airiti

臺灣國會制度中的遊說操控
—地方制度法第四條「準用直轄市」修正案歷程剖析*

詹立煒
國立臺北大學

摘　要

因爲政治參與者都有想贏的動機，所以W. Riker認爲參與者利用集體決策的博弈過程，採取「遊說操控」以獲得想要的結果。本研究假定歷經三屆委員提案的地制法第四條準用案，能夠在第六屆立法院三讀通過，係因參與者運用上述策略而成功。對此，本文將地制法第四條準用案能否通過界定爲結果變項，遊說操控的三項要素爲因果變項，時序政治事件和既有制度爲強化因果關係的前例變項。同時透過個案研究因果程序追蹤的方式，以第四、五、六屆立委的16項提案爲分析單位，梳理修正過程的敘事脈絡，以敘述統計歸納提案類別，藉由政策空間模型解析參與者的策略互動。並針對三項問題進行推論分析：委員會召委對本案具有何種影響？提案委員是否採取策略投票？朝野如何進行議題面向操縱以改變集體決策結果？研究發現，委員會召委對於議題支配具有明顯影響力，並反映在議程、審查和協商的過程之中。其次，提案委員考量選區和可行性高低而採取策略投票並組建最小勝利聯盟。第三，黨團協商提供議題面向操縱的機會，使有意發動的參與者能夠以否決者之角色和利用獲利轉換的方式以影響院會決策。綜上，透過上述方法分析所得的結果，呈現出本文具有靜態法制分析與動態決策研究之特性。

關鍵詞：地制法第四條、遊說操控、分析敘事、政策空間模型、因果過程追蹤

詹立煒　國立臺北大學公共行政暨政策學系博士候選人，研究領域爲決策分析、談判與政策分析。

* 作者感謝指導教授吳秀光和博士生石冀忻在撰寫期間提供的指導與建議。同時對於四位匿名審查人和編委會細心地就本文原稿諸多不足之處，給予寶貴的批評與修正意見使本文更具可讀性，以及編輯部辛勞校對格式疏漏之處，作者在此表示由衷的感謝。然所有文責均由作者自負。

（收件：2014/1/28；修改：2014/10/22；接受：2015/3/11）

臺灣民主季刊

airiti

壹、前言

長期以來，我國府際關係都是由中央政府所主導，地方政府幾無置喙之空間（紀俊臣，2010；蔡茂寅，2006）。2007年5月4日，地方制度法第四條準用事項修正案（以下簡稱地制法第四條準用案）歷經三屆立委提案終於獲得三讀通過。回顧本案，主要因爲臺北縣多年來爭取改制直轄市卻未能獲得同意，進而產生增修本條文之動機。原條文第1項爲：「人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。」經修訂後：

> 縣人口聚居達二百萬人以上，未改制爲直轄市前，於第三十四條、第五十四條、第五十五條、第六十二條、第六十六條、第六十七條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。

上項條文讓符合資格之縣得以在地方立法機關會期與組織、地方行政機關政務首長任免與組織編制，以及財政收支劃分等三部分比照直轄市。此案之發軔爲縣長蘇貞昌委託民進黨團於1999年11月立法院第四屆會期提出地制法第四條修正案，[①] 但最終未能通過（劉文仕，2011:I-II）。立法院第五屆會期亦有多位委員提出類修正案，但最終因屆期不續審而失效。可是2006年國民黨籍立委蔡家福等，於立法院第六屆會期採用相似的提案內容，但結果卻大相逕庭。意謂集體決策空間的參與者其策略運用有所差異，以致最後大不相同的可能性。

檢視國內對於地制法的研究內容，主要可區分成兩大類，一是行政運作的觀點討論行政區劃的設計（江大樹，2001；黃建銘，2008），以及治理職能的配置（趙永茂，2003；紀俊臣，2011）等議題。二是法制設計的立場探討

① 立法院（1999）〈委員提案第2713號〉，案由：「本院民進黨黨團，爲平衡直轄市與人口密集縣市之資源分配，落實憲法上平等原則，提升地方行政效率，特提地方制度法第四條條文修正草案，是否有當，請公決案」。

airiti

中央與地方權限劃分（黃錦堂，2000），與自治法學理論的析探（蔡茂寅，2006），提供地制法在地方自治問題之中，應然面的探討以及制度形成的足跡。另有從實證資料的調查分析，解釋中央與地方的關係對於財政收支的影響及分配（史美強、王光旭，2008；王志良、詹富堯、吳重禮，2012）。惟前述之研究，欠缺將策略互動的參與者納入法律或政策制定過程的分析（Greif and Laitin, 2004）。且集體選擇需歷經不同參與者其利益的折衝與匯聚，因此需剖析決策動態過程之中，相關重要事件在時間順序上發生的脈絡（Pierson, 2004），亦須考量原有制度對於參與者互動的影響，以及參與者對於變更現狀所可能採取的策略（Rosenthal, 2014）。本案修正過程歷經總統、立委、縣（市）長選舉和修憲選舉改制等政治事件，充滿變化與不確定性。本文認爲此一個案的特點有三：

首先，原本在改制權限處於弱勢的地方政府，如何藉由立法委員發動遊說操控的策略，轉變爲立法與行政部門之間的博弈，進而促使中央政府妥協的過程；其次，往昔地方自治由中央主導議題的模式，改以地方政府由下而上修法倡議的型態，並且引發權限劃分妥適與否的討論；第三，修法後除臺北縣率先準用相關規定，其外溢效果促成2010年縣（市）合併改制浪潮，爲我國自行憲後地方自治與行政區劃的躍進式變革（內政部民政司，2011），[②] 並對於府際關係與政治經濟發展產生重要的衝擊與影響（紀俊臣，2010），因此其中原委值得吾人檢視與討論。

本文假定地制法第四條準用案，[③] 能夠在第六屆立法院獲得通過，主要原因在於參與者發動遊說操控而成功。故從相關理論觀點切入，針對三個問題進

② 除臺北縣單獨改制，以及臺中、臺南、高雄縣（市）合併改制之外，桃園縣自2010年1月1日起，準用直轄市相關規定，後於2013年1月3日經內政部審核通過改制計畫，在2014年12月25日改制爲直轄市（行政院，2011）。

③ 地制法第七條修正要旨係增列縣（市）改制的程序要件，其政治爭議性遠低於修正第四條直轄市設置標準之實體要件，因此本文以第四條修正案歷程爲遊說操控的探討焦點。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

行推論分析：第一，有意發動遊說操控的參與者如何藉由常設委員會召委進行議題支配的策略？第二，提案委員的策略選項是否依照其眞實偏好、有無採取策略投票的可能，以及如何促成？第三，朝野參與者如何藉由黨團協商機制將本案進行議題面向操縱，進而改變立法院集體決策的結果？

貳、文獻回顧

一、參與者的互動規範：既有制度的影響性④

檢視1999年1月25日公布施行的地方制度法，爲規範地方制度與自治的母法，係合併原1994年「省縣自治法」和「直轄市自治法」，希望達成縣（市）直轄市化、⑤ 自治事項法定化、委辦事項集權化、預算審議責任化、府會關係合理化、自治條例法律化、自治規則行政化與府際關係合產化等八項展現地方自治精神之目標（紀俊臣，2011:12-14）。在地制法立法過程中，直轄市人口數的多寡一直是朝野與學界討論的焦點之一（立法院，1993:225, 229-30）。施行後直轄市即已失去原來對應「省」的制度層級（黃建銘，2008:85），不少縣（市）認爲精省之後理應與直轄市同級並希冀獲得更多權限，但實際上在組織編制、人事職等與財政收支劃分等仍存有差異不對等情形，使得縣（市）政府在權限劃分和財政資源分配問題屢有府際競合爭逐之情況，故而拉近與直轄市的差距爲許多縣（市）之訴求（劉文仕，2006）。惟朝野各界對於行政區劃法

④ 作者感謝審查人提醒對於策略與制度之間的關係，必須有一明確清楚的辯證說明。

⑤ 本文其中一位審查人認爲，無論那一個縣（市）都希望透過「執政升等」的制度變革拉近與直轄市的差距而獲益，因此無須以遊說操控的理論予以討論。但本文認爲，在我國中央與地方權限劃分以及地方制度沒有全面重新檢視與設計的情況下，縱然將全國各縣（市）予以直轄市化，並不能解決縣（市）治理能力與制度罅隙的情況，因此執政升等並非是解決實際問題與制度完善運作的良方。重要的是，不同時期但同樣權力弱勢、或屬於輸家的參與者，運用相似的提案內容卻有不同的結果，從遊說操控的觀點，就有探討輸家如何改變不利的局面而成爲贏家的理論價值。此外，透過理論與方法擷取個案當中與理論相關的重要元素加以分析，並未逸脫理性選擇理論執簡馭繁之目的。

airiti

草案內容一直未能達成共識，所以內政部對於有關縣（市）改制的訴求，都以尚待法律通過之後再做全盤討論與規劃（立法院，2007a:133）。

從中央政府的立場而言，係藉由既有制度之延續，維繫目前行政區劃的「制度均衡」（institutional equilibrium），滿足府際管理之總體需要與現狀的穩定性（江大樹，2001:22）。但對地方政府來說，既有制度無法滿足他們獲得更多資源的「需求」，所以對「現狀」感到不滿，因此採取修法等政治行動來「調整」既有的機制（Bueno de Mesquita et al., 2003:354），希望讓彼此互動能夠達成「均衡制度」（equilibrium institutions）的情況（黃宗昊，2010:161）。一旦相關的參與者在既有制度與現實需要無法衡平時，就容易觸發政策不穩定的引信（李長晏，2007; Rosenthal, 2014:177-78）。

換言之，增訂準用事項究竟是參與者受到既有制度的限制而產生的對應策略，抑或是參與者爲了改變既有制度所提出的策略（Diermeier and Krehbiel, 2003; Lowndes and Roberts, 2013）？前者將「制度」視爲「外衍」（exogenous）因素，分析在既定的制度系絡下對行動者之影響；後者則是將制度界定爲「內生」（endogenous）因素，探討爲何某種制度會被人們所選擇，以及爲什麼某些制度能夠長期穩定存在的原因（Greif and Laitin, 2004；陳敦源，2005:56-57）。從準用事項的內容而言，參與者在憲法與地制法等相關法規之權限劃分規範下所提出的對應策略，目的是爲了改善其治理能力（紀俊臣，2011），並沒有涉及原有地方制度層級或既有行政區劃的變革與調整。

若吾人將政治決策視爲是一連串集體行動（collective action）的過程，則個體行爲必須透過制度或規範以達成集體決策（林繼文，2005）。由於法定制度被認可而具有穩定增益之作用，使參與者的策略行爲被規範在此一架構之內（Scharpf, 1997）。然制度並非憑空出現，必定是人爲參酌過去案例經驗所研議設計，所以在制度轉換過程中，無法將舊制度的不穩定因素完全排除而產生制度繼承問題，因此必須把制度起源的思惟納入考量之內（陳敦源，2009:120）。設若不去追溯制度在時間逐步積累的變化，吾人也就無法理解

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

現今決策的緣由何在（劉瑞華〔譯〕，North〔原著〕，1994）。那麼，既有制度對於參與者的策略產生何種影響？本文從理性選擇制度論（rational choice institutionalism, RCI）的觀點認爲：

第一，制度系絡內參與者的行動，由資訊、可行選項與偏好所構成，制度能在爭議的政策環境中，提供穩定的決策方式（Katznelson and Weingast, 2005:7; Peters, 2005:53-54）。第二，制度提供各種機會與限制，讓參與者在有限的範圍內，根據決策問題的情境與條件，以及相關參與者的態度，抉擇對其有利之策略回應（Scharpf, 1997:43; Peters, 2008:5）。第三，制度能夠賦予部分參與者具有「否決者」（veto player）的權力（Tsebelis, 2002），得以對其他參與者的提議採取同意與否的決定。[⑥] 第四，制度讓參與者扮演「議程設定者」的角色（Fiorina and Shepsle, 1989:28-32），藉以試圖影響集體抉擇的方向與內容（Eissler, Russell and Jones, 2014）。第五，制度讓參與者能夠相互建立委託人—代理人關係（Maltzman and Smith, 1994; Peters, 2005:55-56），將原本具有否決權、且由單一參與者所主導的決策結構，轉變爲集體議價協商的決策樣態，藉以塑造有利於參與者的新局勢（Shepsle, 2010:180-83）。

二、時序政治事件對於參與者的影響性

地制法第四條準用案從提出到通過，前後經過三次總統、立法委員和縣（市）長選舉以及一次的修憲等重要的政治事件，下表一臚列出其先後時序。本文認爲這些時序事件對於有意於立法院提案修法的參與者，已將這些預定發生之事件的可能影響及結果，納入其理性計算的範圍之內，以擬定或修正其策略（Greif and Latin, 2004; Katznelson and Weingast, 2005; Pierson, 2004），從相關提案委員的質詢內容之中可以發現，其提案動機與這些選舉有所相關（立法院，2000a:353-71; 2000b:127-36; 2001:367-421）。羅清俊、廖健良（2009:36-

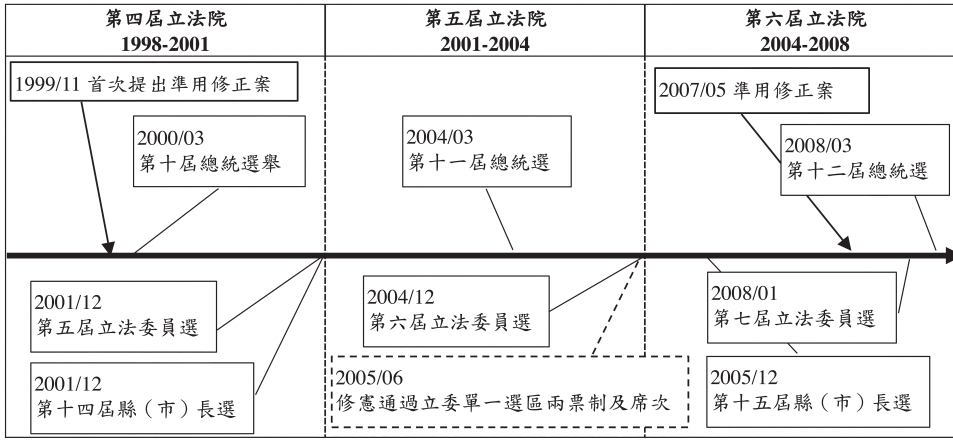
⑥ 如地方制度法賦予行政院對於縣（市）改制的申請，具有核定與否的權力。

airiti

37）針對選區規模與委員提出分配政策關聯性的實證研究發現，第六屆大選區立委比前一屆相同選區員額的立委更積極地提出分配政策法案，受到員額減少的壓力之故，促使現任者必須展現回饋選區的政績，進而阻卻可能的挑戰者（Bickers and Stein, 1996），以利下一次新制選舉中連任（盛杏湲，1997:16）。

另外根據黃瑋菱（2009）的研究，第六屆朝野立委對於地制法第四條修正案的態度都存有選舉因素的考量。2005年第七次修憲通過國會席次減半與立委選制改革，對立法院第六屆現任並且有意連任的委員影響最大。由於提出改制或準用法案的實質效果具有分配政策的性質，⑦ 因此相關縣（市）委員更有動機去關注這項攸關選區利益的修正案（蕭怡靖，2007:169）。換言之，時序

表一　國內重要政治事件時序表



資料來源：本研究。

⑦ 第六屆立法院臺北縣共有25位委員，桃園縣共有13位，臺中市則有8位，臺中縣11位；第七屆立法院新北市12位，桃園縣6位，合併改制後的臺中市有8位，可見縮減幅度之大，對於有意連任者是一挑戰及壓力（立法院，2013）。此外按照Lowi研究分配政治（distributive politics）的看法，分配政策（distributive policy）係指政策利益集中在少數區域的人口，但成本卻轉嫁到由全國納稅義務人共同負擔的政策（羅清俊，2009:2）。從改制或準用的提案內容可以發現，修法後的人事與組織規模，以及財政收支劃分特別是統籌分配稅款的比例將大幅增加。如此一來，受益的將只是改制縣（市）的居民而已，但所增加的預算經費卻是來自於全國，因此本文認爲這樣的提案具有分配政策的性質。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

政治事件將會影響參與者提案修正地制法第四條的行爲和策略，並反映出改制議題在公共政策的顯著性（salient）與分配政治的動機（Madonna, 2011:279-80），進而匯聚問題、政治與政策趨流，讓參與者有足夠動機去推動「政策窗」（window of policy）開啓之機會（Kingdon, 1995:166-68; 林水波，2011）。

三、參與者的策略施展：遊說操控的理論意涵

「遊說操控」（heresthetic）的字詞與概念是實證政治學的學者William Riker（1986:ix）所創造，用以指涉政治操控策略的藝術，關注參與者對於策略價值（strategy-value）之陳述，目的是爲了建構一個參與者能夠贏得勝利的世界。遊說操控與靜態決策分析最大差異在於，前者是一種參與者將議題予以創新、修正與排除的連續動態過程，是影響集體決策的行爲，而且選項內容還會隨著時間及外在條件而修正（Riker, 1984:2, 12; Paine, 1989）。之所以政治參與者會有遊說操控的動機，係因他們都有想要「贏得勝利」的慾望，勝利的一方會極盡可能採取各種措施來鞏固既有成果，並阻卻挑戰者的機會；失敗者則是不斷找尋各種推翻現況的潛在可能（Riker, 1986:142）。

