

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

對於民主政治最基本的定義莫過於，民主政治就是民治，就是所謂以民為主的自治方式。相對於極權主義國家，自治一詞就不適用於該國人民。其差別在於，採行民主體制的國家，其國家政策之決定是來自於人民所選出的代議士進入國會後，制定政策施於全國。而極權主義國家之決策則來自於少數非民選的統治階層。是故可以說，國會是民主國家的決策中心。國會之於民主政治既然如此重要，可想而知，若國會運作出問題，或是國會無法有效的扮演在政治中應有的角色時，影響所及，除了對人民的權益有所損害外，對於民主體制的維持亦是一大挑戰。

我國於一九八七年宣佈解除戒嚴，接著一九八九年，依據新通過的「動員戡亂時期人民團體法」(現在的人民團體法)，使得由非國民黨人士所組成的民進黨，取得合法的地位，成為正式的反對黨。接著九一年國代全面改選，次年立委全面改選。這一連串的發展，皆是我國在民主政治發展上的重要里程碑。隨著民權的高漲，反映在我國國會的狀況，則是國會自主性的提高。

隨著國會自主性的提高，伴隨而來的問題也日益受到重視。是以國會改革的議題，乃不時地成了政黨競選時的政策訴求，或是學者以及報章雜誌經常出現的研究及討論之課題。至於，我國國會究竟產生了什麼問題？這些問題的本質是什麼？而在眾說紛紜的改革論調中，不禁令人思索到底改革的重點是什麼呢？

選舉制度影響政治人物的行為，已是學界的共識。而在現行的國會選舉制度，複數選區相對多數決單記非讓渡制的影響之下，我們至少可以指出以下幾點現行選制的缺失：其一，立法委員問政走偏鋒、重特權；其次，導致個人主義或派系林立，政黨功能不彰；其三，立法效能差、立法委員難以進行深刻的政策思考及辯論。<sup>1</sup>是以台灣選舉制度已到了非改不可的地步。行筆至此，台灣選制是必需要改革了，然而要怎麼改，雖是值得關注的議題。但是相較而言，在國會改革議題中，關於建立專業委員會制度，以及是否建立資深制才是本文關切的問題。對資深制的簡單解釋，資深制意指國會議員在參加委員會或擔任委員會主席時，完全依其在國會的資歷，而分配或晉升。如此不需經由政黨支持即可出任以及晉升委員會之要職，是否有違政黨責任政治原則，或是會引發其他問題，這是撰寫本文的原因。

針對上述種種問題，大致可以發現。目前國會改革之目的，主要就是兩個方向，一是要建立資深制度將國會帶往專業立法之路，二為加強政黨紀律，建立政黨政治。但是加強黨紀與資深就本質而言，却是兩相對立的運作模式。若強調資深，則黨紀勢必受到壓抑，反之若加強黨紀，則資深勢必受到挑戰。故，除了對前述問題感到好奇外，我國國會改革之走向，究竟是要加強黨紀，或是強調資深，乃成為本文之主要研究動機。

本文之研究目的，在於說明我國國會改革，應該先確立國會政黨之角色地位。在此前提下，建立資深制以選任委員會召委，才比較能確保政黨對於立法過程的掌握，且在確立國會政黨地位後，資深制所建立的專業，透過政黨協商才可能落實。

---

<sup>1</sup> 林繼文，〈選舉制度：國會改革的基礎工程〉，《當代》，第 171 期，民 90.11，頁 58-77。

## 第二節 研究假設與研究限制

### 壹、研究假設

一般皆認為，英國是民主政治的發源地，在整個政治過程中，英國國會權力之大，曾被形容為「除了把男人變女人，女人變成男人這事無法做到外，其他的事統統可以。」<sup>2</sup>所以在描述英國政治的特徵時，一定會提到「議會至上」原則。

觀現代民主國家政治之運作，因行政立法權力間分合關係的不同憲政體制設計，而有內閣制、半總統制（又稱雙首長制）以及總統制之運作情況。然不論是採用何種體制，法治(Rule of Law)觀念，為民主國家權力運作的基本原則，要求國家機關必須依法行政。因此在依法行政的前提要求下，國會乃成為代議民主運作的中心。因為國會掌握立法權，制定各項法律，所以代議民主中的統治多數，應是指制定法律的國會多數。於此，掌握了國會多數就掌握了立法權，也因此掌握了國家政治發展主導權。此一情形亦可在各種憲政體制國家找到論證。

在內閣制國家，擁有行政實權的是得到國會過半數支持的總理與其領導的內閣。如果失去國會多數的支持，總理就要下台，或解散國會重新舉行大選，以尋求新的國會多數的支持。也就是說，之所以能夠擔任總理，在於獲得國會多數的支持。由此可知，內閣制的運作中心必然在國會。

---

<sup>2</sup> 雷賓南譯，A. V. Dicey 著，《英憲精義》。上海：商務書局，民 19，頁 137。

總統制與內閣制不同點在於，要擔任掌握行政大權的總統，並不需要獲得國會多數支持。但立法權、預算權等都在國會之手，若無國會過半數支持，總統權力的運作空間會變得很小。相反的，國會過半數的政黨，在缺乏總統支持的情況下，仍然可以左右國家政策。以一九九五年美國國會議員選舉後，在一九九五、九六年兩次的聯邦預算，都因總統與國會多數之間的鬥爭而遲遲無法審查通過，導致聯邦政府停擺。基於此，即使在總統由人民直選產生的總統制國家，政治運作的樞紐亦是在國會。

至於半總統制國家，當總統所屬政黨為國會多數黨時，此時總統可以任命其同黨同志擔任總理，而毋需擔心會受到國會多數的反對。也就是說，在半總統制下，只要總統能確實掌握其所屬政黨在國會的領導權，總統就能真正掌控決策，而呈現總統制的運作模式。相反的，當總統所屬政黨不能掌控國會過半數席次時，總統若不任命國會多數所屬意者擔任總理，則內閣在國會多數的反對下將難以施政，而總統的意志也會因為國會多數的反對而無法貫徹。為了使國家政局，不至於在總統與國會因任命總理之爭，而造成政治空轉。總統必須要妥協，任命國會多數所支持者出任總理而形成「左右共治」。<sup>3</sup>

論及至此，國會為民主政治運作之核心事已至明。在總統制下，國會雖會面臨具有民意基礎的總統的挑戰，但國會只要能維持完整的對外意志與權威，就不會失去其應有之權力角色。所以就我國情況來看，若國會（立法院）能通過自己的法案，並監督

---

<sup>3</sup> 上述請參閱謝秉憲，〈對「政黨輪替」的再思考—兼論以國會為民主政治運作的中樞之必要—〉，<http://sokyo.taiwantp.net/benson/pinglun/tasogare2.htm>，民 92.8。

行政的執行，則行政體系不管是以總統或行政院長為主導，也無損於國家政事的推動與民主決策的實現。

是以本文的一個重要假設為，只要能在國會內建立有組織紀律的政黨，並確立其地位並賦予決策權。如此，方能有助於立法院維持完整的對外意志與權威。於此，國會問題泰半可獲得解套。簡單的說，只要健全政黨功能，便能促使國會運作趨於正常，就如學者 David C. Kozak 與 John D. Macartney 所指出的：「有什麼樣的政黨就有什麼樣的國會。」<sup>4</sup>

## 貳、研究限制

為方便本文之寫作，這邊必須對可能造成本文在研究上不便之處先加以說明，以及列出研究上之限制，使讀者能了解本文欲處理的問題。對於目前本文無法處理的，期盼日後之研究者能補今之不足。茲分述如下：

（一）不同的憲政體制會造成政黨功能表現強弱的不同。我國憲政體制自六次修憲以來，究竟是屬於總統制、內閣制抑或是半總統制，學界仍未有定論。<sup>5</sup>所以本文不嘗試為我國憲政體制做定位，僅就實際運作及憲法條文之規定來探討，可能對政黨造成之影響。在做這方面研究時，欲以實際的憲政運作情況為基準。這樣有個好處，不會受到既有研究的影響，而陷入究竟為總統制或半總統制之爭議中。然而總統制也罷，雙首長制也罷，事實呈現

---

<sup>4</sup> 林博文譯，David C. Kozak and John D. Macartney 著，詹中原主編，《權力遊戲規則—國會與公共政策》。台北：五南，民 83，頁 215。

<sup>5</sup> 關於我國憲政體制之爭議，請參閱隋杜卿，《中華民國的憲政工程》。台北：韋伯，民 90，頁 1-25。

出我國憲政體制乃為行政與立法分立的政治關係。

(二) 研究顯示政黨角色功能的強弱，會受到技術、媒體、制度、領導者等因素影響。<sup>6</sup> 本文僅從制度面做探討。因為與其它因素相比，制度面的設計較為固定較能掌握。至於議員間在立法過程中私底下之互助投票行為(Logrolling)，因為變數太多，且合作對象不穩定，對於此種聯盟方式，不符本文對政黨之界定。對於政黨最基本的定義，政黨應該是個為獲取政治權力，以施行其政策理念且有「組織」的團體，所以其結盟份子的變易性不會太頻繁。

(三) 政治文化、風俗習性以及地理因素等，亦會影響該國政黨性質的差異及功能角色的強弱（如形成族群性、地域性等性質的政黨）。這部分因牽涉範圍太廣、問題過於複雜，礙於能力有限無法面面俱到做深入探討。

(四) 關於政黨在代議民主下所應扮演的角色，雖有研究指出其角色功能有退化之跡象。<sup>7</sup> 但這部分在本文不加討論，因為就目前各國政治之運作來看，政黨的角色仍舊是重要的。

(五) 在總統制下，若出現分治政府，而國會又由一紀律嚴明的政黨所控制的情況，在政治運作上勢必產生僵局（如果行政與立法分屬不同政黨掌控，如美國一九九五、九六年之例）。面對這種

---

<sup>6</sup> Kaare Strøm, "Parties at the Core of Government," in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, eds., *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, 2000, pp. 185-186.

<sup>7</sup> 在 William Crotty 對美國政黨所做的研究中，其分別從選民的政黨認同、政黨在競選中的角色，以及政黨在國會中的地位這三方面來探討美國政黨的狀況。結果顯示美國政黨的功能正在衰退。William Crotty, *American Parties in Decline*. Boston: Little, Brown, 1984. 而世界上各先進民主工業國家政黨功能的退化，在選舉時這方面特別明顯，這個情況，Martin P. Wattenberg 將之歸因為在這些國家中，選民普遍地認為政黨所能提供的價值已變得相當稀少。Martin P. Wattenberg, *The Decline of American Political Parties, 1952-1994*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.

情況，或許會產生質疑本文關於國會選制改革之建議，有違解決政治亂象之目的。對於這個問題，必須說明一下，此一課題實屬憲政設計以及民主素養（行政願不願意承認國會之地位）之範圍，與國會改革無關。

### 第三節 研究方法

基於本文之研究假設，在整篇文章之論述上，乃以政黨為基礎，藉由代議民主與政黨政治的關係，來說明國會運作應以「黨團為主」而非以「資深委員為中心」。在代議制度下，關於價值分配之問題若無政黨之存在，則論辯、議決之時，眾說紛紜以誰為主將難以定案。對於這方面的立論基礎，乃是藉由 John H. Aldrich 在討論政黨形成的原因時，在於政黨能夠解決集體選擇所產生之困境來說明。其次在討論影響政黨會傾向「黨紀嚴明」或「黨紀鬆散」的因素時，研究上主要以比較分析法，經由英美兩國之例來說明。

據研究指出，憲政體制與政黨內部的團結有直接的相關性。在美國，由於三權分立使得政黨內部的凝聚力較低，<sup>8</sup>在日本與英國，因採內閣制，使得其政黨相較於美國有較高的凝聚力。<sup>9</sup>因為在內閣制下，內閣的穩定需要有一強有力的政黨來支持。相反的，在總統制國家，由於其強調權力分立，行政與立法各自獨立運作，行政權的成立不需立法的同意，是以沒有所謂的執政與在野之分。因此，在各自為政的情況，並不需有一強而有力的組織做運

---

<sup>8</sup> Leon Epstein, *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1980, pp. 315-350.

<sup>9</sup> 何思因，《美英日提名制度與黨紀》。台北：理論與政策雜誌，民 82，頁 39。

籌帷幄之事。

其次，在內閣制下，決策核心主要來自於國會政黨，其政黨屬性會偏向於「內造型政黨」。在總統制下，特別是總統所屬的國會政黨，容易形成「外造政黨」屬性之政黨。<sup>10</sup>因為同樣具有民意基礎的總統，會試圖藉由政黨的力量來主導決策，削弱國會政黨主導政策之能力。所以相較之下，總統制下國會政黨重要性較低、凝聚力較弱，進而黨紀亦較鬆散。相關論述回到我國情況，在「實質」的總統制運作下，我國朝野政黨黨紀渙散，也呈現明顯的外造政黨決策模式，使得朝野政黨政策協商不易達成。

關於黨紀與資深之競合，從美國國會以往運作經驗得知，資深制有違政黨責任政治的落實。而一九七〇年通過的國會改革法 (Legislative Reform Act of 1970)，主要就是在限制常設委員會主席的權力，避免資深委員會主席專斷的情況。<sup>11</sup>於此，就美國國會七〇年代後所做之調整，美國在任用委員會主席時，不再那麼強調資深制的應用，而是回到以國會政黨為主的運作模式。於此，我國亦應確立國會政黨之角色地位，如此乃有助於改善國會運作問題。

## 第四節 章節安排

---

<sup>10</sup> 所謂「內造政黨」係指政黨就是由國會黨團發展而成，其決策核心就是國會黨團；「外造政黨」乃指政黨係起源於國會外部的社會團體，其決策核心並不在國會黨團內，而是在國會外的中央黨部。參閱王業立，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，第 86 期，頁 91.7，頁 82-97。

<sup>11</sup> Leroy N. Rieselbach, *Congressional Reform: The Changing Modern Congress*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1994, p. 191.轉引自朱志宏、藍聖斐，〈美國國會議長制度之研究—金瑞契個案分析〉。台北：國立中山大學亞洲與世界社，民 87，頁 37。



第一章為緒論，主要說明本文之研究動機、目的、研究限制、假設與研究方法。第二章一開始，筆者先藉由澄社對立法院的觀察研究描述國會的怪異現象，接著指出國內各界認為產生這些怪異現象的原因為何。而在解決這些問題上，筆者接著討論建立資深制是否能改善這些問題，並指出純以資深制做為選任委員會主席的依據的話，可能會產生那些後遺症。

第三章的內容，主要是在確立政黨在民主政治的地位。並且從憲政體制的差異，來討論影響政黨呈現內造或外造傾向的因素，並說明資深制的形成及其不適用的原因。最後從美國七〇年代以來對資深制抑制及提升政黨功能可發現，即使是在總統制的憲政體制下，決策核心還是應該回到以國會政黨為中心。

接著第四章則回到我國國會的問題，討論出造成我國國會政黨角色積弱不振的原因何在，以做為本章後半部，討論國會改革時的考量依據。

第五章為結論部分，這部分乃簡單陳述本文之研究流程，以及本文所要說明的重點。主要是綜合本文各章之論文所做出的簡單結論。

## 第五節 文獻回顧

國會改革之呼聲近年來一直被廣泛的討論，而要求改革的地方，較常聽到的就屬立法委員席次減半、選舉制度的改革以及發展專業的委員會制度與資深制的建立。立委席次減半的議題，在學界較不被重視及提及，原因在於該論點沒有什麼理論基礎為依

據，可純粹視為只是具有政治目的的提案，<sup>12</sup>是以這部分本文不多做敘述。

選舉制度對政治的影響，這部分國內外很多學者有相當的研究成果。杜偉傑在一九四六年所提出的三種社會學法則公式 (Formulation of Three Sociological Laws)，就已提到選舉制度對政黨政治的影響，而引起廣泛的討論。他說：「在一票制下的多數決投票 (Majority Vote on One Ballot) 模式，會導成兩黨制；其次，比例代表制則會促成多黨制；再者，投二次票下的多數決制 (Majority Vote on Two Ballots)，會傾向於促成聯盟形式的多黨制。」<sup>13</sup> 上述就是後來學界所說的杜偉傑法則 (Duverger's Law)。

選舉制度對政黨政治的影響，也間接影響國會的穩定及表現。是以關於我國國會改革的研究，很多都是從選舉制度來做探討。如王業立教授在《比較選舉制度》一書中就提到，我國目前選舉制度會造成黨紀不彰、議事效率低落等狀況，故其提出德國混合制作為改革建議。其中他指出，以德國混合制做為目前選制的替代方案可以落實多數統治原則、排除走偏鋒型的候選人、增進政黨對候選人的輔選、消除黨內競爭等優點。<sup>14</sup> 林繼文教授也認為國會改革的基礎在於選舉制度，他認為目前選制將驅使專業

---

<sup>12</sup> 會認為是一種政治目的上的考量，主要基於下列幾項原因：其一，目前立法委員人數二二五人是民國八十六年修憲中各黨妥協的結果，當時如果按民進黨之提案則目前立委人數將會更多。其次，打著立委減半就能阻止流氓立委當選，且人數較少議事較有效率之口號。就邏輯上而言並未有直接且顯著的相關性。再者，就 OECD (經濟合作開發組織) 國家議員席次所代表的人口數比例來看，我國二二五席在學理上可以得到相當大的支持。吳東野，〈『單一選區兩票制』選舉方法之探討—德國、日本、俄羅斯選舉之實例比較〉，《選舉研究》，第 3 卷，第 1 期，民 85，頁 71-82。

<sup>13</sup> 原文是 (1) a majority vote on one ballot is conducive to a two-party system; (2) proportional representation is conducive to a multiparty system; (3) a majority vote on two ballots is conducive to a multiparty system, inclined toward forming coalitions. Duverger, "The Electoral System,"

<http://www.janda.org/c24/Readings/Duverger/Duverger.htm>.

<sup>14</sup> 王業立，《比較選舉制度》。台北：五南，民 87，頁 133-156；曾濟羣，《中華民國憲政法制與黨政關係》。台北：五南，民 84，頁 257-260；葛永光，《政黨政治與民主發展》。台北：空大，民 85，頁 276-278。

人士、學者、醫生、律師等熱心公益的人士變成激進分子，是以若改變立委競選的遊戲規則，就能避免這種現象。<sup>15</sup>

彭天豪在其碩士論文中指出，過去許多關於選舉制度的改革研究，都未能有系統及全面性的分析各種選舉制度對台灣的影響，而導致相關的論述和結論，或模糊不清或不完整。根據他的研究發現，「聯立式的兩票制」可以有效的拓展政治改革的選項，唯該類制度未必僅有「單一選區兩票制」一選項，亦可以「開放式比例代表制」取代而成「開放式比例代表制聯立式兩票制」且由於其可維持目前原有選區，故相較於單一選區兩票制的改革，阻力較小。<sup>16</sup>

沈靜倫在其碩士論文則著重選制對政治的影響，在立法委員選制改革方面，其主要在探討單一選區兩票制及開放名單之政黨比例代表制的政治影響。<sup>17</sup>史世儀在其論文則是從政府體制出發，在探討我國政府體制穩定性的主題下，尋求能夠與之配合的選舉制度以及政黨制度。<sup>18</sup>呂世昌在其論文指出，單一選區兩票制對於選舉風氣的改善並無直接關係，選風敗壞主要源於政治文化。其次他認為藉由單一選區兩票制下選區重劃之利，可以有效打散各黨的地方派系勢力，再者，藉由單一選區兩票制的影響，還可強化以政黨為中心的競選模式，提升選民政黨認同，且在政黨競爭上可以保護小黨的聲音，主要選戰策略則可避免極端的訴求。而對政黨制度的影響，他指出在比例代表制的離心及單一選區制的向心作用影響下，並輔以 4% 的門檻限制，可以確保我國

---

<sup>15</sup> 同註 1，頁 58-59。

<sup>16</sup> 彭天豪，〈立法委員選舉制度改革之研究〉，碩士論文，國立台灣大學三民主義研究所，民 88.6。

<sup>17</sup> 沈靜倫，〈單一選區兩票制之適用性探討〉，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學系，民 92.6。

<sup>18</sup> 史世儀，〈政府體制與政治穩定—政黨制與選舉制〉，碩士論文，東海大學政治系，民 87.6。

政黨制度不致過度分裂。<sup>19</sup>於此，劉世康亦在其論文中提及各種選舉制度可能造成之政治影響。<sup>20</sup>

由以上之研究文獻來看，可發現大部分研究者在探討選制改革時，都會提到說選舉制度對政黨體系的影響，且大部都認為是選舉制度決定了政黨制度，以及競選模式。所以只要選舉制度一改競選方式、競選策略也會跟著改，如此競選時也可以回歸以黨為中心的模式，加強政黨在國會內對議員的約束力，降低議員走偏鋒作秀的情況。

國會改革的另一研究焦點為國會內部委員會制度之改革。胡伯貴在其論文中指出，在立法院第一屆資深老立委退職後，進入國會的第二屆立法委員又大都是新進立委的情況下，立法院內缺乏領袖，及在新進立法委員力求表現下，使朝野政黨約束無力，致使議事運作屢現僵局。準此，胡伯貴乃建議引進資深制為改革之道。<sup>21</sup>林瑞雯的碩士論文中，也指出資深制的引進有助於立法委員建立專業立法形象，提升立法品質。除了委員制度的改革外，在黨團協商上，她認為應提高黨團成立人數為十二人，並加強黨團紀律等。<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> 呂世昌，〈單一選區兩票制政治效果之研究〉，碩士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民 91.6。

<sup>20</sup> 請參閱劉世康，〈我國立法委員選舉制度改革之研究〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 86.6。

<sup>21</sup> 胡伯貴，〈我國立法院建立資深委員制度之研究〉，碩士論文，文化大學中山學術研究所，民 81.6。

<sup>22</sup> 林瑞雯，〈立法院委員會與黨團協商制度之研究〉，碩士論文，台灣大學國家發展研究所，民 92.6。

## 第二章 我國國會問題的癥結

### 第一節 我國國會的亂象

二〇〇一年第五屆立法委員選舉，朝野政黨乃至民間學界皆不約而同的以國會改革做為訴求，這個訴求的重點，一在國會員額，一在選制改革。<sup>23</sup>除了這兩個議題外，國會內委員會制度的改革，亦受到學界密切的關注。因此有學者說：「我國國會之狀況，實已病入膏肓，並非只靠一帖萬靈丹便可完全康復。要進行「國會改革」，必須多管齊下才能略見成效。」<sup>24</sup>是以現今我國國會之問題，似乎比九〇年代所遇到之狀況更加錯綜複雜（國民大會問題）。而台灣民眾，在這一波波國會改革聲浪的推波助瀾下，對於國會改革亦表現出殷切的期待。<sup>25</sup>

那我國國會在運作上到底有什麼問題？從澄社研究國會記者評鑑立法院報告書中，似乎可以看出第四屆及第五屆立法委員，

---

<sup>23</sup> 中時社論，〈現行選制的改革已經刻不容緩〉，《中國時報》，民 90.12.4，版 2。

<sup>24</sup> 王業立，〈國會中的政黨與黨團協商—民主政治的基石還是障礙？〉，《當代》，第 171 期，民 90.11，頁 78-85。

<sup>25</sup> 根據「台灣教授協會」於民國 92 年 7 月 6 日所公佈的民意調查顯示，大部分的台灣人民支持改革，尤其是對於立法院的改革更是期待殷切。其中百分之六十三點三的受訪者認為「立法院是台灣社會的亂源」。在行政院、立法院與司法院之中，百分之四十九點七的受訪者對「立法院」的表現最不滿意，百分之十五點六對「行政院」的表現最不滿意。百分之六十七點八的受訪者認為「國會改革應該由公民投票的方式來推動，不可能靠立法院自己來完成」。至於在推動國會改革部分，百分之七十三點八的受訪者贊成「將區域立委的席次減半」，只有百分之十一點三不贊成。百分之四十五點八的受訪者贊成「每一個選區只選出一位立委」，百分之三十六點二不贊成。百分之三十二點三的受訪者贊成「立委選舉應該分兩票，一票選人，一票選黨」，百分之五十五點一不贊成。對於執政黨所推動的國會改革，整體來說，百分之六十點二的受訪者「支持國會改革」，只有百分之十九點五反對改革。台教會表示，這項民調委託全國公信力民意調查股份有限公司進行，於七月四日以電話訪問進行，共計完成一千零八十份有效樣本，信心水準為百分之九十五，抽樣誤差在正負百分之三點零四之內。資料來源：蔡素蓉，〈民調顯示近七成民眾贊成以公投推動國會改革〉，<http://news.sina.com.tw/sinaNews/rtn/twPolitics/2003/0706/11210183.html>，民 92.07.6。

在整體的表現上並不很理想，見表 2-1、2-2。在八個評鑑面向上，第四屆立法委員的各項評分，其平均分都在 3 分以下（每項評分，最低 1 分最高 5 分），在百分比上，對於品德操守、金權現象認為很差及差的評鑑，佔有一半以上（分別是 53% 及 56%），而所有的評價幾乎都集中在很差、差及普通。

