政治科學論叢／第三十四期／民國 96 年 12 月／頁 1～44

# 黨團協商與國會立法：
## 第五屆立法院的分析

黃秀端*、何嵩婷**

## 摘　要

國會是一個合議制的機構，以多數決的方式來決定事務。在一個擁有 225 人的立法院中，不可能所有的爭議或議案都經過每一個立委的討論或同意，在遇到不同意見的時候，往往都是由政黨出面來協商，黨團協商制度因而產生。

本文要探討的問題是：黨團協商制度在立法過程中所扮演的角色與地位，什麼樣的議案比較容易交付黨團協商？哪一類的議案交付黨團協商後，比較容易完成協商與三讀？黨團協商是否可以解決國會立法衝突？

本文以第五屆立法院一讀通過後的 2,472 筆提案爲分析單位，檢驗每一筆提案的特色，以及是否某些特質的提案較容易送交黨團協商？那些特質的法案較容易完成黨團協商以及較容易三讀通過？第五屆立法院完成三讀的提案約占一讀提案的 38%。其中逕付二讀、黨團提案、政治及兩岸類、由高度忙碌的委員會審查及有對案的提案，送交黨團協商的機會比較高。

逕付二讀、有對案、政府提案、政府制度與政府組織類、經濟及財政類、政治及兩岸類、教育及文化類的提案較容易送交協商，也較容易完成協商。而高度忙碌委員會審查的提案，雖然容易送交協商但不容易達成協商結論。

---

* 東吳大學政治學系教授，E-mail:sowd@scu.edu.tw。
** 國科會專任研究助理，E-mail: songting@scu.edu.tw。
收稿日期：95 年 12 月 13 日；通過日期：96 年 11 月 6 日

臺灣大學學術期刊資料庫

另外，有對案、政府提案容易完成三讀。交付高度忙碌的委員會審查之提案比較不容易完成三讀，且屬於經濟及財政與教育及文化類的提案相較於社會福利及環保類的提案而言，也是比較不容易完成三讀。

衝突的解決必須要協調的政黨都願意各退一步，相互妥協，方有可能。送到黨團協商的議案相對而言是衝突較高的法案，其中一部分可以在黨團協商中解決，但也有一半的法案無法解決，顯然衝突仍大無法獲得共識。然而一旦可以完成協商，三讀通過的機會就很高。是故在討論立法院的議事過程時，黨團協商制度是不可以忽視的一環。

關鍵詞：黨團協商、提案機關、對案、逕付二讀、三讀

臺灣大學學術期刊資料庫

# 壹、研究動機與問題

立法院爲我國最高的立法機關，代表人民行使立法權，所有的法律案、預算案都須經一讀會、委員會審查、二讀會、三讀會等過程，方能通過。在此審查過程中，很多的議案都會遭到立委們運用各種手段來杯葛或阻擾，最後造成立法成果不彰的現象。自第三屆立法院起，開始推動國會改革，期望透過制度的設計，來減少議案在審查過程中遭遇不當的杯葛與阻礙，其中「黨團協商制度的法制化」就是因應此種需求而生的。然而黨團協商制度運作的結果卻產生了很多負面的批評，例如：密室政治、國會亂源、綁樁等等（王業立，2002：82；陳嘉宏，2001；魏士凱，2002）。

如果黨團協商制度是如此的不堪，爲什麼還可以運作到現在呢？如果它只是一個分贓政治的保護傘或甚至是國會的亂源，爲什麼雖經歷了兩次國會改革它依舊沒有被廢除？可見黨團協商制度雖然爲眾人所詬病，但是可以存活到今天一定有其存在的價值與必要性，是其他制度所無法取代的。黨團協商制度對於國會立法究竟有什麼樣的影響？黨團協商制度在國會立法的過程中究竟扮演什麼樣的角色？

在第五屆立法院中，委員會擁有是否將法案交付協商權力，換句話說，相較於所有經由委員會審查完畢的法案都需交付協商的第四屆立法院，第五屆立法院並不是所有的法案都需交付黨團協商。職是之故，什麼樣的法案比較容易被送到黨團協商呢？而這些法案一旦通過黨團協商之後，是否比較容易完成三讀？並且，黨團協商是否真能解決衝突、促進國會議事的運作？

# 貳、臺灣黨團協商制度之發展與相關研究

## 一、臺灣立法院黨團協商制度的發展

本文所指的黨團協商是指依立法院職權行使法第十二章中所規範之「黨團協商」。黨團協商會議由院長、副院長及各黨團負責人或黨鞭出席

臺灣大學學術期刊資料庫

參加，並由院長主持會議。在該法中對於黨團協商種類、協商代表、協商時機、協商效力皆做了規定。所謂黨團，依立法院組織法第三十三條規定，是指有 6 人以上的政黨或於立法委員選舉得票比率達 5% 以上之政黨皆可組成黨團。未能組成黨團之政黨或無黨籍之委員，得加入其他黨團，或合組 6 人以上之政團。政團則準用有關黨團之規定。

臺灣黨團協商制度的發展，大抵上是依附立法院中政黨席次的分配與政治生態的分布情況（劉淑惠、廖益興，1999）。在資深立委退職後到第二屆第六會期被稱爲「摸索階段」時期，該時期由於在野黨的力量逐漸強大，執政的國民黨不再能夠用一黨的力量來促使法案的通過，所以，開始利用朝野協商機制使議事順利進行。

自第三屆第三會期起，經院長劉松藩先生的要求，法案經委員會審查完畢後，送交二讀會之前，都必須先經黨團協商（盛杏湲，2001a：82），自此之後黨團協商變成是法案審查的一環，故第三屆立法院爲協商制度之「發展階段」。

民國八十六年修憲後，第四屆立法委員總額增加爲 225 人，爲了因應此重大變革，在第三屆立法院即將結束前通過「國會改革五法」。在此次修法中，黨團地位正式合法化，並明定黨團協商的對象、時機、程序及協商結論之效力，[1] 故第四屆立法院爲黨團協商制度的「法制化階段」。自此幾乎所有議案（92.1%）在二讀會討論之前皆送交黨團協商。

但是，第四屆黨團協商制度運作的結果，產生朝野協商宛如「太上程序委員會」，不但可以分派朝野黨團主持協商法案，亦可經由協商來抽換或排定院會議程（劉淑惠、廖益興，1999），或是成爲密室分贓的保護傘，其權力已凌駕於委員會甚至於院會之上等問題（王業立，2001、2002）。所以，二〇〇二年一月十五日立法院再度進行第二波國會改革。

第二次的改革有很大的一部分是針對黨團協商制度而做的修改。與第一次改革最大的不同是，規定委員會有權決定是否要將審畢的議案交付黨團協商或直接進入二讀會程序（謝芙美，2002：119）；如果要改變委員會所做的決定，除非以黨團整體提出異議，否則需要 20 人以上連署或附議。

[1] 立法院職權行使法訂定黨團協商專章。

臺灣大學學術期刊資料庫

相較於第四屆立法院，第五屆立法院送經黨團協商的比例確實是大幅減少，根據本文之統計，減少的比例從 92.1% 降到 22.1%。

其次規定協商代表有一名必須是原委員會審查委員，以避免黨團協商的代表和審查委員完全沒有重疊，使委員會審查的專業意見有機會納入黨團協商的考量中（謝芙美，2002：120）。同時，黨團人數門檻由 6 人提高爲 8 人。

最後是有關黨團協商之期限：於立法院職權行使法第七十一之一條明定，如果議案自交黨團協商超過四個月仍舊無法達成共識的話，就要交由院會處理，以避免法案完全被冷凍，遲遲沒有協商結果（黃秀端，2002：52）。

對於第二次國會改革結果仍有很多人不滿意，[2] 但是在黨團協商方面，至少從過去第四屆的過度泛濫，修正爲在委員會或院會同意下方能行使的權力，使得委員會的專業與黨團協商取得某種程度之平衡（楊婉瑩、陳采葳，2004：138-139）。

## 二、黨團協商之相關研究

隨著立法院在國內政治舞台扮演的角色越來越重要，以及自第三屆立法院起，黨團協商即在國會決策過程中扮演關鍵性的角色，有關黨團協商制度的研究也越來越受到學者的重視，研究的面向包括黨團協商制度的發展與運作的優缺點、跨國的比較及各種改革之建言等。

### ㈠黨團協商制度的發展與實際運作

學者對於黨團協商制度的發展分期基本上大同小異，除了前面提到的劉淑惠、廖益興（1999）所劃分的「摸索階段」、「發展階段」與「法制化階段」三個時期外，吳坤鴻（2000）根據歷屆立委選舉結果與立院朝野互動之大事紀，亦將黨團協商機制分成三個時期，分別爲「摸索階段」、「型塑階段」與「法制化階段」。吳坤鴻並發現隨著政黨比例的消長，不

[2] 對於第二波國會改革學者批評的意見仍多，因篇幅有限，在此不討論，請參看陳采葳（2003）、楊婉瑩、陳采葳（2004）、林瑞雯（2002）。

臺灣大學學術期刊資料庫

同階段之黨團協商模式、協商種類、協商代表、協商時機、協商效力、以及影響因素皆不同。從早期的非正式、參與協商人士不受限制、以及協商結果不具效力到今天越來越法制化，且協商結果有一定的效力。

在觀察二〇〇〇年總統選舉後產生的少數政府以及第五屆立法院席次的改變後，侯世傑（2003）將黨團協商制度的發展由三個階段延伸成五個階段，亦即加上第四屆第四會期到第六會期之少數執政混亂階段以及第五屆的藍綠對抗階段。少數執政混亂階段之黨團協商呈現抗爭多與妥協少之情況，改選後的藍綠對抗階段則呈現抗爭多與妥協多之情況。不過這些研究都偏向對整個制度發展的描述，並沒有做更進一步的分析。

有別於對制度發展的敘述，另外有些研究則傾向於分析黨團協商實際運作情況。林瑞雯（2002）從歷史的觀點和體制環境的脈絡，並切入立法院委員會及黨團協商制度的功能與運作後發現，黨團協商制度不但弱化委員會審查的功能，也弱化二讀會的功能。由於議案經協商獲得共識之後，需要各黨團所指派之代表簽名，所以黨團協商也會阻礙議案審議之時程。也因爲組成黨團門檻過低，只要一個由少數人組成之政團或黨團代表在協商後不願簽字，就可以以此作爲威脅勒索的籌碼，杯葛所有的議案。最後，協商的過程不公開，協商代表未貫徹利益迴避的原則等，都是黨團協商主要的問題。

楊婉瑩、陳采葳（2004）及陳采葳（2003）對立法院第四屆及第五屆第一、第二會期通過的法案的協商記錄及院會通過之議案作內容分析之後發現：第五屆的委員會擁有決定是否將草案送交黨團協商的權力，因此送交黨團協商的法案大幅降至 28.3%。不過一旦議案送交協商後，有 78.85% 的法案遭到修正，其中有 68.3% 的議案都受到實質的修改，委員會的專業意見並未受尊重。換言之，雖然委員會可以決定法案是否送交協商，但是法案只要一送交協商，黨團協商還是對法案有相當程度的影響力。

另外，陳采葳（2003）更進一步發現受訪的立委們多認爲黨團協商制度有助於國會中的政黨合作，減少法案在審議過程中遭遇杯葛、適度化解國會僵局、進而提升議事效率，而且多數國會助理也有相同的看法。

