政治科學論叢 / 第 88 期 / 民國 110 年 6 月 / 頁 1-50

我國立法院黨團協商的制度變遷與制度化*

丁　鼎**

摘　要

黨團協商已經是我國國會重要的立法程序，被視爲增進立法效率和解決朝野僵局的機制。由於研究多半受限資料的不完整，關於黨團協商運作機制相關理論甚少。這種情況在第 9 屆立法院出現改善，協商會議實況與文字紀錄均在立法院網站公開。不僅如此，此屆立法院政黨席次大幅洗牌，首次民進黨單一過半並由非國民黨委員擔任立法院長。本文將以制度化的角度來檢視第 9 屆的黨團協商運作：面對立法環境生態的劇烈變動，第 9 屆黨團協商機制的制度運作是否出現變化？立法院長在協商中扮演的角色爲何？現行協商機制是有利於多數黨還是少數黨？最後探討黨團協商基於何種因素影響委員會決議？本文比較了第 8 屆與第 9 屆的提案進度與黨團協商的關係，並以第 9 屆送交黨團協商的審查會版本法案作爲分析單位，檢驗協商記錄和法案內容，輔以黨團幹部與委員會召委的深度訪談，以期了解黨團協商的制度變化。研究結果顯示，第 9 屆黨團協商機制，無論是在制度實際運作、立法院長的角色、對政黨立法產出的影響，都與第 8 屆有很大的差異。以制度化角度來看，第 9 屆黨團協商制度化程度明顯提升，法案均照一定程序進行，高達九成的協商法案完成三讀，以往高比例法案受到擱置的情形不再。再者，黨團協商會議已經形成分流，依據

* DOI:10.6166/TJPS.202106_(88).0001
作者感謝兩位匿名審查人與編輯委員的寶貴建議，謹此致謝。文中如有任何錯誤與疏漏，由作者自負。

** 國立政治大學政治學系博士生，E-mail: 108252503@nccu.edu.tw。

收稿日期：109 年 10 月 27 日；通過日期：110 年 6 月 30 日

臺灣人文社會期刊資料庫

法案爭議程度，大協商由立法院長主持，小協商則由召委負責。在立法院長角色上，依照協商分級制度，第 9 屆立法院長只主持爭議性法案，角色明顯由協調者轉爲主持人，立法院長對協商成敗的關鍵影響力不若以往，黨團協商的程序規則已能依照普遍性原則來執行。最重要的是，由於上述的制度性變革，造成協商彈性盡失，導致協商失敗的法案只能往院會表決一途，此種轉變明顯有利於多數黨。最後，我們分析了黨團修改委員會決議的動機，並指出行政機關在黨團協商機制中有實質影響力，卻未有相關制度規範，這很可能是黨團協商後續制度化的隱憂。

關鍵詞：黨團協商、國會制度化、立法院長、多數黨

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、緒論

國會作爲民主政治運行關鍵的一環，可謂是身兼多項任務。它是實踐代議民主的機構，也是政黨政治運作的場域，同時也在政策形塑上發揮關鍵性的影響。在權力分立的思維當中，國會被視爲抗衡行政權的立法權，而在議會至上的內閣制國家，行政權的正當性來自國會的信任，掌握了行政與立法兩權。因此，國會表現的良窳幾乎與民主政治運行成功與否劃上等號。運作良好的國會對於提升政府的行政效率、維護有效公平的政黨競爭、促進對行政權的課責與監督，皆扮演不可或缺的角色。國會其中一項最廣爲人知的功能，莫過於擔任立法者的角色，它是經由人民投票選舉出來的代表所組成，可被視爲多元社會的縮影。而一個多元的社會，勢必有不同的分歧彼此對立，不同團體之間因爲自身處境、認知、價值觀、經濟利益而產生衝突（Lipset & Rokkan, 1967: 1-64）。立法機關作爲各種利益、意見和意識形態競逐的場域，因分歧產生衝突是自然且普遍的事。在 Elving (1995) 的 *Conflict and Compromise: How Congress Makes the Law* 一書中，詳述了美國國會在 1993 年通過影響社會深遠的《家庭和醫療假期法》（*Family and Medical Leave Act*）背後長久且曲折的立法過程，此法是經歷了多屆會期反覆的衝突與妥協，最終才贏得立法勝利。因此，當國會議員在推動法案時，一方面必須顧及甚至捍衛其支持群體的感受與利益，否則將失去連任的基礎，另一方面勢必會挑戰到對立群體，產生矛盾。簡單來說，來自農業選區的議員，一定想盡辦法保護選區的農產利益，便會與支持自由貿易的工商業議員意見相左。來自自由派陣營的議員，較有推動先進立法的動機，卻可能會牴觸保守價值。而以更具對抗性的意識形態來說，像是臺灣的統獨之爭、法國的左右派競逐、美國的兩大黨價值信念差異，引發的對立已是跳脫選區影響或是議員個人立場，而是在特定歷史演進下政黨政治的實踐。對此，Kingdon (1984) 的經典之作就有鮮活的描述，一項法案從初生到完備，最終的版本很可能不是最完善的版本，也不具備最客觀正確的內容，卻是在一連串權力運作的衝突與妥協中而逐漸達成共識的一時之選。

臺灣大學學術期刊資料庫

因此，如何在衝突中取得妥協就是國會立法過程中一項重要的事，而一個運作完善且效能良好的國會，就必須有一套解決衝突之機制（Olson, 1994: 7），否則就會面臨無止盡的停滯與內耗。事實上，解決衝突最有效的方式，就是將衝突納入制度的規範裡。透過制度的建立，集體決策的困難可以尋求一定的標準與規範，增加決策效率，減少衝突重複造成的耗損。我國立法院黨團協商制度就是在如此需求下產生，其歷史背景是在臺灣甫進入民主轉型時期，政黨競爭加劇，朝野互動仍在摸索階段，民進黨面對國民黨一黨獨大的國會，常以肢體衝撞或程序杯葛等手段癱瘓議事，導致議事效率低落且立院形象不佳，因此急需將「協商制度化」作爲一種解決衝突的依據。在第 3 屆立法院開始推動的第一波國會改革中，建立協商制度就成爲首要之重，希望透過法制化的規範，減少國會衝突、促進立法效率以及建立黨派共識。由此可知，黨團協商最初的功用是促進朝野對話，多數黨尊重少數黨意見的過程，朝野黨派可以在會議中辯論，謀求建立最大的共識。

黨團協商隨即成爲飽受爭議的機制，其對於立法的實質影響和程序影響皆受到批評。就以對法案的實質影響來看，最常見的批評認爲黨團協商剝奪了委員會的專業審查，協商可以決定法案最終的內容，長期下來導致「委員會無用論」（王業立，2002a；黃秀端，2002）。在黨團協商甫法制化時期，第 4 屆立法院竟有 92.1% 的法案經過協商程序，且協商結果往往大幅修改委員會的審查決議（楊婉瑩、陳采葳，2004）。在毫無監督情況下，協商也很可能淪爲利益交換場所，立委藉此偷渡私相授受的肉桶法案（王業立，2002b）。不僅如此，黨團協商並未建立明確的協商標準，很可能淪爲少數資深委員把持的「喬事政治」，不但「黑箱」而且「集權」，與建立透明專業的國會背道而馳（邱顯智，2015），也有學者直接形容「黨團協商扮演的是政治系統中黑盒子的關鍵角色」（黃秀端、何嵩婷，2007）。再者，在程序上，黨團協商可以隨時召開，幾乎成爲了三讀前最爲關鍵的立法階段，這將架空關鍵的委員會審查程序，連部分立法委員都認爲協商壟斷了國會所有運作（盛杏湲、黃士豪，2017）。也有文獻是從政黨政治的角度來觀察，因協商是以黨團作爲同等份量的單位，王業立（2002b）指出過低的黨團人數組成門檻，造成少數政黨可以發揮超乎席次的影響力。此種現象

臺灣大學圖書館期刊資料庫

也受到學者與公知注意，若議會解決分歧機制太過仰賴透過協商建立共識，長期下來勢必造成少數綁架多數的現象，少數黨或小黨擁有不成正比的影響力，有違多數決民主原則（王健壯，2013；陳淑芳，2002；Huang, 2019）。就小黨角度來看，近兩屆無論是時代力量還是臺灣民眾黨，在未進入立法院前，政黨領導人皆曾表示要廢除黨團協商制度，回歸委員會專業審查機制，明顯對於黨團協商機制不信任（邱顯智，2015；陳璟民，2019）。

然而，如果黨團協商是協商賽局中未趨平衡的機制，勢必仍會遭到其他黨團杯葛，就會失去功能。從實際運作層面來看，從第 4 屆黨團協商法制化運作至今，儘管爭議從未消失，但透過一連串制度改革以及長時間磨合出的行爲模式，多數黨、少數黨、小黨皆已行動參與並遵守其規則，尤其是小黨在進入立法院後，也少見有繼續推動廢除協商制度的呼聲。很顯然地，黨團協商已是議事行動者公認能有效解決立法院衝突與分歧之重要機制，這點在訪談中也得到證實，立法委員及其助理對黨團協商是否有助於議事進行或取得共識多半抱持肯定看法（盛杏湲、黃士豪，2017）。

綜合以上討論，黨團協商作爲我國立法院處理爭議的立法機制，其運作的制度化不僅形成對集體決策行爲的規範，也關乎國會的立法產出與政策形塑。固然黨團協商已是公認的重要立法機制，但顯然各界對其實際運作機制及相關立法影響仍呈現分歧。更重要地是，由於歷年來（第 8 屆以前）立法院皆由泛藍多數聯盟過半，立法院未曾經歷政黨聯盟輪替的洗禮，因此黨團協商會如何在聯盟交換情況下運作，未有機會受到檢驗。

本研究焦點放在第 9 屆立法院，並比較第 8、9 屆協商的運作差異。原因在於第 9 屆立法院有諸多重大變動，是一個很好的觀察黨團協商制度變化的會期。首先，在政治生態上，民進黨重回國會第一大黨，也是中華民國行憲後立法史上，民進黨首次單獨過半，在絕對多數優勢條件下，不必與小黨合作即可獨自完成立法。在此屆之前，民進黨所屬泛綠陣營長時間都屬於少數聯盟，[1] 在過往協商機制中的行爲動機一直是希望以協商代替表決，以對抗泛藍多數聯盟，尋求最大的立法優勢。其次，迄今任期最長

[1] 第 6 屆立法院（2004～2008）民進黨雖然是國會第一大黨，但以政黨聯盟來看，泛藍陣營仍掌握多數優勢，佔總席次 50.67%。

臺灣人文社會期刊資料庫

的立法院長卸任，前院長王金平先生從 1999 年開始擔任國會議長，正好是黨團協商甫法制化時期，以致於黨團協商的運作常被認爲與王金平院長的影響密不可分，過去研究也顯示，王金平院長不僅是協商法案能否三讀通過的關鍵因素，其行事風格也會盡量避免使用記名表決（盛杏湲、黃士豪，2017），院長易主很可能是黨團協商制度運作的轉變點。最後，在立法環境上，過去黨團協商並未將協商記錄公開，但在第 9 屆會期開始，立法院首度公布協商過程的錄影及逐字稿，創下立法院先例，這提供了珍貴的資料，可以對協商的內容進行更深入分析，透明化的協商會議讓外界首度能一窺協商樣貌，也提供了寶貴的研究素材。因此，在上述條件變動下，新的多數黨與立法院長是否仍會遵循過去的協商慣例？還是建立起不同以往的協商模式？儘管第 9 屆並未修改任何關於黨團協商法制面條文，但在國會政治生態和立法環境大幅改變下，黨團協商機制運作會如何受到影響就成爲一個關鍵問題。本研究對黨團協商制度化大致上從六個層面來衡量，分別爲：黨團協商的使用頻率、協商的組成與分級制度的建立、協商對法案進度影響、協商對法案內容影響、表決法案的版本、關鍵行動者的影響力。分析變數的選用主要在於測量黨團協商的制度表現：黨團協商是否被頻繁的使用？協商組織的自主性和有無不同協商模式的出現？黨團協商是否影響法案進度？協商是何種程度影響法案內容？協商無共識法案最終是哪一政黨的意志？院長在黨團協商中的角色是什麼？透過上述制度化指標的檢視，可以更有系統地掌握黨團協商機制的實際運作。

貳、國會制度化與組織決策

一個運作順暢的國會，就必須有審愼和公正的程序，以解決立法衝突以及表達黨派立場（Loewenberg & Patterson, 1979: 21-25）。由於實行憲政的民主國家，憲法只允許國會議員行使集體權力，集體決策是立法權的基本特徵（Rao, 2015）。這代表國會中眾多權力平等的議員（The equally elected and equally representative members）若無適當內部制度規範，勢必產生集體決策的困難。再者，比起其他政府機關，國會擁有強大的自主性，立法者自主管理爲國會運作的根本原則，而非受制於外部權威（Loewenberg &

臺灣人文與社會科學資料庫

Patterson, 1979: 164）。因此，國會運作需仰賴完善的內部組織、程序和規範，才能解決議員的集體行動困境。爲了評析立法機制的變遷與影響，本章先討論國會制度化的相關理論，再檢視美國國會制度變遷影響組織決策之觀點，最後是臺灣黨團協商研究之回顧。

