

# 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\*

吳重禮

楊樹源

國立中正大學政治學系暨研究所副教授

國立中正大學政治學研究所碩士

邇來，行政部門與立法部門分屬不同政黨所掌握的「分立政府」(divided government)，已成為我國各級政府普遍存在的型態；相對地，行政部門與立法部門皆由同一政黨所掌控的「一致政府」(unified government)，卻有逐漸減少的趨勢。自 1997 年縣市長選舉之後，縣市層級府會由不同政黨掌控之分立政府，已甚為普遍；2000 年總統大選之後，此一現象更擴展至中央政府層級，其衍生之政治運作與決策、執行等問題日益凸顯。鑑於分立政府意涵及其議題具有相當的重要性，本研究以新竹縣市與嘉義縣市為分析對象，從「縣市政府年度預算刪減之幅度」、「縣市政府所提法案之通過比例與結果」，以及「縣市政府之施政滿意度」等三個面向，做為檢測指標，嘗試比較分立政府與一致政府在「政府表現」(government performance) 與「領導效能」(leadership efficiency) 方面的差異。分析結果顯示，分立政府的新竹縣與一致政府的嘉義縣，在政府年度預算刪減幅度方面，比分立政府的新竹市與嘉義市來的小；在法案審議過程與結果，似乎也更具「立法生產力」(legislation productivity)。再者，在地方政府施政滿意方面，分立政府似乎不必然減低民眾對於政府施政績效的評價；民眾對於縣市政府表現的評價相當程度受其政黨偏好的影響。在結論中，本文認為分立政府應可成為研究台灣地區政治發展的另一重要領域，並且提出未來可能的研究方向與建議。

關鍵詞：分立政府、一致政府、政黨政治、政府表現

---

\* 作者感謝世新大學民意調查研究中心所提供之 1998 年「台灣地區縣市長施政滿意度研究」資料。再者，嚴淑芬小姐協助資料的處理與分析，使本拙文得以順利完成。兩位審查人對於初稿的寶貴評論與建議，作者表示誠摯的謝意。當然，作者自負文責。

## 一、前言

近年來，行政部門與立法部門分屬不同政黨所掌握的「分立政府」(divided government)，已經成為我國各級政府普遍存在的型態；相對地，行政部門與立法部門皆由同一政黨所掌控的「一致政府」(unified government)，卻有逐漸減少的趨勢。回顧歷次地方層級選舉的歷史，在1987年解嚴之前，國民黨絕大多數能夠贏得八成以上的縣市長席位，並且在縣市和直轄市議會中掌控多數議席。然而，在1989年之後的數次地方選舉，國民黨在縣市和直轄市行政首長選舉中，已逐漸失去既有的優勢，但仍能繼續在議會中保有多數席位。此種選舉結果，即造成地方行政首長與議會多數席次分屬不同政黨所掌握。就中央政府層級而言，以往總統、行政院長，以及立法部門多數席次均由國民黨同時掌控。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。<sup>1</sup> 在2000年第十任總統大選，民進黨候選人陳水扁以近四成選票當選。其意涵不僅是台灣首度進行政黨輪替，同時也是我國中央層級之行政與立法部門首次進入分治時代的歷程。

以行政首長與立法部門多數席次所屬之政黨觀察府會結構型態，就政治學理而言，可區分為一致政府與分立政府。一致政府意指在政府體制中，行政與立法部門皆由同一政黨所控制。相對地，分立政府意指在政府體制中，行政與立法部門分屬不同政黨控制。在一院制(unicameralism)體制中，分立政府乃指議會多數與行政部門分屬不同政黨。在兩院制(bicameralism)

---

1 我國現行的憲法架構主要涵蓋1946年所制訂的憲法，以及1990年以來六次修憲所增加的增修條文，因此我國憲法體制經過歷年演變與多次修改，已產生相當程度的改變。雖然根據我國憲法第五十三條規定行政院為國家最高行政機關，據此推論行政院長為國家最高行政首長。但是由於實施動員戡亂與戒嚴體制，並在強人威權統治運作下，憲政運作逐漸偏離當初制憲的傳統精神與原則。即使在多次修憲過後，究竟我國屬於何種體制，至今仍是各界爭議的焦點。現今多數學者就總統選舉方式、人事任免與政策決定的模式中，認為我國憲政運作應從原來偏向內閣制的架構，逐漸轉為偏向總統制或雙首長的架構發展。關於我國憲政架構的變化，胡佛院士(1998)的著作有詳盡的陳述與說明。

體制中，當兩個議會均擁有實質的立法權，只要其中的一院多數議席由不同於行政部門所屬的政黨掌控，即可稱為分立政府。換句話說，分立政府乃是行政部門所屬的政黨無法同時擁有立法部門的多數席位。

依照上述定義可知，分立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，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推舉閣揆，籌組聯合內閣。相對地，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，始可能發生分立政府的情況。易言之，由於總統制與雙首長制具有「二元民主正當性」（dual democratic legitimacies）（Linz, 1994）之行政立法分立精神，所以就政府的組成結構而言，則存有一致政府與分立政府兩種不同的政府型態，這種立論亦說明了在分權制衡體制中，分立政府「基因」存在的必然性。

就我國地方府會而言，議員與行政首長均由人民選舉產生，各自擁有正當性基礎。首先，從任期而言，除非行政首長因違法，受監察院之彈劾或是公務員懲戒委員會之撤職，或是刑事起訴、判決，否則其具有固定任期之保障；行政首長不得解散議會，重行改選，這也說明了議員享有同樣的任期保障制度。其次，就政策過程而言，行政首長就議會議決之法規案、預算案得提請議會覆議，而議會亦得以三分之二多數維持原決議；立法部門得對行政部門之首長及各局處長進行口頭或書面質詢，聽取專案報告；再者，議員對於預算的審議不得有增加的限制。如是以觀，我國現行地方府會運作係具備「議會一首長」二元分立體制的特性。

鑑於分立政府意涵及其議題具有學理的重要性與實際政治的參考價值，本文旨在以我國地方政治運作為研究焦點，探究數項相關議題。首先，分立政府起因於「分裂投票」（split-ticket voting）選民的增加，研究文獻曾對此現象提出不同觀點加以詮釋，然而迄今尚未發展出周延的解釋，足以為多數學者所認同。其次，探討分立政府和一致政府所產生的結果和影響是否有所差異。換言之，相對於一致政府的運作，分立政府是否較易導致政策滯塞、

缺乏效率，以及行政與立法部門之間的僵局，仍是學界爭議的焦點之一。本文將以新竹縣市與嘉義縣市為研究對象，從「縣市政府年度預算刪減之幅度」、「縣市政府所提法案之通過比例與結果」，以及「縣市政府之施政滿意度」等三個面向，做為分析與檢測指標，嘗試比較分立與一致政府在施政績效方面的表現差異。在結論中，摘述要點，並提出本文的限制與未來研究的可能方向。

## 二、分立政府之研究文獻回顧

分立政府議題的研究首推美國政治學界。當然，該項研究議題與美國政治體制的發展有必然的關係。其實，在美國政治體系運作中，分立政府並非最近才形成的一種政治現象。然而，直到 1980 年代末期起，分立政府的問題才普遍獲得學術界的重視。<sup>2</sup> 邇來，探討分立政府運作的學術著作卷帙浩繁，研究的主軸環繞在三項核心議題：其一是研究分立政府的肇因；其二是研究分立政府的整體運作及其影響；其三是研究如何改革分立政府所造成的困境。雖然學者曾提出諸多有關分立政府起因的解釋，但是至今仍未發展出一套周全的學說，足以為多數學者所認同。同樣地，關於一致政府與分立政

---

2 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 年迄今。總體觀之，前兩波分立政府時期的持續幅度分別為 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為政府體制的常態，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 (Fiorina, 1991)。就體制運作的角度而言，分立政府型態似乎已經取代一致政府，而成為美國聯邦和地方政府的「制度常規」(institutional norm) (吳重禮, 1998b: 63-65)。2000 年總統大選，歷經佛羅里達州重新計票風波之後，共和黨德州州長 George W. Bush 擊敗現任民主黨副總統 Al Gore，一舉攻下睽違八年之久的總統職位。儘管共和黨掌握總統與眾議院多數席次，但在參議院卻與民主黨平分議席，各保有 50 席。Bush 就職後就曾表示，寄望在 2002 年期中選舉時取得參議院多數席次，以利政策推行。然而，在 2001 年 5 月 23 日，佛蒙特州共和黨參議員 James Jeffords 宣布退黨，成為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。換言之，現今美國聯邦政府再度形成分立政府型態。

府之體制運作及其影響，學者亦有不同評價與論述。另外，針對分立政府的問題，儘管若干學者提出各種改革芻議。然而，在前兩項議題研究尚未釐清之前，對於杜絕分立政府可能產生的缺失，所應採取的政治改革建議，似乎仍嫌過早。

在探討分立政府的起源時，Fiorina (1996: 177) 認為分立政府現象的產生，並非任何單一因素所能造成的。在諸多因素中，分裂投票卻是一個極為重要的肇因。所謂分裂投票，意指在同時舉行的不同公職選舉中，選民投票支持不同政黨的候選人。相對於分裂投票的情形，即所謂「一致投票」(straight-ticket voting)，其意味著在同時舉行的不同選舉中，選民將選票投給同一個政黨的候選人。因此，選民採取分裂投票或一致投票的行為，所呈現的集體性結果，就決定了府會結構是否為分立政府還是一致政府的型態。就另一層政治意義而言，選民分裂投票比例的增加，也意味著行政首長「衣帶效應」(coattail effects) 的減弱。換句話說，擁有高度聲望角逐行政首長公職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逐漸下降。

為什麼分裂投票的比例呈現顯著增加？是起因於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分裂投票？針對這些問題，相關文獻嘗試提供各項學說以解釋分裂投票的動機。大致說來，學理論證的焦點著重在於選民究竟是否蓄意地採取分裂投票，意圖透過整體投票結果塑造分立政府，使得行政部門與立法部門分屬不同政黨掌控而相互制衡，抑或選民是基於其他原因的考量而採取分裂投票，卻無意間產生了分立政府的結果？支持「蓄意說」(intentional factor) 的學派中，形成分立政府的動機與目標，從憲政架構的權力分立 (separations of powers) 概念為思考面向的「制度平衡」(institutional balancing) (Alesina and Rosenthal, 1995; Hardin, 1989; McCubbins, 1991; Mebane, 2000)、促使政府決策達到中庸適切的政策 (policy balancing) (Fiorina, 1996; Sigelman, Wahlbeck and Buell, 1997; Terrance and De Vries with Mosher, 1998)、到避免任何政黨因過度掌握權力而制訂流於保守或激進的政策 (Bugarin, 1999; Petracca, Bailey and Smith, 1990)，乃至於選民針對特定目的之節制政府預算支出

(Chari, Jones and Marimon, 1997) 等，不一而足。

反之，持「非蓄意說」(unintentional factor) 的研究者則質疑一般選民是否有此深謀遠慮，並能洞悉政黨的政治立場、預期選舉結果，判斷在不同公職選舉中應支持不同政黨的候選人，以刻意製造分立政府的整體目標。必須說明的是，由於此派論者從不同的觀點來詮釋選民非蓄意的分裂投票，故亦是眾說紛紜，並無定見，從選民自我矛盾的政策偏好 (王國璋, 1993; Born, 1994; Cox and Kernell, 1991; Petrocik, 1991)、選民分攤「賭注」支持不同政黨 (Burden and Kimball, 1998; Menefee-Libey, 1991)、選民只單純以候選人個人條件為取向 (Jacobson, 1990; Sigelman, Wahlbeck and Buell, 1997)、在特定選舉環境下選民採取「策略投票」(strategic voting)<sup>3</sup> 所造成之結果 (Bawn, 1999)、選舉區劃分等結構性規則 (structural rules) (Ansolabhere, Brady and Fiorina, 1988)、政黨認同的弱化及政黨意識形態的差別趨於含糊使選民無所適從 (Wattenberg, 1990)、國會議員在職優勢 (incumbency advantage) 使得挑戰者經常處於弱勢 (Beck et al., 1992; Forgette and Platt, 1999; Mattei and Howes, 2000; Thurber, 1991)，乃至於現代大眾傳播媒體的發達 (尤其是電視的影響無遠弗屆)，使得選民傾向以候選人的政見為投票取向 (Wattenberg, 1991) 等等。歸納而言，這派學說認為，分裂投票造成分立政府，並非選民蓄意塑造的結果。

儘管學者們嘗試提供各項學說以解釋分立政府的肇因，然而迄今尚未發展出一套周延的解釋，足以為多數學者所認同和接受。事實上，每一種剖析選民分裂投票動機而立論均有其特點，亦有其不足之處，至於孰優孰劣，顯無定論 (關於相關學說之比較分析，可參閱吳重禮，1998b, 2000; 許增如，1999; 黃紀、吳重禮，2000; Brady, 1993; Chen and Huang, 1999)。

一如分立政府的成因尚未定論，有關分立與一致政府的運作與影響亦是學界爭論的議題。部份研究文獻指出，相對於一致政府的運作，分立政府較

---

3 策略投票意指選民在面對選舉環境時，經過其理性計算，在不願意浪費選票的考量下，將選票投給心目中最佳的候選人；尤其是在單一選區相對多數決制度下，選民覺得投票給小黨的候選人，其當選的機率不大，形同浪費選票，因此將選票轉投給其他大黨，原本不支持但是感到較不討厭的一方，以防止最不喜歡的一方當選 (Riker, 1982)。

