

我國立法院委員會專業化與黨團協商 透明化之分析

趙弘章*

摘要

2004年8月23日立法院通過憲法修正案，旋於今（2005）年5月14日選出「任務型國大」進行修憲複決。蓋本次修憲的重點之一在於立委席次減半、選舉制度改採「單一選區兩票制」，此方案通過後，第七屆立法院之議事制度勢有必要加以全面檢視。本文從檢討立法院現行議事制度之缺失為起點，認為最迫切需要改革的議題分別為：委員會專業化與黨團協商制度透明化二者。其次，作者認為：黨團協商制度法制化後，使得立法院立法制度既非委員會中心主義，亦非院會中心主義，而是朝黨團協商中心主義傾斜，而此一現象不僅壓抑了委員會專業性，也破壞了正常的讀會制度。因此，未來立法院議事制度之改革必須以宏觀的角度，配套修改委員會與黨團協商制度。作者以其長期工作經驗提出議論，並以觀察所得提供改革之方向。

關鍵詞：委員會專業化、黨團協商、國會改革

收件 2005 年 5 月；修正 2005 年 6 月；接受 2005 年 7 月。

* 作者為中國文化大學政治學研究所博士，民進黨立法院黨團辦公室主任。

壹、前言

CONGRESS.....Keystone of the Washington Establishment

~ by *Morris P. Fiorina*

國會是民主政治的基石，無論採用哪種政府體制，國會絕對是民主政治決策的重要一環，因此建立一個強而有力的國會以保障民主價值，是有其必要性的。

去（2004）年 8 月 23 日立法院臨時會通過立法委員選舉制度改革的修憲案，確立立法委員自第七屆起名額減為 113 席，任期改為四年，其中 73 席區域立委以單一選區選舉產生。今（2005）年 5 月 14 日任務型國代選舉，贊成修憲之政黨與政治聯盟所得票數超過 83.14%，取得 249 席¹「壓倒性」勝利，雖然立法院通過之「國民大會職權行使法」中同意修憲案的複決門檻採四分之三之高門檻，且規定任務型國代所投票與選舉公報原始修憲立場不符之廢票，也計入總數；亦即，通過修憲案的難度頗高，但在國民黨與民進黨都「祭出黨紀」防止跑票的情況下，今（2005）年 6 月 7 日下午，任務型國民代表大會以 249 票贊成，同意通過立法院所提修憲提案。立法委員選舉制度做了這麼大的改革，是否代表第七屆立法院會成爲一個「較好」的國會？「黑金盤據」、「專業不夠」、「政黨惡鬥」……等等被人譏評的現狀是否就能得到改善？

根據主要媒體的民調資料，立法委員名額減半、採用單一選區制產生的修憲案獲得大多數民眾的認同，但似乎不需寄以厚望地認爲這種認同會轉移到新產生的（第七屆）立法院。就學理言，單一選區兩票制（日本並立制），可強化兩黨制，某種程度削弱地方派系在選舉上的影響力，促成候選人「理性中道」的問政風格，多少對於國會的形象有所提升。但事實上，國會形象的不彰，似乎與此假設不完全相符。首先，採單一選區制，政黨雖對所提名人具有某種程度的主導權，但是否就能完全拋棄地方派系的包袱，猶待觀察；其次，採單一選區制後，國會議員勢將更加重視選區的利益，國會問政地方化、特定化的趨勢不可避免；再者，國會在政治發展經驗中，似乎從來沒有討好過，這種現象並沒有因爲國會

¹ 請參閱：中央選舉委員會<http://2005assembly.nat.gov.tw/zh-tw/stands.htm>。

不斷的改革而消失。1974年～1997年的24年間，美國民眾對國會的平均滿意度僅有31%，與台灣民眾對於立法院的觀感，並沒有太大差距。就算不和先進民主先進國家比，1994年曾有學者對於東歐九個國家民眾對於國會的態度進行調查，也僅有羅馬尼亞與立陶宛獲得較高評價。民眾對於國會懷疑而給予低度評價，似乎是全球一致性的。流傳在華府國會山莊有一則笑話“*When Congress makes a law, it's a joke; when Congress makes a joke, it's a law.*”（如果說國會在立法，那畢竟是笑話；如果說國會常在鬧笑話，那必然是一個定律）。基於此，國會改革的根本問題不僅只在於席次的多少與產生方式，進而必須考量國會運作的相貌。

在此，不論現行修憲案的合宜性與否，單就立法院運作的層次，吾人認為在國會減半後更需要積極調整。近來對於立法院改革方向的研究與探討很多，包含：立法院決議的拘束效力、議案逕行退回之權力、藐視國會罪、提名審查權、調查權、委員會專業化、黨團協商透明化……等等²，在撰寫這篇文章的過程中，作者親身走訪各黨團辦公室，發現上揭改革提議，不是每一項均獲得各黨團的認同，其中許多提案甚至被認為是富含政黨惡鬥的色彩，但對於委員會專業化與黨團協商透明化二者，卻是獲得各黨團高度的支持。此或許是立委選制與國會改革的下一步。

