

政策合法化過程行政官員與 立法委員論述的內容分析 ——審議民主的觀點

劉姵吟、黃東益*

《摘要》

政策合法化階段為政策執行的基礎前提，在代議民主的制度設計下，政策合法化係行政官員與立法委員相互對話之結果，且兩者應透過具備審議民主精神的論述內容，強化決策的正當性與品質，然而此主題過去卻為學界所忽略。本文從多元性、互惠性、尊重性、與合理性等面向探究政策合法化論述之審議民主精神，透過個案比較研究法，選取大學法與私立學校法的修法過程進行內容分析。研究結果顯示，立法委員論述的互惠性、多元性、尊重性、與合理性皆有待加強；行政官員的論述則過於保守與消極，缺乏合理性精神。審議民主精神的不足應與兩者的制度性角色要求相關。基於研究發現，本文建議應於現制中增加立法委員彼此間互動與對話的誘因，以更接近審議民主之理想；並鼓勵行政官員發表積極論述，強化其合理性進而發揮更多影響力。本文為一初探性嘗試，未來學界可根據實務觀察，建構更完善的評估指標，甚至輔以制度論角度，裨益於對政策合法化論述的審議精神有更全面性地解釋。

[關鍵詞]：審議民主、政策合法化、內容分析、立法院、政策論述

投稿日期：99年4月21日；接受刊登日期：99年9月20日。

* 劉姵吟為國立政治大學公共行政研究所碩士，e-mail: 95256002@nccu.edu.tw。

黃東益為國立政治大學公共行政學系副教授，e-mail: tyhuang@nccu.edu.tw。

壹、前言

政策合法化為政策執行的基礎前提，經過合法化之政策才有實際執行、甚至落實政策目標的可能。政策合法化主要於立法場域中進行，但行政部門之參與亦相當重要，因合法化係立法委員與行政官員的互動結果。民主體制雖將決策正當性賦予立法機構，但擁有專業與資訊的行政官員更需提供立法委員政策建言（Bendor, Taylor & van Gaalen, 1985; Meier, 1997; Wilson & Barker, 2003）。如 Rosenbloom（2000）所言，行政與立法並無法截然區分，行政機關亦需分擔部分立法責任。因此，政策合法化過程不僅限立法委員的參與，行政機關亦應以專業判斷替公民爭取最佳決策結果、使符合公共利益的政策方案獲得合法化地位。

立法委員與行政官員的政策合法化論述理想上應具備審議民主精神。因審議民主精神不僅有助提升政策合法化階段的討論品質，亦可強化其正當性基礎。審議民主精神希冀行政官員與立法委員能在一定資訊基礎上，透過相互反思與批判的過程，確保政策合法化歷經審慎與理性的考量（Lascher, 1996; Ekeli, 2005），故對討論品質有正向影響、利於較佳決策的產出；更重要的是，審議民主精神可讓公民對政策合法化過程產生信任與信心、強化政策合法化的正當性（Gangl, 2003）。如 Dryzek（2000）所言，代議民主不能僅是加總式民主，當代民主理論「審議民主的轉向」（deliberative turn）更強調對決策投入「真正的」（authentic）審議精神，行政官員與立法委員需以合理的政策合法化論述對公民負責，達到民主體制下課責性（accountability）要求（Gutmann & Thompson, 1996），故審議精神係公民接受政府決策之正當性基礎。

因此，代議民主制度係隱含審議民主的概念，希望立法委員與行政官員能替公民做出最符合公共利益的重要決策。立法委員與行政官員相較於一般公民，對公共事務擁有較佳的認知與判斷能力，故兩者在政策合法化過程中，應以知情且合理的判斷來決策，經由理性討論過程來促進公共利益之落實、替公民找出最適的政策方案，此即審議民主之理想（Bessette, 1994; Weatherford, 1994）。雖然這種理想性的政策制訂模式忽略了權力、討價還價等許多因素，但以審議民主觀點來檢視政策合法化過程，可補充過去研究忽略的說服潛力與雙向溝通等重要面向（Majone, 1989），故仍具相當價值。以往公共行政學界在探究政策合法化過程時，多以負面的政治角度切入，但民主體制的統治正當性係建構在被統治者同意之基礎上，而正

當性的維繫則有賴審議民主精神之展現（余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩，2008）。

尤其以台灣的脈絡而言，立法院政策合法化過程的討論品質向來不受信任，行政官員的角色也往往受到忽略。因此，以審議民主觀點來檢視台灣立法院合法化階段係有其價值存在。就理論上而言，過去鮮少有研究以審議民主觀點來探究我國立法院之政策合法化過程，而審議民主精神係決策品質與正當性的正向影響因素，故將審議民主融入政策合法化過程中，應有助於補充過去理論的不足；就實務面向而言，瞭解向來備受批評之立法院政策合法化過程，將是挖掘問題的重要途徑，可作為日後相關改革之參考基礎。

本文將以第六屆立法院大學法與私立學校法的修正過程為例，從審議民主觀點來檢視政策合法化的論述內容，瞭解行政官員與立法委員論述的審議民主精神如何？且有鑑於大眾關注度與個人特質可能對審議民主精神產生影響（Lascher, 1996; Lazarus, 2006; Loomis, 2000; Bessette, 1994），故本文亦將進一步比較在不同大眾關注度的法律案討論中，以及，不同個人特質（包含性別、教育程度、年資、年齡、政黨、官階等）的立法委員與行政官員，其論述之審議民主精神是否呈現差異？最後，希冀從對現狀問題的觀察，提出未來相關改革建言。

以下，本文主要分成六大部份進行討論：首先，在文獻回顧部份，將整理過去相關研究所累積之成果，釐清本文定位並說明後續評估指標之基礎；其次，則將說明本文之研究設計，包含個案之挑選與內容分析法的運用方式；接著，本文將以大學法與私立學校法的修法經驗為例，觀察行政官員與立法委員論述之審議精神；並進一步進行研究討論；最後，則將提出相關實務建議與未來研究建議。

貳、文獻回顧

本文試圖統整過去文獻的發現：首先，先行檢視政策合法化的相關研究，瞭解政策合法化的重要性與過去研究成果，並說明行政官員參與的價值何在；其次，則將回顧審議民主理論，闡述審議民主之意涵與理論範疇，並說明如何將審議民主理論運用至政策合法化領域，以作為本文後續分析的根基。

一、政策合法化的基礎概念

本文檢閱以往公共政策的研究發現，政策合法化過程鮮少受重，即使有所涉入也多僅止於概念性探討，較少以實際的政策合法化過程為研究標的。以下，本文將說明政策合法化的重要性何在，及過去研究成果如何，並進一步觀察行政官員扮演之角色，裨益於釐清本文以政策合法化為重心的理由。

（一）政策合法化的重要性

政策合法化為後續政策執行的先決條件。行政機關在規劃政策方案時，需考量如何在接續的政策合法化階段，爭取立法機關對政策方案之支持，以成為將來執行與評估的基礎。雖然行政部門依法定職權所為之行政作用，如委任命令、行政規則等，皆屬政策合法化行為，但涉及國家重要政策、依法應以法律制定者，便需觸及立法部門的立法行為，相較之下係更為困難、也更為重要（紀俊臣，1984）。在民主體制下，政策合法化主要由立法機構負責，經立法機構通過之法案才能取得合法地位，作為行政機關施政的正當性基礎（林水波、張世賢，1999；朱志宏，2000）。因此，政策合法化過程係公共政策極為重要之階段，政策方案唯有取得法定地位才有進一步執行的可能。

然而過去公共行政學界甚少研究以政策合法化階段為主軸，忽略政策合法化為政策得以付諸執行的先決條件（魯炳炎，2003），尤其行政機關依「法」行政的必要性，更突顯政策合法化在民主體制運作下的重要性（紀俊臣，1984）。一個重大政策要轉化為具體方案需搭配法規建構之過程（Fiorina, 1985），且由於該過程會影響最終之政策結果，立法委員將試圖把政策型塑成他們偏好之型態（Oleszek, 1996），故對於想推動政策方案的行政機關而言，瞭解政策合法化過程及如何於參與過程中發揮可能的影響力，係有一定價值存在。因此，本文將聚焦於政策合法化過程，希冀對合法化實務有更多瞭解。

（二）立法院政策合法化階段之相關研究

檢閱相關文獻後可發現，若以立法院政策合法化階段為核心，可簡單分為三大類研究：第一大類是「分立政府對政策合法化階段影響」的研究，即觀察 2000 年從一致政府轉變成分立政府的運作型態，立法院政策合法化過程是否有所改變。如黃秀端（2004）發現，分立政府時期相異政黨對決情勢增加，故政策合法化階段中不同政黨結盟的情況也就相形減少；而黃秀端與陳鴻鈞（2006）的研究則是發現，

當執政黨與反對黨席次差距愈近，其於合法化政策過程對抗情況便較激烈，尤其在分立政府時期更是如此；盛杏媛（2003）指出，分立政府時期行政院提案被通過的比例大幅降低，獲得通過所需時間也較立法委員提案更長。故可得知從一致政府走到分立政府時期的立法院，在政策合法化階段中執政黨與在野黨的對抗情況變得更為明顯。不過，此類研究大多以記名表決之投票記錄作為觀察標的，且多以政黨立場作為主要的討論分界，似乎較缺乏對實質法案討論內涵的深入分析，與本文重視的審議民主精神更有顯著之差異。

第二大類則是「委員會對政策合法化階段影響」的研究，如楊婉瑩（2002）即指出多數委員會討論的結果會受到院會的大幅修正，故委員會僅為暫時性的利益交換場域。加上我國立法院委員會制度未能擁有拖延與否決法案之權力，亦無法提出修正案，導致委員會缺乏獨立性與自主性，使立法委員參與委員會關切的僅是能見度與曝光度，而非以專業考量為優先；而蕭怡靖（2005）則發現，改行政黨比例制的委員會，減少立法委員時常更替委員會的情形，故有助於累積立法相關知識與經驗；但趙弘章（2005）卻認為，在政黨比例制下，由於三位召集委員分屬不同黨派，名義上由召集委員決定的議程通常會演變成召集委員自己安排自己的法案，導致法案審查缺乏計畫性與延續性。故可發現，學界期待委員會中進行的政策合法化階段能以專業知識為基礎，然實務上卻面臨專業性不足的問題，雖政黨比例制舒緩了該問題之嚴重性，但仍無法確保具宏觀視野的法案產生；最後一類「其他政策合法化階段」的相關研究，像盛杏媛（2001）便聚焦立法委員在政策合法化階段中的參與情況，諸如出席、提案、發言、與表決等行為；李莅蒂（2004）則是探討資訊公開化後是否改變立法委員於政策合法化階段中的行為；而黃秀端與何嵩婷（2007）係瞭解較易於政策合法化階段完成黨團協商、及較易通過三讀程序的法案特質為何；鄭明德（2004，2005）的研究則是重視黨團在政策合法化階段扮演之角色。

故可發現過去研究已累積相當成果，無論是關切分立政府運作型態與委員會等因素對政策合法化階段之影響、或是立法委員在政策合法化階段的角色，以及黨團協商居中的影響等，皆是以政策合法化階段為研究之場域。然而，以往文獻較少關切實質的論述內容，亦未論及審議民主精神之存在可能，且多以政治學界觀點出發，僅關注立法委員與政黨分際，忽略行政官員扮演之角色，故本文即欲從不同的角度切入，試圖獲取更多研究發現。

(三) 行政官員於政策合法化過程的角色

過去探究政策合法化階段的研究，大多聚焦在行政機關預算與人事任命的通過與否，抑或是討論立法對行政之監督（Olson, 1994），而較少關切行政官員實際參與政策合法化過程時所扮演之角色。然而，行政官員的參與係民主政治下課責（accountability）概念落實之關鍵。如 Elgie 與 Stapleton（2006）所言，課責的形式之一是民選的立法委員有權力要求行政機關為其制訂之政策負責，如建構「應答機制」（answerability mechanisms）要求行政官員參與政策合法化過程，讓行政官員解釋政府的政策與行動（Dunleavy, Jones, Burnham, Elgie, & Fysh, 1993），像英國首相積極參與議會便是確保行政課責性之重要機制（Woodhouse, 1994）。

