政治科學論叢／第二十五期／民國 94 年 9 月／頁 135～166

民進黨立法院黨團組織問題之研究

鄭明德*

摘　要

黨團是現代國會政治運作中，極爲重要的組織建制。我國立法院自全面改選後，黨團的地位與影響力也日益提升。本文以民進黨立法院黨團的組織問題爲中心，分別探究其形成、定位和結構變遷，發現：一、黨團的組織形成和台灣的選舉開放、立法院全面改選有關。黨團就是民進黨選票和席次實力的延續，並進而在立法院組織化的結果。二、黨團的組織定位：執政前，根據政黨發展路線、立法委員在中常會的地位、黨團組織規程的形成與黨團最高意思的形成和行使等層面觀察，在決策位階上，黨團高於中央黨部。執政後，雖然在決策地位上尚能支配中央黨部；但相對於強勢的總統和行政部門，其地位則是被政府（包括總統和行政部門）所支配。三、黨團的組織結構：最早期時，黨團的成員人數較少，組織結構較爲簡單。但後來則仿效德國的國會黨團，組織結構也逐漸走向規模化和複雜化。其次，派系共治曾是組織結構的特徵。執政後，爲進一步因應成爲國會最大黨的發展情勢，黨團主要幹部則朝資深倫理制方向發展。

關鍵詞：民進黨、黨團、立法院、國會、組織

*北台科學技術學院通識教育中心助理教授
收稿日期：93 年 12 月 10 日；通過日期：94 年 6 月 20 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

自從一九九二年立法院進行全面改選後，經過近幾年的政治發展，目前該院儼然已成爲國內最受囑目的國家機關。相對於過去扮演爲行政院及政黨政策背書的角色而被稱作「橡皮圖章」，今日立法院的重要性可謂與日俱增。

立法院的重要性既然有目共睹，那麼有能力主導立法院運作的力量便更值得重視。值得注意的是，目前在立法院的運作過程中，「黨團」（congressional party; parliamentary party group）已成爲其中最具主導地位的組織性團體與力量。[1] 不僅每位立法委員幾乎都有個別黨團的歸屬；而且黨團也累積了數年的制度基礎與運作經驗，更能主導立法院的議事進行與結果（鄭明德，2001：91；王業立，2001：79；2002：82）。

過去國內有關黨團的探究，多爲外國制度（諸如英國、美國、德國與日本）介紹或立法院黨團協商制度的分析（雷飛龍，1992；朱志宏，1995：95-114；魏秋佩，1997；游雨鈴，2000；金國柱，2003；林瑞雯，2003；侯世傑，2003；陳采葳，2003），係著重於黨團的整體制度與影響力。不過，就整體觀察，或許受限於資料的缺乏，目前學界對於當前立法院各黨團的組織與運作，則較少進行系統的觀察和研究，[2] 而這也使我們無法對個別黨團主體進行認識與理解。

現今，個別黨團主體均是其政黨的權力重心，也是法案與政策的主導者，重要性已不容忽視。有鑑於此，本文以民進黨立法院黨團爲研究個案，嘗試透過文獻探討與訪談方法，並配合西方理論據以分析該黨團的組織問題，以作爲黨團深度研究的起點。在研究重點上，主要包括黨團組織的形成、定位、結構及其變遷，而時間則涵蓋反對黨與執政黨時期。

1　所謂「黨團」，簡單的說，就是在代議機關（國會）中，由同一政黨成員所組織而成的團體。Heidar and Koole (2000: 8)。

2　完整且有系統的研究成果，國民黨立法院黨團部分有雷飛龍（1991；1994），民進黨立法院黨團部分有鄭明德（2003；2004c）。

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、黨團的組織形成與定位問題

民進黨成立於一九八六年九月二十八日，其立法院黨團則成立於一九八七年二月二日。值得注意的是，當時的政治環境仍處於戒嚴時期；在法律評價上，民進黨還是個非法政黨，而立法院的法制也不承認黨團組織的存在。

不過，早在黨外時期，隨著歷次重要選舉的參與，民進黨的政治實力已逐漸展現。在一九八〇、一九八三、一九八六年的增額立委選舉中，其得票率分別爲 13.02%、18.86% 及 24.55%，席次比率也從 15.69%、11.54% 上升到 20.37%（中央選舉委員會，1980：5-150-5-160；1983：2-142-2-153；1986：2-177-2-188），從這個角度觀察，一九八七年二月二日民進黨立法院黨團的成立，其實就是這股逐漸上升政治勢力的延續，並進而組織化的結果。

民進黨黨團剛成立時，其領導精英曾定位其組織不僅在立法院內扮演立場鮮明、不卑不亢的反對黨，更將朝著建立「影子內閣」的方向邁進。根據立法委員尤清的回憶，主要思考點是當時立法院和監察院都有類似於政黨總質詢的制度，基於反對黨監督政府施政作爲的立場，他們希望仿效並建立等同於英國、德國的反對黨影子內閣制度。[3]

基本上，這種構想是值得肯定的。尤其對於剛萌芽的反對黨而言，能有此建設性、負責的態度和目標，頗值得重視。所謂「影子內閣」（shadow cabinet），係源自於十九世紀晚期的英國。歷經百餘年的發展，此制度早已成爲英國政治制度與反對黨運作的核心。整體而言，此制度有以下優點：一、有利於培養忠誠、負責任反對黨，而不是爲反對而反對，更不是一味的破壞與阻礙，人民也有利於藉此監督。其次，藉由組織化的影子內閣（人事、政策與議題），反對黨對執政黨的制衡與監督隨時都在進行，而不是只有在選舉時。此外，反對黨與執政黨的關係並非全然敵對，而是彼此競爭。二、反對黨領導制度得以確立，反對黨內部權力結構得以凝聚，有利

[3] 立法委員尤清電話訪談，2004 年 7 月 16 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

於政黨體質與發展健全。三、若發生政黨輪替，內閣人事與政策可以藉此預測，有利於政府組成與政治穩定（閻照祥，2003：377-379；鄭明德，2004a）。

除了上述構想，必須注意的是，事實上該黨團的領導精英也務實地認知到一種情況，意即當判斷立法院未能全面改選，而國會結構處於極端不正常時，該黨除了健全黨團運作（往建立「影子內閣」的方向邁進）外，也必須輔以國會外部的群眾運動與政黨領導（姚嘉文，1988：72-74）。這種徘徊在議會路線與群眾路線的爭論，曾是黨外至民進黨創建初期，內部爭議已久的路線之爭。

所謂議會路線，可以前述尤清的影子內閣構想爲代表；而所謂群眾路線，可以黨內新潮流派系在一九八四年的一篇〈重建新的反對事業〉爲代表。該文認爲：一、國民黨是無所不在的政權，僅僅透過選舉活動，專走議會路線，勢必曠日持久，徒勞無功；而且議會根本而言不是現今台灣政治運作的重心，在議會路線上也絕難觸及政治問題的癥結，更會助長了國民黨萎異「法統」的合法性。二、以選舉公職爲唯一主導力量的反對運動，頂多只是造就了一批極易妥協、軟化、放棄理想的菁英分子，不僅容易誤導了整個運動的方向，這也是民主運動的墮落。三、唯恐議會路線瓜分了黨外原本就極其有限的政治資源，更擔憂公職掛帥阻擾了眾多仁人志士的獻身之路（新潮流，1984）。換言之，從這角度觀察，雖然民進黨已逐漸在選票與立法院席次上有所斬獲，但爲了政黨的有利發展，該黨仍必須保留直接訴諸民眾的「議會外反對運動領航員的權利」（朱高正，1987：406；聯合報，1987）。一直到一九八八年，該黨第二任黨主席姚嘉文表示，在考量該黨實力相對於國民黨而言仍處於微弱的情況下，民進黨的政治路線必須以「一個黨爲樞紐，並靈活地交叉選用議會鬥爭與街頭群運，才有利於反對運動的發展」（1988：72-73）。至此，長久以來困擾民進黨的群眾與議會的路線之爭，才漸漸宣告平息。

一九八九年一月，原「動員戡亂時期人民團體法」修正爲「人民團體法」後公布施行；五月十二日，民進黨才正式成爲合法政黨。在同年的增額立委選舉中，民進黨得票率成長爲 28.28%，獲得 21 席，佔增額立委席次（101 席）中的 20.79%（中央選舉委員會，1989：1-201-1-213）。但在面對一個仍以國民黨籍立委爲多數且不用改選的立法院，該黨一方面仍採

臺灣博碩士學術論文資料庫

取激烈的議事抗爭，另一方面則是提案要求大法官解釋第一屆中央民意代表繼續行使職權問題。最後在「第一屆資深中央民意代表自願退職條例」施行效果不彰，國民黨籍立委亦心生不滿及民怨日深的情況下（黃麗香，1999：57），司法院大法官做出釋字第二六一號解釋，表示第一屆中央民意代表職權之行使，至一九九一年十二月三十一日止。至此，立法院全面改選的時代終於來臨。

