

國會議員的政治立場與其立法參與

—以『台灣地區與大陸地區人民關係條例』為例*

施正鋒

淡江大學公共行政學系副教授

壹、緒論

「國會監督」(executive oversight) 與「監督國會」(congressional watch) 是截然不同的東西。前者指的是國會對於行政部門在政策執行過程加以監督，看其是否稱職；後者指的是國會外面的行為者對國會的考核，看它對選民對託付的各種職責是否盡力了，比如立法、監督行政、代表民意、以及服務選區等等。我們所謂的監督國會，指的就是對於立法院的監督，即「監督行政」。

監督國會的 effort 可以說始於美國。在 1960、70 年代之間，出現了一種特殊的利益團體叫作「公益團體」，比如 Common Cause 與 Nader's Raider (Mcfarland,1984: 183-86)，它們扮演的角色是近似於消費者的看門犬角色，對於政府在政策制定與執行的表現加以監督、評估。它們具體的作法是收集相關資料並公開給一般大眾，以期擴大選民對該公共議題的注目¹。

就代議式民主而言，所謂「向選民負責」(accountability)，是指國會議員能充分反應選民的意願，而最簡便的衡量方式是看他是否能獲得連任。然而，這裏有一個前提，即選民具有充分的資訊作判斷，但是，這往往是選民最欠缺的。我們的目的在提供資訊給選民，公開委員的政策態度與問政表現，使選民有能力節制委員，防止委員出現選前與選後言行不一的情況，並不在傳播媒體所作的挖糞工作，也不在直接監督國會。

¹ 當然，傳統的利益團體也重視相關政策的制定，以便適切地對行政、或立法部門施加壓力，比如「美國勞工聯盟暨工業組織會議」(American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, 簡稱 AFL-CIO) 對於美國經濟政策與貿易政策的高度關切。而民主、共和兩黨的智庫，譬如「布魯金斯研究所」(Brookings Institute) 或是「美國企業研究所」(American Enterprise Institute)，對於政策規則、制定、執行、以及評估也相當關注，以期提供建言。

在本研究裏，我們打算觀察立法院整體表現、以及立法委員個人的表現²。我們不只要描述其行為與規律性，而且還要嘗試加以解釋，如此，我們的評估可以說是實證的（empirical）。另一方面，我們也不排除進行規範的、主觀的評估（normative、subjective）。由於我們的人員與精力都有限，不可能作全盤考察，因此勢必對眾多法案作選擇，而我們挑選『台灣地區與大陸地區人民關係條例』³作考察對象，就隱含表示它在我們的價值觀裏顯得相當重要，因此是主觀的；同時我們暗示委員應該對該法案的審查多付出一分心血，因此是規範性的⁴。

在下面的章節裏，我們將先要考察文獻，檢討各種研究國會的可能概念架構（conceptual framework），找出比較適切的一種，以引導我們的評估與研究的安排。在簡單描述『兩岸條例』的立法過程後，我們先要描述評估委員參與該法案審查的熱心程度，著重點將在其出席與發言的情況。其次，我們將檢視是什麼因素決定其前述行為，這將分兩個層面來看：其一是政治立場（或意識型態），也就是對兩岸關係的定位；其二是委員的認知，這包括自我角色、民意、以及『兩岸條例』的認知。前者根據的是我們對委員發言所作的內容分析，後者的資料則來自對委員所作的問卷調查。再來是對立法院整體作評估，我們將考察它在面對行政部門而執行立法功能之際，是否顯現出自主性，並進一步探討為什麼如此。最後，我們將作簡短的結論。

貳、文獻回顧

在美國，政治學者對於國會的研究是在二次戰後的事。由於他們只針對抹某些特定議題或面向作探討，比如國會選舉、議員的點名投票行為（roll-call），因此難免見樹不見林，所獲的頂多匯集成「中程理論」（middle-range theory）而已。對於議員的行為動機、委員會的行為與動機、以及政黨的影響等等諸多現象，則有待加強研究。這種發展的原因在國會內部的非正式溝通無法觀察，也多未便見形諸文字、或載於記錄，而傳聞又不能當作證據。在此種

² 根據 Davidson（1989: 307-8），我們可以把國會當作是一個集合體，主要在發揮立法的功能；另一方面，我們也可以把國會視為關心個人與地方利益的議員所組成，他們著重代表的功能。根據美國民意調查（Vogler, 1984: 8-9），選民往往對國會整體具有負面的評價，而比較滿意議員個體。

³ 以下簡稱為『兩岸條例』。

⁴ 見 Clem（1989: 251）的區隔。

資訊不利的情況下，學者無從得之到底誰對誰說了那些話，又造成了什麼樣的影響，因此無法成就所謂的「總括理論」(grand theory)(Rieseback,1983)。

在英國，議會的研究更是被視為荒瘠的科目，只停留在對國會的組織結構與過程的描述，也就是採取傳統的法律制度(legal-institutional)研究方式，缺乏對國會議員的行為作描述、分析比較與解釋，更談不上作假設檢定與理論構築(Norton,1986)。一直到1980年代，政治學界才逐漸進一步作跨國界的比較研究⁵(Norton, 1990; Olson and Mezey,1991; Longley,1994)。

台灣的國會研究還處於發芽的階段，除了選舉的研究外，對於國會本身的研究很少⁶，連起碼的法律制度與過程的描述都缺乏，更不用說對於議員行為的記錄與歸納。比如委員的人口統計資料為何⁷？他們在委員會或院會上的投票行為為何？由於基本資料的描述尚未蒐集，也就談不上進一步的解釋，更不用說理論的構築與知識的累積與進步。在過去，由於增額委員只佔極少數，大多數委員不用改選卻又長期支配著「萬年國會」，因此學者對於國會莫可奈何的忽視是可以理解的。但自從老立委全部退職、以及二屆立委在1992年底選出以來，國會的角色丕變，立法院儼然成為台灣政治體系中的核心，與行政部門、以及政黨相互倚重日漸，因此值得我們加以關照，希望能把本研究作為一個墊階石(building block)⁸。

Clem (1989: 247-52) 認為在評估國會時，可從五個方向著手：(一) 國會議員的行為與素質；(二) 憲法賦予國會的權力；(三) 內部結構，比如單或雙院制、黨團或者常設委員會；(四) 立法過程是否民主、有效率、快速以及周全；(五) 政策的實質內容是否合乎國家或政府的目標。這其中，他以為四、五項最重要，也就是要透過立法的數目、內容來判斷國會的決策過程是否有效能(effectiveness)。他所提供的這份清單，大致把國會的重要層面都條列出來了，問題是這些層面的相對關係如何並不清楚；此外，他似乎暗示立法是國會最重要的功能(或

⁵ 老牌的 *Legislative Studies Quarterly* 以美國各級議會為主；真正超國界的是1995年出現的 *Journal of Legislative Studies*。

⁶ 少數的例外是蕭新煌(1984)、廖達琪(1997)；而鄭牧心(1987)對省議會作了相當詳情盡的記錄。另外，朱志宏(1990)則對國會研究作了詳盡的回顧；鄭哲民等人(1992)則對美國國會的結構及運作有鑽研。

⁷ 見李麟添(1980)，但其重點在桃園縣議員。

⁸ 「新時代基金會」曾經對於增額立委的問政表現加以評估，出版了《立法院擂台》一書。澄社與國會觀察基金會也在1992年二屆立委選舉之前，大量公佈立委的問政行為。他們的目標是相當的清楚，是希望透過大眾傳播媒體對於這些評估的報導，影響選民的投票抉擇；也有主持者因此被當事人告訴。當然，我們不排除這兩個團體或有其各別的政治意圖，比如前者自許為中間的自由派，後者則有強烈的非主流色彩。不管其政治立場為何，我們對於墾荒的精神是予以肯定的。

職責)，然而，事實並不盡然如此。

一般來說，學者認為國會的基本功能不外代表民意、立法、監督行政、教育大眾、以及服務選民（Vogler,1984:10-19; Rouder,1977: 186-200; Clem,1989: 251-52）。當然，也有學者進一步把這些功能加以歸納或衍伸，因此有合法化、建立共識、政策澄清、調解衝突等層次較高的主要功能（Loewenberg and Patterson,1979; Davidson et al.,1982, 此外，國會亦有領袖甄拔、任命官員、或修憲等次要功能。

大體而言，學者都會同意國會最基本的功能是立法，但是由於政策的內容往往決定於內閣、政黨、或官僚體系，所以就形式來說，國會最基本的功能是政策的合法化。然而在實質上，我們毋寧說國會是一個論壇、或競技場，用來表達不同的政治立場；此時，國會起碼可以充當政治安全活瓣，給于異議份子發洩的機會⁹。當然，從積極面來看，國會更可用來調解不同政黨、利益、價值觀、或意識型態之間的衝突，甚至進而建立共識。

至於那一個功能比較重要，Davidson 等人（1982）提出三套理論來說明美國國會應該如何扮演其角色。（一）相互制衡理論（*literary theory*）：強調憲政上的三權分立對國會與行政部門的安排，主張國會應該限制行政部門的立法權。（二）行政力量理論（*executive force theory*）：由行政部門提出法案並加以執行，而國會只不過稍作修飾、並加以核准，認為國會成事不足、敗事有餘。（三）黨政政府理論（*responsive parties theory*）：行政部門透過政黨來支配立法部門。Rieseback（1983）加上了第四種，即國會至上模型（*congressional supremacy*），視國會為立法、甚或國務的主要推動者。

又如 Vogler（1984: 26-39）也提出了四種美國國會的模式，他除了用之來描述事實，並據之來評估國會。（一）麥迪遜模式：強調國會與行政之間的相互不信任，惟恐有力的行政部門會危害個人，因此主張加強國會的力量來制衡。（二）漢彌爾頓模式：政策的推動與執行在於行政，即強有力的總統，而國會只作修正、並扮合法化的角色。（三）傑佛遜（政黨政府）模式：主張透過政黨來結合行政與立法，但在本質上由行政部門支配，可以說嚮往英國的內閣制。（四）多元主義模式：主張由利益團體的討價還價來決定政策。其實，這些模式與 Davidson 等人所提的三個理論大致相互契合。

