

## 103-8 立法院黨團協商制度之探討

我國立法院中舉世罕見的黨團協商制度，其存在有其特殊的歷史背景，其設計初衷旨在於提升議事效率，多年來並已逐漸形成我國立法院中特殊的協商共識型的議事文化，並非一朝一夕便可輕易廢除。然而自 1999 年黨團協商制度正式法制化後實施至今，其運作上所出現的諸多問題，也無法再因循拖延、視而不見，而必須誠實面對、勇於改革。

多年來對於黨團協商制度的檢討，各界已有許多不同的意見。本研究透過相關文獻的整理，並訪談、歸納實務界人士與近期實證研究的結論，進一步提出改良黨團協商制度的可行作法。

實際進行深度訪談後，本研究發現多數實務工作者給予黨團協商制度相對正面的評價，並且不論從應然面或從實然面而言，受訪者基本上皆認為黨團協商制度在現行立法院運作中，目前不可能廢除，也尚未出現可替代的制度方案；但是受訪者皆同意此制度有其缺點，應該持續觀察、批判並改善其缺失。

本研究整理、歸納各方不同的觀點，試圖就短期、中期和長期，提出黨團協商制度改革的若干建議：就短期而言，著重於技術層面的改革，包含修改立法院內部規範、或是針對法律已有所規範、但需加強落實的部分進行改革。中期則希望強化委員會的資深制與專業性，以降低對黨團協商制度的依賴，並逐漸回歸委員會中心主義，此外亦希望能加強立法院的外部監督機制。長期而言，本研究認為透過修憲進行立委選制改革仍屬必要，而如何加強政黨社會責任亦是國會改革長期努力的目標。

本研究計以可行性與所需時間，區分為三個改革時期，並分別提出短期、中期、長期的改革建議。

### 1. 短期

黨團協商制度的短期改革，包含修改立法院內部規範、或是針對法律已有所規範、但需要加強落實的部分。

#### (1) 加強黨團協商制度透明化、法案協商完成後應附立法理由

黨團協商制度最為人詬病之處為密室協商，但根據實務工作者訪談結果，擔心若全程公開錄影，只會造成密室裡的密室，實際上並不可行。另外現行法案協商完成後，僅附上協商結論與簽名，外界並不知道法案為何要如此修改。

針對此問題，首先根據《立法院職權行使法》之規定，本就已有規範應有錄音、錄影之要求，並要求一定的協商內容公開。但在前述過程的實務運作下，實際上並未落實此法規。然而要求立法院完全落

實協商內容公開，在目前幾乎不可行之狀況下，只能要求以漸進方式盡可能達成對外公開。例如要求公開協商之結論外，雖不必逐字逐句公布討論內容，但至少應同時條列相關爭議，以及可考慮以匿名的方式公布各方爭議之主要論點。

至於法條之立法理由，更是應該做到公布修法的過程爭議以及立法理由，且此為三讀通過之法律所規範，無不遵行之理由，以使人民和執法者、司法者了解協商時考量之立法意旨並有所遵循。

## (2) 協商參加人選與結論表決方式

不少受訪者認為現行之黨團協商制度不符合政黨比例與政黨政治的基本原則，甚至少數黨壟斷、綁架法案早已成為不爭的事實。但亦有受訪者強調不可忽略小黨若在院會表決下，幾乎無法有實質影響力，因此仍須顧及黨團協商時其意見與聲音之表達，且多年來立法院透過黨團協商制度已漸形成之協商共識型的議事文化。因此如何在二者之間尋求平衡的確造成兩難。

在訪談者當中，有人提及或許可以更改協商過程不必採取一致決，而採絕對多數或特別多數即可。另一方面亦可考量利用共識審議的方式，討論出可行之作法，然而亦應配合各政黨必須提出立法說明之說理義務，以符合責任政治之監督與要求。至於各政黨得參與之人數與人選，或許不必如同現今一樣各黨團皆為三人，但亦應一併考量政黨實力與小黨意見之表達，方符合民主之要求。至於多少人方得組成黨團，這也是該制度調整下所應考量之重點之一，在此僅就可能之方向提供粗略之看法，至於具體作法仍有待實務工作者進行修正與討論。

