

台灣地區「分立政府」與 「一致政府」之研究： 以 1986 年至 2001 年地方府會關係為例

吳重禮、黃紀、張壹智*

國立中正大學政治學系暨研究所

近來，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) 現象，已成為我國各級政府的常態。與此同時，分立政府對於體制運作所造成的影響，似乎亦逐漸展現。鑑此，本文試圖引用分立政府與「一致政府」(unified government) 的架構，以 1986 年至 2001 年期間，23 個地方政府（包含 21 個縣市與北高直轄市）的「縣市政府所提法案之審議情形」、「縣市政府年度預算刪減之幅度」，以及「縣市議會通過法案的情形」府會互動面向，進行「橫切面時間序列」(time-series cross-section, 簡稱為 TS-CS) 模型的實證研究。分析結果顯示，相較於一致政府而言，在縣市層級分立政府之中，對於政府法案之審議、預算刪減幅度，以及「立法生產力」(legislation productivity) 等方面，確實產生程度不一的影響。尤其，當民進黨籍縣市首長，面對國民黨掌握過半數的議會時，預算刪減幅度往往較高，立法生產力亦隨之降低。此外，縣市首長是否具有連任意圖，對於政府法案之審議、預算刪減幅度，以及立法生產力，亦有顯著的影響。在結論中，本文認為分立政府應可成為研究我國政治發展的新取向，並提出未來相關研究的方向與建議。

關鍵詞：分立政府、一致政府、地方政府、府會關係

* 吳重禮為國立中正大學政治學系暨研究所副教授，黃紀為國立中正大學政治學系暨研究所教授，張壹智為國立中正大學政治學研究所碩士。

作者感謝行政院國家科學委員會提供的專題研究計劃補助（國科會計畫編號：NSC 90-2414-H-194-010）。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。

收稿日期：91 年 7 月 30 日；接受刊登日期：92 年 1 月 28 日

一、前言

近年來，各級政府的府會互動關係逐漸引起各界關注。細究其原因，主要在於行政首長與立法部門多數席次，分別由不同政黨所掌握的「分立政府」(divided government) 現象，已從地方政府層級發展至中央政府層級。¹ 與此同時，分立政府對體制運作所造成的影響，似乎逐漸展現。以中央政府為例，在 2000 年總統大選之後，民進黨雖然贏得執政權，然而面對的困境卻是未能掌握立法院多數席次。因此，陳水扁政府諸多政策措施引發朝野嚴重的衝突與對立。執政當局為尋求共識，往往必須藉由「體制外」的協商機制，迴避府會僵局以求政策的推行。即便在 2001 年第五屆立法委員選舉，民進黨成為國會第一大黨，但仍未跨過國會絕對多數席次的門檻。² 因此，執政當局一直試圖籌組多數穩定的「國家安定聯盟」，避免先前少數政府的局面。換言之，由於沒有任何政黨能夠同時掌握行政部門與立法部門，因此似乎較易造成府會的對峙，而政府運作無法依循政黨政治模式有效地化解府會僵局。

事實上，分立政府現象在縣市層級更有明顯增加的趨勢。表一所示為歷屆縣市長政黨屬性分佈情形。在 1987 年政府宣布解除戒嚴之後，隨著台灣地區民主化的逐步開展，非國民黨籍候選人贏得縣市長席位的比例逐漸增加，特別是在 1997 年 11 月選舉，民進黨一舉拿下 12 個百里侯寶座，另有 3 個縣市由無黨籍取得，反觀國民黨僅取得 8 席的縣市長執政權。³ 然而，緊接著在

1 在一院制體制中，當議會多數與行政部門首長分屬不同政黨，即稱為分立政府。在兩院制體制中，當兩個議會均擁有實質的立法權，只要其中一院多數席次與行政首長分屬不同政黨所掌握，即可稱之為分立政府。相對於分立政府的概念，「一致政府」(unified government) 意指行政部門與立法部門為同一政黨所掌握。從另一個角度看來，只要行政首長與議會均由選舉產生，而行政首長無法掌握議會多數席次，即可稱為分立政府。

2 第五屆立法委員選舉結果，在 225 個總席次中，民進黨贏得 87 席、國民黨 68 席、親民黨 46 席、台灣團結聯盟（簡稱為台聯）13 席，以及新黨 1 席，其餘為其他政黨或無黨籍人士 10 席。

3 1997 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、基隆市李進永、新竹市蔡仁堅、台中市張溫鷹，以及台南市張燦鎣。國民黨勝選者有彰化縣阮剛猛、

表一、歷屆縣市長政黨屬性分佈

選舉年	國民黨	民進黨	無黨籍 或其他	新黨	親民黨	總數
1950	17	0	4	0	0	21
1954	19	0	2	0	0	21
1957	20	0	1	0	0	21
1960	19	0	2	0	0	21
1964	17	0	4	0	0	21
1968	17	0	3	0	0	20
1972	20	0	0	0	0	20
1977	16	0	4	0	0	20
1981	15	0	4	0	0	19
1985	17	0	4	0	0	21
1989	14	6	1	0	0	21
1993	13	6	2	0	0	21
1994*	1	1	0	0	0	2
1997	8	12	3	0	0	23
1998*	1	1	0	0	0	2
2001	9	9	2	1	2	23

台北市與高雄市分別在 1967 年和 1979 年升格成為直轄市，直轄市長直到 1994 年始由市民選舉產生。嘉義市和新竹市在 1982 年升格成為省轄市。至於福建省金門縣與連江縣部分，在 1997 年首度舉行縣長選舉。

* 北高兩市市長暨議員選舉。

資料來源：摘自台灣省選舉委員會（編）《八十六年、八十七年公職人員選舉台灣省選務實錄》（1988）；其餘則摘自新聞資料。

1998 年 1 月底的縣市議員選舉中，民進黨的表現不如預期，而仍由國民黨取得各縣市議會多數席次的優勢。這種情形意味著，12 位民進黨和 3 位無黨籍縣市首長將面臨無法掌握議會多數席次的執政困境。2001 年底縣市長選舉結果，國民黨的縣市長席位微幅回升為 9 席，民進黨則下滑為 9 席，首度參與選舉的親民黨獲得台東縣與連江縣兩個席次，其餘則由新黨與無黨籍分得 3

雲林縣蘇文雄、嘉義縣李雅景、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，以及連江縣劉立群。無黨籍縣市長包括苗栗縣傅學鵬、南投縣彭百顯，以及嘉義市張博雅。

席。⁴在2002年初的縣市議員選舉中，國民黨依然維持著優勢，使得多數縣市呈現分立政府情形。⁵

另外，在「直轄市自治法」頒佈施行之後，1994年台北與高雄兩直轄市長首次民選，分別由民進黨籍陳水扁與國民黨籍吳敦義贏得市長寶座。然而，台北市在陳水扁主政時期，由於議會中三黨不過半的局勢，府會衝突的程度，相較於高雄市在市長與議會多數皆為同一政黨之下，形成強烈的對比。及至1998年北高市長選舉，台北市由國民黨籍馬英九重新奪回首都執政權，相反地在高雄市則由民進黨籍的謝長廷入主市府。在高雄市的府會互動中，似乎由於行政首長無法掌握議會多數的支持，因此，府會之間對立與扞格的情形時有所聞。簡言之，綜觀我國政治發展，現今中央政府與多數地方政府皆處於分立政府型態。

就我國政治發展的趨勢看來，過去各地區縣市長與多數議員均屬國民黨籍的情形下，府會之間維持著相互妥協的和睦關係，彼此鮮有劇烈衝突的發生。特別是在強調政治穩定的威權統治時期，部分零星的府會失和，亦能透過地方黨政或者地方派系大老協商的方式，加以化解。然而，地方府會和諧的關係，在1989年之後開始有了轉變。其主要原因在於不同以往分散且零星的選舉競爭，民進黨的成立將反對勢力以組織化方式投入選戰，並且頗有斬獲。因此，縣市長的易主，不僅衝擊著地方派系均衡的生態，另一方面也為府會關係投入前所未有的變數（連哲偉，1995: 6）。除此之外，其另一層意義在於，過去府會之間的磨擦，諸多可歸因於地方派系之間利益的分配問題，或是糾結已久的個人選舉恩怨。然而，現今府會的衝突則是涉及到政黨屬性

4 2001年縣市長選舉，民進黨勝選者包括台北縣蘇貞昌、宜蘭縣劉守成、南投縣林宗男、彰化縣翁金珠、嘉義縣陳明文、台南縣蘇煥智、高雄縣楊秋興、屏東縣蘇嘉全，以及台南市許添財。國民黨勝選者有桃園縣朱立倫、基隆市許財利、新竹縣鄭永金、新竹市林政則、台中縣黃仲生、台中市胡志強、雲林縣張榮味、花蓮縣張福興，以及澎湖縣賴峰偉。親民黨縣市長為台東縣徐慶元與連江縣陳雪生。新黨籍勝選者為福建省金門縣李炷烽。無黨籍縣市長包括苗栗縣傅學鵬與嘉義市陳麗貞。

5 2002年縣市議員選舉，國民黨總計贏得382席佔43.58%、民進黨贏得147席佔16.38%、親民黨49席佔5.46%、新黨3席佔0.33%、台灣團結聯盟7席佔0.78%，另外無黨籍309席佔34.48%。

及其意識形態的對立。因此，府會之間往往難以獲致共識與達成協議（行政院研究發展考核委員會，1998）。

有鑑於中央政府與多數地方政府層級均已普遍存在著分立政府現象，本文研究目的，係將一致政府或分立政府的型態視為主要的自變數，試圖探討府會關係的制度面影響。本文以 1986 年至 2001 年期間，台灣地區 23 個縣市政府（含北高兩直轄市）為研究對象，將研究焦點集中於「縣市政府所提法案之審議情形」（包括原案通過、附帶決議、擱置、退回、否決）、「縣市政府年度預算刪減之幅度」（包括歲入預算與歲出預算），以及「縣市議會通過法案的情形」（包括議會總審議法案、縣市政府提案、議員提案、覆議案）等三個府會互動面向。⁶ 在這十餘年期間，我國政治局勢變動甚鉅，政黨政治逐漸成型，因此這些縣市政府應能提供豐富的比較案例，藉以完整地呈現分立政府與一致政府的差異。再者，本文試圖釐清影響府會關係的若干重要變數，期望完整地描繪出府會互動的輪廓，並闡釋政黨競爭是否會影響到府會互動的運作。在結論中，本文摘述要點，且提出研究限制與未來研究方向。

