幫助的：⁹⁶

我們公督盟跟民眾的接觸，坦白講是做的很不夠的，因為你做東西，就必須耗費很大的成本去做，這有困難。我們所能做的就是透過網路不斷發消息、不斷開記者會，讓更多人知道這件事情...開記者會單方面把訊息傳送給民眾，可是我們就不知道民眾接收程度有多少。...再來就是說各別民眾的接觸，網路上傳訊息，那民眾看到沒有給我們回應，那我們這時候也看不出成效來。還有一個就是 IVOD 的部分...依照目前經驗來看，有做過 IVOD 評鑑的人[民眾]，他們都會說其實立法院跟媒體呈現出來的是不一樣的，他們反而是看完 IVOD 之後，對立法委員跟立法院的印象加很多分（受訪公督盟成員 B）。

三、公督盟對立委評鑑效果的看法

作者同樣也訪問公督盟成員對於立委評鑑對立委產生什麼樣效果的看法，大致上歸納出以下幾點：

（一）立委是關心立委評鑑的

公督盟與立委之間的互動已超過五年，也累積不少經驗，作者也請公督盟成員談談他們對於立委評鑑效果的看法。公督盟成員 A 表示這幾年評鑑做下來的結果可以感受到有不少立委關心立委評鑑，因為媒體會去報導。對於被評鑑為優秀立委的立委，在第八屆立委選舉時，就有不少立委說他是「國會評鑑第一名」，甚至第八屆立委初選時，某民進黨籍立委就開始強調自己是國會評鑑第一名（受訪公督盟成員 C）。公督盟的評鑑對於這些認真問政立委的形象是加分的，有些立委更會在發給選民的年曆印上他立委評鑑的優秀成績（受訪公督盟成員 C）。但公督盟的評鑑對於被評鑑為待觀察名單的立委來說應該造成不小壓力，尤其是對想要競選連任的立委，他們的對手可能在選舉時會作為攻擊對手的素材，質疑

⁹⁶ 王宏恩(2011)分析公督盟對參加 IVOD 活動的民眾所測試的問卷資料得到這樣的結論，IVOD 對於影響民眾對立法院的印象有正面改善的效果。公督盟成員 A 亦有類似觀點。

其不適任，公督盟的評鑑對這些立委來說是有壓力的：

我們有了這樣的評鑑以後呢，我個人是認為說立委還是感覺到一些壓力，尤其是第八屆立委選舉的時候，有一些立委他被評作優秀立委，他就在選戰的時候，他就會把它當作是一個宣傳的工具。有一些被評作待觀察的，他的對手就很能用這個評鑑的結果呢來做一個訴求。所以在選舉的時候，我們就可以看到說，公督盟的評鑑呢其實對不同的立委選舉的時候，有的是加分，有些是扣分。...我認為對於尤其想要連任的這些立委來講的話，公督盟的評鑑多多少少都能產生一些壓力（受訪公督盟成員 A）。

此外，由於公督盟重視立委的出席，甚至還有些立委甚至曾主動發函向公督盟請假說明無法出席的原因，這使得公督盟的成員感到相當有趣，因為立委居然向一個公民團體請假，這也說明公督盟已經對部分立委產生影響力：⁹⁷

有些立委因為有些事情[無法開會]，反而向公督盟請假，例如[匿名立委 1]要辦活動...還有[匿名立委 2]，因為他要做健康檢查。我們這邊的言行小組就認為你健康檢查可以選沒有開會的時候去啊，所以他的請假沒有被接受。所以我覺得[公督盟]有一點扮演訓導處的角色。這有一點趣聞，因為委員都很大，竟然要向一個民間團體請假（受訪公督盟成員 A）。⁹⁸

（二）什麼樣的立委較關心立委評鑑

作者進一步詢問公督盟成員，就他們長期的觀察，什麼樣的立委較關心立委評鑑。公督盟成員 A 認為：「只要愛惜羽毛的立委都很重視」。如果立委重視他們的在媒體前呈現的公眾形象的話，他們應該就傾向重視公督盟的評鑑。公督盟成員 B 及 C 也有類似的觀點，他們坦承沒有特別去統計什麼樣類型的立委傾向較關注公督盟的評鑑。不過，公督盟成員 B 認為立委會關心立委評鑑的原因大概是選舉的考量。他認為立委自己也不知道說公督盟影響究竟有多大，因為公督盟每次召開記者會，把評鑑成績公布出去給社會大眾，立委多少就會去在意評鑑

⁹⁷ 作者也翻閱公督盟歷次評鑑報告書，在其附錄部分也可以看到公督盟發函請立委說明缺席的原因，都可以看到不少立法委員會請助理回函說明缺席理由。

⁹⁸ 作者考量為了不揭露立委向公督盟請假的事情，以匿名代稱。接下來本文都是如此處理。

成績。立委為了選舉連任，應該是希望盡量不要漏掉任何一張選票，盡可能網羅選票。每個立委應該會去估算機會成本，如果立委依循公督盟評鑑指標加強立法問政的參與，減少選區服務時間的機會成本如果太高了，他們可能因此不想理會公督盟，但有些立委估算後覺得評鑑成績對他們來說很重要，因此就會持續關注立委評鑑，也盡可能配合公督盟評鑑的需求（受訪公督盟成員 B）。

作者拋出一個疑問：「都會型的立委比傳統選區的立委要來得在意評鑑嗎？」以及「艱困選區的立委比鐵票區的立委要來得在意評鑑嗎？」公督盟成員 B 舉例說國民黨立委[匿名 3]及[匿名 4]，他們是臺北的立委，他們就比較關心公督盟的評鑑，但是另一名臺北的立委[匿名 5]，多次被公督盟評為待觀察名單，仍然不動於衷，大概他覺得公督盟的評鑑不會影響他的選票；但有些傳統選區的立委如南投縣的[匿名 6]，他是在被評為待觀察名單之後，才開始比較配合評鑑。至於艱困選區的立委是否就比較在意公督盟評鑑的問題，像是臺北立委[匿名 3]所處的是艱困選區，他也的確很在意公督盟的評鑑，可是立委[匿名 4]，他的選區是可囊括 60% 以上選票的鐵票區，他不見得要去理會公督盟，但他還是相當重視公督盟的評鑑。像中南部一些民進黨的立委的選區，同樣也是民進黨的票倉，但是像是立委[匿名 7]、[匿名 8]，他們都有提供資料給公督盟。

公督盟成員 C 指出，區域立委比不分區立委更加關心立委評鑑的趨勢可能以後會增加，因為區域立委可能在第八屆選舉時發現，公督盟的評鑑似乎多少對於選情有所影響，因此就傾向關注立委評鑑；然而，不一定區域立委就比不分區立委關心立委評鑑，有些沒有選舉壓力的不分區立委也相當關心立委評鑑，他認為只要認同公督盟監督國會這套民主價值理念的立委應該都會關心立委評鑑：

我印象中不見得區域的[立委]就比較在乎，不過之後有可能會有這樣的趨勢，畢竟第七屆是第一次評[鑑]，也許有些立委認為他在第八屆選舉有發揮作用。如果[立委]是選舉導向的，這件事情被這樣認知的話，區域立委在意公督盟的比例就會提高...至於為什麼不分區[立委]沒有連任壓力，有的也會在意公督盟，一個可能就是他要轉區域，一個就是很純粹支持公

民監督國會這樣的一個理念，他願意配合這一套的運作機制，他也覺得他應該要被監督，也很樂意被監督，展現他作為一個立委的 quality、品質，是有可能有一部份是這樣（受訪公督盟成員 C）。

公督盟成員 C 進一步分享讓他印象深刻的案例，某位都會型立委，過去立委評鑑成績一直相當不錯，但是他非常重視公督盟的評鑑，給他的助理及公督盟很多的壓力，非得要拿第一名立委頭銜不可：

某位立委...尤其是在最後幾個會期評鑑的時候，她給她的助理非常大的壓力，那她的助理就給我非常大的壓力，蠻有趣的讓我印象深刻。她在意的程度簡直是抓狂一樣，[立委助理]狂 call 我，資料收了沒有？那現在評鑑初步的情況怎麼樣？我們的委員表現得怎麼樣？一直問、一直問、一直問...她是都會型的立委，她過去評鑑成績一直不錯，不過她希望拿第一，她有拿過第一，她因為[某會期]沒拿到第一所以生氣，所以向她助理施壓，蠻好笑的，第二也不行、第三也不行，一定要第一（受訪公督盟成員 C）。

另一項觀察立委是否關心評鑑的指標是立委是否願意提供資料給公督盟。公督盟成員 C 曾經計算過，主動提供資料的立委，大約僅有四分之一到三分之一不等，而且有回覆資料的立委通常不是只回覆一張紙，絕大多數都是回覆一整包的資料。他認為公督盟可以保守地說，至少對三分之一的立委確實有影響。不過，他指出民進黨立委對公督盟的回應是比較正面的，他認為可能原因是一部分是民進黨立委本身的特性，對於公民社會、對於民主價值是相對認同，所以對公督盟的訴求比較願意回應；此外，經常回覆公督盟資料的立委多是較在意自身形象的立委，而且通常本來就是比較清新派，而不是靠著地方利益來鞏固自己勢力的立委。地方派系型的立委通常根本就不理會公督盟，例如說立委[匿名 9]，他就是對公督盟不理不睬不以為然，大概是因為他認為不管評鑑成績怎麼樣，他都會選上。所以公督盟成員 C 認為如果立委形象是比較清新的，對公民社會理應監督國會的民主理論、民主價值較為認同的立委，他們就比較尊重公督盟，也對公督盟的回應較為正面。

到了第八屆，公督盟成員 A 發現第八屆的新科立委相較於連任的立委對於公督盟的評鑑是較為關注的，背後的原因可能是因為連任的立委已經大多知道如何應付公督盟的評鑑；甚至第八屆會期一開始，就有新科立委打電話給公督盟希望找時間親自拜會（受訪公督盟成員 B）。對於新科立委來說，他們顯地較為擔心與緊張，因為他們不太知道公督盟的評鑑是如何進行的，有些立委助理甚至還以耳傳耳傳遞很多不正確的訊息，譬如說立委要提很多的法案分數才會高，然而現行公督盟在提案上的計分，已經設計一個加分上限的門檻，並不是說提案多分數就高；公督盟也不斷地跟立委助理說明，也有到立法院舉辦說明會澄清許多不正確的傳言（受訪公督盟成員 A）。由此可發現，第八屆新科的立委相較於連任的立委對於評鑑顯得戰戰兢兢。由附錄 L (P.177) 可以發現，第八屆第一會期 22 位獲得優秀立委中，就有 13 位（佔 59%）由新科立委獲得；第二會期時則占約 65%。整體來看，民進黨立委的評鑑成績較好，第八屆第一會期時，優秀立委中約 77.7% 由民進黨立委獲得，待觀察名單中也多國民黨籍立委；第二會期時，國民黨立委則是全軍覆沒，優秀立委皆由民進黨立委獲得。造成第八屆如此評鑑的結果，可能與國民黨立委大多不繼續理會公督盟有關，既不提供資料、也拒絕簽署國會改革承諾書，也不多加強在立法院內立法問政的表現，因而導致優秀立委多由民進黨立委獲得。國民黨立委到了第八屆，在受到黨團約束壓力下，多選擇退出參與公督盟評鑑的遊戲。

（三）立委以做業績方式應付評鑑

雖然許多立委對公督盟的態度是持愛理不理的態度，但公督盟發現，立委評鑑實際上也對不少立委產生「考試領導教學」的作用，也就是立委以「做業績」方式應付公督盟的評鑑。舉例來說，公督盟評鑑有項出缺席的成績，有些立委一大早就到各委員會簽名，但是可能人簽了到就走人，也有的簽了到但不參與議事，直到輪到該立委發言時才出現在議場，法案討論的時候也不見得在現場討論。公督盟成員也表示，公督盟評鑑優秀立委的結果不完全反映出事實，有些立委的確以「做業績」的方式獲得較好成績的：

我們也不保證說我們的指標就一定能完全反應出事實，因為我們自己開會就開玩笑說，我們用考試引導教學的方式，應該會有立委會做業績。像我們一開始用出席率作為很重的指標，現在就有很多立委都會去簽名，因為他簽名之後就會有紀錄，就不會被我們扣分，或是他這方面的分數就比較高（受訪公督盟成員 A）。

有一些立委就會有意見，他們覺得蠻無聊的，統計出缺席這樣。坦白說我也是覺得蠻無聊的是因為，出缺席他們後來就是簽到，我們知道有很多立委是只有在質詢的時候才進議場，根本就不會坐在下面，法案討論的時間，他也不見得會在，可是簽到表他會簽到...出缺席就不是一個反應立委問政表現很好的指標（受訪公督盟成員 C）。

不過，公督盟對於立委只簽到不出席的狀況仍有對策。從立法院的會議紀錄來看，立委普遍出席率都相當高，公督盟已經降低出缺席成績的比重，大概僅佔 10% 左右，出缺席成績的採計仍是會象徵性得計算下去，不過公督盟改以提高發言分數的比例，因為只要立委有發言，就表示說立委一定有出席這場會議，而且發言頻率較高的立委也表示其較為認真參與議事。之所以有這樣的轉變也是因為曾經有立委助理跟公督盟反應，有些會議是三天一次會議，簽到只要簽一次即可，有些立委只出席一天會議，有些立委則三天都有出席，立委認真程度並不相同；但由於立法院討論的議題很多，如何看出立委的認真程度，發言數是一個指標，立委發言次數愈多表示這個立委對於議案的關注程度愈高，立委的分數應該也要愈高（受訪公督盟成員 B）。較為有趣的一點是，儘管評鑑的制度已經實施相當長的一段時間，但立委或立委助理本身好像並沒有搞清楚公督盟的評鑑指標，有些立委每個委員會都去簽到，但明明就不是所屬該委員會，仍是各委員會仍是到處去簽到，或是到各委員會發言。但是實際上，公督盟僅計算立委所屬委員會的表現分數。但是公督盟不知道這是立委誤解公督盟評鑑指標所產生的結果，還是立委想要在媒體前展現自己的問政表現（受訪公督盟成員 B）。

另一個公督盟觀察到立委做業績的方式是法律案的提案，這也是立委助理最常抱怨的一個指標，因為立法院的提案變得相當浮濫。公督盟成員 B 指出過去

公督盟曾對法律提案數比重佔很高，曾經來到 30-40%的緣故，可能因此很多立委開始不斷提案，甚至把同一個提案，拆成好幾個案子提出，這樣得分也能比較多。公督盟後來採取防止立委法案濫提的機制，包含提案分數的比重降低，也設定提案加分的上限，只要立委提案數達到一定門檻，分數就不會繼續往上加，可是公督盟不知道為什麼立委還是沒有去停止法案濫提的現象（受訪公督盟成員 B）。這樣看起來，公督盟的評鑑其實對立委產生影響，只是這樣的影響不見得是正面的，但至少看得出來，其實有些立委相當在意公督盟的評鑑。

此外，公督盟之所以採計法律提案數作為評鑑指標，也是因為有些議題縱身很淺，有些議題縱身很長，以公督盟現有的編制不可能針對社會上及立法院討論的大小議題，都由專業人士去做判斷，而且還是客觀的判斷，因為這是幾乎不可能的事情。所以公督盟在現實上必須妥協，只好以客觀量化方式去計算立委提出多少法案數。曾有立委助理向公督盟反應說，立法院的提案有一些淺規則或是慣例，一部法案的提案有載明提案人與連署人，如果有某項提案上名列三位提案人，通常只有第一位才是真正的主提案人，該立委對於法案的提出貢獻最多，應該要加分；然而立法院公報上只有載明提案人，而沒有主提案人，可是也有些助理反應不見得都是這樣，有時候可能主要草擬法案的立委是出現在公報上第二位的提案人，而有些則是立委聯合提案。由於立委助理的說法不盡相同，公督盟只好設立一體適用的指標，所有列在提案人欄位裡的立委都獲得相同的分數（受訪公督盟成員 B）。後來，第七屆第七會期開始，公督盟也考量提案有貢獻度不等的問題，對於新草擬法案、修正案、廢止案設定不同比重的分數，以遏止提案氾濫，鼓勵立委草擬新立的法案。

對於立委做業績的行為，公督盟反而是樂觀看待。因為這也表示一定程度上立委對公督盟的重視程度，但是公督盟可以改變機制，可以因應立委的反應而調整符合雙方都認同的方式，也可以因應負面效果加以改進。公督盟成員 C 以生物學中「共演化」如此形容公督盟與立委之間目前的互動關係：

我用一個比較生物學的名詞來講，這已經是達到共點化的關係，就是公督盟一個動作出來，立法院[立委]會有相應的配套。那我們勢必是要想一個新的指標、新的方式去做一個新的應用。這是一定要的，這就是「共演化」關係，而且我預期這共演化關係會持續下去，但我這樣子來看，這件事情是好的。你可以說這都是公督盟害的，但是公督盟可以變啊！這也代表公督盟已經造成一定程度引導立法委員的行為...公督盟的立意肯定是良善的，但我不能保證我們的指標都能百分之百引導立法委員都做好的事。就像出缺席，他們就用簽到來應付了事，永遠他們能找到一個讓他們有比較簡單的方法可以去滿足你的標準，所以我們的標準要不斷的改（受訪公督盟成員 C）。

（四）立委的行為邁向文明

公督盟也觀察到第七屆立委整體表現與過去幾屆相較起來，立法委員的言行有所不一樣。因為立法委員有言論免責權，所以他們可以亂說話，但第七屆整體來看立委在這方面的舉止有較為收斂，肢體的衝突也比較少。公督盟成員 C 認為這是邁向文明國會方向走的一個證明，而且他認為這也是公督盟的貢獻。

四、公督盟對未來的期許

公督盟一路走下來已經累積許多經驗，評鑑模式也漸趨穩定，操作上也愈來愈成熟。但是三位受訪者一律指出公督盟目前的評鑑指標仍有瑕疵且不完美，但是資源有限是他們目前面臨最大的困境，他們都希望能投入更多的人力資源及經費，加重質化評鑑的比重，以確實反映出立委實質的問政表現，讓更多立委心服口服得接受公督盟的評鑑。然而，質化評鑑又會牽涉到主觀判斷的問題，如何使得質化評鑑盡量客觀中立，包含指標的設計，如何用質性的類別來轉換成量化的成績等，評鑑指標仍待研發。不過，立法院資訊的公開也是一大問題，如公督盟希望派員到各委員會去做實際的觀察，但是願意開放公督盟志工旁聽的多為民進黨籍召委，國民黨籍召委多是杯葛拒絕（受訪公督盟成員 C）。雖然現在已經有 IVOD 的開放，這實際派員觀察與透過 IVOD 轉播的意義又不一樣，公督盟成員 C 解釋：

旁聽是非常重要的，旁聽可以聽到一些 IVOD 跟公報上沒有的資料...IVOD 只有播他們質詢官員的畫面跟上台發言，你看那鏡頭是鎖定在發言台，可是立委有更多的時間不是在台上，是在台下討論...像立委有時候很賊喔，他在發言台上講的是一套立場，他下來修法條的時候，他講的是另一套。他真正對法案的立場、價值觀是反應在法案討論的 section。你去看 IVOD，你會看到藍色的螢幕寫法案討論，你聽不到他們討論，你也看不到他們討論，然後公報上也沒有他們法案討論的紀錄...所以...他們「喬」的過程是沒有在紀錄上面。為什麼這條法案這樣修，他們還是會有口頭上的說法，但這個部分是我們想要知道的（受訪公督盟成員 C）。

公督盟成員 A 呼籲立委應該以更謙卑的態度去接受民間團體的監督，不要因為評鑑成績不佳就控告公督盟，應該以此為鑑；至於對於那些關心評鑑的立委，他則希望不要以作業績方式應付，應該確實盡責立委應參與開會的責任。⁹⁹ 他指出公督盟在監督立法院後發現，立法院應該負起對外公民教育功能的責任，他希望立法院資訊能夠更開放透明，並希望「國會頻道」能夠盡快地成立，讓更多的民眾可以瞭解立法院在做什麼。屆時整個民間監督立法院的勢力就可以更擴大，不只有公督盟參與監督，而是其他的團體乃至所有的民眾都可以看到立法院到底是如何運作，這對民主制度來講是非常重要的（受訪公督盟成員 A）。因此，除了立委評鑑，未來推動立法院的開放透明將是公督盟的重點工作。公督盟成員 C 也比喻公督盟現在像是在敲磚頭一樣，正在一塊一塊地慢慢敲開讓立法院更加透明，現在已經成功推動委員會及程序委員會開公開放錄影，讓外界能直接線上透過 IVOD 收看立法院的議事過程；公督盟也希望進一步推動黨團協商的錄影公開，但這可能牽涉到立委的核心利益，但他們希望一步一步往前踩立委的底線，讓立法院更透明開放。

公督盟成員 C 認為要達到上述國會改革的目標，需要一些條件的輔助，包含：（一）不斷的政黨輪替，使得政黨重新創造新的利益判斷思維，國會開放透

⁹⁹ 公督盟曾則在其《監督國會》刊物以漫畫諷刺立委對於評鑑的過度反應。作者舉兩則漫畫為例，詳附錄 K，P.176。

明或許對執政的國民黨來說是件壞事，但是一旦國民黨下野的時候，對國民黨來說可能反而是件好事，如同在野的民進黨支持立法院的透明開放，搞不好再次執政的時候，民進黨就不樂見透明國會也不一定；¹⁰⁰（二）公督盟必須深根經營民眾的參與，這是個緩慢的過程但卻非常重要，公督盟必須讓立委評鑑的行動獲得更多民眾的認可與支持，否則現在只是與立委處於打空戰的階段，卻沒有思考要怎麼在方法上做選擇，去經營草根行動，慢慢擴散讓更多的民眾參與立委監督的行列，值得公督盟的理事會成員省思。

第四節 小結

本文所探討的「監督國會」行動，正是由一群社會團體長期關懷國會的運作情況，進而期待藉由議場外的公民力量，促使立法院的革新，重拾人民的信任。從新時代基金會走到現在的公民監督國會聯盟，監督國會的行動走了二十餘年。我們也不斷得看到，這些監督國會的公民團體透過媒體提出立委評鑑報告，不外乎訴諸於民眾的重視，希望民眾關注立委在立法院內的行為表現，而不是只有看到選區服務的立委，應該重新思考什麼樣的立委才是好立委。的確，公督盟的行動確實影響到立委的行為模式，但是如果有更多民眾的參與，應該能使得更多立委更加重視立委評鑑，這也是為什麼公督盟不斷強調需要更多民眾的參與。所謂「參與式民主」本來就強調民眾應當參與政治，對自己所選出的「代表」仍需時時監督。換句而言，「被代表」並不表示「權力的完全讓渡」，選民應該意識到自己具有「公民身分」，不應該漠視自己的聲音被消音，自己的利益被出賣，身為公民的我們應該創造各種發聲的管道，重新展現身為「主人」的力量(顧忠華 2008, 187)。

本文所討論的國會監督，意指由社會團體，而非政黨所發起，針對立委在立

¹⁰⁰ 公督盟成員 C 舉例《集會遊行法》的案例，任何政黨執政都要用到集遊法，不要讓集遊法廢掉。即使早期民進黨是偏向廢掉集遊法的價值觀，但到它 2000 年真正掌權的時候，還是沒有廢掉。因此，政黨輪替可能使得各政黨往好的方向走，也有一種可能是趨向壞的方向走，像是集遊法兩個政黨都不願意廢除，皆成為共犯。

法院內外的行為表現，或法案面向審議過程做一評比，向社會公佈推薦與不推薦立委名單供社會大眾參考，試圖影響民眾的投票意向；此外，公督盟希望促使立法院進行革新，使議事過程逐漸透明化，方便人民的監督，滿足人民知的權利。政府官員為其所實行的公共政策，對代表人民的民意代表負起政治責任，立委的責任在於監督政府官員的政治責任，如此彼此制衡以實現「責任政治」(political responsibility)(楊日青 2008)。然而，立委本身也應該負有「政治課責」(political accountability)，努力扮演好民意代表的角色，畢竟立委也是由人民選舉出來的，人民讓渡權利，授權代議士在國會代表民意，最終還是必須向人民負責。我們可以說：「政治責任的存在即為監督國會行動的前提」(黃瀚儀 2006, 11)。人民要如何定義自己與代議士之間的關係，是每隔四年用選票決定還是時時刻刻看守自己所讓渡的權利？很明顯地，公督盟選擇後者。

在接下來的章節，作者將透過質化的深入訪談以及量化的問卷調查法分析立委如何看待公督盟的立委評鑑，以為臺灣擁有漫長的公民團體監督國會史，但卻缺乏學術研究的討論文獻，作一個初步探索卻又深入的分析。

第四章 立委對立委評鑑的態度與回應：質化層次的分析

立委經過與公督盟近五年的互動後，究竟立委如何看待公督盟這個公民團體以及立委評鑑？本章主要以深入訪談立委及國會助理作為分析資料。在引用受訪者談話內容後所加註受訪者立委中，以 K 表示國民黨立委，以 D 表示民進黨立委，為了方便讀者辨識受訪立委的評鑑成績表現分組類別，作者在受訪者 D 及 K 後面加註(1)、(2)、(3)、(4)以表示受訪立委係屬於第一型、第二型、第三型或第四型立委。受訪者相關背景資料請見表 3。

表 3 受訪立委及助理之背景

受訪者編號	政黨	選區類型	性別	訪問身分	資歷
K1(1)	國民黨	地方選區	男性	立委助理	助理資歷 7 年
K2(4)	國民黨	地方選區	男性	立委助理	助理資歷 16 年
K3(4)	國民黨	地方選區	男性	立委助理	助理資歷 11 年
K4(4)	國民黨	地方選區	女性	立委本人	第七屆連任第八屆
K5(2)	國民黨	地方選區	男性	立委助理	助理資歷 9 年
K6(3)	國民黨	地方選區	女性	立委助理	助理資歷 12 年
K7(3)	國民黨	地方選區	女性	立委助理	助理資歷 7 年
K8(1)	國民黨	地方選區	女性	立委助理	助理資歷 1.5 年
K9(3)*	國民黨	全國不分區	男性	立委助理	助理資歷 10 年
D1(3)	民進黨	全國不分區	女性	立委助理	助理資歷 3 年
D2(2)	民進黨	地方選區	女性	立委助理	助理資歷 4 年
D3(2)	民進黨	地方選區	男性	立委助理	助理資歷 1 年

說明：K9(3)由於助理表示國民黨黨團拒絕提供有關於對於公督盟任何的資料及意見，為了造成不必要的困擾，拒絕錄音。

然而，必須特別說明的是，由於本文採分層抽樣，不分區立委及民進黨立委中選的機率相對較小，加上第七屆國、民兩黨不分區立委未連任比例高，連繫上有困難，加上中選立委也有部分立委拒訪的情形；此外，男性立委拒訪比例較高，女性立委則是較願意接受訪問，這都導致受訪者較少不分區立委及民進黨籍立委，且女性立委比例偏高而與立法院實際分佈比例不一致的緣故。不過，在願意受訪

的立委當中多指定其助理代為協助作者完成深入訪問，僅有一名立委本人親自受訪。因此，本章訪談內容可能有所偏差未臻完美，但作者已盡最大努力完成訪問，受訪者的意見仍值得參考。

第一節 國民黨與民進黨立委對公督盟態度迥異

從第三章已經得知，公督盟在第七屆第一會期的評鑑時，就已經與國民黨立委埋下心結的種子，國民黨立委多質疑公督盟背後的政治色彩，甚至傾黨團之力要求黨籍立委不得提供任何資料給公督盟，企圖抵制公督盟的評鑑。作者認為，國民黨對公督盟政黨色彩的質疑以及起初評鑑所引起的各種風波，是導致為什麼國民黨及民進黨立委對於立委評鑑的態度有很大的差異主因之一。在接下來的訪談摘錄，讀者可以發現多數的國民黨立委對公督盟持負面評價，反觀民進黨立委則持較正面的評價。儘管民進黨立委對公督盟也有所抱怨與批評，但他們聚焦在關於評鑑指標的不當以及立委評鑑所造成的副作用。

一、國民黨立委質疑公督盟有政黨色彩

一名國民黨立委助理提到公督盟與過去一個同樣做過多次評鑑的澄社相比，給外界感覺的政黨色彩較為明顯，因而國民黨立委對公督盟的抗拒程度較高，這也是為什麼國民黨黨團決議發文要求各黨籍立委拒絕配合公督盟提供評鑑資料的最主要原因：

我以為他們是要成立一個類似澄社這樣一個的團體...那因為澄社是由瞿海源好幾個老師所成立的，所以老師的聲望跟背景都是可以受到公評的，所以基本上立法委員對於澄社的評鑑都是心服口服。但是公督盟成立的背景並不是這個樣子，它有一點點政黨的色彩在裡面。所以，以國民黨的立委來講，都是拒絕的。在第七屆的時候呢...我們從第二個會期開始...給委員辦公室一個文，都會說請各個委員對於公督盟的要求提供的資料都不得提供，它的要求都不要配合（受訪立委助理 K5(2)）。

作者所訪談的 9 名國民黨立委及助理，就有 8 位主動提及他們質疑公督盟背

後有政黨色彩。他們之所以有這樣的看法，主要是因為從加盟團體、理監事名單到評鑑委員，看似多為親綠的學者專家，這讓他們認為公督盟的評鑑可能對國民黨立委自始採取不公平、不公正的方式在進行。多數國民黨立委認為如果公督盟本身有特定政治光譜，在議題上有既定的立場，難以讓人信服公督盟能做出公平公正的評鑑，況且誰來決定你的價值正確？一名國民黨立委助理表示，評鑑並不是件壞事，但是本身必須要做到公平公正且沒有特定立場，否則公督盟不是客觀評鑑的政治評論者，而是政治參與者：

基本上立委評鑑不是件壞事，但是你要先做到公平、公正、公開，這是最基本的。你要評鑑委員，包括你評鑑者本身的態度是不是也夠開闊，... 你有既定的立場，怎麼去評鑑別人？... 立委評鑑要去看立委問政的品質是好還是不好，有沒有努力，有沒有用心，而不是說我認為你這個議題應該談 A，但是你都談 B，你就不對！我覺得你沒有權利去指責別人... 你沒有說誰才代表民意，誰不能代表民意... 大家都有幾百萬票的支持度，可能某黨支持的是 A，但是你的態度是 B，那我就覺得說，對不起，你不對！做錯了，要扣分，因為你的立場是 B。這不對嗎！這不是評鑑，這就變成你自己就是政治參與者，而不是評論者（受訪立委助理 K1(1)）。

也有些國民黨立委不僅強烈質疑公督盟及其加盟團體有政黨色彩，也強烈攻擊他們在議題立場有所偏頗。因為不同的團體對相同一個公共議題，都有不同的角度及觀點，而一項公共政策必定有人獲利、有人受害，很難去評斷誰是對的，誰是錯的。受訪者指出公督盟在爭議性法案的加減分上，以他們民間團體的觀點去做評斷，如果他們認定是不符合公共利益的法案，他們會加以扣分，符合公共利益的法案，他們則加分。然而，何謂公共利益並沒有一個絕對的標準，公督盟這樣的做法無法讓多數立委信服其評鑑，畢竟有些議題需要社會更多討論才能建立共識：

公督盟就是不客觀、不公正、又有自己的意識形態，還有基本上組成的份子都是比較偏綠的，對藍的就是比較仇視、敵視。但是基本上這就是

有點意氣用事...就是說好的不去講，特別去挑一些雞毛蒜皮的事情，...他們的評鑑標準其實是一些他們自己設定的標準，事實上在我來看是有一點偏差啦...他自己所設定的立場就有所偏失（受訪立委助理 K3(4)）。

他們[公督盟]把這些資料拿出來之後，請專家學者來評鑑的時候，他們是覺得很公平客觀的。可是事實上，報告上很有趣的是，有些是扣分的：「你這個議題明明就圖利財團，或者是你這個議題明明對人民有問題。」可是公共議題本來就是一個...本來就沒有好壞，本來就是有人得利，有人受害...。公督盟在做這些判斷的時候，有些立委是不服氣的；有些立委是本來就不會很在意，所以還是會繼續進行這樣的議題，那個東西就是很受公評的事情，看大家怎麼看（受訪立委助理 K8(1)）。

因為多數國民黨立委對公督盟的印象就是親綠的團體，有一名第七屆甫上任的立委就表示，她聽多數資深同黨立委在批評公督盟，質疑公督盟是親綠的政治團體，所以她之後並沒有主動去接觸公督盟，而是處於被動的情況。她也沒有特別去分析公督盟的評鑑指標，甚至連提供資料給公督盟也沒有，因為她覺得公督盟大概也不會對國民黨立委太公平。雖然她曾經被公督盟評為待觀察名單，但因為她當時服喪必須請假無法出席開會，因而缺席率較高，當時心情多少有受到影響。雖然有些選民知道她被評為待觀察名單的新聞，但是選民並沒有特別向她表示什麼意見，因為鄉下地方的選民看的就是立委在地方服務上的表現，她也沒有特別刻意為了評鑑成績就提供資料，她就按照自己的步調跟原則去做事：

對他們[公督盟]的印象...都是從資深委員聽來的，就是他們好像對民進黨是比較友善的感覺...一開始被公督盟評為待觀察，心情是有受到一些影響，但是是因為...家裡又有事，也常常有請假。...選民會知道這個訊息，因為它有公布，但是民眾看到也不太會說怎樣，在鄉下地區，選民還是看你服務的表現，跟公督盟看到的是不一樣的。...我不會刻意去要求要第一名、第二名...所以我也不清楚他們有哪些評鑑的條件跟標準...。有很多人覺得他們是對民進黨比較友善，大家會覺得說其實我提不提供[資料]都無所謂，反正你們大概對我們也不會太公平，我看我們國民黨有很多委員是這樣子的想法（受訪立委 K4(4)）。

二、民進黨立委肯定公督盟存在的價值

至於民進黨的受訪者在訪談過程中都沒有去談到公督盟立場中立的問題，他們反而是肯定公督盟的存在對民主發展的意義，並認為公督盟對於國會的透明開放有正面影響。這似乎也在說明公督盟對於國會改革的價值理念，其實與民進黨主張透明國會的立場是相符的。一名民進黨立委助理表示，公督盟的成立對民主政治發展是好的：