然而，課責與回應性（responsiveness）、責任（responsibility）有所重疊、也有所衝突。回應性係回應公民之需要與需求；責任則希冀行政官員以專業與法律觀點為中心，堅持公益價值而非政治考量（Levine, Peter & Thompson, 1990）。故行政官員在參與政策合法化過程時，不單純只是回應立法委員之期待，一方面立法委員期待的未必與公民相符；另一方面，行政官員也需擔負一定責任，基於專業與公益考量，替公民促成較佳的政策方案取得合法化地位。

因此，行政官員在參與政策合法化過程時，雖是以備詢身份提供立法委員相關資訊、回答立法委員的相關疑義，但如 Giddings（1993）所言，行政官員亦可利用質詢機會，在公開場合中以適當地回答方式來行銷其政策，並藉此建構政府部門的良好形象；即使遇到政治敏感問題，行政官員也可訴諸議事規則選擇不回答，故也擁有阻擾議題的機會。此外，行政官員更可利用質詢機制去瞭解立法委員與公民的關心焦點，以利於規劃出更為完善、更符合公民需求之政策方案。雖然過去已有若干研究係關切行政官員參與政策合法化的角色，但卻未以審議民主的觀點出發，而審議民主精神是讓行政官員符合課責性、回應性、與責任的正向要素，故本文即欲補充過去文獻的不足，將審議民主概念融入政策合法化論述中。

二、審議民主理論概述

本文將回顧審議民主的相關文獻，試圖瞭解審議民主精神的意涵、及其運用於立法場域的重要性與特殊性何在，以確立本文之定位。

（一）審議民主的意涵與理論範疇

當代審議民主理念多從 Habermas 與 Rawls 的觀點延伸。Habermas 所謂的理想溝通情境便是希冀公民間的溝通能以相互瞭解為基礎，以得出共享價值；而 Rawls 則期望公民能在自由且平等的基礎上，透過講理方式進行審議（Chambers, 1996；施佳良，2007）。諸多當代審議民主的文獻便是以兩者的理論為原型進一步延伸與發展，而有更細緻的研究與分析產生。審議民主精神強調在理性與相互尊重的前提下，持續性進行意見交換與辯論的討論過程。在該過程中，公民們在呈現自身意見時不僅有其正當的理由存在，更願意聆聽他人不同的意見、願意接受別人的建議、且願意重新評估自己的立場。學者相信審議民主有助於補充加總式民主的缺失，讓政治過程不僅是個人偏好的競逐與加總，取而代之的制度化理性討論過程，應更能解決集體問題、更有助於呈現民主價值。

當代審議民主理論多希冀透過公民參與來彌補現行代議制度之缺失，但審議民主精神更應於立法場域中存在。如同 Habermas（1996）所言，審議民主理論其實有兩種實踐途徑：其一為弱勢公眾（weak publics），即非正式公共領域與公民社會的概念，強調透過廣泛的公民參與來落實審議民主理想；另一則為強勢公眾（strong publics），即立法機構或是其他政治系統中的正式組織，重視在正式決策過程中呈現審議民主精神。雖然弱勢公眾擔負著認定與詮釋社會問題的重要責任，但強勢公眾才是具備正式決策影響力之重要角色（Baynes, 2002）。因此，屬於強勢公眾領域的政策合法化過程，更應落實審議民主理想（Habermas, 2005）。Rawls（1997）甚至認為審議民主精神係源於立法場域當中，如同 Besette（1994）及 Fishkin（1991）所言，傳統憲政理想設計出的立法機構，係希望立法過程能具備深度反思、且符合公共利益的審議民主精神。在代議民主體制下，公民將決策權賦予立法委員與行政官員，便是植基於兩者擁有一定的專業知識與立法經驗，可經由審慎思考與討論而做出重要決策（Gutmann & Thompson, 2004）。故立法場域除了是討價還價的政治場域以外，更是落實審議民主精神的重要範疇（Elster, 1998）。

雖然將審議民主概念運用至立法場域的研究並不多見，但仍然有學者投注相關努力，如 Lazarus（2006）；Mann 與 Ornstein（1993）；Loomis（2000）；Uhr（1998）；Steiner、Bächtiger、Spörndli 與 Steenbergen（2004），及 Bächtiger、Spörndli、Steenbergen 與 Steiner（2005）之研究。然而，此些研究皆為國外文獻，缺乏對台灣立法院實務經驗的探討，亦未聚焦於具體的論述內容，僅概括性地分析立法委員之討論情況，較缺乏細部地瞭解，更缺乏對行政官員參與的重視，故與本

文之研究焦點不盡相同。

（二）審議民主運用於立法場域之特殊性

政策合法化論述理想上應蘊含一定的審議民主精神，但運用於立法場域的審議民主概念跟公民參與領域有所不同。如 Uhr（1998）所言，Aristotle 的政治審議概念可能比當代審議民主理念更為實際可行：第一，政治審議追求的是權宜之計（expediency）而非卓越的品質（excellence）。審議是蒐集與交換各種可行行動方案的建議，而非追求不可能之事；其次，政治審議之重點不在自由、平等條件下的公共理性過程，而是保護異議者的機制設計，意見多元性係最為關鍵；第三，為審議機構係促進政治辯論（political debate）、而非促進政策共識（policy consensus）的場域，重要的是討論過程（consultation process），而不必然為凝聚共識的過程（consensual process）。也就是說，政策合法化實務並無法直接適用公民參與範疇之審議民主概念。在立法場域的重要決策過程中，尋求共識與最佳方案的理想需有適度轉換，應著重於多元意見之提出與相異觀點的辯論，以得出具體可行之政策方案，故以下本文將建構有別於以往評估公民參與範疇之分析面向。

三、立法場域審議精神的理論基礎

過去已有若干研究針對立法場域所應具備之審議民主精神提出相關判準，如 Quirk（1991）係考量立法委員在資訊蒐集上投入之努力、資訊的運用程度、及知識與經驗的學習。而 Uhr（1998）則從三個面向切入：首先，時間（timing）係指參與者皆有足夠時間發表意見，並能在適當時間點針對關鍵提案進行討論；而公開性（publicity）則有兩個層次，一為讓公民看見討論過程，另一則為公民有機會成為立法過程之參與者；最後，爭論（debate）係強調透過各種方案優缺點的爭辯過程，衡量出最適之行動方案，重視立法委員主張的理由，並經由意見與理由的交換過程，使最終決策能反映公民期待的正當價值。此外，Lascher（1996）提出的審議民主精神指標則包含：出席率、觀點多元性、爭論基礎、資訊呈現、批評機會、與參與者的互動程度等。

上述研究大多從抽象理論概念出發，屬於規範性之評估指標，而 Steiner 等人（2004）及 Bächtiger 等人（2005）之研究則是以實證基礎建構系統性的「論述品質指標」（Discourse Quality Index, DQI）來評估立法機構的審議精神，包含四大面向：第一為參與（participation），即立法委員在討論中自由發言的能力；第二為合

理性（justification），即考量論述的合理性程度與內涵；第三，尊重性（respect），即立法委員在討論過程所展現之態度；最後則為有建設性的政見（constructive politics），關切立法委員提出之政策方案及共識建立的程度。

總而言之，立法場域審議民主精神之評估面向整合如下：1.「多元性」，係法律案討論過程中不同意見的呈現；2.「互惠性」，指討論時意見的回應程度與相互之批評等；3.「合理性」，亦即意見的合理化程度，包含其所植基的理由、資訊運用之程度、及考量公共利益的程度等；4.「尊重性」：指進行討論時所持有的態度，如對於不同意見的尊重程度、是否以攻擊性或謾罵性語言發表意見等。至於其他判準，如時間、公開性、出席率、參與性、與建設性等，因涉及制度設計面向、或是關切討論之結果，與本文焦點相異，故未納入評估面向當中。

參、研究設計

在研究方法的部份，本文係透過個案比較研究法挑選出大學法與私立學校法兩個案，並利用內容分析法進行後續討論，詳述如下。

一、個案挑選

本文欲以審議民主觀點檢視政策合法化論述，有鑑於過去研究十分重視大眾關注度對審議民主精神之影響，如 Lascher（1996）認為大眾關注度愈高，愈有利於審議民主精神的展現；但 Lazarus（2006）卻認為，當爭議性過高、大眾過於關注，反而會抑制討論，不利於審議民主精神。故本文將透過個案比較研究法，挑選出不同大眾關注度的法案加以比較。

「個案比較研究」（comparative study of cases）係透過對不同個案間相似性與相異性之檢視，找出相似情境下會產生不同結果的因果關係何在（Ragin, 1994）。而本文便是運用「彌爾方法」（Mill's method）中的「差異性方法」（method of difference）來進行個案比較研究，即找出造成個案間不同結果的自變數為何。若發生結果 P 的個案 I_1 跟沒有發生結果 P 的個案 N_1 ，僅有因素 A 不同，其餘所有因素皆相同，便可推論因素 A 是導致結果 P 發生的原因（Little, 1991: 35-36; Ragin, 1987: 36-42）。因此，本文將先挑選出大眾關注度較高的重要法案，再尋找與該法案即為相似、但大眾關注度較低的法案進行比較，觀察兩個法案下的審議民主精神是否有所差異。

盛杏媛（2003：78-80）指出「重要法案」可以法案規模大小與新聞報導數量為判準，故本文先行篩選出第六屆所有會期的新制訂法案與大幅修正法案等法案規模較大之法案；¹ 其次，由於「大眾關注度」最立即反應在新聞媒體之報導（吳東欽，2008），且可反映其政治或政策重要性（盛杏媛，2003），故本文便以新聞報導數量為篩選準則，挑選出大眾關注度最高的「大學法」作為本文研究標的之一。² 接著則挑選出「私立學校法」，因其與大學法極為類似：同樣於第六屆會期通過、同樣是大幅修正法律案、且同樣由教育及文化委員會討論通過，但相較之下大眾關注度卻較低。³ 故本文將以大學法與私立學校法的修正經驗，⁴ 來觀察政策合法化論述之審議精神。

二、內容分析法

內容分析法（content analysis）是一種強調系統性（systematic）、客觀性（objective）、且定量的（quantitative）分析方式，需照一定的規則與程序進行，不受研究者個人偏見影響（李天任、藍莘 譯，1995; Berg, 2004）。在形成研究問

¹ 立法院第六屆所有會期的時間為民國 94 年 2 月 25 日至民國 96 年 12 月 21 日。

² 本文係利用聯合知識庫的新聞檢索系統排序所有法案，觀察不同法案的新聞報導數量。

³ 第六屆通過之新制訂法案與大幅修正法案，其新聞報導數量的平均篇數為 36.85 篇，故大學法的相關報導（692 篇）係遠高於平均數；而相對地，私立學校法的報導（27 篇）則是低於平均，可見兩法律案的新聞報導數量確實有明顯差異存在，故大眾關注度也有所不同。

⁴ 本文檢索立法院國會圖書館「立法院議事系統」與「立法院法律系統」的結果發現，有詳細對話記錄的委員會會議總共有 4 次，包含兩次大學法的討論、與兩次私立學校法的討論，故本文將針對這些會議記錄進行後續分析。我國立法流程原則上提案會先經程序委員會決定是否排入議程，而列入議程的提案經一讀會宣讀後，將送委員會討論，再進入二讀會，或者逕付二讀。最後則進入三讀會的文字修正階段確認最終通過與否。當然此流程論述簡化了實際的立法過程，不過由於本文關切的是政策合法化的討論過程，故將僅聚焦其中較為重要的「委員會」討論過程。尤其，以行政部門的角度來看，相較於院會討論，委員會對行政官員之挑戰往往更大，因在委員會中可針對較小範圍的議題進行討論，故立法委員對行政院各部會首長的質詢，將更傾向於專業性問題、或者政策方案之細節問題、甚至是採取「火力」更強大的質詢方式，加上在即問即答的壓力下，行政官員的回應將更具難度與挑戰性（田麗虹，2001）。且本文在蒐集大學法與私立學校法的相關會議資料時，發現僅於委員會的討論有實際對話記錄，故為達成本文之研究目的，本文將以委員會中的法律案討論為主軸。而關於兩法的修法內容概述請見附錄說明。

