

國立臺灣大學社會科學院政治學研究所

碩士論文

Graduate Institute of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

選擇性協助或異議：

我國一致性政府下立法院長

對重大爭議議案之影響

Selective Assistance or Objection :

The Influence of the Head of Legislative Yuan

on Major Controversial Bills

under Unified Governments in Taiwan

張玄會

Silvia Chang

指導教授：郭銘傑博士

Advisor : Jason Kuo, Ph.D.

中華民國 111 年 9 月

September 2022



國立臺灣大學碩士學位論文 口試委員會審定書

選擇性協助或異議：
我國一致性政府下立法院長
對重大爭議議案之影響
Selective Assistance or Objection:
The Influence of the Head of Legislative Yuan on
Major Controversial Bills
under Unified Governments in Taiwan

本論文係 張玄會 君（P09322025）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國111年09月13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：

郭銘傑

(簽名)

(指導教授)

郭任汶

王昱婷

謝辭



能完成本研究，首先除了感謝指導教授郭銘傑老師，在每個階段給我建議、提醒及鼓勵，也要特別感謝前立法院長王金平、蘇嘉全院長及立法院長游錫堃撥冗接受我的訪問，三位均知無不言，為本研究增添重要的實證基礎。還有立委朋友、兩位院長幕僚及立法院黨團資深助理，因為你們立法院第一手的經驗，補充了議事攻防規則，以及重要的觀察心得。

也感謝兩位口試委員王奕婷老師及鄭任汶老師，在口試過程給予建議，讓本研究能調整修改得更加完美，雖然在論文完成的此刻，我對自己的成品，依舊認為還有許多需要補強之處。

在台大政治系政府與公共事務碩士在職專班就讀的兩年，剛好是我從第一線採訪工作轉換到新聞節目製作，工作內容挑戰大，再加上我對課業及論文有一定的自我要求，專班最後一年對我而言不算輕鬆，深夜及清晨寫論文時，我常會想起村上春樹一個人的跑步，跑步跟寫論文很像，都是獨處與自我奮戰的過程，很高興我完成給自己的挑戰，兩年順利畢業。

在此也要衷心感謝我的家人、朋友及工作夥伴，因為你們的陪伴及”掩護”，讓我在需要幫忙時，隨時有神救援，藉這版面傳達我對大家的感激與愛。



摘要

一致性政府下，為何有些重大爭議法案可以在立法院快速三讀，但有些卻遲遲拖延到會期結束仍被擱置？本研究首度提出「委託—代理關係」的理論架構來分析一致政府下立法院長對重大爭議法案的影響。根據此一理論架構，一致政府下的立法院長是可能身兼黨主席的總統在立法院的代理人。因此，當總統公開表達希望某項重大爭議法案在立法院通過時，理想的立法院長會忠於身兼黨主席的總統委託，選擇性協助總統來加速該法案通過；同時，本研究還認為有兩個主要因素將導致「代理失靈」，而使立法院長不忠於身兼黨主席的總統委託，對重大爭議法案選擇性異議來拖延該法案通過：一、立法院長在立法院的資歷越深；二、立法院長和總統在黨內未有政治聯盟。透過分析馬英九與蔡英文總統任內的八項重大爭議法案，並訪談包括兩位前任及一位現任立法院長，兩位前立法院長幕僚，三位立法院兩大黨黨團幹部，以及一位在野黨團助理，本研究發現立法院長與總統的委託代理關係確為重大爭議法案在立法院是被加速通過與否的重要關鍵因素。本研究結果有助於學界理解我國在一致政府下的重大爭議法案通過或擱置的立法過程，同時也對於未來總統行使立法院長的提名具有實務啟示。

關鍵字：

重大爭議法案，立法院長，一致性政府，委託—代理關係

ABSTRACT

Why are some major controversial bills passed in the Legislative Yuan quickly while others are delayed until the end of the session and remain on hold? This study proposes the theoretical framework of "principal-agent relationship" for the first time to explain the influence of the head of Legislative Yuan on major controversial bills under unified governments in Taiwan. According to this framework, the head of Legislative Yuan is agent of President, who may also be the chairman of the incumbent political party. Therefore, when the President publicly expresses his desire for a major controversial bill to be passed, this study expects the head of Legislative Yuan be loyal to the presidential mandate and would therefore expedite the passage of the bill to assist the President. Meanwhile, this study also shows that there are two main factors that would lead to "agency failure" which makes the head of Legislative Yuan disloyal to the President, thus objecting the presidential mandate and delaying the passage of major controversial bills in the legislative session. The first factor is the seniority of the head of Legislative Yuan. The second is whether the head of Legislative Yan and President enter a political coalition within the incumbent party. Through analyzing the eight major controversial bills under President Ma Ying-jeou and President Tsai Ing-wen, and interviewing two former and one current heads Legislative Yuan, three cadres of two major parties in Legislative Yuan, and an assistant to the opposition, this study finds that the principal-agent relationship between the head of Legislative Yuan and President is indeed an important key factor for the accelerated and delayed passage of major controversial bills in the Legislative Yuan. This study contributes to the legislative study of how major controversial bills get passed and delayed under the unified government in Taiwan. It also has practical policy implications for the presidential nomination of the head of legislature in the future.

KEY WORDS:

Major controversial bills, The head of the Legislative Yuan, unified government, principal-agent relationship

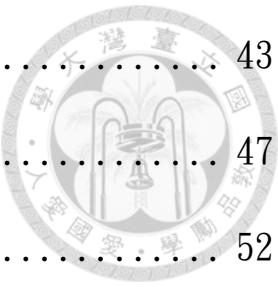
目錄



謝辭	II
目錄	V
圖表目錄	IX
第壹章、緒論	1
第一節、研究背景	1
第二節、動機	2
第三節、研究問題	6
第貳章、文獻回顧	8
第一節、朝野協商制度演變及比較他國制度	8
第二節、政府體制與朝野協商對法案通過之影響	9
第三節、以賽局理論來套用大小政黨的合縱連橫	10
第四節、國會議案審查與數位播送	10
第五節、既有文獻不足及預期貢獻	11
第參章、理論架構	12
第一節、朝野協商與立法院長的裁量權力	12



第二節、立法院長的策略選擇	13
第三節、罕見特殊議案快速三讀	15
第四節、立法院長與總統法定互動關係	17
 第肆章、研究設計	20
第一節、假設	20
第二節、研究方法	23
(一)、重大爭議議案挑選標準	23
(二)、重大爭議議案挑選結果	24
(三)、深度訪談對象	31
 第伍章、選擇性合作或對抗的個案研究	32
第一節、影響立法院長策略選擇的因素	32
(一)、馬英九 vs. 王金平	32
(二)、蔡英文 vs. 蘇嘉全	35
(三)、蔡英文 vs. 游錫堃	36
(四)、溝通管道或平台	38
第二節、前後任立法院長觀點－朝野黨團協商中立法院長的角色	40
第三節、馬英九第一任總統任期重大爭議議案	43



(一)、開放美牛 - 食品衛生管理法修法	43
(二)、地方制度法	47
(三)、兩岸經濟合作架構協議	52
第四節、馬英九第二任總統任期重大爭議議案	58
(一)、開放含萊克多巴胺美牛進口	58
(二)、兩岸服務貿易協議	61
第五節、蔡英文第一任總統任期重大爭議議案	67
(一)、立法院長中立化辭黨職	67
(二)、一例一休勞基法修法	68
(一)、前瞻基礎建設特別條例及預算	74
第六節、蔡英文第二任總統任期重大爭議議案	79
(一)、放寬美豬美牛進口-九項行政命令備查改審查	79
第陸章、結論	84
第一節、驗證假設	84
第二節、研究貢獻	87
第三節、黨主席總統未來如何選擇立法院長	88
第四節、歷任立法院長對朝野黨團協商存廢意見	90
參考文獻	94



圖表目錄



表格 1：二八年後總統兼任黨主席及立法院長黨籍狀況	5
圖表 1：總統與立法院長的委託代理關係.....	18
圖表 2：立法院長對重大爭議議案的態度及策略選擇.....	22
表格 2-1 1：馬英九第一任任期重大爭議議案	25
表格 2-1 2：馬英九第二任任期重大爭議議案	27
表格 2-1 3：蔡英文第一任任期重大爭議議案	29
表格 2-1 4：蔡英文第二任任期重大爭議議案	30
表格 3-1 1：訪談前後任立法院長及時間	31
表格 3-1 2：訪談對象代號及職務	31
圖表 3：影響總統與立法院長關係因素及立法院長採取之策略	86



第一章、緒論

第一節、研究背景

立法院在 1999 年制定立法院職權行使法，將黨團協商¹入法以來，黨團協商制度，尤其是立法院長召集的協商，始終遭到外界詬病黑箱作業。2014 年的太陽花學運，主要訴求除了退回海峽兩岸服務貿易協議，還有一項重要主張，就是要求立法院的黨團協商透明公開。

學者過去對於立法院長召集的朝野黨團協商多有批評，如淪為權力分贓的保護傘，²或是權力凌駕在委員會之上，³也有研究認為朝野黨團協商有助於法案加速三讀，⁴這些批評研究，著重探討這個機制存在的利弊，但對於負責召開這場會議的立法院長角色，卻鮮少觸及。依照立法院職權行使法，朝野黨團協商召開有兩個途徑，一是立法院長召集，二是黨團提案，但對於黨團提案後院長何時召集？法律僅寫了原則星期三，實際時間由院長決定，⁵也就是院長除了擁有朝野黨團協商召開主動權，也有決定何時召開的權力。尤其在第九屆國會之前，朝野黨團協商不對外公開，唯有朝野黨團幹部達成共識、簽字認可，才由議事人員於立法院院會，公開宣讀朝野黨團協商結論，並刊登公報，不公開的會議討論了甚

¹ 媒體習慣以朝野協商稱之，立法院職權行使法則是以黨團協商，來涵蓋立法院長及委員會召委召集之協商，本文避免混淆，將立法院長召集之協商一概稱為朝野黨團協商。

² 王業立，2001，〈再造憲政運作的理想環境—選舉制度、國會運作與政黨協商機制的改革芻議〉，《新世紀智庫論壇》，16：29-39。

³ 王業立，2002，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，86：82-96。

⁴ 黃秀端、何嵩婷，2007，〈黨團協商與國會立法，第五屆立法院的分析〉，政治科學論叢，34：1-44。

⁵ 立法院職權行使法第 69 條：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；並由院長主持，院長因故不能主持時，由副院長主持。

前項會議原則上於每週星期三舉行，在休會或停會期間，如果必要時，亦得舉行，其協商日期由主席通知。

麼？立法院長在其中的角色發揮甚麼功能？難以一窺究竟。

即使第九屆國會將朝野黨團協商過程直播，協商內容逐字公開，曾參與協商會議的前立委徐永明，仍質疑朝野黨團協商成為協助執政黨通過議案的過場。⁶然而，需要經過朝野黨團協商討論的，必定是引發朝野政黨爭論、無法達成結論的議案或議事問題，不論是不公開的協商，或是公開的會議被質疑成為過場，這場會議的關鍵人物立法院長，對於一項爭議議案或議事問題，他的立場是否會影響到議案的通過與問題的解決？

根據立法院統計，第九屆八個會期通過 861 件議案⁷，但朝野協商未公開前的第八屆，八會期通過 903 件議案，多於第九屆，第七屆通過的議案數 915 件，一樣高於第九屆，第八屆國會還因為太陽花學運，長達一個月院會無法召開，如果單就議案通過數量探究，難以了解立法院長對議案影響與否的角色。

本研究透過三位前後任立法院長的訪談，再加上黨團幹部、資深黨團助理以及立法院長幕僚的訪談補充，拼湊立法院長對重大爭議議案的決定性影響，他可以如何介入？以及甚麼樣的因素，讓立法院長決定對爭議性議案發揮他的影響力？這是本研究試圖釐清的重點。

第二節、動機

台灣在 1997 年修憲後，進入半總統制的憲政框架，半總統制又以總統權力是否及及於內閣組成，學者 Shugart 與 Carey 兩人將之分為總統國會制(president-parliamentarism) 與總理總統制(premier-presidentialism) 兩種次類型。⁸以台灣目

6 徐永明，2021，〈透明而獨大的院長協商：第九屆立法院為分析對象〉，東吳大學第十三屆國會學術研討會。

7 議案數量來自國會圖書館統計，包括法律案、預算案、決算案、條約、廢止、覆議、不信任案、同意權、內規及其他十種分類。

8 Shugart, S. Matthew. 2005. Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns. *French Politics* 3:323-351.

前的憲政制度來看，總統擁有組閣權，因此在分類上屬於總統國會制。在總統國會制中，依據總統所屬的政黨是否在國會擁有過半席次，又可區分為一致性與分立政府，在一致性政府中，總統如果兼任政黨主席，掌控了政黨運作，將會使政黨總統化。⁹ David J. Samuels 以總統制與政黨關係進行探討，根據他的研究，總統制會產生內閣制所不會產生的總統化政黨的現象，也因此，提名真正能贏得選舉的人選總統是必然，所以政黨資源以會集中協助被提名人當選，一旦當選，他就是政黨的實質領導人，政黨的功能也因此成為總統候選人的工具、平台，成為總統的組織及資源來源。¹⁰政黨總統化的現象，不只出現在總統制，國內半總統制研究學者的研究中，¹¹認為半總統制也會走向總統化，權力甚至比總統制的總統還要大。

半總統制是第三波新興民主國家中，廣受歡迎的政府體制，但半總統制有個結構性缺陷，就是總統與國會會爭奪對政府的控制，如果總統與國會多數屬於同一政黨，府會的衝突就比較不會出現，¹²總統是否兼黨主席，牽涉到能否名正言順領導黨，並有效控制黨與立法院黨團，¹³台灣自 1996 年總統改為直選，擴大了總統的威望與統治的正當性，1997 年修憲走向半總統制後，政策走向均以總統為依歸，行政院長被視為總統政策執行者角色，總統多數時間也兼任政黨主席，等於府院黨均集中權力在總統一人。府院由總統掌控，再加上立法院擁有過半席次，屬於府會一致性政府，一致性政府或分立政府，直接影響到的是法案的通過

9 Samuels, David J. 2002. Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior. *Comparative Political Studies*. 35(4): 461-483.

10 Thiebault, Jean-Louis. 1993. Party Leadership Selection in France: Creating a President's Party. *European Journal of Political Research* 24(3): 277-294.

11 沈有忠、吳玉山，2012，《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》，台北：五南。

12 吳玉山，2002，〈半總統制下的內閣組成與政治穩定比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉，《俄羅斯學報》，2：229-265。

13 陳宏銘，2009，〈台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點〉，《政治科學論叢》，41：1-55



與行政效能。¹⁴

台灣在 2000 年首度政黨輪替後，扁政府時期未掌握國會席次過半，朝小野大，屬於非一致性政府，表 1 可以看出，從 2008 年，不論是前總統馬英九執政的 8 年，還是 2016 年後蔡英文總統執政，均掌握國會過半席次，國會議長也是由執政黨員所擔任，前總統馬英九與蔡英文總統執政迄今，皆為府會一致性政府，再加上多數時間總統兼任黨主席，馬英九、蔡英文所力推的重大議案，在立法院應是無往不利？但為何還是出現像兩岸服務貿易協議，在馬英九卸任前，依舊無法在立法院通過的狀況？又或者在野黨以焦土戰阻撓重大爭議議案，卻總是擋不下來，立法院長在重大爭議案議案審理過程有角色嗎？會發揮甚麼樣的影響？有可能影響重大爭議議案的最終結果嗎？

14 吳玉山，2017，〈半總統制權力三角的邏輯〉，《半總統制下的權力三角：總統國會內閣》，台北：五南，頁 1-21。



表格 1：二〇〇八年後總統兼任黨主席及立法院長黨籍狀況

總統	時間	兼任黨主席 狀況	立法院長	黨籍
馬英九	2008-2009	未兼任黨主席	王金平	國民黨
	2009-2014	兼黨主席		
	2014-2016	未兼任黨主席(因基層選舉敗選辭職，由朱立倫任黨主席)		
蔡英文	2016.5.24- 2018.11.24	兼任黨主席	蘇嘉全	民進黨
	2018.11.24- 2020.5.20	未兼任黨主席(九合一敗選請辭)		
	2020.5.20 迄今	兼任黨主席	游錫堃	民進黨

作者自行整理



第三節、研究問題

從 2008 年第七屆國會起，是馬英九總統執政，國民黨在立法院擁有過半席次，國會龍頭為國民黨不分區立委王金平；第九屆到第十屆則是總統蔡英文執政，擁有國會過半席次的變成民進黨，立法院長分別為民進黨不分區立委蘇嘉全及游錫堃，這三屆國會恰好是由藍到綠的一致性政府。從第七屆到第九屆之間最大變革，就是立法院長主持的朝野黨團協商，由不公開的會議改為公開直播，這除了讓立委的問政，多了朝野黨團協商曝光的舞台，外界也可藉由公開直播，有機會一窺立法院長在協商時所扮演的角色。

以前立法院長王金平來說，他與領導國政的前總統馬英九關係不密切，甚至 2013 年 9 月，還發生了馬王政爭，前總統馬英九要將自己政黨所提名的不分區立委，拉下立法院長位置。

在我們所爬梳的新聞資料中，不乏馬英九對立法院議事效率的不滿，¹⁵他力推的法案，到了立法院偶而會動彈不得，王金平不願輕易動用警察權，排除佔領議場的民進黨立委，馬系立委甚至質疑王金平配合民進黨團總召柯建銘，在柯建銘二〇一五年出版的回憶錄中，就曾出現王金平在電話中，透露不用馬英九的內容，馬英九要推的重要議案不過，埋下馬王後來政爭的重要原因。¹⁶

相較於第八屆府與國會龍頭不融洽，第九屆的立法院長蘇嘉全，被民進黨內視為英系，只要是蔡英文總統力推的法案，在在野黨眼中的他盡力達成，甚至為了法案預算通過，被王金平質疑違反議事規則也在所不惜。¹⁷到了第十屆國會，現任立法院長游錫堃為蔡英文總統所邀請指定的不分區立委，他對蔡政府力推的議案，雖未如蘇嘉全在議程上的主導，但也尊重黨團的立法節奏。從蘇嘉全到游

15 范凌嘉，2010，〈槓王逼藍委 馬無退路硬起來〉，《聯合報》，1/14，A4 版。

16 柯建銘，2015，《大局，承擔》，北市：幸福綠光，頁 157-158。

17 上報快訊，2017〈強勢通過前瞻第一期預算案 王金平不滿：立法院不是行政院的立法局〉，8/31，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=23889

錫堃，兩位相對於王金平，較配合總統期待的立法院長，國會議案通過數量表現卻不如第八屆，反而每個會期加開臨時會處理議案成為常態，這是第八屆未出現的現象，甚至第九屆及第十屆，在野黨杯葛議程、佔領議場頻繁，天數也多於第八屆，例如第十屆第二會期，國民黨立委不讓行政院長蘇貞昌上台施政報告，連續杯葛達十二次，時間長達兩個月，這比太陽花學運國會中斷議事還久，而第九屆一樣發生在野的國民黨團，擋前瞻基礎建設特別條例及預算，得加開三次臨時會才能審完預算。

由上述初步新聞事件，約略可以看出，一致性的政府下的立法院長，並不一定要全力協助同政黨的總統，通過他希望三讀的重大爭議議案，如果不會，他可以發揮甚麼樣的影響？如果會協助的話，立法院長又能如何幫忙？他在重大爭議議案中的關鍵角色是甚麼？朝野黨團協商是立法院長最能發揮影響力的關鍵？甚麼原因影響立法院長協助或不協助？如果有異議，又是如何凸顯？立法院長與總統的互動關係，例如在黨內是否分屬不同派系、結盟，會影響立法院長對議案的協助意願？立法院長任期越長，越可能對總統支持的重大爭議議案表達不同意見嗎？這些都是本研究探究的內容。

第貳章、文獻回顧



國內政治學者徐永明，以自己擔任過第九屆立委（2016 年至 2020 年）經驗，分析第九屆立法院長主持的朝野黨團協商，他認為因為蘇嘉全擔任院長的第九屆國會，執政黨在立法院擁有絕對多數的席次，因人數夠多，表決往往不需動員全部民進黨立委，就能否決在野黨所提出的議案，因動員成本下降，所以他認為立法院長召開朝野黨團協商的動機，是要幫助執政黨，控制第九屆的二讀會表決成本。¹⁸陳月卿與廖達琪則是針對太陽花學運前後，立法院長從政黨到中立角色演變的爬梳，¹⁹這是國內少數文獻，針對立法院長在朝野黨團協商角色的探討，多數研究集中在黨團協商制度演變、探討功能，以及半總統制下，國會朝野組成運作的探討，茲分述如下：

第一節、朝野協商制度演變及比較他國制度

1997 年第四次修憲後，台灣省功能虛級化，立法委員總數調整為 225 人，不少省議員轉戰國會，為了因應立委人數增加，建立法案較為完善的審查制度，立法院在 1999 年 1 月 12 日三讀通過了包括立法院組織法、立法院職權行使法等國會改革五法，立法院制度法制化的變革之一，就是黨團協商，規定法案三讀前要經由黨團協商。沒想到第四屆國會濫用，導致委員會功能不彰，因此在 2002 年立法院展開修訂立法院組織法等第二波改革，為了落實及強化委員會的功能，委員會可以自行決定，是否將完成初審的議案，送交立法院長召集的朝野黨團協商或逕付二讀。但朝野黨團協商制度，長年來一直引來不少批評，²⁰主要質疑內

18 徐永明，2021，〈透明而獨大的院長協商：第九屆立法院為分析對象〉，東吳大學第十三屆國會學術研討會。

19 陳月卿、廖達琪，2019，〈半總統制下國會議長中立是不可能的任務-以太陽花社運後的立法院院長為實證案例〉，《國家發展研究》，18(2)：45-97。

20 王業立，2001，〈再造憲政運作的理想環境—選舉制度、國會運作與政黨協商機制的改革芻

容包括由立法院長召集的協商，議案審查形同利益交換，過程全無會議記錄、未對外公開，²¹功能依舊凌駕委員會之上等。²²

2016 年第九屆國會，民進黨黨團在立法院人數過半，選出第一位民進黨黨籍的立法院長，不同政黨運用既有的朝野黨團協商制度，卻產生不同影響，徐永明的研究認為，第九屆立法院長雖然標榜中立，但立法院長主持的朝野黨團協商卻朝向獨大化，尤其插手協商議案的密度廣度，都較第八屆多且密集，對於委員會審查結果，以及二讀會的發言程序等，產生壓制的負面效果。²³也有學者分析德國等其他國家的黨團制度運作經驗，對照我國國會協商制度及改革建議。²⁴

第二節、政府體制與朝野協商對法案通過之影響

憲政體制如何影響國會通過法案，各國均有豐富的研究，國內學者也針對我國國會在一致性政府以及分立政府的不同時期，對議案通過的影響。學者黃秀端以立法院三讀、行政院送交立法院審議的議案、以及政府支持的議案完成審議，三項統計數字來看通過或是未通過的百分比，檢視政府體制對國會審查議案的影響，研究結果發現立法院議案的通過，與執政黨是否擁有立法院過半席次無必然關係。²⁵但學者盛杏溪在 2003 年的研究，將標的限縮在行政院的提案，來檢驗一致性政府與分立政府時期，立法院通過議案數量的差別，研究結果顯示有明顯差

議》，《新世紀智庫論壇》，16：29-39。

21 趙弘章，2005，〈我國立法院委員會專業化與黨團協商透明化之分析〉，《中山人文社會科學期刊》，13(1)：37-54。

22 黃秀端、何嵩婷，2007，〈黨團協商與國會立法，第五屆立法院的分析〉，政治科學論叢，34：1-44。

23 徐永明，2021，〈透明而獨大的院長協商：第九屆立法院為分析對象〉，東吳大學第十三屆國會學術研討會。

24 游雨鈴，2000，〈國會黨團之研究－以德國法為中心 兼論我國立院黨團〉，《輔仁大學法律學系研究所碩士論文》。

25 黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，7(2)：3-49。



異，在一致性政府時期，行政院提案通過的比例超過七成，但是在分立政府時期，行政院提案通過的比例，只有不到 40%。²⁶由於研究的變項、條件不同，政府體制對國會議案通過之影響呈現不同的結果，總體而言，我國在半總統制的憲政體制下，國會議案通過有哪些影響因素？仍待更多檢視。

第三節、以賽局理論來套用大小政黨的合縱連橫

除了政府體制對於國會法案通過影響，成為學界及政界關注的切入點，國會裡政黨如何合縱連橫？也是影響法案能否通過的核心議題。鄭任汶、馮美瑜的研究，以賽局理論來探討政黨在國會法案通過的角色，研究認為朝野黨團協商制度是經過計算的，被認為是符合自身利益的邏輯思考結果。²⁷同樣以賽局理論來探討研究的，還有學者邱訪義、鄭元毓在 2014 年的研究，該研究蒐集第五到第七屆的法案進行分析，發現在朝野黨團協商中的多數聯盟，影響了協商之後的排程，包括負責排案的程序委員會及立法院長，多數聯盟要讓力推的法案，能在朝野黨團協商階段達成共識，優勢是高於主要少數黨，這提供朝野黨團協商，不同的觀點，也就是不完全是少數綁架朝野黨團協商，這提供多數聯盟在立法中，掌握議程設定的論證。²⁸

第四節、國會議案審查與數位播送

立法院的議事轉播，在 2008 年 1 月，前立法院長王金平院長任內，立法院議事轉播小組已經完成網際網路轉播方式規範，但委員會質詢的實況，始終僅限

26 盛杏湲，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》，7(2)：51-105。

27 鄭任汶、馮美瑜，2011，〈我國立法院朝野黨團協商制度-理性選擇制度主義的初步分析〉，北台灣科技學院通識學報，7：219-234。

28 邱訪義、鄭元毓，2014，〈立法院黨團協商：少數霸凌多數亦或是多數主場優勢〉，《政治科學論叢》，62：155-194。

於院內播送，朝野黨團協商無錄音錄影。直到 2016 年第九屆國會，除了讓委員會開會實況，透過電視及網路播送，朝野黨團協商也在該年底比照辦理，一般大眾想知道立委問政狀況，不需要再透過大眾媒體的新聞框架(news framing)選擇，²⁹這也讓立委問政方式產生改變。張竣傑在 2018 年的研究，就針對委員會直播對立委問政內容影響作出研究，透過質詢內容蒐集及轉播觀察，歸納出被觀察對象(立委)不為獲取版面，而表現出誇張式、非理性式或戲劇化式的立法行為，係以正向的問政行為模式，藉以獲取全國及區域選民對其問政專業能力的肯定。雖然研究結果顛覆民代作秀的印象，不過這項研究僅挑選國民黨及民進黨各一位立委觀察，難以推論到其他立委，更遑論涉及黨團戰略，如何透過直播招喚支持者。

30

第五節、既有文獻不足及預期貢獻

國會黨團協商的演變、運作及對法案的影響，始終是學界及政界關注立法效能的焦點，黨團協商的存在對於立法效能、小黨的參與，過去研究均有所觸及，但對於立法院長與府院的關係，以及立法院長在黨團協商的角色定位，對議案通過的影響？過去的研究較少著墨，這或許也跟國會政黨輪替是 2016 年才開始有關，筆者希望藉由本研究，可以了解立法院長在朝野黨團協商中對議案通過的影響為何？

