

### 第三章 程序委員會與議程阻絕之實證分析

本章分為三個節次，第一節首先介紹法案審議與各種議程阻絕型態，接下來第二節探討程序委員會在不同政府型態下所扮演之角色功能，第三節則針對程序委員會階段之議程阻絕作一實證分析。

#### 第一節 法案審議與各種議程阻絕型態

依據憲法第六十三條、第一百零四條、第一百零五條、第一百七十四條、及憲法增修條文第二條至第七條有關立法院職權之相關規定，立法院審議之議案包括法律案、預(決)算案、戒(解)嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項、憲法修正案、領土變更案、同意權行使案、覆議案、不信任案、彈劾案、罷免案、補選案、緊急命令追認案等。而立法院每一會期最常行使的職權，就是審議法律案與中央政府總預算案、或其他特別預算案等，因此，如以審議法案為例，依「立法院職權行使法」、「立法院各委員會組織法」、「立法院議事規則」等相關規定，法案自提出後到完成三讀立法程序，本研究將其分成以下 9 個議程階段加以說明。

#### 1. 提案階段

法案提出主體，大致可分為政府機關提案與立法委員提案。

(1)政府提案：包括行政院<sup>1</sup>、司法院<sup>2</sup>、考試院<sup>3</sup>、監察院<sup>4</sup>、總統府等，但總統府之法律提案需轉由行政院代為提出。

(2)委員提案：依照「立法院議事規則」第八條規定，立法委員提出之法律案，應有三十人以上之連署，亦即連同提案人總共須有 31 人

<sup>1</sup> 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。」

<sup>2</sup> 司法院大法官會議第一七五號解釋：「司法院為國家最高司法機關，基於五權分治彼此相維之憲政體制，就其所掌有關司法機關之組織及司法權行使之事項，得向立法院提出法律案。」

<sup>3</sup> 憲法第八十七條規定：「考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案。」

<sup>4</sup> 司法院大法官會議第三號解釋：「...，考試院關於所掌事項，依憲法第八十七條，既得向立法院提出法律案，基於五權分治，平等相維之體制，參以該條及第七十一條之制訂經過，監察院關於所掌事項，得向立法院提出法律案，實與憲法之精神相符。」

以上才符合提出要件。

提案自提出後送至立法院議事處收件，議事處針對是否符合提案要件後先做形式審查，隨即草擬編列議程草案報告事項。由上述規則規定立法委員連署人數門檻之限制，可看出阻絕的型式即是拒絕連署，使其無法成案。

## 2. 程序委員會(一)階段

依照「立法院職權行使法」第八條第二項規定，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。因此提案須先經由程序委員會審定議事日程後才能進入院會讀會階段。而程序委員會審定議程係依據議程草案逐案朗讀，委員針對草案所列各案如有意見，得向主席台登記發言後，由主席逕為處理，如果主席裁示逕付表決，且以多數決通過委員所提刪除或暫緩列案之意見，該法案即無法列入院會議程，亦即所謂的封殺法案，此即為程序委員會的阻絕型式之一。

## 3. 院會一讀階段

議事日程所列報告事項，按次序報告之。一讀會僅朗讀提案名稱及程序委員會所擬意見，院會在場委員如無異議，即照程序委員會意見交付有關委員會審查；若有異議，根據2002年1月15日修正之「立法院議事規則」第23條規定，必需有15人以上之連署或附議、或以黨團名義提出方得行之。然而在第3屆以前，院會在場委員只要有1人提出反對意見，主席即需交付表決，但以立法院院會平常的開會實況而言，除非有黨團發佈動員令，會議通常處於不足法定表決人數的窘境，因此，主席僅得裁示將該案退回程序委員會重新提出，此為一讀會階段的阻絕方式之一。

## 4. 常設委員會審查階段

議案除逕付二讀或復議提出外，即交付委員會審查。立法院在第3

屆以前，常設委員會是 10 個<sup>5</sup>，後來因配合行政院功能業務的調整，於 1999 年 1 月 12 日修正「立法院組織法」全文時，特增設 2 個委員會成為 12 個委員會<sup>6</sup>。

委員會審查程序，大抵分為議案旨趣的說明與備詢、立法調查與聽證、逐條審查、全案議決須否協商、擬具審查報告等階段。故其阻絕方式約有：召集委員編排議程即有意排除特定議案、或議案審查後，全案未能審查完竣即遭擱置或另定期繼續審查等等。

## 5. 議案協商階段

1999 年 1 月制定「立法院職權行使法」時，將黨團協商予以明文化，法制化之後的黨團協商歷經第 4 屆之運作，遭致各界不同的評價，立法院特針對外界所提出之批評，於 2001 年再次修正國會相關法規時，新增訂「立法院各委員會組織法」第十條之一條文，以發揮委員會專業化功能，該條規定，各委員會議案審查完畢後，應就該議案應否交由黨團協商予以議決。如經議決毋需交由黨團協商，即可以同意議程排入議程草案討論事項；倘議決需交黨團協商，就屬一般議程，必需由程序委員會發文通知該議案之院會說明人所屬黨團負責召集協商，議案進入協商時，俟各黨團代表達成共識後，作成協商結論並經各黨團負責人簽名。由此可知，阻絕之發生可在負責召集之黨團，亦可在黨團代表或黨團負責人拒絕簽名的層次。

