

# 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

盛杏媛

國立政治大學政治學系

教授

---

## 摘要

本文的主要目的在於比較在一致政府與分立政府時期，立法機關與行政機關在立法過程中的相對影響力。本研究以第四屆立法院為研究焦點，研究時間點自一九九九年二月至二〇〇二年一月月底止，前半期（自一九九九年二月至二〇〇〇年五月），是由國民黨掌握行政機關與立法機關的一致政府，而後半期（自二〇〇〇年五月至二〇〇二年一月），是由民進黨掌行政機關，國民黨掌立法機關的分立政府。本研究以第四屆立法院的所有法律提案為分析對象，觀察在一致政府與分立政府時期，行政機關與立法機關在提案上的相對影響力。研究結果顯示：第一，行政院在立法過程中扮演相當重要的角色，但是在一致政府與分立政府時期有所不同，在一致政府時期，行政院的提案比立法委員的提案被通過的比例較高，且通過所需要的時間也較短；至於在分立政府時期，行政院的提案被通過的比例大幅降低，且通過所需要的時間也較立委提案所需的

---

本論文係行政院國科會補助專題研究計畫「立法機關與行政機關在立法過程中的影響力」研究成果之一部分，本論文的順利完成，除感謝國科會的經費補助外，也要感謝助理們的辛勞，最後並要感謝兩位匿名審查人的評論意見。

《台灣政治學刊》第七卷第二期，頁51-105，2003年12月出版。

時間為長。此顯示當掌握行政院的政黨無法掌握立法院的多數席次時，在法案的推動上較為困難。其次，本研究亦發現國民黨與民進黨在一致政府與分立政府時期的朝野角色互換，導致其立委有不同的立法表現。在一致政府時期，民進黨立委在立法上較為積極，但是在分立政府時期，由於獲得行政權的舞台，因此在提案上並未如過去般積極。反之，在國民黨立委方面，在分立政府時期，由於失去行政權的舞台，因此在立法提案上較過去為積極。

關鍵詞：行政機關、立法機關、法律提案、分立政府、一致政府、政黨政治

## 壹、前言

立法院在一九八〇年代中期之前，一向在立法過程中扮演較為消極的角色，總是極快且無太多異議的通過行政院的提案，因此，被諺稱為行政院的立法局，然而在一九八〇年代中期之後，立法委員在立法的過程中自主性逐漸提升，對於行政院的提案不見得照案通過，且更加積極自主地提出法案，企圖藉由提出法案與積極介入審議法案，以在決策過程中扮演較為重要的角色，並且以此來獲得選民的青睞與當選連任，甚至以此來使政治生命更上層樓。但是儘管如此，在二〇〇〇年五月以前，在重大法案的立法過程中，行政院仍扮演相當重要的主導角色，這一方面是因為行政院本身就是執行機構，對於立法較能切實掌握，另一方面是因為國民黨的決策系統一向較重行政而輕立法，重大法案多半經由中常會通過後交由行政院提

出。<sup>1</sup> 因此，立法院儘管在立法的過程中較過去積極與獨立自主，但重大法案仍以行政院의 提案為主導。

然而，二〇〇〇年五月民進黨的陳水扁挾著選舉的勝利入主總統府，成為我國第一個與立法院多數黨不同政黨的總統（當時國民黨掌握立法院的過半數議席，50.5%），透過任命行政院的人事，形成以民進黨主導的行政機關。<sup>2</sup> 那麼，究竟在此一分立政府中，是否會因為行政機關與立法機關掌握在不同的政黨手中而造成行政與立法的衝突，導致政策制訂的僵局？行政機關是否會因為無法掌握立法機關的多數支持而在立法過程中失去舉足輕重的影響力？而立法機關是否會因為由不同的政黨掌權而表現出立法的企圖心，而與以往的消極角色有所不同？同時，不同政黨的立委是否會因為在朝在野的角色互換而產生不同的立法行為？質言之，國民黨立委是否會因為國民黨失去行政權的舞台而在立法機關的運作上較為積極？而民進黨立委是否因為民進黨取得行政權的舞台而在立法機關的運作上較為消極？本研究試圖解答上述問題。

本研究以第四屆立法院為個案分析，而在對第四屆立法院與行政機關的互動關係與立法的相對影響力加以分析之前，本

---

<sup>1</sup> 在國民黨失去行政權的舞台之前，國民黨中常會的中常委多半以行政部門的黨籍從政人員為主。

<sup>2</sup> 陳水扁首先任命國民黨的唐飛為行政院院長，但是唐飛係以個人身份，而非國民黨員的身份擔任行政院長，且內閣的組成絕大多數是陳水扁而非唐飛的意見，同時內閣閣員多半為民進黨員或與民進黨有較深淵源的人，此時行政機關由民進黨掌握，而立法機關由國民黨掌握的分立政府於焉產生，甚且，自二〇〇〇年十月唐飛辭職而由民進黨的張俊雄擔任行政院長之後，行政機關為民進黨所主導的態勢更是無庸置疑。

文首先就主要民主國家的立法機關與行政機關在不同的憲政設計下，在立法過程中的相對影響力加以說明，其次檢閱過去有關一致政府與分立政府對立法運作影響的相關理論與研究，接著就我國過去立法機關與行政機關的互動加以檢視，主要目的是試圖就這三方面來思考我國行政機關與立法機關在立法上的相對影響力，在一致與分立政府時期是否有所差異。本研究根據這三方面加以推論：立法機關與行政機關在立法過程的相對影響力，會因為一致政府或分立政府有所不同，當行政機關能夠掌握立法機關的多數時，其較能主導立法，然而一旦行政機關無法掌握立法機關的多數時，行政機關在立法上的影響力會較為有限。而針對第四屆立法院的個案分析，也證實了這個論點。

## 貳、不同憲政設計下立法機關與行政機關的相對影響力

立法機關與行政機關的互動關係，以及其在政治決策過程中的相對影響力，一向是研究政府體制的中心課題。在內閣制國家，內閣係由國會多數黨或多黨聯盟組成，且內閣閣員是國會政黨領袖，因此政治決策權掌握在內閣手中，內閣是主要法案的提案者，重要法案大多由內閣提出，國會議員即使能夠提案，也僅僅提出較不重要的法案，各國國會的決策影響力或有大小之別，但對內閣所提的法案，大多扮演橡皮圖章的角色予以合法化，有時甚至連暫緩或擱置都很少（Mezey 1985; Heywood 2002, 316-17），由是內閣制國家行政機關在立法過程中扮演舉足輕重的主導角色殆無疑義。

在總統制國家，憲政設計固然是國會掌立法權，總統掌行政權，然而，總統卻透過黨籍國會議員的提案，實際上也扮演著重要的議程設定與主導立法的角色，是以國會負責立法，總統負責行政的權力分立的憲政設計，無法刻畫實際政治中法案制訂與行政立法部門互動的狀況。歷來政治學者對於美國總統與國會在立法上的相對影響力有三種不同看法。

第一種看法認為總統主導國會立法，國會失去主導重要政策的能力，僅扮演橡皮圖章的角色來通過或拒絕總統的立法主導，這一種說法有從社會經濟的快速變遷以及聯邦政府愈形擴大為著眼點，有從國會議員因為連任的考量而喪失主導重大法案的能力為著演點。前者的代表人物如Huntington (1973)，他指出二十世紀以來由於社會經濟的快速變遷與政府管制的大量增加，需要快速與切實的立法，而以總統為首的行政機關由於實際負責執行，因此較能切中實際且能負責政策的規劃與擬定，相反的國會只能扮演橡皮圖章的角色被動的或者是接受或者是拒絕。而後者的代表人物如Fiorina (1980)、Jacobson (1992)等人，他們指出國會議員以當選連任為主要目的，往往對選區服務趨之若鶩，但是對於需要耗費較多時間與資源，且較易引起爭議的重大法案避之唯恐不及，因此國會逐漸失去主導重大法案的能力。然而以上兩種說法，都過份強調總統的立法影響力，貶抑了國會的立法影響力。

第二種看法認為美國總統並不見得都一樣的能主導立法，而端視他在政治時間點上的哪一個時點而定。Schroedel指出美國總統在政權的開創期扮演主導立法的角色，但是在中期與晚期扮演較不重要的角色 (Skowronek 1984)。根據

Schroedel的說法，美國的歷史分為幾個政權( political regime )，各自由一個強勢的總統開啟每一個政權，這些政權開創期的強勢總統，如Washington, Jefferson, Jackson, Lincoln, Wilson, 以及Roosevelt等人。舉例來說，Roosevelt總統的新政開啟美國歷史上新的一頁，在他的時期擬定了許多政策方針與重要法案，因此是一個主導立法的強勢總統，而在他之後的幾任總統依然延續著他的政策方針，不像他一般在立法過程中主導立法。然而這一政治時間點的說法也不是沒有問題，尤其是當不同政黨的總統上任，我們有理由質疑為什麼他還會依循前任總統的政策方向，而不提出自己(或自己政黨)的政策方向？同時，將總統武斷地分為政權開創期、中期與晚期也並非全然沒有爭議，譬如Wilson雖然是一個強勢的總統，但是他實在難以歸類為一個政權的創建者，因為他是在前後各三個共和黨總統環繞下的唯一的民主黨總統，他的政策方針不見得為他的後繼者所遵循，這是這一派理論無法自圓其說的( Schroedel 1994, 158 )。

第三種看法認為總統與國會共享立法權，這一種看法較為廣為接受，但是究竟總統與國會誰較具有影響力，則視法案的性質、總統的能力、國會的政黨組成與團結度等而有差別。一般而言，總統只對某一部份的法案(尤其是重大法案)有立場，會介入，但是國會議員對於法案的重視卻是全面性的( Schroedel 1994 )；並且，總統的立法權視總統的能力而有不同，總統必須獲得國會議員(尤其是重要的國會議員，如委員會主席)的支持來獲得法案的通過，因此總統的立法權力視其是否能夠去說服、協調與溝通國會議員而定( Neustadt 1990; Peterson 1990; Schroedel 1994 )，而總統是否能去說服國會，也

常視其是否擁有民意基礎而定，具有高度聲望滿意度的總統往往可以挾著民眾的支持去說服國會議員（Edwards 1976）。同時，總統是否與國會多數黨同一政黨，以及國會中多數黨國會議員的團結度也影響到總統與國會的相對決策權力；如果總統與國會多數黨同一政黨，亦即一致政府，則在背負法案成敗與擔負選舉的共同命運的情形下，多數黨國會議員通常比較願意去配合總統立法，通常此時總統較易掌握主導立法的權力。然而，一旦總統與國會多數黨不同政黨，亦即所謂的分立政府，此時若國會多數黨不團結，則讓總統有個個擊破的能力，總統能夠動用他的行政資源與元首魅力去說服國會議員，此時總統仍然可以扮演主導立法的角色；然而如果相反的國會多數黨足夠團結，則國會仍然能夠扮演較重要的議程設定與主導立法的角色（Sinclair 1999）。<sup>3</sup>

