

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 美國「分立性政府」研究文獻之評析：兼論台灣地區的政治發展

Examination of the Research on Divided Government in America: An Analysis of Political Development in Taiwan

doi:10.30390/ISC.200003_39(3).0005

問題與研究, 39(3), 2000

Issues & Studies, 39(3), 2000

作者/Author：吳重禮(Chung-Li Wu)

頁數/Page：75-101

出版日期/Publication Date：2000/03

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.200003_39\(3\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200003_39(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



美國「分立性政府」研究文獻之評析： 兼論台灣地區的政治發展*

吳重禮

(國立中正大學政治學系助理教授)

摘要

就學理而言，我國政治發展面臨的四項議題——縣市層級行政與立法部門分屬不同政黨、中央政府執政黨與地方政府多數黨分屬不同政黨、縣市長與鄉鎮市長分屬不同政黨，以及現今國民黨已無法同時掌控行政與立法部門——正是屬於「分立性政府」(divided government)的爭議。鑑於分立性政府的意涵及其相關議題具有相當的重要性，本文旨在衍申分立性政府的概念，將其進一步區分為「水平式分立性政府」(horizontal divided government)與「垂直式分立性政府」(vertical divided government)兩種面向，以擴大此概念的適用性，作為未來比較研究的基礎。本文回顧美國政治學界研究文獻，檢視分立性政府與一致性政府的肇因與運作情形。關於分立性政府的成因，研究者嘗試提供各項因素以解釋選民「分裂選票投票行為」(split-ticket voting)，然而迄今尚未發展出周全的解釋。至於分立性政府是否導致政策滯塞和僵局，亦是學者們爭議的焦點。當然，關於分立性政府的肇因及其所導致的影響，皆是值得研究者繼續關注的課題。結語中，本文除扼要概述分立性政府與一致性政府的異同之外，亦將提出分立性政府相關議題對於台灣地區政治發展情勢的啟示。

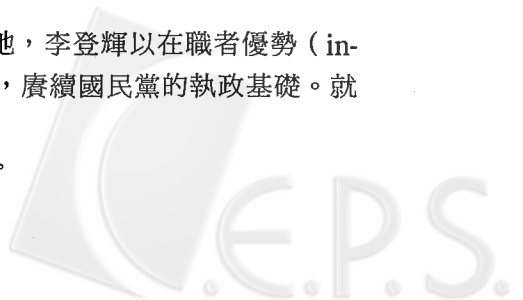
關鍵詞：分立性政府、一致性政府、選票分裂投票行為、政黨政府

* * *

壹、前言

民國八十五年第九任總統直接民選，並不出人意料地，李登輝以在職者優勢 (incumbency advantage) 擊潰其他角逐者，蟬聯總統寶座，賡續國民黨的執政基礎。就

* 作者感謝審查人對本拙文提供的評論與建議。當然，作者自負文責。



我國憲政結構的調整而言，經由民國八十三年第三次與八十六年第四次憲改，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。^①八十六年縣市長選舉，國民黨遭逢空前挫敗，僅取得八個縣市的執政權，民進黨贏得相對多數選民支持，囊括十二個縣市的百里侯席位，另有三個縣市由無黨籍人士取得，加之當時的台北市長亦由民進黨掌握，國民黨的政權優勢可謂大受影響。^②隨後在八十七年初地方縣市議員及鄉鎮市長選舉中，民進黨在縣市長勝選的氣勢並沒有持續發酵，反而是國民黨在各縣市皆領先其他政黨，取得絕對多數席次。八十七年底「三合一」選舉結果揭曉，國民黨贏得立法院和高雄市議會多數議席，並奪回台北市長一職，但是卻輸了高雄市長選舉，且亦未能在台北市議會中擄獲過半數席次。八十八年九月國民黨籍雲林縣長病逝，遺留任期依法補選；十一月初，選戰煙硝塵埃落定，無黨籍候選人張榮味擊潰其他競爭對手，入主雲林縣政府，國民黨黯然交出長達五十四年的雲林地方執政權。八十九年第十任總統選舉的重要性乃不言可喻，對於民進黨來說，此次倘非一舉攻下總統職位，則中央政府的執政黨與地方政府的多數黨將分屬不同政黨；而國民黨由於無法繼續入主總統府，中央政府的行政主導權將拱手讓人，而僅掌握立法部門多數優勢。

前者所述，為近幾年來台灣地區選舉政治的發展，這些發展趨勢至少蘊含著幾項政治意涵。首先，對於現今二個直轄市以及十六個縣市地方政治運作而言，行政首長與議會多數黨（台北市議會無任何政黨擁有過半數席次）分別屬於不同政黨。換言之，可能因為行政部門所屬政黨無法掌控議會多數議席，缺乏一致性領導，或者由於行政部門與立法部門之間意識形態的差距，以及雙方政策立場的對立衝突，引發彼此緊張

註① 相對而言，八十三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。八十六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。迄今五次憲改之中，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。其中一項主要爭議是，修憲之後，究竟我國憲政體制屬於總統制、內閣制抑或雙首長制。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，應是無庸置疑的；事實上，根本沒有二個國家的憲政運作架構是完全一模一樣的，即使是同採內閣制或總統制的國家。關於憲政議題並非本文探究主題，故在此不加多述。我國憲政架構的變化，胡佛院士的著作有詳盡的陳述與說明，請參閱政治學的科學探究（五）：憲政結構與政府體制（台北：三民書局，民國87年）。

註② 八十六年縣市長選舉，民進黨候選人勝選地區包括台北縣蘇貞昌、宜蘭縣劉守成、桃園縣呂秀蓮、新竹縣林光華、台中縣廖永來、台南縣陳唐山、高雄縣余政憲、屏東縣蘇嘉全、基隆市李進勇、新竹市蔡仁堅、台中市張溫鷹、台南市張燦鎰；國民黨勝選者有彰化縣阮剛猛、雲林縣蘇文雄、嘉義縣李雅聲、台東縣陳建年、花蓮縣王慶豐、澎湖縣賴峰偉、福建省金門縣陳水在及連江縣劉立群；無黨籍縣市長包括苗栗縣傅學鵬、南投縣彭百顯、嘉義市張博雅。

爭執關係，導致政策制訂的滯塞和僵局，阻礙地方政治的運作。

其次，目前中央政府執政黨與縣市政府多數黨分屬不同政黨，而地方政府戮力爭取財政收支分配、統籌分配稅款、教育與警政人事等權限，促使民進黨縣市長形成聯盟，結合其餘無黨籍縣市長，與中央政府爭取更大的財政與人事自主權，甚至因為縣市自治法引發立法院應否對行政院長提出不信任案之爭議。甚者，隨著台灣省政府精簡和「虛級化」之後，原本履行協調性、緩衝性功能的機制不再，中央與地方政府的爭權現象可能益形彰顯。因此，如何合理地調整中央與地方政府間的行政架構及權責區分，無疑是當務之急。同樣值得關注的是，在十六個縣市中，縣市政府執政黨不同於鄉鎮市長的多數黨，彼此立場與意識形態的隔閡，可能導致地方政務推動與協調的困難。一項明顯的例證說明上述這兩種府際對立的狀況，為八十八年「九二一地震」三個中部受災縣市（南投縣、台中縣、台中市）在賑災重建過程中，中央政府與縣市政府，以及縣市長與鄉鎮市長的意見不同，甚至引發衝突的情形時有所聞。

再者，現今已由民進黨總統候選人贏得第十任總統大選，國民黨將無法如往昔一般，同時掌控中央行政與立法機構。在這種政治體制下，可能造成總統與國會關係的不協調，導致重要政策之法律訂定往往遭致擱置延宕的命運，抑或國會對行政權過度掣肘，阻撓總統所推行之政務。從另一種角度看來，朝野政黨的界線不易區隔，彼此的政策立場混淆，爭功諉過的現象可能接踵而至，政策制訂疏失之責將無法釐清。此外，設若非民進黨候選人贏得大選，中央與地方政府的多數黨仍將分屬不同政黨，延續當前府際之間的互動模式。

台灣政治發展面臨的四項議題——縣市層級府會關係、中央與縣市層級府際關係、地方府際（縣市長與鄉鎮市長）關係，以及未來中央府會可能分屬不同政黨掌握——使得一些政情觀察者擔憂政治運作將出現劍拔弩張的態勢，政策制訂的僵局於焉產生。就理論而言，筆者以為，我國政治發展所衍生的問題正是屬於「分立性政府」（divided government）與「一致性政府」（unified government）的爭議。或許，經由探討分立性政府的概念意涵、形成原因與運作情形，將有助於釐清分析架構，藉以檢證台灣政治發展面臨的相關議題。

緣此，本文擬探究數項相關議題。首先，針對分立性與一致性政府的概念進行說明，並嘗試將分立性政府形態進一步區分為「水平式分立性政府」（horizontal divided government）與「垂直式分立性政府」（vertical divided government）兩種面向，以擴大此概念的適用性，前者係用於「府會關係」（行政部門與立法部門之間的互動關係），後者則用於「府際關係」（各級行政部門間的互動關係）。其次，常態性分立性政府源起於選民「分裂選票投票行為」（split-ticket voting）模式的形成，研究者曾提出不同的觀點以說明分裂選票投票，然而迄今尚未發展出周延的解釋。在此部分，本文摘述各家學說並評估其優缺點，建議以此作為解析我國分立性政府肇因的參據。再者，本文檢視相關文獻，探討分立性與一致性政府所導致的影響，尤其著重於分立性政府是否必然導致政策滯塞，以及政治運作的僵局。本文亦提出若干「政府表現」（government performance）和「領導效能」（leadership efficiency）的測量

指標，以比較分立性政府與一致性政府的影響差異。在結論中，本文認為「他山之石，可以攻錯」，分立性政府相關議題應可成為研究台灣地區政治發展的另一領域，而且分立性政府的成因及其影響均是值得研究者繼續關注的課題。

貳、一致性政府與分立性政府的概念意涵

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。就學理而言，一致性政府乃是指在一個政府體制中，行政部門與立法部門皆由同一政黨所控制。在一致性政府架構之下，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。相對於一致性政府的概念，分立性政府則意指行政部門與立法部門分屬不同政黨所掌握。當然，在一院制（unicameralism）體制中，分立性政府發生的情況乃是，議會由不同於行政部門之所屬的政黨佔有多數議席。在兩院制（bicameralism）體制中，祇要其中的一院由不同於行政部門之所屬的政黨擁有多數議席，即可稱之為分立性政府。簡言之，分立性政府乃是行政部門所屬政黨無法掌握國會多數議席。

依照上述定義可知，分立性政府唯有可能發生在諸如美國之類的總統制或法國雙首長制（two-headed executive）的國家，而不會在採行內閣制的國家中出現。在內閣制政府體制下，祇有國會議員經由人民普選產生，贏得過半數議席的政黨成為執政黨，其黨魁經由國會同意，提請國家元首認可而膺任總理（或謂首相），進而組織內閣。倘若沒有任何政黨囊括多數議會席次，則由各政黨折衝妥協以推舉閣揆，籌組聯合內閣。簡單地說，在總統制與雙首長制的體制下，行政首長和代議士分別由選民投票產生，始可能發生分立性政府的情況。

一九八八年 James L. Sundquist 在一篇期刊論文中指出，近幾十年來，美國聯邦政府正面臨一個新的階段，亦即分立性政府已然形成，逐漸取代一致性政府形態，而分立性政府亦可謂是一種特別形態的「聯合政府」（coalition government）——這種聯合政府並非起源自政黨之間自發性的結合，而是因為選舉結果使然。^③自從一九六八年之後的三十二年期間，美國聯邦政府長達二十六年處於分立性政府狀態，而一致性政府則僅僅維持了六年。就體制運作的角度而言，分立性政府似乎已經取代一致性政府，而成為美國聯邦政府的制度性規範（institutional norm）。^④依據 Sundquist

註③ 參閱 James L. Sundquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States," *Political Science Quarterly*, Vol. 103 (1988), pp. 613-635.

