

第五章 結論與建議

本研究旨在透過議程阻絕的觀點，來探究一致政府時期與分立政府時期對於國會立法行為有無不同的差異影響存在。本章依據文件分析法、個案研究法及參與觀察法所得之資料加以分析、探索，並相互印證後，最後提出研究結論。全章共分成四節，第一節為研究發現，第二節為建議，第三節為後續研究建議，第四節為本論文之總結。

第一節 研究發現

在歷經 2000 年及 2004 年總統大選後，所形成中央政府的行政部門與立法部門分別由不同政黨所掌控的政府狀態，本論文從立法過程中的議程阻絕觀點切入，分析比較一致政府時期與分立政府時期對於立法表現有無不同的影響。研究結果顯示：一致政府時期，程序委員會類多扮演配合執政黨推動立法的角色與功能，然而到了分立政府時期，國會改由在野(多數)黨主導立法議程的安排時，由於政黨競爭白熱化，程序委員會遂轉變成在野(多數)黨抵制執政黨政策的守門者。茲將根據研究目的進行實證分析所獲致的研究發現，說明如次：

一、法案在整個立法過程中共有 9 個議程階段與 25 種議程阻絕方式

本研究發現，法案自提出後到完成三讀的立法程序，共須歷經包括：提案、程序委員會(一)、院會一讀、常設委員會審查、議案協商、程序委員會(二)、院會二讀、程序委員會(三)、院會三讀等 9 個議程階段；而議程阻絕的觀念係相對於議程審議的階段而來，阻絕的型式包括連署人不足、刪除、暫緩編列、流會、清點人數、散會動議、異議、逕付二讀後交付黨團協商、復議動議、提案人撤回原案、排除列入各委員會議程、分割審查、另定期審查、不予審議、審查會議決交付協商、協商代表拒絕簽字、黨團負責人拒絕簽字、政黨關閉協商、重付審查或撤銷、全案重付審查、院會決議交黨團協商、變更議事日程、另定期表決、下屆不予繼續審議、及延緩咨請總統公布等 25 種。可見得任何一項法案欲通過 9 個議程階段完成立法程序，中間都可能

遭遇各種阻絕方式的提出，致使該案審議進度停滯不前、延緩立法。

二、分立政府下的國會係由在野(多數)黨主導立法議程的安排

由程序委員會生態結構之分析結果顯示，國民黨、親民黨、及新黨所組成的在野聯盟取得過半數優勢；再就停滯在程序委員會的 191 件議案分析結果亦顯示，阻絕之提案以政府部門 46 件、執政聯盟的民進黨 81 件與台聯黨 35 件，總共 162 件，約占全部議案近 9 成之多，可見得整個立法議程安排的主導權掌握在國會在野(多數)黨手中；換言之，任何具有爭議性之議案，倘未事先與在野(多數)黨作好充分的理性溝通、說服在野黨獲得其支持，則議案多半無法闖關、順利排上議程進行審查程序。

三、程序委員會的角色與功能隨著政府型態的轉變從原先配合行政部門的推進者轉變為抵制行政部門的守門者

依據程序委員會審定院會議程的議案數量統計結果，可以發現一致政府時期幾乎以接近 100% 的比例，全數依照原先的議程草案所列議案通過；而分立政府時期審定議程的結果，則遽降至 80% 以下。可見得行政權與立法權同屬一個政黨掌控的一致政府時期，行政與立法擁有相同的選舉目的與利益，致使國會的多數黨較易配合行政部門提出的政策，行政與立法會透過合作的基礎，共同推動政策合法化，以促使政府績效的展現；反之，行政權與立法權分屬不同政黨掌控的分立政府時期，由於政黨間彼此有競爭，且各自存在著不同的選舉考量，這時掌控國會的在野(多數)黨遂轉變成抵制行政部門的守門員角色，以抑制政府施政的績效表現。

四、程序委員會階段的議程阻絕在分立政府型態下較容易發生

根據程序委員會出現阻絕議案的情形統計，本研究發現隨著政府型態從一致政府時期演變到分立政府時期，阻絕議案的次數和數量均呈現攀升的現象；且各屆出現阻絕議案的平均會議次數，分立政府時期(第 4 屆第 4 會期至第 6 屆第 4 會期)占 82%，一致政府時期(第 2 屆

