

國立政治大學政治學系碩士論文

指導教授：盛杏媛 博士

影響我國委員會決議送交黨團協商因素
之研究



研究生：王北辰 撰

中華民國一百零一年一月

謝辭

記得曾經在報紙中的讀到一篇報導一位國內得獎教授的內容，文章中記者提問：「每年發表這麼多的期刊、要做這麼多的研究，您會不會很累？」那位教授回答：「怎麼會呢？我的研究只是將我每天在實驗室的生活記錄下來罷了。」這篇論文其實在某個程度上也是如此，我只是把我在盛老師團隊中的工作所得加以編纂記錄，在論文口試時，口試委員對論文中引述許多立院公報與新聞的案例加以稱許，殊不知這些也僅是我在工作過程中對這些有趣的案例稍加留心，將立法院公報或報紙檔案給留存紀錄下來而已，但還是要感謝三位老師的錯愛。從另一個角度，若盛老師當初沒有讓我擔任研究助理；若沒有與學長姐、學弟妹在工作中彼此交換心得與資訊，也不會有這篇論文的產生。論文是研究時期的生活紀錄，雖然如此，但我自己心理知道，這個記錄的時間也未免拖延得太長了些。

即使這篇開頭的得獎教授認為他的研究單純是在記錄他的生活，但在那篇報導中隱而未顯的是他對其研究，或者說，是對其生活的熱愛，這是我所缺乏的。記得自己在看電影「三個傻瓜」時，我腦中不斷浮現的是盛老師，老師一如電影主角般熱愛自己的研究，也因為這種熱愛讓老師督促自己在研究的每個細節上做到最好，但是投射在我自己身上，則是我在從事其他研究以外事情時的樣貌。老師曾說：「論文只是在說故事，說一篇自己覺得有趣的故事，並說服聽眾故事是真的如此。」可是當說書人失去對故事的熱愛時，自然就難以感動觀眾，哪怕情節再迷人。對我而言，雖然這篇論文仍是我覺得十分有趣的故事，但並不是一個我會選擇長久說下去的故事。

有一種名為大彗星蘭（*Angraecum sesquipedale*）的蘭花，從花朵到花蜜儲存的位置間，它擁有長達 25 公分的花距（Nectar tube），當達爾文看到這個花距過長難以授粉的蘭花時，便推論一定有種昆蟲擁有這種長度的嘴器來吸食花蜜，他的言論在當時受到批評，但在長達 41 年後這個被名為天蛾（*Xanthopan morgani praedicta*）的昆蟲被發現在馬達加斯加島，其學名中的 *praedicta* 正為了紀念達爾

文當時的「預測」。假如是這個故事有些變動，若先被發現的是天蛾呢？在那個百分百配合的「夥伴」被找到之前，他的口器將被視為是很詭異的存在，但「夥伴」被找到之後，一切卻又顯得那麼理所當然。學術是有趣的，這篇論文完成亦讓我感到驕傲，只是它並非我的大慧星蘭。

即便如此，這篇論文的完成仍讓我覺得十分欣喜，也讓我得窺以往的研究的作者是歷經怎麼樣的寫作過程。這篇論文的完成要感謝許多人，首先要感謝盛老師，雖然老師常常說他指點我的頻率比以往學生要少，但其實是因為我很少主動約老師，反而常常讓老師替我的進度著急，老師看我的論文甚至比我自己檢視還要仔細，每次從老師手中接回的紙張上總是評點得朱墨爛然，大到寫作方向，小至寫作格式、錯別字甚至一個黑點的有無，沒有盛老師的提點，這篇文章是不可能完成的。感謝擔任口試委員的楊婉瑩老師與黃秀端老師在論文上給予很多的建議，尤其在文獻檢閱部分的編排讓我的論文文意能更具體的呈現。其次要感謝一起在老師那兒工作的學長姐、學弟妹，韻竹學姐的論文給了我很多的方向，期間還提供我找不到的文獻；蓉怡學姐雖然先離開研究團隊，但是在我擔任助理的初期給予我很多的指導，又介紹我其他助理工作來增加經驗與收入；感謝土豪將我引進老師的研究團隊中，甚至願意犧牲假期幫我講解編碼的標準，在我新手上路時幾度額外花時間將我的工作再拿回去批改後講解，等同他一個人作了兩個助理份量的工作，讓我可以快速從手足無措中步上軌道。正蕊、明瑩和怡君除了是工作上的好夥伴，也願意一起唱歌來抒解我的壓力。此外還要感謝彥欣，從我踏入研究所開始，甚至到他已經到國外攻讀博士班，都常常會來訊關心我的動向。

最後，要感謝我的妻子，在這段時間擔負了大部分的家計工作，就連假日都不休息地替我打點下一周的中餐安排，在情感上妻子分享我的喜悅，在我遇到挫折的時候張開手臂提供我投入的懷抱。我是個比較能言善道、活潑外向的人，因此常常能成為一些聚會場合的焦點，但從論文完成到聚會場合的活躍，若我身上有任何引人注目的優點，全都源自妻子的支持，一如黑夜中醒目的月亮，實際上它所有的亮彩都仰賴反射太陽溫暖的光。

摘要

自第四屆起法制化的協商制度將國會從多數決原則帶往以黨團為單位，直到第二波國會改革賦予委員會決議是否將議案送交黨團協商的權力，企圖解決第四屆委員會功能被黨團協商機制架空的情形。然而，本研究檢視第五屆與第六屆由委員會決議是否送交黨團協商的提案，發現仍有合計 48.1% 被委員會送交黨團協商。本文的研究問題即在探討委員會決議是否送交黨團協商是受到哪些因素影響？如何做出決議？席次多寡不同的政黨是否對於送不送協商有不同的態度？

本研究認為，政黨在影響委員會決議是否將提案送交黨團協商上具有影響力，其中又以小黨的態度最為關鍵。相較於小黨在院會多數決原則下的弱勢，透過黨團協商小黨能夠發揮數倍於自己席次比例的影響力。小黨將其他政黨的提案送交黨團協商來達成阻絕的目的，或者透過交換的方式來讓自己的提案能完成協商。小黨偏好黨團協商此審議進程，藉由黨團協商機制小黨對自己的偏好的提案有正面的議題設定能力，同時阻絕其他政黨的提案，即負面的議題設定，因此小黨會企圖使委員會做出將提案送交黨團協商的決議。小黨得透過黨籍委員以及所屬的召集委員促使委員會做出將提案送交小黨偏好的審議進程的決議，即送交黨團協商。

本研究蒐集第五屆、第六屆所有達到委員會決議是否送協商的審議進程的提案，研究結果發現小黨確實影響委員會決議是否送交黨團協商，除此之外，委員會屬性包含委員會專業程度、決議會期以及提案屬性包含有無對案、提案內容、提案規模、是否屬技術性提案也會影響委員會決議是否送交黨團協商。

關鍵詞：黨團協商、委員會、小黨、召集委員、議程設定

目 次

圖次	II
表次	III
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與問題	1
第二節 我國黨團協商的演變	5
第二章 文獻檢閱	13
第一節 國會決策理論	13
第二節 小黨政治	22
第三節 國內相關研究	27
第四節 小結	34
第三章 理論與研究假設	35
第一節 理論架構	35
第二節 研究設計與變數建構	55
第四章 影響委員會送交黨團協商因素分析與模型檢證	75
第一節 小黨的偏好與影響委員會決議送交協商之因素	75
第二節 影響委員會決議是否送交黨團協商因素之模型檢證	104
第五章 研究結果	115
第一節 研究發現	115
第二節 研究限制與未來研究建議	118
參考書目	122
附錄 提案內容分類表	130

圖 次

圖 3-1	立法提案審議流程圖-----	45
圖 3-2	研究架構圖（一）-----	55
圖 3-3	研究架構圖（二）-----	74



表 次

表 1-1	我國黨團協商演變-----	11
表 3-1	立法委員同屆內參加委員會的數目-----	36
表 3-2	立法院各屆政黨當選席次-----	40
表 3-3	委員會決議是否送交黨團協商之提案數目-----	60
表 3-4	各提案人提案到達委員會審議完竣階段次數分配表-----	62
表 3-5	各黨委員會主席主持並完成審議提案次數分配表-----	64
表 3-6	各委員會流動率與專業程度-----	65
表 3-7	兩屆各會期提案審議完竣次數分配表-----	68
表 3-8	兩屆提案是否併案審查次數分配表-----	69
表 3-9	提案內容次數分配表-----	70
表 3-10	兩屆提案規模次數分配表-----	71
表 4-1	第五、六屆經委員會決議是否送協商之比例-----	77
表 4-2	第五、六屆各會期各政黨召集委員數-----	84
表 4-3	提案政黨與委員會決議是否送協商交叉表-----	89
表 4-4	決議時委員會主席黨籍與委員會決議是否送黨團協商交叉表-----	96
表 4-5	委員會專業程度與委員會決議是否送黨團協商交叉表-----	99
表 4-6	委員會決議會期與是委員會決議否送黨團協商交叉表-----	100
表 4-7	委員會決定是否協商與是否完成立法交叉表-----	101
表 4-8	有無對案與委員會決議是否送黨團協商交叉表-----	102
表 4-9	提案內容與委員會決議是否送黨團協商交叉表-----	103
表 4-10	提案規模與委員會決議是否送黨團協商交叉表-----	104
表 4-11	技術性提案與委員會決議是否送黨團協商交叉表-----	105
表 4-12	影響委員會決議送交黨團協商因素的機率單元模型-----	106
表 4-13	政黨意見與選區意見不一致時，各黨委員優先考量交叉表-----	110

第一章 緒論

第一節 研究動機與問題

事件一：2006 年 12 月 13 日財政委員會審議「所得稅法第十七條條文修正草案」關於放寬教育學費特別扣除，在審議將完成前，委員會內對決議是否送交黨團協商發生爭議。

「林委員重謨：(在席位上) 這次審查的案子和很多案子都有關連，本席建議將本案保留，交送政黨協商。」

余委員政道：(在席位上) 主席，我建議今天先通過這個案子，其他部分以後再討論。

劉委員億如：(在席位上) 不要再交送政黨協商了，每一個案子都送政黨協商，我們委員會在做什麼？

余委員政道：(在席位上) 先通過這一條就好，對學生來說，就是功德無量了。

主席(費鴻泰委員)：本人擇善固執，建議按照大多數人的意見通過，不送政黨協商。」¹

事件二：2005 年 4 月 11 日法制委員會審議有關廢止「典試法」與相關監考人員配套措施的修正案，在委員會主席的堅持下交付黨團協商。

「主席(林濁水委員)：(法條內容) 兩者會相互抵觸，我們還是協商好了...

王委員昱婷：(在席位上) 主席，我們要不要先休息，讓大家討論一下。

主席：我們幾個人也沒有辦法處理，還是協商好了。」²

¹ 立法院，2010，第六屆法律提案審議進度追蹤系統，瀏覽日期 2010 年 10 月 6 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@960300;0039;0071>。

² 立法院，2010，第六屆法律提案審議進度追蹤系統，瀏覽日期 2010 年 10 月 6 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@942502;0261;0269>。

1999 年第三屆立法院在卸任前通過第一波國會改革，將黨團地位確立並將黨團協商制度法制化。2001 年年底為了修正第四屆立院中黨團協商制度凌駕委員會的情形，第二波國會改革賦予委員會於議案審查完畢後決議是否將議案交由黨團協商的權力，自此，委員會在審查完畢後對是否交付黨團協商的決議便成為如前述公報般各方競爭所在。委員會對議案是否送協商的決議將影響議案是否由國會的多數決原則走向以黨團為單位的協商，從而影響最後議案被制訂的內容，影響力可謂甚大。本研究以我國第五屆與第六屆為研究期間，欲瞭解「在委員會審議的最後階段，做出是否送協商的決議究竟是受到什麼因素影響？」

以往研究顯示政黨是主導國會的重要角色。每個政黨都想要完成其政策，透過立法落實政策將好處帶給自己的選民，另一方面為了避免對手政黨吸引更多的選民，所以政黨會去阻擋對手的提案使其無法完成立法。政黨會企圖使立法提案走對自己有利的立法進程以增加完成上述目標的機會，而席次多寡不同的政黨偏好的立法進程可能不同。小黨在黨團協商中可與大黨平起平坐，大黨則在依多數決原則的院會擁有優勢，故本研究想瞭解席次多寡不同的政黨，特別是小黨與大黨在影響委員會決議是否送協商上扮演的角色。

委員會與政黨是本研究的重點，此二者是國會運作十分重要的部分。Wilson (1999) 表示一個國會必須具有自主性 (autonomy) 與有效性 (effectiveness)。自主性指的是必須獨立於其他機關，例如行政、司法機關；有效性即是否能解決協調問題(coordination problem)、³集體行動問題 (collective action problem)⁴與

³ 「協調問題」指當議員擁有相同態度 (共同利益) 時，他們可能面對眾多大同小異的法案版本，雖然每種都是他們可以接受的，但是究竟採用哪種版本卻無法決定。

⁴ 「集體行動問題」是對於單一議員來說採取行動，例如蒐集資訊、擬定草案、促成通過，每一個行動都需要花很大的成本，因此他們會希望有個小團體來負擔這個成本，同時這個小團體透過長期處理這類事務將獲得專業分工的能力，使法案的品質增加，有利於所有人。

集體選擇問題 (collective choice problem)。⁵他特別強調有效性，認為若無法解決有效性的三個問題，則這個國會是失敗的 (Unless they are solved, the legislature will fail, and failure can be catastrophic for the polity.)。筆者認為如何解決有效性的三個問題落實在國會的「委員會」與「政黨」上。

委員會在大多民主國家的國會中扮演一定的角色。於十九世紀 Woodrow Wilson 便稱美國國會的委員會為「小國會」(Little Legislature)，認為「美國政府是國會常設委員會所控制的政府。」(朱志宏，1995:116) 隨現代國會立法業務日益繁雜，由全體國會議員在院會對法案進行詳盡地討論在現實中難以實現，為使國會能在時限中完成立法工作，委員會的分工機制更顯重要。委員會中委員擁有較為充裕的審議時間，透過長時間待在同一委員會可培養委員對相關法案的專業能力。經過委員會專業及充分地討論後，將審查結果提報院會，可見委員會實為國會的運作核心。

另一方面，政黨匯聚民意，將選民的偏好具體落實為政策為其目的。政黨在國會內是國會議員的代理人 (agent)，與其所屬國會議員共同承擔選舉成敗。政黨領導所屬國會議員，透過分配議員至委員會、給予更高的政治職位等方式交換議員的忠誠。在國會的立法程序上，政黨透過議程設定 (agenda setting) 使自己偏好的法案得以三讀落實成為政策，並阻擋自己不喜歡的法案。我國為了落實政黨政治，於 1992 年 1 月 16 日修訂立法院組織法，設立黨團制度以助發揮整合不同政治立場與意見之功能 (王金平，2003：11)。隨歷次國會改革法案的修正，黨團由一開始只擁有立法院的設備與資源，例如黨團辦公室，到 1999 年逐漸擁有更多在立法上諸如提案權、分配成員參加委員會等權力。

⁵ 「集體選擇問題」是在當議員彼此態度不一致、偏好不相同時，要如何做出大家都可接受且具有可預測性的決定，而非在多個選項間不穩定地更迭，造成政策無法延續。

政黨尋求自己的政策得以完成立法程序，但是當政黨彼此極端對立時，諸如我國第三屆立法院中政黨透過不當杯葛程序，將造成政策無法產出，悖離選民的期待。為避免這種情況，不同政黨間必須尋求妥協合作，黨團協商制度設計的目的即在於此。政黨在國會內以黨團的身份行動，黨團協商機制拋開民主國會的多數決原則，以政黨為單位對各自的法案競合。在黨團協商中，無論黨團擁有國會席次的多或少，只要有一個黨團拒絕簽署，該次協商便無法完成；另一方面，若議案能通過協商機制達成共識，則更容易完成三讀。我國黨團協商機制設立的目的即是為了在委員會審查之外，能夠再整合其他非委員會委員的意見，⁶並以共識為原則保障少數黨之權益（林瑞雯，2003：1）。透過黨團協商達成的主要功能在使各種不同的意見能更快速的整合，以減低欲完成議案所面臨的困難度，並增進國會中的議事效率及朝野和諧（羅傳賢，2002）。但如同本章第二節將陳述的情形，第四屆立法院運作的結果，變成幾乎所有的議案都需要送交黨團協商，委員會的功能被架空。為解決此情形，故新一次的國會改革賦予委員會擁有決議是否將議案送交黨團協商的權力。

盛杏媛（2010：23）分析第六屆提案的審議議程，發現其中 45.1%的提案被阻絕在常設委員會，9.8%被阻絕在黨團協商，分別為被阻絕最多與第二多者。委員會決議是否送黨團協商乃完成委員會審議的最後一步，在實務上，委員會可以因為提案少數條文的爭議而繼續在委員會審議該議案，不進入下一個階段，留待下次召委再排入議程討論；相對地委員會也可以選擇保留該少數爭議提案，並送交由黨團協商針對爭議條文進行討論協商，來通過委員會這個阻絕進程。委員會如何做成送或不送黨團協商的決定？受到哪些因素影響？這就是本文研究的主題。委員會與黨團協商是提案被阻絕最多的二個審議進程，研究從常設委員會到黨團協商這段立法過程具有重要的意義。

⁶ 假設某委員會通過某法案，其他非屬該委員會的委員一樣可以透過連署在二讀院會時提出異議送交協商，或向黨團反應由黨團在二讀時提出協商。非屬該委員會的委員亦可在協商時向黨團爭取成為協商代表。

按照立法院職權行使法第六十八條規定，黨團協商可由院長召集、院會審議時提出與委員會審議議案遇有爭議時，由主席進行協商。惟院長召開的協商多為處理議案程序之協商，協商議案實質內容者為少數（周萬來，2004：278-284）。扣除院長召集的協商，比較由委員會決議送交黨團協商的議案數與在院會審議時由黨團或 20 人以上連署而送交協商的議案數，又以前者為多，第五屆送交黨團協商的 546 筆提案中，有 425 筆（77.8%）是由委員會所決議送交，由院會提出僅 121 筆（黃秀端、何嵩婷，2007：21）。由於黨團協商機制使國會由按照多數決治理原則改為由黨團為單位，保障了少數黨的權益，因此產生本研究的疑問，不同席次多寡的政黨對於要不要讓委員會將提案送交黨團協商是否抱持不同看法？

委員會為國會運作的核心，但自第四屆起法制化的協商制度則將國會從多數決原則帶往以黨團為單位。立法院職權行使法第十條之一與第六十八條賦予委員會決議是否將議案送交黨團協商的權力，企圖解決第四屆委員會功能被黨團協商機制架空的情形，然而，本研究檢視第五屆與第六屆由委員會決議是否送交黨團協商的提案，仍有合計 48.1% 被委員會送交黨團協商。本文的研究問題即在探討委員會決議是否送交黨團協商是受到哪些因素影響？如何做出決議？席次多寡不同的政黨是否對於送不送協商有不同的態度？

委員會對送交黨團協商的決議影響議案是否由多數決原則走向黨團為單位的協商，從而影響法案被制訂的內容，意義深遠，此即為本文的價值。

第二節 我國黨團協商制度的演變

黨團是政黨在國會內的組織。陳淑芳（2002）認為「黨團是法律所承認之由一共同政黨或理念相同、彼此不互相競爭之政黨的黨員在國會內所組成的團體。並進一步地賦予其議事上的權限，例如提案權、黨團協商權、決定委員會委員名單之權。」由上述可得知「屬於同一政黨」並非黨團成員的必要條件，我國立法院組織法第三十三條「立法委員依其所屬政黨參加黨團。每一政黨以組成一黨團為限；每一黨團至少須維持三人以上。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。黨團未達五個時，得合組四人以上之政團。黨（政）團總數合計以五個為限。前項政團準用有關黨團之規定。」⁷即表示無黨籍或未達黨團席次的不同黨籍委員一樣可以合組政團，並擁有與黨團相同的權力。

Duverger 依國會中政黨屬性與決策方式不同而有「內造政黨」與「外造政黨」之分，內造政黨起源於國會內部，國會黨團就是政黨的內部決策核心，黨團的領袖就是政黨的領導人；外造政黨通常在國會之外另有決策核心（**Duverger**，1954；王業立，2002：88；林瑞雯，2003：57）。國會黨團在政黨內部的地位常成為判定政黨「黨內民主」程度的重要指標，在許多民主國家即便是外造政黨，國會黨團一樣擁有很高的自主性，不受國會外中央黨部的支配；或一定比例的中央黨部的重要幹部由國會議員兼任（王業立，2002）。故無論是內造或外造型政黨，黨團都在政黨中扮演重要的角色，誠如 **Laski** 所說：「現在國家干預的事務日漸增加，議會中的事務也日漸增加，為使議會在必要的時限內完成立法工作，則需要一個更有組織的政黨。」（黃秀端、何嵩婷，2007：10）

國會黨團的功能即在於藉由政黨的力量，例如黨紀的懲罰、政治職位的獎勵，對內協調整合同黨委員的意見；透過法律上賦予黨團的權力與所屬委員的集

⁷ 此為第六屆後期於 2007 年 12 月 26 日公布的條文，主要為因應第七屆立院席次變革。第五、六屆適用條文為「立法委員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有 8 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 8 人以上之政團。」

體力量，對外和其他黨團競爭合作以發揮影響力。黨團協商即以黨團為單位的競合機制。

黨團制度並非自我國制憲之初就有的設計，黨團制度的出現、法治化以及之後的變革敘述如後。我國自 1992 年第二屆立法委員改選，長達近 50 年的資深委員全部退職，為落實政黨政治，同年修正立法院組織法增訂 27 條之一，明訂立法委員席次五席以上的政黨得成立黨團，此為我國黨團之肇始。各黨團依循各自政黨的不同理念，彼此間必然發生衝突，但若因為衝突導致沒有立法產出，則將遭受選民責難（盛杏媛，2010：12）。所以即便各黨團立場不同而有衝突，但仍必須合作完成法案，協商談判便是解決衝突的方式。「立法院議事透過黨團協商的方式解決，實有助於解決院內紛爭、提升議事效率與立法品質。」（王金平，2003：11；羅傳賢，2004：227）故自第三屆第三會期起，經當時院長劉松藩要求，法案凡經委員會審查完畢，送交二讀會之前都必須經過黨團協商（盛杏媛，2001：82）。唯此時「黨團協商」並非法制化的機制，缺乏強制力，而政黨亦無法以黨紀約束所屬委員行為，導致黨團協商的結論提報院會討論時常遭出席委員所推翻。此階段被國內研究稱為「形塑階段」（劉淑惠、廖益興，1999；吳坤鴻，2000；周建邦，2009）。

為解決上述議事效率不彰現象，在第三屆立法院結束前，立院通過「立法院職權行使法」正式將黨團協商法制化，此即所謂第一波國會改革，⁸國內研究稱之「法制化階段」（劉淑惠、廖益興，1999；吳坤鴻，2000；周建邦，2009）。此時期政黨只需達五個席次便可成立黨團，同時對黨團協商代表未做任何規定，黨團協商採取政黨比例分案，也就是任一委員無論其所屬委員會，皆可以透過政黨認養該法案並成為協商代表。實務上，大多數的法案都是由兩個以上黨團「共

⁸ 第一波國會改革修訂的法律常被稱為國會五法，包含「立法院組織法」、「立法院職權行使法」、「立法院各委員會組織法」、「立法委員議事規則」與「立法委員行為法」。

同認養」，任一個認養的黨團即可以「排不出協商時間」、「協商代表尚未產生」為由拖延協商以杯葛法案（趙弘章，2005：44）。黨團協商具有的效力在於協商結論於院會宣讀除非有出席委員 15 人以上之連署對全部或一部提出異議，並由院會就異議部分表決，否則經院會宣讀後出席委員不得再提出異議。經協商議案於廣泛討論時除黨團要求政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言。⁹

由於協商代表不必為審議的委員會成員，導致委員會的審議過程與決議理由不一定能被傳達到黨團協商中。根據立法院職權行使法第 72 條規定，協商所得結果經院會宣讀後，出席委員不得反對；廣泛討論時除黨團要求依照政黨比例發言外，其他委員亦不可請求發言，這讓黨團協商機制凌駕委員會，事先在國會、委員會內的討論都沒有拘束力，只有協商的結論才具有意義。在此黨團協商機制運作下的結果，最後的結果是第四屆所有通過的法案中有 92.1% 是經過協商（黃秀端、何嵩婷，2007：4）。第四屆 487 筆送交協商的法案中，有 288 筆（佔 59.1%）經過修正，經過修正的 288 筆中有 80.6% 為實質的修正（陳采葳，2003：64-67）。

第四屆黨團協商運作的缺點被歸納為：第一，黨團成立門檻過低或參與協商者不具代表性，造成少數委員決定法案內容；第二，削弱委員會的審查功能，無法落實專業審查；第三，黨團協商成為利益交換與綁架議案的集會所（楊泰順，2001；王業立，2002；楊婉瑩，2004；趙弘章，2005）。為改進第四屆立法院為人詬病處，2002 年 1 月 25 日再度通過有關黨團協商條文的修正，被稱為第二波國會改革。第二波國會改革主要對上述缺點做出以下改進：

1. 提高黨團成立門檻為 8 人，縮小小黨透過黨團協商獲得與席次極度不成比例的權力。

2. 增訂立法院各委員會組織法第十條之一，賦予委員會於議案審查完畢後，對議案應否交由黨團協商予以議決。此修正避免如第四屆幾乎所有法案在二讀前

⁹ 立法院職權行使法第 72、73 條。

都需要經過協商的問題，從而增加委員會影響力。這個賦予委員會決議是否送協商的權力也正是本文的研究主題。

3.協商代表每黨團兩名，其中一名必須為審查委員會之委員。議案的院會說明人為協商的當然代表，¹⁰負責召集協商的黨團由院會說明人所屬黨團擔任，藉此加強委員會與黨團協商間的關係，使委員會討論過程、決議的理由得以傳達至黨團協商。

4.規定若交付協商議案經四個月仍未達成共識，則交由院會定期處理，以避免透過黨團協商來拖延議程、杯葛法案。¹¹

在第二次國會改革之後，送交黨團協商的法案比例由第四屆的 92.1%降到第五屆的 22.1%，而送交協商的法案中 77.8%是委員會做成的決議（黃秀端、何嵩婷，2007），完成三讀的法案中，未經過黨團協商的有 683 筆，經黨團協商的僅 267 筆（28.1%）（何嵩婷，2005：81），顯示黨團協商不再是法案要通過的必經之路，委員會的自主性也獲得提升。

經第二次國會改革，黨團協商的機制歷經立法院第五屆、第六屆的運作，第七屆立法院的選舉制度由原先複數選區單記不可讓渡投票制度（以下簡稱 SNTV）更改為單一選區兩票制的並立制，即區域立委由單一選區相對多數方式選出，不分區立委按政黨名單獲得選票之比例選出。同時立法委員席次由原先的 225 人減半為 113 人。第七屆立委選舉結果，國民黨拿下 81 席，擁有超過七成席次，民進黨 27 席，親民黨僅平地原住民一席，¹²台聯、新黨未獲席次，無黨團結聯盟三席，無黨一席，¹³除國、民兩最大政黨外的其餘小黨所獲席次銳減。國民黨挾其席次優勢，在 2008 年 4 月 25 日通過修法，黨團協商的法案冷凍期進

¹⁰ 實務上，除非委員會議決其他委員擔任院會說明人，否則院會說明人都由該委員會召委擔任。

¹¹ 惟實務上，即便經過四個月的協商期，多由院會決議「協商後再行處理」的方式繼續等待協商完成。

¹² 該席為林正二，於 99 年 07 月 27 日經台灣高等法院判決當選無效確定。

¹³ 國民黨苗栗第一選區李乙廷因當選無效去職，補選當選為無黨籍康世儒，為無黨的第二席。

一步縮短為一個月；黨團協商應全程錄音、錄影，併同協商結論刊登於公報；¹⁴ 協商結論如與審查會之決議或原提案條文有明顯差異時，應由提出修正之黨團或提案委員以書面附具條文及立法理由，併同協商結論刊登公報。上述的修改有著特殊的意涵，縮短冷凍期進一步地避免透過政黨協商來拖延杯葛議事；公開錄音錄影則有助擺脫利益交換的「密室政治」污名；協商結論與委員會審查決議差異明顯時需將理由具文附於公報，這表示對委員會的尊重，同時使外界得知協商時的轉折過程。

歸納自第一次國會改革，歷經第二次國會改革，到第七屆的黨團協商機制的演變如表 1-1。

2008 年由擁有七成席次的國民黨所主導的黨團協商機制修正，縮短冷凍期以及減少密室政治空間，進一步縮限黨團協商的影響力。第七屆第一會期通過的 71 案中，僅 12 案（16.9%）通過協商，遠低於第五屆的 28.1%（周建邦，2009：33-34）。第七屆兩大黨之外的小黨勢力的銳減，身為第二大黨的民進黨在第七屆第五會期甚至無法獲得任何一個委員會召集委員的名額，¹⁵除無盟透過抽籤獲得一席召委外，其餘皆由國民黨委員擔任。

第七屆黨團協商機制的修正顯示大黨對於黨團協商所抱持的態度是盡力減少小黨透過黨團協商上下其手的空間，把決定法案的場域回歸到由委員會、院會這些有利多數決的階段。另一方面，立法院第七屆台聯、親民黨兩個小黨未達在立院組成黨團的門檻、小黨所獲得的召委名額減少，這些與黨團協商的次數減少

¹⁴ 值得注意的是，直至第七屆告終，筆者仍未能在立法院議事轉播網際網路多媒體隨選視訊系統（IVOD）找到有關黨團協商的影音。立法院公報中雖記錄協商時的發言，但筆者檢視發現記諸多記載協商的公報往往僅一、兩頁的篇幅，以 2011 年 11 月 23 日針對國家安全組織法修正草案協商為例，除主持人外，從頭到尾公報中甚至只有潘維剛委員發言表示：「我們都沒有意見。」這種情況明顯與一般人所理解協商中的角力情形不同，實際的「議價過程」仍難在公報中發現。

¹⁵ 中央社，2010，〈立院召委選舉藍囊括 15 席〉，《中華日報》，2010 年 03 月 03 日，<http://www.cdns.com.tw/20100304/news/zyxw/10000002010030322342043.htm>。

間是否有關連亦是引發本文的寫作動機。本研究認為政黨皆欲落實該黨的政策，使其通過立法完成三讀，同時避免敵對政黨的政策通過立法，政黨都希望完成前述目標，藉由讓法案走對自己有利的立法進程來提高完成目標的機會，大黨擁有院會中席次優勢，但在黨團協商時以黨團為單位，每一個黨團在協商時擁有一樣的權力，小黨藉此獲得與大黨平起平坐的地位。故本研究認為相較於大黨，小黨會企圖在委員會決議是否送協商時使法案走向黨團協商。本研究選擇小黨林立的立法院第五屆、第六屆為分析的時間，檢視小黨與大黨是否在影響委員會送交協商上扮演不同的角色。



表 1-1 我國黨團協商演變

	第一次國會改革	第二次國會改革	2008 年改革
黨團門檻	5 人	8 人	3 人，黨團上限為五個
協商時機	1.院長或黨團向院長請求進行。 2.院會決定不需交協商議案時，經出席委員 20 人以上連署可要求送交協商。 3.委員會審查議案遇有爭議，主席得裁決進行協商。	同左，另增加委員會於審議完成後可決議送交協商或「不須」送交協商。	同第二次國會改革
負責黨團	由黨團分案認養亦可共同認養	由院會說明人所屬黨團負責召集	同左
協商代表	無人數限制，由各黨黨鞭書面簽名指派。	由黨鞭書面簽名指派兩人，其中一人須為審查會委員 ¹⁶ 。院會說明人為當然代表並擔任協商主席。	
協商時限	未規定	四個月	一個月
黨團協商結論與記錄	需經黨團負責人簽名，僅刊登協商結論於公報，協商過程不公開。	同左	1.除經黨團負責人簽名外，協商過程需全程錄音、錄影併同結論刊登於公報。 2.結論與委員會決議差異明顯時，應由提出修正之黨團或委員以書面附具條文及立法理由刊登於公報。

資料來源：立法院圖書館，筆者自行彙整。

¹⁶ 若黨團所屬委員均不屬於該審查會則不在此限。

第二章 文獻檢閱

黨團協商是我國立法院特殊的一個審議進程，在此審議進程中各政黨無論席次多寡皆擁有一樣的權利。我國委員會被賦予在議案審議完竣後決定是否要送黨團協商的權力，由於黨團協商的決議方式與院會中的多數決原則不同，黨團協商的參與者也與委員會委員不同，導致送或不送黨團協商的提案可能會有迥異的結果。那麼，究竟是哪些行為者決定提案要經過哪些審議進程？誰具有議程設定的能力？本章第一節檢視以往有關國會決策理論的研究，歸納哪些行為者在立法院擁有決策的權力。

政黨在國會中扮演重要的角色，國會多數黨具有議程設定的能力，那麼，那些席次較少的政黨在國會中是否能發揮影響力？本章第二節回顧國外以往有關「小黨政治」的研究。

第三節將國內對相關主題的研究分成三個部分。首先回顧以往國內有關國會決策理論的研究；接著回顧國內對國會議程設定的研究；最後，我國自有黨團協商機制以來，吸引不少學者的關注，國內對於黨團協商機制的研究大致可分為兩類，其一是與他國制度做比較並對我國黨團協商制度運作的缺點提出改革建議，另一類則著重黨團制度對立法院運作的影響。雖然國內已經有不少有關黨團協商的研究著作，但至目前為止缺乏分析是哪些因素影響委員會決議是否送交黨團協商的研究，也忽視小黨在委員會決議是否送協商中展現議程設定的能力，這就是本研究欲補足之處。

第一節 國會決策理論

國會決策理論企圖解釋國會內究竟是由誰來掌握決策權力，以往的研究對

這個問題提出的答案可歸納為：委員會、院會或政黨。

一、 委員會中心主義

Mayhew (1974) 研究美國國會，他認為研究立法行為必須從各個議員的動機為起始點。議員的動機主導了他的行為，立法行為便是各議員按照其動機行為最後集體構成。Mayhew 認為「連任」是議員最基本的動機，議員的行為即為滿足此動機所衍生，他歸納議員為滿足連任目的的行為可分為：宣傳 (advertising)、宣稱功勞 (credit claiming) 和立場表明 (position taking)。

「宣傳」類似建立個人品牌，強調個人學經歷、各種人格特質，透過文宣廣告、宣傳車等管道將品牌形象深入選民的腦中，建立選民對議員的印象。委員會的資歷、甚至召集委員的身份都可以成為宣傳的內容。「宣稱功勞」即議員強調個人的貢獻，為選區或團體等特定對象做了什麼事情，將特殊利益

