

國立政治大學政治學系研究所

碩士學位論文

行政部門的資訊優勢對立法的影響力

——以第八屆立法院為例

**The Informational Advantage of the Executive Branch**

**in the Legislation: The Case of Legislative Yuan**

**from 2012 to 2016**

指導教授：盛杏媛 博士

研究生：宋至晟 撰

中華民國一零七年四月



## 謝辭

這篇論文的順利完成，代表我多年的求學生涯就要結束。在即將邁入人生下一階段的此時此刻，我要感謝這些生命中的貴人。

首先，我要非常感謝我的指導老師——盛杏媛老師。我的學術興趣在初入研究所時就已十分確定。很幸運地，我在碩一時便加入了盛老師的研究團隊。在這將近三年的時間，我實在學到太多。這篇論文的產生，我想有一半以上都得歸功於這段歷練。當然，盛老師在立法行為領域的專業與指導的細心，我想已不需多言。「好的開始是成功的一半」，能這麼快認識盛老師，心中只有無限感謝。

再來，我也要謝謝公行系的黃東益老師。相對於我長時間在政治理論領域的投入，公共行政確實是我比較沒有把握的領域。而黃老師對於行政部門的專業，也確實為本文提供了再精進的空間。尤其在口試時，老師提供的諸多建議，也讓此篇論文能夠更加連貫與完整。再次謝謝黃老師。

另外，我還要謝謝東吳政治系的蔡韻竹老師。東吳大學是我的母校，能從過去教導我立法行為的老師手上過關，我感到相當感激與榮幸。回想大學四年的學習和訓練，無疑賦予了我相當紮實的學術基礎，也讓我對自己的志向更加清楚。再次感謝蔡老師多年來的幫忙。

除了各位老師外，不免俗地，我也要感謝我的家人。我自認是個非常幸運的人。在求學期間，他們不但提供經濟上的支持，還放手讓我追求興趣、做我自己，儘管社會科學普遍被世人認為是沒有「錢途」的學問。從小到長大成，再到即將步入社會的階段，有著他們滿滿的愛護，我甚是感激。

最後，我要謝謝我可愛的女友及許多好友的相伴，你們總是我重新啟動的動力。我還要謝謝諸多在這篇論文中擔綱要角的受訪者與牽線人，因為你們的友善與無私，本文才得以順利完成。此外我要特別感謝士豪學長，在本文撰寫的過程中，提供了我非常寶貴的建議，未來你一定會是位非常棒的老師。

假若這篇論文的誕生可以算是人生中的小小成就，那麼感謝各位貴人讓我知道，一個人的成功有多麼倚靠運氣，多麼依賴他人的幫忙。個人的力量實在微小，任何一件事情的達成，絕不可能只靠個人的功勞。想要瞭解自己，必定得先看到身旁那群曾經幫你一把的人。謝謝你們！

宋至晟 於新北永和  
2018 年 4 月





## 摘要

本研究以行政院在立法上的影響力為焦點。筆者認為立法委員有動機成就好的立法，在行政部門的資訊優勢下，立法委員會傾向接受行政部門陳述的觀點，並導致行政部門對於立法產生相當突出的影響力。本文先以深入訪談法瞭解與佐證行政部門的資訊優勢確實存在且影響卓越，再以內容分析法分析行政部門的態度對於立法結果的影響。

研究結果發現，行政部門對於立法院的優勢呈現在其對於資訊的壟斷、行政執行經驗及專業程度等優勢上。另外，經驗分析顯示，行政部門的意見確實對於重大法案的結果，具有相當重要的影響，筆者認為，行政部門的立法影響力，已近乎於否決者的角色。換句話說，若一個法案想要順利通過，行政部門的肯認，或至少不表達反對，已成為立法成功的必要條件之一。

最後，過去相關的文獻曾指出一個提案的提案者黨籍、是否為委員會成員及召集委員、有無經過黨團協商等因素，皆與該提案能否順利三讀通過有關。本文的經驗數據也呈現相似的結論。更進一步地，本研究發現，在考量上述因素後，行政部門對於立法的影響依然最為深遠。

關鍵詞：行政部門、資訊優勢、立法影響力、委員會資深程度、否決者

## Abstract

This thesis focuses on the legislative influence of the Executive Yuan. The author believes the legislators are motivated to achieve the high quality of law-making. Because of the informational advantage of the executive branch, the legislators tend to accept the perspective made by the executive branch, which leads to the significant influence in the Legislation. First, this paper uses intensive interviews to find out and justify the existence of the informational advantage of the executive branch and its profound influence on the legislation. Furthermore, by using content analysis, this paper intends to dissect what the attitude of the executive branch has an effect on the legislative outcomes.

The result revealed the relative advantage of the executive branch over the Legislative Yuan lies on the informational monopoly, administrative executive experiences and the high-level of professionalization. Additionally, the empirical analysis shows the executive branch does have the significant impact on the outcomes of major bills. In the author's opinion, the effect of the executive branch has come close to the role of veto players. In other words, the approval of the executive branch, or at least the attitude of non-objection, has become one of the necessary conditions for successful legislation.

reviews. Further, this thesis discovers, by taking the above factors into consideration, the executive branch plays the most significant role in the legislation.



Keywords: executive branch, informational advantage, legislative influence,  
seniority of committee member, veto player

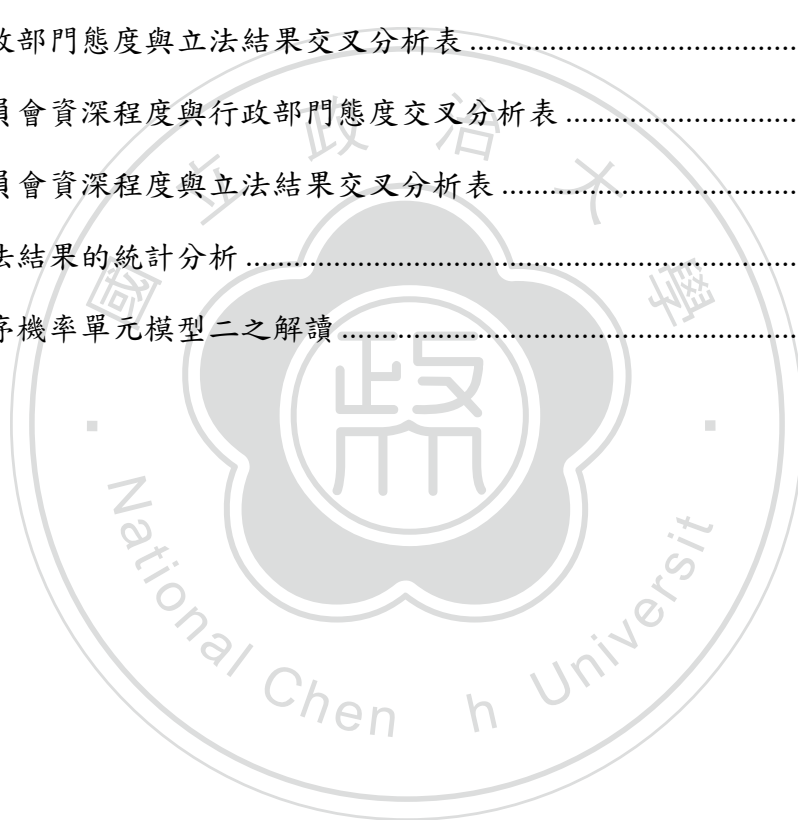


# 目次

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究背景與研究動機.....	1
第二節 研究問題.....	7
<b>第二章 文獻檢閱</b> .....	<b>10</b>
第一節 行政部門主導立法.....	11
第二節 立法部門主導立法.....	16
第三節 行政部門與立法部門共同立法.....	17
第四節 台灣的相關文獻.....	19
第五節 小結.....	27
<b>第三章 研究設計</b> .....	<b>29</b>
第一節 理論架構與研究假設.....	29
第二節 研究方法與變數建構.....	38
<b>第四章 行政部門的資訊優勢</b> .....	<b>49</b>
第一節 資訊壟斷.....	49
第二節 行政執行優勢.....	53
第三節 專業優勢.....	56
第四節 行政與立法同一政黨的優勢.....	60
<b>第五章 行政部門的立法影響力</b> .....	<b>64</b>
第一節 第八屆提案概況.....	64
第二節 影響提案立法結果之探討.....	74
<b>第六章 結論</b> .....	<b>89</b>
第一節 研究結果.....	89
第二節 研究限制.....	92
<b>參考書目</b> .....	<b>94</b>
<b>附錄</b> .....	<b>103</b>

## 表次

表 1-1 第八屆立法院提案之三讀情況 .....	7
表 5-1 提案者黨籍次數分配表 .....	64
表 5-2 行政部門態度次數分配表 .....	65
表 5-3 立法結果次數分配表 .....	65
表 5-4 提案者黨籍與立法結果交叉分析表 .....	67
表 5-5 行政部門態度與立法結果交叉分析表 .....	68
表 5-6 委員會資深程度與行政部門態度交叉分析表 .....	70
表 5-7 委員會資深程度與立法結果交叉分析表 .....	72
表 5-8 立法結果的統計分析 .....	79
表 5-9 順序機率單元模型二之解讀 .....	87



# 第一章 緒論

立法院的運作情況對於我國政治至關重要，本文希望能在立法行為領域下持續耕耘深化，使世人對於立法院的模樣更加清晰明瞭。本章主要分為二節，第一節為研究背景與研究動機，旨在說明本研究有趣及有意義之處，並闡述與題目相關之背景介紹和動機發想；第二節為研究問題，即表明本文欲研究和回答的問題。

## 第一節 研究背景與研究動機

我國《憲法》第 62 條及第 63 條明定：「立法院為國家最高立法機關。」且「立法院有議決法律案、預算法案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其它重要事項之權。」換言之，組成立法院的眾多立法委員們，至少在國會的立法程序中，獨享了所有的立法權。理論上，立法院欲通過一法案，並不需要假其它機關之手，除非法案在三讀後，行政院認為窒礙難行並提出覆議，不然其它機關是無權置喙的。

不過，理論和實際的立法運作經驗上似乎有不小的出入。從目前正在進行的第九屆立法院審議過程中，我們可以很明顯地發現立法委員十分地在意行政部門提供的草案版本和態度，儘管行政權並未被賦予議程設定權與對法案的決議權。

「我提公益揭弊保護法到立法院來已經快 1 年了，完全沒有機會被排案審查，理由很簡單，大家都在等法務部，行政院送來的愈慢，這件事情就愈晚處理，結果臺灣社會現有的吹哨者一個一個正在被迫害，部長可不可以承諾儘速辦理？」（立法委員黃國昌 立法院公報第 106 卷第 97 期委員會紀錄）

「本席立下這個條文有什麼不對？經費上有困難嗎？沒有啊！……這對國家社會及環保不是很好？對孩子們的健康不是很好？為什麼不能修法？為什麼教育部不支持？」（立法委員蔣乃辛 立法院公報第106卷第77期委員會紀錄）

而這種困擾，其實並不只發生在在野黨立法委員身上，就連掌握國會及委員會多數席次的執政黨立委看似也無法片面決定法案的走向，而必須不斷溝通及說服行政官員同意修法。

「法務部這樣講真的很令人失望，今天法務部只是因為覺得這些法條可能增加檢察官的負擔，這樣對於全國兒少的保護工作如何能撐得起來？我真的感到非常遺憾，因為你們用盡所有方式維持行政罰的選擇就是你們不願意進到刑罰，由檢察官來辦這樣的案件……。」（立法委員李麗芬 立法院公報第107卷第2期委員會紀錄）

更有甚者，若行政部門對修正版本有不同意見，看似也有能力透過某些手段影響法案審議的進程，以求再行討論。行政部門的立法影響力，似乎與我們的想像有不少出入。

「過去我們碰到很多案子，比如我們要社教單位留一部分不要繳庫，給社教單位自行使用，我們委員會都通過了，行政院主計單位不同意，就把這個案子壓到三讀過不了。」（立法委員蔣乃辛 立法院公報第107卷第10期委員會紀錄）

盛杏媛（2014a, 40-41）整理了從第一至七屆立法院的行政院提案次數，發現 1990 年是一個關鍵的時間點，在此之前將近九成的提案都是由行政院提出，顯示當時的行政院擁有極大的立法影響力。第二屆之後，行政院與立法院在提案上的消長變化明顯，行政院的提案數大致被壓縮至僅剩 20% 到 30% 左右，委員提案占了絕大多數。看似立法院的權力行使情況已回歸正常，卻又好像沒那麼簡單。

筆者在此舉出二個真實的案例來凸顯行政權與立法權互動時的有趣之處。事例之一為，在第八屆立法院時，曾經討論過涉及千萬勞工權益的重大議題，即《勞工保險條例》是否要比照軍公教等其它職業別的保險制度，由政府來負擔勞工保險的最後支付責任。在事關此一議題的勞工保險條例第六十九條條文上，有不分黨派陣營的共 11 個個別立委加上黨團提出修正草案，不過其中並不包含行政院的版本。而這些提案皆支持政府承擔勞保的最後支付責任，更意外的是，包括時任行政院長的陳冲和時任勞委會主委的潘世偉，都在公開場合支持立法院的政策立場（陳郁仁、黃揚明、顏振凱 2012），看似府院皆已同意政府責任入法，法案三讀通過指日可待。不料，此一議案在立法院歷經三年多的時間，最後付諸東流。陳素玲（2012）的報導透露，該議題在行政院舉行審查會時，包括財政部、主計處等財政相關部會皆一面倒反對此法修正，並與勞委會有過激烈的交鋒。

從法案最後功敗垂成的結果推論，這些財政相關部會可能是唯一的反對者，但扮演了極為關鍵的角色，最終法案無法順利走出立法院的黨團協商程序。從財政部及主計處等部會的長期立場來說，必定希望在國家財政困難之際，政府能減少承擔部分責任，因此這些部會的反對十分合理。但主張合理不見得有效，就法律面來說，黨團協商的唯一行為者是黨團幹部與代表，只要各黨團簽字同意，法案即形成朝野共識，三讀通過便不再困難，行政部門在此過程中則並無否決權，立法院有絕對的權力可自行決定之。如果不分黨派的立委

們皆支持政府責任入法，甚至行政院長也公開宣示，那麼從最後失敗的修法結果便可以得知行政部門對於政策的議決確實有很大的影響力。

事例之二則是第九屆立法院的《礦業法》修法。該法在紀錄片《看見台灣》導演齊柏林逝世後獲得社會廣大關注，立委也紛紛要求修法以回應民意。翻開三次委員會議紀錄，除了訴求即刻撤銷亞泥新城山礦區的權展限外，最大的爭議便在於礦權展限究竟要定義為新權利賦予，抑或如經濟部所堅守的舊權利延續，在這點上，經濟部顯得相當執著，無法與立委達成共識（賴品瑀 2017）。

「以大家關切的水泥礦來說，它是 24 小時在運作的，其後面所影響的產業界，不是只有各位看到的水泥礦場的問題，而是它所供應的後面下游諸多的產業……其次，它也會影響到它要供應的營建業，各位可能不瞭解，甚至包括塗料、牙膏、塑膠材料及清潔用品等等，它都會供應。……假設現在要將它納入應該要符合環境影響評估法相關規定的話，是否就不應該再告訴它，這個操之在主管機關，不是操之在我，而不應該叫人家去停止的問題，這不論對礦場本身或是其後續產業鏈的影響都是非常大的。」（經濟部次長王美花 立法院公報第 106 卷第 71 期 委員會紀錄）

從此一修法過程中可以很明顯地感受到陳敦源（2005, 75）所描述的現象，即立法部門在立法或修法時很難分辨官僚體系是「故意不從」還是「時不我予」，造成國會在面對行政官員時常處於較為劣勢的地位。一旦行政官員不斷主張修法窒礙難行或並不可行，恐怕很少立法委員能夠繼續堅持己見。另外，法令的複雜性也使得監督者很難透徹瞭解政府實際在運作的規範和層面，往往大

費周章後才能將討論聚焦至問題的癥結點。無怪乎有立委對於行政部門的態度相當不滿。

「5月1日行政院統整各部會說：來，我們再講一次，這個展延是舊權利的延續；把新權利的賦予拿掉。所以怎麼樣？行政機關的函釋是可以隨著政權的態度、政府高官的態度變來變去的啊？這個國家的法律真的是讓你們這樣子玩弄來、玩弄去的啊？」（立法委員林淑芬 立法院公報第106卷第71期委員會紀錄）

之後立法院經濟委員會續審礦業法修正草案時，執政黨立法委員林淑芬更痛批「整部礦業法就是張景森(行政院政務委員)說了算啦！」(黃韋銓 2017)。

從這二個例證，可以延伸出一個有趣的問題值得討論，如前段所述，法理上，立法院依憲法規定擁有絕對的立法權，若我國需要修正任何一個法案，僅需要立法院自行三讀通過即可，當立法院多數委員達成一定的共識，法案應可順利三讀通過。而行政官員，不論是政務官或事務官，在立法院的議程中並沒有被賦予法定的決定權，他們的意見何以重要？又有多重要？這二個議題似乎透露出，在立法院中，實際擁有權力的行為者並不僅是立法委員，行政部門在立法議程中的角色，也格外重要。

由此，除了觀察《憲法》表面上賦予行政機關與立法機關個別的權限為何之外，另一個較少人關注但值得加以檢視的問題，也就是行政部門的立法影響力。

當然，本文並不是首次觸及到這個問題的研究。邱訪義與李誌偉（2012）研究第二至七屆立法院發現，行政機關提案三讀機率並不亞於多數聯盟的提案三讀機率，且都比個別立委還高。盛杏媛（2014a）也有相同看法，並更進一步

指出，行政院在提案內容、提案審議進程、提案通過率與意見被重視程度等面向上，都比立法院具有優勢。

上述文獻提醒了我們，儘管立法委員的提案數量早已明顯勝過行政機關，但這現象並不表示立法院的專業能力已趨近於能獨自勝任所有立法相關的事宜，行政部門的立法影響力依然占有一席之地，甚至達到不容忽視的地步。

表一為第八屆立法院提案之三讀情況。很明顯地可以看出來，第八屆立法院如先前學者所指出的情況呈現一致的樣態，提案數占不到 11% 的行政院在完成三讀的提案通過率上占有最大優勢。就算是身為多數黨的國民黨立法院黨團，在立法能力上也不及行政部門，三讀通過率甚至相差兩成左右。然而，這並不是台灣立法院獨有的現象，Bowler (2002) 在其針對大部分為歐洲國家的研究中就曾提及，政府提案平均的通過機率高達八成五，個別議員的提案則僅有一成五的機率能通過。而內閣制的日本通過的提案有 75% 至 95% 是由行政部門提出的 (Ramseyer and Rosenbluth 1993)。

這些事實再再顯示，行政機關在立法能力上明顯占有一定的優勢。換句話說，行政機關的立法優勢很可能是世界各國普遍的常態，台灣是否也不例外？不過，邱訪義與李誌偉 (2012) 也提醒我們，提案通過機率的高低並無法推論到立法影響力上，而這正好為本文提供一個適當的切入點去細膩地檢視行政部門確切的立法影響程度。本研究運用不同於過往文獻中的研究方法，直接對行政官員在委員會的備詢態度進行觀察與紀錄，在過往文獻相當程度地輕忽行政官員此一角色在立法過程中的分量，相信本文可以藉此對我國行政部門在立法行為上的影響程度和行為提供相當的認識和解釋。



表 1-1 第八屆立法院提案之三讀情況

	行政院	中國國民黨	民主進步黨	小黨及 其它	合計
完成三讀 提案數	341 (57.6%)	815 (36.9%)	583 (27.0%)	110 (21.6%)	1849 (33.8%)
未完成三讀 提案數	251 (42.4%)	1396 (63.1%)	1579 (73.0%)	400 (78.4%)	3626 (66.2%)
總計	592 (10.8%)	2211 (40.4%)	2162 (39.5%)	510 (9.3%)	5475 (100.0%)

資料來源：盛杏媛，2017，科技部專題研究計畫「國會政黨的制度化」(MOST104-2410-H-004-088-MY2)。

- 說明：1. 行政部門包含行政院之提案及行政院與其它憲政機構之聯合提案；中國國民黨包含國民黨立委及其黨團提案；民主進步黨包含民進黨立委及其黨團提案；其它小黨則是包含台聯、親民黨、無黨籍、無黨團結聯盟、立院新聯盟等立委、黨團及政團提案。民國黨立委徐欣瑩之提案則全部計入國民黨立委提案。
2. 第八屆立法院共有 5515 條法律提案。在扣除司法院、監察院及考試院之個別提案後，共計 5475 條提案。

## 第二節 研究問題

若提到行政官員 (bureaucracy) 一詞，許多人直覺聯想到的便是死板、不知變通、效率低落及沒有人情味等負面印象。雖然說此一專有名詞的定義在學術領域上十分中性，但還是難以擺脫直觀上帶給人的反感。

民眾對於官員一詞雖多抱持負面觀感，而當我們將行政官員與立法委員放在一起討論時，受人詬病的可就不只有行政官員了。根據《天下雜誌》在 2016 年完成的「台灣社會信任度調查」顯示，民眾對於立委的不信任程度僅次於法官 (65.4%) 和記者 (58.3%)，有高達 53.0% 的民眾並不相信親自選舉出來的

立法委員，而掌握國家機器的政府官員則名列第四，也有 50.7% 的民眾不信任。換句話說，主導立法權與行政權的立委諸公和官員們儘管對於國家的運作扮演了極為重要的角色，但在一般大眾的心裡都未有好的印象，前者的社會聲望甚至更糟。

從過去的研究得知，民眾對於立法委員的厭惡，部分可能來自於立委過於喜愛表演作秀、對待行政官員時的無禮態度和刻意羞辱，以及被認為只在乎自己政黨與財團的利益，常常棄基層民眾的意見於不顧（盛杏媛、黃士豪 2009, 98-106）。但另一方面，由於立委有尋求連任的壓力，對於選區的經營和地方經費的爭取也絲毫不敢怠慢，因此也時常背負著利益輸送、一味討好選民的罵名（何哲欣、黃信維、林靖堂 2016；鍾麗華 2015）。

Lowi (1979) 在其著作《自由主義的終結》(The End of Liberalism: The Second Republic of the United States) 一書中，除了強調利益團體對於國家政策的龐大影響力外，也突顯了國會議員與行政官員之間的微妙關係。二者可說是存在一種互利共生的關係，國會議員為了討好利益團體而向行政官員爭取資源，行政部門則是積極配合國會，並在過程中保全了政府預算。Lowi (1979) 對於行政官員、國會議員與利益團體三者的深入觀察，提供了一個分析行政權與立法權間互動關係的新穎角度。不過，我們可以發現，我國利益團體的規模普遍不大，例如美國所謂的軍事工業國會複合體 (military-industrial-congressional complex, MICC)，其中所描述的那種具有龐大政治影響力的利益團體，在台灣就很難發現。另外，台灣的行政官員在面對立法委員時，也很少呈現如此消極被動的傾向。立法委員單方面就可以自行決定極大部分的利益分配，行政部門好像只能逆來順受，扮演著被予取予求的角色，並非我國的常態現象。

在這問題上，國內有文獻可以提供一些回答。黃士豪 (2007) 以深入訪談、調查研究及個案分析的方式來研究立法委員介入官員行政的影響因素，他

發現選區服務和爭取經費補助是立委接觸行政部門的主因，他更指出，行政官員的確有求於立法委員對法案和預算的支持，但雙方應是一互利夥伴的關係，而非僅是由立法委員來主導資源的分配。

筆者認為，如果我們單純只從一種面相來觀察的話，可能會誤以為立法委員擁有極大的影響力，行政部門好像只能服從國會的決議和指示，處於消極被動的角色。但至少就筆者對於台灣立法院的觀察，情況或許並非如此。在我國，研究行政部門關於立法影響力的文獻十分缺乏，這方面的研究還有再補充與加強的空間。

2017年6月10日，《看見台灣》導演齊柏林先生的不幸驟逝，也促使社會重新思考亞泥新城山礦權展限一案。事隔幾天，民進黨籍立法委員林淑芬在公視政論節目《有話好說》中感嘆：「這個國家的權力，掌握在行政部門的手上，我們必須要承認。立法院的個別立委，對於整個國家的行政權力有沒有辦法有影響力？15萬人沒辦法（指反亞泥連署人數），一個立委也是沒辦法。」綜合上述好奇與觀察，本文將焦點放在立法權與行政權之間的互動關係上，希望能嘗試回答與驗證下述的研究問題。

