

黨團協商機制： 從制度化觀點分析

盛杏媛* 黃士豪**

- 一、前言
- 二、衡量黨團協商制度化指標的建立
- 三、研究設計與方法
- 四、黨團協商機制使用的頻率與效果
- 五、黨團協商機制的規則與程序是否依照
普遍性原則執行
- 六、政治行動者對黨團協商的看法
- 七、結論

本文欲以制度化的觀點來評估黨團協商機制，希望回答以下研究問題：首先，黨團協商機制是否被頻繁的使用，以去解決重大爭議，且黨團協商機制解決重大爭議是否有效；其次，黨團協商機制的規則與程序是否依照普遍性原則來規律地執行，

本文的資料來自於科技部研究計畫「國會政黨的制度化」（計畫編號 MOST104-2410-H-088-MY2），作者感謝科技部對於本研究計畫的補助，以及王業立教授與兩位匿名評審者的指教與建議。

* 國立政治大學政治學系教授。Email: syshen@nccu.edu.tw

** 國立政治大學政治學系博士後研究員。Email: tohow2011@gmail.com

投稿日期：2016年6月18日；接受刊登日期：2017年4月27日。

東吳政治學報/2017/第三十五卷第一期/頁 37-92。

不因個案或個人（尤其是立法院長）的意志而有差別；第三，黨團協商機制是否被政治行動者所普遍認同，是一個具有價值的存在。本文以第八屆立法院為分析的基礎，使用的方法包括：對於立法院提案的內容分析，以就實際面去觀察黨團協商應用的狀況以及其效果；其次是對立委的深入訪談與對立委助理的調查訪問，期望如此得以從政治行動者的角度看他們對於黨團協商的看法。研究結果顯示，首先，在實務運作上，黨團協商機制相較於記名表決，已經成為最常被用來處理立法院爭議的機制，而且是爭議法案要通過三讀的關鍵因素；其次更重要的是，黨團協商機制獲得政治行動者，包括多數黨、少數黨與小黨的認同，這有利於黨團協商的制度化。然而，黨團協商在實務運作上並未完全遵照協商期一個月的規定，且立法院院長的意志與判斷，也決定了相當一部份法案是否被交付協商，以及協商成敗的命運，也就是說，黨團協商在實務運作上並沒有完全按照普遍性原則來運作，因此尚未達到制度化的標準。

關鍵詞：黨團協商、制度化、記名表決、議長中立化

一、前言

國會作為一個代議機體，本就要將社會上各式各樣的聲音、意見與利益放在國會議場上辯論，並得到一個最後的結果，因此衝突是民主國家國會在運作程序上的一個重要特色，而如何將處理衝突的方式適當的制度化，是國會能夠發揮效能，透過立法以處理國家發生重要問題的決定因素，也因此政治學者 Olson 在討論民主國家的立法制度時，就指出「國會制度化衝突」（Legislatures institutionalize conflict.）的至理名言（Olson, 1994: 7）。既然衝突不可避免，為了法案的通過，政治行動者之間就法案的內容進行協商，本就是法案通過必不可少的潤滑劑，台灣立法院比較特殊的是，不止有協商的實質，更將黨團協商機制正式法制化。

時間推到 1980 年代中期，台灣在民主轉型過程中，面臨逐漸升高的政黨競爭，因為朝野政黨席次懸殊，因此在野黨以肢體衝突的策略，凸顯國會結構的問題（王業立，2014：3），同時因為黨際之間的衝突，激化了原本在複數選區單記不可讓渡投票制下的黨內競爭，立法委員為求連任而追求個人選票，在立法院議事過程中力求表現（盛杏澐，2001），屢屢引發激烈的肢體衝突，致使立法院的議事秩序混亂（周良黛，1994；廖達琪，1996；1997）。自第二屆起，立法院中具有五席以上的政黨得成立黨團，黨團之間就開始有非正式的協商（王業立，2014：3），然而立法院議事秩序仍然混亂，因此自第三屆第三會期開始，當時的立法院院長劉松藩就裁定委員會審畢的法案，在送院會之前都必須要先經過黨團協商，此一黨團協商機制在第三屆底正式法制化，並於第四屆時（1999 年）正式施

行。歷經十七年、六屆立法院的黨團協商機制，雖然飽受批評，¹ 但並未消失，反而一步步修正，成為立法院議事過程當中不可或缺的一環，究竟何以如此？²

過去的研究指出幾點原因：首先，黨團協商機制可以增進議事效率，黃秀端與何嵩婷（2007：37）的研究指出黨團協商使得法案容易三讀通過，黨團協商雖非萬靈丹，但若政治性爭議的法案沒有黨團協商幾乎不可能通過。其次，政治行動者，無論多數黨、少數黨或小黨皆可以從黨團協商獲得利益，少數黨與小黨即便席次不及多數黨，卻可以在黨團協商會議裡與多數黨平起平坐，若任一政黨不簽字，協商即告破裂，因此少數黨與小黨可以利用黨團協商要脅多數黨，獲得比其席次更高的影響力（蔡韻竹，2009）。而邱訪義與鄭元毓（2014）指出多數黨在推動自己所偏好的法案在通過黨團協商時，因為掌控協商後的程序委員會與立法院正副院長的職位，因此較少數黨具有優勢。此外，對於立委個人而言，他可以利用黨團協商的機會將他偏好的提案過關，可以不需要花太多的時間與資源，甚至有些他不想讓社會大眾知道的，也可以藉由黨團協商加以掩飾，而對於立委不感興趣的提案，更可以將立法的責任交給黨鞭與召委，自己則將時間放在其它事務，譬如選區服務上（盛杏媛，2014）。

-
1. 這些批評，諸如：委員會功能旁落、透明度不足、未遵循利益迴避原則、協商結論立法理由不明、大黨小黨平起平坐不符政黨比例原則、也不符責任政治原理（王業立，2002；2014；黃秀端、何嵩婷，2007；楊婉瑩、陳采葳，2004）。
 2. 第九屆立法院雖非本研究範圍，但時代力量在未進入立法院前，極力抨擊黨團協商之流弊（黃信維、劉智惟，2015）。然而，進入立法院後卻不再強烈建議廢除協商制度，反而認可黨團協商的作用（鄭煒等，2016），參與並召集黨團協商（周思宇，2016）。立法院中對於黨團協商機制的支持力量，可見一斑。本文正是要探討為何飽受外界批評的黨團協商機制，在立法院內卻仍受到一定程度的支持，而能持續存在。

本研究的主要目的並不在駁斥上述的觀點，而在於更有系統的檢視黨團協商機制的運作，這是因為幾個原因：首先，黨團協商機制從正式法制化已有 17 年，歷經許多的修正與調整，且被認為是處理立法院爭議的重要機制；其次，黨團協商機制相當程度決定了立法如何通過，以及立法的內容，如立法結果趨向極小化、特殊化、並且常常面臨修正的命運（Sheng and Huang, 2015），這些立法的特色與黨團協商機制有相當大的關連性，因此要去理解我國的政策制定之所以有如此的形貌與內容，黨團協商機制無疑是一個必須仔細觀察的焦點；第三，經由黨團協商得以對我國立法院的議事運作、政黨競爭、與立法委員的立法動機與行為加以瞭解。因此值得作深入而有系統的分析。

本研究將以制度化的觀點來有系統檢視黨團協商機制的運作，根據 Huntington（1968：12）的說法，制度化指機構的組織與程序獲得價值與穩定的過程。本研究的主要論點在於黨團協商機制近年來已成為最常用來處理立法院的衝突與歧見的機制，且獲得政治行動者，包括多數黨、少數黨與小黨的認同，即便多數黨與少數黨有些差異，但基本上都承認黨團協商是處理衝突的重要機制。然而，我們也發現，黨團協商在實務運作上並未完全遵照一套普遍性的原則進行：首先，第八屆時黨團協商期雖然按規定為一個月，未完成協商的就要送院會處理，但僅有不到四分之一的法案可以在協商期內完成，另外有三成比例，超過協商期之後繼續協商，最後完成協商；而卻有四成二的提案是協商未完成，也未訴諸表決或其他機制，最後不了了之；僅有大約 5% 是協商未成，最後用記名表決處理。其次是立法院院長的角色，他的意志與判斷也決定了相當一部份法案是否被交付協商以及協商成敗的命運。也因此，黨團協商非全然依

照普遍性的原則運作，這對於黨團協商的制度化造成不利的影響。

在本文中，我們並非從黨團協商的法制面著手，而是著重在立法院實際上怎樣運作此一制度，以下，將首先說明評估黨團協商制度化的指標為何，然後對本研究的研究設計與方法加以說明，接著將按照評估制度化的指標來加以鋪陳：黨團協商機制的使用頻率與效果、黨團協商機制的規則與程序是否依照普遍性原則來執行、政治行動者是否認為黨團協商是一個值得存在的機制。最後，我們針對黨團協商的制度化程度以及它所帶來的影響加以討論。

二、衡量黨團協商制度化指標的建立

誠如 Wilson (1999) 所指出的，任何一個國會都會面臨到三個困境：協調、集體行動，以及集體選擇。協調的困境是因為國會是一個合議制的機構，許多法案與決策方案勢必充塞在國會殿堂裡，因此必須建立領導機制，以有效去組織立法。而集體行動的困境之所以產生，是因為提出政策與法案會加重國會議員的工作負擔，多數國會議員寧可由他人努力，自己搭便車 (free-rider)，因此國會必需要建立相關的機制，使國會議員願意分擔工作，有意願在特定委員會發展政策專業。至於國會之所以有集體選擇的困境，是因為不同個人的偏好合併起來可能無法產生一個一致的、可預期的結果。Wilson (1999) 指出，美國聯邦議會因為藉由組織與程序的建立，有效的克服了這三個問題，成為有效能的政策制訂者，這些組織與程序，包括：第一，建立立法領導機制，以控制立法議程，解決了協調的問題；第二，建立委員會機制，各委員會有清楚明確的職掌，使成員願意穩定在同一個委員會內，發展特定的政策專業，如此解

決集體行動的困境；以及第三，建立處理爭議的規則以確保立法與決策得到一個有條理（coherent）的結果，如此解決集體選擇的問題。

無疑的，立法院從其成立以來，經歷民主轉型，再到民主化的今日，建立了種種處理前述三種困境的制度，譬如建立程序委員會、黨團制度處理協調的問題，建立委員會處理集體行動的問題，建立黨團協商機制、表決機制等處理議事的爭議與衝突問題。其中，黨團協商機制在第四屆開始法制化後，已成為立法院中處理爭議和衝突的主要機制之一。根據立法院職權行使法，法律提案在委員會審查完竣，送至院會二讀之前，委員會可決議是否交付黨團協商，即便委員會未交付黨團協商，黨團或立法委員連署也可提出將提案交付協商的動議。此外，有少數法律提案在一讀的過程中，也會由黨團和立法委員提出動議將其逕付二讀，交付黨團協商。協商程序完成後，法案才可繼續進行二讀和之後的三讀程序。換言之，即便法案能夠通過委員會審查或順利逕付二讀，黨團協商在台灣立法程序的最後關鍵階段，是爭議解決和衝突處理的重要機制，決定了法案最後的命運。因此，該機制究竟如何運作，在台灣立法和政策制定上扮演了舉足輕重的角色。

