

美國「分立政府」運作的爭議： 以公共行政與政策為例*

吳重禮

國立中正大學政治學系暨研究所
E-Mail: polclw@ccunix.ccu.edu.tw

摘要

近十年來，探討「分立政府」與「一致政府」相關議題已成為美國政治學界研究的主流之一。鑑於分立政府的研究具有重要理論意涵及實際政治參考價值，本文著重於公共行政與政策的面向，旨在檢視分立政府與一致政府運作的影響差異。其主要呈現在八個面向：其一，法案制定過程的順暢與否；其二，法案品質良窳的爭辯；其三，國防政策與外交政策的擬定；其四，不同政策法案之間的「延續性」爭議；其五，總體經濟表現的差異，以及財政赤字竄升的問題；其六，推動社會福利制度難易的爭議；其七，議會的監督權限，是否對於行政部門過度行使調查權；其八，議會對於行政部門進行「細部控制」，降低行政體系效率的問題。關於一致政府與分立政府之體制運作及其影響，儘管學者提出不同的評價與論述，但是迄今仍未發展出一套周全的學說，足以為

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

投稿日期：民國九十年六月四日；接受刊登日期：民國九十年十一月二十日。

責任校對：黃錦香、陳昱之

多數學界所認同。換言之，相對於一致政府的運作，分立政府是否較易導致「政策滯塞」、「停頓」與「缺乏效率」，以及行政與立法部門之間的「僵局」，仍是眾說紛紜，莫衷一是。在結語中，本文認為分立政府應可成為研究公共行政與政策的另一領域，而且分立政府為值得學界繼續關注的重要課題。

關鍵詞：分立政府、政黨政治、分裂投票、政策制定、政策執行

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

壹、前言

無論是在極權、威權或者民主國家中，有效的「政治治理」(political governance) 均為維繫政治體制不可或缺的功能。誠如麥迪遜(James Madison)在《聯邦通訊書》(*The Federalist Papers*)第五十一編中，闡述政府運作時所言：「設計一個由人來管理人的政府，最大的困難是：首先，你必須使得政府能夠管理被統治者；其次，必須使它能夠控制自己」。顯然，政府有效治理的優先重要性高過於節制政府濫權的考量。

在政府治理的過程中，公共行政與政策扮演著舉足輕重的角色。¹ 無疑地，政治領導者對於政策的制定、監督行政體系的執行甚為重要。在民主國家中，執政者係經歷選舉的洗禮而產生。在競選過程中，候選人將其政見主張呈現於選民之前，透過公平、

¹ 在政治科學領域中，「公共行政與政策」的定義為何，向來眾說紛紜，並無定見。本文所謂的「公共行政與政策」，其意涵等同於彼得斯(B. Guy Peters, 1993: 4)所界定的「公共政策」(public policy)，其認為「公共政策為政府的整體作為，由相關部門直接或間接行使，而影響到一般人民的生活」。依據彼得斯的論述，此定義蘊含三種不同層級，包括「政策選擇」(public choices)、「政策結果」(policy outputs)，以及「政策影響」(policy impacts)。由於這部分並非本文探究的主題，故在此不加多述。

公開的競爭，爭取人民的支持，當選者即表示獲得選民青睞，授權實行其政策承諾。理論上，執政者及其任用之政務人員係仰賴多數人民的支持，一旦政策無法施行，就表示政策規劃不當或者執行能力不足，而必須承擔「政治責任」(accountability)與「行政責任」(responsibility)。基本上，這就是民主體制賴以生存維繫的機制。

在政黨政治發達的今日，民主體制的具體實踐也產生相當程度的變化。誠如所知，民主政治強調責任政治，而責任政治則體現於政黨政治。依據現代民主國家運作之常軌，朝野政黨遵循公平的選舉規則與程序，爭取多數選民的認同和支持，以取得政權的「正當性」(legitimacy)。選舉既然攸關執政與否，政黨審慎籌劃如何贏得選舉自然非常重要。在贏得選舉之後，如何將黨綱有效地轉化成為公共政策，並有效執行，確保下次選舉得以繼續掌握優勢，廣續長存，更是政黨履行的政治功能之一。正因為政策的制定與執行是民主國家政黨重要的活動，因此探討政黨政治與公共政策之間的關係，對於瞭解一個政治體系的運作，是饒富意義的。

前述所言即是政治學者普遍認定的「政黨政府」(party government)概念。依據桑奎斯特(James L. Sundquist, 1988)的立論，民主政治首重政黨政府的運作機制，而責任政治之體現，更與政黨政治有著密切的關係。² 對於政府整體運作來說，政黨是一項不可或缺的工具，它促成凝聚和團結，因而產生效能，連結行政

² 依據桑奎斯特的觀點，近幾十年來，美國聯邦政府正面臨一個新的階段，亦即分立政府已然形成，逐漸取代一致政府型態，而分立政府亦可謂是一種特別型態的「聯合政府」(coalition government)。換言之，這種聯合政府並非起源自政黨或者政治領導人物之間自發性的結合，而是因為大規模選民採取「分裂投票」(split-ticket voting)的選舉結果使然(Sundquist, 1988: 613-615)。

部門和立法部門以串連共同利益。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，行政部門提出之政策有賴於議會中的多數黨為之呼應，由是產生連鎖行政與立法的橋樑功能。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，一旦行政權與立法權分屬不同政黨所掌握，於焉產生「分立政府」(divided government)，³ 此將使得政黨政府的運作原則遭到嚴重的削弱，行政部門與立法部門彼此分歧矛盾，而所謂負責任、重效能的政府已不可得。這些政府運作的難題，無論在內政、國防、外交與經濟等公共政策方面，均一一凸顯出來。

本文的核心問題在於，當政府體制的行政權與立法權分由不同政黨所掌握時，是否必然導致劍拔弩張的政治態勢，進而使得政策的制定出現僵局，甚至影響行政體系的運作？此外，在政策執行過程中，可能衍生的問題為何？其整體的政治影響又為何？針對這些問題，本文擬探究數項相關議題。首先，針對分立政府與「一致政府」(unified government) 的概念進行說明，並且嘗試闡述為何分立政府議題成為近年來美國政治學界的研究主流之一。其次，本文旨在探討分立政府與一致政府對於政策制定與行政體系運作的可能影響。必須強調的是，針對這些可能的影響與效應，在此僅提出正反雙方的論辯；容我重申，本文所述之觀點並非就此定論。再者，本文經由探討分立政府的政策影響，藉以檢證台灣地區政治發展所面臨的相關議題。在結論中，本文認為分立政府應可成為研究公共行政與政策的另一領域，而且分立政府為值得學界繼續關注的重要課題。