易導致政策制訂之滯塞 (policy gridlock)、停頓 (deadlock) 與缺乏效率 (inefficiency), 以及行政首長與立法部門的僵局 (stalemate) (Binder, 1999; Coleman, 1999; Cox and Kernell, 1991; Cox and McCubbins, 1991; Cutler, 1980; Leonard, 1991; Sundquist, 1986, 1988, 1990)。依據 Sundquist (1988) 的立論, 在一致政府架構運作下, 執政黨擔任行政部門與立法部門兩者之間的橋樑, 具有政策協調、意見折衷等多項功能, 強化政黨政府 (party government) 的運作機制。反觀, 在分立政府架構運作下, 由於存在著制度性衝突, 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。Culter (1980, 1988) 亦認為分立政府使得政府運作效能降低, 相較一致政府的表現, 則失去既有的行動能力。儘管 Sundquist 和 Culter 的論述並非獨到創見, 但由於美國政府型態的發展, 遂有諸多學者逐漸意識到該議題的重要性, 紛紛投入此一領域的研究工作。

部分學者將比較研究重心放在政府政策之制訂與預算問題等方面。Cox 與 McCubbins (1991) 指出, 分立政府在政策的制訂或執行過程中, 較易出現顯著的更迭, 而形成政策連續性的問題。Coleman (1999) 將「政黨回應性」(party responsiveness) 與各種「制度特質」(institutional features) 做為影響政府運作的主要因素; 他比較不同時期重要法案的通過比例, 檢視不同政黨控制的政府, 其結論認為一致政府較分立政府易有利於政策的制訂, 而且更具「立法生產力」(legislation productivity)。

在預算赤字的議題方面, McCubbins (1991) 研究美國聯邦政府的預算時指出, 在 1980 年以前, 無論政府結構的型態為何, 其年度支出幾乎都超過年度收入; 然而在 1980 年之後, 赤字問題的持續現象, 則可歸之於分立政府時期, 行政與立法部門為了解決彼此的僵局, 在雙方妥協談判下, 導致政府必須不斷地增加各部門的預算編列, 以求化解政府在運作上的困境。換句話說, 行政部門為了取得立法部門對其業務上之政策或預算支持, 或者立法部門冀求在行政部門多得一些「利益」, 因此雙方形成類似交易性質的妥協與承諾。正因為行政與立法部門在此種「誘因」的驅使下, 造成行政部門的年度預算歲出呈現明顯上升的趨勢, 而分立政府是導致政策偏失與預算赤字竄升的主要因素 (Alesina and Rosenthal, 1995)。誠如 Cox 和 Kernell (1991)

所言，在分立政府體制之下，因為政黨的差異會反映並擴大在權力的競逐上，尤其當政策制訂的過程產生衝突時，實際上則意謂著賦予不同政黨對於政策制訂的否決權。因此，政策的制訂與執行端視整體政治環境而定。綜觀而言，此派論者所提出的觀點，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。

反觀，若干學者則持不同的觀點，其認為無論是在一致或分立的政府型態下運作，都不會影響整體的政治運作。為了檢證分立政府的運作究竟是否有別於一致政府，Mayhew (1991b) 分析 1946 年至 1990 年美國聯邦政府府會關係的互動情形，經由眾所矚目的國會調查案件及國會制定重要法案兩個面向做為分析指標，其研究發現，在分立政府時期，國會委員會蒐證調查行政部門不法行為的次數，並不明顯高過於一致政府時期。另外，在重要法案的制定方面，分立政府與一致政府並無顯著差異；換言之，在政策制訂過程中似乎並不必然造成僵局或衝突。在實際政治運作的檢驗下，政府首長與議會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益的調和，以通過爭議性法案。

若干研究者亦提出與 Mayhew 相同的立論。Jones (1994) 認為總統與國會雖分屬不同政黨，但是雙方透過不同形式的政黨合作，亦能在分立政府時期，維持良好的府會關係。Krehbiel (1996, 1998) 則針對一致政府與分立政府的立法過程，提出重要且具有解釋性的模型；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。Krehbiel 亦指出無論是在一致政府或是分立政府下，民眾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時，而政黨的基礎又需以民意為依歸時，此時民意能打破僵局，而達成一個新的均衡點，亦即府會仍可達成共識而改變現狀。Quirk 與 Nesmith (1994) 則認為在分立政府下，對於具有高度意識形態爭議的議題，當政黨無法擁有足夠的力量來移轉民意的趨向，或者是缺乏某種程度的政治壓力時，才會出現行政與立法之僵局。這些僵局的產生，並非純粹是因為分立政府所造成的緣故，亦必須同時考慮整體政治運作的內在環境與外在環境。另一項研究探討 1965 年至 1998 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，分立政府並不必然導致預算遭致擱置延



宕的結果（吳重禮，1999）。總體看來，前述各項研究中，普遍得到的結論是：政府的總體運作，並不會因為一致政府或是分立政府，而出現顯著的差異。

以上乃是摘述學者研究美國一致政府與分立政府運作結果的情形。由相關文獻可知，學者對於不同體制的運作結果和影響，存有不同的價值評斷。部分學者以為分立政府相較於一致政府的運作，較易導致行政立法僵局、政策滯塞、無效率與責任不明的缺失。反觀，若干學者則認為，大體而言分立政府與一致政府的運作並沒有明顯差異。究其原因，由於研究者嘗試運用不同的評估指標與方法來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。

瞭解西方研究文獻對於分立政府議題的探討之後，讓我們回過頭來關切我國政治發展所面臨的問題。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。以往我國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，地方層級出現分立政府的比例有明顯增加的趨勢，似乎成為地方府會關係的常態。2000 年總統大選，中央層級亦出現分立政府。鑑於 1997 年底的縣市長選舉，以及 2000 年初的總統大選，均可稱為我國縣市與中央政治鐘擺最大的擺盪。無論是國民黨在地方或中央政權的地位，已由長期主導的執政地位，淪為主要的在野監督角色。因此，無論就地方或中央層級而言，行政首長與立法部門所構成的府會結構型態，是否為同一政黨掌控抑或分屬不同政黨控制，其所隱含的府會關係、政府施政表現與領導效能，亦逐漸成為國內學者關注的議題（吳重禮，1998b, 2000；黃紀、吳重禮，2000；Chen and Huang, 1999）。

關於台灣地區分立政府的議題，本文不擬探討形成原因，而是將研究重心置於探究地方層級分立政府和一致政府的運作結果，旨在探討分立政府的縣市是否較易導致政策滯塞或互動僵局，而一致政府的縣市政治運作較為和諧或具有效率。

### 三、研究架構與方法

綜觀學者對於一致或分立政府的評估仍存有相當程度的爭議，其主因還是涉及如何選擇測量政府表現與領導效能的指標問題。正因為不同研究者選擇不同的測量指標，往往導致研究結論南轅北轍。鑑此，本文根據相關文獻之探討，選定新竹縣市和嘉義縣市為分析對象，擬定自變數為政府架構（一致政府與分立政府），中介變項有二：一為派系政治，另一為縣市行政首長之領導才能與經驗。依變數則為政府表現與領導效能，嘗試藉由三項指標做為評估標準：縣市政府年度預算之刪減幅度、縣市政府所提法案之通過比例，以及縣市政府施政滿意度。

值得說明的是，本文係以新竹縣與嘉義縣第十三屆縣長、第十四屆縣議會，以及新竹市與嘉義市第五屆市長、第五屆市議會，四個縣市的府會型態做為研究對象，為一「跨區分析」(cross-sectional analysis) 的比較研究。<sup>4</sup> 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奠石。本文之撰寫目的期望收「拋磚引玉」之效，引發國內學界對於分立政府議題的關切。之所以選擇新竹縣市與嘉義縣市為研究地區，其理由有二。其一，就地方府會結構而言，1997年與1998年縣市層級選舉結果，以行政首長與議會多數議席所屬政黨做為區分依據，嘉義縣長為國民黨籍，議會多數亦為國民黨籍掌控的一致政府；而新竹縣市屬於縣市長為民進黨籍，嘉義市長為無黨籍，而這三個縣市的議會多數皆為國民黨籍掌控，因此新竹縣市與嘉義市是分黨控制的分立政府。<sup>5</sup> 簡言之，不同型態的府會結

4 由於縣市長選舉在1997年11月29日舉行，縣市議會選舉在1998年1月24日舉行，也就是說兩項公職人員的選舉並非於同一時間點進行，是故縣市長與縣市議員亦非於同日就職。基於監督行政機關的角度及研究時間完整性的考量，本文遂以縣市議員的就職日（1998年3月1日）做為研究的起點。

5 就政府型態與議會結構而言，依1997年11月27日縣市長選舉結果，新竹縣長由民進黨籍的林光華，打著延續前縣長范振宗（民進黨籍）的施政理念，順利入主縣府；新竹市長則由民進黨籍的蔡仁堅勝選出任，中斷了國民黨長期的地方執政優勢；嘉義縣長由國民黨籍的李雅景，以現任優勢蟬聯縣長寶座；嘉義市長則為無黨籍的張博雅勝選出任，賡續「許家班」

構，提供了不同類型體制運作的分析案例。其二，從 1982 年 7 月行政區域的重新調整來看，依據「台灣省各縣市實施地方自治綱要」之規定，將原先新竹縣當時所轄之新竹市與香山鄉，以及嘉義縣所轄之嘉義市，改制升格為省轄之新竹市及嘉義市。改制後的新竹縣市與嘉義縣市之整體環境類似，對於進行比較研究工作，提供較佳的案例以利於分析。

此外，資料蒐集的選擇應取決於研究者所關注的問題與研究對象的性質。為彌補單從文獻分析法可能遺漏的重要資料，或檢證其他資料與論點，深度訪談可提供充足翔實的第一手資料，以檢證不同受訪者對事件的觀點。因此，筆者除了運用縣市政府所提供的原始資料外，「標準化開放式訪談」(standardized open-end interview) 與實地觀察亦是本文的主要依據。經由參與觀察和訪談方式，其主要目的在於描繪某一「情境系絡」(context) 下的行為者與事件所發生的關係，並對事件發生參與者的數量、態度與目的，進行較為一完整的紀錄。關於深度訪談受訪者之編碼、資料，以及深度訪談問卷架構，請參閱附錄一及附錄二。<sup>6</sup>

---

的執政基礎。另外，在 1998 年 1 月 24 日縣市議員選舉結果，新竹縣議會應選議員 34 席，其中國民黨有 19 席，佔議會總席比例約 56%，民進黨有 5 席，佔議會總席比例約 15%，無黨籍有 10 席，佔議會總席比例約 29%；新竹市議會應選議員 29 席，其中國民黨有 16 席，佔議會總席比例約 55%，民進黨有 4 席，佔議會總席比例約 13%，新黨有 1 席，佔議會總席比例約為 4%，無黨籍有 7 席，佔議會總席比例約為 24%；嘉義縣議會應選議員 37 席，其中國民黨 22 席，佔議會總席比例近 60%；民進黨 3 席，佔議會總席比例近 8%；無黨籍 12 席，佔議會總席比例近 32%；嘉義市議會應選議員 23 席，其中國民黨籍 11 席，佔議會總席比例近 48%；民進黨 3 席，佔議會總席比例近 13%；無黨籍 9 席，佔議會總席比例近 39%。因此，根據上述兩項公職選舉結果，以行政首長與議會多數所屬政黨加以區分，新竹縣市與嘉義市屬行政首長與議會多數分屬不同政黨的分立政府，嘉義縣為縣長與議會多數均屬國民黨籍的一致政府。

6 本文以參與觀察和深度訪談做為資料蒐集的方式之一。由於本文所探討的主題與府會運作有關，因此實有必要採用這種方式，其一方面可增強論證的可信度，另一方面又可檢證不同受訪者對於各事件的看法。為對於整體政治環境進行瞭解，筆者數度走訪新竹縣市與嘉義縣市議會，觀察議會開議過程，並就不同領導人士，進行深度訪談，以求瞭解實務運作情形，做為撰寫府會運作的重要資料來源。深度訪談之匿名受訪者共有 18 人，其中 16 人與筆者有過一次會談，另外兩人則曾進行兩次面談。具議員身份者，國民黨籍有 7 人，民進黨籍為 4 人，無黨籍 2 人；議會主管與行政人員共有 5 人，這些人士由於工作之考量，不便透露其黨籍歸屬。至於作者之所以訪談這些人士的理由，乃是藉由個人與部分地方行政官員及議員的關係

## 四、新竹縣市與嘉義縣市之實例分析

### (一) 派系政治之現況與影響

在研究新竹縣市與嘉義縣市體制運作之前，本文首先對於該四個縣市的政壇生態作一扼要說明。如前所述，在行政區域尚未重新調整之前，就地方政治生態而言，分治前的新竹縣發展出東許與西許的派系之爭，縣市分治後，傳統的派系區別可說是逐漸式微。反觀嘉義縣主要還是維持著「雙派系主義」(bifactionalism)——「黃派」與「林派」的競爭模式；而嘉義市則呈現「許家班」長期主政，延續政治香火的情況。

地方派系在台灣地方政治上扮演著重要的角色，無論是在戰後、威權統治或民主轉型時期，均是影響基層政治、經濟、社會文化的主要因素。依據 Landé (1977: xiii) 的觀點，「派系」係以主從關係為基礎的「二元非正式組織的群體」(dyadic non-corporate group)，其關係是建立在利益的交換上，以及提供即時需求的自願性協議(轉引自吳重禮, 1998a: 179)。趙永茂(1997: 184, 238) 則認為台灣的地方派系是政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎的組織。形成派系的原因主要是一群人為某種利益而結合的現象，以爭取權力為主所形成的團體，並以選舉為活動目標，因此在選舉期間內，派系負責規劃候選人，並動員選票競選職位，藉此掌握各項合法、非法及法外等資源，再分配給網絡內之成員。

