

CPPL103-08

公共政策與法律研究中心

103 年度研究計畫案期末報告

立法院黨團協商制度之探討



主持人：王業立 教授

研究助理：韋杰、張元嘉、張容慈

結案日期：民國 103 年 10 月 31 日

目 錄

壹、 研究內容.....	1
一、 計畫內容.....	1
(一) 主要問題.....	1
(二) 研究方法.....	1
(三) 計畫目標.....	2
二、 相關文獻探討.....	2
(一) 黨團協商制度之演進.....	2
(二) 黨團協商之法規修正沿革及現行規範.....	4
(三) 既有研究之爭議整理與改革建議.....	9
(四) 文獻建議之改革方向.....	11
三、 研究結果.....	12
(一) 少數壟斷法案.....	12
(二) 不符合政黨比例原則.....	12
(三) 透明度不足之問題.....	14
(四) 協商結論、立法理由未說明.....	15
(五) 利益迴避未遵守.....	15
(六) 立法委員專業性不足、委員會功能不彰.....	16
四、 立法建議與結論.....	18
(一) 立法建議.....	18
(二) 結論.....	21
五、 參考文獻.....	22
(一) 期刊論文.....	22
(二) 研討會論文.....	22
(三) 報紙評論.....	23
(四) 碩博士論文.....	23
貳、 附件.....	24
一、 訪談摘要整理.....	24

壹、研究內容

一、計畫內容

(一) 主要問題

黨團協商制度是我國立法院立法過程中一項舉世罕見的國會制度設計，從1999年正式法制化之後，這十多年來的運作可說是備受爭議。它雖然在相當程度上，具有提升議事效率與政黨角色的功能，但是此項制度也常被批評淪為密室分贓的保護傘、架空各常設委員會的功能、甚至出現小黨綁架勒索大黨等不正常的現象。2013年5月31日深夜經朝野黨團協商同意，迅速三讀通過《會計法》第99條之1修正案，更是造成舉國譁然，後來由行政院向立法院提出覆議案後，此風波才告平息。多年來有關「國會改革」的各種討論中，「黨團協商制度」常被列為首要改革的對象。

本研究計畫試圖針對此項備受爭議的特殊制度進行回顧與檢討，希望透過文獻蒐集，了解國內過去對於黨團協商制度的檢討；另外也將透過深度訪談，了解有實際黨團協商經驗的立法委員、國會職員、立委助理、資深媒體記者，以及學者專家等對於黨團協商制度的意見及改革建議，以期對於黨團協商制度有較為全面與深入的探討，並對於未來的國會改革能提出較為實際且具體可行的政策建議。

(二) 研究方法

本研究將兼採文獻分析法與深度訪談法：

1. 文獻分析法：

蒐集相關文獻，了解國內過去對於黨團協商制度的檢討及改革建議。

2. 深度訪談法：

本研究也計畫透過深度訪談，了解有實際黨團協商經驗的立法委員、國會職員、立委助理、資深媒體記者，以及學者專家等對於黨團協商制度的意見及改革建議。

(三) 計畫目標

黨團協商制度是目前我國立法院中非常重要但又備受爭議的制度，並且對於我國國會的立法過程、立法品質、政黨政治的健全發展影響甚巨，而每每成為各界有關國會改革的討論中首要探討的目標。本研究計畫期望透過文獻分析法與深度訪談法，對於黨團協商制度有較為全面與深入的探討，而能對於未來的國會改革提出實際且具體可行的政策建議，以有助於更進一步提升我國立法院的立法品質與良性的政黨互動。

二、 相關文獻探討

(一) 黨團協商制度之演進

關於黨團協商沿革之相關研究，學者劉淑惠、廖益興（1999）以立法院政黨席次消長與政治生態改變，將朝野黨團協商制度的歷程區分為「摸索階段」、「發展階段」與「法制化階段」。吳坤鴻（2000）則根據歷屆立委選舉結果與立院朝野互動，將黨團協商機制分成「摸索階段」、「型塑階段」與「法制化階段」。從早期的非正式、參與協商人士未受限制、協商結果不具效力，到今天越來越制度化、且協商結果有一定的效力的法制化時期。吳坤鴻發現隨著政黨比例的消長，不同階段之黨團協商模式、協商效力、以及影響因素等，亦會隨之產生不一樣的變化。侯世傑（2003）則是擴充既有文獻的分類，從原有黨團協商制度的三個發展階段，加上第四屆第四會期到第六會期之少數執政混亂階段以及第五屆的藍綠對抗階段，延伸成五個階段。各學者針對不同時期進行詳盡的分類探討，然而

黨團協商的發展過程，整體而言即是混沌轉型期到制度形塑並持續調整，是故以下仍以三大階段討論黨團協商制度的演進：

1. 摸索階段

1986 年黨外人士以無黨籍身分在中華民國第一屆立法委員第五次增額立法委員選舉中獲得 12 席次；1989 年黨外人士成立民進黨後並首度以政黨名義參選，同年增額立委選舉民進黨再增加 21 席次，立法院內始出現政黨競爭。由於處於政黨政治的起步階段，仍在摸索多黨議事的方式；加上朝野席次相差懸殊，在野的民進黨以肢體衝突之策略，凸顯國會結構問題；又兩黨黨團之運作尚未成形，基本由黨中央指揮領導，故協商的成效較差，故此階段的立法院常處於混亂議事狀態，常態性的黨團協商仍未成型。

2. 發展階段

1992 年 1 月 16 日立法院修訂《立法院組織法》，增訂第 27 條之 1，明訂立法院對有立法委員席次五席以上之政黨，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。「黨團」一詞首度見於立法院組織的法制規範。同年第二屆立法委員選舉，民進黨獲得席次增至 51 席（約占總席次三成），得以分配到一定比例之常設委員會席次，有能力在各委員會中主導、擱置法案，進行議事杯葛或擁有條件交換的籌碼，因此政黨之間的協商對於議事進行更顯重要。此時期雖黨團協商制度的雛形已形成，但政黨協商基本仍取決於政治實力。

3. 法制化階段

1992 年將黨團納入立法院正式的組織編制，經過實際運作的七年時間，始將朝野黨團互動以及進行協商之規範法制化。1997 年第四次修憲後，立法委員人數增加為 225 人，為因應此重大變革，1999 年 1 月第三屆第六會期，根據國家發展會議決議，立法院通過數十

項法案，其中即包含國會改革五法，正式將朝野黨團協制度納入《立法院職權行使法》之中，並明訂黨團協商的對象、時機、程序及協商結論之效力，並在 1999 年 2 月第四屆立法委員上任後實施。此法實務運作以來仍有許多漏洞不足，最重要的缺點即是黨團協商淪為密室分贓或少數黨團藉機勒索的保護傘（王業立，2002：95），為彌補上述缺失，迄今已經歷多次修法，詳細內容和過程則為下一小節之討論核心。

為求清晰理解國會改革的歷程，本文將國會修法以兩階段方式粗分，並包含初步法制化的階段，如表一所示：

表一：國會改革之歷程

時間	屆期	修法與內規制定	意義
1992	第二屆至第三屆	《立法院組織法》，增訂第 27 條之 1	黨團組織法制化、建立法案協商模式
1999	第四屆	國會改革五法 （立法院職權行使法、立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法委員行為法以及立法院議事規則修正案）	第一波國會改革
2002	第五屆	再度修法 （立法院職權行使法、立法院組織法、立法院各委員會組織法）	第二波國會改革

資料來源：筆者整理製表

（二） 黨團協商之法規修正沿革及現行規範

1. 法規修正之沿革

1999 年制定朝野黨團互動、進行協商的內規，是所謂的第一波國會改革。在第四屆立法院黨團協商制度運作下，幾乎所有議案（92.1%）在二讀會討論之前皆送交黨團協商。然而第四屆立法委員的黨團協商運作結果卻凸顯制度設計之缺失，協商會議仿如「太上程序委員會」，不僅由朝野黨團分別主持協商法案，亦經由協商以抽換或排定院會議程，其權力已凌駕於委員會甚至院會之上。（黃秀端、何嵩婷，2007：4）法案審查責任混亂不清、個別委員之利益糾葛、法案間相互綁架或放水，形成密室分贓政治。（郭明政，2011：33）是故，在第四屆立法委員之第六會期檢討、修正黨團協商實務運作發生的缺失，2002 年再度進行第二波國會改革。

第二次改革的重點之一是針對黨團協商制度所做的修改。此次修法針對黨團協商機制進行大幅度調整，最大不同之處是規定委員會有權決定是否將審畢之議案交付黨團協商或直接進入二讀會程序¹；如欲改變委員會之決定，須以黨團整體提出異議，或是 20 人以上連署或附議²。此條新增規定強化尊重委員會專業審查之功能，並得以增進議事效率，適度減少各黨團彼此綁架法案，或少數立法委員趁機要脅的機會。議案經委員會公開討論審查，亦可以減少黑箱作業之疑慮。此外也修正規定，協商代表應有一名屬於原審查會委員³，以避免黨團協商的代表和審查委員完全沒有重疊，讓委員會審查的專業意見有機會納入政黨協商的考量內。另外則是關於黨團協商的期限⁴、黨團人數門檻⁵，皆有進行些許修正。相關的重要法條修訂整理對照，如下表二：