題、挑選出分析樣本後，即需確定分析單位（units of analysis）。分析單位為內容分析法中最小單位的分析要素，即實際進行計算與分析的對象（李天任、藍華譯，1995：230），而本文參考 Steiner 等人（2004: 55-56）研究的作法，以行政官員與立法委員單次的發言（speech）為分析單位。

表一 審議民主精神指標

評估面向	定義	具體指標	編碼	說明	資料來源
1.多元性	討論過程中不同觀點與意見之呈現	1-1 就相同議題而言，是否從不同角度提出相異觀點	0	未就同一議題進行發言	修改自Lascher（1996）；Uhr（1998）
			1	在同一議題上，從與其他立法委員相同角度提出相同觀點	
			2	在同一議題上，從與其他立法委員不同之角度提出相同觀點	
			3	在同一議題上，從與其他立法委員相同之角度提出相異觀點	
			4	在同一議題上，從與其他立法委員不同之角度提出相異觀點	
2.互惠性 ⁵	討論過程中彼此意見間的相互關係，包含意見的交換與相互的批評，或是因而導致意見整合或新意見產生	2-1 所發表之言論是否有回應他人意見	0	開啓新的討論，與其他立法委員意見無關	修改自Jensen（2003a, 2003b）；Tsaliki（2002）；簡名君（2006）
			1	與其他立法委員意見相關，係回應他人意見、或者根據他人意見而發表言論	
		2-2 回應他人意見的方式是以積極或消極方式	0	未有回應	修改自Jensen（2003a, 2003b）
			1	消極回應，以負面方式思考其他立法委員的意見，以具攻擊性或激進觀點回應，仍以自身意見為主，強烈反對他人論點	

⁵ 在多元性與互惠性的部分，需要比較不同參與者間之意見差異與相互回應性。而誠如前述，本文的分析樣本為大學法與私立學校法全文修正的 4 次討論會議（包含兩次大學法會議與兩次私立學校法會議），除了兩個法案將分開討論以外，由於相同法案的不同會議間有明顯之時間落差，且會議的參與者也不盡相同，故關於意見的多元性與互惠性將僅比較同一次會議，而不討論不同會議間意見之差異或是討論的接續性。

表一 審議民主精神指標（續一）

評估面向	定義	具體指標	編碼	說明	資料來源
			2	積極回應，反思其他立法委員意見，以新論證或新資訊來回應，整合他人意見，或是被他人觀點說服	
3.尊重性	討論過程中發言的態度與尊重他人之程度	3-1 發表演論時的態度如何	0	既無負面態度，也無正面態度	修改自 Steenbergen、Bächtiger、Spörndli與 Steiner (2003)；Steiner等人 (2004)；Jensen (2003a, 2003b)
			1	負面態度，以不尊重他人的方式表達自身意見，如以攻擊性或謾罵性言論，或是以反諷、挖苦之態度	
			2	正面態度，以尊重方式發表自身意見，如以建設性語調、運用正面陳述方式	
4.合理性	討論過程中意見的合理化程度，包含其言論背後是否有一定理由、是否擁有用以佐證之資訊、以及公共利益之相關考量等	4-1 是否有論及支持自身意見的理由	0	僅宣稱該意見是好的，但未提及理由	修改自 Steenbergen等人 (2003)；Steiner等人 (2004)
			1	有給予理由但未說明理由與意見的連結	
			2	有給予理由，且說明理由與意見的連結	
			3	有給予兩個以上的理由，且說明理由與意見的連結	
		4-2 是否提供相關資訊	0	沒有任何資訊來輔助自身論點，未試圖去證實所發表之意見	修改自 Tsaliki (2002)；Jensen (2003a, 2003b)
			1	在有清楚的論證下，使用個人觀點或價值去證實所發表之意見	
			2	使用外在資訊，如相關數據之引用等，來強化自身意見	
4-3 是否蘊含公共利益概念	0	中立性陳述，未提及單一選民或特定團體的利益，也未提及公共利益	修改自 Steenbergen等人 (2003)；Steiner等人 (2004)；簡名君 (2006)		
	1	有提及單一選民或特定團體的利益			

表一 審議民主精神指標（續二）

評估面向	定義	具體指標	編碼	說明	資料來源
			2	除涉及單一選民或特定團體的利益以外，亦蘊含公共利益概念	
			3	僅涉及公共利益概念，如強調顧及多數人利益，或是強調需顧及弱勢者的利益	

資料來源：本研究整理

在確定分析單位後，為達客觀性要求，需建構分析內容的類目、建立量化系統（Berg, 2004）。本文以前述文獻為基礎，建立審議民主精神的具體評估指標，包含多元性、互惠性、尊重性、與合理性等四大面向，詳見表一之說明。而在確定類別之後，便需進行編碼員（coders）訓練，編碼員需以獨立自主立場，根據先行建構之類別將大量繁複的文本簡化。編碼員人數應為 2 到 6 人，編碼間需達到一定信度後才可正式編碼（王石番，1989；李天任、藍莘 譯，1995）。而本文的編碼員有兩位：一位為作者之一，另一位為政治大學公共行政研究所碩士生。前測信度為 0.95，最終正式編碼結果信度為 0.96，代表兩者一致性程度相當高，故本文參考楊堤雅（2000）與簡名君（2006）之作法，後續分析將直接採用作者本身的編碼結果。

肆、政策合法化論述的審議民主精神

本文將觀察行政官員與立法委員政策合法化論述之審議精神，並檢視不同大眾關注程度與不同個人特質下是否有差異存在。以下，本文將分就多元性、互惠性、尊重性、與合理性等面向進行分析。

一、政策合法化論述的多元性

「多元性」是審議民主精神的重要面向，強調在政策合法化的過程中，立法委員與行政官員應呈現多元意見，儘量從不同角度提出不同觀點，讓多元觀點相互激盪，才有利於較佳的結果產出。以下本文將先行觀察立法委員與行政官員政策合法

化論述的多元性如何，再進一步比較可能的差異。

(一) 立法委員與行政官員論述的多元性

從下表二可發現，立法委員有超過三成的論述內容（34.6%）都未與其他立法委員或行政官員在同一議題上進行討論，無從判斷是否有多元性之意見提出。不過，在同一議題的討論上，則可發現大多數的立法委員會從不同角度提出相異之觀點（45.8%），故似乎頗能符合多元性之期待。但若回應對立法委員論述內容的觀察結果，卻可以發現，雖然立法委員提出一定的多元觀點，但是事實上很多情況都是「各講各的」，只是因為關注同一議題而有不同意見之提出，而非對話與反思的結果。不過，此種現象可能是因為就質詢的制度設計而言，立法委員的發言係針對行政官員提出疑義，透過提問方式達到監督行政部門的目的，故較少會針對其他立法委員的看法進行討論，導致缺乏彼此意見之交流。

表二 政策合法化論述之多元性

		立法委員		行政官員	
		次數	百分比	次數	百分比
1-1 就相同議題而言，是否從不同角度提出相異觀點	0 未就同一議題進行發言	104	34.6	2	1.6
	1 相同角度提出相同觀點	32	10.6	16	12.8
	2 不同角度提出相同觀點	12	4.0	5	4.0
	3 相同角度提出相異觀點	15	5.0	6	4.8
	4 不同角度提出相異觀點	138	45.8	96	76.8
	總和	301	100.0	125	100.0

資料來源：本研究整理

而在行政官員的論述多元性部分，則可發現絕大多數的論述都是從不同角度提出相異觀點，佔了所有論述的 76.8%，且在質詢制度的要求下，行政官員需就立法委員提出的問題或意見進行說明，故行政官員之論述係反思立法委員的發言內容，似乎較能符合多元性之期待。一方面，行政官員是站在被動角度回應立法委員的問題，故大多會就同一議題進行發言；另一方面，行政官員出席的目的之一，便是促成行政部門的政策方案，因此在回應立法委員之時，從不同角度提出相異觀點來說服立法委員的機會較多，除了兩者對於政策方案設計看法的差異以外，行政部門與立法部門思考的出發點與所強調重點之不同，皆是行政官員提出多元意見的可能原

因。

表三 立法委員與行政官員論述多元性之獨立樣本 T 檢定

1-1 就相同議題而言，是否從不同角度提出相異觀點 (0~4)	立法委員平均 (n=301)	行政官員平均 (n=125)	平均 差異	t 值
	2.17	3.42	-1.25	t=-8.56 (p=.000)

資料來源：本研究整理

而從上表三獨立樣本 T 檢定的結果可進一步得知，立法委員與行政官員論述的多元性確實有顯著之差異存在 (t 值=-8.56, p=.000 < .05)。其中，立法委員論述多元性的平均為 2.17，行政官員則為 3.42，兩者的平均差異為 1.25，可見行政官員論述的多元性顯著高於立法委員之論述。故就多元性的面向而言，行政官員的政策合法化論述較能符合審議民主理想。

(二) 不同大眾關注度法案之比較

若進一步觀察不同大眾關注度下，立法委員與行政官員論述多元性之差異，可發現立法委員與行政官員論述的多元性在大眾關注度不同法案中皆無顯著差異 (表四)。在立法委員的部分，於大眾關注度較低的法案討論其多元性平均較高；而行政官員反而是在大眾關注度較高的法案中呈現較高的多元性，但差異皆不顯著，故從大學法與私立學校法的經驗來看，大眾關注度似乎並非影響論述多元性的重要因素。

表四 不同大眾關注度法案論述多元性之獨立樣本 T 檢定

身份	指標	大學法平均	私校法平均	平均差異	t 值
立法委員	1-1 就相同議題而言，是否從不同角度提出相異觀點 (0~4)	2.08 (n=158)	2.27 (n=143)	-.19	-.93 (p=.353)
行政官員		3.51 (n=67)	3.33 (n=58)	.18	.88 (p=.380)

資料來源：本研究整理

(三) 不同個人特質之比較

在政策合法化過程中，若觀察不同個人特質的立法委員與行政官員其論述多元

性是否有顯著差異存在，便可發現行政官員並無任何顯著差異存在，但在不同任期與不同年齡的立法委員間，其論述多元性則有所不同。首先，就不同任期的立法委員而言（詳見表五），可發現任期較長的立法委員其多元性平均顯著高於任期較短之立法委員（ t 值 = -2.5, $p = .014 < .05$ ），故可能如 Bessette（1994）所言，任期較長的立法委員較有足夠時間獲取立法知識與累積相關經驗，故較能符合審議民主精神的理想。

表五 不同任期立法委員論述多元性之獨立樣本 T 檢定

立法委員	指標	1~3 屆平均	4~6 屆平均	平均差異	t 值
擔任屆數	1-1 就相同議題而言，是否從不同角度提出相異觀點（0~4）	2.05 (n=243)	2.69 (n=58)	-.64	-2.50 (p=.014)

資料來源：本研究整理

而在不同年齡的部分，從表六、表七可發現，年紀愈輕之立法委員其論述多元性的平均愈高（ F 值 = 6.18, $p = .002 < .05$ ），且 55 歲以下立法委員論述之多元性平均皆是顯著高於 56 歲以上的立法委員。其中，50 歲以下的立法委員與 56 歲以上的立法委員平均差異為 .8 ($p = .007 < .05$)；而 51~55 歲與 56 歲以上的立法委員平均差異則是 .69 ($p = .004 < .05$)。

表六 不同年齡立法委員論述多元性之單因子變異數分析（1）

立法委員	年齡	個數	平均數	最小值	最大值
1-1 就相同議題而言，是否從不同角度提出相異觀點（0~4）	1 50歲以下	50	2.62	0	4
	2 51~55歲	94	2.51	0	4
	3 56歲以上	157	1.82	0	4
	總和	301	2.17	0	4

資料來源：本研究整理

表七 不同年齡立法委員論述多元性之單因子變異數分析 (2)

