

RDEC-RES-099-024（委託研究報告）

**強化行政與立法部門
協調溝通機制之研究**

**行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 100 年 8 月**

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-099-024 (委託研究報告)

強化行政與立法部門 協調溝通機制之研究

受委託單位：財團法人國家政策研究基金會

研究主持人：周教授育仁

協同主持人：吳助理教授秦雯

劉助理教授有恆

劉助理教授嘉薇

研 究 員：陳紀君

詹富堯

黎家維

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 年 8 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

行政立法協調溝通機制期末報告

提 要

關鍵字：行政立法互動、溝通協調、立法過程、國會聯絡

一、研究緣起

行政與立法部門之互動關係，一直是民主政治實際運作以及學術上比較政府與政治領域中關注的焦點。我國過去一黨獨大的威權時代，行政與立法大致呈現出行政權獨大而立法權淪為橡皮圖章之互動模式。然隨著台灣民主化的推展、政黨政治的逐漸蓬勃、1992年以後國會的全面改選、多次的修憲與國會五法（立法院組織法、各委員會組織法、職權行使法、議事規則與立法委員行為法）的通過、2000年政黨輪替執政等，立法部門的自主性逐漸上升，議事效能也逐漸增強，更改變了行政部門與立法部門的互動型態。

尤其 2000 年的政黨輪替，我國民主憲政史上首度出現了行政權與立法院多數不一致的「少數政府」，徹底顛覆了過去行政立法的互動模式。2008 年 1 月立委選舉，國民黨囊括七成以上席次，成為國會最大黨。3 月 22 日，國民黨籍的馬英九以 58% 的得票率當選總統，這兩次選舉結果使我國憲政運作回歸多數政府，結束了八年行政立法分裂的困境。但是馬政府行政與立法部門之間的溝通，卻沒有因為回歸多數政府而緊密合作。不僅許多優先法案受制於在野黨杯葛，無法順利通過；即使同黨同志對於若干議題也未必全力支持。

何以在多數政府結構下，行政立法部門之間溝通協調仍然存在諸多問題，其中原因，值得深思探究。

本研究旨在檢討現行行政與立法部門溝通協調機制，並提出建議，以期提昇行政部門推動法案之成效，與立法部門之議事效能。預期目標如下：

- (一) 檢討行政部門法律案、預算案、人事案與重大政策等之決策過程，並提出納入若干制度設計之建議（如公聽程序廣納立法部門之參與、與立法部門協商制定立法計畫或優先法案順

序、完善法案衝擊評估機制、重要法案與立法部門進行先期溝通)，以提高此等提案在國會之通過比率。

(二) 檢討立法部門之議事運作機制，包括議長角色、議事程序之設定、常設委員會與全院委員會功能、黨團協商、公聽會、監督功能之發揮等，提出若干建議（如強化議長權威與檢討警察權明確化之可行性、委員會中心主義之落實、改革黨團協商制度、國會聽證調查制度之法制化、包裹立法或綜合性立法、建構兩岸協議合理之事前參與機制等）以強化立法院本身之議事效能。

(三) 檢討行政與立法部門溝通之各種正式（如質詢制度、公聽制度、行政院國會聯繫機制）、非正式機制（政黨角色、府院黨平台、黨對黨對話與協商機制、兩院院長溝通機制、行政院秘書長與各黨鞭互動機制、立院黨團與特定部會首長之非正式協商機制、立委個人與部會首長溝通機制）之問題，並提出強化兩部門協調溝通機制之具體建議，以兼顧行政部門法案推動成效與立法部門之議事運作效能。

(四) 釐清在不同政府組成型態下，憲政體制運作之走向，以及總統與行政院長之角色與相互間之互動關係。

(五) 政黨在府、院、黨間溝通協調角色之檢討。

(六) 比較分析不同憲政體制下，各國之制度設計、政黨角色與實際運作經驗，以提供我國制度改革之參考。

二、研究方法及流程

本研究主要目的在於建立行政、立法兩院溝通協調、化解歧見的機制，俾利法案的通過與政策的推行，故除須深入分析行政院及立法院本身導致法案推行遲滯的可能原因，更重要的是探討影響行政與立法互動關係的因素，方能進一步針對這些因素提出改善建議。職此，本研究將引介先進民主國家的行政立法互動機制，以作為國內建立相關機制之借鏡。惟徒法不足以自行，各國制度的設計與實際運作的情

提要

況，有其不同的憲政體制背景以及各種影響因素，故本研究除介紹各憲政體制下的行政立法互動模式，更將焦點置於影響其運行之脈絡機制，使國內在建立設計相關機制時，能有更周全的思考。

除針對不同憲政體制國家的行政立法互動模式、溝通協調機制進行分析與比較，歸納出各國的制度優劣與其運作的影響因素，本研究更欲進一步針對我國的情況進行分析，以期掌握影響我國行政、立法兩院互動良窳的關鍵性因素為何。透過蒐集相關行動者的意見，及實際數據的統計分析，勾勒出我國行政立法互動的實際面貌，方能參考與我國脈絡相近的相關制度，加以去蕪存菁，提出適合我國國情的改善建議，以建立一套能夠發揮其實際功效的行政立法溝通協調機制。

綜合上述，本研究所採用之研究方法包括：比較研究法、文獻與統計資料分析、焦點團體法與深度訪談法。

三、重要發現

（一）各國制度方面

1、美國：行政立法互動主要取決於總統與國會兩黨最高領導人之互動

美國的立法制度係由總統與國會參眾兩院三者共享立法權，行政與立法均為同一政黨控制的統一政府時，總統自然成為立法政策最高領導者，但國會兩院或一院為另一政黨控制的分裂政府時，行政與立法兩黨最高領導人的談判協商，便成為完成立法的必要過程。

分裂的政府下，有效的行政與立法協商談判常須由雙方最高階層直接面對面進行，以 2011 年 4 月繼續撥款法的協商過程觀之，歐巴馬總統溝通的對象雖包括參眾兩院兩黨領袖，但最重要的協商談判對象實為眾議院共和黨籍議長 John Boehner。雙方最高層協商完成後，協議的內容便能快速交由國會完成立法。以眾議院而言，議長透過規則委員會掌控的特別規則，提供了多數黨依據協議調整法案內容並快速完成立法的必要工具。

2、韓國：缺乏完善行政立法互動機制

儘管制度上歷次修憲有抑制強勢總統的傾向，而政府部門在提出或修訂法案時也必須經過相當程度的法規衝擊評估，顯示韓國的政策過程有一定程度的科學化、專業主義，以及民主審議的傾向。但從近期盧武鉉在遷都世宗市、為特定政黨助選等議題的強勢作風，導致其在 2004 年成爲遭國會彈劾通過的首例，以及 2008 年李明博因開放美國牛肉進口事件引發民衆不滿，導致總理韓昇洙於 6 月 10 日率閣員總辭下台的事件來看，可見在重要政策領域上，韓國的政策制定過程往往仍以總統意志爲主，比較缺乏與立法部門的溝通，最後只能訴諸於民意，惟當政策決定與多數民意相違背時，要再重新進行調整與修正，往往已經造成政局的不穩定與社會資源的耗費。

3、英國與日本：政黨政治與議會內閣制緊密結合，行政立法較無溝通協調問題

英國與日本爲內閣制國家行政部門提案作業由內閣主導，透過政黨貫徹落實。由於內閣具有主導權，因此其決策和溝通協調幾乎不在行政與立法部門之間，當由一政黨贏得國會選舉後，其幾乎主導行政與立法部門運作，但若非必須組成聯合內閣，行政與立法部門的溝通協調便更爲重要。

英國與日本制度化的憲政運作造成了內閣運作的穩定度，由於行政立法合一，英國少有如總統制或半總統制行政立法溝通協調之機制。英國行政立法溝通協調主要多表現在政黨內部，但仍爲內閣主導。而新的聯合政府政局使得行政立法溝通還包含組成聯合政府的政黨之間之溝通協調。黨際之間的溝通協調主要透過憲政之各種正式機制，也透過各黨黨鞭之非正式管道進行。

內閣制由於行政與立法部門融合連鎖，因此行政立法部門之間溝通協調機制的建立和運用不如總統制和半總統制，即便如此，內閣制國家的制度仍有借鏡之處。日本的審議委員會便值得學習，在各個部會中皆有審議官，制訂政策時召開審議會，成員包括次官、二至三名審議官、國會議員、相關企業代表、法人或學者。再者，「族議員」在行政立法的互動關係中扮演核心的角色，所謂的族議員指的是對於特

提要

定政策領域具有相當程度的專業知識與實務經驗，繼而對相關官廳具有影響力的政治人物集團。族議員有時也就成為政治過程的主導者。英國將國會聯絡人的經歷列為公務員升遷參考標準，可提高公務員擔任國會聯絡人的意願，公務員擔任國會聯絡人後亦更重視自身表現，這項制度亦值得參考。

4、法國：行政立法溝通機制完善且位階高

法國行政與立法部門之關係，以憲法規定為其主要並相當細節性之指針方向。就行政部門言，指定一位直屬於總理的部長，由其本身以及其部長辦公室成員，專門負責行政與立法部門的協調溝通，不但層級相當高，所擁有之權限範圍亦廣，有助於實質協助行政與立法部門間之溝通。因此，法國行政與立法部門協調溝通機制，可謂具有多元性與高位階之特色。

(二) 行政機關提案機制部分

- 1、由於我國修憲不易，欲如採雙首長制之法國一般，於憲法明文規定行政與立法部門之權限與互動機制，幾乎不可能。但應拉高目前的行政立法溝通機制，至少由相當於部長位階的政務委員擔任溝通協調之職。
- 2、由於不同部門對於政策影響評估之重視程度不一，政策草擬制定過程中各界之參與有時亦有不足之處，故常造成行政部門提案內容與民意形成落差、提案品質參差不齊等困境。有必要全面改善行政部門提案的程序，增加並擴大人民參與的管道、提早讓立法委員參與、強化各部會的法制人員。
- 3、政黨內部的共識越早形成，有助於減少行政立法間的互動歧見。

(三) 立法機關職權行使與議事運作部分

- 1、立法院現行黨團協商制度對委員會功能的弱化有相當大的關聯，強化立法院議事運作必須強化委員會功能。現行後

委員會審查階段的黨團協商，事實上凌駕了委員會原本的功能。委員會組織年年改組、雙召集委員雙主席的領導結構、召集委員半年改組等運作方式，對委員會功能與職權的強化均有不利影響。

- 2、立法院多數黨黨團領導機制並未能貫徹多數統治原則。立法院院長的角色並非多數黨黨團最高領導者，制度上亦未賦予院長提案付委與議程編定的最終決定權。少數黨亦欠缺制度化的政策主張表述方式（包裹修正案、附加訓令之重付審查動議），重大爭議性議題出現時只能訴諸肢體衝突，究其原因，制度本身欠缺保障少數權利的程序設計。
- 3、三讀會程序冗長而耗時，立法院消耗過多時間在宣讀文件資料。逐條討論、逐條修正程序同樣緩慢而耗時，院會虛耗時間過多並無必要。
- 4、記名表決運用的方式太過粗糙，表決缺席者並未列入紀錄、全案表決時並未舉行記名表決、記名表決紀錄亦未單獨編號列管、立法院全球資訊網線上資料亦未建立表決紀錄專門網頁鏈結。立委的表決紀錄不易為社會迅速獲悉。

（四）行政立法機關溝通協調機制部分

影響行政與立法溝通協調機制因素包括：

- 1、憲政運作層次：在我國多數黨對於國會議員控制力不夠強勢的情況下，即便府院同黨，行政與立法之間仍舊缺乏有效溝通機制。
- 2、法律命令內規層次：黨團協商制度、委員會制度以及立法院組織架構，其相關法規包含「立法院組織法」、「立法院職權行使法」與「立法院各委員會組織法」等。
- 3、行政層次：我國國會聯絡單位長期為非依法成立的組織，無固定編制、正式職掌和獨立經費等。

提要

- 4、政黨角色與黨政關係：一致政府下的黨政關係顯然應該運作較為和平且行政立法溝通也會趨向順暢。
- 5、行政立法非正式互動機制：立法委員個人特質對溝通協調的幫助，亦或是與黨團協商並存的早餐會報，以及透過以黨領政中的黨內協調小組皆為影響因素。
- 6、但在黨紀不如內閣制嚴明的情況中，我國在政黨逐漸弱化的趨勢下，黨紀不見得能約束所有個別立委，因此，立委個人層次互動亦值得關注。
- 7、領導人態度、民意趨勢、輿論影響與其他：領導人為回應人民的要求，幾乎需要時時在意民意的趨勢。

四、主要建議事項

(一) 行政機關提案機制部分

1、立即可行建議：

- (1) 二院溝通平台，應朝法制化規劃常態設置，且由相當於部長位階的政務委員擔任溝通協調之職。（主辦機關：行政院）
- (2) 落實現行行政機關法案提出之程序。（主辦機關：行政院及所屬各部會）
- (3) 強化政黨內部的溝通整合機制，尤其是讓立法委員參與政策擬定過程。（主辦機關：總統府、行政院及所屬各部會、立法院、各政黨）

2、中長期建議：

(1) 中期建議：

- A、改善政策影響評估機制，並應強化政策說明、政策宣導以及形塑共識氛圍；相關預算規劃應明確，並應說明來源。（主辦機關：行政院及所屬各部會）

B、強化並落實聽證會的舉辦，尤其是擴大人民參與的管道與擴大參與範圍。（主辦機關：行政院及所屬各部會）

C、強化各部會的法制人員，建立國家法律諮詢機制。（主辦機關：行政院及所屬各部會）

D、立法院專業法制幕僚人員的增加。（主辦機關：立法院）

E、行政機關重視並強化嫻熟立法運作及相關法規流程之幕僚人員。（主辦機關：行政院及所屬各部會）

(2) 長期建議：

修改憲法，明確界定行政院與立法院之職權與互動方式，以符合憲法五權平等相維之意旨（主辦機關：立法院）

(二) 立法機關職權行使與議事運作部分

1、立即可行建議：

(1) 記名表決紀錄應單獨編號列管，並納入表決未到者姓名，表決紀錄應建立線上查詢專門網頁。（主辦機關：立法院）

(2) 所有法案全案表決應以記名表決為之。（主辦機關：立法院）

2、中長期建議：

(1) 中期建議：

A、強化委員會結構，廢除召集委員制，改為單一主席制。委員會內部分設小組、委員會主席、小組主席、委員會委員均每屆一任到底，除特殊事故以外中途不再改組。適度增加委員會數量，並允許每一立委可參加二至三個委員會。（主辦機關：立法院）

提要

- B、廢除後委員會審查階段黨團協商制度，法案所有爭議部分均應先於委員會中處理。委員會不得議決法案交付協商，廢除立委十人於院會連署即可將議案交黨團協商制度。（主辦機關：立法院）
- C、廢除委員會聯席審查制度，議案如交多個委員會時，各委員會應於期限內各自審查完成。除委員會舉行公聽會以外，非委員會委員不得出席委員會會議。（主辦機關：立法院）

（2）長期建議：

- A、賦予院長提案付委最終決定權、院會議程編定最終決定權。（主辦機關：立法院）
- B、程序委員會改制，負責擬定特別規則提案。院長應指揮程序委員會就院會待審優先議案擬定特別規則。（主辦機關：立法院）
- C、放棄現行三讀會形式，以特別規則規範進行優先議案審議。（主辦機關：立法院）
- D、依據特別規則，適當縮減院會修正案數量，同一議案之不同政策主張應適當整合為若干包裹修正案，院會應聚焦於少數包裹修正案之辯論與表決。（主辦機關：立法院）
- E、特別規則應授與少數黨以附加訓令之重付審查動議表達其政策主張的權利。重付審查動議應於全案最後表決之前處理。（主辦機關：立法院）
- F、議案經委員會完成審查報告後提交院會前如需調整其內容，應依院長指示，由程序委員會以特別規則方式逕行調整文字或指定修正案提出。現行後委員會階段黨團協商所做議案實質內容變更，應改由程序委員會所提特別規則案加以控管。院長應對此類

後委員會階段之調整，透過程序委員會控管。（主辦機關：立法院）

G、調整媒體採訪的政策與管道。立法院採訪規則與採訪範圍建議修正，可建置國會頻道專門無間斷地播放立法院議事內容，而非任由媒體進入立法院斷章取義進行報導。（主辦機關：行政院及所屬各部會、立法院）

（三）行政立法機關溝通協調機制部分

1、立即可行建議：

（1）重視法案先期溝通

建立行政機關法案提出之標準作業程序，務求政策形成過程更為周延。行政機關各單位在研擬政策、預算或法案時，除聽取各方意見外，宜邀請立法委員參與表達意見。行政院在提出優先法案時，也可思考是否建立先期溝通之機制與慣例。（主辦機關：行政院及所屬各部會）

（2）國會聯絡制度專業化

隨著政治生態變遷快速的趨勢，國會聯絡機制的確影響行政與立法溝通協調，包括行政部門國會聯絡室的正式設置與否與層級，以及賦予其任務和授權為何，而國會聯絡機制的法制化似乎刻不容緩。（主辦機關：行政院及所屬各部會）

（3）擴大行政立法部門之間以及立法委員之間非正式交流

各國經驗上，非正式機制常常扮演更關鍵的溝通協調角色。總統、行政官員與立法委員可以仿效先進國家經驗，善用非正式的例行活動、餐敘，讓執政黨內部甚或朝野兩黨之間，有更多機會相互交流意見。在立委個人層次互動方面，在黨內可舉辦黨籍立委大會，以凝聚共識。（主辦機關：總統府、行政院及所屬各部會、立法院、各政黨）

2、中長期建議：

提要

(1) 中期建議：

A、設立法案預審制度

行政部門內部可思考設立類似法國中央行政法院的立法顧問機構、日本審議委員會的制度或英國預審制度、非部會委員會裏的「聯絡委員會」、內閣會議與黨鞭，所有提案最後必須經過此機構審查是否與現行法規抵觸，並使條文更完善，再提送立法院。（主辦機關：行政院及所屬各部會）

B、立法專業化機制之建立

「族議員」在日本行政立法的互動關係中扮演核心的角色，以其對特定政策領域的專業知識與實務經驗，我國亦在政治文化可容許的空間下，仿效族議員制度，但此制度不可躁進，因為可能引起現有國會議員反彈。（主辦機關：立法院）

(2) 長期建議

修改憲法，明確界定行政院與立法院之職權與互動方式，以符合憲法五權平等相維之意旨（主辦機關：立法院）

行政立法協調溝通機制期末報告

目 次

提 要	I
目 次	XIII
表 次	XVII
圖 次	XIX
第一章 緒論	1
第一節 前言	1
第二節 文獻分析	5
第三節 研究架構	16
第四節 研究方法	21
第二章 我國現行立法制度與問題	31
第一節 行政部門提案作業	31
第二節 立法部門職權行使與議事運作	49
第三節 行政與立法部門溝通協調機制	82
第三章 各國立法制度與經驗之比較研究	93
第一節 總統制（一）：美國	93
第二節 總統制（二）：韓國	115
第三節 內閣制（一）：英國	125
第四節 內閣制（二）：日本	136
第五節 雙首長制：以法國為例	144
第四章 影響我國立法運作之因素	161

第一節	行政部門提案作業部分	161
第二節	立法部門議事運作部分	173
第三節	行政與立法溝通協調機制部分	181
第五章	強化我國行政與立法部門溝通協調機制之建議 ...	189
第一節	行政部門提案作業之建議	189
第二節	立法部門議事運作之建議	190
第三節	強化行政與立法互動機制之建議	194
第六章	結論	203
第一節	重要發現	203
第二節	主要建議	213
參考書目	219
附錄一	第一次焦點團體座談會議紀錄	251
附錄二	第二次焦點團體座談會議紀錄	259
附錄三	第三次焦點團體座談會議紀錄	267
附錄四	深度訪談 D 立法委員	279
附錄五	深度訪談立法院 E 先生紀錄	283
附錄六	深度訪談玄奘大學公共事務管理學系羅傳賢教授 （立法院前法制局長）	287
附錄七	深度訪談國民黨政策會、立法院黨團專門委員郭 宇平	291
附錄八	深度訪談開南大學公共事務管理系副教授黃榮源	295

目次

附錄九	深度訪談政大國關中心二所所長 蔡增家	299
附錄十	深度訪談前駐韓代表李在方	301
附錄十一	深度訪談文化韓語系林秋山教授	305
附錄十二	深度訪談關貿網路何鴻榮董事長	309
附錄十三	深度訪談前立委 F 先生	313
附錄十四	期末報告審查會紀錄	317
附錄十五	期末報告審查意見回覆	335

行政立法協調溝通機制期末報告

表 次

表 1- 1：焦點座談與深度訪談對象匿名代號表.....	29
表 2- 1：89.05.20 至 95.05.30 行政院送立法院審議法律案統計表總案數	錯誤！ 尚未定義書籤。
表 2- 2：第四屆立法委員提案與行政院提案通過比例、通過天數統計	錯誤！ 尚未定義書籤。
表 2- 3：第四屆立委時期重大法案是以行政院或立法院的意見為重	錯誤！ 尚未定義書籤
表 2- 4：行政院提出之優先法案通過情形	錯誤！ 尚未定義書籤。
表 2- 5：立法院各特種委員會之比較.....	52
表 2- 6：第四屆至第七屆（一至六會期）通過的法案數量表.....	66
表 2- 7：94 至 99 年度中央政府總預算案交付審查至三讀通過的天數	68
表 4- 1：第七屆立法院各常設委員會政策管轄範圍及監督部會一覽表	177
表 6- 1：不同憲政體制下影響行政立法溝通因素與我國現況之綜合比較	207

行政立法協調溝通機制期末報告

圖 次

圖 1- 1 研究架構圖	20
--------------------	----

行政立法協調溝通機制期末報告

第一章 緒論

第一節 前言

一、研究緣起

行政與立法部門之互動關係，一直是民主政治實際運作以及學術上比較政府與政治領域中關注的焦點。我國過去一黨獨大的威權時代，行政與立法大致呈現出行政權獨大而立法權淪為橡皮圖章之互動模式。然隨著台灣民主化的推展、政黨政治的逐漸蓬勃、1992年以後國會的全面改選、多次的修憲與國會五法（立法院組織法、各委員會組織法、職權行使法、議事規則與立法委員行為法）的通過、2000年政黨輪替執政等，立法部門的自主性逐漸上升，議事效能也逐漸增強，更改變了行政部門與立法部門的互動型態。

尤其 2000 年的政黨輪替，我國民憲政史上首度出現了行政權與立法院多數不一致的「少數政府」，徹底顛覆了過去行政立法的互動模式。當然也正因此發展，立法權在國會多數在野政黨聯盟（國民黨、親民黨、新黨等）的合作下，展現了前所未有的主導力量。立法院藉由質詢、預算控制、主動立法等途徑，試圖影響政府政策之走向；行政院則忽視了憲法上應向立法院負責之義務，而完全倒向對總統負責；總統也不願正視國會的政治現實，執意組成少數政府（第一任唐飛內閣雖為國民黨籍，但不論閣揆與閣員之產生，並非基於政黨對政黨之協商，故難稱之為聯合內閣），因而在少數政府與多數國會之間，引發了難以化解的政治僵局。八年執政共更替七位行政院長，最短的唐飛僅歷時四個多月。

2008 年 1 月立委選舉，國民黨囊括七成以上席次，成為國會最大黨。3 月 22 日，國民黨籍的馬英九以 58% 的得票率當選總統，這兩次選舉結果使我國憲政運作回歸多數政府，結束了八年行政立法分裂的困境。但是馬政府行政與立法部門之間的溝通，卻沒有因為回歸多數

政府而緊密合作。不僅許多優先法案受制於在野黨杯葛，無法順利通過；即使同黨同志對於若干議題也未必全力支持，例如立法院對監察委員行使同意權時，封殺總統所提人選（包含副院長）、地方制度法有關縣市升格與延選規定修法程序屢經波折、98年度總預算延宕至臨時會通過，到修改食品衛生管理法，推翻行政部門與美國簽署開放美國帶骨牛肉與高風險部位進口行政協定，導致台灣片面毀約之外交風暴等，均可窺見行政與立法部門之間的衝突與不協調之處。

何以在多數政府結構下，行政立法部門之間溝通協調仍然存在諸多問題，其中原因，值得深思探究。

首先，就總統與行政院長之角色與互動而言，仍存在不同看法而需要磨合調整。一部份人認為總統與行政院長分工合作，總統負責國防、外交、兩岸關係等國家安全大政方針，行政院長負責內政；行政院長由總統任命，對立法院負責。另一部份人則認為，1997年修憲隱含換軌機制，即總統與國會多數同黨時，憲政運作偏向總統制；總統與國會多數不同黨時，總統應任命國會多數組閣，憲政體制偏向內閣制運作。

馬總統就任後，一開始採取第一種觀點，表示自己將遵守憲法退居第二線，但一般民眾顯然無法接受直選產生的總統退居二線。同時憲法對於總統、行政院、立法院之間並無正式的聯繫運作機制，使得標榜遵憲的馬總統在處理與行政、立法部門互動時，並不順利。雖然總統、副總統、行政院長、立法院長與國民黨主席有「五人小組」平台，但總統府對外表示這僅是提供總統溝通聽取建議的管道，而非憲法架構之外的決策機制，因此功能顯然發揮有限。於是，缺乏有效協調運作機制的結果，讓馬總統提名的監察院人事案（副院長與三位監委提名人未獲立法院通過）在立法院遭遇同黨委員的杯葛，嚴重打擊馬總統領導威信。

在馬政府民調不斷滑落與碰上前所未見的全球金融風暴之際，馬總統開始修正第二線的角色，直接扮演更積極的作為。除更密集接觸同黨立委外，也定期親自檢視行政團隊各部會的執政表現與落實政見

的成效，並下鄉探訪民情，以回應民眾對直選總統的期待。從八八風災之後續處理與兩岸簽署 ECFA 等議題而觀，總統擔任第一線之角色，更為確定。

其次，就行政與立法部門之關係而言，由於憲法缺乏制度性的機制，即使在一致政府下，兩者互動並非毫無問題。馬政府上台之初，行政與立法部門雖屬同黨，在預算、質詢與優先法案的審理上也充分合作，但非沒有緊張關係存在。首先是有些行政團對成員並非國民黨籍或與國民黨少有淵源（如陸委會、勞委會、法務部、教育部等），這讓黨務系統與國民黨的政治人物頗有意見，也讓國民黨籍立委不滿。其次是立法院希望能擁有更大參與及監督兩岸協議簽署的空間，行政部門與立法部門在這個問題上，仍然充滿角力。此外，立法部門對部分內閣成員表現並不滿意，要求內閣進行不同幅度的改組時有所聞。而八八水災後，閣揆劉兆玄在立法院內竟無法獲得有力支持，最終只能以辭職負責來回應民意。而繼任之吳敦義在開放美牛事件上也面對同黨立委之詰難，最後甚至由國安會秘書長下台以平民怨。因此即便府院同黨，行政與立法之間仍舊缺乏有效溝通機制。

再者，就政黨角色而言，2000 年前國民黨政府的運作之所以順暢，在於國民黨透過政黨扮演非正式中介整合角色。馬總統當選後，一如陳水扁總統的模式，自詡擔任全民總統，不願擔任國民黨黨主席。抽離了政黨作為中介機制，馬總統在府、院（行政、立法）、黨間的溝通協調困難度自然提升。國民黨十七全修改黨章時，回歸過去的運作經驗，將部分重要行政團隊閣員納入中常委，提高了政黨在行政與立法互動中的角色。2009 年 10 月 18 日馬總統進一步兼任國民黨主席後，希望以黨輔政，落實選舉時所高喊之「完全執政，完全負責」主張。即使如此，有關美國帶骨牛肉、產創條例、二代健保費率等等議題，行政與立法之間仍出現缺乏充分溝通之問題。但是隨著馬主席透過黨作為協調溝通機制後，行政與立法之間的溝通協調與整體運作步調，已逐漸改善中。未來運作是否更為緊密，有待繼續觀察。

二、預期目標

本研究旨在檢討現行行政與立法部門溝通協調機制，並提出建議，以期提昇行政部門推動法案之成效，與立法部門之議事效能。預期目標如下：

- (一) 檢討行政部門法律案、預算案、人事案與重大政策等之決策過程，並提出納入若干制度設計之建議（如公聽程序廣納立法部門之參與、與立法部門協商制定立法計畫或優先法案順序、完善法案衝擊評估機制、重要法案與立法部門進行先期溝通），以提高此等提案在國會之通過比率。
- (二) 檢討立法部門之議事運作機制，包括議長角色、議事程序之設定、常設委員會與全院委員會功能、黨團協商、公聽會、監督功能之發揮等，提出若干建議（如強化議長權威與檢討警察權明確化之可行性、委員會中心主義之落實、改革黨團協商制度、國會聽證調查制度之法制化、包裹立法或綜合性立法、建構兩岸協議合理之事前參與機制等）以強化立法院本身之議事效能。
- (三) 檢討行政與立法部門溝通之各種正式（如質詢制度、公聽制度、行政院國會聯繫機制）、非正式機制（政黨角色、府院黨平台、黨對黨對話與協商機制、兩院院長溝通機制、行政院秘書長與各黨鞭互動機制、立院黨團與特定部會首長之非正式協商機制、立委個人與部會首長溝通機制）之問題，並提出強化兩部門協調溝通機制之具體建議，以兼顧行政部門法案推動成效與立法部門之議事運作效能。
- (四) 釐清在不同政府組成型態下，憲政體制運作之走向，以及總統與行政院長之角色與相互間之互動關係。
- (五) 政黨在府、院、黨間溝通協調角色之檢討。
- (六) 比較分析不同憲政體制下，各國之制度設計、政黨角色與實際運作經驗，以提供我國制度改革之參考。

第二節 文獻分析

與本研究有關之文獻，可以分爲三個部分：其一爲行政與立法互動關係之研究，其二則爲國會議事改革之相關研究，其三爲行政部門相關國會聯絡機制之研究。

一、行政與立法互動關係之研究

國內對於行政與立法互動關係討論之文獻甚多，大部分多在於制度層面的檢討。與本研究主題較有關連者，大致可爲二大類：

（一）我國憲政體制對行政立法關係之影響

我國憲政體制的設計，影響行政與立法互動甚鉅。尤其總統與立委均由人民選舉產生，如同總統制之雙元民主正當性，使我國行政與立法互動更形複雜。因此相關之研究在 2000 年政黨輪替與少數政府出現後，紛紛出現。

部份學者藉由觀察我國憲政體制的變遷對於總統、行政院、立法院三者相互關係之影響，及對國外經驗之比較歸納，將憲政制度做更細膩之分類，以期能對我國之憲政體制之定位有所啓發。如林佳龍依據半總統制中總理權力來源、權力存續、及總統和總理之間的權力關係，明確劃分爲「總理總統制」和「總統議會制」（林佳龍，2000）。林繼文則提出八個會使半總統制國家呈現不同運作模式的變項，並以此些變項交互作用之結果，提出「總統主導型」、「總理主導型」、「雙首長型」、「無政府型」和「總統干政型」等五種半總統制的運作類型（林繼文，2000）。黃德福則依據半總統制運作模式中總統與國會的關係，及總統和國會互動立場的差異，將半總統制區分爲不同類型。總統在面對國會時可能出現主導（或言競爭、對抗）與妥協（或言合作、退讓）兩種策略立場的選擇，反之，在國會面對總統時亦同，而可以交叉分析得到「總統主導」、「總理主導」、「權力分工」、「權力衝撞」等四種運作模式（黃德福，2001）。

吳玉山雖然亦認爲半總統制的複雜性與源自於總統與國會對於行政權的爭奪，但其則是由「半總統制下憲政運作的政治穩定度」的觀

點比較分析，從而提出了三個決定半總統制運作的變項：總統權力（包括憲法明文給予的權力、憲政慣例所賦予的權力、以及社會的支持等）、政黨體制（兩黨制或多黨制）、府會一致性（即總統與國會多數是否同黨，如同黨更可細究是否同派）。此三變項不但決定了不同的半總統制下總統干政與政治穩定的相關關係，同時也可藉著「總統與國會對於行政權的爭奪」概念，再繼續延伸出探討分立政府下四種不同的運作模式：總統堅持、國會退讓的「總統優勢」；總統堅持、國會堅持的「相互衝突」；總統退讓、國會堅持的「國會優勢」；總統退讓、國會退讓的「相互妥協」（吳玉山，2000）。透過上述分類與政治行為模式的建立，吳玉山進一步分析我國中央政府的府會關係，其主張陳水扁執政初期的「全民政府」較為偏向總統優勢的情況，而相較於陳唐體制，張俊雄第一次組閣時期，雖仍屬於總統優勢模式，但總統及國會的堅持都更為增加，換言之，陳張體制較陳唐體制更具對抗性，政治穩定度相對下降（吳玉山，2001）。

（二）分立政府對行政立法關係之影響

除上述從憲政體制角度切入的研究之外，由於公元兩千年政黨輪替，開啓民進黨「全民政府」及少數政府的八年執政，故國內學者近年來對少數政府或分立政府的表現，也展開研究。對於行政與立法之間的政黨關係，以及分立政府對於國會立法的影響，美國相關研究起步相當早，最早見於 1940 年代關於憲政的設計以及政黨分權所導致立法破碎化的結果的討論（Schattschneider, 1942），至 80 年代，學者普遍認為分立政府所導致的政黨極端對立化乃是導致政策生產出現僵局的主因（Culter, 1988; Sundquist, 1988）。美國之所以相當關切分立政府的運作與影響，主要在於不僅在中央總統與國會自 1950 年代開始，長期為不同政黨所統治，在各州地方政府亦有過半數的州政府與議會為分立政府。1950 年以前的分立政府多為短暫性且多發生在期中選舉時，往往會在總統選舉時重新組成一致政府，但自 1950 年代以後分立政府幾乎成為常態，最明顯的是在雷根與布希共和黨執政的十二年期間，國會眾院多數幾乎為民主黨把持（Kelly, 1994）。

關於分立政府的相關研究，主要可分為兩大類，一則偏重於解釋

分立政府之成因，一則偏重於評估其在行政立法運作上產生的影響。就分立政府的成因，大致可歸為幾種討論：總統選舉方式、國會中在位者優勢（Thurber, 1996）、分裂投票的普遍（Jacobson, 1990）、選舉週期的差異（Erickson, 1988; Shugart, 1995）、以及議員專職化趨勢（Fiorina, 1994）等解釋，這方面的研究已有相當豐富的討論與成果。

國內對於分立政府的研究，較早期的研究是以選民的角度出發，研究焦點置於影響選民分立或一致投票的原因（黃德福，1991；洪永泰，1995；黃紀、張益超，2000），以及選民對於分立政府或一致政府的施政評價是否有所差異（黃紀、吳重禮，2000；陳陸輝、游清鑫，2001）。晚近研究焦點逐漸朝向分立政府所產生的政治或經濟方面的影響，諸如：立法產出、預算編列、行政立法互動、政黨互動等等的探討。例如吳重禮、林長志利用爭議性議題的論述、中央政府年度預算刪減幅度、法案的制定、立法部門監督質詢等指標來檢驗立法院在政黨輪替前後的表現是否不同。他們的研究發現在爭議性的議題論述與預算刪減幅度上確實有不同，然而在法案的制定與立法質詢監督上的差異卻不明顯（吳重禮、林長志，2002）。

吳重禮並進一步比較 1992 年到 2000 年國民黨執政的一致政府時期，與 2000 年至 2006 年民進黨掌握行政權的分立政府時期，國家整體經濟表現是否具有顯著差異。變數檢定與實證結果顯示，政府體制、實質政府支出，以及銀行利率等變數，對於國民生產毛額的變動具有顯著影響。就政府體制的影響來說，他進一步推論，在一致政府時期，政府整體施政較為順暢，因此促使國家經濟表現較佳；反之，在分立政府時期，由於府會僵局和政策滯塞，造成政府整體施政困境，使得經濟表現將受到負面影響（吳重禮，2007）。

根據盛杏媛對第四屆立法院的研究，第四屆前二個半會期是多數政府時期，後三個半會期是少數政府時期，她發現在多數政府時期行政院提案比立法委員被通過的比例較高，且通過所需要的時間較短；在少數政府時期，立法院多數黨比較會掣肘行政院的提案，使得行政院在法案的推動上較為困難，以致於行政院的提案被通過的比例大幅降低，且通過所需要的時間也相對較長。該研究也觀察到多數政府時

期重大法案由行政院提案為重的比例較高，佔 52%，以立法委員提案為重的佔 10%，協商或表決後互有讓步或勝負的佔 38%；在少數政府時期，行政院提案為重的比例為 48%，和多數政府時期差異不大，但立法委員提案為重的比例上升到 18%，顯示出行政院若和立法院多數黨不同政黨時，立法委員有較強主導立法的企圖心（盛杏媛，2003）。

黃秀端發現政黨的投票結盟方式在一致政府與分立政府時有所不同，在一致政府時代，政黨的凝聚力較弱，黨際間的對決較少，政黨常因議題的不同，而尋求不同的投票結盟；但是在分立政府時期，政黨的對峙，尤其是泛藍政黨與泛綠政黨的對峙逐漸分明，泛藍或泛綠政黨各自成立投票結盟，但是極少跨陣營的投票結盟，且各政黨的凝聚力較強。同時，黃秀端亦指出，在一致政府時期，由於國民黨掌握著立法院的多數，且可以藉由投票結盟而與其它黨派聯盟，因此執政黨在投票表決時，獲勝的機會高達 98.3%。但是在分立政府時代（無論是在第四屆立法院的後半期或第五屆前半期），由於民進黨在立法院僅掌握三成多的議席，且政黨對峙的升高，因此執政黨在投票表決時，獲勝的機會大約僅及三分之一（33.3%）（黃秀端，2003）。

此外，楊婉瑩觀察第四屆立法院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，分立政府時期固然有政黨之間的衝突，但為了通過法案，仍有政黨之間的合作，很難用一致性政府與分立政府的二元對立來描述解釋（楊婉瑩，2003）。而根據管碧玲的統計，少數政府時期行政院送立法院審議法律案通過的比例約五成，如表 2-1 所示。由於委員提案如果類同者，常合併行政院提案審查，這使得在統計歸類上有困難，但仍可一定程度說明在少數政府時期行政院法案通過的比例比多數政府來得低，且平均通過天數較長（管碧玲，2006）。

陳奕誌以第四屆第一會期至第六屆第四會期為觀察期間，探討影響立法委員問政行為的因素，他發現台灣的在野黨問政數量勝過執政黨、新科立委在問政上表現的比資深立委好，但是資深立委在提案數量上還是超過新科立委、區域立委的問政表現比不分區立委優秀、選區特性本文使用縣市農林漁牧業人口比例的指標，發現到比例低的地區所產生之立委問政數量較比例高之地區立委多、越接近改選時間立

委的問政數量就會越少（陳奕誌，2007）。

王靖興的研究則指出，在法律提案方面，可以明顯觀察到國民黨和民進黨立委在政黨輪替前後的改變，亦即不論是國民黨或是民進黨立委，在野時的法律提案次數皆高於執政時。顯示兩黨立委的法律提案行為會因為其執政或在野的不同而表現出不同的行為模式。在施政質詢方面，在政黨輪替前，執政的國民黨和其他在野黨立委之間對於政府的質詢行為並沒有任何差異，不過在政黨輪替之後，成為執政黨的民進黨立委在質詢上不如其他在野黨立委積極，而成為在野黨的國民黨立委則是在施政質詢上變得比其在野時積極。在預決算質詢方面，在政黨輪替前，在野黨立委對於行政機關預決算的質詢較執政的國民黨立委踴躍，然而在政黨輪替之後，此一情況立即轉變，成為在野黨的國民黨立委在預決算質詢上變得較過去在野時積極，而成為執政黨的民進黨立委則是轉為消極（王靖興，2006）。

盛杏媛同樣也探討我國主要政黨在立法院的領導與立委的政黨凝聚力的問題，其觀察的時間點放在 2000 年首次政黨輪替前後的 1996 年至 2008 年。該研究採用兩種分析方法，一方面透過深入訪談方法訪問立委（包括黨團幹部與一般立委），藉此瞭解政黨領導人所使用的策略，以及立委之所以願意遵從政黨領導的理由。另一方面透過分析立委記名表決，以瞭解政黨凝聚力（亦即政黨領導的效果）跨不同時間點、不同政黨對立程度、不同的投票類型，與不同議題的狀況。研究結果發現，政黨輪替後政黨之所以表現出相當的凝聚力，是因為強烈的政黨對立，致使敵對政黨的獲勝將危害到立委自己的政治生命，因此同黨立委感受到他們是政治生命共同體，所以有團結的強烈動機。然而，本研究也強調政黨之所以可以成功地領導立法，也是因為政黨領袖瞭解立委的需要，同時也會去滿足這些需要，也因此，政黨雖然在某些立法與決策上相當堅持，但在某些立法與決策上則提供立委相當的自由空間，以使立委得以回應其選區不同的利益（盛杏媛，2008）。

綜觀上述文獻不難發現，國內關於行政立法互動的討論，著重解釋憲政體制的變遷或探索現實政治的運作狀況，但是較少以強化行政立法部門溝通互動機制為題之研究。大致而言，在多數政府的情形之

下，行政與立法互動關係仍然比較緊密，不論是政府提案通過的成功率，以及國會的議事表現上，均較分立政府時期更好。不過這些研究對於政黨在行政立法協調上扮演何種角色，以及行政與立法部門現有的互動機制為何會因為兩部門同屬相同政黨或分屬不同政黨而發揮不同功能之原因，沒有更深入的討論。這無疑是本研究必須著墨的重點。

此外，對於改革國會議事表現之研究與建議，多從國會內部之各種運作程序與機制著手，少有專門從行政部門提案過程之檢討與協力出發，來探討行政與立法互動機制應該如何建構或改良者。此亦為本研究之價值所在。

二、國會議事改革相關研究

由於本研究之目的，在於提出強化行政立法溝通協調機制，以提昇立法部門議事之效能與行政部門提案之成功率。故對於立法部門議事之運作狀況，以及如何強化其效能，亦有回顧之必要。尤其在檢討行政立法部門互動機制的過程，以試圖找尋增進國會立法議事效率之建議時，對於立法部門之議事運作概況必須能夠瞭解，如此兩部門間相關互動機制之設計與改良才能夠與立法議事過程緊密相扣。另一方面，若研究能進一步提出改善立法部門議事效率之建議，再輔以配套之行政立法互動機制，對我國整體國會效能與行政立法關係之改善，無疑將更有貢獻。

國內大部分有關國會研究之成果，主要仍與政治實務上推動的國會改革密切關連。1996年12月李登輝總統召開國家發展會議，其中的憲政組對於國會改革達成若干共識，可謂我國民主化後啟動國會改革相關討論與制度變革的起點。國發會的結論，部分成為1997年修憲的具體內容，而立法院後續的制度改革，即深受此次修憲方向的影響。

1999年，立法院為配合97修憲之配套調整，通過了國會五法的制訂與修改（立法院組織法、立法院職權行使法、立法院各委員會組織法、立法委員行爲法、立法院議事規則等），大致為我國目前的國會運作奠定了基本的框架。

在國會五法修訂前，國內學術界對於97修憲或憲法層次因素對國

會運作的影響（黃爾璇，1998；林水波，1997；楊日青，1996；葉俊榮，1999；彭錦鵬，1999）、國會五法相關內容與立法方向（李文忠、梁文傑，1999；黃昭元，1999；曲兆祥，1999；謝瑞智，1999；顏明聖、李炳南：1999）、有關國會自律、倫理、黨團功能與改良議事運作程序以提昇議事效率之探討（楊日青，1992；陳淞山，1994；葛永光，1996；顧敏，1996；周萬來，1997；趙永清，1996；陳希文，1996；朱志宏，1995），以及選舉制度對國會運作之影響等（劉淑惠，1996），有較多著墨。

但五法完成修訂後，國會改革的討論並未因而停止，尤其 2000 年台灣首次出政黨輪替與少數政府，行政與立法互動型態發生重大變化，國會相關研究反而朝更廣泛與更深入的方向進行，對於五法施行的成效也進行檢視，並就改革方向提出建言（陳淑芳，2002；王金平，2002；黃義交，2002；蔡宗珍，2000；瞿海源等，2003）。

而立法院內部政治結構也出現變化，形成兩大兩小政黨藍綠對峙的局面，而無黨聯盟的出現更增添國會運作之複雜度。一方面政黨之間合縱連橫，爾虞我詐，另一方面行政立法則因嚴重對抗而形成難解僵局，致國家施政空轉內耗。此外，立委個人爲了追求曝光，花招百出，部分委員行爲與私德的負面新聞不斷，導致民眾不滿立法院議事效率與問政品質，2004 年前後更出現國會席次減半之呼聲。

對於國會亂象與行政立法僵局的化解，學界又興起一波討論熱潮，各方國會改革之建言也不斷。（陳健民、周育仁，2003a；蘇永欽，2001）對於國會改革應採之途徑，也出現三種不同看法。有論者主張應透過修憲方式，釐清行政與立法權限，以根本化解兩院僵局（陳金德，2002）；另有論者認爲國會議事效率與問政品質可透過立法院內部議事運作之相關規範與制度設計來加以改善（謝芙美，2002；羅傳賢，2004；周萬來，2000）；亦有論者主張應從立委選制改革著手，以提昇立委素質、端正立法院問政風氣（周育仁，2002a；周育仁，2003b；林繼文，2001；徐永明，2006；張文貞，2002）。

最後國內兩大政黨終於就立委席次、任期與選制等議題達成共

識，聯手進行了第七次修憲，將席次由 225 席減為 113 席，立委任期由三年延長為四年，選制改為並立式單一選區兩票制。但第一次立委新選制選舉結果出爐後，各界又出現檢討的主張；而國會席次減半後的運作情況，成效也受到質疑。於是透過修憲來調整選制與提高立委席次的聲音，又隨即浮現。但由於國民黨無意於短時間再啓修工程，前述國會改革三項途徑的爭辯，也因而持續進行。

除了大範圍或全面性的介紹或討論國會改革的方案與構想，或分析國會改革的憲政意涵與對政治層面的影響，或是探討國會改革的困境與前景外，亦有相當多之研究係針對國會議事改革可能涉及的各別議題，進行小範圍但較為深入的研究。與本計畫研究較具相關之議題有下列：

（一）黨團協商制度

與行政立法溝通協調最為直接之制度為黨團協商機制。立法院內的協商制度早已存在，要求法制化的主張也不斷，但至 1999 立院五法通過後，黨團協商始納入法制化（顧敏，1996；周萬來，1997）。但法制化後，仍存在諸多問題，尤其第五屆之後立法院政治生態丕變，多黨林立，且政黨對抗嚴重，相互杯葛，缺乏互信，政黨協商於是扮演推動立法的關鍵角色。不僅立法院各政黨委員之意見透過此機制進行溝通，立法院之外的各主要政黨、行政部門的政策主張，也透過立法院內所屬政黨之黨鞭進行協調。

但過度倚重協商機制的結果，使立法院運作偏向院會中心與政黨中心主義，也產生不少新的問題，而成為各界要求改革的核心。學者王業立即主張黨團協商不應凌駕委員會、各黨團代表必須利益迴避、協商也應透明化，審查委員會應派代表參與協商，並將協商內容列入記錄（王業立，2003：67-78）。學者黃秀端也指出黨團協商將架空委員會權力（黃秀端，2003）。而學者楊泰順從英美政黨協商成功要素的探討出發，認為我國因選制導致立委個人化色彩強烈，黨紀偏低，加上議事型態對立強烈，且硬體設施不利協商等，故對黨團協商前景持較悲觀看法（楊泰順，2003）。

對於黨團協商制度，於是有若干改革主張：主要為透明化之要求，包括要錄音、錄影，以避免少數壟斷與黑箱流弊。（王業立，2003：67-78；黃秀端，2003；楊日青，2002）此部分已正式修法納入職權行使法中。但學者在對實務界進行訪談過程中，也發現參與協商者多認為透明化將不利共識形成（楊婉瑩、陳采葳，2004）。其次，在於應提昇委員會之地位與功能。最後則為檢討協商冷卻期時間，避免此機制成為阻礙法案通過的最大障礙（黎家維，2008c），第七屆立法也完成修法，將協商期從四個月縮短成一個月。最後則是回歸選制改革，以期黨紀能夠強化。此部分也因第七次修憲而有所調整，但成效與影響為何，仍須持續觀察。

（二）委員會角色與功能

與黨團協商制度調整密切相關的，則為常設委員會地位與功能的強化。學界對於現行黨團協商制度傷害了委員會的專業化，有相當之共識。委員會在立法過程中角色的低落，學者楊婉瑩指出因為委員會受到多個決策主體左右，包括院會、政黨黨團、選民、複數召委等，使委員會成為院會多數決的延伸（楊婉瑩，2002a：83-113）。黃秀端也指出委員會之問題包括：委員會分配未依資深制、新鮮人搶當召委、立委遊走不同委員會使專業難以建立、作秀不斷以致立法品質低落、黨團協商架空委員會權力（黃秀端，2003）。周育仁從則經合組織（OECD）國家委員會的數目與委員會人數，認為我國委員會數目減少，將無法有效監督行政部門，且亦與專業劃分工趨勢相違。

對於委員會功能與地位之強化，學者楊日青主張應改善常委會組成方式，應採政黨比例配合資深制，形成專家委員會；加強主席權威並採單一主席制；穩定常委會結構，應一任到底（楊日青，2001；楊日青，2002a；楊日青，2002b）。對於資深制之建立，學者黃德福、陳淞山、曾濟群、王元廷、劉有恆等，均持相同看法（黃德福，2001；陳淞山：1994；曾濟群、王元廷，2003；劉有恆，2001；劉有恆，2002；陳英鈴，2002）。

此外，國會聽證與調查權法制化，也是強化委員會地位的另一途

徑。學界不論是從各國制度之介紹，亦或是學理探討上，多支持國會聽證、調查權儘速法制化，尤其在大法官針對真調會合憲性所做之釋字 585 號解釋出爐後，這方面討論更為熱烈。差異多在於調查權行使之程序應如何設計，以及國會調查權的界限何在，尤其在與其他機關之調查權產生衝突時該如何處理等（陳榮傳，2006；周良黛，2006；蕭文生，2006；李震山，2006；李惠宗，2006；廖元豪，2006；楊日青，2002；楊日青，1998；楊日青，2003；吳明孝，2001）。

而另一個與此相關的問題則在於是否要配套修訂賦予國會強制要求行政官員或一般民眾出席作證的權力，以及建立對違反此規定相關之處罰規定或藐視國會的相關罪則。對此多數學者認為若無此等強制力與處罰規定，國會聽證與調查權將形同虛設（楊泰順，2002；楊日青，2006：118-119）。但是亦有學者從國會是否得自行處罰，以及國會若界定藐視國會與司法審判認定之間可能產生衝突時，該如何處理的問題（廖元豪，2006）。

如果立法院能提昇委員會成為在立法過程中之關鍵角色，則行政與立法溝通的重心，可能需要從各政黨黨鞭，轉向委員會召委及所屬委員之上。而立法院也可以透過聽證與調查權之發動，要求行政部門官員提供資訊與證詞，以作為行使立法權之參考。此亦有助於兩機關間之溝通協調。

（三）國會議長角色

過去台灣立法部門多配合行政部門行使職權，自主性較低，立法院長也屬於執政黨掌握之一環，角色明確。但隨著黨團協商機制的法制化與國會生態的轉變，國會議長對於行政立法溝通上開始扮演重要且關鍵的角色。因此也產生議長角色應該中立脫離政黨，抑或是貫徹多數黨意志的國會領袖之爭論。前者多以英國議長為代表，後者則援引美國眾議院議長為例。學者翁明安從憲政體制、選舉制度與政黨的關係，以及議會內部規範與慣例上進行研究，發現我國現行的制度現實，是不利於立法院長中立化的情勢下，其因而主張我們即應朝向美國眾議院議長的型態去發展，強化我國立法院長權威，使其能夠引領

政黨，進而整合立法院與行政權相抗衡，帶領整個立法院主體性的提升（翁明安，2006）。學者楊泰順探討美國眾院議長之權力與運作，對於我國立法院長之角色大致也持相似觀點，認為應該身兼國會多數黨領袖，但應配套給予議長足夠之權力（楊泰順，2000）。學者陳淑芳則認為國會議長身兼多重角色，且部分角色之間具有衝突性，故難度甚高。但其認為議長仍應善用人格特質，監守憲政角色與功能，而不應導向完全倒向政黨（陳淑芳，2001）。章瑞卿則認為應該建立超然議長，但須由政黨以不分區提名，且不得參與黨務與擔任黨職，使議長真正得以擺脫政黨介入，維持議事中立與順暢（章瑞卿，2005：108）。目前立法院王金平院長也曾在國會月刊撰文探討議長角色，其觀點則與陳淑芳較為接近（王金平，2004）。另從實務運作上觀察王院長的風格與角色扮演，亦可為印證。

（四）質詢制度

最後就質詢制度而言，此亦為行政立法溝通協調正式機制的一環。我國質詢制度歷經多次的調整，包括區別政黨質詢與個人質詢，同時改以即問即答方式進行等，但實際運作上仍有相當多之問題。包括即問即答本為避免官員迴避問題，但實際成效亦甚有限，官員與立委搶話發言也時有所見（張川田，2003：82）；立委利用質詢作秀，甚至羞辱官員，難以回歸利理性辯論（黃維助，2006）；立委以各種技術方式杯葛官員質詢，造成官員枯等，虛耗時間；質詢議題毫無限制，且不事先告知，造成官員答非所問或迴避問題，而喪失質詢意義（何鴻榮，2001：110）；重覆質詢頻繁，浪費時間等。

對質詢制度革新的主要建議，包括：縮短總質詢時間；行政院長施政總質詢應限定範圍在重大政策辯論（何鴻榮，2001：1123）；取消總質詢議題分組質詢（黃銘森，2005：211）；刪除個人質詢，落實政黨政治，並避免個人作秀（章瑞卿，2005：108）；適當管制媒體採訪，由國會之專屬電台負責採訪與播出（黃銘森，2005：214）。

三、行政部門相關國會聯絡機制之研究

行政部門有關國會聯絡機制的論文在 2000 年後逐漸增多，作者許

多曾為行政部門之國會聯絡人或在立法院擔任國會助理，故就其熟悉之工作領域進行研究，對於其就特定個案觀察行政與立法溝通互動過程的第一手資料，甚有意義。而其提出之若干建議，對於實務運作上亦有可觀之處（溫志文，2007；方志雄，2007；劉育麟，2006；陳順堅，2007；劉惠美，2005；林天量，2004；劉省作，2004；何鴻榮，2001）。

其中陳順堅除從私人情誼、組織資源、操作策略討論國會聯絡機制之角色功能外，在行政與立法互動上，他亦提出若干建議，包括：事前協商互相尊重、兩院共擬立法計畫、國會聯絡組織建制化、行政院應統合各部會的國會聯絡員、改變單純聯絡的角色而提升其政策和推銷功能以間接提升立院的議事效能、提升隸屬層級並採扁平化組織、充分授權、挑選聯絡員以具有國會和政治相關工作經驗者為優先等。大致涵蓋了行政部門國會連絡機制未來可以改革的主要方向。但對於連絡機制是否建制化或法制化，其則持保留態度。理由在於行政部門的國會聯絡組織必須要相當敏感、並且機動，因此不能產生科層體制的僵化現象。此論點則與一般主張較為不同。對聯絡人以常任文官擔任，其也認為有斟酌餘地（陳順堅，2007：76-88）

立法效能之提昇，不僅止於立法議事運作層面之改良，行政部門提案的前置準備，也是法案能否順利通過之關鍵因素。例如行政部門草擬法案過程中的是否也能先期納入立法部門之參與、行政部門是否有完整的法案衝擊評估機制把關、行政部門是否能與立法部門就優先立法計畫進行溝通等，這些是在國內研究中較為缺乏的部分，也是本計畫試圖努力的方向。

第三節 研究架構

一、研究主題

本研究旨在探討我國現行之行政立法溝通協調機制。首先，我們將分別就總統制（以美國、韓國為例）、內閣制（以英、日為例）及雙

首長制（以法國為例）等不同憲政體制，探討其正式與非正式機制之設計與實際運作。在參酌各國不同憲政體制下之制度設計、政黨角色與實際運作經驗後，並將其進行綜整比較分析，以期能對思索如何強化我國行政立法互動議題時，能有重要啓發與借鏡。

其次，須從正式制度與非正式制度兩大層面檢視目前行政與立法之溝通機制。正式機制係指憲政法規制度之規範，大致涵蓋憲法、法律、與行政等三個層次。非正式機制則涵蓋政黨之黨內與黨際互動、總統與行政院長之角色與互動關係、府院黨協商平台、行政立法兩院之各種層級之溝通拜會機制，形式多樣。惟依據委託單位之需求建議，希望在不更動現行憲政體制的情況下，進行研究主題之探討，故我國之憲政體制乃作為影響行政立法互動之結構性因素，而本研究之重點，在於透過其他正式與非正式制度的改良建議，以解決或補強目前憲政體制運作所帶來行政立法互動的種種問題。

再者，須再檢討行政部門與立法部門各自內部之運作，以及行政與立法部門之間的互動等，以探究現行溝通協調機制之所以無法發揮功能之原因。行政內部各種提案與政策之形成過程，是否充分納入各界聲音與立法部門之主要關懷，將影響行政院提案在國會獲得支持的成功機率。而立法部門的議事運作機制，則是影響國會效能之主要關鍵因素。包括議長或會議主席的權威性與角色、議案程序安排之機制、委員會審查之專業性與其在立法過程中的角色、黨團協商機制等，都可能影響立法院之議事效能，以及行政部門在與立法部門進行溝通、協調、說服、討價還價可能採取的策略與介入的途徑等。最後，在行政與立法部門的溝通上，除正式機制的的作用外，非正式機制透過政黨、府院黨平台、兩院之各層面協商角力與利益交換等過程，更可能成為實質影響議案通過的關鍵。因此要探討如何強化行政立法之溝通機制，除兩部門的互動溝通機制必須研究外，行政與立法兩部門內部各自之運作過程，亦不容偏廢。

最後，則分別就我國行政部門提案制度、立法院之議事運作程序，以及如何強化行政與立法兩部門溝通協調機制等，提出具體改革建議，以期能提昇行政部門推動法案之成效與立法部門本身之議事效

能，並健全行政立法之互動。尤其研究少數政府時期，行政與立法部門的溝通協調應如何建立平台，以維持政府穩定順暢之運作。

二、研究架構

從相關研究與文獻探討中得知，行政機關與立法部門之間的溝通機制，包含正式機制與非正式機制，而其間多建立在行政部門的提案作業與立法部門的議事運作間的互動模式。因此，本研究架構以三個部分為主軸，分別為行政部門提案作業制度、立法部門議事運作制度以及行政與立法部門溝通協調機制三方面。

在行政部門提案作業制度部分，在制度設計面，有關提案過程的規劃程序，牽涉到行政院與各部會所欲達到的政策目標以及相關幕僚單位對於政策方案的擬定與規劃，以利行政部門提案至立法機關進行審查。此外，在政策提案前應當需針對政策方案的可行性與法規的影響層面及其範圍進行評估，使政府得以選擇最具效率的法規措施以達成的立法目標。最後，在行政部門提出政策方案至立法機關前，不僅需要針對政策方案所會影響到的內部相關部會、外部的利益團體、民眾、非營利組織、企業或更甚為民意代表等不同對象進行政策溝通與協調，最終希冀降低在社會中或立法機關內的阻撓與衝突。

在立法部門議事運作制度部分，在許多文獻中提及立法部門的院會與委員會的結構與功能對於議事效率極具影響力，包含質詢制度、委員會的資深制度、對委員長的規範等等。此外，許多法案提交立法部門後，若政策法案涉及政黨利益或選取利益時，大多必須交由朝野協商，故朝野協商機制的協商方式或透明化等對於法案的通過也是影響議事運作效率的重要關鍵，而無庸置疑的是政黨在協商過程中扮演決策主導的角色。

最後，在行政立法溝通協調機制的部分，包含正式機制中的憲政、法律與行政層次，以及非正式機制中的黨政關係、總統與政黨間的互動方式、政黨間的互動與行政立法兩院院長互動情形等。

綜上所述，本文之研究架構建立在行政部門提案作業制度、立法部門議事運作制度以及行政與立法部門溝通協調機制三方面，進而透

過實證研究方法與比較各憲政體制下的行政立法互動模式後，提出我國未來檢討修正的政策參考與建議，本研究結構如下圖所示：

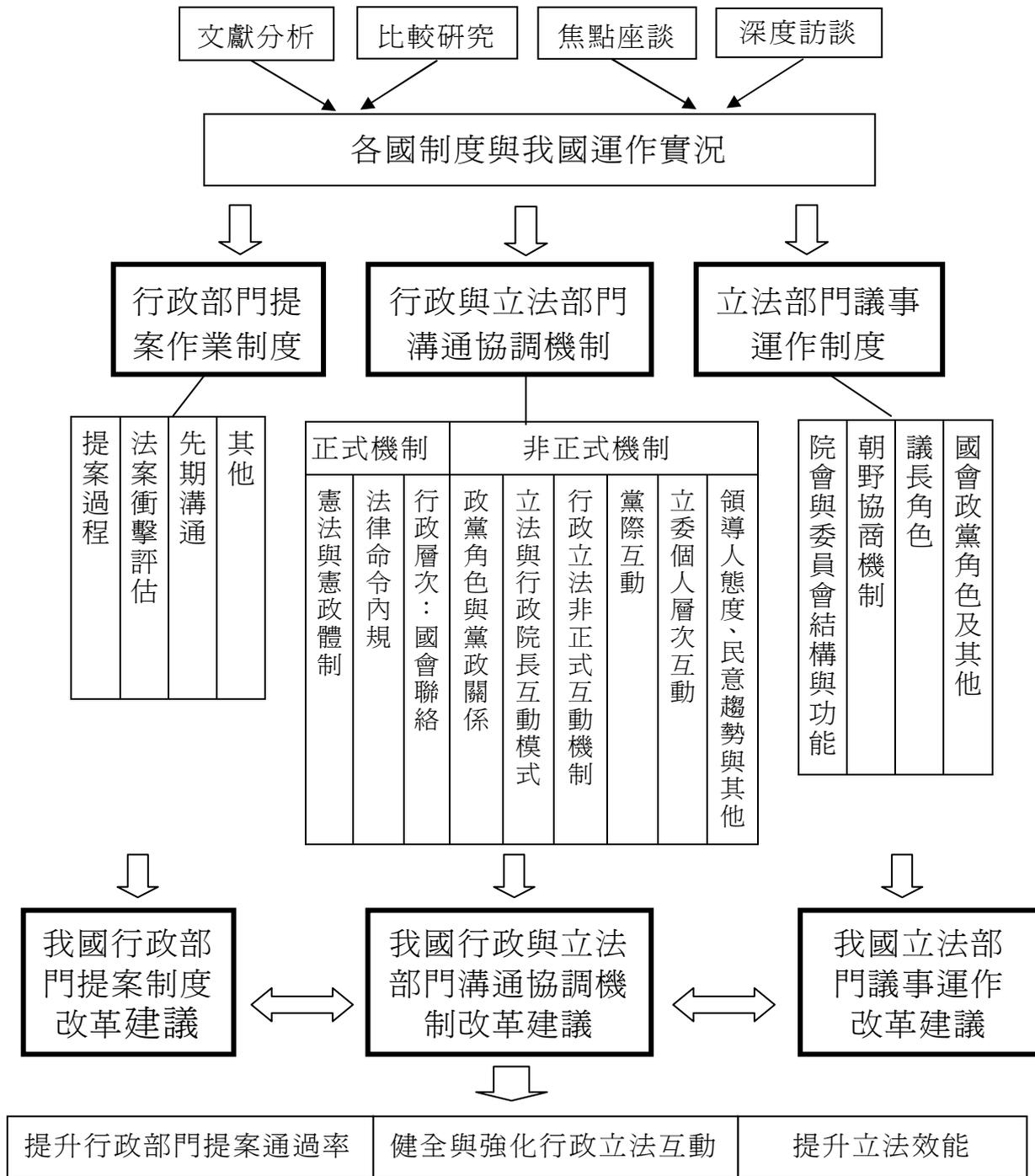


圖 1-1 研究架構圖

四、章節安排

針對研究架構，本文各章節內容，大致安排如下：

第一章為序論，內容包括研究之動機、預期目標、文獻回顧、研究架構、研究方法等。第二章則探討我國現行立法制度與問題，將從行政部門提案作業、立法部門議事運作及行政與立法溝通協調機制等三層面，進行包含制度面、現況與問題之探討。第三章則為各國立法制度與經驗之比較研究。我們將依不同政府體制之類型，探究其行政立法溝通協調機制之制度設計與運作經驗。總統制將以美國與韓國為研究對象，內閣制以英國、日本為研究對象，雙首長制則以法國為研究對象。第四章則回到我國實務運作上，探究影響我國立法運作之因素。包括：行政部門提案作業部分、立法部門議事運作部分、以及行政與立法溝通協調機制部分。第五章則研提強化我國行政與立法部門溝通協調機制之建議。我們將分別就行政部門提案作業、立法部門議事運作、與如強化行政與立法互動機制，提出具體建議。第六章則為結論。

第四節 研究方法

本研究主要目的在於建立行政、立法兩院溝通協調、化解歧見的機制，俾利法案的通過與政策的推行，故除須深入分析行政院及立法院本身導致法案推行遲滯的可能原因，更重要的是探討影響行政與立法互動關係的因素，方能進一步針對這些因素提出改善建議。職此，本研究將引介先進民主國家的行政立法互動機制，以作為國內建立相關機制之借鏡。惟徒法不足以自行，各國制度的設計與實際運作的情況，有其不同的憲政體制背景以及各種影響因素，故本研究除介紹各憲政體制下的行政立法互動模式，更將焦點置於影響其運行之脈絡機制，使國內在建立設計相關機制時，能有更周全的思考。

除針對不同憲政體制國家的行政立法互動模式、溝通協調機制進行分析與比較，歸納出各國的制度優劣與其運作的影響因素，本研究

更欲進一步針對我國的情況進行分析，以期掌握影響我國行政、立法兩院互動良窳的關鍵性因素為何。透過蒐集相關行動者的意見，及實際數據的統計分析，勾勒出我國行政立法互動的實際面貌，方能參考與我國脈絡相近的相關制度，加以去蕪存菁，提出適合我國國情的改善建議，以建立一套能夠發揮其實際功效的行政立法溝通協調機制。

綜合上述，本研究之研究方法將以階段性進行比較研究法、文獻與統計資料分析、焦點團體法與深度訪談法，以下茲分別說明各種研究方法的運用：

一、比較研究法

本研究認為，隨憲政體制的不同，立法機關與行政機關的互動關係，以及其在政治決策過程中的相對影響力，都會有所差異。舉例來說，在內閣制國家，內閣係由國會多數黨或多黨聯盟組成，且內閣閣員是國會政黨領袖，因此政治決策權掌握在內閣手中，內閣是主要法案的提案者，重要法案大多由內閣提出，國會議員即使能夠提案，也僅僅提出較不重要的法案，各國國會的決策影響力或有大小之別，但對內閣所提的法案，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（Mezey, 1985; Heywood, 2002），因此內閣制國家行政機關在立法過程中明顯扮演舉足輕重的主導角色。

而在總統制國家，憲政設計固然是國會掌立法權，總統掌行政權，然而，總統卻透過黨籍國會議員的提案，實際上也扮演著重要的議程設定與主導立法的角色，是以國會負責立法，總統負責行政的權力分立的憲政設計，無法刻畫實際政治中法案制訂與行政立法部門互動的狀況，也使歷來政治學者對於美國總統與國會在立法上的相對影響力有分歧的看法（Huntington, 1973; Fiorina, 1980; Peterson, 1990; Schroedel, 1994; Sinclair, 1999）。

至於在半總統制的國家，行政首長二元分立，既有一個民選、有一定任期的總統，也有一個由總統任命，對國會負責的內閣總理。然而，究竟總統如何去任命總理，則不同的國家有所不同，也造成不同的政治影響。根據法國第五共和的憲政慣例，總統會依據國會的政黨

組成，任命一個多數黨聯盟所支持的人擔任總理，此一人選可能與總統自己同黨或不同黨，當總理與總統同一政黨時，由於總統直接民選，又獲得絕對多數的支持，因此總統通常掌握相當的行政決策權，總理此時多為總統之最高幕僚長，所推動的政策多為總統的主要政策。然而，一旦總理與總統不同政黨，總理為國會領袖，職權較能發揮，掌握相當的決策權，行政立法的運作類似內閣制（張台麟，2003）。更由於法國第五共和為矯正第四共和時期國會過於強勢以致於頻頻倒閣的經驗，刻意弱化國會而強化行政機關，因此行政與立法的互動在一般情形下，是由行政機關（無論是總統或總理）掌握立法的主導權。

簡言之，憲政體制的設計對於行政、立法互動的實際運作有相當重要的影響，故本研究將針對內閣制、總統制、雙首長制的代表性國家，如英、日、美、法等國的相關資料與文獻進行蒐集與分析，並進一步加以比較，以了解各憲政體制下行政立法的互動關係及其影響因素。

二、文獻與統計資料分析

本研究規劃在系統性檢閱美、韓、法、英、日等國的相關文獻與資料後，彙整出對於各體制行政立法協調溝通機制的特色與優劣，並歸納影響行政立法互動關係之因素，進一步檢視相關因素置於我國脈絡之下，是否仍具有相當程度的解釋力。舉其犖犖大者，如行政立法關係處於一致政府或分立政府（或稱少數政府）、選舉制度、政黨體系、民意壓力，均可能是影響我國行政立法互動實際運作的重要因素。

以一致或分立政府來說，部分學者認為分立政府較易產生政治僵局或政策滯塞，行政與立法若分由不同政黨掌握，則黨際之間可能因為競爭關係或理念差異而導致政治紛爭，使行政與立法間衝突不斷、議事效率低落、經濟表現不彰等情事（Sundquist, 1988）。然而亦有學者質疑上述說法，認為一致政府與分立政府之間並無差異，分立政府並不一定有損政府運作成效（Edwards et al., 1997; Menefee-Libey, 1991），甚至符合「民主制衡」、「權力分立」的原則（Meyhew, 1991）。換言之，本研究認為應進一步就我國的立法產出或預算審議等相關實

際數據加以分析，探究在一致或分立政府下，行政與立法互動關係是否及如何轉變，而兩院的協調機制又應該如何適應這樣的變化。

此外，我國立法委員選制由過去的複數選區單記不可讓渡制（SNTV）改爲單一選區兩票制，對於立法委員在質詢、審查法案與預算等立法行爲是否有所影響，其如何進一步影響兩院互動及協調機制，亦須就實際情況進行探討。而政黨體系及主要政黨的類型與屬性，也可能是影響行政立法關係的重要變數，應一併予以探究分析。最後，政務首長、行政官員與立法委員作爲政策制定與產出者，民意取向及輿論壓力往往對其產生相當程度之影響，也可能連帶影響行政立法的互動關係。

簡言之，透過彙整分析他國的制度與實際經驗，並系統性地檢閱我國關於行政立法互動關係的相關文獻，就實際資料加以分析檢證，進一步建構出進行焦點團體時之討論框架以及進行深度訪談時的討論大綱。在文獻分析的基礎上，搭配數據分析的量化方法與焦點團體法、深度訪談法等質化研究的進行，將可更確切接近問題點，以求未來之研究成果對機關具有可行性。

三、焦點團體法（專家訪談）

研究團隊採用焦點團體法之目的，是希望藉由集體討論的方式，能了解每一位參與者之個人意見。本研究案共舉辦三場焦點座談（每場次不超過十人），第一場以學者爲主，側重從理論觀點，觀察其他國家與我國行政立法互動之情形。第二場則以實務工作者爲主，借重參與者對行政立法溝通實際運作情況的了解，彌補理論可能存在的盲點。第三場則同時安排學術與實務界人士共同討論，讓理論與實務觀點可以相互對話激盪，提供本研究更廣泛且深入的思考視野。

如前所述，在實際執行過程中，第一場之對象以學者爲主（與會者共計 14 人，其中包括學者 6 人，研究團隊 7 人及研考會代表 1 人），第二場以實務界爲主（與會者共 12 人，其中包括實務界人士 3 人，研究團隊 7 人及研考會代表 2 人），第三場安排實務參與者與學者進行對話（與會者共計 17 人，其中包括學者與實務界人士 11 人，研究團隊

4 人及研考會代表 2 人)。

(一) 第一場次 (99 年 8 月 11 日, 下午 2 至 5 時)

本研究首先就國內外文獻與資料分析的結果, 針對國內行政立法互動關係的現況及影響因素擬訂討論題綱, 邀集六位國內對於憲政運作、行政立法互動及國會相關研究學有專精的先進, 進行第一階段的焦點團體座談會, 藉由此次座談會了解相關領域學者對於行政立法互動現狀的看法, 並討論哪些是影響國內行政立法互動的關鍵因素, 而國外經驗對於國內在制度改革與設計上有何啓示。

本研究專家焦點團體座談會擬邀請之學者包括黃秀端 (東吳大學政治學系主任)、楊泰順 (文化大學政治學系教授)、吳重禮 (中研院政研所籌備處研究員)、楊日青 (政治大學政治系教授)、張台麟 (政大歐洲語文學程主任)、黃琛瑜 (淡江公行系助理教授) 等教授, 討論題綱包括:

- 1、您認為目前我國目前行政立法溝通協調機制存在哪些問題?
- 2、您認為就我國情況而言, 行政立法的溝通協調機制是否因分立或少數政府型態而惡化, 是否因一致政府狀態而改善?
- 3、您認為國內的政黨運作與生態對於行政立法溝通協調機制的影響為何?
- 4、您認為民意如何對行政與立法部門溝通協調機制產生影響, 如何理解此三方行動者的關係?
- 5、行政院國會聯絡組在行政與立法部門溝通協調上的角色為何?
- 6、其他影響行政立法部門溝通協調機制之原因?
- 7、在不更動憲政體制的前提下, 您認為應如何改善行政立法溝通協調機制? 有哪些機制 (包括正式與非正式機制) 可

以強化行政立法間的協調溝通，提升立法效率？國外的相關經驗有哪些較值得我國借鏡與學習？

(二) 第二場次 (99 年 8 月 25 日，下午 2 至 5 時)

在彙整學者專家座談會之討論意見，將進一步邀請約實務界先進，進行第二場焦點團體座談會。此階段座談會邀請對象將以行政院各級部會首長、幕僚單位主管及立法委員為主，國會聯絡人、國會助理、立院及黨團職員為輔。希冀將行政與立法部門、學術與實際執行面的各種意見進行互相參照彙整，轉化為具體的研究成果，以擘劃未來改善行政立法互動關係的改革策略與具體作法。

唯因實務界人士公務繁忙，邀訪不易，適逢立法院召開臨時會，至當日實際到場之實務界來賓僅有：何鴻榮（關貿網路董事長）、林濁水（前立法委員、前民進黨中央政策會執行長）、羅傳賢（玄奘大學公共事務管理學系教授、前立法院法制局長），及研考會職司國會聯絡之吳再居專委（研考會專門委員，國會聯絡組組長）等四位。討論題綱如下：

- 1、您認為我國目前行政立法溝通協調機制存在哪些問題？您認為造成這些問題的最重要因素有哪些？
- 2、您認為立委的質詢、刪除和凍結預算、法案審查等，是否能有效制約行政部門，並促使行政部門在預算及法案審查過程中更主動積極地與立法部門進行溝通協調？（主要針對立法部門發問）
- 3、您認為在與立法委員進行法案或政策的協商時，最常遭遇的困難是甚麼？其背後的主因為何？（主要針對行政部門官員發問）
- 4、您認為行政院各機關部會所設置的國會聯絡人是否已發揮其應有之功能？是否需要進一步整合目前的國會聯絡機制？
- 5、您認為就我國情況而言，行政立法的溝通協調是否因分立

或少數政府型態而惡化，是否因一致政府狀態而改善？

- 6、您認為缺乏溝通與協調是否是使行政與立法部門相互扞格的主因？或根本原因是來自政黨的對立或民意及輿論的壓力？
- 7、在不更動憲政體制的前提下，您認為應如何改善行政立法間的溝通協調？有哪些制度亟需建立或改進？