因應立法院即將到來的生態改變，一九九二年一月，立法院組織法透過修正後首次承認了黨團的法律地位，增訂第二十七條之一：「立法院對有立法委員五席以上之政黨，應公平分別設置立法院黨團辦公室，其設置辦法，由立法院定之」。在該年的年底立委選舉中，民進黨的政黨得票率爲 36.09%，獲得 50 席，佔總席次（161 席）中的 31.06%（中央選舉委員會，1992：295-321），成爲立法院中最爲重要的政黨之一。爲因應暴增的成員人數，民進黨黨團於一九九三年一月十七日，修正了舊有黨團組織規程，通過了迄今仍大體適用的「民主進步黨立法院黨團組織規程」，而該黨團的法制化工作也有了具體的成果。新黨團剛組成時，除仍強調組成「影子內閣」，朝執政之路邁進外（張寒青，1993）；其發展趨勢爲：黨團成員認爲民進黨應發展爲「內造政黨」的模式（因爲黨中常委過半數：6 人已進入黨團），進而改變原有革命、體制外政黨的體質。其次，由於立法院黨團的重要性日益增加，黨團與中央黨部的決策分際也有釐清的必要（楊汝椿，1993）。[4]

參、相關法制與理論的探討

何謂「內造政黨」？國會黨團與中央黨部的關係與地位該如何判斷？此問題可從外國法制與 Duverger 的政黨理論著手。從德國法制觀察，德國「聯邦眾議院」（Bundestag）「議事規則」（rules of procedure）第十條第一項規定：「黨團（Fraktion）乃由屬於同一政黨，或數個基於相同政治目

[4] 事實上，黨團在 1987 年 2 月成立時，便存在類似的問題。當時的黨團召集人費希平指出，黨團與黨中央的關係迄今未訂，可能必須實際運作後才能自然形成雙方的關係。聯合報（1987）。

臺灣大學學術期刊資料庫

標，且於各邦並非彼此競爭之政黨之聯邦眾議院議員，至少達到議員總額百分之五組成之團體。聯邦眾議院議員，以與本項第一句不同之方式相結合，須經聯邦眾議院同意，使得承認其爲黨團」（姚立明，1987）。此項規定，首先表示黨團的地位與權力來源爲國會法規（Saalfeld, 2000: 24-27），而非一般人所認爲的政黨內規，當然更不適用相關政黨法之規定。

其次，德國聯邦憲法法院於一九六六年在「政黨財政補助案」的判決中，亦曾提到黨團隸屬於國會，其法律定位乃是國會組織，而不是政黨（中央黨部）的分支機構。其判決中表示：黨團是聯邦眾議院之構成部分，此爲議事規則所承認，並賦予特殊之權力，其爲憲法生活不可或缺之必要組織；質言之，其爲聯邦眾議院議事活動進行之必要設置，以之控制國會議事程序並使之流暢。因此，其之所以獲得補助，乃因其屬聯邦眾議院之構成部分，而非屬政黨之一部份。固然，黨團與政黨有密切之關聯，且政黨可透過黨團及其所屬之議員，來影響國家之決定，包括最高國家機關人事之任命及國會、政府之議決，惟終究不能改變黨團與政黨非屬同一之事實（李建良，1992：92）。沿著此思考脈絡，德國學者更進一步建構黨團自外於政黨（中央黨部）的獨立地位，認爲黨章中的組織型式僅適用政黨內部而不適用於黨團，黨團對其本身組織享有完全的形成自由，而任何政黨（中央黨部）也不得公然指揮其黨團在國會中之作爲（陳耀祥，1991：191）。換言之，黨團不是政黨（中央黨部）的下屬機構，在法律定位上有其自主性。就政治運作上而言，黨團也是德國聯邦眾議院中最重要的組織，其任務包括觀察聯邦眾議院內的政治發展情勢；向聯邦眾議院提出各項議案、動議與建議；統一本黨議員的思想和行動；組織、指揮本黨議員在聯邦眾議院的活動；參與聯邦眾議院的各項事物（Sontheimer and Bleek, 1999: 10-11；顧俊禮，2001：135）。有鑑於黨團此等重要性，學者便稱德國聯邦眾議院是一個「國會黨團的國會」（parliamentary group parliament）（陳淞山，1995：137）。

理論層面，Duverger 在論及政黨起源時，將其區分爲「政黨的選舉與國會起源」（the electoral and parliamentary origin of parties）和「政黨的國會外部起源」（extra-parliamentary origins of parties）（1954：xxiv-xxxvii）。前者情況和國會權力擴大與公民權普及有密切關連。當國會的獨立性及功

臺灣大學學術期刊資料庫

能日益增加時，議員就愈需要與志同道合者結合起來一致行動（國會起源的政黨）；而當公民的投票權愈來愈普及時，國會議員則進一步希望透過選舉委員會的方式，將選民組織起來，從而使他們認識候選人並引導他們進行投票（選舉起源的政黨）。

而後者則是政黨發展的第二階段，它指的是政黨必須在未有當選議員的選區中繼續努力，而往往會導致在該黨內部產生一個有別於國會黨團的黨領導機構，形成由外部勢力（例如工會、農民組織、思潮團體、知識份子團體、退伍軍人協會、秘密會社、地下非法組織、工業或商業團體等）所孕育而成的政黨（國會外部起源的政黨）。由於 Duverger 這種區分方式主要以國會內部與國會外部作爲區分標準，因此學者便稱選舉與國會起源的政黨爲「內造政黨」（internally-created party; internally generated party），稱國會外部起源的政黨爲「外造政黨」（externally-created party；externally generated party）（林嘉誠，1992：203-204；吳文程，1996：50-51；Heidar and Koole, 2000: 16；莊富源，2003：25）。

根據上述觀點，對於選舉與國會起源/內造的政黨而言，爭奪國會席次或國會議事運作是黨的主要活動、存在理由和最高目標，而國會黨團總是擔負著極爲重要的角色，通常其成員會集體地組成黨的領導核心，不然就是在與國會黨團分離的中央黨部領導階層中，佔了很大的人數比例。相反的，對於國會外部起源/外造的政黨而言，通常是在沒有國會議員的參與下成立，認爲選舉和國會席次不過是政黨實現其政治目標所運用的手段之一，因此議員在黨內的影響力便較小。基本上，此種政黨對國會黨團或多或少都有提防與擺脫的心理，並竭力讓國會黨團聽從中央黨部領導組織的指揮（Duverger, 1954: xxxv-xxxvi）。Heidar 與 Koole 在探討這種國會黨團與中央黨部（國會外的政黨組織）的地位和關係時，稱國會黨團若能控制（control）中央黨部，是所謂的「支配、政黨取向」（dominant, party-oriented）的國會黨團；若國會黨團被中央黨部所控制，則是所謂「被支配、政黨取向」（dominanted, party-oriented）的國會黨團（2000：13）。上述國會黨團與中央黨部的地位和關係，參見表 1。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　不同政黨屬性下國會黨團與中央黨部的地位和關係

	選舉與國會起源的政黨／內造政黨	國會外部起源的政黨／外造政黨
國會黨團	高（支配）	低（被支配）
中央黨部	低（被支配）	高（支配）

資料來源：筆者整理。

現行民進黨黨章第十一條第二項規定：「本黨於各級議會設議會黨團」，不過卻對於黨中央和立法院黨團的關係則沒有明文的規定。一九八七年二月民進黨立法院黨團成立時，曾特別標榜「國會自主」；可是當此黨團章程送至中央黨部備查時，卻遭黨中央「有所質疑」而未予以備查，以致迄今都仍未完成黨團與中央黨部關係法制化的工作。一般而言，論者認爲黨團運作至今，大致與中央黨部都維持平行關係；中央黨部在法案、預算部分並不干涉黨團運作，而黨團也未違背黨綱、黨章的相關規定（宋朝欽、何榮幸、張瑞昌，1993：166）。

那麼，應該如何準確地定位國會黨團與中央黨部的地位和關係？筆者認爲，可從以下幾個方向著手：一、政黨發展路線：黨團成立初期，其領導精英雖然務實地認知到當國會結構極端不正常時，也必須輔以國會外部的群眾運動與政黨領導。但事實上，這種群眾或國會外部政黨領導的路線和主張，在一九八八年後已逐漸見平息。隨著重要選舉的頻繁舉行，[5] 政治菁英已逐漸體會到將面臨全新路線的選擇，[6] 而民進黨也順勢採取「選

[5] 台灣目前從最基層的鄉鎮市民代表到最高層的國家元首總統，都由人民直接選舉產生；而 1990 年代中差不多每一年都舉行重要選舉。對於這種獨特的選舉現象，有學者因此視台灣的民主化爲「選舉帶動的民主化」（election-driven democratization）。Liu (1991)；Lin (1998: 209)；Rigger (1999)；林佳龍（2000：4）。