立法委員	F值	(I) 年齡	(J) 年齡	平均差異 (I-J)
1-1 就相同議題而言，是否從不同角度提出相異觀點 (0~4)	6.18 (p=.002)	1 50歲以下	3 56歲以上	.80 (p=.007)
		2 51~55歲	3 56歲以上	.69 (p=.004)

資料來源：本研究整理

二、政策合法化論述的互惠性

在審議民主的理想下，「互惠性」亦十分重要。互惠性強調的是意見交換與互惠之程度，亦即不同論述間有無回應、及相互吸收或應用的程度。討論之所以稱為「討論」，便是希冀參與者間能夠聆聽他人意見並進行對話，裨益於最佳的政策合法化結果產出，故以下本文將針對互惠性進行深入討論。

(一) 立法委員與行政官員論述的互惠性

互惠性可從兩項指標切入：第一，關切政策合法化論述是否有回應他人意見；第二，觀察其回應方式為消極或積極，以瞭解該論述吸收與應用他人意見之程度。首先，在有無回應的部分，從下表八可得知，無論是立法委員或是行政官員，兩者的論述大多有回應其他立法委員或行政官員之意見，像立法委員的論述便有 76.2% 係回應他人意見，而行政官員本即扮演備詢角色，故回應性達 100%。

在立法委員的部分，雖然大多數的論述都與他人意見相關，但若觀察實質內容，便可發現大多數情況立法委員係回應行政官員的「回應」，僅有較少部分是反思先前其他立法委員的討論內容。故如 Mann 與 Ornstein (1993) 的研究所言，在立法場域中，立法委員間的實質互動與討論十分稀少，然而此種現象卻可能是造成立法機構審議品質日漸下降的重要因素之一。不過，如 Wiberg (1995) 所言，立法委員於政策合法化階段的重要責任之一便是質詢行政官員，促使行政部門表態與說明，故立法委員並無「誘因」去關切其他立法委員的意見，其論述的主力係鎖定在行政部門之回應內容。

表八 立法委員與行政官員論述有無回應之交叉表

		立法委員或行政官員			總和
		1 立法委員	2 行政官員		
2-1 所發表之言論是否有回應他人意見	0 開啓新的討論	個數	134	0	134
		立法或行政內的%	23.8%	.0%	13.3%
	1 與其他立法委員或行政官員意見相關	個數	429	443	872
		立法或行政內的%	76.2%	100.0%	86.7%
總和		個數	563	443	1006
		立法或行政內的%	100.0%	100.0%	100.0%

資料來源：本研究整理

若進一步探究其回應的互惠程度如何（即第二個指標），結果如表九所示，可發現立法委員的互惠程度較低，雖然其大多的論述是採取積極回應之方式（佔有回應論述的 74.7%），但消極回應的論述亦佔有回應論述的 25.3%；相較之下，行政官員的論述絕大多是以積極方式回應（92.4%），僅有少數是採取消極回應（7.6%）。

表九 政策合法化論述之互惠性分析

		立法委員			行政官員	
		次數	百分比		次數	百分比
2-2 回應他人意見的方式是以積極或消極方式	0 未有回應	112	33.2	0	0	
	1 消極回應	57	25.3	10	7.6	
	2 積極回應	168	74.7	122	92.4	
	總和	337	100.0	100.0	132	100.0

註：表格中斜線部分，係因在立法委員的論述部分，本文除計算「未有回應」、「消極回應」、「積極回應」的比例分佈外，亦針對有回應的部分，觀察「消極」與「積極」回應的比例，故在左列百分比中，「未有回應」的比例並未納入計算，並以斜線表示；而由於行政官員全部的論述皆有回應，故無須另外計算。

資料來源：本研究整理

故可見立法委員以負面方式思考他人意見的情況，相較於行政官員是較為常見的，而消極回應代表立法委員雖然有「聽見」他人的意見，但卻未能「吸收」或

「反思」不同之想法。且經由獨立樣本 T 檢定的結果亦可得知，立法委員的互惠性平均顯著低於行政官員（ t 值 = -2.5， $p = .014 < .05$ ）。立法委員互惠性的平均為 1.17，而行政官員的平均則為 1.92，故兩者的平均差異為 .75（詳見下表十）。

表十 立法委員與行政官員論述互惠性之獨立樣本 T 檢定

2-2 回應他人意見的方式是以積極或消極方式 (0~2)	立法委員平均 (n=337)	行政官員平均 (n=132)	平均差異	t 值
	1.17	1.92	-.75	t = -14.02 (p = .000)

資料來源：本研究整理

因此，以大學法與私立學校法的經驗來看，立法委員的互惠性精神仍有待改善。雖在現行制度設計下，立法委員多習慣以個別立場提出各自之論述內容，但如 Uhr (1998) 所言，政策合法化過程應在相當的討論與爭辯下而獲致結論，應存在有意義之討論 (Lazarus, 2006)。若僅為各自意見的陳述，似乎毋須將大家聚集在同一時間、同一場域進行討論，且在缺乏互惠性的狀況下，如何能夠整合分歧意見而達最終結論。故互惠性雖為理想性的期待，但若考量政策合法化的品質問題，似乎仍是立法委員所應思考之重要面向。

(二) 不同大眾關注度法案之比較

而比較不同大眾關注度的結果，可發現在有無回應的部分，大眾關注度的高低與立法委員有無回應他人意見似乎有關連性存在（卡方值 = 2.75， $p = .097 < .1$ ）（表十一）。其中，在大眾關注度較高的大學法討論中，立法委員回應他人意見的比例較高，佔所有論述的 78.6%。⁶

⁶ 由於行政官員的論述在兩個法案中皆有回應他人意見，故在此便無比較的必要。

表十一 不同大眾關注度法案與有無回應之交叉表

立法委員		法案		總和	
		1 大學法	2 私校法		
2-1 所發表之 言論是否有回 應他人意見	0 開啓新的討論	個數	72	62	134
		法案內的%	21.4%	27.4%	23.8%
	1 與其他立法委員或 行政官員意見相關	個數	265	164	429
		法案內的%	78.6%	72.6%	76.2%
總和		個數	337	226	563
		法案內的%	100.0%	100.0%	100.0%

註：卡方值=2.75，P 值=.097

資料來源：本研究整理

而在互惠性的第二個指標部分，則可發現立法委員與行政官員論述的回應程度，在不同大眾關注度法案的討論中皆有顯著差異存在，且皆是在大眾關注度較低的私立學校法中呈現較高的互惠程度（詳見表十二）。其中，在立法委員的部分，於兩法案的互惠性平均差異為.19（t 值=-1.96，p=.051 < .1）；行政官員的平均差異則為 .08（t 值=-1.81，p=.074 < .1）。故在大眾關注度較高的大學法中，立法委員與行政官員展現的互惠性精神，相對而言較不符合理想期待。因此，大體符合 Lazarus（2006）之預期，在大眾關注度較高的情況下，可能因為引發爭議機會較大，使討論過程中立法委員合作與互動的意願不高，故不利於互惠性之論述產生。不過有趣的是，立法委員在有無回應的部份（即第一個指標）卻呈現相反結果，也就是說，在大眾關注度較高的情況下，立法委員多「有」回應他人意見，但實際吸收與運用的程度卻較低。

表十二 不同大眾關注度法案論述互惠性之獨立樣本 T 檢定

身份	指標	大學法平均	私校法平均	平均差異	t 值
立法委員	2-2 回應他人意見 的方式是以積極或 消極方式（0~2）	1.08 (n=181)	1.27 (n=156)	-.19	-1.96 (p=.051)
行政官員		1.89 (n=71)	1.97 (n=61)	-.08	-1.81 (p=.074)

資料來源：本研究整理

(三) 不同個人特質之比較

最後，在不同個人特質比較的部分，則可發現行政官員於政策合法化過程中展現的互惠性無顯著差異。不過，立法委員的論述則可觀察到某些差異。以互惠性第一個指標來看，可發現性別與年齡不同的立法委員，與立法委員有無回應他人意見之間係有若干關連性存在（卡方值=5.37， $p=.020 < .05$ ）（見表十三），相較之下，女性的回應比例（81.2%）高於男性之回應比例（72.8%）。

表十三 不同性別立法委員論述有無回應之交叉表

立法委員			性別		總和
			0 男性	1 女性	
2-1 所發表之言論是否有回應他人意見	0 開啓新的討論	個數	91	43	134
		性別內的%	27.2%	18.8%	23.8%
	1 與其他立法委員或行政官員意見相關	個數	243	186	429
		性別內的%	72.8%	81.2%	76.2%
總和		個數	334	229	563
		性別內的%	100.0%	100.0%	100.0%

註：卡方值=5.37，P 值=.020

資料來源：本研究整理

表十四 不同年齡立法委員論述有無回應之交叉表

立法委員			年齡			總和
			50歲以下	51~55歲	56歲以上	
2-1 所發表之言論是否有回應他人意見	0 開啓新的討論	個數	19	33	82	134
		年齡內的%	21.8%	16.7%	29.5%	23.8%
	1 與其他立法委員或行政官員意見相關	個數	68	165	196	429
		年齡內的%	78.2%	83.3%	70.5%	76.2%
總和		個數	87	198	278	563
		年齡內的%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

註：卡方值=10.71，P 值=.005

資料來源：本研究整理

而從表十四則可得知，年齡介於 51 到 55 歲的立法委員，其有回應他人意見的比例是最高的（佔了 83.3%），其次為 50 歲以下的立法委員（78.2%），回應比例最低的則為 56 歲以上之立法委員。而經由卡方檢定可以發現，卡方值 = 10.71， $p = .005 < .05$ ，故可見年齡與立法委員有無回應他人意見的情況間可能也存在一定關連性。

而在互惠性的第二個指標，即立法委員是以消極或積極方式來回應他人意見，則可發現不同性別與不同教育程度之立法委員，其互惠性精神的平均存在顯著之差異。在性別方面（表十五），可發現男性的互惠性平均為 1.04，女性平均則為 1.36，故兩者平均差異為 .32（ t 值 = -3.24， $p = .001 < .05$ ），故可知女性立法委員的互惠性程度顯著高於男性立法委員。

表十五 不同性別立法委員論述互惠性之獨立樣本 T 檢定

立法委員	指標	男性平均	女性平均	平均差異	t 值
性別	2-2 回應他人意見的方式是以積極或消極方式 (0~2)	1.04 (n=203)	1.36 (n=134)	-.32	-3.24 ($p = .001$)

資料來源：本研究整理

而在教育程度方面（見表十六、十七），則可發現學歷愈低的立法委員，其互惠性程度反而是愈高的（ F 值 = 4.65， $p = .01 < .05$ ）。大學以下學歷之立法委員其互惠性平均為 1.34，而碩士學歷的平均是 1.23，博士學歷之平均則為 .98。其中，大學以下學歷的立法委員與博士學歷之平均差異為 .36（ $p = .004 < .05$ ）；而碩士學歷的立法委員與博士學歷間的平均差異則是 .25（ $p = .031 < .05$ ）。故與 Loomis（2000）等研究的期待相異，知識程度較高、教育程度較高之立法委員並未於政策合法化論述中展現較高程度的審議民主精神。

表十六 不同教育程度立法委員論述互惠性之單因子變異數分析 (1)

立法委員	教育程度	個數	平均數	最小值	最大值
2-2 回應他人意見的方式是以積極或消極方式 (0~2)	1 大學以下	88	1.34	0	2
	2 碩士	123	1.23	0	2
	3 博士	126	.98	0	2
	總和	337	1.17	0	2

資料來源：本研究整理

表十七 不同教育程度立法委員論述互惠性之單因子變異數分析(2)

立法委員	F 值	(I) 教育程度	(J) 教育程度	平均差異 (I-J)
2-2 回應他人意見的方式是以積極或消極方式(0~2)	4.65 (p=.010)	1 大學以下	3 博士	.36 (p=.004)

資料來源：本研究整理

三、政策合法化論述的尊重性

本文評估審議民主精神的第三個面向即為「尊重性」，重視在政策合法化過程中參與者發表論述時的態度如何、是否有尊重他人的意見與想法，故屬於較為抽象的態度問題、而非實質的論述內容，詳細討論如下。