我們可以看到，在不同的模式下，國會的功能便有所不同。在相互制衡模式裏，國會的功能有立法、代表、建立共識、以及監督行政；在行政力量模式裏，國會的主要功能是合法化、監督行政、及代表；而在政黨政府模式下，國會的主要功能只剩政策澄清與代表。亦即在不同的模式下，我們對於國會應該扮演的角色，有迥然不同的期待。深入究之，這些理論（或模型）其實是在探討國會與行政部門的相互關係，我們甚至可以說，其重點在立法權到底決定於誰。因此，這四個模型既可以說是對事實的描述或歸納，也可以視作規範標準，也就是說，根據國會與行政部門的關係來評判國會整體的好壞。當我們使用那一個模型，就決定我們要如何觀察與衡量事實（Vogler,1984: 37）。

就國會研究的切入點來看，Rieseback（1983:169-71）把有關立法政治的理論歸納為三類。（一）組織理論：這是較早期的努力，視國會為一個集合體，會製造產品，而且具有某些功能；在不確定與複雜的社會政治環境下，國會必須自我調適以滿足內部需求，因此關心組織與外部環境的關係、以及內部的結構與程序。具體而言，此派理論的研究重心在國會與總統、政黨、以及利益團體的關係，加上委員會的組織與程序。（二）目的模式：重心在國會議員個人，視議員為理性的，會從各種策略中作選擇以達成其目標，所以要了解其行為，必須探討其動機；在這個模式下，議員最關心的是連任成功，因此他的表現就環繞著選票的考慮。（三）系統與角色分析：嘗試整合前面兩個模型，同時注重制度與個人，也就是把個人的行動納入結構性限制的考慮，比如說，當議員扮演者不同的角色，或委任代表、信託代表、或政客，其行動會大大不同；議員的選擇不只反映自己的態度，也呈現出外在行為者所施加的輸入項，同時，議員的傾向的總合（configuration）則塑造了國會的整體表現。因之，這是一種雙向影響的觀點。

Deering（1989: 3-12）同樣地提出以「分析的位階」（level of analysis）的不同來分析國會的行為。（一）視國會為個別議員的結合：以為議員在本質上是理性的、目標傾向的，因此其行動是為了要達成某些目標，比如連任。因之，議員會比較重視選民服務，忽略立法工作。（二）視國會為一個制度：主張以有機的眼光來看這個制度，因此有其生命、歷史、結構、與程序，而個別議員必須適應這個新的環境，也就是說，他們會被這個制度所塑造；這個觀點強調透

⁹ 尤其是在威權式或獨裁政權；譬如過去的黨外人士。

過相關行政部門、國會中的委員、以及私人部門的受益者之間的談判、妥協、結盟，來決定政策的制定，尤其是管制性與分配性的公共政策。(三) 視國會為整個政治體系的一部分：認為國會的行動決定於政治體系中各種政治制度的相互作用，因此國會必須面對兩種外在環境，一為政治體系的結構，比如憲政制度、民意、甚至國際體系，一為非尋常性的事件。因此，不管是個人的目標，還是政治制度的內部結構，只不過反映出環境所施加的壓力。¹⁰

在本研究裏，我們只著重立法院的立法功能，但並非因為因為相互制衡理論或麥迪遜模式在規範上較為優越，而是在國會的諸多基本功能裏，代表民意、監督行政、教育大眾、或服務選民等較難有普遍性的標準，不僅觀察困難，爭議性也較多；相對之下，立法過程的觀察較無上述困難或爭議，而且也合乎一般人對「立法委員」名正言順的期待。此外，就分析的切入層次來看，立法的功能比其他功能（監督行政以外），更能表現出個人與政治體系之間的互動，如此一來，才能避免光重視立委個人的目標與認知、或偏好不可透視的國會整體，庶幾可以避免可能產生的疏失與缺憾。

當然，這種選擇必定對某些立委造成不公，比如花絕大部份時間與心血在服務選民者，或者竭盡心力在挖糞方式進行監督行政者（尤其是葉菊蘭委員）。甚至有立委根本不以『兩岸條例』為然，比如陳定南委員，他的出發點是「台、中關係」為兩國的外交關係¹¹，不值得特別立法，因此他自始就不願參加審察¹²。對於他們，我們並無規範上的臧否，因為這是選民的權利與責任，而我們只提供資訊而已。

參、立法過程

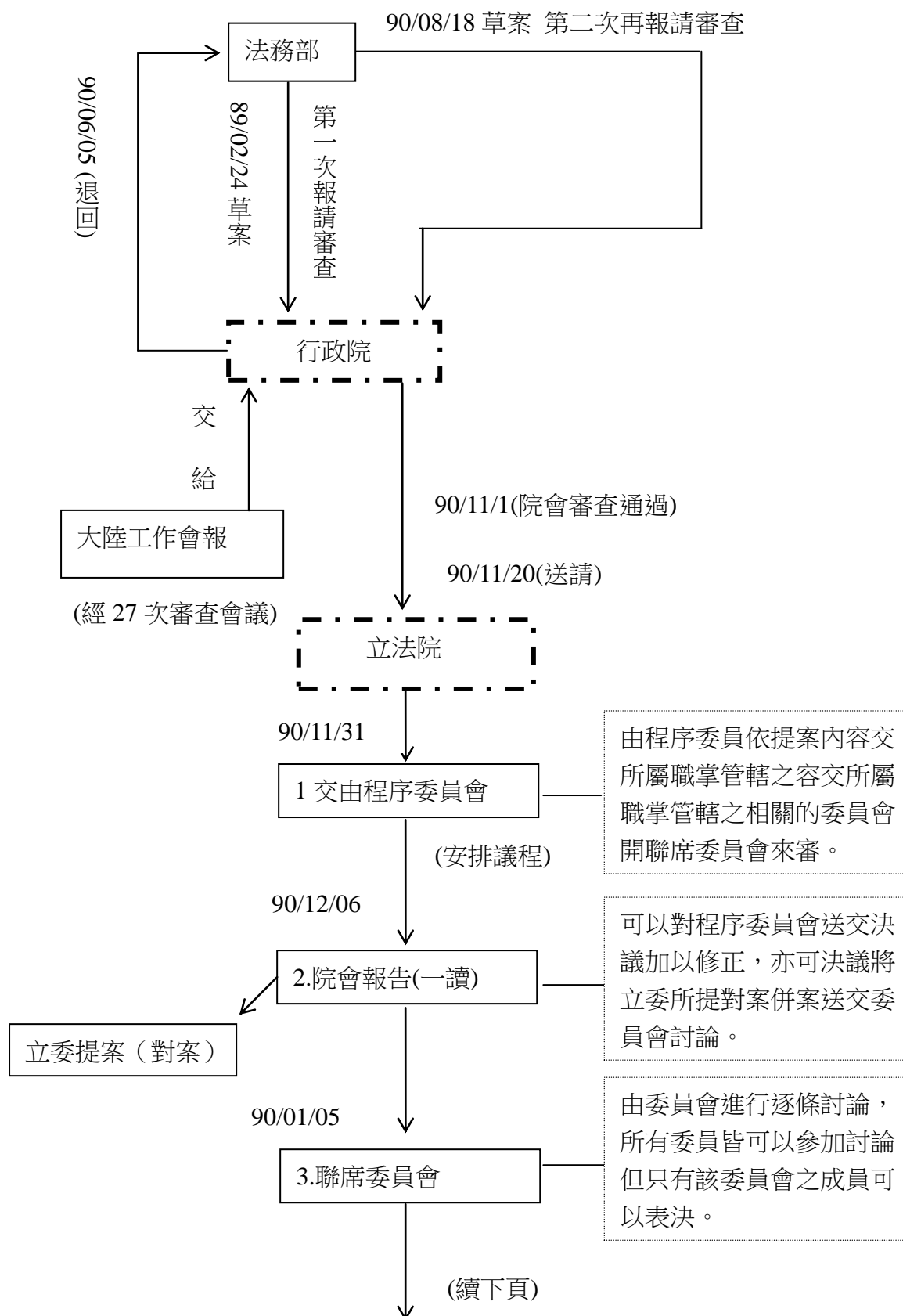
『兩岸條例』的立法緣由在 1987 年六月開放中國大陸探親，海峽兩岸交流日漸頻繁，因此朝野兩黨皆有立法規範兩岸關係之議。1989 年 2 月，法務部將草案送行政院，當時因過於敏感而且爭議多，因此未加定案。6 月行政院將草案退回法務部，要求大修。8 月，法務部將草案大修後再送行政院，終於在 11 月由行政院會通過，隨即送請立法院審查，前後歷經李煥、

¹⁰ 通常預算案、稅制改革案、與外交政策比較會受系統因素影響。

¹¹ 獨派的許世楷亦表達過類似的看法。

¹² 陳定南委員在 1992 年 10 月 3 日，於台灣教授協會舉辦的「『兩岸關係條例』之剖析」所發言。淡江大學日本研究所許慶雄教授亦有相同的觀點。

余國華、郝柏村三個行政院長。(見圖 1)『兩岸條例』在立法院共歷 86~89 四個會期，在一年半內經過 18 次委員會議，6 次院會會議，共用時間 84 小時又 52 分，終於在 1992 年 7 月 16 日二、三讀通過。