二、分立政府研究文獻之回顧與探討

在政治學研究領域中，府會互動是一項重要的研究課題。為了瞭解府會運作的機制，學者們嘗試從各種層面切入觀察，藉此探究全貌。因此，對於府會關係有諸多的詮釋與分析，同時也使得相關的研究領域更加豐富與多元。由於我國特殊的政治背景，地方自治的施行係建立在中央政府行政命令的架構之下，僅在縣市政府層級才有較完整的地方自治。直到 1994 年「直轄市自治法」與「省縣自治法」頒佈施行之後，符合民主憲政的地方自治才擴展到直轄市長與台灣省長選舉。此後，地方府會互動的關係，逐漸受到較多的關注。對於台灣地區縣市府會關係的研究，相關研究雖然呈現多元的分析途徑，但較著重於法律規範取向，或者以歷史觀點剖析議會政治生態（張建

6 至於福建省所屬金門縣與連江縣地區則由於特殊環境需要，直到 1992 年政府才宣告解除臨時戒嚴，終止戰地政務，逐步實施地方自治。在本文中，這兩個地區將不列入分析範圍。儘管無法考量福建省金門縣與連江縣，筆者相信將無礙於本研究的完整性與代表性。

弘，1997；許宗力，1996；連哲偉，1995；黃錦堂，1996）。至於政黨政治對於地方府會關係的影響，顯然尚有探討的空間（吳重禮、楊樹源，2001；Chen and Huang, 1999）。此外，府會互動研究文獻多以單一個案或者少數縣市為分析對象，其研究論述可能為特殊時空背景與政治生態所限。因此，若能以相同指標擴大比較的研究案例，並且延長研究時期，則將更能提供寬廣的研究基礎。

迥異於以往的法律與歷史研究途徑，本文嘗試以分立政府的角度，藉由政黨政治的制度層面分析我國地方政府府會互動。由於我國分立政府的研究尚處於發展階段，因此筆者將摘述國外相關文獻，借重其豐富的研究成果，作為分析架構的理論基礎。十餘年來，分立政府議題逐漸引起美國政治學者的關切，而形成一個嶄新的研究領域。⁷ 其中，一項核心議題在於探討，分立政府與一致政府在施政表現方面是否有所差異。⁸ 依據 Sundquist (1988) 的

7 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。歷史上，美國聯邦政府體制除了零星偶發的分立政府之外，曾經歷三波明顯的、持續性的分立政府，其時期分別是由 1843 年至 1861 年、1875 年至 1897 年，以及 1969 年至 2002 年。總體觀之，前兩波分立政府時期的持續幅度分別為 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, 1996)。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，1998: 63-65)。2000 年總統大選，共和黨 George W. Bush 擊敗民主黨 Al Gore，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。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。2002 年 11 月初，期中選舉結果揭曉，共和黨奪回參議院多數黨地位，在眾議院當選席次更拉大與民主黨的差距，進而掌控國會參、眾兩院，堪稱大獲全勝。這也使得 Bush 成為一百年內第三位在期中選舉獲勝的總統。Bush 的勝利代表的政治意涵甚多，其中意味著第三波分立政府，將隨著共和黨主政時代的來臨而告結束。

8 分立政府研究的另兩項核心議題，分別為探討分立政府的形成原因，以及針對分立政府的困境提出改革建言（相關論述，建議參閱吳重禮，1998，2000，2001，2002；吳重禮、楊樹源，2001；許增如，1999；陳陸輝、游清鑫，2001；黃紀、吳重禮，2000）。由於這些議題並非本文探究的範疇，故在此不擬多加陳述。

觀點，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，更與政黨政府有著密切的關係。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。換言之，因為分立政府型態，較易導致政治責任不明、缺乏效率、施政表現低落、立法過程延宕，以及府會衝突加劇的問題。

就分立政府運作的影響而言，有幾項普遍的論述。其一，基於政黨政治乃是民主政治的基礎，當行政部門與立法部門彼此立場互異時，對於行政部門所欲推行的重要政策，較易遭致議會杯葛而延宕立法程序，導致政府運作效率與效能的降低。其二，民主政治所強調「政治責任」(accountability) 與「代表性」(representation) 的特質，將因為行政部門與立法部門對於政策的制定與執行，難以釐清成敗責任歸屬，而產生爭功諉過的情形 (Binder, 1999; Coleman, 1999; Cox and McCubbins, 1991; Cutler, 1980, 1988, 1989; Leonard, 1991; Sundquist, 1986, 1988, 1990)。其三，就國家經濟情況而言，部分學者相信，美國經濟表現深受分立政府與一致政府的影響，認為分立政府是導致政策偏失與財政赤字竄升的主因 (Alesina and Rosenthal, 1995; Cox and Kernell, 1991a; McCubbins, 1991)。其立論以為，基於意識形態一致性，或者是選舉責任的理由，有一個同時掌握行政與立法部門的執政黨，其表現較佳。誠如 Cutler (1988: 489) 所詮釋，「如果由某一政黨負責所有三個權力核心〔眾議院、參議院、總統〕，以及負責它們在執政時期所產生的財政赤字問題，則得以明確地對於該政黨及其公職人員科以政治責任與行政責任」。

雖然部分學者認為分立政府較易造成政策僵局，然而質疑這種觀點的學者指出，分立政府契合憲政體制的制衡原則，其目的即是為了保障人民權利，使得立法與行政部門產生制衡，此係符合多數選民的預期心理 (Jacobson, 1990, 1991; Menefee-Libey, 1991; Petracca, 1991; Goodin, 1996)。此外，由於行政部門與立法部門分別由不同政黨所把持，因此在政策制定的過程中

必須透過政黨協商，如此反而擴大決策機制，有別於單一政黨的片面民意 (Cox and Kernell, 1991b)。

關於行政與立法的互動，Mayhew (1991) 爲了檢證兩種政府型態的表現差異，檢視 1947 年至 1948 年第 80 屆國會到 1989 至 1990 年第 101 屆國會所通過的「重要法案」(important laws)。在爲數眾多的法案中，Mayhew 以兩個階段的流程，篩選出國會所制訂的重要法案。第一個階段爲同時期的評價，係依據熟知國會運作的人士，透過他們的觀察以判別法案是否特別具有重要性，其中將不涉及政策領域的差別。所謂熟悉國會運作的人士，係以《紐約時報》(*New York Times*) 與《華盛頓郵報》(*Washington Post*) 的新聞記者，在每年度國會會期結束之後所撰寫的綜合報導爲資料來源。第二個階段的篩選方法則是經由政策研究者所作的回溯性評價，依據學者本身專業政策領域，評斷以往歷屆國會中何項法案具有重要性。在分析篩選出的 267 件重要法案中，Mayhew 發現，無論是分立政府或一致政府，國會所通過的重要法案並沒有顯著的差異。在實際政治運作過程中，總統與國會議員皆須反映社會需求與選民期待，因此雖然彼此意識形態、立場互異，仍舊訴諸相互之間利益的調和，以通過爭議性法案。

Edwards、Barrett 和 Peake (1997) 援引 Mayhew 的概念與研究途徑，分析 1947 年至 1992 年期間美國總統支持與反對的法案，以及國會對於這些「重要法案」通過的情形。其論點認爲，在分立政府之下，由於總統與國會多數黨的意識形態無法契合，所以對於國會討論的諸多法案內容，總統可能抱持保留的態度。因此，在分立政府時期，總統反對國會所制訂的法案數量，則可能多於一致政府時期。同時，由於無法獲得總統的支持，國會通過的重要法案數量將少於一致政府時期。Edwards 等學者試圖以 Mayhew 的研究爲基礎，進一步找出未獲得通過的「重要法案」，以作爲分析資料。其結論指出，政府結構爲一致政府或者分立政府，其與重要法案的通過與否並無顯著關係。

若干研究也從不同的面向強化 Mayhew 的論點。舉例來說，Jones (1994) 與 Kernell (1991) 以政黨互動關係爲切入點，其認爲即便在分立政府之下，總統與國會雖然分屬不同政黨，但是透過不同形式的合作，同樣能

夠擁有良好的府會關係。在 Burns (1963) 早期的著作中亦曾提及類似觀點，其認為即使美國總統與參、眾議員屬於相同政黨，但其立場與訴求並不必然相似。這主要源自於各個不同政治職位，角色認知互有差異，基本上，行政首長偏重全國性公共利益，而國會議員則注重地區利益與選民服務。再者，Krehbiel (1996, 1998, 1999) 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。其認為，一致政府或分立政府均有可能產生府會的僵局。然而，在以民意為依歸的情形之下，府會仍可達成共識而化解僵局。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」(Administration on Aging, 簡稱為 AoA) 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)。

前述的相關研究顯示，政府型態似乎並非府會僵局的主因。然而，部分學者嘗試提出不同的觀點，Coleman (1999) 從法案生產力的角度觀察不同政黨控制的政府。其結論指出，一致政府時期的法案生產力較優於分立政府時期。此外，McCubbins (1991) 指出，在預算赤字方面，1980 年代以後分立政府的支出超過其收入的情形，較一致政府更為嚴重。Alt 和 Lowry (1994) 與 Poterba (1994) 研究不同型態的州政府對於預算赤字的處理反應，發現一致政府處理預算赤字的效率較優於分立政府。反觀，在分立政府型態下，行政首長與立法部門經常對於預算赤字的處理產生僵局。換言之，部分學者研究發現，分立政府確實會影響政府的財政運作，不論是預算赤字的形成原因或者是控制的方式，均與分立政府的型態有所關連。

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

與分立政府的「政府表現」(government performance)，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。因此，吾人以爲，對於分立政府與一致政府所導致的影響，仍須從多元的層面加以觀察，才能獲得更客觀的分析基礎。

三、研究設計與資料蒐集

本文的研究旨趣主要在於觀察地方層級一致政府與分立政府型態，對於府會運作是否會產生影響。對於府會關係的觀察，可能因爲研究者使用不同的指標與分析的角度，使得結果大相逕庭。本文試圖以制度面的角度爲出發點，探討其產出結果，並以實證研究方法與途徑，分析一致政府與分立政府體制運作的差異。

依據學者對分立政府與一致政府體制運作對府會關係所造成的影響，再參酌我國縣市政府的制度與實情考量，本文將以地方「政府型態」作爲自變數，研究其對於府會關係的影響。在此，所謂「政府型態」係指行政首長所屬政黨是否掌握議會多數席次，而形成分立政府與一致政府的情形。另外，在考量我國地方政治的發展現況，本文將政府型態再區分爲其他類型。⁹ 分