遊說操控採個人爲分析單位之方法論個體主義（methodological individualism），依據「理性選擇制度論」（RCI）的觀點（Downs, 1957；吳秀光，2002；陳敦源，2009；謝復生，2013），假定有限理性且自利的參與者如何抉擇行動選項（Simon, 1997）。並以賽局理論（Game Theory）探討參與者的策略性互動行爲（Rasmusen, 2007；陳敦源，2001, 2009），是故遊說操控的基本邏輯爲：參與者依其主觀意志與目標，考量客觀條件與環境，選定一個能夠操控結果的場域，藉以創造出一個「利己不利彼」的環境（Shepsle, 2003:310），進而發揮以己之長攻敵之短的策略優勢達成其目的。本文從遊說操控的三項要素：議題支配、策略投票及面向操縱加以討論。

airiti

（一）議題支配

在國會立法決策的過程中，因議事規則賦予國會議長或常設委員會主席的權力，⑧ 使之能依其價值觀、對政策的偏好（Gallagher and Allen, 2014），透過議程排定、召開會議與否、和決定表決方式等施展議題支配的權力（Krehbiel, 2004; Braham and Steffen, 2007; Rutledge and Price, 2014；楊婉瑩，2002:100；黃秀端，2000:57），藉以向標的對象訴諸其目的，試圖影響選擇的方向與內容（Eissler, Russell and Jones, 2014）。且因議題涉及參與者的政治誘因與利害關係所以參與者產生「議題支配」（agenda control, AC）的動機，藉以鞏固或攫取相關利益（Riker, 1986）。以立法院的情況而言，朝野政黨基於議事戰略的考量，非常關注常設委員會召集委員（convener）和程序委員會席次分配的多寡，期能掌握委員會和院會的議事主導權，有助於法案的審查效率並影響黨團協商的結果（楊婉瑩，2002:96；蕭怡靖，2005:123-24；吳東欽，2008；邱訪義、鄭元毓，2014），委員為了能獲得法案議題的掌控權，通常會選擇能夠達成策略目標的常設委員會（蕭怡靖，2007:136）。常設委員會做為院會專業代理人以及守門者的角色（Lupia and McCubbins, 1995），於所屬範圍內的法案議題具備專業與資訊的優勢並有重要影響力（Shepsle and Weingast, 1987），法案能否排入審查順序、通過審查並交付二讀，常設委員會主席扮演議程設定者（agenda setter）的重要角色（Fiorina and Shepsle, 1989; Shepsle, 2010:47-48）。此外，提案內容也能反映國會議員對某項議題的重視程度及詮釋議題的影響力（Riker, 1982:169-70），亦是觀察其議題偏好的明確指標（Talbert and Potoski, 2002:872）。政黨於國會席次之多寡，影響議題支配程度的強弱。從立法院第四屆第三會期的中期開始（2000/05/20），到第七屆第一會期的前期（2008/05/19）為止，是民進黨執政時期，行政與立法分屬不同政黨控制（吳重禮，2001:3），立法院沒有任何一個政黨獲得絕對多數席次，執政黨成為未

⑧ 立法院各委員會組織法第四之一條。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

能在國會擁有過半數席次的少數政府（黃秀端，2003:6）。在「分立政府且少數內閣」的狀態下（蘇子喬，2010:58），對於法案的議程和產出過程所造成的影響，邱訪義、李誌偉（2012:3-4, 29-31）從議程設定的觀點，發現法案能否通過的決定權，爲立法院多數席次的在野黨聯盟，亦即「立法樞紐」所掌控。[⑨] 同時決定某一提案能否通過三讀的主因，乃「立法樞紐」以提案的優先順序及推動成本來衡量，並具有相當程度的議程設定權，包括利用「積極議程設定權」（active agenda setting）通過所偏好的提案；抑或法案或預算審查的時候採取「消極議程設定權」（negative agenda setting）加以阻擋延宕，迫使執政黨少數內閣接受其條件以換取妥協，若執政黨的法案優先順序與立法樞紐歧異甚大，則議案在立法院會受到相當大的負面影響。對於長期關注改制議題的委員，內政、法制兩委員會及輪值召委則是戰略要地，本文彙整立法院第六屆第四會期程序、內政及法制三個委員會的朝野席次比例，以及委員對於修正案的態度，藉此了解提案委員如何利用席次優勢與召委影響力，爭取議題支配的主導權。

（二）策略投票

對於理性自利參與者而言，選票是不能浪費的政治資源，因此投票要以結果的利弊得失來衡量，而非以自己眞實偏好來決定（Downs, 1957:47-48）。理論上任何票決方式都存有參與者運用「策略性投票」（strategic voting, SV）的可能性，參與者藉由隱匿自己的偏好態度，以試圖去影響其他人的估算與判斷（Ordeshook, 1986; Buchanan and Yoon, 2006:160-61）。在國會之中，有意發動策略投票的委員，會關注那些議案具有策略投票的條件、或是建構能夠策略投票的提案、事前蒐集其他議員的偏好抑或體察能夠策略投票的情境

⑨ 在立法院多數決的制度設計下，提案能否通過三讀完成立法程序，取決於是否獲得多數席抑或爭取到多數的支持。假設在提案審查的程序中，若無某位行爲者的同意則不能通過，此行爲者被稱爲立法樞紐（邱訪義、李誌偉，2012:10-11）。

airiti

（Calvert and Fenno, 1994:357-62），進而採取各種策略投票的方式（Buchanan and Tullock, 1962; Enelow and Koehler, 1980; Ordeshook, 1986），藉以切割競爭團體的結盟關係以削弱對手的實力（Riker, 1982:138-41, 1986:149-50）。如果再加上黨派的立場、選區的利益以及當時表決場域的情況，投票的策略會愈加複雜（Poole and Rosenthal, 1997），增添了民主制度之中立法決策的不確定性。

就策略投票與委員提案內容的關聯性而言，呈現在委員對於提案的「期待效用」（expected utility）高低以及是否具備「政治可行性」（political feasibility）兩部分。首先，以立法參與的階層性來看，委員提案的偏好強度比連署來得顯著（盛杏湲，2001:85），同時也左右委員策略行爲的選擇（Arrow, 1963），並轉化爲決策場域的討論議題（Kingdon, 1995）。提案動機在過去立法行爲的研究中發現，主要受到三種變量，亦即委員自身對於政策議題的偏好程度、所屬地區選民的期望高低，以及委員所屬政黨的立場態度有關（盛杏湲，1997:3）。因此立委提案不論是否進入三讀，都足以做爲委員向選民顯示政績的重要依據（羅清俊、廖健良，2009:16-17）。其次，在委員會審查過程中，各版本的提案匯聚於此，代表朝野政黨對於議題的不同立場，且委員的偏好差異對法案亦具有影響性（Snyder, 1992），所以在審查階段勢必是不同立場者相互交鋒，呈現議題偏好多元化，容易形成議題面向相互串聯的不穩定態勢，增加參與者從中運作的可能（Talbert and Potoski, 2002:870）。

提案獲得通過的機率，法案限制與機會的條件，以及法案本身所帶來的政治代價、機會成本和結果等要素，對於提案的政治可行性具有影響性（May, 1986:111-13），所以委員爭取法案獲得支持必須做精密的計算（盛杏湲，1997:4），但是在某些情況下議案內容、其他人偏好或表決情境的相關資訊並無法充分獲得，提案委員能否事先獲得議題掌控權，連帶影響後續推動策略投票的成敗（Calvert and Fenno, 1994）。從提案到三讀這一連串集體行動的過程，涉及到個體偏好和集體的利益調和，因此委員在效用極大化與

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

成本最小化之間尋求與其他人結盟的機會，形成「最小勝利聯盟」（minimal winning coalition, MWC）的可能性（吳秀光、陳敦源〔譯〕，Riker〔原著〕，2014:57）。透過彙整立法院歷屆地制法第四條的提案內容，有助於本文了解提案委員之間偏好程度的差異，同時也能夠釐清提案委員其提案策略的異同之處，俾利本文個案分析時洞悉委員採取策略投票的邏輯。

（三）面向操縱

基本上，單維政策空間面向具有維持現狀（status quo, SQ）的穩定作用，若參與者將至少兩個議題面向相互連結、並有三個或三個以上的決策者且中位投票者（median voter）不存在時，理論上投票會產生各種可能的結果（McKelvey, 1976），參與者不僅能爲自己找到在N維政策空間面向的有利位置，亦可迫使對方做出讓步的決定，進而產生「面向操縱」（manipulation of dimensions, MD）的效果（Riker, 1986:150-51; Moser, Patty, and Penn, 2009）。具體操縱方式包括強調議題的重要性，排除其它次要的相關問題藉以突顯公眾的關注程度；抑或將已有定見的議題與其它議題相互連結，使得參與者必須重新調整原有的態度立場，其用意在於迫使其他人僅能從遊說操控者所建構出的議題面向作出對後者有利的抉擇（Paine, 1989:38-39）。但Shepsle（1979）觀察國會的制度結構（institutional structure），如委員會專業性權責分工（jurisdiction）、議事規則及程序（parliamentary procedure），能讓N維議題面向透過上述「制度規範」的篩選和引導，讓多數決的政策空間得以獲致均衡穩定的結果，形成「結構誘導均衡」（structure-induced equilibrium, SIE）的狀態。在國會決策的程序中，經過委員會的把關篩選之後，於院會投票的集體決策階段，議題的面向維度會因制度結構的影響變得比較單純，試圖採取策略性的議題操控就變得難度較高（Talbert and Potoski, 2002:865-89）。

Diermeier和Krehbiel（2003:125-26）主張議事制度乃國會集體決策空間重要的「遊戲法則」，並具有「共享知識」（common knowledge）的作用，

airiti

能夠爲集體決策空間的參與者提供彼此互動時得以研判的資訊（Scharpf, 1997:39），因此議事規則對於委員提案的策略和法案三讀與否，其影響性與重要性不亞於法案的本身。揆諸我國立法院現行議事規則，⑩ 基本上與大多數民主國家國會並無二致，惟特別之處乃黨團協商制度，此一設計目的原是爲了提升院會決策效率之際，也能兼顧議事專業化、衡平立法院政黨政治及委員會專業功能，但也因爲對於院會議程、重大議案審查方式，以及得以修正經委員會審查通過的法案而具有實質影響力（楊婉瑩、陳采葳，2004:113, 138），亦使院會決策政黨化（羅傳賢，2001:593）。再加上第七屆立委之前僅公布協商結果，無從得知過程，使得黨團協商變成各常設委員會多重議題面向匯聚合流的平台，⑪ 讓立法院議事運作既非「委員會中心制」、亦非「院會中心制」，而是朝向「黨團協商中心制」，使得立法院讀會（reading）制度受到干擾，造成法案推動存有不確定性（趙弘章，2005:45-46）。

以理論觀點檢視黨團協商機制對於我國立法決策過程所產生的效應：第一，從委員會到院會，黨團協商成爲一項法案通過與否的關鍵否決點（veto point）（王光旭、陳敦源，2010:114-15），因黨團協商採「共識決」，⑫ 各黨協商代表係以單一否決者（individual veto player）之性質，處理屬於集體決策的協商議題。第二，雖然黨團協商的主導權多由立法樞紐所掌控（邱訪義、鄭元毓，2014），但是依然能讓有意發動面向操縱的參與者，有機會將不同議題相互串聯，增加影響決策空間現狀穩定與否的程度（Tsebelis, 2002）。第三，黨

⑩ 我國立法院關於委員職權、委員會組成與職掌、法案審查和議事運作之相關規則，主要由立法院組織法、立法院職權行使法、立法院各委員會組織法等三項法律，及立法院議事規則、立法院程序委員會組織規程等兩項內規所定。

⑪ 立法院職權行使法第七十條第五項。作者分別於2013年4月18日和6月16日，以電話向兩位分別擔任國民黨現任和民進黨前任的國會助理，請教有關朝野協商的問題。也確如黃秀端、何嵩婷（2007）研究，這是一個「喬」事情的時機與方式，許多檯面上相互對立的議題，到了朝野協商之後就看彼此有哪些「東西」可以交換。除了參與協商的委員之外，就連助理也難一窺全貌。此外，本法於2010年增訂「全程錄影、錄音」，因而在此之前僅有「重點紀錄」。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

團協商能夠提供「獲利轉換」（side payments）的功能，參與者採取不同議題連結進行面向操縱的議價協商時，彼此願意放棄某些利害關係較低的議題，以換取對各自利害影響程度較大的法案，亦即「兩害相權取其輕、兩利相權取其重」的策略思惟（Milner, 1997:109-12），所以協商過程就是各黨派利益的妥協與交換（黃秀端、何嵩婷，2007:25-26），因此立法院黨團協商制度對於我國國會立法決策的影響性值得重視。

四、小結

雖然參與者運用遊說操控得以有機會影響集體決策的結果，但並非無條件限制之萬靈丹，從文獻中發現，遊說操控的應用條件及其限制，可分成三部分：

第一，就結構性限制而言。無論中央與地方、或國會的參與者，彼此的互動關係受到既有制度的影響，形成垂直的權力不對等和水平的權力對等兩種，並且被賦予不同的功能與角色。參與者不僅需要透過制度與規範方能達成集體決策的結果，亦需通過制度與規範施展策略以影響集體決策，同時國會席次結構爲參與者無法事前決定、或事後改變，係環境已先做選擇的「自然不確定性」（natural uncertainty）因素（Rasmusen, 2007:50），若國會政黨席次結構單純，則合縱連橫的結盟關係就不易形成，反之亦然。

第二，以時間性限制觀之。制度化的決策機制有時限的規定，如任期、會期或屆期不續審等，對於集體或個體的參與者而言，必須在時限內完成所有程序，否則決策或提案就必須重新再來。因此其策略選項的範圍有所侷限，並且

⑫ 按立法院職權行使法第七十一條之規定，本法所謂達成「共識」究竟是採「共識決」（consensus）還是「一致決」（unanimity）並未言明，同時也沒有雙語詞彙可供查對。而羅傳賢（2001）、楊婉瑩、陳采葳（2004）、周萬來（2004）、趙弘章（2005）、黃秀端、何嵩婷（2007）等現有文獻亦未討論黨團協商共識決之定義。但從實務上來看，各黨團代表對於協商結果簽字同意，並不完全等同於支持協商中的某項議案，很可能只是爲了與對方交換其它議題的權宜之計。

airiti

須考量時間、可行性、成本與效益之高低。另外亦需要在相同時間點上，兩個或兩個以上的議題相互連結形成N維的政策空間，方有議題面向操縱的機會。

第三，從資訊獲得的條件論之。因參與者的互動存在「不完整資訊」（incomplete information）的問題，以致會有錯估對手的回應，而選擇一個並非最佳反應策略的可能性（陳建良〔譯〕、McCain〔原著〕，2008:151-52）。然國會的議事規則降低了參與者資訊獲得的門檻與成本，若參與者有意採取策略投票或彼此議價協商的過程，則仍有發生誤判對手的情況發生（Ordeshook, 1986:291-98）。綜上，本文認爲立法集體決策的文獻雖以時間序列或橫斷面資料，解釋並探討影響國會決策過程的因果關係，呈現委員或朝野間動態行爲的實證研究，但未以此方式解析地方自治的立法議題。再者，雖已有文獻說明Riker遊說操控的理論概念（陳敦源、吳秀光，2005），惟缺乏經驗資料或個案之佐證，需有待檢選實例加以驗證。最後，從相關立法機關集體決策的研究（Tzelgov, 2014），針對參與者施展遊說操控或策略運用的個案（Edwards, 2004; Grose, 2007; Murphy et al., 2012），透過分析研究或比較方法之方式，能爲本研究提出參照之依據。

參、研究設計[13]

一、研究方法

本文認爲地制法第四條準用案能夠在立法院第六屆會期通過，是因爲參與者成功發動遊說操控之故，然國內尚未有相關案例的檢視，因此本文透過個案內（within-case）的探討以檢證理論模型的假設（Gerring, 2007）。個案時序從1999-2007年歷經立法院三屆會期，採事後回溯（ex post）的角度將個案逐步拆

[13] 作者感謝審查人對於本文在方法論、個案選定以及遊說操控運用應有條件限制的修正建議。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

解，藉以了解參與者如何操縱這些變數（Dunn, 2008:11-13）。並且找出關鍵場域中，利害關係決策參與者對於某項議題的偏好位置（陳敦源，2001:110），以及在某些時間點所發生的事件對於參與者之影響（Weingast, 1998），有助於吾人了解利益匯聚的過程，決策者之間策略互動組合的緣由，目的為整合靜態法制分析與動態立法決策研究兩者之特性（Talbert and Potoski, 2002:865）。

在變項界定部分，本文假設地制法第四條準用案能否通過為結果變項（outcome variable），遊說操控的議題支配、策略投票和面向操縱為因果變項（causal variables）。時序政治事件與既有制度乃個案重要之系絡背景，對於因果變項會有強化的效果，為確立後續因果關係之假設，本文將兩者界定為「前例變項」（antecedent variables）（Kay and Baker, 2015），但本文並未處理遊說操控其理論不足，抑或處理新增內生變數的探討。研究方法的部分，本文採用「分析敘事」（analytic narrative, AN）的方式，從歷史事件梳理個案，透過賽局理論的形式模型分析在一定時間範圍內、制度之下的參與者策略互動（Bates et al., 1998; Flyvbjerg, 2006:237-41; Mahoney, 2007; Alexandrova, 2009）。為確保結論能夠依循理論假設的前提，並在經驗資料之中找到確認理論意涵的證據，本文透過「因果過程追蹤」（causal process tracing, CPT）的方式（Collier, 2011; Beach and Pedersen, 2013），以立法院第四屆（1998-2001）、第五屆（2001-2004）、第六屆（2004-2008）的屆期為序，藉以回溯個案敘事的脈絡（Pierson, 2004; Gerring, 2007）。