至第 4 屆第 3 會期)是 13%；由此明顯差異，足見議程阻絕在分立政府型態下較容易發生。

五、分立政府下立法滯塞情形嚴重

分立政府下的第 5 屆因「屆期不續審」規定、以及第 6 屆截至第 4 會期為止，所有停滯在程序委員會之議案，總共包括「行政院組織法修正案」、「法務部廉政署組織條例草案」、「國家人權紀念館組織法草案」、「監委同意權案」…等 191 件，這 191 件議案僅僅在立法議程的最初階段即遭到擱置，遲遲無法排上院會議事日程，更遑論交付委員會審查之程序。可見得，分立政府下的程序委員會中，因國會朝野政黨彼此相互卡案的現象普遍，而導致議案滯塞情形嚴重。

六、國會在野(多數)黨所阻絕之議案大致具有 15 種特性

從阻絕之議案特性以觀，在野(多數)黨並不是完全非理性的阻撓，而是有選擇性的，對於與其政黨一貫主張或政策杆格不入之議案，通常不會放行進入立法議程。這些特性包括：建立陽光制度之提案、總統人事提名權咨請同意之提案、以特別預算方式編列之提案、提高舉債上限之提案、質疑政黨領導人操守與真相調查之提案、具有意識型態之提案、追究歷史責任之提案、組織變革或調整組織架構、功能與權限之提案、限縮總統候選人資格之提案、加強公務人員查核之提案、增加課徵稅負之提案、清查或規範處理黨產之提案、限制兩岸交流互動之提案、剝奪原住民工作權保障之提案、及取消地方自治選舉之提案等。但平心而論，這些提案或許會阻礙執政黨意識治國理念之達成，然而對於國家經濟發展目標實無絕對的直接關聯性。

七、分立政府下行政部門的政策遲延情形嚴重

根據統計結果顯示，停滯在程序委員會的 191 件議案中，政府提案有 46 件，約占總體比例近 3 成；再就「黨產案」、「軍購案」、「監委同意權案」3 案為例，行政院自函送 3 項提案至立法院後，整整超過 2 年以上的時間都停滯在程序委員會編排議程的階段。這 3 案對於行政

部門而言，均被視為施政的重大政策，然而卻因為掌控立法部門的在野黨，持有不同的政策主張與選舉利益，終致難以取得朝野一致的共識，使得該 3 案迄今仍無法完成立法程序。可見得分立政府下，行政部門的重大政策立法遲延情形相當嚴重。

八、議程阻絕的主因源自於分立政府下的政黨競爭

由在野(多數)黨阻絕之議案性質，本研究發現有 6 項因素會影響在野(多數)黨阻絕議案之行動，包括：議案內容是否具有針對性與備受爭議性、議案提出之時間點、重大政策的轉變、選舉因素、政治事件的爆發、以及行政部門對於立法部門通過之決議不予執行。如是以觀，有關議程阻絕發生的真正原因，本研究將其化約成只要涉及攸關政黨競爭的議題，即易引發朝野對峙與齟齬。

九、分立政府狀態下的行政與立法部門較易引發對峙與僵局

由程序委員會的議程表決與阻絕情形之統計結果，本研究發現分立政府時期的朝野政黨較一致政府時期容易引發對峙與衝突；再就「公投法」與「軍購案」的質性探討得知，分立政府下的行政權處處受制於立法權，其中「公民投票法」縱使透過制度性的覆議結果，仍然無法化解行政與立法部門間的矛盾與僵持不下的困境。

十、政黨政治所追求的責任政治在分立政府狀態下難以實現

由「公民投票法」之立法過程，本研究發現具有爭議性的條文，最後表決結果是照在野(多數)黨提出之版本通過，顯見行政部門原先的政策規劃到最後立法部門的政策產出，其間有相當大的落差；是故，未來行政部門執行政策後的施政責任，讓人無法釐清究竟應歸咎於掌控行政部門的執政黨抑或掌控立法部門的在野黨。

第二節 建 議

鑑於我國中央分立政府的影響所形成的朝野政黨對峙、衝突、僵局等情形，導致立法成效不彰、減弱政府運作的效能、以及政黨政治責任不明的現象。因此，為改善分立政府運作的負面影響，當務之急

即是要避免議程阻絕的發生，而要降低議程阻絕的出現，朝野政黨貴在建立彼此間的信任感，亦即議案提出前應先行充分溝通協調，俟朝野間有一基本共識後再行提出。本研究基於前一節的研究發現，分別從法制面、運作面、策略面及政治面提出以下幾點建議：