9 無疑地，美國政治學界分立政府的相關研究，對於國內政治發展提供諸多啓發。然而，在參閱他國研究文獻時，吾人似乎必須顧慮到各個國家政經環境的差異、憲政體制的不同，以及文化落差的諸多因素。因此，吾人以爲，對於研究議題的瞭解與運用，必須融入各國政治制度的「脈絡」(context) 分析，並且適度修正，才能運用於不同政治體制的研究。舉例而言，美國政治的整體結構係奠基於兩黨政治，行政首長與民意代表若非有民主黨或者共和黨的提名，甚難有當選的機會。反觀，我國的情形則有不同，在解嚴之後，政黨政治呈現蓬勃發展，新黨、建國黨、親民黨、台聯的陸續成立，似乎意味著朝向多黨政治發展的趨勢。此外，沒有政黨的奧援並不表示沒有當選的可能，若干縣市爲無黨籍人士所掌握，如許家班在嘉義市長期執政，以及 1986 年至 1989 年無黨籍黃石城所主政的彰化縣。再者，有別於美國參、眾議員選舉的「單一選區相對多數當選制」(single-member district with plurality system)，我國民意代表選舉係採取「複數選舉區單記非讓渡投票制」(multi-member district with single non-transferable vote system, 簡稱爲 SNTV)，候選人僅需取得部份比例選票便可跨越「安全門檻」(threshold of exclusion)，而且應選席次愈多，安全門檻愈低，候選人只要爭取若干特定選民支持即可當選。因此，在若干縣市議會中，並沒有任何政黨得以掌握絕對多數的議席，例如 1994 年至 2001 年的台北市、嘉義市、台南市、台南縣，以及高雄市議會。

類原則主要以縣市長與掌握議會多數席次的黨籍歸屬為指標。在縣市長部分，政黨屬性分為國民黨籍、民進黨籍，以及無黨籍縣市長。在議會多數黨方面，以國民黨在議會中所佔席次比例為主要分類，國民黨在議會中席次過半或者國民黨席次低於百分之五十。如表二所示，根據前述兩種原則，由縣市長黨籍歸屬與國民黨議員席次比例劃分成六類。第一類政府型態為縣市長為國民黨籍與國民黨在議會中席次超過半數；縣市長為民進黨籍與議會中國民黨議員席次過半視為第二類政府型態；縣市長為無黨籍與國民黨議員席次過半為第三類政府類型；縣市長為國民黨籍，然而國民黨在議會中席次未超過百分之五十視為第四類政府型態；縣市長為民進黨籍而國民黨在議會中席次未過半視為第五類政府型態；第六類政府型態為縣市長為無黨籍而且國民黨席次未過半。

表二、政府型態分類表

國民黨籍議員在議會席次比例

縣市 首長 黨籍		國民黨席次過半	國民黨席次未過半
	國民黨	第 1 類	第 4 類
	民進黨	第 2 類	第 5 類
	無黨籍	第 3 類	第 6 類

本研究主要係依據前述六種不同的政府類型，探討不同的類型對於府會關係的影響。由於府會的互動關係是地方政治的樞紐，從中足以瞭解地方政治結構，洞察政經資源分配的過程與狀況，進而分析資源分配和政治互動過程中，可能引發衝突的焦點所在。因此，地方府會關係之穩定與否，不僅影響地方政治的和諧與地方政治體系的順利運作，同時也影響地方有限資源的分配。假若地方府會關係良好，地方行政首長和地方議會之間能夠依循地方自治法規與議會議事程序，進行質詢及法案和預算之審查，地方政府並能遵照議會的決議執行政策法案，則府會之間將能形成良性互動，地方政務亦能順利推行（趙永茂，1998: 165-166）。

除了政府類型之外，本文亦考量其他可能對於府會關係產生影響的變

數。其中，包括「各政黨在議會中所佔席次比例」、「縣市長得票率」、「縣市首長的連任意圖」，以及「是否為選舉年」等四項變數。首先，政黨掌握議會席次的比例可能影響府會關係甚鉅。當政黨掌握議會席次比例愈高，且與行政首長屬於相同政黨，由執政黨擔任行政機關與立法機關的樞紐，則政務推展應較為順暢，反之亦然。再者，就政治經濟的互動面向觀之，「選舉經濟循環理論」(theory of electoral-economic cycle) 的重心，在於解釋為何總體經濟情形呈現出連續性週期變動。其觀點以為，政府的經濟政策常受到在職行政首長的政治動機所影響，而且這種影響在行政首長選舉年尤其顯著(Tufte, 1978)。其基本邏輯認為，多數選民對於政府施政表現的評量大多受到短期因素所影響，而非長期因素所左右。因此，在「連任」(reelection) 動機的驅使之下，選舉之前的總體經濟表現是相當重要的，其裨益於行政首長聲望的提高，以增加當選的機會。基於選舉經濟循環理論的觀點，本文認為縣市首長是否有連任意圖、是否為選舉年，以及縣市長得票率方面，可能會影響府會互動關係。

在依變數方面，本研究以三種指標作為測量「府會關係」的指標。其一，為縣市政府所提法案之審議情形。其意指由行政部門所提出的法案或覆議案，經由議會審查過後係以原案通過、修正通過、擱置、退回，抑或其他處理情形。其二，為縣市政府年度預算刪減之幅度。在此所採用的預算刪減幅度，是以各縣市政府交由議會所審查的年度歲入與歲出總預算案為分析單位。其三，為縣市議會通過法案的情形，用以衡量「立法生產力」(legislation productivity)。其意指議會通過的總審議法案、縣市政府提案、議員提案，以及覆議案，以此檢視議會是否因為分立政府或一致政府的型態，而在法案的制訂方面有所差異。

依據前述相關文獻之剖析，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，在政黨政治的原則之下，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。正因為議會將發揮制度所賦予的職責，強力監督政府施政，易導致政策制訂之滯塞和停頓，以及行政首長與立法部門之間的僵局。直言之，在分立政府之下，行政部門所提出的施政計畫、政策的訴求，以及政務的推

動，均將面臨縣市議會較為嚴格的考驗。具體來說，府會關係所受影響將呈現在「縣市政府所提法案之審議情形」、「縣市政府年度預算刪減之幅度」，以及「縣市議會通過法案的情形」等三個面向。

本文研究時間，以1986年縣市議會第11屆與高雄、嘉義、新竹市第2屆，以及台北市第5屆議會首次會期為主要研究起點。其中，儘管北高兩市議會會期時間與其他縣市並不一致，然而彼此之間並未有太大差異。¹⁰因此，將以各縣市議會屆次作為區分資料的主要依據。¹¹在期限方面，以2001年各縣市第14屆與新竹、嘉義市第5屆議會第7次定期大會閉幕為研究終點；在北高兩市方面，以第8屆與第5屆議會第5次定期會閉幕為研究終點。

在資料蒐集方面，「政府類型」、「各政黨在議會中所佔比例」、「縣市長得票率」、「縣市首長的連任意圖」，以及「是否為選舉年」等自變數，係以台灣省選舉委員會所編印之1986年、1990年、1994年，以及1998年《地方公職人員選舉台灣省選務實錄》為依據。1986年至2001年我國地方政府政黨分佈概況，包括縣市名稱、縣市首長姓名、縣市首長黨籍、國民黨議員比例、民進黨議員比例、無黨籍議員比例，以及政府類型，詳列如附錄表一至表四。在選務實錄中，關於各政黨在議會中所佔比例與縣市長得票率，係以原始資料顯示，由作者另行計算所需數據。在政黨比例方面，係以各政黨議員人數除以各議會議員總人數求得各政黨分佈比例。在得票率方面，係以縣市首長當選者的得票數除以總有效票數，予以換算成得票率。縣市首長是否有連任意圖的判定，是以該縣市首長是否參與下屆縣市首長選舉為判斷依據。至於是否為選舉年的分類，則是以縣市長選舉年為認定標準；由於各縣市首長與

10 在本文研究範圍中，除了北高兩市之外，各縣市第11屆與新竹、嘉義市第2屆議會皆於1986年2月1日舉行議員選舉投票，並於該年3月1日就職。在縣市長部分則於1985年11月16日投票，於12月底就職。在北高兩市議員選舉方面於1985年11月16、17日進行議員選舉投票，並在12月底就職。當時北高市長並未開放民選。

11 在省縣自治法與直轄市自治法公佈之後，北高兩市議員與市長同時選舉，因此，在台北市第6屆議會與高雄市第3屆議會議員任期延長1年。該屆議會會期與其他縣市議會會期，其中有9個月的差異。然而，由於本研究係以「年」為分析單位，故筆者認為這部分的落差將不至於產生顯著的影響。

議會選舉相近，因此係以縣市首長選舉年為主。

至於依變數的資料依據，在法案方面，以各縣市議會秘書室所編輯的《議事錄》為資料來源。由於議事錄是保有地方議會開會記錄最為完整的官方書面資料，其中記載各縣市議會各會期的開會日期、時間、地點、出席議員、質詢與答覆、議案審議情形，以及其他重要事項。因此，本文所進行的法案統計與分類，係以議事錄為依據。議事錄記載議會議決法案的情形，其中包括縣市政府提案、立法部門提案、各縣市審計室報告決算案、人民請願案，以及其他類型決議。在縣市政府提案方面，包括縣市政府所提出的覆議案、預算案、三讀議案、臨時動議案，以及其他類型的分類。在本研究範圍中，除了覆議案之外，未作更細部的分類。¹²基本上，政府提案的決議情形，包括照原案通過、擱置、¹³再審、自動撤回、議會退回、暫時保留、修正通過、原則同意（附帶決議）、不予受理、退回修正再行審議、不予同意、俟下次討論、大會未決、併案審議，以及其他。¹⁴

在立法部門提案方面，包括議員提案、議會或議長提案、議員臨時動議案，以及委員會提案。其中，各縣市議會以議員提案與議員臨時動議案最為普遍，而議會提案則主要為議會內規的提案，通常以議長之名義提出。在委員會提案部份則屬少見，在本研究中僅彰化縣與基隆市曾以委員會名義提出議案。其中，基隆市係人民請願案以委員會名義提出，因此，本質上屬於人

12 在各縣市議事錄中，政府提案的分類並不一致，其中以審查委員會的分類最為普遍。此外，尚有以議案類型或法案的一般議案與三讀案為分類。

13 依據台灣省各縣市議事規則第 13 條規定，「經決議擱置之提案，在同一會期內未抽出者，視為否決」。「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，以後可由大會的決議隨時「抽出」(take from the table)，重回議場再議（羅傳賢，1996: 571-572）。關於「保留」之決議並無相關規定，其意指議會不贊同該項議案決議的委婉用語，避免引起府會關係緊張。因此，否決、擱置或是保留均表示議案未獲議會支持或同意，但是被議會決議保留的議案，較可能重獲議會審議與同意（連哲偉，1995: 29；吳重禮、楊樹源，2001: 274）。

14 各縣市政府提案決議情形，尚區分為諸多不同的類型，並且各縣市有其個別情形。因此，在原始記錄中有詳細紀錄，然而，為求取資料分析的一致性，在編碼時由作者進行歸類處理。

民請願案。¹⁵ 在人民請願案方面，人民雖有向議會請願或建議之權，但其建議或請願未必為議會所討論，其屬於查詢性或核轉性，甚至不屬於議會職權範圍內者，議長或秘書即可處理（薄慶玖，2001: 241）。

