

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啟示

Constitutional Designs, Party Politics, and Separation of Powers: The Lessons of Divided Government in the United States

doi:10.30390/ISC.200605_45(3).0005

問題與研究, 45(3), 2006

Issues & Studies, 45(3), 2006

作者/Author：吳重禮(Chung-Li Wu)

頁數/Page：133-166

出版日期/Publication Date：2006/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200605_45\(3\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200605_45(3).0005)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



憲政設計、政黨政治與權力分立： 美國分立政府的運作經驗及其啟示*

吳 重 禮

(中央研究院政治學研究所籌備處副研究員)

摘 要

現今，我國正面臨憲政工程改造之際；展望未來，憲政改革的主要核心議題似乎仍然在於政黨政治與權力分立的基本架構。其間，如何避免「分立政府」(divided government)的形成及其可能的負面影響，更是攸關政治運作甚鉅。鑑於分立政府研究領域具有重要理論意涵與實際參考價值，本文檢視美國政府的運作經驗，探討形成分立政府的肇因、分立政府的運作影響，以及如何改革分立政府所造成的可能弊端。儘管學者曾提出各種論述詮釋分立政府的起因及其影響，但是迄今仍未有周全的學說，足以為多數學者所認同。再者，本文旨在引介美國「憲政體制委員會」(Committee on the Constitutional System, CCS)針對分立政府所提出的若干革新方案，試圖做為我國未來憲政改革的借鏡。本文提出的改革芻議著重於兩方面：其一，強化政黨在選舉過程的功能，減少選民「分裂投票」(split-ticket voting)的可能，避免分立政府的形成；其二，改善行政與立法的互動機制，提升政府表現與領導效能。本文在結論中強調，由於台灣長期存在著族群意識分歧、國家認同矛盾，以及南北地域差異，這些改革方案均牽涉制度選擇，將是未來極為關鍵的政治議程。

關鍵詞：分立政府、憲政體制、政黨政治、分裂投票、政府表現

* * *

* 本論文初稿發表於2005年9月24日中央研究院政治學研究所籌備處主辦、中央研究院法律學研究所籌備處協辦「從制度變遷看憲政改革：背景、程序與影響」學術研討會。另外本文之完成承國家科學委員會專題研究計畫(計畫編號：NSC 94-2414-H-194-010)協助。

那是最好的時代，也是最壞的時代；那是智慧的時代，也是愚蠢的時代；那是信仰的時代，也是懷疑的時代；那是光明的時季，也是黑暗的時季；那是有希望的春天，也是絕望的冬天；我們的前途有著一切，我們的前途什麼也沒有；我們大家一直走向天堂，我們大家一直走向地獄。

Charles Dickens, *A Tale of Two Cities*

這已經是老問題了，到底是在野黨杯葛，還是執政黨無能？立法院程序委員會昨天再度擋下了軍購案、監委同意權等案，連同先前否決的水患特別條例，一直石沈大海的行政院組織法草案，謝揆上任半年多，立法院沒有通過任何一件重大法案；除非謝長廷有通天本領，否則這樣的行政院團隊能端出什麼政績。^①

壹、前言

我國憲政改造工程已然展開。面對未來可能的憲政制度選擇，我們是否應借鏡其他國家的改革舉措以為參酌？答案是很明顯的。無疑地，提供其他國家憲政改造的作法與經驗，做為我國憲政改革的參考，係政治學研究者責無旁貸的任務。回顧幾年來國內政治的對峙與衝突，導致政府運作效率低落，細究其原因，除了朝野政黨的意識形態差異、政治人物的治國理念與領導能力問題之外，憲政設計的缺失恐怕難辭其咎。猶如諸多學者所言，由於實施動員戡亂與戒嚴體制，並且在歷經1991年至2005年七次修憲之後，我國憲政運作已偏離當初制憲的精神與原則，由「修正式內閣制」架構改採「貌似半總統制的總統制」或仿效法國第五共和的「雙首長制」。^②在此情況之

註① 摘錄自短評，「誰杯葛？誰無能？」，中國時報，民國94年9月7日，版A2。

註② 相對而言，1994年第三次憲改的變動幅度較小，除規定總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉（第二條）之外，主要的變革為行政院長副署權的縮減。1997年第四次憲法增修條文則大幅增加總統的職權，其主要包括總統的人事任免權（尤其是將憲法第五十五條的行政院長提名權修改為任命權，同時取消立法院的閣揆同意權）（第二、三條）、立院解散權（第二、三條）、緊急命令權（第二條）、設置國家安全會議及所屬國家安全局（第二條）、提名權（第二、三、五、六、七條）、刪除監察院對總統及副總統的彈劾權（第七條）等。迄今多次憲改之中，關於總統職權的擴張以及其餘政府組織與機構的調整，已引起國內學術界的重視和廣泛的討論，亦累積了相當的研究文獻。其中主要爭議是，修憲之後，究竟我國憲政體制屬於總統制、內閣制、半總統制抑或其他類型體制。儘管若干學者以為，我國憲政體制仍非屬於總統制，但許多學者認為，我國憲政體制已由原憲法設定的內閣制架構朝向總統制發展。筆者認同後者的觀點。筆者認為，我國總統職權的擴張與直接民選有必然的關係。換言之，總統掌控行政主導權，是因為獲得多數選民的支持與付託，其理甚明；當總統權力的「合法性」（legitimacy）已轉變為源自人民選舉而產生，但卻又要求總統依據原憲政規範仍為一位權力相對受限的國家元首，基本上是相互矛盾的。誠然，我國現行憲政體制與美國總統制的運作仍有不同，但較趨近於總統制的發展，

下，個人淺見以為，參酌美國總統制的憲政制度改革方案顯然頗為重要。

在進一步瞭解美國憲政制度的改革芻議之前，先讓吾人檢視過去十年來台灣的政治發展情勢。在1996年第九任總統直接民選，並不出人意料地，李登輝擊潰其他角逐者蟬聯總統寶座，賡續國民黨的執政基礎。在1998年第四屆立法委員選舉中，國民黨贏得過半數席次，繼續掌握立法院多數優勢。2000年第十任總統大選，民進黨籍候選人陳水扁擊敗國民黨提名的連戰與獨立參選人宋楚瑜，國民黨黯然交出長達半世紀的中央執政權。之後，以宋楚瑜為首的親民黨與奉李登輝為精神領袖的台灣團結聯盟相繼成立。2001年第五屆立法委員選舉結果揭曉，朝野政黨席次局勢丕變，民進黨延續總統勝選氣勢，贏得相對多數席次，然而國民黨與親民黨仍可經由結盟方式形成絕對多數。2004年第十一任總統大選，陳水扁以些微差距再度擊敗連戰、宋楚瑜的搭配；該年底，第六屆立法委員選戰煙硝塵埃落定，民進黨與台灣團結聯盟的表現不如預期，而泛藍在野聯盟持續掌握多數席次。2005年7月國民黨主席選舉，馬英九以壓倒性優勢擊敗王金平，隨即與宋楚瑜、新黨郁慕明進行會商，企圖推動泛藍陣營的整合，並在2005年底縣市長選舉中，大敗泛綠陣營。2006年初，強調朝野政黨「和解共生」的謝長廷辭去閣揆職務，而由蘇貞昌接任行政院長。筆者為文時，備受關注的「扁馬會」甫落幕，原本期望溝通歧見，有助朝野和解，然而會談過程中各說各話，並無具體交集；儘管陳水扁表達願意持續與在野領袖溝通的意願，然而在可預期的未來，泛藍聯盟應會採取更為主動的策略，且在立法院中積極地扮演監督政府的角色。

前者所述，為近年來我國中央層級選舉結果與政治局勢的發展。另外，就我國憲政結構的調整而言，經由1994年第三次與1997年第四次憲改，確立了總統在中央政府行政部門組織、人事與決策的主導權。總體而言，這些憲政體制與選舉結果的發展趨勢至少蘊含著一項重要政治意涵；亦即，在當前的憲政架構與政黨體系運作之下，掌握實權的總統與立法院多數席次分別為不同政黨所掌握，可能造成總統、行政院長與國會關係的不協調。^③或者，由於行政部門與立法部門之間意識形態的差距，導致重要政策的制定往往遭致擱置延宕的命運，抑或立法院過度掣肘行政權，阻撓總統、行政院長所推行之政務。從另一種角度看來，朝野政黨的界線不易區隔，彼此的政策

應是無庸置疑的；事實上，即使是同樣採取內閣制或總統制的國家，也沒有兩個國家的憲政運作架構是完全相同的。關於我國憲政架構的變遷，建議參閱胡佛，*政治學的科學探究（五）：憲政結構與政府體制*（台北：三民書局，民國87年）；湯德宗，*權力分立新論*，增訂二版（台北：元照出版公司，民國89年）；湯德宗，*權力分立新論一卷一：憲法結構與動態平衡*，增訂三版（台北：元照出版公司，民國94年）；楊日青，「政府體制、選舉制度、政黨制度與內閣組合的關係」，輯於蘇永欽主編，*聯合政府：台灣民主體制的新選擇？*（台北：新台灣人文教基金會，民國90年），頁195~217；劉慶瑞（劉憶如修訂），*中華民國憲法要義*，修訂第二版（台北：三民書局，民國89年）。

註③ 在此，我國「國會」意指立法院。2004年8月立法院通過提案修正憲法增修條文，2005年6月7日任務型國民大會代表通過修憲案複決投票，其主要內容包括：立法委員席次減半；立法委員任期由三年改為四年；立法委員選舉制度改為單一選區兩票制；廢除國民大會，改為公民複決憲法修正案；總統、副總統彈劾案改由司法院大法官審理。換言之，經過此次修憲之後，國民大會將正式廢除，而立法院的職權與角色將更趨近於西方民主國家之國會。

立場混淆，政治責任較難清楚區分，爭功諉過的現象遂可能接踵而至，政策制訂疏失之責將無法釐清。

在我國現行憲政體制和政黨體系之下，筆者以為，台灣政治發展所衍生的問題正屬於「分立政府」(divided government)與「一致政府」(unified government)的爭議。^④值得說明的是，由於我國的憲政設計係以雙首長制為藍圖，卻又沒有遵照議會的多數黨或多數聯盟組閣的慣例(2000年唐飛組閣為例外)，行政院長淪為總統的幕僚長，使得行政與立法部門之間的關係較為接近總統制之下的分立與一致政府。展望未來，關於我國憲法結構的修改究竟應朝向「制憲」或是藉由「修憲」，其爭論方興未艾，憲政體制應定位為總統制、內閣制、半總統制，或者混合體制，仍是眾說紛紜。^⑤無疑地，在不同的憲政體制之下，其權力分立與政治運作的情況將截然不同。對於台灣這樣的新興民主國家而言，其憲政體制較類似於半總統制，在「政治穩定」與「施政效率」之間，究竟孰重孰輕？^⑥何種憲政體制較易維持政治穩定與裨益民主

註④ 關於“divided government”一詞，我國學者翻譯的詞彙甚多，如「分裂政府」、「分立政府」、「分治政府」、「分黨控制政府」等，不一而足，其中似乎又以「分裂政府」較為常見。請參閱湯德宗，*權力分立新論*，頁83；湯德宗，*權力分立新論一卷一：憲法結構與動態平衡*，頁67；楊日青，*政府體制、選舉制度、政黨制度與內閣組合的關係*，頁195；王國璋，*當代美國政治論衡*(台北：三民書局，民國82年)，頁214。至於“unified government”一詞，譯名如「一黨政府」、「單一政府」、「一致政府」等。作者以往所發表之論文以「分立性政府」與「一致性政府」為名，之後修訂為「分立政府」與「一致政府」，在此沿用之。請參閱吳重禮，「美國『分立性政府』與『一致性政府』體制運作之比較與評析」，*政治科學論叢*，第9期(民國87年6月)，頁61~90；吳重禮，「美國『分立性政府』研究文獻之評析：兼論台灣地區政治發展」，*問題與研究*，第39卷第3期(民國89年3月)，頁75~101。

註⑤ 根據Maurice Duverger的立論，半總統制具有三個特徵：其一，總統由普選產生；其二，憲法賦予總統實質權力；其三，總理為首的內閣掌握行政權，並對國會負責。基本上，Duverger對於半總統制的定義主要是依據行政與立法的權責關係。之後，Matthew Soberg Shugart和John M. Carey進一步補充其意涵，將半總統制區分為「總理—總統制」(premier-presidentialism)與「總統—議會制」(president-parliamentarism)。Shugart和Carey認為，Duverger定義的半總統制為「總理—總統制」，至於「總統—議會制」具有四個特徵：其一，總統由普選產生；其二，總統有權任免內閣官員；其三，內閣官員必須獲得國會信任；其四，總統有解散國會的權力抑或有立法權，或者兩種權力兼而有之。見Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 1 (1980), pp. 165~166; Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press, 1992), pp. 23~24.