為了對於黨團協商機制作有系統的評估，本研究將採用制度化的觀點。制度化的概念是政治學者 Huntington (1965; 1968) 最早提出，用來衡量政治系統的制度化，根據 Huntington (1968: 12) 的說法，制度化是指機構的組織與程序獲得價值與穩定的過程，而 Mainwaring 與 Scully (1995:4) 也有很類似的觀點，制度化是指組織、程序被妥善的建立，而且運作過程可以被廣泛接受。此外，Levitsky (1998) 指出制度化有兩個現象：價值注入 (value infusion)

和行為上的慣例化。前者指的是一個組織或規則被賦予價值，本身成為一個有價值的存在，而非僅是達成其他目的的工具；後者則是規則或運作模式慣例化、規律化，不斷重複，並被視為理所當然，從而不確定性減少，可預測性增加 (Levitsky, 1998: 80-81)。歸納上述討論，一個機構規則或程序制度化，代表的是行為層面上有一個規律而固定的運作模式，並且在認知層面上這個規則或程序廣泛地被相關的行動者接受或認同其存在的價值。

制度化的觀點被廣泛應用在國會制度化與政黨及政黨體系的制度化的研究上。國會制度化之所以重要，是它相當程度地決定了政治體制的治理方式：它決定了公共政策是否在國會殿堂經由論辯、經由多數決的方式決定，也決定了國會是否具有政策制訂的權威，此外，經由國會內部的正式與非正式的規則建構立法程序，也建構起國會議員足夠的動機與資源去執行其立法職務 (Obando Camino, 2013)。

Polsby (1968)是首位以制度化角度研究國會的學者，他使用三個指標來檢視美國眾議院從 1789 年建立後，到 1962 年的制度化。這三個指標是：第一，國會與環境之間建立邊界：國會議員容易辨識、國會議員的汰換率低、國會領袖從國會內出，而非從外部而來；第二，建立國會內部的複雜性：國會委員會分工，以建立其自主性與重要性；國會政黨領導機制的穩定與成長；以及國會成員的各項輔助、薪水、津貼、空間、設備…等的成長；第三，建立普遍性而非特殊性的法則：遵守各樣的先例與規則；功績主義取代偏袒主義。Polsby 指出美國國會在研究的近兩百年來，是依照所提出的國會制度化指標進展。

此外，政治學者也以制度化來比較不同國會的差異，如 Canon

(1989) 比較美國眾議院與參議院領導制度化的差異，發現二者制度化的程度不一，相對而言，眾議院的制度化程度較高，而 Canon 也指出制度化的程度受到政黨穩定度、外部條件、國會議員的目標，以及領導個人的技巧與意願的影響而有不同。Chaffey (1970) 比較 Wisconsin 與 Montana 州議會，發現二者的制度化差異甚大，前者無論是就議會開會時間長短、議員替換率、所擁有的幕僚、設備、薪水等都比後者來得更為專業化 (professional)。

晚近有些學者指出，美國國會制度化的趨勢，並非全然向前，有時可能會停滯，或甚至反轉 (Baldino, 1983; Hibbing, 1988)。如自 1970 年代以來，美國國會面臨的制度變遷是強化政黨領導，弱化委員會與委員會主席的權力 (Aldrich and Rohde, 2005)，同時資深制被違反的次數也較多 (Cox and McCubbins, 1993)。

此外，也有學者指出 Polsby 所提出的國會制度化的指標，不僅不一定能解釋美國國會不同時期的發展，也不全然適合其他國家，譬如內閣制或半總統制的國家，或新興民主國家。Hibbing (1988) 以英國為例，指出英國國會雖然在建立邊界，以及內部的複雜性上，有些進展，且逐漸依照普遍性原則處理國會內部事務，然而，在委員會制度、政黨制度方面的進展，卻極為有限，這一個發現並不令人訝異，因為英國內閣制的決策中心在內閣，行政機關，若國會內的委員會或政黨過於強勢，勢必威脅到內閣的決策權威。

晚近，國會制度化的研究也逐漸擴展到拉丁美洲國家，Palanza et al. (2012) 有系統地檢視 18 個拉丁美洲國家國會的制度化，他們主要著眼於國會議員與國會是否能制訂好的公共政策，使用的指標包括：國會議員的生涯長短、國會議員的教育、在委員會的專業度、是否有相關資源作好政策、民眾眼中是否尊重國會，視國會為一個

政治人物值得待的地方。接著他們也指出愈是制度化的國會愈容易產生出好的政策，另外，他們也發現民主存續的時間、中央政府體制、選舉制度、制度化的政黨體系、獨立且堅強的司法體系、有能力與制度化的官僚體系等因素對於國會制度化的影響。

除了國會制度化之外，政黨制度化也是制度化研究的重要焦點之一。Panebianco (1988) 提出政黨制度化乃是政黨本身的存在被政黨成員視為一個目標，而不只是工具，而制度化的政黨通常內部具有系統性 (systemness)，而對外具有自主性。Panebianco 的說法與 Huntington 類似，都注重組織的存在被賦與價值，也都強調組織內部的關係和對外的自主性。Randall and Svåsand (2002) 提出政黨制度化應該同時重視行為模式和態度，並分為內、外兩個面向來討論，政黨制度化包括內部結構上的系統性、內部成員態度上賦予政黨存在價值，有對外決策自主性以及被外界視為一個具體的存在。

以政黨制度化的概念作基礎，學者也討論政黨體系的制度化，Mainwaring and Scully (1995) 研究拉丁美洲政黨體系的制度化時提出，政黨體系的制度化包含規則的穩定和政黨競爭的穩定、體系中的政黨要有穩定的社會基礎、選舉過程和政黨要有合法性以及體系中的政黨是團結且具自主性的。Hicken and Kunonta (2011) 則延續上述概念分析亞洲國家政黨體系的制度化。與政黨制度化不同的是，政黨體系的制度化強調政黨間互動模式的穩定程度，而非個別政黨的制度化程度。政黨體系的制度化雖然仰賴於個別政黨的制度化 (Hicken and Kunonta, 2011)，但也有學者認為在某些情況下，例如資源不均或某政黨獲特定族群支持時，兩者可能是反向的發展 (Randall and Svåsand, 2002)。

綜合上述對制度化的相關研究得知，制度化的指標因檢視的機構而有異，且即便是對相同的機構加以檢視，學者們檢視的指標也並不完全相同，但是都緊扣著機構是否能達到其原始設計的目標，以及欲達成這個目標的條件：建立內部組織與規則的規律性，同時機構成員覺得該機構的存在具有價值與意義。這個制度化的概念提供我們去系統性的評估黨團協商機制。

本研究要去檢視黨團協商機制是否能達到其原始的目的，亦即去解決因政黨或立委的對峙而致議事效能低落的問題，其相關程序是否被妥善建立與確實執行，且被政治行動者認為有存在的價值。更具體的來說，本研究將用以下幾個標準去檢視黨團協商制度：首先，黨團協商機制是否被頻繁的使用，以解決重大爭議，且黨團協商機制解決重大爭議是否有效；其次，黨團協商機制的規則與程序是否依照普遍性原則來規律地執行，不因個案或個人（尤其是立法院長）的意志而有差別；第三，黨團協商機制是否被政治行動者所普遍認同，具有存在的價值。

三、研究設計與方法

本研究以第八屆立法院為分析的基礎，之所以以第八屆立法院為分析基礎，是因為第八屆立法院是距離現在最近且已結束的立法院屆期，自然是評估黨團協商制度化的最適合的一屆。本研究使用的方法包括對於立法院提案的內容分析，這部分主要是就立法院的實際面去觀察黨團協商應用的狀況以及其效果；其次包括對立委的深入訪談與立委助理的調查訪問，期望如此得以從政治行動者的角度看他們對於黨團協商的看法，同時也揭開在政治制度面與提案量

化資料下所觀察不到的真相。以下分別說明本文如何進行立法提案的內容分析、立委深入訪談以及立委助理的調查訪問。

(一) 立法提案的內容分析

我們從立法院圖書館「立法院議事及發言系統—法律提案及進度」中蒐集第 8 屆所有 5515 筆立法提案資訊。黨團協商是在正式二讀逐條討論前的立法程序。³ 因此，我們主要分析的是委員會審查完竣或是逕付二讀，也就是到達二讀階段的 2654 筆提案，探討這些同樣到達二讀階段的提案中，被交付協商與未被交付協商是否有所差異。未到達二讀階段的提案，如一讀、委員會未審查通過或委員會未排案審查者，沒有被交付黨團協商的可能性，其之所以未通過三讀，是因為黨團協商之前的立法程序，而非黨團協商的影響，也非本文的研究目的。除了過錄其中每一筆提案的提案人、提案日期、提案名稱等基本資訊，重要的是本研究希望以經驗資料呈現實際的黨團協商運作的模式，因此本研究過錄每一筆提案是否曾交付協商、由委員會或院會交付協商、交付協商日期、協商主持人、是否有協商結論、協商達成結論的日期、是否完成三讀以及是否超過法定協商期等變數。透過分析這些資料，我們將可掌握立法院如何處理每一筆提案，從提案的處理方式，便可瞭解黨團協商的運作是否有一個普遍而穩定的模式，而達到行為層面上的制度化。

(二) 立法委員深入訪談

由於本研究的目的主要在探討黨團協商的運作，深入訪談的樣

3. 立法院國會圖書館的提案進度審議系統將黨團協商的提案進度皆列為「二讀廣泛討論」。

本必須要盡可能涵蓋各政黨，並且希望能夠同時獲得黨團幹部和一般委員對黨團協商的看法，也需要考慮區域和不分區的差異。基於這些考量，我們依照黨籍、黨團幹部以及區域/不分區來分層，然後進行系統隨機抽樣。總計我們成功訪問了六名立法委員，其中國民黨 2 名，民進黨 2 名，親民黨和台灣團結聯盟（台聯）各 1 名。受訪委員的資訊如表一：

表一 深入訪談立法委員

代碼	黨籍	黨團幹部	區域/不分區
A	民進黨	否	區域
B	國民黨	是	不分區
C	民進黨	否	不分區
D	台 聯	是	不分區
E	國民黨	是	區域
F	親民黨	是	不分區

註：排序按照實際訪談時間，不具其他意義。

訪談時，我們詢問立法委員對於黨團協商是否能有效解決立法院衝突的看法。例如，我們詢問受訪委員：「當貴黨團與其他黨團之間需要合作，或是需要化解衝突的時候，通常都依照何種程序或模式處理？您覺得黨團協商制度是否是一個好的制度？是否需要進行一些修正？您覺得記名表決制度是否是一個好的制度？是否需要進行一些修正？您認為黨團協商還是記名表決比較能有效處理立法院內的爭議？請您舉一些例子加以說明。」此外，我們也詢問受訪委員：「您覺得立法院院長、總統、黨主席在解決立法院的爭議或衝突時，是否有效？請舉一些例子說明？」透過這些問題，我們可

以獲得立法委員對黨團協商的看法以及他們對此一機制實際運作情形的觀察，並可補充我們從立法院外部觀察和量化資料無法得到的資訊。

(三) 立法委員助理調查訪問

我們在 2015 年 11 月，針對所有立法委員國會研究室進行調查，懇請其中一位立法委員助理（最資深或是針對特定題組最熟悉的助理）填答，並回收了 81 份問卷，成功訪問率達 72%。雖然並非立法委員親自回答，但是助理們實際處理立法提案以及就近觀察委員的態度，他們的回答實具有相當的參考價值。甚至，立法委員親自回答，可能會涉及一些掩飾或是策略的選擇，助理的回答反而可以避免這些問題。

