

第四章 阻絕議案分析與重大議案探討

前面第三章主要論述議程阻絕觀點與程序委員會角色功能之演變，同時針對阻絕在程序委員會之議案作一數量上的實證分析，以釐清一致政府與分立政府對國會運作有無不同的影響。本章則要更進一步針對這些議案及眾所矚目之重大議案作一質性探討，首先第一節先將第5屆及第6屆遭阻絕之議案作一整理與歸類分析；接下來第二節繼續針對多數黨所阻絕之議案作一探索性分析，並歸納出幾點影響議程阻絕的主要因素。第三節則設定一篩選標準，從中挑出近5年來之重大議案作個案研究，以印證目前處於分立政府下的朝野衝突、對峙、僵局情勢。

第一節 第五屆及第六屆遭阻絕之議案分析

依據程序委員會每次開會過程，筆者統計各屆有委員針對議案提出刪除或緩列的數量，整理如附錄四所示，但由於議案在當次會議被阻絕下來後，各黨團可以在下次會議再提增列，是為議程草案報告事項增列部分，因此，重覆計算的結果，將與本節所呈現的議案數量不同，特此說明。

關於程序委員會審定院會議程的結果，一種是未完成審定，交由院會決定議程；另一種是完成審定，而依照其審定情形，又可再分成兩類，一類是均照議程草案所列各案通過，另一類是不同意某些議案列入議程，亦即暫緩列案之阻絕概念，但實務運作之後，這種阻絕的效果又可再分成暫時性的阻絕與永久性的阻絕效果。以「擴大公共建設投資條例草案」為例，行政院於2003年10月16日函送立法院審議該條例，該條例於2003年10月21日首次排入立法院程序委員會第5屆第4會期第7次會議，嗣經國親聯手多次阻絕，一直到2003年12月11日同會期第15次會議才審定通過列入院會議程；又總統提名陳聰明先生為最高法院檢察署檢察總長，於2006年5月26日咨請立法院同意乙案，亦於程序委員會屢遭國親立委阻絕，直到2006年12月26日程序委員會第6屆第5會期第14次會議才審定排入院會議事日

程。以上二案都是暫時性阻絕效果的例子，不過該二案僅僅在立法流程中的程序委員會階段，即分別延遲長達 2 個月及 7 個月之久。

本節的目的，則是要找出議案自提出後到屆期結束前，未曾進入常設委員會作實質審查的永久性阻絕議案；換句話說，議案自送進程序委員會之後，即未曾走出該會繼續進到下一個議程階段之議案。蒐集的範圍包括程序委員會議事錄所載的阻絕議案，再加上院會議事錄所載一讀會時遭退回程序委員會重新提出之議案，然而囿於第 4 屆以前的程序委員會議事錄記載資料有限，並未詳列阻絕之議案名稱，故本節蒐集之資料範圍限於第 5 屆至第 6 屆第 4 會期，最後整理結果，詳如附錄五所示。

觀察附錄五所整理出第 5 屆因「屆期不續審」之規定、以及截至第 6 屆第 4 會期為止，所有停滯在程序委員會之議案資料，可以看出第 5 屆共有 121 件，第 6 屆截至第 4 會期止共有 70 件，總計 191 件¹，茲將附錄五之資料依提案來源及政策類型分析說明如下：

一、以提案來源區分

首先，若以提案來源作為區分標準，可以概分為政府提案與委員提案兩種，如表 4-1 所示，阻絕在程序委員會之議案，第 5 屆加上第 6 屆之政府提案有 46 件，占全部政府總提案量(1068 件)之比例為 4.3%；第 5 屆加上第 6 屆之委員提案有 145 件，占全部委員總提案量(2874 件)之比例為 5.0%。其情況以圖 4-1 及 4-2 表示。

¹依「立法院職權行使法」第 13 條有關「屆期不續審」之規定，當屆尚未完成議決之議案，下屆不予繼續審議。因此，如有意繼續推動該議案完成立法，就必需在下屆重新送請立法院審議，故同一議案分別在第 5 屆及第 6 屆出現時，本處仍計算為 2 件。

表 4-1：政府提案與委員提案遭阻絕比率一覽表

提案來源	遭阻絕之議案件數	總提案件數	百分比： 遭阻絕之議案件數 ／總提案件數	備註（議案編號）
政府提案	46	1068	4.3%	1~31、122~136
委員提案	145	2874	5.0%	32~121、137~191
合計	191	3942	9.3%	

資料來源：筆者整理。

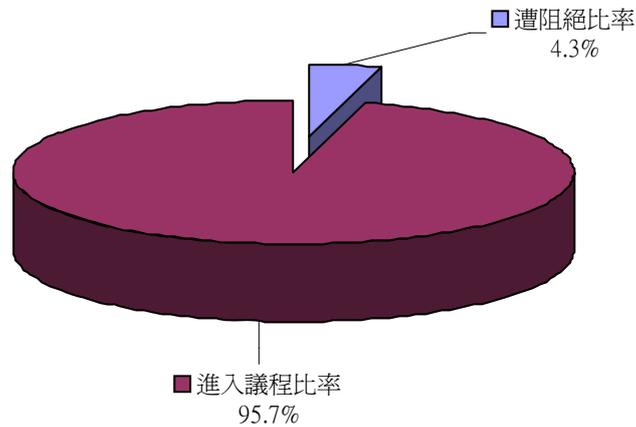


圖 4-1 政府提案遭阻絕比率圖

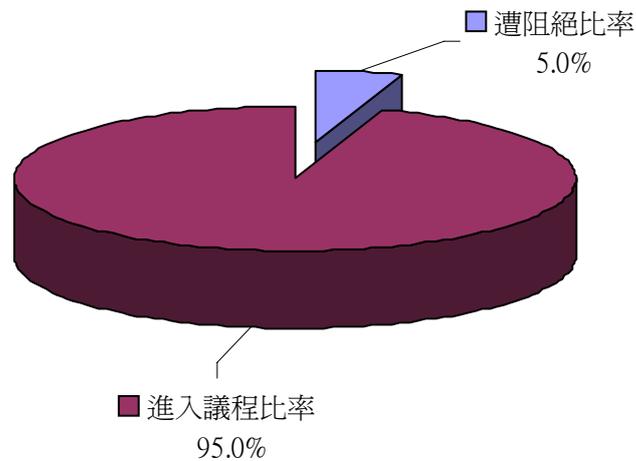


圖 4-2 委員提案遭阻絕比率圖

其次，政府提案可再區分成行政院提案、司法院提案、考試院提案及總統府提案²，如表 4-2 所示，阻絕在程序委員會之議案中，以行政院提案 37 件，占 80.4% 為最多，其次依序是考試院提案 4 件，占 8.7%，司法院提案 3 件，占 6.5%，最少的為總統府提案 2 件，占 4.4%。其情況以圖 4-3 表示。

表 4-2：政府各機關提案遭阻絕比較表

政府提案	議案件數	百分比	備註（議案編號）
行政院	37	80.4%	1~8、10、11~16、19~28、30、31、122、123、126~129、131、133、135、136
司法院	3	6.5%	17、18、134
考試院	4	8.7%	9、124、125、130
總統府	2	4.4%	29、132
合計	46	100%	

資料來源：筆者整理。

² 因前面第三章第一節曾提到，總統府之法律提案需轉由行政院代為提出，然本處之總統府提案則是指總統依據「中華民國憲法增修條文」第 7 條第 2 項提名監察院之人事權，與法律提案有所不同。

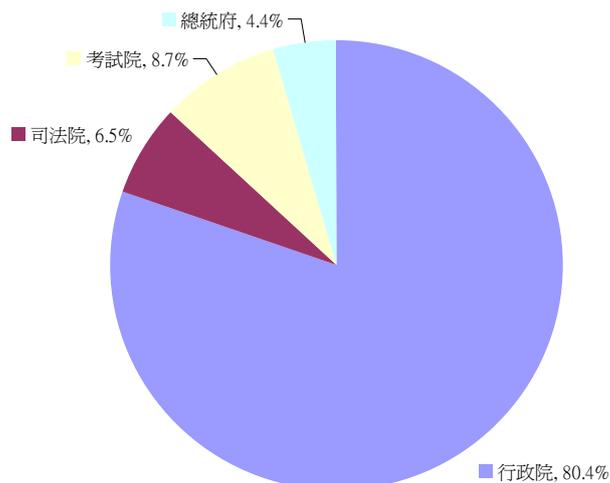


圖 4-3 政府各機關提案遭阻絕比率圖

最後，倘再以提案委員所隸屬之黨團加以區分，如表 4-3 所示，可以看出遭阻絕之議案中，以民進黨的提案 81 件，占 55.9% 為最多，其次依序是：台聯 35 件，占 24.1%，國民黨 17 件，占 11.7%，親民黨 10 件，佔 6.9%，無黨聯盟 2 件，占 1.4%。其情況以圖 4-4 表示。

表 4-3：提案委員所屬黨團遭阻絕比較表

提案委員所屬黨團	議案件數	百分比	備註（議案編號）
國民黨	17	11.7%	32、34~36、47、50、51、58、59、62、64、85、89、99、108、148、181
台聯黨	35	24.1%	33、37~42、55、69~71、78、81、83、91、93~95、97、98、100、102、105、112、113、140、149~151、166、183、185、186、188、189
民進黨	81	55.9%	43~46、49、52、53、56、57、60、61、65~68、72~76、79、80、84、86、88、90、92、101、103、104、106、107、110、111、114~117、119~121、137~139、141、142、144、145、147、153~165、167~180、182、184、187、190、191
親民黨	10	6.9%	48、54 ³ 、63、77、82、96、109、118、143、146
無黨聯盟	2	1.4%	87、152
合計	145	100%	

資料來源：筆者整理。

³ 立法委員邱毅原為親民黨黨籍，自第 6 屆中期以後始加入國民黨籍，而編號 54 係第 5 屆遭阻絕之提案，故本表將其計入親民黨籍。

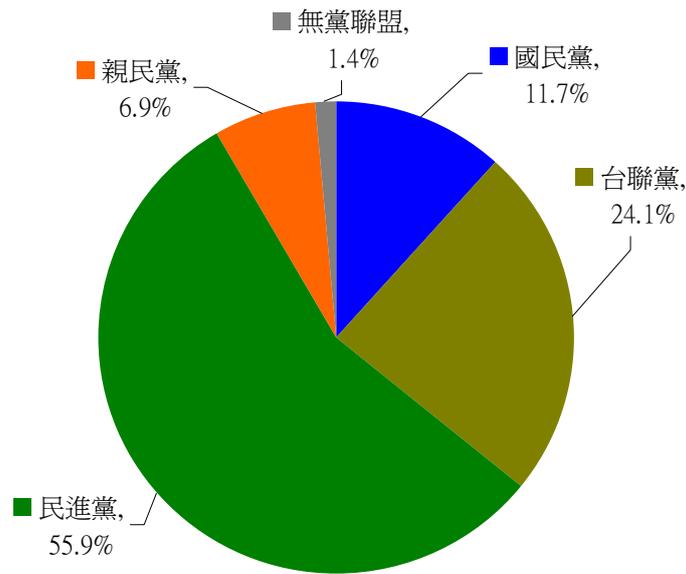


圖 4-4 提案委員所屬黨團遭阻絕比率圖

二、以政策類型區分

倘以議案所屬政策類型作為分類標準，如表 4-4 所示，可以看出停滯在程序委員會之議案中，以法制類的 60 件，占總體 31.4% 為最多，其次是內政及民族類的 38 件，占總體 19.9%，再其次是衛生環境及社會福利類的 17 件，占總體 8.9%；反觀，最少的是外交及僑務類的議案僅 1 件，占總體 0.5%，其次是預算及決算類的 2 件，占總體 1.1%，再其次是科技及資訊、其他類，分別是 4 件，占總體 2.1%。其情況以圖 4-5 表示。

表 4-4：提案所屬政策類型遭阻絕比較表

政策類型	議案件數	百分比	備註（議案編號）
內政及民族	38	19.9%	15、21、22、31、32、41、50、51、55、56、65、66、68、70、73~75、79、80、88、90、91、93、98、109、112、131、137、143、154、160、161、163、174、179、182~184
外交及僑務	1	0.5%	39

科技及資訊	4	2.1%	5、114、123、138
國防	12	6.3%	26、34-36、58、59、64、118、129、149、167、181
經濟及能源	13	6.8%	8、23、49、52、61、63、67、152、156、171、175、177、187
財政	15	7.9%	11、13、20、24、30、33、48、71、81、104、121、168、178、186、188
預算及決算	2	1.1%	25、123
教育及文化	5	2.6%	19、44、72、99、108
交通	6	3.1%	2、47、95、96、103、169
司法	14	7.3%	14、27、53、60、62、102、115、116、119、120、142、162、164、189
法制	60	31.4%	1、3、4、9、10、12、16~18、37、38、40、45、46、57、69、77、78、84、92、94、97、101、105~107、110、111、113、117、124~128、130、133~136、140、144~147、150、151、153、155、157、159、165、166、170、173、176、180、185、190、191
衛生環境及社會福利	17	8.9%	6、7、28、42、43、54、76、82、83、85、87、89、100、139、141、158、172
其他	4	2.1%	29、86、132、148
合計	191	100%	