29 滷國仁，1998，〈新聞報導與真實建構：新聞框架理論的觀點〉，《傳播研究集刊》，3：1-102。

30 張竣傑，2018，〈國會頻道數位平台的政治傳播效應：以立法委員之框架效應為例〉，《中國行政評論》，24(3)：37-81

第參章、理論架構



第一節、朝野協商與立法院長的裁量權力

立法院在 1992 年，為了因應資深民代退職，由增額委員行使職權，修正了立法院組織法，增訂 27 條之 1，明定擁有五席立委席次的政黨可以組成黨團，這是黨團首次法制化，但黨團間的協商未明文規定效力，導致協商結論因一兩位委員不同意見而被推翻。立法院在第三屆國會(1996 年~1999 年)，為了讓朝野議事順利，啟動第一次國會改革法案修法，將黨團協商法制化，黨團可以要求爭議議案交付立法院長召開的朝野黨團協商，立法院長也可裁決交付協商，協商結論一經黨團幹部簽名，個別委員不得反對。但也因為朝野黨團協商法制化，這個機制取代了委員會審查議案的自主性，委員會初審通過議案，到了朝野黨團協商就可能被推翻，因此在第四屆立委時，進行第二次國會改革修法，從第五屆國會(2002 年~2005 年)起，委員會可以決定初審通過法案，是否要交付朝野黨團協商或逕付二讀。雖然新的修法賦予委員會裁量權，但根據立法院職權行使法第 68 條之 1，立法院長依舊擁有將議案或爭議事項，提出朝野黨團協商的權力，對於委員會逕付二讀的議案，根據立法院職權行使法第 68 條之 2，也賦予不同意見之立委，可以將議案交付黨團協商之依據。³¹而朝野黨團協商的效力，規範在立法院職權行使法第 72 條，³²給了立法院長處理爭議議案的法定空間及權威，前立法院長王金平就說明了，立法院長召集朝野黨團協商的時機：

31 立法院組織法第 68 條：為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。立法院院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，10 人以上連署或附議，該議案即交黨團協商。各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。

32 立法院職權行使法第 72 條：黨團協商結論於院會宣讀後，如有出席委員提議，八人以上之連署或附議，得對其全部或一部提出異議，並由院會就異議部分表決。黨團協商結論經院會宣讀通過，或依前項異議議決結果，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。

職權行使法裡面有朝野協商專章，我有所本，遇到事情就需要有人出來協調解決，我就是協調處理事情的主席，簡單說就是這樣，(黨團要求你可以召集協商，甚麼狀況你會主動召集？)很多事情院會發生衝突，(法案會嗎？)何時開議？開議由那個政黨推出代表總質詢？由那個政黨能夠讓他們有權利派多少人來質詢？還是說在預算處理的時候，總質詢是憲法給他的權利，每個人都有的權利，一般的議案遇到爭執，就需要大家協商處理，你說一百人都要去講，說得完嗎？

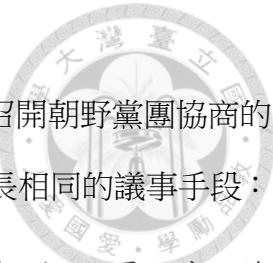
第二節、立法院長的策略選擇

立法院組織法賦予立委組成黨團權力，立法院職權行使法給了立法院長可以主動召集朝野黨團協商的法源、以及朝野協商效力，細究第 68 條的規定，除了黨團提出朝野黨團協商需求，立法院長也可以主動召集，但何時召集？並無任何時間的限制，根據資深黨團助理 S 的訪談，可以看出這是院長可以運用來積極或消極處理議案的運作空間：

王金平、蘇嘉全跟游錫堃，朝野協商很大的一個不同點，王時期完全沒有錄音錄影，(所以？)內容怎麼安排甚麼樣的東西，院長可以拿出這我請法制局用的，協商不一定是法制局用的，當然有時候法制局會出來背書說他們用的，但是是王交代用的，給你們參考一下，王都拿出來了，執政黨跟在野黨會怎麼處理？買單而已。

(為什麼會買單？)不買單院長就不協商了。

(所以這是他在朝野協商最大可以運用的權力？)是啊，你沒有協商結論，院長不讓議案上議程啊，議案不上議程一擺就是幾年，這一屆就過了。



立法院長可加速或拖延議案的策略選擇，就是由他掌握召開朝野黨團協商的時機，擔任前立法院長蘇嘉全的幕僚 H，在訪談中也提到院長相同的議事手段：

你可以請求院長協商嘛，請求，但要不要協商是我的事情。(那如果一直不協商呢？在立法院的機制上，有怎麼樣？)沒有！就走程序啊！一讀二讀三讀程序慢慢來走，我還是可以喊休息。舉例說就二五院會嘛，你禮拜五要過？休息，禮拜二再來，你要打喔，我就不讓你過。(朝野協商呢？)朝野協商大家都可以談，我沒有結論的話，我沒有宣讀結論的話，你甚麼都沒有，我要簽結論各個黨都要同意才有用，不然的話就要回到程序，繼續啊，我可以發言，我可以逐條審查，對啊，就把立法程序走一遍，協商可以跳過這個。(但院長如果一直都不協商呢？

)也可以啊，就走程序啊，就回到院會走程序，就會拖就沒有效率嘛。

立法院職權行使法第 71 條之 1 載明，議案從交由黨團協商超過一個月沒有辦法達到共識者，由院會定期處理，何時處理？完全掌控在立法院長手中。過去，議案冷凍期是四個月，2008 年 4 月 25 日，前總統馬英九上任前，立法院才修正立法院職權行使法，縮短為一個月，根據前立法院長王金平幕僚 K 的訪談，他透露這是馬英九接任總統前，立法院很重要的一次修法：

他要接總統的時候，第一任的時候，當時有一件很重要的事情，就是通過立法院職權行使法，把四個月冷凍期，每個案要協商四個月改成一個月，(為什麼要這樣？)因為馬英九當總統要通過法案，如果民進黨阻撓的話，他提協商的話你就要等四個月，(所以是馬英九要求？)一定是的嘛，不然前面都要經過四個月，第六屆最後院會時候，最後一個會期修職權行使法，協商變成一個月，這是非常重要的一個關鍵。

雖然議案冷凍期縮短，但從訪談中可以發現，實務運作上，朝野黨團協商何

時開？要不要開？決定權在立法院長，如果議案協商始終沒有結論，冷凍期一過，執政黨團可以將議案提交院會處理，但照程序來的結果，就是可能面臨在野黨各種議事杯葛拖延，甚至透過冗長發言，延宕議案的表決。

一旦立法院長召集朝野黨團協商，除了各黨團針對爭議議案凝聚共識，讓爭議條文減少，縮短院會處理時間外，立法院職權行使法第 73 條，³³賦予朝野黨團協商加速處理爭議法案的方式，也就是限縮立委的發言人數，協商時，幹部可以在廣泛討論、爭議條文發言，以政黨比例來限縮發言人數；反之，立法院長也可以以尊重在野黨或國會自主等理由，讓在野黨的杯葛有表達空間，甚至拖延爭議法案三讀。³⁴

第三節、罕見特殊議案快速三讀

2007 年 6 月 15 日，第六屆立法院第五會期最後一天開會挑燈夜戰，三讀通過生技新藥產業發展條例，這是生技公司大利多，除了透過租稅優惠獎勵生技新藥業者，對於高階專業人員取得的技術股，也給予所得稅優惠，這項議案罕見由立法院長王金平、副院長鍾榮吉共同領銜提案。

為何由王金平帶頭提案？除了是當時行政院副院長蔡英文、中研院長翁啟惠等共同推動拜託王金平外，王金平身兼國家生技醫療產業策進會長，生策會對推動生技新藥產業不遺餘力³⁵，該法案從連署到完成三讀，不到半個月就完成。王金平在接受訪談時，清楚說明當立法院長願意協助時，可以多快速讓議案完成三

33 立法院職權行使法第 73 條：經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言。經協商留待院會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。前 2 項議案在逐條討論時，出席委員不得請求發言。

34 徐永明，2021，〈透明而獨大的院長協商：第九屆立法院為分析對象〉，東吳大學第十三屆國會學術研討會。

35 蘇永耀、黃維助，2007，〈扶植生技業 朝野共提優惠法案〉，《自由時報》6/7，A10 版。

讀？



完全特例，沒有正副議長提案連署的，包括連署都沒有，這是當時翁啟惠院長、行政院卸任的蔡英文副院長、還有中研院的陳建仁副院長，當時經建會主委叫做何美玥，他們四人來找我拜託我，說這案很重要對生技業，我說好！

6月15號要休會，我記得2007年，(這是特例？有其他案子跟生技條例這樣？)後來這案在立法院，我一一拜託人連署，在星期一早上連署一百多人，馬上送交給中午前要送給議事處，轉程序委員會，程序安排在報告事項，報告後交委員會審查，這程序可退回、也可交委員會，也可逕付二讀，當時是院會交付審查，這是六月初，到六月十三號，翁啟惠從德國打電話來，說這案在委員會停留協商不成，所以我才說從院會抽出逕付二讀，改由我主持協商，很快就通過，六月十四號晚上非常晚通過，六月十五號清晨三讀通過，這就是我主持協商。

這是迄今絕無僅有，由立法院正副院長共同提案，跳過委員會審議，由院會抽出逕付二讀，立法院長親自主持協商，一天完成三讀，資深黨團助理S的訪談，就以這案的處理來說明立法院長掌握議案審查進度、加速處理的能力與實力：

最能看出王院長協商能力的一個案子，生技新藥發展條例，(他有提，這個是他當時跟鍾榮吉兩人共同提案，大概只花幾天。)大概只花一個禮拜，那是有史以來最誇張的案子，(你用誇張，你指的是程序上誇張還是？)程序可以這樣走，但是幾乎沒有案子會這樣玩，很簡單，居然一個案子從成案，這案子很大喔，因為它減稅，它會造成的稅損還滿重的喔，稅損那麼重的情況下，第一個不經過委員會審查，不開公聽會，直接逕付二讀，然後朝野協商，三讀完成。(沒有經過委員會？)沒有，拿這案子去拜託他的叫做蔡英文，我跟你講，這才看得出院長的POWER。



第四節、立法院長與總統法定互動關係

我國憲法對五院的設計是五權分立，彼此制衡，立法院可以對行政院長提出不信任案，也可以對總統可以提出罷免，看似對總統擁有制衡權力，但門檻過高，要通過並不容易。再者，2008 年實施單一選區兩票制後，各黨均將立法院長人選，以不分區方式提名，且總統兼任黨主席成為各黨普遍的做法。

這樣的模式我們可以用代理人理論 (Agency Theory) 描述，代理人理論被廣泛使用在會計、經濟、財政的領域，這個理論的源起是 1960 年代到 1970 年初期，代理人理論以委託方 (the principal) 與被委託方 (the agent) 的關係，來解釋組織裡面主從關係，對處理風險的落差問題，這個理論關注委託與代理人如果在期望與目標上有不同，就會產生風險，對委託人來說，要去辨別代理人是否有按照目標期望去做的代價是困難且昂貴的，還有一個問題是，如果委託與代理人面對風險有不同的態度，委託與代理人會採取不同行動來處理風險。³⁶在多數的代理關係中，委託人與代理人之間會產生監督 (monitoring) 以及連結成本 (bonding cost)，代理人的決定可能會與極大化委託者財富(welfare)之間增加產生分歧。³⁷

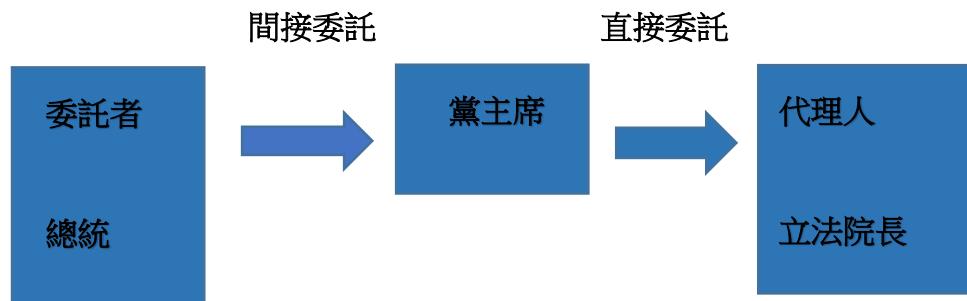
在財政、經濟領域常被運用的代理人理論，本研究嘗試將一致性政府下的總統與立法院長，以委託及代理關係來做描述，這樣的關係如以下圖示：

36 Eisenhardt, K.M. 1989. Agency Theory : An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*.14(1) : 57-74.

37 Jensen, M.C. & Meckling, H.W. 1976. Theory of the Firm : Managerial Behavior Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*. 3(4) : 305-360.



圖表 1：總統與立法院長的委託代理關係



作者自行繪製

總統、黨主席與立法院長的關係，可以用委託代理框架來描述，以目前立法院長均由不分區立委擔任來分析，政黨不分區立委名單的產生，從推薦、審查到黨正式提名，政黨有相關辦法規定程序與權利義務，以國民黨來提名不分區立委來說，黨中央依據〈全國不分區及僑居國外國民立法委員提名辦法〉，組成中央提名審核委員會，成員由黨主席指派，委員會提出的名單及排名順序，再提交給中央委員會全體會議行使同意權，最後報請主席核定，就政治實務運作上，名單是政黨內派系或勢力協商運作的結果，政黨主席擁有一定影響力。除了提名權，國民黨也有〈黨員違反黨紀處分規程〉，黨員不忠於黨的政策及決議，嚴重者可以開除黨籍，也等於失去不分區立委的職務。³⁸

也因為政黨擁有不分區立委提名予撤銷提名的權利，黨主席與立法院長可視為直接委託（the principal）／代理（the agent）關係，依照這樣的連結，黨的不

38 中國國民黨黨員違反黨紀處分規程第 15 條：黨員應忠於本黨主義、黨章、政綱、政策及決議。黨員違反前項義務，致損害本黨聲譽或國家利益者，得處以申誡或停止黨權之處分；其擔任黨職者，得併處停止黨職之處分。黨員違反第一項義務情節重大者，得處以撤銷黨籍或開除黨籍之處分。

分區立法院長，有責任執行黨託付的任務，總統如果兼任黨主席，總統與立法院長會是直接委託／代理，如果總統未兼任黨主席，可以視為總統間接委託黨主席，由立法院長代理掌控國會運作。

從第六屆國會，王金平由國民黨提名成為不分區後，之後藍綠政黨的立法院長人選均為不分區立委，但無論是區域或是不分區立委要擔任立法院長，依照立法院組織法，程序得經由立法委員互選產生，這也代表國會龍頭兼具政黨提名及立委的票選民意基礎，因此除了執行黨的託付，也得以公平中立原則來處理議事，不過，除了第五屆國會，民進黨團支持王金平擔任立法院長，讓王金平獲得 218 票、97% 的得票率，第六屆國會之後的立法院長，均由席次過半的政黨不分區立委出任，票源也僅限同黨立委。



第肆章、研究設計

第一節、假設

從立法院的議事規則及深度訪談發現，立法院長可以透過朝野黨團協商等議事手段，加速或延宕爭議法案，因此在府會一致下，總統與院長的委託代理關係，可能因為立法院長本身在立法院的年資、與總統結盟與否等因素受到影響，進而對重大議案協助加速通過或拖延嗎？雖然過去研究有針對台灣一致性政府下，因國會議員選票考量，解釋為何執政黨提出的優先法案無法過關，但卻未深入釐清立法院長在議案通過中的角色。³⁹本研究提出以下假設，探究影響總統與立法院長之間的委託代理關係因素：

假設一：如果立法院長與總統是結盟的關係，立法院長會協助總統期盼的爭議法案到院會三讀，反之，總統與立法院長如果是非結盟關係，立法院長可能表達異議，甚至不積極舉行朝野黨團協商，造成爭議法案審議延宕。

立法院長與總統的結盟，由深到淺可以分成三個不同層次，最深的結盟是相同派系，第二、雙方雖非同派系，但維持友好關係，最淺的一種是雙方關係不熱絡，但彼此之間有溝通管道或平台，此外，非總統及立法院長所能掌握的外在環境，是否也會影響彼此的結盟？

假設二：國會議長的國會實力，會影響他與總統的關係。隨著立法院長留在立法院的時間增加，他累積人脈與資源，相對於立法院長資歷增長，總統的任期則是遞減，當立法院長越資深，也會影響與總統的關係，進而不完全照

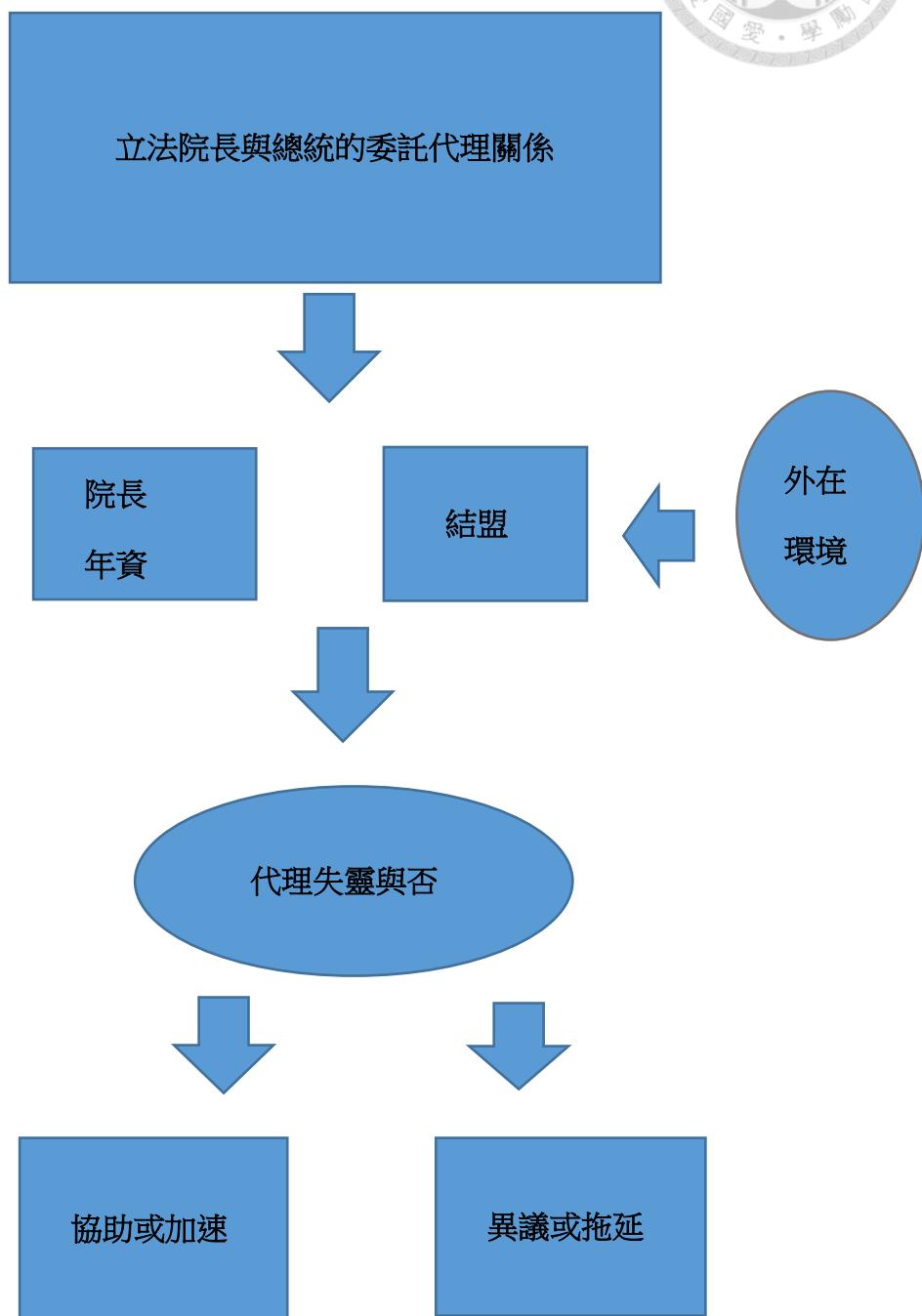
39 陳宏銘，2011，〈行政機關與國會的相對立法影響力-以 2008 年後台灣一致政府為例證〉，《人文社會科學研究》，5(2)：77-103。

著總統的指令行事，容易產生異議或拖延的策略選擇。

國會議長的實力，不論是議事的經驗累積，或是拉攏友好立委自成影響勢力，都會隨著待在立法院的時間拉長而累積，以前立法院長王金平為例，他 1975 年當選第二屆增額立委進入立法院，馬英九 2008 年上任時，王金平已經在立法院待了 33 年，他從 1999 年擔任立法院長，到馬英九擔任總統時，王金平執掌國會龍頭 9 年，有一定的國會實力。這樣的力量在關鍵時間，就會展現出來，以 2015 年國民黨提名不分區立委為例，國民黨立委李慶華號召 64 席國民黨立委中的 40 席連署，支持王金平列不分區第一名，由此可見王金平在國會的實力，足以影響黨的提名決策。至於前立法院長蘇嘉全，從 1993 年當選立委進入國會，到 1997 年即離開立法院，當選屏東縣長，後續職務均與立法院無關。現任立法院長游錫堃當過宜蘭縣長、行政院長，從未擔任過立法委員，他雖然是正國會精神領袖，但立法院尚有新潮流、英系等其他派系，再者，游錫堃對於立法院的議事規則，不比民進黨團總召集柯建銘嫾熟，因此在立法院要透過正國會力量，對棕總統決策做出異議，勢必面臨其他派系及資深黨團幹部的掣肘。因此本研究第二個假設認為，立法院長在國會的資歷越長，在總統所支持的重大爭議議案上，傾向表達異議。根據以上的假設，可以以下圖示來說明：



圖表 2：立法院長對重大爭議議案的態度及策略選擇



作者自行繪製

第二節、研究方法

為了驗證假設，本研究採用新聞報導資料分析及深度訪談，新聞報導資料篩選，以馬英九、蔡英文兩任總統任期，立法院處理的重大爭議議案為研究重點。



(一)、重大爭議議案挑選標準

若以每屆通過法案數量來比較，因差距不大，難以看出三位立法院長在議案通過關鍵角色的差別，因此本研究透過挑出重大爭議議案，來做個案分析。篩選報導重大爭議議案的新聞媒體，採用國家通訊社，也就是中央通訊社的報導。中央通訊社簡稱中央社，是國內媒體中，派駐最多記者進行國會新聞報導的新聞媒體，對國會的報導較為完整詳盡。本研究彙整立法院圖書館蒐集之歷年中央社的報導，時間從 2008 年 520 馬英九擔任總統開始，到 2022 年 2 月，蔡英文總統六年任期。避免搜尋遺漏，檢索重大爭議法案以馬英九 + 立法院，以及蔡英文 + 立法院為搜尋關鍵字，另外，總預算因屬於行政院與立法院溝通、非總統需特別表態之議案，在篩選重大爭議議案中未列入選項，而人事同意權則與被提名人資格較為相關，也未列入篩選的爭議議案中。

本研究依立法院長任期分為四個時間區段分析：

1. 馬英九第一任(2008 年 5 月 20 日至 2012 年 5 月 20 日)：

在國會圖書館的搜尋功能中，輸入馬英九+立法院，中央社出現 8459 筆新聞報導。

2. 馬英九第二任(2012 年 5 月 20 日至 2016 年 5 月 20 日)：

中央社出現 7617 筆新聞與馬英九+立法院有關。

3. 蔡英文第一任任期(2016 年 2 月 1 日至 2020 年 2 月 1 日)：

中央社出現 7268 筆新聞與蔡英文+立法院有關。

4. 蔡英文第二任任期(2016 年 2 月 1 日至 2022 年 2 月 1 日)：



中央社出現 2435 筆新聞與蔡英文+立法院有關。

馬英九兩任總統任期的立法院長均為王金平，重大爭議議案檢索時間，以 5 月 20 日，總統就職日作為起始；2016 年 2 月 1 日立法院長換成蘇嘉全，雖然蔡英文總統 520 才就職，但新國會的民進黨團，對於蔡英文希望通過的政策有一定了解，不須等待蔡英文上任即可提案，因此檢索時間往前拉到 2 月 1 日新國會報到日。

透過這樣的搜尋，馬英九八年任期加上蔡英文六年任期，總共篩檢出 25779 筆報導，筆者再透過新聞比對，挑選出總統公開表態希望通過、且是在野黨強力杯葛議案，作為為研究重點，希望透過總統期盼通過、又是在野強力杯葛的議案，來深入研究立法院長在朝野黨團協商中的角色作為，以及對法案通過的影響。

由於在野黨對於執政黨議案杯葛頻繁，本研究挑選研究的爭議議案的杯葛標準，以該會期在野黨癱瘓院會時間最長、或罕見嚴重肢體衝突為主。

(二)、重大爭議議案挑選結果

1. 馬英九第一任(2008 年 5 月 20 日至 2012 年 5 月 20 日)重大爭議議案，如表 2-11。從 2008 年到 2012 年，總統公開表態希望立法院通過的十個議案中，我們以在野民進黨杯葛強度，挑選出最有爭議的議案分析，分別為 2009 年的地制法第二次修法，當時爆發馬英九 2008 年 520 上任以來，最激烈的藍綠衝突，多名立委掛彩，媒體以三年來最激烈的肢體衝突，來形容地制法闖關。⁴⁰另一個議案則是美國在狂牛症疫情後，希望台灣開放邊境，馬政府與美國簽訂台灣美國牛肉議定書，要放寬美牛進口，引來在野黨杯葛。為了開放美牛在 2009 年進行的食品衛生管理法修法，朝野衝突不斷，立法院第七屆第四會期，有二分之一的時間院會停擺。第三項篩選出的激烈衝突議案，則是馬政府與中國簽訂兩岸經濟合

40 周永捷，2010，〈地制法修法爆肢體衝突 王金平盼是最後一次〉，中央社，1/19。

作架構協議(Cross-Straight Economic Cooperation Framework Agreement, 簡稱 ECFA),立法院除了召開兩次臨時會才審議完畢，過程中還發生朝野立委全武行，國民黨立委吳育昇遭計時器砸傷濺血，媒體以罕見流血衝突來形容朝野對抗的激烈程度。

41



表格 2-1 1：馬英九第一任任期重大爭議議案

年分	議案	內容	在野杯葛	審議結果/ 立法院長態度
2009 年	食品衛生管理法。	2009 年 10 月 23 日衛生署宣布放寬三十月齡以下，去除特定風險的牛肉及其牛產品。	2009 年 11 月起院會多次停擺協商，會期有近 1/4 院會空轉。朝野協商近兩個月對食管法修法取得共識。	三讀/立法院長稱府院會尊重立院決議
2010 年	地制法 第二次修法	縣市升格後鄉鎮市長一律轉任直轄市區長、調整直轄	2010 年 1 月 19 日表決爆發激烈衝突，是馬英九上任以來	三讀/過程中，馬英九要開臨會要求通過，立法

41 鄭閔聲等，立院流血混戰 ECFA 遷付二讀 激烈攻防藍綠都掛彩，中國時報，7/9，A1 版。

		市議員席次。	最嚴重一次立院肢體衝突。	院長不滿未獲告知。
2010 年	ECFA 兩岸經濟合作架構協議	推動兩岸經貿正常化 兩岸經濟合作架構協議內容包括關稅、投資保障、智財權等。有共識者先簽署。	召開兩次臨時會處理，2010 年 7 月 8 日第一次臨時會院會審查爆肢體衝突，吳育昇遭計時器砸傷濺血。第二次臨時會 2010 年 8 月 17 日，馬拉松式發言、表決，完成三讀。	三讀/ 立法院長要求立院監督權

作者自行製表

2. 馬英九第二任(2012 年 5 月 20 日至 2016 年 5 月 20 日)重大爭議議案，如表 2-12。篩選出的第一的爭議議案是馬英九連任後，美方要求馬政府開放瘦肉精美牛進口，民進黨團反對，並首次以夜宿議場方式杯葛，時間長達五天。最後因為聯合國國際食品法典委員會（CODEX）訂出萊克多巴胺(Ractopamine)容許值標準，食品衛生管理法修法才完成三讀。馬執政第二任任期重大的爭議議案，還有馬政府對岸簽署的兩岸服務貿易協議，朝野在委員會初審時就衝突不斷。2014 年 3 月 17 日，內政委員會召委張慶忠宣告將服貿協議送存查，還引發太陽花學運。學生佔領立法院議場是從未有過的情況，這場運動發生在馬王政爭後，馬王的互動是否也影響立法院長在處理重大爭議議案時的決策？