表 2-1：第四屆立法委員整體表現

立委的整體表現								
	質詢 表現	預算 審查	法案 立法	專業 素養	議事 嫻熟	溝通 協調	品德 操守	金權 現象
很差	6	10	2	8	3	6	9	6
%	13.95	23.26	4.65	18.60	6.98	13.95	20.93	13.95
差	13	12	16	12	12	10	14	18
%	30.23	27.91	37.21	27.91	27.91	23.26	32.56	41.86
普通	19	16	20	20	21	19	16	14
%	44.19	37.21	46.51	46.51	48.84	44.19	37.21	32.56
好	5	1	4	3	6	5	2	2
%	11.63	2.33	9.30	6.98	13.95	11.63	4.65	4.65
很好	0	1	1	0	1	3	0	1
%	0.00	2.33	2.33	0.00	2.33	6.98	0.00	2.33
未答	0	3	0	0	0	0	2	2
	0.00	6.98	0.00	0.00	0.00	0.00	4.65	4.65
總計	43	43	43	43	43	43	43	43
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
平均分	2.53	2.12	2.67	2.42	2.77	2.74	2.16	2.26

資料來源：王業立、瞿海源，〈「國會記者評鑑立委」報告〉，收錄於瞿海源等，《解

構國會—改造國會》。台北：允晨文化，民 92，頁 242。

關於第五屆立法委員，在各項評鑑上的各項平均也都不高，皆低於 5 分（最低分 0 最高分 10），其中平均分最低的是品德操守，只有 3.57 分。<sup>26</sup>最高的為質詢表現，但平均亦只有 4.13 分（質詢表現在變異係數上小於法案立法，所以說質詢可視為是表現最佳的）。

表 2-2：第五屆立法委員整體表現

項	目	質詢表現	法案立法	專業素養	品德操守	整體表現
第 五 屆 整 體 表 現	平均分數	4.13	4.13	4.07	3.57	4.04
	最小值	1	0	1	0	1
	最大值	7	7	7	6	6
	中位數	4	4	4	3.5	4
	變異數	2.26	2.84	2.05	2.02	1.51
	標準差	1.5	1.69	1.43	1.42	—
	變異係數	0.36	0.41	0.35	0.40	—

資料來源：同表 2-1，頁 284。

在面對這些現象的同時，國會記者曾針對第五屆立法院及立法委員一些不當之行為（見表 2-3），提出改善之建議，如用心問政培養專業問政、確立選舉制度、選區劃分，培養資深國會議員、減少意識型態對立等建議。

表 2-3：第五屆第一會期中立委最不當的行為

<sup>26</sup> 相對於其它各項，本項變異係數為 0.4，較其他為高，表示受訪記者對第五屆立委品德操守的看法一致性沒有其他項來的高。

集體行為	1.杯葛議事，妨礙議事進行。
	2.集體作秀，上 Call-in 節目主持言論節目。
	3.表決不遵守黨團意見。
	4.同意權行使過程中拒絕投票。
	5.立委涉入弊案。
	6.立法草率。
	7.國民黨團阻止同黨立委投票。
	8.政黨間意識型態對立，無理性議政空間。
立委個別行為	1.暗中圖利，大搞錢坑法案，利益掛帥。
	2.緋聞事件頻傳，敗壞立院及政黨形象。
	3.裸露身材作秀，質詢淪為作秀工具。
	4.執政黨在重大議案拉票跑票。
	5.紊亂媒體與政治關係。
	6.林重謨辱罵陳文茜事件。
	7.鄭余鎮誠信有問題，緋聞事件。

資料來源：同表 2-1，頁 295。

對於這些問題的產生，各界一般認為是與選舉制度、立法委員人數過多，以及委員會制度這三個因素有密切的關係。

## 一、選舉制度

持這方論點的人認為，因為我國現行的國會選舉制度「複數選區單記非讓渡投票制」(Single Nontransferable Vote under Multi-Member District System 簡稱 SNTV-MMD)的特性，使得國會在運作上困難重重。這些特性包括：



(一) 裨益派系政治的運作：對於複數選區單記非讓渡制有利於派系生存，在學界有相當的共識。<sup>27</sup>理論上言，在複數選區中，只要爭取到少數部分選民的支持就能夠當選，是以競選的候選人不會向中間選民立場逼近。準此，在此種選制下，候選人之間的政見差異就可能很大，同黨的候選人也會設法打出鮮明旗幟，以求區別，如此一來，黨內派系就很容易產生。影響所及則造成政黨黨紀不張，嚴重者乃造成政黨分裂之結果。<sup>28</sup>

(二) 刺激候選人走偏鋒的競選策略及問政風格：如果說，選舉過程就是候選人行銷自己的過程，則根據廣告行銷法則，曝光率愈高則產品賣出機會愈大。故對候選人而言，爭取曝光的機會就是行事上要異於常理，雖然其結果是褒貶相參，而不見得為社會大眾所接受，但是在複數選區單記非讓渡投票制下，由於只要爭取到部分甚或少數選民的選票即可當選，故對候選人而言，他不在乎能否得到多數選民的認同，他只要能取悅部分特定選民，就可達到當選的目的。在此選舉制度下所選出的立法委員素質參差不齊，因而造成立法院議事效率低落。<sup>29</sup>

(三) 同黨候選人競爭選票弱化政黨黨紀：在複數選區單記非讓渡投票制下，由於每個選區應選名額皆在二席以上(除了台東縣、澎湖縣、金門縣及連江縣選區應選名額為一名)，故同黨候選人在同一選區中互搶選票的情況難以避免。準此，在此情形下，若政

---

<sup>27</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: A Inquiry into Structure, Incentives, and Outcomes*. New York: New York University Press, 1994, p. 24.

<sup>28</sup> 隋杜卿，〈「單一選區」選制改革對比例性的影響：第五屆立法委員投票結果的模擬〉，<http://www2.nccu.edu.tw/~d261/advert/920624single.doc>，民 92.6.24。

<sup>29</sup> 黃德福、楊鈞池與劉念夏，〈立委選制改革與修憲之爭論〉，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-096.htm>，民 90.12.28。楊順泰，〈我國選舉制度的特色〉，《中國憲政》，第 24 卷，第 12 期，民 78，頁 12-13。

黨無法有效的進行配票，<sup>30</sup>則同黨候選人在競食相同的選票基礎時，其對同黨參選人的攻擊程度，往往要比對他黨競選者的攻擊程度有過之而無不及。而此種同室操戈的競爭模式，並不利於黨內的和諧，而且對於各政黨黨紀，以及黨內倫理的維持也會蒙上陰影。<sup>31</sup>

(四)助長黑金政治及候選人為中心的選舉模式：相關研究指出，日本的國會議員及我國的立法委員，一但政黨無法強而有力地輔選使其當選，則候選人有極高的意願去建立個人的選票，有時甚至不惜背離政黨獨自參選。而在無法獲得政黨奧援的情況下，候選人往往必須自求多福，是以導致黑道、派系與金權勢力的介入。<sup>32</sup>準此，可想而知，當這些候選人進內國會議事時，他也就成為黑道金權利益的代表，而黨紀也就更加蕩然無存。

綜上所述，這方面學者認為唯有對現行國會選舉制度進行改革，才是根本解決之道。

## 二、立法委員人數過多

立法委員人數減半，是民進黨立委於民國八十九年十一月底

---

<sup>30</sup> 如果能有效做好配票策略，則可減輕此種狀況。民國八十四年三屆立委選舉，民進黨即在北市南區提出四季紅配票策略，成功拿下了四個席位。

<sup>31</sup> 劉世康，〈我國立法委員選舉制度改革之研究〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 86.6，頁 70。

<sup>32</sup> 楊婉瑩，〈從第五屆立委選舉結果探討未來選舉制度改革之方向〉，《國家政策論壇月刊》，第 2 卷，第 1 期，民 91.1，頁 25-34；盛杏媛，〈政黨或選區？立法委員的代表取向與行為〉，《選舉研究》，第 7 卷，第 2 期，民 89.11，頁 37-70；Steven R. Reed, "Democracy and The Personal Vote: A Cautionary Tale from Japan," *Electoral Studies*, Vol. 13, 1994, pp. 17-28.

所推動，而此一議題也變成了國會改革中的主要訴求。<sup>33</sup>至於為什麼要減少立法委員的席次，其所持理由有三個：<sup>34</sup>

(一) 我國國會人數比一般民主國家來的多。立委減半可以擴大當選者的選票基礎。

(二) 節省政府支出費用：據統計指出，立委席次減半後，則政府每年可省下一百多位立委的薪水及雜費支出，至少二十億元。其次，立委減為一百二十人後，不必重蓋立法院，節省經費約二百四十億元。

(三) 提高議事效率，減少偏激人士進入國會：關於這點最主要的理由是，由於我國政治文化長年被黑金體制所塑造，能在選舉中勝出者，大半是專業能力及操守極低之人。因此為了去蕪存菁、提昇國會問政品質、根絕國會成為藏污納垢之所，我國的立委人數應當大幅減少。

### 三、功能不彰的委員會結構

我國國會目前有十二個常設委員會，包括內政及民族委員會、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、法制委員會以及衛生環境及社會福利委員會。在九十一年一月十五日修正「立法院組織法」第

---

<sup>33</sup> 當時民調顯示，高達七成受訪民眾表示贊同席次減半，在隔年立法院改選前，根據調查，不分黨派的參選人有百分之七十六贊成從下屆立院開始立委人數減半，另有百分之十四表示將配合黨團立場，只有百分之四明白表示反對。資料來源楊泰順，〈立委減半說得漂亮做得難看〉，《聯合報》，民 92.8.11，版 15。

<sup>34</sup> 王幸男，〈立委減半只是第二階段國會改革「引信」〉，《中國時報》，民 89.12.5，版 15。立委減半宣傳手冊，<http://taup.yam.org.tw/comm/comm0110/t002-3.htm>，民 90.12.4。為了達到立委減半，素質提升之目的，其指出還需藉由選制改革做為配套措施。

十一條之前，我國委員會組成是採自由登記，若超過法定人數二十一人時，則以抽籤決定去留。所以當時，若某個委員會登記人數爆滿，能否留在該委員會乃完全由運氣來決定，是以常常造成資深委員被迫轉往非其專業的委員會。其次以自由登記方式選擇委員會，亦會造成利益團體的代表一窩蜂地集中到特定委員會，為特定利益團體發言。

與其他國家相比，我國以抽籤來決定委員會組成成員的方式，確實和其他民主國家，依政黨席次比例決定的方式大相逕庭（見表 2-4）。

表 2-4：各國國會議員參加委員會方式比較

美 國	政黨設置選任委員會，選拔所屬適當議員，參加兩院所設的各種常設委員會。選任委員會擬定各議員參加各委員會的名單，交由院會通過。
英 國	常設委員會之委員，由院內遴選委員會依各政黨比例選派。
德 國	各委員會之組成，應按各黨團人數比例為之。
法 國	委員會的成員，由國會各黨團依其在國會內議席多寡比例，自行推任。然後由各黨團領袖聯合開會討論分配指定各常設委員會的委員，並作成名單公佈。如在三日內，有五十位議員反對時，則交由全院投票決定；如無人反對，則依各單所列，組成各常設委員會。
日 本	常設委員及特別委員，依照各黨派所屬議員人數的比例，分配選任之。委員不由院會選任，而由議長依照各黨派選任的結果，分別指名。
我 國	依據「立法院組織法」第十一條的規定：立法院各委員

會委員人數以二十一人為最高額。每一委員以參加一委員會為限，若參加委員超出前項所定人數時，由各該委員會登記之委員抽籤決定之。但經黨團同意者，委員得互換之。
------------------------------------------------------------------------------

資料來源：陳淞山，《國會制度解讀》。台北：月旦，民 83，頁 50-51。

然而，自九十一年一月二十五日公布的最新「立法院各委員會組織法」之規定，各政黨在各委員會的名額，需按照各政黨在院會內所擁有的席次比例分配（第三條）。是以目前委員會在組成上，因事前經過黨團內部協商，故較不會產生資深委員被排除在外的情況。而且新制實施後，那些利益團體的代表，也不能再像過去一樣隨興之所至集中到特定委員會為其發言。

雖然委員會組成方式已有改善，然而，目前委員會在運作上還是有許多問題，這些問題包括，召集委員產生方式，依據表 2-5、2-6 之說明，不按資深順序選任；表 2-7 顯示委員會組成份子變易頻繁，委員只想往熱門委員會（如財政委員會）鑽，不利於專業資深的建立。是以委員沒有專業只會作秀、立法品質因而低落。如民國九十年五月一日下午，交通委員會審查「發展觀光條例修正草案」，審查過程中除擔任主席的國民黨立委王昱婷外，會場只有民進黨籍的立委陳其邁和王拓。對該法案毫無研究的陳其邁不免心虛坦承，「不知道法案內容有無暗藏玄機，該贊成或反對根本沒個準。」就在當天上午同一個會場，交通部長葉菊蘭為「市港合一」政策來院報告，朝野登記發言不下四十人，只是因為這是當天媒體的話題焦點。<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> 黃秀端，〈立法院委員會制度糾謬—立法效率與品質為何不好〉，《當代》，第 171 期，民 90.11，頁 86-97；黃秀端，〈立法院內不同類型委員會的運作方式〉，《東吳政治學報》，第 11 期，民 89.9，頁 35-70；蔡茂寅，〈立法院委員會制度的改革與其前提要件〉，《國家政策雙週刊》，第 138 期，

表 2-5：第四屆新科立委擔任召委表

第四屆第一會期													
黨 籍 委員 會 身 份	國民黨			民進黨			新黨			其他			新科立委 人數及占 招委比例
	新科 立委	連 任 立 委	總 數	新科 立委	連 任 立 委	總 數	新科 立委	連 任 立 委	總 數	新科 立委	連 任 立 委	總 數	
召 集 委 員	10 45.5 %	12 54.5 %	22	0 0.0 %	11 100 %	11	0 0.0 %	2 100 %	2	1 100 %	0 0.0 %	1	11  30.56%

資料來源：黃秀端，〈召集委員的評鑑與利益問題〉，收錄於瞿海源等，《解構國會—改造國會》。台北：允晨文化，民 92，頁 260。

表 2-6：第五屆新科立委擔任召委表

第五屆第一會期													
黨 籍 委員 會 身 份	國民黨			民進黨			親民黨			其他			新科立 委人 數及 占召 委比 例
	新科 立委	連 任 立 委	總 數	新科 立委	連 任 立 委	總 數	新科 立委	連 任 立 委	總 數	新科 立委	連 任 立 委	總 數	
召 集 委 員	3 25.0 %	9 75.0 %	12	0 0.0 %	14 100 %	14	3 50.0 %	3 50.0 %	6	3 75.0 %	1 25.0 %	4	8  22.22%

資料來源：同上表來源，然其中有些地方筆者認為有誤而做修改。<sup>36</sup>

民 85.5，頁 8-9。

<sup>36</sup> 錯誤的地方，上表中親民黨部分在原本的表中是寫新黨，且其資料為首任 3 位、連任 4 位，但新黨只有吳成典一位委員，故原表中不可能是新黨的資料，其次若是填寫錯誤的話，則親民黨委員擔任召集人數是 6 人，不是 7 人。其他類別中，首任立委是台聯黨的羅志明、林志隆以及無黨籍的陳文茜。

表 2-7：第二、三、四屆立法院委員固守同一委員會的程度

屆	會期 委員會	六個會期	五個會期	四個會期	
	第二屆	內政	2	2	6
國防		5	2	4	
外交		3	3	1	
財政		4	4	6	
經濟		7	3	1	
交通		2	4	5	
教育		6	4	3	
預算		0	1	2	
司法		1	1	4	
法制		1	1	1	
總計			31	25	33
第三屆		內政	3	2	2
	國防	4	2	4	
	外交	2	2	4	
	財政	3	6	4	
	經濟	0	5	2	
	交通	4	4	5	
	教育	6	2	3	
	預算	0	5	5	
	司法	0	0	3	
	法制	1	2	1	
總計		20	30	33	
第四屆	內政	1	2	2	
	國防	6	2	3	

	外交	4	3	2
	財政	0	5	7
	經濟	0	3	5
	交通	1	5	4
	教育	4	2	1
	預算	1	4	3
	司法	2	4	0
	法制	2	1	1
	衛生*	7	2	3
	科技*	2	8	4
	總計	30	41	35

資料來源：黃秀端，〈立法院委員會制度糾謬——立法效率與品質為何不好〉，《當代》，第 171 期，民 90.11，頁 86-97。

\* 衛生與科技委員會為第四屆新增設

對於這些問題，有學者指出，這是因為目前我國立法院所採取的類似英國式的「院會中心主義」已經無法因應國會政治的實際需求，故美、日、德的「委員會中心主義」成了健全我國國會的強心劑。<sup>37</sup>因此為強化委員會功能，乃有引進美國資深原則，建立專業委員會之說。<sup>38</sup>

## 第二節 國會問題改革方案之評析

經由上節之討論得以知道在我國國會改革議題上，有那些問

<sup>37</sup> 陳淞山，《國會制度解讀》。台北：月旦出版社，民 83，頁 65。

<sup>38</sup> 胡伯貴，〈我國立法院建立資深委員制度之研究〉，碩士論文，文化大學中山學術研究所，民 81.6。



題被各界提出認為需要改進。在選舉制度方面，不論單一選區兩票制或者開放式政黨比例代表制，其目的或多或少皆試圖藉由打破以候選人為中心的競選模式、增強政黨輔選功能並提升黨紀、來打破派系利益消弭黑金政治、排除走偏鋒型候選人進入國會的機會。<sup>39</sup>並改善目前選制所造成的同黨候選人惡性競爭等問題。<sup>40</sup>關於選制的改革，究竟那種選舉制度才能解決目前國會亂象的問題，留待後面章節再做論述。至於藉由引進資深制或減少國會立委席次以解決國會亂象之論點，其是否可行，則不無疑問。

## 壹、議國會立委席次減半之說

立法委員人數減半的方案，在提出時就頗受各界爭議，且其論點與改善現狀問題間亦沒有顯著的關係。所以關於此議案的各種提案這邊就不再多做闡述，這邊僅就立法委員人數是否需要減半做一分析講述。

首先，我國中央民意代表的人數真的過多嗎？透過經濟合作暨發展組織(OECD)國家議員與人口比例的比較不難發現，學理上，我國立委席次在二百名左右仍然是站得住腳的(表 2-8)。<sup>41</sup>其次，根據 Rein Taagepera 和 Matthew Soberg Shugart 提出的「議會規模立方根法則」，指出「各國的實際國會議員數目，傾向

---

<sup>39</sup> 葛永光，《政黨政治與民主發展》。台北：空大，民 85，頁 276；王業立，《比較選舉制度》。台北：五南，民 87，頁 128-156；周育仁，〈立委選制改革的必然選擇—單一選區兩票制〉，《中華日報》，民 90.8.22，版 4；盛杏媛，〈民主國家國會議員選制改革的經驗〉，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-019.htm>，民 91.5.15。

<sup>40</sup> 沈富雄，〈「選黨又選人」的開放式比例代表制為選制改革另闢蹊徑〉，<http://www.drshen.org.tw/comment/post/901218.HTM>，民 90.12.18。

<sup>41</sup> 吳東野，〈「單一選區兩票制」選舉方法之探討—德國、日本、俄羅斯選舉之實例比較〉，《選舉研究》，第 1 期，第 3 卷，民 85.5，頁 69-102。

接近各國人口數的立方根。」<sup>42</sup> 依此公式計算，以我國民國八十九年的人口數來算的話，則我國立法委員的名額應是二八二席，應比目前的二二五席還多。

表 2-8：世界各主要民主國家國會議員數

國家	國會議員數 (眾院)	人口 (萬人) (2000 年)	人口 / 議員數 (萬人)	國土面積 (平方公里)
澳大利亞	148	1917	13.0	7686850
奧地利	183	813	4.4	83858
比利時	150	1024	6.8	30510
加拿大	301	3066	10.2	9976140
丹麥	179	533	3.0	43094
芬蘭	200	516	2.6	337030
法國	577	5932	10.3	547030
德國	656	8210	12.5	356910
希臘	300	1060	3.5	131940
冰島	63	27	0.4	103000
愛爾蘭	166	379	2.3	70280
以色列	120	584	4.9	20770
義大利	630	5763	9.1	301230
日本	480	12607	26.3	377835
盧森堡	60	44	0.7	2586
馬爾他	65	39	0.6	320
荷蘭	150	1586	10.6	41532

<sup>42</sup> 王業立，〈再造憲政運作的理想環境—選舉制度、國會運作與政黨協商機制的改革芻議〉，《新世紀智庫論壇》，第 16 期，民 90.12，頁 29-39。

挪威	165	448	2.7	324220
葡萄牙	230	1004	4.4	92391
西班牙	350	3999	11.4	504750
瑞典	349	887	2.5	449964
瑞士	200	726	3.6	41290
英國	659	5951	9.0	244820
美國	435	27400	63.0	9629091
台灣	225	2228	9.9	36152
紐西蘭	120	383	3.2	268680

資料來源：王業立，〈再造憲政運作的理想環境—選舉制度、國會運作與政黨協商機制的改革芻議〉，《新世紀智庫論壇》，第 16 期，民 90.12，頁 29-39。

從表 2-8 所示，其實只有少數幾個大國像美國、日本、德國、澳大利亞，其國會議員代表的人口數明顯多很多外，其他大部份國家的國會議員所代表的人口數，事實上與我國立法委員所代表的人口數差不多（十萬人上下）。甚而有的全國總人口數比我國少，但其國會議員人數卻還多過我國立委人數（如瑞典、葡萄牙、希臘）。因此關於我國國會人數過多需減少之論點，實在難以找到有力論點支持。

此外，立委席次減少，相對的十二個常設委員會的參與人數勢必也會減少。如立委人數減半為一一三人，依現制院會只要三十八人（三分之一）即可開議，二十人即可決議法律及預算案，風險甚高。如依民進黨之主張減少為一百五十人，只要五十人即可開議，二十五人即可決議法律及預算案，此將導致少數立委壟斷議事與操縱立法過程的嚴重後果。且在目前委員會審議委員出席狀況不是很好的情況下，院會及委員會難保不會淪為少數幾個

人就可決定重大政策的情境。再者，立委減半國會就真的不會亂嗎？這也是備受爭議的。

準此之故，立委席次減半的改革口號，並沒任何實證上或理論上的根據。再說，若立委席次真的減少了，真正對國家有幫助的大概只有減少公帑支出一項。而其他有關藉此提升議事效率與品質、解決國會亂象等目標，皆不太可能藉由減少立委人數就能達到。<sup>43</sup>

所以，若說真要進行立委席次減半的話，應該要考慮相關的配套改革，以及推出有力的改革論點，而不是偏執於少數國家國會議員所代表的人口數明顯多於我國，就以此做為依據，論斷我國立法委員所代表的人口數太少，必須進行立法委員席次減半，以增加民意代表性。像這種論調只能視為是為了達成政治上的目的，而非真的要改革。<sup>44</sup>

## 貳、探討引進資深制建立專業委員會之說

針對我國國會亂象的問題，有學者提出應提升我國國會委員會的功能，走向與美國一樣的「委員會中心主義」並引進資深制，因為民主國家的國會議員不僅單純扮演「代議士」，為選區利益請命的功能，有時更可以其豐富的經驗與成熟判斷力，在關鍵時刻為國家與社會做出重大的貢獻。更重要的是，建立起這種國會資

---

<sup>43</sup> 彭錦鵬，〈從歐美經驗論國會議員人數及「立委席次減半」〉，收錄於蘇永欽主編，《國會改革：台灣民主憲政的新境界？》。台北：新台灣人基金會，民 90，頁 101-125。

<sup>44</sup> 立法院長王金平認為，立委席次減少絕對是政治的趨勢。中央社新聞，〈立委席次減半議題待討論，王金平籲考慮 150 席〉，<http://www.gov.tw/news/cna/politics/news/200309/200309050108.html>，民 92.9.5。

深制的非正式領導模式後，對解決當前我國國會亂象將有重大的幫助。<sup>45</sup>

論及至此，似乎有必要先了解一下，在各國國會中委員會所扮演的角色以及資深制與委員會之間的關係。由於國會制度的不同，各國國會在運作上也就呈現出不同之樣貌。一般而言國會運作可區分為兩種模式，一是專業考量的「委員會中心主義」，另一是以民意考量為主的「院會中心主義」。

配合委員會中心主義模式下之委員會，具有較廣泛的權威與自主性。以美國國會委員會為例，在強調三權分立國會獨立自主的原則下，美國國會委員會在立法過程中扮演著相當重要之角色，降低國會在決策時對行政機關的依靠。故有學者指出，在美國國會大廈內，委員會及小組委員會，掌握了政策決定的關鍵性階段，它們是政治神經中樞，搜集各類消息，區分各種不同的方案，並確定立法案的細節。<sup>46</sup>

由於掌握訊息、以及專業分工，使得美國國會委員會所做之決定，提出於院會中，都能獲得院會全面的支持。而過不了委員會這關的法案，可能永遠被冰封在大堆提案中。也就是說，國會內大部份的事務，均在委員會的階段中就已完成。由於此種決定性的影響，因此多年來，學者們常稱美國常設委員會是小型的立法局。<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> 楊鈞池、涂志堅，〈我國應建立國會議員的「資深制」〉，  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-C-090-181.htm>，民 90.10.19。

<sup>46</sup> Roger H. Davidson, "Subcommittee Government: New Channels for Policy Making," in Thomas E. Mann and Norman J. Orrstein, eds., *The New Congress*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, p. 99.