立法院是民意的最高機關，那什麼來監督國會？來制衡國會？現在其實好像沒有嗎。有監督國會的組織的話，由於是對於我們民進黨的來說，它是好的，有一個好的存在...不是因為朝野不平衡的關係，而是站在一個對國家民主發展、未來一個有益的方向來說，有一個這樣的組織是好的（受訪立委助理 D3(2)）。

另一名民進黨立委助理同樣肯定公督盟有助於國會的透明開放，甚至透露曾協助公督盟在立法院借場地舉辦記者會：

委員對公督盟的印象就是正面啊！就是肯定有這樣的組織...一方面，可以讓國會裡面運作的方式讓大家知道，因為評鑑的時候，有很多人看，不然平常的時候也不會有很多的人在看國會在做些什麼...委員也希望愈開放愈好，像那個密室協商，甚至程序委員會也不公開，所以裡面有很多亂七八糟還沒有被看到...一開始公督盟成立的時候，她就很支持公督盟的立場...他們辦記者會，我們會幫忙借場地（受訪立委助理 D1(3)）。

另一名民進黨助理則是提到他們的委員對公督盟立委評鑑的用意是正面的，唯獨對公督盟較大的不滿在於評鑑的指標似乎難以評鑑出真正優秀的立委。因為他們的委員在立法院非常認真參與議事，比其他的立委還要認真，但卻一直無法被評為較佳的名次（受訪立委助理 D2(2)）。¹⁰¹

或許民進黨當時在第七屆時是國會少數的緣故，民進黨立委因而較積極呼應

¹⁰¹ 就作者所知，該立委事實上曾被評為優秀立委，只是一直沒有拿到第一名優秀立委的頭銜。

公督盟推動立法院議題轉播的呼聲。到了第八屆時，當公督盟推動程序委員會也要進行議事公開轉播時，也獲得民進黨立委及同樣是國會少數的親民黨立委的支持（臺灣時報，2012年4月14日；¹⁰² 自由時報，2012年3月24日；¹⁰³ 2012年3月26日）。¹⁰⁴ 甚至公督盟要求到委員會旁聽議事，多獲得民進黨籍召委的同意，但國民黨籍的召委較少同意（公民監督國會聯盟 2012b）。¹⁰⁵ 作者認為公督盟的倡議經常獲得民進黨籍立委正面的回應，也許如同前文所述，民進黨本身傾向正面回應民間團體的呼聲，尤其民進黨又是少數在野的身分，但看在國民黨的眼裡，很難說服他們公督盟是個公平公正、沒有政黨色彩的民間團體。或許國民黨黨團要求黨籍立委拒絕提供資料的策略，是為了讓評鑑結果顯示民進黨黨籍立委有較高比例被評鑑為優秀立委，以向外界明示或暗示，公督盟的評鑑對民進黨籍立委較為有善。事實上，第七屆立委評鑑成績中，優秀立委的比例與朝野席次比例是相當的（公督盟第七屆立委評鑑成績單詳見**附錄 C, P.168**），只是待觀察名單多為國民黨立委；然而到了第八屆，第八屆第一會期評鑑結果顯示，八個委員會第一名皆為民進黨籍立委（自由時報，2012年9月3日）；¹⁰⁶ 第八屆第二會期評鑑，八個委員會第一名同樣皆為民進黨籍立委，但是國民黨籍立委全軍覆沒，沒有任何一名國民黨立委列入前三名名單（中時電子報，2013年3月16日）¹⁰⁷（公督盟第八屆第一至第二會期立委評鑑成績單詳見**附錄 L, P.177**）。

¹⁰² 臺灣時報，2012，〈公督盟促開放議事轉播〉，《臺灣時報》，4月14日，版4。

¹⁰³ 顏若瑾、曾韋禎，2012，〈程委會全都錄，橋提案藍封殺〉，《自由時報》，3月24日，版A6。

¹⁰⁴ 顏若瑾，2012，〈藍拒透明公開，立院程委會遲未開張〉，《自由時報》，3月26日，版A8。

¹⁰⁵ 公民監督國會聯盟，2012b，〈【國會監督】各委員會會議預報 10.1~10.4〉，

<http://www.ccw.org.tw/p/15056?>，檢索日期：2012年11月10日。

¹⁰⁶ 李宇欣，2012，〈公督盟公布／立委評鑑 8委員會榜首皆綠委〉，《自由時報》，9月3日，版A4。

¹⁰⁷ 李人岳，2013，〈公督盟立委評鑑前三名，藍營立委全軍覆沒〉，中時電子報，3月16日，<http://news.chinatimes.com/politics/11050201/132013031600917.html>，檢索日期：2013年3月25日。此次評鑑，公督盟分析該會期為預算會期，評分方面對在野黨立委可能比較有利。因此公督盟首度公布「執政黨較佳立委」的名單。公督盟理事長施信民強調，這是為了鑑別執政黨立委的表現，並沒有任何政治或利益考量。理事顧忠華也說：「執政黨還是要表揚一下表現不錯的立委，不能說執政黨就全軍覆沒、沒有一個好的立委，這和一般民眾的認知也是有所差距。」公督盟理事長施信民和顧忠華表示，有些立委對得分與排名往往會斤斤計較，因此公督盟未來正在考慮取

一旦國民黨立委拒絕提供資料，在評鑑分數上自然無法與多數有提供評鑑資料的民進黨立委一樣獲得加分。

三、少數國民黨立委肯定公督盟也重視立委評鑑

儘管多數國民黨立委不喜歡公督盟也不在意評鑑成績，然而也有少數國民黨立委重視立委評鑑，也肯定公督盟是代表民意的民間團體，尊重其在民主社會應有的發言權；因此，有些國民黨立委對公督盟的態度是採取中性的態度。立法院也的確有許多不透明的地方，如果公督盟能使國會更加透明，未嘗不是件壞事。也有某位立委對於自己擔任立委職位的表現很有信心，她認為平常民眾都是從媒體管道來看立委的表現，如果讓民眾從另一個角度來看她在國會的表現，並讓民眾都知道她的表現，而且是民間團體的評鑑成績的肯定，不失為一種宣傳方式：

委員是站在一個比較中性的態度...沒有所謂喜歡或厭惡。新民主國家嗎，尊重這種 NGO 團體的發言權，所以[她的態度]是蠻中性的...立委是選民選出來的，我想他有義務去接受選民的檢驗...換個角度來看，未嘗不是一個具體民意的表現，透過這個所謂公督盟的平台，把一些立法院比較不透明的黑盒子給打開，把它打破，給它壓力，我想未嘗不是件好事（受訪立委助理 K7(3)）。

委員本身是媒體出身，她覺得這是一個很好的管道，因為平常民眾都看媒體，這是讓民眾從另一個不同方向的評鑑角度去看委員...不管是哪個團體出來，對國會監督都是好事。...委員非常重視這樣的評鑑，每次都配合，那目前看起來都不錯，委員都有拿到前三名，委員選舉會拿出來說，有一個團體對我做出這樣的評鑑...她平常做的政績也可以拿出來，讓大家知道，這是另一種宣傳的方式（受訪立委助理 K8(1)）。

也有部分國民黨立委覺得如果有公督盟的評鑑成績的肯定，對其形象或是選舉應該具有加分效果，所以後來並不遵守黨團的決議，開始提供評鑑資料給公督盟進行評鑑。一名國民黨受訪者就提到他們黨上某位區域立委，就曾在第七屆第

消排名制度，改以優秀「典範群」的方式來呈現。

二會期被評為待觀察名單，自此在後續幾個會期都積極在立法院有所表現，也提供評鑑資料給公督盟。此外，另一名不分區立委沒有遵從黨團決議，擅自提供資料給公督盟，也獲得優秀立委的評鑑成績。這看在其他國民黨立委眼裡並不是滋味，有提供資料並不保證一定會被評為優秀立委，但不提供資料卻有可能分數不足而被列入待觀察名單，這使得其他國民黨立委也跟進提供資料，黨團的決議也就失去拘束力。作者查閱公督盟的歷次評鑑成績單，這兩位立委在第三至第八會期皆持續名列優秀立委榜單：

我們曾經有非常多次地...[國民黨黨團]給委員辦公室一個文...請各個委員對於公督盟的要求提供的資料都不予提供...但是有沒有委員遵守？有，但大部分的委員都不遵守，愈來愈不遵守。原因是什麼？就是原來兩個不遵守，兩個都提供了，兩個就第一名，那[某不分區立委]跟[某區域立委]就是該委員會評鑑的第一名...那別的委員是不是就看說，不是講好不提供的嗎？為什麼他（她）提供了，還第一名，結果我們是最後一名跟待觀察（受訪立委助理 K5(2)）。

四、公督盟對立委質疑政黨色彩的駁斥

對於國民黨籍立委的抵制，公督盟成員覺得無奈。不過，他們否認自己有政黨色彩，也感嘆臺灣社會喜歡貼政治標籤，只有有任何一位立委對評鑑結果不滿意，都可以貼上陰謀論與政黨標籤（受訪公督盟成員 A）。由於 2008 年 8 月底，公督盟公佈第一次立委評鑑結果，在 23 位待觀察立委名單中，有 19 位國民黨籍、3 位民進黨籍、1 位無黨籍立委，人數多、待觀察立委相對佔多數的國民黨立委對公督盟沒有好評價，批評公督盟是政治操作、是親綠團體；然而，民進黨立委對公督盟其實也有很多抱怨，質疑評鑑指標有問題，真正優秀的立委沒有得名，民進黨立委反而是批評公督盟無法評鑑出優秀的立委（陳香蘭等 2011, 177-182）。

面對朝野立委的質疑與批評，公督盟強調他們沒有刻意對國民黨籍立委有任何不公正的評鑑，舉例來說，公督盟從以前到現在不斷聽取立委意見，將立委評鑑指標不斷修正，就是希望朝野立委都能心服口服。公督盟選擇量化指標作為評

鑑的主要標準，就是因為所有立委都能一體適用，立委有出席就是有出席，沒有什麼爭議。又如立委質詢數，同樣是公督盟成員、現任東吳大學政治系系主任黃秀端就曾反對以質詢數作為評鑑指標，因為質詢數對於在野反對黨的民進黨立委較為凸顯，這反而對國民黨立委會造成不公平（陳香蘭等 2011, 180-181）。又例如某位國民黨立委的助理因為對於特殊事蹟的採計標準有所誤解，提供一百筆以上的資料給公督盟，最後卻僅被採計一筆，造成該立委助理與公督盟起爭執，但該國民黨的立委最後還是拿下該委員會的第一名立委。公督盟某次邀請該立委上節目，該立委透露他原先擔心她該次評鑑成績會不理想，因為她的助理跟公督盟吵架，不過她最後還是得了第一名，讓她自此之後相信公督盟的評鑑相當公正，的確是按照評鑑指標評分，沒有因為曾經發生誤會就影響評鑑成績（受訪公督盟成員 B）。最後，國民黨立委蔡錦隆曾前後依刑事妨害名譽、民事損害賠償及刑事偽造文書等理由對公督盟提起告訴，但最後檢察官不是做出不起訴處分或是法院判決不受理（陳香蘭等 2011, 169-172）。自此之後，公督盟成員 A 認為蔡錦隆可能由於告不成公督盟因此改變策略，開始積極地提供資料給公督盟。公督盟也沒有因為蔡錦隆告了公督盟就記恨在心，就對評鑑成績動手腳，後來公督盟統計各項指標分數，他獲評為優秀立委，甚至拿過該委員會第一名的立委，但可能蔡錦隆委員自己覺得尷尬，所以並不接受公督盟的頒獎（受訪公督盟成員 A）。

第二節 立委對評鑑的看法與回應

究竟立委如何看待立委評鑑？他們對評鑑又有什麼樣的反應？立委評鑑對立委是否有產生正面或負面的影響？本節分以下幾點論述：

一、立委不分藍綠對評鑑指標過於量化表示不滿

（一）立委認為公督盟不瞭解立法院的運作

前文提及公督盟以量化為主要評鑑指標，然而立委不分藍綠一致認為量化指標其實有其侷限，這也突顯了公督盟對立法院的運作並不瞭解（受訪立委助理

K1(1)、K3(4)、K5(2)、K6(3)、K7(3)、K8(1)、K9(3)皆如此認為)。量化指標並不代表立法委員在立法院表現的全部，因為量化指標只是看到立委在立法院中非常表面的表現。出席率高、提案數多、發言數多的立委並不一定就是優秀的立委，一名受訪者指出，真正認真專業的立委是要能去溝通協調，通過對多數選民有利的法案：

它[公督盟]只做表面，今天來委員會做了幾次的發言、或是有沒有來簽到...簡單的來說，就是沒有水準，根本不了解國會的運作生態...你用發言次數來統計又怎麼樣，講的話多又代表什麼呢?...真正專業性的立委是要能去協調溝通，讓法案能夠過，可是最重要的是，過的那個內容是要對民眾是有幫助的，否則如果只是求表面的東西喔，那國家就完蛋了!...量的話我是覺得不重要，我是覺得品質到底是不是OK。像我們委員提案都是跟人民比較有關的，我們就是從民眾服務中發現很多法律不合時宜，要不然就是規定有欠缺，所以我們才去提修正草案(受訪立委助理 K3(4))。

受訪者 K3(4)進一步如此比喻：

有些勞工他準時上下班，可是他做的效率很差，那你要怎麼解釋？那有些人是責任制，雖然說他沒有準時到，可是他事情都做得很好，那你到底是要每天準時上下班，都照著規矩來的一個這樣的勞工。還是說，他雖然都沒有準時上下班，但是他要加班他也加班，事情他都全部做好，要哪一種人？可是很顯然它[公督盟]是用老師的觀點，或者說是用學術界的觀點去看說好學生應該是怎麼樣，可是事實上忽略掉實質層面上的問題(受訪立委助理 K3(4))。

另一名受訪者也指出，有些立委雖然質詢數很多，但可能只是看報紙來問政，這跟做出專案質詢的立委相較，其努力成果相差很大，但偏偏質詢數多的立委評鑑分數卻比較高。不僅如此，公督盟特殊事蹟表現的加分指標中，辦理公聽會、座談會、記者會等，各個所花費的人力資源、時間成本都不同。即使公督盟要求助理要有相關新聞報導或其他佐證資料才採計分數，但虛應故事的立委跟實質辦

理活動的立委，其功勞跟苦勞卻有很大的不同，評鑑分數比重應該要有所不同才是。但是因為公督盟的評鑑是採量化方式進行，如果立委只是作秀或做表面功夫，公督盟可能也不會知道，也可能過度膨脹一個立委的表現：

公督盟不瞭解立法院的運作，公督盟其實它沒有真正瞭解立法院，它只看到一些立法院運作的表象，但是它沒有看到其中運作的實貌...比如說可能我[立委]在委員會問了十個題目，可能我一天跑十個委員會、很勤勞，但是我問的提問都是看報紙問一問，但是扯東扯西，這種問政品質，跟你是不是作成一個專案質詢，或是請教一些學者、專家，提出新的質詢，我覺得這差了十萬八千里。...你要辦一場大型的公聽會，相當耗時耗力，你可能需要找很多學者、專家，還要去研究之類的，如果你很重視，你[委員]就弄很大，不重視你就是交差了事。可是辦這些活動的時候，你沒有看到公督盟的人在現場，他們知道你有辦什麼，沒有辦什麼嗎（受訪立委助理 K1(1)）？

此外，立法院現行有些會議是兩天一次會或是三天一次會，但是立委僅需要簽到一次就算有三天會議皆有出席，似乎有失準之處。有些勤勞參與立法問政的立委三天會議都出席，這與只簽到但不出席參與議事的委員相比，在出席率指標的分數上卻是相同的，似乎也有不公平之處，這也突顯有些立委的確會虛應公督盟的評鑑：

現在[立法院]有很多的會議，它是三天一次會，所以其實你有時候你看不出來，比如說教育委員會，一、三、四有會議，委員你三天有來，你就是有來，如果他三天只來一天，他也是有來，但簽到只簽一次，這就是失準的地方（受訪立委助理 D2(2)）。

法案能否在立法院通過，還必須靠立委來回周旋，不斷重複參與討論，以確保法案品質，但公督盟可能無法實際看到立法院實際的運作面。實際上在立法院很積極認真參與立法的立委，其努力可能無法獲得公督盟評鑑的認可，因為這方面立委的表現無法加以評鑑。一名民進黨立委助理就提到，有些立委開完會人就走了，尤其地方選區的立委除了在立法院審查法案、質詢政府官員外，很多的時

間是做選區服務。如果立委選區行程趕不及親自到，必須留在立法院討論議案的話，立委必須委託服務處助理代跑行程，如果立委本人或是立委助理沒有確實出席赴約，這可能影響立委因而在選民心中留下負面評價，尤其對中南部選區的立委來說，選區服務的壓力相當大：

委員很在意問政的品質，所以不全是量化的部分，比如說我們委員很認真在開會，很多跑選區的立委，發言完就走了。我們委員還會經常留下來協商，很多區域立委，比較難做到這樣。你會發現留下來協商的大多是不分區的立委，尤其我們委員又是南部的立委，她要跑的行程跟要花的時間就更多...像有時候立法院這邊會議有狀況走不了，就只能請服務處的主任幫忙，但是這時候可能就被選民扣分，這對區域立委也是蠻大的壓力（受訪立委助理 D2(2)）。

公督盟另一項評鑑指標遭到立委最大的批評在於預算案的刪減，因為公督盟要求立委要提預算案的刪減案，且要有三讀才算加分。這一點對國民黨立委來說非常不能接受，因為他們身為執政黨的立委，必須要護航行政院預算案，評鑑指標對他們而言並不公平。此項指標也導致不少立委濫提預算刪減案，有立委助理批評，公督盟在預算案刪減提案的評鑑只算提案數量，不看立委寫的預算刪減案是否有觀察入微，是否有看到預算不合理之處，刪減理由又是否言之有理。他建議公督盟應該針對預算案刪減案的提案進行質性的分析才是，否則這只是使得立委浮濫提案，卻失去評鑑意義：

就預算來看好了，也是委員到處亂砍一堆，有些根本就是在衝業績...這個團體根本不看你寫的案子是否合理、是否觀察入微、言之有理，或是你見微知著，可是不是啊！他們算案的啊！他不是看你寫的案子是不是有必要，他不考慮，只有評數量，那變得浮濫了，沒有意義（受訪立委助理 K1(1)）。

另一名國民黨立委助理也批評，這樣的作法只是突顯公督盟對立法院運作的不瞭解。行政機關預算執行成效不佳，立法院實際上可要求透過凍結預算，要求行政院必須提出施政檢討報告，改善預算執行效率後才允予解凍，同樣也是對行

政院的預算監督達到效果。她不認同公督盟此種作法，這樣只是讓想要拿到良好評鑑成績的立委為了刪減預算而刪減，最後可能有礙整個行政部門的正常運作與政策的執行：

我告訴過公督盟，你們對立法院的議事運作一點都不了解，今天審預算的時候，我們委員也會提案啊！因為我們要監督預算啊！你去年的六百萬，你做得不好，我今年就不給你這六百萬，我就把你凍結下來，可是行政單位會說明啊！...那在這樣子的情況下，OK，我們再看你明年做的怎麼樣，我這筆預算就讓你通過...但是我們可能會做一些附帶決議...但是這些審查對話，寫附帶決議、往來，它通通不算，它[公督盟]只看那些有沒有三讀的刪減案，這有什麼意義呢？...可是你今天說，我為了刪減而刪減，讓許多經費卡住，換得加分，這有什麼意義呢？這是你們評鑑的目的嗎（受訪立委助理 K5(2)）？

該項預算審查指標對民進黨立委反而相對上較為有利，因為他們身為在野黨，自然對於行政機關單位的預算案，會持較為嚴格審查的態度。民進黨立委在與國民黨立委的預算攻防過程中，也學習到如何去刪減預算，大幅刪減案國民黨立委絕對會阻擋，小幅預算案國民黨立委比較容易容忍放行，因此民進黨立委只好提許多小幅預算刪減案以達到目的。這樣看來，民進黨立委不僅能成功刪減行政院預算，同樣能在立委評鑑上獲得加分，對他們而言可說是雙重獲利：

預算案的提案，它[公督盟]也是會說有沒有成案，像我們委員都有很認真在監督預算的審查，尤其我們又是在野黨，我們當然都提蠻多刪減案，為了幫人民看緊荷包，不合理的地方，我們都盡量去提。而且能刪減的部分，在合理的範圍之內，我們都盡量去搞，可是執政黨他會去護航，他只要你提刪多一點，他就給否決掉啦！所以我們提的案子都不會成功，所以最後變成都提刪三十萬、刪五十萬、刪一百萬，那種案子才會成功，像夢想家這個，我們以前都提啊！不會過就是不會過（受訪立委助理 D2(2)）。

另一名批評公督盟不瞭解立法院運作的助理表示，公督盟理想中的立委跟選民所認知的立委是不一樣的。公督盟以數據化的方式來呈現一個立法委員在立法

院的表現，但是他們忽略了一件很重要的事情，也就是立法院政治生態的問題。在立法院，一個立委個體的行動並無法產生太大的作用，因為立法院是一個打團體戰的社會，立委之間必須相互合作，黨籍立委必須團結才能完成議案的推動。但對一個不分區立委而言，其立場就相當尷尬，他必須遵守黨團的決議，黨中央的決議是什麼，不分區立委就必須依循。儘管這項決議對許多人來說可能是不滿意的，甚至可能違背立委個人的政治良心，但因為他是政黨名單提名的立委，他就必須捍衛黨的政策，沒有太多空間實現個人的意志。因此，該名受訪者認為立委評鑑只看立委個人行為的表現是偏頗的，她進一步指出，所謂當官要「忠廉」，忠還是在廉的前面，公督盟應該去評鑑一個立委如何為黨盡心盡忠的表現，甚至是評鑑政黨整體的表現才是（受訪立委助理 K9(3)）¹⁰⁸。

雖然公督盟的評鑑也有質化指標，例如號召民眾透過收看 IVOD，為立委的問政表現打分數。不過，有受訪者曾閱讀過公督盟的刊物，刊物上有刊載民眾收看後 IVOD 後對於立委問政表現的評價，她發現民眾對立委的評語多針對立委問政時對官員的質詢態度去做評價，一般民眾實在難有專業知識去評斷一個立委問政內容是否有準備充分，是否有質詢到核心的問題。因此，質化評鑑這部分恐怕仍不足以呈現立委在立法院是否有認真研究議事，可能僅是流於表面上的質詢（受訪立委助理 D2(2)）。

對此，公督盟成員 A 有不一樣的觀點，他倒是認為在民主時代，我們假設每位公民都有獨立思考的能力，而且民眾收看後 IVOD 後，都以小組方式讓民眾互相討論交換意見。儘管民眾對於議題沒有足夠專業背景知識去理解，而是從立委問政態度及準備充分程度來看的話。IVOD 公民評鑑換一個角度來看，也算是一種民意調查，讓民眾對立委問政表現做一個評價，民眾會以他們心目中理想立委的圖像去做評價。他呼籲立委應該以更虛心的態度去面對民眾的評價：

一般的民眾看 IVOD，到底他能不能夠去判斷，其實我覺得這個也是民

¹⁰⁸ 由於該助理表示國民黨黨團拒絕提供有關於對於公督盟任何的資料及意見，為了造成不必要的困擾，拒絕錄音。本文僅能概要描述訪談內容重點。

主時代的特色。...其實每個公民，假設我們都認為有獨立思考的能力，他從他的一個角度，我們也比較是用小組的方法，三個或是五個人看同一個委員的表現再討論。這其實中間是有一個審議民主的一個性質，那經過這樣子的一個討論，他們表達自己的一個意見。就像我們去做民意調查，他也不是說對每一個領域都有很專業，但我們卻是要了解民意的反應到底是怎樣。那 IVOD 呢也是有點是民意的調查，也就是立委在做質詢的時候，讓民眾覺得他準備得很充分啊，態度也符合一般民眾對立委的要求，他的分數可能就比較高一點...。我倒很希望這些立委們可以更虛心地來接受這些民眾的意見（受訪公督盟成員 A）。

（二）立委對於能否評鑑出真正優秀的立委存疑

量化指標的評鑑能否評鑑出優秀的立委，立委對此有很大的質疑。如同前文所述，量化指標只能呈現立委在立法院工作的表像，質化的評鑑或許更能呈現出一個立委在立法院努力的表現。有受訪者就提到公督盟的評鑑並不能真正評鑑出他們在立法院裡所看到的真正優秀立委，反而在立法院習慣性作秀的立委容易被評為優秀立委，讓他們覺得評鑑不盡公平也無法使多數立委信服。例如前文第三章提到立委洪秀柱由於第七屆第一會期時，因為她拒絕簽署〈國會改革承諾書〉，當時這部份成績佔評鑑中的 20%，導致她被評為教育委員會最後一名，但實際上其他助理認為她相當認真在立法院參與議事，不應該得到這種成績；反而是其他不是很認真參與議事的立委，只要加強立委評鑑指標要求的表現，也配合公督盟繳交評鑑所需的文件，就有機會被評為優秀立委，並非相當公平：

洪秀柱委員在第七屆第一會期的時候，在教育委員會是最後一名耶！這是有眼睛的人都知道，不可能的事嗎...那反而是不常來開會，在委員會慣性咆哮的委員，容易吸引媒體關注的這種委員，那他就拿到前三名。...這原因在哪裡，原因在於說，公督盟只認你有沒有提供資料給我啊！你提供資料就給我，我就加分加分，可能分數計算出來的結果就出來了，那你在問政跟選區服務都沒有提供，以零計算，所以這樣的比較基準就這樣來的（受訪立委助理 K5(2)）。

一名民進黨助理也透露，他們的立委在立法院非常認真參與議事，社會的評

價也很好。該立委覺得她相較其他評鑑成績比她好的立委還要認真，但卻一直無法被評為較佳的名次。該受訪者則抱怨說，這是為什麼她認為公督盟的評鑑有可以檢討的地方，因為評鑑結果與外界認知有所落差（受訪立委助理 D2(2)）。

另一名國民黨立委助理與受訪者 K5(2)有類似的觀點，平常在立法院不是很認真參與議事，但是平常愛作秀、愛喧嘩的立委反而被評鑑為優秀立委。他認為只要立委都達到公督盟的評鑑指標，就有機會被評為優秀立委，但是這卻沒有太大的意義。雖然他們的委員也曾經被公督盟評為第一名的優秀立委，但是在競選第八屆立委選舉時，他們並沒有用公督盟的評鑑作為宣傳素材，而是用財經立法監督聯盟的評鑑結果，他們認為財督盟比較公正客觀：

我們不用公督盟的評鑑成績來宣傳，我們用另一個團體，我們用財督盟的。...基本上，我們認為公督盟帶有某種政治色彩，而且他們所評鑑出來優秀的立委，似乎跟我們實際所認知的有所落差。有些立委實際上問政地非常勤勞，或是他（她）問政的內容非常的好，但是他（她）沒有上榜，反而是有些立委比較愛秀，或是愛喧嘩之類的委員...應該是說，公督盟給你考題，你照它的考題乖乖填答，符合他們要的東西，當然你的分數就高啊（受訪立委助理 K1(1)）！

其他也覺得評鑑不公平的國民黨立委，也有提到在選區選民眼中，他們的問政表現是有目共睹的，但評鑑結果與他們選民的認知有所落差，這使得立委對於公督盟的評鑑無法心服口服。該名立委從一開始關心評鑑逐漸趨向冷淡，從提供資料到不提供資料，最後選擇照自己的步調做事，不再理會公督盟的評鑑：

實際上，我的地方鄉親認為我的問政表現是 OK，是沒有問題的，為什麼你們公督盟所做出來的問政表現就是說跟鄉親認知的有落差...漸漸地就是說，從關心到置之不理...從一開始我們還會提供資料，但是後來...就不見得會去提供資料了，就是說你們去做你們自己的評鑑，我們就照我們自己的步驟去做事（受訪立委助理 K2(4)）。

也有受訪助理抱怨公督盟評鑑的指標太多，因此繳交給公督盟的評鑑資料量也很多，但他們平常在立法院工作相當忙碌，所以只能將現有的資料提供給

公督盟。不像有些立委辦公室，總是整理厚厚的一本資料給公督盟，但他們不想這樣子做，因為立法院內的事務太忙碌，但是因為他們提供的資料較少，所以評鑑上比較吃虧，但是不代表他們的立委就是比較不認真做事的立委，因為該立委辦公室每年都辦超過一百場的記者會、座談會及公聽會，實際上比許多立委還要認真：

他們要什麼資料，我們就提啦！不過我們也不會刻意，因為我們時間也不多，就是滿足他們的需求，提一提。我看有的辦公室提一整本的都有，光那個文書就要做好久...工作負荷量也會變大。光用那些資料就要兩三天了，你要專心去搞那些文件，那我們這邊議題比較多，沒時間就隨便弄一弄，就變得比較吃虧。光我來這邊一年幫忙辦記者會就辦了一百場...只有記者會而已喔，公聽會那些都沒算（受訪立委助理 D1(3)）。

另一名受訪者同樣提到公督盟要求的資料太多了，例如公督盟要求立委發言次數的成績，必須要附上佐證資料說明該立委該次發言內容大概說了些什麼。但他認為這個要求太強為所難，一個立委一個會期發言次數很多，他們沒有時間也不會隨時記錄委員質詢時說了些什麼。立委助理往往都是到要做立委評鑑時，才準備蒐集資料，在時間有限情況下，他們能提供多少資料就提供多少資料，但是不代表這就是一個立委在立法院整個會期的全部表現：

它[公督盟]要的東西，有時候我們也不知道怎麼去計算，也不知道它要的是什麼，講的也不是很清楚。譬如說你質詢的重點是什麼，每次質詢時間都是 10 到 15 分鐘，每週都有 5 次會議的質詢，2 天院會，3 天委員會，假設都有發言好了啦...一個會期也近百天，我們怎麼可能全部都整理出來給它？這是不可能的啊！...我們也是盡量配合，只是說，我們相信我們給它的東西，不能代表我們[立委]整個會期的表現，因為他們要的東西實在是太大了（受訪立委助理 D3(2)）！

對於立委及立委助理眾多的抱怨，公督盟成員 A 以相當樂觀且正面的態度來看待眾多的抱怨與批評。他倒認為立委有這樣的抱怨，表示他們重視公督盟的評鑑。公督盟也知道光是量化的評鑑不足以實際反應一個立委的表現，但是質化的

評鑑主觀性判斷較強，恐怕也無法讓所有立委接任可，也是缺點之一。就加減分質化評鑑部分，公督盟乃是從新聞媒體所關注的報導中篩選爭議性法案。公督盟的確並沒有各領域的學者專家，只能透過蒐集媒體報導中各學者專家的評語、意見，然後每位評鑑委員以個人平常所累積的知識來作判斷。因此，公督盟已經盡量做到超越黨派的偏見：

如果立委助理有這樣的抱怨，這表示他們有在重視我們的評鑑...我們也是知道說光是評「量」不足以去呈現出好立委...但我們也必須承認說質化的評鑑，它的主觀性是比較強的。一個法案它到底是屬於公益的還是屬於利益輸送的，或是會被我們列為有爭議的法案...它後面還是會有一些比較主觀的成分在。如果這個部分又佔得很重的話，立委可能又有意見，好像我們就有一點自己的立場啊！不夠客觀...我們要知道公督盟所做的評鑑，它也有它先天條件上的限制，譬如說專業，我們怎麼可能有專業去對每一個法案非常的熟悉，...那麼新聞上會有各界的評語，譬如說什麼是錢坑法案啊！或者什麼是自肥的，這些就會變成公督盟的參考。...小組成員當然是有一些是法政的學者，但是也有一些 NGO 的代表，甚至是一些公民，那大家是透過自己平常累積的知識來做判斷。所以我們所做得是盡量求公平，我們沒有一個黨派的成見在前面，這個是很重要（受訪公督盟成員 A）。

（三）公督盟的回應

關於受訪者指控公督盟既不專業，也不瞭解立法院的運作。公督盟成員不以為然，他們認為立委及立委助理低估了公督盟的專業。公督盟受訪者 D 指出，公督盟的專員有很多都曾擔任過立委助理，實際上他們對於立法院運作的瞭解與掌握程度是足夠的，他們在蒐集立法院的資訊也是能夠輕而上手。即便不少立委或助理反應量化指標不是最好評鑑的指標，公督盟也都有與立委以及助理座談，彼此交換意見與溝通，但是最後的結論仍是，現階段公督盟評鑑的指標還是合適的，似乎找不到更好的評鑑指標與指標。即便有立委及助理認為應該要多增加質化評鑑的指標，但他們又擔心質化的評鑑過於主觀，因此，受訪公督盟成員 D 觀察到，立委的心態其實是陷入矛盾的，既要批評公督盟的不是，但又不得承認量化指標

還是有其客觀性，質化評鑑有落入主觀評鑑的疑慮。她反倒質疑，如果公督盟大幅增加質化評鑑的比重，是不是反倒成為立委拿來攻擊公督盟立場的絕佳理由。

另一名公督盟受訪者 A 表示，公督盟所做的評鑑，有其先天條件上的限制，談到法案專業的問題，他們承認公督盟不可能對所有法案都有非常專業的背景知識，但是她們可以從新聞媒體的報導判斷什麼是爭議性的法案，包含各界的評語，譬如說什麼是錢坑法案，什麼法案有自肥疑慮，這些都是公督盟參考判斷的素材。公督盟也不可能一一去分析每一條法案，但是他們透過媒體的報導去蒐集、篩選值得討論的議題，將所蒐集的資料交給各小組評鑑的成員。評鑑小組成員當中多少都有個領域的學者專家，還有長期研究、關心某些特定議題的 NGO 成員代表，甚至邀請有興趣的公民參與討論。評鑑小組成員仍然可透過自己平常所累積的知識來做判斷，什麼樣的法案是公益法案應該要加分，什麼樣的法案是侵權法案應該要扣分。公督盟絕對以公平公正的態度進行評鑑，評鑑前提沒有一個黨派的成見，這是他所想要傳達給立委的資訊，公督盟是有專業能力進行評鑑，而且他們沒有黨派的成見，無論是國民黨或民進黨立委，都有提案不當被扣分的紀錄。

