

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

The Graduate Institute of National Development

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

我國國會主決議之政治分析：以立法院第七屆經濟

委員會為例

Political Analysis of the Main Resolutions of Taiwan's  
National Legislature: A Case Study of the Economics  
Committee of the Seventh Legislative Yuan

蔡明志

Ming-Chih Tsai

指導教授：陳明通博士

Advisor : Ming-Tong Chen, Ph.D.

中華民國 101 年 7 月

July, 2012



國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

本論文係蔡明志君（P99341010）在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國 101 年 7 月 11 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

陳明通

(指導教授)

黃錦堂

周繼祿

周繼祿

所長：



## 誌謝

從沒料到立法院的實務經驗可以做研究，亦沒想到國會主決議可以成為一個題目，甚至撰寫成一篇學術論文，感謝指導教授陳明通博士，引我進入研究殿堂。感謝我的口試委員周繼祥所長，導正我論文研究目的之缺口，感謝黃錦堂考試委員，白忙之中抽空點出我政治學理論之不足。

感謝本所張志銘、陳顯武、栗國成、唐代彪、杜震華、施世駿、邱榮舉教授的指導提攜之情；我的同學們在二年四個學期的上課生涯之點滴，已銘記於心，謝謝曾給我的協助與關懷的好同學；感謝相關部會長官的鼎力相助，得以蒐集足夠及寶貴的資料。

臺大國發所的學習環境令人自在並有趣，我開始喜歡做學問，辛苦但愉快；年過不惑之年還能於台大校園浸潤研究之中，實為一大樂事也。

茲將本論文獻給我辛苦年老的雙親、我的太太及小女。無限感恩。

蔡明志 2010 年 7 月於臺大國發所



## 中文摘要

本文之最主要目的係藉由主決議之政治分析，來促進立法與行政機關的權力平衡及和諧的府會關係，行政機關必須重視國會的溝通，立法機關必須尊重行政部門的意見，行政與立法應有制度化與透明化的協商機制，以讓國會提案行為應有一套立法與行政機關可遵循的永恆規則；俾使國會提案之主決議內容能符合人民期待及行政機關的願意遵守，同時在政策指導功能上：不論執政黨在國會是否過半的結構下，國會之主決議應為行政機關所應共同列為政策執行之重要依據，作為往後運作遵循的典範。

「國會主決議」這個名詞從何而來？「國會主決議」的範圍格式、效力或效果、通過程序、及立法權限該如何？而立法院經濟委員會通過之國會主決議的範圍格式、效力或效果、通過程序、及立法權限又該如何？同樣是國會通過之「主決議」，其效果各有不同？行政機構應該遵守或如何遵守？各執其見，各有論述，本文的研究要旨在於：立法院經濟委員會通過之「主決議之內容及拘束力」為何？

本文的主要研究問題有：（1）國會主決議的提出原因（2）國會主決議的型態及性質（3）國會主決議的政治過程（4）國會主決議的拘束力（5）行政機關對國會主決議之回覆辦理情形（6）國會主決議的政治意義。

第七屆立法院經濟委員會共召開約 174 次會議，作者擬就這 174 次的立法院經濟委員會會議中委員所提案之林林種種的三千多項主決議做一整理分類，研究這些主決議提出原因？主決議型態及性質？主決議的政治過程？主決議對行政部門的拘束力？主決議的政治意義？主決議經立法院經濟委員會決議通過後相關行政機關、幕僚單位或事業機構等配合辦理的情形？

本文採取立法行為的研究途徑。立法行為具有「主觀的」、「任意的」、及「非科學性」之特質。立法委員代表人民行使立法權，行使立法權是一種代表行為，亦為一種立法行為，主決議之提出是提案行為，也是立法行為。本文研究之「主

決議」是依據現行立法院會議實務運作歸納而來。主決議是立法委員的提案行為，「主決議」提案權專屬立法委員。

本論文試圖透過立法院主決議的本質、內容和適用範圍，以提案行為的實證研究去認識「主決議」這個研究主題，包括：國會主決議的提出原因？國會主決議的型態及性質？國會主決議的政治過程？國會主決議的有效性？

本論文涉及的研究方法有二：(1) 量化研究法：採實證主義的觀點，以統計分析探究國會主決議發生的現象及發生的效果。(2) 深度訪談法：為強化立法院經濟委員會制度實務面的論述，本研究同時採用深度訪談法。

立法院第七屆經濟委員會共八個會期所通過並獲相關部會錄案辦理之主決議有 3,274 項，以 SPSS 套裝軟體，共 41 個變數，進行統計分析。將主決議初步統計分析、提出的原因分析、提出前後的政治過程分析、及行政部門對主決議回應情形分析已呈現其部分相關政治意義。

本論文係依據行政院公平交易委員會、行政院經濟建設委員會、行政院農業委員會及經濟部所提供主決議辦理情形，再搭配立法院經濟委員會第 7 屆第 1 會期至第 8 會期會議議事錄、審計部「中央政府總決算審核報告-立法院審議總預算案決議事項各機關辦理情形之查核」、及總統府公報所彙整。

關於立法院依法行使其立法權，行政機關依法也必須完全遵照辦理，本文探討之國會主決議非全以法律形式，行政機關亦有完全的主導及裁量權，行政首長認為主決議影響機關利益愈有利、愈是與行政機關施政方針一致者、成案前行政機關愈是與提案委員溝通、愈是不違反法令者等等，行政部門愈是完全遵照辦理。相對於立法院之所謂的「選民服務」或「關說案件」亦可採取與國會主決議之回應辦理情形一樣，儘量滿足立法委員的需求，只是將之透明化，畢竟立法委員係經由選民投票產生的，行政對立法負責是天經地義且符合憲法規定。

從本文研究結果觀察，行政機關與立法機關的互動運作模式是良好暢通的。一則主決議之提出蘊含著某些政治目的，代表著不同知政治意義交錯；立法委員從



選區來，當然要回饋選區服務鄉親，最簡單容易的就是要求行政機關提供行政資源來服務選民，行政資源有一般選民服務、行政資源之挹注，包含地方建設或活動經費。

行政機關願意配合委員給予行政資源，其實這就是主決議背後的政治意義。藉由主決議之提案，針對年度預算科目做刪除或凍結、提出政策指導方向、提出建設建議、或反應民情等。且一則主決議之提案，有提出前、中、後之政治過程，從聯絡人或部會首長，與提案委員所屬國會助理或委員本身之協調過程，才能反映出主決議的某些政治意義。

特別是執政黨或國會多數黨，對於非依法定程序所通過之國會主決議應如何因應？如何在兼顧民意及黨意之原則，如何監督並支持行政機關的政策推行？行政機關必須重視國會的溝通，立法機關必須尊重行政部門的意見，行政與立法應有制度化與透明化的協商機制，以讓國會提案行為應有一套永恆立法與行政機關可循予遵循的規則。維持立法與行政機關的權力平衡及和諧的府會關係，並建立透明的回覆機制，才是應努力的方向及目標。

關鍵詞：立法院；國會主決議；立法與行政互動；國會提案行為；政治利益；決議。



## 英文摘要

This article most main purposes Department through main resolution of political analysis, to promoting legislation and administrative organ of power balance and the harmonious of House will relationship, administrative organ must attention Congress of communication, legislature must respect administrative sector of views, administrative and legislation due institutionalized and transparent of of consultation mechanism, to let Congress proposal acts should has a legislation and administrative organ can followed of eternal rules; so makes Congress proposal of main resolution content can meet people looks forward to and the administrative organ of willing to comply with, On policy guidance functions simultaneously: regardless of whether the ruling Congress half under the structure, master of the Congressional resolution shall be by the administrative authorities should work together as policy based implementation of important, as an example followed in the next operation.

"The main resolutions of Congress," where did this term come from? "Congress resolution" format, validity or effect, by the scope of the program, and legislative authority of the how to? LY Economic Committee of Congress primary format, validity or effect, the scope of the resolution through the program, and how about legislative competence? Equally through Congress "resolutions", its effects are different? Executive agencies should abide by, or to comply with? See for each party, each has dealt with this thrust of the study is: Economic Committee of the adoption of the Legislative Yuan "primary content and binding resolutions" why?

This primary research questions are: (1) Congressional resolution assigning any reason (2) Main patterns and the nature of the resolution of Congress (3) Congress main political resolution process (4) Congress main resolutions binding (5) Reply to main

resolutions to Congress the executive authorities handle cases (6) Congress main resolutions of political significance.

The seventh Legislative Yuan Economic Committee held a total of about 174 Meetings, the authors prepared this 174 Meetings of the Economic Commission of the Legislative Yuan in the proposals by members of the forest more than more than 3,000 main resolutions to do a finishing of various classifications, these main resolutions reasons? Main patterns and the nature of the resolution? Main political resolution process? Master resolutions binding in the Executive Branch? Primary political significance of the resolution? Main resolutions adopted by the Economic Commission for the Legislative Yuan resolution related administrative organ, advisory body or utilities companies to tie in with the handling of the situation?

This research approach to legislative acts. Legislative acts were "subjective" , "arbitrary" , and "non-scientific" qualities. Legislators represent the people in the exercise of legislative power, legislative power is exercised is a representative acts as a legislative act, the main resolutions are proposals submitted, as well as legislative acts. Study of this "resolution" is based on the existing Legislative Yuan session substantive working summed up. Main members of the resolution is a legislative proposal, "resolutions" vested with exclusive legislative members.

This paper attempts to master the essence of resolution through the Legislative Yuan, content and scope of application, awareness to empirical study of proposals to "resolution" study on this topic, including: Congressional resolution assigning any reason? Main patterns and the nature of the resolution of Congress? Congress main political resolution process? Validity of the main resolutions of Congress?

This paper deals with two research methods: (1) Quantitative research methods: adoption of positivism, statistical analysis to Congress the main effect of resolution

phenomenon and the fires. (2) the depth interview: to strengthen the substantive discussion of the Economic Committee of the Legislative Yuan system, this study using depth interview.

The Legislative Yuan adopted at the seventh session of the eight session of the Economic Committee and Council recorded master resolutions in the cases handled by the relevant Ministry 3,274 In order to SPSS Software packages, total 41 Variables, perform statistical analysis. Main resolutions proposed by the preliminary statistical analysis, cause analysis, to submit before and after analysis of the political process, and the Executive Branch on the main resolution response scenario analysis has rendered some of its political significance.

This thesis is based on the Fair Trade Commission of the Executive Yuan, the Executive Yuan Council for economic planning and the Administrative Council of agriculture and the Ministry of economy provides the main handle resolution, and then match the Economic Commission of the Legislative Yuan 7 1 Duration to 8 Part of the proceedings of the Conference, the Department of audit "total audit reports on the accounts of the Central Government - The organs of the Legislative Yuan, the total budget resolution matters go through the checking of "To consolidate the communiqué, and the Presidential Palace.

On vertical Court law exercise its legislative power, administrative organ law also must full pursuant to handle, this article discussion of Congress main resolution non-full to legal forms, administrative organ also has full of led and the Conference volume right, administrative heads believes that main resolution effects organ interests more favourable, and more is and administrative organ governance approach consistent who, and into case Qian administrative organ more is and proposal members communication, and more is does not violation Act who and so on, administrative sector more is full

pursuant to handle. With respect to the Legislative Yuan of the so-called "electors" or "cases of intervention" can also be applied to Congress the main response handling of case resolution, try to meet the needs of legislators, just to be transparent, after all, the legislation of members through voting, the executive accountable to the legislature is only right and proper and in accordance with constitutional provisions.

Results from this study observed that interaction between the executive authorities and the legislature functioning mode is smooth. A primary purpose made Yun broke some of the political resolution, representing different known political significance of interlaced; legislator from a selection, of course, contribute to the constituency service folks, the most simple and easy is to ask the Executive to provide administrative resources to serve the voters, administration resources general voters, injections of administrative resource, containing local construction or operations.

Go along with members of the executive authorities for administrative resource, in fact, this is the primary political significance behind the resolution. Through the main sponsors of the resolution, for the annual budget account deletions, or freeze, proposed building the proposed policy directions, recommendations, or respond to public sentiments. And a main sponsors of the resolution, has made before, during, and after the political process from the contact person or department heads, with members of the proposals belong assistants or members of Congress own coordination process, to reflect the primary resolution of some political significance.

Particularly the Government party or parliamentary majority party, is not in accordance with the statutory procedures adopted by the Congress of the main resolution how to respond? In both the public and the party is interested in principle, how it monitors and supports the policy of the Executive in implementing? Communication executive authorities must attach importance to Parliament, the

legislature must respect the views of the Administration, the Executive and the legislature should be institutionalized and transparent consultative mechanisms, to let Congress proposals should have a permanent legislative and executive bodies to follow the rules to be followed. Maintaining the balance of powers of the legislative and executive authorities and harmonious relationship between Government and establishment of a transparent response mechanism, efforts should be made in the direction and goals.

Keywords: Legislative Yuan ; the Main Resolutions of Taiwan's National Legislature ; legislative and administrative interactions ; behaviour, political interest ; resolutions °







## 目 錄

口試委員會審定書.....	i
誌謝 .....	.iii
中文摘要 .....	v
英文摘要 .....	ix
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究緣起與動機 .....	1
第二節 研究目的與主要研究問題 .....	5
第二章 相關理論回顧與文獻探討 .....	11
第一節 相關概念的檢討 .....	11
第二節 相關理論的檢討 .....	25
第三節 國內外相關研究的檢討 .....	28
第三章 研究設計 .....	35
第一節 研究途徑與研究方法 .....	35
第二節 研究架構與研究假設 .....	37
第三節 變數定義、測量與分析工具 .....	50
第四節 研究對象與資料來源 .....	67
第五節 研究範圍與限制 .....	68
第四章 研究結果 .....	71
第一節 主決議初步統計 .....	71
第二節 主決議提出的原因分析 .....	85
第三節 主決議提出前後之政治過程分析 .....	97
第四節 行政部門對主決議的回應情形分析 .....	131
第五章 結論與建議 .....	143
第一節 主要研究發現 .....	143
第二節 後續研究建議 .....	147
參考書目 .....	151

## 表目錄

表三之一 立法院第七屆經濟委員會成員 .....	41
表三之二 立法院第七屆國民黨及民進黨黨團幹部成員 .....	43
表三之三 立法院第七屆經濟委員會所屬部會首長.....	58
表四之一 主決議提出會期次數分配.....	72
表四之二 提案及連署委員人數次數分配.....	74
表四之三 主決議對象次數分配.....	76
表四之四 主決議型態次數分配.....	79
表四之五 主決議性質次數分配.....	81
表四之六 主決議拘束力次數分配 .....	84
表四之七 基於選區民意提出主決議次數分配 .....	87
表四之八 受一般媒體報導影響提出主決議次數分配.....	89
表四之九 受主要媒體報導影響提出主決議次數分配.....	89
表四之十 受報導版面影響提出主決議次數分配.....	90
表四之十一 受選區利益影響提出主決議次數分配 .....	92
表四之十二 受政黨利益影響提出主決議次數分配 .....	94
表四之十三 因委員個人利益影響提出主決議次數分配 .....	96
表四之十四 主決議性質與拘束力次數分配.....	99
表四之十五 擔任立法委員屆數與提案次數分配.....	100
表四之十六 提案時是否擔任所屬委員會召集委員與提案次數分配.....	102
表四之十七 擔任所屬委員會召集委員次數與提案次數分配 .....	104
表四之十八 提案時是否擔任所屬政黨的黨團幹部與提案次數分配 .....	105
表四之十九 幕僚專業知識程度與提案次數分配.....	106
表四之二十 幕僚對國會運作熟稔程度與提案次數分配 .....	107
表四之二十一 主要幕僚擔任助理年資與提案次數分配.....	107
表四之二十二 委員提案後對主決議關切程度與提案次數分配.....	109
表四之二十三 提案委員提案時所屬黨籍與提案次數分配.....	110

表四之二十四 提案委員提案時所屬政黨地位與提案次數分配.....	111
表四之二十五 提案委員因素與主決議性質及拘束力的關聯分析 .....	116
表四之二十六 行政首長認為主決議影響機關利益情形次數分配 .....	117
表四之二十七 提案委員對機關支持度與提案次數分配 .....	118
表四之二十八 提案委員對機關施壓情形與提案次數分配.....	119
表四之二十九 機關首長對決議內容指示情形與提案次數分配.....	120
表四之三十 行政首長因素與主決議性質及拘束力的關聯分析.....	120
表四之三十一 主決議提出時機次數分配 .....	122
表四之三十二 主決議內容是否違反相關法令次數分配 .....	124
表四之三十三 主決議內容與行政機關施政方針是否一致次數分配.....	125
表四之三十四 主決議內容是否需要行政機關挹注額外行政資源次數分配 .....	126
表四之三十五 行政機關與提案委員溝通情形次數分配 .....	127
表四之三十六 政治溝通因素與主決議性質及拘束力的關聯分析 .....	130
表四之三十七 行政部門對主決議回應情形次數分配.....	133
表四之三十八 提案委員因素與行政部門回應主決議情形關聯分析.....	137
表四之三十九 行政首長因素與行政部門回應主決議情形關聯分析.....	138
表四之四十 政治溝通因素與行政部門回應主決議情形關聯分析 .....	142

## 圖目錄

圖二之一 國會主決議之型態 .....	13
圖二之二 立法院常設委員會主決議提出時期 .....	21
圖三之一 本論文研究架構.....	48



# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起與動機

依中華民國憲法規定，立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組成，代表人民行使立法權，就其職權、性質及功能而言，相當於一般民主國家的國會<sup>1</sup>。惟近年來，立法院各項會議於審查法律及預算議案或相關部會之業務及專案報告會議中，屢屢提出命行政機關為一定作為或不作為之「主決議」<sup>2</sup>，要求或建請行政機關遵行委員所提出「國會主決議」之內容辦理。

96 年 12 月 21 日立法院第 6 屆最後一個會期通過 97 年度<sup>3</sup>中央政府總預算案，並做成高達千餘項「主決議」；立法院會議三讀通過之「主決議」內容對行政機關有林林種種的要求或建議，同時凍結中央政府約 1,147 億餘元的年度總預算。當時的行政院長張俊雄面對媒體公開評論：立法院通過之「主決議」，與法定預算案無關，有侵犯行政權之嫌，當然不具拘束力，表達行政機關對國會「主決議」的不願意遵守。

98 年 11 月 9 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 7 次全體委員會會議中朝野政黨五位立法委員<sup>4</sup>提出乙則「主決議」：『針對經濟部審核通過之「DRAM 產業再造方案計畫」，擬讓 TIMC 台灣創新記憶體公司向行政院國家發展基金申請資金挹注，惟為避免虛擲公帑，要求經濟部應即停止本計畫之推動，並不得向國發基金申請資金挹注。』經濟部隨即表示，絕對尊重立法院之主決議，表明國發基金不可能違背立法院主決議去投資，並宣佈停止相關審查流程。

<sup>1</sup>參閱立法院全球資訊網：首頁>認識立法院>立法院簡介>前言  
([http://www.ly.gov.tw/02\\_introduce/0201\\_intro/introView.action?id=1&itemno=02010100](http://www.ly.gov.tw/02_introduce/0201_intro/introView.action?id=1&itemno=02010100)，2012/7/15)

<sup>2</sup>「主決議」非法定名詞，係立法委員實務慣用的提案名稱，並非全由立法院三讀會程序所通過。

<sup>3</sup>2000 至 2008 年民進黨執政，卻在國會無法掌握多數席次的情況下，形成少數政府，導致國會主決議的大量提出。

<sup>4</sup>提案人為林滄敏、潘孟安、丁守中、鍾紹和、及徐中雄委員。

立法院第7屆第8會期經濟委員會第13次全體委員會議，開會事由為『邀請行政院經濟建設委員會主任委員報告「行政院國發基金投資宇昌生技公司與台懋生技創投公司案」並備質詢。』會議中六位立法委員<sup>5</sup>提出一則主決議，內容為『建請針對「行政院國發基金投資宇昌生技公司與台懋生技創投公司案」相關資料（含極機密文件，依法定程序解密後），送立法院經濟委員會』。該提案之主決議內容明顯係要求行政機關為一定的行政行為。行政院經濟建設委員會依照立法院經濟委員會通過主決議之建請，於一周內將機密文件解密並於立法院經濟委員會作專案報告。

什麼是國會「主決議」？單指審查中央政府總預算之附加（款）或附帶決議？如：立法院第7屆第8會期經濟委員會第5次全體委員會議陳明文、蘇震清、李俊毅、及潘孟安委員等四位提出：『依行政院農業委員會預算書「派員出國計畫預算總表」所載，該會101年度預計辦理考察4項、訪問2項、開會3項、談判1項及研究3項等出國計畫計13項，所需經費共計736萬元。經查行政院農業委員會101年度出國計畫較100年度增加2項（增加考察及研究計畫各2項，減少開會與實習計畫各1項），101年度出國計畫經費736萬元，較100年度預算數588萬2,000元，增加147萬8,000元，增幅25.13%。倘如與99年度決算數538萬7,000元（含國外旅費477萬元及出國教育訓練費61萬7,000元）比較，則增加197萬3,000元，增幅達36.63%，派員出國預算明顯增加，與政府撙節支出主張相悖，爰凍結150萬元，待行政院農業委員會向立法院經濟委員會專案報告後，始得動支。』

或審查法律修正案之臨時提案？如97年4月21日立法院第7屆第1會期經濟委員會第18次全體委員會議由孔文吉委員提案，徐中雄、林滄敏、丁守中、翁重鈞、及邱鏡淳委員連署之提案內容：『審查本院國民黨黨團擬具「農村再生條例草案」案及審查行政院函請審議「農村改建條例草案」案』之臨時提案：『有關原住民地區農路重建及修護經費今後應由行政院農業委員會水土保持局規劃、執

---

<sup>5</sup> 提案人爲丁守中、徐耀昌二位委員，連署人爲李慶華、林滄敏、李復興、及吳清池四位委員。

行，不應以統籌分配款方式予縣市地方政府執行，以提升效率，有效解決原住民地區殘破不堪之嚴重問題，重新再創原住民農村新風貌。』

亦或立法院常設委員會專案報告會議之決議，如 97 年 5 月 12 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 27 次全體委員會議：『經濟部謝常務次長發達及行政院經濟建設委員會葉副主任委員明峯率同相關人員報告「爭取沙烏地阿拉伯商機暨投資沙烏地阿拉伯水電廠計畫案」並備質詢』，由林滄敏、李慶華、蕭景田、邱鏡淳、孔文吉、丁守中、及張碩文七位委員提出之主決議：『有關經濟部及所屬事業投資沙烏地阿拉伯水電廠一案，應等 520 新政府上台後再做是否投標之決定。經濟部應針對本案已付出的美金 20 萬佣金，以書面向立法院經濟委員會提出台方團隊佣金或備標聘請 Giant Overseas 公司顧問服務費用流向及用途。』

國會「主決議」這個名詞從何而來？國會「主決議」的範圍格式、效力或效果、通過程序、及立法權限該如何？立法院<sup>6</sup>有院會會議、全院委員會會議及各委員會會議，以會議別做區分，作者將我國國會主決議分為「院會主決議」、「全院委員會主決議」和「委員會主決議」三個種類；院會三讀程序通過之法律案、預決算案、條約案由委員所提出的主決議內容都屬於「院會主決議」，而全院委員會行使人事同意權，審查總統發布之緊急命令，審查罷免或彈劾總統或副總統案，審查對行政院院長提出之不信任案，或遇有行政院移請覆議案等五類議案，於審查上述職權由委員所提出之決議內容即為「全院委員會主決議」。立法院常設委員會是議案審查最重要的基礎機制，本文係以第七屆立法院經濟委員會<sup>7</sup>為例，一葉知秋，就可以了解其他委員會<sup>8</sup>主決議、院會主決議會和全院委員會主決議的運作過程。而各常設委員會審查之法律案、預決算案、和各相關部會之業務及專案

<sup>6</sup> 政府提案或委員所提法律案列入議程報告事項，於院會中朗讀標題（一讀）後，即應交付有關委員會審查或逕付二讀。第二讀會討論經各委員會審查之議案，或經院會決議逕付二讀之議案。二讀時先朗讀議案，再依次進行廣泛討論及逐條討論。經過二讀之議案，應於下次會議進行三讀；但如有出席委員提議，15 人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續三讀。

<sup>7</sup> 委員會非一讀會或二讀會。一讀會朗讀後，由交付各委員會負責議案之審查，委員會審查後送二讀會討論。

<sup>8</sup> 立法院分設內政、外交及國防、經濟、財政、教育及文化、交通、司法及法制、社會福利及衛生環境等 8 個常設委員會。

報告會議通過之由委員所提出之主決議屬於委員會主決議。但各委員會審查之法律及預決算案必須經由立法院院會三讀通過<sup>9</sup>，因此各委員會就審查之法律及預決算案所提出之主決議必隨著議案提交院會處理，此時「委員會主決議」經由立法院院會通過時就是「院會主決議」。

立法院各項會議通過之國會主決議的範圍格式、效力或效果、通過程序、及立法權限又該如何？關於中央政府總預算審查除有預算法第 52 條之規定外，其他事項絲毫沒有任何法律上的規範，爰此興起作者研究「國會主決議」之動機與興趣。



---

<sup>9</sup> 各委員會審查之法律案、預決算案及具有時效性之重大事項的臨時提案，需提交院會處理。



## 第二節 研究目的與主要研究問題

100 年 3 月 28 日至 31 日立法院第 7 屆第 7 會期經濟委員會第 5 次全體委員會會議，由潘孟安及丁守中委員提案，陳明文、蘇震清、李俊毅、徐耀昌、翁金珠、黃偉哲委員等六位連署之主決議：『台灣糖業股份有限公司為改善砂糖事業長期虧損，陸續停止糖廠製糖業務及關閉糖廠，並由各廠利用原有人力，發展多角化事業，經查執行情形，核有：(1)停閉糖廠前，未即採行相關因應措施，關廠後所辦理待運用人力轉業訓練之成效亦欠佳，肇致人力資源運用不經濟；(2)辦理人員析離與媒合作業失當，人力資源配置失調，待運用人力無法有效運用，活化人力措施成效不彰；(3)未能妥善規劃執行優惠離退方案，肇致反淘汰及人力結構失衡情事，影響整體人力素質，且不利業務發展；(4)事業部組織再造規劃欠周詳，資源未有效整合運用，復無法有效改善事業部連年虧損情況，營運效能不彰等經營管理效能過低情事，應向立法院經濟委員會提出改善方案。』就經濟部回覆之辦理情形為：「台糖公司專案報告，本部已於 100 年 8 月 5 日以經營字第 10002615300 號函送 大院」。主決議要求「應向立法院經濟委員會提出改善方案」，依回覆辦理情形為完全配合立法院主決議之內容，屬於完全遵照辦理之情形。

99 年 11 月 15 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 7 次全體委員會，由蘇震清、翁金珠、潘孟安、及黃偉哲委員四位提案之主決議：『有鑒於經濟部商業司於 92 年度及 98 年度已將部分業務移撥至中部辦公室辦理，而目前商業司每年度負責執行之推動商業科技發展與推動商業現代化兩項主要工作計畫，100 年度預算共編列經費 14 億 9,235 萬 7,000 元；惟其中委外辦理經費高達 8 億 2,114 萬 1,000 元，占計畫經費總額達 55.02%，捐助金額 6 億 4,323 萬 6,000 元，占計畫經費總額達 43.10%，兩項合計高達 98.12%，顯示商業司業務高達 98% 以上皆為委外辦理或屬補捐助款，業務已較以往精簡許多，人力配置亦應有檢討精簡必要，建請經濟部於行政院修正機關組織法律時併案檢討簡併，以撙節人事經費支出。』就經濟

部回復之辦理情形為：「本部商業司近年來新增諸多業務（發展面、重點服務業、個資保護等），除辦理原推動商業發展業務外，尚須辦理公司登記、公司名稱預查、商業管理與輔導等監督規範性業務，即使部分業務委外或移撥，人力仍顯不足，維持現有人力配置，仍有其必要，惟本部仍將配合立法院決議事項辦理並俟組織改造時併案檢討。」該提案之性質屬建議性，而經濟部回覆：人力仍顯不足，維持現有人力配置，仍有其必要，惟本部仍將配合立法院決議事項辦理並俟組織改造時併案檢討，該辦理情形應屬於部分配合立法院主決議內容辦理。

100年3月28日至31日立法院第7屆第7會期經濟委員會第5次全體委員會議，潘孟安及丁守中委員提案，李俊毅、蘇震清、陳明文、徐耀昌、翁金珠、及黃偉哲委員連署之主決議：「台灣中油股份有限公司部分轉投資多年未獲任何報酬，或有出現認列投資虧損，或投資收益極微，尤不如存放定期存款或購買公債之收益，顯示該等轉投資績效欠佳，已影響公司資金運用效益，台灣中油股份有限公司應依中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點第11點之規定，詳實檢討繼續投資之必要性，以提升資金運用效益。」其回覆辦理情形為：「中油公司97年、98及99年轉投資報酬率分別為25.3%、20.5%及29.2%，績效斐然。100年度預估轉投資獲利為18億6,993萬9千元，依期初投資額126億4,235萬7千元，投資報酬率約14.79%，尚屬良好。」亦即表明台灣中油股份有限公司投資報酬率約14.79%尚屬良好，不需依主決議內容要求來檢討繼續投資之必要性，這是屬於行政機關對國會主決議表明不贊同之狀況，屬於「無法辦理」的辦理情形。

99年12月6日及9日立法院第7屆第6會期經濟委員會第11次全體委員會議，翁金珠及黃偉哲委員提案，蘇震清及潘孟安委員連署之一則主決議：「農業特別收入基金之分基金，皆有其成立之歷史背景，為依法設置之基金。惟部分基金來源並無特定財源，收入幾乎或全數由國庫撥補，性質與普通基金非常類似，且其執行之業務計畫多具公務功能，宜修法予以裁撤，回歸公務預算辦理，或改編列單位預算之特種基金，以符法理。」其回覆辦理情形為：「(一)本會經審慎檢

討基金各業務計畫性質，業將家禽屠宰衛生檢查、加強水產品技術研發與改進、漁業用油補貼及補助農民繳交農田水利會會費等 4 計畫自 100 年度起移由公務預算編列，並將遠洋漁業永續方案(原為「改善遠洋漁業管理計畫」)自 101 年度起由公務預算編列。(二)查預算法第 4 條係政府基金類別之定義，同法第 18 條及第 19 條係對「單位預算」及「附屬單位預算」作定義，至特種基金應編列單位預算或附屬單位預算，該法則未明定；又預算之編製依憲法規定係屬行政院權限，故農業特別收入基金之分類歸屬及預算編列方式與預算法等相關法令規定並無不合。(三)農業特別收入基金項下 7 個分基金均有設置法源依據（農業發展條例、農村再生條例、漁業法及森林法），該基金辦理農業天然災害救助、農產品受進口損害救助、收購稻穀及產銷調節緊急處理等業務，具有損害救助、農產品市場運作機制等不確定性經費之需求，為免損及農漁民權益及不影響業務推動，宜編列為附屬單位預算。」主決議建請「修法予以裁撤，回歸公務預算辦理，或改編列單位預算之特種基金」，而回覆辦理情形載『查預算法第 4 條係政府基金類別之定義，同法第 18 條及第 19 條係對「單位預算」及「附屬單位預算」作定義，至特種基金應編列單位預算或附屬單位預算，該法則未明定；又預算之編製依憲法規定係屬行政院權限，故農業特別收入基金之分類歸屬及預算編列方式與預算法等相關法令規定並無不合。……為免損及農漁民權益及不影響業務推動，宜編列為附屬單位預算。』屬於行政機關對國會主決議表明不贊同之狀況，屬於「礙於法令無法辦理」的辦理情形。

同樣是國會通過之「主決議」，其效果或拘束力各有不同？行政機構應該遵守或如何遵守？完全遵照辦理？部分遵照辦理？置之不理？礙於法令無法辦理？各執其見，各有論述，本文的研究要旨在於：立法院經濟委員會通過之「主決議之內容及拘束力」為何？

爰此，本文的主要研究問題有下列六項：

#### （一）國會主決議的提出原因

- (二) 國會主決議的型態及性質
- (三) 國會主決議的政治過程
- (四) 國會主決議的拘束力
- (五) 行政機關對國會主決議之回覆辦理情形
- (六) 國會主決議的政治意義

第七屆立法院經濟委員會共召開約 174 次會議<sup>10</sup>，作者擬就這 174 次的立法院經濟委員會會議中委員所提案之林林種種的三千多項主決議做一整理分類，研究這些主決議提出原因？主決議型態及性質？主決議的政治過程？主決議對行政部門的拘束力？主決議的政治意義？主決議經立法院經濟委員會決議通過後相關行政機關、幕僚單位或事業機構等配合辦理的情形？

作者有幸參與國會審議（查）議案過程和各相關部會業務及專案報告會議之實際立法議事運作，而興起研究國會主決議的動機；立法院常設委員會<sup>11</sup>是議案審查最重要的基礎機制，作者以立法院經濟委員會<sup>12</sup>做研究分析，爰擬以第七屆立法院經濟委員會由立法委員提案後所通過之主決議<sup>13</sup>事項分門別類做一研究整理：分析「主決議」之獨立變項、中介變項和調節變項進而導論出「主決議」之依變項。

本研究之最主要目的在促進立法與行政機關的權力平衡及和諧的府會關係，行政機關必須重視國會的溝通，立法機關必須尊重行政部門的意見，行政與立法應有制度化與透明化的協商機制，以讓國會提案行為應有一套立法與行政機關可遵循的永恆規則；俾使國會提案之主決議內容能符合人民期待及行政機關的願意遵守，同時在政策指導功能上：不論執政黨在國會是否過半的結構下，國會之主

<sup>10</sup> 立法院第七屆經濟委員會共有八個會期：第一會期召開 46 次會議，第二會期召開 22 次會議，第三會期召開 21 次會議，第四會期召開 16 次會議，第五會期召開 18 次會議，第六會期召開 20 次會議，第七會期召開 17 次會議，第八會期召開 14 次會議，第七屆經濟委員會共召開了 174 次的會議。

<sup>11</sup> 依憲法第 67 條（委員會之設置）及立法院組織法第 10 條（各委員會之設置）。

<sup>12</sup> 依據立法院程序委員會組織規程第 5 條第 1 項第 3 款規定：經濟委員會負責審查經濟、農業、經濟建設、公平交易、能源、科技政策及有關經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會及行政院公平交易委員會掌理事項之議案。

<sup>13</sup> 本文研究之立法院經濟委員會之「主決議」，並非全依立法院職權行使法或各委員會組織法等所作成之決議。「主決議」之提出由立法委員主動發動。

決議應為行政機關所應共同列為政策執行之重要依據，作為往後運作遵循的典範。





## 第二章 相關理論回顧與文獻探討

### 第一節 相關概念的檢討

「我國國會主決議之政治分析：以立法院第七屆經濟委員會為例」此一研究主題，主要係「主決議之內容」概念，勢必涉及到另一個概念主決議事項內容之效力性<sup>1</sup>——「主決議之拘束力」。對於這些概念的界定，以及據而建立的概念架構及理論，在政治、法律學者，及各黨派、及行政機關首長間存著南轅北轍的爭議，本文擬以立法院第七屆經濟委員會為例，先檢視有關的看法及理論後，再提出作者的主張。

在研究本主題之前有必要先針對「主決議之內容」及「主決議之拘束力」概念意涵做一檢討：

#### （一）主決議之內容概念

- （1）立法院會議歷年審議（查）議案，於法律案逐條討論程序或預算案之預算科目討論，早期於討論通過或不通過時，僅有作成決議一途，內容頗為單純，然而，近幾年來卻創設出「主決議」之名詞，考察此一名詞之創設，應係欲與「附帶決議」作區隔。<sup>2</sup>事實上，主決議之本質，乃指會議之討論事項，經由立法委員之反覆討論，而形成之決議內容，或透過表決以多數決方式所達成之決議內容。有一定的程序及效果。
- （2）羅傳賢於《國會與立法技術》書中：「立法院所涉及的決議，主要有法律案、預算案、條約案、人事同意案、主決議、附帶決議、臨時提案之單純

<sup>1</sup> 此非法律上的效力，係對行政機關產生的拘束力，可解釋為政治壓力。實務上有實質的拘束力。

<sup>2</sup> 許劍英，《立法審查理論與實務》。臺北：五南，2004，頁86。

決議等」，作者以自身之經驗及行政機關之構想卻以為立法院之主決議，就是「立法委員於立法院各項會議提案通過之多數決議內容」，因此委員提案經由立法院院會、全院委員會或各委員會會議通過之多數決議內容就是國會「主決議」。

- (3) 立法院有院會會議、全院委員會會議及各委員會會議，以會議別做區分，作者將我國國會主決議分為「院會主決議」、「全院委員會<sup>3</sup>主決議」和「委員會主決議」三個種類；院會三讀程序通過之法律案、預決算案、條約案由委員所提出的主決議內容都屬於「院會主決議」，而全院委員會行使人事同意權，審查總統發布之緊急命令，審查罷免或彈劾總統或副總統案，審查對行政院院長提出之不信任案，或遇有行政院移請覆議案等五類議案，於審查上述職權由委員所提出之決議內容即為「全院委員會主決議」。立法院常設委員會<sup>4</sup>是議案審查最重要的基礎機制，而各常設委員會審查之法律案、預決算案、和各相關部會之業務及專案報告會議通過之由委員所提出之主決議都屬於委員會主決議。但各委員會審查之法律及預決算案必須經由立法院院會三讀通過<sup>5</sup>，因此各委員會就審查之法律及預決算案所提出之主決議必隨著議案提交院會處理，此時「委員會主決議」經由立法院院會通過時就是「院會主決議」。

- (4) 本文研究之「主決議」是依據現行立法院各項會議（院會、全院委員會、朝野協商、或委員會）實務運作歸納而來。主決議是立法委員的提案行為，立法權之行使，國會「主決議」的提案權專屬立法委員。然並非全依立法院職權行使法、各委員會組織法、或三讀會等所作成之決議。參閱立法院

---

<sup>3</sup> 立法院全院委員會行使司法院院長、副院長、大法官，考試院院長、副院長、考試委員，監察院院長、副院長、監察委員及審計長任命同意權，審查總統發布之緊急命令，審查罷免或彈劾總統或副總統案，審查對行政院院長提出之不信任案，或遇有行政院移請覆議案時舉行之。