<sup>47</sup> George Goodwin, *The Little Legislatures: Committees of Congress*. Amherst, MA: University of Massachusetts Press, 1970.

反之，院會中心主義下所搭配的委員會，其權威就沒有前種模式那麼具有影響力。在該模式下，委員會的工作內容由院會所決定，任務完成即解散。換句話說，委員會本身並沒有固定的權限，僅於接受院會交付法案時，才有審查之權力。以英國平民院為例，英國平民院常設委員會在政治上並沒有獨立採取行動或解決問題的功能，且委員會所擁有的資料，是由有關部會及反對黨的領袖們供應，不自己進行調查。<sup>48</sup>而且，由於整個法案的立法原則與立法內容，在二讀時，實已確立，所以委員會在審查法案時，只是著重於法案的內容與立法所用文詞是否適當、是否與其他法律相抵觸。所以，委員會功能在英國重要性並不高。

根據上面所說的，得以知道專業能力的養成，除了委員會需具有實質審查法案的權力之外，國會議員還必須長期的參加某一特定的委員會，藉此來累積這方面的經驗與能力。基於這樣的原因，才使得美國國會在立法上，能夠呈現出效率與專業的形象。因此，才有學者提出我國國會改革應建立資深制，並採用委員會為中心的國會運作模式。認為國會議員資深制的建立，不僅可以提升立法的品質，而且也有助於國會倫理的建立以及國會紀律的維繫。<sup>49</sup>

但就資深制在美國運作的情況來看，遭受批評的却是圖利特定選區。<sup>50</sup>因為選區服務做得好，能增加日後競選連任，而連任越多次就越資深，越資深就越容易圖利選區，在資深制的運作下，

---

<sup>48</sup> 鄒文海，《各國政府及政治》。台北：正中書局，民 89，頁 110。

<sup>49</sup> 就算是採院會中心主義的英國國會，近來亦有提倡建立專業委員會的論調。葉振輝譯，〈論英國的責任政治〉，《憲政思潮》，第 66 期，民 73.6，頁 43-60。

<sup>50</sup> Keefe J. William and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process: Congress and the States*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2001, p. 215; George B. Galloway, *Congress at the Crossroads*. New York: Thomas Y. Crowell, 1948, p. 190.

委員會的決策流程都為資深議員所控制。於此，雖然專業建立了，但對於國會政黨組織鬆散問題仍未解決。其次，就事實經驗來看，我們不難發現，之所以能夠成為資深議員，可能並非真具有上述能力，只因為他們所處之選區競爭不激烈，因而庇佑他們能夠年年當選。反之，競爭激烈的選區，所選出之議員則常常更替。

因此，在資深制的作用下，往往形成老舊保守的資深議員控制整個國會運作。是以，當我國在進行國會改革時，若只著眼於資深制之益處，而忽略其所可能造成之隱憂，則改革失敗事小，就怕會引起更大的問題。屆時資深立委位高權重，想要撤其「權」與「利」只怕是難上加難。這對於我國派系問題的改革，以及建立政黨責任政治似乎沒有太大助益，更有可能造成資深議員更加跋扈的情況。因此，對於這種改革建議的可行性，討論的空間似乎還很大。

### 第三節 小結

針對我國國會改革的問題，席次減半之說與改革國會亂象並沒有太大關聯，而且也沒有理論基礎。其次，關於建立專業委員會制度及引進資深制之說，從美國近年來國會制度演變過程來看，其運作上可能出現資深議員各據一方的情況。於此，就我國之情況來看，資深制引進之結果可能會改革未見效果，卻帶來委員更加跋扈的困境。故就國會改革來說，席次減半與國會運作無關，引進資深制又行不通，那選舉制度是否為有效的方法，這部分暫且留待後面章節再做討論。但這裡可以多加討論的是，若果真如學者 David C. Kozak 與 John D. Macartney 所指出的：「有什

麼樣的政黨就有什麼樣的國會。」<sup>51</sup>則為解決此國會亂象問題，似乎需先了解影響國會政黨運作之因素為何。

---

<sup>51</sup> 同註 4。





## 第三章 政黨與代議民主

本章論述之重點，主要以政黨為核心，說明政黨在代議民主下扮演的重要角色。接著所要討論的乃是經由制度面的探討，找出國會運作會形成以政黨為主或資深議員為中心的原因，並說明黨紀與資深對立的特性。藉由美國國會的運作情況，將發現到資深制有違政黨責任。關於資深制的式微，從美國一九七〇年代後國會運作的發展趨勢來看，運作上漸漸加強政黨影響力，並削弱資深議員對委員會的控制。<sup>52</sup> 面對這樣的發展趨勢，乃呼應了前一章對於引進資深制可能造成的問題之疑慮。

### 第一節 國會政黨與民主決策機制

民主政治是公意政治，即政治須以人民的意思為根據。但是現代國家與古代城市國家不同，人口既多，而且每個人又都有參政權。倘令他們對於政治問題都有興趣，而又能熱心研究，時時開會共同討論，當然是最理想的，然在事實上乃不可能。在古希臘城邦時代，由於地小人稀，所以全國人民可聚集起來一同討論國是。但對於現代民主國家而言，因地廣人多、事務繁雜，且大部分人民需忙於生計，是以國家決策不可能再經由全國人民直接參與討論，就算能達到全體公民一起集會討論，最終也會因為意見紛歧而無法討論。因此，現代國家所發展出來的民主政治乃是經由全體公民，以選票選出能夠代表他們意見的代議士，也就是國會議員，並且期望這些國會議員，能將他們的喜好經由立法變

---

<sup>52</sup> 袁征，〈論 20 世紀 70 年代美國國會的改革及其影響〉，<http://www.pep.com.cn/200212/ca38258.htm>，民 91.1。

成國家政策。所以才會有現代的民主政治，就是代議政治的說法。

代議制度的產生，無非就是為了解決現代民主國家在決策上，無法再經由全體公民參與討論決定而來。於此，可以說代議制只是將參與決策的人數，按照全國人民總數做個比例性的減少。於此不難發現，在目前動輒數百萬、數千萬甚或數億人口的國家，其國會議員人數亦甚可觀。所以可想而知，在這樣的狀況下，意見紛歧、難以妥協的情況仍舊會出現，唯一的差別只在於，在代議制之下參與議事的人數比較少而已。因此，基於意見整合的需要，現代民主國家政治的運作也就少不了政黨的輔助。誠如劉文島先生所言：<sup>53</sup>

「國會議員之數數百，設無政黨之存在，平時必無一致主張。臨議一案，論辯紛如不知所盡，結局依誰主張，亦不能得過半數同意，而議事不能進行。即或幸決一議，亦多為一二佞辯家乘論...籠絡多數...為之苟決...同一問題每度附議每得殊議，反覆議決而國政因以停滯。」

所以說，在代議模式下要做出決策，勢必需要多數人的支持、附議，散兵游勇或非正式的結盟，在代議政治下實難產生實質效用。而且就算政策通過了，但因為非正式的結盟而找不出決策者為誰，如此，政治責任要由誰來擔負（因為結盟份子一開始並不是以什麼什麼結盟之名參選）。<sup>54</sup>接下來的論述乃從集體選擇觀點來探討政黨形成之因，以了解政黨之於代議政治的重要性。

---

<sup>53</sup> 劉文島，《政黨政治論》。台北：商務，民 59，頁 2-3。

<sup>54</sup> 就目前先進民主國家國會議員之參選身份來看，主要都還是依附於政黨之名參選，獨立參選當選之例例並不高，見附錄一。

## 壹、集體選擇面臨的決策困境

集體選擇主要要表達的問題，在於個別的理性抉擇可能會導致更差的情況。這個情況最常被用來說明賽局理論中，典型的囚徒困境(Prisoners' Dilemma)模式。表 3-1 所呈現的是一標準的囚徒困境模式。

表 3-1：兩人模式的囚徒困境賽局

X \ Y	不招	招供
不招	(1,1)	(10,0.5)
招供	(0.5,10)	(5,5)

資料來源：筆者自行整理。

表 3-1 中有兩名嫌疑犯 X 跟 Y，他們在面對偵訊時，他們有兩種選擇，招供或不招供。圖中欄位內代表之數字，左邊數字為 X 招與不招之刑期，右邊為 Y 的。若兩名嫌疑犯都不招供，保持沈默的話，只能判刑一年。但是，其中若有一人招供的話，則招供者可獲減刑，只要關半年即可 (0.5)，而不招的一方則加重刑期 (10 年)。其次若雙方都招供，則依法處刑五年。由圖中所示，我們清楚發現，兩人最佳的策略是採取合作都不招供，但是在隔離偵訊的狀況下，因為彼此缺乏互信，是以在這種情境下，理性的個人都會選擇招供。

分析如下，這裡先看一下 X 的選擇。由圖所示，我們知道當 X 在做抉擇時他有兩個選項，招或不招。那為什麼 X 一定會選擇招供？我們注意到在隔離偵時，因為彼此缺乏信心，X 會考慮 Y 是否會招供，如果 X 選擇不招供，而 Y 確選擇招供，則 X 必須

面對 10 年的刑期，所以他會選擇招供，最多維持 5 年刑期。再者，如果說 Y 選擇不招供，而 X 也不招供的話，那雙方只要被關一年即可。但是如果 X 選擇招供的話，則其刑期會從一年減成半年。所以即使在 Y 不招供的情況下，X 也是會選擇招供。同樣的，在 Y 的考量，在追求半年刑期及不願去冒承擔 10 年刑期風險的情況下，Y 也一定會選擇招供。在此情況下，使得雙方都無法得到最佳利益。

行筆至此，或許有人會問，難道沒有辦法化解這種困境嗎？答案是有的，只要這兩個人犯案前事先知會對方採取合作策略，而且是長期合作的模式。在雙方達成互信的基礎下，就能同時受惠，避免不好的情況產生。

同樣的情況也可用來解釋民主政治中的決策過程。於此先假設國會議員的所有做為，其最終目的是為了能夠競選連任，據此乃有理由相信在大多數的情況下，議員在國會中的投票行為，應該不會違背他自己選區選民的利益。所以為了加惠選民利益，地方建設及公共財的提供，乃成了國會議員政績表現的最佳證明。然而每個國會議員的最佳選擇方案，其結果對整體而言確不見得是最好。

假設目前有利益分配(Distributive) (或稱豬肉桶(Pork Barrel)立法)的狀況，其結果可能只是有利於某一選區或少數幾個選區，但成本負擔卻是遍及所有的選區。從圖 3-2 可以看出相關的情況。

表 3-2：集體選擇的決策困境及形成政黨的誘因

國會議員	法 案		
	X	Y	Z
A	4	3	-9
B	3	-9	4
C	-9	4	3
單獨投票結果：所有法案通過		所得利益：(-2,-2,-2)	
柏瑞圖最佳結果：所有法案都沒過		所得利益：(0,0,0)	
A 與 B 聯盟結果：只通過 X		所得利益：(4,3,-9)	

資料來源：John H. Aldrich, *Why Parties?* Chicago: The University of Chicago Press, 1995, p. 30.

表 3-2 中有三位國會議員 A、B 和 C，及三種法案 X、Y 與 Z。圖中的數字代表通過某一法案，能帶給該國會議員或選區的利益值。所以對 A 議員而言，通過 X 案能帶他最大利益 4；其次是 Y 案，利益是 3；最不好的是通過 Z 案會使其利益變負的。這種情況對每個議員而言都是一樣的。然若所有法案都沒通過，則大家所得都為 0。現在假設所有國會議員都獨立運作，且只以其所看到的利益做思考，準此，結果是每個法案都會以 2 比 1 的票數被贊成通過。但是每個議員的利益都會變成 -2，這種情況比所有法案都被否決掉時的情況還差。

據資料顯示，不管 X 及 Y 法案的結果為何，Z 法案都會受到 B 與 C 議員支持而通過。假設 X 與 Y 都被否絕，那 B 與 C 將面臨得到 0 報酬（如果其中一人與 A 一樣投反對票），或獲得 3 或 4 的報酬（如果兩人都投贊成）。於此，在獨立運作情況下，B 和 C

都會贊成通過 Z 案。同樣的搭配下，A 和 B 會支持 X 案；C 和 A 會支持 Y 案。因此對處於獨立決策的議員而言（即使他們都知道這樣做會使他們得到更差的結果），均衡的行為模式就是全部的法案都通過。

上述的情況就是集體選擇的問題，在 A、B 與 C 三位國會議員獨立思考後的理性的抉擇，所造成的最終結果就是全部的法案都通過，就算他們一致的偏好是否決所有的法案，但是在獨立運作且彼此缺乏信心的狀況下，其最後所選擇的會是通過所有的法案。於此我們可以清楚的知道，在集體選擇狀態下，集體的理性所做出來的結果，並不見得對全體都有益。

## 貳、集體選擇困境下政黨的形

上面的問題，在每個國會議員獨立思考下，每個法案都會以最小獲勝聯盟形式而通過。為避免這種情形的發生，按 Schwartz 的說法，國會議員有兩種行為模式，其一是選擇組成完全聯盟 (Broad Coalition)，在此聯盟下大家必需彼此達成協議，只通過會使大家都變好，或是不會造成任何一個人變差的法案，在這種情況下，就是所有的法案都沒通過。如此便能解決集體選擇所造成的問題。<sup>55</sup>

另一種選擇，照 Schwartz 的說法是所謂的長久 (Long) 且狹窄的聯盟 (Narrow Coalition)。在此聯盟狀態下，只要兩個議員同意組一長久的聯盟，就能確保只通過能使他們利益提升，並打擊對

---

<sup>55</sup> John H. Aldrich, *Why Parties?* Chicago: The University of Chicago Press, 1995, p. 34.

他們不利的法案。而按照 Schwartz 的定義，這種持久的聯盟就是所謂的政黨。<sup>56</sup>所以當 A 和 B 形成此種聯盟時，他們可能會同意 X 案並打擊 Y 案與 Z 案，並各自得到 4 和 3 的報酬。同樣的，B 與 C 及 A 與 C 亦都有此誘因來組成這種聯盟。<sup>57</sup>而且很顯然的，這種形式的聯盟對國會議員來說，其所獲得的利益要比單獨決策及全體廣泛一致的聯盟要來得有利。

這邊必需強調此種聯盟關係（也就是我們所稱的政黨），不僅只是為了單一議題或利益而形成。因此，所謂的政黨應該是種超越短暫利益的結合體，以希望在未來一系列的法案議題中，能夠確保彼此的利益不致落入更壞的情況。除了集體選擇困境外，非集體選擇困境下的肉桶立法(Pork Barrel Legislation)，亦會促形成政黨的誘因。<sup>58</sup>表 3-3 所呈現的不是一個集體選擇困境情況，因為不管是通過或否決所有的法案，所得利益都是一樣，但在此情況下仍然會有形成狹窄且長久的聯盟。就 A、B 兩者來看，他們會達成協議通 X 與 Y 案，於此每人皆可獲得（+1）的利益，這比獨立決策或一致性聯盟結果還好。<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> 按照 Robert Abrams 的說法，他認為一個理性的個人不會甘於獲得較小的利益，當他有機會再獲得更多利益時。所以在這個狀況下，當 A 與 B 聯盟時，B 會想要找 C 聯盟，因為這樣他的利益可以從原本的 3 變成 4，同樣的 C 也會有此誘因找 A 聯盟，是以在相互欺騙的情況下，最差的投票又會出現。因此照 Robert Abrams 的說法，這種選票交易(Vote Trading)方式（就是 Schwartz 所說的兩人聯盟），亦無法解決集體選擇的困境。Robert Abrams, *Foundations of Political Analysis: An Introduction to The Theory of Collective Choice*. New York: Columbia University Press, 1980, pp. 135-138.但是這邊我們必需強調的是，當兩人確定長久的聯盟關係時，則這個問題就不存在，因為在相互欺騙會導致更壞結果的考量下，其合作關係不會是僅限於一次的合作。

<sup>58</sup> John H. Aldrich, op. cit., p. 35.

<sup>59</sup> Ibid., pp. 37-45.在該書中亦有從社會選擇層面來探討決策時形成政黨之原因，在本文不再做討論。本文引用該書之論點，主要想說明在代議民主決策下，政黨的出現作用在於整合利益，並有助於政策之形成。所以即使將組成份子由國會議員換成政黨，則為求政策能夠形成，亦需形成政黨聯盟狀態，決策之形成者則為該政黨聯盟，也就是說政策成敗之責亦可清楚歸咎於該政黨聯盟。至於議員之間，在立法過程中私底下之互助投票行為(Logrolling)，因為變數太多，且合作對象不穩定，對於此種聯盟方式，不符本文政黨之界定，因此這部分本文不再多做論述。對於政黨最基本的定義，政黨應該是個為獲取政治權力，以施行其政策理念且有「組織」的團體，所以其結盟份子的變易性不會太頻繁。



表 3-3：肉桶立法促成政黨形成

國會議員	法 案		
	X	Y	Z
A	2	-1	-1
B	-1	2	-1
C	-1	-1	2
所有法案都沒通過或都沒通過		所得利益：(0,0,0)	
A 與 B 聯盟結果：通過 X 和 Y		所得利益：(1,1,-2)	

資料來源：筆者參考 John H. Aldrich, *Why Parties?* p. 35 稍做調整。

政黨的形可解決決策上，集體選擇產生的不理性結果的困境。從另一個角度來說，說乃在於政黨能夠對國家整體政策做出長遠的計劃。畢竟在國家財力資源有限的情況下，若每個法案都要以議員個人選區為主，而一直亂開支票的話，則雖然各議員對選區負責了，但從這個邏輯推下去的結果則是犧牲國家整體利益，而吻合了集體理性選擇所產生的對整體不利的結果。準此，民主政治責任的落實，並不是落實在個別議員身上，而須建立在政黨集體責任上。

所以乃有學者認為政黨的存在，是檢測民主政治的重要標準或指標。<sup>60</sup>Schattschneider 更一針見血指出政黨的重要性：「政黨創造了民主政治，但我們卻無法想像，在現代民主政治中省略了

<sup>60</sup> Henry Bertram Mayo, *An Introduction to Democracy Theory*. New York: Oxford University Press, 1960, p. 60; J. Ronald Pennock, *Democratic Political Theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979, p. 275.

政黨會是什麼樣的情況。」<sup>61</sup>

一般而言，政黨在代議民主國會中，至少應該具有以下幾種功能：<sup>62</sup>

(一) 代表的功能：代表黨員及支持民眾並確實反映他們的意見，以期望獲取更多選民的認同。

(二) 利益的表達與匯集：政黨可表達甚至匯集整合社會各個團體間相衝突的利益或價值。

(三) 凝聚黨內共識，以構成民主政治在決策時所需的多數。

(四) 政策協商：國會中不同的政黨對於某一議案，可能有不同的立場，此時政黨間的政策協商在立法過程中即扮演重要的角色。

(五) 主導議程、推動立法。

(六) 甄拔培養國會領袖。

(七) 選派黨籍議員參加委員會。

(八) 協助維護國會紀律。

(九) 組織以及監督政府。

(十) 協調行政與立法部門意見。

綜合前面所說的，理論上政黨於國會決策過程中，所扮演的角色確實是不容被取代。然而在不同民主國家運作狀況下，雖然一定都有政黨的存在，但其角色與功能的展現，會因憲政體制之不同而有差別。在總統制國家政黨組織鬆散，其功能並不被重視，行政與立法的聯結不太依賴政黨，通常是透過總統和國會議員間的協商及政策交換，使得行政得以順利施政。反之，在議會內閣制國家，政黨角色則顯重要，一個強而有力的政黨組織才能確實

---

<sup>61</sup> E. E. Schattschneider, *Party Government*. New York: Rinehart Holt and Winston, 1942, p. 1.

<sup>62</sup> 王業立，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，第 86 期，民 91.7，頁 82-96。

推動行政與立法運作，維持政策及政府的穩定。底下乃就英美兩國為例，探討憲政體制對國會政黨運作的影響。

## 第二節 影響國會政黨運作的憲政因素

英國並沒有成文憲法，所以其憲政架構如何安排及運作，我們無法從條文中得知。雖然英國普遍被稱為內閣制之母，但內閣的名稱在一九三七年通過的法律(Ministers of the Crown Act)始正式的被提及，可見英國內閣取得法律的地位，實為近代的事情，較法、德、日本等國要晚得多。不論內閣的法律地位取得時間之早晚，從英國政治慣例一點一滴所累積出來的運作經驗，確實使英國早早就具有內閣制的運作雛型。<sup>63</sup>

在內閣制國家，內閣身為權力的核心，享有大權亦負有重責。它一方面提出法案，成為國會討論的重要議案；另一方面又執行國會所通過的法律，督責所屬，務使政策徹底推行。就內閣制的運作來說，因為同時身兼行政與立法工作的領導者，乃形成內閣責任制的基礎。這邊內閣所謂的責任，應該表現於下列方式中：即內閣提出政策於議會，如果該政策不為議會的多數議員所贊同，內閣就應辭職。所以內閣的責任就表現於政策上，若它不能貫徹本身的政策，或是推行政策以致遭人非議，均無繼續在位的理由。

於此，內閣必須聯合運用立法權及行政權，始有表示其立場的機會。如果內閣不能領導議會，則議會通過的法律並不是它的政策；內閣如不能督導行政，則政策在執行時發生變質也不能視

---

<sup>63</sup> 鄒文海，《政治學》。台北：三民，民90，頁247-250。

為內閣的過失。準此，唯有內閣同時領導行政與立法，而後所有政策上的錯誤才都是屬於它的責任，不容推諉。<sup>64</sup>所以，在此種憲政體制的設計下，強調的往往是種整體性的表現，而非議員個人行為。

相較於美國總統制憲政體制，很重要的兩大特徵為權力分立與權力制衡。在權力分立原則下，行政與立法的關係互不相統屬，也就是說，其行政首長及國會議員的產生，皆是由選民直接選舉產生，不同於英國內閣制，內閣閣員是從國會議員中挑選而出。所以美國總統與國會議員，在面對不同選民壓力時，其政策（或謂競選承諾）可能就會呈現出不一樣的立場（總統所代表的是屬全國性的事務，國會議員特別是眾議員，則以地方事務為主）。在這種模式下，行政與立法的關係，自然就沒有內閣制國家那樣緊密配合。相對的，行政機關在政策的推行上，也就不如內閣制國家順利。

黨國會議員與黨領袖（當選總統者自動成為該黨領袖）之間並沒有強烈的上下關係存在。原則上，兩者是互相平行的（因行政與立法分立）。基於這兩種體制的特性，對國會政黨所產生的影響也就產生出不同的結果。

## 壹、對國會議員與政黨關係的影響

### 一、英國內閣制情形

---

<sup>64</sup> 同上註，頁 254。

英國國會政黨有高度凝聚力的主要原因來自於其憲政體制的設計。<sup>65</sup>內閣制的精神是使立法權與行政權互相結合，亦即在內閣制下，其行政部門（內閣）係由國會中的多數黨所組成，多數黨的黨魁即為內閣首相。如果內閣重要的立法政策未能在國會中受到過半支持，則內閣必需總辭，國會也必須解散，重新舉行大選。也就是說，在這樣的憲政體制設計下，如果多數黨議員不支持其所屬黨提出的法案的話，甚至更進一步投反對票而與反對黨位列同一陣線，此乃意謂著，內閣無法繼續生存下去。而此種行為實有違選民當初對他的期望及其當選的基本目的。因為英國的內閣制是以政黨為運作軸心，候選人的政黨背景，重要性遠勝於候選人本身的因素（選民是選黨不選人）。<sup>66</sup>

易言之，在英國，一個候選人之所以能夠當選，是因為政黨的提名，因為英國兩個主要的政黨各有其立場分明的黨綱，向全國選民做政策訴求，而候選人之所以能夠被提名成為候選人，是因為他支持所屬政黨的黨綱。因此在選民的認知下，投票給該候選人，就是看在他支持該黨的政策立場。

其次，候選人要當選，基本目的就是希望所屬政黨能組成內閣，以推行政治理念。因此，議員如果在投票上缺席，或是進而投反對票，即是要行政部門無法運作，而有違其當初參選的目的。<sup>67</sup>所以，基於這些原因，乃使得英國政黨內部呈現高度團結的狀態。與其說是紀律嚴明，不如說是議員個人習慣使然自覺要遵守

---

<sup>65</sup>同註9，頁39。

<sup>66</sup>黃琛瑜，《英國政府與政治》。台北：五南，民90，頁193。

<sup>67</sup>同註9，頁40。

政黨領導。<sup>68</sup>

於此，或許有人會說，執政黨國會議員會忠於其黨魁，而呈現出高度紀律狀態，主要原因在於黨魁握有解散國會的權力。而議員為維持其任期及避免再次面臨大選，因此才會對其黨領袖效忠。但很明顯的，這種說法就不適用於在野黨依然能夠保持高度紀律的情況。所以可知，解散議會權力並不是形成政黨紀律嚴明的原因。<sup>69</sup>

簡單的說，造成英國政黨高度凝聚力的主要原因在於，內閣制憲政體制的設計，促使國會議員自覺的必須支持其所屬政黨。<sup>70</sup>因為在內閣制之下，強調的是行政與立法的合權，兩者的政治生命是緊緊相繫的。

## 二、美國總統制情形

美國國會政黨紀律不嚴明最重要之原因，來自於其分權憲政體制的設計。<sup>71</sup>在三權分立的原則下，行政、立法相互獨立而運行。且因為經由全國民眾選出的總統，與各州選區所選出的國會議員，皆有固定的任期以及所需負責的對象。因此在這種分權原則下，國會議員並無動機去配合支持總統的政策，好讓總統能夠繼續居於行政的地位。因為在總統制國家，總統必須為政府的穩

---

<sup>68</sup> 林碧炤，〈英國保守黨內部運作研究〉，收錄於李明等《世界各國主要政黨內部之研究—第一輯》。台北：正中書局，民79，頁213。根據Harry Eckstein對英國政治文化的研究，其認為英國人的文化具有服從主要角色的特質。S. A. Walkland, "Committees in the British House of Commons," in John D. Lee and Malcolm Shaw, eds., *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*. Durham, NC: Duke University Press, 1979, p. 243.