(particularized benefits) 帶給特定對象，並且要使他們可以感受到，認知為該議員的貢獻。在一些特別與金錢、賦稅計畫、預算分配相干的委員會中將特殊利益帶回選區，這些都是國會議員可作為對特定團體宣稱的功勞。這也可以解釋議員追求召委職位的原因，因為這個職位可以讓議員更容易替選區帶回利益。「立場表明」最常使用的方式為記名表決 (roll call vote)，在特定的議題上站在與選區相同的位置，除了記名表決外，在委員會阻擋、拖延法案或促成法案通過委員會也都是立場表明的方式。因此，Mayhew 認為委員會提供議員為了要達成連任而做出上述三種行為一個很好的場所。

Mayhew 的研究說明委員會與議員滿足其動機間的相關，但卻無法在因果上說明委員會制度是如何形成。Weingast 與 Marshall (1988) 則透過降低交易成本 (transaction cost) 的概念來解釋委員會制度的形成。

Weingast 與 Marshall 認為委員會的成因在於它讓議員間各自的特殊利益交換成為可能。在院會中由於採取多數決原則，一個議員想要通過能帶特殊利益回到他選區的法案能通過，必須獲得半數以上的其他議員同意，所以他必須使用交換的方法，透過承諾下次支持對方的法案來換取對方這次對自己法案的支持。但是由於自己法案與對方法案並非同時通過，所以先通過的人可以背棄原來的承諾，這種交易時的不確定性導致議員彼此間隱藏著懷疑與不信任，因此交易過程之監督成本大增。交易成本增加，導致交易難以完成，彼此的特殊法案都沒有辦法通過，成為雙輸的局面。在這種情況下，勢必要建立某種制度，讓交易得以被確保能用自己現在的支持換到對方未來的支持，這個機制就是委員會制度。

委員會制度是讓一個委員放棄參加其他委員會的機會，而在其所屬委員會中獲得更多的權力。由於委員會是其所屬法案類別中的議題設定者，故在該管轄範圍上具有否決權（Shepsle and Weingast，1987）。由於各自擁有不同的管轄範圍，在管轄範圍內擁有政策的決定權，讓委員間可以彼此互信，防止背叛的行為，因為彼此都可以透過管轄範圍的否決權作為懲處對方背叛的反制手段。委員會能夠解決互信問題因為它包含三個機制：

- 1.管轄機制（jurisdictional system）：委員會在所轄議題範疇內擁有獨佔和排他的權力。
- 2.資深機制（seniority system）：委員會內越資深者其地位越鞏固。
- 3.叫牌機制（bidding system）：議員可以自行選擇加入哪個委員會，此即自我原則（self-selection）。

委員選擇委員會獲得權力的同時，放棄可以參與其他委員會的權力，所以委員會挑選最能夠滿足其動機、最能夠帶利益回選區的委員會，造成最後每個委員會內的委員彼此追求的選區利益同質性十分高（Lowi，1964；Weingast and

Moran, 1983)。Weingast 與 Moran 認為「來自鄉村選區的議員往往控制了農業委員會，以便於監督對於其選區利益的提供與保障；而來自都市選區的議員則控制了有關銀行、都市、福利業務的委員會，以提供對於其選民最切身的利益。」

(楊婉瑩, 2002: 87) Fenno (1973) 觀察美國參眾議院也獲得相同的發現：按照議員的目的不同，以連任為目的的議員選擇內政與郵政委員會；以制訂好的政策為目的的議員會加入教育與外交兩委員會；尋求議會影響力者則加入撥款、財政委員會。黃秀端 (2000) 依循 Fenno 的架構，觀察國內財政、教育、司法委員會亦發現相同的委員會中委員具有較為類似的屬性，這也導致不同委員會有不同的決策規則與決策過程，即委員會內同質化，委員會間異質化。

歸納以上，委員會中心主義認為委員會能夠決定其所管轄內的政策結果。議員為滿足其動機，透過自我選擇(self-selection)選擇進入委員會，一個委員會內是利益相近的偏好極端者 (preference outliers)，使得各委員會組成份子的偏好分佈跟院會的偏好分佈是不相同的。因為各自在所屬委員會的政策範疇擁有更大的權力，故可藉由在所屬委員會對背棄合作承諾者加以事後懲罰來降低交易風險，達成彼此交換對特殊利益法案的支持。「國會制訂政策的特徵是協調

(cooperation) 與互惠 (reciprocity)。一個委員會的國會議員在院會中會遵從其他委員會的決議以期待自己的委員會決議也會被遵從。」(Kiewiet and McCubbins, 1991: 6)

二、院會中心主義

在委員會中心主義中，同一委員會的委員被認為是同質性高的偏好極端者，Krehbiel (1991) 對此提出不同的看法，他比較委員會成員跟非委員會成員間的投票行為，發現委員會並非偏好極端者，而是院會的代理人。Krehbiel 進而推導出委員會實際上是院會創造出來，透過常設委員會的專業來減少院會在決策

過程中的不確定性。

Krehbiel 批評委員會中心主義認為委員會通過的政策選項（policy）可以為議員的選區帶來特殊利益的論點，他認為通過政策選項與政策結果（outcome）間具有不確定性，¹⁷也就是預期政策的效果不一定在實行面上可以達成，而真正對議員重要的是政策結果，而非政策選項。因為資訊是不完全的，所以院會必須授權給具有相關專業的議員，透過專業分析來提供院會資訊，降低政策選項跟實行後政策結果間的不確定性。Krehbiel 認為如果委員會是同質性高的偏好極端者，那麼他們將會受限於狹窄的眼光，而導致專業性不足，所做成的意見自然是偏頗的，提供院會的資訊就越少，當然也就無法降低政策選項與政策結果間的不確定性。委員會必須由異質性的成員組成，各種政策立場的人都將被包含在其中，如此一來委員會所提供的資訊才會比較有說服力。但委員會僅是提供資訊，院會仍保有修正或拒絕委員會建議的權力，避免委員會的決議偏離了院會的偏好，必要時院會甚至可以重組或廢棄委員會。因此，委員會委員在審查法案的同時，是以院會中位數的偏好為依據提供資訊，以避免委員會的建議在院會中遭到否決，因為這將損傷委員會的專業尊嚴。

院會中心主義的論述認為委員會並不是為了增加委員會所屬成員的利益，而是幫助院會在立法過程中獲得可靠的資訊，降低政策選項與政策結果間的不確定性。因此，委員會是院會的縮影，它具有異質性與專業性而非同質性高的偏好極端者，所以看似委員會的決定實際上只是院會意見的反應，真正做決策的仍是院會。

¹⁷ 例如議員認為批准某公共建設可以為他的選區帶來就業而推動某法案，通過之後付諸實行，結果該公共建設在帶來就業前就先造成了污染。以為公共建設可以增加就業，這是政策選想；公共建設帶來污染，這是政策結果。

三、政黨中心主義

在政黨中心主義的重要著作《委任的邏輯》(Kiewiet and McCubbins, 1991)中, Kiewiet 與 McCubbins 和 Krehbiel 同樣地認為委員會只是代理人 (agent), 但 Kiewiet 與 McCubbins 認為委託人 (principal) 並非院會, 而是政黨。Kiewiet 與 McCubbins 認為當院會中每個議員都是獨立的個體而自行其是, 將會產生集體行動的困難 (collective action problem), 包含囚犯困境 (prisoner's dilemma)、¹⁸協調困難 (problems of coordination)、¹⁹社會選擇不固定 (social choice instability)。²⁰這個問題必須透過一個組織來克服, 就是政黨。另一方面, Kiewiet 與 McCubbins (1991:39) 認為政黨是因為議員的選舉需求而存在, 政黨標籤 (party label) 可以在降低選民獲得資訊的成本的情況下, 讓選民瞭解議員所代表的立場, 政黨標籤實為議員在選舉時的資產。

由於為了追求專業分工兼以現代國家事務複雜, 政黨必須將權力代理給委員會、總統與官僚。Kiewiet 與 McCubbins 認為這種代理是必須的, 而且代理的結果其實有利於讓符合政黨偏好的政策得以被制訂。但是代理這個行為會遇到代理人不忠的問題 (agency loss), 包含隱藏行為 (hidden action)、隱藏資訊 (hidden information) 與麥迪遜兩難 (Madison's dilemma)。²¹Kiewiet 與 McCubbins 針對上述不忠代理人問題提出解決方法: 訂定契約 (contract design)、²²監看與選任機制 (screening and selection mechanism)、監視與回報 (monitoring and reporting

¹⁸ 囚犯困境中, 理性的個人所做之選擇反而產出對彼此都不好的結果。例如公共財對大家都有利, 但沒有人願意付出成本去促成公共財, 導致大家都無法獲得公共財帶來的好處。

¹⁹ 協調困難是彼此都有共同的目標, 而且若能知道對方怎麼做則自己就可以有應對的方法, 但由於不知道他人的策略為何, 所以導致無法協調。例如兩輛車面對面地開到路口, 由於雙方都不知道對面的車子要往哪裡轉, 因此造成雙方都要停下來。

²⁰ 例如當不同政策選項各自有擁護者, 而關鍵的少數可以透過輪流支持, 讓政策變成一年花在造橋, 另一年花在鋪路, 另一年花在蓋停車場。結果因為不持續的政策導致沒有一項建設能完成。

²¹ 指委託人一方面賦予代理人足夠的權力, 但一方面又希望代理人能夠管理代理人自己, 讓委託者可以信任代理人會追求委託者的利益而非代理人自己的利益。然而當賦予代理人權力後, 代理人常自行其是而違背委託人之意志。

²² 例如採取分紅制度, 不給與代理人固定薪資, 但讓代理人能分享部分比例的盈餘; 或採取實習制度, 先試用代理人一陣子, 按其表現來決定要賦予多少權力。

requirements)、²³制衡 (institutional checks)。²⁴

Kiewiet 與 McCubbins (1991: 48-55) 特別強調選任(selection)的機制，認為委員會只是政黨的縮影。政黨擁有分配委員會的權力，透過挑選，政黨將使重要委員會在意識型態、政策偏好的中位數與政黨的中位數一致，所以委員會做出的決議自然只是反應政黨的立場。政黨也可以在院會中否決委員會的決議，避免代理人不忠。Kiewiet 與 McCubbins 並以美國撥款委員會為例，說明即便撥款委員會擔任控制國庫預算的角色，但只有在民主黨國會面對共和黨總統時，撥款委員會的權力才會增加。當國會與總統同屬民主黨時，撥款委員會的權力就被縮限，以利總統的預算被通過，委員會的權力大小實際上是由政黨決定要賦予多少。「看似由代理人(委員會)玩的遊戲，但是規則都是由委託人(政黨)所制訂……政黨只是透過代理的手段去有效地追求政黨的政策目標。」(Kiewiet and McCubbins, 1991: 233-234)

「國會的立法重心在政黨」此概念在兩年後的著作中繼續被強調。Cox 與 McCubbins (1993) 認為沒有政黨的國會如同 Hobbes 在其著作《巨靈》中的「自然狀態」，自然狀態中的每個個體彼此仇視而無法合作。在 Hobbes 的理論中，為了擺脫自然狀態，人民將權力透過簽訂契約交給一個中央集權的政府；Cox 與 McCubbins 引用 Hobbes 的概念認為在國會的「自然狀態」中，議員不想花費太多成本推動立法，但又想獲得立法成果，於是議員便將權力委託給卡特爾 (cartels)，即政黨。由政黨完成立法工作讓議員得以回選區宣傳立法功勞，政黨也得以增加其所屬議員的「政黨記錄」(party record)。議員的「政黨記錄」是根據政黨過去

²³ 命令代理人必需要事事回報，以避免有資訊或行為被隱藏，但由於事事監督成本過高，故委託人應該採用隨機監督的方式。該書作者則認為最好的方式是經由跟委託人利害一致的第三人來監督，例如由顧客(第三人)直接跟老闆(委託人)反應店員(代理人)的服務態度，則可達到事事監督卻又不需擔負成本。

²⁴ 用另一個代理人來反對第一個代理人。例如股東委託經理決定花費計畫，再委託給會計來評估成本與效益。惟作者認為制衡的機制雖然可以避免代理人不忠，但也將造成現況難以被改變，因為每個代理人都只擁有權力的少數。

的行為、信念、政策結果所匯聚而成，將議員與政黨匯成一個整體。選民評估政黨表現的好壞，進而影響議員連任的機率。政黨由政黨領袖所領導，政黨領袖負責推動法案，解決集體行動的困境。為何政黨領袖願意擔負這個其他意願所不願意擔負的成本？Cox 與 McCubbins 認為原因有三個：增加連任的機率、增加所屬政黨維持國會多數的地位、增加自身連任黨內領導的機會。其中後兩者是屬於追求內在提升的慾望（desire for internal advancement）。

政黨是中央權威（central authority），但中央權威太強則會使享有權力者（例如政黨領袖）獨佔所有的利益而剝奪議員的利益，故作者提出透過委員會分散權力，把權力交給一群人而非一個人，但即便如此，政黨仍然可以影響委員會。政黨透過黨紀來規範所屬議員的投票行為，更重要的是政黨掌握了將所屬議員分配到哪個委員會的權力，透過將忠誠的議員分配到重要的委員會上，政黨得以掌控議程，議員也得到獎賞。

Bowler（2002）也認為政黨在國會中具有立法上的優勢，包含：立法機關中一些特別保留給政黨的特權與資源（Fraktion status），例如黨團辦公室；擁有委員會的分配，甚至得把議員自委員會移除的權力；黨團擁有提案權力，並且得對單一議員提出的法案設限，最極端的形式是只允許黨團提案；掌控議程；對行政機關的控制，例如透過集體行動的方式讓單一行政部長下台。這些是單一議員所無法做到的。

盛杏媛（2000：39-40）歸納國外學者說法，認為政黨能扮演立法角色是因為它能提供成員足夠的誘因，包含同黨議員是政治生命共同體，共同擔負法案成敗的責任與選舉的共同命運；政黨提供立法聯合的基礎，議員要推動法案必須仰賴政黨的力量；政黨提供議員必要資訊，尤其是那些議員所不熟悉的法案領域，議員會向同黨同僚索取法案的資訊與立場；政黨掌握重要資源，包含輔選、委員

會分配、更高的政治職位。

即便政黨在立法過程中擁有許多特權，同時可透過分配職位等手段領導所屬議員，但 Aldrich 與 Rohde（2001）認為政黨領導議員推動立法的能力是有條件的，在黨內成員同質性高且政黨間分歧程度越大的條件下，議員才會更授權給政黨領袖。Sinclair（1999）也認為政黨的權力是有條件的，他引用代理人的概念（Principal-Agent）表示當議員認為他們的黨是有效率並可以增加國會議員的利益時，國會議員就會賦予政黨領袖很大的權力。在 104 屆的眾院，因為共和黨擁有較為一致的意識型態，加上金瑞契本身的高知名度，導致新科議員願意授權給這個代理人。於是在國會中，金瑞契可以強勢主導包括委員會的分派、得以任命委員會主席甚至超越資深制的範疇、設定議題、控制議程以及透過黨鞭等制度動員院會的議員。但是這些權力是可以被收回的，一旦議員發現賦予政黨領袖權力並無法為自己帶來好處時，就像 105 屆因為國會不通過柯林頓政府預算，而導致共和黨國會受到非議，此時共和黨議員便開始收回原先賦予的權力，重新放回委員會。

Cox 與 McCubbins（2005）強調政黨在國會運作的重要性。作為政黨中心主義的支持者，Cox 與 McCubbins 認為政黨掌握了議程設定的主導權。他們認為議程設定包含使法案通過立法過程的正面議程設定，以及阻擋法案通過的負面議程設定。政黨透過提案權的分配（allocation of proposal right），例如政黨可以決定內閣，而內閣在其管轄權限內有提案權力以及透過在院會的表決，使政黨擁有正面議程設定的權力；同時政黨擁有否決權（parties as allocating veto rights），政黨透過同黨籍的委員會主席、院會的議長行使諸如不排入議程等方式，使政黨擁有負面議程設定的權力。與其說政黨的影響力發揮在要求所屬議員在每個議題上都按照黨意投票，毋寧說更發揮在決定哪些東西要被表決。不過，Cox 與 McCubbins 強調擁有議程設定權力的政黨是多數黨，多數黨在議長、委員會主席、委員會席

次上具有獨佔的優勢，相較下缺乏資源的少數黨議程設定能力就十分弱。

歸納以上可得知，政黨中心主義認為政黨是解決集體困境的機制，透過立法為所屬議員帶來好處，並換回議員更大的忠誠。政黨擁有分配委員會的能力，這既是獎勵委員忠誠的手段，也讓政黨的意志可以在委員會這個立法進程展現。於是委員會所展現的意志實為政黨的意志，國會中實際決策者是政黨，政黨在院會內有阻絕提案的負面議程設定能力與促使偏好的提案過關的正面議程設定能力。

歸納國外對國會決策理論的研究將「由誰決策」的焦點放在委員會、院會或政黨上，那麼，我國立法院偏向哪種決策理論的模式？本章第三節將回顧國內相關研究。

第二節 小黨政治

政黨競逐選票，追求更多的席次，使自己在國會中擁有更大的權力，在內閣制的國家進而取得組成內閣的機會。雖然席次較多的政黨擁有較大的影響力，但是以往研究顯示小黨一樣能在政治上扮演重要的角色。

Sartori (1976/2003) 在其經典著作《政黨與政黨體制》即表明政黨體系的分類必須注意政黨的相關性，Sartori 提出「組成聯合政府的執政潛力」以及「政黨的勒索潛力」作為判斷政黨相關性的指標，前者部分程度引進 Axelrod (1970) 政策光譜 (policy spectrum) 的概念，認為政黨的「位置」有時甚至較政黨席次多寡重要，例如義大利的共和黨在 25 年間雖僅擁有 2% 選票的支持，但多次在聯合政府的組成中扮演重要地位，在組成聯合政府上擁有很強的議價潛力。另外像

義大利與法國的共產黨在當時皆囊括 1/3 到 1/4 的選票，卻從未被納入聯合政府，其組成聯合政府的執政潛力等於零，但是它擁有很強的威脅能力，這種政黨能改變原有政黨競爭的方向，使其往左或往右或從向心競爭變成離心競爭，此即 Sartori 指涉的政黨勒索潛力。不過很可惜地是，Sartori 雖檢視二十餘國的政黨體系，但並未在書中詳盡解釋政黨勒索的實際方式、手段。儘管如此，Sartori 的理論說明小黨在席次劣勢下仍能影響政治，藉由組成聯合政府或威脅退出聯合政府，小黨能獲得更多的議價能力，在這個條件下，小黨能將其政策落實的能力可能比未組成聯合政府的大黨還高。另一方面，未能組成聯合政府的政黨仍可能具有勒索的能力，在我國例如台聯之於民進黨、親民黨之於國民黨，都讓國、民兩黨在一些傳統的兩岸、統獨議題上受到牽制，這種勒索的潛力不僅表現在選舉時，也表現在影響議會中的立法上。

小黨憑靠勒索潛力或組成聯合政府潛力來發揮影響力，聯合政府的組成一直是政治學上引人注意的主題，Muller 與 Strom (1999/2004) 則探討政黨依據什麼決定是否加入聯合政府，他們將政黨的目標歸納為官僚取向、政策取向與選票取向，政黨依此三者決定政黨的行為。官僚取向指掌握自由任命政府官職的權限後能帶來的私人好處，特別是勝選後的內閣官職；政策取向則是追求使該黨公共政策的影響力極大化；選票取向如字面意思，透過讓選票極大化以獲取更多的權力。Muller 與 Strom 認為這三者之間是抵換與妥協的關係，例如政黨為了要獲取官職而成為聯合政府中的一份子，但可能因此要放棄他們在某些政策上的堅持，或加入一個可能在逆境下的聯合政府獲得官職且落實政策，卻使得政黨在之後選舉中受挫等，所以政黨領袖必須在這三者之間做困難的取捨。他們以歐洲十個國家的聯合政府或少數政府為例，發現有時政黨雖然擁有較多的席次，但由於他們不願意放棄單獨執政此核心政策，故寧可讓其他小黨來組成聯合政府，例如愛爾蘭的共和黨；丹麥則由於國會極度分裂下造成多個少數聯合政府，此時國會內政策的追求將更需要政黨間的斡旋，即便擔任少數政府政黨面臨艱困的挑戰，可是

仍有不同政黨願意接下組閣的工作，除了因為可以掌握官職外，還因為可以得到更好的位置掌握議程設定與促使政策的實現；挪威工黨組成少數政府（得票率 40.80%），在野的大黨保守黨（得票率 30.42%）企圖與小黨基督教人民黨（得票率 8.26%）和進步黨（得票率 5.46%）對工黨政府以附加在農業法修正案上的方式提出不信任案，但卻因該法農業補助政策與進步黨政策互斥，最後造成不信任案失敗，工黨少數政府仍得以繼續。綜觀 Muller 與 Strom 著作，顯示聯合政府或少數政府中的政黨在選票、政策與官職間的取舍，也在這個脈絡中可以發現席次的多寡並非判斷政黨影響力的唯一標準，大黨可能因為政策的堅持而失去執政的機會，小黨則可能因適當的時機與靈活的操作而能在政治過程中扮演一定的角色。

上述是從理論上解釋小黨的影響力，而實際檢視英國、法國、德國這些較為人熟悉的國家，也可以發現在實際政治過程中小黨留下的痕跡。

英國雖然常被國內用來作為兩黨制的範例，但是 Maor (1997/2005) 發現英國在兩黨制中仍出現四次少數政府，此外 1910 到 1915 年間處少數黨的自由黨政府有賴工黨與愛爾蘭黨的支持才得以組成。1977 到 1978 更被 Maor 稱為「自由-工黨協定」，在工黨擁有 319 席、保守黨 277 席的情況下，只擁有 13 席的自由黨透過在工黨自己議員棄權與跑票的信任案投票中支持工黨政府，換來工黨同意歐洲議會選舉採比例代表制，即便工黨內部擔心這會是英國國會選舉改採比例代表制的前兆。不過 Maor 認為此階段的自由黨相對而言仍處於低下的地位，工黨與自由黨的結盟只是因為自由黨是最不昂貴的結盟伙伴，這符合 Axelrod (1970) 的看法，他在解釋聯合政府的理論中將政策光譜 (policy spectrum) 納入考量，認為政黨會選擇在政策光譜相近的其他政黨來組成最相關聯合內閣 (minimal connected winning coalition)，這樣的聯合政府不必然是最小獲勝聯合 (minimal winning coalition)，但是因為內部政黨相似度高，所以這種聯合政府的組成最容

易，也比較容易團結。

法國的民族陣線用另一種方式展現小黨的影響力，從 1984 年以來它穩定掌握 10~15% 的選票，由於法國民族陣線鮮少與其他政黨結盟，在總統選舉中的影響力乏善可陳，「民族陣線無法決定誰是贏家，卻有能力製造一個輸家。」（胡祖慶，2006：52）但是在 2002 年的總統選舉，民族陣線主席候選人 Le Pen 先出人意料地以些微差距擊敗呼聲很高的 Lionel Jospin 進入第二輪總統選舉，並在第二輪選舉中轉支持席哈克，使之以 82% 得票率獲得連任。在國會與部分地方選舉上，由於民族陣線十分鮮明的反移民與排外的立場，使它吸引不少勞工、青年選票，雖然在民族陣線成為全國性政黨的 1984 年選舉它只獲得 11% 的選票，在國會中佔 10 席，但是它極右且強烈的議題取向使其他右派政黨包含戴高樂派、民主同盟等在往中間光譜移動上受到限制（胡祖慶，2006：56-59）。與英國自由黨不同，法國民族陣線即便不在國會中與其他政黨交換支持以進入內閣，仍然可以在議題上、總統大選中影響政治結果。

自 1970 以降，歐洲各國陸續出現以生態保護為訴求的綠黨，有別於原有的左派或右派、自由與保守的政黨架構，綠黨被視為是「新政治」（廖達祥，2008：9）。Muller-Rommel（2002）發現大部分歐洲國家的綠黨已經跨越議會的門檻，在芬蘭、德國、法國、比利時、義大利的綠黨甚至已經有參與聯合政府的經驗，奧地利、荷蘭、瑞典的綠黨雖然還沒有進入聯合政府執政，但已經擁有聯合執政的潛力，Muller-Rommel 分析上述國家的綠黨，其中德國的綠黨對該國策影響力最大。德國綠黨建立於 1980 年，在 1998 年成為首次參加聯合政府，由於綠黨與德國較為左派的社民黨合組政府，所以被稱為「紅綠聯合政府」。雖然 1998 年綠黨僅獲得 6.7% 的選票，在國會中擁有 47 席，但隨聯合政府的組成，綠黨分配到三個閣員，包含外交部、環境部與健康部，其中環境部本來就是與綠黨核心政策最為相關的部門。之後聯合政府中的綠黨雖然捨棄向來反戰的訴求，支持社民黨

總理施洛德派遣德國軍隊參與北約前往科索渥戰事以及之後的派軍馬其頓法案，但在促始德國停止核能使用上綠黨達成了重大的勝利，使德國在 32 年內停止使用所有核能。在 2002 年的改選中，綠黨得票率增加 2.1% 並再次跟社民黨組成紅綠聯合政府直到 2005 年社民黨敗選。

上述英國自由黨、法國民族陣線、德國綠黨即使只擁有很少的支持度與國會席次，但都可以發揮政治影響力。參與聯合政府是小黨獲得更多政治權力的手段，小黨得與其他政黨共組聯合政府，進入內閣後小黨的政見就有機會具體化為政策，另一方面，退出聯合政府則成為小黨的籌碼。不過，近年的研究發現「政黨之前參與聯合內閣的表現」將影響該政黨會不會被邀請參加聯合內閣的程度並不下於政黨意識型態與政黨大小 (Tavits, 2008)。Tavits 認為若政黨以往有背叛聯合政府的紀錄，則那些以往一起組成聯合政府的夥伴將會給曾經背叛的政黨懲罰，以後當它們再次組成聯合政府時將不再邀請曾經的背叛者。加入聯合政府並非小黨影響政治的唯一途徑，Satori 理論中政黨的勒索潛力也應該注意，例如民族陣線即便不加入聯合政府，一樣可以憑藉在議題上的鮮明形象影響其他政黨，這種小黨透過強調議題使其他政黨必須因此而改變的情況與美國有些類似。

由於美國在單一選區以及贏者全拿的總統制影響下，小黨鮮少能進入國會。那麼，小黨究竟在美國的兩黨制中扮演什麼角色？Rosenstone 等人 (1996) 研究 19 世紀與 20 世紀的小黨，透過分析 1840 到 1980 年的美國總統選舉，他們發現雖然小黨候選人在各選舉中能獲得的選票有限，但是小黨在反應多元意見上有重要功能，避免主要政黨跟民意脫節，小黨是「公民讓主要政黨保持回應的武器」(a weapon citizens can use to force major parties to be more accountable)，社會對主要政黨的不滿是小黨能獲得選票的原因。在這種狀況下，小黨提出大黨缺乏反應的議題並獲得選票，而大黨最後會將小黨的訴求吸納成為大黨的立場，從而保持大黨對社會的回應性。Stevem 與 Conor (2006) 檢視美國州長的選舉，認為

雖然在選舉制度的限制下小黨候選人當選有難度，但在兩大黨競爭造成意識型態鴻溝時，小黨參選人確實提供了兩黨之外的選擇，也具有潛力能影響選舉的結果，小黨參選人參選不一定只是為了當選，透過參選的行為本身小黨就能發揮政治影響力。Collet 與 Wattenberg（1999）檢視 1968 到 1996 的眾議員選舉，發現小黨雖然當選者少，但至少 32.0% 的選區有小黨或獨立的候選人，且數字不斷增加，到 1996 年 68.0% 的選區有小黨或獨立候選人，他們並發現越競爭的選區，有小黨或獨立候選人參選的機會越高。上述研究顯示小黨持續參選，並透過參選將大黨忽視的議題加以表達使大黨加以吸納，具有實際的效果，即使小黨參選人多半未能真正進入國會。

上述研究可以發現小黨在政治體系中扮演一定功能，雖然美國小黨在國會中選舉中難以當選，但仍能藉著參選反應大黨忽略的議題，那些議題將被大黨吸納後落實成為政策，小黨輸了戰役卻贏了整個戰爭；在英國、法國、德國的例子，小黨或成為聯合內閣的一部分，得以分配到閣員並影響政策，或透過鮮明的議題立場來影響其他政黨必須調配自己在議題上的態度，即 Satori 說的「組成聯合內閣潛力」與「勒索潛力」，可見即使只擁有很少的席次，但在政治過程中小黨可發揮與席次不成比例的影響，本研究則選擇觀察小黨在我國立法過程中很重要的一段--委員會決議是否將提案送黨團協商此一審議進程上扮演的角色。

第三節 國內相關研究

一、對國會決策理論的研究

決策理論中，委員會中心主義認為議員組成的委員會是為了特殊利益的交換，議員在連任動機下企圖將特殊利益帶回所屬選區。但在現實中，仍有屬於普遍利益的法案被提出並通過，這是委員會中心主義所無法解釋的現象。院會中心

主義則主張委員會是專業分工的場所，將資訊提供給院會，減少政策選項與政策結果間的不確定性。政黨中心主義認為政黨可解決集體行動的困境，透過將所屬議員派任至委員會，委員會實是政黨的縮影，故委員會的決議只是反映政黨的偏好。除此之外，Maltzman（1997）提出「委員會反應性的條件模型」，認為院會、政黨對委員會的影響力受到委員會管轄議題的重要程度、多數黨黨團的力量、制度結構的環境脈絡三個變數的影響（劉有恆，2002）。那麼，究竟我國立法院是屬於哪一種決策模式？

黃秀端（2000）針對第三、四屆財政、教育、司法三個委員會的委員訪談與觀察，他發現委員依據各自動機選擇加入委員會，而在大部分情況下委員會有相當程度之自主性，較偏向委員會中心模式，他同時表示所有受訪者對一個問題的回答都相當一致，即「黨團在委員會審查的過程中很少介入，也很少表達他們的立場，因此絕大多數委員在委員會的表現與行為，皆不是黨團的代理人。」（黃秀端，2000：64）但黃秀端也提到那是因為當時黨團並沒有能力規範成員加入某個委員會。楊婉瑩（2002）則認為第三屆的立院委員會決議缺乏效力，在委員會內部結構上，委員會由委員自由登記，超過名額上限時以抽籤決定，使委員會無法反應政黨比例，委員會流於個人化、零碎化而失去代表性，對委員會的專業分公有負面影響，連帶使委員會權威難以確立。在政策偏好分配上，委員會、院會與其他委員會在議題偏好上的差異不大，並非委員會中心理論強調的一個委員會內由極端偏好者組成。最後，在外部決策效力上，委員會的決議常常為政黨協商所取代。所以從這三方面，楊婉瑩認為我國並非委員會中心模式。盛杏媛（1998）也以第三屆以前的立委參與委員會的狀況，指出立委遊走在不同委員會間導致喪失其專業性，致使委員會的決策能力有限。羅清俊（2004）則分析第二、三、四屆立院通過具有分配政策性質的法案，他發現當政策的利益牽扯到政黨立場時，委員會的角色幾乎銷聲匿跡。

上述的研究範圍是針對第二屆到四屆以前的立法院，但是立法院自第五屆第二波國會改革以來，又有了新的風貌。筆者認為在經過第二波國會改後，委員會已非委員自由登記並抽籤決定，第五屆的委員會是由政黨比例產生，政黨對委員會的分配的權力正是政黨中心主義的特色，第五屆的變革使委員會的分配從具有委員會中心主義的「自我選擇」(self selection) 改變成為委員會是政黨意識型態的縮影。即便第五屆新賦予委員會決議是否將法案送交協商的權力，但 2472 筆提案中，仍有 546 筆送交協商，且其中將近八成為委員會決議，僅 22.2% 由由院會決定送黨團協商（黃秀端、何嵩婷，2007）。這顯示第五屆後委員會仍然深受政黨的影響，而政黨依然具有在院會否決委員會決議的權力。故筆者認為從第一波國會改革起賦予黨團制度化的權力，到第二波國會改革使委員會按照政黨比例組成，皆使得我國立法院的決策重心往政黨移動。惟以往國會決策理論中，政黨中心主義僅強調多數黨的影響，而缺乏少數黨、小黨對於委員會的影響，這就是本研究欲為以往研究補足之處。

二、對議程設定的研究

我國對議程設定的研究主要偏重負面議程設定，也就是議程阻絕的部分。內容則偏重在行政機關與立法機關的競爭，特別是在分立政府時行政機關的提案是否被立法機關阻擋。黃秀端（2003）結合議程設定與程序委員會，研究當時的執政黨是否因為無法掌握國會多數，特別是因為無法掌握程序委員會來主導議程，而造成行政院的法案受阻。該研究指出在立法程序上程序委員會應該僅擔任資格審查的角色，只要提案符合法定要件，就必須送院會付委審查，但黃秀端發現當時的在野黨常透過程序委員會為法案做實質審查，並擋下他們不喜歡的法案，使之沒有機會送交院會排入委員會。故看似行政機關與立法機關的競爭，實是源自於一個政黨掌握行政機關，而另一個政黨擁有國會多數。吳東欽（2005）以第二屆到第六屆第四會期為研究範圍，比較一致政府與分立政府時的立法議程

由誰主導，得出在分立政府的國會是由在野黨來主導立法議程的結論，程序委員會也從配合行政部門的推進者轉變為抵制行政部門的守門者。吳東欽認為議程阻絕的主因是源自於分立政府下的政黨競爭，如同 Cox 與 McCubbins 的結論，政黨才是議程設定的主導者。

上兩篇研究重視的立法進程在程序委員會，掌握議程的是政黨。鄭勝元（2005）的研究則著重於在委員會階段的議程設定，強調委員會召集委員所擁有的權力。他將議程先劃分為監督議程與立法議程，監督議程包含業務報告、專題報告、預算解凍案；立法議程則是法案的審查。研究結果顯示各黨的召委都傾向設定所屬政黨的立法議程，展現正面議程設定的能力，使所屬政黨的法案儘快過關。召委的資深與教育程度也影響安排哪類的議程，教育程度高、資深的召委傾向設定立法議程。作者特別強調召委會受到所屬黨籍的影響，執政黨召委多為立法議程設定，在野黨召委則傾向安排監督議程。

除了程序委員會、召委在委員會的議程設定外，李誌偉（2009）則企圖找出哪些進程最常被使用於負面的議程設定上，他發現少數黨多透過黨團協商進程來封殺提案，多數黨除了黨團協商外，也可以透過所屬召委不排入議程來封殺提案。這個結論與盛杏媛（2010）相同，常設委員會與黨團協商是主要封殺議案的進程，不過盛杏媛的研究主要是著重哪些法案在立法的審議進程上走的比較遠，她認為相較立法委員的提案，行政院提案有比較高的比例是授與普遍利益，因此行政院的提案在審議進程走得較委員提案來得順利。另外，盛杏媛（2010：12）認為提案審查過程中若有協商則對議案的審議進程是有幫助的，經過協商彼此妥協的議案審議進程走得較為順利，在這個部分送協商表現為正面議程設定的手段，與李誌偉（2009）的結論強調政黨透過協商封殺提案的負面議程設定剛好相反。盛杏媛的研究雖將議程設定的影響力放在分立政府時期的行政機關與立法機關，但行政院實際上是執行執政黨的意志，分立政府下行政與立法間的競爭，其

