

第一章 緒 論

本章主要說明本論文的研究背景與動機、研究問題與目的、研究範圍與限制、以及重要名詞的詮釋。

第一節 研究背景與動機

立法院生態結構，在第3屆及第4屆的政黨分佈情形呈現一大一中兩小的態勢，第5屆以來則為兩大一中兩小的政黨態勢，雖然近兩屆各政黨的變化互有消長，但大體上都處在多黨林立的生態結構，並沒有任何一個政黨可以掌握國會過半數。以第6屆立法院而言，原先立法委員的選舉結果，民進黨以89席當選席次成為國會第一大黨，經中途離職、退黨、亡故或轉任內閣閣員者，目前是83席，而國民黨從原先當選的79席，歷經黨主席選舉與縣市長選舉後所形成的馬英九現象，以及國民黨、親民黨高層未能及時回應泛藍支持者提出兩黨合併的訴求，造成多位親民黨黨籍立委出走潮，邱毅、孫大千、李慶華、李慶安、林德福、陳朝容、謝國樑、呂學樟、林郁方、陳志彬等多位立委紛紛退黨轉而加入國民黨，此外，新黨吳成典加入國民黨黨團運作，形成國民黨目前以90席成為國會第一大黨；親民黨則由原先當選的34席降低至目前的21席，台聯黨維持在12席，無黨團結聯盟6席，無黨籍委員4席。

政黨最重要的活動舞台在議會，政黨為了生存，無不卯足全力在國會力求表現，以爭取人民認同。然而囿於目前立法院各黨均不過半的現實環境下，政黨之間必須合作或結盟，才能發揮影響國會的議程設定及重大政策的推動，例如2005年初，民進黨聯合親民黨共組內閣的傳聞甚囂塵上，對於親民黨而言，一方面可選擇與民進黨共組聯合政府以取得政治資源，另一方面可與國民黨公平競逐泛藍陣營主導權，可謂是政治左右逢源。但以第5屆、第6屆立法院議事運作實際情形觀察，親民黨在議題上仍多選擇和國民黨結盟，民進黨則和台聯結盟，而6席的無黨團結聯盟和4席無黨籍委員之意向，則常為兩大陣營互相拉攏的對象。

2004年陳水扁總統成功連任之後，深切體認到國會的過半與否直接影響其政策支票的兌現及施政績效，因此在2004年底第6屆立法委員的選舉上，無不傾全黨之力為黨籍立委拉抬聲勢，但其一貫的選舉策略在這一次的選戰中，似乎未能擄獲中間選民的認同，選舉結果顯示，人民的選擇是將監督政府的施政績效責任賦予另一政黨負責，與掌握一切施政事宜的行政部門所屬的政黨不同，府會關係中的分立政府於是再次形成。

民進黨政府認清這一既定事實後，對於黨際的治理改採溫和的路線，任命謝長廷為行政院院長，謝院長自上任以來，始終大力提倡政黨「和解共生」，希望政黨之間是良性的互動而非零和賽局，這點可由其自稱「安定內閣」加以印證。但因2005年年底的縣(市)長、縣(市)議員、及鄉(鎮市)長選舉，民進黨再次慘遭滑鐵爐，黨內檢討造成敗選原因，將矛頭指向謝院長所裁示的三合一選舉，陳總統在面對黨員的一陣批鬥聲浪中，幾經考量派系的均衡，遂改任實務派的蘇貞昌為行政院院長，力求重拾民心，挽回該黨在人民心中的印象。第4屆第3會期以來的立法院，民進黨政府前後共任命了唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌5位行政院院長，在這段期間，歷任行政院院長均釋出善意，誠心期盼行政立法兩院合作，共創台灣願景，然而每逢選舉一到，執政黨總是在媒體或選舉場合公開抨擊國會多數暴力，強烈指責在野黨在國會的杯葛和不配合，才使得許多的重大政策和施政計畫無法順利推動執行；而在野黨在面對執政黨的強烈批評下，亦立即提出立法績效與配合通過行政部門所提出的多項特別預算案，予以反駁。因此，行政與立法權分別由不同政黨所掌控的分立政府型態，究竟應如何課責，其對國會立法有何深遠之影響？在野黨團在國會的表現為何？是否抱持凡事制肘、一味杯葛希望讓執政者績效不彰之心態，以創造政黨再次輪替的機會為目的？此為吾人欲作進一步研究之動機。

