

# 標題頁

## 國會改革風潮下黨團協商制度之轉變與評估

作者：楊婉瑩（政治大學政治系助理教授）

陳采葳（銘傳大學公共事務學研究所碩士）

通訊地址：臺北市文山區指南路二段 64 號 國立政治大學政治系

通訊電話：02-29393091-50739

email：[wanyingyang@yahoo.com](mailto:wanyingyang@yahoo.com)

### 摘要

立法院於第三屆開始推動一連串國會改革，其中重大變革之一為賦予黨團協商正式化地位，期望我國國會運作藉此獲得改善，並大幅提升議事效率；但新制上路後反而衍生諸多制度性困境。因而立法院於第四屆結束前，又通過第二波大規模國會改革相關法案，其目的乃為匡正第一波國會改革將黨團協商制度化後所產生之種種弊病，以求協商制度更為完備。

隨著黨團協商在立法過程的重要性的升高，本文首先從我國國會決策模式的理論觀點，來分析黨團協商在立法決策過程中所扮演的角色有失衡的傾向。為瞭解黨團協商在國會中的形成與演變，本文針對第一次國會改革（法制化黨團協商）以及第二波國會改革（修正黨團協商）的主要內涵說明，並對於黨團協商在立法程序與法案內容的影響力進行分析。筆者假設第二次國會改革後，黨團協商的主導立法程序與實質內容的現象，已經獲得改善；而在實證上，本文根據立委訪談與公報資料分析加以佐證與解釋。初步觀察可知，在第二波國會改革之後，黨團協商制度日趨成熟，並慢慢修正過去凌駕專業之缺失，而與委員會之功能逐漸形成決策角色之區別分工。

關鍵字：黨團協商、國會改革、委員會、立法決策

## 英文摘要頁

### **The transformation and evaluation of the inter-party negotiation system after the congressional reforms**

Wan-Ying Yang (Assistant professor, National Chengchi University)

Chen, Tsai-Wei (Master of graduate institute of public affairs, Ming-Chuan University)

Beginning from the third-term Legislative Yuan, a series of congressional reforms have been put into place : institutionalizing the inter-party negotiation has been one of the most important steps among all. It hopes to improve the legislative function and efficiency. However, several institutional drawbacks have been found after the first reform, which leads to the second-round congressional reform to correct the problems made by the previous reform and to prefect the institution.

As the inter-party negotiation becomes increasingly important, this paper will firstly address the imbalance of inter-party negotiations in the policy-making process, from the perspective of legislative decision-making theory. To better understand the origin and transformation of system of inter-party negotiation, we shall explain the impact of the first-round and second-round congressional reforms on the system ; in return, analyze the impact of the system on legislative procedure and substance. We hypothesize that after the second-round reform, the dominance of the inter-party negotiation system in the legislative procedure and substance has been improved. Our evidence from interviews and official documents shall prove it. From our primary observations, after the second congressional reform, inter-party negotiation system has been gradually matured, corrected the problem of overriding the committee's professional decision-making, and come to strike the balance of the labor division with the committee.

Key words : inter-party negotiation, congressional reform, committee, legislative decision-making.

「其實第四屆的時候，委員會講話沒什麼用，因為委員會認為公平公正的決議，到了協商都會被修改，而黨團協商在決定法案內容時，並不是根據公平公正的原則」（訪談紀錄J06）。

「到了第五屆，委員會是一個法案審議原則上必經的過程，而協商就不是一條必定要走的路」（訪談紀錄A02）。

## 壹、前言

過去我國立法院議事效率低落現象，長久以來備受批評。因此自第三屆立法院（民國八十五年至八十六年間）開始推動的第一波國會改革風潮中，多項制度的設計皆是期望能透過法制化的規範，減少議案審查過程中的不當杯葛與議事進行的阻礙，而「黨團協商制度」就在這樣的需求下產生。

然而協商制度法制化後，衍生許多與原先設計不相符合的情況：原本居於輔助協調地位之協商，在第四屆立法院決策過程中，其效力反而凌駕於專業性委員會之上。此外，協商氾濫的情形也引發學者對其過程不公開，是否符合民主精神之議題進行反思（王業立，2001a）。為匡正八十八年所通過之黨團協商制度在實施後產生之弊端，立法院於民國九十年十月三十日首先完成提高黨團門檻（立法院組織法第三十三條）、及議案屆期不連續（立法院職權行使法第十三條）二項改革。並在九十一年一月十五日，也就是第四屆最後一個會期結束前，三讀通過第二波大規模的改革法案（林瑞雯，2003，頁 103）。而第二次國會改革自第五屆立法委員就職日開始施行，似乎又再度扭轉了立法院的決策過程。第二次國會改革特別針對黨團協商與委員會兩者的職能，亦即院會的政黨政治與委員會的專業化之間，尋求兩者間的互補平衡，試圖修正既有運作上的緊張替代關係。因而這一連串的國會改革與相關的修訂，除了解決當前國會運作所面臨的困境之外，黨團協商制度的建立與修正的主要目的在於，在提升國會議事效率的同時，能夠兼顧議事專業化、平衡院會政黨政治與委員會專業審查的立法功能。

回顧過去立法院內部規範的改變，不必然改變委員們的立法行為，相反的，委員們的立法行為卻可能反而改變立法規範，例如在第一次國會五法制度修正通過後，委員會應依照政黨名額分配，在隨後第四屆第一會期初便無法運作重回抽籤決定。牽涉決策權力分配的制度改革，在實際的運作與制度的設計之間，沒有必然立即的對應關係。據此，筆者將自黨團協商制度法制化後，區分為第二次國會改革前與改革後二階段，透過訪談立委、助理問卷調查以及國會公報資料等研究方法，對國會改革的內涵與效益進行系統性的評估，期望透過此二階段之比較，進一步瞭解在此二波改革風潮下，黨團協商制度有何改變？成果為何？並評估其改革成效是否達到其預期目標。

## 貳、立法決策下的黨團協商

自第三屆起，黨團協商即在國會決策過程中扮演關鍵性角色，且影響性日

趨重要，但面對如此重要之課題，國內系統化的研究卻十分稀少。早期如曾淑媛（1982）、陳茂誠（1988）僅針對國民黨內部運作進行研究；近年雖有較多關於黨團協商制度的探討與介紹（魏秋佩，1997），但直至近兩、三年才有較多關於該制度的相關探討出現（游雨鈴，2000；盛杏媛，2001；吳坤鴻，2000；楊婉瑩，2002a；林瑞雯，2003）。而越來越多的研究成果顯示，該制度在國會改革後越趨重要，黨團協商制度在國會中決策過程中已逐漸扮演關鍵性角色；但同時，卻也發現我國有關政黨協商之研究仍處於起步階段，由於協商過程外界無法窺知，因此諸多學術研究所能觸及的範圍和程度均十分有限，學者提出之批評大多是根據報章雜誌及長期觀察而來，雖有其重要性，但由於缺乏理論支持及資料驗證，甚為可惜。或許是資料有限的原因，學者多是針對第三、四屆的情況提出批評，較少針對第五屆大幅度修正後的情況進行觀察，加以立法院規則修正改變相當快，因此許多觀察與現況不免有所出入，因而不易產生累積性制度研究。隨著制度不斷修正，過去許多相關研究所提出的批評可能已獲得修正，而修正後的協商制度可能又產生了新的問題，學者雖立即提出批評與看法，但鮮少能針對制度本身進行系統性的實証檢驗。

由於相關理論文獻較為缺乏，相關比較文獻多是由制度設計規範面切入，較少由實然面切入，也就是處理改革制度的效果評估。由於黨團協商設計目的在於加速立法決策的效率，黨團協商無疑的是一種立法決策制度的設計。而黨團協商持續性穩定化的發展，成為目前立法院最主要的決策機制的一部分，甚至取代了許多既有的決策機制功能，但是究竟如何影響整體國會決策的運作，必須將之與其他所有國會決策機制一併探討，方能一窺全貌，評估其在決策過程的影響力。

因此本文希望針對「制度改革的決策影響」進行評估：一則必須援引其他國會理論作為評估標準，目前相關文獻僅限於制度設計與實施的介紹，鮮有評估架構的提出。而根據兩次國會改革的目的觀察，其實立法院改革長期以往，隱含了長期以來美國國會決策研究中如何兼顧「委員會中心論」（或所謂委員會專業化）與「政黨中心論」（政黨決策）的困境，在國內制度的運作經驗，甚至修正了既有的決策理論架構。<sup>1</sup>二則必須介紹兩次國會改革的背景與爭議，將兩次國會改革制度設計目的加以說明，因為評估制度「實施的結果」必須以制度「設計的目的理性」相比較方有所依據；故本文結構上，一則以美國國會研究的概念架構檢証國會改造對於國會決策制度的影響，一則介紹兩次國會改革的發展與目的以為結果評估之據。