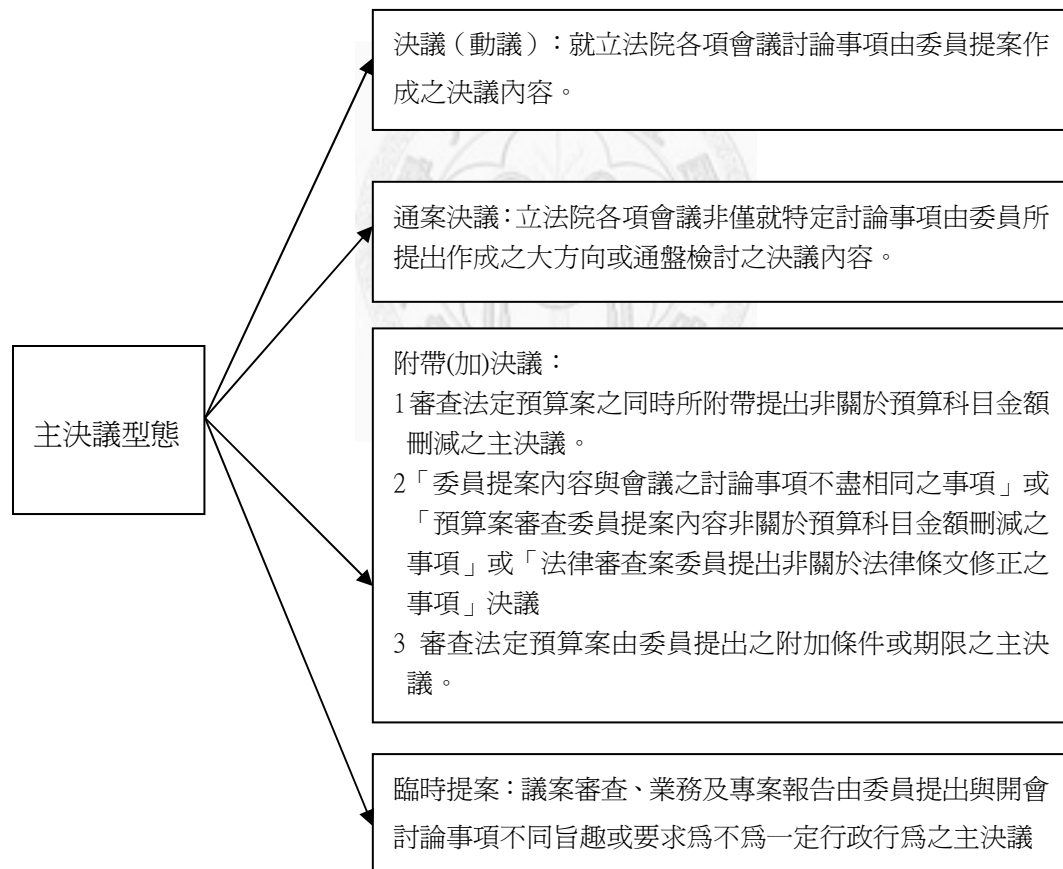
<sup>4</sup> 委員會非一讀會或二讀會。一讀會朗讀後，由交付各委員會負責議案之審查，委員會審查後送二讀會討論。

<sup>5</sup> 各委員會審查之法律案、預決算案及具有時效性之重大事項的臨時提案，需提交院會處理。



第七屆經濟委員會議事錄中「主決議」提案之表示方式有決議、動議、臨時提案、通案決議、附加（款）決議、及附帶決議等提案名稱，實務上稱為「國會主決議」，主要因應立法委員之需求，國會「主決議」之廣泛運用起於立法院第六屆經濟委員會。至於國會「主決議」的拘束力如何？並非指法律上的效力，而是指對行政機關產生的作用力或拘束力，可解釋為政治壓力。實務上立法院通過之「主決議」對行政機關有事實的拘束力。

(5) 作者分析主決議型態（如圖二之一）如下：「決議（動議）」、「通案決議」、「附加（款）決議」、「附帶決議」、與「臨時提案」。



圖二之一：國會主決議之型態（作者自繪）

- a. 「決議（動議）」<sup>6</sup>：係立法委員於立法院會議就討論事項所提出作成之決議內容。決議亦可稱動議，本「決議」屬主決議型態之一種，為名詞非動詞，為內容非結論。立法院就各項會議「報告事項」之結論為「決定」，屬動詞，如 97 年 3 月 6 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 2 次全體委員會議，報告事項第一項「宣讀上次會議議事錄」之結論為「決定：確定」；立法院就各項會議「討論事項」之結論為「決議」，屬動詞，如 97 年 3 月 10 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 3 次全體委員會議，一則臨時提案型態之主決議內容為：『本院委員李俊毅等 4 人，鑒於為反映台灣兩千三百萬人民要求加入聯合國及擴大參與國際組織的心聲，並讓世界各國和國際組織了解我國人民積極參與國際社會並做出貢獻的努力，建請本院作如下決議：「呼籲全體公民共同投票支持我國加入聯合國之相關公民投票案，以有效反映台灣兩千三百萬人民心聲，並督促我國政府應積極結合友我國家力量，加速推動我國以台灣名義加入聯合國及加入其他國際組織。」是否有當，敬請公決案。』關於該提案是否通過或不通過，即該提案之作成結論為『決議：不通過。（表決結果：在場委員 12 人，贊成者 4 人，少數不通過。）』。又如：97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議，討論事項第一項為『審查 97 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業部分，關於經濟部主管臺灣糖業股份有限公司、臺灣自來水股份有限公司、臺灣中油股份有限公司部分。（經濟部陳部長瑞隆、台糖公司葉董事長國興、台水公司廖董事長宗盛及中油公司潘董事長文炎報告後，委員丁守中、李慶華、蕭景田、林滄敏、黃健庭、楊瓊瓔、賴士葆、廖正井、邱鏡淳、涂醒哲及翁重鈞等 11 人提出質詢，均由陳部長及相關人員即席答復；委員口頭質詢未及答復部分及委員潘孟安、黃昭順、楊瓊瓔等所

<sup>6</sup> 非立法院會議以多數決所通過之決定，而是委員提案通過之決議內容。

提書面質詢，列入紀錄，刊登公報，並請經濟部相關單位另以書面答復。）」

其第一項決議<sup>7</sup>為：『臺灣糖業股份有限公司(一)業務計畫部分：應依據營業收支、生產成本、轉投資、重大之建設事業及資金運用等項之審查結果，隨同調整。(二)營業收支部分：1.營業總收入：399 億 3,520 萬 7,000 元，暫照列。』另通過決議<sup>8</sup>1 項：『針就 97 年度台灣糖業營業資產出租收入編列 18 億 5,353 萬 1,000 元。經查，該公司營業資產管理鬆散，致使特定人士介入，影響擾亂市場機制。請台糖徹底清查全國所屬資產營運管理現況後，向立法院經濟委員會報告未來資產之租賃方向』。提案人為林滄敏、張碩文、蕭景田、李俊毅、翁重鈞、及邱鏡淳委員。立法院各委員會議由委員所提出與會議討論事項相同旨趣之主決議內容即為「決議」。舉例如下：97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期第 13 次全體委員會會議，討論事項為「審查 97 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業部分，關於經濟部主管臺灣糖業股份有限公司部分。」在審查臺灣糖業股份有限公司營業收支部分，由林滄敏委員、張碩文委員、蕭景田委員、李俊毅委員、翁重鈞委員、及邱鏡淳委員六位委員提案通過決議 1 項：「針就 97 年度台灣糖業營業資產出租收入編列 18 億 5,353 萬 1,000 元。經查，該公司營業資產管理鬆散，致使特定人士介入，影響擾亂市場機制。請台糖徹底清查全國所屬資產營運管理現況後，向立法院經濟委員會報告未來資產之租賃方向。」即為一例。

- b. 「通案決議」：係立法委員於立法院會議非僅就特定討論事項所提出作成之大方向或通盤檢討之決議內容。如：97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期第 13 次全體委員會會議，於審查 97 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業部分，林滄敏委員、李慶華委員、丁守中委員、邱鏡淳委員、

<sup>7</sup> 該決議為動詞，為做成結論之意。

<sup>8</sup> 該決議為主決議之一種，為名詞，為內容；係立法委員於立法院會議就討論事項所提出作成之決議內容。

及蕭景田委員五位委員提案通過「通案決議」：『為使中央及地方政府施政計畫合理推動與執行，97 年度各機關及所屬特種基金，除依預算法第 52 條及第 54 條規定辦理外，應依下列決議辦理：（一）各項業務計畫中之補助費及委辦費應按月比例分配支用，不得提前挪用。法定經費及經立法院經濟委員會同意者，則不在此限。（二）工程計畫應按實際需要發包，所需經費按工程進度比例撥用。（三）分配預算或分期實施計畫無特殊理由不得修改變更。』

- c. 「附加(款)決議」：預算法第 52 條第 1 項前段規定「法定預算附加條件或期限者，從其所定」。附加(款)決議係對某「預算科目及金額」附加一定條件或期限之主決議事項。條件者，指法律行為效力的發生或消滅，繫於將來成否客觀上不確定事實。期限者指法律行為效力的發生或消滅，繫於將來確定發生的事實<sup>9</sup>。附加(款)決議就是立法院通過總預算案的附款，為法定預算案的一部。附加(款)決議為學者或預算法 52 條中所稱，國會實務運作及立法院議事錄並無該名稱之出現，預算案附加一條條件或期限之決議，國會實務及立法院議事錄通稱為「決議」或「附帶決議」。本研究礙於時間限制及資料來源龐大，將附加(款)決議歸納於附帶決議中。舉例：100 年 10 月 12 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 4 次全體委員會議討論事項為「繼續審查 101 年度中央政府總預算案，關於經濟部主管收支部分」，其「決議」有：二、歲出部分 第 13 款第 1 項通過決議共有 61 項。由林滄敏委員、陳明文委員、李俊毅委員、潘孟安委員、廖國棟委員、李復興委員提案，吳清池委員及蘇震清委員連署，第 1 項決議內容為『經濟部 101 年度第 1 目「推動商業科技發展」編列 9 億 4,217 萬 6,000 元，項下委辦費共編列 3 億 5,246 萬 4,000 元、獎補助費 5 億 8,522 萬 7,000 元，合計占比 99.5%，查「推動商業科技發展」項

<sup>9</sup> 王澤鑑，《民法總則》。臺北：三民，2002，頁 449-450。

下列有 8 分支計畫，其中計有 3 項分支計畫全數為委辦費及獎補助費，1 項全數為委辦費，即二分之一的分支計畫全數為委辦或獎補助性質，商業司並未編列自行使用之業務費，此種將公權力行使事項全然委外辦理之情事，顯非合理。爰凍結第 1 目「推動商業科技發展」之委辦費及獎補助費預算各十分之一（含物流與供應鏈管理發展計畫及商業科技發展研究能量建置與輔導計畫），向立法院經濟委員會報告後始得動支。』該決議內容有『凍結第 1 目「推動商業科技發展」之委辦費及獎補助費預算各十分之一（含物流與供應鏈管理發展計畫及商業科技發展研究能量建置與輔導計畫），向立法院經濟委員會報告後始得動支。』，決議內容有「向立法院經濟委員會報告後始得動支」即為附加一定條件<sup>10</sup>之主決議。

- d. 「附帶決議」：預算法第 52 條第 2 項規定「立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理」。附帶決議亦即審查該年度中央政府預算案同時所附帶提出非關於預算科目金額刪減之主決議。然「附帶決議」在國會實務運作上及立法院議事錄上為「委員提案內容與會議之討論事項不盡相同旨趣之事項」或「預算案審查非關於預算科目金額刪減之事項」或「法律審查案提出非關於法律條文修正之事項」決議。如：97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期第 13 次全體委員會會議，於審查 97 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業部分，關於經濟部主管臺灣自來水股份有限公司部分。林滄敏、翁重鈞、邱鏡淳、蕭景田、張碩文、及李俊毅六位委員提案通過「附帶決議」一項：「為增加給水預算之收入，97 年度須加強查漏水，為減輕中低收入者之負擔，水價不得調漲。」

- e. 「臨時提案」：係於立法院會議中議案審查、部會業務及專案報告提出

---

<sup>10</sup> 條件為「向立法院經濟委員會報告後」。

與開會討論事項不同旨趣之事項的主決議，但必須以亟待解決事項為限<sup>11</sup>。舉例如下：立法院第7屆第7會期經濟委員會第16次全體委員會議，開會事由是審查「公司法第一百九十七條之一條文修正草案」案、「動物保護法部分條文修正草案」案、及「植物品種及種苗法部分條文修正草案」等案。會議中提案人為潘孟安委員、丁守中委員，連署人為李俊毅委員、徐耀昌委員、及陳明文委員，提出一則臨時提案之主決議：「今年春季天候異常，平均氣溫偏低，嚴重干擾芒果及玉荷包生長，導致普遍性結果率低、落果率高，收穫大減，不僅農民血本無歸，消費者也需負擔較往年高出大約7成至1倍之價格。行政院農業委員會及所屬相關部門應依單一作物救助標準，立即啟動農業天然災害救助機制。此外，氣候變遷已非偶然，政府應擬具完整因應方案，例如密切監測天然條件異常情形，隨時主動下鄉辦理栽培技術研習，輔導農民防範農作損害……等，向立法院經濟委員會提出書面報告。」該臨時提案之主決議內容明顯與本次開會事由（法律案審查）不同旨趣。

(6) 根據100年7月2日總統府公報第6984號：壹、總統令之一、公布預算：公布中華民國100年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分。其附件「中華民國100年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案審查總報告（修正本）」第23頁經濟委員會，甲、經濟部主管，通過決議2項：

- a. 『經濟部100年度編列「台灣中興紙業股份有限公司」計畫經費1億0,063萬元，用於協助辦理台灣中興紙業股份有限公司清算作業所需經費，包括繳納其積欠之利息、地價稅及房屋稅、支付基本行政維持作業費等；惟查中興紙業公司自90年10月16日起即進入清算程序，然因土地標脫不易及債務未清償等因素，至今已經十八度向台灣宜蘭地方

<sup>11</sup> 依據立法院議事規則第9條第1項規定。

法院申請展延，雖法院已准予展延至 99 年 10 月 15 日，顯見清算完成時程仍遙遙無期，而該公司於清算期間每年仍有數千萬元之虧損，造成經濟部一再編列預算支應該公司清算作業，實有行政怠失，經濟部應即責成該公司儘速完成清算程序，並減少鉅額債務及相關利息負擔，建請經濟部於 2 年內結案。』其「決議」型態屬「附帶決議」之「主決議」，而該「附帶決議」形態之決議既經總統府公布，為預算案之一部，有法律上效力。

- b. 經濟部所屬事業機構表彰員工久任辦法適用至 98 年底已廢止，為保障原適用員工權益，請經濟部於該辦法廢止後至 105 年底過渡緩衝期間，各事業應將該等員工繼續服務年資做合理補償。其「決議」應為「附帶決議」或「臨時提案」形態之「主決議」。表示該「附帶決議」或「臨時提案」形態之主決議經總統府公布，為預算案之一部，有法律上效力。
- c. 總統府就預算案公布之事項，於總統府公報中僅有「決議」一詞，並無所謂「附加(款)決議」或「附帶決議」，與預算法第 52 條或學者之論述有明顯實務上的不同。

- (2) 作者將「主決議」定義解釋為：立法委員於立法院各項會議所提出之決議內容，該主決議並非全以法律形式、非全經三讀會通過、或有法律直接依據，唯主決議內容對外有影響行政機關之實質政治拘束力或效果。主決議之提案權專屬立法委員。主決議以不同的名稱或形式出現於立法院會議中，不論是「決議（動議）」、「通案決議」、「附加（款）決議」、「附帶決議」、「臨時提案」、與「通案決議」等，都屬於國會「主決議」。

- (3) 立法院常設委員會主決議提出時期（如圖二之二）：

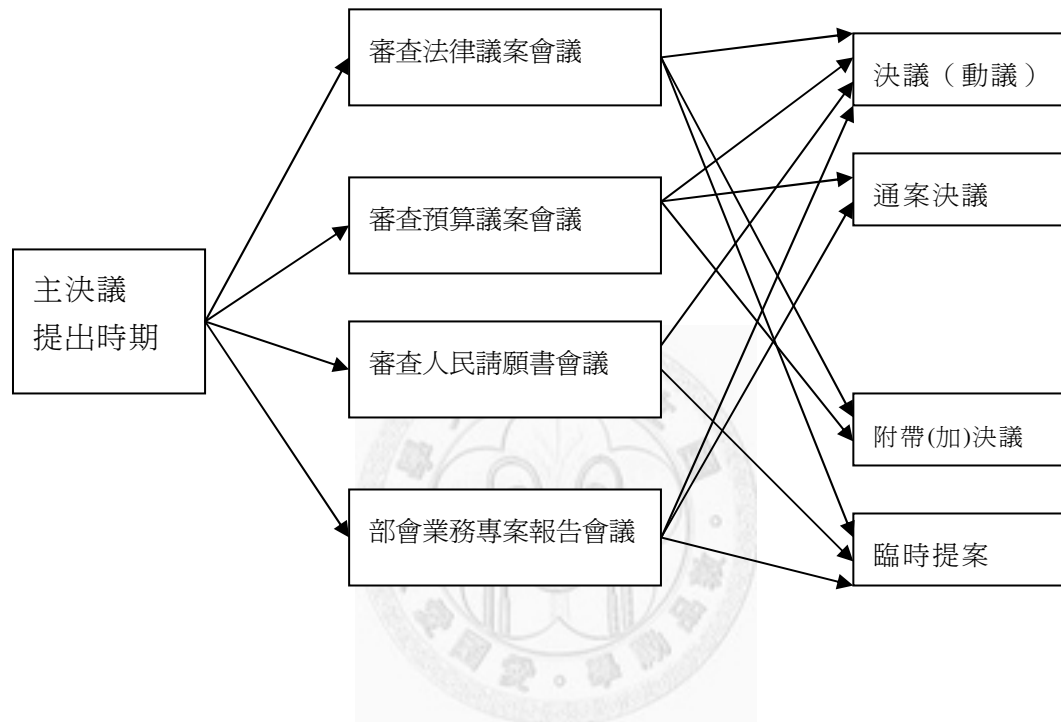
立法院常設委員會主決議可在委員會審查法律案會議、審查預算案會議、審查人民請願書會議、與部會業務及專案報告會議中提出。而審查法律議案會議，可提出決議、臨時提案及附帶決議型態之主決議；審查預算議案

會議，可提出決議、通案決議、臨時提案、及附帶(加)決議型態之主決議；審查人民請願書會議，可提出決議及臨時提案型態之主決議；相關部會業務及專案報告會議，可提出決議、通案決議、及臨時提案型態之主決議。

另立法院常設委員會召集委員依習慣會安排相關部會至地方進行考察活動，出席委員（不一定是該委員會之成員）會針對考察議題做成若干決議建請行政機關辦理。因此委員會議程為考察活動時亦可以提出「決議」，如 97 年 10 月 2 日立法院經濟委員會安排考察活動：「一、赴南投縣仁愛鄉考察霧社萬大水庫與其上下游清淤情形並赴廬山溫泉勘查災後搶修復建情形。二、考察水利署資源調度中心使用情形。」其決議事項為：「加速濁水溪流域疏濬作業。」而經濟部回覆辦理情形為：『一、本案業經經濟部水利署邀請相關機關、專家、學者及相關業者等研商檢討，據以擬定加速大甲溪流域及濁水溪流域疏濬作業短、中及長期策略，並完成「加速河川水庫疏濬之因應對策（以大甲溪、濁水溪流域為例）評估報告」。並於 98.7.6 以經水政字第 09806003780 號函送上開評估報告至立法院經濟委員會及相關委員在案。二、評估報告有關加速濁水溪流域疏濬作業部分：（一）集集攔河堰上游至霧社水庫河段，持續辦理河道及蓄水範圍疏濬淤積土石作業，以維河防、水庫正常營運功能，自莫拉克颱風後已疏濬土石方逾 2,100 萬立方公尺。（二）霧社水庫上游包括塔羅灣溪河段（廬山溫泉區），以改善霧社 6 號道路增加疏濬運輸能量、規劃適當地點設置土資場與施作沿岸固灘養灘保護河岸工程，逐步解決該河段土石淤積及外運困難問題。經濟部水利署於 100 年 6-8 月先完成塔羅灣溪河段（廬山溫泉區）第一期 3 萬立方公尺清運，為增加河川通洪能力，以維該河段安全，仍持續辦理疏濬清運，第 2 期疏濬清運已於今（100）年 11 月開工，預計疏濬清運土石方 5 萬立方公尺。』然因立法院常設委員會要求各部會安排考察活動無任何法律依據或程序，起於早期立法院委員會審查議案或專案報告時，因應會議討論



事項順帶要求各部會就會議討論事項內容，安排至特定地方進行實地會勘之慣例，因此本論文就立法院常設委員會安排之考察活動所提出決議事項不予以討論分析。



圖二之二：立法院常設委員會主決議提出時期（作者自繪）

## （二）主決議之拘束力概念

立法院各項會議由委員所提出之任何主決議，主決議文中其案由最末之結論中通常會載明「要求」或「建請（議）」等字眼，依習慣行政機關認為有「要求」字眼之主決議對各部會有實質上之拘束性質，相關部會在不損及自身機關利益或資源之情狀下多會參照相關法令辦理，而「建請（議）」字眼之主決議，行政機

關多以為屬建議性質，採取能配合辦理就辦的心態，在相關行政機關的心中認為並無強制之拘束性質。

中華民國憲法第 57 條第 1 項第 2 款前段規定：「立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。」表示立法院得經由院會決議移請行政院變更重要政策，作者認為條文中之「決議」係立法委員「於立法院院會提出並通過之多數決議內容」，即為「立法院主決議」，亦即立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以國會主決議方式為之。然在中華民國憲法增修條文第 3 條第 2 項對憲法第 57 條之規定已停止適用，而在憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款規定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」其「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案」，此「決議」係立法委員「於立法院會議提出並通過之決議內容」，自屬「立法院主決議」。

預算法第 52 條第 1 項前段規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。」，預算法第 52 條第 2 項規定：「立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。」此「法定預算附加條件或期限」與「預算案所為之附帶決議」即為立法院審議中央政府年度總預算<sup>12</sup>案，伴隨中央政府總預算案「於立法院會議提出並通過之決議內容」所提出之主決議內容，因此預算法第 52 條規定之「附加條件或期限者」及「所為之附帶決議」係屬「立法院主決議」。

司法院大法官會議釋字 520 號解釋理由書：「預算案經立法院通過及公布手續為法定預算，其形式上與法律相當，因其內容、規範對象及審議方式與一般法

---

<sup>12</sup> 立法院依中央政府總預算案審查程序規定，經分組審查提出審查報告，提送全院聯席會議、院會二、三讀審查通過，立法院並據以編成「中央政府總預算案審查總報告」。

律案不同，本院釋字第 391 號解釋曾引學術名詞稱之為「措施性法律」。即闡明立法院就預算案所為附加(款) 決議及附帶決議型態之主決議為「措施性法律」，對行政機關有一定的法律效力。然該附加(款) 決議及附帶決議型態之主決議於總統府公報中，皆記載為「決議」一詞，非以「附加(款) 決議」或「附帶決議」之名稱紀載。

司法院釋字第 419 號解釋理由書：「．．．．以上所舉皆屬憲法或有憲法效力之規範所明定屬於立法院之職權，內容甚為廣泛。上述憲法所定屬於立法院職權之事項，立法院依法定之議事程序所作各種決議，按其性質有拘束全國人民或有關機關之效力。」即憲法所定屬於立法院職權之事項，立法院依法定之議事程序所作各種決議，按其性質有拘束全國人民或有關機關之效力。以立法院委員會由委員提出並通過之主決議，若未提交立法院會議處理者，即未送交院會通過者，其議事程序有所欠缺，且於立法院委員提出並通過之主決議非憲法或有憲法效力之規範所明定者，其性質並無拘束全國人民或有關機關之效力；然實務上有拘束有關機關之政治力。

基於中華民國憲法、預算法及之司法院大法官會議釋字 391、419 及 520 號解釋規定，立法院就中央政府總預算案(公務預算、營業或非營業基金、特別預算)由委員提出並通過之主決議對行政機關有法律上的拘束效力，行政機關依法必須遵守並配合主決議內容遵照辦理，除非與相關法令有衝突或抵觸之情形發生。就中央政府總預算案通過之主決議內容要求，行政機關必須完全遵照辦理或部分遵照辦理。而憲法所定屬於立法院職權之事項，立法院依法定之議事程序所作各種決議，有拘束全國人民或有關機關之效力。

立法院常設委員會通過主決議（未提交院會處理者）之拘束僅止於該委員會所負責審查之相關部會。依據立法院程序委員會組織規程第 5 條第 1 項第 3 款規定：「經濟委員會負責審查經濟、農業、經濟建設、公平交易、能源、科技政策及有關經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會及行政院公平交易委

員會掌理事項之議案。」因此立法院經濟委員會所通過主決議（未提交院會處理者）僅對經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會及行政院公平交易委員會發生實質上的拘束力或政治力。

98年6月1日立法院會第7屆第3會期經濟委員會第15次全體委員會會議，林滄敏、李復興、孔文吉、丁守中、邱鏡淳、及翁重鈞六位委員提出一臨時提案型態<sup>13</sup>之主決議：「要求經濟部所屬財團法人非經經濟部及立法院同意不得捐贈其所有之土地及地上物，亦不得移轉其所有權。」就提案內容而言為立法院經濟委員會之主決議，其旨趣為要求（有強制力）經濟部所屬財團法人不得為一定行為，提案之動機緣起經濟部所屬財團法人台灣手工業推廣中心與教育部主管之某國立大學土地爭議問題，該主決議通過後經濟部所屬財團法人台灣手工業推廣中心即得遵守立法院經濟委員會主決議辦理，然該決議僅於經濟委員會決議通過，並未依立法院議事規則第9條第4項規定<sup>14</sup>提交院會處理，因此教育部主管之某國立大學即認為該主決議為經濟委員會所通過（非立法院院會或立法院教育及文化委員會<sup>15</sup>通過），僅對經濟委員會所負責審查之經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會及行政院公平交易委員會發生約束，對教育部主管之該國立大學並無拘束力。

---

<sup>13</sup> 立法院議事規則第9條第1項：「出席委員提出臨時提案，以亟待解決事項為限」。第2項：「臨時提案之旨趣……其涉及各機關職權行使者，交相關機關研處。」

<sup>14</sup> 立法院議事規則第9條第4項：「臨時提案如具有時效性之重大事項，得由會議主席召開黨團協商會議，協商同意者，應即以書面提交院會處理。」

<sup>15</sup> 依據立法院程序委員會組織規程第5條第1項第5款規定：「教育及文化委員會：審查教育、文化政策及有關教育部、行政院文化建設委員會、國立故宮博物院、行政院新聞局、行政院青年輔導委員會、行政院體育委員會、中央研究院、行政院國家科學委員會、行政院原子能委員會掌理事項之議案。」

## 第二節 相關理論的檢討

立法院主決議的理論，依其研究取向可以分為總體層次的理論與個體層次的理論。總體層次的理論，在尋求「主決議之內容」結構的本身，包括主決議的提出原因、型態及性質、和其政治過程；個體層次的理論，則從「主決議之拘束力」來說明立法院主決議對主決議內容及欲達成目標變化的影響。

總體層次的理論可以從功能論來探討究竟主決議的功能是什麼？也就是立法機關的功能為何？John Stuart Mill 就曾表示，立法機關應是議員及一般公民申訴怨情和表達意見的一個場所（Mill，1962：Chap. 5）<sup>16</sup>。立法院主決議之內容就是作為一般公民申訴怨情和表達意見的具體表現方式之一，立法委員也善用以國會主決議之提出其對展現公民主意的重視程度。主決議提案是立法委員向選民表現問政或重視民意的途徑之一。主決議之提出彰顯立法委員的問政積極，也反映台灣各選區多元的意見與利益。

個體層次的理論從功能論來探討究竟主決議的功能後果是什麼？何謂功能後果，Malcolm E. Jewell 和 Samuel C. Patterson 將立法機關功能與政治系統的維繫與整合等量齊觀，並且探討所謂的功能後果（functional consequences）的問題（即立法系統的功能對整個政治系統可能產生何種後果的問題）。根據 Jewell 和 Patterson 的見解，社會整合的功能可以經由下列三種方式達成：（1）代表（representation）的方式（2）合法（legitimation）的方式（3）授權（authorization）的方式。總之，立法機關若能充分發揮處理社會衝突和促進社會整合的功能，則其對於政治體系的維繫與穩定，將產生莫大的助益。<sup>17</sup>立法委員透過國會主決議之提出，表達其立法提案行為的代表、合法、和授權的功能。立法委員由其選區的公民選舉產生，代表該選區的多數民意行使立法權，監督行政機關並替人民表達聲音，立法委員

<sup>16</sup> 朱志宏，《立法論》。臺北：三民。2005，頁 19。

<sup>17</sup> 朱志宏，《立法論》。臺北：三民。2005，頁 22。

的立法提案行為某程度為民意的延伸，有高度的代表性。國會主決議之提出必須經由立法院各項會議通過，通過之國會主決議其正當性不容置疑。國會主決議通常是命行政機關為一定作為或不作為之通知，國會不能也無權代替行政機關為行政行為，經由通過之國會主決議授予行政機關一定權限之權力為一定行政行為或不為一定行政行為，國會主決議同時也具備了授權的性質。

「國會優位」的原則：英國光榮革命(the Glorious Revolution, 1688~1689) 後國會通過了「權利法案 J (The Bill of Rights)」，其主要成就有<sup>18</sup>：1.樹立國會最高權力。國會權力高於君權，且能立國王，即能規定王位繼承權。2.「權利法案」否決了國王廢止法律之權。3.人民有請願之權，為擴大公民自由權奠立基礎。就此塑造了「國會優位」的原則。主決議既經立法院會議通過，在國會優位原則，國會行使立法權授予行政機關行使一定之行政權，行政機關自然受到國會主決議之拘束。

「溝通理論」：哈伯瑪斯(Habermas)理想的法律，是建立在慎思熟慮、審議的民主(deliber democracy)與人際溝通上<sup>19</sup>。在溝通行動中，理性的思考與爭辯非常有必要，這種理性的討論之條件每隨有效性的訴求而有所不同。<sup>20</sup>溝通理論顯示在主決議之「政治過程」，為了追求目標不斷的獲得反饋的資訊且仰賴良好的溝通網，行政首長能夠善用「提案委員」、「行政首長」、及「政治溝通」三項因素，必能維持立法機關與行政機關穩定與均衡。主決議之成立必須經過立法院院會或委員會的委員反覆理性的思考與爭辯，但這種委員間理性反覆的討論與爭辯會隨著有效性的訴求（提出原因、型態及性質和政治過程）而有所不同的拘束效力。

以立法與行政兩權互動關係，尋求「主決議」欲達成的政治目標是否得到行政機關的支持配合，然立法權與行政權的關係決定一國的「政府體制」，或稱「憲法結構」，比較憲法學將各國政府體制分為三種類型：「總統制」、「內閣制」

<sup>18</sup> Joseph R. Strayer, Hans W. Gatzke著，陸盛譯，《西洋近古史》。台北：五南。1992，頁331。

<sup>19</sup> 洪鑣德，《法律社會學》。臺北：揚智二版。2004，頁301。

<sup>20</sup> 洪鑣德，《法律社會學》。臺北：揚智二版。2004，頁302。

與「半總統制」，三者各有長短，惟不論採取何種制度，都需要有因應國情（社會、文化條件）配合，才能順利施行<sup>21</sup>。本文不以「政府體制」或「憲法結構」的理論為主要檢討論述，本文擬以「國會優位理論」、「溝通理論」、與「立法與行政機關的互動理論」為檢討主軸，探討立法委員的提案行為之實際運作過程，與主決議提案之前與通過後立法機關與行政機關的相對互動關係。

不論從何種角度觀察我國行政與立法機關之關聯或互動，多數民眾的看法不外乎「惡鬥」、「推卸」、「黑金」、「關說」、「利益輸送」等等負面的形容詞或名詞，行政機關與立法機關的互動應該是怎麼樣的運作模式呢？根據我國憲法增修條文第 3 條第 2 項規定：「行政院……對立法院負責」，行政院應該對立法院負責什麼呢，負責事項為：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責」、「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議」、「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案」。立法院的職權又是什麼？依憲法第 63 條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」。及第 71 條規定：「立法院開會時，關係院院長及各部會首長得列席陳述意見」。

行政院僅有三項事項<sup>22</sup>需對立法院負責，立法院除議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案外，對於「國家其他重要事項之權」也有議決之權，「國家其他重要事項之權」是什麼呢？這在行政及立法兩院間就產生了不同的認知與解釋。一個為最高行政機關，一個為最高民意機關，各有其法定職權，看似相互箝制但並不衝突，如何在各自職權及行為中謀求一套平衡又有利民眾之規則才是我們必須改革的課題。

<sup>21</sup> 湯德宗，〈新世紀憲改藍圖－以行政、立法兩權為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 109 期，2004。

<sup>22</sup> 見憲法增修條文第 3 條第 2 項。

### 第三節 國內外相關研究的檢討

我國關於國會主決議之研究，如92年2月台灣法學會舉辦的「立法院暫緩健保費率雙漲之決議拘束力探討」座談會會議記錄，黃世鑫君於《政治研究學報》第九期發表之〈由轉型正義論立法院「以凍代刪」預算之爭議—兼論主決議與附帶決議之法律效力〉期刊論文，黃耀生君〈立法院審議預算附加決議之效力—法制面與實務面之探討〉，黃昭元君於臺灣本土法學雜誌第21期「立法院決議的效力」，93年蔡茂寅君臺灣大學公法論壇學術研討會之「預算主決議與附帶決議之效力」文章。至今並無專書主要論述「主決議」。

就92年2月台灣法學會舉辦的「立法院暫緩健保費率雙漲之決議拘束力探討」座談會會議記錄中：

1. 主持人時任台北大學法律學系陳教授慈陽表示：「這個主決議基本上是涉及健保法中已授權行政權為健保費及費率調整案，而此主決議卻欲取代此法律授權。在這種情形下之法律問題則是要問，立法院此主決議，是否可以取代法律的授權；另外，立法院可否在未修法前，直接決議取代法律授權，這涉及法律保留及授權問題，也涉及國會保留及健保費及費率調整專業問題是否屬行政專業的核心領域？」然國會通過之健保法中已授權行政權為健保費及費率調整，若再以法律議案相同程序通過之國會主決議，何嘗不是將國會授權限縮或擴張的一種形式。
2. 與談人時任律師黃國鍾先生表示：『有人發明「主決議」這個名詞，不是跟特定的支出項目有關，而是在預算案的最前面寫行政院要遵守什麼，叫主決議；而且不必然跟歲出、歲入有關。這個主決議跟附帶決議的區分，我個人也非常的納悶，尤其是行政院沒有辦法接受主決議跟附帶決議的時候，採取的方法是什麼？到底是不執行呢？還是移請立法院覆議？可不可就單獨的、個別的決議移請立法院覆議？』



3. 與談人時任台灣大學法律學院副教授黃昭元表示：『任何由立法院多數所通過的決議，不管它叫什麼名字，基本上都會產生某種政治上壓力，甚至是輿論上的影響力。所以對於這個決議，行政院還是應有所反應。不過，既然是政治性決議，所衍生的也是政治性問題，因此應循政治途徑解決，行政院應該要向立法院說明：為何無法執行立法院的建議？主要理由為何？這些都是政治性的反應』，『但在九七修憲後，現行增修條文第三條第三項已經刪除原來憲法第五七條第二款的規定。行政院現在已經無法（也不必）對立法院的此類決議提起覆議，不論是從修憲條文之表面規定或修憲過程所顯示的修憲者意志來看，都可以明白看出：現行憲法增修條文有意禁止立法院主動以「決議」之形式而干預行政院之重要政策。這個改變的意義與其說是限縮立法院實體權力的事物範圍，不如說是限縮其表現「形式」。也就是說：立法院不是沒有權力過問行政院的重要政策，但重點是：立法院要以合憲的「形式」來過問，也就是要以有拘束力的法律、預算、條約等議案形式來拘束行政院，由此參與或影響行政院之重要政策。再者，憲法第六三條明文規定立法院得議決：法律、條約、預算、大赦、特赦、減刑、復權共七種議案，並議決國家重要事項，但憲法第五七條第三款則只剩下法律、預算及條約三種議案才能（也才需）提起覆議。可見憲法規定的覆議範圍與立法院的議決範圍明顯不同，而且是從制憲開始到九七修憲後都始終不同。這意謂什麼？我個人認為：這顯示說如果立法院的「表決結果」（或任何決議）要對外產生拘束力，尤其是要拘束行政部門，甚至要進一步拘束全國人民的話，則必須經過覆議程序，讓行政部門有機會表示意見。當然，另外還要經過總統的公布。』，『個人認為：立法院以決議形式所產生的多數意志是無法完全等同於法律或預算本身。對於立法權而言，表決的「形式」（或「對象」）並不是完全沒有關聯或沒有意義的，尤

其是當這個「形式」差別會連結到立法過程的一讀、二讀等不同的審議程序、以及覆議是否適用的效力問題。』，『所謂主決議在憲法上根本找不到依據，這是立法院自己發明出來的名詞。甚至連立法院自己所定的職權行使法、議事規則等也都沒有主決議這個名稱或這種議案形式』

就目前所知有羅傳賢君著《國會與立法技術》有專章論述，另關於立法程序、立法技術及議案審議等，作者即參閱羅傳賢所著《立法程序》、《立法程序與技術》、《國會與立法技術》，周萬來著《立法院職權行使法逐條釋論》、《議案審議—立法院運作實況》，及許劍英著《立法權行使及法規適用問題之研究》、《立法審查理論與實務》等著作。

論文有私立輔仁大學法律學研究所碩士論文：鄭培麗君撰《單純國會決議之研究：以德國法為借鏡》乙篇、高全國撰《預算民主統制之研究—以立法院預算審議之界線與效力為核心》碩士論文、張哲維撰《委員會影響力的決定因素：第六屆立法院的分析》碩士論文、陳鳳珠撰《我國立法院常設委員會之研究(1993-1995)》碩士論文、廖健良撰《選區規模對於立法委員分配政策提案行為的影響：第五、六屆立法院的分析》碩士論文、嵇宏德撰《行政權與立法權互動關係之研究—以我國憲法增修後的憲政運作為例》碩士論文。