(三) 第三場次 (99 年 10 月 20 日，下午 2 至 5 時)

為使學術界與實務界能有進行對話之機會，第三場次乃彙整前兩次座談之內容與方向，將題綱進行微調。並邀請實務界：A 立委（現任國民黨籍立法委員）、B 先生（立法院高級文官）、C 立委（現任國民黨籍立法委員）等三位來賓，與學術界：余元傑（嘉南藥理科技大學副教授兼主秘）、吳東野（政治大學國關中心研究員）、林繼文（中研院政治研究所籌備處研究員）、高永光（政治大學國發所教授、台灣研究中心主任）、陳宏銘（中原大學通識中心副教授）、陳敦源（政治大學公共行政學系教授）、彭錦鵬（中研院歐美研究所副研究員）、隋杜卿（政治大學國發所副教授）等八位教授，進行討論。題綱如下：

- 1、我國目前行政立法溝通協調機制存在哪些問題？造成這些問題的最重要因素有哪些？
- 2、立委質詢、刪除和凍結預算、法案審查等，是否能有效制約行政部門，並促使行政部門在預算及法案審查過程中主動積極地與立法部門進行溝通協調？（主要針對實務界發問）
- 3、在與立法委員進行法案或政策的協商時，最常遭遇的困難是什麼？背後主因為何？（主要針對實務界發問）
- 4、行政院各部會所設置的國會聯絡人是否已發揮其應有功能？是否需整合目前國會聯絡機制？
- 5、就我國情況而言，行政立法溝通協調是否因分立或少數政府型態而惡化，是否因一致政府狀態而改善？

- 6、缺乏溝通與協調是否是使行政與立法部門相互扞格的主因？或根本原因是來自政黨對立或民意及輿論壓力？
- 7、在不更動憲政體制前提下，應如何改善行政立法溝通協調機制？有哪些機制（包括正式與非正式機制）可強化行政立法協調溝通，提升立法效率？國外相關經驗有哪些值得我國借鏡與學習？

總計三場焦點團體座談會，共邀請 20 人次來賓參與，其中實務界 6 人，學術界 14 人。每場座談會大致以 180 分鐘為限，區分成三階段進行討論。第一階段由計畫主持人說明本案之研究目的與研究問題，並提出討論提綱。第二階段由與會人員針對討論題綱各抒己見（視時間進行至少兩輪以上之發言）。最後再由與會人員和計畫主持人、協同主持人進行綜合討論。座談過程除蒐集與會者意見外，也將請教與會者相關首長或委員對此問題的一般認知。會後並已完成三場次之座談摘要與實錄，置於報告附錄中。

四、深度訪談法

為全面性地了解行政立法溝通協調的相關議題與實務情況，本研究針對熟稔其他國家行政與立法溝通協調機制的建置與運作的學者或駐外代表；以及實際參與、觀察我國行政、立法互動關係的學術與實務界先進，如立委、立法院副祕書長、法制局長等，共計安排 9 人次。由本研究團隊針對不同的受訪對象擬定訪談主軸與題綱，藉由半結構式的深度訪談（semi-structured in-depth interview），以探求行政與立法部門的不同看法與觀點。

深度訪談與焦點座談區別實益在於讓受訪者能夠在單純之環境下，儘可能排除各種顧慮而暢所欲言，儘可能回答研究團隊的各種深入問題，而有助於發掘影響行政立法互動之關鍵原因。此與受訪者在座談會中與其他利害相關各方之對話討論，有相當大之不同。且由於部份規劃受訪對象公務繁忙，深度訪談較能配合受訪者之行程，以利訪談計畫之順利完成，而更有助研究團隊資料蒐集與釐清研究主題所關注之重要問題。

透過訪談所得資料與焦點團體座談會之意見，及文獻與統計資料分析的成果，加以對照比較，將有助研究團隊之研究進行並作為結案報告的參考。此外，焦點座談與深度訪談之記錄，須經與談者與受訪者同意並認可記錄內容後，方得刊載全名。不便具名者，以代碼代之，詳見下表 1-1。

表 1-1：焦點座談與深度訪談對象匿名代號表

匿名代號	職稱	會議與訪談記錄
A	國民黨籍現任立委	附錄三
B	立法院高級文官	附錄三
C	國民黨籍現任立委	附錄三
D	國民黨籍現任立法委員、曾任黨團書記長	附錄四
E	立法院高級文官	附錄五
F	民進黨籍前立委、曾任黨團總召、政策會執行長	附錄十三

第二章 我國現行立法制度與問題

第一節 行政部門提案作業

一、行政院提案作業之法律機制

行政院提案之機制可以分從憲政層次與法規層次加以說明。

(一) 憲政層次

根據憲法第五十八條第二項規定：「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。」準此，在制度上行政院有權向立法院提案，而在實務上，行政院也是非常重要的提案主體。此外，行政院尚可代其他機關提出法案，如「中華民國總統府組織法」、「國家安全會議組織法」、「國家安全局組織法」均係代總統府提出，「國民大會組織法」則代國民大會提出。同時從上開條文可知，行政院及各部會提出議案之前，必須先經過行政院會議討論議決，方屬合法；因此，行政院送請審議議案函中，均說明此案提經本院第幾次會議決議通過。

(二) 法規層次

行政院向立法院提出議案時，須附上相關附件，依行政院所頒布之「中央行政機關法制作業應注意事項」規定，若為法律制定案，應包括標題、總說明以及逐條說明；若為法律修正案，則應包括標題、總說明以及條文對照表。「中央行政機關法制作業應注意事項」同時也明定行政部門進行提案作業時，事前之準備作業應把握政策目標、確立可行作法、提列規定事項、檢討現行法規；草擬作業則必須符合構想完整、體系分明、用語簡淺、法意明確、名稱適當等準則。

二、法案衝擊評估制度

「法案衝擊評估」(Regulatory Impact Assessment, RIA, 又稱為管制影響分析)制度,乃透過標準化、量化的程序,在草擬議案階段,釐清重大法案或是現有法令可能的衝擊與影響,特別是計算、檢討、評估相關利害關係人配合行政管制所付出的順服成本(compliance cost),以致影響到民眾權益及國家競爭力。我國現行法制上,其實已經有不少法規都具有法案衝擊評估的規定,茲分述如下:

(一) 預算法第三十四條

預算法第三十四條:「重要公共工程建設及重大施政計畫,應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告,並提供財源籌措及資金運用之說明,始得編列概算及預算案,並送立法院備查。」本條文規定可以說是 RIA 制度最明確的條文,依該款規定:重要公共工程建設與重大施政計畫,其中當然涵蓋重大管制計畫,應該先確立政策備選方案之多元選擇,然後就選擇方案與替代方案進行成本效益分析,且需提供財源籌措及資金運用之說明,始得編列概算及預算案。

(二) 環境影響評估法第二十六條

環境影響評估法乃是針對各機關的開發行為要求進行環境影響評估,第二十六條規定:「有影響環境之虞之政府政策,其環境影響評估之有關作業,由中央主管機關另定之。」政府政策由於乃屬比較抽象的行政行為,故與具體的開發行為不同,故在性質上比較接近本研究稱之 RIA。

依「政府政策環境影響評估作業辦法」相關規定,如:

第五條:「所稱有影響環境之虞,指政策之實施可能造成下列情形之一者:

- 一、使環境負荷超過當地涵容能力。
- 二、破壞自然生態系統。
- 三、危害國民健康或安全。
- 四、危害自然資源之合理利用。

- 五、改變水資源體系，影響水質及妨害水體用途。
- 六、破壞自然景觀之和諧性。
- 七、其他違反國際環境規範之要求，或有礙環境生態之永續發展。

政策環境影響評估，除應考量前項所列各款情形外，並應斟酌其相互關係及各款情形之加總結果。

第六條：政策研提機關應依前條第二項規定自行評估，作成評估說明書，記載下列事項：

- 一、政策研提機關及其他相關機關之名稱。
- 二、政策之名稱及其目的。
- 三、政策之背景及內容。
- 四、替代方案分析。
- 五、政策可能造成環境影響之評定。
- 六、減輕或避免環境影響之因應對策。
- 七、結論及建議。

前項記載事項之作業規範，由中央主管機關另定之。

第七條：政策研提機關作成之評估說明書，應徵詢中央主管機關意見，並得徵詢相關機關或團體意見，予以參酌修正。

第八條：政策研提機關於政策報請行政院核定時，應檢附評估說明書。

前述的第五條規定必須實施政策影響評估的七項要件，第六條則是提出政策環境影響評估應有的實際作為，包括必須提出評估說明書，且該說明書內必須說明替代方案分析以及減輕環境影響之因應對策。第七條則是公共諮詢的規定。由上述規定看來，政府政策對於環

境的影響評估頗能掌握法案衝擊評估的精神；不過實際上目前該辦法並未具體落實，仍僅止於道德宣示的階段，故可以參考之法制運作經驗不多（丘昌泰，2004）。

（三）行政程序法

在行政程序法中有不少規定與法案衝擊評估的運作內容息息相關者，茲分述如下：

1、政策備選方案的多元性與重視社會成本的方案選擇標準：

行政程序法第 7 條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

依此項條文規定，政策備選方案應該有助於政策目標之實踐，而該方案儘可能作多元角度的設計，主政機關應選擇對於人民權益損害最少的方案，換言之，要選擇社會成本最低的方案。同時，備選方案與政策目標之間應維持比例原則。

2、頒佈法規命令應履行預告暨評論程序或舉行聽證：

法規命令之訂定，屬於政府之決策行為。因此應使各種利害關係人與社會大眾有機會事前參與並表示意見。在我國行政程序法中第四章有關規定中，有較為簡便但屬於強制規定的「預告暨評論」程序；亦有較為繁瑣嚴謹但是否舉辦純屬機關裁量之「聽證」程序，均屬此種民眾參與之規定。

行政程序法第 154 條：「行政機關擬定法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：...三、草案全文或其主要內容。四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。」

此一規定即參考美國之「預告暨評論」(notice-and-comment)程序。我國雖尚無統一之公報制度，不過目前各機關之法規草案，於訂定之前均至少會在該機關網站或是法務部設置之「全國法規資料庫」

網站上先行公告，並讓民眾以電子郵件或其他方式表示意見。

第 155 條規定：「行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證。」第 156 條：「行政機關為訂定法規命令，依法舉行聽證者，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項；一、訂定機關之名稱；其依法應由數機關會同訂定者，各該機關之名稱。二、訂定之依據。三、草案之全文或其主要內容。四、聽證之日期及場所。五、聽證之主要程序。」

從各先進國家實施管制影響評估的運作經驗中可知：聽證為實施 RIA 制度的必要條件，故未來如果要建立此項制度，相關的聽證制度需以行政程序法之相關規定為原則。

故我國就法規命令之草案，於最終確定發布之前，亦有事前預告以供民眾或利害關係人表示意見之機制；正可作為刊登 RIA 初步分析報告，以廣納各類意見之基礎。若如此進行，則亦與先進國家 RIA（特別是美國與加拿大）必須刊登政府公報之精神相符。

3、涉及多元利害關係人的行政計畫應舉行聽證：

行政程序法中所謂的行政計畫，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。

第 164 條規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。」

此項規定雖僅限於涉及土地利用或重大公共設施之設置，但管制計畫中有不少是屬於土地管制者，則仍應進行聽證，以吸納多元利害關係人之不同意見，使管制計畫更為周全完備。

4、聽證程序：

第 107 條規定：「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行

聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。」

至於行政機關舉行聽證程序則列於行政程序法第十節中所規範的行政機關的聽證程序，相關條文如下：

第 54 條：依本法或其他法規舉行聽證時，適用本節規定。

第 55 條：行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之：

- 一 聽證之事由與依據。
- 二 當事人之姓名或名稱及其住居所、事務所或營業所。
- 三 聽證之期日及場所。
- 四 聽證之主要程序。
- 五 當事人得選任代理人。
- 六 當事人依第六十一條所得享有之權利。
- 七 擬進行預備程序者，預備聽證之期日及場所。
- 八 缺席聽證之處理。
- 九 聽證之機關。

依法規之規定，舉行聽證應預先公告者，行政機關應將前項所列各款事項，登載於政府公報或以其他適當方法公告之。

聽證期日及場所之決定，應視事件之性質，預留相當期間，便利當事人或其代理人參與。

第 56 條：行政機關得依職權或當事人之申請，變更聽證期日或場所，但以有正當理由為限。行政機關為前項之變更者，應依前條規定通知並公告。

- 第 57 條：聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助之。
- 第 58 條：行政機關為使聽證順利進行，認為必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。預備聽證得為下列事項：
- 一 議定聽證程序之進行。
 - 二 釐清爭點。
 - 三 提出有關文書及證據。
 - 四 變更聽證之期日、場所與主持人。
- 預備聽證之進行，應作成紀錄。
- 第 59 條：聽證，除法律另有規定外，應公開以言詞為之。有下列各款情形之一者，主持人得依職權或當事人之申請，決定全部或一部不公開：
- 一 公開顯然有違背公益之虞者。
 - 二 公開對當事人利益有造成重大損害之虞者。
- 第 60 條：聽證以主持人說明案由為始。聽證開始時，由主持人或其指定之人說明事件之內容要旨。
- 第 61 條：當事人於聽證時，得陳述意見、提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問。
- 第 62 條：主持人應本中立公正之立場，主持聽證。主持人於聽證時，得行使下列職權：
- 一 就事實或法律問題，詢問當事人、其他到場人，或促其提出證據。
 - 二 依職權或當事人之申請，委託相關機關為必

要之調查。

- 三 通知證人或鑑定人到場。
- 四 依職權或申請，通知或允許利害關係人參加聽證。
- 五 許可當事人及其他到場人之發問或發言。
- 六 為避免延滯程序之進行，禁止當事人或其他到場之人發言；有妨礙聽證程序而情節重大者，並得命其退場。
- 七 當事人一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結聽證。
- 八 當事人曾於預備聽證中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述。
- 九 認為有必要時，於聽證期日結束前，決定繼續聽證之期日及場所。
- 一〇 如遇天災或其他事故不能聽證時，得依職權或當事人之申請，中止聽證。
- 一一 採取其他為順利進行聽證所必要之措施。

主持人依前項第九款決定繼續聽證之期日及場所者，應通知未到場之當事人及已知之利害關係人。

第 63 條：當事人認為主持人於聽證程序進行中所為之處置違法或不當者，得即時聲明異議。主持人認為異議有理由者，應即撤銷原處置，認為無理由者，應即駁回異議。

第 64 條：聽證，應作成聽證紀錄。前項紀錄，應載明到場人所為陳述或發問之要旨及其提出之文書、證據，並記明當事人於聽證程序進行中聲明異議之事由及主持人對異議之處理。聽證紀錄，得以錄

音、錄影輔助之。聽證紀錄當場製作完成者，由陳述或發問人簽名或蓋章；未當場製作完成者，由主持人指定日期、場所供陳述或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章。前項情形，陳述或發問人拒絕簽名、蓋章或未於指定日期、場所閱覽者，應記明其事由。陳述或發問人對聽證紀錄之記載有異議者，得即時提出。主持人認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異議。

第 65 條：主持人認當事人意見業經充分陳述，而事件已達可為決定之程度者，應即終結聽證。

第 66 條：聽證終結後，決定作成前，行政機關認為必要時，得再為聽證。

5、利害關係人可向行政機關陳述意見及聽證：

行政程序法第二節陳述意見及聽證中之若干條文均可應用於 RIA 制度之設計，如：

第 102 條：行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。

第 103 條：有下列各款情形之一者行政機關得不給予陳述意見之機會：

- 一 大量作成同種類之處分。
- 二 情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者。
- 三 受法定期間之限制，如予陳述意見之機會，顯然不能遵行者。

- 四 行政強制執行時所採取之各種處置。
- 五 行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。
- 六 限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。
- 七 相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行程序者。
- 八 為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分。

第 104 條：行政機關依第一百零二條給予相對人陳述意見之機會時，應以書面記載下列事項通知相對人，必要時並公告之：

- 一 相對人及其住居所、事務所或營業所。
- 二 將為限制或剝奪自由或權利行政處分之原因事實及法規依據。
- 三 得依第一百零五條提出陳述書之意旨。
- 四 提出陳述書之期限及不提出之效果。
- 五 其他必要事項。

前項情形，行政機關得以言詞通知相對人，並作成紀錄，向相對人朗讀或使閱覽後簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由。

第 105 條：行政處分之相對人依前條規定提出之陳述書，應為事實上及法律上陳述。利害關係人亦得提出陳述書，為事實上及法律上陳述，但應釋明其利害關係之所在。不於期間內提出陳述書者，視為放棄陳述之機會。

第 106 條：行政處分之相對人或利害關係人得於第一百零四條第一項第四款所定期限內，以言詞向行政機關陳述意見代替陳述書之提出。以言詞陳述意見者，行政機關應作成紀錄，經向陳述人朗讀或使閱覽確認其內容無誤後，由陳述人簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由。陳述人對紀錄有異議者，應更正之。

第 108 條：行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。前項行政處分應以書面為之，並通知當事人。

第 109 條：不服依前條作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序。

6、利害關係人可向行政機關陳情：

利害關係人陳述意見亦可適用於法案衝擊評估機制中，如行政程序法第七章陳情中若干條文規定，如：

第 168 條：人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。

第 169 條：陳情得以書面或言詞為之；其以言詞為之者，受理機關應作成紀錄，並向陳情人朗讀或使閱覽後命其簽名或蓋章。陳情人對紀錄有異議者，應更正之。

第 170 條：行政機關對人民之陳情，應訂定作業規定，指派人員迅速、確實處理之。人民之陳情有保密必要者，受理機關處理時，應不予公開。

第 171 條：受理機關認為人民之陳情有理由者，應採取適當之措施；認為無理由者，應通知陳情人，並說明

其意旨。受理機關認為陳情之重要內容不明確或有疑義者，得通知陳情人補陳之。

第 172 條：人民之陳情應向其他機關為之者，受理機關應告知陳情人。但受理機關認為適當時，應即移送其他機關處理，並通知陳情人。陳情之事項，依法得提起訴願、訴訟或請求國家賠償者，受理機關應告知陳情人。

第 173 條：人民陳情案有下列情形之一者，得不予處理：

- 一 無具體之內容或未具真實姓名或住址者。
- 二 同一事由，經予適當處理，並已明確答覆後，而仍一再陳情者。
- 三 非主管陳情內容之機關，接獲陳情人以同一事由分向各機關陳情者。

（四）中央行政機關法制作業應注意事項

除行政程序法外，與法案衝擊評估關係最為密切的法規為「中央行政機關法制作業應注意事項」，茲摘錄與 RIA 精神相符合的要點規定如下：

1、法規案件之草擬中有關準備作業階段：

強調法規案件之草擬的第一階段為準備作業，應該注意下列幾點：

- （一）把握政策目標：法規（指中央法規標準法所稱法律、命令，包含行政程序法所稱法規命令，以下同）是否應制（訂）定、修正或廢止，須以政策需要為準據。
- （二）確立可行作法：法規必須就其可行性進行評估，並採擇達成政策目標最為簡便易行之作法。
- （三）提列規定事項：達成政策目標之整套規劃中，惟有經

常普遍適用且必須賦予一定法律效果之作為或不作為事項，方須定為法規，並應從嚴審核，審慎處理。下列事項，不應定為法規：

1. 行政程序法第一百五十九條第二項第一款所定之機關內部一般性規定與第二款之解釋性規定及裁量基準。
2. 上級機關對下級機關之指示。
3. 機關於其權限範圍內之職務協助事項。

(四) 檢討現行法規：

1. 應定為法規之事項，有現行法規可資適用者，不必草擬新法規；得修正現行法規予以規定者，應修正有關現行法規；無現行法規可資適用或修正適用者，方須草擬新法規。
2. 制（訂）定、修正或廢止一法規時，必須同時檢討其有關法規，並作必要之配合修正或廢止，以消除法規間之分歧牴觸、重複矛盾。

2、法規案件之草擬中有關草擬作業階段：

構想要完整：法規應規定之事項，須有完整而成熟之具體構想，以免應予明定之事項，由於尚無具體構想而委諸於另行規定，以致法規施行後不能貫徹執行；草擬時，涉及相關機關權責者，應會商有關機關；必要時，並應諮詢專家學者之意見或召開研討會、公聽會；有增加地方自治團體員額或經費負擔者，應與地方自治團體協商；對於法案衝擊影響層面及其範圍，亦應有完整之評估。

3、法規作業之管制程序：

法規之草擬作業，應預定進度予以列管，所擬之法規案，應由法制單位或指定之專責人員從法律觀點深入研究，遇有法

制疑義時，得召開會議研商，並經仔細核對後，方能陳報行政院審查、核定或發布。

從法制面來看，上述各項相關法規已具備 RIA 的基本精神或雛型，但實際上多數仍只被視為是法制作業審查的格式，故仍擺脫不了法制作業形式審查的特點，而較缺乏實質意涵。換言之，現行的環評或法案評估制度，多意在防弊，而 RIA 的精神更包括興利，即追求更佳的資源配置。總結來說，我國現行法規雖有部分已具法案衝擊評估的意涵，但仍未建立一套標準的實施或評估程序，僅停留在符合最低的法令規範及形式審查的意義。

三、行政院提案作業之現況分析

許多學者指出，基於政黨相互競爭、對抗的本質，分立政府將使得行政與立法部門相互對立，無法達成良善的溝通與協調，而使政府施政與提案更容易遭到民意機關的杯葛，導致政策遲滯與立法僵局。不少學者援引此概念來分析我國行政院之提案及法案審查與通過之情形。

首先，根據管碧玲、陳鳳瑜的統計，從民國 89 年 5 月 20 日到民國 95 年 5 月 30 日，由民進黨執政的少數政府期間，行政院送立法院審議法律案通過的比例約五成，如表 2-1 所示。由於委員提案如果類同者，常合併行政院提案審查，這使得在統計歸類上有困難，但仍可一定程度說明在少數政府時期行政院法案通過的比例比多數政府來得低，且平均通過天數較長（管碧玲、陳鳳瑜，2006）。

表 2-1：89.05.20 至 95.05.30 行政院送立法院審議法律案統計表總案數

屆期	行政院			立法院	
	送立法院案數	立法院三讀通過數	通過百分比	總審議案數	三讀通過數
四	488	243	49.8%	1,549	342
五	746	416	55.8%	2,283	503

六	221	106	47.9%	1,135	175
---	-----	-----	-------	-------	-----

註：委員提案如類同者，常採取併案（合併行政院提案）審查，而不論提案數多少，併案通過之案數仍計為一案，故實際通過之百分比會比表列數字為高，行政院部份影響有限，但立法院部份計算差別會相當大，故不計算立法院通過百分比。

資料來源：管碧玲、陳鳳瑜，2006。

而根據盛杏媛對第四屆立法院的研究，第四屆前二個半會期是多數政府時期，後三個半會期是少數政府時期，她發現在多數政府時期行政院提案比立法委員被通過的比例較高，且通過所需要的時間較短；在少數政府時期，立法院多數黨比較會掣肘行政院的提案，使得行政院在法案的推動上較為困難，以致於行政院的提案被通過的比例大幅降低，且通過所需要的時間也相對較長，如表 2-2 所示（盛杏媛，2003）。

表 2-2：第四屆立法委員提案與行政院提案通過比例、通過天數統計

		多數政府（第一、第二會期）		少數政府（第三至第六會期）	
		通過比例	平均通過天數	通過比例	平均通過天數
國民黨 立委	平均數 N	69.2% (164/237)	274	50.8% (181/356)	164
民進黨 立委	平均數 N	60.1% (182/303)	255	60.0% (129/215)	146
行政院	平均數 N	72.7% (221/304)	219	38.5% (181/470)	212
其他	平均數 N	70.7% (106/150)	290	48.9% (130/270)	160

合計	平均數 N	67.7% (673/994)	253	47.5% (621/1311)	173
----	-------	--------------------	-----	---------------------	-----

資料來源：盛杏媛，2003。

該研究也觀察到多數政府時期重大法案由行政院提案為重的比例較高，佔 52%，以立法委員提案為重的佔 10%，協商或表決後互有讓步或勝負的佔 38%；在少數政府時期，行政院提案為重的比例為 48%，和多數政府時期差異不大，但立法委員提案為重的比例上升到 18%，顯示出行政院若和立法院多數黨不同政黨時，立法委員有較強主導立法的企圖心，如表 2-3 所示。但法案通過是由行政機關或立法機關的意見為主的判定是有困難的，因為很多法案是朝野協商的結果，如果以通過法條數目中，行政院或立法院多數黨的版本何種為多去下判定恐會失真，因為可能雙方爭議的焦點是在某幾個法條上；另外，也有一種情況是通過的版本難以分辨究竟是行政院還是立法院多數黨的版本，因為最後的版本可能是雙方妥協的結果，如：NCC 組織法等。這使得在法案判定究竟是哪一方為重時會有時會過於主觀，這增加了在統計上的問題與困難，但無論如何，在少數政府時期，立法院多數黨委員在法案審查時會比多數政府時期來的積極，立法過程中所佔的比重也比較大。

表 2-3：第四屆立委時期重大法案是以行政院或立法院的意見為重

	多數政府 (第一、第二會期)		少數政府 (第三至第六會期)	
	次數	百分比	次數	百分比
以行政院提案為重	26	52.0	47	48.0
以立法委員提案為重	5	10.0	18	18.3
協商或表決後互有讓步或勝負	19	38.0	33	33.7
合計	50	100.0	98	100.0

資料來源：盛杏媛，2003。

此外，優先法案某種程度反映行政院及執政黨施政之優先順序，在國民黨執政時期，行政院鮮少將所提出之法案明確區分為優先法案及其他法案，但至民進黨執政時期，由於其在國會處於劣勢，且另一方面也可能欲刻意營造立法院議事效率不彰之形象，故優先法案的提出逐漸成為常態，甚至出現數個會期行政院將所有法案均列為優先法案的情況，優先法案的意義某種程度遭到扭曲。表 2-4 為本研究整理第四屆第一會期至第七屆第二會期，行政院提出之優先法案通過之情形，除第五屆第一會期及第七屆第二會期通過比例分別近四成與兩成五外，其餘會期通過比例均不及兩成，且進一步與表 2-2 資料進行對照，可發現其通過比例與一般法案通過比例相較，行政院優先法案通過的比例相對偏低。

表 2-4：行政院提出之優先法案通過情形
(第四屆第 1 會期～第七屆第 2 會期)

屆會期	行政院提出優先法案數	立法院通過之行政院提出優先法案數	行政院優先法案通過比率(%)
第四屆第 1 會期	0	0	0
第四屆第 2 會期	0	0	0
第四屆第 3 會期	0	0	0
第四屆第 4 會期	184	6	3.2
第四屆第 5 會期	0	0	0
第四屆第 6 會期	0	0	0
第五屆第 1 會期	292	116	39.7
第五屆第 2 會期	42	0	0
第五屆第 3 會期	120	16	13.3

行政立法協調溝通機制期末報告

屆會期	行政院提出優先法案數	立法院通過之行政院提出優先法案數	行政院優先法案通過比率(%)
第五屆第4會期	116	12	10.3
第五屆第5會期	150	15	10
第五屆第6會期	54	4	7.4
第六屆第1會期	1	0	0
第六屆第2會期	17	0	0
第六屆第3會期	30	0	0
第六屆第4會期	78	6	7.7
第六屆第5會期	90	9	10
第六屆第6會期	82	6	7.3
第七屆第1會期	92	14	15.2
第七屆第2會期	65	16	24.6

資料來源：本研究自行整理。

以第五屆第三會期為例，該會期行政院提出 120 項優先法案，最後僅通過 16 案，且行政院所重視的財經六法（即「金融重建基金設置及管理條例修正案」、「自由貿易港設置及管理條例草案」、「兩岸人民關係條例修正案」、「農業金融法草案」、「金融監督管理委員會組織法草案」、「不動產證券化條例草案」）未能通過，行政院方面由副院長林信義率一級財經部會首長，包括財政部長林全、陸委會主委蔡英文、農委會主委李金龍與經建會副主委何美玥等召開記者會，向社會大眾說明財經六法一日未過，會使政府推動「拚經濟」綁手綁腳。

但國民黨立委蔡正元對此說法加以駁斥，認為法案未過根本就是因為「行政怠惰」，他指出這六個法案有的是朝野協商還沒有結果，有的是條文根本就有問題，行政機關也未提修正版本再送來立院審議，

親民黨立委黃義交也認為，行政首長公然指控國會並非民主常態，這樣做只顯示出執政黨行政權獨大的意圖而已，更何況國會與行政機關本就處於對立的兩方，如果國會有必要符合行政機關立法時程的話，國會就沒有存在的必要。財經六法未能過關，儼然已成爲行政、立法相互攻訐、指摘的羅生門，也凸顯少數政府執政下，執政、在野陣營互相推諉責任的情況（新台灣新聞，2003）。

綜上所述，行政院所提優先法案通過率不高，某種程度確實反映朝小野大的政治現實，但進一步來看，行政院提出的優先法案到底是否真的優先？少數執政黨是否刻意將高度爭議性的法案列爲優先法案？行政院對於本身所提的優先法案是否真的積極協調爭取委員的支持？從這些質疑切入觀察過去少數政府的作爲，可以發現優先法案之原意恐已遭扭曲。

整體來說，行政院居於國家政務之衝要地位，爲政府施政之重心所在，其掌理大小政務，故其爲相當重要之提案主體。相較於立委提案中，法律制定案通常很少，而修正案亦具備修正幅度及範圍較小之特徵，行政院及所屬部會有較多資源與能力進行法案的通盤設計與研究，故多數的法律制定案及大規模修正，往往是由行政部門提出(Sheng, 2006)。惟行政部門提案作業是否足夠縝密、是否經過完整的法案衝擊評估，並與立法委員及相關利害關係人進行足夠之先期溝通，則不無疑義。再者，根據前述學者之相關研究及資料顯示，行政院之提案與優先法案，其通過之比例與速度，顯然與執政黨能否掌握國會多數相關，蓋少數政府執政、朝野相互對立的情況下，行政立法部門間的溝通協調更形艱困，也影響法案通過之效率。

第二節 立法部門職權行使與議事運作

一、立法院職權行使與議事運作制度之現狀

我國立法院之議事運作現況，我們大致可分爲正式機制與非正式機制兩大部分進行說明。

(一) 正式機制

正式機制可以分爲憲政層次與法規層次兩部分。

1、憲政層次

在憲政層次方面，憲法對於立法院的議事運作規範偏向大原則之方向，主要在規範立法院的憲政角色與職權（憲法第 62、63 條：立法院爲國家最高立法機關，有意決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權），立法委員選舉方式與任期（增修條文第 4 條第 1、2 項），立法院長之選舉方式（憲法第 65 條），委員會之設置（並得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，憲法第 67 條），常會召開時間（憲法第 68 條），臨時召開之情況（憲法第 69 條），增加預算支出之限制（憲法第 70 條），關係院首長列席（憲法第 71 條），言論免責權（憲法第 73 條），不逮捕特權（憲法增修條文第 4 條第 8 項），總統發布緊急命令之追認（憲法增修條文第 2 條第 3、5 項、第 4 條第 6 項），行政院覆議案之處理（憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款），不信任案之提出（憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款），聽取總統國情報告之權力（憲法增修條文第 4 條第 3 項），領土變更案之提案（憲法增修條文第 4 條第 5 項），總統、副總統彈劾案之提出（憲法增修條文第 2 條第 10 項、第 4 條第 7 項），司法、考試、監察三院之人事同意權（增修條文第 5、6、7 條）等。

2、法規層次

立法院議事運作之相關規範，主要放在所謂國會五法（立法院組織法、立法院職權行使法、立法院各委員會組織法、立法委員行爲法與立法院議事規則），及立法院相關之內規。

(1) 組織結構：

立法院的組織上大致以合議制之院會爲主體，設有正、副院長各一人，由立委全體選舉產生。而爲了協助院會有效運作，在院會之下則另有全院委員會、常設委員會、特種委員會之設置，在院會與委員會之下亦可組成特別之小組。其次，立法院之運作還需仰賴龐大的幕

僚作業，因此也配置了事務性與研究性的幕僚組織體系。最後，扮演立法院運作重要角色的黨團，以及協助立委處理問政業務的公費助理，也具有法律上的正式地位。

A、常設委員會

立法院依憲法第六十七條之規定，與立法院組織法第 10 條，設有八個常設委員會，包括：內政委員會、外交及國防委員會、經濟委員會、財政委員會、教育及文化委員會、交通委員會、司法及法制委員會、社會福利及衛生環境委員會。在第七屆立委席次減半前，立法院原有十二個常設委員會，但為配合席次減半與維持每位立委只能參加一委員會，避免單一委員會人數過少，故將十二個簡併為八個，並將各委員會席次限制在十三至十五席間。

各委員會於每年首次會期重新組成。各黨團在各委員會席次，依政黨比例分配。分配算式為： $(\text{各黨團人數} / \text{院會席次} - \text{第三條之二委員總數}) \times (13 - \text{依第三條之二抽籤分配至各委員會委員席次})$ 。無黨團之委員則以抽籤方式為之。

而各委員會設置召集委員二人，由各委員會委員於每會期互選產生。¹各委員會會議，以召集委員一人為主席，由各召集委員輪流擔任。召集委員之職權，除主持會議外，還可於輪值期間決定各委員會之議程，且應於每會期共同邀請各該委員會委員擬定該會期之立法計畫。並於必要時，邀請相關院、部、會人員列席說明。

各委員會所議事項，有與其他委員會相關聯者，可以召開聯席會議審查。而各委員會之議事，須出席委員過半數之同意方能決議；可否同數時，取決於主席。不過為避免少數壟斷議事，也規定在場出席委員不足三人者，不得議決。

原則上各委員會審查議案之經過及決議，應以書面提報院會討論。不過經常之狀況則是由院會決議事否將該議案應否交由黨團協商

¹ 召集委員在第六屆之前為三人，第七屆起因席次減半而減為二人，且任期由半年改為一年。但新制才剛上路，2008 年國民黨團提案改回半年。召集委員之選舉方式則依照立法院各委員會召集委員選舉辦法。

處理。

B、其他委員會

依據立法院組織法第十條第二項之規定，於必要時增設特種委員會。立法院目前除八個常設委員會之外，另分別依據立法院組織法第七、八、九條規定設立程序委員會、紀律委員會、修憲委員會等三個委員會。此外，唯一依據第十條第二項所設立之特種委員會為立法院經費稽核委員會。而此四個常設委員會以外之委員會，其設立之相關規範均以組織規程為之。程序委員會設召集委員 2 人，成員共 19 人，由各黨派依政黨比例分配，各黨團至少 1 人；紀律委員會設召集委員 8 人，成員由各委員會召集委員擔任；修憲委員會成員為立委總額三分之一加一人，以院會政黨比例產生並保障少數參與，召集委員 5 人；經費稽核委員會成員 9 人，依院會政黨比例與保障少數原則產生，召集委員 3 人。

表 2-5：立法院各特種委員會之比較

	程序委員會	紀律委員會	修憲委員會	經費稽核委員會
設立依據	立法院組織法第 7 條	立法院組織法第 8 條	憲法增修條文第 12 條 立法院組織法第 9 條	立法院組織法第 10 條第二項
成員人數 (含召集委員)	19	16	38	9
成員產生方式	由各黨派依政黨比例分配，各黨團至少 1 人	各委員會召集人	以院會政黨比例產生並保障少數參與	以院會政黨比例產生並保障少數參與
召集人人數	2	9	5	3

	程序委員會	紀律委員會	修憲委員會	經費稽核委員會
召集人產生方式	成員互選	成員互選	成員互選	成員互選
任期	一會期	一年（每年首次會期協商產生）	-	一年（每年首次會期協商產生）
會議召開時間	每週例會 2 次，必要時得召開臨時會議	-	-	每月，必要時得召開臨時會議
委員會決議效果	委員會決議交院會議決	委員會決議交院會議決	-	-

資料來源：本研究自行整理。

C、國會幕僚單位

依照立法院組織法第 15 條，立法院目前的幕僚單位包括：秘書處、議事處、公報處、總務處、資訊處、法制局、預算中心、國會圖書館、中南部服務中心、議政博物館。其中多為一般事務性質，以協助立法院職權行使、議事運作與各項事務之處理。而法制局、預算中心則配置相當數量之研究人力（兩機構各自之研究人員編制最多可達 36 人），以提供立委問政相關研究、法案與預算之評估報告等所需。國會圖書館則收藏大量圖書、剪報與資料之蒐集等，為立委、助理與國會幕僚之研究、資料蒐集、各新立法訊息與新知等之掌握，提供豐富的資料來源。

另外立法院還設有人事處、會計處與警衛隊。依照 100 年度立法院之院算，立法院除 113 為立委外，另有職員 414 人，駐衛警 31 人，工友 97 人，技工 223 人，駕駛 67 人，聘用人員 79 人，約僱人員 26 人，合計 1,050 人（立法院預算書，2010：3）。

D、黨團與公費助理

在黨團部分，當選席次達三席以上者可組成黨團，但每一政黨以組成一黨團為限。立法委員依其所屬政黨參加黨團，而未達三席之之政黨或無黨籍之委員，得加入其他黨團。黨團未達五個時，得合組四人以上之政團，並準用有關黨團之規定。但黨（政）團總數合計以五個為限。

黨團辦公室由立法院提供之，立法院亦編列「黨團補助」預算，以每位委員每年 12 萬之金額計算，補助各黨團運作。各黨團置公費助理十人至十六人，但由於黨團雖具有法律上之地位，但並非立法院之組織，故無人員編制。顧這些助理乃由各黨團遴選，並由其推派之委員聘用。

此外，立法委員每人得聘用公費助理八至十四人，由立法院每年編列助理費及其辦公事務預算。公費助理適用勞基法，與委員同進退。總計公費助理人數約為 926 至 1616 人（立法院預算書，2010：3）。

（2）議案審查程序

A、三讀程序

原則上，政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會決定是否排入議程。第一讀會則針對程序委員會提報院會之議程，朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。立法委員提出之其他議案，則於朗讀標題後，得由提案人進行說明，並經大體討論，再議決是否交付審查或逕付二讀，或不予審議。

第二讀會則討論各委員會審查之議案，或經院會議決不經審查逕付二讀之議案。原則上應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。但程序上得可先就審查意見或原案要旨，進行廣泛討論。如有出席委員提議，十五人以上連署或附議，經表決通過，得重付審查或撤銷之。此外，法律案在第二讀會逐條討論，有一部分已經通過，其餘仍在進行中時，如對本案立法之原旨有異議，可由出席委員提議，二十五人以上連署或附議，經表決通過，將全案重付審查。但以一次為限。

第三讀會，原則上應於第二讀會之下次會議行之。但如有出席委

員提議，十五人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續進行三讀。三讀會中除發現議案內容有互相牴觸，或與憲法、其他法律相牴觸者外，僅得為文字之修正。最後應將議案全案付表決。

B、非三讀程序

根據立法院職權行使法第 7 條之規定，立法院依憲法第六十三條規定所議決之議案，除法律案、預算案應經三讀會議決外，其餘均經二讀會即可議決之。

除此之外，立法院在議事也有快速立法的程序。政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，在一讀會中有出席委員提議，二十人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。而立法委員提出之其他議案，於朗讀標題後，得由提案人說明其旨趣，經大體討論，議決逕付二讀。

而第二讀會在討論各委員會議決不須黨團協商之議案，亦可經院會同意，不須討論，逕依委員會之審查意見處理，而進入三讀階段。

C、特殊議案之審議程序

其一，立法委員提出之憲法修正案，審議程序準用法律案之規定。

其二，總統發布緊急命令提交立法院之追認程序，不經討論，交全院委員會審查。審查後提出院會以無記名投票表決。未獲同意者，該緊急命令立即失效。若總統於立法院休會期間發布緊急命令時，立法院應即召開臨時會，以相同程序進行追認。當總統於立法院解散後發布緊急命令時，立法院應於三日內召開臨時會，並於開議七日內議決，如未獲同意，該緊急命令立即失效。但於新任立法委員選舉投票日後發布者，由新任立法委員於就職後依前述審查與表決程序處理。

(3) 聽取國情報告

總統國情報告可由全體立法委員四分之一以上提議，或由總統主動得咨請立法院同意。經院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家安全大政方針，聽取總統國情報告。

立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出問題。經總統同意時，得綜合再做補充報告。立委發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。

(4) 質詢

A、施政方針與施政報告

行政院長每年二月及九月底前應向立法院提出半年之施政報告，前者亦應提出年度施政方針，並備質詢。

B、新任行政院長就職後之報告

新任行政院院長應於就職後兩週內，向立法院提出施政方針之報告。

C、重要事項發生或施政方針變更之報告

行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。或由立法委員提議，十五人以上連署或附議，經院會議決，針對上述事由邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。

D、質詢種類

a、口頭與書面質詢

立法委員對於行政院院長及各部會首長之施政方針、施政報告及其他事項，得提出口頭或書面質詢。口頭質詢分為政黨質詢及立法委員個人質詢，均以即問即答方式為之，並得採用聯合質詢。但其人數不得超過三人。

口頭質詢，應由行政院院長或質詢委員指定之有關部會首長答復；未及答復部分，應於二十日內以書面答復，質詢事項牽涉過廣時，得再延長五日。

b、政黨質詢

每一政黨詢答時間，以各政黨黨團提出人數乘以三十分鐘行之。

但其人數不得逾該黨團人數二分之一。代表政黨質詢之立法委員，不得再提出個人質詢。而政黨質詢時，行政院院長及各部會首長皆應列席備詢。

c、個人質詢

個人質詢應依各委員會之種類，以議題分組方式進行，但有委員十五人連署，經議決後得變更議題順序。行政院院長及與議題相關之部會首長應列席備詢。個人質詢以二議題為限，詢答時間合計不得逾三十分鐘。

(5) 同意權之行使

A、憲法上獨立機關

根據立法院職權行使法第 29 條規定：立法院依憲法第一百零四條或憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項行使審計長、司法、考試、監察三院人事同意權時，不經討論，交付全院委員會審查，審查後提出院會以無記名投票表決，經超過全體立法委員二分之一之同意為通過。於必要時，全院委員會亦得就司法院院長副院長、考試院院長副院長及監察院院長副院長與其他被提名人分開審查。

B、檢察總長與獨立機關委員

依據法院組織法、國家通訊傳播委員會組織法、中選會組織法，立法院對於檢察總長、國家通訊傳播委員會（NCC）委員、中選會委員，享有人事同意權。不過此等同意權之行使立法院職權行使法並無規定。而是透過立法院院會之決議，由程序委員會編入議程報告，再由院會交由相關委員會審查。審查報告提送院會後，即由院會以無記名方式表決，以出席委員過半數同意為通過。例如檢察總長是交由司法及法制與內政委員會進行審查，NCC 委員則是由科技及資訊與教育及文化兩委員會聯席審查。

(6) 覆議案處理

行政院得就立法院決議之法律案、預算案、條約案之全部或一部，

經總統核可後，移請立法院覆議。在立法院覆議案不經討論，即交全院委員會審查。審查時，得邀請行政院院長列席說明。

覆議案審查後，應於行政院送達十五日內提出院會以記名投票表決。如贊成維持原決議者，超過全體立法委員二分之一，即維持原決議；如未達全體立法委員二分之一，即不維持原決議；逾期未作成決議者，原決議失效。立法院休會期間，行政院移請覆議案，應於送達七日內舉行臨時會，並於開議十五日內依述條規定處理。

(7) 不信任案之處理

立法院依憲法增修條文第三條第二項第三款之規定，得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。

不信任案應於院會報告事項進行前提出，主席收受後應即報告院會，並不經討論，交付全院委員會審查。全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審查，審查後提報院會以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，方為通過。審查及院會表決時間應於四十八小時內完成，未於時限完成者視為不通過。處理不信任案之結果，應咨送總統。不信任案未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。

(8) 彈劾案之提出

彈劾總統或副總統，須經全體立法委員二分之一以上提議，以書面詳列彈劾事由，交由程序委員會編列議程提報院會，並不經討論，交付全院委員會審查。

全院委員會審查時，得由立法院邀請被彈劾人列席說明。全院委員會審查後，提出院會以無記名投票表決，如經全體立法委員三分之二以上贊成，向司法院大法官提出彈劾案。

(9) 罷免案之提出與審議

提出罷免總統或副總統案，經全體立法委員四分之一之提議，附具罷免理由，交由程序委員會編列議程提報院會，並不經討論，交付全院委員會於十五日內完成審查。

全院委員會審查前，立法院應通知被提議罷免人於審查前七日內提出答辯書。被提議罷免人不提出答辯書時，全院委員會仍得逕行審查。

全院委員會審查後，即提出院會以記名投票表決，經全體立法委員三分之二同意，罷免案成立，當即宣告並咨復被提議罷免人。並交由公民複決。中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。

(10) 文件調閱權

立法院經院會決議，得設調閱委員會，或經委員會之決議，得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料。而調閱委員會或調閱專案小組於必要時，得經院會之決議，向有關機關調閱前項議案涉及事項之文件原本。

政府機關或公務人員違反本法規定，於立法院調閱文件時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。

調閱委員會或調閱專案小組未提出調閱報告書及處理意見前，院會或委員會對該特定議案不得為最後之決議。但已逾院會或各該委員會議決之時限時，不在此限。而調閱專案小組之調閱報告書及處理意見，應經該委員會議決後提報院會處理。

(11) 委員會公聽會之舉行

各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公聽會。如涉及秘密事項者，應以秘密會議進行。

公聽會之舉行須經各委員會輪值之召集委員同意，或經各委員會全體委員三分之一以上之連署或附議，並議決。會中得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。但應兼顧正反意見比例，並以不超過十五人為原則。應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。

公聽會以各委員會召集委員為主席，且應於開會日五日前，將開會通知與議程等相關資料，以書面送達出席人員，並請其提供口頭或

書面意見。同一議案舉行多次公聽會時，得由公聽會主席於會中宣告下次舉行日期，不受五日之限制，但仍應發出書面通知。委員會應於公聽會終結後十日內，依出席者所提供之正、反意見提出公聽會報告，送交本院全體委員及出席者。公聽會報告作為審查該特定議案之參考。

(12) 行政命令之審查

各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院後，應提報立法院會議。出席委員對於前項命令，認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有十五人以上連署或附議，即交付有關委員會審查。

行政命令經審查後，發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之。原訂頒機關應於二個月內更正或廢止；逾期末為更正或廢止者，該命令失效。無前述問題之行政命令，由委員會報請院會存查。

各委員會審查行政命令，應於院會交付審查後三個月內完成之；逾期末完成者，視為已經審查。但有特殊情形者，得經院會同意後展延；展延以一次為限。

(13) 請願文書之審查

立法院收受請願文書後，應先由程序委員會審核其形式是否符合請願法規定。若內容明顯非屬立法職權事項，程序委員會應逕行移送權責機關處理。請願文書應否成為議案，應由有關委員會審查。經審查結果成為議案者，由程序委員會列入討論事項，經大體討論後，議決交付審查或逕付二讀或不予審議。若請審查結果不成為議案者，應敘明理由及處理經過，送由程序委員會報請院會存查，並通知請願人。

(14) 黨團協商

我國憲法與各項法規對於立法院院長的角色與功能亦無太多著墨，但是議長在實際政治運作上，可以透過黨團協商機制，發揮極大之影響力。尤其立法院的實務運作中傾向院會中心主義的模式，議案

的通過與否固然有制度化的規範可以依循，但對於爭議性與衝突性的法案，卻高度倚重黨團協商機制的功能。加上目前王金平院長著重人和與溝通協調，以其政治資歷份量與跨黨派之深厚人脈，更使黨團協商制度經常得以化解紛爭而獲致基本共識，使此機制發揮的相當正面之功能，也在我國立法過程中扮演舉足輕重的關鍵角色。

A、協商時機

- a、為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。
- b、立法院院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，十人以上連署或附議，該議案即交黨團協商。
- c、各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。

B、參與黨團協商之成員與時間

- a、黨團協商會議，由院長、副院長及各黨團負責人或黨鞭出席參加；並由院長主持，院長因故不能主持時，由副院長主持。
- b、原則上於每週星期三舉行，在休會或停會期間，如有必要時，亦得舉行。
- c、議案交由黨團協商時，由該議案之院會說明人所屬黨團負責召集，通知各黨團書面簽名指派代表二人參加，該院會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席。但院會說明人更換黨團時，則由原所屬黨團另指派協商主席。
- d、各黨團指派之代表，其中一人應為審查會委員。但黨團所屬委員均非審查會委員時，不在此限。
- e、依職權行使法第六十八條第二項提出異議之委員，得向負責召集之黨團，以書面簽名推派二人列席協商說

明。

C、全程記錄，敘明重大變動之理由，併同協商結論，刊登公報

a、全程記錄，刊登公報：議案進行協商時，由秘書長派員支援，全程錄影、錄音、記錄，併同協商結論，刊登公報。

b、須附具條文及立法理由之情況：協商結論如與審查會之決議或原提案條文有明顯差異時，應由提出修正之黨團或提案委員，以書面附具條文及立法理由，併同協商結論，刊登公報。

c、協商結論：黨團協商經各黨團代表達成共識後，應即簽名，作成協商結論，並經各黨團負責人簽名，於院會宣讀後，列入紀錄，刊登公報。

D、協商期限（冷凍期）

議案自交黨團協商逾一個月無法達成共識者，由院會定期處理。

E、協商結論之效力與異議

a、對協商結論之異議：黨團協商結論於院會宣讀後，如有出席委員提議，八人以上之連署或附議，得對其全部或一部提出異議，並由院會就異議部分表決。

b、協商結論之效力：黨團協商結論經院會宣讀通過，或院會對前述異議議決之結果，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。

F、對協商結論與待表決條文之發言限制與處理

a、對協商結論之討論：經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言。

- b、經協商待表決條文之與處理：經協商留待院會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。
- c、對前述二類議案在逐條討論時，出席委員不得再請求發言。

G、議案協商之順序

- a、程序委員會應依各委員會提出審查報告及經院會議決交由黨團協商之順序，依序將議案交由黨團協商。
- b、議案有時效性者，負責召集之黨團及該議案之院會說明人應優先處理。

（二）非正式機制

立法院職權行使與議事運作因具有高度之政治屬性，與政黨政治密切關連。故除前述之正式機制外，非正式機制之途徑運用，重要性可能不亞於正式機制。

1、質詢權之變相延伸

由於各政黨爲了對重要議題表達立場，爭取曝光與民眾認同，常會利用早餐會或記者會之模式，邀請相關官員、或學者、或陳情人等就特議定題進行討論。此形同立委運用一種非立法院職權行使法與相關內規規範的模式，對行政部門之官員進行變相之質詢，或是一種在聽證制度尚未法制化強況下，一種類似聽證功能的資訊蒐集途徑。此途徑此亦能產生若干溝通效果，目前使用極爲頻繁，爲王金平擔任院長之後才逐漸形成，但仍屬一種非正式機制的溝通方式。

2、政黨內部溝通協調機制

（1）府院黨「五人小組」溝通平台

總統馬英九上任後，強化總統府、行政院、立法院與黨中央之間的溝通協調，建立了府院黨五人小組會議。府院黨五人小組首次會議於2008年5月26日，當時府方將此五人小組會議定調爲馬總統與其他幾位院黨首長進行的便當會；於每週一中午定期召開，目的在於單

純交換意見，以保持府院黨首長溝通管道暢通。最初的五人小組會議，由馬總統親自主持，成員還包括副總統蕭萬長、立法院長王金平、及當時擔任行政院長的劉兆玄、與當時擔任中國國民黨主席吳伯雄五人。

2009年10月17日馬總統兼任國民黨主席一職後，國民黨則改由當時兼任國民黨副主席的秘書長詹春柏代表出席五人小組會議。直至金溥聰擔任黨的秘書長後，國民黨便由黨秘書長代表。目前仍是最重要的跨府院黨溝通機制。

(2) 黨的中常會與中山會報

國民黨目前仍然透過中常會，發揮一部份行政與立法溝通之功能。每周三下午舉行的中常會，行政部門之秘書長與若干重要的部會首長都會定期參與，聽取黨中常委（其中有相當比例為具有立委身分者）之意見。且經常針對重要之議題或政策、法案，由相關部會首長赴中常會進行專案報告，進行溝通並聽取建言。身兼黨主席的馬總統也常會利用此場合，就重要政策方向進行裁示，統合行政與立法部門之步調。

黨內另一重要機制為「中山會報」。該機制是馬英九之前擔任國民黨主席時所設立，功能主要為中常會前的預備會議，先討論重大決策再交中常會。參與成員涵蓋行政院、立法院、黨中央、總統府代表，以及智庫執行長等。

(3) 行政與立法溝通平台

過去國民黨執政時期，除了利用中常會扮演政策溝通與決策之平台外，行政部門與立法部門仍有一種非正式的互動平台。即行政院由各部會之政務次長層級組成，與立法院相對應之委員會之黨籍召集委員與黨團在各委員之委員長，共組一個溝通協商平台。使執政黨對於重要政策、法案、預算在政策尚未作成前的決策過程中，能透過此平台先行溝通，尋求共識。以避免同黨同志日後產生正面衝突，或凡事必須經過行政與立法部門間之正式機制來溝通互動，而失去了彈性與執政黨步調之一致性。

2008年國民黨重新執政後，在黨政協調機制方面，將分為「政策協調會報」與「委員會議」兩部分。「政策協調會報」會議主席由國民黨政策會執行長擔任，開會時請黨主席或黨秘書長擔任指導人，政策會副執行長、黨團正副書記長、委員會召集委員及委員長、行政部門相關部會正副首長集會討論，必要時得邀請智庫執行長及相關各組召集人列席。「委員會議」由立法院各委員會委員、部會政務次長或幕僚等參與，規畫透過密集開會，以進行溝通協調。

不過此種平台之重要性並未恢復到2000年之前的狀況，行政與立法部門間的合作與互動之緊密程度，大不如前。

3、行政部門私下拜會請託

除前述以政黨為主要媒介的非正式機制外，為推動重要政策、法案或爭取預算通過，行政部門更常透過對特定委員的私下拜會或溝通，來化解障礙，爭取支持。溝通層級或高或低，並無一定，由部會首長親自出馬者，時有所聞。甚至總統也常利用與各院院長或黨籍立委之餐會，交換意見。

二、立法院職權行使與議事運作制度之問題

(一) 新選制對改良國會運作之成效尚不顯著

由於立法院是透過立法委員集體合議之運作，因此過去對於我國國會改革關注的焦點之一，在於立法委員的「個人」層次，包括立法委員的素質，問政的品質，品格操守等，認為「人」是影響立法院運作的根本關鍵所在。其次，由於立法院代表民意並監督政府施政，具有高度之政治性，因此立法院的政治結構、政黨之互動模式、合縱連橫，也被認為是影響立法院運作的重要因素之一。而此兩者都與立法院委員的選制有相當密切之關連。

2004年總統大選前夕，若干政治人物與民間團體提出國會席次減半的訴求，就是希望透過席次減少，增加立委競選過程中的競爭程度，達到擇優汰劣之目的，藉以提昇整體立委之素質，進而改善國會的問政品質。2005年國民黨與民進黨達成國會改革之修憲共識，推動第七

次修憲。除將立委席次減半外，任期延長為四年外，更將立委選舉制度改為日本式的「並立式」單一選區兩票制，希望藉由席次減少與選制改良，而改善國會運作之種種亂象。不過選舉結果，民進黨受執政績效拖累而慘敗，小黨也完全萎縮，使得新選制的檢討聲浪不斷。

主張立委減半與改良立委選舉制度的重要理由，包括減少支出、提升立委素質與議事效率，進而改善國會問政品質等。但立委席次減半與改採新的選制後，對於改善國會議事效率與問政表現，目前似乎仍難看出具體成效。

首先，就員額變化與預算支出而言。觀察 95 年度到 98 年度立法院員額的變化，第七屆席次減半後，立法院員額變化主要在於立委人數的減少，其他相關職員的人數並無明顯變化。²在預算方面，支出由 43 億減少為 35 億，這些減少的費用，絕大部分是來自「委員問政業務」，約 7 億 7 千 6 百餘萬元，減少比率約為 35%。包括立委本身的薪水、聘用助理之薪水與其他相關問政所需補助，但是立法院行政所需與業務支出，並未隨之大幅度減少。³ 99 至 100 年度的歲出預算大致也維持在 35 歲左右。整體而言，立法院預算只減少不到 18%。

其次，就議事表現而言，就前六個會期的表現與過去相比，第七屆新國會僅在第三、四會期，表現明顯高於過去，第五會期雖亦高於平均值，但與過去表現持平。然第一、二、六會期通過法案數甚至遠低於平均平均值。若以前六會期加總比較，第七屆通過法案總數為 595 件，約略高於第四到第七屆的平均值 587 件。但若再細究各屆別而言，第七屆之表現僅優於第六屆，卻仍未及第四與第五屆之表現（立法院國會圖書館）。（參見表 2-6）

表 2-6：第四屆至第七屆（一至六會期）通過的法案數量表

² 97 年度 1-2 月仍為 225 人，故本研究之比較將以 96 年度與 98 年度相比，更能真實反應減半後的差異。

³ 若從減少的比例來看，減少最多的科目依序為：「議事業務」（-57%）、「黨團補助」（-49%）與「委員問政業務」（-35%），唯前兩項之預算金額不多，故實際減少之預算金額並不顯著。參見立法院 95 到 98 年度預算書。

通過提案數	第四屆	第五屆	第六屆	第七屆 (一至六會期)	第四至六屆 平均數
第一會期	81	191	46	71	97.25
第二會期	115	115	82	89	100.25
第三會期	93	92	82	135	100.50
第四會期	89	72	56	114	82.75
第五會期	67	84	128	96	93.75
第六會期	199	57	104	90	112.5
通過法案數 總計	644	611	498	595	587

資料來源：立法院，並經本研究自行整理。

其三，就中央政府總預算案通過天數而言，在國民黨掌握國會席次超過七成的情況下，除 96 年度中央政府總預算案審查外，98 年度審查通過的天數卻比其他年度來得多，甚至必須加開臨時會才通過(參見表 2-7)，99 年度也維持在 3 個多月的時間，顯然國民黨所掌握的多數席次並未發揮應有的功能。100 年度表現則好轉，為馬政府執政以來最低，審查僅歷時 84 天。

最後，就民調而言，2009 年 3 月公布一份「總統、內閣、國會表現滿意度」調查，對於新國會的表現，37.6% 民眾認為第一年問政表現變得更差，33.3% 的民眾認為新國會表現較佳，10.7% 的民眾認為差不多。換言之，有近五成(48.4%) 民眾認為新國會沒有進步或改善。

該份民調對於國民黨立委的表現，56.9% 民眾不滿，滿意的只有 28.0%。46.1% 民眾認為國民黨的多數席次對施政品質有幫助，但也有 39.4% 民眾持相反看法(遠見雜誌，2009)。另觀察遠見雜誌每個月的例行性民調，民眾對國民黨立委表現的滿意度始終不高，僅 2008 年 4 月的調查，滿意度(38.7%) 與不滿意度(39.3%) 最為接近外，之後

差距逐漸拉大。不滿意度多維持在 50%，甚至超過 60%，滿意度則多維持在 20% 左右，未再超過 30%，甚至數度低於 20%（遠見民調中心，2009）。

表 2-7：94 至 99 年度中央政府總預算案交付審查至三讀通過的天數

年度	交付全院各委員會聯席會議審查日期	立法院三讀通過日期	從交付審查至三讀通過的天數
94	2004/10/4	2005/01/10	100 天(約 3.3 個月)
95	2005/10/19	2006/01/12	85 天(約 2.8 個月)
96	2006/10/18	2007/06/15	239 天(約 8 個月)
97	2007/10/2	2007/12/20	79 天(約 2.6 個月)
98	2008/09/30	2009/01/15 (加開臨時會)	107 天(約 3.6 個月)
99	2009/10/02	2010/01/12	103 天(約 3.4 個月)
100	2010/10/11	2011/01/12	84 天(約 2.8 個月)

資料來源：立法院，並經本研究自行整理。

（二）立法院內部組織與運作對國會各項表現之影響更形關鍵

立法院組織與運作與立法院議事效能、立法品質有密切關係。國會席次減半與立委選制改革後，立法院表現並未如民眾期待。顯然目前立法院內部組織與運作，才是影響國會表現的關鍵因素。目前立法院內部運作有下列問題：

1、立法院之調查權、聽證制度與罰鍰規定尙未法制化

依據立法院職權行使法與大法官會議三二五號解釋，立法院僅有調閱權而無調查權。⁴但大法官釋字第五八五號解釋，確認立法院為發

⁴ 大法官釋字第三二五號解釋，指出「調查權仍應專由監察院行使」，但「立法院為行使憲法賦予的職權，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事

揮憲法所賦予的職權，有權行使調查權。但立法院調查權遲遲未能法制化，使其無法有效監督制衡行政部門。

大法官在五八五號解釋揭示：「立法院為能有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」

但調查權行使是一種輔助性權力，仍須與國會行使憲法所賦予之職權有重大關連者為限。大法官對於立法院行使調查權，仍指出若干注意事項：

首先，立法院所欲調查之事項，必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。而立法院行使調查權如涉及行政首長依其行政權固有權能所具有之行政特權，即應予以適當之尊重。

其次，立法院調查權行使之方式，並不以文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，科處罰鍰。

第三，有關調查之程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。然這些法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則。而其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。此外，各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。

第四，調查之具體案件是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定

項提供參考資料，必要時得經院會議決，調閱文件原本；受要求之機關，非依法規或其他正當理由不得拒絕。」

相關要件與程序，由司法機關審理解決之。⁵

故為避免立法院行使調查權時，逾越了權力分立的應有範疇，或侵犯了人民的基本權利，必須先將調查權行使之各項規定，清楚地納入「立法院職權行使法」中，使得立法院的調查權能正式獲得立法確認外，也使立法院行使調查權的程序，如調查權之發動與行使之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，能有明確的法律規範可為依循。

此外，與調查權有關的配套，亦需一併建立。其一為聽證制度，影響委員會資訊蒐集與釐清真相能力。國會調查權行之有年的美國，常透過聽證會來進行調查，蒐集資訊，以作為其行使國會職權之重要參考。美國聽證制度可區分為「立法性聽證」、「資格審查聽證」及「調查性聽證」三種。前兩種多為諮詢性、例行性，甚少嚴厲詰問，與立法院之公聽會類似。但後者之性質嚴肅，為使此項職權能有效行使，宜採用強制關係人出席及真實陳述制度，倘拒不出席或為虛偽不實之陳述，得處以罰鍰，或以「藐視國會罪」或「偽證罪」論處。否則缺乏強致力的國會調查權將可能徒具虛名（楊日青，2007）。

我國憲法六十七條雖規定政府人員、有關社會人士，有權利義務關係者，應應邀出席委員會。但由於憲法規定的只是原則，有關人士不來，或是提供虛假的證詞、證據，相關法律並無任何強制性規定或罰則。在無法約束行政官員的情況下，立法院猶如無牙老虎，也使得憲法所賦予立法院的職權，難以充分施展。因此制訂藐視國會之相關規範，並得對違反者課以罰鍰，則為調查權之第二項重要配套，亦為大法官所確認。

2009年6月2日立法院司法法制委員會在朝野立委支持下，順利初審通過「立法院職權行使法第二十六條修正草案」，明定政府人員未經准假，不列席立法院會議，可經立法院委員會決議通過，提報院會決議，處新台幣3萬元以下罰鍰，並限期列席，屆期仍不列席，可

⁵ 參見司法院大法官釋字 585 號解釋及理由書。大法官會議網站：http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=585。查閱時間：100年2月15日。

按次連續處罰，違反情節重大、達藐視立法院之程度者，並將其移送監察院依法提出彈劾、糾舉。

有趣的是，這個初審案通過之後，立法院內部的雜音開始出現。國民黨中央政策會執行長林益世表示「初審不代表法案通過」，這是一項宣示性的法案，國民黨是否支持修法，還有待黨團成員討論。民進黨委蔡同榮則表示，應該針對藐視國會罪處以刑責，以建立國會威信，不是只靠不痛不癢的罰鍰。而民進黨團總召柯建銘表示，原則上黨團支持立法院擁有調查、聽證權，但國民黨目前在國會居多數，如何保障其他小黨行使調查權，極為重要，因此必須建立配套措施，防範調查權成為打擊異己、派系鬥爭的工具。在缺乏共識的情況下，至今未有進展（黎家維，2008a）。

就國會調查權的推動而言，民進黨執政後，國民黨團、親民黨團、台聯黨團以部分立委個人，均提出有關國會調查、聽證權以及藐視國會罪等修法提案。總計第四屆有一項提案，第五屆有七項提案，第六屆有三項提案。第七屆國會開始，總計有六項提案（院總第 23 號，委員提案第 8096、8131、8208、8323、8545、8559 號），五案已經一讀程序交付委員會審查（僅 8559 號尚未一讀）。其中第 8096 號（內容乃違反出席義務之行政罰規定）已完成委員會之初審，將送院會討論；第 8323 號（調查權制度）則在委員會討論過一次，將擇期繼續討論。⁶但迄今亦無具體進展。除國會內部缺乏共識外，立法院調查權與監察院調查權的可能衝突，也是該權力遲遲未能法制化的另一原因。

2、專業委員會制度亟待建立：

立法院在組織結構的調整上，應以委員會為核心，並希望能建構專業的委員會。目前委員會功能之所以孱弱不彰，在於立法過程的第一階段有程序委員會的強力把關，最後階段又有朝野協商可以恣意推翻委員會的審查結果。由於這兩個階段中，政黨協商都扮演關鍵角色，換言之，政黨的互動完全主導了議事的進行，專業審查的功能自然受

⁶ 參見立法院國會圖書館，第七屆法律提案審計進度追蹤系統，網址：<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>。

到貶抑。

導致原本應在立法過程中扮演關鍵程序的委員會，卻反而被邊緣化，而整個立法過程實質也可能僅操控在少數人手中。此亦為我國立法過程難脫政黨互動與對抗的政治思維，而較缺乏專業性的考量與堅持的原因。建構專業的委員會成為改革我國國會運作的重要方向。

(1) 常設委員會在國會席次減半後由 12 個減少為 8 個，分工不增反減，削弱立法院監督行政院之能力

為因應國會席次減半，立法院通過立法院相關內規的修正案。其中有關委員會的數目，將原有的十二個委員會縮減成八個。其主要的理由在於，國會席次減半後，為避免個別委員會因人數過少而操縱於少數人之手，所以每個委員會的委員人數不宜過少，因此必須減少委員會的數目。

不過以美國第一〇七屆國會（2001-2003）為例，眾議院有十九個常設委員會以及情報委員會；參議院有十六個常設委員會，與四個長期存在的特別委員會。此外，眾院有九十個小組委員會，參院有六十八個小組委員會。兩院人數雖然差距很大，但是在委員會的數目上卻相去無幾（劉有恆，2002：289-328）。目前（一一二屆）眾議院則有二十二個常設委員會及情報委員會。⁷

由於政府必須面對的事務日漸複雜，政府部門的分工也日趨專業，部門也隨之不斷擴張。為有效監督行政部門，立法院常設委員會的數目不但不應減少，反而應該增加。在專業分工日趨細密的趨勢下，為落實專業化原則，增加國會常設委員會，應是大勢所趨。以經合組織國家（OECD）國會之常設委員會來看，其國會常設委員會的平均數目為 17.6 個。我們現在減為八個，與追求專業分工的世界潮流顯係背道而馳（周育仁，2008）。

(2) 常設委員會每年均需重組，雖較過去每會期改選一次有些許進步，但仍不符專業化原則，有礙資深制建立

⁷ 參見美國眾議院網站：<http://www.house.gov/>。

過去委員會每會期均需改選，導致委員會成員經常變動，委員都想爭取進入熱門委員會，但出發點卻未必基於專業，而是因為能夠爭取較多的資源，或增加更高的曝光率。而委員會成員經常改選，將使委員不易常留特定委員會深耕，使專業性與資深制均難逐步建立。此可能進一步影響委員會的監督能力。第七屆新國會已經將委員會任期延長為一年改選一次，情況雖可能稍有改善，但恐仍無法化解上述問題。將委員會依業務規模與熱門程度予以適當分為二至三類，而讓每個委員就其中擇二參與，有助委員會專業化與資深制之建立。

(3) 複數召委問題叢生

我國立法院委員會原設召集委員三人，目前改為二人，輪流擔任會議主席並安排議程。此種設計偏重多元的參與及不同政治力量對議事資源的平均分配，但是卻降低了委員會的專業性；輪任召委主席，常由不熟悉議事領域的委員擔當議程的設定和討論，不僅無法有效監督行政部門，且在缺乏資深制的條件下經常改選常，成為個別委員謀求行政資源的捷徑，與國會監督行政機關行使職權的理念，南轅北轍。此外若兩位召委分由不同政黨擔任，議程設定缺乏延續性，且時有矛盾衝突，國會多數意志也不易主導展現，影響監督能力與議事效率，並模糊責任政治。

(4) 程序委員會影響議案送交委員會審查，讓眾多法案在未經委員會專業討論前，即胎死腹中

我國立法過程偏重院會中心主義，以政黨互動為主軸。但程序委員會並非專業，而是以政黨比例組成的高度政治角力場域，其過度以政黨思維阻擋法案，將可能扼殺法案專業討論的空間，也有礙專業委員會之建立。

(5) 委員會議決門檻低

因立委席次降低，委員會只要三人以上出席，出席過半數同意即可議決，少數委員可主導委員會議案，恐思慮欠週或偏袒少數而有違公平正義。開放一個委員參與兩個委員會，適度增加委員會成員人數；或引進美國委託投票制度，避免少數主導議事，均可為思考方向。

(6) 委員會審查議案無時間限制，法案常延宕未決

諸多議案好不容易通過程序委員會關卡，院會一讀付委後，因未設定審查期限，法案進入委員會猶如石沈大海。此或因委員會召委喜於安排媒體關注之專案報告，以圖增加曝光；或因缺乏長遠之立法計畫，冷門法案常延宕未決。加上法案審議屆期不連續之規定，等此未處理完竣法案在新一屆國會組成後，又須重新再提。

(7) 缺乏包裹立法（綜合性立法）制度，立法計畫形同虛設

召委依據立法院各原會組織法第 6 條之 1 有邀集委員會成員共擬立法計畫之責，但目前形同虛設，委員會議程常隨報章媒體焦點而設定，缺乏整體規劃與專業性思維。且我國目前亦無包裹立法制度，美國稱之為「彙總議案」(Omnibus Measures)或「超大法案」(Megabills)，就是希望將相關法案之立法或修改工作，一次配套提出，一方面能增進立法效率，另方面則有助於整體制度的配套與一致性思考，避免日後相關法律之間可能產生的衝突與矛盾（陳新民，2007）。

3、立法院長角色與權力

我國立法院運作高度傾向院會中心主義與政黨互動，重要議案幾乎必須經過黨團協商程序。立法院長負責主持協商，對於立法院議事之進行，與各黨歧見之化解，無疑具有關鍵份量與最強之主導能力。且立法院整體運作走向可能深受議長一人風格所左右。

由於立法院長身兼國會領導人、院會主席、黨團協商主持者與特定政黨黨員等之多重身分，加上議長之產生必須透過立委互選，使得議長之角色扮演相當複雜多樣，且具有高度之政治屬性，而非如英國議長較為單純之中立角色。

目前王金平院長領導模式，比較偏重議事和諧與協商，避免動輒對抗表決，此固然有助於整體議事之順利與效能，但對於重要爭議性法案卻常耗費過多協商時間，也頗受責難。且由於協商過程各黨團均能參與，使得在第七屆立法院占有絕對多數的國民黨，未能在協商過

程中展現多數優勢，不少人將國民黨在國會表現的弱勢歸咎於院長因素使然。故有論者主張應對立法院長之角色定位與權力職掌，進一步予以檢討釐清，並有所調整（楊泰順，2000）。

其中最具爭議者包括議長是否具有警察權。雖然不乏正面肯定者，對立法院長缺乏明確警察權，可能無法有效立即排除對議事之干擾，而影響議事秩序之維持。故而有人主張應明確賦予法源依據，以杜爭議（隋杜卿，2007；何展旭，2009）。

4、朝野協商機制：朝野協商冷凍期雖縮短為一個月，但此期間各黨團並未善盡協商義務，議案常逾越協商期後才真正展開協商

2008年4月25日，立法院三讀通過修正立法院職權行使法第七十條與七十一條之一，改革朝野協商制度：首先，黨團協商過程除重點紀錄外，並應全程錄影、錄音，以破除外界「密室協商」疑慮，讓國會議員公開接受檢驗並受民意監督。第二，將協商期限由四個月縮短為一個月，俾能在同一會期內完成重大急迫性法案，增進立法效能。

過去立法院黨團協商向來被視為黑箱作業與密室政治，許多重要法案往往只需院長、各黨黨鞭及相關提案委員等少數幾個人，就可以討價還價，恣意推翻委員會的意見。在這種不透明的議事運作過程下，法案通過與否的關鍵不是委員會的實質審查，而是少數人所操控的朝野協商之中，結果削弱了委員會在立法過程中的重要性，讓委員會的專業性遲遲難以建立。

修法後協商過程必須全程錄影、錄音、紀錄，並刊登公報，讓最不透明的立法過程得以受到大家監督；而協商與委員會結論差異過大時，也必須說明理由並刊登公報，等於提高了委員會在立法過程中的重要性，避免黨團協商任意推翻委員會之決議，此將有助於委員會專業化理想的達成。

有關黨團協商制度是規範在「立法院職權行使法」第十二章，第六十八到七十四條的部分。民國八十八年一月二十五日該法公布時，並沒有協商冷卻期的規定。只有七十三條第二項規定：「經協商留待院

會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。」黨團協商制度的優點有二：第一、有助於尊重少數聲音，避免多數暴力主導立法過程；第二、避免所有事情都公開正面對決，有助於朝野政治氣氛的和諧。畢竟有些爭議案件攤在鎂光燈之下，各黨委員爲了對支持者有所交代、或藉機作秀，常常難以退讓。閉門協商，有時確有增進立法效率的功能。不過，由於當時對於協商期間的底線，並沒有明確的規定，因此黨團協商就成爲在野黨或小黨杯葛或勒索的有力工具。爭議法案也容易在無限期的杯葛與延宕之下，無法進行表決程序，致使國會多數聲音反受制於少數。

民進黨政府上台後，在國會始終無法掌握過半數席次而成爲少數政府。此時在野的泛藍陣營希望透過國會多數的力量，有效制衡並監督少數政府施政，並希望透過更積極的主動立法作爲，以立法來引導政府施政的方向。不過當國會想要採取較積極的作爲時，卻發現朝野協商機制常常成爲絆腳石。泛綠陣營常藉著此機制，延宕立法進程，削弱了國會主導與監督的力量，使行政部門有更大的揮灑空間。

因此，民國九十一年一月十五日立法院修訂「立法院職權行使法」，其中增定第七十一條之一：「議案自交黨團協商逾四個月無法達成共識者，由院會定期處理。」而其立法之理由在於：「爲避免延宕議案審議，有害議事效率，協商一定期間仍無法獲得共識，允宜提報院會定期處理。」顯然，七十一條之一之增訂之目的，係爲解決少數黨濫用黨團協商機制以杯葛議事的流弊，希望此機制能夠在尊重少數與議事效率上求取一個平衡點。

黨團協商冷凍的機制，其實不是要讓爭議法案靜躺四個月後再對決。他設計的目的是希望在冷凍期期間，各政黨都有義務盡可能地透過協商方式以求取共識，同時希望將少數的聲音盡量納入立法過程之中，使得國會多數在立法過程中，能夠更有機會傾聽不同聲音。當然，也有學者認爲這是一種安全閥，目的就是要讓國會少數願意透過體制內的程序來表達意見，以避免國會少數未達目的而採取體制外的杯葛或抗爭行動，四個月的冷凍期形同是少數黨所擁有最後的合法杯葛與抵抗權利。

但是在實際運作上，由於少數政府在國會難以施展，加上藍綠糾結難解，以致於交付協商的案件，在冷凍期間常常並未進行任何協商，空轉四個月後，仍不免一戰，強行表決。這種實務上發展的結果，根本喪失了黨團協商的基本精神，朝野不會因此更和諧，立法效率也沒有因此有所改善。既然在冷卻期中，各政黨都放棄以協商求取共識的義務，四個月的時間就顯得沒有意義，而且過於冗長了。於是第六屆起，國民黨立院黨團就具體提出修正提案要求縮短冷凍期。

