

立法院消極議程控制的邏輯 與經驗分析，1993-2011*

邱訪義** 李誌偉***

- 一、前言
- 二、Cox 與 McCubbins 消極議程設定理論的闡述
- 三、立法院消極議程設定理論的假定
- 四、立法院政黨之消極議程設定邏輯與假設
- 五、經驗分析
- 六、討論與結論

消極議程設定權意指將法案阻擋於院會二讀之前的權力，在數個國會中被認為是多數黨最穩固的立法權力。過去的研究

* 作者第一順位為本文第一作者亦是通訊作者，同時本文為此作者國科會計畫（NSC 99-2410-H-001-016-MY3）之部份成果。本文原始版本曾發表於東吳大學 2013 年「國會與政府體制」學術研討會。作者感謝與會盛杏澗教授、評論人楊泰順教授、在場其他學者、以及兩位匿名審查人之寶貴意見。本文有疏失之處由作者自行承擔。最後，感謝國科會經費上的支持，使本文得以順利進行。

** 中央研究院政治所副研究員。E-mail: fchiou@gate.sinica.edu.tw

*** 政治大學政治學系博士生。E-mail: ljwin31@hotmail.com

投稿日期：2013 年 03 月 05 日；接受刊登日期：2013 年 12 月 18 日。

東吳政治學報/2013/第三十一卷第四期/頁 1-70。

顯示消極議程設定權在形塑立法動態上的重要性，但由於台灣立法院特有之制度，如二讀前有多個能阻擋提案之審查階段以及每一委員會有多個召委，既有理論意涵與經驗分析方式並不適用於台灣立法院。有鑑於此，本文建立一個融入台灣立法院制度特性的新理論架構以推導其消極議程設定權的運作與策略。本文主要論點是政黨考量院會二讀時須付出較高昂的動員與黨紀成本，所以偏好於二讀前之審查階段阻擋提案，並選擇其中動員成本最低之階段作為主要之阻擋手段。黨團協商制度在第三屆的改變為本文提供更多檢驗理論機會。我們蒐集立法院第二至第七屆（1993—2011）未通過提案之資料及其停留階段，分析結果顯示本文所提出之六個假設皆獲得資料的強力支持。整體結果彰顯黨紀與動員成本在立法院消極議程控制上關鍵性角色。

關鍵詞：立法院、消極議程控制、動員、黨紀

一、前言

立法院從第二屆進行全面改選後，經由選民投票選出的立法委員在連任動機的驅使下，開始注重個人的問政與立法審查表現，不僅在施政質詢上發揮其監督行政機關的角色，在提案審查上，也從被動接受行政部門提案轉為主動審查，並開始積極提案。自此立法院一改過去被視為行政院立法局的印象，成為影響立法產出的主要競爭場域（盛杏媛，2003；廖達琪，2005）。

立法院提案審查上影響力的增加，也開始引起研究者對立法審查與產能的關注。¹ 在選舉的考量下，行政院、政黨與立委皆希望能透過立法表現來獲取選民支持，然而在審查時間有限的情況下，只有部分的提案能順利完成三讀，因此許多研究者試著找出影響提案通過的原因。

這些研究檢視了包含提案者、提案類型、政府型態等因素對於提案三讀的影響。在提案者的影響上，邱訪義與李誌偉（2012）檢驗了從第二至第六屆中，不同提案者對於其提案通過的影響力，發現多數黨／聯盟相較於其它政黨提案者而言，較能推動其提案通過三讀，且其影響力隨著政黨／聯盟席次大小、由單一多數黨或多黨組成聯盟而改變。在提案類型上，盛杏媛（2012）將提案牽涉的利益分配形態加以分類，分析第六屆中提案類型對提案三讀的影響，

1. 自 1990 年起，立法產能（意指在一屆任期中國會所能通過的法案數量，或是所有被提出的法案中通過法案所佔之比例）成為立法政治中最重要的研究主題之一，從對提案特性與立法通過的分析，到政府型態或立法樞紐對於立法產能影響的探討（Mayhew, 1991; Binder, 1999; Krehbiel, 1998; Chiou and Rothenberg, 2003, 2009）。這些相關研究不僅使我們對於立法產出有更深入的認識，也激起國內學者對於台灣立法產能的研究興趣。

發現當提案屬於由少數人負擔政策成本，而廣大民眾獲得政策利益的企業型立法時，相較於其它類型的提案較難完成三讀，但若是在特殊事件的催化下引起媒體廣泛關注，則能提高此類提案的三讀機會。黃秀端與陳中寧（2011）針對地質法之個案分析也有同樣發現。

在政府型態上，由於 2000 年民進黨執政後，首度形成分立政府的情況，因此研究者開始關注分立與一致兩種不同政府型態，對行政院提案通過是否有影響。在理論上，邱訪義（2010）以台灣的憲政制度與立法程序為基礎，建立數個賽局模型，推導分立政府下是否出現立法僵局，其發現分立政府只有在某些條件下會成立法僵局。其主要邏輯是不管分立或一致性政府時期，多數黨在立法過程中扮演關鍵樞紐，只要認為處理此提案是有利自身，將會對任何行動者的提案（包括行政院提案）進行審查並通過原始或修正版本。這表示行政院提案在分立政府時期未必比在一致政府時期更容易遭阻擋，除非當立院多數黨可由政治操作或消極立法而獲取政治利益時，才會出現立法僵局。

在政府型態對提案三讀機會影響的經驗分析上，盛杏媛（2003）以第四屆立法院為研究對象，試著分析分立政府對於行政院提案三讀的影響，其發現在第四屆中，分立政府下的行政院提案在通過率上較一致政府時期低，且所需審查時間也較長。邱訪義與李誌偉（2012）將第二至六屆的行政院提案納入分析，並控制提案的時間點，² 發現分立政府因素對於行政院提案的三讀機率並沒有顯著的

2. 先前研究將焦點放於第四屆上，其中前半屆期為一致政府時期，而後半屆期則為分立政府時期。在未控制提案時間點下，導致研究結果高估了一致政府在提案通過上的正面影響。關於政府型態影響的研究，除了提案三讀此一指標外，楊婉瑩（2003）亦檢視了第四屆中政黨聯合提案與政黨表決數量的變化，發現分立政府時期政黨間亦存在合作空間，並非全然的衝突。

負面影響。³

相較於提案三讀與積極議程設定上的研究文獻，過去對於未通過提案的分析則相對缺乏。以台灣立法院為例，從第二屆到第七屆中，總共有 13122 筆提案被提出，然而只有 4404 筆提案能在屆期結束前完成三讀。⁴ 換言之，若我們僅將焦點置於三讀通過提案的分析上，則將無法充分了解這將近七成未能完成三讀的提案如何失敗，以及為何與如何被阻擋。事實上，深入了解一個提案較有可能在哪個立法階段中遭阻擋，以及什麼原因導致如此結局，將有助於解開立法制度或程序如何促進或延遲提案通過的黑盒子，提升吾人對立法制度如何影響立法產能的了解。此外，研究立法阻擋也將有助於更深入了解未通過提案之特性，以及哪些提案較能引起媒體與公眾討論。上述之理由顯示出研究立法阻擋對台灣立法研究的重要性與急迫性。

令人驚訝的是，過去在台灣立法的研究中，除了少數作品外，似乎忽視立法阻擋。黃秀端（2003）與吳東欽（2008）的研究針對程序委員會處理提案的情況進行分析，發現分立政府時期，由於執政黨無法掌控程序委員會多數席次，因此使得政府提案遭到程序委員會的擱置而難以排入院會一讀。鄭勝元（2005）針對第四、五屆各委員會召委安排委員會議程的階段進行分析，發現召委傾向安排所屬政黨的提案進行審查，對其它提案進行擱置，這說明提案可能停留在常設委員會及其可能因素。

相較於上述針對審議過程中單一階段進行分析的研究，李怡達

3. 此外，亦有研究者分析審查制度對於提案三讀的影響，如黃秀端與何崧婷（2007）則分析提案是否送交黨團協商對於三讀通過的影響。

4. 此處關於提案通過三讀的資料，作者自行整理自立法院國會圖書館網站。

(2004) 則對第四屆立法院未通過提案概況進行了解，結果發現大多數提案都停留在委員會階段，尤其是委員會不予審查。此研究雖然在資料上對提案停留狀況進行檢視，但由於缺乏系統及理論性推論，且僅蒐集單一屆期的資料，因此無法知道影響提案停留狀況的究竟原因。更重要的是，委員會不予審查並非該屆中單一政黨或召委便可阻擋審查，因為在第四屆中所有委員會皆有三名召委，並且沒有單一政黨或聯盟（如泛藍或泛綠陣營）掌控每一委員會所有召委。換言之，在其它政黨的召委可選擇將提案排入委員會審查的情況下，沒有任一政黨能成功透過召委職權，阻擋此一政黨不喜好的提案。因此，李怡達之研究對吾人了解立法阻擋幫助仍很有限。

總結而言，當前的研究很少針對提案為何在某階段受到阻擋進行檢視。而在少數探討相關議題的研究中，多將焦點置於單一階段之提案阻擋狀況，或僅止於呈現單一屆期中之提案停留狀況，而未清楚定義何謂立法阻擋、停留或發展出相關理論。在分析未通過提案中，我們必須先釐清立法阻擋與提案停留兩種不同概念。前者指的是國會裡的成員試圖在立法過程中阻擋某一提案，以致此提案停留在某一立法階段。而後者指的是一提案停留在三讀之前的某一立法階段，至於原因可能很多，而遭受立法阻擋則是原因之一。為了聚焦，本文專注在立法阻擋的分析上，了解行動者的動機與策略。

本文認為，在院會審議時間有限的情況下，並非所有提案皆能進入院會階段審議進行二讀，因此遭阻擋之提案所反映出的是政黨消極議程設定權之運作。本文將建立一個理論架構，勾勒出消極議程設定不同於目前理論的邏輯，並透過經驗分析對理論假設進行檢驗。在進入本文之理論與經驗探討章節之前，將先對議程設定與消極議程設定文獻做一回顧。

關於議程設定的概念，首次提出較完整的議程設定概念與理論思考，是由 Romer 與 Rosenthal (1978) 所提出，其精神在於議程控制者能以議程設定操作方式，決定對哪些政策可以改變現狀，以及很高程度上型塑最終政策結果的影響。之後 Kingdon (1984) 以公共政策研究的角度，界定議程設定是指政府官員及大眾所關注的議題，這可以包括國際危機、主要國會法案、國家經濟發展、預算分配、大眾運輸營運成本、醫療成本等公眾議題的設定。換言之，Kingdon 所討論的議程設定是指在公共議題上，某些議題如何成為政治行動者關注焦點的過程。這些影響深遠的著作，探討議程控制權力的政策效應，研究公共議程設定的過程，但非針對國會中之議程設定所作之研究。

而過去立法文獻當中，議程設定的討論主要是針對美國國會委員會議程守門員 (gatekeeper) 角色的探討。Weingast與Marshall (1988) 指出美國國會中委員會為議程守門員，可以阻擋或否決某些法案，使利益交換可以運行。⁵ 而Shepsle和Weingast (1987) 與Krehbiel (1987) 的辯論中，也針對是否委員會具有守門員的角色進行討論。

Cox 與 McCubbins (2005) 提出的程序聯合壟斷理論(procedural cartel theory) 是比較完整探討消極議程控制最先驅的理論，也是理解美國國會立法動態過程之影響深遠著作。相較於藉由推動提案審查來促成提案通過的積極議程設定權，Cox 與 McCubbins 將阻擋提案進入院會二讀階段的能力稱為消極議程設定權 (Cox and McCubbins, 2005: 19-20)。他們認為在美國國會議場中透過黨紀監督指揮議員投票幾不可能，因此當提案進入院會審查時，很有可能會

5. 值得注意的是，在美國國會的委員會召委只有一個，且由多數黨所掌握，所以能以擱置或否決方式阻擋一法案於委員會。

被修正為院會中位議員偏好之版本，而這並不符合多數黨之偏好。為了避免此狀況，可在委員會階段先行阻擋提案。如此一來，多數黨將會擋下政策現狀與其理想點較為接近之提案，而只允許政策現狀與其理想點較遠之提案進入院會審議並通過之（見下一小節更詳細的解析）。

在程序聯合壟斷理論的基礎上，Cox 等人以日本、巴西與美國國會作為研究對象，觀察其多數黨在院會表決中的阻擋失敗率（*partisan rolled rate*）。所謂阻擋失敗，意指表決時多數黨中大部分議員投下反對票，但提案卻通過的情況，依照 Cox 等人之理論預期，若多數黨確實在委員會中進行消極議程控制，則將觀察到很低的多數黨阻擋失敗率。他們的經驗分析結果發現在這些國家中，多數黨確實透過消極議程設定權來控制院會表決結果（Cox et al. 2000; Amorim Neto et al. 2003; Cox and McCubbins, 2005）。

Cox 與 McCubbins 延續過去立法文獻上議程設定的定義，建構消極議程設定理論，將多數黨的權力面向帶入了提案審查的研究中，但其理論模型以美國國會制度為基礎發展而來，其中具有消極議程設定權的委員會主席等職務皆由多數黨出任，因此他們以多數黨作為模型中唯一施展消極議程設定權的行動者，以此推論在二讀中被審查法案的特性。有鑑於此，若想研究不同立法機構的消極議程設定權運作情況，便須注意其中制度特性的差異。

本文以台灣立法院為研究對象，以過去立法學者對消極議程的定義，分析消極議程設定權的運作情形與策略。立法院因為委員會設有多個召委，加上台灣特有的黨團協商及存在其它可否決提案階段，因此消極議程設定的運作上並未如美國國會來的單純。更重要的是，相較於美國政黨，台灣政黨雖較能透過黨紀影響立委偏好，

但在運作上仍須付出相當的成本（Chiou, 2005; 2012），此特性將如何影響其消極議程設定之運作亦須有進一步的探索。上述事實顯示出針對台灣立法院消極議程設定之探討，無法套用 Cox 與 McCubbins 之理論，並須發展一新的理論架構，以解開立法院中消極議程控制背後關鍵機制。

本文提出一個以動員成本切入的理論觀點，探討消極議程設定運作。雖然政黨可以在二讀時，透過動員與黨紀來指揮其成員封殺某些法案，但與二讀前之審查階段相比，院會二讀階段由於所需的動員人數較多，因而政黨須付出較高之成本，故在二讀前阻擋相對上較划算。此一新的理論觀點不僅解釋了政黨為何要對政策現狀與其理想點較為接近之提案進行阻擋，更進一步預測二讀前各審查階段所需的動員成本，將決定各黨團在選擇不同審查階段阻擋的機率高低。然而，少數黨或小黨由於席次較少的緣故，使其很難在票數門檻較高的階段阻擋提案，因此相較於大黨而言，這些政黨在阻擋方式的選擇上較少。這意味著對席次中等或較小的黨團來說，在委員會審查或黨團協商等階段阻擋提案是較為容易與可行的選擇，而大黨則有更多選擇阻擋方式。換言之，每個黨團都傾向在動員成本較低的階段阻擋提案，但因席次大小使各黨團在阻擋選項多寡與偏好順序的強度上有所差異。把各黨團動機加總起來，本文理論預期在二讀前的各種審查階段，所需動員成本越高的階段，擋下的提案數量也將越少。此外，由於黨團協商制度上的變遷，使得消極議程策略有所變化，這反應於政黨在不同立法階段阻擋的選擇。