³ 關於“divided government”一詞，我國學者翻譯的詞彙甚多，如「分立政府」、「分治政府」、「分裂政府」、「分黨控制政府」等，不一而足。作者以往所發表之論文係以「分立性政府」為名，之後修訂為「分立政府」，在此係沿用之。

貳、分立政府的概念意涵與研究議題

以行政首長與立法部門多數席次所屬之政黨來觀察府會結構型態，就學理而言，可區分為一致政府與分立政府。一致政府意指在政府體制中，行政部門與立法部門皆由同一政黨所掌控。相對於一致政府的概念，分立政府則意指行政部門與立法部門分屬不同政黨所掌握。當然，在「一院制」(unicameralism)體制之下，分立政府發生的情況乃是議會由不同於行政部門之所屬政黨佔有多數議席。在「兩院制」(bicameralism)體制中，當兩個民選議會均擁有實質的立法權，只要其中的一院由不同於行政部門之所屬政黨擁有多數議席，即可稱之為分立政府。簡言之，分立政府乃是行政部門所屬政黨無法擁有議會多數席次。

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

邇來，分立政府議題似乎已成為美國政治學界的研究主流之一。誠然，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，直到一九八〇年代末期起，這項問題才普遍獲得學術界的重視。分立政府議題的研究之所以蓬勃發展，與美國政治體制的發展有必然的關係。如表 1 所示，自從第二次世界大戰以降至二〇〇一年期間，聯邦政府長達三十四年處於分立

政府狀態，一致政府則維持了二十年。假若將觀察的時序延後至詹森 (Lyndon B. Johnson) 總統執政時期結束，可以發現，自一九六九年至二〇〇〇年總計三十二年期間，共有二十六年處於分立政府狀態，而一致政府僅有六年。就體制運作而言，分立政府儼然取代一致政府，成為美國聯邦政府的「制度性規範」(institutional norm)。⁴

二〇〇一年總統大選，歷經佛羅里達州重新計票風波之後，共和黨德州州長布希 (George W. Bush, 以下稱小布希) 擊敗現任民主黨副總統高爾 (Al Gore)，一舉攻下睽違八年之久的總統職位。儘管共和黨仍然掌握總統與眾議院多數席次，但在參議院中卻與民主黨平分議席。小布希就職後就曾表示，寄望在二〇〇二年期中選舉時取得參議院多數席次，以利政策推行。然而，在二〇〇一年五月二十三日，佛蒙特州共和黨參議員傑佛茲 (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，讓民主黨重新奪回自一九九四年喪失的參議院多數地位。換言之，現今美國聯邦政府再度形成分立政府型態。再者，由以往的選舉經驗可知，總統所屬政黨經常在國會期中選舉遭逢挫敗 (Shugart, 1995)。以此推測，共和黨在二〇〇二年贏得國會選舉，掌握參眾兩院多數議席的機會並不大。因此，幾乎可以斷言，在二〇〇四年大選之前，美國聯邦政府將繼續維持著分立政府的狀態。

⁴ 美國政治歷史上，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，其時期分別是由一八四三年至一八六一年、一八七五年至一八九七年，以及一九六九年迄今。總體觀之，前兩波分立政府時期的持續幅度分別為十二年與十六年，皆短於第三波分立政府時期。除了這三波分立政府時期之外，美國聯邦政府大多有一個多數黨主導政權，同時掌握行政部門與立法部門，而此種政黨輪替的週期大約為三十年至四十年 (關於一八二九年以降至二〇〇〇年美國聯邦政府型態，可參閱吳重禮，1998: 63-65)。

表 1 美國聯邦政府型態，1947-2002

年份	國會屆期	一致政府	分立政府
1947-48	80th		杜魯門(Harry S Truman) (D); 參眾議院(R)
1949-50	81st	杜魯門(D); 參眾議院(D)	
1951-52	82nd	杜魯門(D); 參眾議院(D)	
1953-54	83rd	艾森豪(Dwight D. Eisenhower) (R); 參眾議院(R)	
1955-56	84th		艾森豪(R); 參眾議院(D)
1957-58	85th		艾森豪(R); 參眾議院(D)
1959-60	86th		艾森豪(R); 參眾議院(D)
1961-62	87th	甘迺迪(John F. Kennedy) (D); 參眾議院(D)	
1963-64	88th	甘迺迪與詹森(Lyndon B. Johnson)* (D); 參眾議院(D)	
1965-66	89th	詹森(D); 參眾議院(D)	
1967-68	90th	詹森(D); 參眾議院(D)	
1969-70	91st		尼克森(Richard M. Nixon) (R); 參眾議院(D)
1971-72	92nd		尼克森(R); 參眾議院(D)
1973-74	93rd		尼克森與福特(Gerald R. Ford)* (R); 參眾議院(D)
1975-76	94th		福特(R); 參眾議院(D)
1977-78	95th	卡特(James E. Carter) (D); 參眾議院(D)	
1979-80	96th	卡特(D); 參眾議院(D)	

(待續)

表 1 美國聯邦政府型態，1947-2002 (續)

年份	國會屆期	一致政府	分立政府
1981-82	97th		雷根(Ronald W. Reagan) (R); 參議院(R); 眾議院(D)
1983-84	98th		雷根(R); 參議院(R); 眾議院(D)
1985-86	99th		雷根(R); 參議院(R); 眾議院(D)
1987-88	100th		雷根(R); 參眾議院(D)
1989-90	101st		老布希(George H. Bush) (R); 參眾議院(D)
1991-92	102nd		老布希(R); 參眾議院(D)
1993-94	103rd	柯林頓(William J. Clinton) (D); 參眾議院(D)	
1995-96	104th		柯林頓(D); 參眾議院(R)
1997-98	105th		柯林頓(D); 參眾議院(R)
1999-00	106th		柯林頓(D); 參眾議院(R)
2001-02	107th		小布希(George W. Bush) (R); 參眾議院(D); 眾議院(R)

