第六章　小黨在立法院的策略

在晚近立法院相關議事規則修正的演進過程中，政黨開始成爲議事過程中的正式角色，並且越來越具重要性；此項規則的變遷讓小黨可運用政黨對政黨的議事規則，在立院內的其他政黨進行協調議價，也讓小黨的存在更不容被忽視（參見第五章）。筆者並且認爲，除了政黨本身的因素以外，外在的政黨政治氣氛也會影響小黨所能發揮的政治作用，例如兩大黨間的競爭激烈程度：當兩大黨間的競爭越激烈時，大黨越需要有其他政黨的支持，與另一大黨對抗，則小黨以各種方式被大黨拉攏的可能性越高。在立法運作場合的實際狀況則是，當立法院內各政黨間的競爭激烈程度較低時，各政黨對於不同的法案立場，常是以立法審議過程中各種型式的合作或對抗，直接地對內容進行政黨立場間的競逐協調；不過在兩大黨間存在著激烈地立場衝突之際，各黨爲求政黨偏好可以被順利立法的保證，常改採在正式的審議過程之前，先與立場相近的政黨溝通協議出一個雙方都能夠接受的議案版本後，再以一致的立場去與對立立場的政黨或聯盟在正式審議過程中進行協商議價或表決競爭。小黨在先與大黨協調出一致的立場之後，再集結彼此的力量在後續正式的審議程序中爭取符合其立場的政策結果；此舉對於小黨的有利之處，在於可以讓小黨與相近立場的政黨間先行協商議價，且此議價結果往往因政黨立場的相近，而與小黨本身的政策偏好較爲接近。

在幾個主要的立法審議過程中，除了下章將細談的記名表決，常是針對政黨間屢次協商不成、但又有審查急迫性議案的最後解決手段，是每一個政黨都重視的主要立法階段之外。在其他審議階段，每一個政黨對於不同法案的堅持程度都有不同：有時會在事關政黨核心價值的案子上有所堅持，有時則在與政黨立場、選民支持利基關連性不高的議案有尋求妥協讓步或交換支持的空間。以下，將利用各黨立委的深入訪談資料、媒體報導，將小黨分散於公開或不公開立法議事行

徑做一整體性的分析解釋，歸納各小黨在立法議事過程的策略運作方式及過程。曾有受訪者指出，由於部分立法審議過程中因立法紀錄的不公開，是分析與解釋各小黨在立法審議分合策略過程最難突破之處：*「合的時候其實你們都看不到，你們看得到的都是政黨跟政黨間有對立的時候」*（訪談紀錄 D；Smith, 2007），因此本文也將引用現有相關的立法與政黨行為理論的概念，希望解釋小黨到底運用哪一些策略來完成其追求連任(reelection)、制訂好的政策(good public policy)及拓展政治影響力(influence)的目的(Fenno, 1973)。本文認為，因政黨地方組織的缺乏，小黨多視立法院內的問政表現為其追求連任的主要憑藉，也常以分歧的策略去追求上述政黨目的的達成。例如在公開的立法過程中，以提案、表決等立法行動向選民宣傳(advertising)、宣示立場(position taking)、及宣揚立法功績(credit claims)(Mayhew, 1974)；在公開及其他非公開的議事過程中，以不同的策略行動，拓展政黨在立法議事或其他事項上的政治影響力。儘管政黨的各種目的及行動策略，有其交替混雜、不容易釐清分辨之處(Smith, 2000)；以下仍先嘗試從小黨在宣傳、宣示立場及宣稱立法功績等行動策略開始，解釋它用了哪些方式，使其得以在立法院的政黨運作中，達到拓展政治或議案結果的影響目的。

第一節 小黨的行動策略

由於法案的審查是一個連續性的過程，各個立法程序彼此之間環環相扣；簡單地說，小黨及其立委共同的策略是一方面經常主動地利用政黨提案的機會，以彰顯政黨立場或開啓政治新議題為政黨目的，另一方面小黨也常對於已經成案、進入審議程序程序的各類提案，以合作、威脅或拖延的方式，意圖交換其他政黨的政治妥協、讓步來取得在特定法案立場上的勝利。

一、宣傳、宣示立場與宣稱立法功績

（一）啓動新的政治議題

國家認同與統獨及其衍生的兩岸問題，是目前政黨體系最重要的政治分歧（Fell, 2004; Rigger,1999: 190-193; Sheng,2007; Shih,2007; 徐火炎，1998；盛杏湲，2002；盛杏湲、陳義彥，2003），任一小黨最主要的挑戰，就是要從此政治分歧中尋找所屬選民，切割凸顯自己與其他政黨在這方面的差異，並要盡力讓選民知道。筆者以爲在第 5、6 屆期間，台灣團結聯盟採取在與統獨與國家認同有關的議題範疇下，率先提出公投立法與台灣正名的議題即爲典型的代表，單純從這兩個案子立法過程的結果來看，台聯是表決的輸家，不過就啓動公投與台灣正名議題的角度來看，台聯成功地達成啓動新議題達成其宣傳與標舉政黨立場的目的。台聯的這些舉動，也對外造成一些政治效應，間接使得台灣民眾在這段時期的統獨議題立場上呈現緩步往台灣獨立的方向移動的結果。根據盛杏湲（2009）從長期性的民調資料分析顯示，台灣民眾統獨的立場的分數從 2000 年的 5.3 分至 2008 年降爲 4.8 分（分數越低表越傾向獨立）。台聯強調台灣獨立的立場，也使得一度因執政而有意朝中間立場移動的民進黨不敢冒進，以免使得台獨意識較強的民進黨選民轉而支持台聯。

公民投票法從民主化以來各屆立法院皆有提案，卻從未完成審議；該法在第 5 屆第 4 會期終於完成三讀，外界對於公投法的關注多始於第 5 屆第 3 會期末開始，當時對於公投法是否納入當時臨時會的討論事項，或者公投法何時可完成三讀的時候，開始注意到公投法的立法進度及各黨對公投法的立場差異，不過公投法的啓動審議者卻是台聯。台聯在第 5 屆第 3 會期（2003 年 2 月）宣示公民投票法是該黨團的優先推動法案之一（中央社，2003 年 2 月 16 日，國內國會），擔任內政委員會召委的台聯立委陳建銘，隨即將蔡同榮版與台聯黨團版的公民投票法草案排入內政委員會的討論議程，從 2003 年 3 月 24 日起開始進入公投法的委員會審查階段。在此以前，第 5 屆公民投票法的第一個提案是在 2002 年 2 月

26 日提出，主提案人是民進黨立委蔡同榮，其次是台聯用黨團名義於 2002 年 5 月 10 日的台聯版公民投票法；兩案都曾經被冷落很長一段時間，未被召委排入委員會討論議程。在委員會審查階段，因把公投立法與台獨議題連結，所以反對立法的國、親黨團動員所屬立委輪番到內政委員會，以各種發言及程序手段，以散會動議及各種阻礙發言的方式力圖拖延、阻擾公民投票法的立法審議進度，也在程序委員會中封殺台聯黨團有關公投法的其他提案版本（中央社，2003 年 3 月 18 日，國內國會）。有趣的是過去對外主張應制訂公民投票法的民進黨，在一開始的態度也十分消極，一度有意說服台聯以替代性的創制複決法取代推動公投立法；[25]當時擔任民進黨團總召的柯建銘和幹事長陳其邁，都曾陸續對外強調公投法並非是民進黨團當會期優先法案的立場。所以，公民投票法直到第 3 會期的委員會審議結束爲止（2003 年 5 月 28 日），除了台聯極力推動之外，其他各黨多採防堵或消極的立場以對，只有少數民進黨立委如蔡同榮等人支持台聯推動公投立法的立場，公投立法的議題也未引起媒體或輿論的重視討論。至同年 6 月下旬以後，公投立法才在立法院臨時會討論事項、2004 總統選舉、林義雄力推核四公投等多重政治議題壓力的交織下，開始被國親及民進黨同列爲該黨的優先推動法案，至此之後，公民投票法的立法轉變成爲各黨共識，公民投票法從該不該立法的政黨競爭，轉爲邁入有關於公投立法的公投範圍、主體與公投限制等立法內容的競爭，朝野各黨都將公民投票法列入自己的優先推動法案，並且才開始著手研擬個別的法案版本，政黨間爭議的焦點則轉爲立法的內容；民進黨團版的公民投票法草案於 2003 年 10 月 24 日提出，國親黨團版本的公民投票法提出日是 2003 年 10 月 31 日，行政院版的草案則是在三讀前 20 日（2003 年 11 月 7 日）才送入立法院併案討論，筆者認爲，台聯成功地將公投法啓動成爲各黨關注，且不再阻攔的主要推動者；對外，台聯也成功地強化選民心目中，台聯比民進黨更可能推動台獨公投、更勇於實踐台灣正名或台獨的印象。