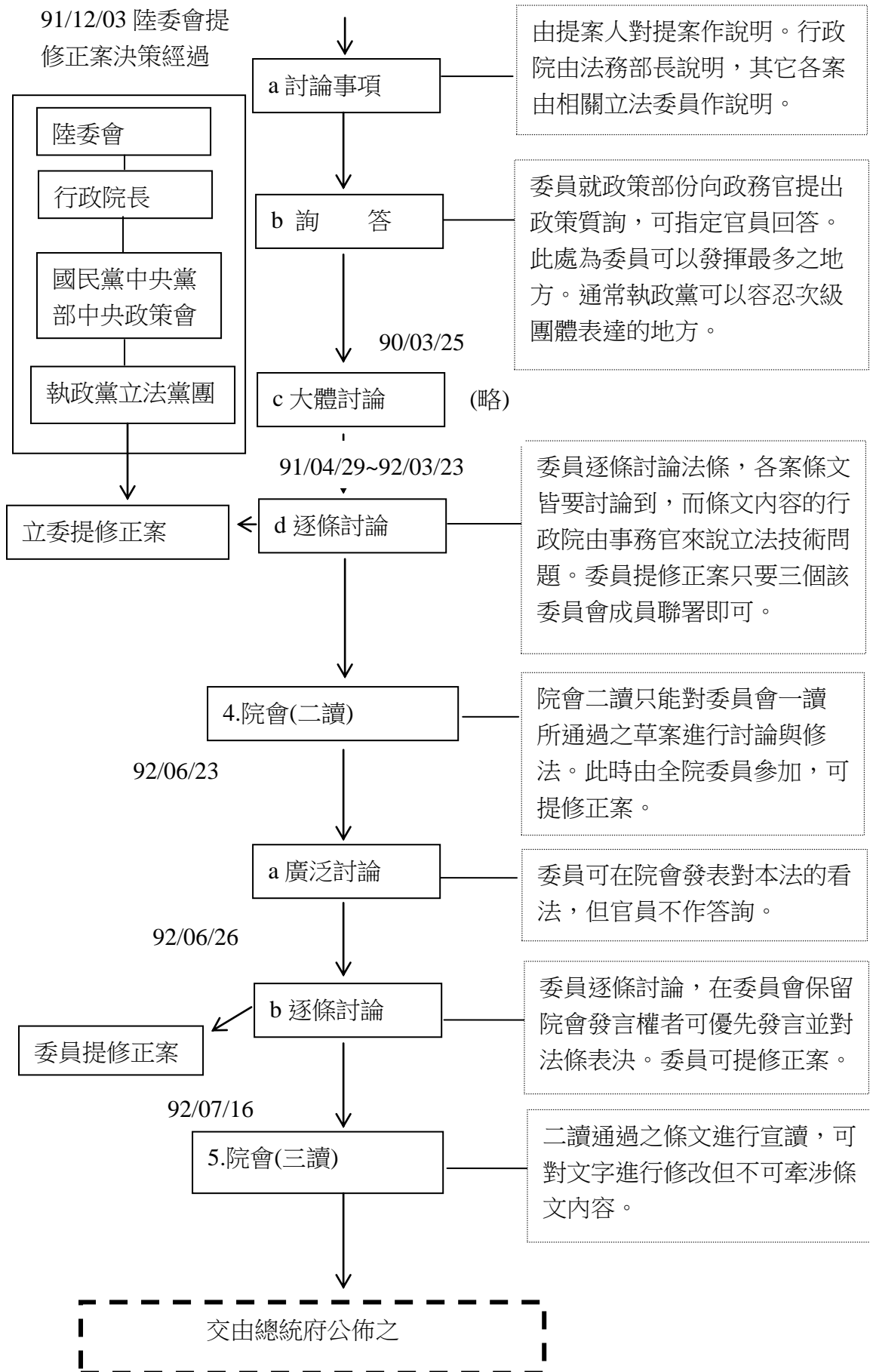


圖 1：『兩岸條例』立法流程圖

『兩岸條例』的政治意義為何？我們如何從整個政治體系來看？有人傾向於把大陸政策視為外交政策，亦有人視為內政，但大多數人視之為特殊的範疇，獨樹一格。不管是那一種公共政策，可以以個光譜的方式來觀察，由最抽象的大原則、遞嬗到最具體的行動方案，而『兩岸條例』可以說介於兩者之間¹³。

『兩岸條例』屬於限制與保護管制政策¹⁴，因此在本質上之衝突就不會太激烈，只有很少的地方牽涉重分配，比如老兵於大陸家屬遺產的限制，新國民黨連線主張無上限或 200 萬，集思會力主 100 萬。

在『兩岸條例』的規劃與合法化過程中，主要的行為者除了行政部門（法務部為始、陸委會繼之）與立法院外，政黨居中扮演了連繫二者的角色，而總統（李登輝）個人也表達了高度的關注。在『兩岸條例』的審查過程中，立法院的結構正處於新舊交替的過度時期。資深立委除了在審議的初期，也就是張鴻學在程序委員會上，未經兩黨協商而自行將草案送交司法、內政委員會審查，引起較大的爭議，此外，基本上是以增額立委為主角。至於利益團體的影響，並未有明顯的表達。

由於大陸政策是由李登輝主導，所以一般人把『兩岸條例』當作是其政績以及權力是否鞏固，非要通過不可，我們也見到李登輝與文告中強調其期待。此外，就戰術上的考慮，當時的國會大致尚歸李主控，而將即舉行（1992 年底）的二屆立委並不能保證主流派會居優勢，因此有其通過的迫切性。因此，我們可以看到屬於國民黨主流派的集思會在法案的審查上作主導，尤其是在委員會的一讀過程，集思會與民進黨的立委任主席居多。至於非主流或軍系立委則意態闌珊，甚至不發言或索性不出席。非主流對集思會的支配似乎不以為意，或者莫可耐何，兩者只在黨內的黨政協商中為了吳梓（集思會）的一句「光著屁股」而起紛爭。朝野兩黨的「政黨協商」亦由集思會出面與民進黨折衝。

本條例前後歷經老立委與增額立委支配兩時期。在前期，一度行政部門想利用老立委退職前，作最後一次剩餘價值利用，強行表決通過，但因為國民黨本身尚未有共識而作罷，尤其是行政院方面與總統府因分工不同，前者並未積極推動。一直到李登輝幾度表示法案的迫

¹³ 也因為原則性的大陸政策未有共識，『兩岸條例』的具體內容在立法過程一再面對修修改改。

¹⁴ 公共政策一般可分為分配性、再分配性、與管制性三種（Ripley,1985: 63-74），其中以在分配性政策爭議性較

切性，增額委員中的集思會才全力配合推動，並拉攏民進黨立委，在「台灣優先」的共識下，共同促成此條例的通過。

民進黨立委與國民黨集思會立委的共識很高，雙方都同意有必要儘快通過『兩岸條例』，以便規範民間的兩岸接觸。比如民進黨主席許信良與立委李慶雄就表示，過兩黨的看法其實差不多；民進黨除了強調一台一中外，與國民黨的一國二區（或二府）並無實質上的不同。

肆、立委法案審查的參與

首先，我們來觀察委員們參與聯席委員會的程度，這可以分為出席與發言兩部分來看。在出席方面，我們的評估方式是這樣子的：任何委員只要出席或列席了聯席會一次¹⁵，不管他是否為內政、司法、或法制委員會的成員¹⁶，我們就給予一分；相反的，如果該委員是這三個委員會之一的當然成員，他就有義務出席聯席委員會的審查，所以凡是缺席一次即扣一分。由於『兩岸條例』前後經歷了 18 次聯席委員會會議，委員可以獲得的最高分數是 18 分，最低分是負 18 分。

值得提出來討論的是在得分方面，我們並未刻意區分出席與列席。從正面來看，我們或許可說，一個非聯席委員會成員能抽空列席，誠屬難能可貴，因此，應該可以獲得較高分數的鼓勵。然而，如此一來，反倒是會鼓勵委員列席所不屬的委員會議，荒廢自己應該專注的所屬委員會；此外，依此方式，假若聯席會的當然委員與列席委員都是全程參加，則後者得分勢必較高，則對專心審查的當然委員必然不公。即使這兩個問題都可被合理解決而不引起爭議，我們對於權數到底要多少也難有定論，所以我們決定給予相等的分數。

根據表 1，我們可以看到出（列）席委員會的前 19 名（21 人）¹⁷。出席記錄最好的有三人，陳水扁、李友吉與黃主文，各得 16 分；其中陳水扁不屬聯席委員會，卻特地出席了 16

多，也容易產生衝突，管制性政策次之，而分配性政策較無衝突的可能。

¹⁵ 委員在院會與委員會發言記錄，請參考《立法院公報》；請注意其卷期數與院、委會進行的順序不一定相符。委員會出席參見司法委員會第 86～89 會期所編《歷次會議議事錄》，院會出席見立法院《議事錄》。程序委員會之議事錄過於簡潔，只有決議，並無記錄委員的發言。值得注意的是，我們無法判斷委員是否簽了名即離席，或請同人代為簽到。

¹⁶ 立法院秘書處於每個會期印有《立法院各委員會召集委員、委員名冊》。

¹⁷ 以下的討論將只含增額立委。

次，顯示他的高度關心；李友吉與黃主文皆為當然委員，雖然出席了 17 次，但因各缺席 1 次，被扣 1 分，因此得分與陳水扁相同。

表 1：委員會出席記錄（前 19 名）

委員姓名	出席總分	名次
陳水扁	16	1
李友吉	16	1
黃主文	16	1
黃興邦	15	4
蔡奮鬥	15	4
朱鳳芝	14	6
李勝峰	14	6
林鈺祥	14	6
陳癸淼	14	6
劉興善	13	10
李宗仁	12	11
李慶雄	12	11
葛雨琴	12	11
周 荃	11	14
林正杰	11	14
曾美美	11	14
丁守中	11	14
王令麟	11	14
吳 梓	10	19
黃正一	10	19
羅傳進	10	19

在這 21 人當中，有 8 人是列席者，分別是陳水扁、蔡奮鬥、陳癸淼、周荃、丁守中、王令麟、黃正一與羅傳進，表示他們對兩岸條例的重視。在這些人裏頭，只有 2 位民進黨黨員，即陳水扁與李慶雄，無黨籍有林正杰、蔡奮鬥與王令麟 3 人，其餘都是國民黨；在國民黨 16 人當中，集思會成員就佔了 7 名，新國民黨連線 4 名。相較起來，民進黨籍立委就顯得沒

有那麼熱衷出席。

根據表 2，我們可以看到出席聯席委員會排行倒數 9 名，這些委員所得總分皆為負數，原因在他們在四個會期當中，至少有一次為聯席會的當然成員，因此缺席次數越多，被扣分數越多。田在庭在四次會期內為聯席會當然成員，卻從未出席過會議，因此被扣了 18 分；魏耀乾、楊敏盛與謝深山亦是當然成員，但只出席 2 次到 4 次，因此分別居排行倒數 2 與 4 名；戴振耀、趙少康、王天競與葉菊蘭於兩個會期為當然委員，但是出席情況不佳而被扣多分，抵銷他們出席所得分數；洪玉欽與莊金生在一個會期為當然委員，只出席一二次。令人吃驚的是在這 9 人當中，民進黨竟佔了 4 名（44%），超過該黨在增額立委中所佔的比例（14%）。

表 2：委員會出席排行（後 9 名）

委 員 姓 名	出 列 總 分	倒 數 名 次
田再庭	-18	1
楊敏盛	-14	2
魏耀乾	-14	2
謝深山	-10	4
戴振耀	-8	5
趙少康	-4	6
王天競	-4	6
洪玉欽	-3	8
莊金生	-2	9
葉菊蘭	-2	9

