

政黨政治與府際關係： 以 1995 年至 2003 年媒體對中央與 北高直轄市政府互動的報導為例

吳重禮

國立中正大學政治學系暨研究所教授

李憲為

國立中正大學政治學系學生

鑑於府際關係的意涵及其議題具有學理的重要性與實際政治的參考價值，本研究從政黨政治的觀點切入，旨在探討我國中央政府與台北、高雄兩直轄市政府的府際關係。詳言之，本研究嘗試比較中央和地方行政首長為同一政黨所掌握的「垂直式一致政府」(vertical unified government)，與中央和地方行政首長分別為不同政黨所掌握的「垂直式分立政府」(vertical divided government)，其政治運作有何明顯差異？換言之，相較「垂直式一致政府」型態，「垂直式分立政府」架構之下的府際關係，是否會因為政黨立場的不同，造成中央與地方政府之間陷入意識形態的對立與僵局？舉例來說，中央統籌分配款項的設置目的在於解決地方財政問題，然而其分配方式，可能因為中央政府與地方行政首長分屬不同政黨，造成諸多爭議。因此，本研究以 1995 年 1 月至 2003 年 6 月期間，《聯合報》與《新新聞》等傳播媒體對於府際關係的報導，評析雙方之間的對立情形與合作互動。經由實證分析所得到的初步結論，「垂直式一致

* 拙文之完成，作者感謝行政院國家科學委員會提供的專題研究計畫（計畫編號：NSC 91-2414-H-194-027），以及大專學生參與專題研究計畫（國科會計畫編號：NSC 92-2815-C-194-027-H）。本文初稿曾發表於 2004 年 6 月 26 日「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」主辦，國立政治大學公共行政學系、國立政治大學公共行政及企業管理教育中心承辦之二〇〇四年第二屆 TASPAA 年會暨「多元環境下公共治理的新定位」學術研討會，台北市政府民政局局長吳秀光教授、國立台北大學公共行政暨政策學系翁興利教授對於初稿的評論與建議，以及兩位審查人的寶貴意見與指正，受益良多，作者表示誠摯的謝意。當然，作者自負文責。

收稿日期：93 年 4 月 22 日；接受刊登日期：93 年 9 月 9 日

政府」之府際關係確實較為平順與和諧，而「垂直式分立政府」的府際互動則較易產生齟齬與對峙。就研究性質而言，本文僅定位為一「初探研究」(pilot study)，或可視為未來研究的奠石。當然，政黨政治與府際關係牽涉我國民主發展甚鉅，係值得研究者持續關注的議題。

關鍵詞：政黨政治、府際關係、分立政府、統籌分配款

Ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place. It may be a reflection on human nature, that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is government itself but the greatest of all reflections on human nature? . . . In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: You must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself . . .

James Madison, Federalist No. 51, 1788

巨蛋的糾纏已經很久了。原因只有一個：政治。陳水扁時代，他曾高唱巨蛋夢想。當年國民黨執政，不想給陳水扁這個政治資本，把一個好計畫給硬生生拖住。後來是馬英九，他提出這個計畫，原因與思維方式與陳水扁沒什麼不同。但陳水扁執政後，換了屁股就換了腦袋，用各種理由拖延。說清楚就是不要給馬英九這個政績（中晚社評，2002年2月8日：版2）。

陳水扁最後強調「長扁合作，共創雙贏」，如果謝長廷連任，「高雄的事就是中央的事，我一定全力配合」。……台北有的，高雄也要有，但高雄有的，台北不一定有（何榮幸、許文媛，2002年12月7日：版3）。

壹、前言

本研究的問題意識在於：當中央政府與地方行政首長分屬不同政黨掌握時，是否會因為政黨立場的不同，造成中央與地方政府之間陷入意識形態的對立與僵局，或者只是杞人憂天而已？其是否得以維持順暢的政治運作，或者可能造成整體施政的困難和行政效能的低落？

無論是在極權、威權或者民主國家中，有效的政府政治運作均為維繫政治體制不可或缺的功能。在政治運作的過程中，為了節制政府可能的濫權，諸多國家的憲政制度設計，一方面依據「分權制衡」(separation of powers and checks and balances) 的基本原則，將政府的基本權力分別授予相互分立且各自獨立的機構（尤指立法部門與行政機構），以避免任何部門無限制地獨攬政府權力。另一方面，將政府架構劃分為中央政府與地方政府，藉此達到政策施行、有效管理的目的。就學理而言，前者稱之為「府會關係」(legislative-executive relations)，而後者則謂之為「府際關係」(intergovernmental relations)。

就府際關係而言，近年來，中央政府與地方行政首長分屬不同政黨所掌握的情形，似乎逐漸成為普遍存在的型態；相關說明，容後再述。誠如所知，近代民主政府之運作莫不以政黨政治為基礎，而民主政治與政黨政治更有著密切的關係。無疑地，政黨參與選舉的主要目的在於掌握國家機器與行政資源，設定符合政黨理念的施政議程、落實政策目標，贏得民眾的信任與支持，藉以持續執政。然而，當中央政府與地方行政首長分別由不同政黨所掌握時，是否因為彼此各有立場，或者因為選舉因素考量，造成府際互動的困境，導致政策施行遭遇阻礙，甚至影響中央與地方政府整體關係的運作，即成為一個值得探討的議題。

鑑此，本文以 1995 年 1 月至 2003 年 6 月期間，我國中央政府與台北、高雄兩直轄市政府的府際關係為研究對象，旨在探討幾項相關議題。首先，作者檢視相關研究文獻，摘述府際關係研究的重要性，並扼要說明「垂直式分立政府」(vertical divided government) 與「垂直式一致政府」(horizontal

unified government) 的意涵，以作為本研究的基本架構。其次，針對中央與直轄市政府對於重大公共政策議題的衝突或和諧為題材，藉由《聯合報》與《新新聞》等兩家平面媒體對於府際關係的報導，評析雙方之間的對立情形與合作互動。再者，針對爭議頗多的中央統籌分配款項，筆者嘗試瞭解在「垂直式分立政府」與「垂直式一致政府」架構之下，其府際關係是否有所差異？在結論中，作者摘述要點，並提出本研究之限制與未來研究的方向。必須強調的是，就研究性質而言，本文僅定位為一「初探研究」(pilot study)，僅可視為未來研究的起點而已。

貳、政黨政治與府際關係之研究架構

如前曾述，瞭解政府治理的運作，可區分為兩個面向：一是立法與行政之間的府會關係，另一是中央與地方之間的府際關係。從府會關係的角度視之，「分立政府」(divided government) 與「一致政府」(unified government) 之區分，端視某一政黨能否同時掌握行政部門與立法部門。一致政府意指在政府體制之中，行政與立法部門皆由同一政黨掌控。相對地，分立政府則意指行政與立法部門分屬不同政黨所控制 (Culter, 1980, 1988, 1989; Leonard, 1991; Sundquist, 1980, 1986, 1988, 1990)。邇來，無論是在中央政府或者是地方政府層級，分立政府似乎已取代一致政府，成為我國各級政府普遍存在的型態。¹ 在此政治環境的氛圍下，分立政府議題逐漸受到國內學界的重視，若干學者挹注研究心力於此領域，迄今已累積相當的研究成果。

1 在中央政府層級方面，1998 年第四屆立法委員選舉，由國民黨取得絕對多數席次，而 2000 年總統選舉則由民進黨陳水扁擊敗國民黨提名的連戰與獨立參選人宋楚瑜，形成分立政府型態。2001 年第五屆立法委員選舉結果揭曉，民進黨雖然躍升成為國會第一大黨，但仍無法取得過半數之席次，而國民黨、親民黨、新黨所形成的泛藍在野聯盟仍保有絕對優勢，掌控立法部門。在地方層級的行政與立法部門方面，分立政府的情況所在多有。以第十四屆縣市議會為例，全國 23 個行政區中，行政首長與議會多數分屬不同政黨者，分別為基隆市、新竹市、台中市、高雄市、台北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、台中縣，以及屏東縣等 10 個縣市。另外，議會無任何政黨取得過半數席次的縣市，共計有台北市、台南市、台南縣，以及高雄縣等。

其中，若干學術文獻著重於分立政府研究脈絡的引介（吳重禮，1998，2000，2001，2002；Chen and Huang, 1999）。此外，部份研究者嘗試探討分立政府的肇因，尤其在於瞭解選民「分裂投票」（split-ticket voting）與「一致投票」（straight-ticket voting），或者是「投票改變」（electoral change）與「投票穩定」（electoral stability）的行為動機及其研究方法（王業立、彭怡菲，2004；吳重禮、王宏忠，2003；吳重禮、徐英豪、李世宏，2004；洪永泰，1995；許勝懋，2001，2003；許增如，1999；陳文俊、陳玟君，2003；游清鑫，2004；黃紀，2001；黃德福，1991；劉從葦，2003）。再者，學界爭議的另一項焦點，係探討分立政府與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行政與立法部門之「僵局」（stalemate）、「政策滯塞」（policy gridlock）與「停頓」（deadlock），進而造成政府整體施政的困難和行政效能低落（吳重禮、李世宏，2003；吳重禮、林長志，2002；吳重禮、黃紀、張壹智，2003；吳重禮、楊樹源，2001；盛杏媛，2003；陳陸輝、游清鑫，2001；湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002；黃秀端，2003，2004；黃紀、吳重禮，2000；楊婉瑩，2003；廖達琪、洪澄琳，2004）。

從府際關係的角度視之，當中央政府與地方行政首長為相同政黨所掌握，或者兩者分屬不同政黨，其中央與地方的府際關係是否有所差異，似乎是頗值得深入探究的議題。回顧歷次地方層級選舉的歷史，在 1987 年解嚴以前，國民黨絕大多數能贏得八成以上的縣市長席位。國民黨長期掌握政治社會資源，「黨外」人士與民進黨候選人贏得縣市長選舉，多屬於零星偶發的現象，而僅在少部分縣市（譬如嘉義市、高雄縣）經常由非國民黨籍者贏得地方政府首長的職位。然而，在 1990 年代數次地方百里侯選舉中，由於國民黨提名策略失當、黨內分裂，或者因為地方派系鬭牆，致使民進黨候選人贏得諸多縣市首長職位。在此情況之下，中央政府與縣市政府分屬不同政黨主政，其結果是地方政府戮力爭取財政收支分配、中央統籌分配稅款、教育與警政人事等權限，甚至促使民進黨縣市長形成聯盟，結合其餘無黨籍縣市長，向中央政府爭取更大的財政與人事自主權。甚者，隨著台灣省政府精簡和「虛級化」之後，原本履行協調性、緩衝性功能的機制不再，中央政府與地方政