本文的研究問題有二。第一，許多國外文獻曾指出，相對而言，行政部門的資訊能力是較為強勢的（Etzioni-Halevy 1985；Fiorina 1989；Holden 1966；McCubbins and Noble 1995；Peters 2010），而在台灣，行政部門之資訊優勢所呈現的樣態與面向為何？第二個問題則是，上述之資訊優勢可否實際影響我國最終政策的方向與成敗，即行政部門在立法過程中的影響力為何？這是本研究欲回答的二個問題。

## 第二章 文獻檢閱

若想瞭解國會與行政官員互動關係，過往的文獻提供我們許多不同的理論切入層面，例如委託代理人理論（principal-agent theory）把官員視為被授權執法的代理人，而國會則是有監督義務的委託人（McCubbins and Schwartz 1984）。這類文獻主要在於探討交易成本（transaction costs）與避免因為資訊不對稱所引發的逆向選擇（adverse selection）及道德危機（moral hazard）等問題，前者指的是知情的一方擁有較優越的資訊，做出對自身有利的選擇，而損害不知情一方的利益，典型的例子是二手車市場；後者則是指交易的一方在簽約之後改變行為，影響了事件發生的機率，而傷害另一方的利益，典型的例子為醫療保險。又如 Niskanen 在 1971 年提出的官僚預算極大化理論（budget-maximizing theory）裡認為行政官員在與國會議員，也就是出資者（sponsor）的互動下，會因為資訊的獨占得利，導致官僚體系得以成功擴張，達到預算極大化的目標。另外，廣為人知的鐵三角理論（theory of iron triangles）也告訴我們，行政官員、國會議員與利益團體三者在立法互動時有著互惠互利的現象（Lowi 1979）。

上述理論各自以不同的角度解釋國會與行政官員的互動關係，但在這些文獻中，較缺乏以量化實證的方式比較行政官員與國會誰在立法過程中占有相對優勢、或是分析二者確切擁有多少程度的立法影響力。因此，本研究的文獻檢閱主要從這一層面切入，聚焦在比較立法部門與行政部門在政策制定過程中的立法影響力。

本章共分為五個部分進行闡述。第一部分至第三部分用以檢閱國外學者對於立法部門與行政部門互動關係的三種理論觀點，分別是「行政部門主導立法」、「立法部門主導立法」及「行政部門與立法部門共同立法」。第四部份則檢

閱我國目前相關文獻的研究發現。最後，簡單總結及指出本研究尚可補充及加強過去研究的不足之處和貢獻所在。

## 第一節 行政部門主導立法

此一觀點認為，行政部門及官員因為掌握某些內部資訊和龐大行政資源上的優勢，或因得利於制度的設計，得以控制或影響國會的立法結果，即能夠順利地推動和通過行政部門想要的政策提案。行政部門主導立法的主要影響因素有以下二項，分述如下。

### 一、 資訊與資源差異

行政部門與立法部門最直觀的差異，莫過於二者在資訊與資源上的不同。在此借用委託代理人理論，以權力授予（delegation of power）的角度來說明。眾所周知，國會所制定的法律僅制定原則性的法律框架，而細節的行政命令便只能依賴行政官員自主性的規劃和執行，即所謂徒法不足以自行。由此，身為國會的代理人（agent）的行政官員便具備了行政裁量權（agency discretion）的運用空間，以彌補法律授權下的空白之處。

而授予行政官員自由判斷的空間，便是因為立法者無法掌握到社會日常生活中較為細膩的部分。相對地，行政官員對於法律實施後確切的行政工作與實務狀況比國會議員瞭解太多。以陳敦源（2005, 75）的用詞來形容，這會使得身為委託人的立法部門在立法或修法時無法分辨官僚體系是「故意不從」還是「時不我予」，造成國會在面對行政官員時相對吃虧。

另外，政府的職掌業務越來越龐雜，Fiorina（1989, 44）曾提到1930年代的美國聯邦官員體制規模很小，也離美國人民的距離很遙遠，但到了1975年後，就完全不是這麼一回事了。細膩一點來看，各國政府的公共支出占國內生

產毛額 (gross domestic product, GDP) 的比例從 1960 年代開始已呈現逐漸上升的趨勢。以英國為例，在短短 40 年間，從 1960 年的 33.1% 提升至 1998 年的 43.4%，一向被世人普遍定義為新自由主義 (neo-liberalism) 與小政府國家的新加坡，其公共支出比例也從 11.9% 暴增至 33.2%，而開發中國家的公共支出增長幅度更是特別明顯 (Peters 2010, 1-31)。

更進一步，行政部門在人數上與規模上的優勢，也連帶使得他們分工得以專業化，造成國會議員無法與之抗衡。Holden (1966) 在其〈官僚的「帝國主義」〉(“Imperialism” in Bureaucracy) 一文中直言，行政官員已經變成了「行政政治家」(administrative politician)，由於其擁有專業的知識與資訊不對稱的緣故，在政策制定的過程中，就具備足以和國會議員及其選民交涉、遊說與協商的能力，並因此占有優勢地位。反之，國會議員花在選區及鞏固自己選票的時間越來越多，對於國會立法本業也就減了關注 (Fiorina 1980)。

而在普遍的大政府結構之下，行政部門因為掌握了隱藏的資訊 (hidden knowledge)，且使國會議員的資訊量相形失色，國會便難以進行有效的立法行為 (Fiorina 1989; McCubbins and Noble 1995)。Peters (2010) 同樣也指出，行政官員最重要的資源就是資訊和專業技術，而政治人物在進行決策背後的主要資訊來源便是來自於官員。這也意味著，行政官員用政治資訊來換取制定政策的影響力是可行的。甚至，由於政治人物對於國家計畫十分外行，行政官員制定的計畫很少會受到政治系統積極的阻撓 (Peters 2010, 211-213)。Etzioni-Halevy (1985, 90-92) 進而論斷，官僚體制使得民主陷入一個兩難的局面，官員規範的曖昧不明、資訊和專業的壟斷，以及國會權力的衰弱正是造成它們越來越有辦法擺脫民選政治人物掌控的原因。

由此，行政部門與立法部門在資訊與資源上的差距，注定造就了二者在立法影響力上的不均等。國會不但很少行使積極的立法權，提案主要由行政部門提出並通過 (Bowler 2002, 170; Brunner 2013, 11-17)。甚至，在消極的立法權這

部分，運用也相當有限。在大多數情況下，「法案是經由（through）國會通過，而非被（by）國會通過」（Heywood 2007, 335-355）。而第三世界國家的議會與西方國家相比，影響力則更小，立法功能幾由行政部門主導（Mezey 1985）。

## 二、 制度設計

有關制度設計使行政部門的立法影響力超越立法部門的情況，大概可從三種角度切入，第一個是憲政架構賦予行政權干預立法過程的特權；再來是國會限縮自身議員權力的規範；最後則是政黨管控其國會成員的方式。首先，我們先從巴西的案例談論憲政制度造成的權力失衡現象。

Pereira 與 Mueller（2004）從理性抉擇理論（rational choice theory）出發，並認為過去發展自美國國會運作的立法組織的分配理論（distributive theory）、資訊理論（informational theory）及多數黨理論（majority party theory）皆無法完全解釋巴西國會與官員的立法互動情形。因此，作者進而提出行政優勢理論（theory of executive dominance）來闡述巴西委員會制度下的國會獨特樣態。

Pereira and Mueller（2004, 12-17）明確地指出巴西行政權擁有許多特殊的制度手段可以牽制國會的日常運作，例如總統可以提出臨時命令（provisional decree）影響國會的立法議程、使用部分否決權（partial veto power）、預算制定權及被行政權頻繁使用的緊急請願（urgency petition）。類似美國國會的排出請願（discharge petition）制度<sup>1</sup>，巴西的緊急請願規定法案一旦被提出申請，委員會就必須在二個會期內審查完成並交付院會處理。但在實務運作上，很少法案能在期限內審查完畢。該文指出，被賦予足以影響國會議程設定工具的巴西行政權，因此得以在委員會成員偏好與院會偏好差距過大時，頻繁運用緊急請願

---

<sup>1</sup> 在美國眾議院立法程序中，排出請願是一種將法案直接交付院會處理，而不需經過委員會審查的手段。此舉可以避免委員會主席的消極議程設定權一直將不希望通過的法案常留在委員會。不過，由於聯署的高門檻，排出請願在美國眾議院不常被使用。

制度來規避委員會的監督和制衡（Pereira and Mueller 2004, 29-39）。

上述種種制度設計，皆反映出巴西的行政權有很方便的手段可以「染指」立法部門本該自己掌握的立法流程，簡言之，也就是巴西的行政部門不僅可以與立法部門共享國會的議程設定權（agenda setting），甚至全然控制了立法程序（緊急請願有八成以上由行政權提出）。而說到議程設定，就不得不提 Cox 與 McCubbins 在 2005 年出版的《設定議程》（Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives）這本經典之作，該著提出的「程序聯合壟斷理論」（cartel agenda model）認為，最後能排入議程、進而表決的議案不會是全院多數議員在意的議題，而是多數黨的多數在意的議題。不論該著作者針對消極議程設定權的理論是否正確，我們都可以得知，若行政部門擁有或是其透過多數黨（多數聯盟）而得到的議程設定權，皆會使其擁有額外推動議案或否決議案的權力，一如巴西的案例。

或許巴西是個比較極端的例子，但其它國家的行政權或多數黨也常具備部分的手段干預國會的立法權，例如美國總統的國情咨文（State of the Union address）及總統命令（executive order）、美國國會的排出請願、日本國會的過渡報告（interim report）制度<sup>2</sup>，以及許多國家憲法規定的解散國會權、否決權及預算制定權等。甚至，澳洲、紐西蘭、加拿大、愛爾蘭及英國等國家的議會議程是由政府或內閣單方面決定（Bowler 2002）。

行政權中的總統固然強大，其任命的部會首長或許也扮演著關鍵角色。Martinez-Gallardo（2010）的研究很清楚地呈現了許多拉丁美洲總統制國家的部長在立法過程中的影響力。在這些國家，內閣類似總統的代理人，政策制定的過程普遍交由部長負責，內閣成員的組成、數量和任期長短，與政策制定的穩定性有著顯著的關聯。另外，拉丁美洲國家的立法機關也呈現比較消極的表

---

<sup>2</sup> 和巴西的緊急請願相似，當過渡報告被提出時，議會將會限縮法案在委員會的審查期限，或要求針對法案進行辯論以加速處理。在 2000 年以前，上議院只有使用過 3 次過渡報告，下議院則是 12 次，實務上並不多見（Cox、Masuyama and McCubbins 2000, 6）。



現。

除了憲政架構賦予行政權的特殊權力之外，國會自身也有可能為了某些目的限縮國會議員的諸多權利。Bowler (2002, 163-165) 就指出國會限制個別議員的六種面向，其中比較重要的像是個別議員不能提出預算相關的提案、限制個別議員的法案討論時間、提案的數量、提案的聯署門檻，甚至允許委員會必要時可否決個別議員的立法。而這些規則制定的動機，便是為了增進政黨，甚至是執政黨在國會的影響力，或使個別議員的提案無法凌駕於行政部門，有益於政黨政府的立法效能。

最後，政黨管控其國會成員的行為，也會造成政黨內部的聲音更為單一，有利於行政權在推動立法時比較順利。像是美國在 1970 年代後進行國會改革，便以議長指派主席的方式取代委員會的資深制，使多數黨領袖得以掌握議程設定的權力 (Aldrich and Rohde 2001, 271-273)。Cox、Masuyama 與 McCubbins (2000, 8) 也提到日本議會的委員會主席實際上也是由多數黨推薦產生的。

此外，政黨領袖統籌分配委員會席次及政治資源給其黨團成員的情況在各國國會也很常見 (Aldrich and Rohde 2001; Bowler 2002; Smith 2007; Ramseyer and Rosenbluth 1993)，巴西的政黨領袖甚至可以在表決前一刻換掉可能不忠貞的委員會成員，以成就法案的通過 (Pereira and Mueller 2004, 17-18)。這些手段使得政黨具備獎勵忠誠與懲罰反叛的空間存在，對於穩定鞏固政黨團結有不小的幫助。

一如 Cox 與 McCubbins (2005, 9) 所述，議程設定的權力掌握在委員會主席、議長及程序委員會 (rules committee) 手中，而多數黨總是可以囊括大部分的職位。這些被政黨領袖把持的種種權力，反而又回過頭來加強了政黨、甚至是執政黨的議程設定權。換言之，若國會多數黨與執政黨為同一政黨時，國會很可能將成為政府的有力後盾，使其在推動政策時得以順利促進立法效率，並有效紓解反對派所施加的阻力。

## 第二節 立法部門主導立法

此一觀點強調，在立法部門與行政部門的互動過程中，立法部門依然獨占立法權。McCubbins 與 Noble (1995) 以美國和日本的案例回應了世人對於國會議員棄守 (abdication) 立法，且使行政權篡奪政策制定權的觀點。他們將立法部門視為委託人，行政部門視為代理人，並套用「火警式監督」(fire alarm oversight) 的概念 (McCubbins and Schwartz 1984)，指出只要立法部門持續保有同意、不同意及修改行政部門提案的權限，且仍有基礎的監督能力，足以對付行政部門隱藏的資訊，在上述前提下，立法部門便可以避免棄守立法的情況發生，有效率地制衡行政權。由此，McCubbins 與 Noble (1995, 73-75) 認為，立法部門授權行政部門立法、保留否決權並在必要時使用，立法部門與行政部門的互動便會置於均衡點 (equilibrium) 上，即穩定且對雙方最有益的策略結果。而在行政部門立法影響力比較強大的日本，還是有審議會 (shingikai) 可以扮演提供資訊及監控政策產出的功能 (McCubbins and Noble 1995)。

此外，Schroedel (1994) 也曾以「動態憲政理論」(the dynamic constitutionalism) 來闡述行政與立法權的關係。過去的「現代化理論」(the modernization) 認為，社會經濟結構會導致政治結構的改變，在過往以農業為主的社會，國會尚可扮演較重要的立法角色，但當進入工商社會後，政府處理的業務日益複雜多樣化，決策效率較快的行政權反而因為能迅速回應社會所需，逐漸取代國會的立法地位 (Huntington 1973)。簡言之，現代化理論預言，在政府事務不斷增加的情況下，總統的立法影響力將比國會更重要。Schroedel (1994) 則發現，美國國會在二十世紀的影響力不減反增，十九世紀反而觀察不到比較強而有力的立法領導者。他進一步以動態憲政理論修正過去理論，其認為憲法框架其實形塑了總統與國會的互動關係，總統雖然因為任期較短，有動機參與或介入立法過程，但也必須與國會合作才有辦法達成目標，加上總統

表態支持的法案其實不多，國會立法，總統執行，仍是主流的現象。

最後，國會內政黨的立法影響力也不容忽視（Cox and McCubbins 1993；2005）。由於國會多數黨掌握了一些關鍵職位，例如議長、委員會主席及程序委員會，因此具備了消極議程設定權與積極議程設定權。前者是指政黨可以透過不排入議程的手段來阻擋不偏好的法案；後者則是指他們推動偏好法案的影響力。總而言之，因為政黨在國會內部扮演著關鍵的立法角色，國會整體的立法影響力或許依然十分顯著。

### 第三節 行政部門與立法部門共同立法

上述二種觀點分別闡述了單一憲政機關能主導立法的理由。第三種觀點則指出，行政部門與立法部門其實共享立法權。簡言之，沒有任何一方可以單純地獨占立法權，雙方權力的消長視情勢變化而呈現不同面貌。美國眾議院共和黨議長金瑞契（Newt Gingrich）便是一個很顯著的例子。當時他在第 104 屆眾議院時由於聲望非常高，國會的議程設定幾乎都由金瑞契一手主導，影響力比當時的民主黨總統柯林頓（Bill Clinton）還大，後來甚至還成功對其提出了彈劾案。但到了第 105 屆眾議院時，因為不再能成功團結國會多數黨，金瑞契的權力大不如前，總統對於立法能置喙的部分反而提高（Sinclair 1999）。

上述金瑞契的例子除了涉及到國會議長的領導權力，還有另外一個重點值得深究，也就是一致政府與分立政府的不同也可能導致兩造的權力轉移。

Sundquist（1988）便認為，當總統與國會多數黨同一政黨時，國會將比較願意配合總統的施政，使總統的立法影響力提升。反之，若總統與國會多數黨為不同政黨時，雙方都只能以不健康的競爭方式去打敗對方。這是美國憲政架構的必然。

而總統究竟是如何介入立法權呢？Arnold（1990）提供了一些系統性的分

析，例如透過說服議員、喚醒公眾的關心、修改法案及與議員交換利益等。

Evans (2004) 也指出，總統會經由給予肉桶法案來建立多數聯盟，爭取跨黨派議員對法案的支持。該篇文章的開場白便很清楚地傳達了這項手段的吸引力。

1985 年，美國雷根總統主政時想要通過一項減稅法案，一位眾議員便直言：

「那些想要投反對票的人將什麼也給不了選區。」不過，總統的期待也並非總是能如願，Barrett 與 Eshbaugh-Soha (2007) 研究美國 1965 到 2000 年的 191 個重要法案後指出，總統會為了確保法案順利通過而向國會讓步。另外，他們也發現，一致政府與否、總統的支持度及其任期，都顯著地影響到總統的立法影響力。

除了國會與總統的互動之外，Arnold (1979, 35-36) 同樣發現國會議員和行政官員也呈現類似的交易模式。很顯然地，雙方的政治目的並不一致，行政官員的目標在於追求預算的安全與成長，國會議員則希望該聯邦預算能用在自己的選區內。但最重要的是，雙方都需要依靠對方的決定才能達成目標。為此，彼此都會試圖調整自己的策略以換求對方的同意。作者把這種依靠推測 (speculative) 和信用的互動模式稱為「交換關係」(exchange relationship)。其在研究軍事人員雇用、汙水處理及模範城市補助三個案例後指出，行政官員會策略性地維持及擴張支持其議案的聯盟，例如透過擴大計畫的地理範圍、增加可分配利益數量，甚至給予聯盟領袖額外的好處。當然，這種分配策略並不適用於所有計畫，還是要視國會議員的偏好而定 (Arnold 1979, 207-216)。

另外，之前也曾提及，許多拉丁美洲國家的總統權力十分強大，不過，國會也不是沒有任何討價還價的空間。Cox 與 Morgenstern (2002) 就表示，這些國家的總統往往會主動出擊 (proactive)，國會則是被動反應 (reactive)。由於國會擁有修改及拒絕法案的權力，當總統先發制人地提出法案時，會先清楚地預期和認知國會的偏好，再提出一個可被國會接納的提案。因此，國會並非一個毫無制衡作用的空殼機構。當然，總統若有一些手段可供運用，便可能跳脫

這種互動模式，一如巴西的緊急請願制度。整體來說，拉丁美洲國家的行政權在立法影響力上的獨特地位，依然強於美國總統。

最後，這類觀點也隱含了行政部門和立法部門存有互相合作的可能性。就像 Stein 與 Bickers (1995) 所說的，國會議員、行政官員，甚至是利益團體等行為者，並不是只單打獨鬥追求自身的目標，而是彼此合作、互利共生地組織成一個政治次級團體，建立穩定且高報酬的立法聯盟，其稱之為「政策方案投資組合」(program portfolio)。該理論認為，行政官員會分配資源給國會議員與利益團體，而當他們穩定成長時，便會反饋給行政官員政策上的支持，在這過程中，三方都會得利 (Stein and Bickers 1995, 47-69)。簡言之，行政部門和立法部門是共同為立法努力，合作共創雙贏。

#### 第四節 台灣的相關文獻

從上述國外經典的文獻可以觀察到，行政部門與立法部門的立法影響力消長深深地被一國的憲政體制、國會規範、黨團內規及政治文化影響。這也代表，完整檢閱及參考我國相關文獻對於本研究來說顯得極為重要。

試舉一例，Pereira 與 Mueller (2004, 13) 便是以巴西為分權政治體系（比例代表制、多黨體系與聯邦制）與集權政治體系（總統制與其擁有的政治、預算資源）的綜合體來解釋為何該國選舉時孱弱的政黨可以與國會中強壯的政黨共存，並進而以行政優勢理論概括之。但是我們卻很難單以台灣具有高度的集權政治體系的特徵，例如單一制、偏向總統制的半總統制、兩黨體系及相對多數決選制等，來推論我國的執政黨或是行政權必定會表現的較為強勢，或認為台灣與巴西在政治體系及制度設計上有所不同，便無法展現同行政優勢理論一樣的結論。簡言之，只有仔細地梳理和瞭解台灣立法院與行政院間獨有的互動模式及框架，才有辦法進一步提出可能適用於台灣的合理理論。

事實上，Sheng 與 Huang (2015, 5-9) 便曾指出，根據立法院內部在法律提案上的規定、黨團協商制度和委員會設計等特徵，台灣呈現出分權化的立法組織現象。也因此，相對於多數黨或立法委員個人，行政部門的相對影響力是占有優勢地位的。不過，這也無法代表行政院能確保每一個它想要的案子都能順利過關 (Sheng and Huang 2015, 26-27)。

總而言之，一如筆者所強調的，因為各國國情並不相同，外國的文獻僅能做為參考，在立法影響力這個議題上，國內相關的研究發現可能更為重要。不過，若整體檢視台灣的相關文獻便會發現，直接針對行政部門與立法部門在立法影響力的消長方面的研究並不多見，反而是由學者較為關注的分立政府與一致政府時的立法產出比較這一層面延伸論及較多。因此，以下筆者便先從行政權與立法權的關係此一角度切入，並擷取與本研究主旨相關的部分進行說明，再論直接相關的文獻。

## 一、行政權與立法權的關係探討

我國立法院於西元 1948 年成立，在當時一黨獨大且以黨領政的年代，國家的重要決策是由國民黨中常會決定，之後再由行政院草擬法案向立法院提出，由立法院蓋章通過，因此國民黨或是行政院在當時對於政策的影響力是遠大於立法院 (盛杏媛 2014b, 27-28; 翁興利 1996, 81-82)。而這種威權體制的決策過程，也使得立法院長期被視為「橡皮圖章」，沒有什麼實質的權力 (盛杏媛 2008, 9)。

一直到了 1966 年，立法院的生態逐漸有了轉變。該年國民黨政府開始開放「增補」立委，1972 年修改為「增額選舉」，新的民意代表陸續進入國會殿堂為民喉舌。而到了 1992 年，國會重新改選，由 161 位代表台灣的立法委員所組成的第二屆立法院正式成立，台灣民主化進入新的篇章。廖達琪 (2000, 357-372) 研究 1950 年至 2000 年立法院的角色轉變，她將這 50 年台灣民主化的過

程分成四個時期，分別是硬性威權期（1950-1972）、軟性威權期（1973-1986）、快速民主化期（1987-1991）及民主鞏固期（1992 以降）。文中指出，在硬性威權時期的立法院也不完全像是橡皮圖章，還是有極少的立委提出民主議題。而那些新生立委在軟性威權期開始也確實對於促動政治系統及立法院本身的變革帶來十足的影響力，因此廖達琪（2000）遂以「河東獅吼」來形容立法院這 50 年來的權力轉變。

翁興利（1996, 81-82）同樣指出，在一黨獨大的時代，總統（或說黨中央及行政院）是真正的議程設定者，只要能掌握立法院的多數，總統即可支配或決定某議程，並決定最後的結果。但如果立法院呈現出三黨不過半的局面，則行政權恐將難再確保法案順利過關。盛杏媛（2008, 11-12）也表示，若比較各黨在立法院的動員效果，會發現在 1990 年到政黨輪替前這段期間，國民黨的動員效果最差，其中一個原因便是國民黨的決策體系是以黨領政、重行政而輕立法，黨籍立法委員自然沒有在立法上努力的動機。因此，國民黨雖貴為當時的最大政黨，行政權與立法權一手掌握，在立法院還是時常遭受到較為團結一致的民進黨制肘。簡言之，2000 年前我國行政權與立法權的關係可說是從極為不對等的狀態，伴隨民主化的腳步而漸趨對等。立法院對於行政院的監督制衡，效果越來越明顯。