註⑥ 關於半總統制類型的說明與半總統制政府運作穩定與否的決定因素，國內外學術著作甚多，建議參閱吳玉山，「半總統制下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*，第2期(民國91年1月)，頁229~265；林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，輯於林繼文主編，*政治制度*(台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，民國89年1月)，頁135~175；林繼文，「憲政設計的選制基礎」，中央研究院政治學研究所籌備處主辦，中央研究院法律學研究所籌備處協辦，「從制度變遷看憲政改革：背景、程序與影響」學術研討會，民國94年9月24日；Thomas A. Baylis, "Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe," *World Politics*, Vol. 48,

鞏固？再者，哪種憲政設計較能夠避免分立政府可能產生的弊端？這些均是值得學界關注的議題。

鑑此，本文擬探究數項相關議題。首先，針對分立政府的概念進行說明，以及其與憲政體制之關連，並且闡述為何分立政府議題成為近年來西方政治學界的重要研究領域。其次，本文將探討形成分立政府的肇因，以及分立政府與一致政府的運作差異。再者，針對美國政治制度運作的問題所提出的改革建議甚多，本文將引介「憲政體制委員會」（Committee on the Constitutional System, CCS）所提出的若干改革芻議，試圖做為我國未來憲政改革的借鏡。在結論中，本文藉由探討憲政制度與權力分立，檢證我國政治發展所面臨的相關議題；另外，本文嘗試拋磚引玉，提出幾項改革芻議做為參考。無疑地，前述這些研究領域與改革方案均牽涉制度選擇，而且將是未來極為重要的政治議程。

貳、分立政府的概念意涵

以行政首長與立法部門多數席次所屬之政黨來觀察府會型態，就學理而言，可區分為一致與分立政府。一致政府意指在政府體制中，行政與立法部門皆由相同政黨所掌控。反之，分立政府意指行政與立法部門分屬不同政黨所掌握。當然，在「一院制」（unicameralism）體制之下，分立政府乃是議會由不同於行政部門之所屬政黨佔有多數議席。在「兩院制」（bicameralism）中，當兩個民選議會均擁有實質的立法權，只要其中一院由不同於行政部門之所屬政黨擁有多數議席，即可稱為分立政府。簡言之，分立政府乃是行政首長無法擁有議會多數席次。

就定義的緣起而言，分立政府原指涉的是美國聯邦政府的政治體制，其憲政體制為總統制，該政黨制度為兩黨制。^⑦因此，在美國政治體制之下，分立政府的意涵運用極為簡明。儘管如此，近來若干學者嘗試引申分立政府的概念，套用於其他非總統制、多黨制的國家，裨益進行比較研究。舉例來說，Matthew Soberg Shugart將政府

No. 3 (1996), pp. 297~323; Robert Elgie, "The Classification of Democratic Regime Type: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions," *European Journal of Political Research*, Vol. 33, No. 2 (1998), pp. 219~238; Jih-wen Lin, "Democratic Stability under Taiwan's Semi-Presidentialist Constitution: Implications for Cross-Strait Relations," *Issues & Studies*, Vol. 38, No. 1 (2002), pp. 47~79; Yu-shan Wu, "The ROC's Semi-presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Co-habitation," *Issues & Studies*, Vol. 36, No. 5 (2000), pp. 1~40; Yu-shan Wu, "Triangular Interactions under Semi-Presidentialism: A Typological Exposition," paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, Institute of Political Science at Academia Sinica, Taipei, October 24-25, 2003.

註⑦ 有關此觀點之闡述，可參見 Michael Laver and Kenneth A. Shepsle, "Divided Government: America is not 'Exceptional,'" *Governance*, Vol. 4, No. 3 (1991), p. 252.

形態區分為分立政府、一致政府以及「無多數政府」(no-majority government)；後者意指沒有任何單一政黨得以掌握議會中的絕對多數席次。⑧值得一提的是，Robert Elgie 把梳彙整相關文獻，將分立政府概念延伸，運用在總統制、內閣制以及總統和議會均由人民選舉產生的半總統制國家。⑨依據其分類，猶如表一所示，在總統制之下，分立政府有兩種形態：其一，議會由不同於總統所屬的政黨掌握過半數席次；其二，沒有任何政黨掌握絕對多數席次。在內閣制之下，分立政府意指執政黨無法掌握議會絕對多數席次；這種情形亦即普遍為人所熟知的「少數政府」(minority government)。在半總統制之下，分立政府也有兩種形態：其一，執政黨在議會中無法掌握過半數議席；其二，議會由不同於總統之所屬政黨(或政黨聯盟)佔有多數議席，使得總理(或謂首相)與總統分屬不同政黨，這種情形亦即所謂的「左右共治」(cohabitation 或稱為 split-executive government)。綜觀之，在不同憲政體制、政黨制度之下，均有可能產生分立政府，其共同特徵在於行政首長(無論是總統制之下的總統或是內閣制之下的總理)所屬政黨無法掌握議會多數席次。

表一 憲政體制與分立政府形態

憲政體制類型	分立政府形態
總統制	1. 議會由不同於總統之所屬政黨(或政黨聯盟)佔有多數議席 2. 在議會中，沒有任何政黨掌握過半數席次
內閣制	執政黨(或政黨聯盟)無法在議會中掌握過半數議席
半總統制	1. 執政黨(或政黨聯盟)無法在議會中掌握過半數議席 2. 議會由不同於總統之所屬政黨(或政黨聯盟)佔有多數議席，使得總理(或謂首相)與總統分屬不同政黨

資料來源：摘譯自 Robert Elgie, "What is Divided Government?" in Robert Elgie, (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective* (New York: Oxford University Press, 2001), p. 12.

如是以觀，分立政府乃是憲政體制與政黨政治的互動結果。⑩誠如所知，近代民主政府之運作莫不以政黨政治為基礎，而民主政治與責任政治之體現，與政黨政治更有著密切的關係。依據 James L. Sundquist、Lloyd N. Cutler、Charles M. Hardin、

註⑧ Matthew Soberg Shugart, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 2 (1995), pp. 327~343.

註⑨ Robert Elgie, "What is Divided Government?" in Robert Elgie, (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective* (New York: Oxford University Press, 2001), pp. 2~12.

註⑩ 關於憲政體制與政黨政治的精闢分析，建議參閱 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition (New York: New York University Press, 1997).

John Leonard、John J. Coleman、David R. Jones 以及 Monika L. McDermott 等學者的立論，民主政治首重「政黨政府」(party government)的運作機制。^①對於政府整體運作來說，政黨是一項不可或缺的工具，它促成凝聚和團結，因而產生效能，連結行政部門和立法部門以串連共同利益。經由健全的政黨競爭，執政黨擔任行政機關與立法機關的樞紐，行政部門提出之政策有賴於議會中的多數黨為之呼應，由是產生連鎖行政與立法的橋樑功能。反對黨則扮演監督執政黨的角色，成為政府施政的警鐘。從選民的角度來說，政黨政府的本質乃是政黨將其政見主張呈現於選民之前，透過公平、公開的競爭，爭取人民的支持，若是選民同意或支持其理念，就投票支持該黨候選人，而該黨在贏得政權之後，即可將選舉訴求付諸實現。若是民衆滿意其施政作為，就會在下次選舉中繼續給予支持，反之則是將選票投給其他政黨。基本上，這就是政黨政府賴以維繫的機制。然而，一旦衆多選民投票支持不同政黨的行政首長與民意代表候選人，將導致行政權與立法權分屬不同政黨所掌握，促使分立政府於焉產生。這種情形將使得政黨政府的運作原則遭到嚴重的削弱，行政部門與立法部門彼此分歧矛盾，而所謂負責任、重效能的政府已不可得。這些分立政府運作的難題，一一展現現在內政、國防、軍事外交、經濟、社會福利等公共政策方面。

近十餘年來，分立政府議題儼然成為美國政治學界的研究主流之一。對於美國政治體系而言，分立政府並非最近才形成的一種政治現象。然而，直到 1980 年代末期

註① 詳見 James L. Sundquist, "The Crisis of Competence in Our National Government," *Political Science Quarterly*, Vol. 95, No. 2 (1980), pp. 183~208; James L. Sundquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States," *Political Science Quarterly*, Vol. 103, No. 4 (1988), pp. 613~635; James L. Sundquist, "Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 20, No. 3 (1990), pp. 533~543; James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, revised edition (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1992); Lloyd N. Cutler, "To Form a Government: On the Defects of Separation of Powers," *Foreign Affairs*, Vol. 59 (Fall 1980), pp. 126~143; Lloyd N. Cutler, "Some Reflections about Divided Government," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 18, No. 2 (1988), pp. 485~492; Lloyd N. Cutler, "Now Is Time for All Good Men ...," *William and Mary Law Review*, Vol. 30, No. 2 (1989), pp. 387~402; Charles M. Hardin, "A Challenge to Political Science," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 22, No. 3 (1989), pp. 595~600; Charles M. Hardin, *Constitutional Reform in America* (Ames, IA: Iowa State University Press, 1989); John Leonard, "Divided Government and Dysfunctional Politics," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, No. 4 (1991), pp. 651~653; John J. Coleman, "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness," *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4 (1999), pp. 821~835; David R. Jones and Monika L. McDermott, "The Responsible Party Government Model in House and Senate Elections," *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 1 (2004), pp. 1~12.

起，這項問題才普遍獲得學術界的重視。^⑩誠如所知，分立政府議題的研究之所以蓬勃發展，與美國政治體制的發展有必然的關係。如表二所示，自從第二次世界大戰以降至 2006 年期間，聯邦政府長達 34 年處於分立政府狀態，一致政府則維持了 24 年。假若將觀察的時序延後至 Lyndon B. Johnson 總統執政時期結束，可以發現，自 1969 年至 2006 年總計 38 年期間，共有 28 年處於分立政府狀態，而一致政府僅有 10 年。^⑪就體制運作的角度而言，分立政府似乎成爲美國政府的「制度常規」(institutional norm)。既然分立政府成爲政治體制司空見慣的現象，當然引起學者的關注。歸納而言，相關學術著作卷帙浩繁，其主軸環繞在三項核心議題：分立政府的肇因、分立政府的整體運作及其影響，以及如何改革分立政府所造成的困境。茲針對這些研究議題，分節說明之；其中，本文尤其著重在憲政體制的改革芻議，以爲我國憲政工程改造的參考。

註⑩ 依據 Sundquist 的觀點，自 1960 年代末期至 1980 年代末期，美國聯邦政府經歷一個新的階段，亦即分立政府已然形成，逐漸取代一致政府型態，而分立政府亦可謂是一種特別型態的「聯合政府」(coalition government)。換言之，這種聯合政府並非起源自政黨或者政治領導人物之間自發性的結合，而是因爲大規模選民採取「分裂投票」(split-ticket voting)的選舉結果使然。請詳見 Sundquist, "Needed," pp. 613~615.