四、黨團協商機制使用的頻率與效果

(一) 黨團協商與記名表決的使用頻率

如前所述，本研究是以委員會審查完竣或逕付二讀，到達二讀階段的 2,654 筆（排除撤回和不予審議的）提案為分析的基礎。相較於也是用來處理爭議的記名表決機制，黨團協商比記名表決更是立法院較常使用的處理爭議機制。從表二的結果顯示，在所有達二讀的提案中，有黨團協商而無記名表決的佔最大多數，有 1344 筆，佔 50.64% 的比例；而有黨團協商，也有記名表決的提案，僅有 75 筆，佔 2.83%，這應該是相當具有爭議的提案；至於無黨團協商，但有記名表決的提案，僅有 7 筆，比例不到 1%；另外也有幾近半數 1,228

筆，46.27%的提案是既無協商也無表決的提案，這些提案的爭議性應該是相當低，通常是在院會詢問是否對委員會的決議有異議，很多是無異議通過的，成功完成三讀的比例高達 96.99%。

比較值得觀察與思考的是，在第八屆達到二讀的提案，僅有 82 筆提案有記名表決（無論是否有協商），所佔比例為 3.09%，相較而言，卻有 1419 筆提案，大約 53.47%的提案送交協商，⁴ 顯然，相較於記名表決，黨團協商更被頻繁使用為處理爭議的機制。⁵

表二 黨團協商、記名表決與提案數、通過三讀提案數統計

黨團協商	記名表決	提案數 (佔所有達二讀 提案比例%)	通過三讀提案數 (佔該類提案比例%)
有黨團協商	有記名表決	75 (2.83)	67 (89.33)
有黨團協商	無記名表決	1,344 (50.64)	738 (54.91)
無黨團協商	有記名表決	7 (0.26)	3 (42.86)
無黨團協商	無記名表決	1,228 (46.27)	1,191 (96.99)
合計		2,654 (100.0)	

資料來源：作者自行整理自立法院國會圖書館「立法院議事及發言系統—法律提案及進度」。

另外再看三讀通過的比例，可以發現，有黨團協商與記名表決的提案，有 67 筆完成三讀，佔該類提案的 89.33%。至於有黨團協商，而無記名表決的提案，有 738 筆三讀通過，通過率大約 54.91%；

4. 第八屆總共有 5,515 筆提案，送交協商的有 1,419 筆，亦即有 25.73% 送交協商，若與第五屆送交協商佔總提案數 22.1% 做比較（黃秀端、何嵩婷，2007），得知送交協商佔一屆全部提案的比例並沒有相差很多。

5. 為了讓讀者更易掌握立法院提案的整體圖像，第八屆所有的提案加以圖式，見於附錄。

至於無黨團協商，卻有記名表決的提案，僅有 3 筆成功完成三讀，佔 42.86%。雖然僅有黨團協商或僅有記名表決的提案獲得三讀通過的比例相差不大，但是次數卻有天壤之別。再次顯示黨團協商是爭議法案要通過三讀的重要關鍵。

照理說超過協商期而無共識，可以用記名表決來處理，按照立法院議事規則第三十五條，經出席委員 15 人以上之連署或附議，即可記名表決，但是在實際運作上卻是，若在野黨不同意表決，則多半時候就不會進行表決。這是因為在第八屆立法院，國民黨居於席次上的優勢，⁶ 再加上自 2000 年以來由於政黨之間的對峙而導致的政黨內部的團結（盛杏湔，2008），若在院會付諸表決，在野黨必定全盤皆輸，所以若國民黨強勢進行表決，在野黨會用「焦土抗戰」的方式癱瘓議事，如此使得立法院院長在維持立法院正常議事運作的目標下，不得不與在野黨妥協，既不會動用警察權維持議場秩序，且在沒有在野黨同意的狀況下，也不會用記名表決的方式強渡關山執行國民黨的意志（公民監督國會聯盟，2012）。有關於此，在我們訪談的各黨立委皆有同樣的看見：

「你知道立法院不是說你要表決就可以表決的，立法院的表決…要各黨都同意，否則你表決不了的，…因為只要有一個人、一個黨不同意你得話，你就表決不了，這就像上次，原來賴士葆想要表決，後來台聯提了四百個案子，…程序的議題得先處理啊！」（立法委員 B，國民黨）

「國民黨…人數他是最多的耶，理論上他愛什麼案件過就是會過，可是他不敢，[因為在野黨的]⁷ 焦土政策啊！」（立法委員 A，民進黨）

6. 第七屆時，國民黨席次 71.7%，後來雖因若干選區補選而有變化，但仍近七成席次；第八屆時國民黨席次 56.6%。

7. 中括弧中的文字是作者為將受訪者的意思表達完全而加的文字。

「最後變成這樣子，…連投票這件事情都要有共識才可以投。」
（立法委員 F，親民黨）

「幾乎協商壟斷了所有的運作，只有在少數的例外情況下才有表決。協商壟斷了國會的運作。」（立法委員 E，國民黨）

此外，即便是多數黨，表決也帶來龐大的動員成本，再加上少數黨也可提案將表決過的法案再重付表決，對於多數黨的黨團幹部和一般委員來說都會是很大的負擔，因此其所屬立法委員也希望避免表決。訪談中台聯立委談到他對於多數黨很多時候也不願意表決的觀察：

「因為表決他們就需要出席啊，（協商）他們就是交給黨鞭去處理啊…如果他甲動，他就是要被罰一萬塊啊…協商他們會覺得比較簡單…他們愛協商，就是因為他們可以不用參與。」
（立法委員 D，台聯）⁸

由於記名表決幾乎在野黨都是輸，唯有當他們要社會大眾知道自己政黨的訴求，並讓多數黨為政策負責時，才會付諸表決，一位民進黨立委表示：

「…能夠協商就盡量去協商，可是大家已經沒有辦法形成共識的時候，付諸表決，可是表決當我們是小黨的時候表決一定輸。所以你就會看到我們每次就拿牌子大家互相叫囂，就是說讓社會大眾知道說我們在主張什麼，為什麼沒有通過，當然這裡…就是各黨要去對民眾負政治責任。」（立法委員 C，民進黨）

另外，一位台聯立委也有相同的表示：

8. 多數黨甲級動員未到要罰款已見於媒體報導之中（自由時報，2013），與訪談委員的說法吻合。

「我們就是杯葛幾次，…表決處理的話就是，就輸啊，但是就做成一個紀錄就是說我們有這樣子的表達立場。」（立法委員 D，台聯）

綜上所論，記名表決成為一個不太常使用的機制，而黨團協商成為一個慣常使用的處理立法爭議的機制。

（二）提案送交協商後是否達成協商結論

被交付黨團協商的提案佔所有達二讀提案的半數以上，那麼，這些送交協商的提案是否會達到協商結論？達成協商結論即完成（結束）協商的程序，可以繼續進行下一個立法程序。依照立法院職權行使法第 71 條，各黨達成共識後，各黨團代表都必須簽名，才能作成協商結論，而此一結論於院會宣讀後，協商程序便在此時完成，該提案會進入二讀逐條討論的程序。根據表三，記錄上有真實召開協商會議而有協商結論的提案有 773 筆，在所有交付協商提案中佔 54.47%，而沒有結論的有 646 筆，佔 45.53%，雖然達成協商結論的較多，但也有許多提案沒有達成協商結論。從交付協商的方式來看，委員會交付協商的提案中，有 50.44% 的提案達成協商結論，49.56% 未能達成協商結論。委員會未交付，而由院會交付協商的，有約 70% 都能達成協商結論。至於委員會和院會都交付協商的，有將近七成都無法達成協商結論，這些提案為修憲提案、有線廣播電視法以及會計法，可能是因為爭議過大才會在委員會交付協商後，再經院會協商，而因為其爭議過大，也因此較不容易達成協商結論。

表三 提案交付協商與是否有協商結論比例

誰交付協商	有結論	無結論	合計
委員會交付	517 (50.44)	508 (49.56)	1,025 (100.0)
院會交付	240 (69.57)	105 (30.43)	345 (100.0)
委員會與院會都交付	16 (32.65)	33 (67.35)	49 (100.0)
合計	773 (54.47)	646 (45.53)	1,419 (100.0)

資料來源：作者自行整理自立法院國會圖書館「立法院議事及發言系統—法律提案及進度」。

註 1：括弧內為橫列百分比。

註 2： $\chi^2=47.82$ ， $p<.001$ 。

(三) 達到協商結論是否有助於三讀通過

從表四可以得知，獲得協商結論的提案，有 98.97% 可以通過三讀；相對地，無法獲得協商結論的，通過三讀的比例極低，僅有 6.19%。顯然，有爭議的提案是否能夠獲得協商結論，是提案能否通過三讀的關鍵因素。實務上，各黨和立法委員處理在委員會或院會中未能化解歧見的提案，交付協商處理幾乎已成一個慣例，而這些被交付協商的提案，若能達成結論，有極高比例能夠通過三讀。

表四 協商有無結論與三讀通過與否的關聯

	未通過三讀	通過三讀	合計
無結論	606 (93.81)	40 (6.19)	646 (100)
有結論	8 (1.03)	765 (98.97)	773 (100)
合計	614 (43.27)	805 (56.73)	1,419 (100)

資料來源：作者自行整理自立法院國會圖書館「立法院議事及發言系統—法律提案及進度」。

註 1：括弧內為橫列百分比。

註 2： $\chi^2=1200$ ， $p<.001$ 。

上述統計數據充份證實，黨團協商幾乎已成為立法院處理爭議法案的必經之路，而且一旦達成協商結論，幾乎就成為三讀通過的保證，但是若無法達成協商結論，則要三讀通過的機會微乎其微。資料上也顯示，若協商未通過，多數黨要啟動記名表決來強行通過，其實案例並不多，這呼應了前面深入訪談立委的結果，亦即，要啟動記名表決必須各黨達成共識，也因此黨團協商幾乎壟斷了爭議法案的審查，且其成敗幾乎就決定了爭議法案的命運。

五、黨團協商機制的規則與程序是否依照普遍性原則執行

黨團協商機制得以制度化，其中一個重要條件是其規則與程序要能夠依照普遍性原則來規律地執行，而不會因為個案或個人因素而有差異，在這裡我們將觀察黨團協商機制的規則與程序是否被嚴格遵循；另外，我們也觀察王金平院長是否因個人的意志與判斷而

