

台港及海外中文报刊资料专辑

法学研究

第 2 辑

1986

书目文献出版社

法 学 研 究 (2)

——台港及海外中文报刊资料专辑 (1986)

北京图书馆文献信息中心剪辑

书目文献出版社出版

(北京市文津街七号)

国防科工委印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

787×1092毫米 1/16开本 4½ 印张 115 千字

1987年3月北京第1版 1987年3月北京第1次印刷

印数1—5,000册

统一书号: 6201·1 定价: 1.20元

〔内部发行〕

出版说明

由于我国“四化”建设和祖国统一事业的发展,广大科学研究人员,文化、教育工作者以及党、政有关领导机关,需要更多地了解台湾省、港澳地区的现状和学术动态。为此,本中心编辑《台港及海外中文报刊资料专辑》,委托书目文献出版社出版。

本专辑所收的资料,系按专题选编,照原报刊版面影印。对原报刊文章的内容和词句,一般不作改动(如有改动,当予注明),仅于每期编有目次,俾读者开卷即可明了本期所收的文章,以资查阅;必要时附“编后记”,对有关问题作必要的说明。

选材以是否具有学术研究和资料情报价值为标准。对于某些出于反动政治宣传目的,蓄意捏造、歪曲或进行人身攻击性的文章,以及渲染淫秽行为的文艺作品,概不收录。但由于社会制度和意识形态不同,有些作者所持的立场、观点、见解不免与我们迥异,甚至对立,或者出现某些带有诬蔑性的词句等等,对此,我们不急于置评,相信读者会予注意,能够鉴别。至于一些文中所言一九四九年以后之“我国”、“中华民国”、“中央”之类的文字,一望可知是指台湾省、国民党中央而言,不再一一注明,敬希读者阅读时注意。

为了统一装订规格,本专辑一律采取竖排版形式装订,对横排版亦按此形式处理,即封面倒装。

本专辑的编印,旨在为研究工作提供参考,限于内部发行。请各订阅单位和个人妥善管理,慎勿丢失。

北京图书馆文献信息服务中心

目次

立法机关常设委员会组织之研究	江斌玉	一
从法律角度看代议制和基本法	陈弘毅	1
台湾经济法规		6
论我国出口押汇的法律性质	余森林	三六
错交货物引起复杂诉讼问题	林伟谋	20
索赔请求及民事责任法令	陈兆恺报导	21
重建刑法秩序刻不容缓	蔡墩铭	四二
判决例浅释	谢宝容	四五
判决例浅释	潘进顺	五一
如何遵守公众的规范	谢瑞智	四六
补 白		
“和诱”与“略诱”罪不同	范清宏	5

立法機關常設委員會組織之研究

江斌玉

壹、常設委員會之組織概念

立法機關是一個高度制度化的人類團體（A highly institutionalized human group），有其歷史悠久的傳統和組織，這些傳統和組織皆會影響到立法機關內部人員的態度 and 行爲。因此，我們相信，要瞭解立法者的行爲，必須先瞭解立法機關的制度和結構，因為離開制度和結構不可能產生立法行爲①，所以，本文以同具結構制度和行爲功能的常設委員會爲研究的主题。

事實上，立法機關的常設委員會亦有多層面的主题可供研究，本文研究範圍也僅限於它結構性的組織，我們所以要以常設委員會組織爲研究的主题。主要原因誠如前文所言，立法機關離開制度和結構，不可能產生立法行爲。

就委員會的類別分，英國地方議會有「得設委員會（Permissive Committees）」與「法定委員會（Statutory Committees）」②之分；一般國家立法機關委員會之類別，亦可分爲「常設委員會」與「特別委員會」、「事務性委員會」與「審議性委員會」。此外尚有「立法性委員會」與「行政性委員會」。再就「審議性委員會」言又可分爲：全院委員會、特別委員會與常設委員會，而常設委員會是立法機關組織的核心③，它可說是立法機關的縮影，因此有人將日本國會的常設委員會視爲現代政治三頭馬車的第三頭，而稱之謂小立法部（Little legislation），於此可見常設委員會之重要性了。

各國立法機關的常設委員會（Standing Committees），或因歷史演變的差異，或因文化背景的不同，外表看起來雖很相似，但想對其下個統一的定義，却很困難。誠如派特遜（Samuel C. Patterson）描述議會所言：議會就像一群地位相等，而個性互異的人所構成的一幅畫，很難用單一的眼光和標準去衡量，所以對立法機關的探討，如沒有一套精細而有系統的分析過程，是無法做到的④，常設委員會亦復如是。因此，我們首先從它的性質與功能方面加以分析。