府的爭權現象益形彰顯（吳重禮，2000: 77）。因此，如何合理化調整中央與地方政府間的行政架構及權責區分，無疑是當務之急。

進一步來說，就中央與地方政府之間的府際關係而言，在以往威權統治時期，省主席與直轄市長皆由中央派任，因此中央政府與這些地方行政首長皆為國民黨掌控，並無出現政黨立場差異的情形。直至 1994 年，我國開放直轄市與台灣省長選舉，在該次選舉中，民進黨候選人陳水扁以 43.67% 的得票率，贏得台北市長職位（如表 1 所示）；之後，中央政府與台北市長的互動關係，旋即成為社會各界關注的焦點。1996 年第九任總統直接民選，並不出人意料地，李登輝以 54.00% 的得票率，擊潰其他角逐者，蟬聯總統寶座，賡續國民黨的執政基礎。1997 年縣市長選舉，國民黨遭逢空前挫敗，僅取得 8 個縣市的執政權，得票率為 42.12%，而民進黨贏得相對多數選民支持，得票率為 43.32%，囊括 12 個縣市的百里侯席位，另有 3 個縣市由無黨籍人士取得，加之當時的台北市長亦由民進黨掌握，國民黨的政權優勢可謂大受影響。² 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，得票率為 51.13%；相反地，在高雄市則由民進黨籍的謝長廷入主市府，得票率為 48.71%。這種情形意味著，國民黨執政的中央政府必須面對 13 位民進黨和 3 位無黨籍縣市首長，由於彼此立場與意識形態的隔閡，可能導致政務推動與協調的困難。

再如，2000 年第十任總統大選，陳水扁以 39.30% 的得票率當選，國民黨交出長達半世紀的中央執政權。之後，相較於中央政府與高雄市長皆屬同一政黨之下，中央政府與馬英九主政的台北市政府之間，府際衝突的程度形成強烈的對比。2001 年底縣市長選舉結果揭曉，國民黨的縣市長席位微幅回升為 9 席（得票率為 35.15%），民進黨則下滑為 9 席（得票率為 45.27%），首

2 在 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、基隆市李進勇、新竹市蔡仁堅、台中市張溫鷹，以及台南市張燦鎰。國民黨勝選者有彰化縣阮剛猛、雲林縣蘇文雄、嘉義縣李雅景、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。

表1、1993 年至 2002 年我國歷屆中央與地方行政首長選舉結果概況

年度	選舉類別	中央與地方 府際關係型態	政黨得票比率				
			國民黨	民進黨	新黨	親民黨	其他
1993	縣市長選舉	—	47.32	41.16	3.08	—	8.45
1994	台灣省長選舉	一致政府	56.22	38.72	4.31	—	0.75
	台北市長選舉	分立政府	25.89	43.67	30.17	—	0.28
	高雄市長選舉	一致政府	54.46	39.29	3.45	—	2.80
1996	總統選舉	—	54.00	21.13	14.90 ¹	—	9.98
1997	縣市長選舉	—	42.12	43.32	1.42	—	13.14
1998	台北市長選舉	一致政府	51.13	45.91	2.97	—	0.00
	高雄市長選舉	分立政府	48.13	48.71	0.81	—	2.35
1999	雲林縣長補選	一致政府	26.41	35.44	—	—	38.16 ²
2000	總統選舉	—	23.10	39.30	0.13	—	37.47 ³
2001	縣市長選舉	—	35.15	45.27	0.17	2.36	17.06
2002	台北市長選舉	分立政府	64.10	35.89	—	—	—
	高雄市長選舉	一致政府	46.82	50.03	—	—	3.15

¹ 以林洋港、郝柏村之得票計算。

² 無黨籍當選人張榮味的得票率為 37.59%，另外兩位無黨籍候選人蔡桓生與簡錦全的得票率分別為 0.42%與 0.15%，故合計為 38.16%。

³ 無黨籍候選人宋楚瑜、張昭雄的得票率為 36.84%，許信良、朱惠良的得票率為 0.63%，故合計為 37.47%。

資料來源：中央選舉委員會與國立政治大學選舉研究中心所提供的歷屆公職人員選舉資料庫，網址為 <http://vote.nccu.edu.tw/cec/cechead.asp>。

度參與選舉的親民黨獲得台東縣與連江縣 2 個席次，其餘則由新黨與無黨籍分得 3 席。³ 同樣地，這種情形意味著，民進黨執政的中央政府必須面對 14 位非民進黨籍縣市首長。2002 年北高市長選舉，兩位現任市長均順利連任；台北市長馬英九取得民選市長以來最高的 64.10%得票率，遙遙領先對手李應元，民進黨候選人謝長廷也以過半數選票蟬聯高雄市長。

3 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炆烽。無黨籍縣市長包括苗栗縣傅學鵬與嘉義市陳麗貞。

迄今，總體而言，民進黨掌政的中央政府與高雄市政府的府際互動關係似乎較為和諧，而與國民黨執政的台北市政府則經常出現對峙的態勢。在諸多公共議題方面，譬如財政收支分配、中央統籌分配稅款、教育與警政人事權限、交通部計劃將中正機場捷運線起點以高架方式設在台北車站而台北市政府則持保留態度、SARS 疫情控制的爭議、行政院應否編列 19 億預算給予台北市政府整治基隆河、行政院經建會意圖變更在南港興建世貿展覽館的原定計劃、台北市政府查禁「非常報導」光碟的作法、馬英九批評法務部長陳定南宣佈將為民進黨總統候選人陳水扁站台、公民投票法草案，以及公民投票的正當性與必要性等，在在引發中央政府與台北市政府的對立衝突。如是以觀，以政黨政治的觀點切入分析府際關係，實具有學理的重要性與實際政治的參考價值。

就名詞定義來說，似乎尚無確切的詞彙足以指涉前述現象。在此，筆者援引分立政府的概念意涵，將中央與地方政府分別由不同政黨所掌握的情形，姑且稱之為「垂直式分立政府」；反之，當中央與地方政府由相同政黨所掌握，則謂之為「垂直式一致政府」。⁴ 這種區分方式對於採行「單一制度」(unitary system；或可稱為「中央集權制」[centralization of government]) 的憲政體制國家而言，是饒富意義的思考方向，因為「垂直式分立政府」所衍生的問題將益形凸顯。⁵ 單一制度的基本特徵在於，國家的治權集

4 平心而論，「垂直式分立政府」與「垂直式一致政府」的使用或許並非最為恰當，尤其這兩個詞彙並不簡潔。儘管如此，筆者認為，這兩個名詞似乎得以同時兼顧「政府體制」與「政黨政治」的意涵，故在尚無更為適切名詞使用之前，得沿用之。

5 值得說明的是，分立政府議題的研究首推美國政治學界，且成果最為豐碩。其中，多數研究者著重在聯邦層級分立政府的現象，少部分則偏重於地方層級分立政府的議題。換言之，他們的研究焦點集中在同一層級府會關係的互動。筆者以為，這種情形是可以理解的，因為這牽涉到美國憲政聯邦政府的架構安排。依據美國立憲原意，政府組織之建構必須避免政府濫權的情形發生，防止政府可能的暴虐與壓制，而對人民的自由權利構成威脅。鑑此，制憲者所提出的解決之道在兩方面。一方面，將政府統治權限分別授予相互分立的立法、行政、司法機構，以避免任何部門無所限制地獨攬政府權力，另一方面，在中央與地方權限劃分採取「聯邦制度」(federal system；亦可稱為「地方分權制」[decentralization of government])，以保障聯邦政府得以有效率、有能力地行使權力，而同時各州所擁有的權力也能夠獲得保障。由此可知，美國政府結構中，如果立法、行政、司法三權分立制衡所反映的是水平方向的劃分，那麼聯邦制度所反映的就是政府權力在垂直結構上的區分。在聯邦制度之

中於中央政府，地方政府即便擁有部分的職權，但是權力的劃分歸於中央所有，決策職權的範圍源自於中央的授權，地方權限的變更或收回亦操諸於中央政府之手（關於單一體制議題的探討，國內學術文獻眾多，建議參閱林子儀，1994；黃錦堂，1995；趙永茂，1991，1992，1997；趙永茂、孫同文、江大樹，2001）。吾人以爲，以統治權行使的有效性而言，在單一制度的架構之下，中央與地方府際之間存有較爲緊密的隸屬和互動關係，因此「垂直式分立政府」遂成爲探究政治體系運用的重要切入點。⁶簡言之，「垂直式分立政府」所指稱的是在單一制度之下，由於中央對於地方政府仍擁有實際的影響力，又因爲中央與地方行政首長均由民眾直接選舉產生，故可能造成中央政府與地方行政首長分屬不同政黨的情形，而致使中央無法有效控制地方政府的決策與作爲，甚至引發嚴重政治對峙情勢。

歸納而言，「垂直式分立政府」對於政府運作的影響，吾人以爲可能產生四項缺失。其一，由於政黨與選舉的考量，致使公共資源分配不公。基本上，中央政府對於地方政府所扮演是一種政策指導與資源分配的角色；因此，一

下，中央政府的權力以聯邦憲法「明定列舉權力」(expressly enumerated powers)爲限。大體而言，屬於全國一致性事務劃歸由中央政府管轄（譬如國防、外交、宣戰、媾和、締結條約、幣制、關稅、國際貿易等），其餘憲法未賦予中央以及未禁止地方行使的權力，則保留給予地方，稱之爲「保留權力」(reserved powers)。故之，由於地方政府擁有相當的自主權，權力的來源並非來自於中央的授權，各州得制訂州憲法（惟不得與聯邦憲法抵觸），且管轄事務因地制宜，因此地方與中央政府之間各有權責，而非上下隸屬關係（Almond and Powell, 1988; Blondel, 1982; Roth and Wilson, 1976）。或許正是因爲如此，美國政治學者對於分立政府的研究均屬於同一層級府會關係的互動，而非不同政府層級的府際關係。

