

# 立法院黨團協商： 少數霸凌多數抑或是多數主場優勢\*

邱訪義\*\*、鄭元毓\*\*\*

## 摘 要

立法院黨團協商制度在 1999 年時正式法制化，此舉被視為是增進立法效率的重要變革。先前的研究大多假定此制度使大小黨團權力均等化，甚至不少輿論及政治評論認為是讓少數霸凌多數。這些斷言不但從未被檢驗且常常被視為理所當然，此外其有效性對於多數黨議程設定能力也有深層的意涵。為了處理此重要的議題，我們依照立法院（第二次國會改革後）制度建立黨團協商賽局模型，從模型中我們導出 3 個假設並蒐集第五至七屆（2002~2011）的法案資料進行經驗分析。我們主要的理論發現是多數聯盟控制黨團協商的事後程序（即程委會及院長），使得多數聯盟在推動自己偏好法案通過黨團協商階段的優勢，高於主要少數黨。而另一發現是當多數聯盟內協調成本越高（低），多數聯盟在黨團協商階段優勢越弱（強）。我們資料分析結果十分支持本文研究假設，這不但推翻了過去認為黨團協商中各黨團權力均等或少數霸凌多數的觀點，並提供多數聯盟在立法中控制議程設定的更有力證據。

關鍵詞：黨團、談判模型、多數聯盟、多數黨

---

\* DOI:10.6166/TJPS.62(155-194)。作者第一順位為本文第一作者亦是通訊作者，同時本文為此作者國科會計畫（NSC 102-2628-H-001-004-MY3）之部份成果。本文原始版本曾發表於東吳大學 2014 年「九月政爭後的憲政民主與國會運作」學術研討會。作者感謝與會評論人楊婉瑩教授、在場其他學者、以及兩位匿名審查人之寶貴意見。本文有疏失之處由作者自行承擔。最後，感謝國科會經費上的支持，使本文得以順利進行。

\*\* 中央研究院政治所正研究員，E-mail: fchiou@gate.sinica.edu.tw。

\*\*\* 東吳大學政治學系碩士班畢業生，E-mail: libido0815@gmail.com。

收稿日期：102 年 11 月 21 日；通過日期：103 年 12 月 23 日

## 壹、緒論

黨團協商是台灣立法院中最特殊的制度，在整個立法程序中，大概沒有一個階段如同黨團協商有如此大的影響力。立法院職權行使法規定，只需黨鞭和少數人同意，黨團協商可以決定法案最後內容，協商結論可以推翻委員會審查結果，且院會很難審查或推翻協商結論，協商對政策內容的影響力高過其它的立法階段。<sup>1</sup> 法案送入協商後，在協商期限截止前，形同被「冷凍」，無法在公開的院會中被討論。黨團協商制度的影響力之大，甚至被稱為「太上皇」（施衣峰，2002）。

過去與黨團協商有關的研究，多著重在描述黨團協商的制度變革與運作情形（例如林瑞雯，2003；吳坤鴻，2000），或以規範性的角度探討制度衍生的弊病（例如王業立，2002；黃秀端，2002）。從前述的研究中，我們可以知道黨團協商是在多黨競爭下，為了應付杯葛與衝突不斷的議事生態，以及為增進立法效率所產生的衝突解決機制。但是協商的運作也帶來許多負面影響，例如協商過程不公開就被批評是黑箱作業，外界無從得知參與協商者做了什麼議價與交換，參與協商者不需在委員會參與審查，既架空委員會權力又無利益迴避，更重要的是，黨團組成的門檻極低，導致少數政黨可以發揮超乎其席次的影響力，在協商中阻擋法案做為議價的籌碼（王業立，2002）。

少數的文獻則試圖以比較實證分析性（positive analysis）的角度，探究黨團協商的運作與背後機制。理論上，Chiou (2004) 建立一個賽局模型，解析為何黨團協商會出現在台灣的立法制度中，其主要論點是，多數黨與少數黨都能從黨團協商制度中得益，才會在多數決的立法院中發展出協商制度。經驗分析上，楊婉瑩與陳采葳（2004）比較了兩次國會改革後，觀察第四屆與第五屆前二會期協商制度對立法程序與法案內容的影響力有何變化。以三讀通過的法案來說，她們觀察到交付協商的法案比例在第五屆之後銳減，委員會與黨團協商的權力漸趨平衡，不像第四屆時每案必協商，

<sup>1</sup> 相關規定請見立法院職權行使法第十二章。

委員會權力被黨團協商嚴重剝奪。但從被修正的程度觀之，法案交付協商後，內容被實質修正的機率仍高，這些現象顯示出委員會在決定法案是否交付協商的程序影響力上提高了，但在法案內容的影響力上卻無增長。黃秀端與何嵩婷（2007）分析了第五屆的所有提案，探討被送交協商的提案有什麼特性，她們發現逕付二讀、政治及兩岸類和經濟及財政類、由高度忙碌委員會審查或有對案的提案，因為爭議較大，較容易被交付黨團協商，但較容易被交付協商的提案不見得較容易通過三讀。

此外，王北辰（2012）分析有何因素影響大黨與極小黨在委員會提案送交黨團協商的動機，其研究核心為極小黨影響力，但焦點不在協商階段而是委員會階段。其主要的論點為，政黨都偏好讓自己的提案循著對自己有利的議程途徑前進，對大黨而言，就是走向具席次優勢的院會，對在本文中以極小黨稱之的這些政黨（指國會中第一、二大政黨以外之黨團，也就是親民黨、台聯及無盟）而言，就是走向有超過席次比例影響力的黨團協商，且極小黨為避免自己的提案在二讀前被程委會封殺，因此在一般委員會中就會促使自己的提案送交協商。而當極小黨委員擔任召委時，則更會極力將審查的提案送交協商。然其經驗分析結果不支持其假設（hypothesis），在極小黨提案中，以無盟提案送交協商機率最高，但在統計顯著水準上並未高於國民黨團提案送交協商機率，更重要的，其它極小黨提案送交協商機率皆低於國民黨團提案交付協商機率，尤以親民黨團提案最低。而以各黨籍召委影響交付協商機率來說，最高是無盟，依序是國民黨、親民黨、及台聯。王北辰的經驗分析結果很顯然推翻其假設預期，大黨將提案送交協商的偏好並不比極小黨低，這顯示大小政黨在委員會交付協商的動機及在黨團協商的相對影響力有待深入探討。

綜合以上討論，過去黨團協商學術研究鮮少觸及政黨在協商的相對影響性，且若有則往往隱含性地假定小黨在黨團協商的影響力極大或可與大黨一樣大，如此假定在媒體輿論或政治評論界中，不但相當普遍到幾乎被認為是一常識，甚至有時小黨或少數黨的影響力更被認為強壓多數黨。尤其在第八屆第三會期末會計法審議爭議以來（張振峰，2013），不少公共知識份子、媒體人、政治評論員及政治人物發表不少有關黨團協商制度評議及改革建言，其中幾乎一面倒認為少數黨在黨團協商的影響力與多數黨

一樣大，甚至更大。例如有人認為此制度使「少數霸凌多數」(陳長文, 2013)，是讓「小黨綁架大黨」(王正寧, 2013；王健壯, 2013)，甚至造成「少數暴政」的現象(中國時報, 2013)。這些認知也形成輿論壓力及對未來國會改革芻議的基礎，影響未來黨團協商制度調整方向，也因此少數黨與多數黨在黨團協商的相對影響力，確實是台灣立法研究刻不容緩須釐清的議題。

除了在實務上考量制度改革的重要性，此議題在立法組織理論研究上，也有很重要含意。首先，如 Krehbiel (1991) 和 Chiou (2004) 所論述，立法制度的建立與存續必須要有多數的支持，多數黨所不偏好的國會制度很難存在，因此，若黨團協商真如一般認知，各黨團不論席次多寡，決定法案通過與否的權力是均等的，至少數黨可以霸凌多數黨，則協商制度的存在就十分令人困惑。換句話說，若多數黨的利益會被黨團協商制度削減，為何多數黨會主動建立且可以容許此制度持續運作十幾年？<sup>2</sup>

其次，根據邱訪義(2010)立法院立法樞紐理論及邱訪義與李誌偉(2012)積極議程設定理論，多數黨或多數聯盟有能力推動自己偏好的法案，並使其通過。<sup>3</sup>若每個黨團在協商中對法案通過與否的影響力均等，便會威脅多數黨或多數聯盟運作議程設定的能力。相反地，如果在少數黨影響力相對較大的黨團協商階段中，多數黨或多數聯盟推動其偏好法案通過的能力仍較少數黨佳時，不難想像多數黨或多數聯盟在其它立法階段中會有更強的議程設定能力，也將使邱訪義等人之多數聯盟積極議程設定理論更具說服力。換言之，是否多數黨或聯盟在黨團協商較少數黨有影響力，對立法院積極議程設定有重要意涵。

因此，本文最主要的目的，就是探討多數黨或聯盟相對最大少數黨在黨團協商之影響力，以及前者在黨團協商與其前後立法階段，如何運作議程設定權力以強化其黨團協商影響力。尤其是第五屆開始實施第二次國會

<sup>2</sup> 第三屆第五會期時任總統與國民黨黨主席的李登輝指示國民黨黨團加強推動朝野協商法制化(張瑞昌, 1998)，隨後由曾永權等國民黨立委在立法院中提案。

<sup>3</sup> 本文延用這些作者及 Cox 與 McCubbins (2005) 的定義，所謂積極議程設定指的是把法案推往二讀的能力。其相反概念是消極議程設定，指的是把法案阻擋於二讀之前的能力，見 Cox 與 McCubbins (2005) 更詳細的論述。

改革新規定中，委員會中通過法案的召委，為該法案的協商主席，召委所屬的政黨即為召集協商政黨，使委員會主席及其所屬政黨可以連貫的控制法案交付黨團協商後的議程。<sup>4</sup>就制度而言，召集協商政黨應該擁有決定要不要召開協商或何時召開協商的權力，也就是協商階段中該法案的議程設定者，此一新的制度，顯然提升試圖控制議程之政黨使力的空間。換個角度而言，若一政黨試圖操控一法案在黨團協商的命運，且其所屬黨員為審查此法案委員會召委，則在此新制度下，此政黨可以在委員會通過之並以召集政黨優勢，控制或影響此一法案在黨團協商通過機會或偏好版本。也因此，本文欲研究在此新制度下，多數黨或聯盟在協商階段之影響力。

為了嚴謹的探究此問題，我們建構了一個賽局理論模型。此模型納入第二次國會改革後的關鍵制度特徵及黨團協商與院會審查程序。最主要的發現是，多數聯盟藉由程序委員會和院長控制了黨團協商之後的院會程序，使多數聯盟在黨團協商中較有優勢得以影響法案通過協商與否。理論結論是由多數聯盟召集協商的法案，比起最大少數黨召集協商的法案，<sup>5</sup>有較高的機率通過黨團協商，而當多數聯盟為多個政黨組成或聯盟協調成本較高時，其優勢會降低。

在經驗分析上，我們蒐集了從第五屆到第七屆所有進入黨團協商的法案，研究當法案是由多數黨或聯盟召集協商時，通過協商的機率是否比主要少數黨高。經驗分析十分支持我們理論模型所衍生的三個假設，這樣的結果凸顯多數黨在協商階段扮演的重要角色，顯示出立法程序不同階段之間的動態關係，也強化了多數黨積極議程設定理論，並呼應了上述立法制度是被多數黨操控之觀點。

