

國會的效能升級

—談兩波立法院之改革

黃秀端 / 東吳大學政治學系教授兼系主任

國內各界對立法委員以及立法院的整體評價總是不佳，最近第四屆立委卸任前，立法院又做部份的改革，這樣的改革能否真正提升立法院的議事效率與立法品質呢？本文的目的著重檢討國會效能不彰的原因，並就制度面上探討兩波國會改革是否能夠增進立法院委員會的專業能力，並督促立委致力於法案審查，達到提升立法效能的具體成效。

壹、前言

國會為集體決策之機構，也是民意代表機構，所以我們對於國會的評估並不像對於行政部門之評估一樣著眼於工作效能。今天大家會質疑我們的立法院為什麼效率那麼差？為什麼沒有任何立法品質？那是因為我們的立法院有太多為人詬病之處。為什麼我們的立法院每次到了會期的最後一天就要挑燈夜戰或者是延長會期？為什麼最後幾天審查通過的法案比前面一整個會期都來得多？正常會期時間，委員都跑到那裡去了？為什麼不來審查法案？連夜趕出來的法案品質可以讓我們信賴嗎？為什麼既無法案審查功能，亦對行政院無拘束力之國會論壇，反而是立法委員們漏夜排隊，爭取上台發言的場域呢？三年前第三屆立委即將卸任之前因為同樣的理由，立法院通過了「國會改革五法」，希望這

些法案的通過使得第四屆立委有全新的表現。然而三年之後，立法院的表現不僅未獲得改善，甚至每況愈下，尤其是最後幾天的法案大清倉，瘋狂地通過多項分贓法案，並無視於程序正義與立法權之正當性，令人不禁嘆息搖頭，我們的立法院到底出了什麼問題？

民眾對於立法院的不滿更是有增無減，根據近兩年來的民意調查顯示，民眾對於立法院的表現不滿意度皆高達七成以上；同時民眾也不信任立法委員能代表人民問政（見表一）。為什麼由老百姓一票一票選出來的立法委員得到的評價卻如此不堪呢？本文的目的在探討我們的立法院出了什麼問題？民國88年的國會改革是不是出了問題？最近，在第四屆立委卸任前，立法院又做了什麼樣的改革？這樣的改革能否真正提升立法院的議事效率與品質呢？

表一：對立法院或立委表現之民意調查

| 調查時間 | 調查項目 | 訪問結果 | 樣本數 | 調查單位 |
|---------|-----------------------|---|------|------|
| 2000.11 | 是否信任立委能代表人民問政 | 非常不信任20.3% 不信任42.7% | 1134 | 天下雜誌 |
| 2001.4 | 對立法院表現之滿意度 | 非常滿意1.1% 還算滿意9.0% 不太滿意29.7% 非常不滿意46.3% | 1075 | 山水民調 |
| 2001.6 | 對立法院表現之滿意度 | 非常滿意0.6% 還算滿意12.3% 不太滿意29.6% 一點也不滿意42.2% | 1023 | 山水民調 |
| 2001.8 | 對立法院完成修法，以達成經發會共識有無信心 | 非常有信心3.7% 還算有信心23.2% 不太有信心31.2% 一點也沒有信心22.4% | 1064 | 山水民調 |

貳、民國88年國會改革五法之重點（第一波國會改革）

第三屆立委卸任之前，立法院一口氣通過了所謂的「國會改革五法」。此五法包括立法院組織法，立法院各委員會組織法，以及立法院議事規則的大幅修正，除此之外，更增加了立法院職權行使法以及立法委員行為法兩個法案。過去立法院組織法，立法院各委員會組織法和議事規則雖迭有修正，但是其修改幅度皆相當小，不若此次大幅翻修，更破天荒的制定了立法委員行為法以及立法院職權行使法。此次改革一方面是因應民國86年第四次憲法增修條文中對於立法委員人數及職權之變動，如：立委人數增為二百二十五人，覆議權改變，增加對總統、副總統之彈劾權，廢止對行政院院長行使同意權等而做的修正。另一方面，則是立法院本身專業程度不夠，效能不彰為人所詬病，為因應

跨世紀國會改革需要，俾期立法運作更為順暢，立法效能更為彰顯（立法院公報，88卷，第5期，頁50）。歸納起來此次修法有幾個重點，包括強化委員會的組織與運作、強化立法院行政及專業支援系統架構、黨團地位合法化、以及訂定立法委員行為規範。

一、強化委員會的組織與運作

我們的立法委員很少花時間在委員會審查法案，委員會成員也不夠專業經常遊走於不同的委員會，委員會法案之審查亦未受到應有的重視，第一波改革很重要的部份便是在強調委員會的專業化，以下幾項為委員會調整的重點：

●調整並增加常設委員會

第四屆立委總數員額為二百二十五人，而同時與之相對應的行政院相關部會處局署等機關已達三十三個單位，不再是行政院組織法中的八部二會，因此將委員會數目調整為十二個，增加科技及資訊委員會以及衛生環境及社會福利委員會，同時對

現有部份委員會配合實際需要予以正名（立法院組織法第十條），如：教育委員會改為教育及文化委員會、經濟委員會改為經濟及能源委員會、預算委員會改為預算及決算委員會、內政及邊政委員會改為內政及民族委員會、外交及僑政委員會改為外交及僑務委員會。

②調整委員會人數基準

原立法院組織法第十九條規定立法院各委員會人數以十八人為限，為配合立委人數增加，而提高為二十一人，對於立委是否可以加入兩個委員會問題，最後為達專業化的目的，還是維持以加入一個委員會為限（立法院組織法第十一條第一項和第二項）。

③委員會組成改採依院會政黨比例代表

為改善原先採取的登記再抽籤之制度，使得某些專業立委因籤運不好，而被抽離該委員會，委員會組成改採政黨比例代表制，即各政黨黨團在委員會席次，依其在院會中之席次比例（立法院組織法第十一條第二項）。