羅傳賢君於《國會與立法技術》表明立法院所涉及的決議內容五花八門，其決議程序也有繁簡不一的情形，有的經過讀會程序，有的未經讀會程序而由院會表決通過，有時委員會不必經院會同義也通過一些單純決議，到底除有憲法依據之議案外這些單純決議的效力如何？<sup>23</sup>

許劍英於育達研究叢刊第四期『議事先（慣）例在立法程序上之運用』一文中，將「主決議」歸類於形成類似法律位階或先例位階議事成例。

黃世鑫於政治研究學報第九期，『由轉型正義論立法院「以凍代刪」預算之爭議—兼論主決議與附帶決議之法律效力』一文中表示：根據歷年來的經驗，就

---

<sup>23</sup> 羅傳賢，《國會與立法技術》。臺北：五南，2004，頁283。

主決議之內容，大致可歸納如下類型：（一）須俟報告或同意後始得動支預算。（二）要求法律通過及配套措施完備後，始得動支預算。（三）要求行政院變更預算編列之型態。（四）要求各機關於執行上應對特定事項為專案動支經費、第二預備金或經費流用。（五）要求各機關應檢討特定業務或調整計畫執行方式。（黃耀生，2004）』。

又黃世鑫於政治研究學報刊登『由轉型正義論立法院「以凍代刪」預算之爭議——兼論主決議與附帶決議之法律效力』一文特別強調：『我國在1987年7月15日解除戒嚴，結束長達一世紀的殖民式的極權統治，開啟政治的民主化。半年後，1988年1月13日蔣經國總統去世，副總統李登輝繼任，1991年5月1日第一次增修憲法，1993年2月1日國會全面改選，1996年5月20日總統直選，李登輝代表中國國民黨贏得第一任直選總統。直到2000年5月20日，陳水扁代表民主進步黨競選總統，並獲得勝利，才完成所謂的政黨輪替，但在立法院方面，仍然由中國國民黨和其友黨取得多數席位，繼續掌控立法權。由於這種特殊的歷史因素，故儘管在政黨輪替以後，過去獨裁統治的政黨，表面上，已淪為在野黨，卻仍然享有實質的宰制力量，且其影響力擴及國家、社會各階層；所謂的民主化，只是一種假象；所謂的民主政治，亦是虛有其表，完全不具實質法治國之內涵；民主政治之「規範」，亦仍受到扭曲』，『公元2000年，政黨輪替前，由於行政權與立法權均為中國國民黨所掌控，且行政權凌駕立法權，雖然立法院之預算審議，形同虛設，立法院淪為行政院之「預算局」。但至少「政策成敗、政治責任之歸屬明確」。惟政黨輪替後，只有行政權歸民主進步黨，立法權則仍由中國國民黨掌握。初期，在政府預算方面，立法院猶能遵循憲法、預算法賦予之權責，對行政院所提之預算案，嚴加把關，對所謂浮濫之支出，加以刪減。但在民主進步黨以「再怎麼野蠻，也不應刪除...」之選戰廣告反制後，立法院乃改弦易轍，以「凍結」替代「刪減」，且不僅凍結之金額達千億元，其範圍更擴及各部會。雖然凍結預算之效果比預算之刪減，表面上，似乎較為輕微，但其實質之影響，卻

甚為深遠。按就政府預算之週期，預算之籌編、執行歸屬行政權，審議歸屬立法權，行政、立法各有所司，權責分明。根據現行法律規定，預算審議後，其執行全屬行政權，行政部門負成敗之完全責任。然以「凍結」替代「刪減」，立法權藉預算之「解凍」，得以介入預算之執行，並干預行政權之行使，導致「政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立」。因此，就我國現行預算法之規定，立法院固有刪減預算之權責，但是否得以凍結預算之執行，仍有釐清之必要，且其更可能已涉及憲法之爭議，有違憲之疑慮。』然本論文僅探討第七屆立法院，屬於一致政府，國會與執政為同一政黨，第七屆經濟委員會成員國民黨籍委員有十一至十三人，民進黨籍委員只有四至五人。

另關於立法院於審議中央政府總預算案時，除就預算科目及金額作增刪減外，另附加作成各種決議事項，要求行政機關應行配合辦理，並表明各機關未按照決議執行，機關首長及相關主管人員應予議處。決議事項中以對預算之動支設定額外程序要求，如「須俟報告或同意後始得動支預算」為主要類型，另有作成決議事項與預算動支無關者，如要求機關應檢討特定業務或調整計畫執行方式等類型。實務上，當法定預算經總統公布施行後，除將立法院總預算審查報告（內含各項決議事項）函轉各機關請依相關法令規定辦理外，另於中央政府各機關單位預算執行要點規定「各機關歲入、歲出預算，如有依預算法第 52 條第 1 項規定，由立法院決議所定之附加條件或期限，除為法律所不許者外，應按條件或期限辦理情形，妥為規劃分配，於該項條件尚未成就或期限尚未屆滿前，應暫不予執行」。由於法律未明文規定須將決議辦理情形函復立法院，故未另行文各機關查填辦理情形及函復立法院。<sup>24</sup>

「須俟報告或同意後始得動支預算」即為附帶（加）決議型態之主決議，如 97 年 11 月 3 日立法院第 7 屆第 2 會期經濟委員會第 9 次全體委員會，一則主決議內容為：『經查最新審計部決算數（96 年度），經濟部工業局第 1 目「工業技術

<sup>24</sup> 黃耀生，〈立法院審議預算附加決議之效力〉，《主計月刊》，第 590 期，2004。

升級輔導」科目執行率欠佳，即執行後決算數，僅達到原訂預算數 86.02%，顯見是項科目違反預算法第 28 條第 1 項第 3 款之規定，歲出計畫預算未實際業務覈實估列。故審酌決算數之 86.02% 執行率，工業局 98 年度預算歲出第 1 目「工業技術升級輔導」編列 66 億 8,929 萬元，應凍結四分之一，俟向立法院經濟委員會專案報告經同意後，始得動支』。該主決議要求「...應凍結四分之一，俟向立法院經濟委員會專案報告經同意後，始得動支」，而行政機關的回應情形為：「本案業經立法院 98 年 6 月 29 日台立院議字第 0980702621 號函復准予動支在案。」

行政機關為求其預算科目解凍，對於立法院「須俟報告或同意後始得動支預算」之附帶（加）決議型態主決議，一定會想盡辦法拜託委員會之召集委員排定解凍報告案，以求年度預算科目得以動支。

立法院委員會同意動支預算與美國撥款委員會的權責為審查撥款法案略為不同。立法院委員會會議須有 1/3 委員出席，始得開會；出席委員不足 3 人時不得議決。即委員所提案「須俟報告或同意後始得動支預算」之附帶（加）決議型態主決議，應由該負責審查之委員會召集委員排定議程，有 1/3 委員出席，經出席委員 3 人即得議決「同意動支預算」。而美國撥款委員會的權責為審查撥款法案。撥款法案提供聯邦政府每個會計年度全部支出約三分之一的經費，其餘由眾議院及參議院的各個權責所屬的常設委員會所控制。撥款法案有三種類型：例行撥款法案（Regular appropriations bills）、延續撥款決議案（Continuing resolutions）、追加撥款法案（Supplemental appropriations bills）。例行撥款法案提供會計年度所有撥款法案的大部分經費，必須於每年 10 月 1 日完成立法。假如例行撥款法案未於期限前完成立法，國會通常採納延續撥款決議案以繼續供給經費直至例行撥款法案通過。追加撥款法案提供額外的撥款，審議時程在例行撥款法案之後<sup>25</sup>。我國國會凍結預算之解凍條件見於附帶（加）決議型態主決議之條件，通常為要求提出書

---

<sup>25</sup> 曾耀民，〈美國國會撥款委員會及撥款程序之探討〉，《立法院法制局專題研究報告 編號：991》，2010，頁 3。

面或專案報告，或要求向本院委員會報告後或報告同意後始得動支，該委員會須有 1/3 委員出席，出席委員 3 人以上即可決議動支預算。委員提案「須俟報告或報告經同意後始得動支預算」之附帶（加）決議型態主決議起於 2,000 年第一次政黨輪替後，少數政府的狀況下，國會多數黨非執政黨，利用附帶（加）決議型態主決議迫使行政機關於行使預算時追襟見肘，刻意保留（凍結）部分預算數來箝制行政部門，導致審查總預算之附帶（加）決議型態主決議遭到濫用，亦有人批評遭少數人謀取個人利益的工具。當然隨著附帶（加）決議型態主決議益行增多，行政機關也有因應之道，預算扣除法定預算及人事經費外，剩餘多為計劃型預算，而行政部門最常見的方法是該預算科目遭凍結，關於該預算科目之計畫如為委外型計畫，於招標時會特別註明該計畫之經費需經立法院解凍後才予以撥付。

上述文獻主要著重在於主決議之法效力及法程序、或僅針對中央政府總預算案審查之附加決議、附款決議和附帶決議之國會主決議的研究，然實務上於總統府公布中央政府總預算案之公報中，所有型態及名稱之主決議均記載為「決議」一詞；又相關文獻並未論及到一般「決議（動議）」、「通案決議」及「臨時提案」型態之主決議，關於審查法律議案、部會業務報告及專案報告中所提出各種態樣之主決議也未做研究探討，事實上在國會實務運作，關於「附帶決議」型態之主決議不僅只適用於預算案審查而已，因此有缺口的出現及實務的盲點。

就實際情形及實際運作上，主決議非全是缺乏明確的法律規定，亦非沒有一定的程序，可以說是立法院的一種習慣，在充滿政治角力的國會，多數委員共同的決定就被認為是一種「習慣法規或慣例」，主決議的使用行之多年，也不僅適用於預算案之審查而已，可以說只要立法院的各項會議中都有可能產生主決議，這些主決議並非全依立法院職權行使法或各委員會組織法等所作成之決議。因此本論文係研究立法院第七屆經濟委員會由委員提出之「主決議」做概括的政治分析，並盼能實務上建構符合之行政立法互動相關理論。

### 第三章 研究設計

#### 第一節 研究途徑與研究方法

本研究採取立法行為的研究途徑。立法行為具有「主觀的」(Subjective)、「任意的」(Willful)、及「非科學性」(non-scientific)之特質<sup>1</sup>。中華民國憲法第62條規定：立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。立法委員行為法第3條規定：立法委員代表人民依法行使立法權，應恪遵憲法，效忠國家，增進全體人民之最高福祉。立法委員代表人民行使立法權，行使立法權是一種代表行為，亦為一種立法行為，立法委員在立法院內的法案審查、預算審查、質詢和提案就是立法行為的表現，主決議之提出是提案行為，也是立法行為。本文研究之「主決議」是依據現行立法院會議實務運作歸納而來。主決議是立法委員的提案行為，「主決議」提案權專屬立法委員。

國會主決議的本質？從本體論而言，「本體論」主要探討存有本身，即一切現實事物的基本特徵。落實到立法院主決議來看，其本體就是立法院主決議之本質，也就是立法院決議內容。

這樣的本質又如何被認識，這涉及到認識論的問題。所謂的「認識論」是探討知識的本質、起源和範圍。認識論是關於知識得以可能的條件。我們知道，想要被定義為知識，它必須是真的，並且必須被相信是真的。因此，本論文試圖透過立法院主決議的本質、內容和適用範圍，以提案行為的實證研究去認識「主決議」這個研究主題，包括：國會主決議的提出原因？國會主決議的型態及性質？國會主決議的政治過程？國會主決議的有效性？

基於上述的理解，本論文涉及的研究方法有二：

---

<sup>1</sup> 參閱：羅傳賢，《立法程序》。臺北：龍文，1993，頁6。

## （一）量化研究法

採實證主義的觀點，以統計分析探究國會主決議發生的現象及發生的效果，將透過「立法院經濟委員會第7屆第一會期至第八會期會議議事錄<sup>2</sup>」，經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會、及行政院公平交易委員會「立法院審議中央政府總預算案所提決議、附帶決議及注意辦理事項辦理情形報告表」及「立法院經濟委員會相關部會業務及專案報告等所提主決議事項辦理情形」，審計部「中央政府總決算審核報告-立法院審議總預算案決議事項各機關辦理情形之查核」等資料進行統計分析。

## （二）深度訪談法

為強化立法院經濟委員會制度實務面的論述，本研究同時採用深度訪談法，擬訪談第七屆立法院經濟委員會的召集委員、委員、和議事人員，和相對應時期的經濟部、行政院經濟建設委員會、行政院農業委員會、及行政院公平交易委員會首長或官員代表，對於現行立法院經濟委員會主決議爭議問題之看法及是否有精進作為之可能，並據以作為提出相關法律之修正案或行政部會政策推行之重要事項，以為本研究論述之重要參考依據。

---

<sup>2</sup> 立法院議事規則第 53 條第 1 項第 10 款規定：議事錄應記載「議案及決議」事項。



## 第二節 研究架構與研究假設

### （一）研究架構

本論文主要分析單位是「主決議」，目的在探討主決議的提出、過程、與結果間的因果關係。因此設定「提出原因」為其獨立變項，過程則包括中介及調節兩組變項，結果則為依變項，研究架構如圖三，並略作說明如下：

就主決議所以提出的原因而言，立法行為並非只受到單純因素的影響，是多種的因素相互競合而發生，以作者觀察立法院生態及參與實際各項會議（院會、朝野協商、全院委員會及委員會）運作情形之經驗，主決議之內容的提出，其因有選區內選民陳情或訴怨，有媒體大力放送報導的新聞趨勢，有為某特定之政治或個人利益為動機，因此本研究就影響主決議提出的因素為「選區民意」、「媒體報導」、「政治利益」、「提案委員及連署人數」及四組原因作為該獨立變項的內容。

就主決議所提出的型態與性質而言，本論文將國會主決議主要分為「院會主決議」、「全院委員會主決議」及「委員會主決議」，但由於案例相當廣泛與繁多，因此在具體操作上僅限於經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會、及行政院公平交易委員會四個部會錄案辦理之「立法院第七屆經濟委員會之主決議」約 3,274 項提案。依據立法院院程序委員會組織規程第 5 條第 1 項第 3 款規定：經濟委員會負責審查經濟、農業、經濟建設、公平交易、能源、科技政策及有關經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會及行政院公平交易委員會掌理事項之議案，即「經濟委員會之主決議」以中央主管機關劃分應為：1.經濟部之主決議，2.行政院農業委員會之主決議，3.行政院經濟建設委員會之主決議，4.行

政院公平交易委員會之主決議；而「經濟委員會之主決議」可涉及到：經濟、農業、經濟建設、公平交易、能源、科技等相關政策。

主決議的基本型態可以分為：「決議（動議）」、「通案決議」、「附加（款）決議」、「附帶決議」、及「臨時提案」。

1. 「決議（動議）」型態之主決議：係立法院經濟委員會審查議案、審查人民請願案、與部會業務及專案報告，提出與會議討論事項相同旨趣之主決議。
2. 「通案決議」型態之主決議：係立法院會議非僅就會議特定討論事項所作成之大方向或通盤檢討之決議內容。適用範圍為所屬各機關。
3. 「附加（款）決議」型態之主決議：係審查預算案提出對特定「預算科目及金額」附加一定條件或期限之主決議事項。審查總預算時，立法委員往往會提出關於預算科目運用附加條件或期限之附加決議的主決議內容。然附加(款)決議於國會實務運作上及立法院議事錄上並無該名稱之出現，預算案附加一條條件或期限之決議，國會實務及立法院議事錄稱為「決議」或「附帶決議」。
4. 「附帶決議」型態之主決議：審查預算案提出非關於預算科目金額刪除之主決議內容。審查總預算時，立法委員往往會提出非關於預算科目及金額刪除的主決議內容。然「附帶決議」在國會實務運作及立法院議事錄記載應為「委員提案內容與會議之討論事項不盡相同之事項」或「預算案審查非關於預算科目金額刪減之事項」或「法律審查案提出非關於法律條文修正之事項」決議。

5. 「臨時提案」型態之主決議：所指的則是議案審查、部會業務及專案報告提出與開會討論事項不同旨趣之主決議事項，屬於國會臨時性或重大性的政策建議或要求性的一定行為。

主決議的性質則可以分為：「要求性」及「建議性」。

1. 所謂的「要求性」指的是強烈性的要求行政機關在不違反相關法律規定下，必須遵照國會通過的主決議內容辦理，若無正當法令依據或正當性的理由而不願遵照辦理，提案委員可能以其他方式及手段來譴責或制裁該行政機關。
2. 所謂的「建議性」指的是委婉性的建請行政機關依自身機關意願在尊重國會的原則下辦理建議事項，亦可能僅為宣示性的提醒民眾其有做一定的立法行為。

本文視主決議的型態與性質僅是一種中介變項，因為提出主決議的各種原因，背後總有其政治目的，最後總希望達到其政治效果，也就是目的的滿足，主決議僅在其中扮演中介的角色而已。當然提出者的目的是否獲得滿足，中間的政治過程可以說相當的重要，此將決定成敗的結果，因此本論文將此視為一種調節變項。其主要的內容包括：「提案委員因素」、「行政首長因素」、及「政治溝通因素」。

所謂的「提案委員因素」，包括委員資深程度、幕僚專業程度、主決議重視程度、和所屬政黨。行政機關會以提案委員四大因素來評估是否遵照主決議辦理。

立法院常設委員會審查院會交付審查之議案及人民請願書，並得於每會期開始，邀請相關部會作業務報告並備質詢。各委員會至少 13 位委員，最多不得超過

15 位。委員會置召集委員 2 人，由各委員會委員互選之。委員會會議須有 1/3 委員出席，始得開會；出席委員不足 3 人時不得議決。<sup>3</sup>

立法院第七屆經濟委員會之成員，如表三之一（如下），除第四會期為 13 人，其餘皆為 15 人；如表三之一，民進黨籍委員為 3 至 5 人，除第 6 會期有一召集委員為民進黨籍，其餘為國民黨籍。第 7 至 8 會期有一位委員為無盟黨籍。



---

<sup>3</sup>參閱立法院全球資訊網：首頁>認識立法院>立法院簡介>會議  
([http://www.ly.gov.tw/02\\_introduce/0201\\_intro/introView.action?id=6&itemno=02010600](http://www.ly.gov.tw/02_introduce/0201_intro/introView.action?id=6&itemno=02010600)，2012/7/15)

	1 會期	2 會期	3 會期	4 會期	5 會期	6 會期	7 會期	8 會期
召委	翁重鈞 邱鏡淳	翁重鈞 邱鏡淳	丁守中 林滄敏	李復興 徐中雄	吳清池 鍾紹和	蕭景田 <u>翁金珠</u>	徐耀昌 李復興	林滄敏 李復興
成員	丁守中 李慶華 邱鏡淳 黃健庭 孔文吉 徐中雄 翁重鈞 蕭景田 劉銓忠 林滄敏 張嘉郡	丁守中 李慶華 邱鏡淳 黃健庭 孔文吉 徐中雄 翁重鈞 劉銓忠 林滄敏 張嘉郡 蕭景田	丁守中 李復興 李慶華 邱鏡淳 徐中雄 翁重鈞 蕭景田 鍾紹和 張嘉郡 林滄敏 劉銓忠	丁守中 李復興 李慶華 徐中雄 翁重鈞 張嘉郡 林滄敏 劉銓忠 蕭景田 鍾紹和	丁守中 吳清池 李復興 李慶華 徐中雄 張嘉郡 劉銓忠 黃偉哲 盧嘉辰 蕭景田 鍾紹和	丁守中 吳清池 李復興 李慶華 徐中雄 張嘉郡 劉銓忠 盧嘉辰 蕭景田 鍾紹和 顏清標	丁守中 吳清池 李復興 李慶華 林滄敏 徐耀昌 廖國棟 劉銓忠 蕭景田 鍾紹和 顏清標	劉銓忠 丁守中 吳清池 李復興 李慶華 林滄敏 徐耀昌 廖國棟 蕭景田 鍾紹和 顏清標
	<u>張花冠</u> <u>陳啟昱</u> <u>李俊毅</u> <u>潘孟安</u>	<u>張花冠</u> <u>陳啟昱</u> <u>李俊毅</u> <u>潘孟安</u>	<u>張花冠</u> <u>陳啟昱</u> <u>潘孟安</u> <u>蘇震清</u>	<u>陳啟昱</u> <u>潘孟安</u> <u>蘇震清</u>	<u>翁金珠</u> <u>陳啟昱</u> <u>潘孟安</u> <u>蘇震清</u>	<u>翁金珠</u> <u>陳啟昱</u> <u>黃偉哲</u> <u>潘孟安</u> <u>蘇震清</u>	<u>李俊毅</u> <u>潘孟安</u> <u>蘇震清</u> <u>陳明文</u>	<u>李俊毅</u> <u>潘孟安</u> <u>蘇震清</u> <u>陳明文</u>

表三之一 立法院第七屆經濟委員會成員（作者自繪）

（有底線者為民進黨籍委員，粗體者為無盟黨籍委員，其餘為國民黨籍委員）

委員資深程度的判斷如下：

1. 連任多屆委員(屆別制)：國會強調與尊重的是委員的資深制及專業制，現行一屆立法委員任期是四年八個會期，若某立法委員當屆八個會期都待在某特定委員會，相對於其他立法委員在該委員會是被認定具有資深及專業的，同樣的擔任愈多屆的立法委員也被視為資深及專業，委員的資深程度自然對國會運作及行政機關的職權、業務、預決算等相關職權必定相對的明瞭。
2. 擔任過召集委員：立法院各委員會組織法第4條前項規定：「各委員會會議，以召集委員一人為主席，由各召集委員輪流擔任。」第5條第1項規定：「各委員會之議程，應由輪值召集委員決定之。」第6-1條規定：「各委員會召集委員，應於每會期共同邀請各該委員會委員擬定該會期之立法計畫。必要時，得邀請相關院、部、會人員列席說明。」各委員會召集委員就是委員會的主席，委員會之議程由召集委員決定，召集委員可以擬定該會期委員會之立法計畫，召集委員可以相關院、部、會人員列席說明。可見召集委員的法定權限不小，立法院常設委員會的召集委員擁有左右行政機關到立法院委員會開會的次數及議題，以及是否審查行政機關主管之法律修正案或預決算案審查的權限，因此主決議文之提案委員若為立法院委員會召集委員，相關部會當然會給予相當的禮遇，對於該主決議文的內容給予配合辦理。
3. 擔任過黨團幹部：立法院國民黨黨團幹部為執行長、書記長、首席副書記長、委員長四位；立法院民進黨黨團幹部為總召集人、幹事長及書記長之三位，黨團幹部可以參與議案審查之朝野黨團協商。目前委員會審查之

後，尚需經過一朝野協商的程序<sup>4</sup>。立法院職權行使法第 68 條第 1 項：為協商議案或解決爭議事項，得請求進行黨團協商。第 69 條第 1 項前段：「黨團協商會議，由院長、副院長及各黨團負責人或黨鞭出席參加。」綜上，為協商議案或解決爭議事項、各委員會審查議案遇有爭議時可以進行黨團協商，而黨團協商會議由各黨團負責人或黨鞭出席參加。若主決議之提案委員為政黨之立法院黨團幹部，其政治拘束力高於其他非黨團幹部之立法委員。立法院第七屆各黨團幹部如表三之二。

	1 會期	2 會期	3 會期	4 會期	5 會期	6 會期	7 會期	8 會期
<b>國民黨</b>								
執行長	林益世	林益世	林益世	林益世	林益世	林益世	林益世	林益世
書記長	費鴻泰 張碩文	張碩文	楊瓊瓔	呂學樟	林鴻池	林滄敏	謝國樑	趙麗雲
首席副 書記長	張碩文	楊瓊瓔	呂學樟	林鴻池	林滄敏	謝國樑	趙麗雲	
經濟委 員會委 員長	林滄敏	林滄敏	李復興	林滄敏	徐中雄	徐中雄	丁守中	丁守中
<b>民進黨</b>								
總召	柯建銘	柯建銘	柯建銘	蔡同榮	蔡同榮	柯建銘	柯建銘	柯建銘
幹事長	賴清德	賴清德	李俊毅	王幸男	李俊毅	管碧玲	高志鵬	蔡煌瑯
書記長	葉宜津	張花冠	高志鵬	葉宜津	陳 瑩	潘孟安	翁金珠	翁金珠

表三之二 立法院第七屆國民黨及民進黨黨團幹部成員（作者自繪）

幕僚專業程度：立法委員經由選舉產生，並無限定立法委員得具備專業的法律、財經、交通、內政或外交國防等相關知識，立法委員若期待自己任內有專業

<sup>4</sup> 立法院法制局編印，《立法原理與制度》。臺北：立法院法制局，2002，頁 235。

的問政，會聘請多位專業知識領域或熟稔國會立法程序及技術的幕僚擔任其國會助理，一位熟悉行政部會的政策推動、預算編列情形、及相關法令等的國會助理，對立法委員有如虎添翼的問政效果。

主決議內容重視程度：主決議內容為立法委員特別重視或重視者，於提出前後定會運用其政治影響力<sup>5</sup>，主決議通過後最重要的政治目的是否達成，委員本人或其幕僚會不斷的向相關部會追蹤後續辦理情形，以符合該主決議之政治目的。若提案委員並不積極要求相關部會回應主決議辦理情形，行政機關會視委員之重視程度有不同的回應。除預算審議案之主決議有預算法依據外，行政機關會計單位依規定需向監察院審計部及行政院主計處回報；另其他之主決議完全視委員重視程度行政機關再予以決定如何配合辦理。

提案委員所屬政黨：行政機關會視主決議之提案委員屬於執政黨與否，給予不同的待遇，提案委員黨籍為執政黨者，其提案內容不太會違反執政黨目前推動之相關政策，相對的執政行政部會亦通常給予相同黨派的立法委員多數的資源支持或政策配合。

所謂的「行政首長因素」，包括行政首長的：權力基礎、社會聲望、及決議內容算計。

1. 權力基礎：首長的權力基礎若直接由總統或其他重要職位長官授予並全力支持者，較不擔心其位置不保，更能放心並無懼任何政治力量干預，推動其政策。權力基礎穩固的行政首長對於主決議內容的要求可以因其權力基礎來源為依靠而予以對抗。

---

<sup>5</sup> 如：增加提案及連署人數、要求性質之主決議、事先或事後與行政機關溝通、請黨團幹部協助、及本身或助理特別追蹤主決議辦理進度等等。



2. 社會聲望：行政首長的社會聲望高者，常可憑藉其社會聲望，有意或無意經由大眾傳播訴諸社會大眾支持其行政作為並不被主決議的要求來干涉。社會聲望高的行政首長對於主決議內容可以訴諸社會大眾予以對抗。
3. 決議內容算計：是行政首長考量如何配合辦理的重要因素；對於主決議內容，損及行政機關最低傷害者或能獲得立法院最大政策支持者，該主決議能獲得行政首長的支援配合。政治就是算計著資源的分配，如何將有效的資源分配出去並取得國會相對的大力支持，順利推動政務，才是一位有效率的行政首長。

所謂的「政治溝通因素」，主要指提案委員與行政首長的溝通，包括：提出時機、決議內容、和互動關係。

1. 提出時機：行政機關推動一項政策時，必然需要民意機關的支持始能順利進行，國會主決議的提出在政策推動前、中、後提出會有不同的政治效果。
2. 決議內容：主決議的內容完全不違反相關法令、行政規則、或與行政機關施政方針一致者，容易獲得行政機關的遵守。又主決議的內容不需行政機關挹注額外行政資源時亦能獲得行政機關的遵守。行政機關會視「主決議內容」條件來給予不同的行政協助。
3. 互動關係：主決議的提出，事先能就內容與行政機關討論並取得同意者，事後行政機關能與立法院提案委員的溝通協調其辦理情形者，能獲得行政機關的遵守。

國會主決議是否能達成提案委員的政治目的，可稱為主決議的「有效性」，受到前面三組變項的影響，因此本論文將其設定為依變項。主決議在結論中往往會「要求」或「建請(議)」行政院或相關部會參照辦理(為一定行為或不為一定行為)，

在行政機關的看法，皆以為「要求」係必須全力配合辦理，有實質上之拘束力；而「建請(議)」行政機關認為僅屬建議性質，對行政機關並無任何形式或實質上之拘束力。

委員會主決議提出後有下列結果：(1) 決議或表決通過 (2) 決議或表決不通過 (3) 另定期繼續處理 (4) 提案保留，送黨團協商 (5) 提案保留送院會處理。主決議通過後才有效力或拘束力產生，至於委員會決議或決定為「另定期繼續處理」需待下次提案處理時再視結論而定；而委員會決議或決定為「保留，送黨團協商或送院會處理」必須待協商結論或院會決議通過後始生效力或拘束力。本論文僅分析，經委員會通過之主決議，且由相關行政機關錄案辦理為主。

主決議在形式上及實質上雖然有不同的拘束力，但是行政部門除了考量拘束力的性質外，也會思考委員提案的原因、委員與行政首長的政治過程，因而採取不同的回應方式，包括：完全遵照辦理、部份遵照辦理、窒礙難行無法辦理、置之不理、積極辦理中。行政機關對於主決議的回應方式主要考量因素有五：主決議的型態及性質、主決議的內容、主決議的提案委員、行政首長態度、及政治溝通等因素。

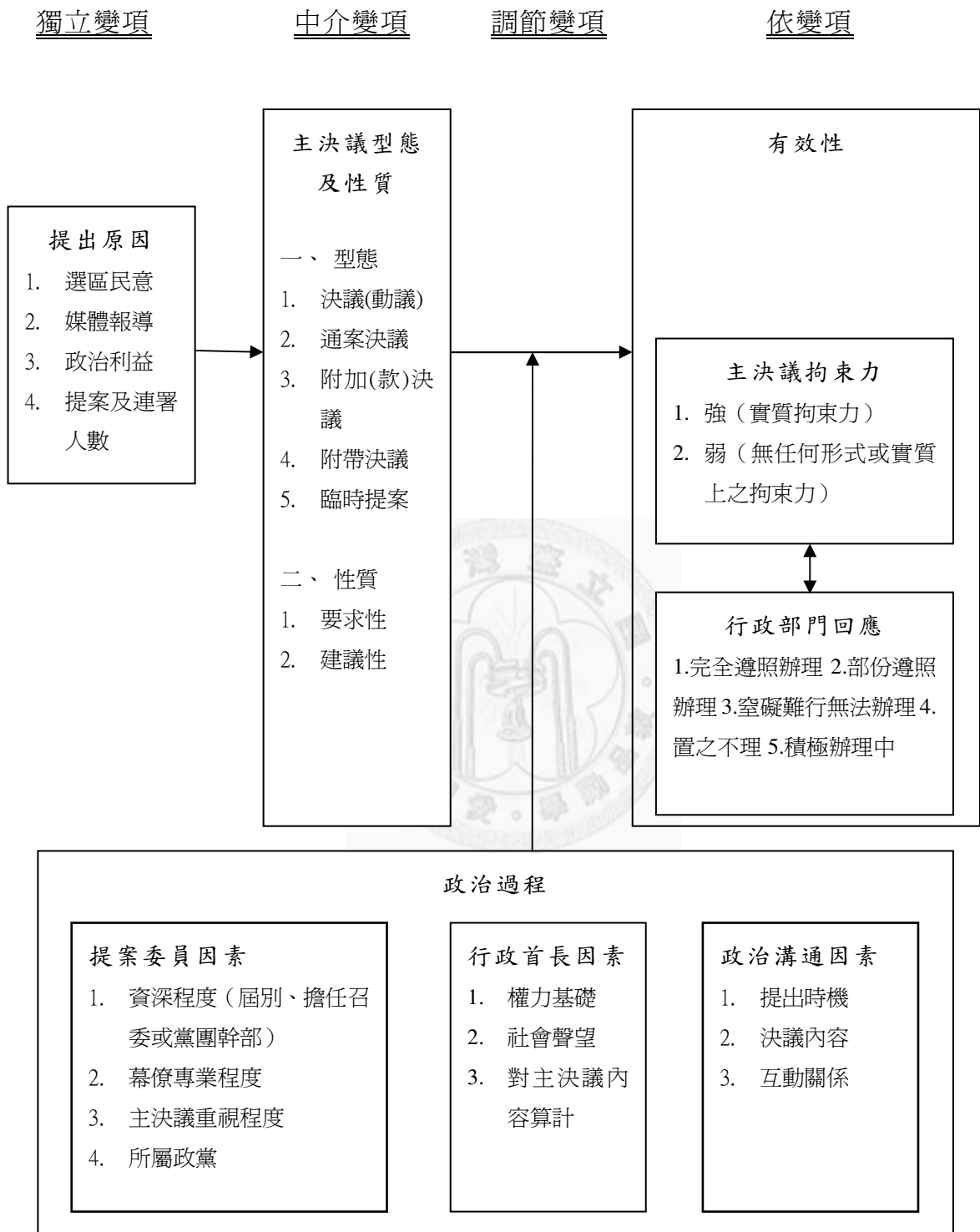
1. 完全遵照辦理：(1) 主決議的型態無法源依據或性質僅為建議性、(2) 主決議的內容不要求行政院為一定或不為一定的行政行為、(3) 主決議的提案委員夠份量<sup>6</sup>、(4) 主決議內容經行政首長算計後、或(5) 政治溝通良好者，主決議會獲得行政機關的「完全遵照辦理」。
2. 部份遵照辦理：(1) 主決議的型態及性質、(2) 主決議的內容、(3) 主決議的提案委員、(4) 主決議內容經行政首長算計後、或(5) 政治溝通等五項主要考量因素缺一項以上者，主決議可能會獲得行政機關的「部份遵照辦理」。

---

<sup>6</sup> 即為「提案委員因素」，包括資深程度、幕僚專案程度、主決議重視程度、及所屬政黨。

3. 窒礙難行無法辦理：就「主決議的內容」違反法律或政策者，行政機關會以書面向立法院及提案委員表示因相關法令的不允許，表明主決議內容「窒礙難行無法辦理」。
4. 置之不理：行政機關對於主決議的效力和後續辦理情形等都不會回應的狀態。主要是行政首長的態度，在行政首長評估主決議提出原因、型態及性質、和政治過程後，會採取完全「置之不理」的不回應方式。
5. 積極辦理中：就「主決議的內容」因時間作業等因素正在辦理中之情況。如 100 年審查 101 年度中央政府年度總預算案所提主決議事項，因年度總預算案正進行中，尚未完成，相關年度總預算之主決議無法回復相關辦理情形。





圖三之一：本論文研究架構（作者自繪）

## （二）研究假設

根據上述的研究架構，本論文提出如下的研究假設：

假設一：不同的提出原因將影響主決議型態及性質

假設二：主決議型態及性質將影響主決議的有效性

假設三：主決議型態及性質對主決議有效性的影響，將因政治過程而異



### 第三節 變數定義、測量與分析工具

本論文涉及幾組變項，其定義已如前述，詳細的測量方式如下：

#### （一）提出原因

##### 1. 選區民意，可分為：（1）申怨（2）陳情（3）建議。

立法院主決議之內容就是作為一般公民申訴怨情和表達意見的具體表現方式之一，立法委員也善用以主決議文之提出其對展現公民民意的重視程度。主決議提案是立法委員向選民表現自我的最佳途徑。主決議提出顯示立法委員的主動積極，也反映台灣社會多元的意見與利益。主決議之提出原因係選區民眾基於申怨、陳情、或建議之原因而導致提案委員提出主決議。立法委員為民意代表，其選區民眾所提意見多為委員所重視。其申怨、陳情、或建議之判定標準，必須就主決議提案內容取向，配合委員所屬選區，查看主決議內容是否為選區內個人案件受委屈而抱怨、或選區公共利益之陳情、或政府政策之建議，可判定其提案原因為申怨、陳情、或建議。至於申怨、陳情、或建議的強烈程度（強烈、中度、輕微、甚弱等），視提案委員主決議之內容決定：特別要求或強烈要求且必須行政機關有具體配合事項者判定為強烈，一般要求且必須行政機關有具體配合事項者判定為中度，建議且必須行政機關有具體配合事項者為輕微，僅建議且無行政機關有具體配合事項者為甚弱。

##### 2. 媒體報導，可分為：（1）主要媒體（2）所佔版面。

主決議是否係因媒體報導之原因而提出，視主決議提案之內容有否為媒體所報導，報導之版面大小，報導後所引發之效應。二家全國性媒體以上報導者判定為強烈，二家媒體（含地方）以上報導者判定為中度，經地方媒體報導者判定為輕微，無報導者判定為甚弱。至報導所佔版面

依佔第幾版來判定程度，頭版判定為強烈、二版判定為中度、二版以下者判定為輕微、於地方版刊登者判定為甚弱。

3. 政治利益，可分為：（1）選區利益（2）政黨利益（3）個人利益。

根據Jewell和Patterson的見解，社會整合的功能可以經由下列三種方式達成：（1）代表（representation）的方式（2）合法（legitimation）的方式（3）授權（authorization）的方式。總之，立法機關若能充分發揮處理社會衝突和促進社會整合的功能，則其對於政治體系的維繫與穩定，將產生莫大的助益<sup>7</sup>。立法委員為政治人物，區域立委必須經由選區多數民意支持始能當選，為延續自己的政治生命，最好的方法就是要求行政機關給予該選區行政資源，這就是政治利益。主決議之提出反映台灣社會多元的意見與利益。就主決議之內容分析配合委員選區屬性等因素，即可分辨該主決議係基於選區利益、政黨利益、或個人利益來提出。至於影響程度視提案委員主決議之內容決定：特別要求或強烈要求且必須行政機關有具體配合事項者判定為強烈，一般要求且必須行政機關有具體配合事項者判定為中度，建議且必須行政機關有具體配合事項者為輕微，僅建議且無行政機關有具體配合事項者為甚弱。

