

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

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（II）

The Influence of the Legislative Branch and the Executive Branch in the
Process of Lawmaking:

A Comparison of Unified and Divided Governments (II)

計畫編號：NSC91-2414-H-004-040

執行期限：民國 91 年 8 月 1 日至民國 93 年 1 月 31 日

主持人：盛杏媛（國立政治大學政治學系教授）

研究助理：蔡韻竹（國立政治大學政治學研究所博士班研究生）

黃桃芳（國立政治大學政治學研究所碩士班研究生）

王美慧（國立政治大學政治學研究所碩士班研究生）

林芳如（國立政治大學政治學研究所碩士班研究生）

程韻航（國立政治大學公共行政研究所碩士班研究生）

壹、中文摘要

本研究的主要目的在於比較在一致政府與分立政府時期，立法機關與行政機關在立法過程中的相對影響力。本研究以第四屆與第五屆立法院為研究焦點，研究時間點自一九九九年二月至二〇〇三年七月底止，研究時間可依不同的政府組成成分成三個時段，第一時段是第四屆立法院的前半期（自一九九九年二月至二〇〇〇年五月），此乃由國民黨掌握行政機關與立法機關的一致政府時期，第二時段是第四屆立法院的後半期（自二〇〇〇年五月至二〇〇二年一月），此乃由民進黨掌行政機關，國民黨掌立法機關的分立政府時期，至於第三時段乃是第五屆立法院的前半期（自二〇〇二年二月至二〇〇三年七月），此時民進黨掌控行政機關，且成為立法院的最大政黨，但是僅掌握不到四成(38.7%)的

立法院議席，而相對的國民黨的席次大幅滑落，成為立法院的第二大黨（議席佔 30.2%），此時段是為民進黨少數政府時期。本研究以研究時段內立法院所有的法律提案為分析的對象。研究發現顯示：第一，行政院在立法過程中扮演相當重要的角色，但是在不同的政府時期有所不同，在一致政府時期，行政院的提案比立法委員的提案被通過的比例較高，且通過所需要的時間也較短；至於在分立政府時期，行政院的提案被通過的比例大幅降低，且通過所需要的時間也較立委提案所需的時間為長。此顯示當掌握行政院的政黨無法掌握立法院的多數席次時，在法案的推動上較為困難。其次，本研究亦發現國民黨與民進黨在一致政府與分立政府時期的朝野角色互換，導致其立委有不同的立法表現。在一致政府時期，民進黨立委在立法上較為積極，但是在分立政府時

期，由於民進黨獲得行政權的舞台，因此民進黨立委在提案上並未如過去般積極。反之，在國民黨立委方面，在分立政府時期，由於失去行政權的舞台，較能表現的空間在立法院，因此在立法提案上較過去大為積極。

關鍵詞：行政機關、立法機關、法律提案、分立政府、一致政府、政黨政治、議會政治

Abstract

The purpose of this project is to examine the relative influence of legislative branch and executive branch in the process of lawmaking, under the different periods of time of unified and divided governments. This research focuses on the fourth term and the fifth term of the Legislative Yuan. The research period of time ranges from 1999 February to 2003 July, divided into three periods. The first is unified government, beginning from February 1999 to May 2000, in which the KMT dominates the executive and the legislative branches. The second is divided government, beginning from May 2000 to January 2002, in which the DPP dominates the executive branch and the KMT dominates the legislative branch. The third is the DPP minority government, beginning from February 2002 to July 2003, in which the DPP dominates the executive branch and has been the largest party in the legislative branch, but with only 38.7 percent of

seats. This research focuses on all legislation initiations in the Legislative Yuan. The research findings show: First, the executive branch plays an important role in the process of lawmaking. However, the influence of the executive branch is quite different in the unified and divided governments. The initiation of the executive branch can be passed much easier and faster in the unified government than in the divided government. This finding shows that if the party of the executive branch cannot get a majority of seats in the legislative branch, it is difficult for it to lead in the policy-making process. Secondly, The KMT and DPP legislators play quite different roles in the legislative process in different periods of time. During the period of unified government, the DPP legislators are much more aggressive in the legislative process. However, the DPP legislators have been much more inactive in the legislative process since the DPP got the executive power. On the contrary, the KMT legislators have been much more aggressive in the legislative process during the period of divided government since the KMT lost the executive power.