- 6 國內政治學界對於我國中央與地方層級的關係，究竟屬於聯邦制度或者是單一制度，迄今尚無定論。部分學者依據中華民國憲法及其增修條文，以及省縣自治法的規範，認爲中央對地方政府享有高度的立法與行政監督權，有關府際權限劃分的爭議，也是交由立法院仲裁，因此我國乃是偏向單一制度（持此觀點之參考文獻，諸如管歐，1996；趙永茂，1992；薄慶玖，2001）。部分研究者以爲，精省之前的省政府以及直轄市皆爲具有實權的單位，操控人事、組織、預算權等重要權力，直接受到憲法的保障。因此，我國較接近於聯邦體制的設計（持此觀點之文獻，譬如黃錦堂，1995）。另外，有些學者認爲，我國中央與地方政府權限關係爲一套特殊的設計，難以單一制度或聯邦體制來衡量之（持此立論之研究，參見許宗力，1994）。比較這三派學說，筆者以爲，從憲政結構、歷次憲法增修條文，以及實際中央與地方政府的運作而言，我國應較接近於中央集權制度。

且中央政府與地方首長分屬於不同政黨時，可能會出現中央政府在施政方向與資源分配時過度強調政黨因素，將較為重要或是較多的資源分配給相同政黨的地方政府，以求增加其連任成功的機會，並提升該政黨的執政聲勢。其二，中央與地方政府的對立與衝突，致使政策推動產生窒礙。相對於中央政府支配者的身份，地方政府經常扮演的是配合者的角色，因此倘若中央與地方首長分屬於不同政黨時，地方政府可能會拒絕配合或延宕中央政府所下達之政令，造成政務無法推動的弊端。其三，中央與地方政府的職權界線不易區分，彼此的政策方針易於產生混淆。若干具有重要政治意涵或指標性意義的地方政府，因為對於某些區域性議題擁有相當的影響力，甚至有凌駕中央政府管轄權的態勢，進而左右基層民眾的觀感與中央政府的決策。其四，政策制定與執行的疏失責任將無法釐清歸屬。由於敵對政黨之間意識形態與政策立場的差距，使得中央與地方政府呈現對峙情勢。在此結構之下，缺乏政黨扮演居中協調的角色，雙方溝通互動貧乏，加上中央與地方政府的權力關係並非相對，委託者與執行者之間爭功諉過的現象於焉產生。

如前所述，以政黨政治角度切入瞭解府際關係，是饒富意義的研究方向。必須強調的是，國內學界對於府際關係與地方自治的探討，已累積豐碩的研究成果，其中頗具參考價值的學術著作甚多（國內學者對於此研究領域的文獻甚多，在此僅羅列筆者認為近來較為重要的著作，其包括丘昌泰，1999；江大樹，1999；林子儀，1994；許宗力，1994；許宗力等，1995；黃錦堂，1995；趙永茂，1991，1992，1997；趙永茂、孫同文、江大樹，2001；薄慶玖，2001；羅清俊，2001），這些文獻均有助於作者引證相關觀點，裨益建立研究架構。

關於「垂直式分立政府」研究架構，吾人以爲，至少得以從三個分析面向切入。其一，從選民投票行為探討形成「垂直式分立政府」的可能肇因；其二，比較「垂直式分立政府」與「垂直式一致政府」在政治運作效能與府際關係的差異；其三，應該採行何種改革措施以杜絕「垂直式分立政府」的可能弊端（相關說明與研究途徑，建議參閱吳重禮，2000）。在下節中，本文將著重於第二個分析面向，旨在比較「垂直式分立政府」與「垂直式一致政府」的實際影響，以 1995 年至 2003 年中央與台北、高雄兩直轄市政府的府

際關係為研究對象，藉由新聞媒體對於重大公共政策議題的衝突或和諧之報導，評析中央與直轄市政府之間的對立情形與合作互動。

參、中央與直轄市政府在政策議題的實證分析

在單一制度的國家之中，府際關係是政治運作極為重要的一環。由於國家的治權歸之於中央政府，因此中央政府對於地方政府在行政資源的挹注，無疑是政務推行的一大助力。在相同政黨屬性的考量之下，可能使得某些地方政府較易獲得中央政府的財力奧援；如此一來，不僅地方行政首長得以累積自身的政績與聲望之外，府際之間的相互配合更得以使政策順利推展，增加一般民眾對於該政黨的信任與支持。部分學者即發現，在早期省政府對國民黨選情緊繃與執政的縣市，投入超額的補助款項，另外，在陳水扁擔任台北市長期間，對於各區的預算分配也可以看到政治分配的色彩於其中（羅清俊，2001）。在地方行政首長選舉時，掌握中央政權的執政黨（無論是以往的國民黨或者是現今的民進黨）經常提出政策承諾，舉凡增列中央政府特別預算與加強地方基層建設，其目的不外乎促使所屬政黨候選人得以順利當選。再者，在中央層級選舉時，地方首長扮演舉足輕重的輔選角色，充當候選人的樁腳以戮力鞏固票源，協助同黨人士贏得總統職位、持續掌握中央政權，以尋求更多的資源補助與預算支持。

這種屢見不鮮的情形顯示出，在「垂直式一致政府」之下，其府際互動較為和諧與順暢。反之，一旦中央政府與地方行政首長分屬不同政黨，可能因為所屬政黨立場的差距，採行截然不同的施政作為。在中央政府仍擁有政策制訂、財政劃分等實際影響力的情況之下，倘若彼此的政策立場有所衝突時，對於重大公共政策的論述，針鋒相對的情形將明顯增加，其引發的政治波瀾亦較為強烈。

在傳播資訊大量繁衍的今日，當中央政府無法有效控制地方政府的決策與作為，甚至造成議題論述與政策推行的扞格不合，這種府際對立情勢必然會呈現在媒體報導之中。依據前述之剖析，本文假設，藉由大眾傳播媒體呈現的政策議題論述，在「垂直式一致政府」與「垂直式分立政府」之下，將

會產生顯著差異。在「垂直式一致政府」時期，雙方在政策論述將採取相互配合的態度；反之，在「垂直式分立政府」體制中，彼此的政策論述則呈現對峙的態勢。

本研究以中央政府與台北市、高雄市政府之間的互動為例，蒐集自 1995 年 1 月至 2003 年 6 月期間，《聯合報》與《新新聞》周報等兩家平面媒體對於中央與直轄市政府在重大議題互動情形的相關報導，藉以檢證是否符合前述的研究假設。⁷就研究時期而言，猶如表 2 所示，自 1995 年至 2003 年期間，中央與兩個直轄市政府均曾經歷「垂直式一致政府」與「垂直式分立政府」，且模式恰為相反。在 2000 年 5 月之前，中央政府為國民黨所掌握，期間經歷陳水扁主政的「垂直式分立政府」與吳敦義掌政的「垂直式一致政府」，以及馬英九的「垂直式一致政府」與謝長廷的「垂直式分立政府」；在 2000 年中央政權輪替之後，前述態勢則轉變。筆者以為，這種相互對稱的政府型態，頗具研究價值。

在研究步驟方面，作者搜尋《聯合報》報導類別的方式，乃是以其所屬的「聯合知識庫」（網址為 <http://udndata.com/>），針對標題或內文中出現「台北市長」、「高雄市長」，且同時含有「中央」的字詞進行查詢，之後詳閱其內容，確認其屬於府際互動的報導。在《新新聞》周報方面，乃是逐期查詢紙本內容，確認屬於中央政府與直轄市政府（或市長）互動的報導。然後，筆者將蒐集之報導進行分類，依據中央與直轄市政府在報導中所採取的不同態度，區分為「合作」、「建議」、「對立」等三類。詳言之，對於政策推行或地方建設，府際之間相互配合者，歸類為「合作」；地方或中央意見雖有不同，但由於問題不大或是相互尊重的原因而以溫和提醒的論調，建請對方配合或

7 本文以《聯合報》作為資料來源，主要原因在於其所屬的「聯合知識庫」建構較早、且資料彙整較為完整，裨益作者在有限的時間內蒐集足夠的分析資訊。必須說明的是，一般觀點認為，在某種程度上，《聯合報》如同若干新聞平面媒體，對於某些政黨和政治人物持有特定偏好，較易產生報導篇幅與頻率的偏差。為考量媒體立場的差異，作者亦同時擷取《新新聞》資料，其主要理由有二。首先，《新新聞》屬於專業的新聞評論雜誌，長期以來標榜其為「永遠的反對黨」，因此或可排除因其本身政治偏好所產生的報導不公情形。換言之，《新新聞》將不會因其偏好朝野政黨，而在不同政府時期對於府際關係有不同標準的報導程度。其二，《新新聞》每週發刊一次，亦較有利於縮短資料蒐集的時間。

表 2、1995 年至 2003 年中央與台北市、高雄市政府的府際關係型態

年份	中央政府	台北市長及其府際關係型態	高雄市長及其府際關係型態
1995	國民黨	民進黨陳水扁(垂直式分立政府)	國民黨吳敦義(垂直式一致政府)
1996	國民黨	民進黨陳水扁(垂直式分立政府)	國民黨吳敦義(垂直式一致政府)
1997	國民黨	民進黨陳水扁(垂直式分立政府)	國民黨吳敦義(垂直式一致政府)
1998	國民黨	民進黨陳水扁(垂直式分立政府)	國民黨吳敦義(垂直式一致政府)
1999	國民黨	國民黨馬英九(垂直式一致政府)	民進黨謝長廷(垂直式分立政府)
2000 年 5 月	民進黨	國民黨馬英九(垂直式分立政府)	民進黨謝長廷(垂直式一致政府)
2001	民進黨	國民黨馬英九(垂直式分立政府)	民進黨謝長廷(垂直式一致政府)
2002	民進黨	國民黨馬英九(垂直式分立政府)	民進黨謝長廷(垂直式一致政府)
2003	民進黨	國民黨馬英九(垂直式分立政府)	民進黨謝長廷(垂直式一致政府)