隨著 2000 年政黨輪替後分立政府的產生，眾多研究者在分立政府與一致政府會不會造成立法僵局這一重要問題上開始進行研究與對話，不過至今，學界對此仍是眾說紛紜，抱持不盡相同的主張和觀點（吳重禮 2002）。前面曾提及，若總統與國會多數黨屬同一政黨，國會可能比較願意配合總統的施政，使立法影響力轉移至行政權上（Sundquist 1988）。而這類文獻對本文可能的貢獻在於，若分立政府並不會產生立法延宕，我們或許可以推斷，不論立法院的內在環境發生何種變化，都很難改變行政院在推動立法時的優勢，即行政權可以完全主導立法過程。相反地，假如分立政府有害於行政權的效能，代表立法部

門在立法及監督上，的確為行政部門帶來不小的影響，換言之，行政院恐怕無法主導立法。

部分研究顯示，分立政府確實在國會面臨立法上的困境（盛杏澗 2003；黃秀端 2003）。黃秀端（2003）從少數政府在預算審查和法案審查的角度檢視，其研究發現，少數政府的總預算被刪減的幅度雖然無明顯不同，但若從預算主決議的數量與內容的變化來看，不同時期的確有差異。而在立法方面，行政院提案的表決成功率不僅大幅下滑，三讀通過所需的天數也較長。盛杏澗

（2003）在針對第四屆立法院的研究中也有類似的觀察，其指出在分立政府時期，不但行政院提案的通過天數較立法委員的提案長，通過的比例也降低不少。

其次，部分從議程設定角度分析的研究也顯示，在分立政府時期的程序委員會與委員會階段的審查，也比較容易發揮阻撓議事及議程阻絕的作用（吳東欽 2008；葉怡君 2009）。吳東欽（2008）指出，分立政府時期的表決會議數量明顯增多，比例從 13% 攀升至 63%，代表府會關係較過去一致政府時期更容易引發衝突與對立。掌控國會的多數黨逐漸轉變為抵制行政院的守門員角色，以抑制政府施政的表現。

不過，同樣從議程設定理論出發，李誌偉（2009）針對第二到六屆長時間軸的研究則提供不同於過去研究結果的面貌。其研究發現，在控制諸多變數後，多數黨國民黨提案確實比民進黨提案更容易完成三讀，但在行政院提案上，三讀機率則未因為進入分立政府時期而有所下降，且都比起兩大黨更容易完成三讀。李誌偉（2009）認為，其研究結果不同於過往研究的原因在於擴大了研究範圍（十五年）與控制了其它相關變數（提案規模、提案時間、提案屆期）。進一步從積極議程設定切入，邱訪義與李誌偉（2012）蒐集了第二至六屆立法院所有的提案，其分析指出，行政院提案在一致或分立政府的成功率並沒有很大的差異。多數聯盟的提案反而是比較穩定通過的條件。



除此之外，部分學者也對分立政府將導致立法停滯這一問題持有較保留的態度（邱訪義 2010；楊婉瑩 2003）。楊婉瑩（2003）以第四屆立法院為分析對象，依據黨團提案、投票表決及立法產出等三個面向表現出政黨彼此合作的一面，當然，政黨衝突的情況也不難發現。簡言之，楊婉瑩（2003）認為，是否為分立政府並無法完全決定立法過程與產出結果，政黨之間的競合關係十分細膩複雜，無法單一線性地從某個特定層面定論。邱訪義（2010）也主張，立法僵局的原因很複雜，不該以簡單二分法來解釋。其立法模型所提供最主要的理論為，只要國會多數黨尚擁有法案修正權且還是唯一的否決者（veto player），不論分立政府或一致政府，立法僵局都不會產生，除非多數黨單靠杯葛行政院提案即可在選舉時得利。

上述相關文獻顯示，學者對於分立政府是否造成立法僵局此一問題的意見莫衷一是，不過，過往的文獻皆無否定行政院提案在立法過程有其優勢的一面，該類提案雖然有時會遭國會反對黨的掣肘，但依然是不容忽視的行為者，甚至與國會多數黨的影響力平起平坐。而在一致政府的情況，行政部門的影響力更是不言而喻。

再細究下去，我們尚可在一些文獻中看到行政部門介入立法權的跡象和證據。除了李誌偉（2009）發現行政院是三讀機率最高的提案者之外，盛杏媛（2003）也指出，不論在一致政府亦或分立政府時期，重大法案最後的立法結果傾向以行政院的版本為重，比例約為 50%，而最終以立法委員提案為主的僅最高不到兩成。換句話說，儘管我國學者在探討一致與分立政府的成果十分豐碩，但單純從此一層面或許還無法明白哪一個立法行為者在立法過程中最具影響優勢。以下筆者將檢視一些直接對於行政與立法部門進行相對立法影響力的研究，雖然為數不多，卻能為本文貢獻更嚴謹細膩的線索。

## 二、 行政部門的立法影響力

首先，盛杏媛（2003）針對第四屆立法院的研究發現，行政院在立法過程中一直扮演非常重要的角色，在提案的規模、提出重大法案的比例、議程設定及對於重大法案的意見影響上，皆有相當突出的表現。不過，其中也提到，分立政府，即兩院間政黨屬性的不同，也會增加行政部門在推動立法上的困難程度。邱訪義與李誌偉（2012）則認為分立政府並不會降低行政部門提案的通過機率。不過，該研究主要是認為，多數聯盟的議程設定權受到了協商成本與提案優先性的影響。在單一多數黨期間，多數黨提案的通過率甚至不亞於行政院的提案。簡言之，該文除了肯認行政部門的立法影響力，其實更強調政黨在國會立法中的角色。

再來，選舉制度的變革也可能與行政部門的立法影響力有關。盛杏媛（2014b）發現，台灣 2005 年立委選舉改為單一選區後，由於立委不再只能單靠掌握一定少數的選票就能當選連任，而是需要相對多數的選票，因此，立委拓展個人選票便變得極為重要。在這情況之下，更多的立委變成以選區服務為重，在立法問政上，也採取較為策略性的方式，即他們將立法權委任行政部門，之後再做小幅度的修改。這種現象，反映在立委提案的規模和類型上，使得行政部門漸漸成為制訂政策與法律的樞紐（盛杏媛 2014b）。

不同於上述文獻的旁敲側擊，盛杏媛（2014a）直接把注意力聚焦在行政院與立法院影響力的比較上。其在第六屆立法院（分立政府時期）的分析發現，行政院在提案規模上不僅比立法委員強大（顯示資源與資訊的不對等），在立法推動的部分，行政院提案在程序委員會、常設委員會及黨團協商等階段，被議程阻絕的機率都是相對較低的。至於在三讀通過率方面，則比所有黨團及黨籍立委都高。最後，和先前的研究結果類似（盛杏媛 2003），第六屆立法院法案最後通過的版本，依然以行政院的意見為主。簡言之，就算在分立政府的不利環境下，行政部門在立法過程中依然占有明顯的優勢。然而行政院也不是完全

宰制住立法權。盛杏媛（2014a）指出，行政院和立法委員皆有提案的法案，才是最容易通過的提案組合。兩院之間雖然有衝突，但也保有合作成就法案的空間，因此我國的情況較偏向共享立法權的互動模式。陳宏銘（2011）也曾研究第七屆第二會期至第五會期的立法院（一致政府時期），並區分和個別分析所有法案、重大法案及多版本法案三類法案。經驗分析顯示，行政部門確實比立法委員具有主導立法的影響力，但在重大法案的推動上也有不順利的部分，這可能是因為國民黨籍立委仍具有一定的自主性。但整體來說，不論是第六屆或第七屆立法院（分立政府或一致政府）的研究，皆導向十分相近的結論，即行政部門的立法優勢是顯著存在的，但依然有與立法部門共同立法的需要。

不過，值得一提的是，邱訪義與李誌偉（2012）曾提醒，行政院提案的三讀通過機率高於多數黨（聯盟）提案的通過機率並無法成為推論出立法影響力比較的依據。其在文中解釋，因為行政部門可能會策略性地迎合國會多數聯盟的偏好，在提出法案時便預先向多數黨的偏好靠攏，使其在立法效率上能擺脫少數政府的困境，因此提案通過率不盡然可以與立法影響力掛勾認定。筆者部分同意這種觀點，但不同意的地方在於，這種說法忽略了立法委員在審議過程中向行政官員的專業知識「屈服」的可能，另外，若立法委員的提案是以行政院版本為基礎修改提出，在併案審查的情況下，最後立委提案與行政院提案雖都被計入三讀通過，但實際通過的卻是行政院的立場。簡言之，邱訪義與李誌偉（2012）認為這種測量方式會「高估」行政院的立法影響力，筆者則認為，反而也有可能「低估」了其立法影響力。總而言之，前述的經驗分析可能還不足以完全釐清行政部門實際的影響程度，而這也是本文另行提出不同變數分析方法的原因。

另外，邱訪義與李誌偉（2017）也針對行政部門的部會首長經歷與其推動立法的成效進行分析研究。文中指出，文官的年資越高，越有益於部會提案的推動，而其中的關鍵便是，資深文官的專業性程度可以幫助其透過操控資訊來

獲取政策利益。換言之，專業程度與資訊的不對等是行政部門在與立法委員互動過程中極為有力的武器，這種觀點與本文的理論恰好符合。除此之外，政務官及學者的經歷則不利於官員推動部會的法案（邱訪義、李誌偉 2017）。

最後，除了研究政黨和行政部門的立法影響力外，也有學者將置於行政權核心的總統此一角色帶入討論。李鳳玉與黃建實（2015）研究 2000 年至 2008 年陳水扁總統有無兼任黨主席對於行政院提案通過與否的影響，統計顯示，總統在未兼黨主席時已有 37.3% 的提案通過率，而在兼任黨主席後，確實能夠再提升政府法案的通過機率，從勝算值（odds ratio）觀之，有近 4.8 倍的差異，顯示總統對於立法議程確實有其影響力。陳宏銘（2012）則研究了 2008 年至 2012 年馬英九總統的立法影響力。其中發現，馬總統對於法案的態度對於其通過與否並沒有明顯的促進效果，但在立法審議過程中，對於法案的內容有一定的影響力。對此，邱訪義與李誌偉（2016）研究 2000 年至 2012 年間的總統對於行政部門提案三讀機率的影響程度，並得出了不太相同的結果，他們發現，總統的滿意度、有無公開宣示支持立場及是否兼任黨主席，都會影響及帶動行政院提案的通過機率。順帶一提，該文也指出，失業率的攀高和行政院跨部會的提案，都會顯著地降低通過提案機率。此三篇文獻二種結論的不一致，可能與研究的時空範圍長短有關，不同的總統可能有不同的領導風格與政策影響力，因為民主化時序尚短的關係，台灣歷經的總統和樣本並不多，也許很難做出較具通則性的研究，但可以確知的是，現有研究並不否認，總統此一行政權核心角色有能力影響政策產出，或說其具備一定的立法影響力。

## 第五節 小結

綜合上述，關於立法影響力這一議題上，其實並無一定的研究方法和討論方式。有些文獻將總統、行政部門及多數黨視為一體來談；有些則有納入行政部門的角色，並將其與國會執政黨做區隔，但重點依然以政黨為主；有些則直接論證行政權中總統的立法影響力，不過，唯獨聚焦在行政部門，並深入探究其立法影響力的文獻並不多見。

換言之，學者對於行政權的界定並無一定的共識，若將多數黨併入測量，儘管該因素確實會有利於行政部門推動立法，但筆者認為這樣便失去了行政權原有的意涵。

另外，如果說粗略地將行政部門表達政策立場的場域區分成與立法委員的非正式互動、法律提案的提出、委員會審議階段與黨團協商階段等四種場域，筆者發現，過去的文獻多只有觀察到法律提案的部分，也就是以探討提案的特徵與主提案人的背景對於三讀通過與否的影響為主，對於法案進入立法議程之後的討論卻相當有限，但是委員會審議與黨團協商卻是立法議程與決定最後通過與否的重要場域（吳東欽 2008；邱訪義、鄭元毓 2014；李誌偉 2009；盛杏媛、黃士豪 2016；黃秀端、何嵩婷 2007；葉怡君 2009；鄭元毓 2013），非常值得研究者一探究竟。

而根據上述文獻，我們可以得到以下幾點發現。第一，行政權介入立法權的能力原則上來自制度和資源與資訊的不對等，而在台灣，二者皆有一定的作用，但資源與資訊不對等的影響可能更大。第二，行政權是否主導立法這一問題必須視研究者如何理解而定，若將立法部門有無保有否決權作為指標，我們便很難解釋美國總統與拉丁美洲國家總統之間在立法能力上的差別。簡言之，應該還有更細膩的判準值得研究者去著墨。第三，行政權的立法影響力與各國的憲政體制不一定有關聯。我們可以看到許多總統制國家的立法部門效能不

彰，而議會內閣制國家的行政提案雖然容易通過，議會依然保有修改及否決的權限。換句話說，行政權優勢的現象似乎成為各國的常態，只是影響程度的不同而已。

最後，類似本文研究主題的國內研究其實並不充沛，這些為數不多的文獻皆指出我國國會較偏向行政部門與立法部門共同立法的狀態，但也有許多證據顯示，行政部門的確獲得了超然的立法影響力。然而，筆者之前也不斷提及，我們依然有必要更為細膩地探討行政部門在立法上的影響力，而確實掌握行政立法的互動，嚴謹的觀察與得宜的測量二者的交互作用，並適當的解釋此一互動的影響因素，是本研究最可能提供學界的貢獻所在。



## 第三章 研究設計

本章首先闡明本研究的理論架構，並由此推演出二項研究假設。再來說明本研究所使用的研究方法，研究方法有二，一為內容分析法，二為深入訪談法。筆者期待以質量並重的方式，完整回應本文欲回答的研究問題。

### 第一節 理論架構與研究假設

有關於立法影響力這個議題，我們可以從上述文獻檢閱中發現有幾個影響權力消長甚巨的關鍵字，像是行政部門與立法部門之間的資訊與資源不對等、憲政體制與國會內的制度設計、及政黨（或說多數黨）在國會的角色是否有益於或不利於政府推動立法。詳查我國憲政體制，除了行政權擁有不常行使的否決權與行政權普遍具備的預算制定權之外，較少發現其它另外可以干涉國會議程的制度手段。本文認為，若行政權確實在政治實務運作上可以影響最終的政策結果，相當關鍵的一項因素便是行政官員與立法委員在專業知識和實務經驗上的差距，這種不對等導致行政部門有能力主導及片面決定政策走向和修法結果。

誠如 Fenno (1973, 1) 所言，連任不是國會議員的唯一考量，制定良好的公共政策，或是爭取國會的影響力，都可能是國會議員的目標。不過，優質的政策並不會憑空出現，在國會議員行政資源與專業知識不如行政部門的情況，若想成就一個好的法案，與行政官員合作立法，甚至是與其妥協，都是可以預期的。

那麼，誰是行政官員呢？我國《公務員服務法》第 24 條明定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」該條文較為寬廣的定義指出，行政官員的範疇同時涵蓋了「文職及武職」、「事務官與政務官」以及公營事業機關之服務人員。因此，根據上述定義以及我國《憲

法》之框架，本文所指稱之行政官員應不僅只納入行政院之公務員，也應該涵蓋司法院、考試院、監察院及立法院之所有公務員才是。不過，本文在分析時所使用之樣本和對象確實以行政院提案為大宗。在第八屆立法院總計 5515 條法律提案中，司法院、考試院及監察院之個別提案加總不過 40 條提案，所占比重不足百分之一。為使本文之研究推論明確，筆者決定在分析行政官員的立法影響力上，在政府提案的部分，只針對行政院的提案，而將考試院與監察院的提案排除。因此，在本文中，上至總統、行政院院長及各政務首長，下至部會基層事務官，筆者以「行政部門」一詞來概括稱呼。

由此定義出發，若要說行政部門與立法部門之間最直觀的差異，莫過於預算的多寡與人力資源的配置。翻開立法院 106 年度的預算書，其整年的歲出為 34.9 億元，而該年中央政府的總歲出預算相近兩兆。另外，中央政府機關之政務及文職人員員額約為 8 萬 2 千多人，至於在國會的部分，《立法院組織法》第 32 條則規定，「立法委員每人得置公費助理八人至十四人」，以最高之十四人來計算，國會助理總人數不過 1 千 5 百餘人。換言之，尚且不論立法能力上的差距，在監督強度上，每名國會助理必須監督 50 名以上的行政官員。這還沒有考量到部分人力需配置在行政助理和選區服務助理上的現實。

就算立法委員有心在立法問政上多著墨，現實的政治環境也未必允許。不論是在舊選制或是新選制之下，立法委員的選區負擔都十分沉重（盛杏媛 2014c, 85-90；黃秀端 1994, 83-127）。以較新的統計數據來說，立委本人有 63.3% 的時間是花在選區服務上面，而立委的國會辦公室也有 65.4% 的時間花在處理選區的事務上（盛杏媛 2014b, 86-88）。這代表就算是十分認真的立法委員，在立法問政上恐怕也只能心有餘而力不足。

因為上述兩院之間結構上的不同，行政部門注定站在了比較專業且優勢的一方，但這也並不代表，立法委員對於行政官員資訊優勢的情況毫無辦法。黃士豪（2007, 118-130）經過深入訪談立法委員後指出，雖然資訊不對稱的情況



明顯存在，但只要立法委員與其國會助理肯多花心思，在面對行政官員時依然有突圍的機會。

簡要來說，行政官員與立法委員究竟是為何及如何互動的？我們可以從過去的研究略知一二。黃士豪（2007）曾以深入訪談與調查研究十分細緻地探討兩造的互動關係，該研究顯示，立法委員與其辦公室主動接觸行政機關的目的多是為了選民的個案服務及爭取活動或建設的經費。並且，他們接觸較頻繁的行政機關多是其所屬委員會的官員。另一方面，行政部門主動與立法委員接觸的目的則多是為了爭取對預算的支持及提供問政資訊。不難看出，二者對於彼此各有所需，雙方也都有與對方建立夥伴關係的需要，這與過去的文獻也相呼應（Arnold 1979；Fiorina 1989；Stein and Bickers 1995）。

不過，儘管官員有與立法委員互相合作的必要，行政部門對於立委的要求也不可能照單全收。調查指出，雖然行政官員會盡力避免立法委員成為法案或預算的否決者，但合法性依舊是他們最大的考量，不合乎法令規範的要求行政官員絕對不會接受，但在行政裁量權之內的案件則會盡量通融。只是，對於立法委員的介入，行政機關尚有資訊優勢的空間可以運用，例如有意無意地提供立委錯誤訊息，使其無法順利得到想要的資源（黃士豪 2007, 118-130）。

而作為兩院最為頻繁密切的通通橋梁——國會聯絡人，自然也受到研究者們的關注。國會聯絡人的工作其實十分繁雜，與國會建立人際關係、把關預算、法案的催生、國會資訊蒐集等等皆是他們日常的任務（何鴻榮 2001, 267-269）。在本文關注的法案審議階段，何鴻榮（2001）也提到，國會聯絡人的工作就是充當議事操作員，一邊積極地配合優先法案的推動，一邊消極地把關，打消立委的提案念頭。而「立法委員原則上都會配合行政部門的立法計畫，特別是行政機關提供部分恩惠或憐憫時，情形更是如此」（何鴻榮 272-273）。

另外，值得一提的是，國會聯絡人對於立法委員也並非都一視同仁。除了對於業務相關的委員會成員會格外重視外，他們對於委員會的召集委員及黨團

幹部也敬愛有加。原因不外乎是召委與黨鞭對於法案或預算的審議進度握有極大的影響力，因此自然便成為了國會聯絡人重點加強的工作對象（何鴻榮 241-243；黃士豪 2007, 130-147）。

以上論述大多談的是立法委員面對行政部門的差異、要求及自處與國會聯絡人的功能，下面我們則細膩地來探究行政部門接觸立法委員時的動機、行為能力與限制。整體來說，本文的理論可分為二個面向。其一是行政部門的立法影響力。由於官員的專業程度與資訊能力普遍高於立法委員，立法委員為了成就一部可行的法律，就必須尊重部會的修法意見，賦予其高度的立法影響力。其二，儘管行政部門的影響力很大，但立法委員出於理念或選民需求，也有必須要追求的立法與政策目標。若行政官員面對的是同樣專業的立法委員，不論是行政官員單方面的通融，或是與立法委員合作立法，此時行政部門的立法影響力會相對上不那麼強勢。而要完整瞭解行政部門的立法影響力與影響的因素，就得從官員的思維和角度切入。

在動機方面，官員主動接觸立委的主要原因有二，一是捍衛預算不被刪減；二是進行推動政策的溝通工作。Niskanen（1971）提出的官僚預算極大化理論認為，每一個行政機關都會極力去擴張和拓展該部門的資源、人力與業務範圍。而這一切的基礎便是行政部門的預算規模。因此，預算的維持以及刪減幅度對於行政部門來說至關重要。而業務範圍的擴張除了需要預算的支持，法規的修改也非常重要，例如當衛生福利部欲完善老年人之長期照護服務，其就必須提案至立法院審議，並尋求多數立委同意，等待三讀通過的機會。

上述二種使命與動機顯示了行政部門有十足的理由去跟立法委員打好關係，不過，雖然第七屆立法院開始席次已減半，仍有 113 席立法委員被《憲法》授予立法與監督之權。因此，對於行政部門來說，如何有效率地針對特別能提供支援的立委與職位進行遊說溝通，無疑是相當重要的考量。

從過往的文獻可以得知，議程設定權對於立法成功與否的影響扮演一定的角色（Cox and McCubbins 1993；2005；Pereira 與 Mueller 2004；邱訪義、李誌偉 2012；吳東欽 2008；葉怡君 2009）。誠如 Cox 與 McCubbins（2005, 9）所言，議程設定權掌握在委員會主席、議長及程序委員會手上。套用至台灣的國會，除了立法院長、委員會召集委員以外，法案所屬的委員會成員及黨團幹部也扮演一定的角色（何鴻榮 241-243；黃士豪 2007, 130-147）。

根據《立法院職權行使法》第 69 條規定：「黨團協商會議，由院長、副院長及各黨團負責人或黨鞭出席參加；並由院長主持，院長因故不能主持時，由副院長主持。」盛杏媛與黃士豪（2016, 22-26）研究發現，由立法院長主持之黨團協商，其討論提案的三讀通過率明顯提升。立法院長對於立法結果的影響顯然是舉足輕重的。

其次，委員會召集委員也對於議程設定有很大的影響力。《立法院各委員會組織法》第 4-1 條明定：「各委員會之議程，應由輪值召集委員決定之。」簡言之，召委決定了哪些法案比較重要，哪些法案可以先進行審議。除了召委，委員會成員對於所屬委員會管轄的法案也有不小的影響力，最明顯的差別便是只有委員會成員可以針對該委員會的提案進行委員會內的表決，換句話說，在委員會專業分工的規定與情況下，其他委員會立委儘管非常關心該委員會的法案，也只能發表意見，無實質的表決權。

此外，因為我國特有的黨團協商制度，使得黨團幹部具有不可忽視的立法影響力。《立法院職權行使法》第 71 條規定，各黨團代表必須皆全部同意協商內容，協商結論才具效力。換言之，黨團幹部對於進入黨團協商的法案握有否決權，是所有法案的利害相關人都必須重視的角色。

最後，除了院長、召委、委員會成員及黨團幹部對於立法程序可能有重大影響之外，尚有一些立委的背景特徵也值得本文在此討論，其一是執政黨立委，其二是資深立委。前者指的是整體來說執政黨立委會對於執政黨官員表現

的較為友善，對於官員的需求給予協助或愛護的意願也可能較高，反之，若有需要，官員給予執政黨立委照顧或通融的機會也會比它黨立委高；後者則是指立法委員的資深程度應會和其專業程度成正比，可能有較大的立法影響力。然而，也有研究指出，雖然感覺上較資深的立法委員因為對於議事規則和技巧相對嫻熟許多，行政部門可能會給予較多的通融，但是各個立法委員被國會賦予的權力都是相等的，或是因為較為資深、瞭解行政機關的立場，對於行政部門而言反而比較好說話，因此行政部門也可能不需要就立委的資深程度做特別的考量（黃士豪 2007, 138-139）。本文對此問題也抱持相同的看法，甚至認為，一般立法委員與行政官員之間的資訊量差距過大，立法委員很難因為單純的資深程度，而無制度設計上給予的特權，就足以彌補兩造之間的資訊不對稱與影響力的差距。不過，和資深立委不同，若某立法委員長期待在同一個委員會，則其不但長期被賦予該委員會管轄的法案決定權，立委本身也會因為長時間涉略相關的議題，在專業知識方面獲得累積和提升。換言之，一個立法委員在委員會的資深程度可能比起一般的資深立委在立法過程中更有影響力，行政部門也越有動機尊重資深的委員會立委。相關研究也發現，立委的委員會資深度越高，便越有助於其立法成功表現（盛杏媛 未定, 12-23）。