二、立委以做業績方式應付立委評鑑

關心評鑑成績的立委，無論是為了要持續獲評為優秀立委，或是為了要擺脫待觀察名單，必須符合公督盟評鑑指標以加強其在立法院內的表現。然而，立委的時間有限，必須兼顧選區服務與立法問政，必須以較為簡單但又容易衝高分數的「作業績」方式來應付立委評鑑。例如公督盟的評鑑指標中有一是項法案提案數的分數，但僅計算「主提案人」才有分數，連署人則沒有分數，這導致不少立委簽在主提案人一欄，列為「共同提案人」，而不是列為連署人。有些委員還會知會原提案立委，徵求同意列為共同提案人，但有些立委則沒有詢問就直接簽在提案人一欄。但是實際上這些立委對法案的研擬並沒有付出心力，卻同樣獲得相同的分數，讓不少立委覺得評鑑上有失公允，並呼籲公督盟應該要改變評鑑方式，以遏止不認真的立委做業績。雖然受訪者如此批評，但他們也承認，他們的立委

也是會去連署其他立委的提案：

就提案來說，公督盟的評鑑指標是，提案人分數比較重，所以造成委員會有搭便車的習慣。我們辦公室是比較認真的辦公室，助理資歷都是六、七年以上，所以我們提案子很快，也寫得很勤。因為我們對立法沿革也熟，別的委員看到也想要列為共同提案人，當然我們的委員也會去連別人的案子，但是這對第一個提案人公平嗎？但他們佔的分數都一樣，所以怎麼樣去防止搭便車的情況呢？這是不是你們公督盟要去處理的（受訪立委助理 K5(2)）？

有時候像我們助理在連署的時候，會造成提案人很多人，連署人很少，因為主提案人才有算[分]。...過去的時候，我有一個提案，我請你來連署，那你很認同我的理念，你就會來問我可不可以當我的共同提案人，這是原來的本意，可是現在變成為了這個績效，大家一看就是不簽連署人，而簽提案人...大家也不會有損失啊！...我們委員以前提案數量都不足，因為我們以前都很老實自己提，後來發現我們的積分都不足...最後委員也只好跟著別人一起去簽共同提案才達到提案數（受訪立委助理 D2(2)）。

此外，依照立法院現行內部規則，提案人再多也無法完成提案，連署人必須達到 15 人才算完成提案。但是有許多立委都簽在主提案人一欄，這導致助理必須拜託其他委員能否幫忙簽在連署人一欄，以順利完成提案。有助理就透露，他曾尋求其他委員連署提案，結果半數以上立委簽在提案人一欄，造成他連署完成上的困擾；此外，該助理也承認為了評鑑不得以也曾修正其他委員或行政院版本的提案以作為自己委員的提案提出：

委員他們本身也意識到公督盟的這個行為，其他的委員當然就說我也要當共同提案人，其他的委員在沒有任何付出的情況下，可是我們還是沒有辦法拒絕他...這都是因為公督盟評鑑的方式造成這個結果。...不能單純只用量化來做評鑑，不然這樣不能促進良性的發展...像我在做的話，會因為評鑑努力去找案子...沒辦法的時候也會去找人家其他的，然後去修正符合自己的，也是會有，但不多。但是其他的委員，你拿去給他簽連署，他給你簽共同提案人的這種情況非常多。我最近的例子是，我給

25 個到 30 個委員簽，結果其中半數以上都給我簽共同提案人，我後面的連署就一直湊不起來，很煩惱，最後還是拜託委員簽在連署人欄上，再這樣下子我湊不出來。...提案人再多都是提案人，幫你連署的一定要滿 15 人。...變成說敢這樣子做的委員，他成績就第一名，這不合理（受訪立委助理 D3(2)）。

一名國民黨立委助理更形容立委做業績的程度就像是在軍備競賽。很少有法案是立委主動草擬的，多數的提案是由助理協助草擬的。立委評鑑使得立委助理必須負擔更多壓力去寫提案，委員只負責簽署而已。他甚至質疑，立法院有這麼多的提案，但有多少是三讀通過的？而且有必要不斷的修法嗎？但是事實上，不少跟社會脫節但卻是很重要且複雜的法案，沒有立委跟助理願意花費心力跟資源研究草擬，反而使得立法院浪費許多資源在不必要的修法上：

我寫個不錯的案子，變成說我連署人數要花更多的時間去達到，[因為]共同提案人變多了。為什麼？每個人都要做業績啊！變成大家好像都在軍備競賽，拼命去用這些東西，有必要嗎？質化是很主觀，量化是很客觀，但是量很多是因為助理拼命在那裡寫啊！可是真正過的有幾個？而且真得有必要動不動就修法嗎？...其實有很多那種跟社會脫節的法律，我們動不了，但是呢問題是很多不必要修的法，我們不斷地在修（受訪立委助理 K6(3)）。

一名民進黨立委助理也有類似觀點。有不少複雜的法案，沒有立委或是助理願意去研究並提出修正案，大家都是炒短線，以量取勝。她倒是認為一個立委一個會期如果能提 3 到 5 個法案就已經是非常認真的了，因為法律案要修，需要花很多心思去草擬，尤其是很大的法案。但是，現在大部分立委都是提小型的法案充數，導致提案數過於氾濫：

你立委必須是主提案人才算有分數，尤其這一點，對立法院法案的修正其實是產生負面的影響。大家為了要衝量，你不管品質嗎，就變成一個不是很重要，或是沒有想清楚的就提了...一個委員一個會期都夠提出三個、五個提案，就算很厲害了。因為法律案要修，你真的要花很多的心思，除非是你覺得某一個罰則不合理，我來改一下，那這個

當然很快，但是大家如果以量取勝的話，大家就是走短線，對於那些很麻煩的法案，沒有人要管（受訪立委助理 D2(2)）。

一位立委助理就抨擊這一些為了應付評鑑的立委，其行為非常的不智，枉費作為一個立委應有的職責。她建議公督盟是不是應該看立委所有的提案中，有多少提案是有通過三讀的，先來個初賽，最後進行總決賽，才能看出有哪些立委才是真正很認真參與議事，推動法案通過的立委：

有很多委員有一些假案、舊案重提，我個人是很看不起這些委員。你今天一個立法委員提 200 個案子又怎樣，你叫公督盟去問嗎，到八會期真正通過三讀的有幾個？來個總評嗎！...先來個小型的對決賽，再來一個總冠軍誕生啊！...你來看看這些委員的提案有多少通過三讀的？這些臨時提案有多少是幫助到地方，有督促到行政機關...像有些委員辦公室，衝業績啊，趕連署啊，然後拼命在那邊寫法條，我覺得這些都很愚蠢...這都枉費我們選民選你出來，只是來應付評鑑（受訪立委助理 K5(2)）。

前文第二章表 1 已有呈現第七屆與第八屆前兩會期時，立委個人提案數遠遠勝過的立六。造成立委數提案的增加，有可能是因為受到單一選區改制的影響，造成立委以提案回應選區需要，立委在提案上的責任更重，這或許也是未來的趨勢。但是事實上，立委提案動機來源廣泛，回應選區需求的也有，個人的理念也有，看到新聞事件報導不合理之處而提案修正的也有（受訪立委 K4(4)、受訪立委助理 K1(1)、K7(3)、K8(1)、K9(3)、D3(2)都有相同觀點）：

影響立法院的力量來自很多面向，包括利益團體，包括選區壓力，或者是說社會矚目案件，都可能成為立法院的提案來源。...立委是去回應民意，因為有外在刺激，所以會造成他的提案動機。所以提案量增加是可以遇見的，你想想看，以前 225[位立委]的時候，平均每個委員的提案是下降的，但是相對地，你人數壓縮了，相對地，你擔負的責任更高，...你的提案數就增加，我想這是一定的（受訪立委助理 K7(3)）。

不過，也有受訪者提到，在第七屆之前的立法院，同選區的立委之間就會互相比較質詢數、法案提案數、通過三讀案數、爭取預算多少等現象。他不認為公

督盟的評鑑是造成立委作業績的主因，而是助長這樣的情形，因為第七屆以前的立法院就有這樣的現象：

以前是大選區，大家會互相比來比去，但是這種比較是選舉的時候拿出來的，質詢量多少、法案量多少、這個通過議案量多少、爭取預算量多少。但是明眼人一看，你排第一個才是真正的提案人，其他都是掛名的...我反而覺得有沒有公督盟影響並不大，以前這種現象反而比較多，因為立委多，委員就會一直簽一直簽。比較有水準的，還是會打電話問一下說方不方便掛個共同提案人，有些是問都不問，直接簽在提案人的地方（受訪立委助理 K3(4)）。

也有有受訪助理提到，他們委員所提的案子多為回應選區選民需要，委員會過濾各種等待連署成案的法案，看哪些法案對地方選區最有利，委員不曾為了業績而濫提法案（受訪立委助理 K2(4)）。儘管立委提案動機的來源很廣泛，有些受訪者不承認自己的立委也有做業績的行為，但是 12 位受訪者中就有 11 位指出許多立委是以作業績的方式來應付評鑑，並指控這是立委評鑑後所帶來的弊病。不過事實上，公督盟的評鑑指標中，以法案提案數為例，加分筆數有其上限，提案數達到門檻數即算滿分，提再多法案也不會加分。¹⁰⁹ 公督盟為了遏止立委濫提法案的現象，自第七屆第三會期在評鑑指標上做了些微調整，即設定計分之上限。但是立委及助理可能沒有意識到計分方式的變動，有不少立委其提案數仍遠遠超過公督盟設定的計分門檻，這使得原先積極提案搶分的立委，即使有了提案計分上限，仍積極大量地提案，並未停止大量提案的行為。有許多的提案僅是小幅修正部分文字，修法意義不大，甚至還有立委明明是修正某一相同的法律案，卻以拆案的方式，分多次提出修正案，打臉充胖子的情況甚為明顯：

我們臺灣的問題是法很多，可是你執行得並不徹底，包括執行單位去執行，或是執行上有困難，就徒增一些困擾而已啦！因為大家要衝一些業績，弄了一堆，我是覺得沒有太大的必要，甚至有些提案有寫跟沒寫是

¹⁰⁹ 法案提案指標的加分上限數每會期並不相同，公督盟視各會期立委平均提案數來作決定，因為單數會期是法案會期，雙數會期是預算會期。

一樣的，沒有什麼太大的意義啦（受訪立委 K4(4)）！

我知道有些立委非常在意的，還會分案，一個法律案最好是一次修正，他還分幾次...比如說他就先提第三條，下次提第七條，這樣法案數就不一樣。很在意的立委，他們會用這樣的方式，就樣修法的方式對法律的品質是不好的（受訪立委助理 D2(2)）。

立委看似積極提案的表現，看在助理眼中卻是提案氾濫，使得助理迫於壓力必須草擬提案。也有助理質疑，有必要讓一條法律不斷重複地進行修正嗎？浮濫提案的結果是有些法案規定的刑責變得不合理，甚至不符比例原則，反而是一些重要但涉及大幅修正的法案，沒有立委或是助理有能力去觸碰處理，畢竟多數立委都不具有法律背景。事實上，大幅修正的法案最後還是必須倚賴行政院來提出，因為只有行政部門才有龐大的人力跟專業人才去提法律修正案，但如果行政院懈怠，不願意去碰高度爭議性的法案，最後許多真正對人民有幫助的法案，可能只能繼續躺在立法院裡，卻沒有立委願意關心：

自從公督盟開始在算提案數的時候，很多人就開始在做業績，亂提一通。因為說很現實啦！這幾個立法委員，有幾個是學法律出身的，其實也很少，他們對法的完整跟平衡，有時候不懂，為了寫業績，亂提會出問題啦！比如像之前不是酒駕出事嗎，大家就狂修法，提了很多的版本，搞到後來酒駕的刑法比殺人還要重，這平衡就不對啦！提案多是好啦！但你要去看哪些是亂提的？哪些是拿來做業績的？有的整部都拿去抄，改幾個字，只因為可以算分數（受訪立委助理 D1(3)）。¹¹⁰

¹¹⁰ 該名受訪者舉例：「像是道路交通處罰條例，什麼紅燈右轉 600，現在 1200，一直罰一直罰愈罰愈重，全部罰則都一次提高，但是交通還是一樣很亂...[立委]只是看到一個表像，今天就修一條，一直修一直修修到道路交通管理條例整本法需要重修，因為有些用罰鍰、有些用新台幣，那這樣怎麼會是個正常的法，然後處罰的等級又不一樣，沒有一個標準，今天這一條罰 1200 到 6000，又有說一個罰 8000 到 1 萬或是到 10 萬以下，那你這個處罰等級就是亂七八糟，人民都搞不清楚，連警察自己都開錯...。國外都是有分等級，比較輕的跟比較重的，罰則不一樣，是有分等級的，我們現在就是，你可以看到完全是亂七八糟，反正今天要修就是修這一條，根本就沒有一個正常的法律該有的級距跟標準。」

一名國民黨立委助理也深深感嘆，由於立委及助理很少是法律系背景出身，除了行政部門有龐大人力資源去研究法案外，大部分立委及助理其實很難去掌握修法的精粹，所以大部分的立委都提很多很小的法案，但在他眼裡看起來都寫得亂七八糟。因為他自己具有律師身分，他有能力去幫立委草擬大幅修正案，連行政機關的官員都曾驚訝有立委能提出這樣的修正草案。不過，他都是去大幅修正很重要的法案，而不是在衝業績量，但他們的立委卻被評鑑為待觀察名單，讓他對於立委評鑑的公正性感到存疑：

你[立委]不是學法律的，你對這個掌握度真的很有限。我憑良心講，我做法案助理十多年了，我看過很多委員的提案啊，也都是寫得亂七八糟，所以到最後其實就是拿行政院的本、政府機關的本...事實上都不是委員在研究。因為委員這麼多事情要處理，...都是要交給他的助理他的幕僚來處理啊！...我自己感受最深啦！我提了幾個法案都是很大的啊，而且政府機關他們都嚇一跳，因為一般人會提那麼多條的修正案，整本這樣修的，除了政府機關外，只有我們委員這邊才提得出來，那也是因為我寫的。...這需要政府機關才有辦法花很多的人力、花很多的時間來研擬出來，你說哪個委員有做到？但是我們卻被評為待觀察名單...如果說要比量，我們就把現行法每一個都給它修一條、修個半條，或是增列一條，那個量可以衝很高，可是沒有實質的意義啊（受訪立委助理 K3(4)）！

此外，作者從訪談過程中也發現，有不少立委或助理可能沒有弄清楚公督盟立委評鑑的指標，過於盲目地在衝業績。除了前文提到，即使公督盟設定加分上限門檻後，仍有立委濫提法案外，簽到發言也是一例。公督盟的立委評鑑自始評鑑成績就是依每一個委員會分開排名評比，當初用意就是為了希望建立「委員會資深制」，希望立委被分配到哪一個委員會，就盡心盡力留守該委員會審查法案與質詢，因此，公督盟僅計算立委所屬委員會的出席、發言數的成績而已。畢竟非屬該委員會的立委如果到該委員會參與質詢，他們只能發言，不能參與討論與表決。然而，有受訪者提到有些立委會到各委員會簽到發言（受訪立委助理

K2(4)、K3(4)、K6(3)都有提到)。但可能是立委誤解，到處去各委員會簽到，顯然立委對公督盟的評鑑項目資訊有落差，以下是幾個例子：

依照公督盟的評鑑標準、評比的標準，就出席率，基本上很多委員就是百分百就是去各委員會簽個到，簽完了，閃人的也會有，問完口頭質詢後，就開去跑自己的行程。...反正就是說，針對公督盟設定的項目，他們就盡量去達成...我覺得不是很正面的感覺，感覺就是去做很表面的，為的就是讓公督盟去評比他（她）是第一名的，或是前三名的一種感覺（受訪立委助理 K2(4)）。

委員到每個委員會都去簽到，那又代表什麼，統計出來說這個委員很勤快，每個委員會都去。但是實質上，在國會運作方面，今天你去某個委員會發言，但是最後你沒有表決權，如果單純只是用這個的話，基本上就沒有專業的代表性，反而凸顯了一個議題，你會讓委員想要去作秀...那你用發言次數來統計又怎麼樣，講的話多又代表什麼呢（受訪立委助理 K3(4)）？

不過，這可能與立委長期要搶鏡頭版面曝光的習慣有關，因為立委必須緊握相關重大議題上質詢的表現機會，以搶中午新聞時段在媒體前曝光的機會。立委往往必須及早登記發言，9 點開議的委員會，許多立委 7 點就排隊等候簽名。簽到的順序即上質詢台發言的順序，愈早搶在記者截稿前完成質詢，才有機會在中午新聞時段在媒體前曝光；至於晚簽到的立委只能做道具吸引媒體記者的目光或以嚴肅兇悍的態度質詢，以搏得晚間新聞曝光的版面。不過，當立委都想要做業績，踴躍質詢政府官員的結果是，每位上台質詢發言的立委，其質詢論點大致相差不多，反而讓政府官員疲於回應立委不斷重複的質詢，浪費政府官員的時間：

其實你早上去登記的順序，就是你發言的順序，但是有些委員知道說，...如果我不登記前六個前八個，後面的記者都閃了，中午的新聞要播出來，十點、十一點就要發[截稿]了，所以九點開會，七點的時候委員就在那邊坐著，等單子來要簽到。...那有些委員有行程耽擱，抽不了空登記，就會遞出書面質詢。...你錯過中午新聞時間，晚上新聞也會播。但是同樣一個議題，比如說美牛議題、證所稅議題，前面幾個委員講完以後，

後面幾個委員又上台講，慢慢地，質詢點就講完了，再後面也就老調重彈，到後面的委員只能譁眾取寵，做道具啊！大聲啊（受訪立委助理 K8(1)）！

書面質詢也是另一部分。一旦立委無法親自出席議會，就會以書面質詢方式請行政部門答覆，但是這也是助理做業績的結果。而且立委過量的書面質詢，也只是讓行政部門疲於奔命書面回覆，實際上行政部門所解決的問題通常不多，最後僅是流於文書往來的形式而已。他認為這反而是浪費國家的行政資源，我們政府部門的人力資源浪費在文書的往來，對國家施政並沒有幫助：

就書面質詢來講，有些辦公室的人聊天有說就像作業績一樣。我們去寫請行政機關回覆，回覆就是兩三個字，最多就是四面或八面，其實很少因為你的質詢就讓政府做出什麼樣的改善，只是回覆這樣子。...你只是做業績讓行政機關疲於奔命去寫這些報告回覆你...我們質詢量有去達到公督盟的要求，但是我們不認為行政機關改善了什麼東西，反而只是增加他們作業上的負擔（受訪立委助理 K8(1)）。

三、立委評鑑迫使立委必須加強立法問政上的表現

雖然立委對於公督盟的評價，不分藍綠，批評多於讚美；立委對於評鑑的看法也有所不同。立委對公督盟讚美的地方在於評鑑立委的立意良善，也的確使得立委比較認真去問政，不僅立委的出席率提高，法案提案數也增加，立委也積極主動去關注法案；反觀有些被公督盟列為待觀察名單的立委，他們可能為了擺脫待觀察名單，之後加強在立法院的議事參與，有些立委甚至從待觀察名單搖身變成前三名優秀立委的也有。所以立委評鑑對於提醒立委應該要多關注立法院的議事是有幫助的，但對於榮譽感比較重的立委，卻是一種惡性競爭，他們為了不斷獲評為優秀立委或是計較名次，必須不斷得作業績：

公督盟還有一個評鑑是委員的出席，這樣造成委員的出席的確比較高一點，這是真的。...它的確有助於委員出席問政，有助於委員去提法案去關注，這是正面的，這也是要去肯定的（受訪立委助理 D3(2)）。

[立委評鑑]正面[的影響]就是讓委員比較積極，對於委員的出席開會的態度是一個促進。也有一些立委，[因為]他都是最後了，[所以]放棄的也有。也有的立委本來是被列為待觀察，下一個會期就跳到前三名的也有，所以這也有激發一些太不用心的立委去參與。對於這些不用心的[立委]，提醒是好的，對於榮譽感比較高的立委部分，變成惡性競爭...大家都來衡量（受訪立委助理 D2(2)）。

此外，評鑑對於本身認真積極立法問政或是勤於服務選民的立委，或是每逢選舉時習慣以在立法院問政表現紀錄作為宣傳方式的立委而言，評鑑對他們來說是個良好宣傳自己政績的文宣素材。這些給選民正面印象的資訊對於立委的連任相當有用，不僅能鞏固死忠支持者，也能吸引中間選民的選票。以前每逢選舉時，助理才會忙於整理立委任期內的問政成績單與選民服務的事蹟，有了立委評鑑後，助理每一會期結束後就必須整理出來，一來提供公督盟評鑑使用，二來節省選前才整理得手忙腳亂的時間。不過，這卻也造成助理工作量很大的負擔，一名受訪者就提到：

我們委員本身是媒體出身、是記者出身，那有一個機制說，不管是在地方做服務，或是在中央寫法案，有個評鑑的機制，那很好啊！以前的話，我們做完可能就是放著，四年後再去整理，可是現在有這樣的機制，我們文件都準備著，...每一個會期我們都拿出來整理，不是變成四年整理一次。不過就是我們比較累啦！要趕截稿時間寄出去給公督盟。我認為對她來講是加分的，她蠻有自信她有這樣子服務的紀錄...中央問政...如果新聞報導有一些版面寫到她的話...地方的中間選民也會支持她...所以委員都會指定一個助理幫她整理資料、彙整出去（受訪立委助理 K8(1)）。

四、公督盟的回應

不過，對於上述立委的反應行為，公督盟認為受訪立委及助理將立委做業績的反應歸咎於公督盟是不公平的，因為評鑑的制度已經實施相當長的一段時間，但立委或立委助理本身好像並沒有搞清楚公督盟的評鑑指標。公督盟每會期進行

評鑑前都有發文告知評鑑辦法，因此，一屆有八次評鑑就至少會告知八次評鑑辦法，每會期的評鑑指標或許多少有所調整，但是不變的是，公督盟的評鑑乃是採「委員會中心主義」，也就是立委評鑑成績係看其在所屬委員會的問政表現，僅計算立委所屬委員會的表現分數，而不是跟全體立委一起比較。但是還是有立委明明就不是所屬該委員會，卻仍是到各委員會去簽到及發言。換句話說，公督盟認為是立委及助理誤解公督盟評鑑的指標所造成的結果，與他們沒有干係（受訪公督盟成員 B、D）。甚至，當公督盟發現立委有做業績的現象時，他們後來也採取防止立委法案濫提的機制，包含立委出席率、提案分數的比重降低，甚至設定提案加分的上限，立委提案數若達到一定門檻，分數就不會繼續往上計算，可是公督盟不解為什麼立委仍有做業績的現象（受訪公督盟成員 B）。因此，受訪立委及助理將立委做業績的行為反應歸咎於公督盟評鑑指標的使然並不公平。

第三節 立委關心評鑑的主因在於選舉與形象的考量

從前文可以知道，公督盟開始進行立委評鑑後，關心評鑑的立委會針對容易得到分數的量化項目，如出席率、提案數、質詢數等方面著手努力，這反而造成立委提案上的泛濫，甚至出現有立委「搭便車」的現象，簽署其他立委的提案列為共同提案人，使得評鑑有欠公允。而且立委的高頻繁質詢也造成行政院的職員疲於應付。然而，立委之所以會有這樣看似過度的反應，其實與立委在意與重視個人的政治形象與選舉連任考量有關。

一、選制改革助長立委評鑑對於立委選舉及形象的影響力

雖然第七屆以前，就有澄社等團體在做評鑑，但是當時影響立委的效果並不顯著。公督盟有把監督立委的議題炒起來，但是澄社沒有，因此當時沒有特別受到立委的關注（受訪立委助理 K1(1)）。此外，在複數選區下，立委在競選時必須要有更多個人的花招特色，才能吸引選民的目光。但是單一選區後，一個選區只能選出一個立委，立委個人形象的重要性被突顯出來，立委因而開始重視個人

形象。尤其，公督盟的評鑑不只有公布優秀立委，還有公佈待觀察名單，這就跟澄社的評鑑有所差別。而且澄社可能一屆只做一次評鑑，但是公督盟每一會期都做一次評鑑，立委較倍感壓力（受訪立委助理 K2(4)）。

當時澄社的評鑑只是眾多宣傳手法之一吧！...可是你能打動多少人，不知道...因為在那個年代，你只要兩萬多票就可以當選，跟議員差不多...你必須要有一些個人的特色，絞盡腦汁出怪招啊！你才能吸引選民的注意。...現在剩 113 位委員，他們會重視任何一個對他們形象有損傷的[事件]...我們現在要勝選的選票是當年的四倍耶！任何一點閃失最好都不要出現。...商業週刊在 2007 年的時候公布「50 位好立委」，我們是那時候好立委之一，還用過封面去做過文宣，...這個東西是：有，加分，沒有，也沒有影響，因為它並沒有公布壞立委，也沒有公布不認真立委，澄社評鑑也是評鑑好立委啊。但是公督盟有公布待觀察還有最後一名，這就是差別。...但是不得不承認，他們在立法委員維持他們的形象，跟立委認真地去執行他們的職務，是有一點幫助的（受訪立委助理 K5(2)）。

因此，當立委看到其他立委獲得公督盟評鑑為優秀立委時，尤其是看到那些被評為優秀立委，但對未獲得此殊榮立委的眼中卻非如此者，自然也會想要努力去獲得優秀立委的成績，因為這類的立委滿意自己履行職務的表現，自己卻沒有獲得，心中多少有不甘。不僅如此，被評鑑為第一名的立委，在選舉的時候可以拿出來加以宣傳，特別是對於那些具有高知名度的立委來說，如果他們未曾被評鑑為第一名立委的話，他們特別容易感受到選民的壓力，因為選民會拿來與其他選區的候選人比較；但是如果立委被評鑑為待觀察名單，其競爭對手就會幫你宣傳，讓選區的選民知道，以此向選民宣揚現任立委的不適任：

平常選民比較不會去注意到[立委評鑑]，可是成績好的立委，選舉的時候就可以拿出來宣傳...那我們不是第一名，就會有壓力在。選民就會問說你不是常常上電視，怎麼不是第一名（受訪立委助理 D2(2)）？

選舉的時候，你打一個議題出來...你能增加多少選票，這是無法去計算的。所以任何有助於選舉的，都可以拿來使用，所以還是有用的...選民

的回饋就是選票而已，一定是到選舉的時候才檢驗結果...這個就是說，你做的好你可以宣傳，你做不好，你的對手幫你宣傳（受訪立委助理 D3(2)）。

第八屆立委選舉時，我們曾看到不少現任立委的選舉看板或是文宣標示自己是「國會評鑑第一名」。無論是用公督盟的評鑑也好，或是用其他團體的評鑑也好，這都顯示立委非常重視個人正面形象的營造。一名受訪者表示，這樣文宣的方式甚至也影響第七屆選舉落敗，第八屆捲土重來的立委候選人，也加入使用「評鑑第一名」的行列與現任立委競爭。但有趣的是，該名候選人卻是使用當時他當市議員評鑑第一名的成績，但是到底當時有沒有評鑑市議員表現的民間團體，則無從查證，因此他們只好容忍該名候選人似是而非的文宣廣告：

像這次選舉的時候，很多委員都說自己是第一名...可是大家都說自己是第一名，委員就把這些東西拿出來，她蠻自豪的，我有做這些事情，委員有受到這個團體評鑑是第一名。...但對手也說自己是第一名，找人去問說為什麼說自己是第一名，他就說自己當議員的時候是第一名的議員，可是議員哪有評鑑？可能真的有什麼小團體做過評鑑，但是沒有人聽過，他把自己講成那樣，我們也就笑一笑就過去了...委員是覺得說有東西拿出來比喊喊口號好（受訪立委助理 K8(1)）。

之所以立委會去關心立委評鑑，也是因為第七屆受到單一選區改革的影響，使得選舉競爭變得相當激烈，無論是黨內初選或是黨際競選，對手時時刻刻都在注意你的一舉一動，找尋可以攻擊的點。單一選區使得選民對立委的注意程度提高了，因為一個選區就一個立委，任何有關該立委的新聞容易被選民關注到。一名資深立委辦公室主任就提到，為了顧及形象跟選舉的考量，立委多少會配合公督盟的評鑑，多少增加在立法院的問政表現以及提供評鑑資料，否則如果評鑑成績不好，對手就掌握到可以攻擊的地方。不然以現在單一選區的环境下，每位立委都相當繁忙，還要忙於選區服務，又要另外分配時間應付公督盟的評鑑，他們心中大多是心不甘情不願的：

你知道委員跟委員之間都是競爭的關係，那加上第七屆選區變大了以後，選區只有一個委員，那你的對手就時時在注意他。...那你竟然有一會期被又又圈圈什麼的團體評鑑為待觀察什麼的，是不是就可以拿出來攻擊你？...藍的委員就會說公督盟是什麼東西啊！但是邊講公督盟是什麼東西，回過頭跟助理說，你去給我瞭解一下，它到底是在做些什麼？它為什麼要有評鑑？那它評鑑的標準又是什麼？罵，但是又要關切。所以說啊！內心啊是極度不願意配合，但是為了形像跟選舉的考量，還是得配合...所以到最後你黨團也不用發文告知我們不用配合，我們一定就是得配合...原因就是選舉的考量啦！...你的選民都可能拿出來質疑你。大家不會去問公督盟是什麼東西，大家就會說公督盟說你是第一名，公督盟說你就是待觀察...那你在立法院到底在做什麼（受訪立委助理 K5(2)）？

二、不同類型的立委對評鑑的態度有所差異

不同類型的立委對評鑑的態度也有所差異。根據受訪者 K5(2)的觀察指出，第七屆連任第八屆的立委，他們剛開始對公督盟的態度是冷淡回應，但開始陸續積極提供資料給公督盟。這些連任的資深立委到了第八屆以後還是多少會持續提供資料，不過，他們會採取技巧性的應付策略：

（一）對於第七屆曾經拿到優秀立委的來說，他們只要繼續維持自己的做事風格，出席率要有、法案提案數要有、質詢數要有，第八屆時有沒有拿到優秀立委不是這麼重要，只要他們不要被列入待觀察名單即可；

（二）至於曾經在第七屆拿到評鑑第一名的立委而言，反正他們曾經拿過第一名的頭銜，在往後選舉時，他們還是可以宣揚自己是「國會評鑑第一名」的立委，因為該事蹟的事實還是存在，只要他們繼續維持高度議事參與，不要被評鑑為待觀察名單即可；

（三）至於第七屆才補選進來的立委，他們剛開始都很重視立委評鑑，因為是補選進來的，他們必須要表現給選民看，使得選民知道他們在立法院有在做事。不過，他們還是得去照顧選區服務，不過，傳統選區補選進來的立委，可能最後會選擇做更多的選區服務而不太理會公督盟的評鑑；

(四) 至於第八屆才就職的立委，就她的觀察，新科立委很重視立委評鑑，因為他們不知道評鑑如何進行，因而會去跟資深立委請教怎麼樣做才會得到較好的成績，不過這些新科立委後續的態度值得觀察：。

第七屆從頭做到尾的委員，跟第七屆補選進來的委員，跟第八屆新進來的委員，對公督盟的看法都不一樣...第七屆連任第八屆的立委，他們對公督盟重視的程度是，他一定要提供資料，原因是，他要維持他的前三名，至少不要被打到待觀察或最後一名。補選的委員因為是補選進來的，要對鄉親有所交代，所以他們是努力得做...比這些資深委員更努力。第八屆[的新科立委]，我相信情況也是一樣，他們也一定是效法前輩，也是要提供資料。但好玩的一點是，你去觀察第七屆，...我八個會期裡面，我有五個會期都是第一名，...跟我有兩個會期第一名，兩個會期第二名，有一個會期待觀察，我可不可講我是國會評鑑第一名？可以啊！...誰敢拿出來說你不是？...就我的觀察啦，我們的委員對公督盟是漸行漸遠...我們愈接近選舉的時候，我們也不需要去緊張，因為我們曾經有拿過金牌，我永遠都是金牌。你說到後面還需要重視嗎？不要到後面幾個會期，被公督盟評為待觀察來搞我就好了...沒名也好，反正我曾經是，我認為立委對公督盟重視的程度將不復以往（受訪立委助理 K5(2)）。

基本上，區域立委相對上較不分區立委重視與關心立委評鑑。但就作者訪談經驗來看，都會型立委比傳統選區立委要來得重視評鑑，也愈傾向以做業績的方式來獲得較好的評鑑。這是因為都會選區一般而言選民素質較高、資訊接觸豐富，這些選民傾向看重一個立委的形象，只要現任立委形象沒有太差、沒有做錯事，連任的機率很高。因此立委評鑑成績或多或少會影響都會選民對立委的印象。對於那些平常沒有習慣尋求立委服務的選民來說，選舉的時候，這些訊息或多或少會左右選民的投票傾向；但是傳統選區立委可能認為公督盟評鑑成績的好壞對其連任影響並不大，因為對傳統選區選民而言，看的到的東西才是最重要的，例如當選民需要立委來幫他們解決各種疑難雜症時，要看見立委本人有在現場，或是立委有在選區為大家服務、爭取建設，這才是影響立委能否連任的關鍵，否則立委就算花再多精力跟心思在立法問政上，但卻不做選民服務，最後得到立委評鑑

第一名，選民還是不會投給你。此外，平常委員提了哪些法案，大多數民眾也不清楚，民眾還是倚賴立委選區服務的表現決定投票意向，愈重視且愈需要仰賴選民服務來勝選的立委，其重心會放在選區服務，比較不易受到立委評鑑的影響而做業績：

臺灣的選民不是這樣，...因為選民基本上看的就是你委員有沒有在選區上跑，看到人比實際看到數字還要重要。...都會型的委員跟鄉下型的委員是不一樣的，都會型的委員他在檯面上表現得很好，然後評比就是前三名的一個狀況，對他們來說影響就不大，他們反而覺得這種數據對他們來說是最重要的。...對那種不是都會型的委員來說的話，當然就要一步一步一腳印去勤跑基層，也不是說我勤跑基層就代表我在問政上沒有盡心盡力...我只是說沒有達到公督盟的評鑑標準的前三名名單裡面...當鄉親需要你的時候，你覺得你沒有能力處理，你拒絕了他，你反而失去你的票源，你問政表現好有什麼用，你辜負了選民的請託（受訪立委助理 K2(4)）。

委員要告訴大家做了什麼，什麼提案、修法，或是光憑公督盟，可能差不多 10% 不到，我認為 80% 以上都是你要做選民看得到的事情。單一選區以後，打選戰就是要這樣，你要做選民看得到的事情，公督盟的東西看不太到...我是覺得重視的程度沒有外界想像中的那麼重視。...你地方經營扎根得愈深，你地方建設做得好，他會在意你評鑑不評鑑嗎？我們在剛進來的時候被評為待觀察，但是我們在地方上得到的反應是：怎麼可能！？為什麼？你表現得這麼好，為大家做那麼多事情，為什麼是待觀察？...選民如果跟委員的關係愈深厚，評鑑這個東西就愈沒有影響（受訪立委助理 K5(2)）。