表格 2-1 2：馬英九第二任任期重大爭議議案

年份	議案	內容	在野杯葛	審議結果/ 立法院長態度
2012 年	食品衛生管理法修法	2012 年 3 月 5 日行政院訂出開放瘦肉精美牛四條件：安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟	民進黨團夜宿議場五天杯葛	4 月 27 日在野突襲反對放寬美牛進口，立法院長投關鍵票擋下。國際訂出標準、在野堅持牛豬分離開放，食品衛生管理法修法三讀
2013 年	兩岸服務貿易協議	2013 年 6 月 14 日海基海協兩會簽署協議	2014 年 3 月 17 日內政委員會召委張慶忠宣告送存查，引發太陽花學運。	未完成審議/立法院長希望立法院有監督機制

作者自行製表

3. 蔡英文第一任任期(2016年2月1日至2020年2月1日)重大爭議法案，如表2-13。從中央社所查詢到蔡總統親自表態希望通過的法案，包括促進轉型正義條例總共有八案，本研究從中選出朝野衝突最嚴重的兩項議案，分別是橫跨2016年到2017年的勞基法一例一休修法，以及從初審就肢體衝突不斷的前瞻基礎建設特別條例及預算。蔡英文第一任總統任內，立法院長是蘇嘉全，第九屆國會首度開放朝野黨團協商直播，並且在黨團協商後，釋出逐字記錄。第二項重大爭議議案，則是前瞻基礎建設特別條例的審議，由於被在野黨視為綁樁，朝野在委員會就發生多次肢體衝突，甚至送交院會處理時，國民黨團還提出上萬件提案，要癱瘓議事進行，審議過程還引發一事不二議的爭議，連前立法院長王金平都不表認同。⁴²

⁴² 周毓翔，2021，〈藍轟剝奪立委預算審查權 大開民主倒車〉，中時電子報，12/22，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20211222000429-260102?chdtv>。

表格 2-13：蔡英文第一任任期重大爭議議案



年份	議案	內容	在野杯葛	審議結果/立法院長態度
2016~2017 年	勞基法修法 (一例一休)	勞動部修改勞基法施行細則，砍勞工七天假所引起修法爭議。	初審到院會二三讀均發生朝野立委肢體衝突。	三讀/無異議
2017 年	前瞻基礎建設特別條例及預算	軌道、水環境、綠能、數位和城鄉五大建設，8 年總經費 新台幣 8824.9 億元	國民黨不滿前瞻預算案初審通過，提出 1 萬多刪減案要癱瘓議事，但立法院長以一事不二議議事手段，不處理國民黨提案。院會審查預算從 8 月 25 日表決戰到 31 日凌晨一點。	三讀/無異議

作者自行製表

4. 蔡英文二任任期(2016年2月1日至2022年2月1日)重大爭議法案，如表2-14。由於檢索時間範圍僅兩年，總統公開表態希望通過的議案共計三件，朝野最大衝突發生在2020年，蔡政府要以行政命令開放美國豬肉進口，在野的國民黨杯葛蘇揆施政報告達十二次，時間超過馬王政爭後，當時在野的民進黨團杯葛前行政院長江宜樺的時間。

表格 2-14：蔡英文第二任任期重大爭議議案

年份	議案	內容	在野杯葛	審議結果/立法院長態度
2020年	以行政命令放寬美豬美牛進口限制	訂定萊克多巴胺安全容許值，讓美豬可以進口，同時也允許三十月以上月齡的美牛進口	杯葛行政院長蘇貞昌報告十二次，第十三次蘇揆上台報告，國民黨團丟豬內臟等杯葛。蘇揆無法上台的時間也超過馬王政爭後，綠委杯葛江揆時間。	三讀/無異議

作者自行製表

從以上總統表態希望通過的爭議議案，我們篩選出馬英九蔡英文兩任任期，立法處理的重大爭議議案，來爬梳來了解立法院長處理這些議案的態度，受到那些因素影響？而讓委託代理關係成功或失靈？



(三)、深度訪談對象

本研究分別深度訪談前立法院長王金平、前立法院長蘇嘉全以及現任立法院長游錫堃，由三位前後任立法院長來闡述自己在朝野協商的角色，以及處理本研究篩選之重大爭議議案的態度及做法，訪談時間如表 3-11。為避免流於主觀陳述，深度訪談對象也包括院長幕僚、現任及前任立委，以及資深國會黨團助理。礙於受訪者具名將難以呈現真正國會運作，因此除了三位前後任立法院長，其餘受訪者皆採匿名。受訪者的國會工作資歷及匿名代號如表 3-12：

表格 3-11：訪談前後任立法院長及時間

訪談對象	訪談時間
前立法院長 王金平	2022 年 7 月 4 日
前立法院長 蘇嘉全	2022 年 6 月 20 日
立法院長 游錫堃	2002 年 6 月 29 日

作者自行製表

表格 3-12：訪談對象代號及職務

匿名代號	職務	訪談時間
幕僚 K	前立法院長王金平幕僚	2022 年 3 月 15 日
幕僚 H	前立法院長蘇嘉全幕僚	2022 年 7 月 7 日
資深黨團助理 S	非民進黨黨團助理	2022 年 7 月 7 日
立委 J	國民黨團幹部	2022 年 7 月 7 日
前立委 L	前民進黨團幹部	2022 年 7 月 7 日
前立委 Y	前民進黨團幹部	2022 年 7 月 13 日

作者自行製表



第五章、選擇性合作或對抗的個案研究

第一節、影響立法院長策略選擇的因素

在一致性政府中，總統期待立法院通過的重要議案，依照委託代理關係，立法院長理應在國會協助總統所支持的議案通過，但實務上還是發生像是海峽兩岸服務貿易協議，由備查改審查，結果無法在國會完成審議的狀況，除去在野黨杯葛的因素，以生技新藥產業發展條例的快速審議為例，立法院長的確可透過朝野黨團協商等議事手段，讓議案加速完成審議，立法院長對於總統希望國會通過的議案，為何代理失靈？他基於甚麼樣的考量來協助？或是拖延呢？

本研究假設結盟、年資、外在環境等因素影響立法院長的策略選擇，結盟又因總統與立法院長是否同派系、友好關係及溝通管道或平台有無，而有程度的差別，以下就兩位總統與立法院長的派系、友好關係及溝通管道或平台先做爬梳：

(一)、馬英九 vs. 王金平

在前總統陳水扁執政時期，立法院朝小野大，擔任立院長職務的王金平，成為在野的國民黨，擁有中央機關位階最高之人，從總統到行政院正副院長，都理解王金平在國會的影響力，因而有當時行政院副院長蔡英文，透過王金平提案加速生技新藥產業條例三讀。在前總統陳水扁第二任任期，甚至曾邀請王金平擔任行政院長，因時任國民黨主席的馬英九反對而作罷。⁴³

馬王不睦，見諸媒體的篇章可以從 2005 年國民黨主席選舉開始，當時因黨主席連戰人在國外，擔任台北市長的馬英九宣布競選黨主席，同時也幫連戰宣布

43 林朝億，2019，〈陳水扁證實曾邀王金平組閣 卻遭馬英九反對而失敗〉，新頭殼 Newtalk，1/30，檢自 <https://newtalk.tw/news/view/2019-01-30/201816>。

不選，連戰於是勸王金平出馬角逐黨主席。雙方在競選過程出現攻擊王金平黑金的廣告，讓王事後回憶，這場黨主席選舉，對黨內團結造成的撕裂至今難以癒合。

⁴⁴不過，馬英九在回憶錄中，則是強調曾當面向王澄清自己並沒有說過這些話，他頗感無奈，馬英九也透露黨主席選舉結果出爐後，他曾主動邀請王金平出任國民黨首席副主席，卻遭到王金平以國會議長要中立婉拒，回憶錄的字裡行間，傳達了馬英九的不以為然。⁴⁵

對長年跟在王金平身邊的院長幕僚 K 來說，馬王關係不佳可以追溯自馬英九擔任法務部長時期：

馬王鬥爭有很長的歷史，那是民進黨第一次執政，馬英九版財劃法被民進黨提覆議，原本照馬版要的通過，被民進黨覆議掉，當時馬就對王有意見，(但是是民進黨覆議的！)王院長是主席啊，很早之前他們兩個就開始有齟齬，很多事情很長期，不是馬王選黨主席，他罵他黑金，很早之前就有，甚至馬當法務部長時就有，(我對馬當法務部長印象就是辭職給連戰難堪。)法務部長不用到立法院嗎？不用碰頭嗎？不會有談到檢察總長、法務部預算？你不用拜託王院長嗎？你拜託人家不一定甩你，王是不會那樣，有時是無心啊，他當有意，我研究馬王問題很久，很多都是這樣，他們現在還可以公然說本來就沒有冰，那來化冰？沒有冰嗎？

馬王關係不熱絡，但王金平擁有馬英九不能忽視、長年累積的國會實力。王金平從 1975 年第二屆增額立委選舉進入立法院，1993 年擔任立法院副院長，1999 年當選立法院長，基層及國會實力雄厚。就以 2015 年國民黨提名不分區為例，黨內深藍的黃復興黨部，主張王金平應該列不分區第十名，但被視為挺王的國民黨立委李慶華，隨即發動連署，主張王金平應該列在不分區立第一名，且迅

44 王金平，2019，《橋 走近王金平》，新北市：河景書房，頁 218-219。

45 馬英九，2018，《八年執政回憶錄》，北市：遠見天下文化，頁 302。

速獲得 64 席國民黨立委中 40 位連署，⁴⁶向黨中央及國民黨深藍黨員展現國會實力，當時擔任黨主席的朱立倫，在深藍反對下，仍將王金平列為不分區第一名。

⁴⁷

早在馬英九擔任國民黨主席的 2011 年，王金平連任一屆不分區即將屆滿，依照國民黨不分區提名辦法，不得再提名成為不分區，但國民黨中常會在 2011 年 10 月 19 日，通過修改提名辦法第二條，破例讓擔任立法院長者得提名連任兩屆，這也是外界所稱之「議長條款」，王金平可以第三度被提名為國民黨不分區立委。由此可證，國民黨的黨主席對過去王金平在複數選區所累積的基層實力、以及多年擔任立法院長所累積的人脈，有不得不提名王金平擔任不分區的考量⁴⁸。馬王有過去選舉恩怨，兩人在黨內非結盟關係，王金平在涉及爭議議案處理過程，也不時會標舉國會自主，來回應府院希望議案盡快通過的呼籲。⁴⁹前立法院長蘇嘉全的幕僚 H，在觀察馬王與蔡蘇兩人的互動關係，提出其中的重要差異。

馬政府跟民進黨政府 2016 年第九屆，在過去來講的話，從馬（英九）上來，2000 年後王金平在阿扁兩任，他都是多數黨的國會議長，跟執政黨不一樣，簡單講在學術上是不一致的政府，到馬上來 2008 年以後，所謂的一致性政府就是行政立法全拿，這一一致性政府裡面，照理應該講你應該是非常好處理的，因為透過所謂都是執政黨，你要處理甚麼法案應該都是順的，因為國會多數嘛，你就可以協助行政院這邊比較 OK 嘛，但因為在實務的政治運作來

46 楊淳卉，2015，〈40 藍委挺王列不分區第一 連署交中常會討論〉，新頭殼 Newtalk，11/2。

47 林人芳、楊湘鈞、程嘉文，2015，〈朱立倫今返台 確認王不分區第一〉，《聯合報》，11/16，A4 版。

48 中國國民黨不分區立委提名辦法，第二條對於擔任立法院長者，不受提名兩任的規定影響，即是為提名王金平所做的修改，http://www.kmt.org.tw/2015/10/blog-post_345.html。

49 黃名璽，2009，〈王金平：美牛修法 府院將尊重立院決議〉，中央社，12/25。

講，國會議長跟總統卻是政治上的對立。(監督制衡？)我們不管甚麼監督制衡，照理講他這時候因為院長跟總統會緊張，有權力上的緊張，院長利用他國會的身分說，只要你總統要我做甚麼，我就說我議長中立，這時候你又議長中立，為什麼？因為我就是不爽你，我就是不想聽你的，我就用議長中立來包裝，在處理法案的時候，你如果不跟我交換不跟我拜託，不跟我好好講，我就利用我議長在主持協商時，我就讓小黨可以來。我講說當時在馬政府時，馬八年一致性（政府），在實務運作來講，就會看到王金平他常常因為跟馬英九權力的矛盾，所以他很容易立法院不配合行政院相關事項，不管你要通過法案甚麼的，他都可以去運作。

(二)、蔡英文 vs. 蘇嘉全

我們同樣以基層實力、立法院長與總統關係來看蔡英文與蘇嘉全的互動，蘇嘉全在擔任第九屆立法院長前，曾任增額國大代表、兩屆立委、兩任屏東縣長，在陳水扁執政時，入閣擔任內政部長、農委會主委，他曾與駐日代表謝長廷、行政院長蘇貞昌同屬民進黨內派系福利國，扁任內解散派系，包括新潮流在內，轉入地下運作，但蘇嘉全派系色彩始終不明顯。⁵⁰2008 年民進黨失去執政權，蔡英文出任民進黨主席，蘇嘉全被委以選戰策略小組召集人，在 2009 年縣市長、議員、鄉鎮市長三合一選舉中，協助蔡英文協調人選，並在 2009 年 12 月，出任民進黨秘書長，成為蔡英文倚賴的左右手⁵¹。在 2010 年，台中縣升格直轄市首次選舉，蘇嘉全在蔡英文一聲令下，到台中市參選，與胡志強對壘，差距僅三萬票落敗。⁵²2008 年民進黨在野後，蘇嘉全在政壇的發展與蔡英文緊密結合，民進黨內更出現英派這樣的泛指親英的民進黨員。2015 年 11 月 11 日，民進黨中執會

50 何醒邦，2009，〈沙西米刀對金小刀 蘇蘇嘸咧驚〉，《中國時報》，12/11，A4 版。

51 李欣芳，2009，〈小英三顧茅廬 蘇點頭擔重任〉，《自由時報》，12/11，A4 版。

52 曾盈瑜，2018，〈黑鮣魚躍升綠營首位國會議長 蘇嘉全成小英左右手〉，蘋果日報，11/28，<https://www.appledaily.com.tw/politics/20181128/QRQCNFVQUGNMEGSBGPXKG3RLI/>。

通過 34 席不分區立委名單，蘇嘉全名列第九名安全名單內。當第九屆立委選舉結果，民進黨拿下 113 席中的 68 席，單獨過半，國會將首度出現民進黨籍立法院長，但民進黨當時立院龍頭人選，除了蘇嘉全，還有立委陳明文及民進黨團總召集柯建銘，蔡英文親自出手，勸退柯建銘角逐院長，讓英派的蘇嘉全順利出線，⁵³與新潮流，同樣親英的立委蔡其昌，成為第九屆民進黨立法院正副院長。

值得注意的是，第九屆國會在太陽花學運後產生，民進黨出任立法院正副院長的國會，標榜透明、議長中立，因此在 2016 年 2 月 1 日，蘇嘉全與蔡其昌被立委選出擔任立法院正副院長後，立即辭去民進黨黨職⁵⁴。

(三)、蔡英文 vs. 游錫堃

現任立法院長游錫堃是民進黨派系正國會精神領袖，基隆市長林右昌、前台中市長林佳龍均為正國會大將。游錫堃曾擔任省議員、宜蘭縣長、民進黨主席、行政院長，未曾有過國會歷練。蔡英文第一任總統任期，曾邀請游錫堃出任國營事業等職務，被游錫堃婉拒，屬於裸退的狀態。⁵⁵

2019 年，民進黨討論不分區名單時，游錫堃會列入，是總統蔡英文親自登門邀請⁵⁶。當時行政院長由角逐新北市長落敗的蘇貞昌擔任，蔡英文邀請游錫堃列入不分區，也被視為有黨內派系平衡意味⁵⁷。

⁵³ 丘采薇、郭瓊瑩、林河名，2016，〈喬立院龍頭 折衝幕後 英當面勸柯讓一讓〉，《聯合報》，1/30，A3 版。

⁵⁴ 曾盈瑜，2016，〈立法院揭新頁 蘇嘉全要把國會還人民〉，中央社，2/1。

⁵⁵ 郭建志，2020，〈新國會龍頭 游錫堃當定了〉，《工商時報》，1/12。

⁵⁶ 顏振凱林瑋豐，2019，〈未主動爭取不分區 游錫堃：蔡英訪我台北寓所〉，風傳媒，11/13，<https://www.storm.mg/article/1941738>。

⁵⁷ 邱燕玲，2020，〈焦點評論：小英連任後的權力分配〉，《自由時報》，2/3。

2020 年總統大選，蔡英文拿到 817 萬高票，民進黨在國會也囊括 61 席，加上友民進黨的無黨籍立委林昶佐、趙正宇，及基進黨的陳柏惟，民進黨團推出正國會的游錫堃與新潮流的蔡其昌，搭檔角逐立法院正副院長，沒有意外順利當選。游錫堃雖然不如蘇嘉全，與蔡英文有革命情感，但他進入立法院是蔡英文所屬意，蔡英文第二任期，在行政與立法分別形成蘇貞昌、游錫堃擔任首長，蘇系、正國會派系平衡的狀態，並無派系獨大。

爬梳前立法院長王金平、蘇嘉全、游錫堃與總統的關係可以發現，2016 年後兩任立法院長蘇嘉全及游錫堃，均為總統蔡英文所親自欽點邀請，蔡蘇兩人是革命情感，蔡游兩人的合作，讓行政院長是蘇貞昌，立法院則是另一位正國會靈魂人物游錫堃，從蘇嘉全幕僚 H 對蘇游兩人與蔡總統關係的解讀，可以看出其中的差異：

那時候蘇嘉全不想當了嘛，英系跟正國會就合作嘛，找一個資深夠份量，就給游院長就這樣，不信任老柯啊。(問題是，游跟總統的信任關係不會有蘇跟小英？)不會那麼深嘛，但是游不會得罪小英，就是她想要甚麼就配合甚麼，就配合，游本來對立法院也沒那麼了解啊，他也不會說想要個別去想要怎麼去拐啊。

三位不同背景出線的立法院長，在朝野黨團協商時，對府院期望通過的重大爭議法案，是否展現出不同的處理態度？歷經三位立法院長的國民黨團幹部 J，做了以下評論：

王院長長期當立法院長，他跟柯建銘有很好的溝通，但是蘇院長蘇嘉全作為院長，基本上他的政治屬性非常的高。(所謂他的政治屬性？)第一個意識形態、第二個他的政治理念傾向，其實他認為立法院只是他的一個過渡的一個職位，所以他第一個勤於表現，第二個民進黨假設有甚麼政治任務賦予給他，基本上他是希望能夠全力達成的，不管朝野協商、正式朝野協商、或是院長

室的協商，他大概一個目的，就是完成民進黨交付的任務，所以基本上他不是立法院長，他其實是偏向民進黨的立法院院長。(你覺得蘇跟游在主持朝野協商角色有不一樣嗎？)基本上游院長他的民主素養比較夠，但是就是說他比較尊重在野黨的部分，也只是一些小細節，一樣，他也是在履行民進黨賦予他的任務。

國民黨團幹部的評論，或許有出於政黨對立的思維，但對比蘇嘉全幕僚 H 的說法，蘇游兩人是否配合執政黨？也可獲得印證。

國民黨很常在蘇嘉全的時候說，以前王院長都不會動用表決，民進黨就是鴨霸啊，這是甚麼廢話，因為你跟馬英九不好，我們跟蔡英文好啊。

我們也是一致性政府啊，但是蘇嘉全跟蔡英文沒有權力矛盾啊。(所以是人的問題？權力矛盾是人的問題？)是人的問題啊，我跟蔡英文的利益一致啊，而且我們方向一致，我們願意配合嘛...。你如果去比較王金平跟蘇嘉全，這兩個一致性政府的時代，甚至你把游錫堃加進去，我們沒有要跟總統對抗啊，只要執政黨 OK，這個法案我們要通過，我們就想盡辦法讓他順，對不對，你在野黨在那邊抗議也沒用，我程序走完我就要表決。

從過去新聞資料及深度訪談可以獲知馬英九與蔡英文，兩位總統提名未來立法院長人選的脈絡與思考，在友好互信程度上，蔡英文與蘇嘉全的組合是優於蔡游兩人，蔡游又比馬王兩人關係佳。

(四)、溝通管道或平台

當 2008 年 5 月 20 日，國民黨重新執政後，立法院國民黨是過半政黨，立法院長由國民黨籍的王金平繼續擔任，馬英九透過邀集副總統、行政院長、立法院長及黨主席，組成五人小組這個非正式體制的會議，除了政策溝通，也要讓行政到國會的議案順暢，了解這個運作的資深黨團助理 S，在訪談中對五人小組及輿

情會報的功能這樣解讀：

除了五人小組之外，馬為了控制立院，因為立院很難控，王 handle 住，所以他當時有輿情會報，每天早上本來是每天早上，要大小黨鞭每天去總統府開會。(從林益世的時候開始嗎？)對，第七屆的時候，那時大小黨鞭要去裡面開會，後來改成，因為太頻繁了，真的是沒有委員有那麼多時間，後來就改成印象中是改成一周兩三天。(那是他兼了黨主席後嗎？還是他上任後就開始？你說大小黨鞭進去開會。)他在第七屆第一會期就整個上線了，他 520 接總統就上線了。(大小黨鞭都進去，那王院長的角色呢？)

五人小組決策是另一塊，然後他把這些大小黨鞭找進去，是為了要控制，手要伸進立院，就是要壓制這些立委，你不要給我太過頭，那種味道是這樣，那時國民黨在立法院有八十幾席，那時候的總統，馬英九縱使是提名監察院的監委跟正副院長，都必須要看立法院的臉色，那個臉色是看王的臉色。

馬英九成立五人小組溝通平台要掌握立法院的狀況，確保府院黨的溝通順暢，蔡英文總統上任後，一樣為了政策溝通順暢，有各種不同功能的平台，像是為了法案、政策及預算討論，行政立法之間有行政立法協調會議，府院之間也有總統與行政首長的定期會見，黨的部分，也有中常會的溝通平台。2016 年 10 月，為了處理一例一休的勞基法修法的黨內爭議，蔡英文總統另外啟動「執政決策協調會議」，成員包括蔡英文總統、副總統陳建仁、行政院長正副院長、民進黨團總召集柯建銘、幹事長吳秉叡，民進黨祕書長洪耀福、智庫執行長邱義仁，以及執政縣市代表，比馬英九執政時期的五人小組，參與人數更多，倒是因為標榜新國會、議長中立，這些府院黨相關的會議，立法院正副院長均不參與。但這並不影響蔡英文總統與立法院長的直接溝通，資深前民進黨團幹部 Y 在訪談中，就以一例一休勞基法修法過程，說明立法院長蘇嘉全與黨團總召集柯建銘，都向蔡英文總統報告審議進度：

(對於總統希望要完成的案子，你覺得蘇院長跟柯總召有競爭關係嗎？有搶功嗎？)

有，還是有。

(一例一休跟前瞻感覺得出來嗎？)

有，每個都直接跟老大報告。

(一例一休也是？)

我如果是老大你要來跟我報告讓我知道立法院進度生態我就聽聽啊，很好啊，還帶著我們去，三長去啊，或者老柯到最後叫我去，或叫其邁去或叫誰去，因為他有一陣子也跟小英不對盤。

第二節、前後任立法院長觀點－朝野黨團協商中立法院長的角色

在進入重大爭議議案個案探討前，歷任立法院長又是怎麼定義自己在朝野協商中的角色？依據立法院組織法，立法院長應中立處理議事。⁵⁸但如何做是中立？退出政黨運作才是中立？

本研究訪問了前立法院長王金平、蘇嘉全，以及現任立法院長游錫堃，依照立法院組織法，議長處理議事得公平中立，在朝野黨團協商中一樣得做到公平中立，三位前後任院長是如何看待自己在朝野黨團協商中的角色？如何做到中立？而當真正處理重大爭議議案時，實際的作法又是如何？首先是前立法院長王金平，他對於議長角色中立的做法如以下回答：

(你贊不贊成立法院長由不分區出任嗎？有辦法真的中立嗎？不分區你怎麼避免又要貫徹黨的指令，還是院長這個職務要跟不分區脫鉤？怎樣比較

⁵⁸ 立法院組織法第3條：立法院設院長、副院長各一人，由立法委員互選產生；其選舉辦法，另定之。立法院院長應本公平中立原則，維持立法院秩序，處理議事。

好？）第一個先講，你說中立問題，你說由不分區出任，我覺得不分區或是委員選出來都沒有關係啦，個人如果符合眾望，大家要投票給你了嘛，哪有說不分區就不行，還是說選區出來不行。（我是說因為現在不分區都是黨主席提名）那沒關係啊，立法院長是委員選出來的啊，你不要論他的出身，他已經成為委員，人家要投票給你就是啊，他也是經過選舉出來的，選給黨他代表是黨選的，他有票，他有選票，所以哪有分這個？（所以立法院長中立是不是個假議題？還是只能程序中立？）你看以台灣這個政治制度，要如何說中立？哪有辦法？你如果像英國（院長的選區不會有人去選）制度不一樣嘛（他們內閣制啊）這樣你內閣制下去，說國會議長中立才有可能，我們這個半吊子怎麼跟人家中立？（你如果跟黨的意見不同如何處理？）你盡量做到中立，依照議事規格，依照議事規範，該怎樣就怎樣做到中立，你說百分之百中立你如何說中立？（那你如果跟黨的政策想法不同怎麼處理？）跟黨協調啊，如果不就給院會表決就好。我每一樣都協調啊，協調就是容納大家的意見，我協商結論的意見都為大家所接受啊，人家才要簽字。（院長你是為了議事順暢也是尊重少數的意見？）對，尊重大家的意見主持立法院所有議案都是落實民主的核心精神，就是少數服從多數，多數尊重少數，內行的人都這樣說，還有一句，多數尊重少數，少數服從多數，當所有協商都協商不了，只有付諸表決。

前立法院長王金平認為即使は黨提名的不分區當選立法院長，因是透過立委票選，他既是黨的不分區立委，也是委員票選出來的立法院長，實務上只能做到盡量中立，但無法百分之百中立，雖然在馬英九執政八年，王金平未擔任任何黨職，但他每周仍參加由總統所召集的五人小組會議，直到 2013 年發生馬王政爭後，馬英九停開五人小組會議才中斷。

到了第九屆國會，民進黨立委席次首度過半，選出第一位民進黨籍的立法院正副院長，值得注意的是，蘇嘉全宣誓新國會要做到是人民的國會且透明，就職

第一天，他與蔡其昌即刻辭去黨職，不參與民進黨黨務。⁵⁹不參與黨務的蘇嘉全，在訪談中又是如何看待及做到議長中立？

民進黨從過去就一直主張議長中立化，包括 2016 年大選，我們在國會改革的相關政見裡面，就承諾未來一定會推動議長中立化。所以當我擔任院長四年以來，持續遵守三大原則：一不參與政黨活動，二不擔任所屬政黨任何層級職務，包括中常委、中執委、中評委等，三除依憲法代表立法院參與由總統所召集行政、立法之間解決爭執的相關會議外，不參與黨政協調平台機制的相關會議。除了這些宣示性的原則，我也在朝野協商之中，發揮議長中立的精神，盡量確保在野黨能夠充分闡述意見，我們上任之後就推動國會透明化，朝野協商一律公開直播，從這些過去的直播紀錄中大家可以發現，我不但在協商中盡量讓在野黨表示意見，也總是會替在野黨、小黨等等，爭取更多在院會上的發言時間。預算協商中，我對每一個黨團都一視同仁，只要有黨團對哪一條預算有意見，都歡迎提出來，在媒體朋友和全國人民的監督之下，我們一條一條詳細檢視、理性討論，有黨團認為某一條預算要刪，那就講出你的道理讓大家共同討論。我身為院長的使命，是要讓每一個政黨的提案與意見，都能夠受到充分的尊重，而不是運用法律賦予的權力，去掌握法案或預算的生殺大權，因為審議法案是全體立法委員的神聖職責，我不能夠越權。議長中立的意義在於確保民主機制能夠順利運作，那就是「少數服從多數，多數尊重少數。」的民主精神。