[6] 例如黨內最堅持群眾路線的新潮流派系在 1989 年底，已決定以「新國家連線」名義投入體制內的選舉。在派系領導菁英層次，除了新潮流的邱義仁、吳乃仁等極少數一、二人外，絕無例外地都已悉數投入公職選舉；甚至連長期主張體制外獨立建國的台獨聯盟，其重要成員李應元、張燦鍙、林國華及陳唐山等也早已紛紛投入選舉的行列之中。新潮流（1990：1）；鄭聲（1995：103）。

國立政治大學學術期刊資料庫

舉總路線」作爲往後發展的主流路線。[7] 在這種路線的思考下，選舉是民進黨在一九八〇年代末期與一九九〇年代中最重要的政治參與管道，而且議會、體制內路線成爲其邁向執政的唯一道路，[8] 公職人員的角色與地位也日益重要（黃德福，1992：54）。[9] 由前述理論觀察，當一個政黨視爭奪國會席次爲本身的主要活動、存在理由和最高目標時，這個政黨的屬性應該就是選舉與國會起源／內造的政黨。二、立法委員在中常會的地位：前述政黨，其國會黨團總是扮演重要的角色，成員通常也會集體地組成黨的領導核心，不然就是在與國會黨團分離的中央黨部領導階層中，佔了很大的人數比例。民進黨是否也有此情況？對此，我們可以觀察民進黨中常會中立委與非立委成員之比例。一九九三年到一九九八年，爲民進黨新黨團成立後到執政前期，在四屆中常會中，立委與非立委成員之比例如下表 3，可以發現立委佔了很大的人數比例。換言之，民進黨立法院黨團在整個政黨的決策位階上，已扮演相當重要的角色。三、黨團組織規程的形成：若黨團對其本身組織享有完全的形成自由，則在法律定位上較有其自主性。就民進黨立法院黨團而言，該黨團的確具有自主性。因爲其組織規程

---

7 詳細探討，參見鄭明德（2004b：304-306）；Lin (1998: 264)。

8 前主席許信良是「選舉總路線」的主要推動者。在其觀點中，選舉之所以最可行，因爲它最爲人道；之所以最有效，因爲它最具動員潛能。在一個不斷舉行選舉的現代社會，選舉機制本身確立其成爲改變政權唯一手段的合法性和正當性，而在這個大歷史條件下，其他手段（革命、體制外抗爭）都很難被接受，因此也就很難發展。夏珍（1999：163）。

9 我們若觀察 1990 年代中，民進黨中常會（該會是黨內平時最高的決策機關）中民選公職與非民選公職成員之比例（表 2），可以發現公職人員的角色與地位日益重要。

表 2　民進黨中常會中民選公職與非民選公職成員之比例（1989～1998）

年　　份	屆　　別	民選公職與非民選公職成員之比例
1989	第四屆中常會	6：5
1991	第五屆中常會	7：4
1994	第六屆中常會	8：3
1996	第七屆中常會	7：4
1998	第八屆中常會	8：3

資料來源：一、郭正亮（1997：206）；二、作者整理。

臺灣大學學術期刊資料庫

係由黨團成員自行制定與修改；基本上，中央黨部對此不會進行干涉。四、黨團最高意思的形成和行使：若中央黨部不會公然指揮其黨團在國會中之作為，而黨團能享有最高意思的形成和行使，則該黨團在法律定位上也較有其自主性。該黨團組織規程第二條規定：「黨團之最高意思形成權屬於黨團全體成員」，賦予黨團在進行法案、預算與政策的制定時，不需要請示中央黨部的意見，本身就可以作成最後決定的權力（黃麗香，1999：58）。值得注意的是，由於黨團擁有這項權力，且必須時常行使，因此在決策位階上，黨團已有凌駕於中央黨部的趨勢。綜合以上各點，我們可以確認在一九八〇年代末期和一九九〇年代中，基於「選舉總路線」的採用，民進黨立法院黨團在屬性上已傾向：「選舉與國會起源的政黨/內造政黨」，不僅運作上具有自主性；在決策位階上，黨團也高於中央黨部，屬於前述「支配、政黨取向」的國會黨團。若論及兩者的分工，該黨成員認為黨團應該成為真正的決策機關，而中央黨部的權責應定位在單純的黨務行政、選舉提名與政策協調（朱高正，〈從草根文化到國會文化〉；陳淞山，1995：150）。

表 3　民進黨中常會中立委與非立委成員之比例（1993～1998）

年　　份	屆　　別	立委與非立委成員之比例
1993（新黨團成立）	第五屆中常會（1991 年選出）	6：5
1994	第六屆中常會	7：4
1996	第七屆中常會	6：5
1998	第八屆中常會	5：6

資料來源：作者整理。

肆、組織結構—反對黨時期

「組織結構」，係指組織內部正式規定、比較穩定的相互關係形式（于顯洋，2001：124）。其中所謂相互關係，更準確的說，就是針對組織內成員，在任務上進行工作的分配、分組與協調（Robbins, 2001: 276）。在政

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

黨組織中，組織結構係構成黨員活動的一般範圍與內部團結的形式，並決定政黨領袖的選擇及權力，以及政黨運作能力的強弱與效率(Duverger, 1954: 4），因此有其獨特的重要性。

民進黨立法院黨團的組織結構，主要規定於其組織規程。[10] 早在一九八七年二月，黨團剛成立時，就已制定組織規程。不過，因時間久遠，此組織規程難以取得，目前只能藉由過去的新聞報導和相關資料，去勾勒出當時黨團的組織結構。當時因爲成員人數較少，黨團的組織結構較爲簡單。內部以黨團會議爲高決策機關，黨團幹部分爲爲總召集人、副總召集人、幹事長與財務長，由成員輪替擔任（楊汝椿，1993；彭威晶，1993）。一九九三年一月，民進黨黨團修正了舊有組織規程，通過迄今仍大致適用的「民主進步黨立法院黨團組織規程」。此新的組織規程，主要特徵有一、仿效德國的國會黨團（立法委員尤清和朱高正是主要的推動者，兩人均留學德國，擁有博士學位）（朱高正，〈從草根文化到國會文化〉）。二、使組織結構走向「水平分化」（horizontal differentiation）和「垂直分化」（vertical differentiation）。前者指組織將要完成的總任務劃分爲各種子任務，並將它們分派給組織中的各單位和單位中的個人。後者則指組織等級和層次結構的確定，以利於有效的整合與控制。透過這兩種分化過程，組織結構也逐漸走向規模化和複雜化（于顯洋，2001：129）。

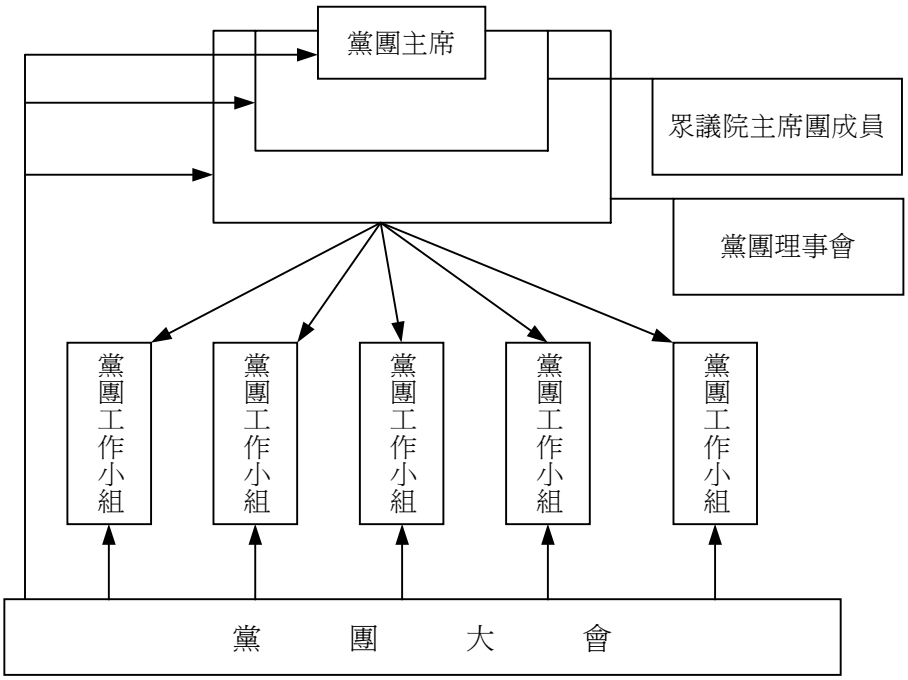
自從一九二二年，德意志帝國眾議院議事規則確立黨團的地位後；迄今，德國國會黨團已有多年、堅實的運作基礎，內部的組織結構更走上「科層化」（bureaucratization）的建制（Saalfeld, 2000: 23），不僅組織穩定性強，內部也有明確的職權等級和分工。目前，德國各國會黨團，其組織結構相當類似（朱志宏，1995：111），以基民黨（Christian Democratic Union, CDU）／基社黨（Christian Social Union, CSU）黨團爲例，其組織結構參見圖 1。