貳、委員會專業化

探討委員會專業化多是依據美國國會發展的經驗而來。在1946年《國會改革法》（*Reform Act, 1946*）通過後，美國國會委員會逐漸形成一個具有高度自主性的主體，基本上，委員會被賦予的功能，乃在透過具備各種領域的專門知識與技術之組織，來開發出高度的立法能力，以便與行政部門相抗衡，並維持國會的自主性與功能。³

² 請參閱：立法院法制局彙整《各黨團『國會五法』修正草案條文對照》，立法院第五屆第六會期黨團協商資料，2005年1月4日。

³ 內閣制的英國下議院委員會，除蘇格蘭委員會（*Committee of Scotland*）外，皆無特定之職掌，其委員會以A、B、C為名，隨時組合，工作由議長交付。議員應參加何種委員會，由政黨預作安排。法案（與政策）的決策重心在內閣會議而非國會委員會。可參考 *Munro and Ayearst, The Government of Europe*, (Unknown), pp.175-176。或可參考 *Paul Silk & R. H. Walters, How Parliament Work* (New York: Addison Wesley Publishing Company, 1998)。

美國國會參、眾兩院，為有效監督政府，均設有專業分工之常設委員會（Standing Committee），⁴ 法（議）案由行政單位擬定後，交由各該專業委員會資深議員（或委員會主席）提出。交付到委員會審查的議案，通常都會再交付小組委員會審查，必要時召開公聽會聽取各方意見加以修改，再向全體委員會提出報告，全體委員會認為有必要時，也會針對小組委員會所提意見再次召開公聽會，擬定修正案，向院會提出贊成或反對的意見。議案通過委員會審查後，參議院由副議長諮詢少數黨領袖意見，排定院會議程；眾議院則需由委員會向程序委員會註冊（Register Rule），由程序委員會召開公聽會，邀集委員會主席、行政部門，對於法案之必要性、價值性與急迫性提出說明，如仍必要者才排入院會議程。⁵ 任何一項法（議）案都必須獲得參眾兩院同意，如果有任何一院不同意，必須召開聯席審查會（Conference Committee），擬出兩院妥協方案各自帶回，再行表決，均獲得同意，才交由總統簽署。⁶

美國參眾兩院各個委員會為一自主性單位，能夠決定其管轄範圍內的政策。經過多年的運作，委員會累積了足夠的力量使它成為國會運作的重心⁷，其決定具有一定「神聖性」⁸，尤其在 1970 年代以後，美國國會委員會制度產生結構性的變化，資深制度被打破，小組委員會開始興盛，個人統治的方式逐漸由主席與其他委員會成員及小組委員會主席間的協商與談判所替代。這種決策重心的移轉，雖然限制了委員會主席的特權，但卻也使美國國會決策更加地專業分權。⁹第一〇七屆國會參議院設有十六個常設委員會，六十八個小組委員會；眾議院設有十九委員會，八十八個小組委員會。足見其分工之專業與精細，難怪美國總統威爾遜早在一百年前就曾說過：「國會召開時，只不過是在民眾面前走秀，委員會才是

⁴ Ellen Greenberg, *The House and Senate Explained – The People's Guide to Congress* (New York: W.W. Norton & Company, 1996), pp.33-34.

⁵ 基本上，眾議院程序委員會主宰了法案通過的生殺大權，早期程序委員會委員甚至由議長指派，使得議長權無限擴張，後經過「國會叛變」與改革，目前也有無須經過程序委員會的立法程序，如院會當中的 Calendar Wednesday 及 Call of the Calendar。請參考 Ellen Greenberg, *The House and Senate Explained – The People's Guide to Congress*, pp.29-30.

⁶ CQ Press, *How Congress Works*, 3rd ed., (Washington D.C.: CQ Press, 1998), p.153.

⁷ William J. Keefe & Morris S. Ogul, *American Legislative Process -- Congress and the States* (New Jersey: Prentice Hall, 1993), p.170.

⁸ 楊婉瑩，〈台灣與美國國會委員會結構功能比較〉，《兩岸立法制度研討會論文》，台北，政治大學，2000年7月22日，頁5。Randall B. Ripley, *Congress: Process and Policy* (New York: Norton, 1975), p.75.

