

第五章 黨團協商機制之檢視與策進

黨團協商之主要目的在使朝野政黨在一個平等地位、和諧氣氛及相互尊重的過程中溝通，除可達成各政黨所要的理念或法案訴求之目的，並使議事儘快取得妥協及共識，以便法律案、預算案或相關議案得於立法院院會順利通過，減少不必要的對立。

協商是一種妥協及折衝的政治藝術，更是政黨對選民責任擴散的一種機制與過程，立法院之黨團協商機制實施至今約十年，協商促進議事和諧、提昇議事效率及解決議事紛爭，自有其優缺點及待改進之處。茲將黨團協商機制對立法院之影響、黨團協商機制功能之檢視、黨團協商機制功能之策進，分述如下：

第一節 黨團協商機制對立法院之影響

據立法院王金平院長表示，立法院之黨團協商大抵具有以下三個功能（王金平, 2003.2, 頁 19），一為促進議事和諧；二為提昇議事效率；三為解決各項紛爭，足見黨團協商對立法院議事運作之影響相當大。

壹、解決立法院政黨間爭議

立法院的黨團協商最重要的目的，便是解決政黨間爭議，因為政黨如過度堅持己見，難免造成黨團間的緊張，且不利於國會的和諧，政黨間的爭議包括議程安排、委員會分配、法律案內容及同意權之行使等。

民主政治本有「服從多數」的機制（楊泰順, 2002.05.22, 中央日報 3 版），對立並不難透過多數決而取得結論，但表決失敗的一方如果堅持情緒性的抗爭，立法院就永無寧日，故黨團協商可解決立法院政黨間爭議，以

達「尊重少數」之目的，其解決政黨爭議之問題，包括下列數點：

一、議程及時間的安排

若干內閣制先進民主國家國會中的黨團協商，重點多限於議程及時間的安排，很少去觸及法案實質的內容，由於國會中朝野政黨在政策的立場上不同，國會多數黨如果藉由席次優勢快速表決法案，在野黨便失去了表達立場的機會；相對的，在野黨可以干擾議事程序，阻撓國會中的多數主張轉為法案或政策，癱瘓議事的進行。為避免此一狀況，民主國家大多會透過朝野黨團協商，達成一個雙方都能接受的議程與時間表，時間一到就要立刻進行表決，絕不拖延以利議事的進行。但目前在我國立法院情形則不完全相同，黨團協商多半是談些法案的實質內容，議程及時間的安排雖然也談，但只是一小部分。

二、減少表決使議事順暢

黨團協商是要解決政黨歧見，避免議程癱瘓，如果沒有協商，讓每個有爭議的法案都用逐條表決，立法院議程會耽誤很多時間，故黨團協商可以減少院會討論時之表決次數；又二百二十五位立法委員各有其意見，必須要透過政黨黨團協商，取得爭議的平衡點，故有爭議時不是以泛政治化手段處理，或是以朝野的情緒對抗，因此黨團協商制度便須配合該一狀況設計¹，使得爭議事件可透過黨團協商，另闢不受議事規則約束的談判²方式進行，卻也由於不受過多的成文化約束，致許多政黨間爭議可在此協商出一個各方可接受之共識。

三、委員會成員安排

¹ 按「立法院職權行使法」第十二章黨團協商中之規定。

² 目前黨團協商進行之「方式」並沒有形式或傳統上之規則可尋，多半以聚集在立法院議場三樓以聊天方式進行。

目前立法院中委員會參與情況呈兩極化，熱門的委員³會擠破頭、冷門的委員⁴會沒人想去，為解決過去抽籤發生問題，及委員會與院會人數政黨比落差之情況，九十一年一月新修正的「立法院各委員會組織法」規定由黨團依比例分派參加；甚至委員會召集委員及程序委員會委員，除「立法院各委員會組織法」有規定之部分外，其他也由黨團協商敲定。

貳、建構跨黨立法委員之政治聯盟

立法委員代表不同團體與選區的利益進入立法院，在預算資源有限的情況下，利益的衝突、折衝、妥協本就是國會政治操作的本質，因為個別立法委員無法獨立促成有利其選區利益法案或預算之通過，因而必須透過黨團、派系或次團，甚至與其他立法委員進行合作與交換支持，但個別成員間的合縱連橫，卻可能面臨幾個問題：

一、結盟成本太高

即立法委員欲瞭解其他立法委員在許多不同法案的投票動向，要付出較高的成本且不易完成，以個別立法委員的利益為基礎的立法院議事，必然出現爾虞我詐與相互杯葛的混亂局面。

二、履行承諾強制力問題

即談判的結論是否被雙方忠實履行，假如甲立法委員先支持乙立法委員的法案，可是很難確保乙立法委員在日後必然對甲立法委員支持的法案加上支持，造成所謂的「事後投機行為」的可能性與困擾。

根據立法委員李俊毅表示：各政黨之立法委員各有其關切之議案，

³ 如財政、經濟及能源、交通、預算委員會屬於立法委員參與意願高的委員會。

⁴ 如外交、司法、法制委員會屬於立法委員參與意願較低的委員會。

必須透過黨團與其他黨團進行協商，以利議案通過，此時關切法案之立法委員必會遊說其他黨團與立法委員支持或不反對，此時透過黨團協商機制便可建構各黨立法委員之政治聯盟，此政治聯盟以派系、次團或專案臨時組織⁵之方式出現。在立法院要建構各黨立法委員之政治聯盟，應對下列數點加以注意⁶：