---

[10] 組織規程作爲黨團運作的規範基礎，若參考一般行政組織法之架構，係指規範該黨團組織之結構、權限、分支單位、執掌分工、人員配置及內部紀律等事項之法規。理論上內容應指涉三層次：一、該單位之型態及名稱；二、內部秩序：包括結構、分支組織及成員；三、運作關係：指組成份子之動態關係，包括職權之劃分及行使。參見吳庚（1995：146）。

臺灣人文學術期刊資料庫

圖 1　德國國會黨團的組織結構（以基民黨／基社黨黨團為主）



資料來源：Saalfeld (2000: 28)。

簡單的說，基民黨／基社黨黨團內部以「黨團大會」（Fraktionsversammlung；Caucus）爲最高決策機關，由黨籍議員組成，其決議在聯邦眾議院中具有拘束力。其次，黨團的執行機關爲「黨團理事會」（Fraktionsvorstand；Executive Committee），成員在黨團大會中選舉（elects）產生，通常由資深議員擔任，包括「黨團主席」（chairperson）、「副主席」、聯邦眾議院「主席團」（Presidium）成員、「黨團幹事」、「黨團工作小組」（Arbeitsgruppe；Working Group）主席（發言人）、委員會「督導員」（Obleute）、法律顧問以及其他黨團成員等。基於專業化原則，且爲應付聯邦眾議院各委員會的立法和政策制定工作，黨團成立各工作小組，其主席由黨團理事會提名（nominates），再交黨團大會選舉產生。[11]

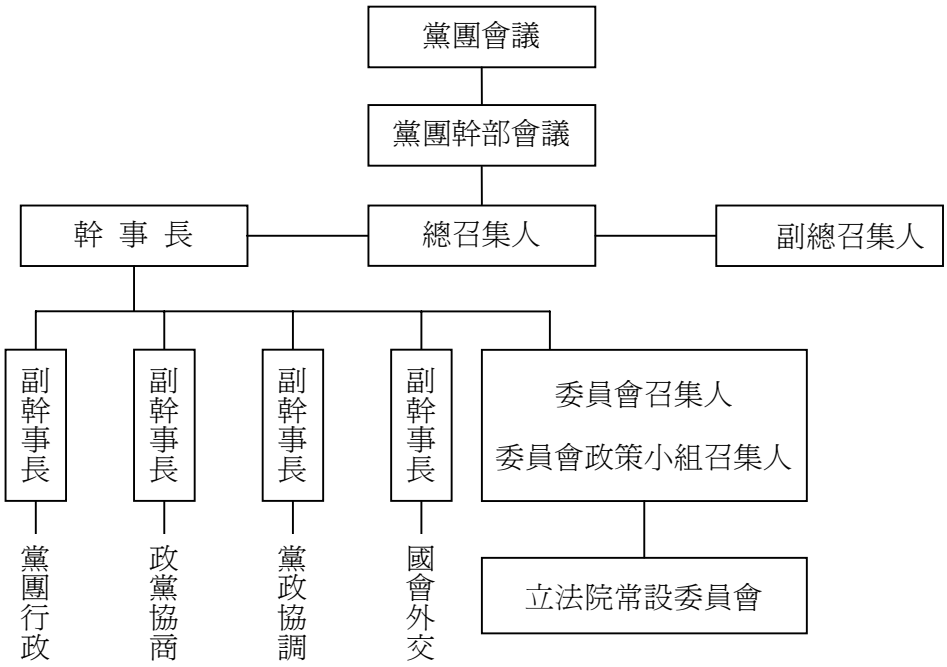
一九九三年一月後，在組織結構上，民進黨黨團與前述德國國會黨團

[11] 詳細的組織及運作介紹，參見郭秋慶（1994a；1994b）。

臺灣大學學術期刊資料庫

相當類似（圖 2）；比較之前剛成立時，其組織結構也走向「水平分化」和「垂直分化」。具體而言，依據「民主進步黨立法院黨團組織規程」之規定，黨團大會爲黨團之最高決策機關，由全體黨團成員（包括民進黨籍委員和不具該黨籍之委員，經黨團會議議決同意其加入黨團者）。其次，黨團幹部會議爲黨團之執行機關，由黨團全體幹部組成，包括總召集人、副總召集人及幹事長各 1 人，副幹事長 4 人，並有對應立法院各委員會的委員會召集人及政策小組召集人。前 4 者任期均爲半年，其中總召集人、副總召集人及幹事長由黨團成員選舉產生，副幹事長由幹事長選任之，雖然沒有規定能否連選連任，但實際上是不得連任；後二者任期爲立法委員任期之半，得連選連任。其中，以前述「黨團三長」最爲重要，爲黨團實

圖 2　民進黨黨團的組織結構（一九九三年一月後）



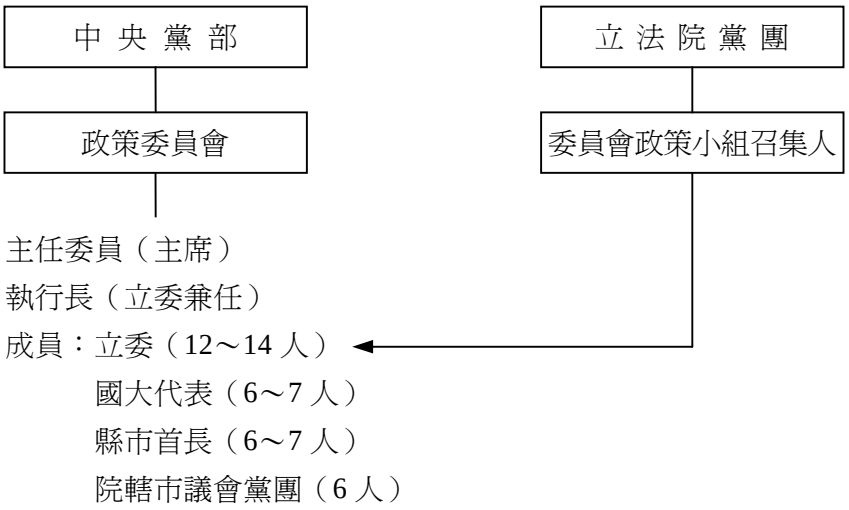
資料來源：民進黨立法院黨團。

臺灣大學學術期刊資料庫

際的負責人與黨鞭。[12] 權責分別爲總召集人對外代表黨團；副總召集人扮演襄助總召集人之角色；而幹事長爲黨團發言人，執行黨團會議及黨團幹部會議之決議。至於副幹事長，則承幹事長之命，襄助處理黨團行政、政黨協商、黨政協條與國會外交等事務。委員會召集人負責協調處理各該委員會之議事相關事項，以各委員會之召集委員兼任爲原則；而政策小組召集人，由小組成員選出，平時應掌握委員會議事之進行與法案進度，並得召開政策小組會議，且邀集相關部會首長召開「黨政協調會報」，彙整政策建議。另外，黨團會議設各「政策小組」，每個黨團成員最多參加 2 個政策小組，爲黨團之政策研議機關，其設置以對應立法院常設委員會爲原則，幹部爲前述委員會召集人與政策小組召集人。

值得注意的是，爲求在政策上尋求適當的黨政協調與溝通，立法院十二個常設委員會的政策小組召集人爲中央黨部「政策委員會」的當然委員，而此政策委員會的執行長，長期以來也由立法委員兼任（圖 3）。

圖 3　民進黨黨團與中央黨部的關係（一九九三年一月後）



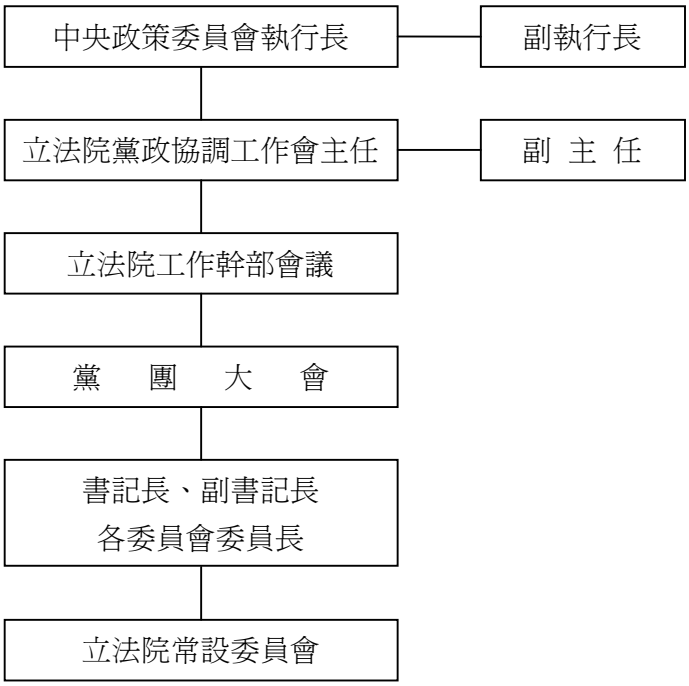
資料來源：民進黨立法院黨團。

[12] 參見立法院職權行使法第 69 條第 1 項、立法院組織法第 33 條第 4 項之規定。

臺灣大學學術期刊資料庫

此外，我們也可嘗試將民進黨立法院黨團與國民黨立法院黨團作一比較，以觀察兩大黨團在組織運作上的異同。早在一九五一年九月，國民黨便成立了立法委員黨部。一九九二年至一九九三年期間，爲因應政治情勢的發展，國民黨中央分別通過「中央政策委員會強化運作方案」與「中央政策委員會及所屬工作會組織運作綱要」，開始進行該黨黨政運作制度之改革（黃麗香，1999：48-51）。配合上往後所草擬的「中國國民黨立法院黨團組織運作規則草案」，國民黨立法院黨團的相關組織結構，如下圖 4：