實是執政黨與在野黨間政黨的競爭。

回顧以往國內有關議程設定的研究可以得知委員會與黨團協商是兩個在議程設定中十分重要的進程。委員會擁有決議送交黨團協商與否的權力，而黨團協商除了是封殺法案的進程外，經過協商的法案的審議進程反能在立法過程中走得更遠，這同時展現黨團協商正面與負面議題設定的功能。歸納以往的研究，政黨在議程設定上扮演中重要角色，然而以往研究多針對國民黨、民進黨兩大黨在議程設定上的角色，鮮有針對台聯、親民黨、無盟等小黨（黨團與政團）在議程設定上的研究。本研究就是要檢視小黨在影響委員會決議是否送交黨團協商上扮演的角色。

三、對黨團協商的研究

我國自第一波國會改革將黨團協商制度法制化後，便吸引學者對此議題加以研究。研究的內容大致可以歸為兩類，第一類藉由與他國制度比較，對我國的黨團協商制度提出改革建議；第二類研究國內黨團協商制度對委員、政黨行為的影響。

吳坤鴻（2000）針對政黨協商制度的發展背景做歸納，透過對第四屆立委的深入訪談與問卷企圖找出「成功的政黨協商因素」。王業立(2002)研究國內的政黨角色與黨團運作，認為政黨是國會運作的核心，黨團協商制度有促進議事和諧，提昇議事效率的功效，但由於黨團的標準寬鬆造成擁有席次極少的黨團可以藉此杯葛、綁架法案，事必協商的結果導致委員會的功能被「架空」。故王業立於結論表示黨團協商機制有修改的必要，如此才可健全國會運作。林瑞雯（2003）在其研究的前半部比較美國、德國與日本的國會制度，作為「他山之石」以為我國立院的借鏡。後半部則以第四屆為時間範圍，研究當時委員會與黨團協商制度的影響，她認為第四屆立院的議事效率雖然提升，但是議事品質上依舊蹣跚而

行。她認為必須透過制度的改革來解決此問題，針對黨團協商與委員會制度分別提出改革建議：在委員會部分建議委員會只設置一名召委、建立資深制、增加委員會出席及表決門檻、逕付二讀須以急迫性為前提；在黨團協商部分建議應提高黨團門檻為十二人、嚴格落實利益迴避、加強黨團紀律等。以上的研究檢視我國黨團協商制度在運作之初產生的問題與並對應該如何改進協商制度做出貢獻，屬於第一類的黨團協商研究。

經過第二波國會改革後，楊婉瑩（2004）研究黨團協商制度的轉變如何形塑立委的非正式與正式立法參與行為。她發現當黨團協商在第二波國會前作為一個「強決策」機制時，會導致委員在委員會的法案發言下降、法案審議速度加快；第二波國會改革後，黨團變為「弱決策」機制，而委員在委員會發言大幅增加、委員會審議速度減慢。除此之外，黨團協商作為非正式立法參與的一部份，而委員會法案發言則是正式立法參與的一部份，兩者間的關係由第四屆的一致型演變為第五屆的替代型。例如第四屆委員在委員會中發言多者，也多積極參與之後的黨團協商，但這樣的關係在第五屆則不復存在。楊婉瑩的研究主要針對黨團協商影響委員個人的行為，對於是什麼因素影響送不送黨團協商則未加著墨。

楊婉瑩、陳采葳（2004）針對改革前後黨團協商在立法程序與法案內容的影響力進行分析。透過深入訪談與立法院公報資料的研究方法，她們發現第四屆協商氾濫的情形在第五屆已經獲得大幅度的修正，委員會有權力對於法案是否交協商進行把關，除了少數爭議法案外，委員會仍是大部分法案內容的主要決定場所。委員會與黨團協商逐漸形成分工，黨團與委員會的權力逐漸獲得平衡，且彼此功能的區別亦逐漸突顯出來，保留了彈性運用的空間，也維持委員會增進議事效率及專業審查的功能。這篇研究以第四屆所有提案和第五屆一、二會期的提案做比較，藉以分析第二波國會改革前後黨團協商制度的影響，但是這篇研究卻忽略了不同的提案者、提案類型與不同的委員會對黨團協商的影響並不相同。

針對上述問題，黃秀端、何嵩婷（2007）的研究對哪些議案容易交付黨團協商、哪一類的議案交付黨團協商後比較容易完成協商與三讀、黨團協商是否可以解決國會立法衝突這些問題做出解答。她們的研究結果顯示程序上屬逕付二讀；提案類型上屬於黨團提案、政治及兩岸類、有對案；由高度忙碌的委員會審查者送交協商的機會比較高。送交協商的提案就是衝突較高的提案，一部份可以在黨團協商中解決，但也有一半的提案無法被解決，而這些提案一旦完成協商，三讀通過的機率就很高。這篇研究填補了楊婉瑩、陳采葳研究空缺的部分，但是黃秀端、何嵩婷的研究是針對所有送到協商的提案，本研究則特別重視由委員會決議是否送交協商，逕付二讀與在院會提出送交協商者不是本研究的對象。另外，黃秀端、何嵩婷僅將提案劃分成政府提案、黨團提案、委員提案三類，無法看出小黨對委員會決議送協商上的影響力，再者委員會的劃分是按照忙碌程度，而忽略不同委員會的政黨組成與召委身份也都可能對於是否送交協商發生影響。

周建邦（2009）則以第七屆經過大幅度改變的立院為研究範圍。第七屆的立院人數減半，委員會由 12 個縮減為 8 個，各委員會的名額也大幅修正。同時立院的政黨勢力也有巨大的改變，台聯、親民黨未達成立黨團門檻，國民黨則擁有超過七成的席次。周建邦發現在朝野席次分配差距過大的情況下，已經使得藍、綠兩邊到達根本無法好好討論的程度。黨團協商與議事效率的正相關越來越淡薄，甚至轉變成為負相關。他認為當黨團協商對議事效率造成危害，則黨團協商就失去的存在價值，他並提出「溝通優先，多數決優位」以黨團協商擔負溝通的任務，當協商不成時則要限制冗長發言、排除議事干擾以維護多數決原則在立法院的優位地位。

周建邦的研究顯示當以往的小黨團（台聯、親民黨團）退出立院，而第一大黨與其他政黨席次差異極大時，黨團協商的正面議程設定功能消失，僅存負面

議題設定功能。但在我國並立制的選舉制度，政黨名單仍然讓小黨擁有重回立院的機會，且目前只要在國會中有三名就可以組成黨團，更降低小黨組成門檻，另一方面國民黨也不一定能夠長期維持如此懸殊的席次優勢，故研究第五屆、第六屆中的黨團協商與小黨扮演的角色仍有其價值。

第四節 小結

要分析影響委員會決議送黨團協商的因素，可以先從以往研究歸納有哪些行為者會影響委員會、透過什麼方式影響、以及在這些行為者影響下，委員會是變得更具有決策能力或是成為單純的政黨代理人。回顧以往國會決策理論：委員會中心主義、院會中心主義、政黨中心主義點出哪些是重要的行為者。觀察我國長久以來委員會決議常受到修正的情形，以及在兩次國會改革後黨團得以按照政黨比例分配委員會、黨團擁有提出協商的權力，筆者認為政黨在影響我國委員會上扮演越來越重要的角色。

以往有關議程設定的研究重視政黨透過「正面的議程設定」讓自己偏好的法案能排入議程並儘快使之通過；透過「負面的議程設定」去阻絕其他政黨的提案。但以往研究僅著重在多數黨擁有議程設定的能力，而忽略的小黨在議程設定上扮演的角色。本研究認為影響提案使之送交黨團協商是小黨的有利武器，透過以黨團為單位的協商，小黨可以讓自己的提案有更高的機會走到後面的審議進程，同時小黨可以透過將提案送交協商來阻絕大黨的提案，或透過阻絕大黨提案作為交換大黨對小黨提案支持的籌碼。

第三章 理論與研究設計

第一節 理論架構

如文獻檢閱中以決策理論檢視我國立院並歸納以往國內研究，我國委員會分配在第四屆以前採取委員自由登記，超過名額上限時則抽籤決定決議，委員會流動率高，專業性不足。除此之外，委員會的拘束力十分薄弱。在委員透過自由登記參加委員會的第四屆，提案經委員會審查通過並三讀者，有 205 筆（47%）被小幅修改，有 47 筆（11%）被大幅修正，僅 180 筆（41%）是完全按照審查會結果通過（林瑞雯，2003：68）。²⁵第二波國會改革在委員會擁有決議是否送交協商的權力下，理論上可以避免第四屆「事必協商」、協商機制凌駕委員會的情況，但是按照張哲維（2010：56）的研究數據，第六屆「法案」送委員會審查者共 1007 筆，扣除被委員會阻絕者，實際在 569 筆被委員會審議完竣的法案中僅 304 筆在三讀時完全按照委員會決議通過，佔委員會審議完竣的法案 53.4%，²⁶這顯示我國委員會審議法律案的決議仍常常被修改。由於提案經委員會審議後，在接下來的審議進程除了黨團可以在二讀院會中提出送交黨團協商的要求，也可以透過在院會的表決修改委員會的決議，或者藉由程序委員會不將提案排入二讀議程來阻絕委員會通過的提案，所以提案經委員會審議後的版本並不一定是最終通過的版本，這與委員會中心主義中委員會具有決策能力且非屬該委員會之委員將在院會中互惠地使彼此的提案過關的情況明顯不同。

²⁵ 有關此處數據與第一章第二節引述黃秀端、何嵩婷（2007）不同的原因在於林瑞雯資料的母體是經委員會審議並完成三讀者，不含逕付二讀的提案；黃秀端、何嵩婷的母體是所有被三讀的提案，包含不經委員會審議，直接逕付二讀者。

²⁶ 根據張哲維（2010:54）資料顯示，送交委員會提案共 1007 筆，扣掉委員會擱置 385 筆、逕付二讀 53 筆，即可得由委員會審議完成者為 569 筆。不過張哲維筆數的研究單位是「法案」乘以「送交委員會數目」，其「法案」可能包含多筆「提案」，分析單位與本研究並不相同，故此處引用張哲維的數據跟本研究後面的數字上並不相同。

委員會要成為立法的重心，必須具有專業分工的功能才能夠累積委員會的權威，使委員會決議能受到院會的尊重。然而我國立法委員往往遊走於各委員會間，根本無法讓委員培養其專業，這個情形在第二屆到第四屆委員會分配採自由登記、超額抽籤的規則下最為嚴重，明顯與委員會中心主義中越資深者越具有被分配到所偏好委員會的安全性不同。即使在第五屆與第六屆改為由政黨分配委員會，委員能夠在一屆六個會期中從頭到尾都待於同一委員會者也僅佔第五屆的40.7%和第六屆的36.0%。既非自我選擇的委員會分派方式、委員會決議又常遭修改、委員鮮少能長期在同一委員會中培養專業，這都顯示我國的委員會並不似國會決策理論中委員會中心主義或院會中心主義下的委員會所具有的特色。

表 3-1 立法委員同屆內參加委員會的數目

屆期	參加委員會數目						總計
	1	2	3	4	5	6	
二	20.0	33.3	26.7	12.0	7.3	0.7	100.0(150)
三	15.2	33.1	31.1	14.6	6.0	0.0	100.0(151)
四	13.8	26.3	28.1	23.5	7.4	0.9	100.0(217)
五	40.7	26.2	23.8	7.5	1.4	0.5	100.0(214)
六	36.0	32.7	23.4	6.8	0.5	0.5	100.0(205)

資料來源：第二至五屆引自蕭怡靖（2005），第六屆為筆者依據立法院圖書館網站資料自行整理

說明一：若該屆立委未任滿六個會期則不予計算

說明二：數字表百分比，括號內為立委人數

以上是從運作實務下的結果而論，除此之外，制度的變革也影響委員會在立法上的角色。從第三屆到第六屆立院期間，在議事程序等規則上的修改增加政黨的權力，有研究稱之為「議事規則的政黨化過程」（蔡韻竹，2009：89）。政黨

在議事上擁有包括單獨法律提案、其他提案、臨時提案、修正動議、變更議事提案、對議事日程報告事項內容提出異議表決、發動散會動議表決、針對程序動議題異議表決、提重付表決、提復議案、改開秘密會議等都可透過黨團名義提出，不受原來委員連署的門檻的限制（周萬來，2004:295-307；蔡韻竹，2009:80-81）。除了議事規則上的的權力外，最重要的還是賦予由黨團提出委員會分配名單的權力。²⁷

承上所述，在法律面上黨團被賦予更多的權力；在實務面上可發現委員會的決議常遭修改、委員會分派的方式與極少委員能長期在同一委員會，所以我國立院不具有委員會中心主義的特徵，反而由政黨在國會中扮演越來越重要的角色。

政黨將社會中的各種利益匯聚，從而提出政策。在國會中政黨提出法案，並希望它的提案可以完成三讀，落實成為政策以換取選民、團體的支持。政黨間彼此競爭，所以政黨會希望敵對政黨的法案無法被三讀落實為政策。政黨希望自己的提案可以被三讀，但是由於立法過程中的每一個審議進程都可能成為議程拒絕點（黃士豪，2007：32-35；李怡達，2003），故政黨要不就是希望其提案能走「快而短」的立法審議過程，要不就是能走「安全」的立法審議過程。所謂「快而短」的「短」例如能在院會一讀時就讓提案逕付二讀，並由提案政黨自己負責召集協商，這個方式可以跳過委員會的審議進程，讓議程拒絕點的數目減少；而「快」意謂能夠讓提案儘速完成三讀，例如政黨透過所屬黨籍的召委早日排入委員會議程、透過程委會及早將提案排入院會。如果政黨無法讓提案能走得「快而短」，那它起碼會希望提案能走得很「安全」，也就是讓提案經過自己政黨比較具

²⁷ 立法院組織法第 11 條：「立法院各委員會委員人數以 21 人為最高額，各政黨黨團在委員會之席次，依其在院會中之席次比例分配之……未參加黨團之委員或其所參加黨團人數未達按比例分配一個委員會席次之委員，視為共同參加一個黨團。立法委員參加各委員會之名單，由其所屬政黨或政團提出之。」

有優勢的審議進程，以大黨而言就是讓提案走向它具有席次優勢的院會，以小黨而言就是讓提案走向每個黨團平起平坐的黨團協商。相對地，由於政黨不希望敵對政黨的提案被三讀，所以政黨會企圖讓敵對政黨的提案走得越「慢而長」或者走得越「不安全」，前者即是讓提案必須經過更多的審議進程，政黨透過負面議程設定來阻絕或凍結敵對政黨提案，後者即是使提案走向提案政黨具有劣勢的審議進程。

政黨雖然希望自己的提案能走得「快而短」，但這並不能漫無節制地使用，往往有其他必須考量的地方。以逕付二讀為例，政黨雖希望能將自己的提案逕付二讀以走得更「快而短」，但政黨並不會選擇對它所有的提案皆要求逕付二讀，原因在於頻繁使用逕付二讀手段容易造成社會觀感不佳，逕付二讀缺乏在院會與委員會中實質審議被認為是「閹割國會」的行為，²⁸第四屆甚至發生在野黨聯盟雖支持執政黨提案的內容，但拒絕執政黨所提出逕付二讀的程序。²⁹「因此各國立法機關處理議案，大多需經審查程序，不經審查而逕由院會討論者，乃屬例外。立法院處理議案時亦同，大都交付相關委員會審查，逕付二讀者為少數。」（周萬來，2004：103-104）

政黨在國會中組成黨團。黨團協商即以黨團為單位，並非採用院會中的多數決原則，協商制度使得席次較少但足以組成黨團的小黨能獲得超過其席次比例的權力，即前段所述，黨團協商做為一個審議進程對小黨提案是更「安全」的。新黨委員被問及有關第三屆尾聲將黨團協商法制化，他表示「黨團協商就是我們搞出來的，把協商制度化之後最大的好處是小黨在這裡面就不是幾十分之一，而是三分之一或四分之一，它的比例大幅度增加。」（蔡韻竹，2009:111）

²⁸ 邱燕玲，2010，〈粗暴逕付二讀 形同閹割國會〉，《自由時報》，7月9日，<http://n.yam.com/tlt/politics/201007/20100709691068.html>。

²⁹ 張麗伽、張寒青，2000，〈新在野黨'不想替阿扁政策背書 逕付二讀呷緊弄破碗〉，《中時晚報》，4月28日，http://forum.yam.org.tw/women/backinfo/career/news/8904/news_8904_06.htm。

本文小黨的定義是「在立法院中除了第一、第二大黨之外其他可組成黨團的政黨，以及國會中的政團。」³⁰依據表 3-2，在第五、六屆中符合小黨者為親民黨、台灣團結聯盟與無黨團結聯盟。我國小黨（含黨團、政團）興起的原因可歸納為：

1.選舉制度：我國立法院第七屆以前採用 SNTV 的選舉制度，此制度使極端立場的候選人只要獲得少數票便可當選，也造成擁有實力的候選人可以脫黨參選，並於當選之後再尋求加入或自組政黨。政黨也可以透過訴諸極端議題來爭取少許選票即可使該黨候選人當選，例如台聯提出制訂公投法、台灣正名運動。反觀當第七屆採用單一選區並立兩票制後，小黨的生存空間就被壓縮。

2.時空背景：自第五任總統選舉開放民選以來，由於總統選舉採單一選區相對多數制，候選人在政治光譜上會向中移動以爭取更多的選票，這也使得政黨必須相應往中間移動。大黨在原政黨立場上調整移動，小黨則出現取代大黨移動後留下的空間。例如自 1995 年國民黨在李登輝的本土化政策下留空間給新黨；民進黨為 2000 年總統選舉而向中移動留下本土教義派的空間給台聯。

3.無黨籍委員競逐黨團權力：我國黨團在立法上擁有更大的權力，使得無黨籍立委為了追求這些權力而共組政團。在屆期中因故退黨或被開除黨籍的立委也為了追求黨團在立法上擁有的影響力而加入或另組政團。以第五屆會期中無黨聯盟的創立為例，當時委員包含瓦歷斯·貝林、呂新民、林炳坤、顏清標、何金松、陳進丁、邱創良、蔡豪、鄭余鎮、高金素梅與朱星羽共十一人，其中七人是以其

³⁰ 我國政團依據立法院組織法第 33 條：「立法委員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少需有八人以上，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，或合組八人以上之黨團。前項政團準用有關黨團之規定。」

他政黨身份當選，³¹後來因故退黨或遭開除後才合組無盟。

表 3-2 立法院各屆政黨當選席次

屆期	國民黨	民進黨	新黨	親民黨	台聯	無盟	其他	無黨籍	總計
三	85	54	21				1	3	164
	(51.8)	(32.9)	(12.8)				(0.6)	(1.8)	(100)
四	123	70	11				9	12	225
	(54.7)	(31.1)	(4.8)				(4.0)	(5.3)	(100)
五	69	87	1	46	13	4	1	4	225
	(30.7)	(38.7)	(0.4)	(20.4)	(5.8)	(1.8)	(0.4)	(1.8)	(100)
六	89	79	1	34	12	6	0	4	225
	(39.6)	(35.1)	(0.4)	(15.1)	(5.3)	(2.7)	(0)	(1.8)	(100)
七	81	27	1	0	0	3	0	1	113
	(71.7)	(23.9)	(0.9)	(0)	(0)	(2.7)	(0)	(0.9)	(100)

資料來源：威基百科與立法院圖書館網站，經筆者整理

說明一：數字表委員人數，括號內為百分比

說明二：本表黨籍依據委員當選時黨籍，而非實際運作之所屬黨團

說明三：第五屆國民黨 69 人包含林炳坤。林炳坤至 2002 年 6 月 25 日方遭國民黨開除黨籍

小黨在我國立院常能發揮超過其席次比例的影響力。以攸關小黨黨團成立的黨團門檻修法歷程為例，就可以看到小黨在修法上發揮重要影響力的痕跡。當第六屆立委選舉完畢而第五屆任期屆滿時，由於第六屆選舉結果無盟僅六人當選，若第六屆按照原來立法院組織法規定的八人黨團門檻，則無盟勢必無法在立

³¹ 瓦歷斯貝林原屬台灣吾黨；何金松、鄭余鎮、朱星羽原屬民進黨；呂新民、林炳坤原屬國民黨；邱創進原屬親民黨。

院成立黨團，所以無盟提出將黨團門檻由八人降為六人的提案。透過協商的方式，無盟使原來持反對立場的民進黨同意修法，協商後在國、民、親三黨同意下以黨團名義共同提案（蔡韻竹，2009:84），並順利三讀過關。在第六屆屆滿前為了因應第七屆立委減半，對於黨團門檻又再次提案修法，經過數次的協商，最終過關的仍是小黨版本的三人黨團門檻，而非國、民兩黨主張的四人黨團門檻版本。該次修法同時保障每個小黨至少可以在程序委員會分配到一名召委。「在關於黨團門檻的歷次修正過程中，小黨往往都能獲得對其最有利的修法結果。」（蔡韻竹，2009：86）

上述黨團門檻修法的例子便是小黨透過送交協商的方式來迫使大黨屈從於小黨的提案，黨團協商中每個黨團都具有相同權力，稀釋了小黨在院會中席次的弱勢。所以，相較於院會按照多數決原則，小黨自然比較偏愛讓提案送交協商。

政黨提出政策，並希望自己的政策過關，成為政黨記錄（party record），使政黨與自己的議員獲得更多的選票；另一方面，政黨會企圖阻擋其他政黨提出的政策，避免讓他黨獲得選票。由於小黨在院會中的席次少，若採多數決原則的表決方式，則小黨的提案想要過關十分困難；而在對敵對政黨進行負面議程設定上，除非小黨在院會表決中能透過與其他政黨合作，不然也難以在表決中阻擋大黨的提案。所以小黨在立法過程中常透過程序性的方式阻攔大黨的提案，或用程序上的阻攔作為手段來交換自己的提案能夠在審議進程上繼續往前走。例如在第五屆台聯就數次利用復議的方式使上百筆其他政黨提案無法被送交相關委員會審議。³²根據國民黨黨團計算，第六屆台聯黨團共提出 426 件復議阻擋付委審查

³²立法院，2010，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2010 年 10 月 6 日，
<http://210.69.138.10/qrcgi/book/qrbook?F0@0@0@0@933401@193@199@@/lgcgi/ttswebq?@37:85796871:T>、
<http://210.69.138.10/qrcgi/book/qrbook?F0@0@0@0@933301@254@260@@/lgcgi/ttswebq?@37:85796871:T>、
<http://210.69.138.10/qrcgi/book/qrbook?F0@0@0@0@932901@130@135@@/lgcgi/ttswebq?@37:85796871:T>。

法案，必須要動用表決才可以讓被復議的法案得繼續審議，而後雖經表決將 308 筆法案解凍，但整屆最終仍有達 118 筆的提案因此未能繼續審議。民進黨雖也有提出復議案，但僅 33 筆，最後成功凍結整屆者有 20 筆。³³除了程序性的阻攔外，小黨最常使用的方式就是提議將提案交付黨團協商，因為黨團協商以黨團為單位的特色使小黨能獲得與大黨平起平坐的地位，只要小黨的協商代表不同意或者小黨的黨鞭拒絕在協商結論簽字，則協商的議案就無法通過，直到四個月的協商期期滿，才交由院會處理。雖然協商期的設計就是為了避免黨團透過協商來拖延議程、杯葛法案，但實務上立法院院會主席鮮少將法案逕付表決，而通常以「協商未完成，另定期處理」的方式將法案繼續擱置留待協商，例如第六屆的「族群平等法」於 2005 年 4 月 11 日委員會審議完竣送協商、「所得稅法第四條、第十七條及第一百二十六條條文修正草案」於 2006 年 1 月 13 日委員會審議完竣送協商，但遲至 2007 年 12 月 21 日第六屆第六會期結束皆未完成協商，期間多次經過四個月的協商期回到院會，院會主席仍未選擇動用表決來處理。³⁴由於院會主席很少以表決解決未完成協商的法案，³⁵所以對小黨而言，送黨團協商是阻擋其他政黨的提案很有力的手段。

如圖 3-1 所示，當提案交付委員會並經召委排入議程討論後，會有四種結果：第一，委員會審議完竣送交院會二讀審議；第二，委員會審議完竣，送交院會前須經黨團協商；第三，未完成審查，繼續審議；第四，不予審議。政黨希望自己的提案可以過關，小黨亦如是。當提案在委員會中討論而遇到爭議時的解決方式包含：主席可以在委員會中召集在場委員當場協商，惟此類協商並不具有拘束力，也無須經黨鞭簽字，在場委員也不一定包含各黨團的委員；除此之外，委

³³ 蘇聖怡，2004，〈藍綠互批國會議事大石頭〉，《台灣時報》，10 月 20 日。

³⁴ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 5 月 30 日，<http://lis.ly.gov.tw/lcggi/ispag?@55:1768354723:ttsweb:1:ispag@@@1939964443>、<http://lis.ly.gov.tw/lcggi/ispag?@55:1768354723:ttsweb:1:ispag@@@1676902021>。

³⁵ 周萬來（2004：287）表示「黨團協商逾四個月仍無法達成結論之議案，由月會定期依正常程序處理；惟就實務以觀，非出席委員或黨團提議處理外，類由院會決議；『協商後再行處理』，使議事流程順暢。」

員會中的爭議尚可透過委員會中的表決解決，但在實務中，許多委員會自行發展出在委員會中不表決的慣例；其次就是委員會將爭議條文保留送黨團協商；或者留待下次委員會開會時繼續審議。我國的委員會分配是按照政黨比例，故小黨在委員會中仍屬弱勢，自然不希望在委員會內透過表決的方式做成決議。根據本文前一章引述我國議程設定的研究，委員會是許多提案的葬身所在，由於第五、六屆委員會的主席採召集委員三人輪流擔任，而委員會的召集對於輪值時的議程安排多半具有自主權力（鄭勝元，2005：54-55，李舜文，2006：67-69），所以召集委員可以透過不把提案排入委員會議程中來完成阻擋法案的目的。小黨想要通過自己的提案，自然不希望當自己的提案好不容易被排入委員會議程後，卻又因為少數的爭議而無法完成審議，導致必須等待下次再有召集委員願意將之排入議程。所以，小黨會希望自己的提案能夠儘速通過委員會這個審議進程，因此小黨會希望當自己的提案有爭議時能夠透過送交黨團協商的方式處理，而非留待委員會下次討論。

除了在委員會決議時可送協商外，在二讀會也可由黨團提出送交協商的請求。不過，小黨對於希望促成通過的提案，若能在委員會決議時送協商，則不會拖到二讀會時才提出，原因在於委員會決議不送協商的議案，仍須經過程序委員會的排定方能進入二讀會。在立法程序上，程序委員會應該只負責審定提案手續是否完備等資格審查，³⁶但是在立法院的運作實務上，程序委員會卻常對提案作實質的立法審查，例如第六屆司法委員會審議中華民國刑法第一百四十六條時主席決議不交送黨團協商，沈智慧詢問：「是不要先交付朝野協商，讓大家再思考一下？」主席即表示：「這不用煩惱，如果有問題，他們會告訴執政黨，執政黨

³⁶ 立法院程序委員會組織規程第四條：「本會職掌如下：
一、關於各種提案手續是否完備，內容是否符合本院職權之審定。
二、關於議案之合併、分類及其次序之變更。
三、關於政府提案、委員提案討論時間之分配。
四、關於政黨質詢、立法委員個人質詢時間之分配。
五、關於院會所交與議事程序有關問題之處理。
六、關於人民請願文書、形式審核、移送、函復及通知之處理。」

去程序委員會擋一下就過了。」³⁷第六屆第四會期內政與法制委員會聯席審議地方制度法時，民進黨立委高建智就拜託審議時主席吳育昇轉告國民黨請它們不要在程委會阻攔。³⁸以上案例顯示程委會的確可因政治考量成為阻絕的審議進程，而非單單做形式上的資格審查。由於程序委員會按黨團席次分配，³⁹所以如同院會中的多數決原則，大黨可以透過席次上的優勢使程序委員會不採取任何動作，該提案便無法被排入院會的審議議程，實質意義就是凍結了該筆提案。小黨的提案常在程序委員會受到封阻，台聯副總召陳建銘就表示第六屆中台聯的提案遭泛藍阻擋七百多次。⁴⁰以往對程序委員會的研究多注重在院會一讀前程委會阻絕提案的功能，卻忽略即便在委員會決議無須送黨團協商後，程序委員會在送二讀前同樣可扮演阻絕的角色。以第五屆為例，本研究發現總共有 1151 筆提案經委員會審議完竣，其中有 47 筆被程序委員會阻絕而無法送至二讀院會，佔委員會審議完竣提案的 4.0%。在第六屆共 947 筆經委員會審議完竣的議案，也有 17 筆提案屬這樣的情況，佔 1.8%。由於小黨在程序委員會中處於弱勢，因此即使除了委員會決議送協商外，小黨亦可對委員會決議不送協商的提案在二讀會中提議送交協商，但小黨為了避免自己的提案在二讀會前遭到程委會阻絕，所以會選擇在委員會審議時就將提案交付協商。

³⁷ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@961200;0262;0269>。

³⁸ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@956200;0186;0187>。

³⁹ 立法院程序委員會組織規程第二條：「程序委員會（以下簡稱本會）置委員十九人，由各黨團依其在院會席次之比例分配之。但每一黨團至少一人。」

⁴⁰ 李思儀，2004，〈綠營：泛藍在程委會杯葛提案高達一千七百多次〉，《中華日報》，10 月 20 日。

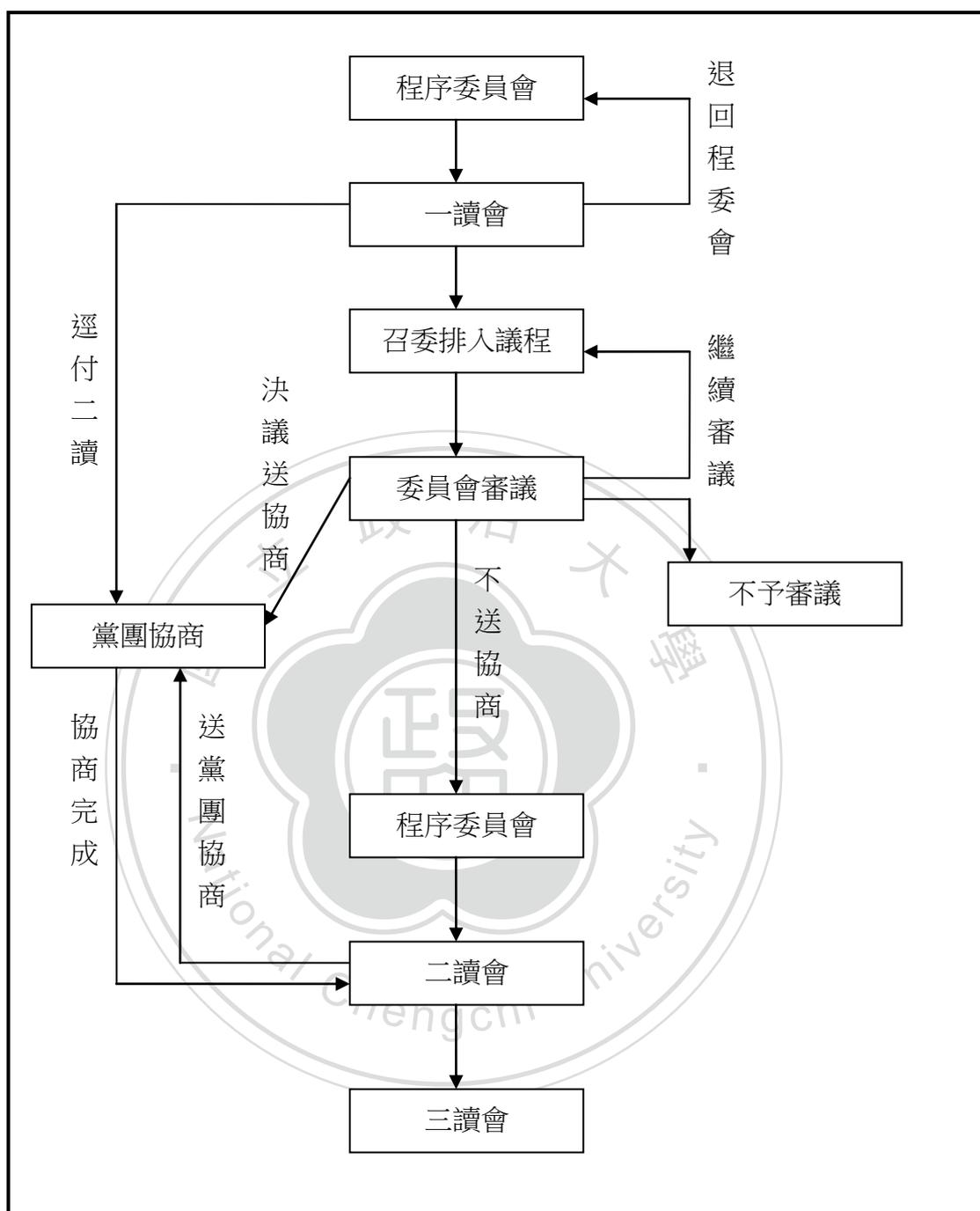


圖 3-1 立法提案審議流程圖

資料來源：作者自繪

政黨希望自己的立法提案可以三讀成為政策，小黨雖在院會中具有席次的劣勢，但在簽署黨團協商結論時卻可與大黨平起平坐，有利於讓自己的提案過

關。同時，小黨為了避免自己的提案在二讀前遭程序委員阻絕，所以寧可在委員會時就透過其影響力使委員會決議送協商，而不會等到二讀會才提出交付協商的要求。根據以上推導出本研究的假設：

假設一：小黨的立法提案較大黨的立法提案更會在委員會中被決議送交黨團協商。

小黨除了透過正面議題設定以利自己的提案能在立法進程上走得更遠外，另一方面小黨會企圖透過負面議題設定的方式阻絕其他政黨的提案，送交黨團協商便是小黨阻絕大黨提案的手段。送交黨團協商的提案，只要一名協商代表不同意或一位黨鞭不簽字，則該提案就至少要等待四個月的協商期過後才能送入院會，即便超過協商期後送入院會，主席也常做出「因為完成協商，另定期處理」的決議。所以，將欲阻絕的提案在送交黨團協商後，透過黨鞭不簽字或協商代表不同意，這是小黨能以最低動員成本達成目的的手段。在黨團協商中，小黨除了能夠阻絕提案外，還可以跟其他政黨相互交換對各自提案的支持。每一個其他政黨被送交協商的提案，都可以成為小黨的籌碼，用來交換讓小黨偏好的提案獲得其他政黨支持。2006年1月立院在討論有關「離島建設條例第十條之一」，即博弈條款時是否透過開放表決來決定，民進黨就批評無盟曾要脅各黨團必須開放投票，否則就要撤簽所有協商中的法案。⁴¹台聯在2004年6月審議勞工退休金條例有關要求資方在新制下提撥率應分三年逐步從2%、4%到6%，並要求舊制中五年足額提撥應改成七年，針對此案台聯亦以撤簽朝野協商做為挾持（陳政亮，2010：24-25）。2006年立院審議事關八年八百億治水特別預算的「水患治理條例」，在審議的朝野協商中，無盟委員高金素梅要求水利署增加預算擴大計畫範圍，將原來只處理中下游的治水計畫往上延伸到原住民社群所在的上游山區。最