至於在半總統制的國家，行政首長二元分立，既有一個民選、有一定任期的總統，也有一個由總統任命，對國會負責的內閣總理。然而，究竟總統如何去任命總理，則不同的國家有所不同，也造成不同的政治影響。根據法國第五共和的憲政慣例，總統會依據國會的政黨組成，任命一個多數黨聯盟所支持

---

<sup>3</sup> 譬如在民主黨柯林頓總統時代，擔任美國第104與105屆（1995-1998）眾院議長共和黨Gingrich，他在1995年挾著選勝的優勢、共和黨國會議員的信賴，以及種種領導策略的成功，在國會裡面意氣風發，主導議程設定與法案過關（Sinclair 1999, 434）。然而，之後由於Gingrich與共和黨國會議員在策略意見上有所不同，以及因為總統的否決聯邦預算案造成聯邦政府停擺幾個月，選民發怒，共和黨因此聲望大跌，許多共和黨國會議員乃棄Gingrich而去，使他的強勢領導不再。Gingrich的例子說明了國會政黨領袖若能確保黨員的利益，則其領導強而有力，但是如果政黨領袖無法確保成員的利益，則成員也不再給予他權力與資源，此時國會失去強而有力的領導，在一個以合議制為議決的國會裡，其主導立法的能力必然大打折扣，而在此時總統就能夠以逸待勞，扮演較積極的主導立法角色。

的人擔任總理，此一人選可能與總統自己同黨或不同黨，當總理與總統同一政黨時，由於總統直接民選，又獲得絕對多數的支持，因此總統通常掌握相當的行政決策權，總理此時多為總統之最高幕僚長，所推動的政策多為總統的主要政策（張台麟 1995, 21）然而，一旦總理與總統不同政黨，總理為國會領袖，職權較能發揮，掌握相當的決策權，行政立法的運作類似內閣制（張台麟 1995, 39）。更由於法國第五共和為了矯正第四共和時期國會過於強勢以致於頻頻倒閣的經驗，刻意弱化國會而強化行政機關，<sup>4</sup> 因此行政與立法的互動在一般情形下，是由行政機關（無論是總統或總理）掌握立法的主導權。

我國憲政體制的設計雖然近似法國的半總統制，有民選的總統與總統任命的行政院長，但是實際上的運作卻與法國的憲政運作大不相同，之所以不同，與總統對於行政院長的任命方式有相當大的關聯，按照過去的慣例，當總統與立法院多數黨同一政黨時，毫無疑問地會任命一個與自己同黨的人擔任行政院長，並組織內閣。然而，一旦總統與立法院多數黨不同政黨時，目前僅發生在二〇〇〇年總統選舉之後，陳水扁總統並非像法國的憲政慣例一般任命國會多數黨所支持者組織內閣，反而任命自己政黨的人組織內閣，<sup>5</sup> 因此內閣與國會的互動，並

---

<sup>4</sup> 這些強化行政機關，弱化立法機關的制度設計，諸如：國會開會的時間縮減，一年開會時間不到六個月；對某些立法事項只能規定原則，而由內閣規定細節；審查預算的時間縮減，國民議會與參院合起來最長不能超過70天。

<sup>5</sup> 儘管陳水扁首先任命國民黨的唐飛為行政院長，但是唐飛係以個人身份，而非國民黨員的身份擔任行政院長，且內閣的組成絕大多數是陳水扁而非唐飛的意見，同時內閣閣員多半為民進黨員或與民進黨有較深淵源的人，故而陳水扁總統並非任命國會最大黨的支持者組織內閣，而是偏向民進黨的內閣。

不像在內閣制之下的連鎖關係，反而行政院長因為是由總統任命，靠總統拔擢，且（多半）與總統同黨，有推動自己政黨政策立場的要務，所以其角色扮演與其說是向國會負責的內閣首長，無寧說更像是向總統負責的幕僚長。<sup>6</sup> 立法院的多數黨既與行政院長不同政黨，在政黨競爭各為其政策努力的情況下，行政院長既沒有推動立法院多數黨政策的動機，而立法院的多數黨也沒有為行政院的提案背書的必要，因此之故，當行政權與立法權掌握在不同政黨的分立政府時期，行政院與立法院的互動不像是內閣對議會負責的關係，反而有點類似總統制的相互制衡的關係。是以，觀察我國分立政府的行政立法的運作，美國的運作經驗與相關研究，是頗值得借鏡的。

### 參、分立政府與一致政府的立法運作： 過去的研究發現

大約自一九八〇年代末期以來，有相當多的學者從分立政府的角度來思考美國行政機關與立法機關的互動關係。如此的一個理論思考是源於美國自一九六〇年代以來，逐漸增多的分立政府的事實，美國在一九六八年以前，雖也發生分立政府的情況，但是由一黨同時掌握行政與立法機關是常態，但是自一九六九年至二〇〇三年的三十四年間，有二十八年的時間都是處於行政機關與立法機關掌握在不同政黨的分立政府的狀況。更值得注意的是，自一九六九年至一九九二年的分立政府

---

<sup>6</sup> 如果行政院長與總統理念不合，則無法在行政院長的位置上，例如唐飛因為與陳水扁總統的政策主張不合，任期不到半年，匆匆下台；而之後的張俊雄與游錫堃則相當貫徹陳水扁的政策主張。

都是共和黨掌總統，民主黨掌國會的一院或兩院的情況，但在一九九三至九四年間，歷經短暫的民主黨組成的一致政府，之後六年是由民主黨掌總統的職位，而相反的共和黨掌握國會一院或兩院的情況，這一個民主黨與共和黨掌握立法機關與行政機關的互換，不由得使人思考，是否美國選民有意識的選擇不同政黨的候選人擔任總統與國會議員？或者是否選民在期中選舉時有意識的制衡總統的政黨，投票給反對黨，因而促成了分立政府的形成？果真如此，則分立政府將成常態，那麼，分立政府的成因、運作、及其對政治的影響究竟如何？這些疑問引發了自一九八〇年代末期以來，美國學者對分立政府課題的高度關注與探討。

這些為數甚眾的研究大致以兩個問題為主軸：第一，以選民的角度出發，探討分立政府的肇因；何以選民會選出不同政黨的行政機關與立法機關？是出於選民有意識的制衡觀念，抑或只是選民無意識的自然造成的結果（Fiorina 1996; Jacobson 1991）？但是這些研究至今尚無定論，有關於這方面的文獻可以參見吳重禮（1998; 2000）、許增如（1999）的討論與評述。第二，分立政府的運作與影響，究竟分立政府是否會造成行政機關與立法機關的衝突而造成行政與立法機關的僵局、立法的延宕或滯塞、或因為責任難以歸屬而致產生政策偏失與預算赤字之提升（Sundquist 1988; Mayhew 1991a; 1991b; McCubbins 1991; Howell et al. 2000）？主張分立政府會造成不利影響，最早的有系統論述者首推Sundquist（1988），他認為美國三權分立且制衡的憲政設計，若要通過一致而即時的政策，必須要由總統、眾議院與參議院達成共識，而若政黨同時掌握三個部

門，則在政黨負擔政策成敗與選舉的共同命運的動機之下，這三個部門儘管在制度設計上的敵對與制衡，仍會有強烈的動機去尋求共識。反之，在分立政府之下，憲政制度設計下的敵對與制衡，再加上政黨的競爭，促使總統與國會之間的掣肘與衝突更形嚴重，並且容易互相推諉塞責，從而導致政策制訂上的困難、延宕與難於決定。根據吳重禮對美國學者有關分立政府會造成不利影響的原因所作的歸納整理，大致有四：第一，國會委員會扮演監督制衡行政部門的關鍵角色，一旦總統與國會多數分屬不同政黨，則委員會會過度掣肘行政部門，阻撓總統所推動的法案（Mayhew 1991a, 638）；第二，總統與國會各自代表著一定的選民，也有不同的法案立場，當總統與國會各自堅持立場，則法案難免延宕與擱置的命運（Sundquist 1988）；第三，分立政府的政策疏失與責任難以歸屬，易致行政部門與立法部門爭功諉過，造成立法的延宕與窒礙，行政與立法機關的僵局（Sundquist 1988）；第四，就國家整體政治經濟情況而言，在一致政府時期國家整體經濟表現較佳，而在分立政府時期政策偏失與預算赤字高漲（吳重禮 1998, 79-80）。

儘管認為分立政府造成不利的影響的研究相當多，但是也有許多學者質疑這種說法，持此種看法的如Mayhew（1991b），他在一九四七至一九九一年美國的重大國會調查案件、社會福利計畫與政府的規範性計畫、以及重大法案--為研究焦點，結果發現國會調查案件並未因分立或一致政府而有差異，同時分立政府既沒有在立法過程中產生僵局、滯塞，立法的結果也與一致政府無顯著差別。Mayhew認為主要的理由在於總統與國會都必須反映選民的期待，即使原本持有不同的政治立場，但

是為了通過爭議性的法案，仍舊必須彼此妥協。同時，美國總統在分權制衡的憲政設計下，欲完成政策目標，就必須與國會議員協調溝通以勸導說服其支持總統的立場，無論在分立或一致政府都一樣。同時也有學者指出分立政府符合憲政體制的分權制衡原則，符合多數選民的預期心理，對於政策制訂與執行成效並無特別不利的影響（Jacobson 1991），因此在分立政府下政策產出與效能並不會與一致政府不同。此外，Fiorina（1996, chap. 6）檢視一致政府與分立政府之下的預算赤字、總統提名被國會同意的比例、參院對總統與他國締約的批准比例、總統對國會通過的法案提出否決的情況等等，結果也發現在分立政府與一致政府之下，並沒有顯著的不同。Krehbiel（1996; 1998）從新制度主義的觀點，也指出美國制度設計上超高的多數決方式，本就容易造成立法僵局，諸如總統的覆議權，除非經國會議員三分之二絕對多數，否則無法對抗總統的覆議權，而總統擁有三分之一加一個國會議員的支持本非難事；同時參議院議員所擁有的議事杯葛權（filibuster），非由參議院五分之三絕對多數無法抵制，如此超高的多數決方式，自然容易造成立法僵局，由是立法僵局不是因為分立政府所造成，而是制度設計的結果。

然而，認為分立政府與一致政府並無顯著不同的看法至今仍遭致相當多的挑戰，Cox與Kernell（1991）認為在分立政府下政黨的差異使制度上的分權更為凸顯，每一個政黨都可以否決其它黨派的立場，如此使得分立政府的政策產出與一致政府有所差異。McCubbins（1991）檢視聯邦政府的花費與預算赤字，結果發現在分立政府之下預算赤字確實較高。同時，Kelly