註④ 其實，分立性政府並非美國政府新近所形成的一種政治現象。美國歷史上，聯邦政治體制除了零星偶發的分立性政府之外，曾經歷三波明顯的、持續性的分立性政府，其時期分別是由一八四三年至一八六一年、一八七五年至一八九七年，以及一九六八年迄今。總體觀之，前兩波分立性政府時期的持續幅度分別為十二年與十六年，皆小於一九六八年之後長達二十六年的分立性政府狀態。除了這三波分立性政府時期之外，美國聯邦政府均有一多數黨主導政權，同時掌握行政與立法部門，而此種政黨輪替的週期大約為三、四十年。關於一八二九年以降至二〇〇〇年美國聯邦政府型態，可參閱吳重禮，「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），頁63~65。

的立論，民主政治首重政黨政府（party government）的運作機制，而民主政治與責任政治之體現，更與政黨政治有著密切的關係。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，反對黨則扮演監督執政黨的角色，成為政府施政的警鐘。然而，在分立性政府之下，因為行政權與立法權分屬不同政黨所掌握，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。這些分立性政府運作的難題，無論在內政、國防與外交政策方面，均一一凸顯出來。

事實上，不僅在聯邦層級分立性政府成為政府體制的常態，甚至在地方層級方面，州長與州議會分屬不同政黨掌控的情形亦漸趨頻繁。從一九四六年至一九九〇年間，一致性州政府的比例呈現明顯下降趨勢。一九八八年之後，約有 75% 州政府處於分立性政府的局面。^⑤準此以觀，分立性政府逐漸成為美國政治體制司空見慣的現象，而且在可以預期的未來，這種情形似乎也將持續下去。

邇來，探討美國分立性政府運作的學術著作相當繁多，多數研究者著重在聯邦政府層級分立性政府的現象，少部分則偏重於地方層級分立性政府的議題。換言之，他們的研究焦點集中在同一層級府會關係的互動。筆者以為，這種情形是可以理解的，因為這牽涉到美國憲政聯邦政府的架構安排。依據美國立憲原意，政府組織之建構必須避免政府濫權的情形發生，防止政府可能的暴虐與壓制，而對人民的自由權利構成威脅。^⑥鑑此，制憲者所提出的解決之道在兩方面。一方面，將政府的「政治統治權」（political governance）分別授予相互分立的立法、行政、司法機構，以避免任何部門無所限制地獨攬政府權力，而且每一部門對其他部門具有若干牽制以保持適當的平衡；^⑦此即所謂「分權」（separation of powers）與「制衡」（checks and balances）的原則。另一方面，在中央與地方權限劃分採取聯邦制度（federal system），亦可稱為地方分權制（decentralization of government），以保障聯邦政府得以有效率、有能力地行使權力，而同時各州所擁有的權力也能夠獲得保障。

由此可知，美國政府結構中，如果立法、行政、司法三權分立制衡所反映的是水平方向的劃分，那麼聯邦制度所反映的就是政府權力在垂直結構上的區分。在聯邦制度之下，中央政府的權力以聯邦憲法「明訂列舉權力」（expressly enumerated powers）為限，大體而言，屬於全國一致性事務劃歸由中央政府管轄（譬如國防、外交、宣戰、

註⑤ 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), p. 181.

註⑥ 在「美國獨立宣言」（The Declaration of Independence）及聯邦通訊書（The Federalist Papers）第十、四十七、四十八、五十一與六十二編中，Thomas Jefferson（獨立宣言主要起草人）和 James Madison 皆曾愷切的指出，政治制度的設置必須杜絕政府濫權與壓制人民的傾向。

註⑦ 就美國聯邦政府中行政與立法的互動關係而言，國會有權藉著否決總統要求通過的法案、審核行政部門所提出的預算案、參議院運用總統指派高級官員（包括內閣閣員、聯邦最高法院法官、駐外使節、局長、署長等）的任命同意權與條約締結的批准權，甚至提出彈劾等等，對於總統的權力加以制衡。在行政部門方面，總統對立法部門的制衡，主要係藉由否決權（veto）的行使，否決國會所通過之法案，以防止國會的濫權。

媾和、締結條約、幣制、關稅、國際貿易等），其餘憲法未賦予中央以及未禁止地方行使的權力，則保留給予地方，稱之為「保留權力」（reserved powers）。故之，由於地方政府擁有相當的自主權，權力的來源並非來自於中央的授權，各州得制訂州憲法（惟不得與聯邦憲法抵觸），且管轄事務因地制宜，因此地方與中央政府之間各有權責，而非上下隸屬關係。或許正是因為如此，美國政治學者對於分立性政府的研究均屬於同一層級府會關係的互動，筆者將其稱之為「水平式分立性政府」。

相對於此，則是不同層級的行政部門分屬不同的政黨所掌握，筆者謂之為「垂直式分立性政府」。對於採取聯邦制度的國家而言，中央政府與地方政府之間垂直式分立性政府的議題似乎較不顯著。然而，對於採行單一制度（unitary system），或稱中央集權制（centralization of government）的體制來說，垂直式分立性政府的問題將益形凸顯。單一制度的基本特徵在於，國家的治權集中於中央政府，地方政府即便擁有部分的職權，但是權力的劃分歸中央所有，決策職權的範圍源於中央的授權，地方權限的變更或收回亦操諸中央。吾人以爲，以統治權行使的有效性而言，在單一制度的架構之下，中央與地方府際之間存有較為緊密的隸屬和互動關係，因此垂直式分立性政府遂成爲探究政治體系運用的重要切入點。

必須說明的是，聯邦與單一制度乃是區分中央與地方權力劃分的兩種基本理想型式（ideal types），這兩種政府體制各有所長，但亦有其不足之處。以比較政治的角度觀之，不同的國家即使採行相同的制度，在程度上亦有差別。大體而言，一個國家採行何種體制，皆有其特殊環境因素與條件，舉凡歷史、地理、種族、文化、語言、社會、政治、經濟等。此外，若干學者指出，一項普遍的趨勢是，聯邦制度與單一制度均有朝中間調整的情形；易言之，在聯邦制度國家，中央政府權限有逐步擴張的現象，而在單一制度國家，地方政府則漸趨享有更大的自主權力。^⑧

顯然地，進一步衍申分立性政府的概念，將其區分爲水平式和垂直式分立性政府兩種形態，裨益擴大此概念的適用性，可作比較政治的研究。譬如，以水平式和垂直式分立性政府的角度來觀察台灣地區政治發展面臨的議題，似乎是相當貼切的。我國現今地方府會以及未來中央府會分屬不同政黨，即是屬於水平式分立性政府的現象；而在單一制度的政府框架之中，當前中央政府執政黨並非縣市政府的多數黨，以及縣

註⑧ 關於聯邦與單一體制議題的探討文獻衆多，可參閱林子儀，*權力分立與憲政發展*（台北：月旦出版公司，民國83年）；趙永茂，*中央與地方權限劃分的理論與實際*（台北：翰盧圖書出版公司，民國86年）；趙永茂，*中央與地方分權理論之建構與整合*（台北：五南出版社，民國80年）；趙永茂，「憲法修改後地方自治法制化及中央與地方權限劃分問題之探討」，*中山社會科學論叢*，第7卷第2期（民國81年），頁66~78；黃錦堂，*地方自治法制化問題之研究*（台北：月旦出版公司，民國84年）；Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics Today: A World View* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1988); David F. Roth and Frank L. Wilson, *The Comparative Study of Politics* (Boston: Houghton Mifflin, 1976); Jean Blondel, *The Organization of Governments: A Comparative Analysis of Governmental Structures* (Beverly Hills: Sage, 1982).

市政府多數黨異於鄉鎮市長的多數黨，此皆屬於垂直式分立性政府的議題。⑨將分立性政府區分為水平式和垂直式兩種類型之後，本文意圖探究的下一項議題在於常態性分立性政府的肇因。由於美國政治學界研究分立性政府成因的學術著作相當豐富，因此適可作為這部分討論的重要參考，並作為分析我國分立性政府之借鏡。

叁、常態性分立性政府的可能成因

在社會科學領域之中，研究者所遭遇的最大問題，往往不是在於發現既存的事實現象，而是在於如何解釋這些現象。顯然地，對於分立性政府此一課題的探討亦面臨相同的處境。如前曾述，在美國政治體系運作中，分立性政府並非最近才形成的一種政治現象。然而，直到一九八〇年代末期起，這種分立性政府的問題才獲得學術界的重視，其中，一項研究的主軸就在於解釋常態性分立性政府的肇因。許多學者嘗試提供各項學說以闡明分立性政府的形成，譬如憲政架構、政策平衡理論、結構性規則、在職者優勢、候選人議題、選舉聯盟，政黨式微等等。儘管眾說紛紜，但仍未發展出周全的解釋，足以為多數學者所認同。當然，分立性政府源起於選民分裂選票之投票行為模式的形成，亦即有愈來愈多的選民在行政首長與議員選舉中分別支持不同的黨籍候選人。⑩為什麼選票分裂投票的比例顯著地增加？是選民蓄意的投票行為，抑或無意的投票結果？是什麼樣的因素導致高比例的選票分裂情形？