在經驗分析上，本文蒐集涵蓋第二屆到第七屆（1993—2011）的未通過提案資料及停留階段，對理論推導出的假設進行檢驗。如此大規模的經驗資料不僅能提供較可靠之分析結果，也能對理論論證進行

更全面的檢驗。經驗分析結果高度支持本文之假設，顯示動員與黨紀成本在台灣立法院中的消極議程設定關鍵機制上扮演重要角色。

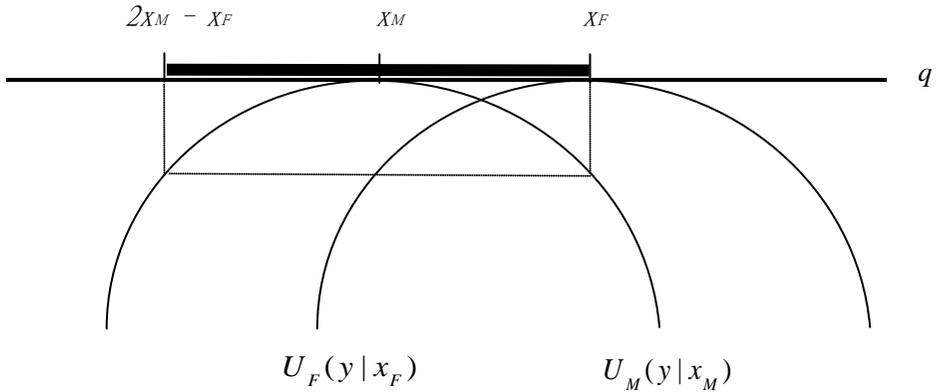
本文後續章節安排如下，第二節中首先闡述 Cox 與 McCubbins 之消極議程設定理論，並解釋為何無法直接套用在立法院，第三節中討論立法院動員成本的概念與制度特性，第四節中提出台灣立法院消極議程設定之邏輯並推導相關假設，第五節中則針對資料蒐集與假設檢驗進行討論。最後結論中將討論本研究對文獻之貢獻。

二、Cox 與 McCubbins 消極議程設定理論的闡述

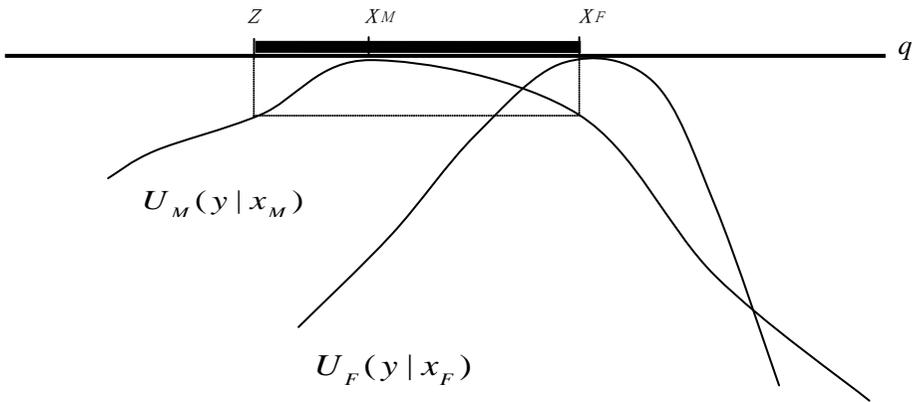
Cox 與 McCubbins (2005) 以政黨為行為者，針對美國國會制度環境，提出一個程序聯合壟斷理論，以探討政黨如何運作消極議程設定權。由於在台灣立法研究文獻中，尚未深入討論 Cox 與 McCubbins 的消極議程設定形式理論，且本文的理論邏輯有部分延續其邏輯，因此先對過去理論模型做一詳細的闡述，有助於了解本文理論發展的邏輯。

Cox與McCubbins的模型假定多數黨中位議員（ M ）與院會中位議員（ F ）為賽局中的兩個主要行動者，擁有各自的立法理想點（ideal point） x_M 與 x_F ，且此理想點是位於單一面向政策空間上的實數。此外，如圖一（a）所示，模型中也假定行動者擁有對稱的效用函數： $U_M(y|x_M) = -(y - x_M)^2$ 與 $U_F(y|x_F) = -(y - x_F)^2$ ，其中 $y \in R$ 代表政策選擇或結果。換言之，每個行動者最大的效用在於其理想點上，愈往左右兩側則隨著與理想點的距離增加形成對稱的效用遞減。而 $q \in R$ 代表政策現狀。

(a) Cox 與 McCubbins (2005) 的模型



(b) Cox 與 McCubbins (2005) 模型之延展



說明： x_F 及 x_M 分別代表院會中位立委與多數黨領導者理想點，而 z 代表非對稱函數下對多數黨而言效用與 x_F 相同之點。 $U_F(y|x_F)$ 及 $U_M(y|x_M)$ 分別代表院會中位立委與多數黨領導者之效用函數。 q 代表各種現狀可能。粗線斷顯示多數黨封殺區間。

圖一 Cox 與 McCubbins (2005) 消極議程模型及其延展

資料來源：作者自繪。

在Cox與McCubbins的賽局中，針對某一政策現狀 q ，（1）在委員會階段時， M 要決定對法案 y 進行阻擋（若決定阻擋，則 q 維持不變）或是讓其進入院會二讀審查，（2）如果決定進行審查，則 y 將以開放規則（open rule）在院會進行二讀審查。⁶ 開放規則意味著任何一位議員皆可以對法案提出修正版本，並依照多數決投票來決定是否通過。⁷ 在完全資訊（complete information）與完美資訊（perfect information）下，Cox與McCubbins採用次賽局完美均衡（subgame perfect equilibrium）作為其均衡概念並以倒推法（backward induction）解之。依據中位選民定理，在賽局中的二讀階段，不論 q 與 y 位於何處，院會中位議員的理想點將會成為最終的政策結果。依此，若 M 決定不在賽局中第一階段對法案進行阻擋，則其獲得之效用為 $-(x_F - x_M)^2$ ，反之則為 $-(q - x_M)^2$ 。在簡單的計算下，如圖一（a）所示，可推知若且唯若 $q \in [2x_M - x_F, x_F]$ ， M 將會在第一階段中擋下任何試圖修正 q 的法案，亦即，多數黨將會運用消極議程設定權擋下任何試圖修正其理想點周圍之部分政策現狀的法案，以維護在現狀下的利基。

有一點值得提出的是，我們可以將Cox與McCubbins的模型進一步一般化。具體來說，模型中並不需要假定行動者具有對稱的效用函數，僅需假定行動者具有單峰（single-peaked）偏好，⁸ 亦即效用隨著與理想點之距離的增加而降低，如圖一（b）所示，其結果仍然是多數黨將會擋下試圖修正其理想點周圍之部分政策現狀的法案，

6. 詳細賽局規則參見 Cox 與 McCubbins (2005: 39)，本文對其描述在不影響結果下加以簡化以便了解。

7. 有一點須注意的是，在美國眾議院中有時可能不會採用開放規則進行法案修正（Marshall, 2002）。

8. 關於單峰偏好在數學上的定義可參見邱訪義（2010）之文章。

不過由於效用函數並非對稱形式，因此現狀阻擋區間會有所改變且並不會固定在 $2x_M - x_F$ 與 x_F 之間，而是介於 z 與 x_F ，其中 z 與 x_F 帶給多數黨一樣效用。這個一般化結果顯示，對稱性效用函數並非必要假定。

簡言之，在缺乏黨紀的前提下，Cox 與 McCubbins 預測多數黨將對現狀位於其理想點周圍的法案進行阻擋，避免這些法案進入二讀時被院會中位議員修改成離其理想點更遠的版本。這不僅點出消極議程設定權的重要性（亦即固守可以接受的法案，使其不致被修正），也意味著多數黨在院會二讀時將很少表決失敗，因為所有進入二讀階段的法案都已經過篩選。

三、立法院消極議程設定理論的假定

要建立台灣立法院的消極議程設定理論，其中有幾項特點或假定是必須涵蓋進來的。在 Cox 與 McCubbins 的模型中，只有多數黨被假定具有消極議程設定權。然而在台灣立法院的法案審查制度上，除了多數黨之外，少數黨也可能具有消極議程設定權的能力（例如在委員會或黨團協商階段），所以我們更一般化假定每一立法院黨團皆為行動者（actor），這也是在建立台灣立法院消極議程設定理論時，第一個應該被納入的特點。

本文對行動者的假定，比Cox與McCubbins更一般化，但排除個別立委有阻擋提案的可能。⁹ 事實上，個別立委阻擋提案是較罕見

9. 在此需說明的是任何科學的推論，不論是運用形式的、文字的與統計的方式，幾乎皆會設立一些假定以簡約化所牽涉條件與環境並使推論成為可能，而影響推論的關鍵即在於這些假定的穩固或合理程度（也就是說不見得採用簡約化即是適當的推演）。例如過去廣受重視的立法理論，如 Krehbiel (1991) 的立法組織資訊理論、Cox 與

且相當困難，因為在任何審查階段中阻擋提案都需要超過一名立委或黨團的運作。同樣的，除了黨團之外，少部分的立委結盟也很難對提案的進行阻擋。因此本文以黨團為主要行動者的假定有其合理性。

關於台灣立法院的第二個特點是其政黨壓力相當高，但在運用黨紀或施加政黨壓力上的成本也不容忽視。¹⁰ 如同Chiou (2005; 2012) 研究中針對院會表決所做的估計，台灣立法院中的國民黨與民進黨在表決上的政黨壓力相當高，且可能遠比美國國會還高，顯示台灣政黨施展黨紀程度，與美國政黨的動機可能不盡相同。

表面看來這意味著台灣的多數黨不需關注消極議程設定權，因其能將院會中位立委的政策立場牽引至政黨之理想點附近，不須擔心被蓋火鍋 (being rolled)，我們以圖二說明政黨壓力影響中位立委的情況。圖二 (a) 表示沒有政黨壓力下的狀況，其中多數黨必須阻擋任何試圖修改介於 z 與 x_F 之間政策現狀的提案，因為這些提案進入院會二讀後會產生新的政策均衡 x_F 。然而一旦多數黨能對其成員施展黨紀，其政黨領袖便能將其成員之理想點導引至與自身理想點相近之處，如此一來院會中位立委 x_F 將會移動至與 x_M 較為接近的 x_F' (如圖二 (b) 所示)，所以，多數黨被蓋火

McCubbins (1993) 的政黨理論皆是如此。當理論形式化的程度越高，其假定就越明確，並且不同假定也必須一致，可以接受檢視。當研究者採用非形式化的論述，則易流於假定不明確或不同假定有衝突性，且不易被檢驗。本文雖以文字做理論推導，但試著將假定明確化，同時盡量使其邏輯易於理解。

10. 儘管台灣政黨的凝聚力相當高，但如同 Krehbiel (1993, 2000) 所指出的，政黨凝聚力高並不必然是強力黨紀所造成的，也可能僅是立委偏好同質性高的結果，而這也是區分政黨壓力與政黨凝聚力之所以如此重要的原因，故本文避用政黨凝聚力而使用政黨壓力或黨紀。

鍋的頻率會很低。¹¹

這是否代表立法院中的政黨在強力黨紀之下並不需要運用消極議程設定權？如此斷定可能太武斷，以多數黨來說，要透過黨紀壓力將院會中位立委從 x_F 導引至 x_F' ，要付出相當高的成本。多數黨除了要對每個黨籍立委進行動員之外（見下文系統性的探討），還須要求立場與政黨不同的立委能依照政黨指示投票，而這可能會為立委在尋求連任上帶來風險。而對少數黨或小黨來說，要把院會中位議員移至接近其理想點，幾乎是緣木求魚，反而是在二讀前的立法階段比較可著力，因為可趁對手動員不力或著力於黨團協商階段。基於以上的考量，在提案進入院會二讀階段前先行對提案進行阻擋，對政黨來說是成本較低或可行的做法。換言之，在具有強力黨紀的立法院中，消極議程設定權依然是相當重要的，不過其背後之邏輯與動機，卻不同於 Cox 與 McCubbins 所探討的美國國會。

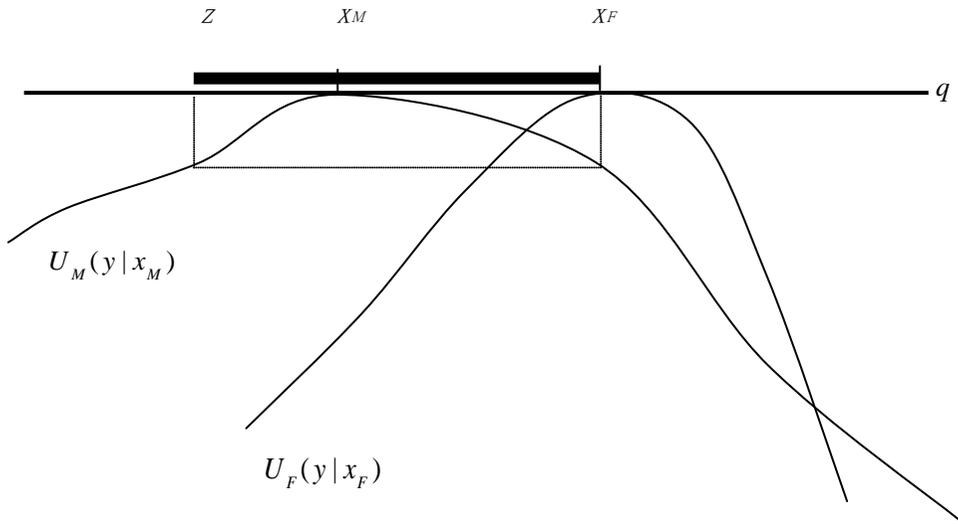
由於多數黨並沒有完全掌控委員會，且在院會二讀之前有數個立法階段阻擋提案，因此動員成本的考量可能成為政黨在選擇阻擋手段時的一個關鍵因素，這也是在建立台灣立法院消極議程設定權時，須納入考量的第三個特點。在此我們對台灣立法院中之動員成本，從選舉制度、立法制度、與歷史觀點對政黨動員做一較系統性的探討。

整體而言，政黨對於黨籍立委的動員成本包含兩個層面。首先，

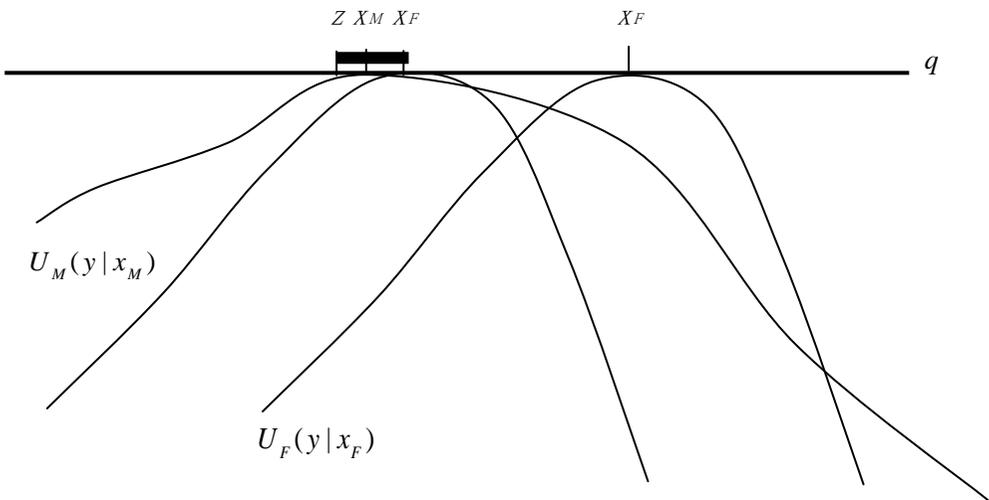
11. 關於政黨壓力如何改導引黨成員的立法理想點之討論，可參見 Volden 與 Bergman (2006) 和 Chiou 與 Rothenberg (2009) 文章中的討論。在此有二點說明，只要是在單一面向的政策空間，院會的中位議員不會因院會有多個政黨而不存在，且只會有一個值，不管有幾個政黨。另外，在這裡我們沒有標上少數黨或其它小黨的位置，因為它們的存在與位置，已部份決定了中位議員的位置。換言之，中位議員的位置，即是綜合多數黨、少數黨及小黨的結果，所以是否標示非多數黨的位置並不影響推論。