圖 4　國民黨立法院黨團的相關組織結構



資料來源：國民黨立法院黨團

在戰後長期的黨國威權體制下，由於國民黨對國家機關具有監督與指導的力量，落實「以黨治國」與「以黨領政」的統治型態（倪炎元，1995：110-112；孫代堯，2003：92-93）。因此國民黨立法院黨團的組織運作受到黨中央的層層制約與控制。在黨團之上，有中央政策委員會執行長 1 人及

臺灣大學學術期刊資料庫

副執行長若干人，以執行黨中央中常會的重大政策決議。其次，亦有立法院黨政協調工作會主任 1 人及副主任 4 人，承中央政策委員會之命，召集立法院工作幹部會議（包括執行長、副執行長、主任、副主任、書記長、副書記長及各委員會委員長），並執行各項議案的方向與進度。在以立法院黨團爲主的部份，黨團大會爲黨團之最高決策機關，而書記長 1 人、副書記長 6 人及各委員會委員長，則負責動員事務並監督黨籍立委貫徹黨中央決策。

必須注意的是，民進黨立法院黨團的主要幹部均爲黨籍立委選舉產生，而國民黨立法院黨團部份，則只有書記長是由黨籍立委選舉產生，其餘中央政策委員會執行長、立法院黨政協調工作會主任均爲黨中央指派。其次，民進黨立法院黨團堪稱法制最爲完備。因爲除了有基本的組織規程外，尚有「黨團紀律會議審議案件法」、「黨團委員會盯場辦法」、「黨團強制動員辦法」、「黨團顧問聘任辦法」、「黨團利益迴避辦法」等規範，且隨時作因應修正。至於國民黨立法院黨團，則只有基本的組織運作規則建制。整體而言，兩個黨團在組織結構上是類似的，都走向水平分化和垂直分化；不過民進黨黨團的規模較小，國民黨黨團則相當龐大。其次在自主性、民主化與法制化程度上，民進黨黨團則明顯高於國民黨黨團。

一九九五年立法委員選舉後，民進黨黨團的組織結構出現新的特徵，即幹部產生開始落實「派系共治及均霑」原則（郭正亮，1998：165；陳杉榮，1996：7）。三年六個會期中所產生的十八個黨團三長職務，均依據各派系實力一次分配完成，並刻意由不同派系的立法委員擔任。且任期均爲半年，不得連任。

當我們在觀察民進黨的政治運作與權力結構時，最常聚焦的著眼點就是其黨內長期制度化運作的「派系政治」（factional politics）。早在黨外時期，其內部就有黨外編聯會與黨外公政會兩大勢力的存在；成爲組織化的反對黨後，隨著時空環境的改變與派系之間的分合，更衍生出包括美麗島、新潮流、正義連線、台灣福利國連線、台獨聯盟、新世紀與新動力等大派系。甚至目前成爲執政黨，雖然派系之間實力互有消長，部分派系也共同組成主流聯盟以尋求發展；但實際上派系仍是各自持續運作及互動，形構

臺灣博碩士學位論文 期刊資料庫

出現階段民進黨真實的權力生態與結構。[13]

面對黨團三長這種重要的職務，民進黨各派系如何在產生過程中進行競爭？基本上而言，各派系均視黨團幹部爲重要的職務；不過爲避免菁英對決，造成競爭成本、風險過高，「派系共治」便逐漸成爲彼此之間所能接受的政治共識。所謂派系共治，係奠基共同分享權力的原則上，亦即任何權力遊戲的參與者或角逐者，只要具有一定程度的實力，無論實力大小，都可以成爲權力結構的一部份。在此體制中，雖然派系競爭依舊進行；但由於權力與利益的共同分享，對於加強黨內的包容性、凝聚力頗有助益，便不易產生激烈對立的零和關係，同時亦避免政黨內部因派系競爭而衍生分裂（關中，1992：42-43）。

依據筆者訪談相關人士後，得知派系共治的分配與計算方式如下：[14]

1. 先確定各派系立委人數。
2. 計算方式：（派系人數／黨團成員總數）×（6 個會期共 18 個三長）。
3. 各派系依據上述方式計算後求得分配到的名額。
4. 若分配名額在 3 席，則在 18 個三長中職務各取得 1 席（不得重複）；若分配名額達不到 3 席，則依據分配到的席次取得黨團幹部席次。
5. 若分配席次超過 3 席，或分配席次未達 1 席，均以協調方式解決。
6. 分配到的黨團幹部席次，究竟應擔任哪一會期哪一種職務？也以協調方式解決。不過，最高的分配原則是黨團三長必須由不同派系立委擔任。

伍、黨團的組織結構變遷與定位 — 執政後

二〇〇〇年三月，台灣地區透過制度化的總統、副總統選舉，進行了戰後五十多年來第一次的政黨輪替。在這難得的政黨輪替經驗中，長期在野的民進黨正式成爲執政黨，並逐漸在總統與各個國家機關取得重要的權力地位。至此，台灣的政黨政治，終於因民進黨執政，而走上一個新的里

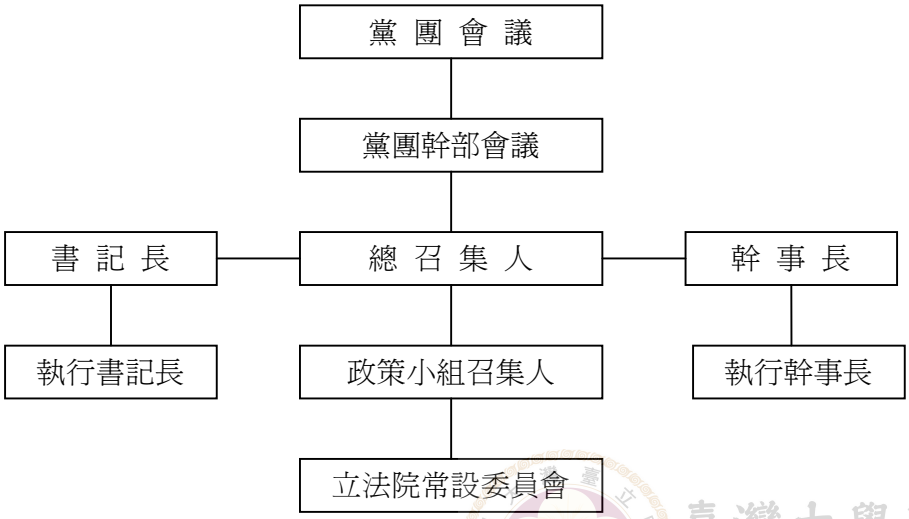
[13] 派系政治最新且完整的研究成果，參見鄭明德（2004b）。
[14] 前立法委員邱太三訪談，2002 年 5 月 28 日，立法院。

臺灣大學學術期刊資料庫

程碑。

二〇〇一年十二月立委選舉後，爲進一步因應成爲國會最大黨（33.5%的得票率及 87 席）的發展情勢，並提高黨團三長的領袖資望，民進黨立法院黨團首度對主要的幹部職務進行大幅度的變革。十二月二十五日，黨團會議決定將原本的黨團三長朝「資深倫理制」（seniority system）方向發展，其中主要規定黨團三長爲總召集人、幹事長及書記長，續任立委達三屆以上者爲當然候選人，由黨團成員選舉產生（顏振凱、高凌雲，2001），任期一年，連選得連任（新組織規程第十九條）。此外，新黨團三長的權責也稍有變更：總召集人仍對外代表黨團；幹事長處理立法院院會及委員會之議事事務，負責政黨協商；新設置的書記長則指揮黨團行政，負責黨政協調，並辦理國會外交（新組織規程第二十條、第二十一條、二十二條）。另外，在幹事長與書記長下分設執行幹事長與執行書記長，襄助處理前項事務，任期半年，不得連任，續任立委達二屆以上者爲當然候選人，由黨團成員選舉產生（新組織規程第十九條、第二十條、第二十二條）。新的黨團組織結構參見圖 5。

圖 5　民進黨黨團的組織結構—執政後



資料來源：民進黨立法院黨團。

臺灣大學學術期刊資料庫

其次，在執政後，雖然各派系仍在黨團職務上競爭激烈，但其整合性、穩定性的功能也已逐漸發揮。爲配合並協助執政，各派系除了強化問政能力外，也會適時對成員進行疏通與勸導，扮演諸如「小黨團」的角色（張銘坤、劉正慶，2002）。