影響黨團協商的使用。

(一) 黨團協商機制的規則與程序是否被嚴格遵循

在 1998 年規範的黨團協商協商制度，所有提案在委員會審查完畢送院會之前，要送黨團協商，根據統計，有 92.1%立法成功的提案經歷完成協商的程序，且協商結果常常大幅更動委員會所做成的決議（楊婉瑩、陳采葳，2004：132），黨團協商實質修正委員會決議的比例高達八成以上，如此使得委員會的專業性不被尊重，委員會的權力被架空（楊婉瑩、陳采葳，2004：136）。因此在 2002 年第二波國會改革時（第四屆底，並於第五屆開始正式施行），修改成由委員會決定是否將審畢的議案送交協商，⁹ 第五屆所有提案當中，送交協商的比率僅佔所有提案的 22.1%（黃秀端、何嵩婷，2007：20）。¹⁰ 此外，為增加委員會的影響力，規定各黨團指派的代表，其中一人需為審查委員會成員。¹¹ 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，後來演變成一個不成文的慣例，以將該議案排入委員會的召集委員擔任黨團協商會議召集人。¹² 如此一來，可能使得委員會的意見在黨團協商會議內比較被尊重，而排案召集委員擔任召集人，也可能有較強烈的動機去推動該議案，而使黨團協商可以順利推動。

針對有時黨團協商遲遲沒有結論而耽誤法案審查進度，在第二

9. 若要改變委員會不交付協商的決定，需有出席委員提出異議，並有 20 人以上的連署或附議，才可以將議案交付黨團協商（立法院職權行使法第六十條第二項）。

10. 但注意此一數據的計算係將所有的提案納入，而非僅計算達到二讀程序的提案，請比較註 4 說明。

11. 但若黨團所屬委員均非審查委員會時，不在此限（立法院職權行使法第七十條第二項）。

12. 即便該召集委員後來已不擔任該委員會召集委員，仍由其擔任黨團協商會議之召集人。

波改革時新增規定，議案自交黨團協商逾四個月無法達成共識者，由院會定期處理；此一規定到 2008 年第六屆底時，更進一步縮短為一個月。¹³ 然而，法制面雖然這樣規定，在實際執行上，提案在交付協商後大致有幾種情況：(1) 一個月內順利達成協商結論；(2) 超過一個月協商期，未達協商結論，但繼續協商，最後達到協商結論；(3) 超過一個月協商期之後，或者繼續協商，或者就不了了之，總之，到第八屆終了前都未達到協商結論，也未用表決方式或其它方式處理；(4) 超過協商期，仍無法達成協商結論，最後用記名表決處理；(5) 尚未超過協商期，即以記名表決處理。¹⁴ 表五以第八屆送交協商的 1419 筆提案加以統計。

表五 送交協商後的處理

	次數	百分比
一個月內順利達成協商結論	316	22.27
超過協商期，但繼續協商，達到協商結論	430	30.30
超過協商期，最後不了了之	601	42.35
超過協商期，最後記名表決處理	70	4.93
未超過協商期，即以記名表決處理	2	.14
合計	1,419	100.0

資料來源：作者自行整理自立法院國會圖書館「立法院議事及發言系統—法律提案及進度」。

13. 立法院職權行使法第七十一之一條。

14. 由於立法院沒有公開官方協商起算日期，而第九屆之前協商過程和結束日期也沒有完整的公開紀錄，此處一個月的計算方式為委員會或院會交付協商日期起算至協商階段結束進入二讀逐條討論為止，也就是法案停留在協商階段的時間。

1. 一個月內順利達成協商結論

對於政黨歧見較少，或者各黨有共識要儘速完成立法的，可以很順利的在一個月內完成協商，這些提案大概有四分之一（22.27%）。譬如因應社會上不斷爆發的食品安全问题，立法院針對食品衛生管理法，在 2014 年 10 月 29 日到 11 月 18 日短短三個星期之內，開了九次朝野協商會議，最後達成協商結論，並很快的完成三讀。

2. 超過一個月協商期，未達協商結論，但繼續協商，最後達到協商結論

在形式上，未完成協商的議案，排進院會議程後，會作成「協商後再行處理」的決議，有些法案就不斷的被排入院會議程，再不斷的被作成「協商後再行處理」的決議，這些法案之中，最後還是能達成協商結論的，大約佔所有交付協商提案的三成（30.30%）。例如：公教人員保險法以及有線廣播電視法等法案，雖然最後都協商完成，並通過三讀，但是從交付協商到完成協商，總共時間遠超過一個月，有線廣播電視法的協商期甚至長達三年之久。換言之，有三成的提案雖然能達成協商，但實際的協商期遠超過一個月。

3. 超過協商期，最後不了了之

有些法案政黨或委員間立場歧異極大，即便一再付諸協商，也無法達成協商結論，最後的進度是停在「協商後再行處理」，但最後就不了了之，沒有進一步的處置。另一種可能性是一直到第八屆結束都未召開協商，因此完全石沉大海，沒有下文。較為有趣的案例有溫泉法第八條及第三十一條修正案，關於溫泉標章及給予溫泉業者延長緩衝期的爭議，在 102 年 5 月交付協商後，一直到過了緩衝期限（同年 7 月），才在同年 11 月召開第一次協商，而一直到第八屆結束都未有更多的進度，未協商完成，也未通過二讀和三讀。

又如反媒體壟斷法等四個相關法案，最早於 102 年 5 月底交付協商，但歷經兩年多，到了第八屆結束都仍未有協商結論。¹⁵ 除這些案例外，包括公民投票法、內政部組織法、公務人員退休法、勞工保險法、政治獻金法等，都是一直到第八屆結束都沒有下文。類似這樣的提案共佔了交付協商提案的 42.35%。

4. 超過協商期，最後記名表決處理

有些法案政黨立場歧異極大，無法完成協商，譬如馬英九政府上任後所推動之證券交易所得稅，在立法院時爭議不斷，版本多且混亂，送出委員會後，交付協商，但協商無法完成，在一個月後送到院會處理，最後以記名表決方式通過。又如募兵制推動暫行條例的立法過程當中，經過六次王金平院長召開的朝野協商，針對協商時某些有異議的條文，最後是用記名表決的方式處理。然而，這樣的提案其實相當有限，僅佔有 4.93%。

5. 未超過協商期，即以記名表決處理

比較特別的是還在一個月的協商期內，卻用記名表決的方式來處理，但這樣的提案非常少見，第八屆時僅有兩筆，分別是老年農民福利津貼暫行條例第三條修正(加入農保 15 年才能領津貼的條文表決)，以及所得稅法部分條文修正(有關首次公開募股是否課稅的問題)，協商期未達一個月，即進行表決，這是極少數的例外，應該是比較急迫要通過的法案，所以很快即進行表決，之所以得以進行表決，是因為該二筆提案，基本上不涉及政黨間的競爭，但涉及利益分配的爭議，所以表決的話，可能打破政黨的界線，多數黨

15. 此四個提案包括跨媒體壟斷防制法、廣播電視壟斷防制與多元維護法、反媒體壟斷法、媒體壟斷防止暨多元維護法。

不一定贏，少數黨或小黨也不一定輸，也因此少數黨與小黨立委較有意願進行表決。

歸納上述的討論，可以得知實務上約有四分之三被交付協商的提案，協商期都超過一個月，而其中還有四成多是沒有結果，最後不了了之的，此外，真正協商後又進行表決的少之又少。因此，實務上協商的運作並非按照協商期一個月來運作，也沒有在協商未如期完成後就送交院會，由全體委員表決處理，如此弱化記名表決機制，也延誤法案的通過時間，無法有效地提升議事效能。

(二) 立法院院長的角色與黨團協商

從訪談立委結果得知，黨團協商制度的運作，事實上與立法院院長的角色與作為有極重要的關係，立法院院長既不像英國國會議長的角色那樣退出黨派、完全中立，也不像美國眾院議長的角色，肩負國會多數黨法案成敗的責任，帶領多數黨議員衝鋒陷陣，一起去護衛政黨的立場，將該黨要的法案通過，將該黨不要的法案阻擋 (Cox and McCubbins, 1993; 2005)。就過去王金平院長而言，他的角色主要在於維持立法院正常議事運作，而非執行自己政黨的意志，這是因為他如果偏袒一方，另一方就會杯葛，以至於協商無法達成。一位受訪民進黨立委這樣表達：

「王院長當那麼久，…雖然他是國民黨的立委，又是不分區，可是我覺得他其實是有某種程度的中立，因為我會覺得說，當然會來協商的就是大家吵得沒有辦法，…這部分院長其實會讓大家去吵，…你說你的，我說我的，但是院長…還滿敏銳的，他能夠馬上抓到那個問題點，所以有時候他就會兩邊各切一半，也不一定各切一半，他就會抓一個東西說『啊！好啦好啦！這樣啦（台語）！』大家就不吭聲了，大家就是覺得雖是不滿意，但是還可以接受。」（立法委員 C，民進黨）

台聯立法委員也曾談到王院長主持協商時的圓融作風：

「（王院長）他是蠻會搓的啦…他不給你過，他有定見，但他不會給你很難堪。」（立法委員 D，台聯）

而王金平院長這樣的行事風格，其實他自己政黨的立委也有些不滿：

「我覺得王院長其實真正憑良心講，…他還真的蠻中立的，所以這樣就成了國民黨長期對他不滿的原因。」（立法委員 E，國民黨）

「他作為一個…國會議長，他本來就應該保持中立，這是應然面，可是實然面的時候，他實際上是沒有辦法完全中立的，因為他一定有人的好惡，還有他跟民進黨之間的、跟老柯長期之間的交情，還有他必須要了解…他要用什麼樣的方法才能夠讓民進黨支持他想要協商過的法案，所以你也不能否認很多的…協商能夠通過也是因為他的功勞啊！因為他清楚民進黨要什麼東西、不要什麼東西，他了解民進黨可能會妥協什麼東西、不妥協什麼東西，所以…他變成很複雜的一個政治判斷。」（立法委員 E，國民黨）

立法院職權行使法規定院長和法案院會說明人可擔任協商召集人和主持人，而院會說明人在第八屆實務運作中就是法案主審委員會的召集委員。然而，該法並未明確規範何時由院長，何時由院會說明人來召集、主持協商。也因為此一法規上的模糊空間，王金平的意志與判斷，影響他是否召集協商，譬如同樣是國民黨立委的提案，王金平院長有時會為它召集朝野協商，但有時不會，一位國民黨立委說：

「朝野協商那個會議是在你[立委自己]私下全部都溝通完之後，去拜託王院長說，院長可不可以幫我召開一個朝野協商，可是王院長不可能去幫你跟每一個委員去喬，不可能啦，他會先問我說你有沒有都溝通完了。…就是說您自己先去溝通。」（立法委員 B，國民黨）

另一位國民黨立委說：

「我是協商的召集委員，…條例只剩四條是關鍵的、有障礙，其他都沒有問題，那我就拜託王院長，可不可以只剩四條拿出來協商一下，[即便]不成，那四條先放著也沒關係，先過了。…那很遺憾，王院長到最後因為太複雜的考量，他不想花那個時間，…就沒過了」（立法委員 E，國民黨）

從第八屆的資料來看，並非所有協商都由王金平主持，約有四分之三都是由法案的院會說明人召集主持。從表六可以看出，經協商而沒有王金平主持協商的提案中，¹⁶ 有約 57% 的提案無法達成結論，而王金平（曾）有主持協商的提案，則有高達 87% 會達成協商結論。

表六 王金平院長是否擔任協商主持人與提案有無結論的關連性

主持人	無結論	有結論	合計
非王金平	600 (56.60)	460 (43.40)	1,060 (100)
王金平	46 (12.81)	313 (87.19)	359 (100)
合計	646 (45.53)	773 (54.47)	1,419 (100)