由於派系的目標在爭取公部門或準公部門的資源，並極大化個人利益，因此透過資源的交換和利益的輸送，以維持「酬庸者」(patron) 與「隨從者」(client) 間二元聯盟的關係。根據 Fewsmith (1986: 191-192) 的觀點，台

---

與引介，並非基於科學抽樣方式；事實上，深度訪談迥異於民意調查，往往不易進行抽樣。在此，深度訪談主要採取「標準化開放式訪談」(standardized open-end interview) 方式，以特定的用詞、語法和相同問題與程序，使每位受訪者針對相同的問題，提出個人的意見與觀點，以降低不同受訪者因不同問題所產生的變異性 (Patton, 1990: 39-63)。值得說明的是，附錄二所列的訪談題目只是基本架構，目的在於輔助和提供訪談基本方向，並且隨著訪談的進度而做適時的調整。

灣的地方派系是將個人與其成員相互連結的一個組織體，一旦派系成員獲得政治職位，並且與社會資源相互融合為制度化的結構時，即形成所謂「官僚資本主義」(bureaucratic capitalism)，進而控制官僚體系的政治職位、汲取社會資源與經濟利益。

派系為了提供自身活動、生存經費，必須向地方行政部門爭取地方建設經費以及承包各項工程。因此，不同派系或政治團體彼此在政治動員或爭取地方資源產生衝突時，也會將此類的衝突延伸至議會內。另外，地方首長通常亦運用工程配合款、基層建設的發包，以尋求在議會中多數議員的支持與聯盟合作(連哲偉,1995；蘇孔志,1999)。倘若無法滿足議員或派系的需求，則可能發生行政首長與議員在府會互動上的對立或嚴重的衝突(江大樹,1998)。這即是說明了為何派系之間倘若無法兼顧各個派系利益之方案時，往往會造成政府決策陷入滯塞的主要原因。換言之，當派系在爭相競逐公部門利益時，即有可能導致政治體系的決策無從產生的僵局。因此，關於派系之間的各種角力與互動，無論是在地方政府政策制訂、預算審議的過程，還是政策執行的階段，都可發現他們的影響範圍。所以在研究地方政治的議題上，派系政治誠屬極為重要的因素，不容小覷。

長期以來，國民黨在嘉義縣政壇保持一黨優勢，尤其在縣長及縣議會選舉方面，憑藉縝密的選舉動員網絡，使得非國民黨籍候選人難以根深盤據。故之，嘉義縣向來是國民黨的鐵城重鎮(吳重禮、湯京平,2000:14)。嘉義縣素來有黃、林兩派之分，堪稱派系競爭相當激烈的縣市之一。縣議會37名議員中，除了民進黨籍3位議員外，其餘32名議員分屬黃派(26名)與林派(6名)門下。<sup>7</sup>其中，縣議會議長、副議長亦同屬「國民黨」與「黃派」陣線，加上縣長李雅景又為黃派的「掌門人」。因此在政黨優勢與派系優勢的雙重掌控下，黃派在這段期間可謂達到「如日中天」、「魚與熊掌兼得」的絕佳時機。誠如受訪者以為，「嘉義縣的地方生態，近年來都是國民黨的黃派佔有優勢，不管在縣府也好，縣議會也好，都可以清楚地看到他們的身影。現在的縣政推動、議會開會幾乎都是黃派主導」(訪談：7)。「議會內部的生態和

7 另外2位議員為無法就職的蕭登標與其同派議員黃嘉寬。

縣政的推動有很大關係，現在董議長、侯副議長和多數的議員都是同一個派系，所以開會的時候，他們佔有比較大的優勢。譬如縣府提出一個案子時，開會的時候通常大家會一起討論，如果大家意見分歧的話，在表決之前，通常都會事前協調一下，這樣大家的意見就會比較一致了。當然，有人會批評這種情形不好，但是我覺得有好有壞，見仁見智」（訪談：9）。

不過，對於嘉義市而言，除了長期執政的「許家班」之外，政壇上還有國民黨與民進黨兩股勢力，其中國民黨又可區分為「蕭家班」與「黃家班」。雖然嘉義市有不同派系的存在，但是在一項研究中卻發現，部分議員或公職人員對於問及所屬派系的認同時，卻表現得相當低調，並表示不能因為特殊情感或政黨偏好的關係，來認定他們是哪一派別（文偉達，1998: 55-61）。受訪議員指出，「雖然嘉義市一直有所謂的許家班、蕭家班之分，不過我覺得那都是外面的人說說罷了。或許在選舉的時候還有區隔的意義，不過在議會裡面，我認為分這個好像沒有多大的意義，反而還會造成一些不必要的麻煩。而且我們議員之間大家都相處愉快，管你是什麼政黨都無所謂，只要盡心做好議員該做的工作，多替市民爭取更多的福利就好！」（訪談：4）。「議會是個容納各種不同意見的地方，當然議員可以有他們自己所屬的團體。不過，個人以為市議會目前除了以國民黨、民進黨和無黨籍來區分議員的屬性之外，派系的區隔好像不是那麼重要」（訪談：3）。

另外，新竹縣由於缺乏縣級的派系基礎之故，因此在議會內，議員之間因為利益關係所形成的組織，如「范林系統」、「誠信聯盟」，也有一定程度的影響力（訪談 11；訪談 14）。相對地，新竹市缺乏派系之分，亦少有議員私下的結盟關係，一切政治運作可說是完全以政黨的背景為基礎。議會資深主管指陳，「現在市議會的運作，可以說是完全按照立法院的議事在開會。因為民進黨是新竹市的執政黨，而國民黨、新黨和無黨籍就是在野黨，加上議長原本是國民黨籍，<sup>8</sup> 雙方立場非常鮮明。如果與其他縣市比較起來，在有些縣市內，政黨只有在選舉的時候有分別，選後大家都是自己人，不過我個人覺

8 2000年總統大選期間，鄭成光議長支持宋楚瑜參選總統，選後親民黨成立，遂從原屬的國民黨轉而加入親民黨。

得，新竹市的政黨政治運作非常清楚，選前是這樣，選後也是一樣」（訪談：15）。綜觀而論，相較於涇渭分明的黃、林派系分野的嘉義縣，新竹縣與嘉義市屬於不明顯的派系現象，而新竹市則缺乏派系運作的痕跡。

## (二) 縣市長之領導才能、經驗與議會的互動

在政策過程中，從投入、利益主張、利益匯集、決策與執行，每一階段的活動，以及從一個階段進入另一個階段的轉變，並非必然在和諧狀態中進行。相對地，政治活動既然牽涉有限價值的配置，則有關價值配置的一種主張，則可能發生相互排擠的效應。因此，縣市長的領導才能與行政經驗顯得格外重要，行政首長必須在複雜的環境與情勢中達到界定問題為何，與幕僚團隊尋求或選擇可行的方案，並發動政治資源以推動組織的行政能力。

此外，縣市首長除了領導縣市府團隊外，還需面臨議會的監督。而縣市長與議會的互動更是講究溝通說服與斡旋妥協，畢竟政治是一連串衝突與解決的過程，如要有效解決問題，人際關係的經營與個人性格素養，都是影響縣市長領導的因素。換言之，身為一位首長必須兼顧對內的有效領導與對外的和諧經營。準此，各項政務方能順利運作與推動。

倘若行政首長是以現任優勢蟬聯其首長職位，其意味著多數選民仍支持該位行政首長，無形之中更加強首長的民意基礎。當其面臨立法部門的監督時，可能表現較為強勢的行事風格與施政魄力。相對地，行政首長若為初次上任，在政務推行與府會關係的考量下，可能會表現低調作風，並與議會維持良好的互動關係，以期政務推動之順利。當然，我們亦可從另外一個面向來探討行政首長的領導才能與經驗。由於選民在投票時會考慮政府的施政表現以及首長的個人作為，藉此以當做下一次投票抉擇的依據。因此，行政首長在先前任內與議員的互動是否良好，都會影響政府的各項施政表現與整體成效。必須強調的是，行政首長與議員在互動良好的環境下，亦能創造府會彼此雙贏的局面。

一項研究指出，當府會分別由不同政黨所掌控時，行政與立法的互動可能產生僵局。不過，此種環境同時亦提供了不同領導者（行政部門或是立法部門）之間一個維持「行政—立法」良好關係的誘因。在這個誘因之下，政

黨屬性的差別不再視為必要，因此只要雙方經由充分討論後，即可完成法案之制訂 (Weatherford, 1994)。然而地方政府與議會運作的成敗關鍵，往往在於府會之間是否存有「完善」、「良性」的溝通協調機制，其中行政首長的個人因素，譬如：領導風格與人格特質，以及議員與首長之間的質詢與回答過程，均是影響府會互動良好與否的主要原因。因此，行政首長的經驗與性格，現實的政治情勢，以及面對議會的處理方式，在在都能影響府會之間的互動 (Van Assendelft, 1997)。

綜觀看來，四位縣市長在擔任地方行政首長之前，均有豐富的從政經歷。新竹縣長林光華主要的從政經歷為新竹縣第十二屆縣議員，與第三屆立法委員，民意代表資歷匪淺，對於與議員間的應對進退關係，表現甚佳，三年下來的縣政表現與府會關係的經營，均有不錯的聲譽。長期擔任議會主管的受訪者即表示，「如果林縣長和前任范縣長比起來的話，雖然在范縣長任內時府會就一直維持良好的互動，而且這種關係沒有中斷，但我覺得林縣長更能掌握府會的經營，從某個角度上來說，他其實做的比范縣長還要好、還要多」(訪談：11)。以新竹縣的地方生態來看，縣府與議會雖然分屬不同政黨控制，不過並未因為如此而有涇渭分明之區別。相反地，縣長與議員之間均刻意地將政黨標籤予以淡化，改以私下交情來構築府會良好互動的根基。

新竹市長蔡仁堅曾任職新竹市第二屆市議員與國大代表，由於富有強烈改革使命與執意行事的風格，因此在議會開議期間不時出現衝突火爆的場面。據悉，雖然市長在領導市政發展上費盡心力，但是市長本身的性格卻是影響府會關係的致命傷。「市長非常用心在市政改革上，不過就是在個性上有點『麻煩』，讓他在每次開會的時候都會槓上一些國民黨或無黨籍的議員。府會關係時常出現尖銳對立的局面，畢竟冰凍三尺非一日之寒。嚴格檢討起來，不能不說市府和議會都有可議的地方。如果繼續讓這種關係僵化下去，將會兩敗俱傷，所影響的是市民的利益啊！…不只市長而已，市府團隊也沾染到他的行為模式，有時候也會向一些議員『反撲』。我看除了台中市以外，唯一敢這樣的就算是新竹市了！」(訪談：15)。而同黨籍議員卻語帶保留地認為，「其實府會互動不良，癥結問題在於雙方溝通不良，最大的原因在於蔡仁堅市長可能還沒有辦法由民代角色，轉換到政務官接納批評的雅量」(訪談：18)。



嘉義縣長李雅景為縣議員出身，並曾擔任過省議員。1993年角逐嘉義縣第十二屆縣長寶座，打敗當時同屬國民黨、黃派的現任縣長陳適庸，贏得勝選。在1997年，李雅景蟬聯百里侯，由於長期擔任公職所累積的行政經驗與應對技巧，處理府會關係是駕輕就熟的工作。「縣長本身是民代出身，經歷那麼多年，少說也有三十幾年，知道這些議員要的就是各區的經費補助。我覺得在這方面他做的還不錯，而且他是黃派的掌門人，手上握有很多資源，哪個議員不會想多要一些呢？普遍來講，議員都和縣長的交情不錯，除了少數幾個議員之外」（訪談：1）。「議員最重要的事情就是要服務選民，平常如果有什麼需要協助的話，只要和縣長建議一下，就可以得到回覆，他這個人很『阿莎力』的」（訪談：8）。「本縣議員和縣長的關係都不錯呀！雖然在開會的時候會為了一些事情爭論，不過全都就事論事，私底下大家都是好朋友」（訪談：10）。由於李雅景縣長身兼黃派掌門人，因此議會多數議員自然在他的「管轄」範圍之內，就連縣議會的議長與副議長亦是如此。<sup>9</sup>「強勢縣長」與「弱勢議會」正可描繪嘉義縣現在府會之間的不對等地位。此種觀點，可從議員的訪談中證實。「我有時候在議會開議期間會覺得很無力，議場裡邊都是國民黨、黃派的議員，不管什麼案子一來，全都是照案通過。看看議案的內容，有時真的會捏一把冷汗！現在的議會已經不是監督縣府的立法部門了，反而是縣政府底下的一個小單位，實在是太藐視我們了。你應該知道『狗吠火車頭』的意思吧！就是這個比喻讓我深深覺得議會像是縣政府的議會局」（訪談：7）。

嘉義市長張博雅主要的公職經歷贏得1983年市長補選，1985年第二屆市長選舉連任成功，1989年當選第二屆立法委員，其間並被延攬入閣，擔任衛生署長一職。在處事風格方面，張博雅普遍被認為表現得「俐落」、「果斷」。此外，與議會相處關係甚佳，可以算是一位「強勢的」行政首長。據訪談得

9 第十四屆縣議會成立後，由於前議長蕭登標無法繼續擔任議長職務，在黃派掌握多數席位且無其他人表態競爭下，正副議長選情單純。派系主要幹部傾向由副議長董象扶正。另外，在副議長人選上，由有意者自行爭取其他議員支持，透過縣黨部主導協調，再以議員假投票方式產生副議長人選。根據此次主導議長人選的黃派重要幹部透露，議長人選原則上是要會「聽話」的人（《中國時報》，1998年2月28日：雲嘉綜合新聞第20版）。