## 6. 程序委員會(二)階段

前述一讀會後即逕付二讀之議案、各委員會議決不須交付黨團協商之議案、以及嗣經黨團完成協商之議案，即由程序委員會排入議程草案討論事項進行二讀程序。

程序委員會審定議程草案討論事項時，普遍以調整討論事項編排

---

<sup>5</sup> 10 個常設委員會是：內政及邊政、外交及僑務、國防、經濟、財政、預算、教育、交通、司法、法制委員會。

<sup>6</sup> 依「立法院組織法」第 10 條規定，立法院設下列委員會：內政及民族委員會、外交及僑務委員會、科技及資訊委員會、國防委員會、經濟及能源委員會、財政委員會、預算及決算委員會、教育及文化委員會、交通委員會、司法委員會、法制委員會、衛生環境及社會福利委員會。

的先後順序為主，例如將草案原列第 30 案改列為第 1 案等等。另外亦有提議刪除或要求將特定議案排除於議程外，至於主席之處理則與上述程序委員會(一)之方式同。

## 7. 院會二讀階段

第二讀會，係將各委員會審查完竣之議案或經院會議決不經審查逕付二讀之議案提付討論，依據「立法院職權行使法」第九條之規定，第二讀會包括廣泛討論與逐條討論，故法案如經在場委員提出要求重新交付委員會審查或撤銷、交付黨團進行協商之意見、或復議動議、提案人撤回原提案等等，該法案就無法順利進入下一個議程階段，是為本階段之阻絕方式。

## 8. 程序委員會(三)階段

依據「立法院職權行使法」第十一條第一項規定：「第三讀會，應於第二讀會之下次會議行之。但如有出席委員提議，三十人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續進行三讀」。因此，如經院會議決下次會議或另定期繼續三讀，則法案須再送交程序委員會排入下次會議議程，方能進行三讀程序。然就實務觀之，法案完成二讀後，類多由院會主席徵詢在場委員意見，在場委員如無異議，則繼續進行三讀。

## 9. 院會三讀階段

依「立法院職權行使法」第十一條第三項規定，第三讀會，應將議案全案付表決。因此，在場委員若有異議，而不足法定表決人數時，主席會作出另定期表決之決議。另第三讀會，除發現議案內容有互相抵觸、或與憲法、法律抵觸者外，僅得作文字修正，否則即照二讀通過條文之文字通過。

法案能夠進入到本階段，可以說是走完了整個立法流程，但依「立法院議事規則」第七章之規定，法律案或預算案得於二讀或三讀後提出復議。故法案完成三讀後，如經復議動議提出則須再擇期處理復議

案，才能送請總統公布。

由以上法案審議的過程與議程阻絕之相關概念，得知議程阻絕乃是相對於法案審議的程序，亦即阻絕可能發生在審議過程的任何階段中。本研究依據上述法規及實際議事運作過程(如附錄一)，將議程阻絕的各種型態綜合整理成表 3-1 所示。首先，我們看到一個法案自提出後在 9 個議程階段中，大致需歷經 4 個程序審查與 5 個實質審查的議程階段；其次，以阻絕的型式而言，9 個議程階段總共有超過 20 種以上的阻絕方式，其中又以常設委員會與院會二讀此二階段為最多，且實質審查比程序審查的阻絕方式略多，可見得，每一個法案要走完整個立法程序，都可能面臨各種阻絕方式行使的變數。因此國會內部若不能營造和諧的氣氛、追求朝野合作的目標，而動輒以非理性的抗爭為手段，則法案遭遇阻絕的機率非常大；最後，若以阻絕的來源或依據而言，大致可分成 3 種：第 1 種是法制規定，亦即阻絕的概念存在於「立法院職權行使法」、「立法院各委員會組織法」、「立法院議事規則」等法規裡；第 2 種是議事先例，例如議案逕付二讀後，慣例均先交由黨團進行協商，俟協商獲致共識再提出院會處理，這種議事習慣逐漸被議事處理過程所援用，久而久之即形成議事先例；第 3 種是實際運作的結果，目前尚未形成議事例。例如程序委員會階段的刪除和暫緩列案，這種情形既無法明文，亦無先例可循，最是受到爭議。

表 3-1：議程階段各種阻絕型態一覽表

議程階段	阻絕型式	阻絕來源或依據
提案階段	連署人不足	立法院議事規則第 8 條
程序委員會(一)階段	刪除 暫緩編列	法無明文，源自程序委員會議事錄 法無明文，源自程序委員會議事錄
院會一讀階段	流會 清點人數 散會動議 異議 逕付二讀後交付黨團協商	立法院職權行使法第 4 條 立法院議事規則第 41 條 立法院議事規則第 26 條 立法院議事規則第 23 條 立法院職權行使法第 8 條、議事慣例