一、國會制度化理論

制度化是一個複雜的概念，在社會科學一直都有廣泛的應用，定義沒有單一的答案。以社會學觀點來看，Selznick (1957) 更偏重制度化有價值賦予的作用，是一種成爲有序、穩定的社會整合模式。North (1993) 強調制度爲交換提供了結構，是影響交易成本的重要因素。他並將制度與組織的關係比喻爲遊戲規則和參與者（North, 1993）。而 Huntington (1968) 形容「制度化是組織和程序獲取價值和穩定的過程」，將制度化觀點推及到政治與政黨發展。由於各方觀點並陳，Levitsky (1998) 透過觀察阿根廷政黨的案例，歸納出兩種最主要的制度化現象，分別是價值注入（value infusion）與行爲常規化（behavioral routinization），並證明此兩種變數可以獨立變動。沿著此脈絡，制度化的概念可被視爲正式與非正式的規則，由於持續存在和彼此連結而逐漸形成的可預期過程（Keohane, 1989），其中制度運作逐漸呈現穩定性（Panebianco, 1988），並且行爲者以此制度結構進行交易互動（North, 1993）。

制度化的觀點如果應用在政府機關或是政黨組織上，更能清晰地捕捉到其制度運作的面貌，可以將制度的抽象動態過程給呈現出來。國會制度化研究就是對立法機關發展過程中，發生過的事件和選擇的路徑進行理解（Camino & Mauricio, 2013；Rosenthal, 1996）。制度的持續性在路徑依賴與報酬遞增下，時有可能出現大幅變革，如國會改革的發生，也有可能出現被動的漸進變化，如立法環境的變遷。Peters (2019: 114) 也有類似的看法，他認爲國會制度化理論是涉及一段過程的制度分析，其概念可經由經驗數據衡量出來。由此可知，國會制度化研究不僅有助於分析立法組織行爲，也可以對各國國會總立法機制做一個定位。同時，立法機關的制度化研究並不僅止於議場，還可能擴及更廣義的國會組織，如政黨系統和議會行政人員（Judge, 2003）。這開啓了對各國立法機關的制度設計、決策權力、

臺灣人文與藝術期刊資料庫

政治體制、國會效能等一連串相關問題的研究。

Polsby (1968) 首開國會制度化的分析框架，他指出國會制度化具有三種特徵。第一，國會自成一個群體，其成員容易識別，領袖也從中選出，與其他環境有明顯的邊界。第二，國會組織結構具有複雜性，功能上各司其職同時也互相重疊依賴，像是國會運作是由正式立法組織：委員會和議事人員，和非正式編制的組織：黨團和黨派，所共同組成。第三，國會立法規則是愈來愈朝著使用普遍性而非特殊性標準，制度規範將取代了人爲偏好，且使用非隨意性的方式處理立法事務。根據 Polsby 的指標，愈來愈制度化的美國眾議院建立了更專業的規範以及複雜的內部組織，使之擁有更大的能力執行立法任務，成爲了專職導向的立法機構。Loewenberg & Patterson (1979) 認爲立法機構會逐漸累積起一套制度去解決議政上的問題，形成國會內部各種不同的組織、正式規定與非正式慣例，都有助於議員進行集體決策。他們主張用制度的持續性（continuity）和複雜性（complexity）兩指標來觀測，並強調非正式的制度化更影響著立法行爲，像是各種議員習慣、議事慣例與議會行爲準則。

美國眾議院決策型態的變遷也可以從議長議程權力的制度化觀察出來。有別於英國國會「議長中立性」（political impartiality）的傳統，美國眾議院議長有明顯的黨派立場，扮演著國會政黨領導人的角色，確保多數黨支持的法案能順利通過（Cox & McCubbins, 2005；Heitshusen, 2015），議長個人的領導能力與風格也影響議員的立法行爲甚巨（Sinclair, 1999）。由於議長職位的多重代表性，[2] 使之常陷入角色衝突，其政策偏好動見觀瞻，對國會運作產生決定性影響（Palazzolo, 1993）。以眾議院院長不斷擴增的議程影響力爲例，自 1970 年代開始，議長被賦予提名程序委員會（Rules Committee）委員的權利（Smith, 2007: 67）和將法案提交給多個委員會權力（Schickler, 2005: 87），這剝奪了委員會的提案壟斷權，近年來已高達三分之一法案被提交給多個委員會（Curry, 2019），大幅增加了議長的議事主導權。

隨著立法研究的發展，Judge (2003) 更進一步界定，國會制度化的分析

[2] 議長在憲政制度上代表著國會，在黨派政治上代表著多數黨，在議會席次上代表著選區。

臺灣大學學術期刊資料庫

標的可區分「制度建立」（becoming）和「制度存續」（being）兩種不同的分析軸線。前者關注在制度如何出現上，後者則是在制度的變遷上。他認爲國會制度化不僅止於探討二元變量（制度存在或不存在），更主要是在觀察連續變量的發展，也就是說制度化的程度（Judge, 2003）。這種界定更清晰地釐清了原本較爲通泛的制度化概念，直指在觀察點上更需關注制度的存續與變遷動態上。Camino & Mauricio (2013) 也有相似的論述，他們認爲國會制度化是循序漸進、試中糾錯、衝突主導的制度演進。制度演進有可能出現層化（layering）與轉化（conversion）而導致制度核心目標改變（Thelen, 2003）。這意味國會制度化可能持續深化，也有可能出現反轉，美國國會 1970 年代開始的國會改革就爲一例。下一節將對美國國會制度變化對組織決策的影響做討論。

二、美國國會制度與決策型態的變遷

Polsby 的國會制度化理論引發了研究者對國會組織決策的興趣，這些研究在探討美國國會內部的組織方式；立法者如何在制度結構中互動；以及立法者的行爲動機（Cox & McCunnins, 2007；Krehbiel, 1991；Weingast & Marshall, 1988）。傳統上，委員會制度被認爲是美國國會政策制定的重心，Weingast & Marshall (1988) 認爲委員會制度可以讓利益分歧的立法者進行利益交換，也可以有效降低交易成本。因此，國會需要將立法權力分給數個相當程度獨立的委員會組織才能有效運作（Dodd, 1977；Weingast & Marshall, 1988）。[3] 從制度上來看，委員會是在美國國會立法程序上最爲決定性的階段，具有篩選與編審法案的雙重功能。委員會對法案的提案權、合併權、審議權使之具有積極與消極的議程權力。例如，每屆國會在成千上萬的提案中，僅有少數提案被排入議程，[4] Wilson (1885) 因此將委員會形容爲立法的守門人（gatekeepers of legislation）。委員會也擁有對所管轄

[3] 在 Dodd 的假設中，每位議員都想要行使權力，卻也都不願意在權力集中的院會下做出決議，這將造成議員之間的衝突，而委員會分權可以降低這種衝突，委員會主席的職位也可以讓議員掌握一定的權力。

[4] 根據研究，美國第 94 屆國會總共有 16,982 個提案，僅有 985 個，不到 6% 到達院會階段，將近 16,000 個提案在委員會階段就已經沒有下文（Hinckley, 1988: 140）。

臺灣人文及社會期刊資料庫

政策範圍內有議題設定權，當提案一旦付委，委員會就會對其做出修改甚至重新起草，藉由舉辦各種公聽會促成資訊交流與匯集，行政與立法部門可以進行政策辯論，成爲立法上的決策中心。[5]

儘管美國國會的委員會對法案審查建立起對外自主性與對內約束性，另一種觀點認爲政黨力量才是法案決策的主體（Cox & McCubbins, 2007）。現代民主國家的議會必然依賴政黨政治才能有效運作，爲了減少黨意與民意之間的落差、維持黨的路線及增加決策效率，政黨需建立符合國會內部結構的組織，以控制與影響國會的主要活動（王業立，2001）。同時，若國會議員單獨問政，影響力與立法品質必然低落，若有黨團在各同黨議員中搜集資訊、穿針引線，進而凝聚共識並建立戰略目標，必然能發揮更大的立法能量。Cox 和 McCubbins (2007) 所著的《立法巨靈》（*Legislative Leviathan*）就認爲政黨是提供國會議員公共財的角色，能促進議員的集體利益，避免陷入集體行動的困境。以美國國會爲例，共和黨與民主黨在參眾兩院都有各自黨團，共和黨團稱爲 party conference，民主黨黨團爲 party caucus，儘管在嚴格定義上這些政黨內的委員會並不是正式國會制度的一部份，但卻影響了正式國會委員會組成與制度（Casper, 1978）。兩黨黨團的工作非常重要，甚至被稱之爲「委員會中的委員會」（committee on committees），舉凡立法議程設定、議長候選人推薦、議場領袖與黨鞭推選、政黨各委員會名單審議、黨內政策共識建議等都是在黨團中形成（Frantzich & Schier, 1995）。就委員會的組成來看，議員是否可進入相關委員會常取決於其政黨領袖的背書，或依據日後的立法戰略考量，國會內的政黨領導人會依照議員的忠誠指數「分配」所屬委員會，這樣政黨意志才是議員立法行爲的驅動者（Cox & McCubbins, 2007: 174；Hinckley, 1988: 155；Shepsle, 1978: 145）。Smith (2007: 49) 列舉了政黨會對議員產生直接與間接的影響力，直接影響像是政黨領袖對議員的恩威並施，從同事壓力、個別說服、委員會分派權都是常用的手段，間接影響則是像是兩院議程設定和黨內會議程序等等。

1970 年代屬於美國眾議院決策型態的轉捩點，在國會政治文化上和制

[5] 就算是來自總統或是行政機關的提案，最終到達院會辯論的，一定是委員會版本的草案，而不是原來的版本（Hinckley, 1988）。

臺灣大學政治學期刊資料庫

度改革上都逐漸向黨派政治靠攏，決策機制顯然從分權的委員會體系走向集權的政黨主導系統（Barber & McCarty, 2015）。隨著黨派鬥爭的加劇，委員會在法案決策的主導地位逐漸弱化，愈來愈多法案繞過正式的委員會審議，透過不召開最後審議（Markup）來削弱委員會的立法能力（Bendix, 2016）。[6] 共和黨議長 Newt Gingrich 在 1994 年主導的的制度改革（contract with America）再次降低了委員會的自主，諸多變革如將黨團對委員會的控制常態化：任意選用意識形態相符的委員會主席、設定委員會主席的 6 年條款，降低委員會的工作人數等等（Devins, 2011）。這被認爲是重返黨政府（party government）的國會改革，國會決策模式難以重回委員會主導的時代，取而代之的是政黨意志（Owens, 1997）。

美國政黨極化（party polarization）使得國會的組織決策受到政黨控制更爲嚴重。Theriault (2008) 指出國會的政黨極化現象首先由選區議員候選人的極化引起，隨後情況加劇是由於議員將更多立法權力讓渡給政黨領導人，讓他們以更黨派政治的方式來組織立法程序。這種趨勢不但讓議員的政策偏好更加貼近政黨路線（Schickler, 2005: 92），也已經滲透在委員會的表現上，參眾議院的聽證會已經愈來愈像兩黨的政治辯論會，這導致跨黨派共識難以建立，而且黨團透過委員會人事權牢牢掌控委員會決議已成普遍現象（Sinclair, 2005: 265）。從 90 年代開始，共和黨與民主黨對於什麼是好的公共政策呈現完全對立且衝突的看法，委員會審議變得非常具有黨派性，多數黨盡可能排除少數黨在立法上的置喙（Barber & McCarty, 2015；Sinclair, 2006）。隨著國會政黨極化加劇，愈來愈多研究將焦點放在兩黨的意識形態上。Poole & Rosenthal (2012) 以意識形態分歧作爲解釋，他們考察了 217 年的國會記名投票歷史數據，發現大部分的投票都可以被歸因於在不同時空下的保守主義與自由主義的立場差異。涉及經濟上與宗教道德的特定議題，如政府對經濟干預和墮胎合法化，都能以意識形態分歧精準地劃

6 最後審議（Markup）是國會委員會或小組委員會對法案展開逐條審議、討論、修改、補充的程序。Bendix (2016) 認爲最後審議是重要的立法階段，原因有三：第一、兩黨議員都有參與，可以鼓勵委員會容納不同的政策觀點。第二、由於在會議發言需要熟悉法案相關議題，整體討論具有建設性與啓發性。第三、法案上更多技術性專業、語言精確性和大量的政策與選區研究將被研究，有助於國會作出明智的立法。

臺灣人文及社會科學引文資料庫

分出來（Poole & Rosenthal, 2012）。Moskowitz et al. (2019) 使用 1996～2008 年的投票數據，發現政黨在文化議題上兩極分化加劇，這是由於兩黨分別選出更保守與更自由的議員。

儘管美國國會雖未有法制化的黨團協商制度，政黨之間仍有一定的協商機制化解對立，這導致很少出現只有單一政黨支持下通過的法案（Mayhew, 2005）。美國國會特有的共識文化使得兩黨競爭非零和賽局，彼此有強烈妥協的誘因（Hulse & Nagourney, 2010）。Binder & Lee (2015) 解釋了美國國會兩黨之間選擇對抗或妥協的兩種動機。在跨黨派談判時，雙方領導人都會在政治與政策中權衡，該建立何種程度的共識端看彼此的議價實力。由於兩黨對國會控制權的競爭是代表著互斥的利益，因此兩黨對於對方發起的倡議都抱持懷疑或否決的態度。多數黨可以完全拒絕妥協，透過升高政治壓力，以便在後續選舉得利。但大部分情況，多數黨希望少數黨的支持以增加立法的政治合法性，少數黨也樂於善用此機會，思考在法案中該如何換取更多利己的立法內容與政治得利（Binder & Lee, 2015）。對此，Curry & Lee (2019) 的發現支持這種觀點，儘管近年美國國會出現政黨凝聚力增強和政黨領導權更集中化的跡象，但大部分法案仍是在兩黨共同支持下通過的，這種情形與 1970 年代差異不大。無論在眾議院還是參議院，超過 7 成法案是受到少數黨支持而通過（Curry & Lee, 2019）。