在預算刪減幅度的測量指標方面，主要係以縣市政府於會計年度開始前幾個月，所送達議會審議的「年度總預算案」，以及經過議會審查所決議的「法定總預算」為參考依據。¹⁶ 基本上，相對法定總預算而言，年度總預算案僅為各縣市政府的預算概算，並未具有任何法定效力。因此，多數縣市政府單位在議會議決預算案後，少有完整保留原始資料。尤其本文研究範圍期間長達 16 年，對於早期預算案的資料更是難以尋獲。因此，本文係依據議事錄中所記錄，各縣市政府於該年度所提出總預算案總額作為另一資料來源。在法定預算方面，則依據《台灣省統計年報》所記錄的各縣市歲入與歲出預算數為依據。預算資料的時間範圍，則是以 1986 年所審議的各縣市政府民國七十六年度總預算案，至 2001 年所審議的民國九十一年度總預算案為止。其中，以歲入與歲出的年度總預算案總數，減去經由議會所決議歲入與歲出的年度法定總預算數，其差額再除以原始預算案總額，所得的預算刪減比例。

四、研究方法

由於本文所分析的範圍，係以我國 23 個地方政府，其長達 16 年的數據資料，因此資料具有「橫切面」（cross-section）與「時間序列」（time-series）的「混和」（pooling）性質。以往，在處理「橫切面時間序列」（time-series

15 在本研究中，並未將決算案納入觀察，其原因係我國採取五權分立的國家，決算權被劃分到監察院的審計部，因此議會對政府的決算審查權並不完整，相對而言也較薄弱（薄慶玖，2001: 378-380）。因此，對於決算案的部分，本文將不列入計算。另外，專案小組報告案並不屬於議案。專案小組報告案意指在一般法案審查或有議員提議時，若經大會決議認為有必要針對特定議題或事項進行調查或研究所成立的專案小組，經過調查研究之後，專案小組向大會進行報告並提出建議。在此，本研究亦未將專案小組報告案納入分析。

16 依據地方制度法第 40 條規定：「直轄市總預算案，直轄市政府應於會計年度開始前三個月前送達直轄市議會；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兩個月前送達縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會」。

cross-section, 簡稱為 TSCS) 資料時, 諸多研究者使用計量經濟學家 Parks (1967) 所運用的「推廣之最小平方法」(generalized least squares, 簡稱為 GLS) 來估計係數, 其主要乃是假設干擾項呈現「一階自我迴歸」(first-order auto-regressive process) 與同期相關的特性, 直接處理干擾項之序列相關與同期相關對迴歸分析的影響, 不擬進一步區分此類相關的來源。然而, Beck 與 Katz (1995) 在相關研究中發現, Parks 的估計方法會嚴重低估「標準誤」(standard errors), 而此一低估的結果相對地就高估了估計係數的顯著水準。因此, 他們建議使用「普通最小平方法」(ordinary least squares, 簡稱為 OLS) 來估計迴歸係數, 但同時以「根據定群修正之標準誤」(panel-corrected standard errors, 簡稱為 PCSEs) 來進行統計檢定 (Beck and Katz, 1995)。因此, 本文之統計分析, 即採取 PCSEs 模型, 並以統計軟體程式 Stata (Stata Press, 2001) 執行估計。

在計量分析方法的文獻中, 根據數據資料來源選擇實證模型的途徑有兩種, 一是「由下而上」(bottom-up) 的「由簡入繁法」(specific to general approach); 另一種則是「由上而下」(top-down) 的「由繁入簡法」(general to specific approach) (莊春滿, 1999: 72-73)。前者係由最簡單的模型出發, 逐步加入其他可能有解釋力的自變數, 再以逐次考驗的結果, 決定該自變數的去留, 由此方式將模型逐漸擴大。許多針對迴歸分析的研究發現, 由簡入繁法因為起點模型過於簡單, 一開始即遺漏許多重要的變數, 該模型的係數估計與統計考驗均已發生「偏差」(biased), 再以這樣的結果作為新加入自變數的去留依據, 容易發生誤導。

然而, 由繁入簡法的逆向操作, 則是從涵蓋面較廣的模型出發, 逐步考驗自變數對依變數的解釋力。故雖然由繁入簡法, 一開始模型會較大, 常會包括一些次要的自變數, 但該模型至少可以保持「不偏」(unbiased), 只是變異數會較大。在模型設定之後, 再以正確的方法過濾不顯著的變數, 不但可使係數估計保持不偏, 然後從新的估計模型中又可達到「效率」(efficient) (Judge et al., 1988: 842)。因此, 一般統計學者認為, 由繁入簡法在迴歸分析較優於由簡入繁法。本文即採取由繁入簡法, 根據前述相關文獻的探討所建立的理論架構, 整理出一涵蓋面較廣的模型, 然後進行統計分析。

在進行統計分析之前，首先必須區分依變數與自變數的性質，如此才能夠據以選擇合適的統計模型（黃紀，2000）。在自變數方面，則有政府型態、選舉年、連任意圖，以及縣市長得票率等四項，其中前三項為「質變數」（qualitative variable）或稱為「類別變數」（categorical variable）。在政府型態方面，如前曾述，區分為六種類型；其中以第一類型（縣市長為國民黨籍與國民黨在議會中席次過半）為參照類。選舉年則分別以「虛擬變數」（dummy variable）0 與 1 表示，0 表示並非選舉年，1 表示選舉年。連任意圖則亦同於前者，以 0 與 1 表示，0 表示縣市行政首長沒有連任意圖，1 則表示有連任意圖。至於縣市長得票率則為「量變數」（quantitative variable）或稱為「連續變數」（continuous variable）。本文設立的依變數，法案通過比例與預算刪減幅度，兩者皆屬連續變數。此外，議會審議的法案數，其資料性質屬於「計數變數」（count variable），表示每一年通過審議法案的總數。

本文以統計軟體 Stata 7.0 中專門處理時間序列橫切面資料的 xt 指令群進行分析。在研究量變數方面，主要以指令 xtpcse 進行迴歸。在研究計數變數方面，則適合用「卜瓦松迴歸」（Poisson regression）（Cameron and Trivedi, 1998），因此本文以 xtppois 進行卜瓦松迴歸分析。相關實證分析結果將於下節中詳細說明。¹⁷

五、實證分析與討論

（一）政府法案議決與府會關係

民主國家中，政府政策的形成與落實，皆須透過法案的形式展現出來。行政部門所提法案，必須獲得議會多數的支持才能付諸實行。因此，府會的互動關係經常可以從法案審議的過程與結果中，發覺端倪。行政部門所提出

17 由於本研究實證資料甚為龐大，且資料處理過程的相關分析甚多，礙於篇幅有限，實無法詳盡羅列。對於實證資料與分析結果有興趣之讀者，敬請不吝與作者聯繫，作者樂於提供詳細的資訊。

的政策能否在議會順利通過，涉及諸多因素。其中，分立政府或一致政府體制的結構可能是關鍵因素（吳重禮、林長志，2002；吳重禮、楊樹源，2001）。因此，本文所採用的研究方法，係行政部門以縣市政府或行政首長之名義所提出的法案，送交地方議會的審議情形，作為觀察府會關係的測量指標，藉以瞭解在不同的政府體制之下，政府提案審議的結果是否有所差異。

如表三所示，政府提案照原案通過的情形，並未因政府型態的差異而有顯著影響。一般而言，大多呈現負相關的影響，唯民進黨籍縣市首長，在面對國民黨議員未過半數的議會時，相較於一致政府法案的通過，顯得較為順利。進一步觀察此一類型的縣市政府，由附錄表一至表四中可以發現，其分別為 1990 年至 2001 年由余家班主政的高雄縣政府、1994 年至 2001 年民進黨籍縣市長陳唐山主政的台南縣、1994 年至 1997 年民進黨籍陳水扁主政的台北市，以及 1998 年至 2001 年民進黨籍張燦鎰主政的台南市。就此類型的政府型態而言，其似乎意味著在議會中，當國民黨未能掌握過半數議員席次時，民進黨籍縣市首長較有運用政治手腕與議會談判的空間，以推動法案順利通過。

值得說明的是，在法案通過方面，除了原案通過的決議之外，部分法案的審議尤其是預算案方面，在委員會審查過程中，議員通常會對於法案加以若干附帶決議或條件限制。其原因不外乎，對於部分預算或法案的執行，要求某些條件或者採行特定方式，藉以規範行政機關。由於地方議會的立法權限，不得違反中央法規，因此，如果刪除某項預算或法案，則可能抵觸中央法律。若以附帶決議的方式，一方面能表達議員對人民權益的關心，另一方面則可監督行政單位執行法案。因此，附帶決議如果在合理的條件之下，可以有效監督行政機關的施政，但若要求過多，可能使得行政首長「寸步難行」，甚而引發府會之間的嫌隙與衝突（黃錦堂，2000: 244-249）。因此，藉由法案附帶決議的通過比例，吾人可以觀察議會議員與縣市政府之間的和諧與否。

猶如表三所示，部分政府類型與法案附帶決議的比例有顯著的負向關係，尤其是在國民黨議員席次未過半的縣市政府類型。無論是民進黨籍或者無黨籍縣市長，當國民黨議員席次未超過半數時，法案附帶決議的比例低於縣市長為國民黨籍且國民黨在議會中席次過半的政府型態。此外，當縣市長

表三、法案審議與政府類型之關係

自變數	原案通過 比例	附帶決議 比例	擱置比例	退回比例	否決比例
	係數估計值 (標準差)	係數估計值 (標準差)	係數估計值 (標準差)	係數估計值 (標準差)	係數估計值 (標準差)
截距	.7833*** (.0328)	.0430*** (.0115)	.0517* (.0165)	.0125 (.0086)	.0095 (.0068)
ρ	.4733	.2477	.4205	.5024	.4423
縣市首長為民進黨× 國民黨議員席次過半	-.0405 (.0247)	.0075 (.0075)	-.0032 (.0060)	-.0069 (.0058)	-.0008 (.0034)
縣市首長為無黨籍× 國民黨議員席次過半	-.0334 (.0394)	-.0031 (.0072)	.0218 (.0179)	.0008 (.0052)	.0095* (.0039)
縣市首長為國民黨× 國民黨議員席次未過半	-.0299 (.0529)	-.0006 (.0184)	-.0129 (.0114)	.0094 (.0124)	.0106 (.0070)
縣市首長為民進黨× 國民黨議員席次未過半	.0694*** (.0214)	-.0232** (.0081)	.0022 (.0078)	-.0045 (.0043)	-.0071* (.0032)
縣市首長為無黨籍× 國民黨議員席次未過半	-.1535 (.1209)	-.0551*** (.0037)	.0417 (.0565)	-.0042 (.0089)	-.0052 (.0027)
縣市長得票率	-.0337 (.0497)	.0300 (.0192)	-.0464 (.0302)	-.0040 (.0148)	-.0022 (.0112)
縣市長是否有連任意圖	.0120 (.0197)	-.0102* (.0049)	.0026 (.0050)	.0053* (.0025)	.0060* (.0024)
是否為選舉年	.0242 (.0140)	-.0069 (.0041)	-.0025 (.0043)	-.0029 (.0016)	.0010 (.0022)
R-squared	.2333	.0476	.0346	.0114	.035
樣本數	350	350	350	350	350
Likelihood-ratio test (G^2)	16.27*	406.24***	5.96	13.16	61.97***
df	8	8	8	8	8