為分析委員提案內容之異同，本文將上述三屆期之間，朝野立委針對地制法第四條增訂準用事項的提案共16筆為分析單位（編碼請見附錄一），係具有時間先後順序的類別尺度資料（Yin, 2009）。變項操作化的部分，本文將「議題支配」（AC）其概念型定義為：「立法院朝野政黨於委員會的召委比例。」測量判準為「召委是否連署」和「召委比」兩個；[14] 「策略投票」（SV）的

[14] 檢視歷屆提案是否獲得召委連署，以及立法院第六屆第四會期朝野政黨於程序、內政及法制三個委員會的召委比，以分析召委對於議題支配的影響性。

airiti

概念型定義：「委員於投票時不以個人偏好爲準，而以期待效用大、推動成本低和政治可行性高的選項爲主。」具體測量判準分別以「提案委員所屬縣（市）」、「適用資格」和「適用類型」等三項；⑮「議題面向操縱」（MD）的概念型定義：「提案委員透過黨團協商進行議題面向操縱，以影響立法院決策結果。」測量判準爲「提案委員所屬政黨」，⑯ 表二爲各項分析判準的操作型定義說明。

爲減少提案內容分析的偏誤與檢定理論假設是否成立（Gerring, 2007:71-74; Mahoney, 2007:131-33），本文從文獻中彙整出「國內重要政治事件的時間序列」、「民選首長或行政首長提出競選政見或政策議題的內容」以及「行政與立法機關的互動情況」等三項與時間、議題及國會席次有關的事件指標，做爲與議題支配、策略投票和面向操縱三種理論觀點交叉對照的依據。⑰ 最後，因委員會召委扮演議題支配的核心角色（Riker, 1986:18），倘若提案無法發動議題支配以爭取優先排入審查的順序，則提案很有可能因屆期不續審而失效，

⑮「提案委員所屬縣（市）」代表委員對於選區利益和民意的考量；「適用資格」之廣狹影響到效益分配多寡的問題；「適用類型」是整個地制法修正案中最爲核心的部分，影響參與者合作之關係。從提案的內容要旨可區分爲：委員提案以「縣人口聚居達250萬以上準用直轄市之相關規定」、「縣人口聚居達125萬以上準用直轄市之相關規定」、「人口聚居達125萬以上之地區準用直轄市之相關規定」、「縣人口聚居達200萬以上或市人口聚居達100萬以上準用直轄市之相關規定」、「縣人口聚居達125萬以上或市人口聚居達100萬以上準用直轄市之相關規定」、「人口聚居達100萬以上得設直轄市」等六類。本文加以簡化爲「人口聚居達一定數額以上之縣（市）或地區準用直轄市之規定」（以下簡稱『準用』）與「下修直轄市設置門檻到100萬」兩大類（以下簡稱『下修』），選擇「準用」或「下修」關係到委員之間的結盟合作和法案政治可行性之高低。

⑯ 用意在於了解主提案委員所屬政黨對於這項議題的基本態度，若某一黨委員針對某項提案越多，則代表該黨委員對於該議案關注的程度，反之亦然；連署立委則不列入計算之內。1999年11月第四屆立法院民進黨團所提出的修正案，係受臺北縣政府之委託，故本文將其歸類爲臺北縣之內。

⑰ 國內重要政治事件的部份，以表一臚列的內容爲準。關於民選首長或行政首長提出競選政見或政策議題的內容，本文界定爲：「對於改制直轄市、合併改制或廢除直轄市等政見或政策議題的時間點」；行政與立法機關的互動情況，則是以：「行政與立法機關是否爲一致或分立政府、委員質詢內容、首長施政報告、部會首長備詢內容等。」經由上述的資訊，藉以比對參與者發動遊說操控策略的時間點是否具有相關性。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

表二　分析判準定義表

概念/判準 \ 定義		操作型定義	測量尺度	分析單位	事件指標
AC	召委是否連署	第四屆到第六屆地制法第四條修正案是否獲得當期召委的連署？	類別	提案數	重要政治事件的發生時程； 民選首長或行政首長提出競選政見或政策議題的內容； 行政與立法機關的互動情況
	召委比	立法院第六屆第四會期程序、內政及法制三個委員會朝野政黨獲得召委的席次比例	比例	席次數	
SV	所屬縣（市）	地制法第四條準用事項或下修直轄市人口數修正案的提案委員屬於哪一個縣（市）？	類別	提案數	
	適用資格	提案委員對於地制法第四條修正內容，其適用資格是以縣或縣（市）均適用的哪一種？			
	適用類型	提案委員對於地制法第四條修正內容，其適用類型所採用的是下列方式的哪一種？人口聚居達一定數額以上之縣（市）或地區得以準用直轄市之規定；或是以下修直轄市設置人口到100萬。			
MD	所屬政黨	地制法第四條增訂準用事項或下修直轄市人口數修正案的提案委員屬於哪一個政黨？		人次數	

資料來源：本研究。

因此「議題支配」在本文個案爲先決條件。同時爲聚焦提案因採取遊說操控而產生的作用，本文以「議題支配」篩選門檻排除屆期不續審的法案，然後針對獲得三讀通過第7171號提案，透過「策略投票」與「面向操縱」進行討論。

二、理論模型的分析架構

Riker（1986:143）將民主制度中的遊說操控模型定義爲：[18] 第一，參與者

[18] Riker（1986:143-47）以學校預算決策做爲解釋2維議題面向操縱的個案，X軸爲教師期

airiti

具有一組價值或偏好、且能將其排列優先順序，並按照喜好程度而採取適當行動；第二，政策選項是採用被社會所公信的抉擇方式並且將現實政治環境假設成一個單維（unidimension）或多維空間面向（multidimensional）的幾何模型，然後將政策選項標定在空間面向的位置之中；第三，空間面向是測量相關選案或偏好等變數的判準；第四，方案的選擇方式採用多數決。模型假定理性自利的參與者對於某項議題的偏好位置落在單維連續空間之內的某一點，並將此稱之爲政策理想點（ideal point）。參與者之間理想點愈接近，代表著雙方的立場相近而合作機會就愈大，反之亦然（Stokes, 1963:368）。以公共政策利害關係人的觀點而言，代表將具有決策權之參與者對於某項議題的立場態度，以單一面向的政策空間標示其位置（陳敦源，2001:94），找尋彼此可相互折衝交涉的妥協空間。從理論和實證研究的意義而言，運用政策空間分析（policy space analysis），對於政治互動的現象或政策制定的過程能提供有用的分析架構和有效的解釋（Krehbiel, 1988；王光旭、陳敦源，2010）。

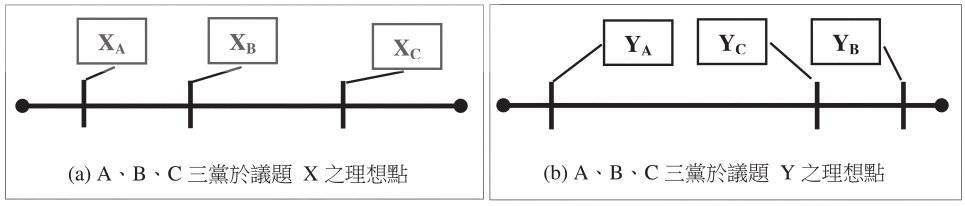
圖一(a)假設在某個議會有A、B、C三個席次各佔三分之一的政黨，在多數決的原則下，只要其中任兩個政黨合作就可以獲得決策主導權。在議題X的單一維度面向，三黨具有單峰性質（single-peakedness）的偏好位置，分別爲XA、XB、XC。從政策理想點距離來看，A、B兩黨的理想點相近因此相互合

望薪資範圍（the desired range of teacher's salaries），Y軸是期望師生比例（the desired student-teacher ratio）。當兩個議題相互結合成二維議題面向時，會產生（X1, Y1）、（X2, Y2）、（X3, Y3）三組，分別代表I, II, III三位決策者的政策理想點。若以薪資的單維議題面向（X軸）爲例，在兩兩配對簡單多數決的方式下，X1能擊敗其它兩個選項，是因爲當X1 vs. X2表決時，X1離I, III兩位決策者理想點的距離比X2近，因此能夠獲得青睞。換作X1 vs. X3表決時，也因爲X1離I, II兩位決策者理想點的距離比X3近所以能夠勝出。這是因爲X1的位置落在X軸的中間點，按中位數選民定理（median voter）此一位置能獲得大多數所支持。同理，在師生比的單維議題面向（Y軸）上，Y3的位置落在Y軸的中間點亦爲大多數所支持。因此以單一議題來看，只要在多數決和奇數投票者的條件下，X1和Y3一定是個別政策的均衡點。可是在二維議題面向原有均衡點結合成（X1,Y3），只是I, III兩位決策者的組合而已並非可能的中間點（median），在條件不變的情況下這個組合僅只是表決後可能的結果之一，而非原本單維面向確定的結果。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti



圖一　議題X與議題Y政策空間分析概念圖

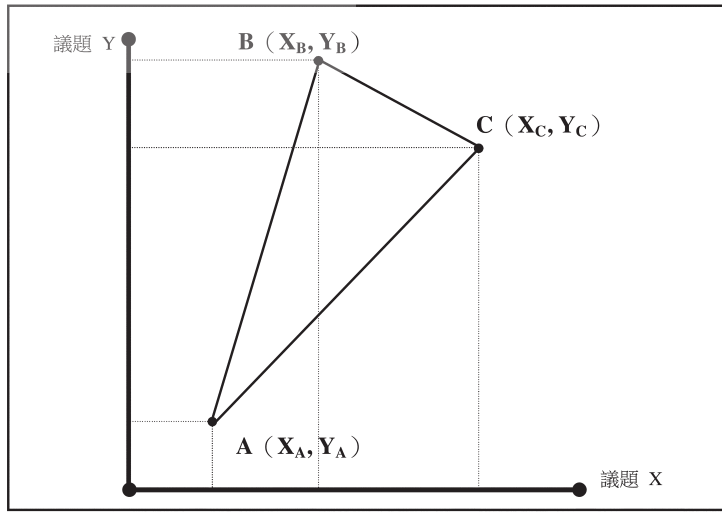
資料來源：本研究。

作的可能性，遠大於和C黨合作的機會。倘若議題X進行表決，則A、B兩黨能夠因此而勝出。另外圖一(b)爲議題Y的單一維度面向，A、B、C三黨亦有具單峰性質的偏好理想點位置，分別爲YA、YB和YC。同樣以距離而言，此時B、C兩黨的理想點相近，雙方變成在議題Y相互合作，而A黨的理想點則與B、C兩黨的理想點距離甚遠。倘若議題Y進行表決則變成B、C兩黨擁有決定之優勢，A黨無力改變議題Y的結果。然而議題X對於C黨具有重大利益，爲了要扭轉在議題X不利之情勢，C黨此時採取議題連結（issue linkage）的策略，將不同議題相互結合成一個新的決策空間。

圖二顯示議題X、Y相互連結後A、B和C三黨對於新決策空間的理想點位置。此時三黨必須同時對兩議題連結後的影響性納入決策考量之內，而非僅思考單一議題的結果。此時以C黨而言，$\overline{CB}<\overline{CA}$象徵和B黨的理想點相近，對B黨亦是同理，因此兩者在此2維議題面向會有合作的可能性。而A黨的理想點距B、C的理想點甚遠，難以和任一政黨合作，因此 B、C兩黨在此二維面向具有主導權。換言之，原本A黨在議題X之中所具有的決定性優勢，被C黨發動遊說操控之後所抵消，進而在新的決策空間之中成爲輸家。而原本在議題X爲輸家的C黨，因爲成功地操控議題X、Y結合新的2維決策空間後，並遊說B黨與之結盟而成爲新的贏家。

本文運用理論模型（theoretical model）之目的，爲建構「假設—演繹」（hypothetico-deductivism）的分析架構，確保內在邏輯的一致性（King,

airiti



圖二　A、B、C三黨在議題X、Y二維決策空間的理想點位置

資料來源：本研究。

Keohane and Verba, 1994），並將個案探討的過程聚焦在本文所假定的因果關係（Clarke and Primo, 2012），使推論分析不會受到其它龐雜資訊所干擾而失焦（Granato, Lo and Wong, 2010）。並透過「倒推邏輯」（backward induction）的方式，將參與者互動後的結果，由後向前倒推至最初的決策點，檢視過程以分析其抉擇的原因（McCain, 2009:85-88）。其次從王光旭、陳敦源（2010）、邱訪義、李誌偉（2012）和邱訪義、鄭元毓（2014）藉由「理論模型之經驗意涵」（empirical implications of theoretical models, EITM）的概念，針對立法決策、議程設定和黨團協商等議題所做的研究，爲本文提供研究發展之參考依據。本文希望透過上述方法論的探討，將地制法準用案的經驗性個案與遊說操控的理論意涵相互連結，呈現個體選擇和集體後果之間的因果關係（林繼文，2005:77），以探討相互之間的關聯性。基此，本文提出待驗證假設：「地制法第四條增訂準用事項修正案，之所能夠在立法院獲得通過，係因爲參與者發動議題支配、策略投票與面向操縱的遊說操控策略而成功，反之亦然」。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

三、資料蒐集程序及分析單位

研究資料首先以立法院國會圖書館的「法案審查系統」檢索立委提案，[19] 同時利用「法律系統」彙整地方制度法的立法紀錄、法條沿革與修正沿革，建立法案修訂的圖貌，以及「議事日程暨議事錄檢索系統」分別查對關鍵會期的議事議程以及委員出席的資料；次彙整立法院公報有關程序、內政、法制及院會的會議紀錄，因其內容爲委員完整發言的正式紀錄而具有信度；後透過新聞資料庫檢索與本案有關的歷史新聞，輔以網路留存的新聞和檔案資料，[20] 彙整相關資訊有助於本文理解當時事件發生的時空背景以建立個案的圖像，將所得到的資料做爲上述推論分析交叉比對的基準。觀察關鍵參與者部分，本文以立法委員和民選首長爲主；[21] 其目的在於針對和本案有關的參與者，蒐集其談話或發言紀錄，藉以了解他們對於地制法第四條準用案的態度偏好及其所採取的策略行爲。另回顧臺北縣爭取準用修法過程相關的專著：黃瑋菱（2009）的碩士論文訪談了多位本案中的重要參與者，分析當時的過程與策略；[22] 臺北縣政府出版的改制實錄（蔡家福，2010），反映出縣府當時爭取改制的策略與轉折。由於上述資料極具參考性，因此本文據以引用俾利回溯源初。

---

[19] 檢索共得37筆提案審查進度資料（因說明審查進度而提案重複計列），方便瞭解提案的後續審查進度。爲了避免有所疏漏，本文另從「法案審查系統」輸入地方制度法查詢，共得245筆資料然後逐一比對以確無誤。

[20] 國立臺北大學圖書館電子資料庫的「聯合知識庫」依時間逐一檢索相關新聞；以及蒐集自由電子報的相關報導。

[21] 在王光旭、陳敦源（2010:111）針對全民健保政策案例所做的法案制定與決策過程分析研究中，將參與者區分成三類，一是掌握權力制高點的民選首長及政務官，二是擁有專業資訊並規劃具體制度的官僚系統，三是民主憲政體制下負責法案審查的國會議員。本文未將官僚系統納入的原因在於，在個案中常任文官所扮演的是服膺政務首長的政見及指示，並對委員提案內容僅提出政策建議，對於遊說操控的過程及結果，以及提案最終能否獲得通過的影響不大。

[22] 作者特別感謝黃瑋菱小姐同意本研究使用其碩士論文訪談逐字稿內容做爲分析佐證的依據。

airiti

肆、個案析論

一、參與者如何進行議題支配

準用事項修正案首次的提出，適逢第十屆正副總統競選期間，選前陳水扁總統曾提出臺北縣、桃園縣和臺中市改制直轄市的政見，選後朝野首次出現「分立政府且少數內閣」的情況，而此一議題在立法院引起討論並要求行政部門兌現總統政見，但民進黨政府執政後，重新思考地制法的修正方向（立法院，2001:371-77; 2008a:348），臺北縣改制與否已非其優先考量的議題。表三爲檢視第四屆到第六屆共16項地制法第四條準用案，分別以「沒有獲得召委連署或提案」、「召委爲連署人之一」及「召委爲提案人」等三類，逐一比對立法院歷屆內政委員會召委名單後得到有趣的數據。沒有獲得召委連署或提案」在歷屆共有9案占全部提案的56%；「召委爲連署人之一」歷屆有6案占全部的38%；「召委爲提案人」只有1案占全部的6%。召委是委員會議程主導之核心，程序、內政和法制三個委員會，攸關地制法第四條準用事項修正案能否付委並審查通過的關鍵場域。