¹ 參考《立法院職權行使法》第 10-1 條規定。

² 參考 2002 年修正之《立法院職權行使法》第 60 條第 2 項：「立法院院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，二十人以上連署或附議，該議案即交黨團協商。」

³ 參考 2002 年修正之《立法院職權行使法》第 70 條第 2 項：「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。」

⁴ 參考 2002 年修正之《立法院職權行使法》第 71-1 條：「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。」

⁵ 參考 2002 年修正之《立法院組織法》第 33 條第 1 項：「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。」

表二：第四屆及第五屆《立法院職權行使法》有關黨團協商之修正前後條文對照表

編號	第四屆 黨團協商相關之條文	第五屆 黨團協商相關之條文	修正說明
1		第 10-1 條 第二讀會討論各委員會議決不須黨團協商之議案，得經院會同意，不須討論，逕依審查意見處理。	本條新增。 立法目的為強化尊重委員會專業審查，並增進議事效率。
2	第 11 條 第三讀會，應於第二讀會之下次會議行之。但出席委員如無異議，亦得於二讀後繼續進行三讀。 第三讀會，除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法及其他法律相牴觸者外，祇得為文字之修正。	第 11 條 ⁶ 第三讀會，應於第二讀會之下次會議行之。但如有出席委員提議，三十人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續進行三讀。 第三讀會，除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，祇得為文字之修正。 第三讀會，應將議案全案付表決。	從出席委員消極的「無異議」修正為「有出席委員提議，三十人以上連署或附議，經表決通過，...」
3	第 13 條 政府機關及立法委員提出之議案，每屆立法委員任期屆滿時，尚未完成委員會審查之議案，下屆不予繼續審議。	第 13 條 每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。	本條參酌美國、德國之「屆期不繼續原則」，修正為「除預（決）算案及人民請願案外」，每屆立法委員任期屆滿時，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。
4	第 68 條 為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。 立法院院會於審議未經黨團協商之議案時，出席委員如未能達成共識者，主席得裁決進行黨團協商。 各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。	第 68 條 ⁷ 為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。 立法院院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，二十人以上連署或附議，該議案即交黨團協商。 各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。	為尊重委員會專業，議案完成審查後得不經協商進入第二讀程序；惟應賦予少數個別委員在院會有表達異議之機會，因此經一定比例連署門檻後，則議案即應交付黨團協商。

⁶ 2007 年再修正《立法院職權行使法》第 11 條第 1 項，將三十人以上連署或附議之規定，改為十五人以上。

⁷ 2007 年再修正《立法院職權行使法》第 68 條，將二十人以上連署或附議之規定，改為十人以上。

編號	第四屆 黨團協商相關之條文	第五屆 黨團協商相關之條文	修正說明
5	第 70 條 議案交由黨團進行協商時，負責召集之黨團應通知各黨團指派代表參加，各黨團代表，應經黨鞭書面簽名指派。 前項協商時，由秘書長派員支援、重點紀錄。	第 70 條 ⁸ 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。依第六十八條第二項提出異議之委員，得向負責召集之黨團，以書面簽名推派二人列席協商說明。 議案進行協商時，由秘書長派員支援、重點紀錄。	本條修法目的為強化主導黨團協商的政黨政治責任，並建立議案協商與委員會審查之關連。
6		第 71-1 條 ⁹ 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。	本條新增。 訂定黨團協商期限，避免議事延宕。
7	第 72 條 黨團協商結論經院會同意後，出席委員不得反對。	第 72 條 ¹⁰ 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。	保障少數委員或未參加黨團之立法委員對於協商結論之異議權。

⁸ 2008、2010 年均有再修正《立法院職權行使法》第 70 條。第 70 條現行條文內容為：

- I. 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。但院會說明人更換黨團時，則由原所屬黨團另指派協商主席。
- II. 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。
- III. 依第六十八條第二項提出異議之委員，得向負責召集之黨團，以書面簽名推派二人列席協商說明。
- IV. 議案進行協商時，由秘書長派員支援，全程錄影、錄音、記錄，併同協商結論，刊登公報。
- V. 協商結論如與審查會之決議或原提案條文有明顯差異時，應由提出修正之黨團或提案委員，以書面附具條文及立法理由，併同協商結論，刊登公報。

⁹ 2008 年再修正《立法院職權行使法》第 71-1 條，逾四個月的期限改為一個月。

¹⁰ 2007 年再修正《立法院職權行使法》第 72 條，十五人以上之連署或附議，改為八人以上。

編號	第四屆 黨團協商相關之條文	第五屆 黨團協商相關之條文	修正說明
8	<p>第 74 條</p> <p>議案分發協商，依各委員會向程序委員會提出審查報告之順序依序為之。</p> <p>各黨團負責召集協商議案之數量，以各黨團在立法院所佔席次比例為原則定之。</p> <p>分配協商之議案有時效性者，負責召集之黨團應優先處理。</p> <p>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。</p>	<p>第 74 條</p> <p>程序委員會應依各委員會提出審查報告及經院會議決交由黨團協商之順序，依序將議案交由黨團協商。</p> <p>議案有時效性者，負責召集之黨團及該議案之院會說明人應優先處理。</p>	<p>原條文中規定之「一定期間」標準模糊，故增訂第 71-1 條，明確規範黨團協商期限。</p>

資料來源：立法院公報第 91 卷第 10 期，頁 239-243，修正說明欄由筆者摘要整理。

立法院第五屆大幅修法之後，直到第七屆為配合立委席次減半，又有些許修正，另為基於回應民意要求黨團協商公開透明之呼籲，破除外界質疑之密室協商，增加規定黨團協商全程需錄影錄音、並同協商結論刊登公報¹¹，以體現國會議員公開負責與受民意監督之精神。

2. 相關法規之依據

現行立法院的黨團協商運作主要依據《立法院職權行使法》第 10 條之 1、第十二章「黨團協商」（第 68 條至第 74 條），配套規範如《立法院組織法》第 33 條（有關成立黨團之門檻）、《立法院議事規則》第 59 條（有關以黨團名義提案）、以及《立法院各委員會組織法》第 10 條之 1（議案協商）等法令。（郭明政，2011：31）

前小節中簡述了黨團協商之立法沿革和現行規範，表一列出近年國會改革的重要歷程階段、以及表二列出第五屆立法院在法制面上的修正內容和立法緣由。然而黨團協商制度

¹¹ 參考 2008 修正之《立法院職權行使法》第 70 條第 4 項：「議案進行協商時，由秘書長派員支援，全程錄影、錄音、記錄，併同協商結論，刊登公報。」

的實務運作情形卻是背離立法的良善立意，被視為「國會亂象」的重要因素之一。以下將就現有研究之文獻，整理學者專家對於黨團協商制度的現況分析與改革建議。

（三） 既有研究之爭議整理與改革建議

黨團協商制度之形成，旨在提升立法效率與強化政黨的角色，具高度政治性法案能解決爭端且能防止多數暴力、讓少數有發聲的機會；但長期而言，對立法院議事品質卻形成負面的影響。黨團協商制度自第四屆立院實施以來產生問題不斷，而現行制度並未隨著法制化後有更好的發展，反而越來越惡化。以下針對既有研究之爭議進行整理，並提出下列五點主要爭議：

1. 法規建置鬆散

現行黨團協商制度主要依據《立法院職權行使法》第十二章之規範，然而相關法規的規範十分模糊，故在實務運作上產生灰色地帶。因此，易產生許多漏洞與質疑。如《立法院職權行使法》第 69 條第 2 項¹²規定黨團協商會議每週三舉行，休會或停會期間，如有必要時，亦得舉行，協商日由主席通知之。該條文雖明文規定週三舉行，但又加註有必要可隨時協商，條文形同虛設。又如第 70 條第 5 項：「…協商結論如與審查會之決議或原提案條文有明顯差異時，應由提出修正之黨團或提案委員，以書面附具條文及立法理由，併同協商結論，刊登公報。」何謂「明顯差異」？顯然過於抽象，難以從條文中了解。另外，第 71 條之 1：「議案自交黨團協商逾一個月無法達成共識者，由院會定期處理。」本條文院會「定期處理」意義亦不明，無從得知院會是否嚴格執行本條文。事實上，黨團協商制度具高度政治性且人為色彩十分強烈，由院會主席視狀況不同決定之，故相關條文已與實務操作有相當的落差。

¹²《立法院職權行使法》第 69 條第 2 項內容：「前項會議原則上於每週星期三舉行，在休會或停會期間，如有必要時，亦得舉行，其協商日期由主席通知。」

2. 少數壟斷法案

根據《立法院職權行使法》第 70 條，目前進行協商時，每個黨團指派二位代表參加，但若任一代表反對，議案即不通過，況且僅將協商結論刊登於公報。這樣的低門檻加上共識決容易促成小黨團杯葛議事、綁架法案或以此要脅交換通過圖利自身或特定團體的「肉桶法案」(Pork Barrel) 狀況層出不窮，使議事品質嚴重惡化。