註⑪ 歷史上，美國聯邦政府體制除了零星偶發的分立政府之外，曾經歷三波明顯的、持續性的分立政府，其時期分別是由 1843 年至 1861 年、1875 年至 1897 年以及 1969 年至 2002 年。總體觀之，前兩波分立政府時期的持續幅度分別爲 12 年與 16 年，皆短於第三波分立政府時期。事實上，不僅在聯邦層級分立政府成爲政府體制的常態，甚至在州政府層級方面，州長與州議會分屬不同政黨掌控的情形亦漸趨頻繁。從 1946 年至 1990 年間，一致政府的比例呈現明顯下降趨勢，而約有 75 % 的州政府層級處於分立政府的局面。相關論證，可參見 Morris P. Fiorina, "Divided Government in the States," in Gary W. Cox and Samuel Kernell, (eds.), *The Politics of Divided Government* (Boulder, CO: Westview Press, 1991), pp. 179~202; Morris P. Fiorina, *Divided Government*, 2nd edition (Boston: Allyn and Bacon, 1996), pp. 24~43。在 2000 年總統大選中，共和黨 George W. Bush 擊敗民主黨 Al Gore，儘管共和黨掌握總統與衆議院多數席次，但在參議院卻與民主黨平分議席，各保有 50 席。在 2001 年 5 月 23 日，佛蒙特州共和黨參議員 James Jeffords 宣布退黨，成爲和民主黨結盟的無黨籍參議員，此舉等同於逼使共和黨將參議院的控制權拱手讓給民主黨，讓民主黨重新奪回 1994 年喪失的參議院多數地位。2002 年 11 月初，期中選舉結果揭曉，共和黨奪回參議院多數黨地位，在衆議院當選席次更拉大與民主黨的差距，進而掌控國會參眾議院，堪稱大獲全勝。這也使得 Bush 成爲一百年內第三位在期中選舉獲勝的總統。2004 年總統大選，Bush 擊敗 John Kerry 蟬聯成功，另外，共和黨在參眾議院持續掌握多數席次。2002 年和 2004 年共和黨的勝利代表的政治意涵甚多，其中似乎意味著第三波分立政府，將隨著共和黨主政時代的來臨而告結束。

表二 美國聯邦政府型態 (1947~2006年)

年份	國會屆期	一致政府	分立政府
1947-48	80 th		Harry S. Truman (D); 參眾議院 (R)
1949-50	81 st	Harry S. Truman (D); 參眾議院 (D)	
1951-52	82 nd	Harry S. Truman (D); 參眾議院 (D)	
1953-54	83 rd	Dwight D. Eisenhower (R); 參眾議院 (R)	
1955-56	84 th		Dwight D. Eisenhower (R); 參眾議院 (D)
1957-58	85 th		Dwight D. Eisenhower (R); 參眾議院 (D)
1959-60	86 th		Dwight D. Eisenhower (R); 參眾議院 (D)
1961-62	87 th	John F. Kennedy (D); 參眾議院 (D)	
1963-64	88 th	John F. Kennedy 與 Lyndon B. Johnson* (D); 參眾議院 (D)	
1965-66	89 th	Lyndon B. Johnson (D); 參眾議院 (D)	
1967-68	90 th	Lyndon B. Johnson (D); 參眾議院 (D)	
1969-70	91 st		Richard M. Nixon (R); 參眾議院 (D)
1971-72	92 nd		Richard M. Nixon (R); 參眾議院 (D)
1973-74	93 rd		Richard M. Nixon 與 Gerald R. Ford* (R); 眾議院 (D)
1975-76	94 th		Gerald R. Ford (R); 參眾議院 (D)
1977-78	95 th	James E. Carter (D); 參眾議院 (D)	
1979-80	96 th	James E. Carter (D); 參眾議院 (D)	
1981-82	97 th		Ronald W. Reagan (R); 參議院 (R) 眾議院 (D)
1983-84	98 th		Ronald W. Reagan (R); 參議院 (R) 眾議院 (D)
1985-86	99 th		Ronald W. Reagan (R); 參議院 (R) 眾議院 (D)
1987-88	100 th		Ronald W. Reagan (R); 參眾議院 (D)
1989-90	101 st		George H. W. Bush (R); 參眾議院 (D)
1991-92	102 nd		George H. W. Bush (R); 參眾議院 (D)
1993-94	103 rd	William J. Clinton (D); 參眾議院 (D)	
1995-96	104 th		William J. Clinton (D); 參眾議院 (R)
1997-98	105 th		William J. Clinton (D); 參眾議院 (R)
1999-00	106 th		William J. Clinton (D); 參眾議院 (R)
2001-02	107 th		George W. Bush (R); 參議院 (D) 眾議院 (R)
2003-04	108 th	George W. Bush (R); 參眾議院 (R)	
2005-06	109 th	George W. Bush (R); 參眾議院 (R)	

註：1. D 代表民主黨 (Democratic)，R 為共和黨 (Republican)。

2. *總統職位之取得，因前任總統 (及副總統) 辭職而繼任至原任期屆滿。

資料來源：1947 年至 1988 年之資料摘自 Gary King and Lyn Ragsdale, *The Elusive Executive: Discovering Statistical Patterns in the Presidency* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1988), p. 429; 其餘摘自新聞資料。

叁、分立政府的肇因

關於分立政府之成因，儘管研究者試圖提供不同理論加以詮釋，但是仍未發展出周延的學說，為多數學者所認同。可以確定的是，分立政府現象的產生，並非任何單一因素所能造成的，其包括諸多「行為因素」(behavioral factors)與「制度因素」(structural/institutional factors)。④行為因素的研究主要著重在選民的「分裂投票」(split-ticket voting)與「一致投票」(straight-ticket voting)的行為動機。反觀，制度因素則偏重探討影響選民投票行為的外在變數，諸如「憲政架構安排」(constitutional parameters)、「在職者優勢」(incumbency advantage)、「選區服務」(constituency service)、「選區劃分」(gerrymandered districts)、「偏頗的競選經費法規」(biased campaign finance laws)、「選舉時程」(timing of elections)以及「選舉規則」(electoral formulae)等。

在這些行為與制度因素之中，大規模選民分裂投票是一個極為重要的肇因。所謂分裂投票係指於同一次選舉中，有多種類別的選舉合併舉行，選民將選票投給支持不同政黨的行政首長與民意代表候選人。相對於此，一致投票意味著在同時舉行的不同選舉中，選民將選票投給相同政黨的候選人。因此，選民採取分裂投票或一致投票的行為，所呈現的集體結果，就決定了府會結構是否為分立政府還是一致政府的型態。諸多研究者以美國總統與眾議員選舉中，選民投票情形做為測量分裂投票程度的指標。如表三所示，在1900至1944年間，眾議員選區出現選票分裂的比例，除1912年之外，均低於20%。自1948年以降，這種比例逐漸攀升，約達30%以上，在1972年和1984年甚至高達約44%。為什麼分裂投票的比例顯著地增加？這究竟是選民蓄意的投票行為，抑或無意的投票結果？

註④ 參閱吳重禮、徐英豪、李世宏，「選民分立政府心理認知與投票行為：以2002年北高市長暨議員選舉為例」，*政治科學論叢*，第21期（民國93年9月），頁75～116；Steven Ansolabehere, David Brady, and Morris P. Fiorina, "The Marginals Never Vanished?" *British Journal of Political Science*, Vol. 22, No. 1 (1992), pp. 21～38; Thomas M. Carsey and Geoffrey C. Layman, "Policy Balancing and Preferences for Party Control of Government," *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 4 (2004), pp. 541～550; Elgie, "What is Divided Government?" pp. 5～7; Fiorina, *Divided Government*, pp. 143～156; James C. Garand and Marci Glascock Lichtl, "Explaining Divided Government in the United States: Testing an Intentional Model of Split-Ticket Voting," *British Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 1 (2000), pp. 173～191; Helmut Norpoth, "Divided Government and Economic Voting," *Journal of Politics*, Vol. 63, No. 2 (2001), pp. 414～435; Lee Sigelman, Paul J. Wahlbeck, and Emmett H. Buell, Jr., "Vote Choice and the Preference for Divided Government: Lessons of 1992," *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3 (1997), pp. 879～894.

表三 美國總統與眾議員選舉之分裂投票趨勢（1900~1996年）

選舉年	選區總數	選票分裂選區數	比例
1900	295	10	3.4
1904	310	5	1.6
1908	314	21	6.7
1912	333	84	25.2
1916	333	35	10.5
1920	344	11	3.2
1924	356	42	11.8
1928	359	68	18.9
1932	355	50	14.1
1936	361	51	14.1
1940	362	53	14.6
1944	367	41	11.2
1948	422	90	21.3
1952	435	84	19.3
1956	435	130	29.9
1960	437	114	26.1
1964	435	145	33.3
1968	435	139	32.0
1972	435	192	44.1
1976	435	124	28.5
1980	435	143	32.8
1984	435	190	43.7
1988	435	148	34.0
1992	435	100	23.0
1996	435	110	25.5

資料來源：Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress, 1999-2000* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 2000), p. 67.

迄今，諸多研究者對於選民分裂投票的成因有不同的見解。^⑤大體說來，可將這些見解略分為「蓄意說」(intentional factor；或稱為purposive explanation)與「非蓄意說」(unintentional factor；或稱為accidental explanation)兩個陣營。其中，「蓄意說」學派認為，選民係刻意採取分裂投票的行為，意圖透過整體投票結果塑造分立政府，使得行政與立法部門分屬不同政黨掌控而相互制衡。^⑥若干學者認為，美國政治體制「權力分立」(separation of powers)的憲政架構乃是造成分立政府的主因。由於憲政體制中分權「制衡」(checks and balances)機制，使得立法與行政兩部門有所區隔，間接鼓勵分立政府的形成。因為制衡觀念若在選民心中成形，則此「心理認知」(psychological cognition)反映在投票行為上，便是將選票投給不同政黨，造成分立政府的出現。^⑦此外，部分學者以為，源自選民心理認知的「政策平衡」

註⑤ 相關論述，建議參閱吳重禮、王宏忠，「我國選民『分立政府』心理認知與投票穩定度：以2000年總統選舉與2001年立法委員選舉為例」，*選舉研究*，第10卷第1期(民國92年5月)，頁81~114；許增如，「一九九六年美國大選中的分裂投票行為：兩個議題模式的探討」，*歐美研究*，第29卷第1期(民國88年3月)，頁83~123；黃紀、吳重禮，「台灣地區縣市層級『分立政府』影響之初探」，*台灣政治學刊*，第4期(民國89年12月)，頁105~147；R. Michael Alvarez and Matthew M. Schousen, "Policy Moderation or Conflicting Expectations? Testing the Intentional Models of Split-Ticket Voting," *American Politics Quarterly*, Vol. 21, No. 4 (1993), pp. 410~438; David W. Brady, "The Causes and Consequences of Divided Government: Toward a New Theory of American Politics?" *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 1 (1993), pp. 189~194; Barry C. Burden and David C. Kimball, "A New Approach to the Study of Ticket Splitting," *American Political Science Review*, Vol. 92, No. 3 (1998), pp. 533~544; Franco Mattei and John S. Howes, "Competing Explanations of Split-Ticket Voting in American National Election," *American Politics Quarterly*, Vol. 28, No. 3 (2000), pp. 379~407.

註⑥ 持蓄意說觀點者，諸如Alberto Alesina and Howard Rosenthal, *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy* (New York: Cambridge University Press, 1995); Mauricio Soares Bugarin, "Voting Splitting as Insurance against Uncertainty," *Public Choice*, Vol. 98, No. 1 (1999), pp. 153~169; Thomas M. Carsey and Geoffrey C. Layman, "Policy Balancing and Preferences for Party Control of Government," *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 4 (2004), pp. 541~550; Fiorina, *Divided Government*, pp. 59~84; James C. Garand and Marci Glascock Lichtl, "Explaining Divided Government in the United States: Testing an Intentional Model of Split-Ticket Voting," *British Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 1 (2000), pp. 173~191; Daniel Ingberman and John Villani, "An Institutional Theory of Divided Government and Party Polarization," *American Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 2 (1993), pp. 429~471; V. Lance Terrance, Jr. and Walter De Vries with Donna L. Mosher, *Checked & Balanced: How Ticket-Splitters Are Shaping the New Balance of Power in American Politics* (Grand Rapids, MI: William B. Eerdmans, 1998).

註⑦ 依據「社會心理學研究途徑」(social psychological approach)的觀點，心理認知普遍被認為是瞭解選民政治行為的重要切入點，其強調個人內在的人格特質、價值體系和政治態度，形塑其政治意見、投票行為和政治參與。總體而言，選民的心理認知係由態度、情感、行為共同組成的心理與生理反應，用以引導或影響個人對於政治價值與情境的判斷。相關論述，可參閱 Philip E. Converse, "The Nature of Belief Systems in Mass Publics," in David E. Apter, (ed.), *Ideology and Discontent* (New York: Free, 1964), pp. 206~261.