提出原因操作性定義如下：

(1) 「選區民意」：

0111 選區民意促使立法委員提案的理由。☐1.申怨☐2.陳情☐3.建議☐4.其他。

0112 選區民意为申怨者對立法委員提案行為的影響。☐1.強烈☐2.中度☐3.輕微☐4.甚弱。

0113 選區民意为陳情者對立法委員提案行為的影響。☐1.強烈☐2.中度☐3.輕微☐4.甚弱。

---

<sup>7</sup>朱志宏，《立法論》。臺北：三民。2005，頁22。

0114 選區民意為建議者對立法委員提案行為的影響。☐1.強烈☐2.中度☐3.輕微☐4.甚弱。

(2) 「媒體報導」：

0121 媒體報導對立法委員提案行為的影響。☐1.強烈☐2.中度☐3.輕微☐4.甚弱。

0122 主要媒體報導對立法委員提案行為的影響。☐1.強烈☐2.中度☐3.輕微☐4.甚弱。

0123 報導所佔版面對立法委員提案行為的影響。☐1.強烈☐2.中度☐3.輕微☐4.甚弱。

(3) 「政治利益」：

0131 選區利益對立法委員提案行為的影響。☐1.強烈☐2.中度☐3.輕微☐4.甚弱。

0132 政黨利益對立法委員提案行為的影響。☐1.強烈☐2.中度☐3.輕微☐4.甚弱。

0133 委員個人利益對立法委員提案行為的影響。☐1.強烈☐2.中度☐3.輕微☐4.甚弱。

(4) 提案及連署委員人數：

0141 提案人數：☐1.三人☐2.四人☐3.五人☐4.六人☐5.七人☐6.八人☐7.九人☐8.十人(含)以上。

(二) 主決議型態及性質：

1. 主決議型態，可分為：(1) 決議 (2) 通案決議 (3) 附帶(加)決議 (4) 臨時提案。

決議(動議)係立法院各項會議討論事項由委員提案作成之決議內容。

通案決議係立法院各項會議非僅就特定討論事項由委員所提出作成



之大方向或通盤檢討之決議內容。

附帶(加)決議係審查法定預算案之同時所附帶提出非關於預算科目金額刪減之主決議；「委員提案內容與會議之討論事項不盡相同之事項」或「預算案審查委員提案內容非關於預算科目金額刪減之事項」或「法律審查案委員提出非關於法律條文修正之事項」決議；審查法定預算案由委員提出之附加條件或期限之主決議。

臨時提案係議案審查、業務及專案報告由委員提出與開會討論事項不同旨趣或要求為不為一定行政行為之主決議。

2. 主決議性質，可分為：（1）要求性（2）建議性。

國會主決議文中其案由最末之結論中通常會載明「要求」或「建請(議)」等字眼，依習慣行政機關認為有「要求」字眼之主決議對各部會有實質上之拘束性質，相關部會在不損及自身機關利益或資源之情狀下多會參照相關法令辦理，而「建請(議)」字眼之主決議，行政機關多以為僅屬建議性質，採取能配合辦理就辦的心態，在相關行政機關的心中認為並無強制之拘束性質。

主決議型態及性質操作性定義如下：

0211 主決議型態：☐1.決議(動議)☐2.通案決議☐3.附帶(加)決議☐4.臨時提案。

0212 主決議性質：☐1.要求性☐2.建議性。

（三）提案委員因素

1. 委員資深程度，可分為：（1）連任多屆立委（2）擔任過委員會召集委員（3）擔任過黨團幹部。

提案委員是否擔任過委員會召集委員或是否擔任過黨團幹部，見表三之一立法院第七屆經濟委員會成員，及表三之二立法院第七屆國民黨及

民進黨黨團幹部成員。提案委員連任次數由立法院全球資訊網<sup>8</sup>可查詢歷屆委員名單。

2. 主要幕僚專業程度，可分為：（1）專業知識領域（2）熟稔國會立法程序、技術、和議事運作（3）擔任助理年資。

所謂主要幕僚是指該委員辦公室主任或其提案之法案助理，判定主要幕僚專業程度，由所屬委員、同一常設委員會委員、及該常設委員會委員之職員訪談得知：除此其知識領域亦可經該主要幕僚之學歷判定，是否熟稔國會立法程序、技術、和議事運作可經該主要幕僚之經歷判定，主要幕僚擔任助理年資之判定可由人事資料判定。

至於幕僚專業知識程度判定以其學經歷加上年資為準，其所屬委員擔任經濟委員會委員二屆以上並其所學為法政或財經者判定為非常專業，其所屬委員擔任經濟委員會委員一屆以上並其所學為法政或財經者判定為普通專業，其所屬委員擔任經濟委員會委員不到一屆並其所學為法政或財經者者判定為專業稍弱，其所屬委員擔任經濟委員會委員不到一屆者且其所學非法政或財經者判定為專業很弱。

幕僚熟稔國會立法程序、技術、和議事運作程度之判定，以其所學及經歷為標準，擔任二屆以上法案助理、且其所屬委員曾擔任委員會召集委員或黨團幹部，或其所學為法政者判定為非常專業；擔任一屆以上法案助理且其所屬委員曾擔任委員會召集委員或黨團幹部，或其所學為法政者判定為普通專業；其所學為法政但擔任不到一屆法案助理且其所屬委員不曾擔任委員會召集委員或黨團幹部者判定為專業稍弱；擔任不到一屆法案助理、且其所屬委員不曾擔任委員會召集委員或黨團幹部者為專業很弱。

---

<sup>8</sup>參閱立法院全球資訊網：首頁>認識立法院>各委員會>常設委員會>經濟委員會>委員名單  
([http://www.ly.gov.tw/02\\_introduce/0204\\_comm/legList.action?comtcd=19&itemno=02081900](http://www.ly.gov.tw/02_introduce/0204_comm/legList.action?comtcd=19&itemno=02081900) , 2012/7/15)

3. 委員對主決議重視程度，可分為：（1）強烈關切（2）普通關切（3）不太關切（4）不再關切。

委員對主決議之重視會透過代為撰寫之主要幕僚追蹤，多經過相對應之國會聯絡人傳達。因此委員對主決議重視程度，主要經由提案委員之主要幕僚或相對應部會之國會聯絡人訪談得知並判定其重視程度。追蹤或詢問主決議辦理情形三次以上者其重視程度為強烈關切，追蹤或詢問主決議辦理情形一至二次者其重視程度為普通關切，追蹤或詢問主決議辦理情形僅一次者其重視程度為不太關切，從不追蹤或詢問主決議辦理情形者其重視程度為不再關切。

4. 所屬政黨地位，可分為：（1）提案委員黨籍為執政黨者（2）提案委員黨籍為反對黨者（3）提案委員黨籍為無黨者（4）提案委員黨籍為無黨但與執政黨友好者。

立法院第七屆國民黨籍委員有72位委員，民進黨籍委員有32位委員，無黨籍委員有1位，無盟黨籍者有3位，其餘為中途離職者<sup>9</sup>。提案委員所屬政黨黨籍及所屬政黨地位可由立法院全球資訊網查詢得知。見立法院全球資訊網：首頁>立法委員>立法委員名單之歷屆委員查詢<sup>10</sup>或立法院全球資訊網：首頁>認識立法院>各委員會>常設委員會>經濟委員會>委員名單來進行歷屆委員名單查詢<sup>11</sup>。

提案委員因素操作性定義如下：

- (1) 「資深程度」：

0311 提案委員擔任立法委員的屆數。☐1.一屆☐2.二屆☐3.三屆☐4.四屆  
☐5.五屆☐6.六屆☐7.七屆☐8.八屆☐9.九屆（含）以上。

<sup>9</sup> 有辭職、逝世、當選無效解除職務等原因而中途離職。

<sup>10</sup> 參閱立法院全球資訊網：首頁>立法委員>立法委員名單  
([http://www.ly.gov.tw/03\\_leg/0301\\_main/legList.action](http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/legList.action)，2012/7/15)

<sup>11</sup> 如註 42。

0312 提案委員連任立法委員的次數。☐1.零次☐2.一次☐3.二次☐4.三次☐5.四次☐6.五次☐7.六次☐8.七次☐9.八次（含）以上。

0313 提案委員提案時是否擔任所屬委員會的召集委員。☐1.是☐2.否。

0314 提案委員擔任過委員會召集委員的次數。☐1.零次☐2.一次☐3.二次☐4.三次☐5.四次☐6.五次☐7.六次☐8.七次☐9.八次（含）以上。

0315 提案委員提案時是否擔任所屬政黨的黨團幹部。☐1.是☐2.否。

(2) 「幕僚專業程度」：

0321 提案委員幕僚專業知識程度。☐1.非常專業☐2.普通專業☐3.專業稍弱☐4.專業很弱。

0322 提案委員幕僚熟稔國會立法程序、技術、和議事運作程度。☐1.非常熟稔☐2.普通熟稔☐3.不太熟稔☐4.很不熟稔。

0323 提案委員幕僚擔任助理年資。☐1.一至二年☐2.三至四年☐3.五至六年☐4.七至八年☐5.九至十年☐6.十年（含）以上。

(3) 「委員對主決議重視程度」：

0331 委員對主決議重視程度：☐1.強烈關切☐2.普通關切☐3.不太關切☐4.不再關切。

(4) 「所屬政黨」：

0341 提案委員提案時所屬政黨黨籍。☐1.國民黨☐2.民進黨☐3.親民黨☐4.台聯☐5.無黨籍。

0342 提案委員提案時所屬政黨地位。☐1.執政黨☐2.反對黨☐3.無黨籍但與執政黨友好☐4.無黨籍但與執政黨交惡。

(四) 行政首長因素

1. 權力基礎，可分為：（1）非常穩固（2）穩固（3）稍嫌薄弱（4）非常薄弱。

2. 社會聲望，可分為：（1）很高（2）普通（3）稍低（4）很低。
3. 決議內容算計，可分為：（1）機關本身利益（2）委員對機關支持度（3）委員壓力（4）上級指示。

依據立法院程序委員會組織規程第五條第一項第三款規定：經濟委員會負責審查經濟、農業、經濟建設、公平交易、能源、科技政策及有關經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會及行政院公平交易委員會掌理事項之議案。因此第七屆經濟委員會負責審查之相關部會有經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會及行政院公平交易委員會，就第七屆第一會期至第八會期其對應之部會首長如表三之三（如下）。

行政首長之權力基礎判斷指標為：行政首長是否直接由總統授予並全力支持、是否直接由行政院長授予並全力支持、是否與國會議長或各黨黨鞭友好，再配合其任期等因素，判定其程度。行政首長之社會聲望判斷指標為：就其民意支持度（判斷依據參考首長社會聲望民調），判定其程度。

至於行政首長決議內容算計之判定，得就主決議之實質內容是否損及到相對應部會之本身利益、委員對該機關支持程度、委員施壓力道、或上級（係指行政院或總統府）指示判定其程度。

	公平會主委	經建會主委	農委會主委	經濟部部長
第一會期 2008.03.03   2008.06.26	湯金全	何美玥 2008/05 離職 陳添枝	蘇嘉全 2008/05 離職 陳武雄	陳瑞隆 2008/05 離職 尹啟銘
第二會期 2008.09.22   2009.01.09	湯金全	陳添枝	陳武雄	尹啟銘
第三會期 2009.03.02   2009.06.08	湯金全 2009/08 離職 吳秀明	陳添枝	陳武雄	尹啟銘 2009/09 離職
第四會期 2009.09.23   2010.01.04	吳秀明	蔡勳雄	陳武雄	施顏祥
第五會期 2010.03.03   2010.06.02	吳秀明	蔡勳雄	陳武雄	施顏祥
第六會期 2010.09.29   2010.12.23	吳秀明	蔡勳雄	陳武雄	施顏祥
第七會期 2011.03.03   2011.06.08	吳秀明	蔡勳雄 2010/05 離職 劉憶如	陳武雄	施顏祥
第八會期 2011.09.21   2011.12.08	吳秀明	劉憶如	陳武雄	施顏祥

表三之三 立法院第7屆經濟委員會所屬部會首長（作者自繪）

行政首長因素操作性定義如下：

(1) 「權力基礎」：

0411 行政首長之權力基礎：☐1.非常穩固☐2.穩固☐3.稍嫌薄弱☐4.非常薄弱。

(2) 「社會聲望」：

0421 行政首長之社會聲望：☐1.很高☐2.普通☐3.低☐4.很低。

(3) 「決議內容算計」：

0431 決議內容對機關利益影響：☐1.相當有利☐2.有利☐3.不利☐4.相當不利。

0432 提案委員對機關支持度判斷：☐1.強烈支持☐2.普通支持☐3.不太支持  
☐4.很不支持。

0433 提案委員對機關施壓情形判斷：☐1.壓力強烈☐2.壓力普通☐3.壓力稍弱☐4.沒有施壓。

0434 上級對決議內容指示情形：☐1.強烈指示☐2.普通指示☐3.指示稍弱  
☐4.沒有指示。

(五) 政治溝通因素

1. 提出時機，可分為：(1) 機關政策推動前 (2) 機關政策推動中 (3) 機關政策推動後。

2. 決議內容，可分為：(1) 不違反相關法令 (2) 與行政機關施政方針一致 (3) 是否行政機關挹注額外行政資源。

3. 互動關係，可分為：(1) 事前溝通 (2) 事後協調 (3) 沒有溝通。

主決議提出時機判定標準，若為持續性計畫且主決議內容案由或說明指出該計畫前下年度應注意事項者，判定為機關政策推動前；若為新增計畫項目，亦判定為機關政策推動前。若為持續性計畫且主決議內容案由或說明指出該計畫前年度之缺失及下年度應注意事項者，判定為機關政策推動中。若為持續性計畫且主決議內容案由或說明指出該計畫前年度之缺失應予改善者，判定為機關政策推動後。

主決議內容是否違反相關法令？是否與行政機關施政方針一致？是

否行政機關挹注額外行政資源？得就主決議內容及回復之辦理情形對照，相對應之行政機關會於辦理情形中明顯表示恐違反某些法令或與相關法令不符合者，即判定該主決議內容違反相關法令；相對應之行政機關於辦理情形中明顯表示遵照辦理者，即判定該主決議與行政機關施政方針一致；主決議內容有要求必須提供一定行政資源或預算科目支援者，即判定為行政機關需要挹注額外行政資源。若主決議內容無明顯要求一定行政資源者即判定為不違反相關法令。

互動關係之判定，視提案委員、提案內容或辦理情形而定，提案委員為執政黨召委者判定為事前溝通，提案內容不影響行政機關既定政策或就提案委員僅為宣示意義者判定為事前溝通，辦理情形如為完全遵照辦理者判定為事前溝通。提案內容稍影響行政機關既定政策或部會辦理情形如為部分遵照辦理者判定為事後協調。主決議內容違反相關法令或部會辦理情形如為礙於法令無法辦理者，判定為沒有溝通。

政治溝通因素操作性定義如下：

(1) 「提出時機」：

0511 國會主決議提出時機：☐1.機關政策推動前☐2.機關政策推動中☐3.機關政策推動後。

(2) 「決議內容」：

0521 國會主決議內容是否違反相關法令情形：☐1.明顯違反☐2.略有違反☐3.不算違反☐4.完全不違反。

0522 國會主決議內容與行政機關施政方針是否一致情形：☐1.非常一致☐2.普通一致☐3.略不一致☐4.很不一致。

0523 國會主決議內容是否需要行政機關挹注額外行政資源情形：☐1.強烈需要☐2.普通需要☐3.稍稍需要☐4.完全不需要。

(3) 「互動關係」：



0531 行政機關與提案委員溝通情形：☐1.成案事先溝通☐2.成案事後協調  
☐3.沒有溝通。

#### （六）主決議有效性

##### 1. 主決議成案與否，可分為：（1）通過（2）未通過。

本文僅就第七屆經濟委員會通過及部會錄案辦理之3,274項主決議分析。於第七屆經濟委員會所提之主決議，其決議情形有：1.決議或表決通過、2.決議或表決不通過、3.另定期繼續處理、4.提案保留送黨團協商、及5.提案保留送院會處理等形況。第七屆經濟委員會不通過之主決議僅有一案，如97年3月10日立法院第7屆第1會期經濟委員會第3次全體委員會，提出一則臨時提案型態之主決議，一則提案人為李俊毅、潘孟安、陳啟昱、張花冠等四位民進黨籍委員，決議內容為：『本院委員李俊毅等4人，鑒於為反映台灣兩千三百萬人民要求加入聯合國及擴大參與國際組織的心聲，並讓世界各國和國際組織了解我國人民積極參與國際社會並做出貢獻的努力，建請本院作如下決議：「呼籲全體公民共同投票支持我國加入聯合國之相關公民投票案，以有效反映台灣兩千三百萬人民心聲，並督促我國政府應積極結合友我國家力量，加速推動我國以台灣名義加入聯合國及加入其他國際組織。」是否有當，敬請公決案。』經濟委員會決議：『不通過。（表決結果：在場委員12人，贊成者4人，少數不通過。）』有趣的是同時亦有一則臨時提案型態之相同旨趣主決議，卻決議通過。該主決議為邱鏡淳、翁重鈞、林滄敏、丁守中、孔文吉、蕭景田、張嘉郡、徐中雄、黃健庭、及李慶華十位國民黨籍委員提案，內容為：「本院委員邱鏡淳等10人，有鑒於代表中華民國最新民意的第7屆立法院已經組成，為反映台灣人民要求前進聯合國及擴大參與國際組織的心聲，本院應做出明確決議，讓世界各國和國際組織了解我國人民

願意積極參與並做出貢獻的努力，並督促政府秉此民意基礎，結合友我國家力量，加速推動我國參與聯合國及加入其他重要國際組織的行動。是否有當，敬請公決案」。經濟委員會決議：『照案通過。（表決結果：在場委員13人，贊成者9人，多數通過。）』

2. 主決議拘束力，可分為：（1）強（實質拘束力）（2）弱（無任何形式或實質上之拘束力）。
3. 行政部門回應，可分為：（1）完全遵照辦理（2）部份遵照辦理（3）窒礙難行無法辦理（4）置之不理（5）積極辦理中。

主決議文在結論中往往會「要求」或「建請(議)」行政院或相關部會參照辦理（為一定行為或不為一定行為），「要求」係必須全力配合辦理，有實質上之拘束力；而「建請(議)」行政機關認為僅屬建議性質，對行政機關並無任何形式或實質上之拘束力。

至於判定行政部門回應之標準：

- a. 完全遵照辦理：1.主決議的型態無法源依據或性質僅為建議性、2.主決議的內容不要求行政院為一定或不為一定的行政行為、3.主決議的提案委員夠份量、4.主決議內容經行政首長算計後、或5.政治溝通良好者，主決議會獲得行政機關的「完全遵照辦理」。
- b. 部份遵照辦理：1.主決議的型態及性質、2.主決議的內容、3.主決議的提案委員、4.主決議內容經行政首長算計後、或5.政治溝通等五項主要考量因素缺一項以上者，主決議可能會獲得行政機關的「部份遵照辦理」。
- c. 窒礙難行無法辦理：就「主決議的內容」違反法律或政策者，行政機關會以書面向立法院及提案委員表示因相關法令的不允許，表明主決議內容「窒礙難行無法辦理」。
- d. 置之不理：行政機關對於主決議的效力和後續辦理情形等都不會

回應的狀態。主要是行政首長的態度，在行政首長評估主決議提出原因、型態及性質、和政治過程後，會採取完全「置之不理」的不回應方式。

e. 積極辦理中：就「主決議的內容」因時間作業等因素正在辦理中之情況。

主決議有效性操作性定義如下：

0611 主決議拘束力：☐1.強（實質拘束力）☐2.弱（無任何形式或實質上之拘束力）。

0612 行政部門回應情形：☐1.完全遵照辦理☐2.部份遵照辦理☐3.窒礙難行無法辦理☐4.置之不理☐5.積極辦理中。

試舉例就上述多組變項，予以詳細測量。100年3月28、30、31日（三天為一次會）立法院第7屆第7會期經濟委員會第5次全體委員會議，一則由林滄敏、丁守中委員提案，李復興、吳清池連署之主決議內容為：「台灣糖業股份有限公司100年度預算因該公司預計稅前純益雖高達37億6,402萬4,000元，扣除出售土地盈餘36億8,716萬5,000元，則100年度預計盈餘僅餘7,685萬9,000元，顯示近年來該公司本業經營日益艱困，須仰賴變賣資產之盈餘予以彌補。台灣糖業股份有限公司100年度總支出372億4,972萬6,000元，凍結十分之一，俟向立法院經濟委員會專案報告後，始得動支。」

1. 提出原因—選區民意：就該主決議內容觀察，僅就「…公司本業經營日益艱困，須仰賴變賣資產之盈餘予以彌補。台灣糖業股份有限公司100年度總支出372億4,972萬6,000元，凍結十分之一…」非為選區內個人案件受委屈而抱怨、或選區公共利益之陳情、或政府政策之建議，因此「選區民意促使立法委員提案的理由」為「其他」；「選區民意为申怨者對立法委員提案行為的影響」、「選區民意为陳情者對立法委員提案行為的影響」、「選區民意为建議者對立法委

員提案行為的影響」判定為「甚弱」。

2. 提出原因—媒體報導：該主決議提案之內容不為任何媒體所報導，因此就「媒體報導對立法委員提案行為的影響」、「主要媒體報導對立法委員提案行為的影響」、「報導所佔版面對立法委員提案行為的影響」判定為「甚弱」。
3. 提出原因—政治利益：僅就該主決議內容無法判定其政治利益為何？然藉由凍結預算數待報告後始得動支之附加決議型態主決議，會使遭凍結預算之相關行政機關有壓力並必須與提案委員做溝通，然該提案委員並無與台糖公司有商業往來，僅冀望台糖公司多重視該提案委員之選區，該主決議並無行政機關有具體配合事項者，且僅要求「俟向立法院經濟委員會專案報告後始得動支」，非「報告同意後始得動支」，因此「選區利益對立法委員提案行為的影響」判定為「輕微」。「政黨利益對立法委員提案行為的影響」及「委員個人利益對立法委員提案行為的影響」判定為「甚弱」。
4. 提出原因—提案及連署委員人數：該主決議「提案人數」為4人。
5. 主決議型態及性質：該主決議內容為審查法定預算案提出之附加條件之主決議，因此「主決議型態」為附帶(加)決議，「主決議性質」為要求性。
6. 提案委員因素—資深程度：提案人為林滄敏委員，擔任第六、七屆立法委員<sup>12</sup>，於提案時第七屆第七會期非擔任經濟委員會召集委員或黨團幹部<sup>13</sup>，因此「提案委員擔任立法委員的屆數」判定為「二屆」，「提案委員連任立法委員的次數」判定為「一次」，「提案委員提案時是否擔任所屬委員會的召集委員」判定為「否」，「提案委員擔任過委員會召集委員的次數」判定為「一次」，「提案委員提案時是否擔任所屬政黨的黨團幹部」判定為「否」。
7. 提案委員因素—幕僚專業程度：該主角提案委員之主要幕僚為其辦公室主任，該主任為法律系所畢業，擔任過多位經濟委員會委員達四屆以上者，其年資近

---

<sup>12</sup> 現為第八屆立法委員。

<sup>13</sup> 林滄敏委員為立法院第七屆第三會期經濟委員會召集委員、第五會期國民黨黨團書記長。

- 15年，且其所屬委員擔任過多次經濟委員會及其他委員會之召集委員，並擔任過黨團幹部；因此該提案就「提案委員幕僚專業知識程度」判定為「非常專業」，「提案委員幕僚熟稔國會立法程序、技術、和議事運作程度」判定為「非常熟稔」，「提案委員幕僚擔任助理年資」判定為「十年（含）以上」。
8. 提案委員因素—委員對主決議重視程度：經詢問撰寫之主要幕僚，該主決議追蹤或詢問主決議辦理情形僅一次，因此「委員對主決議重視程度」判定為「不太關切」。
9. 提案委員因素—所屬政黨：該提案委員於提案時為國民黨籍，提案時國民黨為執政黨；因此該主決議之「提案委員提案時所屬政黨黨籍」判定為「國民黨」，「提案委員提案時所屬政黨地位」判定為「執政黨」。
10. 行政首長因素—權力基礎、社會聲望、：該主決議為經濟部所屬之台糖公司，立法院第7屆經濟委員會第7會期當時之經濟部長為施顏祥，施部長自2009年09月11日擔任經濟部長至今，經由經濟委員會委員及國會記者訪談，「權力基礎」判定為「穩固」，「行政首長之社會聲望」判定為「普通」。
11. 行政首長因素—決議內容算計：就該主決議之內容凍結預算部分確有稍微損及到相對應機關利益、然該提案委員平時對經濟部多表支持、且該主決議委員沒有施壓、上級並沒有特別指示；因此「決議內容對機關利益影響」判定為「不利」，「提案委員對機關支持度判斷」判定為「普通支持」，「提案委員對機關施壓情形判斷」判定為「沒有施壓」，「上級對決議內容指示情形」判定為「沒有指示」。
12. 政治溝通因素—提出時機：該主決議是針對提案時之下（100）年度總支出372億4,972萬6,000元凍結十分之一，因此就「國會主決議提出時機」判定為「機關政策推動前」。
13. 政治溝通因素—決議內容：預算審查權為憲法所明定之立法委員職權，又預算法第52條第2項有附加決議之規定，委員提出凍結預算數於法有據，因此「國

會主決議內容是否違反相關法令情形」判定為「完全不違反」，「國會主決議內容與行政機關施政方針是否一致情形」判定為「略不一致」，「國會主決議內容是否需要行政機關挹注額外行政資源情形」判定為「稍稍需要」，因需要至立法院經濟委員會報告。

14. 政治溝通因素－互動關係：該主決議要求報告後始得動支（原提案為報告同意後始得動支），因此「行政機關與提案委員溝通情形」判定為「成案事先溝通」。
15. 主決議有效性－該主決議拘束力：判定為「強（實質拘束力）」。
16. 主決議有效性－行政部門回應：該主決議經濟部之回應辦理情形為「台糖公司專案報告，本部已於100年8月15日以經營字第10002616330號函送 大院。」，因此「行政部門回應」判定為「完全遵照辦理」。

針對所上述所蒐集的資料，本論文運用SPSS套裝軟體，並訪談部分第七屆立法院經濟委員會的召集委員、委員、委員所屬主要專業幕僚、委員會議事人員、國會記者，和相對應時期的經濟部、行政院經濟建設委員會、行政院農業委員會、及行政院公平交易委員會首長或官員代表，進行統計分析。

## 第四節 研究對象與資料來源

### (一)研究對象

依據立法院程序委員會組織規程第5條第1項第3款規定：經濟委員會負責審查經濟、農業、經濟建設、公平交易、能源、科技政策及有關經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會及行政院公平交易委員會掌理事項之議案。因此，本論文將針對經濟委員會所負責審查之經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會、及行政院公平交易委員會之各項法律議案、預決算議案、業務及專案報告會議中所提之32,74項主決議內容及部會回覆辦理情形予以剖析。

### (二)資料來源

本論文主要的資料來源主要包括官方文書檔案、媒體報導及深度訪談三部分：

官方文書檔案部分，主要為立法院經濟委員會「第7屆會議議事錄」<sup>14</sup>、上述四個部會立法院第7屆「立法院審議中央政府總預算案所提決議、附帶決議及注意辦理事項辦理情形報告表」及「立法院經濟委員會所提主決議事項辦理情形」及審計部「中央政府總決算審核報告-立法院審議總預算案決議事項各機關辦理情形之查核」。

媒體報導部分，主要集中在平面及電子媒體對主決議提出的報導及原因分析。

深度訪問部分，則擬對第七屆立法院經濟委員會委員及議事人員，及相對應時期的經濟部、行政院經濟建設委員會、行政院農業委員會、行政院公平交易委員會首長或官員代表、和近距離觀察的國會記者，就研究相關主題進行訪談。

---

<sup>14</sup> 參閱立法院全球資訊網首頁 > 認識立法院 > 各委員會 > 常設委員會 > 經濟委員會 > 業務成果。  
[http://www.ly.gov.tw/02\\_introduce/0204\\_comm/business/businessList.action?comtcd=19&itemno=02081900](http://www.ly.gov.tw/02_introduce/0204_comm/business/businessList.action?comtcd=19&itemno=02081900)。2011/12/23。

## 第五節 研究範圍與限制

本研究僅就立法院經濟委員會通過之主決議作為研究對象，並以「主決議」為主要分析單位，關於立法院院會、全院委員會、及委員會考察活動提出之「主決議」未能同步研究，而相關國會制度、法源依據、立法技術以及其他立法程序相關事務等相關意涵概念及理論架構均未能一併探討，作者期望後續研究者能予以補強。

作者透過立法院向相對應之行政機關請求資料上的協助，前後歷經 150 天以上的時間，還是無法蒐集完整無缺的正確資料，更甚者部分資料的故意或有意誤植，由此可見關於中央政府總預算主決議之辦理情形依法是必須提供予監察院審計部來查核且須仔明於下個年度之預算書，然行政機關卻不太願意主動提供予立法委員。主決議雖無任何法律上之效力或拘束力，縱使有立法委員們的政治壓力，行政機關或許虛應故事，或者提供部分資料，或者提供誤植資料等，也不太願意主動提供詳細正確無誤的問政資料。

一則主決議之提出蘊含著某些政治目的，3,274 項主決議代表著不同知政治意義交錯；立法委員從選區來，當然要回饋選區服務鄉親，最簡單容易的就是要求行政機關提供行政資源來服務選民，行政資源有一般選民服務、行政資源之挹注，包含地方建設或活動經費。

行政機關願意配合委員給予行政資源，但卻不一定願意提供無誤的文件資料，為何？其實這就是主決議背後的政治意義。藉由主決議之提案，針對年度預算科目做刪除或凍結、提出政策指導方向、提出建設建議、或反應民情等。且一則主決議之提案，有提出前、中、後之政治過程，從國會聯絡人或部會首長，與提案委員所屬國會助理或委員本身之協調過程，才能反映出主決議的某些政治意義。

然礙於官方資料之保守，實際政治運作與政治過程無法表見於文書，如 100 年 3 月 28 日立法院第 7 屆第 7 會期第 17 次會議，由潘孟安、丁守中、陳明文、



蘇震清、李俊毅、徐耀昌、翁金珠、及黃偉哲等八位委員提出主決議之內容為「台灣糖業股份有限公司資產運用效率呈逐年下降之勢，96 年度資產報酬率為 1.04%、97 年度雖增為 2.26%，惟 98 年度卻又降為 0.77%，99 年度再降為 0.54%，至 100 年度則略增為 0.56%，顯見該公司資產運用效益頗為不彰，且投入資產創造之效益亦相對有限，台灣糖業股份有限公司應提出改進方案，向立法院經濟委員會提出書面報告」。部會回覆之辦理情形：「台糖公司專案報告，本部已於 100 年 8 月 16 日以經營字第 10002616380 號函送 大院。」試問，台灣糖業股份有限公司資產運用效益頗為不彰，且投入資產創造之效益亦相對有限，因此要求台灣糖業股份有限公司應提出改進方案，向立法院經濟委員會提出書面報告。台灣糖業股份有限公司業於 100 年 8 月 16 日以經營字第 10002616380 號函送立法院，這個提案的後續情況呢？政治過程呢？書面報告內容呢？該提案的政治目的又是什麼？

為促進立法與行政機關的權力平衡及和諧的府會關係，並使國會提案之主決議內容能符合人民期待及行政機關的願意遵守，同時在政策指導功能上：不論執政黨在國會是否過半的結構下，國會之主決議應為行政機關所應共同列為政策執行之重要依據，作為往後運作遵循的典範。在此冀望後續研究主決議者，於撰寫 TSSCI 等相關學術論文時，能夠在更上一層樓，補齊本文不足之處。



## 第四章 研究結果

立法院第七屆經濟委員會共八個會期所通過並獲相關部會錄案辦理之主決議有 3,274 項，以 SPSS 套裝軟體，共 41 個變數，進行統計分析。將主決議初步統計分析、提出的原因分析、提出前後的政治過程分析、及行政部門對主決議回應情形分析，來探討立法院第七屆經濟委員會通過之主決議的政治意義。

### 第一節 主決議初步統計

中華民國憲法第六十八條：立法院會期每年兩次，自行集會。每年二月至五月底及九月至十二月底是法定集會期間，必要時得依法延長會期。中華民國憲法增修條文第四條規定：「立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年」。

因此立法院經濟委員會第七屆任期四年共有八個會期，就相關部會提供之主決議提出有 3,274 項。立法院第七屆經濟委員會第一至第八會期皆有排定審查預算議程，有審查「年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案」、「年度中央政府總預算案」、「中央政府捐助基金累計超過百分之五十之財團法人年度預算書」等預算案。

以會期來分析次數：第一會期開會時間為 97 年 3 月 3 日至 97 年 6 月 26 日，有 320 項主決議提出，佔第七屆主決議總提案數 9.2%；第二會期開會時間為 97 年 9 月 22 日至 98 年 1 月 9 日，有 511 項主決議提出，佔第七屆主決議總提案數 15.6%；第三會期開會時間為 98 年 3 月 2 日至 98 年 6 月 8 日，有 284 項主決議提出，佔第七屆主決議總提案數 8.7%；第四會期開會時間為 98 年 9 月 23 日至 99 年 1 月 4 日，有 744 項主決議提出，佔第七屆主決議總提案數 22.7%；第五會期開會時間為 99 年 3 月 3 日至 99 年 6 月 2 日，有 97 項主決議提出，佔第七屆主決

議總提案數 3.0%；第六會期開會時間為 99 年 9 月 29 日至 99 年 12 月 23 日，有 608 項主決議提出，佔第七屆主決議總提案數 18.6%；第七會期開會時間為 100 年 3 月 3 日至 100 年 6 月 8 日，有 356 項主決議提出，佔第七屆主決議總提案數 10.9%；第八會期開會時間為 100 年 9 月 21 日至 100 年 12 月 8 日，有 372 項主決議提出，佔第七屆主決議總提案數 11.4%。（如下：表四之一）

表四之一 主決議提出會期次數分配

會 期	提案數	百分比
第一會期	302	9.2
第二會期	511	15.6
第三會期	284	8.7
第四會期	744	22.7
第五會期	97	3.0
第六會期	608	18.6
第七會期	356	10.9
第八會期	372	11.4
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

立法院常設委員會主決議之提案人數為一加二，即三位該委員會之成員，始能提出，即提案成立是需要經濟委員會的成員中最少有一位提案人及二位連署人，只要有三名該委員會委員簽署即可成案並討論。第七屆立法院經濟委員會的成員名單見表三之一立法院第七屆經濟委員會成員可知。

立法院第七屆經濟委員會第四會期經濟委員會有十三位委員，其餘會期皆為十五位委員，而反對黨占第七屆經濟委員會之人數為三到五人，反對黨在經濟委員會是構成提案成立之人數的。如第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議(100 年 10 月 17 日、19-20 日)民進黨籍陳明文、蘇震清、及李俊毅委員三位所提案之附帶決議：『行政院農業委員會 101 年度預算編列農地管理規劃相關委辦

計畫計有：第 1 目「農業科技研究發展」之農地資源永續利用之研究 234 萬 7,000 元、第 3 目「農業管理」之農地資源空間規劃與經營專區利用指導 1,904 萬 8,000 元、強化農地銀行 651 萬 8,000 元、農地利用及管理業務人員之培育與訓練 200 萬元及第 4 目「農業發展」之農地資源空間資訊建置及整合 850 萬元等。惟查長期以來，行政院農業委員會未能善盡把關職責，諸多農業用地遭財團藉故變更為工業區，甚至衍生近幾年各地方政府涉嫌浮濫強徵農地引起農民抗爭事件不斷，耕地面積更自 90 年起已急遽減少約 3.56 萬公頃，顯見行政院農業委員會對我國優良農地資源實欠缺管理保護規劃，是以為保護優良農地資源，俾利農業永續發展，爰凍結前述計畫預算 700 萬元，俟行政院農業委員會就我國農地分級分區管理機制及優良農地應予確保目標值向立法院經濟委員會提出專案檢討報告後，始得動支。』

主決議之提出通常不同黨籍委員是不會互相連署，然在第七屆經濟委員會成員通常是和諧的，不輕易動用表決的，除非主決議提案內容涉及到政黨利益時才會壁壘分明。民進黨在第七屆經濟委員會於第四會期有三位成員、第六會期有五位成員，其餘會期為四位成員。民進黨籍委員的提案都會互相簽署，因此提案及連署委員人數為四人為最大宗，共 1,014 案，佔 31.0%；而提案及連署委員人數為三人，最為輕鬆，共 884 案，佔 27.0%。提案及連署委員人數為三到四人的比例已達 58%。

提案及連署委員人數為五到六人的比例為 27.9%。提案及連署委員人數為六人有 355 案、七人有 178 案、八人有 107 案、九人有 46 案；而提案及連署委員人數為十人以上者為 131 案（見表四之二），提案及連署委員人數多表示其內容多為無異議之提案或與民生議題有關係或受媒體所矚目的決議內容。如 97 年 3 月 12 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 4 次全體委員會議，一則主決議：「郭清江先生擔任華揚史威靈公司董事長期間，大虧一億六千萬美金，目前郭清江人在國內，應在下次經濟委員會會議時，來本會報告資金流向，為調查清楚，經濟部

應將本案移送檢調單位，如有必要應先限制其出境。」其提案人為林滄敏、丁守中、孔文吉、邱鏡淳、徐中雄、蕭景田、翁重鈞、林益世、廖正井、及張碩文共十位委員。

表四之二 提案及連署委員人數次數分配

提案及連署人數	提案數	百分比
三人	884	27.0
四人	1,014	31.0
五人	559	17.1
六人	355	10.8
七人	178	5.4
八人	107	3.3
九人	46	1.4
十人（含）以上	131	4.0
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

立法院程序委員會組織規程第 5 條第 1 項第 3 款規定：「經濟委員會負責審查經濟、農業、經濟建設、公平交易、能源、科技政策及有關經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會及行政院公平交易委員會掌理事項之議案。」因此立法院經濟委員會只負責有關經濟部、行政院農業委員會、行政院經濟建設委員會及行政院公平交易委員會掌理事項之議案或專業及業務報告。

依中華民國 101 年度中央政府總預算案審查總報告(修正本)<sup>1</sup>：歲出部分：行政院主管經濟建設委員會改列為 48 億 1,020 萬 6,000 元。亦即 101 年度行政院經濟建設委員會公務預算數為 48 億 1,020 萬 6,000 元。

行政院主管公平交易委員會 3 億 6,063 萬 5,000 元，照列。亦即 101 年度行政院公平交易委員會公務預算數為 3 億 6,063 萬 5,000 元。

<sup>1</sup>中華民國 101 年 1 月 18 日總統府公報第 7013 號附件，p60、67、72、91、100~101、105、109、113~115、118~119、148、152、157~158、160~164、167、169、170。