D 代表民主黨 (Democratic), R 為共和黨 (Republican)。

* 總統職位之取得，因前任總統(及副總統)辭職而繼任至原任期屆滿。

資料來源：1947 年至 1988 年之資料摘自 King & Regsdale (1988: 429)；其餘摘自新聞資料。

事實上，不僅在聯邦層級分立政府成為美國政府體制的常態，甚至在地方層級方面，州長與州議會分屬不同政黨掌控的情形亦漸趨頻繁。從一九四六年至一九九一年間，一致政府的比例呈現明顯下降趨勢。一九八八年之後，大約有 75% 州政府處於分立政府的局面 (Fiorina, 1991: 181)。準此以觀，分立政府逐漸成為美國政治體制司空見慣的現象，而且在可以預期的未來，這種情形似乎也將持續下去。

邇來，探討美國分立政府運作的學術著作卷帙浩繁，研究的主軸環繞在三項緊密相關的核心議題：其一是研究分立政府的肇因；其二是研究分立政府的整體運作及其影響；其三是研究如何改革分立政府所造成的困境。儘管學者曾提出諸多關於分立政府起因的解釋，但是迄今仍未發展出一套周全的學說，足以為多數學者所認同。事實上，分立政府現象的產生，並非任何單一因素所能造成的；在諸多因素中，大規模選民「分裂投票」(split-ticket voting) 模式的形成卻是一個極為重要的肇因 (Fiorina, 1996: 177)。所謂「分裂投票」意指在同時舉行的不同公職選舉中，選民將選票投給支持不同政黨的行政首長與民意代表候選人。相對於分裂投票的情形，即所謂「一致投票」(straight-ticket voting)，其意味著在同時舉行的不同選舉中，選民將選票投給同一個政黨的候選人。因此，選民採取分裂投票或一致投票的行為，所呈現的集體性結果，就決定了府會結構是否為分立政府還是一致政府的型態。

諸多研究者以美國總統與眾議員選舉中，選民投票情形做為測量分裂投票程度的指標。如表 2 所示，由一九一一年至一九四四年間，眾議員選區出現選票分裂的比例，除一九一二年之外，均低於 20%。自一九四八年以降，這種比例逐漸攀升，約達 30% 以上，在一九七二年和一九八四年甚至高達約 44%。就另一層政治

意義而言，選民選票分裂比例的增加，也意味著總統「衣帶效應」(coattail effects)的減弱。換句話說，擁有高度聲望的總統候選人憑藉著競選活動帶動選戰風潮，裨益同黨議員及其他公職候選人當選的情況已經逐漸下降。為什麼選票分裂投票的比例顯著地增加？這究竟是選民蓄意的投票行為，抑或無意的投票結果？

表 2 美國總統與眾議員選舉之分裂投票趨勢，1900-1996

選舉年	選區總數	選票分裂選區數	比例
1900	295	10	3.4
1904	310	5	1.6
1908	314	21	6.7
1912	333	84	25.2
1916	333	35	10.5
1920	344	11	3.2
1924	356	42	11.8
1928	359	68	18.9
1932	355	50	14.1
1936	361	51	14.1
1940	362	53	14.6
1944	367	41	11.2
1948	422	90	21.3
1952	435	84	19.3
1956	435	130	29.9
1960	437	114	26.1
1964	435	145	33.3
1968	435	139	32.0
1972	435	192	44.1
1976	435	124	28.5
1980	435	143	32.8
1984	435	190	43.7
1988	435	148	34.0
1992	435	100	23.0
1996	435	110	25.5

資料來源：Ornstein, Mann, & Malbin (2000: 67).

針對於此，學理論證主要可區分為「蓄意說」(intentional factor) 與「非蓄意說」(unintentional factor) 兩派，至於孰優孰劣，尚無定論。詳言之，選民是否蓄意地採取分裂投票的行為，意圖透過整體投票結果塑造分立政府，使得行政部門與立法部門分屬不同政黨掌控而相互制衡。⁵ 或者，選民是基於其他原因的考量而採取分裂投票，但卻無意間產生了分立政府的結果。⁶ 綜合言之，研究者對於形成分立政府的肇因，嘗試提出各項解釋，然而迄今並未獲得一致的看法。⁷

基本上，這些政治學者傾向以個體論的心理研究法詮釋選民分裂選票的行為模式。筆者以團體論的心理習性為架構，以期對於選民分裂選票的肇因，獲致一較為周延的解釋。基本上，政治行為是個人政治意見、態度、信仰與價值的反應。在一個民主體制之中，公民政治參與的方式眾多，其中又以投票行為是最普遍、實際的政治參與。當然，有許多複雜因素足以影響選民的政治態度，並決定其投票行為。歸納而言，政黨認同、議題取向和候選人取向，是主要影響投票決定的變數。在這三項密切相關的解釋因素中，政黨認同是一項較為長期的因素，政策立場次之，而候選人形象、條件屬於短期變數。至於三項因素的影響程度之大小，則依不同的選民而異。既然政黨認同與政策取向是影響選民投票行為較長期的變數，那麼以此兩項觀點解釋選民分裂選票的行為

⁵ 持蓄意說觀點者甚多，諸如 Fiorina (1996); Alesina & Rosenthal (1995); Bugarin (1999); Terrance & De Vries with Mosher (1998); Ingberman & Villani (1993).

⁶ 抱持非蓄意說論點者亦眾，諸如 Petrocik (1991); Wattenberg (1990, 1991a, 1991b); Born (1994); Sigelman, Wahlbeck, & Buell (1997); Beck et al. (1992); Burden & Kimball (1998); Forgette & Platt (1999); Bawn (1999); Mattei & Howes (2000); Mebane (2000).