(一) 立法委員與行政官員論述的尊重性

從表十八可得知，立法委員與行政官員的政策合法化論述大多是以正面態度來發表意見。其中，立法委員有 77.4% 之論述係以正面態度發表；而行政官員則是有 96.8% 是持正面態度。故相較之下，行政官員的論述展現更高程度的尊重性精神，且經由卡方檢定的結果可得知，卡方值 = 77.93， $p = .000 < .05$ ，故兩者論述尊重性的確有所不同，立法委員論述較不符合尊重性精神。

若回顧 Steiner 等人 (2004) 之研究，其觀察瑞士、英國、德國、與美國立法機構之審議民主精神時，發現雖就整體的尊重態度而言，大多數立法委員呈現中等偏高程度的尊重性精神，但對於相反意見的尊重程度卻偏低。雖然本文並未更細部地切割尊重性的面向，但若輔以立法委員實質的論述內容時，亦可發現立法委員態度會「失控」或走向「極端」情緒的情況，大多是因為與行政官員看法出現歧異，但相較之下，行政官員反而較能夠以「平靜」之態度進行討論。不過，此種「平靜」態度卻可能是緣於行政官員常以「迂迴」或「消極」的論述來回應立法委員之提問所致。

表十八 立法委員與行政官員論述態度之交叉表

		立法委員或行政官員		總和	
		1 立法委員	2 行政官員		
3-1 發表演論 時的態度如何	0 負面態度	個數	130	14	144
		立法或行政內的%	22.6%	3.2%	14.1%
	1 正面態度	個數	445	429	874
		立法或行政內的%	77.4%	96.8%	85.9%
總和		個數	575	443	1018
		立法或行政內的%	100.0%	100.0%	100.0%

註：卡方值=77.93，P 值=.000

資料來源：本研究整理

（二）不同大眾關注度法案之比較

而比較大眾關注度對尊重性的可能影響，便可發現在立法委員論述的部分（表十九），立法委員於大眾關注度較低的私立學校法中，大多抱持著正面態度（87.8%）；而在大學法中，以正面態度進行論述的比例則略低於前者（70.5%）。且經由卡方檢定的結果可知，卡方值=23.44， $p=.000 < .05$ ，故大眾關注度的不同與立法委員尊重性精神之展現似乎有所關連。

在 Steiner 等人（2004）的研究中發現，在不公開的場合中，立法委員論述所具備的尊重程度較公開場合來得高，雖然大眾關注度不等同於公開或不公開，但至少在公開場合的預設之一便是擁有一定的大眾關注度。而本文發現在愈公開、愈受到大眾關注的條件下，立法委員政策合法化論述的尊重性反而較低，可能是因為在台灣立法院的生態中，立法委員往往不重視審議民主的價值，而是欲透過誇張的作法獲取關注以達連任目的，故其論述內容較可能缺乏對他人之尊重（邱太三，2001；馬紹章，1999）。

表十九 不同大眾關注度法案與立法委員論述態度之交叉表

立法委員		法案		總和	
		1 大學法	2 私校法		
3-1 發表演論時的態度如何	0 負面態度	個數	102	28	130
		法案內的%	29.5%	12.2%	22.6%
	1 正面態度	個數	244	201	445
		法案內的%	70.5%	87.8%	77.4%
總和		個數	346	229	575
		法案內的%	100.0%	100.0%	100.0%

註：卡方值=23.44，P 值=.000

資料來源：本研究整理

而在行政官員的政策合法化論述部分（表二十）亦可得到類似結果，在大眾關注度較高的大學法討論中，釋出正面態度的比例略低於在私立學校法的討論（前者為 95.5%、後者為 99.3%）。且卡方檢定的結果卡方值=4.67， $p=.031 < .05$ ，故行政官員論述之尊重性可能與大眾關注度有所關連。不過，整體而言行政官員以負面態度論述的情況極為少見，會有此種結果可能是因為行政官員的論述係回應立法委員，當立法委員以負面態度表達意見時，多少會影響到行政官員的相對態度。

表二十 不同大眾關注度法案與行政官員論述態度之交叉表

行政官員		法案		總和	
		1 大學法	2 私校法		
3-1 發表演論時的態度如何	0 負面態度	個數	13	1	14
		法案內的%	4.5%	.7%	3.2%
	1 正面態度	個數	279	150	429
		法案內的%	95.5%	99.3%	96.8%
總和		個數	292	151	443
		法案內的%	100.0%	100.0%	100.0%

註 1：卡方值=4.67，P 值=.031

註 2：此一卡方檢定的結果可能會產生若干偏誤，因運用卡方檢定時，各細格的期望次數或理論次數最好不要少於 5（林震岩，2007：223），故對此結果需持保留之態度。

資料來源：本研究整理

(三) 不同個人特質之比較

而在觀察不同個人特質與政策合法化論述尊重性的關連程度時，則立法委員論述之尊重性並無顯著差異存在。不過，從表二十一的結果可發現，年資較長的行政官員其正面態度的比例則較高（卡方值=3.24， $p=.072 < .1$ ）。可能由於年資較長的行政官員較有應對進退的經驗，故縱使面對立法委員以不尊重態度提出質疑時，相較於年資較淺之行政官員更易迎刃而解。

表二十一 不同年資行政官員論述態度之交叉表

行政官員		行政官員任職年數		總和	
		1~3 年	4~6 年		
3-1 發表演論時的態度如何	0 負面態度	個數	9	5	14
		任職年數內的%	5.1%	2.0%	3.3%
	1 正面態度	個數	167	248	415
		任職年數內的%	94.9%	98.0%	96.7%
總和		個數	176	253	429
		任職年數內的%	100.0%	100.0%	100.0%

註 1：卡方值=3.24，P 值=.072

註 2：此一卡方檢定的結果可能會產生若干偏誤，因運用卡方檢定時，各細格的期望次數或理論次數最好不要少於 5（林震岩，2007：223），故對此結果需持保留之態度。

資料來源：本研究整理

四、政策合法化論述的合理性

「合理性」的考量亦屬審議民主精神之重要面向，審議民主理論追求的理性討論過程，便是希望政策合法化論述能有一定的合理基礎，立法委員與行政官員不能只是「隨便說說」，如何強化自身論述、提出堅實的理由基礎係審議民主概念之核心，故本文即欲進一步剖析政策合法化論述之合理性程度。

(一) 立法委員與行政官員論述的合理性

本文評估合理性的具體指標有三項：一為觀察該論述背後的理由，即是否有提出強化自身意見的理由並清楚闡述之；其二為論述的資訊性，亦即在論述內容中是否有提出若干資訊做為佐證自身意見的基礎；最後則為公共利益的考量，指的是在該論述內容中是否以追求公共利益為目的，或者是僅考量到特定利益的存在。

首先，在第一項指標的部分，從表二十二可知，大多數立法委員的論述內容雖有提及理由，但卻未清楚說明意見與理由之連結（43.2%），可見立法委員的論述內容大多不夠完整、無法清楚表達其訴求；不過，也有不少比例是有給予理由，且說明理由與意見的連結（40.1%）。但相較於 Steiner 等人（2004）的研究發現，無論是在瑞士、英國、德國、或是美國的立法機構中，立法委員的論述內容大多會給予兩個以上的理由，且說明理由與意見間的連結，相較之下，台灣立法委員的論述合理性似乎仍有待加強。

而在行政官員論述的部分則可發現類似結果，有 37.1% 的論述有提到理由，但未說明理由與意見間的連結，且 24.2% 的論述是完全未提及理由。此種現象反應出行政官員往往過於保守、消極，較少明確表達行政部門之態度與意見，大多論述僅針對立法委員的問題加以解釋，甚至是以迂迴方式閃躲壓力，較少進一步論及理由。經由獨立樣本 T 檢定的結果可發現（表二十三），立法委員在第一個合理性指標的平均為 1.35，行政官員則為 1.17，故兩者平均差異為 .18，而 t 值 = 2.17， $p = .031 < .05$ ，故可得知行政官員合理性顯著低於立法委員。

表二十二 論述合理性之個別指標分析

		立法委員		行政官員	
		次數	比例	次數	比例
4-1 是否有論及支持自身意見的理由	0 未提及理由	45	13.0	32	24.2
	1 有給予理由，但未說明連結	150	43.2	49	37.1
	2 有給予理由，且說明連結	139	40.1	47	35.6
	3 給予兩個以上的理由，且說明連結	13	3.7	4	3.0
	總和	347	100.0	132	100.0
4-2 是否提供相關資訊	0 沒有任何資訊來輔助自身論點	221	63.7	113	85.6
	1 在清楚論證下，使用個人觀點或價值去證實意見	91	26.2	13	9.8
	2 使用外在資訊來強化自身意見	35	10.1	6	4.5
	總和	347	100.0	132	100.0
4-3 是否蘊含公共利益概念	0 中立性陳述	281	81.0	123	93.2
	1 有提及單一選民或特定團體的利益	35	10.1	4	3.0
	3 僅涉及公共利益概念	31	8.9	5	3.8
	總和	347	100.0	132	100.0

資料來源：本研究整理

而在第二項指標的部分，也就是有無提供相關資訊來佐證與強化自身意見，則可發現在立法委員大多未提出任何資訊（63.7%）；在清楚論證下，以個人經驗來強化論述的比例則為 26.2%；而有提出較為客觀的外在資訊者，僅有 10.1%；而行政官員絕大部分也未提出任何資訊（85.6%），僅有少部分是有以個人經驗來佐證（9.8%）、甚至是提供外在資訊（4.5%）（詳見上表二十二）。可見立法委員與行政官員皆鮮少以提出資訊的方式來強化論述內容。而獨立樣本 T 檢定的結果，行政官員的平均亦顯著低於立法委員，行政官員的平均為 .19，立法委員則為 .46，故平均差異為 .27（t 值=4.88，p=.000 < .05）（詳見下表二十三）。

最後，在第三項合理性指標，即有無以公共利益為考量的部分，則可觀察到無論是立法委員或行政官員，兩者的政策合法化論述大多屬於中立性陳述。其中，立法委員有 81% 的論述未提及單一選民或特定團體之利益，也未涉及公共利益；而行政官員則是有高達 93.2% 的論述為中立性陳述（詳見上表二十二）。而若進一步觀察立法委員的論述內容，則可發現有 10.1% 的論述係以單一選民或特定團體之利益為考量；而涉及公共利益的論述則較少，比例為 8.9%，不過差異並不大。故與 Steiner 等人（2004）的研究結果雷同，大多數立法委員之論述無關特定利益或公共利益，不過，相異的是，在國外經驗中，立法委員考量公共利益的論述內容比例是高於特定利益的。故相較之下，台灣立法委員對於公共利益的關切似乎仍有所不足，如同 Lazarus（2006）與 Stanford（1996）所言，立法委員的論述較易受制於特定利益、而缺乏整體地公益考量，立法委員花最多時間討論的，往往是與選民直接相關的議題。雖然此種結果並不令人意外，畢竟立法委員有連任的壓力存在。然而，對照國外經驗來看，立法委員似乎仍有努力空間，可多致力於公共利益的面向。

表二十三 立法委員與行政官員論述合理性之獨立樣本 T 檢定

	立法委員平均 (n=347)	行政官員平均 (n=132)	平均 差異	t 值
4-1 是否有論及支持自身意見的理由 (0~3)	1.35	1.17	.18	t=2.17 (p=.031)
4-2 是否提供相關資訊 (0~2)	.46	.19	.27	t=4.88 (p=.000)
4-3 是否蘊含公共利益概念 (0~3)	.37	.14	.23	t=3.21 (p=.001)

資料來源：本研究整理

整體而言，由於行政官員的論述大多十分簡短，未論及相關理由，加上多屬中立性陳述，故相較於立法委員而言，其所展現之合理性精神較為不足。行政官員雖在政策合法化過程中會試圖去捍衛行政部門提出之政策，然而立法委員論述的影響力卻是較大的，此種現象是否與合理性程度相關，則有待更進一步之探究。