一、法制面

(一)修改「立法院職權行使法」第八條條文，明定任何提案均應交付委員會審查。

現行法第八條第二項規定，政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。綜觀本條之精神旨在課予議案應先送至程序委員會的程序義務，因此，程序委員會在完成審定議程後，理應將議案提報院會一讀並立即交付有關委員會審查，所謂送交程序委員會僅僅是一種程序，與常設委員會的實質審查不同；且程序講求的是快速、效率、以及分配正確的審查委員會，以求透過專業分工，達成立法品質與效率提昇之目的。如是以觀，議案是否應予擱置，實應交由職司該業務的專業委員會作判斷，程序委員會不宜作實質審查。

爰將第八條條文修正如下：

政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，均應交付有關委員會審查。(第一項)

前項提案，應先送程序委員會編排議程，再提報院會一讀。(第二項)

第一讀會，由主席將議案宣付朗讀行之。但有出席委員提議，四十人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。(第三項)

立法委員提出之其他議案，於朗讀標題後，得由提案人說明其旨趣，經大體討論，議決交付審查或逕付二讀，或不予審議。(第四項)

(二)增訂「立法院程序委員會組織規程」第五條之一條文，明定緩列

期限之處理機制。

縱使現行法未明文禁止程序委員會得對議案提出暫緩列案動議，但這種暫緩列案顧名思義是指尚待考量、再行斟酌或須再作進一步了解的行動，然而暫時緩列議程送交審查或討論，幾經實際運作之後，卻變成在野(多數)黨永久性阻絕議案的一種手段，導致議案滯塞情形嚴重。因此，本研究建議暫緩列案應訂定一期限定期處理機制，以爭取立法時效、暢順議事運作、增進朝野和諧、化解對峙僵局，故擬比附爰引黨團協商逾4個月無法達成共識之處理機制。

爰增訂第五條之一條文如下：

議案自提出後，送交程序委員會逾二個月無法排入議程時，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。(第一項)

前項黨團協商，逾二個月無法達成共識時，由院會定期討論。(第二項)

二、運作面

(一)尋求政黨共同提案的模式

由程序委員會出現表決的統計數據可以發現，隨著政府型態的轉變，朝野政黨對立的情勢與日俱增，且對決的型態亦愈來愈傾向於藍綠對決。因此，為了緩和朝野間的緊張關係、促使議事運作平順，首要之務須先降低會議中的表決次數，是以，尋求政黨共同提案的方式，當可促進朝野合作的因子，透過互信基礎的建立，攜手共推法案，必能減少議程阻絕的發生，而有利於立法效能的提升。

(二)加強政黨間的對話與溝通

鑑於2000年行政院逕行宣布停建核四所引起的朝野對抗、僵局、立法停滯的教訓，執政黨在未來應更謙卑的體認「朝小野大」的政治窘境，在政黨間互動上，應多以對話代替對抗，以協商代替表決，以合作代替衝突，超越黨派利益，伸出善意的雙手。是以，執政黨於議

案提出前，應事先與在野(多數)黨溝通意見，增加在野(多數)黨於政策形成前的參與機會，透過共擬立法計畫的方式，當可減少政策合法化過程的阻撓。

三、策略面

(一)提出民意強烈支持的議案

執政黨一直積極地想透過釋憲，同時要求修法，將程序委員會開會過程公開、會議紀錄登載公報等雙管齊下作法。但一來大法官多半不會對於國會內部之自主行為作出規範，畢竟這是屬於國會自律權，司法不應亦不宜介入；至於程序委員會的開會實況，依照相關規定，原本就未禁止開放媒體採訪，因此筆者認為沒有修法的必要。倒是民主政治國家，人民有知的權利，而這種知的過程，各黨團可以利用國是論壇發言機會、或透過記者會、發佈新聞稿、甚至選舉時臚列清單等方式，以供人民知道並檢驗各政黨之表現，蓋政黨政治首重責任政治，政黨的良窳最終必由人民作抉擇。因此，執政黨得以民意作為後盾，藉由提出民意所強烈支持的議案，例如中央政府嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算(SARS)、中央政府石門水庫及其集水區整治計畫特別預算、中央政府易淹水地區水患治理計畫特別預算等等，在野(多數)黨縱使不滿預算的編列方式，但也不敢違逆主流民意。