三、臺灣黨團協商之相關研究

與其他國家國會相比，類似於我國黨團協商制度－法制化的政黨協議平臺十分罕見。黨團協商起初是以降低朝野衝突而發起，在歷經法制化與制度改革之後，逐漸建立起獨特的協商機制。綜觀整個立法制度，黨團協商最爲特別之處，莫過於是以「黨團意志」爲協商標準，並具有修改委員會決議的權力，各黨團爲同等份量的協商單位，協商權利的主體是黨團，而非委員個人，參與者是黨團幹部或是協商代表，通常是由較具份量的資深委員擔任。這種協商機制顯然凸顯了黨派政治（partisanship）在立法過程的重要性，這與國會決策理論當中的政黨中心論（party-dominated perspective）最爲貼近。

而爲什麼臺灣國會需要一個獨步全球的協商制度來促進議事？若以歷

臺灣大學學術期刊資料庫

史制度論觀點來看，黨團協商機制的產生與立法環境和時空背景息息相關。在臺灣民主化過程中，少數黨爲了爭取不對稱影響力，對抗「多數暴力」的表決文化，因而造成議事衝突不斷。在原有的制度困境下，建立新的制度，以非多數決原則的協商機制達成共識。這對隨後的立法行爲產生了深遠的影響，產生了以協商代替表決的制度性路徑依賴。同時，由於臺灣特殊的國情，長期兩大陣營在國族認同等意識形態上導致政黨路線上有根本的差異，由黨性造成的政治極化嚴重（蕭怡靖，2014），再加上2008 年選舉制度的改變，導致影響國會議員立法行爲的因素更爲以政黨爲中心，政黨領導者及其支持者無法容忍立法委員有背叛政黨路線的行爲。如果立法委員違背了政黨的路線，很可能無法獲得下次提名，或是受到選區支持者的背棄。因此以黨團作爲協商的單位，就十分符合臺灣國會中政黨政治的運作。

由於過去黨團協商的內容不對外公布，研究難以對協商內容和過程直接觀測，因此在經驗資料上多半只能以協商的結論作爲觀察標的。在相關研究中，研究面向包含了黨團協商與委員會的關係、制度的變化、與政黨政治和政府型態等等。楊婉瑩與陳采葳（2004）比較了兩次國會改革，發現在第二次國會改革後，正式制度上已經朝著議事專業化、平衡院會政黨政治與委員會專業審查的方向前進，這類改革像是：連署和附議的人數規定、協商應包含委員會委員、對協商時程設限等等。制度的變革連帶影響委員會與黨團協商的關係上，第一次國會改革後，過於寬鬆的規範造成黨團協商有氾濫情形，無論在法案的品質還是數量上皆受到影響，更有取代委員會專業審查制度的跡象。此種現象在第二次國會改革後獲得改善，交付協商的法案在第 5 屆立法院之後大幅減少，這代表委員會增加了法案送交協商與否的權力，但委員會審查內容被修正的機率卻是不減反增，黨團協商仍具對法案內容的實質影響力。整體而論，委員會與黨團協商的權力關係漸趨平衡（楊婉瑩、陳采葳，2004）。黨團協商的產出也會受到政府型態的影響，在第 4 屆國民黨執政的多數政府時期，因執政黨掌握國會多數優勢，協商失敗就常以記名表決爲最終解決方式，然而到了民進黨政府少數政府時期，面對朝小野大的困境，不但發動記名表決次數大幅下降，而且法案通過的失敗率也大幅提高（黃秀端，2003）。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

在近期的實證研究中，更多關注黨團協商對於國會政策制定的影響。邱訪義與鄭元毓（2014）運用賽局模型，檢視了第 5 屆至第 7 屆的立法院，他們發現多數聯盟可以運用議程安排，在協商中佔上優勢。當黨團協商失敗後，多數聯盟可以安排院會表決來通過偏好的法案，也可以對不偏好的法案以不排入議程方式處理。根據經驗資料顯示，多數聯盟有較高的優勢能使法案通過，甚至親民黨召集的協商法案通過率也高於民進黨，這代表多數聯盟在協商機制中仍具有優勢。另一研究則呈現不一樣的觀點，盛杏湲與黃士豪（2017）透過對黨團協商的制度化分析，發現第 8 屆立法院高達 42.35% 的提案因協商無共識而不了了之，這顯示出協商機制某種程度上反而是立法進度的阻礙，因法案無法進入院會表決，這也意味此種擱置不處理的慣例明顯有利於少數黨和小黨，所以「少數綁架多數」的認定也並非沒有道理。[7] 而有關黨團協商對整體立法政策產出是促進作用？還是成爲阻礙？Huang (2019) 對立法院第 8 屆的研究證明，黨團協商會減少多數黨成功立法的機會，而且挑戰了議會以多數決原則的運作機制。這意味如果沒有黨團協商，多數黨會有更多成功立法的機會（Huang, 2019）。

除此之外，立法院長對協商的實質影響力也是觀察的重點。由於法案經過委員會之後的議程設定權是由院長控制，[8] 對於協商的安排與結果處置，院長的意志是法案通過的關鍵因素（邱訪義、鄭元毓，2014）。在過去黨團協商機制中，有些法案是由院長召開協商，有些則是委員會召委，是誰來召開協商沒有明確的規定。以第 8 屆立法院爲例，如果協商由王金平院長主持，則三讀通過的比例遠高於非王金平主持的，院長對於協商成敗的影響力顯而易見（盛杏湲、黃士豪，2017）。由此可知，作爲化解衝突和

7　根據盛杏湲與黃士豪（2017）的研究，第 8 屆立法院有高達 42.35% 經過黨團協商的提案不了了之，到院期結束都無下文，形同被擱置。這種議事情況發生在院會投票的不使用，多數黨無法利用多數優勢，也意味只要協商無共識，少數黨與小黨就可以成功杯葛法案。

8　立法院有程序委員會的設置，負責將提案排入院會進行一讀。換言之，立法院所有的提案是否能排入院會一讀，來自於程序委員會的排案權力。當法案完成一讀時，法案是否能進入委員會審查就是召委擁有的議程權力。等到法案審查版本出爐，需要黨團協商的法案就屬於院長議程裁量權。依照過往經驗顯示，院長可以決定何時進入院會表決，何時繼續協商，院長對於法案的進展影響相當大（盛杏湲、黃士豪，2017）。

臺灣人文社會期刊資料庫

協調分歧的制度，黨團協商機制有規範性、正式的一面，像是立法院職權行使法上規定的：黨團組成人數門檻、委員會是否交黨團協商的權力、對於異議的保障與杯葛的防範。同時也積累了一定的實際行爲模式，也就是非正式制度生成，這則是在考察正式制度上無法發現的，例如院長對於議程設定的裁量權與影響力、黨團協商主持人可能是院長或是召委、無共識的協商盡量不送交表決的慣例。

參、研究設計與方法

由於過去黨團協商資料公佈的不完整，在立法院公報上僅能查到最後的協商結論，這對於相關研究是一大設限。在無法得知協商內容的情況下，就不能更深入了解爭議焦點與妥協依據，這更妨礙了我們對於協商功能在整體立法過程上的判定。在第 9 屆立法院開始實施協商透明化後，黨團協商會議紀錄與逐字稿皆能在立院網站搜尋，無疑是將過去的不爲外界所知的決策過程公開，提供了可以研究協商內容的機會。

一、法案的內容分析

本文以內容分析作爲研究方法，檢視黨團協商對法案的影響。主要研究的資料是黨團協商中的法案內容，並輔以黨團協商的會議紀錄。這可以讓我們了解法案的爭議是什麼？修正的動機是什麼？是由何種政治行動者發動？本研究的資料搜集是涵蓋第 9 屆立法院所有對法案討論的黨團協商會議。透過「立法智庫整合檢索系統」網站，議事紀錄搜尋輸入黨團協商會議，即可找到第 9 屆立院黨團協商的會議記錄和協商結論，再透過「立法院議事及發言系統－法案提案及進度」，可以找出法案完整的立法程序，藉此比對委員會審查完畢的公報以及黨團協商後的結論。

與過往研究稍有不同的是，本研究除了用「提案」作爲分析單位以外，還有使用「審查會版本」的法案。在臺灣國會的立法程序中，委員會會將同個修法目標的法案一併審議以增進效率。這些法案雖然法案名稱、性質與目標相似，但實際修法精神上往往差異極大。舉例來說，表 1 是第 9 屆第 1 會期立法院通過的《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》，委員

臺灣人文與藝術期刊資料庫

會同時審議 11 個相似提案，最終只會得出一個審查會的版本，然後這個版本再送進黨團協商中，在諸多爭議法條中嘗試取得共識。而最後經過黨團協商還無法建立共識的法條，會被送往院會記名表決處理。由此可知，法案包裹中可能涵括來自委員、黨團、行政機關的提案，最終只有一個版本能三讀通過。如果單純以提案當作分析單位，很可能會造成量化資料上的誤差，其結果與政黨意志差異極大，許多少數黨與小黨的提案雖然三讀通過，但是最終版本卻是多數黨的精神。因此，本研究選用審查會版本法案作爲分析法案內容時的分析單位。

表 1 《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》法案

法　案　名　稱	提　案　人	黨團協商結果	黨團協商主席	法案審議結果
《不當黨產處理條例》草案	葉宜津等 30 人	協商無共識送院會表決	蘇嘉全	完成三讀
《不當黨產處理條例》草案	黃偉哲等 19 人			
《政黨不當取得財產處理條例》草案	鄭寶清等 42 人			
《政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例》草案	陳亭妃等 20 人			
《政黨不當取得財產處理條例》草案	鄭運鵬等 16 人			
《政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例》草案	高志鵬等 21 人			
《政黨財產監督管理條例》草案	國民黨黨團			
《不當黨產取得處置條例》草案	林俊憲等 17 人			
《政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例》草案	賴瑞隆等 18 人			
《政黨及其附隨組織不當財產處理條例》草案	時代力量黨團			
《政黨及其附隨組織財產調查暨處理條例》草案	親民黨黨團			

資料來源：作者自行整理自「立院智庫整合檢索系統」與「立法院議事及發言系統」

臺灣大學學術期刊資料庫

由於分析標的不同，各方對國會制度化檢視標準並不完全一致，[9] 但多半是從組織型態變遷、制度的規律性和行動者的具體實踐來考察，並檢視制度的歷史演變。Judge (2003) 就曾指出，受限於制度變遷的界定不明，國會制度化研究未有統一的制度化指標出現。相較於其他文獻將焦點放在立法組織的正式制度變化上，本研究更著重在協商機制的實際運作上。本文變數的選用主要參考了 Polsby (1968) 的分析標準，組織的自主性和制度運作的普遍性和穩定性是考察重點，另外，爲了觀測制度的變遷，第 8 屆與第 9 屆的比較也是必要的。本研究用來觀測黨團協商制度運作的分析變數共有六種，分別是黨團協商的使用頻率、協商的組成與分級制度、協商對法案進度影響、協商對法案內容影響、表決法案的版本、關鍵行動者的影響力。

(一) 黨團協商的使用頻率

黨團協商是否爲重要的立法機制，在於黨團協商有無被頻繁的使用以及是否在整體立法機制上取得關鍵地位。如果送交黨團協商的機率很少，或在整體立法圖像中無足輕重，就無法凸顯協商的重要性。

(二) 協商的組成與分級制度的建立

在制度化理論中，由組織邊界建立所生成的專職化（Polsby, 1968；Rosenthal, 1996）和內部複雜性（Dix, 1992；Huntington, 1968；Panebianco, 1988；Polsby, 1968）最常被列入制度化標準。前者是根據職業機會來衡量，後者是從組織質性型態來衡量。像是國會研究中，成員的穩定以及領導角色的專業化和持續性被用作制度化程度提高的指標。作爲一種協議機制，黨團組織的型態與黨團幹部值得觀察。另外，當法案審議沒有適當的分類制度，勢必造成審議效率不彰和決策成本過高，美國眾議院委員會制度走向專業化和分支化就是一例。黨團協商作爲立法院常用的協商機制，不僅

[9] 舉例來說，Polsby (1968) 和 Huntington (1968) 分別都有指出制度化具有劃定組織邊界的能力，Polsby 使用邊界（boundedness）的建立，Huntington 則用自主性（autonomy），兩者在概念上重疊。Panebianco (1988) 強調的系統性（systemness）也包含了 Huntington 的複雜性與連貫性的概念。由於分析界定與標的不同，後續應用的衍伸意義也略有差異。

臺灣人文社會期刊資料庫

是政黨與政黨的協商平臺，也會是行政與立法的溝通橋樑，除了試圖消弭分歧以外，也有政策辯論的功能。因此，本文預期，黨團協商作爲一種審議機制，會對法案類型有分級機制，作爲不同協商目的之分類。

(三) 協商對法案進度影響

如何處置協商中的法案可被視爲黨團協商的程序影響力，也是制度化觀測的重點。當法案可以順利建立共識，當然就可以繼續走完三讀程序，反之，多少比例的無共識協商會持續協商？又有多少比例會送交院會表決？就取決於協商機制是否使用普遍且穩定的模式處理立法事務，而非因個人或是個案而有不同的隨機方式，立法決策是按照自動程序進行而非人爲隨機處理（Polsby, 1968）。邱訪義與鄭元毓（2014）就指出在協商中多數聯盟與少數聯盟有著不平等談判地位，多數聯盟靠著程序優勢掌握更多籌碼跟談判策略，因而多數聯盟推動的法案較容易三讀通過。