3. 議事透明度不足

議事透明度不足向來為黨團協商制度最令人詬病之處，即是所謂的密室協商，缺乏議事完整記錄與公開。即便空有《立法院職權行使法》第 70 條第 4 項規定：「議案進行協商時，由秘書長派員支援，全程錄影、錄音、記錄，併同協商結論，刊登公報。」但在實務上幾乎未按照上述規定，並未全程紀錄協商過程，相關人士仍可以將涉及利益交換事項忽略不記錄，法規形同虛設。

4. 未遵守利益迴避原則

密室協商的不透明加上《立法委員行為法》¹³規範不足使立法委員未遵守利益迴避原則，黨團協商制度無疑變成密室分贓的保護傘，淪為立法委員為自身或團體交換利益之場所。

5. 弱化委員會中心主義

委員會在立法程序上應扮演相當重要的角色，但實務上委員會卻缺乏專業與權威性。又黨團協商制度實行以來常遭濫用，若遇到委員會審查法案有異議時便送交黨團協商，黨團架空委員會，造成委員會功能弱化的不正常現象。

¹³ 《立法院職權行使法》第 23 條：「立法委員應行迴避而不迴避時，利害關係人得向立法院紀律委員會舉發；紀律委員會亦得主動調查，若調查屬實者，得請其迴避。」但對於違反者並未訂有罰則。

(四) 文獻建議之改革方向

黨團協商制度行之有年，若要突然廢除，實務運作上恐怕有困難。本研究亦從過去文獻中整理出幾個改革方向，透過下一節中訪問實務工作者，來加以驗證可行的改革方向，並在最後一節歸結出幾個可行的改革建議。下列先就文獻建議之改革方向敘述之：

1. 正式的會議記錄

《立法院職權行使法》第 70 條第 4 項規定黨團協商需全程錄影、錄音、記錄，併同協商結論，惟實務上並未被落實。因此，需透過更嚴謹的立法與落實，使黨團協商制度的過程與結論成為正式的會議記錄。

2. 修改共識決方式

修改共識決方式以防止少數綁架多數，並減少密室分贓現象。

3. 強化委員會組織功能

自第七屆立院起，立委席次減半，但黨團協商制度依然存在，並未走向強調資深、專業的「委員會中心主義」。是否需要再針對委員會組織進行調整，或對於委員會制度再進行改革？黨團成立門檻是否需要再調整？

4. 加速陽光法案立法

目前幾個重要的陽光法案，如《立法院職權行使法》、《公務人員財產申報法》、《公務人員利益衝突迴避法》、《政治獻金法》、《遊說法》等多為折衷後之產物，在規範立法委員行為仍有不足。因此，除現行陽光法案外，宜加速其餘陽光法案之立法，針對現行陽光法案之不足處加強，以提升立法委員紀律與議事中立。

5. 電視台直播國會議事

透過電視轉播議事過程讓全民檢驗加強監督，可能會使得各黨派政治人物為了向支持

者表態而不願示弱或妥協退讓，如此可減少密室分贓現象。

三、 研究結果

由於學界對於此議題已多有討論其優缺點及改革措施，然而似乎較缺乏實證上之經驗研究可加已輔助，因而本研究以下將綜合整理十位分別為政治學者、立法委員、立法委員助理、黨團助理、立法院行政人員、記者等人之觀點，來探討其對現今立法院黨團協商制度優缺點之看法。再者，由於有論者將黨團協商又再區分成議案（法案）協商與院長協商兩種類型，然為多數人所討論者為院長協商，因此以下若無特別說明時，將僅就院長協商部分進行整理與討論。經過實際訪談後，發現有不少過去文獻上已提出之問題，現今仍然存在：

（一） 少數壟斷法案

此項缺點在現今黨團協商制度之運作下，仍被多數之受訪者所詬病。例如受訪者 B 提到利用甲法案交換乙、丙、丁法案的過程經常出現。或者受訪者 J 談到在政策協商的過程中，立委們通常會寬容關鍵之少數（例如：原住民相關議題），尤其在少數執政時，執政黨往往缺乏一些關鍵票數，因此更會需要長期和小黨或少數妥協，而通過一些非執政黨之政策或法案，因此容易被壟斷。

（二） 不符合政黨比例原則

此項缺失過去文獻上即有探討，然而仍有些許差異。首先，由於現今《立法院職權行使法》修法過後以及立法院結構改變過後，從過去的每個黨團推兩位代表參加協商，到現今通常是各黨團的幾大黨鞭參與協商。再者，過去非黨團代表能否參與不得而知，但現今之黨團協商除了黨團之黨鞭代表外，通常會再加上提案委員參加；又受訪者 J 曾表示如果有些委員特別想參加時，通常在黨鞭允許之下，亦可參與黨團協商。

而此項缺失為多數受訪者有提到，例如有受訪者表示：

因為我們現在的黨團協商制度，是只要進入黨團協商後，就平起平坐，即便你只有三席、五席就是跟六十席、四十席就是平起平坐，我覺得這蠻不符合比例原則。因為我覺得在政治上本來就是大的政黨就有較大的聲音是合理的。但在黨團協商是平起平坐的，只要一個政黨說 NO，就要重新來過，所以我覺得這不符合比例原則。(受訪者 C) (相類似觀點，受訪者：F、G、H、J)

此項缺失問題受訪者 C 也認為會同時造成現行的運作制度下，與政黨政治原則的相衝突，因為協商無法知道各政黨之政策、法律立場為何？因此對於政黨政治和責任政治是會有相違背的情形。

然而，在訪談的過程中也有受訪者提到相反的觀點，首先就法規層面來看，即使大黨不與小黨協商和妥協，只要能夠擁有立法院過半席次的話，仍然是可以強制表決或是在協商一定期間未果後，再行表決，如此一來大黨便可以完全不用理會小黨的意思，強行通過自身立場之法案或政策。因此有受訪者認為黨團協商可以使立法院免於強行表決，較為和諧的並且有效率（與每一個議案、法條皆表決相比而言）的運作過程。

例如有受訪者就表示：

如以今(104)年度中央政府總預算編列一兆九千多億為例，如果不經朝野黨團協商取得共識，總預算之審議日程將無法順利排定，甚至依預算法第 48 條之規定行政院院長、主計長及財政部部長要來立法院報告編製經過並備質詢都會產生問題，預算質詢過程如果不順利(如在野黨委員杯葛抗議)，無法讓總預算順利交付委員會，就會排擠到付委後審議的時程。由此可見透過現在採用的朝野黨團協商制度，朝野黨團取得共識，讓總預算案能夠比較順利交付委員會，以目前而言是促進議事效率最佳手段。(受訪者 E) (相類似觀點：受訪者 I)

(三) 透明度不足之問題

從過去文獻探討上可得知，國會之透明度為人民所期待之訴求，而立法院近年來也的確公開了很多部分，諸如：委員會之開會、院會之開會等過程。然而，即便如此，從過去至今人們皆要求黨團協商應有一定之公開透明度。從現今《立法院職權行使法》之要求上觀之，可知其實法律已有明文規定應由立法院派員全程錄音、錄影並刊登公報之要求，但此條文為一缺少法律效果之不完全法條，因此至今不要說未全程錄音或錄影，甚至連刊登公報之結論也僅會載明最後一次協商成果之結論，而非每一次的協商都會公布相關結論，如此將無法監督到政治人物的言行舉止。因此有受訪者就表示：

因為我們在所有立法院正式會議中都有正式紀錄，從提案、一讀、委員會、二讀等等都有公開，而黨團協商只有誰參與協商和協商結論而已。當然有些東西是在喬事情所以公開難看。但問題就是說不公開畢竟是個問題，因為國會議員代表人民，行為本來就應該要受人民檢視，讓人民來決定這是不是一個好的代表。(受訪者 C) (相類似觀點：受訪者 G、受訪者 H)

就此透明度與監督機制的問題而言，受訪者認 A 則認為是幕僚人員的素質問題，但也有更多受訪者認為：此項議題不可能全然解決，尤其像受訪者 B 就曾生動的表示過：「密室外永遠有另外一間密室」，這是很有可能發生的現象，探究其背後的原因，就有受訪者認為：

協商是利益交換過程，這個過程若能完全透明化是理想的狀態，但實務上落實有其困難不可行。如果協商透明化，協商恐將很難獲得共識。就算是把協商過程透過直播或是文字紀載，也無法涵蓋所有的內容，實務上，黨團協商於進行時的一些手勢、眼神，可能都具有重要的政治意涵，更遑論在協商會議場外已經有獲得共識默契更是無法透過現場錄音錄影的方式得知，這些是局外人看不出來的。(受訪者 E)

可見這樣的一種過程，有其實然存在的特殊意義，以及行為者在此場域下所賦予的含意。當然也有從其他角度切入，認為在實際運作層面上不太可能全部的公開透明，因為有其神秘性和權威性存在，尤其是在討價還價的過程更是不能公開：

就政治協商而言，永遠有其神秘感存在，若沒有一定的神秘感存在的話，協商不見得人人敢說出真話。而且協商有時沒個準（討價還價），需要給外界院長權威、面子和形象存在，最後是角力的過程不可能讓太多人知道。（受訪者 J）