本文的後續章節之安排，將先討論第二次國會改革後，黨團協商中最重要之制度特徵及立法院相關制度設計，接下來呈現我們的賽局理論模型以及從模型推導出的假設，之後說明我們的資料蒐集與呈現經驗分析結果，最後討論本文研究結果的意涵。

<sup>4</sup> 本文理論模型扣緊第二次國會改革後的新制度，加上第四屆經驗分析上的困難，所以本文著重在第五屆及之後的立法院黨團協商。

<sup>5</sup> 指少數黨中的最大黨，有能力與多數黨競爭執政地位的政黨。

## 貳、立法制度與黨團協商

第二次國會改革後的黨團協商制度大幅修正第一次國改內容，本節先說明第五屆開始的協商制度有什麼重要的變革及影響，其次是探討此新協商制度與其它立法制度互動下，對多數聯盟議程設定策略可能的影響。

### 一、第二次國會改革及其對黨團協商制度影響

第三屆（1996～1999）末立法院通過第一次國會改革法案，將黨團協商法制化，內容包括各黨團針對議案可要求進行黨團協商，院長也可裁決法案交付協商，協商的議案由負責召集之黨團通知各黨團指派代表參加，各黨團代表由黨鞭指派，達成結論後由各黨團代表及負責人簽名，於院會宣讀後刊登公報，經院會同意的協商結論，出席委員不得反對。法案由各黨團認養負責召集，各黨團負責召集協商的議案數量，以各黨團之席次比例為原則，若法案經一定期間未達成共識，應改交其它黨團召集協商。

在第四屆（1999～2002）實施結果有不少引人詬病之處，其中一現象是幾乎每個法案在送院會二讀之前，不論有無爭議都必須經過黨團協商，這違反為解決爭議的制度設計原意，且削弱了委員會權力（楊婉瑩、陳采葳，2004）。

另外，每一法案協商召集政黨決定方式是以分案認養，使一法案可以有多个黨團認養為召集政黨，使各黨團難以控制議程。在委員會不參與審查的黨團，只要在分案協商中認養法案，便可參與決定法案是否召開協商或是何時協商。另一方面，若有政黨想透過議程控制來推動其偏好的法案，會發現一旦法案進入協商階段後，將很難延續其在委員會中的主導優勢。

為因應這些亂象，在第四屆結束時立法院通過第二次國會改革，這包含幾項重大改革內容。首先是從第五屆（2002～2005）起委員會可以決定法案是否交付黨團協商，委員會可以篩選哪些法案需要交付黨團協商，哪些法案可以直接交付院會二讀，這項措施似乎有助於委員會的權力提升（楊婉瑩、陳采葳，2004）。

另一項重要的改革是新增協商期限，規定在 4 個月內無協商結論的法

案，由院會定期處理。<sup>6</sup> 雖然第四屆時已經有規定協商經一定期限沒有結果，應改交其它黨團召集協商，但院會於法不能直接處理無協商結論的法案。在新的制度下，只要法案協商超過 4 個月未達成共識，院會可以逕行審查或動用表決。

還有一項重要的改革也與協商期限的規定有關，並關係到協商結論的確立。在第四屆時僅規定黨團協商結論經院會同意後，出席委員不得反對，但實務上經常發生宣讀協商結論時就有委員反對協商結論，導致整個法案被擱置，甚至院會被癱瘓。第五屆起，規定若立委對協商結論有異議，立委可提議並經 15 人以上連署後，針對有異議的部份進行表決。<sup>7</sup> 第五屆制度修正後，可以減少法案被一兩個立委擋下的情況發生（林朝億，2001）。

最後一項重大改變，雖然在文獻中比較不受重視，但其重要性不亞於上述改革措施。在第四屆中，每一黨團可以認養法案協商，成為召集協商政黨，此制度常造成一法案可能有多個黨團認養為召集政黨。第五屆開始，委員會議案審查召委（或其所推派代表）為此一法案院會說明人，而此說明人亦即召集協商主席，其所屬黨團即是負責召集黨團，也就是若一法案進入協商階段，通過該法案的委員會召委及其所屬政黨將負責召集協商，而如此制度一直延續至今。<sup>8</sup>

本文認為這些新制度賦予多數黨或聯盟更連貫的積極議程設定能力。<sup>9</sup> 在第二次國會改革後，當某一政黨欲推動一個法案時，可以由自己政黨的召委召開委員會審查會，並儘量以自己要的版本通過，若法案需要交付協商，仍由該黨負責召集，以確保可以控制協商進度、內容、及議程設定，這也是本文專注在第二次國會改革以後黨團協商制度的原因之一。<sup>10</sup>

<sup>6</sup> 立法院職權行使法第 71 條之 1。

<sup>7</sup> 立法院職權行使法第 72 條。

<sup>8</sup> 立法院各委員會組織法第 11 條；立法院職權行使法第 70 條。

<sup>9</sup> 由於黨團協商通過法案，幾乎保證二、三讀通過，所以黨團協商是積極議程設定關鍵一役。

<sup>10</sup> 第二波國會改革前後制度上的大幅變動，意味著在分析時需要有不同的賽局規則與理論模型。就經驗分析而言，在第四屆中因為一個法案通常由多個政黨共同召集協商，因此要辨別哪個黨團在協商中有較高的影響力，或哪個黨團試圖積極推動法案，將會非常困難。基於上述原因，針對第四屆的研究需要新的理論模型以及經驗分析策略。

另外，新協商期限的規定使少數黨團阻擋協商法案的能力下降。從第五屆開始，任一法案，尤其是多數黨所偏好的法案，在協商期限截止後協商無結果，仍有可能進入院會，因為只要法案協商失敗，議程設定權就回到了程序委員會和院會主席手上，而多數黨控制程委會並且對院會主席比較具影響力，議程設定能力也因此更有優勢。以下針對此二制度，闡明其如何提昇多數黨對黨團協商的控制與影響。

## 二、多數黨掌握下的程序委員會與立法院正副院長

以程序委員會來說，其成員按照院會政黨比例組成，理所當然是被多數聯盟所掌控，而立法院長是由立委選出，必然是受多數聯盟支持才得當選，同時也常是多數聯盟不分區立委，因此兩者皆為多數聯盟可以利用的議程設定工具。

就制度而言，程序委員會可以介入的時間點，包括法案交付協商之前以及協商失敗之後，但對於協商成敗的影響力，其實是發揮在法案協商失敗之後。<sup>11</sup> 程序委員會操控院會議程，當法案協商失敗且超過協商期限，只要多數聯盟有強烈意願，可以直接透過程委會排入院會議程表決。

根據我們蒐集的資料，從第五屆到第七屆送交協商的法案總數為 1,119。<sup>12</sup> 這些法案當中，超過協商期限仍未完成協商的法案一共有 768 個，<sup>13</sup> 其

---

總結來說，本文將焦點集中在改革之後的黨團協商，提供一個較為完善的分析。至於第二波國會改革前後效果的比較，須待完整分析第一波國會改革的黨團協商後比較可行，否則易囿圖吞棗。

<sup>11</sup> 根據立法院職權行使法第 74 條規定，需交付黨團協商的法案，在委員會審查完竣並提交審查報告後，由程委會依序將議案交黨團協商，雖然看似在法案交付協商之前必須先經過程委會，但實務上負責函請黨團召集協商的工作往往是由議事處負責，而非程委會（周萬來，2004：291）。

<sup>12</sup> 這其中最後協商有成功的法案數為 563，協商失敗的法案數為 556。對於法案是否協商成功本文採取狹義的定義，只有當所有政黨皆同意整個法案以某一版本通過時，才算是協商成功。換言之，如果所有政黨僅針對法案中部分條文達成協議，並將其它條文保留到院會二讀時進行表決，則此法案將被視為協商失敗。若將這些法案同樣視為協商成功，則我們經驗分析之結果仍然成立。更詳細的討論請見經驗分析章節。

<sup>13</sup> 這些法案雖超過協商期限仍未完成協商，有些之後仍繼續被協商或排入院會，而最後協商成功。



中未被排入院會二讀的則有 363 個，而有被排入院會二讀的有 405 個。這 405 個被排入院會二讀的法案中，由國民黨負責召集協商的比例（65%）比民進黨（19%）來得高，甚至也比國民黨本身在未排入院會二讀法案中所佔的比例（55%）要高。相較於此，民進黨召集協商的法案中，被排入二讀的比例則比未被排入的少。這些數據顯示出，相較於民進黨而言，國民黨在將自己的法案排入院會二讀上較具有優勢。

更重要的，被排入院會二讀的法案中，大多在宣讀條文後即被退回黨團協商階段（有些被繼續協商，有些則被冰凍），僅有 29 個法案進入二讀的實質審查，其中 25 個法案都是國民黨召集協商的法案，由親民黨、無黨、民進黨及多黨召集協商分別有 1 個，但最後都交付表決並以國民黨團的修正版本表決通過二、三讀。這顯示即使多數聯盟召集法案於黨團協商中失敗，仍有機會送至二讀審查，但少數黨召集法案，則幾乎因此胎死腹中，若有也是以國民黨團的修正版三讀通過。這些結果可以看出程委會的議程安排深受多數聯盟（尤其是國民黨）控制，這除了透過程序委員會外，院長的議程裁量權也是另一關鍵。

法案進入院會之後議程設定權就由院會主席掌控，其權力來自法規賦予院長的議程裁量權，院長在院會中如遇爭議事項，可以主動召集各黨黨鞭協商，也可以擱置爭議法案留待下次院會處理。當法案協商失敗且超過協商期限被排入院會後，院長可以決定是否要動用表決，或是暫停院會議程休息協商。換句話說，院長可採取積極或消極處理，對法案的進展頗有影響。

整體而言，程委會與院會主席顯然可掌控黨團協商之後的程序上事後運作，此二機制在多數聯盟的控制或高度影響下，是有可能影響其在黨團協商階段的談判策略與籌碼。若多數聯盟偏好的法案協商失敗，多數聯盟仍可以藉由程委會不斷將法案排入院會，待協商期限截止逕付表決，也可以在院會中由院長介入召集協商，降低表決需要的動員成本。例如在第七屆時，由國民黨主導審查與陸生來台有關的大學法與專科學校法相關條文，在審查完竣交付協商之後，因民進黨堅持反對，且時間已接近會期末，故國民黨將法案排入臨時會中，並由王金平召集協商，協商過程中兩黨互相妥協，雖傳出國民黨有立委對於黨團的退讓不滿，甚至揚言不出席表決

(蔡佩芳, 2010), 但最後仍達成共識在未動用表決的情況下法案通過。從此例中可見當院會主席介入主持法案協商時, 多數黨可以避免動用表決通過徒增動員成本, 少數黨也可避免法案以最糟的結果通過。

但如果協商失敗的是多數聯盟所不偏好但少數黨偏好的法案, 多數聯盟可以藉程委會不將法案排入議程阻擋, 且即使法案排入院會, 院會主席可以選擇再度交付協商, 將法案交回原本召集協商的政黨; 或者院長不介入召集協商且不動用表決, 少數黨幾乎無計可施。例如同樣在第七屆由民進黨召委主導審查通過有「六輕條款」之稱的勞工安全衛生法相關條文時, 在院會二讀遭國民黨團與無黨黨團退回協商, 協商期間一直無法達成共識, 一直到第七屆第八會期要結束的前兩天, 自交付協商開始已經過半年, 國民黨團才在協商結論上簽字, 但無黨黨團仍未簽名, 在院會的最後一天法案雖有排入院會議程, 但院長僅裁示有協商結論後再處理, 且國民黨團與無黨聯盟似乎有意將法案拖過屆期結束 (王文智, 2011), 法案也就無疾而終。從此例可見, 多數聯盟要阻絕不偏好的法案, 只要在黨團協商中反對, 此法案不太可能仍有通過機會。