[25]中央社，2003 年 2 月 17 日，國內國會：「民進黨團優先討論創複法 公投法非優先法案」。

後續由於各黨團協商能溝通解決的立法歧見有限，絕大多數的公投法條文在2003 年 11 月 27 日的二讀、三讀階段多經由逐條表決的方式解決爭議。所有的表決都是國民黨與親民黨站在同一立場，與民進黨、台聯站在互相對抗的位置，民進黨與台聯在某些法案上採取以「集體缺席」的方式對抗國親多數的表決立場；比較特殊的是，在這些民進黨以集體缺席作爲立場的表決中，還是有部分的民進黨委員選擇出席(投下棄權或反對票)，例如沈富雄、王拓、趙永清、陳勝宏、洪奇昌、魏明谷等人，台聯在這個法案上的投票立場的一致性較民進黨更高，與第四章與盛杏湲（2008c）分析台聯整體的政黨凝聚力略低於民進黨政黨凝聚力的情況有所不同。從最後三讀的立法內容來說，台聯對於公投發動的連署門檻與公投範圍的限制與公投發動的程序都不滿意。不過回顧來看，是台聯成功地將原本不被各黨列入推動法案、甚至意圖拖延立法的公民投票法，逐步地讓公投法成爲一個政黨、大眾關注的焦點後，成爲大眾、各黨都關心、都不敢阻擾立法的重要議題，最後並完成立法三讀。以公投的立法三讀過程爲例，筆者以爲相當符合Rosenstone 等人(1996)對於美國小黨的總結形容：小黨往往輸了戰役，卻贏得戰爭(Small parties lose the battles, but win the war)。雖然從公投法最後的三讀版本來看，公投法的三讀結果可能不是台聯期待的最好結果，但是若就公投法的從無到有，從被委員會冷凍的狀態到三讀立法完成，其實是台聯成功啓動公投立法議題，而成爲推動公投立法的勝利者。

台聯還曾成功啓動的另一個以台灣正名爲核心而衍生的的新議題，從第 5 屆起台聯黨團或擔任黨團幹部的立委即陸續多次以臨時提案或預算審查提案，要求相關單位進行台灣正名行動。按立法院議事系統提供的紀錄查詢得知，台聯在第 5 屆第 1 會期開始就有建議成立「台灣正名行動委員會」的提案（提案日：2002 年 5 月 7 日），隔週提出廢國統會、國統綱領等由行政院函請總統參考的臨時提案（提案日：2002 年 5 月 14 日）。在第 5 屆第 2 會期提案要中華郵政正名爲台灣郵政，並發行台灣郵票（提案日：2002 年 11 月 15 日），還曾多次在審查國營單

位年度預算時，以附帶決議的方式提案要求被審的個別國營單位進行公司名稱的正名（如提案要求中船改台船）。台聯這些臨時提案或預算審查的附帶決議，在當時雖然多在記名表決中就被其他政黨否決，也多沒有得到民進黨政府的回應。不過回顧台聯的主要訴求：包括對大陸投資額度的管制、高階晶圓廠登陸設廠的限制、廢國統綱領以及種種台灣正名的訴求，後來都陸續變成被民進黨政府採納的政策，也可視爲是台聯成功啓動新議題的另一例子。

（二）彰顯特定政黨立場

筆者在分析小黨提案類型的時候提到，小黨常利用政黨提案作爲彰顯特定政黨立場方式。不過要彰顯政黨立場不僅止於提案階段，小黨還可以在其它的立法審議過程中以各行其是的立場標舉自己與其他政黨的不同。換句話說，小黨通常必須要與其他政黨合作才能夠推動立法，小黨單獨標舉立場的行動代表著小黨將無法在這個議題中站在多數方；因此小黨的主要動機就是要藉此舉彰顯其特定的政治立場，如同 Mayhew(1974)所謂的彰顯政黨立場：要讓特定選民知道小黨在此議題上的政黨立場。也由於小黨想藉以「彰顯立場」的動機，所以儘管小黨在多數的立法審議中常偏好以協商方式解決爭議，不過對於此類議案，小黨卻寧可讓議案進入院會，並以記名表決解決勝負；主要就是小黨想留下公開的行動紀錄來向選民凸顯自己與其他政黨的區隔。

新黨與台聯在幾個著名的爭議性法案中都曾以此方式訴求政黨差異。例如新黨在第 3 屆的精省條例中，單獨站在反凍省的少數立場，與當時主張凍省的國民黨與民進黨不一致，也與新黨自己過去主張簡化政府層級的政黨政綱不一致。主要的原因就是當時的新黨將凍省的政策視爲是去中國化、斷絕台灣與中國連結關係的象徵；新黨意圖把自己凸顯爲「中華民國捍衛者」的角色，因此在精省法案的審查過程中，在討論階段屢屢以發言與程序手段的方式希望阻擾立法進度的進行；在最後的院會全部 21 次的記名表決中，都與國民黨、民進黨站在不同的

立場，光是國民黨聯合民進黨對抗新黨的表決就有 13 次之多（吳宜蓁，2001：74）；最主要的原因是新黨想要用反對精省的形象，吸引反凍省立場的選民支持。在第 4 屆政黨輪替以前，新黨也曾採取類似的政黨行動策略：這發生在新黨對於老農津貼的審議過程中。由於當時新黨的選民特徵多爲 40 歲以下的城市年輕選民，不像國民黨、民進黨有各階層的選民需要照顧（吳宜蓁，2001）；再加上新黨本身在社會福利支出議題上的政黨態度就較爲保守(Fell, 2004)，不樂見政府在現有的福利給付以外再大幅擴增其它的福利支出。政黨立場加上選民結構的雙重因素，使得新黨在這個法案的審查過程中，也是持續與國、民兩黨站在相反的反對立場。

同樣地，台聯在第 5 屆兩岸人民關係條例的修法過程中也曾在最後的表決中站在力抗民、國、親三黨的立場，標舉台聯與其他各黨在兩岸人民關係條例內有關大陸配偶權益、陸生來台、禁止大陸學校在台招生的不同立場。台聯積極在兩岸人民關係條例修法過程中，積極提案、積極參與的主要的競爭對象不只是原本就站在對立立場的國、親兩黨，最重要的其實是台聯要與同樣訴求本土意識的民進黨在綠軍選民做區隔競爭。在台聯黨版的兩岸人民關係條例的修正草案中，最大的特徵是對於大陸配偶取得居留權、身份證與公民權等權利都做了嚴格的限制，行政院版的修正提案在這方面大陸配偶這部分的規則比國、親提案嚴格，但仍比台聯的提案版本寬鬆。經歷多次黨團協商，台聯不願意妥協讓步接受折衷的方案，因此本法在 2003 年 10 月 9 日送入院會表決。歷經 10 次記名表決，民進黨在多項條文都與國、親兩黨站在相同的立場，只有台聯與少數民進黨立委單獨站在贊成台聯版的嚴格條文的一方。台聯既知在國、親、民三大黨聯手的情況下，在記名表決中沒有獲勝的可能性，卻又主動提了多項修正表決與重付表決提案，究其主要目的就是爲區隔台聯與民進黨在台灣主體意識這個議題的差異，先在記名表決紀錄上留下台聯的立場紀錄，隨後再在記者會上高調批評民進黨「喪失黨魂」，與國民黨及親民黨「聯合拋棄台灣」(聯合報，2003 年 10 月 10 日，3 版)，