常設委員會是一個非常特殊的組織，它與其他的正式組織不同，是許多特徵的混合體⑤：其特徵之一爲形式上平等性，常設委員會的構成份子爲立法機關的成員，集會乃是審查議案，他們投票和處理業務的權力是同樣平等的。特徵之二是多成員性：常設委員會可以依其特定結構特質加以認定，常設委員會有許多成員。特徵之三是集體決策：這是指立法機關常設委員會的審查意見，是採取多數意見爲常設委員會之決策。其特徵之四是審查性：常設委員會集會審查法案是從政策或技術層面，初步評估法案本身的價值。我們瞭解上述特徵，將有助於我們從結構的層次認識常設委員會的組織。

自行爲科學興起而且廣泛運用於政治學界以後，已有學者加以引用，而作爲立法機關行爲探討之工具，已有不少學者採用結構和功能方法來研究立法系統⑥，我們可以發現立法機關具有代表、立法、監督與協調等多項功能，以此觀點來檢視常設委員會，同樣可以發現具有協助制定政策、反映民意輿論、溝通內外意見、監督政府行政、貫徹政黨政策等功能⑦。常設委員會的這些功能，都是從法案的審查中表現出來。

各國立法機關既以常設委員會爲審查法案的機體，常設委員會的主要職責在於審查法案⑧，然後向立法機關院會提出審查報告，并建議院會對該法案法通過或否決，以作爲立法機關決策的抉擇，因此常設委員會是立法機關中最重要的一種組織⑨。

貳、常設委員會之組織理論

任何組織都有它自己追求的特定目標，立法機關組織自然也不例外，有它特定的目標。然則，何謂組織目標？愛桑尼（Antai Etzioni）指出，一個組織目標就是組織試圖實現之事務的期望狀態，它是獨立於個人行爲之外，爲一個集體而追求實現之未來事務狀態，但畢竟組織是由個人所組成，它的目標自然與個人相關連⑩。準此而論，立法機關組織目標，就是實現前所述之立法功能、代表功能、監督功能及協調功能等之期望狀態。

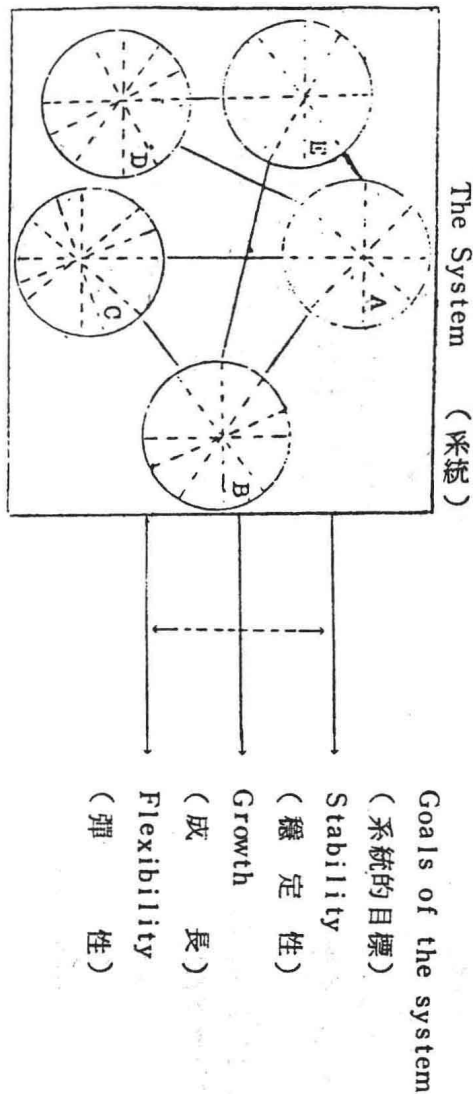
一個組織如何達成其目標？爲所有研究組織理論者所重視。在傳統上，組織內的權力被認爲是垂直的，并且它時常涉及到上級主管對屬員們的控制。這種權力關係的看法，有時透過它被轉換爲權威關係領域的方式，而忽視了權力問題的所在⑪。立法機關組織，基於其構成份子的平等性，故其欲達成組織目標運作的方式與其他組織有異，常設委員會的組織，爲立法過程中運作的重要關鍵，其權力的構成與運作并非基於垂直的系統關係，而是平行的多數認同。

就各國立法制度而言，大致上立法權均歸諸於議會，而議會各常設委員會之組織，其目的即在便於立法工作的運行，故立法機關之常設委員會，乃爲研究者之重要課題，現就組織理論分下列各點加以論述：

一、系統概念的運作

系統（System）一詞原在用以解釋生物現象，後來社會學者轉而引用，故社會學大師派森思（T. Parsons）定義曰：「系統乃是一種概念，它是指涉部份與部份之間以及規律化過程之間的相互依賴性所形成的一種集合體，同時也指涉此一集合體與外在環境的相互依存性。」⑫派氏以功能分析一般系統觀念者，採用開放系統的途徑來研究社會結構，建立一個巨型的社會系統的分析架構。所以派氏認爲所謂的組織，不外是爲了達成某種形式的目標而作的組合；而該一目標的履行，同時亦代表了另一更概括性系統功能完成。在這個觀點之下，派氏似已提出了所謂「系統之內又有系統」（The system within system）的層次觀念

