

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

立法院中的議程設定與立法產出(第2年) 研究成果報告(完整版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 98-2410-H-004-085-MY2
執行期間：99年08月01日至101年01月31日
執行單位：國立政治大學政治學系

計畫主持人：盛杏澐

計畫參與人員：碩士級-專任助理人員：葉怡君
碩士班研究生-兼任助理人員：王北辰
碩士班研究生-兼任助理人員：張正蕊
碩士班研究生-兼任助理人員：林明瑩
博士後研究：蔡韻竹

公開資訊：本計畫可公開查詢

中華民國 101 年 04 月 30 日

中文摘要：本研究以第六屆立法院中的法律提案作為分析的焦點，試圖探討立法院與行政院在立法過程的互動與影響力。研究結果有幾點值得注意的發現：首先，立法院的提案相較於行政院的提案，通常以提供特殊利益給特定少數人群佔最大多數，且提案的規模大多極小；第二，立法院提案相較於行政院提案較會在審議過程中遭受阻絕；然而若同一個法案審查過程中同時有委員提案與行政院提案，則審議進程較為順利，法案通過的可能性較高，此顯示立委有動機要搭行政院推動法案的便車，同時也說明行政院要推動法案，仍舊需要立法委員的支持；第三，若爭議性的法案經過協商，將有助於審議進程的推動，此顯示即使在分立政府之下，彼此對立的政黨與意見不同的立委，仍舊有合作以共同推動立法的必要性與可能性；最後，在通過的法案中，行政院的意見相較於立法院，還是扮演較為重要的角色，但是立法院在屬於特殊利益、以及規模較小的提案中，仍具有相當的影響力。

中文關鍵詞：議程設定、立法提案、立法影響力、行政院、立法院

英文摘要：

英文關鍵詞：agenda setting, legislative initiation, influence on law-making, the Executive Yuan, the Legislative Yuan

目錄

壹、 前言

貳、 文獻檢閱

參、 理論與假設

肆、 研究設計與變數建構

伍、 立法院的提案機制與提案狀況

陸、 行政院與立法院提案在立法過程與立法成敗的比較

柒、 行政院與立法院在通過法案上的影響力

捌、 結論與討論

玖、 參考書目

壹、前言

在 1980 年代中期之前，立法院在立法過程中一向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，因此，被諺稱為「行政院的立法局」。在 1980 年代中期之後，隨著選舉競爭的逐漸激烈化，立法委員在立法的過程中逐漸積極自主，對於行政院的提案不見得照案通過，且更加積極自主地提出法案，企圖藉由提出法案與積極介入法案審議，以在決策過程中扮演較為重要的角色。然而在 2000 年政黨輪替以前，國民黨掌控行政院與立法院多數議席時，行政院在重大法案的立法過程中，仍扮演較為重要的角色（盛杏媛，2003）。在 2000 年至 2008 年民進黨掌握行政院其間，由於無法掌控立法院多數，再加以藍綠政營嚴重對峙，有些行政院的提案在程序委員會即被阻絕，根本無法進入正式議程（吳東欽，2008；黃秀端，2003b），有些提案即便跨過程序委員會的門檻，也可能在立法過程的某一個階段被阻絕，即使有些法案最後被通過，也被大幅修正，因此有人諺稱在當時的行政院為「立法院的行政局」。

然而，即便在分立政府之下行政院容易遭到立法困境是事實，但是在立法上行政院真的喪失了它的優勢，而立法院真能扮演最重要的決策角色嗎？欲對上述問題作較完整的解答，必須瞭解行政院與立法院在既定的政府體制與選舉環境中，有何提案的動機、機會與限制？同時，行政機關與立法機關如何與其他的主要行動者互動？以及最後的立法結果是成功或失敗？本研究預期對於此一問題的解答將有助於我們去釐清我國立法過程中的主要行動者，包括行政院、立法院（政黨與立委）所扮演的角色，以及相互的運作，同時也有助於我們去理解我國國會立法的邏輯。

本研究以第六屆立法院為分析對象，該屆執政的民進黨僅獲得不到四成的席次，而相對的泛藍聯盟，包括國民黨、親民黨、新黨掌握過半數的議席，若再加上部分無黨籍立委的聲援，穩穩的掌握立法院的優勢。之所以以該屆立法院為研

究對象，是因為在分立政府之下，立法機關在立法上較之一致政府之下，極可能有更多的表現空間（盛杏媛，2003），也因此提供我們去檢視行政院相較於立法院在立法過程中是否依然具有優勢的機會。

本研究的主要論點在於：行政院與立法院各有其提案的動機，而由於提案所需花費的成本，與行政院、立法院各自掌握的資源，立法院在議程設定與立法進程的推動能力上仍遜於行政院，行政院仍掌有較大的優勢，然而並非行政院主宰立法議程與立法過程，而是行政院與立法院在立法過程中有衝突與合作，行政院固然可以提出規模較大、較完整的提案內容，但是想要過法案，仍需要立委的幫助，而立委也有動機要搭行政院提案的便車，以方便將自己在乎的提案內容加入法案當中一併過關，因此可以說行政院與立法院在立法過程中呈現共同立法的狀況。

本文將透過有系統的量化資料來檢視上述的論點，以下將首先針對立法機關與行政機關在立法的影響力的相關文獻加以回顧，接著提出本研究欲檢視的理論與假設，然後說明研究設計與方法，相關的變數與測量方式，接著進行資料的分析與說明本研究的研究發現，最後針對研究發現加以結論並討論。

貳、文獻檢閱

立法機關與行政機關在政策制訂的互動關係，一向是政治學研究者關心的課題，過去的文獻也提供了我們許多思考的線索。有關於行政機關與立法機關的相對影響力，第一種看法是行政主導立法，國會僅扮演橡皮圖章的角色來通過或拒絕通過行政機關的所提出的政策方案。這是因為幾個主要理由：其一，行政機關可以掌握隱藏的資訊(hidden knowledge)，行政機關本就是訓練良好的菁英，同時長久習於行政事務，有較多的相關資訊，他們可以隱藏相關的資訊，使國會相對上因為缺乏資訊，而無法作有效的立法(Fiorina, 1989)。其次，行政機關可以操控立法議程，由於起草重要法案需要花費資源與時間，而國會議員長久習於

關注各自選區的事務，對於起草重大法案缺乏能力(Fiorina, 1980; Jacobson, 1992)，因此將起草重要法案的能力委任行政機關。第三，由於社會經濟的快速變遷，以及政府管理的事務愈行複雜多元，需要快速與切實的立法，而行政機關首長制的決議方式較之國會委員制冗長的決議方式來得快速(Huntington, 1973)。第四，由於政黨政治的作用，執政黨將政策制訂的重心置於行政機關，而非立法機關，這尤其是在許多內閣制國家，內閣係由國會多數黨或多黨聯盟組成，且行政官員是國會政黨領袖，因此政治決策權掌握在內閣手中。各國國會的決策影響力或有大小之別，但內閣是主要的提案者，國會對於內閣所提的法案，大多扮演橡皮圖章的角色予以合法化，有時甚至連暫緩或擱置都很少(Heywood, 2002: 316-317; Mezey, 1985)。許多國家甚至在制度設計上嚴格控管國會議員的個人法案(private member's bill)，以免國會的影響力凌駕在行政機關的法案之上，這些控管的手段，諸如：限制個別議員法案討論的時間、限制個別議員法案的數量、或者限制個別議員不得提出有關財務方面的法案。因此即便國會議員可以提案，但其通過率卻遠遠不及政府法案，平均各國的表現，政府的法案通過率有 80%，但個人法案的通過率僅有大約 15% (Bowler, 2002:165-169)。

第二種有關行政機關與立法機關立法影響力的觀點是行政機關與立法機關共享立法權。美國總統身為政治權力的中心，可以運用各種直接與間接的影響力，或者運用各種策略，扮演著不可忽視的議程設定與主導立法的角色(Smith, 2007; Wayne, 2006)，然而國會議員仍然享有憲法上所賦予的立法權，與總統共享立法權 (Peterson, 1990; LeLoup and Shull, 2003) Neustadt(1990)指出總統的立法權力來自於其能夠透過各種方式去說服國會議員，總統為了說服國會議員，通常會採用一些策略與手段，譬如將國會議員想要的政策方案納入考量，或者提供特殊的好處給國會議員(Arnold, 1990; Evans, 2004)。而總統是否能成功地說服國會，也常視其是否擁有民意基礎而定，具有高度聲望滿意度的總統

往往可以挾著民眾的支持去說服國會議員 (Edwards, 1976)。此外，總統是否與國會多數黨同一政黨，以及國會中多數黨國會議員的團結度也影響到總統與國會的相對決策權力，如果總統與國會多數黨同一政黨，則多數黨國會議員在背負法案成敗與擔負選舉的共同命運的情形下，通常比較願意去配合總統立法，此時總統較易掌握主導立法的權力 (Sundquist, 1988)。然而，一旦總統與國會多數黨不同政黨，亦即所謂的分立政府，此時若國會多數黨不團結，則讓總統有個個擊破的能力，總統能夠動用他的行政資源與元首魅力去說服國會議員，此時總統仍然可以扮演主導立法的角色；然而如果相反的國會多數黨足夠團結，則國會能夠扮演較重要的議程設定與主導立法的角色 (Cooper, 2001; Sinclair, 1999)。

在許多拉丁美洲國家，總統多半在立法決策上扮演相當重要的角色，然而國會也透過正式與非正式的管道取得立法影響力。Cox 與 Morgenstern (2002) 指出，大多數拉丁美洲國家的總統與國會的互動往往是總統主動出擊 (proactive)，而國會反應 (reactive)，他們指出立法過程大多是按下列順序進行：首先，總統提出政策方案；國會對總統的法案可以選擇接受、修正或拒絕；若國會修正或拒絕總統的法案，則總統會與國會議員議價、採取單邊行動（如頒佈行政命令或使用行政權），或者尋求瓦解國會議員否決的意願與能力（如藉由助其贏得下次選舉、或操控國會議員往後的政治生涯）。然而由於國會可能會修正或拒絕總統的方案，因此總統會預期國會議員的偏好而將國會議員可以接受的方案提出，也因此國會通過總統的提案比例通常很高，但並非國會無能或不重要，國會即便極少在法案的議程設定階段扮演重要角色，但是卻「在檯面下」與總統議價協商，修正總統的政策方案 (Cox and Morgenstern, 2002; Morgenstern, 2002; Siavelis, 2002)。