	復議 提案人撤回原案	議事先例 立法院職權行使法第 12 條
常設委員會審查 階段	流會 清點人數 散會動議 擱置(排除議程) 分割審查 另定期審查 不予審議 委員會議決須交黨團協商	立法院各委員會組織法第 6 條 立法院各委員會組織法第 10 條 立法院議事規則第 26 條 立法院各委員會組織法第 4 條之 1 議事先例 立法院各委員會組織法第 10 條 立法院議事規則第 14 條 立法院各委員會組織法第 10-1 條
議案協商階段	各黨團指派協商代表拒簽 黨團負責人拒簽 關閉協商	立法院職權行使法第 70 條 立法院職權行使法第 71 條 立法院職權行使法第 68 條
程序委員會(二) 階段	刪除 暫緩編列	法無明文、源自程序委員會議事錄 法無明文、源自程序委員會議事錄
院會二讀階段	清點人數 重付審查或撤銷 全案重付審查 撤回原案 交付黨團協商 變更議事日程 復議動議	立法院議事規則第 41 條 立法院職權行使法第 9 條 立法院職權行使法第 10 條 立法院職權行使法第 12 條 立法院職權行使法第 68 條 立法院議事規則第 17 條 立法院議事規則第 42 條
程序委員會(三) 階段	刪除 暫緩編列	法無明文，源自程序委員會議事錄 法無明文、源自程序委員會議事錄
院會三讀階段	另定期表決 復議動議 下屆不予繼續審議 延緩咨請總統公布	立法院職權行使法第 11 條 立法院議事規則第 42 條 立法院職權行使法第 13 條 議事先例

資料來源：筆者整理自「立法院職權行使法」、「立法院各委員會組織法」、「立法院議事規則」。

## 第二節 立法院程序委員會—執政黨的橡皮圖章或多數黨的守門員

本章第一節所述法案審議流程的9個議程階段中，程序委員會總共占了3個議程階段，因此，程序委員會在整個立法過程中所占的重要性及比重，自不殆言。而依據「立法院組織法」第七條之規定，立法院設程序委員會，其組織規程，另定之。為了對程序委員會有更進一步的了解，本節將從其生態結構與職權運作兩個面向深入剖析：

### 一、生態結構面

立法院於1999年3月16日第4屆第1會期第3次會議修正通過「立法院程序委員會組織規程」。根據現行組織規程第3條之規定，程序委員會置召集委員3人，由委員互選之。然就實務觀之，召委選舉多以推舉方式產生。召委一旦選出後，程序委員會即排定會議輪值表，每週輪流由其中一位召委主持會議，由於召委對於議程草案之編排具有莫大的影響力，而整個國會立法議程的設定又關乎朝野政黨的績效展現、以及立委個人的利益，故召委一職幾乎都由立法院各政黨(團)之黨鞭擔任之，由此更顯見各政黨(團)對程序委員會審定議程的重視程度。

根據程序委員會議事錄的統計結果，表3-2顯示各政黨(團)在第2屆至第6屆程序委員會每一會期所占召集委員的席次分配。由本表我們可以看出，國民黨執政時期(第2屆至第4屆第3會期<sup>7</sup>)，除了第3屆第2、3會期被在野黨囊括了3席召委中的2席之外，其餘各會期國民黨團均保住2個席次；反觀民進黨執政時期(第4屆第4會期至第6屆第4會期)，民進黨團僅擁有一位召委席次，其餘2席均流落至在野黨(國民黨、新黨、親民黨)手中。

---

<sup>7</sup> 2000年5月20日民進黨上台執政，因此立法院第4屆第3會期第18次會議(2000.5.23)以後即屬分立政府狀態，惟因本研究以會期為計算單位，為便利比較不同政府時期表現，本處(以下同)將第4屆第3會期全數計入一致政府時期，從第4屆第4會期以後則計入分立政府時期。

表 3-2：程序委員會召集委員席次分配

屆期	國民黨	民進黨	新黨	親民黨	台聯黨	其他(無黨、 無盟、超黨派 問政聯盟)	合計
2-1	2	1					3
2-2	2	1					3
2-3	2	1					3
2-4	2	1					3
2-5	2	1					3
2-6	2	1					3
3-1	2	1					3
3-2	1	1				1	3
3-3	1	1	1				3
3-4	2	1					3
3-5	2	1					3
3-6	2	1					3
4-1	2	1					3
4-2	2	1					3
4-3	2	1					3
4-4	2	1					3
4-5	2	1					3
4-6	2	1					3
5-1	1	1		1			3
5-2	1	1		1			3
5-3	1	1		1			3



5-4	1	1		1			3
5-5	1	1		1			3
5-6	1	1		1			3
6-1	1	1		1			3
6-2	1	1		1			3
6-3	1	1		1			3
6-4	1	1		1			3