。以此觀念的組織理論架構，可用於所有的組織型態，不僅可用於政府的公務機關，且可適用於工商企業界^⑬，同樣亦可適用於立法機關常設委員會之組織分析。系統皆能自成一體，它大則可達整個宇宙，小則僅指直接團體^⑭。現代組織理論所使用的系統概念，已較具經驗上的運作性，斯考特和密契爾（William G.Scott and Terrence R.Mitchell）在所著「組織理論」（Organization Theory）一書中，曾以韓德森模型（The Henderson Model），作為系統分析的架構^⑮。筆者以為此一系統分析架構，也可引用於立法機關組織系統概念的運作。現圖示如下：



本圖引自

黃清武撰「組織結構分化與整合之研究」政大碩士論文一五頁。
民國六十九年六月。

說明：1. 大的方格代表整體系統，或稱為組織。

2. 圓圈代表系統的部門或主要成分。

3. 虛線代表成分內部的互動，也就是個人與其他個人的互動。

4. 實線代表成分間的互動。

5. 實線與虛線二者乃是成分與系統的聯繫過程。

方格——即議會內的圓圈代表系統的成分，包括有：

A、個體（Individuals）——議員：基本的個體人格是動機與態度，它們約制了個體參與系統所欲滿足的期待範圍。

B、正式組織 (Formal organization) ——常設委員會：就是功能的正式安排，也就是各常設委員會的正常運作，與所表現的功能。

C、小團體 (Small groups)：在立法機關中，最明顯的小團體就是各政黨所代表的派系、所代表的地方、所代表的宗教信仰、及所代表的利益團體等。

D、地位與角色期待系統的結構 (The structure of status and role - expectancy systems)：在任何正式組織中，地位與角色乃是具有內部聯繫作用的層級安排，它們與權力、影響力、權威、和領導等均有密切的關係。在立法機關中各議員雖然地位平等，在大會與委員會中其投票效力相等，但事實上，委員會的召集人、資深議員或大牌議員等，他們在議會中的作用并不相等。

E、外部環境 (Physical environment or setting)：它可指涉選民的态度傾向、政黨政策、輿論及社會其他可能影響的各種因素。

虛線代表成分的互動 (Intrapart Interactions)，包括個體 (議員) 與個體 (議員)，或職位與職位間的互動等。實線則代表成份間的互動 (Interpart Interactions)，包括小團體、正式組織和地位與角色系統間的互動等。

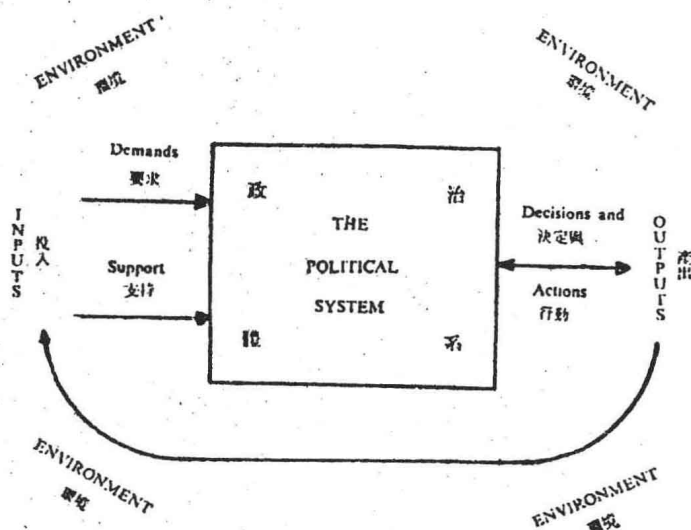
透過這些聯繫與互動，系統的成分才得以維持，組織的生命才得以鮮活，進而達到整體的目標。也就是說由於這些連繫與互動，常設委員會才具備了功能，立法機關才能作出人民所需要的法案。

一個系統由若干個人所組成，這些人爲了達成某種根據文化結構以及大眾分享的象徵 (Culturally structured and shared symbols) 所界定之目標，而發生互動行爲。此一系統概念在現代政治學研究中爲一項重要發展^⑩。大衛·伊斯頓 (David Easton) 將系統視爲一組相關的變數，認爲政治系統 (Political system)，即是相關變數的一種互動行爲^⑪，同時他所設想的政治系統乃是，參與爲整個社會作價值之權威性分配爲目的之政策與過程中社會互動的集合體。具體的說，政治系統乃是一群有關聯的政治事態，在相互依存的關係下及規律活動的運行中，結合成功的生活與工作所需要的完整統一，適應維持，穩進發展的政治有機體^⑫。