另一方面，一名立委她平時並沒有與公督盟有往來，雖然她會去關心每一會期立委評鑑的成績。作者翻閱公督盟歷次的評鑑成績單，她是屬於從未被評為優秀立委，但也未被列為待觀察名單的立委。受訪者指出她連任多屆，是立法院中相當資深的立委，因此她的選民基礎相當穩固。她能夠多屆連任靠的也是在選區深耕經營，公督盟的評鑑對她而言影響並不大。基本上，該立委對公督盟是採比較中性的態度，尊重公督盟的評鑑及發言：

一個立法委員會連任這麼多屆喔，有她的利基存在，包誇選民結構、問政表現。當然，公督盟他們的評鑑，我想在都會化的選民結構會是個參考要點，但是我想選民的取捨是多面向的，他[選民]未必是從公督盟去做一個判斷，那如同我剛剛所講，[委員]對它[公督盟]是中性的，尊重它的發言權利，不管是好的或壞的，我們都尊重(受訪立委助理 K7(3))。

作者認為鐵票區的立委，大致上對於立委評鑑的態度是較為冷淡的，因為他們不太會受到公督盟評鑑的影響。不過，有受訪者與作者持不同意見，她認為這跟立委是不是屬於鐵票選區沒有太大關係，因為他們的立委就是屬於得票率超過60%的鐵票區。而是與他們位於都會選區有關，因為都會區的選民對資訊掌握較為充份，也特別關注立委的形象。都會區的立委本必須要盡量去維持個人形象，如果選民看從媒體上看到選區立委的負面新聞，多數選民就是選擇接收媒體所傳播的資訊，而不會去思考背後的原因或是探究事實；加上在都會選區，人口相當密稠，也沒有傳統選區密切的人情關係，立委很難有機會與選民澄清：

理論上，選民跟委員之間連結的關係應該是很強的，因為現在三十幾萬人只有一個委員。但是呢，選民的教育知識水平還是有一點影響。臺北這種地方，委員的形象格外重要...知識水準愈高，對委員的要求也愈高。今天如果...給你刊一個我們委員是待觀察名單，可是民眾不會去想說為什麼而是說：「喔！我們的委員怎麼會是最後一名？」加上你可能又沒什麼機會去澄清，所以我們自己要小心去維護形象，就算沒有為我加分，也不要為我減分，也不要讓對手有機會攻擊...跟鐵不鐵票區也沒有關係，像我們就是60%以上的鐵票區（受訪立委助理 K5(2)）。

除此之外，有受訪者認為單一選區使得立委必須花更多心力與時間在選區服務上，因為選區服務做得好，才是連任的真正關鍵，立委評鑑可能愈到後面愈對立委沒有影響力。換句話說，立委寧願花七分力量經營選區，也不願意花時間應付立委評鑑，卻不見得可以拿到優秀立委的頭銜。就算立委不小心被評為待觀察名單，他還是可以告訴選民：「這個團體有政黨色彩、具有政治目的，所以選民千萬不要受到評鑑的影響」。基本上，立委為了個人的形象及選舉的考量，能夠

應付的指標他們會盡量去達成，但是他們不會去呼應公督盟的要求做更多的事情，例如他們執政黨立委必須要捍衛行政院預算，他們不會為了評鑑而去隨便砍行政院的預算：

我們立法委員選舉有分成兩個層次，形象曝光跟實際服務：形象是空氣的，實際服務是我們日日夜夜在經營累積的。現在的委員，這兩邊都在進行...比重上，地方經營絕對重於形象，而且這個比例可能已經拉到7比3了。我寧願花很多的時間...修補在地方的關係、鞏固我的選票，也比不上3分，也不知道上不上的了媒體好。...你花時間經營地方上，管你評鑑第一名不第一名，你今天被評為待觀察，你下面的人也會幫你消毒說那個團體是綠的（受訪立委助理 K5(2)）。

如果立委選區服務做得好，對其連任似乎才是真正有幫助，公督盟的評鑑可能就不是那麼重要。一個最具體的例子是，某立委因為不認同公督盟的評鑑，照自己的行事風格做事，常常被公督盟列為待觀察名單，但是因為他在地方服務深獲選民肯定，第八屆選舉時，一名外界認為實力堅強的民進黨候選人甚至拿公督盟的評鑑結果作為攻擊素材，但最後，該立委還是大贏對手兩萬票。

這次選舉，民進黨的對手就拿這個來打，拿公督盟的資料來打，用公督盟評鑑委員是待觀察名單、是有問題的立委，他比較適合。可是這種東西基本上就是回歸到最後的選舉結果來定...本來對手認為他會贏委員，但是相反地，選民是選人不是選黨，到最後委員還贏對手兩萬多票。...公督盟對委員的影響不大...地方的實力是靠他真的有在做事，可是這個做事跟公督盟評鑑的做事又不一樣（受訪立委助理 K3(4)）。

選區服務對立委的連任重要性不言而喻，尤其對於中南部選區的立委更是如此，他們必須每天立法院跟選區兩頭跑。有受訪者就認為由於公督盟的評鑑是以量取勝，在設計上就對中南部選區的立委較不公平，例如公督盟要求立委要出席率、要發言數，但是立委要搶簽到上台發言，還常常搶輸北部選區的立委。因此有些中南部選區的立委到後來較為看淡立委評鑑，這些立委可能是認為選區服務還是比較重要，他們不想為了應付立委評鑑，犧牲了選區服務的時間，還不知道

努力的結果能不能被評鑑為優秀立委。只要不要被評為待觀察名單就好，儘管你不是前三名優秀立委，第四名以後的大家都一樣，選民也不會知道你是第幾名：

選制變遷以後，對於區域立委在選區的責任更重，然後跑選區的壓力也更重，對於中南部的立委，拿不到評鑑分數的壓力也很重。所以這個評鑑對於南部的立委本身是較不公平的，因為你要以量取勝，北部的真的太方便了。...我知道有很多南部的立委，他為了明天一大早要簽到，他今天晚上也要趕上來，住在大安會館，所以南部的立委跑得真得很辛苦。...至於有些委員為什麼不在意評鑑，因為有些委員後來覺得為了評鑑犧牲了職責[選區服務]，是不對的，可能因此就比較看淡這個評鑑。因為這種評鑑就是前三名嗎，你沒有前三名，跟第四名的都一樣，也不會有人[選民]在意你是第四還是第五（受訪立委助理 D2(2)）。

談到立委的選區服務，有受訪者把矛頭直接指向公督盟，他說公督盟裡有些成員當初是贊成修憲將立委選區改為單一選區，就應該預料到立委跟選區之間的關係應該會更加緊密，立委也會做更多選區服務。他批評公督盟裡的成員當初也是始作俑者之一，導致立委必須做更多選區服務，沒有資格回頭批評立委不重視立法問政。他認為公督盟不去針對立委過於重視選區服務做選制改革的倡議，採取德國聯立制，提高不分區立委比例，加重整體立法院問政機能，反而關心立委的出席率、法案提案數多少之類的事情，是沒有太大的意義。就作者的解讀來看，他認為公督盟必須正視立委有做選區服務的需求，若要提高立法院的問政機制，應該去推動修憲，採取德國聯立制，而且也應該去塑造臺灣政治文化的改變，臺灣選民有拜訪立委尋求服務回饋的習慣，公督盟也應該去推廣讓民眾知道，立委做的事情應該是立法問政而不是選區服務，以減少立委花費時間跟資源在選區服務上，畢竟立委無法去拒絕選民的請求，的確值得公督盟思考：

這套評鑑方法一定跟現在制度的必要之惡或是制度的必然性產生衝突.....他們[公督盟]只是站在知識菁英的角度，去想像國會應該該如何運作，而非去實際瞭解立委該做哪些事。...而你這個號稱監督國會的團體，竟然不思此途，不去批判這個最根本的現象，只會在立法委員的出

席率、提案數目或是一些口頭失誤做一些小小文章，很墮落耶，他們！你們這些人[公督盟的部分學者]當初支不支持這些修憲？就我粗淺直觀的印象都是，他們支持...你們這些人是參與歷史的一部份，當初並沒有指對正確的方向...你們也是始作俑者之一，你有什麼資格來跟我們指指點點？...你都不去做政治文化的重塑或是去改造，然後一直在枝微末節的地方去做文章，...你要先去看透我們政治制度問題之所在，提出一套願景，往那個方向去做。...我個人主觀認為啦！你如果要讓國會的問政機能要比較好一點，你就是要走德國那種制度啦（受訪立委助理 K6(3)）！

第四節 立委對評鑑的建議

作者也訪談立委及立委助理，他們對於公督盟的評鑑指標有沒有建議改善的地方。大致上可以歸納為兩點，首先，他們希望立委選區服務的表現應該也要納入評鑑指標中，這是他們非做不可的表現；第二，他們希望公督盟也能夠增加質化評鑑的指標，量化的指標只是呈現立委表面上的表現，這部分可以做業績的方式達到，無法確實反應立委實質在立法院裡的表現，真正努力參與議事的立委無法獲得公督盟的肯定。

一、立委選區服務的表現要納入評鑑

不少受訪者（受訪者 K2(4)、K5(2)、K7(3)）認為單一選區下的立委使得區域立委必須花更多時間在選區服務，但是公督盟卻忽略了這一塊，這其實對區域立委來說是不公平的。立委不只是只有立法問政，還必須花更多時間做選民服務，幫民眾解決各種問題，但是立委這些表現，通通不列入評鑑。他們建議公督盟應該也要將立委選區服務的表現也納入評鑑指標中，其中一名助理認為：

民意代表他不是說只有修法啦、或是問政啦...委員還是要得去跑地方的行程，還有就是說開會、協調會什麼的，很多東西。所以現在公督盟的 focus 是在於委員的問政表現，而不是涵蓋委員的服務、地方服務這一塊。委員一天 24 小時，要跑地方行程、要在臺北開會...真正花時間在立法院問政的時間真的不多，我是覺得這個評鑑很難做到公正，對一個

地方選區的立委來說，會有些偏頗（受訪立委 K2(4)）。

另一名立委助理對此更是抨擊激烈，公督盟僅把立委的選民服務當作是重大貢獻，而不列入評鑑成績，難以呈現區域立委的表現。但是公督盟完全忽略立委必須做選區服務的事實，或許公督盟希望導向立委重視立法問政。此外，公督盟對立法院的運作真的不瞭解，也不熟悉立法院運作的規則，外界的一個團體卻為立委制訂了一個不屬於現實世界的遊戲規則，這讓不少立委難以信服公督盟的評鑑指標與評鑑結果。不過她也承認，要把立委各方面表現以分數呈現本來就不是一件容易的事情，但是至少要做到讓多數立委都心服口服的評鑑方式才是：

我對這種團體的評鑑不以為然，我公開挑戰過好幾次了，自以為專業的專業。他們裡面的人在立法院工作過幾天？他們對議事熟悉的程度到哪邊。如果你今天跟我們一樣在這邊，熟悉議事運作，也瞭解委員們的生態，那我接受你們評鑑的項目。可是委員花多少時間在選區服務？可是選區服務沒有計分啊，它只有算重大貢獻，何謂重大貢獻？今天一棵老樹倒下來，快砸死一個老婦，我們要消防局十個小時內移走那棵老樹，這算不算重大貢獻？在他們眼中看起來沒有，零！在我看來，他們訂定了一個不是屬於這個世界的遊戲規則，然後看這個世界，然後逼著我們還要配合這個遊戲規則在做...我們有多少委員認為評鑑的項目是公平的？是大家心服口服的，我打一個很大的問號。如果你今天是個公正的第三機構，你地方服務也占一部分、會勘也占一部分，協調會你也占一部分，問政也是一個部分。你這中間怎樣去計算分數，你怎麼樣公平地用分數把委員的表現轉換出來，這本來就不是一件容易的事。那他們硬要這樣做，我們也只好配合（受訪立委助理 K5(2)）。

二、加強質化評鑑並納入資深助理與各領域專家代表

從前文可以知道，多數受訪者並不滿意公督盟的評鑑方式，認為量化指標無法顯示出一個立委實際的問政表現，因為這些指標只是一個立委表面上的表現而已。此外有些立委由於不認同公督盟的評鑑方式，所以既不理會也不配合公督盟，完全按照自己的行事風格與步調。也有的立委是因為，在他們眼中習慣在立法院作秀、咆哮的立委反而是優秀立委，讓他們覺得整個評鑑就是不客觀。因此，有

受訪者認為公督盟應該也要去追蹤立委實際的表現，那些沒有被評鑑為優秀的立委，或許他們在立法院裡的表現是備受肯定的，只是公督盟的評鑑指標無法測量到；而有那些習慣性做業績的立委，公督盟也應該去分析，或許這個立委大量提案，甚至簽署許多立委的提案，但是提案內容立場彼此卻是矛盾的。而有些立委也只是簽到，並未全程參與議事，但同樣跟全程參與議事的立委獲得相同的評鑑分數，但事實上立委表現認真程度差異很大，不是量化指標可以公平地呈現出來，該名受訪者指出公督盟應該檢討量化的評鑑指標：

我覺得[立委]事後的表現應該也要追蹤，或者事後也可以去考證。某某立委他待觀察，沒有來開會，他都在做什麼？這其實可以去做追蹤，也許他做的也是一個立委該做的事，只是沒有列為評鑑內容。...然後，評鑑出最優秀的前三名，應該去分析他法案提案這麼多，到底內容跟品質好不好？...比如說所得稅法，一屆都提非常多，甚至某一個立委，有時候光一個所得稅法一屆就提個八個、十個都有可能，那這些提案裡面有沒有互相矛盾？這都可以進一步去評鑑他們質化的部分...有些他是參與共同提案，但他盲目得簽了，他也不知道，他簽了這麼多，其實是互相矛盾的...後續他們[公督盟]應該要更加追蹤過去評鑑的正確度。像出席，出席也有很多技巧啊！...很多立委是跑來跑去，但是他一直關注著這個會議進行的程度...有些立委簽完到就走了。...當然，公督盟為了做到公平用量化，但量化的部分有蠻多地方是可以檢討的（受訪立委助理 D2(2)）。

也有受訪者指出他們相當不滿有些法案是在他們眼中是惡法卻能通過，也列入法案提案數的成績中。此外就提案數的計算，由於公督盟對提案數上的計算僅算有通過一讀者，但是因為民進黨在立法院是少數的在野黨，許多他們要推動的公益性法案，如〈非核家園法〉就出不了程序委員會的審查大門。這位不分區立委非常專注在立法院研究法案，也提了許多公益性的法案，但都未能通過一讀，導致法案提案數不多，法案提案的成績不高，也未曾被評為優秀立委。最後該立委選擇照自己的步調跟風格做自己的事，繼續推動法案，不刻意為了評鑑成績而提案，只是評鑑結果公布後有時候會向助理抱怨為什麼不是優秀立委：

立委評鑑還不錯，但是就是有一些侷限啦！...有些法案是壞的，它可能改一兩個字，事情就很嚴重，有些法案看起來是好的，但是從國家財政的角度來看卻不是好的，這種比較細緻的東西，可能需要慢慢去補足。...執政黨跟在野黨比例差很多，所以有一些在野黨提出來的法案，在程序委員會的時候就被擋掉了，可是公督盟不會把它算進去評比啊！因為它沒有進入一讀。...可是有很多是好的，這個東西如果不算的話，這個也是不公平...比如說民進黨提非核家園法，在程序委員會的時候就進不去...自然讓你死掉啊！...因為她[立委]也做很久...反正我們表現一直都不錯，沒有第一名也沒關係...她有時候也會在念啦！說她怎麼都沒有第一名（受訪立委助理 D1(3)）。

作者從訪談過程中也認為公督盟有必要去改善整個立委評鑑的方式，才能獲得多數立委的認可，尤其是降低量化指標的比重，增加質化指標的比重。有受訪者認為資深助的立委助理、退休或現職的立法院議事人員、各領域學者專家，甚至是離職的立法委員，都可以納入參與質化評鑑的會議。這是因為首先，議事人員長期待在議場協助議事進行，他們比起從外部監督的公督盟，更加清楚立委的表現狀況；此外，公督盟內部也沒有各領域的學者專家，如果要做質化的法案分析，應該要去邀請更多各領域學者專家來評析立委的提案內容，是否專業、合理；離職的立委同樣有能力對現任立委的提案內容進行評價。這些都是公督盟在未來若要調整評鑑指標可以思考的方向：

我們立委助理也是一個在這裡長期政治實務的工作者，你一個外部的團體，未必了解立法院的運作。那立法院有工會，有心參與的委員也會有，或許能夠說邀請委員的助理共同參與評鑑的話，會相得益彰，可以共同修正，我想會更好...因為有時候，說實在的，我們助理看這些評鑑的結果，我們會在乎，有時候會覺得失真...所以如果學術上跟實務上達到一個磨合、相互交流，相得益彰啦（受訪立委助理 K7(3)）！

我認為你量化跟質化都是你要去考量的，而且要花更多心力在那邊，但我認為他們不是真的想玩這樣子，只想要透過他們這個團體，去做一些動作、發揮一些影響力。...平心而論，你攤開那些評鑑的人，有幾個是號稱真正的專家出身的？...再來，評鑑的人，它們都沒有在立法院工作

過，他們怎麼知道立法院的運作生態？...你[公督盟]憑什麼去給人家做評鑑呢？你只能用泛泛的標準去做評鑑而已...我覺得讓立委助理做評鑑很適合...比如說你當過 10 年助理，或是當選過三屆的立委，但不是現任的...還是說立法院有很多退休的職員是高官，...這些長期在立法院觀察的專委或是主秘，他們很清楚這一塊啊！他們來評鑑，我覺得沒什麼不好啊！他們看這麼多立法院的立委來來往往，...他們都是最佳的評鑑者（受訪立委助理 K1(1)）。

也有受訪者認為，公督盟的組織成員要更有代表性，因為公督盟給外界的感覺就是一個親綠的團體，這樣無法讓多數國民黨立委接受評鑑。而且公督盟整體專業性有待加強，起初剛進行評鑑的時候，公督盟還不如專跑國會線的記者專業，導致許多記者後來對公督盟的報導不感興趣。他建議記者也可以納入評鑑體系中，甚至擔任過立委的人士都可以邀請參與評鑑，他建議公督盟應該要找長期瞭解立法院的實務工作者參與評鑑，不僅較符合實情，才較有客觀性：

就組織成員來說，如果他老是一堆學者或是比較偏綠的人去組成的話，大家會比較...像法官評鑑，它遴選的委員都是很公正比較有代表性的人，不是說都是學界的，除了學界，還有司法界、律師界，這樣的組成相對比較客觀一點。事實上，公督盟要找的人，要找一些曾經擔任過立委的人、瞭解裡面的人，再來才是學界的，它應該還要去找一些官方的代表。...而且我會覺得說公督盟就我來看，沒有在立法院特別發揮到什麼，早期的時候，記者根本就不太理他，因為發現他們根本就不專業，跑國會的記者反而還比他們更專業。...如果記者這一塊也納進來評鑑，那結果當然會不一樣，如果說是在裡面跑的人，他比較瞭解裡面的運作（受訪立委助理 K3(4)）。

其實，關於將立委選區服務的表現納進立委評鑑指標，公督盟也早已聽聞立委有這樣的呼聲。曾參與評鑑的中華大學副教授曾建元認為，立委在地方服務不是憲法賦予立委的職責，地方服務績效不該列入評比，如果是真正重要的公共議題，立委就應該反映在提案與發言內容中（陳香蘭等 2011, 351）。至於將國會記者納入評鑑指標的提議，公督盟成員 A 則表示，公督盟的人力的確相當單薄，

而國會記者每天接觸立委與待在立法院，對立法院運作的瞭解可能比公督盟要來得熟悉。然而，澄社過去曾多次辦過國會記者的評鑑來作為評鑑立委的指標之一，但是執行下來的經驗並不是太好，因為國會記者有不同的路線，有的專門跑國民黨，有的專門跑民進黨，甚至記者背後的媒體有政黨色彩。所以公督盟成立初在討論評鑑指標時，他們認為請國會記者評鑑立委，由於帶有某種成見，國會線記者反而更難跳脫政黨色彩的偏好。公督盟的基本立場是希望立法院在很多資訊上要更透明，讓更多民眾可以瞭解，而不是只有少部分的人才接近的機會去瞭解立法院的運作及立委的表現。

現階段公督盟的評鑑面臨的困難在於能否涵蓋立委的多元角色（陳香蘭等 2011, 348-351）：例如民進黨立委陳瑩曾建議公督盟將原住民立委與一般立委分開評鑑，因為原住民立委的區域特質與其他立委不同，以出席率、發言次數、法案提案數等量化指標來評鑑原住立委並非相當公平。對此，黃秀端認為憲法賦予立委的職權是，立委基本上要在立法院行使職權而非選區服務；此外，立委評鑑所強調的是立委在委員會裡的表現，因為審查法案乃是委員會的重要任務，因此立委在立法院內的表現非常重要。中國時報總執筆倪炎元也指出，中立問題是公督盟最大的挑戰之一。由於政治是專業，很難用同一標準去看立委，區域立委與不分區立委的代表屬性有所不同，他認為至少區域立委與不分區立委要分開評鑑。他進一步指出，就他的觀察，立委每天在有四個角色間游走：（一）做選民服務，這是立委的選票來源；（二）聽從政黨指令，因為政黨提名他，不得不聽從指令；（三）監督行政部門，這是公民期待的角色；（四）照顧利益團體，這是立委政治獻金的來源。公督盟研議涵蓋立委多元角色的「全指標」是考驗也是挑戰。

由上述訪談內容吾人可發現，受訪者對於公督盟評鑑的期待，希望納進選區服務表現、立委對於政黨忠誠的表現，甚至是以更多質化的指標來看立委的表現，而不是以表面的量化指標作為主要評鑑依據。然而，公督盟成立的目的是在於促進立法院以及立委的行為邁向「文明、陽光、公益、透明、效能」等目標，因此，公督盟受訪者 D 就指出，公督盟不可能退讓把立委的選區服務表現納入評鑑，

這與公督盟促進立委多重視立法問政的目標相違背。假如公督盟未來的評鑑指標要加重質化評鑑，如何做到公正客觀是一項挑戰，而且要調整多少空間仍取決於公督盟資源的多寡，公督盟需要更多經費與人力去做調整才能滿足立委的期盼。

第五節 小結

綜合上述分析可以知道，立委對公督盟的意見相當的多。整體而言，國民黨立委對公督盟最不滿意，批評的態度也是最為強烈；而民進黨立委則是肯定公督盟的立意良善，多針對評鑑指標的未完善有所抱怨。雖然立委對公督盟的批評比讚美的多，但這也表示立委其實是關心、在乎公督盟的立委評鑑，否則不會有這麼多對公督盟的批評與指教。此外，立委之所以關心立委評鑑，也是選舉與形象的考量，因為評鑑成績佳者，在選舉的時候可拿出來宣傳，不佳者則會成為潛在對手在選戰中攻擊的標的。儘管選舉與形象的重要性不言而喻，但單一選區的設計下，區域立委不可避免地必須做更多的選區服務，立委選區服務的表現也成為他們能否連任的關鍵，一如前文受訪者所指出，除非公督盟能夠影響立委的連任機會，否則立委對公督盟的評鑑可能將愈來愈不重視，而是轉向做更多的選區服務，因為做更多的選區服務是單一選區選舉制度下必然的結果，這也攸關立委的連任機會。他們的意見值得公督盟深入思考與改進，以讓更多立委願意接受公督盟的評鑑。

本文共訪談 12 位立法委員及助理。然而，礙於篇幅有限，作者無法呈現每一位受訪者的訪談內容實屬可惜。不過，作者將受訪者訪談內容加以過錄，將受訪者提到的意見及觀點歸為不同類別並記錄次數。表 4 即為各受訪者所提到的內容予以歸納的次數分配表，整體受訪者的態度、意向及觀點，作者已經盡可能呈現在前文中，作者不再贅述，讀者若有興趣可參考之。

表 4 立委訪談紀錄各類別次數分配表

受訪 立委 及助 理代 號	正向意見				負向意見										建議	
	肯定公 督盟存 在的價 值	委員關 心立委 評鑑	沒有受 到立委 評鑑影 響增加 提案	評鑑為 優秀立 委選舉 會使用 宣傳	公督盟 帶有政 治色彩	公督盟 評鑑過 於重視 量化	公督盟 不瞭解 立法院 的運作	有委員 為了評 鑑做業 績	委員拒 絕提供 評鑑資 料給公 督盟	公督盟 評鑑結 果不公 正	抱怨公 督盟在 特定議 題有立 場	提到有 委員去 各委員 會簽到	選民重 視選區 服務評 鑑不重 要	好立委 沒上榜	建議選 區服務 表現應 該納入 評鑑	建議納 入助理 或專家 進行質 化評鑑
K1(1)	1		1		1	1	1	1	1	1	1			1		1
K2(4)	1	1		1	1		1	1	1		1	1		1		1
K3(4)			1	1	1	1	1	1	1		1	1		1		1
K4(4)	1		1		1		1	1	1				1			1
K5(2)		1	1	1	1	1	1	1	1				1	1	1	1
K6(3)					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1
K7(3)	1	1		1		1									1	1
K8(1)	1	1		1	1	1	1				1					
K9(3)				1	1	1	1	1	1							
D1(3)	1	1	1	1			1								1	
D2(2)	1	1		1			1								1	
D3(2)	1	1		1			1								1	

資料來源：作者自行整理。

第五章 立委對立委評鑑的態度與回應：量化層次的分析

第四章從深入訪談的質化層次分析立委對公督盟及立委評鑑的看法。從訪談內容結果來看，似乎間接支持本文的論點，包含：國民黨與民進黨的立委對立委評鑑的態度迥異，地方選區的立委由於有連任及形象的考量，所以他們多少較關心立委評鑑，進而加強其立法問政的參與。然而，作者無法訪談所有的立委或其助理，本章將以統計模型進一步分析問卷調查的結果，以釐清哪些特質的立委較關心立委評鑑。此外，本章也將以其他量化資料分析立委在受到公督盟評鑑影響下的實際的行為表現而非僅心理層次的關心程度。

第一節 什麼樣特質的立委較關心立委評鑑

什麼樣特質的立委較關心公督盟的評鑑？這是本研究最後一個主要的研究問題。作者除了透過訪問立委助理的問卷蒐集到立委對評鑑看法的資料，包含立委對評鑑的關心程度、覺得評鑑的公正程度等資料外，作者也透過蒐集公督盟的評鑑資料，分析哪些特質的立委傾向提供資料給公督盟，以及那些特質的立委有較高的機率獲得優秀立委的評鑑。以下本文就上述各點依序分析如下：

一、立委心理態度層次的分析

(一) 全體立委的分析

表 5 為立委對立委評鑑各項態度的次數分配表。就本研究訪問成功的 84 份問卷中可發現，26.2%的立委非常關心立委評鑑，45.2%則是有點關心，不太關心立委評鑑的立委約有 26.2%，非常不關心的僅有 2.4%，也就是說大多數的立委（71.4%）對於立委評鑑是感到關心的，不關心的立委僅有 28.6%。雖然相當高的比例的立委關心立委評鑑，不過，高達 59.6%的立委對於評鑑是感到不公正，其中，16.7%的立委對於立委評鑑的結果感到非常不公正，42.9%的立委則是覺得不太公正；換句話說僅有約四成左右（40.4%）的立委覺得公督盟的評鑑是公正的，其中，高達 38.0%的立委覺得立委評鑑是有點公正，僅有 2.4%的立委覺

得立委評鑑是非常公正的。因此，吾人可以發現立委對於評鑑的態度呈現矛盾的心態，他們既關心立委評鑑，但又覺得評鑑結果不公正。關於此種矛盾的現象，第四章質化深入訪談部分，我們已經知悉原因，因為有些立委重視自己的形象，但又擔心評鑑結果影響自己後續的連任，所以多少還是會關心評鑑。非常關心的立委則積極在立法院有所表現，甚至要求助理做業績。然而，並非所有立委都能獲評為優秀立委，落榜的立委也不認同公督盟所公布的優秀立委名單，因此多數立委對於公督盟的評鑑是感到不公正的。這背後的原因還包括多數國民黨立委對於公督盟背後政黨色彩的質疑，因此自始認定公督盟無論在評鑑指標或是審查過程中對於國民黨立委都是持不公平的待遇。

表 5 立委對於立委評鑑態度之次數分配表

選項	次數(N)	百分比(%)	選項	次數(N)	百分比(%)
關心程度			公正程度		
非常不關心	2	2.4	非常不公正	14	16.7
不太關心	22	26.2	不太公正	36	42.9
有點關心	38	45.2	還算公正	32	38.0
非常關心	22	26.2	非常公正	2	2.4
總和	84	100.0	總和	84	100.0

資料來源：盛杏媛（2011）。

在進入統計模型分析前，有兩點是作者特別需要說明的：首先，本研究的依變項－「立委關心公督盟評鑑的程度」，問卷的四個選項是「非常不關心」、「不關心」、「有點關心」，及「非常關心」屬於「有序多分」的類別變數，本文將使用「有序多分勝算對數模型」(ordinal logit model) (Long 1997；Long and Freese 2006)進行分析，且本模型有通過平行迴歸假設檢定(parallel regression hypothesis test) ($\chi^2(16)=22.26, p\text{-value}=0.135$)。不僅如此，以「勝算對數比」(odds)來解讀比起以機率單元(probit)來解讀更加方便易懂。

此外，就自變數部分來說，單一選區的立委與原住民立委雖然選區特性有所差異，但考慮到兩者皆由選民投票產生，其代表性其實與由政黨提名的不分區名

單立委有相當大的差異，是故作者將單一選區立委與原住民立委兩者合併為「區域立委」。而立委問政型態部分，有 3.5% 的受訪者將「立法問政」及「選區服務」兩個選項皆勾選，是故作者以遺漏值處理。至於立委教育程度的變數，由於第七屆立委的教育程度普遍較高，作者是故將「高中職教育程度」與「大學教育程度」合併為「大學以下」，與「碩士」與「博士」等三類（本模型各變數之類別、選項及次數分配表，詳見附錄 M，P.178）。

在模型詮釋上，本文依變數為非常不關心(SD)、不關心(D)、有關心(C)、非常關心(SC)四個有序多分的變數，¹¹¹自變數在模型中的係數取對數($\exp(\beta)$)後，可以得到一個勝算對數比(odds ratio)。有序多分勝算對數模型是二元勝算對數模型(Binary Logit Model)的延伸，彼此的詮釋方式相當類似。表 6 為第七屆立法委員關心立委評鑑程度之有序多分勝算對數模型。就統計模型的詮釋上，作者以立委的代表屬性變數為例，區域立委其係數值(β)為 1.68，且達到統計上的顯著水準。吾人對此係數取對數 $\exp(1.68)$ 後得到 5.37，可以如此解讀：在控制其他條件不變之下，區域立委傾向 SC 之勝算（或稱勝算機率比）是不分區立委傾向 SD、D 及 C 三種態度之勝算的 5.37 倍；同樣地，區域立委傾向 SC 及 C 之勝算，也是不分區立委傾向 SD 及 D 兩種態度之勝算的 5.37 倍；區域立委傾向 SC、C、D 三種態度之勝算，也是不分區立委傾向 SD 之勝算的 5.37 倍。

換句話說，區域立委相對於不分區立委，傾向關心立委評鑑相對於其他立場的勝算比為後者的 5.37 倍。有序多分勝算對數模型還可以如此解讀：在控制其他條件不變之下，區域立委相對於不分區立委，傾向關心立委評鑑相對於其他立場的機率增加了 437%【即 $(5.37-1) \times 100\%$ 】。區域立委相較於全國不分區的立委的確較關心立委評鑑。之所以區域立委相較不分區立委愈關心立委評鑑的因素在於，他們是由選區選民一票一票投出來的，其代表性與由政黨任命的不分區立委有所不同。也因此，選區立委為了不斷地連任，必須獲得多數選民的長期支持，

¹¹¹ 基於說明上的方便，本文將依變數各項選項以代號稱之：非常不關心(strongly don't care, SD)、不太關心(don't care, D)、有點關心(care, C)、非常關心(Strongly care, SC)。

連任也就成為選區立委唯一也是最重要的目標 (Mayhew 1974)，落選即代表他們政治生命的中斷。國會議員也可以宣揚他們各種活動及成就讓選民瞭解，以增加選民對他們的能見度，並增加他對選區負責盡職的形象 (Davidson, Oleszek, and Lee 2010, 32-33)。想要連任的國會議員都不希望他們因為負面形象使得自己的政治前途從此黯淡下來 (Davidson, Oleszek, and Lee 2010, 36)。因此，相對於不分區立委來說，立委評鑑成績的表現對選區立委而言較具有重要性，這也解釋為何選區立委比不分區立委關心立委評鑑的原因了。

表 6 第七屆立法委員關心立委評鑑程度之有序多分勝算對數模型

變數名稱	β	S.E.	Exp(β)
立委代表屬性 (對照組：全國不分區立委)			
區域立委	1.68	0.58 **	5.37
政黨 (對照組：國民黨)			
民進黨	1.51	0.53 **	4.52
無黨籍	1.80	1.75	6.05
立委問政型態 (對照組：重視選區服務)			
重視立法問政	1.31	0.62 *	3.72
新科立委 (對照組：連任立委)	0.26	0.49	1.30
教育程度 (對照組：大學以下)			
博士	1.78	0.72 *	5.94
碩士	1.40	0.56 *	4.05
女性 (對照組：男性)	1.11	0.53 *	3.03
第一截點	-0.75	0.97	-0.75
第二截點	2.22	0.81	2.22
第三截點	4.66	0.93	4.66
模型資訊			
<i>N</i>			81
$G^2(LR \chi^2)$			25.26
<i>Pseudo R</i> ²			0.14

註 1：\$<0.1；* < 0.05；** < 0.01；*** < 0.001。

其次，不同政黨背景的立委對於評鑑的關心程度亦有統計上的顯著差異，民進黨的立委也比國民黨籍的立委更加關心立委評鑑。民進黨立委相對於國民黨立委，傾向關心立委評鑑相對於其他立場的勝算比為後者的 4.52 倍 (即 $\exp(1.51)$)，