1. .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 顯著水準之下臨界值為 $t=3.291$ 。

2. * $p < .05$ ；** $p < .01$ ；*** $p < .001$ ；顯著水準係採雙側檢定 (level of significance for two-tailed test)。

3. 樣本數係指 23 個縣市，每個縣市 16 年的資料。

擁有連任的意圖時，法案附帶決議的比例較縣市長沒有連任意圖時為低。然而，法案在議會中受到擱置或保留的情形，則沒有明顯的差異。

在法案審議以退回處理的情形而言，除了縣市長有連任意圖，退回比例會微幅高於沒有連任意圖時，其他方面則沒有顯著的相關。至於在議案否決的方面，可以看出其受到若干因素的影響。其中，當縣市首長為無黨籍而且

國民黨議員席次超過半數時(如 1986 年至 1993 年許家班執政的嘉義市、1986 年至 1989 年黃石城主政的彰化縣)，相對於縣市長為國民黨籍且國民黨在議會中席次過半的政府型態，議案受到否決的比例呈現顯著差異。另一方面，當縣市長為民進黨籍而國民黨議會席次未過半時(如 1994 年至 2001 年陳唐山主政的台南縣與余政憲主政的高雄縣)，議案受到否決的比例較低。此外，相較沒有連任意圖的縣市長，有連任意圖的行政首長，其法案受到否決的比例呈現顯著的增加。

整體而言，議會審議行政部門的法案似乎並不因為一致政府或者分立政府而有顯著差異。然而，當國民黨在議會席次未超過半數時，行政部門提案通過的情形似乎較為順利，並且受到的限制也較少，尤其是在民進黨主政的縣市。另外，縣市長的連任意圖似乎也影響政府法案通過的情形，當縣市長有連任意圖時，法案受到退回或是否決的比例，均高於沒有連任意圖的縣市長。由前述的研究分析可以發現，在分立政府情形之下，行政部門所提的法案，未必會受到議會蓄意阻擾。

(二)預算審議與府會關係

政府預算是達成民主政治的重要工具，透過預算的形式藉以彰顯執政者的政策與理念。因此，政府預算與公共政策兩者之間，經常存在著密不可分的互動關係 (Axelrod, 1988; LeLoup, 1988; Wildavsky, 1992)。在議會審查的議案之中，最重要的莫過於政府預算案。其審查結果所代表的不僅是預算合法化的程序，更是議會賦予政府信任與行動力的重要象徵。換言之，透過議會的審查，政府的政策作為才能擁有合法性，也唯有如此，行政部門才能推動各項公共事務的運作。因此，預算審查是議會控制政府財政，並且監督行政部門主要的工具之一。

在政府預算的審議過程中，經常涉及複雜的政治角力與衝突所產生的妥協。誠如 Wildavsky 所言「政府預算是一充滿政府各部門彼此算計，不同利益、角色衝突和權力角力的過程，預算可視為政府施政計畫書或是政府公共政策目標施行的優先順序表，政黨黨綱與政策不同在預算的編排上自可看出端倪」(摘自張哲琛，1996: 10)。因此，政府預算本身所賦予的意義，不只是

單純的「項目」(items)與「數字」(figures)呈現,更是各方利益與偏好經過折衝、妥協之後的歷史紀錄。總預算案之編列與審查,關係著地方財政資源與建設經費的分配,也涉及地方政治人物的利益關係,向來是引發府會爭議的重要因素(吳重禮、楊樹源,2001)。由於政府預算具有如此特殊的意涵,將焦點集中於預算案的審議結果,以此作為指標,應能清楚地描述府會互動的情形。¹⁸

由表四資料顯示,在分立政府類型中,當地方政府由民進黨籍縣市首長主政,並且面對的是在議會擁有絕對多數的國民黨議員時(如1986年至2001年陳定南、游錫堃與劉守成主政的宜蘭縣、1990年至2001年尤清與蘇貞昌主政的台北縣、1990年至2001年范振宗與林光華主政的新竹縣、1998年至2001年謝長廷所主政的高雄市),則預算的刪減幅度較一致政府(亦即縣市長為國民黨籍且國民黨在議會中席次過半的政府型態)更為明顯。此一類型的分立政府中,政府預算無論在「歲入預算刪減幅度」或者在「歲出預算刪減幅度」方面,都有顯著的刪減比例。這似乎意味著當府會雙方立場互異,並且都有堅強的政治實力之下,在預算審議方面,較易發生衝突,而預算刪減的幅度較高。相較於縣市長為國民黨籍且國民黨在議會中席次過半的政府型態,其餘政府類型在歲入預算刪減與歲出預算刪減幅度方面,並未有顯著的影響。

此外,在縣市首長得票率與選舉年方面,並沒有顯著的相關性。然而,當縣市首長有意圖尋求連任的任期內,預算刪減的幅度較未有連任意圖的縣市首長為高。本文以為,這似乎意味著則當縣市首長具有連任意圖時,議會對於預算的審議,傾向採取較為積極的態度,而不單僅作為行政部門橡皮圖章的角色。

18 必須說明的是,我國縣市政府預算的編列原則,經常以收支均衡為主要目的。針對縣市政府各項支出預算,議會經常要求具有收入證明方可編列,否則可能遭到議會質疑甚至刪除。因此,在觀察地方政府預算收支編列時,可以發現歲入與歲出的數目總額經常是平衡的。換言之,地方政府的總預算,無論是政府所編列的預算案或是議會審議的結果,歲入與歲出之間經常帶有互動關係。另外,依據預算法第12條之規定,會計年度調整為曆年制,故民國八十九年度(即自1999年7月至2000年12月)預算,一次編列18個月的預算,以因應新舊會計年度之銜接。並自民國九十年度起,恢復編列1年之預算。

表四、歲入與歲出刪減幅度與政府類型之關係

自變數	歲入預算刪減幅度	歲出預算刪減幅度
	係數估計值(標準差)	係數估計值(標準差)
截距	.0074 (.0059)	.0082 (.0064)
ρ	.2569	.2997
縣市首長為民進黨×國民黨議員席次過半	.0130*** (.0028)	.0153*** (.0032)
縣市首長為無黨籍×國民黨議員席次過半	-.0007 (.0051)	.0004 (.0053)
縣市首長為國民黨×國民黨議員席次未過半	-.0039 (.0070)	.0036 (.0066)
縣市首長為民進黨×國民黨議員席次未過半	.0048 (.0039)	.0053 (.0040)
縣市首長為無黨籍×國民黨議員席次未過半	.0168 (.2132)	.0186 (.0204)
縣市長得票率	-.0073 (.0085)	-.0094 (.0096)
縣市長是否有連任意圖	.0049* (.0022)	.0052* (.0023)
是否為選舉年	.0050 (.0034)	.0055 (.0032)
R-squared	.0682	.0795
樣本數	348	349
Likelihood-ratio test (G^2)	60.64***	52.65***
df	8	8

1. .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 顯著水準之下臨界值為 $t=3.291$ 。

2. * $p < .05$ ；** $p < .01$ ；*** $p < .001$ ；顯著水準係採雙側檢定 (level of significance for two-tailed test)。

3. 樣本數係指 23 個縣市，每個縣市 16 年的資料。

(三)立法生產力與府會關係

除了前述兩項指標之外，議會的立法生產力為研究分立政府的焦點之一。藉由通過法案的比較與分析，得以觀察政府體制差異對於法案產出的影

響。其基本邏輯甚為簡明：議會的立法生產力，不僅代表議會內部的議事效率，更是府會互動的重要指標。如前曾述，在分立政府之下，法案審議是否較易遭到擱置與延宕，向來是學界爭論的焦點。部分學者認為，在分立政府之下，行政首長與議會多數黨立場互異，立法的停滯與僵局幾乎是不可避免的（Binder, 1999; Coleman, 1999; Cox and McCubbins, 1991; Cutler, 1980, 1988, 1989; Leonard, 1991; Sundquist, 1986, 1988, 1990）。然而，若干學者提出不同的觀點，其認為分立政府契合憲政體制的制衡原則，符合多數民眾的預期心理，並無損於政策制定與執行成效（Jacobson, 1990, 1991; Meneff-Libey, 1991; Petracca, 1991; Goodin, 1996）。因此，分立政府根本並非為真正的問題癥結所在，但卻成為政府運作效率低落、管理不善的託辭。

綜觀前述學者的研究，行政部門與立法部門的互動，無論是競爭或合作、衝突或和諧，皆反映在法案的審議結果，從中可見端倪。因此，本文係以相關研究的概念，並參酌我國政治體制的特色，藉以觀察地方議會的立法生產力。值得說明的是，迥異於以往分立政府相關文獻，本研究並未強調「重要法案」與「一般法案」之差別，其原因在於研究資料的限制與判別重要法案的困難。舉例來說，Mayhew（1991）篩選重要法案，係以媒體與專業人士兩階段來判別，然而，就我國地方政府研究而言，對於前述判別的資料來源即產生限制。在媒體方面，對於地方政府的相關報導，似乎少有長期追蹤與系統性的分析評論。至於專業判別的部分，更是需要有豐富的研究資料作為基礎。儘管本文未能篩選出「重要法案」作為實證分析的基礎，然而，從議會審議法案的總數量、政府案數量、議員提案數量，以及覆議案的次數方面，藉以研究議會的立法生產力，亦不失為重要的觀察指標。¹⁹

如表五所示，當縣市首長為民進黨籍，面對國民黨掌握超過半數席次的議會時，相較於縣市長為國民黨籍且國民黨在議會中席次過半的政府型態，

19 在分析中，政府案未包含覆議案，並將覆議案獨立出來，逕行個別分析。覆議案的提出，代表府會之間存在嚴重歧見，因此，覆議案的多寡經常視為府會關係的重要指標。在議員提案方面係包括議員提案、臨時動議案、議會提案，以及委員會提案。總提案數則包括政府案、覆議案、議員案，以及人民請願案。

「議會總審議數」、「政府提案審議數」，以及「議員提案審議數」方面，而呈現明顯減少的趨勢。再者，在「覆議案次數」方面，可能因為府會雙方政黨立場互異，而有顯著的增加。另外，當縣市長為無黨籍，面對國民黨掌握過半數席次的議會時，亦有類似的情形；換言之，在「議會總審議數」與「政府提案審議數」方面，均明顯少於一致政府時期（亦即縣市長與議會絕對多數皆為國民黨）。至於在「議員提案審議數」與「覆議案次數」方面，雖然與