第一，政治聯盟組成不能脫離政治實力的原則，如果不顧政治實力，又忽視國會政黨合作之力量，將引發政黨衝突與立法院運作混亂。

第二，政治聯盟應以政黨與政黨協商為前提，建立政黨聯合之默契或行動綱領。

第三，組織政治聯盟的各政黨立法委員，應該是以理念相接近、政策可協調為基礎，才能異中求同，整合人民利益，化解社會分歧，形成穩定政局的力量。

立法院各政黨如能摒除意氣之爭，以誠信營造友善合作氣氛，並依循政黨政治聯盟的原理，自可能在立法院建構各黨立法委員之政治聯盟，透過良性的黨團協商推動議事運作。

民主進步黨一度想在立法院中以「國安聯盟」建構一個穩定的多數執政聯盟，可惜因政黨政治及一些現實的因素未能組成；目前只能透過政黨協商機制，使國會中政黨政治步上軌道，以落實政黨的責任政治。

參、對各黨立法委員之約束效力

⁵ 如農業地區之立法委員，會為農民權益不分政黨爭取其權益，以確保選舉時之支持。

⁶ 92年4月15日與李俊毅委員訪談所得資訊。

國會議事的運作過程中，政黨仍然扮演相當重要的角色，政黨的標籤絕對與國會議員競選連任的目標脫不了關係；選區選民的投票行為常受到政黨表現所影響，為了本身的連任，同黨籍的立法院有集體的目標——讓所屬政黨受到選民所肯定，但集體的目標產生了集體的難題(collective dilemma) (李允傑, 2002.05.26, 中央日報 3 版,)，即每個人都知道建立政黨聲譽的集體目標，但假如每個人都是理性自利，只以個別選區利益為判準，最後結果就是沒有人願意配合「集體目標」出力；解決此種難題的方法就是設立一個負責協調統合的「中心權威」。因此，政黨領導權(party leadership) 乃成為國會議事程序中的中心權威；特別是在黨團協商時政黨力量的展現更是明顯。

其中有兩項強化黨團運作必要性的機制：

一、 政黨紀錄 (party record)。

政黨紀錄即選民對政黨過去作為的評估及定位，以便為日後選舉時支持與否的參考，一旦支持度高到某一程度，即成為政黨忠誠的效忠者，此一政黨紀錄，被視為該黨同黨籍國會議員的集體財。

二、 政黨的選舉形勢 (partisan elector altides)。

同時影響某一政黨候選人的全國性因素，它也可說是一種直接影響某政黨現任議員當選機率的共同因子。這兩種機制促使黨籍議員願意受政黨中心權威的領導並維持其穩定運作，各黨立法委員對黨團的忠誠配合，會在日後獲得所屬政黨的回饋⁷，使得政黨黨團在某些立法議程及政策制定上獲得主導權。

⁷ 如參加委員會的指派、委員會召集委員推薦、選舉優先提名等。

上述兩種論述都指向同一個邏輯，立法院議事必須以制度化的組織為行動單位（而非以個別立法委員），才能有效率地順暢運作，其中黨團組織尤其具關鍵地位。

第五屆立法院有二百二十五位立法委員，很難全部一起開會表達意見，必須要透過政黨間黨團協商，取得平衡點，如何加強黨團協商結論對黨團成員的約束力，根據李俊毅委員之看法有下列三點⁸：

第一點為，黨團會議之參與民主：

民主政治參與是很重要的一件事，黨團成員有義務參與黨團會議，經過討論或表決，取得黨團之共識以便與外交涉或協商，此一過程有程序正義及民主討論之功能，成為黨團約束或要求成員支持的基礎。

第二點為，強化黨團紀律：

黨團紀律的強化，可促進政黨協商過程的效率及協商結果的效力，各政黨的黨團需經強化其職權與團體紀律，對其所屬成員約束，以免成員因不滿黨團協商結論，破壞此一協商結論。

第三點為，加重其政治與社會責任：

每一個黨團代表係各政黨在政治市場中的門面櫥窗，在激烈的政黨競爭中，各黨團必須思考如何強化專業問政能力，透過各項政策辯論，建立政黨本身品牌，方得以在政治市場的競爭中生存發展，一旦政黨品牌成為影響黨團成員政治前途（例如立法委員連任選舉）的集體資產，立法院才能由少數人作秀的混亂局面回歸政黨政治的常軌。

肆、增進立法議事之整體效能

⁸ 92年4月15日與李俊毅委員訪談所得資訊。

在立法院院會進行時，經常可以看到朝野黨鞭在議場後門⁹進進出出，為法案、預算、決議等事項進行黨團協商，如果效率快，幾分鐘後就見黨鞭陸續走進議場，迅速宣讀協商結論，並依該結論通過某項議案；如果談不攏，院會停擺一整天，甚至兩、三天，也是經常有的事，拖到最後莫不是通宵逐條表決或草草散會，無怪乎立法院長王金平說：「沒有黨團協商，立法院什麼都不必做了。」（王金平,2003.3,頁10）。有關黨團協商議事之整體效能可由下列數點說明：

一、議案逕付二讀之爭議

目前立法院中常為提升議事效率，但多半僅為各黨團一己之目的，而透過黨團協商後，便將議案逕付二讀（施焜松, 1999.8,頁64），此舉對於有急迫性之法案，固然可有救急之功效，但對爭議大之議案，如果採逕付二讀方式，恐怕會引起更多爭議，如此雖然爭取到立法的效率，但也成為立法粗糙的幫兇；如議案有瑕疵造成日後執行之困擾，還是要勞師動眾回到立法院來修法，反不見其功效。因此應將逕付二讀議案加以明確規定其條件，除遇急迫或類似情形，才得由委員會抽出逕付二讀。