者正視某些議題者，歸納為「建議」；雙方基於不同立場，在互動時採取相互對立的觀點與態度者，則歸之為「對立」。其整體統計結果，如圖 1 至圖 4 所示，茲說明如下。

首先，自 1995 年到 2003 年 6 月間，中央與台北市政府對於政策議題的相關報導，《聯合報》的報導次數總計為 557 次，《新新聞》有 36 則；反觀，中央與高雄市政府的報導次數則明顯下降，《聯合報》共計為 244 次，《新新聞》為 21 則。筆者以為，造成這種「重北輕南」現象的可能原因有二。其一，無論是陳水扁或者馬英九，挾著首都市長的職位，再加上其本身所展現的個人魅力，因此對於許多政策議題表態的相關報導，較易獲得傳播媒體的青睞。其二，就制度因素而言，也許是因為台北市與中央政府長期處於「垂直式分立政府」時期，導致台北市長在政策議題與中央政府傾向採取對立的態度，因而引發新聞媒體的關注。這種制度因素似乎亦足以解釋中央與高雄市政府的府際互動情形；自 1995 年至 1998 年與 2000 年至 2003 年中央與高雄市處於「垂直式一致政府」時期，其新聞媒體報導頻率較低，然而在 1999 年「垂直式分立政府」時期，其媒體曝光率顯著增加，《聯合報》的報導府際互動的新聞次數共計為 60 次，另《新新聞》有 8 則。

再者，依據《聯合報》與《新新聞》的報導情況，中央與台北市政府對於爭議性政策的論述情形，似乎頗為契合本文之研究假設。自 1995 年至 2003 年 6 月，當中央與台北市處於「垂直式分立政府」時期，除了 2003 年由於

圖 1、1995 年至 2003 年 6 月《聯合報》報導中央與台北市政府互動情形

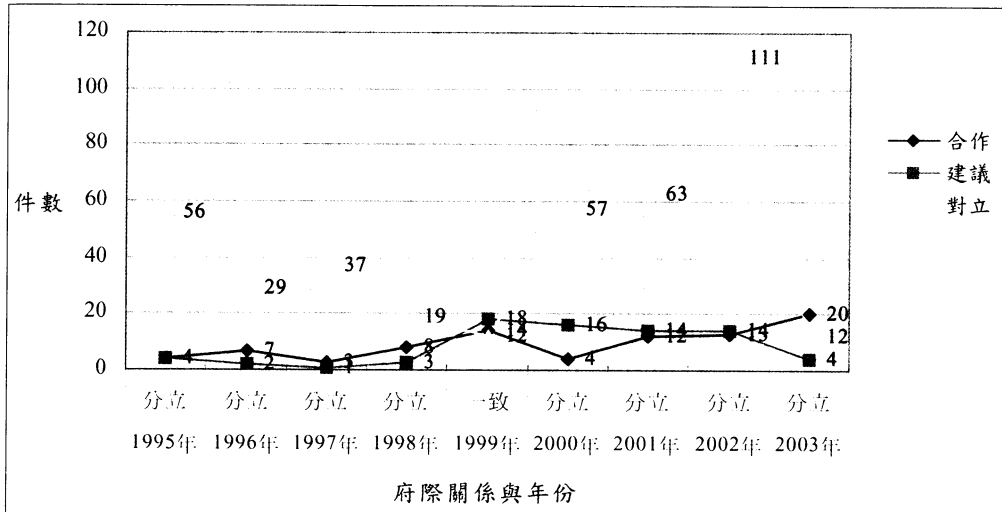
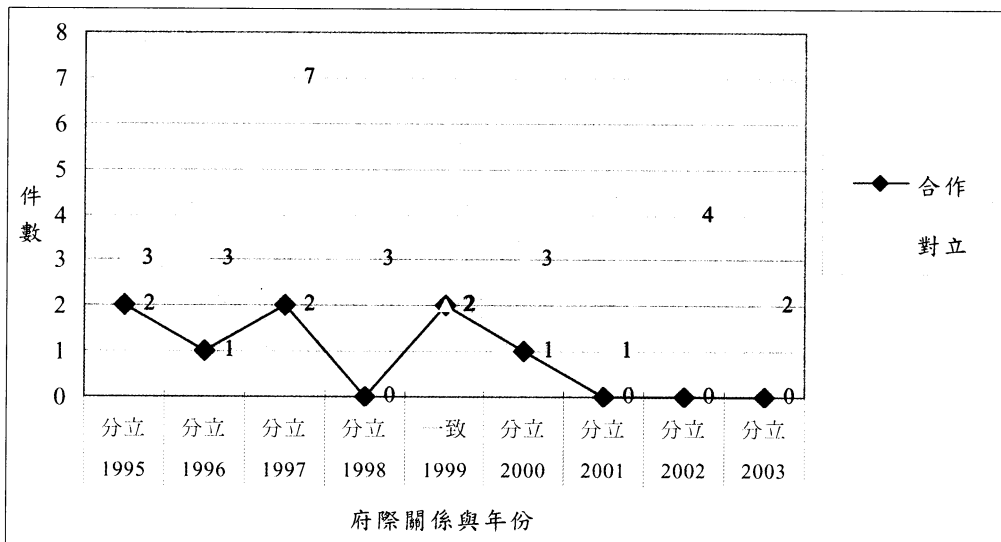


圖 2、1995 年至 2003 年 6 月《新新聞》報導中央與台北市政府互動情形



1. 為便於比較中央與直轄市政府處於「垂直式一致政府」與「垂直式分立政府」之互動情形，1998 年一欄，乃是從 1998 年 1 月 1 日計算至 1998 年 12 月 24 日，即於直轄市長就任前為止，此欄計算不足 12 個月。
2. 1999 年一欄計算自 1998 年 12 月 25 日至 2000 年 5 月 19 日，即陳水扁於 2000 年 5 月 19 日總統就職前為止，約計 17 個月。
3. 2000 年一欄計算自 2000 年 5 月 20 日，即陳水扁於 2000 年 5 月 20 日總統就職起計算至 2000 年 12 月 31 日，約計 7.5 個月。
4. 2003 年一欄計算，自 2002 年 12 月 25 日（直轄市長就任起）至 2000 年 6 月 30 日止，約計 6 個月。

圖 3、1995 年至 2003 年 6 月《聯合報》報導中央與高雄市政府互動情形

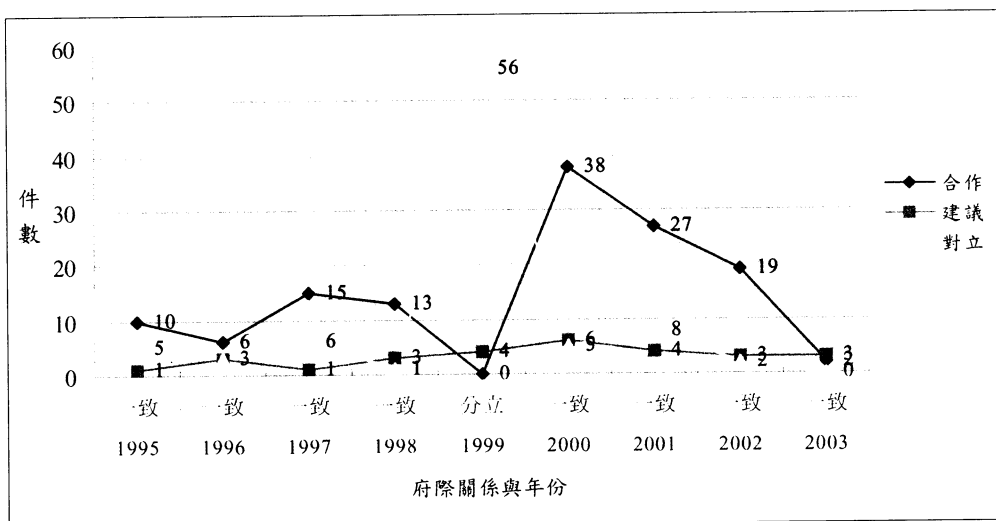
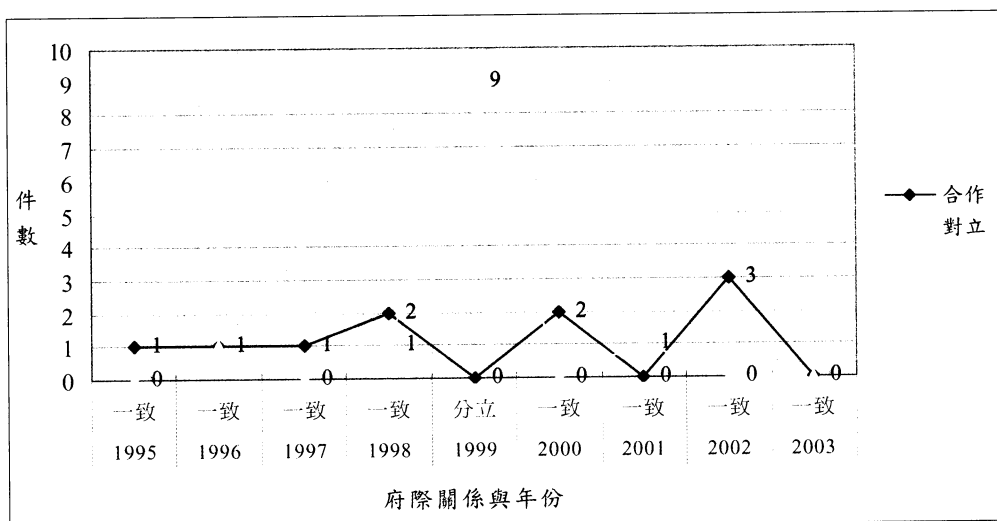


圖 4、1995 年至 2003 年 6 月《新新聞》報導中央與高雄市政府互動情形



1. 為便於比較中央與直轄市政府處於「垂直式一致政府」與「垂直式分立政府」之互動情形，1998 年一欄，乃是從 1998 年 1 月 1 日計算至 1998 年 12 月 24 日，即於直轄市長就任前為止，此欄計算不足 12 個月。
2. 1999 年一欄計算自 1998 年 12 月 25 日至 2000 年 5 月 19 日，即陳水扁於 2000 年 5 月 19 日總統就職前為止，約計 17 個月。
3. 2000 年一欄計算自 2000 年 5 月 20 日，即陳水扁於 2000 年 5 月 20 日總統就職起計算至 2000 年 12 月 31 日，約計 7.5 個月。
4. 2003 年一欄計算，自 2002 年 12 月 25 日（直轄市長就任起）至 2000 年 6 月 30 日止，約計 6 個月。

SARS 疫情嚴重促使府際相互配合對抗疫情之外（亦即「合作」性質的報導增加），屬於「對立」性質的新聞，在 1998 年佔所有報導的 63%，其餘年份則更在 70% 以上。與此同時，雙方在「合作」的報導則相對減少，除了 1998 年的 27% 以外，其餘皆在 20% 以下；而將意見化為較為溫和「建議」形式的報導則低於 10%。