(1993)重新檢視Mayhew所定義與納入分析的重要法案，認為如果用一個更合理的方式來歸納重大法案，則Mayhew的結論將有不同，此即在分立政府之下創造性的立法確實較少。此外，Edwards等人(1997)檢視被慎重考慮而最後無法通過的重要法案，結果發現在一致政府與分立政府時期有相當大的差異：總統在分立政府時期確實比較傾向去反對重大的立法，且重大立法沒有通過的情況在分立政府時更形嚴重。晚近，Howell等人(2000)將自1945至1994年所通過的所有法案，不分重要性一併加以檢視，發現分立政府時期具里程碑意義的立法(landmark legislation)確實較少，反而瑣碎不重要的立法增加。除此之外，Binder(1999; 2001)檢視自1947至1996年的每一屆國會的政策滯塞的狀況，發現在分立政府時期確實政策滯塞的情況較為嚴重。

綜合上述的研究，即使美國分立政府的影響究竟如何，並無立竿見影的一致結論，但是提示了我們一些研究的思考。第一，行政首長的作為相當程度地決定了行政立法的互動與立法的產出與效能，因此也應該列入研究的考量，行政首長是否能夠有效的協調溝通國會議員，是行政機關是否能夠扮演立法主導的重要因素，一個能有效溝通的總統，即使面對多數反對黨的國會，仍能扮演主導立法的角色；反之，一個無法有效溝通的總統，即使他面對的是多數同黨的國會議員，在行政立法分權制衡的憲政設計之下，他仍然不見得能順利的主導立法。那麼，如果能夠在研究一致分立政府對於政策產出的影響時，將行政首長與國會的溝通互動作為控制變數，或許較能確定一致或分立政府是否有不同的影響。然而，在前述許多跨不同總統

的長時期研究當中，對於總統如何溝通協調國會而努力，卻多半無法做有效的量化與控制，而此一重要的因素，卻相當程度地決定了行政立法的互動與立法的產出與效能。反之，若研究焦點只限於一任或少數幾任總統，固然較能掌握總統的行事風格，但卻又苦於無法作長時期的觀察與比較，也因此無法作較有效的檢證。

其次，行政立法的互動關係不只受到分立與一致政府的影響，同時也受到國會多數黨的政黨強度（包括政黨的議席數與團結度）的影響。誠如Cooper（2001）指出，在一致政府時，若國會多數黨夠強勢，國會與總統會維持一個較好的關係，且在總統與同黨國會議員享受法案成敗與選舉的共同命運之下，同黨國會議員有支持總統立法主導的傾向。反之，若是國會多數黨不是很強勢，如此會促使國會的反對黨提出不同的政策主張，掣肘總統的主導立法，總統想要主導立法的企圖心比較可能會受到挑戰。相反的在分立政府時，若國會多數黨（亦即反對黨）的強度夠強，則總統與國會各為推動其政黨的政策，展現出來的是相互競爭的態勢，此時國會沒有支持總統立法的動機，因此總統的立法影響力較弱；反之，若國會多數黨較弱，而反對黨（總統的政黨）較強，此時，國會要杯葛總統的立法主導，或總統要達到否決國會立法的目的都不難達成，為了促進立法的順利，總統與國會之間必須作某種程度的合作，以通過各自所重視的法案。從上述說明得知，國會政黨的議席分配狀況也相當程度地影響行政立法的互動，所以應該在研究分立政府時列入分析考量之中。

第三，提案多寡與提案的重要程度而非法案產出多寡，應

該納入分立政府的評估之中，否則分立政府之下的國會為了立法績效，而推出規模小、較不會遭遇反對的提案，使提案輕易的過關，反而會造成分立政府通過法案不少於、甚至多於一致政府的印象。也因此提案被通過或不通過的比例（Edwards 1997; Binder 2001），以及提案本身的重要性（Kelly 1993; Howell et al. 2000），也應該納入分立政府表現的評估之中。

國內學者對於分立政府的研究較為晚近，且過去的研究對象多半是地方層級的分立政府，此一研究的情況反映了我國的政治生態，在一九八〇年代中期之前，國民黨掌控從中央到地方的選舉，中央政府層級的分立政府固然從未發生，地方政府層級的分立政府也僅是零星發生，因此分立政府的成因及其所可能造成的影響較少為人重視。然而，自一九八九九年以後，儘管國民黨在縣市議員選舉仍能獲得半數以上的席次，但是在縣市長選舉的優勢卻不再如此凸顯。在一九八九年的縣市長選舉，國民黨僅能獲得近七成的縣市長席位，一九九三年選舉，國民黨僅獲得六成左右的縣市長席位，而此一比例到了一九九七年的選舉更滑落到不到三成，因此到了晚近，地方政府層級的分立政府成為常態。甚且，自二〇〇〇年民進黨贏得總統選舉之後，中央層級的分立政府於焉產生，對於分立政府的成因與其影響的研究，也逐漸受到廣泛的重視。

國內對於分立政府的研究，較早期的研究是以選民的角度出發，研究焦點置於影響選民分立或一致投票的原因（黃德福 1991; 洪永泰 1995; 黃紀、張益超 2000; 許勝懋 2000; 王宏忠 2003），以及選民對於分立政府或一致政府的施政評價是否有所差異（黃紀、吳重禮 2000; 陳陸輝、游清鑫 2001）。晚近，

研究焦點逐漸朝向分立政府所產生的政治影響，諸如：立法產出、預算編列、行政立法互動、政黨互動等等的探討（吳重禮、楊樹源 2001；吳重禮、林長志 2001；陳雲龍 2002；黃秀端 2002；楊婉瑩 2003）。

在地方層級的分立政府研究方面，吳重禮、楊樹源（2001）分析新竹縣、新竹市、嘉義市（均為分立政府）與嘉義縣（一致政府）四個個案，探討是否因為不同的政府形式而在領導效能與政府表現方面有所不同，主要的觀察焦點在預算刪減幅度、縣市政府提案通過比例、以及民眾對縣市政府的施政滿意度，研究結果發現：新竹縣雖為分立政府，但是其預算刪減幅度與縣政府提案通過比例，卻與一致政府的嘉義縣較為相似，而與分立政府的新竹市、嘉義市差異較大；新竹縣與嘉義縣的預算刪減幅度都較新竹市與嘉義市來得小，而立法生產力較新竹市與嘉義市來得多；同時，民眾對於分立政府的施政滿意度評價似乎不見得較一致政府來得差。

陳雲龍（2002）分析在分立政府之下的高雄市市長謝長廷，如何在反對黨居絕對多數的市議會加以策略運作以通過重要決議，這些策略，諸如：市政府釋出資源以利誘市議員、政策說明與溝通，透過種種策略與關係，以有效地使分立政府的行政部門得以運作。此外，張壹智（2002）檢視自一九八六至二〇〇一年以來，二十三個縣市地方政府是否會因為分立政府或一致政府而對於政府案通過的情形、預算刪減幅度、議會立法生產力有所影響。研究結果顯示在分立政府的縣市當中，對於政府案的通過、預算的刪減、以及議會生產力方面，確實產生影響。尤其當民進黨的縣市長面對國民黨掌握過半數的議會

時，預算刪減往往較多，立法生產力降低。除此之外，研究發現也指出，縣市長的連任意圖對於政府案的通過、預算的刪減、以及議會立法生產力也會產生影響。

上述這些研究對於縣市層級分立政府的影響雖然提供不完全一致的答案，但是確實發現分立政府對於行政立法的互動，立法的產出，以及預算的編列有相當重要的影響，而政府首長的特質，諸如其領導、協調能力、政策企圖心與連任意圖，也會扮演舉足輕重的影響。

在中央級的分立政府運作上，黃秀端（2002）發現政黨的投票結盟方式在一致政府與分立政府時有所不同，在一致政府時代，政黨的凝聚力較弱，黨際間的對決較少，政黨常因議題的不同，而尋求不同的投票結盟；但是在分立政府時期，政黨的對峙，尤其是泛藍政黨與泛綠政黨的對峙逐漸分明，泛藍或泛綠政黨各自成立投票結盟，但是極少跨陣營的投票結盟，且各政黨的凝聚力較強。同時，黃秀端亦指出，在一致政府時期，由於國民黨掌握著立法院的多數，且可以藉由投票結盟而與其它黨派聯盟，因此執政黨在投票表決時，獲勝的機會高達98.3%。但是在分立政府時代（無論是在第四屆立法院的後半期或第五屆前半期），由於民進黨在立法院僅掌握三成多的議席，且政黨對峙的升高，因此執政黨在投票表決時，獲勝的機會大約僅及三分之一（33.3%）（黃秀端 2002, 15）。此外，楊婉瑩（2003）觀察第四屆立法院的一致政府與分立政府，發現政黨之間的競合關係相當細膩複雜，分立政府時期固然有政黨之間的衝突，但為了通過法案，仍有政黨之間的合作。

## 肆、我國立法機關與行政機關在立法上 相對影響力的歷史觀察

提案是政策理想得以獲得實踐的第一個關鍵點，無論是行政機關或立法機關、政黨、或個別政治人物想要將自己的政策理想付諸實踐，首先就必須將自己的政策理想形成提案排入法案議程中，才有可能被討論與決定。但是在提案時可能會招致不同政策主張的其他人或政黨的挑戰，因為對反對該政策的人而言，最高明的作法不是在法案提出之後加以反對，最好的作法就是在法案還未形成，就將它排除在議程之外，如此該政策就不會被討論，當然也就不會被決定（Bachrach and Baratz 1962; 1963）。因此觀察行政機關與立法機關在法案制訂過程當中的影響力，首先要觀察的焦點就是提案。表一所列的是自一九七三至二〇〇三年三十年間，行政機關與立法機關在提案上的狀況。由表一可以很明顯的看出，一九九〇年是一個重要的轉捩點，在該年以前，立法委員的提案非常有限，一個立委一屆平均不到0.1個提案，95%以上的提案都是政府提案，也就是說立法院所審議與通過的只不過是去合法化行政院的提案。事實上，在這個階段的決策過程大多是由國民黨掌控，大部份的重要決策是由國民黨的中常會所決定，在確定了大政方針之後，委由行政院草擬提案，然後送交立法院通過，在尚無有力的反對黨出現之前，大多數國民黨立委願意配合黨中央立法，因為當時國民黨掌控著選舉，也掌控著立委連任命運與政治生涯，所以行政院所提的大部份法案都能在變動極小的情況下迅速地通過，因此在當時立法院被諺稱為「行政院的立法局」，此一名稱說明了立法院僅扮演了合法化行政院（或國民黨）決