⁴¹ 曹宇凡，2006，〈無盟：不讓綠營抹黑在野得逞 收回博弈條款〉，《中央社》，1月13日，<http://www.epochtimes.com/b5/6/1/13/n1188575.htm>。

後在高金素梅委員及無盟威脅撤簽協商結論下使行政院同意其訴求。高金素梅委員的助理就表示：「我們委員是代表無黨籍黨團，委員不簽的話，冷凍四個月……行政機關阿，你們去說服自己嘛，你不讓我們這個放進去，那我們不讓你 8 年 800 億過。」（李瀚林，2008：107-108）由此可見，每個送往黨團協商的案子都可以成為小黨的籌碼，小黨可透過撤簽、冷凍等方式來交換自己偏好的政策過關。

小黨在委員會決議是否將提案送交協商時，偏好將自己的提案透過送交協商來增加被三讀通過的機會；同時小黨偏好將其他黨的提案透過送交協商來達成阻絕其他黨提案或交換相互支持的目的。小黨影響委員會決議是否送交協商常透過屬於該政黨的委員會主席以及屬於該政黨的委員會成員，其中又以委員會主席特別重要。

委員會中雖然可以透過表決的方式議決是否將提案送交黨團協商，但在實務上許多委員會已經發展出在委員會內以非正式協商來取代表決的慣例。例如：

「在場委員有 4 人，已足法定人數。在處理本案時，本席（主席）並未在人數足夠的情況下強行表決通過，因為我們不需要使用多數暴力，還是希望很和諧地處理，過去司法委員會大多採取協商方式而不表決。」⁴²「本席（主席）宣布要進行協商，大家就不要對立表決，既有異議就休息進行協商。」⁴³

「國防委員會除了紀德艦的問題動用表決外，未曾動用過表決……本席是希望國防委員會的委員相互尊重，在院會進行二讀前進行協商，否則，到院會討論時如有人反對也是交黨團協商，結果不是一樣嗎？實在不需要在這裡弄得那麼

⁴² 立法院，2010，立法院公報影像系統，瀏覽日期，2010 年 10 月 6 日，<http://210.69.138.10/qrcgi/book/qrbook?F0@0@0@0@951101@230@@/lgcgi/ttswebq?@37:85796871:T>。

⁴³ 立法院，2010，立法院公報影像系統，瀏覽日期，2010 年 10 月 6 日，<http://210.69.138.10/qrcgi/book/qrbook?F0@0@0@0@943100@253@@/lgcgi/ttswebq?@37:85796871:T>。

難堪。」⁴⁴

故對小黨欲送交協商的提案，小黨可以透過委員會所屬黨籍委員表示堅持送交協商的立場來迫使提案在委員會決議時送交黨團協商。

委員會的主席對送交協商的影響力更大，從本研究開頭的兩個公報便可看出端倪。委員會主席由召委輪流擔任，主席在面臨提案是否送交協商的決議可以選擇透過表決或不舉行表決改透過委員會內協商等不同的方式來決定，主席可按照當時在場的情勢選擇有利於自己意圖的方式。在委員會中若有提案部分條文被保留，幾乎就使該提案面臨交付黨團協商的命運，而主席可針對那些保留條文繼續討論、停止討論逕行表決、延長開會時間或者保留到下次的會議再行討論，來達成不將條文保留至協商的目的。相對地，主席也可以採用不做任何上述動作，而單純將條文保留來達成送交黨團協商的目的。

我國委員會的召集委員透過同委員會的委員互選所產生，但是第五、六屆運作實務上幾乎都由各黨協調而產生。⁴⁵這是由於召集委員選舉前立法院會先行召開黨團協商會議，該會議便會分配各政黨在各委員會的召委席次（鄭勝元，2005:49-51；李舜文，2006:46-48），值得注意的是在分配委員會召委席次上有時發生大黨「禮讓」召委席次給小黨的情形，⁴⁶這讓小黨更能夠透過召委展現影響力。禮讓小黨的情形發生得很頻繁，但禮讓的席次以三席為限（李舜文，2006:52-55）。按政黨中心主義，召委的立場通常是所屬政黨的中位數，而政黨也會透過分配召委來獎勵對政黨忠誠的委員，故小黨召委在輪值擔任委員會主席時按照小黨的偏好來行動屬於理所當然，因此在小黨偏好將提案送交黨團協商以

⁴⁴ 立法院，2010，立法院公報影像系統，瀏覽日期，2010年10月6日，<http://210.69.138.10/qrcgi/book/qrbook?F0@0@0@0@930403@108@@/lgcgi/ttswebq?@37:85796871:T>。

⁴⁵ 各委員會召集委員選舉辦法第五條：「召集委員之選舉，用無記名單記法票選之。但經各該委員會全體委員或經各黨團及未參加黨團之該委員會委員之書面同意，亦得以推選方式行之。」

⁴⁶ 林獻堂，2002，〈三黨禮讓無黨聯盟分得三席召委〉，《民眾日報》，10月2日。

達成對自己提案的正面議題設定、對其他政黨提案以負面議題設定來阻絕的條件下，兼以委員會主席在委員會決議是否送協商扮演重要角色，本研究假設：

假設二：委員會主席由小黨召委擔任時，委員會較會決議將提案送交黨團協商。

另一個促使小黨透過所屬黨籍的輪值召委影響提案送交協商的原因在於能夠藉此獲得協商主席與負責召開協商的權力。第二波國會改革法案通過後，協商不再由黨團分案認養，改革後的立法院職權行使法第七十條第一項規定：「議案交由黨團協商時，由該議案之院會說明人所屬黨團負責召集，通知各黨團書面簽名指派代表二人參加，該院會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席。」⁴⁷「院會說明人」在我國立院的慣例多由審議該提案的委員會輪值召委擔任，由非輪值召委擔任則為特例。⁴⁷換言之，當小黨透過黨籍輪值召委使提案送交黨團協商時，小黨便擁有召開協商的權力。此時小黨可以透過「不作為」的方式不召開協商來達成阻絕其他政黨提案；亦可透過積極召開協商來增加自己偏好的提案在協商中通過的機率。

假設一、假設二皆涉及小黨對委員會決議是否送交黨團協商上的影響。除此之外，本研究認為委員會決議是否送交協商尚受到兩個因素影響，即「委員會的屬性」與「提案的屬性」。

政黨中心主義雖認為委員會是政黨的縮影，但委員會也被期待具有專業分工的功能。由於立法院要處理的事務範疇十分廣泛，一位立法委員不可能精通全

⁴⁷ 例如第六屆第四會期教育委員會審議大學法第二十六條時，輪值召委盧秀燕便提議由洪秀柱擔任院會說明人，洪秀柱馬上反應：「可以這樣嗎？一般不是都由主席擔任？」後經盧秀燕解釋雖委員會多由主席擔任法案說明人，但他認為洪對提案比較瞭解且資深，故推薦洪秀柱為法案說明人。二讀會公報顯示該法案的確就以洪秀柱為法案說明人。

國所有的立法內容，由立法委員組成的黨團亦不可能，故需要有個具有專業能力的代理人，即委員會。透過讓委員長期待在同一個委員會，可使委員熟悉該委員會管轄範圍內的事務，從而培養委員的專業能力。當委員會內委員皆具有專業能力，這個委員會所做成的決議就會受到尊重，其決議自然不容易在之後的審議進程被修改。委員會中的委員擁有專業，自信能處理所轄事務，這將減少委員會保留提案條文的情況，也就降低委員會決議將提案送交黨團協商的機會。委員會的專業程度奠基於委員長期待在同一委員會中培養的能力，若委員會內的成員不斷地更替，自然不可能建立其專業，故本研究透過各委員會成員的流動性作為判別委員會專業的依據。

假設三：專業性低的委員會較會做成送交黨團協商的決議。

本研究認為政黨會影響委員會決議是否將議案送交黨團協商，由於小黨具有院會多數決上的劣勢，所以小黨會透過所屬召委、委員會成員促使委員會決議將議案送交大小黨團平起平坐的黨團協商，以擴大自己的影響力，增加小黨提案被通過的機會，另一方面阻絕其他政黨提案被通過的機會。但是除了政黨，委員會仍是立法機關運作的重心，透過專業分工來詳盡地審查議案。委員會審查議案需要花費時間檢視每一條文的內容並商討法律修正後的影響，若對議案有不同的意見則委員會委員必須溝通討論以尋求共識。針對影響層面大或有爭議的議案，委員會得召開公聽會邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見，⁴⁸透過公聽會以達成發現事實、正當程序、政治溝通、教育公民、緩和社會緊張情緒與衡量政治態度歸向（周萬來，2004:235-237）。無論檢視商討提案內容，或尋求共識，或是召開公聽會，都需要花費時間，能夠在短時間內由委員會審議完竣並做出決議的通常是委員會內具有高度共識。相對地，當委員會成員對提案內容

⁴⁸ 立法院職權行使法第 54 條：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公聽會。」

有爭議則傾向先在委員會內討論並尋求共識，同一天的委員會會議常排入不只一個案子，委員會為了追求效率，若一次委員會會議中無法達成共識，則會先將爭議的條文保留，先行審議沒有爭議的條文，或先進行下一案的討論，待下次開會時再針對保留的條文討論協商，所以這類案子在委員會被審議的時間就被拉長，較少在第一個會期就過關。

有爭議的案子需要花更多時間審議，很難在第一會期就由委員會審議完竣，惟有委員會成員高度共識的提案才有可能在第一個會期就通過，由於委員會內成員相互同意，故決議送交黨團協商的機率就降低。除此之外，每屆立院皆有新任委員當選，連任委員也不一定留守在上一屆的委員會，故每屆的第一會期委員會成員必須要經過一段磨合期來建立討論上的慣例與默契。在磨合期委員會成員對提案發生爭議，由於委員無法得知爭議是因為默契尚未建立才不能達成共識，抑或是即便默契建立仍無法達成共識，所以此時期的委員會會選擇將提案留在委員會內繼續討論，而非匆匆做出決議。因此，委員會的第一會期審議完竣的提案多為高度共識者，故少決議送黨團協商。

我國的協商期規定為四個月，但在實務上若超過四個月仍無法完成協商，除非有出席委員或黨團提議處理，否則一般由院會決議「協商後再行處理」，使議事流程順暢（周萬來，2004：287）。所以當在立院屆期末段，委員會會避免將提案決議送交黨團協商，以免因協商未完成而在我國「屆期不繼續」原則下造成該筆提案須留待下屆重新提出，使之前委員會對該提案的討論皆付諸流水。

假設四：屆期初與屆期末被委員會審議完竣的提案較不易被送交黨團協商。

當不同政黨對於相同的議題產生關心但在該議題所形成的政策上有不同觀點時，政黨便會提出各自版本的提案。除立院的委員、黨團外，政府機關包含行

政院、考試院、司法院、監察院，⁴⁹這些政府機關也會因為自己的需求而提出法律案。由於行政院是實際上的政策執行者，並擁有龐大文官提供資訊，所以當行政院覺得立法委員、黨團的提案有窒礙難行處，行政院會針對相同的法律案提出行政院自己的版本與立院的版本競爭。因此立法院中不僅是委員間的版本或黨團間的版本競爭，也往往是行政院與立法院間的版本在競爭，這些對相同議題所提出的不同版本即本研究所謂的「對案」。不同版本的對案在一讀會中經常被併案送交委員會討論，由於不同版本代表提出者對議題有不同立場，故容易發生爭議，當爭議是委員會中所無法協調解決時，委員會便會決議將這些爭議的提案送交黨團協商。

假設五：有對案的提案相較於沒有對案的提案較會被委員會決議送交黨團協商。

政黨並非對所有的議題都關心，對於政黨不關心的議題立法委員則有表現空間。Mayhew (1974) 以連任為議員的主要動機，為了滿足此動機議員會採取宣傳 (advertising)、宣稱功勞 (credit claiming) 和立場表明 (position taking) 的行為。為選民提案就是宣稱功勞的一種方式，透過將特殊利益帶回選區或給特定團體，以之為政績交換選民與團體的支持，俾能增加連任的機會。這類型的提案由於政黨不關心，而委員間也會彼此相互幫忙，故較不會被委員會決議送交黨團協商。但是，在另一方面，政黨標籤 (party label) 就是源自於政黨在傳統議題上有固定且被人民熟知的立場，這些立場是政黨所必須堅守的。我國各政黨最重要的政治分歧就是國家認同、統獨及衍生的兩岸問題 (徐火炎，1998；盛杏媛，2002；盛杏媛、陳義彥，2003)，在這些範疇政黨間競爭十分激烈而彼此又難以妥協，故常透過程序性的方式封殺對立立場的提案，例如在一讀會由黨團提議退

⁴⁹ 憲法第 58 條賦予行政院法律提案權、憲法第 87 條賦予考試院法律提案權、司法院大法官釋字第 175 號賦予司法院法律提案權、司法院大法官釋字第 3 號賦予監察院法律提案權。惟第六屆監察院無任何法律提案，第五屆監察院則僅與行政院、考試院共同提出一案。

回程序委員會或透過復議的手段。委員會也缺乏能力處理這類議題，因為兩岸議題、國家認同的政治意涵遠高於專業考量，所以此類型的提案多由委員會決議送交黨團協商。另外政治類的提案，例如：立法院的議事規則、行政立法間的職權、選舉經費、陽光政治等，由於涉及政黨間的利益，所以也是衝突所在，因此容易被送到黨團協商。

假設六：提案內容屬於政黨競爭的兩岸類與政治類的較其他類型提案更會被委員會決議送交黨團協商。

提案規模將影響委員會決議是否送交協商。提案規模較大者，影響的範圍也比較大，涉及的條文數也較多。由於影響範圍大，故政黨間容易發生衝突；條文數多，則委員會需要較多的時間與專業來處理，且每一個條文都有可能引發爭議。一旦爭議多，將造成委員會必須花費更多的時間成本，但委員會又有時間的壓力，所以委員會傾向將規模大的提案送交黨團協商。相較下規模小的條文涉及的層面小，因此較不容易引發爭議；條文數少，委員會也無須花費太多成本才能瞭解提案。所以規模小的提案反能經過委員會的充分審議，較不容易被送交黨團協商。

假設七：提案規模大者較會被委員會決議送交黨團協商。

政黨匯聚利益並提出提案，在立法過程中彼此競合，黨團協商是各方利益折衝妥協的審議進程。但是在提案中有一定比例是不涉及利益的，這種提案有的是因為其他法律修正而必須連帶修正其他法律，例如第七屆為了因應民法修訂將禁治產改為二級制，所有涉及禁治產的法律都要因此而在條文的修正；⁵⁰有的則

⁵⁰ 例如賴清德等委員提出農會法第十六條修正，將「受禁治產宣告尚未撤銷者」改為「受監護、輔助宣告尚未撤銷者」。

是因為機關的增設、裁撤或精簡而配合修正，例如第六屆配合修憲後國大廢止，而將所有法律中有提到國民大會相關的文字修正，或如第五屆因應省政府功能調整；有的則是因為配合母法修正，例如因應第五屆行政程序法規定有關人民權利義務事項應以法律定之，提案將原有的行政規則提升法律位階；有的則是隨時代變遷的名詞替換，例如殘障改身心障礙者、山胞改為原住民。由於這類型提案不涉及利益，或者是基於法律間配套的必須性，否則將發生不同法律間的矛盾衝突，所以這類型提案不是政黨競逐的焦點，本研究認為這類型提案將不傾向被送交黨團協商。

假設八：技術性修正的提案較不易被送交黨團協商

假設一、假設二有關政黨--特別是小黨，對委員會決議送協商的影響力。假設三、假設四則有關委員會屬性影響委員會決議是否送協商，假設五到假設八是提案屬性對於委員會決議送協商的影響力。

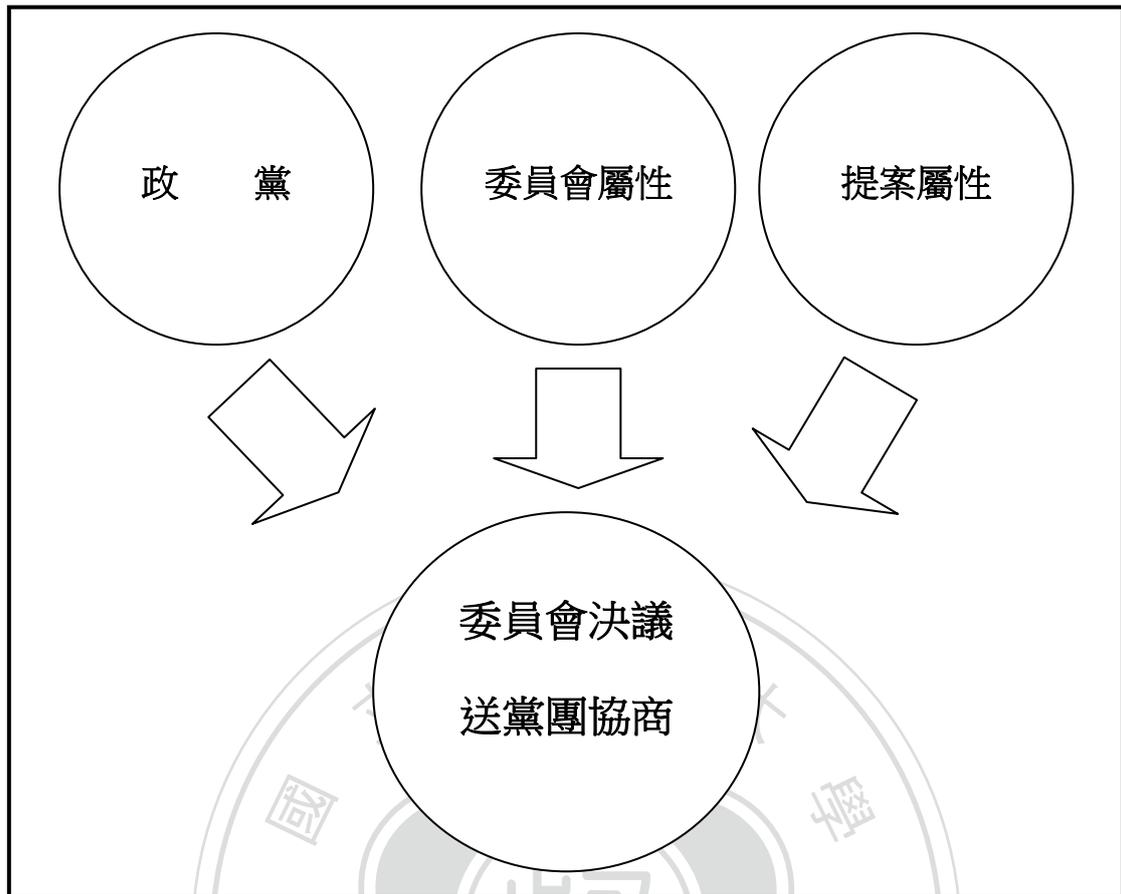


圖 3-2 研究架構圖（一）

資料來源：作者自繪

第二節 研究設計與變數建構

一、研究範圍與研究方法

本研究的研究範圍是第五屆及第六屆的立法院，時間從 2002 年 2 月 1 日起，至 2008 年 1 月 31 日止。選擇此段期間是因為自第五屆起方賦予委員會擁有決議是否送交黨團協商的權力，而第七屆由於委員會由十二個改為八個、立法委員減半、召委改為每委員會兩名等其他變因會影響研究假設的驗證，另外也會造成與第五屆、第六屆資料合併的問題。此外，本研究撰寫期間第七屆尚未結束，許多

提案正在進行中，若僅取第七屆的前幾會期則難保有選樣偏誤的情況，例如那些比較複雜、需要討論凝聚共識的提案常在屆期末才完成，卻未能被放入研究中，這都將造成研究的瑕疵，故本研究未將第七屆納入研究範圍。另外，第七屆立院中僅存三個黨團，第一大黨國民黨與第二大黨民進黨席次差異非常懸殊，無盟也僅擁有三席，導致在委員會召委的分配上，幾乎皆由國民黨黨籍委員擔任，⁵¹第一到第四會期間，每會期的非國民黨籍召委俱在兩人以內，交通委員會、司法及法制委員會甚至七個會期都沒有出現國民黨籍以外的召委，能用來研究小黨召委對送交委員會的影響力的案子數銳減，這也是未將第七屆納入研究的原因。第五屆、第六屆立院則是小黨最活躍的時期，透過將第五屆及第六屆符合研究目的的提案加以歸併（pooled）則能增加總樣本數，有利於統計上的分析。

本研究對於小黨的定義是「在立法院中除了第一、第二大黨之外其他可組成黨團的政黨，以及國會中的政團。」在研究範圍內符合此定義的包含親民黨、台灣團結聯盟（以下簡稱台聯）與無黨團結聯盟（以下簡稱無盟）。⁵²

研究方法上，本研究採取「內容分析法」（content analysis），它是將定性的資料轉化為定量資料後，進行分析的一種量化式分析法（楊國樞、文崇一等，1997）。其優點為不會影響研究對象；適合於從事長期間研究的縱貫式分析；將資料結果以量化方式呈現，可以避免價值不中立的問題（王文科，1995：421-435）。但是內容分析法在編碼過程仍會涉及主觀的判斷與分類，故需經過相互同意度的檢驗方式來確認其信度。

⁵¹ 第一會期國民黨籍召委 15 人、親民黨籍 1 人；第二會期國民黨籍召委 15 人、民進黨籍 1 人；第三會期國民黨籍召委 15 人、民進黨籍 1 人；第四會期國民黨籍召委 14 人，民進黨 2 人；第五會期國民黨籍召委 15 人，無盟 1 人；第六會期國民黨籍召委 11 人，民進黨 4 人，無盟 1 人；第七會期國民黨籍召委 13 人，民進黨 3 人。

⁵² 無黨團結聯盟並非於第五屆一開始便組成黨團，無盟成立於 2004 年 6 月 15 日，同年九月方成立立法院黨團。

本研究內容分析法的資料主要來自國會圖書館的法律提案審議進度追蹤系統，從中整理出第五屆、第六屆經過委員會審議完成並決議是否送交委員會的法律案提案。⁵³法律案中包含法律制訂案、法律修正案、法律停止案與法律廢止案，其中法律停止案是因國家遭遇非常事故，循正常法定方式宣告廢止法律曠日廢時，故可藉由通過法律停止案使法律暫時失其效力，待停止原因消滅後即可恢復適用（周萬來，2008：127-128）。惟筆者檢視第五屆、第六屆立法院並沒有這類型提案。法律廢止案則多為業務執行完畢、情勢變遷而廢止法律，本研究發現第五屆、第六屆各有 86 筆與 36 筆提案，其中通過委員會審議者第五屆有 68 筆、第六屆有 18 筆，但是在審議這些法律廢止案時仍出現由委員會決議送交協商的情形，並非一律都不經協商，故本研究仍將法律廢止案納為分析對象。本研究所分析的法律案僅以院會決議交送委員會並由委員會做出決議是否送黨團協商者為分析對象，所以逕付二讀、由委員會抽出、委員會未審議完成、委員會召委未排入議程的法律案將不被列入本研究分析中。

本研究的分析單位是符合上述定義的「法律案提案」。值得一提的是，立法院院會在審議法律案有時會送交兩個以上的委員會，有的則是在委員會審議過程中改交其他委員會或改由兩個以上委員會審議，本研究則是採取將交付兩個以上委員會的法案仍當作一筆，編碼時以「主要審議委員會」為編碼的依據，這是由於在我國立法院的運作中，即便一個提案交付給兩個委員會共同審議，但只有其中的一個委員會是「主要審議委員會」，主要審議委員會的輪值召委才擁有將議案排入委員會議程的權力，不是主要審議委員會的召委是無法將該提案排入議程的，所以無論在提案受到召委、委員會忙碌程度的影響多源自主要審議委員會，而非其他共同審議的委員會。

⁵³ 其他議案包含領土變更案、預（決）算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案、緊急命令追認案、行使同意權案、覆議案、彈劾案、罷免案、不信任案既不在法律提案審議進度追蹤系統中，也不被包含在本研究的分析中。憲法修正案具有特殊意涵，也並非經立法院三讀後總統公布即完成立法程序，故本研究亦不將憲法修正案納入分析。

以往有研究的分析單位是「法案」而非「提案」。所謂法案是將同一時段內共同審議的相關法律提案當作同一筆法案，這個做法的考量在於「由於同一個法案的所有不同版本提案在送交委員會審查之後，多半都會以併案審查的方式處理。」（張哲維，2009：42）也就是說，當兩個提案併案送至委員會審議，委員會審議的結論是針對兩個提案併案成為的「法案」做成一個結論，假設委員會對 A 提案內容有疑義而決議送交黨團協商，那麼 B 案也會因此一併被送交協商，即便委員會對 B 案的內容沒有問題。但是本研究選擇以「提案」作為分析單位，而非「法案」，因為法案會將可能性質不同的提案混為一個案子，例如一個提案是大幅度修改的全案修正，一個則是少數條文的修正案，但卻因為併案審查而當作一個法案，則各提案獨特的屬性都將因此被埋沒。其次，本研究的模型將「有無對案」作為控制變項，所以可以減少有無併案的影響。最後，是否要併案審議並非單由一讀院會決定，委員會及委員會召委實際上也可決定是否委員會要併案審議。「第六屆以後，召委慢慢衍生出一種權利，就是院會交至委員會的議案特別是法律案，要不要併案或是那幾個案子要併案審查，通常是由輪值的召委來做決定，委員會的幕僚僅會提供建議。」（李舜文，2006：69）第七屆內政委員會審議「國土復育條例草案」與「國體計畫法」即在委員會中引發與會委員針對是否要併案審議的討論，審議時委員會主席表示「依照本會慣例，法案經院會付委之後，對於性質相同的法案，我們都會在第一次審查會一中徵求委員的同意，做併案審查的決議，但是……國土計畫法和國土復育條例兩案是否併案審查或分開立法，我們之後再做討論。」⁵⁴同在第七屆內政委員會審議的「原住民族部落經濟發展條例」與「原住民族地區建設條例」，原由內政委員會決定併案處理，而後發現原住民族地區建設條例是送內政與財政兩委員會聯席審查，故無法併案，內政委員會主席則技巧地建議使用臨時動議的方式將原住民族部落經濟發展條例的

⁵⁴ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 12 月 1 日
<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@992700;0003;0007>。

適當條文併入原住民族地區建設條例，⁵⁵第六屆委員會審議行政院併案交付審議的海峽兩岸和平促進法及反侵略和平法，⁵⁶委員會會議一開始就有委員表示兩個提案性質根本不同，不應併案審議，在主席進行委員會內協商後決議分案審議。⁵⁷由上述可知，本研究採取「提案」為分析單位而非「法案」將可以保留更多提案的特質，併案的影響則可透過「是否有對案」變數加以控制，況且委員會可以決定是否併案審查，「法案」則是已經被委員會決定的結果，故不宜採用為本研究的分析單位。

除「內容分析法」外，本研究亦使用使用「文獻分析法」。文獻分析法是尋求歷史資料、檢視歷史紀錄並客觀地分析、評鑑這些資料的研究方法，由於常需要大量的歷史資料與文獻，因此亦稱歷史文獻法。當研究者對歷史資料進行蒐集、檢驗與分析後，便可以從了解、重建過去所獲致的結論中，解釋社會現象的現況，甚至預測將來之發展（葉至誠，2000:102）。相較於內容分析屬量化的分析，文獻分析法則偏向質化的研究方法。本研究除檢視國會圖書館的法律提案審議進度追蹤系統中的立法院公報，閱讀委員會內討論的實際言行與過程外，本研究亦參考以往學術期刊論文對立法委員訪談的資料，並蒐集報章雜誌的相關報導。筆者運用方式主要是引述立法院公報中委員的發言與以往研究的訪談記錄，透過這些立法過程實際參與者原始的對話資料及活靈活現的用語來表達情緒更能提供數據之外的洞見。新聞報導則對於當時時空背景、委員會審議過程會作完整的描述。透過訪談與報章雜誌這些質化的資料可更深入的瞭解影響委員會決議的因素以及在當時時空背景下的因果關係，以彌補量化資料所無法呈現之處，藉由質化與量化資料交互運用將使得研究結果更具有說服力。

⁵⁵ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 12 月 1 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@1000600;0064;0085>、<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@1000300;0212;0245>。

⁵⁶ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 12 月 1 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@942802;0334;0335>。

⁵⁷ 該案雖分委員會分案並分別完審審議，但在委員會交付院會後，在立法院院長王金平的主導下，仍將合促法與反侵略法併案協商。

二、變數建構

本研究須建構的變數包含依變項「委員會是否決議送協商」；自變項包含政黨部分的「提案人」、「決議時委員會主席黨籍」，委員會屬性的「委員會專業程度」、「決議會期」、「有無對案」與提案屬性的「提案內容」、「提案規模」、與「是否為技術性修正」。

(一) 依變項

表 3-3 委員會決議是否送交黨團協商之提案數目

	未達委員會決議	達委員會決議是否送黨團協商		總和
		送黨團協商	不送黨團協商	
第五屆	1520 (56.9)	541 (20.3)	610 (22.8)	2671 (100)
第六屆	1316 (58.2)	468 (20.7)	479 (21.2)	2263 (100)
兩屆加總	2836 (57.5)	1009 (20.4)	1089 (22.1)	4934 (100)

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者整理

說明：數字代表提案數，括號內為百分比

依變項分為兩個選項：「委員會決議送協商」與「委員會決議不送協商」。透過國會圖書館法律提案審議進度追蹤系統查詢該筆法律案提案最後一次被委

員會審議的公報即可找到委員會所做之決議。在法律提案審議進度追蹤系統的審議進度通常會標明委員會「審議完竣」。少數提案由委員會做出不予審議的結論，但針對不予審議的決議委員會仍可以做出送或不送協商的，故此類提案仍在本研究範圍內。有時委員會審議的公報並未明確交代是否送協商，此時筆者查詢該提案在院會二讀與三讀的公報，二讀、三讀公報會列出提案在一讀、委員會的審議歷程回顧，並於公報中註明該筆提案是否經委員會決議送交黨團協商。

在第五屆與第六屆總共 4934 筆提案中，有 42.5% 的提案到達被委員會決議是否送交政黨協商的審議進程，成為本研究的分析對象。在第五屆中到達委員會決議是否送交審議進程者佔該屆提案的 43.1%，與第六屆的 41.9% 差異並不大。第五屆由委員會決議送交黨團協商的提案佔該屆所有提案的 20.3%，第六屆則佔整屆所有提案的 20.7%，顯示兩屆在委員會決議是否交付黨團協商的比率十分接近，故將兩屆資料合併（pooled）並不會發生不同屆間差異很大的情況。

（二）自變項

1. 提案人

本研究將提案人分為「國民黨黨團提案」、「國民黨委員提案」、「民進黨黨團提案」、「民進黨委員提案」、「親民黨黨團提案」、「親民黨委員提案」、「台聯黨團提案」、「無盟提案」、「政府提案」與「跨黨提案」，共十分類。本研究認為小黨的提案，也就是以親民黨、台聯、無盟黨團名義提出的法律案，更容易在委員會被決議送交黨團協商。黨團聯合提案到達委員會審議完竣階段的僅 14 筆，其中 12 筆是國民黨與親民黨黨團共同提案，1 筆是國民黨、無盟、台聯黨團聯合提案，1 筆是由立法院所有黨團一起聯合提案。由於聯合提案中皆有國民黨與小黨，故究竟是大黨在施力或小黨在作用實難判斷，且聯合提案在兩屆提案僅 14 筆，佔所有提案極小部分，故本研究決定將黨團聯合提案納入在跨黨提案中，不

另外為黨團聯合提案設置一類。此外，本研究將主提案人與連署人相加，若超過 90%的委員屬於同一政黨，則計算為該政黨的委員提案，第五屆與第六屆中超過 90%同一黨提出的委員提案包含國民黨委員提案、民進黨委員提案、親民黨委員提案。⁵⁸筆者認為當超過 90%的提案與連署人屬於同一政黨，代表該提案擁有較為鮮明的政黨色彩，這將與黨團提案一樣影響委員會是否決議將提案送交黨團協商。

表 3-4 各提案人提案到達委員會審議完竣階段次數分配表

提案人	提案到達委員會審議完竣階段次數分配表	
	竣次數	佔所有分析單位百分比
國民黨黨團	49	2.3
民進黨黨團	18	0.9
親民黨黨團	35	1.7
台聯	31	1.5
無盟	19	0.9
國民黨委員提案	40	1.9
民進黨委員提案	147	7.0
親民黨委員提案	6	0.3
政府機關提案	678	32.3
跨黨提案 ⁵⁹	1075	51.2
總計	2098	100.0

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者整理

⁵⁸ 第五屆和第六屆小黨中只有親民黨立委人數超過提案門檻，台聯與無盟的委員數都未達能夠單獨提案的三十人。

⁵⁹ 包含低於 90%提案加連署人同屬同一政黨的委員提案 1061 筆，國民黨、親民黨共同提案 12 筆，國民黨、無盟、台聯共同提案 1 筆，五個黨團共同提案 1 筆。

除了立法院黨團與委員提案外，行政院、考試院、司法院與監察院亦擁有提案權。其中由行政院單獨提案並到達委員會決議是否送協商者有 590 筆，司法院提案 20 筆，考試院提案 28 筆。監察院在研究時間範圍內並沒有單獨提案，僅在第五屆與行政院、考試院共同提出一個案子。⁶⁰行政、考試、司法、監察院除各自單獨提案外，亦採取共同提案的方式，研究時間範圍中，上述四機關共同提案且到達委員會決議階段者，行政院與司法院共同提案 27 筆，行政院與考試院共同提案 11 筆，行政院、考試院與司法院三院共同提案 2 筆。以上四個機關的提案本研究歸類為「政府提案」。

2. 決議時委員會主席黨籍

委員會主席由該委員會三位召集輪值擔任。委員本研究將按照黨籍將委員會主席「國民黨籍主席」、「民進黨籍主席」、「親民黨籍主席」、「台聯主席」、「無盟主席」以及「無黨籍主席」。黨籍以最後一次審議該提案時的輪值召委黨籍為判別依據，例如第五屆朱星羽委員在 92 年 12 月 17 日宣布退出民主進步黨之前，由他擔任委員會主席並做成是否送協商決議，則提案編碼為「民進黨籍主席」，自朱星羽委員退出民進黨並加入無盟後，提案由他擔任委員會主席並做出是否送協商決議者，提案編碼為「無盟主席」。

有時輪值召委在委員會開會當天無法出席，此時會由該名輪值召委自行找尋代理主席。代理主席通常是另外兩名召委，但並不以此為限，例如 2007 年 4 月 4 日司法委員會審議「消費者債務清理條例草案」時輪值召委為親民黨籍沈智慧委員，沈智慧委員請台聯郭林勇委員擔任代理主席，但是郭林勇委員並非司法