上述情況說明了行政部門可能需要加以尊重或是討好的立法委員背景特徵。換言之，本文認為，在立法權與行政權法定資源和專業知識不對等的情況下，這些立委尚有權力與籌碼去與官員進行法案審議的討價還價，而對於一般立法委員來說，儘管也擁有一部分的立法權，卻很難和龐大的官僚體系抗衡。以下筆者將開始詳細闡述官員的立法優勢與影響力。

首先，綜觀我國《憲法》及立法院相關法律，行政部門在制度上具有兩項優勢。第一個為「提案權」，行政院在提案的權力上，同立法院黨團的地位，其提案不須經由立法委員的連署即可提出，這代表行政院可以在提案上毫無保

留，不必受到立法委員的聯合抵制，而個別立委則可能因為不受其他同僚的喜歡，而面臨無法以個人名義提出法律修正案的窘境（黃信維 2016）。

第二個「預算制定權」則更為重要。《憲法》明定行政院有提出預算案之責，並且「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」政治講求資源的分配，而一國的國家預算之編列和配置無疑牽動著社會和經濟的走向與發展。前面曾提及，行政部門有其捍衛預算的動機和目標，對於立法委員有打好關係的必要。而另一方面，立法委員基於政策理念的實現或是地方選區的壓力，對於資源的爭取自然也十分熱衷，這使得雙方可能擁有互利的空間。不過，卻也不意味著行政權和立法權會呈現對等的互動關係，因為法律並未授權立法委員掌握追加預算的權力，因此資源的施與給，主動權還是在行政部門手中。羅清俊與詹富堯（2012, 17-23）在研究民國 94 年至 98 年的中央補助款分配情況後發現，立法委員所施加的壓力確實會對於補助預算的分配造成影響，但是行政部門以地方實際需求所做成的資源分配準據，依然可以堅守住。

再來，除了制度設計使行政權擁有一定的立法影響力以外，很難量化的行政部門之立法專業度也帶給其極大的立法影響力。立法權雖然擁有議案的否決權，但行政部門基於部會長期的專業立場，應會致力於規劃及制定出可長可久的法律，不會任由立法委員，甚至是政務官的指示搖擺行事。筆者在第一章〈緒論〉所提及的第八屆《勞工保險條例》與第九屆《礦業法》之審議過程，應可以部分反映出行政部門對於政策的堅持和相似的心態。

而關於行政部門立法專業度超過立法委員的原因，很大的因素便是行政權的資源較為龐大與其永業文官的性質。在資源方面，前面已經論述不少，簡言之，行政權與立法權在預算配置上有著難以忽視的差距，另外在人力資源的層面上，則至少相差了 50 倍。此外，文官的永業化，也使得行政官員在其專業領域上得以專精，立法委員則可能因為任期限制與經常更換委員會的緣故，難以形成足以抗衡官員的專業知識。盛杏媛（2014a, 43-54）指出，第六屆立法院的

行政院提案規模較立法院大得多，而其中個別委員的提案規模最小，黨團提案則稍大，但都與行政院提案規模相距甚遠。以比例觀之，有近三成的新制定法案、四成以上的大幅修正法律案是由行政院提出的，最後，修改 10 條以上條文數的提案，五成以上是行政院的版本（盛杏媛 2014a, 43-54）。這些數字清楚地透露出，行政部門的立法專業度是普遍超過立法委員與立法院黨團的，而其立法專業度則可能連帶地影響了行政部門的立法影響力。

除了前述所提及的《勞工保險條例》和《礦業法》外，「同性婚姻法制化」此一議題也可以間接看出行政部門的影響力。據新聞記載，儘管立法委員擁有提案權，民進黨籍立委尤美女依舊不斷要求法務部必須提出行政院的版本，但因為行政部門持續擱置，法案只能延宕，毫無進展（張童恩 2016）。事實上，若立委需要任何有關「同性婚姻法制化」的提案，自行提出審議即可，而他們必須等到行政機關提案才能審議相關法案的理由，筆者認為很大一部分的原因在於，由於同性婚姻法制化牽涉到社會的方方面面，必須由高度專業的官僚體系評估與背書，甚至提出對案，立法委員才能肯確法案具有可行性。因此，就算到了民進黨執政時期，也不會因為大法官釋憲結果與政府態度的翻轉，就可以直接讓沒有對案的重大法案審查通過。民進黨總召柯建銘直言：「這是重大法案，不可能沒有行政院版（黃信維 2017）。」行政部門的立法影響力不言而喻。

綜觀以上，筆者論述了四項行政部門可能的具體優勢，分別為預算與資源差距、資訊不對等、預算制定權及立法委員難以全然將時間分配於立法問政上。儘管造就行政部門擁有龐大影響力的因素有諸多可能，筆者無法一一羅列於理論之中，但本文認為，預算、資源及資訊的不對等應是行政部門在立法上較具優勢的最主要原因。據此，筆者以「資訊優勢」一詞來貫穿本研究核心宗旨，試圖以此概念論證行政部門的立法影響力。

誠如上述所言，立法權與行政權兩造間的資訊不對等是無可爭辯的事實。當他們在質詢行政部門與徵詢修法意見時，仍有很大的機會，因為專業度與資訊上的不足，加上為了成就一部更好的法律案，或是深怕打造出一部既不實際也不可行的法律，立法委員將不可避免地對行政官員的專業意見說服、讓步或屈服。簡言之，本文認為，立法委員會偏向尊重行政部門的見解，並聽從於他們的建議，讓渡甚至棄守自身的立法權。根據上述的理論，本文做出第一項假設：

**假設一：若行政部門對提案表示贊成，提案越容易通過；反之，若行政部門表示反對或認為窒礙難行，則提案越不容易通過。**

另外，立法委員的背景也會相當程度地影響行政部門的立法影響力。本文認為，行政部門的立法影響力主要來自於其和立法委員資訊及專業知識的不對等。但面對一些較為專業的立法委員，行政官員就較難成功遊說與影響。在委員會中心主義逐步落實之下，大部分的法案都必須付委審查。換言之，常設委員會可說是立法委員快速學習與累積專業知識的場域，越資深的委員會成員，將越有能力判斷行政官員所提供的片面見解，也更有可能辨識官員「故意不從」的心態。因此，官員將會給予其較為真實的意見和修法建議，而非甘冒誤導立法委員的風險。

因此，根據上述理由推論，行政官員在面對資深委員會成員時，態度和立場可能會有所不同，不論是因為資深委員會成員提案的品質可能較一般立法委員優質，所以行政部門本就容易傾向贊同；或是因為資深委員會成員較受到立委同僚與官員的尊重，使行政部門更加重視與認真看待，這些可能的原因均會間接影響到這些特定立法委員提案的成功機率，也連帶減弱了行政部門的立法影響力。由此，本文做出第二項假設：

假設二：提案立法委員在委員會越資深，行政部門的立法影響力越小；反之，提案立法委員在委員會越資淺，行政部門的立法影響力越大。

以上是本研究的理論和二項假設。從上述假設可以看出，本文認為行政部門在立法過程中占有一席之地，並且是未受過去研究者關注的關鍵。另外，若其立法影響力是源自於資訊與專業度的話，在面對較專業的資深委員會成員時，行政部門的影響力應會相對較弱才是。為了驗證上述諸多假設，下一節筆者將介紹本文的研究方法與如何去測量相關的變數。

## 第二節 研究方法與變數建構

本研究將分別以量化模型與質性資料來驗證本文假設，量化模型以內容分析法分析；質性資料則以深入訪談法處理，分別詳述如下。

### 一、內容分析法

眾所周知，若立法委員想要一法律案通過，此提案必須至少經過一讀、二讀及三讀程序完成才算是正式通過。而根據該提案的輕重緩急與爭議性有所不同，大部分的提案可能在一讀後送入常設委員會磋商討論；小部分的提案在一讀後直接逕付二讀，進入黨團協商或直接三讀；部分提案既有通過委員會的審查，也得交付黨團協商，以獲得各黨團的共識。

一個提案的三讀通過，可能代表了眾多層面與人士的努力，例如立法委員在審查時的不遺餘力、立法委員私下與其他委員的協商及互動、行政機關的大力支持或拜會溝通、利益團體的遊說、選民對民意代表的施壓等等。這些可能原因的多樣性，也顯示出學術研究者在研究上的困難，上述許多行為，是研究



者難以捕捉與觀察的，像是過往立委們的私下聚會，研究者就無緣跟進（聯合新聞網 2016）。

兩院的互動關係，不外乎就是在體現總質詢、法案審議、預算審議及其它非正式互動等過程（何鴻榮 2001, 104-131）。法案審議的過程又大可分為委員會階段與黨團協商二個主要階段。這些場合在過去一直是外人難以碰觸和瞭解的。不過，多虧國會議事的透明化，讓我們至少在國會的立法程序上，能有一探究竟的機會。2016年2月，也就是第九屆立法院開始，所有民眾已經能在網路上看到黨團協商的畫面及完整的逐字稿（林河名 2016）。而常設委員會的會議記錄在立法院成立初期便記錄於《立法院公報》紙本之中，另外對於想要迅速瞭解國會議事資訊的一般民眾，也可以在立法院《國會圖書館》網站上直接找到第五屆立法院之後的院會及委員會會議記錄，算是相當簡單便民。

從筆者的研究意旨出發，本文之研究方法必須滿足與配合筆者欲觀察的行政部門立場的考量，在此前提下，行政官員與立法委員的非正式互動在網路的公開資訊中是無法觀察到的，因為這些私下的互動完全沒有相關完整且可信的資料可供研究者運用，需要使用內容分析法以外的研究方法補充。而在第八屆立法院，研究黨團協商階段也會出現一些不小的困難，理由將在後面詳述。

由此，筆者決定以最新結束的第八屆立法院為研究對象，並決定以「委員會審查階段」作為重點進行內容分析，觀察行政部門所提交給立委的「部會意見報告」、「備質詢的表現」及「逐條討論」等階段中所顯現的修法應對態度。一般來說，行政部門在委員會一開始開會時，便會進行部會意見報告，針對行政院及立法委員的修正草案進行說明與意見的表達，其中針對立委回應的部分，時常是以委員版本為單位逐一回應，或是以個別條文為單位逐一答覆。因此，筆者得以較瞭解行政部門對於所有版本的修法態度，若部會意見報告沒有清楚表達，在備質詢及逐條討論時之部會發言也可補足之。

而挑選委員會階段觀察的理由有以下數點。第一，委員會審查在我國立法

程序中是極為重要的階段，絕大部分的提案都會經過委員會階段的審議過程，若從此一分析層面切入，即能掌握相當大程度的立法面貌；第二，委員會是一讀之後第一個進行法案審查的階段，該過程對於所有付委的提案會有一個較為仔細確實的審查程序，因此本文較能從中取得行政官員對於每一筆提案的意見與看法；最後，委員會階段的會議紀錄比起其它立法階段的紀載較為完整且詳實，可以有效降低資料缺漏的情況發生。簡言之，委員會審查階段是唯一可以完整而有效觀察行政部門立場的立法程序。

第八屆立法院有以下的特徵：執政的中國國民黨獲得 64 席（56.6%），為一致政府。在野的民主進步黨有 40 席（35.4%）、親民黨 3 席、台灣團結聯盟 3 席、無黨團結聯盟 2 席及無黨籍 1 席。

若要深入說明本研究為何要選擇委員會審查階段作為研究對象，不如反向解釋不分析「黨團協商階段」的原因。筆者承認，單純從立法程序來說，分析黨團協商是有好處的。筆者認為，在第八屆立法院時，比起依規定必須錄影、錄影，且有記者媒體在場的委員會，不論是立法委員和行政官員，他們在黨團協商階段比較可能吐露出真實的態度，一方面立委不需要在鎂光燈下力求表現，另一方面，行政官員在備質詢時與委員的權力關係也不若在黨團協商時平等。

不過，其也有令人難以忽視的缺點，迫使筆者必須打消研究黨團協商階段的念頭。第一，完整的黨團協商逐字稿是從第九屆立法院才開始公布的，在本研究欲分析的第八屆立法院，黨團協商紀錄多是不完整的，而這裡的「完整」有二層意涵。一個是部分的協商紀錄並未完全公開，說是只有一小部分公開也不為過，甚至其中可能只交代了協商的結論，對於協商過程與委員和官員的一言一行毫無揭露。第八屆立法院總共提出了 5515 條法律提案，其中有 1429 條（25.9%）曾交付協商（不一定完成三讀）。而完成三讀且有呈現協商過程紀錄的僅有 401 條提案。甚至，也不是所有的協商會議都會記錄，立法院往往只公

布得到協商結論那一天的會議紀錄，不一定是幾場協商就公開幾份紀錄。另外，並非所有逐字稿中的內容都十分完整，部分協商對話會以刪節號的紀錄方式省略帶過，筆者不願揣測那些文字被略過的原因為何，但它不可避免地將造成本文研究上無法估量的偏誤。反之，委員會階段的公報內容則紀錄完整而確實，無任何缺漏的情況。

第二，本研究的分析單位為提案。在黨團協商階段，立法委員與行政官員的討論多以委員會送出的審查會版本為基礎，換句話說，行政官員的發言與建議針對的便是已經統整過的審查會版本，而非原本立法委員的提案。這現象會使得筆者在分析上造成不小的困難，即難以判斷究竟官員有無反對委員初始的提案內容。

綜合上述所述，本研究決定以委員會階段的會議紀錄作為分析的對象。如前所說，這時該如何選擇分析的樣本就非常重要。首先，本研究的母體為第八屆立法院所有「經委員會審查過」（包含尚未審查完竣）的法律提案，其中包含所有行政院、各黨團及各立法委員與法律廢止案的提案。如此設定母體的原因在於，本文所欲觀察的內容為委員會中官員與立委的互動情況，因此只要一提案曾經過委員會審查，就應被本研究納入。相反地，若一提案的進度僅進入一讀，或是被退回程序委員會，尚未一讀及付委，本研究便將其排除於母體之外。根據上述定義，本文母體共 3254 筆提案，占第八屆立法院總提案數的 59.0%。

再來是抽樣的部分，因為母體樣本數眾多，本研究必須有所取捨。筆者曾經謹慎思索過在提案上，何種選樣的方式會比較好。可能有以下幾種方式。第一種，直接從母體中抽取部分提案作分析。不過，雖然本研究的分析單位為提案，但在立法院的審議程序上，都是將相同或相關的條文併案審查，因此這種抽樣方式並不符合本研究的需求。第二種，隨機抽樣或立意抽樣二個常設委員會進行普查。這方法較為可行，但問題在於各個委員會的審議情況差異不小，

筆者也很難抉擇分析哪一個委員會較為合宜。事實上，不論選擇哪兩個委員會，都會產生無法觀察其它委員會審議樣態的偏差。第三種，挑選「重大法案」作為分析的普查對象。此舉參考盛杏媛（2003）在比較立法機關與行政機關的立法影響力時所採用的方式，當中提出了三項選樣原則，分別為新聞筆數超過 100、行政院與立法院皆有提案及法案完成三讀程序。

當然，新聞筆數超過多少才能稱為重大法案尚無一定的理論基礎。為了方便及客觀起見，本研究在選樣方式上採納了上述研究重大法案的概念，並以立法院新聞知識管理系統當中的「法案追蹤」作為重大法案的依據，普查第八屆立法院（2012 年至 2015 年）四年當中每一個年度的「前 50 大」法案的提案條文。

據筆者寫信詢問立法院《國會圖書館》，該法案追蹤功能之排行統計係依該年度法律相關新聞加總計算所得數據排序。其設有相關條件及同義詞分析功能，新聞依設定條件分析後歸入相關法案，例如一例一休新聞會歸入勞動基準法，挺同性婚姻與反同性婚姻的新聞則歸入同性婚姻法及民法。換句話說，此系統之法案搜尋範圍不只包含立法院內的議案討論，有些在社會上討論熱烈，但卻未被立委提出的法案也可能反映在該系統之中，例如《中華民國領海及鄰接區法》及《飲用水管理條例》雖然被列入前 50 大法案，但在第八屆立法院未有任何提案。簡言之，該系統之功能較可以測量到社會的脈動，而不單純只是呈現立法院內的熱門法案，這正與本研究的需求不謀而合。

而這些新聞報導最多、具有相當的爭議性，且使行政部門與立法委員不得不關注的法案，在橫跨第八屆立法院四個年度，扣除重疊的法律案後，共得 92 部法律案，針對其提案的有 1311 筆提案（法案清單詳見附錄一）。

上述挑選重大法案作為分析對象的好處在於，我們既可以由社會面的需求為指標抽取出較為重要的法案，並從中分析所有重要及不太重要的提案（不是每個法律案中的提案都是重要的），也可以橫跨不同委員會進行觀察，避免某一

個委員會列席官員之立法影響力過度代表的偏誤。這對於本研究欲探討行政部門對議案的態度來說，無疑是比較全面且衡平的作法。

## 二、深入訪談法

立法委員與行政官員的互動情形，除了在委員會審查階段及黨團協商階段外，另有私底下非正式、外界難以觀察的互動。因此，為了捕捉在立法過程當中的非正式互動及沒有記錄在立法院公報上的立法過程，本文另外採取深入訪談法，補充行政部門立法影響力的權力受眾——立法委員與其國會助理的訪談資料。

本深入訪談的資料來源有二，其一是筆者獨自進行執行的訪談。筆者以滾雪球抽樣的方式約訪第八屆立法院立法委員的助理。不過，在筆者撰寫此篇論文時，立法院已為第九屆第四會期，部分潛在受訪者已經離開國會，尤其是小黨的助理，本研究難以觸及。因此，筆者決定納入第九屆立法院的訪談資料（1名），以補充有關小黨方面質性資料的不足。據此，筆者在本研究中共計採用8位國會助理的訪談資料，包含3名國民黨立委助理、3名民進黨立委助理及2名小黨立委助理。訪問訪談大綱詳見附錄二，訪談樣本資訊詳見附錄三。

另外，除了本研究自行執行的訪談外，本文也採用盛杏澗教授主持之「國會政黨的制度化」(MOST104-2410-H-004-088-MY2)的計畫資料。該計畫在2016年3月底至2016年11月底間，總計訪談7位立法委員，包含3名國民黨籍立委、2名民進黨籍立委及2名小黨立委，以及數名國會助理。該計畫之立委訪談大綱詳見附錄四，訪談樣本資訊詳見附錄五。

本研究將綜合整理這些深入訪談資料，作為內容分析法下模型分析結果的佐證與補充，更希望能在其中探詢出經驗研究無法觸及與測量的想法和變數，並建構與論證行政部門在立法過程中之影響程度。由此，先前曾提及，如果說將行政部門表達政策立場的場域區分成與立法委員的非正式互動、法律提案的

提出、委員會審議階段與黨團協商階段等四種場域，那麼本研究所採取的內容分析法及深入訪談法，將可以觀察到黨團協商階段以外的其它三種場域，而不單單只是過去大部分研究者較為注意的法律提案，即可以補充過去文獻尚未探討過的主題和領域。

以下開始說明本研究使用之變數(編碼表請見附錄六)：

## (一)依變數

1. **提案之立法結果：**此變數依照該提案之條文數區分。若僅提出欲修正一條之提案，該立法結果分為幾乎一致、方向一致及立法失敗三類；若提出欲修正二條以上之提案，該立法結果則分為幾乎一致、部分一致及立法失敗三類。

「幾乎一致」代表該提案之三讀結果幾乎完全反映了政治行動者提案的修正條文，除了法律用語稍有調整外，其餘皆按提案內容通過。

「方向一致」則代表修法結果雖然無按照提案內容通過，但在修法精神及方向上與三讀結果一致。試舉一例，楊麗環提案之《水污染防治法第四十條條文修正草案》擬將偷排廢水的罰鍰提高至最高三千萬元，而最終立法結果僅提高至二千萬元。因該提案達到部分目的，本文將其歸類為方向一致。

而「部分一致」代表該提案有一部分條文修正成功，也有一部分則修法失敗，本文將這種立法結果歸類為部分一致，雖然在分類的標準上可能過於寬廣，但為求分類標準一致，只要其中有一條修法失敗（即法條完全無更動），筆者即認定在此類別，例如江惠貞提案之《身心障礙者權益保障法第六十條及第一百條條文修正草案》在第六十條的修法上未能成功，但在第一百條的修法上順利通過，本文將其歸類為部分一致。

最後，「立法失敗」代表沒有任何一條條文（修正組織及施行日期除外）獲得實質修正，也就是法條毫無更動之意，例如劉建國提案之《社會救助法部分條文修正草案》欲修改4條條文，其中有3條都未修正成功，唯獨第三條修正主管機關名稱通過，本研究依舊視為立法失敗。另外，在第八屆立法院結束後，若一提案尚未完成立法程序，例如尚在委員會審議中、黨團協商或是二讀階段，則本研究一律視為立法失敗。

## (二)自變數

1. **行政部門對提案的態度：**分為贊成、部分贊成部分反對及反對三類。因為此一變數之認定需要研究者針對行政官員的整體談話與立委的互動氣氛進行分析，較難以抽取特定的詞語進行。無可諱言，研究者在編碼上可能淪為主觀判斷。

有鑒於此，筆者整理出原則上的分類標準以供參考。在官員答詢時回應「敬表同意」或「沒意見」予以放行，或是建議內容如何修改較佳（針對法律用字及標點符號的提醒則不涵蓋在內），則歸類為「贊成」一類；「部分贊成部分反對」則是指，若官員同意部分文字、但不同意部分文字，或官員本身意見分歧，則歸為此類；若官員答詢時建議「不予修正」、「不予增訂」及有堅定反抗修法之感，或是表示不太同意，但認為一定要修改的話，建議如何修改較妥適（不同於提案的修改方式），則屬「反對」一類。

2. **第一主提案人的委員會資深程度與行政部門對提案態度的交互作用項：**用以驗證行政部門的立法影響力是否受到立委委員會資深程度的影響。

## (三)控制變數

1. **行政院有無提案：**此變數是指行政部門有無提案，以表示行政院的官方立場。

2. **第一主提案人之黨籍**：在此變數中，本研究將立委提案與黨團提案合併，再將此變數分為四類，分別是國民黨（執政黨）、民進黨、小黨與及其它及行政院。
3. **第一主提案人的委員會資深程度**：第一主提案人的委員會資深程度此變數參考盛杏媛（未定, 13-14）對於立委的委員會資深度的測量標準後，筆者再逕行分類。此變數以會期數為依據。若為新任立委，則以立委在同一屆參與同一個委員會最多會期者為計數標準；若為連任立委，則以立委在同一個委員會中參與六次以上者（第七屆前則為五次以上）為計數標準，累計其資深程度。若低於標準，表示立委在該屆遊走於不同的委員會之間，則不累計其資深程度；若立委有一屆期未達到資深標準或成為其它委員會的成員，則重新起算其委員會資深程度；若立委任期不連續（指中間落選），則前面累計的資深程度不予累計。

計算完資深程度後，筆者以其程度分成三類：資淺立委、資深立委及非立委提案（行政院提案與黨團提案）。委員會資淺立委代表該委員在第八屆立法院時，對於提案之承審委員會的資深程度小於等於8個會期；委員會資深立委則代表，其對於提案之承審委員會的資深程度大於8個會期<sup>3</sup>；其它則為非立法委員之提案（大多數為行政院提案）。

4. **第一主提案人是否為承審委員會的成員**：委員會成員是相關部會官員極力遊說和交流的對象，行政官員對其會較為尊敬和重視。在立法院一個屆期當中，會多次更換委員會的成員，本研究以當時提案在委員會第一次召開的時間點作為認定標準。

---

<sup>3</sup> 該標準一方面考量到本研究也將第八屆立法委員的委員會資歷計算在內，部分新任立委最後在第八屆立法院未曾轉換過委員會，即在同一委員會待滿了8個會期，而這些新科立委理應不該被視為資深的委員會成員。另一方面，若標準過於嚴苛，則資深立委的提案數將非常有限，恐難進行更深入的分析。因此，筆者決定以8個會期為界，同一委員會資歷超過8個會期者，本研究便視其為委員會資深立委。