資料來源：筆者整理自「立法院程序委員會議事錄」。

議事日程草案擬定後，接下來送交程序委員會審定，依據現行組織規程第2條規定，程序委員會置委員36人，由各政黨(團)依其在院會席次之比例分配之。但每一政黨(團)至少一人。由此可見，該會成員的席次分配，係詳實反映各政黨(團)在院會的生態結構，其目的即在保障各政黨(團)對於議程審定的參與權力，但同時也意謂出多數決的意志。黨團協商法制化以來的每一會期，各政黨(團)推派成員參加程序委員會的人數都由院長召集黨團協商決定之。但在第3屆以前，程序委員會之成員係由10個常設委員會各推派兩位委員參加，旨在接軌議案經院會一讀後的下一個議程階段-交付委員會審查。

根據程序委員會議事錄的統計結果，表3-3顯示第2屆至第6屆，各政黨(團)在程序委員會所占有的人數，可以看出第2屆至第4屆第3會期期間，國民黨是執政黨，在野黨包括民進黨、新黨、無黨籍聯盟及超黨派問政聯盟等，國民黨所佔的比例除了第3屆第2會期以外，其餘各會期均超過半數；反觀第4屆第4會期以來，民進黨上台執政，國民黨淪為在野黨之後，遂與新黨、親民黨等聯合在野勢力，而台聯黨團自第5屆起，於國會組成黨團後，從議事行為中的投票、表決習慣加以觀察，大多數均與執政的民進黨合作，然而民進黨加上台聯黨的席次仍未達到過半。由此可見，國親新所組成的在野聯盟在立法院程序委員會取得過半數優勢。

表 3-3：程序委員會委員席次分配

屆期	國民黨	民進黨	新黨	親民黨	台聯黨	其他(無黨、 無盟、超黨派 問政聯盟)	合計
2-1	12	7	1				20
2-2	10	9	1				20
2-3	13	5	2				20
2-4	13	6	1				20
2-5	13	6	1				20
2-6	10	9	1				20
3-1	10	7	2			1	20
3-2	9	7	2			2	20
3-3	10	7	3				20
3-4	13	6	1				20
3-5	11	7	2				20
3-6	11	7	2				20
4-1	20	12	2			2	36
4-2	20	12	3			1	36
4-3	20	12	3			1	36
4-4	18	11	2	3		2	36
4-5	18	11	2	3		2	36
4-6	18	11	2	3		2	36
5-1	12	14		7	3		36
5-2	11	14		8	3		36
5-3	13	13		6	3	1	36

5-4	11	13		8	3	1	36
5-5	11	13		7	3	2	36
5-6	11	12		8	3	2	36
6-1	13	13		6	3	1	36
6-2	14	13		5	3	1	36
6-3	14	14		4	3	1	36
6-4	15	13		4	3	1	36

資料來源：筆者整理自「立法院程序委員會議事錄」。

程序委員會召集委員對於編排議程草案具有相當的影響力，而議程草案最後又需送交程序委員會審定，因此，由以上表 3-2 及 3-3 分析程序委員會的生態結構顯示，不論召集委員或程序委員會成員，在一致政府時期(第 2 屆至第 4 屆第 3 會期)，國民黨幾乎是一黨強勢過半，在分立政府時期(第 4 屆第 4 會期以後)，國民黨、新黨、親民黨所組成的在野聯盟亦取得多數黨的主導權優勢。

## 二、職權運作面

程序委員會的主要職掌是編排院會議事日程，而開會時間為每週舉行二次，必要時得舉行臨時會議。但自第 5 屆以來，配合院會合併二日為一次會，因此，開會時間亦變更為每週僅召開一次。至於程序委員會成員審定議程草案之事項，計有報告事項、討論事項、同意權行使事項、覆議案事項、罷免案事項、彈劾案事項、緊急命令追認案事項等等<sup>8</sup>。若以上列事項進入議程的議案數量來計算，根據附錄二的統計<sup>9</sup>，自第 2 屆至第 6 屆第 4 會期進入議程的議案總件數，本研究將其整理成表 3-4 所示，可以看出進入議程的比例，以第 2 屆第 1、2 會

<sup>8</sup> 依「立法院議事規則」第 14 條規定，議事日程分列報告事項、質詢事項、討論事項或選舉等其他事項。

<sup>9</sup> 報告事項的計算包括立法委員提案及政府機關提案，而政府提案則包含行政命令在內；討論事項的計算包括各委員會審查完竣之議案及院會決議逕付二讀之議案；其他則包括同意權行使案、覆議案、罷免總統案等事項。

期的 100%為最高，可以說是全數依照議程草案原排定議案總數通過；反觀，進入議程比例最低的會期是第 5 屆第 5 會期的 61.1%，其次是第 6 屆第 3 會期 68.8%，再其次是第 5 屆第 6 會期的 70.7%。顯然地，進入議程比例最高的 2 個會期均屬於一致政府時期，而比例最低的 3 個會期則均落在分立政府時期。

如果再以各屆來詳加比較，根據圖 3-1 所示，可以發現第 2 屆至第 6 屆第 4 會期之間的變化有顯著的差異性，進入議程的平均百分比呈現逐屆下降的趨勢。由此可見，一致政府時期的議案，送至程序委員會作程序審查後進入議程的比例，遠高過於分立政府時期。