前立法院長蘇嘉全退出黨務工作，也標榜自己在朝野黨團協商中，讓在野黨充分闡述意見，他認為自己並未運用法律賦予的權力，來掌握法案預算的生生殺大權。現任立法院長游錫堃，沿襲前立法院長蘇嘉全的做法，未兼黨務職務，他認為立法院長在朝野協商中是仲裁者的角色：

⁵⁹ 徐政璿，2016，〈我即刻辭去相關黨職 立法院長蘇嘉全就職演說全文〉，ETtoday 新聞雲，2/1，<https://www.ettoday.net/news/20160201/641573.htm>。

我來之後就三項，第一項是我要主持會議，這是法律規定，院會包括全院委員會、朝野黨團協商，我要主持這是法律規定，第二就是法律規定有的部分不是硬梆梆的照法律規定，會有不同的意見，甚至有爭議，有衝突就要協調，第三我主持議事要中立，為了協調要人家接受我就不能偏袒，我要中立，中立有兩種，一種是議事中立，主持會議要中立，一種是職權中立，所謂職權中立就是立法院組織法規定就是院長副院長不參加政黨活動。要維持秩序公平，議事要維持秩序就這樣，所以差不多就這三項。(我會問這問題是因為你是民進黨黨主席提名的不分區，如果這個法案是行政院希望可以通過，但是它是有爭議的，你任內發生過你認為有點爭議，如果行政院急著過的話，就會爆發比較激烈的衝突，像這樣你覺得你的角色是如何？)我還是一個仲裁者，為什麼說是仲裁者，就是我沒有參加黨務活動，我不知道黨如何規定，他們要快或慢我不知道，譬如說我沒有去參加黨團會議，我就不知道他們是怎麼決定的，而且決定的過程有沒有討論，有沒有兩種意見三種意見在激烈的，我都不知道，所以我做一個仲裁者，還是站在議事中立的立場做仲裁者。

三位前後任立法院長都認為國會議長的角色要中立，王金平與蘇嘉全都提到要多數要尊重少數，少數要服從多數，實際作為又是如何？議長中立區分為議事中立及職權中立，職權中立即不兼任民進黨黨職，甚至不參與黨務，就這一點來說，蘇嘉全及游錫堃均不兼任黨職，不參與黨的會議，王金平則是參與總統所召集，黨主席也參加的五人小組會議，三人在議長中立的看法及作法有所出入。

第三節、馬英九第一任總統任期重大爭議議案

(一)、開放美牛 - 食品衛生管理法修法

美國在 2003 年與 2005 年 6 月，爆發狂牛症疫情，前總統陳水扁任內公告禁止美牛進口。馬政府上任後，2009 年 10 月 22 日，與美方在華府簽訂「美國牛

肉輸台議定書」，準備開放 30 月齡以下帶骨牛肉及其產品進口，引發專家、民間及藍綠立委的疑慮，連當時國民黨籍台北市長郝龍斌都反對牛絞肉等進口⁶⁰，國民黨籍台北市長周錫瑋也呼籲中央以停止對美軍售，來換取美牛重新談判，⁶¹時任民進黨主席的蔡英文，也要求擔任黨團總召集的柯建銘，要率領黨團擋下來。⁶²

當時府院認為，台美牛肉議定書送立法院查照即可⁶³，至於相關管制，則以衛生署在 11 月 2 日宣布以「三管五卡」的管理辦法管制，所謂三管五卡，即對源頭、邊境、市場管理，以及以「核、標、開、驗、查」這五道關卡。

整個美牛風暴從衛生署宣布三管五卡管理辦法開始，民進黨團開始杯葛院會，造成議事空轉，時間長達兩個月，有 1/4 會期院會停擺。民進黨團除了不讓院會進行，也提出食品衛生管理法第 11 條修法，明文禁止牛絞肉內臟等高風險部位進口台灣，要求台美重啟協商。⁶⁴連執政的國民黨立委黃義交也提出食管法修法版本，明訂「曾有」狂牛症的國家或地區，牛絞肉等部分禁止僅進口。11 月 3 日當天，立法院長王金平召集朝野協商，朝野協商結論有三點，第一是朝野同意修食品衛生管理法來管理輸台美牛，且在修法三讀前，高風險部位像是牛絞肉不得進口，朝野也有共識，高風險部位要修法禁止，且在 11 月 17 日前完成修法，⁶⁵王金平一方面強調修法管制項目占進口美牛比例小，不至於會遭到美方報復，並未依照府院期待方式處理，但他同時也嚴正告知蔡英文，國會不能這樣空轉下去。⁶⁶但朝野協商的結論，等於是將台美牛肉議定書，從府院原本認定的查照案，改

60 廖芳潔、葉蒼霖，2009，〈美牛開放槓馬政府 郝龍斌：北市拒美牛內臟〉，TVBS，10/26，<https://news.tvbs.com.tw/politics/501378>。

61 蔡偉祺等，2009，〈周錫瑋槓中央：勿拿牛肉換軍購〉，《自由時報》，11/4。

62 柯建銘，2015，《大局，承擔》，北市：幸福綠光，頁 27。

63 周永捷，2009，〈台美牛肉議定書月內送立院查照〉，中央社，10/30。

64 徐瑞婷，2009，〈公告美牛肉擴大進口 綠營立院持續抗爭〉，中央社，11/3。

65 立法院公報第 98 撥第 59 期院會紀錄。

66 黃名璽，2009，〈管制美牛內臟絞肉 王金平：不至於引制裁〉，中央社，11/3。

為食品衛生管理法的修法審查，⁶⁷而修法版本有禁止的文字，讓當時的國安會秘書長蘇起，11月5日在立法院報告美國牛肉輸台議定書時，強調議定書的效力位階高於國內法，引發國內法與國際法優位的問題外，馬政府也對外表示「不可能重啟談判」，讓食安問題演變成府院與立法院長不同調的政治問題。

首先，對於蘇起強調台美牛肉輸台議定書，效力位階高於國內法，立法院法制局已經在10月29日先明白表示，政府與美國簽訂協議，如果是國際條約就必須送到立法院同意後生效，即使是行政協定也要送立法院查照。⁶⁸以國會實務運作來說，法制局的表態，就等於當時立法院長的立場。在蘇起公開強調議定書位階高於國內法後，王金平隨之公開表達不同意見，他跟立法院法制局立場一致，強調國內法的位階當然高於議定書。⁶⁹在前總統馬英九上任才一年多，而且已在2009年兼任國民黨黨主席，王金平就對府院的決策表達異議，王金平在訪談中表達他當時的思考為何？

我思考的立場是法案的位階性，當時2009年，10月22日台美簽訂美國牛肉輸台議定書，蘇起當國安會秘書長，他在立法院報告說議定書的效力高過國內法，議定書是兩國訂條約，立法院二讀就過，法律要三讀，那有議定書比法律效力高？引發爭議了，我身為國會議長，我考慮台美關係食品安全外，更需要確認議定書的位階，絕對不及於國內法。(但是從府到院都認為議定書高於國內法？)那是他們為了方便自己解釋，對立法院來說，議定書二讀通過就可以，不用經過三讀耶。(它不是法案)不是法案怎麼比法律還高？所以我考慮是台美關係、人民食品安全，我更要確定議定書的效力，所以經過多方研議跟協調後，我們修改食品衛生管理法第11條，保障人民的權益。

67 立法院職權行使法第60條規定，各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院會後，應提報立法院會議。出席委員對於前項行政命令，認為有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有15人以上連署或附議，即交付有關委員會審查。

68 蘇龍麒，2009，〈立法院法制局 美牛協議應送立法院〉，中央社，10/29。

69 黃名璽，2009，〈禁美牛絞肉 王金平：國內法高於議定書〉，中央社，11/4。

因該年 12 月 5 日是縣市長、縣市議員的三合一選舉，食管法的審議正進入朝野黨團協商一個月的冷凍期，在選舉落幕後，12 月 25 日，總統馬英九找立法院長王金平進總統府溝通，此時朝野為了美牛議題，院會已經空轉近兩個月。這場會面，馬王兩人談了四十分鐘，之後，當時的行政院長吳敦義也加入，總計談了 70 分鐘，會後，府方說明如果立法院要修法限制美牛，政府跟立法院將共同承擔後果，⁷⁰王金平則是強調美牛的修法，府尊重立法院的決定，⁷¹至此，府院不再強調台美議定書高於國內法。12 月 25 日，朝野黨團協商達成共識，食品衛生管理法第 11 條修法，明定禁止十年內發生狂牛症的疫區或國家，牛隻的頭骨、腦、絞肉、內臟等相關產製品不得輸入台灣，開放帶骨牛肉，該項修法在 2010 年 1 月 5 日完成三讀，馬英九也隨即召開記者會，說明修法與台美簽定的議定書有出入，立法院修法限制，府方只能尊重。⁷²

依立法院職權行使法，如果議案交付朝野協商，協商滿一個月沒有結果，執政黨可訴諸表決，食管法修法經院會逕付二讀，交立法院長召集朝野黨團協商討論，⁷³一個月後，12 月 25 日王金平即召集朝野黨團協商，若他有意拖延，朝野協商日期可由他決定往後延，資深黨團助理 S 對於王金平在處理重大爭議法案時，召開朝野黨團協商的時機，有深入觀察：

一個月到了，案子就可以上了，以前是老王會尊重老柯，你不想排的案子時間到了，沒有協商結論我就擺著，不讓他上議程，不讓它上去。(那他這個要跟不要是基於甚麼？是他跟柯總召的默契還是這個案子他覺得？)要看狀況，如果是跟政治型有關的，他是為了要幫民進黨就是讓它有多一點點的聲音聲

70 李佳霏，2009，〈府：若修法限美牛 政府與立院共擔後果〉，中央社，12/25。

71 黃名璽，2009，〈王金平：美牛修法 府院將尊重立院決議〉，中央社，12/25。

72 李明賢、王光慈、朱婉寧，2010，〈帶骨牛肉速放行 馬自責說太晚說不清楚〉，《聯合報》，1/6，A2 版。

73 民進黨立委薛凌版本食品衛生管理法部分條文修正案在 2019 年 11 月 6 日，院會通過逕付二讀交朝野黨團協商，國民黨立委孔文吉版本則是 11 月 20 日在院會逕付二讀。

量，或是讓它有多一點點的時間可以...。(為什麼院長要這樣?)看他們兩個怎麼喬的，另外，我們在講院長的 POWER，院長可以拿他的能量直接跟執政黨說你要讓那些，你要讓步甚麼的，王金平做得到，蘇嘉全跟游錫堃做不到。

王金平堅持台美牛肉議定書位階不及法律，也在朝野黨團協商達成共識，修改食品衛生管理法管制美牛進口，立法院國民黨團囿於選民壓力，也沒完全站在府院這邊，形成府院與立法院的較量，就連國民黨籍縣市長包括台北市長郝龍斌反對開放牛絞肉。

食管法修法三讀後，前中國時報社長王健壯以國會失控是馬英九的噩夢，批評馬英九未與國會溝通，執政黨立委形同集體叛變，⁷⁴聯合晚報也以社論提醒馬英九要謹慎處理國會關係，直指藍營立委讓總統難堪。⁷⁵府院透過五人小組平台溝通，希望立法院長在美牛議題上，能依照執政黨期待的，讓台美牛肉議定書備查即可，但王金平對於如何管制美牛進口，如同他在訪談說的，要考量台美牛肉議定說的效力，不過在修法過程，當修法版本進入協商期一個月後解凍，王金平也未拖延，立即召開朝野黨團協商。馬英九第一任任期發生的台美牛肉議定書引起的食管法修法，從結果來看，原本馬總統期待台美牛肉議定書送到立法院備查即可的方式，在王金平所主持的朝野黨團協商中，確認修改食品衛生管理法管制，在美牛議題上，王金平並未對府院的要求買單。

(二)、地方制度法

本研究篩選出馬英九第一任任期重大爭議議案還有地方制度法，2009 年 6 月 24 日，內政部召開縣市升格直轄市的「改制審查會議」，同意台中縣市、高雄市縣合併為直轄市，台北縣則是單獨升格，台南縣市合併的正反意見，則是交由當時的行政院長劉兆玄裁決，行政院在 6 月 29 日審議通過後，7 月 2 日的行政

74 王健壯，2010，〈國會失控 馬英九的最大夢魘〉，《中國時報》，1/7，A18 時論廣場。

75 社論，2010，〈馬總統要謹慎處理國會關係〉，《聯合晚報》，1/6，A2 版。

院會，正式核定台北縣、台中縣市、高雄縣市以及台南縣市，2010年12月25日升格，原定2009年底進行的縣市長選舉，升格的四縣市延後一年。

縣市升格直轄市，原本的縣市長、縣市議員延任一年改選外，受到衝擊的則是鄉鎮市長及鄉鎮市民代表，依照地方制度法，鄉鎮市將改為區，直轄市的區長由市長派任，非選舉產生，四縣市升格，總計有108位鄉鎮市長、1454名鄉鎮市民代表將失業，馬英九總統曾在競選總統時表態，不贊成鄉鎮市長改官派，但執政後，內政部認為，台北市沒有實行區自治，如果改制的縣市實施區自治，會變成「一國兩制」，他主張等到社會有高度共識，2014年底的直轄市長選舉，可同步進行區長選舉。⁷⁶馬政府升格的決定，讓鄉鎮市長、代表不滿，串聯抗議陳情。

77

地方基層的反彈，再加上連續三場立委補選失利，讓執政的國民黨不得不重新檢視地制法修法。2010年1月11日，國民黨府院黨及立委，討論縣市合併後鄉鎮市長的反彈問題，決定升格後鄉鎮市長一律轉任直轄市區長；鄉鎮市民代表則是轉任區政諮詢委員，兩者任期都是一屆。⁷⁸值得注意的是，馬英九總統重要的左右手駐美代表金溥聰，在美牛案爭議發生後，2009年12月16日，回台接任國民黨秘書長，政策的轉彎由他一手主導，金溥聰當時更以小代價換大改革來解釋地制法修法內容的改變。⁷⁹

2010年1月12日，是立法院第七屆第四會期最後一天，朝野原以協商同意要完成99年度中央政府總預算、地方制度法部分條文修正草案、政府組織再造四個法案的三讀，也因為當天國民黨對於地方制度法修法態度丕變，民進黨團不

76 謝佳珍，2010，〈內政部：改制直轄市103年底前不實施區自治〉，中央社，1/2。

77 楊金城，2009，〈拚出路 代表將串聯升格向馬陳情〉，《自由時報》，7/4，第B05L 台南都會生活版。

78 周永捷、蘇龍麒，2010，〈藍營黨政共識 縣市升格後鄉鎮長轉任區長〉，中央社，1/11。

79 傅希堯，2010，〈金溥聰：用較小代價換大改革目標〉，《中華日報》，1/13，第三版。

滿，質疑執政黨綁樁，包圍主席台癱瘓議事進行，⁸⁰直到當天午夜十二點會議結束，地制法仍未能在休會前闖關成功。

無法在休會前完成地制法修法，當時的大黨鞭國民黨政策會執行長林益世，揚言召開臨時會完成三讀，立法院長王金平第一時間以還未收到召開臨時會提案，呼籲有重大事項再召開，對媒體報導總統馬英九想開臨時會，王金平以「沒有聽說」回應。⁸¹1月13日當天下午，身兼國民黨主席的馬英九在中常會下達指令，一定要在臨時會完成地制法的修法，否則將來不及做選區規劃，如果無法如期選舉，將導致年底地方改制的構想破功。⁸²但執政黨要開臨時會，第一時間並未告知王金平，讓王金平說說出執政黨已經贏了裡子，還有甚麼話要講，「國會是這麼簡單的嗎？」

1月14日，馬英九致電王金平致歉，將未告知國會議長召開臨時會的責任，歸咎於當時行政院長吳敦義未告知，⁸³王金平也告知臨時會無法立即召開，得等到1月18日先召開談話會後決定，原因是得等出國的立委回國。⁸⁴

依照憲法規定，總統咨請或是1/4以上立委請求，立法院得開臨時會，但依照立法院議事慣例，召開臨時會前，應該先舉行全院委員談話會，決定是否召開臨時會及臨時會要討論的事項。前立法院長王金平在訪談中，也回溯當時府院黨程序上的不完全：

臨時會當然大家都可以提，但是最主要是由院長召集朝野協商，共同來決定，要不然就是任何政黨都有權利，只要有四分之一委員提議要召開臨時會，我們就要舉行談話會，談話會開了之後，由談話會決定要不要開臨時會。

80 黃名璽，2010，〈恢復議事 立院下午表決總預算案〉，中央社，1/12。

81 蘇龍麒，2010，〈國民黨團擬開臨時會 王金平：未收到文件〉，中央社，1/13。

82 李淑華，2010，〈馬英九下令 臨時會完成地制法修法〉，中央社，1/13。

83 李佳霏，2010，〈總統盼王金平扮關鍵角色 助地制法過關〉，中央社，1/14。

84 周永捷，2010，〈地制法延宕 王金平盼藍營版符社會期待〉，中央社，1/14。

(所以你當時不太高興是因為程序是立法院處理？都還沒開始講府院就自己說要開，這是個錯誤的方式嘛？)對。

訪談中王金平強調，何時開臨時會？是由立院召開談話會決定，所謂的談話會，依照立法院議事進行程序，由各黨指派立委發言贊成或反對召開臨會，如無共識則訴諸表決。但談話會何時召開？決定權在立法院長手上。資深黨團助理 S 訪談中也透露立法院長不讓臨時會開成的議事手段：

臨時會要院長同意，不是你提了案我就那個耶，你今天提了臨時會的案子上去，院長說你不要亂，第二個，王也可以讓某些委員不要來就好，臨時會你要成會談話會人數要夠，不是你一個人說了算，王如果不要開的話，只要把他親王的那一批人講一講，民進黨也不來，你開會人數不夠，就掰掰了，案子就掰掰了。策略上來說，王的朋友太多，王的這些好友很多，友好的立委很多，不是你想要開就開，再來是委員出國的時間都安排好你要怎麼開？另外也有一個狀況，他說我要出國，當然是可以讓副院長來主持，可是你覺得物副院長敢這麼白目嗎？

王金平告知馬英九總統立法院的議事程序，也等於讓總統知道，何時開臨時會？不是總統想哪一天開就哪一天開，但也因為馬英九總統親自打電道歉說明⁸⁵，國民黨團也正式提案開臨時會，王金平依他所指定日期，1月18日召開談話會，決定是否針對地制法開臨時會。在召開臨時會前，國民黨秘書長金溥聰以黨紀處分，要約束黨籍立委不得跑票外，⁸⁶國民黨為安撫基層鄉鎮市長，提出新的地制法修正版本，負面表列包括涉及貪污、賄選遭起訴、已連任兩屆者等四類人，不得轉任區長，但民進黨團依舊反對，黨主席蔡英文認為侵犯直轄市長人事權。⁸⁷

⁸⁵ 林新輝，2010，〈地制法開臨會 王：藍版要社會接受 開臨會惹出馬王心結？王：有必要知會 馬來電致歉〉，《聯合報》，1/15，A2 版。

⁸⁶ 周永捷，2010，〈地制法修法 金溥聰：下午宣布黨版及黨紀〉，中央社，1/15。

⁸⁷ 葉素萍，2010，〈蔡英文：地制法修法政治算計 侵犯人事權〉，中央社，1/18。

月 18 日立法院召開談話會，當天中午，馬英九總統也召開府院黨五人小組會議，重申一定要過的堅持，⁸⁸因國民黨團人數優勢表決，下午旋即召開臨時會處理地制法修正草案，藍綠立委扭打，場面火爆，媒體以第七屆開會以來最嚴重衝突來形容，⁸⁹當時立法院長王金平被擋在門外，立法院副院長曾永權登上主席台，在混亂中表決通過地制法。由曾永權代理主席主持會議，訪談中，前院長王金平表示是他所提議的作法：

(在野黨認為這是要綁樁強力阻擋？)對，強力阻擋把我關在後面的主席休息室，他們擋住，我無法出來，我叫曾永權說，我被關在裡面，你趁委員都在封鎖我時，你上去主持，這樣你知道，封我主席的門，還有第一間的門，我叫曾永權快趁機表決，金蟬脫殼也好，偷天換日也好，隨便都好，反正這案可以順利通過。(你也可以讓它繼續癱瘓啊？)黨的任務是這樣，地制法要合理解決，不然你改一改變成人家無法選舉，剝奪人家選舉權利。

訪談中王金平院長明白說是黨的任務，地制法修法雖然有先前溝通上的不愉快，但他還是決定按照黨的指示來做，一方面在過程中，總統馬英九親自打電話致歉溝通，二方面國民黨對於基層反彈，也不堅持立刻官派，改折衷方式處理，讓地制法最後按照國民黨版通過，黨主席馬英九在這項重大爭議議案通過後，除了肯定王金平功不可沒，還宣示要改變國民黨在國會佔多數，卻無法主導議事的現象，⁹⁰地制法的修法過程，立法院長對議程安排表達異議，但他以曾永權代理主持的建議，協助馬總統希望通過的地制法版本，最終完成三讀。馬英九總統的親自溝通，以及國民黨在基層壓力下轉彎，是馬王結盟關係可以在地制法修法發揮功效的關鍵。

88 邱燕玲，2010，〈地制法修正 鄉鎮市長有條件轉任區長〉，《自由時報》，1/19，第 A01 版。

89 周永捷，2010，〈衝突中地制法闖關 鄉鎮長有條件轉區長〉，中央社，1/18。

90 李淑華，2010，〈馬英九握拳宣示 展現多數黨力量決心〉，中央社，1/20。



(三)、兩岸經濟合作架構協議

兩岸經濟合作架構協議是前總統馬英九在 2008 年參選總統提出的政見之一，他的主張是在 WTO 架構下，推動與各國洽簽自由貿易協定(Free Trade Agreement，簡稱 FTA)或全面經濟合作協定(Comprehensive Economic Cooperation，簡稱 CECA)，他當選後，兩岸關係迅速回溫，海基海協兩會恢復協商。2008 年 12 月 31 日，中國國家主席胡錦濤藉著出席「告台灣同胞書」發表三十周年座談會，提出六點對台關係新主張，簡稱胡六條，其中一項是推動經濟合作制度化，⁹¹當時，台灣面對 2010 年中國與東協十國的自由貿易區即將成立，東協產品進入中國，可享較低關稅或零關稅，台灣將受到衝擊，馬政府希望藉由與中國簽 CECA，進而與東協等國家簽署自由貿易協定。

2009 年 2 月 27 日，馬英九總統接受媒體專訪，因為中國與香港簽定更緊密經貿關係的安排 (Closer Economic Partnership Arrangement，簡稱 CEPA)名稱類似 CECA，引發台灣被矮化質疑，因此將名稱改為「兩岸經濟合作架構協議」(Cross-Straits Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱 ECFA)。⁹²

馬英九總統的專訪才播出，中國國務院總理溫家寶立即回應，兩岸應透過協商進一步研究經濟交流與合作機制。在 2008 年 6 月兩岸兩會第一次簽署協議後，已經出現國會監督不足的疑慮，當時立法院長王金平就提出制定兩岸協議處理條例的建議，希望落實國會監督，⁹³但府院消極以對。⁹⁴

鑑於兩岸簽署 ECFA 的可能性越來越高，立法院長王金平在 2009 年 3 月 2 日，參加黨政高層五人小組會議時，提出應該在立法院設立「兩岸事務因應對策

91 林安妮，2009，〈胡錦濤：兩岸可簽經濟合作協定 提出胡六條 首度回應馬總統 CECA 主張〉，《經濟日報》，1/1，第 02 版。

92 黃瑞弘，2009，〈總統定調兩岸經合架構協議 有共識的先簽〉，中央社，2/27。

93 李明宗，2008，〈王金平促政院提兩岸訂定協議處理條例草案〉，中央社，6/24。

94 李明宗，2008，〈兩岸協議處理條例案 王金平賴幸媛無共識〉，中央社，10/30。

小組」，但馬英九總統態度保留，⁹⁵馬英九認為先在立法院委員會報告後討論，就是「事前參與」的方式之一。⁹⁶王金平在接受訪談時也說明他當時不斷呼籲立法院要制定法律、設立立法院兩岸小組的想法：

(立法院院徽)

兩岸小組就是兩岸已經有互動了嘛，本來在蕭萬長當院長時代，就有提出一個叫做兩岸簽署協議處理條例，（當行政院長時？）對啊，兩度送過來，當時朝野認為兩岸不可能簽任何協議嘛，所以民國八十六年八十八年，這兩案都沒處理，到 ECFA 簽完回來，喔跟我說，兩岸開始需要了，2008 年 6 月 6 日的樣子，就開始簽署兩岸六七項，甚麼通航、旅遊協議等等，怎麼這麼快？所以才發覺說兩岸需要法律規範簽署兩岸的協議，否則兩岸怎麼來處理簽署的協議，立法院沒有依據啊，也不是條約也不是法律案。

2010 年 1 月 26 日，ECFA 首次協商在北京登場，由海基會帶隊團長是副董事長高孔廉，海協會則是常務副會長鄭立中，海基會出發前，行政團隊未向立法院報告，而是採協商後，由陸委會主委賴幸媛向立法院說明。因無前例可循，這場說明會議，由立法院長發邀請函，邀請朝野黨團參加，王金平當時表示，這是體制外的會議。⁹⁷由於民進黨團不接受非正式且私下說明，拒絕參與，也要求立法院長王金平召開朝野協商，在立法院成立兩岸小組進行監督。⁹⁸

只是府院依舊不認為，有設立兩岸小組必要，當時的行政院長吳敦義甚至越俎代庖，表示 ECFA 簽署前的磋商，行政部門向立法院長及朝野黨團的報告，已是非正式的兩岸小組。⁹⁹對行政院長吳敦義對國會的指點，王金平曾直接在五人小組中，當著總統馬英九的面，要吳敦義不用管立法院怎麼監督，訪談中他也回

⁹⁵ 李明宗，2009，〈王金平：ECFA 事前與立院溝通 方式可再研究〉，中央社，3/2。

⁹⁶ 彭顯鈞等，2009，〈馬王共識 ECFA 談判前應向立院報告〉，《自由時報》，3/3 第 A02 版。

⁹⁷ 蘇龍麒，2010，〈恢復兩岸小組？王金平：朝野明協商〉，中央社，2/2。

⁹⁸ 蘇龍麒，2010，〈如何監督 ECFA 綠要求朝野協商〉，中央社，2/2。

⁹⁹ 李明宗，2010，〈設小組監督 ECFA？吳揆：國會機制已有〉，中央社，2/9。



顧當時情況：

當時吳敦義都叫賴幸媛來跟我們吵，來指導說這個沒有監督條例，沒有處理條例就怎樣怎樣用，我想說你這外行，不要在這裡隨便講，所以在五人小組的時候，才跟吳敦義講，當著馬總統面前講，行政院的案子送過來是我們的事了啦，你不要再指三道四，叫他不要再那個，我們會處理啦，不過是我們的事情啦。

曾參與 ECFA 朝野黨團協商的前民進黨團幹部 Y，訪談時也透露，王金平在協商時，透露對行政院長吳敦義指導立法院的不滿：

王院長高深莫測耶，要說他是國民黨的當然也是，他也常常用立法院長必須要中立來看待處理事情跟主持會議，當然在關鍵的時候，真的就還是國民黨會壓著他、或他配合去完成那個修法或者政策通過，你說要叫他完全聽？我聽過他抱怨那時候吳敦義當院長的時候，強行要他押著他要通過，他也覺得頗有微詞。（他是覺得不尊重還是？）當然是不尊重，可能有點角力下一屆國民黨總統代表權的那個味道在，誰也不信服誰。（那時候對服貿跟 E C F A 這件事，你覺得王院長有他在法案上希望有主導權嗎？因為兩岸議題畢竟是總統層級。）會，當然會，因為他是有政治企圖心的，當然會，但是至少他沒有讓人家說他跟兩岸有利益掛勾，實質的經濟的企業上金錢上的掛鉤，至少我沒有感受到。