政治系統自社會中吸收或接受某些需求，經過系統本身的作用，將之轉換成計劃或行動，進而滿足或解決社會之需求。此項政治系統所吸收或接受之需求被稱爲「輸入」 (Input)，轉換成之計劃或行動則爲「輸出」 (Output)。

伊斯頓認爲輸入包括需要 (Demand) 及支持 (Support)，需要乃指社會中構成份子對於某一事項向政治上負責任之單位表示其應否採取行動之意思。支持則指社會中給予維持政治系統之行動及態度。輸出則爲政治系統爲滿足輸入之需求而作之有

關決定。由於這項決定系統與環境之間亦得藉以溝通及聯繫。其政治系統之整個概念，圖示如下：



根據：David Easton, A Framework for Political Analysis (Englewood cliffs, N. J.: 1965), p. 112.

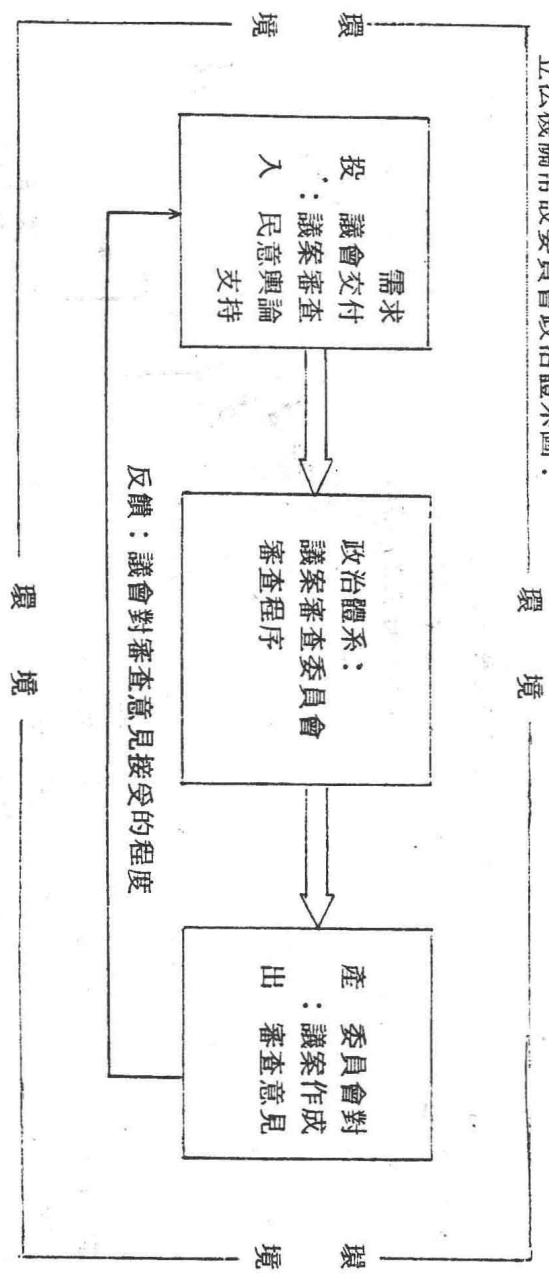
本圖轉引自華力進教授著政治學頁 63.

基於以上所述，以系統概念的組織理論，來檢視立法機關常設委員會的組織，亦可將各該常設委員會視為立法機關系統中之系統 (System within system)。因為立法機關的議會為各常設委員會系統的上級系統 (Supersystem)，常設委員會則為立法機關議會系統的次級系統 (Subsystem)，而議員個體則為立法系統中之單元。

這些構成常設委員會系統的單元——議員所發生的互動行為，是為了要達成各該立法機關所具有的特定目標。互動與目標是系統這個含義的兩個關鍵名詞。因此，當立法機關以外的個人或團體與立法者發生互動的行為，則其互動之目標與立法過程相同時，這些個人或團體即構成立法系統的一部份。當遊說者拜訪一位議員，或者寫信給選民，要求選民對議員施加壓力時，他就是立法系統的一部份。當行政首長，與立法機關議員磋商，如何排除任命官吏時人情上的困境這個問題，確實有必要時，他就是立法系統的一部份。

上述行為者尚構成其他系統，如行政系統、選舉系統、司法系統的一部份。嚴格的說來，這些系統都是大政治系統中的支系統，這種種系統有各種定義與區別的方法。抑有進者，政治系統本身也不是完整的，它不過是界定為社會的社會系統中的一部份^①。自然立法系統是政治系統中的一部份，委員會體系只是立法系統的一部份，因此，常設委員會在決策模型中是轉換過程的政治體系^②，同時具有分化與整合的功能。其體系運作圖示如下：