依據新制度學派對國會決策的理論討論<sup>2</sup>，可以歸納出三種國會決策模式或

---

<sup>1</sup> 亦有論者認為黨團協商應該是「院會中心論」的一部分，本文認為黨團協商本身也有跳過院會決策的可能，將決策權轉交政黨法案代表，故應該較接近「政黨中心論」，但與美國國會的政黨中心論內涵也有差距，需要修正後方能適用，將在下文中就各決策理論逐一評估。

<sup>2</sup> 就過去國會決策模式的討論，在美國國會研究中主要有兩個發展的脈絡，一為傳統觀點，一為新制度觀點。傳統論點主要為多數觀點(majoritarian view)或是所謂的院會中心論(powerful-floor view)，認為國會乃是公眾的工具，透過選舉產生的國會議員在進入國會後，在決策上將反映出選民的需要與個人偏好。但是此種觀點受到新制度學派(new institutionalism)的挑戰，此觀點認為議員的多元偏好順序與議題的多面向性，將在決策過程中產生所謂的多數決循環(majority

決策中心觀點：分配模式下的委員會中心論(以 Weingast and Moran, 1983、Weingast and Marshall, 1988、Shepsle and Weingast, 1987 為典型代表)、資訊模式下的院會多數中心論(以 Krehbiel, 1991 為代表)、以及政黨模式下的多數政黨黨團中心論(以 Kiewiet and McCubbins, 1991、Cox and McCubbins, 1993 為代表)。<sup>3</sup>這些討論，大致上將國會決策的機制，放在院會多數、委員會以及多數黨黨團等制度之上。

院會中心主義，假設院會多數透過程序安排(例如特別規則的運用)決定委員會等制度的運作，導致最終決定政策的結果。以台灣立法院的經驗而言，立法院院會並無類似美國國會特別規則的設計，使得院會能夠透過這些規則程序的運作操縱法案的結果，因此院會中心主義在程序上並無法成立。雖然由另一個角度來看，黨團協商也可以視作院會特別規則制度安排的一種，透過這種特別安排的黨團協商，院會另立決策規則，取代委員會的法案審查意義。但是即使如此，這樣的安排不僅抽空了委員會決策能力，也同時抽空了院會正式的決策能力，若以院會中的三讀投票表決中來觀察，明顯可見，隨著協商制度的影響力越來越大，在院會中三讀中採取記名投票表決有越來越少的趨勢，決策也往往並非透過院會的多數來達成。(楊婉瑩，2003)越來越多的法案決定性關鍵乃是轉移到黨團協商的階段中，透過秘密包裹表決的方式決定政策的產出與內容。由於制度設計與實際運作的差異，此模式顯然難以適用於台灣立法院。因此本文重心將放在與兩波國會改革焦點較為相關的委員會中心模式與政黨黨團模式的比較之上。

就委員會中心論而言，假設委員會為國會決策核心，筆者曾經檢驗過利益分配的委員會政府理論在台灣立法院的適用解釋性，透過第三屆立法院實證研究結果可知，立法院的委員會在整體國會決策過程中相當邊緣化，大多數委員會審結的法案進入院會階段，往往受到否決或是大幅修正(楊婉瑩，2002b)。在院會決議階段，由檢驗委員會與院會偏好差異相關指標，可得知委員會受到院會生態的影響，就其所轄議題與院會多數，並無顯著偏好差異。雖然委員會與院會多數兩者在院會法案表決時立場相近，但是由第三屆法案審理結果來看，委員會的法案明顯遭受院會大幅修正。同時在該研究中也發現，自第三屆第三會期之後，政黨協商取代了委員會與院會審議，委員會的決策自主性更加削弱的現象。整體而言，委員會在立院決策體系中或許有利益分配的功能，但是因為欠缺決策自主性與獨立性，因此立法決策的功能無法透過委員會來進行。甚者在黨團協商的快速發展下，可以看到在過去立法決策的功能，已經由委員會轉移到黨團協商。但是這樣的趨勢，隨著第二次國會改革的推動，似乎委員會的重要性又逐漸的浮現出來，此乃本文所欲檢驗的目標之一。

廣義而言，黨團協商制度似乎與政黨中心論最為接近，但不論是概念或影

---

cycling)，而解決這樣的矛盾的方法便須透過國會內部的組織制度的安排設計。新制度學派者<sup>2</sup>，雖然認為國會是多數決實體，但是強調國會決策過程乃是受到許多內部制度安排的影響，例如委員會或是多數黨黨團的制度安排，往往決定了院會政策結果，亦即國會的制度規範影響議員的決策結果。

<sup>3</sup>當進一步強調國會議員行為動機與議題多面向性的問題，學者也進一步修正了此三種單一模式的觀點，提出多重決策機制(Maltzman and Smith, 1994)與政黨政府等論點 (Rodhe, 1991、Aldrich, 1995)。詳細理論討論，見筆者相關研究(楊婉瑩 2002)，在此不贅述。

響力仍有相當的落差。在政黨決策觀點中所指涉的多數黨的決策操縱能力，在實證分析上多是透過政黨投票表決得知。但在台灣實證研究中，卻有不一樣的發現。例如，盛杏媛(2000)研究指出當黨內競爭越激烈時，候選人越有可能在立法上背離黨的立場。政黨必須提供國會議員足夠的誘因，將政黨目標與理念的內化為議員個人的目標理念，以提供資訊、協調溝通、勸導說服、黨紀獎懲、利益交換各種手段，才能有效領導立法(盛杏媛 1999；2000)。政黨領導立法乃至投票的能力的低落，基本上是受到選舉制度與選舉競爭的影響。

與美國兩黨制不同，我國除了政黨體系原就有較多元化的趨勢外，同時受到選舉制度複數選區單記不可讓渡投票制影響(SNTV)的影響，不論在選舉中或是當選為國會議員後，不一定有採取政黨主張立場的動機。這樣的選舉制度有利於立法決策過程隨機性(randomize)的發展，伴隨著多黨政治的發展，使得典型國會中的制度安排，不論是委員會、院會程序多數、多數政黨黨團在我國立法院中，似乎都無法解決立法決策僵局的問題。在立法院多黨競合的生態下，政黨間的合作似乎較其他制度安排(委員會、院會程序、多數黨)來得更為迫切，也成為首要的考量。為促成政黨合作，黨團協商遂成為立法院重要決策機制，也可以說是解決決策結構性困境的產物。而黨團協商制度在兩波國會改革之後，在國會決策的過程中，所扮演的角色是否有所不同？同樣的，隨著國會改革的進展，委員會決策影響力是否再度與黨團協商取得均勢影響力？

### 參、黨團協商制度與第一次國會改革

#### 一、黨團協商制度之定義和價值

根據國會五法之規定，政黨間「為協商議案或解決爭議事項，得...進行黨團協商」，可知我國政黨間針對議案或爭議事項所進行之協商，稱為「黨團協商」。然而從一般文獻及報章雜誌的介紹，卻也常常可見「政黨協商」與「朝野協商」等字眼。在學術研究領域，由於往往是從研究政黨決策角色來觀察，並未直接針對政黨協商進行研究，且早期協商制度尚未法制化，缺乏一致性的說法，因此過去有許多學者均以「政黨協商」稱之（如林水波，1996；王業立，2001b）；另外，觀察立法院公報上所紀錄的協商結論，往往以「朝野協商」或「黨團協商」為標題，並以「朝野協商」居多，但不論是哪一種，所有獲得共識、並經各協商代表簽名確認的協商會議，均記載於公報之中。筆者根據立法院職權行使法第十二章章名為「黨團協商」，故本文統一正名為「黨團協商」。

#### 二、黨團協商制度之產生與變遷

第三屆立法院在任期結束前，於民國八十八年一月十二日（修正）通過立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法、立法委員行為法與立法院議事規則，此五法的（修正）通過是我國自解嚴及國會全面改選以來所進行之重點立法，學者一般將此五法稱為國會改革五法，並將此一一系列的立法工程稱為第一波國會改革。而本文欲探討的黨團協商制度，即是透過此次修法工程始賦予

其正式法律地位（陳淑芳，2002）。

由於第一波國會改革中變革幅度有限，加上第一波國會改革中新建立的黨團協商制度，初期實施的成果雖然加速了議案的通過，但這套制度其實衍生了更多問題；在舊的問題尚未解決、新的問題已儼然成形的情勢下，隨著二〇〇一年底新屆期立法委員選舉及縣市長選舉活動陸續展開，各政黨在輿論壓力下，紛紛提出國會二度改革作為當時競選訴求，而這股力量也成為推動第二波國會改革的主要動力，改革重點與內涵本文將於下段文章中進一步說明。