第二節 研究問題與目的

我國中央政府行政部門與立法部門，過去長期由國民黨所掌握，

所以基本上沒有府會關係緊張的問題，但是經過近 20 年來各政黨在選舉過程的激烈競爭，不僅使我國的民主政治發展向前邁進一大步，政黨政治的發展亦愈趨成熟。然而，如果我們以國內近年來政黨政治發展，朝野政黨之間卻時常被外界形容為對峙、緊張、和衝突，尤以選舉年到來最為明顯，執政黨幾乎每次選舉場合不曾放棄過批評在野黨在國會的阻撓，諸如「政黨不當取得財產處理條例草案」、「重大軍事採購條例草案」、「監察委員同意權行使案」等案，已多次在程序委員會遭國親黨團封殺，致使執政黨綁手綁腳，終而導致無法兌現為國家做事、為人民服務的承諾。

從憲政制度設計上，立法院是一個由人民直接選出的代表所組成的合議制機關，代表人民行使立法權、提出為國家與人民謀福利之公共政策、及有效監督制衡政府施政的範圍，向下匯集民意，再反映給施政當局，扮演著政府與人民間的橋樑。但實際上，自 2000 年第 10 任總統副總統選舉結束，形成第一次政黨輪替以來，這段期間朝野政黨對於核四停工案、縮短工時案、公務員周休二日、老人福利津貼、公投立法等等，均引起相當大的爭議和攻防，甚至 2004 年公投與總統選舉同時舉行，大選前一天又發生舉世震驚的 319 槍擊案，隨之啟動的國安機制，導致選舉結果的公平性遭受質疑，「追求真相」的府前抗議，更加深了社會分歧及政黨的敵對化，種種因素都對國會的運作產生極大的影響，也形成台灣民主政治發展的一大隱憂。

關於分立政府之影響，學界普遍存在著兩種說法，一派說法指出一致政府立法效能高，分立政府則由於行政立法部門之對峙僵局容易導致政策滯塞、停頓、立法效能不彰；另一派以 Mayhew 為首的說法則對這種觀點提出修正，根據 Mayhew 的研究結果，不論一致政府或分立政府型態下，國會所通過的重要法案並沒有顯著性差異。因此基於前述之研究動機，本研究擬以程序委員會議程阻絕為面向加以檢證，希望藉由實證分析來探究：我國國會受到分立政府運作之影響，是否較容易產生行政立法僵局、政策停滯的現象？同時進一步分析那些議案無法排入議程進行審查或討論？

綜合以上的說明，本文所欲達成之研究目的有下列幾項：

1. 探討法案在整個立法過程中的各種議程階段與阻絕方式。
2. 探討程序委員會在不同政府時期的角色與功能。
3. 探討程序委員會議程阻絕是否在分立政府型態下較容易發生。
4. 探討第 5 屆以來停滯在程序委員會之議案有那些？
5. 探討國會多數黨所阻絕之議案特性？同時了解影響阻絕議案之因素有那些？

第三節 研究範圍與限制

一、研究範圍

本研究旨在透過「議程阻絕」探討分立政府與一致政府之運作有何差異，但議程阻絕在議案審議過程中涉及範圍相當廣泛，因此，囿於研究時間因素，本研究將研究對象範圍限縮在程序委員會排定議程的階段，亦即本研究對象擬僅選擇停滯在程序委員會之議案內容作為分析，有關各委員會召委會議及院會審議等階段則不予討論；而在研究時間方面，從府會關係變遷角度來看，民進黨自 2000 年 5 月 20 日執政以來，亦即立法院第 4 屆第 3 會期為一致政府與分立政府的分水嶺，自此而後的府會關係均處於分立性政府的型態，尤其第 5 屆的立法院是首次呈現各黨不過半的生態，政黨白熱化的競爭過程，更加深了立法院議事運作之困難度，頗具研究價值。是以，為更加深入瞭解一致政府與分立政府之異同，本文將進行跨時性之研究，以 1993 年第 2 屆立法院為始點，橫跨第 3 屆、第 4 屆、第 5 屆至 2007 年第 6 屆第 4 會期為限，研究時間範圍約 14 年，務求更為客觀公正的評述一致與分立政府之變化。