(二) 不同大眾關注度法案之比較

從表二十四可發現，在第一個有無論及理由的指標部分，立法委員與行政官員在不同大眾關注度之法案中皆無顯著差異；在第二個有無提供資訊的合理性指標方面，立法委員於大眾關注度較高的情況下，似乎展露出較高之合理性精神（ t 值 = 2.16, $p = .031 < .05$ ）（表二十四），故可能如 Lascher（1996）所言，當大眾關注度愈高，立法委員會愈謹慎地進行討論，故會援引更多資訊來強化自身論點，也就較符合審議民主理論的期待。

表二十四 不同大眾關注度法案論述合理性之獨立樣本 T 檢定

身份	指標	大學法平均 (n)	私校法平均 (n)	平均差異	t 值 (p)
立法委員	4-1 是否有論及支持自身意見的理由 (0~3)	1.34 (n=189)	1.35 (n=158)	-.01	-.19 (p=.847)
行政官員		1.18 (n=71)	1.16 (n=61)	.02	.13 (p=.896)
立法委員	4-2 是否提供相關資訊 (0~2)	.53 (n=189)	.38 (n=158)	.15	2.16 (p=.031)
行政官員		.17 (n=71)	.21 (n=61)	-.04	-.51 (p=.613)
立法委員	4-3 是否蘊含公共利益概念 (0~3)	.34 (n=189)	.40 (n=158)	-.06	-.58 (p=.563)
行政官員		.06 (n=71)	.25 (n=61)	-.19	-1.73 (p=.089)

資料來源：本研究整理

接著，在公益考量的第三個合理性指標部分，可發現在大眾關注度較低的法案下，行政官員論述之合理性較高（ t 值 = -1.73, $p = .089 < .1$ ）（表二十四），在大眾關注度較高的大學法下，行政官員的合理性平均為 .06；而大眾關注度較低的私立學校法平均則是 .25，平均差異為 .19。

(三) 不同個人特質之比較

在立法委員的部分，以第一個有無提及理由的指標而言，可發現不同年齡的立法委員，其在理由面向的合理性程度確實有出現若干差異（F 值 = 6.92， $p=.001 < .05$ ）。從表二十五與表二十六可知，56 歲以上之立法委員合理性程度最高（平均 1.45）；其次為 50 歲以下（平均 1.4）；最低為 51~55 歲者（平均 1.12）。且年齡介於 51~55 歲的立法委員，其合理性程度顯著低於年紀較輕（平均差異為 .28， $p=.026 < .05$ ）與年紀較高之立法委員（平均差異為 .33， $p=.000 < .05$ ）。

表二十五 不同年齡立法委員論述合理性之單因子變異數分析（1）

立法委員	年齡	個數	平均數	最小值	最大值
4-1 是否有論及支持自身意見的理由（0~3）	1 50 歲以下	52	1.40	0	3
	2 51~55 歲	105	1.12	0	3
	3 56 歲以上	190	1.45	0	3
	總和	347	1.35	0	3

資料來源：本研究整理

表二十六 不同年齡立法委員論述合理性之單因子變異數分析（2）

立法委員	F 值	(I) 年齡	(J) 年齡	平均差異 (I-J)
4-1 是否有論及支持自身意見的理由（0~3）	6.92 ($p=.001$)	1 50 歲以下	2 51~55 歲	.28 ($p=.026$)
		2 51~55 歲	3 56 歲以上	-.33 ($p=.000$)

資料來源：本研究整理

此外，不同任期的立法委員在合理性的第二個指標（有無提供資訊）與第三個指標（有無論及公共利益）上皆呈現顯著差異。由表二十七可知，任期較短的立法委員在此兩項指標上皆顯著高於任期較長的立法委員。其中，在有無提供資訊的第二個指標部分，兩者的平均差異為 .26（t 值=3.59， $p=.000 < .05$ ）；而在公共利益考量的第三個指標中，平均差異則為 .23（t 值=2.31， $p=.023 < .05$ ）。

表二十七 不同任期立法委員論述合理性之獨立樣本 T 檢定

立法委員	指標	1~3 屆平均	4~6 屆平均	平均差異	t 值
立委 屆數	4-2 是否提供相關資訊 (0~2)	.51 (n=282)	.25 (n=65)	.26	3.59 (p=.000)
	4-3 是否蘊含公共利益 概念 (0~3)	.41 (n=282)	.18 (n=65)	.23	2.31 (p=.023)

資料來源：本研究整理

故有趣的是，過去審議民主的相關理論往往期待任期較長的立法委員，可因立法經驗的累積提升其論述合理性，展現出更高程度的審議民主精神 (Loomis, 2000; Bächtiger et al., 2005; Besette, 1994)，但從本文的研究結果中卻發現，反而是任期較短、立法經驗較少的立法委員，較常提供相關資訊強化自身意見、且較會考量公共利益的價值。

此外，從表二十八與二十九中，可發現學歷愈低的立法委員，其論述內容蘊含公共利益的可能反而愈高 (F 值=6.45, $p=.002 < .05$)。且學歷在大學以下之立法委員，平均顯著高於碩士以上學歷者 (與碩士學歷者平均差異為 .33, $p=.005 < .05$; 與博士學歷者平均差異為 .42, $p=.001 < .05$)。

表二十八 不同教育程度立法委員論述合理性之單因子變異數分析 (1)

立法委員	教育程度	個數	平均數	最小值	最大值
4-3 是否蘊含公共利益概念 (0~3)	1 大學以下	88	.65	0	3
	2 碩士	133	.32	0	3
	3 博士	126	.23	0	3
	總和	347	.37	0	3

資料來源：本研究整理

表二十九 不同教育程度立法委員論述合理性之單因子變異數分析 (2)

立法委員	F 值	(I) 年齡	(J) 年齡	平均差異 (I-J)
4-3 是否蘊含公共利益概念 (0~3)	6.45 (p=.002)	1 大學以下	2 碩士	.33 (p=.005)
			3 博士	.42 (p=.001)

資料來源：本研究整理

而在行政官員的部分，則可觀察到不同官階之行政官員在資訊提供的合理性指標上呈現若干顯著差異（F 值=3.1， $p=.048 < .05$ ）（詳見表三十與三十一）。且官階較低的副司（處）長或專門委員在資訊提供的合理性指標上，其平均是顯著高於官階較高的行政官員，其與官階最高的部長平均差異為 .5（ $p=.018 < .05$ ），而與官階中等的常務次長或司（處）長間平均差異則為 .55（ $p=.019 < .05$ ）。此種現象可能是由於官階較低的行政官員，更欲避免與立法委員的正面衝突，故引用外在資訊來加以佐證是較好的回應方式。

表三十 不同官階行政官員論述合理性之單因子變異數分析（1）

行政官員	官階	個數	平均數	最小值	最大值
4-2 是否提供相關資訊（0~2）	1 部長	109	.17	0	2
	2 常次、司（處）長	17	.12	0	2
	3 副司（處）長、專委	6	.67	0	2
	總和	132	.19	0	2

資料來源：本研究整理

表三十一 不同官階行政官員論述合理性之單因子變異數分析（2）

行政官員	F 值	(I) 官階	(J) 官階	平均差異 (I-J)
4-2 是否提供相關資訊（0~2）	3.10 ($p=.048$)	1 部長	3 副司（處）長、專委	-.50 ($p=.018$)
		2 常次、司（處）長		-.55 ($p=.019$)

資料來源：本研究整理

此外，從表三十二中，亦可發現在合理性第三個指標是否蘊含公共利益概念的部分，碩士學歷的行政官員其合理性平均顯著高於博士畢業者，兩者平均差異為 .18（t 值=2.01， $p=.048 < .05$ ）。故教育程度較低的行政官員似乎更能符合審議民主精神對於合理性的理想。

表三十二 不同教育程度行政官員論述合理性之獨立樣本 T 檢定

行政官員	指標	碩士平均	博士平均	平均差異	t 值
教育程度	4-3 是否蘊含公共利益概念（0~3）	.22 (n=76)	.04 (n=50)	.18	2.01 ($p=.048$)

資料來源：本研究整理

伍、研究發現與討論

本文將統整前述研究發現，整體性地討論政策合法化論述之審議民主精神，以及可能的差異何在。

（一）立法委員與行政官員論述之審議民主精神

本文以過去文獻為基礎，從多元性、互惠性、尊重性、與合理性等四大面向來評估政策合法化論述的審議民主精神，結果發現立法委員與行政官員皆展現出一定的審議民主精神，但仍與理想之期待有相當距離（結果整理如下表三十三）。

表三十三 政策合法化論述之審議民主精神總整理

		立法委員	行政官員	有無顯著差異
多元性 (0~4)		平均 2.17	平均 3.42	行政官員顯著高於立法委員
互惠性	有無回應	76.2% 有回應	100% 有回應	
	互惠程度 (0~2)	平均 1.17	平均 1.92	
尊重性		77.4% 持正面態度	96.8% 持正面態度	
合理性	理由面向 (0~3)	平均 1.35	平均 1.17	立法委員顯著高於行政官員
	資訊面向 (0~2)	平均 .46	平均 .19	
	公共利益面向 (0~3)	平均 .37	平均 .14	

資料來源：本研究整理

此種現象可能是因為在現行質詢制度的設計底下，立法委員往往聚焦於向行政官員提問，而忽略了立法委員彼此間意見交流的重要性。就審議民主的理想來看，立法委員齊聚來進行政策合法化「討論」的目的，應是經由相互反思與批判的互惠過程而獲致結論（Mann & Ornstein, 1993; Lazarus, 2006; Uhr, 1998）。但實務上，立法委員僅著重行政官員的相關回應，而鮮少關注其他立法委員的意見如何，故不僅在理想上不符合審議民主理論互惠性的期待，亦不利於實質效率之展現，立法委員縱使有共同的關切焦點，但在缺乏互惠的情況下導致相同問題不斷重複提出，而行政官員也需不斷地重複相同之回應內容。

此外，在現行質詢機制一問一答的制度設計下，立法委員僅關心與行政官員對話之結果，便是在多元性面向上缺乏與其他委員之互動；且立法委員基於監督行政部門的目的，往往會以詰問的方式向行政官員提問，加上為爭取媒體曝光度的連任目的考量，尊重性理想亦非立法委員所重視的部分。

而若以合理性的角度來看，行政官員的論述亦並不符合審議民主之理想，在實務上，行政官員的被動角色往往採取「精簡扼要」的消極回應方式，故提出相關理由與資訊的情況較為少見，加上多以「中立」的保守態度提出陳述，故表態爭取特定利益與公共利益的情況較少，故相較於立法委員便較缺乏合理性精神。雖然行政官員的精簡回應與中立態度是避免與立法委員正面衝突之方式，較少積極的合理性論述卻可能導致行政部門的政策方案難以獲得立法委員之同意，且有違公民對行政官員專業性的期待。如 Wilson 與 Barker (2003) 的研究便發現，行政官員在政策合法化過程中，往往臣服於立法委員的權威，較少表態反對立法委員，而是利用執行時的裁量權來發揮影響力。但此種現象係屬權力失衡的問題，因為在執行前端的合法化階段中，行政官員即擁有專業能力而可與立法委員相互抗衡，行政官員除保持中立態度以外，似乎更應採取積極策略，適度制衡立法委員對政策合法化結果的影響力。

雖立法委員的合理性精神較行政官員為佳，但相較於瑞士、英國、德國、美國的經驗仍多有不足 (Steiner et al., 2004)，台灣立法委員大多未清楚說明理由與意見間的連結何在、對特定利益的關注也多於對公益價值之維護，且立法委員往往習慣以其「聽聞」的資訊作為強化自身意見的基礎、缺乏客觀資訊之佐證，故在合理性面向仍有諸多值得強化之處。

(二) 不同大眾關注度之比較

而在不同大眾關注度法案的比較上 (詳見表三十四)，可發現當大眾關注度愈高，立法委員論述之互惠程度與尊重性愈不符合理想期待。可能由於大眾關注度愈高，相對性爭議較高，故抑制政策合法化的討論，在互惠程度方面，立法委員吸收與運用他人意見的程度也就較低 (Lazarus, 2006)；而在尊重性方面，則可能是立法委員在大眾關注度較高的情況下，選擇以誇張言行來吸引媒體目光 (邱太三，2001；馬紹章，1999)，因而不利於尊重精神的展現。不過，有趣的是，在有無回應、以及資訊面向的合理性部分卻呈現相反結果，在大眾關注度較高的情況下，立法委員的回應比例與援引資訊之程度反而較高。此種現象可能是因為立法委員雖較不願意吸收他人意見，但仍會利用回應機會表達個人看法，故回應比例較高；而在