針對這些問題，若干研究者認為，美國政治體制分權與制衡的憲政架構乃是分立性政府的肇因。⑪正由於憲政體制中制衡分權原則，使立法與行政得以區隔，不僅政

註⑨ 國內政治學界對於我國中央與地方層級的關係，究竟屬於聯邦制度，或者是單一制度，迄今尚無定論。部分學者依據中華民國憲法及其增修條文，以及省縣自治法的規範，認為中央對地方政府享有高度的立法與行政監督權，有關府際權限劃分的爭議，也是交由立法院仲裁，因此我國乃是偏向單一制度。持此觀點之參考文獻，如趙永茂，「憲法修改後地方自治法制化及中央與地方權限劃分問題之探討」；薄慶玖，*地方政府與自治*（台北：五南圖書公司，民國83年）；管歐，*地方自治*（台北：三民書局，民國85年）。部分研究者以為，精省之前的省政府以及直轄市皆為具有實權的單位，操控人事、組織、預算權等重要權力，直接受到憲法的保障。因此，我國較接近於聯邦體制的設計。持此觀點之文獻，如黃錦堂，*地方自治法治化問題之研究*。另外，有些學者認為，我國中央與地方政府權限關係為一套特殊的設計，難以單一制度或聯邦體制來衡量之。持此立論之研究，參見許宗力，「中央與地方人事權的分際」，*月旦法學雜誌*，第1期（民國83年），頁16~22。比較這三派學說，筆者以為，從憲政結構、歷次憲法增修條文，以及實際中央與地方政府的運作而言，我國應較接近於中央集權制度。

註⑩ 由一九〇〇至一九四四年間，美國眾議員選區出現選票分裂的比例，除一九一二年之外，均低於20%。一九四八年以降，這種比例逐漸攀升，約達30%以上，在一九七二年和一九八四年甚至高達約44%。引述資料參見 Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress, 1993~1994* (Washington, DC: CQ Press, 1994), p. 64.

註⑪ 此觀點之闡述，可參見 Lloyd N. Cutler, "To Form a Government—On the Defects of Separation of Powers," *Foreign Affairs*, Vol. 59 (1980), pp. 126~143; Lloyd N. Cutler, "Some Reflections about Divided Government," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 18 (1988), pp. 489~490; Charles M. Hardin, *Constitutional Reform in America* (Ames: Iowa State University Press, 1989); 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; David McKay, "Divided and Governed? Recent Research on Divided Government in the United States," *British Journal of Political Science*, Vol. 24 (1994), pp. 517~534; Sundquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States."

治統治權的行使遭到切割，而且間接地鼓勵分立性政府的形成。因為制衡分權概念深植選民心理層次，反映在投票行為上即是分裂選票。依此觀點，若干學者以為，選票分裂投票模式乃起源自多數選民心理的「平衡理論」(balancing theory)。②此心態反映在投票行為上，使得多數選民「蓄意地」支持不同政黨的行政首長與民意代表，希冀在政治體制上，造成分立而制衡的政府，以尋求政府決策過程中意識形態和政治利益的妥協平衡，避免任何政黨過度掌握政治權力，制訂流於保守或激進的政策。

儘管平衡理論具有簡單性(parsimonious)的特點，但是此觀點存有若干的弱點。首先，筆者質疑，「多數」選民是否如此「理性」，具備足夠的政治知識，瞭解到本身選票分裂的行為將促成分立性政府，並且寄望經由選舉行為形成分立性政府，避免任何政黨壟斷政治勢力，在相互制衡的機制下，尋求意識形態的妥協平衡，以獲致中庸的政策。換言之，吾人似乎不宜高估選民政治行為中所具備的「理性」成分。況且，一項研究指出，即使若干選民表態偏好分立性政府，但是他們實際的投票行為與其餘兩類的選民(偏好一致性政府，以及無明顯偏好)並沒有顯著的差異。如表一所示，表示偏好分立性政府的選民只有24%在選舉時投票支持不同政黨的總統和眾議員候選人，而無明顯意見和偏好一致性政府者則分別有26%及16%分裂選票行為的比例。以此看來，選民心理層面的分立性政府之認知，是否能夠確實反應到行為層面的表現，不無疑問。

表一 一九九二年美國選民對於分立性與一致性政府的偏好與其投票行為

投票取向	偏好分立性政府	無明顯偏好	偏好一致性政府
RR	33%	24%	32%
RD	14%	14%	7%
DR	10%	12%	9%
DD	42%	50%	52%
總數	99%	100%	100%
樣本數	414	263	376

說明：RR表示投票支持共和黨總統亦支持共和黨眾議員，RD表示投票支持共和黨總統但支持民主黨眾議員，DR表示投票支持民主黨總統但支持共和黨眾議員，DD表示投票支持民主黨總統亦支持民主黨眾議員。

資料來源：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 (1997), p. 883.

其次，假若平衡理論所強調的選民理性認知是普遍存在的現象，並且此種政治態度可以直接反映在投票行為上，但卻無法解釋為何發生斷續性三波大幅度分立性政府

註② Morris P. Fiorina, *Divided Government* (New York: Macmillan, 1992); Richard Born, "Split-Ticket Voters, Divided Government, and Fiorina's Policy Balancing Model," *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19 (1994), pp. 95~116; Mark P. Petracca, Lonca Bailey, and Pamela Smith, "Proposals for Constitutional Reform," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 20 (1990), pp. 503~532.

時期（尤其在一九六八年後的第三波），而並不是在美國二百餘年歷史上普遍存在的常態性現象。因為，在分權制衡的憲政架構下，選民投票行為正是反映其心理狀態，那麼據此推測，分立性政府應該是美國政府長期存在的現象，而不是密集地發生在某些特定時期。再者，平衡理論的基本假定與「空間理論」（*spatial theory*）的立論是相互違背的。^⑬依據空間理論的概念，選民的投票行為是基於理性的選擇，取決於支持政治議題、意識形態相近的政黨及其候選人，以擴大自身的利益。^⑭然而，平衡理論認定多數選民的選舉行為，在某項層次選舉中認同與自身利益相近的候選人，但在另一層次選舉中卻又背離自我利益的考量，支持立場差距較遠的候選人。顯然地，這種矛盾性觀點減弱了平衡理論的解釋力。

除了平衡理論之外，部分研究者認為，導致分立性政府的主因源自於選民自我矛盾的政策偏好，或者是選民無所適從的投票行為，故只得分裂選票支持不同政黨，甚或選民只單純以候選人個人條件為取向。歸納而言，「矛盾理論」假定，選票分裂投票模式並非選民蓄意的投票結果。^⑮此種非蓄意選票分裂投票行為的命題強調，一九六八年以來，共和黨在總統大選佔有優勢，乃是因為共和黨掌握關鍵性議題及國家全面性政策。相對地，因為民主黨國會議員能夠有效地維護本身選區利益，使得民主黨得以在國會議員選舉中立於不敗之地。

就選舉制度的層面觀之，總統與國會議員不同選舉區之差異，使得總統與國會議員產生不同的政策偏好與意識形態之區隔，而此等差異使分立性政府於焉產生。因為總統大選屬於全國性選舉，選民具有高度的異質性，故候選人必須訴諸全面性、普遍性及宏觀性的議題。然而，國會選舉卻屬個別性與區域性，參眾議員往往必須面對同質性高的選民，因此候選人的競選議題亦不免侷限在地方性事務。在此種政治環境之下，多數選民一方面認同共和黨總統候選人的國家經濟規畫方針，注重保守性減稅政綱及強悍的國防政策。但另一方面，為取得政府有限資源運用的極大化，選民傾向支持民主黨國會議員候選人，以確保社會福利制度，執行嚴格的環境保護標準，爭取地方選區建設計畫。選民這種矛盾心態，適足以導致選票分裂，形成常態性分立性政府。

以多數選民政治立場矛盾的雙重評價標準，結合選民心理、政黨政策、候選人立場等多項變數，解釋分立性政府的形成，確實具有相當的啟發性。即令如此，筆者認

註⑬ David W. Brady, "The Causes and Consequences of Divided Government: Toward a New Theory of American Politics?" *American Political Science Review*, Vol. 87 (1993), p. 191.

註⑭ 參閱 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1965); James M. Enelow and Melvin J. Hinich, *The Spatial Theory of Voting: An Introduction* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984).

註⑮ 王國璋，「美國選舉政治與府會之分黨控制——一八八年大選結果的分析」，收錄於當代美國政治論衡（台北：三民書局，民國 82 年），頁 237~238；Gary W. Cox and Samuel Kernell, "Introduction: Governing a Divided Era," in Cox and Kernell, eds., *The Politics of Divided Government*, pp. 3~4; David Menefee-Libey, "Divided Government as Scapegoat," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24 (1991), p. 645; James A. Thurber, "Representation, Accountability, and Efficiency in Divided Party Control of Government," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24 (1991), pp. 653~657.

為，這種看法亦有其不足之處。首先，全國性議題與地區性議題是否可以截然區分，筆者對此持保留的態度。以美國社會福利政策為例，其主要包含兩大部分：一為社會保險（social insurance），亦稱為社會安全（social security）或分攤性質體系（contributory system）；另一為公共協助，或謂為非分攤性質體系（noncontributory system）。^⑥其中，社會保險包括的項目為老年、遺族和殘障保險（Old Age, Survivors, and Disability Insurance）、醫療保險（Medicare），以及失業津貼（Unemployment Compensation）。公共協助的項目有救濟貧困對象的醫療救助（Medicaid）、食物票（Food Stamps）、單親兒童家庭補助（Aid to Families with Dependent Children）^⑦、額外安全收入（Supplemental Security Income, 對於老年、視障和殘疾者給予現金補助）、提供低收入戶的居住補助（Housing Assistance）、學校午餐（School Lunch Program）、職訓就業計畫（Training and Employment Program）、窮困家庭臨時補助（Temporary Assistance to Needy Families）等。倘若聯邦政府決議採取緊縮措施，嚴格審核公共協助申請資格以控制政府預算支出，則各州及地方政府經費補助必然顯著短絀。如是觀之，全國性與地方性議題是相互牽動，密不可分的。

其次，多數持矛盾理論的學者檢證的資料著重在一九六八至一九九二年期間，共和黨長期控制白宮，而民主黨掌握國會山莊的情況，他們認為兩大黨在議題立場上各有不同，具有固定的政治訴求，以爭取不同選民支持。筆者以為，該項解釋屬於一「事後解釋」（ex post facto explanation），因為僅在事實發生之後，以既有的事實來說明政治現象，缺乏預測的能力。顯然地，他們的推論無法解釋一九九〇年代兩黨易位的事實，亦即民主黨在一九九二及一九九六年贏得總統寶座，而共和黨則在一九九四及一九九六年擄獲國會多數議席。實證研究指出，多數選民的政治行為與本身的習性之間有著密切的關係。^⑧換言之，選民政治態度的形塑過程中，深受過去累積的經驗所影響，除非遭遇重大外在因素的刺激，否則不輕易改變既存的習性。依據矛盾理論的觀點，選民分裂選票乃是因為認同共和黨的候選人較能夠滿足他們對總統角色的需

註⑥ 社會保險與公共協助不同之處在於，前者只要具備一定之條件，不管有無需求均須給付；而後者必須由當事人或相關人士提出申請，再經過相關部門對於申請人進行所得調查（means test），經此程序確認受助資格，才給予救助。就目的而言，社會保險制度的建立主要對於貧窮進行事前防範；受薪人員或自營商必須由每月的收入中繳納定額的社會安全基金，以便在有需要時獲得協助。反觀，公共協助是針對貧窮進行事後補救，提供的經濟、實物援助或收容，保障人民最低生活需求。見吳重禮，「美國聯邦政府老人行政署的功能及其執行支出之影響因素評析」，*美歐季刊*，第13卷第3期（民國88年秋季號），頁261~285。

註⑦ 單親兒童家庭補助計畫已於一九九六年起撤銷。

註⑧ 關於選民投票行為與其本身的認知習性的連結，可參閱 Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes, *The American Voter* (New York: Wiley, 1960); William H. Flanigan and Nancy Zingale, *Political Behavior of the American Electorate* (Boston: Allyn & Bacon, 1991); Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg, *Controversies in Voting Behavior* (Washington, DC: CQ Press, 1984); Steven J. Rosenstone and John Mark Hansen, *Mobilization, Participation, and Democracy in America* (New York: Macmillan, 1993).