<sup>69</sup> Leon D. Epstein, op. cit., pp. 315-350.

<sup>70</sup> 同註9，頁41。

<sup>71</sup> John D. Lee, "Committees in the United States Congress," in John D. Lee and Malcolm Shaw, eds., *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*. Durham, NC: Duke University Press, 1979, p. 13.

定及政策而負責，國會內各政黨議員並不需對政策及穩定負責，所以即使是與總統同黨之國會議員，也很有可能以代表選區利益、特殊利益等方式來挑戰政府當局之政策，因為單純支持總統不受歡迎的政策，對任一國會議員在參與下次連任競選時並沒有好處。<sup>72</sup>也就是說，國會議員和總統可以有不同的政策立場，而且這樣也不會因此使得總統下台，亦不會使得國會議員需面對重選之壓力，所以和總統同屬一政黨的國會議員，並不見得非要支持總統不可，因為憲政體制允許國會與行政部門不負連帶責任，是以國會議員自然會以本身利益為主要考量。

所以，從國會議員的觀點來看，就算他不投票支持跟他屬同一政黨的總統或國會領袖，也不致使得行政權動搖。因此，對國會議員來說，也就沒有迫切需要遵從政黨政策的動機。<sup>73</sup>

從表 3-4 與表 3-5 所呈現出的政黨投票(Party Votes)情況中，可看出英美兩國國會政黨內聚力強弱之差異。所謂的政黨投票指的是在點名投票中，某一政黨團結一致對抗另一政黨。表 3-4 呈現的是 90%對抗 90%的政黨投票情況。也就是說，在投票過程中，黨內有百分之九十的黨員站在同一立場，對抗另一團結一致的政黨。由表 3-4 可清楚看出，美國國會政黨之凝聚力不及英國國會政黨甚為明顯。即使是降低標準衡量（表 3-5），變成以多數對抗多數(Majority versus Majority)的情況來看，亦無法達到與英國同樣的水準。

表 3-4：英美兩國國會政黨投票之比較(90% versus 90%)

---

<sup>72</sup> 彭錦鵬，〈總統制是可取的制度嗎？〉，收錄於明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》。台北：新台灣人文教基金會，民 90，頁 231。

<sup>73</sup> 同註 9，頁 31。

英國平民院		美國眾議院	
年	政黨投票(%)	年	政黨投票(%)
1924-25	94.4	1921	28.6
1926	94.8	1928	7.1
1927	96.4	1930-31	31.0
1928	93.6	1933	22.5
		1937	11.8
		1944	10.7
		1945	17.5
		1946	10.5
		1947	15.1
		1948	16.4
		1950	6.4
		1953	7.0
		1959	8.0
		1963	7.6
		1964	6.2
		1965	2.8
		1966	1.6
		1967	3.3

資料來源：Keefe J. William and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process: Congress and the States*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2001, p. 313.

表 3-5：美國參眾議院政黨投票(Majority versus Majority)

屆數	時間	眾議院 政黨投票(%)	參議院 政黨投票(%)
----	----	----------------	----------------



31st-41st	1861-71	74	
57th-61st	1901-11	74	
72nd-76th	1931-41	65	
93rd	1973	42	40
	1974	29	44
95th	1977	42	42
	1978	33	45
97th	1981	37	48
	1982	36	43
98th	1983	56	44
	1984	47	40
99th	1985	61	50
	1986	57	52
100th	1987	64	41
	1988	47	42
101st	1989	55	35
	1990	49	54
102nd	1991	55	49
	1992	64	53
103rd	1993	65	67
	1994	62	52
104th	1995	73	69
	1996	56	62
105th	1997	50	50
	1998	56	56

資料來源：同表 3-4，頁 314。

## 貳、對國會黨團運作的影響

### 一、英國內閣制情形

在英國憲政體制下，單一的議會形式政府提供了發展中央集權領導模式，及發展高度凝聚力政黨的助力。<sup>74</sup>其政治就是在國會和內閣間的運作中表現出來，而政黨正好是這兩者的連接樞紐。也就是說，這兩者能否互相配合順利運作，乃取決於位於鈕帶位置的政黨的表現。因此為確保政治穩定及運作順暢，反映在政黨組織結構上，乃意謂著需要一強而有力的政黨來領導。<sup>75</sup>是以，英國政黨的權力都集中在國會中黨部的領袖手中。當首相或內閣決定政策後，經由黨鞭向下傳達給國會議員，並以強制性或獎勵性的手段促使同黨議員支持，形成黨的政策。

一樣的情況，當政黨不能在大選中取得多數的國會席次時，並不代表嚴密的黨團組織和嚴格的紀律就會隨之消勢。相反的，做為對執政黨挑戰的反對黨，它必須更積極時時刻刻認真審查批評政府的政策，並提出具建設性合理的政策，以取代政府政策，以期下次大選能贏得多數席次。因此，反對黨一方面必須透過議會的辯論和質詢，對政府不適當的活動進行追究，另一方面在議會外，亦可藉由中央或地方組織，利用電台、電視等報章媒體以公開會議等手段進行宣傳和監督。<sup>76</sup>所以為了將政府趕下台，

---

<sup>74</sup> 原文為 A unitary and parliamentary form of government has favored the development of centralized and cohesive parties. Philip Norton, *The British Polity*. New York: Longman, 1984, p. 106.

<sup>75</sup> 地方的政黨組織除了握有提名權外，其擁有的實權相當小。Anthony H. Birch, *The British System of Government*. London: Unwin Hyman, 1990, pp. 59-69.

<sup>76</sup> 胡康大，《英國政府與政治》。台北：揚智文化，民 86，頁 176-177。

以取得執政權力，黨員間仍需保持著高度的團結。

## 二、美國總統制情形

在總統制下，國會議員無迫切需要為黨政策背書，所以國會多數政治聯盟的組織，並非總是固定的以政黨為劃分標準。也就是說，美國政府在行政與立法上的連結，依賴政黨的地方不多，主要是透過總統和國會議員間的利益交換和協商。於此從這點來看，在總統制下，國會黨團在立法上並不扮演重要角色。

而且，在總統制的憲政體制影響下，由於總統必須為政策及政府的穩定負責，加上總統不可能放棄其立法上之影響力。是以在政策制訂上，總統必然希望藉由政黨的力量來主導決策，所以就總統所屬的政黨而言，有發展成外造政黨決策模式的傾向，也就是說國會黨團不再是政黨的決策核心，決策權流向總統手中。於此，因為國會黨團角色不重要，更促使黨紀鬆散、凝聚力偏低。以美國情況來看，可發現此一論點之依據。美國總統為其所屬政黨之領袖，國家重大之決策，主要透過總統對個別國會議員進行遊說勸說來達成。是以，取國會黨團而代之的，變成是各委員會中的資深議員。

另外，與總統分屬不同政黨之國會黨團，決策上雖無形成外造政黨決策模式之傾向，但其國會黨團對議員的操控力在資深制的影響下，權力亦甚有限。加上議員之當選或連任，多靠自我努力，且各黨內部皆有地域、城鄉之別，是以凡利害顯著一致的地區，往往促使議員在表決時不分政黨立場。於此，美國的黨團制度雖然發達，但在憲政體制設計的局限下，其發展也存在相當大

的問題與難關。

誠然，在美國總統制的運作下，相對於國會議員的角色，政黨標籤的影響力並不明顯，有影響力的變成是各個委員會中的資深議員。但自七〇年代以來，美國在國會改革上，乃一步步加強國會黨團對於議員之掌控力，削減資深制的作用。到金瑞契(Newt Gingrich)任眾院議長時黨團之地位達於頂盛。此一發展，一方面為解決資深造成國會過度分權的情況，一方面則是為了貫徹由政黨主導政策之原則。關於這個現象，可以從資深制的成長與式微中看到。

### 第三節 美國資深制的發展與變革

了解資深制的影響之前，需先了解美國國會委員會在決策上所扮演的功能。美國國會委員會在立法過程中，一向扮演著重要的角色。首先，如果兩院缺少委員會的設計，則每屆國會兩院的參眾議員勢必無法處理，每兩年平均高達一萬件的法案，以及將近十萬件的人事提名案。<sup>77</sup>其次，由於委員會專業的形象，使其掌握法案的生殺大權，只要能夠通過委員會的審核而得推薦，則該法案通常都會在全院的院會中得到全面的支持。反之，被封殺在委員會這關的法案，將可能永不見天日。如肯農(Clarence Cannon)在 *Procedure of the House* 一書中所指出：<sup>78</sup>

「委員會並不是不會犯錯，但它們對所討論的主題，通常皆相當熟悉，

---

<sup>77</sup> 劉有恆，〈美國國會委員之地位與角色〉，

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-021.htm>，民 91.5.15。

<sup>78</sup> 李國雄譯，〈美國國會的委員會制度—結構變遷與功能〉，《憲政思潮》，第 64 期，民 72.12，頁 60-78。

而且在某項特別法案送達眾院之前，皆已作了縝密的研究；同時在經過成熟的思考後，才提出正式的推薦意見。因此，委員會的決議，應該得到院會的認同，而加以支持。」

而此種情況威爾森早在一八八五年所著的「國會政府」一書中即有提到，他說：<sup>79</sup>

「眾議院議員齊聚一堂開會，其目的並不在作認真的討論，只求能儘速批准委員會所作的結論。因此，眾院立法非取決於多數的議員的討論，而是取決於特別指派的少數議員；而且我們若說，國會全院會議的功能，只是做為民眾看的表演性節目，而國會委員會才是真正在工作的，也與事實相去不遠。」

所以，在兩院院會充分信賴委員會的決定和判斷的結果下，使得院會大有成為委員會橡皮圖章的趨勢。

七〇年代以前，參眾兩院常設委員會的主席在表面上是由各委員會選舉而產生，但事實上，兩院都是遵循著不成文的資深制原則來產生委員會主席。一旦議員坐上主席之位，終其政治生涯（除非他自願退休、落選或所屬政黨退居少數），皆可保有此位，再加上其權力之大（如指派小組委員會主席），使得除了少數擁有極大影響力的政黨領袖可以影響到其行動外，委員會就如同是一個由主席所把持的立法王國。<sup>80</sup>

一九六四年四月三日，從加州選出的民主黨眾議員勃克哈托 (Everett G. Burkhalter) 在宣布他將不尋求連任時，對新聞界發表了

---

<sup>79</sup> Woodrow Wilson, *Congressional Government*. New York: Meridian Books, 1885, p. 69. 轉引自 Keefe J. William and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process: Congress and the States*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2001, p. 190.

<sup>80</sup> 李國雄，〈美國國會委員會的變革〉，《美國月刊》，第4卷，第6期，民78.10，頁36-44。

一篇聲明，解釋他為什麼不想連任的理由。他說：<sup>81</sup>

「我發現我一片茫然。除非你在眾院已服務了十年或十二年，否則沒有人會聽你的。那群老傢伙控制每一個環節，而使你無能為力。在四百三十五名議員中，大約只有四十人左右能呼風喚雨。這些人不是七老就是八十，但是卻是委員會主席及資深委員！」

上述這段話道出了受人詬病的國會內部資深制的真相。由於美國國會資深制所造成的弊端，使得七〇年代以後，美國開始著手國會內部結構的調整，藉由削弱委員會主席的權力以及任職方式等，來提升黨團約束資深黨員的能力。易言之，在七〇年代以後，美國國會委員會主席的選任，不再以資深為唯一考量，資深制的影響衰弱了，漸漸地，國會黨團也較能控委員會運作。

## 壹、資深制的發展

早期美國國會，資深晉任原則尚未成為選擇委員會主席的標準。委員會主席選派的方法，禮貌上，通常是由最先被任命為某一委員會的委員擔任主席，然原則是經由委員之間自己選擇。

委員會的分配和委員會主席的任命，形式上都是由眾院議長行使。而議長在任命委員會主席時，是否依照資深原則任命，則視議長與政黨地位是否同時變動而定。如果原來居於少數的政黨獲得多數，並控制議院所有委員會時，則此情形下所選出的新議長，其違反資深制原則而任命委員會主席的次數，會多於在政黨

---

<sup>81</sup> 同上註。

多數地位不變時，所選出的新任議長。<sup>82</sup>

資深制建立的關鍵，在肯農(Joseph Gurney Cannon)擔任議長時期。一九〇三年共和黨籍的議長韓德遜(David B. Henderson)自國會退休，肯農繼為議長。按慣例政黨多數地位不變，而議長更換時，新議長通常會維持之前所留下的安排，故較少違反資深制原則。

肯農在其第一屆任期後所做違反資深事例，和以前的議長相比並不算多。<sup>83</sup>但在他第三屆任期，由於共和黨內部鬥爭分成兩派，肯農為加強控制，不惜違反資深制原則，以建立支持他的聯合形勢。及至一九一〇年在諾利斯(George W. Norris)領導的民主黨及反肯農的共和黨聯合勢力下，才削減了肯農議長的特權。

反肯農運動成功後，使委員會主席的任命權回到了政黨的選任委員會(Committee on Committee)中，由表 3-6 可看出，此時期一直到一九四六年通過的立法重組法案(The Legislative Reorganization Act of 1946)期間，委員會主席選派仍有違反資深制原則的情況，只是事例較反對肯農運動之前少。

表 3-6：各時期無償違反資深制原則的事例

國會屆數及年代	47-61 1881-1911 反對肯農運動之前	62-65 1911-1919 民主黨團控制時期	66-72 1919-1932 共和黨時期	73-79 1933-1946 羅斯福時代	80-88 1947-1963 立法調整法通過後
---------	--------------------------------	--------------------------------	-----------------------------	-----------------------------	--------------------------------

<sup>82</sup> 王耀南，〈美國眾議院資深制度之研究〉，碩士論文，台灣大學政治學系，民 60.5，頁 18-34。

<sup>83</sup> 同上註，頁 35-39。

無償違反次數	129	16	9	2	0
--------	-----	----	---	---	---

資料來源：王耀南，〈美國眾議院資深制度之研究〉，碩士論文，台灣大學政治學系，民 60.5，頁 43。

有償違反資深事例，可視為是政黨領導人與個別議員間的協商結果。而無償違反資深事例，則顯示出政黨領導者在決定主席分配時，仍保有若干影響力，無需全然依資深選派。換句話說，當無償違反事例不再發生時，乃意謂著政黨領袖不再擁有分配委員會及委員會主席的能力，需完全依資深制原則來做選派。從表 3-7 可以看出，自一九四六年之後，除了一九六七年外，無償違反資深制原則已完全消失。

表 3-7：1881-1969 年有償及無償違反資深原則的次數

屆數	年代	有償違反*	無償違反**	總數
47	1881	12	25	37
48	1883	16	14	30
49	1885	7	12	19
50	1887	12	9	21
51	1889	19	8	27
52	1891	22	13	35
53	1893	15	9	24
54	1895	30	9	39
55	1897	11	5	16
56	1899	13	2	15
57	1901	5	3	8
58	1903	7	4	11



59	1905	5	3	8
60	1907	10	3	13
61	1909	8	10	18
62	1911	21	6	27
63	1913	13	7	20
64	1915	6	0	6
65	1917	7	3	10
66	1919	19	3	22
67	1921	15	0	15
68	1923	16	1	17
69	1925	20	2	22
70	1927	1	0	1
71	1929	7	0	7
72	1931	16	2	18
73	1933	7	0	7
74	1935	13	0	13
75	1937	4	0	4
76	1939	9	0	9
77	1941	6	1	7
78	1943	10	1	11
79	1945	9	0	9
80	1947	4	0	4
81	1949	0	0	0
82	1951	0	0	0
83	1953	1	0	1
84	1955	0	0	0
85	1957	0	0	0

86	1959	0	0	0
87	1961	0	0	0
88	1963	0	0	0
89	1965	0	0	0
90	1967	0	1	1
91	1969	1	0	1

資料來源：同表 3-6，頁 22-23。

\* 有償違反指有資格出任主席的議員，未任原委員會主席，但被分配到較好的委員會，或是同級或較好委員會當主席，或出任國會裡的政黨領袖。

\*\* 無償違反指合乎資深原則而有資格出任主席的議員，為同委員會中被較資淺議員所超越，而沒有被分配到新的委員會，或被分配到他不喜的委員會當主席。

觀察整個資深制度的發展與鞏固，與國會議員將國會生涯視為成功成名的職業生涯主義(Careerism)發展有關。國會議員在了解政黨無法確保能夠讓他們連任的情況下，為了使他們的事業生涯能順利發展，乃發展出資深制度以減低能否連任的不確定性，而資深制的發展，確實也讓資深議員在分配選區利益上有較大影響力，且資深亦使得議員知道他們的地位，並限制了政黨領袖對他們的影響。<sup>84</sup>

## 貳、資深制的式微與政黨角色的崛起

自從一九七五年民主黨黨團會議投票結果，使得三位常設委員會主席失去主席之位後，一九七七、八五到九四年，民主黨黨團相繼撤換一些資深主席，不斷的破壞資深制原則。到了一九九

<sup>84</sup> Jonathan N. Katz and Brian R. Sala, "Careerism, Committee Assignments, and the Electoral Connection," *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 1, 1996, pp. 21-33.

四年共和黨成為國會多數時，國會內部更建立起以政黨為領導中心的運作模式。

一九七三年「小組委員會權利法案」(Subcommittee Bill of Rights)通過後，小組委員會建立了明確的立法管轄權，常設委員會權力乃移到小組委員會中，在決策上，小組委員會的決議將被視為權威性的決策，除非小組委員會嚴重分裂或被認為不能代表整個委員會，這時決議才會被常設委員會更改。<sup>85</sup>是以過去「委員會政府」時代，已成為「小組委員會時代」。

小組委員在此階段快速成長，促成此現象的誘因在於每個成員都想運用權力，去做關鍵的政策決定，然此情況勢必產生衝突。是以解決衝突最好的方法，就是盡可能的分散權力。<sup>86</sup>但是權力過度分散的結果，使得國會協調能力與整合的能力衰退，進而喪失制定完整且連貫的政策。因此，過度分權所造成的危機，乃形成日後改革的動力。

在一九九四年期中選舉結束後，共和黨成為國會兩院多數黨。由於在競選期間所打下的「與美國有約」(Contract with America)的競選承諾，<sup>87</sup>共和黨員為了使該黨能夠履行競選承諾，乃在眾院進行了一些改革，並賦予議長掌握眾院立法程序及決定。這乃促成了與八〇年代前，以委員會為中心決策模式相當不同的國會運作形式。

共和黨在一〇四屆眾院提出的改革法案，對委員會制度做了大幅度的改革（表 3-8）。共和黨人所推動的委員會改革，主要

---

<sup>85</sup> 同註 4，頁 200。

<sup>86</sup> 同上註，頁 205。

<sup>87</sup> 承諾在眾院開議百日內通過契約內所列法案，其中僅有限制議員任期一案未通過。

的目標在於使委員會系統更能對共和黨黨團負責。<sup>88</sup>與委員會結構調整同時進行的改革措施中，最顯著的一項就是建立一個強勢的黨內統治集團，提高了議長正式與非正式的權力。104屆國會開始時，金瑞契建立了以自己為核心的中央集權決策結構，直接指揮所有的重要立法事項。所有的委員會主席以及小組委員會主席，對多數黨黨團以及議長金瑞契個人，都負有接受指揮的義務。金瑞契取得了所有常設委員會主席人選的任命權，也間接掌握了不能配合黨團立場者的罷黜權，許多影響到委員會運作與其主管立法政策的各種內部事項的決定，議長本人經常直接介入。<sup>89</sup>然而此種以政黨為中心的集權領導模式，在一開始就有潛在的問題。因為那些資深議員，在他們參與的委員會內，花費了多年時間所習得累積的經驗及專業知道，在這種運作模式下完全被忽視。這種被邊緣化的威脅，激怒了許多委員會主席與資深委員。

表 3-8：104 屆國會眾院的委員會制度改革

1. 限制委員會及小組委員會主席的任期為六年。
2. 授予委員會主席指派所屬小組委員會主席的權力。
3. 廢除小組委員會獨立聘僱幕僚人員的權利，並統一由全委員會主席掌控委員會經費。
4. 廢除委員會中的委託投票制度。
5. 限制每一議員最多只能同時參加兩個委員會和四個小組委員會。如有例外，必須經由所屬政黨黨團的許可。
6. 限制小組委員會的數目，大部分的常設委員會中（除撥款委員會、政府改革與監督委員會、運輸與公共工程委員會例外），最多設置五個小組委員會。

<sup>88</sup> 同註 77。

<sup>89</sup> 同上註，轉引自 Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1998, p. 216.

- |                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7. 改造委員會系統：廢除哥倫比亞特區委員會、商務海事委員會、郵政與文官委員會，並將其管事項移轉至其他委員會；將能源與商業委員會主管的某些項目移轉至其他委員會主管；更改某些委員會的名稱以反映共和黨的政策優先主張。 |
| 8. 限制每一議員只能擔任一個委員會主席或一個小組委員會主席。                                                                            |
| 9. 廢止流動的法定人數（即委員會舉行點名表決時「持續開放投票」，讓表決時缺席的委員趕到會場後能參與投票）。                                                     |
| 10. 改變情報委員會的委員會人數、組成結構、任期長度。                                                                               |
| 11. 要求更系統化地對委員會監督的方案。                                                                                      |

資料來源：C. Lawrence Evans and Walter J. Oleszek, *Congress Under Fire: Reform Politics and the Republican Majority*. Boston: Houghton Mifflin, 1997, p. 92.

雖然在一〇四屆國會結束後，共和黨中央集權領導模式也跟著結束。之後權力結構的發展，漸漸在政黨領導階層與各委員會間形成平衡的狀態，委員會主席又重新取得立法上的影響。雖然如此，但可確定的是，自九〇年代以來，美國國會的委員會制度要比之前顯得更需向政黨負責，<sup>90</sup>再加上資深制的式微，使得委員會的影響力無法再回復到七〇年代的盛況。<sup>91</sup>

綜觀一九七〇年代後美國國會改革，委員會結構並沒有太大

<sup>90</sup> 同註 77。

<sup>91</sup> 金瑞契對於資深制的改革，除了反映在常設委員會主席的選任上之外，同時也反映在委員會席次的分配以及小組委員會主席的選任上。就委員會席次的分配而言，許多資淺議員得以進入重要的委員會。以程序委員會來說，共和黨增加的五名委員當中，有四位是第二任的議員，另一位則是甫當選的新進議員。整體而言，小組委員會主席的年資有明顯下降的趨勢，從第一百屆國會至第一〇四屆國會作個比較，可發現年資在十任以上的小組委員會主席的比例，從大約三成大幅掉落至不到百分之六。尤有甚者，在第一〇四屆國會，還有三名新進議員出任小組委員會主席。朱志宏、藍聖斐，《美國國會議長制度之研究—金瑞契個案分析》。台北：國立中山大學亞洲與世界社，民 87，頁 122-123。

改變，主要變革在於權力結構的改變。「韓森委員會」(The Hansen Committee)與民主黨黨團在眾議院陸續完成的許多改革，使過去由委員會主席掌控立法的時代結束。依據年資決定委員會主席的傳統被打破，改由黨團以祕密投票選舉產生。更重要的是「小組委員會權利法案」的通過，完全改變了過去小組設置、小組委員與小組主席人選、小組管轄權範圍，均由委員會主席決定的權力結構。

一九七一年第九一屆國會中，所有共和黨派任各委員會的方式，一律改由共和黨員以祕密投票方式產生。而共和黨的這項舉動，乃促使民主黨在一九七三年一月國會開幕時，亦以投票方式產生各委員會主席。雖然結果仍是資深議員，但在新規則下，主席不如以往能夠獨斷獨行，以免引起議員不滿而遭罷免。除了主席選任不按資深自動晉升外，一九七五年，三位競選連任的委員會主席被擊敗之事例，乃意謂著委員會主席時代的結束，以及資深制原則的勢微。<sup>92</sup>

總結資深制原則的改變，對權力結構所造成之影響，可歸納出底下幾個現象：首先，資深制的式微，重建了政黨領導者對黨團的委員會或小組委員會的控制力；其次，委員會職位之安排，不再依資深而自動晉升；三，委員會主席必需對其委員會成員及黨團負責，並且密切配合並維持其與政黨領袖及成員的關係，以免遭到免除主席之位。<sup>93</sup>

## 第四節 專業資深與黨紀的競合

---

<sup>92</sup> 黎劍瑩譯，〈美國國會的資深制〉，《憲政思潮》，第64期，民72.12，頁45-59。

<sup>93</sup> Keefe J. William and Morris S. Ogul, op. cit., p. 214.