侯世傑（2003）詳細的分析了立法院黨團協商的法律基礎、各政黨有關黨團協商的內規，他也發現黨團協商制度雖然在促進議事和諧、提升議

臺灣大學學術期刊資料庫

事效率及解決議事紛爭上有幫助，但是黨團協商多半僅由黨鞭參與，一般成員除有利害關係或爲委員會成員經由黨團指派外，幾乎沒有參與協商的機會，因此易形成寡頭領導之現象。其次，由於協商門檻過低，所以協商容易爲小黨所綁架。第三，協商過程的不透明容易導致密室政治的形成。第四，黨團協商制度會壓縮委員會的專業功能。第五，協商制度也易成爲立法院中席次居於弱勢的執政黨保護其政策與議案的手段。

### ㈡比較他國協商制度

在跨國比較上，魏秋佩（1997）分別觀察英、美、日三國的國會黨團制度的沿革，再根據各國國會內、外的特性，來討論這些特質對國會黨團制度的影響。此外，她也探討各國國會黨團制度的起源及功能，以了解黨團制度在民主政治中的地位。最後並以這些國家的國會黨團運作方式，作爲我國黨團制度發展的借鏡。

游雨鈴（2000）藉由德國的國會黨團的形成與發展、法制上的問題以及黨團的經驗，來爲我國的黨團協商制度的建立提供一個基礎和可能性。作者發現我國的立法院組織法與立法院職權行使法及其他相關法規，其內容都偏重於黨團成立之要件，但在可以做什麼行爲、可以行使什麼職權，與對於黨團的法律性質都隻字未提。因此，作者建議：一、應建立類似德國的黨團財務補助制度，不但可以防止黨團因過度依賴政黨而喪失其獨立性，以及仰賴捐款而產生的風險，還可以促進各黨間的平等，使黨團間不因經費來源之懸殊而造成地位之不平等。二、應確保黨團的獨立性，以法律規範黨團內部決議的形成，以符合民主的原則，防止黨團淪爲政黨執行政策運作之工具；另外也必須保障議員在黨團內部紀律約束之下，其憲法職權不受侵害。

吳坤鴻（2000）分析英、美、日、德等國的黨團制度運作的經驗，發現這四個國家由於政治文化與憲政體制都不同，所以無論是黨團的運作或是委員會制度，運作起來還是略有差異。但這些經驗應該可以提供我國建立公平化、效能化及優質化的政黨協商互動制度一些啓發。

臺灣大學學術期刊資料庫

### ㈢對黨團協商制度改革的建言

最後，諸多學者企圖對我國黨團協商制度提出建言（魏秋佩，1997；吳坤鴻，2000；林瑞雯，2002；侯世傑，2003；陳采葳，2003），他們提出的建言不外乎下列幾點：

在選舉制度上，應改成單一選區兩票制，使黨紀加強，黨團的運作可以順利進行。另外，各政黨從事協商之前，要先凝聚內部共識，朝野各黨也應擬定一套協商規範，營造良性的互動關係（魏秋佩，1997）。

建立專業的委員會制度，以提升法案的品質，減少法案依賴協商方式通過，並配合選舉制度的改革和陽光法案及利益迴避法的落實（吳坤鴻，2000；陳采葳，2003）。

在黨團協商制度方面，大家都認爲應提高黨團門檻，協商時也應落實利益迴避原則，加強黨團的紀律，協商代表必須全員出席，即使協商過程無法透明公開，也應重點紀錄協商結論及法條修正意旨，並應授權協商代表簽署協商結論（林瑞雯，2002；陳采葳，2003）。

以上的論文有一些共同的特色，他們多半以先進國家，如英、美、日、德等國的國會黨團制度的運作方式，作爲我國黨團制度改善的借鏡（魏秋佩，1997；吳坤鴻，2000；林瑞雯，2002；游雨鈴，2000；侯世傑，2003）。另一方面，他們也多從制度面著手，比較兩次的國會改革前後黨團協商制度運作之差異（林瑞雯，2002；陳采葳，2003）或討論黨團協商制度發展的過程（劉淑惠、廖益興，1999；吳坤鴻，2000；侯世傑，2003）。此外，少數研究使用問卷調查或深入訪談的方式，以了解黨團協商實際運作的情況（吳坤鴻，2000；侯世傑，2003；陳采葳，2003）。當然，幾乎每一位研究者也爲黨團協商制度提出一些改革意見。

這些作品中只有陳采葳（2003）對於議案送交黨團協商之比例與被修正之程度做較有系統之量化分析。但是，該篇論文只有觀察三讀通過的法案，並未更進一步討論沒有完成三讀的議案。依目前黨團協商的制度來看，委員會可以決定法案是否交付協商，因此送入協商的議案都是政黨之間具有歧見或沒有共識的。當然送入協商的議案，不見得都會完成協商，有一些法案可能在協商時破裂，就可以想像其分歧性之高、政黨對抗之嚴重。

臺灣大學學術期刊資料庫

所以那些沒有完成三讀的議案，往往才是各政黨競爭與對抗之所在，才是政黨意見高度分歧與衝突之處，因此，有必要進一步探討這些沒有完成協商的草案，並分析這些草案的性質，方能洞悉黨團協商對國會立法之影響力。

總而言之，僅是觀察歷史的沿革、制度的運作差異或只檢驗順利三讀通過的法案並無法完全瞭解黨團協商制度對國會立法的影響。換言之，除了通過的法案之外，應該要觀察那些未經黨團協商就可以通過法案的特性，以及分析那些送到協商卻依舊無法順利通過的議案，並且比較哪些類別的法案易被卡在黨團協商中，或哪些類別的法案送入黨團協商之後比較容易順利進行二、三讀，這些差異是什麼原因造成的？和法案的類別有關？還是和提案的機關有關？或是還有其他的因素？如果將這些因素都控制住之後，才可以判斷黨團協商制度是否真的對國會立法有影響，這也是本文想要努力的方向。

## 參、黨團協商與衝突解決

國會議員在立法過程中必須在很短的時間內決定相當多的法案，甚至經常是在缺乏充分資訊的情況下做的。而且每一位國會議員會有不同的甚至是衝突的目標與資訊。不管他們的目標或資訊充分的程度爲何，每一個人在最後投票的決定上都只擁有一票。在此種狀況下，議會可能會因衝突而失控，特別是有爭議性的議題。在各種勢力角逐與衝突下，最常見的結果可能是僵局，一事無成。政黨在此時便扮演相當吃重之角色。

在合議制的國會中，如果沒有政黨的協調，議會政治會混亂而無效，同時，如果沒有政黨，責任政治也無法落實（盛杏湲，2001b：165-166）。Schattschneider (1942: 1) 指出，政黨的興起是現代政府的主要特色之一，政黨在政府中扮演關鍵的角色，尤其是在民主體制之下，如果沒有政黨，民主政治將是難以想像。

政黨對於國會議員之所以會有強烈的影響力，主要是奠基於兩個前提（Kiewiet and McCubbins, 1991；Cox and McCubbins, 1993）：第一，國會議員都希望藉由政黨的勝利來爲他們爭取更多的資源。第二，國會議員的

臺灣大學學術期刊資料庫

選舉也深受政黨的標籤影響，政黨是否可以落實政綱政策也關係到議員的選情。在另外一方面，黨團也會透過施以獎懲的方式來約束國會議員，對忠誠的國會議員給予獎賞，因此國會議員往往會接受黨團的動員，以維護他們政黨的集體利益和實踐政黨的議程。

既然政黨在國會的角色非常重要，不同的政黨會在國會內設置政黨黨團。Harold J. Laski (1947: 56) 指出：「現代國家干預的事務日漸增加，議會中的事務也日漸增加，爲使議會在必要的時限內完成立法工作，則需要一個更有組織的政黨」。

在我國，民國七十六年二月當民進黨第一次進入國會時便成立民進黨黨團，然而立法院黨團的法律地位主要來自國會改革五法，而司法院大法官的釋憲案則更進一步確立黨團之地位（鄭明德，2001：95）。在立法院組織法中，規定立法委員依其所屬政黨參加黨團，無黨籍之委員，得加入其他黨團，或合組政團，並給與黨團辦公室（第三十三條）。在立法院職權行使法中，除了給予黨團協商法制的地位之外（第六十八條到七十四條），也賦予黨團在議事進行中的種種權力，包括各黨黨團可以協商決定開議日（第二條）、黨團在院會中的質詢先於個人質詢（第十八條）。在立法院議事規則中，則賦予黨團協商有權決定具有時效性之臨時提案（第九條）及提案權（第五十九條）。

另外，司法院大法官在釋字第四三五號解釋文中認爲立法委員言論免責權的範圍包括在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行爲，如院內黨團協商、公聽會之發言等均屬應予保障之事項。釋字第四九九號解釋的協同意見書中，曾提及黨團運作之效力，表示藉由黨團之運作與監督，在採行記名投票時，確使黨員之投票行爲易於受到控制。

由以上觀之，立法院黨團的法制基礎、地位和權力，在歷經國會改革和大法官的相關解釋之後，已經算是相當完備，儼然成爲立法院議事運作中不可或缺的一個重要機制。

一般民主國家的國會，不免有衝突產生。衝突（conflict）指的是一種歷程，在此種歷程中，「甲有意影響乙或阻礙乙追求利益或達成目標」（陳建光，2000：57）。組織衝突係指組織中成員個人內在間、成員與成員間、

臺灣大學學術期刊資料庫

成員與組織次級系統間、組織次級系統彼此間及組織團體與外在團體間，彼此之目標、利益需求、期望及價值不一致，而在互動歷程中發生競爭或敵對的行爲（曾燦金，1994：152）。廖達琪（1996：142；1997：59）認爲，我國國會內衝突的兩造多半涉及執政黨及在野黨的立場，這些事件的因素不僅是個人層面的，而有結構性或整體性的問題。衝突的原因可能是資源調配上之不信任、意識形態之不協調、內部之間的鬥爭傾軋與利害衝突、對地位層次的拒絕[3] 等（廖達琪，1996：142-143；1997：59-64；郭祥瑞，2004：148）。

在一般民主國家的國會中，組成的議員的地位都是平等的，不似企業的金字塔型結構，所以處理衝突的方式也會和企業不同，但爲了議事的運作，仍然有議長或黨鞭制度的設置，使之成爲議會的管理階層（廖達琪，1996：144；1997：65-66）。另外就是有黨團協商的機制，無論是成文或不成文、是檯面上或檯面下，都是作爲政黨之間調停衝突或談判的一個平台（任德厚，2001：337-338）。

協商（negotiation）指的是：「衝突之兩造，爲了解決某些事情，雙方面對面溝通、討論，並互相讓步或妥協的行動或過程」。Lucian Pye (1982: 4-5) 認爲，「談判協商的過程就是把雙方的利益極大化，使得各方最終都有利可圖的舉動，然而談判過程很容易引起猜疑，導致各個競爭者你爭我奪」。

民進黨於立法院成立民主進步黨立法院黨團之後便開始對當時立法院不合理的結構進行各種衝撞、抗爭與杯葛。對於原先以老立委爲主且接近橡皮圖章的立法院是一大衝擊。爲因應此種衝突，開始有了黨團協商。

但是政黨之間爲什麼要進行協商呢？就政治行爲者的動機而言，不同政黨之立法委員，追求連任與政治影響力的目標是不分軒輊的，因此在面臨選民的需求時，自然必須有所回應。選民當然不願意看到只會對抗卻無法通過任何法案的國會，所以在民眾的壓力下，政黨還是會試圖協商，尋求解決問題的方法。此乃爲何每次在會期快結束前，立法院都要挑燈夜戰，猛趕業績，就是不願落得一事無成的批評。