國會運作的重心。」

從實際的情況來看，每年提出於國會的提案約有一、二萬件，能通過委員會審查者剩下 1,000 多件，經過程序委員會召開公聽會，並認定有價值而排入院會議程者又只剩下 700~800 件，也就是有 90% 以上的法（議）案在委員會審查階段就被打消，委員會提供另外 10% 法（議）案複雜而專業的審查結論，為整體的權威性政策做出註腳，也為觀察與評價國會立法提供適當地切入角度。

雖然學者漸漸認為：美國國會「委員會中心主義」在政策形成過程中，並不像表面地那麼單純，委員會的結構與決策影響力受到黨團、院會政治生態等交互影響，呈現出多元決策的形貌¹⁰，但就立法程序上，美國國會委員會是法案審查的主要階段，其成員係依政黨比例分配，反映出政黨黨團意志與院會多數的生態，同時委員會主席享有資深以及專業上至高崇榮的地位，其代表性與專業性無庸置疑，使得委員會決策影響力提升。委員會決議之外部效力與委員會專業化密切相關，倘若委員會掌握了政策合法化的關鍵性階段，在後續的立法過程中很難加以挑戰，委員會即成爲「政治神經中樞，蒐集各類消息，區分各種不同的方案，並確立立法的細節」¹¹，美國國會常設委員會控制立法行動，透過優先審議、擱置、拖延等手段達成委員決議外部效力之目標¹²。

立法院與美國國會均設有相對應行政部門的常設委員會。然而，就目前我國立法院委員會來看，與美國主要差異不在程序上，而在實際運作上，立法院委員會決議的外部效力極爲薄弱，專業化也就難以建立。立法院委員會成員採政黨比例分配制，設三名召集委員，名義上議程的安排由召集委員會議決定，但通常是各召集委員自己排自己的法案（議程），法案審查很難有計畫性與延續性。其次，通常三位召集委員分屬不同黨派，多少削弱委員會反應國會整體生態的能力，國數多數意志不能夠在委員會貫徹，國會決策中樞就很難在委員會中形成。再者，由於資深制度的不完善，立法委員參加委員會也就都不太以專業爲考量，

⁹ 陳淞山，《國會制度解讀》（台北：月旦，1994），頁 52。

¹⁰ 可參考 Barry R. Weingast, and William Marshall, "The Industrial Organization of Congress," *Journal of Political Economy*, Vol. 96 (1988), pp.132-163. Keith Krehbiel, "Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?" *American Political Science Review*, Vol.84 (1990), pp.149-163. Gary Cox and Matthew D. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House* (Berkeley Ca: University of California Press, 1993).

¹¹ Congressional Quarterly's, *Guide to Congress* (Washington D.C.: CQ Press, 1982).

¹² George B. Galloway, *The Legislative Process in Congress* (New York: Crowell Press, 1955), p.289.

常常可見一些委員一屆六個會期換了六個委員會，甚至一登記為某一委員會後即爭取擔任召集委員。因此，立法院委員會法案審查過程往往流於形式化，通常進行部會施政報告、答詢時委員會的氣氛都會熱鬧非凡，等到處理逐條討論時，往往門可羅雀，議案在委員會逐條審議時，通常以無異議方式通過，有爭議時則保留到院會處理，尤甚者，像公民投票法、政治獻金法、宗教團體法等高度爭議性、黨派性的法案在委員會審查前，就已達成不「實質處理」交院會「黨團協商」的默契，委員會完成答詢後，即由會務人員形式上宣讀條文，全案送院會黨團協商，委員會毫不具政策辯論、溝通的能力。立法院委員會的決議（審查報告）完全不具外部效力，決策的核心在院會（或許可以說在黨團協商），委員會專業化也就很難建立。

立法院黨團協商制度相較於其他民主先進國家的國會，是一項極為特殊的制度，由各黨派推出協商代表，決定法案審查程序與實質內容，不僅取代委員會的功能，也限制院會的職權，其具體效應容後再談，但黨團協商制度成為立法院決策中心畢竟不是民主議會的常態，委員會角色的強化還是有其必要。

目前立法院有十二個常設委員會，參加人數上限為 21 人，每一立法委員可參加一個委員會，三分之一簽到出席即可開會，出席二分之一以上同意（至少 3 人在場），就可做成決議；第七屆立法委員人數降至 113 人，如果委員會數目、組成方式、召集委員數量、運作方法皆不改變，則約 9 人即可組成委員會，3 人出席即可開會，2 人即可決定法案的內容，每一召集委員只要再拉一票即可左右委員會決策，委員會運作將流於個人化而失去代表性，其決策的外部效力將備受質疑，委員會功能勢必會被其他制度（院會、黨團協商）取代。是故，第六屆立法院應盡速修改相關法案以因應第七屆的變局。

就長期觀察與訪談經驗中，如何加強委員會的職能共識性不低，包含：委員會採資深主席制，配合行政院組織精簡，適度縮減立法院委員會數目，一個委員可參加二個委員會，加強委員會幕僚員額（或賦予委員會主席任用機要職專案研究員之權責）¹³……等等，都是建立委員會專業可以努力的方向。

