airiti

立法院積極議程設定之理論與經驗分析：第二至第六屆*

邱訪義** 李誌偉

中央研究院 政治大學
政治所 政治學系
副研究員 博士生

摘要

當前用於解釋美國國會立法過程的立法理論，皆假定立法機構中存在一多數黨，且無法對多數黨在黨內同質性與黨際分化程度發生變動時的積極議程設定權提出明確的預測。針對僅有單一立法樞紐（即多數黨或聯盟）的台灣立法院，本文提出一個積極議程設定理論模型，解釋此立法樞紐在不同條件下的積極議程設定權與立法成功。本文預測多數聯盟施展積極議程設定權的能力會受到提案推動成本（例如聯盟席次大小、單一政黨或多黨組成多數聯盟）與提案優先性的影響。這些由本文模型推導出的假設，在過去的研究中皆未曾被提出。爲了更嚴謹檢驗這些假設並獲得更穩固的經驗分析結果，我們蒐集第二至第六屆（1993-2007）所有的立法提案。本文的假設在經驗分析與質性探討中獲得很高程度的支持，顯示出多數聯盟的積極議程設定權相當程度上受到協商成本與提案優先性的影

* 本文爲國科會計畫（NSC 99-2410-H-001-016-MY3）之部份成果。作者感謝國科會研究經費補助，以及兩位匿名審查人、中研院政治學研究所IPSAS系列演講與盛杏湲教授等之寶貴意見。

** 第一作者且爲通訊作者。中央研究院政治所，115台北市南港區研究院路二段128號。Email: fchiou@gate.sinica.edu.tw

airiti

響。此外，有別於過去的經驗分析結果，本文發現分立政府並未對行政院提案通過與否造成不利的影響。這些結果對於我們在理解台灣立法僵局與行政立法關係上有很大啓示，同時也推翻過去對藍綠無法共治的刻板印象。

關鍵字：立法院、議程設定、分立政府、多數聯盟、藍綠共治

壹、前言

關於立法機關中誰是最主要影響政策結果的行爲者以及形塑政策結果的過程爲何，是過去三十年來關於立法組織與立法過程最重要的辯論主題之一。Shepsle（1979）關於結構誘發性均衡（structure-induced equilibrium）的文章開啓了這場辯論，將美國國會中委員會在形成與穩定政策結果上的重要角色理論化。他指出委員會制度促使議員可以將一多面向的決策化繁爲簡，成爲數個單面向的決策，如此可以解決政策結果的不穩定與混亂。其後，Shepsle和Weingast（1987）進一步指出，委員會因具有守門權（gate-keeping power）以及在協商委員會中的事後否決權，使其在最終政策產出上擁有主導性的影響力。而Marshall與Weingast（1988）則從委員會作爲議員進行政策交換及政治利益交易的基礎上，對委員會何以具有強大的影響力提出另一種機制。這些強調委員會在立法決策上重要性的研究，被稱爲立法組織的分配理論（distributive theories of legislative organization）。

Giligan和Krehbiel（1987; 1989）以及Krehbiel（1991）提出立法組織的資訊理論（informational theories of legislative organization），成爲另一個解釋誰是立法過程中的主導者的競

airiti

爭觀點。他們主張委員會制度的建立，是爲了滿足院會的中位議員獲取政策資訊的需求。院會透過有條件的賦予委員會制度上的特權，例如不修改委員會提案，誘使委員會朝向專業化並從中獲取政策影響力。因此，院會的中位議員才是建構立法組織與影響立法政策的重要行爲者。[1]

有別於前幾個理論，Cox 與McCubbins（1993）提出的政黨主導理論淡化了委員會及院會中位議員的重要性，轉而強調政黨如何像個立法巨靈般控制委員會的組成，運用委員會的分配與審查程序來誘導或規範其成員支持整體政黨利益。Rhode（1991）以及Aldrich和Rohde（2001）則提出條件式政黨政府（conditional party government）觀點，認爲在黨內偏好同質性高而黨際偏好差異大時，政黨成員將授予政黨領袖較多的權力來推動其法案。Dion和Huber（1996）指出，多數黨可以藉由控制擁有程序權力的程序委員會以增加對政策的影響力。儘管在政黨擁有立法權力的基礎條件上有所差異，但這些研究都是強調美國國會中政黨的重要角色。

Cox和McCubbins（2005）進一步將政黨對議程設定上的影響力理論化，並主張多數黨藉由議程設定的運作使其得以影響政策結果，他們認爲多數黨透過消極議程設定權（negative agenda settings）與積極議程設定權（positive agenda settings）的運作主導了立法過程。多數黨可以運用消極議程設定權將違反其利益的提案擋下，而積極議程設定權則使政黨能推動其偏

[1] 關於他們對不同立法組織理論的檢閱，可參閱Krehbiel（2004）以及Evans（2010）。Chiou（2011）檢視關於這些理論中與事實不符的假定如何影響其推論基礎。

airiti

好的提案。Cox和McCubbins的程序聯合壟斷理論（procedural cartel theory）與Aldrich和Rohde（2001）的條件式政黨政府有兩個主要的區別。首先，前者以消極議程設定權爲理論核心，後者則僅強調積極議程設定權。其次，前者主張多數黨的消極議程設定權在缺乏強力黨紀與黨內同質性低的情況下仍不會減弱。相反的，後者並未提出明確的預測當形成政黨政府的條件（黨內同質性與黨際差異化）不存在時，積極議程設定權將如何變化。

總結而言，上述三種關於立法組織的理論對於誰是美國國會決策中的關鍵角色分別有不同的預測：委員會、院會，或者政黨。而研究美國國會的學者對這些理論進行了許多經驗（empirical）研究，發現政黨理論比其他理論得到更多的支持（例如，Snyder and Groseclose 2000; Marshall 2002; Chiou and Rothenberg 2003; Roberts 2010）。

這些立法組織理論是否僅能運用在美國國會？近來關於其他立法機構的經驗研究已發現這些理論確實有助於理解其他立法機構的決策過程。例如，Whitaker（2005）與McElroy（2006）便試著以這些立法組織理論對歐洲議會與聯盟進行研究。他們對歐洲議會中的記名表決與委員會成員偏好進行分析，發現在歐洲議會中，委員會成員的偏好是反映出其所屬政黨的政策偏好，且隨著歐洲議會的立法決策影響力增加，政黨也更會去掌控其成員的行動。

在大量經驗分析結果的支持下，政黨理論近來更加廣泛的運用到其他立法機構上，Cox等人針對巴西與日本的國會進行研究，結果皆符合多數黨運用消極議程設定權的預測（Cox,

airiti

Masuyama, and McCubbins 2000; Amorim, Cox, and McCubbins 2003）。與美國國會不同的是，這幾個立法機構都具有較高程度的政黨凝聚力，這使Cox和McCubbins的政黨理論在分析上成爲更有效的理論途徑。

本文試圖釐清在另一個政黨凝聚力相當高的國會機構中－台灣立法院－政黨所擁有的施政影響力，而將如我們所觀察，政黨凝聚力高的國會，政黨角色不見得即如Cox等所論述般單純。[2] 首先，在過去關於立法院的研究中，政黨理論比其他理論更常被用來解釋立法行爲。部份的原因在於過去針對立法院中記名表決的研究發現政黨凝聚力高，尤其在2000年政黨輪替後更是如此。[3] 雖然Krehbiel（2000）提出很重要的理論分析，發現政黨凝聚力高未必代表黨紀強（換言之，兩者是兩回事），但Chiou（2007）在控制了偏好以及每次表決上的政黨壓力後，確實發現在第二屆台灣立法院裡，政黨對黨籍立委在記名表決上的決定具有相當的影響力。此外，先前大部份關於立法僵局的經驗研究皆指出分立政府對立法產能具有嚴重負面影響（黃秀端2003；盛杏湲2003），這些研究似乎顯示了多數黨或聯盟對立法產能與政策結果確實有顯著影響。

---

[2] 關於台灣政黨在立院中的角色，過去大多在不同的研究主題中被提及，而無專門以此爲主題的研究。如楊婉瑩（2002）關於委員會決策角色的研究發現，委員會在決策上的影響力未如政黨來得高。而羅清俊（2004）針對特殊利益分配的提案與預算的分析發現，許多時候此類提案的表決是政黨對決的型態。針對立委選擇參加委員會因素的分析中，蕭怡靖（2007）發現政黨在委員會選擇上，扮演協調黨內幹部與不分區立委參加冷門委員會的角色。這些研究雖未直接檢視政黨角色，但都間接的顯示出政黨在立院不同領域上的影響力。

[3] 參見（盛杏湲 2008）的發現與詳細說明。

airiti

令人意外的是，盛杏湲（2010）分析第六屆每筆提案之審查進程，發現政黨在推動提案的審查以及決定法案內容上的影響力較行政院來得低很多。我們從她的統計結果也發現多數聯盟的國民黨與親民黨黨團的提案相較於行政院在每個審議階段都受到較多的阻礙。在某種程度上，此研究結果顯示出，作爲一個強而有力的行政機關，不論是否獲得多數黨或多數聯盟的支持，相對上很高程度都能使其提案順利審查。這與前段中支持多數黨或聯盟具支配性立法影響力的經驗分析結果似乎有所衝突。此外，何以組成多數聯盟的國民黨與親民黨在提案推動上，反而遭遇較多困難。此種令人困惑的發現，顯示出進一步探究多數黨或多數聯盟在立院中的角色、檢視其是否以及如何在立法過程中具有高度影響力等課題的重要性。

針對這些問題，本文將焦點置於立院中最主要的任務上－決定是否通過立法提案－並檢視多數黨與多數聯盟在實行此項任務上的能力。事實上要研究立院多數在立法院中的權力，最直接的方式是觀察其在通過提案上的能力。基於Chiou（2007）的研究發現政黨在院會投票中具有相當大的影響力，因此研究多數黨或多數聯盟推動提案三讀的能力等同於檢視其積極議程設定的權力，亦即確保他們偏好的提案能順利到達院會二讀階段的能力，因爲一旦多數黨或聯盟之提案可以進入二讀，這些提案幾乎皆可通過成爲法律。是故，我們以多數黨／聯盟的提案是否通過來檢視其積極議程設定能力。

處理此問題看似簡單，但在理論與經驗分析上都有其困難處。在理論上，我們缺乏演繹性理論做爲經驗分析的基礎。Cox和McCubbins（2005）的程序聯合壟斷理論（procedural

airiti

cartel theory）著重於多數黨的消極議程設定權，而未對積極議程設定權何時被應用以及如何施展提出理論基礎。而Aldrich與Rohde（2001）所提的條件式政黨政府理論，雖對積極議程設定權和政黨通過其偏好之法案的能力有較多討論，但對「條件」不成立的情況下，則沒有任何預測。簡言之，目前缺乏一個演繹理論來預測當多數黨在黨內同質性與黨際分化程度發生變動時，其積極議程設定權或提案通過能力的變化。

此外，美國國會脈絡下發展出的理論運用到其他的立法機關，時常會碰到困難。例如，當代美國國會一直都是兩黨制的情況，但台灣立法院的政黨數目大部分時候多於兩個。在2000年到2007年這段期間，甚至沒有任何單一政黨掌控過半席次，因此，總是有一多數黨存在的假定便無法運用在立法院中。有鑑於此，我們有必要發展一個新的理論，解釋在台灣憲政制度下的立法機構中，多數黨或多數聯盟分別在提案通過與積極議程設定方面有何異同及何因素造成差異性。

在經驗分析上，我們也面臨兩個難題。普遍來說，要系統性的了解多數黨在每個提案上的偏好非常困難。在缺乏此資訊的情況下，也就無法判定多數黨的影響力。例如，非多數黨或非多數聯盟的提案通過時，隱含至少兩種可能性：一、多數黨或多數聯盟毫無影響力，以致於無法阻擋其他行動者通過違反其利益的提案。二、多數黨或多數聯盟具有影響力，但其他行動者在預期立法多數的偏好下，策略性地提出符合多數黨或多數聯盟利益的妥協版本。由於缺乏相關偏好的資訊，也就無從得知哪種情況是正確的。因此，非多數黨或聯盟之提案（例如，行政院提案）的通過機率無法被解釋成提案者或多數黨／

airiti

聯盟之影響力。

另一個經驗分析上的挑戰，來自於此研究問題很難從單一屆期的研究結果中得出普遍的推論。許多的因素，例如政黨席次分配，在同一屆中通常是固定的或變動不大。針對單一屆期的研究，將無法明確的得知這些發生在某一屆中的因素如何影響經驗分析結果。在缺乏長時期的分析下，將無法確定某特定屆期的統計結果是否能通則化，也無法探究其中隱含的因素如何影響我們的推論。