同樣符合本文預期，這顯示政黨因素影響立委對立委評鑑關心程度。從第四章的訪談內容中我們已經知道，多數國民黨立委由於認定公督盟背後有政黨色彩，公督盟對許多重大議題的立場總是偏向在野黨的立場，因而指控其評鑑的動機及目的並不單純。此外，誠如作者的觀點，由於民進黨立委向來與公民團體較為友好，加上在國會是少數，為了制衡國會多數的國民黨，立法院即是發揮政治影響力的最好舞台，自然較積極參與立法院的事務。因此公督盟的評鑑對民進黨立委不僅相對有利，民進黨立委也希望公督盟介入國會改革，或許那也是為何部分民進黨立委起初被列入待觀察名單，但其反應不如國民黨立委強烈的原因了。

第三，相對於重視選區服務的立委，較重視立法問政的立委，他們也愈關心立委評鑑，其勝算比是重視選區服務立委的 3.72 倍（即 $\exp(1.31)$ ）。可見如果立委本身重視立法問政，其也希望他在立法院的表現能夠獲得公督盟評鑑的肯定，對選區立委而言可以向選民宣揚負責任的形象，對不分區立委而言，也是對黨中央傳達確實履行職務，希望黨中央未來以繼續提名加以回報。事實上，公督盟推動立委評鑑的目的即在於改善立委重選區服務輕立法問政的弊病，評鑑指標不僅有利於這類型立委獲得優良的評鑑成績，也符合他們對公督盟的期待，希望自己在立法問政上的努力獲得肯定。

第四，不同教育程度的立委對於評鑑的關心程度也有顯著性的差異。基本上，教育程度愈高的立委愈關心立委評鑑，博士教育程度及碩士教育程度的立委都比大學教育程度以下的立委更加關心立委評鑑，前者傾向關心評鑑相較於傾向不關心的勝算比是大學教育程度立委的 5.94 倍（即 $\exp(1.78)$ ）；後者傾向關心評鑑相較於傾向不傾向的勝算比是大學教育程度立委的 4.05 倍（即 $\exp(1.40)$ ）。這可能與愈高教育程度的立委，對於公民團體監督國會的行動愈持開放且接受的態度有關，也可能與第二章文獻檢閱中所述，教育程度愈高的立委不僅愈重視立法問政，也較重視國家整理利益而非地方選區利益（盛杏媛 2005；羅清俊 2002）。立委評鑑所看的就是立委在立法院內的立法問政表現，因此，高教育程度的立委對其自身立法問政表現具有高度信心，更樂見公督盟公布立委評鑑成績單，將他們的

表現呈現出來告訴社會大眾，以加深高教育程度立委高專業水準的正向形象。

本文也發現立委的性別也有差異，女性立委傾向關心立委評鑑相對於傾向不關心的勝算比是男性立委的 3.03 倍（即 $\exp(1.11)$ ）。從前文理論鋪陳可以得知，由於政治的男性化，女性參政遭受許多社會結構偏見的挑戰與困難。女性政治人物如果從「合格人才庫」（pool of eligibles）的一員成功進入「參選人才庫」的話，他們必須比男性政治人物更加努力表現以證明自己勝任民意代表的職位，以或許社會大眾以及選民的認同。因此，這也是為何性別對於立委評鑑的關心程度有所差異的緣故，這或許是因為女性立委希望透過追求公督盟正向的評鑑成績來營造個人良好、稱職的民意代表形象，以穩固其政壇的地位有關。

至於立委是否是新科立委的變數則沒有達到統計上的顯著差異，新科立委與資深立委兩者對於立委評鑑關心程度並沒有太大的顯著差異，不過就係數值（ $\beta=0.26$ ）的方向來看，新科立委比連任立委還要來得關心立委評鑑。如同第二章理論所述，新科立委由於選票基礎不穩定，因此不希望負面的評鑑成績影響其連任機率，也希望能夠對選民有所交代。當然，也可能與第七屆僅有 26.7% 是新科立委有關，絕多數的立委是連任的資深立委，因此造成統計上的不顯著。

最後，作者以表 7 呈現各自變數與依變數之間的機率分佈以供讀者參考。基本上可以發現，在表 6 各項有達到統計上顯著水準的變數，作為比較組的類別其聯合機率分佈（joint distribution）多落在「有點關心」及「非常關心」兩欄上；而作為對照組的類別其聯合機率分布多落在「不太關心」及「非常不關心」兩欄。¹¹² 換句話說，在控制其他條件不變之下，具有各變數比較組特質的立委傾向關心評鑑的機率愈高，反之則傾向不關心立委評鑑的機率愈高。吾人也可發現，作為比較組的各類別與對照組的各類別機率分佈相減後，可以發現有顯著差異，其中又是以「非常關心」這欄的機率分佈差異最大。這也顯示在控制其他條件不變之下，具有各變數比較組特質的立委傾向選擇「非常關心」的機率遠高於具有對照組特

¹¹² 同列各聯合機率分佈加總等於 1。舉例來說，不分區立委與依變數四個選項的各聯合機率分佈， $0.011+0.309+0.584+0.096=1$ 。

質的立委，這也是造就各變數統計上顯著差異的主因。

表 7 各自變數與依變數四項有序多分類別的聯合機率分佈表

	非常不 關心	不太 關心	有點 關心	非常 關心	機率差異絕 對平均值*
不分區立委（對照組）	0.042	0.419	0.446	0.093	
區域立委	0.008	0.129	0.508	0.354	
機率差異	-0.034	-0.290	0.062	0.262	0.162
國民黨立委（對照組）	0.024	0.300	0.522	0.154	
民進黨立委	0.005	0.090	0.452	0.452	
機率差異	-0.018	-0.210	-0.070	0.298	0.149
國民黨立委（對照組）	0.015	0.214	0.544	0.227	
無黨籍立委	0.003	0.044	0.313	0.640	
機率差異	-0.012	-0.170	-0.231	0.413	0.206
注重選區服務（對照組）	0.020	0.266	0.535	0.179	
注重立法問政	0.005	0.092	0.455	0.448	
機率差異	-0.015	-0.174	-0.080	0.269	0.134
連任立委（對照組）	0.015	0.219	0.544	0.222	
新任立委	0.012	0.178	0.539	0.271	
機率差異	-0.003	-0.040	-0.005	0.049	0.024
大學教育程度以下（對照組）	0.019	0.256	0.538	0.187	
博士教育程度	0.003	0.057	0.362	0.578	
機率差異	-0.016	-0.199	-0.176	0.391	0.195
大學教育程度以下（對照組）	0.030	0.348	0.496	0.126	
碩士教育程度	0.008	0.123	0.502	0.368	
機率差異	-0.022	-0.225	0.005	0.242	0.124
男性（對照組）	0.020	0.268	0.534	0.177	
女性	0.007	0.111	0.487	0.395	
機率差異	-0.013	-0.157	-0.047	0.217	0.109

註 1：* 類別間機率絕對差異平均值的英文名稱為：「average of absolute value of the change across categories」，即各自變數與依變數四個變項的聯合機率差異，取絕對值加總後之平均。

此外需要說明的是，表 7 中所謂「類別間機率絕對差異平均值」係指，變數中比較組與對照組兩類別與依變數四個有序多分選項的聯合機率分佈之差異值取「絕對值」加總後之平均。¹¹³ 然而，「類別間機率絕對差異平均值」愈大，統

¹¹³ 舉例來說，立委代表種類變數中，不分區立委及區域立委與依變數四個選項間的聯合機率分

計顯著性不一定愈高，因為統計顯著性同時也受到樣本數的影響，例如本模型的無黨籍立委僅有 4 位，儘管其機率絕對差異平均值相較民進黨與國民黨立委之間要來得大，但仍未達到統計上的顯著差異。

（二）區域立委的分析

從前文表 6 已知選區民選出來的立委比政黨名單提名的立委更加關心立委評鑑。然而，從第四章的訪談結果來看，並非所有區域立委均關心立委評鑑，應該僅有某些特質的區域立委較為關心，至於是哪些特質的立委，作者進一步以表 8 單獨分析區域的立委。每個選區都有不同的環境特質，應該也會影響立委對評鑑的關心程度。例如作者以為都會區的立委相較傳統選區的立委應該較為注重個人形象的經營，這係因為作者認為都會選區的選民普遍教育程度較高，他們應該較為重視選區立委的個人形象，而非如傳統選區中，人情因素扮演較為重要的角色；此外，產業人口比例也是一項觀察指標，從事農林漁牧業人口比例愈高的選區表示其愈接近傳統選區，而從事服務業人口比例愈高的選區表示其愈接近都會選區。然而，如何判斷立委的都市化程度是一個問題，作者採用「行政院主計處縣市重要統計指標查詢系統」中各縣市產業人口比例及高等教育人口比例的數據。¹¹⁴ 不過，受限於該資料庫僅有縣、市層級的資料，作者僅能將同一縣市但不同選區給予相同的統計數據。

另外，作者也認為第七屆立委選舉時立委的勝選幅度應該也會影響立委對評鑑的態度。勝選幅度愈大意味著立委選票基礎愈穩固，其大可不必理會公督盟的立委評鑑結果，只要選區服務佳，積極鞏固好選民的選票照樣可以高票當選；相反地，勝選幅度愈小的立委表示其下屆選舉連任充滿不確定性與危機感，如果有任何一個閃失，對手在下次選舉時就有可能勝選，因此勝選幅度愈小的立委應該

佈之差異，取絕對值後， $|-0.034| + |-0.290| + |0.062| + |0.262| = 0.162$ 。

¹¹⁴ 行政院主計處縣市重要統計指標查詢系統，<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9.asp>，檢索日期：2013 年 4 月 1 日。該資料庫最新的資料為 2010 年的數據，各縣市均有農林漁牧業、工業、服務業、15 歲以上且大專以上教育程度「人口數」的資料。作者考慮到各縣市人口數不同，是故轉換成「人口比例」。

會更努力的積極表現，希望得到選民的肯定，也不希望公督盟的評鑑成績影響了選民對他的觀感。作者使用中央選舉委員會選舉資料庫的資料，將第七屆立委選舉時，計算勝選立委與第二名高票的立委的得票差距作為勝選幅度。

表 8 為第七屆區域選區立法委員關心立委評鑑程度之有序多分勝算對數模型，且有通過平行迴歸假設檢定 ($\chi^2(16)=22.26, p\text{-value}=0.135$)。模型分析結果發現，上述各變數均在統計模型中未達統計上的顯著差異，立委選區都市化程度的各項指標均沒有解釋力。造成此種結果的可能原因可能與作者所使用的資料較為粗糙有關，因為作者僅能取得縣、市層級的資料，無法完全依照選區劃分的地方行政區範圍取得相對應的資料。支持作者的論點在於從問卷蒐集結果可發現，同一縣市的立委，對於立委評鑑的態度就有所不同，但基於匿名原則，作者無法加以舉例。因此，區域立委對評鑑的態度最主要還是受到個人特質的影響。從表 8 可以發現在控制其他條件不變之下，民進黨的區域立委比國民黨的區域立委更要關心評鑑，前者傾向關心評鑑相較於傾向不關心的勝算比是後者的 3.78 倍 (即 $\exp(1.33)$)。

其次，在控制其他條件不變下，重視立法問政的區域立委傾向關心評鑑的勝算比是重視選區服務立委的 19.93 倍 (即 $\exp(2.99)$)。作者進一步以交叉表分析發現，區域(含原住民立委)當中，高達 84.91% 的立委重視選區服務，僅有 15.09% 是重視立法問政；而不分區立委當中，有 53.57% 的立委重視選區服務，而有 46.43% 的立委重視立法問政，且達到統計上的顯著差異 ($\chi^2=9.37, p\text{-value}=0.002$)。此數據告訴我們並非如同一般人所認知，地方選區的立委僅重視選區服務而已，甚至不分區立委當中竟有過半數的立委是重視選區服務的，背後的原因可能與第七屆各黨不分區立委中有較高比例是從區域立委改提名為不分區立委有關。作者認為由於這些屬於立法問政傾向的區域立委對於立委評鑑的關心程度相當高，是導致其關心立委評鑑的勝算比如此高的原因。這類型的立委當然也希望獲得公督盟評鑑的肯定，畢竟他們屬於少數關心立法問政的區域立委。

此外，立委的教育程度的變數中，博士教育程度在表 8 統計模型中並未達到

統計上的顯著差異，在控制其他條件不變之下，僅有碩士教育程度達到統計上的顯著差異。然而，這並不影響作者認為教育程度愈高的立委愈關心立委評鑑的論點，這係因為表 8 僅有分析區域立委而已，並未包含不分區立委；加上樣本數從 81 位縮減為 49 位立委，均容易造成統計模型統計顯著性的不穩定與偏差。但是從立委博士教育程度變項的係數值是正值來看，博士教育程度的立委仍較大學以下教育程度的立委要來得關心立委評鑑（勝算比為 3.49 倍，即 $\exp(1.25)$ ）。

表 8 第七屆區域選區立法委員關心立委評鑑程度之有序多分勝算對數模型

變數名稱	β	S.E.	Exp(β)
政黨（對照組：國民黨）			
民進黨	1.33	0.80 \$	3.78
無黨籍	2.24	2.08	9.38
立委問政型態（對照組：重視選區服務）			
重視立法問政	2.99	1.32 *	19.93
新科立委（對照組：連任立委）			
教育程度（對照組：大學以下）	0.44	0.91	1.56
博士	1.25	1.33	3.49
碩士	2.17	0.93 *	8.79
女性（對照組：男性）			
選區農林漁牧業人口比例	1.38	0.83 \$	3.96
選區工業人口比例	0.14	0.72	1.15
選區服務業人口比例	0.16	0.71	1.17
選區服務業人口比例	0.15	0.73	1.17
選區高等教育人口比例	0.03	0.06	1.03
第七屆選舉勝選幅度百分比	0.00	0.03	1.00
第一截點	14.42	72.09	
第二截點	16.99	72.10	
第三截點	20.32	72.13	
模型資訊			
<i>N</i>			49
$G^2(LR \chi^2)$			22.47
<i>Pseudo R</i> ²			0.22

註 1：\$<0.1；*<0.05；**<0.01；***<0.001。

最後，從表 8 模型中也可以知道，在控制其他條件不變之下，女性的區域立委傾向關心評鑑相較於傾向不關心的勝算比是男性立委的 3.96 倍（即 $\exp(1.38)$ ）。

這或許說明地方選區的女性立委的確較男性立委更重視個人政治形象的經營，希望呈現給選民一個正向的形象與印象。因此地方選區的女性立委相較於男性立委更加關心立委評鑑的結果，不希望立委評鑑的結果影響自己好不容易維持的形象，以穩固下次繼續勝選的條件。

二、立委實際行動層次的分析

立委提供評鑑資料給公督盟的積極程度，也是觀察立委關心立委評鑑的指標之一。有些立委每一會期都提供資料給公督盟；有些立委則是一開始提供，後來逐漸不提供；有些則是從不提供轉向積極提供，有些立委則是自始都不提供資料。我們可以合理推論愈多次提供評鑑資料的立委應該也是因為其愈在意立委評鑑的緣故。此外，需要提醒的是，作者在過錄立委提供資料次數變數的方式，乃是以會期為單位，如果立委有提供則為 1，沒有提供則為 0，因此理應立委提供次數最高為 8 次，最低為 0 次。然而，由於有些立委因為各種原因離職，也有立委因為遞補及補選而上任，因此這些立委部分時間片斷缺乏紀錄，是故作者加總立委提供資料次數後，除以立委任職會期數加以處理，是故該依變數數值介於 0 與 1 之間（平均值 0.47，標準差 0.30），這也是為何係數值如此小的緣故。由於該變數屬於連續變數型態，本文以 OLS (ordinary least squares) 線性迴歸模型 (linear regression model, LRM) 進行分析 (Long 1997; Long and Freese 2006)。表 9 為第七屆立法委員提供公督盟評鑑資料平均屆期次數之線性迴歸模型，且有通過共線性檢定 (multicollinearity)，平均 VIF (variance inflation factor) 值為 1.24。

由表 9 可以發現，民進黨立之，民進黨立委不僅在心理態度層次比國民黨立委更關心立委評鑑，也充分反映在實際行動上。立委關心評鑑的心理層次態度乃是由助理觀察填答問卷所得，但是提供評鑑資料的次數乃是公督盟評鑑報告書中的客觀紀錄。如果一個立委關心立委評鑑，不僅會表現在心理層次的態度，也會外顯於外在行為，因而要求助理務必要提供資料給公督盟；至於不關心立委評鑑的立委則不會給予助理額外工作的委比起國民黨立委更來得積極提供資料給公

督盟。平均而言在其他條件不變之下，整體而言，民進黨立委平均一屆提供資料的會期數比國民黨立委多 0.34 次。由此觀壓力，立委助理自然比較不會去提供資料給公督盟。不僅如此，這或許也與多數國民黨立委遵守黨團決議有關，因而不傾向提供資料給公督盟；也有些立委可能如同第四章訪談內容所說，由於國民黨立委多認為公督盟是不公正的團體，因而拒絕提供資料給公督盟。總而言之，國民黨立委及民進黨立委皆有提供資料給公督盟，但是整體而言因為上述種種原因，使得民進黨立委相較於國民黨立委更加積極提供資料給公督盟。

表 9 第七屆立法委員提供公督盟評鑑資料平均會期次數之線性迴歸模型

變數名稱	β	S.E.
立委代表屬性 (對照組：全國不分區立委)		
區域立委	0.08	0.06
政黨 (對照組：國民黨)		
民進黨	0.34	0.06 ***
無黨籍	-0.08	0.19
立委問政型態 (對照組：重視選區服務)		
重視立法問政	0.11	0.07
新科立委 (對照組：連任立委)	0.00	0.06
教育程度 (對照組：大學以下)		
博士	0.07	0.09
碩士	0.05	0.07
女性 (對照組：男性)	0.14	0.06 *
常數項	0.19	0.09 *
模型資訊		
<i>N</i>		81
<i>F</i> (χ^2)		6.12
<i>R</i> ²		0.40
<i>Adjusted R</i> ²		0.34
<i>Mean VIF</i>		1.24

註 1：\$<0.1；*<0.05；**<0.01；***<0.001。

另一個有達到統計顯著水準的變數是性別，從表 9 可以得知，女性立委也比男性立委更積極提供資料。在其他條件不變之下，女性立委一屆提供資料會期數比男性立委平均多提供 0.14 次，我們同樣可以知道女性立委不僅在心理層次比

男性立委更關心立委評鑑，在實際行動層次上，也比男性願意提供評鑑資料給公督盟。這也說明了女性立委的確比男性立委更加關心立委評鑑，這或許與她們關注維持個人的政治形象以尋求穩定連任基礎有關。

其他變數雖然沒有達到統計上的顯著水準，但其係數值的方向與作者預期一致。區域立委、重視立法問政的立委與高教育程度的立委，他們皆相對傾向關心立委評鑑，這也反映在提供評鑑資料次數上，他們相對提供較多次數的評鑑資料給公督盟。總而言之在實際行動層次上，僅有政黨及女性這兩個變數顯著影響立委提供資料次數的積極程度。從第三章訪談公督盟成員得知，每會期大約只有四分之一到三分之一的立委主動提供資料給公督盟，我們也可由此推論這些較積極提供資料的立委大概多為民進黨籍立委以及女性立委。

第二節 立委對評鑑公正程度的評價

至於哪些特質的立委覺得評鑑公正？從前文表 5 已知，多數（約六成）的立委是關心立委評鑑的，不過卻也有六成的立委覺得評鑑是不公正的。受訪立委當中，只有 2 位（2.4%）立委覺得「非常公正」，只有 32 位（38.0%）的立委覺得「還算公正」。由於覺得立委評鑑「非常公正」的比例過少，導致本文無法使用「有序多分勝算對數模型」進行分析，因為無法通過平行迴歸假設檢定（ $\chi^2(13)=74.52, p\text{-value}<0.001$ ），是故本文將「非常公正」與「還算公正」兩個項目合併為「公正」；「不太公正」與「非常公正」合併為「不公正」，以「二元勝算對數模型」(binary logit model)進行分析(Long 1997; Long and Freese 2006)，並以「不公正」為對照組。

表 10 為第七屆立委對評鑑公正程度評價之二元勝算對數模型，模型分析結果顯示只有政黨這個變數有達到統計上的顯著差異（ $p\text{-value}<0.01$ ），民進黨立委覺得立委評鑑是公正的勝算對數是國民黨立委的 5.00 倍（即 $\exp(1.61)$ ）。換句話說，不同政黨的立委對於立委評鑑的公正程度認知有顯著的差異，民進黨立委相較於國民黨立委認為立委評鑑是公正的。至於其他變數均沒有顯著解釋力，不過

就係數值的正負值方向來看，區域立委比不分區立委覺得評鑑是公正的符合預期，因為區域立委比起不分區立委面臨較多選舉連任的壓力；重視立法問政的立委比重視選區服務的立委覺得評鑑是公正的同樣符合預期，因為立委評鑑的設計符合重視立法問政立委的期待；至於不同教育程度的立委對於評鑑公正程度認知上差異度不大，具有博士學歷的立委與大學以下學歷的立委對於評鑑的公正程度沒有差異，不過碩士學歷的立委比大學以下學歷的立委覺得評鑑是公正的。有趣的是，新科立委比起連任立委覺得評鑑不公正，這或許與他們必須兼顧選區服務與立法問政有關；至於女性立委比男性立委覺得評鑑較不公正，這或許是因為女性立委必須比男性立委更努力經營才能穩固政治地位，但立委評鑑對他們造成不少壓力有關。

表 10 第七屆立法委員對立委評鑑公正程度評價之二元勝算對數模型

變數名稱	公正/ 不公正		Exp(β)
	β	S.E.	
立委代表屬性 (對照組：全國不分區立委)			
區域立委	0.51	0.61	1.66
政黨 (對照組：國民黨)			
民進黨	1.61	0.56 **	5.00
無黨籍	1.16	1.55	3.20
立委問政型態 (對照組：重視選區服務)			
重視立法問政	0.96	0.63	2.61
新科立委 (對照組：連任立委)	-0.04	0.59	0.96
教育程度 (對照組：大學以下)			
博士	0.00	0.83	1.00
碩士	0.54	0.61	1.72
女性 (對照組：男性)	-0.70	0.60	0.50
常數項	-1.67	0.83 *	-1.67
模型資訊			
<i>N</i>			81
$G^2(LR \chi^2)$			14.86
<i>Pseudo R</i> ²			0.14

註 1：\$<0.1；*<0.05；**<0.01；***<0.001。

第三節 立委對評鑑關注程度的另一項觀察指標－提案

從第四章與立委及立委助理的訪談中，我們得知這些受訪者對評鑑公正性有個最大的批評在於，許多立委以做業績的方式在獲取較佳的評鑑成績。關心評鑑成績且極力想要榮獲或是蟬聯優秀立委寶座的立委，或是想要擺脫待觀察名單的立委，他們應該傾向配合公督盟評鑑的指標並積極達到每個項目的分數。本節以法案提案數為例，分析立委如何因為關心評鑑結果而以做業績的方式美化評鑑成績及問政表現。

一、第七屆立委提案數為何增加

從前文第二章表 1 可以得知，第七屆及第八屆的立法院，立委提案數量之多。根據盛杏媛（2013）的研究，她探討新舊選制下，區域立委在選區服務與立法問政的變遷狀況。其研究發現顯示，在舊制下，許多立委有強烈經營選區的動機，然而在新選制下，由於一個選區僅有一席立委，但是立委也必須要承擔提案的責任，甚至帶好處回選區，以增取成功連任的機率。在選制下，其實立委就面臨立法問政與選區服務的兩難（黃秀端 1996），而在新選制下的立委更加面臨這樣的窘境，盛杏媛（2013）指出新選制下的立委，他們傾向做更多的選區服務，不僅分配較多時間及資源在選區服務上，受理服務個案數較過去增加，種類更加多元，立委每星期處理的紅白帖數也增加，立委甚至盡可能親自或派員參加紅白帖的行程。然而，立委立法問政的表現也無法推諉塞責，因此立委同樣也積極在立法問政圖表表現，第七屆立委不僅提案數較過去幾屆增加許多，如表 11 所示，第七屆立法院的提案數大幅成長許多，即使到了選舉會期，仍有大量的提案。不過，這樣提案量的大幅增加卻可能是技巧性的增加，因為立委在提案類別以小幅修正案居多（如表 12），提案條文數同樣減少（如表 13）。在資源有限的情況下，立委有強烈動機以較低成本的方式提出法案以獲取立法問政的表現，而這樣的行為實際上符合理性選擇，如此才能兼顧立法問政與選區服務，以向選民宣稱其作為民意代表的稱職。

表 11 第五至第七屆區域立委平均每會期提案數

	第五屆	第六屆	第七屆
第一會期	7.31 (7.91)	6.87 (8.08)	13.97 (15.45)
中間會期	3.84 (5.45)	4.08 (5.02)	11.34 (12.48)
選舉會期	1.14 (2.06)	2.83 (5.03)	6.84 0(9.05)
合計	4.00 (5.85)	4.45 (5.79)	11.13 (12.52)

資料來源：整理自立法院國會圖書館法律提案系統。轉引自：盛杏媛（2013）。

說明：1. 表中數字為平均數，括弧（ ）中數字為標準差。

2. 第五、六屆中間會期係指第 2 至 5 會期，第七屆中間會期係指第 2 至 7 會期。

表 12 第五至第七屆立委提案類別

	第五屆	第六屆	第七屆
新制訂法案	17.9	12.9	8.9
大幅修正法案	7.5	6.4	8.5
小幅修正法案	74.6	80.1	82.6
合計	100.0 (1655)	100.0 (1574)	100.0 (2792)

資料來源：整理自立法院國會圖書館法律提案系統。轉引自：盛杏媛（2013）。

說明：1. 表中數字為百分比，括弧（ ）中數字為立委提案數。

2. 新制訂法案係指過去未曾有此法律，由政府或立法新草擬的完整法律提案；大幅修正法案係指對現行法律作全文修正超過 10 個條文以上之部分條文修正案；小幅修正法案係指對現行法律僅作少數條文之修正提案或 10 個條文以下的部分條文修正案。

表 13 第五至第七屆立委提案條文數

	第五屆	第六屆	第七屆
1-2 個條文	60.9	67.0	73.6
3-4 個條文	8.8	7.7	8.5
5-9 條文	7.1	7.3	5.5
10 個條文以上	23.3	18.0	12.4
合計	100.0 (1625)	100.0 (1587)	100.0 (2803)

資料來源：整理自立法院國會圖書館法律提案系統。轉引自：盛杏媛（2013）。

說明：表中數字為百分比，括弧（ ）中數字為立委提案數。

選制變遷的確如同盛杏媛（2013）研究所指出，現在的立委必須兼顧選區服

務與立法問政。然而，不可忽略的是第七屆有公督盟的存在，立委評鑑也可能是促使立委必須積極尋求立法問政的表現。因此，作者認為，選制變遷與立委評鑑這兩個因素同時影響立委在立法問政表現上的積極，只是孰影響較大須做進一步的分析。儘管從第四章針對立委及助理的深入訪談分析中可得知，多數受訪者將立委做業績的行為歸咎於公督盟的立委評鑑使然。不過具有立委助理經歷 11 年的受訪助理 K3(4)就指出，第七屆以前的立委就有做業績的行為，不少立委在選舉期間的競選宣傳單上就標榜「最認真立委」的頭銜，將他（她）在立法院的提案數、問政次數等資訊公布出來。不過當時也有澄社的立委評鑑，因此澄社的評鑑成績報告也成為立委選舉文宣的素材。只是到了第七屆，公督盟把立委評鑑的議題炒熱，不僅吸引了立委也吸引社會大眾的關注，因此立委尋求立法問政的表現變得必須且必要。在接下來的分析中，作者將證實第七屆的立委比起第六屆的立委，多數立委的確較積極參與立法問政，而且立委評鑑成績的確是促使立委積極在立法問政尋求表現的重要因素。¹¹⁵

二、立委受到評鑑成績影響其法案提案數之變化

本文以立委的提案數為例觀察立委提案數在各會期的變化，讀者可參照**附錄 N (P.179)**。附錄 N 乃計算立委在各會期提案數高於全體立委提案數「中位數」倍數之變化，也就是以「該立委的提案數除以全體立委提案數之中位數」所得。之所以採用中位數，是因為平均數容易受到極端值的影響，因而大幅影響立委整體提案數的表現。另外，附錄 N 以標計「○」表示該委員在第七屆「第一次被評為優秀立委」（含前三名），以「X」代表該委員在該屆「第一次被評為待觀察立委」，以分析立委在接受第一次評鑑成績影響後，其提案倍數前後之變化。

不過，需要說明的是，由於公督盟的立委評鑑是以立委在各別委員會內表現計算所得，然而在計算上乃是採計立委的「總提案數」，而非「首位提案數」一

¹¹⁵ 雖然許多受訪立委及助理提到立委以做業績的方式應付評鑑，統計數據也顯示第七屆提案數的確比過去幾屆要來得多，但是，第七屆的立法品質是否有比過去高，則是本文無法回答的問題。此外，如何測量立法品質高低又是一項問題，非本文所能處理的。

也就是立委在法案提案上，列為主提案人第一位的提案。區分此兩種的意義在於，作者姑且假設列在提案人第一位的立委才是對法案提案貢獻最多的主提案人，其他列為共同提案人的立委就假定如同訪談受訪者所述多為了做業績而共同掛名，因為立委的姓名如果是出現在公報上「主提案人」一欄，公督盟就採計為提案分數。

由表 14 可發現不同立委評鑑成績表現分組的立委，其法案提案數有相當大的差異。評鑑成績愈好的立委，其首位提案數以及總提案數，都比評鑑成績次佳的立委要高得許多。評鑑成績最好一組的立委，其首提案數平均數為 46.1 筆，評鑑成績最差一組的立委，其首提案數平均數僅有 13.7 筆，兩者相差 3.36 倍；另一方面，如果看立委的總提案數，評鑑成績最好一組的立委，其總提案數平均數為 125.5 筆，評鑑成績最差一組的立委，其首提案數平均數僅有 41.2 筆，兩者相差 3.05 倍。由此可見，不同評鑑成績組別的立委在法案提案數的表現上確實有顯著上的差異，不過，評鑑成績愈佳的立委，其既積極主動提出自己的法案，也簽署更多其他立委的提案列為共同提案人。

表 14 立委評鑑表現分組立委首提案數與總提案數的平均數與中位數次數表

立委評鑑表現分組	首提案數		總提案數	
	平均數	中位數	平均數	中位數
第一型立委	46.1	51.0	125.5	101.0
第二型立委	22.2	19.0	90.3	68.0
第三型立委	16.2	12.0	55.0	39.0
第四型立委	13.7	9.0	41.2	27.0

資料來源：作者自行整理。

本小節附錄 N 則是以立委的總提案數為例，觀察立委提案數在各會期的變化。讀者或許會好奇同樣是優秀立委，為何立委的提案倍數會相差這麼多，甚至非優秀立委的提案倍數還比優秀立委高同樣。不過，立委評鑑成績的指標非常多，比重也有所不同，立委各指標的表現都會影響其整體評鑑成績的好壞，而且立委

成績表現的公布更是以委員會為單位公布，因此立委是與同委員會的立委在做競爭。本文僅是嘗試以法案提案數作為觀察指標的舉例而已。

整體而言，吾人從附錄 N 可以發現，如果立委被評為優秀立委，在其後面的會期，該立委一般而言多繼續維持水平，提案數都高於全體委員提案數的中位數。不僅如此，立法院的單數會期是法案會期，此時期立委多忙於大量提案修法；而雙數會期為預算會期，這時期的立委往往忙於審查國家預算，但立委也可以提案修法，有些立委在預算會期提案倍數仍然相當高。例如國民黨立委盧秀燕，在第七屆第一會期獲得優秀立委的頭銜，後面的會期仍一直保持高於中位數好幾倍的提案數，甚至第六、第八預算會期，提案倍數分別還高於中位數各 10.6 及 16.5 倍；國民黨立委丁守中、江義雄、趙麗雲以及民進黨立場潘孟安、陳亭妃向來法案提案數就很多，在獲評為優秀立委後，其提案數也都一直維持高倍數的標準，而且被評為優秀立委中，國民黨立委還比民進黨籍立委提案倍數都要來的高。

而有些立委在前面的會期，提案數與其他立委相較並不突出，且一直沒有獲得優秀立委的成績。或許這些立委也想要獲得優秀立委的頭銜，在某一會期提案倍數卻異常的高，在獲得優秀立委的成績後，往後的會期也一直保持水準。舉例而言，國民黨立委朱鳳芝在第四會期獲得優秀立委，其提案倍數為 7.4 倍，異於第三會期還低於中位數 0.9 倍，國民黨立委郭素春及羅淑蕾與民進黨立委邱議瑩、蘇震清及高志鵬等人也有這樣的情形。而有些立委在前面會期提案數同樣不突出，甚至被評為待觀察名單，後來積極表現後也獲得優秀立委的頭銜，例如國民黨立委周守訓，雖然在第二會期被評為待觀察名單，但是經過第三會期的努力後卻被評為優秀立委；雖然周守訓第三會期的法案提案倍數僅高於全體委員提案中位數的 1.9 倍，但後面的會期都維持相當高倍數的提案數，例如在第四、六及第八等預算會期，其提案倍數分別高於全體立委提案中位數的 10.2、6.6、12.5 倍；民進黨立委余天也是，在第二會期被評為待觀察名單，不過在第四會期其法案提案倍數為全體立委法案提案中位數的 5.6 倍，同樣也被評為優秀立委，往後的會期也繼續維持相當量的提案數；國民黨立委洪秀柱、蔡錦隆及劉盛良也都有類似由

黑轉紅的情形。

最大轉變的是國民黨立委紀國棟，他在第七屆第一至第六會期，其法案提案數都相當低，甚至多次被公督盟評為待觀察名單。不過，第七會期時期法案提案倍數卻突然大幅提高為 7.3 倍，當時他也獲評為優秀立委。至於國民黨立委陳秀卿及蔣孝嚴在第二會期被評為待觀察名單，雖然他們也曾在第四會期以後大量提案，但或許其他指標表現不佳，或者其他立委也相當積極表現，他們並未有過被公督盟評為優秀立委。雖然上述幾位曾經被評為待觀察名單，但後來又被評為優秀立委的案例並不多，但是可見內心在意的立委仍會想要透過行動藉以翻轉負面形象。不過大部分被評為待觀察名單的立委，或許他們多持不在意的態度，或者他們認為不良的立委評鑑成績不會影響到他們的連任，他們並沒有因而顯著增加法案提案數以美化成績。