二、精緻的立法與效率

立法院提升議事效率過程中，精緻的立法是最欠缺的，為期不致發生立法之瑕疵，除委員會在審查議案時應有更多的專業投入，也期待朝野立法委員在立法過程中，能多加專注一點專業，少一點私心，不要有無謂的抗爭或杯葛。在黨團協商時除注重效率外，尚要尊重專業，如此才能有真正的績效可言，歷屆立法院通過議案以第四屆算是較有績效者（見表5-1）。

⁹ 一般黨團協商多半於立法院議場三樓的休息室進行，其進出口在主席台背後，也就是議場後門。

表 5-1 歷屆立法院院會數及通過議案統計

屆次	會期次	院會次數	通過議案	平均
二	六	220	240	1.09
三	六	150	297	1.98
四	六	123	642	5.22
五	二*	39	244	6.26

資料來源：筆者自行整理

* 統計至第五屆第二會期

三、趕業績立法的期末院會

習慣上每一會期最後一天，立法院會趕工通過堆積如山的議案，以便對選民及社會大眾有所交代，故相當大量的黨團協商便在此進行時，黨鞭與協商代表疲於奔命，雖然都能在期待下通過一些議案，卻也偶而發生疏失¹⁰，要發現三讀通過的法律條文有無錯誤，除了專業以外，還要仔細檢視有無遺漏、重複或矛盾之處；在以趕業績為主的立法院期末院會，這些應注意的地方往往都被疏忽。

伍、黨團政治地位提升

目前黨團在立法院已有明確的「法律」地位¹¹，再加上黨團協商必須透過黨團進行，而黨團協商具高度的政治性，任何事情都可以透過黨團協商來協議或妥協達其目的，故王金平院長說：「沒有黨團協商，什麼都不可做；只要黨團協商，什麼都可以做。」(王金平, 2003.3, 頁 8)，此

¹⁰ 例如第四屆第一會期，最後一次院會通過「立法院組織法」部分條文修正案：該案於六月二十二日以逕付二讀方式由院會通過，在第十五條條文第一項中明定「立法院設下列各處、局、館：」乍看之下，並無錯誤，但詳看各款，即可發現立法院還設有預算中心，因此，第一項應該更正為「立法院設下列各處、局、中心、館：」始告完整，但在黨團協商、二讀會、三讀會都沒有發現，只好日後再提修正案補救此一疏失。

¹¹ 「立法院組織法」第三十三條規定：「立法委員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有八人以上。但於立法委員選舉得票比率已達百分之五以上之政黨不在此限。」

話可以說是目前立法院運作的寫照。

在黨團協商進行時無論大黨、小黨擁有完全相同的發言權、代表性，黨團協商機制重要特點便是「多數尊重少數」，此一特點造成小黨、無黨籍組成的政團，有「挾持法案」來達其索求的空間；尤其是目前藍綠對抗各黨不過半之背景下，要五個黨團達成共識方能使議案通過之協商運作方式，大大提升黨團於立法院內的地位，更使黨團領導幹部的政治地位水漲船高。

黨團協商機制開始運作至第四屆立法院，對議事運作與進行有正面效果，但也有力有未逮的地方，例如只要有立法委員不聽黨團命令，硬要反對協商結論，只要其能善加利用議事規則杯葛議事進行，「一夫當關，萬黨莫敵」杯葛讓立法院議事停擺，使黨團協商功能變得好像毫無效用。

第五屆立法院經過修正立法院職權行使法後，立法院開始提高黨團協商的效力，除了黨團成立門檻提高，最少要八席立法委員才能成立黨團，院會宣讀黨團協商結論，必須要有十五人以上的連署或附議，才能提出異議，不會再因為一位委員或少數委員異議就影響議事的進行。

可以說立法院黨團的政治地位，因為有明確的法律基礎、協商制度的設計、黨團內民主化使其自主性高、媒體採訪的重心轉移至黨團、黨團幹部在黨中央影響力漸曾等之因素影響下，使黨團的政治地位較以前大幅的提升。

第二節 黨團協商機制之檢視

立法院黨團協商機制基於政治妥協性而生，自然在其進行過程中會有所缺失，但立法委員本身針對黨團協商機制的缺失，也不斷的改善，

在第三屆第六會期第一次「國會五法」¹²改革法案，便給黨團協商法律的依據；在第四屆第六會期第二次「國會五法」改革法案，針對黨團協商缺失加以改進，該次改革後制度行使至今，黨團協商機制仍然有值得檢視之處，包括出現「寡頭鐵律」現象、立法院議事易為政團或個人所阻撓、協商過程不公開易成不透明的密室政治、協商機制壓縮委員會的功能、少數執政黨議事運作不易等現象。

壹、出現「寡頭鐵律」現象

寡頭鐵律 (Iron Law of Oligarchy) (林劍秋譯,1991,頁 128) 為瑞士學者密歇耳 (Robert Michels) 觀察各種政治組織，尤其是德法等國社會主義團體活動的歷史所得的結論。密歇耳的「寡頭鐵律」理論，可以簡括為一句話，即：各種社會及政治活動，無論其組織在開始時如何民主化和大眾化，到後來一定會被少數領袖分子所操縱，而失去其當初原有的民主性質和精神。