事實上, 我們的資料顯示院長介入協商的法案幾乎都是多數聯盟召集協商的法案。第五到七屆, 院長召集協商的法案共 165 個, 其中國民黨負責召集協商的法案有 158 個, 親民黨 1 個, 其它 6 個是多黨共同召集協商。而在這 165 個法案中, 屬於政府法案的有 56 個, 其中屬於第五屆的有 4 個, 第六屆的有 5 個, 而第七屆的則有 47 個。這顯示出院長幾乎只會針對國民黨召集協商的法案給予協助, 且院長介入政府法案協商的情況, 在國民黨執政時期要比民進黨時期來得更為頻繁許多。

這樣的策略對協商有深層影響。即當法案協商失敗時, 多數黨及少數黨可以使用的籌碼大不相同。多數黨仍可藉程委會將法案送入院會之中, 並藉院長選擇院會中成本較低的處理方式, 雖然可能遭受杯葛, 但仍有機會通過。然而無法掌控程委會與院會主席的少數黨, 無法阻擋不偏好的法案進入二讀, 同時在院會中要付出一定的成本, 才有可能阻擋協商失敗的法案, 而對於召集或偏好的法案失敗於黨團協商時, 也只能望洋興嘆。

總結而言, 程委會與院會主席可被視為多數黨的工具, 在法案交付協商之後, 決定沒有協商結論的法案能否進入院會。透過程委會的篩選, 多

數聯盟偏好的法案可以進入院會議程，院會主席可以視情況介入法案協商，但少數黨缺少這兩項重要的議程設定工具，因此在黨團協商階段中，少數黨的籌碼實際上比多數聯盟少得多。

## 參、模型與假設

黨團協商是台灣立法院中最獨特的制度，在其它國家的立法機關極為罕見，但除了 Chiou (2004) 建立一個談判模型來檢驗黨團協商對政策結果的影響外，關於黨團協商的運作如何影響政策產出的理論基礎很少。我們的模型焦點在黨團協商，並探究其前後的立法動態關係如何影響多數聯盟和主要少數黨之間的談判關係。

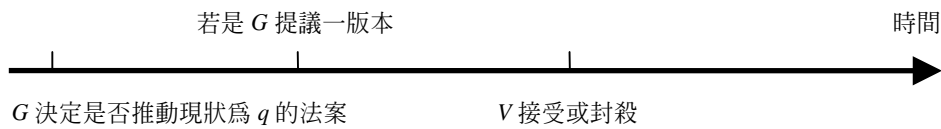
在敘述我們的模型之前，先說明我們理論上的直覺，或許可幫助讀者掌握模型的推導。如前節所述，因程序委員會為多數聯盟操控議程的工具，當一法案在黨團協商階段失敗，多數聯盟仍可藉程委會將其所偏好法案排入院會，雖然少數黨可能會在院會杯葛，但只要多數聯盟願意承擔此成本，法案仍可通過。但相對上，對於多數聯盟所不偏好的法案，一旦黨團協商失敗，多數聯盟所掌控的程委可不讓此法案排入院會議程，或即使排入，院長可以消極不作為，使法案胎死腹中。這些制度提供多數聯盟一個幾乎零成本的阻擋協商失敗法案之手段，使多數黨可以比主要少數黨更具有積極議程設定能力的關鍵原因。本章節試著以最不數學化的方式說明闡述理論內涵，至於數學推導內容則在附錄。

以下將詳細說明行動者、賽局規則、和行動者的效用函數，以完整描述我們的賽局模型。假定賽局中有兩個行動者為議程設定者 ( $G$ ) 和否決者 ( $V$ )，賽局規則中行動者行動時間表和其對應的賽局決策樹 (game tree) 分別呈現在圖 1 和圖 2。<sup>14</sup> 賽局從議程設定者決定是否在委員會階段推動一個法案開始，該法案的現狀  $q$  落在一個單面向的政策空間上，若  $G$  偏好

<sup>14</sup> 我們提供行動者決策時間表 (圖 1) 以便一般讀者理解。樹狀圖 (圖 2) 提供關於各行動者在各決策點上的移動規則和行動策略，提供更精確的資訊。之後，我們延展此模型，容許賽局中有三個以上黨團。

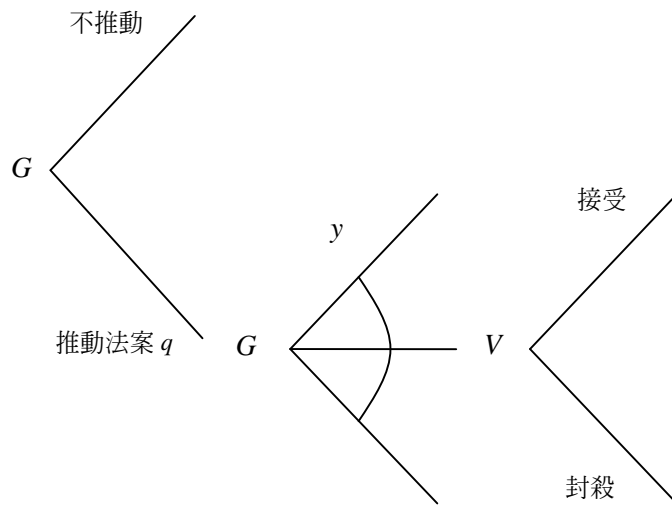
不推動則賽局結束。若  $G$  決定推動該法案，在黨團協商中  $G$  會在單面向的政策空間中提出一修正案  $y$ ，但須付法案推動與立法成本  $c_t$ ， $V$  會視  $G$  所提出的修正案決定 (1) 接受修正案並通過之或 (2) 付出成本  $c_v$  在院會中阻擋該法案，使之無法三讀通過。<sup>15</sup>

圖 1 賽局中行動者的策略時間表



說明： $G$  代表議程設定者， $V$  代表否決者。  
資料來源：作者自繪

圖 2 賽局決策樹



說明： $G$  代表議程設定者， $V$  代表否決者， $y$  代表提議版本。  
資料來源：作者自繪

<sup>15</sup> 我們假定對  $V$  而言若接受或拒絕沒有差別， $V$  會選擇接受。這是形式模型中標準假定。

在開始闡述有關成本的假定之前，我們有必要先針對推動法案與阻擋法案二種成本分別加以更清楚描述與辨別。推動法案完成三讀的成本包含立委與政黨之間的協商與溝通，一方面是因為對現狀的改變，如社會選擇理論（social choice theory）所指出的，通常較為費力且牽涉到較多的層面，另一方面則是因為推動法案通過須經歷許多審查階段，如邱訪義與李誌偉（2013）所討論的，需花費較多的時間與努力。相較於此，阻擋法案通過的成本則與推動法案十分不同，阻擋法案時並不涉及對新政策現狀的協調，也不需如此頻繁的討論與協商。再者，對否決者而言，僅須在某一審查階段中進行阻擋，便能達成其封殺法案的目的。特別是對掌控程序委員會與院長職務的多數聯盟而言，如前一章節中所討論的，相較於推動法案來說，阻擋法案所需的成本相當小，因為程序委員會（由多數聯盟所掌控）與院長（來自多數聯盟內的成員）只要在院會中不處理該法案，將之退回黨團協商階段，要求協商後再處理。此一做法並不需要付出額外的時間、努力與機會成本。然而，對少數黨來說，阻擋法案通過需要透過密集的動員來持續佔據議場（例如攸關美國牛肉進口的食品衛生管理法時，少數黨佔據議場的情況），因為多數黨可以在任何時間動員集結或偷襲，且一旦多數黨掌握機會進行表決，少數黨阻擋法案的努力即告失敗。<sup>16</sup> 此外，激烈的杯葛行動有時可能對政黨的聲譽造成損害。基於上述理由，我們必須在多數聯盟與少數黨分別為議程設定者的情況下，分別去討論所需的成本。

首先，當多數聯盟與少數黨分別為  $G$  與  $V$  時，多數聯盟在推動法案上須負擔的成本為  $c_i^M$ ，而少數黨要阻擋法案須負擔的成本為  $c_v^m$ 。若多數聯盟是由多個政黨所組成，則其推動法案的成本（ $c_i^M$ ）會比單一多數黨時來得高。如同邱訪義與李誌偉（2012）所指出的，當多數聯盟由多個政黨組成時（如第五屆時的泛藍陣營），需要就彼此的政策立場進行協調並互

<sup>16</sup> 以第七屆中「地方制度法部分條文修正案」為例，當時國民黨在總統馬英九的指示下，希望能盡速通過此法案，由於此法案牽涉縣市升格為直轄市後，原鄉鎮長能否轉任區長，被民進黨認為有綁樁意圖，因此極力杯葛。民進黨連續在兩次院時會佔據主席台，導致法案無法順利進行審查，而國民黨方面則動員立委護送副院長曾永權站上主席台，在經過數次的肢體衝突後，才使曾永權得以主持議事，最終在三十次的表決後，才通過此法案（林如昕、朱真楷，2010）。

相配合動員。就  $c_v^m$  來說，雖然少數黨在立法院中杯葛法案的情況並不罕見，但如同前面所提，這樣做通常需要耗費可觀的成本（包含所有少數黨成員付出的時間與努力的加總，以及被貼上不理性與暴力政黨的標籤）才能在院會中杯葛法案審查的進行。比較以上兩種成本，不論多數聯盟是單一政黨或由多個偏好相近政黨所組成，可以合理的假定  $c_v^m > c_i^M$ 。多數聯盟之間所進行的協調，並不需要動員黨籍立委進行杯葛與持續佔據議場，通常僅需要政黨領袖在彼此偏好分歧的時候，就政策爭議達成協議。此成本比杯葛所需的成本來得小，特別是當多數聯盟中政黨同質性高的時候。

當  $G$  是少數黨而  $V$  是多數聯盟時，他們將分別承擔推動法案的成本 ( $c_i^m$ ) 與阻擋法案的成本 ( $c_v^M$ )。如我們前一章節所述，在多數聯盟掌控程序委員會且其中一政黨擁有院長職務的情況下，當少數黨想要將其法案排入院會實質審查時，很容易直接被退回黨團協商階段，因為就算順利排入院會二讀，院長在處理其法案與主持協商時，也將採消極的方式而不給予幫助。換言之，對多數聯盟來說，要阻擋協商失敗的法案進入院會，幾乎不須任何成本。就算多數聯盟是由多個政黨所組成，阻擋法案同樣不需要太多的協調，因為只需院長一人便能達成。<sup>17</sup> 另一方面，少數黨在推動法案時，依然需要承擔在每個階段中推動法案所需的成本，雖然任何想要推動法案的政黨或行動者都是如此，但對少數黨來說，付出的成本要比多數黨來得高，因為少數黨不僅需要與其他具有相似偏好的政黨進行協調，還需要在許多審查階段中都全力動員自己的立委。基於以上理由，我們假定  $c_i^m > 0$ ，且  $c_v^M = 0$ 。值得一提的是，即使設定  $c_v^M > 0$ ，但只要仍然小於  $c_i^m$ ，則我們的主要結論仍然成立。<sup>18</sup>