二、立委個人首提案數與總提案數的相關性

由前文第二章的表 1 我們知道，第七屆雖然僅有 113 席立委，但立委個人法案提案數卻比 225 席的第六屆立委，平均每會期立委個人提案數要多 30.5%。此外，如下表 15，第五屆到第七屆立委提案的主提案人數也有所變化，整體而言可以發現，第五屆提案的主提案平均人數為 2.91 人，第六屆則是 3.13 人，但是到了第七屆，主提案平均人數提升為 3.29 人。值得注意的是，第七屆提案的主提案人數標準差皆小於第五、第六屆，甚至第七屆提案的主提案中位數提高至 3.00 人，這都說明了整體而言第七屆立委主提案的人數顯著高於第五及第六屆。因此，這是否如同第四章的深入訪談中，許多受訪者所言，有不少關心評鑑的立委會以做業績方式來應付評鑑。特別是法案提案的部分，有些立委會簽署其他立委的提案列為「共同提案人」以獲取較佳的評鑑成績，因為公督盟僅採計「主提案人」作為評鑑指標，連署人則不採計。這係因為主提案人是法案草擬推動者，理應獲得更多功勞（credit），連署人數只是完成法案提案的必要條件，任何立委只要支持該項法案，或是覺得可以成案於院會討論，均可簽

署支持成案，這也是為何公督盟僅採計主提案人為評鑑指標的主因。

表 15 第五至第七屆立委提案的主提案人數

	第五屆	第六屆	第七屆
平均數	2.91	3.13	3.29
標準差	2.70	2.75	2.49
中位數	2.00	2.00	3.00

資料來源：整理自立法院國會圖書館法律提案系統。轉引自：盛杏媛（2013）。

為了比較第六屆與第七屆立委在法案提案數是否有顯著的差異，作者繼續延伸前一節的分析，進一步分析立委「首位提案數」與「總提案數」間的相關性分析，藉此分析第七屆立委相較於第六屆立委是否有多簽署其他立委的提案列為共同提案人但自己卻不主動提案的情形。

由圖 2 分析結果可發現立委首位提案數與總提案數的分布集散度有極大差異。第六屆立委無論是首位提案數或總提案數都較少且集中分布在左下角，但第七屆則是比較分散，多數立委不僅首位提案數多，總提案數也相當多。此外，兩屆都有立委從未提案過，圖 2 附表詳細資訊顯示第六屆有 16.1% 的立委從未主動提案，且有 3% 的立委完全沒有提案紀錄，因此其中有 13.1% 的立委是簽署其他立委的提案為共同提案人；至於第七屆僅有 3.2% 的立委從未主動提案，但其中有 2.4% 的立委至少簽署一次提案列為共同提案人。不僅如此，第六屆與第七屆立委在提案數量也有很大的差異，第六屆立委首位提案數最高為 57 筆，第七屆最高則為 85 筆，但立委列為共同提案數第六屆時最大值為 160 筆，到了第七屆大幅提高為 299 筆，可見立委到了第七屆簽署為共同提案人的筆數顯著提高許多。

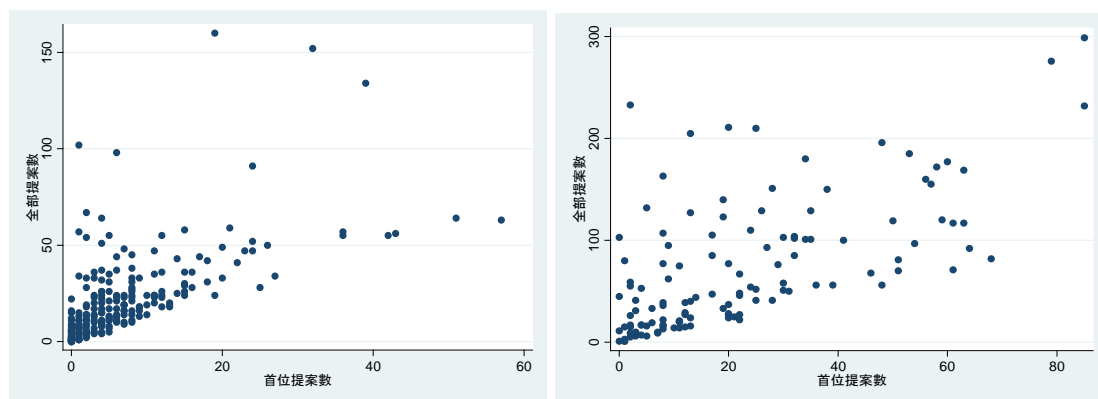


圖 2 第六屆及第七屆立法院委員個人首位提案與總提案數之相關係數圖

詳細資訊					
第六屆			第七屆		
	首位提案數	總提案數	首位提案數	總提案數	
平均數(\bar{x})	6.95	21.48	平均數(\bar{x})	22.43	72.60
標準差(s)	8.97	23.22	標準差(s)	20.65	63.80
變異係數(CV)	129.06	108.10	變異係數(CV)	92.06	87.88
最小值	0	0	最小值	0	1
(%)	16.10	3.00	(%)	3.20	2.40
最大值	57	160	最大值	85	299
(%)	0.40	0.40	(%)	1.60	0.08
相關係數	0.62		相關係數	0.60	
立委總數	236		立委總數	126	

註 1：立委總數包含因為辭職、遞補、補選而中途離職或加入者，但扣除掉正副院長。本文計算相關係數，有將中途離職或上任立委的法案提案數除以其實際待在立法院的會期數。

註 2：括弧 () 內表示百分比，即表示法案提案數最小值及最大值各有多少比例的立委。

註 3：變異係數 (coefficient of variance, CV) = 標準差(s) / 平均數(\bar{x})。變異係數是一種相對差異量數，用以比較單位不同或單位相同但資料差異甚大的資料分散情形，由於第六屆僅有六個會期，第七屆有八個會期，故變異係數是較好的參考指標。

由於兩屆立委都有中途離職或補選遞補者，而且第六屆僅有 6 個會期，第七屆則有 8 個會期。為了精確知道首位提案數與總提案數之間的相關係數，原則上第六屆皆在任的立委，其首位提案數及總提案數皆除以 6 個會期處理，第七屆皆在任的立委皆除以 8 個會期處理，但是如果某位立委僅待了 4 個會期，則該立委的首位提案數及總提案數則除以 4 個會期處理；然而有些立委是在會期中離職或遞補，如果該立委行使職權不足 1 個月者就不採計會期數。由圖 2

附表詳細資訊可以發現首位提案數與總提案數間的相關係數，兩屆之間差異並不大，第六屆是 0.62，第七屆則是 0.60。由此可知本身積極提案的立委，也習慣去簽署其他立委的法案列為共同提案人，兩屆立委在提案行為上並沒有顯著上的差異。儘管兩屆立委的首提案數與總提案數之間的相關係數沒有太大差異，但是變異係數卻相差很大。就首位提案數的變異係數來看，第六屆的變異係數值高達 129.06，但第七屆變異係數值較小，僅 92.06。這意謂著第七屆大多數的立委相當注重法案上的提案，然而第六屆的立委，有些立委相當重視提案，但有些則不然；另一方面，從總提案數的變異係數來看，第六屆的變異係數為 108.10，第七屆僅有 87.88，同樣地，多數第七屆立委在總提案數的提案數量相對於第六屆立委要來得積極許多。綜合言之，儘管兩屆立委在首提案數與總提案數之相關係數相差不大，然而相較第六屆的立委，多數的第七屆立委看似首提案數多，實則簽署其他立委提案順道搭便車的立委不在少數，這或許是受到公督盟評鑑的影響。

第四節 什麼樣的立委評鑑成績愈好

從第四章的訪談可以知道，國民黨立委與民進黨立委對於公督盟的態度南遠北轍，國民黨立委多質疑公督盟背後有政黨色彩且政治動機並不單純，但是民進黨立委對公督盟多持肯定態度，認為公督盟對於立委的認真態度有促進的作用，儘管也有抱怨。也是因為國民黨受訪者多指控公督盟背後有政黨色彩，所以評鑑機制一定對國民黨是不公平的。這引起作者好奇，公督盟有因「黨」設事嗎？作者將立委評鑑成績表現作為依變數，以分析哪些特質的立委評鑑成績較好。

表 16 為影響立委評鑑成績表現優劣的線性迴歸模型。表 16 共分成兩個模型，模型一同前文各模型之變數，但模型二另外增加立委平均會期提供資料次數，且兩個模型均通過 VIF 檢定。由表 16 模型一可以發現，由於前文分析指出民進黨立委普遍比國民黨立委更關心公督盟的立委評鑑，也較積極配合公督盟的評鑑需求提供評鑑資料，因此民進黨立委的確比國民黨立委獲得較好的評鑑成績，不過

統計顯著差異並不高 ($p\text{-value}<0.05$)。然而，模型二納入平均屆期提供資料數後卻大幅影響政黨因素的解釋力，立委如果每會期均有提供資料給公督盟，其獲得較佳評鑑成績的機率較高，換句話說，願意提供資料給公督盟的國民黨立委也有機會獲得較佳的評鑑。因此基本上，公督盟的並沒有對政黨有所偏袒或用不同的評鑑標準，只要立委配合公督盟評要求，都有機會獲得較好的評鑑成績。不過這也顯示關心立委評鑑的立委愈有機會獲得較佳的評鑑，公督盟未來在進行評鑑對此應該要更加慎重。

表 16 影響立委評鑑成績表現優劣之線性迴歸模型

變數名稱	模型一		模型二	
	β	S.E.	β	S.E.
立委代表屬性 (對照組：全國不分區立委)				
區域立委	0.27	0.18	0.17	0.16
政黨 (對照組：國民黨)				
民進黨	0.43	0.17 *	-0.02	0.18
無黨籍	-0.19	0.52	-0.09	0.46
立委問政型態 (對照組：重視選區服務)				
重視立法問政	0.30	0.20	0.15	0.18
新科立委 (對照組：連任立委)	0.03	0.18	0.03	0.16
教育程度 (對照組：大學以下)				
博士	-0.09	0.25	-0.19	0.22
碩士	0.09	0.19	0.02	0.17
女性 (對照組：男性)	0.28	0.18	0.09	0.16
立委平均提供資料會期數			1.32	0.29 ***
常數項	0.73	0.25 **	0.49	0.23 *
模型資訊				
<i>N</i>		81		81
<i>F</i> (χ^2)		2.07		4.59
<i>R</i> ²		0.19		0.37
<i>Adjusted R</i> ²		0.10		0.29
<i>Mean VIF</i>		1.24		1.36

資料來源：評鑑成績取自公民監督國會聯盟網站。

註 1：\$<0.1；*<0.05；**<0.01；***<0.001。

第五節 小結

綜合前面所述，本研究假設大致符合理論預期。首先，就問卷資料調查所得的立委心理態度層次的問題－「立委關心評鑑的關心程度」來看，區域立委相較不分區立委更關心立委評鑑；民進黨立委比國民黨立委也更加關心立委評鑑；具有博士及碩士教育程度的立委也比大學教育程度以下的立委更關心立委評鑑；重視立法問政的立委也比重視選區服務的立委更加關心立委評鑑；最後女性立委比男性立委也更加關心立委評鑑。此外，從立委實際行動層次來看，民進黨立委平均而言比國民黨立委傾向提供較多次的評鑑資料給公督盟，這也使得民進黨立委的評鑑成績相對優於國民黨立委的表現，不過願意配合公督盟的國民黨立委也是有機會獲得較佳的評鑑成績。另一方面，就立委對評鑑的公正程度評價，民進黨立委比國民黨立委覺得公督盟的立委評鑑是公正的，不同政黨的立委對於評鑑的公正程度評價有統計顯著上的差異。總而言之，一開始政黨對公督盟的歧見，不僅影響立委對公督盟評鑑的關心程度，也進而影響對立委評鑑公正程度的評價，甚至也影響立委評鑑成績的表現。

談到立委評鑑成績的表現，作者將立委的評鑑成績表現分成四組（從第一型至第四型）。或許有讀者質疑為什麼本文不將立委評鑑成績表現的分組作為變數放入統計模型進行分析。這是因為以下幾個原因：首先，是立委的評鑑關心程度影響力委的評鑑成績，抑或是立委的評鑑成績表現影響其關心程度，兩者孰是因孰是果有所爭論。在此，作者在此需要進一步澄清的是，由於本文研究成果訪問的樣本數僅有 86 立委，在受到樣本數不多的限制下，本文將立委的評鑑成績表現分組分成四類且作為依變數，無法以多元勝算對數模型（multinomial logit model）（Long 1997；Long and Freese 2006）進行分析，因為各組的樣本數更少造成係數值呈現奇怪的數值，是故本文將立委評鑑成績表現以連續變數進行分析（如同前文表 16 所示）。不過，作者曾將立委的關心程度分成四個類別變數放入統計模型中，實際上立委的關心程度對立委的評鑑成績表現沒有解釋力，是故本

文未將立委的關心程度放入模型進行分析；反倒有趣的是，本文以立委的關心評鑑的程度視作有序多分的依變數，放入四個立委評鑑成績表現分組作為自變數，不同分組對於立委對評鑑的關心程度有統計上的顯著差異，評鑑成績愈好組別的立委的確也愈關心立委評鑑，不過該變數卻造成有序多分勝算對數模型無法通過平行迴歸假設檢定 ($\chi^2(19)=36.07, p\text{-value}=0.010$)，這顯示立委評鑑成績表現的分組與評鑑關心程度具有高度相關，不宜放入統計模型進行分析，即便改使用「推廣型有序多分勝算對數模型」(generalized ordered logit model, GOLM, 或稱 stereotype logistic regression)(Long 1997; Long and Freese 2006; Williams 2005)，但同樣受到樣本數過少的原因仍無法進行分析。¹¹⁶

儘管如此，本文仍可以交叉表進行分析。如表 17 所示，各不同立委評鑑表現小組對於立委評鑑的關心程度之間存在顯著的非獨立性，這表示評鑑成績愈好的立委愈關心立委評鑑的比例愈高，第一型立委 100% 關心立委評鑑，但是第二型立委到第四型立委其對於立委評鑑的關心程度比例逐漸降低，不如第一型立委關心程度來得要高，符合本文預期。不過，基本上，儘管是第四型的立委，其關

¹¹⁶ 依照學理，如果無法以「有序多分勝算對數模型」進行分析，必須使用「推廣型有序多分勝算對數模型」進行分析，GOLM 使得我們能在 J-1 個分類比較中進行不同係數值 (β) 的解讀 (詳參見 Long and Freese 2006, 220-221, 277-279; Williams 2005)。也就是四分類依變數以其中一類為比較基礎，因此報表僅會有三個分組 (panel)，假設本文以「非常不關心」為對照組，「非常不關心」這一組不會出現在統計報表上。而 GOLM 的解讀方式相當類似二元對數勝算模型 (binary logit model) 的解讀方式。但是有個不同的地方是，我們舉例來說，假如有一依變數為有序的四分類選項，分別為「非常不同意」(SD)、「不同意」(D)、「同意」(A)，以及「非常同意」(SA) 四類。假如在 A 與 SA 對比中，某一自變數 k 其係數值 (β_k) 是增加的，且與 A 與 SA 對比的勝算對數有正向關係，那我們可以預期， β_k 值的增加也將在 D 與 SA 對比下的勝算對數的增加以及 SD 與 SA 對比中下的勝算對數的增加具有正相關，也就是說，我們可以預期 $\beta_{k,A|SA}$ 、 $\beta_{k,D|SA}$ 以及 $\beta_{k,SD|SA}$ 的值都是同一方向，正值或是負值。此外，我們可以預期 SD 與 SA 相比下的係數值 ($\beta_{k,SD|SA}$) 會比 A 與 SA 對比下的係數值 ($\beta_{k,A|SA}$) 還要來的高，因為 A 與 SA 是兩個接近的值，它們對比下的係數值如果是正值，那麼理論上 SD 與 SA 對比下的係數值 ($\beta_{k,SD|SA}$) 不僅也是正值，且遠大於 A 與 SA 對比下的係數值，因此，我們可以知道理論上，SD 那一分組的各自變數係數值應該當比其他 D 及 A 兩個分組的各自變數係數值要來得大或高。

心立委評鑑的比例也有五成以上。因此，不管評鑑成績為何，多數立委還是關心立委評鑑，只是關心程度上有統計上的顯著差異。

表 17 立委評鑑表現分組立委與關心立委評鑑程度之交叉表分析

立委評鑑表現分組		非常不關心	不太關心	有點關心	非常關心	總和
第一型立委	個數	0	0	6	9	15
	百分比(%)	0.00	0.00	40.00	60.00	100.00
第二型立委	個數	1	7	7	7	22
	百分比(%)	4.55	31.82	31.82	31.82	100.00
第三型立委	個數	0	6	14	6	26
	百分比(%)	0.00	23.08	53.85	23.08	100.00
第四型立委	個數	1	9	11	0	21
	百分比(%)	4.76	42.86	52.38	0.00	100.00
總和	個數	2	22	38	22	84
	百分比(%)	2.38	26.19	45.24	26.19	100.00

資料來源：立委對於評鑑的關心程度資料取自盛杏媛（2011），各分組為作者自行分類。

說明： $\chi^2 = 22.47$, $df = 9$, $p\text{-value} = 0.008$ 。

另外，表 18 顯示儘管多數立委認為公督盟的評鑑是不公正的，且各不同立委評鑑表現小組對於立委評鑑的公正程度評價之間存在顯著的非獨立性。但是第一型立委及第二型立委皆有五成左右以上的立委認為評鑑的公正的，只是程度上有所差異；至於第三型立委及第四型立委則多認為評鑑是不公正的，同樣符合本文預期。綜而言之，立委評鑑成績的優劣的確影響他們對於立委評鑑的關心程度以及評鑑公正程度的評價，的確是有趣的現象。

最後，從第四章的深入訪談內容來看，多數受訪者提到不少立委以做業績方式來應付評鑑，其背後的動機是因為立委認為公督盟的評鑑對其選舉與形象有正向幫助。作者分析也發現，第七屆立委與第六屆立委相較起來，無論是首位提案數以及總提案數的確有顯著差異，第七屆多數立委不僅提案數多，他們也的確喜歡簽署其他立委的提案列為共同提案人，可見立委以做業績方式應付立委評鑑的證據不僅從訪談中獲得支持，量化的分析同樣獲得支持。最後，本文也以立委的提案數作為分析案例，那些受過優秀立委評鑑的立委，其每會期的提案數都高於

全體立委提案數中位數許多，且都長期維持相當的水準，甚至有些立委的提案數在預算會期時仍遠遠高於所有立委提案數中位數數倍之多。這都說明公督盟的評鑑的確影響立委的立法問政行為，有些立委為了獲得較佳的立委評鑑非常處心居慮積極參與立法院內的事務，但卻是以作業績的方式在應付。只要立委願意做業績，都有機會獲得較佳的評鑑成績，這似乎偏離了當初實行立委評鑑的真正用意——「好立委能出頭」優秀立委續留立法院，不適任的立委被淘汰。

表 18 立委評鑑表現分組立委與評鑑公正程度評價之交叉表分析

立委評鑑表現分組		非常不公正	不太公正	還算公正	非常公正	總和
第一型立委	個數	1	5	7	2	15
	百分比(%)	6.67	33.33	46.67	13.33	100.00
第二型立委	個數	3	7	12	0	22
	百分比(%)	13.64	31.82	54.55	0.00	100.00
第三型立委	個數	3	11	12	0	26
	百分比(%)	11.54	42.31	46.15	0.00	100.00
第四型立委	個數	7	13	1	0	21
	百分比(%)	33.33	61.9	4.76	0.00	100.00
總和	個數	14	36	32	2	84
	百分比(%)	16.67	42.86	38.09	2.38	100.00

資料來源：立委對於評鑑的關心程度資料取自盛杏媛（2011），各分組為作者自行分類。

說明： $\chi^2=25.27$, $df=9$, $p\text{-value}=0.003$ 。

第六章 結論與研究建議

第一節 研究結論

監督國會的行動在臺灣並不罕見，1989 年起一直都有公民團體針對立委的問政表現做評鑑，但是學術界對此現象並未做有系統的研究。公督盟是目前僅存唯一持續不斷做立委評鑑的公民團體，本文率先針對公督盟的立委評鑑進行研究，除了介紹公督盟如何做評鑑外，作者也訪談公督盟的成員，請他們分享立委評鑑的成果以及累積的經驗。另一方面，為了探析立委對立委評鑑的態度及看法，作者使用質化與量化的混合進行研究，不僅使用調查研究法以詢問立委助理的問卷以獲取立委對公督盟的看法，也使用深入訪談法訪問立委及助理，以獲取他們主觀的看法及態度。以下本節簡單概要地將本研究的發現作一說明。

首先，公督盟的成立與運作事實上累積過去許多團體的經驗，今日的公督盟無論在組織運作或是評鑑技術都較過去成熟許多。以團體加盟的模式是促進公督盟得以持續不斷進行立委評鑑的主因，不過仍然受到經費與人力資源有限的挑戰。也因此公督盟致力於網際網路及媒體宣傳，也與學校團體合作，希望拓展公督盟的能見度，以獲得經費募款以及志工的加入。此外，吾人不難看到其實公督盟為了將立委評鑑做到公平公正所作的努力，不僅出版評鑑報告書將評鑑過程公開化，立委量化評鑑指標有專人負責，質化評鑑的評比也委由學者專家、公民團體代表所組成的委員會，並召開多次會議後才達成最後的評比結果。然而，在多數國民黨立委眼中，公督盟始終無法擺脫具有政黨色彩的疑慮，也因此國民黨立委對公督盟普遍帶有敵意，民進黨立委對公督盟的態度則較為友善。

國、民兩黨立委對公督盟態度的迥異可能與國、民兩黨過去的歷史發展及政黨特質有關。民進黨由於從街頭運動出身，造成其對於社會團體的行動接受度較高，因而持正向、開放的態度看待立委評鑑。此外，這也可能與政黨朝野位置有關，民進黨立委由於是少數的在野黨，對於公督盟介入要求國會改革開放的呼聲

持樂觀其成的態度。加上公督盟的立委評鑑重視立委在立法院內的立法問政表現，對於在野黨立委來說相對有利，過去研究就指出，政黨處於在野位置時，他們積極參與立法問政的時間相較於執政黨立委要來得多，這是他們發揮影響力的政治舞台，但是一旦政黨處於執政時，政治權力核心在行政院，執政黨立委只好將重心放在選區服務而非立法問政，而且此現象皆適用國、民兩黨立委(王靖興 2006；2009；盛杏媛 2005)。如果說國民黨的角色是在野黨的話，或許國民黨立委相較民進黨立委將更加關心立委評鑑，反而民進黨立委對公督盟有較多的抱怨，但這有待後續政黨輪替後的長期觀察。另一個原因是，公督盟在許多爭議性的公共政策的立場與在野黨較為接近，此舉造成國民黨立委的不滿，甚至整個黨團採取封殺的行動，要求黨籍立委拒絕配合公督盟。¹¹⁷ 因此，公督盟有必要與國民黨立委溝通，尋求他們欣然接受立委評鑑，否則國民黨立委可能將只會愈來愈不重視立委評鑑。原先第七屆優秀立委的分佈比例符合政黨席次比例，但到了第八屆以後，優秀立委幾乎由民進黨立委囊括。然而國民黨立委對公督盟的不理會對公督盟而言是項警訊，因為假使優秀立委清一色多為民進黨立委，此現象在外界眼中，恐怕被視為是公督盟與民進黨立委之間的遊戲而已，對公督盟評鑑的進行來說並不利。

第二，就立委對公督盟評鑑看法的質化訪談資料方面，吾人可以發現，國民黨立委與民進黨立委對公督盟的態度確實有迥異的不同，造成兩黨立委態度迥異的因素是因為國民黨立委認為公督盟帶有政黨色彩，進而質疑評鑑的公正性。不過這也不代表民進黨立委對公督盟沒有任何抱怨。事實上，朝野不分藍綠的受訪立委及助理對公督盟最主要的批評就是公督盟對立法院運作的不瞭解，因為公督盟所採取的評鑑指標主要為量化指標，然而量化指標難以呈現一個立委在立法院內的表現，出席率高、質詢數多、法案提案數多的立委不見得就是優秀立委，因為量化指標可以請助理透過做業績而來，所以立委評鑑感覺是在評鑑立委助理的

¹¹⁷ 由於國民黨是執政黨，公督盟成員 A、D 就指出，執政黨理應受監督，因此重大爭議的性法案的立場可能剛好與民進黨接近，不能因此推論公督盟是親綠團體。

績效好不好，反而不是在看立委的立法問政表現。因此受訪者多建議公督盟，應該增加質化的比重，分析立委在法案提案、質詢發言內容的表現是否展現一個專業立委應有的水準，提案是否言之有理，質詢是否言之有物，還是淪為作秀謾罵，又是否立委確實花時間專研法案與政府官員在委員會討論法案政策，而不是只有簽到而已。不過，公督盟反駁他們內部不少職員擔任過立委助理，其實他們熟悉立法院的運作，而且他們也多次與立委及立委助理討論過評鑑指標，最後定調目前的指標是不完美但可接受的指標。公督盟受訪成員 A 與 D 也指出，如果立委真的認為質化評鑑很重要，為什麼不開放立法院議事全程直播？為什麼拒絕公督盟派員進駐觀察？為什麼民進黨召委可以同意公督盟派員旁聽，國民黨召委為何要拒絕？他們認為立委對公督盟的評鑑百般刁難，既不透明開放允許公督盟進行質化評鑑，卻又抱怨公督盟以量化指標評鑑的不公，受訪立委及助理其實內心態度前後充滿矛盾。換句話說，需求面上，立委期待公督盟加重質化評鑑，但卻又要百般阻撓，公督盟在供給面上實際上無法符合立委的期待。

第三，儘管受訪者對公督盟的評鑑指標有所不滿，但立委目前只能接受公督盟的遊戲規則。因此那些關心立委評鑑的立委多係考量選舉連任與形象維持，如果立委覺得公督盟的評鑑對其連任及形象是有影響力的，則他會給予較高的關注。因此，國民黨立委當中還是有不少立委是關心立委評鑑，願意提供評鑑資料給公督盟，究其背後動機，這類型的立委可能主要走形象路線，或是認為公督盟的評鑑對他們具有加分作用。至於對於公督盟始終不予理會的立委，他們可能覺得公督盟對其連任沒有太大影響，因而不願照公督盟的評鑑指標多注重立法問政的表現。換句話說，願意照遊戲規則走的立委其實有機會獲得較佳的評鑑成績，或是免於跌入待觀察名單中。不過，正因為公督盟主要以量化指標作為評鑑的核心，使得希望獲得較佳評鑑的立委只好要求助理以做業績的方式應付評鑑，但這卻也造成了負面效果，值得公督盟省思。

第四，就立委對公督盟評鑑看法的量化資料分析來看，民進黨立委比國民黨立委較關心立委評鑑。主要原因係因為國民黨立委質疑公督盟背後的政黨色彩，

也可能與國、民兩黨過去的歷史發展、政黨特質與朝野位置有關，導致國民兩黨對公督盟態度上的迥異。而區域立委也比不分區立委關心立委評鑑，這可能係因為區域立委面臨選票的壓力，使得他們相對於不分區立委對於影響其政治形象的事件較為敏感，不希望負面事件成為對手攻擊的把柄已影響其連任成功的機率；另外，立委問政型態較重視立法問政者也比重視選區服務的立委要來得關心立委評鑑；而教育程度愈高的立委也愈關心立委評鑑。立委重視立法或選區服務與其教育程度有關，這類型的立委由於符合公督盟理想中的立委，因此他們希望獲得公督盟評鑑的肯定，以增加其正面形象；最後，女性立委相較男性立委較關心立委評鑑，這可能女性立委多知名度不高，因而較重視個人形象的經營與維持。另一方面，從立委提供資料給公督盟進行評鑑的次數來看，僅有立委的政黨背景以及性別是主要有顯著解釋力的變數，這可能與多數國民黨立委遵守黨團決議，以及國民黨立委普遍對公督盟帶有敵意，因而拒絕提供資料給公督盟進行評鑑；而女性立委相對於男性或許較注重個人形象的維持，因而較積極提供資料給公督盟，希望獲得較佳的評鑑成績。

第五，作者從訪談過程也發現立委以做業績方式應付立委評鑑的事實，也在量化層次的分析中獲得驗證。立委減半後的第七屆立委，其提案數遠遠超過第六屆，而且多數的第七屆立委不僅法案的主提案數多，他們也傾向簽署其他立委的提案列為共同提案人，背後目的可能是為了獲得較佳的評鑑成績。然而受訪者對此種現象表示公督盟的評鑑造成立委濫提法案，評鑑結果也難以令人信服，因為不少受訪者表示，量化的評鑑指標方式使得立委人人衝業績，真正認真、優秀與專業的立委失去受到肯定的舞台，有些立委其實相當認真研究法案與參與討論議事，只是這些表現唯有透過質化的內容分析，才能評比得出。儘管第七屆立委提案數雖然很多，但是真正進入三讀的法案可能與總提案數不成比例，這反而使得立法院浪費許多人力跟行政資源在法案修正草擬上，而不是去研擬如何通過完整的立法。作者也閱讀過公督盟的評鑑報告書，報告書均有明列該會期共通過哪些法案。因此，筆者認為公督盟應該針對提案的立委，如果有推動到三讀，應該以

加分的方式作為鼓勵，使得真正盡心盡力推動法案通過的立委能夠獲得應有的成績肯定。

總而言之，在未來公督盟有必要思考如何增加質化評鑑的比重，又是否應該將立委選區服務的表現納入評鑑，畢竟立委代表角色的多元性，如何設立「全指標」的評鑑以涵蓋立委多元角色本來就不是件容易的事。然而，作者認為公督盟成立的目的進行立委評鑑的目的本來就是要透過「考試領導教學」的方式引導立委多重視立法問政，以促進「文明、陽光、公益、透明、效能」的國會，因為立委怠於議事而重選區服務一直是立法院無法發揮議事效能的主因，作者立場原則上支持公督盟不應該將選區服務納入立委評鑑的範疇。從前文吾人可以發現，公督盟在評鑑上的公平公正做了許多努力，其實值得肯定，但是國民黨立委對公督盟的印象並沒有改觀。因此，公督盟有必要做出讓國民黨立委信服的措施，否則國民黨立委長期的不理會與抵制，以及民進黨立委高比例獲評為優秀立委，這樣的結果卻可能是有偏差的。加上在單一選區下，立委連任成功率應該將提高，立委與選區選民關係也將愈緊密，立委對於評鑑的關注程度可能將趨弱，其實不利於公督盟立委評鑑的進行。除非公督盟的評鑑能撼動不少選民的投票抉擇，就像南韓公民團體對國會議員「落薦落選運動」的成功經驗，值得公督盟省思。

第二節 未來研究建議

受限於觀察時間的長度，本研究僅能以第七屆立委作為研究對象，探討第七屆立委對於公督盟以及立委評鑑的看法與態度。臺灣監督國會歷史並不短，不過本文卻是第一篇探討公民監督國會團體與立委互動的實證研究，值得學界繼續深入投入研究。如同本文研究發現，國民黨立委與民進黨立委對於公督盟的態度有迥異的不同，如果今天換成民進黨立委在朝，國民黨立委再次在野，兩黨立委對於公督盟的態度及立委評鑑的看法是否將有所轉變，則是個值得觀察的有趣議題。此外，立委對公督盟立委評鑑的關注程度在未來是否有所轉變，值得繼續深入追蹤，因為社會環境不斷在變化，為了讓朝野立委不斷重視公督盟的存在，公督盟

可以改變不同的策略與遊戲規則與立委「諜對諜」，互相見招拆招，立委與公督盟之間互動的研究本身也是個有趣的議題。

當然，本文僅針對立委對公督盟立委評鑑的態度面向作分析而已，其實還有其他面向的議題可以加以探討。目前關於公督盟的其他相關研究，已有張宏林（2011）以公督盟為例，探討其運作發展以及其公共關係的發展現況；另外，王宏恩（2011）則是分析公督盟對民眾所施測的問卷，以分析民眾收看IVOD前後對立委印象的差異，他發現大部份的受試者觀看立委問政質詢的完整影片後，對立法院政治信任顯著提高，其原因與媒體平時所呈現的立委形象有所不同有關；林士豪（2011）同樣探討IVOD開放後對立委及民眾的影響，他發現立委的問政態度在IVOD開放後有所改變，立委的性別、年齡、學歷、黨籍均對立委的問政態度有顯著的影響；其次，立法院IVOD系統也改善民眾對於立法院及立法委員的既有印象；最後，IVOD系統使得立法委員不僅立法問政表現有所改善，問政效率也進而提高。除了這些研究外，還有一些議題值得研究：首先，公督盟不只做立委評鑑，還有許多公共議題的倡議，如透過IVOD的開放使得立法院透明化就是公督盟遊說倡議成功的案例，公督盟在未來也將繼續推動更多國會改革的倡議，公督盟如何遊說立委，其策略為何？而立委又是如何回應，是一個可以研究的面向；第二，平時參與公督盟活動的民眾有哪些特質？為什麼這些民眾想要參與監督立委的活動？例如會參加IVOD公民評鑑活動的民眾，是不是因為這群民眾的公民意識較高？還是政治效能感較高？抑或是因為他們對立法院信任度低，所以想要參加監督立委的活動？第三、公督盟的立委評鑑是否會影響選民的投票抉擇？平時大眾媒體會報導公督盟的評鑑結果，第八屆選舉時，也有許多立委以公督盟的評鑑結果作為文宣素材，使得不少民眾有所知悉，究竟有多少選民曾在競選期間參考立委評鑑結果作為立委候選人投票抉擇的考量因素，在未來可以透過調查法來加以分析。總而言之，其實還有許多題材尚待挖掘，期待各位學術先進進一步深入研究之，以豐富相關文獻的累積。