第三種有關行政機關與立法機關立法影響力的觀點是立法機關仍舊享有立法的最高權力：Schroedel (1994) 指出總統與國會對立法的權力仍必須要回歸憲

法，一般而言，總統通常只對某一部份法案（大多是重大法案）有立場、會介入，而國會對於法案的重視卻是多元與全面性的；並且，總統的立法權視總統的能力而有不同，總統必須獲得國會議員（尤其是重要的國會議員，如委員會主席）的支持才能獲得法案的通過。McCubbins 與 Noble(1995)認為雖然立法機關總是接受行政機關的立法或預算方案，但並非立法機關棄守立法權，而只是不去用立法權。他們指出立法機關是當事人，行政機關是代理人，立法機關將立法權委任給行政機關，借用行政機關的專業來提出政策方案，而立法機關對行政機關所提出的政策方案，可以選擇接受、拒絕或修正行政機關的方案，而行政機關為了要使立法機關接受其所提出的政策方案，會儘量提出立法機關可以接受的方案，因此立法機關只是不去用立法權，並非表示它沒有立法權。

此外，Cox 與 McCubbins (1993; 2005)透過國會政黨議程設定的角度，指出國會在立法過程上扮演強而有力的角色，雖然他們的研究重點並不在於比較行政機關與立法機關的影響力，而在於說明何以國會多數黨可以扮演立法的重要角色，他們指出國會多數黨會運用種種的議程設定的優勢，一方面可以透過負面議程設定的權力，去阻擋違反其利益的提案；另一方面亦可透過積極議程設定的權力去推動其所偏好的提案。而國會多數黨其之所以能設定議程，是因為掌握了國會的職位（包括國會議長、委員會主席與小組委員會主席、程序委員會的職位）。

綜合上述，得知在其他國家的研究發現顯示三種主要的行政與立法的相對關係：行政機關主導立法、行政機關與立法機關共治、以及立法機關仍享有最高的立法權。在我國過去在國民黨一黨獨大時代，行政機關藉由政黨運作，一直是立法與決策的核心，重要決策是由國民黨的中常會所決定，在確定大政方針之後，由行政院向立法院提出，由立法院蓋章通過，因此行政院在當時是立法決策的核心。1980 年代後期，隨著民主化而來的選舉競爭，導致立法委員在立法過程中要求更多的積極與自主，而當時的反對黨民進黨也在立法院以激烈的方式問政，以凸顯反對黨不同的政策主張。此一行政與立法互動關係的轉變，引發了許多政治研究者的關注，有相當多研究檢視：第一，在民主化前後國會立法的圖像，究

竟立法院如何從合法化行政院決策的消極角色，到積極的介入立法過程（李美賢，1989；吳春來，1991；翁興利，1996），以及第二，政黨如何動員立委支持以有效達成其政策目標（盛杏媛，2008；黃麗香，1999；鄒篤騏，1993）。基於這些研究，我們可以瞭解到在民主化以後，行政院較無法像威權時代一般掌控立法過程，而立法院在決策上扮演較過去更為積極的角色，然而，這些研究並不否認行政院仍舊扮演最重要的立法角色。

晚近，隨著政黨輪替後分立政府的產生，究竟分立政府對於行政與立法的互動產生何種影響，也吸引了許多研究者的關注（吳重禮，2000；吳重禮、林長志，2001；李誌偉，2009；邱訪義，2010；邱訪義、李誌偉，2010；盛杏媛，2003；黃秀端，2003a；2003b；2004；楊婉瑩，2003）。研究發現指出在分立政府時期，執政的民進黨政府面臨到執政的困境，由於泛藍與泛綠政黨的對峙逐漸分明，政黨的凝聚力提升，泛藍與泛綠政黨各自成立投票結盟（盛杏媛，2008；黃秀端，2003 a），而政黨凝聚力增強的結果，導致了未能掌握立法院多數的民進黨政府面臨了執政的困境，行政院在各種投票表決獲勝的機會大為減少（僅有三分之一），且完成立法所需要的時間拖長，此外，在行政院所提的預算案，雖然遭刪減的幅度並未增加，但是立法院做出的主決議卻增加，以致於造成行政機關在執行預算上的困難（黃秀端，2003a，2004）。此外，也有相當多研究就分立政府對於議程設定與議程阻絕的影響加以探討，發現在分立政府時期，在野聯盟掌握立法院多數而對行政院的政策方案加以阻絕（吳東欽，2008；黃秀端，2003b；葉怡君，2009；歐陽晟，2008；賴金靈，2007）。

儘管上述許多經驗研究指出分立政府時期，行政機關的提案易於遭致阻絕，以致行政機關在推動法案上較一致政府時來得困難，但是也有研究指出分立政府並不會特別造成僵局發生。楊婉瑩（2003）觀察第四屆的一致政府與分立政府，發現政黨之間的競合關係相當細膩複雜，無論在分立政府或一致政府，政黨之間雖然有衝突，但也有合作。此外，邱訪義（2010）以樞紐模型為出發點，指出立法院

多數黨可以修正行政院的提案並通過自身的修正案，因此立法院多數在法案通過上扮演樞紐的角色，而此一狀況在分立政府或一致政府並無不同，唯該文雖有理論模型的推演，但並未提供經驗資料的檢證，在之後邱訪義與李誌偉(2010)的研究中，進一步檢視第二屆到第六屆的立法提案，指出若比較立法院的多數黨（指一黨即構成多數）與多數聯盟（多黨組成），則多數聯盟由於內部歧異性較高，推動立法的成本較高，相較於多數黨時期較不易使法案完成三讀，同樣的，他們也指出行政機關提案在一致政府與分立政府時使立法三讀的狀況並無不同，他們認為這是因為在分立政府時期立法院多數黨/多數聯盟政治操作的效果不大，以及行政院與立法院多數施政優先順序不致有太大差異。

以上有關分立政府的研究，分析重點大都放在比較分立政府與一致政府時的異同，而不在於比較行政機關與立法機關權力的消長，盛杏媛(2003)與李誌偉(2009)的研究是為例外。盛杏媛(2003)以第四屆為個案分析，比較第四屆前半期一致政府與後半期分立政府的差異，以試圖儘量做到控制其它條件下，行政機關與立法機關在一致與分立時的差異。研究發現指出行政院在分立政府時期立法表現的空間較一致政府時期受到限制，然而在立法過程中，行政院相較於立法院，仍有較大的優勢，行政院不僅提案規模較大，提出重大法案的比例較高，且在通過的重大法案中，行政院的意見通常扮演相當舉足輕重的影響。李誌偉(2009)以第二屆到第六屆跨十五年的立法提案通過與否為研究焦點，研究發現指出行政院的提案相較於其它行動者（包括立法院多數）的提案，三讀更為容易，無論是在一致或分立政府時期皆然，（行政院提案的三讀通過在一致政府與分立政府雖小有差異，但並未有顯著的不同）。

上述的文獻提醒我們，立法過程往往極其複雜，政治的運作與角力也極為細膩，因此對於行政機關與立法機關在立法上的相對影響力，並非能僅從制度設計或表面上的議程設定或立法產出，就可簡單地歸納出是哪個機關影響力是大或

小，本研究將從行政院與立法院在立法過程當中的動機、資源的多寡為出發點，推論出二者在提案上的差異、以及相互之間的競爭與合作的關係，以說明行政機關與立法機關在立法過程中的互動與影響力。

參、理論與假設

無論是行政院、政黨與立法委員都是政治目的的尋求者，他們都欲尋求政策方案通過或攔阻對立陣營的政策方案通過，如此使得政策理想與競選承諾得以實踐，有利於提升其政治聲望，並增加其繼續在位的勝算。立法院環境提供了政治行動者議程設定的機會，然而，議程設定需要資源，也因此會受到內、外環境的限制，從而不同的行動者的議程設定會有不同的特色，也影響行動者之間的互動關係，從而決定了立法產出的樣貌。

一、立法的動機

政治行動者立法提案，可以達到以下目標：第一，宣揚個人、政黨或執政團隊的問政理念與表達自己或政黨的特色：即便提案最終不一定通過，但至少表達自己的理念與彰顯自己的特色，譬如民進黨立委蔡同榮從第二屆起就提出公民投票的主張，即便公民投票在當時不見得會通過，但卻達到宣揚理念表達自己特色的功能，又如台聯黨團提出「台生條款」、「反侵略和平法」，即便沒有通過，但是很清楚的表達台聯在台灣獨立的立場。

第二，表達政策立場，爭取自己與其他政治行動者議價妥協的籌碼：這傳遞給議程設定者一個訊息，同時也是對選區民眾的一種立場宣示，一旦在立法院提案，表達了自己的立場，在後續立法審議過程中，政策方案與主張才有機會被考慮，即便最後通過的政策不完全按照自己的提案版本，但取得了議價協商的機會，如此立法結果至少有機會往自己期待的方向靠近。

第三，實踐政策理想與競選承諾：如此得以吸引選民的青睞，建立其政治聲望與連任的勝算，就政黨而言，無論是執政黨或在野黨，藉由議程設定來實踐政策理想與競選承諾，以建立政黨集體的政治聲望，如此得以獲得選民的青睞與獲取政治職位。就立委而言，立委選舉制度無論是過去的複數選區單記不可讓渡投票制，或新的單一選區相對多數與比例代表的混合制，都鼓勵立委建立個人選票（盛杏媛，2009），亦即使選民投下一票是因為立委候選人個人的因素（如因為立委候選人個人的表現、經歷、聲望等），而非因為他的黨籍或其他因素（Cain, Fiorina and Ferejohn, 1984; 1987; Carey and Shugart, 1995），而立委在立法院內透過立法帶特殊利益給選民，是立委建立個人選票的一種重要方式。當然，如果提案內容獲得通過，更可以向選民宣稱功勞，累積其政治聲望。