---

[3] 對地位層次的拒絕指的是多數黨黨團畏懼失勢，故對少數黨黨團猜忌防範；少數黨黨團不甘屈服於下風，常常以抗爭來突顯少數之影響性。

臺灣大學學術期刊資料庫

另外，立法院的政治生態亦可能影響協商的意願，當執政黨席次遠多於在野黨時，如第一屆與第二屆立法院還是國民黨獨大時，當時國民黨單獨行動無須其他政黨支持便可完成立法，就無須太仰賴黨團協商。然而在第五屆立法院，雙方實力旗鼓相當，而執政黨的席次又略居於下風時，政黨之間協商之必要性便增加。略佔優勢的反對黨之所以願意協商是因爲他們也不願意背負讓整個國家機器停擺之惡名。第四屆最後一會期立委選舉時，一段「在怎麼野蠻」的文宣，執政黨將衝突的成本轉嫁給反對黨，更使得立法委員有所顧忌。學者 Kernell (1991) 認爲分立政府會製造制度性衝突，因此法案的通過必須依賴結構性的協商交易來達成，在台灣分立政府下的立法院更需仰賴協商，因此黨團協商的存在是爲解決立法院的衝突、促進議事效率的。各政黨雖然各有其政策目標與選民的支持，然而政策目標中有重疊亦有互斥之處，因此便有協商與討論之空間。雖然立法院如何進行黨團協商是我們看不到的，但至少可以從運作的成果來看其是否緩和或解決議事的衝突。

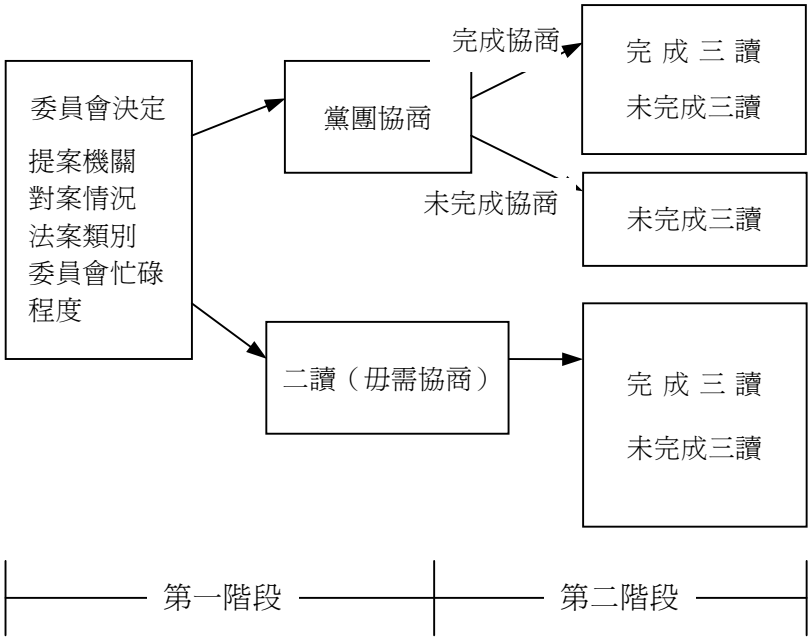
## 肆、研究方法

本研究主要將焦點放在第五屆立法院（二〇〇二年二月一日至二〇〇五年一月三十一日）。第五屆立法院中，委員會擁有決定是否將議案交付協商的權力，相較於所有經委員會審查完畢的議案都需交付協商的第四屆，第五屆立法院送交黨團協商的議案就來得比較有變化些。因此，我們有機會探討什麼樣的議案委員會比較容易將它交付黨團協商？交付協商的法案是否較容易通過？如果黨團協商之目的在於解決衝突，我們將預期那些較具有爭議性之法案較容易送到黨團協商會議。

圖 1 爲本文的研究架構，第一階段是探討委員會決定將法案送交黨團協商的因素；第二階段再討論黨團協商完成後，法案三讀通過的狀況。法案的產生都需要先經過提案的這一關，且同樣的法案可能不只有一個提案，提案的來源可能有來自行政部門、立法委員的提案及黨團的提案。這些相關的提案往往在完成一讀之後就會被併案，送至委員會審查或直接逕付二讀或交付黨團協商。

臺灣大學學術期刊資料庫

**圖 1　研究架構圖**




資料來源：作者自行整理。

這些情況，是不是可能影響委員會將議案送至協商的決定，也就是說，不同提案來源是不是可能影響議案送交黨團協商的決定？一個有很多不同提案版本的議案是否比只有一個提案版本的法案更容易被送到黨團協商？另外，提案的類別是不是也影響著協商或不協商的因素？不同的委員會接收的提案數目也都不一樣，那麼委員會的忙碌程度是不是也影響該委員會將提案交付黨團協商的決定？最後，完成協商的提案，三讀通過的狀況又是怎樣呢？未送交協商的議案三讀通過之情況又如何？其特徵爲何？同樣是送交黨團協商的議案，又有哪些無法完成三讀？

本文以「內容分析（content analysis）」爲主要的研究方法。「內容分析」是一種將原本是文字或非量化的資料轉化成量化資料的研究方法，研究者必須先建立一些可以用來分析這些資料的類別項目（categories），然後再紀錄該筆資料中符合每一個類別項目定義的次數（Johnson et al., 2001: 256-259）。因此，內容分析是以量化的方式來呈現研究的結果，可以避免

臺灣大學學術期刊資料庫

主觀的價值分析，達到價值中立的研究效果。

本文內容分析的資料主要來源是立法院國會圖書館的「立法院法案審查系統」。[4] 在資料的處理上，首先，筆者先整理出第五屆通過一讀的提案，本文所指的提案包括法律的制定案、法律的修正案及法律的廢止案，不包括復議案及在審查的過程中被退回程序委員會的案子，共有 2,472 筆。然後再逐一追蹤這 2,472 筆提案，每一筆提案的提案機關、併案情況、逕付二讀、委員會審查、送交黨團協商及三讀的狀況（編碼請見附錄一）。由於本文在處理議案的時候，無論是哪一個環節，都是以個別的提案爲單位，以規避議案在審查過程中被併案而導致的最後三讀過的法案與當初提案單位不同的問題，故即使該提案在審查的過程中跟其他的提案合併（合併在一起的提案不見得會全部都通過，因此，在計算的時候還是以個別的提案爲單位，不是將所有併案的提案都當成是同一個案子）。在計算黨團協商或是三讀通過的情況時，還是一樣會將其視爲個別的、獨立的提案。所以，最後計算三讀通過的法案數時，會比立法院實際上所公佈的還多。[5]

舉例來說：公投法共有五個版本，分別由蔡同榮、台聯、民進黨、國民黨與親民黨、行政院所提，所以在計算提案數時就算成有五筆提案。接下去，就分別看每一筆提案的審查歷程，例如在委員會的審查上，只有蔡同榮版本有送到委員會審查，其他版本都是直接逕付二讀。之後，院會決定將這些相關的法案併案，並送交黨團協商處理，這五個提案在黨團協商的編碼上都視爲有經過協商。最後，公投法完成三讀，所以這五個提案在三讀通過的編碼上都計成完成三讀。

由於，除了參與黨團協商運作之立法委員外，其他人都無法參與協商過程，報章雜誌或立法院公報上所記載的也都是片面的第二手資料，這樣的資料並無法真正告訴我們黨團協商實際運作的情況。因此，本文將以深度訪談（intensive interview）爲輔助的研究方法，訪問幾位參與黨團協商運作的立法委員，藉由他們的經驗分享，來了解黨團協商實際運作的狀況。

深度訪談在社會科學研究中是一個很重要的研究方法。此種訪問較爲

---

4 http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/ttsweb3?@0:0:1:/disk1/lg/lgmeet3@@0.2431330078820118。

5 根據立法院國會圖書館所供公佈的數據，第五屆立法院所通過的法案共有 611 筆，本文計算的三讀通過的法案則有 950 筆。

臺灣大學學術期刊資料庫

深入，常常可以發掘很多新的問題，得到意想不到之結果與啓示。問題可以隨著受訪者之答案或反應而有所改變。對於受訪者不願意回答的問題，可以用不同的方式或從不同的角度來獲得答案，對於訪問者感到興趣的答案，可以鍥而不捨的做更深入的追蹤。同時，深入訪談強調訪問者與受訪者之間的互動關係，對於一些問題的誤解，可以當場加以澄清，以增加訪問結果之準確性（Williamson et al., 1982: 163-182）。

本文訪談的對象主要爲民進黨、國民黨、親民黨的黨團幹部與黨團助理，由於涉及受訪者的隱私權問題，所以本文以匿名的方式處理，以下爲五位受訪者之編號（請見表 1）：

**表 1　受訪者編碼表**

| 代　碼 | 受　訪　者　職　稱 |
|---|---|
| A | 民進黨籍立法委員、立法院團幹事長 |
| B | 民進黨國會黨團助理 |
| C | 國民黨籍立法委員、立法院黨團書記長 |
| D | 民進黨籍立法委員 |
| E | 親民黨籍立法委員 |

資料來源：作者自行整理。

本文處理的變數共有六個：提案機關、法案的性質、對案數、逕付二讀、委員會的忙碌程度與黨團協商。

## 一、法案的性質

盛杏湲（1997）在分析立法委員的立法行爲時，將法案區分爲：政治、社會福利、教育與溝通、經濟與財政、政府組織、司法與社會秩序及環境保護等七種議題。吳宜蓁（2001：71）對第三屆國會政黨間的立法結盟研究，依據可能的選民投票行爲模式，將議題結盟的類型分成：兩岸關係、經濟與政治三類議題。黃麗香（1999：61-63）在研究第二屆立法院政黨的立法團結時，則是參照盛杏湲的分法，但她發現在該屆國會記名投票紀錄

臺灣大學學術期刊資料庫

中，並沒有司法與社會秩序及環境保護類，但有一類值得注意，那就是「程序性議題的投票」，因此其分類是：政治性、社會福利、教育與溝通、經濟與財政、程序性、政府組織法等六類議題。陳鴻鈞（2004：21-24）在分類時也是採用盛杏湲的分法，另外加入黃麗香所提到之程序性議題，共分成八類。

本文檢視的是第五屆立法院一讀通過的提案，提案的類別會影響到該提案交付何種委員會，所以吳宜蓁的分類方式過於簡單；陳鴻鈞的分法又過於細膩。本文大致上依送交的委員會情況和法案涉及的內容將法案分成六類：與政府運作相關的歸在「政府制度與政府組織類」；涉及環保議題或送交衛生環境及社會福利委員會的就屬於「社會福利與環保類」；交付司法委員會、法制委員會和內政及民族委員會審查的法案歸在「司法與社會秩序類」；送交經濟及能源委員會、財政委員會、預算及決算委員會審查或是跟財經利益相關聯的法案就屬於「經濟與財政類」；送交外交委員會、國防委員會審查或與兩岸事務相關或是涉及意識形態的法案歸在「政治與兩岸關係類」；最後送交教育委員會審查及與資訊、廣電、媒體相關的法案則屬於「教育與文化類」。

既然黨團協商是在解決衝突與分岐的，因此本文預期，爭議性越高或是涉及利益分配的議案越容易送交協商；相反的，越是不涉及爭議、共識性越高的法案，送交協商的機會就較低。因此，涉及兩岸及政治類的法案會因爲政黨政治立場的對立，而有較多送交黨團協商的機會。且在分立政府之下，行政與立法機關爲了相互妥協，所以政府制度及政府組織類的法案也有不少機會可以送交黨團協商。最後，涉及社會福利及環保的議案，則是因爲這類的議題跟社會大眾比較切身相關，較容易得到社會大眾的關注，且政黨之間的對立低，所以交付協商的機會也相對較小。黨團協商對於衝突性較高之議案影響將會較大。