⁷ 關於選民分裂投票動機之探討，以及各家學說之優缺評析，建議參閱 Fiorina (1996); Brady (1993); 吳重禮 (1998, 2000); 黃紀、吳重禮 (2000); 許增如 (1999)。

是饒富意義的。

儘管政治參與及投票行為屬於個人層次，然而，假若將選民結構依據不同的指標進行區分，我們可以發現，不同的社會團體，其政治態度具有明顯的差異。換言之，相對於其他團體或個人，屬於某種特徵或性質的團體擁有高度的同質性，而且政治態度的相同性亦有趨同的傾向。筆者以為，由於不同特徵、性質社會團體具備不同的政黨認同，而政黨認同的程度亦與議題立場有著顯著的差異。而這些政黨認同和議題立場差異反映在團體成員的投票行為上，使得分裂投票模式成為多重複雜的關係。確切地說，沒有任何單一性解釋足以全面性說明各類團體成員分裂選票的行為。因此，為更準確、完整描述分立政府的肇因，或許吾人必須運用各項「局部解釋」(partial explanation)以說明不同團體分裂選票的動機與行為。當然，這項論證仍有待進一步的實證分析。由於分立政府的肇因並非本文關切的焦點，在此僅扼要說明之。

同樣地，關於一致政府與分立政府之體制運作及其影響，學者亦有不同評價與論述。換言之，相對於一致政府的運作，分立政府是否較易導致「政策滯塞」(policy gridlock)、「停頓」(deadlock)與「缺乏效率」(inefficiency)，以及行政與立法部門之「僵局」(stalemate)，仍是學界爭議的焦點之一。這部分的論辯為本文之重心，將於下節中再行詳盡說明。

猶如分立政府的原因與影響所引發的爭議一般，美國學界對於分立政府的改革亦抱持不同的觀點，眾說紛紜，莫衷一是。當然，分立政府的肇因、分立政府的影響，以及分立政府的改革，這三者之間是息息相關的，尤其是分立政府的影響與分立政府的改革這兩者的關係更是緊密。並不令人訝異的是，主張進行改革的人士均認為，分立政府較易導致府會的僵局與對峙。

基本上，改革派學者所提出的芻議主要著眼於兩個面向，其

一是強化政黨的功能與政治責任，另一則是改善府會的互動機制。在這兩大主軸之下，各有其改革方案。⁸ 大體而言，強化政黨功能與政治責任的芻議包括：其一，改革總統候選人提名制度，使得兩大黨參眾議員成為「非承諾性黨代表」(uncommitted voting delegates)，增加其提名影響力。其二，由國會制定法規，要求各州施行強制性一致投票制度，也就是在選票設計印上相同政黨的總統、參議員、眾議員候選人，迫使選民必須支持同一組候選人，而無法投票支持不同政黨的候選人。其三，國會議員選舉比照總統選舉，予以公費補助。在改善府會的互動機制方面，主要改革方案包括：其一，經由修憲方式變更參眾議員任期，眾議員任期改為四年，與總統任期相同，另參議員任期則改為八年。其二，國會議員得兼任行政官員，藉以結合立法職權與行政經驗。其三，經由修憲方式變更參議院批准條約需經三分之二多數的同意，改為經參眾兩院多數同意即可，或者將參議院三分之二多數同意的門檻降為五分之三。

儘管這些改革芻議或許頗有見地，然而在前兩項議題(分立政府的肇因與分立政府的影響)尚未釐清之前，針對分立政府所提出的政治改革芻議，似乎仍嫌過早。以選民分裂投票行為的動機為例，假若採取分裂投票是多數選民蓄意的行為，意圖造就制衡與分權的政府，則實在無須違背「民主」原則，嘗試改變這種情形。再以政府運作為例，假若分立政府的運作結果無異於一致政府，甚或分立政府還勝於一致政府，則亦無須設計改革芻議以變革之。甚者，即便分立政府的影響確實有待改革，但仍必須確切知悉其病灶之處，始得以針砭。故之，尚未真正瞭解其問題癥結所

⁸ 關於分立政府的改革芻議與相關論辯，建議參閱 Sundquist (1986, 1988, 1990); Cutler (1980, 1988); Hardin (1989b); Robinson (1989); Petracca, Bailey, & Smith (1990).

在之前，貿然進行改革，恐未蒙其利，已先受其害。

參、分立政府影響的論辯

如前所述，關於分立政府與一致政府的運作與影響為美國政治學界爭論的重要議題之一。易言之，誠如林茲(Juan J. Linz, 1994)曾言，由於分立政府係奠立於「二元民主正當性」(dual democratic legitimacies)的基礎，亦即行政與立法部門係經由不同選民選舉產生，缺乏一致性領導，易引發兩者政策立場之爭執。這種立論亦說明了在分權制衡體制中，分立政府「基因」存在的必然性。這種情形就猶如凱伊(V.O. Key, Jr., 1964: 688)所闡述，「由相同政黨來掌握行政部門和立法部門並不能保證成為一個有活力的政府，但是由不同政黨所掌握的政府則一定不能達成」。

部分研究文獻指出，相對於一致政府的運作，分立政府可能較易導致政策制定之滯塞、停頓與缺乏效率，以及行政首長與立法部門的僵局。⁹ 其基本邏輯認為，在一致政府架構運作下，執政黨擔任行政與立法部門兩者之間的橋樑，具有政策協調、意見折衝等多項功能，強化政黨政治的運作機制。依據桑奎斯特(Sundquist, 1988: 614)的論述，政黨及其所發揮的政治作用，「對於政府整體來說，是一項不可或缺的工具，它促成凝聚和團結，因而產生效能，連結行政部門和立法部門以串連共同利益」。反觀，在分立政府架構運作下，由於存在著制度性衝突，因此較易導致行政與立法雙方的矛盾、分歧或衝突對立，削弱政黨政府的運作效能。相較一致政府的表現，分立政府使得政府運作效能降

⁹ 對於分立政府持負面評價之觀點，可參見 Cutler (1988); Hardin (1989a, 1989b); McCubbins (1991); Cox & McCubbins (1991); Weatherford (1994); Alesina & Rosenthal (1995); Binder (1999); Coleman (1999).