表 3-4：議案進入議程一覽表

屆期	議程草案原排定議案總件數	進入議程的議案總件數	百分比： 進入議程總件數／ 原排定議案總件數	備註
2-1	659	659	100%	
2-2	1045	1045	100%	
2-3	864	863	99.8%	
2-4	1599	1598	99.9%	
2-5	1300	1299	99.9%	
2-6	896	887	99.2%	
<b>小計</b>	<b>6363</b>	<b>6351</b>	<b>99.8%</b>	
3-1	691	665	96.2%	
3-2	1346	1325	98.4%	
3-3	1330	1304	98.0%	
3-4	1198	1180	98.4%	
3-5	1193	1189	99.6%	
3-6	1075	1073	99.8%	

小計	6833	6736	98.5%	
4-1	849	846	99.6%	
4-2	2930	2926	99.8%	
4-3	2596	2590	99.7%	
4-4	791	656	82.9%	
4-5	1768	1656	93.6%	
4-6	1964	1958	99.6%	
小計	10898	10632	97.6%	
5-1	1757	1721	97.5%	
5-2	1584	1479	93.3%	
5-3	1453	1164	80.1%	
5-4	2108	1566	74.2%	
5-5	1671	1031	61.6%	
5-6	1822	1289	70.7%	
小計	10395	8250	79.3%	
6-1	1298	1126	86.7%	
6-2	2242	1875	83.6%	
6-3	1617	1113	68.8%	
6-4	2571	1852	72.0%	
小計	7728	5966	77.1%	

資料來源：筆者整理自立法院第2屆至第6屆第4會期議事日程。

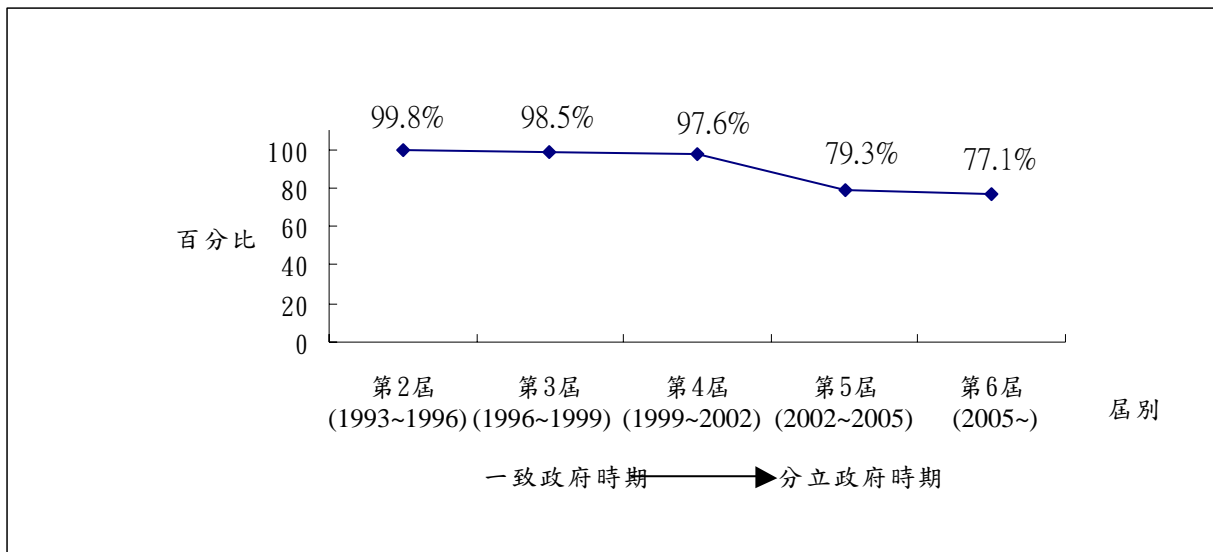


圖 3-1 各屆議案進入議程之比較

根據上述的統計數據顯示，在一致政府時期，程序委員會審定議程的結果就如同橡皮圖章，雖然偶爾出現刪除幾個議案的情形，但就整體而言，幾乎全數依照議程草案原列各案通過；但是到了分立政府的初期-第4屆第4會期，我們可以看到進入議程的百分比，突然遽降到82.9%，且接下來的第5屆及第6屆之平均百分比也愈來愈低。由此可見，一致政府時期的議案，送至程序委員會作程序審查後，進入議程接續進行實質審查或討論的比例，遠高過於分立政府時期。因此，程序委員會的角色與功能，在第2屆至第4屆第3會期的一致政府時期，可以說是執政黨的橡皮圖章；從第4屆第4會期以後，直到目前第6屆第4會期的分立政府時期，則迅速轉變成多數黨的守門員角色。

### 第三節 不同政府型態下之議程阻絕比較

學術界對於分立政府之運作與影響，最主要的爭論點，即在執政黨與在野黨對峙僵局的發生，將造成政策遲滯、延宕的問題無法化解，最終導致立法效能降低的說法。基於表決是起因於雙方意見經由充分表達後，仍然無法取得共識時，才訴諸的一種解決爭議之方式；換言之，國會表決的採用正意謂著雙方對於議事程序與議案內容的立場堅定無法讓步。而議案遭阻絕於議程外，導致無法順利進入立法議程，