第一個層面的動員成本來自立委因配合動員而犧牲掉經營選區的機會成本。過去第二到第六屆單記不可讓渡投票制下的台灣立法院，由於立委除了對手政黨的競爭外，還須面臨同黨候選人瓜分選票的問題。而第七屆中雖然區域立委改由單一選區產生，但在爭取政黨提名的初選時黨內之競爭仍然存在，且同時面對黨際競爭。因此不論在哪個時期，對須面臨同黨競爭及黨際競爭的立委來說，個人選票的建立是相當重要的（Carey and Shugart, 1995）。過去研究發現，選區服務對立委而言是建立個人選票的重要方法，同時多數立委對於所屬選區之事務與利益皆相當的重視（黃秀端，1994；盛杏媛，2000、2005）。在此政治脈絡下，地方關係的經營成爲立委的主要工作之一，對於中南部立委來說，在注重選區經營的考量下，除了要經常往返立院與選區外，一星期中約有三、四天的時間會待在選區中（黃秀端，1994）。因此當立委配合政黨動員出席會議時，必然會犧牲掉部分的時間在選區上，這樣的損失可能反映在選票上，特別是當動員頻繁時更是如此，且個別立委在選票上的損失，可能會進一步影響到政黨成爲多數黨的機會。除了選區經營之外，許多立委通常還有營利與非營利組織的兼職，甚至有的在擔任立委之前本身就是企業高階主管，在當選立委後仍繼續其原來的職務（顏瓊玉，2008）。

(a) Cox 與 McCubbins (2005) 延展模型 (無黨紀)



(b) 融合黨紀與消極議程模型



說明： x_F 及 x_M 分別代表院會中位立委與多數黨領導者理想點。 x_F' 則代表受政黨壓力影響後的院會中位立委理想點，而 z 代表非對稱函數下對 x_M 而言效用與 x_F' 相同之點。 $U_F(y|x_F)$ 及 $U_M(y|x_M)$ 分別代表院會中位立委與多數黨領導者之效用函數。 q 代表各種現狀可能。粗線斷顯示多數黨封殺區間。

圖二 黨紀和 Cox 與 McCubbins 的消極議程模型

資料來源：作者自繪。

第二個面向的動員成本來自於在某些法案的動員上，會使立委掉部分的時間在選區上，這樣的損失可能反映在選票上，特別是當動員頻繁時更是如此，且個別立委在選票上的損失，可能會進一步影響到政黨成為多數黨的機會。除了選區經營之外，許多立委通常還有營利與非營利組織的兼職，甚至有的在擔任立委之前本身就是企業高階主管，在當選立委後仍繼續其原來的職務(顏瓊玉, 2008)。陷入選區利益與政黨壓力的兩難。就算立委因選區利益而拒絕配合政黨的動員行動，但也可能因所屬政黨之立場影響其在選區中的支持度。以第八屆中涉及開放美國牛肉的食品衛生管理法修正案為例，由於不少民眾在開放美國牛肉議題上持反對意見，使國民黨立委承受不少的選區壓力，造成國民黨雖然在立院中擁有絕對優勢的席次，但在整個審查過程中卻時常遭遇到動員不足的情況，甚至在某次院會中面臨在野黨要求美牛下架暫停進口的提案上，險些因動員不足而輸掉表決，最後在立法院院長王金平投下反對票的情況下，以一票之差驚險擋下該提案(鄭宏斌, 2012)。

由於政黨在進行動員時須考量到立委選區經營的機會成本，以及在政黨立場與選區利益衝突時可能產生的壓力，使得政黨面臨一

個左右兩難的困境。一方面政黨必須透過法案審查為黨籍成員創造政策上之黨公共財，另一方面又可能因法案審查所需的動員而影響立委選區經營之時間，或使其須承受選區壓力。事實上政黨自國會全面改選後，為了克服動員困難及節省黨籍立委時間，建立了一套動員與協調網絡，並提供選擇性誘因以提高其有效性。

就動員與協調網絡來說，立法院中如國民黨與民進黨等各主要政黨，皆會設立黨團組織與黨鞭職務，作為政黨動員立委與協調意見的主要執行者。以國民黨為例，其過去設有政策會執行長、黨政協調工作會主任與黨團書記長等職務，¹² 透過每週舉行的黨團幹部會議擬訂議事運作計畫，並就是否動員立委出席做出決議。同時為了掌控議事動態，黨團幹部也肩負每周二、五院會開議時監控議場的任務，預防突發的議事干擾並做出緊急動員（楊超，2008：59-88）。而民進黨方面也同樣設有黨團總召集人、副總召集人與幹事長等主要負責動員與協調的黨鞭職務，並建立明確的制度規範動員辦法，如「黨團委員會盯場辦法」與「黨團強制動員辦法」等黨團內規（鄭明德，2005：150）。在中央層級的黨團組織下，由於多數立委皆會花費相當多的時間在選區上，因此政黨的動員協調網絡也包含了地方黨部組織，以便在動員與協調意見時能夠從多方管道說服立委（盛杏媛，2008：21-22）。除了立院黨團與地方黨部之外，執政黨也會針對不同的立法政策領域，運用相關的行政部門作為動員與協調立委意見的管道之一（Chiou, 2005; 2012）。

除了建立動員與協調網絡外，政黨同時也會運用正面與負面的選擇性誘因作為動員策略。正面誘因（positive incentives）是以獎

12. 2000年政黨輪替後，國民黨進行組織縮減，將黨政協調工作會裁併，此後黨團三長為政策會執行長、黨團書記長與首席副書記長（田世昊，2000）。

勵的方式誘使立委配合動員，例如國民黨過去政黨組織較為龐大，因此能夠以提供政黨職務來吸引立委配合動員（黃麗香，1999）。負面誘因（negative incentives）則是對未配合動員之立委進行懲罰，例如對缺席動員的立委施加罰款。民進黨是立院中第一個實施罰款制度的政黨，從第二屆開始，其黨團動員辦法中便規定未配合動員出席者每次表決罰款一萬元（蘇永耀，1999），到了第六屆時，立院各主要政黨皆有動員缺席罰款制度（施曉光，2007）。這些制度的存在正彰顯動員對政黨的重要性，因若政黨在動員上不是問題的話，這些制度便不會存在或實施。

上述關於動員網絡的討論顯示出，動員行動對政黨來說是一項重要的任務，且有時成本頗高，由於多數立委並不時常在立法院中待命，因此政黨若想在院會審查時阻擋提案進行，便必須運用黨內的動員協調網絡。換言之，在台灣的選舉制度與生態下，動員成本是決定立法成敗與否的關鍵因素之一。任何試圖對立法院消極議程控制進行解釋的理論，若不納入考量動員成本因素，可能會面臨嚴峻的挑戰。而本文的目標在於，為動員成本與消極議程控制的關係，建立一個更具系統性的理論與經驗連結。

須強調的是，本文並不排除有其它因素影響消極議程設定過程的可能。然而，由於本文是第一個嘗試從新的理論角度與觀點，對美國之外的立法機構消極議程控制進行檢視之研究，因此將焦點置於動員成本如何影響消極議程設定上，使本文在描繪兩者間之關係時，能更為嚴謹且精確。而這也是過去經典立法理論常採取的研究途徑。¹³

13. 此一途徑在政治學不同次領域中常被運用，例如關於立法組織的相關研究，其中分配理論、資訊理論與政黨理論便是各自分別將焦點置於滾木立法如何運作、政策專業性、與政黨力量如何造就委員會制度（Weingast and Marshall, 1988; Cox and McCubbins,

總結來說，本文關於立法院消極議程設定權的理論架構將融入這三個重要的特性。政黨被假定是消極議程設定權的主要運用者，而政黨能以黨紀去動員並指揮其成員，但需要付出成本，因此動員成本成爲選擇阻擋提案階段的重要考量。我們將在這些假定之下，推導立法院中消極議程設定權之理論與假設。

四、立法院政黨之消極議程設定邏輯與假設

本文的理論邏輯以政黨在二讀前對提案進行阻擋的動機爲起點，接著討論二讀前各審查階段在阻擋提案上所需之動員成本，並指出政黨的席次差異對其阻擋選項與選擇偏好的影響，從而推導出相關假設。本文在力求論證之嚴謹性的同時，爲使文章更易被讀者所接受，因而在理論推導上採取非形式化的方式，但盡量明確化推導過程中的假定與邏輯。

當政黨決定對提案進行阻擋時，首先會面臨兩個選擇，一個是選擇在提案進入院會二讀時透過政黨壓力對黨籍立委進行動員，亦即藉由政黨壓力改變院會中位議員理想點的位置來阻擋提案，¹⁴ 另一個選擇則是在提案進入二讀之前的階段阻擋。如前所述，由於動員成本是政黨黨鞭關注的重要因素，特別是在院會階段，因此，尋求其它成本相對較低的手段，便成爲黨鞭在院會二讀前阻擋提案的

1993; Krehbiel, 1991)，而後 Maltzman 與 Smith (1994) 進一步將這些理論進行整合。上述理論對相關問題的探索皆有所幫助，而其重要性與影響力並不會因僅聚焦於單一觀點而有所減弱。相反的，理論上的聚焦使其能更爲嚴謹與有系統的探究特定因素間的連結，奠下良好理論基礎，尤其是在理論薄弱或文獻初期發展階段。

14. 或許有人會質疑，就制度設計而言，二讀本來即被預期有比較少的議案審查，但在理論推導一開始，我們仍不可屏除之，而是視爲選項之一。

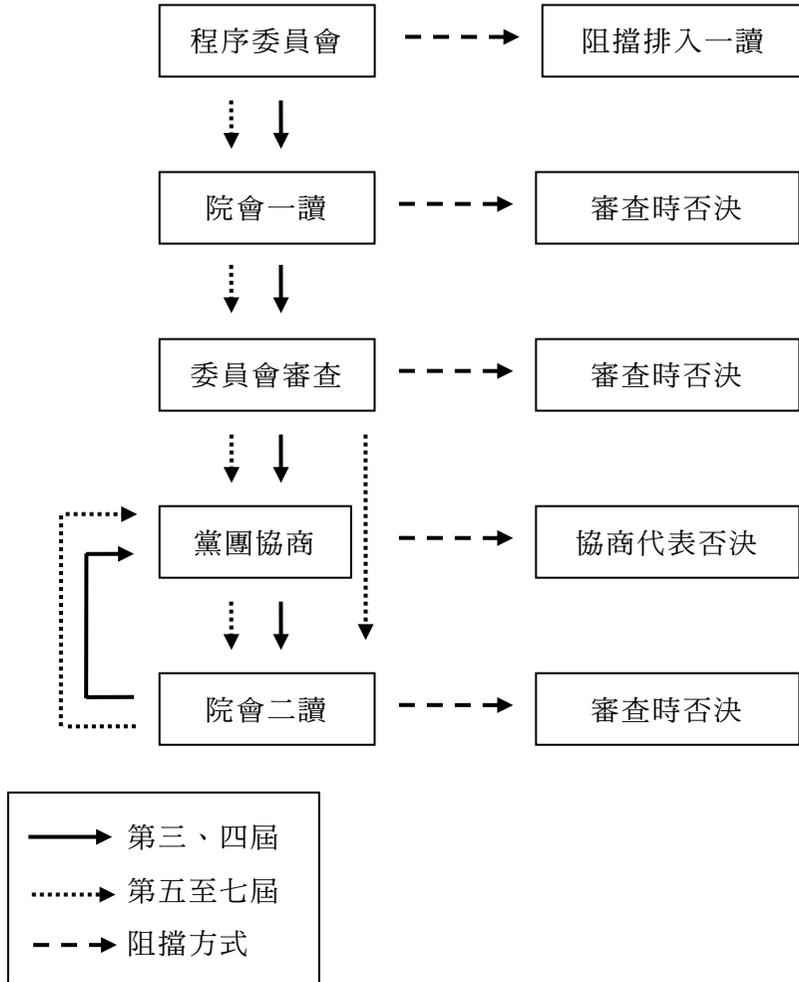
關鍵動機。

在此理解下，本文理論推導的下一步是找出二讀前各審查階段中，有哪些是政黨能運用的阻擋手段。如圖三所示，立法院中的法律案從一開始提案至三讀須歷經不少審查程序。提案首先送到程序委員會決定排入院會一讀的順序，一讀通過後則交由各常設委員會審查。到各委員會後，首先由各委員會多位召集委員各別決定是否排入委員會議程，排入後則由委員會成員採多數決決議之。完成委員會審查後的提案送到黨團協商，經過黨團協商後的提案將再次送交程序委員會決定二讀日期，之後交由院會進行二、三讀。

從以上各階段的審查流程來看，一個政黨若在二讀前要阻擋提案的進行，其可運用的方式包括：（1）阻擋排入一讀、（2）一讀時否決、（3）委員會審查時否決、（4）黨團協商中否決。從第二屆到第七屆之間，立法院在提案審查過程中改變最大的是對於黨團協商的法制化。雖然黨團協商正式的法制化發生於第三屆末期，但此制度的運作是始於第二屆並於第三屆時制度化，制度化前後的差異主要在於黨團協商結論的約束力。在第二屆第三會期初，立院各黨曾針對黨團協商的運作進行協調，決定往後協商結論在國民黨與民進黨方面需要黨鞭簽字，而新黨與無黨則僅需協商代表簽字，而一旦各黨代表簽字後協商結論即生效，之後提案送到院會時不得翻案（吳燕玲，1994）。在這次決議後，雖然黨團協商結論有時仍會遭到違反，特別是來自個別立委的反對，但大體而言，黨團協商在第二屆中仍是一個有效加速立法過程與解決爭議法案的手段。立法院長劉松藩便在第二屆結束時表示，該屆大部分通過的法案都是靠黨團協商完成的（黃志政，1995）。而 Chiou (2005) 在分析第二屆記名表決資料發現，大部分重要法案都在經過不同程度的黨團協商

後通過。換言之，雖然黨團協商在第二屆中並非法定審查程序，且協商效力有時亦遭受挑戰，但仍或多或少被視為一個達成協議的立法階段。

第三屆中，在國民黨實質不過半的情況下，在法案審查上不得不仰賴黨團協商，因此黨團協商可說幾乎成為提案審查中的一個必經階段。該屆立院為提升議事效率，在第三會期建立法案協商制度，第四會期更每週舉行分案協商（鐘蓮芳，1998）。特別在第四會期中，更曾進行三黨二派協商，決議委員會初審通過之法案，進入院會審查前，事先均交由黨團協商，再由院會逕依協商結論通過（黃清賢，1997）。總結來說，第三屆立院在第三會期建立了協商制度，然後第四會期進一步由黨團協商確認提案在委員會審查後，進入二讀前都要送協商的規定。