資料來源：作者自行整理自立法院國會圖書館「立法院議事及發言系統—法律提案及進度」。

註 1：括弧內為橫列百分比。

註 2： $\chi^2=207.36$ ， $p<.001$ 。

此外，王金平主持的協商，也可以比較快達成協商結論，從表七看出，非王金平主持協商的提案，僅有約 15% 的提案能夠在一個

16. 有些提案不僅有王金平擔任協商主持人，也有其他立委，主要是委員會召委擔任協商主持人，此類提案列為王金平曾主持協商的提案。

月內完成協商，有約 53%的提案超過協商期而石沉大海，有約 26%的提案超過協商期繼續協商而有結論。

表七 王金平院長是否擔任主持人與提案是否超過協商期及其處理的關連性

主持人	一個月內 完成協商	是否超過協商期及其處理				合計
		超過 協商期 完成協商	超過 協商期 不了了之	超過 協商期 表決處理	未超過 協商期 表決處理	
非王金平	161 (15.19)	279 (26.32)	559 (52.74)	59 (5.57)	2 (.19)	1,060 (100)
王金平	155 (43.18)	151 (42.06)	42 (11.70)	11 (3.06)	0 (.00)	359 (100)
合計	316 (22.27)	430 (30.30)	601 (42.35)	70 (4.93)	2 (.14)	1,419 (100)

資料來源：作者自行整理自立法院國會圖書館「立法院議事及發言系統—法律提案及進度」。

註 1：括弧內為橫列百分比。

註 2： $\chi^2=226.96$ ， $p<.001$ 。

然而，王金平主持協商的提案，有 43%的提案可以在一個月內就能完成協商，約有 42%的提案超過協商期而繼續協商，最後達成協商結論，而僅有約 12%左右的提案會超過協商期而石沉大海。也就是說，總共大約八成五的提案在王金平的主持下，最後都能達成協商結論，相對上而言，非王金平主持的協商，總共僅約四成二完成協商。這差異雖然可能是因為很多爭議到了王金平主持的協商時，都已經被解決，到最後能夠通過只差臨門一腳，因此王金平主持的協商可以較快、較容易通過。但這也顯示，政黨之間無法處理的爭議，到了王金平主持協商的時候，大部分都能夠處理，使得政黨都願意簽字完成協商，使法案通過三讀。

從上述說明得知，王金平的職位、聲望、資歷、人脈關係，提供給他一些權威，這個權威除了因其院長之職，更因為他靈活運用他的優勢，使他可以透過勸導、說服，讓兩方或多方協商代表都有給與取 (give and take) 的空間，因此，容易順利完成協商。而根據我們之前的分析得知，達到協商結論之後，極容易三讀通過，因此可以說王金平若願意主持協商會議，則對法案的通過具有絕對正面的效應。此外，王金平因為避免少數黨或小黨的議事杯葛，即便在協商破裂的情況下，仍避免使用記名表決，來作為最後的解決爭議手段，如此使得許多法案最後不了了之，影響議事效能。然而，並無明確法律規範王金平主持協商的時機或條件。包括前文所提到的委員會和院會都交付協商的提案中，某些提案，即是因為爭議過大，在院會中有黨團再次提出動議要求王金平協商，不過何種提案會直接交付給王金平協商，何種提案是另外提出動議，端視當下法案審議情形，無明文規範，而在沒有黨團或委員提出動議的情況下，王金平的意志與判斷，影響是否由他主持協商，也影響法案是否能達成協商結論，以及法案最後是否三讀通過，如此使得黨團協商的實務運作並不完全按照著一套固定的制度和規則，這對於黨團協商的制度化無疑有不良的影響。

六、政治行動者對黨團協商的看法

一個機制要制度化，必須要獲得政治行動者的認同，也就是必須有價值注入的過程，進而被政治行動者認為是一個有價值的存在 (Huntington, 1968; Levitsky, 1998)。前文中，經驗數據顯示黨團協商已成為立法院處理爭議法案的重要機制，達二讀程序的提案有大約五成多的機會被交付協商。因此，雖然黨團協商的實務運作並不完

全按照著一套固定的制度和規則，但是黨團協商確實是經常被用來解決爭議，而且是能夠主導法案審議結果和政策產出的一套遊戲規則。理論上，黨團協商之所以能夠成為立法院中處理爭議的重要機制，其中的重要原因就是黨團協商機制是政治行動者的利益匯聚之處。立法委員，不論是多數黨、少數黨，或是小黨都能夠從中獲得一些立法上的利益。這些立法上的利益包括法案的通過、立法的效率或是意見的表達等，可能都是在沒有協商機制的情況下無法取得的。那麼，究竟政治行動者實際上是否也這樣看待黨團協商呢？黨團協商是否獲得立法委員的認同是一個有效處理立法院爭議的機制呢？

在探討各黨政治行動者對於黨團協商的看法之前，我們首先觀察在實務操作上，黨團協商究竟對多數黨、少數黨、或小黨有利，因為這會直接影響他們對於黨團協商的看法。

(一) 各政黨在黨團協商的表現

1. 各黨協商是否有結論比較

過去的研究對於究竟黨團協商是對多數黨還是少數黨或小黨有利，有著不一樣的想法。有論者認為由於黨團協商只要有任一黨團不同意協商結論，則協商就告失敗，因此少數黨或小黨可藉此要脅多數黨，而不利於多數黨設定議程與決定立法產出。而邱訪義與鄭元毓（2014）卻認為因為多數黨控制事後程序（包括程序委員會與立法院院長職位），因此多數黨在推動自己所偏好的法案上在通過黨團協商時，較少數黨具有優勢。以下，我們就以各黨提案在黨團協商的表現來加以觀察。

從表八得知，國民黨和行政院의 提案都僅有不到五成被送交協商，而且兩者的比例十分相近，民進黨和小黨的提案則有六成以上

送交協商。可見，送交協商的提案有政黨的差異，多數黨以及多數黨支持的政府所提出的提案較少被送交協商，而少數黨和小黨提案中交付協商的比例較高。

表八 各黨提案送交協商比例

提案政黨	是否交付協商		合計
	未交付	交付	
國民黨	407 (52.99)	361 (47.01)	768 (100)
民進黨	264 (38.15)	428 (61.85)	692 (100)
小黨	29 (34.94)	54 (65.06)	83 (100)
行政院	221 (50.92)	213 (49.08)	434 (100)
其它	314 (46.38)	363 (53.62)	677 (100)
合計	1,235 (46.53)	1,419 (53.47)	2,654 (100)

資料來源：作者自行整理自立法院國會圖書館「立法院議事及發言系統—法律提案及進度」。

註 1：「其它」包含跨黨或行政院之外的政府提案。

註 2：各黨提案包含主提案人和連署提案人合計超過 90% 都是該黨成員的提案以及黨團提案。

註 3：括弧內為橫列百分比。

註 4： $\chi^2=40.28$ ， $p<.001$ 。

進一步比較協商成果，從表九得知，各黨經協商的提案中，國民黨經協商提案中有結論的超過 60%，行政院提案協商有結論的大約 56%，而民進黨提案略低，也有約 50% 的比例達成協商結論，至於小黨則僅有三成左右達成協商結論，顯然多數黨提案達成協商結論的成績較佳，少數黨居中，而小黨提案達到協商結論的比例最低。

表九 各黨提案是否達成協商結論

提案政黨	有無結論		合計
	無結論	有結論	
國民黨	142 (39.34)	219 (60.66)	361 (100)
民進黨	218 (50.93)	210 (49.07)	428 (100)
小黨	36 (66.67)	18 (33.33)	54 (100)
行政院	94 (44.13)	119 (55.87)	213 (100)
其它	156 (42.98)	207(57.02)	363 (100)
合計	646 (45.53)	773 (54.47)	1,419 (100)

資料來源：作者自行整理自立法院國會圖書館「立法院議事及發言系統—法律提案及進度」。

註 1：其它包含跨黨或行政院之外的政府提案。

註 2：各黨提案包含主提案人和連署提案人合計超過 90% 都是該黨成員的提案以及黨團提案。

註 3：括弧內為橫列百分比。

註 4： $\chi^2=21.48$ ， $p<.001$ 。

雖然如此，由於少數黨與小黨居於席次上的劣勢，若訴諸表決一定較為吃虧，以表決處理所有提案，小黨可能難以通過三成的提案，換言之，與表決相比，小黨在協商中獲得了與席次不成比例的立法成果，送交協商可以有比較好的機會獲得較大的利益。此外，黨團協商也是小黨可以在各類提案上發聲的一個機會，有一位受訪小黨立委告知，由於小黨在立法院的席次僅有二、三席，不可能在每個委員會都有席次，因此可以透過黨團協商的機會在提案上發言。

對於大黨而言，考量到反對黨及小黨在院會中可能採取的焦土

杯葛策略，六成的提案可以達成協商結論，並極可能通過三讀，也是在現實條件下，不錯的立法成果。可見，各黨在協商中都得到了一定程度的立法成果，雨露均霑。

2. 各黨提案經歷協商期的處理比較

如前文所述，能夠在一個月內完成協商的，比例並不高，大約僅有近四分之一。但各黨的表現略有差異，從表十得知，國民黨的提案中，在一個月內能順利完成協商的比率最高，但也僅約略三成，而民進黨提案僅有 21% 在協商期內就能完成協商，小黨則僅有略高於一成的提案能夠在協商期內完成協商。國民黨提案中約有 36% 超過協商期，可能繼續協商，也可能還未召開協商，到了第八屆結束都石沉大海、不了了之。民進黨提案中，這類提案將近五成，比例上比國民黨和行政院提案稍高。小黨提案中則約有超過半數（55.56%）屬於這樣的提案。此外，在超過協商期之後繼續協商，最後有完成協商的，國民黨約三成，民進黨有 25.93%，小黨約兩成。行政院的提案，在一個月內完成協商的比率不高，僅有 16.90%，但是超過協商期之後繼續協商，最後完成協商的比率在所有類型的提案者中最高，達 38.03%，應該是行政院的提案通常規模較大，因此需要花較多時間進行協商，即便如此，行政院的提案也有高達四成以上是超過協商期而石沈大海的。此外，提案最後訴諸記名表決的相當有限，超過協商期之後以表決的方式處理的，各黨提案中均極為有限。

表十 各黨提案是否超過協商期及其處理的比較

提案 政黨	一個月內 完成協商	是否超過協商期及其處理				合計
		超過協 商期完 成協商	超過協 商期不 了了之	超過協 商期表 決處理	未超過協 商期表決 處理	
國民黨	104 (28.81)	105 (29.09)	131 (36.29)	21 (5.82)	0 (.00)	361 (100)
民進黨	90 (21.03)	111 (25.93)	203 (47.43)	24 (5.61)	0 (.00)	428 (100)
小黨	6 (11.11)	12 (22.22)	30 (55.56)	5 (9.26)	1 (1.85)	54 (100)
行政院	36 (16.90)	81 (38.03)	88 (41.31)	7 (3.29)	1 (.47)	213 (100)
其它	80 (22.04)	121 (33.33)	149 (41.05)	13 (3.58)	0 (.00)	363 (100)
合計	316 (22.27)	430 (30.30)	601(42.35)	70 (4.93)	2 (.14)	1,419 (100)