(二)研擬爭取在野(多數)黨支持的策略

經過7年來分立政府的運作，可以發現行政部門與立法部門的互動模式，既非行政權高高在上，亦非立法權主導一切政策的制定，而是政黨既競爭又合作的互動制衡關係。在此微妙的關係下，立法部門會要求在政府決策過程中扮演一定的角色，倘行政部門能加以重視和採納，良性互動關係將應運而生。而在了解並採納在野(多數)黨意見的策略上，就必須建立健全的國會聯絡機制，以適時充任遊說者與行銷者的角色。因此，透過國會聯絡工作人員的運作，積極蒐集與聯繫在野(多數)黨的意見，扮演行政與立法間溝通的橋樑，即可避免立法權因意見未充分獲得行政權的尊重，而採取激烈的非理性抗爭行為，

終致延宕議案的審查時程。

四、政治面

(一)行政立法兩院應充分協商相互尊重

由在野(多數)黨是否阻絕議案的分析發現，議案內容本身存在的爭議性是關鍵主因。然而，民進黨自上台執政以來，在與國會的互動上，始終沿襲過去在野時一貫的對抗手法，根本未與在野(多數)黨協商，即單方面羅列出上百件的法案，聲稱是行政部門優先推動的法案，逕自送請立法院審議，盼立法院能自動配合通過，諸如此類的行政霸權心態，只會徒增朝野政黨的對立，妨礙整體立法的效能。因此，行政部門的重要法案或預算案在提出前，應落實加強政黨協商機制的共識，廣泛諮商在野(多數)黨的意見後，再排定優先法案的順序，當可讓立法院議事運作更加順暢、有效率，而制定符合國家整體利益的政策。

(二)體認民主政治政黨競爭的真諦

政黨政治是民主政治之體現，因此政黨間本有競爭，但如何包裝政黨形象以期贏回勝選執政，身為在野黨實應秉持理性問政、良性競爭，對於執政黨的提案與該黨的主張不同時，更應積極的提出更好的修法提案，再與執政黨之提案併案付委審查，以供人民比較與抉擇；而非一味消極的阻絕議案進入議程，如此只會更加挑起政黨對立、有損政黨正面形象、並影響議事運作順暢，而減弱立法產能的表現。期待未來朝野政黨都能捐棄成見、放下選舉仇恨，集思廣益制定符合人民期望的政策，共同為營造一個優質國會讓國人引以自豪為榮。

第三節 後續研究建議

分立政府運作之影響自 1990 年起，國內學者相繼投身研究，在短短的數年間，也已累積了不錯的研究成果，然而由於國內從事相關研究的學者大多偏重於最後產出結果的比較，較無法顯現出動態、複雜的國會運作面，因此，未來從事這方面的研究者，應儘可能跳脫現有

的模式，奠基於前人的研究成果上，另闢更深入的研究途徑，冀能挖掘出更多的現象，以逐步建構完整的分立政府理論。本研究採用多元的研究方法，透過實地觀察再輔以個案研究的結果，均能與筆者所蒐集到的文件分析結果之概念一致，並彼此相互呼應，足資作為後續研究者檢證之依據。然本論文雖嘗試採用作為補充過去相關研究的測量指標，但礙於研究時間的因素、以及資料取得的限制，僅針對程序委員會的階段作為推論仍是稍嫌不足的。因此，建議後續研究者除了另採不同的觀點切入外，亦可奠基於本研究之上，繼續針對筆者所蒐集完成的 191 件議案，作更深一層的內容分析，或者選擇幾件引起社會大眾關注的議案作質性探討，例如，持續觀察至明(2008)年的總統大選和國會改選後的政府型態，探討包括軍購案、監委同意權案、黨產案等極具爭議性議案的審議情形，是否與目前分立政府狀態下有所不同。如此，當可舉出反證或佐證分立政府運作的影響程度，以積累更為客觀之理論基礎。爰將具體後續研究建議詳述如下：

一、針對 191 件議案進行更深一層的內容分析與持續追縱

本研究蒐集停滯在程序委員會的 191 件議案中，由於其中部分議案的立法或修法意旨無法查閱，且時間上亦不許可，後續研究者可以僅專注在這部分，將每一議案的政策類型與共通特性作一確實歸類，並統計每一議案的停滯期間，以了解其延遲立法情形，同時深度分析阻絕的真正原因為何？此外，持續追縱這些議案在第七屆立委與下一任總統選出後的政府型態，如果行政部門與立法部門歸屬同一政黨掌控時，這些議案是否就能快速的排入議程進行審查程序。