定位方面，在決策位階上，相對於中央黨部，黨團仍具有優勢的地位，多位黨務一級主管也由立委兼任。[15]

另一個必須重視的定位問題則是黨團與政府的關係。這個問題和國家的憲政體制有關。在「內閣制」（cabinet system）國家中，國會是最高權力機關和主要的政治運作場域，代表領導行政部門的內閣，其權力基礎來自國會，係由多數黨所組成，對國會負責；而內閣與國會之間也存在著人事 重疊、密切互動和制衡關係。反觀非內閣制國家，例如「總統制」（presidential system）和「半總統制」（semi-presidential system）國家，前者行政部門的主要權力基礎並非來自國會，而是產生於由人民所直選的總統；而後者領導行政部門的總理，其權力基礎雖然仍受國會控制，但總統也擁有一些實質的國防、維護憲法、國防、外交、主持國務會議等權力。換言之，在國會之外，有一具有民意基礎的總統和行政部門存在；二者之間雖然有密切互動和制衡關係，但人事分離，各有其權力正當性。一般而言，若比較內閣制和非內閣制（例如總統制和半總統制）國家中的國會黨團地位與重要性，前者相對較高（較重要），而後者相對較低（較不重要）。

其次，配合前述黨團與中央黨部關係之探討，Heidar 與 Koole 曾進一步將黨團與政府的關係也併入討論，將黨團的組織屬性區分爲：一、支配政黨（dominant over party）且支配政府（dominant over government）的具自主性「統治型」（ruling）黨團；二、支配政黨（dominant over party）但被政府支配（dominant by government）的「政府工具型」（instrument of government）黨團；三、被政黨支配（dominant by extra-parliamentary party organization）但支配政府（dominant over government）的「政黨工具型」（instrument of party）黨團；四、被政黨支配（dominant by extra-parliamentary

[15] 2002 年 7 月，7 位立委兼任黨務一級主管，分別是政策會執行長林濁水、中國事務部主任陳忠信、文宣部主任羅文嘉、國際事務部主任蕭美琴、社會發展部主任卓榮泰、族群事務部主任彭添富、婦女事務部主任葉宜津。王時齊（2002）。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

party organization）且被政府支配（dominant by government）的無自主性「投票機器」（voting machine）（2000：14-15）（表 4）。

表 4　黨團與中央黨部、政府的關係

	支　配　政　府	被 政 府 支 配
支 配 政 黨	具自主性統治型黨團	政府工具型黨團
被 政 黨 支 配	政黨工具型黨團	無自主性投票機器

資料來源：Heidar and Koole (2000: 14)。

在一般的認知中，我國憲政體制被視爲具有濃厚的內閣制色彩（主要包括行政院長經立法院同意任命之、行政院對立法院負責、總統公布法律及命令須行政院長之副署規定）。按前述觀點，立法院應可被視爲國家最主要的政治場域，而黨團也應有其重要地位。不過，在戰後的黨國威權體制控制下，由於黨對國家機關具有監督與指導的力量；加上爲維繫大陸法統而未讓立法院進行定期且全面的改選，因此立法院及其黨團並不能擁有如內閣制國家般的重要地位，其功能亦不能彰顯。一直要到一九八〇年代中期，隨著台灣自由化與民主化進程的開展，立法院因隨著席次全面改選後，才逐漸成爲國內最受囑目與重要的國家機關。

對於處於在野時期的民進黨而言，立法院黨團平時最能接觸到國家層級的立法與政策，所掌握的的政治權威也僅次於總統（立法院黨團與行政部門地位相同）（Rigger, 2001: 92），因此在黨內通常享有決策上的優勢地位。而隨著歷次修憲，憲法增修條文規定總統開放民選，擁有決定大政方針權（一九九六年後）；行政院長由總統任命，而非立法院同意任命（一九九七年後），我國憲政體制逐漸被視爲走向半總統制。此時，立法院外明顯有另一個決策系統：總統和行政部門，有其民意基礎和權力正當性，且較不受其控制與制衡；而立法院黨團的地位與重要性，在這種情況下便自然相對較低（較不重要）。二〇〇〇年五月二十日後，民進黨立法院黨團的優勢地位便開始下滑，因爲此時黨內有一位民選產生的總統與其提名的行政院長。尤其民進黨在立法院尚不能取得過半數的席次，因此黨團在

臺灣博碩士論文知識加值系統 國家圖書館

該黨執政後，仍然身處在野地位（反對黨黨團），而不能被視爲執政黨黨團。

值得注意的是，民進黨立法院黨團地位的下滑，不僅是這個體制的因素。在重大決策過程中，黨團也逐漸被邊緣化。二〇〇〇年五月，民進黨政府成立。十月二十七日，民進黨政府突然宣布停建核四，引起外界一片譁然。對此，民進黨、院、黨團規劃因應核四停建的責任分工，由行政院繼續推動停建核四，立法案黨團負責化解朝野爭議，至於黨中央工作則以宣傳、說明爲主（凌珮君、張青，2000）。必須注意的是，此時行政院院與立法院黨團對核四處理的態度尙表現一致、同調。二〇〇一年一月十五日，司法院大法官就有關核四停建爭議作出釋字第五二〇號解釋；不過，由於解釋文稍嫌模糊，而造成朝野「一個解釋，各自表述」的窘境。其中總統府與行政院口徑一致，認爲核四停建雖然有程序瑕疵，未事先向立法院進行報告；但依釋憲文所言，只要補行報告程序即可，因此該停建並不違憲（李順德，2001）。

一月三十日，行政院院長張俊雄至立法院補行核四停建報告並備質詢。二月初，行政院決定續建核四，此舉馬上引起黨團成員的不同評價。此外，隨後陳水扁總統在宜蘭旅北同鄉會中表示有條件接受復工，並釋放出改變立場的訊息後，前述主張人士皆感到錯愕與不解。在二月五日召開的立法院黨團大會中，黨內許多立委紛紛表示不滿，強烈批評陳水扁總統與行政院「全面棄械投降」、「投降者憑什麼當領航者」（劉聖鴻，2001）。

二〇〇一年十二月至二〇〇二年四月，民進黨內所進行的「黨務改造」，也是觀察立法院黨團地位的重要契機。延續著前述情況，陳水扁總統執政後，在重要決策上，黨中央和立法院黨團都沒有參與的空間，諸如政府重要人事佈局、兩岸統合論的發表，派系高層都是未被告知或最後才被告知（張瑞昌，2002），戒急用忍的調整、政府組織改造的決策，民進黨立委也都是和國民黨立委同步知道此項訊息（吳典蓉，2001）。此時，黨內已有組織改造的呼籲。年底十二月二十五日，民進黨黨務改造小組曾正式召開第一次會議。二〇〇三年三月，主席謝長廷倡議「黨政同步」與「總統兼任黨主席」的黨務改造方案，立即得到立法院黨團成員的呼應。而這種情勢發展，也被視爲在民進執政後，黨中央與黨團開始發出不平之

臺灣博碩士學術資料庫

鳴。因爲黨本身在決策機制中逐漸被邊緣化，黨團同樣淪爲行政部門動員的橡皮圖章，若藉由黨政改造之推動，黨中央與黨團可以重新在決策機制中分享更多的權力（中國時報，2002）。

謝長廷這項提案，主要認爲依照一般民主國家政黨的慣例，一旦執政，總統或首相便應成爲執政黨的領導人；因此在黨務改造方案中，提案要求黨主席的產生方式應採雙軌制：執政時偏重「內造化」的精神，由總統兼任；非執政時期按「民主化」之原則，依舊由全體黨員直接選舉產生（民主進步黨中央黨部，2002）。對此，新潮流派系立委林濁水看到一個可能的情況即將發生，意即由總統兼任黨魁並擁有黨政實際領導權的同時，又要求國會黨團必須接受政黨決定的拘束，則將侵害憲法所強調的行政、立法權力的分立（林濁水，2002）。換言之，當此提案希望藉黨務改造，而讓黨中央與黨團可以在決策機制中分享更多的權力的同時，林濁水早已憂慮總統兼任黨主席此舉，事實上只會讓立法院黨團的地位更爲降低。四月二十日，民進黨第九屆第二次臨時全國黨代表大會正式召開，主要議程即爲上述的黨務改造工程。會議經過數度表決，謝長廷提案成爲最大贏家，包括總統兼任黨主席等案均依照其版本過關（林美玲，2002）。

往後的發展，林濁水的憂慮終於發生，因爲立法院黨團在重要決策過程中，依舊沒有參與的空間。先就執政後的民進黨中常會成員觀察（表 5），其中，只有第十屆中常會的立委與非立委比例是 8：7，其它第九屆、第十一屆中常會中的立委與非立委比例分別是 3：8 與 4：11。這正象徵立法院黨團已不再中常會中，佔有絕對的優勢和重要性。