表五、立法生產力與政府類型之關係

自變數	議會總審議數	政府提案審議數	議員提案審議數	覆議案次數
	係數估計值 (標準差)	係數估計值 (標準差)	係數估計值 (標準差)	係數估計值 (標準差)
縣市首長為民進黨×國民黨議員席次過半	-.1444*** (.0101)	-.0810*** (.0209)	-.1369*** (.0120)	.6329** (.2160)
縣市首長為無黨籍×國民黨議員席次過半	-.1007*** (.0130)	-.2070*** (.0277)	-.0198 (.0152)	.1187 (.3332)
縣市首長為國民黨×國民黨議員席次未過半	-.4188*** (.0416)	-.2510*** (.0532)	-.4482*** (.0694)	-1.1468 (.7271)
縣市首長為民進黨×國民黨議員席次未過半	-.1912*** (.0176)	.1508*** (.0298)	-.3358*** (.0220)	-.3898 (.4212)
縣市首長為無黨籍×國民黨議員席次未過半	.0362 (.0475)	-.1557 (.0988)	.2143*** (.0553)	.3408 (.6580)
縣市長得票率	.3165*** (.0267)	-.1098 (.0564)	.4362*** (.0313)	-2.0566*** (.6368)
縣市長是否有連任意圖	.0389*** (.0069)	.0894*** (.0141)	.0279*** (.0083)	-.3616* (.1729)
是否為選舉年	-.2869*** (.0076)	.0061 (.0143)	-.4108*** (.0094)	-.1775 (.1768)
Log likelihood	-6479.518	-2981.8378	-6533.4621	-238.34615
Likelihood-ratio test (G^2)	2002.53***	23766.27***	2512.18***	27.66***
樣本數	350	350	350	295
df	8	8	8	8

1. .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 顯著水準之下臨界值為 $t=3.291$ 。

2. * $p < .05$ ；** $p < .01$ ；*** $p < .001$ ；顯著水準係採雙側檢定 (level of significance for two-tailed test)。

3. 樣本數係指 23 個縣市，每個縣市 16 年的資料。

前一類型有相似的趨勢，但是並未達到統計上的顯著水準。

再者，當縣市長為國民黨籍，且面對議會中國國民黨議員未過半數的政府類型，吾人可以發現，在「議會總審議數」、「政府提案審議數」，以及「議員提案審議數」三方面，呈現明顯的負相關。這或許意味著國民黨縣市首長，在議會中未能掌握絕對多數席次時，相較於一致政府（亦即縣市長為國民黨籍且國民黨在議會中席次過半的政府型態）而言，均有明顯減少的趨勢。其中，在「議會總審議數」與「議員提案審議數」方面，其減少幅度更是高出其他類型。至於在「覆議案次數」方面，雖然有明顯的減少，但是並未達到統計上的顯著水準。

此外，當縣市首長為民進黨，而且國民黨未能在議會中掌握過半數席次時，在「議會總審議數」、「政府提案審議數」，以及「議員提案審議數」方面，則有顯著的影響。在這些政府類型中，「議會總審議數」與「議員提案審議數」明顯減少，但是在「政府提案審議數」方面則有增加的趨勢。相較於其他類型的政府型態，當縣市長為無黨籍人士，並且在議會中國國民黨席次未能過半時，則無論是在「議會總審議數」、「政府提案審議數」，以及「覆議案次數」方面均沒有顯著的影響。然而，在「議員提案審議數」方面，則有明顯增加的趨勢。整體而言，不同的政府型態對於議會法案的立法生產力，確實產生程度不一的影響。相關資料似乎印證本研究所提出的基本假設，亦即在分立政府之下，對於法案審議數量確實有減少的趨勢。尤其，當國民黨籍議員在議會超過半數時，如果縣市首長為其他黨派時，則府會互動關係似乎較為緊張。

除了觀察政府類型對於議會審議法案的影響之外，實證數據顯示，在縣市長得票率、連任意圖，以及選舉年方面，這些自變數與依變數之間亦呈現顯著關係。縣市長得票率的高低，與「議會總審議數」與「議員提案審議數」之間，呈現正向關係。然而，在「覆議案次數」方面則與縣市長得票率之間為負向關係，亦即當縣市長得票率越高，則提出覆議案的次數就越少。相同地，有連任意圖的縣市長，在「議會總審議數」、「政府提案審議數」，以及「議員提案審議數」方面，均呈現正向關係。在「覆議案次數」方面，則有減少的現象。這似乎意味著首長的得票率與連任意圖都有助於法案審議的數量。

與此同時，覆議案次數的減少，似乎也可以看出縣市首長企圖維持府會和諧的意圖。

此外，每逢選舉年期間，立法工作似乎開始呈現遲緩的狀態，因為無論在「議會總審議數」與「議員提案審議數」方面都有顯著減少的趨勢。其可能的解釋是，議員們往往忙於競選籌備工作，投身基層與選民、樁腳互動，對於議會事務似乎也興趣缺缺，造成立法怠惰的現象。

六、結論與建議

行政部門與立法部門是民主國家運作的兩個輪軸，當兩者能相互配合、共同合作，則政府體制就能有效率的運行。假若兩者呈現對峙僵局時，則政府整體的表現可能受到嚴重的影響，甚至產生停擺的情形。以我國政治發展為例，儘管學界對於我國中央憲政體制的定位尚未獲得共識，然而 2000 年總統大選之後，中央政府層級確實出現分立政府的情形。²⁰ 再者，在地方縣市層級的府會結構中，分立政府以往僅在部分縣市零星的發生，但在解嚴之後逐漸在諸多縣市形成，儼然成為地方政府普遍的現象。此外，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。²¹ 猶如表六所示，從 1986 至 2001 年縣市長選舉趨

20 我國現行的憲法架構主要涵蓋 1946 年所制訂的中華民國憲法，以及 1990 年以來 6 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。雖然根據憲法增修條文第 53 條規定行政院為國家最高行政機關，據此推論行政院長為最高行政首長。但是由於實施戡亂與戒嚴體制，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（胡佛，1998；薛化元，1997）。

21 環顧各國中央與地方的府際關係，大體可區分為「聯邦制度」（federal system），其亦可稱為「地方分權制」（decentralization of government），以及「單一制度」（unitary system），或稱之為「中央集權制」（centralization of government）等兩種類型，這兩種政府體制各有其長，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，

表六、1986 年至 2001 年我國地方政黨勢力分佈情形

	縣市首長黨籍			各政黨議員於縣市議會平均比例				政府類型	
	國民黨	民進黨	無黨籍	國民黨	民進黨	新黨	無黨籍	一致政府	分立政府
1986 年至 1989 年	17	3	3	75.62%	0.00%	0.00%	21.09%	17	6
1990 年至 1993 年	16	6	1	66.98%	6.72%	0.00%	22.14%	16	7
1994 年至 1997 年	14	7	2	57.10%	11.15%	1.75%	25.84%	14	9
1998 年至 2001 年	7	13	3	55.85%	13.46%	1.50%	25.03%	7	16

勢觀之，部分國民黨籍縣市長的席次，逐漸由民進黨籍或無黨籍縣市長所取而代之。此外，就平均而言，國民黨在各個縣市議會議員席次，雖然與先前囊括七成五以上的盛況相比，呈現逐年的衰退的情形，但仍然維持著過半的優勢。由於國民黨長期以來皆能掌握議會優勢，然而，卻在縣市首長方面，拱手易主，使得多數縣市形成分立政府的型態。

鑑於分立政府的現象，儼然成為多數地方政府運作的常態，並且對於地方政治生態亦逐漸產生影響。尤其在部分縣市的府會互動中，似乎也由於分立政府的型態而處於衝突的關係。換言之，在府會互動過程中，政黨屬性的因素，似乎已成為重要的變數之一。筆者深信，分立政府的相關研究非但具有重要學理意涵，而且對於實際政治運作具有相當程度的參考價值。因此，本文試圖從一致政府與分立政府的研究觀點，藉由「縣市政府所提法案之審議情形」、「縣市政府年度預算刪減之幅度」，以及「縣市議會通過法案的情

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，地方政府漸趨享有更大自主權力的走向（Goldsmith, 1995; Page and Goldsmith, 1987; Wolman, 1990）。明顯地，我國中央與縣市府際關係發展趨勢屬於後者。

形」三個面向，分析我國地方府會之間的互動情形。

分析結果顯示，相較於一致政府而言，在縣市層級分立政府之中，對於政府「政府法案議決」、「預算刪減幅度」，以及「立法生產力」等方面，確實產生程度不一的影響。總體而言，「政府法案議決」似乎不因爲一致政府或者分立政府而有顯著差異，然而政府類型的差異確實影響著「預算刪減幅度」與「立法生產力」的結果。尤其，當民進黨籍縣市首長在面對國民黨過半的議會時，歲入與歲出的預算刪減幅度，相較於一致政府而言，有明顯增加的趨勢。另外，在「議會總審議數」、「政府提案審議數」，以及「議員提案審議數」方面，則呈現減少的情形。再者，較易引起府會衝突的「覆議案次數」亦有增加的情形。整體而言，當民進黨籍縣市首長與議會絕對多數的議員分屬不同政黨時，府會之間的互動關係確實受到相當程度的影響。當縣市首長爲無黨籍，面對絕對多數的國民黨議會時，情形則較爲緩和。除了政府部門法案被否決的比例有些微的影響，以及在「議會法案審議數」與「政府提案數」方面有減少之外，其餘的府會互動則無明顯的區別。

在國民黨議席未過半的縣市中，其影響則有不同。即使是國民黨縣市首長，在面對議會中未有絕對多數的奧援時，雖然在政府案通過與預算方面並無明顯差異，但是在議會提案審議方面則有大幅減少的趨勢。這似乎意味著沒有絕對多數的支持，國民黨籍縣市長提案意願較低，在議員提案方面更是如此。然而，當民進黨籍的縣市長面對國民黨未掌握絕對多數議席時，反而有不同的結果；不僅政府案依原案通過的比例較高，而且被否決的比例也較少，有附帶決議的法案則更是如此。在法案審議數量方面，縣市議會審議政府提案數量呈現增加的趨勢，但在議員提案方面則有減少的情形。在此類型的縣市中，即便行政首長與議會分屬不同政黨，首長似乎仍得以運用其他手段，維持府會之間的和諧關係，並且順利地推展政治事務。至於無黨籍縣市長方面，除了法案附帶決議通過的比例較少，以及議員提案審議數有增加之外，其餘則無顯著影響。

除了地方政府架構的因素之外，其他自變數亦有相當程度的影響，尤其當縣市行政首長具有連任意圖時更加明顯。當縣市首長有意圖連任時，縣市政府的預算刪減比例呈現顯著的增加，這可能意味著議會對於縣市首長傾向