(四) 協商對法案內容影響

除了法案進度以外，黨團協商另一種實質影響力在於對法案內容的修改。眾所皆知黨團協商在立法權力上凌駕委員會審查，但實際情況是如何發生？有多少法案受到了修改？法案內容修改程度爲何？因此，觀察法案內容受何種程度影響是重要的，這有助於衡量黨團協商的立法權力。爲了測量黨團協商對法案內容的影響程度，本研究將透過將委員會審竣版本與黨團協商結論版本的比較，以實際法案內容變動去了解協商對法案的影響。在區別對黨團協商對法案修正之影響程度，分類方法依修正程度可分爲四類：(1) 內容否決：協商無法達成共識，導致至少一條或部分法條需保留至院會處理，等同於某黨團無法認可委員會之決議，此類法案通常就是送入院會表決。(2) 內容修訂：協商結論實質修改法案內的某一或是部分法條，造成與原先委員會決議有差異之處，或增加原先版本未有的法律概念。這類法案在協商會議中會出現對法案內容的實質討論，可透過協商會議紀錄觀察。(3) 內容補充或文字修正：協商結論對委員會決議輔以相關考量或是注意事項，對原本法條的意志沒有影響，最常出現的就是增訂「附帶決議」，附帶決議屬建議性質，不具備強制力，由行政機關自行衡量。另外，

臺灣大學圖書館

文字修正是僅對法條做字面上的修改，沒有影響法案實質內容，例如實施日期、刪除贅字、通順語句等等。(4) 均照審查會條文通過：黨團協商與委員會結論完全一致。另外，當法案裡面同時出現多種修改程度時，法案類別就歸屬爲程度最甚者。例如，某一法案裡頭有數個法條有內容否決和文字修正時，此法案就歸類爲內容否決類。

(五) 表決法案三讀的版本

按照立法院職權行使法規定：協商超過 1 個月且無法達成共識的議案，需交由院會處理。雖然協商會議內容在第 9 屆全程公開透明，立法院網站上也有公佈會議逐字稿，但由於各政黨在同一法案中對不同法條常持對立立場，僅根據協商內容量化每一法案中各政黨立場十分困難。因此，當內容否決的法案送交院會表決，政黨的投票紀錄就爲觀察的重點，這有助於了解法案最終版本是屬於哪一政黨的意志。本研究預期，第 9 屆協商無共識的法案在院會表決多數黨能依照自己政黨意志完成立法。

(六) 關鍵行動者的影響力

法案進入院會後，黨團協商何時召開？需要協商幾次？爭議法案是否要動用表決？都屬於院長的議程設定權。更重要地是，院長在協商中扮演的角色，是屬於積極的協調者？還是消極的主持人？都關乎於院長的實質影響力，立法院長可以對法案積極處理或是消極處理，可以把送交表決當作威脅少數黨與小黨的籌碼，也可以刻意將法案擱置留待下次院會處理。因此，立法院長對法案的處理行爲是觀測黨團協商制度運作中的關鍵指標之一。

二、深度訪談

除了法案內容分析以外，本研究以深度訪談來了解黨團協商參與者的看法，作爲法案資料的補充，透過他們的實際經驗與專業意見，能讓我們更深入了解運作機制。本研究總共訪談了 5 名立法委員，其中民進黨 2 名，國民黨 2 名，時代力量 1 名。其中 4 名有立法院黨團幹部的經驗，1 名爲委員會召委。受訪委員的資料如表 2，順序按照訪談先後排序。

臺灣大學圖書館

表 2　訪談委員編碼表

代　碼	黨　　籍	曾任國會要職	資 深 程 度
A	國 民 黨	黨 團 幹 部	兩任立委
B	國 民 黨	黨 團 幹 部	兩任立委
C	時代力量	黨 團 幹 部	一任立委
D	民 進 黨	委員會召委	兩任立委
E	民 進 黨	黨 團 幹 部	三任立委

資料來源：作者自行整理

訪談形式採半結構性訪談，先從對協商機制的整體評論開始，根據受訪者的回應，再更深入地挖掘細部的看法。訪談問題大致上分爲六類：(1) 黨團協商的立法功能。(2) 黨團協商與委員會的功能區別。(3) 協商中政治行爲者的動機。(4) 立法院長的角色。(5) 黨團協商的制度變化。(6)協商機制的整體評論。

肆、黨團協商制度運作的變化

本章分爲兩個部分，第一部分是著重在黨團協商機制對提案關係的變化上，以提案數作爲分析單位，比較第 8 屆與第 9 屆提案數據，顯示兩屆黨團協商機制在總立法數據上的概況與差異，並對黨團協商機制與整體立法提案影響進行比較。第二部分將更進一步以制度化觀點評估第 9 屆黨團協商實際制度運作模式，以審查會版本法案作爲分析單位。

一、黨團協商機制的總立法提案進度與結果比較

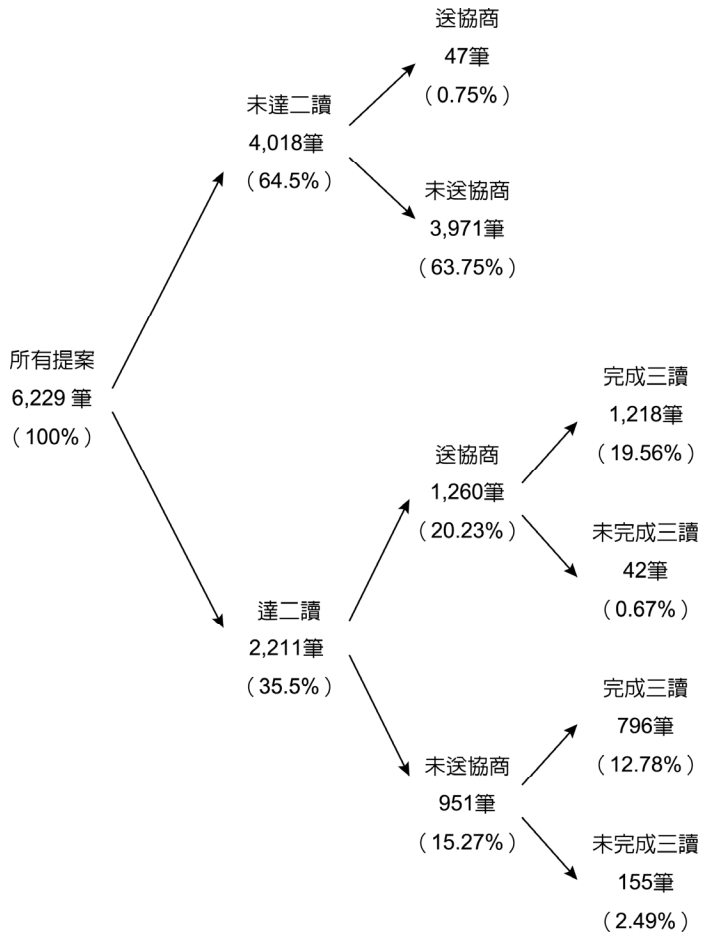
(一) 黨團協商的使用頻率

第 9 屆完整的提案數與立法進度圖像如圖 1 所示。綜觀第 9 屆立法院所有提案及其程序進度，總計有 6,229 筆，[10] 超過六成提案未達二讀，有

[10] 根據「立法院議事及發言系統」的數據，第 9 屆總提案數爲 6,252 筆，但若將在不同立法程序上的各提案相加，可追溯總提案爲 6,229 筆，有 23 筆疏漏，佔總數比爲 0.37%。本研究採用 6,229 筆當作總提案數。

臺灣人文學術期刊資料庫

圖 1　第 9 屆立法提案送交協商與三讀進度統計圖



註：括弧內為百分比。
資料來源：作者自行整理自「立法院議事及發言系統」

達到二讀階段的提案有2,211 筆，佔總提案比率爲35.5%。整體來說，在所有達二讀階段的提案中，有送黨團協商的提案有1,260筆，佔總達二讀提案數的56.99%，高於未送協商的 43.01%，顯示提案到達二讀階段有較高機會送交黨團協商。另外，完成三讀提案的總共有 2,014 筆，佔總提案數的32.33%。其中，在所有到達二讀階段的法案中，有送協商的提案通過三讀比率（96.67%）高於未送協商通過三讀的比率（83.7%），提案一旦送交黨團協商會有較高機會三讀通過。這代表達二讀階段的提案不但有較高比率送

臺灣大學圖書館期刊資料庫

交黨團協商，且送交協商者有較高機率完成三讀，顯示黨團協商是被頻繁使用且關鍵的立法程序。

(二) 第 9 屆與第 8 屆黨團協商運作的比較－提案與立法進度分析

雖然不同屆期的立法院送交協商提案佔總提案比例並沒有相差很多，[11] 然而有趣的是，若更進一步檢視完成三讀提案數與黨團協商的關係，即可發現第 9 屆在提案數據上與過往不盡相同。表 3 爲第 8 屆與第 9 屆完成三讀提案數和經過協商與否的比較，第 9 屆的所有完成三讀提案數中，有 60.48% 經過黨團協商，這比起第 8 屆的 40.27%，足足增加了兩成，若拿第 5 屆立法院的數據（28.11%）相比（黃秀端、何嵩婷，2007）更是大幅度提升，顯示黨團協商對提案三讀的影響是逐屆上升。這也代表第二次國會改革後，黨團協商不再過於氾濫的現象（楊婉瑩、陳采葳，2004）在第 9 屆又出現了改變。

表 3　第 8 屆與第 9 屆完成三讀提案數和協商與否的比較

黨團協商	完成三讀提案數（佔所有三讀提案比例%）	
	第 8 屆	第 9 屆
有黨團協商	805 (40.27)	1,218 (60.48)
無黨團協商	1,194 (59.73)	796 (39.52)
合　　計	1,999 (100.00)	2,014 (100.00)

註：括弧內為百分比。

資料來源：第 8 屆數據來自盛杏湲、黃士豪（2017：51），第 9 屆數據作者自行整理自「立法院議事及發言系統」

接下來更進一步將經過黨團協商的提案數與後續立法進度作一個比較，可以發現比起第 8 屆，第 9 屆黨團協商機制審議成效出現改善。表 4 顯示第 8 屆提案進入協商後，僅有 56.73% 比例會達成三讀，而第 9 屆有極高比例 96.67% 的協商提案會完成立法。換言之，第 9 屆提案一旦進入黨團協商階段，就幾乎會完成三讀。

---

[11] 若比較二次國會改革後的幾屆立法院送交協商提案佔總提案比率，可以發現比例差距不大。第 9 屆總共有 6,229 筆提案，送交協商有 1,260 筆，佔總提案 20.23%。第 8 屆比例爲 25.73%（盛杏湲、黃士豪，2017），第 5 屆比例爲 22.1%（黃秀端、何嵩婷，2007）。

臺灣大學政治學系圖書資料庫

表 4　第 8 屆與第 9 屆經過黨團協商提案數和三讀與否的比較

立法進度	經過黨團協商提案數（佔所有二讀協商提案比例％）	
	第 8 屆	第 9 屆
完成三讀	805 (56.73)	1,218 (96.67)
未完成三讀	614 (43.27)	42 (3.33)
合　　計	1,419 (100.00)	1,260 (100.00)

註：括弧內為百分比。

資料來源：第 8 屆資料來源自盛杏湲、黃士豪（2017：56），第 9 屆數據作者自行整理自「立法院議事及發言系統」

接著再比對協商結果與提案進度的關係，從表 5 可以得知，第 9 屆無論協商有無達成共識，都有高比例能完成立法，無結論者仍有 87.87% 能通過三讀。反觀第 8 屆，一旦協商無法達成共識，幾乎代表提案無法通過三讀，完成立法者比例僅有 6.19%。這意味協商達成共識與否，對第 9 屆來說並未對提案三讀產生明顯影響，對第 8 屆來說卻是極為重要的關鍵。

表 5　協商結果與三讀與否的關聯（佔所有協商提案比例％）

協商結果	第 8 屆			第 9 屆		
	未完成三讀	完成三讀	合　計	未完成三讀	完成三讀	合　計
無共識	606 (93.81)	40 (6.19)	646 (100)	77 (12.13)	558 (87.87)	635 (100)
有共識	8 (1.03)	765 (98.97)	773 (100)	12 (1.79)	660 (98.21)	672 (100)
合　計	614 (43.27)	805 (56.73)	1,419 (100)	89 (6.81)	1,218 (93.19)	1,307 (100)

註：括弧內為百分比。

資料來源：第 8 屆資料來源自盛杏湲、黃士豪（2017：56），第 9 屆數據作者自行整理自「立法院議事及發言系統」

透過兩屆的提案立法進度比較可以得知，第 9 屆黨團協商對提案的影響有了顯著的變化：第 9 屆更加頻繁地使用黨團協商機制，提案一旦經過黨團協商，幾乎就是能三讀通過的保證，且不受到協商結論建立與否的影響。而為什麼第 9 屆會出現如此改變？接下來將對第 9 屆黨團協商的制度運作變化加以量測與討論。

臺灣人學學術期刊資料庫

二、第 9 屆黨團協商的制度運作

當提案完成一讀程序後，委員會召委就會使用自己的議程權力將之排入委員會審查，這時多筆相關的提案就會包裹成一筆議案進入委員會的審查程序。委員會審查完畢後，審查會版本的法案內容就是黨團協商會議討論的主要標的。因此，使用審查會版本的法案當作分析主體可以更具體觀測出黨團協商制度運作與委員會階段後的法案關係。透過資料整理，在第 9 屆所有送交黨團協商的 1,307 筆提案中，總共可以整理出 257 筆的審查會版本法案。

(一) 黨團協商的組成與分級制度

1. 黨團協商的組成

第 9 屆立法院多數黨爲民進黨、少數黨爲國民黨，小黨爲時代力量與親民黨。立法院黨團協商呈現四個黨團「兩大兩小」共同協商的局面。由於我國立法院決策模式明顯非爲委員會中心主義，較似政黨中心、院會中心、多重決策機制的混合（楊婉瑩，2002），作爲立法機構與政黨的交集，黨團常是政策議題驅動的中心。因爲政黨內規不同，黨團內部職稱和任期有所相異，權力分配也不盡相同。並因大黨與小黨席次懸殊，黨團的規模和處理法案的能量也會有所不同。傳統上，黨團由三個主要領導幹部所主導，俗稱「黨團三長」。民進黨除總召、幹事長、書記長以外，近期又增設副幹事長和書記長各二，成爲黨團七長。國民黨則是總召、書記長、首席副書記長以外，另有副書記長六人。時代力量與親民黨因人數較少，黨團幹部就僅止於二至三人。整體來說，黨團組織已有一定程度的專職化，黨團幹部職位受到委員們的爭取。