求，而民主黨的政策較能符合他們對國會議員的需求。然而，在社會經濟環境沒有急遽變化的情況下，矛盾理論無法解釋為何多數選民能夠在短期之內轉變舊有的習性，並且調整自身的政治態度。

或許，正是因為矛盾理論的不足之處，若干學者嘗試提出不同觀點，以解釋常態式分立性政府的形成，有些研究強調結構性規則（structural rules）的影響，另有部分研究則認為以候選人為中心（candidate-centered）的選舉政治，逐漸取代政黨認同是造成分立性政府的主因。^⑩以結構性規則而言，這派學說以選區服務（constituency service）觀點為基礎，認為國會議員有效地運用職權優勢（如聘僱專業助理人員、免費郵資（frank）、旅行津貼等），為選民解決個人問題，爭取地方選區建設經費，以確保競選連任的勝算。^⑪此外，輔以不公平的選區劃分（gerrymandered districts，或謂為 malapportionment）及偏頗的競選經費法規（biased campaign finance laws），這種在職者優勢在在不利於挑戰者於選舉中出線，導致議員的更換率（turnover rate）逐漸下降。也因為在職者佔有競選連任的優勢，使得民主黨長期掌握眾議院，而共和黨即便贏得總統席位，亦無法在眾議院選舉中大舉攻城掠地。

同樣地，關於分立性政府的肇因，在職者優勢的解釋亦遭到質疑。一項研究針對一九六八至一九八八年的資料進行分析，其指出在缺乏在職者競選連任的開放選舉（open-seat election）之中，民主黨贏得選舉的機率高於共和黨；民主黨候選人在共和黨議員放棄連任後所囊括的議席為八十席，多於共和黨候選人在民主黨議員放棄連任後所獲得的七十一席次。以此觀之，在職者優勢似乎並非民主黨控制眾議院的成因，

註⑩ 許多文獻強調結構性規則對於分立性政府的影響，參閱 Steven Ansolabehere, David W. Brady, and Morris P. Fiorina, "The Marginals Never Vanished?" Domestic Studies Program, Working Papers in Political Science P-88-1, Hoover Institution (Stanford, CA: Stanford University, 1988); Daniel Ingberman and John Villani, "An Institutional Theory of Divided Government and Party Polarization," *American Journal of Political Science*, Vol. 37 (1993), pp. 429~471; Martin P. Wattenberg, *The Decline of American Political Parties* (Cambridge: Harvard University Press, 1990); Martin P. Wattenberg, *The Rise of Candidate Centered Politics: Presidential Elections of the 1980s* (Cambridge: Harvard University Press, 1991); Martin P. Wattenberg, "The Republican Presidential Advantage in the Age of Party Disunity," in Cox and Kernell, *The Politics of Divided Government*, pp. 39~55. 一項研究以「跨層次分析」(cross-level analysis)推論一九八八年美國大選，經由個人資料推估整體選民投票行為，其實證資料顯示，選民分裂選票行為與國會選舉中在職者優勢和競選經費有著顯著正相關；換言之，分立性政府應是選民非蓄意的投票行為所造成的結果。該文在研究方法上頗具參考價值，參見 Barry C. Burden and David C. Kimball, "A New Approach to the Study of Ticket Splitting," *American Political Science Review*, Vol. 92 (1998), pp. 533~544.

註⑪ 以選區服務解釋國會議員專門化（specialization）與職業化（professionalization）的重要參考文獻，參閱 David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven: Yale University Press, 1974); Richard F. Fenno, Jr., *Home Style: House Members in Their Districts* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1978); Morris P. Fiorina, *Congress: Keystone of the Washington Establishment* (New Haven: Yale University Press, 1989).

因此並不能充分解釋為何形成分立性政府。^②

如上所述，研究者對於形成分立性政府的肇因，嘗試提出各項解釋，主要包括平衡理論、矛盾理論、結構性規則等。筆者以為，現有之各項立論或具有部分程度的說服力，但均祇是「局部解釋」(partial explanation)，其解釋力只能適用於某些特定選民的投票行為。正是由於研究者剖析角度的不同，迄今未獲致一致的看法。筆者推論，不同社會經濟背景的選民可能具備不同的政黨認同，而政黨認同的程度亦與議題立場有所差異。這些政黨認同和議題立場的差異反映在選民的投票行為上，使得分裂投票模式成為多重複雜的關係。確切地說，沒有任何單一性解釋足以全面性說明各類選民的分裂投票行為。因此，為更準確地描述分立性政府的肇因，或許吾人必須嘗試運用各項「局部解釋」，以說明不同選民分裂投票的動機與行為。當然，這項論證仍有待進一步的實證分析。

瞭解這些觀點後，讓我們回顧民國八十三年至八十七年期間台灣地區選舉政治的發展。如表二所示，在短短六年之內，我國朝野三個主要政黨在各層級選舉方面有顯著差異。大體而言，有兩項值得關注的趨勢。其一，同一層級的行政首長與議會選舉的政黨得票數似乎逐漸呈現出明顯的落差，此即是反映出選民選票分裂的現象。就另一層政治意義而言，選民選票分裂比例的增加，意味著行政首長候選人「裙帶效應」(coattail effects)的減弱。換句話說，擁有高度聲望的候選人憑藉著競選活動帶動選戰風潮，裨益同黨議員及其他公職候選人當選的情況已經逐漸下降。總體而言，部分選民對於行政首長與議會選舉有著不同的投票傾向，這種選票分裂的投票行為所導致的結果即為水平式分立性政府。

以八十三年選舉為例，國民黨省長當選人得票率為56.22% (4,726,012票)，而同黨省議員的得票率為50.63% (4,128,135票)；民進黨台北市長當選人的得票率為43.67% (615,090票)，而同黨市議員的得票率僅為30.12% (419,427票)；國民黨高雄市長當選人得票率為54.46% (400,766票)，而同黨市議員的得票率為46.22% (336,453票)。再譬如，八十四年底三屆立委選舉，國民黨得票率為46.07% (4,350,832票)；數個月後，八十五年第九任總統直接民選，李登輝掌握54%的選票 (5,813,699票)，擊潰其他角逐者，而第三屆國大代表選舉國民黨候選人總得票率為49.68% (5,180,829票)。^③此外，在八十六年底與八十七年初縣市及議會選舉，民進黨縣市長候選人總得票率為43.32% (3,322,087票)，而縣市議員的得票率下降為15.81% (1,153,387票)，其差別不可謂不大。再以八十七年直轄市長暨議會選舉為例，國民黨台北市長當選人得票率為51.13% (766,377票)，同黨市議員的得票率

註② Gary C. Jacobson, "Explaining Divided Government: Why Can't the Republicans Win the House?" *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24 (1991), p. 640.

註③ 雖然第九任總統、第三屆國大代表，以及第三屆立法委員選舉的選民基礎不同，但實際的差距並不大；總統大選選民總數為14,313,288人，國大選舉為14,130,084人，立委選舉則為14,153,420人。摘自中央選舉委員會與政大選舉研究中心，歷屆公職人員選舉資料庫，網址為 <<http://vote.nccu.edu.tw/cec/cechead.asp>>.

為 40.02% (587,811 票)；民進黨高雄市長當選人得票率為 48.71% (387,797 票)，同黨市議員的得票率卻僅有 26.90% (211,954 票)。

表二 民國八十三年至八十八年我國歷屆選舉結果概況

年度	選舉類別	政黨得票比率 (單位：%)			
		國民黨	民進黨	新黨	其他
八十三	台灣省長選舉	56.22	38.72	4.31	0.75
	台灣省議員選舉	50.63	32.87	3.80	12.71
	台北市長選舉	25.89	43.67	30.17	0.28
	台北市議員選舉	39.06	30.12	21.72	9.10
	高雄市長選舉	54.46	39.29	3.45	2.80
	高雄市議員選舉	46.22	24.91	4.83	24.04
八十四	立法委員選舉	46.07	33.17	12.95	7.81
八十五	總統選舉	54.00	21.13	14.90 ^a	9.98
	國大代表選舉	49.68	29.93	13.59	6.80
八十六	縣市長選舉	42.12	43.32	1.42	13.14
八十七 ^b	縣市議員選舉	48.35	15.81	3.06	32.78
八十七 ^c	立法委員選舉	46.43	29.56	7.06	16.95
	台北市長選舉	51.13	45.91	2.97	0.00
	台北市議員選舉	40.02	30.95	18.60	10.43
	高雄市長選舉	48.13	48.71	0.81	2.35
	高雄市議員選舉	45.24	26.90	3.85	24.01
八十八	雲林縣長補選	26.41	35.44	n.a.	38.16 ^d

a. 以林洋港、郝柏村之得票計算。

b. 縣市議員選舉投票日為八十七年一月二十四日。

c. 立法委員、台北市與高雄市長暨市議員選舉投票日為八十七年十二月五日。

d. 無黨籍當選人張榮味得票率為 37.59%；蔡桓生與簡錦全得票率分別為 0.42% 及 0.15%。

資料來源：中央選舉委員會與政大選舉研究中心，歷屆公職人員選舉資料庫，網址為 <http://vote.nccu.edu.tw/cec/cechead.asp>。八十八年雲林縣長補選資料摘自中國時報，民國 88 年 11 月 7 日，版 1。