然而，各自立委很難從一個規模龐大、授與普遍利益的政策方案當中宣稱功勞（Mayhew, 1974; Evans, 2004:15-16），同時因為普遍利益是屬於公共財，只要有人提出，社會上的每一個人都可以享有，因此獲得的人通常不會特別記念與感激提供此一利益的人，立委不容易以此來建立與選民緊密的關係，所以立委較少提出。但是提供利益給特定的一群人，可以使獲得利益者特別記念與感激，因此可以建立與這群人的親密關係，容易宣稱功勞，尤其這一類提案直接受益的是一群特定的人群，而承受負擔的是往往是國庫，因此立委大多會互相幫忙，使這類法案的通過較為容易。

政黨的任務是集結社會上不同的利益與意見，形成政黨的政策方案，然後在選舉時供選民選擇，因此政黨有動機去提出提供特殊利益的法案，不過政黨相較於立委個人，由於負責的對象是全體民眾，而非僅對特定地區或人群，且由於政黨必須形塑政黨的集體形象，以提供政黨候選人選舉時的加持作用，因此，政黨相對於立委個人，有較高的動機提出普遍利益的提案。

行政機關（總統、行政院）的權力來源是全體民眾，因此必須以全體民眾的整體利益為考量，而非僅僅是一個特定人群、地區或團體，同時行政院必須考量國家預算的平衡，因此在特殊利益的提案上，應該較立法院黨團與立委個人來得

少。至於在授與普遍利益與或無牽涉利益的立法上，行政院因為身繫國家政務衝要地位，如果政策適當，得以解決國家面對的問題，可以宣稱功勞，增加施政績效，反而若是不提出相關政策解決國家問題，難免選民的責難。因此相較於立委與政黨，行政院有較高的動機提出授與普遍利益與不涉及利益的政策方案。由此推論出下列假設：

假設一：立法委員相較於行政院，有較高動機提出授與特殊利益的提案；反之，行政院相較立法委員，有較高動機提出授與普遍利益的提案；至於黨團在提出特殊利益與普遍利益的提案上，介於立法委員與行政院之間。

二、立法的資源限制

儘管行政院與立法院有動機去作立法提案，然而立法提案也受到內在條件與外在環境的限制，首先，立委因為個人選票的需求，有極強的動機去經營選區，因此花許多時間在選區，一個立委平均僅有 10 個專任助理（其中 4 個處理立法相關事務，6 個處理選區個案服務），根據統計，立委本人在第五屆時平均花費 50.8% 的時間在選區，在第六屆時花 57.9% 的時間在選區，而立委的辦公室在第五屆時有 50.9% 的時間花在選區，到第六屆時更有 66.7% 的時間花在選區，此外，立委服務的個案數也往上提升，從第三屆時平均每週的 41.4 個，到第六屆時的平均每週 66.2 個，立委對選區所花的時間與精力較多，相對上來說，對立法所花的時間與精力就可能不足（盛杏媛，2009）。

其次，立委相較於行政院，立法的資源相對有限，相較於行政官僚因長年經辦同樣的行政事務，久而久之成為專家，立委立法需要的相關資訊往往必須從行政機關索取（黃士豪，2007：38-39）。立委需要關注的事務較為多元廣泛，相對上可能深度不足，且立委儘管有助理協助，但仍以各自表現為主，不像行政機關有整體官僚體系可以支援，因此立委相較於行政院，比較沒有能力提出創新與計畫性的政策方案，而比較可能會在舊有的法律下，對不合時宜的法條加以修改，或是對行政院的提案版本，針對部份數條文作小幅度的修改，此猶如將立法權力委任行政機關，讓行政機關作周詳的立法方案，但是若對部份條文不滿意，則加

以修改(McCubbins and Noble, 1995)，一方面滿足自己（及選區民眾）的需求，另一方面也可使自己有立法提案的績效。綜合而論，立委由於資源的限制，比較不容易提出計畫性與規模較大的立法，而比較傾向提出規模較小的立法。根據上述理論，推演出下列假設：

假設二：立法委員相較於行政院，較傾向提出規模較小的提案；而黨團提案介於立法委員與行政院之間。

三、立法過程中的搭便車

無論行政院與立法院都有動機去提案，以推動政策目標及累積政治聲望，然而各自不同的提案送入立法院，有時這些提案的內容相輔相成，有時卻可能因為各自代表不同的選民群而有所歧異與衝突，行政院代表全國民眾，同時立法方案比較可能已經綜合各方的利益（或者根本不涉及利益），而行政院的提案由於有全國的性質，同時行政院的提案經過行政官僚的草擬，及各部會與行政院會議的討論，爭議焦點已經有所修正，因此只要行政院的提案不涉及政黨競爭議題，通常審議進程比委員與黨團提案更容易順利推動。而立委的提案由於各自代表不同的選區，利益與意見本就多元分歧，且立委相對於行政院，立法的資源較為有限，不若行政院立法方案的周詳，因此比較可能遭到阻絕。

立法院在審查法案時，行政院的提案受到極大的關注，譬如對於重大法案，立法院會等待行政院的提案，若行政院的對案尚未送到立法院，就暫緩審查該法案，而相對上立委各自的提案被關注的較少，也因此立委有很強烈的動機去搭國家制訂公共政策的便車，當某一議題成為民眾關注的焦點，或者政府（尤其指的是行政院）有提案時，立委也一併將與之相關的選區利益提出，如此通過的可能性較高。若立委提案能搭上國家政策制訂的便車，則審議進程會較為順利，這是因為行政院既有提案，則會透過黨政關係積極說服立委，而提案立委因為也想讓自己的提案通過，因此會有動機去推動立法。由此推論出下列假設：

假設三：行政院提案相較於委員提案，審議的進程較為順利，通過的可能性較高；而黨團提案介於二者之間。

假設四：若法案中同時有立法委員與行政院的提案，則法案的審議進程會較為順利，且通過的可能性較高。

四、立法過程中的競爭與合作

由於立法院的議事規則與立法院政治生態，每一個立委或黨團都可以成為立法過程中的阻絕者(黃士豪，2007: 31-35)，也因此要推動法案通過，就必須對其他的提案予以尊重，以避免觸動他人成為阻絕者，因此在立法議程中的合作，乃為通過立法不得不然。尤其在第六屆立法院中，政黨嚴重衝突對立，而對立的結果導致雙方的劍拔弩張，立法的延宕，然而無論立委、政黨或行政院都必須面對下一次選舉的洗禮，如果沒有立法產出，難免選民的責難，在這樣的情況下，儘管政黨對立還是必須彼此合作以通過法案，誠如楊婉瑩(2003)指出，分立政府時期固然有政黨之間的對立衝突，但為了通過法案，仍必須有政黨之間的合作，無論政黨或立委，也無論行政院或立法院，若要通過立法，都必須要合作。也因此，為了檢證上述的看法，因此推論出下列假設：

假設五：若提案是針對政黨競爭議題，則審議進程較不順利，通過的可能性也較低。

假設六：若法案審查過程中有協商，則審議進程較為順利，通過的可能性也較高。

肆、研究設計與變數建構

本研究以第六屆立法院為分析的對象，此屆立法院有如下的特徵：執政的民進黨獲得 89 席(39.6%)、國民黨 79 席(35.1%)、親民黨 34 席(15.1%)、新黨 1 席(0.4%)、台聯 12 席(5.3%)，無黨籍 10 席(4.4%)。民進黨雖為國會第一大黨，但僅有不到四成的席次，而相對的泛藍聯盟，包括國民黨、親民黨、新黨掌握 114 席，若再加上部份無黨籍的聲援，穩穩的掌握立法院的優勢，因此，被歸類為分立政府或少數政府。之所以以第六屆為分析對象，是因為在分立政府之下，行政院與立法院由不同的政黨（或政黨聯盟）掌握，因此相對上來講，立法院在

立法上極可能有較多的表現空間，也因此提供我們去檢視行政院相較於立法院在立法過程中是否依然具有優勢的機會。

本研究以立法院中的法律提案為分析的對象，包括行政院提案、黨團提案、立委提案，以下幾種提案加以排除，以免污染對行政院與立法院相對影響力的評估：

1. 純然由司法院、考試院的提案排除：但若司法院考試院的提案也有行政院一起提案，則不在排除之列；
2. 法律廢止案：由於廢止案通常是因為制訂新法律而廢止舊法，爭議較少，立法院對之提案的動機較低，因此將之排除在外；
3. 有關立法院內規的提案：由於這類提案僅有立委與黨團會提案，不涉及行政與立法之間的爭議，因此將之排除在外。

以下說明本研究使用的變數：

一、依變數

1. 提案審議進程：分為程序委員會、一讀、委員會、黨團協商、二讀、三讀通過六個階段，前面五個階段表示該項提案被阻絕在該階段，三讀通過表提案所涉及的法案被三讀通過，提案若愈能推進到後面階段，表示該項提案的進程愈為順利，然而提案被三讀通過僅表示完成立法程序，並不表示一定是按照該提案的版本通過。
2. 提案是否三讀通過：分為三讀通過，設定為1；不通過，則設定為0。
3. 提案通過內容是以行政院或立法院的意見為主：針對行政院與立法院皆有提案，且三讀通過的提案分為三類：是以立法院的意見為主、以行政院的意見為主，立法院與行政院不分上下。