立法院第四屆第二會期到第五會期間，有5項針對準用事項的立委提案，[23] 內政委員會共召開3次審查地制法部分條文修正案相關的會議（立法院，2000a:353-71; 2000b:127-36; 2001:367-421），從表2可知，僅有2案獲得召委參與連署但非提案人，最後這5項提案均因屆期不續審而失效。2001年12月1日第五屆立委、第十四屆縣（市）長選舉結果出爐，在縣（市）長部分國、民兩黨平分秋色各得9席，在有條件改制直轄市的地方縣（市）中，民進黨雖保住了臺北縣但卻失守臺中縣、市，國民黨則是攻佔桃園縣。立法院則是首度出現「三黨不過半」，依然形成「分立政府且少數內閣」的情況。立法

[23] 委員提案第2713號、第2774號、第3070號、第3101號、第3133號。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

表三　歷屆地制法第四條準用案獲得立法院內政委員會召委連署比例表

類別 屆期	沒有獲得召委連署或提案	召委爲連署人之一	召委爲提案人	小計
第四屆	3（60%）	2（40%）	0	5（100%）
第五屆	2（40%）	3（60%）	0	5（100%）
第六屆	4（66%）	1（17%）	1（17%）	6（100%）
小　計	9（56%）	6（38%）	1（ 6%）	16（100%）

資料來源：本研究。

院第五屆第一到第三會期提出5項地制法第四條修正案，[24] 一直到了第五會期（2004/02）才得以排入委員會審查，與第四屆相同並沒有召委爲提案人。在聯席審查會中，盧秀燕委員（國-中市-國防）和邱創良委員（親-桃縣-衛福）的發言顯現出提案未能排入審查已有相當長的時間（立法院，2004:185-86）：

> 盧委員秀燕：本席認爲今天很難得把放了二、三年的法案提出審查，至少有個基本的版本，不要讓第四條卡住。
> 邱委員創良：剛才盧委員指出，第四條在委員會已經睡了三年多，本席認爲今天我們要凸顯的是地制法不受重視，等到相關權益受損時大家總是一片無奈。

擔任聯席審查會議主席的召委馮定國（親-中縣-內政），對於盧秀燕委員的提案內容，表達他的看法：

> 但是現在如果規定一百萬人，那就會把台中縣排除掉，這樣我就對不起台中縣了。中華民國不能有那麼多的院轄市。我不能通過一百萬人的規定，否則台中縣的民眾會打死我，虧我還做主席，妳不能要我去死。我們兩個講好沒有用，如果

[24] 委員提案第3798號、委員提案第3822號、委員提案第3917號、委員提案第5057號及委員提案第4982號。

airiti

門檻降低爲一百萬人，那麼台中市自己就可以搞了，台中縣豈不落空（立法院，2004:187-89）！

馮委員係基於臺中縣選區利益的考量，並不認同採取修法之方式而增設過多的院轄市。雖然會後5項提案都通過審查但仍須經朝野協商，召委馮定國依立院規定爲協商主席（立法院，2004:204）。從結果來看，這5項提案都未能進入院會審議的階段，最後因屆期不續審而失效。2004年12月立委選舉結果揭曉，第六屆立法院再度出現「三黨不過半、分立政府且少數內閣」的情況，但國、親兩黨合作而具有主導立法之優勢，2005年6月修憲通過「立委席次減半」和「單一選區兩票制」，讓國會的結構與運作將產生實質的變化，立委連任的壓力將大增使得大選區如臺北縣的委員，必須更加積極的表現爭取選民的青睞才能在新選制中勝選，同年12月第十五屆縣（市）長選舉，國民黨一舉囊括14席其中包括臺北縣，[25] 此時國民黨在國會和地方佔有優勢，有利於第六屆立法院發動地制法準用案的遊說操控。

2006年11月24日，蔡家福（國-北縣-內政）、吳育昇（國-北縣-內政召委）等6位委員提出地制法第四、七條條文修正案，[26] 除了爭取到其他46位在野黨委員支持外，[27] 提案人之一的吳育昇委員同時還是內政委員會當期召委，本案在提出後1個月內即排入委員會審查。2006年12月18日下午，立法院內政、法制委員會聯席審查本案，由輪值召委蔡豪擔任主席，會議中他提出針對臺北縣爭取準用直轄市一案將拜會行政院長蘇貞昌並要求表態，以此增加向行政院施壓的力道：

---

[25] 其中有條件改制的縣（市）包括臺北縣、桃園縣、臺中縣、臺中市和彰化縣等5個，民進黨只守住臺南、高雄兩縣。

[26] 立法院（2006）〈委員提案第7171號〉，案由：『本院委員蔡家福、吳志揚、吳育昇、李鴻鈞、孫大千、林滄敏等52人，就人口聚居已達二百五十萬人以上之都會區，雖符合地方制度法第四條所訂直轄市之要件，惟因考量升格直轄市之實質困難及行政效能之迫切需求，故擬具「地方制度法第四條及第七條」部分條文修正草案，是否有當，敬請公決』。

[27] 其他四位主提案委員：吳志揚（國-桃縣-內政）、李鴻鈞（親-北縣-交通）、孫大千（國-桃縣-司法）和林滄敏（國-彰縣-預算）。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

> 有一件是要提醒各位同仁，兩個禮拜後本席輪值時，本會會發出公文，要求拜訪行政院，希望屆時關心此議題的委員同仁一起前往拜訪行政院長，當然，也邀請周縣長一起來。蘇院長畢竟當過台北縣長，我們有必要了解他對這件事情的看法，以及行政院的看法（立法院，2007a:142）。

另外臺北縣長周錫瑋回憶2007年4月3日，內政召委蔡豪在所主持地制法第四條修正案黨團協商，對於修正案大力支持的態度（蔡家福，2010:11），促使協商結論能依照審查會意見通過（立法院，2007c:37）。這樣的結果明顯和上述第五屆的情況大不相同，代表委員會召委對於某項法案支持與否的態度，能夠影響法案進入黨團協商後的結果。另外，立法院第六屆第四會期在野黨於程序和法制委員會共有2席召委佔全部的67%、執政黨召委1席佔33%。內政委員會則是由國、民、無黨聯盟各有1席召委分佔33%，在野黨享有召委席次比的優勢，蔡家福委員即發揮此一優勢並藉由在野黨「立法樞紐」的影響性掌控議程。㉘

本文認爲召委在議題支配的影響程度：地制法第四條提案的定量資料顯示，沒有獲得召委連署或參與提案的失敗比例相當高，但這樣的結果並不足以歸納並推論在其它法案部分，召委連署或提案與否的行爲，能夠完全主導法案最後的結果，在相關定性資料中，召委對於地制法第四條提案支持與否的態度，明顯影響排入審查議程的時間及其過程，以及交付黨團協商的結果。顯示有意發動遊說操動的參與者，透過常設委員會召委的權力獲取議題支配的優勢。

㉘ 分別爲程序委員會召委劉文雄（親-全國）、蔡錦隆（國-中市）、蔡啓芳（民-嘉縣）；內政委員會召委吳育昇（國-北縣）、蔡豪（無-屏縣）、高建智（民-北市）；法制委員會召委呂學樟（國-竹市）、雷倩（國-北縣）、陳金德（民-宜縣）（立法院，2013）。

airiti

二、提案委員的策略投票行為

表四是提案委員縣（市）和提案策略的關聯表，提供我們了解提案縣（市）和提案策略之間的關聯性，並檢視不同縣（市）的委員是否有策略合作的跡證。第四屆立法院，臺北縣和桃園縣的區域立委提案策略以「準用」爲主，佔本屆地制法第四條修正案的57%；臺中市立委以「下修」佔43%。第五屆立法院以桃園縣和臺中市的委員最爲積極，此時以「下修」的方式居多，佔本屆地制法第四條修正案的73%，這和行政院當時提出地制法修正案同樣也是以「下修」的方向有所相關。

第六屆立法院，三縣（市）區域立委所提出的地制法第四條修正案，都以「準用」爲其修法主軸，顯見直接改制雖然能夠立即實現目標，但其成本太高。此外，以臺北縣這種大選區的立委在面臨選制改變的壓力下，第六屆的提案數與人次均有增加。委員提案主張（適用資格與類型）與屆期之關係以表五呈現。在「適用資格」，第四屆、第五屆各爲5次提案，第六屆增加爲6次。在全部16筆提案之中，「適用於縣」共有7次佔全部的44%；「適用於縣（市）」

表四　提案立法委員所屬縣（市）與策略關聯表

縣（市）別 / 屆期/適用類型		臺北縣	桃園縣	臺中市	其它縣（市）	歷屆總計	
						次數	百分比
第四屆	準用	3	1	/	/	4	57%
	下修	/	/	3	/	3	43%
	小計	3	1	3	/	7	100%
第五屆	準用	1	2	/	/	3	27%
	下修	/	3	4	1	8	73%
	小計	1	5	4	1	11	100%
第六屆	準用	5	2	3	1	11	100%
	下修	/	/	/	/	0	0%
	小計	5	2	3	1	11	100%
縣（市）總計		9	8	10	2	29	100%

資料來源：本研究。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

有9次提案佔全部的56%，表示提案委員有超過五成以上，希望修正案的適用範圍能夠將縣（市）均含括在內，以爭取大多數委員的支持增加法案通過的機會。「適用類型」的部分，「準用」共有12次佔歷屆全部提案的75%；「下修」共有4次佔全部提案的25%，代表「準用」為大多數提案修法之方向。

表五　立法委員提案主張與屆期關聯表

判準＼屆期		第四屆	第五屆	第六屆	歷屆總計	
					次數	百分比
適用資格（提案數）	縣	3	2	2	7	44%
	縣（市）	2	3	4	9	56%
	小計	5	5	6	16	100%
適用類型（提案數）	準用	3	3	6	12	75%
	下修	2	2	0	4	25%
	小計	5	5	6	16	100%

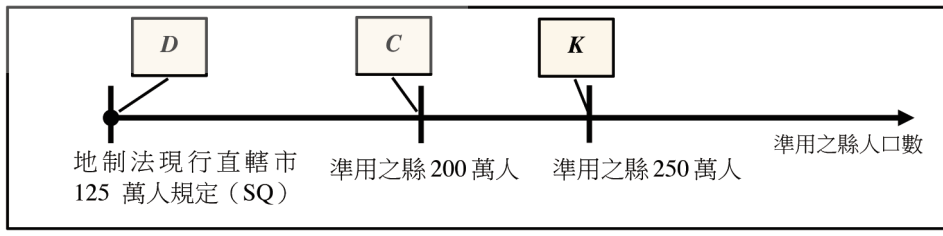
資料來源：本研究。

2008年10月8日立法院的質詢中，第7171號提案人之一的吳志揚委員（國-桃縣）說明「準用」做為主要策略的用意：

> 因為政府的動作太慢了，所以上屆內政委員會才會通過準直轄市的規定……平心而論，這並不是正常的方法，其實還蠻扭曲的。本來只要人口達到125萬人就可以升格，但因沒有升格，委員基於選區發展需要、選區壓力，一定會找出路……眾所周知，每個委員都有選區壓力，一定會為自己的選區找出路，而直接準用直轄市規定……（立法院，2008b:404）。

圖三以單維政策空間模型檢視立法院第六屆會期，蔡家福等委員提出第7171號提案，民進黨政府與各黨派委員對於此案是否增訂準用直轄市之規定，以及準用之縣其人口數上限的立場。國民黨（K）提出的版本是以250萬人為

airiti



圖三　原直轄市規定（SQ）與提案準用之縣人口數位置圖

資料來源：本研究。

準，若標準太低，除臺北縣外另有桃園縣、臺中縣和彰化縣均有機會，此舉將嚴重影響臺北縣向中央爭取補助直轄市預算的資源多寡，但此一位置偏離現狀甚遠而使政治可行性較低。民進黨政府（D）則認爲無修法之必要只需維持地制法現行規定（SQ）即可（立法院，2007a:132-33），從距離上來看兩黨政策偏好差異甚大，在審查討論的過程臺北縣和桃園縣的國、親兩黨委員，均發言明確支持此項修正案（立法院，2007a:152-53；黃瑋菱，2009:233）。

從圖三的相對位置觀之，對K而言，委員會（C）修正爲200萬人的位置稍微往左偏離其理想點的距離，但卻比SQ來得更近而且不會違背達成準用直轄市之期待效益，以D的立場來說，C的修正雖是向右偏離SQ，但也不敢完全反對在野黨委員的提案。[29] 修正後的內容，在單峰偏好且兩兩對決的假定條件下，正好落在D、K立場的中間爲朝野能夠接受的位置，因此本案通過審查並在提送院會前交付黨團協商。[30] 吳志揚委員（國-桃縣）在本案通過後的另一場會議

[29] 當天審查會會議發言委員依序有：主席（召委）蔡豪、蔡家福、雷倩、林鴻池、郭素春、鄭金玲、羅明才、葉宜津（民-南縣-司法）、吳志揚、張慶惠等10位委員，趙永清（民-北縣-內政）和陳朝龍（民-北縣-內政）兩位委員並沒有針對本案發言表示意見的紀錄（立法院，2007a:131-53）。

[30] 審查會當天共有22位委員，提案若要通過則必須獲得12位委員的同意。其中在野黨委員13位（國12親1）佔出席比59%、執政黨7位佔出席比32%、無黨籍2位佔出席比9%（立法院，2007b:161），本案連署委員則佔在野黨出席委員的75%、出席總數的45%（立法院，2006, 2007a:153）。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

質詢內政部有關中央補助準用直轄市之縣的預算時談到，反映出桃園縣委員對於「準用」方式會產生支持的動機：

> 大家之所以那麼急著讓縣市升格，有幾個原因，以鄰近台北市的桃園縣來講，現在的人口有一百九十多萬，馬上就要突破200萬，實際上住在桃園縣的人大概已經有250萬，如果以現有的條文來看，桃園縣已經符合升格的條件，……我們要看看台北縣得到什麼樣的待遇……如果你們能解決台北縣這些問題，我們桃園縣只要請里長勸導那些住在桃園户籍卻設在台北的人，把户籍遷到桃園縣，馬上就可以達到200萬人的門檻……（立法院，2007d:331-32）。

從發言紀錄和表四策略關聯表的數據來看，提案委員確實以效用極大化、推動成本低和政治可行性高爲其準繩。另從表中資料亦能釐清上述三縣（市）歷屆委員提案策略的方向與態度，就臺北縣立委而言，「準用」爲最有利選擇，故始終以此方式爲主；臺中市委員以「下修」爲其偏好的選項，且毋須觸及複雜敏感的縣（市）合併問題；桃園縣立委同樣以「準用」居多。此外，第六屆（t_3）國民黨提案人次的增加，也和該黨於2005年贏得臺北縣長選舉的時機點相吻合。

綜上，本文歸納出北、桃兩縣委員建立最小勝利聯盟的三點動機：[31] 第一，雙方策略偏好的立場接近因此相互合作的可能性高；第二，爲了建立一個「本小利大」的最小勝利聯盟（MWC），臺北縣願意接受以200萬人爲標準藉以獲取桃園縣的支持，此舉可減少競逐資源分配的對手、也不會影響到臺北縣的利益，同時未來短期內桃園縣亦可獲益；[32] 第三，對於未來有意角逐桃園縣

[31] 立法院第六屆第四會期內政委員會21位委員當中，臺北縣籍委員爲吳育昇、蔡家福、李慶華、趙永清和陳朝龍共5位，桃園縣籍委員爲朱鳳芝、吳志揚、彭紹瑾共3位，以上合計8位佔委員會38%，若再加上蔡豪委員支持此案，則比例達到43%。兩位召委再加上超過三分之一的人數，臺北縣和桃園縣委員在當屆期內政委員會具有相當的影響力。

[32] 蔡家福委員在本項修正案獲得三讀通過時發言提及：「除了地方制度法的修正外，我們

airiti

長的立委而言，這是必須好好把握向選民提出願景並展現政績的機會。

三、朝野參與者透過黨團協商進行議題面向操縱

關於「政黨立場」的差異，表六以提案人次呈現委員所屬黨籍與屆期的關聯。第四屆國民黨委員共有4人次、親民黨委員2人次提案，民進黨則是由臺北縣政府委託黨團提案，無黨籍委員有1人次提案。第五屆國、親兩黨委員各有6人次和5人次提案，無黨籍委員亦有1人次提案；民進黨和台聯則沒有提案。第六屆國民黨委員共有9人次參與提案，親民黨和民進黨則分別各有1人次提案，台聯則是以黨團名義提案。在全部16筆共32人次的提案之中，國民黨委員共有19人次佔全部的60%；民進黨團和委員分別共2人次佔全部的6%；親民黨籍委員共有8人次提案佔全部的25%，台聯黨團提案1次佔全部的3%，無黨籍委員有2人次佔6%。從黨籍委員的提案人次來看，國、親兩黨提案的人次比例高達

表六　提案委員所屬黨籍與屆期關聯表

判準＼屆期		第四屆 (t_1)	第五屆 (t_2)	第六屆 (t_3)	歷屆總計	
					次數	百分比
提案委員所屬黨籍（人次）	國民黨	4	6	9	19	60%
	民進黨	1	0	1	2	6%
	親民黨	2	5	1	8	25%
	台　聯	0	0	1	1	3%
	無黨籍	1	1	0	2	6%
	小計	8	12	12	32	100%