如果單就委員會的觀點看，以上提出的改革方案或許對現存委員會功能不彰的現象有所提升，但就整體來看，今天立法院委員會功能無法發揮，與黨團協商

¹³ 請參閱：民進黨立法院黨團，〈國會改革配套法案（草案初稿）〉，2005 年 5 月。

制度息息相關，黨團協商制度由立法程序的配角變成主角，貶抑了委員會的決策效力，是故，所有委員會的改革方案不能不與黨團協商制度的改革一併思考，配套修法。

參、黨團協商透明化

1992年為化解朝野對立，提昇議事效能與立法品質，在《立法院組織法》中增訂二十七條之一，賦予黨團法制化角色。之後，立法院有關議事及行政事務都透過黨團協商的方式解決。惟初期各黨對於黨團協商機制的認知、角色定位與運用策略迥異，加上協商代表未獲充分授權，協商結論提交院會時，時遭推翻，而使協商徒勞無功，削減黨團協商應發揮的功能。為補救缺失，第三屆立法委員未，配合國會改革相關法案的修正，將黨團協商制度予以法制化。

立法院第三屆第六會期結束前制定《立法院職權行使法》，納入黨團協商制度。其法制與實務運作概況摘述如下：

一、協商對象、時機與範圍

《立法院職權行使法》第六十八條規定，為協商議案或解決爭議事項，院長或經由各黨團向其請求，得進行黨團協商（第一項）。立法院院會於審查不需黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，20人以上連署或附議，該議案即交黨團協商（第二項）。各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商（第三項）。因之，黨團協商之範圍遍及議程排定、法（議）案實質內容等爭議事項。原則上，委員會中是否進行協商，由委員會主席裁定；院會是否進行協商由主席（院長或副院長）裁示或由黨團提出，但若某一位立法委員堅持己見，刻意杯葛議事，而在場委員人數又不足無法進行表決下，主席多只能請求該委員所屬黨團幹部加以溝通，溝通無效，也只好裁示再進行協商。第四屆立法委員廖學廣即利用此一方式多次逼使主席做出上揭裁示，藉此拖延法案通過。

二、黨團協商的種類

（一）黨團協商法制化之初期，設置有程序與分案協商會議，由院長召集，針對議事日程、各黨團代表發言比例或重大議案審查方式進行協商，由各黨團負

責人或黨鞭參加，議事處（幕僚）會將委員會審理完畢或逕付二讀議案列表，提請院長於會議中分派「負責協商黨團」，負責召集協商。但大多數法案都是由二個以上黨團認養，既為「共同認養」，當然協商會議召開時間必須獲得各該黨團同意，於是，有黨團以「排出不協商時間」、「協商代表尚未產生」、「協商代表委員沒有時間」……等理由拖延協商。2002年修改之《立法院職權行使法》廢除此一制度，委員會通過之法案由該案召集委員召集協商，逕付二讀之法案由提議黨團負責召集協商。

（二）法（議）案內容實質協商會議，第五屆立法委員改由該案委員會召集委員召集，參加協商者不限定為該委員會成員，由各黨團指派。偶有重大爭議法案經此程序仍無法達成共識，會報請院長主持協商¹⁴，參加成員提升至黨團負責人或黨鞭，做政黨立場的宣示或調整，如再無法達成協調，則訴諸院會表決。2002年《立法院職權行使法》增訂第七十一條之一條文：「議案自交黨團協商逾四個月無法達成共識者，由院會定期處理。」但實際觀之，立法院據此表決法案的情形少之又少。

（三）院會或委員會階段之臨時性協商會議，由當次會議主席視情況裁示召開。

三、協商時間

依據《立法院職權行使法》第六十九條第二項：黨團協商會議「原則上於每週星期三舉行，在休會或停會期間，如有必要，亦得舉行……」。但院會與委員會期間的協商，經主席裁示，任何時間均可進行。

四、協商結論

黨團協商過程並無記錄，僅「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，列入記錄，刊登公報。」（《立法院職權行使法》第七十一條）

¹⁴ 第六屆立法院協商〈2008 台灣博覽會條例（草案）〉，先由經濟委員會召集委員唐碧娥召集三次協商（第二次、第三次由民進黨團幹事長賴清德代理），三次協商均無法達成共識，賴清德委員做出：本案「建請由王金平院長召集黨團協商」，請參閱：民進黨立法院黨團，〈朝野黨團協商結論〉，2005年3月22日。

五、協商效力

「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，並由院會就其異議部分表決」，又「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；逐條討論時，亦不得反對。」（《立法院職權行使法》第七十二條）就此條文觀之：經確認後如同院會決議。

自第四屆立法院黨團協商機制法制化後，黨團協商成為立法院議事運作的中心。若我們以委員會中心主義與院會中心主義觀察美英國會立法情形，則立法院議事運作中心的觀察或可定位為「黨團協商中心主義」。此一制度性之傾斜，破壞了傳統國會讀會制度。