二、自變數與控制變數

1. 提案者：分為行政院提案、國民黨委員提案、民進黨委員提案、¹跨政黨委員提案、國民黨團提案、民進黨團提案、親民黨團提案、台聯黨團提案、無黨團結聯盟提案，國親聯合提案、藍綠聯合提案，總共九類。
2. 法案提案組合：針對同一個法案，往往同時有許多不同的提案，因此針對每個法案內的所有提案，視提案組合予以區分為八類：僅有行政院提案、僅有黨團提案、僅有委員提案、同時有行政機關與黨團提案、同時有行政機關與委員提案、同時有黨團與委員提案、以及同時有行政院黨團與委員的提案，以及其他類。對於同一法案內的所有提案，皆過錄成相同的法案提案組合。
3. 提案條文數：按提案所涉及的條文數過錄。
4. 提案規模：分為新制訂法案、大幅修正法案、小幅修正法案。新制訂法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、部份提案修正，而提案條文數為5個條文以上；小幅修正法案指的是對現有法案僅作1至4個條文的修正，至於若是提案條文數雖然超過4條，但是僅是配合其他法律修改而作文字修正(如山胞改為原住民)，或條次變更，歸為小幅修正法案。
5. 提案牽涉的利益：分為普遍利益、特殊利益與無涉及利益三類。普遍利益是指受益的對象是社會上不特定的多數人，譬如民用航空法修正規定不接受飛航安全委員會改善建議而造成飛安事故者，加重其罰至三分之二；食品衛生管理法規定為了保障人民健康，食品的原料以及原產地需加註在外包裝上，做為民眾購買食品之依據。而特殊利益是指受益的是特定的人群、地區、或團體，包括特定的選民群(譬如老人、勞工)、團體、企業，或選舉區內的選民等，這一類提案常是將特殊的好處或福利給予特定的人群，譬如促進產業升級條例授與合乎某個標準的特定產業享受五年的免稅優惠；敬老福利生活津貼授與65歲以上的老年人得以領取津貼。至於無涉及利益的指無利益內涵者。

¹ 在連署人名單中，有90%以上是國民黨委員即歸類為國民黨委員提案；有90%以上是民進黨委員即歸類為民進黨委員提案。

6. 是否涉及政黨競爭議題：由於第六屆的政黨藍綠對峙，因此許多法案最終都演變為政黨競爭法案，因此本研究對政黨競爭議題係採較狹義的觀點，視提案的內容是否牽涉到主要政黨傳統上的政治分歧或重大爭議焦點：譬如統獨、兩岸關係、大陸政策、省籍議題、二二八事件補償條例、三一九槍擊案、選舉競爭、政黨政治、公民投票等。
7. 提案是否經過協商：這裡的協商是廣義的，不僅以常設委員會後送院會之前的黨團協商為過錄的標準，而是只要在任何一個立法階段有政黨之間的協商，則歸類為有協商，包括委員會內的協商、黨團協商、朝野協商。
8. 會期：依提案被放入一讀的時間為判定標準，分為六個會期；對於被阻絕在程序委員會而無法被排入一讀的提案，則以其被排入程序委員會的時間為準。²

伍、立法院的提案機制與提案狀況

根據我國憲法規定與大法官會議解釋，可以提出法律案的有政府機關與立法委員，政府機關包括了行政院、考試院、監察院與司法院，³從過去的統計數據看來，政府提案當中，行政院是最主要的提案者，佔所有政府提案的 90%以上(周萬來，2000：75)。行政院是國家推動政務的要衝，而提案是行政院表達施政理念與落實政策承諾的必經途徑。在 1994 年之前，行政院的提案有特殊優越權，亦即在程序委員會排入議程後，僅要在一讀會時朗誦標題，即可送交相關委員會審查，而相對的委員提案於朗讀標題後，提案人必須說明其旨趣，經大體討論，然後議決交付審查、逕付二讀或不予審議。因此常有委員提案本來在行政院提案之前，但卻要等到行政院提案交付審查時，才列為院會討論事項(周萬來，2008：179- 180)。在 1994 年之後，行政院提案與一般立法院提案所經審查程序無異，亦即都需經過程序委員會排入議程，然後進行審查，與一般委員提案無異。

² 由於立法院的資訊檢索系統僅紀錄提案進入一讀的時間，而未記錄其實際的提案時間，因此僅以進入一讀的時間為準，至於對未進入一讀的法案，則係本研究特請立法院議事組提供該提案進入程序委員會的時間。

³ 行政院與考試院的法律提案權係憲法第 58 條與第 87 條的明文規定，而監察院的提案權係大法官會議第 3 號解釋文的解釋，至於司法院的提案權係大法官會議第 175 號的解釋文解釋。

自 2000 年政黨輪替以來，由於執政的民進黨無法掌控立法院多數，也因此
在野聯盟掌控的程序委員會有時會阻擋行政院의 提案，根據資料顯示，在第六屆
時行政院有 23 件法律提案被「緩列」，其中「重大軍事採購條例」有 71 次被緩
列，「公民投票法修正草案」有 32 次被緩列，結果最後有 14 件法律提案在第六
屆終了以前都未被排入議程內。⁴

根據規定，委員提案需達到一定的提案連署人門檻，在第六屆時門檻是 30
人。立委對於立委提案的一般共識是無論是否真的贊成某一立委的提案版本，大
都願意為其背書使提案容易達到門檻，以便提案有被送進立法院討論的機會，當
然如此「禮尚往來」的結果也使得立委自己的提案較易提出。值得注意的是，立
委提案有半數以上都僅有 1 到 2 個條文，這些提案多半是對現行法律，或是對其
它提案版本的修正，有時即使立委的提案版本規模較大或條文較多，也可能只是
對行政院、黨團或其他立委的提案稍作修改，通常並不需要花費很大的力氣，此
外，政黨也從早期的防堵立委提案，到消極的允許立委提案，再到積極的鼓勵立
委提案。總而言之，立委提案所需花費的成本並不高，寬鬆的提案條件與不高的
提案成本，都提供立委很大的機會與空間去提案。

表一顯示的是行政院與立法院在提案上的消長情況，從表一可以明顯的看
出，立委提案在 1990 年是一個重要的轉捩點，在此之前，行政院是主要的提案
者，高達近九成，隨著政治的民主化與政黨競爭的激烈化，立委為了當選連任，
有極強的動機去凸顯自己建立個人選票，而提案是立委建立個人問政的重要指
標。配合著立委動機的改變，國民黨內部立法流程也順勢改變，立委提案更為容
易（盛杏媛，2003：68-74）。因此從 1990 年起，立委提案突然倍增，從僅佔有
大約一成到大幅增長到近五成，到了全面改選後的第二屆立法院，立委提案的次
數更是大幅揚升，佔七成以上。此後，立委的提案數持續上揚，到了選制改革以
後的第八屆立法院，即便立委人數減半，立委提案高達 2806 筆，即便第八屆立
法院任期四年，較過去多一年，但是如此大幅度的提升，無法用任期延長來完全

⁴ 統計自吳東欽(2008：111-118)附錄一的資料，並查閱立法院資訊檢索系統。

加以解釋，因此在新選制下立委有強烈的提案動機相當明顯。相對上而言，行政院提案雖然也有增長，但不像立委提案數的大幅上揚。

除此之外，立法院自第四屆開始開放黨團提案，立委人數只要達到 5 人以上的政黨，皆可以組成黨團，此一黨團人數的下限到第五屆時提高為 8 人，到第七屆時又下修為 3 人。⁵政黨可以黨團名義提案，不受連署人數的限制，因此政黨可以利用黨團提案的方式，表達自己的政策理念，小黨因為人數較少，更可輕易利用這個機會來提案，而無論大黨或小黨的黨鞭在議會與其它政黨折衝時，可以很容易地以黨團提案的方式來貫徹政黨的意志。根據統計，黨團的法律提案數目並不多，在第四、五屆均少於總提案數的 10%，在第六屆時略高於 10%，第八屆又大幅下降到僅有 3.5%。儘管立法院，尤其是立法委員的提案大幅上揚，但是究竟他們的提案具備哪修特徵，相當值得注意，以下針對提案所涉及的利益種類以及提案的規模大小加以說明。

表一：行政院提案與立法院提案統計（1986-2012）

屆別	當選年度	任期（年/月）	行政院提案		委員提案		黨團提案		合計	
			次數	%	次數	%	次數	%	次數	%
一	1986	1987/2-1990/1	134	89.9	15	10.1			149	100
一	1989	1990/2-1993/1	169	50.1	168	49.9			337	100
二	1992	1993/2-1996/1	240	24.1	757	75.9			997	100
三	1995	1996/2-1999/1	294	23.9	935	76.1			1229	100
四	1998	1999/2-2002/1	801	35.3	1345	59.3	121	5.4	2267	100
五	2001	2002/2-2005/1	758	28.8	1714	65.1	162	6.1	2634	100
六	2004	2005/2-2008/1	363	16.3	1612	72.3	256	11.5	2231	100
七	2008	2008/2-2012/1	734	20.0	2806	76.5	127	3.5	3667	100

資料來源：整理自立法院資訊檢索系統國會圖書館法律提案系統。

說明：僅統計行政院與立法院的提案資料，若為司法院、考試院、監察院的提案則不列入統計之中。

一、提案所涉及的利益類型

⁵立法院於 1999 年 1 月修正立法院組織法與新制訂的立法院職權行使法規定立委人數只要達到 5 人以上的黨團，皆可以黨團名義提案，不受連署人數的限制，到 2002 年 1 月修正相關辦法，將黨團人數提高為 8 人，但若得票率超過 5% 的政黨不在此限。

從表二可以發現，在立法院的提案中，無論黨團或委員，也無論哪一個政黨的立法院黨團與立委，都以特殊利益的提案比例最高，國民黨委員提案有高達 71.1% 是特殊利益，而無黨團結聯盟提案有高達 66.7% 是特殊利益，都相當突出，無黨籍聯盟的立委此一高比例的特殊利益的提案，極可能是因為無黨籍聯盟的立委雖然在立法院結合成黨團共同運作，但是他們其實是各個立委的組合，強調為各自的選民負責，因此會提供利益給其選民，所以有強烈動機提出特殊利益取向的立法。

立法院提案的狀況顯示立委較傾向提供利益給特定的少數人，而較少為普遍大多數人提供利益，誠如理論所言，這是因為立委面對的是各自的選區，且較容易從特殊利益的提案宣稱功勞，但很難從普遍利益提案宣稱功勞。