倘若進一步檢視引發爭論的政策議題，除了對於中央統籌分配款項引起諸多爭論之外，自 1995 年起，台北市政府早已爲了人事任命權與中央政府爭執不下。舉例來說，從〈人事、主計、政風、警政，四主管任免權，北市與政院相爭不下〉（周怡倫，1995 年 2 月 12 日：版 2）的報導開始，府際之間的相互較勁意味甚濃，諸如行政院長連戰出面指出人事、主計、政風、警政四項主管任免權歸屬中央職權〈陳水扁不滿，北市將自己作主〉（楊金嚴，1995 年 3 月 5 日：版 4）、陳水扁揚言以警政署辦公室不續租與撤銷閣揆特勤警力作爲談判籌碼〈陳水扁：租給警政署廳舍可不續約，支援閣揆特勤警力將撤〉（楊金嚴、朱俊哲，1995 年 3 月 8 日：版 2），以及台北市執意自行對於異動警官進行交接〈人事任免權風波不斷，陳水扁指須由市府發派令；北市五警官調動案，交接「不算數」〉（朱俊哲，1995 年 3 月 9 日：版 7）等，均爲府際關係明顯對立的狀況。

除此之外，台北市政府意圖在總統大選日同時舉行公民投票〈核四公投，行政院有異見；非地方職權議題，使用預算有問題，可能擾亂總統大選〉（陳鳳馨，1996 年 1 月 30 日：版 18）、在第九任總統在桃園舉行就職典禮爭議〈總統就職大典，確定兩階段進行；先在總統府舉行宣誓就職儀式，再赴桃園巨蛋發表就職演說〉（黃玉振，1996 年 4 月 17 日：版 2）、陳水扁堅決反對國防部在南港部署愛國者飛彈陣地〈南港設飛彈基地，陳水扁誓死反對〉（董智森，1996 年 10 月 24 日：版 14）、二二八紀念日放假爭議〈二二八，北市府研議放假一天；陳水扁可能逕行宣布，內政部及人事行政局都說逾權〉（董智森、詹三源、周怡倫，1997 年 2 月 23 日：版 4）、民進黨贏得中央政權之後頻頻從台北市政府挖角〈新政府挖角效應一波波；新人事布局讓小馬哥傷神〉（董智森，2000 年 5 月 26 日：版 18）、台北市政府警察局長王進旺內定警政署長風波〈馬英九批扁：換位子就換腦袋；王進旺內定警政署長案，陳哲男

要求馬尊重元首，有所節制〉（鍾年晃，2000年8月5日：版4）、中文英譯採用通用拼音或是漢語拼音的爭論〈中文譯音，北市不和中央「通用」〉（董智森，2000年10月8日：版3）、有線電視法修正案爭議〈1231有線電視法修正案餘波；馬英九：新政府應表態提覆議〉（楊金嚴，2001年1月8日：版6）、2001年第34屆世界盃棒球錦標賽場地爭議〈馬英九：場地已確定，別貽笑國際〉（董智森，2001年7月12日：版2）、巨蛋預定地問題〈松菸蓋巨蛋，馬英九、陳郁秀槓上〉（林美玲、李玉玲，2001年11月22日：版5）、里長延任事件〈北市里長延任，內政部：於法不合〉（李志德，2002年4月11日：版6）、水資源分配問題〈雨水與口水；馬英九：資料送給郭，以免認知有差距〉（周維新、詹三源、范植明，2002年5月6日：版3），以及基隆河整治經費爭議〈馬英九：整治基隆河補助，獨漏北市〉（董智森，2002年5月30日：版6）等，均顯示在「垂直式分立政府」之下，中央與台北市政府對於重大政策議題扞格對峙的情形。一篇報導所下的標題為〈馬英九：中央打壓，罄竹難書〉（王雪美，2002年5月5日：版4），或許是這種政治僵局的最佳註腳。

反觀，在1999年「垂直式一致政府」時期，中央與台北市政府皆由國民黨所掌握，府際之間採取「合作」立場的相關報導計有18件，佔總報導的32%，比例甚高；另外，「對立」性質的報導減少為27%，而其中多數的報導為中央統籌分配款項的爭議。必須說明的是，中央統籌分配款攸關民眾對於地方行政首長的評價，以及中央對於地方政府未來的預算分配，因此幾乎每年必然導致爭議。即便如此，誠如一則報導〈北高統籌款不變，縣市補助524億〉（王雪美，1999年4月20日：版1）所描述，行政院長蕭萬長與台北市長馬英九的商議過程甚為和諧平順，「在行政院副院長劉兆玄、秘書長謝深山、主計長韋端的陪同下，蕭萬長和馬英九就統籌分配稅款做最後商議。並在達成共識後，以電話告知高雄市長謝長廷。謝深山強調，這次是馬英九『主動求見（蕭揆）』，不是對謝長廷有差別待遇」。

再者，中央與台北市政府對於若干爭議之處，則傾向採用較為溫和的「建議」形式進行協商，因此該類報導比例佔總數的41%。舉例而言，儘管台北市政府反對中央實施「役政一元化」，卻以委婉方式向行政院表達；猶如〈役

政人員收回中央，北高兩市將再聯手反對〉（董智森，1999年4月23日：版4）該篇報導所言，「〔兵役處長〕黃雲生說，……馬英九要他在會場中表達反對立場，馬英九還要求他『善意建議』中央……。馬英九認為要循序漸進，一步一步來，應等下次會議再來討論」。此外，關於台北市自行訂定酒醉駕車相關法令的爭議報導〈酒醉駕車，交通部：北市不能提高罰款〉（郭錦萍，1999年11月4日：版7），其指出「馬英九昨天表示，他對酒醉駕車提高罰款和交通部意見會不一致，是因他認為法令要因應城鄉差距……市府將會再和中央溝通」，亦嘗試以委婉態度處理與中央意見不合的情形。

與《聯合報》的報導極為類似的情況，《新新聞》對於府際關係的評論亦證實，「垂直式分立政府」與「垂直式一致政府」之間存在著顯著的差異。在1995年至1998年和2000年至2003年「垂直式分立政府」時期，該周刊對於中央與台北市政府之間「合作」性質的報導總計僅有6件，然而「對立」類型的報導卻有高達26件。反之，在1999年「垂直式一致政府」時期，「合作」與「對立」的報導各為2件。相較於每日發行且篇幅較多的新聞日報，儘管《新新聞》對於府際互動議題的報導篇數有限，無法獲得足夠的數目以進行具說服力的推論，但是這些數據仍有若干的意涵。總體觀之，在中央與台北市政府的互動之中，不同類型的政府結構的確影響彼此對於政策論述的態度；簡言之，「垂直式一致政府」之府際關係確實較為平順與和諧，而「垂直式分立政府」的府際互動較易產生齟齬與對峙。

至於中央與高雄市政府的關係，根據《聯合報》與《新新聞》的報導分布情況，如圖3與圖4所示，府際之間對於爭議性政策的論述情形，似乎也同樣符合前述之研究假設。在1995年至1998年與2000年至2003年期間，中央與高雄市長期處於「垂直式一致政府」型態；資料顯示，《聯合報》對於府際之間政策議題的報導，屬於「對立」性質的新聞不超過9件，佔報導總數的20%至30%左右。值得說明的是，多數「對立」報導與中央統籌分配款項有關，由於其攸關地方建設預算，因此每年幾乎必然引發爭議。除此之外，雙方抱持「合作」態度的報導則多在60%至80%之間，「建議」性質的新聞則約在10%。總體而言，府際之間彼此相互配合的程度不可謂不高。

舉例來說，自1995年至1998年，相對於台北市「垂直式分立政府」，中

央與高雄市政府針對若干政策議題維持高度和諧互動，包括人事任命權的歸屬〈吳敦義：直轄市長不應和中央爭權〉（王瑞玲、蔡榮耀，1995年2月17日：版4）、擬定「高雄市港建設合一」與「高雄港埠作業民營化」具體方案〈連戰同意成立高雄港管理委會〉（陳鳳馨，1995年3月7日：版4）、在國發會中吳敦義表態支持中央「凍省」主張〈吳敦義：廢省主張未違黨政；發言內容「原文重現」，指事前未向政院報告，事後更未向連戰「邀功」〉（黃玉振、王瑞伶，1996年12月26日：版2）、行政院全力推動高雄多功能經貿園區計畫〈高雄多功能經貿園區，政院大力支持〉（陳鳳馨，1997年7月30日：版6）、高雄「巨蛋體育館」的規劃〈高雄巨蛋經費，體委會願配合〉（宮泰順，1997年7月30日：版28），以及設置行政院長南部辦公室〈蕭萬長將在高市設辦公室〉（王瑞伶，1997年9月2日：版4）等，皆為府際和諧的例證。

甚者，在1998年，吳敦義面臨競選連任的壓力時，行政院釋出大量的利多政策，例如宣示將支持高雄十大市政的推動〈高雄市長/政院回應；吳敦義「十大訴求」，蕭萬長：全力協助〉（周怡倫，1998年5月8日：版4）、批准紅毛港遷村的補助〈紅毛港遷村，政院同意了；總經費暴增到三百三十億元，居民若充分配合遷出，可能續酌發房租津貼〉（陳鳳馨，1998年5月13日：版2），以及中央政府開始研議港市合一相關計畫〈高雄市港合一，李登輝明確支持〉（周怡倫、謝公稟，1998年7月23日：版8）。相同地，在2000年民進黨取得中央政權之後，中央與高雄市政府更是將改善水質〈高高屏設水公司，中央樂觀其成〉（包喬晉，2000年4月19日：版3）、港市合一〈陳水扁在港都承諾貫徹「市港合一」政策〉（包喬晉，2000年8月6日：版3）等政策列為首要任務，並強烈宣示要改善「重北輕南」的現況〈謝長廷：新政府承諾要「南北平衡」〉（陳金聲、秦鴻志，2000年7月18日：版2）。

反之，在1999年中央與高雄市處於「垂直式分立政府」時期，卻呈現出高度對立的態勢。其中，對於重大公共政策議題，彼此採取「對立」態度的事件高達56件，佔該年度總數的93%，且為所有「對立」總數的63%；其衝突對抗情形，可見一斑。其中，除了爭取中央統籌分配款項之外，爭取彩券發行權〈高市發行彩券，中央正式駁回；財政部指高市若要變更委託發行單位，計畫將遭拖延〉（王鴻薇，1999年6月2日：版4）、人事決定權爭議