(policy balancing) 或者謂之為「認知性麥迪遜主義」(cognitive Madisonianism) 亦是促使其分裂選票的因素之一。基於此種心態，選民刻意支持不同政黨的行政首長與民意代表，藉以造成分立制衡的政府，尋求政府之決策過程保持折衷平衡，避免制定過於激進或保守的政策。

反之，認為選民「非蓄意」為之的研究者則指出，選民並不必然如此「理性」，具備足夠的「政治知識」(political knowledge)，認知自身分裂選票的行為將促成分權制衡的機制，尋求政策的平衡。除了質疑選民是否具備對政治事務的理性認知之外，此派學者也嘗試從不同觀點詮釋選民非蓄意分裂選票的行為，諸如選民自我矛盾的政策偏好、選民分攤賭注支持不同政黨、選民以候選人個人條件取向為投票依據、現任國會議員之在職者優勢使得與總統同黨之挑戰者居於劣勢、選民對政黨的認同降低與政黨間政策立場分際漸趨模糊、選區劃分等結構性規則，甚至於大眾傳播媒體的發達，使得選民傾向以候選人政見為投票依據。總體而言，此派學說對於選民分裂選票的行為，衆說紛紜、莫衷一是，但均認為受到其他因素所影響，卻在無意中採取分裂投票行為。^⑩

綜言之，研究者對於形成分立政府的肇因，嘗試提出各項解釋，然而並未獲得一致的看法。猶如其成因尚未定論，有關分立政府的體制運作及其影響亦是學界爭議的焦點。

註⑩ 持非蓄意說觀點者，諸如 Pual Allen Beck, Lawrence Baum, Aage R. Clausen, and Charles E. Smith, "Patterns and Sources of Ticket Splitting in Subpresidential Voting," *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 4 (1992), pp. 916~928; Richard Born, "Split-Ticket Voters, Divided Government, and Fiorina's Policy Balancing Model," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19, No. 1 (1994), pp. 95~116; Richard Forgette and Glenn J. Platt, "Voting for the Person, Not the Party: Party Defection, Issue Voting, and Process Sophistication," *Social Science Quarterly*, Vol. 80, No. 2 (1999), pp. 409~421; Phillip L. Gianos, "Bipartisan Legislative Delegations and the Mean-Seeking Hypothesis: The Case of Washington, 1948-96," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 3 (2000), pp. 499~515; Gary C. Jacobson, *The Electoral Origins of Divided Government* (Boulder, CO: Westview Press, 1990); Walter R. Mebane, Jr., "Coordination, Moderation, and Institutional Balancing in American Presidential and House Elections," *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 1 (2000), pp. 37~57; John R. Petrocik, "Divided Government: Is it all in the Campaigns?" in Cox and Kernell, (eds.), *The Politics of Divided Government*, pp. 13~38; Sigelman, Wahlbeck, and Buell, "Vote Choice and the Preference for Divided Government;" Joe Soss and David T. Canon, "Partisan Division and Voting Decisions: U.S. Senator, Governors, and the Rise of a Divided Federal Government," *Political Research Quarterly*, Vol. 48, No. 2 (1995), pp. 253~274; James A. Thurber, (ed.), *Divided Democracy: Cooperation and Conflict between the President and Congress* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1991); Martin P. Wattenberg, "The Republican Presidential Advantage in the Age of Party Disunity," in Cox and Kernell, (eds.), *The Politics of Divided Government*, pp. 39~55.

肆、分立政府的運作及其影響

部份研究文獻指出，相對於一致政府的運作，分立政府可能較易導致「政策滯塞」(policy gridlock)、「停頓」(deadlock)與「缺乏效率」(inefficiency)，以及府會關係的「僵局」(stalemate)。^⑩誠如V. O. Key, Jr. 所闡述：「由相同政黨來掌握行政部門和立法部門並不能保證成爲一個有活力的政府，但是由不同政黨所掌握的政府則一定不能達成」。^⑪其基本邏輯認爲，在一致政府架構運作下，執政黨擔任行政與立法部門兩者之間的橋樑，具有政策協調、意見折衝等多項功能，強化政黨政治的運作機制。依據Sundquist的論述，政黨及其所發揮的政治作用，「對於政府整體來說，是一項不可或缺的工具，它促成凝聚和團結，因而產生效能，連結行政部門和立法部門以串連共同利益」。^⑫反觀，在分立政府架構運作下，由於存在著制度性衝突，因此較易導致行政與立法雙方的矛盾、分歧或衝突對立，削弱政黨政府的運作效能。相較一致政府的表現，分立政府使得政府運作效能降低，失去既有的行動能力，政治運作過程之窒礙和僵局將不可避免。值得說明的是，在兩院制的政府體制中，當行政首長擁有一院多數和兩院多數皆屬反對黨掌握時，其府會關係可能呈現顯著差別；大體而言，前者的政治運作似乎較後者更爲協調，其政府施政較爲順暢。^⑬

註⑩ 對於分立政府之評價，可參見吳重禮、楊樹源，「台灣地區縣市層級『分立政府』與『一致政府』之比較：以新竹縣市與嘉義縣市爲例」，人文及社會科學集刊，第13卷第3期（民國90年9月），頁251～305；Alesina and Rosenthal, *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*; Sarah A. Binder, "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96," *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 3 (1999), pp. 519～533; John J. Coleman, "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness," *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4 (1999), pp. 821～835; Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins, "Divided Control of Fiscal Policy," in Cox and Kernell, (eds.), *The Politics of Divided Government*, pp. 155～175; Mathew D. McCubbins, "Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits Under Divided Party Control," in Cox and Kernell, (eds.), *The Politics of Divided Government*, pp. 113～153; M. Stephen Weatherford, "Responsiveness and Deliberation in Divided Government: Presidential Leadership in Tax Policy Making," *British Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 1 (1994), pp. 1～31; Chung-li Wu and Chi Huang, "Divided Government in Taiwan's Local Politics: Public Evaluations of City/County Government Performance," *Party Politics*, forthcoming (2006).

註⑪ 引述自V. O. Key, Jr., *Politics, Parties, and Pressure Groups*, 5th edition (New York: Crowell, 1964), p. 688.

註⑫ Sundquist, "Needed," p. 614.

註⑬ 這兩種不同的情形，明顯的例證爲Ronald W. Reagan政府在1981年至1988年的執政經驗。在前六年，Reagan仰仗共和黨掌握參議院多數席次，由於參議院扮演總統與衆議院之間的溝通橋樑、調和鼎沸，因此行政部門得以順利推動多項重要法案，諸如1981年「經濟復興稅法」(Economic Recovery Tax Act)和「綜合性預算調整法」(Omnibus Budget Reconciliation Act)、1983年「社會安全制度法修正案」(Social Security Act Amendments)、1985年「Gramm-Rudman-Hollings反赤字法」(Gramm-Rudman-Hollings Anti-Deficit Act)以及1986年「賦稅改革法」(Tax Reform Act)等。反之，在Reagan執政的後兩年，參衆議院皆由民主黨所控制，由於缺乏前述制度性因素，因此較不易推動國政。相關說明，請參閱Alan Ware, "Divided Government in the United States," in Robert Elgie, (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*, pp. 34～35.

儘管前述關於政黨政治之立論並非獨到創見，但是由於美國政府型態的發展，遂有諸多學者意識到該議題的重要性，紛紛投入此研究領域，引發熱烈的討論。就分立政府的體制運作及其影響而言，至少有幾項普遍的論述。其一，基於政黨政治乃是民主政治的基礎，當行政部門與立法部門彼此立場互異時，對於行政部門所欲推行的重大政策，較易遭致議會杯葛而延宕立法程序，導致政府運作效率與效能的降低。其二，行政首長與掌握議會的多數黨各有立場，易造成兩者關係不協調，導致重要政策之法律制定往往遭致擱置延宕的命運，降低「法案生產力」(legislation productivity)。其三，在政策制定過程中，行政首長與議會多數黨各有立場，較易造成兩者關係不協調，因此有可能出現較為顯著的更迭，而形成不同法案之間「政策缺乏延續性」(policy incoherence)。^②

其四，民主政治所強調的「政治責任」(political accountability)、「回應性」(responsiveness)與「代表性」(representation)的特質，將因為行政部門與立法部門對於政策的制定與執行，難以釐清成敗責任歸屬，而產生爭功諉過的情形。^③其五，就國家經濟情況而言，部分學者相信，美國經濟表現深受分立政府與一致政府的影響，認為分立政府是導致政策偏失與財政赤字竄升的主因。其立論以為，基於意識形態一致性或者是選舉責任的理由，有一個同時掌握行政與立法部門的執政黨，國家總體經濟表現較佳。^④誠如 Cutler 所詮釋：「如果由某一政黨負責所有三個權力核心

註② 政策延續性的基本邏輯認為，在一致政府之下，由於有一個明確掌握行政與立法權力的執政黨，以其黨綱政策做為執政基礎，因此較易制定具有連貫性的法案。誠如 Randall B. Ripley 所言：「為使得美國政府體系成爲一個較有效率政府，總統與參眾兩院的多數議席必須爲同一政黨所掌握。儘管這種情形並不能保證立法順利，但卻是必要的」；引自 Randall B. Ripley, *Majority Party Leadership in Congress* (Boston: Little, Brown, 1969), p. 168. 再者，「就整體而言，〔當行政權與立法權分屬不同政黨所掌握時〕立法工作極難推動，尤其是內政事務。在內政事務的立法方面，經常通過一些無關緊要的法案」；見 Randall B. Ripley, *Congress: Process and Policy* (New York: W. W. Norton, 1983), p. 355.

註③ 關於行政與立法的互動，誠如 Woodrow Wilson 所言：「就實質意義而言，政黨組織與立法、行政部門是無法截然區分的。政府相關部門處於一致性領導，此亦構成政黨控制的機制，使得政府在組織上緊密結合以達成共同目的」；「我們政府是個活動的、組織的政府，必須依賴各部門相互配合的緊密組合體；唯有將領導權交與一人或一群人，此組合體始能生存。你不可能籌組一個既相互敵對又能順利運作的政府」。此引述摘錄自 Sundquist, "Needed," pp. 617~618.

註④ 另一項關於分立政府的爭議和總體經濟與財政預算息息相關，其著重於政府推動社會福利制度的難易。主要的論辯在於，相對於一致政府，分立政府較爲不利於低收入階層的照顧，其基本假設認為，短期而言，政府透過社會福利制度的直接作爲最有利於貧窮階級，而非長期經濟成長的刺激。參閱 Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, 5th edition (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1991), p. 25; Mark A. Peterson, *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower and Reagan* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990), pp. 180~181. 當處於分立政府形態之下，由於行政部門與立法部門分屬不同政黨掌握，呈現僵局與對峙態勢，因此政府往往無法有效推展政務，採取任何具體作爲。當政府無法採行任何作爲的時候，對於社會資源分配的管制能力降低，在此情形下，富人階層往往是受益者，窮人階級則是無能爲力。再者，社會福利制度的推動必須仰仗行政權與立法權的相互協力配合，一旦兩者呈現對立局面，透過集體合作達成社會資源重分配的政策往往遭到阻絕。吳重禮，「美國『分立政府』運作的爭議：以公共行政與政策爲例」，歐美研究，第 32 卷第 2 期（民國 91 年 6 月），頁 299~300。

(衆議院、參議院、總統)，以及負責它們在執政時期所產生的財政赤字問題，則得以明確地對於該政黨及其公職人員科以政治責任與行政責任」。^②除了前述這些普遍觀點之外，分立政府尚可能衍生其他的問題，舉例來說，府會對峙被迫採取「包裹立法」(omnibus legislating)而導致法案品質下降的爭議、國防政策與外交政策的困境、國際貿易的緊縮政策，民衆對於總統與國會的滿意度呈現顯著落差、美國聯邦最高法院大法官的選任，以及立法部門對於官僚體系進行「細部控制」(micro-management)因而降低行政體系效率的問題等，這些新興議題近來引起諸多討論。^③綜觀而言，此派學者所提出的觀點，認為分立政府在總體運作上與一致政府存有相當程度的差異。

雖然諸多學者認為分立政府較易造成政策僵局，然而質疑這種觀點的學者指出，分立政府契合憲政體制的制衡原則，其目的即是為了保障人民權利，使得立法與行政部門產生制衡，此係符合多數選民的預期心理。^④此外，由於行政部門與立法部門分別由不同政黨所把持，因此在政策制定的過程中必須透過政黨協商，如此反而擴大決策機制，有別於單一政黨的片面民意。關於行政與立法的互動，David R. Mayhew的研究頗為重要，其為了檢證兩種政府型態的表現差異，檢視1947年至1948年第80屆國會到1989年至1990年第101屆國會所通過的「重要法案」(important laws)。在分析篩選出的267件重要法案中，Mayhew發現，無論是分立政府或一致政府，國會所通過的重要法案並沒有顯著差異。在實際政治運作過程中，總統與國會議員皆須反映社會需求與選民期待，因此雖然彼此意識形態、立場互異，仍舊訴諸相互之間利

註^② Cutler, "Some Reflections about Divided Government," p. 489.

