

## 文稿

## 我國國會黨團在政黨中的角色與地位--與英美兩國之比較

東海大學政治研究所 羅國豪

## 摘 要

自 1992 年我國立法院全面改選後，國會議員便被選民寄予相當程度的期待與期望，國會成了政府體制中相當重要的一環。國會議員不但成為政府政策推行的舵手，甚至也可以提出自我的法案與行政部門或是其他國會議員所提的法案相比擬。國會議員可參與審查法案、選區服務、代表多元的利益、及監督法律的執行甚或是可作為政府與選民間溝通的橋樑或是平台。而黨團制度更是國會中的核心組織，黨團不但可以主導立院法案的提案與執行、甚至可以對某些提案提出不同的見解，甚至可居於主導法案通過與否的關鍵地位。國會係由各種黨籍的國會議員所組成，其為一合議制的組織，唯有主要政黨的國會議員共同協商，國會才能順利運作。政黨政治與國會黨團有相當程度的關聯性。不管內造化政黨或是外造化政黨，黨團制度都是國會運作之重心。政黨在國會中所扮演的角色隨著各個國家國會政治制度的設計、歷史文化背景、政黨結構而有所差異。政黨一方面透過內部組織紀律以達成國會運作功能，並藉由集體力量與其他黨派在國會政策制定上從事競爭、對抗的影響力，以貫徹政黨的意志。

關鍵詞：政黨、國會、黨團、國會議員、政黨政治

根據學者 David C. Kozak 與 John D. Macartney 的觀點，國會功能改革的諸多理論與概念中，大致可分為三類：第一為「文獻制度理論」(Literary Theory)，其重點置於憲法的研析，其認為立法機關是政治系統中最主要的代表；第二係為「行政強權理論」(Executive-Force Theory)，焦點側重於總統與行政官僚對政策的決定性作用，認為行政部門才是政策的制定與執行

的主要決策者，國會僅享有法案的審核權而少有實際運作權；第三為「政黨政府理論」(Party Government Theory)，強調立法機關對政黨與選民所擔負的民主責任，國會必須在一個強而有力的政黨結構中才能有效的運作。<sup>1</sup>上述三種理論對國會功能的重要性雖有所差異，似乎都是較忽視國會的功能與角色，而偏重於權力的分散。

一般分析國會的功能主要皆注重於國會政策的制定之中，在國會決策過程中，國會的運作通常分為高度集權到極度分權，在高度集權的這端，意謂著國會的權力核心繫於領導人物或是一小部份的核心份子手中；在極度分權的這端，國會組織係藉由分工使得成員共同分擔決策的責任，決策權係屬於國會各個小團體或是個別議員之中。例如，英國的首相亦是執政黨的黨魁，造成行政與立法的融合，故首相即是政策的制定者亦是政策的執行者。而美國政策的制定者理論上為國會議員，總統無直接制定法案之權，故在國會政策制定中，其決策權係屬於國會的領袖及各個小組委員會的主席之中。而我國國會的運作上，由於行政部門與立法部門皆有提案權，所以在制度上又與英美兩國不完全相同。本文研究的目的係從以院會為中心主義的英國與以委員會為中心主義的美國，其兩國國會運作中，黨團的角色與功能能否給予我國有何借鏡。未來國會係要走向院會中心主義或是委員會中心主義，兩者之間，可給予我國何種方向有所依循，並加以探討我國的黨團在政黨中的角色與地位作一研究。<sup>2</sup>

本文共有以下幾點之發現：第一，國民黨黨紀較弱，其餘政黨黨紀較強。依照立法院近年重大事件表決中，可發現國民黨立法委員跑票的情形比其他政黨嚴重。國民黨之所以黨紀較為不嚴謹，或許因為受限於該政黨的部份國會議員並非依靠政黨標籤而當選，故就算選上之後，亦不會事事服膺於黨中央的命令。第二，各政黨立法院黨團的自主性皆低，民進黨未

---

<sup>1</sup> 詹中原主編，David C. Kozaka and John D. Macartney 著《權力遊戲規則--國會與公共政策》，頁 18。台北：五南書局，民國 83 年。

<sup>2</sup> 有關於本文之全文，請參照羅國豪，《我國國會黨團在政黨中的角色與地位—與英美之比較》，碩士論文，東海大學政治學系，民國 93 年 6 月。