策的角色與功能。

**表一：政府提案與委員提案統計（1973-2003）**

屆次	會期	當選 年度	任期（年/月）	政府提 案總數	立委提 案總數	立委提案 佔總提案 比例	立委平均 提案次數 <sup>b</sup>
1	51-56	1972	1973/2-1976/1	233	13	5.3%	0.03
1	57-66	1975	1976/2-1981/1 <sup>a</sup>	471	35	6.9%	0.09
1	67-72	1980	1981/2-1984/1	597	18	3.0%	0.05
1	73-78	1983	1984/2-1987/1	527	17	3.1%	0.05
1	79-84	1986	1987/2-1990/1	612	28	4.4%	0.10
1	85-90	1989	1990/2-1993/1	807	240	22.9%	1.23
2	1-6	1992	1993/2-1996/1	913	794	46.5%	5.09
3	1-6	1995	1996/2-1999/1	995	931	48.3%	5.78
4	1-6	1998	1999/2-2002/1	811	1498	64.9%	6.64
5	1-3	2001	2002/2-2003/7	602	1254	67.6%	5.57

說明：a.1975 年選出的立委因中美斷交而延長任期為五年，總共 10 個會期。

b.由於立委人數在一屆六個會期(或十個會期，1975 年選出立委)裡面，有一些變動，因此是以平均報到人數為計算標準。

資料來源：立法院資訊檢索系統。

然而，從一九九一年起，立法委員的提案突然倍增，從平均一個立委一屆僅有0.1個提案，增加到平均1.23個，且立法委員的提案從僅佔所有提案的5%不到，提升到佔所有提案的近四分之一（22.9%）。立法委員之所以突然在提案上趨向積極，有幾個可能的原因：

第一，政黨競爭的激烈化：過去國民黨一黨獨大，國民黨立委只需要配合行政院去立法，就可以獲得國民黨的提名輔

選，當選連任殆無大困難，然而，一旦強有力的反對政黨出現，國民黨立委光是倚靠國民黨的輔選不一定能當選，在一九八十年代中期以後，國民黨的提名當選率逐漸下滑，且愈到晚近，國民黨的提名當選率愈低。為了當選連任，立委有極強的動機去凸顯自己建立個人選票，而提案是立委建立個人問政的重要指標，不僅可以建立個人的形象，凸顯自己的問政立場，又可以向選民邀功。至於在民進黨方面，一九八九年首次以政黨的名義進入選戰，一九九一年首次以政黨的名義進入國會，更重要的是，民進黨的立委人數從原本的13名，大幅提昇到21名，首次達到提案的門檻20人，為了突顯出它作為反對黨的企圖心，相當積極地介入立法過程，許多民進黨的提案都是在黨鞭掛帥，幾近全數民進黨立委連署的情況下提出。

第二，國民黨內部立法提案流程改變：國民黨為了因應立委建立個人選票的動機，在內部修改立法提案的流程，使立委提案更為容易；在一九八八年國民黨十三全會之前，國民黨立委如要提案，必須透過立委黨部，然後送到中常會，由其通過後再交由行政院作成法案，當最後送到立法院的提案，可能已與原提議立委的構想差異甚大，且由行政院提案的方式也使欲積極凸顯自我的立委失去向選民邀功的機會。因此，在一九八

年代後期，國民黨立委對國民黨以黨領政的方式時有反彈，在一九八八年國民黨十三全會之後，國民黨中央為了安撫增額立委對決策過程的不滿，改變黨籍立委的提案流程，使立委提案可以不需經由行政院起草法案，而由立委自行提案，以提高立委對決策的影響力（許介麟 1989, 29-30; 李美賢 1989, 111-113）。

第三，立委法律提案連署人數門檻降低：立法院法律提案的連署人數，根據立法院組織法的規定，在一九八九年七月十三日降為20人，更在一九九一年三月十三日復降至15人，提案連署門檻的降低，使得立委提案更為容易。<sup>7</sup>

到了全面改選的第二屆立法院，立委提案的次數更是大幅揚升，一個立委一屆平均提案超過5個之多，且立委提案佔總提案數的近五成。此後，立委在提案上的努力，持續微幅上揚，到第三屆時，平均5.78個，第四屆時，已達到6.64個之多，同時，立委的提案已佔總提案數的三分之二。<sup>8</sup> 到第五屆時，僅累計前三個會期，每一個立委已有平均5.57個提案的成績。顯然，立委在提案上較前大為積極。相對的，政府的提案雖然也小幅提升，但是遠不及立委提案的劇烈變化。

相當值得注意的是立委在提案上的改變，不只是在數量上的大幅提昇，同時也是在內容上的重大改變。立委為了積極尋求立法表現，有時甚至因為照顧選區的利益而與國民黨高層領導的既定政策立場相違背。面對如此的情況，國民黨乃透過種種的黨政協調機制，以使立委服從政黨的領導立法。國民黨一方面強調政權保衛戰與生命共同體，以使黨籍立委有一致的政黨目標與問政理念，同時，配合著利益的交換（如選舉的提名

---

<sup>7</sup> 此一提案門檻，到一九九九年一月十二日，因應立法委員的名額大幅提昇至225人，提高門檻至30人。

<sup>8</sup> 立法院除了原本有的立委提案之外，亦開放黨團提案，一九九九年一月修正立法院組織法與新制訂的立法院職權行使法，規定立委人數只要達到5人以上的黨團，皆可以黨團名義提案，不受連署人數的限制，到二〇〇二年一月黨團人數提高為8人，但若得票率超過5%的政黨不在此限。

與輔選 低利貸款 工程承包 地方上特許或管制的經濟分配... 等等), 以及黨職與立法院職務的授與, 偶而也訴諸黨紀來威脅懲罰違反黨立場的立委(盛杏媛 1999)。在種種的黨政協調方式中, 協調溝通與勸導說服, 更是黨籍立委之所以能夠支持黨的立場的重要因素, 國民黨在一九九一年通過「強化立法部門黨政關係運作要點」, 一九九三年通過「中央政策會強化運作方案」, 以提昇中央政策會的決策功能, 並且在一九九三年九月召開「立法、行政黨政研討會」, 會中作成重大決議, 行政院或立委所提出的各種提案或重大政策, 均需先提交中央政策會, 政策會再下達給立院黨政協調工作會(陳淞山 1994, 141), 由黨政協調工作會溝通協調行政與立法之間的歧見。黨政協調工作會, 負責將行政機關與立法機關的意見予以溝通, 使立法機關知道行政部門立法的用意與考量, 而也使行政機關瞭解選區的壓力所在, 協調出一個雙方都可以接受的方案, 一旦協調完成, 黨籍立委比較會護衛黨的立場。

若協調溝通無法使黨員採取一致的步調, 則勸導說服就是必須的了, 由於立委通常之所以會與政黨立場發生歧見, 除了少部分是因個人理念之外, 往往是受到選民的壓力使然, 因此政黨往往會動員地方黨部進行勸導說服的工作, 甚至有時候黨內高層人士也會加入進行說服的工作, 例如在國軍老舊眷村改建條例的立法過程中, 李登輝與連戰就曾出面勸說不同意見的黨籍立委; 同時, 將反對立委的意見加入法案中, 也是使他們得以被說服的方式之一(盛杏媛 2001)。

國民黨除了動員其黨內立委支持黨的立法領導之外, 也透過種種的政黨協商機制與在野政黨折衝, 以使法案的通過更為

順利。儘管在二〇〇一年立委選舉之前，國民黨皆能獲得過半數的議席，但是面對黨內立委的偶而跑票與立法怠惰，並且為了避免反對黨進行法案的杯葛以阻撓甚至癱瘓立法議事，國民黨與在野黨就常常進行協商，在第一屆後期與第二屆立法院，種種的推動民主改革的立法，就是在國民黨與在野黨聯手合作下通過。更由於國民黨在第三屆立法院僅獲得些微過半數（51.8%）的議席，因此更有必要與它黨聯合，場場正式與非正式的政黨協商一一展開，並且與它黨組成立法聯盟，以推動法案的順利過關（吳宜蓁 2001）。

第四屆立法院選舉時，國民黨議席數上升了三個百分點，達到54.7%，由於國民黨的議席較為增加，因此面對在野黨的不同意見，態度較前強硬，政黨競爭的態勢較為凸顯。國民黨於立法院開議之前召開「黨政運作研討會」，邀集行政與立法部門共同研討，以期立法院國民黨團能夠迅速通過立法。第四屆一開議時，由於第四次修憲時（一九九七年）將立法院對行政院長的同意權刪除，再加上李登輝總統對於當時的行政院長蕭萬長的請辭加以慰留，立法院認為這無異是剝奪了其對於行政院長的同意權，因此在野的民進黨與新黨，聯手推動對行政院長的不信任案，結果在國民黨與無黨籍立委全數投反對票，而民進黨與新黨立委全數投贊成票的情況下，以反對票142票對同意票83票，不信任案未過關（中央日報 1999），但是，立法院與行政院的關係陷入緊張的氣忿，之後甚至有時因為立法院與行政院各持己見，不得不動用黨主席李登輝親自主持黨政協調會議，以化解行政機關與國民黨立委的歧見（台灣時報 1999）。第四屆立法院中期適逢總統選舉，政黨之間的競爭更

為激烈，自總統選舉之後，國民黨面對總統選舉的失敗、行政權的失去，與部分黨籍立委的出走，在痛定思痛後有力圖振作的重新出發，而民進黨首次取得行政權後有強烈的企圖心，親民黨新組黨之後也力求表現，在在都使得第四屆的立法院政黨競爭更為激烈，例如在工時案的相持不下、核四停建復建的強烈爭執、以及第五屆立委選舉之前民進黨「在怎麼野蠻」文宣所引發的效應，在在使得政黨之間的對峙更形劍拔弩張。以下一節，就以第四屆立法院與行政院在立法上的相對影響力作較深入的分析。

## 伍、第四屆立法院與行政院在立法過程中的相對影響力

### 一、研究焦點與分析單位

本節針對第四屆立法院的立法提案作深入研究，觀察的時間點自一九九九年二月至二〇〇〇年一月底止。依據在此時段內掌握行政機關與立法機關的政黨組成，可以分為兩個時段：第一個時段自一九九九年二月至二〇〇〇年五月十九日，是由國民黨同時掌握行政機關與立法機關的一致政府，國民黨在立法院掌握54.7%的議席，民進黨掌握31.1%的議席，新黨掌握4.9%的議席；第二個時段自二〇〇〇年五月二十日至二〇〇〇年一月，是由民進黨掌行政機關，國民黨掌立法機關的分立政府，由於國民黨自二〇〇〇年總統大選後分裂，部分立委出走，僅剩些微過半數的議席（50.5%），新成立的親民黨有9.2%的議席，而民進黨議席小幅下跌至29.8%，此外，新黨有3.7%