為了簡化符號的使用，我們將繼續使用  $c_i$  與  $c_v$ ，但在提到特定的對象時，會說明所指涉的是多數聯盟或少數黨。

各行動者的效用除了上述成本外，也包含政策上的效用。假定議程設定者與否決者的效用函數分別為， $U_g(y) = -|x_g - y|$  與  $U_v(y) = -|x_v - y|$  ( $x_g$

<sup>17</sup> 當然，院長在決定要消極處理或阻擋法案時，必然需要考量多數聯盟內的偏好，然而，多數聯盟需承擔的  $c_v^M$  依然相當的低。

<sup>18</sup> 我們將在本章節末討論當  $c_v^M > c_i^m$  時，會產生什麼情況。

和  $x_v$  分別表示  $G$  和  $V$  的理想點)，此效用函數意味著每個行動者偏好政策結果接近自己的理想點，在不失一般性的情況下假定  $x_g > x_v$ ，也就是議程設定者在否決者的右邊。每個行動者整體效用包含對政策結果的偏好和上述相關成本。

如上所述，我們模型中議程設定者和否決者有兩種情境：(1) 當多數聯盟是議程設定者，也就是法案的召集協商政黨，<sup>19</sup> 且主要少數黨為黨團協商中的否決者；(2) 它們角色互換。我們會在這兩種情境下分別得出均衡 (equilibrium)，並比較多數聯盟和主要少數黨分別為議程設定者時的均衡協商成功率，而導出我們的研究假設。

在解此賽局之前，有必要闡述模型設定的重要假定。我們試圖建構一個儘量簡單但是包含黨團協商關鍵內涵的模型，且我們試圖檢驗事後程序優勢如何影響黨團之間的談判。模型必然與現實不完全吻合，否則就不是模型，問題在於模型是否協助吾人抽絲剝繭複雜的關係，同時具一般性。

基於此認知，我們假定行動者僅有兩個，只進行一次談判。這樣的假定乍看之下可能是武斷且不實際的，但如此假定並非不合理。第一個可能的質疑是黨團協商經常包含不止兩個黨團，本章節末我們將延展此模型，允許有超過一個否決者，我們發現理論上的結果不會因此而改變，在此假定只有一個否決者是為了方便闡述模型背後的直覺。其次，可能有人認為在黨團協商中政黨可以提出再修正案 (counteroffer)，並且第二次國會改革後的協商制度，開始規定有協商期限，這使人聯想到 Rubinstein (1982) 提出的有限次重複談判 (finitely repeated bargaining) 可能更適切。然由倒推法，Rubinstein 的模型可以簡化成議程設定者提出一個修正案且否決者決定接受與否，這正是在我們模型的次賽局 (subgame) 中。最後，可能有人會困惑為何我們專注在比較多數聯盟與最大少數黨，而非極小黨，這在本章節末也會有所說明。總而言之，我們認為在本文欲解答的問題上，此模型已包含了黨團協商中重要的部份。

<sup>19</sup> 如同第二節的說明，第二次國會改革後的協商制度較有利於積極議程設定，且從第七屆的情況可以看出，當委員會召委全被多數黨掌控時，多數黨寧願無案可審也不願意排入少數黨的提案審查，更遑論在少數黨也佔有召委席次時，多數黨更不會選擇審查少數黨偏好的法案來排擠自己的議程，因此當然不會成為其不偏好法案的召集協商政黨。

當每個行動者在每個決策點上擁有完全資訊，我們可以用次賽局完美均衡（subgame perfect equilibrium）來解此賽局。<sup>20</sup> 若在均衡下，議程設定者決定在黨團協商中維持政策現狀，或者若議程設定者決定推動但否決者選擇阻擋法案（即使需付出代價），我們定義為協商失敗。附錄 1 的命題呈現理論主要結果，圖 3 協助吾人了解理論結果。

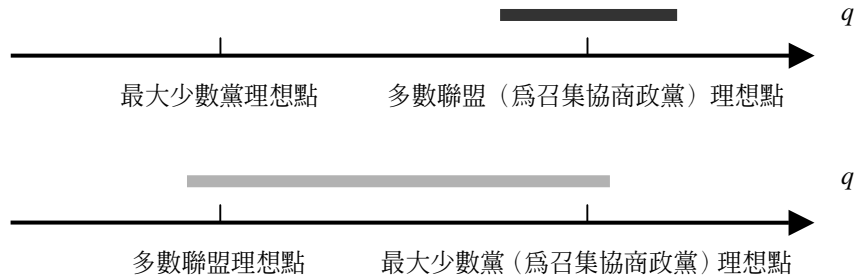
首先，不論議程設定者為何者，黨團協商會在某些政策現狀下失敗。圖 3(A) 比較在兩種情境下協商失敗的現狀集合，藉由比較此兩現狀集合，有助於我們闡述命題背後的邏輯與直覺。為了可清楚說明當多數聯盟或最大少數黨為議程設定者的不同處，讓我們專注在這兩個行動者理想點間的現狀作說明。當主要少數黨為議程設定者而多數聯盟為否決者時（即圖 3 (A) 第二個單面向空間圖），因為多數聯盟可以零成本的阻擋（程委會不排入協商失敗法案於院會議程或院長消極以對），主要少數黨無法將這一線段內之現狀往其理想點移動。相對的，當多數聯盟為議程設定者時（即圖 3 (A) 第一個單面向空間圖），仍可將大部分現狀往其理想點移動，但移動的程度不能超過主要少數黨的阻擋成本，否則法案將會被成功阻擋。換言之，主要少數黨的阻擋成本給予多數聯盟達成可促使主要少數黨妥協的空間。儘管如此，多數聯盟不見得總是有誘因改變這一線段所有現狀，因為現狀可能已經十分靠近其理想點（如粗黑線段所示），以致可獲得政策效益不多，相對法案推動與協調成本  $c_i$ ，並不值得推動。

<sup>20</sup> 此外我們利用 trembling-hand perfect 的概念使此模型中的次賽局完美均衡更加完整。見 Fudenberg and Tirole (1992) 對此概念的相關討論。這意味著當議程設定者偏好推動一法案以改變現狀，但可能遭受阻擋時，仍會選擇推動之，以守住可以通過的一線生機。

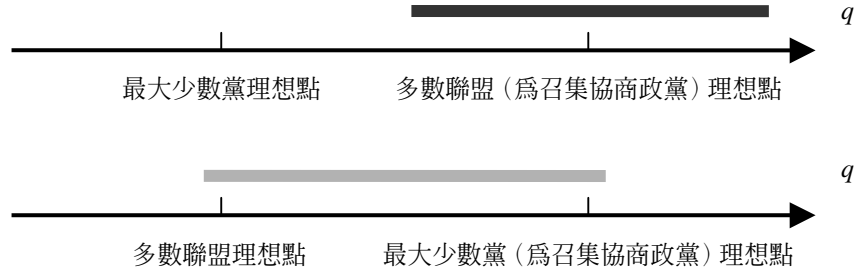


圖 3 多數聯盟是否為召集協商政黨對協商成功與失敗現狀集合

(A) 聯盟成本不大



(B) 聯盟成本很大



說明：■ 代表當多數聯盟為協商召集政黨時，協商失敗的現狀集合。  
 ■ 代表當最大少數黨為協商召集政黨時，協商失敗的現狀集合。  
 資料來源：作者自繪

基於命題一，可以推導出一些比較分析 (comparative statics)。在附錄 2 中我們形式化定義協商失敗的機率，也就是在均衡下，議程設定者不欲推動的法案現狀，或是在均衡下議程設定者欲推動法案但受否決者阻擋的情形。此外，我們從附錄 2 中推導一個命題引申 (corollary)，我們三個假設即由此產生。

模型中可得出三項假設，第一是多數聯盟比起主要少數黨在黨團協商中更有優勢通過法案，主要是因為多數黨掌控程委會和院長而具有較高的議程優勢，多數聯盟比起主要少數黨在協商過程中有更好的外在選擇

(outside option)。<sup>21</sup> 如圖 3(A) 所示，當多數聯盟為召集協商政黨時，少數黨為阻擋法案必須付出成本，這使多數聯盟比較有空間以妥協版本誘使少數黨同意協商內容並通過法案，反之多數聯盟要阻擋少數黨的法案幾乎不需成本，減少了妥協的空間，因此我們的第一個假設如下：

**假設一：由多數聯盟召集協商的法案通過黨團協商的機率，比主要少數黨召集協商的法案更高。**

命題引申的第二部分顯示當多數聯盟推動提案的成本越低，多數聯盟的優勢會越強。反之，若協調通過法案成本太大，多數聯盟的優勢可能會減弱或甚至消失。如前所述，除了十分接近多數聯盟理想點的法案以外，多數聯盟可以在黨團協商中通過法案。在圖 3(A) 中，粗黑線段表示因協調成本太大而不值得推動的法案。然而，隨著多數聯盟面對的協調成本越高，此線段的長度會增加，如圖 3(B) 所示，此乃因通過法案所帶來的政策效益（也就是現狀與多數聯盟理想點之間的距離）必須夠大，才值得推動。所以在比較圖 3(A) 與 (B) 後，可直覺性得知當成本變得非常高時，多數聯盟的優勢就變得很弱。換言之，模型預測僅有單一政黨的多數聯盟優勢會高於主要少數黨，並具絕對優勢；但若多數聯盟必須付出很高昂成本協調聯盟內的黨團時，此優勢可能會很低，甚至可能消失。<sup>22</sup>

這隱含著多數聯盟的優勢強弱在各屆期中不同。在第五及第六屆時多數聯盟由國民黨與親民黨（甚至無黨）所組成，在第七屆時國民黨成為單一多數黨，這表示多數聯盟的優勢在第七屆時應比第五屆高。<sup>23</sup> 此外，如同邱訪義和李誌偉（2012）指出，國民黨與親民黨在第五屆與第六屆的前兩個會期歷經了不同程度的衝突，但在第六屆第二會期之後，隨著親民黨立委逐漸轉加入國民黨，親民黨的勢力逐較式微，最後國親在第四會期底時簽署了合併的協議，之後國民黨成為了多數黨。此外，第五屆立法院正副院長皆由國民黨籍立委擔任，但在第六屆立法院正副院長則由國民黨籍

<sup>21</sup> 外在選擇指的是當談判失敗時，行動者可獲得的效用。

<sup>22</sup> 這些預測的前提假定是黨紀相似。

<sup>23</sup> 無黨聯盟並非一個政黨而是因政治因素形成的黨團，無黨聯盟從第四屆起就在很多議題上與國民黨合作，但在第五、六屆泛藍聯盟中所扮演的角色有時具關鍵性角色。

與親民黨籍擔任。這些顯示第六屆比第五屆國親合作更緊密許多，因此可以預期多數聯盟的協調成本在第六屆時應低於第五屆，基於此我們可以得到以下兩個假設：

**假設二：多數聯盟召集協商的法案通過率在第七屆時比第五屆高。**

**假設三：多數聯盟召集協商的法案通過率在第六屆時比第五屆高。**

在進入檢驗三個假設的經驗分析之前，讓我們對理論的目的與意涵進一步說明。在科學推論中（文字或形式化），我們不得不簡化所欲推論的環境條件，以理出頭緒，協助吾人推演假設，而簡約化的過程，在很多情形下，無損於所得洞見之參考價值。例如地圖必定簡化了資訊且不真實，但其實用性在很多情形下仍受到高度依賴。總之，在吾人推論的過程，不免做簡化假定，這不代表所推演出的假設不具實用性，但另一方面，我們不應放棄科學研究中應有的懷疑態度，盡量使假定合理化或貼近事實，並試圖檢視在不同假定下，是否假設仍存在。