〈主計處長人事，中央高市槓上〉（王雪美，1999年7月28日：版4）、擱置地方建設計畫〈防災教育館，高市不蓋了，落腳中縣〉（包喬晉，1999年10月24日：版6）等，更是激化彼此之間的對立局面。

無獨有偶地，《新新聞》的報導與評論亦證實，「垂直式分立政府」與「垂直式一致政府」之間存有顯著差異。在1995年至1998年和2000年至2003年「垂直式一致政府」時期，該周刊對於中央與高雄市政府的報導次數較少，多數屬於「合作」性質，總計有10件，而「對立」類型的報導僅3件。反觀，在1999年「垂直式分立政府」時期，「對立」類型的新聞評論則高達9件，其中6則是關於發行彩券的報導，另外3則是關於統籌分配款項的評析；這兩者均屬於「對立」類型的報導，足見府際互動之對立與僵局。再者，值得強調的是，在1999年，無論是《聯合報》或《新新聞》，關於中央與高雄市政府對於公共政策的論述，居然沒有任何「合作」性質的報導。這似乎更凸顯出，當中央與地方政府為不同政黨所掌握，可能因為政黨立場或意識形態的差異，在若干政策議題方面，引發嚴重政治對峙情勢。

綜合前述實證分析，本文所提出的研究假設已獲得初步之印證。亦即，在「垂直式一致政府」時期，府際之間對於政策論述較傾向採取相互配合的態度；反之，在「垂直式分立政府」體制中，雙方的政策論述較易產生對立與衝突。為進一步瞭解其差異之處，在下節中，筆者將著重1999年至2002年中央與直轄市政府對於統籌分配款所引發的爭議。

肆、中央與直轄市長在統籌分配款議題的互動情形

無疑地，政府財政係達成政策目標的重要工具，且藉以彰顯執政者的理念。因此，政府預算與公共政策兩者間存在著密不可分的關係；尤其，在財政資源的分配過程中，涉及複雜的政治角力與衝突所產生的妥協（Axelrod, 1988; LeLoup, 1988; Wildavsky, 1992）。誠如所知，中央與地方政府爭執最為激烈的議題，莫過於每年在統籌分配款項的比例配置。自從1999年精省與落實地方自治迄今，地方政府（尤其是台北、高雄兩直轄市）便經常與中央政府陷入財源分配的激烈爭執之中。地方行政首長紛紛投入這場戰局，卯足

全力爭取更多資源，以期順利推動政務、標榜政績，贏得基層民眾的認同與支持，進而累積本身的政治資源。如前曾述，儘管諸多府際爭議均環繞著中央統籌分配款，然而，在政黨因素影響之下，本研究假設，在「垂直式一致政府」時期，基於政黨集體利益的考量，直轄市長較傾向配合中央政府的分配決策；反之，在「垂直式分立政府」體制中，彼此衝突齟齬的頻率將明顯上升，而新聞媒體報導的次數亦隨之增加。

為檢證此研究假設，筆者彙整 1999 年至 2002 年期間，《聯合報》（資料來源仍然為「聯合知識庫」）對於中央與直轄市政府在中央統籌分配款爭議的報導。依據雙方在報導中所採取的不同態度，區分為「合作」、「建議」、「對立」等三類。亦即，對於中央統籌分配款項相關議題，府際之間相互配合者，歸類為「合作」；地方或中央以溫和提醒的論調，對於中央統籌分配款項提出建言者，歸納為「建議」；倘若雙方基於自身立場而採取扞格不合觀點者，則歸之為「對立」。整體統計結果，如圖 5 與圖 6 所示，茲說明如下。

首先，自 1999 年至 2002 年期間，《聯合報》對於中央與台北市政府在統籌分配款項的相關報導次數總計為 81 次，而中央與高雄市政府的報導次數則明顯較少，為 38 則。顯然，中央與台北市長的互動，較受到新聞媒體的關注；這種情形的可能解釋是，一方面，馬英九挾著首都市長的特殊光環與個人魅力，另一方面，也許是因為「垂直式分立政府」制度因素，使得台北市長在政策議題傾向提出主張與中央相庭抗禮。再者，數據顯示，在「垂直式分立政府」時期，中央與直轄市政府在統籌分配款項採取「對立」態度比例顯著增加；反之，在「垂直式一致政府」體制中，府際「對立」次數則明顯降低。不過，我們可以發現，儘管台北市長與高雄市長分別屬於不同的政黨，但是為了市政建設的推展，彼此聯手向中央爭取經費的情況是屢見不鮮的；相關報導，諸如〈力爭統籌款，馬英九謝長廷連番砲轟政院〉（王雪美，1999 年 4 月 16 日：版 1）、〈馬謝箭靶一致，看上中央那 6% 私房錢〉（王鴻薇，1999 年 4 月 18 日：版 3）、〈統籌款風波；政院不談比率，北高堅持明訂〉（王鴻薇，1999 年 4 月 20 日：版 2），以及〈北高要求兌現總統承諾〉（林松青、董智森、王瑞伶，2000 年 7 月 8 日：版 4）等，在在顯示出兩位直轄市長試圖彼此串連，以爭取更多的分配款項。

圖 5、1999 年至 2002 年《聯合報》報導
中央與台北市政府在中央統籌分配款項的論述情形

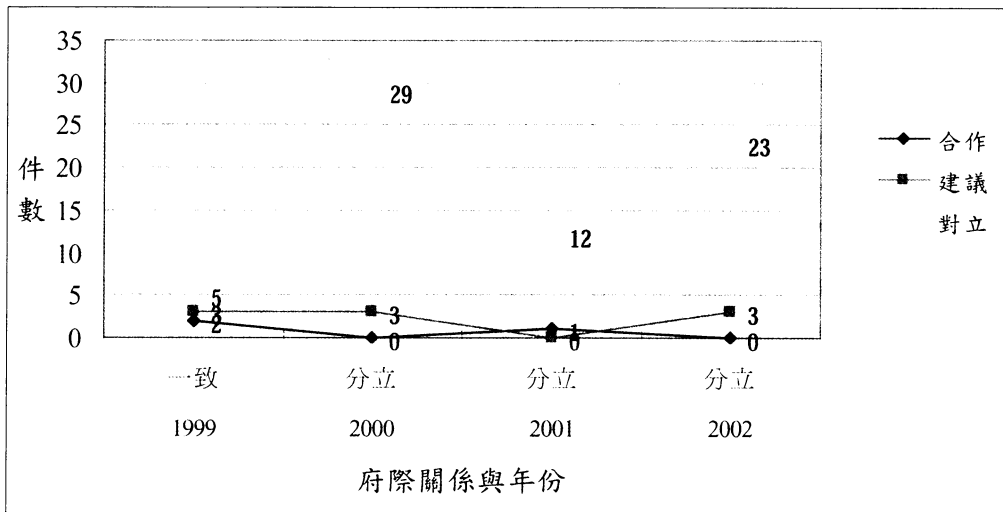
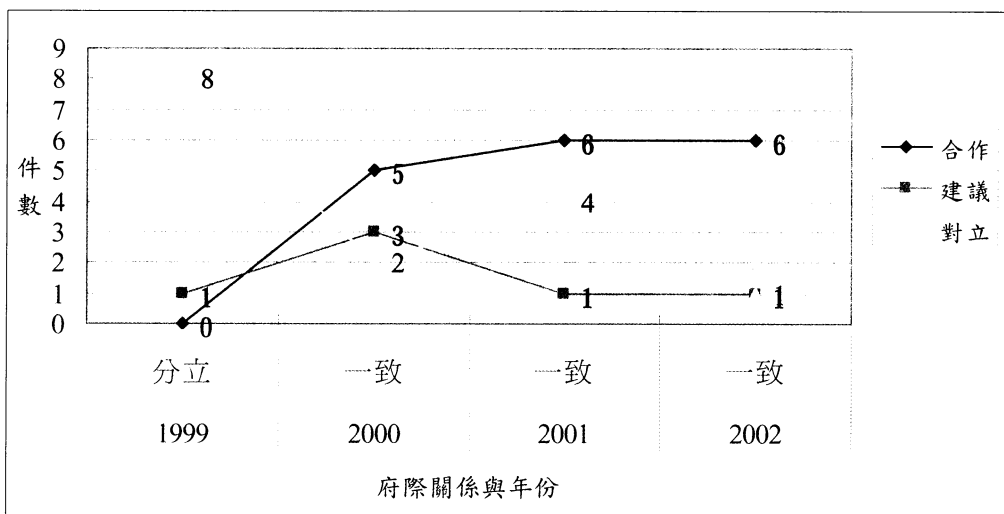


圖 6、1999 年至 2002 年《聯合報》報導
中央與高雄市政府在中央統籌分配款項的論述情形



1. 為便於比較中央與直轄市政府處於「垂直式一致政府」與「垂直式分立政府」之互動情形，1999 年一欄計算自 1998 年 12 月 25 日至 2000 年 5 月 19 日，即陳水扁於 2000 年 5 月 19 日總統就職前為止，約計 17 個月。
2. 2000 年一欄計算自 2000 年 5 月 20 日，即陳水扁於 2000 年 5 月 20 日總統就職起計算至 2000 年 12 月 31 日，約計 7.5 個月。

倘若進一步檢視相關資料，可以發現，在 2000 年中央與台北市進入「垂直分立政府」之後，對於中央統籌分配款項採取「對立」態度的比例提升為 88%至 92%，而中央與高雄市的「合作」的比例則提高到 50%至 75%。這種情形再次驗證本文的研究假設，在「垂直式一致政府」之下，雖然是較具爭議性的統籌分配款項議題，然而基於政黨集體利益的考量，府際之間仍然較易進行合作；縱使面對地方議會與民意的壓力，直轄市長依然傾向配合中央政府的分配決策。

猶有進者，在 2000 年民進黨掌握中央政權之後，藉由增加高雄市的預算比例，企圖打破台北市與高雄市之間的結盟關係。這種「拉攏謝長廷、孤立馬英九」的作法，使得中央部會首長與台北市府官員展開激烈的唇槍舌戰、相互抨擊。之後，馬英九提出新的統籌分配款分配比例方案，採取「以地方包圍中央」策略，與其他國民黨籍縣市首長籌組聯盟，再向行政院爭取新的預算分配方式，甚至動員國民黨籍立法委員在國會中阻撓法案通過，挑戰中央與高雄市政府所堅持的方案，迫使行政院退讓。在 2002 年的 1 月，立法院通過「馬版」財政收支劃分法修正案，但卻遭到行政院提出覆議案。儘管行政院的覆議案通過，但馬英九隨即表示盼望國親共提修法版本，以尋求擴大地方財源。