5. **第一主提案人是否為承審委員會的召集委員：**在委員會階段，甚至在大部分的黨團協商，委員會的召集委員有議程設定之權，這代表召集委員擁有更多空間與行政部門交涉，進而達到推動自身提案之目的（邱訪義、鄭元毓 2014）。本研究以當時提案在委員會第一次召開的時間點作為認定標準。
6. **第一主提案人是否為黨團幹部：**不論是執政黨或在野黨的黨團幹部，在立法影響力上都較一般立委高，尤其因我國立法院設有黨團協商制度，行政部門在推動立法時，會理性地將遊說與協調的資源集中在黨團幹部上（邱訪義、李誌偉 2016, 19），這代表黨團幹部可能享有更多與行政部門交換的籌碼。
7. **有無交付協商：**委員會階段是法案形成的主要場域，另外一個也非常重要的程序便是黨團協商。黃秀端、何嵩婷（2007）指出，政府提案、有對案、高度繁忙委員會及高度爭議性的法案容易交付協商處理，換言之，這些法案是否通過的關鍵反而不在委員會，而是各黨在協商階段時是否有所共識，因此確有控制此變數的必要。
8. **承審之常設委員會：**不同法案及議題間有著不盡相同的資訊門檻落差，例如國防與財政等相關議題因為較需要專業考量，立法委員可能較不容易掌握與監督。本研究以承審提案的常設委員會作為議題的分類依據。
9. **會期：**以進入一讀之時間為判準。提案之會期與其審議進度有相當重要的關係。可供立委進行審議的時間越短，代表該提案能順利審議完畢與三讀通過的機率越低。

以上為本研究使用之所有變數。本文部分使用之變數由筆者從立法院國會圖書館網站系統整理過錄取得，其餘變數之資料來源則取自於行政院科技部補助之專題研究計畫——由國立政治大學政治學系盛杏媛教授，於 2015 年 8 月至

2017年7月主持之「國會政黨的制度化」計畫（MOST104-2410-H-004-088-MY2）。詳細情況請參考附錄六。

最後，不可迴避地，本研究模型所使用的部分變數之編碼過錄都涉及到研究者的主觀認定，與本文結論的信度有著直接的關係。據此，筆者也提供評分者間信度（inter-rater reliability）以釋疑。

具體進行方式如下，本研究在共 77 個法案中（扣除沒有任何曾在委員會審議過的法案），隨機抽取 10 個法案<sup>4</sup>交由評分者過錄，樣本數共計 187 筆提案，約占本研究樣本數的 14.3%。另外，本文部分變數源自既有之資料庫，涉及主觀認定之變數僅有三個，分別是「提案之立法結果」、「行政部門對提案的態度」及「行政院有無提案」，並將此三項變數交予評分者進行過錄。計算公式參照王石番（1989, 288-299）的《傳播內容分析法—理論與實證》一書，如下所示：

$$\text{相互同意度} = \frac{2M}{N1 + N2}$$
$$\text{信度} = \frac{n * (\text{平均相互同意度})}{1 + [(n - 1) * \text{平均相互同意度}]}$$

其中，M 為評分者完全相同之數目；N1 為第一位評分者應有的同意數目；N2 為第二位評分者應有的同意數目；n 則為參與評分人員的數目。

在檢視評分者間同意度及信度後，依據上述之計算公式，本研究之相互同意度約為 81.5%，信度則為 89.8%。

<sup>4</sup> 此 10 個法案為《全民健康保險法》、《志願士兵服役條例》、《大學法》、《公平交易法》、《道路交通管理處罰條例》、《非核家園推動法》、《文化資產保存法》、《野生動物保育法》、《保險法》及《地方制度法》。

## 第四章 行政部門的資訊優勢

在本章，筆者將以深入訪談資料來論述及佐證行政部門的資訊優勢確實存在。本研究所稱之資訊優勢一詞，是指因為部分因素造就行政權在資訊上能優越於立法權。在資訊不對等的情况下，二造間的立法影響力便可能出現落差。而上述所說之因素，包括行政部門對於資訊的掌握、擁有豐富的實務經驗、預算及人力資源的充沛、對於政策研究的高度專業化及有能力進行政策可行性評估等面向。

在此定義上，筆者整理訪談資料後，歸納出行政權資訊優越於立法權的三項主要原因，第一是官方資料與數據的獨占，本文稱為「資訊壟斷」；第二是行政部門為法律的執行者，政策之實踐終須仰賴行政部門的配合，行政機關在執行政策時所累積的實務經驗，都會使立法部門必須尊重其意見，本文稱作「行政執行優勢」；第三則是因資源與人力使然，行政部門得以高度的專業化，本文稱為「專業優勢」。另外，除了此三項優勢，筆者統稱為資訊優勢之外，尚有一些在政黨政治之下，有利於行政部門立法優勢的因素，本文稱作「行政與立法同一政黨的優勢」，也將在本章第四節裡一併補充。本文認為，由於這些因素和情勢所致，行政部門得以占據在資訊上的優勢地位，並對於最後立法的方向及成敗產生相當程度的影響。

### 第一節 資訊壟斷

不論是要監督行政權或是進行立法相關的討論，若想要達到目標，對於一題有充分的資訊是其中一個必要的條件。不過，弔詭的是，因為制度設計的關係，資訊的統計、生產、整理及發布，一直都隸屬於行政部門的業務範疇，即行政權擁有資訊的壟斷地位。這使得有著監督行政權使命的立法委員，反而得向行政部門索取資料，才能進行有效地問政和立法。行政部門會不會如期交出

資料，或是說如何給予資料，便成為一個很有趣的問題。

從訪談資料中可以發現，其實國會辦公室向行政部門索取資料的頻率是極為頻繁的，而使用目的則是包羅萬象、五花八門，包含準備委員會質詢、召開記者會與公聽會、瞭解政策方向及預算執行計畫等，皆需要行政部門在資訊上的配合。換句話說，為了貫徹立委職責和促進國會辦公室的有效運作，向行政部門索取資料已經成為國會助理們必要且例行的公事之一。

「頻率非常高，一個禮拜如果五天的話，至少三天都在要資料……會跟行政機關要資料，就表示那個資源在他們手上，所以我們是相對不瞭解的。所以有時候他如果跟你說他這個東西，一定要多久才能統計的出來，你跟他討價還價那個天數，你其實心裡是沒有底的。」(國會助理B，民進黨)

「統計、問政、立法、審查預算或各種議題，向行政機關要資料很正常啦。……行政機關對於某些資料他會很爽快給，但是可能會打到他痛處的話，譬如某某委員抓到一個弊案了，他希望更深入去理解的話，……行政機關通常會拖拖拉拉，不會說不給，他會用各種理由，給慢、給少這樣。」(國會助理F，民進黨)

而向行政部門索取資料這一件事並不如我們想像地如此簡單，上述二位受訪者均談到了索資過程中會遇到的困難之處，也就是在急迫需要資訊或涉及敏感議題的情況下，如果國會助理對於行政部門在執行業務上不太熟悉、對於資料的屬性不夠瞭解、或是部會本就抱持著不願配合的立場，就可能會受到行政部門的刁難與推託，無法如期完成工作。

「(不順利的意思是指?)要資料就會拖,然後請他來或是問他事情就會不著邊際或是推來推去。」(國會助理B,民進黨)

另外,筆者也追問,如果面對行政部門的消極不配合,辦公室會如何來應對?藉以瞭解是否行政權和立法權真的如訪談所說的如此權力不對等。

「你也只能罵他一下啊,能怎麼樣?當然你也能恐嚇他啦,在審查預算的時候我們就看著辦啊。」(國會助理F,民進黨)

筆者從訪談中得知,幾乎所有國會助理對於此一問題皆呈現類似的回應,且不論是服務於執政黨立委辦公室或是野黨立委辦公室。他們表示,行政部門在面對索資時,絕對不會直接表態說不給(機密除外)。在索資的過程當中,大部分來往的經驗都是偏向良好的情形,但也都或多或少遭遇過行政部門疑似存心刁難或推託的情況。在這種狀況下,受訪者幾乎都認為用刪減預算來威脅部會配合可能是一個反制的手段,但大多受訪者也表示不太會「公器私用」,依然強調自己會秉持公事公辦的原則,很少會以提出預算刪減案的手段來逼迫行政部門配合。

而為何在立法過程中,國會辦公室一定需要官方單位所提供的資訊呢?它又如何能幫助立法委員增進其在立法上的影響力?筆者認為,這可能出自以下二種緣故。第一是官方資料具一定的公信力,至少就行政部門的角度來說,官方資料是較有質量的。當立法委員引用或以官方資料為基礎推論所得的政策方向,行政部門便不容易再加以反對。但若是立委使用其它自行蒐集所得的資料,不但蒐集過程曠日廢時,且資料也沒有一定的公信力。

第二個原因是，成功的立法不但需要說服行政部門，還得拉攏其他立委一同支持才行。而欲說服其他立委，以官方的資料為論述的基礎來爭取大家的贊同，或是讓其不致反對，也是較為經濟且有效的做法。簡言之，行政部門所提供的資訊，可能是行為者在立法院「論理」的基礎之一。

「他（立委）是要用說服的方法的話，一般都是要用行政機關給他的東西去反制、去說服他，或是他可以自己可以提出一些佐證，但這其實是不容易的。」（國會助理 B，民進黨）

「第一個，當你在委員會上面對行政部門的反對的時候，你能不能夠講出一套，最起碼讓大家覺得好像都有道理。接著，就是你在說服其他同僚支持的過程中，你有沒有辦法在那麼短、有限的時間之內，讓其他委員能夠支持你的主張。」（國會助理 G，國民黨）

簡言之，本節試圖描述了立法委員與行政部門互動過程中的一個常態現象，即行政部門掌握了官方資訊，立委辦公室必須時常索取資料，以便完成監督與立法的工作。國會辦公室在索資的過程中，雖然普遍上是順利的，但二造間的摩擦也不算少見。儘管如此，上述所說的種種情形，還不是影響立法委員資訊能力處於相對弱勢的最主要原因。除了資訊壟斷此一因素外，還有許多因素，干擾了立法委員的職權行使，筆者將在以下三節中繼續論證。

## 第二節 行政執行優勢

行政部門是律法的執行者，而實際過程中會遇到問題和細節，行政機關通常最為瞭解。立法委員所制定的政策如何具體可行？又如何有效落實？往往牽涉到立法者在政策制定前的經驗累積與政策制定時的規劃、判斷及評估。

筆者先前曾提及，立法委員與行政官員均有動機去制定一部良善的法律，而良善法律的定義之一，當然包含這部法律應能在社會中順暢運作、有效施行。本研究經過深入訪談發現，身為政策執行者的行政部門對於上述所談到的立法需求，較有辦法掌握與預見。這使得立法委員多得依靠或聽取行政部門的意見，以達到制定出良善法律的目標。

「有時候立委的角度，他不會有一些實務上的經驗，行政機關會跟他說：『委員你的法的意思跟我們一樣，可是執行上會遇到什麼樣的狀況。』這些是立委的角度比較碰不到，所以他們不得不，一定要請教行政機關。」（國會助理B，民進黨）

「你現在立法委員做出來的東西，改了之後，我們不好執行，不好執行的話，弄下去怕說會得罪人啊，還是說會弄巧成拙啊。他們（行政官員）有自己的想法，但事實上是不是真的那樣子，未必。」（國會助理D，國民黨）

「因為執行面在行政機關，你立委提了很多案子，要是說行政機關認為窒礙難行，或是說你立法院強行推過，行政機關認為沒辦法執行，那通過的法律案也不見得有用。譬如說牽扯到預算，假如你不跟行政機關商量的話，貿然通過一個法案，那你要行政機關要編那麼多預算，要那麼多人力，一下子也沒

辦法。」(國會助理 F, 民進黨)

「我們常常覺得最大的阻礙就是說，他們(行政部門)會說沒有錢，譬如說我們一些福利政策……第二個是在執行面上面，他們會說能力不夠，他們最常推拖的就是沒錢沒人。……我說真的啦，你如果要推一個案子，你行政部門沒有配合的話，或是你即便強硬通過，他就真的沒錢沒人，那你怎麼辦？」(國會助理 H, 國民黨)

一個政策能不能執行，不僅牽涉到該條文能不能實際對於社會發生規範性的效果，也與行政部門能不能如期按照法條所規定的轉型和調整有關。也就是說，政策的可行與否也跟行政單位既有的組織、人力、預算及資源的分配有相當密切的關係。而立法委員因為缺乏實務上和執行上的經驗，上述的資訊的掌握便多只能仰賴行政部門單方面的見解與陳述。

但如國會助理 D 所言，實際上行政官員的意見，是不是真的反映了現實的狀況，並不一定。換言之，若立法委員在立法或修法時無法分辨行政官員是「故意不從」還是「時不我予」，在立法過程中就可能處於弱勢的地位(陳敦源 2005, 75)。

除此之外，假如修法涉及的業務較為複雜時，可能就需要多個部會一同討論，而當中所耗費的溝通成本可能是立法委員難以承擔的。因此跨部會的協調，以及協調後行政機關的意見陳述，都只能以行政部門的版本為準。

「主要是行政部門掌握了資訊的優勢，特別是你一個法律案牽涉到一個推動計畫的調整、設定一個推動計畫，那這邊就會牽涉到預算的分配了，還有他組織人力的運用情形，還有牽



涉到跟其它部會的一個協調，這部分還是要由行政部門來推動，我們立法部門不可能說，在執行的每個過程中都跳出來跟各個行政部門溝通。」(國會助理G，國民黨)

最後，要強調的是，一個政策要能實際去執行，最重要的考量莫過於是預算規劃。國會助理H提到，事實上我國〈稅式支出評估作業應注意事項〉規定，涉及到一定稅損金額之政策，應提交相關報告給財政部評估。不過因為國會辦公室沒有能力評估財政影響，這部分一直是缺乏未提交的。也就是說，涉及到政策施行面上所需預算的估算，可能只有行政部門有能力做到，若官員表示窒礙難行，立法院可能很難堅持己見，執意將法案闖關推動。

「事實上我們剛剛在講，尤其是福利措施，不管是行政部門，還有立法委員，應該說所有能夠提案的單位……反正是有需要用到錢的，都必須出具『稅式支出評估報告』，但是我跟你講，立法院從來沒有人在提。……因為立委辦公室，我憑良心講，沒有能力啦。那個說真的要行政部門才会有能力啦。」(國會助理H，國民黨)

在本節，筆者從訪談資料中發現，因為行政部門是實際執行政策的行為者，它的意見自然就有極重要的份量。除了缺乏在政策執行運作中的知識累積外，立法部門在預算與人力上的匱乏與不足，也會影響到國會辦公室的專業程度。在下一節，筆者將論述資源的缺乏，為何會使國會立法的專業性不如行政部門優越。

### 第三節 專業優勢

在上節，本研究詳述了政策評估及可行性分析的重要性，若沒有行政部門透過實務經驗的判斷，立法委員可能很難瞭解法律是否可以有效執行。而在本節中，則是探討法案是否真能達成政策目標的重要性，這關乎到一個法案的質量與專業程度，而行政部門在此所能發揮的影響力也十分顯著。

筆者曾提及，立法部門與行政部門在資源和人力上的支援是差異極大的。也因為如此，為了讓立法院所通過的法律案具有一定的品質和能確實達成所欲的政策目標，往往立法委員都會尊重行政部門的意見與版本。從訪談資料中，也不難發現，立法委員和國會助理皆相當程度地認同行政部門所提出的法案質量。

「一般立法委員立法比較不容易，我們大部分都是修法，因為要立法大部分都是行政部門提出來啦！.....行政部門你法案專家也多，你可以用公費請專家學者來公聽、那再來寫草案，所以大部分在立法，都是第一個行政部門率先提出.....有時候我們提出來的案子，行政部門會被我們嚇死，你像有時候審案審到最後，個人的法案都不太敢審啦！」（立法委員A，民進黨）

「立法委員修的，立法委員一個辦公室才有幾個專業的法案助理，畢竟提出來的，程度和水準就是擺在那個地方啦，我不否認有些助理是非常優秀，可是事實上以整體來講，我才多少錢，我請多少人，我能做出什麼樣的素質，大家心知肚明，都不要騙。可是好歹行政院官版的，他底下多少公務人員，他一年要花多少預算養這些人，而且都是國家考試及格的。」（國會助理D，國民黨）

另外，雖然每位立法委員皆有自己擅長的專業領域，但現實是，目前立法院會的審查運作是將所有提案分送至八個常設委員會，一個國家中的議題何其龐雜，自然單一委員會所涉及的專業和業務也就包羅萬象。便有一位資深的國會助理認為，立法委員很難可以全然專精自己所屬委員會的各項議題。

「每個委員他個別的專業都不一樣，譬如說像國際關係啦、外交啦、或比較瞭解醫療，但是每個委員會它有特別的行政單位，假設衛環（委員會），它就有分為衛生福利部、環保署，但這兩塊它的專業程度是不一樣的，那他可能醫療這塊很強的委員，他遇到環保署，他的專業性就不足。」（國會助理 A，小黨）

筆者好奇，我們常常可以看到，在法案的審議階段中，立法委員有時會傾向等待行政部門的版本提出，再繼續審議。因此，筆者向受訪者追問，這種做法的考量為何？是不是與行政院的专业性有所關聯？在此問題上，本研究獲得了三種不同的回應，也各有其理由和道理。第一種原因是作為立法委員拖延議事的手段，其次為逼迫行政院表態的方法，最後才是所謂的專業考量。

首先，有受訪者觀察到，立法委員有時會以等待行政院的版本為由，試圖去拖延其不想要審查或是通過的法案。如果決議要等待行政院提案，則必須先經過院內複雜且冗長的程序，才能把法案送至立法院審查。因此，這種作法可能與國會的立法怠惰有關，而與行政院的提案是否比較專業無關。

「可能有一些委員積極在推動，但是有一些委員在等黨部或黨團的意見，那在這個時候，他不想在民意面前表達說我其

實不想審，他就可以說我們在等院版。那行政院那邊的流程又要很久……送到立法院又有一層一層，不見得能夠一讀、排審……所以有時候是一種拖延的手段。」(國會助理B，民進黨)

另外也有受訪者表示，在審查一些修法規模較小的提案，例如只修一至二條條文的提案的時候，通常不會去等待行政院的提案。而且，就算沒有提出院版，法案還是可以在立法院三讀通過。

「那個是行政院它沒有打算要處理這個部分，有的政策根本沒有這塊，所以它不會準備。後來是變成習慣說要院版的，那就代表行政機關的態度和立場。有些案子沒有官方版本，也是可以過，也是可以修，就看它要不要支持。」(國會助理E，民進黨)

其次，不在少數的受訪者都有提到，立法委員會去等待行政院的提案提出，再一同審議的理由是希望能夠完整瞭解行政院對法案的立場。雖然在立法過程中，行政部門一定都會針對修法表示意見和態度，但若是提出一個官方的版本，則可以使立委更清楚行政院的立場，也能顯現出行政部門對於欲解決重大問題的決心。

「第一個，會等院版是要看院版的立場跟態度，尤其是爭議法案。……因為很多委員會站在自己的選區、縣市、或遊說團體去提案，就不見得行政部門能接受。但是你想要讓你的法案能推過的話，你當然希望說政府部門提出一個對案，看看立場

怎麼樣。」(國會助理F, 民進黨)

「行政部門，我隨便講，環保署全署他們有多少職員，光是空保處有多少人在為空汙法努力……你提都提不出法案，你跟我講說你有在努力？……你沒有版本，就是你不負責任嘛！」

(國會助理H, 國民黨)

最後，行政院的专业程度較高也是立委決定去等候院版的考量之一。有時立法委員想要達到的政策目標，不一定能被精準地轉化成行政部門可以瞭解或是執行的法律文字。許多行政單位的業務細節，終歸還是需要行政部門自己來規劃會比較合乎社會現實與法律的體例，因此立法委員也會因為考量到政策的可行性，去等待院版的提出。

「在法律上好像是沒有一定要有行政院的版本，可是立法院有一個很強的默契，有點類似慣例……我個人評估的原因是行政機關有他的專業度和他執行上的一些經驗，所以立委會尊重行政機關。」(國會助理B, 民進黨)

「因為很多東西的推動，必須到時候是由行政部門來做，那甚至行政部門的組織、人力、預算跟資源的分配，所以特別是很多執行的細節，你有些條文這樣寫，可能會讓他們執行發生一些問題。所以這時候為什麼會請行政部門提一個對案的原因，當然是因為你行政部門提的對案，理論上你的對案代表一定執行的可行性。」(國會助理G, 國民黨)

從以上三節可以窺見，行政部門確實擁有不可小覷的資訊優勢，但這種優勢，會不會進而造成行政部門擴張其立法影響力，便是本文之後的論證重點。不過，在進入分析之前，筆者也從深入訪談資料中獲取了一些珍貴的觀察和看法，本研究於以下第四節補充說明。

#### 第四節 行政與立法同一政黨的優勢

本研究關切與聚焦第八屆立法院時行政部門的立法影響力。在該屆時，我國處於一致政府狀態，中央政府由國民黨執政，在國會中，國民黨同樣也是多數黨，行政權與立法權掌握在同一政黨手上。

在法理上，立法院的行為者主要是各政黨立法委員與黨團。另外，在立法過程中，法律案及預算案等事項之議程設定權，基本上是掌握在立法院院長與常設委員會召集委員手中。不過，筆者從訪談資料中發現，執政團隊是以黨政一體、以黨領政的方式在運作的，而且執政黨立法委員與黨團是處於較為被動的一邊。

「一般通常執政黨（立委）都會去捍衛政府的版本，因為通常執政黨（立委）會提版本通常不多，他通常就是說捍衛政府的版本……大家互相一直喬……政府就會有一個修正的版本出來……政府沒意見，當然通常執政黨的立委大概不會有意見。」

（立法委員 C，民進黨）

「行政機關基於尊重立委的原則，他其實不太會在檯面上跟無論是執政黨或在野黨立委有很明顯的意見的對抗，或者是激烈的用詞。可是他們會透過『這是我們的底線』，然後讓執政黨的立委知道說你要幫我了，這是最有效的（抗絕修法的手

段)。」(國會助理B, 民進黨)

甚至，筆者也發現，行政部門尚可以透過請執政黨幫忙的方式，干涉立法院內的議程設定權。許多不分黨派的國會助理都有觀察到，一般來說在委員會階段或院會階段，行政部門若請求立法委員幫忙將法案拉下協商或進行阻擋，委員通常都不會拒絕。

「常有的事啊，所以當委員會他們(行政官員)就會說今天吵那麼兇，那就出委員會，我們到朝野協商大家再想辦法。」(國會助理G, 國民黨)

「譬如說我們以前在野的時候，行政機關就會跟國民黨講，說這個要拉下來協商。透過黨團拉下來協商，然後大家再來談嘛。那你談到後來，行政機關還是認為說我已經跟這個在野黨立委溝通過了，但他們沒辦法接受，那就透過黨團，那黨團就會在院會的時候反對掉(提案)。」(國會助理E, 民進黨)

有一位受訪者很詳細地說明了執政黨立委在上述過程中的考量。國會助理G表示，如此作法，執政黨立委便可以二邊都不得罪。一方面可以幫助立委同僚爭取到繼續審查法案的機會，不致使法案在委員會階段就胎死腹中；另一方面，也可以幫忙行政部門爭取到繼續說服提案委員的機會。

「執政黨委員難免多半都會認為說在相當程度上，還是要跟行政部門有一定程度的配合，所以當行政部門一直說『真的有困難，但是如果要出委員會的話我們也能接受，但是希望能

有再討論的機會。』這個時候，這個委員會成員覺得『我也幫你提案委員忙，我沒有反對……。然後，我也對行政部門也說得過去，我也幫行政部門爭取到再討論的機會了。』」（國會助理 G，國民黨）

甚至有受訪者認為，反而執政黨立委在提案時其實是綁手綁腳的。面對一些重大爭議的法案，執政黨立委有時反而不願意表態。

「那時候盡量不提○○的（本委員會的案子），因為馬政府那時候的案子都還有一些爭議啦，我們不會主動去提修正或是提案……不願意去碰，因為你提了就是你的主張，那你的主張跟行政部門不一樣是想怎樣？」（國會助理 H，國民黨）

筆者追問，上述做法是否考量到執政黨立委與行政部門必須要政策一致性，所以情願刻意壓抑委員的真實意見？

「當然會盡量考慮政策一致性，因為那時候是執政黨，我說真的，不論在法律，或是預算上，都會有一種執政黨的心態。」（國會助理 H，國民黨）

最後，行政部門還可能利用立法委員之間在利益上的矛盾，達成保護部會預算的目的。從受訪者言談之中，我們可以得知，立法委員與行政部門間具有某種程度的交換關係。行政部門透過編列部分經費以換取立法委員對其的支持，以達到穩固預算的安全及成長的目標，也是行政部門躲避監督的手段之一。