④提高開會時委員會出席門檻

原立法院各委員會組織法第五條規定，各委員會僅須該委員會委員五分之一出席，便得開會，然而在立委人數增加之後，為提升委員會專業化角色與功能，因而提出開會時委員出席比例達三分之一始得開會之規定（立法院各委員會組織法第六條）。

⑤增列非有在場出席委員三人，不得議決之規定（立法院各委員會組織法第十條第一項）

此種設計之目的在解決委員會審查中，只有一、兩位立委在場或甚除主席外，並無委員在場，仍繼續進行逐條審查，逕行通過的情況。若是經常發生一人審查法案之情況，不免造成立法品質令人堪慮之隱憂。

⑥強化委員會幕僚支援系統

提升委員會的審查素質，必須要有專業化的幕僚支援系統，因此改革中增加委員會幕僚員額編制以及明定主任秘書、專門委員職等及職務。各委員會除各設置主任秘書一人之外，原來還設有專門委員、秘書、科長、科員、速記員、書記官或書記等人員。為配合需要，新法中於各委員會分別增加編審一人，專員一人以及科員一至二人，以充實委員會人力（立法院各委員會組織法第二十條）。

二、強化立法院行政及專業支援系統架構

立法院所監督的行政院是擁有六十多萬公務員的行政體系，他們司其專業，若非有堅強的支援系統架構，立法院是難以對抗行政部門的，因此強化立院的行政及專業支援架構有其必要性。此次修法中特別值得一提的是三個專業支援系統的設立，即法制局、預算中心及國會圖書館（立法院組織法第十五條）。法制局之設置在提供立委立法政策及法案草擬等協助。預算中心則在提供立委有關預算案之專業諮詢及協助，以利立委預算之審查以及對預算之監督。另外，鑒於原有的立法院圖書資料室並無固定員額編制，且僅聘僱數十名人員，實難以發揮圖書館之功能，國會圖書館之設立，將有助於立法委員隨時取得相關之圖書資料及立法資訊之服務。

三、黨團地位合法化

立法院是個合議制機構，立委若皆單打獨鬥，而無黨團的存在，將會是二百二十五人各彈各的調，毫無交集，造成議而不決之情況。政黨的存在，使得政黨得以透過整體之決策，向選民負責。因此將黨團地位合法化，明定黨團協商之對象與時機，協商代表成員及其比例，協商之程序

相關事項及協商結論之效力（見立法院職權行使法第六十八條至七十四條）。

四、立法委員行為規範

立法委員代表人民行使立法權，但是在立法過程中，必須面臨來自各方的壓力，如：行政機關、利益團體、選區、政黨明訂...。在多方利益的壓力之下，立委行為規範之建立有其必要，在新制定的立法委員行為法中，將立委的倫理規範、義務與基本權益、遊說、政治捐獻、利益之迴避及紀律等皆作了規範（見立法委員行為法）。

參、國會改革五法並未發揮功效

第四屆立院一開始便祭出了「國會五法」，然而觀察第四屆立委在第一會期至第六會期的表現，專業化並未提升，審查法案的精神依然不存在。財政、經濟與交通三委員會仍舊是利之所趨之地。更令人感到遺憾的是，第一會期的最後一天竟然以打架收場閉幕。苦心所訂立的委員會組成按各政黨在院會的席次比例的條文，最後一天在國民黨的強勢動員之下，再度恢復原來的抽籤制。委員會的專業化更是遙遙無期，委員在開會期間能夠全程參與者，為數不多，而對於法案有專業修養者，更是屈指可數（施焜松，1999；65）。第五會期除發生羅福助毆打李慶安事件，第六會期一開始，又因為財政委員會召集委員選舉問題，導致因打人事件而被停權的羅福助委員回到委員會，對著在場立委高聲訓斥，「貓不在，老鼠就作怪！」而引起一片「立法院是否鼠輩橫行」的討論。由此可見第一波的改革並未發揮功效，究竟此次改革出了什麼問題？

一、委員會的分配未能依資深及專業原則

雖然在第四屆第一會期正式實施以政黨比例代表方式來安排委員會席次，使各黨團在委員會的席次得以反應該黨在院會的實力，不過此種方式若無政黨配套措施仍無法達到預期之立法目標。新制上路之前，民進黨黨團已發展出一套以過去參加委員會以及政策小組之經歷的記點方式來決定委員會分配原則，點數越高者，越優先分配；至於新黨因人數較少，也多能以資深倫理，專業原則提出委員會成員和召委與程委名單。但是國民黨內部卻因缺乏一套黨團運作及委員會分配原則，導致大家都搶著要進入熱門委員會爭食預算大餅，以致委員會延宕兩週還無法開會，新科立委照樣於立院的第一個會期就搶到召委一職（楊昇儒，1999）。也因為國民黨內部擺不平，紛爭頻仍，在第一會期結束後，國民黨再度提案改為抽籤方式，因此這方面的改革等於是白忙一場，又回到原點（立法院公報，88卷，37期，頁，20-210）。

以抽籤方式的處理模式通常是用於超額登記的委員會，必須完全靠手氣定輸贏，此種情況常常會造成資深專業的委員被抽出，被迫轉入個人並不專業的委員會，同時政黨實力也無法在委員會均衡地反應出來。相對地，政黨比例方式是兼顧理想與現實的方式，不但可以避免抽籤的攻防，促進朝野協商文化的成熟度，更有助於政黨內部建立資深機制，並促進委員會專業化。可惜因為國民黨黨團內部缺乏明確原則，又無力擺平內部，以致此制功虧一匱。