資深制發展到一九七〇年代，受到了限制。資深制在政治上所造成的影響，最為人詬病者在於破壞政黨責任政治。造成此現象的原因，與憲政體制設計有關。

首先，由於憲政體制三權分立的影響，美國國會及總統都有固定的任期。雖然在特殊情況下，總統可能會遭國會彈劾去職，但此狀況對國會而言，並不會造成需要解散的情況。因此在三權分立的憲政體制下，沒有促使國會與行政在政策上連貫的誘因，自然地，是否堅持黨的立場變的不是很重要。

其次，因為不需經由政黨確立政策，且國會黨團組織鬆散，且在決策過程中並非要角，是以為解決決策時可能產生之紛爭，以及維持國會內部秩序，資深制的強調使這方面有了依循。再者，在單一選區相對多數決下，議員想要連任的話，就必需時時關注選區選民的需要，再加上美國在候選人提名上採用初選制度，將政黨對候選人的提名權轉移到黨員（就是選民），乃更強化議員回饋選區的動機。準此，當選區利益與政黨利益發生衝突時，議員就有很大的誘因違背黨的政策，也不讓自己失去連任的機會。是形成了圖利選區→當選→資深→更容易圖利選區→當選→更資深的循環情況。因此，在這種狀況之下，更加深了資深制所造成的影響。是以資深制最為人詬病者乃在於，枉顧政黨所代表的全國性利益，而圖利個別選區，使得政黨責任政治蕩然無存。

於此，針對資深制的批評，可得到以下幾項：<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Ibid., p. 215. George B. Galloway, *Congress at the Crossroads*. New York: Thomas Y. Crowell, 1948, p. 190.

(一) 資深制原則不相容於民主政治中負責任的政黨政府(Party Government)原則，因為法規審議安排應該是操控在政黨手中，而非委員會主席手中。

(二) 資深制無法保證能夠指派到有能力且適任的主席，即使是不適任的資深議員，也會因為他的資歷夠深而獲得該委員會主席之職。

(三) 資深制會阻礙到新進議員的晉升與能力發展。

(四) 議員因一再當選而取得資深地位，並不代表其能力夠強，有可能是因為其所處之選區是安全地帶，競爭不是很激烈。

(五) 資深議員一旦坐上委員會主席之位，除非他辭職、落選或死亡，否則終其一生皆保有此位，即使他們已變得越來越不適任於此職位。

(六) 圖利特定選區。

雖然資深制遭受到這麼多的批評，但不能否認的，在某些方面，資深制乃受到許多支持，這些論點包括：<sup>95</sup>

(一) 資深制使議員之間關係和諧，依照資深選派委員會主席具有客觀的標準，不會引起衝突，也不會造成在選擇主席時，暗中交易、串通勾結的事發生。

(二) 資深制可以避免委員會在組成上產生的不穩定。

(三) 資深制形成的權力分立及職位保障，吸引有能力者(Able Man)進入眾院服務，倘若缺乏有能者，就沒有專業的發展，缺少專業知識，則在公共政策提案及修正上就會顯得沒有效率、多變甚至失敗。

---

<sup>95</sup> 同註 82，頁 105；Keefe J. William and Morris S. Ogul, op. cit., p. 215; Emanuel Celler, "The Seniority Rule in Congress," *Western Political Quarterly*, Vol. 14, 1961, p. 164; George H. Haynes, *The Senate of the United States*. Boston: Houghton Mifflin, 1938, pp. 296-297.



(四) 雖然資深制隱含著投機者的期望(Gambler's Chances)，但這也有其邏輯在。因為他可以帶給委員會一個有經驗的頭頭，來處理其掌管領域內的特殊問題。

從資深制所受到的褒與貶的評價中，隱約可以看出爭論的焦點，似乎都圍繞在委員會主席的選擇方式，以及效率與責任的問題。確實，由於民主政治的特性，使得在效率與責任(反映在強調資深或黨紀)間，很難取得一均衡點

民主政治就是強調人民自治的政治體制。早期小國寡民的古希臘城邦或許還能夠做到，但在擁有廣土眾民的現代國家，人民自治的目標，不管在實際上或者是技術上，都是難以達成的理想，所以人民只能退而求其次，選出自己的代理人來管理自己。因此，或許可以說，在過去所面對的問題只有效率高與否，沒有什麼責任的問題。但對現代的人們而言，其所面對的，不僅是效率高與否問題，更重要的是必需面對，選民所選出的代議士是否有確實對選民負責的問題。

在直接民主時代，由於決策是自己參與妥協出來的，所以沒有責任歸屬問題。在獨裁統治政體下，由於政策皆由獨裁者個人所決定，所以責任歸屬問題很明顯(雖然很明顯，但無法苛責)。然而，現代代議制下制訂政策的模式，即不是人民自己來做，也不是由統治者個人做決定，而是由數百名代議士合議而成。於此，人民很難去追究責任歸屬問題。

其次，由於社會多元化、及人口結構分歧，在此情況下所選出的代議士，其實就是代表著整個社會的縮影。在這種同質性不高、意見分歧的數百人團體中，要順利訂出一個能獲得過半數同意的政策，可能性並不高。準此，為解決這方面的問題，於是乎

國會運作乃需要一組織來統籌協調，而該組織就是政黨。誠如 David Robertson 所說：「談有關於目前的民主政治，就是在談關於政黨競爭的制度。除非人們選擇拒絕從法國大革命後，所產生的主要的民主政治理論---代議制模型，否則人們都必需要接觸到政黨一詞。」<sup>96</sup>

在代議制模式下，政黨自然而然地成為民眾在管理國會議員的代表。評斷政黨是否有扮演好其功能，就在於其能否有效管理好其同黨議員。這些判定指標可從其競選時之政策，是否確實的在國會中轉變成國家政策來觀察，而此種選前承諾與選後表現的一致性，乃是民主政治所強調的核心原則（亦即責任問題）。是以，除非有大量的民意被形塑於政策中，否則所有關於民主政治的討論都是沒有意義的。<sup>97</sup>而此種一致性的強度越高，乃意謂著政黨的貢獻就越大。

從金瑞契下台的實例中可發現到，在美國強勢的政黨領導作風，最後結果是遭到資深議員的反彈。這說明了強調國會黨團地位及提高黨紀與資深制間的矛盾，即提高政黨的領導管理能力，無法避免的，勢必會削弱資深議員獨立決策的地位。是以，由此情況看來，似乎無法兼顧兩者之利。關於這個問題，當回溯到本章第一節所做之討論，民主政治就是「政黨政治」、就是「責任政治」課題時，著重點在哪，已很清楚了，因為政治責任的落實不可能由個別議員來擔負，只能透過一個明確且固定的多數決策團體（即政黨）做背書，才能做為課責的對象。

---

<sup>96</sup> David Robertson, *A Theory of Party Competition*. London: J. Wiley, 1976, p. 1.

<sup>97</sup> Hans-Dieter Klingemann, et al., *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder, CO: Westview Press, 1994, p. 7.

於此，並不表示要完全摒棄資深制帶來的優點，而是根據這原則，發展出以政黨為基礎，資深制為輔的委員會主席選派方式。也就是說，委員會主席的選派可以資深制為主，但必需附加其它條件，如限制任委員會主席的最低年資，並且由具有這個資格的議員輪流當主席、規定最高年齡限制、限制議員連任的屆數、規定委員會主席的任期、或規定委員會主席必須接受政黨的立場等。<sup>98</sup>而類似的論點，亦可從美國政治科學學會(American Political Science Association 簡稱 APSA)的政黨委員會報告書(The Report of the Committee on Political Parties)中看到。

在這篇報告文中，主要係針對如何建立一個負責任的政黨制度做建議。文中提到，所需建立的政黨制度應該是個民主、有紀律、有黨綱、團結並且負責任的。準此，他們必需能夠提出明確的政策，並且能夠獲得黨內共同一致的支持；需要一個有效率的反對黨監督掌權的政黨；於內，要對成員負責，於外，要對大眾負責。<sup>99</sup>

在這些討論中，關於選擇委員會主席的方法，APSA 並未建議廢除資深制的適用。其認為應該賦予政黨領袖權力，<sup>100</sup>以便使

---

<sup>98</sup> Daniel M. Berman, *In Congress Assembled*. New York: Macmillan, 1964, pp. 134-135; Ernest S. Griffith, *Congress: Its Contemporary Role*. New York: New York University Press, 1967, p. 35.轉引自王耀南，〈美國眾議院資深制度之研究〉，碩士論文，台灣大學政治學系，民60.5，頁112-113。

<sup>99</sup> Committee on Political Parties of the American Political Science Association, "Toward A More Responsible Two-Party System," pp. 1-97, *American Political Science Review*, Vol. 44, No. 4, 1950, pp. 1-2.

<sup>100</sup> 美國總統只是名義上的政黨領袖，實際上在國會內部政黨會選出實質的政黨領袖。以美國眾議院而言，在多數黨方面，實際上議長為多數黨之領袖，議場領袖(Floor Leader)為議長之助理，代其處理領導政黨事務。議長由全院議員選出（一般皆為多數黨所推出之候選人當選），議場領袖則由同黨議員選舉產生，而此一職務的競爭非常激烈，因為在議場內他負責執行該黨的計劃並使其有效實現。至於少數黨之政黨領袖，乃其所推出之議長候選人，也是少數黨之議場領袖。關於政黨領袖之權力，就眾院議長之角色來說，按彼特斯(Ronald M. Peters)之研究，可劃分為四個時期，每個時期各有其特色。但基本上其職責簡化為兩種：一為議事職責，必需以公正中立的態度主持院會，以及處理各種行政事務。其二為政治職責，這方面必須提供同黨議員服務，一方面增力本身的籌碼，另一方面用以維繫同黨議員對黨的向心力。雖然說擔任議長一職者通常皆具有

其能有效運用資深制。在這樣的前提下，委員會主席的晉升，一方面依著資深原則，一方面受著政黨領袖的指揮，任何背離政黨政策立場者則不適用。<sup>101</sup>而上述這些原則亦大都被呈現在美國七〇年代以黨團秘密投票，加強黨對委員會的控制力，以及九〇年代限制委員會及小組委員會主席之任期的改革政策中。

綜上所述可以發現到，美國國會在歷經委員會主席個人主導後，還是回歸以政黨為主的政治運作模式。確實，不僅在美國，由於目前民主國家國會皆採合議制，若想有效運作及落實民主責任政治，就必須依賴政黨政治。準此，在任何現代民主國家中，無可避免的，政黨必須是扮演立法過程中的主導力量，倘若缺乏政黨的有效運作，國會政治必將陷於混亂而沒有效率。<sup>102</sup>

## 第五節 小結

經由本章的論述，可以了解政黨在代議民主中，不可抹煞的地位，在內閣制的運作下更是如此。因為政策能否制訂執行，就要靠政黨能否推動議會與內閣這兩部機器，是以議會與內閣只是憲政的表象，實際運作權力的主體是政黨。<sup>103</sup>由於其政黨在組織上採集權制，從中央到地方，各級層層節制，最後合一於黨魁。是以政黨的權力及決策中心，則是集中於議會黨團。此種決策核

---

相當之年資，然由於其產生方式需獲得同黨議員之支持，而非資深自動晉任，且加上七〇年代以後，一般眾議員的自主性與影響力均有所提高。是故，其行事做風難以再像二十世紀初期那樣的跋扈專權。所以就改革資深制加強政黨領袖權力這方面來說，對於造成政黨領袖倚老賣老情況的顧忌，似可減輕許多。朱志宏、藍聖斐，《美國國會議長制度之研究—金瑞契個案分析》。台北：國立中山大學亞洲與世界社，民 87，頁 7-13；Ronald M. Peters, *The American Speakership: The Office in Historical Perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 10-13.

<sup>101</sup> Ibid, pp. 61-62.

<sup>102</sup> 王業立，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，第 86 期，民 91.7，頁 82-96。

<sup>103</sup> 吳文程，《政黨與選舉概論》。台北：五南，民 85，頁 285。

心落於議會黨團的政黨類型被稱內造型政黨。<sup>104</sup>

相反的，在總統制國家，由於總統需為政策及政府穩定負責，於此總統常常會成為其所屬政黨的領袖，希望藉由黨的力量來掌握國會內同黨議員為其政策背書。所以總統所屬政黨有形成外造型政黨的誘因，再加上政黨組織鬆散無紀律，國會議員亦有其選區選民壓力，因此議員對於黨的立場很少去顧及。<sup>105</sup>此現象可從美國國會清楚看出。總統只是該黨的掛名領袖，並無實際的領導權。至於國會內的黨團組織，其並不是全黨的權力及決策核心。在這種環境下，美國國會更發展出資深制，使得權力分散至各個委員會的資深議上。進而更弱政黨在國會之功能角色。

在這種政黨組織運作情況，實際上與美國政治學者所描述的負責任的政黨並不相符。<sup>106</sup>面對此種情況，美國亦逐漸著手改革，到金瑞契坐上眾院議長，為履行選前共和黨與選民的約定，乃呈現出政黨高度團結的情況。雖然最終遭反彈，但不可否認的資深議員權力確實的在弱化，而國會黨團影響力則在提升。

---

<sup>104</sup> 這邊筆者要強調的是，在本文中筆者所指之內造型政黨或外造型政黨，係以政黨的決策核心是在國會黨團中，還是國會黨團外做為分類標準，而不是以政黨的起源是在國會內或國會外為準。王業立，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，第86期，民91.7，頁82-97；陳淞山，《國會制度解讀》。台北：月旦，民83，頁125-126。

<sup>105</sup> 美國國會議員之所以會有選區選民壓力，其原因除了政黨在競選過程中，不扮演積極重要角色外，還有就是按照美國憲法第一條第五款的規定，各議員對於任何問題之贊成與反對投票，經出席議員五分之一之要求，即應載於議事錄(Journal)中。因此選民即可據此做為監督考核議員平日問政的一項有力工具；依照議員們過去的投票紀錄來評判他們是否確實遵守自己選區選民的民意，以及是否有積極爭取維護選區福利，所以在競選期間，現任議員過去若有違反選區選民意願的投票記錄，往往會成為挑戰者最有利的文宣攻擊重點。在此情況下，國會議員無不盡力為自己選區選民爭取福利。請參閱王業立，〈美國國會議員的投票行為—議程操縱、投票交易及策略性投票〉，「美國國會研討會」，中央研究院美國文化研究所主辦，台北，民80.1，頁1-2。

<sup>106</sup> 同註103，頁287。美國政治學者認為理想的政黨政治，必須包含下列三點特性：(一)政黨對於國家各種重大議題，均應有明顯的立場，以供選民很清楚的抉擇。(二)政黨應該有足夠的紀律，使得每一個政黨的每一個候選人及其當選的公職人員，均應遵守其黨的政策。(三)在選舉中獲勝的政黨，可將其政策、意見付諸實施，而在野的政黨則成為少數黨，無法將其政見付諸實施。

於此回到我國國會改革問題，欲建立負責任的政黨政治勢必提升我國立院黨團之地位，欲強化黨團角色之重要，勢必了解弱化我國國會黨團的原因，下一章節乃就這方面做一探討。

## 第四章 我國國會改革可能之方向

本文第二章一開始已針對國內各界，對於國會改革所提出的問題及解決之道做一整理及解說。論述中各界所觀察之問題，確實為國會在改革時所必需要處理的，而國會問題之癥結，在於國會黨團無力去遏止議員行為。所以，在進行國會改革時，首要之務乃在建立政黨於代議民主中應有的地位。

第三章所發現到的影響國會政黨運作的原因，憲政體制因素位居要津，在憲政體制的作用下，影響了政黨角色之重要與否，形成以黨團為中心或總統與個別議員為主的運作模式。進而影響了國會政黨呈現組織鬆散或紀是律嚴謹的型態。而從美國國會改革的經驗看，可發現其近年來為提升國會政黨力量所做的努力。是以，從英美兩國的例子，似乎可以得出這樣一個論點，今天不管是在內閣制或總統制，政治運作最終皆需回到國會黨團。於此，欲討論我國國會改革問題時，勢必先從改造政黨開始。

### 第一節 我國憲政體制之爭議

我國憲法制訂於一九四六年，在政治協商會議所達成的十二項共識的前提下，憲法起草人張君勱先生曾明確指出我國中央政府體制的精神為「修正式的內閣制」。<sup>107</sup>但一九四九年政府遷台後，由於執政的國民黨長期掌握立法院過半數的席次，再加上戒

---

<sup>107</sup> 張君勱，《中華民國民主憲法十講》。台北：台灣商務，民 60，頁 71。引自隋杜卿，〈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，民 91.2，頁 39-48。

嚴時期強人領導，使得我國憲政運作呈現以總統為主的模式。實際運作情形雖是如此。但若從原本憲法所載之條文來看，有學者認為我國之憲政體制原本即為「雙首長制」，其關鍵即在於憲法第五十五條「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之」的明文規定中。<sup>108</sup>

修憲前能以總統為運作主軸，主要原因在於國民黨長期掌握立法院多數，所以行政院院長的人事任命案都能順利通過。然而，當國民黨在一九九五年第三屆立法委員選舉中，僅勉強獲得過半數席次，而在無法確保日後總統提名行政院院長必能獲得立法院支持的顧慮下，在一九九六年李登輝當選第九任總統後，便於當年年年底召開「國家發展會議」，目的就是為了要釐清憲政體制之定位。隨後一九九七年，在國民黨與民進黨達成修憲共識——「取消立法院對總統任命行政院長之同意權」以及「凍結省級選舉」，並經由第三屆國民大會通過憲法第四次增修條文，解除立法院對行政院長同意權後，我國憲政體制究竟是走向雙首長制或總統制，依舊未獲解決。

民國八十六年七月（一九九七年第四次修憲）修憲後，根據憲法增修條文第三條第一項規定：「行政院院長由總統任命之...憲法第五十五條之規定，停止適用」；也就是說，總統、行政院與立法院之間的關係有了重大的調整。從此，總統對行政院院長有完全的任命權，並隱含有自動免職之權。而此次修憲內容對於我國憲政體制的影響如何，學者間有截然不同的詮釋。

---

<sup>108</sup> 同上註。



## 壹、總統制的爭議

根據薩托利(Giovanni Sartori)對總統制的定義；其一，國家元首由人民直選，或近似直選且任期固定；其二，總統任期受保障，議會不能投票來任命政府或行政部門，或使之免職；其三，總統領導或指揮經由他任命而組成的政府。<sup>109</sup>可知，總統不對議會負政治上的責任，而是直接對人民負責。

依據這種特點，主張第四次修憲後，我國憲政體制是持續往總統制方向調整者認為，關鍵點在於總統對行政院院長的任命權，不再需要獲得立法院的同意支持(五十五條)，這也使得中央政府不再有明顯的「行政雙元」尷尬。同時，也取消第三次修憲中，立法院對於總統免職行政院院長的限制。再來是建立有限制性的總統的解散國會權、以及國會倒閣權，用來補償立法院喪失的同意權。但是由於立法院在倒閣後，馬上要面對國會解散以及立委改選的挑戰，雖然倒閣權可算是化解僵局的機制，但其真正的目標是想藉由倒閣後，必需面對國會改選的壓力來牽制立法院，所以倒閣權並不能抵消總統人事權大增的事實，更不能說是朝內閣制走向。<sup>110</sup>

此外，湯德宗教授亦從此點切入，認為基於總統可以任免行政院院長、指揮行政。而且，即使法案在立法院覆議失敗，行政院院長亦不須辭職，是以，法案覆議不等於不信任投票。

---

<sup>109</sup> Giovanni Sartori, op. cit., pp. 84-85.

<sup>110</sup> 施正鋒，〈總統的執政聯盟與憲政體制(上)〉，  
[http://www.taiwannation.org.tw/republic/rep11-20/no16\\_11.htm](http://www.taiwannation.org.tw/republic/rep11-20/no16_11.htm)，民 89.11。

再加上現行憲法所規定的立法院不信任投票制度形同虛設，故而認定，經此次修憲後，我國憲政體制已經成為「形似半總統制的實質總統制」。這是指形式上有總統與行政院院長作為雙行政首長，且又保留「行政院對立法院負責」的用語，看似具備半總統制的要件。惟實質上，因為總統對於行政院院長有任免全權，使得行政院院長相對於總統，似乎沒有主張固有權力的空間，所以實質上只對總統負責，而不是對立法院負責。<sup>111</sup>

## 貳、半總統制的爭議

半總統制是指國家元首即總統，由人民直接或間接選舉，有固定任期。而且，國家元首與內閣總理共同享有行政權力，所以會形成二元的權力結構。根據杜偉傑的說法，半總統制的構成要素有三：<sup>112</sup>（一）總統由人民普選產生；（二）總統擁有相當的權力；（三）內閣掌握行政權並向國會負責。另外，薩托利進一步指出半總統制須具有下列屬性：（一）國家元首即總統，由人民直接或間接選舉產生，有固定的任期；（二）國家元首與內閣總理共同享有行政權，形成二元的權力結構，其三個主要判準為：第一，總統是獨立於議會之外，無權直接單獨治理；因此其意志必須經由其政府（即內閣）傳達並處理。其次，內閣總理及其內閣獨立於總統之外，卻須仰賴議會的支持，其去留均視議會信任與否為斷。第三，上述這種二元權力結構，必須賦予行政部

---

<sup>111</sup> 湯德宗，〈論九七修憲後的權力分立—憲改工程的另類選擇〉，《臺大法學論叢》，第27卷，第2期，頁87.1，頁135-178。

<sup>112</sup> Robert Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism," in Robert Elgie, ed., *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 3.

門各構成單位自主的潛力。<sup>113</sup>事實上，半總統制其實是處在總統制與內閣制兩者間擺盪的體制，總統權力的大小取決於總統或內閣總理兩人誰能獲得國會多數的支持。

根據這種兩元權力結構，在總統權力上，可發現我國總統擁有單獨任命行政院院長之權（增修第三條）；總統可設立國家安全會議與國家安全局，決定國家安全大政方針（增修第二條）；總統對司法院、考試院、監察院正副院長等握有提名權，無需行政院院長副署（增修第五、六、七條）。另一方面，行政院院長的權力則包括：最高行政首長（憲法第五十三條）；行政院院長提請總統任命行政院副院長、各部會首長及政務委員（憲法第五十六條）；行政院院長副署總統發布的法律命令（憲法第三十七條）；向立法院提出法律案、預算案、條約案等其它重要事項（憲法第五十八條）。此外行政院必須向立法院負責之具體表現在：行政院向立法院提出施政方針與報告，並接受立法委員之質詢（增修第三條）；立法院若通過對行政院院長的不信任案，行政院院長即應辭職（增修條文第三條）。可見總統和行政院院長是分享行政權力的，所以持此觀點的學者認為台灣的體制是類似半總統制的。<sup>114</sup>

從上面各方所持之論點來看，實在很難說我國憲政體制到底是接近總統制或半總統制。但是如果將理論與實際分開來看，就可以清楚地分辨出我國體制之定位究竟為何。

---

<sup>113</sup> 雷飛龍譯，Giovanni Sartori 著，《比較憲政工程》。台北：國立編譯館，民 87，頁 137。

<sup>114</sup> 這部分詳閱黃德福，〈少數政府與責任政治：台灣「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：新台灣人基金會，民 90，頁 104-105；隋杜卿，〈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，民 91.2，頁 39-48；王維芳，〈「半總統制」下的政治穩定：以中華民國為例〉，《遠景季刊》，第 3 卷，第 3 期，民 91.7，頁 47-74；謝復生，〈對國會選舉制度改革之幾點建議〉，收錄於蘇永欽主編，《國會改革：台灣民主憲政的新境界》。台北：新台灣人文教基金會，民 90，頁 9；另外，按 Elgie 之說法，半總統制之運作基礎是以議會內閣制為雛型，Robert Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism," op. cit., pp. 13-14.