「我們以前常常遇到的事，某個委員提了預算刪減案，那刪了，隨便講，公路總局養護工程處的預算，假設養護工程處以前是我們選區的，你不知道，你隨便亂寫，你刪到的這筆錢是要用在我選區的……假設我不是這個委員會的，他在委員會提的我怎麼知道？但是他是刪行政部門的嘛，行政部門他們一定會跳腳，所以趕快來找辦法，這就是一個管道嘛。」（國會助理 H，國民黨）

透過本章四個小節，本研究試圖呈現行政部門在立法過程中的優勢地位所在。行政部門因為資訊的獨占、實務經驗的累積及高度的專業性，得以擁有較高的立法優勢。另外，行政部門與執政黨黨團的緊密互動和交換關係，也可能有助於行政部門的立法優勢如虎添翼，得以有效掌握議程設定權及間接地影響國會的立法結果。而上述所論及的立法優勢，是否在實際立法過程中，會如本研究假設的發揮龐大的影響力，讓行政部門可以確實左右最終立法的方向與成敗，筆者將在下一章中透過模型分析加以檢證。

## 第五章 行政部門的立法影響力

在上一章中，筆者已經以質性資料來佐證行政部門在資訊與專業度上具有一定的優勢地位。在本章，本研究將以量化模型來驗證第四章所述的種種行政權之資訊優勢，是否有實際反映在立法結果上，以及行政部門究竟有多大程度的立法影響力，藉以回應本文關注的研究問題。

### 第一節 第八屆提案概況

首先，筆者先針對第八屆立法院與本研究有關之背景資訊進行說明。表 5-1 顯示，在該屆立法院中，曾經經過委員會審議過之重大法案共有 1311 筆提案，其中行政院提出之版本僅占 7.2%；國民黨及民進黨立委提案各占四成以上，小黨立委提案則合計不到 7%。與表 1-1 之第八屆立法院提案普查表比較後可以發現，在重大法案上，行政院的提案數比例反而下降了 3% 左右。這現象或許是因為立法委員在重大議題上有更大的動機去提案及表態，以便在未來可以拿來居功（take credit），因此每一個政黨的立委提案數比例都有些微地提升，尤其是在野黨。

表 5-1 提案者黨籍次數分配表

提案者黨籍	次數	百分比
行政院	94	7.2
國民黨	581	44.3
民進黨	549	41.9
小黨及其它	87	6.6
合計	1311	100.0

資料來源：本研究整理自立法院國會圖書館。

其次，本研究曾提及，行政部門在委員會階段開會時，會例行地提供部會意見報告，針對行政院及立法委員的修正草案進行說明與意見的表達。表 5-2

顯示，在上述提案中，行政部門傾向贊成的提案約占一半；表示部分贊成且部分反對的提案則約有 12%；另外有將近四成的提案，行政部門傾向反對，建議不予修正。

表 5-2 行政部門態度次數分配表

行政部門態度	次數	百分比
贊成	662	50.5
部分贊成、部分反對	163	12.4
反對	486	37.1
<b>合計</b>	<b>1311</b>	<b>100.0</b>

資料來源：本研究整理自立法院國會圖書館。

另外，我們來看本文之依變數，也就是這些提案最後立法的結果（不等同於三讀通過與否）。從表 5-3 可以發現，有 56% 左右的提案，在第八屆立法院結束後，都未能修正成功；僅有不到 15% 的提案最後能全然照版本的初衷及意旨通過；另外約有三成提案的部分條文或精神有被採納，其它部分則未被接受。

表 5-3 立法結果次數分配表

立法結果	次數	百分比
幾乎一致	194	14.8
部分一致	377	28.8
立法失敗	740	56.4
<b>合計</b>	<b>1311</b>	<b>100.0</b>

資料來源：本研究整理自立法院國會圖書館。

那麼提案者的黨籍和立法結果的關係為何呢？首先，從表 5-4 可以看出，行政院提案照案通過的比例最高，將近一半的提案條文幾乎都與立法的結果一致，而且明顯地高於各政黨立委的提案；在部分一致及立法失敗的部分，行政院提案也都明顯低於各政黨立委的提案。

再來，若從政黨的層面來比較，執政黨國民黨立委的提案有較高的機率可以照案通過，雖然是各政黨中唯一高過平均數的提案者，但也僅有 18% 不到，民進黨則在此項數據上敬陪末座，不到 7%。在部分一致方面，國民黨略高於其它政黨，但差距不大。最後在立法失敗的部分，同樣也是國民黨較低，不過還是有一半以上的提案都未能有任何一條的條文修正成功，民進黨則是約有六成五左右的提案完全無法修正通過。

因此，筆者發現，提案的立法成敗與否，與提案者的黨籍有著相當的關聯性。簡言之，行政院版本最容易修正通過，執政黨其次，在野黨則普遍較低。行政院提案的通過機率，明顯地優越於立法委員及黨團的提案。

一位服務於資深委員會立委的執政黨國會助理認為，最後通過的提案條文，大都會按照行政部門的版本通過。甚至，就算沒有行政院提案，在委員會審議時，行政院就立委提案版本所彙整的提案條文，也會成為委員會成員主要討論的對象。

「其實絕大多數，最後會通過的法律案，其實都是按照行政部門的意思。……你去分析它通過的，完成三讀的，發動的部門絕大多數都是行政院。即便有少數是委員們發動的，在整個審查的過程當中，行政院版也往往在各個版本裡面會占優勢。即便有時候行政院沒有提案，……（但是）通常會要求行政部門就條文做個整理，提出一個行政院的版本，實際上在委員會協商或是院會協商的時候，行政院的版本都是一個主要的討論對象。……我覺得行政部門還是有很大的影響力。」（國會助理 G，國民黨）

表 5-4 提案者黨籍與立法結果交叉分析表

提案者黨籍	立法結果			總計
	幾乎一致	部分一致	立法失敗	
行政院	46.8	21.3	31.9	100.0 (94)
國民黨	17.9	30.0	52.1	100.0 (581)
民進黨	6.2	29.1	64.7	100.0 (549)
小黨及其它	13.8	26.4	59.8	100.0 (87)
合計	14.8	28.8	56.4	100.0 (1311)

資料來源：本研究整理自立法院國會圖書館。

說明：1. 表中數字為百分比，括弧中數字為次數。

2. Chi-square=117.4；degree of freedom=6；p<.001。

另外，筆者也將行政部門態度與立法結果進行交叉分析。由表 5-5 的統計數據來看，若行政部門對提案表示贊成，則該提案有 27.0% 的機率會照案通過，另有近 38% 的機率會通過部分的條文，但也有三分之一強的提案，在行政部門傾向支持修正的情況下，依然落入立法失敗的局面。

另一方面，我們也可以很明顯地看到，若行政部門持反對修法的立場，則該提案有將近九成的機率會立法失敗，僅有 2.1% 的比例，在行政部門表示反對的情況下，還是能夠照案通過。筆者認為，這顯示了一個很重要的現象，即儘管行政部門在法律上並未有所謂的決議權，但他們在實際的立法過程中，卻對於議案通過與否具有極高程度的影響力，而這種影響力，近乎於「否決者」(veto player) 的角色。

最後，若行政部門對於條文內容抱持部分贊成且部分反對的立場，則該提案能完全照案通過的案例也寥寥無幾。統計發現，在此一情況下，約有一半的機會可以通過部分的條文，不然則會落入立法失敗的局面。

表 5-5 行政部門態度與立法結果交叉分析表

行政部門態度	立法結果			總計
	幾乎一致	部分一致	立法失敗	
贊成	27.0	37.6	35.4	100.0 (662)
部分贊成、 部分反對	3.1	49.7	47.2	100.0 (163)
反對	2.1	9.7	88.3	100.0 (486)
合計	14.8	28.8	56.4	100.0 (1311)

資料來源：本研究整理自立法院國會圖書館。

說明：1. 表中數字為百分比，括弧中數字為次數。

2. Chi-square=381.8；degree of freedom=4；p<.001。

從深入訪談中，我們也可以看到呈現類似結論的看法，即行政部門對於修法的態度，確實會對於立法委員的判斷造成一定程度的影響。

「有些意見相左的時候，如果他（行政官員）講得有理  
理……我就會同意，我就會尊重他了。但是有些時候，譬如說他  
毫無道理嘛，抗拒嘛，那我就堅持，我就非得要怎麼樣，他當  
然就會想盡各種辦法啦，拉其他委員（幫忙）啦、拉黨團（幫  
忙）啦。」（立法委員 G，國民黨）

「在立法的專業上面，對於那個部會或法案，行政機關還  
是擁有比較多的資源跟專業。所以說行政機關給的意見可以說  
服立委的話，一般立委都會接受，因為他們可以拿出來的資料  
跟數據比較多。」（國會助理 B，民進黨）

有一位資深國會助理補充，在面對行政部門的反對時，在決定要不要繼續堅持推動法案的考量是——該法案是否為高爭議的法案，以及會不會引起利益

團體的反彈。若法案存在某些爭議，那麼立法委員就會依據他的政治判斷，不再推動該法案。

「委員要不要堅持，當然是背後有他的遊說團體。……基本上有這樣的目標或理想的話，加上這個方向也是對的話，通常立委都會支持啦。那反過來，有一些爭議性的法案，就不見得一定會去推啦。……雖然背後有遊說團體（支持），但是相對來講另外又有一個遊說團體（反對），那很多委員就會先觀望。」

（國會助理 F，民進黨）

從以上統計數據可以發現，行政部門對於立法結果確實擁有高度的影響力。本文認為，上述結果的原因在於其對於資訊的掌握和專業性較立法委員來得優勢不少。那麼，筆者在此就必須追問一個問題，假如面對專業性較高的提案立委，行政部門的立法影響力是否會有所改變？本研究透過以下二個表格來回應。

在此，筆者將委員會資深程度分為三類，委員會資淺立委代表該委員在第八屆立法院時，對於提案之承審委員會的資深程度小於等於 8 個會期；委員會資深立委則代表，其對於提案之承審委員會的資深程度大於 8 個會期；非立法委員之提案（大多數為行政院提案），因為無所謂委員會資深資淺的差別，因此獨立出來不看。而該委員會資深程度數值之最大值為 33，最小值為 0。

表 5-6 顯示，經過交叉分析，我們可以發現行政部門對於提案者委員會資歷高低所呈現的態度是有所差別的。當提案者為委員會資深立委時，行政部門表示贊成的比例有六成左右，委員會資淺立委則是四成五；而假如提案者為委員會資深立委時，行政部門表示反對的比例僅有四分之一強，委員會資淺立委則達 42.5%。

表 5-6 委員會資深程度與行政部門態度交叉分析表

委員會 資深程度	行政部門態度			總計
	贊成	部分贊成、 部分反對	反對	
資淺	45.0	12.5	42.5	100.0 (1035)
資深	60.6	13.4	26.0	100.0 (127)
非立委提案	79.9	1.4	8.7	100.0 (149)
合計	50.5	12.4	37.1	100.0 (1311)

資料來源：本研究整理自立法院國會圖書館。

說明：1. 表中數字為百分比，括弧中數字為次數。

2. Chi-square=79.2；degree of freedom=4；p<.001。

筆者認為造成這種差異的解釋可能有三。第一便是行政部門確實會因為尊敬委員會資深立委的專業程度，而在一開始便做出差異化的表態。此種情況，便如國會助理 B 所描述的，行政官員確實會對於立法委員的專業程度不同而呈現差異的態度。

「如果專業立委一但有表態的話，那他們態度都會很堅持，而且行政機關會非常非常尊重他們的意見。有時候他們（行政機關）的目標，就只有想說服這個專業立委。……所以委員對於那個議題的瞭解程度，行政官員內心都有一把尺，他們知道哪些人要很怕，哪些人可以隨便應付。」（國會助理 B）

第二，也有可能是因為委員會資深立委一定是國會的資深立委。為了減少與資深立委的摩擦，行政部門便理性地做出差異的表態。從深入訪談的資料中，也有發現支持這種解釋的陳述。

「從行政官員的角度來講，他覺得他頂多只要凹過你這段



時間以後，你對他不能夠造成太大的那個壓力嘛，所以你會發現行政官員有沒有那個大小眼，是真的有啦，比如你是那種萬年的立法委員的話，他會擔心說如果不配合你的話，那他會很麻煩嘛。」(立法委員B，國民黨)

第三種解釋，則或許是因為委員會資深立委已具備一定的專業程度，其所提出的法案之可行性，本來就有較高的機會可以得到行政部門的肯認和青睞。因此，在委員會資深立委的提案一開始就較委員會資淺立委高水準的情況下，行政部門就算不做差異化的表態，在比例上，委員會資深立委的提案獲得行政部門贊成的比例較高，也是合情合理。也就是說，主提案人的專業程度確實可能是行政部門如何看待該提案的影響因素之一。

簡言之，在統計數據上，行政部門對於提案者委員會資歷高低所呈現的態度確實是有所不同。再來，我們繼續分析委員會資深程度是否會影響到提案最後的立法結果。

表 5-7 呈現了委員會資深程度與立法結果的關聯性。可以發現，委員會資深立委的提案較資淺立委的提案在照案通過的機率上提升了 4%；在立法失敗的部分，前者也比後者在機率上降低了 10%。換言之，在忽略其他變數的影響時，委員會資深程度的高低與立法的成敗具有正向的相關性，資深的委員會成員的提案有比較高的機率可以部份通過或照案通過。

表 5-7 委員會資深程度與立法結果交叉分析表

委員會 資深程度	立法結果			總計
	幾乎一致	部分一致	立法失敗	
資淺	12.2	28.5	59.3	100.0 (1035)
資深	16.5	33.9	49.6	100.0 (127)
非立委提案	31.5	26.2	42.3	100.0 (149)
合計	14.8	28.8	56.4	100.0 (1311)

資料來源：本研究整理自立法院國會圖書館。

說明：1. 表中數字為百分比，括弧中數字為次數。

2. Chi-square=42.7；degree of freedom=4；p<.001。

不過，筆者從訪談資料中發現，國會助理對於委員會資深程度是否有助於立委法案通過此一問題的回答莫衷一是。例如國會助理 D 便認為，不論立法委員的職位或職務為何，包括委員會的資深立委在內，都不是影響法案能否通過的重要因素。最關鍵的因素，恐怕還是行政部門對於法案的意見與態度。

「行政機關對於委員的職位、職務，不管誰執政，大小眼的問題一直都在，而且很嚴重。……只是說，這樣的大小眼對提案修法，某種程度上來講，是沒有影響。對於法律案來講，最關鍵的始終還是在於行政單位對於那個案子修正的內容是否能夠接受或是認同。」（國會助理 D，國民黨）

「（對於資深的委員會成員？）完全不會影響，完全不會。」（國會助理 D，國民黨）

另一方面，也有部分助理表示，委員會資深成員因為較為熟悉業務單位和相關議題，因此確實能比較迅速掌握狀況，有助於獲得行政部門的主動接觸及關注，並幫助推動自身的提案。不過，儘管委員會資深成員的專業程度可以促進與行政部門交流的頻率，但國會助理 G 也強調，立委在法案上付出的努力也是一大關鍵。若沒有事先作足功課便與官員論辯，單靠人情壓力，也不容易能促使其他同僚支持通過提案。而上述所言也牽涉到一個立委的時間成本，能不能足夠支持其去推動每一個所欲通過的法案。

「資深有它的好處嘛，他在這個委員會待久的話，他可能對相關議題都很熟悉，對於行政部門提出的法案，對或不對、好或不好，他通常比較容易就進入狀況。我想行政部門也都會去拜訪這個資深的立委，某某委員會的資深委員，至少要去聽取他的意見嘛。」(國會助理 F，民進黨)

「委員資深當然會有所幫助，第一個是畢竟人頭熟，第二個是一個立委在一個委員會待久之後，他其實有些事情的看法，或對某些問題的瞭解，深度或廣度，有時候會比行政官員來的強。……不過，若是牽涉到行政部門有很多意見的時候，那時候當然就要看你平常的專業程度和你準備的程度了。因為如果在辯論的階段，很明顯地你就落於下風的話，這時候你要靠交情去說服其他委員，難度是很高的。」(國會助理 G，國民黨)

簡單來說，從上述國會助理依據自身經驗的回答可以發現，受訪者對於委員會資深程度的效果並無共識。筆者將在以下第二節的部分，透過本研究所建

構的模型分析，更加細膩地探求此一問題的答案。

## 第二節 影響提案立法結果之探討

儘管上述統計結果皆指出，本文的假設有相當的證據可以支持其成立，不過，以上的次數分配或交叉分析都沒有控制其它眾多可能影響到立法結果之變數。在〈研究設計〉一章中，筆者已詳細說明本研究經驗模型所使用之變數，不再贅述。

由於本研究之依變數為順序尺度，因此以下將使用順序機率單元模型（ordered probit model）來估計和驗證本文的假設。在模型一中，筆者將如〈研究設計〉一章所述，放入與本研究有相當關係之變數，來檢證假設。而在模型二中，筆者將刪去在模型一中證實無關聯之變數，以測試本研究模型的穩定性。最後，筆者也以模型二為基礎，以「總平均邊際效應」（average marginal effect, AME）來計算與詮釋主要變數對於立法結果的影響程度。

概括而論，從表 5-8 的統計模型可以發現，在考量也可能影響立法結果的多方變數後，行政部門的態度依然顯著地影響到提案最後的立法結果，本研究之假設一成立。另外，提案者之黨籍、委員會成員、召集委員、黨團協商、承審委員會及會期等變數均為影響立法結果的因素之一。

首先，模型一清楚地顯示出行政部門的態度和立法結果有高度的相關性。行政部門越是抱持保留或反對的立場，提案就越不容易獲得修正。和贊成的態度相比，行政機關表達反對的估計值相當大（-1.54）。簡言之，行政部門確實有抗拒修法的能力與影響力。而除了本文第四章所論述的資訊優勢外，也有受訪者補充說明為何行政部門能擁有如此巨大的立法影響力。當然，如此分析結果並不代表說立法委員就全然無法單靠立法院內的共識完成修法。

「甚至於就是說，你沒有問行政部門意見，你法律是通過法律，但你一個制度要推，他一定還有什麼施行細則……就是子法和命令，如果行政部門意見沒有被表達的話，那這些東西第一個他可能訂不出來，第二個，他可能故意不訂，有過這種情形。」(國會助理G，國民黨)

「立法權弱化，就是行政官僚專業上是比較強的。一個行政機關對一個(立委)辦公室，辦公室才幾個人？跟行政機關對比的話，那他們有業務上的、實務上的經驗，所以會尊重他們。但是有一些如果立法委員要他們改，還是要通過，還是會通過，這個也是有，就不會都完全聽行政機關的意見。」(國會助理E，民進黨)

其次，提案者之黨籍也關乎提案能否被修正通過，我們可以看到，與民進黨提案相比，行政院提案呈現的估計值最大，其次為執政黨國民黨(依序為.85及.23)，行政院提案的估計值明顯比國民黨提案突出了不少。小黨及其它提案的估計值則最小，且並未達到統計上的顯著水準。這也代表行政部門的版本比較容易被立法委員採納，顯示其法案的專業性時常獲得立法院的認可，呼應了受訪者在前一章的說法。

另外，委員會成員和召集委員的提案，皆有達到統計上的顯著水準(估計值依序為.19及.29)，且與立法結果呈現正向的關係。因委員會成員和召集委員皆在提案承審的委員會有提案的決議權，且召集委員甚至有議程設定的權力，能優先排審自己關切的法案，因此二者角色對於提案的通過率有提升的效果。而數據顯示，召集委員的立法影響力更甚委員會成員一籌，也是十分合理的現象。本研究所蒐集的訪談資料也為經驗資料提供了十分充分的支持。

「召委因為有排案權，第二個你也會負責，在預算會期的話，你還會負責排預算審查，所以通常行政部門對於召委會比較尊重啦。甚至有些行政部門他們所要通過的法案，因為行政作業的關係，來不急透過行政院院會通過，他們直接就會請召委來幫忙提案。那個通常不是很大的法，一條兩條或幾條。」

(國會助理 F，民進黨)

「你自己是召委的話，第一個，你可以排你自己的案子，你可以利用主席一些議事規則的熟悉，發揮一些議事上的優勢，讓你的案子可以在委員會可以很快的有一個結果。然後更重要的是，當需要朝野協商的時候，你就是當然的協商代表。所以在整個過程當中，召委的身分絕對有助於法案的通過，只要你會用。」(國會助理 G，國民黨)

此外，模型一顯示，若提案被送入黨團協商，提案通過的機率可能會有所下降。此一結論和過去許多文獻的研究結果看似不同(盛杏媛 2014a；盛杏媛、黃士豪 2016)。上述文獻發現，黨團協商此一制度有助於提案的「三讀通過率」，但本文之研究方法是去檢視條文最後有無被修正，並不同三讀通過與否。另外，本文關注的是重大法案，而這些重大法案通常也爭議較大，因為爭議過大，法案被送入黨團協商拖延或擱置的機率也就相對提高，使得提案修正通過的機率下降，也十分地合理。因此和過去的研究發現雖然在表面上有所出入，但其實細究來看，並無不一致的現象。

盛杏媛與黃士豪(2016, 35)經調查與歸納國會助理的訪談資料後發現——「即使認同黨團協商處理爭議的效果，立法委員並不希望自己的法案被交付協商，因為如此增加了不可知的變數。」本文之研究發現間接證實了這種觀點的

真實性。立法委員時常擔心，在黨團協商階段時，可能會推翻之前在委員會討論的決議內容，讓自己在委員會內的努力付諸流水。過去也有文獻對此提供了經驗上的支持（楊婉瑩、陳采葳 2004）。簡言之，協商程序為提案的立法結果增添了未知的變數，也因此黨團協商制度時常被認為架空了委員會中心主義。在訪談過程中，也有受訪者指出，朝野協商制度其實有利於行政部門溝通與說服立法委員，甚至是影響最後立法結果的有效手段。

「因為朝野協商參加的人少，固定而且少，對行政部門來講，反而比較好去施加影響力。他們有時候覺得委員會氣氛太糟了、吵的太兇了，他覺得沒辦法溝通，他乾脆建議執政黨的召委把它送協商。」（國會助理 G，國民黨）

「我覺得朝野協商某種程度有助於立法的效率，但也讓行政部門獲得了一個工具，獲得了一個影響最後結果的工具。」  
（國會助理 G，國民黨）

本研究發現，比起未經黨團協商的提案，送入協商提案的通過率有顯著的降低。這代表黨團協商制度確實會讓立法委員的提案更不容易修正通過，但其估計值僅-.24，並不算相當大。

最後，提案的承審委員會與提案進入一讀的時間點，均會影響提案最後的立法結果。模型一的統計數據顯示，財政委員會、教育及文化委員會、外交及國防委員會及內政委員會承審的提案，較不容易被修改成功，理由可能是上述委員會負責處理的議題較為複雜、專業或是立委不容易發揮。而在提案的時間點方面，並沒有如預期地顯示出可供審議的時間越長，越容易修正通過的跡象，反而是第七會期和第六會期進入一讀的提案比較容易通過。筆者認為，這

是由於本研究聚焦的是重大法案，因此其邏輯可能和一般法案略有不同。為了通過這些重要且必須被修正的法案，反而是審議期程越緊迫的提案，越容易被立法院照單全收。





表 5-8 立法結果的統計分析

	立法結果 (模型一)			立法結果 (模型二)		
	B	SE	P	B	SE	P
<b>行政部門態度 (贊成=0)</b>						
反對	-1.54	.10	***	-1.50	.09	***
部分贊成部分反對	-.54	.12	***	-.49	.11	***
<b>行政部門態度</b>						
<b>X 立委委員會資深程度</b>						
資深 X 反對	.22	.31				
資深 X 部分贊成部分反對	.19	.33				
非立委提案 X 反對	-.19	.63				
非立委提案 X 部分贊成部分反對	.27	.40				
<b>行政部門有提案</b>						
<b>提案者 (民進黨=0)</b>						
國民黨	.23	.08	**	.21	.08	**
小黨與其它	.16	.18		.23	.15	
行政院	.85	.30	**	.88	.15	***
<b>立委委員會資深程度</b>						
<b>(資淺立委提案=0)</b>						
資深立委提案	-.10	.16				
非立委提案	.10	.28				
委員會成員	.19	.09	*	.17	.08	*
召集委員	.29	.15	\$	.30	.14	*
黨團幹部	0.8	0.9				