表二：提案者與提案類型的交叉分析

	特殊利益	普遍利益	無涉及利益	合計
委員提案				
國民黨委員	71.1	22.5	6.3	100.0 (142)
民進黨委員	38.5	35.5	26.1	100.0 (234)
跨黨委員	57.1	30.8	12.1	100.0 (1174)
黨團提案				
國民黨團	45.5	33.0	21.6	100.0 (88)
民進黨團	32.4	52.9	14.7	100.0 (34)
親民黨團	51.6	14.5	33.9	100.0(62)
台聯黨團	53.6	30.4	16.1	100.0(56)
無黨團結聯盟	66.7	19.0	14.3	100.0 (42)
國親黨團聯合	50.0	50.0	0.0	100.0 (6)
跨藍綠黨團	50.0	25.0	25.0	100.0 (4)
行政院提案	40.1	29.0	30.7	100.0 (348)
合計	52.4	30.3	17.4	100.0(2190)

資料來源：本研究整理自立法院資訊檢索系統。

說明：表中數字為百分比，括弧中數字為次數。

Chi-square=143.9, degree of freedom=20, p<.00。

比較起黨團與立委個人，由於政黨面對的是全國民眾，而非僅特定地區或人群，且政黨必須為政黨形塑集體形象，相對上提供特殊利益的傾向應該比立委個人為低。從表二的資料顯示，國民黨委員的特殊利益(71.1%)色彩確實較國民黨團(45.5%)濃厚得多；民進黨委員有 38.5%，民進黨團有 32.4%是特殊利益的提案，二者差距較小，比較值得注意的是民進黨立委與黨團的特殊利益提案，相對上較其他黨的立委與立委都來得少，這一方面反映了政黨固有的差異性，同時也反映了民進黨身為執政黨，在特殊利益的提案較有保留，相對上民進黨立委與黨團在無涉及利益的提案比例較其他黨立委與黨團顯著高出甚多。

相較於委員提案與黨團提案有很濃厚的提供特殊利益的色彩，行政院提出授與特殊利益的提案的狀況就稍低一些，大約四成，誠如理論所言，行政院必須以全國民眾，而非僅僅是一個特定人群、地區或團體為考量，同時行政院身居國家政務的要衝，必須考量國家預算的平衡，因此在提供特殊利益上必須多所斟酌。

根據上述研究發現，部份證實了假設一：立法委員相較於行政院，傾向提出特殊利益的提案；但在黨團與立委的比較方面，國民黨委員提案的特殊利益比例遠高於國民黨團，一如研究所預期；但是民進黨委員的提案特殊利益與民進黨團差異不大，極可能是因為民進黨身為執政黨，因此較少提出特殊利益的提案。

二、提案規模

本研究觀察提案規模的方式有兩種，首先觀察提案的條文數；其次觀察提案是新制訂法案、大幅修正法案、還是小幅修正法案。從表三可以看出，委員提案以一到兩個條文的提案佔最大多數，無論是哪一政黨委員與跨黨的委員提案，都有三分之二甚至以上是僅有一到兩個條文，至於超過 10 個條文的提案僅有兩成上下。比較各個黨團可發現，黨團的提案也以一到兩個條文為最多，但是國民黨團與台聯黨團相對上 10 個條文以上的提案佔有四成左右，這極可能是因為國民黨失去行政權的舞台，欲在立法院以集體的力量來表現政策立場，因此提案規模較大；至於台聯黨團身為小黨，又欲在執政的民進黨與國親聯合之外，表現出獨

特的色彩，因此有較高比例的較大規模的提案。民進黨團與親民黨團提案的規模最小，高達六成以上都是一到兩個條文，而僅有不到兩成是 10 個條文以上。至於行政院提案與立法院提案大有不同，一到兩個條文的提案大約佔有兩成，而超過半數以上都是 10 個條文以上。

表三：提案者與提案條文數的交叉分析

	1-2 條	3-4 條	5-9 條	10 條及以上	合計
委員提案					
國民黨委員	65.7	8.6	2.9	22.9	100.0 (140)
民進黨委員	72.1	7.0	5.6	15.3	100.0 (215)
跨黨委員	66.7	7.7	7.8	17.8	100.0 (1173)
黨團提案					
國民黨團	41.4	9.2	6.9	42.5	100.0 (87)
民進黨團	66.7	7.4	11.1	14.8	100.0 (27)
親民黨團	69.4	3.2	9.7	17.7	100.0(62)
台聯黨團	42.6	9.3	11.1	37.0	100.0(54)
無黨團結聯盟	58.5	9.8	9.8	22.0	100.0 (41)
國親黨團聯合	33.3	16.7	0.0	50.0	100.0 (6)
跨藍綠黨團	50.0	0.0	0.0	50.0	100.0 (4)
行政院提案	20.6	7.8	16.7	55.5	100.0 (335)
合計	58.0	7.7	8.8	25.5	100.0(2133)

資料來源：本研究整理自立法院資訊檢索系統。

說明：表中數字為百分比，括弧中數字為次數。

Chi-square= 327.4, degree of freedom=30, $p < .00$ 。

從表四當中可以發現委員提案以小幅度修正法案的比例最高，無論是哪一個黨的委員提案都佔有提案總數的四分之三左右，而相對上，委員提案僅有極少比例是屬於新制訂法或大幅修正法案。黨團提案的規模較委員提案稍大，但仍舊以小幅度修正法案為最主要，大約從五到七成五不等。國民黨團、台聯黨團、無黨籍

團結聯盟有大約四分之一的提案是針對新制訂法，而民進黨團與親民黨團的新制訂法大約 15%。至於行政院提案就明顯與委員及黨團提案大有不同，行政院提案當中，雖然也有大約三成是屬小幅修正法案，但其新制訂法案佔有將近三成，大幅修正法案也佔有四成以上。比較三者，顯然行政院提案的規模最大，其次為黨團，而委員的提案規模最小。

從上述統計數據可以看到在提案規模上，立法院提案與行政院提案極為不同，立法院提案的規模較行政院提案小得多，而委員提案又比黨團提案為小。同時若比較國民黨與民進黨黨團提案，會發現國民黨的提案表現較民進黨立法院的提案表現更為積極，這應該是因國民黨失去行政院的舞台之後，必須在立法院的舞台上彰顯問政理念；反之民進黨既已有行政院可以作為表現的舞台，反而節制其提案以免與行政院的立場對峙。綜合以上發現，證實了假設二，亦即立法委員相較於行政院，傾向提出規模較小的提案；而黨團提案介於立法委員與行政院之間。

表四：提案者與提案規模的交叉分析

	新制訂法	大幅度修正	小幅度修正	合計
委員提案				
國民黨委員	15.5	9.9	74.6	100.0 (142)
民進黨委員	9.4	12.4	78.3	100.0 (234)
跨黨委員	13.6	12.1	74.3	100.0(1174)
黨團提案				
國民黨團	26.1	23.9	50.0	100.0(88)
民進黨團	14.7	8.8	76.5	100.0(34)
親民黨團	14.5	12.9	72.6	100.0 (62)
台聯黨團	23.2	23.2	53.6	100.0(56)
無黨團結聯盟	23.8	9.5	66.7	100.0(42)
國親黨團聯合	33.2	16.7	50.0	100.0 (6)
跨藍綠黨團	25.0	25.0	50.0	100.0 (4)
行政院提案	28.5	42.1	29.4	100.0 (347)

合計	16.7	17.4	65.8	100.0(2190)
----	------	------	------	-------------

資料來源：本研究整理自立法院資訊檢索系統。

說明：表中數字為百分比，括弧中數字為次數。

Chi-square= 301.2 , degree of freedom=20, $p < .00$ 。

陸、行政院與立法院提案在立法過程與立法成敗的比較

有研究指出，在分立政府期間，由於民進黨無法掌控程序委員會，因此行政院提案被在野聯盟掌控的程序委員會阻擋(黃秀端, 2003b, 2005; 吳東欽, 2008)。在表五中，可以發現程序委員會阻絕的提案比例雖然不高，僅佔有 3.6%，然而值得注意的是阻絕的對象相當具有選擇性，民進黨團提案被阻絕在程序委員會的比例最高(23.5%)，然後是民進黨委員提案(10.7%)、台聯黨團提案(9.1%)，行政院提案被阻絕的比例不算高(5.5%)。這些被阻絕在程序委員會的提案統計並不包括某些先在程序委員會被緩列，但後來又排進一讀的提案，此一統計也不計算某些提案被一再的緩列的次數，有就是說，程序委員會實際阻絕的狀況，比上述的統計數字來得更為頻繁，因此可以說程序委員會確實是阻絕法案的第一個關卡。

其次，由表五的統計數據看來，提案被阻絕在一讀的並不算多，總計僅有 5.8%，比較值得注意的是國民黨委員提案有 14.1%、國民黨團提案有 11.4% 被阻絕在一讀，明顯地高於其他提案者，此中原因值得推敲，在立法院中，事實上每一個立委或黨團都可能成為潛在的否決者，因為只要在提案一讀審查階段有人提出異議，主席極可能裁定退回程序委員會，所以通常立委與黨團會尊重他人的提案以換取他人對自己提案的尊重，因此比較少在一讀會時阻絕他人的提案，然而由於第六屆時藍綠之間的對峙，在野黨團有時在程序委員會阻絕民進黨與台聯的提案，也因此，民進黨與台聯也在一讀會時杯葛國民黨的提案，即便民進黨與台聯人數較國民黨為少，推動法案也許不見得有力，但是阻絕法案卻綽綽有餘。

從表五可發現，若就提案整體被阻絕的關鍵點來看，常設委員會審議無疑是一個最重要的阻絕階段，在分析的提案中，有 45.1% 被阻絕在常設委員會，通常阻絕的方式有兩種：第一是召集委員遲遲不排入議程，第二是委員會審議不通過，但以前者佔阻絕的絕大多數，顯然常設委員會已逐漸扮演較重要的決定法案通過與否的關鍵角色，儘管院會可以透過表決的方式要求將委員會中的提案逕付