理論上，透過我國憲法第五十三條、五十八條以及增修條文第三條第一項來看，我國憲政體制是屬於半總統制。理論上如此，但實際運作情況，確是不折不扣的總統制運作模式，尤其是當總統民選後，以及八十六年修憲後，憲法規定行政院長任命權不需再經由立法院多數同意時，更是偏向以總統為主的運作模式。

準此，從第三章的論述中，可以得知在總統制之下，政黨角色並不被強調，從這個邏輯來推演下，國會種種亂象，就在政黨衰弱、立法委員抬頭的情況下產生。故有學者指出政治亂象亂源之所在，在於政黨紀律不能貫徹所引發，至於是什麼因素導致政黨黨紀無法有效貫徹，其原因為憲政體制的設計，讓行政部門和立法部門保有部分的相互分立性，亦即行政部門無解散國會的權力，立法部門無倒閣的權力，因此黨立委倒戈成本相當低。<sup>115</sup>即使在第四次修憲時，加入了倒閣權設計，但事實上卻不太可能被採行運用。<sup>116</sup>所以在缺乏組成一致立場的誘因下造成了黨紀渙散、國會亂象。

論及至此，既然我國政治運作實際上是以總統制為主，那國會運作是否就應該如美國般，發展資深制以及專業的委員會制度。但從第三章的討論可以得知，為落實政黨責任政治，美國亦努力的將原本鬆散的國會政黨組織給扶持起來，讓美國政黨政治從原本只有兩黨之名，進而變成有兩黨之實。

---

<sup>115</sup> 其實在這篇文章中，該作者認為選舉制度也是影響原因之一。廖益興，〈國會「亂源」：選舉制度的缺陷〉，《國家政策雙周刊》，第 143 期，民 85.7.23，頁 4-5。

<sup>116</sup> 李俊達，〈我國少數政府存立之因—倒閣不可能性之探討〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 92.6，頁 110-116。

於此，似可得到一個結論，民主的決策必由議會多數黨所做出，為了落實此一原則並使政策順利制成，提升黨紀加強國會黨團地位為達成此一目標之不二法門。在內閣制原有的設計中，便已兼顧此原則，在總統制下則無。也就是說內閣制在政治責任表現上比總統制好。基於此，美國在近年來的國會改革上開始著重政黨黨紀、責任的重要性。回到我國國會改革議題上，可得知我國國會改革的對象在於國會黨團。底下內容乃就我國國會黨團問題做一述說，並提出改革之道。

## 第二節 我國國會黨團問題

### 壹、國會中的黨團運作

國會乃是由各種黨籍的國會議員所組成，是一種合議制機構，唯有透過政黨共同協商，國會才能順利運作下去。國會中的政黨，因憲政體制之影響，而有「內造政黨」與「外造政黨」之別。然而就西方國會政治的理論與實際，在民主政治體制之下，不論是內造型或外造型政黨的國會黨團，都必然扮演著舉足輕重的角色，並且具有相當程度的自主性。因為國會黨團在立法過程中若不具自主性，則在進行政黨協商時，必定難以做成決定。

就美國政黨組織來看，民主黨與共和黨兩黨的中央黨部並沒有實權，該黨的國會黨團事實上就是黨的決策中心。雖然在總統制的運作下，當總統為該黨黨員時，該黨國會黨團必須與總統分享決策權，總統成為該黨的領袖，而有外造政黨的模樣，但國會

黨團仍保有相當程度的自主性。<sup>117</sup>所以就中央黨部與國會黨團來看，國會黨團重要性大於中央黨部。

## 貳、我國國會黨團地位

我國在民國八十一年一月修正「立法院組織法」時，增訂第二十七條之一，明定各政黨立法院黨團辦公室之地位與設置要件，以加速政黨政治之建立。至此之後，國會黨團辦公室取得了合法設置的地位。<sup>118</sup>雖然確立了黨團在立法院內的地位，但實際運作上由於受到總統、黨中央以及黨主席的領導，國會黨團失去其自主性地位。因此，國會黨團在沒有最終決定權的情況下，黨團協商很有可能形成議而不決，致使法案懸當在那邊，處於空轉狀態，而影響立法效率。以下內容乃以具有執政經驗的國、民兩黨的黨團問題加以討論。

### 一、國民黨時代黨團地位問題

由於過去動員戡亂時期臨時條款所建立的威權體系，造成行政權凌駕立法權之上，因而使得第一屆立法院自成立以來，不僅無法發揮民主國家常態下國會應有的功能，甚而淪為「行政院立法局」，成為強勢行政權的「橡皮圖章」。<sup>119</sup>隨著戒嚴的解除及

---

<sup>117</sup> 同註 104。

<sup>118</sup> 劉淑惠、廖益興，〈立法院黨團協商機制的演變與發展〉，[http://www.inpr.org.tw/inprc/recent/event6\\_6.htm](http://www.inpr.org.tw/inprc/recent/event6_6.htm)，民 88.3.8。

<sup>119</sup> 曾濟羣，〈中華民國憲政法制與黨政關係〉。台北：五南，民 84，頁 239。

民主化的衝擊，民國八十二年八月十七日，國民黨召開第十四屆全國代表大會，在大會中討論並決定將原本定位為「革命民主政黨」的國民黨改為「民主政黨」。如曾濟羣教授所言：<sup>120</sup>

「因為國民黨若依然堅持以革命性政黨自居，強調社會革命任務，是以一個使命型政黨爲了貫徹黨的決策，必然會強調民主集中制的決策程序，在決策上往往會受到政黨既定使命或主義所牽絆，而缺乏應有的彈性，可能隨時出現「民意」與「黨意」的衝突，此時民意代表可能無所適從。」

雖然政黨定位做此改變，但政黨屬性仍為外造型政黨，國民黨立院黨團並未因此而獲取自主之決策權。也就是說，決策之核心還是在黨中央。

根據國民黨的組織架構來看（圖 4-1），政策委員會之功能在於政策指導，而立院黨團僅是執行單位。在此情況下，可預測決策過程中衝突的產生。因為政策委員會之各委員雖然有促進政策溝通協商之效果，但其委員長並非必然是立院相關委員會之召集委員，其決策權威似無法在立法院貫徹執行；其次政策委員會之上，尚有掌握實際決策能力之中常會，而中常會大部分亦由非立委擔任（見表 4-1）。

表 4-1：國民黨立委兼中常委職位之比例

第十五屆				
全會	年一月	立委兼中 常委人數	中常委總 人數	立委兼中 常委比例

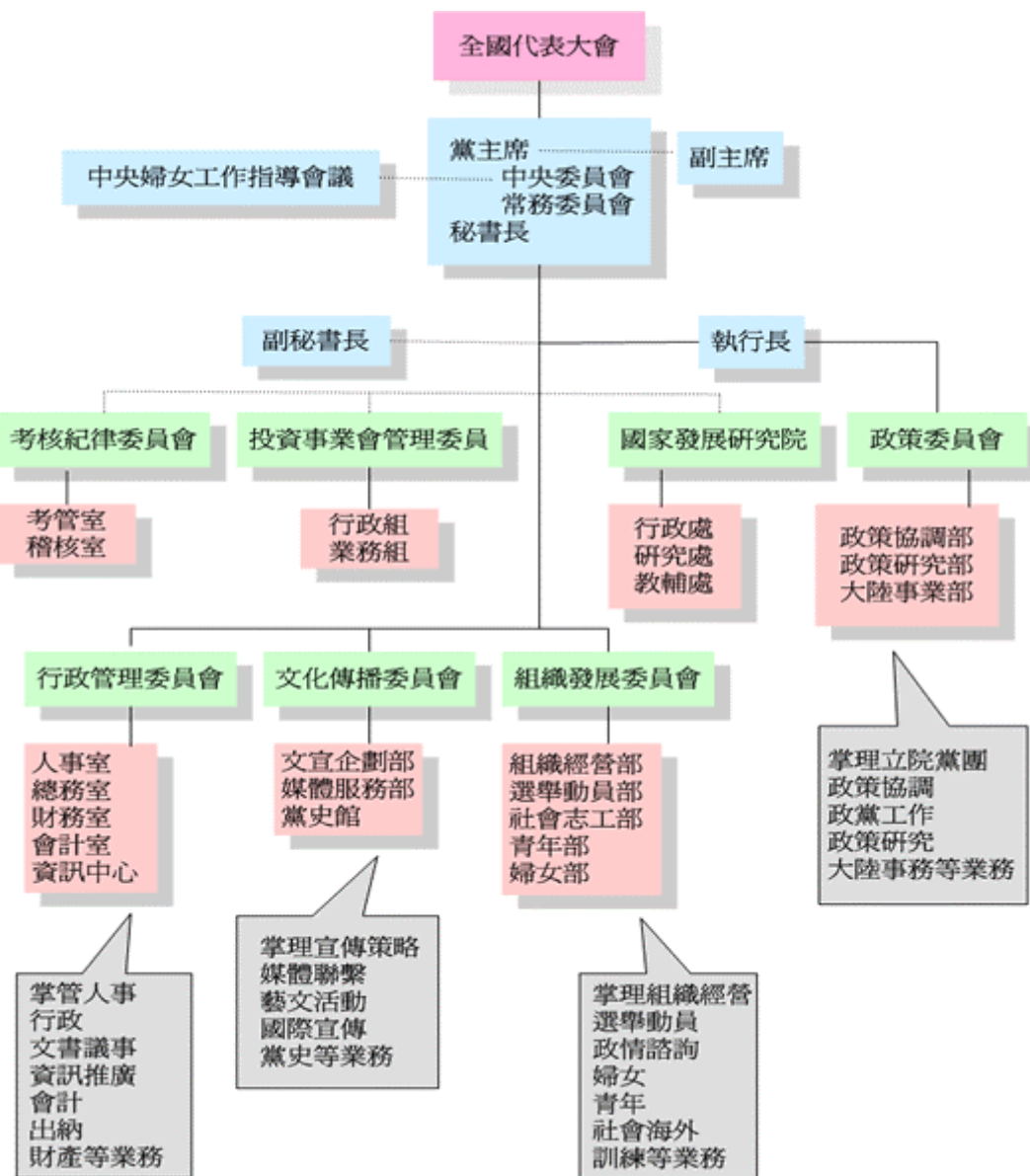
<sup>120</sup> 同上註，頁 244。

一中全會	86.8~87.8	5	33	15%
二中全會	87.8~88.8	4	33	12%
三中全會	88.8~89.6	5	32	16%
四中全會	89.6~90.7	13	31	42%
第十六屆				
全會	年一月	立委兼中 常委人數	中常委總 人數	立委兼中 常委比例
一中全會	90.7~91.8	16	31	52%
二中全會	91.8~92.9	14	31	45%
三中全會	92.9~	15	31	48%

資料來源：筆者自行整理，參閱附錄二、附錄三。

圖 4-1：國民黨組織圖





資料來源：中國國民黨全球資訊網，<http://www.kmt.org.tw/index.html>。

因為中常委民意代表性不足，故缺乏決策權威之正當基礎，往往造成黨的決策與民意脫節，立委對中央政策表示不同意見之事頻傳。如泛藍合併問題，國民黨的最高決策機制中常會雖然無異意通過了國親合併案，不過這種由上而下的決策模式可是引發黨內嚴重不滿。<sup>121</sup>也造成黨鞭在執行維護黨紀上遭遇重重困難。

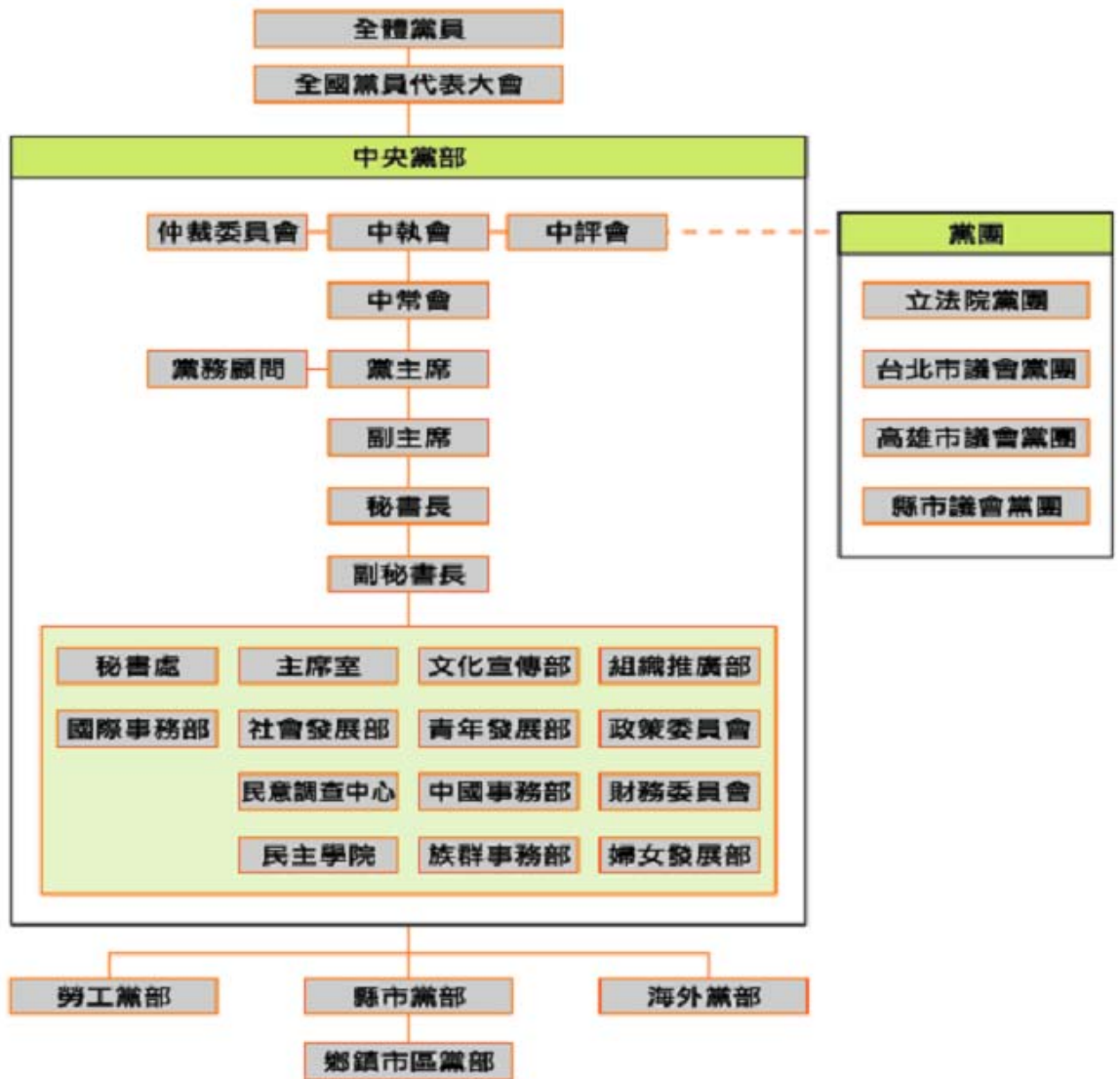
<sup>121</sup> 電子資料，〈國民黨決策模式引發黨內不滿〉，

再者中央政策會與立法院黨團也容易因職權重疊，政出雙門而造成「雙頭馬車」的運作缺失。使得國民黨的政策無法達成共識，甚至引發衝突。

## 二、民進黨執政時期黨團地位問題

民進黨方面，立院黨團與黨中央組織之關係，從民進黨組織圖來看（圖 4-2），立院黨團不隸屬於中央黨部中。而且在民進黨中央黨部組織規程第二條中，對於中央黨部的組織亦只述及，中央黨部是由中央執行委員會及其常務執行委員會、中央評議委員會以及黨務工作單位所構成，其中，立院黨團與中央黨部的關係並無提及。然而在中央黨部組織規程第十九條有提到「政策委員會由委員三十一至三十五人組成，其中立法院黨團互推十二人至十四人、國民大會黨團互推六至七人、縣市首長互推六至七人，院轄市議會黨團互推六人。」而且在「民主進步黨立法院黨團組織規程」第二十九條之規定，民進黨對於黨團成員之言行有違背黨團規程、決議等違紀之情況，都要送交中央黨部處理。於此不難發現，事實上整個民進黨及立院黨團事務，皆由民進黨中央黨部掌管著。

圖 4-2：民進黨組織圖



資料來源：民進黨網站，<http://www.dpp.org.tw/>。

民進黨組織中，中常會實為最高決策機關。觀中常委之組成份子，立委所佔比例並不高（表 4-2）。論及至此，從前述政黨組織關係及中常委人事組成情況來看，可發現民進黨立院黨團所處之地位與國民黨立院黨團情況一樣，立院黨團的運作仍受到中央黨部之影響。所以在決策上或政黨協商時，往往無法馬上就在院內做出決定，因為決定權並不在院內黨團。

表 4-2：民進黨立委兼中常委職位之比例

屆數	年一月	立委兼中 常委人數	中常委總 人數	比例
第七屆	85.7~87.7	3	11	27%
第八屆	87.8~89.7	4	11	36%
第九屆	89.7~91.7	5	11	45%
第十屆	91.8~93.7	8	15	53%

資料來源：筆者自行整理，參閱附錄四。

如第三章所說，在總統制下，會促使總統主導立法事務。所以自陳水扁總統就職以來，可以發現民進黨之決策模式，就明顯呈現外造政黨決策模式。在負責府、院、黨及立院黨團協商溝通的九人小組決策，原意應是指府、院、黨、團之間最高決策的「協調」會議。但最後卻變成是總統獨自決定政策後，尋求支持或背書的機制。<sup>122</sup>此種行政主導的決策模式，<sup>123</sup>必定無法有效整合行政立法決策的配合，最後九人決策小組乃無疾而終。

在黨團無最終裁定權及行政主導的立法決策模式，這種不協調的決策模式，不管是在朝野協商或政黨內部協商上勢必都會造成無可避免的衝突。從核四案便可看出，因為黨團沒有最終裁決權，而使得朝野協商，無法做出決議的情況。這方面立法院核四覆議案的討論紀錄有清楚記載：<sup>124</sup>

「……立法院朝野協商的內容，一再遭執政的民進黨政府歪曲，所以，本席（親民黨立委鍾紹和）認為朝野協商機制已完全破滅。十月二十六

<sup>122</sup> 高永光、劉佩怡，〈陳水扁政府決策模式之探討〉，  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-008.htm>，民 90.5.14。

<sup>123</sup> 小組成員包括：陳水扁、呂秀蓮、謝長廷、張俊雄、吳乃仁、邱義仁、游錫堃、柯建銘及周伯倫。其中只有柯建銘及周伯倫為立法委員，立院黨團代表性不足。

<sup>124</sup> 立法院，《立法院公報》，第 89 卷，第 59 期，民 89，頁 43。

日我們進行朝野商協，施委員明德也銜總統之命到協商會場，……在野黨聯盟委員三次向施委員詢問這協商算不算數，施委員也承諾算數；未料他承諾的協商隔天就被行政院推翻了。所以，我們認為這樣的協商內容已無實質效益。」

至於四十四小時工時案，則是突顯出民進黨內部決策，在行政立法未經協商狀況下，產生的立法問題：<sup>125</sup>

「在未知會立法院的情況下，行政院率爾決定每周四十四小時工時，此舉自然引起立法院在野黨反彈，並隨即挾人數優勢提出更優惠的兩周八十四小時版本；此時，原本該捍衛本身立場的行政院，竟躊躇起來，一下子怕得罪勞工，一下子又自失立場，瞻前顧後，喪失機先。最後，連民進黨團立委在表決時，有的不願出席避免表態，在會場的立委則多所顧忌，只得投下贊成票支持在野黨。」

是以，民進黨在執政上所遭遇之困難，在其認知上，除了在立法院遭國親兩黨杯葛外，黨政不同步亦是民進黨執政上之困境。為此，早在二〇〇〇年三月，民進黨取得總統之職時，民進黨立委陳其邁就主張黨主席應有立委之身分。他認為，日後民進黨執政，重大決策應分別由行政部門與民進黨立院黨團共同制訂，以使政策具有民意基礎，不致閉門造車。因此，黨主席必須具備立委身分以反映民意，在此前提下，過去扮演一定重大決策功能的黨中央及中常會，應該朝純粹選舉機器轉型，以符合所謂內造政黨的需求。<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> 中國時報，〈工時案一筆爛帳 核四翻版〉，  
<http://forums.chinatimes.com.tw/special/working/89122501.htm>，民 89.12.25。

<sup>126</sup> 溫世銘，〈民意領政考驗民進黨內造化〉，  
<http://www.cdn.com.tw/daily/2000/05/08/text/890508ak.htm>，民 89.5.8。

然而另一方面，民進黨政策會執行長沈富雄卻建議，要解決執政困境，陳總統應該兼任民進黨主席，裁撤九人小組，如此總統府、行政院、黨中央三位一體，民進黨才可全面內造化。<sup>127</sup>故在民國九十一年七月，陳水扁乃以總統身分接下民進黨第十屆黨主席，開始民進黨府、院、黨的內造化改革。

但在這次黨務改革中，雖然民進黨宣稱朝內造政黨轉型，可是就總統兼任黨主席一事，實際上並非促使民進黨朝內造化發展，反而更確立其外造化政黨屬性。而且若認為在此種黨政同步情況下，執政就可以更加順利的話，這或許只能說是民進黨單方面的認知。最基本的，任一政黨若不能在立法院中取得多數席位，則雖贏得行政權，但若想以此脅迫立法就範，如此不亂也難。其次，總統身兼黨主席一職，不但理論上沒有符合內造型政黨決策權在國會核心之基礎，更難恐不會重蹈國民黨時期以黨領政以及九人決策小組之弊端。

### 第三節 國會改革建議

#### 壹、以國會黨團為主資深為輔的國會運作

就民主政治之類型，不管是總統制或半總統的政治運作，總統都不得不承認國會黨團的地位，政策的制訂是與其協商，而非總統主導立法。就美國總統而言，他決策圈裡的幕僚及部會首長等職務的任命，必須受制於國會的同意。是以，他必須與國會參

---

<sup>127</sup> 自由電子新聞網，〈兼任黨主席 沈富雄：總統意願正加強〉，<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/mar/2/today-p2.htm>，民 91.3.2。

眾兩院本黨的議員領袖，共同交換意見，分享人事的配置權。此外，在政策上，美國總統固然可以以否決權(Veto Power)對抗國會，但是只要國會的三分之二加一票，就可以使其否決權失效。因此，重大決策仍必須與參眾兩院多數黨黨魁做協商。否則，美國總統的決策將會出現「令不出白宮」之窘境。<sup>128</sup>另外，在法國，憲法賦予總統的權力如：任命總理（第五憲法第八條第一項）、重大議案直接提交公民複決（第十一條）以及解散國民議會（第十二條）等，其權力之大較美國總統而言更是有過之而無不及，然而儘管其權力再大，在面對國會多數與其不屬同一陣線時，法國總統仍不得不讓出權力走向共治，做一虛位元首。

於此，關於我國未來修憲（或重新制憲）不管是走向總統制、半總統制或內閣制，<sup>129</sup>加強國會黨團自主性、提升黨紀仍然是不可避免的。至於日後在分裂政府局勢下，為避免產生憲政僵局，基本上，總統應該尊重國會多數之意見。畢竟，民主政治所強調的民主決策是指國會多數所制訂出的，而總統代表的行政，乃是為了確實執行國會決策的執行機關。其次就我國目前的情況來看，在總統制運作下，對於國會黨團之影響雖然隱含外造政黨決策模式之傾向。運作上或許無法改變總統影響立法之情況，但是可以透過黨組織最高決策中心（國民兩黨的中常委）的人事安排，如提高立法委員兼中常委比例，以增加立院黨團於決策時的影響，如此或許就能夠改善政策協商時所產生議而不決的情形。

另外，關於委員會跟建立資深制問題，立法院在第三屆最後

---

<sup>128</sup> 同註 122。

<sup>129</sup> 多維新聞，〈呂秀蓮稱 08 修憲或廢總統制〉，

[http://www5.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Taiwan/2004\\_6\\_6\\_16\\_12\\_19\\_305.html](http://www5.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Taiwan/2004_6_6_16_12_19_305.html)，民 93.6.7。中華資訊網，〈修憲破局藍綠互推〉，<http://www.ttnn.com/cna/news.cfm/040528/73>，民 93.5.28。

一個會期通過的「國會五法」，使我國國會運作朝向委員會中心主義。<sup>130</sup>但在委員會成員任命上，筆者以為，就美國國會改革前車之鑑，國內不能純粹以資深制自動晉用為原則。所以，在建立以委員會為中心的議事程序及資深制選任原則的同時，應賦予政黨對於委員會主席及成員派用的撤換權，亦即欲擔任委員會主席，除了在同一委員會需待一段時間外，尚需政黨之支持始得就任。同時可仿效德國眾議院議事規則第五十七條第二項，規定委員會的成員資格必須伴隨著其黨團成員的資格而存在，一旦退出黨團其作為委員會成員的資格亦同時消失。<sup>131</sup>

就資深制而言，筆者並無意要排除資深制的適用，而是應該賦予黨團權力，以便其能有效運用資深制。在這樣的前提下，委員會主席的晉升，一方面依著資深原則，一方面受著黨團的指揮，任何背離政黨政策立場者則不適任。如此在委員會中心主義及資深制的作用下，才不會演變成資深立委「倚老賣老」、「劃地為王」的狀況。

## 貳、選舉制度改革建議

關於選制改革的建議，在討論前應先確立我國國會政黨之角色似乎效果會比較好。因為從英美兩國的例子中可看出，真正影響政黨在立法過程中角色重要與否的重要因素，在於憲政體制而非選舉制度。就英美兩國情況來看，兩國國會選舉制度皆採單一選區相對多數決制，但是兩國的兩黨制卻表現出極不相同的運作情況。英國的保守黨與工黨紀律森嚴，而美國的民主黨與共和黨

---

<sup>130</sup> 吳坤鴻，〈我國立法院「政黨協商制度」之研究〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 89.6。