圖三 提案審查流程與阻擋階段

資料來源：作者自繪。

在第三屆末期正式法制化後，黨團協商開始成爲一個穩定的制度。在第四屆中，黨團協商是提案審查中的必經程序，到了第五屆之後，黨團協商則成爲一個選擇性的審查階段，完成委員會審查的提案在兩種狀況下須經黨團協商，一是審查之委員會決議送交黨團協商，另一則是在二讀時由政黨或二十名以上之立委提出協商要求。在提案經過或決議不須黨團協商後，則由程委決定二讀日期，然後進行院會二讀與三讀。

總而言之，立法院在第二屆中開始出現黨團協商的運作，且時常成爲一個解決爭議的手段，但此時期黨團協商的效力並不穩定。然而，雖然黨團協商制度直到第三屆結束前才被正式法制化，但實際上在第三屆中此制度已成爲一個必經的審查階段。在此之後，隨著制度的法制化，黨團協商在提案審查過程中的角色更進一步得到強化與穩固。

圖三所示的政黨可阻擋階段，不包含藉由委員會召委將提案排除於委員會議程之外。依據立法院內規，各委員會輪值召委有權決定是否將某提案排入該次議程。然而，若政黨試圖透過召委職權對某一提案進行阻擋，除非此政黨完全壟斷該提案送交之委員會召委席次，或控制其他召委的政黨也不偏好排入此提案，否則將無法達成阻擋提案之目標。舉例來說，某一委員會的召委分屬政黨 A 與 B，若政黨 A 試圖透過召委不排入議程的方式來阻擋一提案，而政黨 B 屬意審查此一提案，則其召委可在下次會議輪值時，將先前被政黨 A 召委擱置之提案排入委員會議程中，因此政黨 A 的阻擋提案企圖註定失敗。一政黨若要以其召委不排入議程的方式，阻擋它黨召委偏好的提案，前提是此政黨必須要在整屆內皆能掌控此一委員會所有召委席次才能辦到。但除非多數黨掌握七、八成席次，否則此一

前提不太可能成立。正因如此，在目前第八屆立法院中，身為立院多數的國民黨便提議每一委員會召委單一化（如此一來，國民黨召委即是唯一召委），試圖強化多數黨對委員會議程的控制權（林河名、許雅筑，2013）。

由於從第二屆到第七屆，召委職務分配上大致與各黨席次成比例，而非贏者全拿，因此單一政黨或陣營（如泛藍或泛綠），在單一委員會中掌控一會期所有召委職務的情形不多，¹⁵ 而政黨或陣營在一屆內單獨掌控一委員會所有召委更是罕見。因此對一政黨來說，此一阻擋策略是不可行的，除非他黨召委也不偏好排入委員會。換言之，從第二屆至第七屆立法院，不排入委員會的方式並不符合本文立法阻擋的定義，也就是說即使多數黨欲以不排入委員會的方式阻擋一提案，此提案不見得會因此停留委員會未審階段（見本文前言立法阻擋定義）。唯獨例外是第七屆交通、司法與法制兩個委員會，因為國民黨在此屆內掌控所有召委。針對這兩個委員會的提案，將另外做分析，並增加委員會不審查為阻擋方式之一。

針對此有幾點補充說明，一、圖三所列可能阻擋階段，有一特性是在每一屆內，報紙新聞皆曾有報導某提案被某一政黨阻擋於這些階段之一，但我們以同樣標準搜尋報紙新聞，未發現有一提案被阻擋於委員會未審查階段的報導，唯獨在第七屆有相關報導。雖然

15. 從第二屆到第六屆中，除了第二屆第四會期的交通委員會、第三屆第二會期的財政委員會、第三屆第四會期的外交委員會與司法委員會等是由國民黨完全掌控三名召委職務之外，甚至沒有任何政黨能在單一會期中完全掌控三名召委職務。另外，在第七屆前兩會期時，由於民進黨決定退出所有召委選舉，因此在這兩個會期中國民黨掌控了所有召委職務（林河名、李祖舜，2008）。然而，基於會期連續審查原則，在判斷政黨是否控制所有召委職務時，應以整屆而非單一會期為標準。

此訊息不見得具絕對性，但具有參考價值，並顯示以不排入委員會做為阻擋方式並不普遍。二、從以上說明，很高程度支持委員會不審確實是立法提案停留階段，但極可能不是立法阻擋的階段。由於本文聚焦在立法阻擋研究上，委員會不審提案大致上不是本文的重點。三、基於以上理由及分析，我們暫時不將委員會未審之提案納入分析，但考量經驗分析的穩固性，我們將在經驗分析末，討論若納入這些提案是否影響我們主要發現。換言之，我們目前先做個附屬假定，即主要政黨（召委席次幾乎為主要政黨所囊括）所欲以不排入委員會審查阻擋的提案，其它政黨偏好或不排斥排入這些提案，也因此，這些政黨以此方式阻擋提案將會失敗。在經驗分析末，我們拿掉此附屬假定，取而代之是假定主要政黨欲以不排入委員會方式阻擋的提案，其它主要政黨也沒有興趣排入。

由於程序委員會在一讀前對提案進行阻擋牽涉到不少複雜的因素，因此也有必要針對此階段的狀況特別討論。事實上，程序委員會本身究竟是否能夠作為一讀前一種阻擋提案的方式，在學界、政界與公民團體中都是一個具爭議性的問題。¹⁶ 不僅在野黨曾針對程序委員會阻擋提案之事申請釋憲，亦有公民團體在評論立法院運作狀況時就程序委員會是否應阻擋提案提出質疑（黃維助、王貝林，2005）。且程序委員會成為一種阻擋提案的方式主要發生在第五屆之後，在此之前政黨很少在程序委員會中對提案進行阻擋（吳東欽，2008；黃秀端，2003）。在面對公眾輿論的反對下，國民黨政策會執行長林鴻池在第八屆立法院開議時曾向各黨團承諾，不會於程序委員會中任意阻擋提案（邱燕玲，2012）。由於透過程委會對提案

16. 一個因程委會持續進行阻擋而引起廣泛爭議的例子，即是重大軍事採購條例草案，該法案在第六屆中總計遭程委會阻擋近 70 次。

進行阻擋被認為缺乏正當性，因此可能降低了控制程委會多數的政黨運用此手段的動機，關於此點，後續將在經驗分析的章節中加以探討。¹⁷

在討論政黨於審查過程中可能用來阻擋提案的手段之後，以下將接著探討每個阻擋手段各自所需要的動員成本。政黨在每個阻擋階段所需的動員人數於表一中，雖然不同屆中所需要的人數有所變動（因為立法委員總席次的改變），不過每個階段的人數高低順序在二到七屆大致相同。其中動員成本最低的是黨團協商階段，僅需黨鞭或二位協商代表便可阻擋提案審查。¹⁸ 而動員成本次低的則是委員會審查階段，由於每屆每個委員會人數有所不同，此階段所需之阻擋人數也有變動，在第二屆與第三屆時阻擋提案需要五至十位立委，第四到六屆則需要八至十五位立委，而第七屆中則是需要五至十一名立委。動員成本第三低的階段為一讀前程委會階段，此階段阻擋提案所需的過半數席次通常超過十位立委，基本上比在常設委員會中阻擋提案來得高。最後，院會一讀中阻擋提案則是動員成本最高的階段，需要立院過半席次之立委人數。

理論上，政黨在阻擋策略上首先是決定要在二讀階段或是二讀

17. 另外，可能有人也會認為程序委員會可能在一提案完成委員會審查或黨團協商完後，程委拒絕將其排入二讀。針對此可能性，從立法院國會圖書館各種可能資訊，發現勉強來說從第二屆到第七屆只有一案例，即第七屆國籍法的修訂，當時國民黨小黨鞭在未有高層授意下，自行推動此法案的修訂，禁止總統及政務官員具有綠卡，在完成委員會審查通過後，國民黨高層介入急踩剎車（施曉光，2010），按理說，國民黨可以在院會使其送至黨團協商並杯葛之，但唯恐一旦程委排入二讀時，會有其它狀況發生而傷害國民黨的利益，而另一方面民進黨則試圖排入二讀，以突顯此議題。最後的結果是程委會拒絕將此法案排入二讀，並全力凍結之。我們搜尋各屆報紙新聞，皆沒有發現其它例子，或立委抱怨協商完成的提案未被程委排入二讀的資訊。

18. 或許有人會質疑黨團協商中動員二名代表者與其它階段動員二名成員不能等量齊觀，但此處著重在動員成本上，且前者動員成本低於委員會否決所須動員成本。

之前阻擋提案。政黨若決定在二讀階段阻擋提案，則必須負擔動員其大多數或甚至全部成員。若決定要在二讀之前進行阻擋，接著便是要決定選擇在二讀前的哪個階段中施展消極議程設定權。如前所言，在二讀階段中阻擋提案需要對每位政黨成員進行動員並施加黨紀，但在二讀前的階段則大部分只需要針對少數成員進行動員或施加黨紀。在一讀階段中雖然也同樣需要對每位成員進行動員，但與二讀階段相比，此時立委所面臨的政治關注與選區壓力都相對較低，因為提案在一讀時的相對爭議性與新聞媒體關注度都未如二讀時來的高。基於動員成本的考量，當政黨決定對提案進行阻擋時，將有較高的可能性會選擇在二讀前的審查階段（即黨團協商、委員會審查、一讀前程委會與院會一讀等階段）中阻擋提案，以較低的動員成本達成阻擋之目的。

在此須說明的是，我們以機率的方式討論政黨對於阻擋手段的選擇。由於每筆提案在每一立法階段中，可能遭遇到某些特殊非系統性因素影響。我們假定動員成本是一個系統性因素，而其它特殊因素則為非系統性的，且這些特殊因素可能相互抵消（期望值為零）。在此假定下，本文理論並未預期政黨總是會以成本最低的阻擋方式作為阻擋手段，而是預期各阻擋階段被選用的機率與其所牽涉動員成本成反比。

表一 各阻擋方式所需動員成本比較

屆期	黨團協商 時否決	委員會審 查時否決	程委阻擋 排入一讀	院會一讀 時否決	院會二讀 時否決
第二屆	制度尚未 明確化	5~10人 (過半席次)	11人 (過半席次)	83人 (過半席次)	83人 (過半席次)
第三屆	2人 (協商代表)	5~10人 (過半席次)	11人 (過半席次)	83人 (過半席次)	83人 (過半席次)
第四屆	2人 (協商代表)	8~15人 (過半席次)	19人 (過半席次)	113人 (過半席次)	113人 (過半席次)
第五屆	2人 (協商代表)	8~15人 (過半席次)	19人 (過半席次)	113人 (過半席次)	113人 (過半席次)
第六屆	2人 (協商代表)	8~15人 (過半席次)	19人 (過半席次)	113人 (過半席次)	113人 (過半席次)
第七屆	2人 (協商代表)	5~11人 (過半席次)	10人 (過半席次)	57人 (過半席次)	57人 (過半席次)

資料來源：作者自製。

由於本文理論假定個別政黨為主要行動者，而立院中各政黨之席次大小有所不同，

因此有必要探討席次差異是否會影響政黨在阻擋提案上的誘因。對多數黨而言，只要可成功動員黨內立委，二讀階段前的四個阻擋方式皆是可行選項，因為多數黨基本上在這些審查階段中皆能掌控多數席次。如圖四（a）及（b）所示，¹⁹ 多數黨從黨團協商階

19. 此圖意在說明本文的理論邏輯並以非形式化的方式呈現予讀者。

段到委員會審查階段，再到程委會階段，最後到一讀階段，阻擋提案所需動員成本增加，而如上所推論，其阻擋提案可能性也隨之下降。換言之，黨團協商階段最有可能成為其阻擋手段，其次依序為委員會審查階段、一讀前程委會階段以及可能性最低的一讀階段。對中等席次大小的政黨而言，如席次較多的少數黨，要在一讀階段或是程委會階段中阻擋提案幾乎不可能，²⁰ 但在黨團協商階段或是委員會審查階段（特別是其掌控多數的委員會）中阻擋提案則較為可行。²¹ 同樣的，如圖四所示，此類政黨在黨團協商中阻擋提案的可能性比其它階段來得高。最後，對席次很少的小黨來說，阻擋提案的選項只剩黨團協商階段。

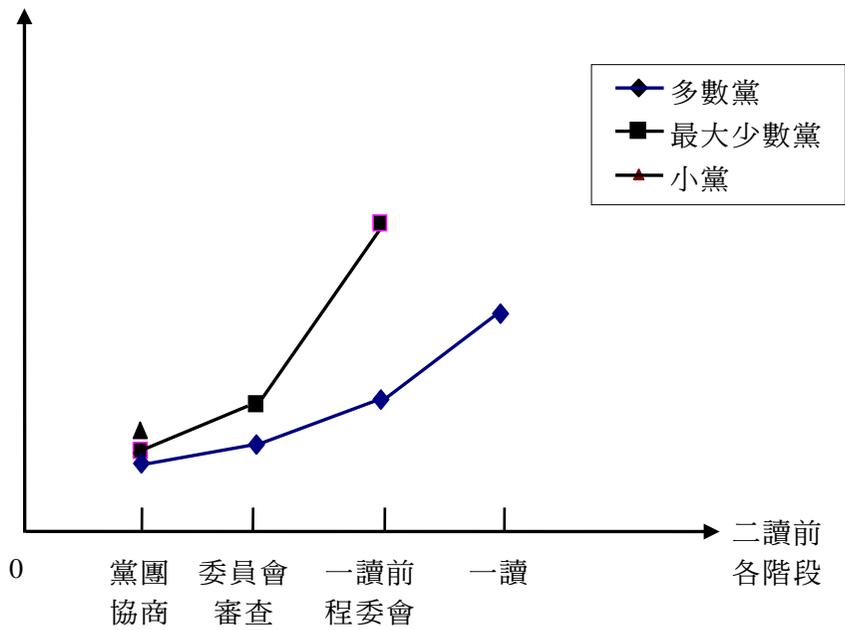
當每一個政黨在阻擋提案的決策上都以動員成本為關鍵因素時，其結果是每個政黨對於各阻擋手段都有相同的偏好順序，但基於席次大小不同，每個政黨對於各阻擋手段在運用上的可行性也有所差異，以致偏好強度可能很不同。對多數黨來說，雖然動員成本越低的階段其偏好程度越高，但由於阻擋提案的可行選項較多，因此不會完全依賴於黨團協商階段。當每單位動員成本上升或可行選項減少時，政黨對於動員成本最低之階段的偏好強度也會增加。對小黨而言，黨團協商可說是其唯一可行的手段，且比起二讀的阻擋更困難，故其在提案阻擋上將會完全依賴黨團協商階段。總結而言，不管席次大小如何，每個政黨都同樣傾向以較低的動員成本達成阻擋提案之目標，但席次差異會使各政黨可選擇數目有所不同，進而導致各政黨對於動員成本較低的階段有不同的偏好強度。