二讀，但實則院會極少如此作，所以委員會是埋葬提案的最重要所在殆無疑義，因此可以說委員會扮演重要的負面議程設定角色。

比較行政院與立法院提案被阻絕在常設委員會的狀況，發現委員提案有半數左右被阻絕在常設委員會審議階段，國民黨委員提案有 56.3%，民進黨委員提案有 56.4%，而跨政黨委員的提案也有 48.2% 被阻絕在常設委員會。黨團提案被阻絕在委員會的情況沒有像委員提案這麼嚴重，但除了民進黨團的提案之外，其他黨團都有大約三至四成五的提案被阻絕在常設委員會，相對上行政院提案被阻絕在委員會的比較少，但也有將近三成(29.1%)。

在常設委員會審查之後的提案或者進入黨團協商，或者進入二讀程序，在黨團協商時被阻絕的佔所有提案的將近一成(9.9%)，而在二讀階段被阻絕的比例不高，大約 7.2%，其中台聯黨團、無黨籍聯盟、與藍綠黨團聯合提案被阻絕在黨團協商的比較高，有大約兩成，台聯黨團與無黨籍聯盟的提案被阻絕在二讀的比例大約一成，國親黨團聯合也有 33.3% 被阻絕在二讀階段。

比較行政院與立法院最後三讀通過的提案比例，可以發現行政院提案相對於立法院提案，有較高比例被三讀通過，有大約半數(48.0%)的行政院提案三讀通過，而委員提案當中，通過最後三讀階段的比較低，國民黨委員提案通過三讀的比例僅有 13.4%，而民進黨委員提案通過的也僅有 18.4%，跨藍綠委員提案通過三讀比例稍高，有 26.8%，這可能是因為提案既有各黨立委連署背書，所以通常應該不是政黨競爭類的提案，爭議較少。黨團提案通過三讀的比例略高於委員提案，且若比較國民黨與民進黨內各自的委員與黨團提案，發現國民黨團提案通過比例高於國民黨委員提案；而民進黨團提案通過比例高於民進黨委員提案。

表五：提案者與提案審議進程的交叉分析

	程序 委員會	一讀	常設委員 會審議	黨團 協商	二讀	三讀 通過	合計
委員提案							
國民黨委員	4.9	14.1	56.3	5.6	5.6	13.4	100.0 (142)
民進黨委員	10.7	3.4	56.4	5.1	6.0	18.4	100.0 (234)
跨黨委員	0.9	5.5	48.2	11.3	7.5	26.8	100.0(1173)
黨團提案							
國民黨團	3.4	11.4	37.5	10.2	10.2	27.3	100.0(88)
民進黨團	23.5	8.8	11.8	11.8	5.9	38.2	100.0(34)
親民黨團	0.0	8.1	43.5	3.2	8.1	37.1	100.0(62)
台聯黨團	9.1	1.8	45.5	18.2	10.9	14.5	100.0(55)
無黨團結聯盟	4.8	4.8	40.5	19.0	11.9	19.0	100.0 (42)
國親黨團聯合	0.0	0.0	16.7	16.7	33.3	33.3	100.0 (6)
跨藍綠黨團	0.0	50.0	0.0	25.0	0.0	25.0	100.0 (4)
行政院提案	5.5	3.5	29.1	8.4	5.5	48.0	100.0 (344)
合計	3.6	5.8	45.1	9.9	7.2	28.4	100.0(2185)

資料來源：本研究整理自立法院資訊檢索系統，被阻絕在程序委員會的資料見吳東欽(2008)。

說明：表中數字為百分比，括弧中數字為次數。

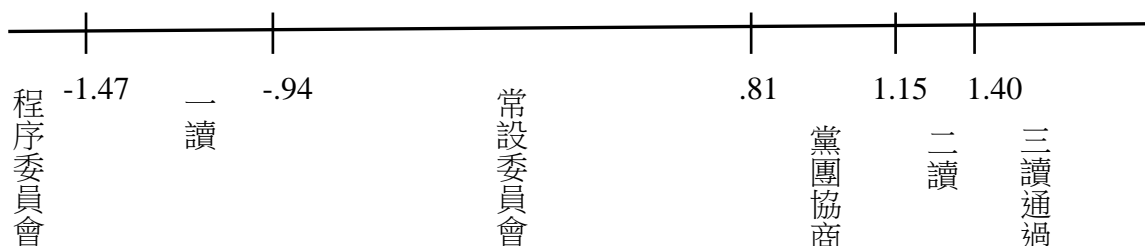
Chi-square=303.3, degree of freedom=50, $p < .00$ 。

由於審議進程涉及到立法院政治生態以及立法審議過程中複雜的政治過程，因此必須控制其它可能影響立法院審議進程的變數，才能對提案者對提案審議進程的影響作適當評估，以下的估計模型用意即在於此。

本研究估計兩個模型，第一個模型以提案進程為依變數，此變數依提案被阻絕的階段分為程序委員會、一讀、常設委員會、黨團協商、二讀、三讀通過。由於變數是順序尺度，其特色是類別之間只可以比較大小，但是每一個類別之間的時間並不相等，若使用多元迴歸分析的普通最小平方法 (Ordinary Least Square, OLS) 估計會產生問題，所以使用順序機率單元模型 (Ordinal Probit

Model)進行估計。第二個模型以提案三讀通過與否為依變數，由於係一二分變數，因此以二元機率單元模型(binary probit model)進行估計。自變數是提案者與法案提案組成，並控制下列變數：提案規模、提案牽涉的利益種類、提案是否是政黨競爭議題、是否有協商，以及政黨競爭議題與協商的交互作用項、會期，估計結果如表六所示。⁶

順序機率單元模型估計出五個截點，依次是-1.47、-.94、.81、1.15、1.40，這五個截點將立法審議進程分為六個階段，如圖一所示。從圖中可以看出從常設委員會到黨團協商之間的時間距很大，表示提案從常設委員會邁入下一個審議階段是一個較為困難的過程，此再次證實前述常設委員會具有負面議程設定角色的說法。



圖一、提案審議進程

表六顯示的統計數據顯示提案審議進程最為順利的是行政院，而委員提案是最容易被阻絕的，黨團提案介於二者之間，誠如前面所說的，行政院提案因為行政官僚熟悉行政事務，且行政院提案在送到立法院之前已經過許多次的討論，因此被阻絕的機會較低，其通過的可能性較高。而在野多數聯盟（國民黨團、親民黨團）的提案審議進程也較之民進黨團與台聯黨團來得順利，此與在野聯盟獲得立法院的過半數議席應有絕對的關係。而相對上來說，民進黨的提案進程也較不

⁶ 由於國民黨與親民黨的聯合提案，以及跨藍綠政黨的提案個數非常有限，前者僅有 6 個，後者僅有 4 個，將可能造成估計的不穩定，因此將之排除，不列入分析。

順利，而台聯黨團的提案進程是黨團當中最不順利的，台聯黨團身為立法院最小且意識型態強烈的政黨，其提案中新制訂法與大幅修正法案的比例較其他政黨為高(大約四成)，可能涉及的爭議也較大，因此審議的過程較易遭受阻絕。

國民黨的委員提案相較於民進黨委員提案與跨黨委員提案是最不容易通過的，雖然國民黨身為最大在野黨，且與親民黨等泛藍政黨結盟，可掌握國會多數。然而，由於國民黨委員提案是指 90% 以上的提案人與連署人都是國民黨委員，意思是連友黨親民黨都沒有背書，提案的進程自然是較為多舛。若比較國民黨團提案與國民黨委員提案二者，並且比較民進黨團提案與民進黨委員提案二者，發現當控制了其他條件之後，黨團提案都較委員提案審議進程較為順利。研究發現符合假設三：行政院提案相較於委員提案，提案的進程較為順利，且提案通過的可能性較高；而黨團提案介於二者之間。

接著本研究要進一步分析，若立委提案針對的法案同時有行政院提案，是否會因此使得法案的審議進程較為順利，且較易完成三讀。研究結果顯示若一個法案當中「僅有」黨團提案(注意這裡並非指黨團提案)，而無行政院或委員提案，表示這種提案可能涉及的是政黨競爭色彩濃厚的議題，無太多利益的色彩，所以委員都沒有提案。從表六可以發現，其他種類的提案組合估計值都較僅有黨團提案法案的估計值來得高，表示相較於其他類型的法案提案組合，僅有黨團提案的法案，其審議進程最容易遭受阻絕。

表六：提案審議進程與提案通過與否的統計分析

	提案審議進程			提案通過與否		
	B	SE	P	B	SE	P
提案者 (行政院=0)						
國民黨委員	-.68	.13	***	-.76	.17	***
民進黨委員	-.54	.12	***	-.59	.15	***
跨黨委員	-.34	.09	***	-.53	.11	***
國民黨團	-.22	.15		-.15	.19	
親民黨團	-.08	.17		.02	.21	
民進黨團	-.47	.22	*	.17	.27	
台聯黨團	-.54	.18	**	-.78	.25	**
無黨團結聯盟	-.28	.20		-.53	.27	*
法案提案組成 (僅有黨團提案=0)						
僅有行政院提案	.53	.28	\$	1.08	.42	**
僅有委員提案	.60	.25	*	.88	.40	*
委員+行政院	.88	.25	**	1.20	.40	**
委員+黨團	.51	.25	*	.59	.39	
黨團+行政院	.28	.28		.68	.43	
委員+黨團+行政院	.48	.25	*	.49	.39	
其他	.29	.30		.42	.46	
政黨競爭議題	-.29	.08	***	-.43	.14	**
協商	1.25	.06	***	.85	.07	***
政黨競爭議題 X 協商	.69	.20	***	.91	.24	***
提案規模 (小幅修正=0)						
新法案	-.32	.07	***	-.39	.09	***
大幅修正	-.02	.07		-.07	.09	
提案類別 (不涉及利益=0)						
普遍受益	-.24	.07	**	-.22	.09	*
特殊利益	-.16	.07	*	-.11	.09	
會期 (第六會期=0)						
第一會期	.47	.09	***	.60	.12	***
第二會期	.37	.09	***	.59	.12	***
第三會期	.28	.10	**	.53	.14	***
第四會期	.29	.10	**	.46	.13	**
第五會期	.06	.10		.16	.14	
第一個截點	-1.47	.27				
第二個截點	-.94	.27				
第三個截點	.81	.27				
第四個截點	1.15	.27				
第五個截點	1.40	.27				
N		2173			2173	
LR Chi-square		766.8	***		444.0	***
Pseudo R ²		.12			.17	