資訊方面，則可能由於大眾關注度較高，此時立法委員可以藉由個人聽聞的資訊來強化有利於選民利益之意見，讓大眾看到其更多的「表現」，因此以資訊面向而言也就較符合合理性之期待。

表三十四 不同大眾關注度下的審議民主精神比較

		立法委員論述	行政官員論述
多元性 (0~4)		無顯著差異	無顯著差異
互惠性	有無回應	關注度較高、回應比例較高	關注度較高、平均較低
	互惠程度 (0~2)	關注度較高、平均較低	
尊重性		關注度較高、持正面態度比例較少	關注度較高、持正面態度比例較少
合理性	理由面向 (0~3)	無顯著差異	無顯著差異
	資訊面向 (0~2)	大眾關注度較高、平均較高	
	公共利益面向 (0~3)	無顯著差異	大眾關注度較高、平均較低

註：表格中灰底部分代表在不同大眾關注度的法案間並無顯著差異。

資料來源：本研究整理

而在行政官員的論述部分，則可發現當大眾關注度愈高，其互惠程度、尊重性、與公共利益面向的合理性精神較低。此種現象可能因為行政官員欲把握大眾關注度較高的機會達到促銷政策的目的 (Giddings, 1993)，故將立法委員意見納入考量的程度較低；在尊重性的部分，則可能由於行政官員係回應立法委員論述，而在大眾關注度較高的情況下，立法委員展現的尊重性精神較低，可能連帶影響到行政官員的尊重態度；而關於公共利益部分，則可能由於行政官員慣用中立性陳述回應，以避免過多爭議產生，故在大眾關注度較高的情況下，行政官員亦不會刻意去爭取特定利益與公共利益，故較不符合合理性之期待。

(三) 不同個人特質之比較

最後，不同個人特質的立法委員與行政官員其在審議民主精神的展現上亦可能呈現若干差異。過去相關文獻往往會期待知識程度較高、經驗較為豐富者，能夠較符合審議民主理論的期待 (Loomis, 2000; Besette, 1994)。

結果發現，不同個人特質的立法委員其所展現之審議民主精神確實有若干差異

存在，諸如教育程度、性別、年齡、與任期等。不過，立法委員政黨的不同則非影響其審議民主精神的關鍵因素（見表三十五）。其中，教育程度較高的立法委員，其在整體審議民主精神、互惠程度、與公益面向的合理性方面較不符合理想之期待；女性立法委員與年紀較輕的立法委員在整體審議民主精神、與互惠性面向上則較符合理想之期待；而任期較長的立法委員較符合多元性期待，但較不符合公益面向的合理性精神。

表三十五 不同個人特質之立法委員其審議民主精神比較

		性別	教育程度	年齡	任期	政黨	
多元性 (0~4)		無顯著差異	無顯著差異	55 歲以下 平均較高	任期較長、 平均較高	無顯著差異	
互惠性	有無回應	女性回應 比例較高		51~55 歲間 平均較高	無顯著差異		
	互惠程度 (0~2)	女性平均 較高	博士平均較低	無顯著差異			
尊重性		無顯著差異	無顯著差異	51~55 歲間 平均較低	無顯著差異		
合理性	理由面向 (0~3)			無顯著差異			無顯著差異
	資訊面向 (0~2)						
	公共利益面向 (0~3)	大學以下學歷 平均較高	無顯著差異	任期較短、 平均較高			

註：表格中灰底部分代表在不同個人特質間並無顯著差異。

資料來源：本研究整理

而比較不同個人特質行政官員其審議民主精神的結果如表三十六所示，可發現相較於立法委員，行政官員呈現在審議民主精神的差異似乎不大，僅可觀察到碩士畢業的行政官員相較於博士畢業者更符合合理性之期待；年資較長的行政官員較符合尊重性之期待；官階較低的行政官員較符合資訊面向的合理性精神。

表三十六 不同個人特質之行政官員其審議民主精神比較

審議民主精神面向		不同個人特質的比較（行政官員）						
		性別	教育程度	年齡	年資	官階		
多元性（0~4）		無顯著差異						
互惠性	有無回應							
	互惠程度（0~2）							
尊重性		無顯著差異			年資較長、 平均較高	無顯著差異		
合理性	理由面向（0~3）				無顯著差異		無顯著差異	官階較低、 平均較高
	資訊面向（0~2）							無顯著 差異
公共利益面向 （0~3）		無顯著 差異	碩士平均較高	無顯著 差異	無顯著差異			

註：表格中灰底部分代表在不同個人特質間並無顯著差異。

資料來源：本研究整理

陸、結論與建議

代議民主制度隱含審議民主概念，希冀立法委員與行政官員在政策合法化過程中，能經理性討論替公民做出最符合公共利益的重要決策（Besette, 1994）。Meier（1997）認為，政府治理問題係源於立法機構無法成為審議場域，未能以合理方式解決政策問題，而此面向卻往往為公共行政學界忽略。故本文即欲對立法實務的審議民主精神有所瞭解，結果發現：

首先，在現行質詢制度設計下，立法委員論述未能發揮多元性、互惠性、與尊重性精神。因在一問一答的流程中，立法委員僅重視與行政官員之對話，忽略立法委員彼此間意見交流的重要性，因而不符合多元性與互惠性之期待；另一方面，立法委員基於監督行政部門的目的，以及爭取媒體關注的連任性考量，易採詰問方式向行政官員提問，故尊重性亦非立法委員所重視之處。

其次，行政官員與立法委員的合理性精神皆有待加強。一方面，行政官員基於被動角色，往往採取消極回應方式，且多以保守的中立態度陳述，雖可避免與立法委員正面衝突，但缺乏合理性之論述卻可能導致行政部門的政策方案難以獲得立法

委員之認可，更有違公民對行政官員專業性的期待；另一方面，立法委員大多未清楚說明理由與意見間的連結何在、對特定利益的關注也多於對公益價值之維護。

此外，本文亦發現大眾關注度確實為影響審議民主精神的可能因素。當大眾關注度愈「高」，立法委員在互惠程度與尊重性等面向上較「不」符合理想之期待；行政官員則是在互惠程度、尊重性、與公共利益面向的合理性方面較「不」符合理想。

最後，個人特質也可能對審議民主精神產生若干影響。本文發現，教育程度愈高的立法委員，其審議民主精神反而愈低；而性別、年齡、與任期不同的立法委員，教育程度、年資、與官階不同的行政官員，則在不同的審議民主精神面向上呈現若干差異。

故基於研究發現，本文建議：首先，應於現制中增加立法委員彼此間互動與對話的誘因。如可考慮在質詢行政部門的時間前後，增加正式的立法委員討論時間，透過具體意見與理由的提出、交流、與相互反思，強化立委論述的多元性、互惠性、與合理性；其次，則應鼓勵行政官員運用其專業能力與立法委員相互抗衡，以積極方式取代消極回應，強化其論述之合理性。尤其在不確定性高、技術性、或重分配性的政策中，行政官員更應在政策合法化過程中發揮影響力，以彌補立法委員關切之不足（Alesina & Tabellini, 2008a, 2008b）。

由於本文為初探性研究，試圖整合公共行政、審議民主、與政治學界的研究領域，希冀可對政策合法化階段有概略瞭解與認識，並檢視審議民主理想與立法實務間的差距何在，故存在若干研究限制。首先，在個案挑選上未能控制所有可能影響因素，假定大學法和私立學校法係極為相似之個案，僅於大眾關注度此因素上不同，故只能提供粗略的比較；加上本文以立法院公報中所記錄的發言內容為分析對象，受限於「有記錄」的會議討論，亦無法觀察實際肢體動作或表情等非口語行為；此外，本文以規範性的審議民主理論來評估政策合法化之實務，可能有過份理想的問題存在，忽略了權力與討價還價等政治角力面向，不僅有去政治化的疑慮，且忽略立法委員與行政官員在政策合法化過程之制度性角色要求，故缺乏誘因去呈現符合審議民主精神的論述（Laver & Shepsle, 1996; Peters, 1999）。

未來若欲進行更深入地研究，則相關建議如下：首先，可採取系統性的抽樣方式挑選出更具代表性的個案進行比較，裨益於擴大研究結果的推論範圍；其次，可進一步輔以深度訪談，瞭解更多「檯面下」的討論過程，補充「檯面上」所無法觀察到之部分，讓研究結果能更接近現況；接著，在評估指標的部分，亦可根據實務

情況做出若干調整，譬如說可針對立法委員與行政官員之互動情況建構出更細緻的評估指標；最後，也可考慮將規範性的審議民主理論，與實務性的制度論相關研究作結合，以對政策合法化之過程有更真切地瞭解。

參考文獻

- 王石番（1989）。**傳播內容分析法**。台北：幼獅。
- 田麗虹（2001）。**國會助理工作手冊**。臺北市：新自然主義。
- 朱志宏（2000）。**公共政策**（二版）。台北市：三民。
- 余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩（2008）。**公共政策**。台北市：智勝。
- 吳東欽（2008）。從議事阻撓觀點探討我國中央分立政府運作之影響。**臺灣民主季刊**，5（3），71-120。
- 李天任、藍莘（譯）（1995）。**大眾媒體研究**（R. D. Wimmer, & J. R. Dominick 原著）。臺北：亞太圖書。
- 李蒞蒂（2004）。**立法院議事資訊公開之研究—以黨團協商機制法制化實施前後為例**。世新大學行政管理學系碩士論文，未出版，台北。
- 林水波、張世賢（1999）。**公共政策**（三版）。台北市：五南。
- 林震岩（2007）。**多變量分析**。台北：智勝。
- 邱太三（2001）。國會質詢制度的改革芻議。載於蘇永欽（編），**國會改革：台灣民主憲政的新境界**（275-283 頁）。臺北市：新臺灣人基金會。
- 施佳良（2007）。**從政策論證途徑檢視審議民主實踐過程：以二代健保法人論壇為例**。國立政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，台北市。
- 紀俊臣（1984）。地方政府公共政策合法化過程的探討。**行政學報**，16，95-102。
- 馬紹章（1999）。民意機構與政務領導。載於黃榮護（編），**公共管理**（二版）（178-225 頁）。臺北市：商鼎文化。
- 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（3），81-104。
- 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。**台灣政治學刊**，7（2），51-105。
- 黃秀端（2004）。政黨輪替前後的立法院內投票結盟。**選舉研究**，11（1），1-32。
- 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。

- 黃秀端、陳鴻鈞（2006）。國會中政黨席次大小對互動之影響—第三屆到第五屆的立法院記名表決探析。人文及社會科學集刊，18（3），385-415。
- 楊婉瑩（2002）。立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例。問題與研究，41（4），83-113。
- 楊堤雅（2000）。網際網路虛擬社群成員之角色與溝通互動之探討。國立中正大學企業管理系碩士論文，未出版，高雄市。
- 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。
- 鄭明德（2004）。民進黨立法院黨團的黨鞭制度。中華人文社會學報，1，38-55。
- 鄭明德（2005）。民進黨立法院黨團組織問題之研究。政治科學論叢，25，135-166。
- 魯炳炎（2003）。政策合法化與政策網絡-以我國自由貿易港區政策為例。經社法制論叢，32，161-210。
- 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。
- 簡名君（2006）。政府網路公共論述空間之研究：以中央政府機關網路論壇為例。國立政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，台北市。
- Alesina, A., & G. Tabellini (2008a). Bureaucrats or politicians? Part I: A single policy task. *The American Economic Review*, 97(1), 169-179.
- Alesina, A., & G. Tabellini (2008b). Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple policy tasks. *Journal of Public Economics*, 92, 426-447.
- Bächtiger, A., M. Spörndli, M. R. Steenbergen, & J. Steiner (2005). The deliberative dimensions of legislatures. *Acta Politica*, 40, 225-238.
- Baynes, K. (2002). Deliberative democracy and the limits of liberalism. In René von Schomberg, & K. Baynes (Eds.), *Discourse and democracy: Essays on Habermas's between facts and norms* (pp. 15-60). Albany, NY.: State University of New York Press.
- Bendor, J., S. Taylor, & R. van Gaalen (1985). Bureaucratic expertise versus legislative authority: A model of deception and monitoring in budgeting. *The American Political Science Review*, 79(4), 1041-1060.
- Berg, B. L. (2004). *Qualitative research methods for the social sciences* (5th Ed.). Boston, Mass.: Allyn and Bacon.