低，失去既有的行動能力，政治運作過程之窒礙和僵局將不可避免。

儘管前述關於政黨政治之立論並非獨到創見，但是由於近年來美國政府型態的發展，遂有諸多學者逐漸意識到該議題的重要性，紛紛投入此領域的研究工作，引發熱烈的討論。就一致政府及分立政府對於公共行政與政策的影響而言，至少呈現在八個重要面向：其一，法案制定過程的順暢與否；其二，法案品質良窳的爭辯；其三，國防政策與外交政策的擬定；其四，不同政策法案之間的「延續性」(coherence) 爭議；其五，總體經濟表現的差異，以及財政赤字竄升的問題；其六，推動社會福利制度難易的爭議；其七，議會的監督權限，是否對於行政部門過度行使調查權；其八，議會對於行政部門進行「細部控制」(micro-management)，降低行政體系效率的問題。¹⁰ 無疑地，除了這些議題之外，分立政府尚可能衍生其他的問題，諸如美國聯邦最高法院大法官的選任、選民投票率降低所蘊含的政治意涵等。¹¹ 然而，

¹⁰ 感謝審查人提出的寶貴意見，作者將此八個面向的順序依其性質重新調整安排。第一個面向屬於政策程序層面，第二、三個面向屬於政策實質層面，第四個面向屬於政策性質層面，第五、六個面向屬於政策實施效應層面，第七、八個面向則是屬於行政效率與政策執行層面。

¹¹ 分立政府可能產生的一項問題是美國聯邦最高法院大法官的選任，由於參議院多數與總統分屬不同政黨，導致參議院議員傾向杯葛總統所提名的法官人選。舉例來說，在一九六九年至一九七一年期間，共和黨總統尼克森(Richard M. Nixon)提名海因渥斯(Clement Haynsworth)及卡斯維爾(G. Harrold Carswell)，以及共和黨總統雷根(Ronald W. Reagan)在一九八七年提名博克(Robert Bork)與金斯伯格(Douglas Ginsburg) (隨後金斯伯格主動要求撤銷其提名)，這些法官人選均未獲得參議院同意任命(Mayhew, 1991b: 197)。此外，分立政府可能產生的另一項問題為選民投票率降低的現象。有一種觀點認為，分立政府會困惑選民，並且減少投票選擇的對象，因此較易導致低投票率。面對逐漸下降的選民投票率，這意味著民選公職人員的正當性似乎正遭逢挑戰。舉例來說，如本文表 1 與表 2 所示，自從一九六十年代末期起，分立政府成為常態，伴隨而至的則是選民低度投票率的現象(選民投票率降低的政治意義及其爭議，可參見 Mayhew, 1991b:

由於這些爭議並非屬於公共行政與政策的範疇，故本文不擬多加闡釋。茲針對前述之八個面向，分述如下。

一、法案制定滯塞與否的爭議

就分立政府運作的影響而言，一項頗為普遍的觀點認為，當行政首長與掌握議會的多數黨各有立場，極易造成行政部門與立法部門兩者關係不協調，導致重要政策的制定往往遭致擱置延宕的命運，降低「立法生產力」(legislation productivity)。一項研究觀察一九五五年至一九六一年艾森豪(Dwight D. Eisenhower)主政時期，以及一九六九年至一九七六年尼克森(Richard M. Nixon)與福特(Gerald Ford)執政情形之後，其結論指出，在分立政府之下，「美國政府體制流於立法停滯的態勢，似乎是不可避免的。協調合作、防堵國家危機是完全不可能的。總統與國會將被迫陷入爭端之中。總統的提案不為國會所接受，因為國會不願意提升總統的領導形象。相同地，國會的提案亦不為總統所批准，因為總統拒絕對其政敵讓步。衝突、紛爭、緊張，以及僵局等用以描繪為期十四年的分立政府『在艾森豪政府、尼克森政府，以及福特政府時期』都是無可避免的」(Sundquist, 1980: 192)。¹²

儘管若干學者認為分立政府的確會造成政策僵局，然而質疑這種論點的學者強調，分立政府契合憲政體制的制衡原則，符合多數選民的預期心理，並無損於政策制定與執行成效。¹³ 因此，

198-199; Cohen & Collier, 1999: 51)。

¹² 另外，卡爾特(Lloyd N. Cutler, 1988: 490)更明白指出，「除了『雷根政府在一九八一年的減稅法案和一九八六年的賦稅改革』之外，在現今分立政府的情況下，無法順遂地通過任何一件內政方案」。

¹³ 質疑分立政府與一致政府有所差異的論點，可參閱 Jacobson (1991); Mayhew (1991a); Menefee-Libey (1991); Petracca (1991); Goodin (1996)。

分立政府根本並非真正的問題癥結所在，但卻成為政府運作效率低落、管理不善的託辭。

為了檢證分立政府的運作究竟是否有別於一致政府，梅修 (David R. Mayhew, 1991b) 嘗試分析一九四六年至一九九一年美國聯邦政府府會關係的互動情形，而以國會制定「重要法案」(important laws) 為分析指標，其研究發現，分立政府與一致政府的運作並無顯著差異。¹⁴ 其結論指出，分立政府並不必然使得立法過程產生僵局、滯塞，也不至於使得決策結果有顯著差別。在實際政治運作檢驗下，總統與國會議員皆須反映社會需求與選民期待，因此雖然彼此意識形態、立場互異，但仍舊訴諸相互之間利益的調和，以通過爭議性法案。再者，儘管美國與英國均屬於兩黨制國家，然而兩者實質政治運作差距甚大，絕不可等同視之；梅修 (Mayhew, 1991b: 199) 指出，「政黨可以成為更強而有力的工具，然而美國政黨似乎所扮演是『政策派系』(policy factions) 的角色，而非像是英國的情形，其所擔綱的是統治工具。政黨做為政策派系的角色，其經常得以順利運作，即便是在分立政府型態的環境之中」。

此外，若干研究者亦提出相近的立論。愛德華斯 (George C. Edwards III) 巴爾特 (Andrew Barrett) 及彼克 (Jeffrey Peake) 沿用梅修的概念與研究途徑，以不同的角度切入，分析一九四七年至一九九二年期間美國總統支持與反對的法案，以及國會對於這些「重