### 三、黨團協商制度施行後之影響及各界評價

黨團協商制度自法制化之後，其影響及成效各界看法不一，有肯定也有批評。持肯定看法者，大多著眼於國會運作的產出結果，認為黨團協商制度能提昇議事效率、增進國會和諧、強化政黨政治（聯合報，民國 88 年 1 月 12 日，15 版；聯合報，民國 90 年 6 月 7 日，15 版；）；持否定看法者，則多從國會決策過程及國會議員的參與情形進行觀察：黨團協商過程不夠公開、協商結果未徵詢多數意見，易使決策過程成為黑箱作業（羅傳賢，2002）；而協商過程任意更改委員會的審查結果，則造成傷害委員會專業性及認真的國會議員無心問政的結果（林瑞雯，2003）。學者指出，黨團協商制度往往削弱委員會的審查功能、黨團成立門檻過低造成少數委員決定法案內容（王業立，2001c）；此外，議案經委員會審查通過之後，若無爭議依法不須交付黨團協商，但經實務運作後，黨團協商竟變成議案二讀前的先程序，此項慣例嚴重阻礙議案之審查時程，讓少數黨團負責人或少數協商代表委員藉此綁架法案，以遂其所欲（王業立，2001c）。<sup>4</sup>一般對於黨團協商機制的觀點，由法制面與實施面詳細觀察，主要有以下的批評：

（一）少數人決定法案的內容

九十年十一月十四日前的立法院組織法第三十三條規定，五人以上的委員即可組成黨團，而各黨團依立法院職權行使法第六十八條第一項得請求進行黨團協商。而依九十一年一月二十五日前立法院職權行使法第七十一條至第七十三條的規定，黨團協商結論經院會同意後，出席委員不得反對。經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言。經協商留待院會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。議案在逐條討論後，出席委員不得請求發言。在這樣的規定下，協商機制將每個黨團視為同等份量的立法單位，除非動用表決，否則一小部份的委員即可憑藉協商代表的身分左右法案的內容；因此在實務上，常有黨團或委員為使自己所支持的法案能夠順利通過，便逕行請求召開協商會議，然後在協商會議上再互相交換利益與各自所擁護的法案。或於自己所支持的法案不被接受時，便拒絕對其他協商結論簽名，以杯葛其他法案的進行。如馮滬祥因為交通部「不願全力推動大三通及解決華航基金會董事問題」，藉此杯葛交通部的船舶法、船員法、航業法及引水法；楊吉雄因不滿廢棄物清理法協商內容，因此揚言擋下所有環保署的案子（中國時報，90

<sup>4</sup> 中國時報，民國九十一年十月四日，十五版。

年6月3日，4版)；連無黨籍立委羅福助也坦言，如果沒辦法組黨團，選立委其實也沒多大意思(中國時報，90年10月31日，5版)。

#### (二) 阻礙議案的審查時程

因議案經協商達成共識後，需經各黨團代表的簽名，協商結論最後必須再經過各黨團負責人的簽名後，始得提報院會處理。在這樣的規定下，造成黨團或委員得以拒絕或拖延簽名的方式，阻礙議案審查時程的進行，以遂行其所求。如第四屆第五會期中爭議性頗大的「錢坑法案」，負責推動法案的國民黨黨鞭洪玉欽及新黨黨鞭張世良硬是不肯簽字，擋下了四十幾件已經協商具共識、亟待通過的民生法案，留待執政黨釋出資源與法案進行交換(中國時報，90年6月3日，4版)。

#### (三) 黨團協商過程未留紀錄

目前立法院職權行使法第七十條第二項雖然規定，協商應作「重點紀錄(文字紀錄)」，但實際執行仍有困難之處，所需耗費之紀錄人力，實非當前立法院之編制人員所能勝任。因此目前實務上，委員會審查完竣，進入二讀前法案之黨團協商，是由各主審委員會派員全程參與，並作成協商結論。協商結論於院會宣讀後，即屬重要之會議資料，列入紀錄刊登公報。由此可見，協商結果只留下協商結論，而無修正意旨之說明內容，故常遭一些評論者質疑，法案協商過程不公開，且未留下任何發言紀錄，嚴重違背國會民意代表公開為其主張負責之代議民主精神。(羅傳賢，2002)

#### (四) 削弱委員會的審查功能

黨團協商制度自施行以來，常發生將議案直接由委員會抽出交付黨團協商，或對委員會審查通過之議案交付協商的情況。依八十八年版立法院職權行使法的規定，審查委員會之委員並不是黨團協商會議的當然代表。立法院職權行使法只規定議案進行協商時，各黨團應指派代表參加，但所指派代表之資格、要件均未明定；使黨團所指派參加協商之代表往往不是參與審查該議案之委員，難以了解議案的審查經過及爭議處，造成議案協商與委員會審查脫鉤，甚至推翻委員會審查結論。為尊重審查委員會與部份審查委員之意見，第四屆第一會期第六次會議雖曾決議，黨團協商時需通知原審查召集委員及保留院會發言權的立委參與。然而實務運作上，仍由各黨團幹部主導協商與決定協商結論，並由其簽名決定。其中常對委員會審查通過之議案往往進行大幅度的修改，但原審查委員會對之卻無任何可以表示意見的機會，嚴重削弱委員會的審查功能。(陳淑芳，2002)

## 肆、第二波國會改革之方向

第二波國會改革法案的內容，包括「立法院組織法」、「立法院各委員會組織法」、「立法院職權行使法」、「立法委員行為法」、「立法院議事規則」等五法的修正、「立法院各委員會辦事通則」之廢止，以及「立法院各委員會召集委員選舉辦法」之修正、「無黨籍及少數黨團委員參加常設委員會抽籤辦法」及「黨團所

屬委員參加常設委員會抽籤辦法」之規定。(比較兩次國會改革表格詳見附錄一)

比較二次國會改革中有關黨團協商制度的差異，在第二次國會改革中，主要針對黨團人數門檻、協商期限、協商代表及協商程序等規定進行內容之增修，以匡正民國八十八年所制定的黨團協商制度之種種缺失。總結此次改革中，有關黨團協商制度的改革重點及增修要旨分別說明如下：

(一) 簡化議事程序提昇效率、尊重委員會審查

在第二次國會改革中，有關法案議事程序最重要的變革，主要是新增立法院各委員會組織法第十條之一及立法院職權行使法第十條之一的規定，根據此二項規定，委員會有權對於對審查完畢且爭議不大之法案，議決無須交由黨團協商而直接進入二讀會；而法案進入二讀討論後，第二讀會討論各委員會議決不需黨團協商之議案，得經院會同意，不需討論，逕依審查意見處理，以示對委員會專業之尊重，並使議事更為順暢。如此不僅使相關立法委員能充分掌握法案的內容與進度，同時不具爭議之法案得以快速交付後續審查，相較於第四屆時幾乎所有法案都一併交付協商的情形，無形中簡化了一道議事關卡，真正落實提高議事效率之目的。

(二) 保障個別委員在憲法上的權力、同時防止少數立委的權力過度放大

雖新制運作下經委員會議決不須協商之議案，可快速進入二讀程序；但為尊重其他少數委員之不同意見，立法院職權行使法第六十八條新增第二項規定，法案進入二讀討論時若現場有委員提出異議，具二十人以上連署或附議，該議案還是要交由黨團協商。同時立法院職權行使法第七十條新增第三項規定「提出異議之委員，得向負責召集之黨團，以書面簽名推派二人列席協商說明。」其目的也是期望法案審議過程中能充分容納多元、不同的意見，並在公正、平等的原則下完成法案的審議。

但為避免持少數意見的委員權力過度放大、杯葛議案審查，形成無謂的議事空轉，立法院職權行使法第七十二條第二項同時提出配套措施，除非這些持少數意見的委員列席協商時的意見能被多數協商代表所接受，且待協商結束後，有出席委員提議、十五人以上之連署或附議，才能對原先議案提出異議，並由院會就異議部分表決。而其異議經表決後一旦通過或進行修改，出席委員均不得再提出異議亦不得反對。

(三) 透過調整人數門檻之規定強化協商的效力與合法性

為避免少數人決定法案之內容，除黨團組成人數從五人提高為八人外，新的立法院職權行使法第七十二條亦規定，黨團協商結論於院會宣讀後需有出席委員提議，十五人以上之連署或附議，才得對其全部或一部提出異議，並由院會就異議部份表決；同樣地，黨團協商結論經院會宣讀通過，或依前項異議議決結果，出席委員不得再提出異議、反對。如此透過提升黨團人數門檻及限制提議修改協商的人數，更進一步確立協商結論的效力及合法性。

(四) 建立黨團協商與委員會審查連結之機制

第四屆時，立法院職權行使法對於各黨團指派參加協商代表之資格、要件均

未明定，第五屆則針對此一制度性缺失，在協商代表的產生方面，新的立法院職權行使法第七十條規定「議案交由黨團進行協商時，由該議案之院會說明人所屬黨團負責召集，通知各黨團書面簽名指派代表二人參加，該院會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席。」且「各黨團指派之代表，其中一人應為審查會委員。但黨團所屬委員均非審查會委員時，不在此限」（立法院職權行使法第七十條第一、二項）。透過如此審查會委員與參協商代表的強制性規定，未來的黨團協商，可顧及原案之提案意旨與委員會的專業意見，使協商主席可以很清楚地說明議案在委員會審查之經過，有助於問題癥結之釐清與意見之整合，參與協商之人員也能根據其專業表達意見，有助於議事品質的提升。