就黨團組織變遷來看，鄭明德（2005）比較了民進黨與國民黨黨團組織結構，發現兩者都逐漸走向規模化和複雜化。爲了因應政局脈動，兩黨黨團組織皆有日趨制度化的跡象。以國民黨黨團爲例，在 2016 立委選舉大敗以後，國民黨隨即展開一連串黨務改革。過去傳統國民黨團黨三長原爲政策會執行長、黨團書記長、首席副書記長，然而，政策會執行長並不屬於國民黨黨團組織的正式編制，反而隸屬於國民黨中央，且完全受黨主席

臺灣大學圖書館期刊資料庫

任命，以黨領政的特性明顯。第 9 屆立法院國民黨開始設立總召制度，黨團的自主性明顯提升。[12]

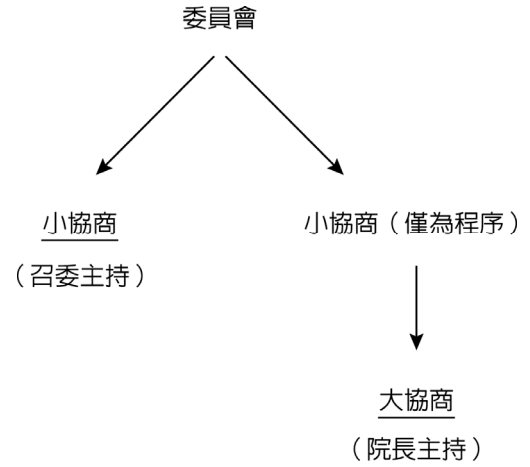
2. 黨團協商的分級制度

由於立法院職權行使法並未明確規定協商主持人應由院長或是法案院會說明人（召委）擔任，也未見有協商性質之細分，如第 8 屆的協商會議主持人就未有一致的安排，有時爲王金平院長，有時又爲委員會召委（盛杏湲、黃士豪，2017）。然而，在第 9 屆協商會議運作上，黨團協商已經能清楚區分爲兩種模式：由召委主持的「小協商」與院長主持的「大協商」，兩者在協商本質上有明顯的差別。小協商是委員會召委發動的黨團協商，主要用於處理爭議不大的法案，此類協商通常只有少數幾個法條需要進一步確認與建立共識，整體立法原則已有結論。小協商主席由召委擔任，參與者則有可能爲原委員會成員，也有黨團幹部。有時小協商仍無法建立共識，這時候就會請院長召開大協商，然而此種情況並不多見。大協商則爲外界過往熟知的黨團協商類型，負責處理爭議較大的法案，當法案在委員會審查已經明顯出現爭議且僵持不下時，黨團或是召委就會請求院長召開黨團協商。此種協商會議是由院長擔任主席，會議參與者爲各黨黨團幹部。大小協商的實際分類是建立在法案的爭議程度，由委員會的審查情況就已經能決定協商會議層級，召委會依照分歧程度作爲送交協商的依據，黨團協商在第 9 屆立法院已經建立起分級機制。大小協商程序如圖 2 表示：

[12] 一直以來，國民黨黨團政策會執行長由現任立委擔任屬於不成文慣例，然在 2016 選舉失利以後，時任黨主席洪秀柱打破慣例指派卸任立委蔡正元擔任政策會執行長，引發國民黨黨團不滿，黨團隨即仿效民進黨黨團制度，增設總召一職。2017 年新任黨主席吳敦義爲強化黨中央與黨團溝通，又將總召與執行長兩職位合一。

臺灣人文社會期刊資料庫

圖 2　黨團協商分級與程序



資料來源：作者整理繪製

大小協商的分級不僅可由協商會議的主持人與成員看出，其運作機制與協商目的也在深入訪談中得到釐清，形成在立法功能上的區別：

> 「朝野協商主要有兩種，出委員會的時候，事實上是召委可以先召集一次協商，就委員會送出來的協商。協商如果有結論，就不用再到大協商，就可以送二三讀。如果還是有爭議，就要再一次送院長主持。」（立法委員 A，國民黨）

> 「委員會召委可以自己去判斷，如果我們先弄一個小協商，把小小的爭議釐清的話，譬如我們今天這個三十條都審完了，這當中就一兩個小小條文，就那個執行面或是部會要再說明清楚，小爭議的話，召委就會另外再弄一個時間，就讓今天的程序走完麻，針對小爭議的部分，另外再召集公部門來釐清。」（立法委員 D，民進黨）

那麼第 9 屆審查會法案中，有多少屬於小協商，又有多少是大協商？從表 6 可以看出，總共 257 筆法案中，有 87 個法案進入大協商，小協商則有 170 個法案，小協商數量大約爲大協商的兩倍。由訪談內容可以得知，協商分級制度的建立是依據法案分歧的強度。法案在委員會審查時出現重大分歧或是政治性高時，召委或是黨團會請院長召開大協商處理，而當法案

臺灣大學圖書館

僅有小爭議或是部分疑慮需要釐清時，召委就會親自召開小協商取得共識。

表 6　第 9 屆大小協商數量

協商模式（主持人）／法案數	大協商（院長）	小協商（召委）
257 (100)	87 (33.85)	170 (66.15)

註：括弧內為百分比。
資料來源：作者自行整理自「立院智庫整合檢索系統」與「立法院議事及發言系統」

這種分級機制可由協商會議的內容得到證實，舉例來說，法案名稱同爲《中華民國刑法》部分條文修正草案，在第 9 屆整個會期一共有 6 筆不同修法主題的審查會版本的法案，其中 5 筆有經過黨團協商，1 筆則無。有黨團協商的 5 筆中有 2 筆是小協商會議，其餘 3 筆是送交大協商。表 7 是這 6 筆法案依照三讀通過時間排序，顯示大小協商機制與協商結論的比較。

由表 7 可以看出，大小協商性質上的差別，小協商都可以達成共識，而大協商都是協商失敗的結果。而 3 筆經過大協商的法案，都需要在院會

表 7　《中華民國刑法》部分條文修正草案比較表

《中華民國刑法》部分條文修正草案三讀通過時間	修法主題	是否經過黨團協商	協商性質／協商主持人	協商是否達成共識	法案修改程度
107.05.08	公務人員相關刑責	是	小協商／召集委員	達成共識	均照審查會版本通過
107.05.29	環境污染相關刑責	是	小協商／召集委員	達成共識	修訂1 法條及其說明
108.05.07	叛國行為相關刑責	是	大協商／院長	無法達成共識	院會階段大幅修改
108.05.10	兒少虐待相關刑責	是	大協商／院長	無法達成共識	院會階段大幅修改
108.05.31	酒駕行為相關刑責	是	大協商／院長	無法達成共識	院會階段大幅修改
108.12.03	刑法罰金部分調整	否			

資料來源：作者自行整理自「立院智庫整合檢索系統」與「立法院議事及發言系統」

臺灣人文與學術期刊資料庫

階段表決各黨團提出的臨時動議版本，法案的最終版本才能確定。需要注意的是，大小協商並非第 9 屆立法院所創，但過往因立法院長協商角色的定位不同，直到第 9 屆分級機制才出現制度變革，規律地將法案依照分歧程度分配給不同主持人。這顯示第 9 屆黨團協商分級機制已經確立，協商會議會依照法案爭議程度進行分級，黨團協商有兩種運行模式。

(二) 協商對法案進度影響

1. 黨團協商是否影響法案三讀

表 8 呈現的是第 9 屆送交黨團協商的審查會版本法案 257 筆的黨團協商結論與法案後續立法進度。扣除二讀已議決與協商後擱置的法案，成功三讀的法案有 233 筆，顯示出在這一屆不論協商成敗與否，經過協商的法案都有高比例能三讀通過。協商後擱置法案僅有 19 筆，已降至佔全部協商法案的 7.39%，這與第 8 屆立法院協商後大量法案被擱置的情形有很大的差距（盛杏湲、黃士豪，2017），第 9 屆黨團協商擱置法案的非正式慣例已有改變，黨團協商建立共識與否已經無法成爲影響法案三讀的變數。上述數據充分顯示，第 9 屆立法院中黨團協商幾乎已經按照一定的程序處理法案，僅有極少數的法案被擱置，實際制度運作與規範性法制漸趨於一致，[13] 對法案進度的處理以穩定的模式進行。

表 8　協商結論與法案進度

黨團協商結果	法 案 進 度	筆數 257 (100.00)
協 商 無 共 識	完 成 三 讀	59 (22.96)
協 商 有 共 識		174 (67.70)
二 讀 已 議 決	未完成三讀	5 (1.95)
協 商 後 擱 置		19 (7.39)

註：括弧內為百分比。
資料來源：作者自行整理自「立院智庫整合檢索系統」與「立法院議事及發言系統」

[13] 《立法院職權行使法》第 71 條之 1 規定：「協商超過 1 個月且無法達成共識的議案，交由院會處理。」在第 8 屆的黨團協商實際運作中，明顯沒有遵照此法律規範，有四成二提案協商後無下文而不了了之（盛杏湲、黃士豪，2017）。

臺灣人文社會期刊資料庫

2. 什麼樣的法案遭到擱置

第 9 屆擱置的提案爲數不多，根據統計，總共有 77 筆提案協商後擱置，有 47 筆提案送交黨團協商後，未能到達二讀程序，其他 30 筆則二讀後停留在繼續協商階段。所有被擱置的提案經過整理可以得出 19 筆審查會法案。表 9 爲此 19 筆擱置法案的大小協商數量比較，在 19 筆協商後仍懸而未決的法案中，有 2 筆是大協商，其他 17 筆則是小協商。我們先檢視經過大協商的 2 筆法案，分別是《住宅法》第 12 條之 1 及第 54 條條文修正草案和《跟蹤騷擾防制法》草案。《住宅法》第 12 條之 1 及第 54 條條文修正草案的分歧並不在於法律內容，而是在於兩大黨對於修法範圍及順序的認定不同，國民黨黨團主張先修此法條即可，民進黨黨團認爲整套住宅法一起修法更爲適切。而《跟蹤騷擾防制法》草案則是受到行政部門的壓力，因此遭到技術性地擱置，這在訪談中得到證實。而另外 17 筆法案，有些從協商會議內容看似已經有了協商結論，如《僑務委員會組織法》第 4 條條文修正草案，有些則需再次協商，如《災害防救法》部分條文修正草案。無論如何，這些法案最終都不了了之，由於法案擱置也算一種立法上的消極處理，很可能是立法者認爲修法時機不佳，或是多數黨運用議程設定阻擋，因此法案就沒有進一步處理了。

表 9　協商後無下文法案和協商模式

協商模式 / 法案進度	大協商（院長）	小協商（召委）
達 二 讀	2	6
未達二讀	0	11

資料來源：作者自行整理自「立院智庫整合檢索系統」與「立法院議事及發言系統」

(三) 協商對法案內容影響

上述經驗證據已經表明，第 9 屆在法案進度的表現上，黨團協商制度運作已經遵循一定的程序，那協商會對法案內容造成何種程度影響呢？又有多少比例的法案遭到實質修改？扣除二讀已議決與無下文之法案 24 筆，得出總數 233 筆協商後有三讀通過的法案。透過協商結論與委員會版本比

臺灣大學 圖書館

對能得出結果，表 10 是依照協商後法案修正程度分類，有 59 筆法案無法達成協商共識，等於不爲審查會版本背書，屬於內容否決，佔總數 25.32%，在這 59 筆中，有 46 筆在三讀階段遭到臨時動議修訂，另 13 筆在院會表決後照審查會版本通過。而法案遭到內容修訂的有 36.05%。整體來說，法案遭到實質修改有 130 筆（內容否決 46 筆加上內容修訂 84 筆），佔總數 55.79%，這意味送交黨團協商的法案內容有超過半數會被實質修改。事實上，凡委員會審查期間未能取得共識，可將爭議法條「保留」至黨團協商解決。然而，此種「保留」法條機制並不代表黨團協商就不能處理委員會已經決議的法條，尤其是在政治性強烈的法案中，通常整個法案在委員會保留與否不具意義，黨團協商會議中亦能修改已決議之法條，原因是很可能少數黨在委員會就以消極姿態參與立法，作爲拖延戰術，以至於委員會的決議版本在黨團協商中遭到全盤否定。

表 10　協商對法案內容的決議

法 案 修 正 程 度	筆數 233 (100.00)
內容否決	59 (25.32)
內容修訂	84 (36.05)
內容補充 / 文字修正	34 (14.59)
均照審查會決議通過	56 (24.04)

註：括弧內為百分比。
資料來源：作者自行整理自「立院智庫整合檢索系統」與「立法院議事及發言系統」

(四)表決法案的版本

當協商無法建立共識，院長就會將法案送交院會表決，那第 9 屆 59 筆內容否決的法案最後三讀是誰的版本呢？在表決階段，主席會針對有爭議法案來逐條表決，法案在院會可能表決多次，也可能無異議通過，[14] 端看現場情況而定。當法案訴諸表決，投票的勝利模式就分爲兩種，第一種是

[14] 有時候少數黨或是小黨知道表決一定失敗，所以在院會階段就消極參與，不表示異議。這種情況在第 9 屆後期愈來愈常見。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