的議席。

本研究以第四屆立法院所有的法律提案為分析的對象，總共有2,307件（委員提案1,467件，政府提案840件）。注意這裡並未以三讀通過的法案為條件，而是所有提案，如此我們方可以比較哪些提案通過，哪些提案未通過，以及行政機關與立法機關在立法過程中的相對影響力。有關於第四屆一致政府與分立政府的提案與通過法案的統計，見於表二。

**表二：一致政府與分立政府時期政府提案與委員提案統計  
（第四屆立法院）**

政府 類型	會期	時間（年/月）	政府提 案總數	立委提 案總數	立委提案佔 總提案比例	立委平均 提案數	法案通過 數
一致							
政府	1-3	1999/2-2000/5	320	677	67.9%	3.00	201
分立							
政府	3-6	2000/5-2002/1	491	821	62.6%	3.64	328

資料來源：立法院資訊檢索系統，經研究助理整理而成

對於第四屆立法院的觀察，將著重於以下幾點：

第一，在法案的議程設定上，是行政機關或立法機關扮演主要角色？在一致政府與分立政府是否有所不同？

第二，行政機關與立法機關各自提案被通過的比例如何？在一致政府與分立政府是否有所不同？

第三，行政機關與立法機關的提案通過所需時間的長短如何？在一致政府與分立政府是否有所不同？

第四，在通過的法案上，究竟是以行政機關或立法機關的提案

為重？

第五，各自政黨在立法上的表現如何？在一致政府與分立政府是否有所不同？

## 二、理論推演

在前面對美國分立政府的研究文獻檢閱中，發現分立政府對於行政立法的互動，以及立法產量的影響，見仁見智，並沒有立竿見影的結論。認為分立政府會造成不利的影響固然言之著著，但是認為分立政府不見得會造成不利的影響也有理可循，這些理由，諸如：第一，美國行政立法在制度上本就是分權制衡，衝突本就是平常，在分立或一致政府並無二致，總統若要通過法案必須要與國會溝通協調（Mayhew 1991b）第二，美國總統可以使用或威脅使用覆議權，以逼迫國會就範，而由於國會反覆議所需要的門檻相當高，因此總統即使是在分立政府之下，仍然可以達到威脅國會的手段，因此總統與國會的關係，並不會因為分立或一致政府而有不同（Krehbiel 1996）第三，美國憲政制度上的分權制衡使得「政黨政府」的精神無法落實，且政黨分化與分權，國會中的政黨凝聚力本就不佳，國會議員沒有嚴格遵守黨紀的約束，因此是分立或一致政府差異不大（Epstein 1980; 吳重禮 1998, 80-81）。

無論是否接受這些認為美國分立政府不會造成不利影響的說法，這些條件都並不適用於我國。首先，我國中央政府的制度設計並不是三權分立且制衡，反而行政院與立法院的關係比較接近內閣制的負責與連鎖的關係，因此，若行政院與立法院多數黨同屬一黨，責任歸屬容易，因此立法院自然較有意願

去支持行政院의 提案；反之，若立法院多數黨與行政院不同黨，立法委員自然沒有動機去支持行政院의 提案，以有助其累積選舉資源；第二，我國立法院若要反覆議，僅需要達到二分之一，因此，行政院在一致政府時期自然因為掌握立法院의 多數而使法案過關較為容易，而在分立政府時期，行政院極難使用覆議或威脅覆議來使立法院就範，因此較難通過立法。第三，政黨在我國政治上一向扮演相當重要的角色，政黨一般會要求從政黨員恪遵黨紀，並且對嚴重違反黨紀者施以黨紀懲處，<sup>9</sup> 是以政黨在我國行政立法的運作上扮演比美國更為重要的角色。這些因素，都導致我國行政立法的互動上，在分立政府時應該不同於一致政府，在分立政府時期，行政立法較容易發生衝突，合作較難達成。

根據如上的理由，本文的主要的推論在於：在一致政府時期，由於行政權與立法權都是掌握在同一個政黨手中，責任歸屬較為容易，同黨從政黨員是命運共同體，同樣承受法案成敗與選舉勝負的共同命運，因此，同黨的立法委員有較高的動機去遵循政黨的立法主導，更因為國民黨的決策系統，一向是以行政機關為重，因此，在一致政府時期，行政機關在重大法案

---

<sup>9</sup> 在國民黨，依規定如果違反黨紀則可能給予四種懲罰之一：警告、留黨查看、停止黨權、開除黨籍，但是實際上因為在立法院內審議法案的立場而被依黨紀處分者，並不多見。同樣的，民進黨對違反黨紀者，依規定亦可依情節輕重處以警告、嚴重警告、暫停出席黨團會議、以及停權，但是真的被懲罰者也幾乎不見。各政黨極少訴諸黨紀與其說是黨紀無用，還不如說是因為黨員害怕黨的懲處而盡量不背離黨的立場。倒是民進黨對於缺席與不遵從黨團決議投票者，處以罰款的規定，是有效的動員方法，民進黨與新黨都有嚴格的出勤考核制度，如果在政黨下達動員令卻缺席的，將予以罰款，民進黨在黨團發佈甲級動員令期間，除非重大事故，不得請假，同時在強制動員期間黨團於議場點名，若缺席者，罰款一萬元，如遇重大表決而不在場或是不服從黨的決策者，每次罰款一萬元，每日罰款以五萬元為限。

上扮演主導的角色，一方面提案通過的比例較立法機關為高，且其提案通過所需的時間較立法機關為短，同時行政機關的意見較立法機關的意見易於被尊重。反之，在分立政府時期，由於行政權與立法權掌握在不同政黨手中，不同政黨為了各自向選民表功，因此力求表現，不僅護航自己政黨的提案，同時，對其它政黨的提案不僅不必然彼此協調，甚至可能故意掣肘，以免讓其它政黨的法案得以通過。所以在分立政府之下，行政機關不必然在立法過程中扮演主導的角色，它的提案被通過的比例不必然較立法機關為高，所通過的時間也不必然較立法機關為短，且行政機關的意見不見得比立法機關的意見受到重視。

### 三、資料蒐集與變數建構

本研究以法律提案為分析單位，對於每一個法律提案都蒐集下列資訊，並建構成主要研究變數：

(一) 提案者：是行政院提案或立法委員提案？如果是立法委員提案則是哪一個政黨立委為主的提案？或政黨聯合提案？還是只是委員個人的提案？這裡所謂某政黨的提案是指某黨立法院黨團提案，或者是某次提案時，某一政黨有二十個以上的立委參與提案或連署，且該黨提案或連署人數占總提案或連署人數的百分之九十以上，則視為該政黨立委為主的提案。

(二) 提案通過與否：提案是否被三讀通過。

(三) 提案通過的時間長短：從提案被提出到正式三讀通過所需要的天數。

(四) 提案的規模大小：分為新制訂提案、大幅修正提案、小幅修正提案、與提請廢止法律案。新制訂提案指的是過去未曾有過此法，而由立委或政府自行擬訂的完整法律提案；大幅修正提案指的是對現有法律作全文修正提案；小幅修正提案指的是對現有法案僅作少數條文的修正提案，至於究竟是全文修正或少數條文的修正的判定，並非以修正條文數為判定標準，而是以立法院正式的名稱為準，如為全文修正，則提案名稱會類似：「修正關稅法全文」，而小幅度修正提案，則名稱會類似：「修正土地稅法第三十三條條文」，一般而言，全文修正所修改的條文總在十條以上，而小幅度修正提案修改的條文數大多在十條以下。

(五) 提案的重要性：在對提案按重要性程度加以分類時，本研究所採行的分類方式是依照該提案所牽涉的法案被新聞報導的多寡來決定，基本上認為若某一法案愈具有重要性（此重要性無論是政治性或政策性），則政治精英與一般民眾都會愈為關注，因此媒體也會愈為青睞，報導的就會愈多，因此若新聞報導某法案愈多，則表示該法案愈為重要，反之若新聞報導愈少，則表示該法案愈不重要。對於新聞報導的多寡判定，乃根據立法院新聞檢索系統，該檢索系統包括聯合報等二十四份報紙，若新聞筆數在一百筆以上，則歸類為重大法案，在十至九十九筆則歸類為普通法案，在九則及以下歸類為不重要法案。<sup>10</sup> 此一法案重要性的分類，再與各黨在各會期初所提出的

---

<sup>10</sup> 在美國對於重要法案的判定往往是以Washington Post, New York Times, 以及Congressional Quarterly的報導為判定的標準(Howell et al. 2000), 但是我國缺乏類似的權威性刊物與報導, 所以只好以新聞報導的數量來作為判斷的標準。

優先審議法案清單做比對，發現被列為重大法案的，也幾乎都被某一政黨或某些政黨列為優先審議法案。因此此一法案重要性的測量方式，具有不錯的效度。

由於立法機關與行政機關極可能提出規模極小的法案以作業績，因此，研究者再針對重大法案作細部的分析，看看在重大法案上，立法機關與行政機關在立法過程的相對影響力。為了達到此一目的，因此選取了148個法案(法案名稱見附錄A)作為研究焦點，(注意法案與提案不同，一個法案可能同時有許多個提案，148個法案佔有第四屆總通過法案數的近三成，28%)，這些中選法案符合下列三個原則：

- (一) 法案具有相當重要性(新聞筆數超過100)；
- (二) 行政院與立法院皆有提案，如此才可以看出是哪一個機關作議程設定；
- (三) 法案完成三讀程序，如此才得以就最後的立法結果判斷究竟是以行政院或以立法院的意見為重。

在重大法案的立法機關與行政機關的相對影響力的判定上，本研究有兩個指標：第一，是由哪一個機關作議程設定；第二，通過的法律內容是以哪一個機關的意見為主。由哪一個機關作議程設定的認定是指是由立法院或行政院首先提案，提案時間的認定在立法委員的部分是以立法委員首次在立法院提案的時間為準；至於行政院的提案時間則係以行政院院會討論，並且經行政院會通過決議送交立法院審議為準。如果立委與行政院的提案時間過於接近，以致於難以判斷究竟是哪一個

機關作議程設定，則將輔以報紙的新聞報導以及立法院提案意旨的說明加以判斷。<sup>11</sup> 至於通過的法律內容是以哪一個機關的意見為主的判斷，則係採用內容分析方法，每一個法案都至少由兩個助理分別作判斷，然後就判斷的結果一一檢視，如果兩個助理的意見不一致，則研究者與所有助理（總共四名）加以討論，並作成最後的判定。（這部分的判斷較為複雜，請參見附錄B的說明）。

## 四、研究發現與分析

### （一）提案次數與提案規模的比較

各黨立委與行政院提案次數與提案規模見於表三，由表中統計數字得知，在一致政府時期，民進黨立委在提案上相當積極，提案次數遠較國民黨立委為多，而國民黨立委提案次數較少，然而，無論民進黨立委或國民黨立委都以小幅度修正的提案為主（民進黨佔62.4%，國民黨佔72.3%），而新法案或大幅度修正法案都較為有限（民進黨新法案佔26.7%，大幅度修正法案佔9.6%；而國民黨新法案佔22.4%，大幅度修正法案佔5.5%）。至於行政院的提案中，小幅度修正的提案比例比立委