Keywords: legislative branch, executive branch, legislation initiation, divided government, unified government, party politics, legislative politics

貳、計畫緣由、目的與執行

本研究的主要目的在於比較在一致政府與分立政府時期，立法機關與行政機關在立法過程中的相對影響力。立法院在一九八〇年代中期之前，一向在立法過程中扮演較為消極的角色，總是極快且無太多異議的通過行政院提案，然而在一九八〇年代中期之後，立法委員在立法的過程中逐漸積極自主。儘管如此，在二〇〇〇年五月二十日以前，在重大法案的立法過程中，行政院仍扮演相當主導的角色，這一方面是因為行政院本身就是執行機構，對於立法較能切實掌握，另一方面是因為國民黨的決策系統一向較重行政而輕立法，重大法案多半交由行政院提出。因此，立法院儘管在立法的過程中較過去獨立自主，但重大法案仍以行政院的提案為主導。

然而此一行政與立法的關係自二〇〇〇年五月二十日以後產生轉變，這是因為民進黨的陳水扁挾著選舉的勝利入主總統府，成為我國第一個與立法院多數黨不同政黨的總統，他藉由主導行政院的人事而使民進黨掌控行政權，行政機關與立法機關由不同政黨掌控的分立政府於焉產生。那麼，在分立政府時期，究竟重大法案是由行政機關或立法機關扮演議程設定的角色？而在法案審議的過程中，究竟是以行政機關為重？或者是以立法機關為重？同時，不同政黨的立委是否

會因為在朝在野的角色互換而產生不同的立法行為？並且，在立法的過程中，是否會因為行政權與立法權掌握在不同的政黨手中而造成行政與立法的衝突，導致政策制訂的僵局？本研究試圖來解答上述的問題。

本研究涵蓋的時間點自一九九九年二月至二〇〇三年七月底止，研究時間可依不同的政府組成分成三個時段，第一時段是第四屆立法院的前半期，此乃由國民黨掌握行政機關與立法機關的一致政府時期，而第二時段是第四屆立法院的後半期，此乃由民進黨掌行政機關，國民黨掌立法機關的分立政府時期，至於第三時段乃是第五屆立法院的前半期，此時雖然民進黨依然掌控行政機關，且成為立法院的最大政黨，但是僅掌握不到四成(38.7%)的立法院席次，是為民進黨掌握行政機關的少數政府時期。

本研究分為兩年執行，第一年度計畫係以第四屆立法院為研究焦點，亦即前述第一與第二個時段，第二年度計畫係以前述第三個時段為研究焦點。總共蒐集第四屆立法院的所有法律提案（計有委員提案 1467 件，政府提案 840 件，總共 2307 件），以及第五屆前三會期的法律提案（計有委員提案 1220 件，政府提案 636 件，總共 1856 件）。有關法律提案的資料蒐集包括：

一、提案者：是行政院提案或立法委員提案？如果是立法委員提案則是哪一個政黨為主的提案？或政黨聯

合提案？還是只是委員個人的提案？這裡所謂某政黨的提案是指某黨立法院黨團提案，或者是某次提案時，某一政黨有二十個以上的立委參與提案或連署，且該黨提案或連署人數占總提案或連署人數的百分之九十以上，則視為該政黨立委為主的提案。

二、提案通過與否以及提案通過的時間長短。

三、提案的規模大小：分為新制訂提案、大幅修正提案、小幅修正提案、與提請廢止法律案。新制訂提案指的是過去未曾有過此法，而由立委或政府自行擬訂的完整法律提案；大幅修正提案指的是對現有法律作全文修正提案；小幅修正提案指的是對現有法案僅作少數條文的修正提案，至於究竟是全文修正或少數條文的修正的判定，並非以修正條文數為判定標準，而是以立法院正式的名稱為準，如為全文修正，則提案名稱會類似：「修正關稅法全文」，而小幅度修正提案，則名稱會類似：「修正土地稅法第三十三條條文」，一般而言，全文修正所修改的條文大多在十條以上，而小幅度修正提案修改的條文數大多在十條以下。