¹⁴ 一九四六年至一九九一年所通過的眾多法案中，究竟何者才屬於「重要法案」呢？梅修 (Mayhew, 1991b: chaps. 3-4) 採取兩種篩選方法，包括「同時期評價」(contemporary judgments) 與「回溯性評價」(retrospective judgments)。同時期評價係依據法案制定當時新聞媒體報導的觀點加以評價，主要仰賴的傳播媒體為《紐約時報》(New York Times) 和《華盛頓郵報》(Washington Post)；回溯性評價則依賴政策學者的研究文獻，評斷法案的價值與重要性。梅修依據這兩種篩選方法，總共挑選出二百六十七件重要法案。

要法案」通過的實際情形。結果顯示，分立政府與重要法案的通過與否並無顯著關係。因此，分立政府並不必然使得立法過程產生僵局和滯塞，同時也不至於使得政府決策有顯著差別(Edwards, Barrett, & Peake, 1997)。另外，瓊斯(Charles O. Jones, 1994)認為總統與國會多數雖分屬不同政黨，但是雙方透過不同形式的政黨合作，亦能在分立政府時期，維持良好的府會關係。再者，克里比歐(Keith 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；在其推論下，一致政府與分立政府發生府會僵局的機率幾乎是相同的。鑑此，克里比歐結論指出，無論是在一致政府或是分立政府下，民眾的偏好也多是集中在政治光譜的中央；即使當行政立法發生僵局，而政黨的基礎又必須以民意為依歸時，此時民意趨勢便能打破僵局，而達成一個新的均衡點，亦即府會仍可達成共識而改變現狀。夸克(Paul J. Quirk)與尼斯米茲(Bruce Nesmith)則認為，在分立政府之下，對於具有高度意識形態爭議的議題，當政黨無法擁有足夠的力量來移轉民意的趨向，或是缺乏某種程度的政治壓力時，才會出現行政與立法之僵局。這些僵局的產生，並非純粹是因為分立政府所造成的緣故，亦必須同時考慮整體政治的內在環境與外在環境(Quirk & Nesmith, 1994)。

二、法案品質良窳的爭議

除了立法過程可能遭逢的問題之外，即使在分立政府之下仍然能夠順利地制定法案，是否會因為府會之間不同意識形態或者立場的差異，從而影響法案品質？依據若干學者的論述，在分立政府之下，造成立法品質低落的原因甚多，其中包括總統與國會之間立法「議程設定」(agenda setting)的困難、總統「說服工作」(persuasive task)的加重，以及總統無法發揮其「公眾聲望」(public

prestige)以影響國會決策(Cohen & Collier, 1999: 47-51)。更嚴重的是，執政黨與在野黨的界線不易區分，彼此的政策混淆，爭功諉過的現象便可能發生。職是，最為人所詬病的乃是政策制定和執行的疏失責任將無法釐清歸屬，因此民主體制所強調「政治責任」與「回應性」(responsiveness)的特質亦無從體現，政策品質自然隨之下降(Milkis, 1999: 88)。一如威爾遜(Woodrow Wilson)所言，「就實質意義而言，政黨組織與立法、行政部門是無法截然區分的。政府相關部門處於一致性領導，此亦構成政黨控制的機制，使得政府在組織上緊密結合以達成共同目的」；「我們的政府是個活動的、組織的政府，必須依賴各部門相互配合的緊密組合體；唯有將領導權交與一人或一群人，此組合體始能生存。你不可能籌組一個既相互敵對又能順利運作的政府」。¹⁵ 總體而言，分立政府較一致政府易於制定具有嚴重缺失的法案。

儘管這種觀點具備相當程度的說服力，但仍然存有若干不足之處，亟待進一步研究加以補強。首先，如何界定法案品質的優缺，恐怕就是一項極具爭議的問題，其中難脫既存意識形態的立場。退而求其次，即使吾人能夠擺脫意識形態的偏見，接續的問題是：即使在一致政府之下，是否能夠確保得以制定具有清楚目標的法規，或者是否能夠全面考量議案的實質成效，這些也是不無疑問的。舉例來說，在民主黨總統詹森主政的「大社會」(the Great Society)時期，當時係處於一致政府之下，詹森極力推動制定的「示範城市法」(Demonstration Cities Act)，其原本預計資助少數城市做為市區改革的典範，然而在多數國會議員為服務選區、爭取利益、尋求連任的情況下，爭相要求政府給予補助，最後竟高達約一百五十個城市受到資助，而成為政府分配有限經費

¹⁵ 此引述摘錄自 Sundquist (1988: 617-618).

的負面案例 (Arnold, 1979: 165-169)。另外，民主黨總統卡特 (James E. Carter) 主政時期，當時參眾議院多數席次亦掌握在民主黨手中，卻在一九七八年制定頗受社會各界批評與爭議的「天然氣政策法」(Natural Gas Policy Act)，另外卡特政府在一九八一年提出的「合成燃料計畫」(synfuels program)，更被普遍認為是錯誤的、毫無規劃的能源政策，這些法案旋即失去民眾的支持與奧援，在不久後便無疾而終。

三、擬定國防與外交政策的爭議

另一項批判分立政府的觀點認為，一旦行政部門與立法部門分屬不同政黨掌握時，國防政策與外交政策的擬定經常遭受橫阻和杯葛。其基本邏輯認為，有效的領導指揮與行政協調是決定國防政策與外交策略的重要關鍵。但是，在分立政府之下，府會僵局與協調障礙顯然對於國防與外交決策相當不利；尤其參議院批准條約需經三分之二多數的同意，假若參議院多數黨不同於總統所屬政黨，極有可能杯葛條約的通過。¹⁶ 行政部門提出國防與外交政策橫遭國會阻撓的情形甚多，典型的例證包括一九一九年民主黨總統威爾遜鼓吹的「國際聯盟」(League of Nations) 終因參議院共和黨多數的反對使得和約未獲批准；一九五六年，民主黨國會嚴厲抨擊共和黨總統艾森豪政府對於空軍戰力規劃不當；共和黨總統尼克森主政時期，民主黨國會在一九七三年通過了「戰爭權力法」(War Powers Act) 藉以限制總統海外用兵的職權；共和黨總統雷根 (Ronald W. Reagan) 主政時期，一九八七年的「伊朗—尼加拉瓜反抗軍軍售案」(Iran-Nicaraguan Contras) 和中美洲政策均引發民主黨國會的高度關切與批評。

¹⁶ 相關探討，參閱 Sundquist (1988: 628); George (1990: 419-441).