爲了解決這些理論與經驗分析上的困境，本文提出一個積極議程設定理論模型解釋多數黨或多數聯盟決定是否通過一提案之決定因素，並蒐集從第二屆到第六屆的所有提案，加上吳東欽（2008）研究中被封殺於程序委員會的提案，總計近一萬筆的資料來對假設進行檢驗。具體而言，由於多數黨並非一直存在立院中，因此在沒有任何政黨過半的情況下將會形成多個政黨組成的多數聯盟。如邱訪義（2010）的文章所提，由於立法院中提案的通過只需要簡單多數，而且台灣政黨具有強力的黨紀（Chiou 2007），因此本文假定，多數黨或多數聯盟是模型中唯一決定哪個提案被審查並通過的立法樞紐。我們主要的理論發現多數黨或聯盟是否通過某一提案，將受提案的優先程度及推動成本所影響。本論文蒐集橫跨15年（第二至第六屆）的長期資料，因此可控制並檢視制度（例如黨團協商制度）、政治環境以及多數黨或多數聯盟談判籌碼多寡的影響。特別的是，由於我們較能確定多數黨（聯盟）在自身提案上的偏好及法案優先性，因而將分析焦點置於多數黨（聯盟）通過其自身提案的相對機率上。此外，我們以附屬假定（auxiliary assump-

airiti

tion）的方式，推定何種情況下分立政府會對行政院提案通過機率造成負面影響。爲了使量化分析更爲完整，本文針對多數聯盟的黨團提案中，未能完成三讀的部份進行質性探討，以此闡明多數聯盟的積極議程設定權在第五、六屆如何明顯的減弱。

本研究有五個主要的發現。首先，由於聯盟內協調與談判的成本較高，因此多數聯盟相較於多數黨在提案推動上需要付出較高的交易成本（transaction costs），而這也降低了多數聯盟在通過其所屬黨團提案時的效率。第二，當多數黨（聯盟）席次越高時，在協商與推動自身提案時將更有影響力。第三，多數黨提案三讀成功率不比行政院提案低，但多數聯盟提案成功率則明顯較低。第四，接近立委選舉或屆期末時，多數黨或聯盟最大黨（也就是國民黨）將會在自身提案上施加更多推力，使行政院提案受到排擠。最後，行政院提案並未因一致性政府而提高其通過機率。

簡單來說，本文針對未必存在多數黨的立法機構提出一個積極議程設定理論，並推導出何種條件下立院多數積極議程設定權會較大。多數黨或聯盟的提案通過率可高可低，端視多數黨存在否、席次大小及提案時間點而定。不同於Aldrich和Rohde（2001）的條件式政黨政府觀點，本文積極議程設定理論除可應用在政黨聯盟的情況下，且提出之假設也不一樣。此理論針對立法多數在不同組成方式下的積極議程設定與立法成功提出預測，使前文所提及經驗與理論分析上的矛盾與困惑獲得解釋，這些理論操作可運用到其他存在單一樞紐之立法機構中的積極議程設定研究上。

airiti

本文後續章節安排如下，第二節中首先對台灣立法院的積極議程設定建立一個簡單的模型，並從中導引出相關假設。關於研究資料、經驗分析結果及其意涵的討論將放於第三節中。爲了更進一步闡述量化結果，第四節中將針對第五、六屆多數聯盟未通過之提案，質性探究其背後因素。最後一節則爲本文的研究結論。

貳、理論與假設

建立新的積極議程設定理論之目的，在於以形式化（formalization）方式，提出一個更嚴謹的演繹理論，以填補當前理論發展的空缺。[4] 爲達此目的，以下從一個能捕捉到立法多數決策本質的簡單模型，作爲推論的基礎。

具體而言，本文的極積議程設定理論建立在一個多數聯盟的決策理論上，其所運用的是決策理論模型，而非賽局理論模型。目的是想要突顯出政黨在推動提案上的決策考量所牽涉到的因素，並使理論推演中的直觀假定更清晰易懂。[5] 爲了簡潔起見，在模型的描述中，多數聯盟一詞同時指涉單一多數黨或多個政黨組成多數聯盟的情況。

依據Krehbiel（1998）以及Chiou和Rothenberg（2003; 2009），立法樞紐一詞意指，在提案的審查制度上，若缺乏某

---

[4] 形式化，即以數學式表示之，其目的在使我們推論過程中所用各種假定（assumptions）明確化而推論邏輯透明化，以利吾人思考，並更容易改進或批判之。

[5] 誠然，賽局模型比決策模型易納入行爲者之間策略性互動，見邱訪義（2010）更細膩的說明及更深入的演繹性探討。

airiti

行爲者同意則無法通過時，此行爲者被稱之爲立法樞紐。依據每個立法機構制度設計的差異，立法樞紐可能爲一個或多個。而在台灣立法院制度下，個別立委在一讀中對提案的阻擋或者委員會召委對提案的擱置，皆不能被視爲立法樞紐，因爲立院多數隨時可在院會中透過表決推翻個別立委與委員會的決定，加上提案在完成三讀時僅需要院會過半多數同意，因此相較於個別立委與委員會召委，立院多數爲一個實質的樞紐。

在1997年的修憲之前，不但行政院具有覆議權且欲推翻覆議案需要立院中三分之二的高門檻，因此存在另一樞紐，即反覆議樞紐（override pivot）。然而根據Chiou和Rothenberg（2009）的理論架構，在強力黨紀下，反覆議樞紐很可能會被拉至與多數聯盟樞紐相近的位置。加上在修憲之後，推翻覆議案的門檻降低爲二分之一，導致反覆議樞紐也即是多數聯盟。因此在政黨具有高影響力的情形下，1993年到2007年這段期間，如同邱訪義（2010）之文章，可以合理的假定多數聯盟爲決定提案是否通過的唯一樞紐。

這裡須澄清解釋爲何我們沒有設定行政院爲另一樞紐。一來，行政院雖在立法過程中具有覆議權，但如上述，其並非法案通過與否的關鍵，因爲只要有一定門檻以上的立委人數支持，行政院覆議即可被推翻，所以關鍵是反覆議樞紐。二來，不可否認行政院對其所屬政黨之黨團具有一定的影響力，但兩者終究爲兩個個體，其產生方式不同而偏好也不見得一樣。至於行政院如何影響黨團及其影響力如何，則超乎本文探討範

airiti

圍。[6]

此外，在國民黨掌控行政院與立法院多數時，雖然行政院可透過許多手段對立法院黨團成員施加相當的政黨壓力，但仍時常無法掌控黨團立委的決定（Chiou 2007），這反映出行政院與國民黨團偏好並非總是一致的。此外，多數黨並不會總是贊同行政院的提案或將其置於優先地位，例如那些僅是施政上之例行提案或反應官僚利益的行政部門提案。總而言之，即時在一致性政府時期，理論上仍應區別行政院與多數黨團。[7]

在說明為何將多數聯盟作為本文理論核心後，以下就模型中的概念與多數聯盟的效用函數做出定義。首先分別以 M 和 x_m 表示多數聯盟和其政策理想點（ideal point），x_m 為 k 維（k 為任一正整數）空間任一實數（i.e., $x_m \in R^k$）。在模型中，M 將會在 k 個面向政策空間上，考量是否做出政策改變。而 $q \in R^k$（$q \neq x_m$）和 $y \in R^k$ 分別代表政策現狀（status quo）與模

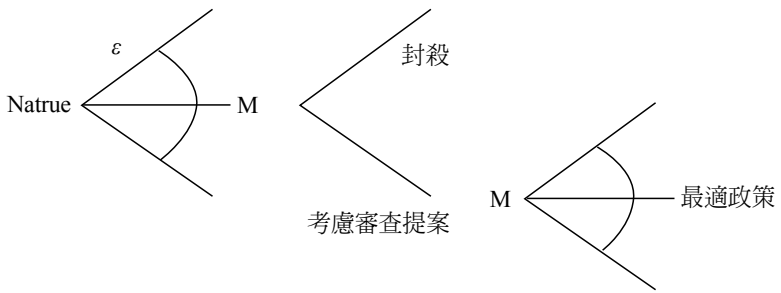
---

6 此外，可以想像在某些政治環境或條件下，在立法過程中存在多個立法樞紐，但本文欲專注在最明顯和重要的樞紐，並先釐清在我們的假定下，我們可以得到何種洞見，而讓未來的研究探索加入其它可能樞紐是否及如何影響結果與解釋力。

7 一個好的演繹理論必須有良好的微觀基礎（micro-foundation），因而需要盡可能將不同的行動者視為個別的決策者。若將兩個具有不同偏好或被賦予不同制度權力的行為者視為一個單一行動者，等同於假定兩者在本質上沒有差別，這種過於武斷的假定可能使理論模型產生誤導或不正確的結果。另一方面而言，將模型中的每個個別行動者視為獨立決策者的作法，時常會增加理論推導的難度或累贅，因而研究者需視每個理論的目的來做出衡量。而進行衡量時一個基本原則是，除非會造成理論發展的困難或太累贅，否則應盡可能將不同決策者的差異性納入考量。基於上述觀點，由於行政院與多數黨團各自具有提案權，且兩者偏好並非總是一致的，因此在不會造成理論推導困難的情況下，我們應該在理論上把行政院與多數黨團視為兩個獨立的行動者。

型內最終政策結果。假定當 M 決定推動提案時，需要付出成本 $C \in R$，而 $C = c + \varepsilon$，其中 $c > 0$，且 $\varepsilon \in R$ 有一隨機分配，而其累進機率分配爲 $F(\varepsilon)$，也就是說通過法案的總成本是具有不確定性。[8] 接著，以 γ 代表 M 對政策與推動成本的相對權數，也就是 M 的法案優先性。當 M 選擇保持現狀，其效用爲 $-\gamma(x_m - q)'(x_m - q)$。若 M 決定更動現狀並選擇 y 的情況則 M 的效用爲 $-\gamma(x_m - y)'(x_m - y) - C$。[9]

如圖一所示，整個決策樹（decision tree）有三個階段：（1）針對提案 $z \in R^k$ 政治環境（*Nature*）決定 ε 值並只告知 M，（2）M 決定要維持現狀 q（決策結束），或者對此提案進行審查，（3）當 M 決定審查提案時，便會選擇一個最適政策 y 並三讀通過之。



圖一　多數聯盟之決策樹

---

8 我們假定 $F(-c)$ 很小，這意謂著成本通常是正的。

9 本模型以二次平方（quadratic）效用函數來做爲多數聯盟的效用型態使其更具直覺性。然而就算改爲一般較常使用的單峰政策偏好（singled-peaked preferences），本模型的推論結果也不會有所轉變。關於單峰政策偏好的定義，參見邱訪義（2010）。

airiti

本模型主要的理論焦點是一個提案完成三讀的事前預期機率（ex ante expected probability），以 $\mathrm{pr}(y \neq q)$ 代表。這個機率代表從旁觀者的角度或者在決策開始前，某提案 $z \in R^k$ 被審查並且以原始版本或 M 的修正版本完成三讀的機率。將焦點放在此項機率的理由在於，通常只有決策協商的參與者比較了解一項提案推動成本的高低。換句話說，政治環境（*Nature*）透露出的資訊，只有在決策階段（2）與（3）中的 M 能夠精確獲知。在此要注意的是，我們並非認爲 M 在決策時擁有所有資訊，相反的，我們所要強調的是 M 相較於其他旁觀者，如研究者，具有較多資訊的事實。[10]