資料來源：本研究。

還有準直轄市法的配套措施，而內政委員會在審查這些法案時，則是由本席主導，包括吳育昇委員、吳志揚委員在內，一起代表國民黨黨團推動地方制度法第四條及第七條的修正及準直轄市法的通過……在朝野協商的過程中，大家最後達成的共識就是把人口250萬人降爲人口200萬，而目前全台灣23個縣市，第一個達到準直轄市標準的是台北縣，目前桃園縣的人口有193萬人，如果中央政府沒有提出很合理的行政區域劃分法，相信桃園縣兩年後應該也可以適用準直轄市法……」（立法院，2007c:43）；另外在黃瑋菱（2009:230）的訪談中，受訪者G（國民黨台北縣籍立法委員）也承認當時爭取桃園縣的支持是一種策略手段。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

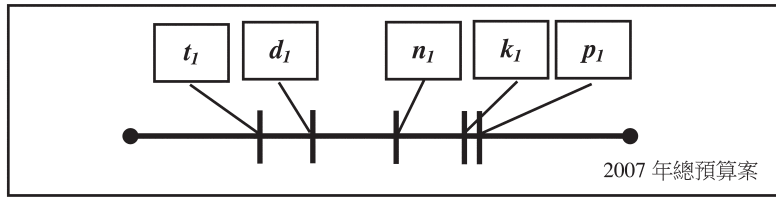
臺灣民主季刊

airiti

85%，顯見在野黨對此議題表現積極提案的態度與執政黨有所差別，同時也希望藉由立法院席次優勢影響行政院對於改制議題的態度。

2006年9月立法院第六屆第四會期開議後，朝野因國務機要費、黨產公投以及中選會組織法草案等議題相互齟齬不斷，其中歧見最大的法案爲中選會組織法草案，進而導致2007年中央政府總預算案首次未能在立法院法定會期內通過的情形（林政忠，2007）。選會法案的爭議在於，國、親兩黨主張中選會委員應按政黨比例組成，避免2004年執政黨利用「公投綁大選」的事件再次重演，所以採取中選會草案和總預算審查「綁」在一起的策略以迫使執政黨讓步（陳志平，2007）。民進黨與台聯認爲，中選會依政黨比例組成已侵犯到閣揆人事權，總預算攸關國計民生不應與政治歧異性高的中選會法案相提並論，因此反對兩者相互連結（何明國，2007；謝偉姝，2007a）。

圖四代表朝野對於總預算案的立場位置，台聯（t_1）和民進黨（d_1）在此單維面向的左邊，同時台聯支持總預算的程度高於民進黨。[33] 無黨聯盟（n_1）位於中間，視朝野兩黨所開出的條件決定是否合作，國民黨（k_1）和親民黨（p_1）則是位於右邊與執政黨立場不同。以雙方在立法院的席次比觀之，[34] 民、台兩黨佔45.89%、國、親兩黨擁有過半的50.22%已達至最小勝利聯盟規



圖四　朝野政黨對於2007年總預算案立場位置圖

資料來源：本研究。

[33] 民進黨利用國民黨延宕總預算案的事件，做爲2008年立委和總統大選的批判議題（鄭任汶，2007）。

[34] 國民黨35.11%、民進黨39.56%、親民黨15.11%、台聯5.33%（政大選研中心，2004）。

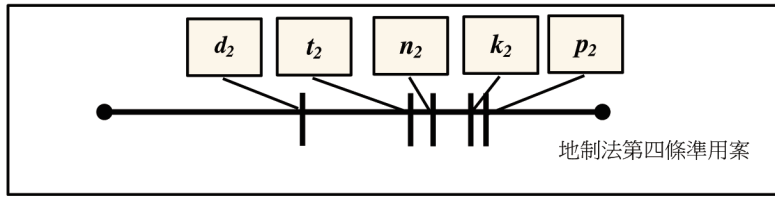
airiti

模。但總預算案連帶中選會等其它法案都因朝野歧見太大而遭到擱置，使得國會僵局延續到2007年2月的第五會期。

第五會期開議後，朝野法案優先目標依舊沒變，爲化解歧見立法院長王金平多次邀集朝野黨團就總預算案、中選會草案和軍購特別預算等歧見議題進行包裹協商（楊昇儒、王正寧，2007）。時地制法第四條修正案已通過黨團協商，若按立法院議事日程，地制法第四條修正案已排定於5月4日第11次院會會議討論事項的第14案（立法院，2007g:62-63）。周錫瑋縣長盱衡當時立院態勢，因而提出變更立院議程的策略，他認爲：

> 由於立院該會期已接近尾聲，許多法案要急著通過，但我看了議程發現到當天審查第3案時，藍綠立委恐怕就會因爲立場不同而發生爭執，而導致後面的幾個法案都無法進行，地制法修正排到14案肯定是無法討論到，這麼一來不知要拖到什麼時候，想來想去只有一個辦法，就是變更議程（蔡家福，2010:12）。

圖五是分析朝野協商地制法第四條準用案的立場位置，對於國民黨於協商中要求變更議程即等於改變現狀的提議，此時無黨聯盟（n_2）和國（k_2）、親（p_2）兩黨的理想點趨近，並位於右側代表三者立場相近；以往大多與民進黨結盟的台聯（t_2），此時已明確在協商中轉爲支持國、親兩黨，處於中間靠右的位置，使民進黨（d_2）依靠台聯和部分無黨籍委員而勉強維持朝野平衡的防



圖五　朝野政黨對地制法第四條準用案偏好位置圖

資料來源：本研究。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

線隨即失守。[35]

根據黃瑋菱（2009:240）的訪談資料，受訪者說明當時民進黨政府的立場：[36]

> 那時候黨團就有提出說周錫瑋這個案子已經到了最後關頭，所以最後我們協調會報就確定一個態度，他問說行政院怎麼樣，我們就說我們的態度就是不積極背書，但我們也不會去杯葛……政黨朝野協商就過了……但至少民進黨沒有以整體立場去反對。

民進黨的態度是不完全贊成也不完全反對，[37] 因此位置在左邊但稍微趨近中間。2007年5月4日上午，院會採「口頭表決」之方式在「全體無異議」的情況下，完成地制法第四條、第七條條文修正案。立委吳育昇提到（立法院，2007c:44）：

> 記得上會期本案提出時，民進黨企圖杯葛……到今天早上爲止，台聯依然想用中央政府總預算來綁本案……於此同時，民進黨還兵分兩路，行分化策略，也就是台北縣立委贊成，

[35] 本文認爲台聯和無黨聯盟態度的變動，是爲了回應第七屆立委選舉新制所帶來的影響。選制變革對於各政黨都是全新挑戰，民、國兩黨著眼於新制選舉能囊括更多席次，黨內開始倡議2008年立委與總統選舉二者合併舉行的主張，但對親民黨和台聯黨而言，憂心小黨在新制選舉會被國、民兩大黨夾殺而邊緣化，故而對立委與總統選舉合併舉行持保留態度，這又以台聯反對立場最爲明顯，因此與民進黨的關係改採視議題而定的權變策略。此外，國民黨同意在5縣（市）選區禮讓給無黨聯盟，以繼續維繫雙方在立法院的合作關係（台灣團結聯盟，2007；自由時報電子報，2007；陳怡如，2007）。

[36] 受訪者I（前台北縣副縣長、前政務委員）。

[37] 本文逐一比對議事錄後發現，原定討論事項共有64案，經黨團協商變更議程之後，5月4日當天院會討論事項共有25案，其中和原定議事日程相同的只有6個法案，變更比例高達93.75%，剩下的19案爲各黨委員針對特定事件或議題所提出的決議案（立法院，2007f:46-58; 2007g:52-81）。另外有趣的是，原本64案討論事項之中包含中選會案和2007年總預算案，但是總預算反而不在朝野協商後的新議程之內，證明民進黨對於總預算延宕有其策略思考。

airiti

而大黨鞭柯委員建銘代表民進黨中央及行政院持反對意見，甚至意圖採用台聯策略，逼國民黨先通過中央政府總預算再通過本案。

圖六係朝野經黨團協商而產生地制法第四條修正案與2007年總預算案的連結關係，並形成新的2維決策空間，在此平面四黨一派共產生5個理想點，分別代表民進黨〔D（d_1, d_2）〕、台聯〔T（t_1, t_2）〕、無黨聯盟〔N（n_1, n_2）〕、國民黨〔K（k_1, k_2）〕和親民黨〔P（p_1, p_2）〕，點的大小代表該黨席次多寡。以議事結構的部分探討此2維面向，假設立法院沒有黨團協商機制，原本總預算案及地制法第四條修正案的表決結果會產生四種可能情況的組合：

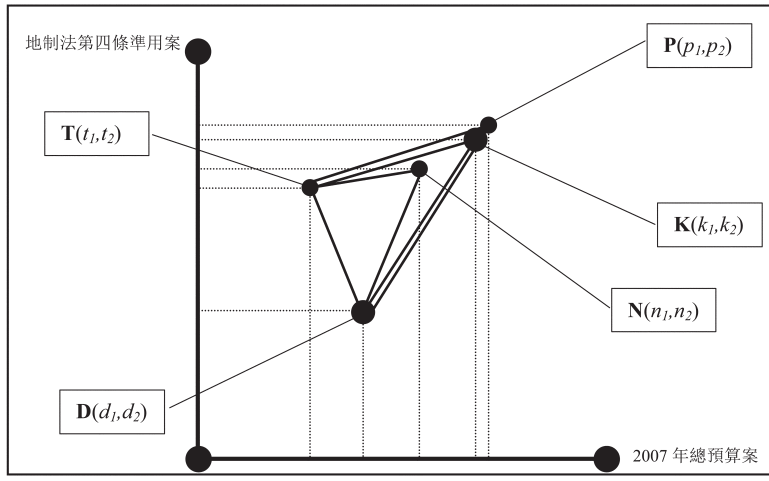
1.〔總預算通過、地制法第四條修正案通過〕；

2.〔總預算通過、地制法第四條修正案不通過〕；

3.〔總預算不通過、地制法第四條修正案通過〕；

4.〔總預算不通過、地制法第四條修正案不通過〕。

第2種情況是民（D）、台（T）期望的結果；反之，國（K）、親（P）和



圖六　地制法準用案與總預算連結後2維決策空間的理想點位置

資料來源：本研究。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

無（N）則希望第3種情況。以席次比而言，應該是在野黨「贏者全拿」。以倒推邏輯觀之，經過黨團協商之後形成了第1種情形，亦即朝野「各取所需」的結果。雖然第2種情況合乎民（D）、台（T）兩黨的期望，但是屬於臺北縣選區的黨籍立委卻可能要面臨選民反彈的代價，而且蘇貞昌內閣也沒有立場反對。[38] 其次，第3種情況看似在野黨勝利，可總預算不通過，卻會導致臺北縣在內的國民黨執政縣（市）可能無法獲得當年度中央政府補助款的衝擊。倘若是第4種情況，則會使朝野兩敗俱傷。

在黨團協商的機制下，當國民黨（K）於協商時提出變更議程的要求，作爲「否決者」之一的台聯（T）自然也能以總預算案做爲交換的條件，經過黨團協商產生議題連結後的院會決策空間，反成爲2維議題面向而非單維穩定的狀態，使參與者有機會去扭轉原本不利的局面。院會表決只是按照上述已經完成議題交換的共識來投票，因此黨團協商機制是立院參與者開啓議題面向操縱的重要工具。其次，從各黨政策理想點距離析之，[39] 以國、親和無黨聯盟（N）的立場來看，$\overline{KT}<\overline{KD}<\overline{PT}<\overline{PD}$、$\overline{NT}<\overline{ND}$代表國（K）、親（P）、無（N）和台（T）在此二維面向的理想點，比國（K）、親（P）、無（N）和民（D）的距離來得近。從「獲利轉換」而言，當台聯提出以總預算爲交換地制法準用案通過的條件時，國（K）、親（P）考慮到中選會案已引發民（D）、台（T）的激烈抗爭，若不讓步則地制法準用案恐因議事癱瘓而屆期不續審，並增加協商的成本，這樣的情況非國、親立委樂見，因此總預算通過的可能性便增加：

> 當時有幾個大案子，向中央政府總預算、中選會組織法，列入同一次院會的議程裡，因爲那案子只要沒處理過，它會一直留在那裡……，只剩中選會組織法沒過，因爲那是意識形

[38] 黃瑋菱（2009:208, 233）受訪者C（民進黨前台北縣籍立法委員）訪談逐字稿；受訪者H（國民黨台北縣黨部主委、前台北縣籍立法委員）訪談逐字稿。

[39] 圖六當中各政黨政策理想點的位置與距離均爲示意之方式呈現，並無經驗資料之依據，作者感謝審查人提醒。

airiti

態作祟，所以它還是沒辦法過。[40]

另外，以民進黨的立場而言，$\overline{DT}<\overline{DK}$意謂民（D）、台（T）兩黨的理想點比民（D）、國（K）的距離更加接近，所以台（T）提出的策略對民（D）同樣有利，因此能夠不反對地制法準用案，藉以換取總預算案的通過，做爲關鍵少數之一的台聯（T），此時所要思索的是如何在此決策空間獲得最佳效益，立委廖本煙（台-北縣）強調本案與總預算案的關聯性（立法院，2007c:41）：

> 今天難得看到朝野和諧的氣氛，讓地制法能順利通過。……
> 不過，本席必須重申，總預算不過，對北縣也是一大傷害。
> 因爲總預算中預計撥給北縣的補助款高達117億元……拜託
> 所有的國親委員們能讓總預算順利過關……。

雖然台（T）願意支持國（K）提出的地制法第四條修正案，但並不同意在野黨延宕總預算案的做法（楊昇儒，2007），此2維空間來看，國（K）、親（P）再加上無盟（N）委員已超過最小勝利聯盟的規模（>50%），台（T）若再加入對於聯盟的效用分配只是有損無益。然而，台（T）也不完全認同執政黨的施政情況（林河名，2007），上述新的決策空間最爲有利之策略，就是依議題需求和效用多寡來決定與那一黨合作，若國（K）、親（P）堅持延宕總預算案，等於理想點持續往右上方移動，此時台（T）與國（K）、親（P）合作的效用將隨距離增加而減少。假設民（D）依然反對地制法準用案而影響到總預算案，等於往右下方偏移，則台（T）、民（D）合作效用亦將隨距離增加而減少。

換言之，台（T）必須以地制法準用案做爲牽制民（D）、國（K）、親（P）並交換總預算通過的籌碼，使之不至於偏離太遠而損及效用。政治折衝本來就是「妥協和交換」（give & take）的過程，由於朝野雙方各自都有可以

[40] 黃瑋菱（2009:217）受訪者E（國民黨立院黨團內政委員會幹部）訪談逐字稿。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

「讓步」和想要「得到」的部分，黨團協商機制提供議題面向操縱的機會。對民（D）來說，相較總預算案的重要性，地制法第四條修正案是可以「讓步」的部分；[41] 以國（K）、親（P）而言，延宕總預算已欠缺正當性，連帶增加黨團協商的成本並影響國民黨執政的縣（市），[42] 因此總預算做爲可以「讓步」的條件，同時也能降低外界對於在野黨阻擋總預算案的負面衝擊（黃國樑、王正寧，2007），換取地制法第四條修正案的通過，而總預算也終於在2007年6月15日晚間獲得三讀通過（立法院，2007e）。

伍、研究發現與討論

綜觀地制法第四條修正案與其它法案或年度總預算相較，其政治爭議性、媒體曝光度或話題性遠不及於其它，在立法院盈千累萬的提案中，地制法第四條修正案的數目比重亦不高，但修法後對於我國府際關係和區域政經發展卻有重大影響。[43] 而在修正的過程中，相關議題成爲2000年總統候選人陳水扁的競選政見、2001年蘇貞昌競選臺北縣長連任的訴求、2005年縣（市）長選舉民、國兩黨相互交鋒之標的，同時2005年修憲後第七屆立委選制的改變，增加臺北縣、桃園縣等大選區立委的競爭程度與危機感而積極推動修正地制法，[44] 因此牽動參與者施展遊說操控的策略。本文以因果過程追蹤之個案敘事，藉由賽局

[41] 黃瑋菱（2009:208, 217）受訪者C（民進黨前台北縣籍立法委員）訪談逐字稿；受訪者E（國民黨立院黨團內政委員會幹部）訪談逐字稿。

[42] 在2007中央總預算案中，地方縣（市）受到影響的有511億，其中臺北縣爲51.5億元占最大宗（謝偉姝，2007b）。

[43] 2007年10月1日起臺北縣準用直轄市規定後，雖然得以在人事權、機關組織權與統籌分配稅款比照北、高兩直轄市，但諸如勞、健保費負擔比例、縣內29個鄉（鎮、市）是否改制爲區，以及其他府際權責劃分等問題並未獲得解決，反而因「準用」範圍模糊不明與法律不確定性之故，造成臺北縣與中央之間發生多次爭端，如臺北縣政府調陞140位警察人事案以及勞、健保費欠費款項的強制執行，讓周錫瑋縣長發出「準直轄市還是不如直轄市」的感嘆（周錫瑋，2009）。