由上述可以知道，學者和多數的民意或許期待黨團協商的公開與透明，使民眾得以監督和選擇，更重要的是希望能夠防止一定的弊端並同時落實政黨政治和責任政治。但就實務工作者的角度而言，多半會認為要全然的公開透明化有一定的困難度存在，而黨團協商制度或政治協商下，本來就有所謂的「黑盒子」存在，因此通常不認為這是一項大問題。

（四） 協商結論、立法理由未說明

在透明度不足的情況下，人民只能從立法院公報以及立法沿革、理由中得知其內容和結論。然而，如同上述，現今只會公布協商結論，並不會附註和說明理由，然而受訪者 G 就認為國家的政策、法律和預算經常差幾個字、標點符號或是一點點預算的比例，都可能影響重大。而在立法院公布的法條上也多半只有註記：「照黨團協商條文通過」這幾個字而已，如此一來將使人民無法知其理由予以監督，更使司法判決有時難以探究當時的立法背景和過程，可能會造成法律的不安定性。但受訪者 C 則是認為，公布的理由是一回事，而實際的理由和過程可能又會是另一回事，因此對此看法持更為悲觀的態度。

（五） 利益迴避未遵守

此項弊端亦與透明度不足有所相關，而文獻上也早已有探討過此項議題了，認為在黨團協商下，委員自身利益或是背後所代表的利益團體並無法有效的被予以監督，就有受訪者表示過：

在過去立委席次上未減半時，曾有利益團體光明正大混入，現在雖然有，但是偷偷混入。(受訪者 B)

因此，這項問題現今仍然是存在的，從訪談的過程中也初步驗證了過去文獻上所討論到的利益迴避未完全遵守的情形現今仍然存在。

(六) 立法委員專業性不足、委員會功能不彰

由於送交黨團協商之法案比例上仍偏高，就此方面而言，就有受訪者曾經表示：

黨團協商是太上委員會，如果法案協商不過便由院長協商，比如說像預算審議的爭議多，常常要協商多次，少有法案沒爭議直接送院會。(受訪者 B)

在此方面的影響又可分為兩個層次，包含個別委員以及委員會兩個層次上。在各別委員上，可能會認為，反正都還要黨團協商，因而較輕忽或不重視自身意見的表達。而此面向延伸到委員會階段會造成，委員會的意見事後被黨團協商結論推翻，因此形成所謂的「太上委員會」，如此一來個別委員的專業和能力無法培養，而各個委員會的功能也會大大減弱，全部集中至黨團協商。例如有受訪者就表示：

因為我們的黨團協商制度設計在委員會之後，明明我們都知道原本委員會應該可以建立專業制，理論上是如此。既然是專業審查結果就應該被院會接受，但我們現在是在委員會排黨團協商，而且我們知道現在很多有比較有爭議的法案是在黨團協商定案的，這是不是推翻委員會的專業性？(受訪者 C)

只要在委員會有爭議就送交黨團協商，事實上有些在委員會就可以解決的，根本無須協商。另外，委員會人數過少，因此專業度不夠，而又缺乏強有力幕僚之支援。而幕僚單位如法制局也表示他們也缺乏足夠的人手評估各項法案的優劣。(受訪者 G) (其他相似觀點如受訪者 D)

但是，就相同的問題而言，也有受訪者認為，現今已經有足夠的機制和程序來保障個別立法委員以及有一定程度的尊重委員會之決議了，而非完全不重視個別委員的意見抑或是黨團協商是所謂的「太上委員會」，黨團協商只有輔助的效果而已。

基本上，如果在委員會沒有甚麼重大爭議時，就不會送到院長、黨鞭級的黨團協商，只有在有爭議時才會送到院長主持的黨團協商，故仍有一定的尊重委員會。至於尊重個別委員的方式，如果是提案人或是特別關注的委員，如果黨團協商想要參與，黨鞭通常是會答應的，然後再討論並決定，如果無法有共識時，最後表決時再給予其發言機會的方式處理。(受訪者 J)

甚至，也有受訪者 I 則認為，其實黨團協商是每位立法委員皆可以參與的，而非如同外界批評的只有黨鞭可以參與，只是個別委員對議案關心程度不一而已，而黨鞭只是需要在多數議案都要參與而已，因此外界可能有所誤會。

上述的分析討論多數已在文獻討論中有所著墨了，而現今的討論增加近期實務和實證上的分析，以檢證過去文獻上的討論。然而另一方面，也發現從過去至今黨團協商的缺點只增加並沒有減少的趨勢。不可否認從中發現有其正面的評價，且多數受訪者仍贊成它應該繼續存在，但是應該改善上述的缺點，並且持續觀察與研究。另一方面，也有不少受訪者提到其他相關，但又非直接與黨團協商制度本身有關之問題，例如：立法委員之評鑑、選制之改革、使立委多留心於立法院、或是政黨與政黨之間的關係等問題的存在，由於這些問題各別也都可以進行更深入的研究與討論，又礙於篇幅將不在此贅述。

四、立法建議與結論

(一) 立法建議

誠如文獻回顧所述，我國黨團協商制度之演進從「摸索階段」、「發展階段」到「法制化階段」，代表從早期的非正式、參與協商人士未受限制、協商結果不具效力，到今天越來越制度化、且協商結果有一定的效力的法制化時期。而黨團協商制度亦經歷政黨勢力與席次變動、立法委員選舉制度改革等變化。

本節針對黨團協商制度的改革，除文獻回顧已有的建議之外，本研究計畫亦從訪談十位實務工作者（立法委員、國會職員、立委助理、資深媒體記者）與學者專家，了解他們對黨團協商制度的看法與觀點（是否改革或廢除黨團協商制度、以及如何運作）；從中歸納黨團協商制度之可能改革的方向。本研究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所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，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¹⁴（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

¹⁴ 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。

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

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。

(二) 結論

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。

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。

五、 參考文獻

（一） 期刊論文

王業立，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，第 68 期，頁 82-96，2002。

胡文棟，〈我國立法院黨團協商制度之探討〉，《社會科學學報》，第 14 期，頁 111-137，2006。

黃秀端、何嵩婷，〈黨團協商與國會立法：第五屆立法院的分析〉，《政治科學論叢》，第 34 期，頁 1-44，2007。

瞿海源，〈國會及媒體改革建議案〉，中央研究院社會學研究所計畫，2010。

(二) 研討會論文

鄭任汶、黃德福，〈立法院朝野黨團協商制度之研究—第三波國會改革芻議〉，2007年中國政治學會年會暨「制度、治理與秩序」學術研討會論文，義守大學，2007。

劉淑惠、廖益興，〈立法院黨團協商機制的演變與發展〉，邁向二十一世紀的立法院—新國會、新規範、新挑戰，研討會論文，1999。

(三) 報紙評論

王業立，〈黨團協商，豈能不改〉，《中國時報》，2007年12月3日。

周育仁，〈立法院議事透明化再現曙光〉，《國政評論》，2008年8月20日。

劉孔中，〈黨團協商制有違憲之虞〉，《中國時報》，2013年11月14日。

(四) 碩博士論文

吳坤鴻，《我國立法院「政黨協商制度」之研究》，東海大學政治學系研究所碩士論文：2000。

侯世傑，《我國國會黨團協商機制之研究—以立法院第二屆至第五屆第二會期為例》，國立臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文：2003。

郭明政，《立法院黨團協商制度之政治分析（2000.5-2010.12）》，國立台灣大學政治學研究所：2011。



貳、附件

一、訪談摘要整理

代稱	身分	頁數
受訪者 A	某立法院資深幕僚	P.25
受訪者 B	某國民黨立法委員秘書	P.26
受訪者 C	某政治系教授	P.27-30
受訪者 D	某資深記者	P.31-32
受訪者 E	某立法院行政人員	P.33-34
受訪者 F	某資深記者	P.35-36
受訪者 G	某政治系教授	P.37-38
受訪者 H	某資深記者	P.39-40
受訪者 I	某民進黨立法委員	P.41
受訪者 J	某資深民進黨立法委員助理	P.42-43



訪談摘要整理

地點：立法院

訪員：張元嘉、張容慈

受訪者 A：某立法院資深幕僚

訪問時間：2014 年 9 月 23 日上午 10:15~10:40

訪問記錄：

一、請問您對黨團協商制度的看法？正面或負面，您認為有那一些特點？

(一) 黨團協商制度是代議制度下必然的產物，在世界各國或多或少都存這樣的機制，現行立法院黨團協商制度已法制化。外界詬病密室協商，但透明公開與協商本身就是互斥概念，完全透明公開只會讓政治協商地下化，外界反無法知悉。黨團協商按照立法院職權行使法六十八條，第一項為院長協商，為協商議案或解決爭議事項；六十八條第二項為議案協商，比方說法律案的協商。黨團協商制度，和德國元老院、日本眾議院運營委員會的概念、運作，有類似的設計，可相互參照。