說明：提案審議進程採用順序機率單元模型；提案通過與否採用二元機率單元模型，依變數提案通過設定為1，不通過設定為0。

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

相對的，若同一個法案中，僅有行政院提案，這種提案應該是比較沒有爭議，既不涉及政黨競爭，也較少涉及利益，所以既無黨團提案，也無委員提案，這類提案審議的進程會較為順利，其估計值為.53，遠高於僅有黨團提案的估計值(B=0)。同時值得注意的是若某一法案僅有委員提案，既無行政院提案，也無黨團提案，表示這類提案可能比較不涉及政黨競爭議題，而比較帶有利益的色彩，這種提案審議的進程也高於僅有黨團提案的法案組合，其估計值為.60。更進一步觀察統計結果，發現若同一個法案當中，同時有立委提案與行政院提案，則審議進程將大為順利，其估計值為.88，高於所有類型的提案組合，且通過三讀的可能性也最高，估計值為1.20，顯示當立委提案搭行政院提案的便車，則可以使立法進程較為順利，且較易完成三讀，或者換句話說，當行政院的提案亦有委員提案，則立委會積極推動，或至少在過程上不去阻擋，如此可使立法進程較為順利。這是因為一方面當立委看到有行政院的提案，知道立法院比較可能優先審議，為了使自己的立法績效較佳，也為了帶好處到選區，而有提案的動機；另一方面提案因為有行政院提的對案而更加周詳，因此進程較為順利。

至於法案組合若有黨團加上行政院提案，而無委員提案，這一類提案較涉及政黨競爭議題，而較少利益分配的色彩，立委不見得有推動的動機，至於若是一法案同時有黨團、委員與行政院提案的組合，通常涉及的議題既包含政黨競爭，亦包含利益的分配，通常涉及的層面較廣，涉及的利益也較為複雜，這類法案審議的進程也比較不容易推動。由上述研究發現可知，假設四是成立的，亦即若在同一個法案中，同時有委員提案與行政院提案，則法案的進程比僅有委員提案或僅有行政院提案的提案來得順利。

在政黨的競爭與合作方面，研究結果顯示若提案涉及政黨競爭議題，則較容易遭受阻絕，然而若提案經過協商，則非常有助於其提案進程的順利推動，同時，政黨競爭議題與協商的交互作用項亦呈現極大的正方向估計值，此顯示提案若涉

及政黨協商議題，是否有協商可以相當決定它的命運，有協商則能推動它的立法，然而若無協商，則命運多舛，此一發現充分顯示提案通過是否順利，與立法過程中所涉及的衝突與合作有極重要的關連性，證實了假設五與假設六。

由於立法院的議事規則與立法院的政治生態，每一個立委或黨團都可以成為立法過程中的阻絕者(黃士豪，2007: 31-35)，也因此要推動法案通過，就必須對其他人的提案予以尊重，以避免觸動他人成為阻絕者，因此在立法議程中的合作，常常是為了順利通過立法不得不然。尤其在第六屆立法院中，政黨嚴重衝突對立，而對立的結果導致雙方的劍拔弩張，立法的延宕，然而由於立委、政黨與行政院都必須面對下一次選舉的挑戰，如果沒有立法產出，難免選民的責難。在這樣的情況下，儘管政黨對立還是必須彼此合作以通過法案，誠如 Mayhew(1991)研究美國分立政府所指出的，總統與國會都必須反映選民的期待，即使原本持有不同的政治立場，但是為了通過爭議性的法案，仍舊必須彼此妥協。也誠如楊婉瑩(2003)觀察第四屆分立政府的政黨運作所指出的，分立政府時期固然有政黨之間的對立衝突，但為了通過法案，仍必須有政黨之間的合作。

在控制變數對提案審議進程的影響方面，發現提案規模是小幅修正與大幅修正，相對於新制訂法案，審議進程較為順利，通過三讀的可能性也較高，這是因為修正案所牽涉的層面較小，對現狀的改變也可能較小，可能爭議也較少，所以比較容易推動審議進程。反之，新制訂法案由於內容較為複雜，涉及的層面較廣，對現狀的改變較大，因此最不容易推動審議進程。

同時，也值得注意的是特殊利益的提案相對於普遍利益提案，立法較易推動，這是因為特殊利益的提案是對特定人群提供利益，涉及的黨派爭議通常較少，大多數立委可能不會阻擋，反而可能會彼此互相幫助，讓各自欲推動的提供特殊利益的提案都可以過關，有若美國的滾木立法。

此外，會期的估計值顯示，若提案會期愈早，則提案的進程推動愈為順利，通過三讀的可能性有較高，若提案是在第一會期，明顯的進程最為順利，若提案是在第二、三、四會期，則審議進程差不多，也都很順利，且較容易完成三讀；但若提案是在第五、六會期，則提案進程比較可能會不順利，這說明了何以在立法院第一、二會期是提案旺季的原因，除了因為立委要將在競選時對選民的承諾儘快放入議程，也因為在屆期初的提案較可能走完審查流程。

柒、行政院與立法院在通過法案上的影響力

由上述分析結果得知，不同的提案者確實會影響立法進程以及提案的通過與否，而行政院的提案往往審議進程較為順利，而相對的委員提案較易被阻絕，至於黨團提案介於二者之間。此外，若法案審議過程當中，同時有行政院與立委提案，則可使審議進程推動更為順利。然而，提案審議進程是否順利，與提案最後的通過內容的意義是不同的，提案審議進程的順利，固然可以讓提案進入最後的通過階段，但通過的內容，卻不一定會按照自己的提案版本通過。因此以下將再進一步分析，在通過的提案中，究竟是行政院或立法院較具影響力。

表七中的數據顯示提案所涉及的利益類型與那個機關的意見為重的關連性，研究顯示，就整體而言，以行政院意見為主的比例為 49.4%，高過以立法院意見為主的 39.7%，而更值得注意的是，跨不同類型的提案，行政院與立法院的表現大有不同，在涉及普遍利益與無涉及利益的提案上，以行政院的意見為主的佔較大多數，高達五成以上，而以立法院為主的提案僅不到四成。至於在特殊利益的提案當中，以立法院的意見為主的佔 42.0%，約略與以行政院的意見為主的 44.6% 差不多，此外行政院與立法院不分上下的也有 13.4%，此顯示立法院在特殊利益的提案上比較可以與行政院分庭抗禮，但是在其它類提案則以行政院的意見為主。顯示立法院對特殊利益的提案較普遍利益與不涉及利益的提案更為積極，因此影響力略為勝過行政院，但是在普遍利益與提案不涉及利益的提案則影

響力較小。

接著再進一步分析不同的提案規模與通過內容的關連性，從表八得知，行政院的意見在新制訂法案與大幅修正法案當中，佔有極大的優勢，佔有五成以上，而立法院僅在小幅修正法案上較能與行政院抗衡，都佔有 46.2% 的比例。

綜合上述結果得知，立法院只有在提供特殊利益與小幅修正法案上影響力堪與行政院匹敵，但是在提供普遍利益與不涉及利益的提案以及規模較大的提案，無法與行政院匹敵，行政院的意見仍然扮演著較重要的影響力，這也可以解釋何以立委較有動機去提出特殊利益與小幅修正法案的原因。

表七：提案通過內容是以立法院或行政院的意見為主

	以立法院 意見為主	不分 上下	以行政院 意見為主	合計
特殊利益	42.0	13.4	44.6	100.0 (157)
普遍利益	39.2	7.8	52.9	100.0 (102)
無涉及利益	34.0	9.4	56.6	100.0 (53)
合計	39.7	10.9	49.4	100.0 (312)

資料來源：本研究整理自立法院資訊檢索系統。

說明：表中數字為百分比，括弧中數字為次數。

Chi-square= 4.1, degree of freedom=4, $p>.05$ 。

表八：提案通過內容是以立法院或行政院的意見為主

	以立法院 意見為主	不分 上下	以行政院 意見為主	合計
新制訂法案	22.0	25.4	52.5	100.0(59)
大幅度修正法案	38.8	7.5	53.8	100.0(80)
小幅度修正法案	46.2	7.5	46.2	100.0(173)
合計	39.7	10.9	49.4	100.0 (312)

資料來源：本研究整理自立法院資訊檢索系統。

說明：表中數字為百分比，括弧中數字為次數。

Chi-square= 21.4, degree of freedom=4, $p < .001$ 。

捌、結論與討論

本研究以第六屆立法院中的法律提案作為分析的焦點，試圖探討立法院與行政院在立法過程中的互動與相對影響力。研究結果有幾點值得注意的發現：首先，立法院的提案以提供特殊利益給特定少數人群佔最大多數，同時，提案通常規模較小，以一到兩個條文的小幅修正法案佔最大多數。由於立委有選舉的壓力，傾向於去滿足各自選區或特殊支持群的利益，如此也讓利益團體與財團有可趁之機，透過各種方法去籠絡立委而去做出對其有利的立法，得到遠高於其成本的高額利潤，因此愈多的立委個人提案，愈可能造成財政的負擔與浪費。即便立委個人提案的通過比例不高，大約二成左右，但是因為其個數相當多，且其佔用許多立法院審議法案的時間，因此其對我國立法產出與財政的影響不容小覷。