在此以倒推法（backward induction）來解此機率，在最後階段中，M 會選擇自己的政策理想點並通過此提案。基於此結果，在階段（2）中若 M 決定維持現狀，則會得到 $-\gamma(x_m - q)'(x_m - q)$，反之則爲 $-c-\varepsilon$。因此，當 $\varepsilon < \gamma(x_m - q)'(x_m - q)-c$ 時，M 將對提案進行審查。由此得證以下命題（proposition）。

命題一：在模型的假定下，$\Pr(y \neq q) = F(\gamma(x_m - q)'(x_m - q)-c)$

由此命題可推導出以下命題引申（Corollary），以對此機率做比較分析。

命題引伸一：在模型的假定下，$\Pr(y \neq q)$ 會分別隨著 γ and $(x_m - q)'(x_m - q)$ 增加而提高，但隨著 c 增加而降

[10] 此設定曾被用在最佳反應均衡（quantal response equilibrium）的推論中，參見 Signorino和Yilmaz（2003）。

airiti

低。[11]

儘管本文模型十分簡單，但可以使我們的推論邏輯清晰嚴謹並協助我們從中推導出假設。詳言之，由於我們比較清楚多數聯盟在自身提案上的偏好及優先性，因此模型以多數聯盟的提案爲焦點，而導引出來的前四個假設也是針對此類提案。從命題引伸一中可知，推動成本越高，三讀機率越低。而多數聯盟所需要的推動成本很明顯的會比單一多數黨的情況來得高。一般而言，多數聯盟的偏好分歧程度會比單一政黨要嚴重。加上在強力黨紀的情況下，聯盟中的各政黨所屬成員比較會分別採取一致的行動，這些因素會造成多數聯盟中容易出現較多協商破裂的情況。此外，多數聯盟（即使在偏好同質性較高時）在彼此協調何時與如何透過動員來推動其偏好的提案進行審查時，所需要的成本也較高，特別在同時面臨少數黨杯葛時更是如此。綜合以上因素提出本文第一項假設：

假設一：多個政黨組成之多數聯盟的提案，相較於單一政黨組成之多數聯盟的提案而言，較不容易完成三讀。

另一個關於推動成本的假設，與多數聯盟的席次影響有關。當其席次越高，將擁有越多的談判籌碼，因此所需的協商與強力動員成本也會越低。因此，本文第二項假設如下：

假設二：當多數黨或多數聯盟的席次越高時，其提案完成三讀的機會也越高。

本文第三項假設與提案的優先性（指的是命題引伸一中的

[11] 其證明是相當直覺性的，在此不做贅述。要注意的是，$F(\varepsilon)$ 一定會隨著 ε 而增加。

airiti

γ）相關。在命題引伸一中，對多數聯盟來說優先順序越高的提案，完成三讀的機率也越高。在一般的情況中，我們很難確定其他人的提案對多數聯盟來說一定優先性較低。例如，有些受大眾關注的緊迫議題，可能只有行政部門有能力針對該問題提出相關草案，對於此類提案多數聯盟肯定也會將其視爲優先提案。不過，要系統性的測量多數聯盟在考量自身提案與其他提案的相對優先性卻是相當困難的。[12]

對此，我們使用附屬假定協助推演新假設。當接近屆期末時（如最後兩會期），多數聯盟應該會比較優先推動自己在最後幾會期所提的提案，而非其他人的提案。此推論基於以下三個原因。首先，隨著屆期末的接近，政黨或聯盟可能會提出一些有利自身選情的提案，把握最後向選民宣示自己立法功勞的機會。此外，在後面幾個會期中，政黨對於民眾較爲關注哪些議題、需要新增哪些提案、以及先前的提案有哪些變得比較急迫，都可能會有更充分的資訊。最後，離立委選舉越近，選民對事關自己利益法案的通過較易有印象。換言之， 我們的附屬假定是在接近屆期末時，多數黨對於選民的政策需求有更充分的資訊，而選民對政黨在此時的表現也更有印象。此一附屬假定意味著越到立委選舉前，多數黨會更積極的推動那些在前幾會期提出而被視爲對選舉有利的舊提案，以及符合選民關注議題的新提案，因此多數黨將會在屆期末時更積極的推動那些

[12] 關於多數黨對不同提案的優先順序資訊是難以取得的。就算能找到此資訊，也很難分辨多數黨究竟是實質上想優先通過這些提案，或僅是爲了立場宣示而在名義上將這些提案列爲優先法案。本質上，要直接測量多數黨對所有提案的優先順序是不可能的，因而任何試圖對此進行測量的方式都是間接的途徑，也因此皆無法完美。

airiti

新提出的提案。例如第六屆國民黨團完成三讀的提案中，約有80%是在最後三會期通過。

假設三：隨著離屆期末越近，多數黨或多數聯盟對自己新提的案子更積極推動立法。

在審查時間縮減的情況下，多數聯盟爲了通過自己的提案，會相對減少其他人（如少數黨或行政院）的提案被審查的機會。此外，其他提案者可能也會有相同的理由去提出更直接與他選區相關的提案，爲了避免少數黨獲得相同的利益，多數聯盟將會擱置少數黨的提案，這可推出另一個假設。

假設四：隨著離屆期末越近，其他提案者在後幾會期的提案會比較不容易完成三讀。

雖然先前的經驗分析研究大多發現分立政府對立法產能（legislative productivity）有負面效果（黃秀端2003；盛杏湲2003）。而邱訪義（2010）的賽局理論模型提出一個分立政府的條件式效果理論，認爲在立法多數試圖以杯葛政府法案來弱化行政院的表現且其操作可以成功的情況下，則分立政府下的行政院提案將比一致政府時期容易立法失敗，否則分立政府不會降低行政院提案通過機率。

本文的決策模型與邱訪義的賽局理論模型其中一個關鍵性的差異在於，本模型包含了提案推動成本與一些關於推動提案的不確定性，這使本模型可以針對多數聯盟的提案優先性與偏好程度做出預測。[13] 依據本模型，我們可預測在分立政府時

[13] 若把邱訪義（2010）的第四個模型中的 D 值，解釋成通過成本，則其與本文模型有異曲同工之處。

airiti

期，當多數聯盟與行政院對提案的實際優先順序（指的是命題引伸一中的 γ）差異較大時，則其提案就比一致政府時期難以通過，此前提假定爲一附屬假定。邱訪義的模型與本文模型皆提出分立政府對行政院提案的條件式負面效果。如果經驗分析結果支持分立政府具有負面效果，前者模型將認爲這是因爲多數黨的政治操作，而本文模型則主張此負面效果是來自多數聯盟具有不同的施政優先性考量。因此我們分列出兩個互爲競爭之假設。

假設五A：比起一致政性政府時期，若多數聯盟在分立政府時期與行政院之實際提案優先順序差異不大，則分立政府不致造成行政院提案通過的阻因。

假設五B：比起一致政性政府時期，若多數聯盟在分立政府時期與行政院之實際提案優先順序差異較大，則分立政府將對行政院提案通過有負面影響。

假設中之所以強調實際提案優先順序，是爲了跟原始（primitive）提案優先順序偏好作出區別。前者是行政院實際的提案情況，後者則是行政院原始的提案偏好，但未必付諸實現之提案順序。我們認爲多數聯盟與行政院實際提案優先順序的差異將會降低行政院提案通過機率，因此若分析結果顯示分立政府對提案通過機率有負面影響，我們可以推斷優先順序差異是可能的原因。然而，如果分析結果並未發現分立政府有負面影響，我們也僅能說是因爲行政院的實際提案優先順序與多數聯盟並未有太大差異，因爲行政院有可能擁有與多數聯盟不同的原始提案優先順序偏好，但卻策略性的優先提出那些多數聯盟較爲關注的提案。畢竟總是與多數黨處於緊張關係而無法

airiti

通過選民關注的重要法案，不如提出一些較符合多數聯盟優先順序且有利於行政院施政表現的提案。考慮到可能有策略計算的情況下，若經驗分析結果較為支持假設五A，我們也不能得出在分立政府時期行政院的原始提案優先順序偏好與多數聯盟差異不大的結論。

總結來說，在理論模型的協助下，本研究得以在一致與嚴謹的邏輯下推導出假設。其中前三個假設與多數聯盟的提案相關，而後兩個假設則關於其行動者的提案。在此要說明為何本文將分析焦點置於多數聯盟提案的同時，仍將其他行動者的提案納入資料中。雖然將這些提案納入分析中，但本文並未試圖以任何方式去解釋其他行動者在積極議程設定上的影響力。而是以附屬假定來推論多數聯盟在自身提案與其他行動者提案上的相對優先順序，並將焦點放在此相對優先順序對於提案三讀的影響。有鑑於此，我們在詮釋最後兩個假設的分析結果時必須相當謹慎。下節將就資料蒐集與經驗分析結果進行討論。

參、經驗分析

本節先就資料蒐集與變數測量進行說明，接著闡述相關的經驗分析結果。雖然大部分的假設關注在多數黨與聯盟的提案上，但基於以下兩個理由，本研究仍必須蒐集所有的提案資料。第一，本文的第四項假設與其他行動者之提案相關，而第五個假設是有關行政院提案，因此在資料上不能忽略其他行動者的提案。第二，那些個別立委所提的案子可以作為比較不同類型提案者的基礎。

在研究中納入不同屆的提案資料，對於假設的檢驗與強化

airiti

分析結果的穩定性有相當助益。本研究關注單一多數黨相較於多個政黨組成多數聯盟是否能獲取較高的立法成功。若能在資料上包含單一多數黨與多個政黨組成多數聯盟分別存在的屆期與政黨在不同屆期中的席次分配，將有助於檢驗相關假設。在這些考量下，將第二屆到第六屆的資料納入分析中無疑是必須的。[14] 本文所用的提案資料主要透過立法院國會圖書館網站進行蒐集，加上引用自吳東欽（2008）研究中被阻擋在程序委員階段的提案資料，因此涵蓋範圍包含所有送交程序委員會安排一讀的提案，總計這段期間的提案共有9484筆。

本研究的依變數爲二元變數（binary variable）：若提案於該屆完成三讀則爲1，反之爲0。所謂完成三讀有兩種可能的定義，而根據本文理論模型的定義，只要立院對某個提案進行審查並完成三讀，則與此提案相關的提案版本不論是否有被共同審查，皆視爲完成三讀，這是本文的第一種三讀定義。而第二種三讀定義，則對三讀成功的認定較爲嚴格，若立院對某個提案進行審查並完成三讀，則只有與其共同審查的提案才視爲完成三讀。由於兩種定義下的分析結果差別很小，本文將僅呈現第二種定義下的分析結果。

本研究包含九個主要自變數，其中大部份自變數各自用來檢驗前面所推導的五個假設，關於各自變數與假設的關係參見表一。第一個自變數爲一二元變數：若爲多數聯盟的提案，則爲1，反之爲0。操作上，多數聯盟提案指的是：當多數黨存在

[14] 在本文撰寫的同時，距離第七屆立法院結束還有一年多時間，也就是說第七屆許多的提案還有一年多的時間可進行審查，因此若要納入第七屆的資料便必須等到第七屆屆期結束後。

airiti

時，其提案即是多數聯盟提案；當多數黨不存在時，則爲組成多數黨聯盟之各黨團的共同提案與各別提案。[15] 依此，1993年至2000年五月，國民黨團的提案即是多數聯盟提案，而之後至2007年底，多數聯盟的提案則包含國民黨團與親民黨團的共同提案與各別提案（扣除國親有不同意見的提案）。[16]

表一　假設與主要自變數關係

變數名稱	檢驗何假設	理論預期效果	分析結果
是否爲多數聯盟提案	無	NA	NA
多數聯盟提案*多政黨組成多數聯盟時期	一	－	－
多數聯盟提案*多數聯盟席次	二	＋	＋
國民黨團提案*可審查時間	三	－	－
民進黨團提案*可審查時間	四	＋	－
一致政府行政院提案*可審查時間		＋	＋
分立政府行政院提案*可審查時間		＋	＋
一致政府行政院提案	五A	無顯著差距	✓
分立政府行政院提案			
一致政府行政院提案	五B	有顯著差距	×
分立政府行政院提案			