知，前市長張博雅與議會的互動良好，即使面對議會多數議員非「許家班」成員，仍能應對自如，不卑不亢，並與議會維持良好的互動（訪談：3；訪談：5）。「張博雅比她姊姊（張文英）更尊重議會，對於議會中的議員，無論他是誰？屬於哪一黨？或是屬於哪一派？都持有一視同仁的態度，不會因為你和她較熟識或較疏離，而有不同的態度。這些都與張博雅市長的個人特質，以及政治細胞有關。相較而言，張博雅比張文英對於府會關係的處理，有較良好的互動」（訪談：3）。張博雅在2000年5月延攬擔任內政部長，因此現今市長職務由副市長陳麗貞代行。由於授命接掌市長一職，陳麗貞在開議期間，或是與個別議員的私下相處，其所展現的個人風格極為恭謙，與張博雅截然不同。

在初步瞭解新竹縣市與嘉義縣市的政壇生態及府會結構型態之後，本文探討的議題，依序為縣市政府年度預算之刪減幅度、縣市政府法案之通過比例，以及縣市政府施政滿意度，茲分述如后。

### (三) 縣市年度預算之刪減幅度

政府的預算可謂是政府機關以貨幣數字顯示的政策白皮書，而政府的預算過程，也是政府總體性的政策過程（李允傑，1999: 35）。簡言之，預算是政府在價值分配上最具有權威性的表現。誠如預算的權威學者 Wildavsky (1992) 所言，政府預算是行政首長、官僚人員、民意代表和利益團體反覆協商調適的過程，具有高度的複雜性。換句話說，在預算過程中政治行為者的考量，如黨派因素、選區利益與利益團體的壓力，都是影響預算增減的因素。

現代議會政治是政黨主導的政治，所以政黨在議會的勢力分配、合縱連橫，均會影響預算的審議和結果。就預算的審查過程而言，不外乎是「人、制度、金錢」三者的連動關係，此三者亦是各種政治現象產生的根源之處（楊志恆，1991）。因此，議會透過議決預算之權，修改或否決政府之預算，以達反映民意，監督政府的施政。藉由預算審議的過程，可瞭解其刪減幅度與議員的態度，知曉預算過程中的政治運作及其所蘊含的政策意義。

依據地方制度法第四十條規定：「…，縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所，應於會計年度開始二個月前送達縣

(市) 議會、鄉 (鎮、市) 民代表會」。由於預算審議權是地方議會重要的職權，其影響層面甚廣且深，一般議員對於預算的處理，遠較普通議案慎重。不過，為了防止議員擴張預算，因此中央或地方皆有明文規定，議會在審查預算案時，不得為增加支出之提議。因此，其所行使的權利是消極性的，而非積極性的。易言之，議會關於預算的審議，只能刪減，不得增加。然而，議員握有審議預算的權力，因此部分議員可能藉機向行政機關「索取」資源。在此情況下，行政首長如未能滿足議員的需求，則可能在預算審議過程中，面臨議員要求刪減政府預算。所以，就政治層面而言，預算審議權是議會對縣市長施壓的最好手段，然而，施壓的目的並非全盤抵制預算，否則將影響民眾利益，從而影響議員本身選區之利益，所以在實際運作過程中，議會往往以附帶決議事項來牽制行政部門。

以近三年的歲入預算為例，如表一所示，新竹縣與嘉義縣議會對於縣府每年所提出之歲入預算案，是完全按照原編列通過。在編列 88 下半年度及 89 年度之歲入預算時，因為會計年度的變更，必須審查一年半的總預算，所以在預算的編列上，相較於往年的數額將近高出 40% 左右，兩個議會最後審議預算三讀結果，係按照縣府最初編製的預算數目全額通過。反觀新竹市與嘉義市議會每年針對歲入預算刪減幅度則呈現不同的情形。首先以新竹市編製 88 年度總預算來看，市府編有 98 億 3 千萬餘元，市議會僅小幅刪減 1 百萬元；市府編製 88 下半年度及 89 年度預算共 122 億 5 千萬餘元，經由議會審議後全數通過，為近五年來的特例。然而，令人訝異的是，市府 90 年度共編 113 億 1 千萬餘元的歲入預算，經市議會審議三讀結果，大幅刪減了近 11 億 2 千萬餘元，刪減幅度高達 11.05% 以上，其刪減金額之高，為新竹市升格 18 年來首見。再看嘉義市 88 年度歲入預算，市府編列近 80 億的費用，經由議會的決議後，刪減了約 4 千 3 百萬餘元；編製 88 下半年度及 89 年度之歲入預算，市府共編 121 億 6 千萬餘元，議會卻對其刪減數額近 1 億 5 千萬餘元，刪減幅度為 1.248%；90 年度編列 87 億 1 千萬餘元，經議會審議通過 86 億 5 千萬餘元，刪減幅度為 0.677%。

再從近三年歲出預算來看，如表二所示，新竹縣議會僅於 90 年度些微刪減 2 千元外，其餘各年度的歲出預算一如縣府原編三讀通過。不過，新竹市

表一、新竹縣市與嘉義縣市近五年編列之歲入預算及議會決議情形

(單位：元)

新竹縣				
年度	歲入預算案	歲入法定預算	刪減數額	刪減幅度(%)
86	14,481,209,000	14,481,209,000	0	0
87	11,576,922,000	11,576,922,000	0	0
88	12,482,462,000	12,482,462,000	0	0
88 下、89	17,942,213,000	17,942,213,000	0	0
90	13,524,372,000	13,524,372,000	0	0
新竹市				
年度	歲入預算案	歲入法定預算	刪減數額	刪減幅度(%)
86	8,924,350,000	8,843,315,000	81,035,000	.916
87	7,902,204,000	7,871,301,000	30,903,000	.393
88	9,831,288,000	9,830,288,000	1,000,000	<.0001
88 下、89	12,251,226,000	12,251,226,000	0	0
90	11,315,403,000	10,189,440,000	1,125,963,000	11.050
嘉義縣				
年度	歲入預算案	歲入法定預算	刪減數額	刪減幅度(%)
86	15,792,000,000	15,792,000,000	0	0
87	16,375,500,000	16,375,500,000	0	0
88	16,271,936,000	16,271,936,000	0	0
88 下、89	22,706,970,000	22,706,970,000	0	0
90	15,177,429,000	15,177,429,000	0	0
嘉義市				
年度	歲入預算案	歲入法定預算	刪減數額	刪減幅度(%)
86	7,453,097,888	7,337,390,166	115,707,722	1.577
87	7,432,655,474	7,392,908,537	39,746,937	.538
88	7,990,191,225	7,946,844,945	43,346,280	.545
88 下、89	12,165,019,884	12,015,055,229	149,964,655	1.248
90	8,717,222,000	8,658,576,000	58,646,000	.677

資料來源：本表係作者自行整理自 86 年度至 90 年度《新竹縣政府總預算案》、《新竹市政府總預算案》、《嘉義縣政府總預算案》與《嘉義市政府總預算》，以及 86 年度至 89 年度《新竹縣政府總預算》、《新竹市政府總預算》《嘉義縣政府總預算》與《嘉義市政府總預算》。

1. 灰質表格意指此屆議會所審議的年度預算。
2. 依據新版預算法規定，會計年度改至每年 1 月 1 日，所以 88 下半年度與 89 年度之總預算，同時審議。

政府近三年所提出的歲出預算案，在議會審議的結果，刪減數額似乎一年比一年增加，尤其 90 年度的歲出預算案，在尚未審議之前，就有議員因為不滿市府藐視議會，而放出風聲要「磨刀霍霍向預算」。果不其然，在議員的嚴厲把關下，大砍預算共 11 億 2 千萬餘元，其刪減幅度竟高達 9.934%，致使市府官員私下形容「已經被砍到骨子裡了！」（《自由時報》，2000 年 12 月 1 日：桃竹苗新聞第 13 版）。必須說明的是，新竹縣議會審議 90 年度的預算時，由於已經拖至開議期限最後一天，不得已乃一口氣完成二讀會、三讀會。

相較於新竹縣議會的審議過程，新竹市議會則是以分款、分項的細目審查市府所提出的總預算。議會主管就毫不諱言地表示：「究其市議會刪減高達 11 億 2 千萬餘元的背後因素，除了做好『替人民看緊荷包』的任務外，最重要的肇因還是在於議會與市府之間的互動不良所致」（訪談：15）。不過議員則有另一種觀點，「新竹市目前有蠻多狀況的，我認為府會的衝突雖然不是很好，但是我倒認為議員的表現都不錯，因為我們是真正審查預算，為市民查帳，看緊他們的荷包，這是過去達不到的水準。我覺得市府團隊要將心態調整一下，不要都以本位主義來做事，同理心嘛！這樣才能趕上議會的水準」（訪談：17）。

再看嘉義縣的歲出預算審議結果，除了在 88 年度的預算，縣議會刪減 470 萬餘元外，之後兩年的歲出預算，則是按照縣府所編列的歲出預算案全額通過。雖然在審議過程中仍有議員提議刪減部分單位預算，但是囿於反對黨議員有限席次，最後仍依照原先編列方案三讀通過。依據議員和議會主管的說法，這種情形正是「府會一家」的最佳例證（訪談 1；訪談 5；訪談 8）。因此，受訪議員自我暗諷認為，「如果每件事情要經過表決來決定的話，我們是鐵定玩不過他們的（國民黨、黃派），好比要刪減縣政府的預算一樣，要刪當然是可以刪呀！不過誰來支持你的看法，整個議會加一加的話，跟你站在同一陣線的人，恐怕用五隻手指都數的出來呢！」（訪談：7）。相對地，近年來嘉義市的年度歲出預算審查，以 88 下半年及 89 年度歲出預算而言，市府編列 125 億 5 千萬餘元，經市議會審議刪減了 2 億 3 千萬餘元，刪減幅度為 1.907%；90 年度市府編列 87 億 1 千萬餘元的歲出預算，最後經議會刪減 5 千 8 百萬餘元，刪減幅度仍然維持在 0.5% 以上。

表二、新竹縣市與嘉義縣市近五年編列之歲出預算及議會決議情形

(單位：元)

新竹縣				
年度	歲出預算案	歲出法定預算	刪減數額	刪減幅度(%)
86	14,481,209,000	14,481,209,000	0	0
87	11,576,922,000	11,576,922,000	0	0
88	12,482,462,000	12,482,462,000	0	0
88 下、89	18,406,798,000	18,406,798,000	0	0
90	14,904,452,000	14,904,450,000	2,000	≒0
新竹市				
年度	歲出預算案	歲出法定預算	刪減數額	刪減幅度(%)
86	8,924,350,000	8,843,315,000	81,035,000	.916
87	7,902,204,000	7,871,301,000	30,903,000	.393
88	9,831,288,000	9,830,288,000	1,000,000	<.0001
88 下、89	16,286,100,000	16,252,025,000	34,075,000	.210
90	12,460,640,000	11,334,677,000	1,125,963,000	9.934
嘉義縣				
年度	歲出預算案	歲出法定預算	刪減數額	刪減幅度(%)
86	15,792,000,000	15,759,784,027	32,215,973	.204
87	16,375,500,000	16,372,000,000	3,500,000	.021
88	16,271,936,000	16,267,230,900	4,705,100	.029
88 下、89	22,706,970,000	22,706,970,000	0	0
90	16,007,429,000	16,007,429,000	0	0
嘉義市				
年度	歲出預算案	歲出法定預算	刪減數額	刪減幅度(%)
86	7,453,097,888	7,337,390,166	115,707,722	1.577
87	7,432,655,474	7,392,908,537	39,746,937	.538
88	7,990,191,225	7,946,844,945	43,346,280	.545
88 下、89	12,557,941,584	12,322,976,929	234,964,655	1.907
90	8,717,222,000	8,658,576,000	58,646,000	.677

資料來源：本表係作者自行整理自 86 年度至 90 年度《新竹縣政府總預算案》、《新竹市政府總預算案》、《嘉義縣政府總預算案》與《嘉義市政府總預算》，以及 86 年度至 89 年度《新竹縣政府總預算》、《新竹市政府總預算》《嘉義縣政府總預算》與《嘉義市政府總預算》。

1. 灰質表格意指此屆議會所審議的年度預算。
2. 依據新版預算法規定，會計年度改至每年 1 月 1 日，所以 88 下半年度與 89 年度之總預算，同時審議。

總體而言，無論是從歲入預算或是歲出預算來看，新竹縣與嘉義縣議會在預算審議的過程中，尤其是在歲入預算部分，幾乎完全遵照縣府所編列的預算，只有在歲出預算部分做了些微的刪除。相較之下，新竹市與嘉義市議會則在預算審議的過程中，扮演近似一個「守門人」的角色，其中對於預算案的刪減多寡，除了盡到替民眾看緊荷包的職責外，府會之間是否流於意氣或彼此牽制仍有待深入研究。

基本上，新竹縣與嘉義縣在產業結構比例上多屬農、工為主的「鄉村型」縣市。相對地，新竹市與嘉義市則為科技、商業為主體的「都會型」縣市。此種環境結構上的差異，可能型塑不同居民的生活與認知，進而影響其所選出議員的選民服務與議事表現。本文以為，相較於新竹縣與嘉義縣的議員，新竹市與嘉義市的議員基於個人政治事業的經營，其自主性較為寬廣，問政風格較具犀利，顯露議員亟欲突破傳統的被動角色，而在預算審議的過程有所展現，這種現象在定期會的質詢過程亦能得到相同例證。而新竹縣議會在強調「府會和諧」與「客家大團結」的傳統觀念下，議會對於縣政府的各項施政，無論是在預算上、提案上，議會經常給予最大的配合和協助（訪談：11；訪談：13）。嘉義縣在國民黨、黃派握有地方行政與立法主導權，形成「府會一家」的局面似乎是必然的現象。