所謂讀會制度或稱法案的三讀程序，自英國國會創用至今，已遍及世界主要民主國家國會，雖因政府的型態不同，致使有不同地立法程序，三讀程序也因此而有不同的設計。在英國法案的三讀包含五個階段，即法案的提出及初讀（Introduction and First Reading）、二讀（Second Reading）、委員會審查（Committee Consideration）、報告階段（Report Stage）、三讀（The Third Reading）。第一階段初讀，僅讀案名，並決定進行二讀的時間，法案初讀時，通常不會引起辯論，如為重大政府提案（Government Bill），則由提案內閣作簡短說明。美國一讀僅宣讀案名後交付委員會，¹⁵ 委員會審查完成交大會二、三讀。「讀會制度」的產生，係讓國會議員在一定的程序中仔細思量，既不會毫無章法、反反覆覆，也可以防止立法前後不一。立法院讀會制度與美國相似，政府與委員提案經一讀後交委員會審查，委員會審查完畢經程序委員會排定議程，於院會中二、三讀。黨團協商制度法制化後，對於讀會制度的影響表現在三個層面：第一，黨團協商可以決定法案審議的日程與程序，限制了各個讀會的自主空間；第二，黨團協商可以決定法案的實質內容，法案如經協商完成，其結論在院會無異議通過後，即不再二讀逐條討論，二讀會名存實亡；第三，黨團協商還可以將一個「理論上毫不存在的法案」逕付二讀、三讀，使得讀會制度隨時有被干

¹⁵ 1890 年後，美國國會提案均由提案議員自行交與議事處，經編號、印載於議程後，由議長分交有關委員會審查，一讀會名存實亡。請參考 Ellen Greenberg, *The House and Senate Explained—The People's Guide to Congress*, p.110.

擾的可能，法案推動存有許多不確定因素。¹⁶ 立法院許多資深幕僚甚至戲謔稱道：立法院只要有一種程序即可，那就是黨團協商，其他都可以廢了¹⁷。足見黨團協商會議對立法制度產生的影響。

黨團協商制度法制化除對制度面產生了結構性的影響外，對於立法院議事運作層面也有諸多影響，分別是：

一、弱化委員會功能，無法落實專業審查

1997年國家發展會議朝野各黨有「加強立法委員會功能，落實專業審查」的共識，近年來，國會研究學者要求落實委員會審查功能的論著多幾充棟，審酌美國國會委員會發展情形，論者多以為立法院必須強化委員會功能，才能有效監督政府，提昇立法品質。然而，黨團協商制度法制化後，委員會審查結論可能會被黨團協商修正，委員會審查程序相形就不那麼重要了，有立法院資深委員甚至表示：委員會沒什麼大不了的，無論怎麼審，有沒有修，反正到了朝野協商還是會變¹⁸。於是乎，委員會對於法案內容的實質審查往往流於形式，尤其爭議性愈高，愈需要在委員會充分辯論的法案，往往愈是草草審查，如：第五屆立法院審查政治獻金法、公民投票法、宗教團體法等爭議性高的法案，委員會在完成答詢後，僅象徵性地宣讀法案名稱與章名，即完成審查，送院會協商。於是乎，也就有人利用此一制度的漏洞「偷渡法案」。第四屆立法委員法制、財政、司法委員會審查「記帳士法」時，由於該草案對記帳士與會計師執業範圍之劃分、記帳士證照取得……總總之規定均極具爭議性，正反兩方委員各有論述，爭執不休，與

¹⁶ 立法院重大法案通常均透過黨團協商決定法（議）案的審議日程及程序。2003年7月立法院召開臨時會，行政院原僅欲函請審查《自由貿易港區設置條例》、《兩岸人民關係條例修正案》、《農業金融法草案》、《行政院金融重建基金設置及管理條例&加值型與非加值型營業稅部分條文修正案》、《行政院金融監督管理委員會組織法》、《不動產證券化條例草案》等六案，但開會前國民黨主席連戰宣稱支持公投立法，立法院遂將公民投票法加入臨時會議程中；另1999年底總統選舉活動激烈進行時，國民黨總統候選人連戰與副總統候選人蕭萬長（時任行政院長）宣示「反黑金」、「積極推動陽光法案」，國民黨黨團為配合執行競選政見，透過黨團協商將行政院還未函請立法院審查之政治獻金法、政黨法與遊說法等三法，提交立法院法制局彙整、編印法案對照表，並由時任院長之劉松藩召集朝野黨團進行協商，指派各法案負責召集之黨團，隨後進行法案實質協商，各黨團並言明：哪一個法案完成黨團協商，即逕予排入院會議程，進行二三讀。有關《公民投票法》請參考：《立法院公報》，092卷037期，院總3311上，頁91。有關2000年總統選舉前陽光法案之協商，請參考：《立法院公報》，089卷011期，院總3037，頁3。

¹⁷ 趙弘章，〈黨團協商透明化研究訪談紀錄——民進黨立法院黨團〉，2004年12月13日。

會委員遂多主張不宜進入逐條討論，宜另定期繼續討論，惟主席認為：再多開幾次會議，雙方還是不會有交集，反正還有朝野協商，於是宣告「全案保留，送院會協商」。類似的情形很多，不勝可數。¹⁹