藉此凸顯只有台聯才是以真正堅持台灣主體爲立場的愛台政黨，與其他三黨，特別是民進黨不同。

除了凸顯開啓新的政治議題或凸顯政黨立場之外，小黨也常以合作、威脅或拖延等不同的行動，作爲與其他政黨交換法案支持或政治利益的交換策略：包括政黨間相互支持的交換，例如第 5 屆、第 6 屆期間泛藍或泛綠政黨間的穩定合作、對於同陣營內政黨大多數行動的相互支持；或者是各黨在法案與法案或同一法案內的不同條文規則間的相互支持，例如在第 5 屆總統大選前，各黨在審查「擴大公共建設投資條例」過程中，國民黨與親民黨就是以在預算條例中新增「特別預算中應優先分配離島與原住民條款」的附帶決議，拉攏無黨籍聯盟交換支持國親的立法立場；無黨籍聯盟也曾用召開立法院臨時會的支持與否做爲籌碼，要求當時的民進黨政府不得反對離島建設條例增列博奕條款（聯合報，2003 年 6 月 8 日，4 版）。第 3、4 屆的新黨在兩性工作平等法、公務員與勞工週休二日制的推動、以及身心障礙者福利法（原名殘障福利法）中有關於明眼人不得從事按摩業的修法推動過程也多是與民進黨立委，在有爭議的法條規則上以各自讓步妥協、交換支持的方式最後取得立法多數，完成三讀。立法院的第三種交換是小黨以合作爲手段向大黨交換特定的政治職位；最明顯的職位交換是在各黨對於各屆立法院院長候選人的交換支持：在第 3 屆是民、新兩黨以合推立法院正副院長候選人方式，分別推舉民進黨的施明德與新黨支持的原住民立委蔡中涵角逐立法院正副院長，民、新兩黨立委也相互支持對方的候選人。第 5 屆的國民黨順應親民黨的意思，由親民黨屬意的江丙坤出任爲副院長候選人（訪談紀錄 C），而後國親在立法院長正副院長的選舉過程中合作。至第 6 屆正副院長選舉，仍然維持類似的合作交換：由國民黨的王金平與親民黨籍的鍾榮吉分別出馬角逐立法院正副院長等等。

二、拓展政治影響力

（一）審議過程的合作策略

政黨在立法審議過程合作與不合作視爲一體兩面：小黨與某一大黨採取合作的立場，意味著小黨與另外一大黨的立場可能存有競爭或對立的不合作關係。在此選擇以第 5 屆三讀的擴大公共建設投資條例（特別預算法源）的審議過程，解釋泛藍陣營與泛綠陣營政黨在藍綠激烈競爭的狀態下，如何以聯盟內政黨合作對抗聯盟外政黨立法立場的情況。

行政院在 2003 年 10 月提出擴大公共建設投資條例的草案送立法院審議，提案的理由表面上是爲了解決當時台灣因受全球網路科技經濟泡沫化衝擊，所以提出這一系列規模達 5 年 5 千億擴大公共建設方案；不過其中也夾雜想在翌年（2004 年）總統選舉前發放政策利多的政治考量，所以行政部門與民進黨團都主張本法應在第 5 屆第 4 會期結束前完成三讀。經過 2001 年「在怎麼野蠻」的教訓之後，國親兩黨多改弦更張，在民生法案或預算上不再以刪除預算或反對制訂特別預算法源作爲政黨立場；改採在其他法案細節上提出「異」見：例如增加規則：讓特別預算應受政府舉債上限規範、或重大公共工程預算應先經全國不記名公投程序才可執行等限制（中央社，2003 年 11 月 25 日，國內國會）；主要目的就是讓民進黨想在總統大選之前完成預算條例立法的盤算破功，不讓這筆規模龐大的預算成爲民進黨陳水扁總統對外宣揚的政績。

之所以認爲擴大公共建設投資條例的立法審議過程，是泛藍與泛綠政黨間以合作型式交換政黨支持的典型案例，是因爲本案在提案、審議的過程中，隨處可以見得國親與民台聯之間的合作以及泛藍與泛綠陣營間的競爭。國民黨團並沒有個別的提案版本，所以把親民黨不分區立委李桐豪的版本視爲是藍軍立場，在委員會審查的討論過程中時時以李桐豪的版本作爲藍軍立場的基礎，國民黨多位立委多次發言捍衛李桐豪的提案法條，否定行政院版條文。台聯黨團有單獨的提案

版本，而且比行政院版更早在院會成案（一讀），不過在委員會審查的過程中，台聯的發言立委幾乎不曾發言推崇自己的黨團提案，反而是處處想要護航行政院版的提案，讓行政院版能夠順利進入下一個立法階段。在進行委員會逐條審查時，藍綠軍都各自動員，民進黨團總召集人柯建銘還坐鎮協調，並多次發言表達只要能夠儘速立法，在立法內容上可以多所讓步的字句、或者交由黨團協商再做決定。[26]委員會討論結果，泛藍主張的預算執行機關應排除地方政府參與、特別預算是否可做爲經常收支、立法院參與建設計畫審議及預估經濟過熱時暫停計畫等對應條文都未做出結論；在未達共識卻亟欲在會期結束前立法完成的壓力下，民進黨籍的聯席委員會主席唐碧娥還是宣布本條例已完成委員會審查，將送入二讀院會討論，院會討論前要先送黨團協商處理。民進黨團爲了想要趕在會期結束以前完成立法三讀，民進黨團曾於 2004 年 1 月 9 日的院會中以程序提案要求變更討論議程，將本案變更爲當院會當日討論的第 2 案（原列爲討論事項第 37 案，且黨團協商尚未完成）。程序提案的記名表決結果，民進黨團獲得台聯立委的支持，但仍在國親聯手反對下失敗。擴大公共建設投資特別條例最後在總統大選結束後的 2004 年 6 月 11 日才正式完成三讀。在大選之前國、親兩黨原本堅持不同意的條文內容，在總統選後的協商與表決過程中，也多讓步爲以行政院版或折衷版本通過。在此法案的審議過程中，泛藍陣營內的國、親及泛綠陣營內的民、台聯，都非常密切地合作支持同一陣營內的提案，可以視爲是第 5、6 屆藍綠陣營在立法院法案競爭過程中，藍、綠陣營內的政黨相互支持、相互代理的動態當事—代理關係的典型案例。

（二）審議過程的威脅策略

小黨在立法審議過程如何利用對於其他政黨的威脅策略，換取想要的政治結果；典型的例子曾出現在第 5 屆有關國民黨黨產的處理條例提案立場，以及第 6

[26] 詳可參見 2003 年 12 月 22 日立法院公報的委員會發言紀錄。

屆期間在 2007 年 4 月由民進黨陳金德委員擔任主提案人，被稱爲是「排馬條款」的總統與副總統選舉罷免法第 26 條修正案上。親民黨都曾經在這兩個法案的提案審議過程中，以不贊成但也不反對的立場，讓本案在程委會的提案審議過程中，給予泛綠陣營順利將黨產及排馬條款等明顯不利於國民黨的議案被排入院會討論議程。在此以發生在第 6 屆期間（2007 年）的總統副總統選舉罷免法增訂排馬條款的立法過程爲例說明。在第 6 屆當時親民黨與國民黨間仍然維持相當緊密的合作關係之際，不過下一屆立委選舉的選區提名分配作業已經展開，國、親兩黨那時對於部分選區的提名陷入時有爭議的狀況。此時出現民進黨立委陳金德有意透過總統副總統選舉罷免法的修法提案，達到阻止馬英九參加 2008 年總統選舉的企圖：要把該條文當時對於總統候選人的資格要求從「曾犯貪污罪，經判刑確定者」，進一步修改成「曾犯貪污罪，一審判決有罪者」。這個提案在 2007 年 4 月第一次在程序委員會進行一讀議程的討論時，因親民黨籍的程序委員全數未到場，在民進黨與台聯籍程序委員的人數優勢且相互合作之下，讓該提案當日順利地被排入院會一讀議程，使得國民黨大爲緊張。儘管親民黨從未正面承認是蓄意讓排馬條款進入院會一讀，不過對照親民黨過去在程委會的積極表現，外界一般還是認爲排馬條款的闖關成功，是親民黨有意要藉此威脅國民黨，讓國民黨在立委選區提名的分配過程中，能夠給親民黨更多一點的禮讓：包括在選區提名的禮讓，以及政黨不分區爭取多幾個安全名單的提名。再加上當時在基隆市長的補選與台北市長的選舉中，親民黨原本都希望能夠與國民黨共推代表參選：但國民黨最後仍然決定提名輔選自己的黨員，讓親民黨中央對於國民黨有所不滿，可能也是使得排馬條款在程序委員會中得以闖關成功，意外進入院會的另外原因。