---

<sup>11</sup> 絕大多數的法案從立委提案時間，或者是行政院會的通過日期來判斷，都能夠得到清楚的答案。非常少數的法律提案因行政院與立法委員的提案時間過於接近，造成議程設定判斷上的困難，此時採取的輔助方式有二：一是參酌新聞報導：利用立法院國會圖書館的新聞檢索資料庫（該資料庫共收集國內二十四家日報、晚報的內容影像）查詢是否有相關的提案消息；以法案名稱設為檢索關鍵字，查閱報紙是否曾經報導「行政院相關部會正著手研議」之類的消息。另外修法提案的「提案意旨」也是另一個可以參酌的線索：例如行政院版的「替代役實施條例」就在提案意旨中明白寫出，該法是依照立法委員王雪峰的提案版本加以修改而成，如此該法就被劃歸是「立法委員」作的議程設定。整體來說，在所有進行深入研究的重大法案中，絕大多數的提案，都能夠依賴上述的基本標準即作出判斷，僅有非常少數的法案有需要進一步地查閱新聞資料庫或檢視提案內容的提案意旨說明。

為少，約佔五成，新法案佔兩成，大幅度修正的法案也約佔兩成，這表示比較起立法委員，行政院提出小幅度修正法案的動機較小，且也更有能力提出較全面性的法律提案。

**表三：一致政府與分立政府時期立法委員提案與行院提案統計  
（按提案類別分）**

	一致政府					分立政府				
	新法案	大幅度修正法案	小幅度修正法案	廢止案	合計	新法案	大幅度修正法案	小幅度修正法案	廢止案	合計
國民黨	N 53	13	171	0	237	64	27	264	1	356
立委	% 22.4	5.5	72.2	0.0	100.0	18.0	7.6	74.2	0.3	100.0
民進黨	N 81	29	189	4	303	20	30	163	2	215
立委	% 26.7	9.6	62.4	1.3	100.0	9.3	14.0	75.8	0.9	100.0
行政院	N 62	65	154	23	304	144	136	168	22	470
	% 20.4	21.4	50.7	7.6	100.0	30.6	28.9	35.7	4.7	100.0
其他	N 42	23	82	3	150	55	42	169	4	270
	% 28.0	15.3	54.7	2.0	100.0	20.4	15.6	62.6	1.5	100.0
合計	N 238	130	596	30	994	283	235	764	29	1311
	% 23.9	13.1	60.0	3.0	100.0	21.6	17.9	58.3	2.2	100.0

資料來源：立法院資訊檢索系統，經本研究助理整理而成。

同時值得注意的是，在一致政府時期，民進黨身為最大的反對黨，為了展現政策制訂的企圖心，因此比國民黨立委有較高比例的提案是提出新法案或是大幅度的修正案，甚至於新法案的提案次數與比例都不下於行政院。反之，國民黨立委身為執政黨的立委，由於重要的法案比較可能由行政院提，因此提案的空間相對而言較小，所以大多數的提案是對法案作小規模、甚或零星的法條修正。此一態勢在分立政府時期丕變，國民黨立委的提案次數明顯增加，反之民進黨立委的提案次數明顯減少，顯示自民進黨掌握行政院後，新法案與較大規模的修正案可以由行政院提出，因此民進黨立委提出新法案與大幅度修正的提案大幅度減少，反之，提小幅度修正法案的比例明顯提升。而行政院所提的新法案與大幅度修正的提案甚至較在一致政府時更多，新法案有三成，大幅度修正法案也將近三成，顯示民進黨初掌行政權的企圖心。

## （二）提案重要性的比較

研究發現顯示國民黨立委在分立政府時期比在一致政府時期提出較多的重大法案，不僅重大法案的次數大幅度提升，且比例也大幅度提高，反之民進黨立委在分立政府時期提案次數大幅減少，而各類法案的比例在一致政府與分立政府時期差不多。至於行政院則在不同時期有很大的差異，在分立政府時期，行政院的提案次數大幅度提高，且有相當大幅度的比例（61.5%）是重大法案（見表四）。此一發現與前述有關提案次數與提案規模的發現相類似，印證了民進黨自從掌握了行政權之後，有相當大的求新求變的企圖心，許多法案都是由行政院提，因此民進黨立委相對而言，提案的空間較小，不像在國民

黨掌控行政權時那麼積極。反之，國民黨立委自從失去了行政權的舞台之後，確實在立法提案上較為積極，且提出重大法案的次數與比例都大幅提升。

**表四：一致政府與分立政府時期立法委員提案與行院提案統計  
（按提案重要程度分）**

	一致政府				分立政府			
	重大	普通	不重要	合計	重大	普通	不重要	合計
國民黨	N 49	104	84	237	106	126	124	356
立委	% 20.7	43.9	35.4	100.0	29.8	35.4	34.8	100.0
民進黨	N 73	115	115	303	58	79	78	215
立委	% 24.1	38.0	38.0	100.0	27.0	36.7	36.3	100.0
行政院	N 132	114	58	304	289	119	62	470
	% 43.4	37.5	19.1	100.0	61.5	25.3	13.2	100.0
其他	N 35	51	64	150	93	103	74	270
	% 23.3	34.0	42.7	100.0	34.4	38.1	27.4	100.0
合計	N 289	384	321	994	546	427	338	1311
	% 29.1	38.6	32.2	100.0	41.6	32.6	25.8	100.0

資料來源：立法院資訊檢索系統，經本研究助理整理而成。

### （三）提案通過的比例與提案通過所需時間的比較

表五顯示立委提案與行政院提案通過的比例與通過所需花費的時間。從表中數字很明顯的可以看出，行政院在一致政府與分立政府時期的表現差異極端明顯，在一致政府時期，行政院提案通過的比例高達七成以上（72.7%），然而在分立政府時期，行政院提案通過的比例大幅下滑到不到四成（38.5%）。

固然，行政院提案在分立政府時期通過的比例低，有部分原因可能是因為提案數較高（分立政府時期有470個提案，一致政府時期有304個提案），有比較大的分母，或者因為剩下的立法院會期時間較短，所以通過的比例較低，但是比較同時期立委提案所通過的比例，國民黨立委提案的次數也大幅度提升，但通過的比例有50.8%，而民進黨立委提案通過的比例也有60.0%，所以可以發現行政院提案次數較高，或者立法院會期時間較短，都不足以解釋何以行政院提案通過的比例降低至不到四成。我們由此可以推論：在分立政府時期，當行政院的政黨無法掌握立法院的多數時，確實在法案的推動上較為困難。

接著我們再來比較行政院提案與立委提案通過所需要的時間。由於第四屆前面兩個半會期是一致政府，後面三個半會期是分立政府，而在前面會期所提的法案，本來就可能比在後面所提的法案通過的時間較久，因為愈到後期，愈有法案通過的壓力，所以在後期的提案，本來通過的時間就比較可能短些，因此，解讀表五的行政機關與立法機關提案通過時間，只能各自就一致政府時期或分立政府時期內的行政機關與立法機關作比較，而不能作跨時期的比較。從表中的數字顯示，行政院在一致政府時期提案通過所需花費的時間比國民黨立委或民進黨立委所通過的時間都短許多（行政院提案平均219天，國民黨立委提案平均274天，民進黨立委提案平均255天）；然而在分立政府時期，行政院提案通過所需花費的時間比國民黨立委或民進黨立委所通過的時間都要長許多（行政院提案平均212天，國民黨立委提案平均只要164天，民進黨立委提案平均只要146天）。此一結果再一次顯示，在民進黨掌控不到一半

立法院席次的分立政府時期，行政院所推動的法案確實比較可能遭到延宕的命運。

**表五：一致政府與分立政府時期立法委員提案與行院提案通過比例、通過天數統計**

		一致政府		分立政府	
		通過比例	平均通過天數	通過比例	平均通過天數
國民黨	平均數	69.2%	274	50.8%	164
立委	N	237	164	356	181
民進黨	平均數	60.1%	255	60.0%	146
立委	N	303	182	215	129
行政院	平均數	72.7%	219	38.5%	212
	N	304	221	470	181
其他	平均數	70.7%	290	48.9%	160
	N	150	106	270	130
合計	平均數	67.7%	253	47.5%	173
	N	994	673	1311	621

資料來源：立法院資訊檢索系統，經本研究助理整理而成。

除此之外，相當值得一提的，民進黨立委的提案通過的比例在一致政府與分立政府時期差不多，至於國民黨立委的提案通過的比例在分立政府時期較在一致政府時期也大幅滑落，可能的原因有二：第一，國民黨自總統大選後分裂，許多國民黨立委出走，使其原本掌控54.7%的席次，減少到只剩剩微過半（50.5%），甚至在某些國民黨立委立法問政較為消極，且偶有倒戈的情況下，有時候可能無法使法案過關。第二，國

民黨立委在分立政府時期提案大幅提昇，因此在計算通過比例時，本就因為有較大的分母而可能比例較低。反觀民進黨立委雖然在分立政府時期與一致政府時期通過提案的比例差不多，但是民進黨立委在分立政府時期提案數大幅縮小，因此在計算通過比例時，本就因為有較小的分母而可能比例較高。

#### （四）重大法案議程設定的比較

這部分僅以行政院、立法院均有提案、通過三讀的148個重大法案作分析，注意每一個法案的通過可能有許多立委提案以及行政院提案。從表六統計結果發現在一致政府與分立政府時期，行政院與立法院在重大法案的議程設定上大致扮演差不多的角色，約各有半數是由立法院設定議程，而也有大約半數是由行政院設定議程。比較值得注意的是，民進黨立委在分立政府時期扮演較小的議程設定角色，這是因為民進黨掌控了行政院，重大法案可以由行政院來作議程設定與主導。至於國民黨立委在分立政府時期，就表面數字看來好像扮演較小的議程設定角色，但是相當值得注意的是，國民黨與親民黨、新黨的提案聯盟卻相當多，如果將這些泛藍系統的提案累加起來，有35.2%，顯示分立政府時期泛藍系統設定議程的比例相當高，甚至比在一致政府還來的高，因此可以推論：當國民黨失去行政權的舞台後，確實在立法上較為積極，但是，由於它的立委人數僅有些微過半，為了使法案過關，因此積極地聯合親民黨與新黨，成為在野聯盟，以對抗泛綠陣營的民進黨與台聯。根據黃秀端（2002）對政黨投票結盟的分析發現，在一致政府時期，國民黨儘管在兩岸關係與統獨議題上與民進黨處於對立的狀態，但是在經濟議題或地方性的議題可能尋求民進黨的支