資料來源：筆者整理。

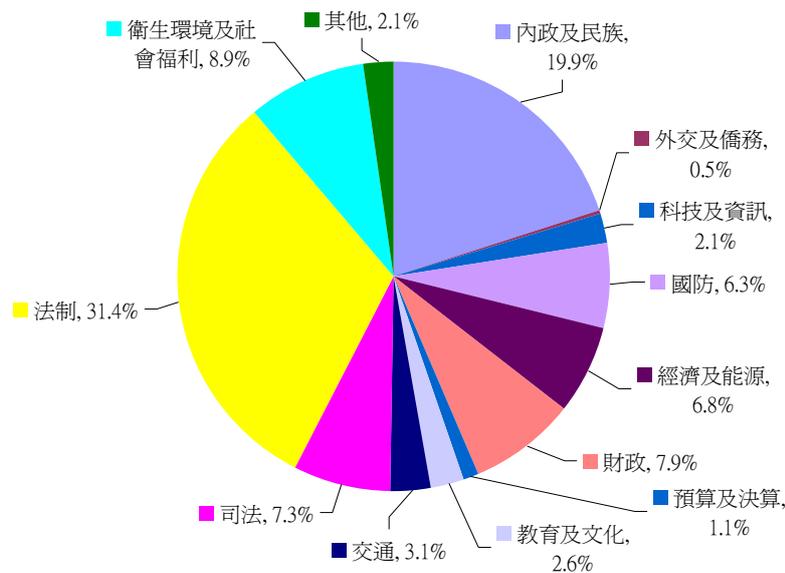


圖 4-5 提案所屬政策類型遭阻絕比率圖

以上分析結果顯示：附錄五所整理出停滯在程序委員會的 191 件議案中，以阻絕委員提案(占 75.9%)居多，遠超過政府提案(占 24.1%)的 3 倍以上；而委員提案中又以阻絕執政聯盟之民進黨與台聯黨的最多(合計 80%)，整整是在野聯盟提案的(20%)4 倍。可見得程序委員會的阻絕者角色是國親黨團，因此，議案能否快速進入議程待審，完全必需看在野聯盟之態度；換句話說，只要提案未獲得在野聯盟的支持，則多半無法順利闖關，這同時也呼應到第三章所謂程序委員會是多數黨守門員之說法。然而，這樣的數據統計結果，尚不足以看出這些議案的屬性，究竟在野黨是否不分黑白是非，一味非理性的阻絕任何不合己意的提案？筆者將於下一節繼續嘗試針對其中部分議案之立法或修法重點，作一探索性分析。

第二節 多數黨所阻絕之議案探索

一、多數黨所阻絕之議案特色

本節旨在透過議案的立法或修法重點，試著找出程序委員會中，多數黨阻絕之議案所具有的共通特性，以便了解那一類型的議案無法列入院會議程，但由於附錄五所整理出的議案數量龐大，且每個議案

之立法或修法要旨含涉面廣泛，因此，本處僅羅列出幾個較具明顯特徵之議案，扼要說明如下：

- (1)建立陽光制度之提案：例如「行政院廉政委員會組織法草案」、「法務部組織法部分條文修正草案」暨「法務部廉政署組織條例草案」。
- (2)總統人事提名權咨請同意之提案：例如總統提名第四屆監察院院長、副院長及監察委員共 29 人，咨請立法院同意案。
- (3)以特別預算方式編列之提案：例如「重大軍事採購條例草案」及「中央政府重大軍事採購特別預算案」。以「重大軍事採購條例草案」為例，行政院為因應日趨嚴重的敵情威脅，在考量政府財政、國防安全與配合國家整體經濟發展下，積極增強反飛彈能力及制海戰能力，以提升聯合作戰效能，預定將「愛國者三型飛彈」、「紫電潛艦」及「定翼反潛機」等 3 項重大軍事採購案所需經費 6,108 億，分 15 年編列特別預算逐年籌獲。
- (4)提高舉債上限之提案：例如「公共債務法第四條條文修正草案」。台聯黨團為解決目前景氣低迷不振的現象，認為必需由政府帶動投資，以擴大內需，於是提出修正該法，將第四條第一項有關債務總量規定修正為「不得超過前三年度國內生產毛額平均數的百分之六十」，而增加的百分之十二分配予中央；另第五項有關債務流量之規定修正為「合計不得超過行政院主計處預估之前三年度名目國民生產毛額平均數的百分之三」。
- (5)質疑政黨領導人操守與真相調查之提案：例如「興票案真相調查特別委員會條例草案」、「七日政變真相調查特別委員會條例草案」、「對陳水扁總統提出罷免案」。
- (6)具有意識型態之提案：例如「中華民國總統府組織法第十七條條文修正草案」及「國家人權紀念館組織法草案」、「國家人權委員會組織法草案」、「國立中正紀念堂管理處組織條例第一條及第二條條文修正草案」。以「國立中正紀念堂管理處組織條例第一條及第二條

條文修正草案」為例，委員羅志明等，基於總統直接民選後職位替換頻率的增加，為全面保存相關紀念文物、文獻及資料以供社會各界與後世子孫瞻仰研究，並參考美國為已故總統紀念館之情況，於是提案將「國立中正紀念堂管理處組織條例」名稱修改為「國立總統紀念館管理處組織條例」，以消彌原名稱的意識形態色彩。

- (7) 追究歷史責任之提案：例如「黑名單檔案解密條例草案」、「二二八事件大屠殺及戒嚴時期違法逮捕、訴追、審判法律責任追究特別條例草案」、「二二八事件處理及補償條例名稱及部分條文修正草案」。以「黑名單檔案解密條例草案」為例，委員蕭美琴等，鑑於我國自 38 年進入戒嚴時期以來，發生多起不當叛亂暨匪諜審判案件，為使國人瞭解事件真相，彌補人民受損權益，乃提案制定該條例，受理戒嚴時期與 81 年刑法第 100 條修正前，遭不當審判之黑名單人士及其家屬得以申請檔案解密事宜，以回復其名譽。
- (8) 組織變革或調整組織架構、功能與權限之提案：例如「行政院組織法修正草案」、「中正文化中心設置條例草案」、「行政法人法草案」及「港務局設置通則草案」。以「行政院組織法修正草案」為例，行政院鑑於我國已在 91 年元旦正式成為世界貿易組織會員國，且各國都從萬能政府朝有限政府發展，乃提出如何建構一個具備國際競爭優勢的政府組織架構，以提昇我國未來國際競爭力及經貿發展之修正案。
- (9) 限縮總統候選人資格之提案：即「排生條款」，例如「總統副總統選舉罷免法第二十條條文修正草案」。委員廖本煙等，鑑於世界各國對於貴為國家最高行政首長之總統、副總統參選人資格，定有出生地等相關嚴格限制，為維護國家安全、增進國家認同及保障中華民國自由地區人民之參政權，乃提出非中華民國自由地區出生者不得參選總統、副總統之修正案。
- (10) 加強公務人員查核之提案：例如「國家忠誠法草案」、「涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案」。以「國家忠誠法草案」

為例，台聯黨團鑑於日前所爆發的國家機密洩密案，有危及國家安全之虞，乃提案規範國家用人之品德與忠誠、及公務人員之相關行為等，以確保效忠國家及保障國家安全。

- (11)增加課徵稅負之提案：例如「所得稅法第十四條之一及第二十四條之二條文修正草案」及「所得稅法第四條、第十七條及第一百二十六條條文修正草案」。以「所得稅法第四條、第十七條及第一百二十六條條文修正草案」為例，行政院鑑於現行所得稅法有關現役軍人及托兒所、幼稚園、國民中小學以下教職員薪資所得免稅規定，有其時空背景，當時係基於動員時期為使從事國民教育與幼稚教育工作人員享有免稅優遇之考量，然隨著時空變遷，上開基於身分別、職業別之免稅規定，有違所得稅量能課稅及租稅公平原則，多年來各界迭有不良反映，乃提出取消上開人員所得免稅之修正案，期使所得稅制更臻公平與合理化。
- (12)清查或規範處理黨產之提案：例如行政院函請審議之「政黨不當取得財產處理條例草案」、民進黨黨團擬具之「政黨及其附隨組織取得財產清查及處理條例草案」、台聯黨團擬具之「人民團體不當取得財產處理條例草案」、葉宜津等擬具「威權體制時期政黨應返還所取得財產處理條例」。以民進黨提案為例，該提案認為我國過去歷經長期戒嚴，國家與政黨之間未能嚴守分際，政黨違背政黨本質所取得之財產，長久以來備受各界非議。但因時日間隔久遠，倘依現行法律規定請求返產於民，恐難以達成，故提出以特別立法方式，妥為規範處理政黨黨產。
- (13)限制兩岸交流互動之提案：例如「臺灣地區與大陸地區人民關係條例部分條文修正草案」。台聯黨團針對中華人民共和國於2005年3月制定「反分裂國家法」，對於我國仍然維持高度敵意，除採取分化、利誘國人等各種親共措施外，並對在大陸地區不服從「一個中國」政策的台商，施以高壓、威脅的方式，迫使其屈服，為避免國人繼續落入大陸當局統戰陷阱，影響國家安全及經濟利益，乃提出本法修正，以抑制政黨、民間對體及社會人士所激起

的一波大陸熱潮。

- (14)剝奪原住民工作權保障之提案：例如「自由貿易港區設置管理條例第十二條條文修正草案」。委員李俊毅等，鑑於原住民勞動力僅占全國勞動力 1.7%，而現行法卻規定自由貿易港區事業應僱用 5% 原住民之限制，已造成業者營運困難，而不願申請設立或轉型為港區事業，因此，提出將僱用原住民勞工比例由 5% 降低為 1% 之修正案。
- (15)取消地方自治選舉之提案：例如「地方制度法修正草案」。行政院為執行 85 年底國家發展會議取消鄉(鎮、市)級自治選舉，改為縣長依法派任之共識，以達縮減政府層級、提升行政效能之目的，並期藉以防止派系、黑金介入基層政治，於是提出將鄉(鎮、市)長自治選舉取消及其相關配套措施之修正案。

二、政策遲延之情形

具有以上特性之提案，似乎都不易被多數黨所接受，儘管這些提案主體再怎麼努力，最後結果依然難逃擱置在程序委員會之命運。以民進黨在選舉場合最常批評在野黨團阻撓的三個議案：「政黨不當取得財產處理條例草案」、「重大軍事採購條例草案」及「監委同意權行使案」為例，筆者將上述三案在立法院程序委員會審定議程時，遭到國親黨團阻絕的情形一覽表，整理成附錄六。

根據附錄六，可以發現表列三案皆於立法院程序委員會遭到國親立委輪番提出暫緩列案，而且緩列時間都超過 2 年以上，立法時程遭到嚴重延宕；至於其緩列次數和期間詳如表 4-5 所示。雖然黨產案與軍購案已於日前付委審查⁴，然而距離完成立法的時間尚須歷經好幾個議程階段，中間會有何種變數孰不可知，如果朝野黨團無法凝聚共識，可以說是遙遙無期；而監委乙案則迄今仍無法正式排入立法院議程，

⁴ 軍購案於 2006 年 12 月 29 日立法院第 6 屆第 4 會期第 14 次會議，經在場委員 194 人，贊成者 162 人，反對者 26 人，多數通過交付國防、預算及決算兩委員會審查；「政黨不當取得財產處理條例草案」於 2006 年 10 月 27 日立法院第 6 屆第 4 會期第 5 次會議完成一讀後，交付內政及民族、司法、法制、財政四委員會審查。

導致目前監察院正、副院長與監察委員都仍處於缺位狀態。茲舉監委同意權行使乙案之審議過程說明如下：

- (一)依中華民國憲法增修條文第七條第二項規定，監察院設監察委員 29 人，並以其中 1 人為院長、1 人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。
- (二)茲因第 3 屆監察院院長、副院長及監察委員任期於 2005 年 1 月 31 日屆滿，總統陳水扁依據上述規定，提名張建邦、蕭新煌、李伸一、趙榮耀、呂溪木、黃武次、謝慶輝、黃煌雄、邱清華、洪昭男、葉金鳳、張富美、林志嘉、吳豐山、高秀真、楊平世、林筠、黃惠英、黃爾璇、劉玉山、蔡明華、劉永斌、呂新民、尤美女、顏錦福、陳宏昌、洪貴、周慧瑛、郭吉仁等 29 人為監察院第 4 屆監察委員；並以張建邦為院長、蕭新煌為副院長，於 2004 年 12 月 20 日咨請第 5 屆立法院行使同意權，但由於第 5 屆立法委員任期屆滿在即，加上在野黨對於提名人選及提名過程存有疑義，因此在第 5 屆立委任期屆滿前所剩的 5 次程序委員會中，均遭在野(多數)黨阻絕列入院會議程。
- (三)第 6 屆立法委員於 2005 年 2 月 1 日就職，依立法院職權行使法有關「屆期不續審」之規定，本案需再由總統重新送請立法院審議。然而總統府對於總統咨文是否受限於立法院「屆期不續審」的看法不同，因此延遲至 4 月份才應在野黨之要求重新送審，並強調這是「意見說明」而非「重提咨文」，同時期盼立法院能儘速行使監委被提名人的同意權，俾讓我國憲政體制順利運作。然而由於總統依原監委提名名單送審、以及在野(多數)黨對於總統提名的監委審薦小組成員仍頗多意見⁵，因此，在歷次的程序委員會審定議事日程會議中，繼續遭到在野(多數)黨以暫緩列案的方式，阻絕於議程外，迄今仍未完成提報院會交付全院委員會審查之程序。
- (四)本案自 2004 年底總統提名之第 4 屆監察院正副院長與監察委員人