表 5-8 立法結果的統計分析 (續)

	立法結果 (模型一)			立法結果 (模型二)		
	B	SE	P	B	SE	P
黨團協商	-.24	.08	**	-.26	.08	**
承審委員會						
(司法及法制=0)						
財政	-.39	.15	**	-.40	.15	**
經濟	.14	.16		.13	.16	
交通	-.12	.15		-.09	.15	
教育及文化	-1.47	.25	***	-1.50	.25	***
社福及衛環	.21	.17	\$	.20	.12	\$
外交及國防	-1.75	.41	***	-1.78	.41	***
內政	-.95	.17	***	-.95	.17	***
會期 (第一會期=0)						
第二會期	.30	.11	**	.32	.11	**
第三會期	.11	.13		.14	.12	
第四會期	.41	.11	***	.42	.11	***
第五會期	.36	.15	*	.37	.15	*
第六會期	.49	.14	**	.52	.14	***
第七會期	.59	.19	**	.60	.19	**
第八會期	-1.72	.35		-.14	.35	
N		1311			1311	
LR Chi-square		621.2	***		616.3	***
Pseudo R2		.25			.24	

資料來源：本研究整理自立法院國會圖書館。

說明：\*\*\* P<.001； \*\* P<.01； \* P<.05； \$ p<.10。

除了上述在統計上顯著影響立法結果的變數外，研究發現也顯示，委員會資深程度此一變數並不會影響立委最後的提案修正機率，而在將行政部門態度與委員會資深程度進行交互作用分析後，也並未發現有顯著關係，這代表在考量多方變數下，行政部門的態度對於立法結果的影響，並不會隨著提案者是否為資深委員會成員而有所改變。此種結果可能有二種解釋。其一是資深委員會成員的專業程度依然無法與行政部門的資訊優勢比擬，如本文第四章引述的訪談資料所說，行政機關握有官方的資訊，任一國會辦公室都必須透過行政機關才能得到相關資料，因此立委資深與否，都無法省略這一過程，自然也很難對於行政部門產生顯著的制衡作用。此外，受訪者也有提到，除了專業程度外，行政部門的優勢也來自於其對於實務面和執行面上的豐富經驗，這也非資深立委可以在國會吸收與學習的知識。更何況，一個委員會所涉及的議題廣泛而多元，立委很難能精通自己委員會內的所有議題。

其二，或許專業程度可以有效制約行政部門的影響力，並提升主提案人的提案通過率，但是本文所使用之委員會資深程度卻不足以完整涵蓋此一抽象概念。從訪談資料中，有位立委就非常強調專業程度在立法過程中的重要性，顯示專業程度此一變數還是有某種程度的影響力。

「你推法案要過.....專業性一定要在，你如果專業性不在的時候，你會碰到第一個其實最大的障礙，其實還不是在立法院，是在行政單位.....因為你是立法委員的關係，所以他對你的態度很好，但不表示他認同你，所以如果你的專業不能夠說服行政官員的話，他會對你的態度很好，可是那個法案會一直壓著。」(立法委員B，國民黨)

立法委員究竟要如何才能提升自身提案的立法成功率呢？另有位專業的國會助理認為，資深程度或許有所影響，但真正的關鍵是，要對法案投入高度的努力和深入的理解，唯有委員的專業程度能獲得行政部門和其他立法委員的肯定，提案成功率才會有所提升。因此，若委員會的資深立委受制於時間及其它成本的考量，他的立法成功率便可能不會有相當程度的變化。

「委員的提案成功率要高的話，我覺得起草階段的準備工作是很重要的。因為唯有你對這個議題有足夠的瞭解，你才有辦法，第一個，跟行政部門 argue、辯論，然後去說服其他的同僚支持你。」（國會助理 G，國民黨）

但在本研究尚無找到更適合的變數下，就僅能先認定本文之假設二並不成立，即本研究未能成功檢證委員會資深程度與立法結果具有相當的關連性。

最後還可以發現，行政部門是否有提案與提案者是否為黨團幹部此二因素，皆不影響提案最後的立法結果。筆者猜想，前者不成立的理由在於，行政部門不論有無提出自己的版本，均一定得在審議過程中表達態度和立場。因此，並不會因為有提出院版，部會就因而可以擁有比較高程度的立法影響力。比較正確的解讀應該是，行政部門在立法過程中的影響力總是十分顯著。

而後者不成立的理由為，筆者發現，在樣本數一千三百多筆提案中，黨團幹部的提案就占了將近四分之一（307筆）。在黨團幹部必須花費大量時間處理黨團運作的情況下，面對眾多且各式各樣的提案，黨團幹部並不容易再有多餘的時間與心力去顧及和緊盯自身提案的審議進度，更何況還要想方設法地讓提案順利被行政部門和立委同僚接受，這所需要付出的成本實在過於龐大。甚至，由於執政黨黨團幹部的身分敏感，基於黨政一體的考量，對於立場的選擇可能更加保守，傾向與行政部門的立場保持一致。因此整體而言，黨團幹部的

提案並不會因而有較突出的通過率。筆者的說法，也可以從訪談資料中獲得一定程度的支持。

「黨鞭最主要譬如說像執政黨一定會顧慮行政單位的意見，因為他不會什麼東西都懂。」(立法委員B，國民黨)

「黨鞭的運作模式跟一般立委是不一樣的，一般立委就是管自己的案子，黨鞭的話政黨考量會比較多，跟個別委員的行動會不一樣。而且黨鞭要分的心也比較多，他的助理不是顧一個委員會，可能是一個人或兩個人顧一個委員會，跟一般辦公室不太能比較。」(國會助理B，民進黨)

透過模型一，筆者已概要地說明各項主要變數對於立法結果的關聯為何，而要詮釋各變數對於依變數的影響程度，則必須仰賴更細緻的經驗模型分析。據此，為避免不相關的變數干擾，本研究刪去不顯著之變數，另外建立模型二，並依該模型來分析解讀。表 5-8 的模型二顯示，在刪去不相關的變數後，本研究之重要變數影響的顯著性依然相當穩定，研究發現與模型一相當一致。而表 5-9 則是以「總平均邊際效應」來計算模型二各項變數影響依變數機率的間距改變 (discrete change)。

研究結果顯示，行政部門的態度方面，在其他變數不變的情形下，行政部門對於提案抱持部分贊成部分反對的立場，使提案被照案通過的機率，平均比行政部門贊成修法時低 0.11；在其他變數不變的情形下，行政部門對於提案抱持反對的立場，使提案被照案通過的機率，平均比行政部門贊成修法時低 0.21。

相反地，在其他變數不變的情形下，行政部門對於提案抱持部分贊成部分反對的立場，造成最後立法失敗的機率，平均比行政部門贊成修法時高 0.16；在其他變數不變的情形下，行政部門對於提案抱持反對的立場，造成最後立法失敗的機率，平均比行政部門贊成修法時高 0.46。

其次，在提案者方面，在其他變數不變的情形下，提案者為執政黨國民黨，使提案被照案通過的機率，平均比民進黨高 0.04；在其他變數不變的情形下，提案者為行政院，使提案被照案通過的機率，平均比民進黨高 0.18。

相反地，在其他變數不變的情形下，提案者為執政黨國民黨，造成最後立法失敗的機率，平均比民進黨低 0.06；在其他變數不變的情形下，提案者為行政院，造成最後立法失敗的機率，平均比民進黨低 0.24。

從以上數據可以清楚地發現，筆者解讀，行政部門在立法過程中的影響力確實甚鉅，尤其反映在二個面向上。其一，行政部門若表示反對的立場，則該提案有很高的機率會落入立法失敗的局面。其二，行政部門所提出的提案版本，有很高的機率可以完全或部分立法通過，條文也較不容易全然立法失敗。

回顧過往文獻，諸多文獻皆指出，行政院提案的三讀通過率，較黨團與立委提案的三讀機率突出（邱訪義與李誌偉 2012；李誌偉 2009；盛杏媛 2003；盛杏媛 2014a），盛杏媛（2014a, 43-51）甚至發現行政院提案的規模不僅較大，在推動立法的進程上也更順暢。本文的研究發現則呈現相似的結論，行政院提案的修正通過率，確實比起其它立法行為者的通過率來得有優勢，顯示行政院的提案版本比較容易被立法委員採納。

此外，筆者進而發現，在立法過程中，行政官員的意見對於提案的立法結果，有著相當程度的影響力，尤其是當行政官員抱持反對修法的立場時最為明顯，在這種情況下，該提案有很高的機率將無法順利通過。此一研究發現，也呼應了過往文獻對於法案通過內容的深入探討。盛杏媛（2014a, 52-53）發現，第六屆立法院最後通過的提案版本，有一半以上的比例是以行政院的意見為

主。綜合上述結論所述，除了顯示出行政部門抱持反對立場會使提案不容易通過外，提案要能順利通過，可能還需要納入行政部門的修正意見才行。

據此，本研究認為，行政部門的資訊優勢確實造就其存在相當程度的立法影響力。在我國國會的立法過程中，「行政部門主導立法」此一觀點的說法，在經驗上確實可以被支持與驗證。

無怪乎筆者在訪談過程中，不時聽到許多第一線政治工作者透露對於現狀的無奈之意。部分受訪者感嘆，立法權確實是有逐漸弱化的跡象。外界常常批評立法院的議事效率甚為緩慢，立法怠惰變成稀鬆平常。但民眾看不到的是，目前立法院可用的資源其實是不足以抗衡行政權的，當二造間的資訊差距逐漸擴大，立法怠惰的頻繁發生，就不能只怪罪於立法委員結果上的不作為。而在現實中，必須與民眾近距離接觸的立法委員與國會助理，自然最容易接收到社會不滿的情緒。

「行政單位有時候會吃定立法委員這一點，所以有時候會造成立法怠惰。……法案的所有程序你看到的都是在立法院，可是為什麼有時候會採剎車？絕對不是立法委員踩的剎車，都是行政官員透過什麼樣的方式、手段，然後再從中制衡。……執政者挾著行政優勢，他會反過來去制衡立法，所以有時候人家會說立法院某種程度上是執政者的立法局，良心講有時候還是看的到這種影子啦。」（國會助理 D，國民黨）

「立法權是逐漸被弱化，它會吸收很多行政機關的意見在裡面，畢竟你不是一個長期的、專業的幕僚或機關。……立委在問政，就像我們索取資料也是透過官方統計，所以行政權會慢慢獨大，是避免不了的。（原因是？）資訊不對稱、幕僚機關不

足……你說一個辦公室最多三個，有時甚至一個人在負責（法案）。」（國會助理 E，民進黨）

另外，除了這二項變數外，表 5-9 也顯示，在委員會成員方面，在其他變數不變的情形下，若提案者為承審委員會之成員，使提案被照案通過的機率，平均比非委員會成員高 0.03；在其他變數不變的情形下，若提案者為承審委員會之成員，造成最後立法失敗的機率，平均比非委員會成員低 0.05。

在召集委員方面，在其他變數不變的情形下，若提案者為承審委員會之召集委員，使提案被照案通過的機率，平均比其他立委高 0.06；在其他變數不變的情形下，若提案者為承審委員會之召集委員，造成最後立法失敗的機率，平均比其他立委低 0.09。

最後，在黨團協商方面，在其他變數不變的情形下，若提案被交付黨團協商，使提案被照案通過的機率，平均比沒有被交付協商的提案低 0.05；在其他變數不變的情形下，若提案被交付黨團協商，造成最後立法失敗的機率，平均比沒有被交付協商的提案高 0.07。

研究結果顯示，儘管上述三項變數對於立法結果確實有一定程度的影響，但就對於其影響的機率變化來看，還是不若行政部門的態度對於立法結果的變化程度來得突出。換言之，本研究在納入行政部門的角色與影響立法結果的諸多變數後發現，行政部門的立法影響力確實在立法過程中存有非常突出的地位，本文之假設一再次獲得經驗分析上的支持與驗證。



表 5-9 順序機率單元模型二之解讀

機率的間距改變 (discrete change) n=1311	立法結果					
	幾乎一致		部分一致		立法失敗	
	P	SE	P	SE	P	SE
<b>行政部門態度</b>						
<b>(贊成=0)</b>						
部分贊成部分反對	-.11***	.02	-.06**	.02	.16***	.04
反對	-.21***	.01	-.25***	.02	.46***	.02
<b>提案者 (民進黨=0)</b>						
國民黨	.04**	.01	.02*	.01	-.06**	.02
小黨與其它	.04	.03	.03	.02	-.06	.04
行政院	.18***	.03	.06***	.01	-.24***	.04
委員會成員	.03\$	.02	.02*	.01	-.05*	.02
召集委員	.06\$	.03	.02*	.01	-.09*	.04
黨團協商	-.05**	.01	-.02**	-.01	.07**	.02

表 5-9 順序機率單元模型二之解讀 (續)

機率的間距改變 (discrete change) n=1311	立法結果					
	幾乎一致		部分一致		立法失敗	
	P	SE	P	SE	P	SE
<b>承審委員會</b>						
<b>(司法及法制=0)</b>						
財政	-.07**	.02	-.05**	.02	.12**	.04
經濟	.03	.03	.01	.01	-.04	.05
交通	-.02	.03	-.01	.02	.03	.04
教育及文化	-.15***	.02	-.22***	.03	.37***	.05
社福及衛環	.04\$	.02	.02	.01	-.06\$	.03
外交及國防	-.15***	.02	-.25***	.04	.40***	.05
內政	-.12***	.02	-.14***	.03	.26***	.04
<b>會期</b>						
<b>(第一會期=0)</b>						
第二會期	.05**	.02	.03**	.01	-.09**	.03
第三會期	.02	.02	.02	.01	-.04	.03
第四會期	.07***	.02	.04***	.01	-.11***	.03
第五會期	.06*	.03	.04**	.01	-.10*	.04
第六會期	.01***	.03	.05***	.01	-.14***	.04
第七會期	.11**	.04	.05***	.01	-.16**	.05
第八會期	-.02	.04	-.02	.05	.04	.09

資料來源：本研究整理自立法院國會圖書館。

說明：\*\*\* P<.001； \*\* P<.01； \* P<.05； \$ p<.10。

## 第六章 結論

本研究分別利用深入訪談法與內容分析法，佐證了行政部門的資訊優勢與檢證其立法影響力。在最後一章中，筆者將整理本文主要的研究發現，以及提出一些本研究的研究限制。

### 第一節 研究結果

立法院為我國最高立法機關，獨立行使立法權。法律案、預算案及國家其它重大事項皆必須經由立法院通過與肯認。上至國家利益、下至庶民社會，都與立法院之職掌習習相關。其平時運作的狀況，深深地關乎到我們的良善生活能否獲得實踐和前進。

但如同本文〈緒論〉所言，我們對於立法院實際運作的情況儼然瞭解的還不夠透徹深刻。從開會實況觀之，筆者發現行政部門在最高民意殿堂中，似乎扮演了至關重要的角色，甚至可以用不可或缺一詞來形容。無論是執政黨立委還是在野黨立委，均對於行政部門的態度十分重視。從以上觀察出發，本研究得以誕生。

為回答筆者的疑問，本文提出的研究問題有二。第一，行政部門之資訊優勢所呈現的樣態與面向為何？第二個問題則是，上述之資訊優勢可否實際影響我國最終政策的方向與成敗，即行政部門在立法過程中的影響力為何？

本研究的主要理論為，因為立法委員與行政部門皆有動機去成就一部良好的法律，在兩造間專業和資訊極度不對等的情況下，立法委員將被迫尊重行政部門的修法建議，使得行政部門在實務上擁有較大的立法影響力。除此之外，本研究也認為行政部門的影響力可能受到某些外在因素的影響，例如面對部分專業性高的立法委員，行政部門的專業和資訊優勢便因此不再那麼顯著，這些

因素將制約行政部門的立法影響力。

在經過蒐集立法院第一線政治工作者的訪談資料與模型的經驗分析後，首先，本文發現，行政部門確實具有一定的資訊優勢，其建立在資訊的不對等、專業知識的累積、豐富的實務經驗以及資源的差異上，而這些優勢，也無可爭辯地為行政機關帶來十分顯著的立法影響力。從相關數據來看，與其說行政部門對立法具有決定性的影響，筆者認為，把行政部門視為近乎於議案否決者的角色，應會比較適切。簡言之，若一個法案想要順利通過，行政部門的肯認，或至少不表達反對，恐怕已逐漸成為上述目標的必要條件之一。

其次，至少就本文建立的模型來看，尚沒有發現到足以支持專業立委可與行政部門在立法過程中抗衡的證據。簡言之，整體來說，立法委員專業程度的高低，皆難以抵銷行政部門的資訊優勢帶來的影響力。

另外，本文也發現，行政院的提案版本最容易受到立法院的採納，從統計上來看，程度比次之的執政黨立委的提案還要突出許多。另外，對於立法委員來說，擔任承審提案的委員會成員與召集委員，也有足以提升自身提案通過率的影響力，尤其是召集委員一職。

最後，值得一提的是，社會上常有人認為立法院是行政院的橡皮圖章（聯合新聞網 2017），本研究的結論是否支持了上述觀點呢？必須強調的是，筆者並不這麼認為。翻開過去立法院的提案統計（盛杏媛 2014a, 41），第一至七屆立法院的平均提案數不過 1930 筆左右，雖然立法院每屆總提案數都有相當程度的增幅，但第六屆立法院總提案數僅 2231 筆，第七屆也不過 3367 筆，與第八屆立法院總計 5475 筆提案相較來說，難以相提並論。

換言之，第八屆立法院是立法委員提案大鳴大放的四年，立委與黨團提案占總提案數的比例從第七屆的八成來到第八屆將近九成。而本研究發現，若行政部門表示反對，則提案有極高比例會立法失敗；而若其表示贊成，卻還是有三分之一以上的提案無法修正通過。據此，與其認為立法院已淪為「行政院的

立法局」，筆者更傾向認為，行政部門在立法過程扮演了類似否決者或可稱為議案把關者的角色。在其專業的考量下，把部分尚不可行的提案做某種程度的篩選和過濾，比較符合目前行政機關真正在國會殿堂中所為之事。當然，用負面的詞彙來形容，或許也顯現了行政部門保守的一面。

綜上所述，回頭思考過去的文獻所提供的理論基礎與洞見，筆者認為，由於本文只聚焦在單一屆期第八屆立法院，尚無法瞭解行政部門的立法影響力是否會隨著外界環境的變化物換星移、權力交替。但僅就針對第八屆立法院而論，本文發現，在立法過程中，行政權意見的影響力極具權威性，「行政部門主導立法」此一觀點在本研究中可以獲得不少證據的支持。然而，本文也僅是針對「立法過程」進行分析，若能透過更為宏觀的研究方法，去觀察預算會期中「預算審查」的實際情況、探究立法委員與行政部門之間更微妙細膩的交換關係，或許會帶來不同於本文結論的發現及見解。

而若單單根據本文的研究發現，在如何使行政權與立法權更為對等這個議題上，筆者有一些拙見或許可以提供社會大眾參考。第一，儘管本文指出，資訊壟斷雖然不是行政部門獲得資訊優勢最為關鍵的因素，但現狀確實也有改善的空間。因此，為了使立法委員在資訊取得上獲得平衡，國會調查權應有再健全和強化的必要。第二，目前國會辦公室的資源是極為不足的（蕭長展 2017；薛翰駿 2017）。若工作環境與薪資待遇無法留住長才，立法委員的提案品質便很難有提升的機會，監督行政部門的力道更是會大打折扣。因此，國會助理的擴增、升遷及待遇的制度化，應是可以參考的改革方向（洪國鈞 2017）。最後，前行政院長江宜樺曾表示：「我國憲政制度常被歸類為雙首長制，但實際運作上較接近總統制（許依晨 2017）。」因此，學習美國國會在三權分立下的經驗與制度，例如賦予立法院聽證權，使國會監督效能提升，在修憲較為困難的前提下，短期內也不失為一個應變的方法。

## 第二節 研究限制

本研究有以下數個在研究方法上的限制和難題，希望未來有興趣的研究者能在時間心力更充沛以及立法院資料更公開透明的情況下，將相關主題研究的更為細緻透徹。首先，因為依變數和自變數蒐集及過錄的不易，本研究僅能在母體中抽取樣本分析，樣本數不若其它普查的國會經驗研究。並且，筆者只能研究單一屆期第八屆立法院，而無法做到跨屆長時間的分析，也無法比較一致政府與分立政府時行政部門的影響力是否有所不同。另外，過去有許多研究提醒（邱訪義、李誌偉 2012；鄭元毓 2013），單一屆期的研究可能比較難以通則化。不論該建議正確與否，限於時間與資源，筆者的確無能力做到長時間的跨屆分析。

其次，如第四章的研究方法所言，儘管我們確知在台灣立法院中，除了委員會審議以外，魔鬼藏在細節裡，黨團協商制度的重要性絕對不亞於委員會，但以第八屆立法院公報對黨團協商的報導不夠公開透明的情況，筆者無法對黨團協商紀錄進行過錄分析，實為可惜。不過，本研究的模型將會控制此一變數，以防止受到影響。還有，少部分逕付二讀的提案，也因為本文的研究方法，將被排除到觀察的視野之外。

另外，本文認為，行政部門對於資訊的壟斷與專業化是其能影響立法結果的關鍵因素。因此，筆者也試圖量化立法委員的專業程度，以分析行政部門和立法委員在專業程度上的交互作用。可惜的是，經由經驗模型的分析，該交互作用並未成立。筆者認為這可能與本研究在操作化專業程度此一抽象概念並不完善有關。本文是以立委在委員會的資深程度來代表其專業程度，但分析結果顯示其並未達到統計上的顯著水準。筆者也曾試圖以不分區立委特性、擔任立委屆數、教育程度來進行操作化，但都並未有更進一步的斬獲。本文在操作化立法委員專業或努力程度上的未竟之功，尚待未來研究者進一步的嘗試。

最後，過去文獻曾指出（盛杏媛 2014b, 39-40），有時我國立法委員的提案是以行政院提案為基礎小幅修改後提出，這種情況會特別發生在部分需要大幅修正與新制訂的法律案上，例如《食品安全衛生管理法》及《長期照顧服務法》等。也就是說，在提案被提出時，其政策目標或多或少已經預先偏向行政部門的立場。打從一開始，行政院提案和立委提案，可能已具極高的相似度。這對於本研究來說，並不是一個好消息，原因在於筆者是以原提案是否會受行政部門的態度影響到最終的政策結果來定義其立法影響力，如果立法委員提案的立場在送入委員會之前便已經深受行政部門影響，本研究的測量工具就失去了作用。簡單來說，本研究根據上述理由，很有可能會低估行政部門的立法影響力，但在研究方法上，筆者尚難找到避免偏誤及提高研究效度的方法。

總而言之，為了嚴謹起見，本文將不會針對立委提案是否有「參照」行政院提案這部分做處理。研究方法的再精進，尚待未來研究者的繼續努力。

## 參考書目

### 一、中文文獻

口袋國會，2015，〈【國會教室-基礎篇】第二十三講：出席率〉，口袋國會：

[http://xn--6or66eo1t8u6a.tw/part4\\_1\\_detail.php?sno=100](http://xn--6or66eo1t8u6a.tw/part4_1_detail.php?sno=100)，檢索日期：