第七屆國會改選後，國民黨大勝，緊接著三月二十日總統大選國民黨也勝選。於是九十七年四月二十五日立法院通過第七十一條之一之修正案，將協商期限縮短為一個月，其立法理由在於「俾能在同一會期內完成重大急迫性法案」。究竟一個月的協商冷凍期是否合理？是否需要再縮短？其實未必有明確的答案。如前所述，協商冷凍期的目的是希望讓朝野透過協商以求取共識，同時給予國會少數黨一個合法的杯葛機制，就這些目的而言，完全廢除冷卻期未必是適當的作法。因為小黨一旦失去合法杯葛的機制，其被迫採取體制外抗爭行爲的可能性將大增，對於立法效率恐怕會有更大的傷害。

協商機制與冷凍期制度設計的意義在於各黨都必須盡力透過協商，以求取最大共識。所以在考慮協商冷卻期的修改問題時，更應該著眼於如何促使國會多數與少數一起共同努力，妥善運用這個短暫的期間來形成共識。因為協商制度目的是課予各黨積極協商的義務，而非僅作為其消極抵抗的工具。如果在維持一個月協商冷凍期的基礎上，加入若逾二週未能進行協商時，該議案自動排入次週院會議程中，得逕行表決等作法，可能會使協商機制發揮更正面之功能（周育仁，2007；黎家維，2008c）。

此外，協商期雖縮短為一個月，但目前職權行使法對於協商期滿後之處理，仍留有相當彈性空間，僅規定由院會定期處理，因而缺乏立即處理與表決之強制力，導致諸多議案即使協商期滿，仍舊延宕多時，使縮短協商期之意義有限。建議修法規定議案逾協商期後應自動納入下次院會進行表決，應可解決議案延宕不決之問題。

5、兩岸協議之監督與審查：兩岸協議簽署之監督方式與審查
缺乏明確規範，易使民眾產生國會無力監督的質疑

2008年11月4日，兩岸透過海基會與海協會之官方授權管道，在台北展開「第二次江陳會」，會中正式簽署包括兩岸空運直航、海運直航、郵政合作與食品安全等四項協議。2010年6月29日兩岸兩會「第五次江陳會」在重慶正式簽署「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)，此協議影響台灣未來經濟、產業發展至鉅，與一般民眾生活亦息息相關。

而立法院在兩岸協議簽署上究竟應該扮演何種角色，卻引發了不同討論。立法院法制局曾研擬提出「兩岸訂定協議處理條例」草案，主要內容包括擴大立法院在協議簽署前的參與及強化立法院在協議簽署後的審議監督功能。贊成者認為兩岸協議屬於與民眾切身相關的國家重要事項，立法院基於憲法第六十三條之規定，自有議決之權。且民意機關扮演更積極的監督角色可以化解部分民眾對於行政部門處理主權問題的不信任疑慮。反對者則認為這個草案部分內容有違憲疑慮，且目前兩岸人民關係條例已有相關監督機制之設計，只要予以修改強化即可，無須另訂新法。在兩岸關係開展日漸加速之際，未來立法院在監督兩岸協議應扮演何種角色的問題上，勢將成為討論的焦點。也可能成為行政與立法之間產生較嚴重衝突的引爆點，尤其當分裂政府出現時，情況可能更形嚴重。

6、議事透明化機制：國會議事透明化措施不足，選民無法掌握
委員議事實況，僅能透過媒體得知，不僅可能偏頗，亦可能助長
立委作秀與極端問政表現方式，也影響選民對立委之監督

有關國會議事透明化的改革，除了前述立法院職權行使法第七十條第四項：「議案進行協商時，由秘書長派員支援，全程錄影、錄音、記錄，併同協商結論，刊登公報」，以破除「密室協商」與「黑箱作業」的批評外，立法院亦有開放轉播立法院議事過程之構想。2008年7月，立法院組成「議事轉播考察團」赴美國國會考察轉播國會議事的

「C-SPAN」公司（Cable-Satellite Public Affairs Network）。考察團在參訪結束返國後，獲得王金平院長的支持，宣布推動國會議事實況轉播的時程表。目前立法院已進一步先開放網路轉播議事過程，未來更計畫推動開放國會頻道。

此外，為使民眾得對立法進行監督，應讓立法資訊透明化。關於委員出席、表決與發言記錄等等，均應公開化，並方便民眾取得，使選民可以隨時監督立委行使職權。

7、質詢制度：總質詢時間過長，行政官員忙於國會而減少其他公務時間，影響政府運作

行政部門為準備每年的施政質詢，耗費龐大人力與時間，對政務之正常推動產生排擠效果。且由於立法委員質詢內容素質不一，並採即問即答，經常出現官員聽訓卻無從辨解答覆之不對等狀況，或立委藉機羞辱官員。質詢時間的適度縮短，並規定詢與答時間各占一半，應有必要。

其次，對於委員會常舉辦重大時事議題之專案報告，形同國會調查之進行，但卻缺乏嚴謹之聽證程序，導致委員會內容常天馬行空，無法聚焦，僅具媒體曝光功能，無異浪費時間資源，已如前述。調查與聽證權的法制化將有助於委員會詢答品質之改善。

最後有關非正式的黨團記者會或早餐會，亦形同變相之質詢。官員受邀說明但卻缺乏制度規範，導致詢答過程難以對等。類似此等非正式會若需邀請官員出席說明，建議仍宜經院會同意。

8、人事同意權審查流於形式：審查由全院委員會進行，包裹審查包裹表決，缺乏專業性且流於形式，且因無聽證與調查權，資訊蒐集與審查能力均受限

過去有關憲法上司法、考試、監察三院人事同意權之行使都由全院委員會審查，再交由院會討論並投票。然全院委員會與院會成員全然一致，二者功能混淆，而且全院委員會人數眾多，委員專業各有不同，使審查程序往往流於形式，難以落實實質審查的目的。且對於被

提名人，除正、副院長分別進行審查與表決外，其餘大法官、考試委員與監察委員均分組進行審查，分組表決，形成包裹通過之效果。

目前檢察總長與行政院下獨立機關之成員（如NCC與中選會委員），其審查程序經院會決議都先交付相關之委員會進行審查，審查結果再送院會，並進行表決。已較全院委員會之審查模式有所改進。

此外，對於是否採記名投票行使同意權，各界有若干不同聲音。根據我國立法院職權行使法第二十九條規定，總統提出之候選人名單，經全院委員會審查後提出院會以無記名投票表決；立法院議事規則第三十五條規定：「有關人事問題之議案，不適用記名或點名表決方法」。

主張應該採記名投票的觀點認為：國會議員必須對選民負責，無記名投票根本讓選民無法監督。主張維持無記名投票者則認為：我國內政部所頒布之「會議規範」第五十五條即明白規範「除對人之表決應採無記名投票外，對事之表決，以記名投票表示負責為原則。」且對人事同意權採記名方式，至少會產生三個問題：第一、使國會議員可能在不當甚至不法的壓力下行使同意權。第二、有助賄選買票公開化。第三、事後恐生挾怨報復情事發生。

有論者謂「對人同意權」採無記名投票的目的，在於確保投票人「不受干預性」與「隱私性」，此觀點並非無據。然從代議政治角度觀之，立法委員既代表選民行使職權，其一言一行以及各項政策的取舍自應接受選民檢驗，因此公開、透明的職權運作可說是對選民負責的作法。

大法官釋字第四〇一號解釋在說明立法委員言論及表決之免責權時認為：「立法委員在立法院內所為之言論及表決，不受刑事訴追，亦不負民事賠償責任，除因違反其內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任之意。」其目的在於「俾其能暢所欲言，充分表達民意，善盡監督政府之職責，並代表人民形成各該民意機關之決策，而無所瞻顧。」但是依據憲法第一百三十三條另設有被選舉人得由原選舉區依法罷免之規定，因此，「立法委員於就任一定期間後，選舉人得就其

言行操守、議事態度、表決立場予以監督檢驗，用示對選舉人應負政治上責任。」有關憲法上獨立機關人事同意權若採無記名投票，選民如何對該選區立法委員之「投票立場」加以監督？

此外釋字第四九九號解釋也提到：「現代民主國家固多採自由委任而非強制委任，即民意代表係代表全國人民，而非選區選民所派遣，其言論表決對外不負責任，原選區之選民亦不得予以罷免，但非謂民意代表行使職權因此全然不受公意或所屬政黨之約束，況且我國憲法明定各級民意代表均得由原選舉區罷免之（憲法第一百三十三條及本院釋字第四〇一號解釋），與多數歐美國家皆有不同，就此而言，亦非純粹自由委任。」此即清楚說明我國立法委員之言行必須受到選民監督，若行使同意權不採記名方式為之，選民根本無從監督。

至於所謂「除對人之表決應採無記名投票外，對事之表決，以記名投票表示負責為原則。」係屬行政規範，且並非沒有例外。例如我國憲法增修條文第三條對於行政院長之不信任案，規定「不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以『記名投票』表決之」。「立法院職權行使法」第四十四條之一有關立法院就總統罷免案之表決方式，亦規定：「全院委員會審查後，即提出院會以『記名投票』表決，經全體立法委員三分之二同意，罷免案成立，當即宣告並咨復被提議罷免人」。換言之，有關對人的表決，也未必非以無記名投票方式進行。

徵諸美國同意權行使之經驗，美國參議院主要的表決方式可分為無異議同意、口頭表決、點名表決三種，至於採用那種方式係由院會或委員會於審查過程中表決決定。舉凡大使、公使、領事、最高法院大法官於院會表決時一定以記名投票方式為之，且提名案採點名表決方式為之者有逐漸上升的趨勢（黎家維，2008b）。

記名投票是健全國會人事審查制度的重要指標，透過修改立法院職權行使法與議事規則即可達成。

9、國會多數領導在現行結構與議事規則下難以主導

由於委員會複數席次之召委，使得委員會之審查無法反映出國會多數之優勢。加上黨團協商制度對議案之主導地位，協商結構中各黨

團均可平等參與，使多數黨更無主導議事之能力。此種組織結構與議事程序，讓席次即便占有超過三分之二的國民黨，也難以施展，甚而導致民意對國民黨立委表現與國民黨全面執政成績的不滿。多數黨唯有透過與黨籍議長之合作與更緊密結合，方能真正貫徹政黨意志。國會多數如何能主導議事程序與產出，以明確政黨政治與責任政治之分際，似有討論之餘地。

10、政黨角色之式微

國會運作中之非正式機制的重要性，可能不下於正式制度之影響，已如前述。由其一致執政政府下，政黨在行政立法部門間之溝協調角色相當重要。若黨內缺乏完善溝通機制，則即便同黨掌握之行政與立法部門，也可能經常出現步調不一致之問題。2008年國民黨執政下的行政與立法關係，此可能亦與執政黨決策與溝通角色式微有關，包含執政黨對於黨籍立委約束力不足或決策權威度不夠，故便常出現缺乏溝通與整合之問題。如何塑造立法院之組織結構與運作規範能朝向符合政黨政治與責任政治之設計，尤其在一致政府之下能夠解以增進行政與立法之溝通整合，亦值得思索。

第三節 行政與立法部門溝通協調機制

行政與立法的互動關係往往對於各國政治運作與決策過程有其重要的影響力，然兩者的互動情形不僅會因憲政體制與相關法規有所變化外，亦會隨著政黨競爭或政黨強度而有所不同（盛杏媛，2003：14）。因此，本節茲就我國行政與立法溝通的正式機制與非正式機制進行探討，並且析探我國目前行政部門與立法機關間溝通協調的現況與問題。

一、行政部門與立法機關間溝通協調的現況

正式機制涵蓋憲政、法規以及行政等三個層次。首先在憲政層次上，行政與立法之溝通協調機制包含憲法第44條、增修條文第2條第5項、增修條文第3條第2項第1款、憲法67條第2項、增修條文第3條第2項第2款與增修條文第4條第3項。以下分述之：

- 1、憲法 44 條權限爭議處理權：「總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之。」

憲法賦予總統權限爭議處理權，依理仍是讓總統在五權憲法體制裡保持中，不應介入政治事物中，否則有球員、教練兼裁判之嫌，恐怕無法發揮協處紛爭的作用。另外，此項權力行使的前提在於各院之間有爭執時，只有當彼此相持不下時，總統才需要被動性的召集尋求會商解決。

- 2、增修條文第 2 條第 5 項解散國會前對立法院長之諮詢：「總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。」

依照憲法增修條文的規定，經過全體立法委員 1/3 以上連署可對行政院長提不信任案，經過 72 小時，就要對不信任案進行記名表決，且在 48 小時之內完成。如果經過全體立法委員的 1/2 以上投票贊成不信任案，行政院長就要提出總辭，同時行政院長可要求陳請總統解散立法院。所以不信任案有政治性的考量，而且提出的代價甚高，而這項制度使行政院向立法院負責的關係更為強化。

- 3、增修條文第 3 條第 2 項第 1 款行政院提出施政報告權與立法委員之質詢權：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」

行政院長依照立法院職權行使法規定，每年要到立法院做兩次的報告，每年的 2 月 1 日以前行政院要向立法院提出當年的施政方針，連同上半年（去年下半年）的施政報告要送立法院，由立法院安排時程，邀請行政院長到立法院報告並且接受質詢。每年的 9 月 1 日以前行政院必須向立法院提出當年度上半年的施政報告並接受質詢。

- 4、憲法 67 條第 2 項：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」

- 5、增修條文第 3 條第 2 項第 2 款覆議權：「行政院對於立法院

決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」

凡針對行政院向立法院所提出的法律案、預算案、條約案，經過立法院審議的結果，如果有所變動，變動結果在立法院陳請總統公布時，行政院可以決定是否接受，如果不接受，可經總統核可，在 10 天內陳請立法院覆議，而立法院必須在 15 天內，不經討論，進行記名投票表決，如果投票結果超過全體立法委員二分之一以上支持維持原案，則行政院長則不需要辭職。若如立法機關在覆議後再度通過該決議或法案，稱為「拒絕覆議」(veto override) (周陽山，2005：69)。覆議制度始於美國，為典型總統制國家的特徵，而我國也有此制度。

6、增修條文第 4 條第 3 項：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」

其次，在法規層次上，行政立法溝通機制多主要為「立法院職權行使法」之相關規定，包括第 15 條之 1 到之 5 的聽取總統國情報告；第 16 條到 28 條有關行政院提出施政報告與立法院提出質詢之規定；第 32-35 條的覆議案；行政院提出覆議案與立法院之相關處理程序；第 45 到 53 條有關文件之調閱規範；第 54 到 59 條：公聽會之舉行；第 68 到 74 條所規範的「黨團協商制度」。

自 1992 年在《立法院組織法》中賦予黨團法治化角色後，1999 年正式在《立法院職權行使法》將黨團協商法制化，規定黨團協商的開啓、進行、結論及效力。爾後，隨著第七屆新國會完成改選，黨團協商亦在 2008 年進行了大幅度的變革，包含黨團協商應全程錄音、錄影並同協商結論刊登公報；協商結論如與審查會的決議或原提案條文有明顯差異時，應由提出修正之黨團或提案委員，以書面附具條文及

立法理由，併同協商結論，刊登公報；法案冷凍期縮短為一個月。並且在 2010 年針對原條文當中並未規範院會說明人更換黨團時之相關爭議情形，於第一項後增列但書文字：「但院會說明人更換黨團時，則由原所屬黨團另指派協商主席」。其法制與實務運作簡述如下：

（1）協商的範圍與對象

凡議程排定、法（議）案實質內容等爭議事項皆為黨團協商的範圍。大體而言，委員會中是否進行協商，主要是由主席裁決，反之，若是在院會，則是透過院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。

（2）黨團協商的種類

原則上，委員會在審查議案遇有爭議時，主席裁決黨團協商是立法院最常見的協商方式，亦即若委員會審查完畢仍無法達成共識，主席可裁決該案在原會討論前交付黨團協商，由該案的院會說明人（即該委員會的召集委員）所屬黨團負責召集協商，通知各黨團書面簽名指派兩人代表參加。除了上述的協商方式外，第二種為決議不須協商，只要在院會二讀討論前，經黨團或十人以上委員連署提出異議，該議案即交付協商。第三種則是院長或各黨團向院長請求召開黨團協商，然而，這種黨團協商方式在立法院不輕易出現，若非極具重大爭議的法案仍多由委員會層級召開黨團協商。

（3）黨團協商的效力

依據第七十一條，協商達成共識應做成結論，在完成所有的簽屬要求後，將於院會宣讀，宣讀後若有出席委員八人以上連署，得對其全部或一部分提出異議，並由院會就異議部分進行表決。如果沒有異議，其效力包含禁止提出異議或反對；進行表決程序；限制並禁止發言。此外，如果議案交付黨團協商超過一個月仍無法達成共識時，院會將定其處理，換言之，如果沒有超過一個月，院會則不能處理該議案，也就是所謂的「法案冷凍期」。

最後，在行政層次上，行政院與各部會均設有國會聯絡組，由專職人員數人負責國會聯繫、溝通協調、資料蒐集、陳情服務案件之

處理等工作。我國自宣布解嚴且在第一屆增額立法委員改選之後，行政院與立法院互動的型態由過去萬年國代時期的密切配合逐漸轉變成相互制衡的關係。因此，為維繫行政立法的良性互動關係，自 1990 年起將行政院參秘室以任務編組方式，改組為「行政院國會聯絡組」，而各部會及其所屬機關則分視業務繁簡設立之，至今國會聯絡單位仍採任務編組方式行之。

國會聯絡人機制的功能不僅是該部門內部整合之窗口，對於行政立法互動過程中可能涵蓋的議事過程，亦必須清楚掌握，以利行政部門為適當之反應，各部會聯絡人之分工也因而逐漸細膩。又如 Pipe 提及聯絡機制對於行政立法之間的互動具有幾項正面效果：(1) 行政部門與立法機關的目標趨向一致；(2) 降低行政部門提案時的衝突產生；(3) 明確的排列政策方案的優先順序；(4) 促使行政與立法部門共同推動政策法案；(5) 改善行政與立法部門之間的互動關係；(6) 較容易舉辦有助於行政立法部門互動的聯誼活動。因此，在制度化的國會聯絡工作之下，國會聯絡機制應扮演的是，行政與立法權中間的潤滑劑 (lubricant) 及前進指揮所 (fore-front)，事前避免立法部門因意見無法獲得行政部門充分的注意或尊重，而採取較為激烈的抗爭手段，不利於理性的政策辯論，將耽誤法案審查時程，如此並非人民之福 (何鴻榮，2001：295)。

一般而言，其工作項目包括：

- 1、負責立法院「院會」之相關業務。
- 2、立法院施政總質詢模擬題庫蒐集彙整。
- 3、立法院預算及法律案朝野黨團協商之處理。
- 4、立法院「程序委員會」有關事項之協調處理。
- 5、負責所委員會相關議事、議程、考察、進度之掌握與聯繫工作。
- 6、法案審議小組會議。
- 7、立法院各黨團之協調聯繫。

- 8、行政院國會聯絡窗口。
- 9、總括整理立法院審議所屬部會法案相關事宜。
- 10、立法委員及助理請託事項之處理。
- 11、書信、公文往來，官員出席活動、會議、各種會面之安排與聯繫等
- 12、臨時交辦重要事項。
- 13、對監察院之聯繫工作。

從國會聯絡人具有各式不同的角色與功能後，不難發現該人物在行政立法溝通成效占有相當程度的重要性，對內必須全盤掌握部會決策內容與首長意見，並且加強與業務單位的意見交流與互動；對外除熟悉國會議事運作外，聯絡人應建立與立法委員和其國會助理之間的信任感和良好的互動關係，以瞭解推動法案或審查預算的過程中各方意見，進而有助於法案和預算案的推動與通過。

除了上述正式機制外，目前行政與立法之非正式溝通機制相當多樣，包括政黨（以國民黨為例，平時每週三下午召開中常會、經常舉行之「中山會報」、在野時由智庫舉辦「立法實務研討會」，2008年重新執政後則改為「立法行政部門議事運作研討會」等屬政黨內部之行政立法協調溝通機制）、府院黨平台（陳水扁時期的九人小組、馬英九時期的五人小組）、黨對黨對話與協商機制（在朝野政黨缺乏互信之情況下目前並無此溝通機制，僅立法院內有黨團之間的協商機制）、兩院院長溝通機制、行政院秘書長與各黨鞭互動機制、立院黨團與特定部會首長之非正式協商機制、立委個人與部會首長溝通機制等。不論在行政立法溝通層次，以及溝通方式上，都呈現出更為多樣複雜的面貌，但也較制度化的安排更具彈性，而對於重要政策的影響，也可能不亞於正式機制的的作用。

就國民黨而言，早期在1990年通過「強化立法部門黨政關係運作要點」，1993年通過「中央政策會強化運作方案」，以提昇中央政策會的決策功能，並且同年亦召開「立法、行政黨政研討會」，會中作成重

大決議，行政院或立委所提出的各種提案或重大政策，均需先提交中央政策會，政策會再下達給立院黨政協調工作會(陳淞山 1994: 141)，由黨政協調工作會溝通協調行政與立法之間的歧見。所謂的黨政協調工作會，旨在負責將行政機關與立法機關的意見予以溝通，使立法機關知道行政部門立法的用意與考量，而也使行政機關瞭解選區的壓力所在，協調出一個雙方都可以接受的方案，一旦協調完成，黨籍立委比較會護衛黨的立場。隨著國民黨重新執政後，馬英九總統為保持府、院、黨首長溝通管道暢通，亦定期召開「五人小組」會議，成員包含正副總統、行政院長、立法院長與國民黨黨主席。此外，透過五人小組會議溝通後，會將其結果交付國民黨團大會討論，黨團大會召開目的係針對黨中央交付的政策，進行討論以凝聚共識，進而在立法院表決時，能採取一致立場。最後，馬英九於國會新會期開始後，陸續分別邀請國會中不同委員會的立委於總統府進行「便當會」，會中包含行政、立法兩院正副院長、黨輔院秘書長及相關部會首長。由此看出，國民黨希冀透過最高決策平台與立院黨團的相互協調，能有效降低重大法案與政策的推動阻力降至最低。

在民進黨執政期間，由於陳水扁面臨到分立政府的國會困境，因此，每周固定分別與行政院長和民進黨黨主席進行餐敘會報，使自己能夠同時透過行政院長與黨主席建立黨政間的溝通協調機制。爾後，「九人決策小組」的成員包括：副總統、行政院長、民進黨黨主席、府院及黨的三位秘書長、立院民進黨黨團負責人二位，包括總統共九位(高永光，2001)，除了院務報告與重大議題討論外，亦針對黨務與選務內容進行溝通(陳宏銘，2009: 38)，更由小組成員中的民進黨黨主席、府院黨三位秘書長及民進黨立院黨團召集人，專司與在野且多數黨的國民黨進行溝通。再者，自2002年後的民進黨中常會，因總統兼任黨主席後而開始出席，使得黨政正式合一。此外，院和黨團間更會透過行政院秘書長餐與黨團幹部會議的方式，使院和黨團先行達成某程度的共識。由上顯見，雖陳水扁擔任總統時期實屬分立政府，然透過不同的決策諮詢機制和黨政聯繫方式，建立府、院、黨、團間的溝通協調機制，使各項政策的制定與推動能較為順暢。

二、行政部門與立法機關間溝通協調的問題

有關聽取總統國情報告方面，基於憲法增修條文第四條第三項規定「立法院得邀請總統國情報告」，「立法院職權行使法」第 15 條之 1 到之 5 亦有其相關規範，然此機制仍屬於被動溝通的形式，雖總統也可主動就其職權相關之國家大政方針，在咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告，但是若在總統不主動咨請立院同意或是立法院無主動邀請總統赴立院國情報告的情況下，此機制亦流於形式化規範；此外，以實務運作情形觀之，每一提及總統國情報告時，立院皆呈現朝野對立緊張的氣氛，如 2002 年國親兩黨要求陳總統赴立院說明國務機要費一事；2010 年民進黨要求馬總統針對 ECFA 相關議題進行國情報告等。因此，總統國情報告此機制不免看出最終僅會引起政黨對抗而非達到行政政治溝通的良好成效。

再者，在「立法院職權行使法」的第 16 條到 28 條有關行政院提出施政報告與立法院提出質詢之規定，此乃立法院對行政院的課責機制。行政機關有對立法院提出施政方針之責，並接受立法委員的備詢，且發生重大事項或施政方針改變時，也必須向立法院報告。被質詢者除了避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者外，不得拒絕答復，由此可見，立法院只要是在能質詢行政院官員的範圍內，民意代表是可以透過質詢方式來監督政府施政。然而，實務運作上卻經常不如理想，例如立委的質詢內容天差地遠，大則世界局勢，小則詢問官員私人問題，使得質詢的意義變了調（李高英，2008；聯合報，2008：A4），抑或在質詢的過程中，立委為獲取媒體注意而花招百出，使得質詢成效不彰（張川田，2003：82）。

此外，在覆議案的部分，行政、立法兩院在提出並處理覆議案時，其結果已有「維持原決議」（如 2007 年農漁會法）、「行政院主動撤回覆議案」（如 1993 年立法院組織法覆議案）、「原決議不予維持」（如 2002 年財政收支劃分法）、「立法院逾期不為決議」（1997 年漢翔覆議案），以及「憲法歷史懸案」（係指未予處理，如早期的省政府組織法覆議案）等五種型態（陳朝建，2004）。經九七修憲後，覆議門檻降低至只要二分之一全體立法委員同意，行政院長即必須接受立法院的決

議結果，增加立法院對行政院牽制的力量，使得行政院必須更需要重視與立法院的溝通。

在民主法治的國家中，政黨係屬立法過程不可或缺的重要角色(盛杏媛，2001：165)，在責任政治上有效主導黨內議員的個體立法意志，負擔集體的領導立法責任。然而，政黨政治在國會中若要有效運作，則必須仰賴黨團制度的建立，國會黨團係藉由政黨組織力量，整合黨內議員意見與協調黨和黨之間的議員或黨團間的主張，故黨團不僅是政黨在國會的「代理人」或「發言人」，更是「國會運作的政治橋樑」或「國會政治的統合機器」(陳淞山，1994：126)。從黨政協商制度的改革中，明顯看出已改善黨團協商過程的透明程度，然而，黨團協商制度在實施單一選區兩票制後的政治生態仍面臨空前挑戰，包含兩黨黨團衝突對峙情形日益嚴重、委員會的專業審查功效不彰、黨團功能衰退等困境，使得黨團協商制度尚未達成立法效率之利，同時對於行政立法間的互動情形亦無改善之益。例如 98 年度中央政府總預算案或 ECFA 等皆是我國黨團協商明顯失當的例子。

然而，國會聯絡單位長期多為任務編組方式所組成，在我國政治勢力多變且工作壓力過大的情況下，使得人員流動率極高，造成國會聯絡工作經常不具延續性，因而產生行政立法之間的交易成本，換言之，當國會聯絡人盡力扮演好上述角色且建立與立法部門之間的信任關係後，卻因人力調配後必須重新來過，此乃國會連絡機制無法發揮功效的主因之一；此外，由於國會聯絡隨著民主化的發展，就我國而言，上至總統府與行政院，下至三級附屬機關各自皆有設置國會聯絡人，但卻無統一的國會聯絡單位，使得組成方式不同、人力多寡有別與人員層級不一等問題(何鴻榮，2001)。因此，若未來欲強化行政立法溝通協調成效，國會聯絡單位的法治化與統合化皆是需要進行檢討且改進的關鍵。

根據上述我國目前行政立法互動協調的正式與非正式機制，在正式機制方面，其倒閣制度並非健全的行政立法的方式，簡言之，因我國行政院長非民選官員，故即使立法院提出倒閣，且總統也解除國會後，無論國會改選結果如何，因倒閣下台後的行政院長或許有可能再

次受總統所任命，又加上國會改選牽涉現任立法委員自身利益，因此，顯然倒閣制度也僅是流於形式化的互動方式。另外，在總質詢方面，立法委員可透過每會期向行政院長進行總質詢的過程中，針對行政機關所提出的各項重大政策進行溝通與協調，然而，實際運作卻顯得成效不彰，其缺失包含質詢過程，立委們花招百出，導致質詢效果不彰（張川田，2003：82）；又質詢議題漫無限制且無從預知，經常發生行政官員答非所問或實問虛答的狀況，無法真正有效的政策辯論（何鴻榮，2001：110）。此外，黨團協商制度雖已增加其透明度且縮短法案冷凍期，但委員會在兩黨對立的情勢下，往往被輕視其專業功能，反而一味強調政黨協商掛帥，以遂行利益交換之實（王業立，2001：337）。最後，在國會聯絡機制部分，因國會聯絡單位尚未法制化，使其位階定位與業務整合等皆無法落實行政立法溝通之正面成效。

在非正式機制方面，無論是國民黨執政時期的一致政府或是民進黨執政時期的分立政府，不難發現歷任總統十分重視各式的黨政協調機制，包含核心小組的成立、餐敘會報的定期舉辦以及院黨協調會議等不同方式。然而，所謂的行政立法溝通協調的對象不單僅止於總統所屬政黨，應當包含其他政黨，但在上述溝通協調機制中卻都僅是針對執政黨單一政黨，即使馬總統目前在每會期邀請各委員會的立委至總統府的便當餐會，其出席立委也僅有國民黨立委而已，泛綠立委皆不願出席。因此，此種現象也將使行政立法溝通協調機制所能發揮的正面效用有所侷限。

第三章 各國立法制度與經驗之比較研究

由於立法制度與行政立法機關協調溝通機制之設計與運作可能受各國憲政體制影響而呈現不同樣貌，因此在分析我國立法制度之運作現況與問題後，本章將進一步就不同憲政體制之國家，探討其立法制度之設計與運作概況，共分為三節：第一節總統制將以美國與韓國為研究對象；第二節議會內閣制則針對英國與日本進行探討；第三節雙首長制則以法國為代表。希望透過對不同憲政體制與國家之研究，以提供我國制度調整之啟發與參考。

第一節 總統制（一）：美國

美國是總統制國家，憲法明白劃分立法權與行政權分屬國會與總統。國會與總統分權而制衡為美國政府體制的基本特徵，但國會兩院通過的法案必須經由總統簽署才生效，美國憲法授與總統的立法否決權使總統在制度上仍然擁有相當的立法影響力。

美國是總統制國家，憲法明白劃分立法權與行政權分屬國會與總統。國會與總統分權而制衡為美國政府體制的基本特徵，但國會兩院通過的法案必須經由總統簽署才生效，美國憲法授與總統的立法否決權使總統在制度上仍然擁有相當的立法影響力。

一、立法部門議事運作－美國國會

總統在年初向國會提出國情咨文報告時，便將行政部門重要的立法提案一一列舉，在國情咨文報告後數週甚至幾個月內，總統會以特別咨文（special messages）將特定範圍內的詳細立法提案內容送交國會。有關行政部門相關施政計畫的立法由行政機關起草，然後透過國會參眾兩院相關議員—主要為相關委員會主席同步在兩院提案。儘管此類提案源自行政部門，但僅有參眾兩院議員有提案權。

依據憲法規定，除了條約案與聯邦官員、聯邦法官等提名案係由總統咨送參議院以外，所有立法提案乃至預算與財政相關議案，在立法程序上均係由國會兩院議員提案。當白宮與國會均由同一政黨掌控時，總統的立法主張雖然會透過國會多數黨提出，但形式上提案者仍為國會議員，並非行政部門。

國會參眾兩院為各自獨立的機制，重要的立法兩院議員常同步各自在本院提案，提案之後各自依本院的程序交付委員會、舉行聽證會、召開委員會審查、提出委員會報告、提報院會討論。兩院的提案各自有其收件與編號系統，實質上為同一議題的兩院提案，最終雖然僅以其中一院的議案軀殼（依其編號的差異分辨）進行整合，但兩院藉由各自獨立的提案處理過程，同一議題各自進行委員會聽證、審查與院會辯論。就形式而言，兩院的提案係各自獨立，彼此不相統屬。

（一）議案的分類與編號

美國國會議員提出的議案可分為四類：法案（Bill）、聯合決議案（Joint resolution）、共同決議案（Concurrent resolution）、簡單決議案（Simple resolution）。法案與其餘三種決議案的形式差異在於全案「制定」或「決議」用語的不同。法案的「制定用語（Enacting clause）」是指每一法案均以「茲由美利堅合眾國參議院及眾議院在國會集會制定…（Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled…）」為全案開頭的起始用語，「茲制定（Be it enacted）」一語，使「法案（bill）」通過之後稱之為「法（act）」。

三種決議案與法案的主要差別，即在於決議案全案開頭的起始用語為「決議（Resolved）」而非「茲制定（Be it enacted）」。三種決議案當中，聯合決議案與法案同樣具有立法的功能，因此均須經由參眾兩院通過、總統簽署，均具有法律效力。所以聯合決議案全案開頭的「決議用語（Resolving clause）」便與法案類似：「美利堅合眾國參議院及眾議院在國會集會決議…（Resolved by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress

assembled...）」二者的差別僅在於法案使用「茲制定（Be it enacted）」而聯合決議案使用「決議（Resolved）」一語。

法案與聯合決議案二者在立法功能上並無差別，但習慣上聯合決議案常用於特定事項的立法。舉例而言，聯合決議案用於國會參眾兩院提出的憲法增修提案，但國會所提修憲案經兩院三分之二多數通過後，並不送請總統簽署，而係提至各州批准。如經四分之三的州批准，便完成修憲程序。此外，如遇新會計年度已經開始（10月1日），但年度撥款法尚未立法完成時，用於暫時提供政府短期運作經費所需的「繼續（撥款）決議案（continuing resolution）」，也是以聯合決議案的方式為之。

共同決議案須經參眾兩院通過，但不需總統簽署，因此不具法律效力。共同決議案全案開頭的起始用語僅簡單敘述「參議院（眾議院共同）決議，[Resolved by the Senate（the House of Representatives concurring）]」或「眾議院（參議院共同）決議，[Resolved by the House of Representatives（the Senate concurring）]」。共同決議案兩種起始語法的差別在於，首先提出者為參議院或眾議院。由於不具法律效力，共同決議案僅用於表達兩院一致的意見或適用於兩院的規則。例如依憲法規定，國會休會超過三日時必須兩院均同意，因此國會超過三日的休會便須以共同決議案決定。再者，制定年度撥款法之前，國會須先通過共同預算決議案，依預算決議案的收支數字規範後續撥款法的制定。預算決議案亦為一種重要的共同決議案。

所謂「簡單決議案」是相對於必須兩院通過的「聯合決議案」與「共同決議案」而言，僅需一院通過的本院決議案便較為「簡單」。此類議案的正式名稱為「參議院決議案（Senate resolution）」或「眾議院決議案（House resolution）」。「簡單決議案」既無須另一院通過也無須總統簽署，因此並無法律效力。除了用來表達一院的意見之外，適用於一院的規則也以簡單決議案訂之。以眾議院為例，兩黨政策爭議性高的「大法案（major bill）」在提送院會審議之前，規則委員會所提出的「特別規則（special rule）」案，即為簡單決議案。

參眾兩院的四種議案均以每屆國會兩年的任期為範圍，分別加以編號管理。依議案的類型，編號之前先加上字母縮寫，之後便為編號數字。參議院所提法案，其縮寫為 S. 眾議院所提法案，其縮寫為 H.R.；參議院與眾議院所提聯合決議案，其縮寫則分別為 S.J.Res. 與 H.J.Res.；共同決議案的縮寫則分別為 S.Con.Res. 與 H.Con.Res.；簡單決議案編號縮寫則分別為 S.Res. 與 H.Res.。兩院四種議案即有八種編號系統，各自獨立編號。議案的編號以國會的屆別為範圍，新國會集會之後，議案編號便均重新自 1 號開始，前屆國會未處理完畢之案便胎死腹中，新國會如欲繼續處理，必須重新提案、重新編號、另行付委，所謂「屆期不續審」係理所當然，不必特別規範。

（二）議案的提出與付委

美國國會的委員會可分為四類：常設委員會（standing committees）、特別委員會（special committees）、聯合委員會（joint committees）、協商委員會（conference committees）。常設委員會是由法律或參、眾兩院規則規定所設置的永久性機構。特別委員會或稱為選任委員會（select committees），通常是暫時性的組織，原則上只存在於成立該委員會的當屆國會兩年任期中，但也有某些選任委員會例如參眾兩院的永久選任情報委員會（Permanent Select Committee on Intelligence），其實是長期存續的機構。聯合委員會是由參眾兩院議員共同組成的委員會，目的在處理兩院共同事務。聯合委員會以每屆國會兩年或每一會期（session）一年為任期，由該委員會中的參議員、眾議員交互擔任聯合委員會主席、副主席。協商委員會則是專門為解決某一法案兩院的爭議而成立的兩院臨時性協商機制，目的在使兩院對法案的不同意見能夠整合為相同的內容。四種型態的委員會當中，常設委員會擁有立法管轄權，是國會內部分擔立法工作的主要工具（Heitshusen, 2009）。

國會兩院議員提案必須在院會開會時，在兩院議場送件。議案提出之後，即由院會主席依該院議事員（Parliamentarian）所擬意見交付委員會。通常議案提出後僅交付單一的常設委員會，但因時代變遷，國會既有的委員會體系常不能清楚劃分許多新生事務的管轄權，1974

年眾議院修訂規則，允許多重付委，此後便產生許多不同型態的多重付委。所謂多重付委（multiple referral），意即將一議案交付兩個或多個委員會，其目的在使與該議案管轄權相關的若干委員會均能參與立法。

另有關議案多重付委的方式，自 1975 年起，眾議院開始頻繁的運用多重付委，多重付委有三種方式：聯合付委（joint referral）、分割付委（split referral）、接續付委（sequential referral）。聯合付委係將整個議案同時交付多個委員會，分割付委係將議案的某一部分另行交付不同的委員會，接續付委係先將議案交付一委員會，原則上應待其報告提出後再依議長指定的期限接續交付另一委員會或若干委員會（Oleszek, 2007）。

1995 年共和黨成為眾議院多數黨，原始的聯合付委形式在 104 屆眾議院廢止，新規則要求議長在付委時應指定主要管轄權委員會（a committee of primary jurisdiction），至於接續付委與分割付委新制下仍然存在。2003 年共和黨主掌的眾議院再度修正規則，授權議長在特殊情況下付委時得不指定主要管轄權委員會（Schneider, 2008b）。依目前 112 屆（2011-2013）眾議院的規則（Rule 12），接續付委亦可在議案初次付委時即行指定其他若干委員會接續，不必等原始委員會報告完成後才接續付委。

多重付委主要運用於眾議院，參議院理論上經院會一致同意（unanimous consent）後亦可將議案多重付委，但實際上參議院通常僅交付單一的委員會，多重付委十分罕見。主要原因在於參議員個人在制度上即享有許多影響政策制定的方法可資使用，不必仰賴多重付委（Schneider, 2008a）。

（三）委員會審查程序

常設委員會內部常劃分為若干小組（subcommittees），議案交付委員會之後，委員會可再將其交付小組，或留供全委員會直接處理。議案無論交付小組或由全委員會直接處理，通常均依據聽證會（hearings）、條文審查會（markups）、報告（reports）三階段的程序

處理。

1、聽證會

聽證會是委員會會議的一種形式，其目的在針對特定主題由委員會聽取證人所提證詞。就委員會的工作而言，經由聽證會採集的證詞成爲委員會後續行動（主要仍爲相關立法）正當性的客觀依據。雖然聽證會的目的在發現事實，但委員會通常在聽證會會前即已了解證人的意見與相關訊息，因此聽證會最重要的功能實在於藉由證人之口，爲委員會後續的（立法）行動加以背書。

美國國會委員會聽證會依目的可劃分爲立法性聽證（Legislative Hearings）、監督性聽證（Oversight Hearings）、調查性聽證（Investigative Hearings）、同意案聽證（confirmation hearings）四類。立法性聽證的主題爲立法草案或政策議題，有時委員會亦可針對多項立法草案同時舉行聽證，以便考量選擇何者做爲後續委員會推動該立法行動的藍本。監督性聽證係以某項法律、議題或活動爲主題，通常討論的重點在某項聯邦政府計畫執行的品質與相關官員的表現。調查性聽證其實同樣具備立法性聽證與監督性聽證的部分特性，調查性聽證與前二者的最主要差異在於，國會明白決定對某項政府公職人員或民間人士涉嫌違法的問題進行調查。常設委員會對其管轄權範圍內的事件即可舉行調查聽證，調查聽證所發現的問題常導致後續的修法工作。相關的司法行動亦可能在國會調查聽證之前或之後同步進行。至於同意案聽證，係總統所提名聯邦官員、駐外使節、聯邦法官等人事同意案之聽證，其職權爲參議院所專有，同意案聽證亦依提名案所屬公職的性質，分別交付參議院相關委員會舉行聽證。

聽證會的目的雖有四種，但即使聽證會主要目的並非立法，聽證會中所獲得的各項資訊仍然常用於後續立法工作的規劃（Heitshusen, 2007; Carr, 2006）。

2、條文審查會

條文審查會是委員會本身對內的會議，也是委員會對議案具體內容進行修改、決定的機制。條文審查會的進行，自委員會主席將特定

議案提至委員會中討論而開始，委員會主席所選擇的特定議案形式，稱為「條文審查載具 (markup vehicle)」，例如先前已正式提出並交付委員會的議案，或者尚未正式提出的草案均可成為委員會主席所提交討論的「載具」。但委員會若以尚未正式提出的草案提交條文審查會討論，最後必須將此項草案的文字合併或轉換為正式的議案以便向院會提出報告。除此以外，委員會亦可直接以原議案替代案做為條文審查會進行討論的載具。委員會主席選擇的條文審查載具不同，其進行的程序也不同。以眾議院而言，條文審查會的載具可分為以下幾類 (Schneider, 2008d; Rybicki, 2007a)。

(1) 已正式提出之議案

直接以交付委員會的原議案做為條文審查載具時，審查會進行時該法案逐逐條 (by section) 宣讀，逐條討論、修正。逐條進行修正時，係依兩級修正案的程序處理，換言之，某一修正案提出後仍可對該修正案 (第一級修正) 再提出修正案 (第二級修正)。條文審查完成之後，該議案即以最後通過的各項修正建議，向院會提出報告。另一種簡單的方式則是將條文審查會所作的所有修正結果納入原案，成為一項「清案 (clean bill)」，然後以新提案的形式在院會提出、付委，之後不加變更的再依原清案的內容向院會提出報告。

(2) 小組報告版/委員會刊印

全委員會所討論的大部分議案，通常事先均已收到某一小組所提出的審查報告。小組向全委員會提出其審查報告時，該小組所建議的原議案修正文字-所謂該議案的「小組報告版 (Subcommittee Reported Version)」，此項小組版議案修正文字印發的書面文件稱為「委員會刊印 (Committee Print)」。全委員會可以直接以小組版的「委員會刊印」文件做為條文審查會載具，進行該議案的逐條討論、修正。使用此種方式進行條文審查時，事先應通知各委員將以小組報告版進行條文審查，通常委員會開會後，主席即經由一致同意 (unanimous consent) 程序，將「委員會刊印」之議案 (小組修正後) 全文，「為進行修正之目的而視同原型法案進行討論 (be considered as an original bill for the

purpose of amendment)」。此項程序決定遂使小組版的「委員會刊印」比照原議案條文審查相同的方式，逐條宣讀、逐條修正，進行修正時，同樣可接受兩級的修正案。所有條文的修正程序均完畢後，委員會可將最後修正完成的全部條文以原議案全案替代案 (amendment in the nature of a substitute) 的形式，或以清案另提的方式向院會提出報告。

除上述直接以委員會刊印做為條文審查載具以外，另有兩種方式可將小組報告版實質上轉換成委員會條文審查的載具。第一種方式是在委員會以原議案進行條文審查會時，由小組主席將小組報告版以全案替代案的方式在會中提出；另一種方式是由小組主席具名，將小組報告版以新議案的形式在院會中另行提案，之後再交付回到委員會中進行討論，此時委員會便可將此新提案做為條文審查載具，如同其他付委議案一般。

(3) 幕僚草擬/主席標注

委員會主席有時會以小組報告版為基礎，在全委員會開會以前先與其他委員或黨團領導階層商討小組版文字的調整。參與此種會前會協商的成員常包括委員會其他小組的委員、黨團高層、以及其他議員，協商結果所作的進一步文字調整，直接併入「委員會刊印」文件中，然後以此做為條文審查會的載具，此種型態的載具稱為「幕僚草擬 (Staff Draft)」。另一種情形是委員會主席僅邀集委員會部分委員 (通常僅邀集多數黨委員) 參與會前會協商，然後以主席自行提交全委員會的「主席標注 (Chairman's Mark)」版修正後文字，做為條文審查會的載具。無論「幕僚草擬」或「主席標注」，此類文件通常在條文審查會開會前即先行印發各委員。全部條文審查程序完成後，委員會最後修正的結果將轉換為原議案全案替代的修正案向院會提出報告，或另以清案的方式提出亦可。

(4) 全案替代案

交付委員會的議案，除部分議案再交付小組處理以外，其餘議案則留置於全委員會直接處理，此類議案提交全委員會條文審查會討論時，主席可另提「全案替代案 (Amendment in the Nature of a

Substitute)」，以取代原議案文字，做為條文審查載具。委員會主席如自行提出「全案替代案」，必須於條文審查會修正案程序開始時，原議案第一條宣讀完畢後即行提出。理論上「全案替代案」亦可於原議案修正程序末尾時再行提出，但此種情形十分罕見。由於在程序上此項「全案替代案」係於原提案在委員會進行逐條討論、修正時提出的一種修正案，因此「全案替代案」亦不必在條文審查會前預先印發。以「全案替代案」進行條文審查完成後，委員會報告的方式同樣可以選擇以替代案的方式提出報告或者另提一清案。

在委員會條文審查會程序方面，委員會主席決定使用何種文本作為條文審查載具之後，條文審查會便依一定的程序進行，參眾兩院因其結構特性的差異，委員會條文審查會程序亦不盡相同，以眾議院而言，委員會進行條文審查的過程大致可以分為下列主要項目（Davis, 2005; Schneider, 2008e; Rybicki, 2007b; 2007c）。

（1）一讀

法案一讀通常以一致同意的程序免除宣讀，如有人反對免除宣讀，而法案的書面全文已印發各委員時，可經由一「免除宣讀（to dispense with the reading）」動議，不經討論、逕付表決通過後免除宣讀。

（2）逐條宣讀

法案條文審查的主要工作即在修正案，修正案原則上應於法案逐條宣讀（Reading sections of the bill）後逐條提出，如欲免除宣讀該條，須經一致同意。如欲跨越逐條宣讀、逐條修正的順序，將全案視同已全部逐條宣讀完畢，以便直接允許全案任一部分的修正案提出，亦必須經由一致同意。

（3）修正案宣讀與辯論

修正案應先宣讀全文，然後開始討論。如經一致同意，可以免除修正案宣讀。修正案討論依「五分鐘規則（five-minute rule）」進行，亦即支持與反對修正案者各一人發言，每人發言時間以五分鐘為限。

修正案（一級修正）提出後，如有第二修正案（二級修正）提出，亦須依五分鐘規則發言。

（4）停止討論動議

法案逐條宣讀、逐條討論、逐條修正為常態的條文審查程序。逐條討論、修正過程中，得針對該條或某一修正案或已提出的所有修正案提出「停止討論動議（Motions to close debate）」，停止討論動議可指定立即停止或於指定的時刻停止或於指定的後續討論時間後結束討論。如欲針對全案提出停止討論動議，則須待全案條文已宣讀完畢之後方可提出。由於此項動議的效力僅在於停止「討論」，通過後討論雖然停止，但議員仍可繼續提出其他修正案，只是此類修正案不能再進行討論，如欲再加說明或辯論則必須獲得一致同意。

（5）先決問題－停止討論並阻止修正案提出

由於停止討論動亦僅能結束辯論，無法阻止修正案繼續提出，為解決此種問題，議員可針對立即待決修正案（immediately pending amendment）乃至所有已提出的待決修正案提出「先決問題（previous question）」。此項動議通過後，討論即行停止，亦禁止其他修正案再行提出。由於逐條討論的程序僅逐條接受修正案，該條所有修正案表決完畢後並不將整條交付表決，因此先決問題不能針對法案討論中的待決條文（pending section of the bill）提出。至於對法案全案提出先決問題－全案停止討論並阻止修正案繼續提出，須待全案所有條文均已宣讀後，或已經委員會一致同意免除逐條宣讀、已開放全案任一部分的修正案提出時方可對全案提出先決問題。

（6）表決提出報告

當委員會已處理完畢所有的修正案之後，即針對委員會所通過的所有修正案，連同「命令提出法案報告動議（motion to order the bill reported）」進行表決，但委員會不對法案本身進行表決。

3、委員會報告

向院會提出報告是委員會工作的最後一階段，儘管委員會在聽證

會或條文審查會階段的法定人數可能較低，但參眾兩院規則均規定，委員會必須在全體委員過半數親自出席（*physically present*）之下，方可對提出報告的動議進行表決。所謂「親自出席」，是指不能將委託投票者（*proxy votes*）計入。參議院規則允許委員會中委託投票，多數黨議員委託委員會主席代為投票、少數黨議員則委託該委員會少數黨高階委員（*minority ranking member*）代為投票。眾議案則禁止委託投票。

委員會報告反映出條文審查會的結果，委員會報告對付委議案可採取三種態度：支持、敵對、無建議。所謂「支持（*favorably*）」意指委員會建議通過該案，而委員會採取「敵對（*unfavorably*）」的報告通常顯示黨團領導階層認為該案獲院會多數支持，但委員會多數反對，至於「無建議（*without recommendation*）」的報告則表示委員會無法形成多數意見，希望該案由院會單獨決定是否通過。事實上委員會對於付委議案若不支持或無法形成多數意見時，除非因法規或院會訓令必須提出報告，否則以不報告的方式擱置不處理即可，敵對與無建議的報告十分罕見，絕大多數的報告均為支持性的報告。

委員會報告通常會對原案提出修正建議，提出修正案的報告可分為數種方式。首先，委員會報告亦可無修正案，對原案不做任何變更的建議，但此種情形極少發生。其次，委員會報告可將條文審查會中所通過的各條文修正案一一列舉，此種形式的修正案稱為「切與咬修正（“*cut and bite*” *amendments*）」，如以此種方式報告，院會討論時可以對每一修正案逐項表決或整批包裹表決。由於此種方式使修正案在院會中分割處理的機會增大，以「切與咬修正」方式的報告亦不常見。常見的修正案報告為將所有委員會通過的修正內容納入原案之後，另以「全案替代案（*Amendment in the Nature of a Substitute*）」的方式提出報告，此種方式使委員會僅需提出一件修正案，而原議案的編號與提案人仍然保留未變更。除了直接提出修正案的報告之外，委員會亦可將所有條文審查的修正結果另以新的議案提出，眾議院通常係由該委員會若干委員具名重新提案—即所謂「清案（*clean bill*）」，清案在

形式上為另一新提案，因此會另行編號，清案提出後隨即交付原委員會，然後立即自動的成為該委員會的報告，因清案是另一新提案，清案的方式遂使原先委員會所作的各種修正案中可能的程序爭議（例如委員會修正案與原案之間可能缺乏相關性-*germaneness*—與眾議院的修正案規則相牴觸）可以避免。參議院各常設委員會對其管轄權內相關事項，有權直接向院會報告「原型法案（*original bill*）」，原型法案將委員會條文審查的修正結果轉換為新的議案，因此原型法案亦賦予另一新編號，但與「清案」不同的是，原型法案係依據委員會所提出的報告而來的議案，因此不再交付委員會（*Schneider, 2008c; 2007a; Rybicki, 2007d*）。

（四）院會議程編定

議案經委員會提出報告以後，便依時間先後順序編入日程表，並為該報告編列一項日程表編號。眾議院依議案性質，有數種日程表，凡涉及財政相關的議案，諸如授權法、撥款法、稅法等，均編入「國事日程（*Union Calendar*）」，意即此類議案須先提交「國事全院委員會（*Committee of the Whole House on the State of Union*）」階段討論後再送交院會。財政相關議案以外，眾議院其餘公法案均編入「院會日程（*House Calendar*）」，意即直接提交院會討論。除以上兩類主要日程表以外，眾議院另有「私法案日程（*Private Calendar*）」及「解除付委動議日程（*Calendar of Motions to Discharge Committees*）」。凡僅涉及特定個人或單位的議案編入私法案日程，凡經過半數眾議員（218 人）簽署的某一法案「解除付委動議」編入解除付委動議日程。參議院的日程表分類比眾議院簡單，日程表僅有兩類：所有議案均編入「議案日程（*Calendar of Business*）」，總統所送提名案與條約案均編入「行政日程（*Executive Calendar*）」。

已完成委員會報告、編入某一日程表的議案，未必就能順利提交院會。以眾議院而言，何項議案能夠提交院會，決定權在眾議院議長。一般而言，議長諮詢多數黨團領導階層及相關委員會主席意見後，對何項議案在何時以何種程序提交院會等主要問題作成決定，之後再

依議案的性質分別循小法案（minor bills）與大法案（major bills）的途徑提交院會。所謂小法案是指無爭議的議案，眾議院處理的絕大多數議案均係小法案，小法案在院會中可以利用快速的途徑處理，最主要的方式為「停止規則程序」。至於大法案則是指爭議性高、兩黨意見完全不同的議案，大法案提交院會主要的途徑為規則委員會所提出的「特別規則」（Davis, 2006; Beth, 2004）。

1、停止規則動議

所謂「停止規則動議（Motion to Suspension of the Rules）」，意即針對某一實體議案，停止所有眾議院規則拘束與限制的效力，使該案所有可能與相關程序規定牴觸的障礙均排除，使原本可能違反規定的事實可以就地合法，然後直接通過該議案。依眾議院規則，每週一、二、三與會期最後六天均可提出停止規則動議，由於此類動議數量繁多，當日提出者未必在當日表決，週四、週五仍可對已提出的停止規則動議案進行表決，因此幾乎每天都有停止規則動議出現在眾院院會中。凡經議長決定以停止規則動議程序提交院會的議案，以及延至今日表決的停止規則案，多數黨黨鞭會在其每日黨鞭通報（Daily whipline）電腦網頁上公布議案清單。由於議員在院會發言必須先經主席承認其發言權，取得發言權之後才能提出動議，議長遂經由此種承認發言權的主控地位來控制停止討論動議的提出。停止討論案通常於院會例行事項結束之後提出，討論時間以四十分鐘為限，針對停止討論動議只有贊成或反對的意見可說，不能對其提出修正案，表決時則須獲得表決三分之二贊成（如有棄權票不計入）方能通過。停止規則動議表決通過的同時，該動議所指定的實質法案便以停止規則動議中指定的文本內容一併通過。2001年迄今，近十年來以停止規則程序案完成立法的數量，在整體立法數量中所佔的比例約六成至七成，相較於1970-1980年代僅占約三成，使用量明顯比以往高出一倍左右（Rybicki, 2006; Carr, 2005）。

2、規則委員會與特別規則

眾議院院會審議大法案的主要工具為特別規則，特別規則為規則

委員會所提出的院會決議案，規範每一大法案的討論時間與修正案許可範圍，議長透過特別規則形塑的控制，即可間接控制實質立法的結果。

規則委員會為常設委員會之一，委員共計 13 人，其中多數黨 9 人、少數黨 4 人。1975 年民主黨黨團授權議長（當時民主黨為眾議院多數黨）擁有規則委員會多數黨委員提名權（1988 年共和黨黨團亦授權共和黨領袖擁有少數黨委員提名權），提名雖尚須經黨團會議批准，然後再經院會決議正式通過，但議長事實上自當時起便等於取得了規則委員會（多數黨委員）的人事決定權。歷經 1994 年期中選舉後 12 年共和黨掌握眾院多數、以及 2006 年期中選舉後 4 年的民主黨多數時期，此種規則委員會與議長之間的結構與僕從關係在兩黨掌控眾院多數時並無不同，已經成為眾議院議長控制主要實質立法的制度性機制。

3、特別規則的功能與主要類型

行政與立法溝通協調機制依眾議院規則規定，委員會完成報告的議案應依據列入各日程表的時間先後順序依序提交院會，因此，許多重要但排列在後的議案即使排到國會兩年任期屆滿時亦無法提交院會。規則委員會透過特別規則，便能將大法案提前排入會，此外，特別規則中規範了法案在院會中討論時間的分配與修正案許可的範圍，掌握特別規則的決定權，也就等於掌握了最後的立法結果。

特別規則的性質為眾議院決議案，屬於規則委員會向院會報告的原型議案（original measure），其結構千變萬化，但主要目的在於規範實質法案的討論與修正，因此，依據修正案許可的範圍大小，可以將特別規則的基本型是歸納為以下幾種。

（1）開放式規則

所謂「開放式規則（open rule）」是指所有「相關修正案（germane amendments）」均可提出。眾議院規則要求修正案與被修正的議案主題或目的之間，必須有密切的關聯—所謂修正案應具有「相關性（germaneness）」。即使修正案必須有相關性，開放式規則仍然等於容許大量的修正案提出，常成為少數黨藉以拖延立法時程的手段。

(2) 封閉式規則

相對於修正案可以無限制提出的開放式規則，「封閉式規則 (closed rule)」完全禁止任何修正案，討論時間終了之後，只能直接就原議案本身進行表決。封閉式規則雖然使多數黨可以完全控制議案最後表決時的內容，卻也成為少數黨指責的焦點。

(3) 改良式規則

所謂「改良式規則 (modified rule)」係介於修正案完全開放與完全封閉兩種極端之間的折衷產物，換言之，原議案的某一部分開放修正、另一部分封閉不能修正。改良式規則又可分為「改良開放式 (modified open)」與「改良封閉式 (modified closed)」兩類，二者的差別主要在於許可修正案的數量多寡。「改良開放式」規則許可的修正案範圍較大、「改良封閉式」規則許可的修正案範圍較小。依據眾議院規則委員會的定義，僅允許一至二項修正案提出的特別規則為「改良封閉式規則」，而允許三件以上修正案提出的特別規則稱為「架構式規則 (structured rule)」。

(4) 拋棄秩序問題規則

各種類型的特別規則中通常還包含一項「拋棄秩序問題 (waivers of point of order)」規則的條款在內，此項條款使原議案可能在程序上抵觸眾議院各種規定的問題被排除，相關的秩序問題因而不得提出，使原案可能涉及的違規問題解套 (Saturno, 2006b)。

(五) 院會程序

國會兩院每週一至週五均為開會日，院會與委員會會議各自舉行，並未特別區隔開會時間。但事實上主要的立法工作均集中於週二至週四，週一通常僅為「形式性會期 (pro forma session)」，院會會議時間通常僅僅數分鐘甚至數十秒而已即行結束，主要原因在憲法規定兩院休會超過三日時必須兩院一致同意，週一簡短的形式性會期使休會時間僅限於週末兩日。此種每週會議日程的安排，使議員可以利用週末返回選區與選民接觸。

眾議院每日開會之後，首先進行若干例行事項。院會會議首先由眾院牧師領導議員祈禱，隨後由兩黨議員輪流每日領導全院宣讀效忠國旗與國家的「忠誠誓詞(Pledge of Allegiance)」(“I pledge allegiance to the flag of the United States of America, and to the republic for which it stands, one nation under God, indivisible, with liberty and justice for all.”)，議長隨之不經宣讀，直接宣布前一日院會議事錄(Journal)確定，此項議長的決定議員得提請記名表決議事錄確定問題。事實上，以確定議事錄問題提付表決的主要原因，並非議事錄內容本身，而在於查證出席人數是否足法定人數。之後為收到總統或參議院咨文的報告、議長宣布事項。以上例行公事完畢後在議長裁量許可下進行「一分鐘發言(one minute speech)」，議員可針對任何主題發言，但取得發言權者發言時間僅限一分鐘。如適逢週一或週二，眾議院院會可提前九十分鐘(週一)或一小時(週二)開會，進行所謂「晨間鐘點辯論(Morning Hour Debates)」，兩黨各分配三十分鐘(週一)或廿五分鐘(週二)時間，依據兩黨領導階層事前的安排，主席交叉承認兩黨議員發言，議員可針對任何主題發言，每人可享有五分鐘發言時間(Schneider, 2007b; Palmer, 2006)。

所有立法工作以外的例行活動均結束之後，眾議院院會開始處理每天的立法議案。如當日排有「停止規則動議」程序之案，首先進行此類議案的提出與討論，此類議案通常在停止規則動議提出討論之後便暫擱，然後接續由另一停止規則動議提出討論，表決時間通常在兩黨黨鞭每日電腦線上公告，大約均為傍晚時刻開始進行表決。如為大法案，首先由規則委員會某一多數黨委員提出特別規則案，該案應於一日前已先行提出報告。由於特別規則尚未通過，因此該特別規則決議案係依據眾議院的「一小時規則」進行討論，所謂「一小時規則」是指議員取得發言權之後，享有一小時發言時間。通常多數黨委員說明特別規則的內容之後，便讓與一半時間給規則委員會一少數黨委員。規則案的討論時間通常少於一小時，提案的多數黨委員在討論完畢後隨即對特別規則決議案提出「先決問題(Previous Question)」一停止討論並禁止修正案提出，先決問題通過之後便依據特規則的規

範，進行實體法案的討論（Saturno, 2006a）。

以「國事日程」中的法案為例，通常依特別規則的授權，議長即將院會轉換為全院委員會，並指定另一多數黨議員為全院委員會主席，然後開始進行該案的「大體討論（general debate）」。大體討論階段首先由兩黨的「法案經理（bill managers）」進行開場陳詞（opening statements），所謂法案經理是指該法案原先提出報告的相關委員會主席與少數黨高階委員。

兩人先後發言完畢後，即依據特別規則所分配的時間（通常兩黨各分配一半討論時間），各自將發言權再分配給本黨議員，主席遂交叉承認兩黨議員發言、進行全案大體討論。

大體討論時間終了之後便進入修正案階段，依據特別規則所許可的範圍，修正案一一提出。修正案提出後依據「五分鐘規則」進行辯論，但由於議員有時利用提出第二級修正案的方式，對待決的第一級修正案提出「形式性修正案（pro forma amendment）」--「我動議刪除最後字詞」或「我動議刪除必要數額的字詞」。此類修正對待決修正案並無實質影響，但因其為第二級修正案，議員可再多獲五分鐘以上的討論時間。

修正案的表決通常均係以記名表決方式進行，在全院委員會階段，僅需 25 人要求，即應舉行記名表決，而院會階段請求記名表決須獲法定人數（218 人）五分之一議員的支持，亦即 44 人的請求。眾議院記名表決的主要方式係採用電子表決器投票（議長選舉採人工唱名表決），表決器設於眾議院議場各走道兩側的座位椅背上，表決器數量約有四十餘個，上有綠、紅、黃三個按鈕，分別為贊成、反對、出席（棄權）的選項，另有一藍色指示燈，燈亮表示表決器處於正常運作狀態。表決開始時議場及眾議院辦公大樓電鈴會響起，以通知議員進入議場投票，主席在宣布開始表決時會同時宣布表決時間，大約為十分鐘上下，議員進入議場後便選擇一座位後的表決器插入表決卡辨識身分後按鈕投票。投票紀錄隨即顯示在主席台後側上方的電子顯示版上，每一表決紀錄並單獨編號，在國會圖書館立法資料庫（Thomas）

專門的網頁上公布，線上可查閱的記名表決紀錄係依政黨區別，分別顯示贊成、反對、出席（棄權）、未投票（表決時缺席）四類人數與該議員姓氏（如有同一姓氏議員，姓氏之後會另加所屬州別以茲區分）（Oleszek, 2006）。

所有修正案均表決完畢之後，全院委員會階段即行結束，再度恢復為院會，形式上全院委員會向院會提出報告，院會隨即對先前全院委員會通過的修正案正式表決確認，此時議長會詢問是否有人希望對先前全院委員會通過的某一修正案單獨表決，如無人要求分割處理，院會遂直接將所有全院委員會通過的修正案包裹通過。全案最後表決之前，特別規則通常允許由少數黨提出「再付委動議」（*recommittal motion*），意即將全案再交付原先提出報告的常設委員會，但少數黨所提再付委動議通常為「付加訓令（*with instructions*）」的形式，也就是由院會訓令該委員會將原案全文刪除，並以再付委動議中所附錄的內容（少數黨對該法案的替代案）取代原案，並立即以此項變更後的內容向院會報告。此種方式的再付委動議如果通過，原案等於直接被修正為少數黨的政策版本，此種方式提供少數黨顯示其政策主張的機會，雖然再付委動議不可能通過，但此種程序的確使少數黨的意見有一抒發的管道。當再付委動議表決完畢後，院會隨即進行全案表決。全案表決通常均以記名表決為之，議長在宣布表決通過時會同時宣布「復議動議被擱置（*motion to reconsider lay on the table*）」，此項宣布使表決的效力可以完全確定，有效阻止復議動議的提出（*Rybicki and Bach, 2003*）。

法案經眾議院通過後，尚須經由參議院通過，然後才可送請總統簽署，因參眾兩院結構上的差異，參議院的程序與眾議院完全不同。

（六）參議院的程序特徵

參議院結構與議事運作上與眾議院最大的差異，在其保障少數權利的特性。由於參議院代表各州，無論人口多寡，每一州均分配兩席參議員，小州與大州在參議院的代表權平等無二，因此參議院中大多數參議員所代表的僅為聯邦人口中的少數，此種強調少數代表權的結

構特性，具體顯現在個別參議員掌握的議事杯葛特權上。

參議員所享有的議事杯葛權可以劃分為冗長發言（*filibuster*）、扣案（*hold*）、無關修正案（*non-germane amendment*）三種主要的方式。

冗長發言為參議院院會最著名的特色，由於參議院一般性的規則中並無發言時間限制，任一參議員取得發言權後均可以無時間限制的暢所欲言，由於議案仍在進行辯論中，遂無法進行表決，除非多數黨能取得 60 票「超級多數（*super majority*）」的支持，通過停止討論動議（*cloture motion*），否則只能任憑少數黨運用冗長發言權持續議事杯葛。所謂「扣案」是指參議員私下告知其黨領袖反對某案排入院會，掌握參議院院會議程編定權者為多數黨領袖，多數黨領袖若拒絕此種扣案的要求，仍將某案排入院會時，自然招致該參議員以冗長發言的特權杯葛。所謂「無關修正案」是指任何不相干的其他法案均可以在院會中以附加修正案的方式，對院會在場審議中的待決議案提出。此項程序係因參議院規則對一般性議案並無修正案必須「相關」的限制，參議員遂可利用此項特權將各種議題提至院會討論，無關修正案最後表決時雖不會通過，但此種方式一如冗長發言，至少有效拖延原先議案的審議速度與方向。

參議院院會議程編定與各項程序的決定多訴諸非正式的一致同意協定（*unanimous consent agreement*），此項程序必須全體一致同意，如有一人反對便無法通過。多數黨領袖將各種程序安排提請參議院院會一致同意時，如遭人反對，便須正式提出程序性的「進行考慮動議（*motion to proceed to consider*）」，但此項動議本身可以討論，意即可以進行冗長發言抵制，多數黨領袖若無 60 票支持，根本無法對此項程序動議停止討論，亦即根本無法將「進行考慮動議」交付表決。

基於參議院保障少數杯葛權的特性，多數黨領袖是否能掌握 60 票超級多數，便成為議事運作中最根本的問題。當多數黨的立法政策缺少 60 票支持時，只能與少數黨協商，尋求彼此都能接受的法案修正，否則只能任憑少數黨杯葛到底而無可奈何（*Davidson and Oleszek, 2005: 258-266*）。

（七）協商委員會與法案最後內容兩院一致

法案經參眾兩院以完全相同的內容通過後才可送請總統簽署，因此兩院在各自通過某項法案後，必須調整內容使其一致。此項調整方式可直接在院會中表決通過同意對方通過的版本，或者組成協商委員會（conference committee）進行協商，然後再將協商完成的版本各自提請院會同意。

協商委員會通常由參眾兩院原先提出審查報告的主審委員會主席及少數黨領導委員組成，但組成比例上兩院多數黨必定在本院協商委員名單中佔多數，因此協商的決定仍繫於兩院多數黨的意志。兩院多數如分別為不同政黨控制時，爭議性議案的協商實為政黨協商，協商失敗或協商報告不能獲得兩院院會通過時，立法無法完成，便須另以調整後彼此都能接受的內容重新提案，以新案再送院會通過。

由於協商報告必須經兩院院會通過，參議院院會的少數杯葛機制同樣適用於協商報告的審議，爭議性議案參議院多數黨如未能掌握 60 票超級多數，有時須放棄協商委員會途徑，直接尋求立法與行政雙方兩黨最高階層協商，依據高層峰會所獲共識再送回兩院院會完成立法程序。

二、美國總統之立法角色及與立法部門之互動

美國政府的立法權係由國會參眾兩院及總統三者所共享，總統在立法過程中的影響力源自於憲法規定，國會兩院所通過的法案或聯合決議案，須經總統簽署後生效，總統不同意時可以退回國會覆議，凡退回覆議之案，須經兩院各自以三分之二多數贊成再度通過後，方能推翻總統的否決，直接成為法律。換言之，總統的政策立場如能獲得參議院或眾議院其中任一院三分之一以上議員支持時，其否決原案的力量即牢不可破，此時國會多數黨必須接受總統的政策主張，適度修改原法案，否則該法案即不可能完成立法。美國憲法所授與總統的立法否決權，遂成為總統影響乃至主導立法的重要工具。

1990 年代柯林頓總統任期的後六年中，國會兩院均由共和黨掌控，行政與立法分裂的政府下總統經常行使其立法否決權，此種現象

在 2007-2009 小布希總統任期最後兩年中，同樣因國會兩院落入民主黨掌控而再度出現。儘管如此，當總統與國會兩院多數均為同一政黨時，總統仍然會運用其政治領袖的角色，實質介入並主導國會的立法，兩院多數黨在此種環境下不過執行總統的立法意志而已。以 2009-2010 年民主黨掌握參眾兩院多數時歐巴馬總統的作為視之，恰為此種實質立法領導者的明證。

雖然在立法程序上僅有國會議員擁有立法提案權，美國總統的立法領袖角色卻以許多正式與非正式的方式充分顯現。例如總統以參眾兩院聯席會議的方式進行國情咨文報告，除了每年年初例行的年度國情咨文演說以外，遇有重要政策立法時，總統亦經常透過此種方式直接向國會議員與全國媒體宣傳其立法主張。除此之外，歐巴馬總統就職後亦數度邀集參眾兩院兩黨領袖至白宮會商其重要立法主張。除了此種會商的形式以外，歐巴馬總統亦曾親自前往國會大廈與兩黨議員分別座談，尋求兩黨議員中每一可能的支持。以 111 屆國會振興經濟法案（stimulus bill）與醫療改革法案的立法過程為例，歐巴馬總統本人實為兩院民主黨真正最高的立法領導者殆無疑義。當時的眾議院議長 Nancy Pelosi 與參議院多數黨領袖 Harry Reid 不過為其立法政策的執行者而已。

儘管 111 屆國會民主黨在參眾兩院均掌握多數，但因 2009 與 2010 年參議院超級多數的變化，歐巴馬總統必須以不同的策略掌握其立法領導。2009 年 6 月 30 日 Minnesota 州最高法院判決確定 Al Franken 當選該州聯邦參議員，7 月 7 日 Franken 宣誓就職，民主黨取得了參議院的 60 席超級多數，歐巴馬總統利用此項優勢，使參議院趕在 12 月 24 日聖誕節前夕通過醫療改革法案，少數黨完全無法以冗長發言阻擋全案表決通過。

2010 年 1 月 19 日 Massachusetts 州聯邦參議員補選，Tea Party 支持的 Scott Brown 獲勝，共和黨奪回寶貴的第 41 席，由於失去超級多數，當時尚待兩院協商的醫療改革法案必須改變策略，歐巴馬總統遂於 2 月 25 日在白宮舉行高峰會，邀集兩院兩黨領導階層及行政部門官員，在電視轉播下公開討論醫療改革法案的實質爭議。會後由歐巴馬

總統定調，確定兩院版本的統整內容，但技術上為避免參議院共和黨人的杯葛，首先交由眾議院同意參議院通過的版本，再以預算劃一法案（reconciliation bill）的方式修正原先通過的醫療改革法案。由於預算劃一法案法定討論時間僅限 20 小時，參議院亦僅需簡單多數即可通過停止討論動議，無關修正案亦不能在參議院提出，少數黨完全無力還擊，因而 3 月 25 日劃一法案順利在兩院通過。

2010 年 11 月國會期中選舉民主黨敗選，共和黨在 Tea Party 運動的支持下贏得眾議院多數，但參議院多數仍然在民主黨掌握中。112 屆國會共和黨以眾議院多數的力量，大幅削減 2011 年度聯邦政府預算。眾議院議長 John Boehner 成功的利用 4 月 8 日第 6 繼續撥款決議案期滿的時間壓力，與歐巴馬總統及參議院民主黨領袖達成協議，一方面使政府關閉的噩夢解除，另一方面終於使行政部門同意削減 385 億美元支出。由於失去眾議院多數，歐巴馬總統無法再以先前的優勢領導立法（Silverleib, 2011）。

就美國的政黨體制而言，國會兩院民主黨黨團、民主黨全國委員會（DNC）三者均各自獨立運作、互不統屬，歐巴馬總統亦非 DNC 主席，國人所習慣的「外造」或「內造」政黨分類方式，二者均不適用於美國。以白宮與國會兩院互動的實際情形而言，2009-2010 年立法與行政為統一的政府時，總統僅僅以其行政首腦的身分即能領導多數黨在國會的立法作為，2011 年起由於眾議院為共和黨控制，實質上等於半分裂的政府，總統必須以協商的途徑與國會共和黨領導階層溝通，尋求彼此都能接受的政策調整。但無論立法與行政雙方為統一或分裂，總統仍然為該黨的最高立法領袖，有效的溝通協調機制實源自於立法領導的最高層，無論是否掌握參眾兩院多數，總統都直接與國會兩黨領導階層面對面溝通，對我國當前總統與國會之間的類似關係如何強化，極具參考意義。

第二節 總統制（二）：韓國

韓國為立憲共和政體，採大統領體制，憲政體制採行政、立法、司法三權分立。由於韓國設有國務總理一職，其由總統提名，經國會同意後任命，相當於內閣制的首相一職，故部分學者將韓國歸類為半總統制（Elgie, 1999），惟總統仍具有強大的政治權限，而在實際政治運作上亦掌握權力核心，故有學者認為韓國事實上是總統中心制或超級總統制（森山茂德，2005），本研究傾向採取後者看法，將韓國歸類為總統制。以下，本研究團隊分就韓國行政部門的提案作業及總統角色、立法部門的議事運作、行政立法間的互動三個面向，介紹其制度概況與運作情形，俾提供我國改善行政立法互動機制的參考依據。

一、行政部門提案作業制度

現行大韓民國的中央政府體制偏向總統制，其最高行政首長為總統，其下則有總統府秘書室、國務總理及內閣各部會，以及監察院、國家安全企劃部等直屬機關。國務總理由總統提名、國會同意後任命，是總統最重要的助手，協助總統行使國家權力，執行國家頒布的主要政策。國務總理向國會負責，總統一般無須對國會負責，也無權解散國會，但國會彈劾總統，使總統最終對國家憲法負責。

（一）提案過程

由 15 人至 30 人不等組成的國務會議是國政的最高審議機關，而非議決機關。因為政策制定過程實際上仍以總統為中心，國務委員的發言權並不大，為使自己所屬部會的議案通過，國務委員往往必須與總統秘書室保持密切聯繫，並且須與執政黨國會議員合作。更進一步來說，在實務運作上，比起國務會議的正式決定，非正式的、幕後的決定反而較被重視，甚至國務委員亦不重視國務會議。換言之，事實上韓國許多政策決定的場域，並非在國務會議中，而往往在國務會議之外，或是在召開國務會議前便已決定。