採取較為嚴謹的監督。此外，政府提案被退回與否決的情形也有增加的趨勢，但是通過的議案有附帶決議的情形，則有減少的現象。在議會審議數方面，有意連任的首長呈現增加的現象，但是覆議案則明顯地減少。這似乎意味著，對於有連任意圖的縣市首長而言，行政首長本身與議會之間雙方皆有積極的作為，處於暨競爭又合作的態勢。在選舉年方面，議會議員審議提案較少，可能出現立法怠惰的情形。在縣市長得票率方面，除了議會審議提案數之外，其他則沒有顯著的影響。

整體而言，國民黨在議會中的政治實力，亦即議員席次的多寡，似乎是影響我國分立政府體制運作的重要因素之一。當國民黨席次超過半數時，對於民進黨或者無黨籍執政的縣市，府會關係較有負面的影響。然而，當國民黨席次未過半時，則各個政黨執政的縣市則又呈現不同的風貌。

回顧我國地方府會關係的文獻，儘管已累積相當豐富的成果，然而多數著重於法律規範與歷史文獻的研究途徑。況且，以往研究多將焦點集中於單一個案或是部分縣市的比較，其固然能針對研究主題進行深入的分析與探討，但是往往未能建立起完整的理論架構。因此，對於「跨區比較」(cross-sectional analysis) 與「縱向分析」(longitudinal analysis) 兩者結合的研究，似乎尚有諸多發展空間。本文試圖引用分立政府的理論架構，分析我國 23 個地方政府從 1986 年至 2001 年之間長達 16 年的相關資料，期望以較為完整的涵蓋面向與長期資料作為分析基礎，藉此探討我國地方政府的發展情形。

儘管如此，本文仍有若干研究限制與不足之處，期望藉由往後的相關研究逐一克服。本研究指標係以議會審議法案與預算決議的情形，作為分析對象。然而，對於法案與預算在審議過程中，各個社會利益團體之間的角逐過程，則未能涵蓋其中。因此，往後研究若能參照西方地方自治相關文獻（諸如 Goldsmith, 1995; Judd, 1988; Judge, Stoker, and Wolman, 1995; Page and Goldsmith, 1987），對照台灣實際情形，將更可完整描述我國地方政治運作特質，彌補本文缺漏。其次，影響府會之間的關係，分立政府雖然為重要的制度因素。然而，府會互動仍受其他非制度面因素的影響，包括行政首長的個人風格與領導效能、地方派系組織與派系樁腳利益等「非正式政治」

(informal politics) 之影響，以及新聞媒體的報導等，不一而足，這些均有待藉由「深度訪談」和「參與觀察」等研究途徑進一步探討。再者，由於時間、人力，以及經費的限制，因此，對於府會互動及其政策影響層面，尚有諸多可供測量的指標，包括議員質詢的次數與內容分析、追加減預算案的刪減幅度、重要法案的分類與分析、大眾傳播媒體的報導內容，以及各縣市政府施政滿意度等，這些面向均未能列入研究。因此，未來研究若能將上述指標納入分析，則能更完整地描繪府會之間的互動關係。再者，就縣市政府體制對於地方財政與經濟與所造成之影響，可由幾個經濟面向切入，包括決算數與預算數的對比、地方產值的變動、失業率等各項指標，這些面向均值得深入研究。

就我國政治發展的歷程觀之，分立政府的現象已經普遍存在於各政府層級之中，其所帶來的影響似乎正逐漸衝擊著府會互動關係。在 2000 年總統大選之後，首次的政黨輪替代表著諸多政治意涵，其中亦將我國的政治體制與國外豐富的分立政府研究成果搭起一座橋樑，引領我們認識分立政府的成因、起源，以及未來的改革之道。筆者期望本文對於分立政府的微薄研究，裨益國內學者、學子進一步瞭解我國政治體制的運作情形，藉以提供往後相關研究更為寬廣的分析角度。

附 錄

表一、1986 年至 1989 年我國地方政府政黨分佈概況

縣市議會第 11 屆時期					
縣市名稱	縣市首長姓名	縣市首長 黨籍	國民黨 議員比例	無黨籍 議員比例	政府類型
基隆市	張春熙	國民黨	92.86%	7.14%	1
台北市	許水德／吳伯雄	國民黨	76.00%	24.00%	1
新竹市	任富勇	國民黨	68.00%	32.00%	1
台中市	張子源	國民黨	92.50%	7.50%	1
嘉義市	張博雅	無	72.73%	27.27%	3
台南市	林文雄	國民黨	61.54%	38.46%	1
高雄市	蘇南成	國民黨	76.19%	23.81%	1
台北縣	林豐正	國民黨	75.38%	24.62%	1
宜蘭縣	陳定南	民進黨	75.76%	24.24%	2
桃園縣	徐鴻志	國民黨	79.63%	20.37%	1
新竹縣	陳進興	國民黨	93.10%	6.90%	1
苗栗縣	謝金汀	國民黨	81.58%	18.42%	1
台中縣	陳庚金	國民黨	86.54%	13.46%	1
彰化縣	黃石城	無	69.81%	30.19%	3
南投縣	吳敦義	國民黨	72.97%	27.03%	1
雲林縣	許文志	國民黨	72.73%	27.27%	1
嘉義縣	何嘉榮	民進黨	94.74%	5.26%	2
台南縣	李雅樵	國民黨	68.75%	31.25%	1
高雄縣	余陳月瑛	民進黨	69.81%	30.19%	2
屏東縣	施孟雄	國民黨	78.18%	21.82%	1
台東縣	鄭烈	國民黨	93.75%	6.25%	1
花蓮縣	陳清水	無	93.94%	6.06%	3
澎湖縣	歐堅壯	國民黨	68.42%	31.58%	1
平均			75.62%	21.09%	

表二、1990 年至 1993 年我國地方政府政黨分佈概況

縣市議會第 12 屆時期						
縣市名稱	縣市首長姓名	縣市首長 黨籍	國民黨 議員比例	民進黨 議員比例	無黨籍 議員比例	政府 類型
基隆市	林水木	國民黨	82.14%	17.86%	0.00%	1
台北市	吳伯雄／黃大洲	國民黨	70.00%	24.00%	6.00%	1
新竹市	童勝男	國民黨	68.00%	4.00%	28.00%	1
台中市	林柏榕	國民黨	93.02%	6.98%	0.00%	1
嘉義市	張文英	無	54.55%	9.09%	36.36%	3
台南市	施治明	國民黨	52.50%	7.50%	40.00%	1
高雄市	吳敦義	國民黨	67.44%	18.60%	13.95%	1
台北縣	尤清	民進黨	73.85%	6.15%	20.00%	2
宜蘭縣	游錫堃	民進黨	69.70%	9.09%	21.21%	2
桃園縣	劉邦友	國民黨	75.00%	7.14%	17.86%	1
新竹縣	范振宗	民進黨	68.97%	0.00%	31.03%	2
苗栗縣	張秋華	國民黨	81.58%	5.26%	13.16%	1
台中縣	廖了以	國民黨	80.00%	1.82%	18.18%	1
彰化縣	周清玉	民進黨	66.04%	0.00%	33.96%	2
南投縣	林源朗	國民黨	62.16%	5.41%	32.43%	1
雲林縣	廖泉裕	國民黨	46.51%	11.63%	41.86%	4
嘉義縣	陳適庸	國民黨	64.86%	2.70%	32.43%	1
台南縣	李雅樵	國民黨	55.10%	4.08%	40.82%	1
高雄縣	余陳月瑛	民進黨	49.06%	11.32%	39.62%	5
屏東縣	蘇貞昌	民進黨	74.07%	5.56%	20.37%	2
台東縣	鄭烈	國民黨	96.67%	0.00%	3.33%	1
花蓮縣	吳國棟	國民黨	87.88%	3.03%	9.09%	1
澎湖縣	王乾同	國民黨	68.42%	0.00%	31.58%	1
平均			66.98%	6.72%	22.14%	

表格灰網部分係指國民黨議員席次未過議會半數的比例。

表三、1994 年至 1997 年我國地方政府政黨分佈概況

縣市議會第 13 屆時期							
縣市名稱	縣市首長 姓名	縣市首長 黨籍	國民黨 議員比例	民進黨 議員比例	新黨 議員比例	無黨籍 議員比例	政府 類型
基隆市	林水木	國民黨	82.14%	14.29%	0.00%	3.57%	1
台北市	陳水扁	民進黨	38.46%	34.62%	21.15%	5.77%	5
新竹市	童勝男	國民黨	57.69%	11.54%	3.85%	26.92%	1
台中市	林柏榕	國民黨	80.00%	13.33%	2.22%	4.44%	1
嘉義市	張文英	無	40.91%	9.09%	0.00%	50.00%	6
台南市	施治明	國民黨	46.34%	12.20%	2.44%	39.02%	4
高雄市	吳敦義	國民黨	52.27%	25.00%	4.55%	18.18%	1
台北縣	尤清	民進黨	56.92%	15.38%	7.69%	20.00%	2
宜蘭縣	游錫堃	民進黨	55.88%	20.59%	0.00%	23.53%	2
桃園縣	劉邦友	國民黨	65.00%	11.67%	0.00%	23.33%	1
新竹縣	范振宗	民進黨	60.00%	6.67%	0.00%	33.33%	2
苗栗縣	何智輝	國民黨	78.95%	2.63%	0.00%	18.42%	1
台中縣	廖了以	國民黨	63.16%	8.77%	0.00%	28.07%	1
彰化縣	阮剛猛	國民黨	55.56%	7.41%	0.00%	37.04%	1
南投縣	林源朗	國民黨	54.05%	10.81%	0.00%	35.14%	1
雲林縣	廖泉裕	國民黨	53.49%	4.65%	0.00%	41.86%	1
嘉義縣	李雅景	國民黨	62.16%	8.11%	0.00%	29.73%	1
台南縣	陳唐山	民進黨	48.00%	8.00%	0.00%	44.00%	5
高雄縣	余政憲	民進黨	44.44%	20.37%	0.00%	35.19%	5
屏東縣	伍澤元	無	56.36%	16.36%	0.00%	27.27%	3
台東縣	陳建年	國民黨	76.67%	0.00%	0.00%	23.33%	1
花蓮縣	王慶豐	國民黨	78.79%	6.06%	0.00%	15.15%	1
澎湖縣	高植澎	民進黨	63.16%	0.00%	0.00%	36.84%	2
平均			57.10%	11.15%	1.75%	25.84%	