他認為所有的社會都需要一個支配性的「政治階級」(political class)，沒有這個階級，社會便不能存在，政府及國家，永遠都是被少數人所控制，社會中的多數人(majority)，是永遠也不能自治的。雖然密歇耳認定少數統治多數無法避免，他並不主張寡頭政治。他說：「領袖統治是社會生活中無法避免的形式。因此研究這種形式的好壞優劣，不是科學家的任務。但是將每一種 領導型態都是大半不合民主原則這項事實加以表明，卻是很有科學價值的。」因為「一旦認識寡頭統治的現象無法避免，吾人便會想法將寡頭政治的絕對性和極端性加以限制。」所以密氏研究寡頭統治的目的，在於暴露這種現象，使人們認識這種現象

¹² 國會五法是指：立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法、立法委員行為法、立法院議事規則。

對於民主政治的威脅，從而籌劃對策，以求減少(完全避免是不可能的)寡頭統治對民主政治的危害。

當今立法院黨團協商機制的運作，已在立法院形成「寡頭鐵律」之現象，由於黨團協商多半僅由黨鞭參與，一般成員除有利害關係或是因委員會成員經黨團指派參加外，幾乎沒有參加的黨團協商機會；再加上由選區選舉出來的立法委員，其選民服務案件及選區相關事務繁多，一般立法委員除非有必要或遇到利害相關的議案，可以說沒有參加黨團協商之意願，故使黨團協商終將成為黨鞭之間利益交換、談判及妥協的機制，這種現象對於立法院議事運作可能具威脅性。

貳、協商易為小黨團所綁架

現行的黨團協商機制，根據立法院職權行使法規定，黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後，列入紀錄，刊登公報¹³，而黨團協商結論於院會宣讀後，如有出席委員提議，十五人以上之連署或附議，得對其全部或一部提出異議，並由院會就異議部分表決。黨團協商結論經院會宣讀通過，或依前項異議議決結果，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對¹⁴。由此可見黨團在黨團協商時，不論黨團所屬成員多少，在協商作成結論及簽名時卻是平等的，使小黨團或政團受到尊重之待遇，可謂「尊重少數」的機制；雖然如有小黨團反對協商結論，在此情況下可以回到院會尋求表決，以「服從多數」達其目的，但一方面表決實在勞師動眾，而且破壞和諧的氣氛，也不利立法院運作，只好與小黨團妥協。

¹³ 見「立法院職權行使法」第七十一條。

¹⁴ 見「立法院職權行使法」第七十三條。

立法院在許多重大爭議的議案上¹⁵，如果無法進行政黨協商，或是協商不成，而必須朝野對決時，必然會出現若干名遊走於兩大陣營之間的「關鍵少數」¹⁶，這些人經常由朝野對決中獲取利益。此一現實狀況使朝野雙方必須付出可觀的代價，以求取表決的勝利，多半以握有行政資源的執政黨，在此時較有籌碼與「關鍵少數」談支持的交換條件，但卻也因其需索無度，不勝其擾。

民主進步黨籍立法委員趙永清表示¹⁷：目前執政的民主進步黨除結合台灣團結聯盟外，因兩者相加不過 102 席，離立法院半數還有一段差距¹⁸，似乎不太可能組成一個以「政黨」為基礎的「穩定的多數機制」¹⁹，已在朝野對決嚐到甜頭的「關鍵少數」，不加入「穩定的多數機制」比加入好，故目前要組成恐有相當的困難。由於無法組成「穩定的多數機制」，民主進步黨沒有能力動員表決以捍衛政府的政策，只有希望透過黨團協商可以大幅減少執政黨的動員需求，在政黨輪替後，黨團協商由原本立法院內的輔助機制，取代議場內少數服從多數的表決，成為立法院運作中不可或缺的一環。

立法院第五屆第二會期開議後，各委員會召集委員選舉，黨團協商決定「無黨聯盟」黨團八位成員可以取得三席委員會的召集委員，引起各界批評黨團協商搞「密室政治」，最後這三人以辭去召集委員表示抗議落幕，但也給人小黨團允取允求的印象。

立法院的小黨黨團或政團可以在黨團協商中充分發揮其影響力，要求大黨在某些議案予以支持，但大黨團還是有其堅持的原則，各方可依實力或個案內容來尋求妥協與互助，不是無止境讓步。如果少數黨團要

¹⁵ 例如第四屆陳水扁總統之罷免案，第五屆立法院副院長選舉、考試院正副院長同意權之行使等。

¹⁶ 多半為無黨籍及原住民立法委員。

¹⁷ 92 年 4 月 8 日與趙永清委員訪談所得資訊。

¹⁸ 目前立法院有 223 席立法委員，過半要有 112 席，而一般認為「穩定的多數」應該為 120 席左右。

¹⁹ 例如組成立法院之「國安聯盟」，雖然一直有風聲，至今卻還無法成立。

求太過份，最後協商不成，可回到院會以訴諸投票表決，回歸席次實力基本面。

參、協商過程不透明的密室政治

黨團協商機制成為立法院議事運作順暢與否的重要關鍵，但此種機制進行之方式並不公開。因此，常常遭受各界的非議，批評者認為黨團協商是黨鞭們或少數立法委員，為處理政黨間擺不平的爭議，或是為各方的利益糾葛而另闢的「密室政治」，只重個人或政黨之私利，無視國家、人民及社會之利益。

目前朝野政黨的針鋒相對，讓選民有機會比較雙方政策的優劣；如果一切都以檯面下的黨團協商化解，選民將很難判定政治責任之歸屬，政黨又如何能透過公開的政策辯論，讓選民對其政治認同。立法院法律案及其他公共政策的形成，應該是以國家社會及多數民眾福祉為前題；還是成為政黨為其利益交換的結果，人民當然有權利瞭解，但黨團協商卻多數關門大門來進行，讓外界無法得知其過程，只能得到協商結論。