另外，三位召委輪流擔任委員會主席的設計以及每會期必須改選召委和召委只能連任一次的規定使得國會欲建立委員會權威及專業目標更加難以達成。

根據立法院各委員會召集委員選舉辦法

第四條規定，召委每會期改選一次，連選得連任，但以一次為限。任何委員在當選後，只要得到六、七票之支持便可能在該委員會立刻成為召委和程委。第二屆立委甫上任之第一會期，十個委員會中的二十九位召委有十一位（佔37.93%）是剛出爐的立委（見表二）。這些立委連委員會的職權及議事規則完全不清楚的情況下便上陣，自然得不到大家的尊重與掌聲。第三屆第一會期的情況稍為有改善，有五位

召委為新科立委，僅佔16.67%。然而在國會改革五法實施之後的第四屆第一會期，新科立委在該會期的三十六席召集委員中，竟囊括十一席，佔30.56%。由於在該會期民進黨及新黨皆有默契持資深原則，因此民、新兩黨並沒有新鮮人擔任該會期之召委；反之，國民黨竟然有十位新科立委擔任召委佔國民黨召委的45.45%，另外一位新科召委為無黨籍所有。

表二：第二、三、四屆立院第一會期各黨立委擔任委員會召委比例

| 第二屆第一會期 | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|---------------|---------------|--------|--------------|--------------|--------|--------------|--------------|--------|------------------|--------------|--------|----------------------|
| 黨籍 委員會身份 | 國民黨 | | | 民進黨 | | | 其他 | | | 首任立委人數 及占召委比例 | | | |
| | 首任 立委 | 連任 立委 | 總數 | 首任 立委 | 連任 立委 | 總數 | 首任 立委 | 連任 立委 | 總數 | | | | |
| 召集 委員 | 9 (50.0%) | 9 (50.0%) | 18 | 2 (18.0%) | 9 (82.0%) | 11 | 0 (0.0%) | 0 (0.0%) | 0 | 11 (37.9%) | | | |
| 程序 委員 | 9 (75.0%) | 3 (25.0%) | 12 | 5 (71.4%) | 2 (28.6%) | 7 | 0 (0.0%) | 1 (100%) | 1 | 14 (70%) | | | |
| 第三屆第一會期 | | | | | | | | | | | | | |
| 黨籍 委員會身份 | 國民黨 | | | 民進黨 | | | 新黨 | | | 其他 | | | 首任立委 人數及占 召委比例 |
| | 首任 立委 | 連任 立委 | 總 數 | 首任 立委 | 連任 立委 | 總 數 | 首任 立委 | 連任 立委 | 總 數 | 首任 立委 | 連任 立委 | 總 數 | |
| 召集 委員 | 2 (12.5%) | 14 (87.5%) | 16 | 1 (10.0%) | 9 (90.0%) | 10 | 1 (33.3%) | 2 (66.7%) | 3 | 1 (100%) | 0 (0.0%) | 1 | 5 (16.67%) |
| 程序 委員 | 4 (40.0%) | 6 (60.0%) | 10 | 3 (42.9%) | 4 (57.1%) | 7 | 1 (50.0%) | 1 (50.0%) | 2 | 1 (100%) | 0 (0.0%) | 1 | 9 (45%) |
| 第四屆第一會期 | | | | | | | | | | | | | |
| 黨籍 委員會身份 | 國民黨 | | | 民進黨 | | | 新黨 | | | 其他 | | | 首任立委 人數及占 召委比例 |
| | 首任 立委 | 連任 立委 | 總 數 | 首任 立委 | 連任 立委 | 總 數 | 首任 立委 | 連任 立委 | 總 數 | 首任 立委 | 連任 立委 | 總 數 | |
| 召集 委員 | 10 (45.5%) | 12 (54.5%) | 22 | 0 (0.0%) | 11 (100%) | 11 | 0 (0.0%) | 2 (100%) | 2 | 1 (100%) | 0 (0.0%) | 1 | 11 (30.56%) |
| 程序 委員 | 14 (73.7%) | 5 (26.3%) | 19 | 9 (75.0%) | 3 (25.0%) | 12 | 2 (100%) | 0 (0.0%) | 2 | 2 (66.7%) | 1 (33.3%) | 3 | 27 (75%) |

● 資料由筆者自行計算；**第二屆第一會期新黨尚未正式成立

同樣地情況亦發生在程序委員，第二屆第一會期國民黨的十二位程委中有九位為新上任立委，佔75%，民進黨七位程委中有五位為新鮮人，亦達71.4%。第三屆第一會期二十位程序委員中，總共有九位為新鮮人，佔所有程委之45%，其中國民黨之新科程委有四位，民進黨三位，新黨及無黨籍各一席。第四屆第一會期的程序委員竟然有二十七位為新科程委，佔所有程委之75.0%。由此可見資深原則並未貫徹落實。

另外，召委每一會期都要改選，且只能連任一次，表示每一委員會每一屆期至少要有九位不同之立委擔任召委，至多甚至可以選出十八位不同之召委（如果沒有人連任），亦即幾乎每一位想要當召委者皆有機會；如果人人有機會輪流擔任召委，不僅召委無法建立其權威，且委員亦欠缺動機來建立在該委員會之地位，以發揮政策影響力（黃秀端，1996：31）。

第二屆立委，六個會期都沒有當過召委者只有42人，佔總數149人（扣除院長、副院長及任期末滿者）之28.19%，既未當過召委，也未當過程委者，則僅有二十三位，佔15.44%而已；換言之，有84.56%的二屆立委不是擔任過召委就是擔任過程委。第三屆立委未曾擔任召委者則有46位，佔31.29%，未曾擔任召委及程委者則只有二十八位，佔19.05%；第四屆立委人數由原來的一百六十四人增加為二百二十五位，但是未曾擔任召委的只有36.57%，未曾擔任召委及程委者也只有18.06%（見表三）。同時，筆者發現那些在六個會期中未擔任召委及程委者反而是黨內比較資深者或該黨黨內份量較重者，由此可見召集委員和程序委員的職位