經濟部 101 年度公務預算數為 626 億 3,140 萬元<sup>2</sup>。

101 年度行政院農業委員會之公務預算數為 1,124 億 4,516 萬元<sup>3</sup>，但為配合行政院 100 年 12 月 5 日函為老年農民福利津貼暫行條例之修正，連同辦理老農離農津貼，歲出部分修正增列第 4 目「農業發展」7 億 2,000 萬元、第 7 目「老年農民福利津貼」82 億 2,000 萬元；若扣除辦理老農離農津貼及老年農民福利津貼部分，行政院農業委員會 101 年度之公務預算數應為 1,035 億 516 萬元。

101 年度之公務預算數以行政院農業委員會最高，依次為經濟部、行政院經濟建設委員會、行政院公平交易委員會，年度預算數高者表示其政策業務量相對大，較容易吸引立委委員之監督或關心，然第七屆經濟委員會之成員中有國民黨籍新竹縣邱鏡淳委員、嘉義縣翁重鈞委員、彰化縣林滄敏委員與蕭景田委員、雲林縣張嘉郡委員、台中縣劉銓忠委員與徐中雄委員、台東縣黃健庭委員、高雄縣鍾紹和委員、及苗栗縣徐耀昌委員其背景或選區都與農業或農民有重大關聯或選票；而民進黨籍有嘉義縣張花冠委員與陳明文委員、大台南市李俊毅委員與黃偉哲委員、以及屏東縣潘孟安委員與蘇震清委員皆為農業縣選出之立法委員，因此對行政院農業委員會的預算數多不敢提案予以刪減。

雖然行政院農業委員會 101 年度預算數相對於經濟部年度預算數多出新台幣四百多億元，但在第七屆行政院農業委員會主決議之提案數相對於經濟部卻少了

<sup>2</sup>經濟部改列為 235 億 8,224 萬 7,000 元。工業局改列為 70 億 3,184 萬 5,000 元。國際貿易局及所屬 22 億 4,895 萬 9,000 元，照列。標準檢驗局及所屬改列為 24 億 3,871 萬 5,000 元。智慧財產局改列為 15 億 4,511 萬 7,000 元。水利署及所屬改列為 178 億 1,196 萬 2,000 元。中小企業處改列為 68 億 7,231 萬 6,000 元。加工出口區管理處及所屬 4 億 2,485 萬 5,000 元，照列。中央地質調查所 4 億 8,200 萬元，照列。能源局 1 億 9,338 萬 4,000 元，照列。

<sup>3</sup>農業委員會行政院核定數修正為 910 億 7,412 萬 6,000 元，除第 5 目「非營業特種基金」68 億元，暫照列。林務局 89 億 5,502 萬 3,000 元，照列。水土保持局改列為 31 億 8,244 萬 6,000 元。農業試驗所 10 億 4,423 萬 2,000 元，照列。林業試驗所 7 億 9,009 萬 6,000 元，照列。水產試驗所 6 億 3,528 萬 2,000 元，照列。畜產試驗所 7 億 3,067 萬 1,000 元，照列。家畜衛生試驗所 3 億 8,019 萬 9,000 元，照列。農業藥物毒物試驗所 3 億 3,891 萬 6,000 元，照列。特有生物研究保育中心 3 億 0,049 萬 4,000 元，照列。茶業改良場 2 億 4,116 萬 5,000 元，照列。種苗改良繁殖場 2 億 4,731 萬 7,000 元，照列。桃園區農業改良場 2 億 4,376 萬 4,000 元，照列。苗栗區農業改良場 1 億 5,239 萬元，照列。臺中區農業改良場 2 億 5,429 萬 2,000 元，照列。臺南區農業改良場 2 億 6,694 萬 7,000 元，照列。高雄區農業改良場 2 億 3,002 萬 1,000 元，照列。花蓮區農業改良場 1 億 8,536 萬 6,000 元，照列。臺東區農業改良場 1 億 5,273 萬 8,000 元，照列。漁業署及所屬 51 億 4,888 萬 3,000 元，照列。動植物防疫檢疫局及所屬 21 億 7,335 萬 6,000 元，照列。農業金融局 4 億 1,030 萬 5,000 元，照列。農糧署及所屬 21 億 0,713 萬 1,000 元，照列。

1,027 案。因此立法院第七屆經濟委員會關於行政院農業委員會主決議之提案數僅有 985 項，不如經濟部 2,012 項主決議多。

年度預算數高者，表示其政策業務量相對大，也表示其所屬單位也多，作者就第七屆經濟委員會 3,274 項主決議作主決議對象次數分配，就如同表四之三所見：經濟部 2,012 項主決議百分比佔 61.5 最多，農業委員會主決議提案之百分比為 30.1 居次，行政院經濟建設委員會 214 項主決議佔 6.5% 第三，行政院公平交易委員會 63 項主決議佔 1.8% 居末。（見表四之三）

表四之三 主決議對象次數分配

針對部會	提案數	百分比
公平會	63	1.9
經建會	214	6.5
農委會	985	30.1
經濟部	2,012	61.5
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

作者將主決議分為下列四種型態：「決議（動議）」、「通案決議」、「附加(款)決議」、「附帶決議」、與「臨時提案」。

1. 決議（動議）：立法委員於立法院各項會議就討論事項所提出作成之決議內容。決議亦可稱動議。如：98 年 11 月 2 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 6 次全體委員會議，由張嘉郡、李復興、及蕭景田三位委員提出一則「決議」型態之主決議，內容為『鑑於公平會自 94 年度以來，雖每年執行裁罰案件之罰金罰鍰收入金超過 2 億元以上，其中 94 年度更高達 3 億餘元，似乎取締違規案件的罰金罰鍰收入頗高，惟過去每年均有 3 成左右的收入係以「應收數」列帳，亦即有 3 成左右的收入，國庫卻未實際收到現金，歷年來尚待收繳數額頗高尚有四億餘元。雖據該會說明，部分罰鍰係以開立支票分期繳款方式繳交，惟其中仍有到期未能兌現之情事發生，97 年即有 3 件到期未能兌現者。故建議為彰顯取締成效，



並對國庫收入發揮實質助益，公平會允宜加強罰鍰案件的收繳作業，提高罰鍰收入的實繳金額。』

2. 通案決議：係立法委員於立法院各項會議非僅就特定或單一討論事項所提出作成之大方向或通盤檢討之決議內容。如：97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議，一則「通案決議」型態之主決議內容為『為使中央及地方政府施政計畫合理推動與執行，97 年度各機關及所屬特種基金預算經立法院審議通過前，除依預算法第 52 條及第 54 條規定辦理外，應依下列決議辦理：(1)各項業務計畫中之補助費及委辦費應按季比例分配支用，不得提前挪用。法定經費及經立法院經濟委員會同意者，則不在此限。(2)工程計畫應按實際需要發包，所需經費按工程進度比例撥用。(3)分配預算或分期實施計畫無特殊理由不得修改變更。』提案人為林滄敏、李慶華、丁守中、邱鏡淳、及蕭景田等五位委員。

3. 附帶(加)決議：預算法第 52 條第 1 項前段規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定」。預算法第 52 條第 2 項規定：「立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理」。附加決議係對某「預算科目及金額」附加一定條件或期限之主決議事項。附帶決議亦即審查該年度中央政府預算案同時所附帶提出非關於預算科目金額刪減之主決議。然「附帶決議」在國會實務運作上及立法院議事錄上為「委員提案內容與會議之討論事項不同旨趣之事項」或「預算案審查非關於預算科目金額刪減之事項」或「法律審查案提出非關於法律條文修正之事項」決議。本研究礙於時間限制及資料來源龐大，將附加決議歸納於附帶決議中。如：99 年 4 月 26 日立法院第 7 屆第 5 會期經濟委員會第 9 次全體委員會議之討論事項：『審查本院委員趙麗雲等 25 人擬具「公平交易法第二十一條條文修正草案」案』。有一「附帶決議」型態之主決議內容，「請行政院針就薦證廣告薦證者涉及相關法律責任，協調各部會配合修法。」提案人為丁守中、潘孟安、李復興、及鍾紹和四位委員。

4. 臨時提案：係於立法院會議中議案審查、部會業務及專案報告提出與開會討論事項不同旨趣之事項的主決議，但必須以亟待解決事項為限。如 99 年 3 月 18 日立法院第 7 屆第 5 會期經濟委員會第 3 次全體委員會議，『行政院公平交易委員會主任委員報告業務概況，並備質詢。』有二則「臨時提案」型態之主決議，一則為：『本計畫接受公平交易委員會委託，首先研究我國油品市場的競爭性，研究結果顯示在我國的油品批發供油市場中，中油與台塑石化兩家公司之雙佔結構的確容易產生默契共謀的聯合行為，不論是採用歷史調價事件之統計檢定（如 run test 與比例檢定），或是油價模型之虛擬變數研究法都無法排除兩家公司曾經進行過默契共謀之可能性。』、「台塑石化加入市場供油後，由於中油與台塑石化在油品定價上的平行行為，而造成汽、柴油兩類油品價格顯著上升。因此，似乎隱含著兩家公司存在默契共謀之可能。」及「以油品價格迴歸模型再度檢視中油與台塑石化的默契共謀聯合行為，...無法排除台塑石化進行價格掠奪的可能性。這個新事證意味著台塑石化可能是為了方便與中油進行價格聯合，故將台灣埃索公司趕出市場。」等；爰要求公平會應針對台塑石化與台灣中油公司於油品定價上恐有違反公平交易法之情事，立即立案調查，並應將調查結果送本院經濟委員會。』另一則為『依據主計處所公布「生活物價指數」中針對「一般家庭較常購買之基本生活必需品，如食物、衣著（襯衫、休閒服等）、居住類之水電燃氣、交通類（油料費、運輸費及通訊費等）、醫療保健（門診費、掛號費等）和部份項目（居家清潔用品、有線電視租用費、肥皂、牙膏、洗髮精、衛生紙等人身保養整潔用品及洗、剪髮等）」之「丙類」指數，今年 1-2 月較上年同期比較，已漲 2.90%；另外，近期日常生活必需的衛生紙價格也開始喊漲；在國人平均薪資不升反降情況下，為避免基本生活必需品價格上漲，造成庶民生活更加痛苦；爰嚴正要求公平會應主動針對基本生活物資按月查察有無聯合漲價、壟斷、不當定價等行為外，並請將按月查察之結果提供予經濟委員會及委員。』

第七屆立法院經濟委員會，多係以「決議」型態出現之主決議最多，2,378 項，

佔 72.6%；以「通案決議」型態出現之主決議僅為 17 項，佔 0.5%，每次全體委員會會議都有特定的討論事項，純通盤檢討之決議內容並不常見；以「附帶（加）決議」型態出現之主決議 548 項，佔 16.7%，於第七屆立法院經濟委員會全體委員會會議以預算案審查最常見，多以凍結預算科目之主決議；以「臨時提案」型態出現之主決議 331 項，立法委員基於民意或選區反應，於第七屆立法院經濟委員會全體委員會會議會動輒臨時提出與自身利益（含個人、選區及政黨）「臨時提案」型態之主決議，佔 10.1%。（見表四之四）

表四之四 主決議型態次數分配

型 態	提案數	百分比
決議（動議）	2,378	72.6
通案決議	17	0.5
附帶（加）決議	548	16.7
臨時提案	331	10.1
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

主決議的「要求」性質，係強烈性的要求行政機關在不違反相關法律規定下，必須遵照國會通過的主決議內容辦理，若無正當法令依據或正當性的理由而不願遵照辦理，提案委員可能以其他方式及手段來譴責或制裁該行政機關。一般要求性質的主決議的用法為「要求」、「命」、「應」等。如 100 年 10 月 17 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會會議議程為「審查 101 年度中央政府總預算案，關於行政院經濟建設委員會主管收支部分」，由潘孟安委員提案，陳明文委員及李俊毅委員連署，一則主決議內容為「行政院經濟建設委員會完成各機關所提 101 年度公共建設計畫共計 255 項；經費需求計 2,862 億 8,130 萬元，經各部會初核共列 2,321 億 8,370 萬元；復經行政院經濟建設委員會審議核列 2,070 億 4,580 萬元並陳報行政院，最終由行政院核列數為 1,951 億 6,790 萬元。檢視近

3 年來年度單位預算各機關所提列重大公共建設及振興經濟擴大公共建設送審計畫經費，依政府公共建設計畫先期作業實施要點規定，先由主管部會初核，再經行政院經濟建設委員會審議核列陳報行政院，最後由行政院核列，惟查各機關寬列計畫需求之情況頗為普遍，致最終核定比率甚低，99 年度及 100 年度皆在 60% 以下，101 年度因未編列特別預算，比率稍提高，仍在 70% 以下，顯見各機關申請計畫浮濫，徒增計畫審查困難。行政院經濟建設委員會應建立有效率之計畫審查機制，避免各機關申請浮濫之情形一再發生。」該則主決議是「行政院經濟建設委員會應建立有效率之計畫審查機制，避免各機關申請浮濫之情形一再發生。」

主決議的「建議性」性質，是委婉性的建請行政機關依自身機關意願在尊重國會的原則下辦理建議事項，亦可能僅為宣示性的提醒民眾其有做一定的立法行為。一般建議性質的主決議的用法為「建議」、「建請」、「請」、「宜」、「允」等等。如 100 年 10 月 17 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議議程為「審查 101 年度中央政府總預算案，關於行政院經濟建設委員會主管收支部分」，一則主決議內容為「為強化國家建設財務規劃及有效運用國家資源，行政院經濟建設委員會綜理彙辦政府公共建設計畫先期作業審議與管考，但近年來各機關寬列計畫需求情況普遍，以致核定比率甚低，99 年至 101 年各機關所提公共建設計畫需求數與行政院經濟建設委員會核定數比率分別為 67.26%、52.19%、及 72.32%，經行政院核定數比例為 51.3%、59.43%、68.17%，平均僅六至七成。為健全國家建設財務規劃，並有效運用國家資源，建請行政院經濟建設委員會應要求各部會從嚴覈實申請計畫，並強化各主辦機關之篩檢能力，以免重複審核徒增行政資源浪費。」該則主決議是「建請行政院經濟建設委員會應要求各部會從嚴覈實申請計畫，並強化各主辦機關之篩檢能力，以免重複審核徒增行政資源浪費」。

立法委員提出主決議的原因有選區民意、媒體報導、政治利益等，經由政治過程欲達成之政治目的不同，而有不同的主決議性質，為了政治目的當然希望自己所提出的主決議內容能有效的讓行政機關配合辦理，所以立法院第七屆經濟委員會在主決議性質次數分配，以強制的要求性之主決議居多為 2,311 項，百分比達 70.6%，建議性之主決議為 963 案，百分比為 29.4%。（見表四之五）

表四之五 主決議性質次數分配

性 質	提案數	百分比
要求性	2,311	70.6
建議性	963	29.4
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

依習慣行政機關或相關部會認為有「要求」字眼之主決議有實質上之拘束性質，相關部會在不損及自身機關利益或資源之情狀下，或者害怕因不願配合遵照辦理，提案委員可能以其他方式及手段來譴責或制裁該行政機關，因此行政機關對於要求性之主決議多會參照相關法令辦理。如：97 年 10 月 13 日立法院第 7 屆第 2 會期經濟委員會第 6 次全體委員會議關於「審查 98 年度中央政府總預算案，關於行政院公平交易委員會主管收支部分」，由林滄敏委員、丁守中委員、張嘉郡委員、及徐中雄委員提案，一則為要求性之主決議內容：「由於經濟環境急遽轉變，廠商為行銷目的，競飆廣告花招，誇大不實情事屢屢發生，公平交易委員會職責在執行公平交易法，維護交易秩序與消費者利益，對於廣告不實案件之違規行為，宜主動積極查察，並於最短時間內停止其違規行為，避免消費者受害之情事繼續擴大，要求公平交易委員會對自違規情節被發現（或舉發），至決議處分，期間不宜過於冗長，以免政府執法效益大打折扣。」而行政院公平交易委員會回覆辦理情形為：『（一）鑑於事業所為虛偽不實或引人錯誤之廣告行為，影響市場交易秩序及消費者利益甚鉅，為維護交易秩序及保障合法廠商、消費大眾

權益，本會業將規範查處不實廣告列為重點執法項目。除積極依檢舉調查處理不實廣告案件外，並自 94 年 2 月起公開宣示對於不實廣告案件之執法立場將加強查處並加重處罰，另自 93 年 11 月 15 日起持續實施主動監控不實廣告計畫，與廣告相關主管機關共同打擊不法，以即時查處事業不實廣告行為。（二）針對攸關民眾權益、社會大眾關切，且對整體經濟或公共利益有重大影響之案件，如代辦貸款、債務協商、消費券、宜蘭馬戲團表演、統一超商國民便當廣告不實案件等，本會均主動立案調查，列為急要案件優先處理，立案後 1、2 個月即對違法事業予以處分，並立即對外發布新聞資料，遏止其他業者為類似行為及促請消費者注意避免受害。（三）復考量涉及公平交易法案件之處理結果對交易秩序、公共利益及當事人權益影響甚鉅，為求審慎起見，本會對所受理之檢舉案或主動立案調查之不實廣告案件，均須踐行完備之調查程序，原就費時較多，如遇爭議性高，或案情複雜、資料龐雜、所涉當事人及關係人眾多（有些甚或涉及外國事業）之案件，處理起來更是曠日費時。為有效處理不實廣告案件，本會業於 96 年修正「行政院公平交易委員會對於公平交易法第 21 條案件之處理原則」，透過簡化案件處理程序等方式，業已大幅增進不實廣告案件處理時效，日後定當持續積極查處不實廣告案件，以確實維護交易秩序及保障消費者權益。』顯然該主決議對行政院公平交易委員會的拘束力為強。

而「建請(議)」字眼之主決議，行政機關以為僅屬建議性質，採取能辦就辦的心態，在行政機關的心中認為並無強制之拘束性質。如：99 年 11 月 29 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 9 次全體委員會議，由蘇震清委員、翁金珠委員、及丁守中委員提案，黃偉哲委員連署，一則為建議性的主決議為「有鑒於行政院公平交易委員會 100 年度預算需編列南區服務中心辦公場地租金 48 萬元，承租面積約 58.043 坪；惟查目前行政院公平交易委員會南區服務中心業務所需人力，係自該會組織編制現有人力調配，由企劃處編制人員視察及專員各一名長駐，因此行政院公平交易委員會南區服務中心派駐人員僅二名，承辦業務有限卻承租近 60

坪辦公室，設置約談室二間、會議室一間，承租辦公室面積實有超出相關業務需求標準之嫌，是以建請行政院公平交易委員會應確實評估南區服務中心之業務需求，檢討其規劃配置之合理性與必要性，以合理撙節公帑。」而行政院公平交易委員會之辦理情形是『(一)行政院南部聯合服務中心自 87 年 6 月 1 日成立迄今，因無自有辦公廳舍，一直租用東南文化基金會大樓辦公，本會南區服務中心派駐於該棟大樓第 5 層樓，租用面積約 58 坪，扣除特殊需求空間面積 50 坪（因應案件調查需求，設有約談室 2 間、會議室 1 間、服務諮詢櫃檯及錄音錄影設備置放空間等），實際辦公空間僅 8 坪。(二)本會平均每年於南區服務中心約談場次近 50 場，約談室、會議室及錄音錄影設備使用率不低，本會南區服務中心主要工作項目有「諮詢服務」、「教育宣導」及「協助調查」等，上開各項業務如由會本部人員直接出差辦理，耗費時間及費用成本不容小覷。本會南區服務中心設立迄今逾 13 年，各項業務量逐年成長，例如：「諮詢服務」件數從 89 年 2,200 件遞增到 99 年 3,170 件，成長 44%；「教育宣導」場次由 89 年 5 場遞增到 99 年 39 場，成長 7 倍；「協助調查」案件數亦隨本會收辦案件數增加而大幅成長。過去因政治、經濟及教育重心集中在北部，造成南部民眾的不便。本會南區服務中心成立後，就近提供諮詢服務及協助調查，嘉惠南部民眾，減少當事人南北奔波之成本。值此政府大力推動「彌平南北差距」政策之際，若為撙節公帑，取消前開設備及空間，當事人遠赴台北接受約談，南北奔波增加成本，並將造成民怨。再度檢視本會南區服務中心使用空間，租用面積 58 坪尚屬合理。』該主決議，行政委員會的心中認為並無強制之拘束性質，因此回覆「再度檢視本會南區服務中心使用空間，租用面積 58 坪尚屬合理。」顯示其拘束力對行政機關為弱。

立法院第七屆經濟委員會，要求性之主決議為 2,311 項，百分比達 70.6%，建議性之主決議為 963 案，百分比為 29.4%。要求性之主決議理當拘束力強，建議性之主決議應當拘束力弱。

立法院第七屆經濟委員會會議有約 71.8% 共 2,350 項主決議其拘束力較強，另

28.2%之 924 項主決議拘束力較弱。（見表四之六）

表四之六 主決議拘束力次數分配

拘束力	提案數	百分比
強	2,350	71.8
弱	924	28.2
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理





## 第二節 主決議提出的原因分析

如表四之七，主決議提出的原因係基於申怨而提出之主決議在第七屆立法院經濟委員會有 64 案，比例為 2.0% 甚少。如，97 年 4 月 21 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 18 次全體委員會議，有一申怨原因之主決議為「有關原住民地區農路重建及修護經費今後應由行政院農業委員會水土保持局規劃、執行，不應以統籌分配款方式予縣市地方政府執行，以提升效率，有效解決原住民地區殘破不堪之嚴重問題，重新再創原住民農村新風貌。」

基於陳情而提出之主決議在第七屆立法院經濟委員會有 2,031 案，比例為最多，顯示民眾或選區的陳情會導致立法委員提出主決議來要求或建議行政機關為一定行政行為滿足其選民之陳情。如，97 年 5 月 29 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 33 次全體委員會議，由潘孟安委員、張花冠委員提案，李俊毅委員、陳啟昱委員、翁重鈞委員、林淑芬委員、及蘇震清委員連署，有一陳情原因之主決議為『鑒於近日國內肥料價格高漲，甚至造成農民搶購、買不到肥料的情況，實可歸因於行政院農業委員會陳武雄主委於其就職記者會中表示「5 月 29 日宣布相關配套措施，基本方向包括讓肥料價格合理反映成本」；對此種只會說要尊重市場機制，而對市場價格預期心理視之不見的官僚心態，就是造成近期肥料市場亂象的成因，本委員會對此，應予嚴正譴責。同時，為整頓當前混亂的肥料供應市場，避免農民虧損，農作減收，造成農產品價格上漲、供需失衡的不良連鎖效應；中央政府各部會應立即採行下列積極作為：(一)為優先照顧弱勢農民，政府針對肥料價格應即刻宣布即使價格調漲，將會全額補貼肥料及運費上漲之差價，以消弭預期心理，回復肥料市場正常交易。(二)行政院公平交易委員會應全力查察，嚴格執法，以杜絕肥料市場不當囤積存貨、哄抬價格等非法行為。(三)行政院農業委員會應全面監控肥料產銷流向，避免多數肥料流入少數囤積者手中。(四)經濟部國貿局應落實管制肥料出口，避免國內低價肥料流出，以提供國內充足需求。』

基於建議而提出之主決議在第七屆立法院經濟委員會有 365 案，比例為 11.1 %。一般民眾對政策有所建議時可能會反應給選區或熟悉之立法委員，然建議政策必須有一定的了解才能成為立法委員提出主決議之原因。如，97 年 4 月 21 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 18 次全體委員會議，有一建議原因之主決議為「有關各縣市地區之農路經費，近年來皆以統籌分配稅款撥付縣市政府執行，惟縣市政府常以財源不足，挪用於其他用途，爰建議未來農路修建及養護經費，今後應由行政院農業委員會水土保持局規劃、執行，以符實際，並落實照顧農民之權益。」提案人為翁重鈞、徐中雄、及林滄敏委員，連署人為邱鏡淳、李俊毅、孔文吉、林明溱、劉盛良、及鍾紹和委員。

基於其他原因而提出之主決議在第七屆立法院經濟委員會有 814 案，比例為 24.9%。多數關於部會業務報告或法律及預算案之審查，事涉專業性之會議時，該主決議之提案不會與訴願、陳情、建議有關聯。如 97 年 6 月 11 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 37 次全體委員會議『處理「經濟部函，為有關 97 年度中央政府總預算決議案共 4 案』，提出一主決議為「有關林務局阿里山 BOT 三合一案，因近期人為疏失導致火車出軌數次，且攸關具世界遺產文化價值及民眾公共安全之慮，故林務局在未提出完整出軌事件報告，和確認宏都公司有駕駛阿里山森林火車，及保養維修能力之專業評估報告，與應辦理並通過環境影響評估審查，且經立法院經濟委員會同意核備前，不得進行本案火車移轉事宜。」該提案內容係參考立法院預算中心之評估報告所提出，與訴願、陳情、建議無關。提案人為孔文吉委員，連署人為林滄敏、翁重鈞、徐中雄、及丁守中委員。

表四之七 基於選區民意提出主決議次數分配

民意類型	提案數	百分比
申怨	64	2.0
陳情	2,031	62.0
建議	365	11.1
其他	814	24.9
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

受一般媒體報導影響、主要媒體報導影響、或受報導版面影響而提出主決議者，以某某六連任立法委員為最明顯，另已擔任過地方首長之某某立法委員或媒體曝光度高的立法委員受媒體報導或受報導版面有極大的影響。

立法院第七屆經濟委員會受一般媒體報導影響程度強烈者有 17 案，中度者 992 案，輕微者 2,140 案，甚弱者 125 案。其所占百分比分別為 0.5%、30.3%、65.4%、3.8%。（見表四之八）

受主要媒體報導影響提出主決議次數分配，強烈者有 63 案，中度者 920 案，輕微者 2,254 案，甚弱者 37 案。其所占百分比分別為 1.9%、28.1%、68.8%、1.1%。（見表四之九）

受報導版面影響提出主決議次數分配，強烈者有 23 案，中度者 1,662 案，輕微者 1,553 案，甚弱者 36 案。其所占百分比分別為 0.7%、50.8%、47.4%、1.1%。（見表四之十）

由上比例來看，受影響提出主決議強烈者比例皆小，應該慶幸的是我們選出的立法委員有大部分不是來作秀的。

受一般媒體報導影響、主要媒體報導影響、或受報導版面影響程度強烈者：如 100 年 12 月 8 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議議程為『行政院經濟建設委員會主任委員報告「行政院國發基金投資宇昌生技公司與台懋生技創投公司案」並備質詢』，其主決議內容為『建請針對「行政院國發基金投資

宇昌生技公司與台懋生技創投公司案」相關資料（含極機密文件，依法定程序解密後），送立法院經濟委員會。」

受一般媒體報導影響、主要媒體報導影響、或受報導版面影響程度中度者：如 100 年 10 月 17 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議議程為「審查 101 年度中央政府總預算案，關於行政院經濟建設委員會主管收支部分」，由潘孟安委員提案，陳明文委員、李俊毅委員連署，一則主決議為『瑞士國際管理學院(IMD)於 100 年 5 月 18 日發布 2011 年世界競爭力排名，其中「政府效能」排名滑落 4 名，由第 6 名降至第 10 名，該項指標去年進步 12 名，而今年滑落 4 名，其中影響排名較大細項包括：女性地位（第 49 名，與上年同）、未來 2 年財政改善遠景（第 49 名，退步 9 名）等弱勢項目；另排名明顯下滑者有官僚行政影響企業活動（由第 8 名退步為第 20 名）等，行政院經濟建設委員會應擬具改善規劃方案，向立法院經濟委員會提出報告。』

受一般媒體報導影響、主要媒體報導影響、或受報導版面影響程度輕微者：如 100 年 10 月 17 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議議程為「審查 101 年度中央政府總預算案，關於行政院經濟建設委員會主管收支部分」，林滄敏委員、丁守中委員、及吳清池委員提案，一則主決議為「為強化國家建設財務規劃及有效運用國家資源，行政院經濟建設委員會綜理彙辦政府公共建設計畫先期作業審議與管考，但近年來各機關寬列計畫需求情況普遍，以致核定比率甚低，99 年至 101 年各機關所提公共建設計畫需求數與行政院經濟建設委員會核定數比率分別為 67.26%、52.19%、及 72.32%，經行政院核定數比例為 51.3%、59.43%、68.17%，平均僅六至七成。為健全國家建設財務規劃，並有效運用國家資源，建請行政院經濟建設委員會應要求各部會從嚴覈實申請計畫，並強化各主辦機關之篩檢能力，以免重複審核徒增行政資源浪費。」

受一般媒體報導影響、主要媒體報導影響、或受報導版面影響程度甚弱者：如 100 年 10 月 17 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議議程為「審

查 101 年度中央政府總預算案，關於行政院經濟建設委員會主管收支部分」，由林滄敏委員、吳清池委員、丁守中委員、及徐耀昌委員提案，鍾紹和委員連署，一則主決議為「行政院經濟建設委員會於 74 年改制時，政府基於信賴保護原則，依行政院 74 年 4 月 13 日台 74 人政肆字第 10891 號函維持原待遇，特編列中美基金待遇差額。惟 101 年中美基金併入行政院國家發展基金後，待遇差額將取消。為避免員工權益受損，有關原擬於 101 年起取消之中美基金待遇差額，請行政院人事行政局研議納入薪資，並編列人事經費預算支應。」

表四之八 受一般媒體報導影響提出主決議次數分配

影響程度	提案數	百分比
強烈	17	0.5
中度	992	30.3
輕微	2,140	65.4
甚弱	125	3.8
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理



表四之九 受主要媒體報導影響提出主決議次數分配

影響程度	提案數	百分比
強烈	63	1.9
中度	920	28.1
輕微	2,254	68.8
甚弱	37	1.1
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

表四之十 受報導版面影響提出主決議次數分配

影響程度	提案數	百分比
強烈	23	0.7
中度	1,662	50.8
輕微	1,553	47.4
甚弱	36	1.1
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

立法院第七屆經濟委員會主決議之提出受選區利益影響強烈者有 363 案，佔 11.1%；受選區利益影響中度者有 1,085 案，佔 55.1%；受選區利益影響輕微者有 1,011 案，佔 30.9%；受選區利益影響甚弱者有 95 案，佔 2.9%。（見表四之十一）

受選區利益影響程度強烈者，如：100 年 10 月 17 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議議程為「審查 101 年度中央政府總預算案，關於行政院經濟建設委員會主管收支部分」，一則主決議為『日治時期，原住民賴以維生之傳統生活領域被日本派台第一任總督樺山資紀頒布第 26 號日令強制徵收；光復後，政府接收相關土地，繼續沿用日據時期的劃分，劃編為原住民保留地。在原住民的強烈要求下，民國 77 年起發起了還我土地運動，政府用增編保留地的方案來回應，相關計畫持續進行到民國 100 年底。根據原住民族委員會調查，全台各地均有原住民族傳統領域土地，雖然原住民族並無這些土地的所有權，其歷史、傳統文化並未因此消失。台灣原住民族群文化的內涵與特色，可以由傳統的居住地域予以區隔。各族群對於傳承與振興傳統文化的自覺與實踐，及政府給予多元文化的尊重與空間的開拓，是原住民文化永續發展的憑藉。為了保留、發揚原住民文化，依據「環境影響評估法」第 4 條第 1 項第 2 款規定，所有開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環

境管理計畫，並公開說明及審查。另依「原住民族基本法」相關規定，政府應依原住民族之意願及環境資源特性，訂定相關政策協助其發展。行政院經濟建設委員會應落實環境影響評估法、原住民族基本法二法之精神，未來進行國家建設之籌畫研擬時，若有涉及與原住民族土地相關之開發案，應邀請原住民族委員會共同討論，使相關建設，能將原住民特色文化之相關概念與精神，納入設計範圍內，藉此傳遞各區域原住民傳統文化。』提案人為廖國棟委員、徐耀昌委員，連署人為吳清池委員。

受選區利益影響程度中度者，如：100 年 5 月 23 日立法院第 7 屆第 7 會期經濟委員會第 14 次全體委員會議，由李復興委員、丁守中委員提案，李慶華委員、徐耀昌委員、鍾紹和委員、吳清池委員連署，一則主決議內容為『為提升中部發展，擴大會展產業規模，帶動大台中地區之經濟成長，建設台灣為會展重鎮，請行政院經濟建設委員會及經濟部積極協助台中市政府規劃興建適當規模之「台中市國際會展中心」，並提供經費補助』。

受選區利益影響程度輕微者，如：100 年 5 月 23 日立法院第 7 屆第 7 會期經濟委員會第 14 次全體委員會議，一則主決議內容為『為提升北、中、南、東部發展，擴大會展產業規模，帶動北、中、南、東部地區之經濟成長，建設台灣為會展重鎮，請行政院經濟建設委員會及經濟部積極協助北、中、南、東部地方政府規劃興建適當規模之「國際會展中心」，並提供經費補助。』提案人為蘇震清委員、吳清池委員、丁守中委員，連署人為徐耀昌委員、陳明文委員、潘孟安委員、黃偉哲委員、李復興委員 賴坤成委員。

受選區利益影響程度甚弱者，如：100 年 10 月 17 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議議程為「審查 101 年度中央政府總預算案，關於行政院經濟建設委員會主管收支部分」，一則主決議內容為「行政院經濟建設委員會在辦理各部會全球招商活動，為使提高效益，接觸各國或各國際大都會具代表性企業，應與各國或國外各大都會正式商會組織合作，在各該組織正式年會或月

會中辦理政府招商引資之宣導與座談，以符招商目的。」提案人為林滄敏委員、丁守中委員、吳清池委員，連署人為李俊毅委員。

表四之十一 受選區利益影響提出主決議次數分配

影響程度	提案數	百分比
強烈	363	11.1
中度	1,805	55.1
輕微	1,011	30.9
甚弱	95	2.9
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

立法院第七屆經濟委員會主決議之提出受政黨利益影響強烈者有 71 案，佔 2.2 %；受政黨利益影響中度者有 2,510 案，佔 76.71%；受政黨利益影響輕微者有 583 案，佔 17.8%；受政黨利益影響甚弱者有 110 案，佔 3.4%。（見表四之十二）

受政黨利益影響程度強烈者，如：100 年 12 月 8 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議議程為『行政院經濟建設委員會主任委員報告「行政院國發基金投資宇昌生技公司與台懋生技創投公司案」並備質詢』，其主決議內容為『建請針對「行政院國發基金投資宇昌生技公司與台懋生技創投公司案」相關資料（含極機密文件，依法定程序解密後），送立法院經濟委員會。』提案人為丁守中及徐耀昌委員，連署人為李慶華、林滄敏、李復興、及吳清池委員。

受政黨利益影響程度中度者，如 97 年 4 月 24 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 20 次全體委員會議議程『行政院經濟建設委員會張副主任委員景森及行政院農業委員會林副主任委員宗男報告「國土復育條例立法要旨與國土復育策略方案暨行動計畫執行情形」並備質詢』，一則主決議內容為『行政院經濟建設委員會於「國土復育條例」尚未完成立法前，所執行之「國土復育策略方案暨行動計畫」並無針對環境保護及人民權益二者取得平衡的詳細專業評估與減碳規劃，嚴重影響國家未來發展，且意圖規避民意機關之監督，應立即停止執行，俟本院三



讀通過後再依法執行。』提案人為林滄敏委員、邱鏡淳委員、及孔文吉委員，連署人為徐中雄委員、翁重鈞委員、李慶華委員、及林明溱委員。

受政黨利益影響程度輕微者，如：99 年 12 月 6 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 11 次全體委員會議議程為『審查 100 年度中央政府總預算案附屬單位預算非營業部分，關於行政院主管行政院國家發展基金、離島建設基金』，一則主決議內容為『中美經濟社會發展基金 100 年度辦理之「縮減婦女數位落差計畫」，固為政府既定政策，唯數位落差問題在我國並不僅限於婦女，亦存在於偏遠、清寒或弱勢族群等方面，建議經建會於執行該項計畫時，能以較為普及的態度，惠及偏遠、清寒或弱勢民眾，以促進政府資源公平分配。』提案人為李復興委員、鍾紹和委員、及蕭景田委員。

受政黨利益影響程度甚弱者，如：99 年 12 月 6 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 11 次全體委員會議議程為『審查 100 年度中央政府總預算案附屬單位預算非營業部分，關於行政院主管行政院國家發展基金、離島建設基金』，一則主決議內容為『行政院國家發展基金於 98 年 2 月 17 日將所轄開發基金持有股票質押設定予金融機構，未來將以投資事業處分利得及股利收入為本息還款來源。據基金聲稱業於 99 年 8 月 25 日函請台灣銀行，配合修訂原簽立之中長期借款契約，將借款額度由 1,000 億元調降為 200 億元。惟依產業升級條例及產業創新條例，行政院國家發展基金可動用資金包括國庫撥款及作業賸餘循環運用，皆未包含舉債，故以舉債方式籌措資金，欠缺法律依據。為免政府債台高築，並維法制，行政院國家發展基金應於 3 個月內解除所有股票質押設定。』提案人為潘孟安及蘇震清委員，連署人為翁金珠及黃偉哲委員。

表四之十二 受政黨利益影響提出主決議次數分配

影響程度	提案數	百分比
強烈	71	2.2
中度	2,510	76.7
輕微	583	17.8
甚弱	110	3.4
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

立法院第七屆經濟委員會主決議之提出因委員個人利益影響程度強烈者有 311 案，佔 9.5%；受因委員個人利益影響程度中度者有 2,541 案，佔 77.6%；因委員個人利益影響程度輕微者有 346 案，佔 10.6%；因委員個人利益影響程度甚弱者有 76 案，佔 2.3%。（見表四之十三）

因委員個人利益影響程度強烈者，如：97 年 11 月 10 日立法院第 7 屆第 2 會期經濟委員會第 10 次全體委員會，其主決議內容為『98 年度行政院農業委員會單位預算中第 3 目「農業管理」項下「農田水利管理」編列 4,843 萬 3,000 元，辦理加強人才培育、提升農業科技水準，農業發展產業政策研究及評估、建構安全農業管理資訊體系，以及加強農業水利科學研究發展等業務，惟政府長期從未照顧原住民地區農民，部落農業問題亦從未正視，抑或提出具體可行性的方案來解決部落農業，遑論人才培育、規劃、研究發展、資訊體系、國際合作及農業水利科技發展等業務工作，以為原鄉農業把脈或診斷相關計畫之擬定，簡直將「臺灣原住民」視為次等公民來看待；政府於該政策、計畫斥資龐大的資源，然中央與地方政府卻完全忽視了原住民族地區的百姓，有違政府照顧弱勢族群之德政，同時未依原住民族基本法之規定，以落實及保障原住民基本權利，促進原住民族生存發展，應予考量檢討及改進，故此經費預算凍結四分之一，俟向立法院經濟委員會報告經同意後，始得動支。』提案人為孔文吉委員，連署人為林滄敏、黃健庭、蕭景田、林正二、及簡東明委員。