(二) 我對黨團協商制度採正面看法。政治運作定有系統論裏提到的黑盒子存在，黨團協商有存在必要性，甚至可以保障少數發言權，或進而主導議事。

(三) 黨團協商的特點在於「人」，人的不同會影響到協商難易度與它的品質。黨團協商亦影響到委員會中心主義與院會中心主義的國會運作方式，而黨團協商是目前立法院在院會中心主義與委員會中心主義擺盪下的產物，也因此協商是需要的，只是機制如何建構、運作及公開方式與公開程度而已。

二、針對黨團協商制度的改革或廢除，請問您的觀點與想法？（實務上應增加何種配套措施）？

我認為這套制度無法廢除，協商是必要的，重點是協商的機制。如果實質協商透明公開，恐怕會發展出另一套檯面下的機制。可以改革的方向，如強化幕僚機構與人的素質，因為法條已經有要求要將對與審查會條文有明顯差異時，要附具立法理由，以供法律適用時得以知悉其轉變及理由，理論上現行法已要求要應該要全程記錄且事後須公開，但實務運作上，卻非全程記錄，這也是要改進的，可以事後公開之全程記錄，才能讓國會運作適度、適時透明，也方可受責任政治、民主政治之必要拘束、接受選民之課責。

訪談摘要整理

地點：立法院中興大樓

訪員：張元嘉、張容慈

受訪者 B：某國民黨立法委員秘書

訪問時間：2014 年 9 月 23 日上午 11:00~11:45

訪問記錄：

一、請問您對黨團協商制度的看法？正面或負面，您認為有那一些特點？

- (一) 黨團協商制度就是現行大眾說的密室協商，對國會來說是必要的。黨團協商從不存在到存在，經歷法制化到修法，我認為要尊重它。我對黨團協商制度評價是正面的，國會必要的存在。
- (二) 密室協商人為操作性高。黨團協商的範圍大，各種如學生關係的旺中條款、外資、服貿都是協商範圍。
- (三) 黨團協商缺點是「人」，在進入黨團協商之後少了一個人簽名便不通過，所以產生用 A 交換 B、C、D 的狀況，甚至可以回溯到以前的法案。
- (四) 我認為密室協商不一定不好，由立法委員為民意代表擔負責任，代議政治象徵。密室協商開放不一定好，如果真的開放，誰可以進來？每個人扮演多元角色，要如何迴避？如果開放電視直播，只會形成密室外的密室。在過去立委席次尚未減半時，曾有利益團體正大光明混入，現在雖然有，但是偷偷混入。
- (五) 黨團協商是太上委員會，如果法案協商不過便由院長協商，比如說像預算審議的爭議多，常常要協商多次，少有法案沒爭議直接送院會。

二、針對黨團協商制度的改革或廢除，請問您的觀點與想法？（實務上應增加何種配套措施）？

- (一) 黨團協商是人為的，制度會落在人後，所以比較難用制度來處理。主要是靠著「人」的傳承，藉著經驗法則，看不見的機制在操作。但九月政爭後，未來王院長屆期卸任，目前沒有人可以接任王院長的位置。
- (二) 立法院靠的是人的智慧，比方說在立法院職權行使法上規定朝野協商需在一個月內完成。



訪談摘要整理

地點：教師研究室

訪員：張元嘉、韋杰

受訪者 C：某政治系教授

訪問時間：2014 年 9 月 24 日下午 14:30~15:10

訪問記錄：

引言：

此研究案由王業立老師主持，探討政黨協商制度，理論方面是較基本的回顧檢討，訪談則是找了多元角色，包含學者、立法院助理、記者、秘書處等等。訪談問題設計較概略性，想知道您對黨團協商制度的看法，如果有缺點應如何改革或或是制度的取代等。

一、請問您對黨團協商制度的看法？包含正面及負面，您認為有哪些特點？

基本上我覺得在國會政治內協商（政黨間）本就是不可避免的，因為國會內議題多，政黨意見不同，所以協商是國會運作常見的現象。但我覺得協商不見得要像台灣這樣把它制度化。因為國會制度本來就有協商，以前沒有制度化也有協商存在。我覺得應該要有黨團協商，但不應該是現在這樣的一個制度設計。我覺得黨團協商有以下問題：

（一）違反公開原則

因為我們在所有立法院正式會議中都有正式紀錄，從提案、一讀、委員會、二讀等等等都有公開，而黨團協商只有誰參與協商和協商結論而已。當然有些東西是在喬事情所以公開難看。但問題就是說不公開畢竟是個問題，因為國會議員代表人民，國會議員行為本來就應該要受人民檢視，讓人民來決定這是不是一個好的代表。

（二）違背專業性原則

因為我們的黨團協商制度設計在委員會之後，明明我們都知道原本委員會應該可以建立專業制，理論上是如此。既然是專業審查結果就應該被院會接受，但我們現在是在委員會排黨團協商，而且我們知道現在很多有比較有爭議的法案是在黨團協商定案的，這是不是推翻委員會的專業性？這是我覺得第二個問題。

（三）不符合政黨比例原則

因為我們現在的黨團協商制度，是政黨只要進入黨團協商後，就平起平坐，即便你只有三席、五席就是跟六十席、四十席就是平起平坐，我覺得這蠻不符合比例原則。因為我覺得在政治上本來就是大的政黨就有較大的聲音是合理的。但在黨團協商是平起平坐的，只要一個政黨說 NO，就要重新來過，所以我覺得這不符合政黨比例原則。

（四）不符合政黨政治原則

一個健康的政黨政治應該是：政黨的作為讓選民知道，給選民評價，讓選民決定要不要投票給政黨。但現在協商只知最後的協商結果，不知大黨、小黨的立場，因為它是在一個黑箱裡面作業的結果。照理說政黨應該為選民負責，但只知道協

商結果，讓選民搞不清楚應該哪個政黨負責，所以我覺得它違反政黨政治的原則。這是我覺得四個比較嚴重的問題。

二、針對黨團協商制度的改革、甚至是否應廢除，請問您的觀點與想法？（如實務上可以增加何種配套措施。）？

我覺得協商是必要的，但即使沒有制度，在國會政治也要有協商存在，那如果真的要協商制度的話。我看德國的制度是，主要協商在委員會，因為政黨會把專家放在委員會，以至於委員會是專家對專家協商，原則上就比較不會有以上問題產生，因為委員會協商過程公開，而專家對專家也不違反專業性。比例原則也許會有些問題，但至少不會像現在政黨大小不一，而都是一票的情況。

（一）問題：所以老師對協商制度是持比較負面的看法？

回應：不完全，我覺得問題主要是在我國的制度設計上。

（二）問題：其他受訪者之中，有人把我們的制度跟德國、日本、美國比較覺得很像？

回應：不太一樣吧，像美國，是兩院法案皆要通過法案後，但美國不可能有兩套法律，所以最後一定要有兩院協商，和台灣不一樣。德國可能也是如此，因為德國也有兩院，他們的協商是放在特別的委員會（如協調委員會）內。台灣不是兩院的問題，而是政黨之間對問題的歧見如何解決。

（三）問題：實務工作者有分院長協商和法案協商，那老師是覺得兩個問題都一樣，還是要再細分？因為我們目前問起來是院長協商較有問題，因為議案協商好像作用不大，因為後來有問題仍要院長協商？

回應：我記得有些人會分類，但我自己沒有細分，有些學者可能會對此部分會比很有看法，因為她有研究。在委員會中由各個政黨負責協商，但不確定是否每個法案都還需要再經過院長協商。

你要觀察前面這種協商是看得到的，但院長協商就是真的密室的協商，就是看不到了。我覺得一般民眾對於台灣的立法院是很不信賴的，很多民調都可以看出來。當然原因很多，但其中有一個原因是：我已經不信任你了，你有很多決定又黑箱作業，所以我更不信賴你。大家一定會想說要怎麼樣才會更好。我覺得我們制度稍微改一下，會讓立法院聲望稍為提升一下，至少不會讓大家都覺得在喬事情。

（四）問題：有人提到即使公開也沒有用，因為「密室永遠有另外一個密室」，不知道老師的看法如何？

回應：這個我也承認，因為政治的事情真的需要協商，即使沒有法制化，仍要協商。像美國除了正式的兩院協商外，前面也很多協商，像總統跟國會議員協商，就是一種交換。這種東西，政治這種事情如果你說都沒有，大概也沒有人會相信。而且我們在國會政治研究中，會發現有時候即便法案對普遍多數人是好的，可是你的手段，總統使用的手段還是會給你一些好處，為了讓事情好過。主事者（如總統）要讓他過，就是會給他一些好處，跟他談與他交換條件，這

種事情一定是有的，不可避免的。

甚至有時候主事者為了達到公共利益目的，它還是會用分配政治的手段，你同意的話，我就給你選區甚麼好處，這種東西都有。但我覺得民眾會覺得那個東西是很難看的，你把它制度化會更怪。