註^③ 這些學術著作，諸如 Lauren Cohen Bell, "Senatorial Discourtesy: The Senate's Use of Delay to Shape the Federal Judiciary," *Political Research Quarterly*, Vol. 55, No. 3 (2002), pp. 589~608; Cynthia J. Bowling and Margaret R. Ferguson, "Divided Government, Interest Representation, and Policy Differences: Competing Explanations of Gridlock in the Fifty States," *Journal of Politics*, Vol. 63, No. 1 (2001), pp. 182~206; John D. Huber, Charles R. Shipan, and Madelaine Pfahler, "Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy," *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 2 (2001), pp. 330~345; David Karol, "Divided Government and U.S. Trade Policy: Much Ado About Nothing?" *International Organization*, Vol. 54, No. 4 (2000), pp. 825~844; Glen S. Krutz, "Getting around Gridlock: The Effect of Omnibus Utilization on Legislative Productivity," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 4 (2000), pp. 533~549; Stephen P. Nicholson, Gary M. Segura, and Nathan D. Woods, "Presidential Approval and the Mixed Blessing of Divided Government," *Journal of Politics*, Vol. 64, No. 3 (2002), pp. 701~720.

註^④ 質疑分立政府與一致政府有所差異的論點，可參閱 Robert E. Goodin, "Institutionalizing the Public Interest: The Defense of Deadlock and Beyond," *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 2 (1996), pp. 331~343; Gary C. Jacobson, "Explaining Divided Government: Why Can't the Republicans Win the House?" *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, No. 4 (1991), pp. 640~643; David Menefee-Libey, "Divided Government as Scapegoat," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, No. 4 (1991), pp. 643~646; Mark P. Petracca, "Divided Government and the Risks of Constitutional Reform," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, No. 4 (1991), pp. 634~637.

益的調和，以通過爭議性法案。²⁹

若干研究也從不同的面向強化 Mayhew 的論點。舉例來說，George C. Edwards III、Andrew Barrett 和 Jeffrey Peake 分析 1947 年至 1992 年期間美國總統支持與反對的法案，以及國會對於這些「重要法案」通過的情形。其論點認為，在分立政府之下，由於總統與國會多數黨的意識形態無法契合，所以對於國會討論的諸多法案內容，總統可能抱持保留的態度。因此，在分立政府時期，總統反對國會所制訂的法案數量，可能多於一致政府時期。同時，由於無法獲得總統的支持，國會通過的重要法案數量將少於一致政府時期。其結論指出，政府結構為一致政府或者分立政府，其與重要法案的通過與否並無顯著關係。³⁰近來，William Howell 等學者重新檢視 Mayhew 的資料與研究途徑，並且包含 1945 年至 1994 年所通過的 17,663 件公共法案；藉由檢證不同時期的立法表現差異，其研究指出，在分立政府時期至少會減少 30 % 的法案生產力，但這些法案屬於較不重要的法案，至於重要法案的制訂並不會因為一致政府或者分立政府而有所區別。³¹

再者，Charles O. Jones 與 Samuel Kernell 以政黨互動關係為切入點，認為即便在分立政府之下，總統與國會雖然分屬不同政黨，但是透過不同形式的合作，同樣能夠擁有良好的府會關係。³²在 James MacGregor Burns 早期的著作中亦曾提及類似觀點，其認為即使美國總統與參、眾議員屬於相同政黨，但其立場與訴求並不必然相似。這主要源自於各個不同政治職位角色認知的差異，基本上，行政首長偏重全國性公共利益，而國會議員則注重地區利益與選民服務。³³再者，Keith Krehbiel 針對一致與分立政府的立法過程，提出重要且具解釋性的模型；在其推論下，一致政府與分立政府發生府會僵局的機率幾乎是相同的。³⁴其指出，無論是在一致政府或是分立政府下，民衆的偏好也多是集中在政治光譜的中央；即使當行政立法發生僵局，而政黨的基礎又必須以民意為依歸時，此時民意能打破僵局，而達成一個新的均衡點，亦即府會仍

註²⁹ David R. Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990* (New Haven: Yale University Press, 1991).

註³⁰ George C. Edwards, III, Andrew Barrett, and Jeffrey Peake, "The Legislative Impact of Divided Government," *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 2 (1997), pp. 545~563.

註³¹ William Howell, Scott Adler, Charles Cameron, and Charles Riemann, "Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2 (2000), pp. 285~312.

註³² Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System* (Washington, D.C.: Brookings Institute, 1994); Samuel Kernell, "Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance," in Cox and Kernell, (eds.), *The Politics of Divided Government*, pp. 87~112.

註³³ James MacGregor Burns, *The Deadlock of Democracy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1963).

註³⁴ Keith Krehbiel, "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 8, No. 1 (1996), pp. 7~40; Keith Krehbiel, *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking* (Chicago: University of Chicago Press, 1998); Keith Krehbiel, "Paradoxes of Parties in Congress," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 1 (1999), pp. 31~64.

可達成共識而改變現狀。

前述的相關研究顯示，政府型態似乎並非府會僵局的主因。然而，部分學者嘗試提出不同的觀點，John J. Coleman 從法案生產力的角度觀察不同政黨控制的政府。其結論指出，一致政府時期的法案生產力較優於分立政府時期。^⑤此外，Mathew D. McCubbins 指出，在預算赤字方面，1980年代以後分立政府的支出超過其收入的情形，較一致政府更為嚴重。^⑥James E. Alt 和 Robert C. Lowry 與 James Poterba 研究不同型態的州政府對於預算赤字的處理反應，發現一致政府處理預算赤字的效率較優於分立政府。^⑦反觀，在分立政府型態下，行政首長與立法部門經常對於預算赤字的處理產生僵局。換言之，分立政府確實會影響政府的財政運作，不論是預算赤字的形成原因或者是控制的方式，均與分立政府有所關連。

總體而言，回顧探討分立政府影響的文獻中，若干研究指出，分立政府較易造成政府施政低落與政治責任不明的情形。持相反論點的學者則認為體制的差異未必產生明顯的影響。這反映出兩派不同學者的基本論點，持「多元理論」(pluralist theory)的學者認為，政黨角色在多元社會中並不顯著，其只不過是眾多團體中的一部分，因此當總統與國會分屬不同政黨時，總統仍得以運用其他手段順利地推展政治事務。然而，抱持「政黨理論」(party theory)的學者則認為，民主政治即為政黨政治，倘若府會分屬不同政黨把持，便容易造成僵局與窒礙。^⑧對於相同的體制運作，研究成果卻相異其趣，究其原因主要在於立論的基礎，以及研究者選擇不同評估指標測量一致政府與分立政府的「政府表現」(government performance)與「領導效能」(leadership efficiency)，因此所得結論亦不盡相同。換言之，一致政府與分立政府在整體運作與表現上，究竟孰優孰劣，至今尚未得到結論。

伍、美國分立政府的改革方案

猶如分立政府的原因與影響所引發的爭議一般，美國學界對於分立政府的改革亦抱持不同的觀點，眾說紛紜，莫衷一是。當然，分立政府的肇因、分立政府的影響以及分立政府的改革，這三者之間是息息相關的，尤其是分立政府的影響與分立政府的

註⑤ John J. Coleman, "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness," *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4 (1999), pp. 821~835.

註⑥ McCubbins, "Government on Lay-Away," pp. 113~153.

註⑦ James E. Alt and Robert C. Lowry, "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States," *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 4 (1994), pp. 811~828; James Poterba, "State Response to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics," *Journal of Political Economy*, Vol. 102, No. 4 (1994), pp. 799~821.

註⑧ 吳重禮、黃紀、張壹智，「台灣地區『分立政府』與『一致政府』之研究：以1986年至2001年地方政府府會關係為例」，人文及社會科學集刊，第15卷第1期（民國92年3月），頁151~154。

改革兩者的關係更是緊密。^③

在分立政府的成因方面，主張進行改革的人士認為，選民是受到若干「制度因素」的影響因而「非蓄意地」採取分裂投票，但無意間產生了分立政府的結果。如前曾述，這些制度因素包括憲政制度、在職者優勢、選區服務、選區劃分、競選經費法規、選舉時程以及選舉制度等；正因為如此，改革派學者主張應藉由制度革新排除這些結構因素的影響，藉此減少分立政府出現的可能性。^④反之，若干研究者主張，在分立政府的肇因尚未釐清之前，驟然提出政治改革芻議，似乎仍嫌過早。以選民分裂投票行為的動機為例，假若多數選民係「蓄意地」採取分裂投票行為，意圖造就制衡與分權的政府，則實在無須違背「多數民主」（majority democracy）原則，嘗試改變這種情形。^⑤

在分立政府的整體運作及其影響方面，並不令人訝異的是，主張進行改革的人士均認為，相對於一致政府，分立政府較易導致府會的僵局與對峙，影響政府表現與領導效能。反之，對於改革主張持保留立場者認為，在確切知悉一致政府與分立政府運作的差異之前，不宜貿然採取革新舉措。其認為，假若分立政府的運作結果無異於一致政府，甚或分立政府還勝過於一致政府，則吾人著實無須設計改革芻議以變革之。甚者，即便分立政府的影響確實有待改革，仍必須確切知悉其病灶之處，始得以針砭。舉例來說，諸多政府的缺失，包括政策滯塞、停頓、缺乏效率，以及行政首長與立法部門之僵局等，可能係肇因於政治人物（例如 Herbert C. Hoover、Lyndon B. Johnson、Richard M. Nixon、James E. Carter 等總統）的治國理念欠缺、領導能力不足、個人人格瑕疵，而非政治制度因素使然。^⑥換言之，分立政府根本並非真正的問題癥結所在，但卻成為某種型態的代罪羔羊——政府運作效率低落、管理不善的託詞。

註③ 美國分立政府的改革芻議與相關論辯，可參閱 Cutler, "To Form a Government;" Cutler, "Some Reflections about Divided Government;" Hardin, "A Challenge to Political Science;" Hardin, *Constitutional Reform in America*; Sundquist, "Needed;" Sundquist, "Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System;" Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*; Thurber, (ed.), *Divided Democracy*; Mark P. Petracca, Lonce Bailey, and Pamela Smith, "Proposals for Constitutional Reform: An Evaluation of the Committee on Constitutional System," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 20, No. 3 (1990), pp. 503~532; Donald L. Robinson, *Government for the Third American Century* (Boulder, CO: Westview Press, 1989); Steven A. Shull and Thomas C. Shaw, *Explaining Congressional-Presidential Relations: A Multiple Perspective Approach* (Albany, NY: State University of New York Press, 1999).

註④ Sundquist, "Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System," p. 537.

註⑤ Petracca, Bailey, and Smith, "Proposals for Constitutional Reform," pp. 510~515.

註⑥ Petracca, Bailey, and Smith, "Proposals for Constitutional Reform," p. 506; Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, p. 10.