四、提案的重要性：在對提案按重要性程度加以分類時，本研究所採行的分類方式是依照該提案所牽涉的法案被新聞報導的多寡來決定，基本上認為若某一法案愈具有重要性（此重要性無論是政治性或政策性），則政治精英與一般民眾都會愈為關注，

因此媒體也會愈為青睞，報導的就會愈多，因此若新聞報導某法案愈多，則表示該法案愈為重要，反之若新聞報導愈少，則表示該法案愈不重要。對於新聞報導的多寡判定，乃根據立法院新聞檢索系統，該檢索系統包括聯合報等二十四份報紙。若新聞筆數在一百筆以上，則歸類為重大法案，在十至九十九筆則歸類為普通法案，在九則及以下歸類為較不重要法案。此一法案重要性的分類，再與各黨在各會期初所提出的優先審議法案清單做比對，發現被列為重大法案的，也幾乎都被某一政黨或某些政黨列為優先審議法案。因此此一法案重要性的測量方式，具有不錯的效度。

在立法機關與行政機關在立法過程的相對影響力方面，本研究有兩個指標：（一）是由那一個機關作議程設定；（二）通過的法律內容是以哪一個機關的意見為主。為了達到此一目的，因此選取了 148 個法案作為研究焦點（注意法案與提案不同，一個法案可能同時有許多個提案），這些中選法案符合下列三個原則：（一）法案具有相當重要性（新聞筆數超過 100）；（二）行政院與立法院皆有提案，如此才可以看出是哪一個機關作議程設定；（三）此法案完成三讀程序，如此才得以判斷究竟是以行政院或以立法院的意見為重。

議程設定的認定是指是由立法院或行政院首先提案。提案時間的認定在立法委員的部分是以立法委員首次

在立法院提案的時間為準；至於行政院提案時間係以其在行政院討論通過的時間為準，並且輔以報紙的相關報導。

至於通過的法律內容是以哪一個機關的意見為主的判斷，則係採用內容分析方法。每一個法案都由兩個助理作判斷，如果意見不一樣，則加以討論並作成最後決定。

參、主要研究結果

研究初步發現結果如下：

一、在行政院與立法院的提案數目與規模方面：

在國民黨一致政府時期，民進黨立委在提案上相當積極，遠較國民黨立委為多，而國民黨立委提案數較少，無論民進黨立委或國民黨立委都以小幅度修正的提案為主（比例各佔六成多或七成多）（見表一）。至於行政院的提案新法案與大幅度修正的法案約佔五成，小幅度修正的提案比例約佔五成。這表示比較起立委，行政院更有能力提出較全面性的法律提案。

在一致政府時期，國民黨立委身為執政黨的立委，重要的法案比較可能由行政院提，因此國民黨立委大多數的提案是對法案作小規模、甚或零星的法條修正。至於民進黨身為最大的反對黨，為了展現政策制訂的企圖心，因此有較高比例的提案是提出新

法案，或是大幅度的修正案，小幅度修正法案的比例較國民黨立委為少。

在民進黨掌行政院而國民黨掌握立法院多數的分立政府時期，國民黨立委的提案數明顯增加，反之民進黨立委的提案數明顯減少，顯示自民進黨掌握行政院後，新法案與較大規模的修正法案可以由行政院提出，因此民進黨立委提出新法案與大幅度修改的提案大幅度減少，而行政院的新法案與大幅度修改的提案甚至較在一致政府時更多，幾近六成，顯示民進黨初掌行政權的企圖心。

在第五屆民進黨少數政府時期，行政院在新法案與大幅修正法案的提案上，依舊比立法院各黨立委為多，而小幅度修正法案明顯的較立委為少，顯示行政院更有能力提出較全面性的法案。比較明顯的差異是國民黨立委的提案個數較第四屆明顯下降，但是國民黨聯合其它泛藍政黨立委的聯合提案大幅度增加，顯示當國民黨失去立法院的多數黨地位以後，為了展現立法的企圖心，乃積極與其它泛藍陣營的政黨聯合提案，並且積極推動法案的過關。