(五) 問題：可是如果沒有制度的話，它在我們沒有辦法監督的情況下運作，不是更不好？

回應：你覺現在有協商制度就沒有這種事嗎？

(六) 問題：這樣滿弔詭的，制度化反而更黑箱了？

回應：其實制度化也不見得透明，密室裡可以再創造密室。

(七) 問題：有人覺得制度還可以，因為法條已經有明文規定了，例如要錄音錄影、要有立法理由，所以我們只要把這個落實就可以把問題解決了？

回應：我覺得像立法理由只是說得好聽好看，但實際情況如何不曉得。補充：黨團協商有沒有功效？為什麼會有黨團協商？

其實雖然從第四屆開始法制化，但在第三屆第三會期就有了，那時候是劉松藩擔任院長時期就有的，因為那時候議事秩序很亂，有立委不聽政黨的話，當然和選制也有關。那時候劉松藩就說委員會通過的法案都要先協商再送院會，是為了改善議事亂象的制度。

(八) 問題：由於立委選制改革，使得黨對立委的影響與約束力強化，在這個前提下，是不是能夠往政黨對政黨進行協商的方向改革，逐漸取代黨團的密室協商？

回應：因為選制改革，現在比較可能有機會落實政黨政治，所以目前黨團協商是否有必要維持現在這個樣子，是可以討論的，各方也進行很多的討論。其實它一直有修正，第四屆是委員會後所有的法案都要協商，後來第四屆底就修了，委員會可以決定是否協商。還有黨團協商的時間不可以太長，現在就有限制，現在就是一個月。制度有些改進，但仍在黨團協商制度下微調。

(九) 問題：老師覺得從選制著手改革，會對黨團協商有效嗎？

回應：我覺得黨團協商制度和選舉制度沒有必然的關聯性。但這兩個制度都會對國會議員和政黨的行為產生影響。現在是單一選區兩票制，所以政黨會較容易控制國會議員，同黨的也會較團結。

(十) 問題：有其他受訪者表示，現在黨團協商的效果受到王金平院長的影響很大，以後可能人會不同，運作可能會不一樣，那制度會如何修改？例如從絕對多數改成相對多數？

回應：這個方向會稍微合理一些，因為不應該大黨小黨平起平坐，但如果要全部合乎比例原則的話，就等於回院會表決了。

我認為重要議案的辯論不應仰賴黨團協商，應該是仰賴政黨政治，從政黨員若

對政黨的政策有不同意見，應在黨團會議達成協商，政黨透過勸導、說服等手段，這是黨團內部的事情，各個政黨有不同方式，形成政策後再帶到立法院來，這是政黨政治該有的樣子。不然每個議員意見和政黨意見不同的話如何落實政黨政治。我是覺得制度有要修的話，不應該從黨團協商著手，應該從政黨政治來思考。

(十一) 問題：制度對人的影響，與人影響制度，很難說哪個先發生？

回應：我覺得基本上制度當然會影響人的行為，人也會影響制度，這兩個是相互影響的。但是如果你的制度規範比較合理的話，自然會是讓想要從這個制度中獲取利益的人機會減少。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

訪談摘要整理

地點：教師研究室

訪員：韋杰、張容慈

受訪者 D：某資深記者

訪問時間：2014 年 9 月 27 日下午 16:00~16:48

訪問記錄：

一、請問您對黨團協商制度的看法？正面或負面，您認為有那一些特點？

- (一) 就我所知道，記者界有贊成黨團協商制度，也有反對者存在。贊成者認為透過此制度進行較和諧，且通過率高，比方說在過去總預算案審查時透過黨團協商制度，加快腳步；反對者認為因為此制度不透明、不利委員會專業的運作立意、利益交換等等因素。
- (二) 我認為黨團協商制度正面或反面的看法都有道理，我覺得更嚴重的問題在選制改革與立法院朝野關係惡化。現在的立法院相對過去有遊戲規則攻防，到現在沒有遊戲規則，即便有朝野協商在某些時候仍沒有共識存在。
- (三) 與黨團協商相關的特點，使朝野協商容易無共識
 1. 立法委員無法有效質詢，立法品質下滑（立法委員選舉制度改革，立法委員席次減少，單一選區對相對數決造成立法委員花費更多時間在地方選區服務以取得更多選票，排擠對於深入研究議題法案的時間）。
 2. 委員會功能失效，集中至朝野協商。
 3. 政黨凝聚力下降，政黨無法控制黨籍委員，時常形成黨內意見各自林立。
 4. 新媒體效應，媒體與閱聽者的不良互動（如點閱率）使得重要議題的討論被排擠出多數人的關注焦點外。

二、針對黨團協商制度的改革或廢除，請問您的觀點與想法？（實務上應增加何種配套措施）？

- (一) 現在談黨團協商制度的改革多半都是不切實際的，開放錄影可能使協商有會前會，陽光法案亦無效果。未來幾年後，王金平院長若下台，面臨無後繼者，黨團協商制度會發生質變，但現在還不確定之後的變化，但立法院未來發展可能惡化。
- (二) 談立法院委員會審查法案的模式
目前立法院的法案審查模式，主力在預算會期與行政部門法案(多半具有爭議)，壓縮了委員會時間。因此，許多法案被送往朝野協商。
- (三) 現行因過程無法透明，成為條件交換籌碼，最後都是包裹式攪和在一起。若要提升朝野協商品質提升，加強資訊揭露可能是方法，但執行並不容易。這類議題反應在新媒體點閱率上明顯不受青睞，越來越少報導，缺乏監督也造成惡性循環。
- (四) 比改革黨團協商更重要的是提升立法品質，主要有兩點。
 1. 引進公民團體監督：可能是正面力量，但也有可能導致反效果，因公民團體意識偏好較強烈。同時，亦要加強資訊揭露。

2. 重新建立法院遊戲規則。
- (五) 黨團協商制度形成有歷史背景與脈絡，從過去到現在慢慢惡化主要是因為立法院內部混亂的結果，使優點弱化、缺點被放大。立法院規則若不改變、增加立法委員席次困難的狀況、監督力量薄弱、民眾難有共鳴，我對立法院的前景採比較悲觀的看法。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

訪談摘要整理

地點：立法院

訪員：張容慈、韋杰

受訪者 E：某立法院行政人員

訪問時間：2014 年 9 月 24 日上午 11:00~11:55

訪問記錄：

一、請問您對黨團協商制度的看法？包含正面及負面，您認為有哪些特點？

(一) 1999 年根據國家發展會議決議，訂定《立院職權行使法》等國會五法，從第四屆立法院開始，黨團協商制度的法制化正式建立，運作結果發生一些弊病（例如：法案交由委員會審查完畢後，由各黨團自行認養協商，產生不尊委員會專業化之流弊及每一議案於委員會審查完畢，均須交由黨團協商無法提升議事效率及互相綁案之惡例），在第四屆最後第六會期檢討、修正黨團協商實務運作時發生的缺點（如為尊重委員會專業及提升議事效率），就上述一些弊端加以進行改革。

(二) 朝野協商在世界各國的國會中，都是無可避免的運作機制，才能有效率的處理各種議題。我國也一樣，立法院沒有朝野黨團協商，實務上將會無法順利運作。

(三) 如以今（104）年度中央政府總預算編列一兆九千多億為例，如果不經朝野黨團協商取得共識，總預算之審議日程將無法順利排定，甚至依預算法第 48 條之規定行政院院長、主計長及財政部部長要來立法院報告編製經過並備質詢都會產生問題，預算質詢過程如果不順利（如在野黨委員杯葛抗議），無法讓總預算順利交付委員會，就會排擠到付委後審議的時程。由此可見透過現在採用的朝野黨團協商制度，朝野黨團取得共識，讓總預算案能夠比較順利交付委員會，以目前而言是促進議事效率最佳手段。

(四) 不過當然，我國的黨團協商實際運作結果，還是有些執行上的落差，每一個制度都有正反兩面的影響。

(五) 現行黨團協商的實務作法

1. 黨團協商類型：大致上分成兩種，一種是程序性黨團協商，一種是法案的朝野黨團協商。

2. 黨團協商代表：現任第八屆立法院的黨團席次分別為國民黨 65 席，民進黨 40 席，台聯 3 席。各黨參與黨團協商的代表職稱各有不同，三黨各有三名黨團幹部（即為黨團負責人）。

* 國民黨：大黨鞭為中央政策會執行長，小黨鞭為書記長，另一名為首席副書記長，即下一會期的書記長，由國民黨每會期終了後，新會期開始前舉行黨團大會由所屬黨籍立委投票選出。

* 民進黨：三名代表依序為總召集人、幹事長與書記長。

* 台聯：三名代表依序為總召集人、副總召集人、幹事長（協商結論總召集必須簽名，其餘二位中之一位簽名即為有效）。

3. 協商方式：實務上，不論程序性之黨團協商或法案之黨團協商黨團，最終協商

結論均需由上述黨團負責人全部簽名始能提報院會確認，並產生約束黨籍立委效力，此即所謂黨團協商共識決。這個制度的影響是小黨有機會利用制度杯葛法案，以在談判中取得最大的利益。