#### （四）縣市政府所提法案之通過比例與情形

在實證經驗研究中，以立法成果檢視分立政府的運作是否異於一致政府，誠屬 Mayhew (1991b) 的研究最為著稱；其以國會制訂重要法案做為其中的一項指標，探討美國戰後至 1990 年的府會互動關係。Edwards、Barrett 和 Peake (1997) 沿用 Mayhew 的概念與研究途徑，以不同的角度切入，分析 1947 年至 1992 年期間美國總統支持與反對的法案，國會對於這些「重要法案」通過的情形。鑑此，本研究亦參酌法案制訂與通過情形，做為檢視不同政府體制運作的指標。

基本上，我國地方議會議案的提出可區分為四種類型。其一為政府案，即地方政府或以地方行政首長名義所提之法案，做為施政計畫的政策性議案，其中又可分為五項：縣市之單行法規、縣市之預算案與決算案、財政法

案、縣市之覆議案，以及其他議案。其二為議員所提出之議案，藉以滿足特定選區或人民之利益。其三為人民請願案，但是人民請願案僅得成為議案，亦即人民請願案有成為議案之可能，而不必然成為議案，其需經過議會相關單位事前的審查。不過，該類議案在開議所提出的次數仍屬有限。其四為委員會提案，此類提案為數亦甚少（薄慶玖，2000: 293-295）。倘若政府案遭議會予以否決、擱置或保留，或是議員案為首長拒絕批准認可，均可能引發府會之間的衝突。<sup>10</sup> 因此，基於地方議會審查過程普遍流於粗疏及顧慮政治生態等因素，一般說來行政首長較不會提出具有爭議之議案（黃錦堂，1999: 215）。

如表三所示，新竹縣議會第十四屆五次定期會暨十二次臨時會，縣府提案與議員提案總計有 541 件。縣府提案計有 99 件，議員一般提案 442 件，議會提案 2 件，議員臨時動議案 16 件。以行政部門所提議案與立法部門相比則為 99 比 442，亦即立法部門所提出議案件數約為行政部門的 4.5 倍。值得注意的是，縣府所提出之 99 件議案中，經縣議會審議後，有高達 91 件是原案（原編）通過，其比例約為 92%。另外，必須按照議會審查意見所執行的有 6 件，而議會決定暫且擱置的僅有 2 件。<sup>11</sup>

反觀，在新竹市議會第五屆五次定期會暨十四次臨時會的開議期間，議會決議案則呈現多種型態。如表四所示，行政部門與立法部門的提案總計共

---

10 地方議會所提議案（政府案或議員案）一旦具有爭議時，依據地方制度法第三十八條與第三十九條之規定，縣市政府對於縣市議會議決案應予執行，如延不執行或執行不當，需函覆議會敘明理由。此外，針對規章案、預算案、稅課案、財產處分案、組織案與縣市政府提案等，地方政府如認為議會之決議窒礙難行時，得就窒礙難行部分敘明理由，送請議會覆議，並對於覆議之結果予以執行。

11 「擱置」（lay on the table）就是通稱的「緩議」或「保留」。此案如果通過後，原案即暫停考慮，以後可由大會的意志隨時「抽出」（take from the table），重回議場再議（羅傳賢，1996: 571-572）。此外，根據熟悉議事規則人士指出，目前地方制度法關於議會議決結果並無「擱置」語詞用法。其意指議會不贊同該項議案決議的委婉用語，以示尊重行政機關，如需正式用法則等同於「否決」之意。不過一般議事運作中，常出現此一用法的理由乃為了避免府會之間出現非必要的爭議。但「擱置」並無將提案退回之意，因此，行政機關也無須提出覆議案，假以時日，亦能重新向議會再次提案（訪談：15）。又依據各縣市議會規則明訂，經決議擱置之提案，在同一會期內未抽出者，視為否決。



表三、新竹縣議會第十四屆第一次至第五次定期會  
暨第一次至第十二次臨時會決議案總計一覽表

	行政部門			立法部門			政府提案最後決議情形					
	一般提案	覆議案	臨時動議	議員提案	議會提案	臨時動議	原案通過	審查意見	擱置	再審	自動退回	議會退回
第一次定期會	8			52		1	8					
第一次臨時會	12			35			12					
第二次定期會	3			49			3					
第二次臨時會	4			38		1	4					
第三次臨時會	25			21			24		1			
第三次定期會	8			50		3	6	2				
第四次臨時會	1			11		2	1					
第五次臨時會	5			7		1	4	1				
第四次定期會	11			39			11					
第六次臨時會												
第七次臨時會				20	2	3						
第八次臨時會	1						1					
第九次臨時會	2			11		1	1	1				
第五次定期會	12			71			11	1				
第十次臨時會	2					1	2					
第十一次臨時會	1					3		1				
第十二次臨時會	4			20			3		1			
總計	99			424	2	16	91	6	2			

資料來源：本表係作者自行整理自《新竹縣議會第十四屆第一次(至第五次)大會暨第一次(至第十二次)臨時會議事錄》。

有 467 件。其中，市府共提出 150 件議案交予議會審議，議會提案則有 317 件；立法部門所提出的議案約為行政部門提案的 2.1 倍。以議會審議後的結果看來，市府所提出之 150 件議案中，有 112 件是原案（原編）通過，其比例約為 75%。另外，必須按照議會審查意見所執行的有 14 件；遭議會擱置的議案有 10 件；被議會否決的有 3 件；市府自動退回<sup>12</sup> 的議案有 4 件；還有 7 件提案則是因為特定因素使得市府提案遭到議會逕行退回而不予審議。

至於嘉義縣議會第十四屆五次定期會暨十三次臨時會，縣府提案與議員提案總計有 299 件。如表五所示，縣府提案計有 187 件，議會內部提案 112 件；換言之，行政部門所提出議案件數約為立法部門的 1.7 倍。其中，縣府所提出之 187 件議案中，經縣議會審議後，有高達 181 件是原案（原編）通過，其比例約為 97%。另外，必須按照議會審查意見所執行的有 3 件，擇期再審的議案也有 3 件。<sup>13</sup>

嘉義市第五屆議會五次定期會暨八次臨時會的開議期間，議會決議案同樣呈現了多種型態的決議情形。如表六所示，行政部門與立法部門的提案總計有 438 件。其中，市府共提出 87 件議案交予議會審議，其分項依序為市府提案 76 件，市府覆議案 7 件，<sup>14</sup> 市府臨時動議案 4 件。以行政部門所提議案與立法部門相比為 87 比 351。也就是說，立法部門所提出議案約為行政部門的 4 倍。以議會審議後的結果分析可知，市府所提出之 87 件議案中，有 54 件是原案（原編）通過（其中包括覆議通過的 3 件提案），其比例約為 62%。另外，必須按照議會審查意見所執行的有 10 件；擇期再審的議案有 1 件；被議會擱置的議案有 14 件；市府自動退回的議案有 6 件（包含 3 件覆議案）；

---

12 依議事學之規定，動議尚未經主席提付討論之前，動議人可以撤回，撤回動議是一種偶發事件，並非正式動議，其性質乃屬於一種請求，故無須附議。此種請求的提出，在動議未接述前，主席有允准權，在接述後，為全體一致有允准權。通常不經討論，亦不經正式表決。至於政府提案之撤回，根據縣市議會組織法及議事規則之規定，並不需要經過委員會或院會之同意（羅傳賢，1996: 567-568）。

13 先前的「省縣自治法」與現行的「地方制度法」中，縣市議會對於縣市政府的一般提案並無限制審查期限，因此，基於開議期間的議程設定或其他因素的考量下，議會得以「再審」做為回應，其理由與註釋 11 相同。

14 此 7 件覆議案均是有關 88 年下半年度及 89 年度市府與其所屬機關之年度預算。

表四、新竹市議會第五屆第一次至第五次定期會  
暨第一次至第十四次臨時會決議案總計一覽表

	行政部門			立法部門			政府提案最後決議情形					
	一般提案	覆議案	臨時動議	議員提案	議會提案	臨時動議	原案通過	審查意見	擱置	再審	自動退回	議會退回
第一次定期會	13			74			8	4	1			
第一次臨時會	17					6	10	3	1		2	1
第二次臨時會						8						
第三次臨時會	4						4					
第四次臨時會	5			14			4	1				
第二次定期會	5			44			4				1	
第五次臨時會	14			12		2	10	1	1		1	1
第六次臨時會	4			16			2		2*			
第三次定期會	8			36		2	5	1	1			1
第七次臨時會	6			6			6					
第八次臨時會	16						14		2*			
第九次臨時會	5			10		2	5					
第四次定期會	1				1	2	1					
第十次臨時會	8			23			7		1			
第十一次臨時會	1						1					
第十二次臨時會	5				1		4		1			
第五次定期會	1			41				1				
第十三次臨時會	32			3	1		27	2	2*			
第十四次臨時會	5			13					1*			4
總計	150			292	3	22	112	14	13		4	7

資料來源：本表係作者自行整理自《新竹市議會第五屆第一次（至第五次）大會暨第一次（至第十四次）臨時會議事錄》。

說明：\* 代表其中一項決議案遭議會否決。

表五、嘉義縣議會第十四屆第一次至第五次定期會  
暨第一次至第十三次臨時會決議案總計一覽表

	行政部門			立法部門			政府提案最後決議情形					
	一般提案	覆議案	臨時動議	議員提案	議會提案	臨時動議	原案通過	審查意見	擱置	再審	自動退回	議會退回
第一次定期會	10		11		1	9	1					
第一次臨時會	15		4		2	14	1					
第二次臨時會	11				2	11						
第二次定期會	15		15		3	15						
第三次臨時會	11				5	10	1					
第四次臨時會	8		5			8						
第三次定期會	14		10		4	12			2			
第五次臨時會	7		2		1	7						
第六次臨時會	10				2	10						
第七次臨時會	17				1	17						
第四次定期會	12		4		4	11			1			
第八次臨時會	11		1	1	1	11						
第九、十次臨時會	5		3		2	5						
第五次定期會	12		11	1	1	12						
第十一次臨時會	15		5			15						
第十二次臨時會	11					11						
第十三次臨時會	3		9	1		3						
總計	187		80	3	29	181	3		3			

資料來源：本表係作者自行整理自《嘉義縣議會第十四屆第一次(至第五次)大會暨第一次(至第十三次)臨時會議事錄》。

表六、嘉義市議會第五屆第一次至第五次定期會  
暨第一次至第八次臨時會決議案總計一覽表

	行政部門			立法部門			政府提案最後決議情形					
	一般提案	覆議案	臨時動議	議員提案	議會提案	臨時動議	原案通過	審查意見	擱置	再審	自動退回	議會退回
第一次定期會	17		2	53		10	14	3	1	1		
第一次臨時會	9			11		1	8		1			
第二次定期會	8		2	63		6	7	1	2			
第二次臨時會	2			9		9	1	1				
第三次定期會	10			33		24	5	3	2			
第三次臨時會	3	7				3	2(3*)		1(1**)		3*	
第四次臨時會	7			2	2	2	5				1	1
第四次定期會	7			27	2	14	3	1	1		2	
第五次臨時會	2				1	2	2					
第六次臨時會	4						2		2			
第五次定期會						3						
第七次臨時會	6			66	1	7	1	1	4			
第八次臨時會	1						1					
總計	76	7	4	264	6	81	54	10	15	1	6	1

資料來源：本表係作者自行整理自《嘉義縣市會第五屆第一次（至第五次）大會暨第一次（至第八次）臨時會議事錄》。

說明：\* 表示覆議案的決議情形，\*\*表示覆議案未予通過。

遭到議會退回的則有 2 件（其中 1 件為覆議案）。

綜合比較四個縣市議會決議其縣市政府所提議案的通過情況，相對而言，嘉義縣政府與新竹縣政府所提議案，得以悉數按照原編通過的比例，遠高於新竹市政府及嘉義市政府，而且議案受到擱置或被議會退回的比例更是有所區別。因此，以議會議決政府所提之議案結果得知，相較於新竹縣府與

嘉義縣府，新竹市府與嘉義市府則必須面對一個較為「強勢」或是較具「制衡」功能的議會。基本上，四個縣市議會在審議縣市政府所提議案的過程與結果，大致可以推論，不同型態的府會結構並非全然能夠影響議案的通過比例與情形。

## (五)縣市政府施政滿意度

先前兩項評估政府表現的指標（政府預算刪減之幅度與政府法案通過之比例）多是集中在府會關係中，朝野政黨議員的互動上，就研究對象而言，屬於偏向菁英層級（elite-level）的研究。此外，本文亦從群眾層級（mass-level）的角度出發，以兼顧民眾對於政府的施政表現與領導效能的態度。畢竟民眾是政府施政與服務的直接關係者，民眾能否真正受益或是感受正面效果，經由政府施政滿意度的調查，實為瞭解民眾對政府施政評價的管道。再者，民主政治強調以民意為依歸，政治領導者的產生必須定期訴諸人民的偏好。依據「回顧性投票」（retrospective voting）的觀點，一般民眾對於政府施政與在職者作為的評價之優劣，即可能形塑其本身的政治態度，進而影響下次選舉的投票抉擇（Fiorina, 1981）。因此，本文雖旨在探討分立與一致政府的運作差異，但亦可做為未來分析我國選民投票行為的參考，尤其在於解釋為何選民在行政首長和議會選舉中分別支持不同政黨的候選人。

依據前述文獻之剖析，本文假設，不同政府型態的差異會影響地方政治運作，一旦行政首長所屬政黨無法掌控議會多數席次，則議會可能過度掣肘行政部門，造成府會關係的不協調，阻撓地方政務之推動。正因為分立政府易導致政策制訂之滯塞和停頓，行政首長與立法部門之僵局，民眾對於政府整體施政績效的評估也會受到影響。