然而，分立政府是否必然有礙於國防政策與外交決策的擬定，有待質疑之處仍多。首先，國防政策與外交決策往往是極具爭議的事務，似乎很難有任何途徑得以有效解決行政部門與立法部門的衝突。針對國防政策與外交決策的制定與執行，立法部門監督行政部門的舉措，或許可以「掣肘」或「阻撓」等負面辭彙形容之，但亦可以「制衡」或「分權」等正面語句看待之，其端賴觀察的角度而異。其次，分立政府對於國防政策與外交決策具有負面影響的說法，仍可提出兩方面的反證：一是在一致政府之下仍有可能不利於國防與外交政策，另一是在分立政府之下仍可能有利於國防與外交決策。一致政府不利於國防與外交政策的例證包括：一九五一年至一九五二年期間，佔參議院多數黨的民主黨極力抨擊並調查杜魯門 (Harry S Truman) 政府的中國政策及處理韓戰的不當舉措；一九六三年，民主黨國會抨擊甘迺迪 (John F. Kennedy) 政府決定 TFX 戰機 (Tactical Experimental Fighter; 戰術試驗戰機) 合約的過程；一九六五年至一九六八年，針對越戰政策的失當，民主黨參議院對於詹森政府展開一連串的調查動作；在一九八一年，民主黨總統卡特提出「第二次戰略武器限制談判協議」(Strategic Arms Limitation Talks, SALT II)，於參議院中面臨橫阻，這是自從第二次世界大戰以來，總統提出美蘇關係協定卻未獲通過的唯一例子。

另外，在分立政府架構之下，民主、共和兩黨攜手合作得以順利推動重要國防與外交決策的實際案例甚多，舉凡一九四七年杜魯門政府對於希臘與土耳其進行援助；一九四八年杜魯門政府的「馬歇爾計畫」(the Marshall Plan; 歐洲復興計畫)；一九七二年批准「反彈道飛彈系統」(anti-ballistic missile, ABM) 條約；尼克森政府對於中國及蘇聯的開放政策，係在分立政府時期之下，頻頻與國會溝通協調以減少阻力；一九八六年國會通過對於南非進

行經濟制裁；一九九一年一月的國會決議准許布希 (George H. Bush, 以下稱老布希) 政府出兵波斯灣 (Persian Gulf) 對付伊拉克入侵科威特。¹⁷ 另外，在二〇〇一年九月十一日，美國紐約與華府多處遭受恐怖份子襲擊，造成巨大損失，國會參眾兩院(儘管民主黨掌握參議院多數席次) 隨即表示極力支持小布希政府進行軍事反擊舉措。換言之，這些相關資料顯示，分立政府對於國防與外交政策似乎並無顯著差異。

四、政策法案延續性的爭議

另一種觀點認為，在一致政府之下，由於有一個明確掌握行政與立法權力的執政黨，以其黨綱政策做為執政基礎，因此較易制定具有「延續性」政策的法案。反觀，分立政府在政策的制定或執行過程中，行政首長與掌握議會的多數黨各有立場，較易造成兩者關係不協調，因此有可能會比一致政府出現較為顯著的更迭，而形成不同政策之間缺乏連貫性(Milkis, 1999: 84-85; Pfiffner, 1991: 48)。其基本邏輯認為，「為使得美國政府體系成為一個較有效率的政府，總統與參眾兩院的多數議席必須為同一政黨所掌握。儘管這種情形並不能保證立法順利，但卻是有必要的」(Ripley, 1969: 168)。再者，「就整體而言，『當行政權與立法權分屬不同政黨所掌握時』，立法工作極難推動，尤其是內政事務。在內政事務的立法方面，經常通過一些無關緊要的法案」(Ripley, 1983: 355)。

儘管這類的批判觀點相當普遍，且似乎言之成理，然而亦有其不足之處。首先，對於政策法案「延續性」的界定，係依據研

¹⁷ 這些國防與外交政策的案例，係摘自伍啟元 (1992: chaps. 4, 7-15); Ripley & Franklin (1991: chap. 7); Petracca, Bailey, & Smith (1990).

究者本身的認知而異，故不同研究者的判準可能相互迥異。況且，政策法案「延續性」是否隨著一致政府或分立政府而有別，亦是不無疑問的。在諸多耳熟能詳的政策制定理論中，幾乎甚少論及政黨立場與政策連貫性之間的關係。¹⁸ 再者，對於法案政策的連貫性，研究者主要偏重於「意識形態」(ideology)的面向，其經常引述的兩個例證，包括羅斯福(Franklin D. Roosevelt)總統的「新政」(the New Deal)時期及詹森總統的「大社會」時期。這兩段時期具有若干共同特徵，兩者皆為民主黨執政的一致政府時期、兩者皆制定數量龐大的法案、多數重要法案均為總統主張推動的施政計畫，以及這些法案均具有濃烈的自由主義色彩。

以羅斯福總統為例，其在一九三三年初執政的「百日」(the hundred days)期間所通過的主要法案，包括「緊急銀行法」(Emergency Banking Act)、「國家工業復興法」(National Industrial Recovery Act)、「農業調整法」(Agricultural Adjustment Act)、「聯邦緊急救濟法」(Federal Emergency Relief Act)、「住宅貸款法」(Home Owner's Loan Act)、「證券法」(the Securities Act)，以及立法創設「平民防衛軍」(Civilian Conservation Corps)、「聯邦存

¹⁸ 舉例來說，傳統公共行政與政策學派認定的「嚴格理性模式」(strict rationality model)、賽門(Herbert Simon)修正嚴格理性模式而提出所謂的「有限理性模式」(bounded rationality model)、詹尼斯(Irving Janis)與曼恩(Leon Mann)所發展的「警覺資訊過程」(vigilant information processing)、林布隆(Charles Lindblom)提出的「漸進模式」(incrementalism model)、艾立遜(Graham Allison)提出的「官僚議價模式」(bureaucratic bargaining model)、亞特尼奧里(Amitai Etzioni)所提出的「綜合掃描模式」(mixed-scanning model)、佛里曼(J. Leiper Freeman)所提出的「鐵三角模式」(iron-triangles model)、孔恩(Michael Cohen)、馬區(James March)與奧森(Johan Olsen)提出的「垃圾桶模式」(garbage can model)，乃至於馬叟區(Michael Masuch)與拉伯丁(Perry LaPotin)所提出的「行政常規模式」(administrative routine model)等，這些為人熟知的政策制定理論中，幾乎毫無觸及政策連貫性與政黨主張的論述(關於這些公共政策理論的意涵及其實際案例說明，可參閱 Peters, 1993: chap. 2; Palumbo & Maynard-Moody, 1991: chap. 6)。