2010 年 2 月 1 日，在陸委會主委賴幸媛向立法院說明的前一天，立法院長王金平表示會召集朝野黨團協商，討論兩岸小組設立。在未公開朝野黨團協商逐字紀錄的第七屆國會，若協商無共識，並無正式紀錄，因此未列入立法院公報，不過王金平接受訪談時，回憶當時立法院對於後來兩會簽訂 ECFA 後，立法院究竟該如何審查？是他與民進黨團總召柯建銘兩人會商後討論出的結論：

當時我跟柯總召，一方面我跟內部幕僚、議事處研究，研究很久，然後我找

柯總召在官邸討論兩天，最後才說這樣，原則上，沒有法律依據，也沒有其他議事規範，我們要自己創造，怎麼樣創造新的議事規範？就要院會創造，所以院會決定前，我跟柯總召兩人先講，就這樣，讓院會去發言，要表決就表決，(條)例拿出來表決就好，經過幕僚去計算九個小時，所以我跟柯總召講很久，講到他滿意他同意。

立法院要審查的除了 ECFA 簽署文本，因 ECFA 牽涉到兩岸讓利的早收清單關稅調降，同時得配合海關進口稅則修法，過去立法院並無類似 ECFA 審查的前例可以依循，王柯兩人在立法院長官邸談好院會審查方式後，再請國民黨團書記長與會，告知兩人討論出來的處理方式，訪談中，王金平還原這場協商會議的過程：

這時我跟柯總召講好，用九小時時間，我們給在野黨幾個小時，國民黨幾個小時，台聯給一個半小時可能一小時，一般委員親民黨、無黨，給他們都有機會發言，這就是我們想出的方案，經過柯總召同意，我找當時書記長找他來講，結果他馬上反對，他說要包裹表決直接處理，柯總召聽到他反對，馬上用力捶桌子，桌子都差點裂開，在我官邸，在你們去過重慶南路在橢圓形桌那，書記長嚇一跳，柯總召說如果這樣，我拿兩千案給你表決，要就來(兩千)兩千案，兩千案就是讓你沒完沒了，怎麼提呢？海關進口稅則你譬如說它現在稅率是 20%，由你張玄會提一案，說我維持現狀不要降 20%一案，19.5%由李文英提一案，然後誰再提一案 19%，這樣是不是(隨便就可以寫兩千案)，隨便就寫兩千案以上，那時這樣講書記長才醒悟過來說，好啦！好啦！這樣他知道了，好啦，後來，我邀集台聯協商說要用這樣處理，大家就滿意了。

當時國民黨書記長反對的態度，反應的是府院的主張，2010 年 6 月 29 日，海基會董事長江丙坤與海協會長陳雲林，簽署 ECFA，依照程序，送交行政院會通過後，即送立法院審議，總統馬英九強調，ECFA 應比照條約審議，二讀程序

即可，而且只能全案准駁，不能逐條表決修正，¹⁰⁰像對外條約，若單方面修改會有困擾，但國民黨團書記長在獲知王柯兩人協商出的審理方式後，避免民進黨團利用提案拖住 ECFA 過關，也只能接受逐條審議包裹表決的處理方式。

王金平先找民進黨團總召集人柯建銘，討論審議方式，這是與最大在野黨團溝通出解決方案，資深國民黨團助理 S 在訪談中透露，在野黨團在立法院影響力越大，院長又能溝通處理，這對立法院長來說，能增加威望：

王有一個幫民進黨最大的忙，我們以前在第七屆的時候，民進黨自己也不曉得會選那麼爛，國民黨不知道自己會選那麼好，那時候我們在委員會的提案，是要一個人提案三個人連署，我們叫一加三，就是要有四個人簽名才能在委員會提案，民進黨一開始選出來只有二十六席，第七屆第一會期到第三會期，補選完後才變成二十七席、二十八席，一開始只有二十六席，二十六席在八個委員會的分布狀況就是三、四、四，有六個委員會只有三個委員，有兩個委員會四個委員，這樣加起來二十六席，很簡單的算法，也就是說，它只有在兩個委員會有辦法有提案權，後來規則改掉改成一加二，讓它每個委員會都有提案權。(這是王院長？)這是老王出來協調，老王讓執政黨讓步耶。

(你覺得以這樣的狀況來說，他是展現他自己的權力，議事順暢，可是其實是對執政黨來講是不利的。)當然是這樣啊，因為你委員會提案的時候(那我問你，如果今天是連戰當總統，會這樣嗎？)如果今天是連戰當總統，我認為王也會出來喬，王也會幫老柯弄。(因為他要展現他的權力？)對，這有兩塊因素，你讓在野黨在立法院越沒有聲音，其實執政黨的立法院長越沒有能量，不用 HANDLE 你啊，在野黨的只要越有能耐，總統越要在意院長，其實背後都有算計的。

2010 年 7 月 8 日，立法院召開臨時會審議 ECFA，主席王金平處理國民黨團

100 李淑華，2010，〈總統：ECFA 應比照條約審議〉，中央社，6/30。

擬將 ECFA 及配套的海關進口稅則等案逕付二讀，為表達堅持反對立場，民進黨立委與國民黨立委發生肢體衝突，造成多名立委掛彩，最嚴重的是國民黨立委吳育昇，意外遭計時器砸中，當場濺血，混亂中，ECFA 等案逕付二讀。

8 月 17 日，ECFA 文本及商標法等配套修法，經過 14 小時馬拉松發言，完成修法，8 月 18 日，最後一項配套修法，調降對岸產品關稅的海關進口稅則修法也完成三讀。從 ECFA 審議方式到立法院通過，王金平以自己的方式及手段，終究達到馬英九期待不修改文本通過的目標。王金平在訪談中，強調他的處理方式，才真能排除在野黨的杯葛，讓法案過關：

我想的方法最快，不然民進黨杯葛你就死，（為何馬英九都會誤會你在立法院處理都會拖延？）那有拖延？這最快，那有拖到？他們就不懂啊！（當時馬英九不會覺得說我希望立法院通過，怎麼到立法院又多了變數？）那有變數？我們（發言）九個小時內讓它通過，那有變數？如果採取你們的方法就穩死的。（是他們都自以為假會？）有沒有我不知道，就賴幸媛來講的都不行啦！為什麼會有這問題？就是沒有處理條例沒有監督條例，沒有法律依據，不是條約案也不是法律案啦！所以我們就自己創制出來，順利解決九小時順利一天院會就通過了，你這樣不通過何時才能通過？民進黨提兩千案耶，兩千案你就表決不完了。

由於執政黨不支持，王金平認為立法院應該成立的兩岸小組，來審議兩岸簽署的協議，在馬英九卸任前，始終無法在立法院成立，但 ECFA 的審議方式，王金平一方面讓在野黨在院會可以逐條發言，另一方面以包裹表決方式，讓 ECFA 等案逕付二讀，也達到馬英九總統希望的不修改文本，他向馬英九總統展現他在國會的主導權，也是以他處理在野黨的方式，才能有效處理議案，以結果論來說，ECFA 的審議，王金平與在野黨鞭討論出彼此都能接受的審議方式，雖然不為國民黨團幹部接受，但最終完成 ECFA 的審議，只是過程中以及成立立法院兩岸監督小組，他表達他的看法，也提出了不被府所接受的意見。



第四節、馬英九第二任總統任期重大爭議議案

(一)、開放含萊克多巴胺美牛進口

2012年，馬英九總統順利連任後，美方希望美牛更開放的壓力接著而來，馬英九在回憶錄中披露，當時駐美代表袁健生選前返國述職，選後回美國前，向馬英九強調美牛問題要解決，還說到紅了眼眶。馬英九感受到的是，台灣要參與跨太平洋夥伴協定（The Trans-Pacific Partnership，縮寫 TPP），美方因為 2009 年台美牛肉議定書的風波，以台灣必須是值得信賴的夥伴，給了回馬槍。¹⁰¹

2012 年 2 月 1 日，馬英九總統接見 AIT 理事主席薄瑞光（Raymond F Burghardt），傳達我方希望台美貿易暨投資架構協定(Trade and Investment Framework Agreement)能夠復談，薄瑞光則是關心美牛的擴大開放，馬英九回應 2 月 6 日新內閣上任會會有新作。¹⁰²馬英九在回憶錄也透露，他指示行政院提出政策，允許含瘦肉精（萊克多巴胺）的美國牛肉進口。¹⁰³2 月 6 日，新閣揆陳沖就任，立刻成立針對美牛進口的工作小組，但農業縣市的國民黨立委提出瘦肉精不得檢出的食品衛生管理法修法，¹⁰⁴不待在野黨阻擋，國民黨內已經出現禁止的聲音。

2 月 24 日，陳沖內閣第一次施政報告，遭到台聯黨團杯葛無法上台，同一天，立法院長王金平召集朝野黨團協商，由於府院並不打算以行政命令來開放瘦肉精美牛，這場協商達成在立法院未完成修法前，行政院不以行政命令開放瘦肉精美牛，立法院會以最優先法案來修法的結論。¹⁰⁵鑑於府院強調不預設立場，到

101 馬英九，2018，《八年執政回憶錄》，北市：遠見天下文化，頁 219-224。

102 黃名璽，2012，〈總統·新內閣洽談美牛問題〉，中央社，2/1。

103 馬英九，2018，《八年執政回憶錄》，北市：遠見天下文化，頁 219-224。

104 陳偉婷，2012，〈禁瘦肉精 藍委提案修法〉，中央社，2/13。

105 101 年 2 月 24 日的朝野黨團協商三點結論為：一、為維護國民健康，近期內在立法院未完

了三月初，支持零檢出的朝野立委已經超過 2/3，行政院期待六月立法院休會前為瘦肉精美牛解套的想法面臨考驗。3 月 4 日，馬英九總統召開國安會議，敲定朝有條件開放進行，府院訂下牛豬分離四大原則。¹⁰⁶ 4 月 6 日，馬英九總統直接表明台美之間的 TIFA 及 TPP 協商的恢復，全卡在美牛，美牛非過不可。¹⁰⁷

4 月 26 日，在野黨團聯手在院會提案，把要求行政院下架已上架的美國牛肉下列為討論事項，國民黨團發布甲級動員，卻發生多名國民黨立委未投票表態狀況，第一次表決在野黨勝出，國民黨團提出重複表決，投出 44 對 44 相同票數，主席王金平首次以院長身分投下反對票，封殺這個提案，當時他對媒體表示他是針對程序問題表態，不是提案內容，未違反行政中立。事隔十年，王金平在接受訪談時說明他的考量：

(在野黨三黨突襲，你去投票，當時你說你是為了程序問題投票？) 對啊，程序問題就是議事規則規定可否雙方同票數，由主席不得不參與投票，(對啊) 由主席來決定，決定那票誰輸誰贏就是投(但是你是關鍵一票，你很關鍵一票？) 關鍵一票(差一點國民黨就翻船了？) 國民黨翻船就沒辦法了，有這機會我是國民黨推出的國會議長，當然。(後來總召有跟你說甚麼？就差你這一票) 沒有，能夠說甚麼，我能夠讓他講怎麼樣？

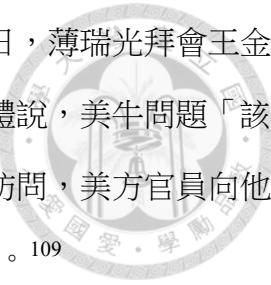
關鍵時間，王金平身為國民黨籍的國會議長，協助國民黨避免美牛案在立法院翻船。前民進黨團幹部 L 在訪談中，對於當年王金平院長的表態這麼解讀：

以美牛這件事情來講，老王也很清楚未來開放是一個方向，所以我在這時候我要做最後的表態他會清楚地表態說我就是這樣，我就是贊成美牛開放。

成修法前，行政院承諾在近期內不以行政命令開放瘦肉精之相關肉品進口。二、立法院各黨團承諾以最優先法案處理有關食品衛生管理法中瘦肉精的處理方式。三、行政院依修正後之食品衛生管理法依法行政。

106 四大原則為：安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟。

107 馬英九，2018，《八年執政回憶錄》，北市：遠見天下文化，頁 219-224。



早在 AIT 理事主席薄瑞光與馬英九會面之前，1 月 30 日，薄瑞光拜會王金平，王金平詢問了 TIFA 重啟協商進度，會後，王金平對媒體說，美牛問題「該面對了！」¹⁰⁸王金平也曾公開透露，他 2011 年 1 月到華府訪問，美方官員向他抱怨美牛案的處理，王金平還用「代誌大條」來形容嚴重性。¹⁰⁹

6 月 12 日，立法院休會前準備針對執政黨提出的食品衛生管理法修法大戰，修法後含萊克多巴胺的牛肉解禁，府院提出的牛豬分離十六字原則入法。前一晚，民進黨團發動史上未有的夜宿議場抗爭，時間長達五天四夜，直到臨時會結束。馬英九召集府院黨會議，決定盡速開臨時會，他在回憶錄(馬英九, 2018)中透露，為了說服民進黨團，他還曾請王金平出面勸說，顯見在第二次的美牛案處理上，兩人多了溝通少了分歧。

7 月 6 日，聯合國食品法典委員會(Codex)，通過來客多巴胺殘留標準，牛、豬肉的容許殘留值為 10ppb。7 月 25 日，立法院臨時會要表決食管法，藍綠大戰前，王金平已公開表示，美牛案能順利過關，民進黨團不再焦土杯葛，而是以人頭決定政策。資深黨團助理 S 回憶當時美方壓力不只對向馬政府而已：

2012 年因為有美方的壓力進來，美國也會找王溝通，AIT 也會找民進黨溝通，所以民進黨雖然那時候的主席蘇貞昌，他們卡了一段時間了，最後把整個議案在正常會期期間把他卡過去，已經算準 CODEX 七月會公布(標準)，就是以那個當作基準，這就是大家之間已經講好，沒關係，那你前面這邊你要卡就讓你卡，CODEX 過了以後，這個等於給民進黨一個台階下，民進黨還是得繼續演啊，但是演的部分就是，我排議案你不能擋我，大家不要製造衝突那麼大，讓議案可以上臨時會的議程，這樣而已。

2012 年含萊克多巴胺美牛的開放，藍綠政黨及立法院長都深刻感受美方壓力，民進黨團總召集柯建銘，也在他《大局，承擔》回憶錄中，提到他拜會當時 AIT

108 馬英九, 2018,《八年執政回憶錄》，北市：遠見天下文化，頁 219-224。

109 程嘉文、黃文彥, 2012,〈王金平：美牛影響 TIFA 談判〉，《聯合報》，6/28，第 A4 版。

處長司徒文，美方希望民進黨可以放軟立場的對話，他也認為，台灣沒有一直跟美國對撞本錢，國際標準訂出來，就很難禁止符合標準的美牛進口。¹¹⁰相較於2009年美牛案的處理，王金平這回選擇與府院同一陣線，含萊克多巴胺美牛開放牽涉對美關係，再加上馬英九與王金平的溝通較佳，讓府院期待的食管法版本，在立法院臨時會過關，王金平執行了黨主席馬英九的指令，代理人角色並未失靈。

(二)、兩岸服務貿易協議

2013年6月21日，海基會董事長林中森與海協會長陳德銘，在上海簽署兩岸服務貿易協議，服貿協議是ECFA簽署時，規範兩岸雙方要完成的四項協議之一，目的是消除兩岸服務貿易的限制性措施。¹¹¹服貿協議簽署前九個月，海陸兩會才改朝換代，2012年9月28日，國民黨秘書長林中森接任海基會董事長，10月2日，陸委會主委由府前總統府發言人王郁琦接任，服貿簽署前，王郁琦並未比照前一任陸委會主委賴幸媛，事前向立法院說明，也未公開服貿協議簽署具體內容，當時除了綠營立委呼籲暫停簽署，在6月21日服貿簽署的前一天，兩位出版界大老－遠流出版社董事長王榮文、大塊文化董事長郝明義，找上民進黨團總召集柯建銘，一起召開「我們剩下不到二十四小時了」記者會，呼籲馬英九總統暫停簽署服貿協議。

即使如此，海基海協兩會依舊按照計畫，隔天簽署服貿協議，消息傳回立法院，立委無心再開院會，王金平召開朝野黨團協商，民進黨團總召集柯建銘詢問王金平院長服貿協議內容，王金平也說他不知情，¹¹²21日這場協商，王金平在訪談中說明藍綠政黨當時討論接下來的院會，要處理那些優先法案。

因為國民黨急著要通過的法案，就只有一個就是證交法，證所稅的問題，當

110 柯建銘，2015，《大局，承擔》，北市：幸福綠光，頁27-45。

111 服務貿易協議文本。

112 柯建銘，2015，《大局，承擔》，北市：幸福綠光，頁246-161。



時證所稅已經減到股票下跌，八千五百點的天花板要拿掉，你記得嗎？（我記得），那就是 6 月 28 號要處理，然後這一個國民黨另外有兩個案，民進黨要它（國民黨）兩個選一個，一個是十二年國教就是中等學校教育法，另外一個就是核四要不要公投？要國民黨二選一，國民黨當然會選十二年國教，好，這兩案是國民黨一定要過，民進黨先要求中等學校教育法，要重新協調，從第一條到第七十三條都要協調，當時鄭麗君要求的，當時黨團要求要逐條協調，國民黨同意，你證券交易法不要杯葛，六月二十八日讓它順利通過，第二，你要通過十二年國教的話要逐條，重新協調，逐條喔。

這場協商，雙方討論綠營不杯葛證交法，來換取換逐條討論中等學校教育法，也決定 6 月 25 日再度朝野協商決定各黨團是否同意這樣的安排。6 月 25 日一早院會，藍綠立委為了搶先佔領議場主席台，取得協商談判優勢，除了一早動員，還發生潑水、咬人、扯髮的肢體衝突，當主席台被民進黨立委搶占後，國民黨立委要求王金平動用警察權驅逐民進黨立委，遭到王金平拒絕，¹¹³民進黨團總召柯建銘認為，王金平從美牛案開始就拒絕動用警察權，服貿抗爭他又拒絕動用，應該是誘使馬王政爭發生的原因。¹¹⁴

當朝野立委在議場內對峙，王金平召集各黨團幹部議場後方協商，民進黨團總召柯建銘當場提出包括服貿協議逐條審查表決等四項處理原則，他打算以十二國教，也就是高級中等教育法過關，來換取國民黨團對服貿協議逐條審查的讓步。

¹¹⁵王金平回憶這場協商，當柯建銘拿出四項決議時，國民黨團幹部立刻簽名：

六月二十五號協商時，柯總召拿一張便條紙出來，說要處理服貿提出四要件，

113 羅暉智、鄭宏斌，2013，〈搶攻主席台 藍綠亂鬥 5 小時 堂堂立院潑水咬人熊抱扯髮拉扯叫陣〉，《聯合報》，6/26，第 A3 版。

114 柯建銘，2015，《大局，承擔》，北市：幸福綠光，頁 246-161。

115 四項原則為：一、服貿協議應經立院逐條審查，逐條表決；二、服貿協議特定承諾表應逐項審查，逐項表決；三、不得予以全案包裹表決；四、非經立院實質審查通過，不得啟動生肖條款。

第一、備查案改審查案，第二、本案要逐條逐項審查並經表決，第三、本案不得包裹表決，第四、本案非經實質審查並經表決不得啟動生效提款，你備查案到立法院來三個月不處理的話，三個月就自動生效，所以就是這樣，這四項拿出來後，我們的書記長，總召就是林鴻池書記長是 L,¹¹⁶，L 從我後面衝出來說我簽我簽，這四項他簽，他簽的時候，他要出來時我跟他喊說：「這樣好嗎？」結果他就簽了，林鴻池也跟著他簽，(他當時為何要簽？)不知道，大家就猜不到，大家想說他應該是馬英九的意思，所以他要代表馬英九，只有我對他喊說「這樣好嗎？」結果林鴻池簽完，民進黨簽、台聯簽，最後找林德福，他副書記長，他簽，當時他們都簽了，倒數第二個簽的是洪秀柱，洪秀柱拿一支筆正要簽，柯總召剛好坐她對面，柯總召站起來，她拿筆指著說：「死老柯！死老柯！你會害死國民黨！」說死老柯死老柯，你會害死國民黨，連續說三四次，但她還是要簽下去，已經協調好的事情，你怎麼可以說不，後來，她簽完我要簽，簽完這樣就沒事。

這場協商簽名順序及各黨團幹部發言，也記錄在民進黨團總召柯建銘的回憶錄中，他特別提到，馬英九總統後來在九月政爭時，指責王金平帶頭簽是天大冤枉。¹¹⁷不過，在馬英九總統的回憶錄中，則是表示「過去政府對外簽署非條約之協議，均依行政命令程序，送立法院備查即可」，6 月 25 日朝野協商，「在民進黨立院黨團強力鼓譟下，國民黨團簽字同意。」¹¹⁸協商完成後，朝野以三天時間重新協商 72 項條文的高級中等教育法，6 月 28 日進行最後一場協商之前，自由時報先披露，6 月 26 日朝野協商高級中等學校教育法時，民進黨立委提出教官回歸國防體系的落日條款，教育部長蔣偉寧同意，做成附帶決議，從 2021 年起，高中職校園不再有教官。¹¹⁹民進黨團總召柯建銘為了確認府方立場，打電話給王

116 王金平表示書記長名字勿寫，因此以姓氏開頭字母 L 代稱。

117 柯建銘，2015，《大局，承擔》，北市：幸福綠光，頁 147-161。

118 馬英九，2018，《八年執政回憶錄》，北市：遠見天下文化，頁 306-329。

119 陳璟民、湯佳玲，2013，〈12 年國教附帶決議 教官 8 年內退出校園〉，《自由時報》，6/27，

金平院長，根據柯建銘在回憶錄中的描述：王金平回道：「哇列採小伊！」（台語）伊總統擋做也沒幾年，哪有每條都聽伊的道理？更何況八年後他也不是總統了！」柯建銘推測這段話遭到特偵組監聽，應該是馬總統決定對王院長下手最關鍵原因。

120

6月28日，立法院第8屆第3會期第一次臨時會結束，執政黨要召開第二次臨時會處理服貿協議，王金平7月26日召開朝野協商，29日召開全院委員談話會，隨即召開臨時會，7月30日，院會將服貿協議交付8個委員會審查，但為了擋住服貿協議審查，民進黨團又在議場夜宿五天四夜，確保國民黨團不會突襲，從委員會抽出逕付二讀，直到8月9日臨時會結束，服貿協議還卡在委員會。

2013年9月6日，特偵組召開記者會，指控立法院長王金平為民進黨團總召柯建銘涉及的全民電通案，向法務部長曾勇夫、高檢署檢察長陳守煌關說，九月政爭揭開序幕，9月8日，馬英九總統更親上火線，指責王金平關說，國民黨考紀會也撤銷王金平黨籍，馬王過招一直到9月13日，台北地方法院裁決王金平保留行使國民黨員權利後，王金平不僅保留黨籍，也保住立法院長寶座，但馬英九2008年上任後開啟的府院黨五人小組會議，就此停開。¹²¹

九月政爭後，2013年9月17日，立法院第八屆第四會期開議，但光是朝野協調好藍綠共排16場公聽會，民進黨內政召委段宜康，刻意每半個月才排一次公聽會，拖過一整個會期。對國民黨不利的是，第五會期開議後，民進黨的內政委員會召委陳其邁，抽籤抽到主審陸委會預算及法案，等於服貿協議排審的權利，掌握在陳其邁手中。¹²²從上一個會期就開始排的16場公聽會，民進黨召委直到3月10日才排完最後一場。過程中，國民黨內政委員會召委張慶忠，曾想要搶

A2版。

120 柯建銘，2015，《大局，承擔》，北市：幸福綠光，頁147-161。

121 黃名璽，2013，〈王暫保黨籍 府：五人小組停開〉，中央社，9/14。

122 召委的排案權為慣例，非法有明定。

排服貿協議審查，王金平卻是要執政黨按照朝野協商，把公聽會排完。¹²³對王金平的處理態度，資深黨團助理 S 認為馬王政爭讓王金平更缺乏協助執政黨的誘因：

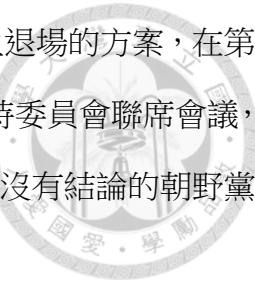
大家對於王的尊敬不夠，所以王乾脆先也沒特別去管他，就說你們先出委員會再說啊，案子就在委員會，他連讓它逕付二讀都無法逕付二讀，因為國民黨不敢逕付二讀，後來在委員會一路就這樣卡卡卡卡住了，到了自經區也是一樣的問題，就整個卡死，你說王角色有在裡面嗎？其實我認為王的角色沒有在裡面，這跟國民黨那時候在這案子裡頭，委員會審查的時候，民進黨抗爭比較大，如果用強硬的方式出委員會去做處理，王不排案，大家都知道會有這問題，王不會排案，第一個王不會協商，王不會讓它上議案。（你覺得馬王政爭有影響王院長在處理議事上面的，就你觀察？）馬王政爭處理議事上當然有啊，就是更不重視馬的想法，也在馬王政爭之後，費鴻泰賴士葆就直接在協商現場就有叫囂，你現在是哪個黨的院長？

（但是...）對事不對人，就是說你現在做的事情太過偏民進黨，根本是民進黨的院長。（可是這也是他跟馬叫板的方式）對，是這樣，這是很特別。

3月17日，內政委員會輪值召委張慶忠搶排審議服貿協議，在民進黨團佔據主席台後，張慶忠拿出黨團準備的小麥克風走到會議室的廁所旁，民進黨團為了阻止他宣讀，立委發生肢體衝突，即使張慶忠遭到民進黨立委壓制，他仍透過小麥克風，宣布將服貿協議送出委員會。

這樣的議事處理方式有無瑕疵？朝野黨團還要找王金平召集協商，當晚反服貿學生就衝進立法院議場，引發太陽花學運，學生佔領議場，甚至還試圖搶占行政院，遭到警方強力驅離。

¹²³ 陳偉婷，2013，〈王金平：服貿應協調後再處理〉，中央社，12/20。



學運期間，王金平六度召集朝野協商，依舊找不到讓學生退場的方案，在第四次朝野協商時，國民黨團幹部甚至提出，要求王金平院長主持委員會聯席會議，來處理服貿協議審議的爭端。¹²⁴王金平的幕僚 K，解析這六場沒有結論的朝野黨團協商，以及王金平的處理方式：

你看學生在立法院裏面協商六次沒有成功對不對，大家每個黨都踩死無法協商，（你說學生進來後院長召集的協商？）對，後來他就決定說，好，你們都要把事情推給我，那我就用自己的方法，國民黨說我們要開會，民進黨就去顧學生，你內政部要清走，第一時機弄不走，等到立委來顧就請不走，（那時候怎麼協商？）他也在看馬英九怎麼解決？從他第一次當國民黨政策會副主任委員，當時自立救濟群眾運動一定會疲勞，王就在等甚麼時候結束？清明節休假，可以用溫情，大家回去掃墓也是溫情喊話，他馬上的第一句話就讓學生首肯：「只要我當院長就不協商！」

四月六日上午十一點，王金平邀集三十幾位朝野立委，在立法院議場前發表他對服貿協議處理的原則，也就是在兩岸協議監督條例未完成立法前，他將不召集服貿協議相關黨團協商會議，¹²⁵於是，從三月十八日到四月十日的太陽花學運，就此落幕。也因為王金平提出先針對監督條例立法的原則，讓服貿協議無法再啟動立法程序。曾參與過程的前民進黨團幹部 L，比較了美牛案與服貿協議，立法院長的態度如何影響議案的結果：

你舉的兩個例子剛好是極端，一個是服貿，一個是美牛，美牛因為大家就爭議，民進黨也花了很多力氣去拉一些國民黨的票，所以老王投的那一票是決定性的因素，所以在這時候，議長的角色就變成某種程度又重要起來，因為議長都這麼講啦，大家協調不下來的時候，議長的態度會變成相當程度的影