明顯的將會延誤議案完成立法的時效，同時亦影響到整體的立法成果。因此，本節將探討立法院程序委員會審定議程的立法階段，觀察其中發生政黨對立表決與阻絕議案的會議次數，比較一致政府時期到分立政府時期的變化，以印證執政黨與在野黨的對峙或和諧、衝突或合作、以及阻礙或提昇立法效能的情形。

首先，程序委員會發生表決的情形，主要來自於執政黨與在野黨針對議程編排有不同的意見，例如國民黨執政時期，在野黨反對行政院院長施政報告並備質詢，擬提改編討論議案的議程，或者對於編排討論議案的優先順序看法不同所產生的歧見與僵持等。以下表 3-5 是筆者從第 2 屆至第 6 屆的每一會期，針對每一次程序委員會議事錄，蒐集其中發生表決的次數並逐筆登錄於資料庫中(如附錄三)，整體統計結果顯示：自第 2 屆至第 6 屆第 4 會期之間，表決次數最多的會期是第 6 屆第 2 會期的 84 次，其次是第 5 屆第 6 會期的 66 次，再其次是第 5 屆第 5 會期的 63 次；反觀，表決次數最少的會期是第 2 屆第 2 會期未有表決的情況發生，其次是第 4 屆第 3 會期的 1 次，再其次是第 2 屆第 4 會期與第 3 屆第 4 會期的 2 次。很明顯的，對立表決發生頻率最高的幾個會期均屬於分立政府時期，而表決情況出現最少則均落在一致政府時期。

如果再以表決發生的會議次數比例加以比較，第 2 屆至第 6 屆第 4 會期間，以第 6 屆召開 67 次會議中，出現表決的會議次數是 54 次，占了 80% 為最高，其次依序為：第 5 屆的 109 次會議中，出現表決的會議次數是 59 次，占了 54%，第 4 屆的 123 次會議中，出現表決的會議次數是 39 次，占了 31%，第 3 屆的 133 次會議中，出現表決的會議次數是 26 次，占了 19%，第 2 屆的 197 次會議中，出現表決的會議次數是 20 次，占了 10%；其中又以第 6 屆第 2 會期的 19 次會議中，竟出現高達 19 次的表決會議，可以說是每次會議都採表決的方式來解決雙方對議程審定的歧見。倘將其繪製成圖 3-2，結果發現：自第 2 屆至第 6 屆第 4 會期之間的變化有明顯的差異，表決發生的百分比呈現逐屆倍增的現象。由此可見，分立政府時期(第 4 屆第 4 會期至第 6 屆第 4 會

期)發生表決的平均會議次數比例(61%)遠遠超過一致政府時期(第2屆至第4屆第3會期)(13%)。

表 3-5：程序委員會出現表決情形一覽表

屆期	開會次數總和	審定議程時發生表決情形的會議次數	表決的次數	百分比： 表決會議次數／ 會議總次數	備註
2-1	44	5	6	11%	
2-2	29	0	0	0%	
2-3	37	4	5	10%	
2-4	32	2	2	6%	
2-5	35	6	7	17%	
2-6	21	3	3	14%	
<b>小計</b>	<b>197</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>10%</b>	
3-1	22	6	12	27%	
3-2	30	4	4	13%	
3-3	26	6	8	23%	
3-4	22	1	2	4%	
3-5	22	7	9	31%	
3-6	11	2	3	18%	
<b>小計</b>	<b>133</b>	<b>26</b>	<b>38</b>	<b>19%</b>	
4-1	12	3	10	25%	
4-2	18	2	2	11%	
4-3	33	1	1	3%	
4-4	29	18	30	62%	



4-5	18	12	15	66%	
4-6	13	3	3	23%	
小計	123	39	61	31%	
5-1	19	5	16	26%	
5-2	17	7	20	41%	
5-3	15	4	22	26%	
5-4	18	15	57	83%	
5-5	24	15	63	62%	
5-6	16	13	66	81%	
小計	109	59	244	54%	
6-1	12	7	16	58%	
6-2	19	19	84	100%	
6-3	19	14	33	73%	
6-4	17	14	36	82%	
小計	67	54	169	80%	