其二，中央、省市、縣市、鄉鎮市不同層級的行政首長選舉的政黨得票情形似乎亦有相當程度的差別。譬如，八十三年省長選舉和八十五年總統大選，國民黨掌握約 55% 選票，但在八十六年縣市長選舉總得票率卻下滑至 42.12%，兩個月之後的鄉鎮市長選舉獲票卻高達 55.48% (在此，由於各層級行政首長選舉的選民基礎不同，故不比較實際得票數)。數據顯示，部分選民對於不同層級的行政首長選舉有著不同的投票傾向，而中央與地方層級的垂直性分立性政府於焉產生。

邇來，國內有愈來愈多的學者投身於選民政治態度、政黨認同、議題立場、候選人偏好，以及投票行為的實證研究，也累積了相當的研究成果。其中，選民分裂選票行為模式的研究似乎仍有寬廣的發展空間。^②筆者淺見以為，或許可以嘗試參酌現有文獻之架構，詮釋分裂選票的動機與行為，結合派系政治研究途徑和選舉制度的相關效應（如我國現行民意代表選舉的「單記非讓渡投票制」（single non-transferable vote system, SNTV）和行政首長的「單一選區相對多數決制（single-member district (SMD) plurality system）」之比較），解析台灣地區水平式與垂直式分立性政府的肇因，以期獲致一較為周延而具說服力的解釋，相信這應是值得學者投注研究精力的範疇。

肆、分立性政府與一致性政府的影響差異

一如分立性政府的成因尚未定論，有關分立性與一致性政府的影響亦是學界爭議的焦點。部分研究文獻指出，分立性政府較易導致政策制訂之滯塞（policy gridlock）、停頓（deadlock）與缺乏效率（inefficiency），以及行政與立法部門之僵局（stalemate），其理由有四：^③其一，國會委員會扮演監督制衡總統及其行政部門的關鍵角色，因此，一旦總統與國會分屬不同政黨時，反對黨掌握之委員會經常過度掣肘行政部門，阻撓總統所推行之政務。其二，總統與國會各有立場，易造成兩者關係不協調，導致重要政策之法律制訂往往遭致擱置延宕的命運。其邏輯是，民主政治乃政黨政治，惟某一政黨同時控制行政與立法機構，政策制訂始得順遂，缺乏此一致性，立法過程之窒礙和僵局將不可避免。其三，分立性政府架構下，執政黨與在野黨的界線不易區分，彼此的政策混淆，爭功諉過的現象接踵而至。職是，最爲人所詬病的乃是政策制訂疏失之責無法釐清歸屬，而民主體制所強調政治責任（accountability）與回應性（responsiveness）的特質無從體現。^④其四，就國家政治經濟情況而言，若干學者

註② 我國研究選民分裂選票的著作較少，相關文獻如黃德福，「台灣地區七十八年底選舉分裂投票之初探研究：以台北縣、雲林縣與高雄縣爲個案」，*政治學報*，第19期（民國80年），頁55～80；洪永泰，「分裂投票：八十三年台北市選舉的實證分析」，*選舉研究*，第2卷第1期（民國84年），頁119～145。

註③ Cutler, "To Form a Government—On the Defects of Separation of Powers;" Cutler, "Some Reflections about Divided Government;" John Leonard, "Divided Government and Dysfunctional Politics," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24 (1991), pp. 651～653; McKay, "Divided and Governed? Recent Research on Divided Government in the United States;" Sundquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States;" James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government* (Washington, DC: Brookings Institution, 1986); James L. Sundquist, "Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 20 (1990), pp. 533～543.

註④ 一如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」；此摘錄自Sundquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States," pp. 617～618.

相信，美國經濟表現深受政府體制的影響，在一致性政府時期國家總體經濟表現較佳，而分立性政府是肇致政策偏失與預算赤字竄升的主因。^{②⑥}

儘管若干學者認為分立性政府的確會造成政策僵局，然而質疑這種論點的學者強調，分立性政府契合憲政體制的制衡原則，符合多數選民的預期心理，並無損於政策制訂與執行成效。^{②⑦}因此，分立性政府根本並非真正的問題癥結所在，但卻成為政府運作效率低落、管理不善的托詞。此外，一項比較性研究指出，分立性政府確實會影響國家預算的收支，二十世紀末期的常態式分立性政府導致預算的超支，惟十九世紀末葉的分立性政府非但未帶來高額赤字，卻因府會對峙引發立法僵局，使得國庫反而闊綽。^{②⑧}另一項研究探討一九六五年至一九九八年期間美國聯邦政府老人行政署年度執行支出的影響因素，實證資料顯示，分立性政府並不必然導致預算遭到擱置延宕的結果。^{②⑨}

再者，David R. Mayhew 系統性地檢證第二次大戰結束後至一九九〇年美國府會分立性與一致性政府的互動，審慎地歸類公眾矚目的國會調查案件、社會福利計畫與政府規範性政策，以及國會制訂的重要法案等三項面向，發現一致性與分立性政府並沒有明顯的差異。^{③⑩}其結論指出，在實際政治運作下，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，但仍須訴諸相互之間利益的調和，以通過爭議性法案。George C. Edwards 等學者衍申 Mayhew 的概念與研究途徑，分析一九四七年至一九九二年期間美國總統支持與反對的法案，研究國會對於這些「重要法案」通過的情形；結果顯示，分立性政府與重要法案的通過與否並無顯著關係。^{③⑪}故之，分立性政府並不必然使得立法過程產生僵局和滯塞，也不至於使得政府決策有顯著差別。

從美國「政府體制」與「政黨運作」兩個面向看來，筆者以為，分立性政府並不

註②⑥ 分立性政府對於國家財政預算的負面影響，可參見 Alberto Alesina and Howard Rosenthal, *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy* (New York: Cambridge University Press, 1995); Mathew D. McCubbins, "Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits Under Divided Party Control"; M. Stephen Weatherford, "Responsiveness and Deliberation in Divided Government: Presidential Leadership in Tax Policy," *British Journal of Political Science*, Vol. 24 (1993), pp. 1~31.

註②⑦ Jacobson, "Explaining Divided Government: Why Can't the Republicans Win the House?" David R. Mayhew, "Divided Party Control: Does It Make a Difference?" *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24 (1991), pp. 637~640; Menefee-Libey, "Divided Government as Scapegoat"; Mark P. Petracca, "Divided Government and the Risks of Constitutional Reform," *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24 (1991), pp. 634~637.

註②⑧ Charles H. Stewar, III, "Lessons from the Post-Civil War Era," in Cox and Kernell, eds., *The Politics of Divided Government*, pp. 203~238.

註②⑨ 吳重禮，「美國聯邦政府老人行政署的功能及其執行支出之影響因素評析」，頁 278~280。

註③⑩ David R. Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946~1990* (New Haven: Yale University Press, 1991), pp. 32, 83, and 121.

註③⑪ George C. Edwards, III, Andrew Barrett, and Jeffrey Peake, "The Legislative Impact of Divided Government," *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 2 (April 1997), pp. 545~563.

必然導致行政與立法部門的較勁與衝突。首先，美國憲政設計重視行政與立法的互相分立，所以保障雙方獨立的地位，而行政與立法的互相制衡，又所以防止任何一方壟斷權力。總統與參、眾議員的任期、選區、選民基礎均不相同，而且總統與國會各有獨立職掌，彼此不能侵越對方的權力。這種總統制政府體制的安排，使得內閣制中「政黨政府」的精神無法落實。其次，美國兩大黨提名制度的分權化、國會中政黨凝聚力的弱化，以及缺乏明顯的黨紀約束等，成為其政黨體系的特徵。^②在組織鬆懈的政黨架構之下，分立性政府與一致性政府的差異甚少，因為總統為推行其政務，減少議會的阻撓，必須運用嫺熟的政治技巧與同黨及反對黨議員保持接觸，減緩對抗的可能。否則，即便在一致性政府之下，不善於維繫府會關係的總統，亦無法以政黨領袖之名，約束同黨國會議員遵循其意志行事。

這種論點可從研究美國總統職權的著作中得到驗證。^③誠如其所闡述的，欲作為一位「成功的」、「有影響力的」政府首長，總統不應單單憑恃正式職權所賦予的權力，更重要的訣竅在於運用非正式、但卻更有效的權力——溝通（communication）、協調（negotiation）與說服（persuasion）——嫺熟穩健地維持行政部門與立法、司法部門的良好關係，並且與非政府角色（non-governmental roles, 包括政黨、利益團體、大眾傳播媒體與人民）保持良好公共關係。針對重大而具爭議性的法案，總統必須說服國會議員，使其體認這些法案不僅裨益行政部門利益，亦吻合議員自身的需求，而非單憑訴諸權威（如否決權的使用），要求議員恪遵總統的意志。當然，筆者提出的這項論述是否能夠成立，仍有待進一步的實證資料加以佐證。

至於我國政府體制所面臨的水平式分立性政府與垂直式分立性政府，是否會導致政策滯塞、政治運作僵局等問題，是值得關切的議題。當然，這涉及到如何測量「政府表現」和「領導效能」的問題。筆者建議，研究者應可採行不同的研究方法，透過統計量化、內容分析、深入訪談、歷史文獻，以及法規制訂等各種分析途徑，著重於下列面向的探討：重要性政策通過的比例、預算刪減幅度、預算追加的審議、議會提出口頭與書面質詢的次數^④、人事任命同意權、糾舉和彈劾的內容與次數^⑤、中央與地

註^② 參見何恩因，*美英日提名制度與黨紀*（台北：理論與政策雜誌社，民國82年）；Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York: Praeger, 1967), p. 31; Leon D. Epstein, *Political Parties in the American Mold* (Madison: University of Wisconsin Press, 1986), chaps. 1~2.

註^③ Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership* (Washington, DC: CQ Press, 1993); Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents* (New York: Free Press, 1990); Richard W. Waterman, *Presidential Influence and the Administrative State* (Knoxville: University of Tennessee Press, 1989).

註^④ 一項研究就曾以口頭與書面質詢的次數評量立法院職能的表現，見Richard L. Engstrom and Chu Chihung, "The Impact of the 1980 Supplementary Election on Nationalist China's Legislative Yuan," *Asian Survey*, Vol. 24 (1984), p. 457.