中國國民黨籍立法委員陳學聖²⁰曾表示：「政黨不當取得財產處理條例草案」經黨團協商決定暫緩提出，是朝野相互溝通，求取和諧，不算是利益交換，如果黨團協商有人私下利益交換，要通過圖利少數人的法案，這才應該受批評。協商本來就是拿各自的籌碼來換，天經地義，況且「政黨不當取得財產處理條例草案」是清算中國國民黨黨產的法案，不論那一次協商，中國國民黨黨團一定都要反對。」，但也使黨團協商機制常被貼上「利益交換保護傘」的標籤。為避免此一狀況，議案的審查應以委員會為主，並非所有議案都須先經黨團協商才能送入二讀，黨團協商紀錄也要重點公開；另外，協商代表除黨鞭外，最好「限定」為該

議案所屬委員會具專業的立法委員²¹，還要有利益迴避之配套規定，以防止有立法委員利用協商機制偷渡個人利益。

政治學者王業立批評立法院黨團協商已淪為「密室分贓」(王業立,2001.06.04.,自由時報 15 版),其表示:「依「立法院職權行使法」的規定,院會及委員會審查議案遇有爭議時,可進行黨團協商。在黨團協商達成共識,並簽名作成協商結論且經院會同意後,出席委員不得反對,而且經協商之議案於廣泛討論時,除經黨團要求依政黨比例派員發言外,其他委員不得請求發言。

這套政黨協商制度的立法本意,乃在提升議事效率與政黨的角色功能。但自四屆立法院實施以來,卻被批評淪為密室分贓的保護傘;議案審查形同利益交換、甚至綁票勒索。過程不公開的政黨協商,已凌駕在委員會甚至院會之上。在目前的協商制度下,經委員會審查定案的內容,可能在密室協商後被全盤推翻。而除非動用表決,否則只要一個五名委員以上²²所組成之黨團或聯盟代表,在協商後不願簽名,即可杯葛所有法案,並以此作為要脅勒索的籌碼。

此種無法攤在陽光下的政黨協商過程,在未來三黨不過半的立法院中,可能會更進一步癱瘓正常的立法功能,並加深黑金政治的腐蝕程度。」

肆、壓縮委員會專業功能

立法院委員會專業,是標榜國會改革的目標之一(施焜松,1999.8,頁64-65),這項目標迄今未能完全落實,反而因黨團協商機制而使其功能萎

²⁰ 92年4月8日與陳學聖委員訪談所得資訊。

²¹ 目前立法院職權行使法已有此規定,惟立法院之委員參加委員會時,並不一定可以長期待在同一委員會,尤其以熱門委員會更是經常換成員,難以形成專業的資深制。

²² 按「立法院職權行使法」規定,當時黨團成立門檻為五人。

縮，立法院在第三屆第六會期為達成委員會專業化，通過「立法院組織法」及「立法院各委員會組織法」修正案，明定「各政黨在委員會之席次，依其在院會中之席次比例分配」；但在第四屆第一會期，因擺不平熱門委員會人選而被推翻，由中國國民黨主導將前項規定修正為：「每一委員以參加一委員會為限，若參加委員超出前項所定人數（各委員會人數以二十一人為最高額）時，於召集委員選舉前五日由各該委員會登記之委員抽籤決定之。但經黨團同意者，委員得互換之。」這項修正案在院會討論時，曾經遭到民主進步黨的撻伐，認為破壞委員會專業化，也破壞國會的尊嚴。

當時委員參加委員會，回到自由登記的原因，固然是因中國國民黨黨團無法擺平所屬成員熱衷參加財政、交通、經濟等所謂熱門委員會，但在野黨於第一會期提報參加委員會的政黨名單時，罔顧自己的實力，要求在熱門委員會超額參加，亦是破壞委員會專業化的元凶。就國會制度面的設計而言，許多民主國家的國會也會透過種種制度安排，以強化主要政黨的黨團，在國會中所扮演的角色；所以到第四屆第六會期，又將「立法院各委員會組織法」修正為政黨比例制，其主要條文如下：

第三條「立法院各委員會席次以二十一席為最高額。」

第三條之一「每一委員以參加一委員會為限。」

第三條之二「未參加黨團或所參加黨團之院會席次比例於各委員會不足分配一席次之委員，應抽籤平均參加各委員會；其抽籤辦法另定之。

前項院會席次，以每屆宣誓就職之委員數計之；如有異動，於下會期重計之。」

第三條之三「各黨團在委員會席次，依政黨比例分配之。分配算式如下：

(各黨團人數 / 院會席次 - 第三條之二委員總數) × (21 - 依第三條之二抽籤分配至各委員會委員席次)

前項比例遇有餘數時，由餘數較大者，依序優先選擇委員會。

各黨團應於分配席次內，決定各該黨團於委員會之實際席次。

各黨團應於前條委員抽籤日後二日內，提出所屬委員參加各委員會之名單及實際席次。逾期未提出名單或僅提出部分名單者，就未決定參加委員會之委員，於各該黨團實際席次抽籤決定之。前項抽籤辦法另定之。」

此此修法使委員會完全依政黨比例產生，但由於目前立法院之黨團協商幾乎可以主導所有的議案，經常於黨團協商時全盤推番委員會審議之結果，使得委員會審議形同虛工，黨團協商機制的建立，雖可化解院會二讀時可能發生的政治性或政黨歧異，使「院會政黨化」；即院會的決策過程被限制在黨團協商結果的共識疇內，冗長二讀討論的情形顯著減少，但如此包裹式的協商機制卻取代了委員會專業的審查過程。卻造成委員會法案審查空洞化之缺失，使其功能嚴重萎縮。雖然「立法院各委員會組織法」第十條之一，將委員會審查完畢之議案是否交由黨團協商，可以由委員會議決，此一突破使委員會萎縮的功能稍有改善，專業受到尊重，但到院會審查時，如果有出席委員提出異議，經出席二十名立法委員以上連署或附議，該議案即交黨團協商²³，故此一功能還是有其受限之處。