#### （五）對協商時程設限

為避免黨團或立委藉綁架法案以遂所求，進而阻礙議案審查之時程，第四屆立法院所適用之立法院職權行使法第七十四條雖明定「各黨團負責協商之議案，經一定期間仍未獲共識者，應改由其他黨團負責召開協商」，惟「一定時間」難以認定，故新的立法院職權行使法第七十一條之一修法規定，議案自交黨團協商於四個月無法達成共識者，由院會定期處理，以使議案之審議能持續進行。

表 1 第一、二次國會改革重點比較

| 改革階段<br>說明<br>及評估 | 第一波國會改革   | 第二波國會改革           |  |
|-------------------|---|-------------------|--|
|                   | 88.1.12   | 90.10.30          | 91.1.15  |
| 改革重點              | 1.黨團協商制度法制化，提供政黨間正式化協商管道。<br>2.確立協商結論效力，奠定協商制度的重要性。<br>3.明定協商議案分發的程序、協商會議的規範、協商代表之產生，提供黨團協商運作之依循。 | 提高黨團人數門檻為八人       | 1.規定由委員會認定具爭議的法案才送交協商，充分簡化議事程序，並尊重委員會的決定<br>2.提供未參與協商委員提出異議的管道，保障少數意見的權力；但一併規定合理門檻，防止少數人杯葛議事。<br>3.建立修改協商人數的門檻、及提高黨團人數的限制，有助於強化協商的效力及合法性。<br>4.透過調整協商代表的產生方式，使委員會與黨團協商的審查機制更能密切連結。 |
| 改革後衍生之困境          | 1.協商代表的產生規範不明確，造成少數人決定法案的內容，且導致黨團協商過程與委員會   | 仍未達到國會席次 5 % ( 12 | 評估中  |

|  |   |                    |  |
|--|---|--------------------|--|
|  | 實質審查脫鉤。<br>2.少數人的杯葛易阻礙議案的審查時程。<br>3.協商過程未留記錄，形成黑箱作業。<br>4.協商過程大幅修改委員會審結法案，削弱委員會的審查功能。 | 人)的人數門檻，似不符政黨比例原則。 |  |
|--|---|--------------------|--|

資料來源：作者自行整理

## 伍、第二波國會改革後協商制度影響之評估方法

第一次國會改革將黨團協商法制化後，產生的核心問題在於是否提升立法效率，以及以效率之名是否對既有立法程序的合理性、正當性與專業性，構成妨害。因此第二次國會改革的主要方向，一則希望強化黨團協商的代表性（提高黨團人數）與程序性限制規範（可不經協商以及時程的限制），同時強化委員會專業化決策功能（連結委員會與協商，以及尊重委員會決議）。是為了解決黨團協商制度施行後之諸多缺失，第二次國會改革中針對協商先程序、協商代表等規定進行若干修正，主要目的在求政治性協商與專業性委員會兩種制度並行的情況下，二者既互不干預實質效力，同時發揮各自功能。

然而如何具體評估第二次國會改革對黨團協商制度產生的影響？在時間的區隔上，第二次國會改革其實正區劃了第四屆與第五屆立法院的運作。而依照第二次國會五法改革的精神，本文預期在改革前院會所通過的法案（即第四屆第一至六會期），與改革後院會所通過的法案（即第五屆第一至二會期）<sup>5</sup>，其立法的審議程序與實質內容的修訂過程皆有所不同。本文擬針對審查過程中曾完成協商程序的法案<sup>6</sup>，探討在第二次國會改革前後的法案審查過程中，委員會與黨團協商何者才是決定法案審議程序與內容之主要關鍵？協商機制對法案本身的影響力是否大於委員會審查決議？據此，本文分析第二次國會改革前後「法案在程序上曾完成協商的情形有無增減」、「協商對法案程序的必要性有何差異」、「委員會對法案內容的影響力與黨團協商有何差異」，以了解黨團協商在改革後，法案協商是否僅針對少數特定事項？協商結果是否尊重委員會審查意見？以及委員會對法案內容如何發揮影響力？透過以上分析結果，判斷黨團協商制度是否隨著不斷修正，而逐漸趨於成熟，並與委員會專業審查之功能形成區別，而發揮其應有之協調、溝通、解決衝突之功能。

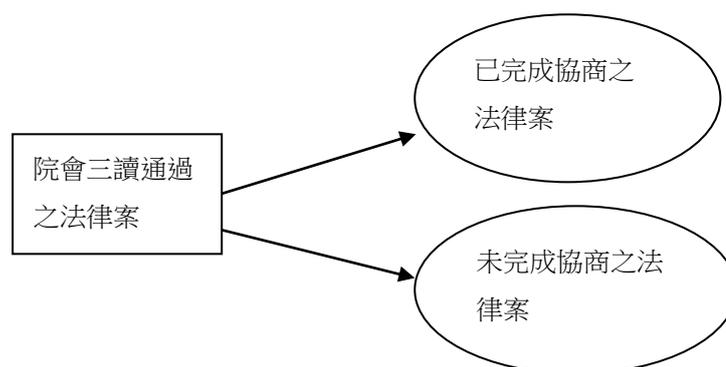
針對以上問題，筆者設定下列二項指標：黨團協商對法案通的「程序性影響」

<sup>5</sup> 感謝審查人對於屆期不一致的提醒，受限於研究資料蒐集的時間點，本研究僅能就第五屆前兩個會期進行統計，但在資料的分析呈現上，將以相對比例來控制屆期的差異。

<sup>6</sup> 改制後則專指由委員會決議送交協商且完成協商程序的法案

以及「實質性影響」，來分析決定法案程序通過與實質內容，這兩者的主要立法階段為何，並檢視過去協商結論凌駕委員會決議的問題是否經過此次改革後獲得修正。此兩個評估指標在操作上，簡述如下：

首先，針對第二次國會改革前後黨團協商對法案的通過產生何種「程序性影響」進行研究，將評估黨團協商對法案能否通過的「必要性」，以了解送交黨團協商是否能提昇法案通過的機會。接著透過彙整公報中協商資料庫，對照院會通過之法律案，觀察完成協商與未送交協商或未完成協商的法案最後分別能完成三讀法案的數目及比例情形，以了解是否在「程序上」送交協商的法案較容易在院會通過，而這樣的情形在第二波改革前後有何差異。根據以上內容可繪圖如下：



圖一 研究設計圖一<sup>7</sup>

其次，針對第二次國會改革前後黨團協商對法案的通過產生何種「實質性影響」進行研究，評估黨團協商對法案能否通過的「影響性」，並比較改革前後黨團協商對法案通過內容的影響程度。接著根據院會通過之法律案，以個別法律案為單位，對照黨團協商資料庫，分析院會通過之法律案內容是以何種方式通過：若該法案在審議過程中曾經完成協商程序，則進一步分析其協商程度為何，以了解黨團協商在「實質上」決定法案院會版本的影響力。首先，透過黨團協商紀錄

<sup>7</sup> 感謝審查人對於協商類別的質問，說明如下：法案要送交協商之前，均需經過委員會審查程序，而委員會審查過後認為仍有爭議者方留待協商處理。因此，所謂「未完成協商之法律案」，原則上應包括「不需送交協商者」或「已送交協商但仍未有結論者」；前者通常指該法案不具爭議，可直接逕付二讀送交院會處理，後者則指那些已經進入協商討論，但仍未獲得協商共識，需留待協商結果產生才有可能送交院會（或四個月內尚未協商完成，改送交院會來處理），但該法案最後是否能順利通過，並無法判斷。由於本文研究範圍僅限院會已三讀通過之法案，因此所謂「已送交協商但仍未有結論者」，將不列入本文分析的範圍之內，而本文所指稱「未完成協商之法律案」，應僅限「不需送交協商」而送交院會處理者。

但須補充的一點是，在第二波國會改革中，新增立法院各委員會組織法第十條之一「各委員會於議案審查完畢後，應就該議案應否交由黨團協商，予以議決。」此一新增規定有助於本研究區分所謂「未完成協商但三讀通過之法律案」中，有哪些法案是由委員會決議「不需送交協商」的，至於那些「已進入協商但仍未獲得協商結論之法律案」，自然不在本文的討論範圍內。

觀察第五屆立法院的協商情形（見表 3），我們可以清楚的辨別出三讀通過的法案中，所謂「未完成協商」之理由，不是委員會決議不需協商，就是在委員會審查過程中，相關單位就已完成評估並決定逕付二讀；但由於第四屆立法院無此一規定，因此在第二次國會改革前，並無法從現有資料中，判斷那些「不需送交協商」的法案，是否出自於委員會之決議。