其次值得注意的是，即便是在立法院「可能」較有可為的分立政府之下，行政院的提案相較於立法院的提案，在審議進程中仍具有最大的優勢，而立法院提案相對於行政院提案仍較可能在審議過程中遭受阻絕，然而若同一個法案當中同時有行政院提案與委員提案，則委員提案可以搭上行政院提案的便車，而行政院也較易獲得立委的支持，審議進程會較為順利，通過的可能性較高。同時，若政

黨爭議性的法案經過協商，將有助於審議進程的推動，此一現象顯示即便在分立政府時期，行政院與立法院雖由各自由不同的政黨掌控，但為了使法案的進程較為順利，彼此對立的政黨與意見不同的立委仍舊有合作以共同推動立法的可能性。

從本文所顯示的行政與立法的互動可以看出，由於立法的提出與推動需要的資源，立法院在資源有限的情況下，傾向於搭行政院政策推動的便車，一旦某法案有立委與行政院的提案，則由於立法院與行政院都有通過立法的動機，有利於審議進程的推動，如此一來，立法產出可能同時夾帶著行政院與立法院的提案內容，方便了立委搭國家政策的便車，滿足各自選民群與利益團體的需求，而行政院也達到通過立法與推動政策的目標，也就是說行政院與立法院在立法過程中有衝突，但也有合作，呈現共同立法的狀態。

參考書目

- Arnold, R. Douglas. 1990. *The Logic of Congressional Action*. New Haven and London: Yale University Press.
- Bowler, Shaun. 2002. "Parties in Legislature: Two Competing Explanations." In Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg eds. *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*: 157-179. Oxford: Oxford University Press.
- Cain, Bruce, John Ferejohn, and Morris Fiorina. 1984. "The Constituency Service Basis of the Personal Vote for U. S. Representatives and British Members of Parliament." *The American Political Science Review* 78, 1 (March): 110-125.
- Cain, Bruce, John Ferejohn, and Morris Fiorina. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Carey, John, and Mathew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14, 4 (December): 419-439.
- Cooper, Joseph. 2001. "The Twentieth-Century Congress." In Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. *Congress Reconsidered*: 335-366. 7th ed. Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- 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 U. S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W., and Scott Morgenstern. 2002. "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents." In Scott Morgenstern and Benito Nacif. Eds. *Legislative Politics in Latin America*: 446-468. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edwards, George C. III 1976. "Presidential Influence in the House: Presidential Prestige as a Source of Presidential Power." *The American Political Science Review* 70, 1 (March): 101-113.
- Evans, Diana. 2004. *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalition in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fiorina, Morris P. 1980. "The Decline of Collective Responsibility in American Politics." *Daedalus* 109, 1 (Winter): 25-45.
- Fiorina, Morris P. 1989. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press.
- Heywood, Andrew. 2002. *Politics*. 2nd ed. Hampshire and New York: Palgrave Foundation.
- Huntington, Samuel P. 1973. "Congressional Responses to the Twentieth Century." In David Truman. ed. *The Congress and America's Future*: 306-326. Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall.
- Jacobson, Gary C. 1992. *The Politics of Congressional Elections*. 3rd edition. Boston: Little, Brown, and Company.
- LeLoup, Lance T. and Steven A. Shull. 2003. *The President and Congress: Collaboration and Combat in National Policymaking*. 2nd ed. New York: Longman.
- Mayhew, David 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven and London: Yale University Press.
- Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- 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 Cowhey, Peter F. and Mathew D. McCubbins, eds. *Structure and Policy in Japan and the United States*: 56-80. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mezey, Michael. 1985. "The Function of Legislatures in the Third World." Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson and Malcolm E. Jewell, eds. *Handbook of Legislative Research*: 733-772. Cambridge: Harvard University Press.
- Morgenstern, Scott and Benito Nacif. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. eds. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents*. N. Y.: The Free Press.
- Peterson, Mark. 1990. *Legislating Together*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schroedel, Jean Reith. 1994. *Congress, the President, and Policy-Making: A Historical Analysis*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Siavelis, Peter M. 2002. "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile." In Scott Morgenstern and Benito

- Nacif, eds. *Legislative Politics in Latin America* : 79-113. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinclair, Barbara. 1999. "Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-Agent Theory and House Majority Party Leadership." *Legislative Studies Quarterly* 24, 3 (August): 421-449.
- Smith, Steven S. 2007. *Party Influence*. Cambridge: 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 (Winter): 613-635.
- Wayne, Stephen J. 2006. "Presidential Leadership of Congress: Structure and Strategies." In James A. Thurber, ed. *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*: 59-83. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- 李美賢。1988。《中華民國增額立法委員政治角色之研究》。國立政治大學三民主義研究所碩士論文。
- 李怡達。2004。《議程拒絕與法案審議-以第四屆立法院運作為例》。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 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。
- 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〉。《台灣民主季刊》5, 3: 71-120。
- 吳春來。1991。《行政院與立法院在政策制訂過程中互動關係之研究-- 行政院組織法修正案的分析》。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 吳重禮。2000。〈美國「分立性政府」研究文獻之評析：兼論台灣地區政治發展〉，《問題與研究》39, 3: 75-101。
- 吳重禮、林長志。2001。〈我國 2000 年總統大選後中央層級『分立政府』的爭議：核四議題與府會互動的評析〉。台灣政治學會年會暨「政黨輪替後之台灣政治學術研討會」。台北：國立政治大學，12月16日。
- 邱訪義。2010。〈台灣分立政府與立法僵局〉。《台灣民主季刊》7, 3: 87-121。
- 邱訪義、李誌偉。2010。〈政黨在立法提案通過與否所扮演的角色：理論與實政分析〉。台灣政治學會年會暨「重新思考國家：五都之後，百年前夕」學術研討會。2010年12月4-5日。台北：東吳大學。

- 周萬來。2000。《議案審議—立法院運作實況》。台北：五南出版社。
- 周萬來。2008。《議案審議—立法院運作實況》。第3版。台北：五南出版社。
- 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〉。《台灣民主季刊》5，4：1-46。
- 盛杏媛。2009。〈選制改革前後立法委員提案的持續與變遷〉。論文發表於2009年台灣政治學會年會暨「動盪年代中的政治學：理論與實踐」學術研討會。2009年11月21-22日。新竹：玄奘大學。
- 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。2003a。〈少數政府在國會的困境〉。《台灣政治學刊》7，2：3-49。
- 黃秀端。2003b。〈分立政府、議程設定與程序委員會〉。台灣政治學會暨「世局變動中的台灣政治學術研討會」，台北：東吳大學，12月13-14日。
- 黃秀端。2004。〈政黨輪替前後的立法院內投票結盟〉。《選舉研究》11，1：1-32。
- 黃麗香。1999。《國會政黨的組織誘因與立法團結》。東吳大學政治學系碩士論文。
- 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。
- 鄒篤麒。1993。《我國黨政關係之研究：以國民黨為例》。國立政治大學政治研究所博士論文。
- 歐陽晟。2008。《政府型態對於議案審議的影響：台灣一致政府與分立政府的比較》。國立政治大學政治研究所博士論文。
- 賴金靈。2007。《分立政府與立法僵局關係之研究—以第二屆至第六屆（1993～2007年）立法院運作為例》。國立台北大學公共行政政策學系碩士論文。

無研發成果推廣資料

98 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：盛杏媛		計畫編號：98-2410-H-004-085-MY2					
計畫名稱：立法院中的議程設定與立法產出							
成果項目			量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）
			實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比		
國內	論文著作	期刊論文	1	1	100%	篇	盛杏媛，2012，〈媒體報導對企業型政治立法成敗的影響〉，《東吳政治學報》，30(1):1-42。
		研究報告/技術報告	1	1	100%		期末報告
		研討會論文	4	4	100%		1. 盛杏媛，2011，〈企業型政治的議程設定與立法產出〉，「民主、國會與決策」學術研討會，5月24-25日，台北：東吳大學。 2. 盛杏媛，2010，〈議程設定與立法產出：行政機關與立法機關在立法過程中的影響力〉，2010年轉變中的行政與立法關係學術研討會，5月13-14日，台北：東吳大學。

							東吳大學主辦：轉變中的行政與立法關係學術研討會：5月13日-14日。
		專書	2	2	100%		盛杏澐，〈行政院與立法院在立法過程中的互動與影響力〉，以及蔡韻竹，2010，〈誰設定表決？第三屆至第六屆立法院的記名表決分析〉投稿於《轉型中的行政與立法》專書，審查中。
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 (本國籍)	碩士生	3	3	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	1	1	100%		
		專任助理	1	1	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%	章/本	
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 (外國籍)	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>無</p>
--	----------

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

本計畫之主要研究報告已發表於學術研討會上，並改寫為〈行政院與立法院在立法過程中的互動與影響力〉一文，擬載於《轉型中的行政與立法》一書，目前正在審查中。

另據此研究計畫蒐集得資料，已發表期刊論文一篇：盛杏媛，2012，〈媒體報導對企業型政治立法成敗的影響〉，《東吳政治學報》，30(1)。

另博士後研究蔡韻竹也利用本計畫蒐集之資料撰寫兩篇論文，發表於學術研討會中，之後會尋求正式出版。

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

本研究對於立法過程中主要政治行動者行政院、立院黨團與立法委員之間複雜的互動與角力、既有競爭又有合作的關係加以釐清，主要論點在於：行政院與立法院各有其提案的動機，而由於提案所需花費的成本，與行政院、立法院各自掌握的資源，立法院在議程設定與立法進程的推動能力上仍遜於行政院，行政院仍掌有較大的優勢，然而並非行政院主宰立法議程與立法過程，而是行政院與立法院在立法過程中有衝突與合作，行政院固然可以提出規模較大、較完整的提案內容，但是想要過法案，仍需要立委的幫助，而立委也有動機要搭行政院提案的便車，以方便將自己在乎的提案內容加入法案當中一併過關，因此可以說行政院與立法院在立法過程中呈現共同立法的狀況。本研究使用經驗科學的研究方法，抽絲剝繭釐清立法過程的真相，應是國內學術界首次以如此龐大的量化資料，去釐清行政院與立法院在立法上的互動關係。