因委員個人利益影響程度中度者，如：97 年 10 月 20 日立法院第 7 屆第 2 會期經濟委員會第 7 次全體委員，一則主決議內容為『農委會 98 年度預算歲出第 4 目「農業發展」項下「加強農田水利建設」預算為 32 億 6,139 萬元，其中高達 31 億元獎補助費用、委辦費為 9,250 萬元，顯示該項預算超過九成經費為補助費用。惟該會過去執行績效、成果以及推廣農田水利灌溉、水利生態保護以及灌排渠道水質監測環境調查，甚至農民迫切需要之早期農地重劃、農路改善及農水路改善計畫等等，均未有具體成效，造成農業縣市農民怨聲載道。故該項獎補助經費凍結二分之一，俟向立法院經濟委員會報告，經同意後始得動支』。提案人為林滄敏、張嘉郡、孔文吉、翁重鈞、蕭景田、劉銓忠、潘孟安、陳啟昱、李俊毅、及張花冠委員。

因委員個人利益影響程度輕微者，如：97 年 10 月 20 日立法院第 7 屆第 2 會期經濟委員會第 7 次全體委員，一則主決議內容為『金山、萬里地區是國內著名蕃薯產地，產品品質優良頗獲好評。為推展精緻農業並鼓勵大眾消費金山、萬里地區生產之著名特產「蕃薯」，建議農委會及所屬各單位應大力推廣地區著名農特產，以刺激市場需求，落實在地消費，並達到照顧農民之美意』。提案人為李慶華委員，連署人為邱鏡淳、張嘉郡、丁守中、蕭景田、徐中雄、及廖婉汝委員。

因委員個人利益影響程度甚弱者，如：97 年 10 月 20 日立法院第 7 屆第 2 會期經濟委員會第 7 次全體委員，一則主決議內容為「鑑於黑機關遲遲未能法制化，立法院近幾年審議中央政府總預算案，均曾決議行政院應積極檢討相關尚未法制化組織定位問題。政府精省後由農委會接管尚未法制化機關計有：林務局及所屬、農業試驗所、林業試驗所、水產試驗所、畜產試驗所、家畜衛生試驗所、農業藥物毒物試驗所、特有生物研究保育中心以及多家改良場、漁業署臺灣區漁業廣播電臺等單位。以上未法制機關，卻遲遲未見行政部門研擬組織條例草案送請立法院審議，有違立法院決議。故建議農委會最遲應於民國 100 年內，完成所有黑機關之法制化程序，避免繼續違法編列預算，有失政府威信。」提案人為林滄敏、

張嘉郡、翁重鈞、孔文吉、蕭景田、丁守中、劉銓忠、徐中雄、邱鏡淳、及廖婉汝委員。

表四之十三 因委員個人利益影響提出主決議次數分配

影響程度	提案數	百分比
強烈	311	9.5
中度	2,541	77.6
輕微	346	10.6
甚弱	76	2.3
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理



### 第三節 主決議提出前後之政治過程分析

#### 一、提案委員因素

立法院第七屆經濟委員會主決議關於主決議性質與拘束力次數分配，要求性強拘束力者有 2,311 案，佔 70.6%；建議性強拘束力者有 39 案，佔 1.2%；建議性弱拘束力者有 924 案，佔 28.2%。（見表四之十四）

要求性之主決議有強拘束力，建議性之主決議通常拘束力弱，由表四之十四可見，然為何有建議性之主決議（有 39 案，佔 1.2%）有強的拘束力？提案委員是連任多屆立委、或擔任委員會召集委員或擔任黨團幹部，行政機關為了議事運作順暢，給資深程度高之立法委員予以行政支持。

主決議要求性強拘束力者：97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議，主提案人為四連任執政黨籍立法委員且擔任當會期之召集委員邱鏡淳委員，連署人為林滄敏委員、蕭景田委員、及徐中雄委員，提出一要求性之主決議：「林務局所管之新竹觀霧山莊因 93 年颱風來襲影響造成林務局所管道路崩塌，惟查經 3 年修復期間，卻仍未能辦理完竣致使無相關收入，執行顯有不足，要求提出相關報告，並儘速研議開放觀霧地區觀光配套措施。」相對應機關回應之辦理情形為：『林務局已於 97 年 12 月 9 日以農林務字第 0971750946 號函，提出相關報告函送立法院，並經立法院議事處於 97 年 12 月 23 日台立議字第 0970703494 號函送經濟委員會。』。為要求性之主決議，拘束力強，行政機關完全遵照辦理。

主決議建議性強拘束力者：97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議，提案人有四位（林滄敏、翁重鈞、蕭景田、及邱鏡淳委員），均為執政黨籍立法委員，其中二位擔任當會期之召集委員，一位為當時之黨團幹部，所提之建議性主決議內容：「林務發展及造林基金 97 年度「全民造林計畫」編列 8 億元，建請林務局必須在 1 年內完成林地調查，並於 1 年半內提出國內山坡地長

期增加綠覆率計畫。」相對應機關之辦理情形為：『一、為完整掌握林地資訊，林務局已洽內政部地政司及國土測繪中心提供各縣市林地之地籍資料，同時結合屬性資料建立林地地籍地理資訊系統 GIS 資料庫，預計於民國 98 年 6 月前可完成全島資訊整合建置，並可由相關圖資區分山坡地與平地的林地面積。二、行政院已分別於 97 年 12 月 8 日及 98 年 2 月 6 日「綠色造林計畫」及「加強森林永續經營計畫」，規劃平地造林新植 21,100 公頃、山坡地新植造林 3,500 公頃及海岸、離島、劣化地復育造林 2,010 公頃，預估完成造林後，使全台森林覆蓋率增加 0.74 %』。雖為建議性之主決議，但拘束力強，行政機關完全遵照辦理。

主決議建議性弱拘束力者：97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議，由時非擔任召委或黨團幹部，連任三屆民進黨籍委員所提之建議性主決議：『為因應肥料價格上漲，減輕農民負擔，政府對肥料價格調漲之補貼方案，建議採取「直接補助農民，維持自由市場運作」之方案進行。』其辦理情形：『一、97 年 5 月 30 日調整國內肥料價格，並就肥料上漲之價差辦理補貼，補貼方式採末端補貼，即採農民購肥登記直接補貼農民，並由各縣農會統籌辦理該項補貼。同質肥料在同一補貼額度下，由各廠商自由競爭供貨，維持自由市場運作。二、為因應國際製肥原物料價格趨勢，穩定國內肥料供需，98 年度持續辦理「肥料價格調整及穩定供需因應方案」，推動原則如下：(一)適時反映國際行情，調整國內肥料價格：反映國際製肥原物料行情漲跌趨勢，以最近四週國際製肥原物料平均價格，依肥料計價公式計算結果，並經「肥料價格審議小組」審議通過後，適時調整國內肥料出廠基準價格。(二)調降出廠價格之肥料，優先反映調降農民末端購肥價格，減輕農民負擔；農民末端購肥價格已回復至 97 年 5 月 30 日調漲前之價位者，再予反映減少政府補貼額度。(三)調漲出廠價格之肥料，增加政府補貼額度以吸收漲幅，農民末端購肥價格不予調漲。』回覆說明為「補貼方式採末端補貼」，不同於提案內容「建議直接補助農民」。

表四之十四 主決議性質與拘束力次數分配

性質與拘束力	提案數	百分比
要求性強拘束力	2,311	70.6
建議性強拘束力	39	1.2
建議性弱拘束力	924	28.2
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

如表四之十五得知，立法院第七屆經濟委員會在擔任立法委員屆數與提案次數的分配情形如下：

擔任立法委員一屆之提案次數有 1,262 案，佔 38.5%；擔任立法委員二屆之提案次數有 1,365 案，佔 41.7%；擔任立法委員三屆之提案次數有 73 案，佔 2.2%；擔任立法委員四屆之提案次數有 226 案，佔 6.9%；擔任立法委員五屆之提案次數有 173 案，佔 5.3%；擔任立法委員六屆之提案次數有 175 案，佔 5.3%。

新科立委如擔任一任立法委員或菜鳥立委如擔任二任立法委員之主決議提案數最高，因不熟悉立法機關之運作及行政機關之資源，為求媒體現身及為讓其選區民眾知道，本身在立法院之表現，提案數多於其他任期之立法委員。至於擔任三至六屆之立法委員，其提案皆有其政治意義，不會盲目的提案。

擔任立法委員一屆或二屆之提案：如，97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議，提案內容為『就農產品受進口損害救助基金之「水果產業結構調整計畫」，於「會費、捐助、補助、分攤、救濟與交流活動費」計編列新臺幣 3 億 3,286 萬 8,000 元，辦理補助農民團體及產銷班改善供應鏈及超產水果縮減面積等工作。惟查，國內蕉農、蒜農、柳丁農等，每年仍持續爆發滯銷情事，主管機關不思檢討，治標不治本的顛預態度，實造成此一惡性循環之元兇！

爰此，為維護全國農民權益，本案凍結三分之一，俟提出具體解決方案之後，始得動支。』

擔任立法委員三屆或四屆之提案：如，97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議，提案內容為「年年支出鉅額經費辦理補助水果產業農民團體及產銷班改善外銷產品供應鏈，卻未見大幅提升果農收益成效，要求提出檢討辦法與計畫。」

擔任立法委員五屆或六屆之提案：如，97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議，提案內容為「茲因 1969 年林務局針對林班地內濫墾濫建嚴重，行政院針對已占用的居民，由林務局以「暫准貸地」契約方式租賃給居民，建屋多數無法符合農舍之規定，導致無法取得建築使用執照，連災後重建都無法進行，為加強林班地管理及使用，及保障人民權利與居住安全，爰要求林務局半年內修正相關法令，使之合法化，以照顧山區居民之權益。」

表四之十五 擔任立法委員屆數與提案次數分配

屆數	提案數	百分比
一屆	1,262	38.5
二屆	1,365	41.7
三屆	73	2.2
四屆	226	6.9
五屆	173	5.3
六屆	175	5.3
合計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

立法院七屆經濟委員會召集委員分別為：第一、二會期為翁重鈞委員、邱鏡淳委員；第三會期為丁守中委員、林滄敏委員；第四會期為李復興委員、徐中雄委員；第五會期為吳清池委員、鍾紹和委員；第六會期為蕭景田委員、翁金珠委員；第七會期為徐耀昌委員、李復興委員；第五會期為林滄敏委員、李復興委員。



如表四之十六得知，立法院第七屆經濟委員會在擔任所屬委員會召集委員與提案次數的分配情形：擔任所屬委員會召集委員之提案次數：有 628 案，佔 19.2%；非擔任所屬委員會召集委員之提案次數為 2,646 案，佔 80.8%。

立法院第七屆經濟委員會成員通常為十五位（第四會期為十三位），扣除二位召集委員，經濟委員會一個會期有二位召集委員，其餘十一至十三位委員非為所屬委員會之召集委員，當然擔任所屬委員會召集委員與提案次數少於非擔任所屬委員會召集委員之提案次數。

以立法院第七屆經濟委員會八個會期有十六位召集委員，其中十五位召集委員為國民黨籍，僅有一位為民進黨籍僅擔任一個會期（第六會期）召集委員為；又有一位委員擔任三次的召集委員，三位委員擔任二次的召集委員，其餘皆為擔任一次的召集委員。

擔任所屬委員會召集委員之提案：如，97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議，由國民黨籍時任召集委員之翁重鈞委員所提案，連署人為邱鏡淳、林滄敏、及蕭景田委員，其內容為「林務局應於 3 個月內針對農民合理的住用農舍、農業設施及必須之農耕行為，檢討修正列入免繳山坡地開發利用回饋金，以照顧農民權益，並向立法院經濟委員會作專案報告。」又如，99 年 11 月 8 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 6 次全體委員會會議，由民進黨籍時任召集委員之委員所提案，其內容為『針對行政院農業委員會有關農業科技研究發展項下，編列農業生物技術研發 3 億 5,275 萬 8,000 元，該預算本就實際農業需求進行技術研究，惟生物技術被過度誇大其功，是否為當前台灣農業迫切需求。同時，所編列農業電子化研發經費 5,966 萬 4,000 元，亦績效不彰。爰將第 20 款第 1 項第 1 目農業科技研究發展項下「農業生物技術研發」經費、「農業電子化研發」經費，各凍結十分之一預算，以撙節公帑，俟向立法院經濟委員會報告後，始得動支。』

非擔任所屬委員會召集委員之提案：如，99 年 11 月 8 日立法院第 7 屆第 6 會

期經濟委員會第6次全體委員會會議，由國民黨籍非召集委員之五位委員所提案，其內容為『行政院農業委員會100年度於「農業管理」項下輔導推廣經費編列3億2,265萬2,000元，其中獎補助費用高達九成，顯示政府長期編列輔導委託相關單位研究、輔導農民轉業、離農，或是推動農業永續經營，卻未見顯著成效。且以雲林縣為例，身為農業大縣，農民人數高居全國第二，該項計畫分配卻寥寥無幾，顯示該計畫之分配公平性有待商榷。加上，該計畫目標標準極低，竟出現僅需創造400位農村婦女就業機會、研發60項伴手禮及農村特色美食料理等低階預期目標，顯示政府推動精緻農業、農村創新等政策，企圖心有待檢討，恐容易流於紙上談兵，凍結該項經費五分之一，俟向立法院經濟委員會，詳細報告相關補助項目、細目及過去成效、預期成效等，經同意後始得動支。』提案人為張嘉郡、丁守中、李復興、蕭景田、及鍾紹和委員。

表四之十六 提案時是否擔任所屬委員會召集委員與提案次數分配

擔任召集委員	提案數	百分比
是	628	19.2
否	2,646	80.8
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

經濟委員會一個會期有二位召集委員，其餘十一至十三位委員非為所屬委員會之召集委員，當然擔任所屬委員會召集委員與提案次數少於非擔任所屬委員會召集委員之提案次數。以立法院第七屆經濟委員會八個會期產生十六位召集委員，其中十五位召集委員為國民黨籍，第六會期之召集委員為民進黨籍（僅擔任一個會期）；其中李復興委員擔任三次的召集委員，林滄敏、邱鏡淳、翁重鈞三位委員擔任二次的召集委員，而徐中雄、丁守中、吳清池、鍾紹和、蕭景田、翁金珠、及徐耀昌委員皆為擔任一次的召集委員。擔任召集委員可安排委員會之議程，如部會業務報告、專案報告或議案審查等，由上可知執政黨籍之召集委員基於政黨

政治當然為執政黨護航，自己本身是不輕易提案的；非執政黨籍之召集委員當然極力監督執政黨政策及預算，自己本身也可以參與提案及連署的。

立法院第七屆經濟委員會擔任所屬委員會召集委員次數與提案次數分配情形：從未擔任所屬委員會召集委員之提案數為 2,365 案，百分比為 72.2%；擔任所屬委員會一次召集委員之提案數為 850 案，百分比為 26.0%；擔任所屬委員會二次召集委員之提案數為 34 案，百分比為 1.0%；擔任所屬委員會三次召集委員之提案數為 25 案，百分比為 0.8%。（見表四之十七）

從未擔任所屬委員會召集委員之提案：如，100 年 10 月 17 日第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議，提案內容為『依行政院農業委員會預算書「派員出國計畫預算總表」所載，該會 101 年度預計辦理考察 4 項、訪問 2 項、開會 3 項、談判 1 項及研究 3 項等出國計畫計 13 項，所需經費共計 736 萬元。經查行政院農業委員會 101 年度出國計畫較 100 年度增加 2 項（增加考察及研究計畫各 2 項，減少開會與實習計畫各 1 項），101 年度出國計畫經費 736 萬元，較 100 年度預算數 588 萬 2,000 元，增加 147 萬 8,000 元，增幅 25.13%。倘如與 99 年度決算數 538 萬 7,000 元（含國外旅費 477 萬元及出國教育訓練費 61 萬 7,000 元）比較，則增加 197 萬 3,000 元，增幅達 36.63%，派員出國預算明顯增加，與政府撙節支出主張相悖，爰凍結 150 萬元，待行政院農業委員會向立法院經濟委員會專案報告後，始得動支。』提案人為陳明文委員、蘇震清委員、李俊毅委員、及潘孟安委員。

擔任所屬委員會一次召集委員之提案：如，丁守中委員於 100 年 10 月 17 日第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議，提案內容為「針就國內香蕉、芭樂、柳橙跟高麗菜等農產品，經常傳出供過於求，以致產銷失衡、價格大幅下跌，農民經常要低價求售或啟動耕鋤機制，將大批農作物銷毀或做成肥料，相當浪費。爰建議行政院農業委員會除了針對近年常發生產銷失衡之農作物加強產銷監控，更應結合各級學校與團膳業者等大宗食品消費端，建立農產品產銷失衡緊急銷售

機制，於生產初期提供預期產量過剩之銷售通路，取代原以耕鋤或低價收購之措施，方能解決產量過剩的問題。」

擔任所屬委員會二次召集委員之提案：如，林滄敏委員於 100 年 10 月 17 日第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議提案，其內容為『大陸地區透過「海峽兩岸農業合作試驗區」及「台灣農民創業園」之設立，提供相關優惠政策，吸引台灣農企業及農民前往投資，且兩岸農業交流已逐漸從傳統種植、養殖與加工產業，邁向農業科技、農產品物流及農業組織等現代農業領域拓展。此發展趨勢對台灣農業發展之影響實不容輕忽，主管機關應正視台灣農業技術、品種與人才流向中國大陸，可能將對台灣農業產業中長期發展形成重大衝擊，應積極妥擬相關因應對策。』

擔任所屬委員會三次召集委員之提案：如，100 年 10 月 17 日第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議，提案內容為「行政院農業委員會執行犬隻管理不當，使得歷年犬隻晶片植入比率僅維持在 60%至 65%間，並導致 98 年進入收容所之棄犬數高達 10 萬 5,847 隻，且尚有 8 萬 4,891 隻棄犬四處流浪，不僅損及動物權益，並威脅人身安全。行政院農業委員會應積極落實犬籍登記制度，並依法確實督導地方政府落實執行動物保護檢查業務。」提案人為擔任立法院第七屆經濟委員會共三會期之召集委員李復興。

表四之十七 擔任所屬委員會召集委員次數與提案次數分配

擔任召委次數	提案數	百分比
零次	2,365	72.2
一次	850	26.0
二次	34	1.0
三次	25	0.8
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

立法院國民黨黨團幹部為執行長、書記長、首席副書記長、委員會委員長四位；中國國民黨第七屆立法院執行長為林益世委員，書記長為：費鴻泰、張碩文、楊瓊瓔、呂學樟、林鴻池、林滄敏、謝國樑、趙麗雲，委員長為：林滄敏、李復興、徐中雄、丁守中。

立法院民進黨黨團幹部為總召集人、幹事長及書記長之三位，民主進步黨第七屆立法院總召為柯建銘委員、蔡同榮委員，幹事長為賴清德、李俊毅、王幸男、李俊毅、管碧玲、高志鵬、蔡煌瑯，書記長為葉宜津、張花冠、高志鵬、葉宜津、陳瑩、潘孟安、翁金珠。

在各黨團之內規，擔任黨團幹部者參加委員會由黨團安排，因此由第七屆立法院經濟委員會成員觀察，國民黨僅有委員會委員長，民進黨第二會期及第六會期有黨團書記長參與。

提案時是否擔任所屬政黨的黨團幹部與提案次數分配，提案時擔任所屬政黨的黨團幹部之提案數為 542 案，佔 16.6%；提案時非擔任所屬政黨的黨團幹部之提案數為 2,732 案，佔 83.4%。（見表四之十八）

表四之十八 提案時是否擔任所屬政黨的黨團幹部與提案次數分配

擔任所屬黨團幹部	提案數	百分比
是	542	16.6
否	2,732	83.4
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

主決議之提出，皆由其主要幕僚代為撰寫再交由委員簽名提案或連署，這時專業的政治幕僚在主決議之內容或所謂的”眉角”及”分寸（際）”之拿捏就顯得異常重要。一位好的主要幕僚若沒有親身接觸，不容易得知其專業程度，本論文以主要幕僚的專業知識程度（如學、經歷）、擔任國會助理助理年資、對國會運作熟稔程度等三項作粗淺的判斷。

如表四之十九，幕僚專業知識程度與提案次數分配如下：幕僚專業知識程度，屬非常專業者，其提案次數為 1,315 案，佔 40.2%。幕僚專業知識程度，屬普通專業者，其提案次數為 1,931 案，佔 59.0%。幕僚專業知識程度，屬專業稍弱者，其提案次數為 28 案，佔 0.9%。

如表四之二十，幕僚對國會運作熟稔程度與提案次數分配如下：

幕僚對國會運作熟稔程度，屬非常熟稔者，其提案次數為 1,682 案，佔 51.4%。幕僚對國會運作熟稔程度，屬普通熟稔者，其提案次數為 1,592 案，佔 48.6%。

如表四之二十一，主要幕僚擔任助理年資與提案次數分配如下：

主要幕僚擔任助理年資，一至二年者，其提案次數為 1 案，佔 0.0%；主要幕僚擔任助理年資，三至四年者，其提案次數為 128 案，佔 3.9%；主要幕僚擔任助理年資，五至六年者，其提案次數為 3601 案，佔 11.0%；主要幕僚擔任助理年資，七至八年者，其提案次數為 653 案，佔 19.9%；主要幕僚擔任助理年資，九至十年者，其提案次數為 1,051 案，佔 32.1%；主要幕僚擔任助理年資，十年以上年者，其提案次數為 1,081 案，佔 33.0%。

表四之十九 幕僚專業知識程度與提案次數分配

專業知識程度	提案數	百分比
非常專業	1,315	40.2
普通專業	1,931	59.0
專業稍弱	28	0.9
合計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

表四之二十 幕僚對國會運作熟稔程度與提案次數分配

熟稔程度	提案數	百分比
非常熟稔	1,682	51.4
普通熟稔	1,592	48.6
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

表四之二十一 主要幕僚擔任助理年資與提案次數分配

年 資	提案數	百分比
一至二年	1	0.0
三至四年	128	3.9
五至六年	360	11.0
七至八年	653	19.9
九至十年	1,051	32.1
十年以上	1,081	33.0
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

如表四之二十二，委員提案後對主決議關切程度與提案次數分配：強烈關切者 42 案，佔 1.3%；普通關切者 3,114 案，佔 95.1%；不太關切者 108 案，佔 3.3%；不再關切者 10 案，佔 0.3%。

主決議之提出代表之政治意義主要為獲取個人、選區、或政黨利益，委員提案後對主決議關切與否，端視主決議提出前後之政治過程，強烈關切者表示希望主決議之內容能的到行政機關的全力配合，但行政機關未必願意。如 98 月 3 月 16 日立法院第 7 屆第 3 會期財政、內政、經濟、教育及文化、交通、司法及法制、社會福利及衛生環境委員會第 2 次聯席會議，由潘孟安、余政道、黃偉哲、陳瑩、

薛凌、葉宜津、及郭玫成委員提案，提案內容為「本特別預算案補助地方政府 452 億餘元，未檢附補助工作計畫、經費分配基礎、補助臺灣省各縣市政府之單位額度等相關說明資料，資訊透明度欠佳，建議依各地方建設缺口及財政狀況，優先協助建設落後及財政狀況不佳之縣市，訂定合理公平之補助原則，於本會期內向立法院相關委員會提出專案報告。」該案涉及 98 年度振興經濟擴大公共建設特別預算案之分配，提案委員為其選區，自會強烈關切該提案之進度或辦理情形。

然主決議之內容不太關切，行政機關極可能以拖以待變的心態來面對，所以提案委員一定得略表關心，所以普通關切者佔 95.1%，符合政治事實。第七屆經濟委員會委員提案後對主決議關切程度為不太關切或不再關切者佔 3.6%，可能是主決議之提案內容僅為提案委員對外宣示意義，後續行政機關是否遵照辦理毫無意義；可能是主決議之提案內容違反法令或行政機關根本無法辦理之情形；可能是主決議之提案內容早已獲得行政機關之同意辦理，所以不需要再關切主決議之辦理情形。如 98 月 3 月 16 日立法院第 7 屆第 3 會期財政、內政、經濟、教育及文化、交通、司法及法制、社會福利及衛生環境委員會第 2 次聯席會議，由邱鏡淳、徐耀昌、黃偉哲、林德福、黃昭順委員提案，其內容為「國內失業問題嚴重，失業率長期被低估，大專畢業生非主要扶持家計者，大專以上畢業生失業問題在於缺乏就業機會，而非就業能力，絕大比例促進就業預算偏顧大專以上畢業生，經費未合理分配，培育優質人力促進就業計畫及僱用臨時工就業方案，皆為短期性促進就業方案，對降低失業率之實質助益委實有限，要求檢討改善。」



表四之二十二 委員提案後對主決議關切程度與提案次數分配

關切程度	提案數	百分比
強烈關切	42	1.3
普通關切	3,114	95.1
不太關切	108	3.3
不再關切	10	0.3
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

見表四之二十三及表四之二十四，行政機關會視主決議之提案委員屬於執政黨與否，給予不同的待遇，提案委員黨籍為執政黨者，其提案內容通常不太會違反執政黨目前推動之相關政策，相對的執政行政部會亦通常給予相同黨籍的立法委員多數的資源支持或政策配合。在立法院第七屆經濟委員會成員以國民黨籍居多，提案較容易通過且獲行政機關之支持，相對的反對黨即民進黨籍委員所提之主決議內容與政策不同向，通過且獲行政機關之支持就顯得不容易了。

第七屆立法院經濟委員會提案委員提案時所屬黨籍與提案次數分配及提案委員提案時所屬政黨地位與提案次數分配：執政黨即國民黨籍者，其提案數為 2,038 案，佔 62.2%；如 97 月 10 月 13 日立法院第 7 屆第 2 會期經濟委員會第 6 次全體委員會議，審查 98 年度中央政府總預算案，關於行政院公平交易委員會主管收支部分，由國民黨籍林滄敏委員提案，內容為「依 98 年度中央政府總預算編製辦法之規定，各機關歲入之編列，應衡酌以前年度及 97 年度已過期間實收情形，考量各項發展因素，力求詳實編列，以公平交易委員會連續 4 年之罰金罰鍰收入均大幅超收，且 97 年度截至 8 月底累計執行數已高達 2 億餘元，並較年度預算數大幅超收之情況觀之，該會 98 年度罰金罰鍰收入預算編列 1 億 8,983 萬元，顯然過於

保守，建請衡酌過去實績以及未來取締違規案件之計畫，覈實檢討酌增歲入預算數。」

無盟黨籍者（但與執政黨友好），其提案數僅為 1 案；100 年 4 月 21 日立法院第 7 屆第 7 會期經濟委員會第 9 次全體委員會議議事錄，提案人為無盟黨籍顏清標委員，內容為『為保障民眾合法權益，行政院農業委員會 99 年 10 月 15 日農水保字第 0991875738 號令，及 100 年 1 月 31 日農水保字第 0990180467 號函，該 2 項行政命令的生效日，應待「農業用地興建農舍辦法」完成修正後，一併生效實施。在「農業用地興建農舍辦法」完成修正以前，行政院農業委員會應基於法不溯既往原則，建請在本決議案通過後，函各地方政府，就 99 年 10 月 15 日以前提出申請辦理之集村農舍興建安，繼續依原辦法進行審理。』

反對黨即民進黨籍者，其提案數為 1,235 案，佔 37.7%。如 99 年 11 月 8 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 6 次全體委員會，由民進黨籍翁金珠委員提案，期內容為：『針對行政院農業委員會有關農業科技研究發展項下，編列農業生物技術研發 3 億 5,275 萬 8,000 元，該預算本就實際農業需求進行技術研究，惟生物技術被過度誇大其功，是否為當前台灣農業迫切需求。同時，所編列農業電子化研發經費 5,966 萬 4,000 元，亦績效不彰。爰將第 20 款第 1 項第 1 目農業科技研究發展項下「農業生物技術研發」經費、「農業電子化研發」經費，各凍結十分之一預算，以撙節公帑，俟向立法院經濟委員會報告後，始得動支。』

表四之二十三 提案委員提案時所屬黨籍與提案次數分配

所屬黨籍	提案數	百分比
國民黨	2,038	62.2
無盟黨籍	1	0.0
民進黨	1,235	37.7
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

表四之二十四 提案委員提案時所屬政黨地位與提案次數分配

所屬黨籍	提案數	百分比
執政黨	2,038	62.2
無黨籍但與執政黨友好	1	0.0
反對黨	1,235	37.7
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

見表四之二十五（如下表），提案委員擔任立法委員的屆數愈多，則通過的主決議性質及拘束力愈強( $\text{Gamma}=0.222, P=0.000^{***}$ )。

提案時是否擔任所屬委員會召集委員，與通過的主決議性質及拘束力強度成負相關( $\text{Gamma}=-0.275, P=0.000^{***}$ )，即擔任所屬委員會召委委員比未任召委委員所提出的主決議，屬建議性弱拘束力者，相對比例較多，屬要求性強拘束力者，相對比例較少。擔任所屬委員會召委委員因其有安排議程之權限，若有政治目的或資源支持時，不需要提出要求性之主決議滿足其政治目的；未任召委委員僅能透過提出要求性之主決議來滿足其政治目的。如 99 年 11 月 8 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 6 次全體委員會，由時任召集委員蕭景田委員提案，內容為：『行政院農業委員會自民國 90 年起執行調整產業結構或防範措施計畫，迄今已經 10 年了，期間共花費 154 億元（受進口損害救助基金），然多年來，農產品產銷失衡問題仍年年上演，如香蕉、柳丁及番石榴等，農糧署每年還要花費 1.5 至 4.5 億元不等之經費處理產銷失衡問題，爰請行政院農業委員會澈底檢討產銷失衡之結構問題，例如輔導農民團體進行分級及改善包裝、建立「營養午餐」安全食材供應體系，以建構穩定農產品行銷通路。』農委會回覆之辦理情形為『(一)為有效掌握重要農糧產品產銷資訊，促進供需平衡，穩定農產品價格，維護農民收益，每年皆邀集縣市政府、產地農民團體、改良場所及學者專家等訂定各項作物生產

目標，並辦理產銷調節宣導說明會，宣導農民配合政府所訂生產目標種植，以達產銷平衡。倘超過生產目標，輔導產銷調節與產業結構調整，以柳丁為例：93 年至 99 年間辦理柳丁廢園計執行 1,933 公頃，99 年柳橙種植面積縮減為 6,302 公頃，已趨近合理生產規模。因此，99/100 年期柳丁價格穩定，台北市場價格維持每公斤 14 元以上。另「水果產業結構調整計畫」輔導設置外銷供果園，建置安全管理體系，近年芒果產銷穩定，農民收益顯著提升。由於水果生產易受天候影響且具高度替代性，未來將持續建構穩定生產體系並輔導果品提升品質及經營效率，增加產品競爭力。(二)為協助國產農產品產銷，多年來本會農糧署積極輔導農民團體或產銷班加強蔬果共同運銷，落實分級包裝作業，建立低溫物流配送供應體系，透過農民團體或產銷班直接供應批發市場交易，並媒合產地農民團體與通路商合作，推動整合行銷、直銷及網路行銷，直接供應量販店、連鎖超市、大消費戶如國軍副食、團膳等多元行銷通路，除可擴大共同集運經濟規模，降低運銷成本，節省包裝材料費用，並提高經營效率及競爭力。96 年至 99 年計輔導 245 處農民團體改善分級、包裝等運銷設施，每年蔬果共同運銷數量達 54 萬公噸以上，市場占有率超過 2 成，呈穩定成長並達成計畫預定目標。(三)建立「營養午餐」安全食材供應體系，以建構穩定農產品行銷通路：1.為確保國人食用蔬果安全，已建立吉園圃標章制度，並輔導 1,821 個農業產銷班生產新鮮、安全蔬果，以及輔導 23 處農民團體蔬果截切處理場取得臺灣優良農產品（CAS）驗證。2.邀集教育部及各縣市政府召開「研商學校午餐供應吉園圃及 CAS 截切安全蔬果事宜會議」，建請教育部研修「學校餐廳廚房員工消費合作社衛生管理辦法」，將吉園圃及 CAS 生鮮截切蔬果納入學校午餐食材採購必要規範，並研訂學校午餐採購國產水果獎勵規定。業經教育部於 100 年 5 月 23 日修訂「直轄市縣(市)政府及所屬中小學校辦理學校午餐應行注意事項」第 5 點，增列「應優先使用經中央農業主管機關認證之優良農產品」項目，以增進學童食用國產蔬果比率。3.本會業於 100 年 6 月 15 日就教育部學校採購需求，將 CAS 優良農產品、有機農產品、產銷履歷產品及吉園

圖標章產品等相關資訊函送教育部參考。』

擔任過所屬委員會召集委員次數，與通過的主決議性質及拘束力強度成負相關( $\text{Gamma}=-0.214$ ,  $P=0.000^{***}$ )，即擔任所屬委員會召集委員次數愈多的委員，比未任召集委員或擔任召集委員次數較少委員所提出的主決議，屬建議性弱拘束力者，相對比例較多，屬要求性強拘束力者，相對比例較少。如 100 年 10 月 12 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 4 次全體委員會，由擔任第七屆經濟委員會三次召集委員之李復興委員提案，一則建議性弱拘束力之主決議，其內容為：「經濟部主管部分接受科專經費獎補助之法人研究機構，近年來研發及工程人員流失現象日趨嚴重，以工研院來說，98 年離職的研發及技術人員有 324 人，到了 99 年劇增為 473 人，100 年至 9 月止，亦有 468 位研發及技術人員離職。人才外流情形已到了不可忽視的地步。尤其今年中國推出十二五計畫後，全面推動在大陸卅八個省市試點，要複製工研院，並以高薪挖角我國高科技人才。建議經濟部應提出具體方案，留住研發及技術人員，以避免或減緩科技人力外流現象。」

提案委員是否擔任所屬政黨的黨團幹部，與通過的主決議性質及拘束力強度成負相關( $\text{Gamma}=-0.116$ ,  $P=0.024^{*}$ )，即提案委員如果是擔任所屬政黨的黨團幹部，則提案通過的主決議性質及拘束力愈弱。此顯示執政黨黨團幹部對行政部門有護航的意義；而在野黨黨團幹部之提案甚少於委員會提出，多選擇於院會朝野協商時提出，將主決議之層次及效力拉高。如 100 年 10 月 12 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 4 次全體委員會，由時任經濟委員會委員長丁守中委員提案，一則建議性弱拘束力之主決議，其內容為『面對全球氣候變遷造成之環境資源與產業永續發展問題，建議經濟部應積極因應全球重視節能減碳之環保趨勢，於每年「科技專案」計畫項下編列近 2 百億元之科專計畫，配合政府推動綠能科技之整體發展策略，加強科技專案於節能減碳方面之技術研發，進而提升科技專案研發成果於節能減碳方面之運用成效。』

提案委員幕僚專業知識程度愈強，則提案通過的主決議性質及拘束力愈強

(Gamma=0.089, P=0.020\*)，提案內容非由委員親自撰寫，國會幕僚是提供委員問政或提案之最佳武器，有好的武器，委員的戰力相對的提高，一個委員幕僚專業知識程度愈強，行政部門愈尊重該提案委員或其幕僚。

提案委員幕僚熟悉國會運作程序程度，與通過的主決議性質及拘束力強度關聯程度不顯著(Gamma=0.059, P=0.118)，主決議取決於對中央政府總預算之了解、相關預算法、決算法、審計法等相關法令之熟悉，至於國會運作之模式由委員參與，自然委員比較熟悉，提案委員幕僚即使不熟悉國會運作程序程度，有專業學知識及用功程度也能提出令行關機關措手不及的好提案。

提案委員主要幕僚擔任助理年資，與通過的主決議性質及拘束力強度關聯程度不顯著(Gamma=0.011, P=0.713)，主要幕僚擔任助理年資愈久僅能代表熟悉國會運作程序程度較強。

提案委員提案後對主決議關切程度，與通過的主決議性質及拘束力強度呈顯著的負相關(Gamma=-0.359, P=0.000\*\*\*)，即對建議性弱拘束力者關切的程度大於要求性強拘束力者。行政機關對要求性之主決議有強拘束力，提案委員自然不用過於關切其辦理情形；反之建議性之主決議其拘束力較弱，當然關切的程度必須大於要求性強拘束力之主決議。如 100 年 10 月 12 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 4 次全體委員會：一則建議性之主決議：『商業司在「推動商業現代化」計畫中針對連鎖加盟業有躍升發展計畫，其中對「人力資源發展」有重點的輔導及支持。就勞委會統計資料顯示我國失業率仍在 4% 以上，特別是中高年齡的失業人口再就業也較困難。連鎖加盟業的部分工作適合有豐富人生經驗的中高年齡失業者，商業司應與勞委會職訓局加強合作，讓本項計畫也能將促進中高齡人員的再就業機會。請商業司應就上述情形於第 7 屆第 8 會期結束前向立法院經濟委員會提出相關工作計畫的書面報告』。同時間另一則要求性之主決議：『針對經濟部投審會依「大陸地區從事投資或技術合作許可辦法」核准 99 年度的列管案件有 76 件，惟查截至 100 年 8 月 25 日止尚有 15 件未依該規定向投審會提報經會計師

簽證之財務報表，比例高達兩成，然投審會僅發函投資人限期補送，未積極列管申報業務。鑑於兩岸簽訂 ECFA 後的經貿交流活動漸增，為有效管理國人對大陸投資之情況，爰要求經濟部應建立投資審議案件列管績效評估機制，以利兩岸經貿投資交流秩序。』可見建議性之主決議其拘束力較弱，關切的程度必須大於要求性強拘束力之主決議。