二、在行政院與立法院的提案重要性方面：

研究發現顯示國民黨立委在分立政府時期比在一致政府時期提出較大比例的重大法案，民進黨立委在一致政府與分立政府時期差不多，至於行政院則在不同時期有很大的差

異，在民進黨掌握行政院的分立政府時期與少數政府時期，行政院所提出的法案有相當大幅度的比例是重大法案。此一發現與前述有關提案數目與規模的發現相類似，印證了民進黨自從掌握了行政權之後，有相當大的企圖心，許多重大法案是由行政院提，因此民進黨立委在提案上較不像在國民黨掌控行政立法時那麼積極。反之，國民黨立委自從失去了行政權的舞台之後，在立法提案上較為積極，且提出重大法案的比例也提升。更值得注意的是當國民黨失去立法院多數黨的地位後，許多重大法案都是與泛藍政黨聯合提出，展現國民黨在立法上的企圖心。

三、在提案通過的比例與提案所需時間方面：¹

民進黨立委的提案通過的比例在一致政府與分立政府時期差不多，至於國民黨立委的提案通過的比例在分立政府時期較在一致政府時期少一些，通過的時間也稍長一些。而行政院在一致政府與分立政府時期的表現則差異極端顯著，在一致政府時期，行政院提案通過的比例最高（高達七成以上），且提案通過所需花費的時間比國民黨立委或民進黨

立委所通過的時間都短許多；然而在分立政府時期，行政院提案通過的比例大幅下滑到不到四成，且提案通過所需花費的時間比國民黨立委或民進黨立委所通過的時間都要長許多（見表三）。此一發現顯示，在民進黨掌控不到一半立法院席次的分立政府時期，行政院所推動的法案在國民黨掌控多數立法院席次的情況下，確實遭受到較大的挑戰。

四、在議程設定方面：

這部分僅以行政院、立法院均有提案、通過三讀且重要的 148 個法案作分析。結果發現無論是在一致政府或分立政府時期，行政院與立法院在議程設定上大致扮演差不多的角色，約各有半數是由立法院設定議程，而也有大約半數是由行政院設定議程（見表四）。比較值得注意的是，民進黨立委在分立政府時期扮演較小的議程設定角色，這是因為民進黨掌控了行政院，重大法案可以由行政院來作議程設定與主導，至於國民黨立委在分立政府時期也扮演較小的議程設定角色，這是因為國民黨分裂，親民黨、國親、或國新兩黨聯合、與國親新三黨聯合分去了泛藍系統部分議程設定的角色。

五、在通過法案是以行政院或立法院的意見為重方面：

在一致政府與分立政府時期，都有大約半數的法案係以行政院的提

¹由於本部份與後面四、五部份的分析必須待屆期結束後方能作出正確的統計，而至本計畫截止日期，第五屆立法院尚未結束，危恐統計數據失真，因此在此僅以第四屆的一致政府與分立政府時期作為分析的基礎，至於第五屆的統計數據，待後續的完整研究報告再行說明。

案為主，而也有相當比例（大約三分之一）的法案是在協商或表決後，行政院與立法院各有讓步與斬獲，至於以立法委員的提案為主的法案比例並不高，僅有一成到兩成左右（見表五）。但是比較一致政府與分立政府時期，有一些值得注意的差異；立法院的意見在分立政府時期比在一致政府時期稍微重要一些，此顯示行政院在重大法案的立法過程中，仍然扮演重要的角色，但是當掌握行政院的政黨無法同時掌握立法院的多數席次時，行政院主導立法的角色會較為低落，而立法院主導立法的角色會較為增強。

肆、結論

綜合上述的研究發現顯示，行政院在立法過程中確實扮演著相當重要的角色，一方面行政院的提案規模較大，提出重大法案的比例較高，且扮演重要的議程設定角色，同時在通過的重大法案中，有相當高比例是以行政院的意見為主，或者即使不是全以行政院的意見為主，但是行政院的意見也扮演相當重要的份量。但是行政院在立法過程中的影響力，在不同的政府時期有所不同，在一致政府時期，行政院的提案被通過的比例既高，且通過所需要的時間也較短；至於在分立政府時期，行政院的提案被通過的比例大幅降低，且通過所需要的時間也大幅延長。此顯示當掌握行