二、議事效率未見提昇，立法停滯現象仍存

黨團協商制度最主要的功能在於化解爭議、提升立法效率，但實際運作卻不盡然如此。第五屆立法委員就職時，朝野各黨均把《政治獻金法》列為「優先審議」法案，由於朝野對該法的見解相去甚遠，第五屆第二會期於內政委員會完成答詢並通過法案名稱與若干條文後，主席宣告：剩餘條文保留，送朝野協商。²⁰黨團協商會議召開時，各黨團協商代表來來去去，由於沒有法定的程序，新加入的委員對已討論、協商（尚未簽字）的條文質疑不斷，為緩和協商氣氛，只好再陪「新加入協商」的委員從新來過，協商進度極為緩慢，經過五次會議，才初步達成協商結論。正當各黨團協商代表、黨團幹部簽字確認協商結論的同時，某一從頭參與協商的黨團代表後卻又表示：無法認同協商結論，拒絕簽字。法案停擺，至今已超過二個會期仍毫無動靜。黨團協商制度對於立法效能的提升未見明顯改善。

三、「黑箱」立法不斷，利益衝突橫行

黨團協商只有結論而無紀錄，利益交換、「肉桶立法」可以毫無痕跡地達成目的。第四屆第一會期最後一次院會挑燈夜戰「趕業績」，晚上九時許朝野爆發激烈肢體衝突，民進黨多位委員掛彩，全體退席抗議，主席宣布休息協商，凌晨12點繼續開會，突然將尚未輪到審查之《公益彩券發行條例》提前審查，並加入「得發行運動、競技彩券（即博奕條款）」之條文，在場委員尚未反應過來時，該條例以三讀通過。²¹輿論譁然，委員錯愕。但因協商過程沒有紀錄，為何會有這樣的結果？無人能回答。此一事件不僅凸顯黨團協商制度是「黑箱立法」的溫

¹⁸ 趙弘章，〈黨團協商透明化研究訪談紀錄——陳學聖委員〉，2005年1月3日。

¹⁹ 同次會議有林政則委員等「報稅代理人法」（二案）及「報稅士法」、行政院「報稅代理人法」、羅明才委員擬具「記帳士法」及謝啓大委員等擬具「記帳士及稅務代理人法」總計六案併案審查，請參考：《立法院公報》，090卷040期，院總3174，頁178。

²⁰ 《立法院公報》，092卷007期，院總3281下，頁263-322。

²¹ 《立法院公報》，088卷037期，院總3037，頁115-122。

床外，對於參與協商委員是否有恪遵利益衝突迴避的規定也不可考。實有違立法透明化之原則。

四、協商程序未明文，協商結論反反覆覆

黨團協商時不受立法院議事規則的拘束，只要在場委員同意，什麼事情都可以「談」，所以前面講好的可以重新來過；只要是某一位委員非常堅持，即便是同黨籍的黨團幹部都已同意協商結果，還是可針對該委員所堅持的條文再行討論，推翻先前協商結論。第五屆立法委員進行《兩岸人民關係條例》協商時，經過多次會議朝野雙方幾乎確認條文，準備簽字。突然間某位委員趕抵協商會場，堅持某一些條文必須再協商，又經過幾次會議，大多數的條文也再次完成協商，該位委員也同意，但對其中二個條文仍有意見，以致仍然無法達成協議。第五屆第四會期一開議，遂報請院長主持協商，照理說已達成協議的條文應可不必再行協商，僅針對未達成者即可，但該位委員仍主張「從頭一條一條」來，其逐條所主張的意見與之前協商會議一模一樣，朝野又花了相當多的時間辯論、妥協，結果也與之前協商結論大致相同，無法達成協議的條文也與之前相同，最後訴諸表決解決爭議。因為，黨團協商的程序沒有明文規定，以致法案協商反反覆覆，耗損相當多的資源。

五、黨團幹部拒簽名，法案審議仍遭阻礙

黨團協商會議獲得共識，其結論不僅須經各黨團出席代表簽字同意，尚須各黨團負責人簽名認可，才能提報院會處理。有時候某些黨團負責人會拒絕簽名，阻礙法案審議時程。並得以製造彼此各屬意法案談判空間，做為利益交換的籌碼，以換取自己黨團所屬意的法案亦能一併協商，獲致結論。如此一來，釀致立法院議程設定之紊亂，法條敘理的突兀，優先順序的錯置與時空環境契合之不足。²² 第五屆第二會期內政部消防署提出《消防法》部分條文修正草案，引發消防設備師與建築師執業範圍劃分之爭議，兩大公會發動各自支持的委員「固守立場」，消防署原計畫：《消防法》僅單純配合行政程序法的精深修改執法程序與法律用語，不涉及雙方利害關係，雙方爭議留待消防設備師法提出時再行處理，