本文採用世新大學民意調查研究中心所提供之「台灣地區縣市長施政滿意度研究」資料，該民調研究選定 1997 年當選之縣市首長就職甫滿一週年，於 1998 年 11 月 19 日至 11 月 24 日進行，調查區域範圍為台灣省 23 個縣市（包括北、高兩市，但不含福建省金門縣及連江縣），受訪對象為 20 歲以上，且設籍在該縣市者。在該調查中，新竹縣市與嘉義縣市有效受訪樣本數分別為 815 人、803 人、804 人和 809 人，誤差率依序為  $\pm 3.50\%$ 、 $\pm 3.53\%$ 、

±3.53%和±3.52%。該調查研究的問卷題目與措辭，以及作者對於變數之重新編碼 (recode) 請參見附錄三。

值得說明的是，儘管分立政府的議題並非這份資料的問卷設計原意，但該筆資料具有若干特性，與本研究議題相當契合。首先，「環境效應」(contextual effects) 對於民眾政治態度是本文的研究議題之一，亦即居住在不同政府型態之下的選民，對於政府施政評價是否有所差異。因此，問卷中雖沒有詢問關於分立和一致政府的題目，但並無損於研究主旨和資料分析。其次，該筆資料在每一直轄市和縣市中完成約 800 通電話訪問，相較於一般面訪和電訪調查樣本，規模不可謂不大。再者，該項民調的執行期間僅為 6 天，盡量減少可能影響選民政治態度的短期突發因素。

為瞭解地方政府施政滿意度的影響因素，本文參酌相關理論架構，設定分析模型。依變數為政府施政績效評估的六項指標。其中，「地方行政首長施政評分」、「地方政府施政評分」和「人民生活品質滿意度」三項均為 0 至 100 的評分，屬於「連續」(continuous) 變數。另外，而「地方行政首長之領導能力」、「地方行政首長對於人民福利的重視」和「地方行政首長之清廉程度」則為「類別」(categorical) 變數。根據依變數性質的差別，本研究運用不同的統計模型，前三項依變數使用「多元線型迴歸」(multiple linear regression)，後三項依變數則使用「勝算對數模型」(logit model)。

在自變數方面，本文考量受訪者個人基本背景資料（包括年齡、性別、省籍、政黨認同等變數）、地方政府運作型態，以及政黨認同、省籍與政府型態之結合效應 (joint effect) 變數（亦稱為交互影響變數，interactive variable 或 multiplicative term）。相關理論架構，茲說明如下。

部分研究指出，選民年齡與其本身的政治態度和政治行為有著顯著的關係；大體而言，個人政治資訊的取得與政治經驗的累積，經常會隨著年紀的成長而增加，心理涉入感 (psychological involvement) 亦逐漸增強，促成本身政治參與程度的升高 (Campbell et al., 1960; Conway, 1991; Lipset, 1981; Rosenstone and Hansen, 1993)。在性別方面，男性普遍被認為對於政治事務有較高興趣，較易參與涉入各類政治活動。研究指出，這種差異主要源自於個人「政治功效意識」(sense of political efficacy) 強弱的不同；相

較於女性，男性擁有較強烈的感覺，認為自己具有處理複雜政治事務的能力和智識 (Milbrath and Goel, 1977: 117)。

省籍議題和政黨認同向來是研究台灣選民政治行為的重要變數。若干文獻指出，相對於人數最多的本省閩南族群，大陸省籍人士對於某些政治態度具有相當顯著的取向，或者因為凝聚力較強的「團體意識」(group consciousness)，使得政治參與的程度較高 (徐火炎，1995, 1998；黃秀端，1995)。本文以族群意識為出發點，假設不同省籍的受訪者對於地方政府施政滿意程度具有顯著差異。分析中，將以本省閩南人為參照類，瞭解其他省籍背景者對於政府施政的滿意程度。再者，研究發現，政黨認同者比無政黨偏好者有較高的政治參與興趣，傾向從事實際政治活動 (Conway, 1991; Milbrath and Goel, 1977; Rosenstone and Hansen, 1993)。一項分析證實，在 1994 年台北市選舉中，政黨認同與分裂選票行為具有顯著程度的相關性 (洪永泰，1995)。因此，實證分析時將未明確表達認同特定政黨者為參照類，藉以瞭解不同政黨認同者對於政府施政滿意程度的差異。

在地方政府運作型態方面，區分為分立政府與一致政府，而以嘉義縣一致政府為參照類，比較在不同政府型態之下的民眾，對於政府施政的評價是否有所差異。此外，本文亦考量政黨偏好、族群認同和政府型態所產生的交互影響。理論上，使用交互變數的目的在於評估兩個自變數之間對於依變數所產生的交互效應。由於許多政治現象相當的複雜，而某一項自變數對於依變數的影響，往往因為其他自變數影響程度的不同而有所差異。因此，為了瞭解兩個自變數對於依變數所產生的交互效應，故以兩個自變數的乘積處理之 (Friedrich, 1982)。以本文所設定的交互變數為例，我們可以瞭解，在分立政府之下，不同政黨認同、族群認同者對於其地方政府施政的評價是否有所差異。

在實證分析過程中，我們首先合併新竹縣市與嘉義縣市的資料，並且進行加權處理。<sup>15</sup> 由於原始資料中四個縣市樣本數約在 800 左右，為使樣本分

---

15 在資料處理上，由於原住民與建國黨認同者的樣本數甚少，均僅有個位數，故將原住民與本省閩南人類別進行合併，將建國黨支持者與民進黨偏好者合併。



佈符合實際成年人口比例，我們以中央選舉委員會編印之《民國八十七年立法委員選舉實錄》中，新竹縣市與嘉義縣市合格選民數做為加權的母群數。計算出縣市之權重後，本研究以統計軟體 SPSS 8.0 進行線型迴歸分析及對數模型分析。

表七所呈現的是新竹縣市與嘉義縣市「地方行政首長施政評分」、「地方政府施政評分」和「人民生活品質滿意度」的選民評估分數，以及「地方行政首長之領導能力」、「地方行政首長對於人民福利的重視」和「地方行政首長之清廉程度」的選民態度分佈情形。整體而言，嘉義市的評分普遍高於其他縣市，新竹縣與新竹市其次，而嘉義縣的評分再次之。就民眾對於行政首

表七、縣市政府施政滿意度評比與次數分佈表

	地方行政首長施政評分	地方政府施政評分	人民生活品質滿意度
新竹縣	66.982	66.672	67.216
新竹市	68.525	66.422	63.347
嘉義縣	66.548	63.951	62.814
嘉義市	73.720	68.215	65.893

	地方行政首長領導能力				地方行政首長對於人民福利的重視				地方行政首長之清廉程度			
	非常強	還算強	不強	非常弱	非常重視	還算重視	不太重視	非常不重視	非常清廉	還算清廉	不太清廉	非常不清廉
新竹縣	52 6.4	307 37.7	110 13.5	18 2.2	69 8.5	332 40.7	101 12.4	27 3.3	51 6.3	249 30.6	48 5.9	9 1.1
新竹市	43 5.4	376 46.8	97 12.1	13 1.6	62 7.7	363 45.2	95 11.8	21 2.6	42 5.2	291 36.2	18 2.2	2 0.2
嘉義縣	32 4.0	347 43.2	87 10.8	20 2.5	38 4.7	294 36.6	135 16.8	32 4.0	26 3.2	223 27.7	85 10.6	24 3.0
嘉義市	128 15.8	474 58.6	59 7.3	9 1.1	123 15.2	374 46.2	105 13.0	7 0.9	171 21.1	415 51.3	16 2.0	1 0.1

說明1：表格上排數字代表回答人數，下排數字代表回答人數比例（%）。

說明2：表格灰質部分意指在正面選項上選取該項比例最高的縣市；反之，負面選項上，選取比例最低的縣市。

長的領導能力、人民福利的重視程度，以及清廉度而言，亦是呈現大致如上的結果。除了呈現這些連續變數與類別變數裨益綜觀各縣市全貌之外，本文嘗試進一步瞭解何種因素影響選民的施政滿意度評價。

表八與表九所示為新竹縣市與嘉義縣市政府施政滿意度之分析結果。<sup>16</sup> 就個人背景而言，若干變數的影響程度確實是不容小覷的。首先，在年齡方面，隨著民眾年紀的增長，對於政府施政表現抱持較為正面的評價，尤其在於「地方行政首長施政評分」方面。其次，性別方面則有些許差異；相較於女性選民，男性普遍對於「地方行政首長施政評分」、「地方行政首長之領導能力」抱持較為負面的觀點。再者，就省籍差異與施政評比的關係上，相較於本省閩南人，客家人對於地方政府的表現多持負面的評價，尤其在「地方行政首長之領導能力」上。再者，外省籍貫者對於縣市政府的施政評價，大致上也與客籍人士類似，對於「行政首長之領導能力」持負面觀點。

值得注意的是，認同國民黨的民眾對於政府施政的表現，普遍抱持正面的評價。除了在「人民生活品質滿意度」比較不明顯之外，其餘的變數均有顯著的正面評價。反觀，偏好民進黨的民眾對於政府施政表現大多抱持負面觀點，尤其在「地方行政首長之領導能力」與「地方行政首長之清廉程度」方面。至於新黨支持者的評價則無顯著差異。

此外，不同政府型態所帶來的影響均達到統計顯著水準。由分析結果得知，分立政府與「地方行政首長施政評分」、「地方政府施政評分」、「人民生活品質滿意度」、「地方行政首長之領導能力」、「地方行政首長對於人民福利的重視」以及「地方行政首長之清廉程度」，呈現顯著的正相關。此意味著在分立政府型態中，民眾對於政府施政表現的評價未必較差；反觀，在一致政府下的民眾對於政府施政滿意度並不必然抱持正面肯定的觀點。

在交互變數的影響方面，在分立政府的情形下，國民黨認同者除了「人

---

16 在模型所設定的自變數中，唯獨在對數模型分析中，「政黨認同於新黨」與「分立政府×新黨」交互變數存有高度「共線」(multicollinearity)。故在分析上將後者剔除。其餘變數之間並無存在著共線的問題。吾人檢視各模型中這些自變數的相關係數 (correlation coefficients)，均未達一般判別共線的程度 ( $r > 0.85$ ) (關於共線的意涵與判別標準，參閱 Nachmias, 1979: 134)。

表八、新竹縣市與嘉義縣市政府施政滿意度之線型迴歸分析結果

自變數	地方行政首長施政評分		地方政府施政評分		人民生活品質滿意度	
	迴歸係數	標準誤	迴歸係數	標準誤	迴歸係數	標準誤
常數	56.025***	1.685	59.589***	1.572	60.813***	1.404
年齡	.101*** (.088)	.026	.041 (.039)	.025	-.014 (-.014)	.022
性別(男性)	-1.820* (-.055)	.725	-1.336 (-.044)	.683	.411 (.013)	.608
省籍						
本省客家	-8.466 (-.219)	5.405	-.104 (-.003)	4.580	-5.831 (-.163)	4.873
外省籍貫	1.833 (.036)	3.043	3.598 (.077)	2.960	-3.899 (-.080)	2.589
政黨認同						
國民黨	6.842*** (.153)	1.912	7.495*** (.182)	1.872	2.810 (.067)	1.656
民進黨	-6.063* (-.110)	3.028	-6.271* (2.644)	2.644	-4.352 (-.081)	2.423
新  黨	-17.264 (-.139)	16.306	-16.412 (-.139)	15.238	10.722 (.085)	15.451
政府型態(分立政府)	8.304*** (.205)	1.172	5.120*** (.138)	1.100	2.115* (.057)	.976
分立政府×國民黨	-10.056*** (-.195)	2.227	-8.422*** (-.180)	2.149	-1.269 (-.026)	1.914
分立政府×民進黨	9.187** (-.155)	3.292	8.986** (.162)	2.923	8.726*** (.148)	2.688
分立政府×新  黨	17.751 (.141)	16.533	18.789 (.157)	15.472	-10.445 (-.081)	15.655
分立政府×本省客家	9.891 (.254)	5.501	2.031 (.056)	4.682	10.265* (.286)	4.948
分立政府×外省籍貫	-2.216 (-.041)	3.300	-5.091 (-.103)	3.192	4.028 (.077)	2.813
非新任行政首長	6.271*** (.190)	.932	5.120** (.138)	1.100	2.667*** (.087)	.811
R <sup>2</sup>	.060		.033		.026	
樣本數	2073		2019		2604	

1. 表中所列之迴歸係數為各變數未經標準化之迴歸係數 (unstandardized regression coefficient)，其標準迴歸係數 (standardized regression coefficient, 或稱為 Beta weight) 則置於括弧內。
2. .05 顯著水準下之臨界值為  $t=1.960$ ；.01 顯著水準下之臨界值為  $t=2.576$ ；.001 顯著水準下之臨界值為  $t=3.291$ 。
3. \* $p < .05$ ；\*\* $p < .01$ ；\*\*\* $p < .001$ ；顯著水準係採雙側檢定 (level of significance for two-tailed test)。