為了更清楚看出委員所屬政黨不同，是否會在聯席會議的出席率有所差別，我們把委員所得出席分數依據政黨來分別加總，除以各黨委員人數，再除以 18（聯席委員會所開會議次數），其結果整理在表 3。我們發現無黨籍與國民黨籍委員的出席情況（分別是 28%與 26%），稍比總平均高（24%）；而民進黨委員的出席率（8%）卻遠低於總平均。在這裡，出席率數字普遍較低，主因是我們使用各黨委員的數目當商數，而非使用各黨在聯席委員會當然成員數目，我們的主要假設是每個委員都有機會去參與聯席會的審查，即使他並非當然成員。

表 3：各政黨於委員會出席情況

	民進黨	無黨籍	社民黨	青年黨	國民黨	總數
所得分數	25	66	0	5	437	533
黨員人數	17	13	1	1	93	125
平均數	1.5	5.1	0	5	4.7	4.26
出席率	8%	28%	0	28%	26%	24%

其次，我們要觀察委員在聯席委員會的發言情況。根據表 4，我們可以看到發言次數的前 20 名¹⁸，其中民進黨委員佔了 6 名，無黨籍 3 名，國民黨 11 名。

表 4：委員會發言排行（前 20 名）

委員姓名	發言次數	名 次
*劉興善	539	1
李慶雄	483	2
陳水扁	426	3
*李宗仁	305	4
*張俊雄	263	5
*黃主文	176	6
林鈺祥	171	7
林正杰	167	8
盧修一	133	9
丁守中	109	10
李勝峰	105	11
吳 梓	89	12
王志雄	79	13
彭百顯	54	14
蔡壁煌	50	15
謝長廷	40	16

¹⁸ 只含增額立委，老代表的發言情形請參考施正鋒（1993b：附錄 7）

蔡勝邦	30	17
周 荃	28	18
黃明和	23	19
林國龍	21	20

註：有*者為主席

我們若將此表與表 1 相較，可發現發言與出席情況並無絕對相關，比如民進黨委員在出席前 19 名當中只佔了兩名，在發言前 20 名中卻佔有 6 名¹⁹。又如在無黨籍方面，除了林正杰無論出席與發言都排上名，蔡奮鬥雖列席多次，卻只發言 11 次，而王令麟雖也多次列席，但從不發言；相反的，蔡勝邦與黃明和雖然分別只列席了 5 次與 8 次，卻發言踴躍。在國民黨方面，我們發現出現在表 1 的委員也大致會出現在表 4，換句話說，會去出席或列席聯席會議者，其發言的傾向也較大。當然，國民黨委員發言次數偏高，其中有一個原因是在其中 4 個會期裏，有 3 次是由國民黨籍委員當主席：86 會期黃主文，87 會期李宗仁，89 會期劉興善²⁰。在這 20 人當中，集思會佔了 8 名，新國民黨連線只有 2 名。與發言情況相較，新國民黨連線委員李勝峰與周荃在兩方面都入榜，朱鳳芝與葛雨琴因為是當然委員而勤於出席，但是發言並不多。集思會委員則有 4 名同時在出席與發言方面上榜。

我們若把各委員的發言次數根據政黨相加總，再除以各黨發言平均數，其結果報告於表 5。我們可以發現民進黨的平均發言次數（79），遠大於總平均數（23），而無黨籍（18）與國民黨籍（14）則低於平均數。可見民進黨籍委員在席委員會的發言情況優於出席或列席情形。

表 5：各政黨於委員會發言情況

	民進黨	無黨籍	社民黨	青年黨	國民黨	總數
發言次數	1348	232	1	0	1291	2872
黨員人數	17	13	1	1	93	125
平均數	79	78	1	0	14	23

由委員會發言的情形來看，集思會與民進黨在立法過程作了相當明顯的主導。在 18 次會

¹⁹ 亦即除了李慶雄與陳水扁在出席與發言都出線外，張俊雄、盧修一、彭百顯與謝長廷的發言較頻

²⁰ 88 會期由民進黨籍張俊雄當主席。

議中，集思會主持 8 次²¹，民進黨主持 4 次，佔的三分之二。由表 4 也可看出發言前 20 名當中，集思會與民進黨委員共有 14 人上榜，佔了 70%。假若我們剔除擔任主席者，只取發言排行的前十名（見表 6），兩股勢力仍佔了 70%。

表 6：委員會發言記錄（前 10 名，不含主席）

委 員 姓 名	發 言 次 數	名 次
李慶雄	483	1
陳水扁	426	2
林鈺祥	171	3
林正杰	167	4
盧修一	133	5
丁守中	109	6
李勝峰	105	7
吳 梓	89	8
王志雄	79	9
彭百顯	54	10

再來，我們要觀察委員在院會的出席情況。在這 4 個會期裏，總共有 6 次院會是在審查『兩岸條例』²²，我們的評分方式是每次出席均可得一分，缺席或請假者扣一分，所以最高可獲得 6 分，最低者負 6 分。根據表 7，我們可以看出增額立委裏，出席排行的倒數 10 名²³。

²¹ 黃主文主持 86 會期 6 次會議中的 5 次，其中一次由李宗仁代替。

²² 86 會期與 89 會期各 3 次。

²³ 老代表的出席情況請參考施正鋒（1993b：附錄 8）。

表 7：院會出席排行（最後 10 名）

委員姓名	出席總分	倒數名次
張立明	-6	1
陳湧源	-6	1
林 空	-3	3
陳耀南	-3	3
馬國祥	-2	5
高資敏	-2	5
許禎祥	-2	5
陳定南	-2	5
薛國樑	-2	5
王世雄	0	10
林國龍	0	10
林錫山	0	10
莫翔興	0	10
黃天生	0	10
蔡文曲	0	10
蔡奮鬥	0	10

在這些人當中，張立明與陳湧源是沒有參加過院會，故得負 6 分；林空與陳耀南只參加過 1 次，各得負 4 分；馬國祥等 5 人只參加 2 次，得到負 2 分；王世雄等 6 人出席與缺席各半，故得 0 分。我們注意到在這 16 人當中，僑選委員竟佔了 10 名之多，達 63%。若依據委員所屬黨籍來看，國民黨 8 名，無黨籍 6 人，民進黨則有 2 人（陳定南與黃天生）。蔡奮鬥在院會的出席情況不佳，但是卻熱衷參與委員會審查，與一般立委考量曝光度的作風迥異。

我們進一步把委員的出席分數依據黨籍來加總，除以各黨委員人數，再除以院會次數（6），可算出各黨的出席率，這些結果報告於表 8，其中民進黨與國民黨的出席率稍高於總平均（67%），分別是 76%與 72%，無黨籍的 3%則遠低於總平均。

表 8：各政黨於院會出席情況

	民進黨	無黨籍	社民黨	青年黨	國民黨	總數
所得分數	78	10	4	6	402	500
黨員人數	17	13	1	1	93	125
平均數	4.6	0.8	4	6	4.3	4
出席率	76%	3%	67%	100%	72%	67%

我們如果把表 8 與表 3 互相對照來看，國民黨偏離總平均的情況（或是趨近於平均值的情形），在委員會與院會之間的變化並不大；相對的，民進黨與無黨籍委員出席委員會與院會的變化相當大。明顯的是民進黨委員比一般委員稍重視院會，卻是相對的比較不重視委員會。無黨籍委員則比一般委員稍重視委員會，卻大大不重視院會的出席。

最後，我們要觀察委員在院會的發言情況。根據表 9，我們可以看到發言次數最多的前 10 名²⁴。在 11 名委員之中，民進黨委員有 7 人，集思會 3 人，佔了 91%，這個模式與委員會發言情況相仿，都是由兩者作主導。而新國民黨連線委員無一人上榜，發言的次數相對上不如委員會時，無黨籍亦然。我們若比較表 9 與表 5，發現洪奇昌、鄭余鎮與戴振耀三人雖然再委員會上之參與不突出，在院會的發言卻相當頻繁。

表 9：院會發言排行（前 10 名）

委員姓名	發言次數	名次
李慶雄	29	1
洪奇昌	16	2
劉興善	10	3
陳水扁	8	4
鄭余鎮	8	4
黃主文	7	6

²⁴ 只含增額委員；老代表的發言情況請參考施正鋒（1993b：附錄 9）。

戴振耀	7	6
吳 梓	6	8
盧修一	6	8
李宗仁	5	10
彭百顯	5	10

為了要更清楚看出委員所屬政黨不同，是否在院會上發言次數有所差別，我們把委員的發言次數依據黨籍分別加總，再除以各黨委員人數，可得各黨發言平均數，結果如表 10 所示。民進黨委員的平均發言次數（5.4），遠大於總平均數（1.2）；國民黨的平均數與無黨籍的平均數（皆為 0.5）不及總平均數的一半。我們把表 10 與表 5 相互對照，發現國民黨與無黨籍委員在院會的發言不只比總平均低，且比委員會還低 20 到 30 個百分點左右；民進黨委員的院會發言次數不只是比總平均高 4.5 倍，並且比委員會時的倍數還要高於 100 個百分點。可見民進黨立委不只重視發言甚於出席，而且重視院會甚於委員會發言。

表 10：各政黨於院會發言情況

	民進黨	無黨籍	社民黨	青年黨	國民黨	總數
發言次數	91	6	1	0	50	148
黨員人數	17	13	1	1	93	125
平均數	5.4	0.5	1	0	0.5	1.2

在 18 次聯席委員會裏，民進黨立委的出席率遠低於無黨籍與國民黨立委，但前者的發言率遠高於後者。在 6 次院會裏，民進黨與國民黨立委的出席率略高於總平均，且民進黨立委的發言次數遠高於國民黨與無黨籍。可是民進黨立委比較重視院會甚於委員會，重視發言甚於出席，亦即他們一旦有心要發言，即有備而來，集中火力發言。若以發言成員來看，國民黨集思會與一些民進黨立委作了相當的主導。

伍、政治立場

委員對於兩岸關係的定位，是否會影響其參與『兩岸條例』審查的熱衷程度？要回答這個問題，我們必須先找出其立場為何。當然，選民對於他們選出的委員所持立場為何興趣。只不過，我們並不作價值判斷；選民必須自己決定委員的立場是否合乎其意願。

我們使用的方法是內容分析 (content analysis)，以委員在 18 次委員會與 6 次院會中的發言作分析；發言完全根據《立法院公報》所公佈的內容為準，至於委員在其他場所作的相關發言，比如報紙或雜誌所作的報導，則不計算在內²⁵。值得一提，我們所觀察的是母體本身 (universe)，而非樣本 (sample)，因此無抽樣的問題。