行政部門的各個部會，為總統與國務總理統轄下的執行機關，各部會長官的權限包含各部會命令的制定權、法律案及總統令案提出

權、行政監督權、行政處分權、人事權以及財政的相關權限。韓國在李明博就任後將原 18 部 4 處裁併為 15 部、2 處及 18 廳。15 部為企劃財政部、教育科學技術部、外交通商部、統一部、法務部、國防部、行政安全部、文化體育觀光部、農林水產食品部、知識經濟部、保健福祉家族部、環境部、勞動部、女性部、國土海洋部；2 處為法制處、國家報勳處。韓國的部會組織常依據實際需求進行調整，例如舉辦漢城奧運時，內閣就成立一個獨立的體育部，奧運結束後就與文化及觀光政策部門整併；換言之，隨執政者所側重的政策領域不同，部會往往也會進行相應的調整。各部會亦須就所掌管事項，進行政策的調查與研究，並起草法律案。

而基於以總統為核心的決策過程，總統府秘書室成為實際支撐總統強大權限的機關，發揮「第二內閣」或「小內閣」的功能（森山茂德，2005）總統府秘書室的職權多樣化，包含一般以總統幕僚身份掌握全盤性的國政，接受總統的諮詢並作成、提出報告書，將總統的意見傳達至各相關部會，以及協調各相關部會的意見等任務。惟秘書室職權的多樣化，不免引起濫權的疑慮，甚至威脅國務總理對各部會的統制權，金大中政權便基於此考量，將其首席秘書官的人數減半至六名，並將其權限限縮為以聯絡功能為主。

（二）法案衝擊評估

法案衝擊評估或管制影響評估（Regulatory Impact Assessment）最早始於美國，許多歐美先進國家亦陸續要求行政部門在政策制定或修改時，必須進行法規衝擊分析，法案衝擊評估事實上就是針對法案或政策的實施，進行成本效益分析，以求提升政府政策的品質。在韓國，RIA 是具有正式法律權威和強制性的分析系統，企圖透過科學、客觀的方法來評估政策—特別是管制性政策（regulatory policy）—對於民眾的日常生活有何影響，並設定標準來認定管制政策的合理性。

南韓對於各級政府機關實施法案衝擊評估的法源依據為 1997 年行政管制基本法（The Basic Act on Administrative Regulations），該法明確指出：政府機關在訂定新管制措施或修訂現行的管制措施時，必

須由主管機關進行管制影響評估，同時設立直屬於總統的管制改革委員會（Regulatory Reform Committee，簡寫為 RRC），作為管制政策改革的主管機關，所有提出管制政策的機關都必須向 RRC 提出管制影響評估報告。1998 年南韓總統發佈第 150681 號行政命令，詳細地訂定進行管制影響評估的程序與辦法，其中包含了管制影響評估所應評估的項目、標準及程序等，具體落實 RIA 的執行機制。

管制改革委員會（RRC）於 1998 年四月成立，直屬總統，是一常設委員會，作為南韓的管制改革主管機關，由十五至二十人組成，並且設置兩位主任委員，其中一人為現任首相，另一人則由總統任命非文官體系的成員擔任；委員會成員必須包含專家學者、和社會、經濟事務相關的行政官員以及在這個領域上具有經驗和知識廣博的社會人士。該委員會主要功能在於確定南韓管制改革政策的基本方向，透過對於新增管制政策的審查，或是於現行的管制政策必須立法修訂其管制效果或延長施行日期時加以檢視，使得管制政策能夠被監督、檢視和改善，同時公諸於社會大眾，以期更符合社會發展的需求。另外，這個委員會也在管制改革上擔任研究發展的角色，RRC 被要求應設立專門的研究機構，提出相關的研究報告。

就評估的範圍而言，RIA 對於新創設或是修訂之法規進行評估，包括法律和行政命令，無論是實體法或是程序法，都在評估的範圍之內；在這個評估範圍中，以法規的影響程度是否顯著，又分為重要法規（major regulations）和次要法規（minor regulations）。至於政策或法令是否需要進行詳細的 RIA，其審查要件有四項：

- 1、年度影響超過一百億韓圓。
- 2、年度受到法規影響的標的團體超過一百萬人。
- 3、明顯地阻礙市場競爭。
- 4、在全球標準下，明顯為過度或不合理的法規。

提出法規的主管機關應根據上述四個標準之一認定該法規是否為「重要法規」，但仍以第一項條件為主要的考量標準，而法規的影響應

以成本效益來加以計算，在進行初步的影響認定時，僅透過簡單、初步的成本效益分析即可。對於重要法規而言，必須指派一位官員負責進行影響分析，分析的內容必須包括成本效益分析，並且對於成本效益分析中的每一項因素，透過任務小組或委託政府部門以外的專家學者進行完整的分析。就次要法規而言，如果分析的成本過高或太過於曠日費時，則僅用量化分析來代替描述性的分析報告或是將分析的項目加以省略，但應將排除這些項目的理由加以說明。

南韓管制影響評估的發動是由擬提出管制措施的主管機關開始，根據行政管制基本法第七條，當行政機關擬制定或修訂某管制政策時，必須分析該政策的影響，並提出書面的管制影響評估報告，否則不能提出這個管制政策草案。在 RIA 內部評估過程中，主管應諮詢相關專家的意見，並且附於報告之中，完成書面報告後，將該分析報告送至管制改革委員會審查。

管制改革委員會的審查分成兩個部分：初步審查和後續審查。管制改革委員會在收到管制主管機關所提出的審查申請後，應於十日內完成初步審查，初步審查的內容是依據前述的四項標準來認定該法案是否影響重大，若非重大的法案，則視為已經通過管制改革委員會的審查；若經認定為重大法案，則應於收到審查申請的四十五日內完成後續的審查動作。管制改革委員會對於重大法案的審查內容，主要是對於管制主管機關所做的管制影響評估內容是否按照要求格式進行分析、RIA 中所引用的資料及資料來源是否精確。在完成審查後，必須立即通知主管機關該法案的審查結果。在審查程序完成後，管制主管機關才能將管制政策的草案送至立法部（Minister of Legislation），由立法部進行其他審查後交由行政機關執行或是送交國會進行立法程序。

若審查未能通過，管制改革委員會應要求管制政策主管機關應放棄或改善該管制措施，並依照先前審查結果提出改進建議，而管制政策主管機關除非有重大原因，否則應依照此程序的結果進行修正。如果管制政策主管機關對於管制改革委員會的審查結果有異議，或是認為所提出的建議難以執行時，便可以提出第二次審查的申請，管制改

革委員會應於十五日內完成第二次審查，但可視情況需求修正先前的改進建議，並且告知管制主管機關的審查意見。

（三）先期溝通

由於憲政體制的設計仍具備部分內閣制的特色，故韓國行政部門的先期溝通作業，主要還是著重於執政黨內部的意見交換與整合共識。政府與執政黨會召開各階層的政策協議會（政府及執政黨聯席會議），進行事前的政策調整，而總統府秘書室會與執政黨中央事務處保持聯繫，並向各部會傳達總統的意向。總統本身也會與執政黨議長或高層幹部保持私下的連繫。不過根據我國前駐韓大使李在方的觀察，除行政部門與執政黨內部的意見整合與協調之外，由於政府或政黨在政策提案前，通常會經過相當程度的調查、諮詢專家學者並舉辦公聽會，故此過程某種程度即具有跨黨派意見交換的功能。

二、立法部門議事運作制度

韓國國會除第二共和曾為兩院制外，其他時期均採一院制，國會議員選舉採單一選區兩票制，共有議員 299 名，任期 4 年。其中區域選出的議員佔三分之二，亦即有 224 名議員是由直接選舉產生，其餘 75 名議員則是按全國政黨得票比例進行分配，由直接選舉中獲得 5 個以上席位的政黨進行比例分配。

國會中討論的議案，有由政府提出，或由 20 名以上議員附議的情況下，由 1 名議員提出；但如果提出的議案需要採取預算配合，則必須有 30 名以上的議員附議。一項議案提出或者提交以後，由議長交給有關委員會進行審議。為了進行廣泛的審議，委員會還可以再成立由它管轄的小組委員會。在徵得議長同意的情況下，委員會可以舉行公開聽證會來審查預算案和其他重要議案，如果是涉及專業知識的議案，可以徵求有關人士或專家的意見。

各委員會審查完畢的法案要移送給法制司法委員會進行體系化的審查。所謂體系審查，就是審查法律案內容是否違憲，有沒有與有關法律相抵觸，條款本身有無矛盾之處。

法制司法委員會對議案審議結束作出決定後，必須把決定報告送交國會全體會議討論。被否決的議案可以不提交至全體會議，除非議長要求由全體會議處理。全體會議可以對委員會通過的議案進行修改、否決、批准，或者退回該委員會。

國會全體會議的法定人數是全體議員的四分之一以上。國會全體會議按議事日程進行。該議事日程決定開會時間、付議案件及其順序。議事日程的確定原則上由具有議事整理權的議長掌握。但為了順利地進行議事，議長通常以各黨團的院內總召組成的國會管理委員會協商後制定。亦即，韓國國會議事程序是由議長與各黨團協商而來。

國會會議分定期和臨時會議兩種。定期會議根據憲法規定每年召開一次，臨時會議可以根據總統或者四分之一以上議員的要求召開。定期會議的時間不得超過 100 天，臨時會議不得超過 30 天。但是歷屆國會開會的時間都延長或者少於規定的時間。如果總統要求國會召開臨時會議，他必須說明會議的期限以及要求召開會議的原因。根據總統要求召開的臨時會議，在規定的期間內只討論總統提出的議案。

定期會議從每年的 9 月 10 日開始。因為韓國的財政年度是從每年 1 月 1 日開始執行，在這一時期內召開國會會議，主要任務是審議下一個財政年度的國民預算案。國會會議必須有一半以上的議員出席才能舉行。凡是在國會會議上審議的議案，必須得到過半數議員的同意才能通過。如果未能過半數，就被視為遭到否定。根據憲法規定，國會會議可向公眾開放，也就是說，當國會開會時，公眾可以去旁聽。但在韓國政憲史上從未實行過這一規定，因為這樣做必須得到過半數議員的同意或議長認為有必要時，才可以決定是否允許公眾旁聽。

國會通過的有關政府部門的議案，由議長送交政府。總統有權否決國會通過的法案，但必須向國會提出再議的要求。若在 15 天內總統不公佈，也不要求再議時，那麼，該法案的法律地位就得到確認。

在審議內容方面，根據憲法規定，需要由國會全體會議決定的議案有：法案、預算案、預備費支出的承認，條約、宣戰公告、向外國派遣軍隊及對外國駐軍的同意或反對，以及憲法修正案、彈劾、追訴

等。議案中，能由議員提議的有法案、決議案、建議案等，至於預算案、決算案、條約等議案只有政府具有提議權。對國務總理或國務委員的解職建議案或彈劾總統的提議或憲法修正案的提議，需要過半數以上的議員的贊成。在實際執行中，一般動議只要有兩名以上議員的附議即可。

預算案和決算案由各常設委員會進行預備審查。政府每年 9 月 3 日前向國會提出決算，10 月 3 日前提出下一年度的預算案，在交付所屬常設委員會、經過預備審查後報告議長。議長在預算案和決算裡加上常設委員會的預備審查報告書，回復預算決算特別委員會，後者審查結束後交大會表決通過。

（一）院會與委員會之結構及功能

國會依據職能另設立各種委員會。如同世界多數國家，韓國國會內有兩種委員會，一是國會常設委員會，另一是特別委員會。常設委員會是國會的常設機構，負責提出議案或接受請願、審查並收集有關資料而進行立案。包括：法制法務委員會、外務委員會、內務委員會、財政委員會、經濟科學委員會、國防委員會、文教體育委員會、文化公報委員會、農林水產委員會、商工委員會、保健委員會、勞動委員會、行政委員會、交通遞信委員會、建設委員會和運營委員會。常設委員會的主席由各委員會互選產生。常設委員會人員數目由國會的規章決定。委員會委員任期兩年，不得兼任其他常設委員會成員。委員會主席受權掌握工作程序，維持秩序，並代表他領導的委員會。多數議案的討論與分歧意見的論辯都在各委員會會議進行。

特別委員會是爲了審查被認爲需要進行特別審查的案件而在必要時設置的機構，一旦案件審理結束，這個特別委員會也就被解散。這樣的特別委員會也被稱爲一般特別委員會。目前又設立長期性的特別委員會，分別是預算決算特別委員會、倫理特別委員會。所謂倫理特別委員會，是負責議員的資格審查、倫理審查以及審查有關懲戒事項的常設機構。若沒有大會交付的案件，特別委員會不能自行審議議案。

除了國會議員自行組成的各種委員會外，當然還有專職的行政人

員，如記錄局、管理局、公共關係與議會間事務局、國會工作人員培訓所、國會圖書館、立法研究局、提交與辦理局以及海外公報局。

（二）朝野協商機制

反對黨和執政黨在國會是以議會黨團為中心進行角力。這種議會黨團在國會被稱作「交涉團體」。交涉團體是指同屬於一個政黨的議員在國會內組成的一個派別。為了有利於行動的統一性，一個政黨由議員組成的交涉團體來進行協商。根據國會組織法規定，每個擁有 20 名或 20 名以上議員的政治團體（黨派）都可以組成一個交涉團體（也被稱作談判小組）。一般來說，各黨派的交涉團體負責人由該黨選出的「院內總召」擔任。院內總召一般由該黨黨主席任命。院內總召在國會主管本黨事務，如選派該黨在國會的常任委員和特任委員，指定該黨在國會的發言人等。

（三）議長角色

國會選舉議長一名，副議長兩名，任期為兩年。議長主持全體會議，代表國會全面負責國會的一切工作。副議長協助議長工作。根據憲法規定，如果議長缺席時，由副議長主持會議。但在通過或表決某個議案時，則必須由議長主持。由於韓國國會是執政黨和反對黨尖銳鬥爭的主要場所，議長和副議長產生過程也是各黨爭執角力最激烈的時候。一般來說，執政黨壟斷議長職位，反對黨只能獲得副議長的職位。議長和副議長的選舉採用無記名投票方式進行，必須獲得超過半數的得票才能有效當選。根據文化大學韓語系林秋山教授的觀察，韓國國會議長雖然會盡可能保持中立的形象，以維持議事進行的角色，但若明確涉及到黨的利益時，較偏向執政黨的情形則在所難免。另外值得一提的是，兩位副議長慣例上會分別由執政黨以及最大在野黨的人士出任，這多少有助於執政與在野黨之間的溝通協調與權力平衡。

（四）國會政黨角色

近幾十年來，韓國政黨歷經多次的變遷與重組，韓國政黨的若干特徵相當程度上制約著政治的運作及政黨在國會中扮演的角色。首先，政黨領袖主義（party bossism）主導了政黨的存亡廢續與組織決

策。包括政黨的創立、解散、合併、分裂、黨內重大決策如選舉提名與政策路線等全由黨領袖主導，這種黨領袖的家父長權威，是幾乎不容黨內任何挑戰的（Yang, 1995: 19-22），這使得韓國政黨的興衰，幾乎全繫乎黨領袖個人生涯的變遷，加上兩次軍事政變對政黨制度化的破壞，以及地方選舉的長期被凍結，使得朝野政黨領袖都必須藉由黨領袖的魅力來鞏固團結與動員。

其次，是政黨的生命周期短，很少政黨能撐過兩次選舉，政黨名稱的變化更是頻繁，甚至迄今為止尚未有一個政黨名稱存活超過兩個共和（Yang, 1995: 23），許多政黨隨實際需要變更，不論是分裂或合併，政黨名稱亦不復存在（Kim, 1992: 23-25）。另外，也由於政黨生命周期短，使得韓國政黨無法透過政黨標籤來塑造認同或支持意識，選民的投票取向只能以朝野來作分野（Yang, 1992:23）。

最後，是政黨地域化的發展，由於朴正熙與全斗煥先後透過政變上台，正當性薄弱的困境，使其大量甄補其家鄉大邱與慶尙北道出身的精英出任公職，並透過動員慶尙道的地域意識來鞏固其支持，由於預算分配、區域發展與精英徵補長期獨厚慶尙北道單一地區，導致其它地區的精英與選民，如全羅道的金大中、慶尙南道的金泳三、忠清道的金鍾泌等，都被迫以地域意識來進行動員，導致主要政黨都有濃厚的地域政黨色彩（Park, 1993: 150-160）。這些獨特的政黨特徵都影響著韓國憲政體制的實際運作，也使得在多數情況下，國會中朝野政黨之間的關係是比較壁壘分明的。

三、行政與立法部門溝通協調機制

在國會與政府的關係中，最重要的是國會的國政監察權和國政調查權。國會為了發揮自身的職能，握有國政全面監察或有關特定的國政事案的調查權。國政監察以所有國家政務為對象進行。國政調查則根據特定的事實案件，不定期地或隨時進行。

國政監察是一個變動的權力。從韓國成立之時起到 1972 年第三共和國期間曾經實施，但到了實行「維新體制」的第四共和國，國會對政府的國政監察權被廢除，國會權限減弱，取消對政府的牽制措施。

但 1975 年 7 月 26 日修改的國會法，又恢復了國政監察權。

國政監察和國政調查權是爲了行使憲法規定的國會權限，在必要的範圍內就立法事項、財政事項、行政事項、司法事項及國會內部事項進行全面調查。但並非國會得對所有機關進行國政監察，由法律設定實施對象；另外也有國會常設委員會得不經大會議決，自主選定監察的對象機關，包括政府的院、部、處、廳局等中央行政機關和法院、憲法法院、監察院、國家安全企劃院、檢察廳、陸海空軍等。國政監察由所管常設委員會分別具體實施，時間是從每年定期國會會議的第二天起的 20 天之內。

在國會和政府的關係中，賦予國會的第二項權限是質詢權。國會有權質問全部國政或特定事實，可要求國務總理、國務委員出席國會會議，以回覆議員的質詢。甚至，爲了質詢有關特定案件，可以要求大法院院長、憲法法院院長、中央選舉委員會委員長、監察院長出席。但國會不能要求總統出席聽證會。

國會在和政府的關係中所擁有的第三個權力是彈劾追訴權。彈劾是以總統爲首的政府高級公務員和法官在執行職務時違背憲法和法律而發動。就任前的行爲或與執行職務無關的行爲不構成彈劾事由。國會一旦形成彈劾決議，須將決議送交法制司法委員會進行調查。司法委員會的主席向憲法法院所提出的追訴決議書得到過半數議員贊成時，即通過彈劾案。

國會對政府執行的第四個權限是對總統任命的國務總理、大法院院長、憲法法院院長、監察院長的任命同意權。在一般情況下，執政黨佔有國會多數席位時，總統的任命一般都能通過。一旦執政黨處於劣勢時，反對黨議員常常會提出對個別人選的否決案。

就制度面來說，隨著民主化的發展，行政與立法部門在法定權限上漸趨於平衡。然而在實際運作上，由於總統始終爲政治權力的核心，故政策制定的行政中心、行政優位的傾向仍然非常明顯，多數的法律案仍是由政府提出，而國會議員的專業知識及相關輔助資源亦屬不足，國民對於國會的一般印象也相當負面，認爲國會充斥暴力與無效

率，這進一步導致總統或行政部門相對忽略與立法部門的溝通。

在行政與立法的溝通協調機制方面，韓國缺乏較為正式的機制，總統秘書室主要肩負行政各部會內部的溝通協調，有時亦協助總統與執政黨相互溝通，另外政府與執政黨之間尚會透過黨政政策協議會、黨政協調會議、經濟問題聯席會議等機制商議國是，但政府與在野黨的溝通機制就相對缺乏。進一步來說，韓國政黨體系雖然常常變動，但往往是以擁有群眾魅力的政治領導者為中心。2003年盧武鉉率領部分議員退出新千年民主黨，組成親盧武鉉的「開放的我們黨」，該黨當時僅佔國會中的47席，但在2004年改選後獲得152席成為多數黨即為一例（蔡增家，2005）。在這樣的政黨政治生態下，更難期待以總統為核心的行政部門重視與立法部門，特別是與在野黨的溝通。

綜合上述，儘管制度上歷次修憲有抑制強勢總統的傾向，而政府部門在提出或修訂法案時也必須經過相當程度的法規衝擊評估，顯示韓國的政策過程有一定程度的科學化、專業主義，以及民主審議的傾向。但從近期盧武鉉在遷都世宗市、為特定政黨助選等議題的強勢作風，導致其在2004年成為遭國會彈劾通過的首例，以及2008年李明博因開放美國牛肉進口事件引發民眾不滿，導致總理韓昇洙於6月10日率閣員總辭下台的事件來看，可見在重要政策領域上，韓國的政策制定過程往往仍以總統意志為主，比較缺乏與立法部門的溝通，最後只能訴諸於民意，惟當政策決定與多數民意相違背時，要再重新進行調整與修正，往往已經造成政局的不穩定與社會資源的耗費。

第三節 內閣制（一）：英國

內閣制國家行政立法關係實際上遠比想像中的還要複雜，英國自1997年起新工黨再次奪回政權，且在2001-2005年間取得166多數席次並大規模改革國會後，因而造成行政立法權力平衡的轉變。英國在今年國會選舉後，其選舉結果為無一政黨取得過半席次，許多專家學者不免擔心英國將可能陷入國會僵局。然而，本研究團隊先就英國的

行政部門與立法部門在互動間的正式制度中進行敘述與分析，試圖從中提供我國改善行政立法互動機制的參考依據，分論如下：

一、行政部門提案作業制度檢討

內閣會議採合議制度，一般而言，每周定期召開一次，其決策方式較少透過投票方式，多是透過首相的總結作為最後的結論，以落實內閣的集體責任。內閣集體的責任主要是建立在三個原則上，信任原則、一致原則與秘密原則（黃琛瑜，2000：76）。英國由首相領導整個內閣的運作，內閣共有 22 個部會，首相在挑選任命內閣大臣的標準有四：（1）對首相要有高度忠誠度；（2）專業能力的考量；（3）具有政治地位與實力；（4）不可忽視黨內派系的平衡（胡康大著，1997：104-105）。

在行政立法互動上採取信任原則，內閣若失去議會的支持，議會有權通過對政府的不信任案；另一方面，一致原則是指內閣或內閣委員會所做的決策便是政府的決策；內閣與內閣會議的進行皆是以秘密進行的方式。除了集體責任外，內閣大臣對其職權擔負起個人責任，但經常發生集體責任與個人責任劃分不清，很有可能產生內閣以集體責任包庇官員的個人責任，或內閣政府犧牲官員個人責任以規避內閣的集體責任。

在內閣的運作過程中，由於政府事務多專業複雜且十分龐大，往往內閣官員也無法兼顧所有的公共決策，因此，除了上述的內閣會議外，英國在二十世紀便設置「內閣委員會」，原本是為了減輕內閣工作壓力與分擔內閣行政工作，之後逐漸成為內閣決策工作的最佳幫手，進而形成制度。內閣委員會乃是由首相任命及授權，又依照不同政策領域設立的常務委員會以及針對特定政策議題組成特別委員會（United Kingdom Parliament, 2010b）。委員會乃是對內閣負責，不用對議會負責，並同樣受內閣集體負責原則的約束，若內閣委員會中有意見分歧時，必須取得主席同意才得交內閣討論。由上看出，內閣委員會不僅能夠分擔內閣工作，同時也能彌補內閣大臣知識與專業的不足，進行深入且專業的調查研究工作，然而，因內閣委員會權力逐漸擴大，不僅因秘密進行無從被課責外，也容易發生委員會獨斷獨行。

以下將行政部門提案作業分為提案過程、法案衝擊評估等部分說明。

（一）提案過程

在英國內閣制的國家，眾議院議員雖能提案，但若非為執政黨所主張支持的法案，大多皆無法單靠議員能量提案成功並獲通過。

（Laundy, 1997）英國大部分的提案多由內閣所主導，政府內閣在提案之前，均會經過完善詳細的研究與討論程序，若是來自於外界利益團體的意見與反應，通常會舉行聽證會蒐集各方意見與專家看法（行政院研究考核發展委員會，1996）。

值得注意的是，英國國會中有設立「議會顧問」（parliamentary counsel）此一常設機關，其組成份子為經驗豐富的大律師，協助政府部門準備草案。由於草擬法條乃需具有專業能力的政府，故政府特聘任專業律師為公務員準備草案（United Kingdom Parliament）。最後，將草擬的法案送相關部會核定無誤後，再由內閣委員會核准後送交國會提出。

（二）法案衝擊評估

法案衝擊評估（Regulatory Impact Assessment）乃是始於 1998 年英國首相布萊爾所宣布的一項政策：「凡是對於企業、慈善企業（charities）或自願性組織產生影響的政策，都應該要進行法規衝擊分析後，該政策的主管部會首長始可決定採行該政策」。⁸同時，布萊爾首相也成立「法規衝擊小組」（Regulatory Impact Unit ,RIU）以協助各機關經由法規衝擊分析的過程作成更好的政策。

分析之步驟為初階、進階與完整 RIA 三個程序：

1、初階 RIA

（1）確認政策目標與相關之議題：早期與非正式的諮詢、風險的考量、平等與合理的考量。

⁸ Regulatory Impact Assessment Guidance, 2007, Retrieved August 20, from: <http://www.ond.vlaanderen.be/vereenvoudiging/pdf/BritseRiaGids.pdf>.

- (2) 確認可供選擇的方案：列出可能達到政策目標的可行措施之方案，包括政策方案與替代方案。
- (3) 成本效益分析：成本效益分析之目的在確定政策方案的預期成本與預期效益二者間可以獲致平衡，此外，亦在避免行政機關在假定「效益一定大於成本，因而制定法規是勢在必行的，所以不需要進行評估」之前提下，以制定法規來遂行其政策，因而導致社會資源分配之不當或浪費。

2、進階 RIA

進階 RIA 為正式政策方案成形前的最後評估程序，本階段之重點為重新評估初階 RIA 報告之內容，以確定政策方案之內容；尋求該政策報告獲得內閣、內閣委員會或其他相關部會之「一致同意」；同時進行正式的諮詢程序。在進階 RIA 報告中，必須考量政策方案與替代方案之履行成本，也必須修正初階 RIA 報告對成本效益的評估，對於非正式諮詢、民意資料的蒐集與利害關係人的討論記錄，亦應一併呈現。

3、完整 RIA

根據進階 RIA 報告公告後，所蒐集之各項資訊與諮詢之意見，進一步修改 RIA 報告之內容，乃成為完整 RIA 報告，最後，經主管機關首長簽署同意後，政策方案再連同完整 RIA 報告正式提出公告，並置放一份於眾議院圖書館內，俾供大眾評論；如涉及法案的修訂，並送請國會審議。換言之，定案 RIA 階段之程序為 RIA 報告內容之最終檢視，並辦理公告。

(三) 其它：首相角色

十八世紀內閣首相誕生，逐漸取代英王成為行政實權的中心，華爾波爾之所以能夠成為首位內閣領袖，主要是因為華爾波爾與國王的關係良好，並且握有財政大權，能夠透過各種方式控制選舉，此外，華爾波爾憑藉著良好的人際關係，取得國會的信任與支持，順利組閣（胡康大著，1997：頁 65）。因此，英國內閣首相的權力與影響力得

以穩定發展。首相的重要職責乃在於要引領內閣實現與落實競選政見外，更重要的是要協調與統合政府部會間的政策爭議，才能實踐集體政治責任的終極目標。

二、立法部門議事運作制度檢討

現代英國議會的組成乃是由君王、上議院與下議院，其中上議院又稱為貴族院，其產生方式不是透過民主選舉機制，原本多由世襲貴族擔任之，自 1999 年非世襲貴族法通過後，除 92 名留任外，其他上院議員則由專門的皇家委員會推薦，且在立法與政策制定中僅扮演輔助的角色。上議院無權否決下議院通過的財政法案、對下議院通過的延長議會任期的法案有絕對否決權、對普通法案有拖延一年的權力（United Kingdom Parliament, 2010a）。

下議院則透過小選區多數代表直接選舉產生，分為兩個系統與兩個層次，兩個系統分別是下議院本身的組織與政黨組織，在層次部份，第一層次是全院大會，第二層次是下議院各委員會和政黨議會黨團，立法過程中的一讀皆是在全院大會進行辯論，當進入二讀後才進入各委員會審議。下議院各委員會又分為「全院委員會」、「常設委員會」、「特別委員會」和「聯合委員會」，其中「常設委員會」主要是討論公法案，當議案討論完畢後，此常設委員會立即解散，其權責只是輔佐院會審查法案、法規命令或各區域事務；另外在「聯合委員會」方面，則是兩院指派相同數目的議員所組成，主要是研究有關兩院共同問題，彼此交換意見後分送兩院討論（劉建飛、劉啓雲、朱倬聖，2002：42-44）。

除了各委員會外，政黨議會黨團也是影響國會的力量之一，而其中有一特殊討論機制為「平常管道」，此為各政黨黨鞭以非正式的討論與對話，因此，有時候在某特殊的法案意見上，兩黨的黨鞭可能會比與自己黨內的議員來得接近（谷意譯，2009）。

在立法程序方面，英國的法案也需要國會三讀通過，一讀是將法案送交國會，由各黨議員先就法案原則進行辯論，是否原案交付委員會審查，二讀則是法案通過的關鍵，一般而言，爭議性高的法案會送

交全院委員會審查，其他一般法案則由常設委員會審查，若委員會未做任何修正，法案便進入三讀程序，如果有修正則需報告程序，這是對法案實質內容作出修正的最後機會，最後三讀就僅進行文字修正(陳建文、劉妙香，2004)。

就議會課責的機制來說，內閣閣員必須出席國會為政策辯護，並且接受議員的監督質詢。另外政府提出的重大議案如果未獲議會通過，就可能面臨議會提出不信任案，不信任案一旦表決通過，則將迫使首相辭職，而首相亦可能主動解散議會，重新舉行大選。除倒閣外，在內閣制國家運作中，國會通常還有一些其他方式可以表示對內閣的不滿，進而可能產生倒閣的結果：第一，對內閣某些措施通過「譴責決議案」(a vote of censure)，藉以譴責某些閣員。第二，否決內閣提出的重大政策。第三，雖通過內閣所提法案，但予以重大修正，致使內閣不願接受。第四，否決內閣所提預算案或部份財政議案(周育仁，2009a)。以下將立法部門議事運作制度分院會與委員會之結構及功能、朝野協商機制、議長角色、國會政黨角色及其他等部分說明。

(一) 院會與委員會之結構及功能

英國國會中，委員會在立法的影響力遠不如政黨，探討英國國會的文獻多著在於政黨角色，而其委員會的專書更是稀少。

在制度設計上，英國閣員兼任議員，內閣的法案可直接由閣員以議員的身分直接向院會提案，並且在院會中為該法案捍衛與辯護，因此，政府首長不需要花費心思在委員會，相對而言，政府不需要常任委員會變成專家委員會，且不用對政府嚴格監督，而這樣的國會稱之為「院會中心主義」運作模式(王元廷，2000)。

「院會中心主義」下的常任委員會實屬於院會的預備審查機關，權限較小，換言之，常任委員會本身沒有特定的權限，惟有在院會受託議案時才有審查的權責，俟審查修正任務結束後便解散，當法案確定二讀通過程序後，才會交付常任委員會審查，而常任委員會只需注意法案的內容與條文文字是否適當合宜。因此，常任委員會的立法地位實非重要，其立法功能也不受重視，使得英國委員會制度功能較為

薄弱（陳淞山，1994：63-64）。

除了常任委員會外，在特別委員會方面，則是以調查監督政府的任務為主，調查各政府部門機關，使其在政策形成前，能廣泛地聽取相關團體的意見。依照政府部門分工監督需要，目前共有十六個政府部門特別委員會，每個委員會負責相關政府部門的行政管理、預算、與政策執行的監督。組成份子也同樣依照政黨比例原則，但以後排議員為主要份子，一般而言，大多數的議員會長期待在同一個特別委員會，故其專業程度也較受肯定。另外，在全院委員會部分，乃是由全體議員除了議長以外的成員所組成的，其功能主要是審查財政與憲法相關議案，若是委員會階段產生爭議或緊急的議案，也可以透過全院委員會中的執政黨優勢主導通過（陳建民、周育仁，2002a：339）。

再者，國會的現代化委員會（Modernization Committee）於2001年設立，其目的在於研究下議院處理事務的程序及其他方面的事宜，職權範圍是「研究如何修訂下議院的作法及程序，使之更切合現今的情況，並就此方面作出建議」。議會現代化委員會提出的建議包羅甚廣，由改革立法程序、更改議程格式，以至為專責委員會擬定明確職務。議會現代化委員會一直由內閣大臣擔任主席，但一個可能的原因是工黨政府需要一個重要的政治人物，協助推行下議院各項程序及其他改革（Flinders, 2006: 385-406）。

另一方面，下議院還有數個部門專責委員會（Select committees）。這些委員會的組成大致呈現出政黨在下院的實力。每個部門專責委員會都有自己的主席，並由委員會委員互選產生。專責委員會有四項核心任務：一、部門專責委員會的主要職責是檢視與調查某一政府部門的活動。為了達到這一目的，部門專責委員會有權召開聽證會和蒐集證據；二、檢視各部門的支出狀況；三、檢視各部門的行政；四、協助議院辯論與決策（羅傳賢，2010）。

（二）朝野協商機制

在民主國家中，各國國會均具有各黨黨團的組織，各黨黨團多由各黨議員所組成，而黨團更是國會朝野協商的重要一環。

以英國工黨為例，其的權力核心為黨團，黨團中針對不同的研究對象分設兩組，一為地區小組，另一為主題小組，小組討論後可向黨團提案。黨團對內享有充分的自主權，可自由選舉國會領袖、任命黨幕僚、制定黨章與決定黨的政策等；對外的部分則會因為執政黨或在野黨的身分而有所不同，若為執政黨時，不僅必須捍衛政府政策外，也必須透過黨團間的溝通協商，使在野黨得以轉為支持的態度，然若是在野黨時，則依據反對黨的決策與執政黨爭辯，發揮其監督政府的角色（雷飛龍，1991：13）。

（三）議長角色

在下議院運作中扮演核心的重要人物之一即是「議長」，議長乃是由下議員經秘密投票後若獲半數的選票，就可以直接當選，惟當選後必須脫離政黨，以表中立。在英國的議長最大特色為一旦當選，只要願繼續作，依傳統任何政黨皆不提候選人與之競選，可以無競爭當選，議長不必位經營選區奔走，若該選區中有需要部會協助，只要合理合法，各部無不照辦（雷飛龍，2010：283）。議長的主要任務與職權有下列幾項：1、維持秩序：在下議院開會時維持現場秩序，過程中若發生情勢緊張或氣氛緊繃時，議長擁有對個別議員做出懲戒處分的權力，包含命令回到座位上或是禁止繼續參與當天的議程，嚴重甚至可以提出停權的臨時動議。2、維持平衡：議長或副議長們擁有絕對的裁量自由，來決定哪位議員發表意見。3、法律案的裁量權：議長對議員提交的法律修正案或修正動議案是否要加以辯論及交付表決，享有絕對的裁量自由。4、決定票：當投票結果雙方票數相同時，原則是二讀時決定票會投給贊成那方以利進入三讀進行討論，若是在三讀時票數相同，議長的一張票則通常會是反對票。5、兼任選區劃分委員會的主席（雷飛龍，2010：283）。

（四）國會政黨角色及其他

在英國內閣制中，國會與內閣乃是融為一體，是故政黨在議會運作中扮演極具重要的角色，若執政黨在國會中表決失敗，內閣將會面臨瓦解之勢，因此政黨的管理是決定英國議事運作成效的關鍵因素。

一般而言，閣揆與內閣乃是由議會多數議員的支持而產生，而英國政黨組織嚴密且黨紀嚴謹，使得多數黨的領袖不僅握有組閣權，亦能在議會中領導立法。所以，議會成爲朝野政治角力的場所，各黨透過議會的表現爲下次選舉建立重要的基礎，此類議會稱爲「競技場式立法機關（Arenalike Legislature）」（Polsby, 1975: 227-228）。

英國很早就形成一種共識，即朝野各黨應盡量相互容忍，不可在議事殿堂作情緒性的撻伐，更不可走極端、走偏鋒。此外，英國的反對黨承認執政黨有權決定國家的大政方針；反對黨的功能在於對政策細節，提出建議加以批評。另外，政府通常也不會輕易以多數決的方式，強行通過一項法案，以示尊重少數（朱志宏，2005：291）。

英國黨鞭的主要任務分別爲國會議事的管理、前後排議員間的溝通與勸導議員支持黨及其政策的決定。在國會議事的管理方面，每天國會議程主要是由執政黨與在野黨黨鞭針對每周議事進度協商決定，兩黨雖政見不和，但基於上述所提英國議會政治較爲成熟的情況下，多數都能與其協商出共識；在前後排議員間的溝通方面，以工黨爲例，下設「聯絡委員會」，主要成員爲後排議員的正副主席、下院的議場領袖、黨鞭與上院議員代表，透過每周至少集會一次的方式，作爲政府及其後排支持者的橋樑，使政府能夠充分掌握黨內意見與議題；在勸導方面，若黨的決策不被後排議員所接受時，黨鞭便有進行勸黨說服的必要性（羅傳賢，2010）。

三、行政與立法部門溝通協調機制檢討

King (1976) 對於內閣制的行政立法關係研究影響後進學者甚深，他以英國、法國、西德的憲政運作，建立了行政與立法關係類型化的模型，包括非政黨的（nonparty）、政黨內的（intraparty）、政黨間的（interparty）、跨政黨的（cross-party）四種模型，第一種模型僅有大臣和國會成員的運作，第二種爲「政黨內」的模型，亦即雖有兩個主要政黨組閣，但其行政立法關係著重於黨內溝通協調。第三種爲「政黨間」的模型，除了不同政黨間需要溝通協調之外，還有反對政黨需要溝通協調。再者，第四種「跨政黨」的模型，主要是三個以上各自

代表不同利益的政黨在內閣制政策形成過程的影響，類似聯合政府的概念（King, 1976: 11-36）。Andeweg（1992）也採用 King（1992）的模式進行荷蘭的行政立法互動關係（Andeweg, 1992: 161-182）。研究發現荷蘭的行政立法溝通協調從非政黨的（nonparty）進入政黨間的（interparty），相關的研究也都從政黨多寡在內閣制中的運作為討論重心（Müller, 1993: 467-494; Remington, 2000: 499-520; Villanueva, 1978: 377-392; Jackson, Atkinson, and Hart, 197: 399-4197; Robertson, and Cutcomb, 1987: 7-27; Nieburg, 1962: 115-148; Morrisey, 1983: 1063; Kramer, 1983: 692）。

再者，制度化的憲政以及內閣的穩定度都影響了行政與立法部門的溝通。在第十三屆的以色列國會中（1992-1996），進行了一項憲政革命，因為當時缺乏成文憲法，這項制度設立使得形成立法關係正式制度化，以內閣制議會至上的方式進行憲政運作（Hazan, 1997: 329-350）。Robertson 與 Cutcomb（1987）研究內閣制國家，從中找到內閣穩定性是影響政策產出的重要因素，更替頻仍的內閣，往往在立法產出上沒有佳績。因此，如何在內閣制國家使行政立法關係維持平衡運作，更顯重要，故本研究團隊就英國有關行政立法互動的正式機制之質詢與預算審查分述如下：

1、質詢

國會議員對於內閣總體之質詢始見於 1721 年的英國，嗣後，即逐漸成為內閣制國會的共有特徵。質詢（Parliamentary Questions）乃國會議員用來要求政府提供資訊（seek information）或採取行動（press for action）的工具，可強制內閣閣員為其所掌部會的業務、政策、決定與行動加以說明（explain）或辯護（defend）。目前在英國下議院（House of Commons）有 4 種類型的質詢：要求書面答復的質詢（Questions for Written Answer）、要求口頭答復的質詢（Questions for Oral Answer）、跨部會質詢（Cross-cutting Questions）及緊急質詢（Urgent Questions）（United Kingdom Parliament, 2008: 2-4）。

在口頭質詢的部分，下議員若要針對部會首長進行口頭質詢需在

一周前將質詢問題提給該部會，正常情況下，針對同一主題，原質詢人第一個被唱名提出追加質詢。當該追加質詢經閣員答復後，議長得唱名其他議員提出追加質詢，通常於議院的執政黨及反對黨議員之間交叉唱名。而當議長認為追加質詢已足夠時，接著唱名議程所排定的下一號質詢議員。同樣的程序反覆進行到質詢時間耗盡。排上議程卻未及答復的質詢將改以書面答復，印在下一期公報。另外，在針對首相質詢的部分，每週僅有三分鐘的問答時間，提問問題數十分有限（李高英，2008：16-21）。

在緊急質詢的部分，遇有重大緊急事項必須立即質詢相關閣員時，將透過緊急質詢程序提出，也就是不受普通質詢程序要求3天預告期之限制。為了提出緊急質詢，議員最遲必須於當日向議長提出一次緊急質詢，並立即通知相關部會。然議長有權決定是否接受（李高英，2008：16-21）。

2、預算審查

英國國會預算提案權屬於內閣，通常在每年的三月或四月將單一預算提報至下議院，並且在提出預算的當日要由財政部長發表演說，詳細報告經濟現況與年度預算的內容，大概約一小時至一個半小時左右。隨即下議院開始展開質詢與內閣的答辯，大部分的質詢多是有少數黨主導，質詢內容多強調在財政政策與支出原則，與預算規模較不相關（United Kingdom Parliament, 2004）。

首先，下議院在十個預算日之內必須對於是否贊成政府預算案進行表決，也就是一讀的程序，通常為兩週內完成。到了二讀後，較具爭議性、重要性的預算案交由全院委員會審查，其他一般性的預算案則交由常設委員會進行審查。最後當預算案皆通過後進入三讀，往常慣例大多一天內就結束三讀程序。二讀完成後送交上議院審議，基本上上議院很少否決，最後將送皇室簽署同意後，成為法定預算。大體而言，預算審查期間約莫六個月即可完成。因此，英國審議預算有其兩項特質：（1）預算審議時間的短暫；（2）立法權與行政權之結合，國會基於對內閣多數的支持，不會對預算案作太大的爭議（李允

傑，2007)。

第四節 內閣制（二）：日本

二次大戰後的日本政治又稱「五五體制」，自一九五五年起，兩大保守政黨「自由黨」及「民主黨」，正式合併成「自民黨」，日本因而產生「自民黨」與「社會黨」長期來兩黨對立的局面。自此，自民黨一直執政超過半個世紀，除一九九三年曾短暫失去政權外，即使一九九六年各在野黨派整合成民主黨，仍無法取代自民黨的執政地位。就如同 Scheiner 指出「侍從主義」(clientelism) 乃是自民黨長期執政的最大因素，亦即透過行政資源以利益分配的方式建立穩固的政治網絡，藉由財政補助爭取眾多地方團體的支持 (Scheiner, 2005)。

然而，隨著日本整體經濟狀況的日漸萎靡，前首相小泉純一郎執政期間大幅削減公共支出，加上農村人口日漸萎縮，使得政府與地方團體的侍從關係因此瓦解，更是讓去年民主黨奪回政權的主因之一，使得日本政局自戰後的「一黨獨大」因而破局，為日本政治邁向兩大政黨「輪流執政」跨出重要一步。由此觀之，日本的行政立法關係未來也會隨之改變，以下針對日本行政部門與立法部門現有的制度與規範進行探討與整理，以期作為我國改善行政立法互動溝通協調機制，茲說明如下：

一、行政部門提案作業制度檢討

關於行政部門提案作業制度，以下將從提案過程、法案衝擊評估，以及先期溝通等部分說明。

(一) 提案過程

議員或代表政府的內閣皆可向議會提出法案（實際上大部分議案來自於內閣），內閣提出議案，必須先由內閣下屬的各省廳及其他行政機關制定草案，經內閣法制局審議後，提交內閣會議通過，最後以內閣總理大臣的名義向國會提出（吳明上譯，2005：158）。因此，在法

案提交內閣會議前，已經取得所有相關單位的瞭解與共識，包含相關業務部門、利害團體、企業團體等等，而此種方式也是多數日本政府組織的決策方式。

然而，上述的提案方式在 2009 年由日本眾議院議員、民主黨代表鳩山由紀夫擔當內閣總理大臣後有所改變，鳩山內閣上任後，質疑過去以官僚為主的提案方式，主張擺脫官僚政治，故特設置國家戰略室，將其定位為政治主導的核心，成員均為國務大臣職位，國家戰略擔當大臣為首任菅直人，現為荒井聰（人民網日本頻道，2010）。此機構的決策模式為國家戰略室提出所有優先法案，決定後再送行政部門擬定政策內容。

提出法案後，議長會先諮詢議會運作委員會再交由常任委員會或特別委員會審議，若議會運作委員會認為該法案為重要法案，則必須在院會中針對法案內容進行說明，但如果議會運作委員會認為時間緊迫或法案極為重要，可不經相關委員會審議逕送院會審議（蔣立峰、高洪，2002）。

提交院會審議後，由眾議院先議再送交參議院，若參議院修正議決後，再回送眾議院，同一會期經眾議院認可同意，由議長送交內閣轉呈天皇公布施行以完成立法程序。然而，若經參議院否決或修正通過的法案，眾議院不表認可，則必須召開「兩院協議會」取得一致的意見，或者經眾議院出席議員的三分之二以上的支持，再次表決通過，該法案亦視為成立（楊作洲，1999：13-18）。

（二）法案衝擊評估

日本於 2007 年制定「政府政策評估法」（Government Policy Evaluation Act, 簡稱 GPEA）進行法規影響分析，要求法案的制定、修改或廢止應經過法規評估，客觀分析其成本效益，並提升法規制定過程的客觀性與透明度。日本內閣會議制定的《關於推進中央省廳等改革的基本方針》中將總務省的行政監察局改為「行政評估局」，賦予其可以超越各府、省的界限，行使包含政策評估職能在內的行政評價和檢查職能（劉宗德，2003）。

日本實行國會對政策評估的監督。「政府政策評估法」第 19 條規定，政府每年根據政策評估的實施情況和回饋狀況向國會提交報告。該法條明確規定了政府部門在評估政策的基礎上，向國會進行報告，接受國會對政府政策評估的監督。其評估的結構為，政策評估的基本方針由內閣決定，各部會每三到五年對於政策評估的基本原則重新檢討，並每一年根據評估實行計劃訂立評估辦法，而評估結果也以書面整理藉以提供各部會政策規劃時所需資訊（劉瑋楹，2010：1-16）。

主要的評估者為中央各部會以及總務省，中央各部會所實施的政策評估主要是針對開始施行的公共政策、尚未完成的政策、實施中的政策以及未實施前的政策進行政策評估（KOIKE, HORI, KABASHIMA, 2007: 1-12）。而總務省則是針對統一性、總體性的評估，必須以全觀的角度對中央各部會層級單位進行評估、對於跨部會的公共政策須提出較全觀的政策評估以及應各部會的請求共同對該部會進行評估。

（三）先期溝通

法案在國會提出前的事前協議過程中，官僚與執政黨的政調部會或族議員協議法案的內容，使法案更為成熟。此事前協議過程與國會審議程序存在著緊密的連動關係，若執政黨內部的調整不夠完善時，往往會造成政府和執政黨產生歧異，進而也會影響國會運作與法案的審議（陳淞山，1994：頁 175）。

過去在自民黨一黨執政時期，曾透過「政務調查會」邀集行政部門官員、國會議員共同協商政策法案，該會則成為影響政策制定的重要場域。1990 年聯合政府時期，其他政黨隨之成立各自的政策研究機關，通稱「政策審議會」，成為各政黨國會議員與行政部門相關官員共同協商的機制（許介麟、楊鈞池，2006：98）。

此外，日本政府預算和條約相關議案只有行政機關才具有提出權，內閣提出法案的立法過程是由各省廳先行擬定，再逐層上報，一方面平行協調其他業務單位，一方面則送到各審議會尋求諮詢答覆，最後經由大臣核定送交內閣會議進行審查，再送請國會審議。值得注意的是，在各省廳的內部審議會方面，「審議會」主要是具有與政策相

關利害團體交涉及收集情報，降低協商的成本，故審議會的存在是扮演著政府與利害團體間重要的溝通橋樑（陳思澤編譯，1996：266）。

（四）其它：首相角色

在日本聯合政權下，首相的權力基礎在於黨內多數派的聯合上，其權限分別為（雷飛龍，2010：54）：

- 1、代表內閣向國會提出議案，並且有權監督各行政部門；
- 2、任免國務大臣，簽署法律與政令，主持內閣會議，解決大臣間的爭議；
- 3、從國務大臣中任命各省大臣，並有權終止各行政部門的處分與命令；
- 4、若無首相的同意，在職國大臣可不受公訴，針對法院停止執行行政處分之判決可以提出異議；
- 5、首相有自衛隊的最高指揮監督權；
- 6、首相有權宣布緊急狀態，緊急狀態時首相有警察統制權。

而首相是否為民直選一直是日本各界所爭議的話題，就制度而言，一旦採取首相公選制後，將會切斷首相與議會的關係，尤其首相不是國會多數黨，勢必造成首相與國會多數的對立；其次，首相直選產生的首相人選，為了順利在國會中推動政務，理論上應該會尋求國會多數的支持，甚至有必要成立多黨聯合政府，如此一來，卻反而容易會遭到小黨的利益挾持（楊鈞池，2002）。

二、立法部門議事運作制度檢討

關於立法部門議事運作制度，以下將從院會與委員會之結構及功能、朝野協商機制、議長角色等部分說明。

（一）院會與委員會之結構及功能

日本、英國雖然都是內閣制國家，但日本國會的運作模式卻與英國大不相同，其實際運作已由「院會中心主義」轉為較偏向「委員會

中心主義」(王元廷, 2000)。委員會分為常設委員會和特別委員會, 每一位議員必須至少參加一個委員會並擔任常設委員, 而委員長則由各議院分別在各自的常任委員中選出。在日本的國會中, 依各黨在院會政黨席次比例分配在各委員會的人數, 各委員會都是由資深議員帶領新進議員, 形成「族議員」體制(羅傳賢, 2010)。

委員為了審查議案或請、調查事件、起草法律案或修正案, 可進一步在各委員會下設小委員會輔助法案的審議與調查, 而預算委員會與決算委員會則可另設分科會, 針對不同類別審查預算與決算。因此, 委員會的審議則成為法案審查過程的重心, 院會的主要功能則是著重於質詢與表決(羅傳賢, 2010)。

院會或委員會的審議皆是在對法案的質疑下進行, 而閣僚與政府委員針對議員的質詢提出答詢, 政府方面不能提出反質詢, 然而, 這樣的質詢方式使得審議過程流於形式(陳淞山, 1994: 177)。

(二) 朝野協商機制

日本國會中, 在野黨議外的擁有「抵抗力」, 使得內閣法案的成立速度減緩、遭致修正、成為廢案, 亦或是與其他法案作交易。(陳淞山, 1994: 頁 175) 又在立法過程中由於「會期不連續」、「一事不再議」兩原則對朝野政黨的攻防競爭有其極大影響。因此, 在法案審議的過程中, 朝野協商的機制也就顯得十分重要。

日本國會內的各種委員會(包含議院運作委員會), 皆有實際決策的「理事會」, 此乃委員會在提出各種法案至院會之前, 各黨派溝通協調的場域。換言之, 召開委員會之前所舉行的理事會, 才是真正掌握運作委員會的實權(陳英鈴, 2000: 3-32)。常設委員會設置「議院運作委員會」作為議長的輔佐機構, 協助議長推動國會議程, 議院運作委員會可以決定法案是否交付審查會審查, 以及法案審議的程序與進度(吳明上、楊鈞池譯, 2008: 197-199)。

此外, 各國議會之運作多為議會成員所組成的「黨團」所主導, 同時, 各政黨間之協商程序亦成為議案審查程序中的關鍵, 因此透過各黨派的政黨協商機制, 使國會中的政黨互動關係更趨穩定。而日本

的黨團機制乃為各政黨所設置的「國會對策委員會」，非國會的常任委員會，亦即非正式組織，目的乃在於促使國會營運至各政黨最有利之方向（關中，1992：192）。國會對策委員會一方面與議院運作委員會保持聯繫，同時也和其他政黨的國會對策委員會進行協商與溝通，進而決定各政黨對於國會審議法案的戰術、時程與程序等對策。若以關係而論，主要是由國家對策委員會主導議院運作委員會，各政黨的國會對策委員會成員往往兼任議院運作委員會的成員，當執政黨與在野黨出現意見糾紛時，國會的議院運作委員會進行協商，如無法取得共識，則交由各政黨的國會對策委員會取得共識（陳淞山，1993：8-20）。

除了上述正式的朝野協商機制外，日本的國會政治經常以密室政治的方式來進行朝野協商，亦即「國對政治」，朝野政黨針對待審或審查中的法案進行意見溝通，然各在野政黨在協商過程中多半和執政黨妥協（羅傳賢，2010：94）。

（三）議長角色

日本參眾兩院為合議制機關，行使職權以會議行之，主持會議者即為議長。議長的職權有四項，（1）維持秩序：最主要的權限為內部警察權；（2）整理議事：包括議事日程、召開並裁決議事協議會、提議秘密會議等；（3）監督事務：包含對事務總長的監督、決定國會職員薪資津貼等；（4）代表議院：主持開會儀式、上奏送出議決之議案、要求提出報告等（陳英鈴，2000：3-32）。

日本的正副議長為了強調其嚴正、公平、中立，仿效英國的作法，當選後在慣例上要脫離政黨。眾議院與參議院皆在1977年起建立此慣例，但是在交卸議長職位後，前議長一般會回復原有黨籍。因此脫離黨籍並無法達到議長中立的實質效果（余元傑，2001）。

三、行政與立法部門溝通協調機制檢討

日本過去長期以來都是由自民黨一黨執政，然在1993年自民黨失去政權後，即開始進入日本聯合政府的時代，而這樣的聯合內閣制度與英國內閣制度則有其不同的運作模式。

由於日本從過去的兩黨對抗轉變為多黨林立的局面，使得自民黨開始必須結合其它政黨以維持執政黨主導的地位，而在野黨也將其策略從「為反對而反對」轉變為配合輿論攻擊自民黨，並且首要目標為與執政黨聯合執政，最後再打敗執政黨（吳明上、楊鈞池譯，2008：191）。然而，2007年參議院選舉完全改變日本政局，長期執政的自民黨不但失去參眾議院皆過半的席位，更首次拱手讓出參議院最大黨地位，並由在野黨的民主黨所取代。

日本的政治制度是議會內閣制，國會由眾議院和參議院構成。預算案、條約案、和首相人選之決定等，眾議院的決定優於參議院。但一般的法案，如果在參議院未能通過，雖然眾議院可以三分之二多數予以否決，即可以通過，然而面對最新參議院議員的選舉結果後，目前的民主黨和國民新黨的聯合內閣，在眾議院並未過三分之二，所以菅直人內閣在新的國會，必將面對最大的考驗，許多法案恐怕通不過。因此民主黨黨魁要改選，菅直人亦必將面對其他候選人的挑戰，無論是在法案的通過數或效率皆有直接的影響，使執政與在野黨之間的溝通與協商機制也就顯得更為重要。以下從質詢制度、預算審查程序與國會聯絡等正式機制探討日本行政立法互動情形：

1、質詢制度

日本國會設有種種限制以預防質詢權的濫用（章瑞卿，2005：91-109）：

第一、議員提出的質詢意見書，必須獲得議長認可。議員對議長的不可不認固然得提出異議，惟此異議之應否認可問題，則由議院來決定。這種辦法不但可以防止個人濫用質詢，而且可以防杜議長專擅濫行否定議員的質詢權。

第二、經議長或議院不認可的質詢意見書，雖可揭載於會議紀錄，但其意見書必須力求簡明，議長認為不夠簡明時，得令其更改，這是限制議員濫發無謂的議論。

第三、若是經議長或議院承認的質詢，議長會以書面質詢的方式轉提至內閣，並予內閣7天時間考慮答辯，若無法如期答辯則應當明

示其理由及提出可答辯之日期。本辦法沒有排斥議員的口頭質詢，只是對口頭質詢有所限制，即須限於情勢緊急，且須經議院議決，即成爲議院的意思而非議員個人的行爲。這也是爲了防止議員個人濫用質詢權。

2、預算審查程序

內閣於每年年底至次年一月中旬完成總預算案編制，於內閣會議決議通過後五日內送眾議院審議。在眾議院審議的過程中分爲綜合審議、一般審議、公聽會、分科會及最後決議，審議期間約一個月。首先，綜合審議包含聽取預算報告以及質詢的階段，執政黨多禮讓在野黨優先質詢（黃耀生，1999），而這也是少見在野黨可以表示意見的空間與機會（蘇彩足，2000）；其次，議長則會將預算案交預算委員會進行審查，預算委員會在下設數個分科會（小組委員會）審查，俟分科委員會審議完成後，預算委員會即舉行眾議院院會，就各分科會審議結果進行討論與通過表決，在院會中若仍有疑問，可再邀請官員列席說明並詢答，最後在進行表決是否通過預算案（楊志恆，1993）。

眾議院通過預算案決議後，立即交付參議院審議，其程序大致上與眾議院相同，僅在分科會的部分僅屬委託性質，不能表決，故最後則是將審查結果向預算委員會報告，在提至參議院院會決定。若參眾兩院意見不同時，則會召開兩院預算協調會議，若三十日內無決議結果，則以眾議院決議爲國會之決議（余元傑，2001）。

整體而言，日本預算審查的特質有二：政黨爲一切決策中心；給予在野黨形式上的禮遇，執政黨盡量減少自己發言的時間，多讓在野黨發表意見（李允傑，2007）。

3、國會聯絡

參眾兩院均設有「議事委員會」，委員會乃是依照各黨派議員的比例分配之，議事的運作基本上是採取朝野黨派間協商方式進行，此委員會的存在價值主要是提供各黨派交涉的一個常設機構，舉凡議事之進行、發言順序及發言時間等，例如像國會所提出的法律案件、分配委員會的問題、何時送交等皆是議事委員會的重要任務（彭錦鵬、李

天羽、黃錦堂等，1995)。

此外，「族議員」在行政立法的互動關係中扮演核心的角色，所謂的族議員指的是對於特定政策領域具有相當程度的專業知識與實務經驗，繼而對相關官廳具有影響力的政治人物集團。其影響力主要來自於長年當選次數多，且參與國會特定的常任委員或是在黨內歷練過相關部會長等職務，故兼具專業領域的知識與立法實務，並且擁有豐富的人際關係。族議員長期參與相關政策議題的討論與制定，甚至可能比官僚人員對該領域更加熟悉，因此，族議員有時也就成為政治過程的主導者。

第五節 雙首長制：以法國為例

法國現行第五共和體制，係 1958 年戴高樂將軍強力主導下制定，當時憲法設計重點之一，在於改善第四共和時期採取傳統內閣制，加上小黨林立，造成立法部門權力過大、頻繁倒閣造成之行政部門效率不彰危機。是以，第五共和憲法強化行政部門行政立法之權力，同時限縮立法部門之立法範圍。不過，直到 1962 年修憲將總統改為人民直選產生後，總統握有較強且穩固的政治權力，法國政治方進入較為穩定之階段，並且展現雙首長制（半總統制）之特色和彈性，亦即無內閣制國家之政權經常更替及總統制國家常流於政治僵局之缺點（張景舜，2009）。

就立法部門言，法國國會是由國民議會（l'Assemblée Nationale）和參議院（le Sénat）組成，屬兩院制體系（un système bicaméral）。國民議會議員由人民直選產生，參議院議員則透過各省（département）組織之選舉團，採間接選舉的方式產生，每個省的選舉團成員包括：國民議會議員（députés）、大區議會議員（conseillers régionaux）、省議會議員（conseillers généraux）與市議員（conseillers municipaux）。儘管國民議會較參議院享有較為廣泛、優勢的職能，但兩院之職能和運作模式基本上相同，參議院可以自行提案、亦擁有決議法案之權限。任

何行政部門提出，且依據法國憲法必須由國會通過之法律案，都須由兩院議決。行政部門提出之法律草案（projets），沒有一定要先由哪一個國會進行審查；但若是由國會提出之法律議案（propositions），則由提案國會首先進行審議。即便法國擁有幾近平行權力的兩個國會，自第五共和成立迄今，法國行政與立法部門協調溝通不良，導致國會議事效率不彰或陷入困境之情況甚為罕見。其於行政與立法部門，促進兩部門協調溝通機制之相關制度設計，因而有研究價值。依循本研究之架構，將依行政提案、議會審議與兩院溝通協調機制順序討論。

一、行政部門提案作業制度

由於對於傳統內閣制議事不彰、效能低落之反動而形成的法國第五共和憲法，直接在憲法條文中，明定行政與立法部門關係。1958年的法國第五共和憲法，明顯將權力集中於行政權，國會權力受到相當程度的抑制；不過，這樣的規定，在現任總統薩克奇（Nicolas Sarkozy）的主導下，於2008年推動修憲，調整行政與立法間之權力關係，賦予國會較以往完整之權力，並使行政權受到合理的控制⁹，但此等憲政調整，並沒有特別影響行政部門的提案作業流程，較多影響行政部門對於法案送議會審議之排序。

（一）提案過程

相較於其他民主先進國家，法國行政部門不但的法案提案權非常廣泛，甚至也擁有部份的立法權，國會並非擁有所有事務之立法權，非憲法規定之法律保留事項，都為行政機關自訂法規之範圍。詳言之，國會僅擁有依據法國第五共和憲法第34條規定之立法權，其他範圍，依據法國第五共和憲法第37條規定，均指定由行政命令加以規定。不過，在2008年7月24日修憲時，憲法第34條的範圍擴大，與人民自由權利相關、媒體多元與獨立都成為國會保留的範圍。只是憲法第38條仍然規定，政府為執行其施政計劃，得要求國會授權在一定期限內，

⁹ 詳細修憲內容可參閱當時為促成政府現代化，召集之特別委員會報告。Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, Une Ve République plus démocratique, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000697/0000.pdf>

以行政條例方式規範原屬法律範疇之措施。同時亦要求政府須在授權法律規定期限前，將法律草案送國會審議，否則該行政條例將失效。如此規定，不但賦予政府相當廣泛的政策執行權限，也同時課與行政部門積極提出法律草案、國會積極立法之義務。

就第五共和的憲政架構來看，領導政府施政的仍為總理，依據法國現行憲法，總理職權於行政部門提案過程中之相關職權包括：

1、制訂及執行國家政策權

第五共和憲法第20條第1項規定：「政府制訂並執行國家政策。」；依法國學者杜哈梅（Olivier Duhamel）的見解，如同法國第五共和憲法第五條對於總統在憲政上的職權和地位做出界定一樣，第五共和憲法第20條也對於總理在憲政上的職權和地位做出界定，內閣政府依憲法第20條的權力擁有執行國家政策的地位，而有關國家政策的制訂，則視總統對於政策是否有與總理相同的政治理念，來決定總理對該領域的權限大小（許有為，1995）。

2、指揮政府行動權

此項權力規定在第五共和憲法第21條第1項中：「總理指揮政府行動，負責國防，確保法律之執行。」，以及憲法第8條第2項：「共和國總統基於總理之提議，任免政府部長。」二項條文中；政府可決定國家政策施行的先後次序，而總理則在政策的選擇上有主導的作用，這也就是總理依憲法第8條擁有部會首長任免提議權的意義；而上述二個條文亦可得知，相對於第五共和總統是在一個超然的地位上處理國家事務，總理所被賦予的職權則是處理日常性的政策，並且確保法律的執行，因此總理在法國憲政體制上所扮演的角色可說是一個議會內閣制下的行政首長。

3、參與立法權

在第三共和以及第四共和時期，由於國會權力強大，所有政府的行政命令，以及政府依法律授權所頒佈的施行細則或法規都需要經過國會同意後，才可公佈實施；到了第五共和時，由於憲法草擬者意圖

建立起行政權足以和立法權相等對抗的地位，因此上述第三共和第四共和的情況已獲得大幅的改善，內閣政府甚至自己就擁有部份獨立的立法權，從憲法規定即可瞭解：

(1) 依憲法第21條第2項及第37條第2項，總理不但擁有行政命令的頒佈權，而且除了依第3條需總統簽署，以及依第37條需於修改時徵詢中央行政法院意見之外，並無其他機關的限制。

(2) 從第五共和憲法第34條的規定來看，第一項「法律由國會議決制訂之。」，而可用法律所規定的範圍，第五共和憲法以列舉式的方式分別於同條文2項到第4項中一一列出，亦即在第2項到第4項所列範圍之外者，已非國會可用法律予以制訂規範，而成爲內閣政府可以用行政命令予以規定並執行者，且第4項所列事項的基本原則雖由國會制訂，但其施行細則仍是屬於內閣政府得以制訂的職權範圍；由於總理在此領域的權限廣泛且獨立，因此杜弗傑曾將第五共和的總理形容爲「第二號的立法者」（張台麟，2003）。

(3) 法律提案權：

由憲法第39條第1項：「總理及國會二院議員均有提出法律案之權。」的規定中得知總理與國會議員皆有法律的提案權；然因二者的權力是各自獨立，而非彼此分享或是妥協，因此本文仍將此職權視爲總理所專屬的權力之一；而依同條文第2項的規定，此項權力除了需諮詢中央行政法院的意見，並由部長會議議決之外，總理無須受到其他的限制。

(4) 議程參與排定權：

原本第五共和憲法第48條第一項規定：「國會二院之議事日程，係由政府排定……」，2008年修憲後，憲法第48條規定議案審議順位安排由政府決定改爲議會自行決定。每四週應優先保留兩週的會期，審查由政府要求排入議程、且由其排定順位之議案；每四周中有一週

優先安排議會對於政府行為與公共政策之監督。關於預算案、與社會保險財政相關的法律草案、另一國會移交卻已經超過六週尚未審議之議案、對於國家緊急狀態之法案等，得由政府請求列為議事日程上的優先事項。每個月有一天的議程保留給該議會中居於反對地位的少數黨黨團。每週有一次的會議時間，優先保留給議員向政府成員提出問題。即便政府對於議程排定權力縮減，但仍有相當的參與權限。

(5) 其他參與立法權：

例如依第41條第一項規定在立法過程中，如有法律提案或修正案不屬於法律範疇或與憲法第38條所賦予之授權內容牴觸者，政府或受理議會之議長得作無法受理之宣告。如政府與有關議會議長發生歧見，憲法委員會得應經任何一方之請求，於八日內裁定之。因此，憲法委員會具有快速處理爭議之憲法義務。

第43條規定有：法律草案及提案得基於政府或正在審議議院之請求，送交特設委員會審查。第44條第1項賦予政府對法律草案或提案有提出修正案之權。甚至在進入全院審議時，政府對修正案未經提交委員會審查者，政府得反對其提交審議。且基於政府要求，有關議會得將辯論中草案之全部或一部涉及政府所提出或所接受之修正案部份，以一次投票表決之。有關包裹表決等條文，皆是憲法對於內閣政府不但具備主動提案，也積極參與立法權的授權條款。

由前述可知，在制度上除總理及行政部門具有提案權之外，由於總理與內閣對國會負責，不過總理乃由總統任命，當總統、總理屬同一政黨時，總理事實上成為總統的幕僚長或執行長，故有學者認為這形成總理在檯面上對議會負責，在檯面下對總統負責的雙向負責（*dualiste*）型態（姚志剛等，1994）；惟在「左右共治」（*cohabitation*）的情況下，則將回歸憲法中總理與內閣對議會單向負責的型態。但在實際運作上，法國因有密特朗總統基於憲政主義建立任命多數黨領袖擔任總理之憲政慣例，使雙首長制得以順利換軌，讓行政部門對國會的負責關係趨於單純。整體來說，法國的總統當選後，總統對執政黨的掌控是必然的，當總統與總理同黨時，總理基本上是由總統最信任

的人選出任，而國會議長則要配合執政黨推行的政策。此外，即使在總統與總理不同黨的情形下，法國總統仍依據憲法擁有國防與外交專屬權，故對於政策有相當的影響力。

不論是必須經國會審議之法案，或是內閣得自行制定之法令，大多數法案都由總理提出。由政府所提出之法律草案必須先送中央行政法院表示諮詢意見，確認法律上並無疑義後，再經由全體部長均參與之部長會議討論，除預算案以及與地方自治相關之法案有法定送交順序外，通過部長會疫病進行排序之議案即得送交國會兩院任何一院之辦公廳（bureau）進行審議。

（二）法案衝擊評估

法國近年來努力推展開一系列的改革，包括地方分權、行政簡化，開放網路型產業以及公共支出的內部管理等，改革治理和管制體制成爲重要工作，從 1970 年代以來，法國對涉及透明度及公眾、政府關係的機制逐步推動革新，由於不像別的國家能利用大規模的危機對法律及管制體系進行全面洗牌，故採取漸進式的變革。1989 年政府啓動了重振公共服務計畫以求實現擴大自主管理、加強責任意識、改革勞資關係、評估公共政策、改善服務和民眾滿意度等目標。

近年歐盟及 OECD 均提倡與推動管制治理與革新，其中重要的工作便是希望成員國在制定政策與法規時，應經過法案衝擊評估的程序，而法案影響評估的概念，事實上源自環境影響評估的概念引進。法國在此架構下，於 1995 年由總理發布要求政府部門進行「法規綜合影響分析」的實驗性行政函示（Circulaires des 21 novembre 1995 relatives respectivement à l'expérimentation et à la procédure de mise en oeuvre de l'étude d'impact）¹⁰爲開端，經過三年的試行，於 1998 年頒布正式的行政通函（Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat），要求各級行政機關提出法律案、命令案的議案前，必須先進行法案影響評估，其內容包括採取

¹⁰ <http://blog.dalloz.fr/files/PRMX9802600C.pdf>

措施對於行政、司法、社會、經濟與預算層面之影響，以及相關公共決定可能帶來的整體結果。

不過儘管歐盟及 OECD 有法案衝擊評估的倡議，但仍有學者研究指出在歐洲的國家之中，法案衝擊評估在實行上其實已有分殊化的現向。在 2001 年之前，只有一些歐洲國家知道什麼是法案衝擊評估；但在 2004 年之後，已有大多數的國家正式地確認法案衝擊評估，但法案衝擊評估追求的目有所不同。部分歐盟成員國根本沒有系統地推展法案衝擊評估，以法國的情況來說，雖已有詳細的法令來規範法案衝擊評估如何進行，但卻空有口號，而較缺乏實質的推行 (Radaelli, 2005)。爲了彌補行政部門此方面之欠缺，2008 年修憲增加國會權限的同時，也課與國會議員進行法案影響評估報告的提出義務。換言之，政策影響評估的任務從行政部門轉移到立法部門。

除此之外，法國中央行政法院也扮演相當適當的政府法律諮詢顧問之角色。該法院雖然主要職司行政審判職務，但創設之初，即拿破崙時代時，主要功能爲政府的法律顧問機構，目前也仍然保留此部分的職能。因此，大部分的法案由行政機關向國會提出之前，都必須先送中央行政法院審核，此一程序有效地確保法國行政部門提出法案的法律嚴謹度。

(三) 先期溝通

即便法國主要由總理提出法案、負責政策執行，但法國總統實際上對法案仍有相當重要的影響力，當碰到重大議題時，總統經常透過公開或非正式的方式與各政黨領袖進行會晤，以尋求支持；另外在各政黨內部，每年夏天都會有定期一到兩天的大型聚會（稱爲夏季大學），或不定期的活動或會議，除宣示討論該年度政黨的方向，亦有機會可互相交流意見，對凝聚黨內共識有相當助益。

法國總統碰到重大議題時，民意是非常分歧的。這種情況下總統就會很公開的徵詢每個政黨領袖及立法院長，請他們到總統府做很短暫的談話跟了解，希望讓政黨的領袖有了解。當然最後還是會到國會（張台麟）。

在法國通常一般政黨他們在九月開會前，就像 UMP 都會有一個一至兩天的黨籍立委大會。而大會裡面就是他們執政團會、總理、各部會都要去報告，如果是執政黨的話還會有總統來講話。通常在野黨也會辦這個活動來凝聚共識，哪些法案我們要支持或反對。幾乎這已經變成一個慣例（張台麟）。

二、立法部門議事運作制度

法國關於立法部門議事運作制度，主要由憲法進行相當精細的規定，但國會內部的國會自律規範也發揮相當重要的拘束功能。

（一）院會與委員會之結構及功能

1、院會的相關規定

首先，國會審議法案的期限與權限受到相當限制。憲法第 42 條明定議會審議時間的限制。先收到法案之議會，其一讀會審議時間不得逾六星期。次收到法案之議會，其一讀會審議時間自受送交日起，不得逾四星期。但審議期間之規定，不適用於預算案、社會保險財政案、緊急命令案。而收到法律草案之議會，若該議會委員會並未提出對案，則應就政府原提草案文字進行討論。但若涉及修憲草案、預算案、社會保險財政案，首先審議之議會一讀時，必須以政府提出之草案進行討論，於其他讀會，則以另一議會送交之草案進行討論。憲法第 48 條關於議事順序安排的問題，前已述及，亦即議事安排乃由憲法明文規範。每四週應優先保留兩週的會期，審查由政府要求排入議程、且由其排定順位之議案；每四周中有一週優先安排議會對於政府行為與公共政策之監督。關於預算案、與社會保險財政相關的法律草案、另一國會移交卻已經超過六週尚未審議之議案、對於國家緊急狀態之法案等，得由政府請求列為議事日程上的優先事項。每個月有一天的議程保留給該議會中居於反對地位的少數黨黨團。每週有一次的會議時間，優先保留給議員向政府成員提出問題。換言之，法國國會審議過程當中，考慮到保護少數的重要性，並非以多數暴力的方式解決爭議。

其次，憲法第 45 條針對國民議會與參議院之審查程序進行規範。國民議會與參議院針對法案進行先後審查，並無優先順序。任何的修

正案只要具有直接或間接的關聯性，都能送到任一國會的一讀會進行審議。如果兩國會對於法律草案或議案無法達成共識，且任何一個國會都無法針對該案通過二讀，或是政府在議會主席會議（Conférences des présidents）無明示反對之情況下，決定加速法案通過，只要任何一個國會已經對該法案通過一讀，總理或是兩國會主席，得召集一個雙方議員同數的聯合委員會（commission mixte paritaire）¹¹，針對爭議中的條文進行討論、提出一個版本。由聯合委員會擬定的條文得經政府向兩國會提出，除非得到政府同意，否則不容許再提出任何的修正案。如果聯合委員會無法達成共識，政府得在兩國會都重新展開一讀後，請求國民議會進行最後表決。此時，國民議會得針對聯合委員會討論的條文，或兩國會之前最後討論而成的版本，進行決議，此時可依需要加入參議院提出之修正案¹²。

接著，對於預算案，憲法有著較為特殊的規範。憲法第 47 條規定預算向國民議會提出後，若未於 40 日內進行一讀，政府得將預算案提交參議會，並要求其於 15 日內審議。同時開啓憲法第 45 條之審議程序。若國會沒有在 70 日內完成審議，政府得先以行政條例的方式公佈實施。如果關於某公共服務的收入來源之預算並未在有效期限內頒布，政府緊急請求國會授權以命令的方式收取稅金、撥用經費。上述關於期間的限制，於國會休會期間不予適用。

2、委員會

不論是國民議會或參議院，立法部門得設之常任委員會上限數目由憲法第 43 條明定。2008 年 7 月 24 日修憲前為 6 個，修憲後增加為 8 個。國民議會已於 2009 年最新修正之《國民議會議事規則》（le Règlement de l'Assemblée nationale）第 36 條設置 8 個常設委員會，但參議院仍維持 6 個常設委員會。原則上，不論是法律草案或法律議案，都先由國會的常設委員會審理；但政府或國會都得請求另外組成特設委員會進行審理。

¹¹ 由七名國民議會議員與七名參議院議員組成。

¹² 自 1958 年以來，這種情況只佔通過法律的不到 13%。

因此，委員會可分為常設委員會與特別委員會兩大種類。所有提交給國會的法案都依據法案性質而送交到相關的常設委員會進行審議，或者在某些特殊情況下，送交特別委員會審議。每一個委員會的主席將任命一位報告人，負責對法案進行分析，並向國會解釋新法案對現行法律的修改及其實際效果。在廣泛聽取意見後，委員會通過一份書面報告以及對法律草案或法律提案的修改意見。最後，委員會對參議員、各黨派或政府的修改意見提出見解。在全院大會時，由委員會報告人提出該委員會的修改意見以及針對其他修改意見的觀點。

目前參議院的六個常務委員會如下：文化事務委員會、經濟事務及計劃委員會、外交委員會、國防及軍事委員會、社會事務委員會、財政金融委員會、法制委員會。國民議會的八個委員會則為：文化與教育事務委員會、經濟委員會、外交委員會、社會事務委員會、國防及軍事委員會、地方治理與永續發展委員會、財政金融委員會、法制委員會。

(二) 朝野協商機制並不存在，而由制度化的常設機構進行協商
主要為兩國會各自設置之「辦公廳」與「主席會議」。

1、辦公廳

相當於議會之指導管理機構 (l'organe directeur)，擁有主持議會議務審議、組織並指揮議會內業務服務單位之廣泛權力，所有兩議會機構運行的重要決定均由辦公廳作出。不論是國民議會或是參議院，辦公廳成員皆由互相推選之若干議員出任：國民議會辦公廳包括議長、6 位副議長 (vice-président)、3 位行政財務長 (questeur) 及 12 位秘書 (secrétaire)；參議院之相應職務人數則分別為 1、8、3、14。每一名辦公廳成員都賦有特殊的使命，副議長代理議長主持公開會議、行政財務長負責國會的行政管理、秘書負責監督檢查公開會議中投票的合法性。

各議會之議會辦公廳為行政部門之對口機構，主要負責直接與總理辦公室進行聯繫，所有有關議會機構運行的重要決定皆由辦公廳作出。另外，兩個議會所屬之各常設委員會亦設有辦公廳，依審議法案

之性質，可能與總理辦公室或各部會辦公室進行溝通。

2、主席會議

國民議會與參議院的主席會議都由議長、六位副主席、八位常設委員會主席、財政、經濟與預算控制委員會報告擔當人、歐洲事務委員會主席、各黨團主席共同組成；特設委員會亦得請求參加主席會議。政府會將其所排定的法案優先順序交由主席會議，主席會議負責與政府協調，並透過廣泛的交換意見，以確定議會議事日程與議案順位、議員的發言順序與時間。憲法第 48 條規定並保障少數黨的議會發言權，關於少數黨的議員發言權時間與日程的決定相同地由主席會議決定。在每年十月議會開議時，負責聯絡議會的部長會將政府排定的議案順位與政府設定的中期目標向主席會議報告。

就參議院的部分，在每周二的定期會議中，也會有一名政府代表參與會議¹³，此名政府代表通常為負責與議會聯絡的部長。

另外，不論是國民議會或參議會，仍有黨團的機制。一名議員只能選擇參與一個黨團，但也可以選擇不參加黨團。黨團之成立必須符合員額與程序要件，不論那一個議會，每個黨團至少由 15 名成員組成。此一門檻，約當目前國民議會議員總數（577 位）之 2.6%、參議員總數（343 位）之 4.4%；程序部份則需將名單與共同政見聲明公告於議會公報（張景舜）。國會中由議員主導的各種組織，包括管理組織職務、各常設或特別委員會、研究組織成員，皆依據黨團比例代表分配席次。各黨團代表得提議要求主席會議召開會議，討論決定議會議事日程（l'ordre du jour），以協調排入該黨團欲優先審議之法案。參與黨團之議員於一般發言時間之發言登記（les inscriptions de parole）係由各黨團主席向議長提出，包括其發言者（les orateurs）之順序及其發言時間（la durée de leurs interventions；每位不得少於 5 分鐘）。¹⁴ 參議院之規定類似，惟指出發言登記最遲應於辯論開始之前一天（la

¹³ <http://www.senat.fr/role/orga.html#conference>（2010/9/27 瀏覽）

¹⁴ 《國民議會章程》第 49 條第 2 及第 3 項參照。國民議會有關宣戰、對外軍事干預及緊急命令（état de siège）等議案之辯論亦適用類似規定，由黨團總召集人提出發言登記，僅時間分配略有不同，《國民議會章程》第 131 條第 2 項參照。

veille du jour de l'ouverture du débat) 向議長提出。¹⁵各黨團在議院內設有辦公場所和秘書處，可以自行聘任秘書。

國會重要議案或具衝突性法案，並無法定黨對黨協商機制，只在憲法與相關法律層面，確保反對黨團與少數黨團之特別權利。所謂反對黨團必須經過明確的宣示意思表示，而成爲少數黨團無須明示，只要 1 個黨團未宣示成爲反對黨團且並非「所有黨團中具成員數最多者」，即視爲少數黨團（張景舜）。反對黨團所擁有的特別權利，主要是參與各項組織的席次保障，以及議事日程提議、發言時間延長。

（三）議長角色

國民議會及參議院兩院議長在政治及行政職務上具有舉足輕重之份量。一方面，總統在解散國民議會或宣布緊急處分時期之前，必須徵詢兩院議長之意見。其次，和總統一樣，兩院議長皆可任命憲法委員會委員。同時兩院議長亦有權將通過之法案提請憲法委員會就其合憲性加以解釋。在總統出缺時，其職務由參議院議長代理。

通常國民議會議長爲五年一任，於新會期開始時選舉產生，通常由執政多數黨中的領袖擔任。法國國會議長在必要時會使用他的權力，確保議事順利進行，甚至幫行政部門通過欲推行之法案。換言之，法國的國會議長並非完全超然中立的，而是某種程度扮演協助執政黨的角色。

立法院長角色定位的問題，像法國國會議長在必要時會用他的權力，幫總統通過法案。看法國，他們的國會議長根本不是中立的，縱使法國近來修法增加國會議員監督的權力，但執政黨的政策也沒有因此就通不過（張台麟）。

（四）國會政黨角色

關於政黨於行政立法部門協調中扮演之角色，僅先以目前國民議會最大黨爲例加以說明。自 2007 年 6 月起，人民聯盟黨(1' Union pour un mouvement populaire (UMP)) 以獲得過半數席次成爲國民議會第

¹⁵ 《參議院章程》第 29 條之 2 第 4 項參照。

一大黨。由於當時人民聯盟黨黨主席薩柯吉剛當選總統，由誰繼任黨主席成爲敏感議題。最後，人民聯盟黨並未重新選舉主席，而是取消主席之職，以三位副主席、一位秘書長之方式運作主要黨務。現任三位副主席分別爲：前總理 Jean-Pierre Raffarin、曾任代主席、現爲馬賽市市長的 Jean-Claude Gaudin，以及前法務部長 Pierre Méhaignerie。秘書長爲現任副總理 Patrick Devedjian。目前總統、總理與國會多數黨皆爲同一政黨，總理與人民聯盟黨要員均爲與總統關係密切之人士。

政治局爲人民運動聯盟的主要決策部門，其成員包括：聯盟的正副主席、秘書長與秘書長助理、財務長、10 名黨組織代表、30 名全國大會選出之代表、曾任總統或總理者、或現任總理、國民議會議長、參議院議長、歐洲議會議長、聯盟前主席。另外，形成該政黨政策並引導政黨方向者乃是指導委員會（Le Comité d'Orientation），其主要任務爲聯盟政策的發展與實踐，並確保議會與聯盟之聯繫。該委員會成員乃透過主席推薦後，由該黨政治局任命，目前成員有三分之一以上爲現任閣員。

政黨主要透過具有黨籍之閣員與法定的政策宣傳管道，推動法案，甚至得以命令動員、開除黨籍等方式，要求所屬黨員投票支持法案。就國會議事部份，法國主要透過國會內黨團運作以進行議事。但國會黨團並不等於政黨，依據兩議會之章程規定，議員得依政治理念和取向（par affinités politiques），而非政黨（團）之歸屬，組織各該議院之黨團¹⁶。以人民聯盟黨 2007 年國民議會議員選舉爲例，儘管獲得過半席次，仍與其他小黨結盟，組成國民議會中人民聯盟黨團。

三、行政與立法部門溝通協調機制

行政部門與立法部門進行溝通協調，分由三方面進行。首先，在總理之下，特設一位負責與國會聯繫的部長（le ministre chargé des relations avec le Parlement）；其次，總理辦公室亦設有針對整體政策與議會進行溝通之人員；最後則爲各部會辦公室，針對各自部會議案，

¹⁶ 《國民議會章程》第 19 條第 1 項前段及《參議院章程》第 5 條第 1 項前段參照。

與議會進行協調¹⁷。

(一) 國會聯繫部長

此部長並不擁有實際的行政權限，主要負責事務即為與國會進行溝通，以順利推動、發展政府所欲推行之公共政策。此部長之下，設有部長辦公室的組織，依據現行組織，設有辦公室主任 1 人，2 名副主任各自負責與國民議會與參議院進行溝通，並各設 4 位專門負責國民議會與參議院之委員¹⁸。

其功能主要有¹⁹：

1、負責協調政府的立法計畫

負責與欲推動法案的各部長協調，協助各部法案排入議會議事程序，並與議會確認法案排序。他必須完全掌握各部會法案與政策的進行狀況，以及議會對於議事審議的排定順序。為避免在議會辯論中的技術或政治困難，以及各部會之間的歧見，在跨部會的會議中，他為當然代表，以便協調立場不一致的部會。部長有權力參加所有國會中為排定議程所為之討論，主要是參加各國會的主席會議，以確定議事的時間表。同時必須參與部長會議，由其是立法部分的討論，以掌握法案進度，將優先法案通知議會以排入議程。

2、扮演中介議會和政府之間的角色

一般情況下，該名部長負責促進與議會之關係，亦即促進部長和議員之間的關係，尤其必須特別防止議會多數黨與政府發生衝突與不協調。因此，他出席議會中多數黨之黨團會議，以便讓多數黨黨團知悉政府的活動與行政。參與黨團會議也使得該部長對於各黨團可能採取的行為，得事先警告政府閣員。

3、協助安排、確定議事日程

¹⁷ Olivier Gohin, *Institutions administratives*, 5e edit., LGDJ, p.116 et s.