執政前黨團自主性較高，執政後立法院黨團自主性降低。其餘各政黨的立法院黨團自主性都會受到黨主席或是該政黨精神領袖的影響，故自主性低。第三，綜觀國內各政黨，民進黨未執政時傾向「外造化政黨」，執政後則是傾向「內造化政黨」。國民黨不論其執政與否都係「外造化政黨」。親民黨及台聯黨雖仍未曾執政，但亦是傾向「外造化政黨」模式。第四、我國立法院傾向「院會中心主義」，也就是說制定法案最後仍是以院會中的黨團協商或院會中的表決為主。委員會專業性的角色並不明顯，因此委員會「資深制」亦無從建立。我國立法院各黨團之比較分述如下：

表 1：我國立法院各黨團比較一覽表

	民進黨	國民黨	親民黨	台聯黨
黨鞭選任方式	選舉	指定或選舉	協調或選舉	協調輪流擔任
黨團協商簽字者	黨團總召	黨團書記長	黨團總召	黨團總召
黨內凝聚力	強	中	強	強
國會議員產生方式	初選制度	初選制度	黨內協調	黨內協調
黨團自主性	執政時低 在野時高	不管執政或在野時都低	表面上高 實際上低	表面上高 實際上低
黨團位階	執政時低 在野時高	不管執政或在野都低	低	低
政黨屬性	執政時傾向「外造化政黨」 在野時傾向「內造化政黨」	不管執政或在野時都傾向「外造化政黨」	較傾向「外造化政黨」	較傾向「外造化政黨」

資料來源：作者自行整理

我國的政府體制為介於總統制與內閣制之間的混合制，我國於憲政制度上有內閣制亦有總統制的特徵。其特徵分述如下：

表 2：英、美、台之政府體制特徵一覽表

	英國	美國	我國
--	----	----	----

內閣是否為國會議員	是	不是	不是
行政部門是否享有提案權	有	無	行政院享有提案權 總統沒有提案權
有無質詢制度	有	無	可質詢行政院院長 及部會首長 不可質詢總統
行政 v.s 立法的制衡設計	倒閣 v.s 國會解散	覆議制度 (少數否決權)	倒閣 v.s 國會解散 及覆議制度
國家元首是否為行政首長	不是	是	表面上不是 實際上是
有無副署制度	有	無	有

資料來源：作者自行整理

我國國會黨團的角色與地位不應祇是扮演政黨在國會中的代言人而已，更有必要使得我國國會黨團之運作能有一標準可循。例如，以委員會為中心主義的英國，或是朝向以院會為中心主義的美國，都可作為衡量的標準。雖然國會黨團的位階受制於中央政府體制、國會議員的提名方式、國會議員參加委員會的方式……等因素，在民主國家中，以國會為主要重心之原則是不變的。但由於我國下一屆(第七屆)國會議員的選舉制度將可能有一大幅度的改變，故此選制的改變對於我國黨團在政黨中的角色與地位有何影響，仍有待後續的觀察。表 3 係英、美、台國會及黨團制度比較一覽表。

表 3：英、美、台政府體制與國會制度比較一覽表

	英國	美國	我國
國會院數	兩院制	兩院制	一院制
國會權力重心	下議院	兩院平權	立法院
政府體制	內閣制	總統制	混合制
政黨制度	兩黨制	兩黨制	多黨制
關鍵性的選舉	國會選舉	總統選舉 國會選舉	總統選舉 國會選舉

國會重心	院會中心主義	委員會中心主義	院會中心主義
黨團領袖選任方式	由該黨團全體國會議員選舉	由該黨團全體國會議員選舉	國民黨係中央指定其餘政黨皆由各該政黨國會議員選舉
國會議員的初選方式	黨內領袖決定	初選制度	初選制度或黨內協調
國會議員參加委員會的方式	由政黨領袖及黨鞭組成之遴選委員會共同決定之	由政黨領袖及黨鞭組成之遴選委員會共同決定之	自由參加及抽籤
黨團協商之重點	議程	議程及法案	議程及法案
黨內凝聚力	高	不若英國高	各黨不一
政黨屬性	內造化政黨	執政時外造化政黨 在野時內造化政黨	大多為外造化政黨
國會黨團的位階	低	高	各黨不一