資料來源：作者自行整理自立法院國會圖書館「立法院議事及發言系統—法律提案及進度」。

註 1：「其它」包含跨黨或行政院之外的政府提案。

註 2：各黨提案包含主提案人和連署提案人合計超過 90% 都是該黨成員的提案以及黨團提案。

註 3：括弧內為橫列百分比。

註 4： $\chi^2=50.51$ ， $p<.001$ 。

綜合上述，雖然送交協商的提案，少數黨與小黨的提案還是不如多數黨或行政院易於完成協商，但卻都能獲致一定的立法成果，黨團協商機制可說是各黨利益匯聚之處。也因此，媒體或政治評論家說小黨（與少數黨）藉由黨團協商「少數霸凌大黨」（陳長文，2013）、「小黨綁架法案」（王健壯，2013）或「少數暴政」（中國時報，2013），絕對言過其實。但是，若說多數黨可以利用協商不成之後的記名表決來逼迫小黨或少數黨就範，也非事實，因為超過協商期而以記名表決方式處理的提案，極為有限。最大多數的提

案（42.35%）是超過協商期之後，或者繼續協商、或者就停擺，最後不了了之，顯示黨團協商是一個阻絕法案的相當有效方式（邱訪義、李誌偉，2013），少數黨或小黨提案固然易被阻絕，多數黨提案照樣易被阻絕，這應該是因為黨團協商必須要所有黨團代表簽字才算完成協商的制度設計所致，也因為阻絕容易，各黨在期待立法成功的動機下，不得不相互妥協，各讓一步。

3. 王金平院長是否偏袒國民黨

那麼，王金平主持協商是否會偏向國民黨？從表十一中的統計數據，發現只要是王金平主持的協商，不管對任何政黨的提案都有明顯的增加三讀的機會。行政院經過王金平主持協商的提案中，有大約 96% 都會經過三讀，而沒有經過王金平主持的協商僅有 45.63% 會通過三讀。國民黨經過王金平主持協商的提案中，有 87.50% 可以通過三讀，但非經王金平協商的提案僅有 53.58% 可以通過三讀。民進黨提案也有類似的差異，雖然三讀通過的比例還是比國民黨或行政院的提案低，但王金平主持過協商的提案，三讀通過的比例，還是比非王金平主持協商的提案高出許多，尤其，由於民進黨在此類別中的提案數較多，民進黨實際通過三讀的提案個數甚至還多於國民黨提案。小黨也類似，沒有王金平主持協商的提案，小黨提案僅有三成能通過三讀，而經過王金平協商的提案，卻有八成能通過三讀。不過值得注意的是，國民黨和民進黨有較多的提案，分別是 26.59% 和 28.27% 會經過王金平協商，但小黨僅有 18.52% 左右的提案會經過王金平協商，這中間的選擇機制為何，值得後續研究深入探討，但是在這裡我們可以看到王金平並沒有獨厚國民黨。

表十一 王金平院長是否擔任主持人與提案三讀通過與否的關連性

提案 政黨	三讀與否					
	王金平主持			非王金平主持		
	未三讀	三讀	合計	未三讀	三讀	合計
國民黨	12 (12.50)	84 (87.50)	96 (100)	123 (46.42)	142 (53.58)	265 (100)
民進黨	28 (23.14)	93 (76.86)	121 (100)	178 (57.98)	129 (42.02)	307 (100)
小黨	2 (20.00)	8 (80.00)	10 (100)	30 (68.18)	14 (31.82)	44 (100)
行政院	2 (3.77)	51 (96.23)	53 (100)	87 (54.37)	73 (45.63)	160 (100)
其它	8 (10.13)	71 (89.87)	79 (100)	144 (50.70)	140 (49.30)	284 (100)
合計	52 (14.48)	307 (85.52)	359 (100)	562 (53.02)	498 (46.98)	1,060 (100)

資料來源：作者自行整理自立法院國會圖書館「立法院議事及發言系統—法律提案及進度」。

註 1：括弧內為橫列百分比。

註 2：王金平主持， $\chi^2=13.99$ ， $p<.01$ ；非王金平主持 $\chi^2=12.46$ ， $p<.05$ 。

(二) 立委助理對黨團協商的看法

那麼，究竟政治行動者對黨團協商怎麼看呢？調查的結果顯示，多數立法委員助理都認可黨團協商機制的存在，以及在處理政黨之間爭議的作用。首先，在問卷中，我們請受訪者回答「就您的觀察，立法院中處理各政黨之間爭議最有效的機制是？」在回答的 71 個受訪者中，有 62 個，也就是 87% 的受訪者認為黨團協商是處理爭議的最有效機制，而僅有 5 名受訪者回答表決是最有效處理爭議的機制。由此可見，得以就近觀察立法院運作的國會助理已普遍認可用黨團

協商來處理立法院爭議的果效。

表十二 就立委助理的觀察，立法委員認為處理立法院中爭議是否有效果

	黨團協商 次數 (%)	記名表決 次數 (%)
非常有效	15 (18.75)	11 (14.10)
還算有效	57 (71.25)	39 (50.00)
不太有效	8 (10.00)	24 (30.77)
完全無效	0 (.00)	4 (5.13)
合計	80 (100.00)	78 (100)

資料來源：作者自行蒐集整理。

註 1：括弧中數字為直行百分比。

註 2： $\chi^2=15.97$ ， $p<.01$

關於立法委員對協商和表決的看法，我們詢問受訪者就他的觀察「貴委員認為黨團協商處理立法院中爭議是否有效果？」以及「貴委員認為記名表決處理立法院中爭議是否有效果？」受訪者的回答整理如表十二。針對黨團協商處理爭議的效果，大約五分之一的受訪者觀察到委員認為黨團協商非常有效，而有 71.25% 的受訪者認為還算有效，兩者合計，九成受訪者觀察到立法委員認為黨團協商能夠有效處理立法院中的爭議，僅有 10% 的受訪者認為不太有效，而沒有一個受訪者觀察到委員認為黨團協商完全無效。可見，政治行動者員幾乎一致認可黨團協商處理立法院爭議的效果。相較之下，對於記名表決處理爭議的效果，政治行動者之間就有較大的分歧。14.10% 的受訪者觀察到委員認為記名表決能非常有效地處理立法院

爭議，50.00%的受訪者表示委員認為記名表決在處理爭議上還算有效，合計約64%認為記名表決在處理爭議上有效，比例上比認為黨團協商有效的委員低了不少。此外，30.77%的受訪者觀察到委員認為記名表決不太有效，也有5%認為記名表決完全無效，比起黨團協商來說，認為記名表決無法有效處理立法院爭議的比例高出許多。

進一步分析這些回答之間是否有政黨差異。為使結果更為簡單明瞭，我們將回答簡化為無效和有效兩種類別，整理為表十三。首先對於黨團協商的有效性，各黨之間幾乎沒有差異，僅有國民黨和民進黨兩個大黨中有少數助理觀察到委員認為黨團協商無法有效處理立法院爭議，但兩大黨仍有九成左右的助理回答其委員認為黨團協商有效。小黨的立委助理則是一致觀察到委員認為黨團協商能有效處理立法院爭議。這些數據顯示，不論多數黨、少數黨或小黨，大多數的立法委員都認同黨團協商處理爭議的果效。另一方面，對於記名表決，各黨之中就有較大分歧。國民黨有73%左右的助理回答委員認同記名表決的果效，但少數的民進黨僅有58%左右的助理回答委員認同記名表決能有效處理爭議。小黨如親民黨中，立委助理回答委員認為有效的和無效的各有一個委員，而台聯則是全數認為記名表決無法有效處理立院爭議。此一數據顯示，即便是多數黨的國民黨也有多於四分之一的助理回答立法委員認為記名表決無法有效處理爭議，而少數的民進黨有更高比例的助理回答立法委員認為記名表決無效，而小黨則是幾乎全數不肯定記名表決的效果。

表十三 就立委助理的觀察，各政黨立法委員對黨團協商和記名表決效果的看法

政黨	黨團協商			記名表決		
	無效 次數(%)	有效 次數(%)	合計 次數(%)	無效 次數(%)	有效 次數(%)	合計 次數(%)
國民黨	4 (9.30)	39 (90.70)	43 (100.00)	11 (26.83)	30 (73.17)	41(100.00)
民進黨	4 (12.90)	27 (87.10)	31 (100.00)	13 (41.94)	18 (58.06)	31 (100.00)
親民黨	0 (.00)	2 (100.00)	2 (100.00)	1 (50.00)	1 (50.00)	2 (100.00)
台聯	0 (.00)	3 (100.00)	3 (100.00)	3 (100.00)	0 (.00)	3 (100.00)
其他	0 (.00)	1 (100.00)	1 (100.00)	0 (.00)	1 (100.00)	1 (100.00)
合計	8 (10.00)	72 (90.00)	80 (100.00)	28 (35.90)	50 (64.10)	78 (100.00)

資料來源：作者自行蒐集整理。

註：括弧中數字為橫列百分比。

註：黨團協商： $\chi^2=.98$ ， $p>.1$ ；記名表決： $\chi^2=8.05$ ， $p<.1$

除了對黨團協商處理爭議效果的評估，調查中也詢問受訪者有關立法委員對黨團協商和記名表決的偏好。我們請立委助理回答：「就您對貴委員的觀察，貴委員偏好黨團協商還是記名表決做為解決立法院爭議的機制？」去除掉兩者並重和看情形等模稜兩可的回答，我們將各黨的差異整理如表十四。很明顯的，多數黨國民黨助理中，回答委員偏好黨團協商和偏好記名表決的委員約各佔一半，而少數黨民進黨則是超過四分之三的委員偏好黨團協商，小黨如台聯也是多數偏好黨團協商。總體而言，有 59.46% 偏好黨團協商，僅有 40.54% 偏好記名表決作為處理立法院爭議的機制。

表十四 就立委助理的觀察，各政黨立法委員處理爭議機制的偏好

政黨	偏好的機制		
	黨團協商 次數(%)	記名表決 次數(%)	合計 次數(%)
國民黨	19 (48.72)	20 (51.28)	39 (100.00)
民進黨	22 (75.86)	7 (24.14)	29 (100.00)
親民黨	1 (50.00)	1 (50.00)	2 (100.00)
台 聯	2 (66.67)	1 (33.33)	3 (100.00)
其 他	0 (.00)	1 (100.00)	1 (100.00)
合 計	44 (59.46)	30 (40.54)	74 (100.00)

資料來源：作者自行蒐集整理。

註 1：括弧中數字為橫列百分比。

註 2： $\chi^2=6.71$ ， $p>.1$

由以上的數據來看，多數黨國民黨雖仍認可黨團協商處理爭議的效果，但較其他政黨不偏好使用黨團協商機制。民進黨和少數黨則多數認可協商的效果，也偏好使用政黨協商機制。如果單單比較國民黨和民進黨對使用黨團協商或表決的偏好，兩者之間的差異達到統計上的顯著 ($\text{chi-square}=5.12$, $p=.024$)。此結果也意味著，即便如過去研究指出國民黨可控制協商後的議程，因此其主持的協商較容易達成協商結論（邱訪義、鄭元毓，2014），其立法委員也並不特別偏好使用黨團協商機制，反而，少數黨和小黨，如一般看法，多數偏好使用黨團協商來處理爭議。