¹⁸ http://lannuaire.service-public.fr/services_nationaux/cabinet-ministeriel_165765.html
(2010/10/9 瀏覽)

¹⁹ http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_27.asp
(2010/10/9 瀏覽)

該名部長參與每個議會的主席會議，國民議會每周一次、參議院每兩週一次。每次會期開始前，該部長必須通知各議會的主席會議，政府預定的優先法案與法案排序，其必須確定，政府排定的優先法案被安排在依據憲法，保留給政府提案的優先週次中。在這些保留給政府提案的優先週次中，政府可以隨時要求更改議案。應由該名部長通知議會，政府要求更改議案，而議會得因此召開主席會議以為因應。

4、確保政府相關閣員出席備詢

在國會辯論的過程中，該名部長必須確保相關閣員在議員質詢時在場備詢。同時也扮演在會議期間收集問題的角色，必要時並協助安排政府閣員對於議員問題之答覆。最後，他與內閣辦公室和政府秘書處，共同確保部長們得迅速對議會提出的書面質詢作出回應。

5、旁聽並出席國會辯論

該部長負責出席國會的全院會議，甚至可以代理其他部長出席會議、回應質詢；也可以向其他部長提供答詢建議。並且參與、提供所有議事合理化的方針與建議。

(二) 總理辦公室 (cabinet du Premier ministre) 與政府秘書處 (le secrétariat général du Gouvernement)

總理辦公室相當於總理自己擁有的小內閣，人數不等，設有辦公室主任 (Directeur du cabinet)、2 名副主任、1 名總理秘書、30-45 名左右之委員，尤其共同研擬討論總理進行之政策內容與方向，主要由總理秘書負責與議會、媒體聯繫。另外，直接隸屬於總理之政府秘書處，主要負責進行跨部會聯繫溝通之行政工作，其中包括部長會議之議程安排、跨部會之各項會議與討論，並協助各部會與議會之聯繫。由於該處負責並掌控議會議案研議討論之狀態，故主要由該處與議會協調議案順序之安排²⁰。

(三) 各部會辦公室 (cabinet ministériel)

²⁰ <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/fonctions-0> (2010/5/2 瀏覽)

不同於總理辦公室，部會辦公室之成員人數更少，除必須與部長具有相當政治親進度外，主要由高職等文官中選任，其任務除襄助部長外，並須與部會、政府秘書長等行政部門協調，其中亦包含與議會行政單位進行協商。

綜言之，法國行政與立法部門之關係，以憲法規定為其主要並相當細節性之指針方向。就行政部門言，指定一位直屬於總理的部長，由其本身以及其部長辦公室成員，專門負責行政與立法部門的協調溝通，不但層級相當高，所擁有之權限範圍亦廣，有助於實質協助行政與立法部門間之溝通。因此，法國行政與立法部門協調溝通機制，可謂具有多元性與高位階之特色。

第四章 影響我國立法運作之因素

本章將針對影響我國立法運作之因素，分為行政部門提案作業、立法部門議事運作及行政與立法溝通協調機制等三部分進行探討，以試圖釐清影響行政與立法機關協調溝通的關鍵因素，作為進一步研提具體改善建議之依據。

第一節 行政部門提案作業部分

就國家發展背景而言，我國顯然已經脫離傳統夜警國家之國家任務最小化之時代，並邁入福利國家，所謂福利國家，一般以為國家應更積極地位人民「謀最大福利」，而福利國家的特徵之一，在於國家職能持續增加，尤其是一切有關人民的生存照顧，都應由國家承擔（林明鏘），任務不但日益繁複，更需要高度專業與技術之配合，像是：全民健康醫療保險服務、高科技產業輔導發展、失業救助、急難救助等等，由於國家行政任務的高度專業化與技術化，擁有專業與技術人員的行政部門，顯然比起通才且有選舉壓力的民意代表，適合且應該負擔起推動執行行政任務，並對於需透過立法審議之行政事項，進行提案。除此之外，行政機關對於立法院授權或依據行政機關職權之事項，因為執行之必要，也需要自行制定行政命令，並送立法院監督審議，此部分更因為涉及技術性、細節性事項，立法院所置喙的空間更小。

就立法實務觀察，立法院為國家最高立法機關，依據憲法第63條之規定，有議決法律案、預算案、條約案等案與國家其他重要事項之權。然而一方面，觀察議事實際運作情況，幾乎世界各國皆然，國會議決之議案，除少數係經由國會議員自行提案外，絕大部分為行政部門提出之議案；另一方面，行政部門具備貫徹、落實執政政見之任務與壓力，行政機關希望達到政策執行之目標，都必須有抽象的法令作為依據，而依據法律保留原則，凡是涉及人民權利義務或是國家重要事項，都應由立法機關制定法律。就我國本身之憲政歷史觀察，立法院

對於法案之參與，大致可分為兩個時期的分水嶺。首先是以1980年代中期為分界，在此之前，立法院在立法過程中向來扮演較為消極的角色，總是極快且無太多異議地通過行政院의 提案，因此，被謔稱為行政院的立法局。1980年代中期後，立法委員為了鞏固自己的選情票源，開始較為積極地提出議案。但另一個更重要的分水嶺事實上是在2000年5月陳水扁當選總統之後。因為在2000年5月以前，重大法案的立法過程中，行政院仍扮演相當重要的主導角色，這一方面剛好回應上述理論之論述，因為行政院本身就是執行機構，對於立法較能切實掌握，另一方面則是因為當時掌握行政與立法權的國民黨，其決策系統一向較重行政而輕立法，重大法案多半經由中常會通過後交由行政院提出，因此，立法院儘管在立法的過程中較過去積極與獨立自主，但重大法案仍以行政院的提案為主導（盛杏媛，2003）。2000年5月之後，行政部門概由民進黨主政，但立法院仍為國民黨佔多數，開始形成分立政府，行政與立法之間的互動與先前大不相同，當時也因此有不少學者針對立法產出、預算編列、行政立法互動、政黨互動等等提出探討（吳重禮、楊樹源，2001；吳重禮、林長志，2001；陳雲龍，2002；黃秀端，2002；楊婉瑩，2003）。總結學者研究結論可知，1980年中期之後，立法部門對於法案的提出與審議較以往積極，而2000年5月後的分立政府時期，相較於一致政府時期，行政部門提出的議案在立法院審議所需時間較長，通過的比例也較低。儘管如此，行政機關對於國家政策的推動，仍具有主動提出法案之積極任務。

因此，在國家任務繁重且高度專業化之背景之下，行政部門如何透過其所擁有專業與技術強項，提出適切的法律議案，供立法部門研議表決通過，應為國家有效執行其任務、回應人民需求之重要面向。是故，行政部門如何於提案程序中盡可能地蒐集民意、反應輿情、詳盡調查論證，將對於立法部門議事運作之順暢與否，產生絕對的影響力。

首先，先從制度面規定了解，接著再檢視目前實務運作狀況是否符合制度面之要求。

（一）行政部門提案制度現有規範

從目前現有的規範進行搜尋，行政程序法應為行政機關進行行政行為時，必須遵守的法律程序要件，但其規範對象依據行政程序法第2條之規定，並不包括行政部門對立法院提出之法案。因此，雖然亦可能要求行政機關適當地遵守行政程序法的相關規定，但並無強制力。故現行規範只尋得「行政機關法制作業應注意事項」與「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」兩類內部行政規則性的規定，要求各機關研擬法案，必須分為準備與草擬二階段履行相關程序。

於準備階段，行政機關不論是提案承辦人或是相關單位，都應該先確立政策目標，並以政策需要為考量，決定是否應修改、新訂相關法規。亦即，法規提案幕僚人員，必須相當了解、熟悉政策目標，並確立可行作法，對於以法令提案之體系架構、應規定事項、授權法規命令內容及配套法案等應有具體構想。亦即，法規提案必須具備相當可行性，必需該法令提案的設計是達成政策目標最為簡便易行的作法。同時必須同時檢討現行法律，配合研擬必要之修正或廢止，以消除法律間之分歧牴觸、重複矛盾；並對於執行法案所需之員額及經費，進行合理預估；有增加地方自治團體員額或經費負擔者，應與地方自治團體協商；甚至，對於法案衝擊影響層面及其範圍，包括成本、效益及對人權、性別之影響等，應有完整之評估。

於草擬階段，則要求 1、構想要完整：法規應規定之事項，須有完整而成熟之具體構想，以免應予明定之事項，由於尚無具體構想而委諸於另行規定，以致法規訂立後不能立即貫徹執行；草擬法律制定案或修正案時，應預估所需執行人員之員額與經費，隨同法律草案一併報院，以便併予衡酌，用期完成立法程序後順利執行。其涉及人民權利義務較廣而在草擬階段無須保密之法規草案，於完成初稿後，得予公開或以其他方式徵求意見，以期完整並資溝通。2、體系要分明：新訂法規，須就其所應定內容，以認定其整個法制中之地位以及與其他法規之關係，藉以確定有無其他法規必須配合修正或擬訂，並避免分歧牴觸。3、用語要簡淺：法規用語須簡明易懂，文體應力求與一般國民常用語文相切近。4、法意要明確：法規含義須明顯確切，即使屬於裁量或授權性質之規定，其裁量或授權之範圍，亦應明確。5、名稱要適

當。

除此之外，還要求各機關研擬法案時，應踐行整合意見與徵詢、諮詢意見的程序：詳言之，應先整合所屬機關、單位及人員之意見；接著徵詢及蒐集與法案內容有利害關係或關注相關議題之機構、團體或人員之意見。必要時，並應諮詢專家學者之意見或召開研討會、公聽會。研擬法案時，應有法制人員之參與，除機關性質特殊或有急迫情形者外，應法規委員會或法制專責單位討論、表示意見。草擬法案後，應與其他相關之機關或地方自治團體協商；未能達成共識時，應將不同意見及未採納之理由附記於法案說明欄。

目前我國行政部門提案程序若完全按照上述程序按部就班進行，儘管仍有制度上不完美之處，但若真正落實整合內部意見與徵詢外部意見，似無遭遇明顯反彈或抵抗之可能。然觀察實際情況，我國行政部分目前提出法案卻並非如此，即表示實務運作狀況存在相當落差。

（二）制度設計的缺失

現行存在並形諸於規範的上述行政部門提案程序，看似完善，但實仍有缺失，分點詳述如下：

1、並未區分提案性質而進行不同的程序設計

現行行政院要求所有部會遵循的法案草擬、提出程序，並未針對法案提案之性質而進行不同的程序。然而不同性質的法案，需要的內部審議過程並不相同。就以憲法第 63 條賦予立法院審議權之規定觀之，立法院具有審議法律案、預算案、條約案等案與國家其他重要事項之權，但這幾種提案性質並不相同，行政部門進行提案準備時，至少對於此四類提案應有不同的程序設計。

2、行政部門內部整合意見的程序並不明確，不但難以確定是否確實已經落實，且顯然缺乏強制力

首先，推動法案無非是想要改變或修正現狀，任何的變動不免都會影響到既有的狀態與既得利益者，因此，越完整的溝通與商議，越能降低執行的障礙與困難。又因為法案是由行政部門所屬人員加以執

行，執行人員必須先有對於法案的認識與認同，方可能進一步落實，因此，內部意見的整合階段可謂提出法案的關鍵程序。然而，目前的相關規範中，究竟如何落實內部意見整合，規定甚為空洞。且似乎目前的整合情況較以前還差。參與本研究座談會之學者即明確表示：

行政部門內部的整合溝通，在台灣就已經是個問題（黃秀端）。

我國行政部門推動法案政策不但整合面不明確，究竟應由何人主導進行整合也相當不清楚。即便法案皆有主管部會，但主管部會應發揮如何的功能與作用並不明確；倘遭遇跨部會的問題，更是難以確定何機關為主事者。

其次，行政院對於各部會提出法案的順位排列，也沒有相關規範，造成各部會各行其事。即便行政院列有優先法案，其立場亦並非堅定。各個部會各自有其本位立場，並非以國家整體發展為主要考量，而可能以體察上意為優先安排。

就國外的經驗來看，要求行政部門提出法案步調必須一致是相當重要的，必須行政部門自己達成共識、依據法案性質為不同程序之參與，並將法案排好順位再提交到國會進行審議。像是英國有集體內閣責任的憲政原則，所以當有任何政策爭議的時候，通常在內閣就進行解決。又如法國，關於政策的選項，法國總理在每個會期的第一天即進行施政報告，報告施政的優先順序。

3、如何進行徵詢及蒐集與法案內容有利害關係或關注相關議題之機構、團體或人員之意見，未見詳細規定

法案形成若欲完整周詳，必須盡可能匯集多數人的意見，此部分依據政策係由行政部門內部或透過政黨形成而有不同，但不論哪一方面，目前不但均未形諸於具體的文字規範，且較多是依據習慣而來，因此並不具備真正的拘束力，且具有相當大的變異性。反而是行政機關自行訂定行政命令（法規命令與行政規則）時，可能依據行政程序法第 154 條到第 156 條之規定，進行公告、徵詢意見與聽證之程序。

依據訪談資料，國民黨執政時期傳統上習慣以黨領政，政策意見的匯集與徵詢偏重黨的意見，而非行政部門自身的意見彙整與徵詢。然而，此種以黨領政的政策提案風格似乎在未取得執政權的八年後喪失其運作強度，執政黨失去了與黨員本身溝通、徵詢在野黨意見的雅量。因而，不但正式由法規要求的徵詢意見機制未見詳細規範，透過政黨等外部方式進行內部意見整合的機制也未有明確規定。由於欠缺明確規範，政黨各自為政，拘束力也相當有限。從接受訪談的專家中可了解，國民黨由於早期以黨領政，政黨的角色扮演清楚，從委員會、院會到政策會，小黨鞭大黨鞭等，都各有所職；且擔任大黨鞭者，必定擁有一定的權力而足以影響政策。只是現在的國民黨對於其黨員也已經喪失以黨領政的權威性。而在民主化的浪潮下，國民黨更應該著重的乃是更多的溝通與協商。像是透過黨團大會、政策會的小組以凝聚共識，總統若兼任黨主席，不應注意小細節，而只需要抓住大原則。執政黨必須擁有傾聽少數聲音的雅量，進行更充分的溝通協調，而非抱持著老大心態，以多數票數形成多數暴力。

4、欠缺一般民眾的參與機制

「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」當中規定，「所屬機關、單位及人員意見整合後，應徵詢及蒐集與法案內容有利害關係或關注相關議題之機構、團體或人員之意見。必要時，並應諮詢專家學者之意見或召開研討會、公聽會。」但對於「徵詢及蒐集與法案內容有利害關係或關注相關議題之機構、團體或人員之意見」以及如何「召開研討會、公聽會」並未見進一步規定，且明顯欠缺讓一般民眾於提案審議階段的資訊接近管道。正如本研究座談會參與專家表示的意見，立法程序的正當性，最好的方式就是擴大參與，亦即行政部門各個部會在法案、政策提出之前，應在部會內部以至少公聽會的形式，邀請相關民間或企業團體和立委，將其意見納入法案，以減少立法的阻礙。避免不同立場的人民，之後再各自動員立委試圖翻案。另外，由於現今行政事務多元複雜，必須大量仰賴專家，但所謂專家，除了學者外，行政部門的官員意不可忽略，蓋行政部門通常得以掌握較深度廣泛的資訊，而這些資訊是有必要跟同黨的立委分享，不能是

為機密而不願意公開。因為讓黨籍立委多了解資訊，反而容易獲得立委對政策的支持。

外國法制上也可見類似的民眾參與機制，像是英國：

會使用六個月的時間將議案公告，該議案可以用書面拿到或網路下載，在兩個月期間內用任何管道，不會上網可以寫意見，上網的可以把意見，只要你是這個鎮的居民，你都有權去講，所有意見收集起來後，公務員就將他們分條、回應。…三個月後公告，要怎麼做怎麼做，最後公告審議結果，那這個結果就決定要選 a 方案 b 方案 c 方案，好我們選 a 方案就開始做，幾個月之後就做好，他們有一套工作的 sop，就這樣子做，這些郡的委員會變成去執行人民的審議通過的案子，所有案子都要經過這個程序。稱為協商、商議(黃榮源)。

5、缺乏立法院的參與機制

目前我國行政部門提案的程序中，不但欠缺民眾參與的機制，連立法委員也被行政部門拒於千里之外，並未見立法委員得以參與法案草擬、諮詢意見階段之規定。事實上，法案在部會研議過程中，就應該先讓立委或相關團體代表有參與了解的機會，更細緻地進行討論研究。如果能在行政部門研議過程中，究釐清問題並進行政策行銷，則再立法院審議時必能減輕許多立法過程中的障礙。

6、法規委員會或法制專責單位討論、表示意見之拘束力不明

由於法案畢竟牽涉到許多專業的法律詞彙以及整體法律架構的相互配合，行政部門提案之前，經由法規委員會或法制專責單位的討論、表示意見對於法案是否精緻、細膩，因而具有相當影響力。然而目前的制度設計看不出法律部門的意見對於各部會之提案究竟有多大的拘束力。

7、政策影響評估機制仍待強化

目前我國僅有政府政策環境影響評估作業辦法，其適用範圍甚狹，絕大部分的法案無須經過影響評估即可送立法院審議。欠缺政策

影響評估的規定，導致長期以來行政部門提案的粗糙，造成立法委員也無法認同。

（三）實務運作狀況

從上述制度設計之欠缺，應當已經可以某程度預知現行我國行政部門的提案程序可能遭遇的困境與呈現出來的窘態：

1、政策影響評估未見完善，法案品質參差不齊

本研究發現，目前我國行政部門的提案品質廣受質疑，欠缺完整的政策影響評估，幾乎沒有政策成本利益分析，連舉辦公聽會都流於形式。本研究受訪談與參與座談會的專家甚至表示：

決議完全沒經過專業的評估，行政部門不應該做這樣的事情，你這些政策花多少經費、和哪些單位重疊，都應做好評估，很多行政首長都這樣子做決策，品質是很糟糕的。…決策品質要好是不是要有一些標準作業流程，而不是總統一句話就這樣。…品質好才能去跟人家溝通，不然你說服千百遍你沒有真正的數據來說服老百姓是沒用的（黃秀端）。

台灣就是亂搞，官員亂講，事情沒搞清楚根本不懂，他就信口開河，官員可能自己私底下就和少數人討論就進行決策，我們國家的政務官員，他們就是下面的報告上來，自己不用功。…韓國的政策決策，非常科學，高度智慧…當他提出一個議案的時候，他一定先對他自己接觸到的專家學者，基本上請他們來提一個構想，找他們的助理把那個案子寫出來以後，根據老百姓選民有什麼問題，有什麼意見，覺得需要，就提出來。且議案也不是馬上提出來，通常會再經過黨的政策委員會，有必要時政策委員會來開會，並再找專家學者再來研究之後再提出。但如果政策委員會覺得這是比較重大或具有爭議性的問題，就會由黨的政策會或由政策會決定請哪個單位來做客觀的、超然的，就這個提案的整個構想、規畫，請超然的社會各界學者，或相關領域的專家、業者、實務界人事等，召開多次會議，並請相關領域的媒體參與及報導。

這樣的學術會議是公開的，你願意來聽的，都可以參加。經過這個過程，如果還是有問題，還是有爭議，他們會就這個問題，派人到國外考察，哪個國家對這個問題較先進，他派專家或相關政策領域的專業權威人士帶領，或者是國會議員及助理，到國外進行考察，調查回來提出報告，之後再舉行會議，有必要的話請國外的專家學者或部會首長與會，並公開主要的政策提案內容，透過報章雜誌報導，徵詢各方的意見，讓國內外所有意見都能並陳。再去考量本國國情如何、條件如何，最後再決定提案內容（李在方）。

現在的問題是行政部門的一些長官可能不夠用心、也對法案不夠了解，聽幕僚講些東西就來立院備詢（A立委）。

若政策上不是非常明顯，且在立院以外的各院若對政策也還是含含糊糊，甚至將問題丟給立院做決議的話，就會產生一個狀況是立法院也不知道要找誰做，也不知道要如何立法，那樣才會成為問題（彭錦鵬）。

- 2、不但無法監督行政部門提出法案有無落實「行政機關法制作業應注意事項」與「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」之規定，即便以往曾經建立的內部整合機制目前亦未能落實。接受本研究之訪談者表示：

早期的溝通是三層次的，行政部門官員的業務層次一層、聯絡機制一層（行政院還會統籌各部會，連之前核四這種高度政治性的法案，行政系統都能全面做到不管程序性、技術性、溝通性全面都做到連絡，所以即使是脆弱的多數都能完成立法）…早期在做的時候，各部會從下層到上級的部長等，所有的層次都是溝通的主體，而現在是每個人都沒在做溝通，法案由行政院就直接送到立法院去了，接下來就不是自己的職責了（何鴻榮）。

台灣以前經建會是扮演立法局的這種角色，所以當時經建會又叫做小內閣，他操有行政各部會提出的法案的生殺大權，

所以那時經建會的主委常是院長的後備人選。後來李登輝就不理這一套，為了不被舊勢力牽制而把經建會的角色弱化掉了，到陳水扁時代更是如此。其實經建會的角色是可以扮演重要角色的。所以政策必須是要很專業的，不然立委隨便都能把你講得啞口無言（楊泰順）。

現在行政部門的決策有點同質性，決策人周邊缺乏比較多元的聲音，所以應該跑完整個程序，各個部會都討論過後才較能廣納不同的意見（黃秀端）。

基本上在李登輝時代一黨獨大，政策在研究過程都會比較嚴謹一點。扁政府時代政策研究會比較弱一點，尤其後期文官體系士氣相當低落，和升遷失序的情況發生，就我的觀察那陣子就沒那麼認真、狀況比較多。而我覺得政策研擬過程在因應新的時代，是不是能多聽民眾的意見、多聽立委的意見，這是一個關鍵。如果能夠把這部分做好，我相信在國民黨一黨執政的情況應該是比較沒問題的（彭錦鵬）。

行政機關現在本身問題一大堆，譬如說權責的問題，機構太多。行政機關本位主義，各部會的溝通，行政部門跟政府之間的溝通這些等等的議題都會影響到選民的看法，選民就間接再影響到立委（吳東野）。

甚至在具體法案當中，可以不斷發現行政機關自己內部尚未整合成功：

事實上法案能不能通過，我覺得第一個，法案內容是不是合理、符合民意的，我們常常看到像法官法很難在立院通過，因為你自己法官跟檢察官都擺不平了，在司法委員會裡，法務部長王清峰本身是支持檢察官的，跟另一個支持法官的法務部秘書長還誰，兩個人的意願都不合了，你說法官法要怎麼過呢？行政部門自己本身都沒一致的意見了（A立委）。

3、民眾參與和專家諮詢程序皆不足，法案品質常為人詬病

由於制度上欠缺明確並具有拘束力的民眾參與與專家諮詢過程，政策擬訂或許快速，但卻因為人民欠缺完整資訊與參與，又未事前與專家學者進行溝通，造成更大的反彈與執行障礙。

前提都還是要決策品質是不是有納入很多意見，才能夠有執行意志，不然這樣執行的結果會是一個災難。就說你沒有民意基礎或廣納大家的意見，只是展現你自己的執行力的話，那就跟民意脫節了（黃秀端）。

政府決策是不是能夠由下而上、讓人民來參與、顧慮到人民的利益、政策能不能落實，我想這是其中一點。像國光石化的案子，你們自己（行政部門）弄一弄就想過，行政部門覺得非常重要就想通過，但這些政策的後遺症是什麼你都沒講出來，人家別的學者專家提出來的你又不接受，那叫我們國民黨黨籍立委要怎麼去接受和支持？雖然我們是多數，但我們無法支持阿。即使執政黨在立院是多數，但政策不符民意、不可行的話，那我們黨及立委也無法支持阿。這是行政部門要負全責，若立意良善且完善的話，我們哪敢不支持？（A 立委）

4、顯然欠缺與立法委員良好溝通的機制，法案提出常形成對所有人的突襲

行政部門在法案研擬的過程中，由於蒐集資料或擬定政策上在進行中，不希望受到過度的政治干涉或關說，因而不希望立法部門介入，情有可原亦可理解。然而，針對重要的法案，如果欠缺讓立法委員提前知悉的管道，反而欠缺服眾的可能性與執行力，也可能因而與民意脫節。民意代表在法案制定過程中被邊緣化，只有少數並非具有代表性的立法委員得以事前參與法案擬定，造成議案送到立法院時，立法委員的不悅與反彈。

台灣的制度下政策並不是某個機構或某個部長在某時間點說了就算的，沒有人有這個權力。立法院雖有立法權，但是立委卻是很邊緣性的。立院有立法權照理說是要為法案來把

關，但是前置的立法過程立委卻無法參與，到了最後一關時才有辦法來審核。立法權很重要，但卻無法真正參與決策。雖然各黨執政時都有自己的黨政平台，希望讓立法部門在政策過程中就能參與，可是這不是真正的參與，這跟議會內閣制議員本身就是部會首長有很大的差異。在黨政協商時可能有立院的黨團代表或幹部去開會參與協調，但重點是這位黨團幹部是否能真正代表其他立委，他代表談出來的東西，立委也不一定會接受。他是否有代表性本身就是一個大問題（林繼文）。

學者提出由政黨與自己黨籍立委溝通，要求黨籍立委認養法案，事實上就是一種事前與立法委員進行溝通的管道。表示目前我國行政部門進行提案時，並未落實與立法委員的事前溝通。

行政部門就要透過自己的政黨來幫忙，國民黨就是透過政策會這邊，會比較強勢的去要求黨籍立委認養，也許這種情況下就會使得行政和立法兩邊去協調，使得題案有可能通過。我覺得行政立法間的溝通協調，最重要的就在於法案通過這個最主要的目標，而這點能否執行，在於黨能否扮演好他的角色，使得政策通過與否跟立委下次選舉是否被提名有關的話（高永光）。

4、媒體因為欠缺政府資訊公開管道，反而以小道消息掩蓋政策的真實面與重要性

我國媒體在欠缺正常接近行政部門提案資訊的情況下，利用自身各種資源獲得訊息，並採用對立、激情手法進行報導，對行政部門提案造成壓力、影響行政部門決策。

整個政策為什麼現在充滿了不穩定性、充滿了暴衝性？隨時都會有轉折？那都是變成是大概都是媒體、層峰的壓力、政黨折衷之後最後的結果（何鴻榮）。

媒體、國會和行政部門間有個很密切的關係，立委或行政部門只要放任何訊息給媒體，都會互相影響到對方，國會聯絡

機制跟媒體公關機制要如何結合我是覺得滿重要(陳敦源)。

第二節 立法部門議事運作部分

以國會議事運作而論，影響立法運作的主要因素可分為制度上權力統整的政黨與領導機制、分權的各委員會，以及規範立法運作的立法程序與法規。以立法程序而言，主要的過程可劃分為提案付委、委員會審查及報告、院會審議三大部分。委員會的影響僅在於議案付委審查階段，政黨的 Influence 則涵蓋了立法程序三階段，以下即以立法程序的三階段對影響我國立法運作的因素分別討論。

自 1993 年第二屆立法院以來，立法院議事運作的方式雖有若干局部性變遷，但根本結構與運作模式實仍不脫第一屆立法院 45 年的長期慣例。過去因長期戒嚴與動員戡亂的時空環境下所形塑的立法院結構，仍然構成今日第七屆立法院議事運作的深層基礎。儘管立法委員全面改選、總統直接民選均已經歷十餘年，但立法院結構性的根本改革，十餘年來並未出現。換言之，過去舊時代的國會結構，仍然在今天應付著高度民主化需求的當前立法工作，過去階段性的肢體衝突政黨抗爭方式，仍然三不五時的在國會殿堂上演。舊時代的國會結構能否徹底改造，直接影響到今日立法部門議事運作改革的問題核心。

多數統治與少數權利保障為民主的基本原則，國會多數控制立法結構並據以掌控立法實質，進一步應擔負起立法結果成敗之責，此為民主國家的常態。立法院議事運作的根本問題，在於多數統治的根本原則模糊不清，多數黨並未能完全掌控立法結構，在此種邏輯關係下多數黨究竟能否完全承擔立法結果的責任，亦頗令人懷疑。至於少數黨乃至更少數的獨立派立委，一方面可以利用長期以來肢體衝突的慣例，阻擋多數黨體制內的立法行動，另一方面又可利用制度賦予的黨團協商，拖延乃至實質改變委員會審查多數通過的法案內容。立法院肢體衝突的常態化，似乎顯示制度本身欠缺少數黨能夠文明杯葛的正常途徑。黨團協商多年來的畸形發展，更使原本體制內的委員會與院

會更加缺乏功能。立法院的多數統治原則若不能根本確立，議事運作的有效改革勢必形同空談。

過去動員戡亂時期以大陸來台資深立委爲主的第一屆立法院，其主要功能爲法統的象徵，因此僅扮演著行政部門橡皮圖章的角色，實質立法工作均以行政院爲中心，立法院本身的功能並無強化的必要。在這種背景下，立法院常設委員會形成了過去多年來召集委員三人多頭馬車的領導、以及每半年即行重組委員會的鬆散結構，此種結構正反映出過去立法權的長期弱化。爲突顯立法院委員會功能不彰，有論者以立法院爲「院會中心主義」、非「委員會中心主義」釋之，但是在立法權長期弱化的影響之下，今日諸多立委的角色已演變爲著重選區經營，尤甚於立法院本身的工作。如以立法院爲「院會中心主義」、非「委員會中心主義」，則立委重選區、輕國會的特性可謂「選區中心主義」、非「國會中心主義」。

立委「選區中心主義」，加上立法院多數黨不能有效的控制立法結構，成爲影響我國立法運作的因素中，國會議事運作部分最根本的問題。此等因素在提案付委、委員會審查、院會審議立法過程的各個階段中常發生若干影響。

一、提案付委

以提案付委而言，政府機關所提議案及立法委員所提法律案均應先經院會一讀後交付委員會審查，或逕付院會二讀。提案付委爲議事過程之始點，以美國國會而言，議案付委並非特別重要的程序競爭點，不過依兩院議事員所擬意見，由眾議院議長或參議院院會主席直接決定如何付委。但立法院因多數黨未必能完全有效控制委員會的後續審查，提案付委的決定便極爲重要。程序委員會爲提案如何付委的第一道關卡，理論上議案提出後先送程序委員會，程序委員會初步決定交哪一委員會或若干委員會之後，應提報院會做最後決定，但程序委員會若不向院會提報，該議案便因無法付委而在議事過程的最初階段停滯不前。此種程序操作本非常態，但因立法院欠缺明確有效的多數黨控制機制，如遇重大爭議性議案時，阻止其付委便成爲多數黨藉以拖

延的有效手段。2005-2006 年間行政院版公民投票法因其高度爭議性，藍綠雙方在程序委員會中三十餘次針對是否付委問題表決對抗即為此種怪異現象的顯例（彭顯鈞，2006）。

立法院程序委員會的組織型態自 1999 年第四屆立法院即已變更為依政黨比例組成，其為政黨對抗的重要機制十分明顯。美國國會眾議院規則委員會亦為依政黨比例組成的機制，但不同的是，無論全院兩黨議席比例如何，眾議院多數黨均以 2/3 以上比例的絕對優勢完全掌控規則委員會，議長為眾議院多數黨黨團的最高領袖，規則委員會直接聽命於議長，議長透過規則委員會多數黨的力量，可以完全控制議案最終提報院會的實質內容與處理程序。由於議事過程的最終控制權可以由多數黨完全掌握，議事運作最前端的付委決定便無須大費周章進行政黨對抗。立法院則恰恰因議案一旦付委之後便如脫韁野馬一般可能發生種種意外變化，因而遇到重大爭議性議案時，常耗費了相當大的力量在程序委員會階段，與院會一讀階段，在此一階段針對是否付委或逕付二讀問題進行政黨攻防的對抗。

二、委員會

委員會審查為立法過程中能夠深入討論法案各項問題的機制，但委員會審查能否真正發揮功能，又與委員會組成的結構息息相關。第七屆立法院因立委總額自 225 人減為 113 人，負責法案審查的 12 個常設委員會減為 8 個，擔任委員會主席的召集委員人數也從 3 名減為 2 名。雖然 2008 年起，委員會委員及召委任期均由半年改為一年，但召委一年任期的新制上路未久，國民黨方面隨即在當年年底提案修法，2009 年起又改回召集委員半年更動的舊制（立法院公報，2009：229-230）。即使第七屆立法院各委員會任期已改為一年，但此後仍需年年改組，頻繁的委員會改組、更頻繁的召集委員更動、再加上雙頭馬車領導的制度，委員會功能難以強化的問題似無改善的跡象。

以委員會的領導結構而言，無論過去三名召委或目前兩名召委，彼此職權完全相同，除同一議案可能由同一召委擔任審查會主席之外，召委並無制度上明確的分工，尤有甚者，少數黨立委亦可擔任召

委，多數黨既不能完全掌控召委的席位，又如何能控制委員會的議事運作？

再以第七屆立法院八個常設委員會各自的立法管轄權內容視之，每一常設委員會主管政策範圍少則兩類，多則七、八類，負責監督的政府部門少則三、四個，多則高達九個，雙召委甚至可能彼此分屬不同政黨的領導之下，委員會內部又無小組分工，面對龐雜的政策立法與政府監督工作，現行的委員會運作方式自然難以負荷（參見表 4-1 第七屆立法院各常設委員會政策管轄範圍及監督部會一覽表）。

2008 年 12 月 24 日國民黨黨團提案修正立法院各委員會組織法，將各委員會召集委員「每年組成時互選」變更爲「每會期（半年）互選產生」，提案說明中明文指出：「…委員服務選區範圍擴大，形成委員經常必須在選區與立法院兩地奔波備極辛勞，難以周全兼顧，爲減輕召集委員之負擔，增加其他委員歷練召集委員之機會，似有（必要）回復既往每會期改選之規定…」此案於 2009 年 1 月 12 日政黨協商完成後，13 日即經院會迅速無異議通過。立委不分黨派「選區中心主義」的特性，在此案中充分顯現無遺（立法院議案關係文書，2008）。

委員會審查原本應爲議案真正深入討論的階段，法案所有條文如何修正，應在委員會中決定，然後以委員會報告的形式向院會提出建議。但由於多年來黨團協商制度畸形發展，使體制內的委員會審查逐漸喪失功能，委員會審查流於形式，法案中重要的爭議點幾乎無法在委員會中解決，此種現象可以 2010-2011 年「二代健保」修法的過程中一窺端倪。

2010 年 4 月行政院將新版全民健康保險法修正案（即二代健保）函送立法院，社福及衛環委員會自 5 月 5 日至 20 日先後八個工作日分成三次會議進行條文審查。過程中雖有大量修正案提出，但絕大多數修正案都未交付表決，條文討論過程中實質意見均係折衝之後以無異議方式通過，凡有異議均加以保留暫不處理。

表 4-1：第七屆立法院各常設委員會政策管轄範圍及監督部會一覽表

委員會		政策管轄範圍及負責監督部會
內政	政策	內政、選舉、蒙藏、大陸、原住民族、客家、海岸巡防
	部會	內政部、中央選舉委員會、蒙藏委員會、行政院大陸委員會、行政院原住民族委員會、行政院客家委員會、行政院海岸巡防署
外交及國防	政策	外交、僑務、國防、退除役官兵輔導宣戰案、媾和案、條約案、戒嚴案
	部會	外交部、僑務委員會、國防部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會
經濟	政策	經濟、農業、經濟建設、公平交易、能源、科技
	部會	經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會、行政院公平交易委員會
財政	政策	財政、金融 預算、決算、主計、審計
	部會	財政部、中央銀行、行政院金融監督管理委員會、行政院主計處
教育及文化	政策	教育、文化
	部會	教育部、行政院文化建設委員會、國立故宮博物院、行政院新聞局、行政院青年輔導委員會、行政院體育委員會、中央研究院、行政院國家科學委員會、行政院原子能委員會
交通	政策	交通、公共工程、通訊傳播
	部會	交通部、行政院公共工程委員會、國家通訊傳播委員會
司法及法制	政策	民事、刑事、行政訴訟、懲戒、大赦、機關組織、研考 其他不屬於各委員會審查之議案

委員會		政策管轄範圍及負責監督部會
	部會	法務部、行政院研究發展考核委員會、行政院人事行政局 國營事業機構組織之議案應視其性質由有關委員會主持。
社會福利及衛生環境	政策	衛生、環境、社會福利、勞工、消費者保護
	部會	行政院衛生署、行政院環境保護署、內政部社會司及兒童局、行政院勞工委員會、行政院消費者保護委員會

資料來源：本研究依立法院程序委員會組織規程編製

5月20日全部條文審查完畢時仍有26條文因爭議被保留未處理。這26條文可謂二代健保法案中最具爭議部分，但社環委員會最後在兩黨委員爭議中，以國民黨6票對民進黨5票表決通過此26條文送黨團協商，委員會不繼續處理。值得注意的是，社環委員會委員14人，國民黨9人、民進黨5人，表決時國民黨立委廖國棟已離席，會議主席楊麗環召委未投票，而另一召委侯彩鳳則棄權，此項將26保留條文送黨團協商的程序決定，國民黨僅以6比5獲勝，6票甚至未超過委員會總額（14）或者出席人數（13）半數，與立法院各委員會組織法第10條規定之議決標準不符，顯然國民黨委員內部亦有相當歧見。召委侯彩鳳為表達對此26條文送黨團協商的不滿，除表決時棄權外，並於散會前宣布辭去國民黨黨團副書記長一職，明白表示未來無法以黨職身分進行協商（立法院公報，2010a：183-256）。

以社環委員會審查二代健保法案過程視之，委員會審查的功能僅僅在於篩選出法案中無爭議的部分，然後將有爭議部分自委員會手中移轉至黨團協商處理。平心而論，爭議性議題才是輿論注意的焦點，常設委員會如不能處理重要的爭議性問題，委員會審查便徒具形式，召集委員的職務亦無多大影響力，立委將重心移至選區經營，不願花費較多心力在立法院工作上亦為必然的結果。此種現象的根本導因即在於後委員會審查階段的黨團協商，不但掌握爭議性問題的處理權，還可能進一步推翻原本委員會審查時無爭議的部分一併變更。

三、後委員會階段－黨團協商

立法院常設委員會審查完畢之議案，可經委員會決議送黨團協商，即使原本不須協商之議案亦可能因立委十人或某黨團要求而交黨團協商。現行的黨團協商制度，已經成為委員會審查後、院會審議之前的另一機制，因其可能相當程度改變委員會原先的審查結果，目前的協商制度可謂已經使常設委員會虛位化。協商的目的原本在尋求彼此的共識，但重要的爭議性議題因政黨彼此間政策立場不同，未必能以協商的方式解決歧見，最終仍須回到正式的機制內以表決紀錄顯示各自的立場。爭議性議題既然表決不可免，跳過公開透明的委員會審查不做公開表決，反而以過程不公開的黨團協商做實質處置，一方面顯示常設委員會無法貫徹多數黨政策立場的窘境，另一方面更意味著少數黨乃至少數立委享有拖延立法時程的特權，憑藉此項拖延權，有時可以取得多數黨某種實質的讓步與交換。但因黨團協商過程不公開的特性，委員會原先的審查結果究竟為何變更，外界亦無從得知（羅傳賢，2004：195-233）。

以二代健保法案後委員會階段的黨團協商而論，2010年8月23日僅就修正案提出期限與院會審議時程獲致結論，後續協商中實質爭議內容完全無共識。因法定一個月協商期滿，12月7日院會進入實質審議，國、民兩黨針對委員會審查時保留的第一條，分別將原先付委時行政院版、黃淑英立委版各自以修正案方式提出，隨即進行表決，開啓本案院會表決大戰的序幕（立法院公報，2010b：45-48）。

四、院會審議

立法院院會審議法案係依據三讀會程序進行，第一讀會宣讀標題後將議案付委；第二讀會為議案經委員會完成審查報告後、或一讀會決定不經審查逕付二讀議案之審議，第二讀會為院會議案審議的主要階段，原則上先經廣泛討論後逐條宣讀、逐條修正；第三讀會為全案實質審議、修正完畢後全文宣讀，三讀完畢後除文字修正外，最後全案表決。

二讀會為立法院院會審議法案的重心，實質爭議多於此一階段處理。以二代健保法案而言，2010年12月7日院會雖然開始逐條討論，

但當日僅以 16 分鐘時間進行兩次修正案記名表決，其餘條文均於 2011 年 1 月 4 日院會完成二、三讀。由於黨團協商完全無共識，國、民兩黨遂各自提出修正案，逐條進行表決大戰。除了先前委員會審查時保留的 26 條文以外，國民黨又另外提出 20 項條文、章名的修正案，民進黨亦針對國民黨的修正案提出相對條文修正案，除此之外，逐條討論進行中，國民黨又陸續提出另外 34 項條文、章名的修正案。當日院會須處理的條文、章名修正合計多達 80 項。

1 月 4 日院會開始，民進黨首先提出全案重付審查動議，此項動議經記名表決後被否決，連同重複審查動議及各項修正案在內，以記名表決處理的動議共計 31 項，再加上其中 13 項民進黨所提修正案要求重新表決，當日上午 10 時 3 分開會至下午 7 時 15 分散會，除中午休息半小時以外，將近十小時當中記名表決總次數竟高達 44 次。雖然在二讀會中有激烈的表決對抗，但所有條文討論、修正完畢後，繼續進行全文三讀，三讀後雖有一項簡單的文字修正，但此項修正以及最後的本法全案表決都是以無異議方式通過的（立法院公報，2011：49-185）。

觀察二代健保法案院會審議的過程後，可獲得一簡單的印象，立法院二讀會逐條討論、逐條修正的方式，似乎浪費了太多時間在重複的記名表決上。兩黨意見既有如此多差異，何以不能各自整合為一件完整的修正案，即使黨團內部意見不一，起碼也應該整編為至多三、四件修正案，院會只需針對這幾件修正案記名表決即可，一整天逐條逐修正案記名表決，徒然顯示立法院仍墨守早期三讀會的形式，未能因應時代變遷，以簡單、聚焦的程序處理今日的高爭議性立法工作。至於三讀會之後的全案表決，居然以無異議通過的方式為常態，反而不進行記名表決，似乎立委對某一法案、某一政策問題全案的態度為何（贊成或反對）並不重要，因此外界在評估立委對特定法案的立場時，往往難以依據明確的表決紀錄來論斷。

第三節 行政與立法溝通協調機制部分

一、憲法與憲政體制

在憲政體制方面的文獻中，有許多探討分立政府與一致政府在行政立法互動關係的影響力，其中不乏學者認為分立政府不利於行政機關與立法部門的良好運作（Sundguist，1988；吳重禮，1998；吳重禮，2007；盛杏媛，2003）。其中，不同的憲政體制設計，對於行政立法間互動模式也隨即不同，例如在內閣制的國家，內閣多由國會多數黨所組成且閣員多為國會政黨領袖，使得政策制定權多為國會所掌握，因此國會可謂為行政機關的橡皮圖章（Heywood，2002：316-17）；在總統制的國家，則需視總統的領導能力、政策的重要性與國會政黨勢力的分布情形與黨團主導程度而有所不同；最後是在半總統制的國家，當總理與總統為同一政黨時，則政策主導權為總統所有，若總理與總統不同政黨時，總理為國會領袖，則行政立法的互動將類似於內閣制（張台麟，1995：39）。本研究受訪者提出其見解如下：

這牽涉到憲政體制裡面政黨跟政府領導結構的問題。法國的總統當選後，總統對執政黨的掌控是必然的，連總理都是總統最信任的人。領導的結構方面，我們台灣可能要再做個思考或者調整（張台麟）。

我們國內有人把行政院長和韓國的國務總理做比較，我認為是不對的。因為第一個，他的行政權是屬於總統不是屬於國務總理，他的行政最高負責人是總統，不是國務總理。第二個，他的國務總理根據憲法是輔助總統，總統不給命令的話他根本無事可做，他是奉總統之命統率各部會（林秋山）。

就我國而言，目前雖然總統、行政院長與國會多數皆為同一政黨，但行政團隊成員並非國民黨籍或與國民黨少有淵源，其次是立法院希望能擁有更大參與及監督兩岸協議簽署的空間，行政部門與立法部門在這個問題上，仍然充滿角力。因此，在我國多數黨對於國會議員控制力不夠強勢的情況下，即便府院同黨，行政與立法之間仍舊缺乏有效溝通機制。以下法國的經驗可提供我們思考影響行政與立法溝通協

調機制的憲政層次，包括總統是否以黨領政、總統與總理的配合度以及議長角色定位等等。

二、法律命令內規

在法律命令內規層次，影響行政與立法溝通協調機制包括黨團協商制度、委員會制度以及立法院組織架構，其相關法規包含「立法院組織法」、「立法院職權行使法」與「立法院各委員會組織法」等。在黨團協商制度方面，1992年我國為化解朝野對立，提生效能與立法品質，賦予黨團法制化（趙宏章，2005：43），然而，許多學者對於黨團協商制度卻多有質疑與批評，如協商過程容易削弱委員會的審查功能（王業立，2001）或取代二讀會，使得委員會的專業功能空洞化且造成少數人即可主導議事程序，這些現象似乎與制度設計的原意相違背。此外，在委員會召集委員制度方面，立法院為健全委員會主席功能以及建立國會資深制度，更於98年1月13日立法院通過修法各委員會從設置召集委員三人改為二人外，更將召集委員任期回復原為一個會期（半年改選一次），然而，召集委員的產生與職權卻仍為許多學者所討論，包含因我國立委連任率仍偏低，使得召集委員的資深制度仍難以建立（陳英鈴，2002：36）；又若召集委員與多數政府不屬同一政黨時，則容易發生召委依照個人意志安排議程，使國會多數意志不能夠在委員會貫徹，法案更難以具有其計劃性與延續性（趙鴻章，2005：41）。本研究受訪者提出亦提出類似看法：

早期的溝通是三層次的，行政部門官員的業務層次一層、聯絡機制一層（行政院還會統籌各部會），再來就是執政黨黨團的協商機制（何鴻榮）。

可以思考開放大家參加兩到三個委員會，再設小組，讓多一點人也參與。但除了委員會以外，委員會的專業性也沒被重視，協商機制也沒被建立出來，現在協商都變政治性協商而不是委員會的專業協商，委員會審半天，到朝野協商還是被推翻（何鴻榮）。

黨沒有辦法在行政立法之間及行政體系之間去做整合的功

能，這部分行政部門是不整合的。但另一個問題在於立法部門也是不整合的。其原因是與立法院的組織架構有關。例如委員會的召集人，以前是每個委員會三個召集人，現在變成兩個，將來若是勢均力敵，就會造成問題（林濁水）。

總統府應該是注重在大原則的，其他應該是尊重黨員層次、尊重在野黨的。所以說在總體的戰略上，多數黨執政黨必須要有一個雅量，更要充分的去做協商和諮商（何鴻榮）。

法制局五十幾位如果已經分五個組了，不可能每個法案都去研究。應該是針對重要的案去研究，但現在是研究他們有興趣的案。且各領域的研究人員不是很平均，加上常常是年底考績要到了，集中在某個時點一次來十幾或幾十個報告，應該是要按季或不同時程陸續的研究才對（E先生）。

造成我國行政立法溝通協調機制存問題的原因？其實我覺得是人多喔，五到七個人是最好集體領導、充分討論的，超過這些人像是台北市議會、立法院是我本黨的中常會，人多其實主席就難以領導（C立委）。

三、行政層次：國會聯絡

在許多先進的民主國家，皆有設置國會聯絡人作為行政與立法溝通協調的重要媒介。然而，我國國會聯絡單位卻長期為非依法成立的組織，無固定編制、正式職掌和獨立經費等，因此，國會聯絡人一直存在著定位不明的問題，使得對內與相關業務單位聯繫或互動時並無依據（何鴻榮，2001：200）。本研究受訪者看法如下：

我們雖有行政院連絡人，但真正的問題都還是由各部會自己做溝通協調。建議行政院設一個國會聯絡室，讓所有部會的聯絡官都在這個編制之下，各部會有事再透過這個編制來和國會做溝通（楊泰順）。

各部會雖有國會聯絡組，但這並不算是正式的單位而是任務編組。雖然是專業的組合，但只是兼辦國會聯絡事務，還有

其他的業務要做，所以也無法面面俱到（吳再居）。

四、政黨角色與黨政關係

黨政關係鑲嵌於憲政體制、政府組成和政黨體系的體制環境之中，實際體質和運作，必然深受此一體制和生態的影響和制約（林水波、何鴻榮，2002）。一般而言，總統制的運作比較依靠行政機器的資源和優勢，故政黨的角色相對來說比較不重要，因此黨政關係偏向以政領黨的運作模式；而內閣制則相當依賴政黨組織及其運作（Pasquino, 1986:137），故黨政關係偏向以黨領政的運作模式；最後，在半總統制方面，由於半總統制又必須端看總統與總理是否為同一政黨，換言之，黨政關係會因為「一致政府」或「分立政府」在運作上的緊張程度也隨即有所不同。進一步來看，不同的憲政體制會使得黨政關係的運作有所差異，進而也會影響行政機關與立法部門之間的互動協調機制。

若以半總統制來看我國黨政關係的運作，Cooper（2001）曾提及國會多數黨的強勢與否會影響行政立法關係，當多數黨強勢時，同黨國會立委會較支持總統（行政部門）所推行的政策方案，換句話說，一致政府下的黨政關係顯然應該運作較為和平且行政立法溝通也會趨向順暢。如果以立法院通過的法案數來看，一致政府的通過法案數應該比分立政府來得高，若將分立政府時期的第四屆至第六屆與一致政府的第七屆的通過法案數量來看，第四到第六屆總通過法案數量分別為 742、764 與 562 件，各屆平均每會期通過法案數量分別為 123.67、127.33 與 93.67 件，而第七屆則是 595 件，平均數量為 99.16 件，除了比第六屆通過法案數多以外，第七屆的通過法案數仍低於第四與第五屆。此外，在國民黨掌握國會多數席次的情況下，98 年度中央政府總預算無法於會期內通過，而必須加開臨時會才通過。本研究受訪者提出看法與文獻不謀而合：

要處理行政立法問題，權力結構的問題一定要先解決。美國是透過委員會、英國是透過政黨、日本是透過派系，幾個大老大家談妥政策大方向就底定了。國民黨明明是多數為何運作起來像少數？就是其權力結構沒建立起來，就是國民黨的

領導不敢去用他的權力（楊泰順）。

政策會每個禮拜都有政策協調會，就是說政策會的幾個工作會主任、行政院長、相關部會首長、立法院院長、副院長，連會長都來，大家關起門來，就講好。但並不會全員到齊（郭宇平）。

議長則要配合執政黨推行的政策，但我們執政黨的政策都推不出來（張台麟）。

像江丙坤當經建會主委的時代，那時是一致性政府，且協商的機制未法制化，但為了要讓政策順利推動，連各個在野小黨都去溝通說服。若是分立政府，行政還可以將優先法案丟到立院後，後續就將優先法案立法不力的責任推給立院，但一致性政府是不行的（E先生）。

五、行政立法非正式互動機制

在行政與立法非正式互動機制方面，雖少為文獻記載，但在質化訪談與焦點團體座談會中卻有豐富的素材。包括立法委員個人特質對溝通協調的幫助，亦或是與黨團協商並存的早餐會報（當然，對此亦有批評者），以及透過以黨領政中的黨內協調小組。

自馬英九總統就任之初，國民黨方面即一再強調黨、政、立法溝通協調之重要性，而建立了三方溝通平台，因此在 2008 年的全代會中修改黨章，使得若干行政官員成為當然中常委，可以參與黨務高層會議之協商聯繫（陳華昇，2008），然而，行政系統中卻無任何閣員角逐中常委。國民黨嘗試建構一套全新的黨政指揮系統，其中最高決策平台為「五人決策小組」，但這卻也無法有效解決馬總統的困境，故而走向兼任黨主席的道路（陳宏銘，2008）；而在民進黨方面，在陳水扁擔任總統期間亦有建立行政政治之間的協調機制，包含九人決策小組、黨政協調會議、總統與黨主席午餐會報等。本研究受訪者提出亦提出類似看法：

國會連絡這個機制也比較弱化，那你這樣講他們可能會不承

認，他們可能會說我們常常開五人小組會議、常常開中常會、常常開各式各樣的會報，問題是那太高層了，他沒有讓底下的每個 player 都有角色（何鴻榮）。

早期是國民黨的委員只要服務工作做好，政策他不管，聽院、黨的就好了。現在是每個人對政策都很有意見（何鴻榮）。

一種嚴重的變相調查是黨團的變相調查，之前王院長時代開始才有的，黨團可以找部長來做早餐會報，黨團會議其實不是立法院職權內的會議。黨團的變相調查也是因為沒調查權所衍伸的（羅傳賢）。

國民黨早期是做得比民進黨好，原因是國民黨本來就是以黨領政，所以黨是比較完備的。國民黨不可能走老路，一定要多溝通多協商，所以黨團的大會機制是一個重點，政策會的小組才是重點（何鴻榮）。

台灣的黨團協商機制有個盲點，就是不論多數或少數黨，他們的權力義務是一樣的，這也是造成議事上很大的問題，但要改是很難的（E 先生）。

六、立委個人層次互動

立委個人層次互動僅次於黨際互動，多數立委隸屬某一政黨，而政黨政治畢竟是民主政治運作的基礎，如果沒有維持一定的黨紀，政治的運作將可能陷入混亂，甚者，也可能對社會產生負面影響（鍾寶慧，2010）。但在黨紀不如內閣制嚴明的情況中，我國在政黨逐漸弱化的趨勢下，黨紀不見得能約束所有個別立委，因此，立委個人層次互動亦值得關注，甚至思考如何貫徹政黨政治。本研究受訪者看法可作為補充：

以前國民黨的機制就是中常會，現在中常會完全沒功能了，黨的整合功能被弱化。而綿密的溝通協調機制又沒另外建立。政黨本身也有問題，因為扁馬執政團隊都是雜牌軍，內

部想法南轅北轍，缺乏整合，這樣問題就會更大（林濁水）。

七、領導人態度、民意趨勢、輿論影響與其他

在其他影響行政立法溝通協調的機制中，還包括領導人態度、民意趨勢、輿論影響，領導人態度和意志與政策推行息息相關，尤其領導人爲追求連任，更是幾乎需要時時在意民意的趨勢。尤其民主政治的一項重要指標便是人民能否充分表達意見，這可視爲政治系統的輸入項，作爲政治支持的來源之一。

歐洲很多重要的會議對媒體都是有規範的，不是像我們都照單全收（張台麟）。

以前是李登輝、行政院在做統籌，在國會運作這塊行政院是操盤手。但現在的手是到處都各人一把號，不是一體性的（何鴻榮）。

現在執政黨擁有這麼多立院席次，但推政策還會有這麼多的阻力，我想原因就在於沒有足夠的溝通，沒有跟民間以及立委們做好應有的協調（黃秀端）。

強勢也是顧及黨內其他人的想法，不然最後還是會很慘，所以溝通的過程還是很重要。英國首相布萊爾與柴契爾夫人就是太過強勢而與民意脫節或招致內部反彈而下台（黃秀端）。

媒體把我們國會報導壞了，媒體太容易進入國會了，沒辦法重新設計媒體進入國會採訪的制度或者是國會的議事畫面不傳播出去的制度沒辦法改變（羅傳賢）。

我覺得是執政者的風格問題，且他對國會是陌生的，加上行政他們有迷戀多數的這種迷思，所以造成很多問題（E先生）。

行政立法協調溝通機制期末報告

第五章 強化我國行政與立法部門溝通協調機制之建議

第一節 行政部門提案作業之建議

一、落實行政部門提案制度現有規範並強化內部整合機制

現有的「行政機關法制作業應注意事項」與「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」規範堪稱完整，但規範對象似僅及於機關內法制人員，未以機關全體為單位，要求機關整體落實。因此，建議行政首長必須主導整合工作，使此等規範適用於行政機關全體，並督促內部整合與意見彙整。另外，關於專家意見諮詢部份，現行未見任何相關規範。

二、建立具有實質拘束力的聽證會制度，擴大民眾參與

聽證會具有協助確保行政部門於在推動、草擬法案時，符合立法原意、反映公共利益與人民意見之功能。但此等功能的落實，必須是行政部門確實執行聽證會的舉辦。亦即，在召開聽證會之前的合理期間，確實將聽證會之召開時間、地點、與議案相關的諮詢，透過有效的方式公告，如：政府網站、公佈欄等，並不限制參與者之身份，越是能夠廣開大門，越得有效蒐集輿情。除了一般的公告外，也應該將聽證會訊息傳遞予新聞媒體以及相關的社團、組織，俾便擴大參與，並使一般大眾均有知悉之途徑。

三、增加立法委員於法案草擬階段的參與機制

由於現行立法委員人數減少，對於行政院議案的意見考慮到選區利益，意見較多，若是最後一刻方讓立法委員知悉行政部門的提案，往往造成對立法委員的突襲，立法委員也無法事先與選民或相關團體進行溝通，只能在媒體壓力下表態，對於行政部門提案的通過率自然會產生影響。因此，越早讓立法委員知悉行政部門的提案內容與想法，越能有效達成提案的通過率。

四、強化行政部門法制人員之角色，甚至專設一個政府法務諮詢部門

依據本研究之初步結論，行政部門提案內容與品質是導致行政部門提案送立法院後，遭遇反彈與不順利的主因之一，因此，強化行政部門提案的法律完整性，避免前後不一致或是違背法律一般原理原則提案，當為行政部門提案時所應重視的方向。各行政機關的法制人員，應扮演相當角色。如因為散落各機關造成機關本位主義的疑慮與缺失，則應考慮建制政府法務諮詢部門。但由於中央政府組織改造在即，新設單位恐有困難，故建議強化行政院法規會之功能與職權，由其負責審酌各部會提出之法案，提供法律相關諮詢意見。

五、增設並落實法案影響評估機制

目前我國欠缺完整的法案影響評估機制，各行政部門提出法案時，並未進行全盤整體考量，往往僅為空泛的口號與構想。完整且落實的法案影響評估，應包括財政、預算、法律、環境等層面之考慮與評估，提供確實的數據與證明，方能有效說服人民對法案的支持。

六、建立媒體參與的正常管道

水能載舟亦能覆舟，媒體與行政部門間的關係亦然。倘若行政部門拒媒體於千里之外，媒體只能透過不正當的途徑獲知政府訊息，並不有利於政策推動。建立與媒體的良好互動與關係，甚至適當開放媒體參與相關議案的形成、草擬過程，使人民也能透過媒體正常並完整報導瞭解國家政策的形成過程，有助於增加人民對法案的共識與支持。

第二節 立法部門議事運作之建議

論及立法院議事運作如何強化的建議，可從院長與多數黨領導機制、委員會結構與職權強化、黨團協商制度與院會程序改革等方面分別討論。

一、院長與多數黨領導機制

確立多數統治原則，為立法院議事運作強化最重要而根本的問

題。立法院院長為多數黨支持下當選，應為多數黨黨團最高領導者，院長主持院會自應依據程序秉持主席公正立場，但院長不能自外於多數黨黨團，而以跨黨派領導者或仲裁者的身分扮演其角色。院長既為多數黨黨團最高領導者，便應透過多數黨黨團機制，對程序委員會掌握直接領導權，並對所有提案付委、院會議程決定掌握完全控制權。

現行提案經院會一讀後付委的程序應徹底改革，提案付委的決定應由議事處簽擬呈院長直接核定，授與院長提案付委的最終決定權，不必再由程序委員會提報院會決定。院長亦可斟酌實際情形將議案交付一個以上的委員會審查，但現行聯席審查會的方式應廢除，提案如交數委員會時，應授與院長指定各委員會各自審查期限的決定權。

現行由院會表決通過得將議案逕付二讀的決定程序亦應變更，原則上所有議案均由院長核定後付委，但院長認為必要時，得准許特定議案經由院會全體無異議一致同意後逕付二讀。此項改革將使院會逕付二讀議案的數量大為減少，由於逕付二讀需經院長及院會全體一致同意，以往利用逕付二讀動議的表決對抗將完全消失，過去院會為處理此類逕付二讀動議所消耗的時間，可轉而用於法案的實質辯論。

院會議程的最終決定權應授與院長，院會議事日程編定後如需變更應由院長全權決定，院會不應再處理變更議程動議。此項改革將賦予院長完全控制院會議程的權力與責任，院會議程的安定性將大為提升，多數黨與少數黨彼此間不必消耗時間與精力在變更議程問題，政黨的對抗將聚焦於實質的政策偏好差異。

程序委員會的功能應徹底變更，院長既已直接掌握提案付委及院會議程的核定權，程序委員會的角色即應朝美國聯邦眾議院規則委員會的職掌方向進行調整。無論多數黨在全院席次比例為何，多數黨均應掌握程序委員會 2/3 以上比例之席位，院長透過多數黨黨團領導者的角色，應握有程序委員會多數黨委員人選的決定權，基於此項關係，院長應能直接指揮程序委員會。程序委員會的任務，則應以擬訂院會特別規則決議案為主。院長及多數黨黨團認為應優先提報院會討論之議案，均依院長指示，由程序委員會草擬一特別規則提案，規範其討

論時間分配及院會修正案許可的範圍。特別規則案由程序委員會提報院會表決通過後，即依該特別規則決議案規定程序進行該議案的審議。所有重要議案均應循特別規則途徑提至院會辯論、修正、議決，以往二讀會逐條討論、逐條修正，消耗時間的審議方式將徹底改變，政黨的對抗將集中於特別規則中所許可的少數修正案，多數黨與少數黨之間政策立場的差異可以簡單的顯現在修正案與法案的表決紀錄上。

二、委員會結構與職權強化

就強化委員會而言，改革的建議包括領導權單一化、委員會內部分組、委員會及主席任期應一屆連續、多數黨掌握委員會及小組領導機制、增加常設委員會數量、一人可參加數個委員會、多重付委案審查程序改革等。

以委員會內部結構的改革而言，現行的雙召集委員制度，應改革為單一委員會主席制，為分擔委員會工作量負荷，委員會內部應各自考量管轄權範圍後進行分組，設置小組委員會，每一小組各自負責該委員會管轄權的一部分。

多數黨與少數黨在委員會中的角色應明確區隔，委員會主席與小組主席均應由多數黨委員擔任。為確立多數統治原則，委員會主席人選應由多數黨黨團連同該委員會多數黨委員名單一併決定，不得再由委員會自行選舉產生。小組主席則應由委員會主席任命，或由委員會主席報請多數黨黨團同意後任命。

少數黨在委員會及小組中亦應建立其領導機制，委員會主席及小組主席對委員會運作的相關問題，應與該委員會或小組少數黨領導委員密切溝通，但多數黨仍掌握決定權。

現行委員會任期一年、召委任期半年的制度應廢除，無論委員會或小組委員席位及主席人選，均應每屆立法院隨立委任期一任到底，中途除因特殊事故外不應再更動。

以委員會職權的強化而言，現行八個常設委員會的編組方式使每

一委員會的管轄範圍過大，應斟酌政策分類與政府部門的實際數量適度增加委員會數量，至少應恢復過去十二個常設委員會的規模。委員會數量增加之後，應放寬目前每一立委僅能參加一個常設委員會的限制，允許一人可以參加二、三個委員會，至於立委工作量如何調配，則屬於立委個人的選擇。

委員會數量增加、一人可參加多個委員會之後，委員會及小組就須更為有效的運用會議時間，過去聯席審查會的運作方式即應廢止。議案付委時，院長如決定交數個委員會審查，應指定各委員會各自的審查時限，各委員會應於指定時限內各自召開會議審查，非屬該委員會之委員除參與該委員會公聽會之外，不得參與該委員會審查會議。此項改革將使非屬該委員會委員的黨團領導階層幹部不能直接出席委員會會議，進一步將使多數黨在選任委員會主席時更為審慎，以確保委員會主席能貫徹多數黨的政策目標。

三、黨團協商制度與院會程序改革

立法院現行的黨團協商制度與委員會弱化有連帶關係，委員會功能如能依前述建議強化之後，多數黨與少數黨的政策見解爭議，應回歸體制內的委員會與院會處理，現行後委員會審查階段的黨團協商制度應予廢除。議案既經委員會審查，所有爭議均應以表決決定，法案經委員會審查完成後，委員會即應單純就是否提報院會進行表決。現行委員會得議決將議案交付協商的制度應廢除，議案提報院會審議時，十人提出異議即交付協商的制度亦應一併廢止。

現行黨團協商制度的目的，在允許少數黨或少數立委對議案內容加以變更，多數黨如不同意時，該案即須等待法定一個月協商期滿後才能提至院會處理。此種拖延一個月的協商期間應完全廢除，任何協商事項如多數黨與少數黨無交集，仍應回歸多數統治原則，由委員會及院會多數表決決定。

在多數統治原則之下，為保障少數黨公開表達其政策主張的權利，現行院會的二、三讀程序應大幅改革。議案經委員會審查完畢、提出報告後，應由程序委員會依院長指示，就應優先提交院會審議之

案擬訂院會審議之特別規則提案。特別規則案經院會表決通過後，即依其規定進行該法案的審議。

特別規則案中應規定院會討論總時間，並指定該案原主審委員會主席及該委員會少數黨領導委員擔任議案辯論管理人（bill managers），各自分配半數總討論時間。雙方立委的發言時間由該黨議案辯論管理人控管，院會主席僅負責交叉承認雙方發言權。廣泛討論完畢後不再進行逐條討論，直接進行修正案處理。特別規則中應規定許可提出的修正案為何，所有修正案依特別規則所訂標準依序提出、討論、表決。修正案可針對法案若干條文包裹修正，亦可以全案替代方式修正。特別規則中應明定所有修正案表決完畢之後，即行停止討論，在全案表決之前，除少數黨黨團領導人或其指定之立委得提出重付審查動議外，不得再提出其他動議。此項重付審查動議應准許以附加訓令的形式提出，少數黨可將其對該法案的不同政策主張，以附加訓令的形式完整納入重付審查動議全文中。重付審查動議表決完畢後（必定無法通過），隨即進行全案表決，至於全案表決前的第三讀會應改為僅宣讀標題，不必虛耗時間宣讀全文。

少數黨所提重付審查動議雖無法通過，但能將少數黨的政策意見留下完整紀錄。為釐清多數黨與少數黨立委的政策責任，所有修正案、重付審查動議均應以記名表決為之。現行第三讀會後無異議通過全案的慣例不應繼續，最後的全案表決亦應以記名表決留下紀錄。

至於記名表決的紀錄，除贊成、反對、棄權者姓名以外，表決未到者亦應一併將其姓名納入紀錄。此外，所有記名表決紀錄應單獨編號，並於立法院全球資訊網中專門設置網頁鏈結，以供選民上網迅速查閱。

第三節 強化行政與立法互動機制之建議

一、憲法與憲政體制

我國行政立法溝通機制尚屬不夠成熟，主要乃是經常發生政黨對

立致使法案杯葛的困境。再者，對於憲政體制的貫徹力與執行力同樣需要落實。受訪者提供如下建議：

行政立法溝通其實沒很大的問題，主要是貫徹力和執行力的問題，看領導人有沒有這個決心跟毅力（張台麟）。但黨的體制和憲政體制及選舉體制是相關的，現在憲政和選舉體制如果都不去碰的話，那直接碰黨的體制就會相當不容易了（林濁水）。