根據中國時報的報導（中國時報，2007 年 5 月 2 日，4 版），[27]親民黨用排馬條款成功地解決數個原本還在僵持不下的選區：國民黨決定禮讓包括李鴻鈞、

[27] 另可參見（自由時報，2007 年 5 月 2 日，A4 版；台灣時報，2007 年 5 月 2 日，4 版；聯合報，2007 年 5 月 2 日，2 版）也有類似報導。

吳清池、柯淑敏、傅崑萁、鍾紹和等五立委所在的五個選區，國民黨在這些選區不再提名其他人選。親民黨主席宋楚瑜也順勢對外宣布親民黨團將與國民黨一同封殺排馬條款。先在 4 月 20 日的院會中支持國民黨散會提議：讓該案以 101 票贊成，97 票反對決定當日散會，排馬條款被退回程序委員會重議；之後再於 5 月 2 日第二次在程序委員會中與國民黨聯手反對將民進黨的排馬條款提案排入院會議程。親民黨利用在程序委員會階段不支持國民黨的威脅策略，爲自己交換到立委選舉提名的選區禮讓；國民黨方面則對外表示，原本有意在這幾個選區參選者的民調都落後給親民黨立委，作爲爲何沒有在這些選區提名國民黨候選人的解釋理由。筆者將此視爲是小黨透過威脅與警告式的策略，爲其帶來提名禮讓利益的策略展現。不過隨後在同年底審查台聯的公職人員選舉罷免法的修正提案，增訂允許「兩個以上政黨共同推薦」的政黨聯合提名機制時，親民黨立法院黨團雖然本意與台聯一致，希望在相關規則上增加政黨聯合提名的空間，讓親民黨有機會在第七屆立法院延續存在（中央社，2007 年 11 月 5 日，國內國會），但結果卻在黨中央的一聲令下，讓國民黨再次用三名安全名單內的不分區立委提名禮讓做爲交換籌碼，聯手封殺了台聯的政黨聯合提名的提案（聯合報，2007 年 11 月 7 日，4 版）。[28]

（三）審議過程的拖延策略

最具代表性的拖延策略發生在每一年中央政府總預算的審查期限將屆之際，是小黨（包括在野黨）最樂於採取拖延或威脅拖延策略來達成政治目的的時機，因爲執政黨有在期限內通過中央政府總預算的審查期限壓力，給予在野各黨可以在這段時間向執政黨提出法案或其他政治要求的好機會。例如在第 5 屆立法院要審查 92 年度中央政府總預算與 91 年度總預算追加減預算案時，由於行政院方面有部分預算書送抵立法院的時間較遲，又有審查期限的壓力，讓民進黨團急

[28] 當時相關報導並未載明國民黨禮讓親民黨不分區立委的具體名單，但以最後國民黨不分區立委當選名單來看，確實有三席是由原親民黨籍人士擔任，這三人分別爲張顯耀、鄭金鈴與羅淑蕾。

著找立法院長王金平出面幫忙與各黨團協調預算審查的時程。當時親民黨團總召沈智慧就就曾以該案未於程序委員會召開前一周送抵爲由，拒絕准予審查案以插隊方式排入議程；在協商過程中，民進黨團用暫緩排入取消軍教免稅等親民黨在意的法案，換取到親民黨點頭同意讓有時間壓力的預算案排入審查議程（聯合報，2003 年 10 月 5 日，4 版）。即使是立場與民進黨相近的台聯，也曾因 2003 年 10 月在國、親與民進黨的主導下完成兩岸人民關係條例的部分條文修正案在院會表決中沒有得到相同立場的民進黨支持，台聯因而對民進黨的作爲深感不滿，在台聯要提出該法復議案的同時，順帶公開向民進黨喊話「一旦民進黨不支持復議，台聯就會對總預算置之不理」（聯合晚報，2003 年 10 月 11 日，A4 版），以挾總預算的方式威脅民進黨必須支持台聯的復議立場。[29]基本上，新黨、親民黨與台聯等小黨，甚至包括當時在野的國民黨在內，都常喜歡利用執政黨對年度預算的審查壓力，在程序委員會或協商過程中拖延審議的策略，爲其換來執政黨的各種讓步。在第 3 屆期間的新黨也曾經與民進黨聯手，將政府總預算的審查作爲行政院長不到立法院接受資格審查的杯葛標的，最後逼使國民黨不得不讓步，讓行政院長被提名人到立法院進行報告（聯合報，1996 年 2 月 8 日，2 版；聯合晚報，1996 年 6 月 13 日，1 版）。以拖延預算審查作爲策略，基本上不因朝野政黨角色的易位或者是政黨競爭激烈與否而有不同；任何執政黨爲求預算審查能在期限之內順利通過，也多在此時對在野黨釋出較平日更多的善意或更多的讓步。

從以下開始，分析的焦點集中在以黨團爲運作單元的政黨行動，說明小黨如何以黨團的名義，在不同的立法階段、以各種政黨行動策略在立法議事過程中完成其政黨目的。

[29] 本案的後續結果，是台聯以黨團名義提復議案成功，院會主席宣布另定期處理，到翌年再以表決方式否決掉台聯的復議案。

第二節 小黨的立法提案

在討論立法院議事規則的演進歷程的第五章曾提過，由於新黨在內的第 3 屆立委在任期制訂通過了國會五法，力爭小黨的黨團提案權；從第 4 屆起，凡是符合黨團成立門檻的政黨，都可以黨團名義取代立法院議事規則或立法院組織法中各式有關提案的連署人數限制，逕行以黨團名義提案，不再需要動員其他政黨或立委支持提案，給予小黨可以透過實質提案彰顯政黨立場、開啓新的政治議題或政策構想，或者是透過程序性提案的手段策略達到以議事阻撓作爲政治談判籌碼的機會，在制度上賦予小黨有個別表現的空間。不過，從小黨的角度進一步深究：小黨的立法研議資源不若大黨，不見得會把關注的焦點放在研究草擬修法提案的階段，原因是小黨在多數的情況下，會想要把精力資源投注在更具關鍵性的立法階段，最好是只投注很少的精力就得到很大的社會關注或政治迴響，但是一般性的法律提案，在沒有得到大黨支持的前提下，單獨由小黨個別主推的成功機率其實不高。因此除了少數個別小黨特別關注的政策或個別立委關心的話題以外，事實上小黨本身並沒有太多的動機與資源去研究法律，這也與筆者由訪談所得到訊息相符：*「其實像親民黨這樣的黨不大，沒有這麼多的政策，沒有，想法和理念就是很單純……」*（訪談紀錄 C）；*「我們的黨團提案通常都是個別委員先擬定後，交到黨團會議上來討論，討論以後黨團同意，就變成一個黨團的提案」*（訪談紀錄 G）；證實小黨提案的的動機通常不是大規模地主動研議法案，小黨採取政黨提案多基於以下幾種原因。

一、以政黨提案凸顯政黨理念

小黨第一種政黨提案的原因是爲了推動特定的政治理念，通常是由政黨領導人對外發言後，由立院黨團將領導人發言的主要精神轉化成政黨提案，此類提案通常具高度政治性，小黨提案的主要動機是，即便小黨深刻明瞭此類深具政治敏感性的單獨提案被其他大黨支持、三讀完成的機會不大，但仍可藉此向選民宣揚

自己的理念，並且宣示立場；另一方面，黨團將政黨領導人的發言轉換成政黨提案，也可彰顯黨部與黨團的同步一致性，以及黨團與政黨領導人間密切且相互代言（表）的關係。例如台聯在精神領袖李登輝對外發表「台灣優先」的概念之後，台聯陸續在第 5 屆提出相關的政黨提案：包括禁止高階晶圓廠登陸投資的科技產業保護法、提案在護照條例增列護照封面加註台灣的文字、以及在總統副總統選舉罷免法中增訂候選人出生地限制的台生條款等等，都可視爲是把李登輝台灣優先的精神予以具體化的例子。親民黨也曾經在黨主席宋楚瑜發表有意改善兩岸政治關係的言論之後，以黨團名義提出的兩岸和平促進法草案以及在兩岸人民關係條例中增訂有關兩岸直航的配套條款等。