## 二、提案機關

根據我國憲法，可以行使提案權的機關有行政院[6] 和考試院；[7] 至於監

[6] 憲法第 58 條第 2 項。

臺灣大學學術期刊資料庫

察院[8] 及司法院[9] 則是在大法官釋憲之後才有提案權。而立法院的提案權則在憲法[10] 及立法院議事規則[11]、立法院職權行使法[12] 中均有規定（曾濟群，2001：76-88）。

本文將提案機關分成三類：由行政院或是行政院跟立法院以外其它的三個院一起提的案子全部歸類成「政府提案」；來自立法部門的提案，則分成「立法委員提案」和「黨團提案」。立法委員有時爲了在國會立法上有所表現或爲了選區或特殊利益，會積極提案。不過，處於分立政府狀態的行政立法關係，爲了解決立法僵局及促進朝野政黨的合作，我們預期「行政部門提案」及「黨團提案」將比「立法委員提案」更容易被送到黨團協商。

## 三、對案數

某些議題的議案，往往會得到不同立法委員或行政部門的關懷，因此，同一個「標題」的議案，有時會有很多不同的版本。這些不同的版本在進入一讀會後，往往會被合併討論。

本文預期，有併案的提案會比沒有併案的提案更容易送入黨團協商。版本越多表示該議案有比較多不同的意見，所以需要一起討論，共謀一個折衷妥協的空間，因此，這一類的提案會比沒有併案的提案更容易送入協商討論。

## 四、逕付二讀

根據立法院職權行使法第八條第二項的規定，議案在經過立法委員提議或連署之後，可以逕付二讀，跳過委員會審查或黨團協商的程序。一般來說，除非有急迫性或法案已具高度共識者，才會循此途徑完成讀會程序。

---

7 憲法第 87 條。
8 民國 41 年 5 月，大法官釋字第 3 號解釋文。
9 民國 71 年，大法官釋字第 175 號解釋文。
10 憲法第 62、63 條。
11 立法院議事規則第 8 條第 1 項。
12 立法院職權行使法第 8 條第 2 項。

臺灣大學學術期刊資料庫

逕付二讀的決定，可能是在院會中決定的，或是由黨團協商決定的，經常可以在立法院公報上看到「依黨團協商結果，將法案逕付二讀」，例如：第五屆第二會期由國民黨黨團提案的中央行政機關組織基準法草案及由行政院所提出的中正文化中心設置條例草案，都是透過這種途徑通過的。所以，逕付二讀的議案也會比較容易送交黨團協商。

## 五、委員會的忙碌程度

立法院各委員會組織法給予委員會擁有是否將審畢後的議案送交協商的決定權。怎麼樣的委員會較容易將議案交付協商？本文預期高度忙碌的委員會因爲委員會本身的事務繁忙，爲了能快速審查議案，所以將議案送黨團協商的機會較高；反之，議案數較少的委員會，因爲較無時間壓力，較能慢慢審查議案，所以將議案送入黨團協商的機會也越低。

本文以送到委員會（主審委員會）的提案數多寡來分類（表 2），提案數在 0～150 筆內爲「低度忙碌委員會」，在 151～300 筆爲「中度忙碌委員會」，而在 301 筆以上爲「高度忙碌委員會」。

**表 2　主審委員會接收的提案數**

| 委　　員　　會 | 送 入 數 目 | 類　　別 |
|---|---|---|
| 內政及民族委員會 | 340 | 高度忙碌 |
| 外交及僑務委員會 | 7 | 低度忙碌 |
| 科技及資訊委員會 | 67 | 低度忙碌 |
| 國防委員會 | 75 | 低度忙碌 |
| 經濟及能源委員會 | 213 | 中度忙碌 |
| 財政委員會 | 268 | 中度忙碌 |
| 預算及決算委員會 | 10 | 低度忙碌 |
| 教育及文化委員會 | 174 | 中度忙碌 |
| 交通委員會 | 75 | 低度忙碌 |
| 司法委員會 | 184 | 中度忙碌 |
| 法制委員會 | 478 | 高度忙碌 |
| 衛生環境及社會福利委員會 | 351 | 高度忙碌 |
| 修憲委員會 | 21 | 低度忙碌 |
| 未付委 | 209 | |
| 總　　計 | 2,472 | |

資料來源：整理自立法院國會圖書館的立法院法案審查系統。

臺灣大學學術期刊資料庫

### 六、黨團協商

第五屆立法院之後，委員會審查完畢的議案就可以直接進入二讀會，不是每一筆議案都要進入黨團協商。本文預期，送入黨團協商且有協商結果的法案因各政黨在協商之時已經有共識，應該比較容易進入二、三讀，完成立法程序。

根據以上分析，本文提出以下假設：

1. 提案機關會影響提案送至協商的機會：爲了達成朝野政黨的合作及解決僵局，所以「行政部門提案」會比「黨團提案」或是「委員提案」更容易送交協商，且容易完成三讀。
2. 對案數目會影響提案送至協商的機會，有較多提案版本的法案較容易送交協商，也容易完成三讀。
3. 逕付二讀的提案由於制度運作的關係，會比未逕付二讀的提案更容易送交黨團協商，也容易完成三讀。
4. 委員會審查的提案數也會影響是否將提案送交協商的決定，提案數越多的委員會，將提案交付協商的機會也越高；反之，提案數越少的委員會，將提案交付協商的機會也越低。且低度忙碌的委員會由於較有時間審查每一筆提案，所以提案完成三讀的機會也比較高。
5. 提案的性質也會影響送交黨團協商與否的決定，涉及政治意識形態爭議或是利益分配的提案會比較容易被送到黨團協商會議中討論，但由於議案本身的性質就不容易有共識，所以完成三讀的機會也比較低。
6. 由於黨團協商會議是各政黨代表齊聚一堂共同討論議案的內容，所以議案一旦完成協商便可以很順利地完成之後的讀會程序。

## 伍、影響法案送交黨團協商之因素

### 一、提案審查的過程

立法的第一步驟是提案，提案先送至程序委員會，以決定院會審查的

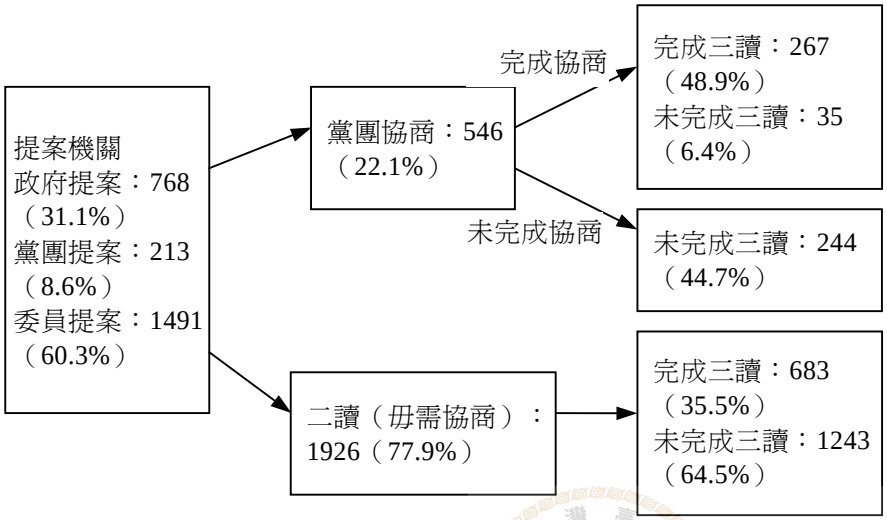
臺灣大學學術期刊資料庫

先後順序。之後在院會中進行第一讀會的審查程序。在一讀會中，主席將議案宣付朗讀後並送相關委員會審查，若有出席委員提議，40 人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。在各委員會的審查遇有爭議時，可以由主席裁決，交付協商處理。

二讀會是在討論各委員會審查完畢之議案或逕付二讀之議案。二讀會討論的時候，應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。最後便進入三讀會，在三讀會中，除發現提案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，只可以爲文字之修正。

從圖 2 可以完整的看出法案自提出至是否完成三讀的過程與通過與否之數目與比例。第五屆立法院經過一讀的提案共有 2,472 筆，其中只有 950 筆完成三讀程序，占總提案數的 38.4%。在 2,472 筆提案中，以委員提案爲最多，占所有提案的 60.3%，其次才是政府機關的提案，占 31.1%，而由黨團所提出的議案最少，只有占 8.6%。也有立委表示，立委提案多於政府提案，「可能跟在野黨團利用程序委員會上的優勢，將很多政府提案阻擋在程序委員會有關，導致很多政府的提案都無法送到一讀會」。（受訪者 A、D 有類似看法）。

**圖 2　提案是否完成黨團協商與三讀通過的比例圖**




資料來源：作者自行整理。

臺灣大學學術期刊資料庫

第五屆由於委員會有權決定是否將法案送交黨團協商，因此只有 546 筆（22.1%）的提案送交黨團協商，其餘 1,926 筆（77.9%）的提案都沒有經過黨團協商，跟第四屆九成以上的提案都送交協商的情況大不相同。受訪者 A 表示：「這些經過黨團協商的法案，大多是在審查的時候沒有共識的，如果是有共識的提案，就會直接進入二、三讀的程序，不需要經由黨團協商的過程來做協調」。受訪者 E 表示在他所熟悉的教育委員會的委員都有一共同之認知，只要在委員會能夠談妥，就不會送交協商，因爲協商者不見得具有專業性，常常會破壞委員會之決定。然而委員會並不是唯一有權決定是否將法案送交黨團協商的，在一讀會時由院會或法制局亦可以做決定。經過黨團協商的 546 筆提案中，有 425 筆（77.8%）是由委員會所做的決定，由院會決定的提案只有 121 筆，僅占 22.2%，故由委員會做的決定仍占最大多數。

但是送交黨團協商的草案還是有 244 筆（44.7%）是沒有完成協商的。完成協商的 302 個草案中，絕大多數完成三讀程序，不過依然有 35 筆（6.4%）提案雖已完成協商卻未完成三讀。經過協商而最後完成三讀的提案有 267 筆，占所有送交協商議案之 48.9%。另外，有一些拖了四個月未完成協商，直接送交二讀的，沒有一案完成三讀。至於那些未送協商的 1,926 筆提案，有高達 64.5%（1,243 筆）無法完成三讀，只有 35.5%（683 筆）的提案完成三讀。

第五屆第一會期及第四會期的大學法第四條修正草案與大學法部分條文修正草案，原本已有協商結果，但之後因國民黨黨團撤簽，導致議案無法完成三讀。另外一類完成協商卻無法完成三讀的提案是二讀及三讀的過程中無法通過表決的議案，例如：第五屆第三會期及第四會期的公司法第一百二十八條及三百十七條之三修正草案與公司法第一百五十六條修正草案等都是此類例子。

## 二、提案的特色

在瞭解整個過程之後，接下來將更詳細的來分析這些提案的特色。所有提案送到一讀會討論之後，有些相關或類似的提案會被併在一起審查。擁有 2 筆以上對案的提案占了 50.7%，最高的併案數是對中華民國刑法及