⁵國民黨執行長曾永權指出，陳總統提名的監委審薦小組成員、台灣高鐵公司董事長殷琦，監察院已先後接獲 8 件針對她的檢舉案，明顯不適合擔任監委審薦委員職務。

選，咨請立法院同意案，皆於立法院程序委員會遭到國親聯盟擱置不予處理，由表 4-5 可以看出，截至第 6 屆第 4 會期結束前，總共緩列次數是 58 次，緩列時間更長達 2 年以上，導致目前監察院正副院長與監察委員都處於缺位狀態。

表 4-5：提案遭到緩列之次數和期間一覽表

議案名稱	緩列次數	緩列期間	停滯期間
政黨不當取得財產處理條例草案 ⁶	43	2004.04~2006.10	2 年 6 個月
重大軍事採購條例草案	71	2004.06~2006.12	2 年 6 個月
監委同意權行使案	58	2004.12~迄今	2 年以上

資料來源：筆者整理。

三、影響阻絕因素分析

倘再進一步仔細觀察具有與前面所羅列特性之議案，則不難發現這類議案的內容梗概，均與在野(多數)黨的主張格格不入，例如：

1. 取消鄉(鎮、市)級自治選舉之提案，國親的解讀是有意拔樁、選前的割喉戰。
2. 編列特別預算或提高舉債上限之提案，則有擴大政府財政赤字，債留子孫之虞。
3. 影響軍教人員權益之提案，國親雖支持賦稅合理公平，但軍教人員課稅乙案，應有更完善之配套措施，在不影響現有員工權益下方得採行實施。
4. 組織調整或變革為法人之提案，國親認為公務機關法人化，恐有規

⁶ 停滯在程序委員會之黨產案包括：行政院函請審議之「政黨不當取得財產處理條例草案」、民進黨黨團擬具之「政黨不當取得財產處理條例草案」及台聯黨團擬具之「人民團體不當取得財產處理條例草案」等三案，本處統計之黨產案係指行政院版本而言。

避民意機關監督之嫌，將有失其身為在野(多數)黨所應扮演好監督政府施政之角色。

5. 限制兩岸持續交流之提案，旨在針對連宋相繼參訪大陸後的政治效應，同時也間接影響到其他民間團體與台商，所以國親黨團強烈反對這一類的修法提案。
6. 增加稅負之提案，國親既淪為在野黨，理應更加貼近民意，苦民所苦，對於任何加重人民生計負擔之提案，全都在反對黨阻絕的行列。

由在野(多數)黨所阻絕之議案性質，可以看出這些因阻絕而停滯在程序委員會之議案，幾乎都與該黨一貫的主張相背而馳，然而，要將這些遭阻絕之議案無限上綱成為愛不愛台灣、阻礙台灣向前走，則似乎又太過於牽強。因此，執政黨時常批判在野黨非理性杯葛，阻撓政府拼經濟，導致政府「綁手綁腳，無法為國家人民做事」的說法也並不全然是事實，只是國會中的朝野各黨相互阻撓彼此提案的現象，經由媒體的推波助瀾、以及選舉場合的污名化，遂成為國內政治經濟動盪不安的亂源，徒增人民的不良觀感。

綜合以上分析結果，可以發現影響議程阻絕的真正因素，除議案內容是否具有針對性與備受爭議性是最大關鍵因素外，提出的時間點亦是一重要因素，例如在總統大選前端出新十大政策大餅，難免引起在野聯想是在為大選綁樁、政策買票，又或者在國務機要費偵查期間，總統向立法院提名檢察總長之同意權任命，都無法免除在野(多數)黨揣測是在影響司法公正性；此外，重大政策的轉變，未即時讓立法部門共同參與決策或事先協調溝通以爭取支持、總統大選或國會議員選舉到來，政黨間的角力競爭、第一家庭疑似貪腐遭起訴所引爆的政治事件、以及對於立法部門審議通過的年度總預算主決議，行政部門不予執行等等，在在都會引起兩院對立情勢升高、府會關係緊張，最終轉而影響國會在野(多數)黨的立法行為。茲將影響在野(多數)黨阻絕議案之因素，繪製如圖 4-6 所示。

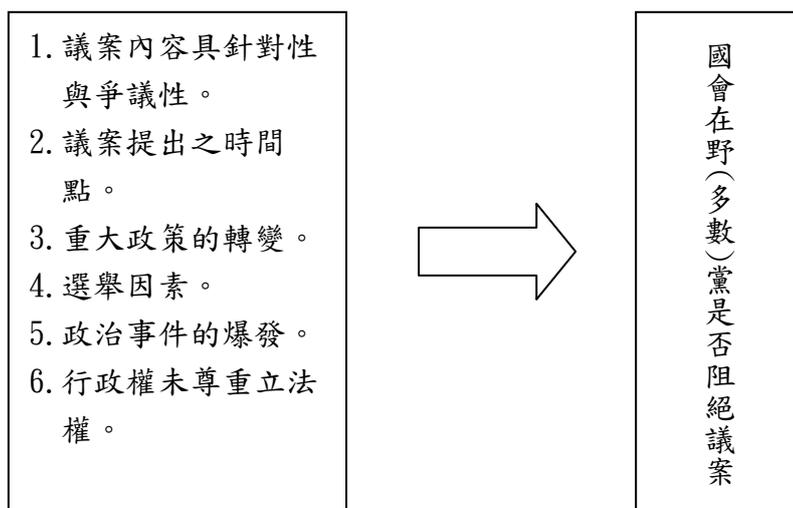


圖 4-6 影響阻絕議案因素分析圖

第三節 眾所矚目之重大議案探討

為了檢證本論文前一章之研究結果：議程阻絕在分立政府下較容易發生。本節針對近年來國內引起社會高度關注的重大議案進行質性探討，希望藉由此個案的研究，來印證分立政府下的朝野政黨，較易產生衝突和對峙的僵局情形。而關於重大議案的擇選標準，筆者設定以國內「中國時報」、「聯合報」、「自由時報」三大報紙近5年來(2002年2月1日至2007年1月31日)的報導頻率，推定為社會關注的焦點議題，以下表4-6係依照前述三大報紙按新聞內文之報導篇數最多的議案及數據，茲將「重大軍事採購條例」及「公民投票法」探討分析如下。

表 4-6：2002~2007 年報導議案的篇數

議案名稱	中國時報	聯合報	自由時報	合計
重大軍事採購條例(篇數)	2130	2066	1072	5268
公民投票法(篇數)	1191	1273	1768	4232

資料來源：筆者查詢自立法院新聞知識管理系統。

壹、重大軍事採購條例

一、前言

近年來中共軍費逐年擴增，不斷擴充海、空與飛彈戰力，並時時以「不放棄武力犯台」加以恫嚇，中國第十屆全國人民代表大會常務委員會更於 2005 年 3 月 8 日公布「反分裂國家法草案」，全國人大旋於同月 14 日通過「反分裂國家法」；因此，在目前兩岸軍力逐漸呈現失衡的情勢，且存有高度潛在的軍事威脅狀態下，為確保國家安全、社會安定、經濟繁榮、以及消除國人對飛彈威攝恐懼的心理，國防現代化的軟、硬體建設需針對中共的軍事威脅而與時俱進，以達有效嚇阻的功能。是以，國防部經過長久縝密的評估，規劃編列「愛國者飛彈」、「長程定翼反潛機」與「柴電潛艦」等 3 項重大軍事採購特別預算案。然而，本案探討之目的不在論述軍購案是否應該通過？那個政黨應該為軍購案的延宕負起最大責任？預算編列是否合乎必要、精確、合理的原則？抑或軍購的用途與武器的效益有多大？而是要針對軍購案的提出與送請立法院審議的過程，來探究在野黨對於本案所持之態度與立場的變化，以分析議程阻絕的原因為何？同時釐清目前中央政府的行政部門與立法部門分別由不同政黨所掌控之運作，對於重大議案的制定有何不同的影響。

二、軍購案函送立法院審議始末

(一)軍購案審議始末

依國防部之說明，「愛國者三型系統」、「柴電潛艦」及「長程定翼反潛機」三項重大軍購之建案經過，係基於敵情威脅與維護國家安全的考量，自 1995 年至 1998 年間，即分別向美國提出，期間美國曾陸續派員來台，評估我防衛作戰能力，直至 1999 年及 2001 年，美國確認是我自力防衛急需的武器系統後才同意供售。之後，國防部依循既定的程序，完成相關系列作業，在 2004 年 6 月 2 日經行政院第 2892 次會議通過，同日將「重大軍事採購條例草案」連同「中央政府重大軍事採購特別預算案」函送立法院審議。

「重大軍事採購條例草案」與「中央政府重大軍事採購特別預算案」函送立法院後，由於立法院第 5 屆第 5 會期休會在即，加上該採購金額實在過於龐大，雖第 5 會期第 21 次程序委員會曾提案列入院會議程草案，惟因部分立委對於該龐大軍購預算案能否循特別預算程序辦理等問題頗多質疑，在朝野黨團無法取得共識之情形下，決定留待第 6 會期開議後再議。

第 6 會期開議後，行政部門與民進黨黨團即積極推動將該軍購案列入院會議程，但始終無法獲得在野黨之認同；因此，兩案於第 6 會期之歷次程序委員會編排院會議事日程會議中屢遭阻絕，一直無法排上院會議事日程，致使軍購案未能於立委改選前順利交付委員會審查。

隨著第 5 屆立委任期屆滿後，依「立法院職權行使法」第 13 條有關「屆期不續審」之規定，上述「重大軍事採購條例草案」須再由行政院重行提案，送請立法院審議；另外，由於美國不贊成我國「潛艦國造」的立場相當明確，行政院為因應美國政策，乃針對「潛艦不國造」及考量匯差影響因素，將該條例所需經費上限由 6,200 億元，下修為 4,800 億元，嗣經 2005 年 3 月 16 日行政院第 2931 次會議通過，同日以院臺防字第 0940083313 號函，再將「重大軍事採購條例草案」送請立法院審議。但由於國會在野(多數)黨對本項軍購預算案之舉債額度將「債留子孫」、以及「凱子軍購」等問題頗多意見；因此，修正後的軍購案送至立法院負責編排院會議事日程的程序委員會後，在野(多數)黨仍使盡所能地封殺該議案。

國防部及行政院對於在野(多數)黨要求將愛國者三型飛彈移入年度預算編列，決定多所退讓，乃將該條例所需經費上限由 4,800 億元，再次下修至 3,400 億元，於 2005 年 8 月 31 日行政院第 2955 次會議通過，函送立法院審議，國民黨對此表示願意接受國防部的修正案，但親民黨仍表態不應放水，事後卻因年底「三合一」⁷選舉因素，朝野各黨不斷放話、相互攻訐，致使該修正案未能依計劃於選前完成提報院會再交付委員會審查之程序，而繼續停滯在程序委員會中。

⁷ 「三合一」係指 2005 年 12 月 3 日所舉辦的「縣長」、「縣議員」、「鄉鎮市長」合併選舉。

國防部同意在野立委之要求，將國防預算提高到國內生產毛額(GDP)的3%，親民黨對於國防部的作為表示肯定、支持，但因「終統論」⁸的風波再次挑起朝野間的對立衝突。第6屆第3會期甫一開議，朝野對於軍購案繼續展開一連串攻防戰，此時國民黨內部意見亦開始分歧，軍系立委認為不應該無限期地阻擋軍購案，親民黨則一再呼籲國民黨應共同阻止軍購案的闖關，國民黨本土派亦持相同立場，為避免黨內分裂，國民黨最後仍決定緩議，致使該會期繼續將軍購案擱置於程序委員會中。

國防部將「柴電潛艦可行性評估」、「P-3C定翼反潛機」、「愛國者二型飛彈系統性能提昇」等3項工作之第1年經費，提報2006年6月14日行政院第2993次會議，會中決議：「通過，送請立法院審議」，同月15日行政院以院臺防字第0950087892號將「重大國防投資暫行條例草案」函送立法院審議。第6屆第4會期開議前，凱達格蘭大道上展開了一場要求阿扁下台的政治風暴，而國會在野黨也立即提出中華民國史上頭一遭的罷免總統案，朝野均忙於「保扁」與「罷扁」的攻防戰，使得高度專業的軍購案再度變成了政治的犧牲品。

由於國務機要費所引爆的紅衫軍和罷免總統案事件對國內經濟、社會所造成的影響至鉅，國民黨主席馬英九終於表達「與民休息」的立場，國民黨黨團隨即表示，只要軍方撤回先前之軍購特別預算案，就同意讓國防部重送之63億軍購追加預算案付委審查，國防部對此表示肯定。立法院長亦立即邀集朝野黨團進行協商，事後轉述協商結論說，朝野已同意讓「重大國防投資暫行條例草案」付委審查。然而親民黨對於有許多反貪腐的紅衫軍、以及陳瑞仁的報告相當關心，乃決定緊急會見立法院長，盼軍購案暫緩，俟陳瑞仁的國務機要費報告案出爐後再議，致使軍購案再生變數；國民黨也對於美國在台協會辦事處處長楊甦棣限期立法的恐嚇說法表示不滿，就這樣軍購案繼續延宕，直到12月29日立法院第6屆第4會期第14次會議，國民黨擺脫親民黨的束縛，才讓追加63億預算的軍購案提報院會一讀後交付委員