二、以政黨提案解決提案連署人數的限制

小黨採取政黨提案的另一種類型，可能也是最常見情況是：將委員個別的案子用黨團提案的名義提出，省去拜託他黨立委幫忙連署成案的麻煩，尤其是政黨人數未達當屆提案門檻的小黨更常會如此。有小黨立委曾以「掛號說」來解釋這種情況：「*我們就讓這個案子先成案，就像去醫院先掛個號，讓它能夠進入立法審議的過程裡頭去（意指最後是否能夠順利能夠走完立法審議程序，正式成為法律則又是另外一回事）*」（訪談紀錄 C）。這類政黨提案的主題各異，有時涉及個別委員專業背景，也可能涉及到特定選區選民或利益團體的內容。經非正式的立委助理訪談，多位立委助理都曾不約而同的表示，各黨團的黨鞭對於哪些提案要以黨團名義提出有相當大的影響力，各黨的黨團提案中多少都有夾雜黨鞭個人偏好的利益提案，[30]由於歷來各小黨的黨鞭的身份多以區域代表爲主，所以黨團提案中也有一部分會與一般立委的提案特徵相似：以給予特定利益內容的提案，作爲個人或政黨爭取連任的一項工具手段之一。

[30] 除了立委助理曾有此表示之外，一位親民黨立委也曾明白指出黨團幹部在許多非政治性的法案上的利益關係。

三、以政黨提案宣示立法參與

第三種是黨團提案的類型是，小黨乘著立法院時期性的立法熱潮，提出相似的黨團提案，以示該黨沒有在此福國利民的重要政策制訂過程中缺席，此類提案通常多能在較短的審議時間內走完三讀審議程序（不論該黨團的版本是否確實被納爲最後三讀的條文）。例如即使是在藍綠政黨間已經進入激烈競爭對峙的第 5 屆期間，因 SARS 疫情而起的「嚴重急性呼吸道防治特別條例」，以及配合防疫提撥編列的 500 億特別預算：就是由各黨團分別提案（僅國親兩黨爲聯合提案），同日一讀後隨即逕付完成二讀、三讀的例子，各黨的提案內容大同小異，最後三讀的版本也多是以行政院版爲主，不過各黨團分別提案的結果，讓各黨立委都可以回去向所屬選民宣稱該黨如何在 SARS 防疫中費心盡力地完成立法、爭取預算。[31]

四、以聯合提案與他黨共同推動立法

小黨提案的第四種類型是與其他黨團聯合提案，按黨團提案的規則是各黨團都可以單獨提案，並不需要其他政黨的支持；小黨之所以選擇採取黨團聯合名義提案，應與單獨的黨團提案有不同的政黨聯合意義。筆者以爲，這種提案多是爲了因應外在政黨競爭的不同條件，使得政黨聯盟行動的特徵也出現在黨團提案層次：在政黨競爭激烈的狀態下，政黨會傾向與立場相近的大黨進行聯合提案，以形成第三章理論建構中所提到的「當事—代理人關係」(Sinclair, 1999)：提案的原始構想可能是來自小黨，但採政黨聯合提案可以獲得大黨在後續立法推動上的支援；有時提案的原始構想及研議來自於大黨，但得到小黨的認同，同意相互合作推動立法過程。在某些法案上，大黨是小黨的代理者，小黨賦權給大黨研究立法、推動審議過程，再以泛藍或泛綠政黨的功勞爲名，對外向選民宣稱功績，分享政治聲望與選舉成敗的共同命運。有時是大黨在特定的法案上賦權給小黨，由小黨

[31] 資料來源：立法院提案審議系統，當中對於每一個提案的審議日期、審議進度都有清楚地記載。

開啓政策議題及政策論述，大黨只在如審議表決等重要立法程序上予以支持協助。例如在第 5 屆、第 6 屆期間，泛藍政黨在有關於反 8101 億軍購特別預算的行動上，就是一由親民黨主導、國民黨配合支援，但對外共同宣稱其「反軍購政績」的典型案例。

附帶一提的是，不管當時期政黨競爭激烈程度如何，每一屆都會有一些提案是以立法院全部政黨聯合提案的形式被提出，例如立法院相關內規的修正，歷屆以來多採取全部黨團聯合的提案型式，該類提案有不同的政治意義，因此將此種全院黨團的聯合提案視爲是另一種不同的類型，並非是在此分析的重點。

黨團提案可以解釋小黨對於特定法案的立場，也可以用來觀察從黨團提案的單獨或聯合型式作爲初探解釋各黨之間敵我分合的變化關係。表 6-1 是各黨在第 4 屆到第 6 屆期間各黨以黨團名義的提案狀況，[32]筆者主要想看的是小黨的部分。在每一政黨提案的欄位中，再依提案的組成區分成黨團單獨提案、黨團與其他政黨聯合列名的跨黨提案，以及立法院全部黨團一起聯名的全院聯合提案；全屆則表示各黨在各屆期間各黨團提案總數，並且在表格的最左邊提供國、民兩大黨在各屆的全屆提案總數作爲參考比較之用。以第 4 屆全屆來看，新黨在 2000 年的政黨輪替前有 18 個黨團提案，輪替後有 26 個黨團提案，在數量上都比同時期的國、民的黨團提案數量來得多，顯示在第 4 屆立委人數已遞減到不足提案門檻的新黨，確實會利用黨團的名義來解決提案連署人數限制。在第 4 屆輪替前新黨的 18 個提案中，沒有任何提案屬於跨黨提案，只有一個全院各黨聯合的特殊提案，但到了政黨輪替之後，新黨跨黨提案的數量則增加爲 4 個。考慮到第 4 屆政黨輪替前的政黨政治情況是國、民兩黨對立程度最低的一段時間，國、民兩

[32] 從第 4 屆起才開始賦予各黨團可以以黨團名義行使各項提案權，第 3 屆因無黨團提案，即使全部的提案連署立委的組成都是同黨立委，但還是難以判斷該筆提案究竟只是該黨立委個人意見的集合或者是成爲黨團的立場，所以不列入計算。

黨對於許多法案的表決經常是採取一致立場，使得新黨在當時的記名表決中常需以自行其是或不表態的立場自處；新黨的此番處境也連帶地可從黨團提案的組合中得證，不論是與這段時期記名表決仍迭有合作的民進黨，或者是與選民支持或某些政黨立場重疊的國民黨，新黨都很少與兩大黨中的任一政黨採取具合作意涵的跨黨提案。在政黨輪替以後，新黨在政黨提案形式方面有所改變，是當時政黨風向轉變的見證：新黨與國民黨、親民黨組成在野聯盟之後，改變了新黨在立法院政黨輪替前因兩大黨彼此立場相近，使得新黨無表現空間的孤立狀態（下章的記名表決分析中將指出新黨在政黨輪替後，不論就記名表決的關鍵性比例或者是表決獲勝的比例都呈現大幅攀升的情況）。在此，單從新黨的跨黨提案數增加這點，已可看出新黨的小黨角色因外在的政黨關係而改變，不再是政黨輪替前，國、民兩大黨立場相對接近下的孤立小黨；由於國、民兩黨間重啓競爭的政黨關係，使得新黨的小黨角色又得以有所發揮。

表 6 -1 第 4-6 屆各黨黨團提案分佈　(單位：案)

提案政黨	國民黨	民進黨	新黨				親民黨				台灣團結聯盟			
屆期	全屆	全屆	單獨	跨黨	全院聯合	全屆	單獨	跨黨	全院聯合	全屆	單獨	跨黨	全院聯合	全屆
第 4 屆輪替前	5	14	17	0	1	18	--	--	--	--	--	--	--	--
第 4 屆輪替後	21	31	19	4	3	26	18	6	3	27	--	--	--	--
第 5 屆[1]	90	33	--	--	--	--	41	21	9	71	52	1	9	62
第 6 屆[1]	118	44	--	--	--	--	63	6	12	81	47	0	12	59