首先，我們必須決定分析單位 (unit of analysis)，一般可用的分析單位有字、詞、句子、段落、整篇文章、或語幹 (theme)；在這裏，根據《立法院公報》安排的方式，也可以把每一次發言當作分析單位。我們排除使用段落、文章或每次發言當分析單位，主因在恐怕委員含有過多資訊，進而影響登錄的可信度，比如有複數的類目 (category)，因此無法決定其類目的賦予；此外，委員的發言有長有短，若視為等同，可能會掩蓋對某類目所表現的強度。

當然，我們也考慮到或許句子是個適當的分析單位，然而中文的句子不似英文句子的定義清楚。就英文來說，一個句子是否完整可由文法來判斷；最簡單的方法就是看是否以句點 (period) 作結尾。但是在中文裏，標準符號在文法上的意義並不太重要，其功能主要在作停頓換氣，因此相同的字詞排列，不同人可能會有不同的斷句方式；在這裏，斷句則決定於《立法院公報》的記錄者，也會因人而異。

我們最後決定採用關鍵詞 (phrase) 當分析單位。我們之所以不採用字 (word)，是因為中文不像英文的字有其獨立意思，往往必須與其他字搭配成詞，才能表現其真正意義。我們除了找出關鍵詞外，還要決定這個詞如何被使用，以免所得的為假象的頻率計算。要達成這個目標，我們把包含某關鍵詞的句子整個摘錄，把關鍵詞加以標示出來，再來判斷它的用法是肯定的、否定的、或中性的。

我們總共要觀察 4 個類目：台灣優先、反對台灣優先、統一與整合、反統一或整合；這 4 個類目恰好成為兩個配對。我們在計算關鍵詞出現的頻率時，只計肯定或否定的用法；比如「條文歧視大陸同胞」關鍵詞用來衡量「反對台灣優先」這個類目，而「並未歧視大陸同胞」則用來衡量「台灣優先」這個類目。一般而言，委員以否定的方式使用關鍵詞的情況較少。當委員使用委婉的方式來陳述某關鍵詞，比如「所謂」或「云云」，或「到底有多少人支持你們基於台灣安全的說法」，我們視之為否定的用法。

²⁵ 立法院資訊中心可以提供各立委的質詢摘要，但需立委本人同意才能公開外人，對研究者甚為不便。

關鍵詞的中性使用並不計算在頻率裏。但是比較引起爭議的是，在何種情況下叫中性使用？基本上，凡是引述條文或是他人的立場，都算是中性；但是若出現在委員自己的建議案或修正條文，則算是肯定或否定性使用。陳述事實或反諷也算是中性，比如「中國從未統一過」。假設句因為與事實相反，所以我們視之為中性的。若關鍵詞出現在條件句，則要看關鍵詞出現在前件還是後件；假若它出現在後件，我們視整個句子為中性的，假如它出現在前件，則要由該委員對此後件是採正面或否定的態度，來決定他對前件的看法是正或是負。比如「若視之為歧視條款，可能會引起中共的反彈」，我們判斷「歧視」的用法是否定的。最後，若是無法判斷其態度為何，我們視之為中性。

我們把 4 個類目的相關關鍵詞列在下面：

1.台灣優先：台灣人民的幸福（為優先）、台灣兩千萬人民福祉（為優先）、台灣人民之安全、（保障）台灣人民之權益、台灣人民在繼承時有優先權、台灣的安全、台灣優、對台灣人民不公平。「國家安全」因指涉對象不清而不計。

2.反台灣優先：對大陸同胞歧視、對自己同胞加以限制、歧視條款、對大陸人民有歧視性、兩岸人民的權利義務必須相等、促進兩岸人民的權益、安全、或和平、精神保守、應秉持平等互惠原則。

3.統一及整合：國家統一（之前）、未統一（之前）、和平統一（中國）、兩岸統一、和平整合、不談統獨問題。

4.反統一或整合：主權獨立、台灣國。

增額委員就『兩岸條例』在聯席委員會與院會發言，我們這裏有一個假設，委員使用該關鍵詞的頻率越多，表示他對該類目越關心。由表可知關心台灣優先的委員排列如下：謝長廷、黃主文、張俊雄、吳梓、李慶雄、陳水扁、林鈺祥、彭百顯、戴振耀、林正杰、與陳歷健，主要是民進黨與集思會成員。相對的，反台灣優先的委員依其強度排列如下：丁守中、陳癸淼、朱鳳芝、林正杰、朱辛流、葛雨琴、趙少康、蔡壁煌、林志嘉、陳水扁；除了丁守中外，有 4 成為新國民黨連線成員。

關心統一及整合的程度排列如下：林正杰、丁守中、黃明和、黃興邦、謝長廷、吳梓、林鈺祥、洪冬桂、陳水扁、陳癸淼、趙少康。令人意外的是新國民黨連線並未特別關心與中

國大陸的統一或整合，而少數集思會與民進黨委員亦稍微表達了對統一的關心，其強度與前者不相上下，比如謝長廷、陳水扁、吳梓與林鈺祥。換句話說，只有丁守中與林正杰表達了較強烈的統一意願。值得一提的是我們並未區隔這是立即或長期的意願，因為委員往往有意或無意以含混的方式表達其立場。。此外，對統一關心的強度，較台灣優先或反台灣優先的關心為弱。

最後，有關反統一或整合的發言最少，只有田在庭、陳水扁、林正杰、洪奇昌、張俊雄有提及關鍵詞，且關心的程度不強。這些委員除了林正杰外，都屬於民進黨，可見兩黨立委對「統一」的意涵，並不很清楚。

在我們的研究設計裏，「台灣優先」與「反台灣優先」這兩個類目是互相排斥的 (mutually exclusive)。也就是說，強烈表達對「台灣優先」類目關心的委員，必定表現很弱或根本不關心「反台灣優先」類目。比如李慶雄、吳梓、林鈺祥、張俊雄、彭百顯、黃主文等委員，一方面表現強烈的台灣優先，同時也沒有顯現反台灣優先的態度；而陳水扁、謝長廷、戴振耀與陳歷健在表達對台灣優先的關心之際，也稍微表達了反台灣優先的意向。以上委員除了陳歷健是僑選外，不是隸屬集思會就是民進黨。

相反的，一個委員若是表達強烈的反台灣優先意向，應該會顯示很弱或根本沒有對台灣優先的關心，比如丁守中、朱鳳芝與陳癸淼為是。唯一的特例是林正杰，他顯示了旗鼓相當程度的台灣優先與反台灣優先的意向。

相同的，「統一及整合」與「反統一或整合」這兩個類目的設計是互相排斥的，比如丁守中與林正杰兩人表達出強烈的對統一與整合的關心。但反之並不明顯，主要是因為沒有一個委員表現出強烈的反統一或整合的關心。

上面這 4 個類目形成一個連續統 (continuum)、或光譜(spectrum)，也就是就統獨而言，「反統一或整合」表現最後的台灣獨立的意願，「台灣優先」次之，然後「反台灣優先」逐漸顯示出統一的意願。就常理而言，一個委員在這 4 個類目所顯現的頻率，應該呈溫和的單峰分佈，或穩定的丁字型（或反字丁型的分佈）。

比如丁守中、朱鳳芝與陳癸淼意向呈現明顯的單峰分佈，而李慶雄、張俊雄與彭百顯的頻率根本就是直柱型分佈。前者屬於新國民黨連線或軍系，後者屬民進黨，可見其立場分明。

意向頻率的分佈最特殊的是林正杰，他除了在 4 個類目都有發言外，其分佈呈 U 字型（或雙峰），也就是說他個人的意向表現出愛恨交織的兩極化。而吳梓、林鈺祥、黃明和、黃興邦與謝長廷也表達了較弱的 U 字型意向分佈，其分佈明顯偏向「台灣優先」，卻又同時稍許表達「統一及整合」的關心。²⁶

我們再來嘗試把這 4 個類目整合，以構築單一的「台灣主體」指標；凡是發言中提及一次「台灣優先」或「反統一或整合」關鍵詞者可得一分。相反的，凡是提及一次「反台灣優先」或「統一及整合」關鍵詞者得負一分。我們必須指出，得分的正負並無規範上的優劣區分。

根據表 11，我們可以看到得分最高與最低的委員，大致也都熱衷參與委員會審查²⁷；相反的，熱衷參與委員會審查的委員，其「台灣主體」的得分不一定顯現強烈關心或反對。換句話說，當一個委員對「台灣主體」有強烈的支持或反對，他會積極參與委員會對『兩岸條例』的審查；但是熱心參與委員會審查者不一定對「台灣主體」有強烈的好惡，亦即可能有其他因素促使其勤於議事。

表 11：「台灣主體」的意向

委員姓名	得分
張俊雄	15
黃主文	15
謝長廷	14
李慶雄	10
吳梓	9
陳水扁	8
彭百顯	7
林鈺祥	6

²⁶ 這些人之中，除了黃興邦為僑選外，以集思會為主。

²⁷ 含出席或發言；參考表 1 與表 4。

朱鳳芝	-6
林正杰	-8
陳癸淼	-8
丁守中	-22

然而，上面觀察到的因果關係，並不出現在院會上。其一是在相關的 6 次院會裏，多數委員都出席了，因此看不出誰比較突出；其二是一些委員在院會的其他發言特別突出，因此把某些對「台灣優先」表現強烈好惡的委員擠掉了。換句話說，具有強烈「台灣優先」好惡傾向的委員，或許也有較傾向參與院會，但並不一定與在委員會時有相同的參與機會。

陸、立委角色的自我認知

為了考查委員的認知—對自己的角色、民意、及『兩岸條例』等—是否與其參與法案制定的熱衷程度有相關，我們設計了一份問卷，在 1992 年初寄給 125 名增額立委，也就是只寄給在 86 到 89 會期之間全程具有委員身份者，而不包括牟宗燦、朱辛流、張博雅、黃河清、趙少康、與劉文雄等人。初步只得 19 份回函，其中 3 份屬民進黨，2 份無黨籍，而國民黨籍委員的回函較熱烈。

由於正值二屆立委選舉，委員可能無暇填寫問卷，而且剛好「國會觀察會」公佈立委的問政表現，委員可能怕影響選舉而有所躊躇不前。我們特地用電話與尚未回函的委員連絡，並且在有必要時補寄問卷。結果再回收 7 份問卷，其中 5 名為民進黨委員。在選舉過後，我們第三度向尚未寄回問卷的委員提醒，再回收 4 份。