持，但是在分立政府時期，國民黨為主的泛藍立委與民進黨相互競爭，對抗的情況相當嚴重，無論在哪一種議題皆然。而本研究在提案上的發現，一如黃秀端在投票結盟上的發現，此即：泛藍與泛綠的對抗在提案的結盟上一如在投票結盟上同樣明顯，極少跨陣營尋求奧援。

表六：一致政府與分立政府時期重大法案之議程設定

	一致政府		分立政府	
	次數	百分比	次數	百分比
國民黨立委	33	28.9	7	20.6
民進黨立委	19	16.7	4	11.8
新黨立委	1	0.9		
親民黨立委			1	2.9
國新兩黨立委	1	0.9	2	5.9
國民新三黨立委			1	2.9
國親新三黨立委			1	2.9
國親兩黨立委			1	2.9
行政院	50	43.9	14	41.2
無法判斷	10	8.8	2	5.9
合計	114	100.0	34	100.0

資料來源：立法院資訊檢索系統，經本研究助理整理而成。

### （五）通過法案是以行政院或立法院的意見為重的比較

在一致政府與分立政府時期，都有大約半數的法案係以行政院的意見為主通過法案，而也有相當比例（大約三分之一）

的法案是在協商或表決後，行政院與立法院各有讓步與斬獲，至於以立法委員的提案為主通過的法案比例並不高，僅有一成到兩成左右（見表七）。但是比較一致政府與分立政府時期，有一些值得注意的差異：立法院的意見在分立政府時期比在一致政府時期稍微重要一些（在一致政府時期僅有10.0%，但在分立政府時期有18.3%，是依立委的提案通過）；反之，行政院的意見在一致政府時期比在分立政府時期稍重要一些（在一致政府時期有52.0%，在分立政府時期有48.0%，是依行政院的提案通過）。此顯示行政院在重大法案的立法過程中，儘管仍然扮演重要的角色，但是當掌握行政院的政黨無法同時掌握立法院的多數席次時，行政院主導立法的角色會較為低落，而相對的掌握立法院的多數政黨若與掌握行政院的政黨不同時，較有主導立法的企圖心。

**表七：一致政府與分立政府時期重大法案是以行政院或立法院的意見為重**

	一致政府		分立政府	
	次數	百分比	次數	百分比
以行政院提案為重	26	52.0	47	48.0
以立法委員提案為重	5	10.0	18	18.3
協商或表決後 互有讓步或勝負	19	38.0	33	33.7
合計	50	100.0	98	100.0

資料來源：立法院資訊檢索系統，經本研究助理整理而成。

## 陸、結論

本研究所要探討的主題在於：行政機關與與立法機關在立

法過程中的相對影響力，是否會因為一致政府或分立政府而有不同？根據理論的推演，本研究主張行政機關在立法過程中的影響力，會因為是否掌握立法機關而有差別，一旦行政機關無法同時掌握立法機關的多數，則會產生行政立法的衝突，以致於行政機關在立法上的影響力較受限制。本研究以第四屆立法院為個案分析，顯示在同一屆立法院下，因為行政權掌握在立法院的多數黨手中或掌握在立法院的少數黨手中，而展現出行政院與立法院在立法過程中影響力的消長情形。

研究結果顯示，行政院在立法過程中雖然都扮演著相當重要的角色，一方面行政院的提案規模較大，提出重大法案的比例較高，同時在重大法案的議程設定上扮演重要的角色，且在通過的重大法案中，行政院的意見通常扮演相當舉足輕重的影響。然而，儘管如此，行政院在立法過程中的影響力，在一致政府時期與分立政府時期卻有相當的不同：在一致政府時期，行政院的提案比立法委員的提案被通過的比例較高，且通過所需要的時間較短；至於在分立政府時期，立法院多數黨會有較強的動機去凸顯自己政黨的立場，因此可能較會掣肘行政院的提案，如此使得行政院在法案的推動上較為困難，以致於行政院的提案被通過的比例大幅降低，且通過所需要的時間也相對較長。

除此之外，本研究亦發現國民黨與民進黨在一致政府與分立政府時期的朝野角色互換，導致其立委有相當不同的立法表現。在國民黨同時掌控行政院與立法院的一致政府時期，國民黨立委因為重大法案大都由行政院提，因此提案較為消極，且多半以小規模的提案為主，反之，民進黨身為第一大反對黨，

有強烈的提案的企圖心，因此民進黨立委有相當強的動機去提出重大法案。然而，在分立政府時期，民進黨立委因為重大法案可由行政院提出，因此在立法提案上表現的空間較過去為小，並未如過去般積極。反之，在國民黨方面，在分立政府時期，由於失去行政權的舞台，因此在立法提案上較過去大為積極，不僅提案的次數大為增加，且提案的規模也較前為大。值得注意的是，由於國民黨立委人數減少，且主導立法的動機極強，因此國民黨積極地與其它泛藍政黨聯合提案，並且力促法案的過關。

以上的研究發現係以第四屆立法院為研究分析焦點，至於第五屆立法院係由民進黨擔任立法院最大政黨，但無過半數的情況（僅有38.7%的議席），其所展現的行政與立法的關係，是第四屆分立政府的延伸，甚至行政機關與立法機關的對立有增無減，泛藍與泛綠各自陣營的合作更形緊密，而跨陣營的對立更形嚴重，尤其在即將面臨二〇〇四年總統選舉的情況下，兩邊陣營的對壘更形加劇，甚至於行政院長對於立法院沒有通過行政院所提的重大法案，曾經不止一次強烈痛批立法院與在野黨立法效率不彰，而立法院長與國親兩黨也都不客氣的對行政院展開批評與反擊（民眾日報 2003）。分立政府的行政與立法機關的僵局，立法的延宕與滯塞，以及因政府責任的難以歸屬而推諉塞責，似乎有愈演愈烈的趨勢。

（收件：2003年10月27日，修正：2003年12月8日，接受：2003年12月15日）

## 附錄

### 附錄A：本研究深入研究的重大法案

法案名稱	三讀日期	法	
公益彩券發行條例	880615	行政院海岸巡防總署	
內政部組織法	880622	海洋巡防署組織條例	890114
內政部兒童局組織條例	880622	國籍法	890114
全民健保法	880622	九二一震災重建暫行條例	890114
社會工作師法	880622	緊急醫療救護法	890114
營業稅法	880622	醫事放射師法	890114
契稅條例	880622	海岸巡防法	890114
電信法	881022	國防部組織法	890115
飲用水管理條例	881130	國防法	890115
噪音管制法	881130	兵役法	890115
毒性化學物質管理法	881130	替代役實施條例	890115
環境影響評估法	881130	民用航空法	890321
國有財產法	881228	菸酒稅法	890328
促進產業升級條例	881228	公寓大廈管理條例	890407
後天免疫缺乏症候群防治條例	881230	水污染防治法	890411
私立學校法	881230	老人福利法	890418
農業發展條例	890104	護照條例	890428
土地法	890106	稅捐稽徵法	890428
平均地權條例	890106	緩和醫療條例	890523
區域計畫法	890106	兒童福利法	890526
都市計畫法	890106	老年農民福利津貼暫行條例	890526
遺產及贈與稅法	890106	勞動基準法	890616
土地稅法	890106	警察勤務條例	890620
國軍退除役官兵輔導條例	890106	公職人員利益衝突迴避法	890627
就業服務法	890113	災害防救法	890630
新市鎮開發條例	890113	工會法	890630
土地徵收條例	890113	勞工保險條例	890630
土壤及地下水污染整治	890113		

農會法	890630	有線廣播電視法	900104
漁會法	890630	民用航空法	900412
證券交易法	890630	行政院客家事務委員會 組織條例	900504
精神衛生法	890630	郵政法	900504
教師法	890630	師資培育法	900504
不動產估價師法	890919	停車場法	900511
銀行法	891013	加工出口區設置管理條 例	900511
兒童及少年性交易防制 條例	891024	國軍老舊眷村改建條例	900511
農地重劃條例	891024	卸任總統禮遇條例	900529
建築師法	891024	平均地權條例	900529
水利法	891027	營業稅法	900529
公司法	891027	房屋稅條例	900529
九二一震災重建暫行條 例	891110	姓名條例	900601
公營事業移轉民營條例	891117	保險法	900626
兵役法施行法	891121	金融控股公司法	900627
決算法	891124	貨物稅條例	900927
金融機構合併法	891124	二二八事件處理及補償 條例	901004
教育經費編列與保障基 準法	891128	中央研究院組織法	901004
臺灣地區與大陸地區人 民關係條例	891205	國史館組織條例	901004
中小企業發展條例	891212	地政士法	901004
信託業法	891215	專利法	901004
所得稅法	891215	廢棄物清理法	901004
海關緝私條例	891222	公共電視法	901004
道路交通管理處罰條例	900102	內政部組織法	901011
動物保護法	900102	職業災害勞工保護法	901011
全民健保法	900104	原住民工作權益保障法	901012
原住民族身分識別法	900104	土地法	901012
中華民國刑法	900104	不動產經紀業管理條例	901012
使用牌照稅法	900104	促進民間參與公共建設 法	901012
科學工業園區設置管理 條例	900104	私立學校法	901012
圖書館法	900104	內政部消防署組織條例	901025
		公司法	901025

著作權法	901025	特殊教育法	901206
海關進口稅則	901030	就業服務法	901221
商港法	901030	兩性工作平等法	901221
律師法	901031	行政院原住民委員會組 織條例	910104
電子簽章法	901031	促進產業升級條例	910104
身心障礙者保護法	901031	所得稅法	910108
建築法	901031	能源管理法	910108
證券交易法部分條文修 正草案	901031	畜牧法	910108
會計師法	901031	食品衛生管理法	910108
發展觀光條例	901031	健康食品管理法	910108
心理師法	901031	公職人員選舉罷免法	910115
電影法	901031	國防部組織法	910115
勞工保險條例	901206	公平交易法	910115
民防法	901206	政府採購法	910116
國民教育法	901206	學校衛生保健法	910116

## 附錄B：法案通過係由行政機關或立法機關的意見為主的判定

究竟通過的法律內容是以行政院或立法院的意見為主的判斷，係採內容分析方法，每一個法案都至少由兩個助理分別作判斷，然後就判斷的結果一一檢視，如果助理意見不一致，則研究者與四名助理加以討論，並作成最後決定。

事實上，關於法案最後三讀法律內容的判別，是由研究助理們收集許多相關資料後，對該次修法內容已有相當掌握之後所下的判斷。在資料記錄過程中要求研究助理記錄的項目除了判斷三讀法律內容的提案機關之外，還需記錄下該次修法的爭議之處（若有的話）、審查過程中的政黨競爭行動或立法委員的特別發言、針對此次法案的新聞報導重點等項目。研究助理通常進行的判斷步驟如下：自立法院國會圖書館的網站下，檢