也因為只有黨團協商才能「拍板定案」，甚至可能全盤推發委員會審

²³ 見「立法院職權行使法」第六十八條之規定。

查的結果，使委員會的審查流於形式，實質壓縮了委員會的重要性。加上第四屆立法院時，議案如沒有通過委員會初審有「屆期不延續」的問題，所以立法委員基於留下業績、向支持者有交待、行政部門為了避免再次提案，經常在委員會審查過程中，以「反正還有黨團協商」為由，說服委員會將議案照單全收，將所有併案審查之議案逕送院會，交由黨團協商時再討論爭議，結果使得所有議案都湧向院會及黨團協商機制，幅降低了立法及預算審查的透明度。

伍、少數執政黨運作不易

由於黨團協商可以大幅減少執政黨的動員需求，當民主進步黨執政後，因為沒有過半的立法委員席次的支持其政策與議案，而盟友台灣團結聯盟也不一定事事配合，再加上缺少動員表決來捍衛執政政策之能量，故黨團協商機制對民主進步黨而言，由立法院議事的輔助機制，變成議場中少數服從多數的「表決」，成為民主進步黨在立法院議事運作上保護其政策與議案之手段。

目前各在野黨可在立法院中，以對任何議題提出反對意見為手段，民主進步黨團只有被夾殺的份；在這種情況下（陳俊明,2001.5,頁 45），民主進步黨對在野黨任何批評只能儘量不回應，避免觸怒對方而破壞協商機制，黨團也只能贏得無形，本身籌碼就不足，只好在立法院找尋可能的盟友盟友組成「國安聯盟」²⁴以支持其在立法院之優勢。

但從第五屆立法院報到當日副院長之選舉，到二月十九日「財政收支劃分法」覆議案的表決，民主進步黨所組成的「少數政府」顯然並無法有效而穩定的掌握立法院過半數的席次。「少數政府」運作的困難，從

²⁴ 當時的民主進步黨秘書長吳乃仁曾表示：只要能讓行政院提案能過關，至於「國安聯盟」用什麼組成方式都可以，「顯性、隱性也無所謂」，「取得國會多數最重要」。

新政府組成開始，民主進步黨就必須痛苦的面對。但是從另外一個角度而言，從「副院長選舉」到「財政收支劃分法覆議案」也顯示出，在全力動員、各擁其主的情況下，所謂的「泛藍」（中國國民黨、親民黨加新黨）與「泛綠」（民主進步黨加台灣團結聯盟）兩大陣營的實力仍然是非常接近的。「泛藍」陣營在形式上雖然掌握了較多的席次，但也不是個穩定的多數。未來在重大的議案上，如果黨團協商未成而必須動用到表決時，只要任何一方動員不利或少數委員跑票，就足以造成全面翻案、扭轉政局。所以說「動員」、「凝聚力」與「政黨合作」三者將決定未來朝野政黨在重大議案上的表決勝負。

在一些意識形態色彩較淡的民生法案上，政黨之間的合作也並非一定是一成不變的，政黨之間的合作或結盟或許將視不同的個案而定，但在少數執政的局面未改變前，我國國會中所謂的「多數」或許將是個「動態的」、「流動的」概念，政黨之間的協商將比以前更加重要。

第三節 黨團協商機制之策進

針對黨團協商機制的未盡完善之處，及運作上遭受制度或人為的阻撓的缺失，包括協商相關法律規定應更明確、參與協商人員之利益迴避、協商過程中應多尊重專業與行政機關、協商結論應記錄立法意旨、加強協商結論之約束力，以期黨團協商機制更為完善。

壹、協商相關法律規定應更明確

目前立法院中有關「黨團協商」機制，雖然對其組織、時程、運作、效力、責任等已有法律之規範，還是有可規定更明確之處，使黨團協商的機制更加完善。

一、協商之程序

按現行規定²⁵對於委員會審查完畢之議案，如委員會之委員認為爭議不大，則經議決後可無須交由黨團協商，而直接由程序委員會編列議程進入第二讀會；院會討論此類議案時，若委員無異議，則逕依委員會之審查意見處理²⁶，以示對委員會專業之尊重，並使議事更為順暢。故委員會委員為避免議案交由黨團協商，無論是參加審查之委員間，或委員與提案機關之官員間，理應於審查過程中更加強討論、溝通及互相說服，促使議案更為周延；另一方面，除非議案於委員會審查過程中有重大爭議或歧見，否則無須動輒召集議案協商，議事效率可因而提高，但立法院院會開會審議經委員會議決不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，並得二十人以上連署或附議，該議案即交黨團協商²⁷，此一規定並不尊重委員會之專業，雖有門檻限制，卻使黨團協商之程序呈現混亂，應加以調整。

二、協商之時限

第四屆立法院所適用之「立法院職權行使法」第七十四條第四項雖明定：「各黨團負責協商之議案，經一定期間仍未獲共識者，應改由其他黨團負責召集協商」，惟因同一議案負責協商之黨團不只一個，且「一定期間」難以設定，故於九十一年修法時，將其「一定期間」明定協商期間最長以四個月為限，如逾四個月未達共識，則由院會定期處理²⁸。由於未來交付協商之議案，應屬較有爭議者，四個月之期限應足敷各黨團充分溝通、調和利益所須，如仍無法獲得結論，或協商代表拒於協商結論