20. 在少數情況下，小黨似乎可以在院會一讀階段中阻擋提案，然而，如果該提案是由多數黨所提出且希望能進行審查，則多數黨仍然可以透過表決要求提案繼續審查。

21. 即使在沒有掌控委員會多數的情況下，當多數黨在委員會中遭遇到動員困難時，中等席次大小的政黨仍可藉由在委員會階段的高度動員達成提案阻擋。

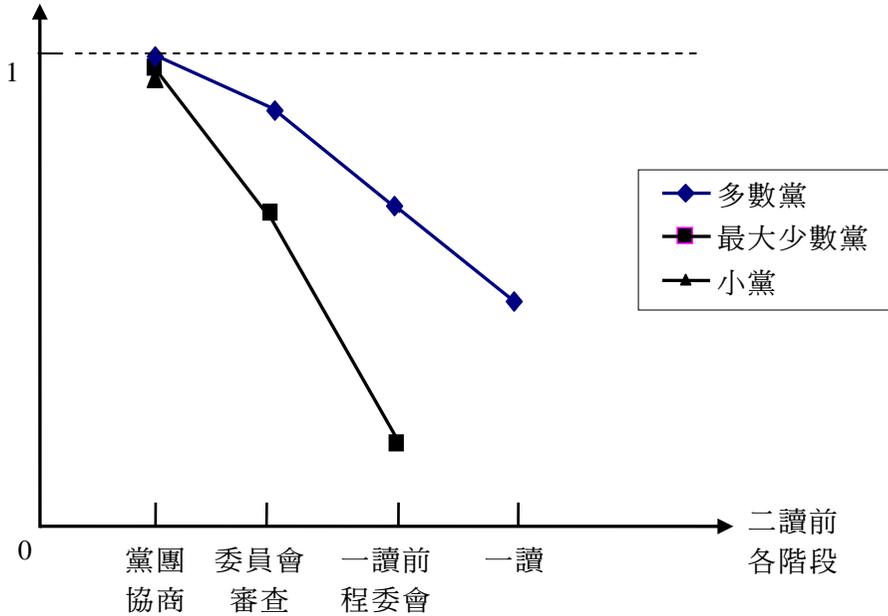
(a) 各政黨在各階段阻擋提案所需動員成本

阻擋提案所
需動員成本



(b) 各政黨提案阻擋手段選擇機率

封殺機率



圖四 大小黨團消極議程控制選項之成本與機率示意圖

資料來源：作者自繪。

在上述個別黨團的動機之下，將其加總之可推導出動員成本對一屆內各階段提案被擋總數量的兩個重要意涵。²² 首先，在前述假定之下，可發現在被擋提案總數量，二讀前之審查階段將比二讀階

22. 雖然有些時候我們可以獲得一個提案為何在某階段遭阻擋的資訊，但普遍來說，要能夠系統性的蒐集每筆提案在某一階段中遭到哪個政黨阻擋的資料相當困難。另外，就算獲得部分提案的資料，也很難處理策略性阻擋行為的問題。基於以上理由，本文經驗分析將焦點置於每屆中的總體資料。

段擋下更多提案。此乃因理論中假定政黨是消極議程設定之主要行動者，且每個政黨都有較高可能性選擇在二讀前之審查階段阻擋提案，以節省動員成本，因此就整屆而言，提案遭阻擋於二讀階段的總體數量，應會比遭阻擋於二讀前審查階段來得低。這推導出本文的第一項假設為：

假設一：相較於二讀前的審查階段，二讀階段擋下的提案數量較少。

加總個別黨團動機可獲得另一個重要意涵。由於對每個政黨而言，二讀前各審查階段中，如圖四所示動員成本越低者越可能成為其阻擋提案之手段，因此加總後可發現，二讀前各審查階段中，阻擋提案所需之動員成本越低者，遭阻擋於此階段之總體提案數量也將越多。換言之，如果我們將每個政黨在每個階段中所阻擋的提案數量加總，則在一屆中阻擋提案所需動員成本越低之階段，其阻擋之提案總數也將越多，如圖五所示。另一個造成此趨勢的原因在於，少數黨受到席次限制，將會集中在委員會審查階段或是黨團協商階段對提案進行阻擋，且動員成本愈低之階段（即黨團協商），阻擋數目愈多，這強化了關於被擋提案總數量在不同審查階段中分布狀況的預測。綜合上述的趨勢，本文推導出第二個假設：

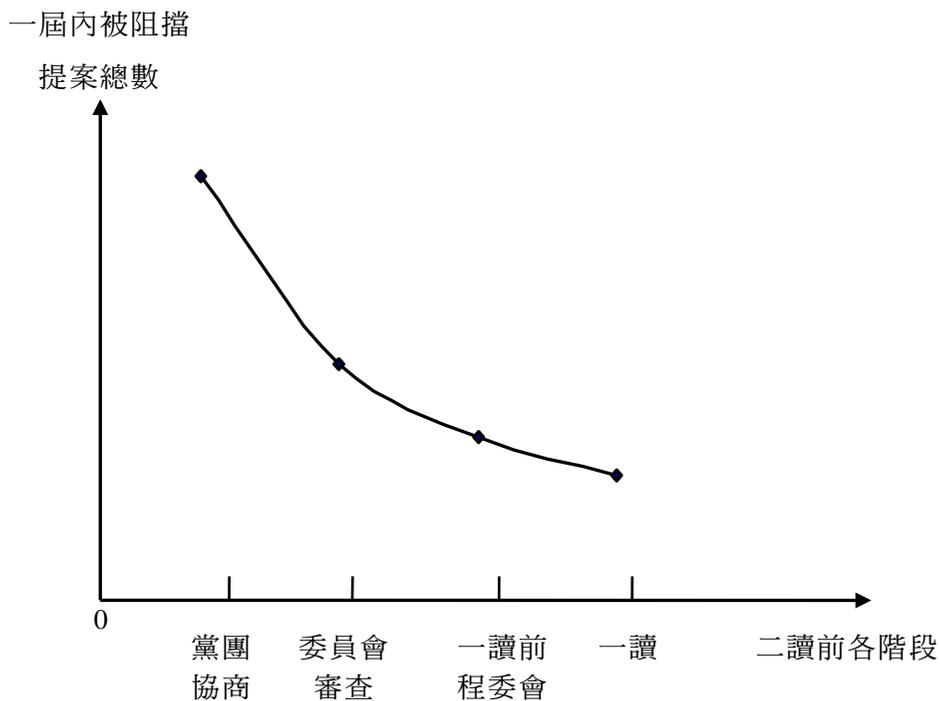
假設二：在二讀前的審查階段中，成本越低的階段將擋下越多提案。

由於假設二是本文最重要的發現之一，在過去國內外立法研究文獻中也未曾被提及，因此有必要對此假設做進一步之探討。假設二認為，每個審查階段中阻擋提案所需之動員成本會對消極議程設定之運作產生影響。對於台灣的立法院，此假設預測在第二屆之後，每一屆當中阻擋提案數量最高的將會是黨團協商階段，而後依序為委員會審查階段、程序委員會階段、院會一讀與二讀階段。換言之，本文之預測並非僅是關注在某單一階段，而是對各審查階段間之關

係做出預測。

此外，此假設也蘊含立院中任何關於審查制度的改變，都可能對消極議程設定的運作產生影響。具體而言，如前所述，在第二屆中，黨團協商制度時常被用來在委員會審查與院會二讀期間，降低各黨意見分歧或達成協議的方式之一，但從第三屆起則成爲一個必經的審查階段，此一制度上之轉變爲本文提供一個檢視理論邏輯的珍貴機會。對任何實證政治理論（positive political theory）而言，盡可能尋求更多的機會，從不同角度對理論進行驗證或推翻之是相當重要的，以提昇或確保理論有效性。以下幾項假設之推導有一部份即是基於此一動機而來。

進一步來說，假設二能對制度轉變前後哪個審查階段將擋下最多提案做出預測。由於第二屆中黨團協商的角色與效力尚不明朗且非爲標準立法程序，因此第二屆中黨團協商並非是動員成本最低的阻擋方式，而是委員會審查階段。但在第三屆（含）之後，則因黨團協商制度的確立，使黨團協商階段成爲成本最低的阻擋方式。在此制度變化之下，第三屆前後之差異可進一步推導爲兩個假設：



圖五 各審查階段一屆內阻擋提案總數

資料來源：作者自繪。

假設三：在第二屆中，相較於其它審查階段，委員會審查未過將是阻擋最多提案的階段。

假設四：在第三屆（含）之後，相較於其它審查階段，黨團協商階段將是阻擋最多提案的階段。

此外，黨團協商制度上之轉變，對於其它阻擋階段的選擇也有所影響。尤其是從第三屆開始，委員會審查階段並不像第二屆中是動員成本最低的阻擋方式，在此制度變化的影響下，可以預期多數黨與最大少數黨在第二屆以委員會審查階段作為阻擋方式的機率要

比其它屆來得高。在其餘誘因結構在各屆中維持不變的情況下，可預期在第二屆中，委員會審查階段所擋下的提案比例比其它屆來得多。²³ 這導出本文第五個假設：

假設五：委員會審查未過而被擋下的提案比例，在第二屆相較於其它屆高。

前面提到，在政黨的決策順序中，首先要決定的是要在二讀或二讀前之階段阻擋提案，若政黨決定在二讀前對提案進行阻擋，接著便是決定要選擇二讀前哪個審查階段作為阻擋手段。由於黨團協商在第二屆中具有不確定性，無法成為政黨阻擋提案的穩定選項，因此相較於其它各屆中黨團協商是固定審查階段來說，第二屆中之政黨要在二讀前階段中阻擋提案，必須負擔比其它屆高的動員成本（因為少了黨團協商此穩定手段，而可能必須選擇在委員會審查階段中阻擋提案）。在此考量下，匯集每個政黨的動機後，可以預期第二屆中二讀階段阻擋之提案比例將比其它各屆來得高。依此，本文第六個假設為：

假設六：相較於其它屆，二讀階段擋下的提案比例在第二屆中最高。

總結來說，為了解析立法院消極議程設定權的運作，本節提出一個動員成本理論架構，以政黨為行為者，推導政黨在動員成本的考量下，消極議程設定權的運作策略為何，在此策略下透過比較不同審查階段的動員成本與不同屆中的制度變化，提出六個關於提案阻擋選擇的假設。

在進入假設檢驗之前，須先進一步說明本文所採取之研究途徑的意涵。為了使讀者更容易理解，本文雖然在理論邏輯的推導上避

23. 如前所述，只有多數黨與最大少數黨有能力在委員會審查階段中阻擋提案。此外，在做各屆比較時我們比較比例，以控制各屆提案總數不一樣。

免使用任何形式模型，但仍遵循理論模型的經驗意涵（empirical implications of theoretical models, EITM）途徑，嚴謹的進行假設推導。²⁴ 在政治科學中，此研究途徑的重要性在於強調演繹過程，使經驗分析更為豐富與有意義，並且以現實現象為依歸，縮小理論與經驗的距離。此外，本文之假設皆是建立在一致的假定之基礎上推導而來，並利用參數的改變（如制度轉變）使本文獲得更多可驗證的假設，增加理論被推翻的機會，以試煉理論的有效性。若在不斷經驗檢証下而仍能得到穩定支持，將使我們對本文的理論更有信心，而下一章節將透過蒐集到的未通過提案資料對相關假設進行檢驗。

五、經驗分析

EITM 途徑中，有另一項重要精神著重以理論引導吾人如何進行假設檢驗。如我們所知，要從純粹的經驗分析中找出背後的因果機制並不容易。而以演繹理論為基礎推導出的因果機制，若能通過經驗檢證的挑戰，則其因果機制可信度可因此而提昇。換言之，在此途徑下經驗分析的主要目的之一在於驗證理論，進而判斷理論所宣稱的因果機制之效度。而要驗證理論，則應該要扣緊理論並以其引導相關的操作化定義與假設檢定，在本文來說這包括決定哪些觀察值應被納入分析，以及在變數上如何進行操作化與編碼。

就資料蒐集範圍而言，為了避免僅觀察單一屆期資料可能造成不穩固的統計推論與研究結果，並檢驗不同屆中因制度變動造成政黨阻擋提案方式選擇上的變化，本文資料蒐集範圍將涵蓋第二屆到第七屆期間所被提出提案。

24. 關於 EITM 此途徑的起源與意涵，參見 Aldrich et al (2008)。

由於本文的理論探討政黨如何在可運用的阻擋方式當中做選擇，因此，我們將焦點置於政黨有能力阻擋提案的審查階段上。如同上一章節中所述，除了第七屆中的交通與司法及法制兩委員會外，過去沒有任何單一政黨或聯盟（如泛藍、泛綠）能在一屆中掌控任一委員會的所有召委席次。同時，由此一章節所述之原因，我們暫時假定主要政黨欲以委員會不審查方式阻擋之提案，其它政黨並不排斥排入委員會，所以此一阻擋方式無法成爲一政黨阻擋提案可行方式。這意味著目前我們不納入委員會未審查之提案，而章節未會進一步討論納入後的結果。

透過立法院國會圖書館網站進行法律提案資料的蒐集，加上引用自吳東欽（2008）研究中遭阻擋於程序委員會的提案資料，總計從第二屆到第七屆（除了第七屆交通、司法與法制兩委員會之外），納入研究中檢視之未通過三讀提案數量爲 3685 筆。²⁵ 關於第七屆這兩個委員會的相關提案，稍後在經驗分析章節末將另進行檢驗，並與其它屆提案作統計上比較分析。

爲了檢驗相關假設，需要進一步將未通過提案，依照本文理論上定義，將每一提案遭阻擋的階段加以編碼。具體而言，在操作方式上主要是依據每筆提案在該屆最後幾次（而非只最後一次）的審查公報進行判斷，找出此提案最後審查階段。若提案最後一次審查時在程序委員會階段遭否決，則判斷爲程委阻擋排入一讀；若在院會一讀遭否決而被退回程序委員會且也從此無疾而終，則判斷爲一

25. 在第六屆只有 1 筆提案在委員會審查通過後，未經二、三讀，未有黨團協商資訊或被擋在程委的新聞報導。第七屆中，有 5 筆有關國籍法修訂之提案（見註 17 之說明）在程委阻擋排入二讀或黨團協商，5 筆提案者或政黨自行撤案或改變主意不再推動，4 筆查無任何新聞，這 14 筆提案皆已完成委員會審查但無二、三讀或黨團協商資訊，故以遺失資料視之而未納入分析。

讀時否決；若在委員會有被審查但未通過，則判斷為委員會審查時否決。關於提案是否遭阻擋於黨團協商或二讀階段的判斷上則較為複雜，以下將對這兩個階段的編碼做詳細說明。

關於黨團協商階段的編碼，我們分別就第二屆與其它各屆進行說明。在第二屆中，本文編碼上屬於遭阻擋於黨團協商之提案數為112筆。如前所述，黨團協商在此屆處於模糊狀態，且不是正式審查階段，因此在編碼的判斷上實屬不易。但依據當時的立法院長劉松藩在媒體上指出，第二屆大部分通過三讀的法案都是經由黨團協商完成的（黃志政，1995），以及Chiou (2005) 關於第二屆記名表決的研究，我們合理的認為經過委員會審查通過而未列入二讀之提案（共95筆），是由於黨團協商無法達成共識的緣故。²⁶ 事實上，不少這些提案可從新聞中找到關於協商的資訊，有些則因無具體協商結論或較不受重視而沒有相關報導。剩下17筆提案判斷為黨團協商中否決，是因二讀時主席明確指示該提案尚待黨團協商後再討論。

在第二屆之後，對黨團協商阻擋的編碼則較為明確。依據每筆提案在該屆最後幾次的審查公報，若在委員會審查完成後送交黨團協商但沒有達成協商結論，後續也不曾被排入二讀進行實質討論，則判斷為黨團協商中否決。²⁷ 第二種編碼為黨團協商阻擋的情況是，提案在委員會審查時決議不須協商並直接送二讀，但在二讀審查時無任何討論（通常只有主席就提案名稱進行宣讀）即交協商，

26. 若把這95筆沒有相關報導或協商的資訊的提案不歸為遭阻擋於黨團協商，而是將其從分析資料中刪除，或是將之歸類為二讀階段遭阻擋，反而會使得本文之假設檢驗獲得更高的支持。