臺灣大學學術期刊資料庫

其施行法的審查，合併了 32 個提案。再來是勞工保險法及公職人員選舉罷免法，分別有 22 及 21 個提案版本。中華民國憲法增修條文修正草案有 17 筆提案，所得稅法修正草案則合併了 16 個提案，道路交通管理處罰條例也有 12 筆併案紀錄。但也有 1,218 筆（占 49.3%）提案沒有跟任何提案併案審查（請見表 3）。

**表 3　第五屆立法院提案的特色分配表**

| | 次　　數 | 百　分　比 |
|---|---|---|
| 提案機關 | | |
| 　政府提案 | 768 | 31.1 % |
| 　黨團提案 | 213 | 8.6 % |
| 　個別委員提案 | 1,491 | 60.3 % |
| 提案類別 | | |
| 　政府制度與政府組織 | 127 | 5.1 % |
| 　社會福利及環保 | 485 | 19.6 % |
| 　司法及社會秩序 | 758 | 30.7 % |
| 　經濟及財政 | 684 | 27.7 % |
| 　政治及兩岸 | 155 | 6.3 % |
| 　教育及文化 | 263 | 10.6 % |
| 委員會的忙碌程度 | | |
| 　無付委 | 209 | 8.5 % |
| 　低度忙碌委員會 | 254 | 10.3 % |
| 　中度忙碌委員會 | 840 | 34.0 % |
| 　高度忙碌委員會 | 1,169 | 47.3 % |
| 逕付二讀 | | |
| 　無 | 2,209 | 89.4 % |
| 　有 | 263 | 10.6 % |
| 對案 | | |
| 　無 | 1,218 | 49.3 % |
| 　有 | 1,254 | 50.7 % |
| 黨團協商狀況 | | |
| 　沒有送交黨團協商 | 1,926 | 77.9 % |
| 　有送交黨團協商 | 546 | 22.1 % |

資料來源：整理自立法院國會圖書館的立法院法案審查系統。

臺灣大學學術期刊資料庫

在提案的類別方面（請見表 3），以涉及司法及社會秩序類的提案比例最高，共占 30.7%；其次是涉及經濟及財政類的提案，占了 27.7%；跟政府制度及政府組織相關的提案占的比例最少，只有 5.1%，政治及兩岸類的提案也只有 6.3%。進入一讀的提案大部分都是跟民生及社會秩序或是跟金錢及利益有關的，反而涉及執政、在野黨的矛盾及有關政黨間意識形態對立的提案占少數。由於反對黨將戰場放在程序委員會，因此有可能是比較溫和、不具意識形態或黨派立場的提案，比較容易被程序委員會排入議程；相反的，那些具黨派爭議的法案，就無法順利進入讀會程序。

經過一讀會的審查之後，有將近一半（47.3%）的提案都是送交高度忙碌委員會審查，而只有 10.3% 的提案送交低度忙碌委員會審查。高度忙碌的委員會爲內政及民族委員會、法制委員會、衛生環境及社會福利委員會。比較不忙碌的委員會爲外交及僑務委員會、科技及資訊委員會、國防委員會、預算及決算委員會、交通委員會與修憲委員會（請見表 2）。另外，還有 8.5% 的提案是不需要經過委員會審查直接逕付二讀。

有些沒有經由委員會審查的法案會直接逕付二讀會審查，跳過黨團協商這一關。也有些提案在委員會審查時會被委員從委員會抽出，直接送交二讀會。這些逕付二讀的提案共有 263 筆（請見表 3），占所有提案的 10.6%；沒有逕付二讀的提案有 89.4%，占絕大多數。

在立法院的議事過程中，逕付二讀的議案分成兩類，一類是經由 40 位主委以上連署或復議而逕付二讀的議案，通常這類型的議案是屬於較不具爭議性或是只是做些許的文字修正。例如：第五屆第一會期的大學法部分條文修正草案大部分是對原法案內容加以補充，使法案內容更加地嚴謹。另外，同一會期的山坡地保育利用條例條文修正草案也是做文字上的修正或對條文內容做補充。另一種逕付二讀的情況是掌握特定優勢的政黨或是黨團協商會議，有時會爲了讓某些極具重大爭議的提案或爲了讓提案快速通過，而將議案自委員會抽出，逕付二讀，例如：第五屆第二會期由無黨聯盟所提出的原住民族教育法修正草案，爲了快速通過，無黨籍立委瓦歷斯・貝林將該法案直接從教育及文化委員會抽出逕付二讀，並交付黨團協商（台灣立報，2004）。在涉及是否開放離島設置博弈事業的離島建設條例條文修正草案上，台聯則爲了爭取無黨籍支持，向民進黨團遊說，希望

臺灣大學學術期刊資料庫

民進黨團同意用離島建設條例「換」公投法排入議程（林佳慧、倪鴻祥，2003），故這些相關的議案最後從內政及民族委員會被抽出並逕付二讀，交付黨團協商。第四會期由無黨聯盟提出的原住民族基本法草案，曾華德委員等 34 人所提之原住民族自治法草案，行政院所提之原住民族自治區法草案、原住民族發展法草案皆從內政及民族委員會抽出，並逕付二讀，交由無黨聯盟黨團負責召開朝野協商。

> 「在野黨經常用政黨的名義，利用將提案自委員會抽出的手段，強行把議案逕付表決，而這一類的法案，通常是屬於比較具爭議性質或沒有共識或是較具個人色彩的法案。這些被抽出的議案，有時候甚至沒有協商，直接拖過四個月的協商期就被用多數暴力的方式強行逕付表決；[13] 有的則是有送交協商，然後才送回院會表決」。[14]（受訪者 A）

國民黨的立委亦有類似的看法：

> 「很多時候，無黨籍委員知道自己在委員會中不具優勢地位，所以不可能利用表決的過程來讓自己推動的提案三讀通過。因此，他們在委員會中會對議案先做保留，並將議案交付黨團協商，利用這種手段做爲籌碼，以便跟行政機關協調，從中獲取利用表決時所得不到的利益，例如：原住民族基本法、原住民族發展法、原住民自治區法，都是這一類的例子」。（受訪者 C）

儘管如此，從第五屆立法院逕付二讀的狀況也可以發現，大部分的提案依舊需要經過繁雜的讀會審查程序，只有少數的提案才可以跳過其中的環節進行之後的三讀會程序。

## 三、哪一類型的議案較易送交黨團協商？

討論完提案的特色之後，接著探討具有什麼特色的提案較容易被送進

[13] 例如：三一九槍擊事件眞相調查委員會條例修正案、海峽兩岸和平促進法。
[14] 例如：通訊傳播委員會組織法。

臺灣大學學術期刊資料庫

去黨團協商會議。前面的研究架構提到本文將處理提案機關、法案的性質、對案數、逕付二讀、委員會的忙碌程度五個變數。若我們預期黨團協商有助於立法院之衝突解決，那麼較爲複雜、較具爭議的部分，將會較易送至協商。

首先，從提案機關來看（請見表 4），黨團提案最容易送交黨團協商，其次是政府機關提案，而個別立法委員的提案最不容易送交黨團協商。政黨黨團的提案常涉及政黨的意識形態，也就是所謂衝突性較高的法案，如果該提案要通過的話，較需要跟其他的政黨相互妥協折衝，故送交黨團協商的機會也較高。且因爲是分立政府的關係，爲了解決僵局或不讓議事停滯不前，所以行政部門的提案也極爲容易被送到黨團協商會議討論。第五屆第五會期由國民黨黨團提案的三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例草案與第六會期由台聯黨團提案的人民團體不當取得財產處理條例草案都是因爲涉及政黨特定立場而被送到黨團協商會議中討論。

接著再看提案是否逕付二讀的情況（請見表 4），未逕付二讀的議案有 17.5%會被送去黨團協商，其餘的 82.5% 都不會被送去協商；相反的，逕付二讀的議案有 60.8% 會被送去黨團協商。黨團協商與逕付二讀的關係之所以親密，可以說是制度因素使然。逕付二讀的議案可能是經過黨團協商決定的，如第一會期由行政院提出的社會教育法修正草案，或是由法制局決定的，如第五會期由孫大千等人提出的金融機構合併法增訂第五條之一草案。另外也可能是在院會中決定自委員會抽出，直接交付二讀會表決，如第二會期由無黨聯盟所提出的原住民族教育法修正草案，是從教育及文化委員會抽出，逕付二讀，並交付協商。

無論是哪一種情況，立法院的議事規則中，並未對逕付二讀後的程序做明文規定，所以終止審查會的動作需要跟黨團協商制度配合，以便可以協商出一個版本交付二、三讀。

從表 4 的結果顯示，提案類別與提案是否送交黨團協商的關係達到顯著水準，政治及兩岸類提案較容易送交黨團協商，其百分比爲 36.1%，其次是經濟及財政類的 26.2%。社會福利與環保類的提案比起其他類別的提案，是最不會送交黨團協商的。

黨團協商很重要的一個功能就是在處理「分配」的問題，經濟或預算

臺灣大學學術期刊資料庫

這一塊大餅要怎麼劃？分給誰？都會在黨團協商中解決，因爲唯有藉著這一個較不公開的環節，委員們才可以暢所欲言，尤其是涉及到利益分配的時候。

**表 4 是否經黨團協商與其他變數之交叉分析表**

| | 未經黨團協商 | 經黨團協商 | 總 計 | |
|---|---|---|---|---|
| 政府提案 | 562 (73.2) | 206 (26.8) | 768 | Chi-square= 49.5 df=2, *p*<.001 |
| 黨團提案 | 137 (64.3) | 76 (35.7) | 213 | |
| 個別委員提案 | 1,227 (82.3) | 264 (17.7) | 1,491 | |
| 未逕付二讀 | 1,823 (82.5) | 386 (17.5) | 2,209 | Chi-square=256.8 df=1, *p*<.001 |
| 逕付二讀 | 103 (39.2) | 160 (60.8) | 263 | |
| 政府制度與組織 | 95 (74.8) | 32 (25.2) | 127 | Chi-square=42.7 df=5, *p*<.001, N=2472 |
| 社會福利及環保 | 414 (85.4) | 71 (14.6) | 485 | |
| 司法及社會秩序 | 606 (79.9) | 152 (20.1) | 758 | |
| 經濟及財政 | 505 (73.8) | 179 (26.2) | 684 | |
| 政治及兩岸 | 99 (63.9) | 56 (36.1) | 155 | |
| 教育及文化 | 207 (78.7) | 56 (21.3) | 263 | |
| 低度忙碌委員會 | 224 (88.2) | 30 (11.8) | 254 | Chi-square=9.3 df=2, *p*<.009 N= 2263 |
| 中度忙碌委員會 | 679 (80.8) | 161 (19.2) | 840 | |
| 高度忙碌委員會 | 935 (80.0) | 234 (20.0) | 1,169 | |
| 沒有對案 | 1,036 (85.1) | 182 (14.9) | 1,218 | Chi-square=71.2 df=1, *p*<.001 |
| 有對案 | 890 (71.0) | 364 (29.0) | 1,254 | |

註：括號內爲百分比。

資料來源：整理自立法院國會圖書館的立法院法案審查系統。

政治性的提案也比較容易送交協商，只是協商背後的動機是因爲意識型態的不同或是政治立場的矛盾。如第一會期的總統副總統選舉罷免法修正草案，共有九個相關的併案，其爭議焦點爲是否可以由不同的政黨一起搭配競選總統、副總統，以及是否實施不在籍投票，其內容就牽涉到相當敏感的政黨立場。