- Bessette, J. M. (1994). *The mild voice of reason: Deliberative democracy and American national government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Chambers, S. (1996). *Reasonable democracy: Jürgen Habermas and the politics of discourse*. Ithaca, NY.: Cornell University Press.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. NY.: Oxford University Press.
- Dunleavy P., G. W. Jones, J. Burnham, R. Elgie, & P. Fysh (1993). Leaders, politics and institutional change: The decline of prime ministerial accountability to the house of commons, 1868-1990. *British Journal of Political Science*, 23, 267-298.
- Ekeli, K. S. (2005). Giving a voice to posterity-deliberative democracy and representation of future people. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 18, 429-450.
- Elgie, R., & J. Stapleton (2006). The parliamentary activity of the head of government in Ireland. In N. D. J. Baldwin (Ed.), *Executive leadership and legislative assemblies* (pp. 154-173). NY.: Routledge.
- Elster, J. (1998). Deliberation and constitution making. In J. Elster (Ed.), *Deliberative democracy* (pp. 97-122). NY.: Cambridge University Press.
- Fiorina, M. P. (1985). Congress and bureaucracy: A profitable partnership. In F. E. Rourke (Ed.), *Bureaucratic power in national policy making* (4th Ed.) (pp. 220-230). Boston: Little, Brown.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Gangl, A. (2003). Procedural justice theory and evaluations of the lawmaking process. *Political Behavior*, 25(2), 119-149.
- Giddings, P. (1993). Questions and department. In M. Franklin, & P. Norton (Eds.), *Parliaments questions* (pp. 123-149). NY.: Clarendon Press.
- Gutmann, A., & D. Thompson (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Gutmann, A., & D. Thompson (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy* (W. Rehg Trans.). Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Habermas, J. (2005). Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. *Acta Politica*, 40, 384-392.
- Jensen, J. L. (2003a). Public spheres on the internet: Anarchic or government-sponsored.

- Scandinavian Political Studies*, 26(4), 349-374.
- Jensen, J. L. (2003b). Virtual democratic dialogue? Bringing together citizens and politicians. *Information Polity*, 8(1-2), 29-47.
- Lascher, E. L. Jr. (1996). Assessing legislative deliberation: A preface to empirical analysis. *Legislative Studies Quarterly*, 21(4), 501-519.
- Laver, M., & K. A. Shepsle (1996). *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. NY.: Cambridge University Press.
- Lazarus, R. J. (2006). Congressional descent: The demise of deliberative democracy in environmental law. *Georgetown Law Journal*, 94(3), 619-681.
- Levine, C. H., B. G. Peters, & F. J. Thompson (1990). *Public administration: Challenges, choices, consequences*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman.
- Little, D. (1991). *Varieties of social explanation: An introduction to the philosophy of social science*. Boulder: Westview Press.
- Loomis, B. A. (Ed.). (2000). *Esteemed colleagues: Civility and deliberation in the U.S. senate*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press.
- Mann, T. E., & N. J. Ornstein (1993). *A second report of the renewing congress project*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research and the Brookings Institution.
- Meier, K. J. (1997). Bureaucracy and democracy: The case for more bureaucracy and less democracy. *Public Administration Review*, 57(3), 193-199.
- Oleszek, W. J. (1996). *Congressional procedures and the policy process* (4th Ed.). Washington, D.C.: CQ Press.
- Olson, D. M. (1994). *Democratic legislative institutions: A comparative view*. Armonk, NY.: M.E. Sharpe.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. NY.: Pinter.
- Quirk, P. J. (1991). Evaluating congressional reform: Deregulation revisited. *Journal of Policy Analysis and Management*, 10(3), 407-425.
- Ragin, C. C. (1987). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, C. C. (1994). *Constructing social research: The unity and diversity of method*. Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press.
- Rawls, J. (1997). The idea of public reason. In J. Bohman, & W. Rehg (Eds.), *Deliberative*

democracy: Essays on reason and politics (pp. 93-141). Cambridge, Mass.: MIT Press.

- Rosenbloom, D. H. (2000). *Building a legislative-centered public administration: Congress and the administrative state, 1946-1999*. Tuscaloosa, Ala.: University of Alabama Press.
- Stanford, K. A. (1996). State budget deliberations: Do legislators have a strategy? *Public Administration Review*, 52(1), 16-26.
- Steenbergen, M. R., A. Bächtiger, M. Spörndli, & J. Steiner (2003). Measuring political deliberation: A discourse quality index. *Comparative European Politics*, 1, 21-48.
- Steiner, J., A. Bächtiger, M. Spörndli, & M. R. Steenbergen (2004). *Deliberative politics in action: Analyzing parliamentary discourse*. NY.: Cambridge University Press.
- Tsaliki, L. (2002). Online forums and the enlargement of public space: Research findings from a European project. *The Public*, 9(2), 95-112.
- Uhr, J. (1998). *Deliberative democracy in Australia: The changing place of parliament*. NY.: Cambridge University Press.
- Weatherford, M. S. (1994). Responsiveness and deliberation in divided government: Presidential leadership in tax policy making. *British Journal of Political Science*, 24(1), 1-31.
- Wiberg, M. (1995). Parliamentary questioning: Control by communication? In H. Döring (Ed.), *Parliaments and majority rule in Western Europe* (pp. 179-222). NY.: St. Martin's Press.
- Wilson, G. K., & A. Barker (2003). Bureaucrats and politicians in Britain. *Governance: An international journal of policy, administration, and institutions*, 16(3), 349-372.
- Woodhouse, D. (1994). *Ministers and parliament: Accountability in theory and practice*. NY.: Oxford University Press.

附錄 大學法與私立學校法修法內容概述

大學法自民國 37 年公布以後歷經多次修正過程。而本文所關注的修法階段係於民國 94 年 12 月 13 日三讀通過、民國 94 年 12 月 28 日公布的全文（42 條）修正結果。其中，相關的委員會會議共有四次，但有實質對話記錄的會議卻僅有第五屆第四會期教育及文化委員會第八次會議（以下簡稱大學法第一次會議）、與第六屆第二會期教育及文化委員會第五次全體委員會議（以下簡稱大學法第二次會議）。在大學法第一次會議中，主要是針對行政院教育部、程振隆等 36 人、程振隆等 33 人、與陳朝龍等 33 人的提案進行併案審查。而從教育部的報告中，可以發現其主要的修法重點包含：建立大學評鑑機制、組成高等教育審議委員會、建立推動國立大學法人化的法律基礎、改善大學校長的產生方式與職權、建立大學組織與學制彈性化之機制等；而程振隆等 36 人提出的第四條修正提案，係針對現行評鑑機制的問題，認為應成立一個專責的評鑑單位，才能達到公平的評鑑結果；而程振隆等 33 人提出的修正草案，則是以教育部的修正版本為基礎，進而提出若干修正之處，諸如教育部應減少主導情況，國立大學法人化在法令規範仍不清楚的情況下應採取較保守之態度，高教審議委員會可能會受到民意代表的壓力、故應設置撥款委員會等；而提案人陳朝龍等 33 人針對第二十七條之一的修正草案，則是認為現行大學學雜費不斷調漲導致學生權益受損，故應設定公告學雜費之基準時間點，且調漲後的收費標準不應適用於已入學之舊生。故可見在大學法第一次會議中，其中兩個提案僅針對部分條文，而全文修正之版本則為行政院版本與程振隆委員之版本，且立法委員的提案對於行政院所提出的行政法人與高教審議委員會兩大改革方向有所質疑；而在大學法第二次會議中，則是併案審查曹來旺等 41 人與行政院教育部的提案。在曹來旺等 41 人的提案中，係關切學生保險的問題，認為學生往往不清楚投保的權益何在，故在普遍只投保不理賠的狀況下，使保險公司可以從中獲取暴利。因此，學校有責任主動協助學生辦理理賠事項；而教育部的修正草案，則是以國立大學法人化與國立大學校長遴選一階段為主要修改重點。且教育部有鑑於第五屆會期末獲得通過的失敗教訓，已修改前次會議較有爭議之處。

而私立學校法從民國 63 年制訂公布以來，亦有過多次修訂的過程。本文所針對的修法階段係於民國 96 年 12 月 18 日三讀通過、民國 97 年 1 月 16 日公布的全文（89 條）修正結果。其中，相關的委員會會議共有六次，但有實質對話記錄者僅

有第六屆第四會期教育及文化委員會第八次全體委員會議（以下簡稱為私立學校法第一次會議），及第六屆第四會期教育及文化委員會第十三次全體委員會議（以下簡稱為私立學校法第二次會議）。由於兩次會議時間點較為接近，故討論提案差異不大，後者僅多了邱鏡淳委員的提案。兩次會議的不同版本提案皆是為因應社會型態轉變與國際化趨勢，希冀提升私立學校的公共性與自主性。在教育部的版本中，重點在於建構一法人可設多所學校之設校法人制度，並希望減少行政干預，且為維持私立學校之公共性，另設置監察人機制；而吳清池等 32 人之提案則是希望因應國際化潮流，開放外國人來台設校；曾燦燈等 31 人提案主要目的在於強化私立學校的管理能力，故希望改正董事資格與運作方式的規範；周守訓等 34 人的提案則是關切如何防堵董事的消極不作為；黃政哲等 38 人之提案希望修正私立學校定位、董事會職權、主管機關監督、與學校改制等事項，以朝向自由化發展的目的；張顯耀等 36 人係針對未受補助的私立學校，希冀可以給予其更多自主空間；邱鏡淳等 34 人的提案亦是希望減少政府干預，讓私立學校可以自主發展。雖兩次會議討論提案十分雷同，但在第二次會議討論中，實質討論內容卻未聚焦於法案本身，而多針對如何進行修法來做討論。由於此次私立學校法的提案版本十分多元，因此便有立法委員對於行政部門的處理方式表示不滿，比如說教育部對於不同版本的回應方式與整合方式可能無法滿足部分立法委員的需求，故有立法委員認為應等待教育部做出完整說明之後再進行審查。

Content Analysis of Administrators' and Legislators' Discourse in Policy Legitimation - Deliberative Democracy Perspective

Pei-Yin Liu, Tong-Yi Huang*

Abstract

Policy legitimation is the prerequisite of policy implementation. Under the representative democracy, policy legitimation results from the interaction between administrators and legislators. And they should strengthen the legitimacy and quality of decision-making by deliberative discourse. However, this process is ignored by the academia in the past. This study investigates the policy legitimation discourse from the perspective of deliberative democracy, specifically from the aspects of diversity, reciprocity, respect, and reasonableness. The author selected the processes of amending the University Act and the Private School Law by comparative study of cases, and used the content analysis as the research method. The results show the attributes such as reciprocity, diversity, respect, and reasonableness in the legislators' policy legitimation discourse have a great room for improvement. Administrators are always conservative and passive, and there is a lack of the reasonableness in the discourse. The difference between legislators and administrators' discourses may relate to respective institutional roles. Accordingly, this study suggests

* Pei-Yin Liu, Master, Department of Public Administration, National Chengchi University.
Tong-Yi Huang, Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

current system should give legislators more incentives to interact with each other, and to promote the deliberative spirit of the discourse. The institution should encourage administrators to be more active in making arguments, to enhance reasonableness and exert more influence. This study also gives suggestions to further studies.

Keywords: deliberative democracy, policy legitimation, content analysis, the Legislative Yuan, policy discourse