附錄

附錄 A 公督盟成員深入訪談問卷綱要

- 一、請問您認為「立委評鑑」最大的意義，或者說作用是什麼？
- 二、當初在進行立委評鑑時，有面臨什麼樣的困難？後來又是如何去克服？
- 三、請問您覺得怎樣做可以讓立委覺得，立委評鑑是公正的？有沒有立委曾經反映關於立委評鑑上的問題？比如說不公平、不公正、指標有問題等等之類的問題？
- 四、您覺得立委評鑑對立委的行為產生什麼樣的改變？正面的影響如何？有沒有產生負面的影響？
- 五、公督盟在與立委交涉的過程中，有沒有發生一些令你感到有趣的事情？能否舉例說明？
- 六、您覺得立委如何看待立委評鑑？透過您的經驗觀察，什麼樣特質的立委，比較會去關心立委評鑑？他們關心、重視的態度展現在哪些方面？
- 七、您覺得當初立委評鑑有達到原先監督立委的目的嗎？
- 八、您覺得立委評鑑還有什麼樣不足的地方？未來如何去補強？
- 九、其他您覺得值得需要補充，而我沒有問到的問題。

附錄 B 立委及國會助理深入訪談問卷綱要

- 一、請問您對公督盟的第一印象是什麼？
- 二、請問您對公督盟立委評鑑做法的看法如何？
- 三、請問您關不關心公督盟立委評鑑的結果？為什麼？評鑑結果對您(或貴委員)來說重不重要？
- 四、請問您平時看不看公督盟寄給到辦公室的期刊？
- 五、請問您對於民間社團監督立法院的基本態度是什麼？是開放的態度還是希望這些團體不要來監督？
- 六、根據立法院網站顯示，第七屆立委雖然減半僅有 113 位，但是立委個人提案比第六屆增加近六成數量。請問您個人提案的動機是什麼呢？
- 七、請問您覺得公督盟的評鑑對於立法委員的行為，造成什麼影響？有哪些正面及負面的影響？
- 八、有沒有其他您認為很重要的問題，但我沒有問到的，或者有要加以補充關於對公督盟的看法或是評價。

附錄 C 第七屆立法委員評鑑優秀立委與待觀察名單

委員會	內政	外交及國防	經濟	財政	教育及文化	交通	司法及法制	社福及衛環	
第一會期	第一名	吳志揚(國)	*涂醒哲(民)	邱鏡淳(國)	盧秀燕(國)	*趙麗雲(國)	葉宜津(民)	*翁金珠(民)	賴清德(民)
	第二名	*陳節如(民)	林郁方(國)	林滄敏(國)	賴士葆(國)	林正二(親)	楊麗環(國)	呂學樟(國)	*黃淑英(民)
	第三名	吳育昇(國) 盧嘉辰(國)	*張顯耀(國)	丁守中(國)	廖正井(國)	江義雄(國)	吳敦義(國)	謝國樑(國)	黃義交(國)
	待觀察名單 (按筆劃)	*紀國棟(國) 張慶忠(國) 蔡錦隆(國)	*帥化民(國) 傅崐其(國) *劉盛良(國)	張嘉郡(國) 陳啟昱(民) 劉銓忠(國)	林炳坤(無) 蔡正元(國) *陳杰(國)	*洪秀柱(國) 黃志雄(國) *鄭金玲(國)	*王幸男(民) 江連福(國) 曹爾忠(國)	李復興(國) 費鴻泰(國) *李明星(國)	*徐少萍(國) *陳瑩(民)
第二會期	第一名	*陳節如(民)	*涂醒哲(民)	潘孟安(民)	黃偉哲(民)	江義雄(國)	葉宜津(民)	呂學樟(國)	賴清德(民) *黃淑英(民)
	第二名	蔡錦隆(國)	林郁方(國)	李俊毅(民)	賴士葆(國) 林德福(國)	林正二(親)	黃昭順(國)	費鴻泰(國)	侯彩鳳(國)
	第三名	吳志揚(國)	*劉盛良(國)	丁守中(國)	盧秀燕(國)	黃志雄(國)	吳敦義(國)	吳清池(國)	黃義交(國)
	待觀察名單 (按筆劃)	*余天(民) 陳秀卿(國)	周守訓(國) 傅崐其(國) *鄭麗文(國)	黃健庭(國) 劉銓忠(國)	*陳杰(國) 余政道(民) 蔡正元(國)	江玲君(國)	江連福(國) 徐耀昌(國)	高金素梅(無)	廖國棟(國)
第三會期	第一名	*翁金珠(民)	*劉盛良(國)	潘孟安(民)	從缺	*趙麗雲(國)	楊麗環(國)	吳清池(國)	林鴻池(國)
	第二名	黃昭順(國)	周守訓(國)	蕭景田(國)	從缺	江義雄(國)	蔡錦隆(國) *羅淑蕾(國)	呂學樟(國)	*黃淑英(民)
	第三名	吳育昇(國)	*張顯耀(國)	丁守中(國)	從缺	管碧玲(民)	從缺	吳志揚(國)	黃義交(國)
	待觀察名單 (按筆劃)	*紀國棟(國) *余天(民) 陳秀卿(國)	*帥化民(國) 蔣孝嚴(國) 傅崐其(國)	劉銓忠(國) 陳啟昱(民) 翁重鈞(國)	從缺	高金素梅(無)	江連福(國)	*李明星(國)	*徐少萍(國)
第四會期	第一名	賴清德(民)	周守訓(國)	潘孟安(民)	黃偉哲(民)	*趙麗雲(國)	*羅淑蕾(國)	*高志鵬(民)	*黃淑英(民)
	第二名	*余天(民)	*張顯耀(國)	蘇震清(民)	盧秀燕(國)	*郭素春(國)	朱鳳芝(國)	吳清池(國)	侯彩鳳(國)
	第三名	*邱議瑩(民)	*蔡煌瑯(民)	陳啟昱(民)	賴士葆(國)	*洪秀柱(國)	楊麗環(國)	*潘維剛(國)	黃義交(國)
	待觀察名單 (按筆劃)	王進士(國) *紀國棟(國) *翁金珠(民)	*帥化民(國) *涂醒哲(民) 蔣孝嚴(國)	翁重鈞(國) 劉銓忠(國)	*余政道(民) 林炳坤(無) 蔡正元(國)	林正二(親) 高金素梅(無)	李鴻鈞(國) 林明濤(國) 曹爾忠(國)	*李明星(國) *邱毅(國) 謝國樑(國)	孔文吉(國) *徐少萍(國) 廖國棟(國)
第五會期	第一名	賴清德(民)	周守訓(國)	黃偉哲(民)	盧秀燕(國)	*趙麗雲(國)	郭榮宗(民)	從缺	黃義交(國)
	第二名	吳育昇(國)	*蔡煌瑯(民)	丁守中(國)	賴士葆(國)	陳亭妃(民)	葉宜津(民)	從缺	劉建國(民) *黃淑英(民)
	第三名	簡肇棟(民)	從缺	潘孟安(民)	*羅淑蕾(國)	管碧玲(民)	朱鳳芝(國)	從缺	從缺
	待觀察名單 (按筆劃)	*紀國棟(國) 高金素梅(無) 蔣孝嚴(國)	*李明星(國) *帥化民(國) *廖婉汝(國)	張嘉郡(國) 劉銓忠(國) 盧嘉辰(國)	林炳坤(無) 翁重鈞(國) 蔡正元(國)	林正二(親) 蔣乃辛(國)	郭玟成(民) 陳根德(國) 徐耀昌(國)	*邱毅(國) *涂醒哲(民) *潘維剛(國) 馬文君(國)	*許舒博(國) *鄭麗文(國)
第六會期	第一名	*邱議瑩(民)	*陳瑩(民)	黃偉哲(民)	盧秀燕(國)	*趙麗雲(國)	郭榮宗(民)	*潘維剛(國)	劉建國(民)
	第二名	簡肇棟(民)	周守訓(國)	丁守中(國)	*羅淑蕾(國)	蔣乃辛(國)	葉宜津(民)	李俊毅(民)	*黃淑英(民)
	第三名	陳明文(民)	*蔡煌瑯(民)	*翁金珠(民)	*高志鵬(民)	陳亭妃(民)	蔡錦隆(國)	從缺	從缺
	待觀察名單 (按筆劃)	張慶忠(國) 陳秀卿(國) 黃昭順(國)	*帥化民(國)	李復興(國) 徐中雄(國) 劉銓忠(國)	康世儒(無) 蔡正元(國) *薛凌(民)	從缺	李鴻鈞(國) 林明濤(國) 陳根德(國)	*邱毅(國)	*許舒博(國)
第七會期	第一名	陳亭妃(民)	蔡錦隆(國)	丁守中(國)	盧秀燕(國)	蔣乃辛(國)	*羅淑蕾(國)	黃偉哲(民)	劉建國(民)
	第二名	簡肇棟(民)	周守訓(國)	潘孟安(民)	許添財(民)	江義雄(國)	林明濤(國)	*潘維剛(國)	黃義交(國)
	第三名	*紀國棟(國)	*劉盛良(國)	蘇震清(民)	*薛凌(民)	*陳淑慧(國)	郭玟成(民)	從缺	侯彩鳳(國)
	待觀察名單 (按筆劃)	孔文吉(國) 高金素梅(無) 張慶忠(國)	李明星(國) 林郁方(國)	廖國棟(國) 劉銓忠(國) 蕭景田(國)	翁重鈞(國) 康世儒(無) 蔡正元(國)	從缺	李鴻鈞(國) 曹爾忠(國) 陳根德(國)	*邱毅(國)	*許舒博(國) *陳杰(國)
第八會期	第一名	陳亭妃(民)	蔡錦隆(國)	丁守中(國)	盧秀燕(國)	江義雄(國)	*羅淑蕾(國)	黃偉哲(民)	*黃淑英(民)
	第二名	陳福海(無)	周守訓(國)	潘孟安(民)	*薛凌(民)	蔣乃辛(國)	郭玟成(民)	*潘維剛(國)	劉建國(民)
	第三名	黃仁杼(民)	*劉盛良(國)	從缺	許添財(民)	*郭素春(國)	葉宜津(民)	從缺	*陳節如(民)
	待觀察名單 (按筆劃)	高金素梅(無) 張慶忠(國)	*帥化民(國) 馬文君(國)	廖國棟(國) 劉銓忠(國)	*余政道(民) 翁重鈞(國) 蔡正元(國)	林岱樺(民)	林建榮(國) 陳根德(國) 郭榮宗(民)	王廷升(國) *邱毅(國)	*許舒博(國) *鄭麗文(國)

資料來源：修改自公民監督國會聯盟，2012c，〈第七屆立委評鑑〉，公民監督國會聯盟網站：

<http://www.ccw.org.tw/assess/%E7%AC%AC%E5%85%AB%E5%B1%86>，檢索日期：2012月5月27日。

說明：第一會期打「*」者表示「不分區立委」，其餘均為地方區域立委（含原住民立委）。

附錄 D 立委訪談抽樣母體清單

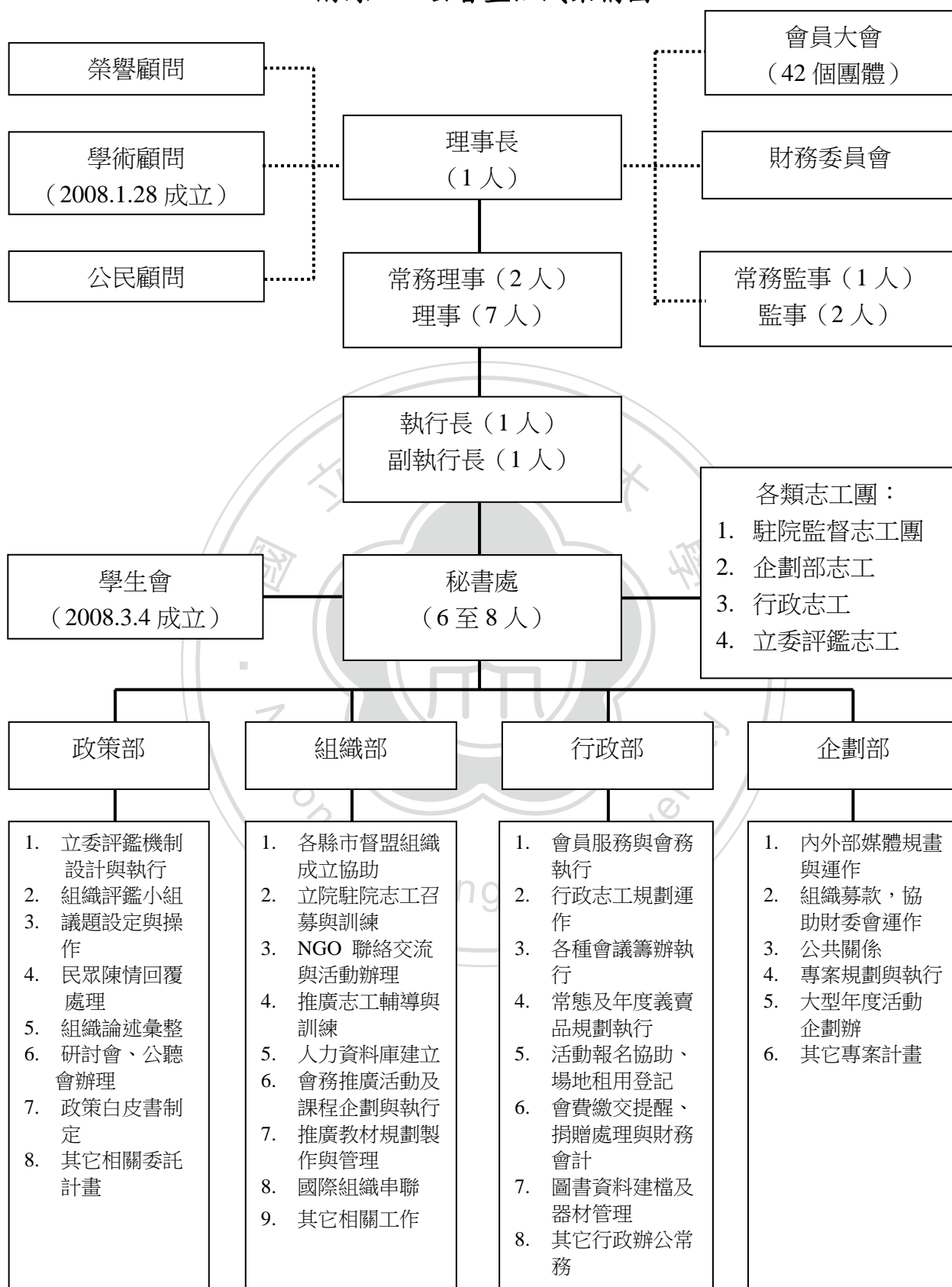
A. 第一型立委	B. 第二型立委	C. 第三型立委	D. 第四型立委
丁守中(國) 簡肇棟(民)	朱鳳芝(國) 陳明文(民)	*王幸男(民) 彭紹瑾(民)	孔文吉(國) 高金素梅(無)
江義雄(國) *羅淑蕾(國)	李俊毅(民) *陳淑慧(國)	王進士(國) 費鴻泰(國)	*余政道(民) 張嘉郡(國)
吳育昇(國) 楊麗環(國)	周守訓(國) 陳福海(無)	*田秋堃(民) 黃志雄(國)	*李明星(國) 張慶忠(國)
吳清池(國) 葉宜津(民)	林滄敏(國) 黃仁杼(民)	江玲君(國) 楊仁福(國)	李復興(國) 曹爾忠(國)
呂學樟(國) *趙麗雲(國)	林德福(國) 黃昭順(國)	*余 天(民) 楊瓊瓊(國)	李鴻鈞(國) *許舒博(國)
侯彩鳳(國) 劉建國(民)	林鴻池(國) 管碧玲(民)	李乙廷(國) 廖正井(國)	林炳坤(無) *陳 杰(國)
陳亭妃(民) 潘孟安(民)	*邱議瑩(民) *劉盛良(國)	李慶安(國) *廖婉汝(國)	*邱 毅(國) 陳根德(國)
*陳節如(民) *蔡煌瑯(民)	*翁金珠(民) *潘維剛(國)	李慶華(國) *蔡同榮(民)	*帥化民(國) 廖國棟(國)
黃偉哲(民) 盧秀燕(國)	*高志鵬(民) 蔡錦隆(國)	林正二(親) 鄭汝芬(國)	*徐少萍(國) 劉銓忠(國)
*黃淑英(民) 賴士葆(國)	許添財(民) 蔣乃辛(國)	林岱樺(民) *鄭金玲(國)	徐耀昌(國) 蔡正元(國)
黃義交(國)	郭玟成(民) *薛 凌(民)	林明濤(國) 盧嘉辰(國)	翁重鈞(國) 蔣孝嚴(國)
	*郭素春(國) 蘇震清(民)	林建榮(國) 蕭景田(國)	馬文君(國) *鄭麗文(國)
	郭榮宗(民)	林郁方(國) 賴坤成(民)	
		林淑芬(民) 謝國樑(國)	
		*紀國棟(國) 鍾紹和(國)	
		孫大千(國) 簡東明(國)	
		*涂醒哲(民) 顏清標(無)	
		張碩文(國) 羅明才(國)	
		*陳 瑩(民)	
總數及抽樣比例			
21 (19.6%)	25 (23.4%)	37 (34.6%)	24 (22.4%)
抽樣數			
2	3	4	3

資料來源：整理自公民監督國會聯盟，2012，〈第七屆立委評鑑〉，公民監督國會聯盟網站，
<http://www.ccw.org.tw/assess/%E7%AC%AC%E4%B8%83%E5%B1%86>，檢索日期：2012年5月24日。

說明：

1. A. 第一型立委抽樣排除名單：吳志揚（桃園縣長）、張顯耀（陸委會副主委）、趙麗雲（考試院委員）、賴清德（台南市長）。
2. B. 第二型立委抽樣排除名單：吳敦義（副總統）、邱鏡淳（新竹縣長）。
3. C. 第三型立委抽樣排除名單：李紀珠（金管會副主委）、李嘉進（國安會秘書長）、洪秀柱（立法院副院長）、徐中雄（台中市副市長）、張花冠（嘉義縣長）、黃健庭（台東縣長）。
4. D. 第四型立委抽樣排除名單：陳秀卿（死亡）、傅崑萁（花蓮縣長）、康世儒（苗栗縣竹南鎮長）、陳啟昱（高雄市政府副市長）。
5. 未曾列入評鑑：王金平（立法院長）、曾永權（前立法院副院長）、柯建銘（民進黨黨團總召）、林益世（前行政院秘書長，因刑事案件羈押中）。
6. * 表示「不分區立委」，其餘均為地方區域立委（含原住民立委）。

附錄 E 公督盟組織架構圖



資料來源：修改自張宏林 (2012)。

附錄 F IVOD 公民評鑑立委表現評量表

您評鑑的立法委員是：_____

		非常不同意	不同意	無意見	同意	非常同意
		得 1 分	得 2 分	得 3 分	得 4 分	得 5 分
一、 問 政 專 業	1	資料準備充分				
	2	質詢內容考證嚴謹				
	3	提出專業見解				
	4	熟悉質詢對象業務與權責				
	5	熟悉議事規則				
二、 價 值 立 場	6	關注公眾利益				
	7	重視弱勢權益				
	8	沒有同黨護航				
	9	對會議主題有明確立場				
	10	不為強權財團發聲				
三、 問 題 解 決	11	質詢內容緊扣主題				
	12	質詢內容條理清楚、不矛盾				
	13	就主題具體指出問題癥結點				
	14	就主題提出具體建議方案				
	15	不為強權財團發聲				
四、 態 度 文 明	16	遵守議事規則				
	17	質詢內容無歧視或煽動性字眼				
	18	質詢內容無人身攻擊字眼				
	19	質詢過程態度文明、理性				
	20	不搶話，讓官員有答詢空間				
開 放 式 問 題	21	觀看 IVOD 影片之前與之後，請問您對此位立法委員的印象是否改變？請寫下您的感想：				
	22	觀看 IVOD 影之後，請問您對此位立法委員的的評語為何？請寫下您的評語：				
	23	請問您針對本評量表的題目以及活動流程有何意見？				

資料來源：公民監督國會聯盟，2011c，《立法院第七屆第七會期立法委員評鑑報告書》，臺北：社團法人公民監督國會聯盟。本評量表內容各會期有所調整變動，本文以第七屆七會期為例。

附錄 G 公督盟第七屆國會改革承諾書內容

第七屆立委 承諾書

本人 _____ 願意落實下列承諾：

- 一、擔任立委期間，凡參與法案審查、政黨協商、及擔任召委職務時，皆恪遵利益迴避原則，絕不辜負選民期待，利用職權謀取不當利益。
- 二、於 2008 年第二會期前修正通過「公務人員利益衝突迴避條例」、「立法委員行為法」，加重違反利益迴避條例之公務人員刑責。
- 三、於 2008 年第二會期前修正通過「政治獻金法」，落實選舉經費來源公開化及透明化，強制要求候選人設立政治捐獻獨立帳戶，違反者增列罰則，以求財務收支徹底公開。
- 四、同意積極推動立法院議事資訊公開，院內隨選視訊系統（VOD）應實況轉播予公眾收視，以滿足人民知的權利。
- 五、從當選第一會期開始，願意促成院會及各委員會工作會議紀錄、出席紀錄，皆限期上網公佈。
- 六、從當選第一會期開始，願意促成程序委員會應有會議記錄及表決紀錄，並限期上網公佈。
- 七、同意推動修正「立法院職權行使法」，明訂黨團協商應透明化，協商過程應有完整紀錄，並於一定時限後公開，以昭公信。
- 八、同意公民監督國會聯盟於院會、委員會開會期間，能指定所屬成員進入場內觀察議事過程。

立委簽名

_____ 年 月 日

_____ 縣市第 _____ 選區

所屬政黨 _____

主辦單位：公民監督國會聯盟

資料來源：公民監督國會聯盟，2008，〈第七屆立委國會改革承諾書〉，<http://www.ccw.org.tw/?p=237>，檢索日期：2009年8月25日。

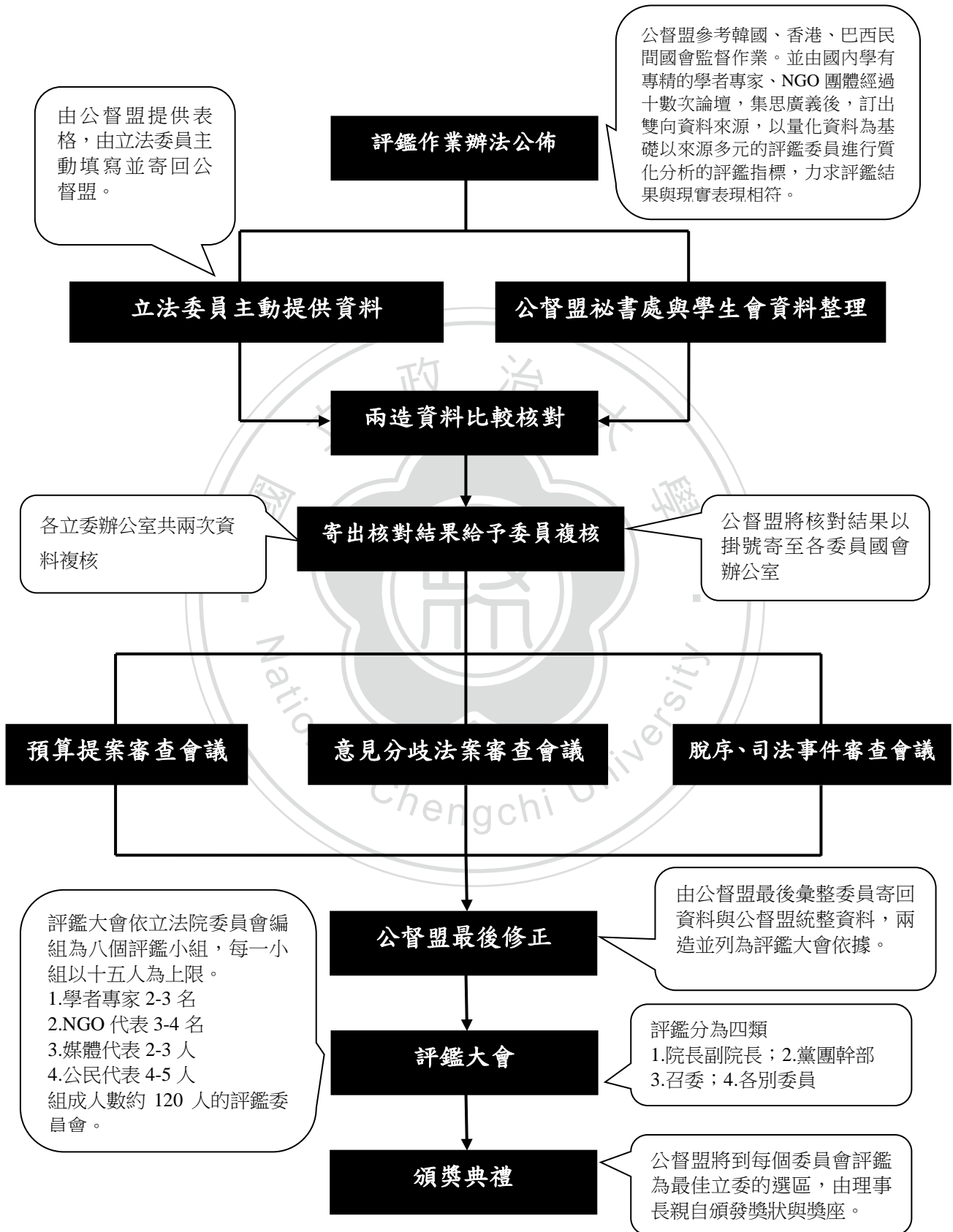
附錄 H 公督盟立委評鑑第七屆八個會期各項評鑑指標比重比較表

評鑑項目	第一會期		第二會期		第三會期		第四會期		第五會期		第六會期		第七會期		第八會期	
簽署履行承諾書	12%		6%	加												
出席率	36%		16%		院會	5%	院會	3%	院會	3%	院會	3%	院會	3%	院會	3%
					委員會	10%	委員會	7%	委員會	7%	委員會	7%	委員會	7%	委員會	7%
質詢次數	12%		24%		口頭質詢	30%	口頭質詢	15%	口頭質詢	15%	口頭質詢	15%	口頭質詢	15%	口頭質詢	15%
					書面質詢	5%	書面質詢	5%	書面質詢	5%	書面質詢	5%	書面質詢	5%	書面質詢	5%
預算提案			18%	加			主提案	30%	主提案	10%	主提案	30%	提案	10%	提案	25%
決算審查															5%	5%
預算刪減案三讀							主提案、連署	加			提案	加	提案	加	提案	加
公益(義)預算案											提案	加	提案	加	提案	加
法律提案	8%		12%		主提案	50%	主提案	20%	主提案	35%	主提案	15%	主提案	30%	主提案	15%
陽光/公益(義)法案審查	12%	加	12%	加	主提案、連署	加	主提案	加	主提案	加	主提案、整部法案	加	主提案、整部法案	加	主提案、整部法案	加
特殊事蹟	12%	加	6%	加		加		加		加		加		加		加
資訊揭露	8%	加	6%	加												
脫序表現	8%	減	18%	減	院內/院外	減	院內/院外	減	院內/院外	減	院內/院外	減	院內/院外	減	院內/院外	減
司法案件	4%	減	6%	減		減		減		減		減		減		減
不當兼職	8%	減	6%	減												
侵權法案	20%	減	24%	減	主提案、連署	減	主提案、連署	減	主提案、連署	減	主提案、連署	減	主提案、連署	減	主提案、連署	減
侵權預算案			6%	減							提案	減	提案	減	提案	減
爭議預算案三讀							主提案、連署	減	主提案、連署	減						
IVOD 評鑑								20%		25%		25%		25%		25%

資料來源：修該自公民監督國會聯盟，2012，《立法院第七屆第八會期立法委員評鑑報告書》，臺北：社團法人公民監督國會聯盟。

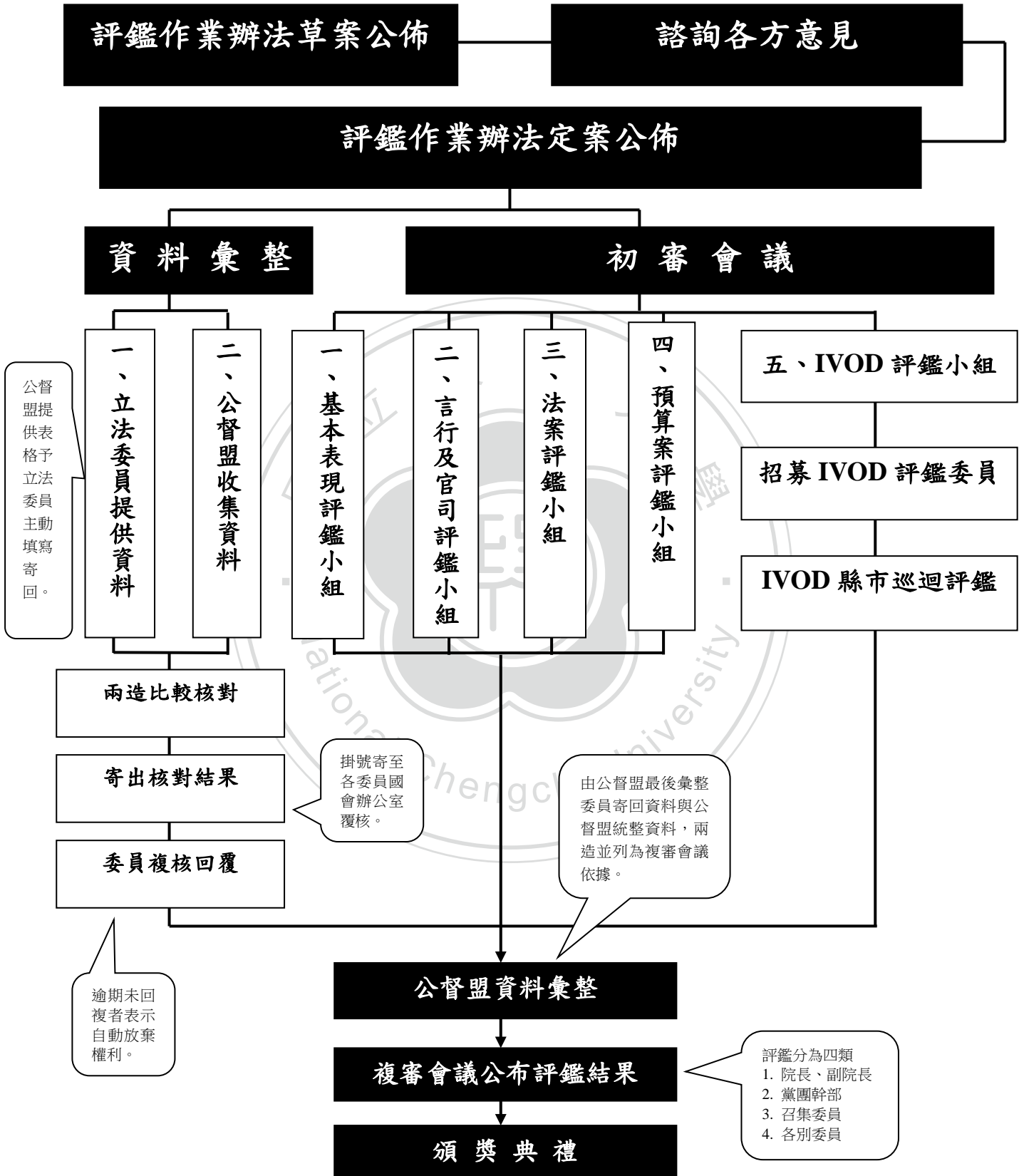
說明：「加」表示加分指標；「減」表示扣分指標。

附錄 I 公督盟第七屆第一至第三會期立委評鑑作業大致流程圖



資料來源：修改自公督盟第一會期至第三會期立委評鑑報告書。

附錄 J 公督盟第七屆第一至第三會期立委評鑑作業大致流程圖



資料來源：修改自公督盟第四會期至第八會期立委評鑑報告書。

附錄 K 公督盟對於立委對於評鑑過度反應之諷刺漫畫舉例

K1：立委由於評鑑成績不佳揚言控告公督盟



K2：立委為了美化出席成績簽到卻在做選區服務



資料來源：公民監督國會聯盟，2009，〈媒體出版〉，<http://www.ccw.org.tw/taxonomy/term/169>，

檢索日期：2013年5月11日。

附錄 I 第八屆第一會期立法委員評鑑優秀立委與待觀察名單

委員會	內政	外交及國防	經濟	財政	教育及文化	交通	司法及法制	社福及衛環	
第一會期	第一名	姚文智(民)	*蕭美琴(民)	黃偉哲(民)	*吳秉叡(民)	林佳龍(民)	李昆澤(民)	*尤美女(民)	劉建國(民)
	第二名	*段宜康(民)	從缺	丁守中(國)	許添財(民)	蔣乃辛(國)	管碧玲(民)	*吳宜臻(民)	*吳育仁(國)
	第三名	*陳其邁(民)	從缺	蘇震清(民)	盧秀燕(國)	林淑芬(民)	蔡其昌(民)	林國正(國)	陳歐珀(民)
	待觀察名單 (按筆劃)	*邱文彥(國) 高金素梅(無)	*陳鎮湘(國) *張凱臣(國)	林滄敏(國)	翁重鈞(國) *曾巨威(國) 顏清標(無)	孔文吉(國) 陳學聖(國) 楊應雄(國)	王進士(國) 陳根德(國) 陳雪生(無)	王廷升(國) 鄭天財(國) 謝國樑(國)	從缺
第二會期	第一名	*陳其邁(民)	陳亭妃(民)	黃偉哲(民)	*吳秉叡(民) *李應元(民) 許添財(民)	林佳龍(民) 邱志偉(民) *鄭麗君(民)	李昆澤(民) 葉宜津(民) 劉權豪(民)		劉建國(民)
	第二名	李俊邑(民)	*蕭美琴(民)	蘇震清(民)	從缺	林淑芬(民)	管碧玲(民)	從缺	楊曜(民) 趙天麟(民)
	第三名	從缺	從缺	從缺	從缺	從缺	從缺	從缺	從缺
	執政黨較佳	邱文彥(國)	*詹凱臣(國)	丁守中(國)	盧秀燕(國)	蔣乃辛(國)	林明溱(國)	謝國樑(國)	*吳育仁(國)
	待觀察名單 (按筆劃)	徐欣瑩(國) 高金素梅(無)	張嘉郡(國)	林滄敏(國) 徐耀昌(國) 廖國棟(國)	翁重鈞(國)	孔文吉(國) 陳學聖(國)	王進士(國)	王廷升(國) 鄭天財(國)	徐少萍(國) *楊玉欣(國) 鄭汝芬(國)