統計表分析有哪些通過法案是完成協商程序的；其次區分協商所得結論中，有哪些是針對該法案進行修正？又有哪些是決議不需修正直接依照審查結果送交院會二讀？最後，從決議需進行修正的協商結論中，分析協商結論中究竟對該法案進行何種修正？為了解黨團協商對法案修正所產生之影響程度，本文將協商性質依修正程度由高至低列為三個等級：一、實質內容修正：協商時進行部份內容的實質修正，甚至推翻先前審查者視為協商程度最高；二、實質內容補充：協商結論原則上不修正先前審查結果，但仍提出補充或其他注意事項者<sup>8</sup>協商程度居次；三：程序文字修改：僅針對法案內容進行文字或程序的修正者<sup>9</sup>則列為協商程度最低。值得注意的是，若協商結果中同時包含兩種以上協商性質，則本文以該協商所達最高程度作為研究之依據。根據以上內容可繪圖如下：

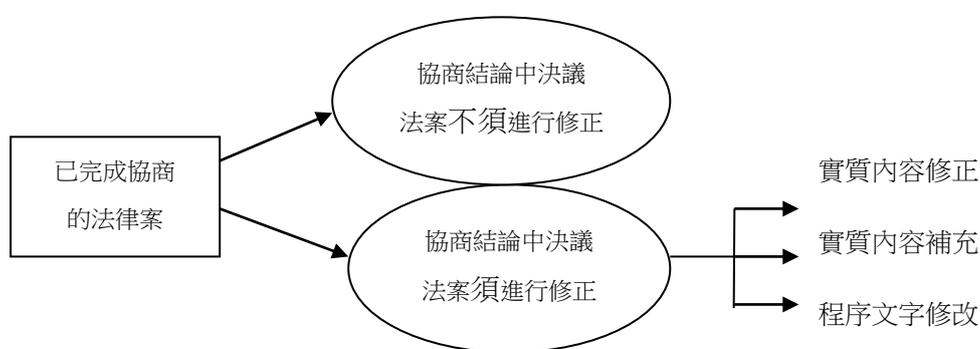


圖 1 研究設計圖二

在資料蒐集上，第一項指標主要是統計第五屆以後委員會決議法案是否送交委員會之次數及比例，以了解改制後的黨團協商制度是否能在兼顧協調爭議的功能下，維持委員會專業之運作。第二項則透過檢視黨團協商結論之紀錄內容，判斷委員會審結之法案在協商決議中是否被修正，以及被修正的性質為何，期望透過改制前後的比較，瞭解黨團協商效力凌駕委員會審查的情形自第五屆後是否有減少的趨勢。除此之外，因為黨團協商本身過程不公開，其本身性質具有相當特殊性與神秘性，單獨依賴公報與報載資料，恐無法反映立院內部的生態與協商制度運作的複雜轉折，為提高本研究效度，筆者同時進行訪談。主要針對連任第三屆至第五屆立法院的資深立委與立院工作人員進行訪談，透過他們長期在立法院

<sup>8</sup> 例如中華民國八十八年四月二十三日，「民用航空法第三十七條修正案」朝野協商結論：增加第三十七條第四項「第二、三項經費分配及使用辦法由交通部訂定之。」或民國八十八年九月二十七日朝野協商結論：「行政院對於災區食品、清水及帳篷等民生物資，應盡量供給，並比照大園空難，徵用冷凍貨櫃，存放罹難者遺體……。」

<sup>9</sup> 例如中華民國八十八年四月十九日朝野協商結論中，協商結論第一項：平均地權第四十七條之一…，除於第二項「第一款至第三款」之上加「前項」外，其餘均照通過。或中華民國八十八年六月三日朝野協商結論中，協商結論第一項：第九條將條文中「中央主管機關應建立傳染病疫情監視體系」，修正為「中央主管機關應建立傳染病疫情監視及預警體系」。

的親身經驗，來了解黨團協商的過程與轉變。在研究對象的選擇上，採滾雪球方式，首先從各黨團中選出一名曾擔任兩屆以上的資深立法委員為訪談對象，再從受訪者所推薦的人選作為下一次的訪談對象。<sup>10</sup>而筆者採取滾雪球方式進行深入訪談的結果，受訪者共計十位，其中包括了五名立法委員（國民黨兩位、民進黨兩位、無黨籍一位）、二名黨團工作人員（國民黨黨團一位、無黨籍問政聯盟一位）及三名資深行政人員（一名服務於行政院，另二名服務於立法院）。

## 陸、評估結果

一、比較第二次國會改革前後，黨團協商與委員會在立法程序中必要性的差異

在第四屆剛施行協商制度的時候，「反而使得委員權限變小了，很多委員的發言機會也變少了，可能連發言的機會都沒有，法案就被送去協商了，而法案送去協商後結果跟原本不一樣，委員也不能怎麼樣。雖然有一個所謂的國是論壇，但只是提供委員一個表演的地方，真正決定法案的還是要靠協商」（訪談紀錄C06）。雖然「通常協商結論推翻委員會審查時，委員會成員都會有意見，在國民黨內部雖然還是會提供相關委員充分發表意見的機會，在黨團內部進行協調妥協的工作，但若個別委員的意見與黨團相差太多的話，結果往往還是會不被黨團所採納」（訪談紀錄B04）；另一名資深委員也認為「而委員若不服黨團協商推翻他在委員會所審查的結果，通常沒有辦法，唯一的管道就是只能訴諸媒體」（訪談紀錄J06）。在第四屆時，黨團協商的決議往往會推翻先前委員會之審查，而黨團又透過約束委員個別的行為，使得個別立法委員對法案的影響力降低。由訪談可以了解，第一次國會改造將黨團協商法制化後，產生凌駕委員會的問題相當嚴重。

但畢竟黨團協商只是協調各政黨之間歧見的最後關卡，處理的法案應侷限為少數有爭議的個案，和常設委員會進行大多數法案的專業審查應有所區別；一名國民黨籍委員認為「法案照理說應該大部分由委員會來決定，剩下少部分有爭議的法案再來作協商，且協商的時候委員會結論會受到尊重才對。」（訪談紀錄B18）。這樣的爭議與觀察屢見不鮮，也引發另一波改革的出現。

自從第二次國會改革規定：委員會得於法案結束審查後決定法案是否送交協商，使得委員會透過對法案議程的控制，取得獨立於黨團協商的影響力，大幅影響了委員會與黨團協商過去權力不平衡的關係。因此在第五屆立法院中，「通常如果是一般民生法案或沒有爭議的法案，它的決定關鍵還是在委員會」（施衣峰，2002：117）。一名無黨籍立委亦表示：「委員會的功能還是存在，因為委員會畢竟是法案的必經的程序，而法案沒有委員會決議的話，法案也不易進入協商」（訪談紀錄D12）。

---

<sup>10</sup>本文將訪談結果依個別受訪者為單位，根據時間先後照英文字母順序編排，並將每一個問題的回答標示編號，如第一位受訪者為 A01、A02、A03....，第二位受訪者為 B01、B02、B03....依此類推。

故自第五屆起，委員會有權力決定法案是否送交協商，而法案在未送交協商前，委員會仍是決定法律案內容的主要立法階段。這樣關於程序修改的結果，從訪談中亦可以得知，「到了第五屆之後送交協商的法案數目少了很多，大概少了一半以上，不像第四屆不管大大小小法案通通都送法案」（訪談紀錄G10）。「就立法的經濟、效益來說，這解決了很多小案子的困難，使那些只有少數幾條修正的案子，可以跳過朝野協商的程序而比較快通過」（訪談紀錄A10）。

統計資料與訪談資料似乎也呈現一致的趨勢。表2顯示，從第一次國會改革後(第四屆)法案完成協商的比例由92.1%，降至第二次國會改革後(第五屆)28.3%。而表3進一步顯示，第五屆中非經協商通過的七成法案(71.7%)當中，有高達70.3%的比例是由委員會決議不須交由協商；若將第五屆第一、二會期進一步加以比較，第五屆第一會期時未完成協商的法案經委員會決議「不須送交黨團協商」者約佔一半(49.1%)<sup>11</sup>，且該決議送交院會時在場委員均無異議，經院會同意逕依審查意見處理，完成二讀及三讀程序；到了第五屆第二會期，則所有未經協商程序通過的法律案，全都是由委員會決議不須送交協商〔見表3〕。顯見第二次國會改革後，委員會對於法案是否進行黨團協商逐漸取得決定權。

此外，第五屆第二會期通過的101筆法律案中，經委員會決議不須協商的法案就有76筆，所佔比例高達72.5%，可見自第二次國會改革後，多數通過的法案乃是未經黨團協商，黨團協商的對象逐漸限縮至少數有爭議之法案。

表 2 第一、二次國會改革後法案完成協商情形

| 國會改革 | 法案是否完成協商   |            | 總和        |
|------|------------|------------|-----------|
|      | 否          | 是          |           |
| 第一次  | 42(7.9%)   | 487(92.1%) | 529(100%) |
| 第二次  | 182(71.7%) | 72(28.3%)  | 254(100%) |
| 總和   | 224(28.6%) | 559(71.4%) | 783(100%) |