二、選擇眾所矚目的重大議案制定過程作一深度探討

本研究依據國內「中國時報」、「聯合報」、「自由時報」三大報紙近 5 年來(2002~2007)的報導篇數，作為筆者所欲探討之重大議案，總共整理出 10 案詳如表 5-1 所示；但本研究探討重大議案制定之目的僅在檢證與筆者所蒐集到的資料分析結果，因此僅選擇報導篇數最多的軍購案與公投法深度探究。後續研究者可以繼續針對其他 8 個議案的

制定過程、抑或專注其他近年來發生的重大事件，例如「中央選舉委員會組織法」與「97年度中央政府總預算案」的朝野僵局、以及最近執政黨所亟欲推動的國營事業機構正名運動等，朝野政黨對於諸如此類的議題所持之立場與主張為何，藉以說明分立政府所造成的影響層面。

表 5-1：重大議案篩選標準表

議案名稱	中國時報	聯合報	自由時報	合計
重大軍事採購條例(篇數)	2130	2066	1072	5268
公民投票法(篇數)	1191	1273	1768	4232
政黨不當取得財產處理條例(篇數)	1336	1262	1063	3661
國務機要費延燒罷免總統案(篇數)	1576	1346	682	3604
監委人事同意權行使(篇數)	1539	1483	349	3371
三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例(篇數)	1181	1143	575	2899
核四續建案(篇數)	1168	1016	122	2306
地方制度法(篇數)	733	705	300	1738
新十大(篇數)	675	626	256	1557
ETC(篇數)	649	552	242	1443

資料來源：筆者查詢自立法院新聞知識管理系統。

三、將研究對象設定在預算審議過程中的預算凍結情形

有別於國內大多數學者以預算最後的刪減幅度作為測量分立政府的影響指標，筆者因服務於立法院，藉由長期觀察的經驗發現，總預算的審議過程中，政黨輪替前後存在的顯著差異大過於最後的預算刪減額。自從第一次政黨輪替之後，總預算審議時，在野(多數)黨習以委員、黨團提案及主決議的方式，夾帶在各組的款項目中，而通過的提案或主決議又時常將部會的某項計畫預算全數凍結或部分凍結，要

求部會須向立法院報告後始得動支該筆預算，諸如此類的預算決議在政黨輪替前鮮少出現。是以，後續研究者可將研究對象設定在預算遭凍結的審議情形，來詳述探討分立政府下的施政表現是否受到影響。

第四節 總 結

針對本論文研究目的，筆者經研究結果提出回應如下：議案審議過程遭遇到阻絕的情形在分立政府時期較為普遍，在野(多數)黨慣用議程阻絕的方式於議案審議流程中的程序委員會階段，阻絕行政部門與執政聯盟所提出的政策或議案排入議程進行審查的程序，致使眾多議案停滯於程序委員會，造成嚴重的立法塞車，影響國會整體立法效率、效能的表現；而執政黨視為重要施政的政策，則因朝野政黨競爭激烈所引爆的衝突與僵局，導致政策延遲實現；此外，在「朝小野大」的政治現實環境下，執政黨亦須被迫接受國會在野(多數)黨所通過的政策，形成政策執行成敗難以確切釐清責任的問題。

由此見得，行政權與立法權分屬不同政黨掌控時，由於政黨意識型態的差異，且各自盤算著不同的選舉目的與利益，因此為了贏得選舉取得執政，掌控行政部門的政黨必會透過政策推動來提高施政績效尋求連任；反觀掌控立法部門的政黨必然會藉助其在國會多數的優勢，美其名是充任在野黨所應積極扮演好監督制衡行政部門的嚴格把關者，但實際上卻是藉由制肘、阻撓行政部門的施政表現，以創造下次政黨輪替之機會為目的。是故，行政部門所欲推動的政策，凡是觸及到政黨競爭激烈的敏感神經，朝野政黨往往互不相讓，最後引發府會嚴重衝突與對峙僵局的窘境。總之，就政府運作而言，分立政府確實為執政黨的施政順遂帶來了某種層面的影響。

綜合研究結果得知，我國中央分立政府運作對於國會立法之影響，對照於美國學界的研究結果，本論文支持以 Sundquist 為首的傳統學派所主張的論點，亦即分立政府較易造成政策制定之滯塞、停頓、缺乏效率、以及行政部門與立法部門的僵局；而 Mayhew 主張分立政府不會造成顯著差異的說法，運用在我國國會的實際運作情形，經本研究結果不成立。