⁸ 指總統宣布終止「國家統一委員會之運作」及「國家統一綱領之適用」。

會審查。至此，極具爭議性之軍購案始暫告一段落。

(二)軍購案主要內容分析

1. 立法說明

中共始終不放棄以武力解決兩岸問題，目前擁有戰略導彈百餘枚，並於大陸東南沿海部署戰術導彈六百餘枚，其射程涵蓋本島全境。我國為海島型國家，經濟發展高度依賴對外貿易，故海上交通是否暢通，厥為維繫我生存發展之生命線，一旦遭敵封鎖，將嚴重衝擊我國家生存與發展；政府在未來幾年內，若不能適度增加國防預算，強化實質戰力，兩岸軍力將逐漸失衡。

近年來中共致力軍事現代化，軍費逐年擴增，其國防預算自 1995 年以來，每年均以二位數之比率成長，並不斷引進高科技武器裝備，提升既有研製能力及加強人員訓練，對我軍事威脅除保有「量」的優勢外，「質」的提升更不容忽視，尤以其戰略重心已調整為東南沿海，武力犯台模式將更具彈性與多元化，對我國家安全威脅，日趨嚴重；反觀我國近十年來國防預算占中央政府總預算及國民生產毛額的比率正逐年降低，而且呈現持續下降的趨勢；由於國防資源分配漸趨緊縮，已為我國防施政產生了一定程度的影響。

政府為因應日趨嚴重的敵情威脅，在考量財政、國防安全與配合國家整體經濟發展下，積極增強反飛彈能力及制海戰力，以提升聯合作戰效能，預定將「愛國者三型飛彈」、「柴電潛艦」及「定翼反潛機」等 3 項重大軍事採購案所需經費，分 15 年編列特別預算逐年籌獲，爰擬具「重大軍事採購條例」草案。

「重大軍事採購條例草案」要點如次：

- (1)本條例之立法目的。(草案第一條)
- (2)本條例之主管機關。(草案第二條)
- (3)本條例所稱重大軍事採購之適用範圍。(草案第三條)
- (4)支應重大軍事採購之經費上限額度、實施期程、經費來源、預算編製及支用方式。(草案第四條)

(5)本條例之施行日期及期間。(草案第五條)

2. 軍購項目之經費額度演變

行政院前後 4 次將軍購案送請立法院審議，其中修正的主要內容為 3 項軍事採購的經費，亦即草案第 3 條及第 4 條條文，本研究將國防部 3 項軍購之項目及經費額度之演變過程，製表如 4-7 所示：

表 4-7：三項軍購項目之經費額度演變一覽表

提出時間	總金額	軍購項目	備註
2004. 6. 2 行政院第 2892 次會議	新台幣 6,108 億元	愛國者三型飛彈計 1449.2 億元。 P-3C 反潛機每架 26.6 億元，計 530.4 億元。 柴電潛艦每艘 226 億元，計 4121.3911 億元。	
2005. 3. 16 行政院第 2931 次會議	新台幣 4,800 億元	如備註說明。	原 6,108 億軍購預算額度扣除匯差影響，額度計畫調整為 5,861 億元；因美方不支持潛艦國造，刪減合作造艦款及部分國內配合款，計減 1,102 億元，特別預算總數下修到 4,759 億元。
2005. 8. 31 行政院第 2955 次會議	新台幣 3,400 億元	潛艦二千多億元，反潛機五百億元，愛國者一千多億元。	愛國者三型飛彈，移入年度預算編列。
2006. 6. 15 行政院第 2993 次會議	新台幣 63 億元	「柴電潛艦可行性評估」、「P-3C 定翼反潛機」、「愛國者二型飛彈系統性能提昇」等 3 項工作之第 1 年經費、及興建太平島簡易運輸機跑道所需經費。	本案所需經費改列為 95 年度追加預算項目。

資料來源：筆者整理。

三、國內朝野政黨對軍購政策的立場探討

軍購案之審議始末誠如立法院長所形容的「一波三折」，從前面所述的審議經過，吾人可以發現朝野立委對於本項軍購案存有頗大的爭議性。然而軍購案為何會面臨立法院這麼長一段時間的阻擋呢？以下是筆者將國內在野(多數)黨對軍購案的立場演變、及行政部門與執政黨的立場說明，製表如 4-8 所示。

表 4-8：國內在野(多數)黨對軍購案的立場演變一覽表

在野(多數)黨立場演變	國民黨立場說明	親民黨立場說明	備註： 行政部門與民進黨之立場說明
<p>1. 國親合作期 (2004年6月~2005年9月)</p>	<p>1. 民進黨長期操弄政治，導致傲人的經濟發展在民進黨執政的數年中，陷入困頓，凋敝的經濟已無法支撐「凱子軍購」。</p> <p>2. 馬英九認為軍購案有3個重點不容忽視：(1)美國遲至2001年才同意對台軍售，民進黨遲至2004年，最後更以偏離國際行情的價格提出，民進黨應對此案的延宕負起最大責任。(2)民進黨執意「公投綁大選」，結果遭到人民否決，現在又要推翻公投結果，民進黨政府應自行設法解套。(3)從防衛角度來看，倘兩岸能簽署「兩岸和平協議」，建立「軍事互信機</p>	<p>1. 三大軍購獲利最大的是美國政府與美國國防工業，政府應依我方之財政及作戰需求，慎選軍購項目，同時扶助國內的國防工業。</p> <p>2. 宋楚瑜表示，民進黨的軍購公投已被人民否決，如果不買軍購，可以將這些錢用於民生和治水問題。</p> <p>3. 立委劉文雄、李鴻鈞表示，親民黨反對凱子軍購、債留子孫的原則不會改變。</p>	<p>1. 民進黨表示，國防部完全尊重立法院的監督，並同意將特別預算案採年度預算的精神，分15年編列軍購特別預算，每年交付立法院審查。</p> <p>2. 陳水扁為軍購案強調，充實自我防衛能力絕不是「凱子軍購」，更不會對政府其他施政項目產生排擠效應。</p>

	制」，就不須買這些武器。台灣亦不須和對岸從事軍備競賽。		
2. 國親猜忌期 (2005年10月~11月)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國民黨國家發展研究院完成一項民調，發現台灣民眾對軍購案態度，從原先的反對多於贊成，轉變為贊成與反對的比例相當，大多數民眾反對浪費，贊成者多為「有條件贊成」。 2. 國民黨內部討論，傾向於年底三合一選舉後，讓軍購案在立法院程序委員會解套、付委審查，以取回軍購議題的主導權。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 親民黨發言人謝公秉表示，如果國民黨認為人民支持通過軍購案，現在就應表態，好讓年底選舉經由民意檢驗，不必拖到選後。 2. 親民黨發行「凱子軍購不合理，放水才叫沒天理」的反軍購文宣，左嘲陳水扁硬不起來，沒向美國爭取現役優良裝備；右諷國民黨，若想贏回人心，就該阻擋軍購案付委。 	陳水扁宣示會將年度國防預算由目前占GDP百分之2.4，提高到百分之3。
3. 國親復合期 (2005年11月~12月)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 馬英九表示，外傳國民黨有意在年底三合一選舉後讓軍購案付委審查，這是他第一次聽到這種說法，並表示軍購案是由黨團一起決定，而非少數幾個人可作決定。 2. 曾永權表示，國民黨的立場是支持合理軍購、反對凱子軍購，國親在立法院程序委員會將嚴格把關軍購案，不是反對或杯葛，而是暫緩不合理的軍購案。 	親民黨副總召孫大千表示，只要國民黨不讓軍購條例付委，親民黨就會與國民黨站在一起，聯手封殺黨產案付委。	民進黨透過公權力，要民間業者不要購買國民黨黨產；期以黨產案脅迫軍購案的付委審查。

<p>4. 國 親 鬆動期 (2005 年 12 月~2006 年 1 月)</p>	<p>1. 曾永權表示，3 項軍購案中的愛國者三型飛彈已遭公投否決，但黨團可以考慮接受潛艦和 P-3C 反潛機改列年度預算，但前提必須立即將國防預算提高到 GDP 百分之 3。</p> <p>2. 馬英九表示，他和宋楚瑜會面時已作出原則性決定，台灣須要適當的防衛力量，但反對凱子軍購，未來兩黨立法院黨團會協商出具體的要求和政策。</p>	<p>孫大千表示，倘軍購預算改列年度預算，親民黨同意進入預算實質審查，但執政黨必須解決愛國者三型飛彈採購案的公投法律效力問題。</p>	<p>陳水扁強調，為強化與提升自我防衛能力，國防預算將在 2008 年達到 GDP 百分之 3。</p>
<p>5. 國 親 強硬期 (2006 年 1 月 ~2 月)</p>	<p>1. 馬英九指出，執政黨慣用特別預算，與預算法精神不符，不是將 3 項軍購案改列為年度預算，立法院就一定要照單全收。</p> <p>2. 曾永權對於綠軍突襲的作法表達嚴厲譴責，並表示將會發布黨團甲級動員令將軍購案等爭議性議案退回程序委員會，要讓民進黨的作法得不償失，而且未來朝野協商總預算時，國親黨團也不會客氣。</p>	<p>親民黨黨團總召不滿地表示，民進黨一方面放出訊息說願意將軍購案列入年度預算，一面又在程序委員會玩偷渡兩手策略；程序委員會應讓與會委員充分發言，主席賴清德的作法不僅未尊重慣例，行為更是幼稚。</p>	<p>1. 陳水扁表示，三大軍購案依照在野黨建議，將部分經費編在一般年度預算，最後還是過不了，到底怎麼編大家才能滿意，請立法院明示。</p> <p>2. 程序委員會召集委員賴清德表示，國民黨在三合一勝選後氣勢大盛，同時也流露出驕兵之氣，因此他默默撰寫劇本，利用開會時間一開始，綠軍到場人數優勢下，迅速表決通過包括軍購案、黨產案、監委同意權</p>

			等爭議性議案，全數列入院會議程。
6. 國親 分歧期 (2006年3月 ~9月)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 擔任國防委員會召集委員廖婉汝指出，過去泛藍對軍購案一直是採阻擋的策略，但這樣的擋法還能撐多久，總不能無限期地反對下去；同時建議提出黨團的版本，與行政院併案付委審查。 2. 帥化民認為，有些人主張完全封殺軍購以特別預算方式編列的機會，但這將造成軍購預算無法因應未來需求的狀況，因此，關鍵在於嚴格把關，不宜完全排除軍購以特別預算方式編列。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 黃義交表示，國民黨在國會已是脆弱過半，並呼籲重視親民黨團「關鍵少數」的力量，兩黨若無法密切合作，軍購案一定會遭泛綠成功闖關。 2. 張顯耀表示，軍購案不能淪為陳水扁彌補自己惹出的麻煩，用來向美國交代的籌碼。軍購案應俟陳水扁到立法院報告總統論風波後，才有過關的可能。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 陳水扁表示總統論還未提出前，軍購案在立法院就已被阻擋超過40次以上；他與立法院院長溝通後，把軍購案改列一般預算，仍被杯葛。 2. 陳總統表示，軍購是前總統李登輝任內做的決定，民國83年第1次提出台灣需要潛艦，後來又說要買其中10艘，86年要買P-3C反潛機、87年提出愛國者三型飛彈，當時他還沒當選總統。
7. 國親 決裂期 (2006年10 月~12月)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 王馬會達成共識，軍購案與監委同意權案將重啟協商。 2. 隨著馬英九表達「與民休息」立場，王金平主動召集朝野協商「重大國防投資暫行條例草案」、「軍購追加預算案」、「監委人事同意權案」、「檢察總長人事同意權案」、「第七屆立委選區劃分變更案」、「選罷法修正草案」、「勞退基金 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 親民黨重申反對「重大國防投資暫行條例草案」付委審查，拒簽協商結論，主要原因是國防部在編列潛艦採購評估預算2億元外，還夾帶後兩年度共117億元的潛艦採購預算。 2. 宋楚瑜緊急會見王金平，表達希望在陳瑞仁檢察官的國務機要費報告案出爐前，暫緩處理軍購案。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民進黨委員對於馬英九「與民休息」及同意放行軍購案、監委案表示肯定。 2. 黨團幹事長葉宜津向國親喊話，紅衫軍亂象已暫告一段落，國民黨也承諾讓人民休養生息，馬英九應儘速兌現讓這些重大議案交

	<p>監理會設置條例草案」及「行政院組織法修正草案」等八大議案，並邀行政院及國防部列席參加。</p> <p>3. 王金平轉述協商結論說，朝野初步同意，行政院撤回3400億元軍購條例後，朝野就同意「重大國防投資暫行條例草案」付委審查。</p>	<p>3. 黨團總召鄭金玲表示，國親對於軍購立場不一樣，親民黨有自己的主張。</p>	<p>付委員會審查。</p>
--	--	--	----------------

資料來源：筆者整理。

四、在野(多數)黨阻絕軍購案之因素分析

行政院於2004年6月2日將「重大軍事採購條例草案」與「中央政府重大軍事採購特別預算案」函送立法院審議，立法院於第5屆第5會期第21次程序委員會首次列入院會議程草案，惟因朝野黨團無共識之情形下，先後在程序委員會遭到在野(多數)黨議程阻絕，其阻絕期間長達2年6個月之久，最後勉於2006年12月29日立法院第6屆第4會期第14次會議，經由表決多數通過交付國防、預算及決算兩委員會審查。究竟在野(多數)黨對軍購案之爭議焦點為何，除了外部影響因素，例如總統論與國務機要費等政治事件的爆發等不予討論外，本研究將在野(多數)黨阻絕軍購案付委審查之主要原因綜合歸納成以下幾點：