資料來源：作者整理自立法院公報

表 3 第五屆一二會期委員會是否決議法案交由協商之情形

| 屆期  | 委員會是否作出不須送交協商之決議 |            | 總和          |
|-----|------------------|------------|-------------|
|     | 否                | 是          |             |
| 5-1 | 54(50.9%)        | 52(49.1%)  | 106(100.0%) |
| 5-2 |                  | 76(100.0%) | 76(100.0%)  |
| 總和  | 54(29.7%)        | 128(70.3%) | 182(100.0%) |

資料來源：作者整理自立法院公報

<sup>11</sup> 另外 50.9%的法案幾乎都是由法制局評估後，決議不須送交協商逕付二讀。

根據表2、表3，第二次國會改革後，院會所通過的法案，大部分（71.7%）均不需要經過協商的程序，且當中有70.3%是由委員會決議不須送交協商的，證明第四屆時協商過於氾濫的現象，自第五屆起獲得大幅度的修正，而委員會有權力對於法案是否交由協商進行把關，也使得過去被協商會議瓜分權力的情形減少。亦即第二次國會改革之後，除少數有爭議的法案，立法程序上，常設委員會仍是大部分法案內容的主要決定關鍵。這也說明了黨團協商與委員會的權力關係逐漸取得平衡，並依各自不同的功能形成區別。

## 二、比較第二次國會改革前後，黨團協商與委員會在法案實質上影響性的差異

在第四屆時，「黨團協商有如太上皇，幾乎所有委員會通過的法案都要送交協商」（施衣峰，2002：124），且就算不送協商直接排入院會議程，還是會被主席裁示退回協商否則不予處理；而法案一旦進入協商，協商結果往往與委員會審查不盡相符。對此，一名國民黨資深立委表示「第四屆時很多委員會審查的法案都會送去協商，送去以後又修了太多，而且參加協商的人又不是委員會的人，變成對委員會不夠尊重」。明顯可見再第二次國會改革之前的第四屆立法院，立委感受到黨團協商決策的效力，嚴重凌駕於委員會審查程序之上。

黨團協商在第四屆不僅是法案審議程序上的必經途徑，同時也相當程度決定法案的實質內容走向。根據表4、表5，在第四屆時完成協商的487件法案中，有半數以上在協商結論中進行修正（修正59.1%，未修正40.9%）；而這些法律案當中，曾經委員會審查的432筆法案中就有半數以上都在協商過程中被修正（205筆部分修正，47筆大幅修正，佔全通過法案58.3%）。

表 4 第四屆各會期法案送交協商後是否進行修正之情形

| 會期  | 法案送交協商後是否進行修正 |            | 總和        |
|-----|---------------|------------|-----------|
|     | 否             | 是          |           |
| 4-1 | 15(28.8%)     | 37(71.2%)  | 52(100%)  |
| 4-2 | 26(31.3%)     | 57(68.7%)  | 83(100%)  |
| 4-3 | 60(72.3%)     | 23(27.7%)  | 83(100%)  |
| 4-4 | 29(48.3%)     | 31(51.7%)  | 60(100%)  |
| 4-5 | 18(39.1%)     | 28(60.9%)  | 46(100%)  |
| 4-6 | 51(31.3%)     | 112(68.7%) | 163(100%) |
| 總和  | 199(40.9%)    | 288(59.1%) | 487(100%) |

資料來源：作者整理自立法院公報

表 5 第四屆委員會審查通過法案完成協商結果

|  | 經委員會審查者 | 逕付二讀或保留院會處理者 |
|--|---------|--------------|
|  |         |              |

|                                |     |    |
|--------------------------------|-----|----|
| 三讀時均照委員會審查結果通過者                | 180 | 97 |
| 三讀時部分照委員會審查條文通過，<br>部分照協商條文通過者 | 205 |    |
| 三讀時大幅修正（推翻）原委員會審<br>查結果者       | 47  |    |
| 第四屆通過法律案                       | 529 |    |

資料來源：林瑞雯，立法院委員會與黨團協商制度之研究（1999-2002），頁68。

為解決黨團協商凌駕委員會的問題，在第四屆結束前進行第二波國會改革，將制度作了大幅調整，於立法院各委員會組織法第十條之一規定「各委員會於議案審查完畢後，應就該議案應否交由黨團協商，予以議決」，及立法院職權行使法第十條之一規定「第二讀會討論各委員會議決不須黨團協商之議案，得經院會同意，不須討論，逕依審查意見處理」。因此到了第五屆，如果在委員會沒有爭議的法案，就不再送交協商而直接進入院會二讀，只要在委員會裡沒有保留條款就直接通過。根據表2，第二波國會改革後，通過的法律案中曾完成協商程序的比例從92.1%大幅降低降為28.3%；而未完成協商的法案從7.9%提高為71.7%。此結果或可視為大多數委員會決議法案不須協商之緣故，這無異把黨團協商權力剝奪了一大半，僅限縮至針對少數有爭議的個別法案，而以往委員會權力被黨團協商架空的疑慮也稍微獲得解決。

雖然自第五屆起，立法院各委員會議決將法案交付黨團協商的法案大幅減少；但根據表6，第二次國會改革後，法案一旦送交協商，協商進行修正的情形，不減反增，從54.44%提升至78.85%。進一步觀察第五屆一、二會期的情形，表7顯示第五屆一、二會期中協商通過的法案，雖減少至只有72筆，僅佔第二波國會改革後通過法案的28.3%（見表2），然而當中仍有高達56.9%的法案，在協商過程中進行文字或實質的修正。例如第五屆第二會期，協商通過的法案中有高達92.0%的法案在協商結論中被修正過。尤其第二會期（92.0%）較第一會期（38.3%），更是呈現了大幅度的成長，提高了53.7%。這說明了法案在委員會階段如果沒有共識或仍有爭議，還是會作出送交協商的結論，一旦送交協商，協商的影響力仍是十分重要的。正如同一名立委的看法：「雖然第五屆有作了修正，委員會可以決議法案要不要送協商，但一協商後修改委員會結論的情形還是很嚴重」（訪談紀錄B18）。

表 6 第一、二次國會改革後法案送交協商後是否進行修正

| 國會改革 | 法案送交協商後是否進行修正 |              | 總和         |
|------|---------------|--------------|------------|
|      | 否             | 是            |            |
| 第一次  | 241 (45.56%)  | 288 (54.44%) | 529 (100%) |

|     |              |              |            |
|-----|--------------|--------------|------------|
| 第二次 | 11 (21.15%)  | 41 (78.85%)  | 52 (100%)  |
| 總和  | 252 (43.37%) | 329 (56.63%) | 581 (100%) |

資料來源：作者整理自立法院公報

表 7 第五屆第一、二會期法案完成協商後是否進行修正

| 屆期  | 法案送交協商後是否進行修正 |           |           | 總和       |
|-----|---------------|-----------|-----------|----------|
|     | 否             | 是         | 決議逕付二讀    |          |
| 5-1 | 9(19.1%)      | 18(38.3%) | 20(42.6%) | 47(100%) |
| 5-2 | 2(8.0%)       | 23(92.0%) |           | 25(100%) |
| 總和  | 11(15.3%)     | 41(56.9%) | 20(27.8%) | 72(100%) |

資料來源：作者整理自立法院公報

除了檢驗委員會意見於協商中是否被修正之外，進一步觀察法案送交協商後被修正的程度，表8顯示第二次國會改革後，進行實質內容修正的協商結論，雖較第二次國會改革前來的少（80.6%），但仍佔68.3%之多數（第一會期66.7%，第二會期69.6%）；可見得在第二次國會改革後，雖完成協商的法案數目大幅減少，但法案只要一進入協商程序，在協商過程中，協商代表即對法案內容產生高度具影響力；一旦黨團決意介入該法案，委員會的審查委員也只能配合黨團的意見，如此即使到了第五屆，先前委員會的審查似乎仍有不被尊重而隨時被推翻的危機。

表 8 第一、二次國會改革後法案完成協商後被修正性質

| 國會改革 | 法案完成協商後修正程度 |          |           | 總和        |
|------|-------------|----------|-----------|-----------|
|      | 實質修正        | 內容補充     | 文字修正      |           |
| 第一次  | 232(80.6%)  | 21(7.3%) | 35(12.2%) | 288(100%) |
| 第二次  | 28(68.3%)   | 2(4.9%)  | 11(26.8%) | 41(100%)  |
| 總和   | 260(79.0%)  | 23(7.0%) | 46(14.0%) | 329(100%) |