立法機關常設委員會政治體系圖：



二、專業分工的需求

自有福利國家 (Welfare state) 思想產生以還，由於工業發達，人口增加迅速，政府行政就性質言，已由消極行政進而為積極行政。就彈性言，更由機械行政轉變為機動行政。政府凡有庶務，既多且雜，相對地，使立法機關的立法案與預算案，也數量增多，範圍擴大，且更具專門與技術性質。今天如欲以非「萬事通」的議員來審議內容複雜的議案，不但衆口難齊，難獲定論，對調查與檢討亦難為審慎，加以立法機關係採合議制，會期有限，法案繁多，自無足夠時間供議員們逐案詳審，因此，各國立法機關對法案的審查工作，例採分工之制，組織各種委員會以協助法案之審議，一以集中專家知識，一以提高立法機關的議事功能。各國立法機關均不例外，皆依據各該組織規程、法案、習慣等設置各種常設委員會以盡其功。因此我們在以系統概念檢視立法機關的常設委員會組織理論以後，現從專業的分工需求方面，來探索立法機關常設委員會之組織理論，就下列二項加以論述：

(一)組織結構分化的必然性

社會是進化不已的，由於社會之進化，許多社會功能就必然走上高度專業化。社會功能高度專業化的結果，難免導致社會結構的漸趨分化（Social structural differentiation）。以往由一個組織所從事的一種功能，現在可能分化成許多組織，而個別負責從事某一種明確的功能，從我們社會生活的體驗中，經常會發現一個組織中的某一單位，往往因其功能的重要性日見提高，突然從母體分化出來而變成一個獨立的組織，譬如早期的空軍本屬陸軍的一個單位，但在第一次大戰期間有鑑於空軍在總體戰中發生了決定性之作用，故於戰爭結束後，美國空軍立刻脫離了陸軍部而變成了一個獨立之戰鬥軍種^②。

在立法系統中，專業與分工有助於衝突的明朗化與衝突的解決。立法機關委員會的結構與專家及分工有密切關係，接受專家的判斷，有助於衝突的減低。

凡是組織都有其共同的目標，組織內的份子都是盡力地為達成這個目標而努力。因此，組織是一個實現其組織目標的運作體，為了完成目標，它必將各種活動加以細分，因此乃有了分工（division of work）和專業化（specialization）的事實，此種分工專業化的具體表現就是組織分化，若將此種分化現象著眼於結構上的分工即為組織結構的分化（Structural differentiation）。勞倫斯與羅希（Lawrence and Lorsch）認為分化乃是指組織分割為數個次級系統的狀態，每一次級系統為應付外界環境的需求，都趨向於發展其特有的屬性，在此所謂分化，包括了組織次級系統成員的行為屬性^②。因此，組織系統的屬性，也影響成員的行為屬性。

分化通常見諸於兩方面：垂直分化（Vertical differentiation）和水平分化（Horizontal differentiation），此兩種分化交織成組織結構的實體，確立組織成員的基本地位和角色，使各個職位的工作深度與廣度得以初步界定^③。

立法機關，自不能視作上述「垂直分化」與「水平分化」交織成組織結構的實體，但是立法機關的各常設委員會則可視為一種「水平分化」的部門。此種組織分化的特質就是立法機關的議會與各常設委員會，並無上下「垂直」的隸屬關係，各委員會之間也無必然的連繫關係。各國立法機關的分化大致均屬如此。如我國台北市議會依議事規則，分為下列各種常設委員會：

1. 民政審查委員會
2. 財政審查委員會
3. 建設審查委員會
4. 教育審查委員會
5. 警政衛生審查委員會

6. 工務審查委員會

7. 預算綜合審查委員會

8. 單行法規審查委員會

我國立法院行憲之初，立法院組織法明定設立十九個常設委員會，至第五會期以後裁併調整為十二個常設委員會：

1. 內政委員會

2. 外交委員會

3. 國防委員會

4. 經濟委員會

5. 財政委員會

6. 預算委員會

7. 教育委員會

8. 交通委員會

9. 邊政委員會

10. 僑政委員會

11. 民刑商法委員會（後改為司法委員會）

12. 法制委員會

美國國會兩院，常設委員會之編組數目雖有不同但均採功能取向，依據一九四六年國會改組法案（The legislative Re-organization Act of 1946），其常設委員會之組織如下：

1. 參議院常設委員會之組織為：農業、撥款、武裝部隊、銀行貨幣、郵政及文官、哥倫比亞、政府工作、財政、外交、州際及國際貿易、司法、勞工及公共福利、內政及屬島事務、公共工程、程序及行政等十五個常設委員會。

2. 衆院之常設委員會組織為：農業、撥款、武裝部隊、銀行貨幣、哥倫比亞區、教育與勞工、外交、政府工作、院務、內政及屬島事務、州際及對外貿易、司法、海南及漁業、郵政及文官、公共工程、程序、非美活動、退伍軍人、籌款等十九個常設委員會。