資料來源：立法院國會圖書館法律提案審議系統，作者自行整理。

說明 1: 新黨在第五、六屆立委僅有 1 席，並加入國民黨團運作，不另作討論。

從第 4 屆輪替後出現的親民黨提案的分佈來看，親民黨與新黨黨團提案的差異有限：親民黨在這段期間共有 27 個提案，跨黨提案數有 6 個：其中與國民黨、新黨的在野聯盟有 4 個，親民黨單獨與民進黨的跨黨提案則有 2 個：提案的

內容是要修正立法院職權行使法第 13 條以及立法院組織法第 33 條與第 35 條。其中親民黨與民進黨聯名在立法院組織法的提案內容，是將立法院黨團的立委人數由原本的 6 人加倍提高到 12 人以上的政黨才能夠組成黨團。[33]此項修法條文被解讀爲是針對新黨而來，要把新黨排擠在黨團門檻之外。這解釋了當時一度有意持不藍不綠立場的親民黨，爲何會在新黨宣布與國民黨密切合作之後改絃易轍成爲在野聯盟的一份子；新黨在 2000 年總統大選之後，之所以改變在第 4 屆政黨輪替前與國民黨保持距離的關係，主因是由於屬性相近的親民黨出現，令新黨有被邊緣化的危機感，因此在選後率先宣布將在當時的國大修憲議題上與國民黨密切合作（聯合報，2000 年 4 月 9 日，4 版）。筆者曾推論親民黨後來之所以選擇成爲與國民黨合作的原因之一，也同樣與新黨的潛在競爭威脅有關：因爲一旦由新黨單獨把持與國民黨的合作關係，國、新兩黨合作即佔有過半數的立法院席次，親民黨在立法院的政治空間必然受限，所以親民黨必須保持與國民黨的合作關係，不能讓新黨獨佔。這個在核四宣布停建後、朝野關係已高度對立的 90 年 10 月 30 日[34]送入一讀的民進黨、親民黨聯合提案，可視爲是親民黨有意藉此壓抑新黨在下一屆的黨團地位，有取代新黨成爲立法院左右局勢的唯一小黨企圖，也證實新黨與親民黨間在合作中又有競爭，在合作中又有對抗的微妙關係。

親民黨在第 5 屆全屆的提案總數有 71 個，其中單獨的親民黨黨團提案有 41 個，與國民黨黨團的聯合提案有 21 個，國親聯合的提案包括三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例、海峽兩岸和平促進法案、所得稅法第 17 條條文修正案、發展大眾運輸條例第 2 條條文案等橫跨政治與社會議題，在在佐證當時期親民黨團與國民黨團間的聯合提案、共同推動立法的動態當事—代理關係，一位親民黨的受訪者生動地描述當時國親合作推動立法的方式：*「假設我們在內政委員會審查兩*

[33] 本條文經政黨協商後，最後完成的三讀條文是將黨團門檻爲 8 人，或以該黨在最近一次選舉中的全國得票率超過 5%作爲黨團門檻。

岸人民關係條例第N條的這個修正案，我們黨在那裡沒有召委的話，我們就會透過友黨，就是國民黨的召集委員幫我們排進議程，黨團跟國民黨的人就要事先協調，跟國民黨的曾永權他們協調說，請你們的召委幫我們排入議程、儘早審查。那也希望在攻防質詢的時候，你們來聲援我們。就是這樣一種動員、支持，他們也需要我們，因為必須要國民黨加上親民黨才能形成majority」（訪談紀錄J）。

在第6屆親民黨全屆的黨團提案數增加至81個，單獨提案的數量增加到63個，與國民黨合作的跨黨提案縮減到6個。若單從記名表決（詳見第七章）的紀錄來看，親民黨與國民黨在第6屆仍多採取密切合作的一致立場，看不出有合作鬆動的問題，只不過親民黨本身面臨到政黨凝聚力下降、政黨立委人數減少等內部問題。不過，國、親的合作關係反映在不需與其他政黨合作的黨團提案行動上，可看出親民黨黨團似乎是已經警覺到在第5屆緊密的國親合作，不見得能再爲親民黨的立委帶來下屆繼續連任的保證；部分親民黨成員開始感受到有關於政黨主體性的危機意識，卻苦於沒有全面扭轉局勢的能力（或機會）：*「那個時候國民黨對我們表現的是更親切了，可是我們大部分的人都覺得危機開始了，所以我們對國民黨也更不留情面了。很多議題我們都跟他們不一樣，但是我們也知道我們的力量正在流失。我說可以分成兩階段，一個是在扁宋會之前，我們還可以怎麼樣，等到扁宋會之後我們就真的是，唉，很多事都變得只是意氣之爭」*（訪談紀錄C），只能透過單獨的親民黨提案，稍作表態。因爲在藍綠對峙仍然強烈的第6屆期間，親民黨一旦點破國、親兩黨間的競爭與勢力消長的政治盤算，很可能會招致泛藍選民認爲親民黨破壞團結的罵名，因此在記名表決行動上仍多延續第5屆國、親兩黨一致合作的立場，但在政黨提案的合作關係上，已見些許改變；這或可解釋爲何親民黨在第6屆，個別黨團提案的比例大幅提高，不過在記名表決的行動上卻仍然延續前屆國、親兩黨一致立場的部分原因。

台聯的黨團提案與新黨、親民黨偏好與密切合作的大黨聯合提案的特徵有所

不同，台聯在第 5 屆有 62 個黨團提案，扣除掉 9 個全院黨團的聯合提案之後，與民進黨的聯合提案只有 1 個，其餘有 52 個提案都是以台聯黨團的名義單獨提案；到了第 6 屆台聯則未與民進黨有任何的民、台聯的聯合提案，與筆者在前面的推論設想有些出入。可作爲解釋的說法是，儘管在外界印象以及記名表決的分析中，台聯都是與民進黨站在密切合作對抗泛藍陣營的立場，是民進黨的忠實支持者。不過台聯常對於執政時期向中間傾斜的民進黨感到不滿，也時常對於民進黨的兩岸經貿政策或台灣正名行動的緩步進展提出批評。民進黨與台聯在第 5、6 屆期間雖然因立場相近，結合成泛綠陣營對抗國、親政黨，不過有時兩黨間的衝突還是會在提案立場上顯現。曾經擔任台聯黨黨團領導人的程振隆、陳建銘等人也都曾在媒體直言：「陳水扁總統在走新中間路線時，不免爲了爭取部分泛藍選票而有所偏差，台聯絕不容許民進黨傷害國家利益」（中央社，2003 年 2 月 15 日，國內國會）；在民進黨有意模仿當時的國親立法院工作小組成立民進黨與台聯間的聯合協調機制時，台聯也明示「台聯會走自己的路」，僅持續與民進黨維持非常態性的協商合作。就像是在兩岸人民關係條例的大陸配偶取得工作權年限的記名表決，即使動用當時擔任陸委會主委的蔡英文親自出面拜託台聯支持行政院版的修法提案，但台聯在記名表決時仍然不爲所動，堅持該黨的立場，與國、民、親三黨對抗相左。所以台聯在黨團提案層次的例外，在於台聯不會因爲外在政黨競爭間的激烈就改變該黨台灣優先的立場，仍然常藉由個別的政黨提案，申明其特定的政黨立場，並且在台灣優先的主軸下將台灣意識拓展到經貿、社福等非政治的法律提案上（訪談紀錄 F）。因此台灣團結聯盟在法律提案上的策略，與第三章曾提到過的小黨會一貫性地強調政黨主要立場的行動策略相符，在政黨提案的部分台聯仍然以標舉政黨立場爲主要的行動原則，不因外在政治對立競爭的激烈程度而不同。