[44] 黃瑋菱（2009:215）受訪者E（國民黨立院黨團內政委員會幹部）訪談逐字稿。

airiti

理論形式模型分析參與者的策略互動，所得研究發現如下：

第一，參與者透過委員會召委得以發揮「議題支配」的影響力。提案是否獲得召委支持則會左右提案進入黨團協商後的結果，並反映在「議程安排」、「審查過程」和「交付黨團協商」等三部分。從歷屆提案是否獲得召委支持的統計數據，以及委員對於議程排定的發言紀錄發現，蔡家福等委員的提案獲得內政委員會兩位召委的支持，能夠在提案不到一個月內即排入審查議程並順利通過，進入黨團協商也獲得召委的大力支持。相較於第五屆地制法修正案提出後隔一年以上才得以排入委員會議程，而審查過程之中提案內容也未能獲得召委認同，最後未能通過黨團協商並復因屆期不續審而失效。因此議題支配實爲遊說操控的先決條件，常設委員會召委扮演關鍵核心之角色。

第二，由於委員策略投票行爲並不容易觀察和測量（Riker, 1986:90），因此需要從分析「提案內容」和「發言紀錄」著手以釐清委員之間是否因立場相近而有合作的機會，和是否以期待效用大、推動成本低和政治可行性高爲提案策略依據。復因本案具有分配政策效果，所以提案委員有無建立「最小勝利聯盟」排除其它潛在的競爭對手？從16筆提案的敘述統計資料，以及立法院公報委員的相關發言紀錄證實，委員確實有來自於選區的壓力以及可行性高低的考量而提出修正案。臺北縣籍立法委員也利用準用人口的門檻，爭取和桃園縣籍立委策略合作，並排除了準用之後可能會瓜分中央補助財政資源的其它縣（市），建立本小利高的最小勝利聯盟。

第三，黨團協商提供議題面向操縱的機會，使有意發動的參與者能夠以否決者之角色和利用獲利轉換的方式以影響院會決策。雖然準用事項最早係由民進黨所提出，然在現實政治利益和地方制度總體發展的考量而轉趨保守，當國民黨發動變更議程之際，同時也爲地制法準用案和總預算案開啓議題連結的契機。由於朝野雙方對於上述兩案的立場不同，所以在黨團協商階段提供彼此所需的交換條件。本文從「否決者」和「獲利轉換」的觀點討論，爲什麼席次多的政黨願意和席次少的政黨協商之意願與動機，此爲過去文獻並未觸及之處。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

由於採取共識決方式的黨團協商使參與者能夠不因席次多寡之限得以進行面向操縱，讓彼此達成法案或利益的補償與交換，就得以改變原定之議事程序及法案審查內容，反而增加院會決策的不確定性，促使遊說操控的效應能夠發揮作用。

綜上，本文認爲第四屆的參與者，因受到國民黨在立法院多數席的結構性因素影響，致使難以發動遊說操控爭取其他參與者的支持；第五屆的參與者雖然是在「三黨不過半」的情況之下，但是提案並未獲得召委支持，無法爭取議題支配權，同時參與者各自行動並沒有形成策略結盟的關係；第六屆的參與者不僅利用召委掌握議題支配，同時與其他委員相互合作，利用黨團協商的機會爭取法案通過，因此本文的假設獲得驗證而成立。

本研究分析個案的過程另發現值得後續深入探究的問題：關於委員會召委影響力的研究，本文認爲之後可檢視立法院歷屆進入二讀的法案中，召委有無擔任提案人或連署人之比例，以測量召委在委員會和黨團協商之中對於法案的實質影響力，這是除了從委員資深程度、專業能力和選區利益之外，觀察召委的影響程度另一種指標。由於立法院第六屆朝野黨團協商並無公開資料記錄其過程，因此本文無法確知在地制法第四條修正案送交朝野協商的過程中，雙方是否確實有某些議題交換的共識，只能就事後的結果去推論分析，正好與Riker（1986）所言相同，僅能事後找尋相關的蛛絲馬跡。從立法院第七屆開始，朝野協商已有詳細記錄刊載於立法院公報，實有助於研究者後續深入探索並檢視正負面影響。最後，國會立法爲民主決策過程之重要環節，遊說操控能夠以解釋性的架構與觀點，理解在集體決策場域之中不同政策立場的利害關係人，如何經由制度施展策略達成目的，並呈現出制度賦予參與者的機會與限制。同時透過敘事分析釐清個案的脈絡並探討其因果關係，對於未來關於國會決策議題或政策案例的研究，提供另一種參考運用的分析方式。

附錄一：分析判準編碼表

概念	判準	編碼	提案類別
議題支配AC	提案委員對於地制法第四條修正內容，其適用類型所採用的是右列方式的哪一種？人口聚居達一定數額以上之縣（市）或地區得以準用直轄市之規定；或是以下修直轄市設置人口到100萬。	準用	4-1、4-2、4-5；5-1、5-4、5-5；6-1、6-2、6-3、6-4、6-5、6-6
		下修	4-3、4-4；5-2、5-3
	提案委員對於地制法第四條修正內容，其適用資格是以縣或縣（市）均適用的哪一種？	縣	4-1、4-2、4-5；5-1、5-5；6-1、6-2
		縣（市）	4-3、4-4；5-2、5-3、5-4；6-3、6-4、6-5、6-6
策略投票SV	提出地制法第四條修正案的委員屬於哪一個縣（市）？	臺北縣	4-1(1)、4-2(1)、4-5(1)；5-1(1)；6-1(3)、6-2(2)
		桃園縣	4-2(1)；5-2(2)、5-3(1)、5-4(1)、5-5(1)；6-1(2)
		臺中市	4-2(1)、4-3(1)、4-4(1)；5-2(1)、5-3(2)、5-4(1)；6-3(1)、6-5(1)、6-6(1)
		其它	5-3(1)；6-1(1)
面向操縱MD	提出地制法第四條修正案的委員屬於哪一個政黨？	國民黨	4-2(2)、4-4(2)；5-2(3)、5-3(1)、5-4(1)、5-5(1)；6-1(5)、6-2(2)、6-3(1)、6-6(1)
		民進黨	4-1(1)；6-5(1)
		親民黨	4-3(1)、4-5(1)；5-1(1)、5-2(1)、5-3(2)、5-4(1)；6-1(1)
		台聯	6-4(1)
		無黨籍	4-2(1)；5-3(1)

資料來源：本研究。

註：表格中數字X-Y (Z) 代表屆期-提案編號，括弧內代表縣（市）及各黨人數。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

附錄二：第四屆到第六屆立委修正《地方制度法》第四條提案文書

第四屆（1998-2001）

編號、時間、提案號與提案委員	案由要旨摘錄	修正條文草案	提案與相關縣（市）連署委員*
4-1/1999/1116 委員提案第2713號 民進黨團	爲平衡直轄市與人口密集縣市之資源分配，落實憲法上平等原則，提升地方行政效率，特提地方制度法第4條條文修正草案（**適用於縣**）	**縣**人口聚居達一**定數額**以上，未改制爲直轄市前，於第34條、第54條、第55條、第62條、第66條及第67條關於直轄市之規定，**準用**之。	臺北縣政府委託提案；民進黨籍臺北縣選區委員共有9位：李文忠、周伯倫、張清芳、周慧瑛、陳景峻、李應元、周雅淑、王兆釧、賴勁麟
4-2/1999/1210 委員提案第2774號 朱鳳芝（國-桃縣） 林志嘉（國-北縣） 謝啓大（無-中市）	爲平衡直轄市與人口密集縣市之資源分配，落實憲法上平等原則，提升地方行政效率，特提「地方制度法第4條條文修正草案」案（**適用於縣**）	**縣**人口聚居達125**萬人**以上，未改制爲直轄市前，於第34條、第54條、第55條、第62條、第66條及第67條關於直轄市之規定，**準用**之。	臺北縣：羅福助、陳宏昌、韓國瑜、劉盛良 臺中縣：徐中雄 彰化縣：黃明和
4-3/2000/0620 委員提案第3070號 沈智慧（親-中市） **跨黨連署**	有鑑於「地方制度法」對於直轄市設置標準過高，……升格設置標準確有必要修正，以符實況，特擬定「地方制度法第4條」修正案（**適用於縣、市**）	人口聚居達100**萬**以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要者，得設直轄市。	臺北縣：李慶華、周錫瑋、周伯倫、郭素春 桃園縣：邱創良、鄭金玲、朱鳳芝 臺中市：黃義交 臺中縣：劉松藩 彰化縣：謝章捷、陳朝容 臺南縣：葉宜津、王幸男 *召委營志宏爲連署人

編號、時間、提案號與提案委員	案由要旨摘錄	修正條文草案	提案與相關縣（市）連署委員*
4-4/2000/0627 委員提案第3101號 盧秀燕（國-中市） 蔡鈴蘭（國-不分區） **跨黨連署**	鑒於政府長期重南北輕中部，影響中部之地方產經發展甚鉅，爲加速台中市升格爲院轄市事宜，以期早日實現台中市民多年願望，……爰擬具「地方制度法」部分條文修正草案（**適用於縣、市**）	人口聚居達100萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需求之地區，得設直轄市。	臺北縣：廖學廣、李文忠、李顯榮、羅明才、郭素春、陳宏昌、趙永清、周錫瑋、李嘉進、劉盛良、蔡家福、周雅淑 桃園縣：呂新民、鄭金玲、邱垂貞、朱鳳芝 臺中市：蔡明憲 彰化縣：謝章捷、謝言信、黃明和 臺南縣：方醫良、宋煦光、周五六、黃秀孟 高雄縣：鍾紹和、吳光訓 *召委楊仁福、戴振耀爲連署人
4-5/2000/0704 委員提案第3133號 李慶華（親-北縣）	爲使直轄市及縣（市）之設置、廢止切實可行，需增訂相關程序規定，特提出「地方制度法第4條條文修正草案」（**適用於縣**）	人口聚居達125萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要者，得設直轄市。縣符合前項規定，未改制爲直轄市前，得準用第34條、第54條、第55條、第62條、第66條、及第67條關於直轄市之規定。	臺北縣：李嘉進、蔡家福、周錫瑋、羅福助 桃園縣：呂新民、陳根德 臺中市：沈智慧 臺中縣：馮定國、楊瓊瓔 彰化縣：黃明和、陳朝容、謝章捷 臺南縣：周五六 高雄縣：蕭金蘭、鍾紹和

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

第五屆（2001-2004）

編號、時間、提案號與提案委員	案由要旨摘錄	修正條文草案	提案與相關縣（市）連署委員*
5-1/2002/0305 委員提案第3798號 李慶華（親-北縣）	爲使直轄市及縣（市）之設置、廢止切實可行，需增訂相關程序規定，特提出「地方制度法第4條條文修正草案」（適用於縣）	人口聚居達125萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要者，得設直轄市。縣符合前項規定，未改制爲直轄市前，得準用第34條、第54條、第55條、第62條、第66條、及第67條關於直轄市之規定。	臺北縣：李鴻鈞、周錫瑋、鄭志龍、林德福、鄭三元 桃園縣：孫大千、鄭金玲 臺中市：黃義交、沈智慧 彰化縣：謝章捷 高雄縣：趙良燕、鍾紹和 *召委章孝嚴爲連署人
5-2/2002/0319 委員提案第3822號 盧秀燕（國-中市） 朱鳳芝（國-桃縣） 鄭金玲（親-桃縣） 蔡鈴蘭（國-不分區） **跨黨連署**	針對現行地方制度法對直轄市及縣（市）之設置有若干不符合時宜之處，故特擬具地方制度法第4條、第7條條文修正草案（適用於縣、市）	人口聚居達100萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要者，得設直轄市	臺北縣：洪秀柱、李嘉進、鄭三元 臺中縣：楊文欣 彰化縣：陳杰 臺南縣：郭添財 高雄縣：鍾紹和 *召委章孝嚴爲連署人
5-3/2002/0409 委員提案第3917號 沈智慧（親-中市） 蔡豪（無-屏縣） 黃義交（親-中市） 朱鳳芝（國-桃縣） **跨黨連署**	有鑑於「地方制度法」對於直轄市設置標準過高，……直轄市升格設置標準確有修正之必要，以符實況，特擬定「地方制度法第4條及第7條」修正案（適用於縣、市）	人口聚居達100萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要者，得設直轄市	臺北縣：洪秀柱、李慶華、林德福、鄭余鎮 桃園縣：邱垂貞、李鎮楠 臺中市：洪昭男 彰化縣：林進春、謝章捷、陳 杰 臺南縣：李俊毅 高雄縣：趙良燕

編號、時間、提案號與提案委員	案由要旨摘錄	修正條文草案	提案與相關縣（市）連署委員*
5-4/2003/0516-4 委員提案第4982號 鄭金玲（親-桃縣） 盧秀燕（國-中市）	希透過地方制度法條文之修正，引進「準直轄市」的概念……得準用直轄市之人事組織及財政規模，……特提出地方制度法第4條條文修正案（適用於縣、市）	人口聚居達125萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要者，得設直轄市。符合前項規定，未改制爲直轄市前，得準用第34條、第54條、第55條、第62條、第66條及第67條關於直轄市之規定。	臺北縣：林德福、周錫瑋、李嘉進、柯淑敏、洪秀柱、蔡家福、陳宏昌、李慶華、李鴻鈞 桃園縣：朱鳳芝、孫大千 臺中市：沈智慧、黃義交 臺中縣：馮定國、楊文欣 彰化縣：陳杰、游月霞、卓伯源、謝章捷、陳進丁、林進春 臺南縣：郭添財 高雄縣：陳麗惠、林益世、趙良燕 *召委林春德爲連署人
5-5/2003/0605 委員提案第5057號 朱鳳芝（國-桃縣） 跨黨連署	有鑑於台灣都會區域之人口與經濟發展迅速，……在改制直轄市前，得準用直轄市之人事組織及財政規模，……，特擬具「地方制度法第4條條文修正草案」案（適用於縣）	縣人口聚居達125萬人以上，在改制爲直轄市前，於第34條、第54條、第55條、第62條、第66條及第67條關於直轄市之規定，準用之。	臺北縣：周錫瑋、周雅淑、鄭三元、李顯榮、洪秀柱 桃園縣：彭添富、陳根德 臺中市：盧秀燕 臺中縣：楊文欣、楊瓊瓔 臺南縣：郭添財 高雄縣：陳麗惠、鍾紹和、趙良燕、林益世

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

第六屆（2004-2008）

編號、時間、提案號與提案委員	案由要旨摘錄	修正條文草案	提案與相關縣（市）連署委員*
6-1/2006/1124 委員提案第7171號 蔡家福（國-北縣） 吳志揚（國-桃縣） 吳育昇（國-北縣） 李鴻鈞（親-北縣） 孫大千（國-桃縣） 林滄敏（國-彰縣）	就人口聚居已達250萬人以上之都會區……，故擬具「地方制度法第4條及第7條」部分條文修正草案（**適用於縣**）	**縣**人口聚居達250**萬**人以上，未改制爲直轄市前，於第34條、第54條、第55條、第62條、第66條、第67條及其他法律關於直轄市之規定，**準用**之。	臺北縣：林鴻池、李慶華、李顯榮、雷倩、洪秀柱、張慶忠 桃園縣：朱鳳芝 臺中市：盧秀燕、黃義交 臺中縣：楊瓊瓔 彰化縣：陳杰、陳朝容、陳秀卿 高雄縣：鍾紹和 *召委吳育昇爲提案人
6-2/2007/0316 委員提案第7351號 林鴻池（國-北縣） 羅明才（國-北縣） **跨黨連署**	鑑於台灣部分地區人口發展迅速，……人口數雖達到一定規模之行政區域未能適時升格……。特提出「地方制度法」修正案……人口數達250萬人以上之縣，……準用直轄市之規定（**適用於縣**）	**縣**人口聚居達250**萬**人以上，未改制爲直轄市前，於第34條、第54條、第55條、第62條、第66條、第67條及其他法律關於直轄市之規定，**準用**之。	臺北縣：廖本煙、蔡家福、李嘉進、柯淑敏 桃園縣：陳根德、孫大千 臺中市：蔡錦隆 臺中縣：楊瓊瓔、徐中雄 彰化縣：陳秀卿 臺南縣：黃偉哲 高雄縣：趙良燕、林益世
6-3/2007/0323 委員提案第7359號 盧秀燕（國-中市） **跨黨連署**	針對現行地方制度法對直轄市及縣（市）之設置有若干不符合時宜之處，故特擬具地方制度法第4條、第7條條文修正草案（**適用於縣、市**）	人口聚居達125**萬**人以上之**地區**，未改制爲直轄市前，於第34條、第54條、第55條、第62條、第66條、第67條及其他法律關於直轄市之規定，**準用**之。	臺北縣：吳清池、李嘉進 桃園縣：鄭金玲、陳根德、孫大千 臺中市：黃義交、蔡錦隆、謝明源 彰化縣：陳秀卿、林滄敏 高雄縣：趙良燕、林益世

編號、時間、提案號與提案委員	案由要旨摘錄	修正條文草案	提案與相關縣（市）連署委員*
6-4/2007/0525 委員提案第7500號 台灣團結聯盟黨團	爲加速都市均衡發展，特擬具「地方制度法第4條條文修正草案」，使以達聚居125萬以上人口規模之市，其組織、財政等事項，亦得準用地方制度法關於直轄市之規定（**適用於縣、市**）	人口聚居達100萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。**縣**人口聚居達125萬人以上或市人口聚居達100萬人以上，未改制爲直轄市前，於第34條、第54條、第55條、第62條、第66條、第67條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。	第六屆立院台聯黨團無相關縣（市）委員
6-5/2007/0601 委員提案第7506號 謝明源（民-中市）	鑑於台中爲台灣省第一大都市人口發展迅速……，但礙於現行法之規定，未能適時升格，將影響未來地方發展與造成行政上之瓶頸……，特擬具「地方制度法第4條條文修正案（**適用於縣、市**）	人口聚居達100萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之**地區**得設直轄市。人口聚居達100萬人以上但未改制爲直轄市前，準用本法及其他法律關於直轄市之規定。	臺北縣：吳秉叡、王淑慧、林淑芬、黃劍輝、莊碩漢、趙永清 桃園縣：李鎮楠 臺中市：李明憲、何敏豪 臺南縣：黃偉哲 高雄縣：顏文章 *召委張慶惠爲連署人
6-6/2007/0601 委員提案第7525號 蔡錦隆（國-中市）	鑑於現行「地方制度法」對於直轄市設置標準過高，……對符合原升格條件之縣市，確有不公……升格設置標準確有必要修正，以符體制，爰擬具「地方制度法第4條」條文修正草案（**適用於縣、市**）	人口聚居達100萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。**縣**人口聚居達200萬人以上或市人口聚居達100萬人以上，未改制爲直轄市前，於第34條、第54條、第55條、第62條、第66條、第67條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。	臺北縣：林鴻池、李嘉進、羅明才、張慶忠 桃園縣：孫大千、朱鳳芝 臺中市：蔡錦隆 彰化縣：陳秀卿 高雄縣：吳光訓

說明：
*：相關縣（市）是指符合地制法第4條當中規定人口聚居達125萬以上或接近此一數目的縣（市），分別有臺北縣、桃園縣、臺中市、臺中縣、彰化縣、臺南縣和高雄縣。

資料來源：立法院國會圖書館「立法院法律提案系統」〈立法院議案關係文書〉，網址：http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

airiti

參考書目

內政部民政司（編輯）（2011）。《99年縣市改制直轄市實錄》。臺北：內政部。

(Department of Civil Affairs [ed.], Ministry of Interior [2011]. *The Chronicle of Counties/Cities Changed into the Special Municipalities in 2010*. Taipei: Ministry of Interior.)