臺灣大學學術期刊資料庫

如果該提案涉及跟人民生活息息相關的社會福利或是環境保護相關的議題，比較容易形成共識，所以較不會送交協商。就如同受訪者 C 表示：「會送到協商的法案大都是政黨之間分歧性大的法案，其他類型的法案大都在委員會中就可以解決。但是也不排除有些透過協商來綁架法案的例子，比方說，無黨籍委員就常常對預算案做出保留委員會審查，再交付協商，以便在協商中對行政部門做出威脅的舉動」。

委員會忙碌程度和黨團協商之間也具有統計上的顯著性。高度忙碌的委員會越會將提案交付黨團協商，其中有 20% 的法案送交協商；相反的，低度忙碌的委員會越不會將提案交付黨團協商，只有 11.8%。有較多提案要審查的委員會，因爲提案太多、分身乏術，所以較容易將提案交付黨團協商。而接收較少提案的委員會，則有較充裕時間可以審查，所以較不會將提案交付黨團協商。

沒有對案的提案送交黨團協商的百分比是 14.9%，有對案者送交黨團協商的百分比是 29.0%，在統計上呈現顯著水準（請見表 4）。有對案之提案表示有較多人關懷此議題，且有不同對案表示有分歧的意見，爲了整合這些分歧的意見，所以此類提案在審查過程中，被送進去黨團協商的機會就比較高。

我們接著更進一步以「黨團協商」爲依變數，來檢驗影響法案送交黨團協商之因素（請見表 5）。從整個模型來看，逕付二讀、有對案、政府提案、由高度忙碌的委員會審查及相對於社會福利與環保類的各類別法案都可能影響提案是否交付黨團協商。從自變數影響依變數勝算比之數據顯示，逕付二讀的影響力是最大的，有逕付二讀的提案送交協商相對於未送交協商的成敗比是沒逕付二讀送交協商相對於未交付協商的成敗比的 10.26 倍；其次，有對案之提案送交協商相對於未送交協商的成敗比是沒有對案的 4.51 倍；高度忙碌的委員會將提案送至協商相對於未交付協商的勝算比是低度忙碌委員會的 2.34 倍；政府提案送交協商相對於未付交協商的機會也是委員提案的 2.30 倍；最後，相較於社會福利及環保類的提案交付協商與未交付協商的勝算比而言，每一種類別的提案都比它容易送交協商，其中，經濟及財政類以及政治及兩岸類是所有類別的提案中最容易被送到黨團協商。

臺灣大學學術期刊資料庫

洛基分析的結果與前面表 4 的交叉分析結果相當一致。整體而言，逕付二讀、有對案、政府提案、交付高度忙碌的委員會審查，以及經濟及財政類、政治及兩岸類的提案比較容易交付黨團協商。例如：第一會期的人民團體法第六十六條修正草案、度量衡法第二條修正草案、國庫法第三十九修正草案與第三會期的總統副總統選舉罷免法修正草案等，是屬於這一類的法案。

反之，未逕付二讀、沒有對案、委員提案、交付低度忙碌的委員會審查或屬於社會福利及環保類的提案，比較不容易送到黨團協商。例如：第一會期的人工生殖法草案、第二會期的大量解僱勞工保護法草案、第三會期的人類胚胎及胚胎幹細胞研究保護法草案等都沒有送到黨團協商討論。

**表 5　影響議案送交黨團協商因素的洛基回歸模型**

| | B | S.E. | exp (B) |
|---|---|---|---|
| 常數 | -4.556 | .320 | |
| 逕付二讀（無逕付二讀＝0） | 2.328*** | .332 | 10.26 |
| 有對案（無對案＝0） | 1.506*** | .136 | 4.51 |
| 提案機關（委員提案＝0） | | | |
| 政府提案 | .831* | .131 | 2.30 |
| 黨團提案 | .217 | .240 | 1.24 |
| 委員會忙碌程度（低度忙碌＝0） | | | |
| 中度忙碌委員會 | .276 | .235 | 1.32 |
| 高度忙碌委員會 | .850*** | .230 | 2.34 |
| 法案類別（社會福利與環保＝0） | | | |
| 政府制度及政府組織 | 1.286*** | .293 | 3.62 |
| 司法及社會秩序 | 1.171*** | .214 | 3.23 |
| 經濟及財政 | 1.770*** | .238 | 5.87 |
| 政治及兩岸 | 1.412*** | .279 | 4.11 |
| 教育及文化 | 1.373*** | .268 | 3.95 |
| N=2472；Chi-square=300.77*** | | | |
| Pseudo R-square=0.201；Corrected prediction rate=82.1 | | | |

註：$p$*＜.05, $p$**＜.01, $p$***＜.001

資料來源：整理自立法院國會圖書館的立法院法案審查系統。

臺灣大學學術期刊資料庫

## 陸、黨團協商與議案的通過

在討論完哪一類型的提案較會送交黨團協商之後，本節將探討這些送交協商的提案命運爲何？完成協商與完成三讀的機率如何？黨團協商是否有助於衝突之解決？

在送交協商的 546 筆法案中，完成協商的有 302 筆（占 55.3%），另外有 244 筆（占 44.7%）議案並未完成協商。從表 6 的洛基分析模型可以看出送交協商後，哪些提案較容易完成協商。統計結果顯示送交中度忙碌的委員會的議案比較容易完成協商。政府提案相對於委員以及黨團提案也

**表 6　議案完成黨團協商的洛基回歸模型**

| | B | S.E. | Exp (B) |
|---|---|---|---|
| 常數 | .310 | .599 | 1.36 |
| 逕付二讀（無逕付二讀＝0） | -.312 | .402 | .73 |
| 有對案（無對案＝0） | -.164 | .281 | .85 |
| 提案機關（委員提案＝0） | | | |
| 政府提案 | .619* | .248 | 1.86 |
| 黨團提案 | .347 | .428 | 1.42 |
| 委員會的忙碌程度（低度忙碌＝0） | | | |
| 中度忙碌委員會 | 1.495** | .488 | 4.46 |
| 高度忙碌委員會 | -.567 | .429 | .57 |
| 法案類別（社會福利與環保＝0） | | | |
| 政府制度及政府組織 | .699 | .520 | 2.01 |
| 司法及社會秩序 | -.515 | .389 | .60 |
| 經濟及財政 | -1.405 | .463 | .25 |
| 政治及兩岸 | 1.226** | .521 | 3.41 |
| 教育及文化 | -.618* | .495 | .54 |
| N=546；Chi-square=66.698*** | | | |
| Pseudo R-square=0.194；Corrected prediction rate=67.5 | | | |

註：* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$

資料來源：作者整理自立法院國會圖書館的立法院法案審查系統。

臺灣大學學術期刊資料庫

比較容易完成協商。政治與兩岸類較易完成協商，而教育文化類提案卻較不易完成協商。政府提案有施政之緊迫性，亦較受媒體與民眾之關注，因此較容易完成協商是可以預期的。政治與兩岸類本來議案就較少，但是又備受矚目，黨團有較高之動機進行協商，因此完成協商之機會也較高。

完成協商的議案中，絕大多數完成三讀程序成爲正式法律，但是仍有 35 筆提案，占完成協商議案的 11.6%，並未完成三讀。其中的 18 筆提案雖完成協商卻在二讀會中被否決了。另外，有 6 筆原先有協商結果，最後國民黨決定撤簽，因此無法送交二讀會表決，其中 5 筆與大學法條文的修正有關。受訪者 E 表示大學法協商完以後，教師會對某些條文有意見，以致國民黨決定撤簽，未完成三讀。

另外，國民黨黨團提出的原住民族傳統土地回復條例草案以及楊仁福的對案，草案中要求政府編列國民生產毛額（GDP）的 1%，也就是約 1,000 億元做爲原住民自治基金及 500 億元的原住民地區建設基金，有些人擔心若把原住民問題及政策當成一個獨立的問題，而非當成國家整體問題的一部分來看待，可能會因爲沒有和其他相關的政策與建設相配合，而未能發揮最大的效益，亦有可能使這些建設對生態環境造成破壞。最後決定將該兩筆提案另外擇期處理。

衝突若要解決就必須相互妥協，爲了使議案可以順利通過，在協商的時候，各方也會做出讓步。例如，第三會期加開的臨時會協商中，由於部分親民黨籍立委擔心將新開發的計畫區土地列入證券化範圍將涉嫌圖利財團，行政院爲了使不動產證券化條例草案的最重大爭議得以突破，因此同意暫時不把土地開發案列入，最後才使該法得以通過（石秀娟等，2003）。同一會期的總統副總統選舉罷免法修正草案，朝野的爭論焦點主要是不在籍投票以及政黨跨黨派聯合競選的爭議，在委員會的時候，由於不在籍投票的問題爭議過大，所以一直沒有審查結果產生，因此，所有併案都被送到黨團協商會議中討論，最後，朝野各黨達成妥協，通過跨黨派聯合競選的條文，刪除不在籍投票的條文（李欣芳，2003）。

黨團協商雖然是要解決衝突、達成共識的，但是對有些立場過於對立的議案，黨團協商也難以發揮作用，例如政治及兩岸類的議案，雖然送進去協商的機會相當高，也有相當比例完成三讀，然而仍有些議案具有高度

臺灣大學學術期刊資料庫

意識型態爭議，即使有黨團協商制度存在，仍難獲得協商結果。此類的例子如：第四會期的兩岸人民關係條例的修正草案，原本執政黨與泛藍陣營已經協商達共識，但台聯堅決反對維持現行中國配偶 8 年居留年限即可取得身分證等相關規定；民進黨主流聯盟也表態反對維持現制，並提案要求從嚴審查中國配偶身分取得，並將取得年限延長爲 15 年，且不允許中國學校來台招生；民進黨正義連線甚至主張不發給身分證（陳鈺婷等，2003）。在各造都缺乏共識之下，最終導致協商宣告破裂。又如，原本要在臨時會討論的兩岸人民關係條例修正草案因涉及兩岸協商的複委託機制及多項開放政策，親民黨團主張列入直航時間表及大陸配偶身分問題而引發爭執，以致無法達成共識（許雅靜，2003）。

有關金融重建基金設置及管理條例修正案的部分，財政部雖然已稍微讓步，同意將基金規模由 1 兆多元縮減爲 6,800 億元，但部分親民黨籍立委質疑基金規模編列變化過大，因此，基金如何編列乃是討論焦點（許雅靜，2003）；另一方面，國民黨黨團則一再主張該法案必須與破產法、強制執行法等配套修正，以致協商破裂（石秀娟，2003）。

又，第五屆末的公營事業轉民營條例，國親兩黨在協商會議時達成公營事業移轉民營前 6 個月，須公告民營後的勞動條件且公營事業移轉民營前應先實施全民釋股，始能公開標售，以及民營化後 5 年內資遣者加發 12 個月薪資等共識。但是執政黨認爲此會造成國家財政負擔，並嚴重影響國營事業民營化時程（陳鈺婷等，2005；顧恆湛，2005），所以以不簽名的方式來抗拒協商結果。

像以上這類涉及特殊黨派立場的議案，即使交付協商，要達成共識仍然具有相當的難度。不過這並不代表黨團協商完全沒有效果。

接著，再以三讀通過爲依變數的洛基模型來檢驗影響法案三讀通過的原因（表 7 之模型 I），並進一步檢驗黨團協商在整個立法通過的過程中扮演的角色與重要性。由統計分析的結果發現，有對案、政府提案比較容易完成三讀；另外高度忙碌的委員會、經濟及財政類與教育及文化類的提案則比較不容易完成三讀。在變數的相對影響力上，有對案的提案完成三讀相對於未完成三讀的勝算比是沒對案完成三讀相對於未完成三讀的勝算比的 2.91 倍；政府提案完成三讀相對於未完成三讀的勝算比是委員提案的