在此認知下，我們進一步討論理論內涵與可延伸處。首先，我們分別討論在兩種情況中，將關於成本的假定放寬時的結果。如前所述，當多數聯盟為議程設定者時，我們假定其推動法案通過的成本，比少數黨阻擋法案的成本低，亦即  $c_v^m > c_r^M$ 。當少數黨為議程設定者時，其推動法案通過的成本，比多數聯盟阻擋法案的成本高，此時多數聯盟阻擋法案的成本假定為零或極小。在多數聯盟由多個較為分歧的政黨組成時，需負擔可觀的協調成本，此時上述兩個假定可能依然成立或被違反，其結果是多數聯盟的優勢可能不復存在。如前面曾討論過的，相較於第六屆與第七屆，此種情況比較可能發生在第五屆中，而這意味著當多數聯盟內部較為分歧時，其優勢將可能隨之消失。

其次，若我們假定賽局中有二個或以上否決者，模型中的直覺與理論結果仍然成立。在上述模型中，假定只有二個黨團參與協商，其中一位是議程設定者，一位是否決者，如此假定很顯然在大部份情形皆不成立。為了檢視之，在附錄三，我們延展上述模型，假定有一位議程設定者，但有  $N > 1$  位（有限個）協商否決者，重新推演均衡行為，亦即命題引申一，是否仍成立。而所得結果呈現於此附錄的命題二。我們發現，命題引申一

的直覺與邏輯仍然成立。當協商中有多位否決者時，僵局可能會維持一樣或更嚴重，不管誰是議程設定者。關鍵之處在於當多數聯盟為議程設定者時，即使有很多位否決者或少數黨黨團，多數聯盟仍可利用少數黨在院會阻擋需付出相當成本的限制，提出少數黨可以接受而多數聯盟仍有利可圖的版本，所以命題一中多數聯盟為議程設定者時僵局仍然不變，也因此命題引申一仍然成立。這些直覺及結果，使得本文的三個假設基礎更形穩固。

以上理論分析，可以說明為何本文著重在比較多數聯盟（單一或多個政黨所組成）及主要少數黨在政黨協商階段的相對優勢。以前者來說，一部分是因為多數聯盟共同掌控了程序委員會，並合作取得院長職務，另一部分則由於這兩個制度是安排院會議程的權力基礎。然而，我們也進一步在理論上對多黨組成多數聯盟的效果進行考量，並在經驗分析上檢視多數聯盟內各政黨的優勢，以釐清多數聯盟內各政黨，是否同樣或等比例的受惠於院會議程控制與院長權力。

至於我們以主要少數黨為焦點，而忽視不屬於多數聯盟的其它極小黨，並非因為本文的理論論證不適用在這些政黨上。事實上，如命題二所述，多數聯盟的協商優勢會高於非多數聯盟大、小黨，但由於下列因素考量，本文著重在主要少數黨。第一，即使所有非多數聯盟之各政黨聯合起，仍無法控制院會議程與贏得院長職務，因此也不需要將所有不屬於多數聯盟的政黨，視為一個一致的行動者。<sup>24</sup>

第二，極小黨通常有不同於大黨的行為動機，大黨通常試圖競爭成為執政黨，關注議題與法案推動上較全面性，但極小黨則往往以生存或壯大為首要目標，在法案推動上比較策略性，潛在選擇性偏誤將使統計分析與解釋困難。而實務上，極小黨通常被分到很少的委員會主席席次，因此很少有機會能夠設定委員會議程。這迫使極小黨在選擇推動法案時是必須很策略性的，才可有所突破與政績。在此選樣偏誤下，很難將黨團協商成功推論為極小黨的相對優勢。在理論上，之所以本文可比較多數聯盟及主要少數黨在政黨協商階段的相對優勢，乃因假定議程設定者欲改變之現狀分

---

<sup>24</sup> 在形式模型或理論推導中，為了一般化，我們盡可能避免將不同行動者視作一個單一的行動者。

配在所有實數上（如圖 3 所示），當此假定不成立時，將很難推導出一政黨的相對影響力。

總之，儘管我們的模型依然預測多數聯盟在黨團協商階段比極小黨更有優勢，但導出此預測的一項關鍵假定在實際上並不成立，如此將使我們在檢視多數聯盟外的極小黨之影響力時，面臨理論與經驗分析上的困難。這是為什麼我們聚焦在多數聯盟及主要少數黨召集協商通過率的比較，而忽略非多數聯盟之極小政黨的原因。這對於我們如何詮釋極小政黨協商通過率結果有重要影響，在後文將會更多相關討論。

最後，上述的分析與討論顯示，我們的模型不僅能運用在第五屆到第七屆中，並且能適用於第八屆及後續屆期中，只要立法院繼續採用本文第二章節所述第二波國會改革的制度結構。我們模型中的多數聯盟可以是單一多數黨或多個政黨所組成，也允許在多數聯盟外，存在多個少數黨的情況。只要立法院持續維持賦予在委員會中通過法案的召委擁有後續召集法案協商的權力，並且多數聯盟可在不需負擔太多阻擋法案成本情況下，本文的理論對未來的立法院政黨協商將有類似的意涵。

## 肆、經驗分析

本章節將說明資料蒐集、變數測量方式及呈現經驗分析結果並討論之。過去黨團協商分析性研究專注在一屆左右，然而因各屆的政治環境與政黨組成有所不同，較大的樣本可使我們可以進行跨屆的分析，提高統計結果的穩定性（robustness），更有利於檢驗黨團協商在不同屆期中，多數聯盟組成不同如何影響多數聯盟的優勢，因此本文的研究範圍是第五屆至第七屆的立法院。<sup>25</sup> 從我們蒐集的資料發現，平均而言，五到七屆每一會期送交黨團協商的法案數量很相似，而第七屆因為較五、六屆多出了兩個會期，因此交付協商的法案總數較多。

<sup>25</sup> 如同前兩個章節中所提，在第二波國會改革前後的制度結構有很大的差異，因而我們的模型可能無法應用在第四屆中。此外，在經驗分析上，在第四屆中不易辨別哪個黨團試圖積極的設定（從委員會到黨團協商階段的議程），因為多數法案為多黨召集協商。基於以上理由，本文分析不納入第四屆。

我們選擇以「法案」做為分析單位而非「提案」。法案是指經過委員會或院會將一個或多個提案併案審查合成的同一議案，選用法案做為分析單位的主要的原因是黨團協商是以法案進行而非提案，且以提案進行分析會衍生其它問題，如研究者難以測量一提案是否有被協商，以及是否協商成功，又提案是否通過還受其它立法程序的影響，但黨團協商並不是提案審查的程序，因此以提案為分析單位並不適用本研究。我們蒐集第五至七屆所有的提案並篩選出有交付黨團協商者，藉由立法院國會圖書館的提案及法案審查系統，並分別從委員會及院會公報確認這些法案的併案情形以及協商的結果。

根據我們的假設，依變數是一個交付協商的法案是否通過協商。協商成功的定義是法案有協商結論，且在院會宣讀。協商失敗有三種情形，一是法案交付協商之後沒有協商結論，一直停留在協商階段，二是法案協商無結論，全案交付院會表決，三是法案部份條文有達成協商結論，但部分條文交付表決。<sup>26</sup>

本研究的第一組自變數是法案協商的召集政黨，如上一章節所討論，我們主要關心的是多數聯盟與其重要競爭者通過法案能力的差別，意即多數聯盟與第二大黨。<sup>27</sup> 我們對於多數聯盟在黨團協商較主要少數黨更有優勢的假設，是來自於假定這些彼此競爭的政黨為了在下次在選舉贏得執政地位，所訴求的議題是全面性的。因此我們將第二大黨也就是民進黨界定為召集協商政黨的參照組，將每個法案的召集協商政黨以虛擬變數放入模型之中與民進黨比較。為了檢驗第一個假設多數聯盟的係數是否有顯著差異，我們將五、六屆的國民黨與親民黨召集協商的法案和第七屆國民黨召集協商的法案定義為多數聯盟召集協商的法案。此外，我們也將討論若把第五、六屆多數聯盟定義成國、親、及無盟的經驗分析結果。同時，為了觀察聯盟內部政黨的召集協商通過率，我們也將分析多數聯盟內各政黨召集協商的法案。

<sup>26</sup> 包含後兩者，其實會低估多數聯盟的實力，也因此會讓支持我們假設的證據門檻更高。

<sup>27</sup> 如前所述，只有這兩個政黨較有可能藉由較廣泛的議題訴求爭取執政權，其它政黨則可能較專注在對其有利的特定議題，集中力量鞏固其選票基礎，畢竟在兩大黨夾縫中，此策略較易成功。此外，小黨資源有限，集中力量在某些法案，比較可以有成績。

第二類自變數是多數黨或聯盟召集協商與屆期的交互作用，此類變數為檢驗假設二及假設三：當國會多數為單一政黨時其優勢是否高於多黨組成的多數聯盟。同樣的，本文分別處理多數聯盟和多數聯盟內的政黨。因第七屆時國民黨為單一多數黨，多數聯盟和多數聯盟內的政黨是同一個，故將國民黨召集協商與第七屆兩變數相乘；另外第六屆多數聯盟運作更接近單一政黨，多數聯盟的積極議程設定能力理應會高於第五屆，因此在多數聯盟模型中，我們將多數聯盟召集協商與第六屆相乘，在多數聯盟內的政黨模型中，我們將國民黨召集協商與第六屆相乘。

我們也納入了三個重要的控制變數，分別是法案中提案者的政黨組合、可審查時間、交付協商的條文數，以下說明這些控制變數的重要性與操作方式。

首先是法案的提案者，就過去研究發現，如黃秀端與何嵩婷（2007），控制提案者是有必要的。由於本研究分析單位為法案，一個法案可能由多個提案合併而成，因此操作上我們以法案中的提案政黨組合分類，將所有法案分成：僅有行政部門提案、僅有國民黨團或立委提案、僅有親民黨團或立委提案、僅有民進黨團或立委提案、僅有台聯黨團或立委提案、僅有無黨黨團或立委提案、提案者包括行政部門或各黨黨團或各黨立委等七類，以第四類作為參照組。

控制可審查時間也十分重要（邱訪義、李誌偉，2012）。尤其在五到七屆的黨團協商制度下，若法案在屆期末才交付協商極有可能會被拖過協商期限而無法在該屆通過，而若法案越早交付協商，黨團之間有更多的時間可以折衝協調，且爭議法案交付協商後經過一段時間的冷卻可有利於化解爭議，或可避免輿論的持續關注，因此法案越早被交付協商對於協商成功的機率越有正面影響。此外，第七屆有四年的時間，五、六屆僅有三年的時間，因此控制可審查時間有助於我們避免各屆期時間長短不同對協商結果的影響。在操作上我們計算法案交付協商的日期到該屆最後一天中間剩餘的天數。

最後一個控制變數是交付協商的條文數。因為各個法案交付協商的條文數多寡不同，雖然交付協商的條文數少不代表法案的爭議較小，但交付協商的條文數多時通常代表法案複雜性較高，且黨團間需要達成的妥協較