統計我們回收了 30 份問卷，回收率 24%。其中民進黨 10 份，國民黨 17 份，無黨籍 3 份；各黨回收率分別是 59%、18%與 23%²⁸。在這些寄回問卷的委員當中，只有 10 名在委員會或院會中對『兩岸條例』的審查較熱衷，可見促使委員回函的誘因除了他自信對法案審查認真外，必有其他因素，比如把自己的立場開給大眾，尤其是支持自己的選民。

問卷的第 1 至 3 題在探詢委員的出生年份、選區、與委員的資歷；我們看不出這些與其參與法案審查的熱衷程度有何相關。第 4 題的前 4 小題在探索委員是否對自己在 86~89 會期間所屬的委員會會有印象。我們發現有 9 名委員（30%）至少有一次記錯或記不得其所屬委

員會；回頭參看表 1 與表 4，他們的確並未熱絡參與委員會的出席或發言，甚至有 2 位當然委員名列委員會出席倒數排行的名單（表 2）。我們可以推斷，凡是委員記不清楚或忘了其所屬委員會，他比較有傾向不參與委員會的審查活動；但是反之並不必然為真。

第 4 題的 5~8 小題在詢問委員於 86~89 會期間是否勤於議事，除了一委員保留而不願作答，一名自承在 86 會期議事不勤外，其他委員都表示不等程度的勤快，而且有半數以上的委員在每個會期表示極端勤快。由於這 4 個自變數的變異 (variation) 太過於集中，無法有效解釋我們的應變數，即委員參與法案審查的程度。

第 5 題在考察委員在院會表決時，是根據什麼來投票。由於我們未加限定可以填幾個答案，有 5 名委員表示依據多重來源，所以我們決定把這些多重選都累計。結果我們發現根據選民的最多 (16)，其次是政黨 (15)，再來是自己 (14)，但這些差異並不大。比較特殊的是只有一名委員提到委員會，顯示委員並不重視委員會審查建議。就政黨來說，國民黨委員比較重視政黨與選民，而民進黨委員根據選民、政黨、與自己，三者的差距不大。我們再分析這 30 名委員當中 9 名議事勤奮者，看不出投票的依據有何影響；換句話說，委員的投票有所不同，與其勤於議事與否並無相關。

第 6 題問委員自認為是代表誰。我們同樣未加限制可選擇幾個項目，但指有 5 名委員作多重選擇。委員若把多重選擇也算進去，發現最多委員自以為是代表全國百姓 (16)，其次是選民 (12)，再來是政黨 (9)，只有 2 名以為是代表自己投票。就政黨來看，國民黨籍委員表示代表選民、全國百姓與政黨的一樣多，而民進黨委員則大多數強調是在代表全國百姓投票。如果再觀察委員參與法案審查的熱衷程度，委員自以為所代表的對象不同，並沒有顯著的差異。

第 7 題問委員自認為角色為何。有幾人以為是立法，再來依次是代表民意 (8)，監督行政部門 (7)，與服務選民 (3)。國民黨籍明顯的表示最重視立法的角色，而民進黨委員比較重視監督行政部門與代表民意。有趣的是自認為立法角色最重要的委員裏，並沒有明顯對兩岸條例的審查特別關心；其他角色亦然。換句話說，委員自我認定的角色與其參與法案的審查並無關聯。

²⁸ 當時民進黨的回收率高，較可能是其意識型態與「台灣教授協會」較接近的緣故。

第 8 題問委員審查『兩岸條例』的資訊由何而來。有過半數的委員表示來自專家學者 (16)，其次是公聽會 (6)。只有一名委員表示來自委員會，無人得助於助理，又一次可見委員不重視委員會，同時也可看出助理於法案的審查並不被重視。在政黨方面，我們發現民進黨籍委員的資訊來源，主要來自於專家學者，而國民黨委員的資訊來源除了專家學者外，也得自公聽會。綜合觀之，委員資訊取得的方式不同，並不影響其參與法案審查的熱衷與否。

根據第 10 題，除了 1 名委員外，幾乎所有委員都認為『兩岸條例』重要。不過到底多重要，委員們有不同的看法，而且有一半以上的委員以為此條例非常重要。然而，委員們對法案重視的程度不同，並沒有反應在其參與法案的熱衷程度上。根據第 11 題，仍然只有一名委員以為此法案並不比其他法案重要，其他委員都以為它比其他法案重要。不過，有半數委員以為『兩岸條例』只有稍稍比其他法案重要；認為它相當重要的委員只降到三分之一。與上題相仿，委員即使強烈以為此條例比其他法案重要，並沒有促之更熱心參與法案審查。

如果委員自身對法案的評價不影響其參與審查，那麼民意對法案的評價是不是會促使其熱心參與審查？根據第 12 題，除了 3 名委員以為民意不重視此條例，其他委員大致同意民意重視之。不過，委員似乎認為民意重視此法案的程度比他們自己更低。再詳細分析，委員即使認知民意相當重視此條例，並不促進其更加熱心參與審查。

第 13 題在探討委員是否以為『兩岸條例』保守，稍微同意者佔了一半，然後隨著同意的強度增強，人數遞減；而也有 6 名委員稍微不同意此種說法。若依政黨來看，朝野兩黨委員有很高的比例同意此說法（分別是 76%與 80%）。然而，比較強烈感覺本條例保守者，比較傾向於不熱心審查法案；反之，比較不同意本條例保守者，比較勤於參與審查。不過，因果關係也可能恰好相反，亦即不熱衷參加審查的委員因為缺乏參與感，所以傾向貶抑『兩岸條例』；而積極參加審查的委員，相反的，不願他努力審查的法案被賦予負面的評價。

也許「保守」的定義對委員們造成歧義，所以我們在第 22 條問委員是否覺得，『兩岸條例』對通商與通航的態度是否消極。就政黨來說，朝野兩黨贊成與反對此種說法的都是一半，並沒有差別；也就是說，先前同意『兩岸條例』保守的委員裏，只有 6 成指的是與大陸的通商、通航態度消極，其他人是另有所指。綜合來看，比較強烈認為本條例在通商、通航態度較消極者，往往傾向於議事不勤。

第 14 條在問委員有關『兩岸條例』的名稱與主權範圍是否可以接受。幾乎所有民進黨籍委員表示很難接受，而國民黨委員有 7 成表示可以接受。我們發現委員越不接受本條例的名稱與主權範圍，越有傾向於勤於議事。

我們進一步問委員認為外蒙古的主權歸誰。有 20 名委員表示應歸蒙古人民共和國，無人歸諸中共政權，有 4 人歸諸含混的中國，而且有 3 人把它歸中華民國。我們又問香港的主權歸誰，有 4 委員歸香港、8 人歸諸中共、6 人表示歸中國，也有 8 人歸諸中華民國。由此可見，委員對香港主權的歸屬問題比較沒有共識。

第 16 題詢問委員『兩岸條例』是否歧視「大陸同胞」，只有 5 名委員表示同意（17%），可見委員對此條例有相當程度的滿意，尤其是民進黨委員，只有一人同意此條例歧視「大陸同胞」。由於此變數的變異不大，無法用來考察是否影響出席與發言的情況。

第 17 題原本的用意是在測出委員如果以為『兩岸條例』有所謂歧視，進一步是否認為「大陸人民」遺產繼承限於 200 萬台幣為不合理。我們發現有 11 名委員以為此金額不合理，而且他們幾乎都認為此條例不含歧視性；相反的，5 名以為有歧視性的委員，有 4 名都認為 200 萬的繼承上限合理。可見委員們對於「歧視性」有不同的定義，甚至與繼承的上限無關。就黨籍來看，民進黨委員比國民黨委員有傾向同意 200 萬上限為合理；對於繼承上限的看法與議事辛勤的程度看不出有何相關。

第 18 題顯示委員們對於大陸人士來台要申請的規定，一致表示同意，也因此無法解釋其法案審查熱衷與否。第 20 題詢問委員認為台商到大陸投資要作限制與否，只有 5 名表示不同意，而持此看法的朝野兩黨與無黨籍委員皆有。第 21 題詢問委員認為是否要驅逐來台從事與申請目的不同的大陸人士，絕大多數的委員都表示同意。這兩題也因為變異太少而無法用來解釋委員參與法案審查熱衷與否。

第 19 題詢問委員大陸人士來台組黨及參與選舉的規定是否合理，其中有 5 名委員以為合理，24 名以為不合理。而且此立場與政黨無關，原因可能在於委員對「合理」有不同的認知，也就是說，認為不合理的委員，有些人可能以為不該作限制，有些以為 10 年的年限太長或太短，有些可能認為根本不該作限制。

根據第 23 題，有 9 名委員（30%）以為本條例會妨礙兩岸的發展。就黨籍來看，國民黨

籍委員比民進黨委員傾向不同意本條例會妨礙兩岸發展，而民進黨籍委員有一半同意。是不是兩黨對「兩岸發展」有不同的詮釋？合理的解釋是民進黨傾向於將之定位於兩個主權獨立國家的關係，而國民黨委員則將兩岸關係定義為現狀或統一。這個立場與參與法案審查並無顯著相關。

第 24 題顯示有 8 名委員表示本法案的審查比較慢或者還可以。民進黨委員除了一人外，幾乎都認為其審查速度太快，而國民黨委員比較有傾向認為不快或稍慢。不過，這個看法並不與委員參與法案審查的情況有相關，也就是說，熱衷參與審查的委員之中，有以為審得太快，也有持相反意見者。

第 26 條告訴我們，委員普遍（21 人）表示對政務官在法案審查過程中的答詢不滿意，其中 7 人覺得相當不滿意，而且我們注意到無人表示相當滿意。若依政黨來看，所有民進黨委員都覺得不滿意，而且有 6 人表示相當不滿意；而國民黨委員則比較有傾向覺得滿意。我們又發現覺得答詢滿意的委員，比較傾向於不熱衷審查，而覺得相當不滿意的委員，傾向於熱衷審查。我們的解釋是那些熱衷審查的委員，比較有機會領會官員答詢的態度。