二、研究限制

1. 研究對象的侷限性：本文採用文件分析法作為蒐集資料的方式，然因程序委員會的開會過程並未詳列立法院公報，而程序委員會議事錄在第4屆以前亦未完整記載遭阻絕之議案名稱及件數，因此囿於資料可得之困難，此部分無法統計出正確數據，且無法深入探究議案類型，因此僅能針對第5屆以來停滯在程序委員會之議案，作進一步分析。
2. 研究時間之限制：本研究所整理出因「屆期不續審」規定而停滯在程序委員會之議案共有191件，雖然研究者竭盡所能欲將這些議案之特性，作一整理歸納暨分析，然礙於研究時間因素，並無法逐案查閱其修法意旨，故議案進一步探索部分仍有不盡完善之處。
3. 研究推論之限制：本論文以第2屆至第6屆第4會期立法院受阻絕議案為研究對象，但議程阻絕所涉範圍廣泛，在有限研究時間之下，僅能先選擇停滯在程序委員會之議案加以研究。故僅以這階段所阻絕之議案來推論分立政府運作下之影響，在解釋論證上或許稍嫌不足。
4. 個案研究之限制：為檢證本論文量化部分的分析結果，擬透過個案施以質性探討，然而，個案研究的重大議題標準係藉由三家文字媒體的報導則數加以篩選；而一直以來，我國媒體的報導常存有價值觀傾向，通常議題愈存在有爭議性，就愈能獲得媒體報導之青睞。因此，重大議案之探索結果，或許會較傾向於傳統學派的負面評述說法，故本處之擇選方法，或許稍有不盡完善之處。

第四節 重要名詞的詮釋

與本研究相關的核心概念有「一致政府」、「分立政府」、「議案審議」、「議程阻絕」等名詞，茲將其概念界定如下：

- 一、一致政府：是指一個國家的政府結構中，其行政部門與立法部門皆由同一個政黨所掌控的狀態。換句話說，一致政府即是一個政

黨同時掌握政府的行政部門與立法部門。

- 二、分立政府：又稱為分裂政府。係相對於一致政府之概念，意謂政府的行政機關與立法機關分別由不同政黨所控制的一種政府型態。換言之，分立政府是指行政首長無法同時擁有立法部門的多數席次。
- 三、議案審議：所謂議案係指政府機關或立法委員向立法院提出之案，議案之範圍較廣，包括法案在內，法案僅為議案之一種。本文之議案審議意謂立法院審議各類議案以完成立法程序之流程，大致分為：議案之提出、議案之審查、議案之議決等過程。以法律案審議為例，其立法程序須經第一讀會、委員會審查、第二讀會、第三讀會等階段。
- 四、議程阻絕：以公共政策觀點而言，議程阻絕的概念來自於議題倡導者與現狀維持者之間的鬥爭(Cobb & Ross, 1997)。換言之，當一個新的議題被提出來討論時，大多的訴求即在爭取社會資源的重新分配，因此，議題倡導者立即威脅到既得利益者的現存狀態。故現狀維持者會窮盡各種方式阻止議題出現，舉凡在議題提出的階段、列入正式議程討論的階段、乃至進入到決策的種種環節等，這就是所謂議程阻絕的意義。從議事學的觀點而言，議程阻絕 (agenda obstruction) 的概念源自於議案審議的任何一個議程階段中，議會成員採取對議案正面否決或消極擱置之議事手段，以阻止某些議案完成立法程序之目的。換言之，議案審議過程中任何阻止議案進入下一個議程階段繼續審議的方式，都可稱為議程阻絕。