「成功通過立法」，第二種是「成功阻攔立法」。透過表決紀錄整理可以發現，由於人數具絕對優勢，第 9 屆立法院民進黨沒有輸過任何一次院會表決，每一次表決均能依照黨意通過立法或阻攔立法。其他在野黨的表決成功，也都是與民進黨立場一致的時候才成立。國民黨與親民黨僅有少數幾次贏得阻攔立法的表決，這種情況僅發生在民進黨、國民黨和親民黨共同反對時代力量立場的時候。因此，第 9 屆黨團協商無法協商成功的法案，在院會投票均由多數黨的版本通過。

(五) 立法院長的角色

第 9 屆立法院政黨結構改變，民進黨單一過半，產生出立法院史上第一位非國民黨黨籍的立法院長。過去研究顯示，由院長擔任主持人在協商成敗影響上有很大的差異，由王金平主持的協商達成共識的機率遠比非王金平主持的高（盛杏湲、黃士豪，2017）。然而，單就協商結果來看，第 9 屆是與先前研究結論完全相反，統計結果顯示：由院長蘇嘉全所主持的協商反而難以建立共識，法案絕大部分被送進院會表決，這顯示制度運作中的院長角色和協商性質與以往不一致。表 11 提供了會議主持人與協商法案內容決議的關係，院長與協商內容決議的負相關性非常明顯，內容否決的法案幾乎都由院長主持。

表 11 會議主持人與法案內容決議的關係

主持人 / 法案內容決議	院長	召委	合計
內容否決	56 (94.92)	3 (5.08)	59 (100)
內容修訂	20 (23.81)	64 (76.19)	84 (100)
內容補充或文字修正	4 (11.76)	30 (88.24)	34 (100)
均照審查會決議通過	4 (7.14)	52 (92.86)	56 (100)

註：括弧內為百分比。
資料來源：作者自行整理自「立院智庫整合檢索系統」與「立法院議事及發言系統」

事實上，此種現象是由協商分級制度的落實和院長角色改變所導致。由於法案協商難易度在送交協商前就有分級，故重大爭議類法案都會直接分配給院長主持，這種法案通常不是協商破局，就是內容遭到大幅修訂。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

反觀召委主持的法案只有三筆未能達成共識，其餘在小協商階段就能完成協商。而第 8 屆的協商模式，多半是由召委先行召開協商，直到快要達成協議時再請院長出來主持協商，院長更像是擔任促成共識最後臨門一腳的角色。

第二個原因就是院長實質影響力的變化，王金平院長具有長期建立的權威和擔任「大家長」的處事風格，其跨黨派的政治影響力他人難以匹配，在黨團協商中也願意擔任調和鼎鼐的協調者。而蘇嘉全院長在協商會議中更似於超然的議事主持人，不介入法案內容與協調爭議，只強調議事規則與程序進行，此種「超然」也被認爲有利於多數黨議程安排。此種情況在訪談中也得到證實：

「確實這兩屆的院長（第 9 屆與第 10 屆）本身對於議事的嫻熟，跟這些立法的沿革，都不是太熟悉。當然就會是，他就淪爲一個主持，主持程序上主持，而不是實質上的協調，這個部分，我覺得王金平還是有相當的經驗啦。」（立法委員 D，民進黨）

「民進黨當院長跟以前國民黨不太一樣，他們很少讓步，原因很深層啦。第一個跟院長的風格有關，第二個跟政黨風格啦。…而且他們過半，我不用跟你妥協我也會過，這個是前提啦。再來要不要妥協，只是讓它順一點，給你順一點，到最後還是過，我還不如不要妥協，堅持我原來的理想跟價值。…國民黨以前勒，跟政黨作風有關，國民黨比較希望和諧，是不是來妥協一下，你要的得不到一百分，得六十分七十分好不好。…當只要有民進黨佔領主席臺，王院長是不可能去開會的，他不會拿著雨傘，人家保護著念條文，很少，非常少。現在的話是天天這樣。」（立法委員 A，國民黨）

「議長他的風格影響非常的大，回應到我們制度上的問題：議長如何在議事程序當中維持中立性，就會變成是一件很重要的事。那蘇嘉全在做這件事的時候，他有一定程度的努力，但是你如果去看黨團協商的現場，你有時會搞不清楚主席是蘇嘉全還是柯建銘。」（立法委員 C，時代力量）

臺灣大學學術期刊資料庫

從訪談可以得知，院長對協商會議的影響不若以往，新院長不再「介入」協商，或像前任院長拉攏雙方的距離以達成共識，反而更爲重視議事是否按照規則進行，角色明顯從「協調者」變成「主持人」。有別於前幾屆的協商模式，第 9 屆黨團協商主持人與協商的決議成敗相關性是協商法案分級機制的結果。綜觀來說，第 9 屆院長行事風格的轉變導致協商制度運作朝著「程序與表決普遍性」發展，院長幾乎能按照一定的議事程序處理法案，人爲因素減少，以往影響法案協商成敗甚深的「院長因素」，在第 9 屆已經難以觀測。

伍、黨團協商制度變遷分析

綜合上述經驗資料的整理，可以發現在第 9 屆黨團協商在實際運作上有了很大的改變。黨團協商的使用頻率上，第 9 屆與第 8 屆相仿，達二讀提案有過半比例送交黨團協商。然而，若以兩屆的三讀提案數、有無經過黨團協商、黨團協商之結論相比，可以發現第 9 屆黨團協商對提案審議的重要性增加（完成三讀提案有超過六成經過協商），協商審議效率增加（經協商未完成三讀提案數極少），且協商結論不再影響法案進度（協商失敗無法成爲法案進度的阻礙）。更進一步對第 9 屆審查會版本法案分析，可以發現法案協商分級制度完善，也由於分級制度的建立和院長角色的變化，第 9 屆立法院中黨團協商制度運作的可預測性增加，對法案進度的處理以一致且穩定的模式進行，協商對法案內容的影響力仍十分顯著。

有別於過去幾屆協商通過率低落、協商結果對法案進度影響充滿不確定性、院長影響協商結果等現象，從制度化角度來看，第 9 屆黨團協商制度化程度明顯提高。而究竟爲什麼第 9 屆會出現如此變化？主要原因有三：(1) 立院政黨生態改變：民進黨第一次取得單一過半，作爲優勢者，顯然無意遵守以往協商慣例，並欲建立新的協商模式。(2) 院長易主：新舊院長在議事嫻熟、政治能量、協商能力、法案沿革知識上都有落差。並且，院長行事風格也造成影響，蘇嘉全院長在就職演講與協商會議中強調實行「委員會中心主義」（蘇嘉全，2016），並表示無法接受一再協商卻無結論的議案，更爲重視程序規則是否準確執行。(3) 小黨的促進：時代力量黨團曾多

臺灣人文與科技博碩士資料庫

次在會議中對於協商的不確定性表達不滿，這無疑促進了整體協商規則的改變（立法院，2016；2019）。

如同 Panebianco (1988: 56) 所指出，高度制度化可能帶來制度彈性的減少，第 9 屆黨團協商這種制度深化的現象就對協商的實質作用有類似影響。由於協商本身就是多方參與、充滿不確定性和人爲反覆談判議價的機制，再者，多數黨願意在協商中退讓的前提是畏懼少數黨或小黨用非正式手段杯葛議事。當多數黨無懼於此，且在黨團協商的制度化增強的條件下，相對來說就是協商彈性盡失，協商的實質功用受到質疑。少數黨與小黨對這種協商實質效用愈來愈不滿，協商不順也難以向院長求助，無法在協商中取得成績。

> 「黨團協商從 2016 年以來就只是一個過場的程序，它並沒有眞正進行所謂的協商，我所參與的至少完全沒有採納我們在野黨所主張的，都不被採納，不被採納他講好聽的就是保留，保留就是表決，表決就是你的意見被完全否決。…第 8 屆就少數黨有些意見，法案就停在那裡，結果論來看，就是杯葛成功。」（立法委員 B，國民黨）

> 「王院長那個時候表決的比較少…不同的政黨看法不同，以前長期都是國民黨過半，（民進黨）表決不會贏，王院長也覺得說你們表決不會贏，那我也不需要用到表決，因爲那個時候國民黨執政比較多…有些基本價值，當然我們民進黨覺得說這個價值不同，就要表決啊！…價值就是少數服從多數麻！如果說以正名來講，那我們現在民進黨覺得民意認爲是可以正名的，所以國民黨跟我們意見不一樣你就是要表決...我們體察的是民意，所以我們覺得表決會贏之外，也會獲得人民的認同。」（立法委員 E，民進黨）

由於行使表決的普遍性，這讓少數黨與小黨法案議價能力減少，也無法杯葛法案，多數黨更不會在協商中輕易退讓。這無疑根本改變了黨團協商歷久以來的協商文化。黨團協商之所以成爲立法院長期用來處理朝野衝突和防止體制外杯葛的發生，實質上更是靠著不可量化的「協商藝術」，裡頭包含各政黨對法案妥協、議價和交換條件，且退讓的分寸必須受到各政黨領導人與支持者的認可，方可達成共識。這時一位懂得拿捏各黨團取捨

臺灣大學圖書館

且洞悉政治權衡的院長就十分關鍵，同時院長也竭力防止重大議事紛爭的發生，如此方能維持協商機制順利運作，盛杏湲與黃士豪（2017）就指出，「王金平因爲避免少數黨或是小黨的議事杯葛，即便在協商破裂的情況下，仍避免使用記名表決，來作爲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。」而隨著第 9 屆立法院新的政治生態開展，新科院長對協商影響力不如前任，同時多數黨也無懼少數黨與小黨的議事杯葛。很明顯地，以往黨團協商中常出現的各退一步的協商模式或是協商破局就擱置法案情形不復存在，取而代之的是院會表決，多數黨的法案版本能輕鬆在表決中獲勝，此種制度變遷明顯有利於多數黨。

陸、黨團協商實質影響委員會決議的模式

黨團協商作爲一個以黨團爲協商單位平臺，就是以政黨作爲決策的主體，以處理高度政治性爭議法案，與委員會所建立的專業自主的審查有不同的功能取向。從上述整理資料可以得知，第 9 屆立法院有超過六成（143 筆）審查會法案在黨團協商中屬於內容否決和內容修訂，顯見黨團協商對法案內容具有可觀的實質影響。然而，什麼樣的法案使得黨團有修改委員會決議的動機？嚴格來說，在複雜的法案協商過程中，任何修改委員會決議的意圖是難以精準劃分的，這可能是屬於黨團代表的心證，只有協商當事人才能明白。但我們仍可藉由法案主題性質與政治行爲者的行動做出分類標準，透過協商會議記錄分析，可以歸納出三種協商模式，從最強烈到較輕微區分爲：意識形態對抗、政黨政治競爭、專業認知分歧。

一、意識形態對抗

政黨間意識形態導致黨團協商更改委員會決議十分普遍，這種分歧通常無涉法案專業性或是技術性問題，關乎政黨長期採取的立場和根本的意識形態，在議題上屬於零和競爭。一旦法案牽扯臺灣政治傳統意識形態，諸如國族認同、歷史正義、憲政體制、兩岸關係、對主權的詮釋等等，協商會議中就會升級成藍綠聯盟的對抗。以第 9 屆爲例，民進黨與時代力量組成的多數聯盟和國民黨與親民黨形成的少數聯盟，意識形態的衝突多發

臺灣大學圖書館學術期刊資料庫

生在聯盟與聯盟之間。第 9 屆會期的意識形態對抗較爲經典的案例有：《促進轉型正義條例》草案、《考試院組織法》部分條文修正草案、《國家人權博物館組織法》草案、《廢止蒙藏委員會組織法》、《二二八事件處理及賠償條例》第 2 條及第 8 條條文修正草案等。

此種意識形態的對立是臺灣國會法案中最難以解決的衝突，在任何程序上都是沒有辦法達成共識，在委員會審查階段，幾乎也是需要透過表決才能將法案離開委員會，或是遭到反對黨委員消極抵抗。這種模式在第 9 屆的黨團協商中幾乎只能走向協商破局，黨團代表不但對於法案的立法精神各執一詞難有交集，法條的用字遣詞也錙銖必較，在毫無建立共識的可能性下，實質否定委員會的審查決議就是唯一的結果。此類法案的最終解決方案就是到院會投票，以表決來決定法案生死。少數黨因人數劣勢，通常就是以黨團協商來表達自身立場，拖延法案時間。

值得一提的是，《國民體育法》修正草案本來是爭議不大的法案，算是少見的朝野共識，但其中一條觸及意識形態，就導致法案需要經過院會表決才能三讀通過，也成爲多數聯盟分裂的例外。在委員會審議通過的版本，法案內容是以「國家奧會」取代了以往的「中華奧會」，這涉及到敏感的國家稱謂的問題。在黨團協商中，時代力量堅持依照委員會版本使用國家奧會一詞，而民進黨、國民黨、親民黨則一致認爲無必要在此法案中做泛政治化決議，以免傷及運動員未來參加國際賽事的權益。由此可見意識形態的分歧將導致黨團有強烈動機去修改審查會版本的法案。

二、政黨政治競爭

民主體制下，政黨最大的目的就是爲了贏得執政權，藉此達成其政治理念、利益和目標。爲了尋求人民的支持，政黨透過競爭贏得選舉，例如推出具有魅力的候選人、允諾推動改革、開政策支票等等。而執政黨爲了要兌現選舉承諾，或爲維護自身優勢，或爲促進國家社會之進步，都會推出影響社會層面廣大的改革法案，或是改變政黨競爭的爭議法案。在野黨則會扮演監督制衡的角色，因此衝突常發生在這類重點法案上。這種法案普遍受到社會大眾關注，在新聞版面佔有一席之地，屬於重大法案。政黨無不希望藉此增加政治聲量，打擊對手，因此立法過程中角力甚深，有較

臺灣大學政治學研究所博士論文

多政治操作。這種法案的特點是，通常黨團都會持有各自特定立場，彼此競爭議題主導權，在協商會議中分歧通常是以黨團爲單位。除立法精神不一以外，常伴有政治攻防的較勁，也就是法案泛政治化的可能性很高。黨團意見分歧雖然不像意識形態的對抗這麼絕對，但仍是伴隨著劇烈的衝突，也是多半在委員會就難以取得共識。