2017年10月15日。

天下雜誌，2016，〈《天下雜誌》台灣社會信任度調查 法官、記者信任度吊車

尾〉，天下雜誌：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5076475>，檢

索日期：2017年4月4日。

王石番，1989，《傳播內容分析法—理論與實證》，台北：幼獅文化。

立法院國會圖書館，2017，立法院國會圖書館：

<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>，檢索日期：2017年5月17日。

行政院主計總處，2017，行政院主計總處：

<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>，檢索日期：2017年5月17日。

有話好說，2017，〈反亞泥 15 萬人連署！徐旭東：挖深可養魚！〉，有話好說：

<http://talk.news.pts.org.tw/show/14779>，檢索日期：2017年6月20日。

吳東欽，2008，〈從議事阻撓觀點探討我國中央分立政府運作之影響〉，《臺灣民主季刊》，5（3）：71-120。

吳重禮，2002，〈美國「分立政府」運作的爭議：以公共行政與政策為例〉，《歐美研究》，32（2）：271-316。

邱訪義，2010，〈台灣分立政府與立法僵局—理論建立及其實證意涵〉，《臺灣民主季刊》，7（3）：87-121。

邱訪義、李誌偉，2012，〈立法院積極議程設定之理論與經驗分析：第二至第六屆〉，《臺灣政治學刊》，16（1）：1-58。



- 邱訪義、李誌偉，2016，〈影響行政部門提案三讀通過之制度性因素—總統、官僚、與政黨〉，《臺灣民主季刊》，13（1）：39-84。
- 邱訪義、李誌偉，2017，〈部會首長經歷與立法成功，1993-2015〉，《第九屆國會學術研討會》，6月3日，台北：東吳大學。
- 邱訪義、鄭元毓，2014，〈立法院黨團協商—少數霸凌多數亦或是多數主場優勢〉，《政治科學論叢》，62：55-94。
- 李誌偉，2009，《台灣立法院議程設定研究：二到六屆之分析》，東吳大學政治學研究所碩士論文。
- 何哲欣、黃信維、林靖堂，2016，〈討好選民 藍委搶提減稅案〉，蘋果日報：  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20160403/37143852/>，  
檢索日期：2017年8月31日。
- 何鴻榮，2001，《台灣行政體系國會聯絡機制之研究—以行政與立法互動關係為觀點》，台灣大學政治學研究所博士論文。
- 李鳳玉、黃建實，2015，〈總統兼任黨主席對政府法案通過的影響：陳水扁政府時期的分析〉，《政府科學論叢》，64：85-136。
- 林河名，2016，〈首度公開！黨團協商錄影及逐字稿上網〉，聯合影音：  
<https://video.udn.com/news/443729>，檢索日期：2017年3月22日。
- 洪國鈞，2017，〈國會助理起薪低又不透明 美國日本怎麼做？〉，沃草國會無雙：  
<https://musou.tw/focuses/1313>，檢索日期：2018年4月15日。
- 陳宏銘，2011，〈行政機關與國會的相對立法影響力—以2008年後台灣「一致政府」為例證〉，《人文社會科學研究》，5（2）：77-103。
- 陳宏銘，2012，〈半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究〉，《東吳政治學報》，30（2）：1-70。
- 陳郁仁、黃揚明、顏振凱，2012，〈救勞保 陳冲：政府責任入法〉，蘋果日報：  
<https://goo.gl/87Wwy8>，檢索日期：2017年9月23日。

- 陳素玲，2012，〈勞保基金會破產 誰負最後支付責任？〉，聯合晚報：  
<http://www.cooloud.org.tw/node/69271>，檢索日期：2017年9月23日。
- 陳敦源，2005，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化。
- 翁興利，1996，〈立院新結構與議程設定〉，《中國行政評論》，5（2）：73-88。
- 盛杏媛，2003，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，7（2）：51-105。
- 盛杏媛，2008，〈政黨的國會領導與凝聚力：2000年政黨輪替前後的觀察〉，《臺灣民主季刊》，5（4）：1-46。
- 盛杏媛，2014a，〈從立法提案到立法產出：比較行政院與立法院在立法過程的影響力〉，載於《轉型中的行政與立法關係》，黃秀端等著，台北：五南。
- 盛杏媛，2014b，〈再探選區服務與立法問政：選制改革前後的比較〉，《東吳政治學報》，32（2）：65-116。
- 盛杏媛，2014c，〈選制變革前後立委提案的持續與變遷：一個探索性的研究〉，《臺灣政治學刊》，18（1）：73-127。
- 盛杏媛，2017，《國會政黨的制度化》，計畫編號：MOST104-2410-H-004-088-MY2，台北：行政院科技部。
- 盛杏媛，未定，〈立法委員立法成功表現的影響因素〉，《國會立法與國會監督》，即將出版。
- 盛杏媛、黃士豪，2009，〈臺灣民眾為什麼討厭立法院？〉，《臺灣民主季刊》，3（3）：85-128。
- 盛杏媛、黃士豪，2016，〈黨團協商機制：從制度化觀點分析〉，《第八屆國會學術研討會》，5月21-22日，台北：東吳大學。

- 許依晨，2017，〈江宜樺：現行「超級總統制」存在不小憲政危機〉，聯合新聞網：<https://udn.com/news/story/6656/2719638>，檢索日期：2018年5月1日。
- 張童恩，2016，〈尤美女3月問同志婚時程 法務部「裝死」2個月〉，yam蕃薯藤新聞：<http://n.yam.com/yam/gay/20160505/20160505688343.html>，檢索日期：2017年3月26日。
- 黃士豪，2007，《影響立法委員介入官僚行政因素之研究》，國立政治大學政治學研究所碩士論文。
- 黃秀端，1994，《選區服務》，台北：唐山出版社。
- 黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《臺灣政治學刊》，7（2）：3-49。
- 黃秀端、何嵩婷，2007，〈黨團協商與國會立法：第五屆立法院的分析〉，《政治科學論叢》，34：1-44。
- 黃信維，2016，〈升高對決 民進黨團決議不連署時力法律修正案〉，蘋果日報：<https://goo.gl/8ZJkRH>，檢索日期：2017年9月23日。
- 黃信維，2017，〈同婚修法 柯建銘：重大法案不可能沒行政院版〉，蘋果日報：<https://goo.gl/PRWawF>，檢索日期：2017年10月14日。
- 黃韋銓，2017，〈審礦業法 林淑芬大罵經濟部「護航」 邱議瑩：只有妳是改革力量？〉，新頭殼：<https://newtalk.tw/news/view/2017-12-27/108393>，檢索日期：2017年12月29日。
- 葉怡君，2009，〈法案審議與議程阻絕—立法院第三屆到第六屆的分析〉，國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 楊婉瑩，2003，〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突—以第四屆立法院為例〉，《東吳政治學報》，16：49-95。
- 楊婉瑩、陳采葳，2004，〈國會改革風潮下黨團協商制度之轉變與評估〉，《東吳政治學報》，19：111-150。

- 鄭元毓，2013，《立法院黨團協商與議程設定：第四至七屆之分析》，東吳大學政治學研究所碩士論文。
- 鄭勝元，2005，《立法院召集委員議程設定之研究—以政黨為核心之分析》，國立政治大學政治學研究所碩士論文。
- 廖達琪，2000，〈「橡皮圖章」如何轉變為「河東獅吼」？—立法院在台灣民主化過程中角色轉變之探究（1950-2000）〉，《人文及社會科學集刊》，17（2）：343-391。
- 蕭長展，2017，〈領最低時薪寫全國法案 立委心情決定助理「薪」情〉，沃草國會無雙：<https://musou.tw/focuses/1316>，檢索日期：2018年4月15日。
- 賴品瑀，2017，〈礦業法修法 堅守展限屬舊權利 經濟部力戰立委〉，環境資訊中心：<http://e-info.org.tw/node/206299>，檢索日期：2017年9月25日。
- 聯合新聞網，2016，〈立委 10 幾年前在酒店協商 蕭美琴：現在進步很多〉，聯合新聞網：<https://udn.com/news/story/6656/2181529>，檢索日期：2017年3月22日。
- 聯合新聞網，2017，〈民團籲臨時會先審常態預算 綠：再討論〉，聯合新聞網：<https://udn.com/news/story/6656/2509392>，檢索日期：2018年1月1日。
- 薛翰駿，2017，〈預設薪資不到三萬？！國會助理薪資制度與調查〉，沃草國會無雙：<https://musou.tw/focuses/1311>，檢索日期：2018年4月15日。
- 鍾麗華，2015，〈獎補助經費暴增 立委質疑選舉考量〉，自由時報：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1315709>，檢索日期：2017年8月31日。
- 羅清俊、詹富堯，2012，〈立法委員特殊利益提案與中央政府計畫型補助款的分配：從民國 94 年至 98 年之資料探析〉，《公共行政學報》，42：1-31。

## 二、英文文獻

- Aldrich, John H., and David W. Rohde. 2001. "The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection." In *Congress Reconsidered*, eds. Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Arnold, R. Douglas. 1979. *Congress and Bureaucracy: A Theory of Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Arnold, R. Douglas. 1990. *The Logic of Congressional Action*. New Haven and London: Yale University Press.
- Barrett, Andrew and Matthew Eshbaugh-Soha. 2007. "Presidential Success on the Substance of Legislation." *Political Research Quarterly* 60, 1: 100-112.
- Bowler, Shaun. 2002. "Parties in Legislature: Two Competing Explanations." In *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, eds. Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg. Oxford: Oxford University Press.
- Brunner, Martin. 2013. *Parliaments and Legislative Activity: Motivations for Bill Introduction*. Mannheim: Springer VS.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting the agenda: Responsible party government in the US House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W., Mikitaka Masuyama, and Mathew D. McCubbins. 2000. "Agenda power in the Japanese House of Representatives." *Japanese Journal of Political Science* 1(1): 1-21.

- Cox, Gary W., and Scott Morgenstern. 2002. "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents." In *Legislative Politics in Latin America*, eds. Scott Morgenstern and Benito Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.
- Etzioni-Halevy, E. 1985. *Bureaucracy and Democracy-A Political Dilemma(Revised Edition)*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Evans, Diana. 2004. *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalition in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fenno, Richard. 1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown.
- Fiorina, Morris P. 1980. "The Decline of Collective Responsibility in American Politics." *Daedalus* 109, 1: 25-45.
- Fiorina, Morris P. 1989. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press.
- Heywood, Andrew. 2007. *Politics*. 3rd ed. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Holden, Matthew. 1966. "Imperialism" in Bureaucracy." *American Political Science Review* 60(4): 943-951.
- Huntington, Samuel P. 1973. "Congressional Responses to the Twentieth Century." In *The Congress and America's Future*, eds. David Truman. Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall.
- Lowi, Theodore J. 1979. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. Toronto: George J. McLeod Limited.
- Martinez-Gallardo, Cecilia. 2010. "Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process." In *How Democracy Works: Political Institution, Actors, and Arenas on Latin American Policymaking*, eds. Scartascini, Carlos, Ernesto and Mariano Tommasi. Inter-American Development Bank.

- McCubbins, Mathew D., and Gregory W. Noble. 1995. "The Appearance of Power: Legislators, Bureaucrats, and the Budget Process in the United States and Japan." In *Structure and Policy in Japan and the United States*, eds. Cowhey, Peter F. and Mathew D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCubbins, Mathew D., and Thomas Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science* 28(1): 165-179.
- Mezey, Michael. 1985. "The Function of Legislatures in the Third World." In *Handbook of Legislative Research*, eds. Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson and Malcolm E. Jewell. Cambridge: Harvard University Press.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Pereira, Carlos, and Bernardo Mueller. 2004. "A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian Chamber of Deputies." *The Journal of Legislative Studies* 10(1): 9-49.
- Peters, B. Guy. 2010. *Politics of bureaucracy*. 6th ed. New York: Routledge.
- Ramseyer, J. Mark, and Frances McCall Rosenbluth. 1993. *Japan's political marketplace*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Rosenbloom, David H., and Deborah D. Goldman. 1998. *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill.
- Schroedel, Jean Reith. 1994. *Congress, the President, and Policy-Making: A Historical Analysis*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.

- Sheng, Shing-Yuan and Shih-Hao Huang. 2015. "Decentralized Legislative Organization and Its Consequence for Policymaking." 2015 Stanford Taiwan Democracy Project Annual Conference "Taiwan's Democracy at a Crossroads: Options and Prospects for Constitutional Reform".
- Sinclair, Barbara. 1999. "Transformational Leader or Faithful Agent? Principal- Agent Theory and House Majority Party Leadership." *Legislative Studies Quarterly* 24, 3: 421-449.
- Smith, Steven S. 2007. *Party influence in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stein, Robert M., and Kenneth N. Bickers. 1995. *Perpetuating the pork barrel: Policy subsystems and American democracy*. Cambridge University Press.
- Sundquist, James L. 1988. "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States." *Political Science Quarterly* 103, 4: 613-635.



## 附錄

### 附錄一 本研究分析之樣本<sup>5</sup>

法律名稱	法律編號	提案數	法律名稱	法律編號	提案數
大學法	01711000	24	水利法	01941000	7
不動產經紀業管理 條例	01206000	0	平均地權條例	01154000	0
中央銀行法	01532000	2	民用航空法	02031000	14
中華民國刑法	04536000	72	全民健康保險法	01189000	8
中華民國領海及鄰 接區法	01210000	0	再生能源發展條例	08101000	0
中華民國憲法 <sup>6</sup>	04101000	0	刑事訴訟法	04552000	41
中華民國憲法增修 條文 <sup>7</sup>	04105000	0	同性婚姻法 <sup>8</sup>	05149000	2
公司法	04517000	10	地方制度法	04818000	27
公平交易法	01945000	7	地政士法	01269000	4
公民投票法	04106000	15	有線廣播電視法	02409000	17
公共債務法	01616000	14	自由貿易港區設置 管理條例	08108000	1

<sup>5</sup> 即「經委員會審議過」的所有「重大法案」之提案，共計 1311 筆。

<sup>6</sup> 針對修改憲法所進行之討論純以立法委員為主，與行政官員之意見無關。因此原有之 9 條提案不予分析。

<sup>7</sup> 同上理由，原有之 26 條提案不予分析。

<sup>8</sup> 為尤美女提案之「民法親屬編第九百七十二條、第九百七十三條及第九百八十條條文修正草案」與鄭麗君提案之「民法親屬編部分條文、繼承編第一千一百三十八條、第一千一百六十六條及第一千二百二十三條條文修正草案」。

公務人員退休法 <sup>9</sup>	04645000	0	自由經濟示範區特別條例	08157000	1
公職人員選舉罷免法	01177000	37	住宅法	01290000	18
文化資產保存法	02901000	18	兵役法	01417000	1
水污染防治法	02520000	22	志願士兵服役條例	01405000	1
技術及職業教育法	01749000	3	核子事故緊急應變法	02708000	4
災害防救法	01248000	7	消費者保護法	01180000	20
罕見疾病防治及藥物法	02563000	0	特種貨物及勞務稅條例	08148000	9
身心障礙者權益保障法	01127000	42	財政收支劃分法	01508000	20
兩岸協議監督條例	01880000	0	動物保護法	03134000	17
性別工作平等法	03616000	46	動物傳染病防治條例	03111000	5
所得稅法	01513000	80	國民教育法	01718000	14
社會秩序維護法	01183000	0	國家通訊傳播委員會組織法	01063000	0
社會救助法	01128000	19	國際金融業務條例	01541000	2
空氣污染防治法	02519000	10	國際機場園區發展條例	01070000	3
金融機構合併法	01634000	7	貪污治罪條例	04551000	8

<sup>9</sup> 《公務人員退休法》原提案數有 14 筆，但其所涉之議題純與考試院執掌相關。為使本文得以明確地聚焦及推論行政院之官員立法影響力，筆者決定排除所有考試院提案，以及與其相關之立法委員提案，皆不予分析。

長期照顧服務法	02588000	17	通訊保障 及監察法	01827000	9
非核家園推動法	02713000	5	通訊傳播基本法	02417000	2
保險法	04520000	24	都市更新條例	01191000	21
建築法	01158000	2	野生動物保育法	03118000	3
政府採購法	02308000	8	陸海空軍軍官士官 服役條例	01448000	19
政治獻金法	01218000	16	勞工保險條例	01148000	59
毒品危害防制條例	04547000	9	漁業法	03108000	15
軍事審判法	01438000	7	臺灣地區與大陸地 區人民關係條例	01825000	19
食品安全衛生管理 法	02513000	117	臺灣電力公司龍門 核能電廠停建特別 條例	05214000	0
個人資料保護法	01829000	7	廢棄物清理法	02518000	3
勞工退休金條例	03623000	13	廣播電視法	02406000	10
勞動基準法	01139000	49	學校教職員退休條 例	01726000	1
森林法	03107000	7	環境基本法	03707000	0
飲用水管理條例	02507000	0	環境影響評估法	03716000	3
傳染病防治法	02516000	10	離島建設條例	01235000	18
溫室氣體減量及管 理法	03717000	6	藥事法	02510000	33
農業發展條例	03101000	2	證券交易法	01542000	17

道路交通管理處罰 條例	02017000	72	就業服務法	03615000	30
電子支付機構管理 條例	01988000	3	電信法	02023000	12
電子票證發行管理 條例	02090000	5	槍砲彈藥刀械管制 條例	01175000	0

資料來源：筆者自行整理。



## 附錄二 國會助理深入訪談大綱

先生：

您好。謝謝您願意花費寶貴的時間接受訪問。首先說明的是本次訪問所得資料完全作為學術研究之用，不會對外公開您的姓名資料，我想要藉由此一訪問瞭解立法委員與行政官員互動的情形。為了方便記錄及整理資料，希望本次訪問能夠錄音。如果您有覺得不便的地方，在您認為不願意錄音的部分，我也會尊重您的意見，暫時將錄音機關起來。感謝您接受訪問。

1. 在立法過程中，不論是正式或非正式的場合，貴委員與您有哪些與行政官員接觸或討論法案的機會？哪些場合對於推動法案是比較重要的？
2. 在立法院，若立委們有共識通過一件議案，理應可以通過，行政機關則照辦即可。但從委員會審議過程中可以發現，立法委員相當重視行政官員的修法意見，為什麼？
3. 若行政官員反對委員的政策方向，例如當官員說「建議不予修正」時，一般來說，貴委員會會不會繼續堅持？如何說服官員？多數時候結果為何？
4. 就您的觀察，行政部門在面對不同背景或職位的立法委員時的態度是否有差異？這種差異會反映在提案的成功率上嗎？為什麼？（例如黨籍、委員會成員、召委、黨團幹部及資深委員會成員等因素）
5. 立法過程中，需要向行政部門索取資料的目的及頻率為何？一般來說過程是否順利？若有索取不到資料的情況，通常的原因是為什麼？

6. 我們常常可以發現，在審查許多重大法案，甚至是一般法案時，立法委員都會等待行政部門的版本提出，再一起審議，同性婚姻法制化就是一個明顯的例子。就您的瞭解，這樣的做法是出自於何種考慮？
7. 有一種說法認為行政官員資訊較多，有較多與政策相關的專業知識，所以立委時常無法有效監督官員或影響其決策；但也有人認為立委常與民眾接觸，有很多民眾會提供資訊給立委，因此立委可有效監督制衡行政部門。以您的經驗，會比較贊成哪一種說法？
8. 通常學界認為立法與行政是監督與制衡的關係，也有人認為是相互合作的關係，以您個人的經驗來說，會如何描述立法委員與行政官員之間的關係？
9. 這個研究可能需要一些國會助理的意見，能否請您推薦幾位您認為瞭解行政官員與立法委員互動情況的助理？

這次的訪問即將結束。再次謝謝您接受訪問，請問是否還有我沒有問到，但是值得提出來討論的有關「行政官員與立法委員互動」的相關問題，也請您表示意見？謝謝。

### 附錄三 國會助理深入訪談名單

代號	服務立委之黨籍	區域 / 不分區	召集委員	服務立委之委員會 資深程度
A	小黨	不分區	否	資淺
B	民進黨	區域	是	資淺
C	小黨	不分區	否	資淺
D	國民黨	區域	是	資深
E	民進黨	區域	是	資淺
F	民進黨	區域	是	資淺
G	國民黨	區域	是	資深
H	國民黨	區域	否	資深

資料來源：國會助理 A 之訪談資料引用自盛杏媛在 2017 年執行之科技部專題研究計畫「國會議黨的制度化」(MOST104-2410-H-004-088-MY2)，其餘則為本研究自行蒐集之訪談資料。

說明：排序僅按照實際訪談時間，不具其它意義。

## 附錄四 立法委員深入訪談大綱

\_\_\_\_\_委員您好！我們希望了解立法院中政黨的運作以及政黨和委員之間的互動，此一研究有助於我們更深入地瞭解立法制度和組織的發展狀況。為了整理資料方便，我們會進行錄音，但本研究分析時不會對任何個別立委作單獨的分析，也不會透漏任何可連結到委員個人的資訊。本研究是科技部所補助的學術研究計畫。您所提供的資料僅作學術研究之用，資料絕對保密。但是如果您認為不便錄音，我們也會配合，或是訪談當中有您不願意錄音的部分，我們也會暫時將錄音機關起來，這樣子好嗎？

非常誠摯邀請您可以在百忙之中接受我們的訪問，並對您平日為民眾熱心盡力的辛勞，以及為我國政治發展的貢獻，表示我們由衷的敬意。以下是訪談大綱，若有任何疑問，還望您不吝指教，感謝您的協助！

國立政治大學政治學系

教授 盛杏媛

博士後研究員 黃士豪

敬上

1. 觀察委員的提案，委員對○○法案(依訪談委員有異)特別付出心力，請教委員推動這些法案主要原因是什麼？
2. 請問委員在推動這類法案時，大概都是怎麼開始推動，會經過怎樣的過程？
3. 貴黨團通常如何決定以黨團名義提案？如何決定提案內容？可否敘述黨團提案成形的過程？



4. 針對一項重大政策，黨團通常如何(透過何種機制)決定黨團的立場？當黨團成員內部有意見相左時，黨團如何化解衝突，形成一致的決策？黨團在什麼情形下也可能採取開放立場？
5. 就您的了解，貴黨團的運作，包括法案審議、幹部選任、委員會分配、衝突化解等是否都有清楚明確的規則？
6. 當貴黨團與其他黨團之間需要合作，或是需要化解衝突的時候，通常都依照何種程序或模式處理？
7. 您覺得立法院院長、總統、黨主席在解決立法院的爭議或衝突時，是否有效？請舉一些例子說明？
8. 您覺得貴黨在立法院的運作對於選舉或立委連任有甚麼樣的影響？
9. 綜合前面的討論，請問您覺得政黨在立法院的運作有沒有清楚明確的規則或制度可依循？
10. 謝謝您接受訪問，請問是否還有我沒有問到，但是值得提出來討論的有關「政黨在立法院的運作」方面的相關問題，也請您表示意見？

## 附錄五 立法委員深入訪談名單

代號	黨籍	區域 / 不分區	召集委員	黨團幹部
A	民進黨	區域	否	否
B	國民黨	不分區	是	是
C	民進黨	不分區	是	否
D	小黨	不分區	否	是
E	國民黨	區域	是	是
F	小黨	不分區	否	是
G	國民黨	不分區	是	否

資料來源：盛杏媛，2017，科技部專題研究計畫「國會政黨的制度化」(MOST104-2410-H-004-088-MY2)。

說明：排序僅按照實際訪談時間，不具其它意義。

## 附錄六 各變數之編碼表

變數名稱	編碼方式	資料來源
<b>依變數</b>		
提案之立法結果	1. 修正一條者： 2=幾乎一致 1=方向一致 0=立法失敗 2. 修正多條者： 2=幾乎一致 1=部分一致 0=立法失敗	立法院國會圖書館 (2015)
<b>自變數</b>		
行政部門對提案的態度	2=贊成 1=部分贊成、部分反對 0=反對	立法院國會圖書館 (2015)
第一主提案人的委員會資深程度與行政部門對提案態度的交互作用項	第一主提案人的委員會資深程度乘以行政部門對提案的態度	立法院國會圖書館 (2015)

控制變數		
行政院有無提案	1=行政院有提出對案 0=行政院未提出對案	立法院國會圖書館 (2015)
第一主提案人之黨籍	1=國民黨籍立委、國民黨團 2=民進黨籍立委、民進黨團 3=小黨及其它 9=行政院提案	立法院國會圖書館 (2015)
第一主提案人的委員會資深程度	以屆期為計算方式累計後再行分類。 2=資深委員會成員 1=資淺委員會成員 9=非立委提案	立法院國會圖書館 (2015)
第一主提案人是否為承審委員會的成員	1=為委員會成員 0=非為委員會成員	立法院國會圖書館 (2015)
第一主提案人是否為承審委員會的召集委員	1=為召集委員 0=非為召集委員	立法院國會圖書館 (2015)
第一主提案人是否為黨團幹部	1=為黨團幹部 0=非為黨團幹部	科技部「國會政黨的制度化」專題計畫
有無交付協商	1=有交付協商 0=無交付協商	立法院國會圖書館 (2015)
承審之常設委員會	依提案的承審委員會分為： 1=財政委員會 2=經濟委員會 3=交通委員會 4=教育及文化委員會 5=社會福利及衛生環境委員會 6=外交及國防委員會 7=內政委員會 8=司法及法制委員會	立法院國會圖書館 (2015)
會期	依照提案進入一讀的時間點分為第1會期至第8會期。	立法院國會圖書館 (2015)

資料來源：筆者自行整理。