另外，值得一提的還有：當政黨在議事過程扮演越來越吃重的角色時，政黨黨團還有其他種提案手段可以達到影響立法的結果。除了黨團的法律提案之外，

另一種常見的手段是動用政黨的程序提案，利用黨團復議提案權阻擋他黨或政府提案的立法進度，把已經完成審查的法案或政策預算，用復議的方式拉回到上一個審議步驟：有時把已經交付委員會審查的提案拉回到一讀階段，也時常把已經完成三讀的法案以復議的方式拖延法案送出立法院的時程；院會對於此類復議因爲需以表決方式處理，又常因與會人數不足無法立即表決，使得黨團的各種復議提案往往都能夠先成案，之後再另期表決處理，是黨團復議實際上之所以可以發揮拖延立法的原因。在黨團復議提案數開始大幅增加的第 5 屆期間，原本是台聯最常使用來影響立法院議事的程序手段（訪談紀錄 C、G）；「以復議案卡法律案」的方式對於小黨來說有較大的運作議價空間。不過之後包括民進黨、國民黨等各黨都經常以黨團名義提出個別復議（單一法案）或包裹復議（某次會議討論的全部提案都提復議），已非小黨的專屬策略。從歷屆有關程序提案統計也可以映證，第 5 屆復議案數量遠高於第 3 屆與第 4 屆的加總，且以黨團名義所提的復議案比例高達 96.7%，高於第 4 屆黨團復議提案比例的 76.3%；第 6 屆黨團復議的比例也佔全部復議提案的 91.8%。從上述的數據中可知，在政黨間競爭越激烈的第 5、6 屆期間，政黨確實更會利用黨團的程序手段，把議決的法案拉回到前一個審議階段，藉此阻擾不樂見的法案迅速立法或者是累積跨案政黨協商談判的籌碼。

表 6-2 第 3-6 屆立法院程序議事概況（單位：案）

屆期	總復議案數	新黨復議數	親民黨復議數	台聯復議數	國民黨復議數	民進黨復議數	黨團復議/總復議比例
第三屆	60						--
第四屆	43	3	6		10	4	74.4%
第五屆	305		8	156	8	20	96.7%
第六屆	182		18	29	52	63	91.8%

資料來源：立法院國會圖書館，立法院議事系統

說明：1.第三屆無黨團提案，故未計算

2.跨黨聯合復議提案，同時列入各黨提案計算。

第三節 黨團協商及程序委員會的小黨行動

以下要討論的是有關於小黨在黨團協商及程序委員會過程的行動，不論是在程序委員會或者是在黨團協商過程，兩者在法案審議上有一些共通的特徵，一是黨團協商及程序委員會也都是各政黨投注心力甚多的關鍵性立法過程，各黨多會由黨團幹部或法案的主推立委積極在這兩個審議過程中表達立場；第二是這兩種審議階段，都不公開完整的立法紀錄，增加了小黨在期間運作的政治空間，需要透過訪談資料的分析來瞭解其間的政黨策略。

「*黨團協商就是我們搞出來的，把協商制度化之後最大的好處是小黨在這裡面就不是幾十分之一，而是三分之一或四分之一，它的比例大幅度增加*」；也是新黨在第 3 屆第 6 會期爲何極力要把黨團協商，從立法慣例轉爲制度的主要原因之一（訪談紀錄 A）。由於在黨團協商中小黨對於決策內容影響力可能較其他審議過程（例如記名表決）更大，小黨不論是想讓所屬政黨的立場在黨團協商中被接納，或者透過黨團協商的過程另謀所圖，小黨都有動機將政黨協商視爲是非常重要的關鍵性立法過程，盡全力透過政黨協商完成政黨目的。首先，筆者認爲影響小黨在黨團協商行動策略的主要因素與其他立法階段相似：小黨的策略行動除了受到本身政黨立場的影響之外，外在的政黨政治氛圍是另一個影響因素，筆者也由相關媒體報導與立委訪談中獲得證實：從中得知在第 5、6 屆期間，不論是國、親的泛藍政黨，或者是泛綠政黨都常在程委會開會或政黨協商召開之前，先進行兩黨間的討論協調後，並且在正式的黨團協商中與合作的政黨採取一致立場，團結向外盡力爭取希望的協商結果（訪談紀錄 C、D、G、J）。在黨團協商的過程中的小黨行動會隨著各黨本身的立場、政黨實力與議題差異以及外在政黨政治的變化。除此之外，小黨有動機想在黨團協商的階段，利用各種不同的行動策略，利用「跨法案」的正式與非正式討論，力求其他政黨做出讓步；在不公開紀錄的黨團協商過程中以

策略的行動發揮政黨影響力。

基本上，小黨在黨團協商過程可採行的策略有合作、對抗或是威脅，這些都是常採取的行動策略；也常針對有迫切立法需求的法案，或者是有審議時限的預算案，以拖延或威脅拖延來要求執政黨配合讓步的主要標的之一（黃秀端、何嵩婷，2007：27）。相較於在記名表決和黨團提案的立法過程，研究者比較容易從提案的內容與表決的立場去推估解釋政黨行動的策略意義與政治收益，在黨團協商的階段，一方面因爲討論紀錄的不公開，只能從間接的資料得到證實以外；更重要的是在黨團協商階段，除了對於個別法案的談判妥協之外，往往還夾雜著更多不同法案、預算與政治利益之間的交換與妥協，更不容易抽絲剝繭地去解釋每一個法律、預算或政策在黨團協商階段的立法因果。而這同時也是黨團協商過程的重要特徵之一；外界則只能藉由訪談與媒體對於個別事件報導的分析，窺見其中的政黨策略與運作過程。由於黨團協商對於小黨或無黨籍較爲有利，所以小黨或無黨籍委員常喜歡「在委員會審查過程中對議案先做保留，並將議案交付黨團協商，利用這種手段作爲籌碼，以便從中獲取利用表決時所得不到的利益」（黃秀端、何嵩婷，2007：24）。

在第 3 屆期間，黨團協商在立法院已經是非制度性審議慣例，國、民、新三黨都會派出代表參與有關於個別法案內容、議程安排的黨團協商。因當時立法院內政黨間的競爭不如後來的第 5、6 屆期間來得激烈，黨團協商主要處理的是個別的法案內容，較少在黨團協商過程觸及大規模、不同法案間的合作交易：「*我們每個禮拜三或四就進行直接的協商，來得最頻繁的是國民黨的曾永權，更早的時候有廖福本；民進黨是按議題，平常最常出現的是沈富雄或林濁水，再加上柯建銘；新黨的話就是郁慕明和周陽山，其他的就是看議題，比如討論國防的時候會有林郁方；每個會期都會換黨鞭，但是這幾個人基本上是不換。在協商過程大家（各黨）的底線、大家的政策認知都熟悉，基本上大家不會去處理雙方歧見很大的議題。（問：遇到歧見很大的法案時）就各自表決*」（訪談紀錄 A）。由

於黨團協商的範圍多針對法案，較少夾雜其他政策法案或政黨競爭的考量，新黨在黨團協商階段策略，常是採取持續性的協商參與來換得屬意的政治政策結果：「*政黨協商裡面，你只要長期坐在那邊你就會贏，法案就是熬，熬到最後就是你的。因為每個立委每天有一大堆的工作，某些東西如果不是他個人切身利益，他就沒辦法從頭坐到尾，就不可能堅持下去。*」（訪談紀錄 A）。新黨之所以可以從當時非制度性的黨團協商程序中取得令其滿意的政治成果，部分原因也與新黨黨內的決策流程有關，「*在立院黨團與其他政黨的接觸是現場的，換句話說這個是不經過黨中央的*」（訪談紀錄 A），深富內造特徵的新黨其政黨的決策核心集中在少數重要幹部手上，而不像某些小黨的決策可能受制於立法院外政黨領導高層的指示約束。總結來說，新黨在第 3 屆到第 4 屆政黨輪替前，主要是採用持續參與個別法案政黨協商過程的方式，爲其帶來對於個別法案的政策影響力，[35]「*你一定要很用功，要用所有的資料去說服反對的人；如果利益程度不是那麼高，影響到的人不是那麼多，就比較容易照你的理念去走。*」（訪談紀錄 B），是新黨在政黨輪替之前參與黨團協商的主要策略。