<sup>131</sup> 陳英鈞，〈委員會專業化與國會改革〉，《新世紀智庫論壇》，第 17 期，民 91.3，頁 33-41。



卻是黨紀鬆散。

解釋造成英美政黨差異之原因，可以從第三章的論述中找到答案。在英美兩國憲政體制的設計下，英國政治運作以內閣制為準。在內閣制下，行政、立法互為唇齒關係，唇亡齒寒。因此為求執政順利政局穩定，所以必需有一有力的政黨來協調行政與立法的運作。是以，在此前提下，議員勢必以政黨利益為重，選區服務則較不重視。相對的，在美國總統制下，行政、立法獨自生存運作，所以議員沒有誘因去捍衛行政所提政策。相反的，議員為求連任，常常只著重於選區利益的爭取，是以國會運作變成以議員利益為主。

就選舉制度與黨紀兩者來看，一般會覺得是選舉制度影響了黨紀，但如果加入憲政體制之影響後，原本被認為依變數的政黨，變成了決定單一選區相對多數決制，是往政黨取向或候選人取向發展的自變數。也就是說，由於在憲政體制的作用下，已經決定了政黨組織究竟為黨紀嚴明或組織鬆散的屬性，所以使得英美兩國在同樣選制下進行選舉時，一個是發揮了單一選區相對多數決制中，黨對黨對抗的特性，而提高政黨角色的重要。另一個則變成以選區為重的候選人競選取向。

當然也不能完全否認選舉制度對政黨黨紀的影響，選舉制度對於政黨黨紀確實有影響力。如英國之例，在單一選區相對多數決制下，更強化了政黨與議員的關係。這邊要加以說明的是，選舉制度與政黨之關係，是雙向影響關係，只是這個影響的力量，由憲政體制下政黨組織所發出去的，大於選舉制度對政黨的影響。所以說，當政黨角色很重要的話，就能讓競選時，導向以政黨為重的局面。相反的，當政黨沒落時，意謂著議員變成是強勢，則選舉制度所造成的結果會是利於議員，這種情勢從政黨角度看

則被視為是弊端。

於此，就我國憲政體制的設計及實際運作情況來看，因為是偏向總統制運作，是以造就了我國政黨先天衰弱的體質。所以若不先建立我國國會中政黨的地位，似乎很難藉由選制的改革，來加強政黨在立法過程中扮演的角色。在此前提條件確立下，那選擇何種選舉制度最能達到此目標，在討論前，先了解目前最有可能被採用的單一選區兩票制（聯立制與並立制）的情況。

單一選區兩票制是指，將全國劃分成數個單一席次選區及比例代表選區。投票時，選民一票投給單一席次選區中的候選人，一票投給比例代表選區中的政黨。所以，該種投票方式又被稱為混合制。其次，之所以會有並立制與聯立制的區別，主要在於席次分配的計算。

並立制的議席分配較簡單，只要將選民在單一選區和比例代表區域所投的票分開計算，政黨在比例代表區域獲得百分之幾的選票，他就可在比例代表區域內獲得百分之幾的席位，與其在單一選區已獲得幾個席位無關。所以在此分配席次方法下，在單一選區與在比例代表區域所獲得的席位是同時並立存在的。其計算及投票方式的差異，可從表 4-3 得知。

聯立制席次的分配方法，在分配比例代表區域席次時，必需考慮到某黨在單一選區內所獲得的席位數。簡單地說，就是依各黨所得之第二張選票，來決定政黨所應獲得的總席位數為何。

表 4-3：政黨在並立制與聯立制下席位分配的差異

選舉制度	並立制		總席 位數	聯立制		總席 位數
區域	單一 選區	比例代 表選區		單一選 區	比例代 表選區	
席位數	100	100	200	100	100	200
政黨得票率						
甲黨(60%)	35	60	95	35	85	120
乙黨(40%)	65	40	105	65	15	80

資料來源：筆者自行整理。

在表 4-3 中，將全國劃為一百個單一選區，將全國視為一個比例代表選區，席位各佔一百席。在並立制下，假設甲黨在單一選區下獲得 35 席，在比例代表選區中獲得 60% 的選票，則該黨可以在比例代表選區中獲得六十個席位，總席位為 95 席。但是，若在聯立制的分配方式下，因為是以第二票政黨得票率為決定席位數之依據，所以在總席位 200 席的情況下，甲黨有 60% 的選票，所以他應得席位為 120 席。雖然他在單一選區只獲得 35 席，但在比例代表區中他可以補回不足的 85 席，成為國會最大黨。至於乙黨在聯立制下，因為只獲得 40% 的政黨得票，所以只能取得 80 席。但反觀在並立制下，乙黨在政黨認同度上，雖然只受到 40% 選民的青睞，但確可能獲得過半的席位。

於此，就選票與席位間轉換的比例關係言，聯立制優於並立制，其次在聯立制下，則存有補償席位的問題。在了解單一選區兩票制的聯立制及並立制後，回到選制改革所要討論的主題，該制度有何特性可以解決我國現行國會選制所造成的問題。

由於單一選區兩票制包含了，單一選區相對多數決及比例代表制，因此該制度也具備了這兩種制度的特性。在單一選區相對多數決制下，由於每個選區只要選出一名候選人，所以政黨只要提名一位候選人，如此既可免除掉同黨候選人間的惡性競爭，政黨更可全力輔選該位候選人，如此藉以提升政黨的影響力及加強黨紀。對選民而言，因為在單一選區中，選人就是選黨、選黨就是選人，因此選民的政黨認同也會逐漸提升，政黨政治也較能逐漸落實。

加上政黨比例制的效果，主要是為了兼顧社會的多樣性及比例性。因為在單一選區相對多數決制下，制度本身具有「機械性因素」(Mechanical Factor)，使得第三黨在得票率與席位率的轉換間，會產生代表性不足的現象（即低於其在選票上所應獲得的席位數），且對選民而言會造成「心理性因素」(Psychological Factor)，使得選民做策略性投票，抑制了第三黨的發展。<sup>132</sup>

單一選區兩票制改革者，在大方向上尚具有共識，但對於是要採聯立制或並立制、候選人是否可以同時登記在單一選區及比例代表選區內、以及單一選區和比例代表制的席次分配問題等，都還沒有共識。有人主張，應採並立制，且席次比應該是用單一選區「七」，政黨比例代表選區「三」的比例。其理由在於比例性太高將產生高度政黨分化，不利國會多數形成及政治之穩定，而且因為沒有補償席位的問題，<sup>133</sup>因此不需修憲就可以達成選制改

---

<sup>132</sup> Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Translated by Barbara and Robert North, New York: Wiley, 1966, pp. 224-226. 但當社會內部有嚴重分歧時，單一選區相對多數決制，則未必會造成兩黨制，Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, CT: Yale University Press, 1971, p. 24.

<sup>133</sup> 補償席位問題是指，在聯立制下，如果政黨在單一選區中所得之席位數，超過其依政黨得票所應分得之席次時的狀況。以表 4-3 為例，乙黨之第二票政黨得票率是 40%，所以按比例乙黨之總席位應該是 80 席。但如果變成乙黨在單一選區中就已經取得 81 席的話，雖然在比例代表選區

革的目的。<sup>134</sup>

而主張聯立制者的主要論點，認為採用聯立制可以使小黨在區域中所浪費的選票，藉由第二票的政黨得票得到適當的補償，避免其在單一選區下遭到封殺。因為在並立制下並不能保證小黨能從比例代表議席部分，獲得適當的補償平衡。<sup>135</sup>其次關於小黨林立的問題，可藉由提高政黨在分配比例代表席次的門檻，如在單一選區獲得三席以上，或是第二票政黨得票率要超過百分之五的政黨，才能分配比例代表選區的席位。且主張聯立制的學者認為，因為現行選制與兩種單一選區兩票制，皆有趨使候選人進行賄選的誘因。所以如果大部分民意代表都從區域代表選出，單一選區制仍能導致賄選的惡化。是以如果採取德國式的制度，最能降低賄選的機率，如果並立制要達到同樣的效果，就必須大幅減少區域代表的席次。<sup>136</sup>

所以就單一選區部分而言，仍存有促成議員個人色彩抬頭的誘因。準此，本文想討論另一個不錯的選制以供參考。在眾多選舉制度中，封閉式政黨名單比例代表制亦可做為選制改革的選項。因為這個選舉制度的特性，可以完全排除造成個人競選中心傾向的誘因。表 4-4 所列的是各種選制在各國中被採用的情形，表中可看出政黨比例代表制為最多國家所採用。

---

中乙黨不會再分得任何席位，但其總席位已經超過其應得之席位 1 席。也就是說國會議員總席位数會變成 201 席。在我國來說，這會造成需要修憲的問題，因為我國立委總席位是明文規定在憲法條文中的。

<sup>134</sup> 謝相慶，〈淺談立法委員選舉制度改革—單一選區兩票〉，《今日生活》，第 363 期，民 91.3，頁 50-52；徐永明，〈落實立委選制改革之策略〉，「國會改革與憲政發展」學術研討會，國家政策研究基金會主辦，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-025.htm>，民 91.5.30；陳昇華，〈立法委員選舉制度改革之政策分析〉，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-B-092-005.htm>，民 92.3.12。

<sup>135</sup> 同註 42。

<sup>136</sup> 同註 1。

表 4-4：主要選舉制度及採行國家數目

選舉制度	採行國家數家
單一選區兩輪投票制	30
單一選區單記相對多數決制	55
單一選區排序投票制	2
複數選區連記投票制	4
複數選區單記可讓渡制	2
複數選區單記不可讓渡制	2
並立式混合制：區域採複數選區連記	1
並立式混合制：區域採單一選區相對多數決制	11
並立式混合制：區域採單一選區兩輪投票制	4
一票式混合制：區域採單記非讓渡；比例代表依政黨區域得票計	1
聯立式混合制	7
政黨比例代表制（含封閉、開放名單、panachage等次類型）	66
間接選舉	7
其它	6
總數	198

資料來源：林繼文，〈選舉制度：國會改革的基礎工程〉，《當代》，第 171 期，民國 90.11，頁 58-77。

首先關於同黨候選人競爭弱化政黨黨紀的問題，在封閉式政黨名單比例代表制之下，由於選民主要的投票對象是政黨而非個人，因此對於黨紀的維持勢必可以發揮一定的作用。其次因為是以政黨得票來決定政黨獲得的席位數，是以候選人不必再以偏激

作風來吸引選票。再者金權政治、賄選問題，除非政黨與政黨之間進行大規模買票行動，或黨與黨之間打群架，否則賄選、暴力等問題泰半可得到解決，選舉風氣可望改善，金權政治問題亦可消去大半。<sup>137</sup>最後關於派系問題，在封閉式政黨名單比例代表制之下，由於強調的是政黨標籤而非個人，所以雖不可能完全消弭派系問題，但在一般情況下亦可受到抑制。<sup>138</sup>

論及至此，或許有人會問，在比例代表制之下，不是會造成小黨林立、影響政局的穩定。而且，在比例代表制之下，誰來滿足選區選民的需要，亦即因為沒有明顯的選區劃分，所以代議士在選區服務相對較弱。再說同樣是政黨名單比例代表制，為什麼不採用開放式名單比例代表制？在開放式名單下，讓選民能夠選擇所喜歡的候選人，這樣不是更具有民主精神。最後，若說未來我國走向總統制，那採用該種選制可行嗎？

首先，針對造成小黨林立因而影響政局穩定這個問題，不能否認的，在比例代表制的特性下，確實存有這樣的問題。但就我國的情況來看，要形成眾多小黨林立的情況，機率並不大。因為就我國現在所採用的「複數選區單記非讓渡投票制」來說，其性質與比例代表制相近，甚至有學者還將它歸類為半比例代表制。<sup>139</sup>所以，就我國目前的政黨體系看來，並未形成多黨林立的狀態。雖然目前有四個主要政黨，但很明顯的，四個政黨中，主要還是以國、民兩大黨為主軸（甚至形成藍綠兩大陣營）。這也是杜偉傑在他提出「社會學法則公式」後，會回頭再修正其法則用語，

---

<sup>137</sup> 謝復生，《政黨比例代表制》。台北：理論與政策雜誌社，民 81，頁 22。

<sup>138</sup> 同上註。

<sup>139</sup> 高德源譯，Arend Lijphart 著，《民主類型：三十六個現代民主國家的政府類型與表現》。台北：桂冠，民 90，頁 161；Pippa Norris，“Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems,” *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 297-312.

並強調選制對政黨制度的影響，只會「傾向於(Tend to Lead)」，而非會「導致成(Lead)」的原因。<sup>140</sup>也就是說，我國若採用封閉式政黨名單比例代表制，不見得就會產生多黨林立的情況。再說，為了避免日後產生多黨林立的局面，最簡單的方法就是提高政黨席位分配的門檻。

其次，關於選區服務問題。在比例代表制下，因為沒有明顯選區劃分使得議員不知道其該服務的對象為何。所以在比例代表制下，選區服務被為很難執行。但對於這問題或許只要想法稍做改變即有可能獲得解決。就選區服務而言，議員無法做，或許可以交給政黨來做。於此，政黨或許可以在各地設服務處，了解民意的趨勢，對於重大公共問題，即可透過政黨服務上達中央黨部或國會黨團來處理規劃。

再者關於選舉名單是否開放的問題，論者以為如此乃失去了比例代表制中，以政黨為主體的精神。因為在開放政黨名單下，隱含著候選人之所以能夠當選（尤其是具有派系背景或是知名度的候選），很大的因素是來自於個人的影響力。因此，可能會造成具有高知名度，或高度「民意」支持的候選人，握有大量選票，不僅使自己當選，更重要的還能加惠於其同黨議員。可是這其中卻可能產生一個問題，因為這些人可能會挾其優勢，要脅政黨給其利益，甚或在黨內另成一派系造成黨內部分歧。<sup>141</sup>因此，乃不建議採用開放式政黨名單比例代表制。

在封閉式政黨名單下，由於席位的分配是按照名單順序，且

---

<sup>140</sup> Maurice Duverger, "Duverger's Law: Forty Years Later," in Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, 1986, pp. 69-84.

<sup>141</sup> 同註 137，頁 100-101。



不容改變，因此在決定名單順序時，所需克服的困難較多，因為若太過集權，全交由政黨領袖決定的話，恐會引起其他黨員或黨內次級團體的反感。因此在該選制下，提名上必須特別注意黨內各方勢力的調和，以避免選戰未起，黨內已出現激烈的鬥爭。

關於這個問題，可以參考謝復生教授的主張。他認為：<sup>142</sup>

「在封閉式政黨名單下，提名方式可採用德國的黨員代表大會方式來進行（在德國的混合制下，其比例代表區提名亦是採封閉式政黨名單）。因為這是種間接民主的提名辦法，黨員可透過選舉黨代表的機會表達他們的意見，而且代表們在大會中更可直接參與提名工作，有助滿足黨員的參與感。再者參加黨員代表大會者往往是積極涉入黨務工作者，比較能從大局著眼，因此較不致得出過分偏離民意的提名名單。」

事實上，在該選制下，實已將所有政治責任都賦加予政黨身上，加上是以全國為單一比例代表選區（於此，所謂「好」的候選人，至少是受到公認的好，而非像現在僅局限於區域的好），因此在進行提名時，政黨總會避免一顆老鼠屎壞了一鍋粥的情況發生。所以在名單內的政黨候選人，不至於會出現被評為很差的人，就算有，其排名亦是會被安排在後面。也就是說在該選制下，實已對候選人的品質做了最初步的把關工作。而這也是在開放式政黨名單比例代表制下所無法做到的。

最後，關於總統制與封閉式名單比例代表制，是否可同時運行的問題。這邊一般主要的考量或許在於，若產生分裂政府的情況時，因無法透過解散國會來解決黨紀嚴明的政黨與總統間，對

---

<sup>142</sup> 同上註，頁 136。

抗所產生的僵局。關於這個問題，在了解總統制之特性後，或許就可找出問題之癥結。

總統制之一大特點在於能夠維持政府的穩定。總統制下除了在特殊情況下，會因違法而受彈劾外，其任期是受到憲法保障的，因此可以維持行政與立法領導階層之安定。所以，當國會因政黨林立、或缺乏政黨組織領導之時，在總統制下最少依然能夠藉著具有領導特質的總統，來領導國家施政，不至於像在內閣制下，會淪落到社會政局不安之地步。也就是說，總統制之最大優點，在於非常時期下有穩定政局的作用。這也是為什麼大部分威權體制國家在轉型成民主國家時，會採行總統的原因。而且綜觀美國歷史，每當國家遭遇危機時，總統便會擴權；危機結束後，總統的權力便會流回國會。<sup>143</sup>易言之，如果國會內部能夠一直有一穩定多數的政黨（或政黨聯盟）在運作的話，則政治運作理應該回到國會黨團內。

所以，關於總統制下採用封閉名單比例代表是否可行之問題，若著眼點是在產生僵局時可能無法解決的考量下，則在總統制下或許該種選制真的不適用。但如果著眼點是為了讓國會決策能夠順利依政黨政治原則制成的話，則封閉式政黨名單比例代表制乃不失為一可選擇的制度。

基於上述，封閉式政黨名單比例代表制，除了可以解決目前在選舉時所造成的問題外，亦可確實地反映民主政治以政黨為基礎的運作，且政策的成敗及政治責任亦明確的加諸在政黨身上，於此責任政治方得落實。

---

<sup>143</sup> 同註 91，頁 92。

## 第四節 小結

就民主政治之類型來看，不管是總統制或半總統制的政治運作，總統都不得不承認國會黨團的地位，且在政策的制訂是與其協商而非總統主導立法。然而我國的立法情況，實際上受到總統、黨中央以及黨主席的領導，造成國會黨團失去其自主性地位。國會黨團在沒有最終決定權的情況下，黨團協商可能常常使得法案議而不決，致使法案懸當處於空轉狀態，而影響立法效率。

再者憲法的設計，讓行政部門和立法部門保有部分的分立性，亦即行政部門無解散國會的權力，立法部門無倒閣的權力，因此同黨立委倒戈成本相當低。即使在第四次修憲時，加入了倒閣權的設計，然立法院在面對解散改選的壓力，以及就算改選了亦不見得能夠改變行政部門人事安排的考量下，事實上倒閣之舉不太可能被運用。所以在缺乏組成一致立場的誘因下造成了黨紀渙散、國會亂象。

對於這些問題，促使政黨內造化，讓決策權回歸國會黨團，可解決法案協商議而不決的問題。其次，賦予政黨對於委員會主席及成員派用任免的權力，提高國會黨團在決策上所扮演的角色，黨紀自可提升。

## 第五章 結論

本文一開始，藉由學者對我國國會之觀察，認為國會亂象之起因，係來自於目前選舉制度的缺失、立法委員人數過多使得素質不良立委得以進入立法院議事，以及專業委員會制度尚未建立這三方面。

對於這些問題，按照各界研究的發現，在立委席次減半議題上，所謂的「席次減半，國會不亂」根本就找不出兩者間有何關聯，且實際上或理論上亦找不到有力的證據，證明我國國會議員席次太多。況且，即使席次減半，但政黨若依然無法約束其議員，則問題還是存在。其次，關於建立資深制及發展專業委員會制度，促使立法委員依專業來審查法案。這方面，從美國國會七〇年代以前運作狀況的觀察，資深制造成了資深議員把持國會立法的情況。因此，美國自七〇年代後的改革，已漸漸排除資深自動晉任原則，反而漸漸加重政黨的力量。據此，就我國目前的狀況而言，引進資深制可能無法改善問題，甚而有之，可能會更加促成委員各自為政的情況。

所以解決我國國會亂象的方法，應該是加重政黨控制立法委員的力量，讓政黨更有能力負擔集體責任，而不是引進資深制來貶抑政黨的作用。如此，選民即可依照政黨表現來決定下一次選舉時，是不是應該繼續支持它或將它淘汰，這樣也才能夠有效增進政黨集體負責的動機。如盛杏媛教授觀察目前政黨在政治運作

中，所遇到的問題而提出的看法。<sup>144</sup>

「從國民黨一黨獨大到現在民進黨執政，金錢或特殊利益介入在決策過程中時有所聞，而各式各樣的政策買票也時時出現在立法的檯面上，大多數政黨在這個過程中，並未扮演遏止的角色，甚至爲了政治獻金或選票，反而更加促成了此一趨勢的惡質發展。長此以往，將會造成國家財源的浪費與敗壞，也造成重大決策或重大建設遲遲無法作成的後果。解決的方法，不是減少政黨在政治上的影響力，反而是增加政黨的影響力，使其在實際政治過程中學習如何負責，也使選民學習與熟練政黨政治的運作，因爲在代議民主政治裡，政黨是最能夠，也可能是唯一能夠負擔集體責任的機制。」

關於國會政黨運作問題，研究發現造成國會政黨積弱不振之因，係來自於總統制運作的結果，在國會議員與黨團的關係上，由於總統制分權的設計，使得國會議員就算不投票支持跟他屬同一政黨的總統，也不致使得行政權動搖。因此，對國會議員來說，也就沒有迫切需要遵從政黨政策的動機。

且在總統制運作下，由於總統必須為政策及政府的穩定負責，加上總統不可能放棄其立法上之影響力。因此在政策制訂上，總統必然希望藉由政黨的力量來主導決策，所以就總統所屬的政黨而言，有發展成外造政黨決策模式的傾向，決策權流向總統手中，也就是說國會黨團不再是政黨的決策核心，弱化黨團功能角色。與總統分屬不同政黨之國會黨團，除非其政黨領袖不具國會議員身份（亦即不在國會內），否則決策上並不會傾向於形成外造政黨決策模式，但國會黨團對議員的操控能力依然有限，特別是

---

<sup>144</sup> 盛杏媛，〈政黨政治的困境與出路〉，  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-251.htm>，民 91.6.20。

議員的政策偏好、當選或連任皆不受政黨影響的情況下，黨團依然無力於整合同黨議員立法行動。所以，因為決策角色可能操控於總統，且行政立法不需緊密聯結，是以國會黨團在不必或謂不可能擔負連接行政立法工作角色時，更促使國會黨團黨紀鬆散、凝聚力偏低。這種情況在我國則造成國會立法上的紊亂。

關於這方面問題，在國會改革所討論的議題上，大部分焦點都放在選制改革層面上，目的除了改善目前選風問題外，另一方面則希望藉由加強政黨在選舉時扮演的輔選角色，以期日後於國會內能掌握其國會議員之行為。但就本文的研究結果，要有效增加政黨於立法過程中之重要性、並提升黨紀，應該增強政黨在國會場域的主導權。在未加重國會黨團角色前，選制改革之效仍舊有限。以英美兩國為例，即使國會選舉同樣採取單一選區相對多數決制，然而因為政黨在國會中的重要性不同，使得政黨在選舉場域中，所受重視的程度亦不相同，而產生兩種不同體質（一強一弱）的國會政黨。因此在討論選制改革前，應先確立國會黨團地位，如此選制改革才能達到預期效益。

是故，就我國目前情況而言，要提高國會黨團在決策上所扮演的角色，可透過各政黨最高決策機制的人事安排做改善。如國民黨、民進黨兩黨的中常委之職，應提高立法委員參與比例，以提升國會黨團在決策上的影響力。其次，關於委員會人員分配以及委員會主席的選擇，除了年資的考量外，應透過黨團組織來安排，賦予政黨對於委員會主席及成員派用任免的權力。透過這樣的安排，當政黨能夠掌握主導決策之走向，以及委員會內議案之討論及審查時，黨紀即可自然形成。另外再輔以封閉式政黨名單比例代表制，除去國會議員個人勢力抬頭的機會，驅使議員對黨的依附，增加政黨的地位。

簡言之，不管未來我國憲法在修改或是重新制憲時，是否會走向完全的總統制或內閣制，提升政黨黨紀加強國會政黨角色，仍為國會改革不變之基本方針。而資深原則之適用，只有在厚植政黨之實力後，方能在不失政黨責任原則下，提升國會立法品質。且唯有政黨內造化才能使政黨協商運作更順暢，避免國家重大政策議而不決的情況產生，並建立落實政黨責任政治，達到改革國會亂象的目標。

附錄一：一九五〇年到一九九七年主要先進國家中無黨籍或非主

要政黨議員分得國會席位百分比

時期 國家	50- 54	55- 59	60- 64	65- 69	70- 74	75- 79	80- 84	85- 89	90- 94	95- 99	Country Mean
澳大利亞	0	0	0	0	0	0	0	0	0.9	2.7	0.3
奧地利	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
比利時	0	0	0.4	0	0	0	0	0	0.4	0	0.1
加拿大	1.9	1.1	0	0.6	0.6	0.3	0.1	0.2	0.1	0.3	0.5
丹麥	0	0	0	0	0	0	0	0	0.1	0.6	0.0
芬蘭	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4	1.5	0.2
法國	0	0.2	0	0	0	0	0	0	0	0.2	0.1
德國	0.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
愛蘭爾	8.0	4.6	4.4	1.3	1.0	2.2	2.2	1.8	2.9	3.4	3.1
義大利	0.1	0	0	0	0	0.1	0	0	2.0	8.4	0.9
日本	4.2	2.1	1.8	2.5	3.3	3.9	2.6	2.1	5.7	3.6	3.1
荷蘭	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
紐西蘭	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
挪威	0	0	0	0	0	0	0	0.1	0.4	0	0.1
瑞典	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
瑞士	0	0	0	0	0	0.1	0.3	0.3	2.9	1.5	0.5
英國	0	0	0.2	0	0.3	0	0	0	0	0	0.1
美國	0.2	0	0	0	0	0	0	0	0.2	0.2	0.1
All Country	0.8	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.9	1.2	0.5

資料來源：Kaare Strøm, "Parties at the Core of Government," in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, eds., *Parties Without Partisans: Political Change in*



*Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, 2000,  
p. 204.