資料來源：筆者整理自「立法院程序委員會議事錄」。

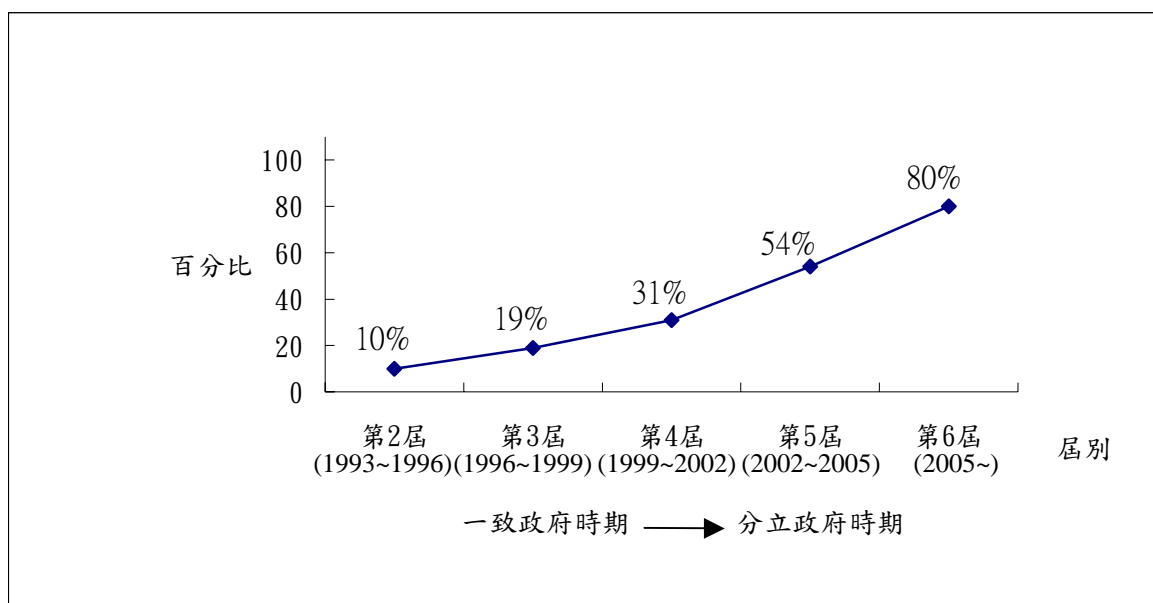


圖 3-2 各屆出現表決的會議次數(比率)比較

其次，程序委員會發生阻絕議案的情形，主要是執政黨與在野黨對於提案內容的立場互異，而採取排除議案進入議程的手段，至於阻絕的方式，大體上可分為刪除與暫緩列案兩種。以下表 3-6 係針對每一次程序委員會議事錄，蒐集其中發生阻絕的議案次(數)量並逐筆登錄於資料庫中(如附錄四)，整體統計結果顯示：自第 2 屆至第 6 屆第 4 會期之間，阻絕議案最多的會期是第 6 屆第 4 會期的 719 次，其次是第 5 屆第 5 會期的 640 次，再其次是第 5 屆第 4 會期的 542 次；反觀，阻絕議案最少的會期是第 2 屆第 1、2 會期，並無出現阻絕議案的情形，其次是第 2 屆第 3、4、5 會期，均只有出現 1 次阻絕議案的紀錄。很明顯的，出現阻絕議案次數最高的幾個會期均屬於分立政府時期，而最少發生阻絕議案的情況，則均落在一致政府時期的會期。

如果再以阻絕議案的會議次數加以比較，第 2 屆至第 6 屆第 4 會期間，以第 6 屆召開 67 次會議中，出現阻絕議案的會議次數是 62 次，占了 92% 為最高，其次依序是：第 5 屆的 109 次會議中，出現阻絕議案的會議次數是 89 次，占了 81%，第 4 屆的 123 次會議中，出現阻絕議案之會議次數是 49 次，占了 39%，第 3 屆的 133 次會議中，出現阻絕議案的會議次數是 40 次，占了 30%，第 2 屆的 197 次會議中，出現阻

絕議案的會議次數是 7 次，占了 3%；其中又以第 6 屆第 1 會期與第 4 會期的阻絕百分比竟高達百分之百，可以說每次會議審定議程時均有議案遭阻絕於議程外的情事發生。倘將其繪製成圖 3-3，結果發現：自第 2 屆至第 6 屆第 4 會期的變化有顯著的差異存在，阻絕的百分比有逐屆攀升的趨勢。由此可見，分立政府時期(第 4 屆第 4 會期至第 6 屆第 4 會期)發生阻絕議案的平均會議次數比例(82%)遠遠超過一致政府時期(第 2 屆至第 4 屆第 3 會期)(13%)。

表 3-6：程序委員會發生議程阻絕一覽表

屆期	開會次數總和	審定議程時發生阻絕議案的會議次數總和	阻絕的議案次(數)量	阻絕百分比： 阻絕會議次數／ 總會議次數	備註
2-1	44	0	0	0%	
2-2	29	0	0	0%	
2-3	37	1	1	2%	
2-4	32	1	1	3%	另有 1 次出現「討論事項第 5 案以下留待協商」
2-5	35	1	1	2%	
2-6	21	4	9	19%	
<b>小計</b>	<b>197</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>3%</b>	
3-1	22	10	26	45%	另有 2 次出現「所有行政院提案均刪除或不列入」
3-2	30	8	21	26%	有 4 次出現「議程草案送院會」、有 1 次出現「議程未審定」