黨團協商制度化的第 4 屆立法院，黨團協商的主要目的是要縮減法案審查的所需時程，但結果造成架空委員會審查階段立法效力的疑慮（楊婉瑩、陳采葳，2004），學者雖同意透過黨團協商的法案確實有加速三讀立法效率的效果（黃秀端、何嵩婷，2007），不過也有媒體以「太上委員會」總結黨團協商在立法審議過程中的角色（中國時報電子報，2008 年 4 月 25 日）。[36]政黨輪替之後親民黨在黨團協商過程所採取的策略，與第 3 屆和第 4 屆輪替前的新黨有所不同，改以不合作或威脅不合作來換取對立政黨的讓步妥協爲主，「*朝野協商明著說是為了周延、為了要集思廣益，其實就是要來作梗啦，如果說大家真的沒有共識的話，還是要強付表決*」（訪談紀錄 J）。到了第 5 屆、第 6 屆期間，黨團協商仍然是政黨間協調議案的主要

[35] 政黨協商固然可以解決部分的政黨歧見，不過當涉及到政黨立場或牽扯到特別利益的法案、預算，在政黨協商階段往往不能達成一致共識，仍須以記名表決的方式作最後決定。

[36] 相關資訊可搜尋第 4 屆期間，各法案在委員會審查階段的立法院公報紀錄即可得知，在當時委員會的審查權限被架空與委員會將審查條文直接送政黨協商處理是常見的通例。

溝通管道，黨團協商也確實發揮相當的成效（中央社，2003 年 2 月 15 日，國內國會）：讓許多政治性較低、爭議程度較小的議案與預算經黨團協商過程在取得各黨最大公約數後被通過，不過與主要政治利益有關法案往往在協商中仍然難以達成共識，協商結論只能是「送院會表決處理」，或因某些政黨拒絕簽署協商結論，而須待協商期限屆滿後送交二讀院會討論或表決。即使如此，有關於此類爭議性政策在院會要「何時表決」與「如何表決」的問題仍然要透過院長主持的朝野協商來決定討論的順序及表決方式，如果不能讓各黨一致同意，就還是會如同第 6 屆中央選舉委員會組織法的二讀過程，落入「院會每討論每議事癱瘓」的困境；換句話說，沒有協商結論的議案要進入下一階段的審議之前，還是得透過有關議程安排的朝野協商來決定院會討論或表決議程，政黨還是可以透過議程的阻擾來影響該案的審議進度。小黨對於關注的重要法案可以有雙重影響立法進度的機會：個別法案的黨團協商及有關重要議程安排的朝野協商，政黨對法案的影響力在此最爲明顯。

另外，還有更多的協商是跨越個別法案的界限，大黨與小黨在協商過程中是用交換通過（或不再阻擾）彼此在意法案的方式來達成協商結論。小黨常採取的策略方式是將協商過程與復議手段結合：*「先卡住再講，再協商來慢慢談」*（訪談紀錄 G），讓小黨的籌碼不僅是待協商的法案，還包括其他已經完成審議階段或待審的案子，目的是要藉此換取更多的政治議價籌碼：*「朝野協商就是 give and take，就是 trade off 嘛，譬如說我這個「兩岸人民關係條例」我很重視，那民進黨也很重視另一個法案，那他就跟我換；他不跟我換的話，我就封殺他的法案，你也可以封殺我的，我也可以封殺你的，所以要交換，但是如果交換不成的話，就是兩敗俱傷、玉石俱焚，你的上不去，我的也上不去」*（訪談紀錄 J）。

在政黨競爭逐步激烈的同一時間，程序委員會也開始擔負與第 3 屆不同的政治角色：在民進黨開始執政的第 4 屆後半期開始，由於立法審議過程的政黨競

爭出現擴張的趨勢，各黨開始注意到運用程序委員會的議程設定權限，可以達到實質阻擾立法進度的效果（黃秀端，2005；吳東欽，2008）。小黨在各程序委員會中的操作策略，也從過去將程委會當作是搶攻重要委員會召委名額的跳板，轉變成爲政黨在程序委員會上直接進行政黨間的策略談判交易，受訪的多位立委也都將在程序委員會的討論議價，視爲是與黨團協商無異的政黨間談判過程。（訪談紀錄 G、C、J ）由於程序委員會的成員組成是按照政黨比例分配，且各黨團對於程序委員名單有不成文的指定權，程序委員會的運作因此深具政黨色彩，並且與黨團協商成爲觀察立法院政黨運作時不可或缺的環節。小黨在程序委員會中也常利用對於立法院議事議程的設定權力，以合作、對立或威脅來進行跨法案或跨議題的談判過程。

基本上，小黨在程序委員會的行爲與黨團協商差距不大，除了有政黨本身立場的因素之外，也深受當時外在政黨政治氣氛的影響：從民進黨上台執政後的第 4 屆後期，小黨在程序委員會階段大多都是與相近的大黨合作，不過當面臨利益衝突的關鍵點是出於立場相近的大黨時（如國民黨之於親民黨，或民進黨之於台聯），小黨也會採取的策略則如第 3 屆新黨的政黨否決者角色，靈活地在程委會中改變立場，威脅或警告大黨不能小看小黨的影響力，或者藉此換取特定的政治資源（法案或政治利益都有可能）。或者是以相互妥協他黨法案的方式，讓所屬政黨或立委的提案至少可以走出程序委員會，進入後續的審查程序：*「衝突經常會在程序委員會就較勁，所以有時候在程序委員會代表兩邊利益的立委就會先協商，大家不要互相阻擋，到二讀、三讀再反對」*（訪談紀錄 G）。按照立法院的審議流程，議案在每一讀的院會前，都要由程序委員會負責排定院會討論議程的順序，即使因協商不成得送二讀院會進行表決，可是*「排不排表決還是由程序委員會來排，可以表決不代表立刻表決，所以這又是程序委員會可以工作的地方」*（訪談紀錄 C）；也有許多委員會審查完成且不須黨團協商就可送院會討論的議案，在立法紀錄中卻一直不見被排入二讀會進行後續的討論，最後無疾而終；推論可能就是在二讀會前的程序委員會過程

再因各種因素而被擱置。據吳東欽（2008）的統計在第 5 屆到第 6 屆期間至少就有 223 個行政院與立法院的提案，或長或短地被留置在程序委員會中，若加計每個提案被緩列的次數則更爲可觀。

第四節 小結

本文以爲小黨及其所屬立委的政治目的與其他大黨沒有顯著區別，也是以連任、制訂好的政策以及爭取政治影響力爲主要政黨目的，但因小黨的資源及立委人數不若大黨，因此追求達成政黨目的的方式也有不同：對外以宣傳、宣示立場與宣稱立法功績爲主要策略；在立法院內則常以妥協、威脅或拖延的手法來增進自己的政治影響力，取得他黨對於小黨法案或政治立場的讓步。

在以政黨爲運作單元的議事規則中，小黨除了可以經由政黨提案表達政黨特定立場之外，也可以採黨團聯合提案的型式增加政黨提案的被三讀通過的可能性。小黨在黨團協商可以佔有的影響力遠高於在院會幾十分之一影響力，小黨得到不比例的代表性及政策影響力，也是對小黨最有利的立法審查議程；小黨在黨團協商過程也常以跨法案的交換、威脅或拖延策略，爲其換來希望的政治結果。隨著政黨競爭的日益激烈，程序委員會成爲另一個政黨競爭的必爭之地，小黨常交互運用在程委會或黨團協商過程的影響力，爲其帶來有利的立法與政治結果。

小黨的行動策略是議事制度、政黨立場與黨際關係彼此交織運作下的結晶。在不同屆期的小黨，可以運用的議事手段有所不同，但大抵仍隨著立法院議事規則的政黨化發展趨向，越近期的小黨可用的議事選項也越多，例如黨團提案及復議提案。從跨屆、跨黨、跨立法程序研究小黨在立法院的策略行動，結果發現，

立法審議階段雖然是環環相扣、一脈呵成，不過小黨在不同立法階段的策略確實有所不同：在不公開的審議過程靈活彈性，在需顧及選民觀感的公開立法審查的對外過程中則多採取穩定一致的行動策略，則主要是由於來自各小黨自身政黨立場與選民立場的考量。在不同的黨際關係下，小黨亦各有不同的議事策略：在黨際有競爭，但不激烈的期間，小黨常依個別的法案內容決定合作對象；相較於在黨際間競爭趨於高度對立之際，小黨則傾向於立場相近的政黨合作，並且在正式的立法議事程序進行前，先行以非正式的協商與他黨取得妥協的共識。議事制度、政黨立場及黨際關係三者，確實對於小黨在記名表決以外的政黨行動有所影響。