²⁵ 按「立法院各委員會組織法」第十條之一規定。

²⁶ 按「立法院職權行使法」第十條之一規定。

²⁷ 按「立法院職權行使法」第六十八條規定。

簽名，則改由院會直接處理，以使議案之審議能持續進行（謝芙美, 2002.4, 頁 120），但此一時程並未明確規定「休會期間」是否併入計算，恐怕日後會造成爭議，應加以更明確規定。

三、加強黨團之責任

在第四屆立法院，立法院職權行使法雖規定負責召集議案協商之黨團應通知各黨團指派代表參加、對有時效性之議案應優先處理，然則同一議案負責協商之黨團常不只一個，黨團彼此間之複雜關係，反無法儘速召集協商或達成協商結論，甚至於程序委員會已將該議案列入院會議程，但卻仍未能及時完成協商而無法進入二讀程序，影響議事效率至鉅，而政治責任之歸屬亦難究明。遂於第四屆第六會期後修正為²⁹：「議案協商只由該議案之院會說明人所屬黨團負責，加上由院會說明人擔任協商主席」，此規定是為強化單一黨團在議上之政治責任；而黨團或其所屬委員為取得對議案較多之主導權，以爭取實質、具體成果面對社會大眾，在委員會安排議案時，召集委員應會更重視法律案之審查（謝芙美, 2002.4, 頁 120），如此一來，對以往某些召集委員只重各部會之業務報告而輕法律審查之異象，亦有導正作用；而黨團為其政治責任，則需要以更民主程序及嚴格的黨紀來維持其運作。

貳、明定協商人員之利益迴避

有關於「黨團協商」參與人員之利益迴避問題，可由立法院相關法律之規定及黨團內規之規定來探討：

一、立法院相關法律之規定

²⁸ 按「立法院職權行使法」第七十一條之一規定。

目前雖然有「立法委員行為法」，該法第五章是對利益迴避之規定，主要指立法委員行使職權不當增加其本人或其關係人金錢、物品或其他財產上之價值。而立法委員行使職權所牽涉或辦理之事務，因其作為獲取前條所規定之利益者，應行迴避。³⁰此一規定看似包括於黨團協商時利益迴避之精神，但在該法二十二條規定：「立法委員行使職權就有利益迴避情事之議案，應迴避審議及表決。」，將迴避又限於審議及表決，對於協商是否應迴避缺乏規範。事實上目前立法院之運作，黨團協商機制是議案最具關鍵之環節，可是又沒有明確的利益迴避規範，讓有心者於黨團協商時不必利益迴避，對其相關利益加以護航。如在「財政收支劃分法」黨團協商，便有立法委員趁機要求政府，協調降低，他在某行庫五億多元的貸款利率，可見假藉「黨團協商」之名，目的不過是掩飾見不得人的利益交換。

二、黨團內規之規定

目前立法院各黨團，只有民主進步黨訂有「民主進步黨立法院黨團利益迴避辦法」³¹，其辦法之第七條規定：「黨團成員行使職權就有利益迴避情事者，應迴避審議及表決，並不得參與朝野協商。」；以及第九條規定：「黨團成員有應迴避而未迴避者，如有急迫情形，黨團幹部得先行禁止其參與審議、表決、朝野協商或為其他必要之處分。」已將黨團協商也納入利益迴避之規範，使相關利益之黨團立法委員，於參加黨團協商時也應利益迴避，算是比較符合利益迴避原則之黨團內規，至於其他黨團便無此規定。

²⁹ 按「立法院職權行使法」第七十條規定。

³⁰ 按「立法委員行為法」第二十條規定。

³¹ 「民主進步黨立法院黨團利益迴避辦法」，於九十年十二月廿五日第四屆第六會期第五次黨團會議修訂，共有條文 11 條。

為避免此一狀況，應修正「立法委員行為法」之規定，將黨團協商也納入利益迴避之規範，該法二十二條規定修正為：「立法委員行使職權就有利益迴避情事之議案，應迴避審議、表決及黨團協商。」，如此明確的規定方能杜絕假藉「黨團協商」之名，爭取私人利益之事件。

參、協商應尊重立法及行政專業

黨團協商參與者以黨團幹部為主，配以相關審查會之立法委員，但不一定有足夠的專業知能，故為保障立法議案之品質，應對專業加以尊重，此所謂專業包括立法部門之委員會及執行的行政或審判機構。

一、尊重委員會之專業

委員會專業化原是立法院標榜國會改革的目標之一，這項目標迄今未能完全落實，為期達成委員會專業化，立法院在第三屆第六會期休會前通過「立法院組織法」及「立法院各委員會組織法」修正案，明定「各政黨在委員會之席次，依其在院會中之席次比例分配」³²；卻於第四屆第一會期，便因黨團內部席次分配擺不平而告推翻；在第四屆第一會期休會前，前項規定已修正為「每一委員以參加一委員會為限，若參加委員超出前項所定人數（各委員會人數以二十一人為最高額）時，於召集委員選舉前五日由各該委員會登記之委員抽籤決定之。但經黨團同意者，委員得互換之。」³³這項修正案在院會討論時，曾經遭到在野黨的撻伐，認為破壞委員會專業化，也破壞國會的尊嚴。