說明：

1. # 表示未簽署國會改革承諾書。
2. * 表示「不分區立委」，其餘均為地方區域立委（含原住民立委）。
3. 姓名表第八屆才就職的新科立委。
4. 第八屆第二會期時，之所以新增「執政黨表現較佳」的項目是因為：公督盟分析該會期為預算會期，評分方面對在野黨立委可能比較有利。因此公督盟首度公布「執政黨較佳立委」的名單，公督盟理事長施信民強調，這是為了鑑別執政黨立委的表現，並沒有任何政治或利益考量。理事顧忠華也說：「執政黨還是要表揚一下表現不錯的立委，不能說執政黨就全軍覆沒、沒有一個好的立委，這和一般民眾的認知也是有所差距。」公督盟理事長施信民和顧忠華表示，有些立委對得分與排名往往會斤斤計較，因此公督盟未來正在考慮取消排名制度，改以優秀「典範群」的方式來呈現（李人岳，2013，〈公督盟立委評鑑前三名，藍營立委全軍覆沒〉，中時電子報，3月16日，<http://news.chinatimes.com/politics/11050201/132013031600917.html>，檢索日期：2013年3月25日。）。

附錄 M 各變數之次數分配表

問卷題目或變數名稱	選項	次數	有效百分比 (%)
您認為貴委員關不關心這些監督國會團體的評鑑結果？	非常不關心	2	2.4
	不太關心	22	26.2
	有點關心	38	45.2
	非常關心	22	26.2
	總和	84	100.0
您認為貴委員覺得監督國會的民間團體公不公正？	非常不公正	14	16.7
	不太公正	36	42.9
	還算公正	32	38.1
	非常公正	2	2.4
	總和	84	100.0
政黨	國民黨	51	59.3
	民進黨	31	36.0
	無黨籍和其他	4	4.7
	總和	86	100.0
代表種類	區域立委	54	62.8
	全國不分區	29	32.6
	原住民	3	4.7
	總和	86	100.0
立委問政型態	選區服務	60	71.4
	立法問政	21	25.0
	都有	3	3.6
	總和	84	100.0
新任或連任立委	連任立委	63	73.3
	新任立委	23	26.7
	總和	86	100.0
教育程度	高中職	12	14.0
	大學	14	16.3
	碩士	46	53.5
	博士	14	16.3
	總和	86	100.0
性別	男性	59	68.6
	女性	27	31.4
	總和	86	100.0

資料來源：盛杏媛（2011）。

附錄 N 第七屆立委各會期個人提案數與全體委員中位數相除之倍數

說明 1：本表以圖示「○」表示該委員在該會期第一次被評為「優秀立委」，以「X」代表該委員在該會期第一次被評為「待觀察立委」，以看立委受到評鑑成績的前後，立委提案數高於全體立委提案數「中位數」倍數之變化。

說明 2：「—」表示該立委由於中途離職或未就職，缺少資料。

立委 姓名	會期別							
	一	二	三	四	五	六	七	八
丁守中	3.5 ○	2.0	1.3	1.8	3.0	6.8	6.8	8.0
孔文吉	0.6	1.3	0.9	1.4 X	0.2	0.8	0.1 X	0.5
王幸男	2.3 X	1.5	0.9	0.8	1.6	1.0	0.8	0.0
王金平	—	—	—	—	—	—	—	—
王進士	0.3	0.8	1.0	0.0 X	0.8	0.4	0.8	0.5
田秋堃	1.0	0.7	1.3	1.6	2.0	2.8	2.8	0.0
朱鳳芝	1.6	0.7	0.9	7.4 ○	3.6	5.0	4.8	9.0
江玲君	0.6	1.2 X	5.3	3.6	3.0	7.8	9.0	6.0
江連福	0.3 X	0.0	0.0	—	—	—	—	—
江義雄	4.0 ○	3.2	2.7	2.8	2.6	3.4	2.9	9.0
余天	0.1	0.0 X	0.3	5.6 ○	3.4	5.0	2.5	1.0
余政道	4.3	1.3 X	4.0	0.2	2.2	3.2	2.5	1.0
吳志揚	3.0 ○	0.7	1.1	0.2	—	—	—	—
吳育昇	6.4 ○	4.7	3.6	3.8	3.2	4.4	1.4	4.5
吳清池	2.3	0.8 ○	1.7	3.0	1.6	1.8	1.6	2.5
吳敦義	0.0 ○	2.0	1.7	—	—	—	—	—
呂學樟	2.9 ○	1.8	1.7	1.0	1.4	4.2	2.3	1.5
李乙廷	1.4	1.0	—	—	—	—	—	—
李明星	0.1 X	0.0	0.1	0.2	0.2	0.4	0.1	0.0
李俊毅	0.4	0.8 ○	0.3	0.8	0.4	0.8	0.5	0.0
李紀珠	0.8	—	—	—	—	—	—	—
李復興	1.4 X	1.5	0.9	1.8	0.6	0.2	0.6	0.0
李嘉進	0.0	0.2	0.0	—	—	—	—	—
李慶安	0.4	—	—	—	—	—	—	—
李慶華	0.1	0.5	0.0	1.2	0.2	0.6	0.8	1.0
李鴻鈞	0.1	0.3	0.6	0.2 X	1.0	0.0	0.0	1.0
周守訓	0.5	0.0 X	1.9 ○	10.2	9.0	6.6	5.3	12.5
林正二	2.0 ○	1.0	1.0	0.0 X	0.0	—	—	—

姓名	一	二	三	四	五	六	七	八
林明濠	0.3	1.0	0.4	0.0 X	1.0	0.2	4.1	9.0
林建榮	1.8	2.7	1.1	0.8	1.2	2.6	1.8	1.0
林炳坤	0.3 X	0.2	0.3	0.0	0.4	0.6	0.0	0.0
林郁方	0.1 ○	0.0	0.1	0.2	0.6	0.2	0.3 X	0.0
林益世	0.4	1.2	0.1	0.4	0.0	0.2	0.0	0.0
林淑芬	2.0	1.2	2.0	1.2	1.4	1.4	1.5	3.5
林滄敏	2.3 ○	0.3	1.1	0.4	1.2	1.0	0.6	1.0
林德福	1.1	0.2 ○	0.1	0.0	0.8	0.0	0.0	1.0
林鴻池	0.9	2.0	2.0 ○	3.6	0.6	2.2	1.5	2.5
邱毅	0.0	0.3	0.9	0.2 X	0.0	0.2	0.5	0.0
邱鏡淳	0.9 ○	0.7	1.7	0.6	—	—	—	—
邱議瑩	0.4	2.8	0.9	6.2 ○	2.8	5.6	2.8	1.5
侯彩鳳	2.0	2.0 ○	2.0	4.6	2.6	3.4	2.3	8.0
帥化民	0.3 X	0.0	0.0	0.0	0.4	0.2	0.1	0.0
柯建銘	2.0	1.2	0.1	1.2	0.8	0.4	0.5	0.0
洪秀柱	0.8 X	1.3	1.0	5.0 ○	4.0	3.8	1.5	6.5
紀國棟	0.0 X	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	7.3 ○	9.5
孫大千	3.3	2.2	2.0	2.4	0.8	2.0	0.9	3.0
徐中雄	0.8	1.7	1.0	2.6	1.8	1.0 X	—	—
徐少萍	0.9 X	0.8	0.3	0.8	1.6	3.6	0.6	1.5
徐耀昌	0.6	0.2 X	0.3	0.0	0.0	0.4	1.3	5.5
翁金珠	0.9 ○	2.0	1.9	0.6 X	0.2	1.6	1.3	2.0
翁重鈞	0.4	0.7	0.4 X	0.0	0.0	0.6	0.1	0.5
高志鵬	0.1	0.8	1.3	6.4 ○	3.6	5.2	3.1	0.5
高金素梅	1.3	0.2 X	0.3	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0
張花冠	1.8	3.2	0.9	0.2	—	—	—	—
張嘉郡	3.6 X	2.3	2.7	3.8	1.2	3.2	1.8	7.0
張碩文	3.3	1.3	1.0	0.0	—	—	—	—
張慶忠	0.6 X	1.0	0.7	0.4	0.4	0.0	0.4	1.0
張顯耀	3.0	1.7	0.9	1.2	0.8	1.0	2.6	2.5
曹爾忠	0.1 X	0.2	0.3	0.0	0.2	1.0	0.0	0.5
郭玟成	1.3	1.0	1.0	0.2	0.0 X	0.8	1.8 ○	1.5
郭素春	0.0	1.3	2.4	6.6 ○	5.6	5.6	4.9	8.0
陳秀卿	0.3	0.5 X	0.1	13.4	9.6	8.8	1.8	—
陳杰	0.8 X	2.0	1.7	1.4	1.0	0.4	0.8	2.0
陳亭妃	3.4	3.0	1.9	1.0	4.6 ○	6.0	7.4	5.0
陳根德	2.5	1.0	1.4	1.2	0.8 X	0.6	0.6	1.0

姓名	一	二	三	四	五	六	七	八
陳啟昱	0.6 X	0.5	0.1	5.6 ○	2.4	0.8	—	—
陳節如	1.4	1.5	0.9	0.0	1.0	1.0	0.5	0.5
陳福海	2.1 ○	1.8	3.4	5.0	2.4	2.4	1.8	6.0
陳 瑩	0.0 X	1.3	0.6	0.4	0.4	4.2 ○	1.0	1.0
傅焜萁	0.1 X	0.7	0.4	1.4	—	—	—	—
曾永權	—	—	—	—	—	—	—	—
費鴻泰	3.0 X	3.8 ○	4.0	3.4	1.6	1.6	1.0	3.5
黃志雄	2.6 X	3.5 ○	2.4	1.0	2.2	2.8	1.3	2.0
黃昭順	3.1	3.7 ○	2.3	2.6	2.2	0.6 X	2.6	4.0
黃偉哲	0.3	0.7 ○	0.9	2.6	2.4	5.8	3.8	4.0
黃健庭	0.8	0.2 X	0.9	0.8	—	—	—	—
黃淑英	1.1 ○	2.3	1.4	1.4	1.6	0.8	1.1	5.0
黃義交	1.1 ○	1.8	2.0	3.4	3.8	3.0	1.9	8.5
楊仁福	1.4	0.2	0.4	0.4	0.4	0.2	0.1	0.0
楊瓊瓔	9.5	2.3	5.1	8.4	1.6	0.8	2.4	5.5
楊麗環	2.6 ○	0.5	1.6	1.2	2.2	1.8	1.1	0.0
葉宜津	0.6 ○	0.7	0.6	0.8	1.6	5.2	1.1	1.0
廖正井	1.0	0.7	1.1	—	—	—	—	—
廖國棟	1.1	0.7 X	2.3	1.0	1.0	0.8	0.3	0.5
廖婉汝	1.1	1.0	0.7	0.6	0.6	1.2	0.9	0.0
管碧玲	0.4	1.0	1.6 ○	3.2	2.4	6.6	2.3	1.0
趙麗雲	0.9 ○	2.0	4.3	8.4	4.4	6.6	7.8	12.0
劉盛良	7.9 X	7.0 ○	3.3	2.6	4.6	6.2	3.3	6.0
劉銓忠	0.9 X	0.5	0.1	0.8	0.0	0.2	0.0	0.0
潘孟安	7.1	7.2 ○	7.3	5.2	9.4	3.8	3.4	2.0
潘維剛	5.1	1.5	0.4	2.6 ○	0.8 X	5.2 ○	3.6	7.5
蔣孝嚴	0.1	0.5	0.0 X	0.2	0.0	6.6	4.9	15.0
蔡正元	1.4 X	0.2	0.6	0.6	0.4	0.8	0.1	0.5
蔡同榮	0.1	1.2	0.6	0.0	0.6	1.0	0.3	0.0
蔡煌瑯	0.6	0.7	0.3	0.4 ○	1.4	3.2	1.9	0.0
蔡錦隆	2.4 X	2.3 ○	2.4	3.2	1.2	6.4	5.3	7.0
鄭汝芬	2.1	1.2	1.9	3.4	1.4	1.0	1.6	7.0
鄭金玲	1.9 X	1.2	2.0	3.0	2.2	4.2	3.9	9.0
鄭麗文	0.5	1.0 X	0.6	0.8	0.6	2.2	1.1	0.0
盧秀燕	7.5 ○	4.7	5.0	6.0	5.0	10.6	4.4	16.5
盧嘉辰	0.6 ○	1.5	1.4	0.8	0.2 X	0.6	0.8	0.5
蕭景田	1.0	0.3	1.7 ○	0.6	1.4	0.8	0.3 X	1.0

姓名	一	二	三	四	五	六	七	八
賴士葆	1.9 ○	2.3	0.9	1.6	2.0	2.6	1.3	3.0
賴清德	3.3 ○	4.8	1.9	2.0	3.6	0.2	—	—
薛凌	1.5	1.5	1.4	0.8	2.4 X	0.2 ○	1.9	2.5
謝國樑	2.1 ○	0.8	1.0	1.2 X	1.4	0.6	0.3	4.5
鍾紹和	3.5	1.3	3.3	2.2	0.4	0.8	0.9	1.0
簡東明	0.0	0.2	0.6	0.2	0.0	0.2	0.1	0.5
顏清標	0.6	0.0	0.3	1.0	0.0	0.2	0.4	0.0
羅明才	1.5	3.0	1.7	3.0	1.4	2.0	2.1	3.5
羅淑蕾	1.0	1.3	1.9 ○	4.0	3.2	6.6	4.3	9.0
蘇震清	1.6	1.7	2.4	6.8 ○	5.0	5.8	4.3	0.5
涂醒哲	0.1 ○	0.2	0.7	0.0 X	0.4	0.8	1.9	0.0
康世儒	—	—	0.0	0.4	0.2	0.2 X	0.1	0.0
陳淑慧	—	2.7	3.3	5.0	5.6	5.6	4.9	7.0
蔣乃辛	—	—	0.3	0.0	0.4 X	9.2 ○	11.9	25.5
許舒博	—	—	—	0.0	0.4 X	0.2	0.4	2.0
劉建國	—	—	—	1.4	4.4 ○	7.2	4.0	2.0
馬文君	—	—	—	0.2	1.0 X	2.0	0.5	0.0
王廷升	—	—	—	—	1.0	3.4	1.8	0.0
簡肇棟	—	—	—	—	4.0 ○	2.8	2.6	0.0
賴坤成	—	—	—	—	1.2	0.0	0.4	1.0
郭榮宗	—	—	—	—	2.2 ○	3.6	1.6	1.0 X
陳明文	—	—	—	—	1.0	1.4 ○	0.5	0.5
彭紹瑾	—	—	—	—	0.2	0.2	0.8	0.5
黃仁杼	—	—	—	—	0.8	0.6	0.8	2.0 ○
林岱樺	—	—	—	—	—	—	0.1	0.0 X
許添財	—	—	—	—	—	—	1.1 ○	2.0
平均數	12.6	8.4	9.7	10.4	8.8	12.5	15.6	6.4
中位數	8.0	6.0	7.0	5.0	5.0	5.0	8.0	2.0

資料來源：作者整理自公督盟第七屆立委評鑑歷次評鑑成績單。

參考文獻

I. 中文部分

- 丁嘉琳，2008a，〈新國會－革新或沉淪？〉，《天下雜誌》，397: 58-60。
- 丁嘉琳，2008b，〈立委評鑑為何不能服眾？〉，《天下雜誌》，405: 66-68。
- 公民監督國會聯盟，2008，《立法院第七屆第一會期立法委員評鑑報告書》，
臺北：社團法人公民監督國會聯盟。
- 公民監督國會聯盟，2009a，《立法院第七屆第二會期立法委員評鑑報告書》，
臺北：社團法人公民監督國會聯盟。
- 公民監督國會聯盟，2009b，《立法院第七屆第三會期立法委員評鑑報告書》，
臺北：社團法人公民監督國會聯盟。
- 公民監督國會聯盟，2010，《立法院第七屆第四會期立法委員評鑑報告書》，
臺北：社團法人公民監督國會聯盟。
- 公民監督國會聯盟，2011a，《立法院第七屆第五會期立法委員評鑑報告書》，
臺北：社團法人公民監督國會聯盟。
- 公民監督國會聯盟，2011b，《立法院第七屆第六會期立法委員評鑑報告書》，
臺北：社團法人公民監督國會聯盟。
- 公民監督國會聯盟，2011c，《立法院第七屆第七會期立法委員評鑑報告書》，
臺北：社團法人公民監督國會聯盟。
- 公民監督國會聯盟，2012a，《監督國會雙週刊》，137。
- 公民監督國會聯盟，2012b，《立法院第七屆第八會期立法委員評鑑報告書》，
臺北：社團法人公民監督國會聯盟。
- 王宏恩，2011，〈資訊提供與立法院政治信任－使用 IVOD 的探索性研究〉，
《臺灣民主季刊》，8(3): 161-197。

- 王靖興，2006，〈立法委員的立法問政與選區服務之分析：政黨輪替前後的持續與變遷〉，國立政治大學政治學系碩士學位論文。
- 王靖興，2009，〈立法委員的立法問政與選區服務之分析：2000年政黨輪替前後的持續與變遷〉，《臺灣民主季刊》，13(2): 113-169。
- 伊慶春，1992，《臺灣地區社會意向調查—八十一年二月定期調查》，計畫編號：NSC81-0301-H-001-46-B1，臺北：行政院國家科學委員會。
- 伊慶春、吳乃德、陳志柔、章英華、瞿海源，2002，《社會意向電話Si02B_2002年12月》，臺北：中央研究院社會學研究所。
- 吳忠吉，1990，〈第三章：為誰發言之分析〉，載於增額立委問政表現評估小組著，《立法院擂台：增額立委問政評估》，臺北：時報文化。
- 吳親恩，2007，〈臺灣民眾的政治信任差異—政治人物、政府與民主體制三個面向的觀察〉，《臺灣政治學刊》，11(11): 147-200。
- 呂國禎，2007年，〈2008年商周「好立委榜」〉，《商業週刊》，1049: 124-134。
- 呂燕智，2007年，〈九十二位評審大動員〉，《商業週刊》，1049: 136。
- 李玉娟，2003，〈解嚴後澄社對臺灣社會影響之研究〉，國立臺南大學臺灣文化研究所碩士學位論文。
- 李伸一，1990，《立法院擂台：增額立委問政評估》序，新時代基金會著，臺北：時報文化。
- 李伸一、賀德芬與黃怡騰，1990，〈第九章：重要法案審查發言內容之分析〉，載於增額立委問政表現評估小組著，《立法院擂台：增額立委問政評估》，臺北：時報文化。
- 杭之，1989，〈社會運動的本質：一個概念性的反省〉，《中國論壇》，29(5): 39-43。
- 林水波，2004，〈臺灣代議政治的信任門檻〉，《臺灣民主季刊》，1(1): 119-141。
- 林正順，1992，〈論「國會監督」與「監督國會」〉，《中央月刊》，25(3): 17-19。
- 林忠正，1990，〈第六章：從經濟變遷探討立委質詢議題所圖顯的金錢政治〉，載於增額立委問政表現評估小組著，《立法院擂台：增額立委問政評估》，臺北：

- 時報文化。
- 林聰吉，2007，〈政治支持與民主鞏固〉，《政治科學論叢》，34:71-103。
- 姜貞吟，2011，〈男性不在場：台灣女性參政的性別階序格局〉，《臺灣社會研究季刊》，82: 179-240。
- 徐良熙，1990，〈第四章：弱勢團體在立委質詢中的地位〉，載於增額立委問政表現評估小組著，《立法院擂台：增額立委問政評估》，臺北：時報文化。
- 高永光、宋燕輝、楊孝滌與吳文程，1992，〈誰來監督國會？〉，《國魂》，568: 11-27。
- 張宏林，2012a，〈抵制公督盟評鑑有理嗎？〉，《監督國會季刊》，139: 5-6。
- 張宏林，2012b，〈臺灣非營利組織之公共關係運作現況探討－以公民監督國會聯盟為例〉，世新大學公共關係暨廣告學研究所碩士學位論文。
- 張茂桂，1990，〈第二章：質詢內容的整體分析〉，載於增額立委問政表現評估小組著，《立法院擂台：增額立委問政評估》，臺北：時報文化。
- 曹俊漢，1994，〈公民遊說公共政策立法過程之評估：美國公民行動組織 Common Cause 之結構與功能的分析〉，載於《美國政黨與利益團體》，彭錦鵬主編，臺北：中研院歐美所。
- 盛杏媛，1997，〈立法委員的立法參與：概念、本質、測量〉，《問題與研究》，36(3): 1-25。
- 盛杏媛，2000a，〈立法問政與選區服務：第三屆立法委員代表行為的探討〉，《選舉研究》，6(2): 89-120。
- 盛杏媛，2000b，〈立法委員為何遊走在不同的委員會？〉，載於《政治制度》，林繼文主編，臺北：中央研究院。
- 盛杏媛，2001，〈立法委員正式與非正式立法參與之研究：以第三屆立法院為例〉，《問題與研究》，40(5): 81-103。
- 盛杏媛，2003，〈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〉，《臺灣政治學刊》，7(2): 51-105。
- 盛杏媛，2005，〈選區代表與集體代表：立法委員的代表角色〉，《東吳政治學

- 報》，21: 1-40。
- 盛杏媛，2008，〈如何評估選制變遷對區域立委的代表角色與行為的影響〉，載於黃紀、游清鑫主編，《如何評估選制變遷：方法論的探討》，臺北：五南。
- 盛杏媛，2009，〈選制改革前後立委提案的持續與變遷〉，2009年臺灣政治學會年會暨「動盪年代中的政治學：理論與實踐」學術研討會。新竹：玄奘大學。
- 盛杏媛，2011，《選區服務與立法問政：選制變遷前後的比較》，計畫編號：100-2410-004-096-MY2，臺北：行政院國家科學委員會補助專題研究計畫。
- 盛杏媛，2013，〈再探選區服務與立法問政：選制改革前後的比較〉，國會與政府體制學術研討會。臺北：東吳大學。
- 盛杏媛、黃士豪，2006，〈臺灣民眾為什麼討厭立法院？〉，《臺灣民主季刊》，3(3): 85-128。
- 陳水扁，1992，〈誰來監督國會？〉，《光華》，17(11): 36-37。
- 陳香蘭、申慧媛、紀麗君與陳映慈，2011，《國會防腐『計』》，ACTION！》，臺北：開學文化。
- 陳欽春，2009，〈為何信任如此重要：政治信任的下滑與美國自由主義的隕落〉，《公共行政學報》，30: 149-153。
- 陳義彥，1998，〈政治信任感〉，載於二十一世紀基金會編，《臺灣人看政治》，臺北：中華徵信所。
- 陳儀深，1995，《誰的民進黨？：九〇年代臺灣反對運動的參與、觀察與批判》，臺北：前衛。
- 童清峰，1995，〈如何監督新國會？〉，《天下雜誌》，175: 94-98。
- 黃秀端，1994，選區服務：立法委員選區心目中連任之基礎，臺北：唐山。
- 黃秀端，1996，〈選區服務與專業問政的兩難〉，《理論與政策》，10(4): 21-36。
- 黃秀端，2008，〈國會監督、立委表現與選舉課責〉，《臺灣民主季刊》，5(1): 161-169。
- 黃秀端、何嵩婷，2007，〈黨團協商與國會立法：第五屆立法院的分析〉，《政

- 治科學論叢》，34: 1-44。
- 黃榮村、卓淑玲，1990，〈第十章：政見與質詢議題間關係的分析〉，載於增額立委問政表現評估小組著，《立法院擂台：增額立委問政評估》，臺北：時報文化。
- 黃瀚儀，2006，〈臺灣「監督國會」的發展：代議民主再思考〉，國立臺灣大學政治學系碩士學位論文。
- 新時代基金會增額立委問政表現評估小組，1990，《立法院擂台：增額立委問政評估》，臺北：時報文化。
- 楊日青，2010，〈立法部門〉，載於陳義彥主編，《政治學》，臺北：五南。
- 楊婉瑩，2001，〈性別差異下的立法院〉，《政治科學論叢》，15: 135-170。
- 廖達琪，2005，〈橡皮圖章「如何轉變為河東獅吼？—立法院在臺灣民主化過程中角色轉變之探究(1950-2000)〉，《人文及社會科學集刊》，17(2): 343-391。
- 臺灣勞工陣線，1998，〈第三屆立委總體驗：懶惰立委、勤勞立委大評比〉，《勞動者雜誌》，101。
- 趙弘章，2005，〈我國立法院委員會專業化與黨團協商透明化之分析〉，《中山人文社會科學期刊》，13(1): 37-54。
- 劉華真，1993，〈社運組織自我維持的邏輯—消基會、婦女新知個案研究〉，國立臺灣大學社會學研究所碩士學位論文。
- 蔡調章，1990，〈第八章：通過法案之比較分析〉，載於增額立委問政表現評估小組著，《立法院擂台：增額立委問政評估》，臺北：時報文化。
- 鄭明德，2001，〈論立法院黨團的法律意義與地位〉，《律師雜誌》，263: 90-98。
- 蕭怡靖，2005，〈我國立法院資深制度之探討—委員會遊走及召集委員資深度之變遷〉，《政治科學論叢》，25: 105-134。
- 蕭新煌，1990，〈第一章：評估目的與評估方法〉，載於增額立委問政表現評估小組著，《立法院擂台：增額立委問政評估》，臺北：時報文化。

- 蕭新煌，2008，〈序〉，《立法院第七屆第一會期立法委員評鑑報告書》，臺北：社團法人公民監督國會聯盟（自印）。
- 鞠海濤，2004，《民進黨社會基礎研究》（電子書），北京：九州。
- 瞿海源，2003，《社會意向電話Si03B_2003年12月》，臺北：中央研究院社會學研究所。
- 瞿海源、王業立、黃秀端、洪裕宏與林靜萍，2004，《透視立法院－2003年澄社監督國會報告》，臺北：允晨文化。
- 瞿海源、林繼文、王業立、黃秀端與顧忠華，2003，《解構國會－改造國會》，臺北：允晨文化。
- 羅清俊，2002，〈立法院常設委員會審查功能之實證研究：資深程度與不分區立委角色對於審查功能的影響〉，《月旦法學雜誌》，86: 36-61。
- 顧忠華，2008，〈國會監督與公民社會〉，《臺灣民主季刊》，5(1): 181-189。

II. 外文部分

- Arnold, Douglas R. 1990. *The Logic of Congressional Action*. New Haven and London: Yale University Press.
- Berry, Jeffrey M. 1977. *Lobbying for the People*. New Jersey: Princeton University Press.
- Born, Richard. 1982. "Perquisite Employment in the U.S. House of Representatives, 1960-1976." *American Politics Quarterly* 10(3): 347-62.
- Cain, Bruce E., John A. Ferejohn, and Morris P. Fiorina. 1984. "The Constituency Service Basis of the Personal Vote for U.S. Representatives and British Members of Parliament." *The American Political Science Review* 78(1): 110-125.
- Cain, Bruce, John Ferejohn and Morris Fiorina. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Harvard University Press.
- Carey, John M. 2009. *Legislative Voting and Accountability*. Cambridge: Cambridge

- University press.
- Carey, John M. and Mathew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14: 419-439.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Dalton, Russell J. *Democratic Challenges, Democratic Choices: the Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Davidson, Roger H., Walter J. Oleszek, and Frances E. Lee. 2010. *Congress and Its Members*. 12th ed. Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Dionne, E. J., Jr. 1991. *Why Americans Hate Politics*. New York: Simon & Schuster.
- Eulau, Heinz and Paul D. Karps. 1978. "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness." in *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research*, eds. Heinz Eulau and John C. Wahlke. Beverly Hills: Sage Publications. 55-72.
- Fenno, Richard F. Jr. 1978. *Home Style: House Members and Their Districts*. Boston: Little, Brown.
- Fenno, Richard F. Jr. 2003. *Home Style: House Members in Their District*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Fenno, Richard F. Jr. 1975. "If, As Ralph Nader Says, Congress is 'The Broken Branch,' How Come We Love Our Congressman So Much?" In *Congress in Change : Evolution and Reform*, ed Norman J. Ornstein. New York: Praeger.
- Fiorina, Morris P. 1989. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. second ed. New Haven and London: Yale University Press.
- Fletcher, Frederick J., and Arthur M. Goddard. 1978. "Government and Opposition: Structural Influence on Provincial Legislators." *Legislative Studies Quarterly* 3 (4):

647-69.

Gardner, John W. 1972. *In Common Cause*. New York: Norton.

Goldstein, Kenneth M. 1999. *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*.
New York, N.Y. : Cambridge University Press.

Hall, Richard. 1993. "Participation, Abdication, and Representation in Congressional Committees." In Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered* 5th edition. Washington D.C. A Division of Congressional Quarterly Inc: 161-187.

Hibbing, John R. 2002. "How to Make Congress Popular." *Legislative Studies Quarterly* 27(2)(May): 219-244.

Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse. 1995. *Congress as Public Enemy: Public Attitudes Toward American Political Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hibbing, John R., and James T. Smith. 2001. "What the American Public Wants Congress to Be." In Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. 2001. *Congress Reconsidered*. 7th ed. Washington, DC: A Division of Congressional Quarterly Inc.

Jacobson, Gary C. 2003. *The Politics of Congressional Elections*. 6th ed. Boston: Little, Brown, and Company.

Johannes, John R. 1983. "Explaining Congressional Casework Styles." *American Journal of Political Science* 27 (3): 530-47.

Keller, Bill. 1981. "The Trail of the 'Dirty Dozen'." *Congressional Quarterly Weekly Report* 39: 510.

Kim, Hyuk-Rae. 2004. "Dilemmas in the Making of Civil Society in Korean Political Reform", *Journal of Contemporary Asia* 34(1) : 55-69.

Kinball, David C., and Samuel C. Patterson. 1997. "Living Up to Expectations Public Attitudes Toward Congress." *The Journal of Politics* 59(3): 701-728.

- Ladd, Everett Carll, Jr. 1990. "Public Opinion and the 'Congress Problem'." *Public Interest* 100: 57-67.
- Loewenberg Gerhard and Samuel Patterson. 1979. *Comparing Legislatures*. Boston: Little, Brown.
- Long J. Scott and Jeremy Freese. 2006. *Regression Models for Categorical and Dependent Variable Using Stata(second Edition)*.A Stata Press Publication.
- Long, J. Scott. 1997. *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variable*. Sage Publication.
- Lovenduski, Joni. 1986. *Women and European Politics*. Amherst: The University of Massachusetts Press.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics* 16(4):677-715.
- Mandel, Ruth B. 1981. *In the Running: The New Woman Candidate*. New Haven, Ticknor and Fields.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Mayhew, David R. 1987. "The Electoral Connection and the Congress." In *Congress*, eds. Mathew D. McCubbins, and Terry Sullivan. Cambridge: Cambridge University Press.
- McFarland, Andrew S. 1984. *Common Cause: Lobbying in the Public Interest*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Miller, Warren E., and Donald E. Stokes. 1963. "Constituency Influence in Congress." *American Political Science Review* 57: 45-65.
- Newton, Kenneth, and Pippa Norris. 2000. "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?" In *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Eds. Susan Pharr and Robert Putnam. Princeton, NJ:

- Princeton University Press.
- Olson, David M. 1994. *Democratic Legislative Institution: A Comparative View*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Okin, Susan Moller. 2008. "Gender, the Public, and the Private." *Revista Estudos Feministas* 16(2): 305-332.
- Paxton, Pamela, Melanie M. Hughes and Jennifer L. Green. 2006. "The International Women's Movement and Women's Political Representation, 1893-2003." *American Sociological Review* 71: 898-920.
- Paxton, Pamela. 1997. "Women in National Legislatures: A Cross-National Analysis." *Social Science Research* 26: 442-464.
- Rothenberg, Lawrence S. 1992. *Linking Citizens to Government: Interest Group Politics at Common Cause*. New York: Cambridge University Press.
- Sainsbury, Diane. 1985. *Women's Routes to National Legislatures : A Comparison of Eligibility and Nomination in the United States, Britain and Sweden*. Barcelona, European Consortium for Political Research.
- Wiseman, H. V. 1966. *Parliament and the Executive: An Analysis with Readings*. London, England: Routledge & K. Paul.

III. 網路資源

Common Cause. 2013. "Our Issues." <http://www.commoncause.org/> (accessed June 10, 2013).

中央選舉委員會，2012，〈選舉資料庫〉，中央選舉委員會網站：
<http://db.cec.gov.tw/download/downLoads.asp>，檢索日期：2012 月 5 月 24 日。

公民監督國會聯盟，2008，〈第七屆立委國會改革承諾書〉，
<http://www.ccw.org.tw/?p=237>，檢索日期：2009 年 8 月 25 日。

公民監督國會聯盟，2009，〈媒體出版〉，<http://www.ccw.org.tw/taxonomy/term/169>，

檢索日期：2013 年 5 月 11 日。

公民監督國會聯盟，2012a，〈常設委員會不得旁聽，有理嗎？〉，公民監督國會聯盟網站：<http://www.ccw.org.tw/p/15027>，檢索日期：2012 年 12 月 6 日。

公民監督國會聯盟網站，2012b，〈【國會監督】各委員會會議預報 10.1~10.4〉，<http://www.ccw.org.tw/p/15056?>，檢索日期：2012 年 11 月 10 日。

公民監督國會聯盟，2012c，〈第七屆立委評鑑〉，公民監督國會聯盟網站：<http://www.ccw.org.tw/assess/%E7%AC%AC%E5%85%AB%E5%B1%86>，檢索日期：2012 年 5 月 27 日。

公民監督國會聯盟，2013，〈第八屆立委評鑑〉，公民監督國會聯盟網站：<http://www.ccw.org.tw/assess/%E7%AC%AC%E5%85%AB%E5%B1%86>，檢索日期：2013 年 4 月 15 日。

立法院，2012，〈立法委員〉，立法院全球資訊網網站：<http://www.ly.gov.tw/>，檢索日期：2012 年 5 月 24 日。

行政院主計總處，2013，〈中華民國統計網縣市重要統計指標查詢系統〉，行政院主計總處網站：<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9.asp>，檢索日期：2013 年 4 月 1 日。

鍾寶慧，2008，〈我國國會監督機制之探究〉，財團法人國家政策研究基金會網站：<http://www.npf.org.tw/post/3/5236>，檢索日期：2012 年 5 月 21 日。