並不具有吸引力。

委員會開會的法定人數原來為五分之一，一個十八人之常設委員會，只要有四人即可開會。實際情況則更糟，委員簽到後常先行離席，形成出席立委僅剩下一、二人即作成決議的情況，因此有「委員會個人化」之說（趙永清，1996：57）。由一、兩位委員的意見而作成之決議自然難以獲得院會之尊重。為改善此種現象，因此把出席法定人數由五分之一提高為三分之一，並規定要有三人以上方能作成決議。然而此項改革的結果並未產生委員更踴躍之參與，反而是委員會因達不到法定人數而流會。換言之，僅是提高法定人數，而不加上其他配套措施來提高參與之興趣，並無法達成讓更多之委員來參與之目的。

表三：在屆期內未曾擔任召委或程委者

| | 未曾擔任 召委者 | 未曾擔任 召委及程委者 | 委員 總數 |
|-----------|----------------|----------------|----------|
| 第二屆 立委 | 42 (28.19%) | 23 (15.44%) | 149* |
| 第三屆 立委 | 46 (31.29%) | 28 (19.05%) | 147* |
| 第四屆 立委 | 79 (36.57%) | 39 (18.06%) | 216* |

* 第二屆149人、第三屆147人、第四屆216人並未將院長、副院長以及任期末滿六會期者列入，惟2001年立委當選縣市長者及國民黨不分區立委曾振農，因離職時間距任期屆滿所差無幾，不在此限。以上資料由筆者自行計算。

二、黨團協商、委員會權力被架空

黨團地位的合法化乃是政黨政治所必須，不同政黨之間對法案內容有歧異時，黨團之間進行協商當然有其必要性，但是

目前黨團協商已成為眾矢之的，為什麼原本為促進法案推動的效率而設立的政黨協商制度，反而成為法案遲滯的罪魁禍首呢？

所謂的「黨團」根據立法院組織法第三十三條的規定，「立法委員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有五人以上，政黨席次不足五人或無黨籍之立法委員得合組五人以上之聯盟。」¹ 任何只要有五人以上之政黨或是無黨籍立委只要五人以上即可組成黨團或聯盟，參與協商。²

一般而言，在委員會審查階段，除非是重大法案，否則各政黨在委員會階段並未正式表達政黨立場，並要求成員遵守。通常是在委員會審查後，在送交院會之前再進行政黨協商，黨團協商結果根據立法院職權行使法第七十一條規定，各黨團代表達成共識之後，應立即簽名，作成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後，列入記錄，刊登公報。黨團協商代表必須由各黨團指派代表參加，但是各黨團指派的代表不見得是該法案於委員會審查的立委或對該法案出力最多、了解最深之立委，因為各政黨參與協商之代表採取自由認養方式，參與協商的各黨代表，很可能在整個委員會審查過程中，完全未曾參與。換言之，想要修改法案內容根本無須參與委員會審查，只要有機會參與黨團協商即可，而參與的代表又完全沒有利益迴避。黨團協商過程完全黑箱作業，沒有任何協商過程之紀錄，只知道最後的結果，不似委員會審查過程中，每一位立法委員的發言，都有會議紀錄。因此，黨團協商過程中暗藏什麼玄機，外人完全無法窺知。只要有五位立委便可以組成一個黨團，大選時無共同理念的無黨籍立委，當

選後於立法院便可以立刻組成黨團，與其他政黨一樣擁有參與朝野協商的權利。由於協商過程完全黑箱作業，而且只要一個黨團，一位委員，拒絕簽字，法案便被擱置，無法送到院會進行二讀。換言之，一個黨團或一位參與協商之立委，在不動用表決的情況，便可能擋住任何一項法案，並以此要脅利益分贓。這也是為什麼無黨籍人數雖少，卻在立法院擁有否決權，使其影響力遠遠超過其原有的實力；這也是為什麼羅福助委員在立法院擁有呼風喚雨的能力。原先是為了促進立法效率而設的黨團協商，因為少數一、兩位立委為了得到其想獲得的利益，而拒不簽字，反而延宕法案的推行。本來立法院職權行使法並未規定所有法案都須經過政黨協商，然而也不知為什麼形成所有法案，無論有無爭議，皆須送交協商的慣例，使得原先本無爭議，可以輕鬆通過的法案，卻成為被綁票之對象，而遲遲無法過關。

黨團協商結果可以完全推翻委員會審查的結果，而無須再送回委員會討論。同時，最後送到院會的法案版本是協商版本，而不是委員會版本。又根據立法院職權行使法第七十三條之規定，經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言。經協商留待院會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。同時，在逐條討論時，出席委員不得請求發言。由此可見，一個法案的通過常常決定於非常粗糙、不專業、且完全不負責任的黨團協商，如此結果，法案品質自然令人憂慮。

黨團協商制度除了無法保障法案品質外，還更進一步的破壞了委員會審查制度。Shepsle and Weingast (1987) 認為委

員會得到院會的尊重除了扮演守門員角色、議題設定的功能以及其領域內的資訊和專業優勢之外，最重要的是在院會以及在兩院協調委員會（conference committee）中，扮演舉足輕重的角色，使得委員會在協調委員會中仍具有最後的防衛力量。由於委員會本身無法保障他的法案完整版本在院會審查，使得其完全喪失捍衛法案之權力，因此我們如何期望委員會成員願意花時間與精力於委員會工作呢？此種獨一無二的協商制度不僅深化立法院內部的利益交換，更糟糕的是削弱委員會的功能，而造成「委員會無用論」的窘境，立法怠惰因此更形嚴重。

由於羅福助事件引起的軒然大波，使得世人質疑立法院給予少數幾位無黨籍立委的權限。因此立法院於民國九十年十月三十日，也就是在第五屆立委選舉前，修正立法院組織法第三十三條，將黨團的最低人數由五人改為八人或於立法委員選舉得票比率已達百分之五以上之政黨。但是僅是將可以參加協商的黨團由五席改為八席並無法解決立法院的問題。