* 協商程序也有例外：第八屆第四會期有些法案沒有全部簽名，但也提到院會討論。

(六) 密室協商透明化有可能嗎？

1. 協商是利益交換過程，這個過程若能完全透明化是理想的狀態，但實務上落實有其困難不可行。如果協商透明化，協商恐將很難獲得共識。就算是把協商過程透過直播或是文字紀載，也無法涵蓋所有的內容，實務上，黨團協商於進行時的一些手勢、眼神，可能都具有重要的政治意涵，更遑論在協商會議場外已經有獲得共識默契更是無法透過現場錄音錄影的方式得知，這些是局外人是看不出來的。
2. 如果要公開黨團協商的內容，法案型的朝野協商比較適合可行，許多重大爭議的協商過程也是法案協商，例如 1999 年總統緊急命令（921 震災）、2000 年核四停建、911 航空兵險及 2003 年 SARS 等。

二、針對黨團協商制度的改革、甚至是否應廢除，請問您的觀點與想法？（如實務上可以增加何種配套措施）？

(一) 如前所述，目前較可行的黨團協商制度改革是，在院會層級所進行之法案協商，於完成三讀前同時需公布立法理由，如果沒有立法理由的法案則不應完成三讀程序。

(二) 未來另一項改革方向是黨團協商結論，可以思考由目前的絕對共識決改為最大共識決，亦即在由立法院院長（或法案協商會議主席）主持的協商會議，如朝野多數黨團已有協商共識，僅少數黨團因政治立場或意識型態因素無法同意簽名，制度設計上即可以授權主席裁示逕送院會處理，於院會表決通過後，並具有約束全體委員之效力，提升立法效率。

(三) 現行委員會功能不彰，議案全部擠到院會再進行朝野協商，而受到批評。理想化的國會，委員會才應該是最關鍵的場域，將黨團協商重心回歸委員會，提升委員會的專業化程度，如果這個作法可以落實，則院會協商即不再處理法案實質內容之協商，僅就議案程序性或具有高度政治性之議案進行協商，確實落實委員會專業化，院會政黨化之精神，如此密室協商之批判或許可以獲得大幅改善，國會之政治運作也比較能步入正軌。

(四) 若回歸委員會協商，則公開透明委員會的決議過程就有意義，委員會也都有錄影錄音紀錄。

訪談摘要整理

地點：報社咖啡廳

訪員：韋杰、張元嘉

受訪者 F：某資深記者

訪問時間：2014 年 10 月 1 日下午 15:00~15:56

訪問記錄：

一、請問您對黨團協商制度的看法？正面或負面，您認為有那一些特點？

- (一) 在立法院尚未進行體制和運作規則的改變之前，黨團協商是必要之惡，對立法運作的效率應是有助益的。小黨、在野黨會用提案杯葛議事運作、阻擋執政黨的法案通過。執政黨因此需要透過協商，解決議事停滯的困境，達到一種「假平衡」狀態。例如：每個會期會審總預算和國營事業預算，下半年會期會審下一年度預算，若沒有審完（例如過程中小黨和在野黨不斷提案、表決），則只能做一些經常門的支出，其他政策規劃就會停擺。
- (二) 然而，黨團協商制度會產生以案卡案的狀況。例如會計法第 99-1 條修正案，協商的參與者可以暗度陳倉，在密室裡利益交換，讓有極大爭議的條文快速通過。
- (三) 不符比例原則：各黨立委席次不一（國民黨 65 席，民進黨 40 席，台聯 3 席），黨團代表卻一樣多。小黨可以杯葛議事，換取大黨妥協。

二、針對黨團協商制度的改革或廢除，請問您的觀點與想法？（實務上應增加何種配套措施）？

既然存在無可避免，則可以採用一些配套措施，補充黨團協商制度之不足與缺失。

(一) 問題：霸占主席台，癱瘓議事。

1. 我國立法院院長對於霸占主席台的立委較少採取強硬手段。
2. 若是占領主席台，美國的參議院議長相較之下比較會動用國會警察權，請出議員，故美國才會有冗長發言（filibuster）的做法。

回應：立法院內部自律，如建立議事內規，違者送紀律委員會。

(二) 問題：程序委員會依照政黨人數比例組成，造成小黨團的案子永遠排不上，議案在第一關就被封殺，衍生霸占主席台、院會的議事停擺。

回應：程序委員會組成設計應注意公平性，並應建立議事進行的規範。

(三) 問題：委員會（召集委員）不把議案排入議程。委員會沒有辦法運作，議案就會堆到朝野協商、得出共識後才能推動。

1. 立法委員可自由登記加入任一委員會，當登記人數超過委員會人數的上限時，則由抽籤決定去留。各委員會的召集委員由各委員會成員互推互選。
2. 委員會專業性被運氣取代，且立委經常會視該會期的政治氣候及將要推行的法案，而選擇加入何種委員會，使得委員會缺乏穩定性。

3. 委員會開會時有時會用變更議程的方式，突襲出席率較低的黨團。這不符合運作規範。(應以機制性設計減低發生)。

回應：互推召委之餘，召委不應握有絕對的決定權，委員會排案時應兼顧小黨利益和公平性，避免「萬年法案」無法送出委員會。

- (四) 問題：黨團協商的參與成員定義不明(例如遊說廠商作為利益團體代表說明？立委的助理能不能參加?)。

回應：需有更明確的規定，針對代表性和代表人數討論制定。

- (五) 問題：黨團協商的過程需錄音、錄影紀錄並對外公開？

回應：實益不大，只會形成另一個密室。

- (六) 問題：如何提升委員會階段決議的重要性，以取代黨團協商制度的密室作業問題？

回應：現在的制度讓立法委員會視會期中熱門的議題選擇加入或退出委員會，委員對所轄法案不一定能夠充分了解，問政品質難以提升。改善的方法之一是以制度提升委員專業性，建立資深委員制，例如現行各黨團選舉召集委員的做法(以立委資歷與過去所屬委員會，作為累計積分的標準，才能參選召集委員)，但這屬於各黨團內規，而非立法院組織法的明文規定。但這是理想的狀況，改革方向是對的、不過效果有限，實際上委員會的決議時常到二讀被推翻，還是到朝野協商才能解決。爭議性高、牽涉到藍綠政黨重大利益的法案在委員會內很難處理。

- (七) 選制改革對朝野協商的影響屬於間接相關，直接影響的是立委素質(小選區選制使得立委更重視選區經營，勝過法案研擬)和立法院運作情況。

- (八) 黨鞭產生方式對政黨協商會產生影響。例如現今國民黨由黨中央指派、民進黨形式上是互推票選，但選出來仍然都是柯建銘。黨與黨鞭的關係和政黨形象也可以有所改變。

- (九) 問題：依現今政治局勢，王金平作為黨團協商的核心人物，倘若第九屆立法委員選舉結束後，王金平也未分到不分區席次，是否是一個改革黨團協商的時機？

回應：會是改革的契機，若新選出來的院長足夠強勢，才有可能改變黨團協商制度、讓談判場域回到議場。但實際上不可能會有這種發展，過於強勢的院長會得罪其他立委、無法連任，王金平就是和各黨團、各委員維繫良好關係才能連任這麼多次。制度未變革，人的作法還是不會改變。

訪談摘要整理

地點：教師研究室

訪員：張容慈、張元嘉

受訪者 G：某政治系教授

訪問時間：2014 年 10 月 2 日上午 10:30~11:12

訪談記錄：

一、請問您對黨團協商制度的看法？正面或負面，您認為有那一些特點？

（一）黨團協商制度的看法

1. 必要之惡，我國較特殊，由院長主持之。該制度是在國會改革下的產物，而當初協商制度的本意應該非如此，不應該幾乎所有議案都要協商。
2. 第一次國會改革後，由於絕大多數法案送交協商，以致小黨可以用不簽字來交換想要的法案或條文，使得黨團協商制成為小黨綁架法案、交換法案的工具。
3. 現行修法後，委員會有權決定是否送交協商，因此送交黨團協商的法案由原來的七成多降為二成多。目前等待協商期為一個月，因此大黨仍有較多主導權，可以藉由院會強制表決的方式來通過法案，小黨的聲音就會受到限制。

（二）黨團協商制度的特點

1. 協商制度的衝突：協商制度幾乎取代委員會的專業審查以及忽略個別委員的聲音，使立委無心於立法院。
2. 透明度不足：無法得知協商結論的原因與理由，只知結論而已。而國家的預算、政策、法律可能差一點點就影響人民甚鉅，而現今都無法得知理由。
3. 委員會的專業度不足以及過份怠惰：只要在委員會有爭議就送交黨團協商，事實上有些在委員會就可以解決的，根本無須協商。另外，委員會人數過少，因此專業度不夠，而又缺乏強有力幕僚之支援。而幕僚單位如法制局也表示他們也缺乏足夠的人手評估各項法案的優劣。

二、針對黨團協商制度的改革或廢除，請問您的觀點與想法？（實務上應增加何種配套措施）？

（一）協商不應該完全忽略委員會的專業，至少協商後的結論應與委員會有一定的聯結機制。

（二）黨內對內應有一定的機制，使個別委員有機會表達各自的想法，避免立法院只有黨鞭和院長決定整體國家政策和預算。

（三）協商結論確定後，也應該使小黨或其他委員有意見表達機會，避免院會只有表決背書的功能而已。

（四）透明度的增加：協商雖然不可能全然公開透明，然而至少應有一定的說理義務並且告知可能的利弊得失和影響。

（五）幕僚的專業能力增加：提供委員的專業意見來判斷。

（六）再協商後，應該與委員會有一定的聯結機制；而通過的法律，最好也能夠先透過院內（如法制局）的機制審查過，避免產生匆忙之中的錯誤。

(七) 減少立法委員和委員會的怠惰，使其心力多留在立法院。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