資料來源：作者整理自立法院公報

由此可見，國會改革後法案依賴協商方式通過的程度雖下降，不過法案一旦進入協商程序，被修正的機率還是很高，尤其以實質內容的修正居多；但不同於第四屆立法院的是，自第五屆起新修訂的立法院職權行使法第七十條，規定「議案交由黨團協商時，由該議案之院會說明人所屬黨團負責召集，通知各黨團書面簽名指派代表二人參加，該院會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席。」同時「各黨團指派之代表，其中一人應為審查委員。但黨團所屬委員均非審查會委員時，不在此限。」可知有關議案之黨團協商會議主持人，不但負責召集協商會議，同時兼具協商會議主席、及該法案所屬委員會召集委員之三重身分；加上各

黨團所指派之代表，至少有一名是該委員會成員。透過這項新的規定，可避免第四屆立法院時，參與協商代表均非該法案所屬委員會成員，因先前未參與法案之審查以致對法案內容不了解，而未經專業考量即任意修改委員會審查、使委員會功能架空之問題應能獲致解決。且透過相關委員會成員之參與，可適度調和與政治與專業之考量，促使法案在委員會和黨團協商兩階段之審查能前後連貫、不致脫鉤。

## 柒、結語

黨團協商制度在我國實行時間並不長，而該制度在國會決策過程中，究竟是否能發揮預期的功能與效益，在相關研究與評估結果有限的情況下，立法相關人員的親身經驗與建議，或可作為進行研究時的重要參考。故本文訪談的目的，便是希望由制度運作的實際情況中尋找出路。但對於不同立場的立法相關人員而言，對於協商制度的好壞，看法自然見仁見智。<sup>12</sup>以協商過程的不公開的情形為例，對主導協商的立法委員而言，外界無法得知協商經過，自然得以減輕立委的問政壓力，有助於議事快速進行；但對協助立法的行政人員而言，協商過程未符合公開原則，卻具備推翻委員會審查的效力，對於其專業合法性的質疑，自然使該制度的效益產生爭議。如何兼顧效率與專業乃是國會改革重大課題。

除了訪談的經驗觀察外，根據公報立法行為資料的系統性分析結果，黨團協商制度自第二次國會改革後，明顯針對舊制施行後所衍生弊病進行改善。首先，在第四屆時幾乎所有委員會通過的法案都要送交協商，造成協商過於氾濫的情形，自第五屆起獲得大幅度的修正。因委員會有權力對於法案是否交由協商進行把關，已使得過去被協商會議瓜分權力的情形減少，顯示除少數有爭議的法案，常設委員會仍是大部分法案內容的主要決定場所，而黨團協商與委員會之間的權力關係逐漸取得平衡，並依各自不同的功能形成區別。

就立法程序而言，雖然委員會與黨團協商在第二次國會改革之後，逐漸形成分工，而非不分法案類別一律交付協商。但是就立法實質內容的影響而言，第四屆時，完成委員會審查法案在協商結論中被大幅修改的情形，在第五屆立法院仍不易解決。國會改革後法案依賴協商方式通過的程度雖明顯下降，不過法案一旦進入協商程序，被修正的機率還是很高，尤其以實質內容的修正居多。

如何救濟黨團協商內容與委員會審查脫鉤的現象，第二次國會改革中也由黨團協商代表的組成入手。自第五屆起新制規定，相關議案之黨團協商會議主持人，不但負責召集協商會議，同時兼具協商會議主席、及該法案所屬委員會召集委員之三重身分；加上各黨團所指派之代表，至少有一名是該委員會成員。透過

---

<sup>12</sup> 本文訪談資料主要是希望透過受訪者的經驗，來理解黨團協商機制的運作與影響情形。關於審查人建議，將十位受訪者關於協商法制化前後的比較逐一羅列其一致性，由於訪談為開放式問題，受訪者答案有相同重複之處，也有多元相異之處，基本觀點雖相似，但表達內容不盡相同，難以統一表列。因此本文對訪談資料採取重質分析，而對訪談資料的一致性檢證，則以客觀的數據表格呈現。

這項新的規定，使得協商代表與委員會的組成有所銜接，能夠於協商過程中代表委員會專業立場加以說明。雖然制度如此設計，使得協商代表在組成上，能夠反應表委員會觀點，但是黨團協商修正委員會意見的情況與程度，卻仍是持續上升，此制度的設計是否真能達到銜接委員會與黨團協商的原意，不無疑問。

簡而言之，第二波國會改革之後，委員會取得是否將法案交付黨團協商的程序上的先行權力，但是對於委員會無能力解決的爭議性法案，仍傾向保留到黨團協商來處理，而這些法案一旦進入黨團協商，委員會的意見便僅供參考，法案內容有大幅實質修正的趨勢；如此觀之，委員會雖然取得程序權力，但實質法案修正權力仍相當受到黨團協商的影響。

由正面的角度觀察，隨著第二波國會改革的修正，透過建立制度化的協商代表產生方式，所謂協商政治逐漸從初期的過度氾濫，修正為在符合特定條件下方能行使的權力，也代表黨團協商制度的運作日趨成熟。另外，黨團與委員會之間的權力逐漸獲得平衡，且彼此功能的區別亦逐漸突顯出來；不僅保留了其彈性運用的空間，也維持了委員會增進議事效率及專業審查的功能。

惟應當注意的是，黨團與委員會的法案分工方式，究竟在立法過是如何進行的？立委口中所謂留待協商的爭議性的法案，是否也正是所謂的重要性法案？如此，雖然程序上委員會審查在先，黨團協商在後，但是就實際運作而言，由於委員會與黨團協商代表成員的重疊，亦有可能是黨團對大多數無爭議性法案留給委員會審查，委員雖形式上取得多數法案的審查權，而黨團協商的影響力雖有量(通過法案數)的減少，但或更能集中火力決定重要法案結果，此乃需要加以注意的可能發展。本文限於研究焦點在於比較兩次國會改革的差異與影響，是否經由兩次國會改革制度的再推動，能改變法案在通過時過度依賴黨團協商的現象，因而集中於第四屆與第五屆初期的比較，但是對於第二次國會改革後產生所謂委員會與黨團立法分工的情況的了解，由於立法分工發展的時間尚短(第五屆至今)，必須持續觀察未來的演變，針對法案的內容與類別進行更深入的探討，也有必要另文探討之。

綜合觀之，在政黨政治越趨複雜的國會之中，如試圖兼顧立法效率與專業兩者，黨團協商或有其實際運作的必要性，但需要妥適加以規範，不可使其凌駕委員會的專業之上，方可謂之為「專業」與「效率」的平衡，委員會與黨團協商各司其職有效分工，將黨團協商侷限於法案審查過程中非專業性的政治爭議部分，方能作為委員會專業化的後盾與補充，而非以效率之名行侵害專業之實，使得黨團協商的 political 損及國會立法的專業性，此乃國會改革需審慎處理的課題。

附錄一：

表 9 黨團協商制度於第一二次國會改革中增修對照表

| 第一波國會改革法案內容 88.1.12  | 第二波國會改革法案內容 91.1.15   |
|--|---|
| <p>1.立法院職權行使法</p> <p>第六十八條（黨團協商）<br/>為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。<br/>立法院院會於審議未經協商之議案時，出席委員如未能達成共識，主席得裁決進行黨團協商。<br/>各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。</p> <p>第六十九條（黨團協商參加者及舉行時間）<br/>黨團協商會議，由院長、副院長及各黨團負責人或黨鞭出席參加；並由院長主持，院長因故不能主持時，由副院長主持。<br/>前項會議原則上每周三舉行，在休會或停會期間，如有必要時，亦得舉行，其協商日期由主席通知。</p> <p>第七十條（指派參加黨團協商代表）<br/>議案交由黨團進行協商時，負責召集之黨團應通知各黨團指派代表參加，各黨團代表，應經黨鞭書面簽名指派。<br/>前項協商時，由秘書長派員支援、重點紀錄。</p> | <p>1.立法院職權行使法</p> <p>第十條之一（不需協商之議案處理）<br/>第二讀會討論各委員會議決不須黨團協商之議案，得經院會同意，不須討論，逕依審查意見處理。</p> <p>第六十八條（黨團協商）<br/>為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。<br/>立法院院長於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，二十人以上連署或附議，該議案即交黨團協商。<br/>各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。</p> <p>第七十條（指派參加黨團協商代表）<br/>議案交由黨團進行協商時，由該議案之院會說明人所屬黨團負責召集，通知各黨團書面簽名指派代表二人參加，該院會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席。<br/>各黨團指派之代表，其中一人應為審查會委員。但黨團所屬委員均非審查會委員時，不在此限。<br/>依第六十八條第二項提出異議之委員，得向負責召集之黨團，以書面簽名推派二人列席協商說明。<br/>議案進行協商時，由秘書長派員支援，重點紀錄。</p> |