提案委員提案時所屬政黨黨籍，與通過的主決議性質及拘束力強度呈顯著的負相關( $\text{Gamma}=-0.502$ ,  $P=0.000^{***}$ )，即國民黨或愈親近國民黨（指無盟）的委員提案，所通過的主決議屬建議性弱拘束力者就愈多；反之，民進黨籍者屬要求性強拘束力者就愈多。雖然總體來講，不分政黨屬性，屬要求性強拘束力的主決議都多於建議性弱拘束力者。如 100 年 10 月 12 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 4 次全體委員會：由國民黨籍李復興、丁守中、林滄敏、及吳清池四位委員提出一則建議性弱拘束力的主決議：「經濟部近年來雖不斷擴大辦理招商及提供各項投資服務及促進投資機會，惟成效仍屬有限，從近 10 年華僑及外國人投資金額觀之，核准金額從 96 年度 153 億 6,117 萬 3,000 美元，下降至 100 年截至 7 月底 26 億 2,007 萬美元，比率只剩約 17.06%，而實際投資金額從 96 年度 136 億 0,200 萬美元，至 100 年截至 7 月底之 19 億 2,845 萬 5,000 美元，比率只剩約 14.18%，實際投資比率從 96 年度最高 88.55%，下降至 100 年截至 7 月底 73.60%，10 年實際投資比率平均為 79.92%。經濟部內部已設有投資業務處及投資審議委員會，且於體制外另設外貿協會，現在又再設立全球招商聯合服務中心，招商業務多頭馬車，建議經濟部應就招商業務設立單一機構，以避免疊床架屋與浪費公帑之情形。」同一次委員會，由民進黨籍潘孟安、李俊毅、及陳明文委員提出一則要求性強拘束力的主決議：『經濟部成立全球招商專案小組，於 101 年度編列 1 億餘元全球招商經費。惟 100 年截至 7 月底止華僑及外國人來台投資之核准金額及實際投資金額分別為 26 億 2,000 萬美元及 19 億 2,800 萬美元，與去年同期比較，核准金額成長 6.05%，實際投資金額則衰退 4.86%；此與 (FDI) 達 53 億 7,000 萬美元，與

去年同期增加 23.8%相較，極為遜色；99 年度華僑及外國人實際投資金額 31 億餘美元，甚至不足 96 年度 136 億餘美元之四分之一，顯示政府對外招商成效低落，經濟部應向立法院經濟委員會提出檢討報告及因應對策』。

提案委員提案時所屬政黨地位，與通過的主決議性質及拘束力強度呈顯著的負相關( $\text{Gamma}=-0.520$ ,  $P=0.000^{***}$ )，即執政黨（國民黨）或愈與執政黨友好的的委員提案，所通過的主決議屬建議性弱拘束力者就愈多；反之，屬反對黨（民進黨）者就愈屬要求性強拘束力者就愈多。雖然總體來講，不分政黨的執政地位，屬要求性強拘束力的主決議都多於建議性弱拘束力者。

表四之二十五 提案委員因素與主決議性質及拘束力的關聯分析

提案委員因素	Gamma 值	P 值
擔任立法委員的屆數	0.222	0.000***
提案時是否擔任所屬委員會召集委員	-0.275	0.000***
擔任過所屬委員會召集委員次數	-0.214	0.000***
是否擔任所屬政黨的黨團幹部	-0.116	0.024*
提案委員幕僚專業知識程度	0.089	0.020*
提案委員幕僚熟稔國會運作程序程度	0.059	0.118
提案委員幕僚擔任助理年資	0.011	0.713
提案委員提案後對主決議關切程度	-0.359	0.000***
提案委員提案時所屬政黨黨籍	-0.520	0.000***
提案委員提案時所屬政黨地位	-0.520	0.000***

資料來源：作者自行整理



## 二、行政首長因素

第七屆立法院經濟委員會行政首長認為主決議影響機關利益情形次數分配：相當有利者，其提案數僅為 1 案；認為有利者，其提案數為 543 案，佔 16.6%；認為不利者，其提案數為 2,729 案，佔 83.4%；認為相當不利者，其提案數為 1 案。（見表四之二十六）

第七屆立法院經濟委員會行政首長認為主決議影響機關利益相當有利者，其提案數僅為 1 案；認為主決議影響機關利益不利者，其提案數為 2,729 案，顯示行政機關其實不喜歡立法院提出主決議來約束自己。如：99 年 12 月 29 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 14 次全體委員會議，提出一則對行政機關不利之主決議文，其內容為「針對全國之自來水供應，除直轄市外，均由經濟部主管台灣自來水公司提供，故針對財政窘迫之鄉、鎮、市政府所持有之台灣自來水公司之股票，如花蓮市公所持股 0.27%，請經濟部應即研議將其持有之台水股票，由中央政府主管機關適時編列預算購回，創造雙贏。」提案人為翁金珠委員、潘孟安委員、蘇震清委員，連署人為吳清池委員、賴坤成委員。

表四之二十六 行政首長認為主決議影響機關利益情形次數分配

影響程度	提案數	百分比
相當有利	1	0.0
有利	543	16.6
不利	2,729	83.4
相當不利	1	.0
合 計	3274	100.0

資料來源：作者自行整理

第七屆立法院經濟委員會提案委員對機關支持度與提案次數分配：強烈支持者，其提案數僅為 22 案，佔 0.7%；普通支持者，其提案數為 284 案，佔 8.7%；不太支持者，其提案數為 2,950 案，佔 90.1%；很不支持者，其提案數為 18 案，佔 0.5%。（見表四之二十七）

如同行政首長認為主決議影響機關利益不利者，其提案數為 2,729 案，顯示行政機關其實不喜歡立法院提出主決議來約束自己。相同立法院常覺得行政機關不懂民情，自我感覺良好，推行的政策不受到民眾信賴，因此委員們常透過主決議之提出適時表達民意，要求或建請行政機關調整其施政方向。如 100 年 10 月 12 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 4 次全體委員會，由潘孟安、林滄敏、李俊毅、蘇震清、陳明文五位委員提案，建請經濟部及所屬應將「無自來水地區延管工程」補助經費上限，提高到每戶 20 萬元以上；該決議內容為：『國內自來水平均普及率約 90%，其中屏東縣僅有 44%、彰化縣芬園鄉 13%，嚴重偏低，是全國唯一自來水普及率未及 50%之地區，而裝設自來水延管經費每戶僅補助 14 萬元，許多偏遠地區民眾望之卻步。建請經濟部及所屬應將「無自來水地區延管工程」補助經費上限，提高到每戶 20 萬元以上，增加民眾裝設自來水意願；尤其原住民部落及水庫所在區域之鄉鎮，更應視實際情況免訂上限，以全額補助辦理。』

表四之二十七 提案委員對機關支持度與提案次數分配

影響程度	提案數	百分比
強烈支持	22	0.7
普通支持	284	8.7
不太支持	2,950	90.1
很不支持	18	0.5
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

第七屆立法院經濟委員會提案委員對機關施壓情形與提案次數分配：壓力強烈者，其提案數為 26 案，佔 0.8%；如 99 年 6 月 8 日立法院第 7 屆第 5 會期第 16 次會議之一則主決議：『「台灣手工業推廣中心房舍用地案，建請行政院責成經濟部及教育部妥為協調處理（不得以訴訟方式為之，應由雙方主管機關主動溝通協調），另要求非經主管機關及立法院同意，各部會轄管之財團法人不得無條件贈與及移轉登記任何不動產。』即屬對機關強烈施壓之主決議。

壓力普通者，其提案數為 621 案，佔 19.0%；壓力稍弱者，其提案數為 2,626 案，佔 80.2%；沒有施壓者，其提案數為 1 案。（見表四之二十八）要求性之主決議施壓情形不用太強烈，建議性之主決議施壓情形必須強烈的對行政機關施壓。

表四之二十八 提案委員對機關施壓情形與提案次數分配

施壓情形	提案數	百分比
壓力強烈	26	0.8
壓力普通	621	19.0
壓力稍弱	2,626	80.2
沒有施壓	1	0.0
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

第七屆立法院經濟委員會機關首長對決議內容指示情形與提案次數分配：強烈指示者，其提案數為 1 案；普通指示者，其提案數為 718 案，佔 21.9%；指示稍弱者，其提案數為 2,548 案，佔 77.8%；沒有指示者，其提案數為 7 案，佔 0.2%。（見表四之二十九）

機關首長對決議內容有強烈指示者，僅有一案：即立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議，開會事由為『邀請行政院經濟建設委員會主任委員報告「行政院國發基金投資宇昌生技公司與台懋生技創投公司案」並備質詢。』會議中六位立法委員提出一則主決議，內容為『建請針對「行政院國發基金投資宇昌生技公司與台懋生技創投公司案」相關資料（含極機密文件，依法定程序解密後），送立法院經濟委員會。』提案人為丁守中委員及徐耀昌委員，連署人為李慶華委員、林滄敏委員、李復興委員、及吳清池委員。

表四之二十九 機關首長對決議內容指示情形與提案次數分配

指示情形	提案數	百分比
強烈指示	1	0.0
普通指示	718	21.9
指示稍弱	2,548	77.8
沒有指示	7	0.2
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

如表四之三十顯示。行政首長認為主決議影響機關利益愈有利，則通過的主決議性質及拘束力愈強( $\text{Gamma}=0.115, P=0.025^*$ )。

提案委員對機關支持度愈強，則通過的主決議性質及拘束力愈弱( $\text{Gamma}=-0.198, P=0.001^{***}$ )。

提案委員對機關施壓的情形，則與通過的主決議性質及拘束力無顯著的關聯( $\text{Gamma}=0.077, P=0.106$ )。

行政機關首長對決議內容愈強烈指示，則通過的主決議性質及拘束力愈強( $\text{Gamma}=0.143, P=0.001^{***}$ )。

表四之三十 行政首長因素與主決議性質及拘束力的關聯分析

行政首長因素	Gamma 值	P 值
行政首長認為主決議影響機關利益情形	0.115	0.025*
提案委員對機關支持度	-0.198	0.001***
提案委員對機關施壓情形	0.077	0.106
行政機關首長對決議內容指示情形	0.143	0.001***

資料來源：作者自行整理

### 三、政治溝通因素

第七屆立法院經濟委員會主決議提出時機次數分配：機關年度政策推動前者，其提案數為 2,773 案，佔 84.7%；機關年度政策推動中者，其提案數為 126 案，佔 3.8%；機關年度政策推動後者，其提案數為 125 案，佔 3.8%；其他者，其提案數為 259 案，佔 7.6%。（見表四之三十一）

機關年度政策推動前者：如，100 年 3 月 28 日立法院第 7 屆第 7 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議，一則主決議內容為『針就台灣糖業股份有限公司 100 年度預算，關於服務費用（加油站）部分，監察院業於 99 年 12 月 8 日通過糾正案：「...台灣糖業股份有限公司辦理加油站事業投資可行性研究，偏離市場實況，致未達計畫績效；該公司第四期加油站固定資產投資計畫，也因加油站勘址作業困難，投資計畫被迫縮減，糾正台灣糖業股份有限公司。」本預算 3,457 萬 6,000 元凍結十分之一，俟向立法院經濟委員會報告後，始得動支。』提案人為林滄敏委員，連署人為李復興及吳清池委員。

機關年度政策推動中者：如，100 年 3 月 28 日立法院第 7 屆第 7 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議，一則主決議內容為「加油站油氣揮發性有機物，可透過接觸、呼吸等途徑，造成呼吸器官、肺、肝、腎、神經系統及造血系統病變，苯吸入過多有可能致癌，甲苯吸入過多將導致急性中毒。台灣中油股份有限公司自營加油站有 649 站，正式員工 2,023 人，工讀生則有 8,658 人，另外民營加油站有 2,073 座，工讀生約 1 萬 2,438 人，這些工讀生多是為負擔家計，一邊讀書一邊工作，他們的健康狀態攸關照顧家庭的能力，現行法令對他們的健康保護有所不足。台灣中油股份有限公司基於社會責任，應更重視維護基層員工健康，訂定相關規範，確保員工權益。」提案人為潘孟安及丁守中委員，連署人為蘇震清、李俊毅、陳明文、徐耀昌、翁金珠、及黃偉哲委員。

機關年度政策推動後者：如，98 年 12 月 14 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 11 次全體委員會議，一則主決議內容為「台糖公司早自 89 年起，即積極

配合政府政策投資臺灣高速鐵路公司 50 億元，占 99 年度總投資金額 103 億 9,914 萬 6,000 元之 48.08%。高鐵雖已於 96 年初通車營運，惟囿於舉債金額龐大，利息負擔沉重，加計提列之折舊費用，致營運績效始終未如預期，台糖公司已連續 3 年未獲其報酬，而截至 98 年上半年，高鐵公司累積虧損達 702 億元，虧損比例相當於 2/3 實收資本額。高鐵未來幾年難以達到財務損益兩平，台糖公司允宜重新檢討轉投資之效益及目的，並研謀因應之道。」提案人為林滄敏、李復興、劉銓忠、及丁守中委員。

表四之三十一 主決議提出時機次數分配

提出時機	提案數	百分比
機關年度政策推動前	2,773	84.7
機關年度政策推動中	126	3.8
機關年度政策推動後	125	3.8
其他	250	7.6
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

第七屆立法院經濟委員會主決議內容是否違反相關法令次數分配：明顯違反者，其提案數為 54 案，佔 1.6%；如 98 年 12 月 14 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 11 次全體委員會議，由林滄敏委員提出一則建議性主決議：『平準基金條例之制定雖有其經貿背景，依該條例成立之平準基金亦有其設立功能，惟如今社會環境變遷，砂糖由生產出口轉為進口消費，該基金已完成階段性任務；另自「海關進口稅則」修訂部分稅則後，已取消台糖公司壟斷進口砂糖權益，照顧蔗農權益本應由主管機關農委會編列公務預算或由農產品受進口損害救助基金支應補助蔗農費用，較為合理可行。故建議廢止平準基金條例，並裁撤平準基金，俾將農業貼補政策回歸由農政單位編列公務預算辦理。』回覆辦理情形為：『「臺灣地區砂糖平準基金」（以下簡稱「平準基金」）係依據「臺灣地區砂糖平準基金條例」（以下簡稱「平準基金條例」）執行之。、(二)「平準基金條例」設立之

目的為穩定台灣地區砂糖外銷，儲備保證糖價差額資金，並增進蔗農權益。、(三)自 80/81 年期起，國內自產糖量已不足國內消費需求，我國乃由砂糖出口國變成砂糖進口國，不再有剩餘砂糖可外銷，形成「平準基金」實質性沒有運作。經本部邀集相關單位研商決議將「平準基金」暫時停止運作，並陳報行政院，嗣經行政院 85 年 11 月 25 日函復略以：考量「平準基金條例」雖已無平準作用，但係支付蔗農保證糖價之法源，尚不宜廢止。』

略有違反者，其提案數為 25 案，佔 0.8%；如 98 年 12 月 14 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 11 次全體委員會議，由林滄敏委員提出一則建議性主決議：「台灣糖業股份有限公司目前所設置之 3 處海外基地，經營情況未臻理想，造成精緻農業事業部持續處於虧損狀態，建請檢討國外分公司之存廢，並審慎考量是否有再增設國外分公司之必要。」回覆辦理情形為：『台糖公司精緻農業事業部 3 處海外基地，經營情況說明如下：、1.哥斯大黎加分公司係配合政府推動「加強中南美洲經貿合作方案」投資成立，因當地天候條件並不適合栽培蝴蝶蘭，且美國市場開放台灣蘭苗以帶盆輸入後，導致哥斯大黎加分公司以裸根蘭苗輸美之競爭力頓失(96 年度起由盈轉虧，業績每況愈下，經澈底檢討評估，已無繼續經營利基)，已於 98 年 12 月停閉。、2.美國加州分公司由於受到全球金融風暴及美國次級房貸影響，消費萎縮。又所在地(西岸)蝴蝶蘭市場已呈飽和，且競爭激烈。惟美國幅員遼闊，尚待開發市場仍大。、3.加拿大卑詩分公司雖有盈餘，惟須改善溫室設備及栽培管理，提升溫室利用率及產能，減少蘭苗損耗，提高開花品質，並積極開發新客戶，以提升收益。、(二)台糖公司推動「歐洲蝴蝶蘭基地拓展計畫」，主要係歐洲人口眾多，且具有花卉消費習慣，蝴蝶蘭消費量已遠超越美國及日本，為全球蝴蝶蘭最大需求市場，年花卉消費金額可達 149 億歐元，且需求量持續成長。除歐盟各國外，近年來南歐、東歐國家經濟快速成長，市場發展潛力高，成長空間頗大。、(三)台糖公司早期因分生苗數量不足，又以日本為主力市場，無法發展歐洲市場，目前公司對日本及美國市場已穩定發展，故擬藉由品種之優勢，

配合蝴蝶蘭分生苗生產數量逐年提升，將目標放在全球蝴蝶蘭消費潛力最大市場(歐洲)，以開拓商機。』

第七屆立法院經濟委員會主決議內容是否違反相關法令次數分配：不算違反者，其提案數為 526 案，佔 16.1%；完全不違反者，其提案數為 2,669 案，佔 81.5%。（見表四之三十二）

表四之三十二 主決議內容是否違反相關法令次數分配

違反法令情形	提案數	百分比
明顯違反	54	1.6
略有違反	25	0.8
不算違反	526	16.1
完全不違反	2,669	81.5
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

見表四之三十三（如下表），第七屆立法院經濟委員會主決議內容與行政機關施政方針是否一致次數分配：非常一致者，其提案數為 12 案，佔 0.4%；如 99 年 6 月 8 日立法院第 7 屆第 5 會期第 16 次會議，一則主決議：「為配合政府節能減碳政策，爰要求各國營事業單位儘速清查並檢討辦公設備耗電情形，並自 100 年起每年汰換 10%耗電用品為節能設備」；經濟部回覆知辦理情形為「遵照辦理」。

第七屆立法院經濟委員會主決議內容與行政機關施政方針普通一致者，其提案數為 2,898 案，佔 88.5%；略不一致者，其提案數為 187 案，佔 5.7%。很不一致者，其提案數為 177 案，佔 5.4%；如 98 年 12 月 7 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 10 次全體委員會議，『經濟部能源局依經濟部 97 年 9 月 30 日經能字第 09103828580 號函示：「請台電公司辦理民眾購置節能標章冷氣機、電冰箱、洗衣機及節能燈具補助一案，因預算來源正報請行政院核定中，為順利執行本案補助作業，在預算未核定前，請貴公司先行墊付相關支出款項，俟預算核定後將行歸墊。」惟台電公司 96、97 年度發生鉅額虧損，營運資金籌措困難，幾以借款



支應現金需求，經濟部能源局卻逕以前揭函件，要求台電公司暫墊付支出款項，實不合理。爰建請經濟部能源局應給付台電公司受委託業務成本及墊支數之借款利息。』

表四之三十三 主決議內容與行政機關施政方針是否一致次數分配

是否一致情形	提案數	百分比
非常一致	12	0.4
普通一致	2,898	88.5
略不一致	187	5.7
很不一致	177	5.4
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

見表四之三十四（如下表）第七屆立法院經濟委員會主決議內容是否需要行政機關挹注額外行政資源次數分配：普通需要者，其提案數為 412 案，佔 12.6%；如 98 年 12 月 24 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 12 次全體委員會議，一則主決議為：「南部地區河川水流量自 10 月以來明顯減少，中南部水庫，部分已達限水邊緣，預估明年 2、3 月可能嚴重缺水，距 5、6 月份之雨季仍有相當時間差，其間供水必成一大考驗，民生、經濟及農業用水堪慮。經濟部應以高規格因應，必要時呈請行政院提高層級支援，並應提出開源節流方案及應變計畫，向立法院經濟委員會提出專案報告。」

稍稍需要者，其提案數為 1,649 案，佔 50.4%；如 98 年 12 月 24 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 12 次全體委員會議，一則主決議為：『推動「無紙化」向為環保節能的努力目標，目前全台超過 8 成的家庭有電腦，電子帳單如能普及化，節省之紙張和成本將十分可觀。台灣自來水公司電子帳單普及率僅 0.53%，公司應加強推廣，俾落實節能減碳政策。』

完全不需要者，其提案數為 1,213 案，佔 37.0%。如 98 年 12 月 24 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 12 次全體委員會議，一則主決議為：「針對台灣自

來水公司固定資產建設改良擴充之專案計畫預算執行進度落後甚多，查 98 年度截至 9 月底止預算總執行率僅達 39.13%，多項工程計畫執行進度嚴重落後，嚴重影響供水之效益、品質、穩定及區域水資源之整體調配，固要求台灣自來水公司應檢討各項計畫落後之原因，並加強執行進度之控管，俾有效改善預算執行率偏低情形，並避免影響各項計畫之預期效益」。

表四之三十四 主決議內容是否需要行政機關挹注額外行政資源次數分配

是否需要情形	提案數	百分比
普通需要	412	12.6
稍稍需要	1,649	50.4
完全不需要	1,213	37.0
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

見表四之三十五（如下表），第七屆立法院經濟委員會行政機關與提案委員溝通情形次數分配：成案事先溝通者，其提案數為 2,482 案，佔 75.8%；如 99 年 11 月 15 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 7 次全體委員會，一則事先與機關溝通之主決議：「針對 98 年莫拉克風災，造成中南部河川砂、石淤積嚴重，應加速辦理清淤，並配合規劃設置土方銀行，以調節產銷，避免發生盜濫採。」

成案事後協調者，其提案數為 783 案，佔 23.9%；如 99 年 11 月 15 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 7 次全體委員會，一則事後與機關溝通之主決議：『經濟部商業司職掌商業之規劃、管理、輔導及監督，但對於理財、理債公司，僅採低度管理，放任業者進行「卡債協商及代辦貸款」之商業行為，並收取高額代辦費用，惟所服務之內容與費用不成比例，且爭議頻傳，無疑一再剝削經濟弱勢者。然於 99 年度預算審查時要求商業司擬訂「理財、理債公司之具體管理措施」，至今仍無成效。爰針對 100 年度「推動商業現代化」項下之「健全營運主體維護商業秩序」經費 1 億 5,424 萬 9,000 元，凍結五分之一，請經濟部協調行政院金融

監督管理委員會等相關機關，儘速就代辦貸款業者之查核管理提出具體作法。』

沒有溝通者，其提案數為 9 案，佔 0.3%。如 98 年 12 月 21 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 12 次全體委員會議，一則與機關沒有溝通之主決議：「針對自來水公司所轄觀光區僅澄清湖觀光區，近年來遊客人次逐年減少，惟費用卻逐年增加，致收入不敷支出金額逐年擴大，應加強開源節流，以達營業收支平衡之目標。」

表四之三十五 行政機關與提案委員溝通情形次數分配

溝通情形	提案數	百分比
成案事先溝通	2,482	75.8
成案事後協調	783	23.9
沒有溝通	9	0.3
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

見表四之三十六（如下表），主決議提出時機，與通過的主決議性質及拘束力有顯著的負相關( $\text{Gamma}=-0.203$ ,  $P=0.000^{***}$ )，即愈是機關年度政策推動後的提案，愈屬要求性強拘束力者。如 99 年 11 月 15 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 7 次全體委員會，一則主決議『經濟部無視於中國產品直接或經由第三地大量傾銷台灣，對國內產業造成之衝擊，貿易調查業務 98 年度決算未執行率達 13.15%，99 年度上半年結算結果，分配預算未達成率亦達 13.85%。於簽署兩岸經濟合作架構協議（ECFA）後可能面臨更嚴峻情勢之際，100 年度貿易調查業務預算更僅編 1,494 萬元，較 99 年度 2,534 萬 1,000 元減列達 41.04%。經濟部應將，逐季將貿易調查結果送立法院經濟委員會備查，並上網公告，俾利全民監督』，提案內容「貿易調查業務 98 年度決算」、「99 年度上半年結算結果」、及「100 年度貿易調查業務預算」等，即針對持續性之「貿易調查業務」預算科目，要求經濟部對已推動之政策—「貿易調查」列為年度重點工作，並逐季將貿易調查結

果送立法院經濟委員會備查，並上網公告，俾利全民監督。

主決議內容是否違反相關法令，與通過的主決議性質及拘束力無顯著的關聯( $\text{Gamma}=0.018, P=0.702$ )，主決議提出必須經過委員會之討論，並委請委員會之議事人員或相對應之機關人員研讀，通過之主決議甚少有違反相關法令，即使主決議內容有違反相關法令也是提案委員因故造成的。主決議內容是否違反相關法令，與通過的主決議性質及拘束力無任何關聯。

主決議內容與行政機關施政方針是否一致，與通過的主決議性質及拘束力有顯著的負相關( $\text{Gamma}=-0.206, P=0.000^{***}$ )，即愈是與行政機關施政方針不一致的提案，愈屬要求性強拘束力者。如 98 年 10 月 26 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議，由潘孟安委員提案之主決議：『過去政府為金融業付出 6,000 億元打銷許多遭惡性掏空的呆帳，如今莫拉克風災對農漁業重創，農漁民生計艱難，台灣原有的農業國際競爭優勢亦岌岌可危。建議農委會比照過去金融重建模式，設置「農業重建基金」，提供農業重建之穩建資金來源，培育知識農業人才，為發展台灣精緻農業奠定基石』。農委會回覆：『...本會除已依據「農業天然災害救助辦法」規定辦理現金救助，為照顧不具備前述規定的受災農漁民，另訂定產業復建輔導專案措施，提供專案復耕復養的協助，並責成農業金融局加速審理農民申貸案件，調降貸款利率及寬緩農貸期限，以減輕農民還償壓力；對於清理後之漂流木除辦理標售外，亦積極創造漂流木多元化再生利用的可能性，藉此增加災民收入，活化災區生機...』。辦理情形『依據「農業天然災害救助辦法」規定辦理現金救助』與主決議要求『設置「農業重建基金」』不一致。該提案屬與行政機關施政方針不一致的提案，因此以要求性強拘束力的主決議為之。

主決議內容是否需要行政機關挹注額外行政資源，與通過的主決議性質及拘束力無顯著的關聯( $\text{Gamma}=0.058, P=0.081$ )，主決議內容本身就是希望行政機關予以行政上的協助或行政資源的支持，很多主決議內容就是需要行政機關挹注額外行政資源。

行政機關與提案委員溝通情形，與通過的主決議性質及拘束力有顯著的關聯 ( $\text{Gamma}=0.238, P=0.000^{***}$ )，即成案前行政機關愈是與提案委員溝通，通過的主決議愈屬建議性弱拘束力者；反之，愈沒有溝通，則愈屬要求性強拘束力者。如 99 年 12 月 6 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 11 次全體委員會議，提案人為潘孟安及黃偉哲委員，一則要求性強拘束力的主決議內容為：『農業發展基金「農業貸款利息差額補貼計畫」100 年度預算較 99 年度減少 5 億 7,276 萬 5,000 元，減幅達 10.5%；「農漁民子女就學獎助學金計畫」100 年度預算則較 99 年度減少 5,144 萬 5,000 元，減幅為 3%，顯示政府對農民之扶助與照顧日益縮水。農委會應籌措其他財源，加強作為，並自 101 年度起覈實編列預算，避免農業人口愈加流失，影響國家農業發展。』機關回覆辦理情形『(一)為促進農業發展，協助農漁民順利取得農業經營所需資金，並減輕其財務負擔，本會歷年均覈實編列農業貸款利息差額補貼預算，充分支應農漁民融資需求。100 年度農業貸款利息差額補貼預算較 99 年度減少，主要係因莫拉克風災受災農漁民舊貸展延 2 年，陸續期滿開始償還，100 年度政府補貼利息之經費需求減少所致。本會將持續考量農漁民需求及政府財政負擔等因素覈實編列預算。(二)農漁民如符合「農漁民子女就學獎助學金」申領資格要件均得申請，並依規定享有本項助學措施。因此，獎助學金預算之編列，本核實精神估算。99 年決算數 17.08 億元，100 年度預算係參考 98 年度及 99 年度實際申請人數及金額編列 18 億餘元，未來仍將賡續覈實編列預算以照顧農漁民』。該提案委員事先未與機關溝通，因此提案以要求性強拘束力的主決議為之。

表四之三十六 政治溝通因素與主決議性質及拘束力的關聯分析

政治溝通因素	Gamma 值	P 值
主決議提出時機	-0.203	0.000***
主決議內容是否違反相關法令	0.018	0.702
主決議內容與行政機關施政方針是否一致	-0.206	0.000***
主決議內容是否需要行政機關挹注額外行政資源	0.058	0.081
行政機關與提案委員溝通情形	0.238	0.000***
資料來源：作者自行整理		



#### 第四節 行政部門對主決議的回應情形分析

第七屆立法院經濟委員會行政部門對主決議回應情形次數分配：完全遵照辦理者，其提案數為 2,158 案，佔 65.9%；部份遵照辦理者，其提案數為 783 案，佔 23.9%；積極辦理中者，其提案數為 296 案，佔 9.0%；窒礙難行無法辦理者，其提案數為 37 案，佔 1.1%。（見表四之三十七）

完全遵照辦理者：如 100 年 10 月 17 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議「審查 101 年度中央政府總預算案，關於行政院經濟建設委員會主管收支部分」，由林滄敏、丁守中、吳清池委員提案，主決議內容為「為強化國家建設財務規劃及有效運用國家資源，行政院經濟建設委員會綜理彙辦政府公共建設計畫先期作業審議與管考，但近年來各機關寬列計畫需求情況普遍，以致核定比率甚低，99 年至 101 年各機關所提公共建設計畫需求數與行政院經濟建設委員會核定數比率分別為 67.26%、52.19%、及 72.32%，經行政院核定數比例為 51.3%、59.43%、68.17%，平均僅六至七成。為健全國家建設財務規劃，並有效運用國家資源，建請行政院經濟建設委員會應要求各部會從嚴覈實申請計畫，並強化各主辦機關之篩檢能力，以免重複審核徒增行政資源浪費」，回覆辦理情形為「已遵照辦理」。

部份遵照辦理者：99 年 12 月 6 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 11 次全體委員會議，由蘇震清、翁金珠、陳啟昱、及丁守中委員提案，主決議內容為：「有鑑於政府財政日趨困窘，農業作業基金未分配累積賸餘數達 1 億 7,655 萬 6,000 元，然因農業作業基金收支保管及運用辦法自行訂定放寬該基金賸餘得免繳或調整繳庫數之規定，減少作業基金賸餘繳庫之中央政府總預算歲入財源，恐影響國庫資金統籌調度之效率，並有悖於預算法規之虞，是以建請農業委員會應針對農業作業基金期末累積未分配賸餘，提出閒置資金運用計畫，並合理提高基金累積未分配賸餘繳庫數額，俾利國庫資金調度及提升公共資源運用效率」，回覆

辦理情形為：『(一)畜產改良作業基金為有效活化運用資金以增益營運績效，已規劃辦理建立生醫實驗動物族群、多樣化畜產品開發及利用、提升乾草品質及開發寵物用飼料等計畫；另為維持營運效能，規劃採逐年分階段方式汰建畜禽舍老舊建物，以提升該基金經營績效。(二)該基金於每年預算籌編時，均視財政情況及基金累積賸餘情形繳交國庫，該基金自 96 至 99 年度已分別解繳 9,330 萬元、2,500 萬元、46 萬元、5,609 萬元，100 年度預計解繳國庫 6,000 萬元，總計解繳國庫達 2 億 3,485 萬元。(三)為提升該基金經營績效，除必要之生產設備外，皆未購建固定資產，致部分執行機關畜禽舍老舊且不敷使用，亟待擴建，惟考量成本容載度，爰採分階段方式擴建，不致影響營運效能，在永續經營原則下，除積極推動相關活化計畫外，資金仍須續予累積以供日後運用。(四)種苗改良繁殖作業基金主要業務係配合政策所需種子之籌供業務，為能充分供應農民所需種子，種子推廣期常跨越二年以上，是故必須有相當之資金供營運週轉，以因應緊急採種事項之所需。(五)種苗改良繁殖作業基金長久以來，為增加經營績效，僅支應必要之生產設備，本基金成立已有 50 年以上之歷史，許多機械設備老舊，已面臨汰舊換新，基於成本效益原則，分年按先後緩急，增置與產銷直接有關且可提升營運效能之設備。』

窒礙難行無法辦理者：97 年 4 月 9 日立法院第 7 屆第 1 會期經濟委員會第 13 次全體委員會議，一則主決議為「建請自 98 年度將林務發展及造林基金分列森林遊樂與鐵路經營基金及造林基金。」相對應機關覺得窒礙難行無法辦理，其辦理情形為。『一、「林務發展基金」及「造林基金」原依預算法第 4 條規定之性質分屬「作業基金」及「特別收入基金」。為促使林政業務一元化，提高有限資源之利用效益，經立法院審議 92 年度中央政府總預算案附屬單位預算決議，將前開兩基金合併為「林務發展及造林基金」，並依「造林基金」之屬性，納入農業特別收入基金項下。二、兩基金之主要工作內容均以推動加強造林及森林永續經營發展為主要目標，二者合一尚無矛盾。為減少基金之行政管理業務，並提高有限資源之利用效益，林務發展及造林基金仍宜維持現行編列方式。』提案人為林滄



敏、翁重鈞、蕭景田、及邱鏡淳委員。

積極辦理中者：如 100 年 10 月 12 日立法院第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 4 次全體委員會，由蘇震清、李俊毅、及潘孟安三位委員提案，主決議內容為：『經濟部技術處 101 年度「科技專案」計畫編列預算高達 194 億 2,522 萬 1,000 元，其中分支計畫「02 政策研究與推動計畫」預算編列 10 億 7,844 萬 7,000 元，卻全數列為委辦費、獎補助費，將政策事項全數列為委外辦理業務，對照審計部 99 年度決算查核意見，針對法人科技專案提出績效目標訂定、考核及管理作業未臻妥適之重大缺失，該項政策計畫竟仍全數委外實不合理，有違主管機關應盡權責，建請技術處應就政策事項研議收回自辦，以落實科專計畫績效考核與管控機制。』

表四之三十七 行政部門對主決議回應情形次數分配

回應情形	提案數	百分比
完全遵照辦理	2,158	65.9
部份遵照辦理	783	23.9
積極辦理中	296	9.0
窒礙難行無法辦理	37	1.1
合 計	3,274	100.0

資料來源：作者自行整理

見表四之三十八（如下），提案委員擔任立法委員的屆數，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關( $\text{Gamma}=0.174$ ,  $P=0.000^{***}$ )，即提案委員擔任立法委員的屆數愈多，行政部門愈是回應以積極（完全遵照或部分遵照）辦理。如六任委員丁守中於 99 年 11 月 15 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 7 次全體委員會提案，主決議內容為：「為促進外國來台投資及因應行政院成立全球招商專案小組，經濟部成立全球招商聯合服務中心，並擬定全球招商專人專案服務計畫。然而，該計畫所編列經費全為委辦費用，顯示投資審議委員會及投資業務處未能

發揮應有功能；而計畫之預計委辦對象、預期效益、管考機制也未見說明。特要求經濟部應儘速對此計畫提出包括委辦對象、預期效益、成效衡量指標與管考機制等之完整評估報告，以確實掌握經費使用情形，避免鉅額委辦費淪為經濟部所捐助之財團法人之另一項財務來源」；經濟部回覆辦理情形為：「本部業於 100 年 1 月 26 日以經投字第 10003270290 號函，將專案報告送立法院在案。」

委員提案時是否擔任所屬委員會召集委員，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關( $\text{Gamma}=0.263$ ,  $P=0.000^{***}$ )，即擔任所屬委員會召集委員比未任召集委員所提出的主決議，行政部門愈是回應以積極（完全遵照或部分遵照）辦理。如 99 年 11 月 15 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 7 次全體委員會，由時任召集委員之蕭景田提案，主決議內容為：「由於全球人口老化之趨勢，全球健康產業未來幾年預計將有五兆美元的市場規模，其中藥物、醫療器材及保健食品就占了一半，而亞洲占全球製藥業的三成，而以台灣近 30 年投注的經費及研發能量，台灣應有能力掌握全世界市場的 5%，5% 相當於可創造新台幣 5 兆元產值，獲利率極為可觀。數十年來，台灣生技產業仍然面臨研發方向分歧、產業規模不足、缺乏跨領域橫向整合、智慧財產的保護、產業國際化偏低、缺乏穩定充裕的資金、人才外流及產學脫軌等問題。現行衛生署、經濟部、國科會及農委會...等單位都提供生技產業研發、人才培訓、經費補助、稅賦減免優惠...等各項補助或輔導措施非常多，但是資源並未整合，以致兆元產業淪為口號。爰建議經濟部應積極尋找適合台灣發展的模式，整合所有資源，為台灣創造下一波經濟奇蹟」；經濟部回覆辦理情形為：「本部工業局根據我國已具備之發展優勢及產業發展需要，研擬未來推動策略，包括：規劃推動生技產業旗艦型公司，作為產業推動主力；推動特色藥廠(specialty pharma)，鼓勵開發新劑型產品，以強化業界特殊製劑技術；發展高階醫療器材產品，並鼓勵開發醫療器材關鍵零組件及利基產品。此外，籌組建立國際行銷公司，加速產品上市並開拓國際市場」。

擔任過所屬委員會召集委員次數，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相

關( $\text{Gamma}=0.092$ ,  $P=0.017$ )，即擔任所屬委員會召集委員次數愈多的委員提案，行政部門愈是回應以積極（完全遵照或部分遵照）辦理。如 100 年 10 月 17 日第 7 屆第 8 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議，由第二次擔任召集委員之林滄敏提案，第三次擔任召集委員之李復興委員連署，主決議內容為：『大陸地區透過「海峽兩岸農業合作試驗區」及「台灣農民創業園」之設立，提供相關優惠政策，吸引台灣農企業及農民前往投資，且兩岸農業交流已逐漸從傳統種植、養殖與加工產業，邁向農業科技、農產品物流及農業組織等現代農業領域拓展。此發展趨勢對台灣農業發展之影響實不容輕忽，主管機關應正視台灣農業技術、品種與人才流向中國大陸，可能將對台灣農業產業中長期發展形成重大衝擊，應積極妥擬相關因應對策』。