④因此，這些學者認為，在尚未真正瞭解其問題癥結所在之前貿然改革，恐未蒙其利，已先受其害。

面對前述批評，改革派人士主張，儘管這種說明似乎言之成理，然而憲政制度設計確實對於政治人物的行為產生相當程度的影響。④以美國政治體制而言，總統被視為應該領導國會制訂政策並做為政策施行的領導者，然而面對制衡且分權的參眾議院，總統往往無法發揮具體作為，尤其當國會為反對黨掌握多數席次時，其施政作為將遭受諸多掣肘。在國會無法行使倒閣權要求總統去職、而總統不能動用解散權要求國會重新改選的情況下，這種行政與立法的僵局幾乎沒有解套方式，必須俟下次總統選舉或是期中選舉結果揭曉，任何政黨同時掌握行政與立法部門，才有化解對峙僵局的可能。

總體來說，針對美國政治制度所提出的改革建議甚多，究竟是否應該進行改革，以及應該採取何種憲政改革舉措，學者們仍無共同的想法。基本上，批評美國憲政體制者眾，所持理由甚多，實無法詳盡列舉。歸納指出，亟需解決的問題主要在於五個方面。⑤必須說明的是，這些制度所衍生的問題往往相互糾葛，互為因果，並不宜截然劃分。某一項問題所蘊含的意涵，與其他問題有若干重疊之處。在此，為清楚地呈現討論議題，始將其區分為五種議題。其一，能否建立一種選舉機制裨益一致政府的形成，使得總統、參議院、眾議院這三個政治權力的運作核心能夠更有效率，且建立更為明確的責任政治？其二，能否延長總統與國會議員的任期，讓選舉週期不至過於頻繁，使得政治領導人物能夠更專注地解決重要的內政與外交議題，同時解決眾議院兩年一任的窘境，促使立法程序更為謹慎且提升法案品質？其三，面對總統與國會為不同政黨掌握的困境，行政與立法的對峙僵局造成政府的癱瘓，能否設計彈性化解衝突的機制，而非僅無奈地等待下次選舉結果以突破困境？其四，能否有更為協調的運作機制，促使政黨扮演關鍵角色以化解府會僵局？其五，是否必須修訂憲政設計的權力制衡機制，使得行政與立法部門不再相互阻撓，而是使得任何一個部門均能主導政策的推行？

針對美國政治制度運作所提出的改革建議，其中最受矚目的或許是憲政體制委員會在1987年所提出的《報告與建議》(Report and Recommendations)。該委員會

註④ Petracca, "Divided Government and the Risks of Constitutional Reform," pp. 634~637; Donald L. Horowitz, "Is the Presidency Failing?" *Public Interest*, Vol. 88 (Summer 1987), pp. 3~27; David Menefee-Libey, "Divided Government as Scapegoat," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, No. 4 (1991), pp. 643~646; Arthur M. Schlesinger, *The Cycles of American History* (Boston: Houghton Mifflin, 1986).

註④ Sundquist, "Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System;" James P. Pfiffner, "Divided Government and the Problem of Governance," in Thurber, (ed.), *Divided Democracy*, pp. 39~60; James A. Thurber, *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1996).

註⑤ Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, pp. 10~11.

在 1981 年成立，是一個跨黨派、非營利導向的組織，由 Nancy Landon Kassebaum、C. Douglas Dillon、Lloyd N. Cutler 主導，並有諸多政府官員、憲政學者、新聞媒體工作者參與其間。根據該委員會的診斷，美國憲政運作的沈痾主要源自於兩個癥結，其一是選民政黨忠誠與政黨體系凝聚力的弱化，另一則是權力分立與制衡使然。政黨功能式微與分權制衡原則，這兩個問題導致分立政府的產生與政治責任的喪失。針對這兩個問題，憲政體制委員會提出若干改革芻議，其一是強化政黨功能與政治責任，另一則是改善府會的互動機制。在這兩大主軸之下，各有其改革方案。

在強化政黨功能與政治責任方面，憲政體制委員會提出的芻議包括：其一，改革總統候選人提名制度，使得民主、共和兩大黨的參眾議員成爲「非承諾性黨代表」（uncommitted voting delegates），在政黨全國代表大會中增加其提名影響力；換言之，藉由此項改革提升國會議員在總統候選人提名過程的影響力，強化立法與行政的互動連結關係。^④其二，由國會制訂選舉法規，修改投票規則，要求各州施行強制性一致投票制度；也就是說，在選票設計印上相同政黨的總統、參議員、眾議員候選人，迫使選民必須支持同一組候選人，而無法進行分裂投票支持不同政黨的公職候選人。基本上，該改革方式旨在增強選民的政黨認同，減少分立政府出現的頻率，促進行政與立法的合作關係。其三，由國會制訂競選經費法規，將國會議員選舉比照總統選舉，予以公費補助；藉由這種方式，強化政黨在選舉過程的重要性。

再者，在改善府會的互動機制方面，主要改革方案有三項。其一，經由修憲方式變更參眾議員任期，將眾議員任期改爲四年，與總統任期相同；另外，參議員任期則改爲八年。憲政體制委員會認爲，延長國會議員的任期具有兩項優點：一方面，藉由增加行政首長與立法部門的合作關係，化解可能的立法僵局；另一方面，眾議員無須挹注精力在過於頻繁的選舉，而能夠專注於立法工作，促使眾議院更有效率和效能。

註④ 美國建國之初，政黨以國會黨團密議的方式來薦舉總統候選人，其過程有著高度集權化的色彩。19 世紀初期，Andrew Jackson 與其改革支持者強烈抨擊國會黨團的弊端，倡議以全國代表大會方式，吸納廣大的社會階層參與，反映各界利益，達成集體協商提名候選人。形式上，全國代表大會似乎是邁向民主發展的里程碑，然而，實際運作卻導致「政治機器」（political machine）的猖獗。在腐化的分贓制度下，政治機器不僅操縱政府人事，亦左右兩黨全國代表大會及提名人選。19 世紀末期起，「進步運動」（the Progressive Movement）致力推動政黨初選制度，希冀剷除政治機器的箝制力，阻絕金權徇私的管道。未幾，初選制度蔚成風潮，迅速席捲各州。儘管進步運動在 1920 年代之後漸趨平息，許多州捨棄初選方式，而重回黨團會議控制的老路，但是進步運動所強調民主參與的精神確實對於美國社會產生深遠的影響。1970 年代之後，一系列的改革確立初選的主導性地位，始將提名權力由領導菁英轉移到基層選民。在初選過程，競選黨代表的候選人必須在競選時，清楚表明自己在成爲黨代表之後所要支持的候選人，而當選之後，黨代表也必須信守承諾，在全國代表大會中支持特定的人選，否則將喪失黨代表資格；這種黨代表亦稱爲「承諾性代表」（committed voting delegates）。所謂非承諾性代表（亦俗稱爲「超級黨代表」super-delegates）意指非經初選產生黨代表，而由黨務幹部與公職人員擔任。這些黨代表既然非經初選產生，所以無須承諾支持特定總統初選候選人，期望以黨代表個人專業的政治經驗審慎地考評候選人條件。關於美國政黨提名制度的沿革及其初選制度相關問題之探討，建議參閱吳重禮，「美國政黨提名制度的沿革及其初選制度相關問題之探討」，中國文化大學政治學研究所學報，第 8 期（民國 88 年 12 月），頁 109~153。

其二，經由修憲方式，使得國會議員可以同時兼任行政官員；這項改革措施旨在結合立法職權與行政經驗，增加府會之間的資訊交流與政治信任。其三，經由修憲方式變更參議院批准條約須經三分之二多數的同意，為經參眾兩院多數同意即可，或者將參議院三分之二多數同意的門檻降為五分之三。該改革方案主要希望降低條約批准門檻，增加行政部門與立法部門在外交政策、國家安全政策上的合作誘因。

儘管前述這些改革方案頗具見地，然而美國政治學界對此仍有高度爭議。若干學者極力鼓吹這些建議的必要性與迫切性，反之部分研究者則抱持保留態度，避免劇烈政治變遷的步伐，危害歷史傳統與政治穩定。無論其立場為何，兩派觀點皆有值得參考之處。就理論而言，我國政治發展過程所衍生的問題與美國當代憲政議題極為相近。或許，「他山之石，可以攻錯」，從這個角度來看，經由瞭解美國憲政體制委員會的改革建議，以期獲致「政治穩定」與「政府效率」的目標，顯然深具學術價值與實際政治參考意義。瞭解西方文獻對於分立政府議題的研究脈絡與架構之後，讓我們回過頭來關切台灣地區政治發展所面臨的問題，作者亦嘗試拋磚引玉，提出幾項改革芻議做為參考。

陸、結論：憲政運作與權力分立的趨勢

做為一個由威權體制逐漸轉型朝向民主化發展的國家，我國中央層級與多數地方層級政府皆已面臨分立政府的問題。在以往國民黨威權統治時期，地方層級分立政府的出現多屬零星偶發，但是自從1989年之後，經歷數次縣市長與議會選舉，分立政府有明顯增加的趨勢，儼然成為地方府會關係的常態。^④在2000年與2004年總統大選之後，民進黨雖然贏得執政權，然而面對的困境卻是未能掌握立法院多數席次。因此，陳水扁政府諸多政策措施引發朝野嚴重的衝突與對立，諸如核四續建與否、兩岸政策定位、宗教直航、反反覆覆的加稅與否、國家安全捐、縮短工時、公務人員全面週休二日、老人福利津貼、國民年金、預算刪減、高科技企業員工配股按實際股價課稅、南部科學園區與高速鐵路的對立、股市疲弱不振、經濟景氣衰退創下失業率新高、行政院提出8,100億振興景氣措施之紛爭、6,108億的軍購政策、監察院人事案、行政院組織法草案、八年八百億治水特別預算案、台灣高速鐵路興建計畫、「國家通訊傳播委員會」（National Communications Commission, NCC）組織法草案、政壇及金融市場矚目的股市禿鷹案、高雄捷運弊案引發的後續效應（包括陳哲男事件、行政院新聞局表示不排除撤銷TVBS電視頻道執照）、退休公務人員18%優惠存款利率改革、高速公路電子收費系統招標工程以及「國家統一委員會」終止運作和《國統綱領》終止適用所引發的爭議和齟齬，都可以看到行政部門與立法部門扞格不合的現象，而

註④ 吳重禮、黃紀、張壹智，「台灣地區『分立政府』與『一致政府』之研究」；Don-yun Chen and Tong-yi Huang, "Divided Government: A New Approach to Taiwan's Local Politics," *Issues & Studies*, Vol. 35, No. 1 (1999), pp. 1~35; Wu and Huang, "Divided Government in Taiwan's Local Politics."

且朝野對立似乎有愈演愈烈之勢。

回顧近年來我國政治運作的僵局，除了政黨立場與領導者意識形態的影響因素之外，憲政制度恐怕難辭其咎。作者淺見以為，過去十餘年來的憲政改革是失敗的，或者較保守的說法是，並未能契合當時的修憲原意，其理由至少有二。其一，一般以為，內閣制強調行政和立法合一、彼此利害與共，其優點在於「政府效率」較高，而缺點則在於缺乏「政治穩定」；倘若內閣無法掌握國會，尤其當國會中沒有任何政黨得以擁有絕對多數席次，可能發生頻繁倒閣的危機。反之，總統制著重行政和立法分立、雙方利害殊，其優點在於「政治穩定」較高，而缺點則在於缺乏「政府效率」，尤其當總統與國會分屬不同政黨，可能造成府會關係的僵局。換言之，內閣制與總統制各有優劣，可謂各有其長、亦有其不足之處。^④我國憲政體制採取混合體制，或許原欲「各取其長、各去其短」^⑤，但實際運作結果顯示卻是「各取其短、各去其長」，而「政治穩定」與「政府效率」似乎均不可得。

其二，諸多憲政學者預期，修憲之後的政府體制得以仿效法國「左右共治」先例，產生所謂「制度換軌」的功能，亦即當總統與國會多數議席為相同政黨掌握時，其憲政體制將趨近於總統制；反之，假若總統與國會分屬不同政黨掌握時，總統應將尊重國會多數而任命立法院得以接受的行政院長，其運作方式類似於內閣制。^⑥然而，2000年政黨輪替之後的憲政運作經驗顯示，這樣的期待顯然過於浪漫且不切實際，因為行政院長不僅成為總統政策執行的幕僚長，也造成行政院向立法院負責的精神不易落實。一方面，總統與立法院爭奪政策主導權的亂象持續發生；另一方面，「有權無責」的總統決定重大施政方針，而「有責無權」的行政院長卻成為政策疏失的代罪羔羊。