日本國會則係參、衆兩院各為相同名稱的十六個常設委員會，至於英國則稍有差異，除第四個委員會稱之為「蘇格蘭委員會

J (The Committee of Scotland) 外，其他係以 A·B·C 名之。

上述各國立法機關各種常設委員會的設置，乃是爲了有效達成各該立法機關行使職權的目的，而依工作性質將許多活動歸類到各個常設委員會，換言之，常設委員會的組織，就是依照立法機關的職權行使要求，根據「功能標準」作組織結構分化的必然現象。

(二) 工作專業化的有效性

由於工作日益複雜和組織日趨龐大，促使機關組織必須按工作性質分設單位，將複雜的工作分別歸類於各個部門，才能適應事實需求，行政機關如此，立法機關亦應如此爲之配合，加以合理分工。爲期達成「工作專業化」(Task Specialization) 的利益，故須分部化，將工作性質相關的活動予以歸類，並適才適所，以發揮成員專才，妥善完成目標之效²⁴。因此，組織分部化的目的，就是要獲得「工作專業化」的利益，立法機關各種常設委員會的設置，也是基於此一目的，而與行政機關管轄單位所掌工作相配合。

組織部門的分割，會以某些方式影響到組織成員的行爲，每一個單位的成員都將成爲處理某一特定問題的專家，由於其特有的教育和經驗，以及獨特的工作性質，他們必然會發展出專業性的工作型態 (Specialized Working Styles) 和心智程序 (Mental processes)，大部份的立法機關常設委員會的分工同樣亦遵循此一原則。如我國掌管立法工作的立法院常設委員會，依據程序委員會組織規程第五條，對各審查委員會工作範圍與分配有如下之規定：

1. 內政委員會：審查內政政策及有關內政部掌理事項之議案。
2. 外交委員會：審查外交政策宣戰案媾和案條約案及其他有關外交部掌理事項之議案。
3. 國防委員會：審查國防政策戒嚴案及其他有關國防部掌理事項之議案。
4. 經濟委員會：審查經濟政策及有關經濟部掌理事項之議案。
5. 財政委員會：審查財政政策及有關財政部掌理事項之議案。
6. 預算委員會：審查預算審核報告案及有關主計審計等事項之議案。
7. 教育委員會：審查教育政策及有關教育部掌理事項之議案。
8. 交通委員會：審查交通政策及有關交通部掌理事項之議案。
9. 邊政委員會：審查邊政政策及有關蒙藏委員會掌理事項之議案。
10. 僑政委員會：審查僑務政策及有關僑務委員會掌理事項之議案。

11.司法委員會：審查民刑訴訟大赦案及其他有關法務部掌理事項之議案。

12.法制委員會：審查有關官制官規之政府機關及其他不屬於各委員會審查之議案，國家事業機關組織之議案應視其性質由有關委員會主持。

前項議案之分配審查，其性質與其他委員會有關者分配由主持審查之委員會與有關委員會同審查。我國有部份立法委員未能改選任期頗長，由於其久任一常設委員會，使其專門性知識與經驗，對於議案審查頗具效能。

美國參眾兩院各審查委員會的委員，尤其各委員會的領袖或主席，更以資深為其基本條件，因此能培養出許多各委員會的專才，使其專業化的知識，對法案的審議工作更為有效。

專家特權，乃係國會行政之特徵。「專門化」為美國參、眾兩院之主要標準。一位國會議員認為以眾議員為職業者乃「是一位標準之工作者，專家與工匠——他集中其精力于某一特殊部門并因而得到名望與影響力」。另一位國會議員表示同意說：「最成功之眾議員乃是那些挑選一門專長或一固定範圍，並成為那方面之真正專家」。強調專門化之標準，遂使委員會之重要性增高，亦導致對互惠（reciprocity）之大加重視。在官僚政治之下，專門化之機構互相競爭，以圖獲得不太專門化之官僚之支持。但在國會之內，則專家中之互惠關係代替了統攝者之協調。當某一委員會之法案向院會提出時，對該案非內行之議員默認其通過，彼此之沉默無語係因充分了解將受到同樣待遇。」一位國會議員認為「傳統上對其委員會中某一委員會之尊敬，湮沒了整體，國會之整體組織係基於委員會至上（expertise）……」因此，互惠代替了統合并加強了權力向委員會分散之趨勢。

一般言之，複雜之現代環境需要社會與政治機構一方面高度專門化，另一方面高度統一化以協調并統合各專門化機構之活動。職能之專門化與權力之統一化（specialization of function and centralization of authority），乃廿世紀制度上之發展主流。但是，國會只能做到一半，立法機關之常設委員會與小組委員會就是要做到高度的專門化，以增進對法案審查的有效性。