三、幕僚功能未能發揮

與行政機關相比，立法機關的資源相對弱勢很多，若欲有效監督政府，強有力的幕僚支持系統是必要的。在資訊爆炸，政府事務日趨繁雜的時代，誰擁有快速充分的資訊，誰就佔有優勢，立委具有充分的資訊，堅強的幕僚系統，方能提升立法品質，有效監督政府。

此次立法院人員編制的擴充，以及國會圖書館，預算中心和法制局的設立，雖使立法院的幕僚支援能力提升不少，然而目前的問題是即使幕僚有能力提供充分的資訊，立委不見得充分利用。以預算來說，

每年行政院送來厚厚一堆的預算書，很多立委不僅從未翻閱預算書內容，甚至有連預算書都不領者。同樣的，也很少立委向法制局尋求對於法律案之評估與分析或對於政策之評估與分析之協助。這些立委基本上並未將任何心思花在預算的了解與審查上，立院幕僚提供再多資訊，亦無法產生任何作用。我們立委在審查預算上很少針對預算是否合理來刪減，而是用討價還價及打折方式來刪減預算或者對於某一行政單位不爽，便非理性的大砍該單位之經費；換言之，若徒有龐大堅強的幕僚群，而無伯樂來使用他們，則養了一群幕僚並無法發揮其專業支持的功能。唯有立委願意將更多時間投入立院的工作，新增之幕僚方能有用武之地。

四、立法委員行為規範形同虛設

立法委員行為法中對於立委行為之規範主要包括三部份：第一部份為立委的問政行為與議場秩序之維護，在議場上從事人身攻擊，干擾他人發言，破壞公物，肢體暴力，脅迫他人或攜入危險物品等行為都被禁止的，違者主席得交付紀律委員會議處。

第二部份牽涉遊說及政治捐獻之規範，行為法中明文規定立法委員接受人民遊說，不得涉及財產上利益之期約或接受（第十六條），同時，立委亦不得受託付對進行之司法案件進行遊說（第十七條）。至於，在政治捐獻方面則另以法律定之。

第三部份涉及利益迴避，所謂「利益」依立法委員行為法第十九條之規定是指立法委員行使職權不當增加其本人或其關係人金錢、物品或其他財產上之價值。當立委行使職權所牽涉或辦理之事務，因其作

為會涉及前面所說之利益時，應行迴避（第二十條）。同時，更進一步規定立委行使職權時，不得為私人承諾，或給予特定個人或團體任何差別對待（二十一條）。

儘管立法委員行為法洋洋灑灑作了不少規範，然而該法實施至今卻形同虛設。前面提到第四屆第一會期結束前以暴力收場，卻未見紀律委員會作任何處理，在遊說及利益迴避方面亦未見任何改善。立委的關說依舊，在第一會期至第六會期的情形依舊，立委爭相加入財政、經濟與交通等利益最多的委員會，而這些爭先加入的立委，有很大一部份其企業所屬財團與該委員會的利益有關，卻未見任何人迴避。例如有財團立委加入財政委員會並成立創投公司，卻未見任何人被處分；有案在身的立委進入司法委員會，意圖關說，尋求保護傘，卻未見任何人管理。

紀律委員會因為彼此都是同仁之故，也不願採取任何行動，因此未見紀律委員會開會；即使是紀律委員會開會了，根據立法委員行為法第二十八條之規定，他們所能採取的處分僅有口頭道歉、書面道歉，停止出席院會四次至八次，這些處分都相當輕微，根本無法產生任何遏止作用。紀律委員會還可以作成停權三個月至半年的處分，然而此項處分需經出席院會委員三分之二以上同意，並非那麼容易就可以通過的。

由以上觀之，國會改革法案於第四屆六個會期實施的結果，並未達成預期的效果，立法委員依舊對議事提不起勁，委員會成員不願將時間花於法案審查，其專業化無法建立，而黨團於法案送交院會前之協商，雖然有助於議事效率之提昇，對委

員會的尊嚴與權威卻是一大打擊，同時，當立委不願花費更多時間於議事上時，幕僚群的加強並無法使議事品質真正提昇。最後，委員會仍是利之所趨之地，利益迴避等觀念依舊被擺一邊。

肆、第二波國會改革之修法內容

第四屆立委的表現令人失望，尤其是在政黨輪替之後，朝野互鬥，以致立院空轉，因此在立法委員選舉時，不少候選人以及社會團體主張改革國會，甚至提出「立委減半的訴求」。在各界對改革的要求聲浪下，立法院在一月十五日，也就是第四屆即將結束前，再度修正了立法院組織法、立法院職權行使法、立法委員行為法、立法院各委員會組織法、立法院議事規則、以及立法院各委員會召集委員選舉辦法。除此之外，還通過「無黨籍及少數黨團委員參加常設委員會抽籤辦法」以及「黨團所屬委員參加常設委員會抽籤辦法」。第二波國會改革的目的是在於建立專業的委員會制度、改善黑箱作業的政黨協商制度，但同時強化國會的政黨制度、縮減各別立委或無黨籍立委杯葛議事之機會，希望藉此改善目前議事延宕及立法品質不佳之情況。

一、改善政黨協商制度

政黨協商制度是第二波國會改革改變較多的。過去委員會審查完畢之法案，必須送交政黨協商討論；而政黨協商可以完全推翻委員會版本，而無須知會該委員會，以致委員會地位低落。為改善此種現象，特別修法規定凡是經由委員會審查完畢之法案，委員會有權決定是否要交由政黨協商；換言之，沒有什麼重大爭議的法案，

委員會便可決定逕行送交院會，進行二讀；若要改變委員會的決定，除非以黨團整體提出異議，個別委員則需要有二十人以上連署或附議（立法院職權行使法第六十八條第一、二項）。另外，各黨團派出之代表其中一人應為委員會審查之委員（立法院職權行使法第七十條第二項），以避免過去從未參與委員會審查，也非委員會成員者，加入所謂的密室協商，為特定利益綁架法案。再配合去年十月三十日修改的黨團人數門檻由五人改為八人，使得法案在政黨協商過程中被少數幾位無黨籍立委所杯葛的情況降低。