有趣的是，當問及立委助理，其立法委員多數時候是否希望將法案送交黨團協商處理，僅有 24.36% 的受訪者回答委員希望讓法案交付協商，卻有 55.13% 的受訪者回答多數時候委員不希望交付協商，而有另外 20.51% 的受訪者回答要看法案性質和爭議性大小而定。可見，雖然黨團協商獲多數委員認可為處理立法院爭議的最有效機制，多數時候立法委員還是不希望自己的法案送交協商的。細究其原因，回答立法委員多數希望將法案交付協商的受訪者，是因為其服務的委員是擔任黨團幹部、小黨或是認為爭議容易解決。回答不希望送交協商的受訪者，回答原因大都是因為交付協商後曠日廢時、變數增加、法案結果可能與委員會審查時差異過大、容易遭擱置而石沉大海。這也呼應了前面的提案分析結果，交付協商的提案中，有很高的比例就石沉大海，不了了之，即便可以通過的提案，協商期也可能相當冗長。

歸納立法委員助理調查的結果，有以下三個主要的研究發現。第一，黨團協商已成為多數立法委員認可能夠有效處理立法院爭議的重要機制，而且政黨之間並沒有太大的差異。不論多數黨、少數黨、小黨的立法委員或是國會助理都普遍認同黨團協商能有效處理立法院中的爭議。第二，雖然認同黨團協商處理爭議的效果，但立法委員們並不一定偏好使用黨團協商來處理立法院中的爭議。至少，作為國會多數黨的國民黨，就有許多立法委員不偏好使用黨團協商機制。反觀少數黨民進黨和小黨，則有較高比例的立法委員偏好使用黨團協商來處理立法院爭議，換言之，在黨團協商機制的使用上，多數黨和少數黨之間是有差異的。第三，即便認同黨團協商處理爭議的效果，立法委員並不希望自己的法案被交付協商，因為如此增加了不可知的變數。

從制度化的角度來看，這個機制處理爭議的效果已獲得立法委員普遍的認同，但似乎是不得不選擇的必要之惡。雖然認知到協商可能為自己法案帶來的重重險阻和變數，但沒有黨團協商機制，就無法處理爭議，如此一來，不只是有爭議的法案，也可能使其他法案的議事被干擾，最後所有的法案，不論多數黨或少數黨希望通過的，都難以在立法院中三讀。此外，少數黨和小黨在表決中毫無勝算，因此更加偏好以協商來處理爭議。總的來說，雖然黨團協商機制運行的方式還沒有一個穩定的模式，也未完全按照規定的規則進行，但從制度化的價值注入的角度來說，立法院政治行動者大多認同此機制有存在的價值。

七、結 論

黨團協商機制從法制化後已歷經十七年六屆立法院，它因應立法院環境需求而有了若干轉變，諸如：從每案都送交協商到由委員會決議是否送交協商；協商期從無限制到縮短為一個月；從黨鞭擔任協商主持人到委員會召集委員擔任協商主持人；從協商過程無記錄到有部份記錄；從協商過程不透明到進行 IVOD 議事轉播。

本文從第八屆的黨團協商在立法提案審查的運用，檢視該機制是否頻繁地被應用，而成為處理立法院爭議的重要途徑；是否按照明確的規範運作，以及是否已有一個穩定的運作模式；是否獲得政治行動者認同等面向來評估黨團協商運作的制度化情形，提供現存黨團協商研究未曾注意到的觀察視角以及經驗資料分析。就制度化的角度而言，黨團協商機制在兩方面已有制度化的現象：首先，在實務運作上，黨團協商機制已經成為最常被用來處理立法院的衝突

與歧見的機制，而且是爭議法案要通過三讀的關鍵因素，若提案獲得協商成功，有 98.71%的比例會三讀通過；反之，若協商不成功，則想要通過三讀的可能性微乎其微。其次更重要的是，黨團協商機制獲得政治行動者，包括多數黨、少數黨與小黨的認同，即便多數黨與少數黨及小黨有些差異，但基本上都承認黨團協商是處理衝突的重要機制。

然而，在另一方面，過去的實務運作有兩點對黨團協商的制度化有抑制的作用：第一，黨團協商在實務運作上並未完全遵照協商期一個月的規定，僅有不到四分之一的法案可以在協商期內完成，另外有三成比例，超過協商期之後繼續協商，最後完成協商，但是卻有高達四成二的提案是協商未完成，也未訴諸表決或其他機制，最後不了了之。立法院並不常用表決機制，主要原因是立法院內政黨高度對峙，在各黨強力動員的情況下，表決幾乎勝敗立見，反而激使席次居劣勢的政黨使用強力杯葛手段，致使立法院的記名表決成為例外而非常態的解決爭議機制。如此，多數黨也很難使用表決手段逼迫少數黨或小黨接受多數黨要求的立法方案，這也使得黨團協商機制難以按照規定的協商期，協商結論的產生也沒有一個穩定的模式。其次是立法院院長的角色，這個角色在立法院並未有明確的規範，究竟是否必須中立，或執行政黨意志？而他的意志與判斷也決定了相當一部份法案是否被交付協商以及協商成敗的命運。也因此，黨團協商非全然依照普遍性的法則運作，也可能侵蝕著黨團協商的制度化。

此外，以目前黨團協商運作的狀況，也可能造成立法院整體制度化的兩個負面影響：第一是弱化委員會的專業性，這一個問題雖然持續被關注，也將委員會的專業意見盡量被考慮在黨團協商過程

中（楊婉瑩、陳采葳，2004），譬如以委員會召委為協商會議主持人，然而對大多數立委而言，他們在立法上最多的用心仍是在提案與委員會審查上面（立委助理訪談結果），雖然他們偶爾會介入黨團協商，但是仍舊僅有召委與黨鞭會持續投注較多的心力在黨團協商，而在有爭議的法案上，黨團協商仍舊會凌駕委員會的意志，亦即政治的考量會凌駕專業的考量之上。根據 Polsby (1968) 對美國的國會制度化，Carey、Formanek 與 Karpowicz (1999) 等人對新興民主國家建立國會的自主性，或者 Wilson (1999) 主張國會建立效能的觀點，國會建立專業化的委員會機制，是國會得以建立制度化、自主性與效能的很重要環節，那麼，過份仰賴黨團協商機制對於委員會專業性的建立，無疑有負面的影響。

第二是弱化記名表決機制，記名表決是一般民主國家處理爭議最常用的機制，然而，在立法院大量使用協商，卻又未能依照協商規則，在一個月內無法達成共識即送交院會，然後使用記名表決方式來解決爭議，一則使法案的通過曠日廢時，甚或不了了之。最壞的情況下，將使得國家有待解決的重要問題被擱置，無法產生使國家向前邁進的解決方案。二則多數黨很難使用表決手段逼迫在野黨接受多數黨要求的立法方案，如此弱化多數黨設定議程與立法產出表現。

黨團協商提供了一個在政黨高度對峙下，政策法案的審議與通過還可能持續進行的平台，它使得國會多數黨、少數黨與小黨共享立法的權力，如此固然使立法院展現更多元的聲音，且多元的聲音有可能成為實際的立法產出，然而它的持續運作，卻也造就了立法院的立法過程呈現分權的狀況，使立法的結果偏向極小化（許多法案僅有一、兩個條文）、特殊化（許多法案照顧特殊一小群人的利

益），並且常常面臨不斷修正的命運，同時立法的產出，常常是各黨妥協交換的結果，如此選民無法從最後的立法產出充分理解各黨的表現，自然也無法以政黨在立法院的表現來對其課責，這無疑不利於台灣建立負責的政黨政治。

本文的研究發現，可為黨團協商機制的研究提供不同於前人的觀察視角和經驗資料的基礎。如前文曾提到的交付協商的比例，或是超過協商期並未透過表決處理，很多提案最後不了了之的情形，在過去幾屆都常出現。制度化本身是一個動態的過程，無法完全排除此一機制運作在未來變化的可能性。因此，若能持續觀察黨團協商制度化的情形，或追溯研究制度化的軌跡，將有助於增進我們對該機制運作的了解。未來針對黨團協商機制的運作與制度化程度的相關研究，將可使我們拓展對台灣政策制定和政黨政治的認知。

參考書目

- Aldrich, John H. and David W. Rohde. 2005. "Congressional Committees in a Partisan Era." in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. eds. *Congress Reconsidered: 249-270*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Baldino, Thomas J. 1983. "The House is No Longer a Home: Aspects of Deinstitutionalization in the U.S. House of Representatives, 1970-1982." *Presented at the Annual Meeting of Midwest Political Science Association*. April 1983. Chicago: Palmer House Hilton.
- Canon, David. 1989. "The Institutionalization of Leadership in the U. S. Congress." *Legislative Studies Quarterly* 14, 3: 415-443.
- Carey, John M., Frantisek Fomanek and Ewa Karpowicz. 1999. "Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases." *Legislative Studies Quarterly* 24, 4: 569-603.
- Chaffey, Douglas C. 1970. "The Institutionalization of State Legislatures: A Comparative Study." *The Western Political Quarterly* 23, 1: 180-196.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U. S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hibbing, John. 1988. "Legislative Institutionalization with Illustration from the British House of Commons." *American Journal of Political Science* 32, 3: 681-712.
- Hicken, A. and E. Martinez Kuhonta. 2011. "Shadows from the Past: Party System Institutionalization in Asia." *Comparative Political Studies* 44, 5: 572-597.
- Huntington, Samuel P. 1965. "Political Development and Political Decay." *World Politics* 17, 3: 383-430.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Levitsky, Steven. 1998. "Institutionalization and Peronism." *Party Politics* 1, 4: 77-92.
- Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America." in Scott Mainwaring and Timothy R. Scully. eds. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*: 1-36. Stanford: California: Stanford University Press.
- Obando Camino, Iván Mauricio. 2013. "Legislative Institutionalization Historical Origins and Analytical Framework." *Estudios Políticos* 42: 180-195.
- Olson, David M. 1994. *Democratic Legislative Institution: A Comparative View*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Panbianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Palanza, Valeria et al. 2012. *On the Institutionalization of Congress(es)*

in Latin America and Beyond. IDB Working Paper Series No. IDV-WP-363. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Polsby, Nelson W. 1968. "The Institutionalization of the U. S. House of Representatives." *American Political Science Review* 62, 1: 144-168.

Randall, Vicky and Lars Svåsand. 2002. "Party Institutionalization in New Democracies." *Party Politics* 8, 1: 5-29.

Sheng, Shing-Yuan and Shih-hao Huang. 2015. "Decentralized Legislative Organization and Its Consequences for Policymaking." *Paper presented at the 2015 Stanford Taiwan Democracy Project Annual Conference*. 26-27 October 2015. Stanford: Stanford University.

Wilson, Rick K. 1999. "Transitional Governance in the United States: Lessons from the First federal Congress." *Legislative Studies Quarterly* 24, 4: 543-568.

中國時報。2013。〈朝野協商動搖國本必須改變〉。《中國時報》2013/9/22：A13。(China Times. 2013. "Party Negotiation Shakes the Foundation of the Nation. It Must Be Changed." *China Times* 22 September 2013: A13.)