註^⑤ 八十一年五月憲法增修條文第十五條第二項規定，監察院長、副院長和監察委員產生方式業已改變為總統提名，國民大會同意任命之，其中總統提名權甚為重要。在垂直式分立性政府下，總統影響監委行使職權，對於不同政黨的縣市首長進行糾舉和彈劾，亦不無可能。

方在財政收支劃分和人事主導權的紛爭、統籌分配款撥發情形、行政首長的領導特質、行政首長與議會間的溝通技巧、民衆對於（中央或地方）政府的施政滿意程度、新聞媒體對於府會與府際互動的報導。^⑥這些指標的運用或許有助於測量水平式分立性政府與垂直式分立性政府產生的結果，亦可比較分立性政府與一致性政府的影響差異。

伍、結 論

一九六〇年代以來，許多研究美國政治的學者依循 V. O. Key 所發展的「關鍵性選舉」（critical election）與「持續性重組」（secular realignment）的理論，偏重在政黨重組或政黨解構（party dealignment）方面的研究。^⑦約莫十年前，Sundquist 提出美國常態性分立性政府的議題，由於分立性政府的意涵及其運作，在學術研究與實際政治上具有重要性，引起美國政治學界廣泛的探討。相關著作的研究主軸環繞兩項議題：形成分立性政府的可能肇因，以及分立性政府所導致的影響。另外，針對分立性政府的問題，若干學者曾提出各種改革意見。然而，在前兩項議題尚未廓清之前，任何改革芻議似乎仍嫌過早。

儘管學者嘗試提出各項理由以解釋分立性政府的形成，然而迄今尚未發展出一套周全的學說，足以為多數學者所接受。筆者建議，為更準確地描述分立性政府的成因，或許必須運用不同理論以解釋不同選民團體分裂選票的動機與行為。當然，這項論證仍有待進一步的實證分析。一如缺乏解釋分立性政府的完整論述，研究者亦無法確切剖析分立性政府可能導致的影響。有些學者認為分立性政府導致政策滯塞與執行弊端，若干學者則抱持保留的態度，衆說紛紜，莫衷一是。藉由分析政府體制與政黨結構的雙重面向，本文以為，分立性政府並不必然導致行政部門與立法部門的對立僵局。同樣地，這項觀點亦有待檢證。顯然，關於形成分立性政府的可能肇因及其所導致的影響，都是值得繼續觀察與研究的課題。有鑑於愈來愈多的學者投注在這些相關議題的研究，David W. Brady 預料，關於分立性政府議題的探討，可能取代以往偏重政黨重組的思考，而成為學術界探究選舉結構（如選民投票行為、政黨重組或政黨解構）、

註⑥ 陳敦源與黃東益嘗試以分立性政府架構作為分析我國地方政治的新途徑，該文頗具參考價值。文中，他們提出七項衡量分立性政府的指標與筆者的若干面向相當接近，見 Chen Don-yun and Huang Tong-yi, "Divided Government: A New Approach to Taiwan's Local Politics," *Issues & Studies*, Vol. 35 (1999), pp. 1~35.

註⑦ 見 V. O. Key, Jr., "A Theory of Critical Elections," *Journal of Politics*, Vol. 17 (1955), pp. 3~18; V. O. Key, Jr., "Secular Realignment and the Party System," *Journal of Politics*, Vol. 21 (1959), pp. 198~210. Key 的概念衍申探討政黨重組或政黨解構相關文獻衆多，譬如 Walter D. Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics* (New York: W.W. Norton, 1970); Everett C. Ladd, Jr. and Charles D. Hadley, *Transformations of the American Party System* (New York: W.W. Norton, 1975); Peter F. Nardulli, "The Concept of a Critical Realignment, Electoral Behavior, and Political Change," *American Political Science Review*, Vol. 89 (1995), pp. 10~22; Gerald M. Pomper, "Classification of Presidential Elections," *Journal of Politics*, Vol. 29 (1967), pp. 535~566.

政府制度，以及政策制訂等三個互動面向的研究重心。^③

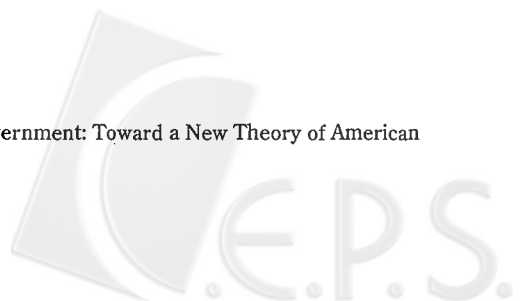
為拓展概念的適用性以裨益比較研究，引發國內學者對此研究領域的關注，本文將分立性政府區分為水平式與垂直式兩種形態，並摘述解釋分立性政府的肇因、評估其優缺點，以及檢視相關文獻探討分立性與一致性政府所導致的影響。必須說明的是，本文的出發點在於「他山之石，可以攻錯」，因此僅定位為一初探性質的研究，或可視為未來研究的基礎。對於許多關鍵性議題，本文並無法提出足以令人信服的觀點，事實上，本文所提出的疑問之處恐要多過於解答的部分。

筆者為文時，適逢集集大地震與嘉義大地震災後重建工程，引發中央、縣市、鄉鎮市之間的爭議和齟齬。在南投縣，議員率眾激烈抗議縣長自行決定休會。在台中縣，議員質詢縣長賑災決策不當，引發縣長退席抗議。此外，行政院決議將「緊急命令執行要點」以「警知」之名函送立法院，引發在野黨反彈，表示將依據「立法院職權行使法」提案交付逐條審查，兩院各執己見，雙方抗衡對峙之勢實屬罕見。再者，第十任總統大選的競選熱潮中，多位非國民黨籍候選人批評中央政府過度專橫，意圖規避立法院對於緊急命令的審議權，又拒絕授權地方政府災區重建事權。因此，有識者指出，未來新任總統如何與立法院、縣市長互動，將是項備受關切的議題。筆者認為，台灣地區當前政治運作所遭逢的問題，以及未來可能面對的問題，在在與水平式、垂直式分立性政府型態息息相關。未來，期待經由探討分立性政府的形成原因與運作情形，有助於我國政治學者引進相關分析架構與途徑，結合政黨認同、政策偏好、選民投票行為、政府體制、選舉制度、派系政治等研究面向，檢證台灣政治發展所面臨的議題。

* * *

（收件：88年10月26日，修正：88年12月18日，再修正：89年1月10日，
三修：89年3月15日，接受：89年4月13日）

註^③ Brady, "The Causes and Consequences of Divided Government: Toward a New Theory of American Politics?" p. 189.



附 錄

(編按：本文在審查過程中，作者與審查人因觀點不同，彼此有精彩的意見交換。經本刊編委會決議及作者同意，茲附錄如下，以饗讀者。)

初審意見 (88年11月29日)

審查人甲：

一、對於我國分立性政府相關議題的研究，的確是國內政治學界應重視的領域。

二、本論文的題目：台灣地區「分立性政府」體制運作的初探，的確是一個好題目，但論文大部分內容僅在於對分立性政府（尤其是美國）做文獻回顧與整理，對於台灣「分立性政府」現象，並未提出任何解釋，也未對台灣分立性政體的「體制運作」進行任何深入的探討。建議作者對論文題目加以修改，以符合論文實際內容；或是對內容部分再加強台灣部分的探討，否則此篇論文最大之貢獻，可能僅止於對分立性政府的「介紹」與相關理論的整理及概念的提出而已。要成為公開發表的「期刊論文」，作者必須對於台灣分立性政府的現象，至少提出一些自己具有創見的解釋或看法，而不僅僅是丟出問題而已——儘管它是一篇「初探」。

審查人乙：

一、本文主題為「台灣地區『分立性政府』體制運作的初探」，惟探討重點卻係美國之相關現象，關於台灣之分立性政府現象，則僅點到而已，未進一步分析其成因與影響。主題與內容並不相符。

二、作者認為修憲後我國總統取得中央政府行政組織部門、人事與決策的主導權，此一看法並不具說服力，作者亦未提出任何佐證資料。

三、作者指出只有在總統制與雙首長制之下方可能出現分立性政府，惟我國政府體制非總統制，是否為雙首長制也有很大爭議，總統與立法院多數黨不同黨的情況下，體制應是內閣制或雙首長制，亦是眾說紛紛。是否會出現分立性政府，還有待進一步觀察。

四、本項主題甚具研究價值，惟作者對台灣個案之探討過於表象，建議作者進一步研究後分別針對中央政府、直轄市與縣市，或中央地方關係深入探討，再行發表。

本刊第四三四次編輯委員會議決議：

一、本文討論議題相當重要，具有參考價值。

二、由於本文內容討論美國為主，建議作者將標題改為以美國為主，兼及對台灣的啓示。

三、美國為聯邦國家，有聯邦憲法及州憲法；我國只有中央政府一部憲法，美國案例是否適合 imply 台灣，編委們也有所討論，請作者修訂時加以斟酌。

修正說明書（88年12月17日）

感謝兩位審查人以及貴編委會仔細審閱拙文，對於審查人所提供的寶貴見解，以及編委會提出之綜合意見，筆者在此表達竭誠的謝意。對於審查人和編輯委員會肯定分立性政府研究領域的重要性，筆者深表同感。事實上，若干國內政治學者已開始注意到該議題，如陳敦源與黃東益教授嘗試以分立性政府架構作為分析我國地方政治的新途徑（Chen Don-yun and Huang Tong-yi, "Divided Government: A New Approach to Taiwan's Local Politics," *Issues & Studies*, Vol. 35 (1999), pp. 1~35），而王業立教授則偏重於明年總統大選之後的效應（見王業立，「宋當選，台灣可能走向分裂政府」，*台灣日報*，民國88年11月20日，版2；惟因該分析為新聞評論，學術性較弱，故未引述之）。本文嘗試探討分立性政府的概念意涵、形成原因與運作情形，希望有助於釐清分析架構，藉以檢證台灣政治發展面臨的相關議題。兩位審查人以及貴編委會的建議，或許因為初稿內容未能詳盡闡述，故筆者綜合三份意見書增刪拙文，在此提出說明。

其一，筆者採納編輯委員會和審稿人建議，修改本文標題為「美國『分立性政府』研究文獻之評析：兼論台灣地區的政治發展」，若有不當疏漏之處，倘請指正。

其二，關於美國聯邦憲法與州憲法的部分已納入文中，用以說明聯邦制度（或稱地方分權制）的性質。至於美國案例是否適用於我國（審查人乙亦質疑我國是否會產生分立性政府的問題），筆者以為答案是肯定的。就學理而言，一致性政府乃是指在一個政府體制中，行政部門與立法部門皆由同一政黨所控制。相對於一致性政府的概念，分立性政府則意指行政部門與立法部門分屬不同政黨所掌握。或者，更簡單地說，分立性政府乃是行政首長無法掌握國會多數議席。以此觀之，只要行政首長和代議士分別由選民投票產生，即可能發生分立性政府的情況，其理甚明。