⁶⁰ 該案為「公職人員財產申報法修正草案」，於 2003 年 4 月 28 日召開委員會但並未審查完竣，之後再沒有被召委排入議程。

委員會召集委員。⁶¹本研究在處理上例代理主席時的編碼仍以原來輪值召委黨籍為依據，因為依立法院各委員會組織法第 4-1 條「各委員會之議程，應由召集委員議決之。」只有召委才擁有排定議程的權力，由於上例中的代理主席並非召委，只負責主持會議，議程仍是由原來的召委所排定。當代理主席本身即是召委，則本研究就視同該代理主席為輪值召委，因為該代理主席擁有具排定議程能力的召委身份，同時委員會開會時，主席仍掌控議事上的權力，能夠使委員會的決議朝自己偏好的方向行進。

表 3-5 各黨委員會主席主持並完成審議提案次數分配表

委員會主席黨籍	主持委員會並完成審議	
	提案數	佔所有分析單位百分比
國民黨	705	33.6
民進黨	887	42.3
親民黨	303	14.4
台聯	146	7.0
無盟	54	2.6
無黨籍	3	0.1
總計	2098	100.0

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者整理

3. 委員會專業程度

以往研究測量委員會專業程度的指標包含檢視委員會是否採取資深制、委員會委員連任次數、委員會委員學歷，也有直接以主觀認定者。筆者認為採主觀

⁶¹ 在該次委員會一開議，郭林勇委員即以委員會主席身份先確定議事錄，之後說：「本次會議主席應是沈委員智慧，但因為沈委員有事，所以找本席代理主席……」

認定者多來自於報章雜誌的印象或研究者對國會生態的瞭解，但畢竟缺乏客觀的測量；資深制主要測量委員會召委，並非委員會全體；委員會委員的學經歷與委員會實際負責的業務不一定相關；連任次數多者可能一直在不同委員會間遊走，自然也無法培養其專業。本研究選擇使用「委員會成員流動率」作為測量委員會的專業程度的指標，因為委員會的成員必須長期待在同一委員會中方能培養委員對於委員會管轄事務的專業，而流動率高的委員會代表成員不斷更換，自然無法培養委員會所屬成員的專業。同時，流動率低的委員會意味委員會內常常是同一批委員，藉由長時間的共事容易形成一套彼此的默契，提高議案審查的質量，而無須花費時間在陌生情況下彼此摸索互動的方式，因此流動率低者相較於流動率高者確實表現得更為專業。

委員會成員流動率計算公式為「(各會期參加該委員會人數)/(各會期參加委員會平均人次)」，流動率最高為 1，1 代表由該委員會每一個會期參加的委員都與之前會期全然不同，即專業程度最低。本研究的研究範圍為第五屆的六個會期及第六屆的六個會期，故流動率計算就是將這 12 個會期參加各委員會人數除以這 12 個會期的委員會平均人次，以每會期開議時的委員會分配計算，無論委員是否於會期中離職，例如一個委員會每個會期皆有 18 名委員參加，而六個會期總計有 40 名委員曾參加過這個委員會，則該委員會的流動率為 0.37。在處理提案由聯席委員會審議部分，當一筆提案交付兩個委員會，本研究只計算該筆提案一次，計算在負責主要審議的委員會上。檢視立法院公報可發現當一筆提案交付兩個委員會時，立法院的慣例是立法院院長在一讀院會宣讀交付委員會時會將主要審議委員會排在前頭，非主要審議委員會則排在後頭，本研究以茲為判別主要審議委員會依據。⁶²

⁶² 例如 2005 年 4 月 1 日提出的地方制度法，立法院長在院會一讀時宣讀的是「交內政及民族、法制兩委員會審查」，委員會實際審議時的召集委員也確實屬內政委員會。又如 2005 年 3 月 18 日行政院提出的內政部入出國及移民署組織法草案，立法院院長在一讀院會宣讀為「交法制、內政及民族兩委員會審查」，主要審議的委員會也的確是法治委員會。上二例交付相同的兩委員會，

表 3-6 各委員會流動率與專業程度

委員會	第五屆流動率	第六屆流動率	兩屆平均流動率	委員會專業程度
財政委員會	0.31	0.29	0.30	高
經濟及能源委員會	0.35	0.30	0.33	中
交通委員會	0.28	0.31	0.29	高
預算及決算委員會	0.38	0.36	0.37	中
教育及文化委員會	0.33	0.32	0.32	中
衛生環境及社會福利委員會	0.26	0.31	0.28	高
國防委員會	0.29	0.27	0.28	高
科技及資訊委員會	0.41	0.51	0.46	低
內政及民族委員會	0.38	0.35	0.36	中
司法委員會	0.42	0.44	0.43	低
外交及僑務委員會	0.34	0.34	0.34	中
法制委員會	0.51	0.56	0.53	低

資料來源：立法院網站圖書館，經筆者整理計算

說明：流動率計算公式為「(各會期參加該委員會人數)/(各會期參加委員會平均人次)」

流動率越高，專業性越低。檢視第五屆與第六屆兩屆間的各委員會流動率並沒有顯著的變化。變化最大的是科技及資訊委員會，其流動率有 0.10 的變動，但無論是 0.41 或 0.51 的流動率，都屬於高流動率的範圍。其餘委員會兩屆的變動都在 0.05 以內。委員會流動率在 0.30 以下的四個委員會本研究視為高度專業

但宣讀的前後順序卻不同。

委員會，包含財政委員會、交通委員會、衛生環境及社會福利委員會、國防委員會。委員會流動率超過 0.40 的三個委員會視為低度專業委員會，含科技及資訊委員會、司法委員會、法治委員會。介於其間的五個委員會則被視為中度專業委員會，包含經濟及能源委員會、預算及決算委員會、教育及文化委員會、內政及民族委員會與外交及僑務委員會。本研究所謂專業並非指涉該委員會被賦予的提案需要具有專業背景知識來處理，⁶³而是指委員對該委員會處理事務的熟悉、知曉該該委員會不成文的規範、同委員會間委員彼此熟悉而能相互磨合產生共識。

4. 決議會期

本研究認為委員會審議提案完竣時的會期會影響委員會使否決議送交黨團協商，委員會審議需要花時間，能夠在第一會期馬上就被提出且能在當會期快速被委員會審議通過，代表該提案具有高度的共識，因此本研究認為這種提案被委員會送交黨團協商的機率低。在最後一個會期由委員會審議完竣的提案，因為一旦送協商，在協商期的三個月內可能無法完成審議，導致委員會之前審議的心力白費，故本研究認為委員會在最後一會期通過的提案傾向不送交黨團協商。我國立法院會期數依據憲法第六十八條：「立法院會期，每年兩次，自行集會，第一次自二月至五月底，第二次自九月至十二月底，必要時得延長之。」立法院職權行使法第五條規定「立法院每次會期屆至，必要時，得由院長或立法委員提議或行政院之請求延長會期，經院會議決行之；立法委員之提議，並應有二十人以上之連署或附議。」⁶⁴由上述法條得知第五屆、第六屆時立法委員任期為三年，每屆各有六個會期，本研究將臨時會按時間歸併在六個會期中。⁶⁵

⁶³ 以往研究傾向以該委員會處理哪些事務來決定哪些委員會是專業的，或者是以委員選擇參與委員會的動機來判斷，而將委員會分為利益充斥、乏人問津、專業自主（黃秀端，2000），或者是由研究者主觀認定（張哲維，2009：60）。這些研究是將委員會劃分成不同「類型」，而非單以「專業程度高低」作為指標。

⁶⁴ 此為 2007 年 12 月 19 日修法後之規定，第五、六屆適用的連署或附議人數為 40 人。

⁶⁵ 第五屆召開共三次臨時會，分別為第一、三、五會期；第六屆召開兩次臨時會在第三與第五會期。

表 3-7 兩屆各會期提案審議完竣次數分配表

會期	第一會期	第二會期	第三會期	第四會期	第五會期	第六會期	總計
第五屆	213	227	224	170	173	144	1151
	(18.5)	(19.7)	(19.5)	(14.8)	(15.0)	(12.5)	(100)
第六屆	134	157	136	217	196	107	947
	(14.1)	(16.6)	(14.4)	(22.9)	(20.7)	(11.3)	(100)
兩屆合併	347	384	360	387	369	251	2098
	(16.5)	(18.3)	(17.2)	(18.4)	(17.6)	(12.0)	(100)

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者整理

說明一：括號內表示百分比

說明二：僅列符合本研究分析單位，即經委員會審議完竣之法律提案

各會期委員會審議完竣之提案數見表 3-7。兩屆的第六會期委員會審議完竣的法律提案數均為該屆最少，這可能與屆期末立法委員忙於下一屆的競選活動，而較少前往委員會開會，導致委員會審議完竣數下降。⁶⁶第一到第五會期委員會審議完竣的法律案數比例接近。

5. 有無對案

對於相同議題由不同提案人提出各自版本，本研究稱之「對案」，判斷依據在委員會審議時是否併案審查。若有併案審查，則在委員會審議時會列為同一案，例如 2005 年 5 月 23 日經濟及能源委員會審查「零售市場管理條例」便將行政院提案的版本與盧秀燕等 48 人提案的版本併案審查，在委員會公報上顯示為

⁶⁶ 陽艷萍，2007，〈民代忙於返鄉打選戰 臺“立院”門庭冷落車馬稀〉，台灣網，11 月 27 日，http://big5.chinataiwan.org/zt/szzt/liweixuanju/zhdt/200711/t20071128_492257.htm；趙靜，2007，〈“立委”忙選舉開會不到 臺“立院”多個會議流會〉，台灣網，11 月 6 日，http://big5.chinataiwan.org/xwzx/bwzx/200711/t20071106_480242.htm。

「併案審查行政院函請審議『零售市場管理條例草案』案及委員盧秀燕等 48 人擬具『零售市場管理條例草案』案。」⁶⁷除了新法案草案的提出外，法律提案有時僅是針對既有法律的其中少數條文修正，當兩筆提案要修正的條文不同時，仍然可能併案審查，例如第六屆陳志斌等 41 人擬具「菸酒稅法第八條條文修正草案」與邱永仁等 40 人擬具「菸酒稅法第二十案條條文修正草案」，兩者欲修正的條文與內容皆不相同，但在 2005 年 5 月 26 日財政委員會仍是採併案審查。⁶⁸值得注意的是，併案審查者經委員會審議完竣後會一起進入院會或協商，無論通過的內容究竟為何。換言之，一個有對案的提案，該提案的實質內容可能完全不被委員會採納，但還是會與併案審查的提案一起送到院會。

表 3-8 兩屆提案是否併案審查次數分配表

屆期	併案審查	未併案審查	總計
第五屆	797 (69.2)	354 (30.7)	1151 (100)
第六屆	586 (61.9)	361 (38.1)	947 (100)
兩屆合計	1383 (65.9)	715 (34.2)	2098 (100)

資料來源：立法院網站圖書館，經筆者整理

說明一：括號內表示百分比

說明二：僅列符合研究分析單位，即經委員會審議完竣之法律提案

⁶⁷ 立法院，2011，第六屆法案審議進度追蹤系統，瀏覽日期 2011 年 5 月 18 日，<http://lis.ly.gov.tw/tscgi/lgimg?@944201;0043;0064>。

⁶⁸ 立法院，2011，第六屆法案審議進度追蹤系統，瀏覽日期 2011 年 5 月 18 日，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/dispg?@12:1742693178:ttsweb:1:dispg@@653448036>。

兩屆符合研究分析單位的法律提案在是否併案審議的比例相近，第五屆經併案審查並由委員會審議完竣的法律提案佔該屆分析單位的 69.2%，雖較第六屆的 61.9% 多，但差距並非太大。

6. 提案內容

本研究將提案內容分為七類，包含：政治與兩岸關係、社會福利、經濟財政與交通、文化與教育、國防與外交、政府機關、社會與環境。提案內容由編碼者依據條文判別，提案性質編碼是筆者跟隨盛杏媛教授的國科會計畫並擔任助理，與一位政治學博士學歷及三位研究所修習政治學領域的研究生共同編碼而成，每兩週開會一次，針對有歧異及不肯定的提案作討論。依據前述研究計畫資料，筆者再將前述原始 104 類進一步歸併為七類，編碼方式如附錄。

表 3-9 提案內容次數分配表

提案內容	提案次數	佔所有分析單位百分比
政治與兩岸關係	238	11.3
社會福利	220	10.5
財經財政與交通	630	30.0
文化與教育	168	8.0
國防與外交	107	5.1
社會與環境	479	22.8
政府機關	256	12.2
總計	2098	100.0

資料來源：立法院網站圖書館，由筆者使用盛杏媛教授國科會計畫資料整理而成

說明：僅列符合研究分析單位，即經委員會審議完竣之法律提

7. 提案規模

本研究將提案規模分為新制訂案、大幅修正案、小幅修正案與廢止案。新制訂案即周萬來（2004：77-78）所稱「法律制訂案」，代表以往並無此法，是提案者新制訂的法律案。國會圖書館法律提案審議進度追蹤系統會給予此類提案新的「法編號」、「法名稱」，提案名稱則是某某法「草案」，而非某某法「修正草案」。

表 3-10 兩屆提案規模次數分配表

屆期	新制訂案	大幅修正 案	小幅修正 案	廢止案	總計
第五屆	215 (18.7)	179 (15.6)	689 (59.9)	68 (5.9)	1151 (100)
第六屆	147 (15.5)	195 (20.6)	587 (70.0)	18 (1.9)	947 (100)
兩屆合併	362 (17.3)	347 (16.5)	1276 (60.8)	86 (4.1)	2098 (100)

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者整理

說明一：括號內表示百分比

說明二：僅列符合本研究分析單位，即經委員會審議完竣之法律提案

大幅修正案與小幅修正案的判別本研究以五條為參考。慣例上，若修正案在低於五條者則提案名稱會將所修正的法條名寫出，例如第六屆行政院提案「交通部組織法第六條、第十二條及第二十一條條文修正草案」。⁶⁹當修正案在五條

⁶⁹ 立法院，2011，第六屆法案審議進度追蹤系統，瀏覽日期 2011 年 5 月 18 日，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc9cfcacfec8cec5c9c7d2c8cd>。

以上時則提案名稱不再列出法條而僅以「部分條文修正」字樣替代，例如第六屆修正五條條文的「戶籍法部分條文修正草案」。⁷⁰法案規模大小除了以條文數為判斷依據外，仍須參考提案的內容，若修正的條文雖達到五條以上，但是修改的內容實際上是重複的文字修正，則仍計算為小幅修正，例如第六屆林樹山委員等 33 人提案之「船員法部分條文修正草案」雖修改法條五條以上，但內容俱為「殘障」改成「身心障礙者」的文字修正，⁷¹筆者仍將此提案歸類為小幅修正。

第五屆、六屆符合研究分析單位的法律提案規模均以小幅修正最多，佔所有分析單位的 60.8。新制訂案與大幅修正案比例相近，前者為 17.3，後者為 16.5，廢止案僅佔分析單位 4.1%。

8. 技術性提案

立法院審議的提案，除了政黨匯聚社會上的利益而提出外，有一些提案是為了制訂新法後必須連帶修正的法，或是修正母法的某部分條文，而導致其它與之相關的法律也必須修正，或者不涉及實質利益的提案。例如在第六屆將殘障一辭更名為身心障礙者；將山胞改為原住民；將菸品健康捐的法源由菸酒稅法移至菸害防制法，但健康捐內容不變。這些即本文所稱「技術性修正」的提案。技術修正提案尚包含配合其他法律的修正，例如配合內政部，出入國及移民署的成立，修改原航警局、港警局業務；配合修憲後廢止國國大會，將漁會法、農會法等法中所有有關國民大會的字樣刪除。技術性修正提案在第五屆尤多，包含為因應行政程序法要求有關人權義務者必須以法律定之，為了提高為法律位階而配合修正者共有 118 筆提案；為了因應精省後的省政府功能調整而提案修正 41 筆，此外第五屆有相較第六屆更大量的殘障更名為身心障礙者提案。由於這類型的提

⁷⁰ 立法院，2011，第六屆法案審議進度追蹤系統，瀏覽日期 2011 年 5 月 18 日，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc9cfcdfcccfcec5cec9c8d2ceec8cb>。

⁷¹ 立法院，2011，第六屆法案審議進度追蹤系統，瀏覽日期 2011 年 5 月 18 日，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc9cfc9cfc9c8dc5ceccc8d2cecbcf>。

案具有必須性，如果不通過則會發生違母法、不同法律間的衝突或失去法源依據的問題，同時因為多半不涉及利益，僅是文字上的修正，這類型的提案通常很快地被委員會審議完竣並交付三讀。由於具有時間性與必須性，又無關選民利益，本研究認為這類型的提案將不會被委員會交付黨團協商。

第五屆的技術性提案共計 339 筆，佔第五屆本研究分析單位的 29.5%。第六屆技術性提案共計 214 筆，佔第六屆分析單位的 22.6%。



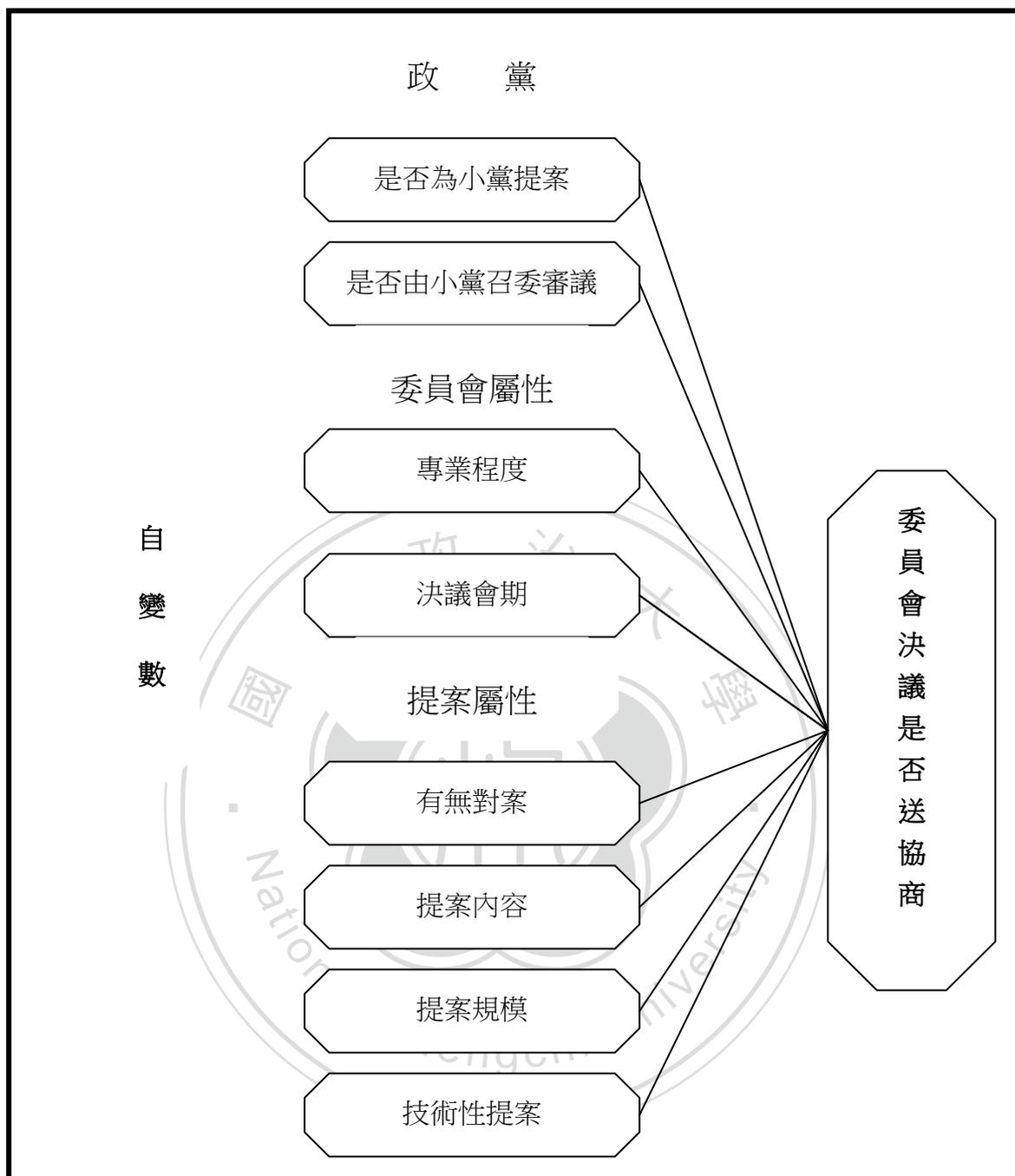


圖 3-3 研究架構圖（二）

資料來源：作者自繪

第四章 影響委員會送交黨團協商因素分析與模型檢證

本章共分為兩節。第一節透過檢視委員會的公報與訪談紀錄以觀察小黨對於黨團協商的偏好，之後依據第三章的研究架構逐一檢視八項研究假設，查閱立法院公報將委員會決議是否送黨團協商編碼為依變項，以之與本研究的自變項用交叉表方式呈現，並引用立法院公報中委員會記錄及以往研究的訪談內容，使用這些立法參與者的原始對話資料俾能更真實地呈現委員會決議是否送協商時的在場情況與委員的考量，讓本研究在量化的資料的骨幹上增添質化資料的血肉。在第二節本研究將八項研究假設的變項全部放入模型中，以機率單元模型(Probit model) 檢證各變項對委員會是否決議產生影響並針對模型結果與研究假設不一致處進一步檢視可能的原因。

第一節 小黨的偏好與影響委員會決議送交協商之因素

一、小黨的偏好

本研究企圖瞭解「委員會決議是否送交黨團協商是受到哪些因素影響？如何做出決議？席次多寡不同的政黨是否對於送不送協商有不同的態度？」委員會實為國會立法的重心，隨現代國會立法業務日漸繁雜，院會無法對每一筆提案做詳盡的討論，無論在時間與專業能力上都不足；委員會則透過專業與分工讓提案能在委員會中獲得更專業的審議與充分的討論。另一方面，我國自 1992 年第二屆立委改選後，賦予政黨在國會組成黨團的法源，之後從立法院第三屆到第六屆，在議事程序等規則上賦予黨團包含：單獨法律提案、其他提案、臨時提案、修正動議、變更議事程序提案、對議事日程報告事項內容提出異議表決、發動散會動議表決、針對程序動議題異議表決、提重付表決、提復議案、改開秘密會議等權利，此外賦予政黨提出委員會分配名單的權利，皆讓政黨在立法上扮演越來越重

要的角色，而黨團協商的機制更使黨團得以在二讀院會推翻委員會審議的結果，將提案的審議由院會及委員會拿到黨團協商中，由各黨團的協商代表討論出彼此都能接受的結論後再交由各黨團黨鞭簽字後送回院會，經過黨團協商後的提案可能與原本的委員提案、委員會的決議大相逕庭，這造成委員會的功能被架空，實際的立法重心移至黨團協商。為了改善第四屆立法院「事必協商」的情形，企圖將立法重心導回委員會的正軌，2002 年的第二波國會改革賦予委員會決議是否將議案送黨團協商的權利，希冀藉此可以讓委員會重新扮演立法的重要角色。依據黃秀端、何嵩婷（2007）的研究，送交黨團協商的提案佔總提案的比例確實第四屆的 92.1% 降到第五屆的 22.1%，⁷² 本研究檢視第五屆、第六屆由委員會決議送交黨團協商者佔所有提案的比例，如前章表 3-3 所示，分別為 20.3%、20.7%，這顯示委員會的確在第二波國會改革後重新掌握提案審議，而非盡由黨團協商決定提案的結果。但是，如表 4-1 所示，令人驚訝之處在於若僅著眼委員會決議將提案送交黨團協商或不送交黨團協商，則委員會決議送協商者與不送協商的分別為第五屆的 47.0% 比 53.0%，第六屆的 49.4% 比 50.6%，委員會做成送或不送協商決議的比例十分接近，意即委員會仍會把將近一半的提案送交黨團協商。本研究認為，這顯示政黨仍能透過委員會召委、委員會內黨籍委員影響委員會決議是否送協商的決定。但席次大小不同的政黨是否對送交黨團協商機制有不一樣的態度？

政黨匯聚社會上的聲音，從而提出自己的提案，並希望提案能夠三讀落實成為政策以爭取選民、團體的支持。另一方面政黨間彼此競爭，皆企圖使敵對政黨的提案無法落實為政策，從而降低選民、團體對敵對政黨的支持。政黨希望自己的提案可以三讀，但國會中每一個審議進程都可以成為議程拒絕點（黃士豪，

⁷² 黃秀端、何嵩婷（2007）的比例與本文的表 3-3 顯示不同，這是因為兩者的母體不同。黃秀端、何嵩婷的母體是通過一讀的提案，總計 2472 筆；本文則是以所有的法律提案為母體，第五屆總計為 2671 筆。此外黃秀端、何嵩婷的比例是所有送協商的提案，包含逕付二讀、委員會決議交付、在二讀時應黨團要求的協商；本文比例僅針對委員會決議送交黨團協商者。

2007：32-35；李怡達，2003），所以政黨必須想辦法使自己的提案能夠走「快而短」的立法審議過程，要不就是能走「安全」的立法審議過程。

表 4-1 第五、六屆經委員會決議是否送協商之比例

	委員會決議送黨	委員會決議不送	總和
	團協商	黨團協商	
第五屆	541 (47.0)	610 (53.0)	1151 (100.0)
第六屆	468 (49.4)	479 (50.6)	947 (100.0)
兩屆總和	1009 (48.1)	1089 (51.9)	2098 (100.0)

資料來源：立法院國會圖書館網站，經筆者整理。

說明：數字表次數，括號內表示橫列百分比。

所謂「快而短」的「短」例如能在一讀會時就能讓提案逕付二讀，並由提案政黨自己負責召集協商，這個方式可以跳過委員會的審議進程，讓議程拒絕點的數量減少，例如第六屆無盟對離島建設條例增訂第十條之一條文草案提出逕付二讀要求；台聯對自己提案的立法院職權行使法部分條文修正草案要求逕付二讀，最後併同國親黨團聯合提案版本一起逕付二讀並由台聯召集協商；⁷³無盟對自己黨團提出的日據時代株式會社臺灣銀行海外分支機構存款及匯款處理條例第六條條文修正草案要求從委員會抽出逕付二讀；⁷⁴無盟對自己所提之原住民族

⁷³ 立法院，2010，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 10 月 10 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@952000;0098;0099>。

⁷⁴ 立法院，2010，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 10 月 10 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@940101;0022;0022>。

教育法部分條文修正草案由教育及文化委員會抽出逕付二讀。⁷⁵但是逕付二讀畢竟屬少數的特例，多數的法案仍應經過委員會審查（周萬來，2004：103-104），而且政黨頻繁地使用逕付二讀的手段亦將遭致「閹割國會」的批評。「快」是指能夠讓提案儘速完成三讀，政黨可以透過所屬黨籍的召委早日排入委員會議程、透過程委會早日將提案排入院會。如果政黨無法讓提案能走得「快而短」，那它起碼會希望提案能走得很「安全」，也就是讓提案經過自己政黨比較具有優勢的審議進程，屬於正面的議程設定。然而，哪些是比較有優勢的審議進程？答案隨政黨席次多寡而異。對於席次較多的大黨，院會中的多數決原則讓大黨相較於小黨更有優勢，即更安全。對於小黨而言，在黨團協商中它們得以取得與大黨平起平坐的地位，不受席次多寡影響。大黨與小黨對優勢的審議進程的看法不同導致政黨期望提案走的審議進程也就因此而不同，小黨對於黨團協商此審議進程的偏好在以往研究便已顯示，引述何嵩婷（2005：65）論文中訪談對象形容無盟：「很多時候，無黨籍委員知道自己在委員會中不具優勢地位，所以不可能利用表決的過程來讓自己推動的提案三讀通過。因此，他們在委員會中會先對議案先做保留，並將議案交付黨團協商，利用這種手段作為籌碼，以便跟行政機關協調，從中獲取利用表決時所得不到的利益，例如：原住民基本法、原住民發展法、原住民自治區法，都是這類例子。」

政黨希望自己的法案可以過關，但另一方面政黨不希望敵對政黨的提案被三讀，所以政黨會企圖讓敵對政黨的提案走得越「慢而長」或者走得越「不安全」，前者即是讓提案必須經過更多的審議進程，政黨透過負面議程設定來阻絕或凍結敵對政黨提案，後者即是使提案走向提案政黨具有劣勢的審議進程。

小黨由於在席次上劣勢，所以常需要透過程序性的手段來阻擋其他政黨的

⁷⁵ 立法院，2010，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 10 月 10 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@933301;0037;0037>。

提案，常見的方法包含在一讀院會由黨團提案要求退回程序委員會或提出復議案。在一讀會若黨團要求退回程序委員會，雖然立法院議事規則規定此時可以透過表決決定，但大部分審議法案時在場人數不足，所以主席鮮少交付表決，而是由主席詢問在場有無異議，若無異議則退回程序委員會，即便在場有黨團或超過 15 位委員對退回程序委員會表示異議，亦因在場人數不足而無法交付表決。⁷⁶此外，在一讀院會要將提案交付委員會時，黨團亦可對程序委員會的建議事項（即交付委員會）提出異議，使提案在院會人數不足下，不經表決退回程序委員會。

77

復議案也常被小黨作為程序性阻擋提案的方式，⁷⁸復議機制的目的在於防止偶然草率的決定，或因為情勢變遷而覺得原來的決議有不盡合適之處，透過復議的機制將已經決議的議案重新拿回審議，但是在我國立法院卻成為程序性阻擋議案的手段。透過復議機制，小黨可以將已經付委或逕付二讀的決議擱置，由於復議案是院會另定期處理，提案即無法繼續審查。復議案另定期處理時間不固定，只要院會不足表決額數，復議案就會被擱置，即使復議案經過表決，但中間將被擱置至少一個星期（黃士豪，2007:33）。復議對於小黨成本很低，僅需要在院會以黨團身份提案，且在果效上能確實擱置法案，這使大黨為了避免自己的提案被復議，甚至有時必須趁著在場委員人數足夠時率先對自己的提案提出復議的要求，然後再透過黨籍委員在表決時對自己黨團提出的復議案表示反對，使自己黨提出的復議不被通過這種滑稽的情況。⁷⁹例如第七屆國民黨與民進黨席次差異

⁷⁶ 依立法院議事規則第 23 條：「議事日程所列報告事項，按次序報告之。報告事項內程序委員會所擬處理辦法，如有出席委員提議，八人以上連署或附議，得提出異議，不經討論，逕付表決。如在場委員不足表決法定人數時，交程序委員會重新提出。

前項出席委員提出異議時，不足連署或附議人數，依程序委員會所擬處理辦法通過。」此處條文為第七屆適用，第五、六屆為 15 人。

⁷⁷ 立法院議事規則第 41 條：「院會進行中，出席委員對於在場人數提出疑問，經清點不足法定人數時，不得進行表決。」

⁷⁸ 劉潛如，2002，〈互相撤回復議案上百法案付委朝野仍互控惡意卡案〉，《台灣時報》，12 月 21 日。

⁷⁹ 追究原因，由於立法院議事規則第 48 條規定「復議動議經表決後，不得再為復議之動議」，所以一個提案不能被兩次復議。先對自己政黨的提案提出復議並表決否決，可以讓其他政黨無法

懸殊，國民黨為了使自己之前屢遭民進黨退回程序委員會的「直轄市非設籍健保欠費繳款專案補助」預算凍結案、「健保局健保業務經費」凍結案、「國立新竹醫院籌設計畫」預算凍結案、國科會各項預算凍結案等 9 案能順利付委，就曾經採取過上述對自己提案提出復議並透過黨籍立委否決自己黨團提出的復議案，來確保不會被民進黨翻案。⁸⁰由此可見大黨常因小黨在程序上的阻絕方式而陷入窘境，以致於不得不使出「由自己政黨的委員來否決自己政黨」的滑稽手段。

然而無論是小黨提出退回程委會或提出復議，皆屬於負面的議程設定，即使能阻絕敵對政黨的提案，但無法對小黨自己的提案產生助益。雖然無盟曾經透過逐條復議的手段迫使其他政黨在協商公職人員選罷法時刪除「排黑條款」使無盟委員顏清標得以繼續參選，⁸¹但在多數的情況，退回程委會與提出復議主要的功能還是在於負面的議程設定，用以阻擋其他政黨的提案，無法達成相較於黨團協商的正面議程設定效果。

小黨透過黨團協商則不單單可以達到負面的議程設定，阻擋其他政黨的法案，同時還可增加自己的提案三讀機會，因為在黨團協商時每一個黨團都擁有一樣的權利，而非院會中對大黨有利的多數決原則，所以小黨透過黨團協商還可以達到正面議程設定。以立法院第六屆社會十分關注的「菸害防制法」為例，衛環委員會歷經七個月五次的審查將總計 11 個版本透過委員會內的協商達成共識通過初審，並決議不送黨團協商，其主要內容包含：調漲健康福利捐從每包五元漲至十元；警語面積不得少於菸品容器 50%；高中以下學校、旅館、餐飲店、KTV 及三人以上工用室內場所全面禁菸。⁸²但在二讀時無盟提出異議，要求協商，雖然在引起禁菸團體與社會輿論的反彈下，而使無盟以「助理作業疏失……完全是

再對該案提出復議。

⁸⁰ 周永捷，2010，〈立院表決 北高健保欠費補助案付委〉，《中央社》，5 月 14 日。

⁸¹ 林新輝，2007，〈排黑密室協商 骯髒的洗衣機〉，《聯合報》，11 月 7 日。

⁸² 陳舜協，2005，〈提菸害防制法修正案異議 無盟黨團：誤會〉，《中央社》，12 月 30 日。

誤會一場」為理由，表示將在下一個會期撤掉協商的要求，⁸³但後來無盟並未撤回協商的要求，反而在協商期間提出自己的版本並要求納入協商中，直到一年半之後菸害防制法才完成三讀，經過黨團協商後的三讀版本警示語面積降低為35%；並在禁菸場所增加多款但書，例如旅館、商場、餐飲店若設有獨立空調及獨立隔間的室內吸菸室或下午九時以後開始營業且十八歲以上才能進入的酒吧、視聽歌唱場所都不在禁菸範圍內。⁸⁴檢視三讀的版本，可發現它已離開原先委員會審議的內容，並往無盟提出的版本靠攏（謝宜璇，2007：37-65）。透過要求黨團協商，無盟成功地阻擋了其他政黨、委員及委員會的提案版本，並讓無盟自己的版本得以納入協商中，最後影響三讀的結果，在這個例子具體展現小黨透過黨團協商同時達到正面與負面的議程設定。除了菸害防制法外，無盟在其十分重視的離島、原住民範疇的相關法案也多要求送黨團協商，例如在第六屆審議無盟提出「離島建設條例增訂第十條之一條文草案」要求逕付二讀並由無盟負責召開黨團協商，⁸⁵在內政及民族委員會審議併案審議曾華德委員、行政院、無盟三版本時要求「原住民族工作權保障法」送黨團協商等，藉此達到正面議程設定的效果。⁸⁶