27. 有一種情況是提案雖然被排入院會二讀議程中，但因先前曾被提交協商且尚未完成協商，此時主席若宣布本案待協商後再行處理，由於尚未進入二讀程序，判斷上此提案仍屬於遭黨團協商阻擋而非二讀時遭否決。

且之後沒有達成協商結論，則同樣判斷為黨團協商中否決。提案審議進度系統上顯示最終審議進度到二讀的提案中，約有 90% 至 95% 的提案屬於此狀況。特別是第四屆之後，此類提案數量有明顯增加，因為新的黨團協商制度規定委員會可決議不須協商並直接送二讀。第三種編碼為黨團協商阻擋的情況是，在二讀中經過短暫的討論後即被提議送交黨團協商的提案，屬於此種狀況而編碼為黨團協商階段，在各屆中（第二屆後）都只有幾個而已。而依據本文理論定義，這些提案並不屬於遭阻擋於二讀階段。

至於二讀阻擋編碼，根據理論上定義，一提案阻擋於二讀主要指的是此提案在二讀時經審查而被否決。此定義與Cox與McCubbins (2005) 的定義非常相似，他們的定義只針對二讀以記名表決否決者，我們的定義則更寬一些，包含無計名表決或其它議決方式，不管是Cox與McCubbins或我們的定義皆立足於二讀時須議決，也因為議決才需要動員成本。另外，我們針對二讀時有被審查但並未明確指示被交付黨團協商，而在屆期結束前二讀階段也沒有通過的提案，也納入二讀被阻擋者，但這類提案從二到七屆數目只有一個（落在第二屆），不管有沒有納入此類提案為二讀，皆不影響到檢驗假設的結果。整體而言我們對二讀階段阻擋的提案之編碼已經較Cox與McCubbins的定義更為寬鬆，但比較符合我們理論上面的操作。²⁸在提案資料蒐集時除了檢視立法院提案審議進度系統顯示的進度外，尚需參閱每一提案相關公報中的內容，判斷真正阻擋提案的原因，以及是否提案被阻擋於二讀或是黨團協商。

提案審議進度系統上顯示最終審議進度到二讀之提案，其中有

28. 依照此定義下被編為二讀的提案，大部分都是記名表決時被否決，所以我們的定義實質上是與Cox和McCubbins幾乎一樣。

八、九成（甚至更多）最終審議進度為廣泛討論，剩下為逐條討論。以最終審議進度為廣泛討論來說，除第二屆外，幾乎皆為無討論而只念法案名稱後主席即明確宣布交黨團協商者。這些提案，如前所述，編碼為黨團協商階段。而顯示最終審議進度為逐條討論之提案，除第七屆外，每屆數目也只有幾個，而其中有一些提案是被提議送交黨團協商的，另一些提案（特別是在第七屆中）則是確認委員會不予修正的審查結論，而本文將這些提案編碼為委員會審查階段遭阻擋。

在此要指出很重要的一點是，單憑提案審議進度系統上顯示提案最終審議進度到二讀，來決定一筆提案是否在二讀階段遭阻擋會造成很嚴重測量誤差。一方面，若忽視上一段所述情形，二讀阻擋數目將被高估。然而另一方面，有些提案在提案審議進度系統上顯示為完成三讀，但實際上該提案是與其它提案合併審查，檢視公報後可發現該提案所屬條文在二讀討論時遭否決而未修正，此時提案審議進度系統會將此提案與其它併案審查之提案一同列為三讀通過，但依據本文之理論，此提案應編碼為二讀時遭否決，而非屬於三讀通過。忽視此一情形，二讀阻擋數目將被低估。

總結而言，關於黨團協商與二讀階段的編碼過程是冗長而複雜的，我們不能完全只依賴立法院提案審議進度系統上顯示的最終審議進度，而必須檢視一提案相關立法公報來找出提案最終遭阻擋於哪個階段。

如同先前所討論的，在一讀前的程序委員會中對提案進行阻擋之正當性受到質疑，而程序委員會會議資料並沒有公開會議紀錄可供查詢，過去僅有吳東欽（2008）取得第五、六兩屆中遭程序委員會阻擋的提案資料。考量以上因素，雖然程序委員會本身是否應成

為政黨阻擋提案的選擇手段具有爭議，因此其數量可能比理論預期低，但基於研究上的嚴謹性，在經驗分析時會分別針對有無納入程序委員會作為阻擋手段進行檢驗，也就是除了呈現第二至七屆的無程序委員會作為阻擋手段狀況外，也會另外分析納入程委會作為阻擋手段的第五、六屆之狀況。

表二是第二屆到第七屆各阻擋方式擋下的提案分佈狀況，從中可以觀察出每一屆中政黨所能用運的阻擋方式分別擋下多少提案。從表二中可以發現，雖然同一阻擋方式在不同屆中所擋下的提案數量有所變化，但整體來看，每一屆裡面各阻擋方式所擋下的提案數量與比例排序大致相同。

除了黨團協商運作尚未明確化的第二屆之外，在第三屆到第七屆中，成本最低的黨團協商皆是阻擋最多提案的方式，大約50%-60%的提案遭阻擋於此階段。而阻擋提案數量次多的方式則是動員成本較低的委員會審查時否決，大約阻擋了30%-40%的提案，再來則是一讀時否決，而院會二讀時否決皆是阻擋提案數量最少的階段。

表二 第二到七屆各阻擋方式之提案阻擋數量分佈
(不含程序委員會)

屆 期	黨團協商 時 否 決	委員會審 查時否決	一讀時 否決	二讀時 否決	總計
第二屆	112 31.73%	208 58.92%	22 6.23%	11 3.12%	353 100.00%
第三屆	204 53.13%	125 32.55%	53 13.80%	2 0.52%	384 100.00%
第四屆	303 50.08%	189 31.24%	104 17.19%	9 1.49%	605 100.00%
第五屆	496 57.21%	253 29.18%	108 12.46%	10 1.15%	867 100.00%
第六屆	381 52.77%	242 33.52%	93 12.88%	6 0.83%	722 100.00%
第七屆	264 49.62%	229 43.05%	32 6.01%	7 1.32%	532 100.00%
總計	1760 50.82%	1246 35.98%	412 11.90%	45 1.30%	3463 100.00%

資料來源：作者自行整理自國會圖書館網站。

表三檢視第五、六兩屆中納入程序委員會為阻擋手段之分佈狀況，從中可發現，在政黨能運用程序委員會阻擋提案的狀況下，動員成本最低之黨團協商階段同樣是擋下最多提案之方式，其次仍為委員會未審查階段，而程序委員會在提案阻擋數量上則略高於一讀階段。

表三 第五、六屆各阻擋方式之提案阻擋數量分佈
(含程序委員會)

屆期	黨團協商 時否決	委員會審 查時否決	程序委員 會時否決	一讀時 否決	二讀時 否決	總和
第五屆	496 49.85%	253 25.43%	128 12.86%	108 10.85%	10 1.15%	995 100.00%
第六屆	381 46.69%	242 29.66%	94 11.52%	93 11.40%	6 0.73%	816 100.00%

資料來源：作者自行整理自國會圖書館網站，程委會阻擋提案之資料來源為吳東欽（2008）。

本文的假設一認為，政黨為了避免付出較高的動員與黨紀成本，因此會選擇運用消極議程設定權，在二讀前的階段先對提案進行阻擋。表四為針對假設一所做的適合度檢定（goodness of fit test），²⁹ 分別比較第二屆到第七屆中，二讀階段與二讀前的階段阻擋提案數量上的差距是否具顯著性，在百分之五的顯著水準下，³⁰ 其檢驗結果發現，第二屆到第七屆皆推翻二讀階段與二讀前階段阻擋提案數無明顯差距的虛無假設，表示各屆中絕大多數提案確實如假設一所預期，在進入院會二讀前即遭到阻擋。此結果顯示出立法院中政黨雖然可以在二讀時，透過動員與黨紀壓力來改變黨籍立委之立法偏好，但考量動員成本較高的情況下，仍須透過消極議程設定權的運作，先行將提案阻擋於院會二讀階段之前。

在確定政黨確實透過消極議程設定權阻擋提案後，本文理論進一步依據動員成本因素，推論政黨在二讀前幾個不同阻擋方式上的

29. 關於適合度檢定之程序參見 Mendenhall et al. (1990)。

30. 本章中後續的統計檢定皆設定顯著水準為百分之五。

選擇策略，假設二即是依此而來。依照假設二的預期，二讀前各阻擋方式所擋下的提案數量將會依照動員成本高低而有所差別，成本越低之阻擋方式，擋下之提案數量也將越多。在黨團協商運作制度確立的第三至第七屆，假設四認為黨團協商階段將是阻擋最多提案之審查階段。對此，表五與表六皆是針對假設二及四之檢定結果，差別在於表六是針對納入程序委員會為阻擋方式的第五、六屆之檢定。

表四 二讀與二讀前階段阻擋提案數量適合度檢定

	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆	第七屆
二讀阻擋 提案數	11 (3.12%)	2 (0.52%)	9 (1.49%)	10 (1.15%)	6 (0.84%)	7 (1.32%)
二讀前阻擋 提案數	342 (96.88%)	382 (99.48%)	596 (98.51%)	857 (98.85%)	716 (99.16%)	525 (98.68%)
檢定結果	$X^2=310.37$	$X^2=376.04$	$X^2=569.54$	$X^2=827.46$	$X^2=698.20$	$X^2=504.37$
$H_0: \bar{p}_1 = \bar{p}_2$	$P < 0.001$					
$df=1$						

資料來源：作者自行整理自國會圖書館網站。

註： \bar{p}_1 表示二讀階段阻擋提案之比例； \bar{p}_2 表示二讀前階段阻擋提案之比例； X^2 為卡方值； df 為自由度； P 為 P-value。

表五 第三至七屆二讀前各階段阻擋提案數量適合度檢定
(不含程序委員會)

阻擋手段	黨團協商 時 否 決	委員會審 查時否決	一讀時 否 決	總 計
第三屆	204 53.40%	125 32.72%	53 13.87%	382 100.00%
檢定結果	$H_0: \bar{p}_1 = \bar{p}_2 = \bar{p}_3, df=2, X^2=89.60, P<0.001$			
第四屆	303 50.84%	189 31.71%	104 17.45%	596 100.00%
檢定結果	$H_0: \bar{p}_1 = \bar{p}_2 = \bar{p}_3, df=2, X^2=100.37, P<0.001$			
第五屆	496 57.88%	253 29.52%	108 12.60%	857 100.00%
檢定結果	$H_0: \bar{p}_1 = \bar{p}_2 = \bar{p}_3, df=2, X^2=269.10, P<0.001$			
第六屆	381 53.21%	242 33.80%	93 12.99%	716 100.00%
檢定結果	$H_0: \bar{p}_1 = \bar{p}_2 = \bar{p}_3, df=2, X^2=173.83, P<0.001$			
第七屆	264 50.29%	229 43.62%	32 6.10%	525 100.00%
檢定結果	$H_0: \bar{p}_1 = \bar{p}_2 = \bar{p}_3, df=2, X^2=178.78, P<0.001$			

資料來源：作者自行整理自國會圖書館網站。

註： \bar{p}_1 表示黨團協商階段阻擋提案之比例； \bar{p}_2 表示委員會審查階段阻擋提案之比例； \bar{p}_3 表示一讀階段阻擋提案之比例； X^2 為卡方值； df 為自由度； P 為 P-value。

表六 第五、六屆二讀前各階段阻擋提案數量適合度檢定
(包含程序委員會)

阻擋手段	黨團協商 時 否 決	委員會審 查時否決	程序委員 會時否決	一讀時 否 決	總 計
第五屆	496 50.36%	253 25.69%	128 12.99%	108 10.96%	985 100.00%
檢定結果	$H_0: \bar{p}_1 = \bar{p}_2 = \bar{p}_3 = \bar{p}_4, df=3, X^2=387.89, P<0.001$				
第六屆	381 47.27%	242 30.02%	94 11.66%	93 11.54%	810 100.00%
檢定結果	$H_0: \bar{p}_1 = \bar{p}_2 = \bar{p}_3 = \bar{p}_4, df=3, X^2=282.40, P<0.001$				

資料來源：作者自行整理自國會圖書館網站，程委會阻擋提案之資料來源為吳東欽（2008）。

透過適合度檢定，比較第三到七屆各自在二讀前政黨能運用之阻擋方式的提案阻擋數量。倘若政黨在阻擋方式的選擇上不須考慮動員與黨紀成本，則在施展消極議程設定時，因各階段皆能達成阻擋提案進入院會二讀，故對政黨來說在哪階段中阻擋並無差異，而未通過提案數量將呈現大致相同的一致性分佈，這即是此處適合度檢定中之虛無假設。依據表五與表六之適合度檢定結果，顯示第三至第七屆中二讀前各阻擋方式所擋下之提案數量差異統計上達到顯著水準，推翻三階段相等之虛無假設。

技術上而言，假設二與四須要進行聯合單尾檢定，而適合度檢定是檢驗其是否皆均等，故此處之檢定分析並非最嚴苛之方式。另須說明的是，平均數或比例差異檢定並不適用於檢定這些假設，因其假定進行比較之群體相互獨立，但在同一屆中每個階段擋下之提

案比例並不符合相互獨立之假定。針對表五，我們可以用適合度檢定分別檢驗：（1）黨團協商階段阻擋之提案數量是否顯著高於委員會審查階段（虛無假設爲此二階段阻擋提案數量無差異）。（2）委員會審查階段阻擋之提案數量是否顯著高於一讀階段（同樣的，虛無假設爲此二階段阻擋提案數量無差異）。而檢驗結果皆拒絕虛無假設，顯示在兩兩相比下，二讀前各階段之阻擋提案數量差異統計上皆達顯著水準。

同樣的，針對表六，我們也可以用適合度檢定將二讀前四個審查階段進行兩兩比較，分別檢驗之。每一屆中分別進行三組檢定：（1）黨團協商階段阻擋之提案數量是否顯著高於委員會審查階段。（2）委員會審查階段阻擋之提案數量是否顯著高於程委會階段。（3）程委會審查階段阻擋之提案數量是否顯著高於一讀階段。而以上三組檢定之虛無假設皆爲阻擋提案數量無差異。檢驗結果發現除了第三組關於程委會與一讀之阻擋數量差異統計上無顯著差異外，其它兩組差異皆達顯著水準，推翻阻擋數量無差異的虛無假設。此第三組檢定結果並不令人意外，由於程委會在阻擋提案上的正當性遭受高度質疑，否則其阻擋提案之比例應會更高。整體而言，假設二與假設四獲得相當高的經驗分析支持。

目前爲止經驗分析上之結果皆支持了相關假設之預期，立法院中之政黨在動員與黨紀成本考量下，將會透過消極議程設定權的運作在提案進入二讀階段前先行阻擋，而在阻擋方式的選擇上則以黨團協商此動員成本最低之階段爲主要阻擋方式。然而就歷來立法院審查制度之演變來看，由於第二屆中黨團協商在運作上尙未明確化，因此在第二屆中，黨團協商並不如其它屆中是動員成本最低之阻擋方式。