1. 軍購條例草案立法過於粗糙：由前述草案條文得知，行政部門函送之軍購條例全案僅5條條文，預算編列之經費卻高達上千億元，條文中空白授權立法過於空泛；加上媒體引用國防部官員宣稱可再刪減1,000億元之空間，更加深在野黨團之疑義。
2. 特別預算編列之不當：依預算法第83條規定：「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：一、國防緊急設施或戰爭。二、國家經濟重大變故。三、重大災變。四、不定期或數年一

次之重大政事。」本項軍購之經費上限為 6,200 億元，分 15 年執行，並循特別預算程序辦理，明顯未符合上述條文第 1 款「國防緊急設施」之規定；況且，以特別預算編列軍購經費，將會扭曲財政結構，擴大政府負債，子孫一出生就需背負債務。

3. 舉債比例過高：按公共債務法第 4 條第 5 項規定：「中央及各地方政府總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。」6,108 億軍購案中有關舉借債務高達 4,200 億元，比例近 7 成，這種舉債數額，明顯抵觸前述規定。又行政院尚未取得國會通過「重大軍事採購條例草案」之法源依據，即逕行以特別預算方式編列，排除適用公共債務法有關舉債上限之規定，實屬不當。
4. 行政部門操之過急：國親立委表示法源尚未取得就來向國會伸手要預算，一點也不尊重立法權。依照預算法規定，特別預算須有特別法之依據始能編列，本軍購案行政部門將該條例草案與預算案一併函請立法院審議，與預算法之規定相悖，殊屬不當，更失去說服在野黨團之法理基礎。
5. 違反公投之民意趨向：國防部長「公投不過，軍購照買」一席話，引發國親立委強烈不滿，在野(多數)黨更認為 2004 年配合總統大選所舉行的「強化國防公投案」，有公投綁大選之嫌。這次公投的主題是攸關軍購政策與兩岸政策，其中軍購政策之主文為：「台灣人民堅持台海問題應該和平解決。如果中共不撤除瞄準台灣的飛彈、不放棄對台灣使用武力，你是不是同意政府增加購置反飛彈裝備，強化台灣自我防衛能力？」，結果因為公投投票人數未達到投票權人總數 2 分之 1 以上而遭否決，足見執政黨的選舉考量，反而危及國防軍購政策的良性發展。
6. 軍購宣傳引喻失當：雖說相關行政部門對推動軍購完成立法之用心應予肯定。惟國防部前後的三波說帖，其中有些不當的宣傳引喻，例如「一杯珍奶，換國家安全」，透過媒體報導的推波助瀾，已變成

為負面的文宣。另民間團體對該軍購效益之質疑與部分社會形象清新之學者加以聲援，國防部失去第一時間澄清的機會，更形成對該推動立法之困難度。

7. 國軍採購弊案之疑慮：我國採購的 8 艘潛艦報價過高，嚴重偏離國際行情，再加上過去時有國防採購弊案的前車之鑑，且宋楚瑜亦公開質疑本次軍購案有 2,000 億元回扣，更加深在野(多數)黨對本項軍購案之疑慮。
8. 防禦能力緩不濟急：依據國防部之採購規劃，3 項軍備全部到位須 15 年，以柴電潛艦建造為例，前 3 艘建造期程約 7 年，後 5 艘建造期程約 6 年，換言之，第 1 艘潛艦須等到民國 102 年才能交貨，全數到位須等到 108 年。惟依國防部「國軍五年兵力整建及施政計畫報告」研判，我國軍戰力尚在 95 年未能轉型提升，軍力優勢將向中共傾斜，97 年以後，兩岸軍力更嚴重失衡，共軍將有足夠戰力對台發動戰爭。是以，面對台海危機所應採取的防禦措施，國防部之軍購計畫實緩不濟急。
9. 花大錢買舊武器：小布希總統上任後，自認為美國身為世界唯一的強國，應該要積極的建立一個符合美國利益的世界新秩序，其對中國的外交政策即一反柯林頓政府的「戰略夥伴關係」，而改以「戰略競爭者」看待。因此，軍購純粹是配合美國對中國的圍堵政策，一旦美國政策再轉為交往互惠政策時，此次軍事採購不就等於白白浪費；其次，柴油潛艦為 50 年代之軍備，過於老舊；再者，此次軍購尚不足以成為美國的戰略夥伴。總之，似乎無法避開「抱美國人大腿、向美國繳交保護費」之說法。
10. 違背立法院所作「潛艦國造」之決議：立法院第 5 屆第 1 會期第 17 次會議，討論本院林郁方等 130 位朝野立委提案，為促進國內景氣復甦，提升國內造艦水準，建立潛艦後勤維修能量，落實國艦國造政策，要求行政院在潛艦採購案上，堅持立場，積極向美國爭取將售台 8 艘潛艦中的 6 艘，以技術轉移方式，在國內建造，否則日後

不得動支預算。行政院亦應以任務編組的方式，立即成立一跨部會專責小組，配屬專業之造艦團隊，負責協調推動乙案。會中並無委員表示反對，因此院會在無異議情形下，通過「對於潛艦採購案，行政院應積極向美國爭取，將售台 8 艘潛艦中之 6 艘，以技術移轉方式在國內建造。行政院並應以任務編組方式，立即成立一跨部會之專責小組，配屬專業之造艦團隊，負責協調推動。辦理情形，國防部並應定期向本院國防委員會提出報告⁹」之決議。而事後國防部並未理會立法院上開決議，更逕行將預算調整為 4,800 億，這種事先未知會朝野立委且不尊重立法院所作決議的作法，有藐視國會之嫌。

11. 軍備競賽只會加深兩岸敵意：中國國防預算逐年擴增，假使我國亦隨之起舞，似乎只會徒增兩岸之敵意，無益於和平；而且對於國內之台獨勢力，只會加深毀滅性衝突的可能性。

五、結語

本軍購案自行政院送請立法院審議，總共遲滯了 2 年 6 個月的時間，期間共歷經了 3 任行政院院長、4 次的修改 3 項軍購經費，最後以追加 63 億預算的編列方式，才勉予排入立法院議程，完成院會一讀後交付委員會審查程序¹⁰，然而未來提報院會二、三讀時審議變數仍大，究其主因可以說是源自於朝小野大之國會結構。自 2004 年民進黨再次贏得政權後，分立政府型態再度形成，然而 319 槍擊案所造成的選舉爭議、終統論、以及國務機要費所形成之罷免總統事件等等，使得朝野政黨對立情勢繼續升高，同時也延燒到國會對於重大議案的審議；雖然本案經國會龍頭私下多次斡旋，期待能讓行政院案與在野黨團所提之對案，於 2004 年底立委改選前一併付委審查，然而在野黨反對的立場非常堅定，再加上執政黨籍委員未能相忍為國，昧於國會結構仍

⁹ 立法院公報，第 91 卷第 37 期（上），民國 2002 年 6 月 5 日出版。

¹⁰ 行政院函請審議之「重大國防投資暫行條例草案」經 2006 年 12 月 29 日立法院第 6 屆第 4 會期第 14 次會議決定：「交國防、預算及決算兩委員會審查。」2007 年 1 月 11 日審查會完成審查後決議：「本案院會進行二讀前，需先交由黨團協商。」立法院議事處於同月 15 日函請民進黨黨團召集協商。

屬朝小野大之政治現實，仍一意孤行的言語挑釁，終至再次激起朝野非理性的對抗。是以，藉由本案之探討結果，可以發現行政部門與立法部門分別由不同政黨所控制時，議案審議過程充滿著重重的阻礙，朝野政黨間也時常引發對峙、衝突、僵局無法化解的情形，這與美國以 Sundquist 為首的學派所主張的論點完全契合。

貳、公民投票法

一、前言

台灣前途由台灣人民自主決定，一直是民進黨的長期主張，因此早在 1993 年第 2 屆立法院時，民進黨籍立委蔡同榮即率先提出不設限的「公民投票法草案」，允許人民得就國旗、國歌、國號、領土變更、國家主權、及其他全國性重大政治議題等進行公投；接著，立委林濁水、黃爾璇、郁慕明、高育仁、趙永清亦相繼提出各自的公投法版本。但由於當時國民黨仍持保守態度，致使本草案無疾而終。

2001 年 10 月李前總統應扶輪社之邀發表專題演講時表示，面對中共的併吞威脅，台灣應該要有公民投票制度；陳水扁總統接著表示，國會改革在立委選舉後必定成為全民運動，公民投票之世界潮流任誰也無法抵擋，倘國會在野黨杯葛此法案，將不排除直接訴諸民意。第 5 屆立法院開議後，民進黨積極倡議由公投來解決包括核四續建等爭議性公共議題，立委蔡同榮在獲得該黨全力支持下，於 2002 年 2 月再次提出「公民投票法草案」。

公民投票法由於牽涉到國家定位問題的「主權自決投票」，以致引起社會與朝野政黨長年的激辯和攻防，國親擔憂執政黨走向「法理台獨」，因此該案的立法時程一直遭到延宕，直到 2003 年 6 月隨著國親對外宣布支持公投的立場轉變下，朝野政黨密集進行多次的協商，然而始終無法獲致最後的共識，故朝野政黨均要求在該法協商 4 個月期滿後交由院會定期處理。11 月 27 日立法院第 5 屆第 4 會期第 12 次會議，歷經朝野冗長的發言與激烈的對決後，終於完成該法三讀立法程序。然而由於該法中具關鍵性條文，都是經由朝野對立表決，且最後

均以國親所提版本通過，因此行政院對於立法院通過本法後，其中部分條文認為有窒礙難行之處，乃經由總統核可，立即移請立法院覆議，並擬將透過釋憲及修法等三管齊下，逐步達成落實直接民權。

公投法經總統公布生效後，總統立即發動第 1 次全國性公投，於 2004 年 3 月 20 日舉行的總統、副總統選舉時，同時合併舉行所謂防衛性公投。但在政策執行過程中產生了許多為人詬病之爭議點，導致選務機關的公正、超然性霎時變成朝野的箭靶；是故，行政機關為利未來公投制度之施行，於 2005 年 1 月 5 日行政院會議通過「公民投票法修正草案」，函送立法院審議，但由於立法院第 5 屆第 6 會期即將休會，且第 5 屆立委任期亦於月底即行屆滿，使得該修正案最後擱置於程序委員會，未及審議。

公投法通過後，執政黨一直以來都用「鳥籠公投」譏諷在野黨；在野黨也認為執政黨在選前倡議公民投票，其心存政治圖謀，有藉之玩弄民萃之嫌。本案探討之目的，希望透過該法的立法過程，來說明分立政府下，重大議案的制定是否較易遭到各種議程阻絕的層層障礙？同時釐清目前中央政府的行政部門與立法部門分別由不同政黨所掌控之運作，對於重大議案的制定有何不同的影響。

二、公民投票法函送立法院審議始末

(一) 公投法制定的立法過程

為貫徹憲法第二條主權在民之原則，保障國民直接民權之行使，落實人民直接參與政治之權利，同時謀求國家重大政策與政治爭議的解決之道，彌補代議政治之不足，立委蔡同榮於 1993 年領銜提出 10 條的「公民投票法草案」，立委林濁水亦於其後不久，提出 79 條的公投法草案，接著立委黃爾璇亦於同年 9 月提出 93 條的公投法草案；相較於民進黨立委對公投法制化的積極，新黨也不甘示弱，由立委郁慕明負責研擬公投法草案，並於 12 月提出於立法院(曹金增, 2004: 396)。但因執政的國民黨仍持保守心態，反對態度相當堅決，致使本草案審議乙事，一直遭到延宕。

政黨輪替以後，民進黨立委延續繼承該黨長期以來，以公投決定台灣獨立建國和制定新憲法的理念，立委蔡同榮等 114 人於第 5 屆率先提出「公民投票法草案」，提請立法院審議。2002 年 2 月 26 日立法院第 5 屆第 1 會期第 2 次會議，該法完成一讀後立即交付內政及民族委員會審查；主審委員會於 2003 年 3 月 24 日召開第 1 次審查會議時，由於國親聯手杯葛該案之審查，致使審查會最後決議：另定期繼續討論；2003 年 5 月 28 日，委員會第 2 次召開會議審查公投法，國親黨籍立委擬以散會動議企圖阻止該案之審查，然因國親出席人數不足致使表決未獲通過，會議主席陳建銘鑑於會議秩序一片混亂，無法繼續開會作理性討論，乃裁示：公民投票法全案未審查完竣，移送院會處理。

2003 年 6 月 2 日，內政及民族委員會以台立內字第 0921600206 號函復議事處，提請院會公決；該法提報 2003 年 6 月 5 日第 3 會期第 15 次會議，院會以委員會不得分割審查之議事先例，將該案退回內政及民族委員會重付審查。至此，公投法繼續停滯在委員會審查階段，遲遲無法進入下一個議程階段—院會二讀。