新的會期中，無黨籍立委包括陳文茜、顏清標、張花冠、蔡豪、高金素梅、瓦歷斯貝林、趙永清、林丙坤、陳進丁、高孟定，再加上新黨的吳成典等共十一人，其中趙永清與張花冠可能受邀加入民進黨團，林丙坤與陳進丁可能加入國民黨團，而高孟定則將加入台聯。扣除此五人，其他則剩下六人，不足八人參與協商之門檻。將來無黨籍立委杯葛議事、綁架法案的機率將會降低很多。

二、各委員會審查法案的專業權

在委員會的部分最主要的修改為委員會的分配方式，亦即採取各政黨在委員會席次依政黨在院會席次比例分配之。不同於第一波之改革，此次特別訂出了計算公式，並且對於未參加黨團者或所參加之黨團之院會席次比例於各委員會不足分配一席次之委員，則訂定抽籤辦法。同時，若各黨團並未於規定時間內提出名單或僅提出部分名單者，將由副院長依各該黨團實際席次抽籤決定之。對於無法提出名單的黨團，立法院採取代為抽籤決定乃是針對第四屆第一會期因為國民黨內部擺不平財

政委員會的席次分配，以致造成議事延宕而從事之調整。

在召委方面仍維持一委員會三位召委之情況，選舉方式則採取無記名單記投票法或推舉方式。為改變過去三位召委各彈各的調的情況，特別規定各委員會召集委員應於每會期開始時共同邀請其委員會中所有成員來擬定該會期的立法計畫。必要時則可以邀請相關院、部、會人員列席說明。（立法院各委員會組織法第六條之一）過去不同的政府單位、不同的政黨、或不同的利益團體常常私底下與某位召委商量，將法案排入委員會議程，因此不同召委安排之議程並不相同。新的改革若能確切執行，至少行政部門可以在會期開始提出他們的立法計畫與立法優先性，與委員會成員進行溝通協調。

另外，廢除召委只能連任一次的規定，避免上任之召委剛瞭解整個委員會之運作後，就要換人，無法建立召委專業之權威。

三、明確訂定立委紀律規範

原來立法委員行為法中對於違反紀律最嚴重的處分為停權三個月或半年，但是並未規定被停權的立委將會中止那些權利的行使，以致發生被停權的羅福助是否可以進入議場與參加委員會的爭論。此次修法明確規範停權期間不得支領立委薪水、不得進出議場（包括院會及委員會）、不得有選舉權與被選舉權等。（立法委員行為法第二十八條）

明定立法委員在國是論壇發表高見時，應遵守立法委員行為法第七條第一項之規定秉持理性問政、維護議場、及議事秩序等精神，不得有辱罵或涉及人身攻擊之言詞、不得有破壞公物或暴力之肢體動作以

及不得攜帶危險物品等行為（立法院議事規則第二十條第二項）。不過立委在國是論壇的行為是否受到規範，完全視紀律委員會是否願意處理這些燙手山芋。

四、其他有關加速法案進行之規定

為了防止政黨不斷利用重行表決來拖延法案進行，議事規則明定用投票或點名表決方法表決的結果不得要求重複表決，除非出現足以證明明顯影響表決結果之重大瑕疵者（立法院議事規則第三十九條第二項）。

另外，在立法院職權行使法中規定對於送入政黨協商四個月仍未獲致結論之法案，將送交院會直接表決（立法院職權行使法七十一條之一）。換言之，若有法案送交政黨協商，卻遲遲沒有結果，為避免該法案完全被冷凍，因而有這樣的規定。

由此可見第二波改革幅度主要著眼於排除可能干擾議事進行的因素，減少個人對議事之杯葛，加強政黨的力量，以求加速立法速度。

伍、第二波國會改革能否提升國會效能呢？

第五屆立委即將於二月一日上任，而此次將有一百一十三位新鮮人，已經超過二百二十五名之半數，面對這麼多的新手，這樣的改革是否能真正提升立法效能與改善立法品質呢？我們將從幾個角度來分析：委員會的專業是否能提升呢？立委是否願意花更多時間於法案的審查工作呢？法案審查是否達到利益迴避的原則呢？最後則是討論立法效能與立法品質是否能提升呢？

一、委員會的專業是否能因此提升呢？

目前有關委員會相關條文及召委選舉辦法並未出現任何資深原則的相關條文，因此委員會的專業與資深權威的建立必須仰賴各個政黨本身之內規。各黨在委員會席次之安排依院會政黨比例，並由政黨來安排，此種安排能否依專業與資深原則，完全決定於政黨。第四屆第一會期的改革無法竟其功，其中很大的原因是國民黨黨團無法擺平其內部成員。截至筆者停筆之時，唯一訂定黨內成員參與委員會辦法的政黨為民進黨，他們依據委員的任期長短加上在某一委員會資深之程度，來計算該委員在該委員會的總積分，積分愈高者，加入該委員會的優先性便愈高。至於其他政黨表示相關規範仍在研擬中。若是無法擬出相關辦法，很可能到最後只好於各黨內進行抽籤，再將抽籤結果名單送交院會。

委員會的安排仍是每個會期重行登記一次，若各黨黨內資深制可以建立，便不致發生立法委員遊走於各委員會的情況；但是若黨團無法約束其成員，則仍可能發生立委遊走之情況。另外，立委還是可以到各委員會登記發言，爭取曝光機會。當某個委員會所審查的法案或有重要人物報告時，該委員會便可能成為當天媒體的焦點，立委們便會搶著於媒體前發言，但是這些發言很可能與討論內容皆無關。換言之，對於新的改革是否會提升立法委員在委員會的專業程度，本人仍持相當懷疑之態度。