124 柯建銘，2015，《大局，承擔》，北市：幸福綠光，頁 147-161。

125 同注釋 13。

響性。那服貿剛好相反，服貿就是馬要照單全收但王不要，那就僵在那裏，僵在那裏還包括後來的太陽花，老王才會那樣的處理態度，他就是不照馬的處理態度，這時候你就會發現說在這兩個案子上，國會議長的角色其實是重要的，不是不重要，但是兩個不同的處理態度，會讓這兩個法案有不同的結果。

服貿協議是本研究所篩選出，馬英九總統八年任期希望通過的重大爭議議案中，唯一沒有完成立法的，除了行政部門是先未說明報告，讓立法院長對於服貿協議內容一無所知，最重要的關鍵是 9 月 6 日掀起的馬王政爭，身兼黨主席的馬英九總統，試圖以黨制度，讓王金平喪失黨員資格，進而失去不分區立委及立法院長職務，在司法程序上遭遇障礙後，王金平保住黨員資格及院長職務，但馬英九所掌控的府院黨，不僅不讓王金平參與黨內會議，也取消王金平參與的府院黨五人小組會議，馬王關係之惡劣，影響了服貿協議審查，王不僅對委員會處理過程未多置喙，甚至為了讓學生運動落幕，提出監督條例不先立法，他不召集朝野黨團協商會議，他不願意進行朝野黨團協商，國民黨團如果要讓服貿協議通過，僅剩下透過立法院院會逐條討論審議的流程，這還必須是在野黨團不杯葛的狀況下才能進行。

服貿協議從國民黨立委張慶忠在委員會突襲後，議案在第八屆結束前，因監督條例未完成立法，遭到擱置未有進展。

第五節、蔡英文第一任總統任期重大爭議議案

(一)、立法院長中立化辭黨職

2014 年的太陽花學運，主要訴求除了退回海峽兩岸服務貿易協議，還有一項重要主張，就是要求立法院的黨團協商透明公開。也因此，2016 年第九屆新國會宣誓就職後，新任立法院長蘇嘉全，第一會期就推動黨團協商公開直播，從未

公開過的立法院議場三樓會議室的協商內容，就此攤在國人眼前。另一項不同於馬英九執政時期立法院長角色的做法，就是由政黨帶頭宣誓國會議長中立，蔡英文總統 2016 年 1 月 16 日當選後，隨即在 1 月 19 日民進黨中常會，通過國會議長中立化的三項原則，民進黨的立法院正副院長，不參與政黨活動、不擔任黨職、以及除了憲法規定由總統召集行政、立法之間爭端解決相關會議外，不參與任何政黨協調機制會議。第九屆國會，民進黨正副院長人選蘇嘉全、蔡其昌出爐後，1 月 29 日兩人在拜會時代力量黨部時，蘇嘉全即宣布當選立法院長後，辭去民進黨中常委職務，不再參加黨內事務。¹²⁶

(二)、一例一休勞基法修法

勞基法修法爭議源自於 2015 年，立法院三讀通過勞基法第 30 條修正，將法定工時由雙週 84 小時，減少為單週 40 小時，並配合修正生效日 2016 年 1 月 1 日，施行細則將原有的 19 天國定假日減少 7 天，同日實施，引發勞工團體不滿。

第九屆國會上任後，立法院將該施行細則備查改為審查，並在 2016 年 4 月 20 日退回，要求勞動部兩個月內修正，待蔡英文總統及內閣團隊上任，勞動部長郭芳煜宣布，遭到退回的施行細則自動失效，國定七天假恢復，同時也提出勞基法修法，將原本每 7 天至少 1 天休息，改為 2 天休息日，其中一天為例假，配合一例一休修法，也同步取消勞工國定休假 7 天。但這項修法，勞工團體不滿 7 天假被砍，資方對於暫時恢復 7 天假也無法接受，七大工商團體揚言將中止勞資協商。¹²⁷

7 月 21 日立法院臨時會，衛環委員會排定審查一例一休的勞基法修法，在民進黨立委人數優勢下，黨團幹部原本預料可以完成初審，但會議主席、民進黨立委林淑芬因反對砍掉勞工七天國定假，拒絕主持審查，改由同黨立委吳玉琴代

126 林瑋豐，2016，〈國會正副議長中立化 蘇嘉全蔡其昌允辭中常委、不參加黨內活動〉，風傳媒，1/19，<https://www.storm.mg/article/80542>。

127 羅倩宜，2016，〈七大工商團體宣布：即日起終止勞資協商〉，《自由時報》，6/28。



理，¹²⁸但遭遇反對一例一休修法的時代力量立委杯葛，委員會無法審查，未完成初審，民進黨團無法在該次臨時會，按照既定規劃讓一例一休送出委會。

第九屆國會民進黨席次過半，衛環委員會也有人數優勢，行政院力推的一例一休勞基法修法，卻在委員會這關就遭遇黨籍立委拒審、修法卡關。

蔡英文總統於是宣布成立新的府院黨及立法院黨團的溝通平台－執政決策協調會報，10月3日首度開會，第一場會議就針對一例一休修法討論，蔡總統要求10月5日務必要將法案送出委員會，希望趕在11月12日勞工放國父誕辰紀念日前可以完成修法。¹²⁹不同於過去對修法態度的公開發言，一例一休的修法，是蔡英文跳上第一線，對立法院議事運作下指令。

10月3日由蔡英文總統首度召開的執政決策協調會議，會後他指示，避免「一例一休」說法造成誤會，將正名為「周休二日」、國定假日的休假方式全國要統一、檢討休假制度讓勞工有充足休假日，勞基法修法務必年底前完成。¹³⁰

在蔡英文總统一聲令下，10月5日立法院衛環委員會，朝野黨團前一天開始搶登記會議室，並夜宿立法院，但是在民進黨立委掌握衛環委員會人數優勢下、並配合更換會議室的議事策略，化解在野黨團搶占會議事的杯葛，當天會議從議事人員宣讀議事日程、宣讀提案內容、到無異議通過僅花十六分鐘，在野黨團還來不及反應下，將包括朝野黨團在內七個修法版本，完成初審送交院會處理。¹³¹

勞基法修法初審完成，國民黨團提出會議有重大瑕疵，發函要求立法院長蘇嘉全召集朝野黨團協商，兩天後，10月7日，立法院長蘇嘉全即召開朝野黨團協商，國民黨團認為會議有重大瑕疵，應為無效會議，但民進黨團堅持委員會已

128 楊淳卉、李欣芳、黃邦平，2016，〈一例一休今闖關 朝野甲級動員〉，《自由時報》，7/21。

129 呂雪慧，2016，〈小英督軍 一例一休 11月12日前闖關〉，《工商時報》，10/3。

130 陳郁仁，2016，〈蔡英文拍板年底完成修法 七天假沒了〉，蘋果日報，10/4，

<https://www.appledaily.com.tw/politics/20161003/ES2AN6W3DHUY3XBNAQTYJWJWHU/>。

131 王寓中、周佑政、陳素玲，2016，〈1例1休初審速過 年底還有3天國定假〉，《聯合晚報》，10/5，A1版。

審查完竣。因第九屆朝野黨團協商有公開播送及逐字記錄，可以看出院長是如何處理朝野對委員會初審的爭議，在當天會議中，面對國民黨團、親民黨團、時代力量黨團主張 10 月 5 日會議無效，立法院長蘇嘉全並未就當天會議有效否討論，而是要朝野黨團檢討未來有效會議的流程，最後雙方不歡而散，協商散會。¹³²

10 月 24 日，衛環委員會召集委員陳瑩召集黨團協商，但國民黨與時代力量立委拒絕出席，26 日衛環委員會開會，原排定衛福部長林奏延報告長照計畫，但會議一開始，需確認上次開會議事錄，一旦確認也等於朝野認定會議有效，國民黨團又占領主席台，會議只開一分鐘即休息，直到傍晚民進黨團確認會議無法進行，會議主席吳玉琴宣布散會。10 月 28 日衛環委員會同樣面臨在野黨團杯葛，當天朝野立委發生肢體衝突，國民黨立委陳宜民送醫，時代力量立委黃國昌含淚抗議，議程又在空轉一天。勞基法修法執政黨除了在立法院面臨在野黨立委幾乎聯手杯葛，勞工團體更是多次到民進黨立委辦公室與民進黨中央抗議。11 月 4 日，勞工團體工人鬥總統，質疑勞基法修法砍掉工人七天假，也無法落實周休二日，開始在立法院前絕食抗議。因勞團絕食情勢複雜，憂心強行表決爭議大，府院釋出訊息，不急著 11 月 8 日院會處理，年底前都是處理時機，¹³³當天，在立法院院長辦公室，由院長蘇嘉全、民進黨團總召集柯建銘、前立法院長王金平與國民黨團總召集廖國棟的會商，因遭到時代力量立委黃國昌曝光，在 11 月 8 日召開的朝野黨團協商會議中，蘇嘉全表示是溝通而非協商會議。¹³⁴這場朝野黨團協會議，討論勘驗衛環委員會錄影錄音，來確認當天會議是否有瑕疵，民進黨團不再堅持委員會會議沒有瑕疵，到了 11 月 11 日立法院長蘇嘉全再度召集的朝野協商，民進黨黨團讓步，同意勞基法修法重回委員會審查，但兩個附帶條件是，完成委員會初審後，法案不受一個月冷凍期約束，隨時可在院會處理、各黨團簽署

132 參見立法院公報 105 卷第 71 期。

133 李欣芳，2016，〈府院共識 一例一休本周二不強行三讀〉，《自由時報》，11/6，A4 版。

134 立法院公報第 105 卷第 80 期黨團協商會議紀錄。

同意不杯葛。¹³⁵

檢視 11 月 4 日、8 日與 11 日朝野黨團協商會議逐字記錄，立法院長蘇嘉全在第一場會議中，因朝野爭議大，他發言不多，僅裁示如何處理當天議事爭端，各黨團再回去思考，8 日的會議聚焦會議錄音錄影勘驗及舉行公聽會，待 11 月 11 日召開朝野黨團協商會議前，朝野黨團已勘驗過衛環委員會的錄音錄影內容，由於府院已表態不急著處理，因此在這場會議中，蘇嘉全幾乎也是讓朝野政黨黨鞭發言，民進黨團同意勞基法修法各版本，由衛環委員會撤回重審，這場協商並無太大歧見，從協商發言逐字來看，兩場協商蘇嘉全讓各民進黨團總召柯建銘舌戰在野黨立委。¹³⁶

11 月 18 日勞基法修法重新回到委員會討論，爭議條文送交黨團協商讓勞基法修法草案出委員會後，12 月 2 日，立法院院會排定處理勞基法修法，當天一早國民黨團又佔領主席台，場外勞團工鬥集結抗議，還發生包圍民進黨團總召柯建銘，推擠中將柯建銘打掉的狀況。¹³⁷

下午，立法院長蘇嘉全召集朝野黨團協商，他在這場會議中，主張當天院會只做大體討論，下周一再進行逐條討論，當場遭到民進黨團幹事長吳秉叡質疑，不應該因為場內外有人抗議，院會就不逐條，等於鼓勵打人，民進黨團總召柯建銘舌戰在野黨立委。

135 立法院朝野黨團協商結論：時間：105 年 11 月 11 日（星期五）上午 11 時 30 分，地點：議場三樓會議室，決定事項：一、各黨團同意由社會福利及衛生環境委員會撤回併案審查行政院函請審議「勞動基準法部分條文修正草案」等 7 案之審查報告，由該委員會於 11 月 14 日、16 日及 17 日召開 3 天會議（其中 1 天為公聽會，行政機關代表應列席，並對陳述意見負責）審查，待審查完畢；如無共識，委員會議決交黨團協商後，提報院會處理，不受立法院職權行使法第 71 條之 1 協商期之限制。二、上述會議各黨團同意不以霸占主席台等手段杯葛，同意得以黨團名義提出修正動議，並依議事程序進行。三、11 月 14 日（星期一）進行報告及詢答，11 月 16 日（星期三）舉行公聽會，11 月 17 日（星期四）進行逐條討論，以上會議必要時得延長開會至下午 12 時。

136 立法院公報第 105 卷第 82 期黨團協商紀錄。

137 鄭宏斌，2016，〈一例一休闋關 柯建銘被包圍 眼鏡被打掉〉，《聯合晚報》，12/2，A2 版。

銘也附和，呼籲蘇嘉全要有道德勇氣，協商會議朝野沒有結論散會。¹³⁸在下午院會中，藍委僅霸占發言台而非主席台，蘇嘉全未運用議事規則逕付表決，而是將議案延至下周二 12 月 6 日處理，遭到黨團立委不具名痛批丟盔棄甲、自我閹割。他事後強調是當天會議氣氛不佳，遭到柯建銘質疑下週二如果不照程序走下去，難道還要看氣氛？¹³⁹

12 月 6 日院會處理前一晚，蔡英文總統召集執政決策協調會議，除了當面向柯建銘表達慰問，也表達社會討論已久，他請立法院黨團盡速立法。¹⁴⁰於是在 12 月 6 日院會中，場內外都有抗議下，民進黨團發揮人數優勢，將國民黨立委架離主席台，當天晚上 22 點 08 分，三讀通過勞基法修正案，讓在立法院爭議半年的議案完成修法。

在勞基法修正案修法過程中舉行的朝野黨團協商，立法院長蘇嘉全試圖讓在野黨團有發言權，甚至為了安撫有時附和在野黨立委主張，與急著推動一案三讀的民進黨團總召產生矛盾，直到蔡英文總統 12 月 5 日下令黨團通過，果然隔天沒有再發生意外狀況，完成三讀。

在前立法院長蘇嘉全的訪談中，他也反覆強調讓在野黨充分發言，再來表決的必要性：

面對歧見比較多的特定法案，只要協商朝野沒有共識，就會啟動一個月的冷凍期，這個期間是讓執政黨團或是行政部門，去爭取在野黨支持，那麼在野黨也可以在這個時間裡，準備好充足的論述做出回應，冷凍期過後大家再來協商，如果多次協商不成，或是在野黨拒絕協商，那我們就會在院會中處理。

138 立法院公報第 105 卷第 96 期黨團協商紀錄。

139 丘采薇、洪上元、呂筱蟬，2016，〈一例一休明再協商拚周二過關 蘇嘉全：當天氣氛不佳改日表決比較不會有爭議〉，《聯合報》，12/4，A4 版。

140 曾慧蘋、呂雪慧、周思宇，2016，〈總統令：一例一休非過不可〉，《中國時報》，12/6，A1 版。

但我要強調，即便是走到院會表決，我身為院長，還是會盡量在院會中安排充足的討論時間，給予在野黨足夠發言的人數，讓他們把論述說明清楚，因為縱然在野黨人數比較少，但還是有權利向大院、向全體國人說明清楚他們的主張，後續就交由全民來評斷，假設在野黨的主張有其道理，那麼人民自然會用選票、輿論給予支持。反之，如果在野黨的主張沒辦法獲得人民的認可，單純只是為反而反，拖延法案審議的進度，那人民也會做出公斷。

勞基法修法是蘇嘉全擔任立法院長後，第一個經手朝野衝突最劇烈的議案，他雖然在協商中試圖當和事佬，值得注意的是，即使民進黨團內部對於修法有不同意見，但蘇嘉全院長不論在公開場合或是朝野黨團協商，他從未對議案內容表達修法意見，幕僚 H 跟在蘇嘉全身邊四年觀察，他對蔡總統希望通過的議案不打折扣：

(他當立法院長過程當中，他沒有對小英希望通過的法案打折扣？)沒有打過折扣，你要過甚麼救過甚麼，小英有哪個案子沒有過的？(幾乎沒有，院長也不會提任何異議，主要是他跟總統沒有...)沒有權力上的矛盾，沒有緊張關係，這很重要。所以執政黨要讓議事順，你就要在立法院長這個人選上需要跟總統能夠配合的。但是這種東西就是只能做不能說的，因為國會是自主的，你怎麼可以插手國會的事情，但是你在實際權力運作上，你得要這樣，不然你就吃鱉了。

對蔡總統希望推動的議案幾乎不打折扣，為何民進黨團希望加速通過的勞基法修法，還是發生黨團認為該表決卻未表決狀況？前民進黨團幹部 Y 認為，這是蘇嘉全與柯建銘的矛盾衝突：

蘇嘉全跟王院長最大的不同是，王院長是藏鏡人，他對政策法案預算的指導是藏鏡人，但是他很清楚他掌握全局，包括老柯，他很輕鬆地運籌帷幄掌握全局。(藏鏡人是甚麼意思？)就是不用甚麼事情都跳到第一線來跟你協商

跟你說，背後自然有人會去運作，民進黨就老柯會處理好，國民黨就派誰誰處理好，他都知道各方進度，但是蘇嘉全不知道，蘇院長跟老柯不對盤，蘇院長一直覺得老柯想要凌駕他之上，老柯覺得你根本不懂立法院，老柯覺得你算甚麼東西那種感覺，所以蘇院長只好朝野協商去那個三樓，他就是想要在第一時間掌握，整個立法院的脈動這樣，但是沒有那麼容易，那只是個形式在那裏，真正的事情要有推進，還是兩黨私下在那裏喬。

爬梳勞基法修法過程，立法院長的角色是配合蔡英文總統指示，院長在議事處理的方式讓黨團部分成員不滿，背後是與黨團總召的權力矛盾，但他身為總統在立法院代理人的角色並未喪失。

(一)、前瞻基礎建設特別條例及預算

蔡英文總統上任後第一項重要的拚經濟計劃，就是 2017 年提出的前瞻基礎建設計畫，內容包括五大項，分別為綠能建設、數位建設、城鄉建設水環、水環境建設以及軌道建設，2017 年 3 月行政院會通過計畫，須送立法院審理的包括特別條例以及 8 年總經費 8824.9 億的特別預算，當時的行政院長林全希望藉由擴大公共建設支出來刺激景氣，林全在記者會上說明，這項計畫可以帶動公民營企業投資 1 兆 7777.3 億元。¹⁴¹

但這項計畫送到立法院卻遭遇阻礙，國民黨團質疑偏重綠營執政縣市，用意是用建設綁樁，¹⁴²從 2017 年 4 月 24 日，立法院經濟等委員會聯席審查特別條例草案，藍綠就爭吵不斷，藍營強力杯葛，發生多次肢體衝突，國民黨立委以麵粉、水球各種道具製造混亂，甚至影響到院會運作，國民黨團藉由佔領主席台、準備 500 多項變更議程案，杯葛院會其它議案的進行。

行政院將前瞻基礎建設特別條例送到立法院，超過一個月無法在委員會完成

141 顧荃，2017，〈林全：前瞻基礎建設 8 年 GDP 增 9700 億〉，中央社，3/23。

142 周毓翔、姚志平，2017，〈前瞻計畫恩本綁樁計畫 藍委林為洲：我呸〉，《中國時報》，3/28。

初審，身兼黨主席的蔡總統，在民進黨中常會下達動員令清理戰場，除了執政縣市串連發聲力挺，立法院也要以年底前完成立法為目標。¹⁴³於是在 5 月 16 日聯席委員會中，民進黨團透築起人牆保護議事人員宣讀條文，在國民黨立委潑水、丟假鈔抗議中，特別條例 11 條條文全部保留協商送出委員會。由於特別條例完成初審有一個月的冷凍協商期，民進黨團以 6 月 14 日至 7 月 5 日召開臨時會方式，快馬加鞭處理前瞻以及年金改革相關法案。

為了趕在 7 月 5 日臨時會最後一天三讀通過特別條例，立法院長蘇嘉全從 7 月 3 日上午起召開朝野黨團協商，7 月 3 日的會議中，因黨團總召集柯建銘部分時間並未在協商的議場三樓會議室內，這場會議立法院長蘇嘉全發言次數與內容也較之前協商多，爬梳他的發言內容，可以清楚發現他多次協助捍衛行政團隊，以下節錄蘇嘉全部分發言內容：¹⁴⁴

節錄發言一：我先跟各個黨團報告，前瞻計畫的 8,900 億元是一個最高額，剛才我也跟大家說明了，如果特別預算送過來，大家覺得哪幾項是不必做的，可以把那些刪掉，最後通過的預算可能只有 5,000 億元也不一定，所以這個特別條例實在沒有我們想像中的那麼必須特別計較。

節錄發言二：但是早上就已經非常明確的提到，今天都不要占據主席台，而且這是你們提出的，當時大家都在現場。如果你們覺得這個話可以吞下去，向全民道歉，那你們就繼續占據。

7 月 3 日朝野黨團協商會議，蘇嘉全同意在野黨立委要求，破例隔天上午的朝野黨團協商會議，讓立委可以質詢官員，不過這項裁決，也是在民進黨團總召集柯建銘同意下進行。當時在場參與的前民進黨團幹部 L，認為當時不應該同意在協商時進行質詢：

143 曾慧蘋，2017，〈蔡下令前瞻速過 清理戰場〉，《中國時報》，5/11。

144 立法院公報第 106 卷第 70 期黨團協商紀錄。

在我個人來看，整個最離譜的就是協商不是因為黃國昌的堅持，（在協商的時候做質詢？）對，官員質詢那個是離譜到極點，協商當然不是你在質詢的地方，協商就是最後法案已經經過委員會送到院會來，院會要協商就是最後你要怎麼定案？各黨之間的堅持是甚麼？大家拿出來討論。

7月4日在野黨立委輪番質詢過行政首長後，下午進行蘇嘉全召集院會處理前瞻基礎建設特別條例前的最後一場協商，蘇嘉全在會議中，對於隔天，也就是最後一天院會如何進行發言主導：

比如說到了5點，我們看大家的意見，如果剩下沒有幾條，而且慢慢地有共識，或許可以開晚一點。如果完全沒有共識，大家要提早結束，明天再來，也就是破局了，當然就依照議事規則來進行，好不好？這樣就很坦然。而且協商一定會有某些部分沒有共識，這部分當然依議事規則辦理，有共識就依慣例辦理。¹⁴⁵

所謂依照議事規則辦理也就是針對沒有共識的條文進行表決，這也是執政黨團所希望的。7月5日下午院會逐條處理前瞻基礎建特別條例時，民進黨正召開中常會，蔡英文總統也表達希望特別條例如期通過，¹⁴⁶由於朝野黨團有共識，院會透過逐條發言表決，順利將特別條例完成三讀。

在特別條例三讀後，行政院火速在7月11日加開院會，通過前瞻基礎建設第一期(2017年9月到2018年12月)的特別預算案，總經費1989億元，民進黨團立即提案從7月13日到21日召開第三會期第二次臨時會，準備處理前瞻計畫的特別預算等案的審議，但國親不滿預算案編列草率，質疑將立法院當成行政院立法局，要求退回重編。¹⁴⁷7月13日臨時會第一天，院會議程安排行政院長林

145 立法院公報第106卷第70期黨團協商紀錄。

146 呂欣憊，2017，〈立法院審前瞻草案蔡總統盼如期通過〉，中央社，7/5。

147 劉宛琳等，2017，〈臨時會林全明報報告前瞻 國親聯手杯葛〉，《聯合晚報》，7/12，A02版。

全到立法院告預算案並備詢，藍營立委為了阻擋林全上台，藍綠立委爆發肢體衝突，院會空轉一天。7月14日，行政院長林全在度到立法院報告，朝野立委又爆發肢體衝突，這回還互扔沙發椅，立法院長蘇嘉全在朝野衝突中，宣讀民進黨團提議，將前瞻第一期預算交付財政委員會審查，行政院長報告等相關書面送交立法委員參考，並在藍營立委抗議下表決，因民進黨團人數優勢表決通過，但蘇嘉全的表決處理卻引發爭議，前立法院長王金平援引資深議事人員意見，質疑前瞻未經報告、質詢就交付委員會，不符合立法院職權行使法及議事規則等相關規定。

148

執政黨為了盡速讓第一期前瞻預算通過，8月21日到31日，提出加開第三次臨時會，這回國民黨團祭出萬件提案，試圖以「案海」表決，癱瘓前瞻預算的二三讀，¹⁴⁹但立法院長蘇嘉全卻以「一事不二議」，裁決援用內政部會議規範第53條，¹⁵⁰依據提案順序先後處理，也就是院會處理完民進黨立委的提案，就不處理後提案的國民黨立委提案，處理方式引發爭議，因為過去立法院院會處理同一事項的修正動議，是依照立法院職權行使法所訂的立法院議事規則第11條，考量提案的意旨來做為表決順序的裁決。¹⁵¹一事不二議的處理方式，也首度引爆前後任立法院長交火，王金平質疑蘇嘉全曲解議事規則，蘇嘉全則要王金平摸良心，看看國民黨過去如何處理議事？¹⁵²蘇嘉全幕僚H接受訪談時坦言，這樣的處理也是議事人員根據議事規則想出的方法：

因為我們的議事人員太強了，他們一輩子就在那邊嘛，他們所有議事紀錄都

148 王承中、劉冠廷，2017，〈前瞻付委 王金平：議事人員疑慮有違法〉，中央社，7/21。

149 溫貴香、劉冠廷，2017，〈前瞻預算上萬提案 朝野23日實質協商〉，中央社，8/22。

150 會議規範第53條：關於人選款項時日數字等之提出及改擬：關於人選、款項、時間、數字等，依提出之先後順序，依次表決至通過其一為止。

151 立法院議事規則第11條：對同一事項有兩個以上修正動議時，應俟提出完畢並成立後，就其與原案旨趣距離較遠者，依次提付討論；其無距離遠近者，依其提出之先後。

152 彭琬馨、鄭鴻達、施曉光，2017，〈一事不二議 引爆蘇嘉全王金平交火〉，《自由時報》，8/31，A06版。

有，當年這個案子怎麼處理怎麼弄的？解釋權在我們院方這邊，一事不二議，對啊，我不管你把你全部沒收掉，我們每天都在裡面想，想說制度面上去用議事的方法，破國民黨的奧步嘛，然後再跟老柯講，待會黨團怎麼弄，甚麼時候我們怎麼配合。

即使透過一事不二議的議事處理方式，不需處理國民黨團的上萬件修正動議，但朝野協商時提出的預算通案刪減有 206 案，親民黨與時代力量立委在委員會提出的預算刪減案，也有 468 案，仍待表決。國民黨團在每一案表決時，都提出點名表決、重付表決等議事手段，一個提案要歷經八次表決才能通過，民進黨團為了趕在 8 月 31 日完成前瞻預算第一期審議，從 28 日起，採取「不斷電」表決，也就是 24 小時不中斷的表決方式，終於在 31 日凌晨一點十二分三讀通過。前瞻預算的表決是史上次數最多、提案最多、時間也最冗長表決議案。¹⁵³參與過程的國民黨團幹部 J，在訪談中回憶當時立法院長的議事處理，依舊無法認同外，對於蘇嘉全的議長角色，他這麼解讀：

民進黨假設有甚麼政治任務賦予給他，基本上他是希望能夠全力達成的，不管朝野協商、正式朝野協商、或是院長室的協商，他大概一個目的，就是完成民進黨交付的任務，所以基本上他不是立法院長，他其實是偏向民進黨的立法院院長，所以很清楚嘛，舉例子可以啊，一例一休、或是前瞻基礎建設第一次，前瞻基礎建設那有國民黨一萬多的案件包裹表決，這個東西在蘇院長任內留下很重大污點，只有他敢，別人不敢只有他敢，你違反議事規則自己解釋，(你說一事不二議那件事情？)對。

在野黨團幹部的看法，或許可以解讀是反對黨的必然批評，但當時擔任執政黨團幹部的 Y，認為蘇嘉全以引發爭議的議事處理方式，來通過蔡英文總統希望的前瞻預算通過，與總統的交情是主要原因：

153 溫貴香，2017，〈前瞻特別預算三讀林志嘉透露折衝過程〉，中央社，8/31。

(前瞻當時打到不行，國民黨擋很久，總統院長都希望趕快過，後來你們幹部有去溝通，說不要一次處理，變成分階段，你記得嗎？把預算分階段)

那是老柯的意思，我覺得是老柯的意思。

(你有覺得蘇院長急著要協助總統趕快過預算？)

有啊，預算當然有急迫性，預算本身就有急迫性，雖然是特別預算，但是如果沒過年度編列會受影響。

(蘇院長這四年，你參與的協商有聽蘇院長對於總統或政院希望過的案子有意見的嗎？或是不用這麼快過？或是換個方式過？或是通常總統交辦就照單全收？)