表格灰網部分係指國民黨議員席次未過議會半數的比例。

表四、1998 年至 2001 年我國地方政府政黨分佈概況

縣市議會第 14 屆時期							
縣市名稱	縣市首長姓名	縣市首長黨籍	國民黨 議員比例	民進黨 議員比例	新黨 議員比例	無黨籍 議員比例	政府 類型
基隆市	李進勇	民進黨	67.74%	22.58%	0.00%	9.68%	2
台北市	馬英九	國民黨	44.23%	36.54%	17.31%	1.92%	4
新竹市	蔡仁堅	民進黨	55.17%	17.24%	3.45%	24.14%	2
台中市	張溫鷹	民進黨	71.11%	15.56%	2.22%	11.11%	2
嘉義市	張博雅	無	47.83%	13.04%	0.00%	39.13%	6
台南市	張燦鎣	民進黨	46.34%	24.39%	0.00%	29.27%	5
高雄市	謝長廷	民進黨	56.82%	20.45%	2.27%	20.45%	2
台北縣	蘇貞昌	民進黨	58.46%	18.46%	4.62%	18.46%	2
宜蘭縣	劉守成	民進黨	61.76%	23.53%	0.00%	14.71%	2
桃園縣	呂秀蓮	民進黨	56.14%	17.54%	3.51%	22.81%	2
新竹縣	林光華	民進黨	57.58%	12.12%	0.00%	30.30%	2
苗栗縣	傅學鵬	無	65.79%	5.26%	2.63%	26.32%	3
台中縣	廖永來	民進黨	57.89%	14.04%	0.00%	28.07%	2
彰化縣	阮剛猛	國民黨	62.96%	9.26%	0.00%	27.78%	1
南投縣	彭百顯	無	54.05%	10.81%	0.00%	35.14%	3
雲林縣	蘇文雄／ 張榮味*	國民黨	58.14%	4.65%	0.00%	37.21%	1
嘉義縣	李雅景	國民黨	59.46%	8.11%	0.00%	32.43%	1
台南縣	陳唐山	民進黨	44.00%	10.00%	0.00%	46.00%	5
高雄縣	余政憲	民進黨	46.30%	14.81%	0.00%	38.89%	5
屏東縣	蘇嘉全	民進黨	56.36%	9.09%	0.00%	34.55%	2
台東縣	陳建年	國民黨	73.33%	3.33%	0.00%	23.33%	1
花蓮縣	王慶豐	國民黨	75.76%	12.12%	0.00%	12.12%	1
澎湖縣	賴峰偉	國民黨	63.16%	0.00%	0.00%	36.84%	1
平均			55.85%	13.46%	1.50%	25.03%	

表格灰網部分係指國民黨議員席次未過議會半數的比例。

* 1999 年 9 月國民黨籍雲林縣長蘇文雄病逝，遺留任期依法補選；11 月初，選戰煙硝塵埃落定，無黨籍候選人張榮味（原為國民黨籍，因 1997 年縣市長選舉違紀參選遭開除黨籍）擊潰其他競爭對手，入主雲林縣政府；隨後，國民黨中央決議恢復張榮味黨籍。

參考資料

行政院研究發展考核委員會（編）

1998 《中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究》。台北：行政院發展考核委員會。

吳重禮

1998 〈美國「分立性政府」與「一致政府」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。

2001 〈分立政府：肇因、影響、改革〉，《中國行政評論》10(4): 1-22。

2002 〈美國「分立政府」運作的爭議：以公共行政與政策為例〉，《歐美研究》32(2): 271-316。

吳重禮、林長志

2002 〈我國 2000 年總統選舉前後中央府會關係的政治影響：核四議題與府會互動的評析〉，《理論與政策》16(1): 73-98。

吳重禮、楊樹源

2001 〈台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例〉，《人文及社會科學集刊》13(3): 251-304。

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。

張建弘

1997 「台北市府會關係之研究」，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

張哲琛

1996 〈自美國府會預算之爭，論我國政府財政赤字問題〉，《保險專刊》44: 7-11。

莊春滿

1999 「台灣省各縣市環保預算之決定因素：民國七十八年度至八十七年度之實證分析」，國立中正大學政治學研究所碩士論文。

許宗力

1996 〈從行政與立法的分際談府會關係〉，《台灣法學會學報》17: 364-374。

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（1989-1993）」，國立政治大學政治學研究所碩士論文。

陳陸輝、游清鑫

2001 〈民眾眼中的分立政府：政黨的府會互動與首長施政滿意度〉，《理論與政策》15(3): 61-78。

黃紀

- 2000 〈質變數之計量分析〉，載謝復生、盛杏媛(編)《政治學的範圍與方法》，頁 387-411。
台北：五南圖書出版公司。

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

- 1996 〈台北市府會關係的制度面與政治面分析〉，《台灣法學會學報》17: 404-415。
2000 〈地方府會關係與選舉制度之研究〉，收錄於《地方制度法基本問題之研究》，頁 221-274。台北：翰蘆圖書出版社。

趙永茂

- 1998 〈中央與地方政府權限劃分與府會衝突的改善途徑〉，收錄於《中央與地方權限劃分的理論與實際》，頁 161-171。台北：翰蘆圖書出版社。

薄慶玖

- 2001 《地方政府與自治》。台北：五南圖書出版社。

薛化元

- 1997 〈中華民國憲政藍圖的歷史演變——行政權為中心的考察〉，《月旦法學雜誌》26: 83-110。

Alesina, Alberto, and Howard Rosenthal

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

Alt, James E., and Robert C. Lowry

- 1994 "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States." *American Political Science Review* 88 (4): 811-828.

Axelrod, Donald

- 1988 *Budgeting for Modern Government*. New York: St. Martin's.

Beck, Nathaniel, and Jonathan N. Katz

- 1995 "What to do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data." *American Political Science Review* 89 (3): 634-647.

Binder, Sarah A.

- 1999 "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96." *American Political Science Review* 93 (3): 519-533.

Burns, James MacGregor

- 1963 *The Deadlock of Democracy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Cameron, A. Colin, and Pravin K. Trivedi

- 1998 *Regression Analysis of Count Data*. Cambridge: Cambridge University Press.

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.

- 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
1991a "Conclusion." In Gary W. Cox and Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview Press. Pp. 239-248.
1991b "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.
1988 "Some Reflections about Divided Government." *Presidential Studies Quarterly* 18 (3): 489-490.
1989 "Now Is Time for All Good Men . . ." *William and Marry Law Review* 30 (2): 387-402.
- 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.
- Fiorina, Morris P.
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*. 2nd ed. Boston: Allyn and Bacon.
- Goldsmith, Mike
1995 "Autonomy and City Limits." In David Judge, Gerry Stoker, and Harold Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks, CA: Sage. Pp. 228-252.
- Goodin, Robert E.
1996 "Institutionalizing the Public Interest: The Defense of Deadlock and Beyond." *American Political Science Review* 90 (2): 331-343.
- Jacobson, Gary C.
1990 *The Electoral Origins of Divided Government*. Boulder, CO: Westview Press.
1991 "Explaining Divided Government: Why Can't the Republicans Win the House?" *PS: Political Science and Politics* 24 (4): 640-643.
- Jones, Charles O.
1994 *The Presidency in a Separated System*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Judge, David, Gerry Stoker, and Harold Wolman (eds.)
1995 *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Judge, George G., Carter Hill, William E. Griffiths, Helmut Luthepohl, and Tsoung-Chao Lee
 1988 *Introduction to the Theory and Practice of Econometrics*. 2nd ed. New York: John Wiley and Sons.
- Judd, Dennis R.
 1988 *The Politics of American Cities: Private Power and Public Policy*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Kernell, Samuel
 1991 "Facing an Opposition Congress: The President's Strategic Circumstance." In Gary W. Cox and Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview Press. Pp. 87-112.
- 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.
 1999 "Paradoxes of Parties in Congress." *Legislative Studies Quarterly* 24 (1): 31-64.
- LeLoup, Lance T.
 1988 "From Micro-budgeting to Macro-budgeting: Evolution in Theory and Practice." In Irene Rubbin (ed.), *New Directions in Budget Theory*. Albany, NY: SUNY Press. Pp. 19-42.
- Leonard, John
 1991 "Divided Government and Dysfunctional Politics." *PS: Political Science and Politics* 24 (4): 651-653.
- Mayhew, David R.
 1991 *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, Mathew D.
 1991 "Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits under Divided Party Control." In Gary W. Cox and Samuel Kernell (eds.), *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview Press. Pp. 113-153.
- Menefee-Libey, David
 1991 "Divided Government as Scapegoat." *PS: Political Science and Politics* 24 (4): 643-646.
- Page, Edward C., and Michael J. Goldsmith
 1987 *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Parks, Richard W.
 1967 "Efficient Estimation of a System of Regression Equations When Disturbances Are Both Serially and Contemporaneously Correlated." *Journal of the American Statistical Association* 62 (2): 500-509.

Petracca, Mark P.

- 1991 "Divided Government and the Risks of Constitutional Reform." *PS: Political Science and Politics* 24 (4): 634-637.

Poterba, James

- 1994 "State Response to Fiscal Crisis: The Effects of Budgetary Institutions and Politics." *Journal of Political Economy* 102 (4): 799-821.

Stata Press

- 2001 *Stata Reference Manual Release 7, Volume 4*. College Station, TX: Stata Press.

Sundquist, James L.

- 1980 "The Crisis of Competence in Our National Government." *Political Science Quarterly* 95 (1): 173-204.
- 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.

Tufte, Edward R.

- 1978 *Political Control of the Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wildavsky, Aaron

- 1992 *The New Politics of the Budgetary Process*. 2nd ed. New York: Harper Collins.

Wolman, Harold

- 1990 *Decentralization, Local Government and Markets*. Oxford: Clarendon.

Divided and Unified Government in Taiwan: The Executive-Legislative Interactions at the Local Governments, 1986–2001

Chung-li Wu, Chi Huang, and I-chih Chang

Department of Political Science
National Chung Cheng University

ABSTRACT

Divided party control of the executive and legislative branches has become the normal condition of Taiwan's politics. At a concrete level, it is always argued that divided government tends to generate such executive-legislature predicaments as policy gridlock, stalemate, and inefficiency. Using time-series cross-section (TSCS) models, we empirically examine the executive-legislature relations in terms of "the legislative enactments proposed by the executive branch," "the reduction proportions of budgets," and "the passage of laws in the legislature" at Taiwan's 23 local governments from 1986 to 2001. The findings indicate that unified versus divided party control of the government exerts an important influence on the three indicators of executive-legislature relations. It is especially salient that when the Democratic Progressive Party's (DPP) executives facing the Kuomintang (KMT) overwhelmingly controlled the legislatures, the reduction proportions of local-government budgets tend to increase, while the legislation productivities decrease compared to under a unified KMT-controlled government. The results also reveal that the reelection intentions of executive incumbents emerge as a statistically significant determinant of the three indicators of executive-legislature relations. We conclude with the limitations of this study and remark on the possible approaches for further research on divided government in Taiwan.

Key Words: divided government, unified government, local government, executive-legislature relations