表 5　民進黨中常會中立委與非立委成員之比例（2000～2004）

年　份	屆　別	立委與非立委成員之比例
2000	第九屆中常會	3：8
2002	第十屆中常會（擴增爲 15 人）	8：7
2004	第十一屆中常會	4：11

資料來源：筆者整理。

說明：從第十屆中常會開始，其中一席爲當然中常委，由立法院黨團總召集人擔任。

臺灣大學學術期刊資料庫

其次，就接下來的重大決策觀察，情況亦是如此。二〇〇二年十一月中、下旬，因地方農漁會金融改革風暴所引發的 10 萬農、漁民走上街頭事件，在當時不僅直接造成兩位政務官爲此下臺（財政部長李庸三、農委會主委范振宗），民進黨黨內也曾爲此事件鬧得滿城風雨。民進黨執政後，政府曾於二〇〇二年八月正式公布農漁會分級管理措施，藉以整頓整體農漁會信用部的不良放款。值得注意的是，此管理措施不僅要求逾放比超過 15% 的農漁會信用部不得接受非會員存款、新增放款與內部融資，並指示一般商業銀行進駐接管經營不善的農漁會信用部，而被外界懷疑政府將藉此打倒、消滅農漁會，而此舉則可能會丟掉政權（林如森，2002）。對此，陳水扁總統馬上做出回應，表示「怕失去政權不敢改革才是懦夫」、「寧可失去政權也要改革」，以宣示政府執行的決心；一時之間，黨內人士對陳總統的回應同感振奮（洪奇昌、段宜康，2002）。

十一月十七日，民進黨南部五位縣市長（嘉義縣長陳明文、台南縣長蘇煥智、台南市長許添財、高雄縣長楊秋興、屏東縣長蘇嘉全）有感於農漁會大遊行的壓力，遂連袂北上向陳總統陳情，要求中央暫緩實施農漁會信用部分級管理措施。經行政院與五位縣市長進行磋商後，於晚間緊急宣布農漁會新用分級管理措施即刻起暫緩實施。至此，政府近三個月的整頓農漁會信用部行動，不僅出現政策大轉彎，也終告難堪收場。換言之，在 12 萬農漁民的遊行壓力下，黨中央雖然廣發說帖力主改革，但總統卻決定求和；當行政院宣布暫緩分級管理措施時，立法院黨團成員對此決定則進行強力批判。認爲陳總統的意志無人可以理解，而政府政策若因大型遊行就急轉彎，將讓國家陷於混亂，所付出的社會成本也將無法估計（郭瓊俐，2002）。二〇〇三年一月十一日、十二日，民進黨召開「執政興革座談會」，針對二年多來的執政得失進行檢討。在該會議的進行過程中，立委砲聲隆隆，輪番指責行政院未能有效施政，也沒有讓立委參與決策，徒讓立委成爲表決、護航的工具（郭瓊俐，2003）。

由上述探討可知，相對於強勢的總統和行政部門，民進黨黨團地位已逐漸下滑；在重大決策過程中，黨團也被進一步邊緣化。若以 Heidar 與 Koole 的上述架構爲參考，民進黨黨團的最新定位應是「政府工具型黨團」，意即在決策地位上雖能支配政黨（中央黨部）；但相對於強勢的總統和行政

臺灣博碩士學位論文加值系統

部門，其地位則是被政府（包括總統和行政部門）所支配。

陸、結　語

黨團是現代國會政治運作中，極爲重要的組織建制。我國立法院自全面改選後，黨團的地位與影響力也日益提升。本文以民進黨立法院黨團的組織問題爲中心，分別探究其形成、定位和結構變遷，發現：一、黨團的組織形成和台灣的選舉開放、立法院全面改選有關。黨團就是民進黨選票和席次實力的延續，並進而在立法院組織化的結果。二、黨團的組織定位：執政前，根據政黨發展路線、立法委員在中常會的地位、黨團組織規程的形成與黨團最高意思的形成和行使等層面觀察，在決策位階上，黨團高於中央黨部。執政後，雖然在決策地位上尚能支配中央黨部；但相對於強勢的總統和行政部門，其地位則是被政府（包括總統和行政部門）所支配。三、黨團的組織結構：最早期時，黨團的成員人數較少，組織結構較爲簡單。但後來則仿效德國的國會黨團，組織結構也逐漸走向規模化和複雜化。其次，派系共治曾是組織結構的特徵。執政後，爲進一步因應成爲國會最大黨的發展情勢，黨團主要幹部則朝資深倫理制方向發展。

整體而言，目前民進黨的黨政協調機制，除了每週一次由總統親自主持的中常會外，尚有行政院、立法院、中央黨部每週一次的黨政協調會報；總統和行政院長每週一次的政務會談；立法院黨團和行政院各部會不定期召開的政策小組會議；行政院秘書長、各部會首長也常出席立法院黨團與立委溝通政策意見（李心怡，2003）。就制度上觀察，立法院黨團在重大決策的參與上，應該有很大的參與空間；但在實際上，就本文發現，相對於強勢的總統和行政部門，立法院黨團的地位已逐漸下滑，決策上則是被政府（包括總統和行政部門）所支配。展望未來，若前述黨政運作制度未被真正落實，此種情況將可能會延續。

關於政黨組織的研究，Duverger 稱其爲「特別困難的領域」（especially difficult territory）。因爲「政黨的組織有必要建立在不成文的實踐與習慣上，它幾乎全都是慣例性的事務。政黨的章程及規則假如描述了全部的真實，但頂多表現出真實情況的少部份，因爲很少得到嚴格執行。甚且，政黨的

臺灣博碩士學術期刊資料庫

活動往往被有意地蒙上一層神秘色彩，很不容易在一些簡單問題上得到可靠資料。若身處其中，我們好比置身於原始的法制體系中，各項法律與儀式都是秘密的，成員試圖藏匿而不讓外人知悉。只有那些資深的政黨成員才知曉組織的進出通道及相關情節的微妙之處，但無論如何，這些黨員很少具備科學精神讓他們保持必要的客觀性，而且他們不會出於自願地向外界透露情況」（1954：xvi）。黨團的組織和活動亦是如此，通常都是秘密進行的。我們常見到的情況是黨團在內部討論得出結論，或黨團之間進行交易獲得妥協後，再把初步成形的東西拿到國會中履行合法手續，向民眾展示一下民主的過程（甘超英，2002：150）。本文以民進黨立法院黨團爲研究主題，係著重其組織的歷史發展、理論定位和結構變遷，可能還無法全面描述並分析該黨團的組織面貌與實際運作。但希望藉此拋磚引玉，與學界人士共同關注日益重要的國會黨團問題。

參考書目

一、中文部分

于顯洋，2001，《組織社會學》，北京：中國人民大學出版社。

中央選舉委員會編印，1980，《動員勘亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉 選舉實錄》。

中央選舉委員會編印，1983，《動員勘亂時期自由地區增額立法委員選舉 選舉實錄》。

中央選舉委員會編印，1986，《動員勘亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉 選舉實錄》。

中央選舉委員會編印，1989，《動員勘亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉 選舉實錄》。

中央選舉委員會編印，1992，《第二屆立法委員選舉實錄》。

中國時報，2002，〈對執政黨啓動黨務改造辯論的幾點看法〉，3/4，版 2。

王時齊，2002，〈不滿謝長廷「插手」 段宜康拒接新黨職〉，聯合

臺灣大學學術期刊資料庫

晚報，7/18，版 2。
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。
王業立，2002，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，86: 82-96。
民主進步黨中央黨部，2002，〈黨政同步 奮力向前 民主進步黨黨務改造說明書，http://203.73.100.108/policy/files/products/2317.3311_download.doc，頁 1-10。
甘超英，2002，《德國議會》，北京：華夏出版社。
朱志宏，1995，《立法論》，台北：三民書局。
朱高正，1987，《朱高正論文集 2 驚蟄 1987》，台北：朱高正發行。
朱高正，〈從草根文化到國會文化〉，「社會大學系列講座 B24」，台北：財團法人社會大學文教基金會。無出版日期。
吳 庚，1995，《行政法之理論與實用》，台北：三民書局。
吳文程，1996，《政黨與選舉概論》，台北：五南圖書出版有限公司。
吳典蓉，2001，〈府院黨溝通不良 才是癥結〉，中國時報，11/2，版 3。
宋朝欽、何榮幸、張瑞昌，1993，《民進黨執政之路》，台北：風雲論壇出版社。
李心怡，2003，〈黨政同步跌跌撞撞 決策機制仍須檢討〉，新台灣新聞周刊電子版，http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=356&bulletinid=11073(1/18-1/24)。
李建良，1992，《基本人權與憲法裁判》，台北：永然文化出版股份有限公司。
李順德，2001，〈總統府：停建核四不違憲 內閣不會改組〉，經濟日報，1/16，版 2。
林如森，2002，〈農漁會：給我存活空間〉，聯合報，9/9，版 11。
林佳龍，2000，〈台灣民主化與政黨體系的變遷：菁英與群眾的選舉連結〉，《台灣政治學刊》，4: 3-55。
林美玲，2002，〈秘書長兼任案失利 引發派系爭執〉，聯合報，4/21，