三、遊說活動的對象

政黨及壓力團體的活動，是動態政治（Dynamic Politics）的主要部份，前者的目的在取得政府的領導權，後者的宗旨則在維護各團體的本身利益，故又稱為利益團體（Interest group）。在一個民主國家內，兩者的活動是推動社會進步的主要動力^②。利益團體運用各種活動，直接影響立法人員和行政人員，制定和執行有利於利益團體的政策，是利益團體所追求的目標，但是，借助政黨、國會議員等其他監督力量施加壓力，迫使行政人員就範，亦成為利益團體追求利益、獲致目標的另一門徑，各議會的常設委員會，乃上述門徑之最好對象。

立法爲執行之先導，一種法律如能經由議會完成立法程序，則多能付諸實施，達成所祈求的目的，故利益團體無不極力爭取立法機關之支持，以期能增進本身之利益。然則，立法機關組成份子，人數衆多，且每次會議，所需審議的議案亦復不少，縱屬重要立法案件，大會亦不能逕行自由辯論，而是需要經過各常設委員會之審查，粗定取捨，尤其是美國式的常設委員會，某法案如果不能獲得常設委員會的支持，而遭否決，則該法案的命運已大致底定，於是立法機關各常設委員會，對於法案的命運操有生殺之權，因而利益團體咸認各常設委員會，爲其遊說活動的對象。

就美國參衆兩院而言，以往常設委員會之設立爲數甚多，但自一九四六年「立法改革法案」(The Legislative Reorganization Act 1946)通過以後，兩院常設委員會的數目大爲減少，但參院仍有十五個常設委員會，衆院亦保留十九個常設委員會。兩院各常設委員會之任務，在審查國會交下之有關法案，審查的結果是全部採納，抑予修改，或加埋葬(Buried)，然後將所得結果報告議會，法案可否通過，全以常設委員會之報告爲準，於此可見常設委員會影響力之大小矣！賀烈德女士(Miss Mary P. Follett)於其所著「衆院議長」(The speaker of the house of Representatives)一書中，說得最爲透澈：「國會已不復運用其立法權，此一職權已轉移至各委員會，正如英國國會之立法職權轉移到內閣去一樣，此種權力之轉移，遂令立法部門權力分散，形成愈益錯綜複雜的程序，增大接觸之路線，更利遊說團體之活動，此種對議案具有決定性之機構——各常設委員會，如能遊說成功，實遠較明顯而淺薄之信件、電報、請願書等更爲重要，因此，壓力團體不惜使用各種手段，以爭取常設委員會的支持^{②⑤}。」

伍卓·威爾遜(Woodrow Wilson)在其博士論文中亦特別提出，美國政府乃「由國會常設委員會所治理的政府」^{②⑥}。由於國會兩院人數增多，而其所必經常面對的問題亦日趨繁雜，美國國會的立法工作重心，已經逐漸轉移到各種委員會身上，所有議案在交付院會討論之前，均須經過各該院有關委員會的審查，甚至只是各常設委員會主席單方的行動，亦可以使大多數議員或一般民衆所熱切盼望的法案，遭到擱置的命運。委員會審查法案，大致採行公開聽證的方式，跟法案有關的民間團體，以及應委員會邀請或自行請求到會的行政機關代表，均得與會陳述意見。由於美國政制規定，各級行政首長不得兼任國會議員，也不能出席院會參與討論，各種委員會不啻成爲行政部門與國會之間溝通意見的唯一橋樑，而利益團體結納議員以影響行政決策，也因而集中在各有關委員會活動，以增效果。

尤以美國參、衆兩院，政黨界限並不嚴格，國會黨團亦難以嚴格黨紀加諸議員，利益團體常常佔去議員的忠誠較對政黨的忠誠更爲可靠，尤以常設委員會的成員爲然。加洛威(George B. Gallows)、葛洛士(Bertram M. Gross)等人即是因而將美國參、衆兩院各常設委員會的部份成員當作是民間團體派駐華盛頓的「說客」(Lobbyist)。所以，威爾遜(Woodrow

Wilson) 認為利益團體縱使不易使其議案通過於兩院，但較容易控制國會兩院常設委員會之會員²⁸。基於同樣的道理 Robert H. Salisbury 亦指出，利益團體試圖影響大部分公共政策的努力，是由團體的精英 (elite) 所為，精英的互動行為，是利益團體與國會常設委員會維持經常接觸，保持深厚關係²⁹，是故立法機關的常設委員會，已成為利益團體遊說活動的對象。