臺灣大學學術期刊資料庫

**表 7　議案完成三讀的二元洛基回歸模型**

| | 模　型　I | | 模　型　II | |
|---|---|---|---|---|
| | B (S.E.) | exp (B) | B (S.E.) | exp (B) |
| 常數 | -1.082<br>（.210） | | -.972<br>(.214) | |
| 黨團協商（無協商＝0） | .213<br>(.124) | 1.24 | ----- | ----- |
| 完成黨團協商（未完成協商與未協商＝0） | ----- | ----- | 2.584***<br>(.208) | 13.25 |
| 逕付二讀<br>（無逕付二讀＝0） | -.297<br>(.318) | .74 | -.723*<br>(.367) | .49 |
| 有對案（無對案＝0） | 1.067***<br>(.106) | 2.91 | .940 ***<br>(.108) | 2.56 |
| 提案機關（委員提案＝0） | | | | |
| 政府提案 | 1.548***<br>(.113) | 4.70 | 1.495**<br>(.117) | 4.46 |
| 黨團提案 | -.012<br>(.207) | .99 | -.162<br>(.227) | .85 |
| 委員會的忙碌程度<br>（低度忙碌＝0） | | | | |
| 中度忙碌委員會 | .179<br>(.171) | 1.20 | .052<br>(.176) | 1.05 |
| 高度忙碌委員會 | -.639***<br>(.169) | .53 | -.707***<br>(.173) | .49 |
| 法案類別（社會福利與環保＝0） | | | | |
| 政府制度及組織 | -.346<br>(.241) | .71 | -.669*<br>(.262) | .51 |
| 司法及社會秩序 | -.197<br>(.150) | .82 | -.258<br>(.153) | .77 |
| 經濟及財政 | -.824***<br>(.180) | .44 | -1.001***<br>(.186) | .37 |
| 政治及兩岸 | -.213<br>(.235) | .81 | -.677*<br>(.268) | .51 |
| 教育及文化 | -.600***<br>(.204) | .55 | -.757***<br>(.212) | .47 |
| | N=2472<br>Chi-square=321.70***<br>Pseudo R-square=0.182<br>Corrected prediction rate=67.0 | | N=2472<br>Chi-square=534.12***<br>Pseudo R-square=0.289<br>Corrected prediction rate=73.0 | |

註：*爲 $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$；括號內爲 standard error。

資料來源：整理自立法院國會圖書館的立法院法案審查系統。

臺灣大學學術期刊資料庫

4.70 倍。高度忙碌的委員會完成三讀相對於未完成三讀的機會相較於低度忙碌的委員會則會減少 53%；相較於社會福利及環保類，經濟及財政類則是會減少 44%、教育及文化類則會減少 55% 完成三讀的機會。

從議案通過率來看，政府提案有 59.2% 的通過率，黨團提案有 30.5%，立委提案的通過率只有 28.8%（請見表 8）。我國在憲政運作上，還是相當地仰賴行政部門提案，行政部門往往會提所謂的優先法案，朝野政黨多半也會配合，讓這些議案可以完成三讀。但是委員提案就不如此，雖然委員

**表 8　完成三讀議案中經過黨團協商所占的次數與百分比**

| | 提案數 | 完成三讀議案數量 | 經黨團協商完成三讀次數 | 經黨團協商完成三讀之百分比 | 通過率（三讀通過數／提案數） |
|---|---|---|---|---|---|
| 提案機關 | | | | | |
| 政府提案 | 768 | 455 | 120 | 26.4 | 59.2 |
| 黨團提案 | 213 | 65 | 38 | 58.5 | 30.5 |
| 個別委員提案 | 1,491 | 430 | 109 | 25.3 | 28.8 |
| 提案類別 | | | | | |
| 政府制度與組織 | 127 | 40 | 15 | 37.5 | 31.5 |
| 社會福利及環保 | 485 | 200 | 38 | 19.0 | 41.2 |
| 司法及社會秩序 | 758 | 300 | 49 | 16.3 | 39.6 |
| 經濟及財政 | 684 | 254 | 100 | 39.4 | 37.1 |
| 政治及兩岸 | 155 | 48 | 35 | 72.9 | 31.0 |
| 教育及文化 | 263 | 108 | 30 | 27.8 | 41.1 |
| 委員會的忙碌程度 | | | | | |
| 無付委 | 209 | 144 | 78 | 54.2 | 68.9 |
| 低度忙碌委員會 | 254 | 105 | 12 | 11.4 | 41.3 |
| 中度忙碌委員會 | 840 | 330 | 94 | 28.5 | 39.3 |
| 高度忙碌委員會 | 1,169 | 371 | 83 | 22.4 | 31.7 |
| 逕付二讀 | | | | | |
| 無逕付二讀 | 2,209 | 788 | 175 | 22.2 | 35.7 |
| 逕付二讀 | 263 | 162 | 92 | 56.8 | 61.6 |
| 對案 | | | | | |
| 有對案 | 1,218 | 389 | 103 | 26.5 | 31.9 |
| 無對案 | 1,254 | 561 | 164 | 29.2 | 44.7 |

資料來源：作者整理自立法院國會圖書館的立法院法案審查系統。

臺灣大學學術期刊資料庫

也會針對行政部門的提案提出對案，但是這些對案，常因品質不佳或是因爲爭議性過大，而在委員會審查時就被擱置下來。立委提案雖然通過率最低，但是根據表 8 之數據，430 筆通過之立委提案有 74.7% 未經黨團協商，因此黨團協商對立委提案相對不重要。反之，對立較高的黨團提案最需要協商，58.5% 之黨團提案是經由協商才通過的。

在黨團協商方面，雖然符號是正的，但是卻未達統計顯著水準。不過，如將自變數中的「是否送交黨團協商」改爲「是否完成黨團協商」，從表 7 中之模型 II 可以發現「完成黨團協商」對議案的三讀完成有相當顯著的影響。完成黨團協商的議案而完成三讀相對於未完成三讀的成敗比是沒有完成黨團協商或未交付協商的議案而完成三讀相對於未完成三讀的成敗比的 13.25 倍。完成黨團協商是所有變數中影響力最強的，由此可見，一旦議案可以在協商會議中獲得結論，完成三讀的機會就非常高。

最後，我們將黨團協商與三讀通過的關係，以 2×2 的表格來表示（請見表 9），從中我們可以得到一些結論。

第一，具有某些特徵的提案，比較容易送交黨團協商，但卻不見得容易完成三讀。像是逕付二讀、送交高度忙碌的委員會審查、經濟及財政類、教育及文化類與政治及兩岸類的提案等。這些類型的法案，雖然容易送交協商，但是可能因爲議案內容的分歧性過高、經濟利益的問題談不攏或提案涉及「認同」的問題，所以在協商會議中不易達成共識或是即使有達成共識，也因爲黨團代表不願意簽字，導致沒有協商的結論產生。儘管這類的草案通過率低，但至少黨團協商提供一個讓不同政黨立委面對問題以及討論和溝通的場域，如果沒有黨團協商，衝突可能更大。

第二，有些議案容易送到黨團協商也容易完成三讀，如有對案的提案、政府提案。這些提案或是因爲有較多委員與機關的關懷，或是因爲憲政運作的因素，朝野政黨在協商會議中容易達共識，致使此類的議案較可以順利完成三讀。

第三，還有一類的議案是不容易送交黨團協商，但卻容易完成三讀。這一類的議案如社會福利及環保類比較中性的議案或送交低度忙碌的委員會審查之提案，一方面與社會大眾的生活比較切身相關，另一方面委員會有較充裕時間審查，所以完成三讀的機會也比較高。

臺灣大學學術期刊資料庫

最後的一個類型的議案是，不容易送交黨團協商，也不容易完成三讀的議案。此類議案可能由於關懷的人較少，或是議案內容的品質不佳，所以在委員會審查階段就已經被否定掉，以致該議案在審查過程中被送到黨團協商的機會也小，最後通過的機會也小。

由此，我們可以發現，送交黨團協商的提案因爲種種的因素，不一定有協商的結果產生，但是仍有 55.3% 完成協商。一旦議案可以在協商會議中得到結論，黨團協商的結果就會在立法院的議事過程中扮演一個很重要的角色。

**表 9　綜合比較表**

| | | 黨團協商 | |
|---|---|---|---|
| | | 易送交協商 | 不易送交協商 |
| 三讀 | 易完成三讀 | 有對案<br>政府提案 | 社會福利及環保類<br>低度忙碌委員會 |
| | 不易完成三讀 | 逕付二讀<br>高度忙碌委員會<br>經濟及財政類<br>教育及文化類<br>政治及兩岸類 | 無對案<br>委員提案 |

資料來源：整理自表 5～表 8。

或許黨團協商並無法解決所有的衝突，但是較具爭議性的政治類議案，未經黨團協商是難以通過的。所有此類議案完成三讀的有 72.9% 是透過協商的，僅有 27.1% 未經協商。反之，較不具爭議的社會福利與環保類的議案，即使沒有經過黨團協商，也可以順利完成三讀。完成三讀的此類議案僅有 19.0% 是透過協商的，高達 81.0% 未經協商（請見表 8）。第一會期的環境基本法、第二會期的兒童及少年福利法修正案與性騷擾防治法、第四會期的罕見疾病防治及藥物法部分條文修正案、第五會期的老人福利法第十三條修正案等，都是未經黨團協商也能順利完成三讀的例子。

臺灣大學學術期刊資料庫

# 柒、結　論

民主政治就是政黨政治，政黨在民主國家的立法過程中的角色扮演不可忽視的地位。政黨都有自己的意識型態，對國家的發展也有不同的理念，因此，政黨之間必定有衝突產生，解決衝突的一種方式即是靠談判。在我國立法院中，這樣的一個談判的機制就是黨團協商，黨團協商已經成爲政黨之間調停衝突或談判的一個平台。

國會是一個合議制的機構，以多數決的方式來決定事務，因此，唯有透過主要政黨的組織、運作、協商、妥協，國會才能順利運作。在一個擁有 225 人的立法院中，不可能所有的爭議或議案都經過每一個立委的討論或同意，在遇到不同意見的時候，往往都是由政黨出面來協商，於是黨團協商制度焉然產生。

協商制度早在國會五法開始實施之前就已經存在，一開始是各政黨在檯面下私自協商，但此種結果並不具法律約束力，之後，隨著政黨席次的消長，而經歷了不同的調整與演進，最後終於法制化，成爲一個具有拘束力的立法過程。

第五屆立法院的提案僅有 38% 完成三讀。而在 2,472 筆提案中有 22.1% 的提案送交黨團協商，其中逕付二讀、黨團提案、政治及兩岸類、由高度忙碌的委員會審查及有對案的提案，送交黨團協商的機會比較高。我們可發現這些送交協商的議案相較於未送交協商之提案，其內容往往爭議性較高，因此需要靠黨團協商來解決。

從送交協商與完成協商的二元洛基回歸模型的結果來看，逕付二讀、有對案、政府提案、政府制度與政府組織類、經濟及財政類、政治及兩岸類、教育及文化類的提案較容易送交協商，也較容易完成協商。而高度忙碌委員會審查的提案，雖然容易送交協商但不容易達成協商結論。

另外，有對案相較於無對案的議案而言較易完成三讀，政府提案比委員提案容易完成三讀。交付高度忙碌的委員會審查相較於送交低度忙碌的委員會審查的提案比較不容易完成三讀，且屬於經濟及財政與教育及文化類的提案相較於社會福利及環保類的提案而言，也比較不容易完成三讀。