²² 周萬來，《議案審議——立法院運作實況》（台北：五南圖書，民 89 年），頁 270。

但雙方均懷疑對方未來會「翻臉不認帳」，執意要在《消防法》中增訂相關條文，或「一個綁一個」，將消防設備師法提前來審，否則不會在《消防法》協商結論上簽字，造成該法為行政程序法通過後，最後一個還未配合修訂的法律。²³倘真於《消防法》中增訂相關條文，或將尚未完成委員會審查之消防設備師法「抽出」協商，對法律結構的完整性與立法程序的穩定性都將是一大侵害。

六、黨團成立門檻過低，小黨輕易杯葛法案

立法院各委員會組織法第十條之一規定：「各委員會於議案審查完畢後，應就該議案應否交由黨團協商，予以議決。」又依《立法院職權行使法》第十條之一：「第二讀會討論各委員會議決不需黨團協商之議案，得經院會同意，不需討論，逕依審查會意見處理。」這二個條文使得委員會審查過的法案在院會中具有一定的優先性，且也尊重院會對於法案的控制性。然而，《立法院職權行使法》第七十五條又規定：「符合立法院組織法第三十三條規定之黨團，除憲法另有規定外，得以黨團名義提案，不受本法有關連署或附議人數之限制。」第五屆立法委員前，只要有五位委員即可組成黨團參與協商，小黨可以提案要求協商拖延議事，或拒絕簽字來要脅大黨，用以交換其想要通過的法案。第四屆立法委員廖學廣等組成之超黨派問政聯盟就以此多次杯葛議事。第六屆第一會期內政委員會審查通過《地方制度法》第五十六條修正案，放寬縣市首長人事任免權，該法案送院會後，國、民、親、台聯黨團均協商同意，惟無黨聯盟拒不簽字，並表示除非各黨同意該會期通過《離島建設條例》才會同意簽署該《地方制度法》。²⁴ 2002年1月，《立法院組織法》部分條文修正時，原本意欲提高至12席以上立法委員才能成立黨團，但招來新黨、無黨籍聯盟等「大黨封殺小黨」的非議，最後妥協將名額提高為8人，甚至在2005年1月又要求降為6人。根本性的問題還是沒有解決。查相關法規須20人或30人以上連署或附議才能提案，顯見6人組成的黨團與之過於懸殊，小黨還是可以任意為之，享受特權。

黨團協商制度的用意原在弭平政黨爭議，提升立法效率，在某種程度上具有其功效，但在實際的運作中，黨團協商制度並未達其原先設定的目標，反而弱化

²³ 《立法院公報》，092卷008期，院總3282，頁219-280。

²⁴ 《立法院公報》，094卷040期，院總3422-1，頁152-157。

了立法院正常的立法程序與功能，形成「黑箱立法」，使得利益衝突情事不斷產生，協商結論反反覆覆……未見立法效能明顯提升。

基於上，黨團協商制度乃有改進的必要性，這毋需拖延到第七屆再來實施，目前立法院因為黨團協商制度造成對正常立法程序侵害的情形來看，第六屆立法院應優先加以處理。

- (一) 提高黨團成立門檻。雖然，第五屆立法委員黨團成立的門檻已提高為八人²⁵，但與一般連署、附議所需的人數，仍有相當差距，所以應該再予以提高。雖然黨團席次門檻沒有絕對的衡量標準，但就《公職人員選舉罷免法》的立法精神，顯然是以百分之五為衡量政黨的最小規模，套之於立院席次應該有 12 席委員才能成立黨團。其不僅與連署、附議所需人數較為接近外，現立法院有十二個常設委員會，剛好每一個委員會也可分到 1 席。未來立法委員席次減半後，黨團成立的門檻可依前揭理想數額加以減半為 6 席，或依常設委員會之數量僅適度減少一些席次。²⁶
- (二) 節制黨團任意提案。為避免小黨惡意杯葛法案，累積談判籌碼，當某一交付黨團協商之議案完成協商，並有政黨席次總數超過三分之二於協商結論簽字後，即予認定完成黨團協商，得依相關規定處理。
- (三) 確實執行限期協商之條文。《立法院職權行使法》第七十一條之一規定：「議案自交黨團協商逾四個月無法達成共識者，由院會定期處理。」此一條文的立法目的即為防止立法委員以綁法的方式，爭取談判籌碼，或以拒絕簽字，進而阻礙議案審查的時程。然而，實施至今，立法院鮮少將交付協商之議案抽回，由院會自行處理。
- (四) 確實執行利益衝突迴避之規定。《立法委員行為法》第二十三條規定：「立法委員行使職權有利益迴避情事之議案，應迴避審議及表決。」其雖未明定不得參與協商，然就立法精神看，迴避審議當就包含議案之協商。

²⁵ 第五屆立法院第六會期末，無黨聯盟立法院黨團提案降低黨團成立人數為六人，並要求逕付二讀，遭國、民、親各黨團否決，後又經朝野協商通過，完成三讀。

²⁶ 現行黨團成立之門檻為六人，若逕予減半為三人似過於稀少，恐之前小黨任意杯葛法案之情形又會再現，故宜用本文所述現行理想數額之 12 席為基準，減半後為六席；倘第六屆立法院未將黨團成立之門檻提高至 12 席，則研修第七屆所適用之《立法院組織法》時，宜維持有關黨團成立門檻之現行條文。再者，有部分黨團人士認為：黨團成立門檻應與（常設）委員會數量同，以利委員會席次分配，依此主張，並參照目前各黨團草擬中之提案，黨團成立之門檻又將被提高若干席次。請參