表九、新竹縣市與嘉義縣市政府施政滿意度之對數模型分析結果

自變數	地方行政首長領導能力		地方行政首長對於 人民福利的重視		地方行政首長清廉程度	
	迴歸係數	標準誤	迴歸係數	標準誤	迴歸係數	標準誤
常數	.095	.268	.382	.240	-.931*	.413
年齡	.005 (1.005)	.004	-.002 (.998)	.004	.011 (1.011)	.006
性別(男性)	-.235* (.791)	.116	.070 (1.072)	.106	.157 (1.170)	.165
省籍						
本省客家	-.150*** (.861)	.724	-.793 (.452)	.576	.335 (1.397)	.738
外省籍貫	-.016*** (.984)	.475	.0117 (1.012)	.417	-.587 (.556)	.509
政黨認同						
國民黨	.726* (2.067)	.338	.794** (2.212)	.283	1.106** (3.023)	.389
民進黨	-1.310*** (.270)	.386	-.590 (.554)	.363	-1.183** (.306)	.455
新  黨	-.354 (.702)	.429	.045 (1.046)	.447	-6.541 (.001)	22.245
政府型態(分立政府)	.920*** (2.508)	.190	.961*** (2.613)	.160	2.894*** (18.058)	.295
分立政府×國民黨	-1.275*** (.279)	.377	-1.163*** (.313)	.326	-1.832*** (.160)	.471
分立政府×民進黨	1.666*** (5.292)	.452	.916* (2.499)	.425	1.461* (4.309)	.588
分立政府×本省客家	.428 (1.535)	.741	.883 (2.419)	.597	-.875 (.417)	.781
分立政府×外省籍貫	.173 (1.189)	.521	-.506 (.603)	.456	.365 (1.440)	.636
非新任行政首長	1.095*** (2.988)	.163	.296* (1.344)	.145	1.169*** (3.218)	.305
Log-likelihood	1993.036		2297.430		1032.247	
$\chi^2$	94.587		72.763		191.546	
自由度	13		13		14	
樣本數	2146		2151		1654	

1. 表中所列之迴歸係數為各變數之係數估計值 $\hat{\beta}$ ，勝算比(odds ratio)之 $\exp(\hat{\beta})$ 則置於括弧內。另外，表中所列之標準差為估計robust標準差。
2. .05顯著水準下之臨界值為 $t=1.960$ ；.01顯著水準下之臨界值為 $t=2.576$ ；.001顯著水準下之臨界值為 $t=3.291$ 。
3. \* $p < .05$ ；\*\* $p < .01$ ；\*\*\* $p < .001$ ；顯著水準係採雙側檢定(level of significance for two-tailed test)。

民生活品質滿意度」無顯著的評價之外，在其餘的各項指標，全部抱持負面的評價。不過，民進黨支持者則在各項施政滿意度指標上多持正面評價，尤其在「地方行政首長施政評分」、「地方政府施政評分」、「人民生活品質滿意度」以及「地方行政首長之領導能力」更是顯著。至於省籍部分則無顯著的區別。

此外，地方行政首長是否為初次任職對於政府施政的表現同樣呈現顯著的影響。<sup>17</sup> 此項結果與本文假設情形是吻合的，亦即當地方行政首長為非新任者時，渠等在各項施政表現上應高於新任的地方行政首長。對於非新任行政首長的各項指標評價，民眾多持正面肯定的觀點。以此角度觀察之，筆者推論，分立政府似乎並不必然導致行政與立法部門的較勁與衝突，因為行政首長為推行其政務，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，即便在一致政府之下，一位不善於維繫府會關係的行政首長，亦無法以政黨立場之名，強制約束同黨議員遵循其意志行事。

這種論點可從學者 Neustadt (1990)、Kernell (1993) 和 Waterman (1989) 的著作中得以驗證。誠如其所闡述的，欲做為一位「有權力的」(powerful)、「成功的」(successful)、「有影響力的」(influential) 領導者，政府首長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部門的良好關係，並且與非政府角色 (non-governmental roles) ——政黨、利益團體、大眾傳播媒體與人民——保持良好公共關係。針對具爭議性的法案，行政首長必須有效地說服議會，使其體認這些法案的通過不僅裨益行政部門利益，同時亦吻合議員自身的需求，而非單憑訴諸個人權威，要求同黨議員恪遵其意志和主張。

---

17 雖然嘉義市第四屆市長是由張文英出任，不過張博雅先前就已出任嘉義市第一、二屆市長。因此在分類上，我們將嘉義市與嘉義縣歸類為「非新任行政首長」，而將新竹縣與新竹市歸類為「新任行政首長」。

## 五、結論與建議

自 1997 年縣市長選舉之後，縣市層級府會由不同政黨掌控之分立政府，已甚為普遍；而 2000 年總統大選之後，此一現象更擴展至中央政府層級，其衍生之憲政運作與決策、執行等問題日益凸顯，其重要性，不言可喻。自陳水扁總統就職以來，從核四興建與否、兩岸政策、「一個中國」的爭議、宗教直航、反反覆覆的加稅與否、國家安全捐、縮短工時案、公務人員全面週休二日、老人福利津貼、國民年金、高科技企業員工配股按實際股價課稅，到振興傳統產業政策，引發的爭議和齟齬，甚至罷免案的提出，都可以看到行政部門與立法部門扞格不合的現象，而陳總統也以兩階段執政說，寄望 2001 年底民進黨能贏得立法院之多數席次。有識者指出，未來總統如何與立法院互動，將是項備受關切的議題。筆者亦認為，台灣地區當前政治運作所遭逢的問題，在在與分立政府型態息息相關。

鑑於分立政府議題具有重要的理論意涵和實際的參考價值，本文除了簡述分立政府產生的原因之外，也說明一致政府與分立政府的影響。分立政府與一致政府究竟在運作上有何異同？是否分立政府必然導致行政立法的僵局或是政策的滯塞？部分學者認為，分立政府確實較易導致政治對峙、效率不彰與政策制訂的困難，但亦有若干學者抱持保留態度，眾說紛紜，至今尚無定見。綜觀學者對於一致或分立政府的評估仍存有相當程度的爭議，其主因還是涉及如何選擇測量「政府表現」與「領導效能」的爭議，由於不同研究者選擇不同的衡量指標，導致研究結論大相逕庭。正因為一致與分立政府究竟有無差異仍有明顯爭議，故筆者嘗試將此一議題的探討置於台灣地區縣市政府的研究。

當然，由於我國憲政制度的設計與規範，中央層級與地方層級在行政立法的互動、職權歸屬等問題上，或許存有些許差異，但筆者以為，任何層級政府之體制運作之本質卻是相似的。再者，由於台灣省政府之功能、業務與組織的精簡和調整之後，縣市之自治法人地位益形鞏固，而縣市政府關於自治事權與人事任用，也已大幅擴增其原有的職權，其地位與重要性不可同日

而語。因此，藉由縣市層級一致政府與分立政府的比較，對於日後研究我國中央層級一致政府與分立政府議題，當可提供一個參考的方向。

本文以新竹縣市與嘉義縣市為研究對象，嘗試從「縣市政府年度預算刪減之幅度」、「縣市政府所提法案之通過比例與結果」，以及「縣市政府之施政滿意度」等三個面向，做為分析與檢測指標。綜合四個縣市在各項指標所呈現的結果可知，相較於分立政府的新竹縣與一致政府的嘉義縣，同屬於分立政府的新竹市與嘉義市，在近三年的預算刪減上，確實差距甚大。另外，在法案審議過程與結果，似乎也更具「立法生產力」。在地方政府施政滿意方面，資料顯示，分立政府似乎不必然減低民眾對於政府施政績效的評價。在此，必須回答的問題是：為何屬於分立政府的新竹縣，在年度預算的刪減及議案的決議方面，與同屬分立政府的新竹市和嘉義市呈現截然不同的情況呢？或許我們可以從相關人士的深度訪談資料中，獲得佐證—「這是因為本縣（新竹縣）一貫以來的『傳統』！我認為府會之間相敬如賓，應該是個最主要的原因」（訪談：11）。另外，嘉義縣之府會關係，除了行政與立法均為國民黨控制之外，又同時為「黃派」所掌握，此種具有雙重「優勢」的府會互動，應是形成嘉義縣在「縣市政府年度預算刪減之幅度」、「縣市政府所提法案之通過比例與結果」有別於新竹市與嘉義市的主要關鍵。

在政治科學領域之中，經常呈現三個核心面向的牽扯與爭議，這三個面向分別為「制度」（institution）、「非正式結構」（informal structure），以及「個人」（individual）。本文研究對象為地方政治運作，分立政府與一致政府為「制度」面向，地方派系與議員之間結盟互動為「非正式結構」面向，縣市行政首長領導風格、如何主導與議會互動則是屬於「個人」面向。研究發現，在新竹縣市與嘉義縣市中，「制度」面向的影響似乎並不顯著。這是否表示吾人得以忽略分立政府與一致政府的「制度」差異？筆者以為，恐怕不然。較為適切的答案是，「制度」層面具有相當程度的影響，只不過在這四個縣市中，「非正式結構」與「個人」兩者相互糾結產生的力量，凌駕於「制度」因素之上，抵銷了「制度」所發揮的效應。

無疑地，本文仍有不足之處。就研究方向而言，尚有改善與努力的空間。筆者建議，未來研究可增列具體指標，藉以比較分立政府與一致政府體制運

作的差異，諸如：行政部門提出預算追加的審議結果、議員於開議期間之口頭質詢與書面質詢內容、新聞媒體對於府會關係的報導、行政首長與議員間的互動技巧等。在研究設計上，若能兼顧「跨區研究」(cross-sectional analysis) 與「縱向分析」(longitudinal analysis)，應為饒富意義的研究新方向。再次強調的是，本文僅定位為一初探性質的實證研究，或可視為未來有意在此領域繼續發展的基礎。



## 附錄一、深度訪談受訪者名單

訪者編碼	受訪者身份	地點	日期	次數
1	嘉義縣議會主管	辦公室	2000/11/08	1
2	嘉義縣議會行政人員	辦公室	2000/11/08 2000/11/09	2
3	嘉義市國民黨籍議員	議會	2000/10/02	1
4	嘉義市國民黨籍議員	議會	2000/10/02	1
5	嘉義市民進黨籍議員	議會	2000/10/02	1
6	嘉義縣政府主計室主管	辦公室	2000/11/01	1
7	嘉義縣民進黨籍議員	研討室 服務處	2000/11/02 2000/11/10	2
8	嘉義縣國民黨籍議員	議會	2000/11/21	1
9	嘉義縣國民黨籍議員	議會	2000/11/17	1
10	嘉義縣國民黨籍議員	議會	2000/11/23	1
11	新竹縣議會主管	辦公室	2001/03/28	1
12	新竹縣民進黨籍議員	服務處	2001/03/30	1
13	新竹縣國民黨籍議員	服務處	2001/04/02	1
14	新竹縣無黨籍議員	辦公室	2001/04/13	1
15	新竹市議會主管	辦公室	2001/04/10	1
16	新竹市無黨籍議員	辦公室	2001/04/10	1
17	新竹市國民黨籍議員	辦公室	2001/04/16	1
18	新竹市民進黨籍議員	服務處	2001/04/26	1

## 附錄二、深度訪談問卷架構

## 暖身題

1. 可否請您比較一下這屆與上屆的府會關係有哪些不一樣？會不會因為縣（市）長的政黨差異而有所不同？
2. 在議會開議期間，有沒有讓您印象深刻的府會互動經驗？

## 關於派系與議會次級團體

3. 有人說，地方派系的運作是影響整個地方事務的重要因素。以前有所謂的「東許」、「西許」之分，請問目前的政壇生態能不能按照剛剛所講的方式來做區分？（僅問新竹縣與新竹市）
4. 有人說，地方派系的運作是影響整個地方事務的重要因素。您認為除了「黃派」與「林派」之外，政壇上是否還有其他派系？他們的影響力各是如何？（僅問嘉義縣）
5. 有人說，地方派系的運作是影響整個地方事務的重要因素。您認為除了外界所稱的「許家班」外，政壇上是否還有其他派系？他們的影響力又是如何？（僅問嘉義市）
6. 以這一屆議員的組成來看，除了國民黨與民進黨的黨團外，議員之間有沒有另外組成一些團體？這些團體的人數大概有多少？影響力如何？
7. 一般來說，每個議會或多或少都有一些「縣（市）長派的議員」、「反對派的議員」，本縣（市）這種情形是否明顯？請問您認為是什麼原因形成這兩派團體呢？
8. 這種議員之間的聯盟關係強度如何？

## 關於預算與工程配合款問題

9. 請您說明一下每年審查總預算之前，府會之間的互動情形如何？
10. 有人這麼說：這一屆議會的組成結構，民進黨的議員算是少數，所以縣（市）長為了施政上的便利性，多少都會分一些經費給議員當做補助，以換取議員在預算、議案上的支持，請問您的看法如何？
11. 據說其他縣市的預算內，縣（市）府都編有一定的金額的「工程配合款」

來給議員為民服務的經費需求，就您所知市府每年編列這種預算給每位議員大概有多少？您認為編列「工程配合款」的多寡，會影響府會互動的好壞嗎？

12. 在歷年的編列和審查預算過程中，有沒有發生議員為了「工程配合款」的多少而與縣（市）長發生爭議的情形？
13. 有人說，在預算審議期間，比較容易發生府會互動不良的情形，您同意這種看法嗎？
14. 有人說，縣（市）府每年度所提出的預算如果能夠全數通過，就是代表府會關係良好的象徵，您同意這種說法嗎？

#### 關於市長與議長的問題

15. 就您所知，市長、議長以及副議長，三個人之間的關係為何？
16. 您認為縣（市）長對於議會的態度如何？又議長對縣（市）府的態度又是如何？
17. 對於縣（市）長和議長的一些做法和態度，您是否滿意？

#### 關於議案的問題

18. 這屆議會有沒有處理比較會引起府會爭議的提案？
19. 就您所知，縣（市）府所提出的議案，在議會審查中按照原案通過的比率大致有多少？如果一些提案被議會擱置、退回，是不是會影響府會之間的互動？

#### 總體評價

20. 可否請您說明，不同黨籍的議員在總質詢期間的表現如何，會不會因為議員與縣（市）長的政黨不同而有所差異？
21. 前後任縣（市）長對於議會或個別議員的態度有何差異？
22. 您認為縣（市）長所屬的黨派是否相同，對於議事的運作有沒有影響？
23. 您認為影響府會關係最重要的因素是什麼？
24. 可否請您為這一屆整體的府會打個分數。為什麼打這個分數，其理由何在？

### 附錄三、1998 年台灣地區縣市政府施政滿意度調查研究

- 訪問開始時，訪員請記下個人成功問卷編號（三位數）、現在時間／\_\_月\_\_日，星期\_\_\_\_。（請用阿拉伯數字表示）
- 電話接通後，訪員請說下面這段話：

您好，我是世新大學的學生(姓名)，我們教授最近在進行一項政府施政滿意度的研究，您的意見對咱們的社會很重要，希望您能撥出幾分鐘時間接受我們的訪問。

#### 《記錄樣本資料》

1. 樣本電話號碼 005 # # # # # # #

2. 正式訪問前的確認工作：

一、請問您是否年滿 20 歲？

是 →繼續.....