此一制度上之變化，提供本文進一步推導與檢驗假設之契機，若政黨在運作消極議程設定權時確實會考量動員與黨紀成本，則第二屆中由於黨團協商制度尚非為立法程序，對政黨來說此時期中成本最低的阻擋手段並非黨團協商，而是委員會審查階段，故此屆中委員會審查階段將是阻擋最多提案之階段，此即假設三之預期。從前面的表二中確實可看出第二屆與其它各屆之差異，不同於其它屆中黨團協商阻擋最多提案數的情形，第二屆中委員會審查未過此階段擋下約 60% 提案，是該屆中阻擋提案數量最多之審查階段。表七進一步透過適合度檢定對第二屆中二讀前三個阻擋方式擋下之提案數量做比較，從中可發現三個階段提案阻擋數量之差距統計上達顯著水準，符合假設三之預期。若把此三個審查階段分做兩組進行適合度檢定（亦即委員會審查階段與黨團協商階段相比、黨團協商階段與一讀階段相比），則同樣能獲得相似的檢定結果。以上分析結果顯示，第二屆中由於黨團協商尚非立法程序，在動員與黨紀成本考量下，委員會審查階段成為政黨主要阻擋提案之方式。

表七 第二屆二讀前各階段阻擋提案數量適合度檢定

阻擋手段	委員會審查 時否決	黨團協商 時否決	一讀時否決	總計
第二屆	208 60.82%	112 32.75%	22 6.43%	342 100.00%
檢定結果	$H_0: \bar{p}_1 = \bar{p}_2 = \bar{p}_3, df=2, X^2=151.80, P<0.001$			

資料來源：作者自行整理自國會圖書館網站。

註： \bar{p}_1 表示委員會審查階段阻擋提案之比例； \bar{p}_2 表示黨團協商階段阻擋提案之比例； \bar{p}_3 表示一讀階段阻擋提案之比例； X^2 為卡方值； df 為自由度； P 為 P-value。

延續假設三之推論，假設五預期因委員會審查階段僅在第二屆中是成本最低之阻擋方式，而第三至七屆則是黨團協商階段，故第二屆中委員會審查此階段之阻擋提案比例應會高於其它各屆。表八為針對假設五所做之檢定，透過兩群體比例差異檢定法（two-sample test for proportion），³¹ 可以檢驗第二屆在委員會審查階段中阻擋之提案比例與是否較其它各屆高。從表中之檢定結果來看，第二屆中委員會審查階段之阻擋提案比例與其它各屆相比，其差距統計上達到顯著水準，顯示第二屆中委員會審查階段阻擋之提案比例確實如假設五所預期的比其它屆來得高。

同樣由黨團協商制度變化推導而來，假設六認為，在第二屆中由於黨團協商尚未能成為政黨阻擋提案的一個穩定選擇，故必須依靠委員會審查階段來阻擋提案，相較之下，在第二屆中二讀階段与其它阻擋方式在動員與黨紀成本上之差距，比其它屆中來得小，因此可以預期第二屆中二讀階段阻擋提案之比例應會高於其它屆。表九即是針對假設六所做之檢定，透過兩群體比例差異檢定法，檢驗第二屆中二讀階段之阻擋提案比例与其它各屆之差異是否達顯著水準。檢定結果支持了假設六之預期，第二屆与其它各屆在二讀階段中之阻擋提案比例差距統計上皆達顯著水準。³²

31. 此檢定法假定進行比較之兩群體為相互獨立，而假設五與假設六比較的是不同屆中之阻擋提案比例，故符合其假定。關於詳細檢定之程序參見 Mendenhall et al. (1990)。

32. 有一點須注意的是，此檢定法為假定大樣本下之檢定方式，要符合此前提則阻擋提案數量須在 5 筆以上，而在第三屆中，二讀階段阻擋之提案數量分別僅有 2 筆。

表八 各屆委員會審查階段阻擋提案比例差異檢定

屆期	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆	第七屆
委員會審查階段阻擋提案數	208	125	189	253	242	229
當屆未通過提案總數	353	384	605	867	722	532
委員會階段阻擋之提案比例	58.92%	32.55%	31.24%	29.18%	33.52%	42.96%
與第二屆之比例差		26.37%	27.68%	29.74%	25.40%	15.96%
檢定結果 H ₀ : 與第二屆之比例無差異		Z= 7.1860 P<0.001	Z= 8.3896 P<0.001	Z= 9.7152 P<0.001	Z= 7.9277 P<0.001	Z= 4.6502 P<0.001

資料來源：作者自行整理自國會圖書館網站。

註：採單尾檢定；Z 為標準分數；P 為 P-value。

我們針對第七屆中送至交通、司法與法制兩委員會的提案，另外進行分析。如前所述，該屆此二委員會八個會期之召委職務皆由多數黨所掌控。這意味著作為多數的國民黨，能將召委不排入議程納為阻擋提案的選項之一，以下將應用本文之理論對此二委員會之提案進行分析。

第七屆中每個委員會召委為兩名，對照表一的動員成本比較，可能會認為召委不排入議程之動員成本較黨團協商階段高一點點，但比委員會審查階段低，因而預期提案阻擋數量應介於黨團協商與委員會審查階段之間，或接近黨團協商提案阻擋數量。但實際上，國民黨若想透過召委不排入議程阻擋提案，並不需要動員任何立委出席會議，而僅需將提案置之不理。換言之，透過召委不排入議程

來阻擋提案，政黨並不需要在委員會或院會中耗費任何機會成本。這意味著，此階段應該是動員成本最低的阻擋方式，而其提案阻擋數量也應會比其它可行之阻擋階段來得高。³³ 透過提案資料的檢視，此一理論預期獲得統計檢定上的證實。第七屆中在一讀後交付交通、司法與法制委員會而未通過三讀之提案為 841 筆，其中有 504 筆（59.92%）停留於召委未排入議程階段，而交付此二委員會審查而最終停留於黨團協商階段之提案為 201 筆（23.90%）。透過適合度檢定，對召委未排入議程與黨團協商兩階段的提案阻擋數量進行比較，發現召委未排入議程階段之提案阻擋數量統計上顯著高於黨團協商階段（ X^2 值為 65.11， $df=1$ ）。

表九 各屆二讀階段阻擋提案比例差異檢定

屆期	第二屆	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆	第七屆
二讀階段阻擋提案數	11	2	9	10	6	7
當屆未通過提案總數	353	384	605	867	722	532
二讀階段阻擋之提案比例	3.12%	0.52%	1.49%	1.15%	0.83%	1.31%
與第二屆之比例差		2.60%	1.63%	1.97%	2.29%	1.81%
檢定結果 H_0 ：與第二屆之比例無差異		$Z= 2.6776$ $P=0.0037$	$Z= 1.7011$ $P=0.0445$	$Z= 2.3999$ $P= 0.0082$	$Z= 2.8259$ $P= 0.0024$	$Z= 1.8687$ $P=0.0308$

資料來源：作者自行整理自國會圖書館網站。

註：採單尾檢定； Z 為標準分數； P 為 P-value。

33. 此外，由於在此階段阻擋提案是無成本的，沒有任何其它政黨能與國民黨競爭，因此將所有政黨之動機加總下，仍應會得到類似的預期。

上述針對第七屆此兩委員會未審查的數量遠高於其它阻擋階段的結果或許不令人意外，也因此無法彰顯本文理論的高度有效性，現在我們可以將本文的理論再做進一步的延伸，推導出直覺上不易觀察到的預期。若資料符合如此的預期，本文理論的有效性可以得到更高度的肯定。首先，依據理論，我們可以預期同樣送至交通、司法與法制兩個委員會之提案，在第七屆中停留於召委未排入議程階段之比例應該會比其它屆來的高。第二屆至第六屆中，送至交通、司法與法制委員會之未通過提案，最終停留於召委未排入議程階段之提案數量分別為 113 筆（43.30%）、191（53.20%）、248 筆（53.68%）、275 筆（50.93%）、264 筆（53.66%）。使用兩群體比例差異檢定法，比較第七屆与其它各屆此二委員會在召委未排入議程階段之提案阻擋數量發現，第七屆中送至此二委員會之提案，停留於召委未排入議程階段的比例確實統計上顯著高於其它各屆（Z 值分別為 4.72、2.16、2.17、3.29、2.23）。

第二、第七屆中多數黨在各委員會中至少都有兩個會期以上掌控所有召委職務，相較於此，其它各屆中則很少有政黨或陣營能在單一會期中完全掌控一委員會召委職務。因此，整體而言多數黨在第七屆中有較好的機會能透過召委不排入議程的方式來阻擋提案，在其它屆中則無此阻擋選項。而在新聞報導上，也發現只有在第七屆媒體提及提案被以委員會擱置方式阻擋（陳詩婷，2008）。應用本文理論，我們應可預期第七屆中，提案停留於召委未排入議程階段的比例較其它屆高，而從資料檢驗上亦證實此一預期。第二至第七屆所有未通過提案中，停留於召委未排入議程階段的比例分別為，51.18%、56.76%、55.61%、47.36%、54.02%、62.27%。透過兩群體比例差異檢定法發現，第七屆中召委未排入議程階段阻擋之提

案比例確實統計上顯著高於其它各屆（ Z 值分別為 5.34、2.94、4.08、9.51、5.03）。

以上的資料分析針對本文所推導出的六個假設，以及對第七屆交通、司法與法制兩委員會額外的理論預期，結果皆符合，顯示出本文理論在運用上的有效性以及理論預測的穩固性，也說明動員成本確實在台灣立法院的消極議程設定運作上扮演關鍵角色。

最後，我們納入各屆委員會未審查的提案。如前所述，前面的經驗分析的前提附屬假定是，主要政黨欲以不排入委員會審查阻擋的提案，其它政黨不排斥或偏好排入委員會。因此，在這前提下，委員會擱置並非為任一政黨可以阻擋一提案的方式，除非一政黨掌控一委員會一屆內所有召委。若我們做另類假定，對於主要政黨欲以委員會不審方式阻擋的提案，其它主要政黨也不願在委員會排入之，則以委員會擱置阻擋，成為擁有召委政黨的可行阻擋方式。雖從前章節理由及可得資料訊息，較支持前者而非後者附屬假定，為了整個分析的穩固性與完整性，以下我們呈現在後者假定下的分析結果。

首先我們須從表一談起。主要政黨（不管是多數黨或最大少數黨）掌握一至二席召委，如前幾段所述，以委員會擱置不審方式阻擋，並不須動員成本，召委置之不理即可，所以以此階段封殺一提案成為最省事方式，因此理論上預期此階段會是停留最多提案之處，但假設一、二不變。以資料來說，第二屆至第七屆委員會未審佔所有未過提案總數五成左右，比例確實在統計上很顯著高於其它階段。

另外，就本文假設三至假設六的可能影響而言，本文發現大致不變。很顯然地，假設三、四須調整為「在第二屆中，相較於其它

審查階段，委員會未審查將是阻擋最多提案的階段。」、「在第三屆（含）之後，相較於其它審查階段，委員會未審查將是阻擋最多提案的階段。」，經驗分析結果仍不變。假設五的邏輯是，黨團協商在第二屆不是正規阻擋階段，但在第三屆以及之後，超越委員會審查未過而成爲第二便宜阻擋方式，所以此二階段動員成本次序很高程度上第二屆與之後屆互換，所以委員會審查未過第二屆應會高於之後各屆，也就是此假設仍成立。至於假設六背後的邏輯，不因加入委員會未審阻擋方式而有所影響，所以仍成立。

綜合這些討論與分析，我們發現即使改變有關召委的附屬假定，本文的假設大致不變，且經驗分析結果仍高度支持新的理論預期。這不但支持本文經驗分析的穩固性，且在納入所有未三讀通過提案後，整個經驗分析更完整。

六、討論與結論

有別於 Cox 與 McCubbins 的消極議程控制理論，本文提出新的理論架構與觀點，並建立在立法院的獨特立法制度及憲政制度基礎上，分析動員成本如何成爲政黨在消極議程設定上關鍵的考量因素，以及此因素如何形塑政黨立法阻擋階段之策略性選擇。

本文對過去文獻提供了幾個重要且獨特的貢獻。首先，針對有別於美國國會制度特性之立法機構，本文提出一個新的消極議程控制理論架構。如同邱訪義（2010）和邱訪義與李誌偉（2012）所指出的，當研究者將發展自美國國會之相關理論運用至其它立法機構中時必須十分謹慎。一方面是因爲制度上之差異使這些理論無法或不適合直接運用到其它立法機構上，另一方面則是應該善加利用制

度上的不同處，藉機研究制度如何影響立法行為與動態，並以不同的角度檢驗理論。有鑑於此，本文將台灣立法制度特殊性納入考量，進而在理論上推導立法院中消極議程設定權之運作邏輯。除了台灣立法院外，此一新的理論觀點對於其它同樣黨紀運作強但須付出代價的立法機構，亦有可供參考之洞見。

本文闡述動員與黨紀成本如何影響政黨在二讀前各阻擋方式上的選擇策略，提出成本越低的審查階段將擋下越多提案之理論預測，這不僅解釋了提案在哪個階段遭到阻擋，更進一步說明為什麼有些階段擋下較多提案。

利用黨團協商制度在不同屆中的變化，本文得以推導出數個可供檢驗之假設，同時使本文之理論論證更具有說服力。台灣先前的立法研究大多以一或兩屆立法院為研究範圍，這通常會造成理論與統計推論上的侷限性。相較於此，本文在研究範圍上包含六屆立法院，並探討制度變遷如何影響議程設定策略，因而能進一步擴充理論預期與假設，使本文之理論架構能獲得更嚴謹的審視。經驗分析結果顯示本文之假設皆獲得高度支持，也代表本文提出之理論架構在跨屆資料與制度變異下皆能適用。

本文核心的關注問題是國會裡消極議程設定的運作。任何消極議程設定的運作都是建立在某種制度之上，換句話說，此權力是被某些制度所授予。在消極議程設定的文獻當中，皆是在美國的國會制度基礎之上為主，往往忽略背後制度的力量，本文跳脫此窠臼，利用台灣立法院黨團協商制度的變遷，觀察制度的改變如何在政黨動員成本理性的計算之下，影響消極議程設定策略上的變化，在文獻上是個突破。更具體的說，因為第三屆黨團協商制度的成形，使原本委員會階段為最頻繁的阻擋階段遷移至黨團協商階段，降低了

委員會阻擋的頻率，也同時間接降低二讀阻擋的比例。這正顯示出黨團協商的建置對其它立法階段造成交互影響之力量，也可能對立法產出有一定的影響。

本文建立之消極議程設定理論可以強化先前缺乏理論基礎或統計分析的立法阻擋研究。先前關於立法院中未通過提案之分析多集中於單一審查階段上，雖然這些研究有助於理解哪些提案遭阻擋於某一階段，但本文之研究結果指出僅檢視單一審查階段並無法捕捉到整體立法動態，因為在某特定階段中阻擋提案是一種策略性選擇，應該被納入整個立法過程的次序中討論。在消極議程設定的理論架構下，未通過提案可獲得較完整的觀察與解釋。換言之，在不考慮為什麼提案遭阻擋的情況下，去檢視提案如何被擋在某一階段可能會導致錯誤的理解，而本文之理論與經驗分析克服此問題。

本文研究結果有一個重要的經驗意涵，亦即在不同審查階段中阻擋提案不應該被視為一個線性的過程，因為每個階段阻擋提案需要的動員程度並不相同。而本研究顯示當行動者試圖阻擋提案時，並不是先考慮審查程序中較前面的階段，並在阻擋失敗後緊接著於下一階段中阻擋。從方法論上來說，這意味著對提案的停留階段資料進行分析時，須要運用較為複雜的統計模型而非順序機率模型（ordered probit model），因為此模型假定阻擋提案的難易度與審查順序相關。而這也是在進行經驗分析之前，應有扎實理論基礎的原因，畢竟不同回歸模型可能會產生不同統計結果，而因此增加經驗分析結果不確定性。藉著理論發展，可以降低此不確定性。