[15] 另一可能的多數聯盟提案操作方式，是僅將組成多數聯盟之黨團的共同提案視爲多數聯盟提案。因實際上共同提案數不多，且兩種操作方式下的分析結果差異甚小，爲了節省篇幅，此操作方式的分析結果不另做呈現。

[16] 本研究中關於是否爲黨團提案的判斷上，因爲從第四屆開始，立院議事規則修改爲黨團具有提案權，因此在第四到六屆中，黨團提案的判斷是直接從國會圖書館中的提案資料上得知。而在第二、三屆中，由於不能以黨團名義提案，因此在判斷上是以大黨鞭（在國民黨中爲政策會執行長，在其他政黨則爲黨團總召）以及其他黨鞭之一是否在主提案人名單中。從第二屆到第六屆多數黨或聯盟的提案數分別爲：40、14、35、125、166。

airiti

在此值得一提的是，多數黨在第二屆到第四屆這段時期的提案數量確實較低，到第五屆後才稍有增加。事實上，行政院在第五屆後的提案數量也同樣是增加的，所以提案數量增加的原因與屆期不連續規則實施有部份關係。更重要的是，立法樞紐的影響力可能表現在議程設定上、提案修正上、以及通過何版本，而未必一定要自己提出許多提案（除非其他提案者提案皆忽略立法樞紐所關注議題）。相反地，因爲擁有議程設定權、提案修正權、與通過主導權，立法樞紐在審查過程中可以由其它行動者提案（free-riding），選擇有利法案，趁勢而爲，以減少耗費資源在提案上。因此在台灣憲政與立法的制度下，政黨的提案數目多寡與其擁有權力高低並不盡然相關聯。換言之，一個控制積極議程設定權的立法樞紐，未必會選擇提出許多提案，因爲它可以讓其他人提案然後再決定是否進行審查，以何種版本通過。

如本文前言所論述，本文將焦點放在多數黨提案上，是因爲本文核心問題在於驗證此一立法樞紐所擁有積極議程設定權之立法影響力，而最能反應此影響力的提案即是多數黨自己的提案，原因是這些提案比較沒有策略性考量。把非多數黨的提案（例如行政院提案）納爲多數黨的提案，因有策略性提案的可能（亦即行政院考量立法樞紐的偏好，而提出立法樞紐可接受版本，但此版本可能離行政院理想版本相去甚遠但比現狀好），會造成推論上的干擾與困難。換言之，如果把行政部門提案納入多數黨提案中，會產生測量偏誤而影響到統計推論的效度。基於上述理由，雖然本文不認爲將行政院提案納爲多數黨提案在理論與經驗上是合理的，但若將一致政府時期行政

airiti

院提案列入多數黨提案中，則整個經驗分析結果性質上大致不變，唯一致性政府提案通過率因多重線性（Multicollinearity）反而變得更低。

第二個自變數爲多數聯盟提案與多黨組成多數聯盟時期的交互變數（interaction term）。其中多黨組成多數聯盟時期指的是從2000年五月到2006年底這段期間。由於2007年一月國親正式簽署了「國親聯盟協議」親民黨配合國民黨運作，因此2007年後雖仍爲國親共組多數聯盟，但在操作上將此時期排除。[17] 第三個自變數則爲多數聯盟提案與多數聯盟席次的交互變數，關於席次的操作化爲：在2000年五月底前爲國民黨席次，之後至2007年底爲國親席次總和。

另外四個自變數是用來檢驗第三與第四個假設。這些變數是爲了觀察主要行動者之屆期末提案，是被積極通過或阻擾。其中主要行動者包括國民黨、民進黨、一致性政府與分立性政府，這些行動者的提案分別與可審查時間做交乘，[18] 即是這四個變數的定義。[19]

最後兩個自變數分別爲提案是否爲一致政府行政院提案與是否爲分立政府行政院提案。

---

[17] 事實上，在這一年期間，已沒有任何國親共同提案。關於國親關係詳見下一章節。此外，若把2007年視爲多個政黨組成多數聯盟期間，則我們的經驗分析結果性質上不變。

[18] 關於可審查時間變項的操作方式，見控制變項該段落中之說明。

[19] 依照假設應放入多數聯盟提案，但因爲多數聯盟提案中國民黨團提案佔多數，因而在此選擇以國民黨團提案爲變數，希望能觀察國民黨團提案的效果。關於多數聯盟的分析結果，在後面章節也會一同陳述。

airiti

除了以上自變數與依變數外，本文也包含了三個相當重要的控制變數，這些控制變數雖然很重要，但在過去的相關研究中，大部分皆被忽略，以致有可能衍生遺漏變數（omitted variable）的問題。這三個控制變數分別爲：提案時所剩的審查時間、提案性質以及第三屆末所通過的國會改革措施（包括實施屆期不連續原則以及黨團協商法制化），以下分別說明納入這三個控制變數的理由以及操作方式。

控制提案的時間是相當重要的，因爲前面會期提出的提案比後面會期的提案擁有較多的審查時間，因此也可能有較高的機會完成三讀。在操作上，紀錄下每個提案首次出現在一讀會的日期，並計算此日期與該屆立院休會日期差距幾個月，依此得出每個提案在該屆有多少審查時間。

在提案性質此控制變數上，則以提案是否爲修正案來做區分，操作上若提案爲修正案則爲1，若爲制訂新法的提案則爲0。區分提案是否爲修正案，目的是想分辨出，一個提案是對現有法律做修正，或是針對過去沒有法律規範的領域做立法。相對於修正案是在現有法條架構下做更動，制訂新法案由於牽涉到新組織的設立，或針對過去沒有規範的領域加以立法，因此在審查過程中，相較修正案而言，可能涉及較大的社會現狀更動，預期會需要較多的討論或遭遇較多反對，進而降低三讀的機會。此外，相較於修正現有法律，如何制定法案來處理既有法律規範之外的政治或社會問題，牽涉到較多且複雜的選擇，如同社會選擇理論（social choice theory）中所討論的，因爲制定新法律行動者需要面對更多面向的決策，理論上的均衡狀態也變得相當不穩定。儘管有些修正案可能包含許多條文，

airiti

不過立委還是可以針對當中某些條文達成共識而通過修正，而在之後再處理較難達成共識的條文。相較於此，制定新法案則因無法部分通過，而面臨全通過或全不通過的二分情境。基於以上理由，本文亦將提案是否爲修正案納爲控制變數。

屆期不連續原則與黨團協商法制化都是爲了提升立法效率而做的改革，這些國會改革是在第四屆開始實施，因此在操作上，若是第二、三屆之提案則爲0，若爲第四至第六屆之提案則爲1。其時間點與分立政府差異不大，因此放入國會改革變數，也相當程度上控制了分立政府對常數項的影響。控制這些因素可以看出是否有任何固定效果（fixed effects）。

針對其他提案者，本研究也將其納入控制變數中，包括如民進黨、親民黨、新黨、台聯及無盟等不同政黨提案，以及國、民與國、民、親兩種政黨共同提案組合。此外，考試院、司法院與監察院等政府機關提案也一併納入其他政府部門提案。雖然本文的理論並未提及少數黨提案通過三讀可能性的高低，但仍有必要對這些提案進行控制。以上團體提案者的提案三讀機率都是相對於立委個人提案通過的機率。

表二爲經驗分析的結果，其中包含三個模型。模型一放入了各個不同提案者以及提案可審查時間、提案性質與第一波國會改革等變數。模型二增加兩個交互變數：多黨聯盟提案與其席次、民進黨提案與其席次。而模型三則再放入國民黨、民進黨、一致政府行政院與分立政府行政院等四個提案者與可審查時間的交互變數，對照表一最後一欄可知本文每一假設受到支持與否。從中可發現本文的假設獲得相當的經驗分析支持，分析結果顯示單一政黨的多數聯盟提案比起多個政黨組成多數聯

airiti

盟之提案通過率高許多。[20] 也許有人會質疑這是分立政府造成的結果，而非因為多個政黨組成多數聯盟而提高推動成本所導致。理論上，如此的質疑有待發展出演繹性基礎，解釋為何分立政府會是根本因素。就經驗分析而言，我們發現國民黨在第四屆分立政府時期依然擁有相當高的提案通過率。而且，如前所述國會改革變數（即1999以後）很高程度上控制住分立政府（2000年以後）的影響。更重要的，多個政黨之多數聯盟期間並未與分立政府完全重疊。[21]

表二　立法提案logit模型分析

	模型一	模型二	模型三
提案者（個別委員提案= 0）			
多數聯盟提案	1.297(.216)***	1.287(.218)***	1.258(.239)***
國、民黨團提案	3.008(.667)***	3.040(.673)***	2.935(.671)***
國、民、親黨團提案	6.046(1.095)***	5.997(1.096)***	5.865(1.095)***
民進黨團提案	-.226(.206)	-1.740(1.754)	-1.703(1.792)
新黨黨團提案	.135(.287)	.015(.290)	-.018(.291)
台聯黨團提案	-.544(.246)**	-.460(.247)*	-.449(.246)*
無盟黨團提案	-.798(.344)**	-.709(.345)**	-.715(.344)**
一致政府行政院提案	1.316(.084)***	1.221(.087)***	.551(.235)**
分立政府行政院提案	1.117(.061)***	1.125(.061)***	.706(.136)***

[20] 如同預期，國民黨與民進黨共同提出的提案比國民黨單獨的提案更容易完成三讀。如果多數聯盟的提案中包含僅是為了達成立場宣示之提案，則將會低估多數聯盟提案通過的機率，也更難拒絕虛無假設，而本文經驗分析的結果拒絕了虛無假設，這代表本文的經驗證據相當穩固。

[21] 另一種對我們分析結果與解釋的可能疑問是：第五、六屆多數聯盟積極議程設定權的減弱並非聯盟成本使然，而是少數聯盟杯葛所致。簡單的說，如此懷疑是多慮，因為第二至四屆杯葛情形常有過之而無不及，關鍵所在在於多數黨或聯盟如何動員反制，如下一節質性探討所述，正因為是聯盟而提高了動員與協調成本，以致增加少數聯盟杯葛成功的機會，而這也正是本文理論最重要見解之一。

airiti

	模型一	模型二	模型三
其他政府部門提案	.397(.138)***	.408(.138)***	.417(.138)***
多數聯盟提案*多個政黨組成多數聯盟時期	-.971(.251)***	-.906(.253)***	-.831(.251)***
多數聯盟提案*聯盟席次		.030(.005)***	.032(.006)***
民進黨團提案*多個政黨組成多數聯盟時期	1.081(.333)***	1.054(.403)***	1.014(.406)**
民進黨團提案*民進黨席次		.042(.053)	.042(.052)
國民黨團提案*可審查時間			-.005(.009)
民進黨團提案*可審查時間			-.002(.016)
一致政府行政院提案*可審查時間			.029(.009)***
分立政府行政院提案*可審查時間			.020(.005)***
提案性質	.319(.062)***	.342(.062)***	.329(.062)***
第一波國會改革	.339(.066)***	.350(.066)***	.333(.067)***
可審查時間	.049(.002)***	.051(.002)***	.044(.003)***
常數	-2.671(.095)	-4.393(.350)	-4.301(.359)
Pseudo R-square	0.0953	0.0975	0.0991

註1：*：.05<P<.1；**：.01<P<.05；***：P<.01（雙峰檢定）

註2：N = 9484；括弧中數字爲標準差。

分析結果也顯示出多數聯盟提案與其席次的交互變數之係數達顯著水準，支持多數黨或聯盟的席次規模也對其提案三讀通過具有正面的影響之假設。這顯示席次大小影響多數聯盟積極議程設定的成本。

本文假設三與假設四則獲得很高程度支持，在國民黨提案剩餘審查時間此交互變數上，其係數是負的，由於此變數與多數黨提案高度相關（相關係數達.80以上），聯合檢定結果否決此二變數同時爲零之虛無假設，可見兩者具有多重共線性

airiti

（multicollinearity），這在一定程度上支持假設三。[22] 這說明國民黨身爲多數聯盟最大黨，隨著屆期末將至在議程設定上更趨積極。另一交互變數中提案者爲民進黨，係數也是負的且統計上不顯著，聯合檢定結果無法否決此變數與民進黨提案同時爲零，顯示民進黨並無法像國民黨在屆期末發揮更高的積極議程設定權。最後兩交互變數，提案者分別爲一致政府與分立政府，其所得係數皆爲正的且皆達統計上顯著，顯示行政院提案越晚提出，越易受到多數聯盟或國民黨的忽略。總結來說，分析結果顯示國民黨傾向在後面幾會期把重心放在自己的提案上，擱置其他人的提案。