## (3) 立法委員利益迴避與利益關係透明化

本研究認為，立法委員與一定之親屬關係，應定期公布其是否有擔任其他諸如，負責人、董事、獨立董事、監察人、顧問、榮譽職位或其他相類似之有給職或無給職之職務。在有給職方面，更應公開其所獲得之利益為何。在人民對立委兼職無所知悉的情況下根本無監督之可能，而公開、透明化此些利益關係，至少有助於選民檢視其與相關政策與法律之可能關聯性為何？至於應否迴避則是另一層次之問題，建議可以利用內部規範或紀律委員會處理之，但應加強或訂定相關罰則並公布之，以儘可能朝向公開透明化方向而努力。

## 2. 中期

### (1) 強化委員會資深制與專業化

許多訪談者表示，區域立法委員為了顧及選區利益往往選擇對自身有利的委員會，或是對於參與委員會開會態度消極，導致法案在委

員會中無法深入討論與審查，就被送去黨團協商，這樣的惡性循環下使委員會專業度弱化。因此，如果能加強委員會資深制與專業化，讓每個委員會都有經歷資深的委員，同時亦能了解該委員會之專業。如此一來，委員會的重要性提升，讓法案從黨團協商制度漸漸回歸到委員會專業審查。

除了現行之各政黨內部要求所學背景相近之委員至相關委員會以及資深委員的培養外，立法院內部可以制訂內部規章，讓委員更能符合專長選擇委員會、程序也能更合理公平。除此之外，在立法院委員幕僚方面，也可以考慮增加更多專業幕僚以提供立法委員專業之資訊，並做為立法委員決策上判斷之依據，如此將可改善專業性不足之問題。立法委員個人專業性增加後，應可以同時提升委員會之功能。

## (2) 引進公民團體監督

現行監督立法院較有組織的團體為公民監督國會聯盟<sup>1</sup>（簡稱公督盟），為專門評鑑立法委員而成立的民間組織。但目前公督盟的主要監督對象，並不在於黨團協商的部分，而黨團協商通過許多重要法案，內部交換利益等狀況，外界團體卻難以監督。並且現行公督盟人力與資源均不足之情形下，尚難以發揮最大之效益。因此未來仍應努力提供更多的制度誘因，幫助提供民間國會監督團體更充裕的資源和專業人力來監督國會，甚至引進更多的民間團體或志工組織，透過不同的方式來進行國會監督（包括黨團協商），才能讓民眾對於了解國會運作與委員的表現提供更多的訊息。

## 3. 長期

黨團協商制度為過去歷史下的產物，相當程度上有助於解決過去發生的議事效率不彰的問題，但因應現代時空變遷，對於黨團協商制度所產生的諸多問題，仍應勇於面對。就長期而言，透過較大幅度的制度改革，例如修憲以推動立委選制改革，可能仍屬必要。

### (1) 立委選制改革，增加不分區席次

在立委選制改革上，增加不分區立法委員席次應是重要的思考方向之一。不分區立法委員按照政黨得票的比例進行分配，不是由小選區產生，並不用進行選民服務，理論上較能專心於立法院的議事，當然，此前提是各政黨在不分區立委的提名上必須更注重其專業性與代表性，並優先安排其進入各專業委員會，而不是僅是政治角逐下的「疏洪道」而已。

### (2) 加強政黨社會責任

---

<sup>1</sup> 2007年4月18日成立。由46個公民會員團體和495個聯盟利益團體所組成。

若要達到中期強化委員會資深制與專業化的目標，則就長遠而言，各政黨該如何加強自己的社會責任亦是重要的課題。如果每個政黨可以有效建立內規、加強黨紀管理立法委員行為，讓黨籍立法委員免於怠惰，專心致力於委員會審查，黨團協商制度的重要性將會下降許多。

這當中，政黨當然要有足夠的誘因，鼓勵專業、認真之委員進行立法工作，同時政黨與政黨之間、政黨與民眾之間，應該要著重長遠經營，而非僅止於選舉前的互動關係，更非只著重區域的選民服務而已。

最後，即便本研究將黨團協商制度的檢討偏重於制度面方向的改革，但終究不可忽略「人」的因素對於制度的影響力。特別是黨團協商制度相當程度取決於人（包括領導風格與威望）的影響力，在未來兩年面臨立法委員改選、可能的人事異動下的立法院，黨團協商制度的發展與功能，是否可能因此而有重大的轉變？仍然值得我們更進一步的觀察。