這種情形見諸當時許多的新聞報導，例如〈統籌分配稅款，南北戰爭難了；財局反駁馬英九提議，盼速調整分配權重〉（王瑞伶，2001 年 8 月 22 日：版 18）、〈爭取統籌稅款，高北，有交焦味沒交集〉（董智森，2001 年 8 月 23 日：版 18）、〈《統籌款調整，北高又槓上》馬英九：前晚，北市府即知政院決定，聯繫財主單位首長，都說不知情，政治凌駕專業〉（董智森，2001 年 8 月 31 日：版 3）、〈《統籌款調整，北高又槓上》謝長廷：微調，邁向南北平衡一大步未來分配不應有直轄市、縣市區隔，不必逢馬必讓〉（包喬晉、王瑞伶，2001 年 8 月 31 日：版 3）、〈統籌款比率將逐年拉高市，降北市〉（李莉珩，2001 年 8 月 31 日：版 1）、〈《新聞眼》結盟，牽動中央地方關係〉（蕭旭岑、鍾年晃，2001 年 12 月 17 日：版 2）、〈馬英九，已聯繫各縣市政府，將另提統籌款處理版本〉（董智森，2001 年 12 月 29 日：版 4）、〈統籌稅款爭議；把餅做大，國親新執政縣市支持〉（董智森，2001 年 12 月 30 日：版 2），以及

〈馬英九：覆議若成，是地方自治失敗〉（董智森，2002年2月8日：版2）等，可見一斑。這種情形，一方面，或許說明了首都市長對於中央政府決策的重大影響力，另一方面，似乎也透露出「垂直式分立政府」所發揮的制度效應。

伍、結論與建議

府際關係向來為政治學研究的重要領域，迄今已累積頗為豐碩的研究成果。儘管如此，筆者認為，以政黨政治的觀點探討中央與地方政府的府際關係，仍是個值得探討的議題。尤其，台灣地區當前政治運作所遭逢的問題，經常與政黨政治、府際關係息息相關。就分析架構而言，中央和地方行政首長為同一政黨所掌握的「垂直式一致政府」，與中央和地方行政首長分別為不同政黨所掌握的「垂直式分立政府」，其府際關係有何差異？另外，與此密切相關的是，從台灣地區選民投票行為的角度切入，解析「垂直式分立政府」的形成原因。

回顧過去十年來我國中央與地方行政首長選舉概況，一項值得關注的趨勢是，中央、直轄市、縣市等不同層級的行政首長選舉的政黨得票情形，呈現相當程度的差別。以國民黨為例，1993年縣市長選舉，得票率為47.32%；1994年省長選舉和1996年總統大選，掌握約55%選票；1997年縣市長選舉，得票率為42.12%；2000年總統大選，由於黨內分裂，國民黨得票率驟然下滑至23.10%；2001年縣市長選舉，總得票率則為35.15%；至於北高市長選舉方面，除了1994年台北市長選舉之外，國民黨約維持在50%的得票率（在此，由於各層級行政首長選舉的選民基礎不同，故不比較實際得票數）。這種情形似乎意味著，若干選民對於不同層級的行政首長選舉有著不同的投票傾向；當有相當比例的選民支持不同政黨的候選人時，中央政府與地方行政首長將分屬不同政黨掌握，則「垂直性分立政府」於焉產生。

本研究旨在比較「垂直式分立政府」與「垂直式一致政府」，其府際關係有何明顯差異？換言之，在「垂直式分立政府」之下，是否會因為中央與地方政府之間政黨立場的不同，導致政策推行的困難與政策論述的衝突？鑑

此，筆者彙整 1995 年 1 月至 2003 年 6 月期間，《聯合報》與《新新聞》等傳播媒體對於中央與台北、高雄兩直轄市政府在公共政策議題論述，以及中央統籌分配款項的協商過程，評析雙方之間的對立情形與合作互動。經由實證分析所得到的初步結論，我們可以發現，在「垂直式一致政府」之下，中央與直轄市政府對於政策論述與中央統籌分配款項議題，較易採取「合作」和「建議」方式表達意見；反之，「垂直式分立政府」的府際互動較易採取「對立」態度。由此或可推論，制度因素對於政治運作產生相當程度的影響；在「垂直式分立政府」體制之下，由於政黨色彩、意識形態、選舉考量與資源分配等問題，中央與地方政府之間彼此「爭權」、「爭錢」，較易產生齟齬與對峙，引發社會各界與新聞媒體的關注。

必須強調的是，「垂直式分立政府」相關議題牽涉甚廣且深，筆者自知能力有限，絕非單一論文得以含括。再者，新聞媒體對於中央與地方政府之政策爭議的報導亦僅是瞭解府際關係的一環而已，仍有諸多議題值得進一步探討。正因為府際關係之系統性分析仍有寬廣的發展空間，故本文提出的論述並非就此確定，僅可視為未來研究的參考。

就研究方向而言，尚有改善與努力的空間。筆者建議，未來研究可採取不同研究途徑，以及增列具體測量指標，藉以比較「垂直式分立政府」與「垂直式一致政府」體制運作的差異。舉例來說，得以採行質化與量化研究途徑，依據研究題材選定研究方法（包括資料文件分析、量化統計方式，以及面對面深度訪談），著重於不同面向的探討，諸如：中央與地方政府在財政收支劃分的爭議、政策推行和資源分配的競爭與合作、人事主導權所引發的對立與衝突、中央部會官員與地方首長間的互動關係、特定議題是否引發對立與衝突，以及民眾對於各級政府之施政評價等。再者，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方向。

參考資料

王業立、彭怡菲

- 2004 〈分裂投票：一個制度面的分析〉，《台灣政治學刊》8(1): 3-45。

丘昌泰

- 1999 〈台灣地方自治研究典範的變遷——兼論薄慶玖教授的學術地位與貢獻〉，見載薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編《地方政府論叢》，頁 55-74。台北：五南圖書出版公司。

江大樹

- 1999 〈地方財政困境與預算審議制度之檢討——南投縣個案分析〉，見載薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會主編《地方政府論叢》，頁 299-346。台北：五南圖書出版公司。

吳重禮

- 1998 〈美國「分立性政府」與「一致性政府」體制運作之比較與評析〉，《政治科學論叢》9: 61-90。
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、王宏忠

- 2003 〈我國選民「分立政府」心理認知與投票穩定度：以 2000 年總統選舉與 2001 年立法委員選舉為例〉，《選舉研究》10(1): 81-114。

吳重禮、李世宏

- 2003 〈總統施政表現對於國會選舉影響之初探：以 2001 年立法委員選舉為例〉，《理論與政策》17(1): 27-52。

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、徐英豪、李世宏

- 2004 〈選民分立政府心理認知與投票行為：以 2002 年北高市長暨議員選舉為例〉，《政治科學論叢》21: 75-116。

吳重禮、黃紀、張壹智

- 2003 〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 年至 2001 年地方政府府會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》15(1): 145-184。

吳重禮、楊樹源

- 2001 〈台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例〉，《人文及社會科學集刊》13(3): 251-305。

林子儀

- 1994 《權力分立與憲政發展》。台北：月旦出版公司。

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。

盛杏媛

- 2003 〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》7(2): 51-105。

許宗力

- 1994 〈中央與地方人事權的分際〉，《月旦法學雜誌》1: 16-22。

許宗力、許志雄、黃世鑫、劉淑惠、羅秉成、林志鵬

- 1995 《地方自治之研究》。台北：業強出版社。

許勝懋

- 2001 〈台北市選民的分裂投票行為：1998年市長選舉分析〉，《選舉研究》8(1): 117-158。
2003 〈台北市民具有制衡觀嗎？1998 與 2002 市長選舉之比較研究〉，「台灣選舉與民主化調查」規劃與推動委員會與國立政治大學選舉研究中心主辦「2002 年台灣選舉與民主化調查研究」國際學術研討會論文，國立政治大學綜合院館五樓國際會議廳。

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。

陳文俊、陳玫君

- 2003 〈高雄市選民的一致與分裂投票行為之研究－2002 年高雄市長與市議員選舉個案〉，「台灣選舉與民主化調查」規劃與推動委員會與國立政治大學選舉研究中心主辦「2002 年台灣選舉與民主化調查研究」國際學術研討會論文，國立政治大學綜合院館五樓國際會議廳。

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。

游清鑫

- 2004 〈分裂投票解釋觀點與台灣選舉之應用：以 2002 年高雄市長與市議員選舉為例〉，《台灣政治學刊》8(1): 47-98。

湯京平、吳重禮、蘇孔志

- 2002 〈分立政府與地方民主行政：從台中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治〉，《中國行政評論》12(1): 37-76。

黃秀端

- 2003 〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》7(2): 3-49。
2004 〈政黨輪替前後的立法院內投票結盟〉，《選舉研究》11(1): 1-32。

黃紀

- 2001 〈一致與分裂投票：方法論之探討〉，《人文及社會科學集刊》13(5): 541-574。

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。

黃德福

- 1991 〈臺灣地區七十八年底選舉分裂投票之初探研究：以臺北縣、雲林縣與高雄縣為個案〉，《政治學報》19: 55-80。

黃錦堂

- 1995 《地方自治法治化問題之研究》。台北：月旦出版公司。

楊婉瑩

- 2003 〈一致性政府到分立性政府的政黨合作與衝突——以第四屆立法院為例〉，《東吳政治學報》16: 47-91。

廖達琪、洪澄琳

- 2004 〈反對黨獨大下的分立政府——高雄縣府會關係的個案研究（1985-2003）〉，《台灣政治學刊》8(2): 5-50。

管歐

- 1996 《地方自治》。台北：三民書局。

趙永茂

- 1991 《中央與地方分權理論之建構與整合》。台北：五南出版社。
1992 〈憲法修改後地方自治法制化及中央與地方權限劃分問題之探討〉，《中山社會科學論叢》7(2): 66-78。
1997 《中央與地方權限劃分的理論與實際——兼論台灣地方政府的變革方向》。台北：翰蘆圖書出版公司。

趙永茂、孫同文、江大樹主編

- 2001 《府際關係》。台北：元照出版公司。

劉從葦

- 2003 〈中央與地方分立政府的形成：一個空間理論的觀點〉，《台灣政治學刊》7(2): 107-147。

薄慶玖

- 2001 《地方政府與自治》。台北：五南圖書出版社。

羅清俊

- 2001 《台灣分配政治》。台北：前衛出版社。

Almond, Gabriel A., and G. Bingham Powell, Jr.