臺灣大學學術期刊資料庫

版 3。

林瑞雯，2003，《立法院委員會與黨團協商制度之研究（1999-2002）》，台北：台灣大學國家發展研究所碩士論文。

林嘉誠，1992，〈國會黨團的定位〉，林嘉誠等（著），《民主制度設計》，台北：業強出版社，頁 201-217。

林濁水，2002，〈總統兼任黨主席的疑慮〉，中國時報，3/17，版 15。

金國柱，2003，《立法院黨團協商之研究》，台北：中國文化大學政治學研究所在職專班碩士論文。

侯世傑，2003，《我國國會黨團協商機制之研究－以立法院第三屆至第五屆第二會期爲例》，台北：台灣師範大學政治學研究所碩士論文。

姚立明，1987，〈西德議會議事規則簡介〉，《中山社會科學譯粹》，2(4): 64-76。

姚嘉文，1988，《民主 自決 救台灣》，台北：生活文化事業有限公司。

洪奇昌、段宜康，2002，〈我們還能不能看到真正的改革？〉，中國時報，11/19，版 15。

倪炎元，1995，《東亞威權政體之轉型－比較台灣與南韓的民主化歷程》，台北：月旦出版社。

凌珮君、張　青，2000，〈停建核四報告今提出 唐飛：經部報告不代表政院〉，聯合報，9/30，版 3。

夏　珍，1999，《許信良的政治世界》，台北：天下遠見出版股份有限公司。

孫代堯，2003，《台灣威權體制及其轉型研究》，北京；中國社會科學出版社。

張寒青，1993，〈二屆民進黨立院黨團成軍〉，經濟日報，1/18，版 3。

張瑞昌，2002，〈扁人事佈局親李 同志臉都綠了〉，中國時報，2/28，版 2。

張銘坤、劉正慶，2002，〈立法院次團林立 朝野各扮小黨團與聯誼角色〉，中央社電子版：http://www.cna.com.tw (9/21)。

莊富源，2003，〈憲改以來我國立院黨團制度之初探〉，《白沙人文

臺灣大學學術期刊資料庫

社會學報》，2: 17-50。

郭正亮，1997，〈選舉總路線下的民進黨〉，游盈隆（編），《民主鞏固或崩潰－台灣 21 世紀的挑戰》，台北：月旦出版社，頁 204-222。

郭正亮，1998，《民進黨轉型之痛》，台北：天下遠見出版股份有限公司。

郭秋慶，1994a，〈德國聯邦眾院黨團的運作及其功能〉，《法政學報》，2: 127-143。

郭秋慶，1994b，〈德國聯邦眾院黨團運作的經驗與借鏡〉，《美歐月刊》，9(12): 73-85。

郭瓊俐，2002，〈自己好像是豬頭〉，聯合報，11/18，版 3。

郭瓊俐，2003，〈爭取參與決策 執政黨立委輪轟政院〉，聯合報，1/13，版 2。

陳杉榮，1996，〈立法院「三黨一派」的黨團運作〉，《國家政策雙周刊》，138: 6-7。

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研究所碩士論文。

陳淞山，1995，《國會制度解讀》，台北：月旦出版社。

陳耀祥，1991，《政黨法律地位之研究－以德國法爲中心》，台北：輔仁大學法律學研究所碩士論文。

彭威晶，1993，〈民進黨二屆立委第一會期施明德任黨團總召集人〉，聯合報，1/18，版 4。

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：輔仁大學法律學研究所碩士論文。

黃德福，1992，《民主進步黨與台灣地區政治民主化》，台北：時英出版社。

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：東吳大學政治學研究所碩士論文。

新潮流，1984，〈重建新的反對事業〉，《新潮流叢刊》，1, 6/11。

新潮流，1990，〈重新整裝 面對變局〉，《新潮流評論》，10: 1。

臺灣大學學術期刊資料庫

楊汝椿，1993，〈立院龍頭 擬由邱連輝等角逐〉，1/17，聯合晚報，版 2。

雷飛龍，1991，〈我國國會的黨鞭制度〉，李復甸（編），《政黨政治與民主憲政學術研討會論文集》，台北：財團法人民主文教基金會，頁 63-81。

雷飛龍，1992，〈論行政與立法的關係－從立法院執政黨黨鞭揮動無力談起〉，《中國文化大學政治學研究所學報》，3：67-87。

雷飛龍主編，1994，《英美日三國國會黨鞭制度》，台北：理論與政策雜誌社。

劉聖鴻，2001，〈政黨派系不同調 阿扁安內費周章〉，智邦生活館電子版：http://iwebs.edirect168.com/main/html/newtaiwan/627.shtml (2/13)。

鄭　聲，1995，《警告民進黨》，台北：日臻出版社。

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。

鄭明德，2003，〈民進黨立法院黨團的黨鞭制度〉，「2003 年台灣政治學會年會暨『世局變動中的台灣政治』學術研討會」論文（12 月 14 日），台北：東吳大學政治系。

鄭明德，2004a，〈淺談英國「影子內閣」〉，《立法院院聞》，32(6): 56-63。

鄭明德，2004b，《一脈總相承：派系政治在民進黨》，台北：時英出版社。

鄭明德，2004c，〈民進黨立法院黨團的黨鞭制度〉，《中華人文社會學報》，1: 38-55。

閻照祥，2003，《英國政治制度史》，北京：人民出版社。

聯合報，1987，〈立院七九會期報到〉，2/3，版 2。

顏振凱、高凌雲，2001，〈民進黨立院三長改資深制〉，聯合晚報，12/25，第 7 版。

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

臺灣大學學術期刊資料庫

關 中，1992，《日本政黨與政治模式》，台北：財團法人民主文教基金會。

顧俊禮，2001，《德國政府與政治》，台北：揚智文化事業股份有限公司。

二、英文部分

Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Trans. Barbara and Robert North. London: Methuen & Co.

Heidar, Knut. and Koole, Ruud. 2000. “Approaches to the Study of Parliamentary Party Groups.” In *Parliamentary Party Groups in European Democracies*. ed. Knut Heidar and Ruud Koole. London: Routledge, 4-22.

Lin, Chia-lung. 1998. *Path to Democracy: Taiwan in Comparative Perspective*. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, Yale University.

Liu, Yih-jiun. 1991. *The Election-Driven Democratic Transformation: A Comparative Perspective*. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, University of Chicago.

Rigger, Shelley. 1999. *Politics in Taiwan: Voting for Democracy*. New York: Routledge.

Rigger, Shelley. 2001. *From Opposition to Power: Taiwan’s Democratic Progressive Party*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

Robbins, Stephen P. 著，2001，李茂興譯，《組織行爲》，台北：揚智文化事業股份有限公司。譯自 *Essentials of Organizational Behavior*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall. 2000.

Saalfeld, Thomas. 2000. “Bureaucratisation, Coordination and Competition: Parliamentary Party Groups in the German Bundestag.” In *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, ed. Knut Heidar and Ruud Koole. London: Routledge, 23-38.

臺灣大學學術期刊資料庫

Sontheimer, Kurt and Wilhelm Bleek 著，張安藍譯，1999，《德國政府與政治》，台北：五南圖書出版有限公司。譯自 *Grundzüge des Politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. München: Piper. 1998.

臺灣大學學術期刊資料庫

A Study of the Organization of the DPP's Party Group in the Legislative Yuan

*Ming-te Cheng**

Abstract

Parliamentary party group (PPG) is a very important organizational institution in modern parliamentary operation. After the Legislative Yuan was reelected entirely in 1992, the PPG has improved its political status and influence. This paper focuses on the organizational issue of DPP's parliamentary group, and it attempts to explore its organizational formation, positioning and structure. It finds: 1) Organizational formation evolves with Taiwan's election and the overall reelection of the Legislative Yuan. The parliamentary group is the organizational result of the DPP's votes and seats in the Legislative Yuan. 2) Regarding organizational positioning, before 2000, parliamentary group was superior to the Central Party Headquarters in decision-making status, according to the party's developmental line, legislators' status in the Central Standing Committee, formation of its PPG's organizational rules. After 2000, although the parliamentary group was still influential, it becomes dominated by the more powerful President and Executive Yuan. 3) In terms of organizational structure, the parliamentary group had only a few members with a simple structure in the beginning. But after it learns from the Fraktion of German Bundestag, its organizational structure becomes more extensive and complicated. Moreover, factional cohabitation is the character of its organizational structure. After 2000, the DPP turns to be the biggest party in the Legislative Yuan, and the seniority system has increasingly been observed by the main cadres of DPP's parliamentary group.

Key words: Democratic Progressive Party, Parliamentary Party Group, Legislative Yuan, Parliament, Organization

* Assistant Professor
Center for General Education at Northern Taiwan Institute of Science and Technology

臺灣大學學術期刊資料庫