小黨透過黨團協商促成自己偏好的提案可以在審議進程上走得更遠，同時透過黨團協商封殺其他政黨的提案，即便有時會造成社會負擔很大的代價，例如為了因應第七次修憲而要選出任務型國大，但直到選舉前相關配套的「國民大會職權行使法草案」仍因親民黨、台聯、無盟的杯葛要求送協商而無法完成立法，民進黨雖一度提出表決的要求，但因為該案仍處於四個月的協商期，只要有黨團表示要繼續協商，院會主席亦無法處理。最後該法仍無法在國民大會代表選舉前

⁸³ 施曉光、胡清暉，2005，〈菸害防制法修正 二讀踩煞車〉，《自由時報》，12月31日。

⁸⁴ 高有智、林諭林，2007，〈菸害防制法修正三讀 未滿18歲者及孕婦 嚴禁吸菸〉，《中國時報》，6月16日。

⁸⁵ 立法院，2010，立法院公報影像系統，瀏覽日期2011年10月10日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@965701;0001;0001>。

⁸⁶ 立法院，2010，立法院公報影像系統，瀏覽日期2011年10月10日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@964200;0077;0097>。

完成立法，從而引發違憲爭議。⁸⁷此外，第五屆審議事關 800 萬勞工退休基金條例時，即便總計超過九成以上席次國民黨、民進黨、親民黨都簽署協商結論，但由於分別站在資方立場的無盟與站在勞方立場的台聯拒絕簽署而無法過關。⁸⁸小黨常以黨團協商與復議手段結合，不但阻絕其他政黨提案，同時作為籌碼交換通過彼此在意的法案方式來取得利益：「先卡住再講，在協商來慢慢談。」（蔡韻竹，2009：114）由於協商過程並不對外公開，使得這種交易屢見不鮮，時任民進黨團幹事長的王拓便說：「懂門路的人，只要在協商時插進去動手腳就夠了。」立法院長王金平對於少數席次就可以組成黨團在協商時利益交換、「綁架大黨」的情況表示：「再不落實委員會制，立法院也會變成菜市場！」但對於社會要求協商應留下公開記錄，王金平卻說：「噯通啦！協商就是要有所退讓，過程公開，就沒有人會讓步了。」⁸⁹這都透露出小黨在黨團協商時透過交易獲得利益的情形，楊泰順（2002）表示台聯黨的許登宮甚至在協商時趁機要求政府協調降低他五億多元的貸款利率，「可見多少的『協商』，目的不過是掩飾見不得人的利益交換。」小黨林立的立法院第五屆、第六屆因為這種阻絕、交易的情況嚴重，甚至一度發生由於大多數提案被復議或送黨團協商導致院會沒有法案可審的奇特景況。⁹⁰

承上述，透過黨團協商的手段，小黨同時獲得正面與負面議程設定的能力，小黨在黨團協商中與大黨平起平坐，即使只在 225 席中佔有 8 個席次，但是因為黨團協商機制，小黨能擁有不成比例的權力，因此小黨偏好將提案送交黨團協商此審議進程，而此傾向也反映在小黨影響委員會決議是否交付黨團協商上。

⁸⁷ 黃維助、田世昊，2005，〈國大職權法 選前過不了〉，《自由時報》，5 月 13 日。

⁸⁸ 范姜泰基，2004，〈勞退金協商破局 高金素梅拒簽署 草案確定無法在本會期過關〉，《中時晚報》，6 月 9 日。

⁸⁹ 中時每日首選，2008，〈打開密室不殺價 協商全都錄〉，《中國時報》，1 月 28 日。

⁹⁰ 陳嘉宏，2002，〈朝野互擋法案 立院陷空轉 金改等重大法案跨不出程委會 院會面臨無案可審〉，《中國時報》，12 月 15 日。

二、影響委員會決議送交協商之因素交叉表分析

(一) 提案人

委員會是我國立院中最多提案被阻絕的審議進程，在第五屆總計有 771 筆提案被阻絕在常設委員會中，佔該屆總提案 2671 筆的 28.9%，被阻絕在常設委員會的提案裡又有 525 筆從來沒有被召集委員排入委員會議程中。第六屆總計有 1004 筆提案被阻絕在常設委員會中，佔該屆總提案 2263 筆的 44.4%，⁹¹被阻絕在常設委員會的提案中有 777 筆從來沒有被召集委員排入議程。我國委員會的議程由該委員會召集委員負責排定，多個委員會並衍生出由該週輪值召集委員全權決定的慣例。按各委員會召集委員選舉辦法第五條規定「召集委員之選舉，用無記名單記法票選之。但經各該委員會全體委員或經各黨團及未參加黨團之該委員會委員之書面同意，亦得以推選方式行之。」我國委員會的召集委員雖可透過同委員會的委員互選所產生，但是第五、六屆運作實務上幾乎都由各黨協調而產生（鄭勝元，2005:49-51；李舜文，2006:46-48）。雖然有「禮讓」小黨的情況發生，但整體而言，小黨能分配到的委員會召集委員名額與大黨的召集委員數的差異頗為懸殊，第五、六屆每會期無盟能分到的席次都在 3 席以內，台聯最多不超過 4 席。

小黨的召集委員數較少，所以將自己政黨的提案排入議程的機會也因此降低，一旦小黨的提案能被排入議程，則小黨希望能夠把握機會儘快審議完竣，與其因為委員會未能審議完竣而導致提案被卡在委員會，小黨還要等到自己為數不多的召集委員再次將提案排入委員會議程，不如要求委員會快速審議完畢，將沒有共識的條文予以保留並送交黨團協商反而能提高小黨提案往下一個審議進程邁進的機會。

⁹¹ 本研究的數據與盛杏媛（2010：23）的 45.1%略有不同，後者的符合該研究的提案總數為 2175 筆。

表 4-2 第五、六屆各會期各政黨召集委員數

	會期						總和	
	1	2	3	4	5	6		
第五屆	國民黨	12	10	10	10	10	11	63(29.2)
	民進黨	14	13	13	13	13	12	78(36.1)
	親民黨	6	7	8	8	8	8	45(20.8)
	台聯	3	3	3	3	3	3	18(8.3)
	無盟	0	3	2	1	2	2	10(4.6)
	無黨籍	1	0	0	1	0	0	2(0.9)
	總計	36	36	36	36	36	36	216(100.0)
第六屆	國民黨	12	12	13	13	11	12	73(33.8)
	民進黨	13	13	13	13	11	12	75(34.7)
	親民黨	6	6	5	5	6	5	33(15.3)
	台聯	3	3	3	3	4	3	19(8.8)
	無盟	2	2	2	2	2	3	13(6.0)
	無黨籍	0	0	0	0	2	1	3(1.4)
	總計	36	36	36	36	36	36	216(100.0)

資料來源：立法院圖書館網站，經筆者整理。

說明：數字表示人數，括號中表示百分比。

由於小黨透過黨團協商可以完成正面與負面的議程設定，兼以小黨召集委員額少，掌握提案排入委員會議程的機會低，所以小黨對黨團協商的偏好一樣會反映在影響委員會決議是否交付黨團協商上。因為在實際運作中一些委員會衍生出不使用表決的慣例，而傾向在委員會內協調達成共識，例如外交委員會主席

「是不是可以送政黨協商，讓整個黨團做決定？否則，如果我們大家意見不同，就要表決，以我們外交委員會長期的和諧，表決沒有意思。」⁹²衛環委員會主席：

「本會從未有為了法案堅持表決弄得大家不愉快的紀錄，剛才本席已經讓大家充分發言且留下記錄，也可以在院會進行二、三讀時保留發言權……主張本會將條文審議通過後送院會進行朝野協商。」⁹³這種慣例使得此時只要有一名小黨的委員堅持要送交協商，則委員會在不表決的情況下只有決議將提案送交黨團協商，或先保留等待下一次委員會再行討論。⁹⁴審議團體協約法時「只要有委員提出要送交黨團協商，我們是沒有辦法反對的……」⁹⁵審議陸海空軍懲罰法時「詢答已完畢，現在進行逐條討論，若委員有意見則保留，交付政黨協商。」⁹⁶只要有一名委員在委員會提出要保留條文，則全案就將送交黨團協商，以第六屆原住民工作權保障法為例，原住民相關議題是十分為無盟所重視，在委員會審議併案審議行政院、無盟及楊仁福委員等提案時，無盟委員高金素梅對每一條政院與委員提案的條文表示都有瑕疵，要求應該要保留並進行一些修正，最後該案因為眾多條文被保留，導致委員會在召開兩次會議後只能決議送交黨團協商。⁹⁷條文被保留的提案多送交黨團協商，無論是全案保留或是僅被保留是一條、兩條。⁹⁸黨團協商時也不必依據是否是委員會的保留條文來決定能否協商，就算是委員會審議不須保留的條文，在黨團協商時一樣可予以修正，⁹⁹「今天雖然全案通過，但是除

⁹² 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@964700;0155;0157>。

⁹³ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@962602;0149;0150>。

⁹⁴ 第六屆委員會審議林重謨等 68 提出的有線電視廣播法，委員會主席：「到時候我們還有多少時間逐條審查本法？委員會能不能每天排議程審查？我覺得這都是有問題的，就會曠日廢時……第一種處理方式是等到預算審查完畢以後再逐條審查，這可能會有時間的問題。第二種處理方式是審查會先通過全部的條文，但保留條文的部分則交付黨團協商……」

⁹⁵ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@968400;0269;0312>。

⁹⁶ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@952700;0377;0409>。

⁹⁷ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@964200;0077;0097>。

⁹⁸ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@960600;0152;0153>。

⁹⁹ 雖然財政委員會於第六屆審議保險法部分條文修正草案時曾經做出「本案月會討論前，須經

保留條文外，黨團協商時仍可就全案進行協商……交由政黨協商就等於全案協商，我們只是特別點出保留條文……全案保留與保留幾條條文有何差別？在黨團協商時還是會將全案提出討論。」¹⁰⁰

在委員會中一個委員就可以決定委員會是否送協商的決議，¹⁰¹委員會的委員可以透過宣稱自己代表黨團而要求送交協商。¹⁰²委員會中委員也可以為了護航自己政黨的提案，而以「若不通過，則以後事事協商為威脅」來迫使委員會要在該次會議快速地完成審議程序。無盟高金素梅在法治與經濟聯席委員會審議無盟提出的「行政院農業委員會水土保持局組織條例草案」說：「這個組織條例一定要在今天通過。這個案子是我們提的，身為無黨聯盟的立法委員，若這個會期不通過這個案子，那麼，我們就要協商，往後行政院推出任何的法案，無黨聯盟絕對不會簽字……」¹⁰³小黨透過委員要求委員會送黨團協商除了透過該委員會的委員外，即便不是該委員會的委員一樣可以在場表示要求送交協商，例如台聯委員陳銀河在第六屆第五會期是屬科技及資訊委員會，但在內政委員會審議消防法時表示：「這部分我必須拿回黨團再討論一下。再者，這是很簡單的問題，朝野黨團協商 1 個小時就可以結束了，所以這沒有什麼……我不是堅決反對本條，但是我還是希望本條保留，送朝野協商，反正 1 個小時就結束了。」¹⁰⁴最後該次委員會會議在陳銀河委員的堅持下決議將提案送交黨團協商。

黨團協商條文為……其餘條文均照委員會協商結論通過，不得再協商。」但這只是委員會自己的決議，在黨團協商時並不具有外部的拘束力。

¹⁰⁰ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@965500;0252;0253>。

¹⁰¹ 第六屆第六會期財政委員會併案審議關稅法，雖然審議過程中沒有任何法條被保留，但主席在審議快結束時詢問是否有異議，高志鵬委員只說「有異議」，主席便決定：「既有意見，本案保留，送朝野協商。」

¹⁰² 例如第六屆審議不動產證券化部分條文修正草案，在委員會審議的最後，召委詢問對第十七條修正有無異議，羅明才委員表示要保留院會發言權，當主席進一步詢問羅委員保留發言是否代表不同意時，費洪泰委員坐在席位上僅僅表示了一句：「國民黨要送協商。」主席便做出送交黨團協商的決議。

¹⁰³ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@965000;0237;0247>。

¹⁰⁴ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@962400;0079;0134>。

一個委員會時常可以決定提案是否要送交協商，若他本身是提案的主提案人，則委員會主席基於尊重會更接受主提案人是否要送協商的態度，例如第六屆第六會期審議蕭美琴與王幸男兩個版本的動物保護法修正草案，原本主席準備送交黨團協商，但經蕭美琴認為與王幸男的兩個版本有共識不應送協商，表示：「我已經以電話告知王委員，他沒有意見。」主席便決定該案不交送黨團協商。¹⁰⁵

相較於小黨在委員會中透過委員要求將議案送交黨團協商來獲取更大的利益，大黨則傾向不要送交黨團協商，即便大黨欲在委員會擋下其他政黨法案，也是透過要求委員會擇期再審，而非保留送交協商，原因在於提案一旦被小黨送交協商，則容易成為小黨用來要脅、交換的籌碼，導致這些大黨欲擋下的提案反而在日後因交換而完成協商並三讀，所以大黨寧可將這些其他政黨的提案留在委員會此審議進程中。例如民進黨湯火聖委員就以一己之力在委員會擋下中華民國前江浙閩粵反共救國軍官兵補發薪餉條例草案，並透過國防部必須先提出江浙閩粵反攻救國軍名冊與現有聯誼會名冊成功拖延該議案的審議，¹⁰⁶同樣的情況反應在第六屆審議簡易人壽保險法時，國民黨主張有爭議的條文應等到下次委員會再次召開時繼續審議，反對保留交送協商。¹⁰⁷國民黨江義雄委員：「為什麼每次都送黨團協商？本席認為不是通過，不然就是不通過、擱置。」¹⁰⁸第六屆財政委員會審議財政收支劃分法，即便有多條被保留，但國民黨召委仍堅持不送交協商，而主張保留條文直接在院會中表決。¹⁰⁹與其將條文保留送交黨團協商，大黨多傾向

¹⁰⁵ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@968400;0475;0476>。

¹⁰⁶ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@961200;0015;0024>。

¹⁰⁷ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@942700;0358;0359>。

¹⁰⁸ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@952200;0441;0451>。

¹⁰⁹ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@967900;0133;0178>。

於委員會擇日再審，或直接送院會表決，¹¹⁰大黨選擇它在審議進程上具有優勢的審議進程，在影響委員會決議是否送協商上展現跟小黨迥異的思維。

檢視表 4-3 發現，親民黨（60.0%）、台聯（77.4%）、無盟（78.9%）三個小黨黨團的提案被委員會送交黨團協商的機率遠高於屬於大黨的民進黨（44.4%），符合本研究的假設，小黨透過黨籍委員使所屬政黨的提案走向具有優勢的黨團協商審議進程。此外，不同於政黨考量自己的利益，行政院提案常以整體民眾的福祉為考量，或是一些基於實務上需要的法律，例如新設立的機關組織法，常不涉及利益，但又有必須性。行政院亦常提出無關利益的管制性條文，例如道路交通處罰條例、刑法修正案，由於缺乏利益間的競逐，或者是以全民的福祉為依歸，所以行政院的提案較不容易被委員會決議送交充滿利益折衝意涵的黨團協商。本研究在委員會公報中也發現在某些黨團或委員提案在審議時被委員會決議送交黨團協商，但在委員會也做出決議要求行政院與會部長必須儘快提出行政院的版本，¹¹¹這些之後被提出的行政院版本將在一讀時被直接逕付協商，並在黨團協商時邀請行政官員將行政院版本與先前黨團、委員會一起協商，這類型政院的提案不會被納入本研究的分析單位，但也顯示黨團協商並非僅有黨團參與，行政院也扮演一定的角色，這部分值得日後研究。

由於立委的提案不像黨團提案那麼充滿政治敵對的意涵，所以送交黨團協商的機率比較低；另一方面，政黨並非對所有的提案都表現一致的關心，政黨對於黨團的提案十分在乎，但對於委員的提案卻不一定關心，所以未必會透過黨團或黨籍委員的影響力來主導委員提案要走向哪個審議進程。值得注意的是國民黨身為大黨，卻有 73.5% 的提案被委員會決議送交黨團協商，與本研究的假設不

¹¹⁰ 黎珍珍、陳嘉宏，2002，〈紀德艦預算 藍綠今決戰 協商觸礁 國民黨強勢送進院會 民進黨將動員翻案〉，《中國時報》，10月31日。

¹¹¹ 例如第六屆委員會審議李紀珠等 37 人擬具之銀行法第六十二條及第六十條條文修正草案；第六屆第六會期司法委員會併案審議四個版本的民法相關條文；第六屆第三會期司法與財政委員會審議黃適卓與柯淑敏兩版本的債務催收行為法草案。

符，這可能是因為沒有將其他變數控制的緣故，這個部分將在本章第二節進一步的將所有自變項放入模型後再予以檢視。

表 4-3 提案政黨與委員會決議是否送協商交叉表

提案人	不黨團送協商	送黨團協商	合計
國民黨黨團	13(26.5)	36(73.5)	49(100.0)
民進黨黨團	10(55.6)	8(44.4)	18(100.0)
親民黨黨團	14(40.0)	21(60.0)	35(100.0)
台聯	7(22.6)	15(77.4)	31(100.0)
無盟	4(21.1)	15(78.9)	19(100.0)
國民黨委員提案	17(42.5)	23(57.5)	40(100.0)
民進黨委員提案	77(52.4)	70(47.6)	147(100.0)
親民黨委員提案	5(83.3)	1(16.7)	6(100.0)
政府機關提案	438(64.6)	240(35.4)	678(100.0)
跨黨提案	504(46.9)	571(53.1)	1075(100.0)
總計	1089 (51.9)	1009 (48.1)	2098(100.0)

資料來源：立法院圖書館網站，經筆者整理。

說明：Chi-square=91.090 自由度=9 p=.000

數字表次數，括號內為橫列百分比。

(二) 決議時委員會主席黨籍

小黨除了透過委員會在場黨籍委員外，亦可透過同黨召集委員將提案送交黨團協商。我國委員會主席由三位召委輪流擔任，第五、六屆的召委不採用委員會內委員互選，而是由各黨團協調出各黨團可分配到的名額。我國的召委並不像美國採取資深制原則（楊婉瑩，2002：95；陳英鈴，2002：36；蕭怡靖，2005：

113) , 經過協調決定政黨擁有的召委名額後, 在決定該黨召集委員由哪個黨籍委員擔任上政黨擁有很強的影響力。根據蕭怡靖 (2005) 研究, 除民進黨依據民主進步黨立法院黨團組織規程明確訂出擔任召委的條件外, 其餘黨團多是透過內部協調的方式決定由誰擔任召委, 但李舜文 (2006: 55) 發現, 黨團仍對召委人選派定具有高度控制權, 所屬委員必須努力達到黨團要求, 才可進入召委協商名單中。除了政黨在決定召委人選扮演中要角色, 政黨還可以透過黨紀、內部的規範來要求該黨籍召委執行黨意志。

擔任召集委員的立法委員依據立法院各委員會組織法, 擔任召集委員者擁有包含: 擔任委員會會議主席、¹¹²決定議程、¹¹³召開委員會、¹¹⁴擬定立法計畫¹¹⁵、推派代表初審法案、¹¹⁶召開秘密會議、¹¹⁷擔任院會說明人、¹¹⁸核定議事錄、¹¹⁹報請院會召開聯席委員會、¹²⁰召開聯席委員會、¹²¹擔任聯席委員會主席、¹²²指定人員記錄聯席會議。¹²³立法院職權行使法則賦予召委得擔任公聽會主席¹²⁴、裁決委

¹¹² 第四條:「各委員會會議, 以召集委員一人為主席, 由各召集委員輪流擔任。但同一議案, 得由一人連續擔任主席。」

¹¹³ 第四條之一:「各委員會之議程, 應由輪值召集委員決定之。」

¹¹⁴ 第五條:「各委員會會議, 於院會日期之外, 由召集委員隨時召集之。各委員會三分之一以上之委員, 得以書面記明討論之議案及理由, 提請召開委員會。召集委員應於收到書面後十五日內定期召集會議。」

¹¹⁵ 第六條之一:「各委員會召集委員, 應於每會期共同邀請各該委員會委員擬定該會期之立法計畫。必要時, 得邀請相關院、部、會人員列席說明。」

¹¹⁶ 第七條:「各委員會審議案件, 須經初步審查者, 由委員若干人輪流審查, 必要時得由召集委員推定委員若干人審查。」

¹¹⁷ 第九條:「各委員會會議, 公開舉行。但經院會或召集委員會議決定, 得開秘密會議。在會議進行中, 經主席或各該委員會委員五分之一以上提議, 得改開秘密會議。應委員會之請而列席之政府人員, 得請開秘密會議。」

¹¹⁸ 第十一條:「各委員會審查議案之經過及決議, 應以書面提報院會討論, 並由決議時之主席或推定委員一人向院會說明。」

¹¹⁹ 第十二條:「委員會會議結果, 應製成議事錄, 經主席簽名後印發各委員。」

¹²⁰ 第十三條:「各委員會所議事項, 有與其他委員會相關聯者, 除由院會決定交付聯席審查者外, 得由召集委員報請院會決定與其他有關委員會開聯席會議。」

¹²¹ 第十四條:「聯席會議, 由主辦之委員會召集之。」

¹²² 第十五條:「聯席會議之主席, 由主辦之委員會召集委員擔任之。」

¹²³ 第十六條:「聯席會議之紀錄與其他事務, 由主席於各該委員會職員中指定若干人擔任之。」

¹²⁴ 第五十六條:「公聽會以各委員會召集委員為主席, 並得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。前項出席人員, 應依正反意見之相當比例邀請, 並以不超過十五人為原則; 其人選由各委員會決定之。應邀出席人員非有正當理由, 不得拒絕出席。」

員會進行協商。¹²⁵由於召委常擔任院會說明人，因此衍生召委擁有擔任黨團協商當然代表以及主持黨團協商的權利。¹²⁶以上是我國委員會召集委員擁有的所有法定權利，並未提及召集委員是否有權決定要不要讓委員會決議送黨團協商，以往對於召集委員在議程設定的研究著重在召委性別、召委黨籍影響議程安排，也未論及召委在委員會決議是否送黨團協商的影響力(藍文君，2007；鄭勝元，2005)。然而，揆諸立法院公報，本研究發現召集委員在委員會決議是否送黨團協商上確實扮演重要角色。

召集委員對委員會決議是否送黨團協商上具有影響力。委員會慣例是由委員會主席決定是否要送協商後，再詢問在場委員有無異議，「決定如何提問」在先天上就給予召集委員很大的優勢。就算在場有委員對召集委員的提問表示異議，有時召委仍能逕自決定是否交付協商，例如楊麗環擔任主席審議醫事檢驗師法時，台下委員提出送黨團協商討論的要求，楊麗環還是逕行決定「本案不需協商，而是逕付二讀！」¹²⁷傅崐萁擔任主席時審議國軍老舊眷村改建條例時，李文忠、朱鳳芝兩位不同黨委員皆提出送協商，但傅崐萁還是逕自決定不送協商；¹²⁸李全教在第六屆第四會期擔任主席併案審議所得稅法時面對林重謨提出的送黨團協商要求，他說：「本人擇善固執，建議本條按照大多數人的意見通過，不送政黨協商。」¹²⁹併案審議稅捐稽徵法時即使沈智慧提出質疑，當時主席並不予理會，自行決議送交黨團協商；¹³⁰或如蔡豪擔任第六屆第五會期內政委員會審議廖

¹²⁵ 第六十八條第三項：「各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。」

¹²⁶ 第七十條第一項：「議案交由黨團協商時，由該議案之院會說明人所屬黨團負責召集，通知各黨團書面簽名指派代表二人參加，該院會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席。但院會說明人更換黨團時，則由原所屬黨團另指派協商主席。各黨團指派之代表，其中一人應為審查會委員。但黨團所屬委員均非審查會委員時，不在此限。」

¹²⁷ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@960500;0109;0187>。

¹²⁸ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@961500;0129;0133>。

¹²⁹ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@960300;0070;0071>。

¹³⁰ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@960200;0045;0076>。

婉汝等 51 人提出的國家公園法第十三條條文修正草案時，表示「我們有幾種做法。第一，我們直接修正通過；第二，不許修正，維持現行條文；第三，保留，送黨團協商；第四，另定期舉行會議，繼續進行協商，本席個人傾向第三種做法，保留送黨團協商。」在詢問並無異議後將該案送黨團協商，此例中有四種做法，但是由召委選擇要詢問哪一種，並先表明自己的態度，成功影響委員會的決議。

131

在委員會審議時若在场有委員對某一條文表示意見，則主席可以決定是否要繼續討論、予以保留、在委員會內協商，或是直接使用表決。以繼續討論為例，第六屆第二會期審議所得基本稅額條例時「好，本席今天從頭到尾不採表決方式，其實如果用表決方式，我會覺得很爽，讓大家覺得我很有魄力。」¹³²；以予以保留為例，第六屆第五會期國防委員會審議共計十個版本的八二三戰役參戰官兵晚年生活照顧特別條例草案僅由主席快速唸過，並將有爭議的條文通通予以保留，在场雖有委員在主席宣讀時表示反對保留，但主席也不予理會，最後將爭議條文盡皆保留送至黨團協商；¹³³以留在委員會內協商為例，審議所得稅額基本條例時主席表示：「本席為何一直不想用表決的方式，因為表決過後，若在院會被擋下來，一擋就是四個月；所以，我們還是充分討論比較好」而進行委員會內協商，最後達成共識並做出不送黨團協商的決議；¹³⁴以直接使用表決為例，法制委員會併案審查八個版本的公職人員財產申報法提案，委員會主席雷倩說：「現在好像沒有辦法用協商、討論來決定。讓我們再來做一些努力，如果真的沒有辦法的話，本案就交付表決」。¹³⁵由上述可知，委員會主席可以決定使用何種方式處

¹³¹ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@962800;0167;0191>。

¹³² 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@947402;0069;0106>。

¹³³ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@965300;0187;0208>。

¹³⁴ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@947402;0093;0106>。

¹³⁵ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，

理議案，從而影響委員會是否交付黨團協商。

除了逕自決定是否協商以及利用上述處理議案的方式來影響委員會是否交付黨團些商外，召集委員可以透過掌控委員會會議時間來影響委員會決議。召集委員可以延長開會時間或提早結束，由於委員會在審議時人數常常僅三四人，甚至有時候沒有達到三人的最低開會人數，這讓委員會主席時可以透過延長開會時間趁機動員所屬政黨立委前來表決爭議條文使提案不送協商，第六屆審議私立學校法時召委便如此威脅「……本席可以把會議延長到五點半，然後動員表決通過，不過實在沒有這個必要。」¹³⁶在審議菸害防制法時，雖然離委員會會議結束時間尚有四個小時可以討論，但在主席李明憲的執意下提解宣布散會，被批評是在為菸商護航。¹³⁷

當委員會委員表示意見常是跟主席呈現一問一答的方式，從而使主席得以在對話中說服委員，例如費鴻泰擔任第六屆第二會期召委審議所得基本稅額條例時，蔡英文一開始表示要求送黨團協商，但在費鴻泰的說服下改為僅保留院會發言權，並在蔡同榮委員宣告要以離席方式讓委員會人數不足時，也是由費鴻泰挽留。¹³⁸

委員會主席面對在場委員的刻意阻攔審議也可以限制發言時間或宣告截止登記發言，例如第六屆第四會期內政委員會審議李紀珠等 87 人所提的台灣地區與大陸地區人民關係條例第三十六條條文修正草案，面對台聯黃適卓委員刻意用

<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@955301;0345;0376>。

¹³⁶ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，

<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@943100;0241;0256>。

¹³⁷ 王菁菁，2005，〈菸害防制法修法 有菸味沒進度〉，《中華日報》，5 月 19 日；立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，

<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@943900;0429;0430>。

¹³⁸ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，

<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@947402;0069;0106>。

發言來拖延議事時，委員會主席限定改採各黨派一位代表發言並將發言時間訂為三分鐘，隨後裁示進行表決並完成委員會的審查。¹³⁹另外，委員會主席可決定哪些人可以旁聽，¹⁴⁰藉由驅逐某些旁聽者影響議案往他偏好的方向，例如第六屆 2005 年 10 月衛環委員會審議菸害防制法時便有菸商代表到場旁聽施壓，¹⁴¹但主席並未選擇做出為像 2005 年 5 月審議同法時限制團體旁聽的裁決。¹⁴²

由以上各案例觀之，召委能影響委員會決議是否送協商的手段可謂五花八門，雖然召委並沒有被賦予法定權利來決定委員會是否送交黨團協商，但是主席掌握會議的進行，透過議事手段召委能確實地影響委員會對於是否要送交黨團協商的決議。

召委能夠確實影響委員會是否送黨團協商的決議，而我國政黨在誰擔任召委人選上擁有影響力（陳英鈴，2002；蕭怡靖，2005；李舜文 2006：55），造成召委在擔任委員會主席時忠實反應政黨的偏好，影響委員會決議將提案送交有利於該黨的審議進程。當小黨召委擔任主席時便將小黨的偏好反應，讓提案送交黨團協商以利小黨阻絕敵對政黨的提案並透過協商與交換增加小黨提案完成三讀的機會，例如無盟蔡豪在擔任主席審議各政黨都十分在乎的公民投票法時，先採用「綜合討論」而非「逐條討論」來加速委員會審議的速度，避免因為討論爭議條文而導致委員會無法完成審議。他並進一步限制委員的發言時間，引用立法院議事規則第 30 條與 35 條，¹⁴³先中止委員發言，再宣告停止討論，透過在場人數

¹³⁹ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@955101;0173;0177>。

¹⁴⁰ 立法院議事規則第 61 條規定「各種委員會開會時，除出、列席及會務工作人員外，不得進入旁聽。」但實際上委員會是否執行則視主席的裁決與當場的情況。

¹⁴¹ 陳惠惠，2005，〈版本達十種 濃濃的菸味 菸商代表大刺刺在會場旁聽 丁守中籲調查是否非法遊說〉，《聯合報》，10 月 4 日。

¹⁴² 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@944300;0406;0429>。

¹⁴³ 立法院議事規則第 30 條：「委員發言之時間，由主席於發言前宣告之。超過前項時間者，主席得中止其發言。」、第 33 條：「主席對於議案之討論，認為已達可付表決之程度時，經徵得出席委員同意後，得宣告停止討論。出席委員亦得提出停止討論之動議，經十五人以上連署或附議，

的優勢表決將議案審議完竣送黨團協商。¹⁴⁴親民黨呂學樟擔任法治、交通聯席委員會主席時審議交通部郵電事業人員退休撫卹條例時，他欲將議案送交黨團協商，由於在場人數不足，民進黨委員欲透過清點人數來解散會議，而呂學樟對於清點人數的要求置之不理，逕行宣布休息，並等人數足夠後繼續開會將案子送交黨團協商。¹⁴⁵當大黨擔任主席時會傾向不送協商，而選擇自己有利的審議進程，包含審議完竣送院會，或者是保留爭議條文待二讀時採用表決方式，¹⁴⁶甚至是在委員會內直接利用在場委員優勢進行表決。

檢視表 4-4，當民進黨籍委員擔任委員會主席時委員會決議送交黨團協商的機率最低，僅 38.2%；無盟委員擔任委員會主席時委員會決議送交黨團協商的機率則最高，達 70.4%。上述兩者都符合本研究假設的預期，國民黨、親民黨、台聯三黨立委擔任委員會主席時送與不送協商的的比例接近各半，其中國民黨委員擔任委員會主席時送交黨團協商的提案數還較不送協商者多，表 4-3 也顯示國民黨的提案較容易被送協商，呈現與本研究假設相反的結果，本研究將在下一節透過變數控制後的機率單元模型來檢視這個情況。

不經討論，由主席逕行表決。」

¹⁴⁴ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，

<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@961700;0121;0142>。

¹⁴⁵ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，

<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@953300;0200;0201>。

¹⁴⁶ 第六屆第六會期財政委員會在國民黨費鴻泰擔任主席審議財政收支劃分法執意要委員會送交二讀，即使面對民進黨高志鵬委員質疑「保留二、三十條，院會怎麼會有時間來表決？」費鴻泰仍以「二讀會前大家都會再談一下，就算要表決，也是會稍微談一下表決內容。」為由，將該案完成審議，並做成不送交黨團協商的決議。

表 4-4 決議時委員會主席黨籍與委員會決議是否送黨團協商交叉表

決議時委員會主席黨籍	不送黨團協商	送黨團協商	合計
國民黨	296(42.0)	409(58.0)	705(100.0)
民進黨	548(61.8)	339(38.2)	887(100.0)
親民黨	145(47.9)	158(52.1)	303(100.0)
台聯	81(55.5)	65(44.5)	146(100.0)
無盟	16(29.6)	38(70.4)	54(100.0)
無黨籍	3(100.0)	0(0.0)	3(100.0)
總計	1089(51.9)	1009(48.1)	2098(100.0)

資料來源：立法院圖書館網站，經筆者整理。

說明：Chi-square= 78.696 自由度=5 p=.000

數字表次數，括號內為橫列百分比。

(三) 委員會專業程度

除了政黨影響外，委員會本身就是立法的重心，當委員會的委員以專業為考量，強調委員會專業分工的功能、重視委員會的尊嚴，則不會輕易將提案送交黨團協商，反而會強調委員會審議的功能。被本研究視為高度專業的國防委員會審議志願士兵服役條例部分條文修正草案時，主席表示「……本席很不喜歡將法案交黨團協商，因為黨團協商時會有太多的妥協。其實民主先進國家中的國會制度就是委員會制度，除預算案外，委員會決定之事很少有被院會推翻的情形，可是本院卻充滿了妥協，委員會進行了最專業的審查和判斷，結果卻在黨團協商時被隨意更改和犧牲……本席之所以反對（協商），是因為如此將使委員會的功能和尊嚴都蕩然無存，委員會審查出來的預算和法案，在黨團協商中實為試驗品和

交換的籌碼。」¹⁴⁷專業的委員會委員認為黨團若有意見固然可在院會要求協商，但委員會不應劃地自限，委員會委員應尊重委員會自己的審查結果，「本案在委員會已有充分討論，還需要黨團協商嗎……黨團若有意見，到院會提議交付協商即可，否則委員會也不必審查，直接將本案交付朝野協商，我們應該尊重自己的審查結果……不要讓委員會花這麼多時間討論，到最後卻自己推翻審查結果。」¹⁴⁸委員會的委員也認知到在委員會審議時，委員會得以掌控議案的審議內容，而一旦送出委員會，在黨團協商時就不是委員會能掌控，「我是一直努力，希望有共識的部分就確認，因為大家都知道，委員會是基於專業考慮，協商時往往是完全不同的人來討論……」¹⁴⁹因為各黨團協商代表不見得就是審議的委員會委員，所以委員會審議時的考量無法被反映在協商中，被本研究視為高度專業的財政委員會在審議茲事體大的證券交易法時，與會委員劉憶如表示「應該不要協商，因為每次要協商時，就有其他委員為了其他理由把委員會的決定都翻案，他們都不來開會，從來都沒有意見，我們在委員會討論完後，他們就到協商現場去講一些意見。」主席支持劉憶如的說法「只要再協商，一脫離我們委員會，我們就很難掌握了，所以不要協商了……」¹⁵⁰事事送協商被認為是委員會自己不尊重自己，亦容易遭致「委員會迴避式速審」的批評，¹⁵¹這是那些自詡專業的委員會所不樂見的。本研究列為高度專業委員會的交通委員會中委員表示「本席認為各個委員會應該莊敬自強，不要將一切權利交給院會協商，委員會硬不起來，當委員根本就沒有權力。委員會應該加強自身的功能，自己必須先有定論之後，再將建議送交院會，不要老是送到黨團協商，讓幾個人弄一弄之後就決定一切。」¹⁵²專業的