多。在操作上我們計算委員會召委最後宣布須交付協商的條文數量，若無特別說明則計算整個法案所欲修正的條文數。<sup>28</sup>

表 1 與表 2 呈現迴歸分析結果，兩表的區別在於多數聯盟的部份是以聯盟或政黨呈現，經驗分析的結果十分支持模型推導出的三項假設。首先從兩表的模型一可以發現，多數聯盟或國民黨召集協商的法案通過協商的機率顯著高於民進黨，<sup>29</sup> 同屬多數聯盟的親民黨召集協商法案的通過率也高於民進黨，雖未達顯著但已在顯著水準邊緣。<sup>30</sup> 模型二中放入了國親聯盟或國民黨召集協商與第六屆和第七屆的交互作用，從表 1 及表 2 國民黨召集協商與第七屆的交互變數可見，在國民黨為單一多數黨時期，推動法案通過協商的能力顯著高於國親聯盟時期。從表 1 的國親聯盟與第六屆的交互變數及表 2 的國民黨與第六屆交互變數，可以看出不論是國親聯盟或國民黨，其召集協商的法案通過率均高於第五屆，顯示因第六屆時國親的運作更接近單一政黨故協調成本較低，而在第五屆時期，完全是兩個政黨組成的聯盟，協調成本較高，法案協商通過率也較低，甚至聯盟成本太高的話會侵蝕多數聯盟的優勢，這些都與理論預期相符。

<sup>28</sup> 如同 Achen (2005) 所呼籲，加入控制變數須慎選，且不是加入愈多即愈可以控制。加上，納入太多無理論基礎的自變數，有可能使經驗分析結果難以詮釋。所以，本文不納入不必要控制變數。

<sup>29</sup> 為了呈現更完整結果，表 1 模型三與四的統計結果假定第五、六屆多數聯盟有包含無盟，分析結果與模型一與二大致上差不多，這顯示表 1 結果的穩定性。

<sup>30</sup> 通常有理論基礎的檢驗，會以單尾驗之。但為一致性，我們只呈現雙尾檢驗結果。讀者可以把 p-value 除以二即是單尾檢驗的 p-value。



表 1 五至七屆黨團協商（多數聯盟）Logit 模型分析

	多數聯盟包含 國民黨與親民黨		多數聯盟包含 國民黨、親民黨、無黨	
	模型一	模型二	模型一	模型二
召集協商政黨（民進黨召集協商=0）				
多數聯盟召集協商	0.541*** (0.162)	0.079 (0.228)	0.537*** (0.162)	0.167 (0.222)
台聯召集協商	1.681*** (0.466)	1.657*** (0.467)	1.681*** (0.466)	1.647*** (0.466)
無黨召集協商	0.300 (0.390)	0.290 (0.390)		
無黨召集協商*第七屆			-0.175 (0.724)	-0.196 (0.723)
多黨共同召集協商	1.937*** (0.354)	1.932*** (0.354)	1.939*** (0.354)	1.931*** (0.354)
法案提案者組合（僅有民進黨提案=0）				
僅有行政部門提案的法案	0.560** (0.269)	0.527* (0.272)	0.566** (0.269)	0.523* (0.272)
僅有國民黨提案的法案	-1.036*** (0.305)	-1.068*** (0.306)	-1.037*** (0.305)	-1.062*** (0.306)
僅有親民黨提案的法案	-0.670^ (0.444)	-0.569 (0.452)	-0.671^ (0.444)	-0.564 (0.450)
僅有台聯提案的法案	-0.999^ (0.710)	-0.965^ (0.713)	-0.993^ (0.711)	-0.945^ (0.713)
僅有無黨提案的法案	-1.521** (0.609)	-1.534** (0.607)	-1.511*** (0.581)	-1.469** (0.583)
包含多個提案者的法案	-0.144 (0.268)	-0.120 (0.269)	-0.143 (0.269)	-0.121 (0.269)
可審查時間	0.000467** (0.000183)	0.000421** (0.000188)	0.000482*** (0.000183)	0.000422** (0.000188)
交付協商的條文數	-0.000319 (0.00296)	0.000639 (0.00298)	-0.000300 (0.00296)	0.000632 (0.00298)
多數聯盟*第六屆		0.505** (0.239)		0.352^ (0.228)
國民黨*第七屆		0.609*** (0.212)		0.520** (0.206)
常數	-0.640** (0.265)	-0.628** (0.267)	-0.651** (0.265)	-0.626** (0.267)
pseudo R <sup>2</sup>	0.076	0.081	0.076	0.080

註：N=1113，雙尾檢定，^ $p < 0.2$ ，\* $p < 0.1$ ，\*\* $p < 0.05$ ，\*\*\* $p < 0.01$ 。括號中數字為標準差。  
資料來源：作者自製

表 2 五至七屆黨團協商（多數聯盟內政黨）Logit 模型分析

	模型一	模型二
召集協商政黨（民進黨召集協商=0）		
國民黨召集協商	0.562*** (0.164)	-0.004 (0.265)
親民黨召集協商	0.374^ (0.270)	0.360^ (0.270)
台聯召集協商	1.665*** (0.466)	1.643*** (0.466)
無黨召集協商	0.294 (0.390)	0.284 (0.390)
多黨共同召集協商	1.936*** (0.354)	1.933*** (0.354)
法案提案者組合（僅有民進黨提案=0）		
僅有行政部門提案的法案	0.561** (0.270)	0.524** (0.272)
僅有國民黨提案的法案	-1.040*** (0.305)	-1.066*** (0.306)
僅有親民黨提案的法案	-0.596^ (0.454)	-0.548 (0.457)
僅有台聯提案的法案	-0.966^ (0.713)	-0.921^ (0.717)
僅有無黨提案的法案	-1.503** (0.610)	-1.515** (0.608)
包含多個提案者的法案	-0.134 (0.269)	-0.126 (0.269)
可審查時間	0.000461** (0.000183)	0.000420** (0.000188)
交付協商的條文數	-0.000274 (0.00296)	0.000788 (0.00299)
國民黨*第六屆		0.596** (0.288)
國民黨*第七屆		0.694*** (0.252)
常數	-0.642** (0.265)	-0.627** (0.268)
pseudo R <sup>2</sup>	0.076	0.081

註：N=1113，雙尾檢定，^p<0.2, \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01。括號中數字為標準差。

資料來源：作者自製。

至於在控制變數上，從法案中的提案者組合可見，僅有行政部門提案的法案有最高的通過率，而僅有無黨提案的法案通過率較低。如同預期的，可審查時間天數越多，法案通過協商的機率越高，但我們也發現交付協商的條文數多寡對於協商的成敗沒有影響。

在進入結論之前，有幾個與本文分析結果有關的問題必須釐清。第一，我們必須謹慎的詮釋極小黨為召集協商政黨的迴歸係數。如上所述，極小的政黨非常可能僅關注相對少數議題，事實上極小黨所召集協商的法案數遠低於國民黨和民進黨，以台聯黨團召集協商的法案來說，僅有 30 個，佔第五、六屆所有協商法案總數的 4.5%。<sup>31</sup> 而無黨聯盟召集協商的法案，同樣也僅佔第五至第七屆所有協商法案總數的 4.6%。

然而極小黨面對不同的政治環境，也發展出不同的黨團協商策略。無黨聯盟（亦即無盟）與台聯是最小的政黨，但他們面對的政治環境卻是截然不同。<sup>32</sup> 無盟雖是最小黨，但與國民黨的關係十分密切，兩者的政治立場接近且無盟中許多的成員過去是國民黨黨員。無盟在國親多數聯盟脆弱多數的第五、六屆中，時常在表決時給予非常關鍵的支持，這驅使國民黨必須有時支持無盟偏好的法案。然因為兩黨複雜的關係及無盟成員各自需求不同，他們不見得會有共識而且常討價還價，但也常可以得到國民黨的奧援，使無盟在提案與推動法案上更具企圖心。

台聯遭遇的政治環境與無盟完全不同，台聯無法獲得國民黨的支持，但必須在很多議題上與主要最大少數黨民進黨並肩作戰，但又擔心失去主體性。因為沒有多數聯盟的支持，台聯在設定目標必須更加保守，且選擇性的推動自己比較有把握或其支持者所關心的法案，例如以圖 3 來說，若盡量只提不落入協商失敗現狀集合內現狀的法案，則其協商成功率可以很高。此外，為了與民進黨競爭，藉由在極少數的法案議題上與民進黨有所區隔，成為比較有利的策略。我們認為這使台聯將其政治資源投注在少數議題上，以建立自己的政績。事實上，由台聯所屬召委所召集協商的法案，大多是爭議性不高，但與多數選民利益相關的法案。例如，國民

<sup>31</sup> 第七屆沒有台聯立委。

<sup>32</sup> 親民黨則是這些小黨中最大者，但屬於多數聯盟所以不在此討論範圍。

教育法部份條文修正案（實施常態分班、以及學校教科書多元化）與民法親屬編部分條文修正草案（此法案牽涉婚姻狀態認定從過去儀式制改為登記制）。而那些僅有台聯提案且由台聯召集協商的法案（例如反侵略和平法草案、公職人員選舉罷免法第 3 條及第 65 條修正草案），則大多因爭議性較高而未能完成黨團協商。

這些因素或多或少解釋經驗分析中台聯召集協商的法案通過率如此之高，但另一個極小黨無盟係數遠低於台聯的係數。換言之，小黨的係數不全然代表影響力。如此論點在邱訪義（2010）與邱訪義和李誌偉（2012）已論述的很清楚，也就是說法案通過率不見得等同於影響力，而須視是否有策略性提案行為及相關附屬假定（auxiliary assumption）而定。在建構模型時，我們明示了模型成立且假設有效的假定與先決條件，我們特別聚焦在比較國民黨與民進黨在黨團協商中的召集協商法案的成功率，此乃因當這些政黨有追求執政的動機而願意將資源分配在廣泛的議題上，若要將極小黨召集協商法案的成功率與之比較，必須要將其動機模型化才有辦法詮釋經驗分析結果。

整體而言，我們的研究結果有助於解答過去研究無法解釋之困惑。本文檢驗的是多數黨與最大少數黨在黨團協商階段的背後動機，王北辰（2012）分析的則是黨與極小黨在委員會階段決定法案是否送交協商的決策誘因。儘管我們的研究與王北辰的焦點十分不同，我們的分析可以回答其研究中的一些困惑。如前文曾述，其主要的假設為比起國民黨與民進黨，極小黨更有誘因將法案送入協商，但其經驗分析發現國民黨將法案送交協商的機率實際上高過其它政黨，如此發現似乎推翻其假設。我們的分析結果顯示，正是因為國民黨在黨團協商階段有較高的優勢能使法案通過，國民黨更有誘因將法案交付協商，這很高程度上可以解開王北辰的假設與其經驗分析矛盾之處，也就是其假設的推演建立於有待商確的前提假定。

此處須說明的是，為什麼我們並未將分立政府放入分析中。在台灣，要研究分立政府的效果是有點困難的，因為目前為止立法院的屆數並不多。分立政府的文獻起源於美國，而美國國會運作至今已超過 100 屆，在台灣從立法院全面改選至今僅有六屆，儘管法案數量可能有千筆以上，但分立政府虛擬變數變異性很小，某種程度上來說，僅有六個觀察值。

此外，研究多數黨或聯盟在一致政府與分立政府下的黨團協商相對優勢，所面臨的困境更大。各黨團之間的協商關係以及制度規則，在 2002 年 1 月的前後有很大的不同，因此需要不同的模型分別解釋這兩個時期中黨團協商成功與否的變異。而當我們將焦點放在第二次國會改革後的黨團協商時，要從分立政府來解釋黨團協商優勢的變化，則我們最多只有三屆立法院時期。換言之，在分析分立政府時我們幾乎可以說只有三個觀察值，因為在各屆中此變數都是維持不變的。