立法院為提高議事效率，自第三屆第三會期開始（施焜松,1999.2,頁36）焜，實施法案在提報院會審議前，必須經過黨團協商，此項機制實

³² 按「立法院各委員會組織法」第三條之規定。

³³ 按「立法院各委員會組織法」第三條之規定。

施後，利弊參半。利的是的確可以提高議事效率，避免法案經委員會完成審查後，遲遲無法列入院會議事日程；弊的方面則是法案專案協商，參與委員寥寥無幾，所謂凝聚朝野共識，只是少數人的意見而已。此外，依據立法院職權行使法之規定，「經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得發言」，還有「議案在逐條討論時，出席委員不得請求發言」，這些規定，旨在剝奪委員在院會的發言權。

對法案有意見之立法委員，只能在專案黨團協商時提出意見，目前之規定為：「議案交由黨團協商時，由該議案之院會說明人所屬黨團負責召集，通知各黨團書面簽名指派代表二人參加，該院會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席。各黨團指派之代表，其中一人應為審查會委員。但黨團所屬委員均非審查會委員時，不在此限。」³⁴，因此有適當的機會表達，使議案的協商納入專業，必然更能精緻，從而消除黨團協商失之草率的弊端。

二、尊重行政專業

立法院所訂定的法律，不僅成為行政執法之規範，或是成為司法機關審判之依據，也是全民共同遵守的準繩，故在法律制定過程中，對行政及執法機關之專業尊重是很重要的；但目前立法院有關黨團協商之規定中，並沒有提到有行政機關可參與協商之規定，但有黨團協商以來，把相關行政機關列入協商會的列席人員，以便表達行政機關對協商議案之看法，或提供相關資料以為立法委員進行黨團協商之參考。

肆、協商結論應記錄立法意旨

³⁴ 按「立法院職權行使法」第七十條之規定。

黨團協商在立法程序實務上衍生一個問題（羅傳賢,2001,頁 592），即只有協商結論而沒有正式紀錄，故除參與協商者外，各界無法從中探究協商修正法條的旨意何在，可能造成日後解釋與執行上之困難。究其原因，乃黨團協商目的在取得對議案之共識，其過程並不公開，且發言未必須拘泥於委員會之形式。因此，並未如正式會議般於發言台上發言，有時協商代表則以交談、閒聊方式凝聚共識，此時參與協商之記錄人員，似無法得知委員發言內容。補救之道，建議由各委員會派員列席，並將協商修正之立法原意歸納，並撰成報告後刊登公報。

立法院如果常透過黨團協商機制之共識來運作，甚至以「無異議」通過的表決方式呈現國會內的和諧，日後如遇到所通過的政策或法案發生執行上的問題，要如何判定政治責任的歸屬，則很難認定。

至於黨團協商中議案協商過程是否該完整記錄（謝芙美,2002.4,頁 120），由於議案協商是一種特殊之議事機制，目的是在協助院會加速議案審議，並落實院會政黨化之目標，所以它與一般正式之會議有所不同；例如發言時沒有時間及次數之限制、採共識決而非表決，更特別的是明定協商主席由該議案之院會說明人擔任，主席負有為其委員會所作審查結論解說、辯護之任務，與正式會議主席應持中立立場主持議事尚有不同，故要以正式會議視之而作全程記錄，有事實上之困難；另外因協商為了妥協，可能會涉及條件交換，故其過程實在不便公開；不必將協商過程中的爭論與談判公開，可以製造黨團協商和諧的氣氛，並可使黨團協商順利進行，不受外界不必要的壓力。

立法院之議事儘管強調公開透明，但委員來自不同選區，有不同之政治立場和利益考量，必須維持適度空間供黨團運作，互相說服、溝通，才能調和各方利益，協商若獲致結論，則由參與協商之所有黨團共同負政治責任，況且協商時均會邀請相關院、部、會人員列席，媒體對協商

過程亦多所報導，故外界以視議案協商為「密室協商」，實有過度誇大之嫌。惟「立法院職權行使法」第七十條第四項已明定「議案進行協商時，由秘書長派員支援，重點記錄。」，故只要在執行面稍作改善，由負責記錄者將協商結論與委員會審查報告有不同之處，重點敘明其原因及立法意旨（謝芙美,2002.4,頁 121），而非僅記錄結論，使外界瞭解議案之轉折，便能可符合各界之期待。

伍、協商結論之約束力應強化

黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後，列入紀錄，刊登公報³⁵。以前黨團協商結論在院會宣讀後，如有出席立法委員表示異議，便可要求表決，而一般無爭議的院會開會時，會場中只有少數黨鞭在盯場，一但面臨表決，則可要求清點在場人數，而人數不足就可能要散會³⁶，要不就將該議案以不處理退回待下次再處理；使得黨團協商結論之約束力相當弱；無法使所有的立法委員願意遵守。

目前已將該規定修正為：「黨團協商結論於院會宣讀後，如有出席委員提議，應有十五人以上之連署或附議，才得以對其全部或一部提出異議，並由院會就異議部分表決。」但黨團協商結論經院會宣讀且「無異議」通過後，或依前項異議表決出結果後，出席委員就不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對，使黨團協商結論之約束稍微增強。

再加上目前民主進步黨係少數執政，在立法院形成藍綠兩大陣營，在議事上高度對決與抗爭，而兩陣營黨團間互信基礎不足，議事中各種爭議不斷，又缺乏具信賴的互動與協商，使得黨團利用各種議事技巧拖延或

³⁵ 按「立法院職權行使法」第七十一條之規定。

阻撓對方議案的通過，由此可見黨團協商結論約束力還是很薄弱，應該針對這些缺失修訂「立法院職權行使法」、「立法院議事規則」，並由各黨團修訂內規，加強黨紀之要求，使黨團協商之結論更具效力。

³⁶ 依規定立法院開院會時應有三分之一之立法委員在場。