這種分歧模式幾乎在各類法案皆有，民生相關的法案像是《勞動基準法》部分條文修正草案、《前瞻基礎建設特別條例》草案，而涉及政黨競爭像是選舉制度與黨派利益等，如《地方制度法》第 44 條及第 46 條條文修正草案、《農田水利會組織通則》第 23 條、第 35 條及第 40 條條文修正草案。社會重大關注法案如酒駕、兒虐等《中華民國刑法》部分條文修正草案。比起意識形態類型的衝突，此類法案內容仍有較高比例可以取得妥協，透過黨團協商，涉及專業部分的多數法條最終可以得到共識，少數爭議法條就留至院會表決處理，作爲黨團對政策表態的立場。

三、專業認知分歧

在立法過程，爭執時常發生在對法律想像的不一致，立法強度應該是循序漸進還是一步到位？立法精神應該部分妥協還是寸步不讓？法律的執行面是合乎常理還是將會窒礙難行？新法是否與舊法有衝突或是重疊？委員專業領域不同造成的法律認知差異？這些都需要嚴謹的立法審查才能取得共識。因專業認知分歧而修改委員會版本的情況，依照行爲者的不同，可以區分成兩種模式：

(一) 黨團代表的分歧：黨團代表會延續委員會保留的法條進行協商，透過行政機關的建議和彼此妥協達成最終的決議。如果法案涵蓋範圍太廣，又涉多重領域或先進議題，很容易造成委員以及官員彼此專業認知不一而難以達到共識，這種高度複雜法案常造成委員會大量保留法條或是黨團協商大幅修改，許多法條的修正與否都徘徊在專業見解不一或是跨領域之間的釐清，顯現的是專業意見的拉鋸、執行層面的探討與法律概念的融合。經典案例如《產業創新條例》部分條文修正草案，其不但涉及新的產業概念，還有一連串稅制與產業獎懲規定的理清。《金融科技創新實驗條例》草案更是一例，最後的爭議點只在於外

臺灣人文與醫療期刊資訊網

部委員的比例設計。

(二) 行政機關的建議:行政機關透過黨團協商建議委員修改決議,這是非常普遍的現象。換言之,許多修改審查會法案的動機是來自於行政機關。當法案涉及多個相關部會協力運作,需要更多的時間與資源才能完成,委員會與協商會議的冷凍期,就是行政機關統一見解和思考周延的寶貴時間。不僅如此,委員會決議之後,行政官員發現有執行上的困難或是法條修改前後的適用性問題,就可以利用黨團協商將法案再次提出討論。此類案例非常多,例如:《立法院組織法》第 3 條及第 5 條條文修正草案、《廢棄物清理法》部分條文修正草案。

以往對於黨團協商的關注皆著重在黨團之間,鮮少有研究論及行政機關在黨團協商的角色。在法律規範上,行政部門僅是列席說明,並未有實質影響立法的權力。然而透過檢視會議紀錄,委員之間的專業意見爭執固然存在,但來自行政機關建議與關切的最爲常見。行政機關的影響可以提升法案完整性,也有可能趁機將之全盤否決。有時行政機關會聯手多數黨黨團,讓法案在黨團協商期間胎死腹中,或是喪失某些重要的立法精神,當然這種情形只會發生在一致政府的時候。這種現象除了從會議記錄觀察出來以外,在訪談中也得到證實:

「我們委員會有共識,審查會的結果出委員會,但那時候就是說要送協商。有時候往往在協商的場合,行政部門,怎麼說,尤其是首長,他們有一些其他的考量,不管說基於政治因素的考量或什麼的,他們通常會在協商現場就推翻審查會的建議。一種是行政機關在協商會場提出他們另外的更好的修法建議,他們講更好的,事實上就是推翻審查會的建議。那另外一種是,我了解行政部會他們會事先私底下跟執政黨溝通,然後請執政黨丟行政的東西出來,(讓大家)感覺不是行政部門要推翻審查會的報告,而是執政黨有意見,這兩種方式都有。」(立法委員 B,國民黨)

「之前在司法委員會有提一個案子,叫做《反跟蹤騷擾法》,…我們沒有法律規範跟蹤行爲,國外已經都有了…,那時候委員會審查通過了,行政機關都有來委員會備詢,警察嘛、法務部嘛、警政署,那時候他們都還滿建議的,說不錯,大家都審得很認眞,

臺灣大學圖書館期刊資料庫

結果去到黨團協商後，突然我們警政署說反對，不行，這個法律我們沒辦法接受。他們就給執政黨壓力…，這案子就胎死腹中。」（立法委員 A，國民黨）

「消防員權益促進會，他們對於在火場的退避權，就是什麼時候可以不要進去救火，因爲進去救火很多消防弟兄因此而死傷，那以及對於火災，事後發生事故的責任，事後要調查的時候的調查權。最核心是這兩個問題。幾乎少數黨的立法委員，包括國民黨、我們、跟親民黨，基本上都支持消防員權益促進會的提議。…但是呢，在執政團隊裡面，行政部門強烈反對，就是消防署的，死都不答應，執政黨立委也有壓力，因爲他們面對那麼多消防弟兄，而且社會上支持聲量很大，結果他們就用，搞到後來用黨團協商的時候用騙的。…吵到後來呢，因爲民進黨不想在這件事情上面表態，他們不想要踩行政部門，很明確地說贊成行政部門的看法，因爲會得罪消防員麻，但是他們又不願意把它寫得很清楚，因爲他們骨子裡面，是希望支持消防署的看法。結果就透過這樣一個荒謬的程序把它模糊化。…你去看那次的修消防法的修正過以後的立法理由，他的理由竟然只剩下照黨團協商結論通過，完全沒理由了，完全沒理由的狀態，從實際上面角度來講，就如同給消防署他們要的，然後那段黨團協商再討論折衝的過程，最後獲得的結論，全部被吞噬掉了。」（立法委員 C，時代力量）

「其實本來行政官員就有不同的意見，那也很正常。因爲修法要考慮到完整性，…坦白講，立法院立法委員對於所有的行政，不見得懂得比行政官員還多，所以彼此參考一些意見都很正常，本來行政官員覺得你思考不足就要提出，或者是，立法委員覺得你思考不足也要提出，大家就在一個公開的平臺討論。…你要能說服黨團，是用說服的，不是黨團聽行政的，是行政聽黨團的意見，黨團來參考，參考以後每個黨團都有不同的意見，大家來綜合一個比較恰當的版本。」（立法委員 E，民進黨）

無論是法案內容分析還是委員深度訪談，我們都可以發現行政官員在黨團協商扮演難以忽視的角色，這是在協商資料未透明化之時難以觀測到的。由於行政官員在協商會議中對法案有實質影響力，卻沒有相關制度規範，法定地位僅爲列席討論，並不是如委員會般的備詢。因此，官員可以

臺灣大學圖書館期刊資料庫

選擇避答或是草率回答，委員也難以要求，這形成立法機制上的模糊地帶。這意味黨團協商不僅侷限於政黨之間，還涉及行政與立法的角力，鑑於行政官員未受到黨團協商中的相關法律規範，確實是有立法權受到限縮之嫌。

柒、結論

黨團協商自法制化以來一直是臺灣立法上的重要程序，其歷經兩次國會改革，以及長時間累積的行爲經驗，已經逐步建立穩定的運作模式。過去由於資料開放過於稀少，協商過程猶如政治決策黑盒子，不爲外人所知，遭致不少批評。而第 9 屆立法院發生政黨結構和立法環境的重大改變，不但民進黨首次單一過半，立法院長也首次爲民進黨委員來擔任，不僅如此，協商議事資料也初度公布，立法院網站不但提供即時轉播，也有完整的會議記錄，這提供了一個很好的觀察指標。

本研究是以制度化的觀點來評析第 9 屆黨團協商的制度變化。第 9 屆黨團協商發生了再制度化的制度變遷，制度化程度明顯提高，經過黨團協商的議事程序已趨向通則化處理，鮮少有法案擱置的情形。並且，協商會議開始以法案爭議程度進行分級，大協商由院長主持，是促進政黨對高度政治性或高爭議性質法案展開對話，並尋求可能的解套。小協商則是召委主持，主要是延續委員會審查的功能。此種分級制度與法案協商結果一致，由院長主持的大協商建立共識難度高，法案通常都需進入院會表決才有結果。另外，院長的角色明顯與前任不同，更似注重程序進行的會議主持人，議程處理均按照既定制度行使，協商若超過一定時間內未能達成共識，法案幾乎都會被送進院會表決。

另一個衍伸的意涵是，雖然黨團協商被認爲有協調政治爭議的功能，這在第 9 屆看來只是一種過場的程序，這是由於協商機制的制度化程度增高，使得協商的彈性減少。因爲協商破局就會進入院會表決，少數黨和小黨在程序上無法杯葛法案，也無法在院會投票打敗多數黨，這造成第 9 屆後期朝野對立日益惡化。從經驗資料來看，少數黨與小黨已經難以在協商中得利，在訪談中也可以證實，少數黨與小黨的黨團幹部對於黨團協商的實質協商效力產生質疑。協商後的表決結果可以看出，少數黨與小黨的表

臺灣大學政治學系

決成功僅存在於與多數黨同一立場的時候，這些法案最終三讀可被認爲皆屬多數黨的意志。整體來說，第 9 屆黨團協商再制度化後的實際運作幾乎只見多數優勢，少數黨與小黨的立場僅能透過表決反對。本文對第 9 屆黨團協商制度運作的結論明顯與盛杏湲與黃士豪（2017）和Huang (2019)對第 8 屆黨團協商的研究結果不同，這是因爲觀察屆期的不同，第 8 屆是國民黨爲多數黨且擁有過半席次，也顯示黨團協商跨屆的制度運作上很可能仍未趨於穩定。另外，單就兩屆的比較顯示黨團協商的制度變遷與立法院長的正式與非正式權力限縮有很大的相關性，黨團協商制度運作的轉變究竟是由本身機制的制度化所產生還是因爲院長易主導致的權力縮減，爲本文的研究限制，值得後續觀察。

在修改委員會版本法案的動機上，法案若涉及臺灣傳統意識形態議題，協商沒有建立共識的可能，藍綠陣營對於修改法案的看法是完全相斥的，在修法與不修法兩個極端上對抗。而在影響社會層面較廣或是改變政治競爭等重大法案中，各黨團都會採取特定立場，儘管分歧存在但仍有機會取得法案的大部分共識。這類型法案通常可以靠協商完成絕大多數法條，但其中少部分法條因部分政黨堅持特定立場，很有可能仍須送至院會表決。最後是委員與委員之間或是行政與立法之間產生的專業認知分歧，這種法案政治化較低，對於整體立法精神較無分歧，爭議點通常來自對單一法條的認知差異或是專業知識不對等，需要召開黨團協商做進一步釐清，多數法案能在協商中決議均照審查會版本通過。這三種動機依照法案的性質與涉及內容區分，是黨團協商會議修改委員會版本的主要原因。本文呈現第 9 屆黨團協商機制的制度變遷，除了從第 8 屆與第 9 屆提案作爲比較的依據，也從審查會版本法案檢驗，這更加細膩地處理黨團協商對法案的影響以及觀察其制度變化，研究結果顯示第 9 屆立法院明顯是黨團協商機制運作的分水嶺。

參考書目

一、中文部分

王健壯，2013，〈王金平的奇談怪論〉，天下雜誌獨立評論網頁，https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/45/article/857，2021/7/18。Wang, Jian-zhuang.

臺灣大學政治學系期刊資料庫

2013. “Wang Jin-pyng de qitan quailun” [Jin-pyng Wang’s Strange Talks]. in https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/45/article/857. Latest update 18 July 2021.

王業立，2001，〈國會中的政黨與黨團協商－民主政治的基石還是障礙？〉，《當代》，171: 78-85。Wang, Yeh-lih. 2001. “Guohui zhong de zhengdang yu dangtuan xieshang- minzhu zhengzhi de jishi haishi zhangai” [The Parties and Party Negotiation Mechanism in Parliament- the Cornerstone or the Obstacle of Democracy?]. *Con-Temporary Monthly* 171: 78-85.

王業立，2002a，〈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》，臺北：元照出版公司，頁 331-349。Wang, Yeh-lih. 2002a. “Zaizao xianzheng yunzuo de lixiang huanjing- xuanju zhidu, guohui yunzuo yu zhengdang xieshang jizhi de gaige chuyi” [Reinventing An Ideal Environment for Constitutional Practices: Ideas to Reform Electoral System, Legislative Process and Party Negotiation Mechanism].” In *Xinshiji xinxianzheng yantaohui lunwenji* [*Proceeding of a Conference on New Era and New Constitution*], ed. Chen, Long-zhi. Taipei: Angle, 331-349.

王業立，2002b，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，86: 82-97。Wang, Yeh-lih. 2002b. “Guohuizhong de zhengdang juese yu dangtuan yunzuo” [The Role of Party and the Operation of Party Caucus in Parliament]. *The Taiwan Law Review* 86: 82-97.

立法院，2016，〈立法院第 9 屆第 1 會期黨團協商會議紀錄〉，《立法院公報》，105(30): 459-470。Legislative Yuan. 2016. “Lifayuan dijiujie diyi huiqi dangtuan xieshang huiyi jilu” [The First Session of the 9th Legislative Yuan Party Negotiation Mechanism Meeting Minutes]. *The Legislative Yuan Gazette* 105(30): 459-470.