閱該法案全部立法過程的公報影像資料（含提案一讀、委員會審查、二讀及三讀），其中在二讀階段，立法院公報會列出該次全部提案版本的條文對照表及審查會通過的條文內容，並且在「審查會」通過的各條條文旁註明該條文是依「哪一版本通過」或者是「保留院會討論」的審查狀態；若該次修法中，絕大多數的法案於該條文對照表中都是註明以「行政院提案通過」，且二讀階段未被修正推翻，則研究助理將判斷該法的內容是以「行政院提案為主」。

另一種狀況是「保留院會討論」，這類的法案常常是較具有爭議性或社會影響性，也常常是一項提案中「最關鍵性的內容」；所以無法在委員會審查階段獲得立法委員一致共識，因而送交院會討論決定。在第四、第五屆的重要法案中，多是交黨團協商來決定委員會階段爭議未決的的條文；研究助理會對照黨團協商最後通過的內容與各部門的原始提案版本，判斷最後協商完成的條文，究竟是以哪一版本為主。雖然，有時會遇到版本不易分辨的難題，所幸這類較具爭議性的法案，多半也是新聞媒體會報導的題材，新聞會交代法案爭議點、法案討論過程的來龍去脈及最後協商的獲勝者；所以我們多能夠找到新聞報導的內容來佐證我們的判斷和看法。

以上兩種是最常見的兩種情況，有的時候黨團協商的結果是依立法委員或行政院的單一提案版本為修法內容；但更多時候，協商的結果是行政院與立法委員的提案內容各有一部份納入最後的修法條文中。因此在法律內容依哪一個機關為主的判斷上，我們除了有「依行政院版」、「依立法委員版本」之外，還增列了「協商後各有讓步」的類別，目的就是要容納這類的

法案。另外，有少數更具爭議性的法案，必須動用到委員表決作最後的決定（例如：財政收支劃分法），此類法案因表決主題清楚、明確且新聞媒體都會有較大篇幅的報導；法案最後是「表決後以行政院版為主」或「表決後以立法委員版本為主」的判定反而相對容易。只有非常少數的法案因經過多次的表決，表決的勝負各有不同，因此歸為是「表決後各有勝負」的類別。

雖然說多數的三讀法律，經上述的判斷標準要區別判斷都不算困難，不過在某些時候，也會有不全然以「通過法條數的量」來作判斷依據，而會考量法條的實際重要性來作權衡判別：例如在第四屆（一九九九年六月十五日）完成修正的「公益彩券發行條例」當中，行政部門的提案主要集中在行政程序上的修正案及為阻止當時高雄市政府有意單獨發行公益彩券的兩個重點；立法委員的提案版本重點則是在該法加入「博奕條款」，如此將使得公益彩券條例的精神出現重大變動。就最後修法的條文數來看，依行政部門提案版本通過的條文數顯然是遠多於立法部門的提案數（因為有許多條都是程序性的文字修正），但立法委員方面提出的「博奕條款」卻也獲得通過。儘管只有少數的條文是依立法委員的版本過關，但因這些條文對於整個法律的精神造成重大的影響，因此我們仍然會將此法判定為「行政立法各有所獲」的結果；這些都是需要對該次修法內容與經過有深入的瞭解後，才能夠做出判斷。

## 參考文獻

- 中央日報，1999，立法院朝野立委對行政院長不信任案投票情形表，1999年3月3日：第二版。
- 台灣時報，1999，農地建農舍爭議十日黨政協調李總統將親自主持，1999年6月3日：第二版。
- 民眾日報，2003，重大法案立院受阻，游揆轟在野黨立委拿人民作賭注，2003年6月13日：第四版。
- 王宏忠，2003，我國中央層級分立政府成因之初探研究，台北：國立政治大學政治學研究所碩士論文。
- 李美賢，1989，中華民國增額立法委員政治角色之研究，台北：國立政治大學三民主義研究所碩士論文。
- 吳宜蓁，2001，國會中政黨的立法聯合—第三屆立法院的探討，台北：國立政治大學政治學研究所碩士論文。
- 吳重禮，1998，美國「分立性政府」與「一致性政府」體制運作之比較與評析，《政治科學論叢》，9：61-90。
- 吳重禮，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、林長志，2001，我國2000後【f 矧 j】吻術 國 W U

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

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。

陳雲龍，2002，分立政府下行政部門運作模式的探討：以高雄市政府為例(1998-2001)，高雄：國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

陳淞山，1994，《國會制度解讀》，台北：月旦出版社股份有限公司。

盛杏媛，1999，政黨動員與立法政治，國立政治大學政治學系午餐會，4月14日。

盛杏媛，2001，立法委員正式與非正式立法參與之研究：以第三屆立法院為例，《問題與研究》，40(5): 81-104。

許介麟，1989，《政黨政治的秩序與倫理》，台北：國家政策研究中心。

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。

許勝懋，2000，台北市選民的分裂投票行為：一九九八年市長選舉的分析，台北：國立政治大學政治學研究所碩士論文。

黃秀端，2002，立法院內的投票結盟：政黨輪替前後的比較，「全球化與台灣政治」學術研討會，嘉義：台灣政治學會。

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。

黃紀、張益超，2000，一致與分裂投票：嘉義市一九九七年市長及立委選舉之分析，「政治分析的層次問題」國際學術研討會，嘉義：國立中正大學政治學系。

黃德福，1991，台灣地區七十八年底選舉分裂投票之初探研究—以台北縣、雲林縣與高雄縣為個案，《政治學報》，19：55-80。

張台麟，1995，《法國政府與政治》，台北：五南圖書出版有限公司。

張壹智，2002，「分立政府」與「一致政府」對於府會關係的影響：以台灣地區縣市政府為例，嘉義：國立中正大學政治學研究所碩士論文。

楊婉瑩，2003，一致性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》，16：49-95。

Bachrach, Peter, and Morton S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *American Political Science Review* 56: 947-52.

Bachrach, Peter, and Morton S Baratz. 1963. "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework." *American Political Science Review* 57: 632-42.

Binder, Sarah A. 1999. "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96." *American Political Science Review* 93 (3): 519-33.

Binder, Sarah A. 2001. "Congress, The Executive, and the Production of Public Policy: United We Govern?" In

*Congress Reconsidered*, eds. Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. Washington, DC: A Division of Congressional Quarterly Inc.

Cooper, Joseph. 2001. "The Twentieth-Century Congress." In *Congress Reconsidered*, eds. Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer. Washington, DC: A Division of Congressional Quarterly Inc.

Cox, Gary W., and Samuel Kernell. 1991. "Introduction: Governing a Divided Era." In *The Politics of Divided Government*, eds. Gary W. Cox and Samuel Kernell. Boulder, CO: Westview Press.

Edwards, George C., III. 1976. "Presidential Influence in the House: Presidential Prestige as a Source of Presidential Power." *American Political Science Review* 70 (1): 101-13.

Edwards, George C., III, Andrew Barrett, and Jeffrey Peake. 1997. "The Legislative Impact of Divided Government." *American Journal of Political Science* 41 (2): 545-63.

Epstein, Leon D. 1980. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Fiorina, Morris P. 1980. "The Decline of Collective Responsibility in American Politics." *Daedalus* 109: 25-45.

Fiorina, Morris P. 1996. *Divided Government*. Boston: Allyn and Bacon.

- Heywood, Andrew. 2002. *Politics*. Hampshire and New York: Palgrave Foundation.
- Howell, William, Scott Adler, Charles Cameron, and Charles Riemann. 2000. "Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94." *Legislative Studies Quarterly* 25 (2): 285-312.
- Huntington, Samuel P. 1973. "Congressional Responses to the Twentieth Century." In *The Congress and America's Future*, ed. David Truman. Englewood Cliffs, NY: Prentice-Hall.
- Jacobson, Gary C. 1991. "Explaining Divided Government: Why Can't the Republicans Win the House?" *PS: Political Science and Politics* 24 (4): 640-43.
- Jacobson, Gary C. 1992. *The Politics of Congressional Elections*. NY: Harper Collins Publishers.
- Kelly, Sean Q. 1993. "Divided We Govern: A Reassessment." *Polity* 25 (1): 475-84.
- Krehbiel, Keith. 1996. "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government." *Journal of Theoretical Politics* 8 (1): 7-40.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mayhew, David R. 1991a. "Divided Party Control: Does It Make a Difference?" *PS: Political Science and Politics* 24 (4):

637-40.

Mayhew, David R. 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 *The Politics of Divided Government*, eds. Gary W. Cox and Samuel Kernell. Boulder, CO: Westview Press.

Mezey, Michael. 1985. "The Function of Legislatures in the Third World." In *Handbook of Legislative Research*, eds. Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson and Malcolm E. Jewell. Cambridge: Harvard University Press.

Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents*. NY: The Free Press.

Peterson, Mark. 1990. *Legislating Together*. Cambridge: Harvard University Press.

Schroedel, Jean Reith. 1994. *Congress, the President, and Policy-Making: A Historical Analysis*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.

Sinclair, Barbara. 1999. "Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-Agent Theory and House Majority Party Leadership." *Legislative Studies Quarterly* 24 (3): 421-49.

Skowronek, Stephen. 1984. "Presidential Leadership in Political

Time.” In *The Presidency and the Political System*, ed. Michael Nelson. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Sundquist, James L. 1988. “Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States.” *Political Science Quarterly* 103 (4): 613-35.

# **The Influence of the Legislative Branch and the Executive Branch in the Process of Lawmaking: A Comparison of the Unified and Divided Governments**

Shing-Yuan Sheng

**Department of Political Science  
National Chengchi University**

## **Abstract**

The purpose of this article is to examine the relative influence of the legislative branch and executive branch in the process of lawmaking, under different periods of time of the unified and divided government. This research focuses on the fourth term of the Legislative Yuan. The research period of time ranges from 1999 February to 2002 January, divided into two periods: the first begins from February 1999 to May 2000, in which the KMT dominates the executive and the legislative branches. The second period of time begins from May 2000 to January 2002, in which the DPP dominates the executive branch and the KMT dominates the legislative branch. The research focuses on all initiations in the fourth term of the Legislative Yuan. The research findings show: First, the executive branch plays an important role in the process of lawmaking. However, the influence of the executive branch is quite different in the unified and divided governments. The initiation of the executive branch can be passed much easier and faster in the unified government than in the divided government. This finding shows that if the party of the executive branch cannot get a majority of seats in the legislative branch, it is more difficult for it to lead in the policy-making process. Secondly, The KMT and DPP legislators play quite different roles in the legislative process. In the unified government, the DPP legislators are much more aggressive in the legislative process. However,

the DPP legislators are much more inactive in the legislative process since the DPP gets the executive power. On the contrary, the KMT legislators are much more aggressive in the legislative process in the divided government since the KMT loses the executive power.

**Keywords: legislative branch, executive branch, legislation initiation, divided government, unified government, party politics**