總統交辦照單全收，我那時候的感覺就是他自謂跟總統很麻吉，總統比較信賴他，比較不信賴老柯這樣。

從前瞻特別條例到預算，不論是朝野黨團協商、或是議事手段上協助加速處理，立法院長蘇嘉全因為與蔡英文總統的交情，對於總統要求通過的議案，均努力完成。

第六節、蔡英文第二任總統任期重大爭議議案

(一)、放寬美豬美牛進口-九項行政命令備查改審查

2020年2月1日，第十屆立委就職，民進黨立委席次過半，投票選出民進黨籍的立法正副院長游錫堃及蔡其昌，兩人依照2016年民進黨國會議長中立宣示，不兼黨職也不參與黨務平台運作。

立法院長游錫堃上任後，第一個碰到的棘手議案，就是蔡英文總統宣布開放含萊劑美豬及三十月齡以上美牛，行政命令備查改審查。

2020年6月10日，美國商會公布《2020台灣白書》，呼籲美國政府強化與

台灣的經貿，並積極評估推動台美雙邊貿易協定(Bilateral Trade Agreement, BTA)，應排除台美之間的誤會，美國商會執行長傅維廉(Willian Foreman)表示，誤會指的是美豬美牛議題，雙方要務實面對。¹⁵⁴接著8月12日，蔡英文總統在美國智庫哈德遜研究所(Hudson Institute)舉辦的視訊會議發表演說，她表示在第二任任期內，會繼續與美國合作，也強調台美洽簽自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)台灣必須有清楚具體規劃，這場演說雖然沒具體提到美豬美牛，但蔡英文總統表示：「我們有決心依科學標準來克服，同時確保消費者安全。」

就在演說發表兩個多星期後的8月28日，蔡英文總統與副總統賴清德、行政院長蘇貞昌、民進黨團總召集柯建銘等，在總統府召開記者會，宣布在保障國人健康前提下，訂定進口豬肉含萊客多巴胺的容許值，並放寬30月齡以上美國牛肉進口。對於這項開放決定，當時還是川普總統執政，相當友台的美國國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)推文表示，美方歡迎蔡總統放寬美豬美牛進口限制，未來台美雙邊經貿合作打開大門。¹⁵⁵但這項宣布，卻引發在野黨質疑，當時的國民黨主席江啟臣呼籲政府，不能將民眾健康當作交易，¹⁵⁶他也宣布將透過立法院黨團強力監督，並將發起全民食安公投。

由於蔡英文總統宣布開放含萊劑美豬及30月齡以上美牛進口同時，強調開放沒有牽涉需要立法院有作為部份，行政作為即可，也就是以行政命令開放，行政命令送立法院備查即可。但這樣的決定，讓曾決策開放帶骨牛肉進口的前總統馬英九不滿，要求蔡英文總統道歉，一方面當年他開放美牛進口時，經過立法院審議，因此他認為即使有崇高目標，還是要採民主程序，他強調他不會以行政命令處理，一定會經過立法院。¹⁵⁷

154 彭偉琳、于國欽，2020，〈美國商會 台美BTA 務實解決美豬美牛〉，《工商時報》，6/11，第A6版。

155 徐薇婷，2020，〈蓬佩奧：台開放美豬牛 為雙邊經貿合作打開大門〉，中央社，8/28。

156 張祈，2020，〈美豬美牛進口鬆綁 江啟臣：民眾健康不能當作交易〉，中央社，8/29。

157 劉冠廷，2020，〈馬英九：以行政命令開放美豬不民主總統應道歉〉，中央社，9/3。

也因為蔡政府宣布開放美豬美牛突然，再加上打算以行政命令開放，立法院 9 月 18 日開議後，行政院長蘇貞昌除了第一天可以上台，提出政府開放含萊克多巴胺美國豬肉及牛肉進口專案報告並備質詢，9 月 22 日依憲法規定所應做的施政報告，國民黨團即以行政院長蘇貞昌未對政府放寬美豬美牛進口道歉，佔領議場備詢台，不讓蘇貞昌上台。

避免爭議擴大，原先蔡英文總統主張擴大開放美豬美牛的行政命令，送立法院備查即可，民進黨團也釋出善意，主動將涉及開放美豬美牛的 9 項行政命令，從備查改審查，並在 9 月 25 日院會，交付 5 個委員會聯席審查。

只是國民黨團杯葛蘇貞昌院長施政報告持續未停止，從 9 月 22 日第一次杯葛開始，行政院長持續 12 次到立法院，都無法順利上台，直到 11 月 26 日第 13 度到立法院，在民進黨立委的保護下，蘇貞昌終於上台做施政報告，當天國民黨立委還以丟擲豬內臟等物品抗議。

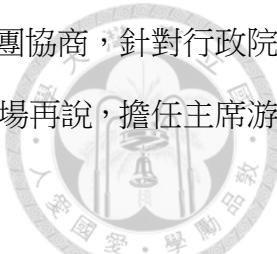
這是首次行政院長在立法院開議後，長達兩個月無法上台，時間超越馬王政爭後，行政院長江宜樺遭到民進黨團杯葛無法做施政報告的紀錄。

除了行政院長上台施政報告成為藍綠戰場，九項涉及開放萊劑美豬美牛的行政命令，院會交付衛環及經濟委員會審查後，依法若三個月未審查完畢，行政命令將主動生效，因此即使行政命令交付兩個委員會審查，委員會未能就朝野立委分歧完成修正，全保留趕在 12 月 25 日前送出委員會，交付立法院長游錫堃主持的朝野黨團協商，讓朝野立委在院會進行表決做最後決定。

從施政報告到行政命令，從未擔任過立委的立法院長游錫堃，在朝野黨團協商中，幾乎將協商的主導權交予民進黨團總召集柯建銘，透過公開的協商會議紀錄，可以看出立法院長的角色，僅在點名立委發言，以及協商最後詢問是否達成共識。

就以 2020 年 12 月 28 日，游錫堃院長所召集的朝野黨團協商為例，會議中由柯建銘總召集與各黨團協調 9 項行政命令表決時，各黨要派出幾位代表發言，也

是由柯建銘與在野黨立委討論決定。¹⁵⁸11月10日的朝野黨團協商，針對行政院長蘇貞昌上台的施政報告，藍綠黨鞭甚至明白說離開協商會場再說，擔任主席游錫堃也附和，資節錄部份對話內容如下：¹⁵⁹



主席：我看今天的會議就到這裡，請大家簽名，可以簽的人就儘量簽。

柯委員建銘：來簽啦！

林委員為洲：我來加註，來專案報告，但是施政報告我們繼續杯葛，好嗎？
這樣就來專案報告，我加註的條件是專案報告OK，但是施政報告「歹勢」，
因為達不到我們要的，這樣可以嗎？

柯委員建銘：我們回去再說啦。

主席：你們再說啦！新竹的再說。再繼續溝通、繼續溝通。

由以上對話可以發現，原本朝野黨團協商的功能，幾乎被朝野黨黨團幹部，以私下不公開協商所取代，院長召集的朝野黨團協商功能被淡化，幾乎讓渡給民進黨團總召柯建銘檯面上檯面下運作，在訪談中，立法院長游錫堃強調，他在朝野黨團協商中是仲裁者角色：

那個事實上已經盡力而為，那個並不在說議長協調不力或是怎樣，因為他們抗爭他們政治目的，我想各黨派在那邊表現都是有政治目的，他的政治目的要讓他的支持者得到滿意，所以在野黨那時候比較支持在野黨的民意是要抗爭啦，所以他們抗爭一定要，而且外面集合很多人，所以那個是一種政治攻防。(院長我們知道美豬關係的是跟美國互動是不管是加入FTA或是加入CPTPP等等，你會視議案的爭議性質，來決定你在朝野協商中的角色如何處理嗎？譬如說美豬這是跟國家未來有關係，就你自己的立場會不會覺得這個案子過了對台灣比較好，所以你在主持議事的時候，你會因此有所怎麼樣的

158 立法院公報第110卷第5期黨團協商紀錄。

159 立法院公報第109卷第80期黨團協商紀錄。

斟酌？)心裡會想但是我不會講出來，因為講出來在野黨就說你偏袒，每個人有有價值判斷，我有我的情感、認知都有，所以我有自己的是非，我會分清這是怎麼樣怎麼樣，我是台灣主體性嘛、自由民主，我的價值觀這樣，我的核心價值是這樣，所以難免會這樣想，所以我難免會這樣想，但是我不能表現出來，所以我在那邊還是要站在一個會議的主持者、仲裁者，是一個協調者來…，我不會把自己的好惡來批評他們。

參與過蘇嘉全與游錫堃，兩位立法院長召集的朝野黨團協商的在野黨團幹部J，在訪談中比較蘇嘉全及游錫堃兩人主持協商的異同：

你現在說蘇嘉全也好，游院長也好，我可以具名，他們兩個當然有程度差別，蘇嘉全很嚴重，但是游錫堃有稍微緩和一下，沒那麼嚴重，但是我覺得他們都在執行民進黨立法的交代的任務，那基本上所以基本上是民進黨的立法院長。(但是會不會覺得蘇嘉全跟柯總召的關係，游院長跟柯總召的關係，蘇會跟柯唱反調嗎？)我沒有去觀察他，我也沒有興趣觀察他，但是基本上決定權都在老柯身上，所以蘇嘉全才會覺得這個院長做得實在是沒意思嘛，我認為現在游院長也覺得沒意思啦，這是公開的事實。

原本朝野黨團協商中重要角色的立法院長，到游錫堃擔任院長時，僅能發揮仲裁角色，從議程安排到朝野爭端處理，幾乎照著民進黨團總召柯建銘的節奏走，作為總統在立法院代理人的角色雖未失靈，但讓渡了過去屬於院長的協商、及議程決策功能給自家黨鞭。



第六章、結論

第一節、驗證假設

從重大爭議議案的個別深入分析，影響總統與立法院長關係的因素，可以獲得以下歸納：

(一) 如果總統與立法院長有結盟的關係，立法院長會協助總統期盼的爭議議案完成三讀，反之，總統與立法院長如果是非結盟關係，立法院長可能表達異議，甚至不積極舉行朝野黨團協商，造成爭議議案審議延宕的假設成立。

從篩選出的重大爭議議案的個案研究，可以清楚看到，立法院長在議案審議過程的角色，以立法院長協助加速處理的議案中來看，蔡英文總統第一、二任任期，不論是一例一休勞基法修法、前瞻基礎建設特別條例及預算，還有第二任期開放含萊克多巴胺美豬進口，都是朝野嚴重衝突對立的議案，從議案處理過程的新聞資料分析到深度訪談，蘇嘉全及游錫堃兩人均未對總統希望通過的議案提出異議，不論是蘇嘉全直接協助，或是游錫堃讓民進黨團總召柯建銘主導議案審議節奏，他們是總統在立法院的代理人角色並未失靈，蘇嘉全與蔡英文總統的結盟是同派系的協助，游錫堃也是友好的派系合作對象。

再來看馬英九總統與前立法院長王金平，本研究所挑出的馬英九總統兩任任期，五項重大爭議議案中，有兩項議案包括地方制度法及馬英九第二任任期擴大開放美牛，從議案審議結果來看，王金平是協助通過，但其他三項議案，包括馬英九第一任任期開放美牛的食管法修法、兩岸經濟合作架構協議再到服務貿易協議，王金平均表達異議，議案審理結果也與馬英九總統所期待的不同。

王金平對於地制法修法，一開始僅對府院指導開臨時會表達不滿，審議過程中，地制法原始版本遭遇地方鄉鎮市長反彈，國民黨在連續三場立委補選失利後，

態度轉變，原本內政部堅持縣市升格直轄市後，區長比照北高兩市官派，在秘書長金溥聰主導下，修改為有條件讓鄉鎮長擔任區長，降低基層反彈，王金平在審議過程未表達異議，且在面臨民進黨團杯葛時，更獻策國民黨團完成修法三讀。至於馬英九總統第二任任期，因應開放含萊克多巴胺美牛的食管法修法，不只馬英九本人，王金平也深知美方的高度關切，再加上第二次開放美牛，馬英九總統未像第一任時，指導立法院 關於台美牛肉議定書的位階，以及如何審議，馬王在過程中也保持溝通，因此開放含萊劑美牛的食管法修法，王金平是協助的角色，這兩項議案馬王的結盟，因為直接溝通無重大歧見而成立，開放美牛更有美方外在環境因素的影響。

但整體而言，馬英九第二任任期中，本研究所挑出的五項重大爭議議案中，有三項王金平表達異議，高於為表達異議的兩項，馬王兩人的結盟，如果是有充分溝通無歧見下可以成立，其他三項議案均因雙方對處理方式歧見大，讓結盟關係未成立，因此驗證研究所提出的第一項假設是成立的。

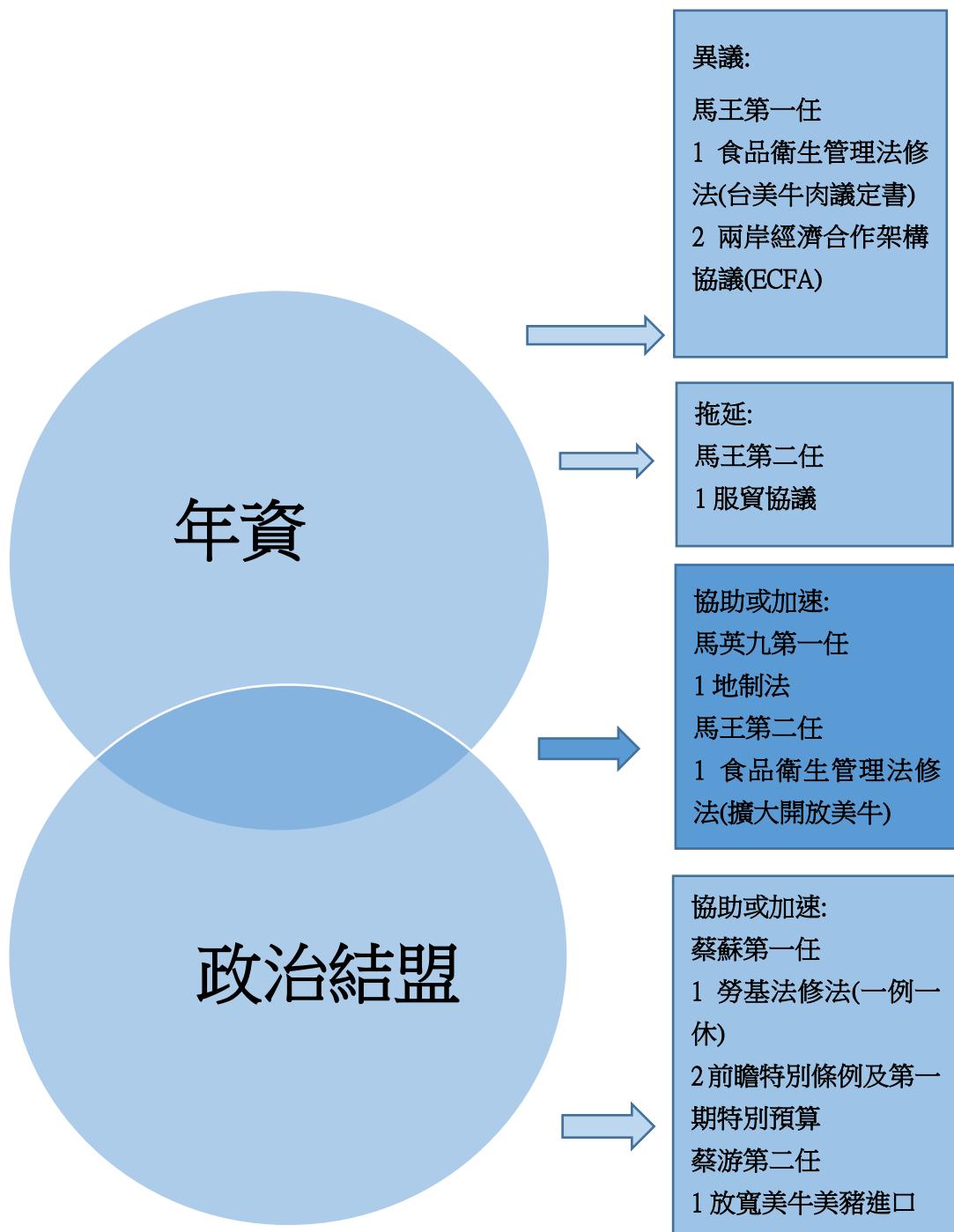
(二) 國會議長的國會實力，會影響他與總統的關係。隨著立法院長留在立法院的時間增加，他累積人脈與資源，相對於立法院長資歷增長，總統的任期則是遞減，當立法院長越資深，也會影響與總統的關係，進而不完全照著總統的指令行事，容易產生異議或拖延的策略選擇的假設成立。

蔡英文總統兩任任期的立法院長，蘇嘉全雖曾擔任過立委，但已離開國會多年，無法在立法院累積人脈及實力，游錫堃更是缺乏國會經驗，兩人在立法院時間不長，無法累積對總統希望通過的爭議議案表達異議的實力。相反的以王金平來看，他在立法院的資歷深，如何處理議案總統不會比他了解，當府院試圖指導王金平如何審議議案時，就會遭遇王金平的異議甚至拖延，因此研究假設國會議長待在立法院越久，也會影響與總統的關係，容易產生異議或拖延的策略選擇是成立的。

從以上歸納的結論，我們可以將影響總統與立法院長代理關係的因素，以圖

表3 呈現結果：

圖表3：影響總統與立法院長關係因素及立法院長採取之策略



作者自行繪圖



本研究另外也發現，當府院有無正式政策溝通平台，並不一定會影響總統與立法院長的關係，以未結盟的馬王兩人來看，馬英九總統從第一任上任初期，就設立府院黨五人小組溝通平台，但任內五項重大爭議議案爭中，還是發生三項立法院長表達異議或拖延策略，反觀蔡英文總統兩任任期，因立法院長標榜議事中立，退出黨政溝通平台，以蘇嘉全為例，他私下仍有直接與蔡英文溝通的管道，蘇游兩人並未對總統希望通過的爭議議案表達過異議。

在重大爭議議案的個案研究中，我們另外也發現三位立法院長均曾面對黨內同志對異議下指導棋的黨內競爭，王金平曾面對擔任過三屆立委的吳敦義，他在行院長任內對於立法院如何處理議案，在五人小組中提出意見，再加上馬英九與吳敦義的關係，比馬王緊密，吳敦義代表的是馬英九希望議案通過的立場，因此王金平會因為吳敦義對於議案處理程序意見不同，對總統希望通過的重大議案表達異議，兩岸經濟合作架構協議即是一例。

而對蘇嘉全與游錫堃來說，兩人與民進黨團總召集柯建銘有競爭關係，當蘇游兩人與蔡英文總統結盟，這樣的黨內競爭呈現兩種結果，從訪談中可以獲知，蘇嘉全會積極向蔡總統回報議案進度，與柯建銘產生競爭，而游錫堃則是讓柯建銘主導議案的進行，結果仍是照著總統的期待完成。

第二節、研究貢獻

過去關於國會議案通過的研究，鮮少將立法院長列為影響議案通過與否的關鍵，也缺乏針對立法院長角色的探討，也由於從馬英九總統到蔡英文總統執政時期，恰好都是一致性政府，也有三位立法院長可以對比，更能一窺立法院長在議案審議過程中的角色。

本研究首度提出以代理人理論來檢驗總統與立法院長關係，是否會影響總統期待的重大爭議議案的審議？從個案研究中，發現總統與立法院長是否有結盟關

係，以及國會議長的年資的確都是都是關鍵影響因素，這也是過去相關國會研究所缺乏的探討與視角。

受限於本研究完成之時，蔡英文總統的任期尚未結束，在立法院長游錫堃任內所挑選出的重大爭議議案個案有限，也因為時間有限，無法在本研究完成之時，訪談所有黨團幹部，這也是本研究的限制，但以研究的結果來推論，蔡總統未來如果再提出高度爭議議案，游錫堃的角色仍是會協助加速通過。

第三節、黨主席總統未來如何選擇立法院長

由以上結論，我們可以推論，未來身兼黨主席的總統，在選擇立法院長人選時，是否結盟將成為重要考量，而立法院長人選在立法院的資歷，也會是考慮的重要因素，以民進黨團總召集柯建銘來說，他在立法院的資歷僅次於前立法院長王金平，若蔡英文總統要找他結盟，進而成為立法院長，也是合適選項，但有極高意願出任立法院長的柯建銘，為何在蔡英文總統兩任任期，兩度與立院龍頭擦身而過？前民進黨團幹部 Y 在訪談中的說法，或許可以看出，資歷可能成為絆腳石：

老柯的運作老柯跟國民黨的協商，跟民間團體的協商跟立委協商，都有他的一套，蘇嘉全沒有，所以他就沒有辦法，他覺得他被他架空，所以這很明顯，你要跟我講說一個院長就是要中立主持會議就好，我跟你說，包括王院長包括蘇院長，包括如果老柯當立法院長，沒人會真的願意說只當一個公正的主持會議的院長，沒有實質影響力的院長。

當在立法院有資歷、累積實力，任何一位希望掌握行政立法進度的總統，恐怕都不希望出現另一個王金平。

如果身兼黨主席的總統掌握了不分區提名/剝奪的權力，那前後任立法院長又是如何看待自己的不分區身分？立法院長適合由不分區出任嗎？前立法院長



王金平在訪談中做以下分析：

(你贊不贊成立法院長由不分區出任嗎？有辦法真的中立嗎？不分區你怎麼避免又要貫徹黨的指令，還是院長這個職務要跟不分區脫鉤？怎樣比較好？)第一個先講，你說中立問題，你說由不分區出任，我覺得不分區或是委員選出來都沒有關係啦，個人如果符合眾望，大家要投票給你了嘛，哪有說不分區就不行，還是說選區出來不行。(我是說因為現在不分區都是黨主席提名)那沒關係啊，立法院長是委員選出來的啊，你不要論他的出身，他已經成為委員，人家要投票給你就是啊，他也是經過選舉出來的，選給黨他代表是黨選的，他有票，他有選票，所以哪有分這個？

前立法院長蘇嘉全的看法也與王金平接近：

我覺得當然各有利弊，為什麼在憲法規定，只要是委員，他當然就是院長候選人，不分區他的好處就是他沒有在地選民的耕耘這個因素，台灣的政治跟其他國家不一樣，區域會兼顧自己選區選民服務，地方建設爭取，難免你在國會當院長，你再有選區耕耘壓力，選民的壓力，難免會分心還是沒有辦法全力關在整個院長的角色，不分區當然我們會講說不分區的職務是總統提名，但是法律的規定當這個院長是中立的話，縱然不分區是總統提名，進入到這個職務他當然必須要中立化，就像我們大法官也是總統提名，立法院通過。

立法院長游錫堃對於立院龍頭適不適合由不分區立委出任？他傾向從憲政體制來探討：

(院長你會覺得立法院長該由不分區出任？還是我們應該走向英國這樣的？)因為我後來研究，也請我們法制局研究，這個報告可以給你看，我看了之後，台灣要走向跟英國一樣，它沒有辦法在國會解決，它完全跟英國的內閣制一樣才有辦法解決。(就是政府體制的問題？)對，而且同樣內閣制，要跟他們完全一樣，議長完全中立而且退出黨派，沒有人跟他競選，好像也

沒有第二個例子，同樣其他內閣制國家也不一定能做到。（所以以台灣目前的制度已經是比較 Ok 的方式？還是還有其他？）當然我是覺得這個應該就是說議長中立變成在整個中央政府體制，議長中立變成一個小問題，我們有憲政體制的大問題，當然憲政體制我們要考慮的就是說，到底要落實真正的三權分立，還是現在憲政的五權分立？再來就是要變成內閣制？還是真正的總統制？有很多事情都還沒有釐清。

第四節、歷任立法院長對朝野黨團協商存廢意見

從爭議議案的探討或是深度訪談可以發現，立法院長如能掌握朝野黨團協商的運用，的確對於議案的加速進行或延宕，有決定性的影響，不過，朝野黨團協商在第九屆國會開放直播，協商逐字又上網的情況下，實質上起了甚麼變化？三位前後任立法院長又是如何看待目前這個機制的存在與功能？藉由三位立法院長的訪談，本研究也將三位的意見陳述如下，首先，立法院長游錫堃是這麼評價朝野黨團協商：

朝野協商非常重要，我以前念政治系，我很早我從年輕的時候追隨郭雨新先生，那時候不敢這樣，就崇拜郭雨新先生，因為郭雨新先生參加青年黨，我就去參加青年黨，然後當時的養分我不是來自自由中國，那時一般養分來自自由中國、文星雜誌啦，我是來自青年黨跟民社黨的雜誌，那時我都他們的雜誌，我的養分都是那邊來的，民社黨我記得是民主社會主義啦，那青年黨是國家社會主義，但是我在裡面看他們的書，就學到很多就是說，有些用語就是從你那時候到現在，你看五六十年，五十多年，那時說民主政治就是政黨政治，民主政治就是責任政治，民主政治就是民意政治，都是那時候學來的，所以剛開始的時候，我的核心價值是民主，人家說我台獨，事實上我最高的價值是民主，台獨是民主的成熟之後，自然會有台獨，我的順序是這樣，

我跟有的人就是要台獨，台獨就不一定民主，所以我是民主，一路這樣走過來，我來到立法院，我當過行政院長，那時候政治系畢業，對民主熱衷那麼久，我對民主政治一直，就是民主政治是政黨政治，它一直停留在民主政治就是政黨政治，要提名要競選，比較高票就執政，我一直停留在這邊，後來來這邊主持朝野黨團協商，才發現真正的民主政治，政黨政治、選舉當然很重要，這裡的因為這裡是最高民主殿堂，最高民意機構，這邊朝野黨團協商就是讓朝野各政黨動不動就可以在這裡協商，不必外面去打仗不必武力解決就協商，像美國有國是會議，我們台灣有國是會議，李登輝時代不是開過，那是百分之百民主政治國家，還開甚麼國是會議，就開朝野黨團協商掉了，還甚麼國是會議，因為每天都在國是會議，很重大的議題你也是可以透過立法來解決，所以我來了之後主持朝野黨團協商，更加了解民主政治是政黨政治，那這個黨黨政治就是立法院，差不多那個政黨動不動會期中間，一個禮拜或兩個禮拜，或三個禮拜就開一次朝野黨團協商，動不動就來朝野協商，這不就是政黨政治？

游錫堃對於朝野黨團協商高度推崇，前立法院長蘇嘉全也認為，朝野黨團協商存在的必要性，有優點也有缺點：

以務實面來說，一部各黨團充滿歧見的法案，如果最後是通過透明的協商取得共識，而不是依靠院會投票表決產生，日後在野黨的反彈就相對較小，因為大家都簽字認可，也都有直播紀錄，足以對人民負責。以立法精神的角度來說，一部好的法案，需要多方打磨，才能更加貼近人民的期待，如果我們拿掉透明的協商機制，任何法案都在院會直接表決，那就損失了一次讓法案更完善的機會。但缺點是透明的協商，可能會伴隨更多表演性質的發言或行動，有些代議士會想要透過更加激烈的言詞，讓選民看到他的努力，但是這樣的行為，最後可能導致協商難以回歸理性討論。不過我們可以期待這種現象會逐漸消失，因為台灣人民對於公共事務的關心正不斷提高，對於立法品

質，以及委員的素質也會有更高的要求，所以一些過於誇張的言論或行為，將得不到民心。另外，透明的政黨協商也不是沒有缺點，例如它就沒辦法兼顧法案產生的效率，因為一旦協商破局，意味著不同政黨的委員，在花費大量時間與精力後，仍然沒辦法排除歧見，最終只好回到原點，也就是進院會表決。總之，透明的協商機制不可否認會影響到立法效率，不過我認為民主國家的政治體制設計，本來就不會把效率放在首要考量，公平正義才是民主的價值，即便需要花費較多的時間。如果要講效率，那麼獨裁專制的政治體制效率最高，但相對犧牲的是全體人民權益。