分立政府對行政院提案的影響，則與過去經驗分析結果截然不同。從表二中得知前二個模型中行政院在一致性政府時期的提案比分立性政府時期皆略爲高，但模型三則正好相反。模型三比模型二多了各主要行動者之提案與可審查時間兩者的交互變數，由於加入此交互變數的關係，模型三中一致政府與分立政府行政院提案的係數也會有不同的詮釋，此係數現在反映出一致政府與分立政府對於行政院接近屆期末之提案通過機率的影響。我們以Wald檢定檢測此差距是否在統計上有顯著性。結果發現只有在模型一有顯著，而模型二與模型三則完全不顯著，可見一致性與分立性行政院提案差異顯著性不是很穩定。[23] 換言之，若考量席次對聯盟提案的影響或行政院提案可

---

[22] 若我們不是放國民黨提案與剩餘審查時間，而是多數聯盟提案與時間的交乘，則係數爲正，顯示國民黨仍爲多數聯盟內的主要議程設定者。

[23] 若在這三個模型加入第三至第六屆各屆虛擬變數，則一致與分立完全不會影響行政院提案通過與否之機率。

airiti

審查時間等因素，一致性政府行政院提案並不見得比分立性政府時提案具優勢，而就算不控制這些變數，分立政府的負面影響也很小，這些結果與過去經驗分析結果大相逕庭。

在控制變數上，關於屆期不連續與黨團協商制度等立法改革，對提案的三讀具有正面效果，但效果並未如改革時預期的大。在提案性質對提案三讀的影響上，一如預期相對於制定新法的提案，修正案有較高機率完成三讀。

針對本研究在分立政府效果的分析上有不同於先前研究的結果（黃秀端，2003；盛杏湲，2003），在此有必要做進一步的探討。先前的研究將焦點放在第四屆上，而本文的分析則包含了二到六屆，這說明了單一屆期的分析結果比較難以通則化。更重要的是，本文控制了提案的時間點，而分立政府正好發生在第四屆第三會期後。因此在先前研究發現第四屆中關於分立政府效果，實際上都含蓋了提案時間的影響。以上兩個因素解釋了何以先前對分立政府的研究發現其對行政院提案通過機率具有高度負面影響，而本研究則無。

整體來說，本研究的發現有助於調和過去在理論與經驗研究的不一致。當先前大部分研究發現分立政府對立法產能或行政院提案三讀有負面效果時，邱訪義（2010）的賽局理論模型則指出並不會造成負面效果（前三個模型），除非立法多數試圖藉由杯葛提案來弱化行政院的表現以提高自己的選舉利益（第四個模型）。本文模型則認爲，分立政府一般而言不致造成行政院提案比較難通過，但若分立政府時期的行政院實際提案優先順序與多數黨的立法優先順序差異很大，則會出現負面效果。以這五屆資料分析結果，比較支持邱訪義文中前三個

airiti

模型以及本文中對分立政府不致造成負面影響的推論（假設五A），也就是說，從這十五年的資料看來，分立政府時期立院的多數黨／聯盟政治操作效果不大，以及其與行政院施政的實際優先順序不致有太大差異。[24]

當然，有人可能會指出在分立政府下有些提案在程序委員會中即遭封殺或杯葛，這不正凸顯出分立政府的本質嗎？首先，分立政府的確可能使行政院某些提案在程委會遭到阻擋，例如黨產條例，但是行政院可能也會覺得必須更務實的將焦點放在那些對它本身重要且符合多數聯盟優先順序的提案。因此雖然在分立政府時期並不難發現行政院某些提案被阻擋於程委會，但是關鍵的問題在於這些提案佔行政院總提案的比重多高。[25] 同時，我們也很難判定行政院提出這些提案是眞的想要通過，或是爲了對其核心選民宣示立場。其次，本研究並未認爲分立政府對政治或立法行爲沒有任何影響，而是就所有提案（包含遭程委阻擋的提案）是否三讀進行分析，發現分立政府並未降低行政院提案的通過機率，至於分立政府其它層面的影響則非本文探究對象。

綜合而言，邱訪義（2010）與本文在理論上皆提出不同以往的見解，也就是不管分立或一致政府時期，行政院有可能會評估多數聯盟的偏好而提出較可被接受或多數聯盟較優先的議

---

[24] 再次強調，此段中所謂實際施政或提案順序指的是，綜合了行政院提案原始偏好及政治環境考量下，行政院付諸行動的提案順序。

[25] 依據吳東欽（2008）的資料，總計第五、六屆中行政院遭程序委員會阻擋的提案數目爲62筆，佔行政院這兩屆的總提案（1196筆）約5%。若未納入這些提案，則分立政府之行政院提案通過機率將比本文結果更高。

airiti

題，以提高其提案通過率，改善行政院施政效能並創造更多政績。因此，分立或一致性政府對行政院提案通過率不致有太大影響。

另外，邱訪義（2010）與本文理論對吾人做提案資料分析有相當重要的啓示作用。如上所述行政院或其他提案者在提案上可能會有策略性考量，因此提案者之提案通過機率無法被解釋成其立法影響力。換句話說，分立或一致性政府行政院提案通過沒有負面影響，無法被解釋成立院多數黨或聯盟立法影響薄弱。同時，我們也無法以行政院提案通過機率高於多數聯盟提案通過率，而推論在立法影響力上行政院比多數聯盟更高。如此發現，解開前言中所提的困惑，並調和過去立法經驗研究不一致結果。

在經驗分析上，本文涵蓋五屆資料分析，對行政院與多數聯盟提案通過之比較，提供比過去研究更完整圖像。在盛杏湲（2010）以第六屆提案資料之經驗分析中，我們發現行政院提案通過率大於國民黨或親民黨提案（即本文所指多數聯盟提案）。本文發現，之所以會得到如此結論乃因盛杏湲的分析只包含第六屆資料，或者說如此結論只適用於多數聯盟是由多個政黨所組成時期。由表二得知，在單一多數黨時期（也就是第二、三屆、第四屆前兩會期及第六屆五、六會期）多數黨提案通過率事實上不亞於行政院提案。本文所提供理論上的解釋，乃基於在多數聯盟時期，國民黨須在法案協商或審查時動員上與其聯盟配合或談判，因而造成立法成本的增加，致多數聯盟提案通過率降低。如此的發現再一次凸顯本文收集五屆資料之價值性及其結論上更通則化。

airiti

如前所述，本文重要見解之一是當多數聯盟是由兩個政黨以上組成時，其積極議程設定權的施展將會弱化。而此意謂其提案通過機率有可能在多黨聯盟時期，低於其他提案者之法案。為了更清楚闡述理論模型之洞見及經驗分析意涵，下一節本文從一個較為質性的觀點，對政治環境、國親關係以及國親聯盟在五、六屆中的議程設定權進行檢視。

肆、第五、六屆多數聯盟積極議程設定質性探討

本節先概略對五、六屆中的立院席次進行描述，以了解在這兩屆中各主要政黨的席次消長情形。接著就國民黨與親民黨間的互動進行探討，以勾勒出這兩屆中國親多數聯盟的關係，並以此說明兩黨間的關係如何影響國親聯盟在五、六屆中積極議程設定權的施展。最後針對五、六屆中國民黨與國親聯盟未通過提案進行檢視，並找出其原因。

在進行質性探討之前，容我們說明為何未對第二至第四屆同時進行檢視。首先，本文沒有意圖做質化分析。囿於篇幅，選擇第五、六屆的探討，有助於闡述理論模型與量化分析的結果，對多個政黨所組成多數聯盟而弱化積極議程設定權之論點，提供更豐富的說明，尤其是就我們所知，此論點在國內立法研究文獻中從未被提出，有必要更具體的闡明之。另外，本文並未認為國民黨在單一多數黨時期的成本不高，依照模型的邏輯，國民黨在單一多數黨時期的黨內協調成本在多黨聯盟時期一樣存在，差別在於多黨聯盟時期除了原本黨內協調外，還多了黨際間的協調成本。因此，不論單一多數黨時期成本為何，多黨聯盟時期的成本必然要比單一多數黨時期高，因為除

airiti

了說服黨內成員外，多黨聯盟時期還須要與聯盟內其它政黨協調。而質性探討的重點即是希望能描繪出多數聯盟時期政黨間彼此協調與競爭的情況，這是爲何只著重第五、六屆之另一原因。

在2000年總統大選失利後，無黨籍參選人宋楚瑜挾其四百六十多萬票的選民支持，於選後趁勢宣佈成立親民黨，部分在選前聲援宋楚瑜的國民黨籍立委，也在第四屆第三會期後脫黨加入，使得國民黨在第四屆後期不但失去原本的執政地位，在立法院中多數黨的優勢也同時受到挑戰。

第五屆立委改選後，民進黨延續在總統大選中的勝利一舉奪下87席（39%），首度成爲立院中第一大黨。而親民黨的席次亦大幅增加至46席（20%），反觀國民黨則從106席減少至68席（30%）。此次選舉結果不僅宣告未來三年的分立政府形態，也預告了往後立院中因缺乏一黨過半而上演的政黨聯盟戲碼。

第六屆的整體席次上仍如同第五屆，無任一政黨獲得過半席次。民進黨仍維持立院第一大黨的地位，獲得89席（40%）。而國民黨方面，整體席次增加了11席來到79席（35%），而親民黨的席次則減少爲34席（15%）。

此結果說明了第六屆立院仍將延續先前政黨聯盟的藍綠競爭模式，而民進黨政府仍須面對由國親多數聯盟所掌控的立法院。整體看來，藍綠兩陣營在席次上的變化並不大，國民黨的席次增加大致上可說是從親民黨席次減少而來的。此一席次的變動，也使得國親聯盟的互動與第五屆不盡相同。

airiti

對於五、六屆中政黨席次分配初步了解後，接著就國親兩黨在這兩屆中的聯盟關係進行探討，並說明國民黨在席次上的增加對國親聯盟在互動上的影響。

就整個第五屆的政黨運作型態來看，在缺乏多數黨的情況下，國民黨與親民黨合組的國親聯盟是主要掌握立院過半實力的陣營，而民進黨則是結合台聯黨，並透過遊說少數泛藍立委，來爭取議事過程中可能的勝利。雖然國親合作是兩黨都認爲最有利的策略，不過整合的過程卻並非毫無阻力。依照國親兩黨間的互動關係，第五屆中的國親聯盟大致可分爲三個時期。

在第五屆的前兩會期，國親互動屬於磨合階段。由於立委選舉時缺乏協調，合作起步較晚，[26] 因此一、二會期時兩黨歧見較深，在立院中因立場不同而產生衝突的情況並不少見。以親民黨在第一會期提出的兩岸人民關係條例來看，該提案在委員會審查時即因國民黨團表示反對一度引發兩黨衝突，親民黨甚而揚言將不再配合國民黨於程委會阻擋清算黨產的相關提案。[27]

國親聯盟的關係到了第三、四會期，因爲面臨總統大選的整合而有顯著改善。爲總統選舉而組成的連宋配，使兩黨在選舉上的結盟，進一步延伸到立院中的黨團合作。在制度上，國

---

[26] 有別於國親兩黨在縣市長選舉上的整合，立委選舉則是各自爲政，兩黨彼此競爭重疊性高的票源，親民黨主席宋楚瑜對國民黨在許多選區提名上不尊重親民黨參選空間深表不滿。台灣日報，鍾強，2001。

[27] 聯合晚報，單厚之，2002。

airiti

親聯盟於2003年3月30日成立了聯盟委員會，[28] 其中第一組即爲國會組，用來協調、推動兩黨在立院重大法案等合作事宜，其成員包含兩黨立院重要幹部。此一組織成爲國親在第三會期後的實質合作橋樑。基於總統大選合作的驅力，進一步促使兩黨在幾項重要法案上達成意見整合。