資料來源：作者自行整理

我國國會如要走向英國以「院會中心主義」，在不涉及大幅度更改政府體制的前提下，本文提出幾點建議，以供參考：

1.在野時，建立政黨領袖由國會領袖擔任之

由於我國政黨於執政時，政黨領袖係由總統所擔任，此與內閣制的英國及總統制的美國相同。我國各政黨係屬「外造化政黨」，執政時其權力核心屬於總統則為理所當然，但是，若為在野時，則有必要建立政黨領袖由國會領袖所擔任，此舉有助於「內造化政黨」，建立以國會領袖為政黨的權力核心。

2.國會議員參加委員會改由政黨領袖及黨鞭共同決定之

我國現今國會議員參加委員會的方式，係由國會議員自由參加及採用抽籤方

式。英、美兩國國會議員參加委員會的方式皆是由政黨領袖及黨鞭所組成的「遴選委員會」決定之。若改由政黨領袖與黨鞭共同決定，有助於提高國會黨團之黨紀。

3.建立誘因，促使國會議員能長期加入同一委員會，並建立召委資深制

我國國會委員會主席的權威性與資深制無從建立，因此如果能在〈立法院各委員會組織法〉中，建立參選召委者必須採「資深制」，並將現今召委三人改為一人或是二人，有助於解決委員會運作不彰的情形。

我國現今政府體制雖是混合制，但有學者認為政府體制係偏向總統制的混合制，且我國憲政體制有總統制的特徵，故如果要將國會改由「委員會中心主義」，朝向委員會專業性之發展。其建議事項如下：

1.建立執政時政黨領袖由總統所擔任，在野時政黨領袖由國會議員所擔任之

由於我國關鍵性選舉跟美國一樣，都是總統選舉與國會議員選舉，故可建立政黨於執政時，政黨領袖為總統，傾向「外造化政黨」。在野時，政黨領袖由國會領袖擔任之，則可傾向「內造化政黨」的運作模式。

2.國會議員參加委員會改由政黨領袖及黨鞭共同決定之

我國現今國會議員參加委員會的方式，若能改由政黨領袖及黨鞭依黨籍成員之資深或專業性而共同決定，此舉不但可強化黨團對黨籍成員黨紀之提昇，亦可有效的建立黨團成員的專業性立法之功能。

3.將各委員會的委員及召集委員改為每年或是每一屆才改選

若能將現今每會期都要改選召委及分配委員會成員的規定，予以改為每年或是每屆才改選的話，此舉有助於強化委員會成員的專業性立法之功能。

4.建立誘因促使國會議員能長期加入同一委員會，並建立召委資深制

我國委員會主席權威性與資深制尚未建立，因此如果能在〈立法院各委員會組織法〉中，建立參選召委者必須採「資深制」，並將現今召委三人改為一人或是二人，有助於解決委員會運作不彰的情形。

#### 5.增加委員會出席及表決人數

我國現今委員會的出席人數為三分之一以上，方得開會，表決程序為出席委員二分之一以上之同意。若能將出席人數改為二分之一，表決人數亦維持二分之一，此舉有助於使得委員會的審查報告較不會在院會中受到質疑，難以展現慎重及專業的權威，亦可建立委員會審查報告之正當性及權威性。

#### 6.建立法案於院會表決中，以委員會審查法案意見為主，以政黨協商制度為輔的機制

由於我國國會較為注重黨團協商制度，故於制定法案中，委員會審查法案的報告在院會被全面推翻或大幅修正的命運，以致立法院委員會審查報告之權威性無從建立，專業性立法的角色甚致被黨團協商制度給取代了。

由於政黨在國會中所扮演的角色，會因政府體制之不同、政黨體質之差異及各個歷史、文化等因素，而有不同之發展。但是黨團為政黨在國會中的「代言人」或是成為黨中央與國會議員「溝通平台」的角色是不變的。對於我國到底要朝向「院會中心主義」或是「委員會中心主義」，個人在此認為，現今國會中專性立法之功能漸漸成為主流，故有必要使我國國會朝向「委員會中心主義」，建立我國在野之政黨領袖由國會領袖所擔任及強化召委之權威及資深制、建立國會議員願長期加入某一委員會的誘因、增加委員會的出席人數……等，並以委員會專業性立法功能為主，以黨團協商制度為輔。但是，由於我國國會議員的選舉制度即將有一重大的變革，此變革對於國會黨團在國會內的自主性及在政黨中的角色與功能有何種變化，有待後續之觀察。