2003 年 7 月立法院第 5 屆第 3 會期休會期間，委員柯建銘等 83 人為請審議財經 6 法¹¹與委員曾永權等 86 人為請審議「公民投票法」而請求召開臨時會，經全院委員談話會決定於 7 月 8 日至 10 日召開臨時會審議上述 7 項法案，立委蔡同榮之「公民投票法」經黨團協商同意由委員會抽出，逕付二讀。臨時會舉行的這 3 天，立法院長密集邀集朝野黨團協商，然因各政黨歧異仍大，但又沒有任何一個政黨肯出面背負民意壓力，致使會議進行陷入膠著狀態；而執政黨則因來自於美中的壓力，因為美國已公開表態不支持台灣的公投。故該法在民進黨的退守下，最後由該黨提出交付黨團協商，收回公投法的立法，立委陳文茜笑稱民進黨過去多年指責國親是反民主，此舉足以戳破該黨過去長年的謊言。院會最後決議：本案交付黨團協商，並由民進黨黨團、國民黨黨團負責召集協商；至此，公投法乙案的朝野紛爭始暫告

¹¹ 委員柯建銘等 83 人為請審議「行政院金融重建基金設置及管理條例部分條文修正草案暨加值型及非加值型營業稅法部分條文修正草案」、「台灣地區與大陸地區人民關係條例部分條文修正草案」、「自由貿易港區設置管理條例草案」、「農業金融法草案」、「不動產證券化條例草案」及「行政院金融監督管理委員會組織法草案」等 6 項財經法案，請求立法院召開臨時會。

一段落。

2003年9月第4會期開議後，各政黨受制於隔年總統大選的民意因素，因此陸續有台聯黨團、民進黨黨團、國親黨團、及行政院各自提出所屬「公民投票法」版本，並分別經第5屆第4會期第2次(2003.9.23)、第7次(2003.10.24)、第8次(2003.10.31)、第9次會議(2003.11.7)決定逕付二讀，這5案最後列入2003年11月26日立法院第4會期第12次會議併案討論。

公投法雖經朝野黨團6次的協商，但在一些主要關鍵性條文，由於各自堅持的意識理念不同，始終未能獲致共識。11月27日審議該法時，依協商結論，先由各黨團推派代表進行廣泛討論後，院會再針對留待表決條文進行處理，公投法最後在爭議中以表決方式完成三讀立法程序。而在朝野對立表決大戰中，執政黨與議題結盟的台聯黨幾乎是節節敗退，所有關鍵性條文均照國親所提版本通過。

執政黨對於甫通過的公民投票法部分條文認為有窒礙難行之處，於是在立法院咨文送達總統府後，經總統核可，於2003年12月12日移請立法院覆議。上述覆議案經朝野黨團於2003年12月15日協商，並將結論提報同月16日第4會期第15次會議決定：「公民投票法之覆議案列入第16次院會報告事項處理，於12月19日院會交付並立即改開全院委員會進行審查，審查時邀請行政院院長列席說明。」覆議案嗣經提報同月19日第16次院會議程報告事項處理時，親民黨黨團提議除照上述決定外，另建請於全院委員會審查後隨即改開院會進行表決；惟未為民進黨黨團接受，經協商不成，乃進行表決，結果照親民黨黨團提議通過，即交全院委員會審查，審查時邀請行政院院長列席說明，並於報告事項結束後，立即改開全院委員會進行審查，審查後隨即改開院會進行表決。是日覆議案最後投票表決結果，出席投票委員214人，贊成維持原決議者118票，反對維持原決議者95票，超過憲法增修條文第三條第二項第二款所定全體立法委員2分之1之人數，原決議予以維持，這也是自行憲以來，立法院對於覆議案之處理的首次勝利。立法院於2003年12月22日將公投法咨請總統公布並函

復行政院查照，總統隨於 12 月 31 日在執政黨立委的見證下公布本法。

(二)公投法主要內容分析

為保障直接民權，並使國家具爭議性之重大公共政策、公共建設或法案，以公民參與投票之方式充分反映民意，謀求解決之道，依憲法主權在民之原則，保障國民直接民權之行使，立法院通過公民投票法之制定。公投法全文共 8 章 64 條條文，茲將主要內容整理成表 4-9 所示。

表 4-9：公投法各章主要內容說明

各章章名	主要內容說明	備註
第一章 總則	(1) 明定全國性公民投票適用事項：法律之複決、立法原則之創制、重大政策之創制或複決、憲法修正案之複決。 (2) 明定地方性公民投票適用事項：地方自治法規之複決、地方自治法規立法原則之創制、地方自治事項重大政策之創制或複決。 (3) 預算、租稅、投資、薪俸及人事事項，不得作為公民投票之提案。公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會為之。	
第二章 提案人、連署人及投票權人	規定得行使公民投票權的資格條件、公民投票案提案人、連署人與投票權人資格、及居住期間計算標準。	
第三章 公民投票程序	(1) 規定全國性公民投票案的公民連署、行政院提案、總統提案程序、公民投票進行的方式與程序，以及地方性公民投票案的受理機關、事項的認定、授權各地方自治團體訂定自治條例規範公民投票程序。 (2) 明定當國家遭受外力威脅，致國家主權有改變之虞，總統得經行政院院會之決議，就攸關國家安全事項，交付公民投票。	

<p>第四章 公民投票結果</p>	<p>規定公民投票投票結果、處理程序及其效力。</p>	
<p>第五章 公民投票 審議委員會</p>	<p>(1)規定行政院應設全國性公民投票審議委員會，置委員 21 人，任期 3 年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，送交主管機關提請總統任命之。主任委員由委員互選之，審議委員會之組織規程及審議規則，應送立法院備查。</p> <p>(2)規定直轄市政府、縣(市)政府應設地方性公民投票審議委員會，委員應包括學者專家及當地各級民意代表，其組織及審議程序，由直轄市政府、縣(市)政府擬訂，送議會備查。</p>	
<p>第六章 罰則</p>	<p>規定各種妨害行使公民投票的行為態樣及其處罰。</p>	
<p>第七章 公民投票爭訟</p>	<p>(1)公民投票若涉及中央與地方職權劃分法律之爭議或其他之行政爭議，應依大法官釋憲或依行政爭訟程序解決之。</p> <p>(2)全國性或地方性公民投票經審議委員會否決者，領銜提案人於收到通知後 30 日內，得依行政爭訟程序提起救濟。</p> <p>(3)各級選舉委員會辦理公民投票之投票違法，足以影響公民投票結果，檢察官、公民投票案提案人之領銜人，得自投票結果公告之日起 15 日內，以各該選舉委員會為被告，向管轄法院提起公民投票投票無效之訴。</p> <p>(4)辦理公民投票期間，意圖妨害公民投票，對於行使公民投票權之人或辦理公民投票事務人員施以強暴、脅迫或其他非法方法，足以影響投票結果者，檢察官得於投票結果公告之日起 15 日內，以該管選舉委員會為被告，向管轄法院提起公民投票案通過或否決無效之訴。</p> <p>(5)投票權人發覺有構成公民投票投票無效、公民投票案通過或否決無效之情事時，得於投</p>	

	票結果公告之日起7日內，檢具事證，向檢察官舉發之。	
第八章 附則	規定爭議依行政訴訟程序處理、罰鍰的處罰與執行機關及本法施行日期。	

資料來源：筆者整理自立法院公報。

三、公投法的朝野政黨對峙與爭議探討

(一)朝野政黨激烈攻防

公投是繼國會改選、總統直選之後的近代民主重大工程，而國民黨長久以來一直將公民投票與台灣獨立劃上等號，是違反憲政體制，故不得採用；直到2003年總統大選前夕，一方面為了摧毀民進黨的「諮詢性公投」計畫，另一方面由於連宋在公投制憲問題上處於被動，導致民調下滑，因此國親決定改採正面迎擊的策略，力圖在選戰最後階段，不再與民進黨糾纏在這些問題上，而將焦點儘早轉移至其他民生議題上。是以，這部爭議長達10年的公民投票法制化過程，才終於得在是年11月27日完成三讀立法程序。

這場被外界視為總統大選前的藍綠大對決表決戰，在激烈的對決之後，幾乎所有條文均照國親版本通過，民進黨籍立委對公投法通過條文內容深表不滿，聲稱這是一部不能公投的公投法，最後更在本法完成三讀前發動全體退席以表抗議，可見得本案立法過程中朝野間充滿著緊張的對峙氣氛，且充分顯現出「朝小野大」的執政困境。綜觀本法64條條文中，除了各政黨已協商完成的條文照案通過、以及第18條、第23條、第26條及第43條條文照行政院、民進黨黨團提案通過外，其餘共有20條條文因具有極大爭議而訴諸表決，茲將朝野爭議的主要內容臚列如下：

1. 公投適用事項之爭議

公民投票的事項，排除行政院及民進黨所提的修憲議題，而通過國親版的憲法修正案之複決，明顯可以看出旨在因應制憲公投主張、排

除兩國論入憲改變現狀之發生，且彰顯立法院才是修憲的唯一主體機關，人民公投僅能針對立法院通過的修憲案被動複決。

2. 公投審議委員會之爭議

依通過公投法第 2 條第 5 項之規定，公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會為之；且依第 35 條規定，公投審議委員會置委員 21 人，任期 3 年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦。可見得公投審議委員會之政黨色彩濃厚，對於「重大政策」之認定是否能保持中立客觀，相信將是未來政治角力之處，因此可以預見未來紛爭必多。

3. 排除事項之爭議

朝野政黨都將預算、租稅、薪俸及人事列為不得進行公投之事項，旨在防制人民自利行為之發生，自無疑異；然而主要爭議點在「投資」事項，非常顯明的，在野(多數)黨將「投資」列為公投的排除事項，主要目的在為朝野爭議已久的核四續建案劃下休止符，但卻未對公投排除的「投資」事項與適用的「重大政策」事項，是否有所抵觸加以考量，此模糊地帶勢必成為未來執行上紛爭的起點。

4. 人民提案人數及連署人數之爭議

公民投票之人數限制旨在防杜提案氾濫，因此適度的門檻限制朝野都可以接受，然而門檻的高低，則仍待進一步之溝通。蓋因公民投票之目的在防止立法怠惰或惡質立法，如果提案連署人數規定過高，將無法適時給予代議政治當頭棒喝。

5. 禁止諮詢性公投之爭議

公投法第 13 條規定，行政機關不得藉用任何形式對各項議題辦理或委託辦理公民投票事項，行政機關對此亦不得動用任何經費及調用各級政府職員。國親通過此一條文，目的即在針對行政院擬以行政命令方式，於總統大選時同時舉辦有關核四續建之諮詢性公投，給予立法明確限制。

本研究將這些極具爭議性條文之主要內容及表決結果整理如表 4-10 所示。

表 4-10：公投法具爭議性條文之主要內容及表決結果一覽表

爭議性議題	行政院、民進黨版本	國民黨、親民黨版本	表決通過版本
公民投票之適用事項和不適用事項	<p>全國性公民投票適用事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 法律立法原則之創制或法律之複決。 2. 重大政策議題。 3. 修憲議題。 <p>地方性公民投票適用事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 自治條例立法原則之創制或自治條例之複決。 2. 有關地方自治事項之重大政策議題。 <p>不適用事項：</p> <p>預算、租稅、薪俸及人事。</p>	<p>全國性公民投票適用事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 法律之複決。 2. 立法原則之創制。 3. 重大政策之創制或複決。 4. 憲法修正案之複決。 <p>地方性公民投票適用事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 地方自治法規之複決。 2. 地方自治法規立法原則之創制。 3. 地方自治事項重大政策之創制或複決。 <p>不適用事項：</p> <p>預算、租稅、投資、薪俸及人事。</p>	照國、親版本通過
主管機關	公民投票事項由中央選舉委員會主管。	<p>全國性公民投票之主管機關為行政院；</p> <p>地方性公民投票之主管機關為直轄市政府、縣(市)政府。</p>	照國、親版本通過
提案人數、連署人數之門檻限制	公民投票案提案人人數應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之5以上；連署人數應達百分之2以上。	公民投票案提案人人數應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數千分之5以上；連署人數應達百分之5以上。	照國、親版本通過
公投提案權	行政院認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院同意，交由中央選舉委員會辦理公民投票。	行政機關不得借用任何形式對各項議題辦理或委託辦理公民投票事項。	照國、親版本通過
提案經否決後再行提出之限制	公民投票案之提案經通過或否決者，自各該選舉委員會公告該投票結果之日起3年內，不得就同一事項重行	公民投票案之提案經通過或否決者，自各該選舉委員會公告該投票結果之日起3年內，不得就同一事項重行	照國、親版本通過

	提出。	提出。但有關公共設施之重大政策複決案經否決者，自投票結果公告之日起至該設施完工啟用後 8 年內，不得重行提出。	
公投審議委員會之設置	公投審議委員會審查認定公投事項，違反直接民權的精神。主張公投的主管機關為中選會。	行政院應設全國性公民投票審議委員會審議公投事項。 行政院公民投票審議委員會，置委員 21 人，任期 3 年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，送交主管機關提請總統任命之。	照國、親版本通過