|  |   |
|--|---|
| <p>第七十一條（協商結論）<br/> 黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後，列入紀錄，刊登公報。</p>   | <p>第七十一條之一（黨團協商之期限）<br/> 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。</p>   |
| <p>第七十二條（協商結論之效力）<br/> 黨團協商結論經院會同意後，出席委員不得反對。</p>  | <p>第七十二條（協商結論之效力）<br/> 黨團協商結論於院會宣讀後，如有出席委員提議，十五人以上之連署或附議，得對其全部或一部提出異議，並由院會就異議部分表決。<br/> 黨團協商結論經院會宣讀通過，或依前項異議議決結果，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。</p> |
| <p>第七十三條（經協商異議案及待表決條文之派員發言）<br/> 經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例發言外，其他委員不得請求發言。經協商留待院會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。<br/> 除二項議案在逐條討論時，出席委員不得請求發言。</p>  |   |
| <p>第七十四條（議案分發協商之順序及數量）<br/> 議案分發協商，依各委員會向程序委員會提出審查報告之順序依序為之。<br/> 各黨團負責召集協商議案之數量，以各黨團在立法院所佔席次比例原則定之。<br/> 分配協商之議案有時效性者，負責召集各黨團應優先處理。<br/> 各黨團負責協商之議案，經一定期間仍未獲共識，應改由其他黨團負責召集協商。</p> | <p>第七十四條（議案分發協商之順序及數量）<br/> 程序委員會應依各委員會提出審查報告及經院會議決交由黨團協商之順序，依序將議案交由黨團協商。<br/> 議案有時效性者，負責召集之黨團及該議案之院會說明人應優先處理。</p>                            |

|   |   |
|---|---|
| <p>2.立法院組織法</p> <p>第十一條</p> <p>立法院各委員會委員人數以二十一人為最高額。各政黨黨團在委員會之席次，依其在院會中之席次比例分配之。</p> <p>每一委員以參加一委員會為限。</p> <p>立法院各委員會置召集委員三人。</p> <p>未參加黨團之委員或其所參加黨團人數未達按比例分配一個委員會席次之委員，視為共同參加一個黨團。</p> <p>立法委員參加各委員會之名單，由其所屬政黨或政團提出。</p> <p>第三十三條（黨團）</p> <p>立法委員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有五人以上，政黨席次不足五人或無黨籍之委員得合組五人以上之聯盟；黨團辦公室由立法院提供之。</p> | <p>2.立法院組織法</p> <p>第十一條（刪除）</p> <p>第三十三條（黨團）</p> <p>立法委員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有八人以上。但於立法委員選舉得票比率已達百分之五以上之政黨不在此限。</p> <p>未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之委員，得加入其他黨團，或合組八人以上之政團。前項政團準用有關黨團之規定。</p> <p>各黨團應於開議日前一日，將各黨團所屬委員名單經黨團負責人簽名後，送交人事處，以供認定委員所參加之黨團。</p> <p>黨團辦公室由立法院提供之。</p> |
| <p>3.立法院各委員會組織法</p>   | <p>3.立法院各委員會組織法</p> <p>第十條之一（議案協商）</p> <p>各委員會於議案審查完畢後，應就該議案應否交由黨團協商，予以議決。</p>  |

資料來源：林瑞雯，立法院委員會與黨團協商制度之研究（1999-2002）。

## 附錄二 論文訪談大綱：

（黨團運作方式及協商技巧）

### 一、參與協商人員

**問題一：**參與協商代表之人選以何種方式產生？代表協商之人事應具備何種條件及能力？

是否能充分代表黨內意見？如何協調不同意見之黨員？

**問題二：**行政部門在協商過程中扮演何種角色？參與協商之行政人員在協商過程中處於主

動或被動？對於協商結果是否具影響力？

### 二、協商運作類型與技巧

**問題三：**就我所知，協商可分為法案協商與分案協商，請問除了這兩種外，黨團協商是否

還有不同的型態，能否說明一下他們有何不同之處？通常會在何種時機下進行？

是否因法案審議階段而有所不同？

**問題四：**黨團協商過程中是否有哪些方法或技巧能夠促進政黨間更快達成共識？

（不同時期之比較）

**問題五：**國會運作情在黨團協商法制化前後有何有何不同？

**問題六：**黨團協商的方式以及協商難易度在政黨輪替的前後是否有所不同？

接問題五→民進黨（或國民黨）對黨團協商的態度在政黨輪替前後何不同？

（此題只針對國、民兩黨立委發問）

（不同政黨對黨團協商的看法）

**問題七：**黨團佔有的國會席次對於其參與協商的態度是否有影響？能否舉例說明？

→ 問席次少的政黨：是否較重視意見的表達？如何在協商過程中突顯黨團的重要性？如此在協商制度的設計上，是否未顧及政黨比例原則且違背民主精神？

**問題八：**請說明X X黨（訪談委員所屬政黨）在協商過程中特別重視何種類型法案？重視的法案類型是否依循特定制度或慣例？

(黨團協商制度對國會議事效率之影響)

一、黨團協商對於提昇國會議事效率是否具有正面功能？

問題八：黨團協商對於法案通過的速度、內容、數目以及預算審查的速度、內容、刪減幅度有何影響？

二、黨團協商對於正式議程有何負面影響？

問題九：黨團協商中的分案協商在功能上似乎有與程序委員會重疊的現象、甚至使程序委員會架空，能否請您說明這是怎樣的運作情形？

問題十：黨團協商制度似乎有忽視常設委員會的專業性、間接弱化常設委員會議案審查之情形，能否請您說明黨團協商在哪些情況下會產生取代委員會專業審查功能之情形？

問題十一：黨團協商還有何其他負面影響？

## 參考文獻

- Aldrich, John. 1995. *Why Parties?* Chicago: University of Chicago Press.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, CA: University of California Press
- Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins. 1991. *The logic of Delegation: Congressional Parties and Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Maltzman, Forrest and Steven S. Smith. 1993. "Principles, Goals, Dimensionality, and Congressional Committees." *Legislative Studies Quarterly*. 19:457-76.
- Rohde, David. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81: 85-104.
- Weingast, Barry R., and William Marshall. 1988. "The Industrial Organization of Congress." *Journal of Political Economy*. 96:132-63.
- Weingast, Barry R., and Mark J. Moran 1983. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission" *Journal of Political Economy* 91:765-800.
- 王業立。2001a。〈國會中的政黨與黨團協商－民主政治的基石還是障礙〉。《當代雜誌》，171：78-85。
- 王業立。2001c。〈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〉。《新世紀智庫論壇》16：29-39。
- 王業立。2001c。〈立法院政黨協商淪為密室分贓〉。財團法人國家政策研究基金會。  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-C-090-080.htm>。
- 林水波。1996。〈形塑政黨協商體制及政黨社群〉。《國家政策（動態分析）雙周刊》138：4-5。
- 林水波。2002。〈立委減半運動的政治分析〉，《月旦法學》85：42-60。
- 林瑞雯。2003。〈立法院委員會與黨團協商制度之研究（1999-2002）〉。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 吳坤鴻。2000。〈我國立法院『政黨協商制度』之研究〉。東海大學政治學研究所碩士論文。
- 施衣峰。2002。〈政策形成與國會運作之研究－以警察教育條例修正案為例〉。中央警察大學行政警察研究所碩士論文。
- 盛杏媛。1999。〈立法問政與選區服務：第三屆立法委員代表行為的探討〉，《選舉研究》6，2：89-120。
- 盛杏媛。2000。〈政黨或選區？立法委員的代表取向與行為〉，《選舉研究》7，2：31-70。
- 盛杏媛。2001。〈立法委員正式與非正式立法參與之研究：以第三屆立法院為例〉，《問題與研究》40，5：81-103。

- 曾淑媛。1982。〈中國國民黨中央黨政關係之研究〉。中國文化大學三民主義研究所碩士論文。
- 游雨鈴。2000。〈國會黨團之研究－以德國法為中心兼論我國立法院黨團〉。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 楊婉瑩。2002a。〈立法院決策過程的轉變-由一致政府到分立政府〉。2002年台灣政治學會年會暨《全球化與台灣政治》學術研討會論文集。
- 楊婉瑩。2002b。〈立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例〉。《問題與研究》41，4：83-113。
- 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》16：47-93。
- 陳茂誠。1988。〈中國國民黨在立法過程中黨政關係之研究〉，中國文化大學政治研究所碩士論文。
- 陳淑芳。2002。〈國會改革五法實施之成效與檢討〉，《月旦法學》85：26-41。
- 魏秋佩。1997。〈國會黨團制度之研究－英美日三國分析〉，國立中山大學政治研究所碩士論文。
- 羅傳賢。2002。〈法案審查程序與立法技術〉，《月旦法學》85：61-74。
- 〈不見陽光的協商機制 分贓勒索的保護傘？〉，《中國時報》2001/06/03：4。
- 〈改革黨團制度 提升問政品質〉，《中國時報》，2001/10/04：15。
- 〈國會改革 換湯不換藥〉，《中國時報》，2001/10/31：5。
- 〈包裹協商，就是拒絕民意參加〉，《聯合報》，1999/01/12：15。
- 〈黨團協商應全程記錄、公開〉，《聯合報》，2001/06/07：15。