\* Entries are Percentages, Mean Values

附錄二：國民黨第十五屆中常委名單\*

15 屆 1 中全會		15 屆 2 中全會		15 屆 3 中全會		15 屆 四中全會	
86.8~87.8		87.8~88.8		88.8~89.6		89.6~90.7	
蕭萬長	○	蕭萬長	×	蕭萬長	×	江丙坤	×
吳伯雄	×	章孝嚴	×	章孝嚴	×	陳金讓	×
錢復	×	錢復	×	許水德	×	黃昭順	○
許水德	×	許水德	×	黃昆輝	×	王志剛	×
劉松藩	○	劉松藩	○	王金平	○	陳健治	○
黃昆輝	×	黃昆輝	×	劉松藩	×	黃大洲	×
丁懋時	×	丁懋時	×	丁懋時	×	馬英九	×
蔣仲苓	×	蔣仲苓	×	蔣仲苓	×	邱正雄	×
宋楚瑜	×	宋楚瑜	×	辜振甫	×	盧秀燕	○
辜振甫	×	辜振甫	×	吳伯雄	×	丁守中	○
李煥	×	吳伯雄	×	徐立德	×	楊朝祥	×
吳敦義	×	吳敦義	×	陳田錨	×	陳瓊讚	○
陳田錨	×	陳田錨	×	馬英九	×	侯彩鳳	×
劉炳偉	×	劉炳偉	×	陳健治	○	章仁香	○
陳健治	×	陳健治	×	章仁香	○	章孝嚴	×
章仁香	○	章仁香	○	江丙坤	×	辜振甫	×
林豐正	×	林澄枝	×	林澄枝	×	姚高橋	○
江丙坤	×	林豐正	×	陳金讓	×	饒穎奇	○
楊亭雲	×	江丙坤	×	彭作奎	×	劉兆玄	×
章孝嚴	×	邱正雄	×	趙守博	×	趙麗雲	×
王金平	○	王金平	○	林豐正	×	高清愿	×
林澄枝	×	劉兆玄	×	胡志強	×	葉金鳳	×

徐立德	×	王又曾	×	邱正雄	×	蔡鈴蘭	○
趙守博	×	王志剛	×	王志剛	×	潘維剛	○
高清愿	×	彭作奎	×	王又曾	×	李總集	×
謝隆盛	×	趙守博	×	高清愿	×	許舒博	○
王又曾	×	高清愿	×	劉兆玄	×	洪秀柱	○
戴東原	×	胡志強	×	楊亭雲	×	楊瓊瓊	○
彭作奎	×	楊亭雲	×	李正宗	○	王又曾	×
祝基滢	×	李正宗	×	饒穎奇	○	石元娜	×
李正宗	×	黃主文	×	黃主文	×	韋端	×
葉金鳳	×	蘇南成	×	鄭美蘭	×		
饒穎奇	○	饒穎奇	○				

資料來源：參考 1999 世界年鑑；中華民國年鑑（八十六年、八十八年）；自由電子新聞網，〈國民黨中常委改選江丙坤蟬聯最高票〉，  
[www.libertytimes.com.tw/today0620/today-t1.htm](http://www.libertytimes.com.tw/today0620/today-t1.htm)，民 89.6；以及立法院網站。

\* 有標記○者，為立委身份兼中常委；標記×則不具立委身份。十五屆二中全會，蕭萬長接行政院院長，所以變成不具立委身份。

### 附錄三：國民黨第十六屆中常委名單\*

16 屆一中全會		16 屆二中全會		16 屆三中全會	
90.7~91.8		91.8.17~92.9.5		92.9.6~	
江丙坤	×	江丙坤	○	洪玉欽	×
陳健治	○	馬英九	×	盧秀燕	○
高清愿	×	黃昭順	○	黃昭順	○
馬英九	×	陳金讓	×	李紀珠	×
王又曾	×	盧秀燕	○	林益世	○
洪玉欽	○	曾永權	○	高清愿	×
黃昭順	○	李紀珠	×	王志剛	×

丁守中	○	陳學聖	○	鄭逢時	○
饒穎奇	○	饒穎奇	○	蔡鈴蘭	○
邱正雄	×	章孝嚴	○	劉兆玄	×
陳金讓	×	高清愿	×	李全教	○
劉兆玄	×	林益世	○	許顯榮	×
潘維剛	○	鄭逢時	○	洪秀柱	○
侯彩鳳	×	吳碧珠	×	吳碧珠	×
盧秀燕	○	羅文山	×	章孝嚴	○
鄭逢時	○	王志剛	×	陳釘雲	×
徐中雄	○	許顯榮	×	許舒博	○
章孝嚴	×	蔡鈴蘭	○	陳金讓	×
曾永權	○	沈慶京	×	沈慶京	×
陳瓊讚	○	許舒博	○	饒穎奇	○
吳碧珠	×	蔡勳雄	×	邱正雄	×
李紀珠	×	洪玉欽	×	曾永權	○
朱鳳芝	×	邱正雄	×	辜濂松	×
洪秀柱	○	王又曾	×	陳學聖	○
許舒博	○	劉兆玄	×	王又曾	×
辜濂松	×	李總集	×	徐中雄	○
蔡鈴蘭	○	侯彩鳳	○	羅文山	×
趙麗雲	×	辜濂松	×	葉金鳳	×
章仁香	○	章仁香	○	李總集	×
李總集	×	徐中雄	○	侯彩鳳	○
姚高橋	○	葉金鳳	×	章仁香	○

資料來源：參考自由電子新聞網，〈中常委改選 立委過半〉，

<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/oct/10/today-16news.htm#o11>

，民 90.7.31。2003 台灣年鑑；中國國民黨全球資訊網，

<http://www.kmt.org.tw/index.html>。以及立法院網站，

<http://www.ly.gov.tw/>。

\*有標記○者，為立委身份兼中常委；標記×則不具立委身份。

附錄四：民進黨第七、八、九、十中常委名單\*

第十屆		第九屆		第八屆		第七屆	
91.8~93.7		89.7~91.7		87.8~89.7		85.7~87.7	
姓名	立委	姓名	立委	姓名	立委	姓名	立委
陳水扁	×	謝長廷	×	林義雄	×	許信良	×
游錫堃	×	陳昭南	○	蔡同榮	○	蔡同榮	○
張俊宏	○	余政憲	×	陳水扁	×	陳水扁	×
張俊雄	×	蘇貞昌	×	陳哲男	×	朱星羽	○
謝長廷	×	林錫耀	×	吳乃仁	×	陳哲男	×
蘇貞昌	×	高志鵬	○	劉世芳	×	姚嘉文	×
蔡同榮	○	許應深	×	余政憲	×	周伯倫	○
陳勝宏	○	蔡同榮	○	張俊宏	○	廖永來	×
高志鵬	○	柯建銘	○	張俊雄	○	吳乃仁	×
陳其邁	○	劉世芳	×	林豐喜	○	劉世芳	×
洪奇昌	○	邱議瑩	○	邱議瑩	×	尤清	×
林錫耀	×						
許榮淑	○						
陳菊	×						
柯建銘	○						

資料來源：筆者自行整理

\*○表示其當時為立法委員，標記×則不具立委身份。



# 參考書目

## 壹、中文部分

### 一、書籍

- 王業立，《比較選舉制度》。台北：五南，民 87。
- \_\_\_\_\_、瞿海源，〈「國會記者評鑑立委」報告〉，收錄於瞿海源等，《解構國會—改造國會》。台北：允晨文化，民 92。
- 立法院，《立法院公報》，第 89 卷，第 59 期，民 89。
- 朱志宏、藍聖斐，《美國國會議長制度之研究—金瑞契個案分析》。台北：國立中山大學亞洲與世界社，民 87。
- 朱維瑜主編，《1999 世界年鑑》。台北市：中央通訊社，民 87。
- 行政院新聞局編，《中華民國年鑑八十六年》。台北：行政院新聞局出版，民 86。
- \_\_\_\_\_，《中華民國年鑑八十八年》。台北：行政院新聞局出版，民 88。
- 何思因，《美英日提名制度與黨紀》。台北：理論與政策雜誌，民 82。
- 吳文程，《政黨與選舉概論》。台北：五南，民 85。
- 林博文譯，David C. Kozak and John D. Macartney 原著，詹中原主編，《權力遊戲規則—國會與公共政策》。台北：五南，民 83。
- 林碧炤，〈英國保守黨內部運作研究〉，收錄於李明等《世界各國主要政黨內部之研究—第一輯》。台北：正中書局，民 79。
- 胡康大，《英國政府與政治》。台北：揚智文化，民 86。

- 高德源譯，Arend Lijphart 著，《民主類型：三十六個現代民主國家的政府類型與表現》。台北：桂冠，民 90。
- 張君勱，《中華民國民主憲法十講》。台北：台灣商務，民 60。
- 陳淞山，《國會制度解讀》。台北：月旦，民 83。
- 彭錦鵬，〈從歐美經驗論國會議員人數及「立委席次減半」〉，收錄於蘇永欽主編，《國會改革：台灣民主憲政的新境界？》。台北：新台灣人基金會，民 90。
- \_\_\_\_\_，〈總統制是可取的制度嗎？〉，收錄於明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》。台北：新台灣人文教基金會，民 90。
- 曾濟羣，《中華民國憲政法制與黨政關係》。台北：五南，民 84。
- 程全生，《政黨與政黨政治》。台北：華欣文化，民 73。
- 黃秀端，〈召集委員的評鑑與利益問題〉，收錄於瞿海源等，《解構國會—改造國會》。台北：允晨文化，民 92。
- 黃琛瑜，《英國政府與政治》。台北：五南，民 90。
- 黃德福，〈少數政府與責任政治：台灣「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：新台灣人基金會，民 90。
- 葛永光，《政黨政治與民主發展》。台北：空大，民 85。
- 鄒文海，《各國政府及政治》。台北：正中書局，民 89。
- \_\_\_\_\_，《政治學》。台北：三民，民 90。
- 雷飛龍譯，Giovanni Sartori 著，《比較憲政工程》。台北：國立編譯館，民 87。
- 雷賓南譯，A. V. Dicey 著，《英憲精義》。上海市：商務書局，民 19。
- 劉文島，《政黨政治論》。台北：商務，民 59。
- 謝復生，〈對國會選舉制度改革的幾點建議〉，收錄於蘇永欽主編，《國會改革：台灣民主憲政的新境界》。台北：新台灣人文教基金會，民 90。

\_\_\_\_\_，〈《政黨比例代表制》〉。台北：理論與政策雜誌社，民 81。

## 二、期刊

王業立，〈再造憲政運作的理想環境—選舉制度、國會運作與政黨協商機制的改革芻議〉，《新世紀智庫論壇》，第 16 期，民 90.12，頁 29-39。

\_\_\_\_\_，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，第 86 期，民 91.7，頁 82-96。

\_\_\_\_\_，〈國會中的政黨與黨團協商—民主政治的基石還是障礙？〉，《當代》，第 171 期，民 90.11，頁 78-85。

王維芳，〈「半總統制」下的政治穩定：以中華民國為例〉，《遠景季刊》，第 3 卷，第 3 期，民 91.7，頁 47-74。

吳東野，〈『單一選區兩票制』選舉方法之探討—德國、日本、俄羅斯選舉之實例比較〉，《選舉研究》，第 1 期，第 3 卷，民 85.5，頁 69-102。

李國雄，〈美國國會委員會的變革〉，《美國月刊》，第 4 卷，第 6 期，民 78.10，頁 36-44。

\_\_\_\_\_譯，〈美國國會的委員會制度—結構變遷與功能〉，《憲政思潮》，第 64 期，民 72.12，頁 60-78。

林繼文，〈選舉制度：國會改革的基礎工程〉，《當代》，第 171 期，民 90.11，頁 58-77。

盛杏媛，〈政黨或選區？立法委員的代表取向與行為〉，《選舉研究》，第 7 卷，第 2 期，民 89.11，頁 37-70。

陳英鈐，〈委員會專業化與國會改革〉，《新世紀智庫論壇》，第 17 期，民 91.3，頁 33-41。

湯德宗，〈論九七修憲後的權力分立—憲改工程的另類選擇〉，《臺



- 大法學論叢》，第 27 卷，第 2 期，民 87.1，頁 135-178。
- 隋杜卿，〈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，民 91.2，頁 39-48。
- 黃秀端，〈立法院內不同類型委員會的運作方式〉，《東吳政治學報》，第 11 期，民 89.9，頁 35-70。
- \_\_\_\_\_，〈立法院委員會制度糾謬—立法效率與品質為何不好〉，《當代》，第 171 期，民 90.11，頁 86-97。
- 楊婉瑩，〈從第五屆立委選舉結果探討未來選舉制度改革之方向〉，《國家政策論壇月刊》，第 2 卷，第 1 期，民 91.1，頁 25-34。
- 楊順泰，〈我國選舉制度的特色〉，《中國憲政》，第 24 卷，第 12 期，民 78，頁 12-13。
- 葉振輝譯，〈論英國的責任政治〉，《憲政思潮》，第 66 期，民 73.6，頁 43-60。
- 廖益興，〈國會「亂源」：選舉制度的缺陷〉，《國家政策雙周刊》，第 143 期，民 85.7.23，頁 4-5。
- 蔡茂寅，〈立法院委員會制度的改革與其前提要件〉，《國家政策雙週刊》，第 138 期，民 85.5，頁 8-9。
- 黎劍瑩譯，〈美國國會的資深制〉，《憲政思潮》，第 64 期，民 72.12，頁 45-59。
- 謝相慶，〈淺談立法委員選舉制度改革—單一選區兩票〉，《今日生活》，第 363 期，民 91.3，頁 50-52。

### 三、論文

- 王業立，〈美國國會議員的投票行為—議程操縱、投票交易及策略性投票〉，「美國國會研討會」，中央研究院美國文化研究所主

辦，台北，民 80.1。

王耀南，〈美國眾議院資深制度之研究〉，碩士論文，台灣大學政治學系，民 60.5。

史世儀，〈政府體制與政治穩定—政黨制與選舉制〉，碩士論文，東海大學政治系，民 87.6。

吳坤鴻，〈我國立法院「政黨協商制度」之研究〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 89.6。

呂世昌，〈單一選區兩票制政治效果之研究〉，碩士論文，台灣師範大學三民主義研究所，民 91.6。

李俊達，〈我國少數政府存立之因—倒閣不可能性之探討〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 92.6。

沈靜倫，〈單一選區兩票制之適用性探討〉，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學系，民 92.6。

林瑞雯，〈立法院委員會與黨團協商制度之研究〉，碩士論文，台灣大學國家發展研究所，民 92.6。

胡伯貴，〈我國立法院建立資深委員制度之研究〉，碩士論文，文化大學中山學術研究所，民 81.6。

彭天豪，〈立法委員選舉制度改革之研究〉，碩士論文，國立台灣大學三民主義研究所，民 88.6。

劉世康，〈我國立法委員選舉制度改革之研究〉，碩士論文，東海大學政治學系，民 86.6。

#### 四、報紙

中時社論，〈現行選制的改革已經刻不容緩〉，《中國時報》，民 90.12.4，版 2。

周育仁，〈立委選制改革的必然選擇—單一選區兩票制〉，《中華日

報》，民 90.8.22，版 4。

楊泰順，〈立委減半說得漂亮做得難看〉，《聯合報》，民 92.8.11，版 15。

## 五、網路

中央社新聞，〈立委席次減半議題待討論，王金平籲考慮 150 席〉，

<http://www.gov.tw/news/cna/politics/news/200309/200309050108.html>，民 92.9.5。

中國時報，〈工時案一筆爛帳 核四翻版〉，

<http://forums.chinatimes.com.tw/special/working/89122501.htm>，民 89.12.25。

中國國民黨全球資訊網，<http://www.kmt.org.tw/index.html>。

中華資訊網，〈修憲破局藍綠互推〉，

<http://www.ttnn.com/cna/news.cfm/040528/73>，民 93.5.28。

台灣年鑑，〈2003 台灣年鑑〉，

<http://www.gov.tw/EBOOKS/TWANNUAL/>。

民進黨網站，<http://www.dpp.org.tw/>。

立法院網站，<http://www.ly.gov.tw/>。

多維新聞，〈呂秀蓮稱 08 修憲或廢總統制〉，

[http://www5.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Taiwan/2004\\_6\\_6\\_16\\_12\\_19\\_305.html](http://www5.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Taiwan/2004_6_6_16_12_19_305.html)，民 93.6.7。

自由電子新聞網，〈中常委改選 立委過半〉，

<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/oct/10/today-16news.htm#o11>，民 90.7.31。

自由電子新聞網，〈兼任黨主席 沈富雄：總統意願正加強〉，

<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/mar/2/today-p2.htm>，  
民 91.3.2。

自由電子新聞網，〈國民黨中常委改選江丙坤蟬聯最高票〉，  
[www.libertytimes.com.tw/today0620/today-t1.htm](http://www.libertytimes.com.tw/today0620/today-t1.htm)，民 89.6。

沈富雄，〈「選黨又選人」的開放式比例代表制為選制改革另闢蹊  
徑〉，<http://www.drshen.org.tw/comment/post/901218.HTM>，民  
90.12.18。

施正鋒，〈總統的執政聯盟與憲政體制(上)〉，  
[http://www.taiwannation.org.tw/republic/rep11-20/no16\\_11.htm](http://www.taiwannation.org.tw/republic/rep11-20/no16_11.htm)  
，民 89.11。

徐永明，〈落實立委選制改革之策略〉，「國會改革與憲政發展」學  
術研討會，國家政策研究基金會主辦，  
[http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-025.ht](http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-025.htm)  
[m](http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-025.htm)，民 91.5.30。

袁征，〈論 20 世紀 70 年代美國國會的改革及其影響〉，  
<http://www.pep.com.cn/200212/ca38258.htm>，民 91.1。

高永光、劉佩怡，〈陳水扁政府決策模式之探討〉，  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-008.htm>  
，民 90.5.14。

盛杏媛，〈民主國家國會議員選制改革的經驗〉，  
[http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-019.ht](http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-019.htm)  
[m](http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-019.htm)，民 91.5.15。

\_\_\_\_\_，〈政黨政治的困境與出路〉，  
[http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-251.ht](http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-251.htm)  
[m](http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-251.htm)，民 91.6.20。

陳昇華，〈立法委員選舉制度改革之政策分析〉，  
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/092/IA-B-092-005.htm>  
，民 92.3.12。

隋杜卿，〈「單一選區」選制改革對比例性的影響：第五屆立法委員投票結果的模擬〉，

<http://www2.nccu.edu.tw/~d261/advert/920624single.doc>，民 92.6.24。

黃德福、楊鈞池與劉念夏，〈立委選制改革與修憲之爭論〉，

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-096.htm>，民 90.12.28。

楊鈞池、涂志堅，〈我國應建立國會議員的「資深制」〉，

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-C-090-181.htm>，民 90.10.19。

溫世銘，〈民意領政考驗民進黨內造化〉，

<http://www.cdn.com.tw/daily/2000/05/08/text/890508ak.htm>，民 89.5.8。

電子資料，〈國民黨決策模式引發黨內不滿〉，

[http://news.yam.com/ftv\\_news/politics/news/200405/178520.html](http://news.yam.com/ftv_news/politics/news/200405/178520.html)，民 93.5.21。

網路資料，〈立委減半宣傳手冊〉，

<http://taup.yam.org.tw/comm/comm0110/t002-3.htm>，民 90.12.4。

劉有恆，〈美國國會委員之地位與角色〉，

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-021.htm>，民 91.5.15。

劉淑惠、廖益興，〈立法院黨團協商機制的演變與發展〉，

[http://www.inpr.org.tw/inprc/recent/event6\\_6.htm](http://www.inpr.org.tw/inprc/recent/event6_6.htm)，民 88.3.8。

蔡素蓉，〈民調顯示近七成民眾贊成以公投推動國會改革〉，

<http://news.sina.com.tw/sinaNews/rtn/twPolitics/2003/0706/11210183.html>，民 92.07.6。

謝秉憲，〈對「政黨輪替」的再思考—兼論以國會為民主政治運作的中樞之必要—〉，<http://sokyo.taiwantp.net/benson/pinglun/>

## 貳、西文部分

### (I)Books

- Abrams, Robert, *Foundations of Political Analysis: An Introduction to The Theory of Collective Choice*. New York: Columbia University Press, 1980.
- Aldrich, John H., *Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.
- Beck, Paul Allen, and Marjorie Randon Hershey, *Party Politics in America*. New York: Longman, 2000.
- Berman, Daniel M., *In Congress Assembled*. New York: Macmillan, 1964.
- Birch, Anthony H., *The British System of Government*. London: Unwin Hyman, 1990.
- Griffith, Ernest S., *Congress: Its Contemporary Role*. New York: New York University Press, 1967.
- Crotty, William, and John S. Jackson III, *Presidential Primaries and Nominations*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1985.
- \_\_\_\_\_, *American Parties in Decline*. Boston: Little, Brown, 1984.
- Duverger, Maurice, “Duverger’s Law: Forty Years Later,” in Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, pp. 69-84, New York: Agathon Press,

1986.

\_\_\_\_\_, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: Wiley, 1963.

Davidson, Roger H., and Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1998.

Davidson, Roger H., "Subcommittee Government: New Channels for Policy Making," in Thomas E. Mann and Norman J. Orrstein, eds., *The New Congress*, pp. 90-110, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

Elgie, Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism," in Robert Elgie, ed., *Semi-Presidentialism in Europe*, pp. 1-21, Oxford: Oxford University Press, 1999.

Epstein, Leon D., *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1980.

Evans, C. Lawrence, and Walter J. Oleszek, *Congress Under Fire: Reform Politics and the Republican Majority*. Boston: Houghton Mifflin, 1997.

Gallagher, Michael, and Michael Marsh, eds., *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: SAGE, 1988.

Galloway, George B., *Congress at the Crossroads*. New York: Thomas Y. Crowell, 1948.

Goodwin, George, *The Little Legislatures: Committees of Congress*. Amherst, MA: University of Massachusetts Press, 1970.

Haynes, George H., *The Senate of the United States*. Boston: Houghton Mifflin, 1938.

Jacobson, Gary C., *The Politics of Congressional Elections*. New

- York: Longman, 2001.
- Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert and Ian Budge, *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder: Westview Press, 1994.
- Lee, John D., "Committees in the United States Congress," in John D. Lee and Malcolm Shaw, eds., *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, pp. 11-60, Durham, NC: Duke University Press, 1979.
- Mayo, Henry Bertram, *An Introduction to Democracy Theory*. New York: Oxford University Press, 1960.
- Norton, Philip, *The British Polity*. New York: Longman, 1984.
- Pennock, J. Ronald, *Democratic Political Theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.
- Peters, Ronald M., *The American Speakership: The Office in Historical Perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1990.
- Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, CT: Yale University Press, 1971.
- Rieselbach, Leroy N., *Congressional Reform: The Changing Modern Congress*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1994.
- Robertson, David, *A Theory of Party Competition*. London: J. Wiley, 1976.
- Walkland, S. A., "Committees in the British House of Commons," in John D. Lee and Malcolm Shaw, eds., *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, pp. 242-287, Durham, NC: Duke University Press, 1979.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: A*



*Inquiry into Structure, Incentives, and Outcomes*. New York: New York University Press, 1994.

Schattschneider, E. E., *Party Government*. New York: Rinehart Holt and Winston, 1942.

Strøm, Kaare, "Parties at the Core of Government," in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, eds., *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, pp. 180-207, New York: Oxford University Press, 2000.

Wattenberg, Martin P., *The Decline of American Political Parties, 1952-1994*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.

William, Keefe J. and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process: Congress and the States*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2001.

Wilson, Woodrow, *Congressional Government*. New York: Meridian Books, 1885.

## **(II) Periodicals**

Celler, Emanuel, "The Seniority Rule in Congress," *Western Political Quarterly*, Vol. 14, 1961, pp. 160-167.

Committee on Political Parties of the American Political Science Association, "Toward A More Responsible Two-Party System," *American Political Science Review*, Vol. 44, No. 4, 1950, pp. 1-97.

Katz, Jonathan N., and Brian R. Sala, "Careerism, Committee Assignments, and the Electoral Connection," *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 1, 1996, pp. 21-33.

Norris, Pippa, "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems," *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 297-312.

Reed, Steven R., "Democracy and The Personal Vote: A Cautionary Tale from Japan," *Electoral Studies*, Vol. 13, 1994, pp. 17-28.

### **(III) Internet**

Duverger, "The Electoral System,"

<http://www.janda.org/c24/Readings/Duverger/Duverger.htm>.