四、政黨運作的中心

現代民主政治的實質乃為政黨政治，政黨要在一個國家政治上顯其身手，必須在兩個戰場中取勝，其一為選舉，其二是議會。在選舉戰場中取得勝利，獵獲了議會議席的多數，然後才能以多數黨的地位，對黨的政策作有力量的發言，對政權作有實效的支配。故議會固為立法機關，亦為政黨國策運用的舞台。政黨必須在議會中，循法定程序靈活運作，然後才能將黨的主張，透過立法程序，表現於正式法律。所以民主政治必須為法治主義，政府一切措施行為，莫不以法律為準則。而所謂法律者，乃政黨政策透過立法程序的轉化，亦即政黨政治與法治主義的融通活化，所以政黨要施展其抱負，不但要在選舉戰場中獲勝，以取得有力的發言權，也要在議會中獲勝，才能貫徹其所揭櫫的政策主張³⁰。

政黨如何在議會中制勝，以貫徹其政黨的政策？誠如吾人所知，議會固為立法機關，實為政治鬥爭的場所，政黨必須在這場政治鬥爭中，循法定程序佔居上風，然後才能將其黨的政策，透過立法程序，表現於正式法律。法律的制定，其審查過程為重要關鍵，因而政黨必須使議案在審查階段，獲得委員會的全力支持，方能制定政黨所期望的法律。因此，各國政黨在立法機關中，對委員會的運用，均異常重視，茲簡述如下：

(一) 以參與決定審查原則

林布隆 (Charles E. Lindblom) 教授認為：政策的設定或制定是由政治互動的參與者基於各自利益、觀點，謀求自身問題的解決，而進行互動調適所達成。政策與其說是決定 (decided upon)，不如說是發生 (happening)。政策既然在互動過程中形成或發生，則互動過程的參與者，便只是整體參與者的一分子，他們皆不為整體打算，而是各為自己打算，林布隆教授稱互動過程的參與者即為政黨³¹。因此，各國政黨對立法機關中審查的法案，均使黨籍議員在黨員會議中參與，瞭解本黨對各該法案的立場，而做原則性的決定如：

1. 英國：無論保守黨與工黨，都在下議院內成立從政黨員的討論會，以為該黨的核心組織，以決定黨對每一法案的態度，以為該黨議員對法案審查所持守的原則。

2. 美國：國會參、眾兩院，各以本黨籍全體議員組成「幹部會議」，會議於國會集會前數日舉行，決定本黨未來的立法政策，為其任務之一。此外還選指導委員會，研究各種立法問題及黨的立法政策，以為黨員在常設委員會中審查法案時所採之立場。

3. 法國：在新國會成立後，於選出議長及成立常設委員會之前，議員們就需分別組成政治團體，否則無法在任何常設委員會中取得席位，這些政治團體，即稱之謂「國會黨團」(Parliamentary Groups)。雖然黨團幹部會議或領袖會議所作成的決議，該黨團的議員并無服從的義務，遵守與否全憑任意選擇。但因院會審議法案的程序，有種種議事活動均以黨團為基礎，因而黨團對法案的審議亦負有任務³²。

4. 我國：中央與地方之立法機關，均有黨團編組，係由議會黨籍議員組織而成。黨團在議會中，對議案審議的影響力，地位相當重要，主要是透過常設委員會而發生作用。黨團活動，範圍甚廣，從議事日程、議事程序，到每一重大議案的實質審查決議，都參與決定³³。

(二) 以黨團協調參加委員會

為強化議會黨團活動功能，以貫徹本黨在議會中的立法政策，因而各國立法機關議員參加常設委員會，盡管在法制上有所謂議長派任、自由參加或同僚選任等方式，但須經各該黨議會黨團同意在協調。

1. 美國：由國會黨部幹部會議(黨員會議)選出選任委員會，再由選任委員會，選拔其所屬的適當議員，去參加兩院所設的各種常設委員會及其在委員會地位的提昇，都是由黨決定。

2. 英國：在平民院設有黨員討論會為各該黨之核心組織，兩黨均設黨鞭「Parliamentary Whips」若干人，他們擔任平民院選任委員會(Committee of Selection)的委員，決定本黨各常設委員會的份子并決定其主席³⁴。并由多數黨領袖——首相——協同少數黨領袖會商決定。

3. 法國：常設委員會的委員，是由院內各黨團，比例其在院內議席的多寡，自行推出，然後由各黨團領袖開會討論，分配指定各常設委員會的委員，作成名單公佈³⁵。

4. 我國：我國議會黨部(黨團)，對於黨籍議員參加各常設委員會，未規定事前干預，而是由議員自由選擇參加，但如發現某委員會人數不足或過多時，則由黨團書記加以協調或安排。

(三) 以領袖領導議案作成

立法機關常設委員會，對議案審查後的權威性，除英國委員會審查的法案，均已二讀通過，大會已予原則接受，委員會只作技術性之修正，提案接受與否權在大會，顯示重要性較小外，其他美、法及我國制度，法案的通過與否，常設委員會的審查為重要的關鍵，一個議案如不能獲得委員會的支持，則其命運必然兇多吉少。故政黨欲貫徹其立法政策，自必重視議員在常設委員會審查議案所持之態度。