黨紀、責任內閣制、與政黨席次、領導人的領導能力、選舉制度、對憲政傳統憲政慣例的尊重，都是英國影響行政立法溝通協調成敗之因素（黃琛瑜）。

二、法律命令內規

行政部門內部可思考設立類似法國中央行政法院的立法顧問機構、日本審議委員會的制度或英國預審制度、非部會委員會裏的「聯絡委員會」、內閣會議與黨鞭，所有提案最後必須經過此機構審查是否與現行法規抵觸，並使條文更完善，再提送立法院。重大政策爭議時，總統可以主動邀請各政黨領袖共商國是，公開徵詢並溝通意見。受訪者提供了具體的建議：

除了國情報告之外，總統也可以運用院際爭執調解權，以及附議權，就是否決權（楊日青）。

預先審查機制嘛，把所有東西送到國會前先到選任委員會做預審，在委員會黨鞭也介入很深，把程序往前推，送到國會、然後報告送到委員會，至少算是黨政協商，現在臺灣的黨政協商不談實質內容，大多只講一個重點，不管細節，但英國真的是預審，選任委員會基本上都是專業委員，資深，而且重要是裡面有專業幕僚，當然立法院也有，但那幾個也不是真的很專業，另外一個就是委員會裡面可以聘請外面專家，也是委員，不是國會議員但也是委員，等於說有外審，所以針對環保、經濟或是各種其他問題，至少專家意見在裡面，預審完後，具有強制效果（黃榮源）。

日本在形成政策的過程當中會成立審議委員會，在各個部會裡面有很多的審議官。例如，日本現在要提高消費稅，要修法提高消費稅，消費稅的話是日本的一個財務省，財務省內部先成立一個審議委員會，由次官次長來主持，旁邊大概有兩三個審議官，最特別的是說它裡面有會國會裡面有關那個稅的部分的國會議員參與，另外再加上企業，再加上單純的法人，就像是我們公部門跟私部門類似的財團法人，法人代表等等，共同來來討論（蔡增家）。

行政體系可以用公務員，但研究體系絕對不行，不然就會像剛剛說的，所有研究報告就像拚考績而已。研究助理不像公務體系是有職位的保障的，研究助理的研究報告是會影響到他是否被續聘的（E先生）。

盡量少協商會比較好，然後尊重委員會和黨團的運作。法案裡面有行政部門和委員自己提的法案以及預算。預算很重要但法案更重要，很多法案都是影響很大的，個人自己提出的法案太多了，如果每樣都要表決那還得了（C立委）。

三、行政層次：國會聯絡

現有行政院國會聯絡機制層級應該提昇，同時應該增加整合各部會聯絡人之功能。總統府亦可考慮設立類似的聯繫窗口，以提供總統更強化之聯繫溝通管道。

建立行政機關法案提出之標準作業程序，務求政策形成過程更為周延。行政機關各單位在研擬政策、預算或法案時，除聽取各方意見外，宜邀請立法委員參與表達意見。行政院在提出優先法案時，也可思考是否建立先期溝通之機制與慣例。

再者，由於行政院與各部會皆獨立設置國會聯絡單位，並無統一國會聯絡窗口，使得國會聯絡人經常發生縱向或橫向的溝通協調的問題。最後，因國會聯絡單位非正式編制，使得許多機關的國會聯絡人除國會聯絡業務外，仍可能兼辦其他業務，使得其專業能力受人質疑外，在沒有固定人員的編制下，也經常發生流動率過高的問題。

隨著政治生態變遷快速的趨勢，國會聯絡機制的確影響行政與立法溝通協調，包括行政部門國會聯絡室的正式設置與否與層級，以及賦予其任務和授權為何，而國會聯絡機制的法制化似乎刻不容緩。多位受訪者對此均提出改善之道：

很多國家的國會助理是常設的，而且有很好的幕僚。像法國許多委員會裡面，有很專業的常任幕僚或者助理，不跟國會議員進退（張台麟）。

各部會的國會聯絡人功能應該要更統一，或者由行政院底下建立更有效的水平溝通機制（黃秀端）。

各部會國會聯絡還是要找親信來做，這樣才能對首長的施政邏輯夠了解（林濁水）。

白宮從艾森豪時代就設有白宮聯絡處來跟立法部門聯絡，幕僚也在不斷的增加中。主要是由白宮聯絡處來和議員聯繫，總統才能統合和國會之間互動的過程。因此，美國也逐漸走向集體責任制的方向（楊泰順）。

英國的精神也可以參考，一樣是讓執政黨把不分區立委都拉去做部長、次長，他本身就是一個很好的國會連結機制，而行政院的秘書長要提高政策溝通層級，因為聯絡組只是跑腿（何鴻榮）。

國會聯絡人建立文官體制，文官體制一半嘛，另外一半就覺得政黨輪替嘛，這也是另外一種功能（郭宇平）。

國會聯絡機制，有所謂的交涉團體，不完全像黨團，規定大概是這個二十個人以上國會議員組成交涉團體，大部分交涉團體是以黨為主，當你發生黨內意見不一，或者是有一些無黨派，就會有交涉團體出現。那這交涉團體可以有政策，研究，國會交涉團體要針對哪個部會的問題，可以先有委員去發言去研究（林秋山）。

另外就是說，韓國的國會議員助理，都是精挑細選，許多國

會助理在選區服務久了，往後都有機會成為該選區的議員。另外優秀的國會助理，也常轉到政府的有關部門，這些助理有了行政經驗又在立法院有經驗，將來做到立法委員，行政也懂立法也懂（李在方）。

四、政黨角色與黨政關係

國內政黨互信薄弱，應設法思考如何建立定期或不定期之黨對黨的溝通模式。以期透過較為常態化的理性溝通，化解政黨之間嚴重之對立與立場之爭。以過去相關文獻而言，在我國總統與國會多數黨皆為同一政黨的情況下，總統所欲推行之重大政策應當在立法院的同黨立委支持下順利通過，但實際運作情形卻非如此，在兩黨對立的緊張局勢中，如果總統與同黨立委的關係不緊密或是政黨之間衝突頻頻，行政立法的溝通協調仍無法達到一致政府運作模式下的理想程度。因此，政黨角色與黨政關係對於行政與立法溝通協調極具重要性，無論在何種憲政體制下，行政部門往往都必須透過政黨來推動政策或法案，並且尋求國會中的多數支持，多數情況透過政黨聯繫國會與行政部門，才是現代民主國家中的常態（王業立，2002：85）。受訪者提到英國和韓國的情況可以借鏡：

英國國會也是類似法國在國會聯絡部長這樣制度性的設計。亦即透過強化聯絡委員會的功能，希望加強聯絡委員會對英國下議院不同委員會這種水平性的統合。議會亦要求英國首相必須一年到下議院的聯絡委員會列席兩次（黃琛瑜）。

你黨立法行政，黨的機制要做絕對的壞人嗎？隨時弄黨紀適合嗎？還是這個東西偶爾拿出來威嚇一下？運作的藝術（郭宇平）。

他們就是黨裡面是黨議長，不叫黨主席，黨議長總統是不兼的，黨議長就是在這四個之下還有一個黨議長，四個頭頭開會，黨議長開會就是主席，總統就是兼執政黨的總裁或主席，名義上的兼，但是他自己不辦公的，總統也不出席不到國會（立法院）作報告，實際上替他的是黨議長替他，四個

人開會也不是總統自己主席，另外當然在總統府也有一個一個月一次的，黨的前頭頭加上黨議長和總統碰頭一次（李在方）。

在 520 號解釋以後，兩院院長的協商機制是有的。這協商機制就變成在中間的協商過程中，譬如說以 91 年度的總預算案原住民改成 55 歲領津貼，都是透過這個管道來協商。甚至到現在有個中央民代的選區劃分變更案，在選罷法裡面都明訂兩院院長有協商的機制（E 先生）

五、立法與行政院長互動模式

立法院院長作為議事運行之關鍵人物，其究竟應扮演超然中立角色主持議事，或者應適時站在多數黨立場協助其順利通過欲推行之法案，避免少數黨之杯葛，似應進一步定位清楚。再者，立法院長與行政院長的黨籍在分立政府時經常不同，兩人需要用政治智慧克服兩院溝通協調問題。受訪者提出解決方式如下：

藉由同黨委員的要求去立法院做國情報告，提出年度的施政及立法計畫，以及列出年度政策的優先順序，而這些立法計畫就可以有計劃的將選舉的政見一一實現（楊日青）。

韓國國會議長我覺得他應該是，要保持中立的形象，維持議事進行的角色，實際上不可能不偏，如果執政黨支持他，當然會有執政黨的色彩，當然他盡量去要維持巔益的形象，有時候涉及到黨的利益，議員的利益，就沒辦法維持太中立的形象（林秋山）。

再者，總統和國務總理輪流做主席，一次總統做主席，一次國務總理做主席，但這也不是絕對的，當然總統決定主席由我做比較好，當然還是總統做，像是天安艦事件，這種比較重要的事情，比較重大的事情（林秋山）。

六、行政立法非正式互動機制

各國經驗上，非正式機制常常扮演更關鍵的溝通協調角色。總統、

行政官員與立法委員可以仿效先進國家經驗，善用非正式的例行活動、餐敘，讓執政黨內部甚或朝野兩黨之間，有更多機會相互交流意見。例如馬總統日前分別針對國會中不同委員會於總統府進行「便當會」，會中包含行政、立法兩院正副院長、黨輔院秘書長及相關部會首長，然卻多屬同黨立委出席（中國時報，2011）。以下為英國和韓國的運作情況亦有非正式互動的機制：

制度上的途徑來講，溝通本身也是一種權力上的展現，英國的例子也是很明顯。當政治領導人比較有權力或能夠貫徹他的意志的時候，那溝通是比較有效的。而英國行政立法溝通上，非制度性的管道其實是跟檯面上制度性的管道一樣重要的（黃琛瑜）。

當執政黨不是多數黨的時候，像是金大中的時候，對反對黨的議員做司法調查，看他競選過程有沒有違法，有沒有不當的行為，司法調查讓許多人不得不投入執政黨的陣容。另一種情形，就是延攬他入閣，不外乎威脅利誘（林秋山）。

七、黨際互動

我國在 2000 年經過第一次政黨輪替後，在陳水扁擔任總統時期，少數政府的成立使朝野互動呈現緊張狀態，包含陳水扁不顧執政黨為國會少數的事實，堅持不願針對內閣組成進行黨對黨的協商（中國時報，2000）；又如陳水扁在首次與當時國民黨主席連戰先生完成政黨領袖會議後，立即宣布停建核四（中國時報，2000），使得朝野兩黨陷入高度緊張對峙的情勢。爾後，在國民黨重新執政後，去年年底馬總統以國民黨主席身分與民進黨黨主席蔡英文針對兩岸經濟協議 ECFA 進行電視辯論，以中時民調為例，63%的人覺得這場辯論有助於瞭解 ECFA，且有 6%的民眾從觀望的立場轉為支持的態度。

政黨之間可建立非正式的互動機制，由總統可就重大政策徵詢在野黨領袖、在野黨立法委員意見。甚至韓國兩位副議長的制度著實提供了一個政治權力妥協運用的機制，說明如下。

法國總統碰到重大議題時，民意是非常分歧的。這種情況下

總統就會很公開的徵詢每個政黨領袖及立法院長，請他們到總統府做很短暫的談話跟了解，希望讓政黨的領袖有了解。當然最後還是會到國會（張台麟）。

韓國的閣員通常來自國會。兩個國會副議長的產生通常是協調出來的，一個朝一個是野，不會兩個都是執政黨，即使執政黨占了三分之二，那一席就是讓給反對黨，因為讓給反對黨也參與國會決策國會運作，國會裡面的衝突會比較緩和一點（林秋山）。

八、立委個人層次互動

立委個人層次互動僅次於黨際互動，多數立委隸屬某一政黨，而政黨政治畢竟是民主政治運作的基礎（鍾寶慧，2010）。在立委個人層次互動方面，在黨內可舉辦黨籍立委大會，以凝聚共識。針對不同黨籍立委之間的互動，亦可透過資訊分享，進一步爭取政策上的支持。法國和韓國的國會議員層次就經常溝通往來，增加彼此瞭解，進而有利於政策法案通過，以下說明之。

在法國通常一般政黨他們在九月開會前，就像UMP都會有一個一至兩天的黨籍立委大會。而大會裡面就是他們執政團會、總理、各部會都要去報告，如果是執政黨的話還會有總統來講話。通常在野黨也會辦這個活動來凝聚共識，哪些法案我們要支持或反對。幾乎這已經變成一個慣例（張台麟）。

行政部門通常可以掌握比較深度廣泛的資訊，這些資訊是有必要跟同黨的立委分享的。而總統也可以運用他的資源，跟一些立委分享，拉近和立委之間的合作關係，請他們進一步支持政府政策。在重要法案要通過時可能也會有幫助（楊日青）。

關於執政黨在協商的時候和跟其他在野黨高層講好，把事情講好就基本上會過嗎？這也是要看法案的性質，有些不關議員個人的或議員出身地的利害的話，會可以，相對而言，利益相衝突，也不是那麼好說服（林秋山）。

執政黨或在野黨，有時雖然也會容許委員因為自己選區的選票考量，保留一些對議案的投票空間，但是大家很清楚這是一種權宜之計（李在方）。

九、領導人態度、民意趨勢、輿論影響與其他

總統可善用媒體或記者會表達意見，或利用媒體瞭解民意，以民意為後盾與立法部門溝通，減低阻力。民主政治中，人民具有以輿論影響政府決策的自由，包括：結社及參加社團的自由、表達意見的自由、選舉權，甚至政治領袖彼此競爭取民眾的支持，因此領導人為取得政策推動的助力，在此過程需要重視民意，也需要有提供民眾充分資訊來源的態度，本研究受訪者建議如下。

行政部門法案通過，那首先就是說決策品質其實是很重要的。決策品質要好應該要有一些標準作業流程，而不是總統一句話就決定，或只要是政見就要落實，而沒有經過行政部門原有的流程進行審議。總統的溝通，那是在下一步的事情，品質好才能去跟人家溝通（黃秀端）。

總統還可透過記者會或黨的重要場合對要施政計劃做詳細說明，若經過報導能得到輿論支持，透過民意下，這樣在立法院的阻力會比較小（楊日青）。

法案在部會研議過程中，就必須先把立委或相關團體代表找來，即所謂的政策行銷，在政策出來之前就先溝通，而不是在立法院時才要人家支持（羅傳賢）。

訴諸民意，或者是輿論，這個是好的。三黨合併也是個方法，利用司法調查來威脅他，像金大中的黨本來不到一半，調查的結果把當選時反對的國會議員，反對黨拉到自己黨裡去，也是方法之一（林秋山）。

第六章 結論

第一節 重要發現

一、各國制度方面

(一) 總統制國家（美國與韓國）

1、美國：行政立法互動主要取決於總統與國會兩黨最高領導人之互動

美國的立法制度係由總統與國會參眾兩院三者共享立法權，行政與立法均為同一政黨控制的統一政府時，總統自然成為立法政策最高領導者，但國會兩院或一院為另一政黨控制的分裂政府時，行政與立法兩黨最高領導人的談判協商，便成為完成立法的必要過程。

分裂的政府下，有效的行政與立法協商談判常須由雙方最高階層直接面對面進行，以 2011 年 4 月繼續撥款法的協商過程觀之，歐巴馬總統溝通的對象雖包括參眾兩院兩黨領袖，但最重要的協商談判對象實為眾議院共和黨籍議長 John Boehner。雙方最高層協商完成後，協議的內容便能快速交由國會完成立法。以眾議院而言，議長透過規則委員會掌控的特別規則，提供了多數黨依據協議調整法案內容並快速完成立法的必要工具。

2、韓國：缺乏完善行政立法互動機制

儘管制度上歷次修憲有抑制強勢總統的傾向，而政府部門在提出或修訂法案時也必須經過相當程度的法規衝擊評估，顯示韓國的政策過程有一定程度的科學化、專業主義，以及民主審議的傾向。但從近期盧武鉉在遷都世宗市、為特定政黨助選等議題的強勢作風，導致其在 2004 年成為遭國會彈劾通過的首例，以及 2008 年李明博因開放美國牛肉進口事件引發民眾不滿，導致總理韓昇洙於 6 月 10 日率閣員總辭下台的事件來看，可見在重要政策領域上，韓國的政策制定過程往

往仍以總統意志為主，比較缺乏與立法部門的溝通，最後只能訴諸於民意，惟當政策決定與多數民意相違背時，要再重新進行調整與修正，往往已經造成政局的不穩定與社會資源的耗費。

(二) 內閣制國家（英國與日本）：政黨政治與議會內閣制緊密結合，行政立法較無溝通協調問題

英國與日本為內閣制國家行政部門提案作業由內閣主導，透過政黨貫徹落實。由於內閣具有主導權，因此其決策和溝通協調幾乎不在行政與立法部門之間，當由一政黨贏得國會選舉後，其幾乎主導行政與立法部門運作，但若非必須組成聯合內閣，行政與立法部門的溝通協調便更為重要。

英國與日本制度化的憲政運作造成了內閣運作的穩定度，由於行政立法合一，英國少有如總統制或半總統制行政立法溝通協調之機制。英國行政立法溝通協調主要多表現在政黨內部，但仍為內閣主導。而新的聯合政府政局使得行政立法溝通還包含組成聯合政府的政黨之間之溝通協調。黨際之間的溝通協調主要透過憲政之各種正式機制，也透過各黨黨鞭之非正式管道進行。

內閣制由於行政與立法部門融合連鎖，因此行政立法部門之間溝通協調機制的建立和運用不如總統制和半總統制，即便如此，內閣制國家的制度仍有借鏡之處。日本的審議委員會便值得學習，在各個部會中皆有審議官，制訂政策時召開審議會，成員包括次官、二至三名審議官、國會議員、相關企業代表、法人或學者。再者，「族議員」在行政立法的互動關係中扮演核心的角色，所謂的族議員指的是對於特定政策領域具有相當程度的專業知識與實務經驗，繼而對相關官廳具有影響力的政治人物集團。族議員有時也就成為政治過程的主導者。英國將國會聯絡人的經歷列為公務員升遷參考標準，可提高公務員擔任國會聯絡人的意願，公務員擔任國會聯絡人後亦更重視自身表現，這項制度亦值得參考。

(三) 雙首長制國家（法國）：行政立法溝通機制完善且位階高

法國行政與立法部門之關係，以憲法規定為其主要並相當細節性

之指針方向。就行政部門言，指定一位直屬於總理的部長，由其本身以及其部長辦公室成員，專門負責行政與立法部門的協調溝通，不但層級相當高，所擁有之權限範圍亦廣，有助於實質協助行政與立法部門間之溝通。因此，法國行政與立法部門協調溝通機制，可謂具有多元性與高位階之特色。

二、行政機關提案機制部分

- (一) 由於我國修憲不易，欲如採雙首長制之法國一般，於憲法明文規定行政與立法部門之權限與互動機制，幾乎不可能。但應拉高目前的行政立法溝通機制，至少由相當於部長位階的政務委員擔任溝通協調之職。
- (二) 由於不同部門對於政策影響評估之重視程度不一，政策草擬制定過程中各界之參與有時亦有不足之處，故常造成行政部門提案內容與民意形成落差、提案品質參差不齊等困境。有必要全面改善行政部門提案的程序，增加並擴大人民參與的管道、提早讓立法委員參與、強化各部會的法制人員。
- (三) 政黨內部的共識越早形成，有助於減少行政立法間的互動歧見。

三、立法機關職權行使與議事運作部分

立法院現行黨團協商制度對委員會功能的弱化有相當大的關聯，強化立法院議事運作必須強化委員會功能。現行後委員會審查階段的黨團協商，事實上凌駕了委員會原本的功能。委員會組織年年改組、雙召集委員雙主席的領導結構、召集委員半年改組等運作方式，對委員會功能與職權的強化均有不利影響。

立法院多數黨黨團領導機制並未能貫徹多數統治原則。立法院院長的角色並非多數黨黨團最高領導者，制度上亦未賦予院長提案付委與議程編定的最終決定權。少數黨亦欠缺制度化的政策主張表述方式（包裹修正案、附加訓令之重付審查動議），重大爭議性議題出現時

只能訴諸肢體衝突，究其原因，制度本身欠缺保障少數權利的程序設計。

三讀會程序冗長而耗時，立法院消耗過多時間在宣讀文件資料。逐條討論、逐條修正程序同樣緩慢而耗時，院會虛耗時間過多並無必要。

記名表決運用的方式太過粗糙，表決缺席者並未列入紀錄、全案表決時並未舉行記名表決、記名表決紀錄亦未單獨編號列管、立法院全球資訊網線上資料亦未建立表決紀錄專門網頁鏈結。立委的表決紀錄不易為社會迅速獲悉。

四、行政立法機關溝通協調機制部分

在各國部分，就美國的政黨體制而言，國會兩院民主黨黨團、民主黨全國委員會（DNC）三者均各自獨立運作、互不統屬，但無論一致政府或分立政府，總統仍然為該黨的最高立法領袖，有效的溝通協調機制實源自於立法領導的最高層。雖韓國在制度上歷次修憲有抑制強勢總統的傾向，而政府部門在提出或修訂法案時也必須經過相當程度的法規衝擊評估，顯示韓國的政策過程有一定程度的科學化、專業主義，以及民主審議的傾向。但在重要政策領域上，韓國的政策制定過程往往仍以總統意志為主，比較缺乏與立法部門的溝通，最後只能訴諸民意。在英國與日本的內閣制中，國會與內閣乃是融為一體，是故政黨在議會運作中扮演極具重要的角色，然而日本更強調政策前的審議會與先期溝通的協商機制。最後，法國在行政部門方面，指定一位直屬於總理的部長，由其本身以及其部長辦公室成員，專門負責行政與立法部門的協調溝通，不但層級相當高，所擁有之權限範圍亦廣，有助於實質協助行政與立法部門間之溝通。因此，法國行政與立法部門協調溝通機制，可謂具有多元性與高位階之特色。

在臺灣部分，影響行政與立法溝通協調機制因素包括：

- （一）憲政運作層次：在我國多數黨對於國會議員控制力不夠強勢的情況下，即便府院同黨，行政與立法之間仍舊缺乏有效溝通機制。

- (二) 法律命令內規層次：黨團協商制度、委員會制度以及立法院組織架構，其相關法規包含「立法院組織法」、「立法院職權行使法」與「立法院各委員會組織法」等。
- (三) 行政層次：我國國會聯絡單位長期為非依法成立的組織，無固定編制、正式職掌和獨立經費等。
- (四) 政黨角色與黨政關係：一致政府下的黨政關係顯然應該運作較為和平且行政立法溝通也會趨向順暢。
- (五) 行政立法非正式互動機制：立法委員個人特質對溝通協調的幫助，亦或是與黨團協商並存的早餐會報，以及透過以黨領政中的黨內協調小組皆為影響因素。
- (六) 但在黨紀不如內閣制嚴明的情況中，我國在政黨逐漸弱化的趨勢下，黨紀不見得能約束所有個別立委，因此，立委個人層次互動亦值得關注。
- (七) 領導人態度、民意趨勢、輿論影響與其他：領導人為回應人民的要求，幾乎需要時時在意民意的趨勢。

五、不同憲政體制下影響行政立法溝通因素與我國現況之綜合比較

綜上所述，茲將不同憲政體制國家之研究分析與發現，與我國目前實際運作之現況，綜合整理比較如下表（表 6-1）。

表 6-1：不同憲政體制下影響行政立法溝通因素與我國現況之綜合比較

政府體制		總統制		議會內閣制		雙首長制	
		美國	韓國	英國	日本	法國	我國
影響	行政立法						
溝通因素							
行政部門提案	提案過程	行政部門透過國會議	行政部門與議員皆可	多由內閣所主導	大部分議案來自於內	行政部門與議員皆可	立法委員雖有提案權，但重

行政立法協調溝通機制期末報告

作業制度		員提出	提案		閣	提案	大法案仍以行政部門提案為主
	法案衝擊評估機制	有	有	有	有	有	制度上有，但執行上仍未徹底落實
	先期溝通	總統推動重要立法前常以各種公開行程尋求選民與輿論支持必要時並透過同黨國會領袖以分區召開鎮民大會方式推銷其立法主張	有，但主要著重於執政黨內部的意見交換與整合	提案之前均會經過完善詳細的研究與討論程序	「政策審議會」，為各政黨國會議員與行政部門相關官員共同協商的機制	有	視主事者作法而不同，未制度化
立法部門	院會與委	立法過程為委	以委員會審查	「院會中心主	際運作已由	立法過成為委	院會中心主義，委

議事運作制度	員會結構與功能	員會中心主義。院會與委員會從結構安排與議事運作均落實多數主導	為主，基本上遵循多數主導原則。	義」下的常任委員會實屬於院會的預備審查機關，權限較小	「院會中心主義」轉為較偏向「委員會中心主義」。且委員會都是由資深議員帶領新進議員，形成「族議員」體制。	員會中心主義。院會與委員會從結構安排與議事運作雖均落實多數主導，但設有保護少數之機制	員會相形弱化。因朝野協商機制，多數主導不明顯。
	朝野協商機制	參議院多數黨未能掌握 60 席超級多數時必須與少數黨協商 眾議院為多數黨統治	藉由「交涉團體」的設置進行朝野協商，惟協商針對議事程序而非法案實質	黨團協商為重要機制	召開委員會之前所舉行的理事會，才是真正掌握運作委員會的實權。	制度化的常設機構進行協商	重要性高，必為行政立法溝通之主要管道

			內容。				
	議長角色	眾議院貫徹多數領導 參議院議長為副總統 實質領導人為多數黨領袖	形式尚保持中立，但仍偏向貫徹執政黨意志	當選後必須脫離政黨，以表中立。	當選後必須脫離政黨，以表中立。	貫徹多數領導	是否貫徹多數領導，深受個人風格影響
	國會政黨角色	柔性政黨制，黨紀弱，但政黨領袖即國會領袖，故國會內部運作政黨仍有影響力。	政黨領袖主義色彩濃厚，黨內權力集中於黨領袖，政黨間關係壁壘分明。	國會與內閣乃是融為一體，是故政黨在議會運作中扮演極具重要的角色	政黨為國會的主導角色。	各政黨性質不同，但政黨仍影響國會運作。	剛性政黨色彩濃，黨紀漸強。黨際之間對抗強烈。
行政與立法部門協調溝	憲法與憲政體制	分立而制衡。行政與立法溝通受一	國會雖有彈劾等制衡總統之機制。	行政和立法二權關係緊密，居國會	行政和立法二權關係緊密，居國會	原則上行政權較強，並以總統為最	行政院對立法院負責，分立而制衡。憲法上提

通機 制		致或分立政府影響。	但行政優位傾向明顯。	多數席次優勢的執政黨有主導權	多數席次優勢的執政黨有主導權	高行政權擁有者，但左右共治時換軌至總理。	供多項溝通途徑，但實際上溝通非正式機制扮演重要角色。
	法規命令 內規	特殊事項例如海外用兵依作戰權決議案（法）規定行政部門應向國會領袖及相關委員會報告	行政與立法部門之正式協調溝通較缺乏；非正式溝通則著重於執政黨內部，與在野黨之溝通相對較少。			憲法與國會議事規則均有相關規定	主要透過職權行使法之朝野協商機制進行。特定法律亦有兩院院長協商規定。
	行政層次：國會聯絡機制	結構完善而強大	較缺乏正式之建置，總統秘書室、與行政各部會各自負	設「聯絡委員會」，透過每周至少集會一次的方式，作	「議事委員會」主要是提供各黨派交涉的一個常設機	國會聯繫部長；總理辦公室、各部會辦公室設有專人	各部會雖有國會聯絡組，但層次較低，偏重執行與訊息傳達功能。也缺

			責。	為政府及其後排支持者的橋樑。	構。另「族議員」在行政立法的互動關係中扮演核心的角色。	負責	乏內部之整合性。
政黨角色與黨政關係	較弱。政黨角色多在國會內部，而行政與立法互動中，政黨角色較低。	政黨體系時常隨政治情勢變動，黨政關係仍主要取決於政治領導人物。	英國政黨組織嚴密且黨紀嚴謹，使得多數黨的領袖不僅握有組閣權，亦能在議會中領導立法。	一黨獨大時，決策中心是在政黨內部。	儘管政黨間有許多合縱連橫，但仍相當重要	不論國會內部或行政與立法之間，政黨角色均重要。	
非正式互動機制	總統與國會政黨領袖之會商，及總統對個別議	相較於正式機制來說更為重要，但偏重於黨內而	較強調正式機制	較強調正式機制	重要，總統與個整黨領袖對重要議題有協	重要，但仍視主事者風格而有異。	

		員之遊說均有重要性。	非黨際溝通。			商機制	
	國會議員個人層次互動	重要，資深制影響大。	重要	較不重要，多由黨團所控制。	重要，族議員扮演重要的角色。	重要	重要，但仍受黨紀牽制。
	領導人態度與民意趨勢	重要	相當重要	重要	重要	重要	重要

第二節 主要建議

本報告第五章已就本文研究架構所涵蓋之三大部分，分別提出具體之建議，而此節乃進一步針對這些建議，考量其制度調整之幅度與具體推動之難易程度，再將建議之步驟區別為立即可行建議、中期建議與長期建議，並註明推動此等制度調整所涉及之機關部門。

一、行政機關提案機制部分

(一) 立即可行建議

- 1、二院溝通平台，應朝法制化規劃常態設置，且由相當於部長位階的政務委員擔任溝通協調之職。（主辦機關：行政院）
- 2、落實現行行政機關法案提出之程序。（主辦機關：行政院及所屬各部會）
- 3、強化政黨內部的溝通整合機制，尤其是讓立法委員參與政策擬定過程。（主辦機關：總統府、行政院及所屬各部會、立法院、各政黨）

（二）中長期建議

1、中期建議

- （1）改善政策影響評估機制，並應強化政策說明、政策宣導以及形塑共識氛圍；相關預算規劃應明確，並應說明來源。（主辦機關：行政院及所屬各部會）
- （2）強化並落實聽證會的舉辦，尤其是擴大人民參與的管道與擴大參與範圍。（主辦機關：行政院及所屬各部會）
- （3）強化各部會的法制人員，建立國家法律諮詢機制。（主辦機關：行政院及所屬各部會）
- （4）立法院專業法制幕僚人員的增加。（主辦機關：立法院）
- （5）行政機關重視並強化嫻熟立法運作及相關法規流程之幕僚人員。（主辦機關：行政院及所屬各部會）

2、長期建議

修改憲法，明確界定行政院與立法院之職權與互動方式，以符合憲法五權平等相維之意旨（主辦機關：立法院）

二、立法機關職權行使與議事運作部分

（一）立即可行建議

- 1、記名表決紀錄應單獨編號列管，並納入表決未到者姓名，表決紀錄應建立線上查詢專門網頁。（主辦機關：立法院）
- 2、所有法案全案表決應以記名表決為之。（主辦機關：立法院）

（二）中長期建議

1、中期建議

- （1）強化委員會結構，廢除召集委員制，改為單一主席制。委員會內部分設小組、委員會主席、小組主席、委員會委員均每屆一任到底，除特殊事故以外中途不再改組。適度增加委員會數量，並允許每一立委可參加二至三個委員會。（主辦機關：立法院）
- （2）廢除後委員會審查階段黨團協商制度，法案所有爭議部分均應先於委員會中處理。委員會不得議決法案交付協商，廢除立委十人於院會連署即可將議案交黨團協商制度。（主辦機關：立法院）
- （3）廢除委員會聯席審查制度，議案如交多個委員會時，各委員會應於期限內各自審查完成。除委員會舉行公聽會以外，非委員會委員不得出席委員會會議。（立法院）

2、長期建議

- （1）賦予院長提案付委最終決定權、院會議程編定最終決定權。（主辦機關：立法院）
- （2）程序委員會改制，負責擬定特別規則提案。院長應指揮程序委員會就院會待審優先議案擬定特別規則。（主辦機關：立法院）
- （3）放棄現行三讀會形式，以特別規則規範進行優先議案審議。（主辦單位：立法院）

- (4) 依據特別規則，適當縮減院會修正案數量，同一議案之不同政策主張應適當整合為若干包裹修正案，院會應聚焦於少數包裹修正案之辯論與表決。（主辦機關：立法院）
- (5) 特別規則應授與少數黨以附加訓令之重付審查動議表達其政策主張的權利。重付審查動議應於全案最後表決之前處理。（主辦機關：立法院）
- (6) 議案經委員會完成審查報告後提交院會前如需調整其內容，應依院長指示，由程序委員會以特別規則方式逕行調整文字或指定修正案提出。現行後委員會階段黨團協商所做議案實質內容變更，應改由程序委員會所提特別規則案加以控管。院長應對此類後委員會階段之調整，透過程序委員會控管。（主辦機關：立法院）
- (7) 調整媒體採訪的政策與管道。立法院採訪規則與採訪範圍建議修正，可建置國會頻道專門無間斷地播放立法院議事內容，而非任由媒體進入立法院斷章取義進行報導。（主辦機關：行政院及所屬各部會、立法院）

三、行政立法機關溝通協調機制部分

（一）立即可行建議

1、重視法案先期溝通

建立行政機關法案提出之標準作業程序，務求政策形成過程更為周延。行政機關各單位在研擬政策、預算或法案時，除聽取各方意見外，宜邀請立法委員參與表達意見。行政院在提出優先法案時，也可思考是否建立先期溝通之機制與慣例。（主辦機關：行政院及所屬各部會）

2、國會聯絡制度專業化

隨著政治生態變遷快速的趨勢，國會聯絡機制的確影響行政與立法溝通協調，包括行政部門國會聯絡室的正式設置與否與層級，以及

賦予其任務和授權為何，而國會聯絡機制的法制化似乎刻不容緩。（主辦機關：行政院及所屬各部會）

3、擴大行政立法部門之間以及立法委員之間非正式交流

各國經驗上，非正式機制常常扮演更關鍵的溝通協調角色。總統、行政官員與立法委員可以仿效先進國家經驗，善用非正式的例行活動、餐敘，讓執政黨內部甚或朝野兩黨之間，有更多機會相互交流意見。在立委個人層次互動方面，在黨內可舉辦黨籍立委大會，以凝聚共識。（主辦機關：總統府、行政院及所屬各部會、立法院、各政黨）

（二）中長期建議

1、中期建議

（1）設立法案預審制度

行政部門內部可思考設立類似法國中央行政法院的立法顧問機構、日本審議委員會的制度或英國預審制度、非部會委員會裏的「聯絡委員會」、內閣會議與黨鞭，所有提案最後必須經過此機構審查是否與現行法規抵觸，並使條文更完善，再提送立法院。（主辦機關：行政院及所屬各部會）

（2）立法專業化機制之建立

「族議員」在日本行政立法的互動關係中扮演核心的角色，以其對特定政策領域的專業知識與實務經驗，我國亦在政治文化可容許的空間下，仿效族議員制度，逐步建立國會議員資深制度。但此制度不可躁進，因為可能引起現有國會議員反彈。（主辦機關：立法院）

2、長期建議

修改憲法，明確界定行政院與立法院之職權與互動方式。（主辦機關：立法院）

行政立法協調溝通機制期末報告

參考書目

中文部分

- 人民網日本頻道，2010，〈2010 日本參院大選對政局的影響與今後的
政治動向〉，瀏覽自
<http://japan.people.com.cn/35464/7086122.html>，瀏覽日期為：
2010 年 10 月 16 日。
- 方志雄，2007，《國會聯絡推動策略之研究：新公共服務研究途徑》，
政治大學行政管理碩士學程論文。
- 王元廷，2000，立法院常設委員會制度與運作之評析，《立法院法制局
專題研究報告》，專題 152 號。
- 王金平，2002，〈漫談立法院之生態變遷、國會改革及面臨之挑戰〉，《立
法院院聞》，第 30 卷第 11 期，頁 22-29。
- 王金平，2004，〈國會議長在府會關係變遷中的角色與功能〉，《立法院
院聞》，第 32 卷第 5 期，頁 15-29。
- 王柏燿，2004，〈經濟評估與投票抉擇：以 2001 年立委選舉為例〉，《選
舉研究》，第 11 卷第 1 期，頁 171-195。
- 王逸舟，1999，《國際政治學—歷史與理論》，台北：五南。
- 王業立，2001，〈總統直選對憲政運作之影響〉，《九七修憲與憲政改
革》，台北：國家政策研究基金會，頁 152-181。
- 王業立，2003，〈國會中的政黨與政黨協商：民主政治的基石還是障
礙？〉，收錄於瞿海源等合著，2003，《解構國會—改造國會》，
臺北市：允晨文化，頁 67-78。
- 王靖興，2006，《立法委員的立法問政與選區服務之分析：政黨輪替前
後的持續與變遷》，政治大學政治學研究所碩士論文。
- 丘昌泰，2004，《建立行政機關管制性法規影響分析機制暨實證研究》，

行政院經建會、法規會委託專案研究計畫。

立法院公報，2009，立法院第7屆第2會期第17次會議紀錄，98:5，
頁229-230。

立法院公報，2010a，立法院第7屆第5會期社會福利及衛生環境委員會
第20次全體委員會議紀錄，99:42，頁183-256。

立法院公報，2010b 立法院第7屆第6會期第10次會議紀錄，99:77，
頁45-48。

立法院公報，2011，立法院第7屆第6會期第14次會議紀錄，100:4，
頁49-185。

立法院國會圖書館網站，立法統計項目。網址：
<http://npl.ly.gov.tw/do/www/lawStatistics?first=y>。

立法院預算書，2010，民國一百年度中央政府總預算：立法院預算，
頁3。

立法院議案關係文書，2008，立法院第7屆第2會期第15次會議議案
關係文書，院總第23號，委員提案第8684號。

曲兆祥，1999，〈我國國會改革可行方案之研究〉，《行政管理學報》，
第2期，頁1-17。

朱志宏，1995，《立法論》，台北：三民書局。

朱志宏，2005，《立法論》，台北：三民書局。

朱松柏，1981，〈大韓民國的憲法特色與政情動向〉，《問題與研究》，
第20卷第4期，頁95-103。

朱松柏，1987，〈韓國政治民主化及其發展〉，《問題與研究》，第26卷
第12期，頁44-53。

朱翼煥，1986，《大韓民國政治民主化之研究》，政治大學政治學研究所
博士論文。

江佩穎，2008，〈多黨聯合政府的課責難題與解方—以芬蘭為例〉，2008

- 年 TASPAA 年會暨學術研討會論文 (5 月 24 日), 台中: 東海大學行政管理學系。
- 行政院研究考核發展委員會, 1996, 《從立法院與行政院的互動關係探討國會助理功能與其角色》。
- 何思因, 1991, 〈美英兩國國會政黨凝聚力之比較〉, 《問題與研究》, 第 30 卷第 11 期: 58-69。
- 何展旭, 2009, 〈日本國會警察權概述〉, 國政評論, 憲政(評)098-135 號, 2009 年 10 月 30 日, 網址: <http://www.npf.org.tw/post/1/6634>。
- 何鴻榮, 2001, 《台灣行政體系國會聯絡機制之研究--以行政與立法互動關係為觀點》, 台大政治學研究所博士論文。
- 余元傑, 2001, 日本國會議長的選任, 國改研究報告, 瀏覽自 <http://www.npf.org.tw/post/2/622>, 瀏覽日期為 2010 年 8 月 5 日。
- 吳正朔, 2000, 〈倒閣可行性高, 付出社會成本亦低〉, 《聯合報》, 2000/10/31, 第十五版。
- 吳玉山, 2000, 《俄羅斯轉型 1992~1999: 一個政治經濟學的分析》, 台北: 五南。
- 吳玉山, 2001, 〈合作還是對立? 半總統制府會分立下的憲政運作〉, 收錄於明居正、高朗主編, 《憲政體制新走向》, 台北: 新臺灣人基金會。
- 吳明上, 2008, 〈日本政治過程的主導者: 官僚、政黨及政治人物之間的競爭或合作?〉, 問題與研究, 47 (3): 51-73。
- 吳明上、楊鈞池譯, 徐興慶、蔡啓清/編校, 內田滿/原編著, 2008, 《現代日本政治事典》, 台北: 國立臺灣大學出版中心。
- 吳明上譯, 松村岐夫等著, 2005, 《第一個轉捩點: 新憲法的構造》, 台北: 五南。
- 吳明上譯, 森山茂德著, 2005, 《韓國現代政治》, 台北: 五南出版社。

- 吳明孝，2001，〈從日本國會調查權淺論我國國會調查權之問題〉，《憲政時代》，第 26 卷第 4 期，頁 39-60。
- 吳東野，1996，〈半總統制政府體系的理論與實際〉，《問題與研究》，第 35 卷第 8 期，頁 37-49。
- 吳重禮，2006，〈憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啓示〉，《問題與研究》，第 45 卷第 3 期，頁 133-166。
- 吳重禮，2007，〈分立政府與經濟表現：1992 年至 2006 年台灣經驗的分析〉，《台灣政治學刊》，第 11 卷第 2 期，頁 53-91。
- 吳重禮、林長志，2002，〈我國 2000 年總統選舉前後中央政府府會關係的政治影響：核四議題與府會互動的評析〉，《理論與政策》，第 16 卷第 1 期，頁 73-98。
- 吳重禮、楊樹源，2001，〈台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例〉，《人文及社會科學集刊》，第 13 卷第 3 期，頁 251-305。
- 宋濤，2007，〈行政政治問責的再分析〉，《社會科學》，第 6 期，頁 102-109。
- 李允傑，2007，政府預算審議之跨國比較分析：對我國的經驗啓示，國政研究報告，瀏覽自 <http://www.npf.org.tw/post/2/2908>，瀏覽日期為 2010 年 4 月 29 日。
- 李文忠、梁文傑，1999，〈國會改革方案評估〉，《國策專刊》，第 8 期，頁 6-8。
- 李世宏、吳重禮，2003，〈總統施政表現評價影響因素之分析與比較：以整體施政、經濟發展與兩岸關係為例〉，《公共行政學報》，第 8 期，頁 35-71。
- 李念祖，2000，〈憲政主義與民主鞏固－論我國雙首長制憲法對於政治部門的控制〉，九七修憲與憲政發展學術研討會，國家政策研究基金會主辦，台北大學公共事務學院選舉研究中心協辦，

民國八十九年十二月九日。

- 李高英，2008，〈立法委員質詢權行使問題探討〉，台北：立法院法制局研究報告。
- 李國雄，2004，《比較政府與政治》，台北：三民。
- 李惠宗，2006，〈立法院行使調查權應有的法制設計--從釋字第五八五號解釋出發〉，《臺灣本土法學雜誌》，第7期，頁92-106。
- 李震山，2006，〈國國會調查權發展之經驗與比較〉，《臺灣本土法學雜誌》，第79期。
- 沈有忠，2005，〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉，《政治科學論叢》，第23期：27-60。
- 谷意譯，Robert Rogers & Rhodri Walters 著，《英國國會》，2009，台北：五南。
- 周育仁，2001，〈民進黨國會改造方案評析〉，《國政研究報告》，台北市：財團法人國家政策研究基金會。
- 周育仁，2002a，〈少數政府對行政立法互動之影響〉，國家政策研究基金會國政研究，憲政(研)091-016，2002年4月30日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/951>。
- 周育仁，2002b，〈立委選舉結果對立法院運作之影響〉，《國家政策論壇月刊》，第2卷第2期。
- 周育仁，2002c，〈國會人數之迷思〉，《國政分析》，台北市：財團法人國家政策研究基金會。
- 周育仁，2003a，《政治學新論》，台北市：翰蘆圖書出版社。
- 周育仁，2003b，〈國會改造之環境與前景〉，《國家政策論壇季刊》，夏季號。
- 周育仁，2005，〈建構多數政府的憲政基礎〉，《國家發展研究》，第5卷1期，頁43-66。

- 周育仁，2006a，〈國會改革對台灣政黨體系之影響〉。收錄於陳文壽主編，2006，《北京台研論壇，第一輯：台灣政黨政治發展的回顧與前瞻》，香港：香港社會科學出版社。
- 周育仁，2006b，〈新內閣之困境與挑戰〉，《台灣民主季刊》，第3卷第1期：105-110。
- 周育仁，2007，〈立法院朝野協商制度有待檢討〉，國政評論，憲政(評)096-072號，2007年6月7日，網址：
<http://www.npf.org.tw/post/1/2470>。
- 周育仁，2008，〈立法院常設委員會縮減，悖離世界潮流〉，國政評論，憲政(評)097-003號，2008年1月2日，網址：
<http://www.npf.org.tw/post/1/3780>。
- 周育仁，2009a，〈行政院負責機制之探討〉，2009年中國政治學會年會暨「金融海嘯下的全球化、民主化與民主治理」學術研討會(11月6日)，臺北：國立臺北大學公共行政暨政策學系。
- 周育仁，2009b，〈從吳成典被起訴來探討我國立法委員助理制度(上)—助理制度之現況與問題〉，國家政策研究基金會國政評論，憲政(評)098-003，2009年1月4日，網址：
<http://www.npf.org.tw/post/1/5336>。
- 周育仁，2009c，〈從吳成典被起訴來探討我國立法委員助理制度(下)—助理制度改革之方向〉，憲政(評)098-004號，2009年1月7日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/5337>。
- 周育仁、古志全，2009，〈2008年總統、立委選舉評析〉。收錄於蔡政文主編，2009，《2009年台灣展望》，台北市：國家政策研究基金會。
- 周育仁主編，2003，《憲政危機與憲政轉機》，台北市：國家政策研究基金會。
- 周良黛，2006，〈立法院行使國會調查權之研究〉，《憲政時代》，第31

- 卷第 4 期，頁 427-482。
- 周陽山，2005，《憲政主義與憲政改革----七次修憲條文逐條分析》，台北：東大圖書公司，頁 69。
- 周萬來，1997，〈如何提升立法院立法議事之效率與品質〉，《全國律師》，第 1 卷第 9 期，頁 16。
- 周萬來，2000，《議案審議：立法院運作實況》，台北市：五南出版社。
- 周萬來，2002，《議案審議：立法院運作實況》，台北市：五南出版社。
- 周萬來，2008，《議案審議：立法院運作實況》，台北市：五南出版社。
- 林天量，2004，《我國國防部國會聯絡制度的建制與運作之研究》，中山大學高階公共政策碩士學程在職專班論文。
- 林水波，1997，〈立法院結構與職權變遷的評估〉，《立法院院聞》，第 25 第 7 期，頁 26-36。
- 林水波，1999，〈第一次不信任案的政治分析〉，《立法院院聞》，第 27 卷第 9 期，頁 47-71。
- 林佳龍，2000，〈半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析〉，收錄於林繼文主編，《政治制度》，台北：中央研究院。
- 林秋山，2009，《韓國憲政與總統選舉》，台北：台灣商務印書館。
- 林鍾沂、林文斌譯，Hughes 著，1998，《公共管理的世界》，台北：韋伯。
- 林繼文，2000，〈半總統制下的三角政治均衡〉，收錄於林繼文主編，《政治制度》，台北：中央研究院。
- 林繼文，2001，〈選舉制度--國會改革的基礎工程〉，《當代》，第 171

期，頁 58-77。

金恆煒，1999，〈志不在「倒」的倒閣〉，《自由時報》，1999/2/27，第六版。

金雲泰著，劉順達譯，1996，《韓國政治論》，台北：國民大會憲政研討會。

金燦榮，2003，〈試析美國國會的監督功能〉，《教學與研究》，第 2 期，頁 66-72。

姚志剛等，1994，《法國第五共和的憲政運作》，台北：業強。

施正鋒，1999，〈台灣憲政改革的政治分析〉，發表於『跨世紀的政治願景學術研討會』。東海大學政治系主辦，88 年 12 月 17-18 日於台中市東海大學圖書館良鑑廳。

施正鋒，2000，〈分裂政府下行政與國會的關係〉，國政研究報告，國政（研）098-015 號，2000 年 12 月 20，網址：
<http://www.npf.org.tw/post/2/301>。

洪永泰，1995，〈分裂投票：八十三年台北市長選舉的實證分析〉，《選舉研究》，第 2 卷第 1 期，頁 119-145。

胡康大著；李炳南主編，1997，《英國政府與政治》，台北：智揚文化。
韋洪武譯校，2004，M. J. C. Vile 著，《最新美國政治》。台北：文化韋伯。

倪炎元，1995，《東亞威權政體之轉型：比較台灣與南韓的民主化歷程》，台北：月旦出版社。

唐士其，1998，《美國政府與政治》，台北：揚智。

徐正戎，1999，〈倒閣案，回歸憲政制度的利多〉，《聯合報》，1999/3/2，第十五版。

徐永明，2006，《國會改革配套措施與選舉制度變革：從民眾政治參與觀點分析》，臺北市：行政院研究發展考核委員會。

- 涂志堅、劉念夏，2001，〈陳水扁就職週年施政滿意度之評估〉，《國政研究報告》，內政（研）090-006 號，
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-006.htm>。
- 翁明安，2006，〈我國立法院長角色中立化可能性之分析〉，《立法院院聞》，第 34 卷第 4 期，頁 81-105。
- 高永光，2001，〈陳水扁政府決策模式之探討〉，瀏覽自
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-008.htm>，瀏覽日期為 2011 年 2 月 20 日。
- 張川田，2003，《台灣總統直選後質詢制度之研究》，台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 張文貞，2002，〈憲政主義與選舉制度：「新國會」選制改革芻議〉，《新世紀智庫論壇》，第 17 期，頁 17-32。
- 張台麟，1995，《法國政府與政治》，台北：五南圖書出版有限公司。
- 張台麟，2003，《法國政府與政治》，台北：五南圖書出版有限公司。
- 張明貴譯，1995，Larry Elowitz 著，《美國政府與政治》，台北：桂冠。
- 張景舜，2009，《法國國會黨團組成及權限之研析》，立法院法制局專案研究報告，報告編號 706，2009 年 12 月，頁 46。
- 張瑞卿，2005，〈日本與我國國會質詢聽證制度之比較研究〉，《全國律師》，第 9 卷第 1 期，頁 91-109。
- 畢英賢，1996，〈俄羅斯國會改選之研析〉，《問題與研究》，第 35 卷，第 4 期，頁 28-40。
- 盛杏媛，2001，〈我國政黨主導立法的困境與解決之道〉，《國會改革：台灣民主憲政的新境界》蘇永欽主編，新台灣人基金會。
- 盛杏媛，2003，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷第 2 期，頁 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〉，《臺灣民主季刊》，第5卷第4期，頁1-46。
- 許介麟、楊鈞池，2006，《日本政治制度》，台北：三民書局。
- 許有為，1995，《法國第五共和制憲法總統與總理職權：以其憲政發展與理論背景為中心》，國立台灣大學法律研究所碩士論文。
- 許志雄，2000，〈政黨輪替在我國憲政發展上的意義—從政治機構論的角度分析〉，《自立晚報》，2000/11/2，第四版。
- 許宗力，2000，〈「發現」雙首長制〉，發表於《新世紀政策研討會—憲政體制與政黨輪替》，台北：新世紀文教基金會。
- 郭正亮 1996，〈尋求總統和國會的平衡：雙首長制對台灣憲改的時代意義〉，《問題與研究》，第35卷第7期，頁56-72。
- 郭昱瑩，2009，政府績效與管理與執行力建構，研考雙月刊，第33卷第2期，頁30-47。
- 陳宏銘，2007，〈台灣半總統制下「少數政府」的存續：2000～2004〉，《東吳政治學報》，第25卷第4期，頁1-64。
- 陳宏銘，2009，〈台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點〉，《政治科學論叢》，第10卷第41期，頁1-56。
- 陳希文，1996，〈立法院組織法之幾點修正建議〉，《憲政時代》，第22卷第2期，頁61-67。
- 陳志瑋，2003，《政策課責的設計與管理》，台北：台灣大學政治學研究所博士論文。
- 陳金德，2002，〈另一波修憲工程之啓動--國會改造及修憲願景〉，《憲政思潮》，第30卷第11期，頁7-24。
- 陳奕誌，2006，《影響立法委員問政的因素：第四屆第一會期至第六屆第四會期》，東吳大學政治學研究所碩士論文。
- 陳建文、劉妙香，2004，英國議會制定公法法案的程序，瀏覽自

<http://www.e-cpcs.org/newsinfo.asp?Newsid=7589>，瀏覽日期為
2010年8月17日。

- 陳思澤編譯，1996，《當代比較政府：美英德法日政治體系》，台北：風雲。
- 陳英鈴，2002，〈委員會專業化與國會改革〉，《新世紀智庫論壇》，第17期，頁33-41。
- 陳英鈴主持，2000，委員會的專業化，強化立法院結構與功能之研究，臺北市：立法院委託研究計畫。
- 陳健民、周育仁主編，2002，《國會改革與憲政發展》，台北市：財團法人國家政策研究基金會。
- 陳淑芳，「聯合政府之形成因素及其所帶來之法律問題」，國科會九十年度補助研究計畫案（NSC 90 -2414 -H -032 -008-），收錄於陳淑芳著，《民主與法治—公法論文集》，2004年11月。
- 陳淑芳，2002，〈國會改革五法實施之成效與檢討〉，《月旦法學》，第85期，頁40-41。
- 陳淑芳，2003，〈從體制觀點看立法院院長的角色〉，收錄於蘇永欽，2003，《國會改革：台灣民主憲政的新境界？》，台北市：新台灣人基金會，頁187-208。
- 陳淞山，1993，比較各國國會委員會制度，立法院院聞，第21卷第11期，頁8-20。
- 陳淞山，1994，《國會制度解讀：國會權力遊戲手冊》，台北：月旦出版。
- 陳陸輝、游清鑫，2001，〈民眾眼中的分立政府：政黨的府會互動與首長施政滿意度〉，《理論與政策》，第15卷第3期，頁61-78。
- 陳朝建，2004，憲法政治：覆議案審議的憲法實務解析，瀏覽自
<http://blog.sina.com.tw/423/article.php?pbid=423&entryid=8233>
，瀏覽日期為2011年3月5日。

- 陳順堅，2007，《我國國會連絡機構運作現況與改善措施之探討》，中華大學科技管理所碩士論文。
- 陳新民，2003，《憲法學導論（修正四版）》，台北：三民書局，頁282。
- 陳新民，2007，〈一個新的立法方法—論「綜合立法」的制度問題〉，國政研究，憲政（研）089-006號，2007年1月19日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/282>。
- 陳嘉宏，2000，〈不信任案對憲政運作仍有正面意義〉，《中國時報》，2000/10/1，第三版。
- 陳榮傳主編，2006，《國會調查權的理論與實踐》，台北市：新台灣人基金會。
- 彭錦鵬，1999，〈修憲與國會改革的方向〉，《政策月刊》，第42期，頁8-10。
- 彭錦鵬、李天羽、黃錦堂等，1995，《國防部與國會溝通管道之建立—美、德、日經驗之分析》，台北：國防部。
- 彭顯鈞，〈公投法審查 等政院版付委〉，《自由時報》，2006年10月3日。
- 隋杜卿，2001，《中華民國的憲政工程：以雙首長制為中心的探討》，台北：韋伯。
- 隋杜卿，2002，〈我國現行中央政府體制的定位、爭議與前瞻〉，國家政策論壇，第2卷第2期，2002年2月，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/472>。
- 隋杜卿，2007，〈國會議長警察權問題之探討：兼述法國議會自律〉，國政評論，憲政（評）096-105號，2007年8月8日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/2772>。
- 黃秀端，2002，〈國會的效能升級—談兩波立法院之改革〉，「再造新國會」研討會。台北：財團法人臺灣新世紀文基金會。

- 黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，第7卷第2期，頁3-49。
- 黃秀端，2003，〈立法院應如何改革？〉，迎接全球化、超越二〇〇八憲政改革研討會。台北：集思台大國際會議中心。
- 黃秀端，2003，〈委員會制度：國會運作的樞紐〉，收錄於瞿海源等合著，2003，《解構國會－改造國會》，台北：允晨文化。
- 黃昭元，1999，〈國會改革五法簡介〉，《臺灣本土法學雜誌》，第1期，頁182-197。
- 黃昭元，2000，〈當雙首長制遇上分裂政府－組閣權歸屬的爭議〉，《月旦法學》，第67期，頁8-9。
- 黃紀、吳重禮，2000，〈台灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探〉，《台灣政治學刊》，第4期，頁105-147。
- 黃紀、張益超，2000，〈一致與分裂投票：嘉義市一九九七年市長及立委選舉之分析〉，「政治分析的層次問題」國際學術研討會，嘉義：國立中正大學政治學系。
- 黃智聰、程小綾，2005，〈經濟投票與政黨輪替－以台灣縣市長選舉為例〉，《選舉研究》，第12卷第2期，頁45-78。
- 黃琛瑜，2001，《英國政府與政治》，台北：五南。
- 黃義交，2002，〈現行我國國會改革之淺論〉，《憲政思潮》，復刊第2期，頁25-28。
- 黃爾旋，1998，〈台灣九七修憲總評析－策略與政治影響的觀點〉，台灣憲政研究中心「台灣憲政研討會」。
- 黃維助，2006，〈改變形象，先從不作秀開始〉，《自由時報》，2006年1月23日。
- 黃銘森，2005，《立法院職權之研究－以質詢權為例》，台灣師範大學政治學研究所在職專班碩士論文。

- 黃銘森，2005，《立法院職權之研究－以質詢權為例》，台灣師範大學政治學研究所碩士論文。
- 黃德福，1991，〈台灣地區七十八年底選舉分裂投票之初探研究－以台北縣、雲林縣與高雄縣為個案〉，《政治學報》，第 19 期，頁 55-80。
- 黃德福，2001，〈少數政府與責任政治：臺灣「半總統制」之下的政黨競爭〉，收錄於明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》，台北：新臺灣人基金會。
- 黃德福，2001，〈立法院委員會資深制之建立〉，《國政研究報告》，台北市：財團法人國家政策研究基金會。
- 黃錦堂，2000，〈台灣雙首長制之內涵〉，《政策月刊》，第 59 期，頁 17-20。
- 黃耀生，1999，日本政府現行預算作業制度及財政行政上之改革考察報告，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書。
- 黃耀生，2005，〈立法院審議預算附加決議之效力〉，《主計月刊》，第 590 期，頁 49-58。
- 黃懿慧，1999，《行政院部會與立法院互動關係之探討－公關策略與其效果之關聯性研究》，國科會委託研究報告。
- 新台灣新聞，2003，〈財經六法聲聲慢 政商各界陣陣催〉，2003/6/19，第 378 期。
- 楊日青，1992，《立法院常設委員會之結構與功能分析》，台北：民主基金會。
- 楊日青，1996，〈總統直選與行政立法關係〉，《政策月刊》，第 12 期，頁 2-5。
- 楊日青，1998，《國會監督制度；調查、聽証與質詢之研究－中美英法日五國制度比較》，國科會專題研究計劃成果報告。
- 楊日青，2001，〈從憲政走向探討立法院常委會之再改革〉，《憲政思

- 潮》，復刊第 1 期。
- 楊日青，2002，〈倒閣及覆議制度之分析〉，國政分析，憲政（析）091-068 號，2002 年 9 月 27 日，網址：
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-B-091-068.htm>。
- 楊日青，2002a，〈應強化立法院及常設委員會以監督強勢總統〉，《國政研究報告》，台北市：財團法人國家政策研究基金會。
- 楊日青，2002b，〈從憲政走向探討立法院的角色及其應有的調查與聽證權〉，《國政研究報告》，台北市：財團法人國家政策研究基金會。
- 楊日青，2003，〈憲政運作之亂象及改進之道〉，收錄於周育仁主編，憲政危機與憲政轉機，台北市：國家政策研究基金會。
- 楊日青，2006，〈憲改之困境與出路〉，《台灣民主季刊》，第 3 卷第 4 期，頁 113-124。
- 楊日青，2007，〈從憲政走向探討立法院的角色及其應有的調查與聽證權〉，國政研究，憲政（研）091-030 號，2007 年 2 月 9 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/987>。
- 楊作洲，1999，主要民主國家國會與改革後立法院之比較研究，立法院院聞，第 27 卷第 4 期，頁 13-18。
- 楊志恆，1993，《預算政治學的構築》，台北：業強出版社。
- 楊泰順，2000，〈國會議長在權力分立制下的政黨角色〉，國政研究，憲政（研）089-017 號，2000 年 12 月 20 日，網址：
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/089/R/CL-R-089-017.htm>。
- 楊泰順，2002，〈立法規範藐視國會罪刻不容緩〉，《國政評論》，台北市：財團法人國家政策研究基金會。
- 楊泰順，2003，〈國會運作與政黨協商〉，收錄於蘇永欽，2003，《國會改革：台灣民主憲政的新境界？》，台北市：新台灣人基

金會，頁 127-150。

楊婉瑩，2002a，〈立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例〉，《問題與研究》，第 41 卷第 4 期，頁 83-113。

楊婉瑩，2002b，〈英國國會委員會之地位與角色，國會改革與憲政發展〉，收錄於陳健民、周育仁主編，2002，《國會改革與憲政發展》，台北市：財團法人國家政策研究基金會。台北：國家政策研究基金會。

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》，第 16 期，頁 47-91。

楊鈞池，2002，一九九〇年代日本對首相直選制的討論及其評析，國改研究報告，瀏覽自 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-007.htm>，瀏覽日期為 2010 年 8 月 6 日。

楊潔勉，2000，〈台灣當前憲政體制之分析—以立法院之定位為中心—〉，世界新格局與兩岸關係研討會。由淡江大學國際研究學院、上海國際問題研究所、中華開發基金管理委員會、財團法人兩岸交流遠景基金會主辦，地點：淡江大學淡水校園，2000 年 10 月 18 日。

溫志文，2007，《我國行政與立法兩機關互動及溝通之研究-以國防部國會連絡機制為例》，台灣師範大學政治學研究所在職專班碩士論文。

葉俊榮，1999，〈從「新國會」觀點論國會改革〉，《新世紀智庫論壇》，1999 年 6 月。

葛永光，1986，「美國總統如何影響國會--兼論國會關係室的運作方式」，台大三研所《中山思想論叢》，第 1 卷第 2 期，頁 12-18。

葛永光，1996，《政黨政治與民主發展》，台北：空大。

雷飛龍，2010，《英國政府與政治》，台北：台灣商務印書館股份有限

公司。

雷飛龍主編，1991，《英美日三國國會黨鞭制度》，台北：理論與政策雜誌社。

廖元豪，2006，〈論立法院調查權的界限與範圍--釋字第五八五號解釋與美國經驗的參照〉，《臺灣本土法學雜誌》，第7期，頁83-91。

熊希齡、呂德本譯，Wilson 著，1985，《國會政體：美國政治研究》，北京：商務。

管碧玲、陳鳳瑜，2006，〈當前「行政—立法」權力分立的困境〉，《研考雙月刊》，第30卷第6期，頁55-63。

趙永清，1996，〈立法院組織法之幾點修正建議〉，《理論與政策》，第10卷第4期，頁65-72。

遠見雜誌，2009，3月號。遠見雜誌民調中心，網址：
<http://www.gvm.com.tw/gvsrc/index.asp>。

遠見雜誌民調中心，2009，網址：
<http://www.gvm.com.tw/gvsrc/index.asp?page=2>。

劉向文，2002，《俄國政府與政治》，台北：五南。

劉育麟，2006，《行政機關國會聯絡機制之研究》，中山大學高階公共政策碩士班論文。

劉宗德，2003，政策評估法制之研究，行政院國家科學委員會專題研究計畫，NSC92-2414-H-004-053-。

劉建飛、劉啓雲、朱倬聖，2002，《英國議會》，北京：華廈出版社。

劉省作，2004，《行政部門在國會運作之研究；以中央健康保險局為例》，世新大學行管系碩士論文。

劉淑惠，1996，〈立法院怪象與媒體角色〉，《國家政策》，第143期，頁6-7。

劉惠美，2005，《我國文建會國會聯絡機制之研究》，政大行管碩士學

程論文。

- 劉瑋楹，2010，〈新公共管理理念對日本政策評估之影響〉，《T&D 飛訊》，第 89 期，頁 1-16。
- 劉瑞華，2001，〈新制度主義：返回大理論或經濟學帝國主義政治學〉，《政治學報》，第 32 卷，頁 209-225。
- 蔡宗珍，2000，〈從國會改革看未來立法院的地位與影響〉，《新世紀智庫論壇》，第 10 期，頁 48-49。
- 蔡政文，1997，〈解散權與倒閣權相制衡，並非總統閣權〉，《中國時報》，1997/6/5，第二版。
- 蔡增家，2005，《南韓轉型—政黨輪替與政經體制的轉變（1993—2003）》，台北：巨流。
- 蔣立峰、高洪，2002，《日本政府與政治》，台北：揚智文化。
- 黎家維，2008a，〈是誰換了位置就換了腦袋？從國會調查權法制化談起〉，國政評論，憲政（評）097-085 號，2008 年 6 月 2 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/4405>。
- 黎家維，2008b，〈立法院行使同意權應採記名表決〉，國政評論，憲政（評）097-100 號，2008 年 7 月 18 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/4470>。
- 黎家維，2008c，〈立法院黨團協商冷凍期是否需要再縮短？〉，國政評論，憲政（評）097-157 號，2008 年 12 月 11 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/5158>。
- 蕭文生，2006，〈我國國會調查權行使之現況與展望〉，《臺灣本土法學雜誌》，第 79 期，頁 129-144。
- 蕭文生著，「聯合政府成立之研究—以德國為例」，收錄於蘇永欽編，《聯合政府—台灣民主體制的新選擇？》，台北市，2001 年 1 月，頁 145-161。
- 聯合報，2008，〈路燈亮、水溝通嗎？立委像議員〉，2008/1/23，第 A4

版。

謝芙美，2002，〈概述國會改革法案修正重點〉，《立法院院聞》，第30卷第4期，頁114-115。

謝政諭，1999，〈第四屆立法院政治生態與國會再造之分析〉，《理論與政策》，第49期，頁141-156。

謝瑞智，1999，〈國會改革之方向〉，《國策專刊》，第8期，頁3-5。

瞿海源等合著，2003，《解構國會－改造國會》，臺北市：允晨文化。

顏明聖，李炳南編著，1999，《國會改革方案之理論與實際》，臺北市：揚智文化。

羅傳賢，2004，《國會與立法技術》，台北：五南，頁195-223。

羅傳賢，2010，《立法程序與技術》，台北：五南。

關中，1992，《國會改造論－對健全立法院的建言》，台北：民主基金會。

蘇永欽，2000，〈以立法政府，維護民主多數決〉，《聯合報》，2000/10/31，第十五版。

蘇永欽，2003，《國會改革：台灣民主憲政的新境界？》，台北市：新台灣人基金會。

蘇彩足，2000，《世界主要國家預算制度及其運作情形之研究》，台北：行政院主計處。

蘇惠群，2004，《國會聯絡溝通策略之研究》，大葉大學人力資源暨公共關係學系碩士在職專班碩士論文。

英文部分

Abramowitz, A. I. 1985. "Economic Cond

英文部分

- Abramowitz, A. I. 1985. "Economic Conditions, Presidential Popularity, and Voting Behavior in Midterm Congressional Elections." *Journal of Politics* 47: 31- 43.
- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston.
- Andeweg, Rudy B. 1992. "Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns." *Legislative Studies Quarterly* 17 (2) : 161-182.
- Babbie, Earl R. 2007. *The Basics of Social Research*, Thomson/Wadsworth, University of California.
- Banfield, E. C. 1975. "Corruption as feature of governmental organization." *Journal of Law and Economics* 18: 587-605.
- Beth, Richard S. 2004. Private Bills: Procedure in the House, CRS Report for Congress, 98-628.
- Bloom, H. S., and H. D. Price. 1975. "Voter Response to Short -run Economic Conditions: The Asymmetric Effect of Prosperity and Recession." *American Political Science Review* 69: 1240-1254.
- Boix, Carles, & Susan C. Stokes . 2007. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowls, Nigel. 1998. *Government and Politics of the United States*. Hampshire: MacMillan Press Ltd.
- Carr, Thomas 2006. Hearings in the House of Representatives: A Guide for Preparation and Procedure, CRS Report, RL30539.
- Carr, Thomas P. 2005. Suspension of Rules in the House: Measure Sponsorship by Party, CRS Report for Congress, 97-901.
- Davidson, Roger H. and Walter J. Oleszek. 2005 *Congress and Its Members*. 10th. Washington, DC: CQ Press.

- Davis, Christopher M. 2005. House Rules Affecting Committees, CRS Report, 97-357.
- Davis, Christopher M. 2006. The Legislative Process on the House Floor: An Introduction, CRS Report for Congress, 95-563.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins.
- Dubnick, Melvin J. 1998. "Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework," In Charles Sampford, Noel Preston with C-A Bois (Eds.) . *Public Sector Ethics: Finding and Implementing*. London: Routledge.
- Dunn, Delmer D. 2003. "Accountability, Democratic Theory, and Higher Education." *Educational Policy* 17 (1) : 60-79.
- Edwards, George C., III, Andrew Barrett, and Jeffrey Peake. 1997. "The Legislative Impact of Divided Government." *American Journal of Political Science* 41 (2) : 545-63.
- Elgie, Robert ed., 1999. *Semi-presidentialism in Europe*. NY: Oxford University Press.
- Fairs, R.C. 1978. "The Sensitivity of Fiscal Policy Effects to Assumptions about the Behavior of the Federal Reserve." *Econometrica* 46 (5) : 1165-1179.
- Fiorina, Morris P. 1980. "The Decline of Collective Responsibility in American Politics." *Daedalus* 109: 25-45.
- Flinders, Matthew. 2006. "Volcanic Politics: Executive-Legislative Relations in Britain, 1997-2005. " *Australian Journal of Political Science*, 41 (3) : 385-406.
- Flinders, Matthew. 2001. *The Politics of Accountability in the Modern State*. Urlington: Ashgate Publishing Company.

- Geddes, B. 1994. *Politician's Delimma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Goetz and Jenkins. 2005. *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Grant, Alan. 2004. *The American Political Process*. New York: Rutledge.
- Hazan, Reuven Y. 1997. "Executive-Legislative Relations in an Era of Accelerated Reform: Reshaping Government in Israel." *Legislative Studies Quarterly* 22 (3) : 329-350.
- Heitshusen, Valerie. 2007 Types of Committee Hearings, CRS Report, 98-317.
- Heitshusen, Valerie. 2008 Committee Types and Roles, CRS Report, 98-241.
- Heitshusen, Valerie. 2009 Committee Types and Roles, CRS Report, 98-241.
- Heywood, Andrew. 2002. *Politics*. Hampshire and New York: Palgrave Foundation.
- Hibbing, John R., and John R. Alford. 1981. "The Electoral Impact of Economic Conditions: Who is Held Responsible?" *American Journal of Political science* 25 (3) : 423-439.
- Huntington, Samnel P.,1991.*The Third Wave :Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel P. 1973. "Congressional Responses to the Twentieth Century." In *The Congress and America's Future*, ed. David Truman. Englewood Cliffs, NY: Prentice-Hall.
- Jabbara, J. G. and O. P. Dwivedi. 1988. *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. West Hartford, Connecticut:

Kumarian Press.

- Jackson, Robert J. , Michael M. Atkinson, and Kenneth D. Hart. 1977. "Constitutional Conflict in France: Deputies Attitudes toward Executive-Legislative Relations." *Comparative Politics* 9 (4) : 399-419.
- Jeff, Fishel. 1985. *Presidents and Promise: From Campaign Pledge to Presidential Performance*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton. 1992. "The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance" *Harvard Business Review* (January-February) : 71-79.
- Kearns, K. P. 1996. *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Keohane, Robert O. 2002. "Political Accountability." Paper Prepared for Conference on Delegation to International Organization, Park City, Utah, May 3-4. pp. 28.
- Kernell, S. 1977. "Presidential Popularity and Negative Voting: An Alternative Explanation of the Mid-term Congressional Decline of the President's Party." *American Political Science Review* 71: 44-66.
- Kinder, Donald R., and Donald R. Kiewitet. 1981. "Sociotropic Politics: The American Case." *British Journal of Political Science* 11: 129-62.
- King, Anthony. 1976. "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany." *Legislative Studies Quarterly* 1 (1) : 11-36.

- KOIKE Osamu, HORI Masaharu, KABASHIMA Hiromi. 2007. The Japanese Government Reform of 2001 and Policy Evaluation System: Efforts, Results and Limitations, *Ritsumeikan Law Review* 24: 1-12.
- Kramer, G. H. 1971. "Short-term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896-1964." *American Political Science Review* 65: 131-43.
- Kramer, Steven Philip. 1983. "Reviewed work (s) : *Presidential Government in Gaullist France: A Study of Executive-Legislative Relations, 1958-1974* by William G. Andrews." *The American Historical Review* 88 (3) : 692.
- Kravitz, Walter et. al. ed., 2001 American Congressional Dictionary. 3rd ed. Washington, DC: CQ Press.
- Lancaster, Thomas D. 1986. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics." *International Political Science Review* 7 (1) : 67-81.
- Laundy, Philip. 1997. *Parliament and the people: the reality and the public perception*. Dartmouth Publishing Group Press.
- Leonard, John. 1991. "Divided Government and Dysfunctional Politics." *PS: Political Science and Politics*, 24: 651-653.
- Lewis-Beck, Michael S. 1988. "Economics and the American Voter: Past, Present, and Future." *Political Behavior* 10: 5-21.
- Lindblom, Charles and Braybrooke, David,. 1963, *A Strategy of Decision*, New York.
- Markowski Radoslaw. 2006. "Political Accountability and Institutional Design in New Democracies." *International Journal of Sociology*, 36 (2) : 45-75.
- Martin, Lanny W. and George Vanberg. 2004. "Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny." *American*

- Journal of Political Science*, 48 (1) : 13-27.
- Maus, D. 1988. *The Parliament and The Republic*. Paris: P. U. F.
- Mayhew, David R. 1991. "Divided Party Control: Does It Make a Difference?" *PS: Political Science and Politics*, 24: 637-640.
- Menefee-Libey, David. 1991. "Divided Government as Scapegoat." *PS: Political Science and Politics*, 24: 643-646.
- Mezey, Michael. 1985. "The Function of Legislatures in the Third World." In *Handbook of Legislative Research*, eds. Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson and Malcolm E. Jewell. Cambridge: Harvard University Press.
- Morrisey, Will. 1983. "Reviewed work (s) : *Presidential Government in Gaullist France: A Study in Executive-Legislative Relations, 1958-1974* by William G. Andrews." *The American Political Science Review* 77 (4) : 1063.
- Mulgan, R. 2003. *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Müller, Wolfgang C. 1993. "Executive-Legislative Relations in Austria: 1945-1992." *Legislative Studies Quarterly* 18 (4) : 467-494.
- Nieburg, H. L. 1962. "The Eisenhower AEC and Congress: A Study in Executive-Legislative Relations." *Midwest Journal of Political Science* 6 (2) : 115-148.
- Oleszek, Walter J. 1996 *Congressional Procedures and the Policy process*. 4th ed. Washington, DC: CQ Press.
- Oleszek, Walter J. 2006 *House Voting Procedures: Forms and Requirements*, CRS Report for Congress, 98-228.
- Oleszek, Walter J. 2007 *Resolving House Committee Jurisdictional Disputes: A Survey of Options*, CRS Report, RL34293.

- Palmer, Betsy 2006 Special Order Speeches and Other Forms of Non-Legislative Debate in the House, CRS Report, RS21174.
- Park, Hood-Tark. 1993. The Decline of Mass Democracy in South Korea: Personalize Politics, State Nationalism, Political Regionalism, and Mass Democracy. PhD Dissertation, University of Georgia.
- Peterson, Mark. 1990. *Legislating Together*. Cambridge: Harvard University Press.
- Polsby, Nelson W. 1975. Legislature. In Greenstein, Fred I. & Polsby, Nelson W.(Eds), Hand of political science, vol.5, Governmental institutions and processes. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co..p227-8.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes and Bernard Manin. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Radaelli, C. 2005. "Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment." *Journal of European Public Policy* 12 (5) : 924-943.
- Regulatory Impact Assessment Guidance, 2007, Retrieved August 20, from:
<http://www.ond.vlaanderen.be/vereenvoudiging/pdf/BritseRiaGids.pdf>.
- Remington, Thomas F. 2000. "The Evolution of Executive-Legislative Relations in Russia since 1993." *Slavic Review* 59(3): 499-520.
- Robertson, John D. ,and Sue W. Cutcomb. 1987. "Parliamentary Executive- Legislative Relations and the Implications of Cabinet Stability: 'Ballast' and 'Energy' in Macroeconomic Policy." *The Western Political Quarterly* 40 (1) : 7-27.