朝野黨團協商公開，蘇嘉全認為出現延宕議案通過、以及成為秀場的缺點，前立法院長王金平認為，協商公開讓真正的協商討論無法進行：

(所以你認為朝野協商有存在必要？)當然有必要，不然你杯葛甚麼，沒完沒了，特別是立法院裡面要變的太多太容易了。你光一個報告事項就讓你吃不完兜著走，就是這個有意見那個他也有意見，有意見通通表決，表決得了？幾百項的報告事項你怎麼去處理？(但這個機制有需要修改的地方嗎？還是目前是成熟的運作階段？我覺得會因為院長因為個人關係，比如他不認為要尊重多數，就表決處理。)現在關鍵在哪裡呢？就是立法院後來改為把現場公開，把協商公開，公開誰要說真話，誰講真話？說真話馬上被報導出去了，說在那邊討論甚麼。(公開播送也會變成案子要通過的障礙？)當然，變成阻礙，聲音沒有多元化，暢所欲言，別人的聲音表達不出來，媒體跟你做文章下去大家吃不完兜著走。(所以你認為不要公開？)你公開下去就麻煩了，我們在協商現場過去不讓你們進去是甚麼原因？(你們比較好討價還價？)討價還價是必經的事情嘛，你進一步我退一步，我退一步你進一步嘛，這就是妥協的藝術嘛，妥協嘛，你反對甚麼(公開)人家就跟你做文章了，變成公開斷絕了很多人表達意見的機會，協商不下去就表決，協商不下去就表決，問題就出在這裡。

但朝野黨團協商一旦公開，難以再走回頭路，協商會場成為立委表演的一環，真正的協商反而發生在沒有直播公開的地方，即使立法院長及朝野黨鞭都知道公開的優缺點，但透明國會也只能繼續運作下去，這是制度改變所造成的協商形式變化，非本研究所關注的重點，因訪談過程，三位前後任院長均對朝野黨團協商提出看法，茲列出供後續對朝野黨團協商有興趣的研究者參考。

參考文獻



壹、中文部分

- 上報快訊，2017，〈強勢通過前瞻第一期預算案 王金平不滿：立法院不是行政院的立法局〉，8/31，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=23889。
- 王業立，2001，〈再造憲政運作的理想環境—選舉制度、國會運作與政黨協商機制的改革芻議〉，《新世紀智庫論壇》，16：29-39。
- 王業立，2002，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，86：82-96。
- 王金平，2019，《橋 走近王金平》，新北市：河景書房。
- 王健壯，2010，〈國會失控 馬英九的最大夢魘〉，《中國時報》，1/7，A18 時論廣場。
- 王寓中、周佑政、陳素玲，2016，〈1 例 1 休初審速過 年底還有 3 天國定假〉，《聯合晚報》，10/5，A1 版。
- 王承中、劉冠廷，2017，〈前瞻付委 王金平：議事人員疑慮有違法〉，中央社，7/21。
- 丘采薇、郭瓊琳、林河名，2016，〈喬立院龍頭 折衝幕後 英當面勸柯讓一讓〉，《聯合報》，1/30，A3。
- 丘采薇、洪上元、呂筱蟬，2016，〈一例一休明再協商拚周二過關 蘇嘉全：當天氣氛不佳改日表決比較不會有爭議〉，《聯合報》，12/4，A4 版。
- 何醒邦，2009，〈沙西米刀對金小刀 蘇蘇嘸咧驚〉，《中國時報》，12/11，A4 版。
- 吳玉山，2002，〈半總統制下的內閣組成與政治穩定比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉，《俄羅斯學報》，2：229-265。
- 吳玉山，2017，〈半總統制權力三角的邏輯〉，《半總統制下的權力三角：總統國會內閣》，台北：五南。
- 呂雪慧，2016，〈小英督軍 一例一休 11 月 12 日前闖關〉，《工商時報》，10/3。
- 呂欣憲，2017，〈立法院審前瞻草案蔡總統盼如期通過〉，中央社，7/5。
- 李欣芳，2009，〈小英三顧茅廬 蘇點頭擔重任〉，《自由時報》，12/11，A4。
- 李佳霏，2009，〈府：若修法限美牛 政府與立院共擔後果〉，中央社，12/25。
- 李佳霏，2010，〈總統盼王金平扮關鍵角色 助地制法過關〉，中央社，1/14。



李明賢、王光慈、朱婉寧，2010，〈帶骨牛肉速放行 馬自責說太晚說不清楚〉，《聯合報》，1/6 日，A2 版。

李淑華，2010，〈馬英九下令 臨時會完成地制法修法〉，中央社，1/13。

李淑華，2010，〈馬英九握拳宣示 展現多數黨力量決心〉，中央社，1/20。

李淑華，2010，〈總統:ECFA 應比照條約審議〉，中央社，6/30。

李明宗，2008，〈王金平促政院提兩岸訂定協議處理條例草案〉，中央社，6/24。

李明宗，2008，〈兩岸協議處理條例案 王金平賴幸媛無共識〉，中央社，10/30。

李明宗，2010，〈設小組監督 ECFA?吳揆:國會機制已有〉，中央社，2/9。

李明宗，2009，〈王金平:ECFA 事前與立院溝通 方式可再研究〉，中央社，3/2。

李欣芳，2016，〈府院共識 一例一休本周二不強行三讀〉，《自由時報》，11/6。

沈有忠、吳玉山，2012，《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》，台北：五南。

周永捷，2010，〈地制法修法爆肢體衝突 王金平盼是最後一次〉，中央社，1/19。

周永捷，2010，〈地制法延宕 王金平盼藍營版符社會期待〉，中央社，1/14。

周永捷，2009，〈台美牛肉議定書月內送立院查照〉，中央社，10/30。

周永捷，2010，〈衝突中地制法闖關 鄉鎮長有條件轉區長〉，中央社，1/18。

周永捷、蘇龍麒，2010，〈藍營黨政共識 縣市升格後鄉鎮長轉任區長〉，中央社，
1/11。

周毓翔，2021，〈藍轟剝奪立委預算審查權 大開民主倒車〉，中時電子報，12/22，
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20211222000429-260102?chdtv>。

周毓翔，2021，〈藍轟剝奪立委預算審查權 大開民主倒車〉，中時電子報，12/22，
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20211222000429-260102?chdtv>。

林朝億，2019，〈陳水扁證實曾邀王金平組閣 却遭馬英九反對而失敗〉，新頭殼
Newtalk，1/30，<https://newtalk.tw/news/view/2019-01-30/201816>。

林人芳、楊湘鈞、程嘉文，2015，〈朱立倫今返台 確認王不分區第一〉，《聯合報》，
11/16，A4 版。

林新輝，2010，〈地制法開臨會 王:藍版要社會接受 開臨會惹出馬王心結？王：
有必要知會 馬來電致歉〉，《聯合報》，1/15，A2 版。

林安妮，2009，〈胡錦濤:兩岸可簽經濟合作協定 提出胡六條 首度回應馬總統
CECA 主張〉，《經濟日報》，1/1，第 02 版。

林瑋豐，2016，〈國會正副議長中立化 蘇嘉全蔡其昌允辭中常委、不參加黨內活動〉，風傳媒，1/19，<https://www.storm.mg/article/80542>。

社論，2010，〈馬總統要謹慎處理國會關係〉，《聯合晚報》，1/6，A2 版。

邱師儀，2020，〈立法委員在委員會發言訴求取向之探究：以第七屆立法院為例〉，《台灣政治學刊》，24(1)：1-66。

邱訪義、鄭元毓，2014，〈立法院黨團協商：少數霸凌多數亦或是多數主場優勢〉，《政治科學論叢》，62：155-194。

邱燕玲，2020，〈焦點評論：小英連任後的權力分配〉，《自由時報》，2/3。

邱燕玲，2010，〈地制法修正 鄉鎮市長有條件轉任區長〉，《自由時報》，1/19，第 A01 版。

柯建銘，2015，《大局，承擔》，北市：幸福綠光。

范凌嘉，2010，〈槓王逼藍委 馬無退路硬起來〉，《聯合報》，1/14，A4 版。

徐永明，2021，〈透明而獨大的院長協商：第九屆立法院為分析對象〉，東吳大學第十三屆國會學術研討會。

徐政璿，2016，〈我即刻辭去相關黨職 立法院長蘇嘉全就職演說全文〉，ETtoday 新聞雲，2/1，<https://www.ettoday.net/news/20160201/641573.htm>。

徐瑞婷，2009，〈公告美牛肉擴大進口 綠營立院持續抗爭〉，中央社，11/3。

馬英九，2018，《八年執政回憶錄》，北市：遠見天下文化。

張竣傑，2018，〈國會頻道數位平台的政治傳播效應：以立法委員之框架效應為例〉，《中國行政評論》，24(3)：37-81。

張祈，2020，〈美豬美牛進口鬆綁 江啟臣：民眾健康不能當作交易〉，中央社，8/29。

盛杏湲，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》，7(2)：51-105。

盛杏湲、黃士豪，2017，〈黨團協商機制：從制度化觀點分析〉，《東吳政治學報》，35(1)：37-92。

郭建志，2020，〈新國會龍頭 游錫堃當定了〉，《工商時報》，1/12。

郭建伸、陳俊華，2020，〈水牛精神老驥伏櫪 游錫堃扛立院龍頭調和鼎鼐〉，中央社，2/1。

陳宏銘，2009，〈台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點〉，《政治



- 科學論叢》，41：1-55。
- 陳宏銘，2011，〈行政機關與國會的相對立法影響力-以 2008 年後台灣一致政府為例證〉，《人文社會科學研究》，5(2)：77-103。
- 陳月卿、廖達琪，2019，〈半總統制下國會議長中立是不可能的任務-以太陽花社運後的立法院院長為實證案例〉，《國家發展研究》，18(2)：45-97。
- 陳偉婷，2012，〈禁瘦肉精 藍委提案修法〉，中央社，2/13。
- 陳偉婷，2013，〈王金平：服貿應協調後再處理〉，中央社，12/20。
- 陳璟民、湯佳玲，2013，〈12 年國教附帶決議 教官 8 年內退出校園〉，《自由時報》，6/27，A2 版。
- 陳郁仁，2016，〈蔡英文拍板年底完成修法 七天假沒了〉，蘋果日報，10/4，
<https://www.appledaily.com.tw/politics/20161003/ES2AN6W3DHUY3XBNAQTYJWJWHU/>。
- 彭琬馨、鄭鴻達、施曉光，2017，〈一事不二議 引爆蘇嘉全王金平交火〉，《自由時報》，8/31，A06 版。
- 彭偉琳、于國欽，2020，〈美國商會 台美 BTA 務實解決美豬美牛〉，《工商時報》，6/11，A6 版。
- 曾盈瑜，2018，〈黑鮣魚躍升綠營首位國會議長 蘇嘉全成小英左右手〉，蘋果日報，11/28，<https://tw.appledaily.com/politics/20181128/QRQCNYFVQUGNMEGSBGPXKG3RLI/>。
- 曾盈瑜，2016，〈立法院揭新頁 蘇嘉全要把國會還人民〉，中央社，2/1。
- 曾薏蘋、呂雪慧、周思宇，2016，〈總統令:一例一休非過不可〉，《中國時報》，12/6，A1 版。
- 傅希堯，2010，〈金溥聰：用較小代價換大改革目標〉，《中華日報》，1/13，第三版。
- 游雨鈴，2000，〈國會黨團之研究－以德國法為中心 兼論我國立院 黨團〉，《輔仁大學法律學系研究所碩士論文》。
- 程嘉文、黃文彥，2012，〈王金平：美牛影響 TIFA 談判〉，《聯合報》，6/28，A4 版。
- 黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，7(2)：3-49。

黃秀端、何嵩婷，2007，〈黨團協商與國會立法，第五屆立法院的分析〉，《政治科學論叢》，34：1-44。

黃名璽，2009，〈王金平：美牛修法 府院將尊重立院決議〉，中央社，12/25。

黃名璽，2009，〈管制美牛內臟絞肉 王金平：不至於引制裁〉，中央社，11/3。

黃名璽，2009，〈禁美牛絞肉 王金平：國內法高於議定書〉，中央社，11/4。

黃名璽，2009，〈王金平：美牛修法 府院將尊重立院決議〉，中央社，12/25。

黃名璽，2010，〈恢復議事 立院下午表決總預算案〉，中央社，1/12。

黃名璽，2012，〈總統：新內閣洽談美牛問題〉，中央社，2/1。

黃名璽，2013，〈王暫保黨籍 府：五人小組停開〉，中央社，9/14。

黃瑞弘，2009，〈總統定調兩岸經合架構協議 有共識的先簽〉，中央社，2/27。

楊淳卉，2015，〈40 藍委挺王列不分區第一 連署交中常會討論〉，新頭殼 Newtalk，
11/2，<https://newtalk.tw/news/view/2015-11-02/66281>。

楊淳卉、李欣芳、黃邦平，2016，〈一例一休今闖關 朝野甲級動員〉，《自由時報》，
7/21。

楊金城，2009，〈拚出路 代表將串聯升格向馬陳情〉，《自由時報》，7/4，第
B05L 台南都會生活版。

溫貴香、劉冠廷，2017，〈前瞻預算上萬提案 朝野 23 日實質協商〉，中央社，8/22。

溫貴香，2017，〈前瞻特別預算三讀林志嘉透露折衝過程〉，中央社，8/31。

葉素萍，2010，〈蔡英文：地制法修法政治算計 侵犯人事權〉，中央社，1/18。

廖達琪、陳月卿，2016，〈半總統制下國會監督實際作為之初探－台灣立法院與
法國國民議會之比較〉，東海大學：第七屆半總統制與民主學術研討會。

廖芳潔、葉蒼霖，2009，〈美牛開放檳馬政府 郝龍斌：北市拒美牛內臟〉，TVBS，
10/26，<https://news.tvbs.com.tw/politics/501378>。

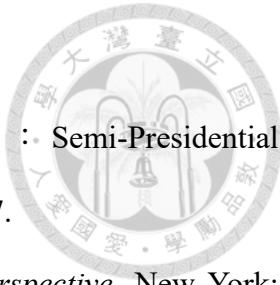
臧國仁，1998，〈新聞報導與真實建構：新聞框架理論的觀點〉，《傳播研究集刊》，
3：1-102。

趙弘章，2005，〈我國立法院委員會專業化與黨團協商透明化之分析〉，《中山人
文社會科學期刊》，13(1)：37-54。

劉宛琳等，2017，〈臨時會林全明報報告前瞻 國親聯手杯葛〉，《聯合晚報》，7/12，
A02 版。

- 劉冠廷，2020，〈馬英九：以行政命令開放美豬不民主總統應道歉〉，中央社，9/3。
- 蔡榮祥、陳宏銘，2012，〈總統國會制的一致政府與憲政運作：以馬英九總統第一任任期為例〉，《東吳政治學報》，30(4)：121-176。
- 蔡偉祺等，2009，〈周錫瑋槓中央：勿拿牛肉換軍購〉，《自由時報》，11/4。
- 鄭任汶、馮美瑜，2011，〈我國立法院朝野黨團協商制度-理性選擇制度主義的初步分析〉，北台灣科技學院通識學報，7：219-234。
- 鄭閔聲等，2016，立院流血混戰 ECFA 經付二讀 激烈攻防藍綠都掛彩，《中國時報》，7/9，A1 版。
- 鄭宏斌，2016，〈一例一休闋關 柯建銘被包圍 眼鏡被打掉〉，《聯合晚報》，12/2，A2 版。
- 錢震宇，2012，〈馬：美牛非過不可 這是國家信用〉，《聯合報》，4/7，A4 版。
- 謝佳珍，2010，〈內政部：改制直轄市 103 年底前不實施區自治〉，中央社，1/2。
- 顏振凱、林瑋豐，2019，〈未主動爭取不分區 游錫堃：蔡英訪我台北寓所〉，風傳媒，11/13，<https://www.storm.mg/article/1941738>。
- 羅倩宜，2016，〈七大工商團體宣布：即日起終止勞資協商〉，《自由時報》，6/28。
- 蘇龍麒，2010，〈國民黨團擬開臨時會 王金平：未收到文件〉，中央社，1/13。
- 蘇永耀、黃維助，2007，〈扶植生技業 朝野共提優惠法案〉，《自由時報》，6/7，A10 版。
- 蘇龍麒，2009，〈立法院法制局 美牛協議應送立法院〉，中央社，10/29。
- 蘇龍麒，2010，〈恢復兩岸小組？王金平：朝野明協商〉，中央社，2/2。
- 蘇龍麒，2010，〈如何監督 ECFA 綠要求朝野協商〉，中央社，2/2。

貳、西文部分



- Duverger, Maurice. 1980. A New Political System Model : Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research.* 8:165-187.
- Elgie, Robert. 2001. *Divided Government in Comparative Perspective.* New York: Oxford University Press.
- Eisenhardt, K.M. 1989. Agency Theory : An Assessment and Review. *The Academy of Management Review.* 14(1) : 57-74.
- Jensen, M.C. & Meckling, H.W. 1976. Theory of the Firm : Managerial Behavior Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics.* 3(4) : 305-360.
- Shugart, S. Matthew. 2005. Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns. *French Politics* 3 : 323-351.
- Shugart, S. Matthew. & John, M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.* Cambridge University Press.
- Samuels, David J. 2002. Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior. *Comparative Political Studies.* 35(4) : 461-483.
- Thiebault, Jean-Louis. 1993. Party Leadership Selection in France: Creating a 'President's Party. *European Journal of Political Research* 24(3) : 277-294.

附錄



1 馬英九第一任任期爭議議案一覽表

爭議議案	內容	總統態度	在野態度	結果
兩岸人民關係條例增訂第25條之2	避免兩岸雙重課稅，減免稅捐等事項辦法，授權財政部擬定，報行政院核定。民進黨質疑空白授權	2009年5月25日 希望立法院盡速處理	2009年6月16日 列入第7屆第3會期第17次會議討論事項 民進黨立委佔主席台。 朝野協商不成 院會空轉一天 台商對於課稅溯及既往等問題也有意見。	未完成修法 2015年8月25日 第十一次江陳會簽署兩岸租稅協議。
ECFA 兩岸經濟合作架構協議	推動兩岸經貿正常化 架構兩岸經濟合作 協議內容包括關稅、投資保障、智財權等。 有共識者先簽署。	2009年2月27日 上節目專訪強調 為台全球布局 今天不簽明天便後悔	2009年2月27日 馬上電視專訪 正式定名 綠營要求實質審查、逐條審查	2010年6月29日第五次江陳會簽署 召開兩次臨時會處理 2010年7月8日院會審查爆肢體衝突。 逕付二讀 2010年8月17日 馬拉松式發言+表決，完成三讀。
陸生三法	開放大陸學	競選總統政見	初審過程爆發	2010年5月12

	歷採認與陸生來台就學		肢體衝突 民進黨要求三限六不管制入法 後調整武鬥做法改文攻	日完成初審 過程爆發肢體衝突 2010年8月17日朝野協商，各讓一步，國民黨頑同意「一限二不」入法。 2010年8月19日 陸生三法完成三讀
二代健保 全民健康保險法修正草案	2010年4月8日行政院會通過二代健保費率3%至3.5%間，以家庭總所得計算。	2010年3月17日總統公開表示要擔起健保改革責任，政府在2年內須提出二代健保方案。 2010年5月19日就職滿兩年，總統表態不考慮選票以及民調，改革要做。	藍營內部反彈後提修正動議，不採家庭總所得，增加補充保費。 綠營以發言表態，表決退出。	2011年1月4日三讀
地制法 馬第一任任期第一次修法	為台中縣市合併升格提供法源	兌現台中縣市升格承諾	要求高雄台南也升格 朝野協商未強力杯葛	2009年4月3日三讀
地制法 第二次修法	縣市升格直轄市後，原鄉鎮市長有條件轉任區長	2010年1月13日總統下令完成修法	民進黨質疑修法綁樁，應由直轄市長派任區長	2010年1月19日表決爆發激烈衝突 是馬上任以來最嚴重一次立

				院肢體衝突
奢侈稅	打擊房市短期投資 對奢華品課徵銷售稅 打造公義社會	2011年4月5日 記者會宣示修法 打造公義社會	民進黨支持	2011年4月6日立院完成初審 2011年4月15日三讀
土地徵收條例(住宅五法)	以市價進行協議價購與徵收補償	2011年8月24日 府記者會宣示土地以市價徵收	綠委僅舉標語表達逐條審查的立場	2011年8月25日內政部通過 2011年12月13日三讀
集會遊行法	許可制改報備制	2009年5月25日 盼立院盡速處理	藍委自己杯葛修法，	2012年5月16日 藍綠議事爭端交付協商
美牛 (台美議定書)	2009年10月23日衛生署宣布放寬三十月齡以下，去除特定風險的牛肉及其牛產品。	2009年12月22日美牛修法勿違反台美議定書 2010年1月5日馬英九認為政府應檢討，事先應多溝通	民進黨要求食管法明定只能進30月齡以下美牛 帶骨牛去骨逐箱檢驗	2010年1月5日食品衛生管理法修法三讀三十月齡以下美牛高風險部位不得進口。 2009年11月起院會多次停擺協商會期有近1/2院會空轉。 朝野協商近兩個月對食管法修法取得共識
產創條例 (接續2009年底落日的促進)	全球五百大企業在台灣設立營運總	2010年3月6日 馬促產創條例	民進黨反對，質疑稅損476億	2010年4月16日三讀

產業升級條例)	部享租稅優惠，遭批評取消，執政黨陸續推出修正版本	盡速立法		
---------	--------------------------	------	--	-------------------------------------------------------------------------------------

資料來源:中央社(筆者自行整理)

2 馬英九第二任任期爭議議案一覽表

爭議議案	內容	總統態度	在野態度	結果
證所稅	復徵	2012年5月9日 府院黨共識 落實公平正義 第一步	開放表決	2013年6月25日三讀
開放含萊客多巴胺美牛	2012年3月5日 政院訂出牛豬分離等開放含萊劑美牛四條件	2012年3月7日 總統強調 沒有預設立場 跟時間表 未對美方承諾 2012年6月7日 馬強調美牛案不解決，美方不與我談TIFA	綠原要求零檢出，2012年7月5日 CODEX 訂出10ppb 殘留標準後退讓。 2012年4月25日在野三黨提下架美牛表決，藍內鬭，王金平投關鍵票擋下。	民進黨團夜宿議場五天杯葛 2012年7月27日表決三讀通過食品衛生管理法部分條文
年金改革	針對軍公教年金制度改革 確保財政無虞	2012年11月20日 馬邀行政立法考試三院院長會商 拋改革不能留	藍營內部爭議大	卸任前未在立法院完成修法

		給後人 2013年1月30 日 馬宣布放棄 18%，強調今 天不推動改 革，退撫基金 等會破產		
核四公投案	正面迎戰綠提 非核家園草案	2013年2月25 日 府院黨定調 核四訴諸公投	藍營內闢 提公投主文， 立委李慶華後 來撤案	未處理
兩岸服務貿易 協議	2013年6月14 日海基海協兩 會簽署協議	2013年6月27 日 馬談服貿協議 是 ECFA 的延 伸 2013 年 12 月 25 日馬盼速 審服貿	綠堅持逐條審 查 藍幹部贊同 2013年6月25 日院會通過朝 野協商結論 協議改逐條審 查 2014年3月17 日內政委員會 召委張慶忠宣 告送存查 引發太陽花學 運	因太陽花學運 服貿協議未在 立院完成審議

資料來源:中央社(筆者自行整理)

3 蔡英文第一任任期爭議議案一覽表

爭議議案	內容	總統態度	在野態度	結果
促轉條例	行政院下設促進轉型正義委員會，負有開放政治檔案等5大任務及其他轉型正義工作。	2017年2月28日 盼促轉本會期完成立法	藍營分歧 2017年12月5日表決，獎萬安發言以開放態度面對促轉條例	2017年12月5日三讀
黨產條例 (政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例)	1945年(民國34年)8月15日後政黨所取得黨產都是不當，須主動申報舉證。	2016年2月23日 英表態合理處理，不要造成過度政治對立。	2016年7月15日 藍透過報告事項表決戰，讓不當黨產條例無法在會期最後一天三讀。 藍強調護憲不護產	2016年7月25日 第九屆國會第一會期第一次臨時會表決九小時三讀通過
勞基法第一次修法 (一例一休)	勞動部2015年修改勞基法施行細則，砍勞工七天假所引起修法爭議 2017年	2016年7月28日 英喊話溝通創造雙贏 2016年10月3日黨政溝通平台決定落實周休二日、全國休假日一致。	在野要求兩例休初審到院會二三讀均發生朝野立委肢體衝突 2016年12月5日 勞基法一例一休修法三讀	2016年12月6日勞基法修法三讀，落實一例一休。



勞基法第二次修法	2017年11月9日 政院通過修法鬆綁七休一	賴揆強調獲得總統充分授權	在野均反對修惡 2018年1月5日 時代力量立委反鎖議場，遭綠委突破後遊行至總統府抗議。 藍營未強烈阻擋修法。	2018年1月10日 立法院三讀
年金改革	公務人員年金改革樓地板為新台幣3萬2160元、18%優存兩年半歸零、退休金採計最後在職十五年。	2016年9月4日 邀行政立法會談，表態加速年金改革	反年改團體激烈抗議 國民黨強調不反改革，反對過激改革，未激烈抗爭反對。 立院同時進行前瞻預算審議，國民黨主力放在擋前瞻。	2017年6月30日立法院三讀通過年金改革三法 2018年6月20日軍改完成三讀
前瞻特別條例及預算	包含軌道等五大建設，8年總經費新台幣8824.9億元	2017年2月6日提出前瞻基礎建設計畫	國民黨強力阻擋。 初審爆發肢體衝突還提出1萬多刪減案要癱瘓議事，院會審查預算從8月25日表決戰到31日凌晨一點。	2017年7月5日三讀通過特別條例。 2017年8月31日立法院第三次臨時會通過前瞻第一期預算

國體法修法	單項協會改革 財務透明	2017 年 8 月 10 日 總統強調國體法是體育改革重要法案	在野未反對	2017 年 8 月 31 日 立法院三讀
司法院釋字第 748 號解釋宣告民法婚姻章違憲施行法(同婚專法)	釋字第 748 號解釋宣告民法婚姻章違憲	2017 年 5 月 24 日推特表態 法律必須保障所有人民的婚姻自由與平等權 2019 年 2 月 21 日 挺政院提出的同婚專法，希望立院通過。	藍營內鬭，七名藍委倒戈挺同婚專法	2019 年 5 月 17 日立院三讀通過同婚專法
反滲透法	規範不得接受滲透來源委託從事競選活動，且不得針對國安等事務進行遊說。	2019 年 2 月 27 日 表態反滲透法修法有急迫性	國民黨譴責違憲惡法，立法院表決近五小時通過。	2019 年 12 月 31 日三讀通過。

資料來源：中央社（筆者自行整理）

4 蔡英文第二任任期爭議議案一覽表

爭議議案	內容	總統態度	在野態度	結果
嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例	因應新冠肺炎紓困及振興	立院審議雖未公開呼籲通過，但條例三讀後，蔡總統立即召開國安	僅名稱及部分條文有意見未反對	行政院 2 月 20 日送立法院 2 月 25 日完成三讀



		會議，要求落實防疫紓困預算		
修憲	政府制度人民權益問題的憲改	2020年520就職公開表態支持修憲	時力要求廢除考試院監察院 國民黨要求恢復閣揆同意權， 修憲委員會杯葛未出席。	18歲公民權修憲案，1月22日審查完竣提送院會
以行政命令放寬美豬美牛進口限制	訂定萊克多巴胺安全容許值 讓美豬可以進口 同時也允許三十月以上月齡的美牛進口	總統親自召開記者會宣布	藍營要求牛豬分離、不得進入校園 杯葛行政院長蘇貞昌報告十二次，第十三次蘇揆上台報告，國民黨團丟豬內臟等杯葛。 蘇揆無法上台的時間也超過馬王政爭後，民進黨杯葛江揆時間。	行政命令改審查，經黨團協商，2020年12月24日表決十個小時後通過。

資料來源：中央社（筆者自行整理）