立法院，2019，〈立法院第 9 屆第 7 會期黨團協商會議紀錄〉，《立法院公報》，108(46): 547-556。Legislative Yuan. 2019. “Lifayuan dijiujie diqi huiqi dangtuan xieshang huiyi jilu” [The Seventh Session of the 9th Legislative Yuan Party Negotiation Mechanism Meeting Minutes]. *The Legislative Yuan Gazette* 108(46): 547-556.

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 & Yuan-yu Cheng. 2014. “Lifayuan dangtuan xieshang: shaoshu baling duoshu yihuoshi duoshu

臺灣大學學術期刊資料庫

zhuchang youshi" [The Party Negotiation Mechanism in the Legislative Yuan: Minority Dominance or Majority Strength?]. *Taiwanese Journal of Political Science* 62: 155-194.

邱顯智，2015，〈國會改革十問〉，時代力量官方網站，https://reurl.cc/Z77q5g，2021/07/18。Chiu, Hsien-chih. 2015. "Guohui gaige shiwen" [Ten Questions About Parliament Reform]. in https://reurl.cc/Z77q5g. Latest update 18 July 2021.

盛杏湲、黃士豪，2017，〈黨團協商機制：從制度化觀點分析〉，《東吳政治學報》，35: 37-92。Sheng, Shing-yuan & Shih-hao Huang. 2017. "Dangtuan xieshang jizhi: cong zhiduhua guandian fenxi" [Party Negotiation Mechanism: An Analysis through the Lens of Institutionalization]. *Soochow Journal of Political Science* 35: 37-92.

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。Chen, Shu-fang. 2002. "Guohui gaige wefa shish chengxiao yu jiantao" [The Effect and Review of Parliamentary Reform in Taiwan]. *The Taiwan Law Review* 85: 26-41.

陳璟民，2019，〈民眾黨明公布不分區，蔡壁如：推動刪除黨團協商制度〉，自由時報電子報，https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2977763，2021/07/18。Chen, Jing-min. 2019. "Minzhongdang ming gongbu bufenqu, Cai Bi-Ru: tuidong shanchu dangtuan xieshang zhidu" [Taiwan People's Party will Announce Party List Tomorrow, Bi-Ru Cai: Promote the Abrogation of Party Negotiation Mechanism]. in https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2977763. Latest update 18 July 2021.

黃秀端，2002，〈國會的效能升級－談兩波立法院之改革〉，《新世紀智庫論壇》，17: 42-56。Hawang, Shiow-duan. 2002. "Guohui de xiaoneng shengji – tang liangbo lifayuan zhi gaige" [Parliamentary Effectiveness Upgrade – on Two Legislative Reforms]. *New Century Thinktank Forum* 17: 42-56.

黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，7(2): 3-49。Hawang, Shiow-duan. 2003. "Shaoshu zhengfu zai guohui de kunjing" [The Predicament of Minority Government in the Legislative Yuan]. *Taiwan Political Science Review* 7(2): 3-49.

黃秀端、何嵩婷，2007，〈黨團協商與國會立法：第 5 屆立法院的分析〉，《政治科學論叢》，34: 1-44。Hawang, Shiow-duan & Song-ting Ho. 2007. "Dantuan

臺灣人學數位期刊資料庫

xieshang yu guohui lifa: diwujie lifayuan de fenxi" [Party Causes Negotiation and Legislation Process: Analysis of the Fifth Legislative Body in Taiwan]. *Taiwanese Journal of Political Science* 34: 1-44.

楊婉瑩，2002，〈立法院委員會的決策角色：以第 3 屆立法院爲例〉，《問題與研究》，41(4): 83-113。Yang, Wan-ying. 2002. "Lifayuan weiyuanhui de juece juese: yi disanjie lifayuan weili" [The role of the committee in the Legislative Decision-making process: the Third Term Legislative Yuan]. *Wenti Yu Yanjiu* 41(4): 83-113.

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 & Tsai-wei Chen. 2004. "Guohui gaige fengchaoxia dangtuan xieshang zhidu zhi zhuanbian yu pinggu" [The Transformation and Evaluation of the Inter-Party Negotiation System After the Congressional Reforms]. *Soochow Journal of Political Science* 19: 111-150.

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. "Minjindang lifayuan dangtuan zuzhi wenti zhi yanjiu" [A Study of the Organization of the DPP's Party Group in the Legislative Yuan]. *Taiwanese Journal of Political Science* 25: 135-166.

蕭怡靖，2014，〈從政黨情感溫度計解析台灣民眾的政治極化〉，《選舉研究》，21(2): 1-42。Hsiao, Yi-ching. 2014. "Cong zhengdang qinggan wenduji jiexi Taiwan minzhong de zhengzhi jihua" [Political Polarization in Taiwan: An Analysis on Mass Feeling Thermometer toward Political Parties]. *Journal of Electoral Studies* 21(2): 1-42.

蘇嘉全，2016，〈把國會還給人民〉，中央社，https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201602015020.aspx，2021/07/18。Su, Jia-chyuan. 2016. "Ba guohui huange renmin" [Parliament should be Returned to the People]. in https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201602015020.aspx. Latest update 18 July 2021.

二、西文部分

Barber, M. J. & N. McCarty. 2015. "Causes and Consequences of Polarization." In *Solutions to Political Polarization in America*, ed. Nathaniel Persily. Cambridge: Cambridge University Press, 15-58.

Bendix, W. 2016. "Bypassing Congressional Committees: Parties, Panel Rosters, and Deliberative Processes." *Legislative Studies Quarterly* 41(3): 687-714.

臺灣大學博碩士論文期刊資料庫

Binder, S. A. & F. E. Lee. 2015. “Making Deals in Congress.” In *Solutions to Political Polarization in America*, ed. Nathaniel Persily. Cambridge: Cambridge University Press, 240-261.

Camino, O. & I. Mauricio. 2013. “Legislative Institutionalization: Historical Origins and Analytical Framework.” *Estudios Políticos* 42: 180-195.

Casper, G. 1978. “The Committee System of the United States Congress.” *The American Journal of Comparative Law* 26(1): 359-375.

Cox, G. W. & M. D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U. S. House of Representatives.* Cambridge: Cambridge University Press.

Cox, G. W. & M. D. McCubbins. 2007. *Legislative Leviathan: Party Government in the House.* Berkeley: University of California Press.

Curry, J. M. & F. E. Lee. 2019. “Non-Party Government: Bipartisan Lawmaking and Party Power in Congress.” *Perspectives on Politics* 17(1): 47-65.

Curry, J. M. 2019. “Knowledge, Expertise, and Committee Power in the Contemporary Congress.” *Legislative Studies Quarterly* 44(2): 203-237.

Devins, N. 2011. “Party Polarization and Congressional Committee Consideration of Constitutional Questions.” *Northwestern University Law Review* 105 (2): 737-788.

Dix, R. H. 1992. “Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties.” *Comparative Political Studies* 24(4): 488-511.

Dodd, L. C. 1977. “Congress and the Quest for Power.” In *Congress Reconsidered*, eds. Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer. Washington: CQ Press, 269-307.

Elving, R. D. 1995. *Conflict and Compromise: How Congress Makes the Law.* New York: Simon & Schuster.

Frantzich, S. E. & S. E. Schier. 1995. *Congress: Games and Strategies.* Dubuque: Brown & Benchmark.

Heitshusen, V. 2015. “The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative.” in https://www.everycrsreport.com/files/20151112_97-780_2008ca8ef8cc3fefe8088a36d9e020ec07463ada.pdf. Latest update 18 July 2021.

Hinckley, B. 1988. *Stability and Change in Congress.* New York: Harper and Row.

Huang, S. H. 2019. “How Formal Parliamentary Negotiation Affects Policy-Making: Evidence from Taiwan.” *Parliamentary Affairs* 72(3): 702-723.

Hulse, C. & A. Nagourney. 2010. “Senate G.O.P. Leader Finds Weapon in Unity.”

臺灣大學學術期刊資料庫

New York Times March 16, sec. A13.

Huntington, S. P. 1968. *Political Order in Changing Societies.* New Haven: Yale University Press.

Judge, D. 2003. "Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?" *Government and Opposition* 38 (4): 497-516.

Keohane, R. O. 1989. *International institutions and State Power: Essays in International Relations Theory.* Boulder: Westview Press.

Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* Boston: Little, Brown.

Krehbiel, K. 1991. *Information and Legislative Organization.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Levitsky, S. 1998. "Institutionalization and Peronism: The Concept, the Case and the Case for Unpacking the Concept." *Party Politics* 4(1): 77-92.

Lipset, S. M. & S. Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives.* New York: Free Press.

Loewenberg, G. & S. C. Patterson. 1979. *Comparing Legislatures.* Boston: Little, Brown.

Mayhew, D. R. 2005. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-2002.* New Haven: Yale University Press.

Moskowitz, D. J., J. C. Rogowski, & J. M. Snyder. 2019. "Parsing Party Polarization in Congress." in https://scholar.harvard.edu/files/rogowski/files/npat-paper-july2019.pdf. Latest update 24 June 2021.

North, D. C. 1993. "Institutions and Credible Commitment." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149(1): 11-23.

Olson, D. M. 1994. *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View.* New York: M. E. Sharpe.

Owens, J. E. 1997. "The Return of Party Government in the US House of Representatives: Central Leadership – Committee Relations in the 104th Congress" *British Journal of Political Science* 27(2): 247-272.

Palazzolo, D. J. 1993. *The Speaker and the Budget: Leadership in the Post-Reform House of Representatives*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Panebianco, A. 1988. *Political Parties: Organization and Power.* Cambridge: Cambridge University Press.

Peters, B. G. 2019. "Empirical Institutionalism" In *Institutional Theory in Political Science*, ed. B. Guy Peters. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 103-126.

臺灣大學學術期刊資料庫

Polsby, N. W. 1968. “The Institutionalization of the U. S. House of Representatives.” *The American Political Science Review* 62(1): 144-168.

Poole, K. T. & H. Rosenthal. 2012. *Ideology & Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting.* New Jersey: Transaction Publishers.

Rao, N. 2015. “Administrative Collusion: How Delegation Diminishes the Collective Congress.” *New York University Law Review* 90(5): 1463-1526.

Rosenthal, A. 1996. “State Legislative Development: Observations from Three Perspectives.” *Legislative Studies Quarterly* 21(2): 169-198.

Schickler, E. 2005. “Institutional Development of Congress.” In *Institutions of American Democracy: the Legislative Branch*, eds. Paul J. Quirk & Sarah A. Binder. New York: Oxford University Press, 69-96.

Selznick, P. 1957. *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.

Shepsle, K. A. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House.* Chicago: University of Chicago Press.

Sinclair, B. 1999. “Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-Agent Theory and House Majority Party Leadership.” *Legislative Studies Quarterly* 24(3): 421-449.

Sinclair, B. 2005. “Parties and Leadership in the House.” In *Institutions of American Democracy: the Legislative Branch,* eds. Paul J. Quirk & Sarah A. Binder. New York: Oxford University Press, 258-288.

Sinclair, B. 2006. *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*. Norman: University of Oklahoma Press.

Smith, S. S. 2007. “The Types and Sources of Party Influence.” In *Party Influence in Congress,* ed. Steven S. Smith. St Louis: Cambridge University Press, 44-81.

Thelen, K. 2003. “How Institutions Evolve.” In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, eds. James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer. New York: Cambridge University Press, 208-240.

Theriault, S. M. 2008. *Party Polarization in Congress*. New York: Cambridge University Press.

Weingast, B. R. & W. J. Marshall. 1988. “The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, are Not Organized as Markets.” *Journal of Political Economy* 96(1): 132-163.

Wilson, W. 1885. *Congressional Government: A Study in American Politics.* Boston: Houghton, Mifflin and Company.

臺灣人文學術期刊資料庫

The Institutional Changes and Institutionalization of the Party Negotiation Mechanism in the Legislative Yuan in Taiwan*

*Ting Ting***

Abstract

The party negotiation mechanism has been a pivotal legislative procedure of the Legislative Yuan in Taiwan, and it has come to be regarded as a mechanism for improving legislative efficiency and resolving impasses between the ruling party and the opposition party. Due to the specialty of the party negotiation mechanism in legislative studies, there are few related theories and most research is limited by incomplete data. However, the situation had changed with the 9th Legislative Yuan in which the meeting minutes of the party negotiation mechanism had been opened to the public for the first time. Moreover, the political structure of Legislative Yuan changed drastically – the DPP won a legislative majority for the first time, allowing the party to appoint the legislative president – a position which had always been held by KMT legislators in the past. The questions this article aims to answer are: With the radical changes in the political structure of the legislative environment, did any formal or informal institutional transformations occur? What level of institutionalization has been achieved? What is the motivation for the caucus to modify the committee's resolutions? This article compares the legislative initiatives of the 8th and 9th Legislative Yuan, and analyzes the contents and results of bills and records of committee meetings, which act as the units of analysis in order to examine the influence of the party negotiation mechanism. We also utilize in-depth interviews with caucus leaders and committee conveners to understand the actual operation of the negotiations. In general, our findings show that the 9th Legislative Yuan was much more

* DOI:10.6166/TJPS.202106_(88).0001

** Ph.D Student, Department of Political Science, National Chengchi University.
E-mail: 108252503@nccu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

institutionalized than the 8th, that up to 90% of the bills had been successfully enacted, meaning that there was no longer a phenomenon of high rates of bills being defaulted during negotiations, as they had been in the past. Furthermore, the president of the Legislative Yuan who used to be very influential to the results of negotiations has changed into a role that doesn't intervene in the disputes but only focuses on the procedure. With the lack of the president's mediation, the breakdown of the negotiation can only move to roll call votes. This change is apparently favorable to the ruling party. With regards to the motivation of the caucus, bills of ideological confrontation and party competition likely end in negotiation deadlocks, while bills of cognitive divergence mostly finish with content modification.

Keywords: Party Negotiation Mechanism, Institutionalization, President of the Legislative Yuan, Majority Party

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