展望未來，2005年5月任務型國民大會代表選舉之後，究竟應該採取「制憲」或是藉由「修憲」，其憲政體制應朝向總統制、內閣制或者半總統制，迄今均未有定論。作者淺見以為，未來採取「制憲」的可能性不大，畢竟其變動程度過於激烈。另外，未來總統、行政院如何與立法院互動，仍是備受關切的議題；基本上，個人認為，改革之後的憲政體制，總統和立法院均由人民選舉產生，可能愈趨近「總統一議會制」。假如未來的憲政運作是基於權力分立的原則，那麼無論是在「總理—總統制」或者是在「總統一議會制」之下，首要的難題都是需要面對分立政府的挑戰。

對此，參酌前述美國憲政體制委員會的若干改革方案與國內學者提出的寶貴建議，個人試圖拋磚引玉提出幾項芻議，作為參考。這些改革方案主要著眼於兩個設計原則：

註④ 湯德宗，*權力分立新論—卷一：憲法結構與動態平衡*，增訂三版（台北：元照出版公司，民國94年），頁77~78。

註⑤ 關於半總統制的優點，主要在於容許行政權力在總統與總理之間變換的彈性設計。相較於總統制可能面臨分立政府的情形，當國會多數由在野黨掌握時，總理即取得行政主導權，且向國會負責，避免府會之間可能形成的對立僵局。再者，在半總統制之下，總統具有固定任期，減緩國會內部黨派紛擾的影響，使得政治局勢相對穩定，憲政體制得以維繫。見湯德宗，*權力分立新論*，頁94~95。

註⑥ 胡祖慶，「聯合政府的理論與實踐—法國經驗」，輯於蘇永欽主編，*聯合政府：台灣民主體制的新選擇？*（台北：新台灣人文教基金會，民國90年），頁90；湯德宗，*權力分立新論*，頁95；楊日青，「政府體制、選舉制度、政黨制度與內閣組合的關係」，頁196。

第一，強化政黨在選舉過程的功能，減少選民分裂投票的可能，避免分立政府的形成；第二，改善府會的互動機制，藉以提升政府表現與領導效能，解決政治運作窘境。相關改革建議如下。其一，強化總統權力，直接領導行政部門；刪除憲法第五十三條「行政院為國家最高行政機關」之規定，將憲法第四章（總統）與第五章（行政）合併，使得總統掌握實質權力，擔任國家元首與行政首長，直接任免各部會首長、指揮內閣決策。^⑤其二，為極大化社會多數共識，將總統選舉從相對多數當選制改採絕對多數當選制，增強總統行政領導的「合法性」基礎。其三，立法委員任期既然已由三年改為四年，可考慮自2012年起將總統與立法委員選舉同時舉行，以強化立法與行政的互動連結關係。倘若立法委員與總統的選舉時程無法調整為同時舉行，則這兩種選舉的時程不宜間隔過久，以三個月內為宜，以發揮「衣帶效應」或類似於「蜜月選舉」（honeymoon election），其效果近似於同時選舉。^⑥這樣的選舉時程將裨益民衆明確抉擇究竟偏好一致政府或者是支持分立政府。另外，更為激進、但也可能引起高度爭議的一項建議是，立法委員選舉改為單一選區，得以考慮修改投票規則，施行強制性一致投票制度；也就是說，在選票設計印上相同政黨的總統、立法委員候選人，迫使選民必須支持同一組候選人，而無法分裂投票支持不同政黨的公職候選人。

其四，為和緩行政與立法的對立，增加政策法案制訂的效率，宜增訂立法院總質詢的時數比例，避免行政院長及各部會首長在立法院列席備詢時間過長，影響行政運作；另外，加強立法院各級委員會的功能，確保委員會具有充裕時間審查法案，使其取代院會和「黨團協商」，成為法案討論的主要場域。其五，在不過度侵犯「國會自主」的前提之下，讓行政部門擁有設定法案優先審查順序的權力，提升政府施政效能。其六，提升總統制衡權力，允許在特定條件之下將覆議失敗法案提交公民複決，亦即將府會爭議交由選民進行公斷。^⑦其七，廢除總統與行政部門職權重疊的決策單位（警

註⑤ 湯德宗，*權力分立新論*，頁82。

註⑥ 林繼文，「憲政設計的選制基礎」，頁19~20。

註⑦ 提升總統的制衡權力，其作法得以類似於美國總統的「口袋否決」（pocket veto）或者「逐項否決」（line-item veto）；相關說明，詳閱湯德宗，*權力分立新論*，頁84~88。另外必須說明的是，美國總統否決權的制度設計與我國總統覆議權的運作有所區別。美國總統對於國會所通過的法案可以使用否決權，而經總統否決的法案，除非國會有出席議員三分之二的絕對多數，不得維持原決議。George W. Bush 總統上任以來，一直未動用過否決權，這是因為多數時間共和黨在參眾議院掌握多數席次。近來 Bush 矢言要對人體胚胎「幹細胞研究」（stem-cell research）的撥款法案祭出第一次的否決權，國會經過幾個月的審議，仍然不願法案被否決，因此遲遲未予以通過。由於美國任何一個政黨都很難在參眾議院中取得三分之二的絕對多數，因此除非總統罔顧民意，否則其所做的否決並不會輕易被推翻，或許這是分立政府與一致政府在重要法案方面，並無太大差異的原因之一。反觀，根據我國憲法第五十七條第二、三款規定，立法院對行政院重要政策不贊同時，得決議移請行政院變更之。行政院對立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議；同樣地，行政院對立法院通過之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統核可，移請立法院覆議。在1997年修憲調整了國會否決覆議的門檻，由三分之二調降為二分之一，如此設計使得覆議權的行使更為單薄。因此，一旦處於府會對峙的情況下，為了解開行政與立法的糾葛僵局，似乎有必要提升行政首長的權力，允許在特定條件之下將覆議失敗法案提交公民複決，亦即將府會爭議交由民衆裁決。

如國家安全會議、九人決策小組、科技諮詢委員會等），精簡政府人事，防堵府院之間有權無責、有責無權的弊端。

必須說明的是，作者仍較為青睞內閣制，畢竟半總統制的實際運作經常必須訴諸「運用之妙、存乎一心」，對於台灣這樣的新興民主國家而言，恐怕是非常難以學習的。尤其，對於台灣社會來說，由於長期存在著族群意識的分歧、國家認同的矛盾，以及南北地域的差異，更是不可忽視的隱憂。目前，我國正面臨憲政工程改造的十字路口，個人以為，既然朝向「總統一議會制」似乎是未來較為可能的憲政選擇，因此本文所提出的改革芻議係針對「總統一議會制」，以增進其「政治穩定」與「政府效率」為目的。可以確定的是，這些研究領域與改革方案均牽涉制度選擇，其影響深遠，將是未來極為關鍵的政治議程。

* * *

（收件：94年11月22日，複審：95年4月10日，接受：95年4月17日；責任校對者：莊家梅）



Constitutional Designs, Party Politics, and Separation of Powers: The Lessons of Divided Government in the United States

Chung-li Wu

Associate Research Fellow
Institute of Political Science
Academia Sinica

Abstract

Taiwan is now facing a critical moment of constitutional reforms, and the major concern still lies in the governmental structure with party politics and separation of powers. To that extent, it is especially important to refrain from the causes of divided government and inefficient consequences. Viewed in this light, this work examines the causes of divided government, the consequences of divided and unified governments, and reforms. With respect to causes, researchers developed various approaches to study split-ticket voting behavior, but none provide a comprehensive explanation. Just as not knowing the cause of divided government, the question regarding the consequences of divided government, “do policy gridlock, political stalemate, and government ineffectiveness arise under divided government?” remains contentious. More importantly, this study aims at introducing reform proposals of divided government recommended by the Committee on the Constitutional System (CCS), which can be regarded as the example of constitutional designs for Taiwan. Accordingly this study, seven reform proposals all presented in response to two general goals. The first is to strengthen political parties as agents for cohesion and accountability and to reduce the possibility of split-ticket voting, hence avoiding divided government. The second is to improve collaboration between executive and legislative branches and thus, to improve government performance and leadership efficiency. This work concludes with given in

the context of social cleavages in ethnic consciousness, national identity, and regional differences, Taiwan constitutional reforms should be the salient political issues for the future.

Keywords: divided government; constitutional system; party politics; split-ticket voting; government performance



參考文獻

- 王國璋（1993），《當代美國政治論衡》，台北：三民書局。
- 吳玉山（2002），「半總統制下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。
- 吳重禮（1998），「美國『分立性政府』與『一致性政府』體制運作之比較與評析」，《政治科學論叢》，9，61-90。
- 吳重禮（1999），「美國政黨提名制度的沿革及其初選制度相關問題之探討」，《中國文化大學政治學研究所學報》，8，109-153。
- 吳重禮（2000），「美國『分立性政府』研究文獻之評析：兼論台灣地區政治發展」，《問題與研究》，39：3，75-101。
- 吳重禮（2002），「美國『分立政府』運作的爭議：以公共行政與政策為例」，《歐美研究》，32：2，271-316。
- 吳重禮、王宏忠（2003），「我國選民『分立政府』心理認知與投票穩定度：以2000年總統選舉與2001年立法委員選舉為例」，《選舉研究》，10：1，81-114。
- 吳重禮、徐英豪、李世宏（2004），「選民分立政府心理認知與投票行為：以2002年北高市長暨議員選舉為例」，《政治科學論叢》，21，75-116。
- 吳重禮、黃紀、張壹智（2003），「台灣地區『分立政府』與『一致政府』之研究：以1986年至2001年地方政府府會關係為例」，《人文及社會科學集刊》，15：1，145-184。
- 吳重禮、楊樹源（2001），「台灣地區縣市層級『分立政府』與『一致政府』之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例」，《人文及社會科學集刊》，13：3，251-305。
- 林繼文（2000），「半總統制下的三角政治均衡」，林繼文（主編），《政治制度》，135-175，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 林繼文（2005），「憲政設計的選制基礎」，中央研究院政治學研究所籌備處主辦、中央研究院法律學研究所籌備處協辦，「從制度變遷看憲政改革：背景、程序與影響」學術研討會，9月24日。
- 胡佛（1998），《政治學的科學研究（五）：憲政結構與政府體制》，台北：三民書局。
- 胡祖慶（2001），「聯合政府的理論與實踐—法國經驗」，蘇永欽（主編），《聯合政府：台灣民主體制的新選擇？》，81-90，台北：新台灣人文教基金會。
- 許增如（1999），「一九九六年美國大選中的分裂投票行為：兩個議題模式的探討」，《歐美研究》，29：1，83-123。
- 湯德宗（2000），《權力分立新論》，增訂二版，台北：元照出版公司。
- 湯德宗（2005），《權力分立新論—卷一：憲法結構與動態平衡》，增訂三版，台北：元照出版公司。
- 短評（2005），「誰杯葛？誰無能？」，《中國時報》，民國94年9月7日，版A2。

- 黃紀、吳重禮（2000），「台灣地區縣市層級『分立政府』影響之初探」，《台灣政治學刊》，4，105-147。
- 楊日青（2001），「政府體制、選舉制度、政黨制度與內閣組合的關係」，蘇永欽（主編），《聯合政府：台灣民主體制的新選擇？》，195-217，台北：新台灣人文教基金會。
- 劉慶瑞（劉憶如修訂）（2000），《中華民國憲法要義》，修訂第二版，台北：三民書局。
- Alesina, Alberto, and Howard Rosenthal (1995), *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, New York: Cambridge University Press.
- Alt, James E., and Robert C. Lowry (1994), "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States," *American Political Science Review*, 88: 4, 811-828.
- Alvarez, R. Michael, and Matthew M. Schousen (1993), "Policy Moderation or Conflicting Expectations? Testing the Intentional Models of Split-Ticket Voting," *American Politics Quarterly*, 21: 4, 410-438.
- Ansolabehere, Steven, David Brady, and Morris P. Fiorina (1992), "The Marginals Never Vanished?" *British Journal of Political Science*, 22: 1, 21-38.
- Baylis, Thomas A. (1996), "Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe," *World Politics*, 48: 3, 297-323.
- Beck, Pual Allen, Lawrence Baum, Aage R. Clausen, and Charles E. Smith (1992), "Patterns and Sources of Ticket Splitting in Subpresidential Voting," *American Political Science Review*, 86: 4, 916-928.
- Bell, Lauren Cohen (2002), "Senatorial Discourtesy: The Senate's Use of Delay to Shape the Federal Judiciary," *Political Research Quarterly*, 55: 3, 589-608.
- Binder, Sarah A. (1999), "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96," *American Political Science Review*, 93: 3, 519-533.
- Born, Richard (1994), "Split-Ticket Voters, Divided Government, and Fiorina's Policy-Balancing Model," *Legislative Studies Quarterly*, 19: 1, 95-115.
- Bowling, Cynthia J., and Margaret R. Ferguson (2001), "Divided Government, Interest Representation, and Policy Differences: Competing Explanations of Gridlock in the Fifty States," *Journal of Politics*, 63: 1, 182-206.
- Brady, David W. (1993), "The Causes and Consequences of Divided Government: Toward a New Theory of American Politics?" *American Political Science Review*, 87: 1, 189-194.
- Bugarin, Mauricio Soares (1999), "Voting Splitting as Insurance against Uncertainty," *Public Choice*, 98: 1, 153-169.