¹⁴⁷ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@944300;0035;0052>。

¹⁴⁸ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@944201;0035;0041>。

¹⁴⁹ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@960900;0074;0075>。

¹⁵⁰ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@946802;0386;0387>。

¹⁵¹ 高有智，2005，〈委員會迴避式速審 法案品質堪虞〉，《中國時報》，5 月 20 日。

¹⁵² 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@944201;0089;0114>。

委員會在審議具爭議的條文時常藉由委員會內的協商取代決議交議案送交黨團協商。¹⁵³

以往研究測量委員會專業程度的指標包含檢視委員會是否採取資深制、委員會委員連任次數、委員會委員學歷，也有直接以主觀認定者。筆者認為採主觀認定者多來自於報章雜誌的印象或研究者對國會生態的瞭解，但畢竟缺乏客觀的測量；資深制主要測量委員會召委，並非委員會全體；委員會委員的學經歷與委員會實際負責的業務不一定相關；連任次數多者可能一直在不同委員會間遊走，自然也無法培養其專業。有鑑於此，本研究選擇流動率作為委員會專業性的測量，流動率低的委員會由於委員常常待在同一個委員會，委員得以熟悉該委員會負責的事務，進而培養專業的能力。流動率低也使得委員會內往往是同一批委員，所以他們早已彼此相互熟悉、相互磨合，易於塑造一套自己委員會內的規範，透過在委員會內的協商就能處理爭議條文、形成共識，不致因缺乏秩序、流於爭吵的尖銳衝突導致條文無法達成共識而被保留送交黨團協商。依據表 3-7，本研究將財政、交通、衛環、國防委員會歸類為高度專業委員會；經濟、預算、教育、內政、外交委員會歸類為中度專業委員會；科技、司法、法治委員會歸類為低度專業委員會。

表 4-5 顯示高度專業委員會的確較少做成送黨團協商的決議，提案送黨團協商者共 330 筆，佔高度專業委員會審議所有提案的 43.6%；低度專業委員會與中度專業委員會送黨團協商的比率相近，提案經低度專業委員會審議後有 50.3% 送交黨團協商，中度專業委員會則為 50.9%。高度專業委員會送協商的機率低於中度專業委員會與低度專業委員會約 7 個百分點，符合本研究的假設。

¹⁵³ 例如審議公益勸募條例，主席徐中雄透過數度的委員會內協商完成共識，最後決議不送黨團協商；審議勞工保險局組織條例，當主席面對一位委員提出送交黨團協商要求時，立刻先請與會委員在委員會內協調一下。

表 4-5 委員會專業程度與委員會決議是否送黨團協商交叉表

委員會專業程度	不送黨團協商	送黨團協商	合計
高度專業委員會	427(56.4)	330(43.6)	757(100.0)
中度專業委員會	347(49.1)	360(50.9)	707(100.0)
低度專業委員會	315(49.7)	319(50.3)	634(100.0)
總計	1089(51.9)	1009(48.1)	2098(100.0)

資料來源：立法院圖書館網站，經筆者整理。

說明：Chi-square= 9.657 自由度=2 p=.008

數字表次數，括號內為橫列百分比。

(四) 決議會期

本研究認為委員會是在哪個會期完成審議將影響委員會是否決定送交黨團協商。由於第一會期委員間彼此需要磨合，故在屆期初的委員會審議效率並不高，例如第六屆第一會期的司法與科技聯席委員會主席就針對場內葉宜津、吳秉叡與劉文雄間的爭吵表示「……此會期是本屆的第 1 會期，所以委員之間大家需要有一點磨合，因此希望大家能多多體諒一下……我想我當主席一向都是很強勢的，但我想因為第 1 學期，所以大家客氣一點……因為第一學期，大家都是新生……」¹⁵⁴能夠在第一會期審議效率不高下仍能快速完成審議的議案當屬具有高度共識的議案，自然傾向不交付協商。

另一方面，一個會期從開議到休會的實際時間僅三到四個月不等，即使加開臨時會，也只增加十數天的開會日，但是議案一旦送交黨團協商，只要有任何一個黨團不同意，議案就至少要停滯四個月。當接近屆期末，那些被送交黨團協商的議案可能就因為沒有辦法及時完成協商，在屆期不繼續原則下，前面委員會

¹⁵⁴ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@942900;0308;0310>。

花費心力的討論與磨合妥協將全部付諸流水，故委員會在屆期末傾向不把議案交送黨團協商。第六屆第六會期財政委員會併案審議會計師法時，主席便說：「如果本案要經過朝野協商，這個案子可能要留到下一屆才能處理了，因此，本席建議本案不需交朝野協商。」¹⁵⁵

表 4-6 委員會決議會期與是委員會決議否送黨團協商交叉表

決議會期	不送黨團協商	送黨團協商	合計
第一會期	224(64.6)	123(35.4)	347(100.0)
第二會期	195(50.8)	189(49.2)	384(100.0)
第三會期	153(42.5)	207(57.5)	360(100.0)
第四會期	186(48.1)	201(51.9)	387(100.0)
第五會期	161(43.6)	208(56.4)	369(100.0)
第六會期	170(67.7)	81(32.3)	251(100.0)
總計	1089(51.9)	1009(48.1)	2098(100.0)

資料來源：立法院圖書館網站，經筆者整理。

說明：Chi-square=72.772 自由度=5 p=.000

數字表次數，括號內為橫列百分比。

表 4-6 所示，第一會期與第六會期委員會將議案交付黨團協商的比率最低，分別只有 35.4%與 32.3%，其餘會期交付黨團協商者皆在五成上下，與本研究的假設相符。值得注意之處在於，雖然在第六會期委員會決議送交黨團協商的比率低，但是在第六會期被決議送交協商的提案反而完成三讀的機會高過於第一到第六會期的平均值。如表 4-7 顯示，第五、六兩屆經委員會決議送交協商的提案最後僅 48.7%能完成立法，而不被委員會送交協商的提案高達 83.8%完成立法，可

¹⁵⁵ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2011 年 6 月 5 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@967702;0265;0267>。

是在第六會期被委員會送交協商的提案有 60.5% 完成立法。這顯示委員會雖然在第六會期不喜歡將提案送交協商，而那些在第六會期被送交協商的提案多是各政黨有共識必須要在該屆完成的法案，所以能在短短的一個會期內完成協商。

表 4-7 委員會決定是否協商與是否完成立法交叉表

委員會決議 會期	是否送協商	完成立法	未完成立法	總計
第六會期	送協商	49(60.5)	32(39.5)	81(100.0)
	不送協商	109(64.1)	61(35.9)	170(100.0)
五、六屆	送協商	491(48.7)	518(51.3)	1009(100.0)
	不送協商	913(83.8)	176(16.2)	1089(100.0)

資料來源：立法院圖書館網站，經筆者整理。

(五) 有無對案

當不同提案人對於相同的議題產生關心且在該議題所形成的政策上有不同觀點時，提案人便會各自提出對自己最有利的版本，例如政黨間、不同區域的立委或是區域和不分區立委間的不同；有的是因為不同機關而有不同的看法，例如行政機關與立法機關的不同考量，導致各版本間的分歧。當雙方都關心這個議題並希望自己的版本通過時，就會產生爭議，若想要完成立法則彼此必須妥協，這些對相同議題所提出的不同版本就是本研究所謂「對案」。不同版本的對案在一讀會中經常被併案送交委員會討論，由於不同版本代表提出者對議題有不同立場，故容易發生爭議，當爭議是委員會中所無法協調解決時，委員會便會決議將這些爭議的提案送交黨團協商。

如表 4-7 顯示，有對案的提案被委員會決議送交黨團協商的比例為 57.6%，而沒有對案的提案僅 29.8% 會被交付黨團協商，有對案的提案被委員會決議送交

黨團協商的機率較高，與本研究的假設一致。

表 4-8 有無對案與委員會決議是否送黨團協商交叉表

有無對案	不送黨團協商	送黨團協商	合計
無對案	502(70.2)	213(29.8)	715(100.0)
有對案	587(42.4)	796(57.6)	1383(100.0)
總和	1089(51.9)	1009(48.1)	2098(100.0)

說明：Chi-square=145.558 自由度=1 p=.000。

數字表次數，括號內為橫列百分比。

(六) 提案內容

政黨提出政策，並將完成立法審議把政策落實，將好處帶給選民從而交換選民在下次選舉中的支持。但是，政黨並非對所有議題皆表示關心，許多議題是只有委員在意的，委員對這些議題提案，希望將好處帶回選區，例如第五屆的「台南市海安路地下街與地下停車場工程施工與工程延宕損害賠償特別條例草案」或「曾文水庫灌溉工程費退費處理條例」都是直接從提案名稱就透露出濃厚的圖利選區意味，政黨對於這些議題並不一定會透過黨團的力量來阻絕或促使通過。另一方面「政黨標籤」(party label)就是源自於政黨在傳統議題上有固定且被人民熟知的立場，這些立場是政黨所必須堅守的。以往研究發現國家認同、統獨及衍生的兩岸問題是我國政黨間最重要的政治分歧(徐火炎，1998；盛杏媛，2002；盛杏媛、陳義彥，2003)，本研究認為這種政治競爭的提案內容很容易引發政黨間負面的議程設定。委員會對於這類充滿政治意涵的提案缺乏處理的能力，因為這些提案不是專業性考量或是否具體可行的問題，而是意識型態上的對立，所以委員會無法審議，很容易做出送交黨團協商的決議。

本研究由筆者擔任盛杏媛國科會研究計畫研究助理，依照該計畫對提案內容的分類筆者再將提案內容歸併為七類，歸類方式如附錄。如表 4-8 所示，政治與兩岸關係類的提案被送交黨團協商的比例達 69.3%，遠高於其他種類的提案內容。此外，社會福利類被送交黨團協商的比例為 54.5%，政府機關類被送交黨團協商比例為 53.5%，這兩類也高於提案被送交黨團協商的平均值。

表 4-9 提案內容與委員會決議是否送黨團協商交叉表

提案內容	不送黨團協商	送黨團協商	合計
政治與兩岸關係	73(30.7)	165(69.3)	238(100.0)
社會福利	100(45.5)	120(54.5)	220(100.0)
財經財政與交通	369(58.6)	261(41.4)	630(100.0)
文化與教育	93(55.4)	75(44.6)	168(100.0)
國防與外交	57(53.3)	50(46.7)	107(100.0)
社會與環境	278(58.0)	201(42.0)	479(100.0)
政府機關	119(46.5)	137(53.5)	256(100.0)
總和	1089(51.9)	1009(48.1)	2098(100.0)

說明：Chi-square=68.975 自由度=6 p=.000。

數字表次數，括號內為橫列百分比。

(七) 提案規模

本研究以提案修正條文在五條以上者為大幅修正草案，以四條以下者為小幅修正。法律制訂案代表以前沒有這個法律，在立法院公報中新制訂案會以「草案」稱之，大幅修正則以「部分條文修正草案」稱之，小幅修正則會在立法院公報中標示是哪幾條條文修正。當委員會審議新制訂案、大幅度修正案時，由於涉及的條文數較多，每一條條文都有產生爭議的可能，而且委員會針對每一條提案

審查與宣讀將會花費更多的時間成本，能夠實際討論並獲得共識的時間因此被稀釋，所以相較於小幅修正案，新制訂案與大幅修正案更有可能被交付黨團協商。廢止案則多因為機關業務執行完畢、情勢變遷而廢止法律，較不具有爭議性，委員會也無須花費太多時間成本審議，所以較不容易被送交黨團協商。

表 4-10 提案規模與委員會決議是否送黨團協商交叉表

提案規模	不送黨團協商	送黨團協商	合計
新制訂案	138(38.1)	224(61.9)	362(100.0)
大幅修正案	176(47.1)	198(52.9)	374(100.0)
小幅修正案	698(54.7)	579(45.3)	1276(100.0)
廢止案	77(89.5)	9(10.5)	86(100.8)
總計	1089(51.9)	1009(48.1)	2098(100.0)

說明：Chi-square=83.849 自由度=3 p=.000。

數字表次數，括號內為橫列百分比。

表 4-9 顯示新制訂案被委員會決議送交黨團協商的比率最高，為 61.9%。大幅修正案被送交黨團協商的比率為 52.9%也高於小幅修正案的 45.3%。廢止案最不常被送交黨團協商，僅有 10.5%的廢止案被委員會決議送交黨團協商。

(八) 技術性提案

黨團協商是針對政黨間無法達成共識的條文進行會議尋求共識，或者競爭利益的分配，將利益能帶回自己的選民換取選民支持或阻絕敵對政黨的提案讓對方無法將政策落實。當提案本身不涉及利益，而是文字修正或為了配合母法、其他法律修正的配套，這種提案比較不會被送交黨團協商。

表 4-11 技術性提案與委員會決議是否送黨團協商交叉表

提案規模	不送黨團協商	送黨團協商	合計
技術性提案	347(62.7)	206(37.3)	533(100.0)
非技術性提案	742(48.0)	803(52.0)	1545(100.0)
總計	1089(51.9)	1009(48.1)	2098(100.0)

說明：Chi-square=35.360 自由度=1 p=.000。

數字表次數，括號內為橫列百分比。

表 4-10 顯示，技術性提案被送交黨團協商的比例僅 37.3%，非技術性提案被送交黨團協商的的比例有 52.0%，較技術性提案高了 14.7%。顯示技術性提案確實較不易被送交黨團協商，符合本研究假設。

第二節 影響委員會決議是否送交黨團協商因素之模型檢證

本研究以委員會決議是否送交黨團協商為依變項，檢視各自變項包含政黨部分「提案人」、「決議時委員會主席黨籍」；委員會屬性部分的「委員會專業程度」、「決議會期」；以及提案屬性部分「有無對案」、「提案內容」、「提案規模」、與「是否為技術性修正」對委員會決議是否送協商的影響。依變項為二元的類別變數，即「委員會決議送協商」、「委員會決議不送協商」，八個自變項皆為類別變數，本研究決定使用機率單元模型（Probit model）分析。透過此模型希望能掌握在控制其他變數不變下各自變項對委員會決議是否送協商的影響力。納入分析的樣本數為 2095 筆。¹⁵⁶

¹⁵⁶ 三筆由無黨籍召委審議的提案在 Probit 模型分析時由統計程式篩除。

表 4-12 影響委員會決議送交黨團協商因素的機率單元模型

	B	S.E.
(政府提案=0)		
國民黨黨團提案	0.56**	0.22
民進黨黨團提案	-0.06	0.33
親民黨黨團提案	0.18	0.24
國民黨個人提案	0.06	0.23
民進黨個人提案	0.11	0.13
親民黨個人提案	-1.34*	0.63
台聯提案	0.54 ^{\$}	0.28
無盟提案	0.71*	0.35
跨黨的委員與黨團提案	0.18*	0.08
(民進黨召委=0)		
國民黨召委	0.30***	0.07
親民黨召委	0.156 ^{\$}	0.09
台聯召委	0.06	0.12
無盟召委	0.78***	0.20
(高度專業委員會=0)		
低度專業委員會	0.37***	0.09
中度專業委員會	0.22**	0.08
(第四會期=0)		
第一會期	-0.27**	0.10
第二會期	-0.07	0.99
第三會期	0.27**	0.10
第五會期	0.27**	0.10
第六會期	-0.44***	0.11
(沒有對案=0)		
有對案	0.62***	0.07
(社會與環境=0)		
政治與兩岸關係	0.67***	0.12
社會福利	0.26*	0.12
財經財政交通	0.16 ^{\$}	0.09
文化與教育	0.11	0.13

國防與外交	0.37 [*]	0.15
政府機關	0.41 ^{***}	0.10
(小幅修正=0)		
新法案	0.48 ^{***}	0.09
大幅修正	0.37 ^{***}	0.09
廢止案	-0.72 ^{***}	0.21
(非技術性提案=0)		
技術性提案	-0.17 [*]	0.79
常數	-1.22 ^{***}	0.14
N=2095		
Log likelihood=-1230.75 Pseudo R-square=0.15		

資料來源：立法院圖書館網站，經筆者整理。

說明一：[§]表 $p < 0.1$ ，^{*}表 $p < 0.05$ ，^{**}表 $p < 0.01$ ，^{***}表 $p < 0.001$ 。

由於自變項皆為類別變數，因此本研究採取虛擬變數（Dummy variable）方式處理，未被放入模型的變數為提案人中屬政府提案、召委黨籍中屬民進黨召委、專業程度中屬高度專業委員會、決議會期中屬第四會期、有無對案中屬沒有對案、提案內容中屬社會與環境、提案規模中屬小幅修正案、是否為技術性修正中屬非技術性提案者，其估計值皆設為 0。

根據表 4-11 解釋模型，可發現與政府提案相較，在委員個人提案部分，除了親民黨個人提案外，其餘皆未達到顯著水準，親民黨個人提案估計值為-1.34 顯示親民黨個人提案相較於政府提案不容易被委員會送交黨團協商，但是第五、六屆親民黨委員提案總共也不過 6 筆，估計值過少，有估計不穩定的問題。跨黨的委員與跨黨團提案較易被委員會送至黨團協商，但估計值為 0.18，僅略高於政府提案估計值。國民黨黨團提案較政府提案更易被委員會送黨團協商，估計值為 0.56，且達顯著水準，這與理論的預期不符合。台聯與無盟的提案相較於政府提案都更容易被委員會決議送交黨團協商且俱達顯著水準，與本研究假設一相符，

顯示小黨傾向於透過召委及與會同黨委員促使自己政黨的提案送交對小黨有利的審議進程--黨團協商。

在委員會審議時召委黨籍部分，相較於民進黨召委，國民黨召委傾向將提案送交黨團協商，估計值高達 0.30 並達顯著水準，與本研究預期不符。親民黨召委、無盟召委比民進黨召委更傾向將提案送交黨團協商，亦達到顯著水準，其中無盟召委估計值更達到 0.78，遠高過民進黨召委估計值，顯示小黨召委在主持委員會時會透過議事上的影響力使提案送交黨團協商，作為負面的議程設定阻絕敵對政黨的提案，同時讓自己政黨偏好的提案能在審議進程上走得更遠。

前述為研究假設有關於政黨部分，雖然小黨黨團提案與小黨召委審議時都如本研究預期，傾向送交黨團協商，但是國民黨黨團提案卻也十分容易被委員會交付黨團協商，且國民黨召委在審議提案時也影響提案送交黨團協商，然而民進黨黨團提案與民進黨召委並無此現象。為何國民黨的召委與其將議案送交各黨團平起平坐的黨團協商也不把議案送交到大黨具有優勢的院會審議進程？筆者認為這與國民黨召委人選是如何分配以及國民黨黨紀有關。除民進黨召委人選是依據民主進步黨立法院黨團組織規程訂出擔任召委的條件並按照積分計算，其他黨團都是透過協調的方式，而國民黨在協商黨籍委員時，個人的政治實力相當重要（蕭怡靖，2005：113），此外人緣關係良好的委員可以透過該委員會委員連署推舉來取得擔任召委資格（楊超，2007：108），所以國民黨的召委並不一定是黨團內的中位數，若自己有足夠的政治實力或人緣，就可以持續擔任召委。召委的分配一直是國民黨黨團十分難以處理的地方，第五屆第一會期游月霞即以退黨為要脅以取得國防委員會召委職務，¹⁵⁷顯見政黨忠誠並非擔任國民黨召委的必要條件。另一方面，國民黨的黨紀不強，盛杏媛（1999：3）研究發現國民黨動員立

¹⁵⁷ 林孟婷，2002，〈國民黨內部越擺越不平〉，《新台灣新聞週刊》，3月4日，<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=8367>。

委成效最弱，原因之一是國民黨立委較重視選區服務而輕立法問政，因應選區的要求時就有可能會背離政黨立場。黃秀端（2004：38）計算第二、四、五屆立委政黨團結分數顯示國民黨團結度有相當變化，但從數字觀之，國民黨團結度仍是五個政黨中最低。羅國豪（2005：88-92）檢視立法院歷次重大表決案，發現國民黨籍委員跑票人數與比例都高於其他政黨，楊超（2007：115-121）表示這些違反黨紀跑票的委員是同一群人、是累犯，雖然第六屆違反黨紀跑票人數比第五屆少，但是黨紀對於少數立委拘束力不強，委員違反黨紀也不一定是按黨規處理，而多採道德勸說或以私人情誼協調，此外，他發現黨籍委員是否能連任成功與之前是否受黨紀處分並無關連。國民黨黨紀不彰情形不只發生於第五、六屆，例如第七屆第五會期加開臨時會，在民進黨表示退出臨時會下，由國民黨完全掌控臨時會的議事，卻發生「自家人」翁重鈞對農村再生條例表示異議，以一人之力在由國民黨完全掌控的院會擋下議案，造成國民黨高層顏面盡失，顯見國民黨黨紀不具有拘束力的情形持續。¹⁵⁸表 4-12 顯示當選區意見與政黨意見不一致時，有 52.5%的國民黨委員會選擇優先考量選區而非政黨，比例遠高於其他政黨。

國民黨委員可以憑自己實力取得召委職務，而國民黨黨紀又不具有拘束力下，國民黨召委就有動機將委員會的提案送交黨團協商。因為委員會審議主席多為黨團協商之當然代表，同時負責召集協商，故召委在黨團協商中有很大的影響力，而國民黨召委可以擺脫政黨的控制，所以他一個人就等於一個最小的小黨，在黨團協商中該召委就與所有政黨取得平起平坐的地位。這就導致在本研究模型中出現國民黨召委傾向影響委員會決議將提案送交黨團協商的情形，因為在黨紀無法約束下，他一人就可以在黨團協商中獲得對該提案極大的影響力，並進而能與各黨團交換該召委他自己重視的提案。

¹⁵⁸ 林河名、林新輝，2010，〈翁重鈞擋議案 藍營高層怒嗆黨紀〉，《聯合報》，7月14日。

表 4-13 第五屆委員政黨意見與選區意見不一致時，各黨委員優先考量交叉表

黨籍	選區	政黨	優先考量		合計
			不分區立委無 特定選區	未加入政黨 或屬無盟	
國民黨	31(52.5)	19(32.2)	9(15.3)	0(0.0)	59(100.0)
民進黨	18(26.8)	38(56.7)	11(16.4)	0(0.0)	67(100.0)
親民黨	10(27.0)	21(56.8)	6(16.2)	0(0.0)	37(100.0)
台聯	3(33.3)	4(44.4)	2(22.2)	0(0.0)	9(100.0)
其他與無黨籍	4(40.0)	4(40.0)	0(0.0)	2(20.0)	10(100.0)
總計	66(36.3)	86(47.3)	28(15.4)	2(1.1)	182(100.0)

資料來源：盛杏媛 2004「代表與代表制度：從台灣民眾與立法委員的觀點來探析」國科會計畫資料檔，經筆者整理。

說明：數字表示次數，括號內為橫列百分比。

除國民黨特殊性之外，立法院政黨與行政院之間的關係可能對委員會決議是否送協商產生影響，在立法院第五屆、第六屆中，由民進黨籍陳水扁擔任總統，除首任前 4 個月在「全民政府」時期由曾加入國民黨達 40 年的唐飛擔任行政院院長外，其餘時間皆由陳水扁總統任命民進黨籍行政院院長並組成內閣，由民進黨擔任少數政府下的執政黨，而國民黨則是此時期國會內最大的反對黨，在政黨競爭下，國民黨在立法院會企圖阻絕執政黨的提案，由於國民黨並未達到立法院過半的席次，在第五屆甚至比民進黨少 18 席，所以在院會中的表決不一定能獲勝，而黨團協商反而可以成為阻絕執政黨提案的審議進程，這可能導致研究結果在國民黨部分不如假設所預期的大黨行為。

以上是由其他的層面來解釋為何國民黨提案與國民黨召委行為不如理論所

預期，以下則實際去檢閱國民黨黨團提案在委員會審議的過程，審視國民黨黨團的提案為何傾向被送交小黨偏好的黨團協商，而非大黨有優勢的院會。被納入本研究分析單位的國民黨黨團提案共 49 筆，其中 36 筆被決議送交黨團協商，這裡面有些被送協商乃是因為其他政黨的委員會成員要求，例如第六屆國民黨黨團提案的國家通訊傳播委員會組織法在委員會與親民黨、行政院併案審議時，即在親民黨委員謝國樑宣稱親民黨黨團要求保留第 24 條下而併案送協商；第六屆審議國民黨的漁會法第二十六條及第四十九條之一條文修正草案與農會法第二十五條及第四十六條之一條文修正，其修正案雖由國民黨籍召委排入審議，但在唐碧娥等委員對各條提出修正動議要求維持現行條文不予修正下，國民黨籍主席雖試圖在委員會內協商來讓國民黨版條文能通過，但最終仍被保留送交協商；第六屆審議國民黨團的通訊保障及監察法部分條文修正草案，民進黨委員尤清堅持要求送協商，即便國民黨籍主席表示他聽到民進黨黨團三長說不須要送協商，並表示「不要交付協商，請各位委員不要對自己審查的結果沒有信心……請委員不要否定委員會的結果……也請委員尊重委員會。」¹⁵⁹但仍在尤清一人堅持下送交協商。像這類的提案明顯是其他政黨企圖透過送黨團協商來阻絕國民黨黨團的提案，而非國民黨黨團意圖將提案送交協商，仍符合本研究理論有關負面議程設定的論述。有的提案則在併案審議時，國民黨黨團提案雖然沒有成為委員會討論的重點，但仍由於其他提案間有爭議，致使國民黨的提案被一併送交協商，例如第六屆審議併案審議行政院與考試院共同提出的中央行政機關總員額法草案，國民黨版從未被納入委員會的實質討論中，但由於委員會內民進黨委員提出修正動議，欲讓司法院跟該法脫勾，而與政府提案版本發生衝突，最後三個版本皆被送交黨團協商。最後還有一種情形是國民黨版本在委員會審議中有委員提出修正動議，導致國民黨版條文被修正，在這種情況下委員會將提案送交黨團協商來知會國民黨黨團，或希望進而獲得國民黨黨團的同意，例如第六屆財政委員會單獨審

¹⁵⁹ 立法院，2011，立法院公報影像系統，瀏覽日期 2012 年 1 月 20 日，<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@944201;0013;0041>。

議國民黨版本的使用牌照稅法第七條條文修正草案，劉文雄等提出修正動議後，由國民黨籍主席在委員會內召開協商並做出送黨團協商的決議。透過重新審視委員會公報，可以發現有的國民黨團提案被送交協商是因為在實際委員會審議過程中遭到其他敵對政黨阻絕而送至黨團協商；有的則是因為委員會審議過程十分特別而複雜，特別某位議員的堅持、與哪些併案審議的提案影響，甚至委員會當天的氣氛，這些在委員會中現實進行狀況常超過理論能夠簡化的範疇。這些原因進而導致模型與理論預期的出入。

檢視本研究的委員會屬性部分，在委員會專業程度方面，模型顯示低度專業委員會與中度專業委員會的估計值分別為 0.37 與 0.22 並達顯著水準，顯示相較於高度專業委員會，前二者更容易在委員會被決議送交黨團協商。在決議會期部分，相較於第四會期，第一會期的估計值為-0.27，顯示第一會期的在委員會能完成審議的提案確實較不容易被送交黨團協商，符合本研究認為這類型提案多具有高度共識的假設；委員會決議時間在第六會期的提案不容易被送交黨團協商，亦符合本研究的假設，並達顯著水準，這是因為提案在一旦在第六會期被送到協商，則很有可能因為協商期因素而未能完成立法，使委員會的審議前功盡棄。

提案性質部分，有對案的提案模型估計值為 0.62，意謂相較於沒有對案的提案，有對案的提案更容易被決議送交黨團協商。提案內容部分，政治與兩岸關係類的提案估計值高達 0.67，遠高於社會與環境類的提案的估計值並達顯著水準。此外社會福利類提案因為涉及選民利益，所以也較容易被送交黨團協商，估計值為 0.26。提案內容屬政府機關類涉及機關的裁撤或新增會進一步引起政府擴張或者縮減的爭議，也將引發政黨間的衝突，因此較容易被決議送交黨團協商，估計值為 0.41。新法案與大幅修正的估計值分別為 0.48 與 0.37，顯示由於涉及的範圍較大且較多條文數稀釋委員會能逐條完成審議的時間，所以相較於小幅修正的案子，新法案與大幅修正案較傾向被送交黨團協商，廢止案則由於機關業務執

行完畢、情勢變遷而廢止原法律，不具有爭議性，估計值為-0.72，顯示較不會被送交黨團協商。最後，相較於非技術性提案的估計值，技術性提案估計值為-0.17且達到顯著水準，顯示技術性提案較不容易被送交黨團協商，符合本研究假設。

表 4-11 模型部分程度支持本研究有關政黨的假設，由於小黨透過黨團協商同時可以展現正面的議程設定增加自己提案被三讀的機會，同時負面議程設定阻絕敵對政黨的提案，黨團協商成為小黨偏好的審議進程，因我國一些委員會中發展出不表決的慣例，在重視委員會內部和諧下，一個委員就可以決定議案的走向，另一方面召委透過議事的操作可以確實影響委員會的決議，因此小黨的提案、小黨召委擔任審議主席時提案較傾向被送交黨團協商。在委員會屬性與提案屬性方面也與本研究預期相符，越專業的委員會越不會將提案送交黨團協商；委員會在屆期初與屆期末決議的提案也不傾向送交黨團協商；有對案的提案較容易產生爭議而被送交協商；提案是有關傳統政黨競爭的議題較容易被送交黨團協商；修正條文數較多的提案因為委員審議時間被稀釋而無法詳盡審議，故常被送交黨團協商；技術性提案較不容易被送交黨團協商。惟國民黨黨團提案與國民黨召委擔任主席的結果與研究假設不符，這可能是受到國民黨本身黨紀與召委人選的獨特性，使召委並不是依據黨的角度來思考，而是將自己視為一個一人型小黨，故將委員會審議完竣的提案送交對小黨有利的審議進程，此外，立法院第五、六屆面臨的少數政府執政，由國民黨擔任國會最大反對黨，但席次又僅在三成到四成之間，使得國民黨有動機將執政黨的提案送交黨團協商來達成阻絕的目的，這可能是造成國民黨在影響委員會是否送交協商時採取的行為與本研究假設所預期不同的原因。檢視國民黨團提案在委員會被送交協商的立院公報，可以發現有的是受到敵對政黨的阻絕，而非國民黨團希望送交協商，而更多的案例顯示委員會的審議過程是十分複雜的，當場發生的特殊情況、個別委員的態度、甚至委員會當天的氣氛都是理論所無法涵括的，理論是個抽象化的過程，在某種程度上簡化了現實，而當現實中的一舉一動都會影響結果，則源自理論的預估難免有時

而窮。



第五章 結論

委員會在我國被期待是立法的重心，社會輿論、報章雜誌乃至於以往的研究都透露出欲讓我國的委員會走向專業化、資深制等企圖，使委員會透過專業分工與委員會內充足的討論來提升我國立法院的議事品質。另一方面，政黨在我國立院扮演越來越重要的角色，從有黨團的設置開始賦予黨團權利到建立黨團協商機制，乃至於按黨團分配委員會名額、召委席次，這些在立法院制度上的變革甚至被稱為「議事規則的政黨化過程」。第四屆開始的黨團協商制度一度使委員被架空，其審議法案的功能被黨團協商所取代，雖然兩波國會改革重新賦予委員會擁有決議是否將提案送交黨團協商的權力，企圖讓委員會能重新在審議法案扮演重要角色，但檢視第五屆、第六屆經過委員會審議完竣的提案，仍分別有 47.0% 與 49.4% 被委員會決議送交黨團協商，為什麼委員會決議將接近一半的提案送交協商而非由委員會自己處理？這引起了筆者的好奇，「委員會決議是否送交黨團協商是受到哪些因素影響？如何做出決議？席次多寡不同的政黨是否對於送不送協商有不同的態度？」就是本研究欲解答的問題。

第一節 研究發現

本研究認為，政黨在影響委員會決議是否將提案送交黨團協商上具有影響力，其中又以小黨的態度最為關鍵。由於黨團協商中每個黨團都擁有平起平坐的地位，相較於小黨在院會多數決原則下的弱勢，透過黨團協商小黨能夠發揮數倍於自己席次比例的影響力。小黨影響委員會將提案送交黨團協商，可以使小黨自己偏好的提案不會在進入二讀前的程序委員會被阻絕，也不會因在院會表決失利而導致自己的提案無法完成三讀，同時小黨將其他政黨的提案送交黨團協商來達成阻絕的目的，或者透過交換的方式來讓自己的提案能完成協商。小黨偏好黨團

協商此審議進程，藉由黨團協商機制小黨對自己的偏好的提案有正面的議題設定能力，同時阻絕其他政黨的提案，即負面的議題設定，因此小黨會企圖使委員會做出將提案送交黨團協商的決議。由於不少我國的委員會衍生了委員會內不表決的慣例，兼以召集委員在委員會議事上擁有的權力，小黨得透過黨籍委員以及所屬的召委促使委員會做出將提案送交小黨偏好的審議進程的決議，即送交黨團協商。

除了政黨對委員會決議是否送協商產生影響，本研究認為委員會屬性包含委員會的專業程度、委員會決議時的會期也會影響委員會是否送協商的決議；提案的屬性包含提案內容、有無對案、提案規模以及是否為技術性提案也將影響委員會決議。

本研究蒐集第五屆、第六屆所有達到委員會決議是否送協商的審議進程的提案，使用交叉表以及機率單元模型分析各變項與委員會決議是否送協商間的關係。此外，藉由委員會公報中記載委員的言行、報章雜誌引述委員的發言、以往研究對委員的訪談，透過這些資料的引述顯現委員會在決議是否送協商時在場的實際狀況與委員的想法，使用這些活靈活現的委員對話來賦予本研究量化資料骨架外的質化血肉。

研究發現部分程度驗證本研究的假設，小黨黨團的提案確實比較容易被委員會決議送交黨團協商，但是在國民黨影響委員會是否送黨團協商部分卻出現與本研究預期不同的情形。根據筆者逐一檢視委員會公報發現在委員會審議時主席的確具有影響委員會決議的能力，主席可以在決議時逕行決定；依據在場是否有人數優勢來決定是否要採行表決的方式；透過宣布進行委員會內部的協商；決定是否要對爭議條文繼續討論或保留等種種議事上的手段，主席在影響委員會決議是否送協商發揮很大的影響力。交叉表與研究模型顯示，當親民黨、無盟召委