3-3	26	9	26	34%	另有 1 次出現「議程草案原列討論事項改列其他 5 案」
3-4	22	8	18	36%	
3-5	22	3	4	13%	
3-6	11	2	2	18%	
<b>小計</b>	<b>133</b>	<b>40</b>	<b>97</b>	<b>30%</b>	
4-1	12	1	3	8%	
4-2	18	2	4	11%	
4-3	33	3	6	9%	
4-4	29	25	135	86%	另有 18 次出現「所有行政院所提法律案及行政命令案均緩列」 <sup>10</sup>
4-5	18	15	112	83%	另有 5 次出現「所有行政院所提法律案及行政命令案均緩列」
4-6	13	3	6	23%	另有 1 次出現「議程討論事項未審定」
<b>小計</b>	<b>123</b>	<b>49</b>	<b>268</b>	<b>39%</b>	
5-1	19	8	36	42%	另有 1 次提前散會，議程未審定
5-2	17	16	105	94%	另有 2 次出現「報告事項所

<sup>10</sup> 起因於行政院院長張俊雄未尊重立法院決議，逕行宣布停建核四，引來在野黨團強烈譴責，阻絕所有行政院法律案及命令案，並關閉協商大門，拒與執政黨或行政院進行各項議事協商，造成立法停滯，行政立法兩院墮入空前僵局狀態。

					有增列部分均 緩列」
5-3	15	14	289	93%	另有 1 次出現 「報告事項所 有增列部分均 緩列」
5-4	18	17	542	94%	另有 1 次出現 「討論事項各 黨團提議均緩 列」
5-5	24	19	640	79%	另有 2 次出現 「議程未審 定」、有 1 次出 現「議程未審 定完成」
5-6	16	15	533	93%	
<b>小計</b>	<b>109</b>	<b>89</b>	<b>2145</b>	<b>81%</b>	
6-1	12	12	172	100%	
6-2	19	18	367	94%	
6-3	19	15	504	78%	
6-4	17	17	719	100%	
<b>小計</b>	<b>67</b>	<b>62</b>	<b>1762</b>	<b>92%</b>	

資料來源：筆者整理自「立法院程序委員會議事錄」。

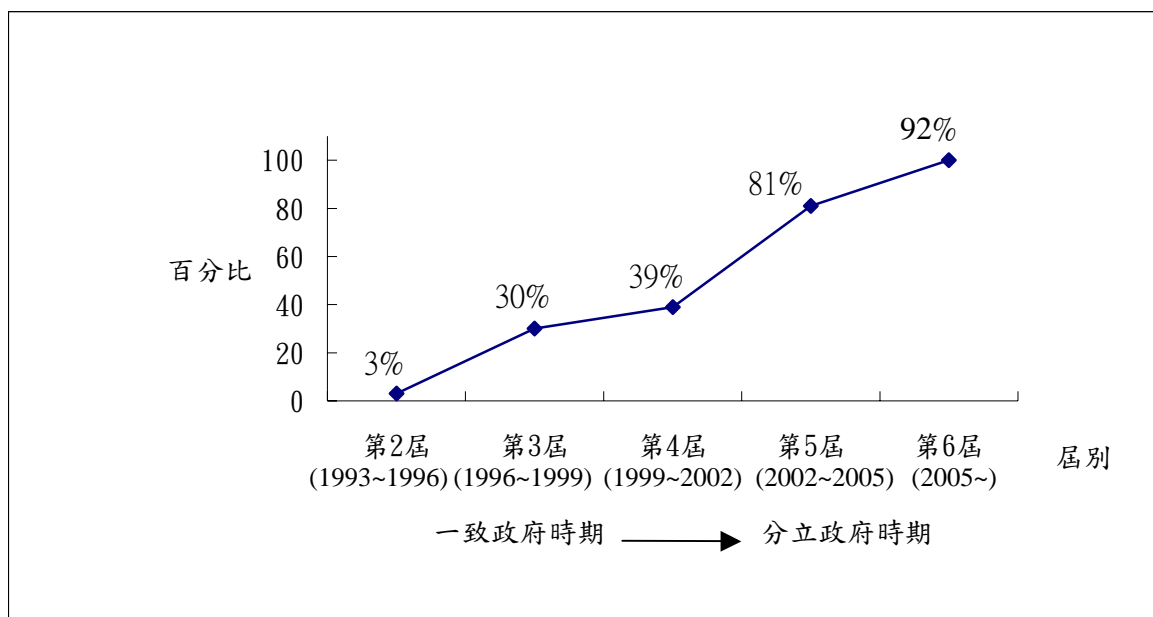


圖 3-3 各屆出現阻絕議案的會議次數(比率)比較

### 小結

綜合以上分析結果，可以發現，隨著政府型態從一致政府時期演變到分立政府時期，有關議案進入議程的百分比是呈現銳減的趨勢，而議事運作過程中的表決行為與阻絕議案的情形，則明顯有倍數增加的現象，且愈到後面的會期，這種情形的發生幾乎成為常態；換言之，議程阻絕在分立政府下較容易發生，國會中的執政黨與在野黨已從過去的合作與和諧轉變為衝突與對峙，最終妨礙議事效率與立法效能的提昇。由此顯見，顯著的差異正足以說明不同政府型態確實造成國會立法行為不同的影響。