- Burden, Barry C., and David C. Kimball (1998), "A New Approach to the Study of Ticket Splitting," *American Political Science Review*, 92: 3, 533-544.
- Burns, James MacGregor (1963), *The Deadlock of Democracy*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Carsey, Thomas M., and Geoffrey C. Layman (2004), "Policy Balancing and Preferences for Party Control of Government," *Political Research Quarterly*, 57: 4, 541-550.
- Chen, Don-yun, and Tong-yi Huang (1999), "Divided Government: A New Approach to Taiwan's Local Politics," *Issues & Studies*, 35: 1, 1-35.
- Coleman, John J. (1999), "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness," *American Political Science Review*, 93: 4, 821-835.
- Converse, Philip E. (1964), "The Nature of Belief Systems in Mass Publics," in David E. Apter, (ed.), *Ideology and Discontent*, 206-261, New York: Free.
- Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins (1991), "Divided Control of Fiscal Policy," in Gary W. Cox and Samuel Kernell, (eds.), *The Politics of Divided Government*, 155-175, Boulder, CO: Westview Press.
- Cutler, Lloyd N. (1980), "To Form a Government: On the Defects of Separation of Powers," *Foreign Affairs*, 59, 126-143.
- Cutler, Lloyd N. (1988), "Some Reflections about Divided Government," *Presidential Studies Quarterly*, 18: 2, 485-492.
- Cutler, Lloyd N. (1989), "Now Is Time for All Good Men...", *William and Marry Law Review*, 30: 2, 387-402.
- Duverger, Maurice (1980), "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, 8: 1, 165-187.
- Edwards, George C., III, Andrew Barrett, and Jeffrey Peake (1997), "The Legislative Impact of Divided Government," *American Journal of Political Science*, 41: 2, 545-563.
- Elgie, Robert (1998), "The Classification of Democratic Regime Type: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions," *European Journal of Political Research*, 33: 2, 219-238.
- Elgie, Robert (2001), "What is Divided Government?" in Robert Elgie, (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*, 1-20, New York: Oxford University Press.
- Fiorina, Morris P. (1991), "Divided Government in the States," in Gary W. Cox and Samuel Kernell, (eds.), *The Politics of Divided Government*, 179-202, Boulder, CO: Westview Press.
- Fiorina, Morris P. (1996), *Divided Government*, 2nd edition, Boston: Allyn and Bacon.
- Forgette, Richard, and Glenn J. Platt (1999), "Voting for the Person, Not the Party: Party Defection, Issue Voting, and Process Sophistication," *Social Science Quarterly*, 80:

2, 409-421.

- Garand, James C., and Marci Glascock Lichtl (2000), "Explaining Divided Government in the United States: Testing an Intentional Model of Split-Ticket Voting," *British Journal of Political Science*, 30: 1, 173-191.
- Gianos, Phillip L. (2000), "Bipartisan Legislative Delegations and the Mean-Seeking Hypothesis: The Case of Washington, 1948-96," *Legislative Studies Quarterly*, 25: 3, 499-515.
- Goodin, Robert E. (1996), "Institutionalizing the Public Interest: The Defense of Deadlock and Beyond," *American Political Science Review*, 90: 2, 331-343.
- Hardin, Charles M. (1989), "A Challenge to Political Science," *PS: Political Science and Politics*, 22: 3, 595-600.
- Hardin, Charles M. (1989), *Constitutional Reform in America*, Ames, IO: Iowa State University Press.
- Horowitz, Donald L. (1987), "Is the Presidency Failing?" *Public Interest*, 88: Summer, 3-27.
- Howell, William, Scott Adler, Charles Cameron, and Charles Riemann (2000), "Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94," *Legislative Studies Quarterly*, 25: 2, 285-312.
- Huber, John D., Charles R. Shipan, and Madelaine Pfahler (2001), "Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy," *American Journal of Political Science*, 45: 2, 330-345.
- Ingberman, Daniel, and John Villani (1993), "An Institutional Theory of Divided Government and Party Polarization," *American Journal of Political Science*, 37: 2, 429-471.
- Jacobson, Gary C. (1990), *The Electoral Origins of Divided Government*, Boulder, CO: Westview Press.
- Jacobson, Gary C. (1991), "Explaining Divided Government: Why Can't the Republicans Win the House?" *PS: Political Science and Politics*, 24: 4, 640-643.
- Jones, Charles O. (1994), *The Presidency in a Separated System*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Jones, David R., and Monika L. McDermott (2004), "The Responsible Party Government Model in House and Senate Elections," *American Journal of Political Science*, 48: 1, 1-12.
- Karol, David (2000), "Divided Government and U.S. Trade Policy: Much Ado About Nothing?" *International Organization*, 54: 4, 825-844.
- Kernell, Samuel (1991), "Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance," in Gary W. Cox and Samuel Kernell, (eds.), *The Politics of Divided Government*, 87-112, Boulder, CO: Westview Press.

- Key, V.O., Jr. (1964), *Politics, Parties, and Pressure Groups*, 5th edition, New York: Crowell.
- King, Gary, and Lyn Ragsdale (1988), *The Elusive Executive: Discovering Statistical Patterns in the Presidency*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Krehbiel, Keith (1996), "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government," *Journal of Theoretical Politics*, 8: 1, 7-40.
- Krehbiel, Keith (1998), *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago: University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith (1999), "Paradoxes of Parties in Congress," *Legislative Studies Quarterly*, 24: 1, 31-64.
- Krutz, Glen S. (2000), "Getting around Gridlock: The Effect of Omnibus Utilization on Legislative Productivity," *Legislative Studies Quarterly*, 25: 4, 533-549.
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle (1991), "Divided Government: America is not 'Exceptional'," *Governance*, 4: 3, 250-269.
- Leonard, John (1991), "Divided Government and Dysfunctional Politics," *PS: Political Science and Politics*, 24: 4, 651-653.
- Lin, Jih-wen (2002), "Democratic Stability under Taiwan's Semi-Presidentialist Constitution: Implications for Cross-Strait Relations," *Issues & Studies*, 38: 1, 47-79.
- Mattei, Franco, and John S. Howes (2000), "Competing Explanations of Split-Ticket Voting in American National Election," *American Politics Quarterly*, 28: 3, 379-407.
- Mayhew, David R. (1991), *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*, New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, Mathew D. (1991), "Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits under Divided Party Control," in Gary W. Cox and Samuel Kernell, (eds.), *The Politics of Divided Government*, 113-153, Boulder, CO: Westview Press.
- Mebane, Walter R., Jr. (2000), "Coordination, Moderation, and Institutional Balancing in American Presidential and House Elections," *American Political Science Review*, 94: 1, 37-57.
- Menefee-Libey, David (1991), "Divided Government as Scapegoat," *PS: Political Science and Politics* 24: 4, 643-646.
- Nicholson, Stephen P., Gary M. Segura, and Nathan D. Woods (2002), "Presidential Approval and the Mixed Blessing of Divided Government," *Journal of Politics*, 64: 3, 701-720.
- Norpoth, Helmut (2001), "Divided Government and Economic Voting," *Journal of Politics*, 63: 2, 414-435.
- Ornstein, Norman J., Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin (2000), *Vital Statistics on Congress, 1999-2000*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

- Peterson, Mark A. (1990), *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower and Reagan*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Petracca, Mark P. (1991), "Divided Government and the Risks of Constitutional Reform," *PS: Political Science and Politics*, 24: 4, 634-637.
- Petracca, Mark P., Lonce Bailey, and Pamela Smith (1990), "Proposals for Constitutional Reform: An Evaluation of the Committee on Constitutional System," *Presidential Studies Quarterly*, 20: 3, 503-532.
- Petrocik, John R., "Divided Government: Is it all in the Campaigns?" in Gary W. Cox and Samuel Kernell, (eds.), *The Politics of Divided Government*, 13-38, Boulder, CO: Westview Press.
- Pfiffner, James P. (1991), "Divided Government and the Problem of Governance," in James A. Thurber, (ed.), *Divided Democracy: Cooperation and Conflict between the President and Congress*, 39-60, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Poterba, James (1994), "State Response to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics," *Journal of Political Economy*, 102: 4, 799-821.
- Ripley, Randall B. (1969), *Majority Party Leadership in Congress*, Boston: Little, Brown.
- Ripley, Randall B. (1983), *Congress: Process and Policy*, New York: W. W. Norton.
- Ripley, Randall B., and Grace A. Franklin (1991), *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, 5th edition, Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Robinson, Donald L. (1989), *Government for the Third American Century*, Boulder, CO: Westview Press.
- Sartori, Giovanni (1997), *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, New York: New York University Press.
- Schlesinger, Arthur M. (1986), *The Cycles of American History*, Boston: Houghton Mifflin.
- Shugart, Matthew Soberg (1995), "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," *American Political Science Review*, 89: 2, 327-343.
- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York: Cambridge University Press.
- Shull, Steven A., and Thomas C. Shaw (1999), *Explaining Congressional-Presidential Relations: A Multiple Perspective Approach*, Albany, NY: State University of New York Press.
- Sigelman, Lee, Paul J. Wahlbeck, and Emmett H. Buell, Jr. (1997), "Vote Choice and the Preference for Divided Government: Lessons of 1992," *American Journal of Political Science*, 41: 3, 879-894.

- Soss, Joe, and David T. Canon (1995), "Partisan Division and Voting Decisions: U.S. Senator, Governors, and the Rise of a Divided Federal Government," *Political Research Quarterly*, 48: 2, 253-274.
- Sundquist, James L. (1980), "The Crisis of Competence in Our National Government," *Political Science Quarterly*, 95: 2, 183-208.
- Sundquist, James L. (1988), "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States," *Political Science Quarterly*, 103: 4, 613-635.
- Sundquist, James L. (1990), "Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System," *Presidential Studies Quarterly*, 20: 3, 533-543.
- Sundquist, James L. (1992), *Constitutional Reform and Effective Government*, revised edition, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Terrance, V. Lance, Jr., Walter De Vries, Donna L. Mosher (1998), *Checked & Balanced: How Ticket-Splitters Are Shaping the New Balance of Power in American Politics*, Grand Rapids, MI: William B. Eerdmans.
- Thurber, James A. (ed.) (1991), *Divided Democracy: Cooperation and Conflict between the President and Congress*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Thurber, James A. (ed.) (1996), *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Ware, Alan (2001), "Divided Government in the United States," in Robert Elgie, (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*, 21-39, New York: Oxford University Press.
- Wattenberg, Martin P., "The Republican Presidential Advantage in the Age of Party Disunity," in Gary W. Cox and Samuel Kernell, (eds.), *The Politics of Divided Government*, 39-55, Boulder, CO: Westview Press.
- Weatherford, M. Stephen (1994), "Responsiveness and Deliberation in Divided Government: Presidential Leadership in Tax Policy Making," *British Journal of Political Science*, 24: 1, 1-31.
- Wu, Chung-li, and Chi Huang (2006), "Divided Government in Taiwan's Local Politics: Public Evaluations of City/County Government Performance," *Party Politics*, forthcoming.
- Wu, Yu-Shan (2000), "The ROC's Semi-presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation," *Issues & Studies*, 36: 5, 1-40.
- Wu, Yu-Shan (2003), "Triangular Interactions under Semi-Presidentialism: A Typological Exposition," paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, *Institute of Political Science at Academia Sinica*, Taipei, October 24-25.