第 27 條，有 24 名委員（80%）同意可以透過兩黨協商來促成立法。所有民進黨委員肯定兩黨協商對立法的貢獻，無黨籍委員比較傾向於否定，國民黨委員則有稍高比例否定兩黨協商之貢獻。我們的解釋是民進黨委員對於能夠與國民黨平起平坐表示滿意，亦即協商象徵國民黨對民進黨某種程度的尊重。我們也發現，對於兩黨協商否定的委員比較有傾向不熱衷法案審查，然而，持肯定態度者的審查意向也不顯著熱衷。

第 28 條在詢問委員認為『國統綱領』，是否可當『兩岸條例』的立法依據。同意與不同意的委員約略各半。很明顯的是民進黨與無黨籍委員表示相當的不同意，而國民黨籍委員傾向於同意，而陳哲男表示相當不同意。我們又發現，持不同意立場的委員傾向於熱衷法案審查，相反的，持同意者傾向於不熱衷法案審查。

第 29 條詢問委員認為由委員代替行政院（陸委會）提案是否妥當。有 19 名委員以不同程度表示適當，10 名表示不妥當。我們發現民進黨委員同意與不同意的委員各半，而國民黨委員也沒有明顯傾向於表示同意。我們又發現，委員對於此議題的態度，與其參與法案審查並不相關。

第 30 條詢問委員是否以為由委員代替陸委會提修正案是在逃避質詢。這條與上一條是同一議題的相反問法，結果剛好相反，有 19 名委員表示不同意。但是若依政黨來看，民進黨委員傾向於表示同意，而國民黨委員會傾向於不同意。我們也發現，委員對於此議題的態度，與他們熱心參與審查的程度無關。

總之，大多數的問題並不能幫助我們了解立委參與法案的審查，或因為自變數的變異不多（即立委的看法相近），或因結果在統計上並不顯著。值得一提，自認為立法角色最重要的委員，並沒有特別關心『兩岸條例』的立法，而委員們亦表現對於委員會在主觀上的不重視。認為本條例保守，以為在通商、通航態度保守者，傾向於不參加審查，不知是否早已未戰先降，還是因為未熱心參與，只好將法案貶損。相反地，不滿意本條例的名稱、主權範圍，以及國統綱領作為本法的依據者，越傾向熱心審查。此外，覺得官員答詢不滿意者，越熱真參加審查。

柒、立法與行政部門的互動

在行政與立法兩個政府部門的互動關係中，行政部門的支配，是所有國家都面臨的問題；尤其是在立法過程，立法部門是否淪為橡皮圖章，一直是大家關心的議題。行政與立法的關係決定於一國的憲政設計，它不只墊定國會的基本結構，比如單、雙院制，任期，或選擇，還進一步要定義它與外部環境的關係，如何面對行政、司法、或人民等等（Deering, 1989: 3-12）。要看國會的政治力量，可看委員會發展的程度，可看黨鞭推選的方式，最簡單的方式是，觀察它如何轉變行政部門所提的法案。

Polsby (1975: 277-79) 根據立法部門內權力的大小來分。第一種叫變換式國會，本身不受外來力量影響，比較獨立，委員會的發展比較精緻。它可以把外來的立法建議加以修正或拒絕，也可以自己提出議案，對法案的審查相當仔細。行政部門所提的草案，心理上要預期被修正、擱置、或否決。這以美國國會為代表，其國會、委員會、以及次委員會比他國有力。此時，國會本身的結構、分工、與政策偏好可以決定法案的內容。

第二種是所謂的競技場式的國會，把國會當作是政治體系中的重要政治力量的角力之

處，強調由執政黨與反對黨就政策作辯論，再由選民作最後裁判。因此，由通過的法案以及國會的組成，可以看出政治力量何在。此時，國會比較缺乏獨立自主性。在這種國會，法案除了決定於議員本身的社會組成以及所代表的利益團體，也要檢視國會外的機構，比如政黨。這以英國國會為代表。

這兩種國會，恰好與總統制與內閣制兩種憲政體制相呼應。在總統制之下，立法與行政部門互相制衡，而國會在立法過程與行政部門有旗鼓相當的權力。在內閣制之下，行政首長由國會議員本身推選，兩者合為一體，表面上是由行政向立法部門負責，但實際上都是由行政部門主導國務，而立法過程亦不例外。

在美國，由於憲法強制規定的三權分立，國會可以決定法案的最後內容為何。就一個專業化、制度化的個體來說，美國國會也經過一系列的發展。由 19 世紀到 20 世紀初，國會呈現的是所謂政黨政府，由政黨來支配。一直到 1960 年代為止，隨著委員會與次委員會的發展，其專業化決定了其支配力，國會不僅相對於行政部門而顯得自主，而且由於政黨力量薄弱，國會的權力四散於各次委員會。

英國國會則相反，在強有力的政黨制度運作下結合行政與立法，所以法案的規則主要來自行政部門（內閣），而且可以預期法案內容不會被大幅修議，不會預期行政與立法就法案起衝突，因此國會只就法案作合法者的角色。在結構上，英國國會因此未發展專業的常設委員會，對法案只作檢視而已。由此，國會只是執政黨與反對黨作政策辯論之處，並執行監督行政的工作（Loewenberg and Patterson, 1979: 32）。總之，英國國會只有憲法賦予的象徵性、形式上的權力，對法案加以合法化，其結構與資源均不足挑戰行政部門。

當時台灣所實施的『中華民國憲法』的憲政體系雖然在形式上似不明確，然而，立法過程基本上可以明顯看出由行政部門決定，再透過執政黨的中央政策會向立法院表達其意向，由立法單位全面配合通過，因此有人稱立法院為行政院的立法局。在這過程，政黨扮演吃重的角色，法案未送立院之前一定會先作內部「黨政協商」。因此，可以由國民黨內部的地位與權力多寡來決定法案的內容，而一旦國民黨定案，立法院很少可以改變內容。就這方面來看，有點類似英國，國會決策過程的角色並不重要，或者，可以說是一種政黨政府的模式下的弱勢國會。

86 會期時在院會討論及委員與官員之間的詢答，國民黨主流、非主流、以及民進黨的作法在表達其立場。在 86 與 87 會期，主要以行政院草案作逐條討論，委員的對案只是作陪襯；也就是說，立法的基本精神已在行政院所設的框框下決定了，其他的細節倒可作協商。在 88 會期的開頭，由於民進黨退出立法院，國民黨提議不要進行大體討論，逕行進入逐條討論，以避免法案的整體討論，可見已默然接受行政院的架構。在逐條討論時，國民黨集思會成員在重要的法條都能事先與行政院取得共識，兩者的相互配合在雙方答詢時亦表現淋漓盡致。

集思會亦以「台灣優先」的立場與民進黨取得共識，在不違基本原則的情況下作協商，因得有邱案的幾個條文能併案討論。集思會亦利用黃主文與民進黨立委李慶雄的私誼來進行協商。非主流立委只有在答詢時表達意見，他們偶而會發表與黨意不同的意見，但最後會無異議支持黨意。

民進黨立委本身並無明顯的策略，亦無明顯的分工，因為每個立委都欲圖顯其特色，因此協調上顯得較不一致。他們較成功的地方是在一開頭即合力加入法制委員會，使民進黨立委能在至少一個會期擔任審查會的主席，而能利用技術加入少許自己的看法。他們的策略可歸納成利用「打著藍旗反藍旗」的方式，以近乎找麻煩的手段來圖顯國家認同與黑名單問題，因此會顯得議題稍微四散，外蒙古與香港的主權都被提及，而美國野雞大學的認定亦在立法過程被提出來。

在委員會過過程，民進黨立委作了不少保留，但在院會二讀時，委員不是不在場便是放棄發言。我們細察立法院公報，原因在第 50 條審查時，李慶雄不滿意兩黨未經協商而逕行通過，因此以下條文都作保留發言權以示抗議，但對於實質內容的爭議不大。

民進黨立委基本上根據邱連輝提對案為出發點來作描述。邱案事實上是結合新潮流所提『中國大陸關係法』與陳水扁所提『中華民國與中華人民共和國基礎條約』而成，因此歧見並未發生，比如『兩岸條例』的名稱。歧見較嚴重的在大多數民進黨立委同意以第 77 條，非共產黨入境免追訴之規定來交換黑名單的取消，陳水扁堅決反對。至於第 95 條的委任立法，李慶雄傾向於兩黨協商的內文，2 個月內立法院未通過即視為同意，洪奇昌與戴振耀根本反對委任立法，而鄭余鎮認為是矮化立法院，違憲之嫌。

民進黨於院會二讀結束之前，在與國民黨協商之際提出四條件，要求把『兩岸條例』改為『台灣與中國大陸關係法』：即刪除「人民」字眼；刪除第一條的「國家統一之前」字眼；刪除第 77 條中國共產黨員入境免追訴；以及把立院否決的期限由一個月改為二個月。

在過去，行政部門只要透過黨（國民黨）的運作，即可無條件通過。但是『兩岸條例』的立法過程，國民黨籍立委雖佔立院的絕大多數，卻不得不考慮其「民主」的形象而與民進黨進行「政黨協商」，尤有甚者，由於國民黨內都因為強人政治的結束，內部權力結構正在作重新的排列組合，派系的運作頓時活潑起來，因此也必須作黨內的「黨政協商」。

最早，國民黨打算在二屆立委上任之前，利用其支配性來迅速通過『兩岸條例』。但是因為黨內的爭鬥無法達成迫切通過法案的共識。在程序委員會，以排除民進黨人數較多的法制委員會參審；經民進黨威脅癱瘓院會，國民黨考慮整體的利益，才放棄對民進黨的強力排除，改由司法、內政、法制三委員會共審。

在進入聯席委員會審查之際，可以由主席的安排來看出國民黨的策略。主席的人選顯然以集思會為主，而張俊雄之所以出任 88 會期的聯席委員會主席，很有可能經過協商²⁹。立法院的配合主要相應於政黨。在『兩岸條例』審查過程，行政院在經過委員會的詢答過後，曾因故作了大幅修改，原本應有政務官出來作解釋，但是行政院為了避免麻煩，透過國民黨立委黃主文（屬集思會）作修正，可見其配合之用心。

在 87 會期審查會上，黃主文提議省略大體討論，明顯的是在配合行政部門加速審查的意願。又如行政院幾度因為看法與委員會不同、或者為了要加速通過，曾威脅要撤回法案，逕自送到院會二讀，以逃避委員會的審查，引起黨籍立委不滿，後經黨籍立委的說服而放棄此念頭。在 89 會期時由集思會的劉興善當聯席委員會主席，嚴格限制委員會發言時間，配合李登輝之意甚明。相對地，88 會期時由民進黨張俊雄擔任主席，動不動表決的情況較少，比較能擺脫行政院的支配。