訪談摘要整理

地點：立法院

訪員：張容慈、張元嘉

受訪者 H：某資深記者

訪問時間：2014 年 10 月 7 日上午 9:25~10:10

訪談記錄：

一、請問您對黨團協商制度的看法？正面或負面，您認為有那一些特點？

(一) 黨團協商制度的運作先有實務才制度化，是當時社會壓力半推半就下形成，比方說制度規範首長上台報告、議案、時間點等因素。

(二) 黨團協商制度看法與特點

1. 正面看法

在立院公報會載明出席代表、時間、討論結果等協商基本規則，但還是有例外狀況存在。

2. 負面看法

I. 透明度不足為外界詬病，但黨團協商被迫制度化，要求透明困難。而各方評價不一，學界或網路上負面看法較多。

II. 法案交易、預算案或是杯葛的情形，為立委用以要脅行政部門或其他政黨。

二、針對黨團協商制度的改革或廢除，請問您的觀點與想法？（實務上應增加何種配套措施）？

(一) 黨團協商為必要之惡，不得已的組織。若要廢掉或透明化不可能，牽涉到院長層級。

(二) 現行黨團協商的提案文字化存在，但不可能將協商討論的過程文字化。若要公開，則會形成底下的密室。

1. 立法委員球員兼裁判，不可能會訂定不利於自身的規則。

2. 即便外界輿論，或是黨團協商制度化無效，是藍綠共業下的產物。

3. 可行辦法為加強外在監督，比方說圖利那些人作為判斷。

4. 非常實務面的作法可以透過提案人、法案內容、法案脈絡等來判斷。而已通過法案可透過：提案人、委員會特別意見、圖利者來判斷。事實上，在各行各業要完全公開都不可能。

(三) 黨團協商實務運作

1. 參加者：院長、大小黨鞭、有興趣的立委，但有些參與者不會被記錄在列席人員中。

2. 有時甚至在議場裡的小房間。有討論過在固定場所協商，但實務上運作困難，為了不被監督反而會產生另一個密室。

(四) 現行國會改革大致上差不多，若要增加實務配套措施，檯面下的改革困難。真正的改革之道在於加強外在監督。

1. 加強個別法案監督：比方說監督團體或公民運動，但藍綠皆不喜歡外界找麻

煩，黨團協商即是給既得利益方便。

2. 選民監督：但實務上選民的資訊有限，無法判斷或釐清真相，結構性的問題。
3. 涉及特定法案之利益能有效監督，如此一來立委在進行密室時會小心謹慎。

(五) 黨團協商多數狀況民眾不知情，「有新聞性」的協商才會被媒體報導。

立法院黨團協商，檯面下的永遠比檯面上精采，看不到的政治才是真正的政治。



國立臺灣大學公共政策與法律研究中心
Center for Public Policy and Law, NTU

訪談摘要整理

地點：立法院

訪員：張容慈、張元嘉

受訪者 I：某民進黨立法委員

訪問時間：2014 年 10 月 7 日中午 12:05~12:20

訪談記錄：

一、請問您對黨團協商制度的看法？正面或負面，您認為有那一些特點？

(一) 黨團協商制度為立法院為了提升議事效率下的產物，除了黨鞭以外，所有立法委員針對自身對議題的關懷程度都可以參與其中。

(二) 黨團協商制度看法與特點

正面看法為黨團協商相當程度提升效率，負面看法比方媒體常說的透明度不足，這兩個是一體兩面的。如果說要開放，記者是否可以來？誰可以參與協商？

二、針對黨團協商制度的改革或廢除，請問您的觀點與想法？（實務上應增加何種配套措施）？

(一) 廢除黨團協商制度的前提下是有一定的制度來協商，否則不可能廢除。並不是說現行黨團協商不能改，而是如何在現行 113 席次立法委員下，有更有效率的方式。

(二) 立法效率高並不是絕對，而是在於說如何設計出這樣的機制。像是日本國會內閣制郵政全面民營化，行政與立法不一致時，國會全面改選，回歸民意。但是台灣並沒有這樣的機制去回應民意，我們的不信任案或相關規定的門檻過高，動彈不得。

(三) 如果說要改革黨團協商制度關鍵點在於我國的政府體制，所以要透過修憲來進行，才能真正的落實立法院的效率，而不是透過黨團協商制度。



訪談摘要整理

地點：立法院

訪員：張容慈、張元嘉

受訪者 J：某資深民進黨立法委員助理

訪問時間：2014 年 10 月 7 日上午 10:30~11:16

訪談記錄：

一、請問您對黨團協商制度的看法？正面或負面，您認為有那一些特點？

（一）對黨團協商的整體看法

1. 過去民進黨少數執政時，執政黨要拉攏少數黨使法案、政策較有機會通過，所以在少數執政時有其存在價值，基本上持正面看法。
2. 在一黨獨大時，除非執政黨主席或總統下令才有可能讓法案通過（例如：強制汽機車責任保險法、野生動物保護法），所以幾乎不用協商，協商成果也不彰。而在民進黨少數執政後，可以藉由政黨協商來協調行政、立法兩部門，並同時解決政黨失衡問題。
3. 負面看法
少數執政時，政策協商的過程會被綁架法案，立委們多會寬容關鍵少數（例如：原住民相關議題）。因為少數執政時，往往就是缺乏一些關鍵票數，因此會需要長期和小黨的黨團協商，因此容易會通過非執政黨想要的法案或政策，甚至有時會和原來的不同。

（二）解決方面

1. 現今政團三人就可以組成，在協商過程和大黨有一樣的權力，因此可組成政團的最低人數方面可以在思考。
2. 至於在大黨執政時，現今在法律的解決機制上，是一個月協商，協商未果冷卻四個月，然後就可以表決，而這樣大黨可以完全有優勢，至於在冷卻時間上，或許可考量縮短成一個月。

（三）黨團協商效果

1. 議案協商過程，只由委員會召委主持，效果低。院長主持的協商，因為是黨鞭的高度，所以看到的高度和方向也不同，各政黨會盡量朝向原則性、大方向來處理，而非個別立委的立意協商成果。
2. 協商過程如何尊重個別委員或委員會的決議
 - I. 基本上，如果在委員會沒有甚麼重大爭議時，就不會送到院長、黨鞭級的黨團協商，只有在有爭議時才會送到院長主持的黨團協商，故仍有一定的尊重委員會。
 - II. 至於尊重個別委員的方式，如果是提案人或是特別關注的委員，如果黨團協商想要參與，黨鞭通常是會答應的，然後再討論並決定，如果無法有共識時，最後表決時再給予其發言機會的方式處理。

（四）黨鞭應如何選擇？

黨鞭的角色與功能重要，除了資深立委是必要條件外，談判策略以及掌握民意走向的能力才是重點，並且能夠了解協商時的爭點和重要性何在，尤其民進黨

長期的少數下，更不可能全拿，因此要知道如何拿捏這方面的尺度。

(五) 院長的角色、權力在少數執政和國民黨執政時有何差別？

國民黨執政時，院長角色功能較好做，而民進黨在協商過程只要交換到一些就算成功了，不然甚麼都達不到。至於在民進黨執政時，院長角色和功能相對重要，因為更需要協商和妥協，然而，院長本身是執政黨的委員，且有其壓力存在，因此能夠幫助在野黨的也有限。

二、針對黨團協商制度的改革或廢除，請問您的觀點與想法？（實務上應增加何種配套措施）？

(一) 透明度相關爭議

就政治協商而言，永遠有其神秘感存在，若沒有一定的神秘感存在的話，協商不見得人人敢說出真話。而且協商有時沒個準（討價還價），需要給外界院長權威、面子和形象存在，最後是角力的過程不可能讓太多人知道。至於在重大爭議方面上，有時立法院的時間壓力會較小，而彈性也會較行政部門來的大，例如在釋字 666 號宣告社會秩序維護法違憲的例子可看見。

(二) 改革的方向與可能性

1. 首先，不應該少數執政，應該由多數黨來處理，否則少數執政只會內耗而已，這在過民進黨執政八年，台灣民眾應該已學到教訓了，或許可以參考法國的經驗和制度，使國會和總統一致，或是根本考慮讓總統虛位化。
2. 再者，透明度或許不可能也不需要完全公開，因為這和協商的目的和本質可能相違背。然而，或許可以考慮適度公開協商的重點報告，和理由，可以有助於民眾的監督以及可以使議題回歸民意的判斷（例如：核四的爭議問題，台灣的民意和立法院的差異問題）。
3. 最後，公民團體的適度介入和溝通平台的建立，可能可以使朝野協商有更好的監督過程，並且可以讓各政黨較不會肆無忌憚，同時讓小黨有一定的發言和意見表達機會。（例如，洪仲丘的軍事審判法案件，最後回歸民意的需求。而服貿爭議也有一定的效果，而非全部照著原先執政黨的意思和流程來運作）。