資料來源：筆者整理。

(二)行政與立法部門的對抗與僵局－覆議案的爭議

覆議權是憲法賦予行政院的自衛武器，行政院如認為立法院所通過之決議，有違其政策目標或窒礙難行，即可運用是項權力，請立法院就通過之議案重行考慮，以釐清政治責任。覆議案之提出與處理，為行政立法兩權互動的重要機制，依立法院職權行使法第三十二條規定，行政院得就立法院決議之法律案、預算案、條約案之全部或一部，經總統核可後，移請立法院覆議。而立法院就覆議案之處理程序，係不經討論，即交全院委員會，就是否維持原決議予以審查，全院委員會審查時，得邀請行政院院長列席說明；再依歷次覆議案處理之成例，立法委員得對行政院長之說明提出質詢，質詢並由行政院長答復，以溝通覆議案立法政策與內容之歧見。覆議案審查後，應於行政院送達 15 日內提出院會以記名投票表決，如贊成維持原決議者，超過全體立法委員 2 分之 1，即維持原決議；如未達全體立法委員 2 分之 1，即不維持原決議；逾期未作成決議者，原決議失效。

立法院於 2003 年 11 月 27 日第 5 屆第 4 會期第 12 次會議通過公民投票法，並於同年 12 月 3 日咨請總統公布及函復行政院查照。行政院認為部分條文確有窒礙難行之處，包括：

1. 第 16 條有關立法院提案就重大政策交付公民投票之規定：

(1) 公民投票法第 16 條賦予立法院得提案交付公民投票之職權，不但有擴權之嫌，且逾越憲法所定立法權之分際。

(2) 政策釐訂本屬行政權限，非屬立法權範圍，倘立法院得片面將重大政策交付公民投票，將嚴重侵奪行政權之空間，違反權力分立制衡原則。

2. 第 2 條第 5 項、第 10 條第 2 項、第 3 項、第 12 條第 3 項、第 14 條第 2 項、第 3 項、第 33 條第 3 項、第 5 章第 34 條至第 38 條、第 55 條有關公民投票審議委員會之規定：

(1) 第 2 條第 5 項規定與第 5 章有關審議委員會之組織疊床架屋、權責不明，且有礙於主權在民原理之落實。

(2) 第 10 條第 2 項、第 3 項與第 14 條第 2 項、第 3 項有甚多規定重複、抵觸，包括收件審核機關不同、受理審核程序與期間不同、相關機關提出意見書時間不一致、及通知連署機關不同等適用上的重大窒礙難行之處。

此外，總統府秘書長亦於 12 月 12 日函請立法院就通過制定之「公民投票法」中有部分條文窒礙難行，經行政院研議，呈奉總統核可移請覆議。以上 2 件覆議案，由於牽涉法律制定案一部覆議將扭曲立法原意的爭議而引來在野聯盟的抗爭，更有學者投書指摘部分覆議將創下憲政惡例，媒體報導評論亦疑慮立法院將來有一天會失去整個立法權，蓋因部分條文覆議將影響整部法案的完整性，且行政權亦可藉由一部覆議，達成任意對法案內容進行取捨、切割之目的，行政部門等同於實質的立法者，違背憲法所定權力分立之精神。在野(多數)黨咸認立法院對覆議案之處理享有立法裁量權，於是朝野黨團經過協商後，決定在選票上序言中明示：「行政院移請立法院覆議公民投票法乙案，經決定以記名投票表決」，選項則明示：「贊成維持立法院原決議，即反對覆議案」、「反對維持立法院原決議，即贊成覆議案」，以維法律

制定案應以全案覆議處理之憲政慣例。

該覆議案提報同月 19 日第 16 次院會處理時，依照朝野黨團協商結論通過，但親民黨黨團更提議於全院委員會審查完成後，隨即於是日改開院會進行表決；民進黨由於沒有足夠時間動員群眾向泛藍立委施壓及運作幾名無黨籍立委和親本土派的泛藍立委支持、不要進場投票，怒斥親民黨違反協商結論的信諾，最後院會採表決方式處理，結果照親民黨黨團提議通過，即交全院委員會審查，審查時邀請行政院院長列席說明，並於報告事項結束後，立即改開全院委員會進行審查，審查後隨即改開院會進行表決。

全院委員會審查時，邀請行政院游院長列席說明，並依朝野黨團協商結論所作決定，由各黨團按比例推派委員進行詢答，共有委員蘇盈貴等 23 人詢答，審查完畢後，作如下決議：「本案提報院會，依立法院職權行使法第三十四條之規定，以記名投票表決。」並隨即改開院會進行表決。覆議案最後表決結果，以贊成維持原決議者 118 票超過半數，院會決議：「贊成維持立法院原決議者 118 人，超過憲法增修條文第三條第二項第二款所定全體立法委員 2 分之 1 之人數，原決議予以維持」。立法院依據上述表決結果再咨請總統公布並函復行院查照，總統於 12 月 31 日公布。

四、公投法修正案遲延修法情形

(一)遲延修法情形

2005 年 1 月 5 日行政院會議通過「公民投票法修正草案」，並將修正案送請立法院審議。公投法修正案送至立法院程序委員會編排議程時，一方面由於已是第 6 會期的最後一次程序委員會，且第 5 屆立法委員任期即將屆滿，另一方面在野(多數)黨質疑行政院提出修正案，有違憲問題亟待釐清，致使本法修正案最後擱置在程序委員會，未及審議。

隨著第 5 屆立委任期屆滿後，依「立法院職權行使法」第 13 條有關「屆期不續審」之規定，上述「公民投票法修正草案」須再由行政

院重行提案，送請立法院審議；然而，第6屆立委選出後，立法院的政黨生態仍是3黨不過半的態勢，民進黨政府認清此一政治現實，遂改任命溫和派的謝長廷擔任閣揆。內閣小幅改組後，新任閣揆提出「和解共生」的理念，冀望緩和過去朝野劍拔弩張的對峙態勢，因此主動將包括該法等爭議性法案，暫緩送請立法院審議；迨至任務型國民大會於2005年6月7日複決通過憲法修正案後，行政院即順勢將該法修正案送請立法院審議。第6屆第2會期開議後，行政部門與民進黨黨團即積極推動將該法列入院會議程，但始終無法獲得在野(多數)黨之認同，公投法修正案分別在第2、3會期之歷次程序委員會編排院會議事日程會議中屢遭在野(多數)黨阻擋，一直無法排上院會議事日程，致使該法修正案繼續停滯在程序委員會中。

2006年10月13日第4會期第3次院會決定：將本案交付內政及民族委員會審查。審查會於12月25日及2007年1月11日召開會議審查該修正案，然因與會委員對公投審議委員會應否設置、公民投票事項是否須經公投審議委員會認定、全國性公投之主管機關、總統可否發動公民投票等事項存有爭議性，立委朱鳳芝提案建請停止討論，全案均保留協商逕送院會處理。至此，該修正案進入黨團協商4個月冰凍期，迄第4會期結束前院會尚未進行二讀程序。爰將公投法修正案的審議進度整理成表4-11所示。

表 4-11：公投法修正案審議進度概況表

議程階段	程序委員會(一)階段	院會一讀階段	委員會審查階段	議案協商階段
審議期間	2005.1.18~2005.1.31 2005.6.7~2006.9.26	2006.10.13	2006.10.26~2007.1.12	2007.1.18~

資料來源：筆者整理。

(二)阻絕因素分析

公投法於 2003 年 11 月 27 日立法院第 5 屆第 4 會期第 12 次會議表決通過後，經行政院對於部分條文移請覆議及立法院決議維持原案，嗣於 2004 年 3 月 20 日施行第一次全國性公投後，產生許多爭議。故行政院基於現行法若干條文之間有衝突、矛盾之處，甚至部分條文違反權力分立原理及直接民主精神，造成窒礙難行，於是決定予以補救。綜觀此次行政院所提修正草案，共計增訂 4 條，刪除 12 條，修正 34 條，占全案 64 條的修正幅度有 4 分之 3 以上，可謂既深且廣；其主要修正內容，包括取消立法院的公投提案權而以行政院公投提案權取代之、更低的提案、連署門檻、以及廢除公民投票審議委員會等等。茲將行政院函送「公民投票法修正草案」，其中修正要點臚列如次：

- (1)重新定位本法與其他法律之適用關係。(修正條文第一條)
- (2)公民投票適用事項予以明確化，並配合公投入憲，增列領土變更案、憲法修正案由人民複決相關規定。(修正條文第二條、第十四條、第二十九條及第三十條)
- (3)公民投票事務統一由選舉委員會主管，修正公民投票主管機關之規定，明定全國性公民投票由中央選舉委員會主管，地方性公民投票由直轄市、縣(市)選舉委員會主管。(修正條文第三條)
- (4)刪除現行條文第二條第五項、第三十四條至第三十八條公民投票審議委員會組織及職權相關規定。
- (5)刪除褫奪公權尚未復權者不具有公民投票權之規定。(修正條文第七條)
- (6)修正人民提案及其受理審核相關程序。(修正條文第十條)
- (7)將立法院提案交付公投之規定，修正為行政機關經立法機關同意後提出。(修正條文第十五條及第二十六條)
- (8)明確規定總統交付公民投票案排除適用之相關條文。(修正條文第

十六條)

- (9)調降公民投票門檻，修正提案、連署、通過及不通過門檻相關規定。
(修正條文第十條、第十二條及第二十九條)
- (10)尊重地方自治，地方性公民投票提案及連署人數之門檻規定，修正為由直轄市、縣(市)以自治條例定之。(修正條文第二十八條)
- (11)增列重大政策創制或複決案中投票進行之規定。(修正條文第十九條及第二十七條)
- (12)刪除現行條文第十一條第二項、第十二條第三項及第三十三條有關三年內不得就同一事項重行提出公投之限制。
- (13)公投與選舉投、開票作業配套規範，修正投、開票相關規定。(修正條文第二十二條及第四十五條)
- (14)增列於投票日從事公民投票宣傳活動之處罰規定。(修正條文第四十四條)
- (15)增列提案人之領銜人得直接提起行政訴訟之救濟程序。(修正條文第五十四條)
- (16)本法之施行細則修正為由內政部會同中央選舉委員會定之。(修正條文第五十五條)

由於立法委員改選後的朝野對立氣氛未見緩和，而行政院卻仍選在第5屆立委任期即將屆滿前，將公投法修正案送請立法院審議，導致該修正案隨著第5屆立委屆滿而遭廢案命運。第6屆以來由於內閣改組，新任閣揆為展現善意，暫時將具爭議性法案緩送立法院審議，直到6月，配合修憲案之通過，行政院於7月4日以院臺秘字第0940087435號函送立法院審議，但由於朝野之間仍存有甚大的爭議，其中尤其第五章公投審議委員會相關條文，曾經覆議維持立法院原作決議，行政院逕行修正刪除是否有違憲之虞亟待釐清；另外於所謂防衛性公投中，有關軍購政策之公投並未通過，但行政機關仍執意編列

特別預算，導致朝野對軍購案的激烈爭執；以上種種爭執點，勢將影響本案審議的進程。本研究將在野(多數)黨阻絕公投法之主要原因綜合歸納成以下幾點：

1. 提出時機不當：據行政院的说詞是「解鈴還需繫鈴人，公民投票法係由第5屆立法委員所立法，故亦應由同屆立法委員完成修法。」然而該法送至立法院時，已是程序委員會的最後一次會議，縱使排上最後一次的院會議程，亦來不及交付委員會審查，行政部門此舉根本只是要立法院背書，在野(多數)黨認為立法委員的職權未受到重視。
2. 違反憲法精神之爭議：依照憲法增條條文第三條第二項第二款規定，立法院覆議結果如決議維持原案，行政院應即接受。但行政院並無視於曾覆議在案之事實，亦未對於第5屆立委任期即將屆滿的問題深思熟慮，仍於2005年1月5日行政院會議通過「公民投票法修正草案」，送請立法院審議。因此在違憲疑義尚未釐清前，國親認為立法院應暫緩將本案付委審查。
3. 濫用公投之防止：行政院的公投法修正案欲將公投提案人數限制由現行法規定的千分之5(約8萬人)降低為萬分之3(約4800人)、及連署人數限制由現行千分之5(約8萬人)降低為百分之1.5(約24萬人)。但隨著台灣近年來的經濟發展與環境保護意識提高，可以預見未來地方性或區域性會如雨後春筍般地提出舉辦公投的要求和施壓。因此過低的提案門檻限制，將造成提案氾濫、浪費社會資源，形成對社會安定和諧與經濟發展之危害。
4. 選務機關公正性之質疑：由於2004年第11任總統、副總統選舉發生選務及公投綁大選等諸多疑義，致使中選會20年來所保持中立、客觀、超然之清譽毀於一旦。因此為免政治外力干預，國親堅持應由各政黨比例推薦組成公投審議委員會來認定公民投票，反對行政院將公投審議委員會逕行廢除。
5. 公投效力之疑義：執政黨自稱的320和平公投，其中有關強化國防

之公投因領票率未達投票權人總數 2 分之 1 以上而遭否決，但國防部仍執意編列特別預算，致使朝野激烈的軍購爭執。蓋因國家遭受外力威脅，攸關國家安全事項，總統應依憲法授予之緊急命令發布權妥慎處理，如委由公民投票決定，實緩不濟急，故國親力主刪除總統的公投發動權。

6. 政客煽動民粹之畏懼：在過去的世界歷史上，公民投票曾被野心政客所利用，例如拿破崙、希特勒、及亞非等開發中國家的專制獨裁者，因此給予人民留下並不完美的印象。茲因國內統獨爭議由來已久，且公投長久以來一直被民進黨神聖化而無限上綱，為避免野心政客藉之煽動民粹的可乘之機，藉由公投入憲而遂行改變現狀之實，應宜適度限制公投的事項範圍。
7. 行政霸權之抗拒：修正案中擬以行政院公投提案權取代立法院公投提案權。按權力分立原則觀之，限制行政部門發動公投之提案，實符合民主國家權力制衡之機制；且從公投制度的設計理念，當以彰顯主權在民的人民發動公投，才最契合公投法之初衷。因此，排除行政機關假借任何形式辦理公投，例如不具法效力的諮詢性公投，給予法明確規範，實屬立法允當。