我們可由立法院最後通過的法案與行政院所提的版本相比較³⁰，可看出誰的權力較大。

²⁹ 兩黨的協商不一定形諸文字，我們事後向幾位民進黨委員求證，他們只能提出幾份正式協議的文書，其他已不復記得。

³⁰ 行政院提案與委員對案請看《立法院公報》第 81 卷，51 期(上)，頁 79-182；三讀通過的法案請看施正鋒(1993b: 附錄 12)。

行政院與邱連輝的草案比較完整，其他三草案只針對兩岸交流之促進與所謂歧視條款。行政院草案中不被採納的只有 4 條，而且在二讀時未再被提到或翻案。最後通過的法案有 96 條，其中照行政院草案通過的有 37 條。修正行政院草案者有 35 條，但是值得注意的是其中 21 條乃黃主文代替行政院修正者。

又增訂條文有 20 條，其中 18 條是黃主文代行政院增訂而提案的。我們把這 3 者相加，共有 76 條，實際上是由行政院提出的，佔了 79% 之多。而邱連輝提案被通過者只有 3 條，丁守中 1 條，所以最後通過的法案雖不若行政院原始提案，但與之最相近（參考表 13），或照其原意、或稍作修改。由此，可見行政院在立法過程中的支配性。

表 13：立法院修訂通過及不採納行政院草案之條文

(一)、修正通過行政院草案條文有三十五條

照行政院草案原條文通過有三十七條

增訂條文有二十條

修正通過邱連輝提案條文有二條

修正通過丁守中提案條文有一條

合計有九十六條

(二)、行政院草案中行政院不予採納條文有四條

捌、結論

在本研究裏，我們透過『兩岸條例』來考察立委對於法案審查的參與，以及立法院相對於行政院是否有其自主性。如果區分委員會與院會，立委們傾向於熱衷出席院會，並且比較踴躍發言。這可以常理來解釋。因為院會比較能製造知名度，有利立委的連任，落選二屆立委的劉興善、林鈺祥必有不足為外人道的深刻感觸。這情形在民進黨為甚，原因可能在該黨的資源有限，而且在傳統上一向為大眾傳播媒體醜化或故意忽略，必須想盡辦法突破此困境。

對他們來說發言的重要性甚於出席，亦即不出席則已，一出席就要充分利用機會發言，以求在人數有限之下作最適切的發揮。

在政治立場上，立委並未表達強烈的統獨姿態。更具體說，立委的立場表現在贊成或反對台灣優先，但未並直接對統一而針鋒相對。我們發現當委員對「台灣主體」有強烈好惡時，他會積極參與委員會的審查，以維護其立場；但是熱心參與審查者，卻不一定對「台灣主體」有強烈好惡，因此，必有他好誘因鼓勵其參與。

就立委的自我認知而言，以為本條例保守者，尤其是在通商、通航上面，比較傾向不熱心法案審查；但是我們無法判斷他們是否因為預先有負面判斷而不遠參與，或者因為自己未積極參審，而故意對法案加以貶抑。相對的，不滿意官員在詢答者，反而比他人更認真審查法案。不知是否因為我們認真參與，才發現官員的態度不可接受，還是他們積極參與，目的就是要對行政部門的支配或輕忽稍作制衡。此外，不滿意條例名稱、主權範圍、或者是以國統綱領者，越熱心參審，這與民進黨立委的立場大致吻合，但並非所有的民進黨立委都熱心該法案的審查。

相較於過去，立委於本案提出 4 個對案，這使行政部門稍作形式上的條文整合。但就條例的定稿而言，行政部門有強烈的支配性。立法院自主性不高的原因，並非憲政體制的內閣制所界定，而是因為國民黨支配的黨國體制仍在，因此，往往透過「黨政協商」來求得立法部門的配合；非主流立委並未表現任何挑戰黨中央的意願。至於民進黨方面，國民黨的集思會以「台灣優先」來建立共識，因此法案的審查算是順利。如果回頭比較二屆立委的戰國春秋情況，更加印證行政部門急欲在選舉前通過該法案的策略是正確的。

是否因為本條例為限制與保護管制性政策，衝突因而較少？我們建議下回選擇一個無支配性政策，比如土地稅，以觀察上述的規律性是否仍然有效。這也就是「比較公共政策」的努力了。

參考文獻

- Aberbach, Joel D. 1982. "Congressional Oversight," in David C. Kozak, and John D. Macartney, eds. *Congress and Public Policy*, pp. 389-402. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Bailey, Christopher J. 1989. *The US Congress*. Oxford: Basil Blackwell.
- Clem, Alan L. 1989. *Congress: Powers, Procedures, and Politics*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole.
- Common Cause. 1979. *How Money Talks in Congress: A Common Cause Study of the Impact of Money on Congressional Decision Making*. Washington, D.C.: Common Cause.
- Crick, Bernard. 1990. "The Reform of Parliament," in Philip Norton, ed. *Legislatures*, pp. 275-85. Oxford: Oxford University Press.
- Davidson, Roger H., David M. Kovenok, and Michael K. O'Leary. 1982. "Theories of Congress," in David C. Kozak, and John D. Macartney, eds. *Congress and Public Policy*, pp.1-12. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Deering, Christopher J. 1989. *Congressional Politics*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole.
- Dodd, Lawrence C., and Richard L. Schott. 1986. *Congress and the Administrative State*. New York: Macmillan.
- Green, Mark J., James M. Fallows, and David R. Ziwick. 1975. *Who Runs Congress*. New York: Bantam.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Huitt, Ralph K. 1968. "Legislatures," in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 9. New York: Macmillan.
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 3rd ed. Monterey, Calif.: Brooks/Cole.
- Kozak, David C. 1982. "Decision Settings in Congress," in David C. Kozak, and John D. Macartney, eds. *Congress and Public Policy*, pp. 313-28. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Loewenberg, Gerhard, ed. 1971. *Modern Parliaments: Change or Decline*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Loewenberg, Gerhard, and Samuel C. Patterson. 1979. *Comparing Legislatures*. Boston: Little, Brown & Co.
- Longley, Lawrence D., ed. 1994. *Working Papers on Comparative Legislative Studies*. Appleton, Wis.: Lawrence University.
- Maass, Arthur. 1983. *Congress and the Common Good*. New York: Basic Books.

- MaFarland, Andrew S. 1984. *Common Cause: Lobbying in the Public Interest*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Mezey, Michael. 1979. *Comparative Legislatures*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Norton, Philip. 1986. "Parliament Redivivis," in Jack Hayward, and Philip Norton, eds. *The Political Science of British Politics*, pp. 120-36. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Norton, Philip, ed. 1990. *Parliaments in Western Europe*. London: Frank Cass.
- Ogul, Morris S. 1982. "Legislative Oversight of Bureaucracy," in David C. Kozak, and John D. Macartney, eds. *Congress and Public Policy*, pp. 382-88. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Oleszek, Walter J. 1989. *Congressional Procedures and the Policy Process*. 3rd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Loson, David, and Michael Mezey, eds. 1991. *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Parker, Glenn R., and Roger H. Davidson. 1982. "Why Do Americans Love Their Congressmen So Much More Than Their Congress," in David C. Kozak, and John D. Macartney, eds. *Congress and Public Policy*, pp. 340-45. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Polsby, Nelson W. 1975. "Legislatures," in Fred I. Greenstein, and Nelson W. Polsy, eds. *Handbook of Political Science*, Vol. 5, pp. 257-320.
- Rieseback, Leroy N. 1983. "The Forest for the Tress: Blazing Trails for Congressional Research," in Ada W. Finifter, ed. *Political Science: The State of the Discipline*, pp. 155-88. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Ripley, Randall B. 1985. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall.
- Rouder, Susan. 1977. *American Politics: Playing the Game*. Boston: Houghton Mifflin.
- Vogler, David J. 1977. *The Politics of Congress*. 2nd ed. Newton, Mass.: Allyn & Bacon.
- Wahlke, John C. 1990. "Policy Demands and System Support: The Role of the Represented," in Philip Norton, ed. *Legislatures*, pp. 97-126. Oxford: Oxford University Press.
- Wahlke, John C. 1968. "Legislative Behavior," in International *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 9. New York: Macmillan.
- Wheare, K. C. 1968. *Legislatures*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- 中華民國國功能政策會。1992。《立法院國會功能白皮書》。
- 《立法院公報》第 79 卷，98、99 期；第 80 卷，63、64、68、72、77、103 期；第 81 卷，5、7（下）、8、11、21、22、23（下）、25、26（下）、51（上）、52 期。
- 《立法院公報初稿》第 89 會期，115 期。

- 立法院。《議事錄》第 86~89 會期。
- 立法院司法委員會。《歷次會議議事錄》第 86~89 會期。
- 立法院秘書處。《立法院各委員會召集委員、委員名冊》第 86~89 會期。
- 行政院陸委會。1992。《大陸工作法規彙編補編》。
- 鄭哲民編。1992。《美國國會之制度與運作》台北：中央研究院歐美所。
- 鄭牧心。1987。《台灣議會政治四十年》台北：自立晚報社。
- 朱志宏。1980。〈當前立法研究途徑之評析〉《思與言》第 18 卷 1 期，頁 62-100。
- 新時代基金會增額立委問政表現評估小組。1992。《立法院擂台》台北：時報文化。
- 蕭新煌。1984。〈立法委員與台灣的農業問題和農業政策〉《中央研究院民族所專刊》第 57 期，頁 57-94。
- 李麟添。1980。《立法院角色之研究》台北：商務印書館。
- 廖達琪。1997。《立法院衝突現象論衡》高雄：復文出版社。
- 林正順。1992。〈論「國會監督」與「監督國會」〉《中央月刊》3 月號，頁 17-18。
- 施正鋒。1993a。〈解析國民黨的中國政策—李登輝的兩和傾向〉《台灣評論》9 期，頁 73-82。
- 施正鋒。1993b。《兩岸條例的立法過程—立法委員的審查參與程度》台北：台灣教授協會。
- 吳文程。1992。〈為什麼要成立「國會觀察基金會」〉《政治評論》595 期，頁 68-69。
- 姚立明。1992。〈誰來監督、制衡民意代表？〉《政治評論》593 期，頁 4-5。

*部分發表於《法政學報》2 期 (1994)，頁 145-65。