二、立法委員是否願意花時間於法案審查呢？

國是論壇並沒有因第二波的國會改革而廢除，因為「國是論壇」是立委最喜歡的作秀場所。原本理性溫和的立法委員，一

上了「國是論壇」，便搖身一變成了口沫橫飛的脫口秀演員，讓人彷彿置身於綜藝節目或野台戲中。委員們寧可漏夜排隊只為了上三分鐘的國是論壇時間，但是卻不願花時間於法案審查的工作。原因在於「國是論壇」的表演可以曝光，認真的審查法案反而不易為選民所察覺。雖然前面提到此次改革想要加強政黨之約束力，但是在選舉制度沒有改革之前，要想大幅改變立委的行為是相當困難的，因為立委的連任來自於選民的投票，選民如何投票，則決定於選舉的遊戲規則，即選舉制度。

目前的立委選舉制度是複數選區單記投票法（SNTV）以及比例代表制的混合。不過目前依比例代表制選出之立委僅有全國不分區之四十一名以及僑居國外八名，總共四十九名，佔二百二十五位的21.78%而已。同時各政黨之比例代表名額是以各政黨在區域選舉中之得票數來計算，因此SNTV的選舉制度對立法委員之選區經營與立法行為之影響遠大於比例代表成份。

國會是個集體決策的場所，政黨的立場若要透過立法來實踐，獲得該黨國會議員之支持是必要的。然而國會議員是否願意將精力投注於問政上以及是否願意支持政黨的立場呢？政黨是不是擁有足夠的胡蘿蔔與棍棒來促使黨員支持政黨立場呢？選舉制度之設計被認為與議員在此方面的動機與行為是相關的。

在SNTV制下同黨議員必須相互競爭，因此黨內的競爭（intra-party competition）高於黨際間之競爭（inter-party competition）。Carey and Shugart（1996）相信，與其他選舉制度相比，在SNTV制下，個人建立與選區關係的動機

相當高。當政黨的利益和建立與選區密切關係發生衝突時，他可能捨政黨而就選區。建立與選區密切的關係以及勤跑基層，可以提高議員在選區中的聲望，即使在國會，他的行為也不是為了達到政黨整體的目標或利益，因為這些對他個人聲望之累積並無作用。換言之，議員在國會的行為可能只是為了提高曝光率或是作秀，或是利用杯葛法案來換取特殊利益或為自己的法案關說及護航，以累積其政治資源。目前立法委員熱衷於國是論壇與總質詢，而對委員會的工作完全不感興趣，主要是因為國是論壇與總質詢，可以有機會在電視媒體前曝光，而為了提高曝光率，可以看到他們噓頭百出，但卻不見內容與品質。

林繼文（2001）認為我國目前的立委選舉制度下有幾項弊端，一為立委問政走偏鋒、重特權；二則導致個人主義或派系林立、政黨功能不彰；三為立法效能差、立法委員難以進行深刻的政策思考及辯論。選舉制度決定立法委員的行為，未來選舉制度若不改革，我們很難期望立法委員有強烈的動機從事立法工作。

三、法案審查是否達到利益迴避的原則呢？

SNTV另外一個附帶影響是對於立委行為規範的問題。以個人選票為主的競選經費相當龐大，候選人平常就必須維持以個人為基礎的政治機器，因為他不能仰賴政黨組織（Curtis, 1988: 177）。立法委員們並不見得關心那些可以照顧廣大群眾的法案，他們反而重視圖利特定少數的「錢坑法案」，因為這樣它才能向他的選民交待這是他的特殊功勞，也才會有選票。也因此Johnson（1984）認為，與其它選舉制度相比，SNTV下的國會議員的腐化與

醜聞便特別多。所以SNTV制的廢除將可以某種程度改善立委毫不避嫌的「利之所趨」之行為。

目前立法委員行為法中的利益迴避條款被認為僅具有象徵性作用，紀律委員會基於同事之誼，並不願意採取任何破壞同仁關係之行動。另外，該法中並無任何相關之罰則。民國八十九年六月二十七日立法院更進一步通過「公職人員利益衝突迴避條例」，此條例中明文規定民意代表不得參與個人利益相關議案之審議及表決（第十條第一項第一款）；對於違反利益迴避條例之民意代表，可以處新台幣一百萬元以上，五百萬元以下之罰鍰（第十六條）。這些相關罰則之規定，比立法委員行為法更進一步，然而大部分人仍舊質疑此法的可行性以及是否具有嚇阻效果。事實上，原來委員會版本中有牽涉到刑責部分，然而這部分在院會階段已被刪除，僅留有罰鍰部分。但是幾百萬元之罰款是否有效呢？數百萬元對於那些搞創投公司或開發案，動輒賺進數億元之的立法委員而言，猶如九牛一毛，如何產生法之效果呢？另外，誰來認定立法委員是否有違反利益迴避的情事呢？

第四屆最後一次會期發生電玩法修正案、稅務士問題、以及八二三戰役官兵特別補償條例，皆牽涉到龐大利益，以及立委可能收受遊說金等問題。要減少利益迴避，需要相關之配套措施，方可完備。首先必須先從降低立法委員的競選經費著手，這包括嚴格取締任何賄選行為以及選舉制度的改善。如果不想辦法降低競選經費，如此龐大的開銷，自然會想辦法於任期中撈回。除此之外，政治獻金、財產的信託、以及遊說條款的規範必須完備，方

可能改善目前的金權政治。

四、立法效能與立法品質是否能提升呢？

內閣制國家，內閣控制了議程的優先順序，並且掌控了法案修正的過程，在此種制度安排下，常設委員會的權力自然不會太大。目前我國的政治體制介於美國的總統制與英國的內閣制之間，但是以目前立法院的運作與發展，我國立法院有朝向美國總統制的國會方向發展。然而為提高立法效率與法案品質，委員會專業化的角色仍需強化。委員會地位的強化需仰賴委員會專業權威之建立，使其他非委員會成員尊重委員會決議。委員會權威之建立很大一部份來自於制度之設計，包括委員會具有守門員的角色（Denzan and Mackay, 1983）以及提案之角色（Baron and Ferejohn, 1988），法案送到院會後，委員會仍有最後的防衛能力（Shepsle and Weingast, 1987），以及委員會成員在資訊的掌握和專業之程度受到同仁尊重（Axelord, 1984）。