五、結語

公民投票法自 1993 年起由立委率先提案送交立法院審議，由於國內長久的統獨爭辯，影響法制化的進度，一直到 2003 年始完成本案三讀立法。期間歷經了國民黨執政時期到民進黨執政時期，立法遲延達 10 年之久；此外，行政院所提「公民投票法修正草案」自 2005 年 1 月送請立法院審議，迄今 2007 年亦尚未完成修法，遲延時間亦達 2 年之久。再觀本法的立法過程中，可以充分看出處在分立政府狀態下，執政的民進黨所亟欲推動的重大議案因掌控立法權的在野(多數)黨抵制，時常面臨層層阻礙、重重難關的施政困境。以本案的法制化過程而言，包括議案審議階段中的另定期繼續討論、散會動議、全案未審查完竣、分割審查、重付審查、以及交付黨團協商等各種議程阻絕的

型態，終致本案一再延宕立法時程。

本案雖然經由朝野 6 次的密集協商，其中部分條文各政黨同意接受妥協版本，但一些極具關鍵性且涉及政黨意識型態的爭議性條文，則在朝野動員黨籍立委出席，以逐條表決各種提案版本的方式始完成三讀。然而，就最後通過的條文內容觀之，可以說全以在野(多數)黨的版本為主，行政院及民進黨版幾乎在這次三讀的條文中看不到任何的影子，即使行政部門動用行政否決權，但最後覆議結果仍維持立法院原決議，而依照憲法增修條文第三條第二項第二款之規定，行政院僅得接受該決議，可見得行政部門最原先的政策規劃到最後合法化的產出中間，形成了極大的落差。是以，藉由本案之探討結果，可以發現行政部門與立法部門分別由不同政黨所控制時，議案審議過程不僅充滿著各種議程阻絕的層層阻礙，朝野政黨間也時常引發對峙與衝突的情形，且政策實施後的政治責任亦難以確切釐清該由行政部門或立法部門負責。

第四節 實地觀察分析

筆者服務於立法院議事處已達 9 年之久，而議事處主要負責立法院兩個重要的會議：院會與程序委員會。前已述及，任何提案自提出後須先送交程序委員會，而議案的一讀、二讀、三讀立法程序則都在院會完成，因此，就議案審議而言，議事處可以說是從頭包到尾。本論文以議程阻絕的概念為出發點，研究一致政府與分立政府對國會立法有何不同之影響，故研究對象與研究者的工作領域不謀而合，然而筆者採用「隱匿觀察」的方式，藉由工作之便，以長期近距離觀察國會之經驗，將會議實際運作情形忠實呈現。

本研究，筆者總共在研究場域進行 6 場次實地觀察，觀察重點包括議程阻絕之運用、一致與分立政府對議案審議之比較、立法議程安排的主導權、朝小野大下的政治惡鬥、分立政府下朝野政黨的議事攻防策略、以及影響在野(多數)黨對軍購案阻絕的因素，並將觀察的事物記錄成研究日誌，如附錄七所示，茲將觀察結果分析如下：

一、議程阻絕之運用

眼睜睜看著在野黨於本週二的程序委員會，以多數暴力的方式將該黨所擬具的「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例草案」及「三一九槍擊事件啟動國安機制相關文件調閱委員會」這兩案列入院會議程…（觀察紀錄一）

本二案討論時由於台聯和民進黨分別提出交付黨團協商之提議，因此主席宣告本二案均交付黨團協商，並由國民黨黨團負責召集協商。此時游姓立委與謝姓立委衝向主席台對著主席說「反對、反對…、交付表決」，並對主席的裁決表達不滿，主席一臉無辜的說，依照「立法院職權行使法」第 68 條第 2 項之規定，他們本來就有權利提案要求協商…（觀察紀錄一）

本案例中的槍擊案，係屬國會外部的重大政治事件，像這種敵對性的政黨競爭，兩黨不可能會妥協讓步，延伸到國會的黨團，即是展開一場無止盡的朝野攻防戰序列。在這次的議案處理程序中，眼看在野(多數)黨發布甲級動員令，一副蓄勢待發的氣勢，以為欲打一場表決聖戰，結果執政聯盟卻異常的冷靜，僅僅依據「立法院職權行使法」有關交付協商之規定，即成功阻絕了國親黨團的兩項提案。綜觀本次朝野攻防戰，執政聯盟能夠獲勝，主因應歸功於他們對國會五法的嫻熟運用，熟悉國會法規中有關議程阻絕的概念，在適當的時機(先讓議案逕付二讀後再提議交付協商)，讓議事技巧發揮到淋漓盡緻，成功將國親黨團的兩項提案送進黨團協商 4 個月的冷凍庫冰藏起來。縱使 4 個月後，院會以表決方式來處理本案，但這 4 個月後的民意多半也冷卻了下來。

二、一致與分立政府對議案審議之比較

只見一名國防部官員搖頭感嘆，過去國民黨執政時期，類似這種國防重大軍購案，例如 1993 年立法院通過的「採購高性能戰機特別預算案」，並不須要先取得法源，才能編製預算，但現在政黨輪替後，政治丕變，各式各樣的特別預算案都必須先制定法律後，再依據法律的授權編製預算案（觀察紀錄二）

軍購案是一項金額龐大的國防支出，社會各界對本案看法分歧，

置於國會朝野各黨團的立場而言，可以說是一項極具爭議性的重大議案。但由本案例中，充分可以看出國民黨執政時期，行政與立法因同屬一個政黨控制，因此，行政部門的政策可以迅速獲得國會多數黨的認可，國會所扮演的角色就如同是橡皮圖章一樣；但是政黨輪替後，民進黨取得執政權，但卻無法同時掌握過半數的國會時，此時政府結構中的行政與立法部門分別由不同政黨所控制，是為分立政府狀態，對於行政部門提出的重大政策，國會的在野(多數)黨常以值得商榷、尚有討論空間等方式作為因應，足見隨著政府型態的轉變，國會在野(多數)黨也轉換成抵制行政部門政策的議程守門員角色。

三、立法議程安排的主導權

接下來各黨籍立委輪番上台發言，分別表示對議程草案報告事項第幾案、第幾案…等等，要求暫緩列入議程（觀察紀錄三）

遇在場委員有異議時即宣布逕付表決，表決時各政黨會自然產生議題結盟，例如，在野黨立委提出的緩列提案，民進黨與台聯會自然結合站在反方表示反對意見；而執政黨立委提出的緩列提案，國民黨與親民黨會自然地結合立於反對立場（觀察紀錄三）

由本案例，可以發現程序委員會審定議程草案，議程阻絕的情形僅由該會委員直接點名那幾個議案應暫緩，並未說明緩列的理由為何。而主席在處理這些要求緩列的提案方式上，類多以訴諸表決，採多數決為通過；而表決時，國親與民台會自動形成對立表決，且國親聯盟每次表決幾乎都大獲全勝，顯示分立政府下，國親在程序委員會佔有絕大多數的優勢，掌控一切議程的安排。

四、朝小野大下的政治惡鬥

今天乘著在野黨立委在場人數不多的情形下，迅速的宣布開會，並由同黨一位徐姓委員上台發言，徐姓委員第 1 次提出：議程草案所列報告事項、各黨團及本會委員提議增列報告事項均照列。主席依例詢問在場委員有無異議，在野黨有好幾位委員站起來表示反對，主席旋即宣告逕付表決，表決結果…。第 2 次提議：

議程討論事項草案及各黨團提議增列討論事項均照列，經表決結果…散會（觀察紀錄四）

這一次的開會時間僅有短暫的 7 分鐘，陸續有國民黨、親民黨籍立委匆匆從另一個會議趕來簽到，一聽到主席已宣布散會，腦中一片空白，分不清楚是怎麼一回事…（觀察紀錄四）

本案例中，民進黨籍賴委員，多次觀察程序委員會開會實況後，深知在野黨籍立委的習慣會姍姍來遲，乃採取「議事突襲戰略」，趁在野不備的狀態下，讓這些從來不曾走出程序委員會大門的提案，例如「黨產案」、「軍購案」、「監委同意權行使案」等爭議性議案，終於首次突破進入到院會一讀的議程階段。本案雖不符合「程序正義」，但卻是執政黨面對朝小野大的現實狀態下不得不採取的手段之一，更突顯出分立政府下執政黨的困境所在。但是，事後由國民黨與親民黨黨鞭憤怒的發言內容，吾人可以預測一場山雨欲來的風暴即將在週五的院會上演，朝野日後對峙的緊張氣氛勢不可免。

五、分立政府下朝野政黨的議事攻防策略

在野黨多位立委拿著事先準備好的布條、旗幟，在發言台前一排站開，高舉著「民進黨違法、開會無效」等標語，並向二樓的記者席吶喊著「民主倒車、小人步數」…；此時，民進黨亦不甘示弱高喊著「軍購不過、台灣難過」、「掙離民意、必遭唾棄」、「要軍購、護台灣」、「國親鴨霸」…，會議就在這一片吵雜聲中進行…。現在繼續宣讀報告事項第 2 案，但現在國民黨及親民黨提出一件散會動議…（觀察紀錄五）

主席宣布第 1 次的表決結果獲得多數通過後，此時民進黨黨鞭迅速將重覆表決提案送至主席台，第 2 次的表決結果，在場委員 213 人，贊成者 113 人，反對者 100 人，仍是多數通過，主席宣布本次會議提前散會（觀察紀錄五）

由本案例可以了解分立政府下的朝野政黨，由於彼此信任感不足而各耍手段，但仔細觀察可以發現，國親兩黨這次採取「速戰速決」的議事策略相當成功。筆者認為幕後必有高人指點，因為向來的議事技

巧運用，都是民進黨較純熟。國民黨這次運用「散會動議」，僅僅動用一次的表決即成功阻絕所有等待一讀的提案，看在民進黨的眼中是一大挫敗，因為如果採用逐案表決的話，每項議案預計表決 2 次，當天議程就有 57 案尚待表決，也就是說須花費 114 次的表決時間，這對民進黨而言是較有利的，因為持久戰對國親是較不利的，從過去的表決慣例來看，國親的委員常會在多數勝利後中途「落跑」，心想不差自己一票也會取勝，所以也就悄悄地離席了；相反的，民進黨則在黨團發佈甲動後，關於國會中的表決只要該黨委員有一次沒有參與表決，就祭出 1 萬元的罰款，因此，就黨紀而言，民進黨黨團對黨籍立委之約束力勝過於國親兩黨。本案例中可以發現「散會動議」堪稱是議程阻絕中極具快速且富效能的一種運用方式。

六、影響在野(多數)黨對軍購案阻絕的因素

紅衫軍因總統國務機要費乙事所發動的倒扁活動，對股市的衝擊、以及社會族群的對立，已造成嚴重的影響。日前國民黨主席馬英九公開表示要與民休息一段時間、讓社會沈澱…，並同意放行「軍購案」與「監委同意權行使案」等爭議性議案（觀察紀錄六）

當表決結果一如往常的由在野聯盟獲得勝利，執政聯盟的委員因為馬英九聲稱要「與民休息」的立場，國親委員卻仍在程序委員會繼續擋下執政黨提出的多項議案，此時某位執政黨委員終於按捺不住、情緒崩潰，走到主席台前把所有相關本次開會的會議資料全數打翻，並口出恐嚇工作人員之語…（觀察紀錄六）

雖然國民黨已鬆口願意接受國防部從特別預算改為年度預算編列後所提出的「重大國防投資暫行條例」63 億軍購追加預算案，但親民黨質疑國防部夾帶「海星計畫」上百億國防預算，因此決定暫緩同意放行軍購案。國民黨一方面有 AIT 台北辦事處處長「恐嚇限期立法」之說所造成的黨內反彈聲浪，另一方面國親逐漸產生裂縫，愈行愈遠的顧慮，在內外相互交迫下，最後仍選擇緩議。由此可知，除了議案內容存在的爭議性會影響在野(多數)黨阻絕的行動外，外部的政治氣氛亦是一重要影響因素。

小結

由以上觀察結果可以看出，政黨輪替前後的不同政府型態對於國會立法行為存有很大的顯著差異，例如同樣是國防部以特別預算編列方式所欲採購的軍備項目，在一致政府時期，可以快速的爭取立法時效，獲得國會的配合通過；反之，在分立政府時期，由於採購的項目、預算的編列方式、以及匡列經費的上限等問題，不僅處處遭遇在野(多數)黨的質疑與阻擋而延宕立法時程外，行政部門更須隨時配合在野(多數)黨的要求，修改採購的項目與經費。綜觀實地觀察結果可以發現，在分立政府的狀態下，朝野政黨對於涉及政黨競爭的議案制定過程，不論是採取議題結盟、交付協商、散會動議等議事防守策略，目的都在透過議程阻絕的概念，意圖阻止議案的立法。因此，起因於分立政府下的朝野競爭所引起的對峙、衝突與僵局，將嚴重導致立法滯塞與政策遲延，進而減弱立法的效能與施政的表現。