其三，修正稿新增部分包括本（八十八）年十一月雲林縣長補選、八十七年縣長選舉結果說明，台中縣和南投縣的府會之爭、摘述與評析若干學者於近期發表分立性政府之論文，以及結論部分的增訂等等。

其四，對於審查人甲提出的寶貴意見，在此扼要說明。邇來，由於分立性政府的意涵及其運作，在學術研究與實際政治上具有重要性，引起美國政治學界廣泛的探討，甚至已成為美國政治研究的主流議題。相關著作的研究主軸環繞兩項議題：形成分立性政府的可能肇因，以及分立性政府所導致的影響。儘管學者嘗試提出各項理由以解釋分立性政府的形成，然而迄今尚未發展出一周全的學說。筆者建議，為更準確、完整描述分立性政府的肇因，或許吾人必須運用各種「局部解釋」以說明不同選民團體分裂選票的動機與行為。一如缺乏解釋分立性政府的完整論述，研究者亦無法確切剖析分立性政府可能導致的影響。有些學者認為分立性政府導致政策滯塞與執行弊端，若干學者則抱持保留的態度，眾說紛紜，莫衷一是。藉由分析美國政府體制與政黨結構的雙重面向，本文以為，分立性政府並不一定導致行政部門與立法部門的對立僵局。當然，筆者提出的這兩項論證能否成立，且是否能適用台灣的情形，有待進一步檢證。

其五，審查人乙似乎認為修憲後我國憲政體制仍非屬於總統制，而是內閣制抑或

雙首長制。事實上，憲改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。其中一項爭議是，經由修憲之後，究竟我國憲政體制屬於總統制、內閣制抑或雙首長制。儘管若干學者以為，我國現行憲政體制並非總統制，但多數學者認為，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。關於我國憲政架構的變化，胡佛院士的著作有詳盡陳述與說明，見**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）。

對於審查人及貴編委會的若干觀點，筆者在此提出冗言說明，無法言簡意賅，深感歉意。筆者再度感謝審查人及貴編委會的悉心指教。

複審意見（88年12月30日）

一、分立性政府是個值得探討之主題，特別是目前台灣大部分縣市的府會關係已呈現分立性政府的事實。

二、分立性政府的研究主要來自於對美國總統所屬政黨與國會兩院任何一院多數黨不同，而發展出來的概念，其是否適用於我國的中央政府體制或不同層級的政府關係，值得深思。

我國在八十六年第四次修憲之後，雖然賦與總統任命行政院長之權，但是其權力與總統制之美國與雙首長制之法國不可同日而語（至少在憲政規範上）。今天李總統的權力主要是來自於作為國民黨黨主席以及國民黨掌握立院過半席次，公元兩千年總統大選若是無黨籍或民進黨籍人士當選總統，而立院仍是國民黨掌握時，總統勢必要提名一位立法院可以接受之行政院院長，此時，總統對內閣閣員之任命可能會喪失主導權。而且除了兩岸關係、國防與外交之外，總統在憲法規範上很少有著力點，此時的情況與作者於第五頁所提到的情況並不相同。此外，行政院長的角色以及其與立院的關係可說在文中完全被作者忽視。

另外，在中央與縣市層級關係與府會關係不盡相同，因為府會關係是 *separation of powers* 以及 *check and balance* 的關係，而中央與地方層級的關係是基於統治上的便利，而非相互制衡，且中央不管如何仍是地方的上級機關，府會關係則絕非上級與下級之關係。因此，可以稱得上分立政府的部分，應只有縣市之府會的關係。

三、作者提出三項美國學者對分立性政府形成原因之理論——平衡理論、矛盾理論與結構性規則，並且提出對此三種理論之批判，然而可惜作者並未提出任何新的理論。

四、最後，分立性政府是否會造成政策僵局、政府運作效率低的實證研究似乎較少，究竟這些研究指標有那些是值得我們使用呢？作者於第二十四頁對於為何提出這些面向並未做任何說明，糾舉與彈劾的內容與次數是否為合適指標呢？糾舉與彈劾為監院之權，立院在增修條文中雖取得對總統彈劾提出權，然而此種權力基本上是備而不用之權。議會的口頭與書面質詢次數至少在立院已不甚具意義，已成了立委為了製造業績的產物，更何況立法委員根本無權向總統質詢，其質詢對象為行政院院長和其

部會首長。換言之，作者所列舉之指標既未說為何採用這些指標，而有些指標在筆者看來並不合適。

審查答辯書（89年1月10日）

感謝審查人仔細審閱拙文，對於審查人所提供的寶貴意見。筆者在此表達竭誠的謝意。針對審查人所提出的審查意見，筆者已適度增修拙文。另外，或許因為拙文未能詳盡闡述，故筆者在此提出說明，回應審查人的若干觀點。

一、對於審查人肯定分立性政府研究領域的重要性，筆者深表同感。邇來，美國政治學界有鑑於分立性政府（divided government）的意涵及其運作，在學術研究與實際政治上具有高度重要性，引起廣泛的探討，並累積了豐碩的研究成果。相關著作的研究主軸環繞兩項議題：形成分立性政府的可能肇因，以及分立性政府和一致性政府（unified government）所導致的影響有何明顯差別。

無疑地，分立性政府源起於選民「分裂選票投票行為」（split-ticket voting）的形成，亦即有愈來愈多的選民在行政首長與議員選舉中分別支持不同的黨籍候選人。為什麼選票分裂投票的比例顯著地增加？是選民蓄意的投票行為，抑或無意的投票結果？是什麼樣的因素導致高比例的選票分裂情形？儘管學者嘗試提出各項學說（譬如憲政架構、政策平衡理論、結構性規則、在職者優勢、候選人議題、選舉聯盟，政黨式微等等）以解釋分立性政府的形成，然而迄今尚未發展出一套周全的學說，足以為多數學者所接受。

一如分立性政府的成因尚未定論，有關分立性與一致性政府的影響亦是學界爭議的焦點。有些學者認為分立性政府導致政策滯塞與執行弊端，若干學者則抱持保留的態度。兩派觀點，眾說紛紜，莫衷一是。究其原因，雙方爭執的焦點涉及如何測量「政府表現」（government performance）和「領導效能」（leadership efficiency）的這兩項概念。儘管學者們嘗試發展不同的測量指標，但是到底何種指標才是最適切的測量工具，則是未有定見。

曾如前述，正因為分立性政府的意涵具有相當的重要性和爭議性，有愈來愈多的學者投注在這些相關議題的研究，David W. Brady預料，關於分立性政府議題的探討將取代以往偏重政黨重組或解構（Party realignment/dealignment）的思考，成為學界研究的主流。筆者認為，Brady的觀點非常精確，理由有二。第一，分立性政府的探討結合不同的研究領域，成為整合性議題的研究重心，這些面向包括選民投票行為（以說明分裂選票投票的現象）、政黨重組和解構、政府運作制度、政策制訂，以及施政評估等多重研究領域。第二，由於形成分立性政府的可能肇因及其所導致的影響，尚無定論，因此將是學者繼續觀察與研究的課題。

當分立性政府已成為執牛耳的美國政治學界的研究主流，少數國內學者已注意到該項問題，如陳敦源教授與黃東益教授嘗試以分立性政府架構作為分析我國地方政治的途徑（見Chen Don-yun and Huang Tong-yi, "Divided Government: A New Approach to Taiwan's Local Politics," *Issues & Studies*, Vol. 35 (1999), pp. 1~35），而

王業立教授則偏重於明年總統大選之後的效應（見王業立，「宋當選，台灣可能走向分裂政府」，*台灣日報*，民國 88 年 11 月 20 日，版 2；惟因該分析為新聞評論，學術性較弱，故未引述之）。筆者為文的主要目的。在於期待經由探討分立性政府的形成原因與運作情形，有助於我國政治學者引進美國政治學界所發展的分析架構與途徑，結合我國學界的研究成果，包括政黨認同、政策偏好、選民投票行為、政府體制等研究面向，藉以檢證台灣政治發展所面臨的議題。

二、審查人指出，本文僅對於形成分立性政府肇因的理論提出批判，但未提出任何新的理論。筆者對此審查意見提出說明。首先，儘管美國學者分析分立性政府形成肇因的觀點，可謂是百家爭鳴，論述各異，但有系統地彙整各家學說，並提出其優點與不足之處的著作，卻甚為少見。這是作者為文的動機之一，亦應是本文的貢獻之一。

其次，筆者以為，現有之各項理論或具有部分程度的說服力，但均祇是「局部解釋」（Partial explanation），其解釋力只能適用於某些特定選民的投票行為。正是由於研究者剖析角度的不同，迄今未獲致一致的看法。筆者推論，不同社會經濟背景的選民可能具備不同的政黨認同，而政黨認同的程度亦與議題立場有所差異。而這些政黨認同和議題立場差異反映在選民的投票行為上，使得分裂投票模式成為多重複雜的關係。確切地說，沒有任何單一性解釋是以全面性說明各類選民的分裂選票行為。因此，為更準確地描述分立性政府的肇因，或許吾人必須運用各項「局部解釋」以說明不同選民分裂選票的動機與行為。當然，這項論證仍有待進一步的實證分析。因此，如同筆者在文中所言，就研究性質而言，本文僅定位為一「初探性研究」（pilot study），或可視為未來研究的基礎。

再者，任何學理的論述，應有相當的證據或實證資料加以佐證。我國研究選民分裂選票的著作較少（相關文獻如黃德福，「台灣地區七十八年底選舉分裂投票之初探研究：以台北縣、雲林縣與高雄縣為個案」，*政治學報*，第 19 期（民國 80 年），頁 55~80；洪永泰，「分裂投票：八十三年台北市選舉的實證分析」，*選舉研究*，第 2 卷第 1 期（民國 84 年），頁 119~145），且這些研究範圍為部分地區。事實上，筆者已構思嘗試以「跨層次分析」（cross-level analysis）推論台灣地區選民分裂選票的行為，但尚無具體研究成果之前，提出理論學說似乎仍嫌過早。

三、審查人指出，分立性政府的概念是否適用於我國的中央政治體制或不同層級的政治關係，值得深思。首先，審查人多次提及「憲政規範」的總統職權，認為我國憲政體制仍非屬於總統制。對此，筆者持保留的立場。事實上，多次憲改後關於總統職權的擴張以及其餘政府組織與機構的調整，已引起國內學術界高度的重視和廣泛的討論，亦累積了相當的研究文獻。其中一項主要爭議是，經由修憲之後，究竟我國憲政體制屬於總統制、內閣制抑或雙首長制。儘管若干學者以為，我國現行憲政體制並非總統制，但多數學者認為，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（當然，我國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，應是無庸置疑的；事實上，根本沒有二個國家的憲政運作架構是完全一模一樣的，即使是同採內閣制或總統制的國家）。筆者認同後者的觀點。關於我國憲政架構的變化，

胡佛院士的著作有詳盡陳述與說明，見**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）。

為何作者沒有更詳盡的描述我國現行憲政體制、總統角色、行政院長職權、立法與行政部門的互動？理由有二：第一，筆者淺見以為，審查人或許都無法說服自己，所謂的「憲政規範」在我國的政治運作中所能發揮的制度性功能。日前台大呂亞力教授曾於一場研討會中所言：「幾次修憲之後，大學裡頭沒有人知道怎麼教憲法了！」，或許是最佳的註腳。第二，該議題並非本文探究主題。筆者相信，一篇學術性論文的研究方向，應該是針對某特定議題或現象，進行深入、細膩的探討，而非廣泛、繁雜的陳述衆多事務，因為後者無可避免地會使得論文內容流於鬆散。誠然，社會科學領域中，許多重要事務與問題具有高度的複雜性，然而，如何化繁為簡，去蕪存菁，從複雜事務中，抽繹出共通性原則加以闡述，正是學術論文研究的要旨。因此，猶如政治學界知名期刊 *American Political Science Review* (APSR) 在其 Editor's Notes 中，提供給投稿人之建議一般，“Contributors should demonstrate how their analysis illuminates a significant research problem, or answers an important research question, of general interest in political science.”