不是 →抱歉，我們的訪問對象須年滿二十歲以上，請問您家中是否有其他年齡 20 歲的人，能不能請他(她)接受我們的訪問，謝謝。

二、請您的戶籍是否設在(直轄市／縣市)嗎？

是 →繼續.....

不是 →抱歉，我們的訪問設籍在（直轄市／縣市）的公民，下次若有機會再請您接受我們的訪問，謝謝。

三、請問您是住在那一個鄉／鎮／市／區？

#### 《問卷題目與編碼》

一、對於我們（咱）（直轄市長／縣市長）（直轄市長／縣市長姓名）這一年來的施政表現打分數，如果我們想請您打一個分數，從 0 分到 100 分，0 分表示表現非常不好，100 分表示表現非常好，60 分及格，請問您會給（直轄市長／縣市長姓名）（直轄市長／縣市長）打幾分？\_\_\_\_\_分（無意見、不知道和拒答設定為遺失值）

- 二、若請您對請我們（咱）（直轄市／縣市）政府的整體施政表現打分數，分數從 0 分到 100 分，0 分表示表現非常不好，100 分表示表現非常好，60 分及格，請問您會打幾分？\_\_\_\_\_分（無意見、不知道和拒答設定為遺失值）
- 三、若請您對我們（咱）（直轄市／縣市）的居住生活品質打分數，分數從 0 分到 100 分，0 分表示表現非常不滿意，100 分表示表現非常滿意，60 分及格，請問您會打幾分？\_\_\_\_\_分（無意見、不知道和拒答設定為遺失值）
- 四、請問您覺得我們（咱）（直轄市長／縣市長）（直轄市長／縣市長姓名）的領導能力強不強？（追問強弱度）  
(1)非常強(1)還算強(2)不強(2)非常弱（無意見、不知道和拒答設定為遺失值）
- 五、請問您覺得我們（咱）（直轄市長／縣市長）（直轄市長／縣市長姓名）重不重視人民福利？（追問強弱度）  
(1)非常重視(1)還算重視(2)不太重視(2)非常不重視（無意見、不知道和拒答設定為遺失值）
- 六、請問您覺得（直轄市長／縣市長姓名）（直轄市長／縣市長）清不清廉？（追問強弱度）  
(1)非常清廉(1)還算清廉(2)不太清廉(2)非常不清廉（無意見、不知道和拒答設定為遺失值）
- 七、請問您今年幾歲？\_\_\_\_\_歲（拒答設定為遺失值）
- 八、請問您父親的籍貫是：本省客家人、本省閩南人（河洛人）、原住民、或是大陸各省的人？  
(1)本省客家(2)原住民(3)外省籍貫(4)本省閩南(拒答設定為遺失值)（分析中以本省閩南為參照類）
- 九、我們社會上有人較支持國民黨，也有人較支持民進黨，也有人較支持新黨，也有人較支持建國黨，請問您比較支持那一個黨派？（選項包括國民黨、民進黨、新黨、建國黨、都支持、都不支持、中立、其他、很難說、不知道和拒答）

(1)國民黨(2)民進黨(3)新黨(4)建國黨 (分析中以其餘選項為參照類)

十、受訪者性別

(1)男性(0)女性

## 參考資料

文偉達

- 1998 〈市議員連任因素之分析——以第五屆嘉義市議員選舉為例〉，國立中正大學政治學系暨研究所碩士論文。

王國璋

- 1993 〈美國選舉政治與府會之分黨控制——八八年大選結果的分析〉，《當代美國政治論衡》，頁 213-241。台北：三民書局。

江大樹

- 1998 〈地方財政困境與預算審議制度之檢討——南投縣個案分析〉，東海大學政治學系暨地方自治研究中心主辦，「地方議會：回顧與展望」學術研討會論文。

吳重禮

- 1998a 〈亦敵亦友：論地方派系與國民黨候選人選擇過程的互動模式〉，《中國文化大學政治學研究所學報》7: 177-204。
- 1998b 〈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。
- 1999 〈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》13(3): 261-285。
- 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、湯京平

- 2000 〈嘉義縣九十年縣長立法委員選舉民意調查研究〉，國立中正大學民意調查研究中心，中國國民黨嘉義縣黨部委託研究計劃報告。

李允傑

- 1999 《國會與預算》。台北：商鼎文化出版社。

洪永泰

- 1995 〈分裂投票：八十三年台北市選舉的實證分析〉，《選舉研究》2(1): 119-145。

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。

徐火炎

- 1995 〈「李登輝情結」與省市長選舉的投票行為：一項政治心理學的分析〉，《選舉研究》2(2): 1-36。
- 1998 〈李登輝情結的政治心理與選民的投票行為〉，《選舉研究》5(2): 35-71。

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。

連哲偉

- 1995 〈民進黨執政縣市之府會關係——新竹縣、彰化縣及高雄縣比較分析〉，國立政治大學政治學系暨研究所碩士論文。

黃秀端

- 1995 〈一九九四年省市長選舉選民參與競選活動之分析〉，《選舉研究》2(1): 51-76。

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。

黃錦堂

1999 〈地方府會法治之研究〉，載薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會(編)《地方政府論叢》，頁 175-236。台北：五南圖書出版公司。

楊志恆

1991 《預算政治學的構築》。台北：國家政策研究中心。

嘉義市議會秘書處

1999 〈台灣省嘉義市議會第五屆第三次定期會第三、四次臨時會議事錄〉。

趙永茂

1997 《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰盧圖書出版有限公司。

薄慶玖

2000 《地方政府與自治》。台北：五南圖書出版公司。

羅傳賢

1996 《立法程序與技術》。台北：五南圖書出版公司。

蘇孔志

1999 〈從地方基層建設經費之編列看縣市議員財政監督行為之研究——以台中縣議會為例〉，國立中正大學政治學系暨研究所碩士論文。

Alesina, Alberto and Howard Rosenthal

1995 *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. New York: Cambridge University Press.

Ansolabehere, Steven, David W. Brady and Morris P. Fiorina

1988 "The Marginals Never Vanished?" Domestic Studies Program, Working Papers in Political Science P-88-1, Hoover Institution, Stanford University, Stanford.

Bawn, Kathleen

1999 "Voter Responses to Electoral Complexity: Ticket Splitting, Rational Voters and Representation in Federal Republic of Germany." *British Journal of Political Science* 29(3): 487-505.

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.

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.

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, C. Barry and David C. Kimball  
1998 "A New Approach to the Study of Ticket Splitting." *American Political Science Review* 92(3): 533-44.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stokes  
1960 *The American Voter*. New York: Wiley.
- Chari, V. V., Larry E. Jones and Ramon Marimon  
1997 "The Economics of Split-Ticket Voting in Representative Democracies." *American Economic Review* 87(5): 957-976.
- Chen, Don-yun, and Huang Tong-yi  
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.
- Conway, M. Margaret  
1991 *Political Participation in the United States*. Washington, DC: CQ Press.
- 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*. Boulder, CO: Westview Press. Pp. 155-175.
- Cox, Gary W., and Samuel Kernell  
1991 "Introduction: Governing a Divided Era." In Gary W. Cox and Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview Press. Pp. 1-10.
- Cutler, Lloyd N.  
1980 "To Form a Government: On the Defects of Separation of Powers." *Foreign Affairs* 59(1): 126-143.
- 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.
- Fewsmith, Joseph  
1986 *Party, State and Local Elites in Republican China*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Fiorina, Morris P.  
1981 *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.  
1991 "Divided Government in the States." In Gary W. Cox and Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview Press. Pp. 179-202.

- 1996 *Divided Government*. 2<sup>nd</sup> ed. 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.
- Friedrich, Robert J.
- 1982 "In Defense of Multiplicative Terms in Multiple Regression Equations." *American Journal of Political Science* 26(4): 797-833.
- Hardin, Charles M.
- 1989 *Constitutional Reform in America*. Ames, IO: Iowa State University Press.
- Jacobson, Gary C.
- 1990 *The Electoral Origins of Divided Government*. Boulder, CO: Westview Press.
- Jones, Charles O.
- 1994 *The Presidency in a Separated System*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kernell, Samuel
- 1993 *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington, DC: CQ Press.
- Key, V.O., Jr.
- 1964 *Politics, Parties, and Pressure Groups*. 5<sup>th</sup> ed. New York: Crowell.
- Krehbiel, Keith
- 1996 "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government." *Journal of Theoretical Politics* 8(1): 7-40.
- 1998 *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Landé, Carl H.
- 1977 "Introduction: The Dyadic Basis of Clientelism." In Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Landé, and Laura Guasti (eds.), *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. Pp. xiii-xxxvii.
- Leonard, John
- 1991 "Divided Government and Dysfunctional Politics." *PS: Political Science and Politics* 24(4): 651-653.
- Linz, Juan J.
- 1994 "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?" In Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Pp. 3-87.
- Lipset, Seymour Martin
- 1981 *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 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.

1991a “Divided Party Control: Does It Make a Difference?” *PS: Political Science and Politics* 24(4): 637-640.

1991b *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*. Boulder, CO: Westview Press. Pp. 113-153.

Mebane, Walter R., Jr.

2000 “Coordination, Moderation, and Institutional Balancing in American Presidential and House Election.” *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.

Milbrath, Lester, and M.L. Goel

1977 *Political Participation*. Chicago: Rand McNally.

Nachmias, David

1979 *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. New York: St. Martin's Press.

Neustadt, Richard E.

1990 *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: Free Press.

Patton, Michael Quinn

1990 *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 2<sup>nd</sup> ed. Newbury Park, CA: Sage.

Petracca, Mark P., Lonce Bailey and Pamela Smith

1990 “Proposals for Constitutional Reform” *Presidential Studies Quarterly* 20(3): 503-532.

Petrocik, John R.

1991 “Divided Government: Is It All in the Campaigns?” In Gary W. Cox and Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview Press. Pp. 13-38.

Quirk, Paul J., and Bruce Nesmith

1994 “Explaining Deadlock: Domestic Policymaking in the Bush Presidency.” In Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson (eds.), *New Perspective on American Politics*. Washington, DC: CQ Press. Pp. 191-211.

Riker, William H.

1982 “The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science.” *American Political Science Review* 76(4): 753-766.

Rosenstone, Steven J., and John Mark Hansen

1993 *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan.

- 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.
- Sundquist, James L.  
1986 *Constitutional Reform and Effective Government*. Washington, DC: Brookings Institution.  
1988 "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States." *Political Science Quarterly* 103(4): 613-635.  
1990 "Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System." *Presidential Studies Quarterly* 20(3): 533-543.
- Terrance, V. Lance, Jr., and Walter De Vries with 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.  
1991 *Divided Democracy: Cooperation and Conflict between the President and Congress*. Washington, DC: CQ Press.
- Van Assendelft, Laura A.  
1997 *Governors, Agenda Setting, and Divided Government*. New York: University Press of America.
- Waterman, Richard W.  
1989 *Presidential Influence and the Administrative State*. Knoxville, TN: University of Tennessee Press.
- Wattenberg, Martin P.  
1990 *The Decline of American Political Parties*. Cambridge: Harvard University Press.  
1991 *The Rise of Candidate Centered Politics: Presidential Elections of the 1980s*. Cambridge: Harvard University 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.
- Wildavsky, Aaron  
1991 *The New Politics of the Budgetary Process*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Harper Collins Publishers.

# Divided and Unified Government in Taiwan's Local Politics: The Cases of Hsin-chu County/City and Chia-yi County/City

Chung-li Wu

Department of Political Science,  
National Chung Cheng University

Shu-yuan Yang

National Chung Cheng University

## ABSTRACT

The phenomenon of divided government, i.e. the control of the executive and legislative branches by different political parties, has become a daily reality in Taiwan's national and local politics. Yet it has received relatively little attention from a comparative perspective. In the literature, researchers tend to disagree with each other concerning whether divided government leads to policy gridlock, stalemate and inefficiency. To the sure, the core of these arguments is closely related to the ways of measuring the concepts of "government performance" and "leadership efficiency." This pilot study focuses on Hsinchu County and Hsinchu City, and Chiayi County and Chiayi City, attempting to shed some light on this important issue by comparing (1) the reduction proportions of local government budgets, (2) the proportions of legislative enactments proposed by the executive, and (3) the public's evaluation and levels of satisfaction with their local government's performance. The findings indicate that, with respect to the first two indicators, Hsinchu County (divided government) and Chiayi County (unified government) indeed are more productive than Hsinchu City (divided government) and Chiayi City (divided government). Furthermore, the evidence shows that those respondents under divided governments do not necessarily express more negative views than those under unified governments, although their party identification also seems to be an important intervening variable in shaping their opinion. We con-

clude that divided government is a field worthy of continued research by Taiwan's political scientists.

Key Words: divided government, unified government,  
government performance, leadership efficiency