事實上，多數聯盟之協調成本變異性也是很小的，但稍微高於分立政府。如同先前的研究指出（邱訪義、李誌偉，2012），國民黨與親民黨在第六屆後半時期開始朝單一政黨整合，並在第四會期正式簽屬協議。而第五屆時，這兩個政黨不僅是獨立運作的政黨，且具有競爭與衝突的關係（例如親民黨支持民進黨所提黨產條例的例子）。正因如此，多數聯盟之協調成本在不同屆中會有所差異，故可以合理預期多數聯盟的協調成本，在第五屆時最高，而在第七屆時則最低。

在經驗分析上，多數聯盟之協調成本似乎比分立政府更具解釋力。納入一致政府與多數黨或聯盟的交互變數，將會導致後者與表 1 與表 2 之模型二的變數產生線性相依（linearly dependent）的問題，所以分立政府對多數黨或聯盟的相對優勢無法被估計。我們所能做的是比較分立政府或多數聯盟協調成本，探究何者解釋力較強。本文運用 Bayesian information criterion (BIC) 標準，比較我們原本模型中的概似（likelihood），以及用多數黨與分立政府此交互變數，替代原本多數黨與屆期交互變數之替代模型的概似。BIC 比較結果顯示我們的模型比此替代模型要好些。其原因在於，雖然都是分立政府時期，但多數黨的優勢在第六屆中比第五屆來得大，換言之，多數聯盟協調成本相較於分立政府能提供更好的解釋。此外，相較於分立政府此替代模型，我們的經驗模型具有穩固的理論基礎，因為前者缺乏關於多數黨優勢在分立政府時期為什麼會被削弱的理論基礎，這是一個值得未來進一步探究的問題。

## 伍、結論

黨團協商在立法院法制化以來，一直扮演很重要的立法程序，其最關鍵的部份是賦予每個黨團同樣的法案否決權，使黨團的戰略地位大大提高，並成為立法過程中重要行動者。然而此制度在過去實施的 15 年，毀譽參半。公民團體、媒體、政治評論者或政治人物對其價值看法不同，然似乎大多認為黨團協商讓大小黨平起平坐，甚至使少數黨霸凌多數黨。令人意外的是，這方面學術分析與研究仍非常稀少，多數與少數對協商成功與否的影響力仍是尚待研究與釐清。本文試著以較嚴謹的研究方式釐清此問題，這包括藉由賽局模型理論化黨團協商及相關立法程序，我們推導黨團如何影響黨團協商成功與否的三個假設，並蒐集五至七屆的資料進行經驗分析以檢驗這些假設。我們的發現推翻過去認知，多數黨或聯盟事實上比主要少數黨在黨團協商成功率上更有優勢，此優勢在聯盟內部協調成本越低時越強（例如單一多數黨）。

我們的發現是很直覺性的。自第五屆開始，通過法案的委員會召委即是協商召集人，召集協商政黨擁有在黨團協商階段控制法案協商進度與議程的權力，此制度變革使黨團更容易從委員會到二讀階段推動自己偏好的法案。更關鍵的是，多數聯盟可以藉由控制程委會與發揮院長的影響力，在黨團協商失敗後仍可以將其偏好的法案排入院會，對不偏好且協商失敗的法案以不排入議程方式阻擋。換言之，黨團協商事後制度造就不平等談判地位，給予多數聯盟優勢，並有籌碼誘使少數黨與其妥協，而造成多數聯盟推動的法案較易通過。

本文的發現有幾個重要的意涵。首先，我們的發現強化了邱訪義（2010）與邱訪義和李誌偉（2012）的積極議程設定理論。他們認為除非多數聯盟內協調的成本太高，否則即使少數聯盟強力反對，多數聯盟仍能運作積極議程設定來通過自己偏好的法案。然而在黨團協商階段，少數黨擁有其它立法階段所沒有的否決權，因此是否多數聯盟仍具積極議程設定能力可能會受質疑。本文發現多數聯盟在黨團協商階段依然具有優勢，這不但破除上述質疑，某種程度上，也使多數聯盟積極議程設定理論更加具說服力，

因為少數黨在此階段權力最大，但仍居劣勢，可以想見其它立法階段少數黨影響力。

此外我們的發現，也有助於解釋為何黨團協商能夠在 1999 年建立之後仍維持至今。Chiou (2004) 從宏觀制度主義的觀點切入此問題，本文則提供了對於黨團及協商較微觀的分析，我們相信這些研究給予黨團協商制度更完整的論述。

另一個重要的意涵是，若我們忽略了一立法階段与其它階段的關係，我們很容易見樹不見林而無法完全釐清某一立法階段的運作。以黨團協商為例，黨團協商的事後程序（如程委會與其議程權力）對於形塑多數聯盟的影響力有重大的影響，委員會階段對多數聯盟也很重要，使多數聯盟對於政策議程有更一條鞭的掌控。這提醒吾人需更加關注立法組織如何影響政策結果，以及發展台灣自己的立法組織理論的重要性。

### 附錄 1 命題一證明

**命題一：**在模型的假定下，黨團協商失敗

- (1) 當多數聯盟為議程設定者，且  $q$  介於  $x_g - c_t$  和  $x_g + c_t$  之間，
- (2) 當主要少數黨為議程設定者，且  $q$  介於  $\min\{x_g - c_t, x_v - \frac{c_t}{2}\}$  和  $x_g + c_t$  之間。

命題一證明：

我們依序證明在命題一當議程設定者為多數聯盟和主要少數黨時，何時協商失敗。

- (1) 議程設定者為多數聯盟

Case 1：  $x_v \leq q < x_g$

我們以倒推法解賽局，在賽局最後階段否決者考量接受  $y$  或拒絕並阻擋法案，若選擇接受，否決者不須付出任何成本並會得到政策效用  $-|x_v - y|$ ，若選擇拒絕，其效用為  $-|x_v - q| - c_v$ ， $c_v$  是阻擋法案（以維持政策現狀）的成本。換言之主要少數黨會接受修正案若且唯若  $y \in [2x_v - (q + c_v), q + c_v]$ （在 Case 2 & 3 現狀下，此關係仍為真）。基於此認知，議程設定者必須在兩者之間選擇 (1) 提出  $\min\{q + c_v, x_g\}$  政策以極大化其政策效用並付出黨團協商成本  $c_t$ ，或 (2) 維持現狀避免付出  $c_t$ 。當  $q > x_g - c_t$ ，選擇後者會更有利（因假定  $c_t < c_v$ ）。當  $q \leq x_g - c_t$  議程設定者會推動法案且能成功的藉由黨團協商移動政策現狀。當  $q > x_g - c_t$  時，在賽局第一階段推動或不推動該案帶給多數聯盟的效益相同，在 trembling-hand perfection 的概念下，選擇推動該案是值得的，因為在整個賽局並不會有所損失且可能因對手失誤而獲益。換言之當  $x_g - c_t \leq q < x_g$  黨團協商會失敗。

Case 2：  $q < x_v$

在此現狀下的均衡策略與前例相似。唯一不同處是議程設定者在第二階段時會面臨兩種選擇： $\min\{2x_v - q + c_v, x_g\}$  並付出  $c_t$ ，或選擇維持現狀。以同樣的邏輯，其它的策略相同。



Case 3 :  $q > x_g$ 

議程設定者將從獲得政策結果  $x_g$  並付出  $c_t$  或維持政策現狀中擇一。因此在均衡下，若  $x_g \leq q \leq x_g + c_t$ ，議程設定者將維持現狀且協商失敗；若  $q > x_g + c_t$ ，議程設定者將提出  $x_g$  且否決者會接受之。因此，當  $x_g \leq q \leq x_g + c_t$ ，黨團協商會失敗。

總結而言，當  $x_g - c_t \leq q \leq x_g + c_t$  黨團協商會失敗。

## (2) 議程設定者為主要少數黨

Case1 :  $x_v \leq q < x_g$ 

我們一樣以倒推法來解此賽局。因否決者為多數聯盟時，可以不付出任何成本阻擋法案，因此任何企圖使現狀遠離否決者理想點的行動都將失敗，基於此認知，議程設定者會選擇維持現狀，所以協商失敗。倒推一步來說，議程設定者在第一階段推動或不推動法案所得效用一樣。但基於 *trembling-hand perfection* 概念，議程設定者依然會在第一階段推動法案，因為若沒推動，則必不會過，但若推動則或許有一絲希望（例如對手陰溝裡翻船）。

Case2 :  $q < x_v$ 

此時，否決者將會接受所有政策提案，若且唯若  $q \leq y \leq 2c_v - q$ 。因此若議程設定者偏好在黨團協商中移動現狀，她會選擇  $\min\{2x_v - q, x_g\}$ ，但前提是政策獲益必須超過協調成本  $c_t$ 。這意味議程設定者會偏好移動政策現狀，若且唯若  $\min\{2x_v - q, x_g\} - q > c_t$ 。化簡後得知當  $\min\{x_g - c_t, x_v - \frac{c_t}{2}\} \leq q < x_v$  時，黨團協商會失敗。

Case3 :  $q > x_g$ 

若政策獲益高於協調成本，議程設定者會提出其理想點提案，否決者會接受。這表示黨團協商在  $x_g \leq q < x_g + c_t$  會失敗。

總而言之，當最大少數黨為議程設定者， $q$  介於  $\min\{x_g - c_t, x_v - \frac{c_t}{2}\}$  和  $x_g + c_t$  時，黨團協商會失敗。

## 附錄 2 命題引申一及其證明

以  $y_M^*(q)$  和  $y_m^*(q)$  分別表示當議程設定者為多數聯盟和最大少數黨時的均衡政策選擇。以  $\bar{Q}^M$  和  $\bar{Q}^m$  分別表示當議程設定者為多數聯盟和最大少數黨時，在均衡下協商失敗的政策現狀集合。以  $c_t^M$  和  $c_t^m$  分別表示當議程設定者為多數聯盟和最大少數黨時的  $c_t$ 。為了比較，以  $x_M$  和  $x_m$  分別代表多數聯盟和少數黨的理想點，在不失一般性下， $x_m < x_M$ 。從命題一我們知道， $\bar{Q}_M = \{q: y_M^*(q) = q\} = [x_M - c_t^M, x_M + c_t^M]$  及  $\bar{Q}_m = \{q: y_m^*(q) = q\} = [x_m - c_t^m, \max\{x_m + c_t^m, x_M + c_t^m/2\}]$ 。<sup>33</sup> 以  $f(q)$  表示現狀的分配密度，我們假定現狀的分佈是在實數上的連續分配且中心在兩行動者之中間點，密度 (density) 隨離中心的距離減少。<sup>34</sup> 最後， $P_M(x_M, x_m, c_t^M) = \int_{q \in \bar{Q}_M} f(q) dq$  和  $P_m(x_M, x_m, c_t^M) = \int_{q \in \bar{Q}_M} f(q) dq$  分別表示當議程設定者為多數聯盟和最大少數黨時協商失敗的均衡機率。

命題引申一：假定  $x_M - x_m \geq 2c_t^M$  且  $x_M - x_m \geq c_t^m/2$ 。<sup>35</sup>

- (1)  $P_M(x_M, x_m, c_t^M) < P_m(x_M, x_m, c_t^M)$ .
- (2)  $P_m(x_M, x_m, c_t^M) - P_M(x_M, x_m, c_t^M)$  會因  $c_t^M$  增加而遞減。