且《公職人員利益衝突迴避法》第五條所稱利益衝突，指「公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。」據此，對於立法委員違反利益衝突參與協商之情事，法已有所規範，只是未見確實執行。

- (五) 最後，黨團協商透明化應是當前最優先推動的事項。黨團協商制度最被人詬病的在於協商過程「黑箱作業」，協商結果若與委員會審查結果大相逕庭，卻也無法知其更改之理由，甚者許多重大爭議性的法案原本不在討論事項中，經過「密室協商」後，突然變成優先審議法案（或被夾帶在某相關法案中偷渡）。因此，宜修改《立法院職權行使法》第七十一條，除於現行條文中加列黨團協商過程應大體紀錄刊登公報外，並增列第二項：「院會黨團協商時，協商結論顯與委員會審查報告不同時，提案變更委員會審查報告者應述明理由，並刊登公報」。

肆、結語

隨著修憲工程的啓動，立法委員席次減半，第七屆立法院如論是在制度建立與運作規則、習慣都將面臨極大的挑戰，如何確保立法院運作的效能，將攸關台灣民主化的成果。任何一個民主國家都必須具備有健全而強大的國會，無論修憲、制憲，內閣制、總統制，健全立法院的職能有其正當性與必要性。

就某種層次言，委員會專業化與黨團協商制度具有相對應的關係，委員會愈專業，其外部效力愈大，則黨團協商的必要性與效力性將相對縮小；現行立法院不論在制度設計或實際運作，都不利於委員會專業化的推動，使得立法院決策的形成朝「黨團協商制度中心主義」傾斜，按此現狀不做改變，第七屆立法委員席次減半，意味委員個人問政權力膨脹，倘不在制度層面建立起較佳的運作規則，立法院要成為民主價值的守護者可能難上加難。

參考書目

一、中文部分

《立法院公報》，088 卷 037 期。

《立法院公報》，089 卷 011 期。

《立法院公報》，090 卷 040 期。

《立法院公報》，092 卷 007、008、037 期。

《立法院公報》，094 卷 040 期。

陳淞山，民 83，《國會制度解讀》，台北：月旦出版社。

周萬來，民 89 年，《議案審議——立法院運作實況》，台北：五南圖書公司。

———，民 93 年，《立法院職權行使法逐條釋論》，台北：五南圖書公司。

二、英文部分

CQ Press, eds., 1982, *Guide to Congress*. Washington D.C.: CQ Press.

——— 1998, *How Congress Works*. Washington D.C.: CQ Press.

Fiorina, Morris P., 1989, *CONGRESS.....Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.

Galloway, George B., 1955, *The Legislative Process in Congress*. New York: Crowell Press.

Greenberg, Ellen, 1996, *The House and Senate Explained — The People's Guide to Congress*. New York: W. W. Norton & Company.

Keefe, William J. & Morris S. Ogul, 1993, *American Legislative Process -- Congress and the States*. New Jersey: Prentice Hall.

Silk, Paul & R. H. Walters, 1998, *How Parliament Works*. New York: Addison Wesley Publishing Company.

Weingast, Barry R. and William Marshall, 1988, "The Industrial Organization of Congress," in *Journal of Political Economy*, Vol. 96: 132-163.

A Study on How to Professionalize the Committee Function and Uncover the Party Coordination in Legislative Yuan

Otto Hongchang Chao⁺

ABSTRACT

The Legislative Yuan passed the bill of Constitutional Amendment on August 23 last year. The National Assembly approved this Amendment on June 7, 2005. According to this Amendment provisions the Legislative Yuan seats will be reduced from 225 to 113, in which, 78 elected from single-member electoral district, 35 from the proportion of party vote turnout.

This Constitutional Amendment is recognized as a reform of Taiwan's Legislative power. However, the author's view point is that the next reform should be professionalizing the Committee's function and uncovering the party coordination in Legislative Yuan.

The Committee of Congress, both the House and the Senate, work well in preparing legislative data, research and investigations, Either Committees or sub-Committees has the specific functions and concerns. Committee members are selected by seniority. Though the functions of Legislative Yuan's Committee are similar to the US Congress, but Taiwan does not take the seniority system and ignores Committee's requirement of professional knowledge. My research assumes that covert party coordination is the reason why the Legislative Yuan is critically inefficient. This research tries to dig out the strategy to enhance the legislative efficiency in Taiwan.

⁺ Dr. Chao is Senior Director of Legislative Yuan's Caucus Office of Democratic Progressive Party.

Keywords: The Legislative Yuan, procedural reform, committee specialization, party caucus negotiation.