審查人亦提及，「李總統的權力主要是來自於作為國民黨主席以及國民黨掌握立法院過半席次」，因此掌握行政權的主導權。對此，筆者有不同的看法。基本上，中華民國總統職權的擴張與直接民選有直接和必然的關係。換言之，李登輝成為主導行政權，是因為獲得多數選民的支持和付託，其理甚明。當總統由人民直接選舉產生，但卻又要求成為一虛位元首，是相當矛盾的。相關論述，參見前揭胡佛院士之**政治學的科學探究（五）：憲政結構與政府體制**，不再多述。

至於，中央與縣市層級行政首長分屬不同政黨所掌握，是否屬於分立性政府。審查人以為中央與地方政府非權力制衡關係，筆者則認為以「統治權」（governance）行使的有效性而言，無疑地，中央與地方行政權有其互動關係，這種情形在採行單一制度（或稱中央集權制）體制來說尤其明顯。確實，美國政治學者研究分立性政府的焦點集中在同一層級府會關係的互動，筆者將其稱之為「水平式分立性政府」（horizontal divided government）。這種情形是可以理解的，因為這牽涉到美國憲政聯邦政府的架構安排。對於採取聯邦制度的國家而言，中央與地方政府行政首長分屬不同政黨的問題較不顯著。然而，對於單一體制來說，這項問題將益形凸顯，筆者將其稱之為「垂直式分立性政府」（vertical divided government）。

筆者淺見以為，本拙文的最大貢獻在於，進一步衍生分立性政府的概念，將其區分為水平式和垂直式分立性政府兩種型態，裨益擴大此概念的適用性，並可作比較政治的研究。譬如，以水平式和垂直式分立性政府的角度來觀察台灣地區政治發展面臨的議題，似乎是相當貼切的。文中已舉出許多的例證，譬如八十六年縣市長選舉之後，民進黨贏得多數縣市長席位，隨後戮力爭取財政收支分配、統籌分配稅款、教育與警政人事等權限，並促使民進黨縣市長形成聯盟，結合其餘無黨籍縣市長，向中央政府爭取更大的財政與人事自主權，甚至因為縣市自治法引發立法院應否對行政院長提出

不信任案之爭議。筆者以為，這些問題的發生絕非偶然，而是肇因於中央政府執政黨與縣市政府多數黨分屬不同政黨所導致的後果。

四、審查人提出測量指標的問題，筆者在此說明。首先，分立性政府是否會導致政策滯塞、政治運作僵局等問題，基本上，這涉及到如何測量「政府表現」（government performance）和「領導效能」（leadership efficiency）的問題。迄今，西方學者嘗試發展各類指標，但究竟何者是最後的指標，仍無定論。過與不及，皆有其批判之處。

對於我國所面臨的水平式分立性政府與垂直式分立性政府，筆者建議，研究者應可採用不同的研究方法，透過統計量化、內容分析、深入訪談、歷史文獻，以及法規制訂等各種分析途徑，著重於下列面向的探討：重要性政策通過的比例、預算刪減幅度、預算追加的審議、議會提出口頭與書面質詢的次數、人事任命同意權、糾舉和彈劾的內容與次數、中央與地方在財政收支劃分和人事主導權的紛爭、統籌分配款撥發情形、行政首長的領導特質、行政首長與議會間的溝通技巧、民衆對於（中央或地方）政府的施政滿意程度、新聞媒體對於府會與府際互動的報導。這些指標的運用或許有助於測量水平式分立性政府與垂直式分立性政府產生的結果，亦可比較分立性政府與一致性政府的影響差異。

審查人認為「這些面向並未做任何說明」。筆者以為，在一篇期刊論文中尚且要一一陳述這些指標的理論意涵，難免掛一漏萬。其次，審查人提及，糾舉和彈劾的內容與次數是否為適當指標的問題。八十一年五月憲法增修條文第十五條第二項規定，監察院長、副院長和監察委員產生方式業已改變為總統提名，國民大會同意任命之，其中總統提名權甚為重要。筆者以為，在垂直式分立性政府下，總統影響監委行使職權，對於不同政黨的縣市首長進行糾舉和彈劾，並非不可能。

另外，審查人認為議會提出口頭與書面質詢的次數，是否為適當指標的問題，因為這些是議員「製造業績的產物」。筆者以為，質詢次數是否僅是「製造業績的產物」，應是見仁見智。一項研究就曾以口頭與書面質詢的次數評量民國六十年至七十年期間立法院職能的表現（見 Richard L. Engstrom and Chu Chi-hung, "The Impact of the 1980 Supplementary Election on Nationalist China's Legislative Yuan," *Asian Survey*, Vol. 24 (1984), p. 457）。

請容再度贅述，一如文中結論所言，本文的出發點在於「他山之石，可以攻錯」，因此僅定位為一初探性質的研究，或可視為未來研究的基礎。對於許多關鍵性議題，本文並無法提出足以令人信服的觀點。事實上，本文所提出的疑問之處恐要多過於解答的部分。

筆者在此提出冗言說明，無法言簡意賅，深感歉意。筆者再度感謝審查人的悉心指教。

三審意見（89年3月8日）

本人和該文作者在觀念上有一些基本歧異：

- 一、分立性政府是否可以用於中央與地方層級之間的關係的問題。

作者將分立性政府的概念衍生為兩種：即水平式分立性政府與垂直式分立性政府，而此部分是該文很重要之概念，然而本人不盡同意垂直式分立性政府的概念，因為此與分立性政府原來發展的觀念是不太一樣的。分立性政府的研究主要來自於對美國總統所屬政黨與國會兩院任何一院多數黨不同時，而發展出來的概念，因此是否適用於不同層級的政府關係，值得深思。

中央與縣市層級關係與府會關係不盡相同。因為府會關係是 separation of powers 以及 check and balance 的關係，而且是不同部門（行政與立法部門）的關係，而中央與地方層級的關係是基於統治上的便利，而非相互制衡，且中央不管如何仍是地方的上級機關，府會關係則絕非上級與下級之關係。換言之，作者所指的中央與地方的關係是不同層級的行政系統間之關係，而分立性政府之概念強調的是府會關係。筆者認為分立性政府可以是中央層級的府會關係，也可以是地方層級的府會關係，但不是不同層級的行政系統間之關係。

二、對於中央政府目前的體制，筆者與該文作者亦有一些基本之歧異。作者認為我國在八十六年第四次修憲之後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，我想這樣的陳述未免太絕對。對於此點仍有很分歧的觀點。

在八十六年第四次修憲之後，雖然賦與總統任命行政院長之權，但是其權力與總統制之美國與雙首長制之法蘭西不可同日而語（至少在憲政規範上）。今天李總統的權力有一部分是來自於作為國民黨黨主席以及國民黨掌握立法院過半席次，公元兩千年總統大選若是無黨籍或民進黨籍人士當選總統，而立院仍是國民黨掌握時，總統勢必要提名一位立法院可以接受之行政院院長，此時，總統對內閣閣員之任命可能會喪失主導權。而且除了兩岸關係、國防與外交之外，總統在憲法規範上很少有著方點，此時的情況與作者於第五頁所提到的情況並不相同。此外，行政院長的角色以及其與立院的關係可說在文中完全被作者忽視。

因此，目前台灣可以稱得上分立政府的部分，應只有縣市層級之府會的關係。

三、最後，分立性政府是否會造成政策僵局，政府運作效率低呢？作者於第二十四頁提出了幾個面向，但是這些面向究竟是要測量政府表現還是領導效能呢？為何提出這些面向呢？他們有何指標上之意義呢？糾舉與彈劾的內容與次數是否為合適指標呢？糾舉與彈劾為監院之權，立院在增修條文中雖取得對總統彈劾提出權，然而此種權力基本上是備而不用之權。筆者仍堅持議會的口頭與書面質詢次數至少在立院已不甚具意義，已成了立委為了製造業績的產物，作者答辯時所舉的文獻已經過時了，Engstrom and Chu Chi-hung (1984) 的研究對象為增額立委，而現在的情況已大不相同，在十年前也許還可以用，現在已經無人相信那個指標了。另外，立法委員根本無權向總統質詢，其質詢對象為行政院院長和其部會首長。換言之，作者所列舉之指標既未說為何採用這些指標，而有些指標在筆者看來並不合適。

*

*

*



Examination of the Research on Divided Government in America: An Analysis of Political Development in Taiwan

Chung-li Wu

Abstract

In theory, there are four critical divided government issues in Taiwan's political development, including the control of the executive and legislative branches of county/city governments by different political parties, control of the central-government and county/city-government administration by different parties, the control of the county/city-government and township-level administration by different parties, and the Kuomintang (KMT) being unable to control the executive and legislative branches at the central level. As the phenomenon of divided government has played a significant role in various theories of public policy and political behavior, this pilot study extends the concept to horizontally and vertically divided government. Furthermore, this study concentrates on both the causes and consequences of divided and unified government. Concerning the causes of divided government, American researchers have developed distinct approaches to the study of split-ticket voting behavior. None have provided a comprehensive explanation, however. The question about the consequences of divided government—does policy gridlock arise under divided government?—also remains contentious. This essay judges how far these political scientists take us toward a theory that explicates the causes and consequences of divided government, and suggests possible approaches to Taiwan politics in future studies. In conclusion, I make some predictions about the plausible development of divided government in Taiwan.

Keywords: divided government; unified government; split-ticket voting;
party government