命題引申一之證明：

$$\text{由於 } x_M - x_m \geq c_t^m/2, \bar{Q}_m = [x_m - c_t^m, x_M + c_t^m/2].$$

<sup>33</sup> 當議程設定者的理想點在否決者的左邊，命題一(2) 協商失敗集合須相對應調整。

<sup>34</sup> 此假定極具一般性且包含常見的分配，例如常態 (normal) 分配和均衡 (uniform) 分配，我們的假定比 Poole and Rosenthal (1997) 假定更一般性。事實上，我們的結果所需假定可以更弱，但為了精簡的呈現理論結果的考量上，做此假定。

<sup>35</sup> 這些假定意指多數聯盟與最大少數黨的偏好差異，大於多數聯盟內的協調成本。

$$\begin{aligned}
& P_m(x_M, x_m, c_t^m) - P_M(x_M, x_m, c_t^M) \\
&= \int_{x_m - c_t^m}^{x_M - c_t^M} f(q) dq + \int_{x_M}^{x_M + c_t^m} f(q) dq - \int_{x_M}^{x_M - c_t^M} f(q) dq \\
&> \int_{x_m - c_t^m/2}^{x_m} f(q) dq + \int_{x_M}^{x_M - c_t^m} f(q) dq \\
&> 0
\end{aligned}$$

第一個不等式成立是因為  $x_M - x_m \geq 2c_t^M$  和有關現狀分配的假定。由於  $\bar{Q}_M = [x_M - c_t^M, x_M + c_t^M]$ ，較大的  $c_t^M$  將使此集合變大而  $\bar{Q}_m$  不變，使  $P_M(x_M, x_m, c_t^M)$  更大而  $P_m(x_M, x_m, c_t^m)$  不變，所以  $P_m(x_M, x_m, c_t^m) - P_M(x_M, x_m, c_t^M)$  會隨  $c_t^M$  增加而遞減。

### 附錄 3 延展模型

在此附錄，我們假定除了多數黨及主要少數黨外，存在另  $(n-1)$  個小黨，所有少數黨的理想點分別為  $x_{m_1}, x_{m_2}, \dots, x_{m_n}$ ，其中  $x_{m_1} < x_{m_2} < \dots < x_{m_n}$ 。

賽局規則修改之處在一旦議程設定者提案  $y$  後，其它政黨皆可選擇接受或封殺。與文中假定一樣，多數聯盟控制程委也因此封殺成本為零，但其它少數黨若想院會杯葛封殺，則須分別付出  $c_{v_1}, c_{v_2}, \dots, c_{v_n} > 0$ 。我們的問題核心仍圍繞比較多數聯盟與最大少數黨在黨團協商階段議程設定能力，而重點是討論命題引申一是否仍成立。命題二告訴我們答案是肯定的。

**命題二：**在此延展模型下，命題引申一結果仍然成立。

命題二證明：

當有更多否決者時，我們知道  $P_M$  及  $P_m$  會維持一樣或擴大。若我們可以證明  $P_M$  維持不變，則命題引申一(1)自然得證，因為  $P_m$  不會降低。也因此引申一(2)的證明，仍然成立。

為了證明  $P_M$  不會隨著否決者數目增加而有所變動，我們須重新檢視  $\bar{Q}_M$  是否變，亦即是否維持在  $x_M - c_i^M$  與  $x_M + c_i^M$  之間。

首先，若現狀  $q$  在  $x_M - c_i^M$  與  $x_M + c_i^M$  之間，則多數聯盟並無移動現狀的動機，因為聯盟內協商成本大於移動這些現狀的政策利益。現在讓我們專注在  $q < x_M - c_i^M$  及  $q > x_M + c_i^M$  的現狀，對任一現狀  $q < x_{m_1}$  來說，第  $i$  的少數黨可以接受的政策集合  $A_i \equiv [q - c_{v_i}, 2x_{m_i} - q + c_{v_i}]$ ， $i = 1, \dots, n$ 。這些集合皆封閉 (closed) 且有限 (bounded)，所以  $A \equiv \bigcap_{i=1, \dots, n} A_i$  也是封閉且有限的，也就是  $A$  是緊緻 (compact)。事實上， $A = [\underline{a}, \bar{a}]$ ， $\underline{a} = \max_{i=1, \dots, n} \{q - c_{v_i}\}$ ， $\bar{a} = \min_{i=1, \dots, n} \{2x_{m_i} - q + c_{v_i}\}$ 。由於  $\forall i = 1, \dots, n$ ， $q - c_{v_i} < q$  且  $2x_{m_i} - q + c_{v_i} > q$ ，所以  $A \neq \emptyset$ 。依據 Extreme Value Theorem， $\exists y^* \in A$  ( $y^*$  指的是多數聯盟的最適政策)，因為多數聯盟的效用函數為連續。此  $y^*$  不但是多數聯盟的最佳政策，且所有少數黨皆同意，同時  $y^* \neq q$ ， $y^* \in [x_M - c_i^M, x_M + c_i^M]$ ，因此  $q < x_{m_i}$  的現狀皆可黨團協商成功。

對一現狀  $q$  介於所有少數黨理想點中間, 即  $x_{m_1} < \dots < x_{m_k} < q < x_{m_{k+1}} < \dots < x_{m_n}$ ,  $1 < k < n$ 。對左  $k$  個少數黨可以接受的政策集合是  $A_i = [2x_{m_i} - q - c_{v_i}, q + c_{v_i}]$ ,  $i = 1, \dots, k$ , 對其它少數黨可接受的政策集合是  $A_i = [q - c_{v_i}, 2x_{m_i} - q + c_{v_i}]$ ,  $i = k + 1, \dots, n$ , 所以  $A = \bigcap_{i=1, \dots, n} A_i = [\underline{a}, \bar{a}]$ , 其中  $\underline{a} = \max\{\max_{i=1, \dots, k} \{2x_{m_i} - q - c_{v_i}\}, \max_{i=k+1, \dots, n} \{q - c_{v_i}\}\}$ ,  $\bar{a} = \min\{\min_{i=1, \dots, k} \{q + c_{v_i}\}, \min_{i=k+1, \dots, n} \{2x_{m_i} - q + c_{v_i}\}\}$ 。此外,  $A \neq \emptyset$ 。因為  $A$  是緊緻集合且多數聯盟的效用函數為連續, 依照 Extreme Value Theorem 得知存在一最適政策  $y^* \in A$ , 且可以確定  $y^* \neq q$ , 所以這些現狀也會黨團協商成功。

對一現狀  $q > x_{m_n}$ , 則整個證明很類似  $q < x_{m_1}$ , 且結論也一樣。

## 參考書目

### 一、中文部分

- 中國時報，2003，〈朝野協商動搖國本 必須改變〉，《中國時報》，9/22，A13。
- 王文智，2011，〈職安法自己推自己擋 藍遭批人格分裂〉，《自立晚報》，12/14。
- 王北辰，2012，《影響我國委員會決議送交黨團協商因素之研究》，台北：政治大學政治學系碩士論文。
- 王正寧，2013，〈健全的協商 要攤在陽光下〉，《中國時報》，10/2，A4。
- 王健壯，2013，〈黨團協商紀錄 應該公布〉，《聯合報》，6/9，A4。
- 王業立，2002，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，86: 82-96。
- 吳坤鴻，2000，《我國立法院「政黨協商制度」之研究》，台中：東海大學政治學研究所碩士論文。
- 周萬來，2004，《立法院職權行使法逐條釋論》，台北：五南。
- 林如昕、朱真楷，2010，〈卅次表決四波扭打 地制法修正案過關〉，《中國時報》，1/19，A1。
- 林朝億，2001，〈朝野共識法案不能一人提否決〉，《台灣日報》，12/26，4。
- 林瑞雯，2003，《立法院委員會與黨團協商制度之研究（1999-2002）》，台北：臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 邱訪義，2010，〈台灣分立政府與立法僵局－理論建立及其實證分析意涵〉，《台灣民主季刊》，7(3): 87-121。
- 邱訪義、李誌偉，2012，〈立法院積極議程設定之理論與經驗分析：第二至第六屆〉，《台灣政治學刊》，16(1): 3-60。
- 邱訪義、李誌偉，2013，〈立法院消極議成控制的邏輯與經驗分析，1993-2011〉，《東吳政治學報》，31(4): 1-70。
- 施衣峰，2002，《政策形成與國會運作之研究－以警察教育條例修正案為例》，桃園：中央警察大學行政警察研究所碩士論文。
- 張振峰，2013，〈會計法夜襲過關 公督盟籲覆議〉，《台灣時報》，6/4，1。
- 張瑞昌，1998，〈李登輝指示加強朝野協商法制化〉，《中國時報》，2/20，4。
- 陳長文，2013，〈國會改革 朝野協商之惡 如何必要？〉，《聯合報》，7/2，A15。
- 黃秀端，2002，〈國會的效能升級－談兩波立法院之改革〉，《新世紀智庫論壇》，17: 42-56。
- 黃秀端、何嵩婷，2007，〈黨團協商與國會立法－第五屆立院的分析〉，《政

治科學論叢》，34: 1-44。

楊婉瑩、陳采葳，2004，〈國會改革風潮下黨團協商制度之轉變與評估〉，  
《東吳政治學報》，19: 111-150。

蔡佩芳，2010，〈陸生三法一限二不將入法〉，《聯合晚報》，8/19，A2。

## 二、英文部分

Achen, Christopher H. 2005. "Let's Put Garbage-can Regressions and Garbage-can Probits Where They Belong." *Conflict Management and Peace Science* 22: 327-39.

Chiou, Fang-Yi. 2004. *Modeling Party Negotiation Mechanism in Taiwan's Legislature (Working Paper)*. Princeton: Princeton University.

Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting The Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.

Fudenberg, Drew and Jean Tirole. 1992. *Game Theory*. Cambridge: The MIT Press.

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

Poole, Keith and Howard Rosenthal. 1997. *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.

Rubinstein, Ariel. 1982. "Perfect Equilibrium in a Bargaining Model." *Econometrica* 50: 97-109.

# The Party Negotiation Mechanism in the Legislative Yuan: Minority Dominance or Majority Strength?\*

*Fang-yi Chiou\*\* & Yuan-yu Cheng\*\*\**

## Abstract

The party negotiation mechanism (PNM), which was formally institutionalized in 1999 in Taiwan's legislature, has been viewed as a crucial step for boosting legislative efficiency by granting veto power to every party caucus in exchange for less obstruction. It is commonly assumed that this institution has equalized the influence of party caucuses with varying sizes or even caused minority dominance. More importantly, its validity has profound implications for the agenda power of majority coalitions or parties in the legislature. To tackle this critical issue, we model the legislative process, derive three hypotheses from the model, and test them with newly collected data spanning from the fifth through seventh term. Our principal theoretical finding is that the control of majority coalitions over ex post procedure of the PNM (i.e., the Rules Committee and the Speaker) gives rise to their comparative advantage in party negotiation on bills that they push, with this edge diminishing (increasing) with higher (lower) coordination costs within a majority coalition. Our empirical analysis demonstrates strong support for our hypotheses, rejecting the assertion of equal power among party caucuses and offering further evidence for majority coalitions' agenda setting control in the legislature.

**Keywords:** Party Caucus, Bargaining Model, Majority Coalition, Majority Party

---

\* DOI:10.6166/TJPS.62(155-194)

\*\* The first and corresponding author. Research Fellow, Institute of Political Science, Academia Sinica. E-mail: fchiou@gate.sinica.edu.tw

\*\*\*Department of Political Science, Soochow University. E-mail: libido0815@gmail.com