- Rybicki, Elizabeth 2006 Suspension of the Rules in the House: Principal Features, CRS Report for Congress, 98-314.
- Rybicki, Elizabeth 2007a Markup in Senate Committee: Choosing a text, CRS Report for Congress, 98-244.
- Rybicki, Elizabeth 2007b Markup in Senate Committee: Considering Amendments, CRS Report for Congress, 98-245.
- Rybicki, Elizabeth 2007c Preparation for Senate Committee Markup, CRS Report for Congress, 98-243.
- Rybicki, Elizabeth 2007d Reporting a Measure from a Senate Committee, CRS Report for Congress, 98-246.
- Rybicki, Elizabeth and Stanley Bach. 2003 Floor Procedure in the House of Representatives: A Brief Overview, CRS Report for Congress, 97-236.
- Saturno, James V. 2006a Considering Measures in the House Under the One-Hour Rule, CRS Report for Congress, 98-427.
- Saturno, James V. 2006b Special Rules and Options for Regulating the Amending Process, CRS Report for Congress, 98-612.
- Schedler, Andreas. 1999. "Conceptual Accountability," In Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner (Eds.). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Scheiner, Ethan. 2005. *Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State*, Cambridge University Press.
- Schneider, Judy 2007a House Committee Reports: Required Contents, CRS Report, 98-169.

- Schneider, Judy 2007b One-Minute Speeches: Current House Practices, CRS Report for Congress, RL30135.
- Schneider, Judy 2008a Committee Jurisdiction and Referral in the Senate, CRS Report for Congress, 98-242.
- Schneider, Judy 2008b House Committee Jurisdiction and Referral: Rules and Practice, CRS Report, 98-175.
- Schneider, Judy 2008c House Committee Markup: Reporting, CRS Report, 98-267.
- Schneider, Judy 2008d House Committee Markup: Vehicle for Consideration and Amendment, CRS Report, 98-188.
- Schneider, Judy 2008e House Rules Governing Committee Markup Procedures, CRS Report, 98-312.
- Schroedel, Jean Reith. 1994. *Congress, the President, and Policy-Making: A Historical Analysis*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Sheng, Shing-Yuan. 2006. "The Personal Vote-Seeking and the Initiation of Particularistic Benefit Bills in the Taiwanese Legislature", A paper presented at the "Political Center or Periphery: Legislatures and Parliaments in the 21st Century" Conference Sponsored by the Taiwanese Political Science Associations and Department of Political Science, Soochow University, July 7-8, 2006.
- Silverleib, Alan. 2011. Obama signs 2011 budget deal into law, CNN Politics, <http://us.cnn.com/2011/POLITICS/04/15/obama.signs.budget/index.html?hpt=T1>.
- Simon, Hebert, 1957, *Administrative Behavior*. 2nd ed. New York.

- Sinclair, Barbara. 1999. "Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-Agent Theory and House Majority Party Leadership." *Legislative Studies Quarterly* 24 (3) : 421-49.
- Strom, K., W. C. Muller & T. Bergman. eds. 2003. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford 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) : 613-35.
- United Kingdom Parliament, 2004, Bill procedure, Retrieve April 27, 2010, from:
<http://www.parliament.uk/works/newproc.cfm#stand>.
- United Kingdom Parliament, 2008, Parliamentary Questions, Retrieved April 27, 2010, from:
<http://www.parliament.uk/documents/upload/P01.pdf>, p2-4.
- United Kingdom Parliament, 2010a, Ministers in the House of Lords, Retrieved April 27, 2010, from:
<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-05226.pdf>.
- United Kingdom Parliament, 2010b, The committee system of the House of Commons, Retrieved April 27, from:
<http://www.parliament.uk/commons/selcom /ctteesys.htm>.
- United Kingdom Parliament, Retrieved August 20, from:
<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/parliamentary-counsel/>.
- Varshney, A. 1999. "Democracy and Poverty." Paper for the Conference on World Development Report, organized by the U. K. Department for International Development, and the Institute of Development

Studies. Sussex, Caste Donnington, England, August 15-16, 1999.

Villanueva, A. B. 1978. “Decentralization and Executive-Legislative Relations in the Philippines, 1961-1967.” *Modern Asian Studies* 12 (3) : 377-392.

Weatherford, S. M. 1978. “Economic Conditions and Electoral Outcomes: Class Differences in the Political Response to Recession.” *American Journal of Political Science* 22: 917-938.

Yang, Sung Chul 1995. “An analysis of South Korea’s Political Process and Party Politics.” in James Cotton(ed.), *Politics and Policy in the New Korean State*, New York: St. Martin’s Press., pp.6-34.

Younis, Talib A. and Mostafa, Iqbal M. D. 2000. *Accountability in Public Management and Administration in Bangladesh*. Burlington: Ashgate Publishing Company.

參考書目

附錄一 第一次焦點團體座談會議紀錄

一、時間

九十九年八月十一日（星期三）下午二時至五時

二、地點

財團法人國家政策研究基金會一樓 101 會議室
（台北市杭州南路一段十六號一樓）

三、參會人員

主持人：周育仁（本會憲政法制組副召集人，本計劃主持人）

與談人：（依姓氏筆畫順序）

吳重禮（中研院政研所籌備處研究員）

張台麟（政治大學歐洲語文學程教授兼主任）

黃秀端（東吳大學政治學系主任）

黃琛瑜（淡江公行系助理教授）

楊日青（政治大學政治系兼任教授）

楊泰順（文化大學政治系教授）

研究團隊：

吳秦雯（世新大學法律系助理教授）

劉有恆（台大國發所、中央通識中心助理教授）

劉嘉薇（台北大學公行系助理教授）

詹富堯（台北大學公行所博士生）

陳紀君（台北大學公行所博士生）

黎家維（台大政研所博士生）

研考會代表：王資竣（副研究員）

四、討論題綱

- 1、您認為目前我國目前行政立法溝通協調機制存在哪些問題？
- 2、您認為就我國情況而言，行政立法的溝通協調機制是否因分立或少數政府型態而惡化，是否因一致政府狀態而改善？
- 3、您認為國內的政黨運作與生態對於行政立法溝通協調機制的影響為何？
- 4、您認為民意如何對行政與立法部門溝通協調機制產生影響，如何理解此三方行動者的關係？
- 5、行政院國會聯絡組在行政與立法部門溝通協調上的角色為何？
- 6、其他影響行政立法部門溝通協調機制之原因？
- 7、在不更動憲政體制的前提下，您認為應如何改善行政立法溝通協調機制？有哪些機制（包括正式與非正式機制）可以強化行政立法間的協調溝通，提升立法效率？國外的相關經驗有哪些較值得我國借鏡與學習？

五、會議摘要

吳重禮

- 1、行政立法分裂可能導致政治僵局，最大的受害者是貧困階級。過去幾年來台灣的貧富差距拉大，政府必須負起責任。
- 2、選民結構造成台灣政治上，民進黨可以較易贏得首長選舉，但不易在民意代表上贏得多數。
- 3、未來國民黨的異質性只會增加，因為在特定地區裡少數家族長期經營，其勢力會愈來愈龐大，而形成家族政治群。這些人會幫國民黨取得多數席次，但黨紀是很難對這些不是靠黨當選的人起作用的。
- 4、國民黨若是希望強化黨在立法院的發言權，那未來比例代表應

該少用酬庸的性質。以增加對立法院的影響力。

張台麟

- 1、從法國的角度，他們也是個雙首長制的國家。行政立法溝通其實沒很大的問題，主要是貫徹力和執行力的問題，看領導人有沒有這個決心跟毅力。
- 2、這牽涉到憲政體制裡面政黨跟政府領導結構的問題。法國的總統當選後，總統對執政黨的掌控是必然的，連總理都是總統最信任的人，議長則要配合執政黨推行的政策。但我們執政黨的政策都推不出來。領導的結構方面，我們台灣可能要再做個思考或者調整。
- 3、立法院長角色定位的問題，像法國國會議長在必要時會用他的權力，幫總統通過法案。看法國，他們的國會議長根本不是中立的，縱使法國近來修法增加國會議員監督的權力，但執政黨的政策也沒有因此就通不過。
- 4、立法品質和立法程序怎麼去改善，而法國本身就有一個很好的中央行政法院，設在行政部門內。他其實是拿破崙時代的一個政府顧問機構，有法案時會先經過這機構來幫你審查有沒有牴觸法規等，並讓法條更完善。
- 5、基本上關鍵還是在確立憲政制度，台灣這方面就還要再更明確一些。
- 6、國會助理的制度，其實很多國家的助理是常設的，而且有很好的幕僚。像法國許多委員會裡面，有很專業的常任幕僚或者助理，不跟國會議員進退。我們是比較鬆散的自己去聘用的，任用自己的親友，這種的品質就比較不好。
- 7、立法院他的質詢之外，還有他跟媒體的互動。歐洲很多重要的會議對媒體都是有規範的，不是像我們都照單全收。另外他也有設計質詢的時間，不是讓你隨便問的。

- 8、國外的經驗其實是很多，如果我們能夠做一些觀察及學習，包括多設計一些政策辯論的機制，層級做得好的話在立法院裡面就能做政策辯論，不用像 ECFA 還要總統、黨魁出來。
- 9、關於政策的選項，像法國總理在每個會期的第一天會做個施政報告，報告施政的優先順序，就是希望立法部門支持。當然中間的協商是很多元的，但最後在台面上不會說鬧翻或者突然杯葛。
- 10、法國總統碰到重大議題時，民意是非常分歧的。這種情況下總統就會很公開的徵詢每個政黨領袖及立法院長，請他們到總統府做很短暫的談話跟了解，希望讓政黨的領袖有了解。當然最後還是會到國會。
- 11、在法國通常一般政黨他們在九月開會前，就像 UMP 都會有一個一至兩天的黨籍立委大會。而大會裡面就是他們執政團會、總理、各部會都要去報告，如果是執政黨的話還會有總統來講話。通常在野黨也會辦這個活動來凝聚共識，哪些法案我們要支持或反對。幾乎這已經變成一個慣例。

黃秀端

- 1、行政部門內部的整合溝通，在台灣就已經是個問題，若再加上黨和立法院，總統府、行政院、黨和立法院等於是四個要溝通，而台灣的黨和英國的情況是不一樣的，台灣的執政黨在政府之外有個不一定同步的黨中央。所以這也是前兩任總統最後都還是兼任黨主席的原因之一，英國的黨魁就自然是閣揆，或者黨魁都會在國會，不會像我們如此複雜。這就是我們比較特別的地方，那上述四個單位要如何協調，在前後兩任政府都有同樣的問題。
- 2、現在執政黨擁有這麼多立院席次，但推政策還會有這麼多的阻力，我想原因就在於沒有足夠的溝通，沒有跟民間以及立委們

做好應有的協調。

- 3、行政部門法案通過，那首先就是說你決策品質其實是很重要的。決策品質要好應該要有一些標準作業流程，而不是總統一句話就決定，或只要是政見就要落實，而沒有經過行政部門原有的流程進行審議。總統的溝通，那是在下一步的事情，品質好才能去跟人家溝通
- 4、有學者提到要有執行意志等，但前提都還是要決策品質是不是有納入很多意見，才能夠有執行意志，不然這樣執行的結果會是一個災難。
- 5、強勢也是顧及黨內其他人的想法，不然最後還是會很慘，所以溝通的過程還是很重要。英國首相布萊爾與柴契爾夫人就是太過強勢而與民意脫節或招致內部反彈而下台。
- 6、我們的行政院常常對於我們政策的優先順序不是很清楚。所謂優先法案有一百多個，從施政報告也完全看不出優先順序。政府應該自己要有些優先順序，目前政府內部也沒有很好的協調，所以常常會有一些困惑。
- 7、各部會的國會聯絡人功能應該要更統一，或者由行政院底下建立更有效的水平溝通機制。
- 8、有關立法局，行政院要有一個統合的機制，而立法院的立法局應該要扮演好這功能，很多法案他們也是都沒做好檢查的工作，這點應該要扮演好才是。

黃琛瑜

- 1、英國行政立法溝通機制包括：非部會委員會裏的「聯絡委員會」、內閣會議與黨鞭。
- 2、黨紀、責任內閣制、與政黨席次、領導人的領導能力、選舉制度、對憲政傳統憲政慣例的尊重，都是英國影響行政立法溝通

協調成敗之因素。

- 3、行政立法機的溝通協調機制並不會因為少數政府而惡化，英國的憲政慣例及選舉制度都是扮演很重要的原因。
- 4、制度上的途徑來講，溝通本身也是一種權力上的展現，英國的例子也是很明顯。當政治領導人比較有權力或能夠貫徹他的意志的時候，那溝通是比較有效的。而英國行政立法溝通上，非制度性的管道其實是跟檯面上制度性的管道一樣重要的。
- 5、英國國會也是類似法國在國會聯絡部長這樣制度性的設計。亦即透過強化聯絡委員會的功能，希望加強聯絡委員會對英國下議院不同委員會這種水平性的統合。議會亦要求英國首相必須一年到下議院的聯絡委員會列席兩次。
- 6、台灣質詢制度品質不彰的問題，或許可以學習英國議長的權威，那英國的議長他們的中立性是很高的，議長他們也會做一些自我要求。英國的議事規則也有明文規定罵人是不被允許的。

楊日青

- 1、正當性最好的當然就是行政部門各個部會在法案、政策提出之前，就要在部會內部先舉行公聽會的形式，應請相關民間或企業團體和立委，將其意見納入法案，這樣比較能夠減少立法的阻礙。而在立法院的委員會中當然也要準備公聽會的程序，其中也可以請相關的專家會團體列席。這種座談會或公聽會比較可以集思廣益納入大家的意見。
- 2、我們的立法委員在這方面民主素養好像是比較欠缺，尤其是在野黨會不擇手段來杯葛，在這種情況下正當立法程序就不能進行。像是 ECFA 在這種情況下，要怎麼進行正當的程序，就不太有辦法，朝野各黨的立法委員都必須要自我反省，應該用理來辯論，而不是用打架來杯葛。
- 3、要如何加強他的領導，從實際的政治面和制度面有些地方他是

可以做的，他可以影響立法院的法案是否通過，以及他提名的人能不能獲得同意。

- 4、藉由同黨委員的要求去立法院做國情報告，提出年度的施政及立法計畫，以及列出年度政策的優先順序，而這些立法計畫就可以有計劃的將選舉的政見一一實現。
- 5、除了國情報告之外，另外他也可以運用院際爭執調解權，以及附議權，就是否決權。
- 6、總統還可透過記者會或黨的重要場合對要施政計劃做詳細說明，若經過報導能得到輿論支持，透過民意下，這樣在立法院的阻力會比較小。
- 7、行政部門通常可以掌握比較深度廣泛的資訊，這些資訊是有必要跟同黨的立委分享的。而總統也可以運用他的資源，跟一些立委分享，拉近和立委之間的合作關係，請他們進一步支持政府政策。在重要法案要通過時可能也會有幫助。

楊泰順

- 1、行政立法的問題，其實是權力移動的問題。依照今天政治的局面來看，行政首長馬英九是不敢去用這個權力的，而立法院的首長王金平也不是敢用這個權力的。行政跟立法之間的溝通，改革用處都不大，原因在於他們不敢用他的權力。
- 2、要處理行政立法問題，權力結構的問題一定要先解決。美國是透過委員會、英國是透過政黨、日本是透過派系，幾個大老大家談妥政策大方向就底定了。國民黨明明是多數為何運作起來像少數？就是其權力結構沒建立起來，就是國民黨的領導不敢去用他的權力。
- 3、立法院質詢制度和委員會制度都必須改革。若無法學習英國之強勢領導，藥學美國專業委員會，就應該給委員會權威，給他更多聽證權力。

- 4、 白宮從艾森豪時代就設有白宮聯絡處來跟立法部門聯絡，幕僚也在不斷的增加中。但他們主要是由白宮聯絡處來和議員做主要的聯繫，這樣總統才能統合和國會之間互動的過程。因此，美國也逐漸走向集體責任制的方向。
- 5、 我們雖有行政院連絡人，但真正的問題都還是由各部會自己做溝通協調。建議行政院設一個國會聯絡室，讓所有部會的聯絡官都在這個編制之下，各部會有事再透過這個編制來和國會做溝通。
- 6、 美國和英國今天國會這麼有秩序，就是幾個偉大的議長慢慢建立起來的，我們沒有這種議長那談什麼建議秩序。
- 7、 行政體系提出的法案品質，可學英國建立起一套提案的標準作業流程，做各種的法規等等的檢視，像重大政策提出來時，兩個月左右之前就要先提出政策綠皮書，讓各界來討論、檢視，等到提到國會前的兩周再提出一個政策白皮書，而不是想到什麼、民意說到什麼就提出政策。經過這樣一個嚴格的過程，再加上黨能在國會的過程中嚴格掌控，這個法案在跟國會議員溝通方面的問題就會比較小。另外就是行政體系自己也要掌握民意。標準作業流程，其實台灣以前經建會是扮演立法局的這種角色，所以當時經建會又叫做小內閣。
- 8、 溝通必須要建立在兩個原則上面。一個原則就是他必須是專業的。另外一個就是溝通一定要在一個權力結構下去做，而不是一盤散沙。所以要去建立行政立法兩邊的權力結構出來。
- 9、 議長的角色，不管中不中立，有個前提假設是必須要考慮的，就是議長有沒有權，我們的議長跟其他國家比起來是非常沒有權的。加上議長產生之方式，讓立法院長更不敢使用權力。

附錄二 第二次焦點團體座談會議紀錄

一、時間

九十九年八月二十五日（星期三）下午二時至五時

二、地點

財團法人國家政策研究基金會一樓 101 會議室

（台北市杭州南路一段十六號一樓）

三、參會人員

主持人：周育仁（本會憲政法制組副召集人，本計劃主持人）

與談人：（依姓氏筆畫順序）

何鴻榮（關貿網路董事長）

林濁水（前立法委員、前民進黨中央政策會執行長）

羅傳賢（玄奘大學公共事務管理學系教授、前立法院法制局長）

研究團隊：

吳秦雯（世新大學法律系助理教授）

劉有恆（台大國發所、中央通識中心助理教授）

劉嘉薇（台北大學公行系助理教授）

詹富堯（台北大學公行所博士生）

陳紀君（台北大學公行所博士生）

黎家維（台大政研所博士生）

研考會代表：

吳再居（研考會專門委員，國會聯絡組組長）

林芳如（研考會科長）

四、討論題綱

- 1、您認為我國目前行政立法溝通協調機制存在哪些問題？您認為造成這些問題的最重要因素有哪些？
- 2、您認為立委的質詢、刪除和凍結預算、法案審查等，是否能有效制約行政部門，並促使行政部門在預算及法案審查過程中更主動積極地與立法部門進行溝通協調？（主要針對立法委員發問）
- 3、您認為在與立法委員進行法案或政策的協商時，最常遭遇的困難是甚麼？其背後的主因為何？（主要針對行政部門官員發問）
- 4、您認為行政院各機關部會所設置的國會聯絡人是否已發揮其應有之功能？是否需要進一步整合目前的國會聯絡機制？
- 5、您認為就我國情況而言，行政立法的溝通協調是否因分立或少數政府型態而惡化，是否因一致政府狀態而改善？
- 6、您認為缺乏溝通與協調是否是使行政與立法部門相互扞格的主因？或根本原因是來自政黨的對立或民意及輿論的壓力？
- 7、在不更動憲政體制的前提下，您認為應如何改善行政立法間的溝通協調？有哪些制度亟需建立或改進？

五、會議紀錄摘要

何鴻榮

- 1、有關黨政關係健全化的論文，這個最困難點是要由憲政面、制度面、程序面還是行為面來看，四個層面所看到的問題都不一樣。
- 2、早期的溝通是三層次的，行政部門官員的業務層次一層、聯絡機制一層（行政院還會統籌各部會），再來就是執政黨黨團的

協商機制。

- 3、國民黨早期是做得比民進黨好，原因是國民黨本來就是以黨領政，所以黨是比較完備的。國民黨不可能走老路，一定要多溝通多協商，所以黨團的大會機制就是一個重點，政策會的小組才是重點。
- 4、總統府應該是注重在大原則的，其他應該是尊重黨員層次、尊重在野黨的。所以說在總體的戰略上，多數黨執政黨必須要有一個雅量，更要充分的去做協商和諮商，雖然結果差不多，但這是一個很重要尊重的過程。
- 5、以前是李登輝、行政院在做統籌，在國會運作這塊行政院是操盤手。但現在的手是到處都各人一把號，不是一體性的。
- 6、早期是國民黨的委員只要服務工作做好，政策他不管，聽院、黨的就好了。現在是每個人對政策都很有意見。同樣是在野黨只要不是涉及原則或利益上的問題，他們也沒有那麼難溝通。
- 7、可以思考開放大家參加兩到三個委員會，再設小組，讓多一點人也參與。大家有共識下一屆再實施。但除了委員會以外，我們委員會的專業性也沒被重視，那他的協商機制也沒被建立出來，現在協商都變政治性協商而不是委員會的專業協商，委員會審半天，到朝野協商還是被推翻。
- 8、英國的精神也可以參考，一樣是讓執政黨把不分區立委都拉去做部長、次長，他本身就是一個很好的國會連結機制，而行政院的秘書長要提高政策溝通層級，因為聯絡組只是跑腿的。

林濁水

- 1、過去國民黨對國家政策的興趣現在有了，現在這是一個新的變數，那這處理這個變數的機制國民黨已經喪失了，因為民主政治要講究權力分立，司法的部分擺在一邊，行政跟立法之間需要有許多政策溝通整合的機制存在。

- 2、以前國民黨的機制就是中常會，現在中常會完全沒功能了，黨的整合功能被弱化。而綿密的溝通協調機制又沒另外建立。政本身也有問題，因為扁馬執政團隊都是雜牌軍，內部想法南轅北轍，缺乏整合，這樣問題就會更大。因此，現在就必須考量黨在整個政策整合的功能，該怎樣去重新設定。
- 3、但黨的體制和憲政體制及選舉體制是相關的，現在憲政和選舉體制如果都不去碰的話，那直接碰黨的體制就會相當不容易了。
- 4、黨沒有辦法在行政立法之間及行政體系之間去做整合的功能，那這部分行政部門是不整合的。但另一個問題在於立法部門也是不整合的。其原因跟黨比較無關，而是與立法院的組織架構比較有關。例如委員會的召委，以前是每個委員會三個召集人，現在變成兩個，將來若是勢均力敵，就會造成問題。行政部門不整合，立法部門在組織架構上又變成分裂狀態，整個國家都變成分裂的碎片，這是很可怕的。
- 5、關於召委的部分，有個緩衝的可能性就是一個召委一個副召委。
- 6、各部會國會聯絡還是要找親信來做，這樣才能對首長的施政邏輯夠了解。
- 7、總質詢是個荒謬的制度，假如質詢是一個政策辯論的話，執政黨的委員上台跟自己黨的內閣辯論，你是要準備倒閣嗎？這超荒謬的。我曾建議把總質詢分成政黨總質詢和個別總質詢。在野黨和執政黨各一次處理，然後各部會由行政院長帶來，而不是大小官都上台質詢。別質詢只要在委員會內質詢相關部長就夠了，而這個規劃現在只有一部分被接受。
- 8、現在的總質詢與其說是政策辯論，不如說是要讓你難堪，那政策辯論就是要比口才，那現在搞出一個小事情出來，只好大官小官一起來，於是浪費了人事和時間成本。
- 9、不修憲的改革困難度很高。

羅傳賢

- 1、媒體把我們國會報導壞了，媒體太容易進入國會了。媒體太容易進入國會跟我們沒辦法改建，沒辦法重新設計媒體進入國會採訪的制度或者是國會的議事畫面不傳播出去的制度沒辦法改變。
- 2、另一個問題是我們的變相調查態度，因為我們調查權放在監察院。本來調查權是國會的延伸，國會現在少了一塊，而和監察院又沒有連結的管道，立委變相調查，然後媒體又進來，於是助長作秀。導致委員沒有在專注於法案的審查，而去專注於時事問題。
- 3、媒體進入國會是一種嚴重呢？因為媒體讓我們國會完全透明化，透明化就沒辦法做協商溝通，議會一定要有一塊是秘密的，各國都是一樣，委員會都是只有在聽證會時才是允許媒體公開的，其他不一定要准許媒體來參訪。協商是要在很坦然，沒有外界壓力的情況下來進行的，溝通的時候是有一部份不能完全對外的。像現在我們黨團協商是秘密的，假如你黨團協商是公開的，那百分之百一定是破裂。
- 4、聽證也要建立制度，大部分的法案採用聽證制度而不是質詢制度。有些專案有調查的必要的，國會要有調查權的時候，我認為監察權跟立法權要有職務協助的概念和連結管道，國會認為有需要調查的話可以馬上交給監察院去調查，並且一定要回報。像英國的監察是國會內部的權力，而監察長要去受國會議員的交付，調查後要回來回報給國會議員，議員拿到調查報告後就可做為政治工具。那我們現在跟監察制度脫鉤了，監察權沒有義務要回報。
- 5、另一種嚴重的變相調查是黨團的變相調查，之前王院長時代開始才有的，黨團可以找部長來做早餐會報，黨團會議其實不是立法院職權內的會議。黨團的變相調查也是因為沒調查權所衍伸的。

- 6、我建議一人能參加兩個委員會，且將委員會分成熱門和冷門兩種。另一個就是變成單一召委。
- 7、法案在部會研議過程中，就必須先把立委或相關團體代表找來，即所謂的政策行銷，在政策出來之前就先溝通，而不是在立法院時才要人家支持。
- 8、公聽會是有專章的辦法，但那是沒強制性的沒制度化。我們的公聽會非常少，不像美國的公聽會是必要程序，沒公聽會法案是不能過關的。我們可以修正成有爭議較大的點就要辦，來請教學者專家，而不是每個法案都要辦公聽會。
- 9、行政立法溝通不良只是表面上的感覺，但效率其實跟以前差不多的。只是因為媒體而影響大家對國會觀感。
- 10、要表決國民黨 70%比例一定贏，協商就沒優勢了。所以這個制度的關鍵在政黨協商這裡。但協商應該只是對小黨的尊重，一個月後應該要回歸表決，國民黨是多數應該要服從多數。

吳再居

- 1、各部會雖有國會聯絡組，但這並不算是正式的單位而是任務編組。雖然是專業的組合，但只是兼辦國會聯絡事務，還有其他的業務要做，所以也無法太面面俱到。建議可以趁行政院組織改造的時候，是不是可以重新思考如何定位這樣一個單位，來使溝通上更有助益。
- 2、雖然行政院有制定優先法案，但其立場也不是非常的強制順序。在這樣的情況之下有些部會就會有些本末倒置的狀況，各有本位主義思考，缺乏統合一致之步調。他們只會先推對他們較有利的法案，這在對他們升官有利的組織法案上就很明顯的被優先推行。
- 3、國情報告現在已經寫進職權行事法裡面了，所以立院可請總統來國情報告。這樣很容易在政策的質詢時產生很大的摩擦，應

該要很慎重的才發動。

附錄三 第三次焦點團體座談會議紀錄

一、時間

99年10月20日（星期三）下午2時至5時

二、地點

財團法人國家政策研究基金會一樓101會議室
（台北市杭州南路一段十六號一樓）

三、參會人員

主持人：周育仁（本會憲政法制組副召集人，本計劃主持人）

與談人：（依姓氏筆畫順序）

A 立委（立法委員）

余元傑（嘉南藥理科技大學副教授兼主秘）

吳東野（政治大學國關中心研究員）

林繼文（中研院政治研究所籌備處研究員）

高永光（政治大學國發所教授、台灣研究中心主任）

B 先生（立法院預算中心主任）

陳宏銘（中原大學通識中心副教授）

陳敦源（政治大學公共行政學系教授）

彭錦鵬（中研院歐美研究所副研究員）

C 立委（立法委員）

隋杜卿（政治大學國發所副教授）

研究團隊：

劉有恆（台大國發所、中央通識中心助理教授）

劉嘉薇（台北大學公行系助理教授）

陳紀君（台北大學公行所博士生）

黎家維（台大政研所博士生）

研考會代表：

沈建中（研考會研展處副處長）

王資竣（研考會副研究員）

四、討論題綱

- 1、我國目前行政立法溝通協調機制存在哪些問題？造成這些問題的最重要因素有哪些？
- 2、立委質詢、刪除和凍結預算、法案審查等，是否能有效制約行政部門，並促使行政部門在預算及法案審查過程中主動積極地與立法部門進行溝通協調？（主要針對實務界發問）
- 3、在與立法委員進行法案或政策的協商時，最常遭遇的困難是什麼？背後主因為何？（主要針對實務界發問）
- 4、行政院各部會所設置的國會聯絡人是否已發揮其應有功能？是否需整合目前國會聯絡機制？
- 5、就我國情況而言，行政立法溝通協調是否因分立或少數政府型態而惡化，是否因一致政府狀態而改善？
- 6、缺乏溝通與協調是否是使行政與立法部門相互扞格的主因？或根本原因是來自政黨對立或民意及輿論壓力？
- 7、在不更動憲政體制前提下，應如何改善行政立法溝通協調機制？有哪些機制（包括正式與非正式機制）可強化行政立法協調溝通，提升立法效率？國外相關經驗有哪些值得我國借鏡與學習？

五、會議摘要

A 立委

- 1、以前的行政官員比較有權威和權力，決策亦有遠見，所以行政部門說的，立法部門會聽。現在若行政部門提出的東西不夠嚴謹的話，立法部門也會做一些反彈。

- 2、行政立法部門都有自己的角色扮演，但中間的協調機制有幾點前提：行政部門要專業、用心、要能體會民意。立法部門的委員當然能夠確實反映民意、公正無私的對行政部門提出之預算、立法或是質詢內容都能夠符合民意。若這些前提都沒有的話，協調機制就沒有了、會亂。
- 3、協調機制存在的問題太多，是兩邊都需要努力的。
- 4、法案能不能通過，我覺得第一個，法案內容是不是合理、符合民意的。且一個政策是否深思熟慮、是否透明化、是否有經過人民的參與、有沒有跟立院去溝通等。即使執政黨在立院是多數，但政策不符民意、不可行的話，那我們黨及立委也無法支持阿。

彭錦鵬

- 1、執政黨若在國會有優勢的話，通常也不太需要有什麼溝通。行政立法溝通的核心還是在於政策，若政策已決定了，那溝通工作已經是比較小事的了。若政策上不是非常明顯，且在立院以外的各院若對政策也還是含含糊糊，甚至將問題丟給立院做決議的話，就會產生一個狀況是立法院也不知道要找誰做，也不知道要如何立法，那樣才會成爲問題。
- 2、就政策的核心角度來看我想會有三個關鍵。第一個是政策本身、第二是政務官、第三是立委。
- 3、憲政的光譜上，議會內閣制基本上是不太需要溝通的，所有溝通也可以在政黨本身就處理掉了。另外一個極端是在總統制的這種溝通，很顯然是很有問題的。比方說美國所面臨到的溝通問題是非常嚴重的。
- 4、我國目前憲法的體制最核心的問題是立委人數少但他擁有的權力相對的大，這會使溝通成本大幅提高。再來是立委是否有可能公正客觀無私，但大部分來講是不太可能的，現在的情況下一定會有所謂選區利益。再來我們跟立委的溝通大概是政策已形成時再來溝通，我覺得這是錯誤的。馬政府方面現在是行政立法同黨的狀況下，到底出現甚麼樣的問題呢?就我覺得從

政策的流程過程中，立委沒有先期的加入或有特別的意見沒被加入。

- 5、新上任的政務官對行政方式不熟悉，而下面的行政人員久了也養成了上有政策下有對策的心態。所以他根本不知道法案送到立法院去會被如何批評，甚至是乾脆把法案丟給立法院去處理了。就我觀察很多政務官對政策都沒有很好的定見阿，當然政務官和常任文官的溝通或相互了解的程度夠不夠，也會對政策影響很大。
- 6、基本上在李登輝時代一黨獨大，政策在研究過程都會比較嚴謹一點。扁政府時代政策研究會比較弱一點。政策研擬過程在因應新的時代，應多聽民衆的意見、多聽立委的意見。
- 7、行政立法溝通最常碰到的問題，還是反對黨無法溝通的問題。第一個會影響到的也是因為立委人數少，比較難形成團體的溝通，而是個人性的聲音很大。就這點來說，責任還是在於行政部門，行政部門對於政策的解釋力有多強就是個關鍵。

吳東野

- 1、府會之間對立的問題每個國家都有。除非是內閣制國家行政立法合而為一，問題就會比較小。只要兩者一分開，就可能會產生分立或一致政府。
- 2、像現在總統和國會議員是同黨的，若沒一個命運共同體，同黨的議員不支持政府的議案的話，就會造成現在這種窘境。
- 3、國會多數黨國民黨，除了議席多數外，其實國民黨是很不團結的。我的結論是制度無用，都是人的問題。如果不把政治倫理搞好的話，制度再好也是沒用的。所以我主張立院改變選舉制度，改成兩輪絕對多數就能改善很多亂象了。
- 4、行政機關現在本身問題一大堆，譬如說權責的問題，機構太多。行政機關本位主義，各部會的溝通，行政部門跟政府之間的溝通這些等等的議題都會影響到選民的看法，選民就間接再影響到立委。這樣你行政立法之間要怎麼去協調？
- 5、行政立法分權的國家，就是總統負責的，像我們現在雙首長制

就是傾向總統制，總統的施政就應該得到立院的支持才對。在美國總統跟國會的制度化溝通，在五零年代艾森豪時代就有了，他設了國會關係室。而慢慢與時俱進，到了甘迺迪時代就愈來愈成熟，到現在國會關係室已經是白宮裡面的重要部會了，但我們總統府沒有，我們馬總統根本就不想去沾國會。

- 6、雷根時代連絡議員的工作有個叫做立法策略小組的單位專門管這東西，而主導就是當時的白宮幕僚長貝可。而他裡面包括單位，是全天候的再遊說國會議員、跟相關利益團體與記者交往等。
- 7、無論是法國還美國，他們國會聯絡人層級都夠高。但層級高還不夠，還得跟總統非常親信。這個人要夠靈光。
- 8、法國的例子，其實在很多國家都一樣，可以給少數人發言，但是到最後還是一定是數人頭決定。但台灣的政黨協商不一樣，會讓很多法案拖延很久甚至胎死腹中，這不改變的話什麼事都做不了。

高永光

- 1、若要整合行政各部門的國會聯絡機制，在各自本位主義下事很困難的，大家都只為自己部會有關的法案在努力。
- 2、立委本著眼身利益，若立委不能在該法案上找到其著力點，那再多的溝通都沒有用。你行政部門能不能硬起來，背後有個政黨的因素。若各黨把黨籍立委在立院對政策的推動成績當做提名依據，這可能跟政策的推動就會有關係。
- 3、行政部門的提案過去也有過讓黨籍立委們認養的這種做法。行政立法間的溝通協調，最重要的就在於法案通過這個最主要的目標，而這點能否執行，在於黨能否扮演好他的角色，使得政策通過與否跟立委下次選舉是否被提名建立關連性。

C 立委

- 1、我們從去年開始有個黨政平台，各個部會在每個委員會的委員長來開，所有部會的首長大家通通來，過來提出要立什麼法，

大家先做些意見交換，免得送到立法院時又覺得滯礙難行。

- 2、行政部門對財務管理的能力比較差，但這些例子有些是牽涉到比較嚴重的政商關係，但也不完全。

B 先生

- 1、行政官員對議事程序不了解，誤解國民黨有 75%席次的意義，因未席次是最後表決時才有用，程序要照走，附議和朝野協商有固定期間的，朝野協商是一個月，附議一次就要兩個星期，議事程序最重要一定要走完。
- 2、對於計畫內容，行政部門常常不知道，就只是知道上頭需要這筆錢。委員問的時後，官員卻答不出來。
- 3、行政部門的財務管理是很差的。
- 4、協商問題。很多重大法案送過來時，委員有相對提案，如果到朝野協商的話，王院長會要求行政部門做計劃案的可行性分析，這一般都是行政部門接受的情況下。而表決是在談不攏時才會做的，因為行政部門過來的案子常常很多都是慘不忍睹的。所以很多案子都是這樣，到立院後覺得不足再請行政部門回去修改，而不是立委直接一次就把你修改掉的。
- 5、一些和行政部門提出的案子內容差不多的相對提案，大多是政治性的提案，立委爲了提案而直接用行政部門版本的，而通常是在朝野協商不過時用表決決定，這些通常都是很政治性的。
- 6、很多外面了解是把協商會議看成是分贓、密室政治，但其實協商會議在立院是有法定效率的，外面不太瞭解這些運作，一些法案是有爭議性的才會表決。
- 7、民進黨時代朝小野大，案子送到立院不管了也是沒辦法的事，但現在國民黨掌握多數了，應該像以前的時代那樣對重大政策好好解釋才對。很多時後被派上前線的往往是國會聯絡人而已，但他決策的能力和權限不足。
- 8、協商不是密室會議，協商是法定程序，各黨團和行政部門都會過來協商的。所以很多都是要拜託對方不要杯葛的，像是總預算案也是。

陳敦源

- 1、行政立法之間的問題我覺得是互相的，不一定是哪一邊的問題。
- 2、研究台北市政府府會聯絡機制可看，事實上他們是互相需要的，雖然這些機制下的一些人，他們工作是比較屬於非正式性質的，很多東西是需要臺面下運作先把事情談好，然後才能夠把事後正式的東西做得更好，這是很重要的。
- 3、非正式大於正式、不僅是行政，立法部門也需要的體制，但也是因為各自需要所以不得不各自為政的機制。這機制存在的必要很多時候非正式的力量大於正式的力量，他可以解決很多問題，但有時候也有可能破壞正式的溝通機制，而他背後最重要的就是剛剛很多老師們都在談的人的因素。
- 4、從政務人員的角度來看我看到三點問題，第一點是政務人員在國會溝通窗口選擇時遇到的困境，這個人到底是要我的政治機要還是非常懂行政部門內部的這種專業文官，通常這兩個條件很難在同一個人身上發生，光選人就很難了；第二點是他到底有沒有這個意願及跟能力去具備基本的溝通資訊。第三點是台灣民主化後，政務人員的替換比例愈來愈高，有時政務人員如何和這些文官能不能建立起一些信任關係是很重要的。若不能互像信任的話，這些文官國會聯絡人是不會幫你做事的。
- 5、立委要怎看待這個機制？第一點是立委個人的聲音很大但力量很小，若他想個人就會行政部門產生影響的話，他會比較重視去找他跟部長的私人關係，而不是透過國會聯絡人的機制，但若大家都這樣做的話，就會摧毀正式的國會聯絡機制。第二點在溝通上，立委這邊也要開始學習。有些行政上的語言，有時候他不是不做而是有些行政法律上的考量，而不是爲了要阻擋你的。第三點立院本來就是去溝通這些爭議的地方，包括各部會的戰場都可能在這裡。既然常常有個不會自己都還喬不好的情況，那立委何不扮演一個主持各部會溝通爭議的角色，讓各部會在有通過法案的壓力下，在立院當場把爭議溝通好。

- 6、事務人員，第一點是事務人員為何要去擔任國會聯絡人員，因為有時候他像是首長的親信，升官上是比較容易的。第二點就是國會聯絡機置跟媒體公關機制要如何結合我是覺得滿重要。第三點是跟立委溝通的時候，事務人員一樣要如何加入對方聽得懂的語言。像是什麼是人民的意見，講白一點就是選區的利益如果影響到這委員，你跟他講他一定就聽得懂。所以從研考的角度來看，政府要推任何東西必須要有賦予一定的資源，去做一些包裝、研究和找到一些讓別人可以支持你的理由出來，不論是民調還是什麼都好，但一定要有一些經費在才有可能。

林繼文

- 1、我覺得立法委員在定義上有個問題，到底是屬於國會議員還是民意代表？我覺得問題癥結點就在這裡，立委比較偏向民意代表而不是國會議員。
- 2、憲法明文規定立委不得兼任官吏，所以他們馬上就被從行政部門被切開。而這直接面對一個問題就是使立委無法真正參與政府決策，這樣的情況下他們就必須要去面對他們選民的利益。
- 3、立委是在最後一關，扮演很重要的修法、立法的角色，但在政策過程中卻是被邊緣化的，他無法在一開始就參與修改，只能在最後等政府把政策送進來才能參與修改。
- 4、雖然各黨執政時都有自己的黨政平台，希望讓立法部門在政策過程中就能參與，可是這不是真正的參與，這跟議會內閣制議員本身就是部會首長有很大的差異。在黨政協商時可能有立院的黨團代表或幹部去開會參與協調，但重點是這位黨團幹部是否能真正代表其他立委，他代表談出來的東西，立委也不一定會接受。他是否有代表性本身就是一個大問題。
- 5、席次減半後立委的選區壓力更大了，且也是得每個委員的權力變大，更使得行政立法的衝突白熱化，從 2008 年選完後可以看到這實證，掌握 75%席次的國民黨，黨籍立委卻不是完全配合行政部門的。

- 6、行政立法其實很分立，根本就是兩群不同的人，這就是溝通不良的主要問題。行政官員的升遷，其實跟好好與立委溝通與否沒有關係，這是很多問題的根源。我們可以把國會行政部門的協調機制層級提高，但在什麼情況下聯絡人答應立委的事可以反映在政策之中，這是一個關鍵。這不見得是層級拉高就可以的，很多時候其實政策並不是在他手上去擬定或完成，政策擬定的過程中，複雜程度是相當高的。
- 7、政黨體制的問題，我覺得在台灣有很大的問題就是要走向內造式政黨是非常困難的，我們目前所有政黨都是外造式的。不但黨的領導都不是立委，各何況還要用黨的力量去約束立委，會造成一些困擾。而且像社會上的氛圍就是滿反對以黨領政的，以前民進黨時代當提到黨政要合一的時候其實有反彈的聲音，而馬總統兼任黨主席也不是沒人反對。以黨領政，甚至以黨紀處分不聽話的立委，其實社會上不見得會支持。

陳宏銘

- 1、行政立法溝通的問題不免涉及到三個層次，結構面、行為面、制度面。
- 2、結構面，從立院的歷史來看，從過去比較弱到後來自主性增加，特別是在之前少數政府時代到這個階段，國會的自主性是非常明顯的。這種自主性特別明顯的情況下就遇到另一個結構問題就是，行政立法兩端是否為一致性政府。一致性下就會造成大家會認為立院就是要配合行政部門，但立院的觀點又會覺得他們有自主性，需要對民眾負責。這會變成說一個現象就是我們會看到國民黨完全執政後，其實行政院版的優先法案通過的比例其實不高，最多也不到六成左右，還是有很多法案沒過。
- 3、是不是存在某些制度的層次可利於行政立法溝通，這又可分為一般行政官員和國會的面向，另外就是黨的機制。在一致性政府之下，也許黨的機制可替代或凌駕於官僚機制之上。像有些立委對黨政平台的機制也是頗有微詞。另外一個就是關於國會聯絡組為核心連絡機制的部分，這部分其實如果能由各部會行

政首者親自率領大家去跟立委溝通，我想是會比較有幫助的。

- 4、我自己做民進黨少數政府的立法研究，發現溝通真的是非常重要。他們黨團那時候有說即使是在少數的狀態下，溝通也是會有比較順利的影響。溝通不只贏得尊重，也能贏得法案合理性的功效。
- 5、早期台灣行政會國會聯絡組組長就是卸任的立委，他靠他的過去可以勝任這職務，而現在慢慢的很多的功能都變行政院秘書長。行政院秘書長也許根據協調能力，也許相對於政務委員，甚至他的層級比較高。其實過去不同政黨執政時，行政院秘書長的協調能力都不太一樣，有的很強，所以我也覺得不一定要多設一個部長，而可以在現有制度下做調整。

余元傑

- 1、擔任溝通機制的這個”人”，這個人有沒有辦法在兩邊直接發聲起到影響作用。對外工作的人做麻煩的就是它在外面的工作關係有時候回到機關裡面無法轉會成內部的支持。
- 2、國會聯絡人到底有沒有受到機關首長的信任，且答應後能做到什麼程度，這些都是不確定的。
- 3、行政立法的溝通上，政黨是否要介入是個根本問題。行政部門自己的話，像以前是黨高於政，而現在多數時候是政高於黨，誰當上總統他就是政黨領袖。這是人的問題。你只要肯去做或看去如何做就能解決了。而在立院這邊不一樣，他在法案上一定先考慮民意，表決法案時的各種決定都是要經過民意檢驗的，而這點行政部門有沒有幫立委考慮到。若法案對立委連任沒有幫助，那立委有何意願跟動力呢？黨的機制不是在政府之內的機制，但這會影響到政府機關跟民意機關的協調。
- 4、有時候行政立法間溝通真的是奇檬子的問題。你前面的預備工作叫下層的事務官來溝通都 OK，但要定案時你首長一定要出來，這是代表一種重視。

隋杜卿

- 1、行政部門不重視立法部門的心態其實是關鍵問題，我自己一直認為不論是否為一致性政府，也不論你喜不喜歡立院，從民主政治分權分工的角度來看，行政部門都要有立法部門去支持，其政策才不會動彈不得，從這觀點來看若行政部門在抱持這種心態的話，縱使是一致性政府也會有很大的問題。
- 2、如果真要在憲政體制裡面選擇一個機構的話，我認為立院還是整個體制裡面的核心。立委和行政官員都是有私心的，不用特別去醜化哪方，而是面對憲政體制本身的需要。我自己本身是想到說如果從這觀點來看的話，無論事一致性政府與否，如果行政部門想推動政策，黨政關係是很重要的。
- 3、回到政黨政治和責任政治的觀點來看，政黨要為政策的作為或不作為負責任，立委要選舉，總統也要選舉，兩方都有選區利益，所以這都是要協調的。
- 4、我們以國民黨來講，他們一直在內造或外造政黨兩邊在游移不定。外造政黨的話就是要獨裁有膽，行政說了立院就要配合，不然就不提名來制裁你。若不這樣做的話就要靠民主，但他們又沒有民主的量，不能成為內造政黨。因為內造或外造定位不清，都是很多現象的根源。
- 5、另外就是柔性或剛性政黨的問題。雖然現在黨紀不如前，但通常在重大政策兩大政黨都還是不會允許黨及立委跑票的。所以從這觀點來看，我基本上認為我們還是剛性政黨，剛性政黨就不會讓分立政府有運作空間。
- 6、另外還有個很基本的問題就是藍綠對立，造成雙方互信基礎很低。但藍綠對立並不能被當作政府不能運作的主因，像我們也發現有些非意識形態的法案也是很順利通過。
- 7、從上述的幾個面向，內外造、剛柔性或藍綠對決等來看，我們會發現其實行政部門能否好好的跟立法部門去解釋其實影響很大。
- 8、協調機制裡面的國會聯絡人到底是要用親信還是用文官，這就跟大使該用總統親信還是專業文官一樣的問題。我個人是比較傾向用親信，因為只有親信才能知道主管的政策底限是在什麼

地方，這樣才能正確的去跟國會溝通，甚至知道溝通時最多能退讓到哪個政策底限，這些是文官辦不到的。

- 9、像藐視國會罪我是很支持的，但國民黨在野時一直在提沒過，但現在執政時卻不提了。我會一直支持這法案的原因就是因為國會就是民主制度的基本核心，雖不一定有這法後台灣就會變比較好，但就是需要這個制度。所以制度不是萬能，但卻是必要的。
- 10、但類似國會連絡部的一個機制要再行政院出現，我覺得實務上是未嘗不可的。談到協調機制的時候，我們行政院裡面有政務委員，各位都知道政務委員是不兼部會首長的，可是在老國民黨時代他的地位和權力其實是大於部長的。但現在這些政務委員也沒以前那種份量了，所以要他去做協調工作是有些困難的。所有東西都是要去培養累積、慢慢形成的，所以從行政院拉開來看，新聞局可能是最適合去做相關事務的。

附錄四 深度訪談 D 立法委員

一、時間：100年1月6日下午4：00

二、地點：D 委員辦公室（中興大樓 502R）

三、參與人員：

受訪人：D 委員

訪談人：周院長育仁（台北大學公共事務學院院長、本會憲政法制組副召集人）

劉教授有恆（台大國發所、中央通識中心助理教授）

黎家維（本計畫兼任研究員）

四、討論題綱

- 1、我國目前行政立法溝通協調機制存在哪些問題？造成這些問題的最重要因素有哪些？
- 2、立委質詢、刪除和凍結預算、法案審查等，是否能有效制約行政部門，並促使行政部門在預算及法案審查過程中主動積極地與立法部門進行溝通協調？
- 3、在與立法委員進行法案或政策的協商時，最常遭遇的困難是什麼？背後主因為何？
- 4、行政院各部會所設置的國會聯絡人是否已發揮其應有功能？是否需整合目前國會聯絡機制？
- 5、就我國情況而言，行政立法溝通協調是否因分立或少數政府型態而惡化，是否因一致政府狀態而改善？
- 6、缺乏溝通與協調是否是使行政與立法部門相互扞格的主因？或根本原因是來自政黨對立或民意及輿論壓力？
- 7、在不更動憲政體制前提下，應如何改善行政立法溝通協調機

制？有哪些機制（包括正式與非正式機制）可強化行政立法協調溝通，提升立法效率？國外相關經驗有哪些值得我國借鏡與學習？

五、訪談摘要

- 1、立法院若任何一個法案都要集體決議的話，實在是置礙難行。立法院職權行使法有協商的機制。可以讓議事運作很順利，但會有關門喬事情的問題。會造成非協商不可的主要原因就是人多，因為議會規則就是用共識決或表決，但這是非常困難的事情。
- 2、協商一定要錄音錄影，但其實還是沒做到，如果協商能錄音錄影的話就比較不會藏污納垢了。
- 3、立法和行政的溝通，也是透過此協商機制。至於政黨裡面比較容易，我們經常透過黨政平台，或者部長私下拜訪及總統定期也會和我們來談談。
- 4、委員會裡面的委員有表決權，非委員會的委員則無，但是有發言權。若照議事規則，每個人都可以發言，時間可能不許可，那只能依靠協商了。
- 5、現在的黨鞭他不會獨斷獨行，他都會讓我們充分去參與。但黨團也扮演調控角色，會去看委員是否有因私利做出傷害黨的事。
- 6、院長除了跟總統有五人小組之外，黨團裡面的會議他不參加。而實質上協商當然也是要經過他同意，但如果我們黨團堅持，那他也只有表決了。院長當然重要，但是黨團態度也很重要，我們堅持的，他還是只能表決。
- 7、國民黨占絕大多數，很多事情好像無法控制，主因是民進黨有權依照議事規則逐條發言討論並表決，所以只能走協商途徑，否則國會難有成效。
- 8、當然盡量少協商會比較好，然後尊重委員會和黨團的運作。

- 9、委員會的功能要加強，而立法機構的幕僚要夠強。目前預算中心、法制中心等能給的幫助其實是有限的，而美國國會他們的幕僚就是很強大的。
- 10、行政與立法的溝通上，我們每週都有黨團以及黨幹部會議，行政單位也都會來參加的。其實執政黨自己的立委間，我們是有管道可以溝通的。
- 11、單一召委實務上很難，因為召委不願整天被綁在會議室裡。兩個召委有好有壞，若同一政黨的話，就一個政黨獨大，有效率。但相對的這樣就可能有違民主的意義，也不好。
- 12、目前已是召委控制整個議程，一般會聽政黨的意思。但真正問題在於如果遇到兩個硬幹的政黨或者有私心的召委，就可能發生衝突。
- 13、國會席次太少，立委選區壓力大，不適合在委員會之下再設小組委員會。
- 14、委員會的幕僚應該加強。目前通通是辦行政，對專業的瞭解程度不夠，甚至毫無專業的。兩種方法，第一個是加給委員個人，第二個是加給委員會，像是法制局或預算中心把他加大，來分別對委員會提供專業的意見。
- 15、希望選民素質能夠繼續調整，要選出好民意代表，是重視法案而不是每天去跟你露臉和你親近的人。但是一般選民並不在意。
- 16、國會未來走向在多數決與保障少數的選擇上，仍以多數決優先較合理。目前重要法案我們也都過了，國民黨在國會佔有多數並非沒有發揮作用。但民主政治不是最有效率的方式，但也絕對不是最壞的方式，不然遇到獨裁的人時就慘了。如果減少發言和表決，那最後權力就集中在主席身上了。

行政立法協調溝通機制期末報告

附錄五 深度訪談立法院 E 先生紀錄

一、時間：100 年 1 月 19 日

二、地點：立法院 E 先生辦公室

三、參與人員：

受訪人：E 先生

訪談人：劉教授有恆（台大國發所、中央通識中心助理教授）

黎家維（本計畫兼任研究員）

四、討論題綱

- 1、我國目前行政立法溝通協調機制存在哪些問題？造成這些問題的最重要因素有哪些？
- 2、立委質詢、刪除和凍結預算、法案審查等，是否能有效制約行政部門，並促使行政部門在預算及法案審查過程中主動積極地與立法部門進行溝通協調？
- 3、在與立法委員進行法案或政策的協商時，最常遭遇的困難是什麼？背後主因為何？
- 4、行政院各部會所設置的國會聯絡人是否已發揮其應有功能？是否需整合目前國會聯絡機制？
- 5、就我國情況而言，行政立法溝通協調是否因分立或少數政府型態而惡化，是否因一致政府狀態而改善？
- 6、缺乏溝通與協調是否是使行政與立法部門相互扞格的主因？或根本原因是來自政黨對立或民意及輿論壓力？
- 7、在不更動憲政體制前提下，應如何改善行政立法溝通協調機制？有哪些機制（包括正式與非正式機制）可強化行政立法協調溝通，提升立法效率？國外相關經驗有哪些值得我國借鏡與學

習？

五、訪談摘要

- 1、我們現在的溝通機制，是按照職權行使法所定的專章，在此專章裡面，國會內部是有黨團協商的機制。而在 520 號解釋以後，兩院院長的協商機制是有的。
- 2、國民黨有個黨政平台的協商機制。立法和行政本來背後就有不同的考量和壓力來源存在，所以立法部門在做決策時一定和行政部門是不一樣的，沒這個平台的話就會變成行政立法各走各的。
- 3、如果溝通協調沒有很踏實的去做，不論是否為一致性政府，都無法產生很大的共鳴。
- 4、以前政策會的平台功能比較好，現在比較沒發揮他的功能。以前比較有在溝通，像現在黨團會議或者協商都是政策出來後的事了，其實，是要在政策形成前，就跟人家溝通才對。
- 5、前後國民黨時代的溝通機制有所不同，這與執政者的風格及其成員中學者比例較高有關。學者比較不願溝通。
- 6、協商機制，是目前主要的立法工具。
- 7、現在很多學界要求協商會議要公開要有記錄。協商怎麼能有記錄，有記錄錄音錄影的話，協商時大家就不敢說真話了，應該是在委員會好好審查，然後呈現在委員會的記錄。
- 8、限制黨團協商的權力的話，將有助委員會的專業化。但也不能因為黨團協商有問題就把黨團協商這機制給鏟掉，以前沒黨團協商時，立法的效率是很低的。
- 9、聽證制度不能建立跟監察院的壓力有關，而與委員會權力低落無關。
- 10、現況上，執政黨會比較傾向不支持國會聽證權。
- 11、國會聯絡人是代表部會去和國會連繫。所以行政部門要非常信任這個連絡人。從政黨輪替以後，這個信任的關係就變得比較

脆弱。

- 12、黨政平台是溝通的第一關，政策還在形成時就須發揮作用，一致性政府下黨政平台是最有效的，如果在黨政平台弄得好的話，後續的部分是很容易繼續的。而法制化後，黨團協商的平台不可能沒有，且它是另一個面向的溝通，是在與少數黨溝通協商的。現在法制化以後就算是小黨也有辦法跟你周旋，所以只能透過黨團協商跟他們溝通，不這樣做的話就算你多數也沒轍。
- 13、單一委員會主席、黨團人數、副議長由少數黨出任等，可預見的未來應不會透過修法達成。
- 14、台灣的黨團協商機制有個盲點，就是不論多數或少數黨，他們的權利義務是一樣的，這也是造成議事上很大的問題，但要改是很難的。所以縱使你是選舉出來的多數黨，少數黨不簽，法案還是沒辦法過，故我們國會議長就常扮演這種各黨間溝通的角色。

行政立法協調溝通機制期末報告

附錄六 深度訪談玄奘大學公共事務管理學系羅傳賢教授（立法院前法制局長）

一、時間：100年3月11日下午2：30-4：30

二、地點：國家政策研究基金會 414 會議室

三、參與人員：

受訪人：羅教授傳賢

訪談人：劉教授有恆（台大國發所、中央通識中心助理教授）

黎家維（本計畫兼任研究員）

四、討論題綱

- 1、我國目前行政立法溝通協調機制存在哪些問題？造成這些問題的最重要因素有哪些？
- 2、立委質詢、刪除和凍結預算、法案審查等，是否能有效制約行政部門，並促使行政部門在預算及法案審查過程中主動積極地與立法部門進行溝通協調？
- 3、在與立法委員進行法案或政策的協商時，最常遭遇的困難是什麼？背後主因為何？
- 4、行政院各部會所設置的國會聯絡人是否已發揮其應有功能？是否需整合目前國會聯絡機制？
- 5、就我國情況而言，行政立法溝通協調是否因分立或少數政府型態而惡化，是否因一致政府狀態而改善？
- 6、缺乏溝通與協調是否是使行政與立法部門相互扞格的主因？或根本原因是來自政黨對立或民意及輿論壓力？
- 7、在不更動憲政體制前提下，應如何改善行政立法溝通協調機制？有哪些機制（包括正式與非正式機制）可強化行政立法

協調溝通，提升立法效率？國外相關經驗有哪些值得我國借鏡與學習？

五、訪談摘要

- 1、立法應該是跟行政配合才對，而不是只講求效率，要互相合作才對。
- 2、行政立法兩邊的觀點不一樣是必然的，你也不能用公務體系那一套去看立院。
- 3、若追求效率，黨團協商的效率較快。有協商以後效率有比較高，但效率高品質卻不一定比較好，因為很多東西都是關起來談的。
- 4、委員會強化是必要的，因為程序正義是很重要的，很多再不同面向的有公共利益事情，例如經濟和環保是衝突的，這時候只能在正當的立法程序上做出決定。而正當程序的第一個原則就是專業化，專業化你才能判斷什麼是正當程序，所以委員會一定要專業化。專業化是最高原則，不同委員會細分下去做專業化，這樣判斷事情才會正確。
- 5、委員會強化看是要學英國還是美國，英國是把監督性和立法性的委員會分開，而美國是合在一起。而立法性的是大家都可以來參與，監督性的是有專業化的，就不能隨意變換委員會。
- 6、委員會質詢常亂問，所以要引進聽證制度。聽證的話，我們有分配時間，且這時會有學者專家進來，聽證時委員是聽取者而不是說明者，外部的代表或學者專家才可以詢問。而且公開化，就不能隨意通過一些不合常理的法案。
- 7、委員會的選擇立委多優先考量利益，而未必是專業。黨團應該去幫他們黨籍立委認清自己適合的委員會或者協商誰該加入的委員會，儘量減少以抽籤的方式去分配委員會成員。
- 8、在選擇委員會上，也可以考慮讓每個委員有甲乙丙三個專業

志願序，讓他們可以選擇幾個委員會參加。

- 9、紀律的建立並不一定要用處罰人的方式。紀律委員會可以特種委員會方式設立，應該每個月至少開一次，探討說最近有哪些事情或行爲是不適當的，大家久了自然會變成一種共識，就算沒有處罰，大家也會比較遵守。所以要大家自律，是要有個紀律的程序來檢討，這樣就會慢慢使國會和議員往正面發展。
- 10、院會程序上，建議二、三讀會中間要隔一週，才不容易出錯。
- 11、委員會如果改革成功，那就能只公開聽證的部分，其他部分不要給媒體進來，而協商過程改成只能就程序上協商。不然就是委員會完全公開化，然後協商的部分要保密。
- 12、媒體隨意進入是造成議事無法協商完成的原因。至少要有一段協商期是應該要關閉不讓媒體公開的，或者讓立院完全控管這一段。
- 13、公聽會、座談會等前期溝通盡量邀請委員參加，且也要把學者專家找來，在這場合去溝通和說服立委就可以減輕行政權的壓力。
- 14、院會程序部分，進入二讀快速立法的規則的立意就類似美國眾議院用特別規則來處理。但可能會偏向院長主導而非委員會。但院長還是在黨團都有一些定見才開始介入，而非主動主導。
- 15、如果程序委員會朝眾議院規則委員會的型態來去改變，很困難。因爲這政治性很高，立院是政治角力的場所，程序委員會通常是由多數黨所主導。
- 16、臨時提案只能就建議案，而不能就法案來臨時提案。提案還是要經過正常手續，因爲提案本身是需要經過法制的作業。
- 17、協商期一個月後開始處理法案，但他規定其實是很模糊的。

行政立法協調溝通機制期末報告

可以過院會加入附加條件，例如法案打回去的話你必須要辦公聽會來給外界知道為何你協商期完了以後還沒處理好，或者打回去的話就直接付諸表決，符合多數意志。

附錄七 深度訪談國民黨政策會、立法院黨團專門委員郭宇平

一、時間：九十九年八月二十六日（星期四）下午二時至四時

二、地點：立法院

三、參與人員：

受訪人：郭宇平

訪談人員：協同主持人：劉嘉薇（台北大學公行系助理教授）

研究員：陳紀君（台北大學公行系博士候選人）

四、訪談題綱

- 1、您認為我國目前行政立法溝通協調機制存在哪些問題？您認為造成這些問題的最重要因素有哪些？
- 2、您認為立委的質詢、刪除和凍結預算、法案審查等，是否能有效制約行政部門，並促使行政部門在預算及法案審查過程中更主動積極地與立法部門進行溝通協調？
- 3、您認為在與立法委員進行法案或政策的協商時，最常遭遇的困難是甚麼？其背後的主因為何？如何加強委員會的專業性？質詢制度與聽證制度的比例應如何安排？調閱權與監察權如何平衡？
- 4、您認為行政院各機關部會所設置的國會聯絡人是否已發揮其應有之功能？國會聯絡機制能否發揮受到那些因素影響？是否需要進一步整合目前的國會聯絡機制？
- 5、您認為就我國情況而言，行政立法的溝通協調是否因分立或少數政府型態而惡化，是否因一致政府狀態而改善？府、院黨該如何溝通？又該如何凝聚執政黨黨內共識（黨團會議、政策會、中常會該如何運作？），以及徵詢在野黨意見？

- 6、您認為缺乏溝通與協調是否是使行政與立法部門相互扞格的主因？或根本原因是來自政黨的對立或民意及輿論的壓力？
- 7、在不更動憲政體制的前提下，您認為應如何改善行政立法間的溝通協調？有哪些制度亟需建立或改進？

五、訪談摘要

- 1、立法及黨務部門咸認：相關政策、法案於事前研擬階段（主要指行政部門主導之政策）參與機制不足，事後又被迫（或被期望）要求共同承擔、背書之不滿，始終無法有效化解改善。
- 2、傳統政黨由上而下之（剛性）指揮體制，未能積極與時俱進，所引發之消極抵制或反彈困境。
- 3、朝野協商機制之弊害流於寡頭壟斷，僅會私下不滿，但又鄉愿，不敢起而發難要求調整改善。
- 4、國會聯絡大多只能發揮部份功能（通常只是連繫、資料收集彙整、傳話、哨戒之角色及功能）。無正式組織編制，人員多為各單位抽調、支援（或機要任用）而來，昇遷困難、動輒得咎問題多多。
- 5、國會聯絡人常隨首長任免而演大搬風，任用親兵雖有其反應快速直達天聽、協調便利之優點，但卻有礙經驗傳承並常引發不滿、內鬨、爆料、暗地扯後腿情事。
- 6、（1）建立專責國會聯繫單位之法定正式編制有其必要及急迫性。
（2）專職服務於國會聯繫協調單位之經驗、資歷，應列為職務昇遷（或遴選主官）衡量評比積分加成，之優先重要考量項目。
（3）應建立鼓勵優秀人才投入國會聯繫協調單位服務之有效機制。

- 7、少數政府之情況；以過去經驗觀之，通常是對立加劇，尤以目前統獨爭紛未解、意識形態作祟、選舉激情掛帥之現況下，並不利於溝通協商。
- 8、多數政府，若要加強凝聚黨內共識，以民主發展推演趨勢觀之；首在
 - (1) 擴大參與面、有效落實建立由下而上之協調諮詢機制(遊戲規則)
 - (2) 尊重專業(委員會專業)
 - (3) 避免寡頭權力壟斷(改良朝野協商機制)
- 9、溝通，通常是代表分享與讓利，以我國傳統官僚體制之養成教育觀察，還是件新的玩意。與外部溝通、協調，通常被官僚體系認為有；圖利、洩密、分權、遭勒索、有礙行政效率等等不良作用及風險。再加上官僚體系動輒防弊優先、少做少錯的傳統不良習性。溝通，通常必須是高層特許(ECFA 立院同意過程及台塑六輕麥寮工安事件為例) 才能有效進行。
- 10、相關建議
 - (1) 建議應儘速建立，法案研修、預算籌編、重要政策研擬階段，立法部門及執政黨，就能夠參與發表意見，提供建言之法定機制。
 - (2) 應儘速建立，鼓勵優秀人才投入國會聯繫之相關機制。
 - (3) 各行政機關均應建立國會聯繫協調之法定單位(而非支援拼湊之臨時編組)，才能有效經驗傳承。

行政立法協調溝通機制期末報告

附錄八 深度訪談開南大學公共事務管理系副教授 黃榮源

一、時間：九十九年九月八日（星期三）下午二時至四時

二、地點：開南大學

三、參與人員：

受訪人：黃榮源

訪談人員：協同主持人：劉嘉薇（台北大學公行系助理教授）

研究員：陳紀君（台北大學公行系博士候選人）

四、訪談題綱

- 1、英國立法過程中，行政部門之間如何溝通（提案過程、法案衝擊評估、先期溝通）？立法部門之間如何溝通（院會與委員結構與功能、朝野協商機制、議長角色、國會政黨角色）？多數政府、少數政府、聯合政府的行政立法溝通協調機制差異為何？
- 2、您認為目前我國行政立法溝通協調機制存在哪些問題？英國的運作有何值得借鏡之處（包括首相角色、議長角色、黨鞭角色、委員會主席角色、下議院聯絡委員會等等）
- 3、您認為國內的政黨運作與生態對於行政立法溝通協調機制的影響為何？英國的黨團運作與黨紀對於行政立法的溝通協調機制為何？
- 4、您認為民意如何對行政與立法部門高通協調機制產生影響，如何理解此三方行動者的關係？英國運作經驗為何？
- 5、行政院國會聯絡組在行政與立法部門溝通協調上的角色為何？英國有那些經驗值得借鏡？
- 6、其他影響行政立法部門溝通協調機制之原因？英國的相關經驗

有哪些較值得我國借鏡與學習？（例如立法計畫行事曆的安排、國會助理制度、媒體採訪規範、政策辯論舉行）

- 7、在不更動憲政體制的前提下，您認為應如何改善行政立法溝通協調機制？有哪些機制（包括正式與非正式機制）可以強化行政立法間的協調溝通，提升立法效率？

五、訪談摘要

- 1、從過去的霍布斯、洛克，到博克、到紀登斯，都是這樣一脈相承，民眾很重要，民眾在很多民主國家裡面都是被強調最重要的，但是不一定是最重要，臺灣把民眾、很多都把民眾放在第一，但英國真的他有在制度上面設計，至少企圖把民眾拉近政治圈裡運作。
- 2、英國超過十萬人連署的案子就必須強制到國會去政治辯論，所以現在基本上政黨之間或是行政與立法之間的協商尤其是這一任新政府越來越不被強調，過去已經漸漸地不是這麼重要，變成一種形式，他們現在黨鞭在兩個主要的黨，最近新的聯合政府不知道他們怎麼黨鞭運作，至少在工黨那個年代，黨鞭應該在國會裡是第二、三把交椅，在制度上是黨鞭單獨去做政黨協商，目前來看黨鞭應該最重要，因為他是政黨勢力的執行者，所以後排議員的升遷提拔最重要就是不提名，都在他的勢力，所以在英國這種制度下，談行政跟立法的協商機制，似乎不是很好的例子。
- 3、英國有預先審查機制，把所有東西送到國會前先到選任委員會做預審，在委員會黨鞭也介入很深，會把程序往前推，送到國會、然後報告送到委員會，至少算是黨政協商，現在臺灣的黨政協商不談實質內容，大多只講一個重點，不管細節，但英國真的是預審，選任委員會基本上都是專業委員，資深，而且重要是裡面有專業幕僚。另外一個就是委員會裡面可以聘請外面專家，也是委員，不是國會議員但也是委員，等於說有外審，所以針對環保、經濟或是各種其他問題，至少專家意見在裡面，

預審完後，具有強制效果，送到國會去，再開始做後面的審查程序，也減少後面修法的機會。

- 4、英國也會用公告的機制，六個月前公告在地方，政府用商議的一個書，可以用書面拿到或網路下載，在兩個月期間內用任何管道，不會上網可以寫意見，上網的可以把意見，只要你是這個鎮的居民，你都有權去講，所有意見收集起來後，公務員會將所有意見分類處理與回應，且這些都是法律規定的，三個月後公告審議結果，然後按照審議結果執行。

行政立法協調溝通機制期末報告

附錄九 深度訪談政大國關中心二所所長 蔡增家

一、時間：九十九年九月二十三日（星期四）早上十時至十二時

二、地點：政治大學國關中心

三、參與人員：

受訪人：蔡增家

訪談人員：協同主持人：劉嘉薇（台北大學公行系助理教授）

研究員：陳紀君（台北大學公行系博士候選人）

四、訪談題綱

- 1、日本立法過程中，行政部門之間如何溝通（提案過程、法案衝擊評估、先期溝通）？立法部門之間如何溝通（院會與委員結構與功能、朝野協商機制、議長角色、國會政黨角色）？多數政府、少數政府、聯合政府的行政立法溝通協調機制差異為何？
- 2、您認為目前我國行政立法溝通協調機制存在哪些問題？日本的運作有何值得借鏡之處（包括首相角色、議長角色、黨鞭角色、委員會主席角色、下議院聯絡委員會等等）
- 3、您認為國內的政黨運作與生態對於行政立法溝通協調機制的影響為何？日本的黨團運作與黨紀對於行政立法的溝通協調機制為何？
- 4、您認為民意如何對行政與立法部門高通協調機制產生影響，如何理解此三方行動者的關係？日本運作經驗為何？
- 5、行政院國會聯絡組在行政與立法部門溝通協調上的角色為何？日本有那些經驗值得借鏡？
- 6、其他影響行政立法部門溝通協調機制之原因？日本的相關經驗有哪些較值得我國借鏡與學習？（例如立法計畫行事曆的安排、國會助理制度、媒體採訪規範、政策辯論舉行）

- 7、在不更動憲政體制的前提下，您認為應如何改善行政立法溝通協調機制？有哪些機制（包括正式與非正式機制）可以強化行政立法間的協調溝通，提升立法效率？

五、訪談摘要

- 1、日本在形成政策的過程中，皆會成立一個審議委員會，所主要是國會議員、行政部門、企業、財團法人等相關關係人，共同針對該政策討論。在討論的過程中就已經有經過充分的協調，了解各方利益與需求，然後再送交國國會審議官，由於在送交前的審議會裡面已經有國會議員參與過審議會，而他是負責那個消費稅方面的一個政策，所以其實國會裡已形成相當高的共識。
- 2、執政黨裡都有一個幹事長，日本的政黨皆有三個重要的幹部，稱之為黨三役，最重要的是幹事長，主要負責行政與立法之間的橋梁。另外它還有一個重要的叫做政策調查會，負責提出黨裡面的看法。
- 3、國會聯絡官的功能是要去了解國會議員對某案子的反應，特別是在野黨，但大部分不是常設的，依照需求才有。例如金融擔當大臣，類似像我們政務委員有沒有，這不管部會的，擔當會的擔當，當任務結束時他這個大臣就隨即結束。
- 4、日本的政治文化就是，第一個就是論字論輩；還有日本的國會議員的成分有三種，第一種是從縣議員選完了出來選國會議員，然後另外一種是爸爸的選區交給他，他們叫做政治二世，這個占 1/3 喔然後另外還有 1/3 是官員退休出來選國會議員的，他們叫做族議員。例如說他，他是那個經濟部退休下來，再參選國會議員。
- 5、我覺得在那個事務官的部分，不變動憲法審議官啊，我覺得我們不重視研究規劃，日本是很重視研究規劃，應該可以把參事改成審議官。

附錄十 深度訪談前駐韓代表李在方

一、時間：一〇一一年一月十一日（星期二）下午二時至四時

二、地點：中華航訓中心

三、參與人員：

受訪人：李在方

訪談人員：協同主持人：吳秦雯（世新大學法律系助理教授）

研究員：詹富堯（台北大學公行系博士生）

四、訪談題綱

- 1、就您的觀察，韓國行政部門與國會之間，有哪些重要的正式或非正式的溝通協調機制？韓國的行政部門是否有建置國會聯絡的正式機制？
- 2、您認為韓國目前行政立法互動或溝通協調機制存在哪些問題？您認為造成這些問題的最重要因素有哪些？
- 3、在臺灣，我們常聽聞立法委員抱怨政府部門在推動政策前未先與立法部門溝通；就韓國的狀況來說，行政部門在推動政策時，是否會與立法部門或在野黨進行先期溝通，又是通過甚麼樣的管道來進行？
- 4、就您的觀察，韓國總統或行政部門欲推行的政策或法案，是否常遭到在野黨的阻撓而形成僵局，行政部門又如何突破僵局讓施政得以順利推行？
- 5、就您的觀察，韓國國會議員的質詢、彈劾等權利，是否能有效制約行政部門，並促使行政部門在法案推動或審查過程中更主動積極地與立法部門進行溝通協調？
- 6、就您的觀察，韓國國會議長所扮演的是偏向中立、維持議事進行的角色，或是會較積極促成行政、立法（特別是執政、在野黨之間）的溝通協調。

- 7、您認為就韓國情況而言，行政立法的互動與溝通協調是否因分立或少數政府型態而惡化，是否因一致政府狀態而改善？
- 8、在臺灣，除了執政、在野黨常有立場互異的情況，執政黨內部亦常有黨政不同步的情形，韓國是否也有類似的情形？您認為在韓國行政與立法互動關係中，政黨所扮演的角色為何？
- 9、包括開放美牛進口、天安艦事件等，我們都可觀察到民意與輿論的反應對政府施政造成了影響，就您的觀察，民衆的反應對於行政立法間的互動有什麼樣的影響？
- 10、您認為韓國的行政立法互動關係，在制度或實際運作上，是否有我國值得借鏡、抑或引以為鑒之處？

五、訪談摘要

- 1、韓國基本上各政黨內部意見相當一致，或者應該說國會議員完全就是惟黨之命是從，黨作成決議後委員就再有個人意見，在黨內意見及權力集中化的情況下，在政黨協商時比較容易達成彼此的共識。
- 2、總理率領的內閣中有兩位不管部部長，等於我們的政務委員，這兩位不管部部長是專門負責（有時中間會變動，增加一個或減少一個）和國會溝通協調。
- 3、韓國在政策決策過程中展現高度的專業主義精神，會召開多次的公聽程序，並由各方專家學者對議題加以討論研究。最後若政黨仍對政策議題有不同意見，最後就訴諸表決，故決策過程準備工作多，但通過速度卻不慢。
- 4、韓國的國會議員助理，都是精挑細選，許多國會助理在選區服務久了，往後都有機會成為該選區的議員。另外優秀的國會助理，也常轉到政府的有關部門，這些助理有了行政經驗又在立法院有經驗，將來做到立法委員，行政也懂立法也懂。而國會助理本身也有聯誼會，彼此互相勸勉、互相鼓勵，就像是政治人才的培養所。