王光旭、陳敦源（2010）。〈政務領導、國會監督與官僚自主—台灣全民健保政策「否決者」之研究，1986-2004〉，《行政暨政策學報》，第50期，頁107-57。

(Guang-xu Wang and Don-yun Chen [2010]. "Executive Leadership, Congressional Oversight, and Bureaucratic Autonomy: A Study of Veto Players in Taiwan's National Health Insurance Policy, 1986-2004." *The Journal of Public Administration and Policy*, No. 50:107-57.)

王志良、詹富堯、吳重禮（2012）。〈鞏固支持或資源拔樁？解析中央對地方補助款分配的政治因素〉，《政治科學論叢》，第51期，頁51-90。

(Chih-liang Wang, Fu-yao Chan, and Chung-li Wu [2012]. "Consolidating Support or Targeting the Opposition? The Impact of Political Factors on the Allocation of Intergovernmental Grants." *Taiwanese Journal of Political Science*, No. 51:51-90.)

立法院（1993）。《立法院公報》，第82卷，第40期。臺北：立法院。

(Legislative Yuan [1993]. *Legislative Yuan Gazette*, Vol. 82, No. 40. Taipei: Legislative Yuan.)

_____（1999）。《立法院議案關係文書》，委員提案第2713號。臺北：立法院。

(_____ [1999]. *Agenda Related Documents*, No. 2713, Proposal of Bills. Taipei: Legislative Yuan.)

_____（2000a）。《立法院公報》，第89卷，第8期。臺北：立法院。

(_____ [2000a]. *Legislative Yuan Gazette*, Vol. 89, No. 8. Taipei: Legislative Yuan.)

_____（2000b）。《立法院公報》，第89卷，第42期。臺北：立法院。

(_____ [2000b]. *Legislative Yuan Gazette*, Vol. 89, No. 42. Taipei: Legislative Yuan.)

_____（2001）。《立法院公報》，第90卷，第16期。臺北：立法院。

(_____ [2001]. *Legislative Yuan Gazette*, Vol. 90, No. 16. Taipei: Legislative Yuan.)

_____（2004）。《立法院公報》，第93卷，第13期。臺北：立法院。

(_____ [2004]. *Legislative Yuan Gazette*, Vol. 93, No. 13. Taipei: Legislative Yuan.)

_____（2006）。《立法院議案關係文書》，委員提案第7171號。臺北：立法院。

(_____ [2006]. *Agenda Related Documents*, No. 7171, Proposal of Bills. Taipei: Legislative Yuan.)

_____（2007a）。《立法院公報》，第96卷，第6期。臺北：立法院。

(_____ [2007a]. *Legislative Yuan Gazette*, Vol. 96, No. 6. Taipei: Legislative Yuan.)

_____（2007b）。《立法院第6屆第4會期內政及民族委員會報告》。臺北：立法院。

(_____ [2007b]. *The Report of Internal Administration Committee, Legislative Yuan*. Taipei: Legislative Yuan.)

_____（2007c）。《立法院公報》，第96卷，第38期。臺北：立法院。

(_____ [2007c]. *Legislative Yuan Gazette*, Vol. 96, No. 38. Taipei: Legislative Yuan.)

airiti

_____（2007d）。《立法院公報》，第96卷，第50期。臺北：立法院。
(_____ [2007d]. *Legislative Yuan Gazette*, Vol. 96, No. 50. Taipei: Legislative Yuan.)
_____（2007e）。《立法院公報》，第96卷，第56期。臺北：立法院。
(_____ [2007e]. *Legislative Yuan Gazette*, Vol. 96, No. 56. Taipei: Legislative Yuan.)
_____（2007f）。《立法院第6屆第5會期第11次會議議事日程》。臺北：立法院。
(_____ [2007f]. *Legislative Yuan Agenda, the 11th sitting, the 5th session of the 6th tenure term*. Taipei: Legislative Yuan.)
_____（2007g）。《立法院第6屆第5會期議事日程/議事錄合訂本第十一冊》。臺北：立法院。
(_____ [2007g]. *Legislative Yuan Proceedings, the 5th session of the 6th tenure term*, Vol. 11. Taipei: Legislative Yuan.)
_____（2008a）。《立法院公報》，第97卷，第29期。臺北：立法院。
(_____ [2008a]. *Legislative Yuan Gazette*, Vol. 97, No. 29. Taipei:Legislative Yuan.)
_____（2008b）。《立法院公報》，第97卷，第53期。臺北：立法院。
(_____ [2008b]. *Legislative Yuan Gazette*, Vol. 97, No. 53. Taipei: Legislative Yuan.)
_____（2013）。〈歷屆委員查詢〉，立法院網站。http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/legList.action。2013/01/20。
(_____ [2013]. "Legislators." *Legislative Yuan*. http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/legList.action [accessed January 20, 2013].)
史美強、王光旭（2008）。〈台灣府際財政治理的競合關係——個網絡分析的實證研究〉，《公共行政學報》，第28期，頁39-83。
(Mei-chiang Shih and Guang-xu Wang [2008]. "The Competitive and Cooperative Relationships of Intergovernmental Fiscal Governance in Taiwan: A Network Analysis." *Journal of Public Administration*, No. 28:39-83.)
行政院（2011）。《行政院公報》，第17卷，第1期。臺北：行政院。
(Executive Yuan [2011]. *Executive Yuan Gazette*, Vol. 17, No. 1. Taipei: Executive Yuan.)
台灣團結聯盟（2007）。〈台聯函覆中選會，堅決反對反對總統立委選舉二合一〉，《台聯要聞》，7月3日。http://www.old.tsu.org.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=282&Itemid=2。2013/11/09。
(Taiwan Solidarity Union [2007]. "TSU reply to CEC: Oppose 2-in-1 election." *Taiwan Solidarity Union*, July 3. http://www.old.tsu.org.tw/ index.php?option=content&task=view&id=282&Itemid=2 [accessed November 9, 2013].)
自由時報電子報（2007）。〈二合一選舉？民進黨加強意見整合〉，《自由時報電子報》，6月3日。http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/133646#。2013/11/09。
(Liberal Times Net [2007]. "2-in-1 Election? DPP will coordinate." *Liberal Times Net*, June 3. http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/133646# [accessed November 9, 2013].)

© *2015 by Taiwan Foundation for Democracy*

臺灣民主季刊

airiti

江大樹（2001）。〈論行政區劃與府際關係的相互影響性〉，《中國地方自治》，第54卷，第6期，頁13-26。

(Ta-shu Chiang [2001]. "Discussion of the Mutual Influence between the Administrative Division and Intergovernmental Relations." *Chinese Local Self-Government*, Vol. 54, No. 6:13-26.)

何明國（2007）。〈藍綠搶攻中選會，全爲了2008〉，《聯合報》，1月17日，版A6。

(Ming-guo He [2007]. "The CEC bill is a key to 2008 election." *United Daily News*, January 17:6.)

李長晏（2007）。《邁向府際合作治理理論與實踐》。臺北：元照。

(Chang-yian Lee [2007]. *Towards Intergovernmental Cooperative Governance: Theories and Practices*. Taipei: Angle Publisher.)

林繼文（2005）。〈虛假霸權—台灣政治學研究中的理性選擇〉，《政治科學論叢》，第25期，頁67-104。

(Jih-wen Lin [2005]. "Hegemony in Mirage: Rational Choice in Taiwan's Political Studies." *Taiwanese Journal of Political Science*, No. 25:67-104.)

林政忠（2007）。〈總預算未過……新興計畫500億元不能動〉，《經濟日報》，1月20日，版A4。

(Jheng-jhong Lin [2007]. "Failure to pass the fiscal 2007 budget." *Economic Daily News*, January 20:4.)

林河名（2007）。〈批總預算延宕，台聯靜坐，李登輝聲援〉，《聯合報》，5月11日，版A4。

(He-ming Lin [2007]. "TSU criticized for stalling budget." *United Daily News*, May 11:4.)

林水波（2011）。〈視框反省與政策機會窗〉，《政策研究學報》，第11期，頁1-26。

(Shoei-po Lin [2011]. "Frame Reflection and Opportunity Window of Policy." *Policy Research*, No. 11:1-26)

邱訪義、李誌偉（2012）。〈立法院積極議程設定之理論與經驗分析—第二至六屆〉，《台灣政治學刊》，第16卷，第1期，頁1-58。

(Fang-yi Chiou and Zhih-wei Lee [2012]. "Positive Agenda Setting in the Taiwanese Legislature: Theory and Evidence (1993-2007)." *Taiwanese Political Science Review*, Vol. 16, No. 1:1-58.)

邱訪義、鄭元毓（2014）。〈立法院黨團協商—少數霸凌多數抑或是多數主場優勢〉，《政治科學論叢》，第62期，頁155-94。

(Fang-yi Chiou and Yuan-yu Cheng [2014]. "The Party Negotiation Mechanism in the Legislative Yuan: Minority Dominance or Majority Strength?" *Taiwanese Journal of Political Science*, No. 62:155-94.)

吳重禮（2001）。〈分立政府—肇因、影響、改革〉，《中國行政評論》，第10卷，第4期，頁1-22。

(Chung-li Wu [2001]. "Divided Government: Causes, Consequences, and Reforms." *The Chinese Public Administration Review*, Vol. 10, No. 4:1-22.)

airiti

吳秀光（2002）。《政府談判之博弈理論分析》。臺北：時英。

(Samuel S. G. Wu [2002]. *A Game Theoretic Analysis of Governmental Negotiation*. Taipei: Shihyin Publisher.)

吳秀光、陳敦源（譯），William H. Riker（原著）（2014）。《政治聯盟理論》。臺北：聯經。

(Riker, William H.[2014]. Samuel S. G. Wu and Don-yun Chen [trans.]. *The Theory of Political Coalitions*. Taipei: Linking Publisher.)

吳東欽（2008）。〈從議事阻撓觀點探討我國中央分立政府運作之影響〉，《臺灣民主季刊》，第5卷，第3期，頁71-120。

(Tung-chin Wu [2008]. "A Study of the Impact on Central Divided Government Operations from the Perspective of Obstructionism." *Taiwan Democracy Quarterly*, Vol. 5 No. 3:71-120.)

政大選研中心（2004）。〈歷屆公職人選舉資料庫—立委選舉〉，國立政治大學選舉研究中心網站。http://vote.nccu.edu.tw/engcec/B200400F.PDF。2013/03/11。

(Election Study Center National Chengchi University [2004]. "On - Line Categories and Results of Elections in Taiwan: Legislator." *Election Study Center National Chengchi University*, http://vote.nccu.edu.tw/engcec/B200400F.PDF [accessed March 11, 2013].)

周萬來（2004）。《立法院職權行使法逐條釋論》。臺北：五南。

(Chester W. L. Chou [2004]. *The Explanation of Law Governing the Legislative Yuan`s Power*. Taipei: Wunan Publisher.)

周錫瑋（2009）。〈準直轄市還是不如直轄市〉，周錫瑋的部落格。http://blog.udn.com/tpc888/3021768。2009/10/07。

(Hsi-wei Chou [2009]. "Quasi-municipality is not equal to special municipality." *Chou Hsi-wei's Blog*. http://blog.udn.com/tpc888/3021768 [accessed October 7, 2009].)

紀俊臣（2010）。〈五都對中央與地方關係之衝擊與因應〉，《中國地方自治》，第63卷，第9期，頁3-17。

(Chun-chen Chi [2010]. "The Impact and Response of Five Metropolitans on Central and Local Relation." *Chinese Local Self-Government*, Vol. 63, No. 9:3-17.)

_____（2011）。《直轄市政策治理—臺灣直轄市的新生與成長》。臺北：中國地方自治學會。

(_____ [2011]. *Policy Governance for Special Municipalities: The Newborn and Growth of Special Municipalities in Taiwan*. Taipei: Association of Chinese Local Self-Government.)

盛杏湲（1997）。〈立法委員的立法參與—概念、本質與測量〉，《問題與研究》，第36卷，第3期，頁1-25。

(Shing-yuan Sheng [1997]. "Legislative Participation in the Legislative Yuan: Its Concept, Nature, and Measurement." *Wenti Yu Yanjiu*, Vol. 36, No. 3:1-25.)

_____（2001）。〈立法委員正式與非正式立法參與之研究—以第三屆立法院爲例〉，《問題與研究》，第40卷，第5期，頁81-104。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

(_____ [2001]. "An Exploratory Study on Formal and Informal Legislative Participation: The Case of the Third Legislative Yuan." *Wenti Yu Yanjiu*, Vol. 40, No. 5:81-104.)

黃錦堂（2000）。《地方制度法基本問題之研究》。臺北：翰蘆。

(Giin-tarng Hwang [2000]. *The Fundamental Study of Local Government Act*. Taipei: Hanlu Publisher.)

黃秀端（2000）。〈立法院內不同類型委員會的運作方式〉，《東吳政治學報》，第11期，頁35-70。

(Shiow-duan Hawang [2000]. "A Comparison of Three Different Types of Committees in Legislative Yuan of Taiwan." *Soochow Journal of Political Science*, No. 11:35-70.)

_____（2003）。〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，第7卷，第2期，頁3-49。

(_____ [2003]. "The Predicament of Minority Government in the Legislative Yuan." *Taiwanese Political Science Review*, Vol. 7, No. 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》，第34期，頁1-44。

(Shiow-duan Hawang and Song-ting Ho [2007]. "Party Caucuses Negotiation and Legislation Process: Analysis of the Fifth Legislative Body in Taiwan." *Taiwanese Journal of Political Science*, No. 34:1-44.)

黃國樑、王正寧（2007）。〈馬：讓總預算通關，建設性妥協〉，《聯合晚報》，6月11日，版A2。

(Guo-liang Huang and Jheng-ning Wang [2007]. "Ma: Constructive compromise on budget." *United Evening News*, June 11:2.)

黃建銘（2008）。《地方制度與行政區劃》。臺北：時英。

(Jian-ming Huang [2008]. *Local Institution and Administrative Division*. Taipei: Shihyin Publisher.)

黃瑋菱（2009）。《台北縣升格準直轄市之過程與影響評估—議程設定的研究途徑》。南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

(Wei-ling Huang [2009]. *Process and Impacts Evaluation of the Taipei County Upgrade to "Quasi-Special" Municipality: A Study of Agenda-Setting Approach*. Unpublished master's thesis, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University, Nantou.)

黃宗昊（2010）。〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，第49卷，第3期，頁145-76。

(Tsung-hao Huang [2010]. "The Characteristics of Theory and Method in Historical Institutionalism." *Wenti Yu Yanjiu*, Vol. 49, No. 3:145-76.)