隨著總統大選的失利，加上緊接而來的立委選戰，國親聯盟在選舉期間的合作默契再次受到挑戰。大選後因當時台北市長馬英九對凱達格蘭大道群衆抗爭事件的處理，招致親民黨團不滿，引發後續一連串兩黨立委間「保馬」與「打馬」的爭執。[29] 而政黨合併的協商雖從選後即不斷的進行，然而在宋楚瑜堅持國親合併需先處理國民黨黨產等要求下，[30] 最終宣告破局，親民黨團在第六會期甚且與民進黨團合作讓各自的黨產條例突破程委會的關卡。

五、六會期除了國親關係陷入緊張外，整個選後的抗爭活動、動員立委參與重新驗票以及立委選舉等事件，[31] 使得立院實際審查提案的時間減少許多，總計這兩會期整體提案通過率僅有15%，共68筆提案完成三讀。

延續第五屆的合作默契，國親兩黨首先在立法院正副院長

---

[28] 參考親民黨網站。http://www.pfp.org.tw/news/news_detail.php?id=339&p=469

[29] 中國時報，黎珍珍、蕭旭岑，2004。

[30] 聯合報，林新輝，2004。

[31] 國親敗選後的抗爭活動歷時長達一個月，而在重新驗票時國親黨團也對動員號召黨籍立委回選區幫助監票，造成該時期委員會形如空轉。（中央日報，劉潛如，2004）

airiti

選舉中合作，以國民黨的王金平搭配親民黨的鍾榮吉順利搶下立法院正副院長職務。並在第一會期開議前由雙方黨團幹部針對重要的提案進行協商。[32] 然而親民黨方面基於席次滑落的壓力，爲了避免在國親聯盟中喪失主體性，因此在合作上仍有所保留，一面在提案協商的同時，又透過黨團表示未來在提案上也會開放黨團成員投票。[33] 同樣的，第一會期開議前，親民黨主席宋楚瑜和總統陳水扁兩人亦進行了會談，此種在合作中尋求自主的競合關係，便是第六屆立院前三會期國親聯盟的合作基調。

即使親民黨在第六屆中強調主體性的策略，卻仍無法挽救政黨實力日漸滑落的事實，從扁宋會後引發的黨內路線爭議，[34] 以及縣市長選舉中與國民黨協調失利等事件，先後造成立委李慶華與周錫瑋兩人投奔國民黨。後續基於立委選舉修改爲單一選區兩票制的效應，到第三會期結束時，總計造成12位親民黨立委加入國民黨。對於親民黨立委的投靠，雖然可以增加國民黨席次上的力量，然而卻也使得國親關係漸漸趨於緊張。[35] 親民黨爲了挽回低迷的士氣，先是黨主席宋楚瑜宣布參加台北市長選舉，而後更順著紅衫軍反貪腐的民意訴求，在程序委員會中讓黨產條例相關提案順利闖關付委審查。[36]

---

[32] 中央日報，蔡孟育、李效儒，2005。

[33] 中央日報，蔡孟育，2005。

[34] 台灣日報，張國政，2005。

[35] 基於國親合作考量，國民黨主席馬英九甚且向親民黨立委喊話，希望能暫緩加入。（中國時報，林諭林、蕭旭岑，2006。）

[36] 中央社，陳舜協，2006。

airiti

從第四會期末開始，隨著宋楚瑜在台北市長選舉中落敗，整個國親聯盟關係上，日漸朝國民黨主導的方向傾斜。兩黨在2007年1月23日時，進一步簽署了「國親聯盟協議」，協議中除了提及第七屆立委選舉兩黨將共同協調候選人外，也強調將在立院中加強黨團間的合作。[37] 在政黨勢力衰落以及聯盟協議簽署後，親民黨在第五、六會期中的運作便以配合國民黨團爲主。[38]

國親聯盟作爲五、六屆中掌控立院過半席次的多數聯盟，也因此具有一定的積極議程設定權，以下就幾個重要的案例來說明國親聯盟在積極議程設定上的施展情況。

在積極議程設定權的運作上，國親聯盟在第五、六屆中雖不時傳出意見爭執，甚至第六屆前三會期中國親的關係並非十分合諧。然而在亟需推動提案三讀的關鍵時刻，兩黨亦能加強協商達成共識。如同第五屆曾任國民黨團書記長的李全教所說：「國民黨團和親民黨團間的爭辯，最後一定會妥協，因爲國親如果不合作，一切就不用玩了。」[39]

先前提到的兩岸人民關係條例，從原本國民黨反對親民黨的提案，直到成立聯盟委員會後，透過此平台進行協商，終於趕在大選前達成共識整合出共同的版本，[40] 雖然民進黨要求進

---

[37] 台灣時報，陳財官，2007。

[38] 中央社，曹宇帆，2007。依據此篇新聞，時任親民黨政策會執行長的黃義交以及委員劉文雄都提到簽署聯盟協議後，親民黨在立院的法案攻防將配合國民黨團運作。

[39] 中央社，張銘坤，2003。

[40] 聯合報，林敬殷，2003。

airiti

行黨團協商，不過到達四個月協商期限後，國親聯盟便在院會下達動員令，以表決方式強行推動該提案完成三讀修正。

同樣的情況也發生在公民投票法的審查上，先前一直遭到國親阻擋的公投法，當國親聯盟面臨總統大選的壓力下，該提案的優先順序跟著提高，使國親兩黨開始從原本的消極阻擋，轉為積極的表態，並且藉由聯盟過半的實力於院會二讀時，在公投範圍、提案門檻以及設立政黨比例制的審議委員會等重要條文上表決通過國親版本。

在第六屆中，幾項國民黨團列出的優先法案如「319眞相調查委員會條例修正案」、「國家通訊傳播委員會組織草案」以及「水患治理特別條例草案」，[41] 在民進黨團反對的情況下，屆滿四個月協商期限後便在院會中動員表決強行三讀。其中「國家通訊傳播委員會組織草案」，由於國親聯盟與民進黨團在委員會成員產生方式上僵持不下，[42] 民進黨雖極力杯葛，在院會中佔據主席台，兩度引發雙方嚴重肢體衝突，最終仍在國親強力動員下表決通過國親版本。[43]

上述法案的三讀，說明了國親多數聯盟在第五、六屆中仍有相當的積極議程設定權，當提案是兩黨共同需求時，能夠排除反對意見強勢表決通過。面對原本反對的提案，因民意造成優先順序改變不得不進行審查時，亦能將之修正到自身能接受

---

41 中央日報，李**劾**儒，2005。

42 國親聯盟主張委員會成員由行政院提3名、立法院依政黨比例提15名，再由依政黨比例推薦的遴選委員從18名候選人中投票決定最後的13位成員。

43 中國時報，陳重生、何博文，2005。

airiti

的偏好點上。

特別的是從第六屆四會期開始，由於親民黨立委出走，提高國民黨在聯盟中的影響力，進而降低了其在推動提案上所需的黨際協調與動員成本。在聯盟中因席次提升所帶來的效應，也直接的反應在國民黨提案的審查上，總計國民黨在第六屆完成三讀的26筆提案中，有20筆都是在第四會期以後完成三讀的。[44] 由於本文在變數上僅有提案的時間而無完成三讀的時間，所以在統計結果上無法看出國民黨在第四會期後積極議程設定權增長的情況。

雖然國親聯盟在五、六屆中仍具有積極議程設定權，但就本文時證分析結果發現其程度相對國民黨單一過半時期減弱不少，以下檢視造成此情況的因素為何。

就統計結果看來，國民黨、親民黨以及國親聯合的提案在第五、六屆中通過率並不理想。國民黨團在第五屆中總共提了61筆提案，其中有49筆未完成三讀，親民黨團有44筆提案，其中30筆提案未過。而國民黨團與親民黨團共同提案的則有20筆，其中14筆未完成三讀。在第六屆中，國民黨所提的96筆提案，完成三讀的僅26筆，親民黨所提的63筆提案也只有22筆完成三讀。國親共同提案的部份共7筆（分佈在本屆前二會期），其中2筆完成三讀。

造成國民黨提案在第五、六屆通過率低落的原因，大致有

---

[44] 第六屆國民黨團總共提出96筆提案，其中有49筆提案於前三會期提出，所以排除因後三會期提案較多導致完成三讀的時間也集中在後三會期的可能。

airiti

兩個因素。第一個影響國親提案通過率的因素是政治事件，特別是第五屆中適逢總統大選的落敗。整個抗爭活動吸引了媒體關注，進而瓜分了立委在立院審查提案的時間，加上緊接而來的立委選戰，造成整個第五屆五、六會期的提案通過率低落。

政治事件的影響除了減少立委審案的時間外，也造成第五屆國親在五、六會期提案數增多。國親在總統大選後主打兩項議題，分別爲追查319事件眞相與抨擊選務不公，而319槍擊事件眞相調查委員會條例以及法院組織法的修正等4筆提案，[45]便是因應追查眞相而提出。另外針對選務不公以及選後驗票方式的提案則有中選會組織法與正副總統選罷法等3項修正案。較多的提案在較少審查時間的會期提出，降低了國親提案完成三讀的比例。

第二個因素是多數聯盟本身推動提案成本較高的影響。雖然整體來說親民黨對國民黨的提案出現意見不一致的情況並不多，[46] 但如同本文模型的預測，多政黨組成聯盟時，在提案的推動上，要面臨政黨間與政黨內成員意見整合、彼此對法案優先順序差異的協調、以及相互配合動員等問題，因此政黨之間必須進行具有利益衝突的政治協調。此情況在第六屆中仍然存在，儘管後二會期國民黨因取得主控權而使成本降低，然而前二會期中國親的關係因爲親民黨強調主體性的策略以及黨籍立委出走風波，造成兩黨關係惡化，這都使國民黨團在提案推動

---

45 法院組織法主要修正內容是設置由立院同意而任命的檢察總長，並得以特別偵查組對重大案件進行調查。

46 關於國親因爲意見不合而導致彼此提案未能完成三讀的提案總計明確從報紙上獲知的有六筆，而這六筆資料也不會列入多數黨聯盟提案中。

airiti

上需要付出較多的協調成本來爭取親民黨支持。

以第五屆的「發展大眾運輸條例第二條條文修正案」爲例，該提案主張計程車可免徵燃料稅與牌照稅，當國民黨要提出此案時，親民黨團隨即表示國民黨此提案事先未知會親民黨，親民黨無法同意，促使國民黨團後來與其協調後，才共同提出修正案。[47] 除了處理政黨間的意見整合，黨團還必須兼顧黨內立委的意見。如兩岸人民關係條例與恢復軍購預算動支時，都面臨兩黨內各自立委有不同意見的情況。[48]

由上述案例可知，政黨聯盟在推動提案上需付出較高的協調與動員成本。而泛綠陣營透過復議與黨團協商對國親提案進行杯葛，在審查時間的壓縮下，更進一步提高了上述的成本，影響到國親提案三讀的通過率。

國民黨與國親黨團在五、六屆中總計有133筆提案未完成三讀，大多停留在付委未審查（64筆）以及黨團協商（50筆）兩個階段。其中令人困惑的是，第五、六屆國親兩黨在各委員會裡至少都擁有一席以上的召委，何以有這麼多黨團的提案在一讀付委後，到屆期結束前都不曾被排入委員會議程中審查？[49] 這與民進黨和台聯黨在五、六屆中運用的議事策略有關。

從第五屆開始，泛綠兩黨爲了反制國親在程序委員會中對

---

[47] 聯合報，林敬殷，2003。

[48] 中央社，方旭台，2003。

[49] 依據立法院各委員會組織法第四條之一規定，委員會召委可以決定委員會的議程。

airiti

於幾項重要提案的阻擋，開始對泛藍黨團與立委的提案進行復議，最多累計到第四會期時共有147筆提案遭復議，造成許多提案在付委後因復議案尚待處理的關係，遲遲無法進行審查。此種議事策略成功的縮減了國親多數聯盟可用的審查時間，並讓國親聯盟在處理復議案上疲於動員，這些都提高了通過提案的成本，進而迫使多數聯盟不得不放棄一些優先順序較低的提案。