為達到以上目的，首先要建立起召集委員在該政策領域之領導權威，有經驗和能力者願意把心留在委員會；其次，要建立委員會成員的專業權威；接著，要委員會有能力防衛自身審查通過之法案；最後，當然要立法委員有心立法工作。

前面提到政黨協商方式的改變，確實可以提升委員會的地位，至少讓委員會有最後防衛的權力。但是委員會掌握資訊以及專業的程度上，以目前的制度設計則教人毫無把握是否能達此目標。

每一委員會置三位召委的方式並未改變，因為目前沒有一個政黨過半，執政黨擔心若反對黨聯手，他將可能得不到任何一席召委，將有礙於未來議事進行，但是

若維持三席召委，以執政黨在第五屆的人數，三個召委中，至少可以拿到一席或甚至兩席。而對小黨而言，三個召委至少在某些委員會還可以分得一席，若只設一位召委，他們可能一點機會都沒有。此種設計仍讓人感覺有分贓之意。

召委選舉採相對多數單記法，此法有點類似我國的區域立委選舉，每一位召委只要得到五、六票之支持便可當選。只要少數幾位支持就可當選召委，顯示該召委的份量並不夠。至於資深者是否有願意擔任召集委員職位，亦需要視各黨團是否能徵求資深者擔任，同時又能擺平新任者，因為根據現行規定任何立法委員皆有權競選召委一職，不分資深程度。由此觀之，要建立召委在其政策領域之領導權威並不樂觀。

第二波國會改革的幾項內部議事改革雖可能加速法案進行，減少協商時的綁標，但是或許法案審查速度可以加快，但仍然無法保障其品質。立委若無心於立法審查工作，只關心特殊利益的錢坑法案，委員會專業化不易提升，召委的專業權威無法建立，而選舉制度的設計只會使此種情況更形惡化。

陸、結論

解嚴以及國會全面改選之後，立法院扮演之角色日趨重要，相對選民對立法院之期望亦與日俱增。然而觀察第二屆、第三屆與第四屆立委的表現常令選民失望，民眾對立法院的批評不外乎立法委員無心問政，只會作秀，法案審查缺乏專業。立法委員常淪為「利委」，不僅效率不彰，而且立法品質低落。

在第三屆立委即將卸任前夕，立法院一口氣通過了國會改革五法，期望在第四屆

會期開始有全新之表現。然而筆者發現在第四屆的六個會期中立委依舊不願用心審查法案，委員會的分配未能依資深及專業原則，召委毫無權威可言，黨團的協商使得委員會地位益形低落，幕僚人員的增加並未對立委產生實質之助益，同時立法委員規範形同虛設。

由於大家對第四屆立委的批評與日俱增，特別是立委改選時，立法院成為被改革之對象，因此選舉之後，立法院再度做了所謂第二波的改革，此波改革強調政黨對議事的控制，降低個人對議事的杯葛，以暢通立法之流程。然而筆者以為此次改革仍未能解決委員會專業化的問題；同時，選舉制度未改革，若選舉制度未改革，以目前的制度缺乏一股吸引立委回立法院工作之動機。最後，相關陽光法案之立法必須完備，同時執行必須徹底，使我們的立法更能考慮全民利益，不致為少數財團所控制，立法品質方可能提升。

【註釋】

- 1.不過立法院於民國 90 年 10 月 30 日修正立法院組織法第三十三條，其內容改為「立法委員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有八人以上。但於立法委員選舉得票比率已達百分之五以上之政黨不在此限。未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之委員，得加入其他黨團，或合組八人以上之政團。前項政團準用有關黨團之規定。」
- 2.第三十三條（黨團、政團）立法委員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有八人以上。但於立法委員選舉得票比率已達百分之五以上之政黨不在此限。

【參考書目】

(A) 英文參考書目:

- Axelord, Robert
1984 The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books.
- Baron, David P. and John A. Ferejohn
1988 "The Power of Propose." The Hoover Institution Manuscript.
- Carey, John M. and Matthew Soberg Shugart
1996 "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." Electoral Studies 14-4: 417-439.
- Curtis, Gerald L.
1998 The Japanese Way of Politics. New York: Columbia University Press.
- Denzan, Artur and Robert Mackay
1983 "Gatekeeping and Monopoly Power of Committees: An Analysis of Sincere and Sophisticated Behavior." American Journal of Political Science 27:70-61.
- Johnson, Gerald
1984 "Tanaka Kakuei, Structural Corruption, and the Advent of Machine Politics in Japan." Journal of Japanese Studies 12:
- Reed, Steven
1994 "Democracy and Personal Vote: A Cautionary Table from Japan." Electoral Studies 13-1(March): 17-28.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast
1987 "Institutional Foundations of Committee

Power." American Political Science Review 81-1(March): 85-104.

(B) 中文參考書目:

- 立法院公報
1999 第88卷, 第5期。
- 立法院秘書處
1999 中華民國立法院立法委員手冊。
- 林繼文
2001 「選舉制度：國會改革的基本工程」。當代, 171期, 11月1日, 頁58-67。
- 施焜松
1999 「立法院議事品質之探討」。政策月刊, 49期, 8月, 頁64-65。
- 盛杏潒
1996 立法院委員會分配的影響因素與政治後果。「政治制度：理論與現實」學術研究會。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 黃秀端
1996 「選區服務與專業問政的兩難」。理論與政策, 第10卷第4期, 頁21-36。
- 楊昇儒
1999 「召委擺不平, 總質詢停擺」。自由時報, 3月24日。
- 趙永清
1996 「立法院組織法之幾點修正建議」。理論與政策, 第10卷第4期, 頁65-72。