- 5、國會設備全面電子化更使訊息的傳遞更加方便快速。所以民主健全，就是把大家都納入規格化、標準化，所以韓國整個政治過程都比較迅速、有效率。

行政立法協調溝通機制期末報告

附錄十一 深度訪談文化韓語系林秋山教授

一、時間：一〇一一年一月十八日（星期二）下午二時至四時

二、地點：台北市士林區福樂餐廳

三、參與人員：

受訪人：林秋山

訪談人員：協同主持人：吳秦雯（世新大學法律系助理教授）

研究員：詹富堯（台北大學公行系博士生）

四、訪談題綱

- 1、就您的觀察，韓國行政部門與國會之間，有哪些重要的正式或非正式的溝通協調機制？韓國的行政部門是否有建置國會聯絡的正式機制？
- 2、您認為韓國目前行政立法互動或溝通協調機制存在哪些問題？您認為造成這些問題的最重要因素有哪些？
- 3、在臺灣，我們常聽聞立法委員抱怨政府部門在推動政策前未先與立法部門溝通；就韓國的狀況來說，行政部門在推動政策時，是否會與立法部門或在野黨進行先期溝通，又是通過甚麼樣的管道來進行？
- 4、就您的觀察，韓國總統或行政部門欲推行的政策或法案，是否常遭到在野黨的阻撓而形成僵局，行政部門又如何突破僵局讓施政得以順利推行？
- 5、就您的觀察，韓國國會議員的質詢、彈劾等權利，是否能有效制約行政部門，並促使行政部門在法案推動或審查過程中更主動積極地與立法部門進行溝通協調？
- 6、就您的觀察，韓國國會議長所扮演的是偏向中立、維持議事進行的角色，或是會較積極促成行政、立法（特別是執政、在野黨之間）的溝通協調。

- 7、您認為就韓國情況而言，行政立法的互動與溝通協調是否因分立或少數政府型態而惡化，是否因一致政府狀態而改善？
- 8、在臺灣，除了執政、在野黨常有立場互異的情況，執政黨內部亦常有黨政不同步的情形，韓國是否也有類似的情形？您認為在韓國行政與立法互動關係中，政黨所扮演的角色為何？
- 9、包括開放美牛進口、天安艦事件等，我們都可觀察到民意與輿論的反應對政府施政造成了影響，就您的觀察，民眾的反應對於行政立法間的互動有什麼樣的影響？
- 10、您認為韓國的行政立法互動關係，在制度或實際運作上，是否有我國值得借鏡、抑或引以為鑒之處？

五、訪談摘要

- 1、自朴正熙後，韓國的行政立法關係明顯是行政權壓過立法權，所以應將韓國視為是總統中心制的政府，而非雙首長制。
- 2、以盧武鉉計劃將首都遷往世宗市遭致許多反對，以及其因違反政治中立立法、親戚涉貪等情事而遭到彈劾為例，韓國行政立法之間的矛盾不可謂不大，但當國會遇上一個蠻幹的總統，行政權的優勢仍然相當明顯。
- 3、導致韓國行政立法間的問題原因有二，一是總統只有單任，當選總統者不必準備連任，不必在乎與國會議員的長期關係，可以蠻幹。二是總統任期只有五年，五年一下就過去了，若政策還要經過長時間協調，時間上是來不及的。這兩個原因導致總統更加傾向強勢作風。
- 4、韓國雖然是三權分立，但是實際上行政權還是某種程度可以影響立法權和司法權，行政權獨大的態勢很明顯。
- 5、內閣閣員通常來自國會，而且韓國國會議長和兩個副議長的產生通常是協調出來的，副議長慣例上是一朝一野，讓反對黨也參與國會決策與運作，這兩個原因使國會裡面的衝突會比較緩和一點。

- 6、在行政與立法間的聯絡機制方面，國會有所謂的交涉團體，不完全但類似像國內黨團的概念。二十個人以上國會議員可組成交涉團體，大部分交涉團體是以黨為主，當發生黨內意見不一，或者是有一些無黨派議員，就會有其他交涉團體出現。交涉團體會對政策進行研究，國會交涉團體要針對哪個部會提出問題，可由委員先向部會進行了解，這有助於行政與立法間在政策過程中有更多交換意見的機會。
- 7、韓國目前行政立法互動或溝通協調機制最大的問題仍在於行政權獨大，就算總統無法掌握國會多數，總統仍可藉由對反對黨的議員進行司法調查，或是延攬入閣等威脅利誘的方式來確保總統自己想推行的法案可以通過。
- 8、韓國國會議長雖然要盡量保持中立的形象，維持議事進行的角色，但實際上不可能不偏，如果執政黨支持他，當然會有執政黨的色彩，當法案審議涉及到黨或議員的利益，就沒辦法維持太中立的形象。
- 9、韓國的媒體與臺灣比較起來還是較為中立、專業，另外一般民眾發起的政治活動對於行政立法間的互動多少仍具影響力。
- 10、韓國的行政立法互動關係，在制度或實際運作上值得我國仿效之處，大概是兩個副議長一朝一野的設計，因為可將反對黨納入決策機制，讓反對黨事先知道一些法案審查的情形。

行政立法協調溝通機制期末報告

附錄十二 深度訪談關貿網路何鴻榮董事長

一、時間：一〇一〇年一月十三日（星期四）上午十時至十一時

二、地點：關貿網路股份有限公司

三、參與人員：

受訪人：何鴻榮

訪談人員：研究員：詹富堯（台北大學公行系博士生）

四、訪談題綱

- 1、過去不論在一致或少數政府時期，包括總統與政院不同調、府院黨間的不同步、政務與事務官間存在扞格的事例均時有所聞，故許多學者提到在談行政與立法部門間的溝通協調問題前，執政黨或行政體系內須先完成內部的協調，您是否贊同這樣的看法？有哪些具體的作法可促進行政體系的內部整合？
- 2、過去行政院有時會列出優先法案，但也曾發生政院將所有提案均列為優先法案的情況，您認為過去政院所提的優先法案是否真的「優先」？您認為是否有必要將優先法案的作法常態化或建制化
- 3、根據他國經驗，政府在提案前往往往必須提出法案衝擊分析或管制影響評估（RIA），即法案或政策的成本效益分析，您認為我國是否應推行相關的作法，又可能遭遇甚麼樣的困難？
- 4、您認為目前政府所舉辦的政策公聽會是否發揮與立委、專家學者或一般民眾溝通的作用？
- 5、立委質詢、刪除和凍結預算、法案審查等，是否能有效制約行政部門，並促使行政部門在預算及法案審查過程中主動積極地與立法部門進行溝通協調？
- 6、區域立委具備選區代表的特質，故須為其所屬選區爭取利益，

就負面觀點來看，這會導致資源分配的無效率；就正面觀點來看，利益的分配可以作為行政立法間的潤滑劑。您覺得以資源作為潤滑劑的情況在臺灣是否存在？

- 7、您認為立法院長應扮演超然中立角色，或更積極地協助行政部門與各黨進行協商？
- 8、就您的觀察，立委減半後對於國會聯絡工作是否帶來正面或負面的影響？
- 9、缺乏溝通與協調是否是使行政與立法部門相互扞格的主因？或根本原因是來自政黨對立或民意及輿論壓力？
- 10、許多學者認為我國應整合現存的國會聯絡機制，於行政院下成立專責的國會聯絡機構，您認為相關的建制與法規配套應該如何設計？

五、訪談摘要

- 1、行政機關內部的協調越來越難，以往是由下而上、在中間會有橫向的協調機制，像政務委員、經建會、研考會等，行政機關就是研考會、經建機關就是經建會，在以前是有很強的協調機制，但這幾年因為很多事情都是比較民粹化、都比較淺碟化，所以使協調變得不容易，真正在拍板定案的反而變成是總統跟院長。以往除了行政立法間的協調機制外，黨政機制同時也在協調，執政黨內部從議案在行政部會的階段、委員會或院會審查的階段，都會持續進行嚴密的黨內或黨際間的協商。但現在這部分都是付諸闕如，使政策充滿了不穩定性與暴衝性，政策最後都變成是媒體、層峰的壓力，以及政黨折衷之後最後的結果。
- 2、政策本來就應該是具備統合性的，行政一體，而行政跟黨政之間，也要有一定的協調性，這部分完備之後才是 inter-party 的協調，inter-party 也處理好之後，最後就是最終的政策。以現在國民黨是一個絕對多數的政黨，只要把內部的 intra-party 之間的關係弄好，其實那就是一個公共政策了。因為在野黨頂多只能拖

延速度，對大政整個主軸、方向它不可能去撼動。

- 3、以往行政院不但有優先法案，而且有所謂的準立法計畫，準立法計畫就是有第一優先、第二優先，最後行政院由法規會那邊整體來匯整，政務委員來幫忙協調、行政院最後來拍板定案，哪些法案是執政黨認為最優先的。現在卻大多是被媒體逼出來，而不是一個經年累月的縝密過程。行政機關即使列出優先法案，可能也不見得被當一回事，但至少這代表行政院的基本立場，這是非常重要的，甚至我覺得每個會期一開始就要訂立法計畫，這立法計畫其實可以邀國會各黨派的領袖以非正式談話、就像我今天是廚師，我做什麼菜總是要問問顧客的意見，因為最後是他們在審查。
- 4、少數政府必須面對現實，讓出或分享實質政策權。而一致或多數政府，它其實要注重的是黨內關係，黨內關係處理好，政策推行就會很順暢。
- 5、台灣很多的亂源其實是在媒體，因為媒體從不做深層報導，都喜歡去做衝突、對立面的報導，就是喜歡以腥羶色、市場取向、嘩眾取寵的角度去報導，所以你專業理性的問政、專業理性的政策沒人關注，大家喜歡看大轉彎、大變化或是有戲劇性張力的作為。坦白說，媒體常常在做人格謀殺，而使官員比較憂讒畏譏。
- 6、就行政部門的前置作業，如政策成本效益分析、召開公聽會等，目前而言未能發揮足夠的作用。不過長期還是要去做，畢竟能夠真正去接受各方意見這是需要的。
- 7、選制改革、國會減半後，區域立法委員更穩了，因為立法委員的變異性不會像以前那麼大，然後每個選區的目標人選很清楚。從行政立法互動來看，就是每個國會議員因為他的選區縮小，他問政的程度也就更地方化。個別立委的自主性更強了，成為一方之霸，黨內協調困難度可能增加。不過也因為穩定性增加，國會議員在跨屆時不會一次換血掉四成，對行政立法互動的穩定性反而是助益。
- 8、朝野協商的機制存在有其意義，但我們現在的問題是朝野協商

凌駕了所有，朝野協商應該限定在一定的範圍，比方說原則性的或是大方向的，一定要有個範圍。

- 9、國會聯絡最主要的問題是在內部沒有把它建立起來，沒有一個協調機制，變成各部會各自為政，現在行政機關的問題也是各部會在跟國會的步調不一致，應該要把聯絡工作集中化、標準化。但是並不需要完全法制化，否則國會聯絡由事務官體系負責，連絡人很容易變成所謂變成夾心餅乾、跑腿的，而不能發揮實質效用。

附錄十三 深度訪談前立委 F 先生

一、時間：一〇一〇年六月二十四日（星期五）上午三時至四時

二、地點：F 先生住家

三、參與人員：

受訪人：前立委 F 先生

訪談人員：周教授育仁（本計畫主持人，台北大學公共事務學院院長）

黎家維（本計畫兼任研究員）

四、訪談題綱

- 1、我國目前行政立法溝通協調機制存在哪些問題？造成這些問題的最重要因素有哪些？
- 2、立委質詢、刪除和凍結預算、法案審查等，是否能有效制約行政部門，並促使行政部門在預算及法案審查過程中主動積極地與立法部門進行溝通協調？
- 3、在與立法委員進行法案或政策的協商時，最常遭遇的困難是什麼？背後主因為何？
- 4、行政院各部會所設置的國會聯絡人是否已發揮其應有功能？是否需整合目前國會聯絡機制？
- 5、就我國情況而言，行政立法溝通協調是否因分立或少數政府型態而惡化，是否因一致政府狀態而改善？
- 6、缺乏溝通與協調是否是使行政與立法部門相互扞格的主因？或根本原因是來自政黨對立或民意及輿論壓力？
- 7、在不更動憲政體制前提下，應如何改善行政立法溝通協調機制？有哪些機制（包括正式與非正式機制）可強化行政立法協調溝通，提升立法效率？國外相關經驗有哪些值得我國借鏡與學習？

五、會議摘要

- 1、如果細究行政與立法之互動，會發現不同部會在溝的順暢度上有很大的不同，主其事者之態度影響很大。有的部長重視與立法院之溝通，對委員尊重，勤於建立私下友誼，有的則比較不願意，比較形式化。
- 2、行政部門之機關屬性亦會影響與立法部門之溝通，例如警、消、調查局等，由於地方組織綿密，平時即與立委建立長期之互動關係，當審查預算與法案時，他們會動用各方管道對立委施壓，通常都能順利過關。
- 3、政策是否事前溝通亦很重要。過去黨的政策會，以及黨團在各委員會的委員長都能扮演這種功能，主動邀請行政部門來協調溝通。行政部門主要邀約的也很常見，尤其他們會就特定議題與特別關心之立委先行溝通。
- 4、行政立法互動好的話，甚至會出現行政與立法合作，共同排除問題，推動法案的正面效果。
- 5、國會聯絡人在選民服務上若能協助立委處理圓滿，有時也能博取立委人情而爭取在重要議案上的支持。
- 6、國會聯絡人差異很大，有得相當幹練，對溝通有絕對的正面功能，這些人當然在仕途上也可能一帆風順，甚至變成部長。但大部分都是處理選民服務等事務層次性質的。如何強化國會聯絡人功能，包括：部長的充分授權與信賴，人選上也應該甄選幹練且 EQ 好的。
- 7、在少數政府的結構下，重要爭議性法案恐怕也不是加強行政立法溝通協調機制就能改變。那是政黨對決層次的問題。
- 8、由於黨團協商機制，導致議事容易操控在少數人手上，也形成院會中心黨對黨議事模式。個別委員在黨紀約束下，在重大法案上的影響力有限，行政部門會將大部分溝通力量放在各黨團或黨鞭之上，而減少對個別委員之溝通。此可能影響行政與立法溝通。

但在爭議性比較低的法案上，溝通可能才會回到個別立委為主。

- 9、因此立法議事過程中仍應繼續追求透明化，尤其黨團協商過程，應該確實落實錄音錄影，避免黑箱作業流弊。而委員會與提案委員也應該到場協商，對於委員會審查過程中之意見有所表達與堅持，否則委員會審查結論容易被任意修改。
- 10、國會仍缺乏外部的監督機制，現在雖然有些單位在做，但是公信力都受到質疑。也希望學界能夠以客觀立場投入監督，但在台灣可能都不容易做。
- 11、國會目前以凍結預算方式對行政關預算執行設下更多限制，目前也不易改變。因為立委可以透過預算解凍機會對行政機關提出要求。

附錄十四 期末報告審查會紀錄

一、時間：100 年 5 月 30 日（星期一）上午 10 時

二、地點：行政院研究發展考核委員會 7 樓簡報室

三、主席：趙主任秘書錦蓮

記錄：莊科員千慧

四、出（列）席人員：

學者專家：

彭教授錦鵬（臺灣大學政治學系）、王教授業立（臺灣大學政治學系）、吳研究員重禮（中央研究院政治學研究所籌備處）、陳主任秘書成家（行政院原住民族委員會）、廖參事世明（行政院公平交易委員會）、曹專門委員維霖（行政院公共工程委員會）、黃教授秀端（東吳大學政治學系，提供書面意見）（依發言順序排列）

研究小組成員：

周教授育仁(研究計畫主持人)、劉助理教授有恆(協同主持人)、劉助理教授嘉薇(協同主持人)、陳研究員紀君(研究員)、詹研究員富堯(研究員)、黎研究員家維(研究員)

本會列席人員：

沈副處長建中、呂專員雅雯、王副研究員資竣、莊科員千慧

五、主席致詞：(略)

六、研究小組報告：(略)

七、發言要點：(依發言順序)

(一) 彭教授錦鵬 (臺灣大學政治學系)：

1、研究資料蒐集部分，建議可參考何思因所撰「美英日提名制度與黨紀」(理論與政策季刊社出版)，強化憲政問題之論述，並探討為何長期須修憲研擬改革辦法。另建議可整理相關資料，進而釐清各變數間之相關關係，讓讀者及政策規劃者理解國會行政立法互動溝通之最重要關鍵。

2、研究結論論述部分，應全文檢視文句之結構，力求完整及清晰。

3、研究建議部分：

- (1) 研究建議是否與「分立政府」時之情況有所牴觸與違背，可再加思考。
- (2) 研究建議之用語可再斟酌，例如第 VII 頁，「調整媒體採訪的政策與管道」，究指為何，均應說明。
- (3) 立委可參加 2 至 3 個委員會，應增加委員會數量，此研究建議有何助益，如何可行，可再深入說明理由。
- (4) 有關議長角色如何進一步定位，可再說明。
- (5) 研究建議中可考慮是否保留「或可」等字眼，以求明確。

4、建議本研究應(可)修訂部分：

- (1) 摘要與本文之文字流暢部分可再加強潤飾，減少長句不易理解

及主詞不明確之情形。

(2) 摘要發現之分點敘述標題可再修改，以突顯敘述重點。

(二) 王教授業立（臺灣大學政治學系）：

1、研究方法：

本研究採比較研究法、文獻與統計資料分析、焦點團體法與深度訪談法，研究方法堪稱適當。惟焦點團體與深度訪談之訪談對象是否有所區分？亦有人（費鴻泰委員、何鴻榮、羅傳賢）二邊皆參與，是否有特殊考量？而部分深度訪談對象之訪談題目與內容，似乎看不出深度訪談之必要。

2、研究資料：

所參考之西方文獻多屬技術報告或政策分析，建議可適度增加學術性論著。另本研究重點應著重於各國「行政與立法部門協調溝通機制」之介紹與分析，建議此部分可增加分析之內容，並建議將五國之異同列表說明，讓讀者易於閱讀。

3、研究結論：

本研究之結論分為「重要發現」與「主要建議意見」兩部分，有相當完整陳述，但在「重要發現」之各國制度方面，建議重點應更強調「行政與立法協調溝通重要機制」之發現與比較。

4、研究建議是否具體可行：

研究建議部分，針對「行政機關」、「立法機關」及「行政立法

機關溝通協調機制」三部分皆提出立即可行、中期及長期建議，相當完整，惟某些建議之類別宜再思考，例如「超然議長角色之建立」，在其定位進一步釐清前，似不宜放在「立即可行建議」項下。

5、建議本研究應（可）修訂部分：

- (1) 不論何種憲政體制，在行政與立法溝通協調過程中，除正式機制外，「政黨」之角色亦非常重要，建議本研究在「政黨」角色之探討上可再加強。
- (2) 國會資深制之建立亦很重要，可有效降低行政與立法溝通協調之交易成本，建議本研究納入探討。

（三）吳研究員重禮（中央研究院政治學研究所籌備處）：

1、研究方法：

- (1) 本研究主要係透過比較研究法、焦點團體法及深度訪談法，並比較美、英、法、日、韓五國制度後進一步分析台灣現況。由於比較研究部分係由不同老師進行，因此整份報告風格迥異，缺乏一致性，較似五個國家獨立的資料堆疊，而缺乏此五國和台灣進行立法制度與經驗的趨同或趨異之分析比較研究。建議此部分應將該五國與台灣部分進行比較分析，找出相似或相異之處。
- (2) 深度訪談對象過少，且有偏頗。訪談對象多為國民黨籍及其相關人士，缺乏民進黨及其他在野黨相關人士的訪談。

2、研究資料：

- (1) 部分參考文獻只列出書目，並未寫出參考之頁數。（如第 220

頁，羅傳賢，2004，「國會與立法技術」，台北：五南。羅傳賢，2004，「立法程序與技術」，台北：五南出版社。）另文獻引用格式請一致。

- (2) 部分文獻使用報紙資料，建議使用「中央社」資料庫，政黨色彩過濃厚的報紙資料不建議使用。另亦不建議使用碩士論文資料。

3、研究結論：

影響行政立法機關溝通協調機制大致有以下部分，請納入研究內容：

- (1) 憲政運作層次：即使台灣現為一致政府，但由於執政黨對於黨籍立委約束力不足，因此也造成行政和立法部門之間有鴻溝。
- (2) 法律命令內規層次：相關法令要儘快規劃完成。如：立法院組織法、立法院職權行使法、立法院各委員會組織法等。
- (3) 行政層次：我國立法院缺乏國會聯絡單位長期機制。
- (4) 黨政關係：透過以黨領政的黨內協調小組皆為影響因素。
- (5) 立委個人主義：黨紀不彰，立委個人層次互動值得關切。
- (6) 民意需求。

4、研究建議是否具體可行：

本研究報告將建議分成立即、中期、長期等時間順序來進行改革。然而，部分立即性建議，似乎有窒礙難行之疑。例如：在行政立法機關溝通協調機制部分，建議超然議長角色之建立，此部分現

階段似乎很難達成。

5、建議本研究應（可）修訂部分：

本研究報告尚有些許疏漏之處，以下為建議改進之處：

- (1) 第 66 頁：第二段第四行，黨委蔡同榮則表示→民進黨籍立委蔡同榮表示。
- (2) 第 83 頁：第九點，綜理立法院→總括整理立法院。
- (3) 第 86 頁：倒數第二行，所能發會→所能發揮。
- (4) 第 138 頁：第二段第二行，格式請調整參議院不需空格。
- (5) 第 246-247 頁：主席與下列講者姓氏不一致→王老師應改為黃老師。
- (6) 第 261 頁：倒數第三行，薩克其→國內慣用為薩克齊。
- (7) 第 262 頁：倒數第三行，格式請調整。
- (8) 第 311 頁：最後一行，那線再換回→那現在換回。
- (9) 第 317 頁：第六行，王院黨→王院長。
- (10) 第 318 頁：倒數第一段，格式請調整。
- (11) 第 323 頁：前兩段開頭，格式請調整。
- (12) 第 323 頁：第五段，芝錢能→之前能。
- (13) 第 334 頁：最後一段倒數第五行，一味的杯葛→一味。
- (14) 第 335 頁：第二段第六行，我配擠→我配給。
- (15) 第 370 頁：第五點，內哄、報料→內鬨、爆料。
- (16) 第 374 頁：第七行，ecfa→建議為 ECFA。
- (17) 第 429 頁：第一行，卜正熙→朴正熙。
- (18) 第 437 頁：第二段第 11 行，草地皮→炒地皮。

(19) 第 466 頁：倒數第 13 行，格式請調整。

(四) 陳主任秘書成家（行政院原住民族委員會）：

- 1、本研究題目及緒論，侷限於行政與立法部門，惟第 44 頁第二節談論又涉及聽取總統國情報告及五院同意權、彈劾、罷免權等，因此，導論與章節，前後論述建議稍作微調，讓議題與內容能更趨契合。
- 2、本研究提要提及 2008 年馬政府取得 7 成以上最大黨席次，優先法案在在野黨杯葛下無法順利通過，同時也未獲同黨同志全力支持。若此論述屬研究範疇，其原因分析似可增列一些情境及深度分析，諸如：議事程序設計、政治人物操弄國家認同，族群因素、媒體報導是否持平、政黨成員是否具高度同質性、次級團體之影響、利益結構的左右、高知名度之個人特質以及掌握實權者的高聲望催化影響…等；尤其立法院席次由過去 12 個委員會，225 席權力較稀釋的個體，轉化為 8 個委員會，113 席較具實權的個體，箇中所產生的微妙作用，黨團的約束（第 202 頁黨紀…）是否發揮一定的約束？
- 3、第 28 頁引用盛杏媛（2003）對第 4 屆立法院的研究，其主要目的係要表達何意涵，尤其引用少數政府時期，通過法案比例之論述基礎稍嫌薄弱；因第 4 屆立法院多數席次雖是國民黨，但是國民黨不是絕對多數，往往親民黨、新黨、無黨籍聯盟以及客家、原民特有族群委員就發揮關鍵少數的效益，另外，會期通過的法案多寡，也與會期的著重，以及法案之難易度有截然

關係，例如二月份會期是以法案為主；九月份是預算為主，法案為輔。每個會期的重點以及法案難易度都有深度影響，爭議性法案多，法案不易通過，廢止法案多，累計通過的法案數相對比較多，因此，如須引用盛杏媛（2003）第4屆立法院的研究論述，第27頁起的章節與第62頁論述，似應補強或調整。

- 4、第56頁協商機制，實務上有二個層次，一是立法院職權行使法第68條規定，委員會審議須經協商之法案由該委員會召委召開協商；另一個機制是由院長召集各黨團召開之協商會，而第57頁所指逾一個月未達共識者，由院會定期處理，以目前實務而論，也僅止於形式列案，除非有正式提案主張（進行表決），不然無法發揮實質處理作用。此一部分，亦請多予著墨。
- 5、第二章節既是論述我國現行立法制度與問題，但從整體文字細述，似乎只是將現行法規，法條直接剪貼，欠缺實務論述，對問題探討及問題釐清，似乎無法發揮正面效益，建議應從立法程序，對照主要提案聯署，以及整體法制面作澈底檢視，從每個環節可能面臨的問題交叉釐清，例如立法前，資訊蒐集、政策評估、政策說明、舉辦公聽會、媒體文宣、立法議事運作、相關人員意見整合與溝通；立法中，程序如何推動、期程如何控管、法案如何列案、法案無法列案，如何處理？院會無法付委，付委又復議，如何處理？策略拿捏以及運作；立法後，完成三讀又復議？或窒礙難行覆議案之評估…等。提供立法程序圖表及提案聯署摘要供研究團隊參考（如附件1、2）。
- 6、本研究第201頁強調提高層級溝通機制，第203頁建議由相當

於部長位階的政務委員擔任溝通協調之職。其實憲法 520 釋文即有跨院際院長協商機制，以現行實務機制，行政院秘書長係行政院對立法院的溝通平台，各部會為加強溝通機制，也指定副首長為溝通窗口，因此，本研究建議提高層級，由相當於部長位階的政務委員擔任溝通協調之職，似可調整為：為加強立法、行政溝通機制，二院溝通平台（窗口）應朝法制化規劃常態設置；另為實務需要，體制外應強化黨對黨、黨政平台，媒體互動、委員溝通及部會資源整合共享機制思考。

- 7、第 203 頁中期建議部分，有關建立政策影響評估機制部分，建議增列政策說明、政策宣導以及形塑共識氛圍之必要性。另外，立法院運作不能只靠一般法制規範，實務經驗累積，往往牽動立法成敗關鍵，因此，除研究團隊強化法制專業外，建議行政機關更應重視並強化嫻熟立法運作及相關法規流程之幕僚人員。
- 8、建議修憲，清楚界定行政、立法權限。目前五院平行設計，惟實務運作，立法院制定之立法院職權行使法、立法院議事規則等相關規範都傾向立法權設計，似有侵犯其他四院職權之慮。
- 9、目前行政、立法協商法案未對等公平對待。立法院預算協商、法案協商，往往不給行政部門發言權力，不僅行政部門無法捍衛主張，連基本的意見表達都沒有，應著手修訂相關規定，協商過程，必須真正落實錄音、錄影機制，並在公平、公開論述機制進行。

- 10、現行黨團協商設計凌駕委員會各項決議，有剝削委員（委員會）行使職權之慮，應強化委員會審查機制，尊重委員會審查結果，多鼓勵委員實質出席相關會議，並限縮黨團協商，黨團提案權限。委員會審查不須黨團協商之法案，或相關決議，非經委員會法定程序不得變更。
- 11、不分區立法委員席次無法真正反映民意及代表性，應可研議是否取銷政黨分配不分區席次，委員的產生均須回歸選舉機制，並將學經歷納入設計，俾提高立法品質與專業性。
- 12、程序委員會負責法案編排，法案能否列案，攸關法案交付審查及完成二、三讀之立法程序。以目前組織設計及結構分析，法案是否列案，案次先後之編排都取決於多數黨，遇有爭議則以表決方式決定，此種設計不利小黨法案推動，也剝削無任何黨派之立法委員之立法權，似應立即修訂程序委員會組織章程，並修訂只要三席委員以上提案聯署，相關法案就必須列案，送院會交付或討論，俾加速法案審查及保障弱勢立法委員之立法權。
- 13、研究團隊建議強化委員會結構，廢除召集委員制，改為單一主席制。依實務運作，建議刪除本項主張，因採單一主席制，主席權限過大，將左右法案之審議；反之，委員會主席權限如過度限縮，繁瑣的行政事務及主持議案的工作將束縛主席，在二者權重衡量下，可能無人願意擔任主席，被迫留守立法院，疏離選區經營。另外，為順暢法案公平合理進行審查，避免召集委員獨斷獨行，有關委員會審查議案之優先順序與選訂，建議

應著手修訂相關規定，由各委員會召開會前會決定，以保障弱勢個別委員主張法案審議權。

- 14、研究團隊建議廢除委員會聯席審查制度。本人建議刪除本項主張，因聯席審查制度有其必要，有些法案涉及面向涵蓋其他委員會職掌，召開聯席審查可以提高立法品質；惟為落實實質審查，避免少數 1 至 3 席委員決定一切，以提高立法效益，本項研究案似可建議，將 8 個委員會精簡為 6 至 7 個委員會，俾提高各委員會委員席次或維持 8 個委員會，立法委員席次再增加 20 席，並配合法規修正，限縮非該委員會或聯席會之委員不得登記發言，參與法案審查。
- 15、研究團隊建議：賦予院長提案付委最終決定權、院會議程編定最終決定權。就實務而言，似有不妥；由於民主過程朝野以及輿論多有主張，院長必須保持中立超然，因此，本項建議認為不宜列入。另為確保議事運作順暢，研究團隊可研究賦予院長（會議主席）維持議事運作順暢之必要權限。
- 16、深度訪談偏重立法部門及執政者，似無法平衡反映真正問題，建議增列行政部門、立法院在野黨以及小黨、無黨意見。

（五）廖參事世明（行政院公平交易委員會）：

- 1、本研究比較各國法制問題詳實，頗具參考，惟動態之人際互動較少論述，建議可再加強。
- 2、以下建議請參酌納入研究內容：

- (1) 政務人員與立法委員交流活動。
- (2) 重視法案之先期溝通，評估其影響。
- (3) 國會聯絡制度之專業化與專職人員負責。
- (4) 超然中立之議長，協助法案、議事之推廣。
- (5) 加強朝野協商，化解對立，謀取全民之福祉。
- (6) 加強施政總質詢及委員會質詢之制度改革。

(六) 曹專門委員維霖（行政院公共工程委員會）

1、研究方法：

包含比較研究法、文獻與統計資料分析法、焦點團體法與深度訪談，內容完整性足夠，但訪談廣度可再加強，例如，加入國會聯絡人的訪談。

2、研究結論：

有關修正現行議事運作之建議，如第 184 頁-188 頁的變革，仍有再加強研究之必要。

3、研究結論是否具體可行：

- (1) 大部分可行，但有關各委員會委員及主席採一任到底制，是否確實有利於法案及政策之推動，實有再研究之必要，否則召委權力則有過分膨脹之疑慮。
- (2) 協商制度的變動立論雖佳，但於現行實務上，協商制度反而有時是保障行政部門的救濟途徑，不宜輕易廢除或變更。

4、建議本研究應（可）修訂部分：

- (1) 可加入利益團體或壓力團體對法案影響力之探討。
- (2) 可加入有利於法案或政策通過之策略及手段分析。

(七) 黃教授秀端（東吳大學政治學系，提供書面意見）：

- 1、我國傾向於被歸類為半總統制國家，總統有某種程度的權力，且由人民直接選舉，對選民有承諾，且其意見凌駕於行政院院長之上，當總統政見或某些意志欲貫徹時，究竟要透過何種程序，以及如何與立法院呈現較好的溝通機制，或是皆要透過行政院的機制，此皆為關鍵之處，惟在此並未論及，此部分也牽涉到行政單位本身是否能整合。例如：曾經引起軒然大波的美牛案據說是來自高層之決策。經由行政院標準程序作業討論之政策，通常較不會出問題。反而是來自於總統突發奇想或是對選民的當場承諾，因為沒有經過仔細評估反而容易出問題。
- 2、該研究希望藉由國外不同體制的比較，從中得到借鏡。國外案例部分，有關美國立法部門議事運作太瑣碎，完全無法為本文所運用，而美國總統與立法部門之互動才是本研究較為關切之部分，卻又過於簡單，也忽視國會聯絡辦公室如何扮演府會的溝通機制。有鑑於府會之間的緊張關係，以及羅斯福總統時期運用大量的否決權，艾森豪總統才開始設國會聯絡辦公室，以改善府會關係，減少總統對法案的否決，建議可以在此方面多著墨，並且思考有那些是值得我國參考。

另外，在第 113 頁韓國方面，韓國國會各委員會審查完畢後，會將其送到法制司法委員會進行體系化審查，審查其是否違憲、有沒有與相關法律抵觸、以及條款本身有無矛盾之處。

此部分亦可值得我國借鏡，或許不一定由法制司法委員會處理，也可思考是否可以先交由法制局處理。在日本部分，族議員的形成是一種文化使然，並不見得適用於台灣的立法院。

- 3、第 125 頁，英國的保守黨、自由黨為內造政黨，但是工黨並非內造政黨，請更正。
- 4、就整體建議而言，該研究有許多建議對象為立法院，然而基於權力分立原則，此部分宜小心處理。建議應較著重於行政立法機關溝通協調機制。當行政部門有重大優先法案要提交立法院審查時，除建立執政黨黨內共識之外，更重要的是行政院長與國會朝野政黨領袖的溝通工作。
- 5、研究建議提及立法院內部之改革，有很多部分需要深入評估。例如，為何建議所有法案全案表決應以記名表決為之？廢除後委員會審查階段黨團協商制度，委員會審查階段是否可以黨團協商呢？目前程序委員會在法案未進入討論階段就將其封殺，並不符合民主原則，但若將權力交給院長，也不適合。另外，不應議事冗長就廢除三讀制度，立法院或民主國會之設計本身，效率並非其最高目標，反而是讓不同聲音藉由民意代表表達更為重要。
- 6、研究建議部分提及於政策提案前應當針對政策方案可行性、法規的影響層面及其範圍進行評估是好的建議，但除法案衝擊評估外，亦應對相關預算經費來源做仔細評估。
- 7、在文獻分析方面，關於行政與立法互動關係之研究「我國憲政

體制對行政立法關係之影響」部分所討論的文獻並未真正觸及憲政體制對行政立法關係之影響，此部分建議再改善。

- 8、第 191 頁國會聯絡部分，引用張台麟之發言，然其發言為國會助理制度，顯然為錯置，建議修正。

(八) 本會意見：

- 1、本研究文獻分析中，在「國會議事改革相關研究」及「行政部門相關國會聯絡機制之研究」部分僅依討論主題臚列相關文獻，並未進一步檢視內容及論述這些文獻和本研究相關之處，亦未分析過往相關研究不足之處，建議再加強補充。

2、研究方法部份

- (1) 本研究旨在探討現行行政與立法部門協調溝通機制，惟焦點團體及深度訪談對象多為專家學者或立法院人員，較缺乏行政院或相關部會代表，例如探討行政部門提案作業問題，主要係從現行法令制度及專家學者意見歸納，欠缺檢視行政部門實務運作情形，建議可訪談行政部門人員，納入現行實務經驗，以強化資料完整性。
- (2) 於焦點座談及深度訪談記錄部分，基於研究倫理，請事先徵得與會專家學者同意列名及確認內容。
- (3) 於深度訪談部分，建議以表列方式呈現受訪對象屬性。

- 3、第三章中各國立法制度與經驗資料蒐集完整，惟建議再加強各國制度和我國現況比較分析，並提出可供我國制度參考之建議。

- 4、本研究在分析訪談與座談會資料部分，第一手資料引用篇幅過多，建議僅擷取關鍵資料引用即可，並強化相關資料的歸納與分析。
- 5、於第四章探討立法部門議事運作部分，建議納入黨團運作手段因素，如少數黨團運用不同手段杯葛議程，影響法案審查，並進一步探討如何透過制度設計減少政黨對立運作下所造成的無效率。此外，國會聯絡機制係現行行政與立法溝通協調的主要管道，惟於本研究中較少著墨，建議可再加強補充。
- 6、於第六章研究建議部分，有關「強化政黨內部的溝通整合機制，尤其是讓立法委員參與政策擬定過程」、「調整媒體採訪的政策與管道」、「擴大行政立法部門之間以及立法委員之間非正式交流」三建議，主辦機關請增列行政院所屬各部會。
- 7、本研究報告在內容撰寫方面尚有資料引用格式疏失，如第 84 頁、第 169 頁、第 175 頁及排版格式有誤等問題，請全文檢視並修正。

八、研究小組說明：

有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者專家及委託單位所提供建議進行修正，並於深度訪談部分進一步補充在野黨相關人士之意見；另錯漏字、格式不正確及焦點團體及受訪對象匿名問題亦會一併更正。

九、主席結論：

非常感謝各位教授及專家撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提的各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾辦理後續事宜。

十、散會（上午 12 時 20 分）

行政立法協調溝通機制期末報告

附錄十五 期末報告審查意見回覆

期末報告審查意見	研究團隊回覆
彭教授錦鵬(臺灣大學政治學系)	
<p>1. 研究資料蒐集部分，建議可參考何思因所撰「美英日提名制度與黨紀」(理論與政策季刊社出版)，強化憲政問題之論述，並探討為何長期須修憲研擬改革辦法。另建議可整理相關資料，進而釐清各變數間之相關關係，讓讀者及政策規劃者理解國會行政立法互動溝通之最重要關鍵。</p>	<p>(1)建議之文章已納入參考，參見頁 221。 (2)依照研考會委託之方向，本研究所做相關建議，主要係以不修憲為前提。故以檢討行政機關提案過程、強化國會內部組織、改善行政與立法機關溝通協調機制等方面提出各項改革建議。 (3)然提出修憲之長期建議是希望正本清源，以憲法最高位階釐清並確立行政與立法兩權之間的權力互動，而非透過法律即可輕易修改兩機關之權限。</p>
<p>2. 研究結論論述部分，應全文檢視文句之結構，力求完整及清晰。</p>	<p>參照審查意見修正，參見頁 203-217，III-XI。</p>
<p>3. 研究建議是否與「分立政府」時之情況有所牴觸與違背，可再加思考。</p>	<p>(1)針對行政機關提案機制及行政與立法機關協調溝通機制所提之建議，主要仍著眼於加強並有助於行政與立法機關間之溝通，與政府分立與否並無關係。亦即無論政府是否分裂，採行此等建議均應有助行政立法之溝通協調。 (2)另以立法部門議事運作而言，強化立法權最根本的關鍵，在賦予國會多數黨立法成敗的完全責任，國會多數黨所主導的立法方向如不能為大多數</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
	<p>選民同意，必將於下一屆選舉時失去多數議席，即使在分立政府的階段國會多數黨亦不能自外於定期選舉的檢驗。立法院目前的運作方式本即存在若干問題，本研究所提立法部門議事運作改革建議，係著眼於全面性的國會改革。強化的立法權交付於國會多數黨黨團的領導，國會多數黨則因定期選舉的檢驗由選民論其功過。與分立政府或統一政府並無必然關聯。</p>
<p>4. 研究建議之用語可再斟酌，例如第 VII 頁，「調整媒體採訪的政策與管道」，究指為何，均應說明。</p>	<p>立法院採訪規則與採訪範圍建議修正，可建置國會頻道專門無間斷地播放立法院議事內容，而非任由媒體進入立法院斷章取義進行報導，參見頁 VII。</p>
<p>5. 立委可參加 2 至 3 個委員會，應增加委員會數量，此研究建議有何助益，如何可行，可再深入說明理由。</p>	<p>表 4-1：「第七屆立法院各常設委員會政策管轄範圍及監督部會一覽表」詳細列舉目前立法院八個常設委員會政策管轄與部會監督的負責範圍，每一委員會所負責範圍明顯過大，未必能有效履行其職責。每一立委均可參加 2 至 3 個委員會，可以有效增加委員會數量，每一委員會管轄範圍即可適當縮減，各委員會較易有效履行其政策管轄與部會監督之職責。</p>
<p>6. 有關議長角色如何進一步定位，可再說明。</p>	<p>立法院院長係因多數黨黨團支持而當選，並非因多數黨與少數黨共同支持當選，理應為多數黨黨團最高領導者。立法院院長既為多數黨黨團最高領導者，便應承擔多數黨立法政策與立法目</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
	標設計規劃與完成的責任，立法院院長在議案付委、院會議程決定、透過程序委員會與特別規則決議案掌握所有重要爭議性立法的審議程序等職權方面，均宜參考美國聯邦眾議院議長的角色做全面配套的改革。
7. 研究建議中可考慮是否保留「或可」等字眼，以求明確。	感謝評審委員的建議，本研究已修改參見 X、71、84、197 與 216 頁。
8. 摘要與本文之文字流暢部分可再加強潤飾，減少長句不易理解及主詞不明確之情形。	參照審查意見修正。參見摘要 III、IV、V，及頁 203-207。
9. 摘要發現之分點敘述標題可再修改，以突顯敘述重點。	參照審查意見修正，參見頁 III-V。
王教授業立(臺灣大學政治學系)	
10. 本研究採比較研究法、文獻與統計資料分析、焦點團體法與深度訪談法，研究方法堪稱適當。惟焦點團體與深度訪談之訪談對象是否有所區分？亦有人(費鴻泰委員、何鴻榮、羅傳賢)二邊皆參與，是否有特殊考量？而部分深度訪談對象之訪談題目與內容，似乎看不出深度訪談之必要。	(1)由於現任官員或立委對於參與焦點團體有所顧慮而不願參與，故研究團隊規劃與實際邀請對象確有若干出入。 (2)焦點團體與深度訪談固然有若重疊，但由於焦點團體發言時間有限，且與談者可能有較多顧慮，故難以或不願暢所欲言，透過深度訪談，確實獲得與焦點團體有相當不同且更深入之觀點。
11. 所參考之西方文獻多屬技術報告或政策分析，建議可適度增加學術性論著。另本研究重點應著重於各國「行政與立法部門協調溝通機制」之介紹與分析，建議此部分可增加	依照審查意見修正，請參見表 6-1，頁 207-213。

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>分析之內容，並建議將五國之異同列表說明，讓讀者易於閱讀。</p>	
<p>12. 本研究之結論分為「重要發現」與「主要建議意見」兩部分，有相當完整陳述，但在「重要發現」之各國制度方面，建議重點應更強調「行政與立法協調溝通重要機制」之發現與比較。</p>	<p>感謝評審委員的建議，考慮到章節架構安排，建議維持現況，而予以微調。本研究增加內容可參見頁 216-217。</p>
<p>13. 研究建議部分，針對「行政機關」、「立法機關」及「行政立法機關溝通協調機制」三部分皆提出立即可行、中期及長期建議，相當完整，惟某些建議之類別宜再思考，例如「超然議長角色之建立」，在其定位進一步釐清前，似不宜放在「立即可行建議」項下。</p>	<p>研究團隊認真考慮審查意見並再進行多此討論，對研究建議再重新進行若干調整，參見頁 216、X。</p>
<p>14. 不論何種憲政體制，在行政與立法溝通協調過程中，除正式機制外，「政黨」之角色亦非常重要，建議本研究在「政黨」角色之探討上可再加強。</p>	<p>在各國與我國制度運作狀況中，均有論及政黨之重要性。 而本研究立法部門議事運作部分，有關立法院院長與多數黨黨團領導角色相關問題，即係針對立法政黨部分所作討論。因本研究主題僅限於行政立法兩政府部門範圍內，因而未針對立法院黨團以外的國會外部政黨組織特別探討。</p>
<p>15. 國會資深制之建立亦很重要，可有效降低行政與立法溝通協調之交易成本，建議本研究納入探討。</p>	<p>資深制與委員會結構強化有密切關係，資深制最重要的影響在於委員會領導職務的決定，本研究所建議的以單一委員會主席取代現行雙召集委員、各委</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
	<p>員會主席與委員一任到底、建立小組委員會制等，均係參考美國國會資深制所提改革建議。</p>
<p>吳研究員重禮(中央研究院政治學研究所籌備處)</p>	
<p>16. 本研究主要係透過比較研究法、焦點團體法及深度訪談法，並比較美、英、法、日、韓五國制度後進一步分析台灣現況。由於比較研究部分係由不同老師進行，因此整份報告風格迥異，缺乏一致性，較似五個國家獨立的資料堆疊，而缺乏此五國和台灣進行立法制度與經驗的趨同或趨異之分析比較研究。建議此部分應將該五國與台灣部分進行比較分析，找出相似或相異之處。</p>	<p>依照審查意見修正，請參見表 6-1，參見頁 207-213。</p>
<p>17. 深度訪談對象過少，且有偏頗。訪談對象多為國民黨籍及其相關人士，缺乏民進黨及其他在野黨相關人士的訪談。</p>	<p>訪談對象係依據研考會委託要求與契約而規劃，另受限於時間與經費之限制，訪談對象已盡力追求多元化。依照審查建議，已增加民進黨籍卸任立委一人之深度訪談，以為平衡。附錄十三，頁 305-306。</p>
<p>18. 部分參考文獻只列出書目，並未寫出參考之頁數。(如第 220 頁，羅傳賢，2004，「國會與立法技術」，台北：五南。羅傳賢，2004，「立法程序與技術」，台北：五南出版社。) 另文獻引用格式請一致。</p>	<p>參考書目：羅傳賢，2004，「國會與立法技術」，台北：五南。 直接參考引用處在第四章第二節三、後委員會階段-黨團協商段末(羅傳賢，2004： 195-233)，參見頁 237。</p>
<p>19. 部分文獻使用報紙資料，建議使用「中央社」資料庫，政黨色彩過濃</p>	<p>報紙資料來源雖非以中央社為主，但研究團隊在內容處理上務力求中立客</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>厚的報紙資料不建議使用。另亦不建議使用碩士論文資料。</p>	<p>觀，而無特定政治立場。另雖有參考若干碩士論文，但在引用上也將更為謹慎。</p>
<p>20. 影響行政立法機關溝通協調機制大致有以下部分，請納入研究內容：</p> <p>(1) 憲政運作層次：即使台灣現為一致政府，但由於執政黨對於黨籍立委約束力不足，因此也造成行政和立法部門之間有鴻溝。</p> <p>(2) 法律命令內規層次：相關法令要儘快規劃完成。如：立法院組織法、立法院職權行使法、立法院各委員會組織法等。</p> <p>(3) 行政層次：我國立法院缺乏國會聯絡單位長期機制。</p> <p>(4) 黨政關係：透過以黨領政的黨內協調小組皆為影響因素。</p> <p>(5) 立委個人主義：黨紀不彰，立委個人層次互動值得關切。</p> <p>(6) 民意需求。</p>	<p>有關(1)至(6)項，本研究團隊於報告中分別在 77、79、85、83、180 頁有其完整的論述。</p>
<p>21. 本研究報告將建議分成立即、中期、長期等時間順序來進行改革。然而，部分立即性建議，似乎有窒礙難行之疑。例如：在行政立法機關溝通協調機制部分，建議超然議長角色之建立，此部分現階段似乎很難達成。</p>	<p>研究團隊認真考慮審查意見並再進行多此討論，對研究建議再重新進行若干調整。超然議長角色之建立已檢討刪除，頁 216、X。</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>22. 本研究報告尚有些許疏漏之處，以下為建議改進之處：</p> <p>(1) 第 66 頁：第二段第四行，黨委蔡同榮則表示 民進黨籍立委蔡同榮表示。</p> <p>(2) 第 83 頁：第九點，綜理立法院 總括整理立法院。</p> <p>(3) 第 86 頁：倒數第二行，所能發會 所能發揮。</p> <p>(4) 第 138 頁：第二段第二行，格式請調整參議院不需空格。</p> <p>(5) 第 246-247 頁：主席與下列講者姓氏不一致 王老師應改為黃老師。</p> <p>(6) 第 261 頁：倒數第三行，薩克其國內慣用為薩克齊。</p> <p>(7) 第 262 頁：倒數第三行，格式請調整。</p> <p>(8) 第 311 頁：最後一行，那線再換回 那現在換回。</p> <p>(9) 第 317 頁：第六行，王院黨 王院長。</p> <p>(10) 第 318 頁：倒數第一段，格式請調整。</p> <p>(11) 第 323 頁：前兩段開頭，格式請調整。</p> <p>(12) 第 323 頁：第五段，芝錢能 之前能。</p> <p>(13) 第 334 頁：最後一段倒數第五行，一味的杯葛 一味。</p>	<p>依審查建議修改。</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>(14) 第 335 頁：第二段第六行，我配擠我配給。</p> <p>(15) 第 370 頁：第五點，內哄、報料內鬨、爆料。</p> <p>(16) 第 374 頁：第七行，ecfa 建議為 ECFA。</p> <p>(17) 第 429 頁：第一行，卜正熙 朴正熙。</p> <p>(18) 第 437 頁：第二段第 11 行，草地皮 炒地皮。</p> <p>(19) 第 466 頁：倒數第 13 行，格式請調整。</p>	
陳主任秘書成家(行政院原住民族委員會)	
<p>23. 本研究題目及緒論，侷限於行政與立法部門，惟第 44 頁第二節談論又涉及聽取總統國情報告及五院同意權、彈劾、罷免權等，因此，導論與章節，前後論述建議稍作微調，讓議題與內容能更趨契合。</p>	<p>該節討論主要針對立法院職權行使之現況進行描述，故對於立法院之職權，有較完整之說明。然審查意見認為有關總統國情報告、人事同意權與彈劾、罷免等權力行使，其間實務運作上仍涉及廣義之行政與立法機關間的溝通協調，本文納入探討，仍有必要。</p>
<p>24. 本研究提要提及 2008 年馬政府取得 7 成以上最大黨席次，優先法案在在野黨杯葛下無法順利通過，同時也未獲同黨同志全力支持。若此論述屬研究範疇，其原因分析似可增列一些情境及深度分析，諸如：議事程序設計、政治人物操弄國家認同，族群因素、媒體報導是否持平、政黨成員是否具高度同質性、</p>	<p>在立法職權運作之現況問題上，對此等問題已多有分析，惟受限篇幅與研究方向，未能一一納入。且本研究目的主要在提出制度上之建議，審查意見若干面向時難以提出制度上之規範建議，故經檢討後，對於審查建議之各面向，仍有若干保留，待日後進行更深入之探討時，再納入討論分析。</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>次級團體之影響、利益結構的左右、高知名度之個人特質以及掌握實權者的高聲望催化影響…等；尤其立法院席次由過去 12 個委員會，225 席權力較稀釋的個體，轉化為 8 個委員會，113 席較具實權的個體，箇中所產生的微妙作用，黨團的約束(第 202 頁黨紀…)是否發揮一定的約束？</p>	
<p>25. 第 28 頁引用盛杏媛(2003)對第 4 屆立法院的研究，其主要目的係要表達何意涵，尤其引用少數政府時期，通過法案比例之論述基礎稍嫌薄弱；因第 4 屆立法院多數席次雖是國民黨，但是國民黨不是絕對多數，往往親民黨、新黨、無黨籍聯盟以及客家、原民特有族群委員就發揮關鍵少數的效益，另外，會期通過的法案多寡，也與會期的著重，以及法案之難易度有截然關係，例如二月份會期是以法案為主；九月份是預算為主，法案為輔。每個會期的重點以及法案難易度都有深度影響，爭議性法案多，法案不易通過，廢止法案多，累計通過的法案數相對比較多，因此，如須引用盛杏媛(2003)第 4 屆立法院的研究論述，第 27 頁起的章節與第 62 頁論述，似應補強或調整。</p>	<p>本研究援引盛杏媛等學者對於行政院提案之通過比例及通過天數之實證分析，主要目的在說明執政黨是否能掌握國會多數，將會影響行政立法間之互動關係，以及行政院提案通過之難易程度。</p> <p>具體來說，第四屆立法委員國民黨原先佔 123 席，扣除離職及 2000 年總統選舉前後脫黨之委員，國民黨在全體席次 207 席(扣除離職委員之席次)中仍佔 108 席，維持其絕對多數之優勢；其次，2000 年 10 月因核四停工事件，國民黨、親民黨、新黨以及部分無黨籍人士更結為在野聯盟以共同對抗執政黨，並掌握國會優勢過半席次。故該文以第四屆總統選舉前後的狀況進行比較分析，仍有其適當之處。</p> <p>當然，本研究同意不同會期對於法案及預算案審查可能著重程度不同，惟該文以六個會期的資料加以比較，而管碧</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
	<p>玲、陳鳳瑜(2006)針對三個屆次的資料分析亦呈現類似模式，故本研究認為相關分析結果仍有值得本研究參考借鏡之處。</p>
<p>26. 第 56 頁協商機制，實務上有二個層次，一是立法院職權行使法第 68 條規定，委員會審議須經協商之法案由該委員會召集召開協商；另一個機制是由院長召集各黨團召開之協商會，而第 57 頁所指逾一個月未達共識者，由院會定期處理，以目前實務而論，也僅止於形式列案，除非有正式提案主張(進行表決)，不然無法發揮實質處理作用。此一部分，亦請多予著墨。</p>	<p>此問題已於 75-78 頁進行分析探討，並參照審查意見補充。</p>
<p>27. 第二章節既是論述我國現行立法制度與問題，但從整體文字細述，似乎只是將現行法規，法條直接剪貼，欠缺實務論述，對問題探討及問題釐清，似乎無法發揮正面效益，建議應從立法程序，對照主要提案聯署，以及整體法制面作澈底檢視，從每個環節可能面臨的問題交叉釐清，例如立法前，資訊蒐集、政策評估、政策說明、舉辦公聽會、媒體文宣、立法議事運作、相關人員意見整合與溝通；立法中，程序如何推動、期程如何控管、法案如何列案、法案無法列案，如何處理？</p>	<p>感謝審查委於提供之建議與書面補充，研究團隊已納入研究參考。惟就第二章安排之結構，乃先針對立法機關職權行使之制度現狀進行描繪，其次才針對現狀之問題進行分析。審查意見所提之問題，大部分已於前述第二部分中進行分析。參見頁 63-82。</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>院會無法付委，付委又復議，如何處理？策略拿捏以及運作；立法後，完成三讀又復議？或窒礙難行覆議案之評估…等。提供立法程序圖表及提案聯署摘要供研究團隊參考(如附件 1、2)。</p>	
<p>28. 本研究第 201 頁強調提高層級溝通機制，第 203 頁建議由相當於部長位階的政務委員擔任溝通協調之職。其實憲法 520 釋文即有跨院際院長協商機制，以現行實務機制，行政院秘書長係行政院對立法院的溝通平台，各部會為加強溝通機制，也指定副首長為溝通窗口，因此，本研究建議提高層級，由相當於部長位階的政務委員擔任溝通協調之職，似可調整為：為加強立法、行政溝通機制，二院溝通平台(窗口)應朝法制化規劃常態設置；另為實務需要，體制外應強化黨對黨、黨政平台，媒體互動、委員溝通及部會資源整合共享機制思考。</p>	<p>主要建議意見部分修正為「二院溝通平台，應朝法制化規劃常態設置，且由相當於部長位階的政務委員擔任溝通協調之職。」參見頁 213、VII。</p>
<p>29. 第 203 頁中期建議部分，有關建立政策影響評估機制部分，建議增列政策說明、政策宣導以及形塑共識氛圍之必要性。另外，立法院運作不能只靠一般法制規範，實務經驗累積，往往牽動立法成敗關鍵，因此，除研究團隊強化法制專業外，</p>	<p>參照審查意見，立即可行建議部分，增加「行政機關重視並強化嫻熟立法運作及相關法規流程之幕僚人員」。參見頁 214、VIII。 並將原有建議修正為「建立政策影響評估機制，行政機關應強化政策說明、政策宣導以及形塑共識氛圍；相關預算規</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>建議行政機關更應重視並強化嫻熟立法運作及相關法規流程之幕僚人員。</p>	<p>劃應明確，並應說明來源。」參見頁210、VIII。</p>
<p>30. 建議修憲，清楚界定行政、立法權限。目前五院平行設計，惟實務運作，立法院制定之立法院職權行使法、立法院議事規則等相關規範都傾向立法權設計，似有侵犯其他四院職權之慮。</p>	<p>審查意見認為立法院職權行使法等法律偏向立法權而使權力分立受到破壞，然相關法律係依據憲法所賦予立法院之職權而制定，就其內容觀之，尚難謂偏向立法權而侵犯其他四院之權。建議改為「修改憲法，明確界定行政院與立法院之職權與互動方式，以符合憲法五權平等相維之意旨」。參見頁 214、217、VIII、XI。</p> <p>且此項意見似與本研究報告主題並無直接關聯。現行憲政架構下的行政與立法關係自與過去不同，立法權與行政權發生衝突時(例如核四停建案)司法體系與釋憲仍為有效的裁判機制。修憲之外，穩定的憲政慣例對行政與立法關係的衝突與磨合可能更為重要。</p>
<p>31. 目前行政、立法協商法案未對等公平對待。立法院預算協商、法案協商，往往不給行政部門發言權力，不僅行政部門無法捍衛主張，連基本的意見表達都沒有，應著手修訂相關規定，協商過程，必須真正落實錄音、錄影機制，並在公平、公開論述機制進行。</p>	<p>本研究立法部門議事運作部分，對立法院委員會制度與委員會審查法案相關問題，均提出相關的檢討與改革建議。</p>
<p>32. 現行黨團協商設計凌駕委員會各項</p>	<p>本研究第五章第二節三、黨團協商制度</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>決議，有剝削委員(委員會)行使職權之慮，應強化委員會審查機制，尊重委員會審查結果，多鼓勵委員實質出席相關會議，並限縮黨團協商，黨團提案權限。委員會審查不須黨團協商之法案，或相關決議，非經委員會法定程序不得變更。</p>	<p>與院會程序改革、第六章第一節三、立法機關職權行使與議事運作部分之看法，與此項審查意見相同。</p>
<p>33. 不分區立法委員席次無法真正反映民意及代表性，應可研議是否取銷政黨分配不分區席次，委員的產生均須回歸選舉機制，並將學經歷納入設計，俾提高立法品質與專業性。</p>	<p>此項意見似與本研究報告主題並無直接關聯。不分區立委選舉制度的變更涉及修憲，相關問題似應另案委託研究。</p>
<p>34. 程序委員會負責法案編排，法案能否列案，攸關法案交付審查及完成二、三讀之立法程序。以目前組織設計及結構分析，法案是否列案，案次先後之編排都取決於多數黨，遇有爭議則以表決方式決定，此種設計不利小黨法案推動，也剝削無任何黨派之立法委員之立法權，似應立即修訂程序委員會組織章程，並修訂只要三席委員以上提案聯署，相關法案就必須列案，送院會交付或討論，俾加速法案審查及保障弱勢立法委員之立法權。</p>	<p>多數統治為民主政治的第一原則，贏得國會選舉勝利的多數黨受選民付託，理應承擔立法成敗的完全責任，少數黨與獨立派立委則應負起監督多數黨立法工作的責任。以立法院的改革而言，似應以美國聯邦眾議院完全的多數統治為師，不應走向美國聯邦參議院少數參議員以杯葛議事的手段，迫使多數黨領袖讓步，進而使少數參議員反而取得種種立法影響力的機制。</p>
<p>35. 研究團隊建議強化委員會結構，廢除召集委員制，改為單一主席制。依實務運作，建議刪除本項主張，因採單一主席制，主席權限過大，</p>	<p>(1)本研究有關立法院委員會改革的相關建議，主要參考美國聯邦眾議院的結構與運作方式。單一委員會主席、單一小組委員會主席、委員會主席及</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>將左右法案之審議；反之，委員會主席權限如過度限縮，繁瑣的行政事務及主持議案的工作將束縛主席，在二者權重衡量下，可能無人願意擔任主席，被迫留守立法院，疏離選區經營。另外，為順暢法案公平合理進行審查，避免召集委員獨斷獨行，有關委員會審查議案之優先順序與選訂，建議應著手修訂相關規定，由各委員會召開會前會決定，以保障弱勢個別委員主張法案審議權。</p>	<p>委員均一任到底，均為美國國會的常態。在此種制度下，委員會主席自有一定法案審查的控制權，但相對於主席之外，每一委員會及小組委員會亦另有少數黨高階委員(minority ranking member)的制度性監督角色存在。此外，眾議院議長以其多數黨黨團最高領導者的身分，可以透過院會特別規則決議案掌控法案審議，委員會主席並無絕對的法案控制權。</p> <p>(2) 審查意見對單一委員會主席的疑慮，實係以行政部門的角度出發，但以美國國會的實例視之，審查意見所述各項問題在美國並不存在。我國立法委員重選區輕立院的行為模式，另有其他制度性因素使然。相關問題須建立全面配套措施，此處無法一一詳述。單以工作時間而論，美國國會院會及委員會週一至週五均為開會日，每日傍晚左右議員常需到達議場參與記名表決，缺席紀錄同樣刊載於表決紀錄網頁中，眾議院甚至在行事曆中明訂開會日以外的時間方為「選區工作期間(District work periods)」。</p> <p>審查意見中所謂「無人願意擔任主席，被迫留守立法院，疏離選區經營。」在美國國會中並不存在。</p>
<p>36. 研究團隊建議廢除委員會聯席審查制度。本人建議刪除本項主張，因</p>	<p>(1) 委員會聯席審查制度係因議案多重付委(交付多個委員會審查)而來，本</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>聯席審查制度有其必要，有些法案涉及面向涵蓋其他委員會職掌，召開聯席審查可以提高立法品質；惟為落實實質審查，避免少數 1 至 3 席委員決定一切，以提高立法效益，本項研究案似可建議，將 8 個委員會精簡為 6 至 7 個委員會，俾提高各委員會委員席次或維持 8 個委員會，立法委員席次再增加 20 席，並配合法規修正，限縮非該委員會或聯席會之委員不得登記發言，參與法案審查。</p>	<p>研究報告第五章第二節二、委員會結構與職權強化部分，對多重付委議案之處理程序，除建議廢除委員會聯席審查制度以外，並建議立法院院長應指定各委員會各自的審查時限，各委員會應於指定時限內各自召開會議審查。此項建議係參考美國聯邦眾議院對議案多重付委的處理程序而來。</p> <p>(2) 本研究報告第五章第二節二、委員會結構與職權強化部分，對立法院常設委員會數量調整的建議：「現行八個常設委員會的編組方式使每一委員會的管轄範圍過大，應斟酌政策分類與政府部門的實際數量適度增加委員會數量，至少應恢復過去十二個常設委員會的規模。」相對於審查意見，本研究報告所提建議似較為溫和、較能顧及委員會專業化的發展。</p> <p>(3) 至於審查意見所提增加立委人數一節，事涉修憲，似與本研究報告主題並無直接關聯。</p>
<p>37. 研究團隊建議：賦予院長提案付委最終決定權、院會議程編定最終決定權。就實務而言，似有不妥；由於民主過程朝野以及輿論多有主張，院長必須保持中立超然，因此，本項建議認為不宜列入。另為確保議事運作順暢，研究團隊可研究賦予院長(會議主席)維持議事運作順</p>	<p>請參閱審查意見 6、34 之回覆。</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
暢之必要權限。	
38. 深度訪談偏重立法部門及執政者，似無法平衡反映真正問題，建議增列行政部門、立法院在野黨以及小黨、無黨意見。	訪談對象係依據研考會委託要求與契約而規劃，另受限於時間與經費之限制，訪談對象已盡力追求多元化。依照審查建議，已增加民進黨籍卸任立委一人之深度訪談，以為平衡。參見審查意見 17。
廖參事世明(行政院公平交易委員會)	
39. 本研究比較各國法制問題詳實，頗具參考，惟動態之人際互動較少論述，建議可再加強。	此層面之研究較缺乏學術性與系統性之研究成果，但在深度訪談與焦點座談中對此面向多有討論，研究團隊在建議中亦有將此部分納入。
40. 以下建議請參酌納入研究內容： (1) 政務人員與立法委員交流活動。 (2) 重視法案之先期溝通，評估其影響。 (3) 國會聯絡制度之專業化與專職人員負責。 (4) 超然中立之議長，協助法案、議事之推廣。 (5) 加強朝野協商，化解對立，謀取全民之福祉。 (6) 加強施政總質詢及委員會質詢之制度改革。	前面修正部分已經一併調整。 請參閱審查意見 6、32、34 之回覆。
曹專門委員維霖(行政院公共工程委員會)	
41. 包含比較研究法、文獻與統計資料分析法、焦點團體法與深度訪談，內容完整性足夠，但訪談廣度可再加強，例如，加入國會聯絡人的訪談。	訪談對象係依據研考會委託要求與契約而規劃，另受限於時間與經費之限制，訪談對象已盡力追求多元化。依照審查建議，已增加民進黨籍卸任立委一人之深度訪談，以為平衡。參見審查意

期末報告審查意見	研究團隊回覆
	見 17。而國會聯絡人部分在計畫過程中曾邀約多人，但其均認為事涉敏感而拒絕受訪。惟受訪之何鴻榮董事長曾任職行政院國會聯絡組，故此部分尚能涵蓋。
42. 有關修正現行議事運作之建議，如第 184 頁-188 頁的變革，仍有再加強研究之必要。	請參閱審查意見 5、6、15、32、34、35、36 之回覆。
43. 研究結論可行性： (1) 大部分可行，但有關各委員會委員及主席採一任到底制，是否確實有利於法案及政策之推動，實有再研究之必要，否則召委權力則有過分膨脹之疑慮。 (2) 協商制度的變動立論雖佳，但於現行實務上，協商制度反而有時是保障行政部門的救濟途徑，不宜輕易廢除或變更。	請參閱審查意見 15、32、35 之回覆。
44. 建議本研究應(可)修訂部分： (1) 可加入利益團體或壓力團體對法案影響力之探討。 (2) 可加入有利於法案或政策通過之策略及手段分析。	關於利益團體或壓力團體部分應非本研究重心，此一問題似應另案委託研究。
黃教授秀端(東吳大學政治學系)	
45. 我國傾向於被歸類為半總統制國家，總統有某種程度的權力，且由人民直接選舉，對選民有承諾，且其意見凌駕於行政院院長之上，當總統政見或某些意志欲貫徹時，究	(1) 在法國部分提及，「當碰到重大議題時，總統經常透過公開或非正式的方式與各政黨領袖進行會晤」。且總統與總理有許多正式、非正式的磋商管道。

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>竟要透過何種程序，以及如何與立法院呈現較好的溝通機制，或是皆要透過行政院之機制，此皆為關鍵之處，惟在此並未論及，此部分也牽涉到行政單位本身是否能整合。例如：曾經引起軒然大波的美牛案據說是來自高層之決策。經由行政院標準程序作業討論之政策，通常較不會出問題。反而是來自於總統突發奇想或是對選民的當場承諾，因為沒有經過仔細評估反而容易出問題。</p>	<p>(2) 審查意見所提為總統與行政院彼此間的互動關係，本研究計畫架構中並未特別就此一議題加以處理，未來似可另案委託研究。</p>
<p>46. 該研究希望藉由國外不同體制的比較，從中得到借鏡。國外案例部分，有關美國立法部門議事運作太瑣碎，完全無法為本文所運用，而美國總統與立法部門之互動才是本研究較為關切之部分，卻又過於簡單，也忽視國會聯絡辦公室如何扮演府會的溝通機制。有鑑於府會之間的緊張關係，以及羅斯福總統時期運用大量的否決權，艾森豪總統才開始設國會聯絡辦公室，以改善府會關係，減少總統對法案的否決，建議可以在此方面多著墨，並且思考有那些是值得我國參考。</p>	<p>(1) 本研究報告第三章第一節詳述美國國會議事運作相關程序與機制，尤其以眾議院提案付委、委員會審查程序、委員會審查報告、院會議程編定、規則委員會與特別規則對院會程序的影響、議長在多數黨黨團的領導與議程控制、少數黨的再付委動議等具體內容詳加介紹，並據以架構第五章第二節立法部門議事運作改革的各項建議：一、院長與多數黨領導機制，二、委員會結構與職權強化，三、黨團協商制度與院會程序改革等。各項改革建議均本於第三章第一節美國國會議事運作部分所述。審查意見所謂「太瑣碎，完全無法為本文所運用」似非合宜公允的評論意見。</p> <p>(2) 以 1990 年代以來美國總統行使否決</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
	<p>權的實際情形視之，主要關鍵在於立法與行政雙方究竟為統一的政府或分裂的政府，美國最近二十年來分裂政府的時期(1995-2001:104-106 屆國會，柯林頓總統後六年、2007-2009:110 屆國會,小布希總統最後兩年)白宮的國會聯絡機制並不能改變高爭議性法案由國會通過卻遭總統否決的結果。</p> <p>(3)本研究計畫雖包含行政部門提案作業、立法部門議事運作、行政與立法協調溝通機制三部分，以美國立法與行政完全分立的制度而言，美國國會對總統的制衡能力遠在全世界其他國家國會之上，探討美國國會強大的立法權如何能有效運作，其重要性更甚於總統與國會互動關係的探究，關於美國國會經驗部分，特別著重於國會內部議事運作詳盡的程序探討，係研究團隊基於此項認知所做抉擇。</p>
<p>47. 在第 113 頁韓國方面，韓國國會各委員會審查完畢後，會將其送到法制司法委員會進行體系化審查，審查其是否違憲、有沒有與相關法律抵觸、以及條款本身有無矛盾之處。此部分亦可值得我國借鏡，或許不一定由法制司法委員會處理，也可思考是否可以先交由法制局處理。在日本部分，族議員的形成是</p>	<p>中期建議的「3、強化各部會的法制人員，建立國家法律諮詢機制。4、立法院專業法制幕僚人員的增加」即為回應。</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
<p>一種文化使然，並不見得適用於台灣的立法院。</p>	
<p>48. 第 125 頁，英國的保守黨、自由黨為內造政黨，但是工黨並非內造政黨，請更正。</p>	<p>感謝審查委員的指正，修正詳見 127 頁。</p>
<p>49. 就整體建議而言，該研究有許多建議對象為立法院，然而基於權力分立原則，此部分宜小心處理。建議應較著重於行政立法機關溝通協調機制。當行政部門有重大優先法案要提交立法院審查時，除建立執政黨黨內共識之外，更重要的是行政院長與國會朝野政黨領袖的溝通工作。</p>	<p>本研究計畫雖由行政院之研考會委託，但研究議題所牽涉之範圍與層次遠超過行政部門之範疇。從思索健全國家整體長遠制度之觀點出發，研究範疇與建議涵蓋行政權以外之立法權，仍有正面之意義。故研究團隊除針對行政部門研提建議外，亦對立法院之國會改革相關部分提出建議。至於研究成果行政機關要如何運用，立法機關是否採納，則屬另一層次之問題。</p>
<p>50. 研究建議提及立法院內部之改革，有很多部分需要深入評估。例如，為何建議所有法案全案表決應以記名表決為之？廢除後委員會審查階段黨團協商制度，委員會審查階段是否可以黨團協商呢？目前程序委員會在法案未進入討論階段就將其封殺，並不符合民主原則，但若將權力交給院長，也不適合。另外，不應議事冗長就廢除三讀制度，立法院或民主國會之設計本身，效率並非其最高目標，反而是讓不同聲音藉由民意代表表達更為重要。</p>	<p>(1) 法案全案表決應以記名表決為之係美國國會參眾兩院的常態程序，本研究報告此項建議係參考美國國會的經驗而來。每一法案無論歷經多少程序階段，唯有全案表決通過才完成其立法效力、才可送請總統公布。依據法案全案表決贊成、反對、棄權乃至缺席紀錄，方能對做出此項投票決定之立委論斷其功過是非。每一立委任內所有法案全案表決之完整紀錄，實為評判此一立委政策立場與工作表現的客觀依據。</p> <p>(2) 讀會制度在美國國會參眾兩院相關法規中仍然保留並未廢止，但參議院</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
	<p>三讀會均係以宣讀標題的方式為之，眾議院第一、三讀會僅要求宣讀標題，第二讀會雖應全文宣讀但實務上多以院會一致同意後免除宣讀。</p> <p>(3)至於少數黨或獨立派立委的意見表達部分，本研究報告參考美國聯邦眾議院的相關制度，在立法院院會程序改革部分有關特別規則的建議中，明確建議「主審委員會主席及該委員會少數黨領導委員擔任議案辯論管理人，各自分配半數總討論時間。雙方立委的發言時間由該黨議案辯論管理人控管」，並建議於全案表決之前，「少數黨黨團領導人或其指定之立委得提出重付審查動議…少數黨可將其對該法案的不同政策主張，以附加訓令的形式完整納入重付審查動議全文中。」</p> <p>(4)其餘請參閱審查意見 5、6、15、32、34、35、36 之回覆。</p>
<p>51. 研究建議部分提及於政策提案前應當針對政策方案可行性、法規的影響層面及其範圍進行評估是好的建議，但除法案衝擊評估外，亦應對相關預算經費來源做仔細評估。</p>	<p>依照審查意見修正，參閱審查意見 29。</p>
<p>52. 在文獻分析方面，關於行政與立法互動關係之研究「我國憲政體制對行政立法關係之影響」部分所討論的文獻並未真正觸及憲政體制對行</p>	<p>依照審查意見處理。</p>

期末報告審查意見	研究團隊回覆
政立法關係之影響，此部分建議再改善。	
53. 第 191 頁國會聯絡部分，引用張台麟之發言，然其發言為國會助理制度，顯然為錯置，建議修正。	依照審查意見刪除。
本會意見	
54. 本研究文獻分析中，在「國會議事改革相關研究」及「行政部門相關國會聯絡機制之研究」部分僅依討論主題臚列相關文獻，並未進一步檢視內容及論述這些文獻和本研究相關之處，亦未分析過往相關研究不足之處，建議再加強補充。	有關文獻與本文之關連性與現有文獻不足之處，參見頁 9 最末段至頁 10 第二段；頁 10 標題二之第一段；頁 13 標題三之第一段 1 至 5 行；頁 14 第四段。
55. 研究方法部份 (1) 本研究旨在探討現行行政與立法部門協調溝通機制，惟焦點團體及深度訪談對象多為專家學者或立法院人員，較缺乏行政院或相關部會代表，例如探討行政部門提案作業問題，主要係從現行法令制度及專家學者意見歸納，欠缺檢視行政部門實務運作情形，建議可訪談行政部門人員，納入現行實務經驗，以強化資料完整性。 (2) 於焦點座談及深度訪談記錄部分，基於研究倫理，請事先徵得與會專家學者同意列名及確認內容。 (3) 於深度訪談部分，建議以表列方式呈現受訪對象屬性。	(1) 同意審查意見之建議，惟行政部門現職官員邀訪並不容易，研究團隊在有限之研究時間、訪談名額與預算下，已力求多元與涵蓋性。參見表 1-1。 (2) 依照審查意見處理。 (3) 依照審查意見處理。

期末報告審查意見	研究團隊回覆
56. 第三章中各國立法制度與經驗資料蒐集完整，惟建議再加強各國制度和我國現況比較分析，並提出可供我國制度參考之建議。	依照審查意見處理。
57. 本研究在分析訪談與座談會資料部分，第一手資料引用篇幅過多，建議僅擷取關鍵資料引用即可，並強化相關資料的歸納與分析。	修改詳見 181 至 187 頁與 195 至 202 頁。
58. 於第四章探討立法部門議事運作部分，建議納入黨團運作手段因素，如少數黨團運用不同手段杯葛議程，影響法案審查，並進一步探討如何透過制度設計減少政黨對立運作下所造成的無效率。此外，國會聯絡機制係現行行政與立法溝通協調的主要管道，惟於本研究中較少著墨，建議可再加強補充。	有關國會聯絡機制已詳述於 196 至 198 頁。另請參閱審查意見 6、34、35(1)、50(3) 之回覆。
59. 於第六章研究建議部分，有關「強化政黨內部的溝通整合機制，尤其是讓立法委員參與政策擬定過程」、「調整媒體採訪的政策與管道」、「擴大行政立法部門之間以及立法委員之間非正式交流」三建議，主辦機關請增列行政院所屬各部會。	依審查建議修改。參見頁 214、216、217。
60. 本研究報告在內容撰寫方面尚有資料引用格式疏失，如第 84 頁、第 169 頁、第 175 頁及排版格式有誤	依審查建議修改。

行政立法協調溝通機制期末報告

期末報告審查意見	研究團隊回覆
等問題，請全文檢視並修正。	