- 1988 *Comparative Politics Today: A World View*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.

Axelrod, Donald

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

Blondel, Jean

- 1982 *The Organization of Governments: A Comparative Analysis of Governmental Structures*. Beverly Hills, CA: Sage.

Chen, Don-yun, and Huang Tong-yi

- 1999 "Divided Government: A New Approach to Taiwan's Local Politics." *Issues & Studies* 35(1): 1-35.

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.

LeLoup, Lance T.

- 1988 "From Micro-budgeting to Macro-budgeting: Evolution in Theory and Practice." In *New Directions in Budget Theory*, ed., Irene Rubbin. Albany, NY: SUNY Press. Pp. 19-42.

Leonard, John

- 1991 "Divided Government and Dysfunctional Politics." *PS: Political Science and Politics* 24(4): 651-653.

Roth, David F., and Frank L. Wilson

- 1976 *The Comparative Study of Politics*. Boston: Houghton Mifflin.

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.

Wildavsky, Aaron

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

新聞資料

- 中晚社評，2002年2月8日，〈回歸理性的巨蛋〉，《中時晚報》：版2。
- 王雪美，1999年4月16日，〈力爭統籌款，馬英九謝長廷連番砲轟政院〉，《聯合報》：版1。
- 王雪美，1999年4月20日，〈北高統籌款不變，縣市補助524億〉，《聯合報》：版1。
- 王雪美，1999年7月28日，〈主計處長人事，中央高市槓上〉，《聯合報》：版4。
- 王雪美，2002年5月5日，〈馬英九：中央打壓，罄竹難書〉，《聯合報》：版4。
- 王瑞伶，1997年9月2日，〈蕭萬長將在高市設辦公室〉，《聯合報》：版4。
- 王瑞伶，2001年8月22日，〈統籌分配稅款，南北戰爭難了；財局反駁馬英九提議，盼速調整分配權重〉，《聯合報》：版18。
- 王瑞玲、蔡榮耀，1995年2月17日，〈吳敦義：直轄市長不應和中央爭權〉，《聯合報》：版4。
- 王鴻薇，1999年4月18日，〈馬謝箭靶一致，看上中央那6%私房錢〉，《聯合報》：版3。
- 王鴻薇，1999年4月20日，〈統籌款風波；政院不談比率，北高堅持明訂〉，《聯合報》：版2。
- 王鴻薇，1999年6月2日，〈高市發行彩券，中央正式駁回；財政部指高市若要變更委託發行單位，計畫將遭拖延〉，《聯合報》：版4。
- 包喬晉，1999年10月24日，〈防災教育館，高市不蓋了，落腳中縣〉，《聯合報》：版6。
- 包喬晉，2000年4月19日，〈高高屏設水公司，中央樂觀其成〉，《聯合報》：版3。
- 包喬晉，2000年8月6日，〈陳水扁在港都承諾貫徹「市港合一」政策〉，《聯合報》：版3。
- 包喬晉、王瑞伶，2001年8月31日，〈〈統籌款調整，北高又槓上〉謝長廷：微調，邁向南北平衡一大步未來分配不應有直轄市、縣市區隔，不必逢馬必讓〉，《聯合報》：版3。
- 朱俊哲，1995年3月9日，〈人事任免權風波不斷，陳水扁指須由市府發派令；北市五警官調動案，交接「不算數」〉，《聯合報》：版7。
- 何榮幸、許文媛，2002年12月7日，〈港都決戰夜，藍綠大車拼；阿扁擁抱謝長廷：投藍穩死〉，《中國時報》：版3。
- 李志德，2002年4月11日，〈北市里長延任，內政部：於法不合〉，《聯合報》：版6。
- 李莉珩，2001年8月31日，〈統籌款比率將逐年拉高市，降北市〉，《聯合報》：版1。
- 周怡倫，1995年2月12日，〈人事、主計、政風、警政，四主管任免權，北市與政院相爭不下〉，《聯合報》：版2。
- 周怡倫，1998年5月8日，〈高雄市長／政院回應；吳敦義「十大訴求」，蕭萬長：全力協助〉，《聯合報》：版4。
- 周怡倫、謝公稟，1998年7月23日，〈高雄市港合一，李登輝明確支持〉，《聯合報》：版8。
- 周維新、詹三源、范植明，2002年5月6日，〈雨水與口水；馬英九：資料送給郭，以免認知有差距〉，《聯合報》：版3。
- 林松青、董智森、王瑞伶，2000年7月8日，〈北高要求兌現總統承諾〉，《聯合報》：版4。
- 林美玲、李玉玲，2001年11月22日，〈松菸蓋巨蛋，馬英九、陳郁秀槓上〉，《聯合報》：版5。
- 宮泰順，1997年7月30日，〈高雄巨蛋經費，體委會願配合〉，《聯合報》：版28。
- 郭錦萍，1999年11月4日，〈酒醉駕車，交通部：北市不能提高罰款〉，《聯合報》：版7。
- 陳金聲、秦鴻志，2000年7月18日，〈謝長廷：新政府承諾要「南北平衡」〉，《聯合報》：版2。
- 陳鳳馨，1995年3月7日，〈連戰同意成立高雄港管理委會〉，《聯合報》：版4。
- 陳鳳馨，1996年1月30日，〈核四公投，行政院有異見；非地方職權議題，使用預算有問題，可能擾亂總統大選〉，《聯合報》：版18。

- 陳鳳馨，1997年7月30日，〈高雄多功能經貿園區，政院大力支持〉，《聯合報》：版6。
- 陳鳳馨，1998年5月13日，〈紅毛港遷村，政院同意了；總經費暴增到三百三十億元，居民若充分配合遷出，可能續酌發房租津貼〉，《聯合報》：版2。
- 黃玉振，1996年4月17日，〈總統就職大典，確定兩階段進行；先在總統府舉行宣誓就職儀式，再赴桃園巨蛋發表就職演說〉，《聯合報》：版2。
- 黃玉振、王瑞伶，1996年12月26日，〈吳敦義：廢省主張未違黨政；發言內容「原文重現」，指事前未向政院報告，事後更未向連戰「邀功」〉，《聯合報》：版2。
- 楊金嚴，1995年3月5日，〈陳水扁不滿，北市將自己作主〉，《聯合報》：版4。
- 楊金嚴，2001年1月8日，〈1231有線電視法修正案餘波；馬英九：新政府應表態提覆議〉，《聯合報》：版6。
- 楊金嚴、朱俊哲，1995年3月8日，〈陳水扁：租給警政署廳舍可不續約，支援閩揆特勤警力將撤〉，《聯合報》：版2。
- 董智森，1996年10月24日，〈南港設飛彈基地，陳水扁誓死反對〉，《聯合報》：版14。
- 董智森，1999年4月23日，〈役政人員收回中央，北高兩市將再聯手反對〉，《聯合報》：版4。
- 董智森，2000年10月8日，〈中文譯音，北市不和中央「通用」〉，《聯合報》：版3。
- 董智森，2000年5月26日，〈新政府挖角效應一波波；新人事布局讓小馬哥傷神〉，《聯合報》：版18。
- 董智森，2001年12月29日，〈馬英九，已聯繫各縣市政府，將另提統籌款處理版本〉，《聯合報》：版4。
- 董智森，2001年12月30日，〈統籌稅款爭議；把餅做大，國親新執政縣市支持〉，《聯合報》：版2。
- 董智森，2001年7月12日，〈馬英九：場地已確定，別貽笑國際〉，《聯合報》：版2。
- 董智森，2001年8月23日，〈爭取統籌稅款，高北，有交焦味沒交集〉，《聯合報》：版18。
- 董智森，2001年8月31日，〈《統籌款調整，北高又槓上》馬英九：前晚，北市府即知政院決定，聯繫財主單位首長，都說不知情，政治凌駕專業〉，《聯合報》：版3。
- 董智森，2002年2月8日，〈馬英九：覆議若成，是地方自治失敗〉，《聯合報》：版2。
- 董智森，2002年5月30日，〈馬英九：整治基隆河補助，獨漏北市〉，《聯合報》：版6。
- 董智森、詹三源、周怡倫，1997年2月23日，〈二二八，北市府研議放假一天；陳水扁可能逕行宣布，內政部及人事行政局都說逾權〉，《聯合報》：版4。
- 蕭旭岑、鍾年晃，2001年12月17日，〈《新聞眼》結盟，牽動中央地方關係〉，《聯合報》：版2。
- 鍾年晃，2000年8月5日，〈馬英九批扁：換位子就換腦袋；王進旺內定警政署長案，陳哲男要求馬尊重元首，有所節制〉，《聯合報》：版4。

Party Politics and Intergovernmental Relations: The Interactions of the Central, Taipei and Kaohsiung Governments from 1995 to 2003 in Taiwan

Chung-li Wu and Sian-wei Lee

Department of Political Science
National Chung Cheng University

ABSTRACT

In view of its theoretical and practical political implications, this pilot study focuses on the intergovernmental relations between the national and local authorities in Taiwan. Employing the perspective of party politics, we empirically examine the interactions of the central government with Taipei's and Kaohsiung's municipal governments in terms of the political consequences of vertically divided government and vertically unified government. Vertically divided government exists when the central and local governments are controlled by different political parties. On the contrary, vertically unified government implies that both the national and local governments are under the control of the same major political party. By analyzing the news dataset of the *United Daily News* and the *Journalist* from January 1995 to June 2003, we examine the effects of vertically divided and unified government on the political interactions between the central and municipal governments. The findings have by and large confirmed the research hypothesis that vertically divided government seems to lead to stalemate, inefficiency, and dysfunctional politics between the central and municipal governments, while vertically unified government tends to make responsible and efficient governing an attainable goal. We conclude that vertically divided government is a field worthy of continued research by Taiwan's political scientists.

Key Words: party politics, intergovernmental relations, divided government, intergovernmental transfer grant

* Chung-li Wu is Professor and Sian-wei Lee is an undergraduate student at the Department of Political Science, National Chung Cheng University.