提案委員是否擔任所屬政黨的黨團幹部，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關( $\text{Gamma}=0.554$ ,  $P=0.000^{***}$ )，即提案委員如果是擔任所屬政黨的黨團幹部，則其提案行政部門愈是回應以積極（完全遵照或部分遵照）辦理。如 97 年 10 月 13 日立法院第 7 屆第 2 會期經濟委員會第 6 次全體委員會議，由時任國民黨立法院經濟委員會委員長之林滄敏委員提案，主決議內容為：「依 98 年度中央政府總預算編製辦法之規定，各機關歲入之編列，應衡酌以前年度及 97 年度已過期間實收情形，考量各項發展因素，力求詳實編列，以公平交易委員會連續 4 年之罰金罰鍰收入均大幅超收，且 97 年度截至 8 月底累計執行數已高達 2 億餘元，並較年度預算數大幅超收之情況觀之，該會 98 年度罰金罰鍰收入預算編列 1 億 8,983 萬元，顯然過於保守，建請衡酌過去實績以及未來取締違規案件之計畫，覈實檢討酌增歲入預算數」；公平會回覆辦理情形為：「本會執法之目的在於防止限制競爭與不公平競爭之行為，藉以達成維護交易秩序及消費者利益，確保公平競爭，促進經濟安定與繁榮。對於違法事業處以罰鍰，係在遏阻違法事業繼續從事違法行為，並對其他事業產生嚇阻效果，防範違法行為於未然，預算收入並非罰鍰之主要目的。又本會 94 年 2 月即已明白宣示，自 94 年 2 月 1 日以後受理之不實廣

告案件屬 2 次違法者，均加重處罰，故影響罰鍰收入多寡之因素，除與本會執法密度（調查認定違法案件之數目）、執法強度（每件違法案件裁處罰鍰額度）相關外，亦與事業之守法程度相關。本會將衡酌案件狀況，覈實檢討編列歲入預算數。」

提案委員幕僚專業知識程度愈強，與行政部門回應主決議情形無顯著的關聯 ( $\text{Gamma}=0.048, P=0.148$ )。提案委員幕僚熟悉國會運作程序程度，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關 ( $\text{Gamma}=0.217, P=0.000^{***}$ )，即幕僚愈熟悉國會運作程序，則其提案行政部門愈是回應以積極（完全遵照或部分遵照）辦理。提案委員主要幕僚擔任助理年資，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關 ( $\text{Gamma}=0.112, P=0.000^{***}$ )，即主要幕僚擔任助理年資愈多，則其提案行政部門愈是回應以積極（完全遵照或部分遵照）辦理。由於提案委員幕僚是否熟悉國會運作程度或專業知識程度強弱，無法量化或質化的比較，係經詢問經濟委員會委員及所屬職員判斷之。

提案委員提案後對主決議關切程度，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關 ( $\text{Gamma}=0.634, P=0.000^{***}$ )，即提案委員提案後愈關切，則行政部門愈是回應以積極（完全遵照或部分遵照）辦理。主決議提案後，委員通常無閒暇多次關切其主決議之辦理情形，除該主決議內容行政機關不太願意辦理且對於委員之政治利益相關，提案委員於提案後才會對主決議關切，當然提案委員提案後愈關切，行政部門的政治壓力愈大，相對的愈是回應以積極（完全遵照或部分遵照）辦理。

提案委員提案時所屬政黨黨籍，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關 ( $\text{Gamma}=0.453, P=0.000^{***}$ )，即國民黨或愈親近國民黨（指無盟）的委員提案，行政部門愈是回應以積極（完全遵照或部分遵照）辦理；反之，民進黨籍者，其提案行政部門則比較不積極（窒礙難行）辦理。雖然總體來講，不分委員的政黨屬性，其提案行政部門回應以積極辦理者仍比不積極辦理者多出很多。提案委員提案時所屬政黨地位，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關 ( $\text{Gamma}=0.489,$

$P=0.000^{***}$ )，即執政黨（國民黨）或愈與執政黨友好的的委員提案，行政部門愈是回應以積極辦理；反之，屬反對黨（民進黨）者，其提案行政部門則比較不積極辦理。雖然總體來講，不分政黨的執政地位，其提案行政部門回應以積極辦理者仍比不積極辦理者多出很多。身為行政部會所屬常設委員會之成員，能積極主動行使其職權（如提案、質詢、支持或反對政策），因此不分委員的政黨屬性，其提案行政部門回應仍以積極辦理者為主。

表四之三十八 提案委員因素與行政部門回應主決議情形關聯分析

提案委員因素	Gamma 值	P 值
擔任立法委員的屆數	0.174	0.000***
提案時是否擔任所屬委員會召集委員	0.263	0.000***
擔任過所屬委員會召集委員次數	0.092	0.017*
是否擔任所屬政黨的黨團幹部	0.554	0.000***
提案委員幕僚專業知識程度	0.048	0.148
提案委員幕僚熟稔國會運作程序程度	0.217	0.000***
提案委員主要幕僚擔任助理年資	0.112	0.000***
提案委員對主決議重視程度	0.634	0.000***
提案委員提案時所屬政黨黨籍	0.453	0.000***
提案委員提案時所屬政黨地位	0.489	0.000***

資料來源：作者自行整理

表四之三十九顯示（如下），行政首長認為主決議影響機關利益情形，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關( $\text{Gamma}=0.290$ ,  $P=0.000^{***}$ )，即愈認為對機關有利者，行政部門愈是回應以積極辦理。提案委員對機關支持度，與行政部門回應主決議情形有顯著的負相關( $\text{Gamma}=-0.260$ ,  $P=0.000^{***}$ )，即提案委員對機關愈不支持，行政部門愈是回應以積極辦理。立法機關依職權監督行政機關，行政機關依法向立法機關負責；愈支持某行政機關的委員或提案，為了使行政機關的法案、預算或政策容易推行，行政機關愈願意予以行政資源的支持，這就是政治力的平衡與妥協。

提案委員對機關施壓的情形，與行政部門回應主決議情形並顯著的關聯( $\text{Gamma}=0.037, P=0.358$ )。如 99 年 12 月 6 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 11 次全體委員會議，由翁金珠、黃偉哲、潘孟安、蘇震清、陳啟昱、及李復興委員提案，主決議內容為：「農村再生條例子法應儘速送立法院備查，力求共識後再予推動，農村再生條例於 99 年 8 月 4 日經總統公布後，農委會著手訂定包括農村再生條例施行細則、農村再生基金管理及運用辦法、農村再生計畫審核監督辦法等 8 個子法，並預計 100 年 1 月以前完成，由於該條例係在諸多爭議及在野黨退席狀況下完成審議程序，農委會訂定該等子法時，應集思廣益務求嚴謹周密，俟該等子法訂定完成後除依程序送立法院備查外，並至立法院專案報告，尋求共識後再予推動，爰針對該項預算凍結 10% 經費，以落實照顧農民職責。」

行政機關首長對決議內容指示情形，與行政部門回應主決議情形有顯著的負相關( $\text{Gamma}=-0.392, P=0.000^{***}$ )，行政機關首長對決議內容愈強烈指示者，行政部門愈是回應以窒礙難行無法辦理。

表四之三十九 行政首長因素與行政部門回應主決議情形關聯分析

行政首長因素	Gamma 值	P 值
行政首長認為主決議影響機關利益情形	0.290	0.000***
提案委員對機關支持度	-0.260	0.000***
提案委員對機關施壓情形	0.037	0.358
行政機關首長對決議內容指示情形	-0.392	0.000***

資料來源：作者自行整理

表四之四十顯示（如下），主決議提出時機，與行政部門回應主決議情形有顯著的負相關( $\text{Gamma}=-0.214, P=0.000^{***}$ )，即愈是機關年度政策推動後的提案，行政部門愈是完全遵照辦理。如 98 年 10 月 26 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議，一則主決議內容為：『鑑於全球氣候暖化，主要雜糧作物歉收，舉世鬧糧荒，農委會為落實保障糧食安全政策，採取「休耕農地活化利

用」。其中包括調整休耕給付措施，鼓勵農地復耕或出租種植作物。經查，99 年度預計辦理補助休耕面積 277,000 公頃，編列補助預算 116 億 2,200 萬元，其中休耕面積仍較上年度增加，距離政策原期望達成一萬公頃的活化土地相距甚遠，顯示目前恐無法短期內達成「休耕農地活化利用」的政策。故要求農委會應儘速研究農地活化政策無法推動之問題癥結，瞭解在地農民真正需求，研謀改善策略，建立完整的宣傳配套措施，落實照顧農民福祉』；農委會回覆辦理情形為：『(一)鑑於國際糧食價格高漲，為確保糧食供應及穩定糧食價格，99 年度預計辦理各項稻田多元化利用措施，包括種植綠肥作物、生產環境改善及轉作等。獎勵種植水稻、飼料玉米、青割玉米、牧草、有機作物或具進口替代及產銷無虞作物等，活化休耕農地。(二)99 年度預定活化連續休耕農地 5,000 公頃，預算編列 3.5 億元。截至 11 月底止完成租賃面積 3,540 公頃，達成率 71%。目前各縣市以隨到隨辦持續受理租賃申請，並積極蒐集各界反應意見研議調整相關措施及內容。(三)決議事項已納入檢討研議。』

主決議內容是否違反相關法令，與行政部門回應主決議情形有顯著的負相關 ( $\text{Gamma}=-0.104, P=0.013^*$ )，即愈是不違反法令者，行政部門愈是完全遵照辦理；愈是明顯違反法令者，行政部門愈是回應以窒礙難行無法辦理。如 98 年 10 月 26 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議，一則主決議內容為：『農委會為提升農業競爭力，推動「小地主大佃農」改革農地政策，99 年度編列 1 億元，該項政策係協助無力(意)耕作者將農地長期出租，租金支付及收取方式採「一次付租，分年償還」的機制辦理，鼓勵農民將耕地長期出租給專業農民，並輔導有意願從事農業經營者取得大面積農地，以擴大經營規模、降低農業生產成本，藉由推動農業經營的規模化、集團化及效率化，促進農業的轉型及升級，提高整體農業競爭力。該農業政策立意極佳，惟政府部門宣導不足，造成農民誤解，無法得到廣大迴響。其中該會規劃建置「農地銀行」媒介平台，藉由基層農會提供買賣雙方的媒介服務，於該年 6 月完成建置，截至 98 年 7 月底止，執行率均不

達五成。顯示該會推動政策不利，應該檢討改進，故建議該項農業政策應加強在地宣導，編列必要之文宣費用，讓基層農民充分瞭解，達成有效促進農地再利用』；農委會回覆辦理情形為：『本會農地銀行之推動業務，業已配合小地主大佃農政策宣導措施，於全省各地辦理 15 場政策宣導教育訓練會、舉辦 3 場經驗觀摩交流、並針對「農地銀行暨小地主大佃農」資訊系統更新之操作需求，舉辦 19 場次資訊教育訓練，加強政策之推動；另印製「小地主大佃農政策執行操作手冊」及宣導文宣，透過基層管道協助文宣發送，並加強說明農地銀行平台之農地租賃媒合功能，讓農民充分瞭解本項政策。』

主決議內容與行政機關施政方針是否一致，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關( $\text{Gamma}=0.112, P=0.021^*$ )，即愈是與行政機關施政方針一致者，行政部門愈是完全遵照辦理。如 98 年 10 月 26 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議，一則主決議內容為：『莫拉克災後造成之漂流木數量為史上最高，宜相應增加 99 年度「其他雜項收入」標售收入編列數。另莫拉克災後漂流木清運速度未臻理想，損及農民復耕權益，林務局原訂「天然災害漂流木應注意事項」不敷因應重大緊急情況，應請研謀具體改進措施』；農委會回覆辦理情形為：『(一)本會業於 99 年 4 月 21 日邀集中央及地方各漂流木處理相關單位，召開「漂流木處理作業檢討會議」，並依據莫拉克颱風漂流木處理之經驗與實務作業需要，據以修正「處理天然災害漂流木應注意事項」，並以 99 年 5 月 20 日農林務字第 0991741113 號函公布在案。(二)另依前開會議紀錄，請各相關單位完成各項漂流木處理整備作業，如訂定多元化開口契約；完成堆置場所與保管場所整備；進行漂流木清運路線規劃；建立緊急支援調度名單與任務編組；辦理漂流木清理防災演練等。本會林務局並以 99 年 6 月 22 日林造字第 0991741383 號函檢送修正後之「漂流木處理作業手冊」，提供各相關單位據以執行』。

主決議內容是否需要行政機關挹注額外行政資源，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關( $\text{Gamma}=0.214, P=0.000^{***}$ )，即愈是需要行政機關挹注額外行



政資源者，行政部門愈是完全遵照辦理。如 98 年 10 月 26 日立法院第 7 屆第 4 會期經濟委員會第 5 次全體委員會議，一則主決議內容為：「農保於 74 年試辦，實施迄今財務收支從未平衡，歷年來均係鉅額虧損，截至 96 年底止累積虧損數達 1,186 億 7,631 萬 7,000 元，除已由政府編列預算彌補 1,156 億 1,579 萬元外，尚有累積待撥補虧損數 30 億 9,649 萬 3,000 元。經查，政府辦理農保業務導致國庫鉅額補貼，主要因素為，農保險費率長期偏低、投保年齡無上限規定以及農保被保險人資格認定寬鬆。由於農保加保資格之審查係由各基層農會辦理，而基層農會業務乃由農委會監督，故建議基於權責統一考量，農保業務主管機關應儘速由內政部移轉為農委會。徹底落實查核農保被保險人資格，以防不肖假農民持續增加，侵蝕有限的農保資源，同時降低農保虧損」；農委會回覆辦理情形為：『(一)行政院組織改造，農保業務主管機關將由內政部改隸農業部，預定 101 年實施。99 年 5 月 19 日發布施行之農會考核辦法，規範農會平時應辦理農會會籍及農保被保險人資格清查工作，期以導引農會徹底落實查核農保被保險人資格工作。(二)有關防止假農民參加農保，本會改善作為如下：1.農會中央主管機關自 89 年 7 月 21 日起由內政部改隸本會以來，本會為減少農會會員資格審查不實與爭議案，積極研修農會法規，改善審查、查核機制，並研修農會考核辦法，將會籍管理與農保案件審查清查列入考核項，另加強行政指導督促農會落實執行。2.本會自 93 年起每年會同勞工保險局辦理承辦人員研習會及農民宣導說明會，加強宣導農保相關法令規定。3.積極協調農保中央主管機關內政部運用其主管之戶政與農保被保險人資料檔勾稽，查核資格條件異動資料，送請縣（市）政府輔導所轄農會（農保投保單位）清查。』

行政機關與提案委員溝通情形，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關 ( $\text{Gamma}=0.517, P=0.000^{***}$ )，即成案前行政機關愈是與提案委員溝通，行政部門愈是完全遵照辦理；反之，愈沒有溝通，行政部門愈是回應以窒礙難行無法辦理。如 99 年 11 月 15 日立法院第 7 屆第 6 會期經濟委員會第 7 次全體委員會，由蕭景

田、劉銓忠、李復興、徐中雄、及張嘉郡委員提案，主決議內容為：『政府為因應 ECFA 生效後，對於傳統敏感性產業可能造成之衝擊，編有 4 年 40 億元之「因應貿易自由化加強產業輔導計畫」經費，惟僅著重於短期之因應作為，缺乏長遠之產業升級與轉型之策略性規劃，恐無法澈底改善敏感性產業之弱勢。爰建請經濟部應一併考量未來與其他國洽簽 FTA 後續效應』；經濟部回覆辦理情形為：「本部目前業就我國與主要國家洽簽 FTA 之產業影響持續進行評估，做為未來與他國協商以及國內輔導措施之參考。」

表四之四十 政治溝通因素與行政部門回應主決議情形關聯分析

政治溝通因素	Gamma 值	P 值
主決議提出時機	-0.214	0.000
主決議內容是否違反相關法令	-0.104	0.013*
主決議內容與行政機關施政方針是否一致	0.112	0.021*
主決議內容是否需要行政機關挹注額外行政資源	0.214	0.000***
行政機關與提案委員溝通情形	0.517	0.000***

資料來源：作者自行整理

## 第五章 結論與建議

### 第一節 主要研究發現

立法院第七屆經濟委員會共八個會期所通過並獲相關部會錄案辦理之主決議有 3,274 項，以 SPSS 套裝軟體，共 41 個變數，進行統計分析。將主決議初步統計分析、提出的原因分析、提出前後的政治過程分析、及行政部門對主決議回應情形分析已呈現其部分相關政治意義。

1. 主決議之提出通常不同黨籍委員是不會互相連署。

其政治意義：惟在第七屆經濟委員會成員通常是和諧的，不僅不輕易動用表決的，其提案是會互相連署支持的，除非主決議提案內容涉及到政黨利益時才會壁壘分明。

2. 主決議之提案人數愈多，其拘束力愈強或行政機關愈重視。

其政治意義：提案及連署委員人數為三到四人的比例為 58%，及提案及連署委員人數多表示其內容多為無異議之提案或與民生議題有關係或受媒體所矚目的決議內容。

3. 機關年度預算數高者或其政策業務量相對大，主決議提案愈多。

其政治意義：101 年度之公務預算數以行政院農業委員會最高，提案數為 985 項，佔 30.1%。提案數最高者為經濟部，提案數為 2,012 項，佔 61.5%。

4. 第七屆立法院經濟委員會，以「通案決議」型態出現之主決議僅為 17 項。

其政治意義：對於制度性的提案行為僅佔 0.5%。顯示立法委員多基於政治利益而提出關於個案（針對個別議題、及單一縣市或選區之建議）的主決議。

5. 第七屆立法院經濟委員會以「決議」型態出現之主決議最多，331 項。

其政治意義：全體委員會會議會動輒臨時提出與自身利益（含個人、選區及政

黨)「臨時提案」型態之主決議，佔 10.1%。

6. 一至二屆之立法委員因較不熟悉議事運作，提案數應較資深委員為少。

其政治意義：一至二屆之立法委員為求媒體現身及為讓其選區民眾知道，本身在立法院之表現，提案數為 2,627 項，佔 80.2%，多於其他任期之立法委員。至於擔任三至六屆之立法委員，其提案皆有其政治目的，不會盲目的提案。

7. 幕僚專業知識程度愈高，其提案數應相對愈多。

其政治意義：幕僚專業知識程度屬非常專業者(提案次數為 1,315 案，佔 40.2%)，其提案次數卻少於幕僚專業知識程度屬普通專業者(提案次數為 1,931 案，佔 59.0%)。

8. 提案委員黨籍為執政黨者，通常提案次數應少反對黨籍委員。

其政治意義：執政黨即國民黨籍者，其提案數為 2,038 案，佔 62.2%。顯示執政黨即國民黨籍委員不因其為執政黨而有特別之政治利益，為爭取其選區或個人利益必須依靠主決議提案，要求行政機關予以行政支援。

9. 提案委員擔任立法委員的屆數愈多，則通過的主決議性質及拘束力應該愈弱。

其政治意義：擔任立法委員的屆數愈多愈了解行政機關資源如何運用，亦愈容易獲得行政機關的支持，提案的主決議性質及拘束力應該愈弱，惟事實上提案委員擔任立法委員的屆數愈多，通過的主決議性質及拘束力卻愈強。

10. 提案委員主要幕僚愈熟稔國會運作程序或擔任助理年資愈久，其通過的主決議性質及拘束力應愈強。

其政治意義：提案委員幕僚熟稔國會運作程序程度，與通過的主決議性質及拘束力強度關聯程度不顯著( $\text{Gamma}=0.059$ ,  $P=0.118$ )。提案委員主要幕僚擔任助理年資，與通過的主決議性質及拘束力強度關聯程度不顯著( $\text{Gamma}=0.011$ ,  $P=0.713$ )。主要幕僚擔任助理年資愈久僅能代表熟稔國會運作程序程度較強，一則好且拘束力強的主決議取決於對中央政府總預算之了解、相關預算法、決算法、審計法等相關法令之熟悉，至於國會運作之模式由委員親自參與，自然

委員比較熟悉，主決議性質及拘束力強度取決於提案委員的態度。主要幕僚擔任助理年資愈久僅能代表熟稔國會運作程序程度較強。

11. 提案委員提案後對主決議關切程度愈強烈，應當通過的主決議性質及拘束力愈強。

其政治意義：提案委員提案後對主決議關切程度，與通過的主決議性質及拘束力強度呈顯著的負相關( $\text{Gamma}=-0.359, P=0.000^{***}$ )，即對建議性弱拘束力者關切的程度大於要求性強拘束力者。

12. 提案委員對機關施壓的情形愈強烈，則通過的主決議性質及拘束力應愈強。

其政治意義：提案委員對機關施壓的情形，則與通過的主決議性質及拘束力無顯著的關聯( $\text{Gamma}=0.077, P=0.106$ )。

13. 主決議內容多數是需要行政機關挹注額外行政資源。

其政治意義：第七屆立法院經濟委員會主決議內容完全不需要行政機關挹注額外行政資源次數分配者，其提案數為 1,213 案為最高，佔 37.0%。

14. 愈是機關年度政策推動前的提案，愈屬要求性強拘束力者。

其政治意義：政策尚未推動前愈需要行政機關的支持，通過的主決議性質及拘束力愈強者應屬於機關年度政策推動前的提案。惟主決議提出時機，與通過的主決議性質及拘束力有顯著的負相關( $\text{Gamma}=-0.203, P=0.000^{***}$ )，即愈是機關年度政策推動後的提案，愈屬要求性強拘束力者。

15. 主決議內容違反相關法令，通過的主決議性質及拘束力應愈強。

其政治意義：主決議內容違反相關法令，通過的主決議性質及拘束力應愈強，才容易獲得行政機關的遵照辦理。惟主決議內容是否違反相關法令，與通過的主決議性質及拘束力無顯著的關聯( $\text{Gamma}=0.018, P=0.702$ )，主決議提出必須經過委員會之討論，並委請委員會之議事人員或相對應之機關人員研讀，通過之主決議甚少有違反相關法令，即使主決議內容有違反相關法令也是提案委員因故造成的。主決議內容是否違反相關法令，與通過的主決議性質及拘束力無

任何關聯。

16. 主決議內容愈是需要行政機關挹注額外行政資源，通過的主決議性質及拘束力應愈強。

其政治意義：主決議內容是否需要行政機關挹注額外行政資源，與通過的主決議性質及拘束力無顯著的關聯( $\text{Gamma}=0.058, P=0.081$ )。

17. 行政部門對主決議回應情形為完全遵照辦理者，應佔少數。

其政治意義：行政部門對主決議回應情形次數分配：完全遵照辦理者，其提案數為 2,158 案，佔 65.9%。第七屆立法院經濟委員會行政部門對主決議回應情形為完全或部分遵照辦理者佔 89.8%。

18. 提案委員主要幕僚專業知識程度愈強，行政部門回應主決議情形愈是遵照辦理。

其政治意義：提案委員幕僚專業知識程度愈強，與行政部門回應主決議情形無顯著的關聯( $\text{Gamma}=0.048, P=0.148$ )。

19. 提案委員對機關施壓情形愈強，行政部門回應主決議情形愈是遵照辦理。

其政治意義：提案委員對機關施壓的情形，與行政部門回應主決議情形並無顯著的關聯( $\text{Gamma}=0.037, P=0.358$ )。

20. 愈是需要行政機關挹注額外行政資源者，行政部門愈是不願意遵照辦理。

其政治意義：主決議內容是否需要行政機關挹注額外行政資源，與行政部門回應主決議情形有顯著的正相關( $\text{Gamma}=0.214, P=0.000^{***}$ )，即愈是需要行政機關挹注額外行政資源者，行政部門愈是完全遵照辦理。

## 第二節 後續研究建議

本論文係依據行政院公平交易委員會、行政院經濟建設委員會、行政院農業委員會及經濟部所提供主決議辦理情形，再搭配立法院經濟委員會第 7 屆第 1 會期至第 8 會期會議議事錄、審計部「中央政府總決算審核報告-立法院審議總預算案決議事項各機關辦理情形之查核」、及總統府公報所彙整。

根據我國憲法增修條文第 3 條第 2 項規定：「行政院.....對立法院負責」，行政院應該對立法院負責什麼呢，負責事項為：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責」、「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議」、「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案」。立法院的職權又是什麼？依憲法第 63 條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權」。及第 71 條規定：「立法院開會時，關係院院長及各部會首長得列席陳述意見」。

行政院僅有三項事項<sup>1</sup>需對立法院負責，立法院除議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案外，對於「國家其他重要事項之權」也有議決之權，「國家其他重要事項之權」是什麼呢？這在行政及立法兩院間就產生了不同的認知與解釋。一個為最高行政機關，一個為最高民意機關，各有其法定職權，並不衝突，如何在各自職權及行為中謀求一套平衡又有利民眾之規則才是我們必須改革的課題。

實際情形及實際運作上，主決議非全是缺乏明確的法律規定，在充滿政治角力的國會，多數委員共同的決定就被認為是一種「法規」，主決議的使用行之多年，也不僅適用於預算案之審查而已，可以說只要立法院的各項會議中都有可能產生

---

<sup>1</sup> 見憲法增修條文第 3 條第 2 項。

主決議，這些主決議並非全依立法院職權行使法或各委員會組織法等所作成之決議。

在立法與行政兩權互動關係，尋求「主決議」欲達成的政治目標是否得到行政機關的支持配合，由立法院第七屆經濟委員會主決議政治分析研究結果發現，國會主決議之內容完全不需要行政機關挹注額外行政資源次數分配者，其提案數為 1,213 案，為所有主決議提案次數最高，佔 37.0%。而行政部門對主決議回應情形為完全遵照辦理者，其提案數為 2,158 案，佔 65.9%。又第七屆立法院經濟委員會行政部門對主決議回應情形為完全或部分遵照辦理者佔 89.8%。

關於立法院依法行使其立法權，行政機關依法也必須完全遵照辦理，本文探討之國會主決議非全以法律形式，行政機關亦有完全的主導及裁量權，行政首長認為主決議影響機關利益愈有利、愈是與行政機關施政方針一致者、成案前行政機關愈是與提案委員溝通、愈是不違反法令者等等，行政部門愈是完全遵照辦理。相對於立法院之所謂的「選民服務」或「關說案件」亦可採取與國會主決議之回應辦理情形一樣，儘量滿足立法委員的需求，只是將之透明化，畢竟立法委員係經由選民投票產生的，行政對立法負責是天經地義且符合憲法規定。

從以上研究結果觀察，行政機關與立法機關的互動運作模式是良好暢通的。一則主決議之提出蘊含著某些政治目的，代表著不同知政治意義交錯；立法委員從選區來，當然要回饋選區服務鄉親，最簡單容易的就是要求行政機關提供行政資源來服務選民，行政資源有一般選民服務、行政資源之挹注，包含地方建設或活動經費。

行政機關願意配合委員給予行政資源，其實這就是主決議背後的政治意義。藉由主決議之提案，針對年度預算科目做刪除或凍結、提出政策指導方向、提出建設建議、或反應民情等。且一則主決議之提案，有提出前、中、後之政治過程，從聯絡人或部會首長，與提案委員所屬國會助理或委員本身之協調過程，才能反映出主決議的某些政治意義。



立法院第七屆經濟委員會主決議之提出受選區利益影響強烈者有 363 案，佔 11.1%；受政黨利益影響強烈者有 71 案，佔 2.2%；因委員個人利益影響程度強烈者有 311 案，佔 9.5%。以程度強烈分析，受選區利益影響強烈大於委員個人利益影響程度強烈，委員個人利益影響程度強烈大於受政黨利益影響強烈，顯見選區民眾的利益為多數立委第一關心的課題，既然是民眾的利益，行政機關應該在依法行政原則下給予相當的行政資源。

特別是執政黨或國會多數黨，對於非依法定程序所通過之國會主決議應如何因應？如何在兼顧民意及黨意之原則，如何監督並支持行政機關的政策推行？行政機關必須重視國會的溝通，立法機關必須尊重行政部門的意見，行政與立法應有制度化與透明化的協商機制，以讓國會提案行為應有一套永恆立法與行政機關可循予遵循的規則。維持立法與行政機關的權力平衡及和諧的府會關係，並建立透明的回覆機制，才是應努力的方向及目標。





## 參考書目

### 壹、中文參考書目

#### 一、專書部分

王建勛（1987），《法國第五共和的政治發展》，臺北：台灣商務。

王澤鑑（2002），《民法總則》。臺北：三民。

古登美、沈中元、周萬來，（2000）。《立法理論與實務》。新北：國立空中大學。

立法院法制局編印（2002），《立法原理與制度》。臺北：立法院法制局。

朱志宏（1995），《立法論》。臺北：三民。

呂亞力（2001），《政治學》。臺北：三民。

呂亞力（2008），《政治學方法論》。臺北：三民。

李麟添（1990），《立法角色之研究》，臺北：商務印書館。

周萬來（2004），《立法院職權行使法逐條釋論》，臺北：五南。

周萬來（2008），《議案審議—立法院運作實況》。臺北：五南。

林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，（2009），《憲法—權力分立》。臺北：新學林。

洪鑣德（2004），《法律社會學》。臺北：揚智。

許劍英（2003），《立法權行使及法規適用問題之研究》。臺北：今古文化。

許劍英（2004），《立法審查理論與實務》。臺北：五南。

陳淞山（1994），《國會制度解讀》，臺北：月旦。

陸盛譯，Joseph R. Strayer, Hans W. Gatzke 著（1992），《西洋近古史》。臺北：五南。

- 湯德宗（2000），《權力分立新論》，臺北：元照。
- 湯德宗譯（1992），《國會程序與政策過程》，臺北：立法院秘書處。
- 黃秀端（1994），《選區服務》，臺北：唐山。
- 蕭全政（1995），《台灣新思維：國民主義》，臺北：時英。
- 羅志淵（1974），《立法程序論》，臺北：正中。
- 羅清俊（2001），《台灣分配政治》，臺北：前衛。
- 羅傳賢（2002），《立法程序與技術》，臺北：五南。
- 羅傳賢（2004），《國會與立法技術》，臺北：五南。
- 蘇彩足（1997），《政府預算審議制度：理論與實務之探討》，臺北：華泰。

## 二、期刊部分

- 王元廷（2000），〈立法院常設委員會制度與運作之評析〉，《立法院法制局專題研究報告》，專題 152 號。
- 王金平（2003），〈多黨生態下的立法院-談立法院黨團運作〉，《立法院院聞》，第 31 卷第 2 期。
- 王金平（2010），〈立法與行政〉，《人事月刊》，第 50 卷第 5 期。
- 王迺宇（2006），〈加拿大聯邦權限分配的研究-行政互動解決權限爭議的問題探討〉，《輔仁法學》，第 32 期。
- 吳東欽（2007），〈從立法院程序委員會議事析述分立政府對國會運作之影響〉，《國會月刊》，第 35 卷，第 11 期。
- 宋棋超（2000），〈預算審查附帶事項之探討〉，《立法院院聞》，第 6 期，頁 38-49。
- 李允傑（1997），〈政府預算行為與預算規模：理論性之探討〉，《主計月報》，第 83 卷，第 5 期。
- 李念祖、朱百強（2001），〈從釋字第五二〇號解釋看行政與立法關係〉，《臺灣

本土法學雜誌》，第 20 期，頁 43- 56。

沈有忠（2005），〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉，《政治科學論叢》，第 23 期。

盛杏媛（1999），〈立法問政與選區服務：第三屆立法委員代表行為的探討〉，《選舉研究》，第 6 卷第 2 期，頁 89-120。

盛杏媛（2003），〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷第 2 期，頁 51-105。

許志雄（1982），〈權力分立之理論〉，《憲政時代》，第 8 卷第 2 期，頁 52- 66。

許宗力（1989），〈國會議事規則與國會議事自治〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 18 卷第 2 期，頁 271- 310。

許劍英（1999），〈預算審查爭議初探〉，《立法院院聞》，第 312 期。

許劍英（2003），〈議事先（慣）例在立法程序上之運用〉，《育達研究叢刊臺灣》，第 4 期，頁 111-126。

曾耀民（2012）〈美國國會撥款委員會及撥款程序之探討〉，《立法院法制局專題研究報告》，專題 991 號，頁 3。

湯德宗（2004），〈新世紀憲改藍圖－以行政、立法兩權為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 109 期。

黃世鑫（2009），〈由轉型正義論立法院「以凍代刪」預算之爭議－兼論主決議與附帶決議之法律效力〉。臺北，《政治研究學報》，第九期，頁 19-38。

黃昭元（2002），〈立法院決議的效力〉，《臺灣本土法學雜誌》，第 21 期，頁 133-139。

黃國鐘（2003），〈立法院或其委員會「預算決議」對行政機關之拘束力〉，《考銓季刊》，第 34 期。

黃耀生，2005，〈立法院審議預算附加決議之效力〉，《主計月刊》，第 590 期。

蔡茂寅（2003），〈預算之效力：兼論大法官釋字第 520 號解釋〉，《月旦法學教室》，第 14 期。

蔡茂寅（2004），〈預算主決議與附帶決議之效力〉，《台灣本土法學雜誌》，第 57 期。

蔡茂寅（2004），〈預算主決議與附帶決議之效力〉，《台大公法論壇學術研討會》。

羅傳賢（2008），〈立法院預算審議附加單純決議之合法性〉，《法學叢刊》，第 53 卷 1 期。

### 三、碩博士論文

何鴻榮（2001），《臺灣行政體系國會聯絡機制之研究－以行政與立法互動關係為觀點》。臺北：國立臺灣大學政治學研究所博士論文。

吳文弘（2003），《行政院與立法院間預算爭議之解決機制》，台灣大學政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文。

林鴻柱（2003）《立法院預算審議權之研究》，政治大學法律學研究所學士後法學組碩士論文。

高全國（2002），《預算民主統制之研究－以立法院預算審議之界線與效力為核心》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文。

張哲維（2009），《委員會影響力的決定因素：第六屆立法院的分析》，國立政治大學政治研究所碩士論文。

陳鳳珠（1996），《我國立法院常設委員會之研究(1993-1995)》，台灣大學法律學研究所碩士論文。

禡宏德（2008），《行政權與立法權互動關係之研究－以我國憲法增修後的憲政運作為例》，台灣大學國家發展研究所碩士論文。

鄭培麗（1995），《單純國會決議之研究：以德國法為借鏡》。私立輔仁大學法律學研究所碩士論文。

#### 四、政府公文書

立法院經濟委員會第 7 屆第 1 會期會議議事錄。

立法院經濟委員會第 7 屆第 2 會期會議議事錄。

立法院經濟委員會第 7 屆第 3 會期會議議事錄。

立法院經濟委員會第 7 屆第 4 會期會議議事錄。

立法院經濟委員會第 7 屆第 5 會期會議議事錄。

立法院經濟委員會第 7 屆第 6 會期會議議事錄。

立法院經濟委員會第 7 屆第 6 會期會議議事錄。

立法院經濟委員會第 7 屆第 8 會期會議議事錄。

行政院公平交易委員會「立法院第 7 屆第 1 至 8 會期經濟委員會全體委員會議及委員會聯席會議召開之法律及預決算審查、業務及專案報告、考察活動等所提各項主決議事項之辦理情形」：行政院公平交易委員會中華民國 101 年 1 月 2 日公企字第 1001161370 號函附件。。

行政院經濟建設委員會「立法院第 7 屆第 1 至 8 會期經濟委員會全體委員會議及委員會聯席會議召開之法律及預決算審查、業務及專案報告、考察活動等所提各項主決議事項之辦理情形」：行政院經濟建設委員會中華民國 101 年 2 月 1 日總字第 1010000430 號書函附件。

行政院農業委員會第「立法院第 7 屆第 1 至 8 會期經濟委員會全體委員會議審查本會主管預算案所提各項主決議事項之辦理情形」：行政院農業委員會中華民國 101 年 1 月 2 日農會字第 1010090224 號函附件。

經濟部「立法院第 7 屆第 1 至 8 會期經濟委員會全體委員會議及委員會聯席會議召開之法律及預決算審查、業務及專案報告、考察活動等所提各項主決議事項之辦理情形」：經濟部中華民國 101 年 1 月 30 日經秘字第 10102570725 號函附件。。

審計部「中央政府總決算審核報告-立法院審議總預算案決議事項各機關辦理情形

之查核」。

總統府公報：中華民國 100 年 7 月 20 日總統府公報第 6984 號附件「中華民國 100 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案審查總報告（修正本）」

總統府公報：中華民國 101 年 1 月 18 日總統府公報第 7013 號附件「中華民國 101 年度中央政府總預算案審查總報告(修正本)」

## 貳、西文部分

Assemblies. Cambridge: Cambridge University Press. Bender, Jonathan & Terry M. Moe. 1986. "Agenda Control Committee Capture, and the Dynamics of Institutional Politics." *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4. Bernard A Schwartz, *History of the Supreme Court* (1993).

Binder, Sarah A. 1999. "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96." *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 3.

Chen, Don-Yun & Huang Tong-Yi. 1999. "Divided Government: A New Approach to Taiwan's Local Politics." *Issue & Studies*. Vol. 35. No. 1.

*Comparative Politics* 34(3): 253-72.

Croissant, Aurel. 2003. "Legislative Powers, Veto Players, and the Emergence of Delegative Democracy: A Comparison of Presidentialism in the Philippines and South Korea." *Democratization*, Vol. 10, No. 3.

*Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism.*"

Diermeier, Daniel & Timothy J. Feddersen. 1998. "Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure." *The American Political Science Review*, Vol. 92, No. 3.

Elgie, Robert. 2001. "What is Divided Government?" In Robert Elgie eds., *Divided*



Government in Comparative Perspective. New York: Oxford University Press. Pp. 1-20.

Fell, Dafydd. 2004. "Measurement of Party Position and Competition in Taiwan." *Issue & Studies*. Vol. 40. No. 3/4.

Fiorina, Morris P. 1991. "Divided government in the States." In Gary W. Cox and Samuel Kernell. Boulder eds., *The Politics of Divided Government*. CO: Westview Press.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and* Lin, Jih-Wen. 2002. "Democratic Stability Under Taiwan's Semi-Presidentialist Constitution: Implications for Cross-Strait Relations." *Issue & Studies*. Vol.38. No. 1.

Lin, Jih-Wen. 2002. "Transition Through Transaction: Taiwan's Constitutional Reforms in the Lee Teng-hui Era." *American Asian Review*, Vol. 10, No. 2.

Lin, Jih-wen. 2003. "Institutionalized Uncertainty and Governance Crisis Lin, Jih-Wen. 2004. "Taiwan's Referendum Act and the Stability of the Status Quo." *Issue & Studies*. Vol. 40. No. 2.

Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination." *Comparative Political Studies*. Vol. 26. No. 2.

Oppenheimer, Bruce I. 1996. "The Importance of Elections in a Strong Congressional Party Era." In Benjamin Ginsberg and Alan Stone. Armonk eds., *Do Elections Matter?* NY: M.E. Sharpe.

President, Divided Government, and Policymaking." In *Divided Presidentialist Government*." European Journal of Political Research Press.