政院的政黨無法掌握立法院的多數席次時，在法案的推動上較為困難。

此外，本研究亦發現國民黨與民進黨在一致政府與分立政府時期的朝野角色互換，導致其立委有不同的立法表現。在國民黨同時掌控行政院與立法院的一致政府時期，國民黨立委因為重大法案大都由行政院提，因此提案較為消極，且多半以小規模的提案為主，反之，民進黨身為第一大反對黨，有強烈的提案企圖心，因此民進黨立委有相當強的動機去提出重大法案。然而，在分立政府時期，民進黨立委因為重大法案可由行政院提出，因此在立法提案上表現的空間較過去為小，並未如過去般積極。反之，在國民黨方面，在分立政府時期，由於失去行政權的舞台，因此在立法提案上較過去大為積極，不僅提案的次數大為增加，且提案的規模也較前為大。值得注意的是，在第五屆時由於國民黨立委人數大幅減少，且主導立法的動機極強，因此國民黨積極地與其它泛藍政黨聯合提案，並且力促法案的過關。在藍綠各求表現互相對壘的情況下，行政院與立法院的對立有增無減，泛藍與泛綠各自陣營的合作更形緊密，而跨陣營的對立更形嚴重，尤其在面臨二〇〇四年總統選舉的情況下，兩邊陣營的對壘更形加劇，甚至於行政院長對於立法院沒有通過行政院所提的重大法案，曾經不止一次強烈痛批立法院與在野黨立法效率不彰，而立法院長與國親兩黨也都不

客氣的對行政院展開批評與反擊。分立政府的行政與立法機關的僵局，立法的延宕與滯塞，以及因政府責任的難以歸屬而推諉塞責，似乎有愈演愈烈的趨勢。

伍、參考文獻

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*，第七卷、第二期，頁 51-105。

表一：立法委員提案與行院提案統計（按提案類別分）

		國民黨一致政府					民進黨掌行政院國民黨掌立法院之分立政府					民進黨少數政府				
		新法案	大幅度修正案	小幅度修正案	廢止案	合計	新法案	大幅度修正案	小幅度修正案	廢止案	合計	新法案	大幅度修正案	小幅度修正案	廢止案	合計
國民黨立委	N	53	13	171	0	237	64	27	264	1	356	19	7	39	0	65
	%	22.4	5.5	72.2	0.0	100.0	18.0	7.6	74.2	0.3	100.0	29.2	10.8	60.0	0.0	100.0
民進黨立委	N	81	29	189	4	303	20	30	163	2	215	33	12	132	0	177
	%	26.7	9.6	62.4	1.3	100.0	9.3	14.0	75.8	0.9	100.0	18.6	6.8	74.6	0.0	100.0
新黨立委	N	6	0	18	0	24	6	5	15	0	26					
	%	25.0	0.0	75.0	0.0	100.0	23.1	19.2	57.7	0.0	100.0					
親民黨立委	N						9	4	20	0	33	15	6	21	1	43
	%						27.3	12.1	60.6	0.0	100.0	34.9	14.0	48.8	2.3	100.0
台聯立委	N						0	1	1	0	2	10	3	23	1	37
	%						0.0	50.0	50.0	0.0	100.0	27.0	8.1	62.2	2.7	100.0
泛藍立委	N	5	6	20	0	31	10	4	60	0	74	61	21	210	0	292
	%	16.1	19.4	64.5	0.0	100.0	13.5	5.4	81.1	0.0	100.0	20.0	7.2	71.9	0.0	100.0
泛綠立委	N											31	9	66	0	106
	%											29.2	8.5	62.3	0.0	100.0
跨藍綠立委	N	9	5	19	0	33	12	6	16	1	35	6	3	13	0	22
	%	27.3	15.2	57.6	0.0	100.0	34.3	17.1	45.7	2.9	100.0	27.3	13.6	59.1	0.0	100.0
行政院	N	62	65	154	23	304	144	136	168	22	470	137	138	243	62	580
	%	20.4	21.4	50.7	7.6	100.0	30.6	28.9	35.7	4.7	100.0	23.6	23.8	41.9	10.7	100.0
其他	N	22	12	25	3	62	18	22	57	3	100	104	61	367	2	534
	%	35.5	19.4	40.3	4.8	100.0	18.0	22.0	57.0	3.0	100.0	19.5	11.4	68.7	0.4	100.0
合計	N	238	130	596	30	994	283	235	764	29	1311	416	260	1114	66	1856