就研究途徑而言，本文避用數學式或形式理論以推論假設，而是以文字一步一步建築理論架構與假設推演。此一途徑雖不如形式理論嚴謹，然本文試圖闡釋如何以文字理論協助吾人發掘更多有意

義之經驗意涵，也就是理論模型的經驗意涵途徑的應用。同時，本文對理論進行多角度試煉，尤其是有些預期和假說是比較微妙而非直覺可以得出，但仍能得到經驗上面的支持，顯示以動員成本觀點切入消極議程設定高度解釋力，在方法上與實質上皆有一定的貢獻。

儘管本文在立法院消極議程理論觀點與經驗分析上有所突破，但無可否認本文也有一些限制，其中主要有兩方面。如前所述，本文為立法院消極議程的初探，以動員成本邏輯貫穿之，雖開拓其理論基礎，但不免忽略其它可能影響因素，以及各阻擋階段可能有其特殊機制。也就是本文提供一個宏觀視野，如何以本文所採用途徑或其它途徑，開發其它視野或更微觀因素，將是未來可努力方向。

另一方面，本文主要專注在立法阻擋上，而可能尚無法完整分析提案停留。如前言所定義，前者只是後者可能因素，如何更全面性研究立法停留是未來可研究議題，而這自然也包含如何更嚴謹處理委員會未審查提案。

參考書目

- Aldrich, John H. et al. 2008. "The EITM Approach: Origins and Interpretations." in Janet M. Box-Steffensmeier et al. eds. *Oxford Handbook of Political Methodology*: 828-43. Oxford: Oxford University Press.
- Amorim Neto, Octavio et al. 2003. "Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989 to 1999." *World Politics* 55: 550-78.
- Binder, Sarah A. 1999. "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96." *American Political Science Review* 93, 3: 519-533.
- Carey, John and Mathew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14, 4: 419-439.
- Chiou, Fang-Yi. 2005. "Jointly Estimating Party Effects and Preferences in the Taiwanese Legislature." *Proceeding of a Conference on The Prospect of Empirical Study in Taiwan*. 23 December 2005. Taipei: Academia Sinica.
- Chiou, Fang-Yi. 2012. "Party Discipline in the Legislative Yuan, 1993-2007." *Proceeding of a Conference on The Interaction of The Executive and the Legislature Under the Global Crisis*. 25-26 May 2012. Taipei: Soochow University.
- Chiou, Fang-Yi and Lawrence S. Rothenberg. 2003. "When Pivotal Politics Meets Partisan Politics." *American Journal of Political Science* 47, 3: 503-22.

- Chiou, Fang-Yi and Lawrence S. Rothenberg. 2009. "A Unified Theory of U.S. Lawmaking: Preferences, Institution, and Party Discipline." *Journal of Politics* 71, 4: 1257-72.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, CA: 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*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. et al. 2000. "Agenda Power in the Japanese House of Representatives." *Japanese Journal of Political Science* 1: 1-22.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Krehbiel, Keith. 1987. "Why Are Congressional Committees Powerful?" *American Political Science Review* 81, 3: 929-35.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Krehbiel, Keith. 1993. "Where's the Party?" *British Journal of Political Science* 23: 235-66.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith. 2000. "Party Discipline and Measure of Partisanship." *American Journal of Political Science* 44: 212-27.
- Maltzman, Forrest and Steven S. Smith. 1994. "Principals, Goals, Dimensionality, and Congressional Committees." *Legislative Studies*

Quarterly 19: 457-476.

Marshall, Bryan W. 2002. "Explaining the Role of Restrictive Rules in the Postreform House." *Legislative Studies Quarterly* 27, 1: 61-85.

Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.

Mendenhall, William et al. 1990. *Mathematical Statistics with Applications*. 4th ed. Boston: PWS-KENT Publishing Company.

Romer, Thomas and Howard Rosenthal. 1978. "Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo." *Public Choice* 33 (Winter) : 27-43.

Shepsle, Kenneth and Barry Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81, 1: 85-104.

Volden, Craig and Elizabeth Bergman. 2006. "How Strong Should Our Party Be? Party Member Preferences Over Party Cohesion." *Legislative Studies Quarterly* 31, 7: 71-104.

Weingast, Barry R. and William J. Marshall. 1988. "The Industrial Organization of Congress." *Journal of Political Economy* 96, 1: 132-63.

田世昊。2000。〈國民黨中常會通過黨改造案〉。《自由時報》2000/5/18：6。（Tian, Shih-Hao. 2000. "Kuomintang Central Standing Committee had Approved Party Reform Proposal." *Liberty Times* 18 May 2000: 6.）

吳東欽。2008。〈從議事阻撓觀點探討我國中央分立政府運作之影

- 響)。《台灣民主季刊》5，3：71-120。(Wu, Tung-Chin. 2008. “A Study of the Impact on Central Divided Government Operations from the Perspective of Obstructionism.” *Taiwan Democracy Quarterly* 5, 3: 71-120.)
- 吳燕玲。1994。〈朝野協商結論簽字後不得翻案〉。《自由時報》1994/3/2：2。(Wu, Yang-Ling. 1994. “Party Negotiation Conclusion Can not be Overturned After Signing.” *Liberty Times* 2 March 1994: 2.)
- 李怡達。2004。〈議程拒絕與提案審議—以第四屆立法院運作為例〉。國立台灣大學政治學系碩士論文。(Lee, Yi-Da. 2004. “Agenda Denial and Process of Lawmaking.” Master’s Thesis of National Taiwan University.)
- 林河名、李祖舜。2008。〈立院 16 席召委 國親包辦〉。《聯合報》2008/3/4：A6。(Lin, He-Ming and Zu-Shun Lee. 2008. “Pan-Blue Camp Monopolize All Committee Chairs.” *United Daily News* 4 March 2008: A6.)
- 林河名、許雅筑。2013。〈黨團門檻擬改為六人 台聯痛斥「消滅小黨」〉。《聯合報》2013/12/12：A16。(Lin, He-Ming and Ya-Zhu Xu. 2008. “TSU Denounced the Increase of Caucus Threshold.” *United Daily News* 12 December 2008: A16.)
- 邱訪義、李誌偉。2012。〈立法院積極議程設定之理論與經驗分析：第二至第六屆〉。《台灣政治學刊》16，1：3-60。(Chiou, Fang-Yi and Jhih-Wei Lee. 2012. “Positive Agenda Setting in Taiwanese Legislature: Theory and Evidence (1993-2007).” *Taiwanese Political Science Review* 16, 1: 3-60.)

邱訪義。2010。〈台灣分立政府與立法僵局－理論建立及其實證分析意涵〉。《台灣民主季刊》。7, 3: 87-121。(Chiou, Fang-Yi. 2010. "Divided Government and Legislative Gridlock in Taiwan: Theories and Empirical Implication." *Taiwan Democracy Quarterly* 7, 3: 87-121.)

邱燕玲。2012。〈朝野共識：程委會錄影轉播〉。《自由時報》2012/3/28: A5。(Chiou, Yang-Ling. 2012. "Cross-Party Consensus: Rules Committee Meetings Will Have Video Recording." *Liberty Times* 28 March 2012: A5.)

施曉光。2007。〈立院各黨團動員 立委缺席罰款規定〉。《自由時報》2007/7/17: A6。(Shih, Siao-Guang. 2007. "Caucus Mobilization and Fines Provision of Absence." *Liberty Times* 17 July 2007: A6.)

施曉光。2010。〈國籍法馬英九條款 藍營封殺〉。《自由時報》2010/6/08: A6。(Shih, Siao-Guang. 2010. "Blue Camp Overruled the Proposal of the Nationality Act." *Liberty Times* 8 June 2010: A6.)

盛杏媛。2000。〈政黨或選區?立法委員的代表取向與行爲〉。《選舉研究》7, 2: 37-73。(Sheng, Shing-Yuan. 2000. "Party-oriented or Constituency-oriented? A Study on Representative Orientations and Representative Behavior of Taiwan's Legislators." *Journal of Electoral Studies* 7, 2: 37-73.)

盛杏媛。2003。〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉。《台灣政治學刊》7, 2: 51-105。(Sheng, Shing-Yuan. 2003. "The Influence of the Legislative

Branch and the Executive Branch in the Process of Lawmaking: A Comparison of the Unified and Divided Governments.” *Taiwanese Political Science Review* 7, 2: 51-105.)

盛杏媛。2005。〈選區代表與集體代表：立法委員的代表角色〉。《東吳政治學報》21：1-40。(Sheng, Shing-Yuan. 2005. “Constituency Representative and Collective Representative: The Representative Roles of Taiwanese Legislators.” *Soochow Journal of Political Science* 21: 1-40.)

盛杏媛。2008。〈政黨的國會領導力與凝聚力—2000年政黨輪替前後的持續與變遷〉，《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。2012。〈媒體報導對企業型政治立法成敗的影響〉。《東吳政治學報》30，1：1-42。(Sheng, Shing-Yuan. 2012. “Media Coverage and Legislative Success of Entrepreneurial Politics.” *Soochow Journal of Political Science* 30, 1: 1-42.)

陳詩婷。2008。〈無案可審誰之過 藍綠互嗆〉。《自由時報》。2008/5/11：A4。(Chen, Shi-Ting. 2008. “Blue and Green Camps Accused Each Other of Blocking Proposals.” *Liberty Times* 11 May 2008: A4.)

黃志政。1995。〈劉松藩：新國會議事運作將建立制度化協商〉。《民生報》1995/12/05：2。(Huang, Jhih-Jhen. 1995. “Liu: Party Negotiation Mechanism Will be Institutionalized in The New Congress.” *Min Sheng Daily* 5 December 1995: 2.)

黃秀端、何嵩婷。2007。〈黨團協商與國會立法－第五屆立院的分析〉。《政治科學論叢》34：1-44。(Hawang, Shio-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.)

黃秀端、陳中寧。2011。〈提案之類型與國會之審議〉。《民主、國會與決策學術研討會》。2011年5月25-26日。台北：東吳大學。(Hawang, Shio-Duan and Zhong-Ning Chen. 2011. "The Type of Proposals and the Deliberations of the Congress." *Proceeding of a Conference on 2011 Conference in Democracy, Congress and Policy Decision*. 25-26 May 2011. Taipei: Soochow University.)

黃秀端。1994。《選區服務：立法委員心目中連任之基礎》。台北：唐山。(Hawang, Shio-Duan. 1994. *Constituency Services: The Basis of Re-election for the Legislators*. Taipei: Tang-Shan.)

黃秀端。2003。〈程序委員會、分立政府與議程設定〉。《台灣政治學會年會暨「世局變動中的台灣政治」學術研討會》。2003年12月13-14日。台北：東吳大學。(Hawang, Shio-Duan. 2003. "Procedure Committee, Divided Government and Agenda Setting." *Proceeding of a Conference on 2003 Taiwanese Political Science Association Annual Meeting and Conference*. 13-14 December 2003. Taipei: Soochow University.)

黃清賢。1997。〈審查法案 立院有新決議〉。《台灣時報》1997/9/15：2。(Huang, Cing-Sian. 2005. "Legislative Yuan Crafted New Rules on Bill Consideration." *Taiwan Times* 15 September 1997: 2.)

- 黃維助、王貝林。2005。〈程委會只能形式審查議案〉。《自由時報》2005/5/20：5。（Huang, Wei-Jhu and Bei-Lin Wang. 2005. “Procedure Committee Not Entitled for Substantive Review.” *Liberty Times* 20 May 2005: 5.）
- 黃麗香。1999。〈國會政黨的組織誘因與立法團結：以第二屆立法院為例的探討〉。東吳大學政治學系碩士論文。（Huang, Li-Syang. 1999. “Incentives and Cohesion of Congressional Parties: The Second Legislative Yuan.” Master’s Thesis of Soochow University.）
- 楊婉瑩。2003。〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突—以第四屆立法院為例〉。《東吳政治學報》16：49-95。（Yang, Wan-Ying. 2003. “Party Cooperation and Conflict under Divided Government-The Fourth Term Legislative Yuan.” *Soochow Journal of Political Science* 16: 49-95.）
- 楊超。2008。〈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〉。國立政治大學公共行政學系碩士論文。（Yang, Chau. 2008. “The Operations of Party Organization within The Legislative Yuan Since 2000: The Case Of the Kuomintang.” Master’s Thesis of National Chengchi University.）
- 廖達琪。2005。〈「橡皮圖章」如何轉變為「河東獅吼」—立法院在臺灣民主化過程中角色轉變之探究〉。《人文及社會科學集刊》17，2：343-391。（Liao, Da-Chi. 2005. “How Does a Rubber Stamp Become a Roaring Lion-The Case Study of the Transformation of the Taiwanese Legislative Yuan's Role during the Process of Democratization.” *Journal of Social Sciences and*

Philosophy 17, 2: 343-391.)

- 鄭宏斌。2012。〈在野奇襲 差點成功〉。《聯合報》2012/4/28：A2。(Zheng, Hong-Bin. 2012. "Opposition Parties Nearly Succeeded in Sneak Attacking." *United Daily News* 28 April 2012: A2.)
- 鄭明德。2005。〈民進黨立法院黨團組織問題之研究〉。《政治科學論叢》25: 135-166。(Cheng, Ming-Te. 2005. "A Study of the Organization of the DPP's Party Group in the Legislative Yuan." *Political Science Review* 25: 135-166.)
- 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。(Cheng, Sheng-Yuan. 2005. "The Study of Agenda Setting in Standing Committees." Master's Thesis of National Chengchi University.)
- 顏瓊玉。2008。〈第三、四屆立委兼職攀高峰〉。《中國時報》2008/4/4：A6。(Yan, Cyong-Yu. 2008. "The Legislators Concurrently Holding Part-Time Positions Peaked in Third and Forth Term." *China Times* 4 April 2008: A6.)
- 蘇永耀。1999。〈民進黨立院黨團 生財有道〉。《自由時報》1999/1/11：4。(Su, Yong-Yao. 1999. "DPP Caucus Has the Knack of Making Money." *Liberty Times* 11 January 1999: 4.)
- 鐘蓮芳。1998。〈朝野協商 使議事品質惡化〉。《民生報》。1998/1/20：20。(Jhong, Lian-Fang. 1998. "Deliberation Quality Has been Deteriorated by Party Negotiation Mechanism." *Min Sheng Daily* 13 January 1998: 20.)

The Logic of Negative Agenda Control in Taiwan's Legislature, 1993-2011

Fang-Yi Chiou* Jhih-Wei Lee**

Negative agenda setting, which is defined as a power to block a bill from being considered on the floor for its second reading, has been found to be a majority party's most robust legislative power in several legislatures. While existing theories have greatly contributed to our understanding of how such a power shapes legislative dynamics, they are not quite applicable to Taiwan's legislature. This paper develops a new theoretical framework for negative agenda setting by incorporating Taiwan's unique legislative institutions, i.e., more pre-floor stages and multiple chairs of each committee. With considerable costs of disciplining and mobilizing party members on the floor, each party has strong incentives to kill a bill before the second reading, with their efforts focusing on the stage entailing least mobilization costs. The institutional change of party negotiation empowers us to derive additional important hypotheses. Overall, our hypotheses gain vast empirical support from newly collected data from 1993 through 2011, implying that party discipline and mobilization costs play a key role in

* Associate Research Fellow, Institute of Political Science, Academia Sinica.

** Ph. D. Student, Department of Political Science, National Chengchi University.

negative agenda setting in the legislature.

Keywords: Legislative Yuan, negative agenda control, mobilization,
party discipline