臺灣大學學術期刊資料庫

根據最後二元洛基回歸分析的結果，完成黨團協商對於整個提案三讀通過的過程是有顯著性的。完成黨團協商的議案絕大多數可以完成三讀。另外，爭議性的政治類法案往往需要協商才可能通過，而不具爭議性之議案，無須協商亦能通過。

衝突的解決必須要協調的幾個政黨都願意各退一步，方有可能，若大家都堅持己見，不願妥協，當然協商就不可能有結果（Derwinski, 1984）。我們可以看到會送到黨團協商的提案相對而言是衝突較高的法案，其中一部分可以在黨團協商中解決，但也有一半的法案無法解決，顯然衝突過大以致無法獲得共識。然而一旦可以完成協商，三讀通過的機會就很高。尤其是某些特定類別的議案，像是政府提案或政治類型議案，很容易透過這樣的過程來完成三讀。回到前面所問的第三個問題，黨團協商是否能解決衝突？我們的答案是它可以解決部分衝突，如果無協商，很多政治類法案大概都無法通過，但是它並非萬靈丹。

黨團協商扮演的是政治系統中黑盒子的關鍵角色，如果要將這個制度拿掉，幾乎是不可能的。它可以作爲行政部門與立法部門之間協調的管道，以便讓他們解決爭議，政府組織或再造的議案可以三讀通過，都需要歸功於黨團協商制度的存在。如果沒有協商制度，恐怕很多這一類的議案都無法完成三讀。

最後，本研究面臨不少限制，其一爲我們所擁有的黨團協商資料相當不完整，在立法院公報中只能看到最後一次的協商結論，並沒有協商的過程。因此，究竟一次協商要耗時多久、協商的內容是什麼、協商的過程等等，我們都無法得知，因此無法對協商的效率和協商的過程或內容做一個詳盡的研究，也無法更深入了解法案內容的衝突、爭論的焦點。

其二爲各個機關提案之後，要交由程序委員會安排議程，才可以進入之後的讀會程序，因此程序委員會這一關也是各政黨相互較勁的重要關卡，提案能否送入表決，全看程序委員會的安排。程序委員會的議事紀錄取得不易，所以本文無法從「提案」之後就開始作檢驗，僅能從「一讀」程序完成之後開始做檢驗。

臺灣大學學術期刊資料庫

# 附錄一 變數編碼表

| 變數 | 編碼 | 其它 |
|---|---|---|
| 對案數 | 0：沒有併案審查<br>1：併案審查 | 併案審查指的是有兩筆以上的併案 |
| 提案機關 | 1. 行政院、司法院、考試院、監察院<br>2. 黨團或政團<br>3. 立委 | |
| 提案類別 | 1. 政府制度及政府組織<br>2. 社會福利及環保<br>3. 司法及社會秩序<br>4. 經濟及財政<br>5. 政治及兩岸<br>6. 教育及文化 | |
| 委員會忙碌程度 | 1. 低度忙碌委員會<br>2. 中度忙碌委員會<br>3. 高度忙碌委員會 | |
| 黨團協商 | 0. 沒有黨團協商<br>1. 有黨團協商 | |
| 是否由委員會送協商 | 0. 沒有協商<br>1. 由委員會送交協商<br>2. 非由委員會決定 | 交付黨團協商的情況有：<br>1. 一讀會審查時，就直接決定將議案逕付二讀且送交協商會議<br>2. 委員會審查時，由委員會主席決定<br>3. 法制局認爲無誤，直接將議案逕付二讀，且交付協商 |
| 逕付二讀 | 0. 無逕付二讀<br>1. 逕付二讀 | |
| 三讀情況 | 0. 沒完成三讀<br>1. 完成三讀<br>2. 通過廢止 | |
| 是否通過 | 0. 沒有通過<br>1. 三讀通過 | |

資料來源：作者自行整理。

臺灣大學學術期刊資料庫

# 參考書目

## 一、中文部分

王業立，2001，〈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，2002，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，86: 82-96。

台灣立報，2004，〈原民教育法 政院無盟版明併案審查〉，4/14，http://publish.lihpao.com/Aborigines/2004/04/14/04J04131/index.html。

石秀娟，2003，〈遊說財經六法 政院備妥說帖〉，自由時報，1/22，http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/jun/22/today-p3.htm。

石秀娟等，2003，〈財經六法 財政部願讓步〉，自由時報，7/4，http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/jul/4/today-p2.htm。

任德厚，2001，《政治學》，增訂五版第二刷，台北：三民書局。

李欣芳，2003，〈台商不在籍投票爭議大 藍軍喊卡〉，自由時報，6/2，http://libertyeimes.com.tw/2003/new/jun2/today-p8.htm。

吳坤鴻，2000，《我國立法院「政黨協商制度」之研究》，台中：東海大學政治學系研究所碩士論文。

吳宜蓁，2001，《國會中政黨的立法聯合—第三屆立法院的探討》，台北：政治大學政治學系研究所碩士論文。

林佳慧、倪鴻祥，2003，〈幕後／離島建設條例做籌碼 台聯要民進黨拉攏無黨籍〉，東森新聞報，6/5，http://www.ettoday.com/2003/06/05/703-1464726.htm。

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

侯世傑，2003，《我國國會黨團協商機制之研究－以立法院第二屆至第五屆第二會期爲例》，台北：國立臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文。

盛杏湲，1997，〈立法委員的立法參與：概念、本質與測量〉，《問

臺灣大學學術期刊資料庫

題與研究》，36(3): 1-25。

盛杏湲，2001a，〈立法委員正式與非正式立法參與之研究：以第三屆立法院爲例〉，《問題與研究》，40(5): 81-103。

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

許雅靜，2003，〈六大財經法案各有爭議朝野協商難度不小〉，大紀元，6/22，http://www.epochtimes.com/b5/3/6/22/n332165.htm。

郭祥瑞，2004，〈我國議會政治衝突問題與政黨協商機制之研究－以衝突管理爲觀點〉，《師大政治論叢》，2: 143-175。

陳采葳，2003，《立法院黨團協商制度對國會議事運作影響之分析（1996-2003）》，台北：銘傳大學公共事務學系研究所碩士論文。

陳建光，2000，〈淺談組織內的衝突管理〉，《技術及職業教育》，58: 57-61。

陳鈺婷等，2003，〈台聯嚴把關 攔下兩岸條例〉，自由時報，10/2，http://www.libertytimes.com/2003/new/oct/2/today-t1.htm。

陳鈺婷等，2005，〈歲入刪 1100 億 立院今表決〉，自由時報，1/20，http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jan/20/today-fo1.htm。

陳嘉宏，2001，〈不見陽光的協商機制，分贓勒索的保護傘〉，中國時報，6/3，4。

陳鴻鈞，2004，《從記名投票看台灣國會中政黨之互動：第三屆第一會期至第五屆第二會期》，台北：東吳大學政治學系研究所碩士論文。

曾濟群，2001，《國會立法與程序》，台北：台灣書店。

曾燦金，1994，〈衝突係助力乎？係阻力乎？－論衝突之正反功能及其在學校行政管理之啓示〉，《教育資料文摘》，200: 150-158。

游雨鈴，2000，《國會黨團之研究－以德國法爲中心 兼論我國立院黨團》，台北：輔仁大學法律學系研究所碩士論文。

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。

臺灣大學學術期刊資料庫

黃麗香，1999，《國會政黨的組織誘因與立法團結：以第二屆立法院爲例的探討》，台北：東吳大學政治學系研究所碩士論文。

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。

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

廖達琪，1997，《立法院衝突現象論衡》，高雄：復文。

劉淑惠、廖益興，1999，〈立法院黨團協商制度的演進與發展〉，「邁向二十一世紀的立法院－新國會、新規範、新挑戰研討會」論文（3 月 8 日），台北：國家政策研究院。

鄭明德，2001，〈論立法院黨團的法律意義與地位〉，《律師雜誌》，263: 90-98。

謝芙美，2002，〈概述國會改革五法修正重點〉，《立法院院聞》，30(4): 114-122。

魏士凱，2002，〈黨團協商採共識決，國會亂源，無爭議性法案常淪爲爭議性法案肉票，造成以小逼大現象〉，中國時報，10/4，15。

魏秋佩，1997，《國會黨團制度之研究－英、美、日三國分析》，高雄：國立中山大學政治學系碩士論文。

顧恆湛，2005，〈民營條例協商 綠營：國親版造成財政負擔〉，大紀元，1/14，http://www.epochtimes.com/b5/5/1/14/n780793.htm。

## 二、英文部分

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

Derwinski, Edward. 1984. “The Art of Negotiation within the Congress.” In *International Negotiation: Art and Science*, ed. Diane B. Bendahmane and John W. McDonald. Washington D.C.: Foreign Service Institute, U.S. Department of State, 9-14.

Johnson, Janet B. et al. 2001. *Political Science Methods*. 4th edition.

臺灣大學學術期刊資料庫

Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press.

Kernell, Samuel. 1991. “Facing an Opposition Congress: The President’s Strategic Circumstance.” In *The Politics of Divided Government*, ed. Gary W. Cox and Samuel Kernell. Boulder, CO: Westview, 87-112.

Kiewiet, D. Rederick and Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago: University of Chicago Press.

Laski, Harold J. 1947. *Parliamentary Government in England*. NY: Vikings Press.

Pye, Lucian. 1982. *Chinese Commercial Negotiating Style*. Cambridge, Mass: Oelgeschlager, Gunn & Hain.

Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Williamson, John B. et al.1982. *The Research Craft: An Introduction to Social Research Methods*. 2nd edition. Boston: Little Brown.

臺灣大學學術期刊資料庫

# Party Caucuses Negotiation and Legislation Process:

## Analysis of the Fifth Legislative Body in Taiwan

*Shiow-Duan Hawang*[*] *& Song-Ting Ho*[**]

## Abstract

In the Legislative Yuan, it is impossible for 225 legislators to make all of their decisions through a process of bargaining and compromise among independent members, unless there is some force that can mediate the conflicting interests. The political party in the Legislative Yuan seeks to provide a focus and act as a centralizing force that will permit Congress to reach meaningful decisions.

This article will focus on what kind of role a party caucus negotiation plays in the legislative process: What kinds of bills are more easily referred to a party caucus negotiation? After being referred to the party caucus negotiation, what kinds of bills are easier to pass? To what extent can the party caucus negotiation promote legislative lawmaking?

This paper will examine 2472 legislative bills proposed by different institutions or players to see if there are certain characteristics that result in some bills more easily being sent to negotiation. From those bills referred to the party caucus negotiation, what kind more easily finish the negotiation, and what kind are easier to pass?

Party bills, bills going straight to the second reading, political and cross-strait issues, bills referred to heavily busy committees, and bills with counter-proposals

* Professor, Department of Political Science, Soochow University. E-mail: sowd@scu.edu.tw.

** Research assistant. E-mail: songting@scu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

are more frequently sent to negotiation. Most of these bills are also more likely to reach agreement. However, bills referred to heavily busy committees are more easily sent to negotiation, but less likely to reach agreement.

Governmental bills, and bills with counterproposals are easier to pass. On the other hand, bills sent to highly busy committees, economic and financial issues, educational and cultural issues appear less easy to get passed.

**Keywords:** Party Caucus Negotiation, Bill Initiators, The Counterproposals, Going Straight to the Second Reading, The Third Reading

臺灣大學學術期刊資料庫