% 23.9 13.1 60.0 3.0 100.0 21.6 17.9 58.3 2.2 100.0 22.4 14.0 60.0 3.6 100.0

表二：立法委員提案與行院提案統計（按提案重要程度分）

	國民黨一致政府				民進黨掌行政院國民黨掌立法院 之分立政府				民進黨少數政府			
	重大	普通	不重 要	合計	重大	普通	不重要	合計	重大	普通	不重 要	合計
國民黨立委	N 49	104	84	237	106	126	124	356	17	11	37	65
	% 20.7	43.9	35.4	100.0	29.8	35.4	34.8	100.0	26.2	16.9	56.9	100.0
民進黨立委	N 73	115	115	303	58	79	78	215	52	57	68	177
	% 24.1	38.0	38.0	100.0	27.0	36.7	36.3	100.0	29.4	32.2	38.4	100.0
新黨立委	N 2	9	13	24	4	11	11	26				
	% 8.3	37.5	54.2	100.0	15.4	42.3	42.3	100.0				
親民黨立委	N				8	10	15	33	8	15	20	43
	%				24.2	30.3	45.5	100.0	18.6	34.9	46.5	100.0
台聯立委	N				1	1	0	2	6	6	25	37
	%				50.0	50.0	0.0	100.0	16.2	16.2	67.6	100.0
泛藍立委	N 5	9	17	31	21	26	27	74	93	82	117	292
	% 16.1	29.0	54.8	100.0	28.4	35.1	36.5	100.0	31.8	28.1	40.1	100.0
泛綠立委	N								31	35	40	106
	%								29.2	33.0	37.7	100.0
跨藍綠立委	N 7	10	16	33	17	7	11	35	4	10	8	22
	% 21.2	30.3	48.5	100.0	48.6	20.0	31.4	100.0	18.2	45.5	36.4	100.0
行政院	N 132	114	58	304	289	119	62	470	349	147	84	580
	% 43.4	37.5	19.1	100.0	61.5	25.3	13.2	100.0	60.2	25.3	14.5	100.0
其他	N 21	23	18	62	42	48	10	100	183	175	176	534
	% 33.9	37.1	29.0	100.0	42.0	48.0	10.0	100.0	34.3	32.8	33.0	100.0
合計	N 289	384	321	994	546	427	338	1311	743	538	575	1856
	% 29.1	38.6	32.2	100.0	41.6	32.6	25.8	100.0	40.0	29.0	31.0	100.0

表三：一致政府與分立政府時期立法委員提案與行政院提案通過比例、通過天數統計

		國民黨一致政府		民進黨掌行政院國民黨掌立法院 之分立政府	
		通過比例	平均通過天數	通過比例	平均通過天數
國民黨立委	平均數	69.2%	274	50.8%	164
	N	237	164	356	181
民進黨立委	平均數	60.1%	255	60.0%	146
	N	303	182	215	129
行政院	平均數	72.7%	219	38.5%	212
	N	304	221	470	181
其他	平均數	70.7%	290	48.9%	160
	N	150	106	270	130
合計	平均數	67.7%	253	47.5%	173
	N	994	673	1311	621

表四：一致政府與分立政府時期重大法案之議程設定

	國民黨一致政府		民進黨掌行政院國民黨掌立法院 之分立政府	
	次數	百分比	次數	百分比
國民黨立委	33	28.9	7	20.6
民進黨立委	19	16.7	4	11.8
新黨立委	1	0.9		
親民黨立委			1	2.9
國新兩黨立委	1	0.9	2	5.9
國民新三黨立委			1	2.9
國親新三黨立委			1	2.9
國親兩黨立委			1	2.9
行政院	50	43.9	14	41.2
無法判斷	10	8.8	2	5.9
合計	114	100.0	34	100.0

表五：一致政府與分立政府時期重大法案是以行政院或立法院的意見為重

	國民黨一致政府		民進黨掌行政院國民黨掌立法院之分立政府	
	次數	百分比	次數	百分比
行政院提案	26	52.0	47	48.0
立法委員提案	5	10.0	18	18.3
協商或表決後互有讓步或勝負	19	38.0	33	33.7
合計	50	100.0	98	100.0