除了復議的手段之外，黨團協商對提案進行拖延亦如同復議一樣，改變了提案的優先順序與價值性，雖然黨團協商從第五屆開始限定協商期限爲四個月，[50] 超過此期限則交院會處理，不過四個月的時間對於某些具有急迫性的提案來說已經無異於遭到封殺，因此黨團協商也成爲民進黨與台聯黨拖延審查進度的重要方式。

以國親黨團提出的「使用牌照稅法第七條條文修正草案」爲例，該提案的修正目的是使計程車改爲免徵牌照稅，是國親黨團因應連宋在2004競選總統時爲爭取選票所做的提案，然而當委員會於3月8日完成審查後，該提案便因民進黨有異議而送交黨團協商，也等同於宣告該提案錯過在投票日前完成修法的最佳時機。

同樣在選前用來爭取選票，而遭到民進黨團透過復議或黨團協商而拖延的國民黨以及國親提案在第五屆總計有17筆，[51]

---

[50] 黨團協商從第四屆開始制度化時無協商期限，到第五屆的四個月協商期，在第七屆進一步縮減到一個月。

[51] 這些提案分別爲，大眾運輸管理條例、使用牌照稅法第七條修正案、所得稅法第十七條、志願役軍人服役條例草案、國民年金保險法草案、農

airiti

不過在選舉中將這些提案遭到阻擋的情況訴諸選民，其效果未必低於通過三讀。因此當選舉結束後，這些提案縱使已達協商期限，但因提案主要目的已達成，在總統大選或立委選舉過後，某種程度上已失去處理的價值性，也就未見國親聯盟有任何動作。

關於「中央選舉委員會組織法草案」的審查，更顯示出民進黨杯葛提案的影響力。由於民進黨反對以政黨比例方式提名委員成員，因此在黨團協商中未能達成共識，屆滿協商期限後，國親聯盟決定在院會強行表決的方式完成三讀，卻遭到民進黨立委強力杯葛，除了佔據主席台外，更發生用大鎖將立法院長王金平關在休息室內的情況，[52] 激烈的杯葛手段也終使該草案無法在第六屆中完成立法。

黨團協商從第五屆開始成爲民進黨用來拖延國民黨提案審查的手段，何以國親聯盟在第六屆不透過修法來縮短協商期限？[53] 對此可能的解釋是，不論第五屆或第六屆，國親聯盟在幾項重大議題的表決上，都必須仰賴無盟的支援，而黨團協商本質上是一保障小黨權利的制度，或許因爲顧慮到無盟的意見，國民黨一直到第七屆在立院中掌握過半席次後才將協商期

會法第四十六條之一條文修正案、漁會法第二十六條及第四十九條之一條文修正案、農業發展條例第三十四條條文修正案、行政院金融重建基金設置及管理條例第四條及第五條條文修正案、社會救助法第二十六條條文修正案、核能第四發電廠違法停建損害追償條例、農民健康保險條例部分條文修正案三筆、原住民保留地造林補償條例、勞工保險條例部分條文修正案、地方制度法第六十一條條文修正草案。

[52] 聯合報，尚毅夫、林河名、陳志平，2007。

[53] 實際上，第六屆中確實有國民黨立委提案將黨團協商期限修改爲一個月，然而該提案最後卻也因爲政黨間沒有共識而停留在朝野協商階段。

airiti

限縮短爲一個月。

從本章節對於國民黨與國親黨團未過提案分析中發現，有時候其提案的優先性是會隨時間而變動的，例如前面提到因應總統大選而提的案子，在過了選前的最佳通過時間後，因爲優先性降低而不再是國親聯盟優先推動的目標。這也顯示本文量化分析中，多黨組成多數聯盟時期的提案通過率有可能被低估。

在本節詳細檢視第五、六屆國親黨團提案的審查情況後發現，多數聯盟在積極議程設定的運作上，由於兩黨偏好差異與審查成本提高的影響，使其積極議程設定在此時期較爲減弱。加上民進黨在議事策略上利用國親聯盟此一弱點，使不少提案因遭杯葛導致處理成本提高、錯過最佳三讀時機而未處理。這些因素加總造成整體第五屆國民黨提案三讀機率低落，單從統計結果來看將無法觀察到的這些現象，也使國親提案的通過率被低估。此外，在第六屆五、六會期時，親民黨配合國民黨運作，使國民黨如同單一多數黨般具有相對較高積極議程設定能力，並通過不少自己的黨團提案。

伍、結論

過去爲了解釋美國國會立法過程而發展出的立法理論，例如程序聯合壟斷理論與條件式政黨政府假說，都對立法組織以及政黨何時與如何影響政策結果提出重要觀點，但對立法多數在黨內同質性與黨際分化程度發生變動時的積極議程設定權並未提供任何理論預測。此外，由於這些理論假定立法機構中總是存在一多數黨，使其在其他未必有多數黨的立法機構中之應

airiti

用受到限制，台灣的立法院即是一例。

基於上述理由，本文提出一個嶄新的積極議程設定理論，以此解釋多數聯盟在不同條件下的積極議程設定權與立法成功，並藉以提出國內外立法文獻中未曾提及的假設。本文建構一個簡單的決策模型，解釋多數聯盟在什麼情況下較能順利的運作積極議程設定權並通過自己的提案。模型預測多數聯盟的立法成功相當程度取決於提案的推動成本與優先性，當多數聯盟是由多個政黨組成或聯盟席次較少時，推動成本會較高，因此降低其提案通過率。此外，模型也預測在分立政府時期，若行政院實際提案優先順序與多數聯盟有差異時，則會對行政院提案的通過造成負面影響。若無差異性或行政院策略性地提出多數聯盟較關注的政策時，則分立政府不會有影響。

爲了對模型推導出的假設作檢驗並獲得更穩固的經驗分析結果，本文蒐集第二屆至第六屆（1993-2007）所有的立法提案（包含被程委會阻擋而未排入一讀之提案），總數將近一萬個。本文大部份的假設在經驗分析結果與質性分析中獲得相當的支持，顯示出多數聯盟的積極議程設定權能力相當程度上受到協商成本與提案優先性的影響。此外，有別於先前的研究結果，本文發現分立政府並未對行政院提案通過機率造成任何顯著的影響，此結果對於我們在理解台灣立法僵局與行政立法關係上有很大啓示，同時也強烈挑戰過去學術界與媒體所形塑藍綠無法共治之刻板印象。

針對分立政府對行政院提案通過率的影響，本文區別行政院提案優先順序原始偏好及其實際行動。後者指的是行政院可能會通盤考量其原始偏好及多數黨提案優先順序偏好，而最後

airiti

策略性或妥協地提出某些提案及其優先順序。換言之，本文結果並未否定行政院原本的施政順序偏好在分立政府時期與立法院多數聯盟很不一樣的可能性，不管此可能性是否受到支持，皆正面肯定目前憲政機制，畢竟，所謂分立政府即是行政權與立法權互相制衡、妥協與影響。

本文對是否多數聯盟提案或行政院提案通過機率較高也有所啓示。我們從盛杏湲（2010）的經驗分析結果發現，第六屆多數聯盟的提案（也就是國民黨或親民黨提案）通過的機率比行政院提案來的低。本文利用第二至六屆資料，我們的結果因此給予更完整的圖像：在多個政黨組成多數聯盟時期，多數聯盟的提案通過的機率比行政院提案來的低，但在單一多數黨時期（例如第二、三屆），其提案通過機率事實上是不亞於行政院提案。但不管在那個時期，提案者之提案通過高低皆無法被解釋成此提案者之立法影響力，此乃因提案者可能會策略性的提案，也就是說，考量多數黨的偏好而決定是否提案及提何案。如此策略性行爲之可能性，阻礙吾人將提案通過率高低解讀成提案者之影響力。就我們所知，本文提出此概念爲國內外文獻中之創見，盼未來研究者更小心翼翼解釋提案通過率之意義，且應避免與立法影響力做直接連結。

本文對一致與分立政府對行政院提案通過機率的分析，基本上是建立在過去的經驗研究上。也就是說，過去及本文在分立政府影響的研究上，皆納入所有提案做分析而未區別每一法案的重要性差異，但每一屆中皆有不少零星或例行公事的行政院提案，因此本文這方面的結論在控制法案的重要性後是否仍然成立，值得未來做進一步驗證。

airiti

整體而言，本文創新地推演出新假設及蒐集與分析大量資料，希冀可以對國內外立法文獻有所貢獻。就我們的研究結果而言，部份發現是與過去研究截然不同，而即使有些發現並非很令人意外，但也是首次被提出。更重要的，我們的經驗發現（empirical finding）皆有其演繹基石，而本文緊密結合理論與經驗分析，正提供了理論模型之經驗意涵（Empirical Implications of Theoretical Models, EITM）途徑的另一例子，有助對此途徑的發揚。

值得一提的是，本文在理論架構的發展上，開啓了一個研究其它政治體系立法機構的新途徑，本模型可直接運用在任何僅有單一立法樞紐而多數黨未必存在的立法機構中。對於那些有多個立法樞紐的立法機構，本模型也可藉由納入其他樞紐角色進行擴充，並解釋他們如何與其他立法樞紐進行策略互動，這使得對積極議程設定進行嚴謹的比較研究成爲可能。

airiti

參考文獻

方旭台，2003，〈重大法案歧見考驗雙方默契〉，《中央社》，3月1日。Fang, xu-tai. 2003. “zhongda faan qijian kaoyan shuangfang moqi” [Differences in opinion on the bills Affect the Cooperation between KMT and PFP]. *Central News Agency* (March 1).

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。Wu, dong-qin. 2008. “Zong yishi zunao guandian tan tao woguo zhongyang fenli zhengfu yunzuo zhi ying xiang” [A Study of the Impact on Central Divided Government Operations from the Perspective of Obstructionism]. *Taiwan Democracy Quarterly* 5(3): 71-120.

李効儒，2005，〈國親確立分進合擊打議題戰〉，《中央日報》，9月11日。Li, xiao-ru. 2005. “Guoqin queli fenjin heji da yitizhan” [KMT and PFP Collaborate on Various Issues]. *Central Daily News* (September 11).

尚毅夫、林河名、陳志平，2007，〈王金平被鎖　認遭脅迫〉，《聯合報》，1月20日。Shang, yi- fu. 2007. “Wang jin-ping beisuo renzao xiepo” [Wang Sees Locked Out A Sign of Threat]. *United Daily News* (January 20).

林敬殷，2003，〈兩岸條例協商　國親擬讓步〉，《聯合報》，9月26日。Lin, jing-yin. 2003. “Liangan tiaoli xieshang guoqin ni rangbu” [KMT, PFP Yield over the ACT Governing Relations Between the People of Taiwan Area and the People

airiti

of Mainland Area]. *United Daily News* (September 11).

林敬殷，2003，〈計程車免稅　國民黨團擬修法〉，《聯合報》，12月3日。Lin, jing-yin. 2003. "Jichengche mianshui guomin dangtuan ni xiufa" [KMT Caucus Mulls No Tax on Taxi]. *United Daily News* (December 3).

林新輝，2004，〈國親合併　大門敞開　內藏暗室〉，《聯合報》，12月19日。Lin, xin-hui. 2004. "Guoqin hebing damen changkai neicang anshi" [KMT, PFP Won't Rule Out Merger While Friction Continues]. *United Daily News* (December 19).

林諭林、蕭旭岑，2006，〈不利國親合作 馬盼緩投藍 橘委還是來〉，《中國時報》，2月7日。Lin, yu-lin, and xu-cen Xiao. 2006. "Buli guoqin hezuo ma panhuan toulan juwei hai-shi lai" [Bearing Cooperation in Mind: Former PFP Members Flock to KMT Despite Ma's Call to Postpone.]. *China Times* (February 7).

邱訪義，2010，〈台灣分立政府與立法僵局—理論建立及其實證分析意涵〉，《台灣民主季刊》，7（3）：87-121。Qiu, fang-yi. 2010. "Taiwan fenli zhengfu yu lifa jiangju: lilun jianli jiqi shizheng fenxi yihan" [Divided Government and Legislative Gridlock in Taiwan: Theories and Empirical Implication]. *Taiwan Democracy Quarterly* 7(3): 87-121.