擔任委員會主席時審議的提案比較容易被送交黨團協商，但是，出乎本研究預期的是，國民的召委擔任主席時也經常將提案送交黨團協商，筆者認為這可能源自於國民黨黨紀不彰，當召委可以擺脫黨紀控制時，這一個召委就等同一個小黨，身為協商當然代表，他以一個委員的身份就可以在黨團協商時影響提案，進而交換自己偏好的提案，故國民黨召委審議提案時提案容易送交協商。此外，研究範圍時間由民進黨擔任少數政府的執政黨，國民黨則是國會最大的反對黨，又因為國民黨僅掌握三成到四成的席次，故送交黨團協商反而成為國民黨阻絕民進黨的手段，這導致在模型中國民黨的行為不同於研究假設所預期的大黨行為。檢視國民黨團提案被協商的委員會公報，發現國民黨團提案之所以被送交協商常是遭到其他政黨阻絕所致，而有些突發或獨特的情形也不是理論所能涵蓋。

研究結果顯示委員會的專業程度影響委員會是否決議將提案交送黨團協商，若委員會流動率低表示該委員會長期由同一批委員擔任，所以委員熟悉該委員會負責範圍的事務，得培養其專業能力，也因為委員間彼此歷經長時間的磨合，所以較容易能夠有秩序的審議並較能夠對有爭議的條文達成共識，因此不須將提案條文保留而送交黨團協商。在決議會期部分，研究結果也證實當委員會是在屆期初與屆期末決議時，被決議的提案較不會被送交黨團協商，這是由於能在委員都還在剛剛熟悉彼此的屆期初期就能完成審議的提案多半具有高度共識；而屆期末審議的提案，由於協商期的影響可能導致委員會完成審議的議案最後反而無法及時完成協商，因為屆期不繼續原則提案須等到下屆從頭來過，在這個考量下委員會傾向不會在最後一個會期將提案送交協商。

研究結果同時發現提案的性質將影響委員會決議是否送交黨團協商。有對案顯示不同委員或不同政黨對相同的議題都表達關心，但彼此有不同的看法，因此彼此提出的版本間會有衝突的條文，這類提案委員會傾向送交黨團協商。除了有無對案外，由於政黨在一些傳統議題上具意識型態的衝突，這是委員會所無法

逕自解決的，研究結果顯示當提案內容屬於政治與兩岸關係類，有很高的比例被委員會送交黨團協商。社會福利類涉及特定選民利益，也是政黨競爭的焦點，因此也傾向被送交協商；政府機關類涉及行政機關的縮減或擴張，在執政與在野黨的不同考量下容易引起爭議，因此亦常被送交協商。研究結果並驗證新制訂案與大幅修正的提案因為包含條文數較多，稀釋委員會能夠詳盡審議的時間，所以較容易被委員會決議送交黨團協商。最後，如同研究假設所預期，當提案是屬於技術性提案，由於這類提案具有時間性與必須性，又不常涉及利益，所以委員會傾向不送交黨團協商。

本研究發現，「政黨」、「委員會屬性」、「提案屬性」影響委員會決議是否送交黨團協商，席次多寡不同的政黨對於黨團協商有不同的態度，小黨對黨團協商的偏好使小黨有動機藉由動員黨籍委員與黨籍召委促使委員會做出送交黨團協商的決議，透過黨團協商小黨能發揮超過席次比例的影響力。但是，由於國民黨具有召委選任與黨紀不彰的獨特性，兼以第五、六屆立法院沒有任何一黨過半，同時面對當時的少數政府，在這些特殊的態勢下，政黨的行為並未能盡如理論所預期。不過，立法委員、政黨在面臨瞬息萬變、各不相同的情況下本來就會有各式各樣的反應，研究者雖然盡力將這些行為模式化，企圖透過理論去解釋這些複雜的行為，但也總有未盡之處，而這些未能解釋的部分將觸發新的研究動機，這也正是國會研究有趣之處。

第二節 研究限制與未來研究建議

在研究限制部分，本研究欲瞭解小黨在影響委員會決議送交黨團協商上扮演的角色，並控制委員會屬性以及提案的屬性。但小黨委員為因應第七屆的選舉的選制改革，在第六屆後期不少小黨委員相繼加入國民黨、民進黨兩大黨，其

中又以親民黨委員加入國民黨的數量最多。在國民黨黨主席吳伯雄、與親民黨黨主席宋楚瑜的「吳宋會」後，六名親民黨籍委員加入國民黨，並由國、親兩黨共同推薦競選區域立委，另有四名親民黨籍委員在親民黨黨主席宋楚瑜的同意下加入國民黨並登記在國民黨禮讓的不分區立委名單中。¹⁶⁰台聯也有四名立委退出台聯改加入民進黨。¹⁶¹在這種情況下，雖然黨籍轉換，但這些委員仍與原屬黨團保持相當良好的關係，依舊有可能在擔任委員會主席時替原屬的小黨提供幫助，表現出與以往一樣企圖使提案交付黨團協商以利小黨的行為，但是本研究在此時已經將該委員的黨籍更改為非小黨。上述第六屆後期這種加入大黨的原小黨委員他們和原屬黨團間「藕斷絲連」的情形有可能會影響本研究的結果。

其次，在委員會審議的過程中，常常可以看見主席針對有爭議條文當場採取休息協商。此類協商雖然不具有法律上的效力，但許多本來因為爭議而須保留交付黨團協商的條文卻能透過這種委員會內的非正式協商獲得解決，進而影響委員會決議是否送交黨團協商。然而此類委員會內的協商過程並不會登載於公報上，除非能夠實際參與每個委員會的每場會議，不然也難以瞭解在這類協商中政黨、委員間的競合過程。無從衡量此類協商對於委員會決議交付黨團協商的影響程度，也無法實地觀察協商的過程，可能會使本研究企圖找出影響委員會決議的因素上有漏失之處。

最後，本研究選擇小黨林立的第五屆、第六屆為研究範圍，然而此時期立法院中並沒有一個能掌握過半席次的真正「大黨」，也就意謂沒有一個政黨能夠確保在院會中多數決原則下的表決能夠獲勝，這導致研究的結果與理論的預期有差異。在第七屆中國民黨擁有超過七成的席次，成為典型的大黨，在第七屆截至

¹⁶⁰ 林沂鋒，2007，〈吳宋會 敲定國民黨禮讓親民黨四席立委〉，大紀元新聞，11月14日，<http://www.epochtimes.com/b5/7/11/14/n1901077p.htm>。

¹⁶¹ 中央社，2007，〈柯建銘：離開台聯4立委 明加入民進黨〉，大紀元新聞，11月8日，<http://forums.chinatimes.com/report/vote2007/dpp/20071108527.htm>。

2011年1月1日為止，已足足進行了917次表決，遠遠高於第五屆的363次與第六屆的258次，顯示國民黨儘可能降低黨團協商的影響力，用表決來取代協商，避免民進黨、無盟透過黨團協商達成阻絕國民黨提案的負面議程設定，國民黨也用表決來阻絕自己所不喜歡的提案。在甫選出第八屆立法委員會後，第七屆的「看守國會」在國民黨的主導下決定加開臨時會，立法院長王金平先召開協商但未能達成結論，國民黨透過人數優勢表決通過加開臨時會，在臨時會中民進黨只能透過提案表決來阻延議事並表達不滿。¹⁶²在第七屆的國民黨行為明顯更符合本文理論中的大黨行為，而淪為小黨的民進黨則可能出現與第五屆、第六屆迥異的行為，轉換為小黨企圖透過黨團協商獲取較多的權力。不過在第七屆院會只剩兩個小黨黨團，可能作為研究的案例會因此而減少，然而近日選出的第八屆立法院，除原來的國民黨、民進黨到達黨團門檻外，親民黨與台聯也越過組成黨團門檻的席次，無盟雖僅有顏清標、高金素梅當選，但第八屆院會還有另一位無黨籍委員陳雪生，一旦無盟能拉攏陳雪生或吸引在會期中退黨者則仍能成立黨團，第八屆的國民黨依然擁有過半席次，在小黨團增加的情況下，大黨與小黨在影響委員會是否決議送交黨團協商上的攻防互動將更為有趣，或許也更適合做為驗證本文理論的研究範圍。

在對未來的研究建議部分，第七屆的立法院生態呈現國民黨與民進黨對決的狀況，原來的小黨除無盟僅能到達組成黨團的門檻，國民黨掌握七成以上席次，民進黨相較下從原來的第五、六屆的大黨身份變成第七屆的小黨，在席次難以與國民黨抗衡的情下，民進黨黨團是否在影響委員會送交黨團協商上的態度有所轉變？是否在院會中採用更多程序上的阻絕方式？這些都十分值得研究。國民黨在2008年4月25日挾其席次優勢通過立法，將黨團協商期進一步縮短為一個月，黨團協商協商全程錄音錄影，併同協商結論刊登在公報，且協商結論若與委

¹⁶² 陳文信、管嫫媛，2012，〈立院加開臨時會 法案年關大清倉 農漁法等快速過關〉，《中國時報》，1月20日。<http://news.chinatimes.com/politics/110101/112012012000123.html>。

員會審查的決議有明顯差距時，提出修正的黨團應將理由載於公報，這些都是明顯要縮限黨團協商的影响力。這些修正是否發揮效果，進而影響委員會決議將提案送黨團協商的比率？這也值得後續的研究探討。

本研究也發現第五、六屆委員會有時會出現為等待行政院提出相應的版本而將委員、黨團的提案送交協商的情形，這使行政院的意志可以後發先至並在委員會展現影响力，此外在黨團協商時常有邀請行政部門官員到場的情況，行政院對於黨團協商的態度以及行政院對與委員會決議是否送協商的影響力是本研究比較沒有接觸到的一塊，若能在後續屆期的研究中透過對行政官員的訪談，以及實際比較黨團協商版本與行政院提案版本的差異，應該能讓相關議題的研究更具有價值。



參考書目

一、中文部分

王文科，1995，《教育研究法》，台北市：五南。

王金平，2003，〈多黨生態下的立法院〉，《立法院院聞》，31(2):11-21。

王業立，2002，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，86：82-97。

朱志宏，1995，《立法論》，台北市：三民。

李誌偉，2009，〈台灣立法院議程設定研究：二到六屆之分析〉，東吳大學政治學系碩士論文。

李舜文，2006，〈立法院常設委員會召集委員之研究〉，銘傳大學公共事務學系碩士論文。

李瀚林，2008，〈民間聯盟參與1,410億治水預算審查—政治機會結構的觀點〉，《台灣民主季刊》5(4)：87-128。

何嵩婷，2005，〈立法院黨團協商制度對國會立法之影響分析：以第五屆立法院為例〉，東吳大學政治學系碩士論文。

吳坤鴻，2000，〈我國立法院「政黨協商制度」之研究〉，東海大學政治學系碩士論文。

吳東欽，2007，〈一致政府與分立政府對國會立法之影響—議程阻絕觀點之分析〉，國立政治大學行政管理學系碩士論文。

周建邦，2009，〈現階段立法院黨團協商之研究（2008.2.1 至 2009.6.16）〉，臺灣大學國家發展研究所學位論文。

周萬來，2004，《立法院職權行使法逐條釋論》，台北市：五南。

-----，2008，《議案審議--立法院運作實況》，台北市，五南。

林瑞雯，2002，〈立法院委員會與黨團協商制度之研究（1999-2002）〉，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

胡慶祖，2006，《政黨合作與結盟》，台北市：五南。

徐火炎，1998，〈台灣的選舉與社會分歧結構：政黨競爭與民主化〉，載於《兩岸基層選舉與政治社會變遷》陳明通、鄭永年主編，台北：月旦出版社。

高千雯譯，2005，Moshe Maor 著，1997，《政黨制度的比較分析》，台北：韋伯文化。

張哲維，2009，〈委員會影響力的決定因素：第六屆立法院的分析〉，國立政治大學政治學系碩士論文。

盛杏媛，1998，〈立法委員為什麼遊走在不同的委員會〉，載於《政治制度》：361-399，林繼文主編，台北：中央研究院。

-----，1999，〈政黨動員與立法政治〉，國立政治大學政治系午餐會，政治大學政治學系。

-----，2001，〈立法委員正式與非正式立法參與之研究〉，《問題與研究》40(5)：81-104。

-----，2001，〈我國政黨主導立法的困境與解決之道〉，載於《國會改革：台灣民主憲政的新境界》：165-205，蘇永欽主編，台北：新台灣人文教基金會。

-----，2002，〈統獨議題與台灣選民的投票行為：一九九〇年代的分析〉，《選舉研究》，9(1):41-80。

-----，2010，〈議程設定與立法產出：行政機關與立法機關在立法過程中的影響力〉，2010年「轉變中的行政立法關係」學術研討會。台北：東吳大學。

盛杏媛、周應龍，2008，〈選樣偏誤模型在調查研究中項目無反應問題的應用〉，《台灣政治學刊》，12(1)：147-183。

盛杏媛、陳義彥，2003，〈政治分歧與政黨競爭：2001年立委選舉的分析〉，《選舉研究》，10(1):7-40。

- 陳政亮，2010，〈社會保險的失敗：從勞基法到勞工退休金條例〉，《臺灣社會研究》，79：5-50。
- 陳采葳，2003，〈立法院黨團協商制度對國會議事運作影響之分析(1996-2003)〉，銘傳大學政治學系碩士論文。
- 陳淑芳，2002，〈國會改革五法實施之成效與檢討〉，《月旦法學》，85：26-41。
- 陳英鈴，2002，〈委員會專業化與國會改革〉，《新世紀智庫論壇》，17：33-41。
- 黃秀端，2000，〈立法院內不同類型委員會的運作方式〉，《東吳政治學報》，11：35-70。
- ，2003，〈分立政府、議題設定與程序委員會〉，「世局變動中台灣政治」學術研討會。台北：台灣政治學會。
- ，2004，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，7(2)：3-49。
- 黃士豪，2007，〈影響立法委員介入官僚行政因素之研究〉，政治大學政治學系碩士論文。
- 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。
- 董安琪譯，1989，Mancur Olson 著，1984，《集體行動的邏輯》，台北：遠流。
- 楊超，2007，〈政黨輪替後立法院黨團組織運作之研究-以中國國民黨為例〉，政治大學行政管理碩士學程論文。
- 楊泰順，2001，〈國會運作與政黨協商〉載於《國會改革：台灣民主憲政的新境界》蘇永欽主編，台北：新台灣人文教基金會，頁 127-149。
- ，2002，〈朝野協商：利益包裝或分歧整合〉，《國政評論》，台北：財團法人國家政策研究基金會。
- 楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園，1997，《社會及行為科學研究方法》，台北：東華。

- 楊婉瑩，2002，〈立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例〉，《問題研究》，41(4)：83-113。
- ，2004，〈立法院制度變革如何形塑立委行為--黨團協商制度的轉變分析〉，「民主化、全球化、議會角色」學術研討會，高雄：國立中山大學政治所與高雄市議會。
- 楊婉瑩、陳采葳，2004，〈國會改革風潮下黨團協商制度之轉變與評估〉，《東吳政治學報》，19：111-150。
- 雷飛龍譯，2003，Giovanni Sartori 譯，1976，《最新政黨與政黨制度》，台北：韋柏文化。
- 葉至誠，2000，《社會科學概論》，台北市：揚智文化。
- 鄭勝元，2005，〈立法院召集委員議程設定之研究—以政黨為核心之分析〉，國立政治大學政治學系碩士論文。
- 趙弘章，2005，〈我國立法院委員會專業化與黨團協商透明化之分析〉，《中山人文社會科學期刊》，13(1)：37-54。
- 劉有恆，2002，〈美國國會委員會之地位與角色〉，「國會改革與憲政發展」學術研討會，台北：國家政策研究基金會。
- 劉致賢、何景榮譯，2004，W. C. Muller and K. Strom 著，1999，《聯合內閣與少數政府 政策、官職或選票？》，台北：韋柏文化。
- 劉淑惠、廖益興，1999，〈立法院政黨協商機制的演變與發展〉，「邁向二十一世紀的立法院—新國會、新規範、挑戰」學術研討會論文，台北：國策研究院。
- 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。
- ，2007，〈我國立法委員選擇常設委員會之研究：以第五屆立法委員為例〉，《東吳政治學報》，25(3)：131-182。

謝宜璇，2007，〈政治過程對政策合法化的影響--以菸害防制法修正案為例〉，南華大學公共行政與政策研究所碩士論文。

羅清俊，2004，〈分配政策與預算制定之政治分析〉，《政治科學論叢》21：149-188。

藍文君，2007，〈召集委員的性別權力模式-以第五屆立法院為例〉，國立政治大學政治學系碩士論文。

羅傳賢，2002，《立法程序與技術》，台北市：五南。

羅國豪，2005，〈我國國會黨團在政黨中的角色與地位-與英美之比較〉，東海大學政治學系碩士論文。

二、英文部分

Aldrich, John H. and David W. Rohde. 2001. "The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the electoral Connection." In Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. *Congress Reconsidered*: 269-292. 7th edition. Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.

Axelrod, Robert. 1970. *Conflict of Interest: A Theory of Divergent goal with Applications to Politics*. Chicago: Markham

Bachrach, Peter and Morton Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *American Political Science Review* 56: 947-952.

Bowler, Shaun. 2002. "Parties in Legislatures: Two Competing Explanations" in Russ Dalton and Martin Wattenberg. *Parties Without Partisans*: 157-179. Oxford University Press.

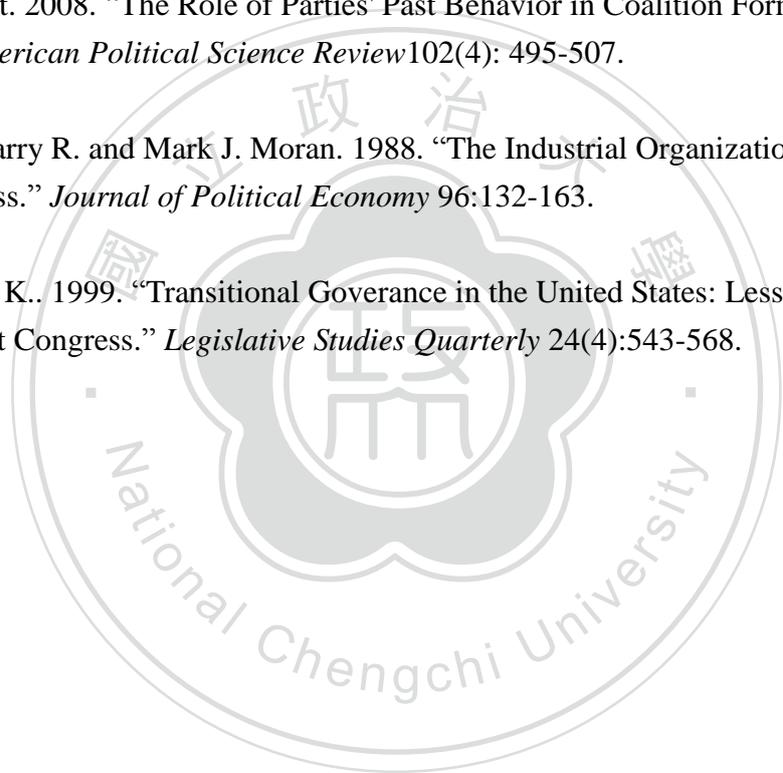
Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, CA: University of California Press.

Cobb, R. W. and C. D. Elder. 1983. *Participation in American Politics: The Dynamic of Agenda Building*. Baltimore: John Hopkins University Press.

- Collet, Christian and Martin P. Wattenberg. 1999. "Strategically Unambitious: Minor Party and Independent Candidates in the 1996 Congressional Elections." In Shea, Daniel and John C. Green, eds. *The State of the Parties*: 229-248. 3rd Edition. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting The Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Crowe, Edward. 1986. "The Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in British House of Common." *Legislative Studies Quarterly* 11:161-186.
- Dahl, Robert A.. 1961. *Who Governs? ? Democracy and Power in an American*. New Haven. Yale University Press.
- Dodd, Lawrence. 1976. *Coalition in Parliamentary Government*. New Jersey: Princeton University Press.
- Dodd, Richard. 1977. "Congress and the Quest of power." In Lawrence Dodd and Bruce I. Oppenheimer. *Congress Reconsidered*:269-307. New York: Preger Publishers.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political party: Their Organization and Activity in the Morden State*. NY: Wiley.
- Fenno, Richard F. Jr.. 1973. *Congressman in committee*. Boston: Little. Brown and Company.
- Gerring, John. 2005. "Minor Parties in Plurality Electoral Systems." *Party Politics* 11(1):79-107.
- Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Party and Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kim, Jae-On and Mahn-Geum Ohn. 1992. "A Theory of Minor-Party Persistence: Election Rules, Social Cleavage, and the Number of Political Parties." *Social Forces* 70(3):575-599.

- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Laver, Michael and Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Leiserson, Michael. 1970. "Coalition Government in Japan." In Sven Groennings, E. W. Kelley and Michael Leiserson (ed.) *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspective and Cases from Four Continents*:80-102. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics* 16:677-715.
- Lem, Steve B. and Conor M. Dowling "Picking Their Spots: Minor Party Candidates in Gubernatorial Elections." *Political Research Quarterly* 59(3):471-480
- Maltzman, Forrest. 1997. *Competing Principals: Committees, Parties, and the Organization of Congress*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mayhew, R. David. 1974. *Congress : The Electoral Connection*. New Heaven and London: Yale University Press.
- Muller-Rommel, Ferdinand. 2002. "The Lifespan and the Political Performace of Green Parties in Western Europe" in Ferdinand Muller-Rommel & Thomas Poguntke eds. *Green Parties in National Government*:1-16. London: Frank Cass Publisher.
- Riker, William. 1962. *The Theory of Political Coalition*. New Haven: Yale University Press
- 1981 "The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science." *American Political Science Riview* 76(4):753-766.
- Rosenstone, Steven J., Roy L. Behr, and Edward H. Lazarus. 1996. *Third Parties in America: Citizen Response to Major Party Failure*. Princeton: Princeton University Press.

- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81:85-104.
- Sinclair, Barbara. 1999. "Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-Agent Theory and House Majority Party Leadership." *Legislative Studies Quarterly* 24(3): 421-449.
- Thies, Michael F. 2001. "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments." *American Journal Political Science* 45(3):580-598
- Tavits, Margit. 2008. "The Role of Parties' Past Behavior in Coalition Formation." *The American Political Science Review* 102(4): 495-507.
- Weingast, Barry R. and Mark J. Moran. 1988. "The Industrial Organization of Congress." *Journal of Political Economy* 96:132-163.
- Wilson, Rick K.. 1999. "Transitional Governance in the United States: Lessons from the First Congress." *Legislative Studies Quarterly* 24(4):543-568.



附錄 提案內容分類表

政治與兩岸關係類

憲政體制	立法院(國會)	人權議題	選舉問題	政治事件
01 總統權責	01 議程安排	01 人民請願	01 選區規劃	01 三一九槍擊案
02 立法院職權變動	02 議事效率	02 集會遊行	02 總統選舉	
03 連戰兼任行政院長事件	03 議事規則	03 言論自由	03 競選活動	
04 修憲議題	04 國會監督權	04 女性權益	04 僑選	
05 憲法解釋	05 召集委員選舉	05 軍中人權	05 選舉經費	
06 國民大會		06 慰安婦賠償	06 保障名額	
07 監察院存廢		07 二二八事件補償	07 選舉人、候選人資格	
			08 罷免案	
			09 政黨、候選人競選廣告	
			10 賄選	
兩岸人民	兩岸教育	兩岸經貿	兩岸政治、軍事	統獨及兩岸關係
01 民間交流、三通	01 兩岸文化交流	01 經貿政策(戒急用忍)	01 文宣	01 統獨
02 兩岸人民關係	02 大陸學歷認定	02 專責機構	02 港澳地區	02 國號主權
03 台胞人身安全	03 台商設校	03 兩岸商業關係	03 兩岸談判	03 省政府功能調整
			04 中共導彈演習	
			05 中共內政政治	
族群問題	重要議題	陽光政治	政黨政治	公投
01 蒙藏委員會	01 黨營事業管理	01 遊說法	01 政黨法	
02 達賴訪台	02 民主化		02 黨產	
03 山地行政				
04 原住民權益				

05 族群平等				
---------	--	--	--	--

社會福利類

勞工問題	一般福利	社會救助
01 勞工政策制訂	01 國民年金討論	01 貧富懸殊
02 外籍勞工	02 全民健保	02 救濟
03 工時	03 急難救助	03 失業保險
04 工會	04 身心障礙者福利	04 就業輔導轉業
05 工資	05 老人福利、老人安養	
06 勞保	06 農民保險、福利	
07 勞資爭議	07 青少年、兒童福利	
08 執業範圍認定	08 婦女福利	
	09 勞工福利	
	10 國民住宅	

財經財政交通類

農林魚牧類	公營事業	對外貿易	工商管理	
01 農業政策	01 中油	01 貿易談判	01 工商登記	11 策略性工業
02 糧食政策	02 中油工安事件	02 智慧財產權談判	02 民間企業經營管理	12 貿易救濟
03 農漁會	03 石化工業輔導	03 加入 WTO 相關	03 商標專利	13 公司法
04 農業保護	04 中鋼	04 海外貿易拓展	04 商品檢驗	14 經濟犯罪
05 林政管理	05 台電	05 政策性採購	05 財團法人管理	15 亞太營運中心
06 漁業保護	06 中華電信	06 南向政策	06 地下經濟	16 Y2K 處理
07 水利	07 事業盈餘繳庫	07 貿易糾紛	07 公平交易	17 加工出口區
08 農產運銷	08 台糖		08 油價/物價	18 科學園區

09 漁船管理、執照	09 臺肥		09 促進產業升級	19 網路管理
10 農業金融	10 公營事業民營化		10 產業發展	20 消費者保護
	11 鐵路			
經建計畫、公共工程	土地開發與都市計畫	能源開發與利用	離島開發與建設	博弈特區開發
01 經建計畫	01 土地開發	01 再生能源	01 居民免稅	
02 公共工程招標	02 都市計畫			
03 高速鐵路規劃/投資	03 城鄉差距			
04 二期航站	04 東部開發			
05 機場捷運	05 山坡地利用			
06 都市捷運規劃	06 違建			
07 興建中高速公路	07 林肯大郡事件			
08 工程品質、效率	08 土地徵收、補償			
	09 農地使用、變更			
金融	賦稅	海關	預(決)算編列	國有財產
01 台幣匯率外匯政策	01 取消特定稅賦	01 驗關規則	01 教科文預算	01 公共保留地處置
02 證券市場	02 軍公教免稅	02 海關疏漏	02 預算監督	02 侵佔國土
03 銀行管理	03 稅率	03 海關稅率	03 預算籌編	03 國家公園
04 基層金融機構管理	04 營業所得稅		04 統籌分配款	04 國土規劃
05 金融弊案	05 兩稅合一		05 預算赤字	05 國土出售
06 金融風暴危機	06 稅制稽核		06 預算分配	
07 保險	07 證交稅/證所稅			
08 央行主管業務	08 公債			

09 四大基金				
10 更生保護				
中央與地方財政劃分	政府採購	獎勵投資	電子票券	
鐵、公路(管理)	航空	海運	郵政	
01 高速公路(中山高)	01 國際客、貨民營	01 增建新港	01 員額編制	
02 鐵公路開放民營	02 航空票價	02 停泊管制	02 郵遞區號	
03 鐵路運輸	03 航空管制	03 港埠行政	03 郵資	
04 高速鐵路	04 飛航安全	04 海運拓展	04 郵票	
05 捷運	05 開闢航線	05 港市合一	05 投遞	
	06 機場管理		06 郵政儲金	
	07 華航基金會			
	08 飛安事故			
電信	交通行政	氣象	觀光休閒	交通建設補償回饋
01 無線電話開放	01 停車問題	01 氣象站設置	01 護照、簽證	
02 技術轉移	02 交通整頓	02 氣象預測	02 觀光拓展	
03 電信營運執照	03 交通管制		03 旅行社	
04 費率	04 牌、駕照		04 旅遊糾紛	
05 器材管制	05 車輛監理、規費		05 旅館	
06 電信交換機採購	06 相關法規修訂		06 休閒設施	
07 電話裝機	07 酒後駕車管理			
08 通信品質	08 營業車安全管理			
	09 計程車管理			

文化與教育類

教育政策	師資問題	職業教育	親職、社會教育、特教	體育
01 義務教育	01 師範教育體系	01 檢定制度	01 親職、學前教育	01 選手培育
02 學術獨立	02 任課時數	02 建教合作	02 補校	02 體育設施
03 高等教育	03 師資編制	03 職業訓練	03 補習班	03 運動器材
04 中等學校教育	04 代課老師	04 國光藝校事件	04 社區大學	04 體育課程
05 學費政策	05 教師福利		05 空中大學	05 國際體育活動
06 教育資源分配	06 進修管道		06 特殊教育	06 體能訓練
07 多元入學方案	07 師資評鑑			
08 教育改革	08 教職員退輔			
09 兩性教育				
11 大學法人化				
學校行政	教學課程	文化建設	電視、廣播、電影	新聞
01 私校行政	01 教科書內容	01 文化行政（文建會）	01 黨政軍退出三台台	01 新聞自由
02 增設校、系	02 母語教學	02 國家文化中心	02 頻道開放	02 記者規範
03 制服	03 本土教育	03 地方文化中心	03 公共電視	03 新聞公正
04 教育輪調	04 外語教學	04 其他表演場地	04 無線電視	04 記者會制度
05 校地	05 成績考察	05 古蹟維修	05 國家電台	
06 校外活動		06 國際文化交流	06 有線電視	
07 學生保險		07 圖書館、博物館	07 電檢	
08 駐警		08 文化宣導	08 電視節目品質	
09 校園安全			09 電影（例 國片輔導金）	
10 學校設施				
11 校園商業行為管理				

出版	藝文			
01 著作權維護	01 藝文活動			
02 廣告管理	02 藝人保障			
03 出版品管理	03 民俗工藝			
04 抄襲事件				

國防與外交

國軍	國防行政		退除役官兵	國防採購
01 軍官任期任用	01 國防組織法	10 軍中非軍職人員福利待遇	01 退輔會	01 國防採購
02 兵役	02 軍令軍政一元化	11 國防醫療	02 軍眷	02 軍購弊案
03 二代軍計畫(精實案)	03 國防機密	12 軍事審判法	03 後備軍人	03 國軍光華二代艦採購案
04 軍紀	04 軍事教育	13 國防現代化、國際化	04 滯留泰北前國軍	
05 軍人待遇、福利	05 國防工業	14 軍事演習、飛彈試射		
06 軍事研究單位	06 全聯社(軍公教福利中心)	15 掃雷工作		
07 軍中意外	07 金馬開放			
08 國軍設備	08 愛國者飛彈TMD			
09 替代役	09 救災			
國防預算	外交政策	外交行政	海外華僑	眷村榮民照顧
	01 拓展外交	01 外交人員能力	01 僑政	01 眷村改建
	02 外交政策定位	02 外交人事	02 僑教	02 榮民照顧
	03 海外經濟合作發展基金、經貿外交	03 福明輪案		
	04 國際援助、合作	04 罪犯引渡		

社會與環境類

社會治安	公共安全	社會風氣	社會運動	宗教管理
01 掃黑行動	01 公共安全設施	01 色情	01 勞工運動	01 寺廟、教堂管理
02 兒童安全	02 公安意外事件（三重天臺、台中衛爾康大火）	02 彩券	02 消費者保護運動	02 宋七力、妙天事件
03 婦女安全	03 反恐	03 賭博性電玩、管理	03 原住民人權運動	03 靈骨塔管理
04 青少年犯罪	04 公寓大廈管理	04 賭博	04 婦女運動	
05 槍械管制		05 煙毒	05 教師人權運動	
06 慶典安全		06 綁架	06 新約教會抗議運動	
07 詐騙電話		07 飆車	07 老兵福利自救運動	
08 鞭刑			08 殘障及福利弱勢團體運動	
09 家暴			09 農民運動	
10 暴力討債			10 政治受難者人權運動	
			11 客家人權益運動	
專業人員職業規範	公益彩券	生態保育	垃圾處理	污染防制
		01 河川整治	01 垃圾場	01 污染標準
		02 生物保育	02 資源回收	02 廢棄物管理
		03 生態保育運動	03 廢棄物亂倒	03 水污染
		04 水土保持		04 空氣污染
		05 工業污染		05 公害糾紛
		06 濱南		06 五輕、六輕
		07 水源保護區		07 噪音
				08 輻射屋污染
				09 菸害防制

核電	美濃水庫	環境影響評估	醫政	藥政（含化妝品、保健食品、用品）
01 核能安全	01 能源開發利用		01 醫療服務公益醫療	01 藥品管制
02 核能開發	02 反美濃水庫行動		02 醫療產業政策	02 醫藥分業
03 反核運動			03 醫院管理	03 藥物檢驗
04 原能研究			04 牙醫	04 中醫藥發展
			05 山地醫療	05 藥事人員管理
			06 中醫	06 療斃殊事件
			07 醫療保險給付	07 誇大療效
			08 器官捐贈	
食品衛生管理	防疫	保健保健	司法風紀	法制
01 食品添加物	01 登革熱防制	01 建立長期慢性疾病機構	01 司法獨立、司法改革	01 法制健全
02 飲水衛生	02 愛滋病	02 視力保健	02 司法黃牛	02 法條解釋
03 食品檢驗	03 腸病毒	03 健康檢查	03 司法威信	03 公務人員懲戒
04 食品安全	04 口蹄疫事件	04 急救防治中心		04 國家賠償
05 菸酒管理	05 檢疫	05 優生保健		05 罰金罰鍰
		06 安養中心		
		07 精神病患		
		08 人工生殖		
司法保護	司法法務行政	法務調查	獄政	犯罪警政
01 濫權羈押、刑求	01 檢察人訓練	01 公正偵察、政治偵察	01 保釋規定	01 警察偵察、工作
02 公設辯護人	02 觀護人制度	02 蘇建和案	02 受刑人保護	02 消防、防災、救災
03 保安處分	03 減少訴訟糾紛	03 彭紹謹受襲案	03 監所管理	03 警察風紀、周人蔘案
	04 司法效率	06 戒護	04 技藝訓練	04 警察配備
	05 檢察人員安全	07 法外就醫	05 減刑、大赦、特赦、復權	05 警察人員任用、待遇素質配

				置
	06 法醫	08 少年監獄		06 警察安全
	07 通譯			07 警械使用
	08 少年事件相關			
	09 法官福利			
	10 檢察官調派			
民事親屬	犯罪被害人權益 補償	訴願或行政訴訟		

政府機關類

部會體制	人事行政	一般行政	政風	地方政府
01 行政院組織法	01 官員操守	01 離島政策	01 官商勾結	01 基層民代福利
02 權責區分(部會)	02 行政效率	02 行政區劃	02 貪污	02 地方首長
03 內閣人事相關(例：馬英九請辭案)	03 行政革新	03 機關增設與裁撤、調整(部會層級以下)	03 關說	03 基層民代職權
04 政府機關職能	04 退休	04 戶政、國民卡	04 行賄	
05 部會首長形象	05 待遇與公保	05 國籍(歸化、入籍等)	05 官員操守	
06 NCC	06 公務員任用與考試	06 個人資料保護		
	07 考績、訓練、升遷			
	08 彈性上班及休假			
	09 隔週休二日			
	10 專才延攬			
	11 雙重國籍			
行政中立	正副總統禮遇	政務官待遇	行政執行	移民管理
	01 家人眷屬			