公民監督國會聯盟。2012。〈第八屆第一會期立法院正副院長暨黨團幹部評鑑報告書〉。<http://www.ccw.org.tw/p/15852>。2016/5/10。(Citizen Congress Watch. 2012. "The Evaluation Report for Speaker, Deputy Speaker and Party Whips in the 1st Session of the 8th Legislative Yuan." in <http://www.ccw.org.tw/p/15852>. Latest

update 10 May 2016.)

- 王健壯。2013。〈黨團協商記錄應該公開〉。《聯合報》2013/6/9：A4。 (Wang, Chien-Chuang. 2013. “The Record of Party Negotiation Meetings Should Be Made Public.” *United Daily News* 9 June 2013: A4.)
- 王業立。2002。〈再造憲政運作的理想環境—選舉制度、國會運作與政黨協商機制的改革芻議〉。陳隆志編《新世紀新憲政研討會論文集》：331-349。台北：元照出版公司。(Wang, Yeh-Lih. 2002. “Reinventing An Ideal Environment for Constitutional Practices: Ideas to Reform Electoral System, Legislative Process and Party Negotiation Mechanism.” in Long-Zhi Chen. ed. *Proceeding of a Conference on New Era and New Constitution*: 331-349. Taipei: Angle.)
- 王業立。2014。〈立法院黨團協商制度之探討〉。公共政策與法律研究中心 13 年度研究計畫按期末報告。台北：國立台灣大學。(Wang, Yeh-Lih. 2014. “On Party Negotiation Mechanism in the Legislative Yuan.” End-of-Term Report for the 2013 Research Project of the Center for Public Policy and Law. Taipei: National Taiwan University.)
- 自由時報。2013。〈國民黨團罰跑票 50 藍委失血逾 300 萬〉。《自由時報》2013/02/03。 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/652001>。2016/10/27。(Liberty Times Net. 2013. “KMT Caucus Punish Dissenters, 50 KMT Legislators Lost 3 Million Dollars.” *Liberty Times Net* 3 February 2013. in <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/652001>. Latest Update 27 October 2016.)

- 周良黨。1994。〈立法委員言論免責權的探討〉。《國立政治大學政治學研究所四十週年學術研討會論文集》：27-68。台北：國立政治大學政治學研究所。(Chou, Liang-Dai. 1994. "A Discussion on Parliamentary Privilege of Legislators." *Proceeding of the Conference in the Fortieth Anniversary of the Department of Political Science in National Chengchi University*: 27-68. Taipei: National Chengchi University.)
- 周思宇。2016。〈時代力量首次朝野協商獻給醫師納勞基法〉。《工商時報》2016/05/04。http://ctee.com.tw/LiveNews/Content.aspx?nid=20160504004901-260407&ch=jj。2016/10/27。(Chou, Si-Yu. 2016. "The New Power Party's First Party Negotiation Dedicated to Inclusion of Doctors into Labor Standards Act." *Commercial Times* 4 May 2016. in http://ctee.com.tw/LiveNews/Content.aspx?nid=20160504004901-260407&ch=jj. Latest Update 27 October 2016.)
- 邱訪義、李誌偉。2013。〈立法院消極議程控制的邏輯與經驗分析，1993-2011〉。《東吳政治學報》31，4：1-70。(Chiou, Fang-Yi and Jhih-Wei Lee. 2013. "The Logic of Negative Agenda Control in Taiwan's Legislature: 1993-2011." *Soochow Journal of Political Science* 31, 4: 1-70.)
- 邱訪義、鄭元毓。2014。〈立法院黨團協商：少數霸凌多數亦或是多數主場優勢〉。《政治科學論叢》62：155-194。(Chiou, Fang-Yi and Yuan-yu Cheng. 2014. "The Party Negotiation Mechanism in the Legislative Yuan: Minority Dominance or Majority Strength?" *Political Science Review* 14, 4: 155-194.)
- 盛杏媛。2001。〈我國政黨主導立法的困境與解決之道〉。蘇永欽主

編《國會改革：台灣民主憲政的新境界》：165-185。台北：新台灣人文教基金會。(Sheng, Shing-Yuan. 2001. "The Difficulties and Solutions for Party Leading in the Legislative Yuan." in Yeong-Chin Su. ed. *Congressional Reform: New Democratic Constitution in Taiwan*: 165-185. Taipei: New Taiwanese Cultural Foundation.)

盛杏媛。2008。〈政黨的國會領導與凝聚力：2000年政黨輪替前後的觀察〉。《台灣民主季刊》5，4：1-46。(Sheng, Shing-Yuan. 2008. "Party Leadership and Cohesion in the Legislative Yuan: Before and After the First Party Turnover in the Executive Branch." *Taiwan Democracy Quarterly* 5, 4: 1-46.)

盛杏媛。2014。〈再探選區服務與立法問政：選制改革前後的比較〉。《東吳政治學報》32，2：65-116。(Sheng, Shing-Yuan. 2014. "Revisiting Constituency Service and Legislative Work of Taiwan's Legislators: A Comparison Before and After the Reform of Electoral System." *Soochow Journal of Political Science* 32, 2: 65-116.)

陳長文。2013。〈國會改革朝野協商之惡如何必要〉。《聯合報》2013/7/2：A15。(Chen, Chang-Wen. 2013. "The Necessity for Evils of Reforming the Party Negotiation Mechanism in the Legislature." *United Daily News* 2 July 2013: A15.)

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。(Hawang, Shiow-Duan and Song-Ting Ho. 2007. "Party Caucuses Negotiation and Legislation Process: Analysis of the Fifth Legislative Body in Taiwan."

Political Science Review 34: 1-44.)

黃信維、劉智維。2015。〈國會改革辯論 藍缺席 綠挨轟 小黨猛批
「黨團協商」要求紀錄公開〉。《蘋果日報》2015/12/21：A10。

(Huang, Hsin-Wei and Chi-Wei Liu. 2015. “Congress Reform Debate, Blue Is Absent, Green Are Criticized, Small Parties Attack Party Negotiation, Asking for Public Record.” *Apple Daily* 21 December 2015: A10)

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。(Yang, Wan-Ying and

Tsai-Wei Chen. 2004. “The Transformation and Evaluation of the Inter-Party Negotiation System after the Congressional Reforms.” *Soochow Journal of Political Science* 19, 4: 111-150).

廖達琪。1996。〈從衝突管理觀點談立法院議事及黨團運作改進的
方向〉。《理論與政策》11，1：138-153。(Liao, Da-chi. 1996.

“On Directions to Improve Legislative Process and Operation of Party Caucus in the Legislative Yuan: A Perspective of Conflict Management.” *Theory and Policy* 11, 1: 138-153.)

廖達琪。1997。《立法院衝突現象論衡》。高雄：復文出版社。(Liao, Da-chi. 1997. *On the Conflicts in the Legislative Yuan*. Kaohsiung: Kaohsiung Fuwen.)

鄭煒等。2016。〈柯：能協商為何要按表決器，時力改口政治協商
必然會發生〉。《聯合報》2016/07/29：A4。(Cheng, Wei. 2016.

“Ko: Why Voting if Negotiation Is Available. New Power Party: Political Negotiation Is Necessary.” *United Daily News* 29 July 2016: A4.)

蔡韻竹。2009。〈國會小黨的行動策略與運作〉。國立政治大學政治學系博士論文。(Tsai, Yun-Chu. 2009. “The Strategies and Operations of Small Parties in the Legislature.” Ph. D. Dissertation National Chengchi University.)

附錄：第八屆立法提案送交協商與記名表決統計圖

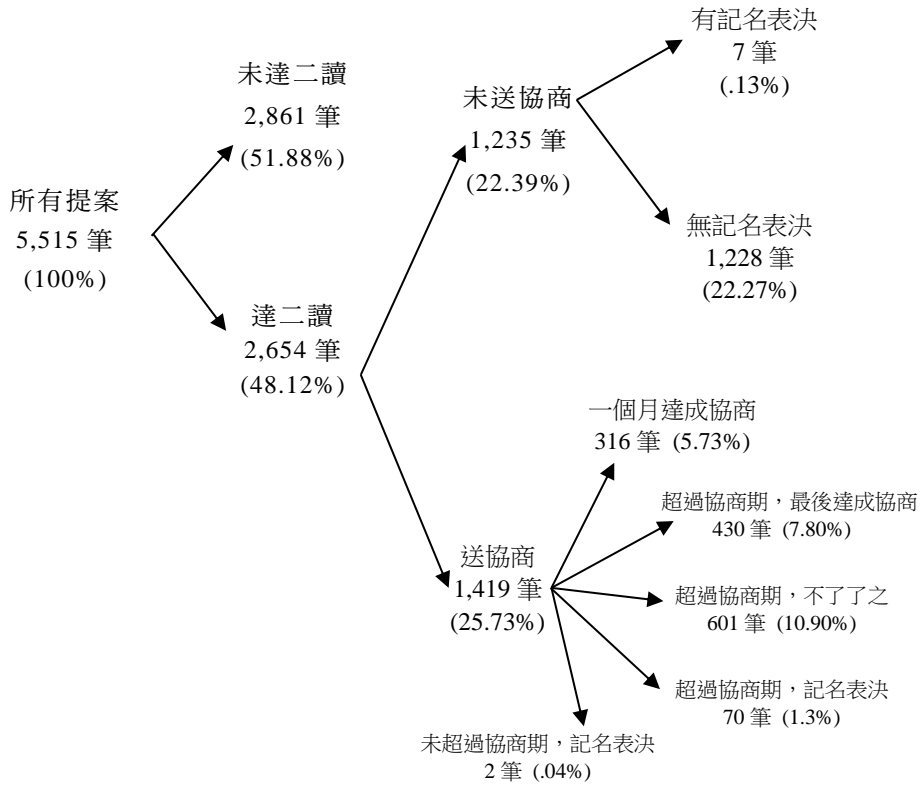


圖 A-1 第八屆立法提案送交協商與記名表決統計圖

註：括弧中百分比為各類別提案數佔所有 5,515 筆提案的比例。

Party Negotiation Mechanism: An Analysis through the Lens of Institutionalization

Shing-Yuan Sheng* Shih-Hao Huang**

This research empirically examines the institutionalization of the party negotiation mechanism in Taiwan's Legislative Yuan. Utilizing data of legislative initiatives from the 8th Legislative Yuan, in-depth interviews with legislators and a survey of legislators' staffs, we investigate how often the party negotiation mechanism is adopted to settle partisan conflicts, whether it is used in accordance with the laws and finally, whether it is widely recognized and valued as a key mechanism in the policy-making process. The findings show that the party negotiation mechanism has been recognized by parties and legislators as a major pathway to resolve disputes within the Legislative Yuan. In practice, the party negotiation mechanism is applied much more frequently than voting. A successful negotiation is almost a guarantee of successful legislation. Moreover, a considerable portion of political actors within the Legislative Yuan, including those from the majority party, the minority party and small parties, approve of the utility of

* Professor, Department of Political Science, National Chengchi University.

** Post-doctoral Research Fellow, Department of Political Science, National Chengchi University.

negotiation, which helps the institutionalization of the party negotiation mechanism. Yet, the practice of this mechanism has not been stabilized, and its application has not completely followed the statutes. The Speaker of the Legislative Yuan also has the discretion to determine the operation and hence, the outcomes of party negotiation meetings. According to our findings, it might be too early to say that this mechanism has been institutionalized.

Keywords: party negotiation mechanism, institutionalization, legislative voting, impartiality of the speaker