張國政，2005，〈退黨李慶華嘆橘線出問題〉，《台灣日報》5月19日。Zhang, guo-zheng. 2005. "Tuidang Li qing-hua tan juxian chu wenti" [Leaving PFP: Lee, Ching-Hua Questions PFP's Directions]. *Taiwan Daily News* (May 19).

張銘坤，2003，〈國會不過半　掌控議事泛綠泛藍比內部整

airiti

合〉，《中央社》，1月14日。Zhang, ming-kun. 2003. “Guohui bu guoban zhangkong yishi fanlu fanlan bi neibu zhenghe” [No Party Seizes Legislative Yuan: Control Over Legislative Agendas Depends on Intra-Party Integration]. *Central News Agency* (January 14).

曹宇帆，2006，〈政黨法初審政黨不得投資營利規範朝野有歧見〉，《中央社》，5月24日。Cao, yu-fan. 2006. “Zhengdangfa chushen zhengdang bude touzi yingli guifan chaoye you qijian” [Parties in Discord Over Investment Rules in Political Parties Act]. *Central News Agency* (May 24).

曹宇帆，2007，〈橘營：新會期法案攻防　密切與國民黨配合〉，《中央社》，2月25日。Cao, yu-fan. 2007. “Juying: xinhuiqi faan gongfang miqie yu guomin dang pei he” [PFP Will Work Closely with KMT in a New Session of the Legislative Yuan]. *Central News Agency* (February 24).

盛杏湲，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）：51-104。Sheng, xing-yuan. 2003. “Lifa jiguan yu xingzheng jiguan zai lifa guocheng zhong de yingxiang li: yizhi zhengfu yu fenli zhengfu de bi jiao” [The Influence of the Legislative Branch and the Executive Branch in the Process of Lawmaking: A Comparison of the Unified and Divided Governments]. *Taiwanese Political Science Review* 7(2): 51-104.

盛杏湲，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。

airiti

Sheng, xing-yuan. 2008. “Zhengdang de guohui lingdao yu ningjuli: 2000 nian zhengdang lunti qianhou de guancha” [Party Leadership and Cohesion in the Legislative Yuan: Before and after the First Party Turnover in the Executive Branch]. *Taiwan Democracy Quarterly* 5(4): 1-46.

盛杏湲，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〉，「轉變中的行政與立法關係」研討會，台北：東吳大學。Sheng, xing-yuan. 2010. “Yicheng sheding yu lifa chanchu: xingzheng jiguan yu lifa jiguan zai lifa guocheng zhong de yingxiangli” [Agenda Setting and Legislative Output: The Influence of the Executive Branch and the Legislative Branch in the Process of Lawmaking]. Paper presented at the Conference on The relationship between the executive and legislative. Taipei: Soochow University.

陳重生、何博文，2005，〈組織法三讀NCC依政黨比例產生〉《中國時報》，10月26日。Chen, chong-sheng, and bo-wen He. 2005. “Zuzhifa sandu NCC yi zhengdang bili chansheng” [NCC Bill Passed; Board Members to Be Decided by Proportional Representation]. *China Times* (October 26).

陳財官，2007，〈馬宋隔空簽國親聯盟協議〉，《台灣時報》，1月23日。Chen, cai-guan. 2007. “Ma Song gekong qian guoqin lianmeng xieyi” [The KMT-PFP Coalition Agreement Signed]. *Taiwan Times* (January 23).

陳舜協，2006，〈黨產條例闖關 國親關係溫度計〉，《中央社》，10月24日。Chen, shun-xie. 2006. “Dangchan tiaoli chuangguan guoqin guanxi wenduji” [Party Assets Bill: the Ba-

airiti

rometer of KMT-PFP relations]. *Central News Agency* (October 24).

單厚之，2002，〈審三通條文　泛藍談不攏〉，《聯合晚報》，10月15日。Shan, houzhi. 2002. “Shen santong tiaowen fanlan tan bulong” [Pan-Blue in Discord Over Three Direct Links Bill]. *United Evening News* (October 24).

黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，7（2）：3-49。Huang, xiu-duan. 2003. “Shaoshu zhengfu zai guohui de kunjing” [The Predicament of Minority Government in the Legislative Yuan]. *Taiwanese Political Science Review* 7(2): 3-49.

楊婉瑩，2002，〈立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院爲例〉，《問題與研究》，41（4）：83-114。Yang, wanying. 2002. “Lifayuan weiyuanhui de juece jiaose: yi disanjie lifayuan weili” [The Role of the committee in the Legislative Decision-making process: the Third Term Legislative Yuan]. *Issues and Studies* 41(4): 83-114.

劉潛如，2004，〈國親立委返選區協助驗票〉，《中央日報》，5月10日。Liu, qian-ru. 2004. “Guoqin liwei fan xuanqu xiezhu yanpiao” [KMT and PFP Legislators Return to the Districts to Assist Vote Recount]. *Central Daily News* (May 10).

蔡孟育，2005，〈國親黨團啓動協商機制〉，《中央日報》，2月27日。Cai, meng-yu. 2005. “Guoqin dangtuan qidong xieshang jizhi” [KMT and PFP Caucuses Launch Coordination and Negotiation]. *Central Daily News* (February 27).

airiti

蔡孟育、李效儒，2005，〈國親新會期重大法案續合作〉，《中央日報》，3月3日。Cai, meng-yu, and xiao-ru Li. 2005. “Guoqin xin huiqi zhongda faan xu hezuo” [KMT and PFP Continue Cooperation on Major Bills in the New Session]. *Central Daily News* (March 3).

黎珍珍、蕭旭岑，2004，〈國親內訌發酵　連戰忙滅火〉，《中國時報》，4月20日。Li, zhen-zhen, and xu-cen X?o. “Guoqin neihong faxiao Lian zhan mang miehuo” [KMT-PFP Friction Flares Up; Lien Chan Tries to Ameliorate]. *China Times* (April 20).

蕭怡靖，2007，〈我國立法委員選擇常設委員會之研究：以第五屆立法委員爲例〉，《東吳政治學報》，25（3）：131-182。Xiao, yijing. 2007. “Woguo lifa weiyuan xuanze changshe weiyuanhui zhi yanjiu: yi diwujie lifa weiyuan weili” [Committee Selection in the Legislative Yuan: The Fifth Term Legislative Yuan]. *Soochow Journal of Political Science* 25(3):131-182.

鍾強，2001，〈宋楚瑜籲國民黨拿出誠意〉，《台灣日報》，11月25日。Zhong, qiang. 2001. “Song chu-yu yu guomindang nachu chengyi” [James Song Asks for KMT Sincerity]. *Taiwan Daily News* (November 25).

羅清俊，2004，〈分配政策與預算制定之政治分析〉，《政治科學論叢》，21：149-188。Luo, qingjun. 2004. “Fenpei zhengce yu yusuan zhiding zhi zhengzhi fen xi” [The Political Analysis on the Decision Making of Distributive Policies and Budgets]. *Political Science Review* 21: 149-188.

airiti

Aldrich, John H., and David W. Rohde. 2001. "The Logic of Conditional Party Government." In *Congress Reconsidered, 7th* ed., eds. Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.

Amorim Neto, Octavio, Gary W. Cox., and Mathew D. McCubbins. 2003. "Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989 to 1999." *World Politics* 55: 550-78.

Chiou, Fang-Yi. 2007. "Jointly Estimating Party Pressure, Party Effects, and Ideological Preferences." Paper presented at the Annual Meeting of American Political Science Review, Chicago, USA.

Chiou, Fang-Yi. 2011. "The Role of Procedural Commitment in Informational Theories of Legislative Organization." *Journal of Theoretical Politics* 23 (4): 532-58.

Chiou, Fang-Yi, and Lawrence S. Rothenberg. 2003. "When Pivotal Politics Meets Partisan Politics." *American Journal of Political Science* 47 (3): 503-22.

Chiou, Fang-Yi, and Lawrence S. Rothenberg. 2009. "A Unified Theory of U.S. Lawmaking: Preferences, Institution, and Party Discipline." *Journal of Politics* 71 (4): 1257-72.

Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, CA: 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*. New York, NY: Cambridge University Press.

airiti

Cox, Gary W., Mikitaka Masuyama, and Mathew D. McCubbins. 2000. "Agenda Power in the Japanese House of Representatives." *Japanese Journal of Political Science* 1: 1-22.

Dion, Douglass, and John D. Huber. 1996. "Procedural Choice and the House Committee on Rules." *Journal of Politics* 58 (1): 25-53.

Evans, Lawrence. 2010. "The Transformation of Committee Scholarship." In *The Oxford Handbook of the American Congress*, ed Frances Lee and Eric Schickler. Oxford, UK: Oxford University Press.

Gilligan, Thomas W., and Keith Krehbiel. 1987. "Collective Decision-Making and Standing Committees: An Informational Rationales for Restrictive Amendment Procedures." *Journal of Law, Economics, and Organization* 3 (2): 287-335.

Gilligan, Thomas W., and Keith Krehbiel. 1989. "Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee." *American Journal of Political Science* 33 (2): 459-90.

Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Krehbiel, Keith. 2000. "Party Discipline and Measure of Partisanship." *American Journal of Political Science* 44: 212-27.

Krehbiel, Keith. 2004. "Legislative Organization." *Journal of Economic Perspectives* 18 (1): 113-28.

Marshall, Brian. 2002. "Explaining the Roles of Restrictive Rules in

airiti

the Post reform House." *Legislative Studies Quarterly* 27 (1): 61-86.

McElroy, Gail. 2006. "Committee Repressentation in the European Parliament." *European Union Politics* 7 (1): 5-29.

Rhode, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Post Reform House*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Roberts, Jason M. 2010. "The Development of Special Orders and Special Rules in the U.S. House, 1881-1937." *Legislative Studies Quarterly* 35 (3): 307-36.

Shepsle, Kenneth A. 1979. "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models." *American Journal of Political Science* 23: 27-59.

Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast. 1987. "The Institutional Fundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81 (1): 85-107.

Signorino, Curtis, and Kuzey Yilmaz. 2003. "Strategic Misspecification in Regression Models." *American Journal of Political Science* 47 (3): 551-66.

Snyder, James, and Tim Groseclose. 2000. "Estimating Party Influence in Congressional Roll-Call Voting," *American Journal of Political Science* 44: 187-205.

Weingast, Barry R., and William J. Marshall. 1988 "The Industrial Organization of Congress." *Journal of Political Economy* 96 (1): 132-63.

Whitaker, Richard. 2005. "National Parties in the European Parliament." *European Union Politics* 6 (1): 5-28.

airiti

Positive Agenda Setting in the Taiwanese Legislature: Theory and Evidence (1993-2007)*

Fang-Yi Chiou**

Associate Research Fellow
Institute of Political Science
Academia Sinica

Zhih-Wei Lee

Ph. D. Student
Department of Political Science
National Chengchi University

Abstract

Existing legislative theories, which are developed to explain legislative dynamics in the U.S. Congress, presumes the existence of a majority party in a legislature and fails to provide predictions about positive agenda power of a majority under various degree of intra-party homogeneity and inter-party heterogeneity. Offering a theory of legislative majority coalition to explain its positive agenda power and proposal passage in the Taiwanese legislature, where only a single pivot exists, this paper hypothesizes that a majority coalition's ability to exert its positive agenda power depends on passage costs (e.g., a majority coalition formed by a single party or multiple parties and the size of a majority coalition) and priority of its proposals. We collect all the legislative proposals raised from the second through the sixth term (i.e., 1993-2007) to obtain more robust empirical results and

* We are grateful to Professor Shing-Yuan Sheng and anonymous referees for their useful comments..

** The first and corresponding author. Email: fchiou@gate.sinica.edu.tw

airiti

examine the hypotheses derived from our model. Our empirical and qualitative analyses render strong support for all of our hypotheses. Moreover, in contrast to previous empirical findings, we find that divided government does not have any significant impact on government proposals. This finding has profound implications for our understanding of legislative gridlock and the legislative-executive relationship in Taiwan.

Keyword: Legislative Yuan, agenda setting, divided government