陳敦源（2001）。〈政策分析之政治可行性評估—一個從「空間理論」的初探〉，余致力、郭昱瑩、陳敦源（編著），《公共政策分析的理論與實務》，頁87-117。臺北：韋伯。

(Don-yun Chen [2001]. "The Evaluation of Political Feasibility for Policy Analysis: The Spatial theory Analysis." In Chilik Yu, Yu-ying Kuo and Don-yun Chen [eds.], *Public Policy Analysis: Theory and Practice* [pp. 87-117]. Taipei: Weber Publisher.)

airiti

_____（2005）。《民主與官僚—新制度論的觀點》。臺北：韋伯。
(_____ [2005]. *Democracy and Bureaucracy: An New Institutional View*. Taipei: Weber Publisher.)
_____（2009）。《民主治理—公共行政與民主政治的制度性調和》。臺北：五南。
(_____ [2009]. *Democratic Governance: An Institutional Reconciliation of Public Administration and Democracy*. Taipei: Wunan Publisher.)
陳志平（2007）。〈馬鬆口？中選會組織法，仍先於總預算〉，《聯合報》，1月24日，版A10。
(Jhih-ping Chen [2007]. "Chairman Ma: The CEC bill has priority." *United Daily News*, January 24:10.)
陳怡如（2007）。〈無盟：藍同意禮讓立委五席〉，《聯合報》，4月24日，版A12。
(Yi-ru Chen [2007]. "NPSU: Blue Camp agreed to cooperation in legislator's election." *United Daily News*, April 24:12.)
陳建良（譯），Roger A. McCain（原著）（2008）。《賽局理論》。臺北：智勝。
(Roger A. McCain [2008]. Chien-liang Chen [trans.]. *Game Theory: A Non-Technical Introduction to the Analysis of Strategy*. Taipei: Best-Wise Publisher.)
楊婉瑩（2002）。〈立法院委員會的決策角色—以第三屆立法院爲例〉，《問題與研究》，第41卷，第4期，頁83-114。
(Wan-ying Yang [2002]. "The Role of the committee in the Legislative Decision-making process: the Third Term Legislative Yuan." *Wenti Yu Yanjiu*, Vol. 41, No. 4:83-114.)
楊婉瑩、陳采葳（2004）。〈國會改革風潮下黨團協商制度之轉變與評估〉，《東吳政治學報》，第19期，頁111-50。
(Wan-ying Yang and Tsai-wei Chen [2005]."The Transformation and Evaluation of the Inter-Party Negotiation System after the Congressional Reforms." *Soochow Journal of Political Science*, No. 19:111-50.)
楊昇儒（2007）。〈台聯批國親罔顧民生〉，《聯合晚報》，1月29日，版A2。
(Sheng-ru Yang [2007]. "TSU criticize Blue Camp." *United Daily News*, January 29:2.)
楊昇儒、王正寧（2007）。〈中選會組織法協商未果，下午攻防〉，《聯合晚報》，3月15日，版A2。
(Sheng-ru Yang and Jheng -ning Wang [2007]. "CEC amendment leads to gridlock." *United Evening News*, March 15:2.)
趙永茂（2003）。〈台灣府際關係與跨域管理—文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，第18期，頁53-70。
(Yuan-mau Chao [2003]. "The Inter-Governmental Relations and Regional Governance of Taiwan: A Literature Review and Strategy Analysis." *Taiwanese Journal of Political Science*, No.18:53-70.)
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》，第13卷，第1期，頁37-54。

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

(Otto Hong-chang Chao [2005].“A Study on How to Professionalize the Committee Function and Uncover the Party Coordination in Legislative Yuan.” *Journal of Social Sciences*, Vol. 13, No. 1:37-54.)

蔡家福（2010）。《臺北縣改制實錄》。板橋：臺北縣政府。

(Chia-Fu Tsai [2010]. *The Chronicle of Taipei County Changed into the Special Municipality*. Banqiao: Taipei County Government.)

蔡茂寅（2006）。《地方自治之理論與地方制度法》。臺北：新學林。

(Maw-in Tsai [2006]. *The Theory of Local Self-Government and the Local Government Act*. Taipei: New Sharing Publisher.)

鄭任汶（2007）。〈臨時會開不成，綠營又拿到相罵本〉，《聯合晚報》，1月29日，版A2。

(Ren-wen Jheng [2007]. “Extra session was failure.” *United Evening News*, January 29:2.)

劉瑞華（譯），Douglass C. North（原著）（1994）。《制度、制度變遷與經濟成就》。臺北：時報文化。

(North, Douglass C. [1994]. Ruey-hua Liu [trans.]. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Taipei: Reading Times Publisher.)

劉文仕（2006）。〈從歐盟成員國地方治理的發展經驗解構1996-2005臺灣地方制度改革的兩大迷思〉，《臺灣民主季刊》，第3卷，第3期，頁71-120。

(Wen-shih Liu [2006]. “An Analysis of Two Misconceptions of Reforms of Taiwan’s System of Local Government, 1996-2005, Based on the Development and Experience of Local Governance of EU Member State.” *Taiwan Democracy Quarterly*, Vol. 3 No. 3:35-84)

_____（2011）。《全球化下臺灣垂直分權體系的變革—借鑒法國地方治理發展經驗》。臺北：中國文化大學中山學術研究所博士論文

(_____ [2011]. *The Reform of Taiwan’s Decentralization System under the Impact of Globalization: The Lesson from The Local Governance Experience in France*. Unpublished doctoral dissertation, Graduate Institute of Chinese Studies, Chinese Cultural University, Taipei.)

謝偉姝（2007a）。〈政院送審優先法案本會期多達90餘項〉，《經濟日報》，3月8日，版A11。

(Wei-shu Hsieh [2007a]. “Executive Yuan: More than 90 priority bills in this session.” *Economic Daily News*, March 8:11.)

_____（2007b）。〈總預算再觸礁，14縣市長呼籲 預算中立化〉，《經濟日報》，5月9日，版A9。

(_____ [2007b]. “Local leaders: budget neutralizing.” *Economic Daily News*, May 9:9.)

謝復生（2013）。《實證政治理論》。臺北：五南。

(John Fuh-sheng Hsieh [2005]. *Positive Political Theory*. Taipei: Wunan Publisher.)

蕭怡靖（2005）。〈我國立法院資深制度之探討—委員會遊走及召集委員資深制度之變遷〉，《政治科學論叢》，第25期，頁105-34。

airiti

(Yi-ching Hsiao [2005]. "The Seniority System in the Legislative Yuan in Taiwan: Change of the Transfers among Committees and the Convener's Seniority." *Taiwanese Journal of Political Science*, No. 25:105-34.)

_____（2007）。〈我國立法委員選擇常設委員會之研究—以第五屆立法委員爲例〉，《東吳政治學報》，第25卷，第3期，頁131-82。

(_____ [2007]. "Committee Selection in the Legislative Yuan: the Fifth Term Legislative Yuan." *Soochow Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3:131-82.)

蘇子喬（2010）。〈憲政體制與選舉制度的配套思考〉，《政治科學論叢》，第44期，頁35-74。

(Tzu-chiao Su [2010]. "An Analytical Framework for Combining the Constitutional System with the Electoral System." *Taiwanese Journal of Political Science*, No. 44:35-74.)

羅傳賢（2001）。《立法程序與技術（2版）》。臺北：五南。

(Chuan-xian Lwo [2001]. *Legislative Process and Technique, 2nd Edition*. Taipei: Wunan Publisher.)

羅清俊（2009）。《重新檢視台灣分配政策與政治》。臺北：揚智。

(Ching-jyuhn Luor [2009]. *Reexamining Taiwan Distributive Policies and Politics*. Taipei: Yang-Chih Publisher.)

羅清俊、廖健良（2009）。〈選制改變前選區規模對立委分配政策提案行爲的影響〉，《台灣政治學刊》，第13卷，第1期，頁3-53。

(Ching-jyuhn Luor and Chien-liang Liao [2009]. "The Impact of Upcoming Change in the Electoral System on the Initiation Behavior of Pork Barrel-related Bill from Legislators." *Taiwanese Political Science Review*, Vol. 13, No. 1:3-53.)

Alexandrova, Anna (2009). "When Analytic Narratives Explain." *Journal of the Philosophy of History*, Vol. 3, No. 1:1-24.

Arrow, Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley & Sons.

Bates, Robert H., Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, and Barry R. Weingast (eds.) (1998). *Analytical Narratives*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Beach, Derek and Rasmus Brun Pedersen (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bickers, Kenneth N. and Robert M. Stein (1996). "The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel." *American Journal of Political Science*, Vol. 40, No. 4:1300-26.

Braham, Matthew and Frank Steffen (2007). "The Chairman's Paradox Revisited." *Social Choice and Welfare*, Vol. 28, No. 2:231-53.

Buchanan, James M. and Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis: Liberty Fund.

Buchanan, James M. and Yong J. Yoon (2006). "All Voting is Strategic." *Public Choice*, Vol. 126, No. 1/2:159-67.

Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson and James D. Morrow (2003).

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

The Logic of Political Survival. Cambridge, MA: MIT Press.

Calvert, Randall L. and Richard F. Fenno, Jr. (1994). "Strategy and Sophisticated Voting in the Senate." *The Journal of Politics*, Vol. 56, No. 2:349-76.

Clarke, Kevin A. and David Primo (2012). *A Model Discipline: Political Science and the Logic of Representations*. New York: Oxford University Press.

Collier, David (2011). "Understanding Process Tracing." *PS: Political Science and Politics*, Vol. 44, No. 4:823-30.

Diermeier, Daniel and Kenneth Krehbiel (2003). "Institutionalism as a Methodology." *The Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, No. 2:123-44.

Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.

Dunn, William (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction, 4th Edition*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson.

Edwards, Damian (2004). "Divide and Conquer: Heresthetic in the Antipodes." *Political Science*, Vol. 56, No. 2:65-74.

Eissler, Rebecca, Annelise Russell, and Bryan D. Jones (2014). "New Avenues for the Study of Agenda Setting." *The Policy Studies Journal*, Vol. 42, S1:S71-S86.

Enelow, James M. and David H. Koehler (1980). "The Amendment in Legislative Strategy: Sophisticated Voting in the U.S. Congress." *The Journal of Politics*, Vol. 42, No. 2:396-413.

Fiorina, Morris P. and Kenneth A. Shepsle (1989). "Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda Setters, and Entrepreneurs." In Bryan D. Jones (ed.), *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science* (pp. 17-40). Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Flyvbjerg, Bent (2006). "Five Misunderstandings about Case-Study Research." *Qualitative Inquiry*, Vol. 12, No. 2:219-45.

Gallagher, Maryann and Susan H. Allen (2014). "Presidential Personality: Not Just a Nuisance." *Foreign Policy Analysis*, Vol. 10, No. 1:1-21.

Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Granato, Jim, Melody Lo, and M. C. Sunny Wong (2010). "A Framework for Unifying Formal and Empirical Analysis." *American Journal of Politics Science*, Vol. 54, No. 3:783-97.

Greif, Avner and David D. Laitin (2004). "A Theory of Endogenous Institutional Change." *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 4:633-52.

Grose, Christian R. (2007). "Cues, Endorsements, and Heresthetic in a High-profile Election: Racial Polarization in Durham, North Carolina?" *PS: Political Science and Politics*, Vol. 40, No. 2:325-32.

Katznelson, Ira and Berry R. Weingast (eds.) (2005). *Preferences and Situations: Points of Intersection between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation.

airiti

Kay, Adrian and Phillip Baker (2015). "What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature." *Policy Studies Journal*, Vol. 43 No. 1:1-21.

Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2nd Edition*. New York: Harper Collins College Publishers.

King, Gary, Robert O. Keohane and Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Krehbiel, Keith (1988). "Spatial Models of Legislative Choice." *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 3:259-319.

_____ (2004). "Legislative Organization." *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 1:113-28.

Lowndes, Vivien and Mark Roberts (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.

Lupia, Arthur and Mathew D. McCubbins (1995). "Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making." In Kenneth A Shepsle and Barry R. Weingast (eds.), *Positive Theories of Congressional Institutions* (pp. 201-33). Ann Arbor: University of Michigan Press.

Madonna, Anthony (2011). "Winning Coalition Formation in the U.S. Senate: The Effects of Legislative Decision Rules and Agenda Change." *American Journal of Political Science*, Vol. 55, No. 2:276-88.

Mahoney, James (2007). "Qualitative Methodology and Comparative Politics." *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 2:122-44.

Maltzman, Forrest and Steven S. Smith (1994). "Principles, Goals, Dimensionality, and Congressional Committees." *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19, No. 4:457-76.

May, Peter J. (1986). "Politics and Policy Analysis." *Political Science Quarterly*, Vol. 101, No. 1:109-25.

McCain, Roger A. (2009). *Game Theory and Public Policy*. Northampton, MA: Edward Elgar.

McKelvey, Richard D. (1976). "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control." *Journal of Economic Theory*, Vol. 12, No.3:472-82.

Milner, Helen V. (1997). *Interest, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Moser, Scott, John W. Patty and Elizabeth Maggie Penn (2009). "The Structure of Heresthetical Power." *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 21, No. 2:139-59.

Murphy, Chad, Curt Burgess, Martin Johnson and Shaun Bowler (2012). "Heresthetics in ballot proposition arguments: An investigation of California citizen initiative rhetoric." *Journal of Language and Politics*, Vol. 11, No. 1:135-56.

Ordeshook, Peter C. (1986). *Game Theory and Political Theory: An Introduction*. New York: Cambridge University Press.

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

Paine, Scott C. (1989). "Persuasion, Manipulation, and Dimension." *Journal of Politics*, Vol. 51, No. 1:36-49.

Peters, B. Guy (2005). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism, 2nd Edition*. New York: Continuum.

_____ (2008). "Institutional theory: problems and prospects." In Jon Pierre, B. Guy Peters, and Gerry Stoker (eds.), *Debating Institutionalism* (pp. 1-9). Manchester: Manchester University Press.

Pierson, Paul (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Poole, Keith and Howard Rosenthal (1997). *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.

Rasmusen, Eric (2007). *Games and Information: An Introduction to Game Theory, 4th Edition*. Malden: Blackwell.

Riker, William H. (1982). *Liberalism against Populism A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: W. H. Freeman.

_____ (1984). "The Heresthetics of Constitution-Making: The Presidency in 1787, with Comments on Determinism and Rational Choice." *American Politics Science Review*, Vol. 78, No. 1:1-16.

_____ (1986). *The Art of Political Manipulation.* New Haven, CT: Yale University Press.

Rosenthal, Maoz (2014). "Policy Instability in a Comparative Perspective: The Context of Heresthetic." *Political Studies*, Vol. 62, No. 1:172-96.

Rutledge, Paul E. and Heather A. Larsen Price (2014). "The President as Agenda Setter-in-Chief: The Dynamics of Congressional and Presidential Agenda Setting." *The Policy Studies Journal*, Vol. 42, No. 3:443-64.

Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Oxford Westview.

Shepsle, Kenneth A. (1979). "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models." *American Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 1:27-59.

_____ (2003). "Losers in Politics (and How They Sometimes Become Winners): William Riker's Heresthetic." *Perspective on Politics*, Vol. 1, No. 2: 307-15.

_____ (2010). *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions, 2nd Edition*. New York: Norton.

Shepsle, Kenneth. A. and Barry R. Weingast (1987). "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review*, Vol. 81, No. 1:85-104.

Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations, 4th Edition*. New York: The Free Press.

airiti

Snyder, James M. Jr. (1992). "Committee Power, Structure-Induced Equilibria, and Roll Call Votes." *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 1:1-30

Stokes, Donald E. (1963). "Spatial Models of Party Competition." *American Politics Science Review*, Vol. 57, No. 2:368-77.

Talbert, Jeffery C. and Matthew Potoski (2002). "Setting the Legislative Agenda: The Dimensional Structure of Bill Cosponsoring and Floor Voting." *The Journal of Politics*, Vol. 64, No. 3:864-91.

Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Tzelgov, Eitan (2014). "Damned if you do and damned if you don't: Rhetorical heresthetic in the Israeli Knesset." *Party Politics*, Vol. 20, No. 6:964-82.

Weingast, Barry R. (1998). "Political Stability and Civil War: Institutions, Commitment, and American Democracy." In Robert H. Bates, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, and Barry R. Weingast (eds.), *Analytical Narratives* (pp. 148-93). Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods, 5th Edition*. Thousand Oaks, CA: Sage.

© 2015 by Taiwan Foundation for Democracy

臺灣民主季刊

airiti

Heresthetics in Legislative Yuan of Taiwan: The Analysis of Amendments to the Article 4 "mutatis mutandis"of the Local Government Act

Li-wei Chan

Abstract

Politicians have desire and tendency to win, thus William H. Riker concludes that players are inclined to choose fields that able to be manipulated in political games in order to influence the outcome of collective choice. William H. Riker calls it "heresthetic." In this article, we presume that the amendment of Local Government Act Article 4 to be the result of heresthetics among legislators. The outcome of the amendment is outcome variable. Agenda control, strategic voting and manipulation of dimensions are causal variables. Political events and existing institutions are antecedent variables. Therefore, we conforming characteristics of both static analysis of comparative law and dynamic analysis of decision-making and follow the concept of Empirical Implications for Theoretical Models, or EITM, to employ comparative case study of analytic narratives as our research method to study the following three issues: 1) The effect by the committee's conveners to these amendments, 2) Possibility that legislators who propose bills select "strategic voting," 3) How do the party caucuses to manipulate the issue dimensions to change the outcome of group decision-making? The result in this article shows: first, the committee's conveners have obvious effects on "agenda control," and it reflects on agenda processing, deliberation and consultations. Second, the legislators who propose bills will consider the political feasibility to adopt the strategic voting and build a minimal winning coalition. Third, there are two functions in Party Caucuses Negotiations, one is the "side payments;" the other is "veto player". Parties in Legislative Yuan will use these functions to manipulate the outcomes in Yuan Sittings.

Keywords: article 4 of the LGA, heresthetics, analytic narratives, policy spatial model, causal process tracing.

Li-wei Chan is a doctoral candidate at the Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. His research interests include decision-making analysis, negotiation and policy analysis.