款保險公司」(Federal Deposit Insurance Corporation)和「田納西流域管理局」(Tennessee Valley Authority)。隨後在一九三四年，制定的「互惠貿易協議法」(Reciprocal Trade Agreements Act)、
「印地安人改組法」(Indian Reorganization Act)，以及採取緊急措施設立了「證券交易委員會」(the Securities and Exchange Commission)、
「聯邦通訊委員會」(Federal Communications Commission)及「聯邦住宅署」(Federal Housing Administration)。相關法令甚多，不一而足。

再以詹森總統為例，一九六四年所頒布的主要法案包括「經濟機會法」(Economic Opportunity Act；此法案旨在落實詹森總統所倡議的「對抗貧窮計畫」〔anti-poverty program〕)、
「都市大眾捷運法」(Urban Mass Transportation Act)、
「荒地法」(Wilderness Act)，以及「食物券法」(Food Stamp Act；聯邦政府發給貧民之糧票)。此外，在一九六五年至一九六六年時期，制頒諸多重要法案，舉凡「投票權利法」(Voting Rights Act)、
「初等及中等教育法」(Elementary and Secondary Education Act)、
「阿帕拉契山脈地區發展法」(Appalachian Regional Development Act)、
「高等教育法」(Higher Education Act)、
「水資源品質法」(Water Quality Act)、
「汽機車空氣污染管制法」(Motor Vehicle Air Pollution Control Act)，以及創設「住宅暨都市發展部」(Department of Housing and Urban Development, HUD)與「老年醫療保險制度」(Medicare Care for the Aged；透過「社會安全制度」〔Social Security〕為老者提供「醫療保險」〔medicare〕，以及為亟需醫療照顧之貧者提供「醫療救濟」〔medicaid〕)。¹⁹

整體而言，前述這些法案確實呈現出總統推動自由主義色彩

¹⁹ 這些重要法案係摘自 Mayhew (1991b: 34, 57-59)；伍啟元 (1992: chaps. 6, 11)。

立法的整體形貌，而且這兩段時期係處於民主黨執政的一致政府型態。多數研究者認為這兩段時期的政策法案之所以具有延續性，主要基於兩項理由。第一，在諸多政策領域中，制定了眾多重要法案，包括教育、民權、貧窮、醫療照顧、地區重新開發、環境保護，以及住宅議題等；總體而言，這些主要彰顯兩個重要面向：社會福利計畫與政府管制性政策。第二，其蘊含著共通的意識形態；換言之，藉由制定強而有力的政策，推動一致的規範，形塑自由主義的立法趨勢。然而，梅修(Mayhew, 1991b: 82-84)比較一九四六年至一九八二年期間美國聯邦政府頒訂「社會福利計畫」與「政府管制性政策」的情形；如表 3 資料所示，在社會福利計畫方面，共和黨總統尼克森與福特執政時期(係分立政府形態)所制定的法案數目，明顯高過於民主黨總統杜魯門、甘迺迪及卡特主政時期(均為一致政府)；另外，在政府管制性政策方面，尼克森與福特執政時期所通過的法案，甚至高過詹森主政所制定的法案數目。換言之，在共和黨總統主政的分立政府時期仍然得以制定具有濃厚自由主義色彩的法案。²⁰

五、總體經濟表現與財政赤字的爭議

就國家政治經濟情況而言，若干學者相信，美國經濟表現深

²⁰ 尼克森與福特執政時期所通過自由主義色彩的法案甚多，諸如一九六九年所制定的「賦稅改革法」(Tax Reform Act)、一九六九年的「國家環境政策法」(National Environmental Policy Act)、一九七一年的「潔淨空氣法」(Clean Air Act)、一九七一年的「緊急就業法」(Emergency Employment Act)、一九七二年的「高等教育法」(Higher Education Act)、一九七三年的「農業及消費者保護法」(Agriculture and Consumer Protection Act)、一九七四年的「住宅及社區發展法」(Housing and Community Development Act)、一九七六年的「聯邦國土政策及管理法」(Federal Land Policy and Management Act)，以及一九七六年的「國有林地管理法」(National Forest Management Act)等(這些重要法案係摘自 Mayhew, 1991b: 61-67; 伍啟元, 1992: chap. 12)。

表 3 社會福利計畫與政府管制性政策，1946-1982

總統	在任期間 ^a	分立政府		新設立之社會福利計畫 1946-1982		新設置之商業管理部門 1964-1977		新設立之商業管理法規 1962-1974		新設立之法令規範州及地方政府相關事務 ^b 1947-1980	
		7年	2年	計畫	管理部門	法規	地方	地方	地方		
杜魯門	7年	11	0								0
艾森豪	8年	13	0								0
甘迺迪	3年	16	0			3					0
詹森	6年	77	0		2	14					8
尼克森	6年	44	6		6	18					14
福特	3年		3		1	2					7
卡特	4年	13	0		1						5
雷根	2年	3	2								

^a 總統在任期間未滿一年亦以一年計算之。

^b 依據州際關係顧問委員會 (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) 所制定之州及地方政府相關法令。

資料來源：Mayhew (1991b: 83)；他作者補充說明之。

受政府體制的影響，在一致政府時期國家總體經濟表現較佳，而分立政府是肇致政策偏失與財政預算赤字飆升的主因。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。²¹ 誠如卡爾特 (Lloyd N. Cutler, 1988: 489) 所言，「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」。除了聯邦政府經濟表現與財政問題備受關注之外，奧特 (James E. Alt) 與羅里 (Robert C. Lowry) 則針對一九六八年至一九八七年州政府的預算赤字進行研究，分析結果顯示，一致政府比分立政府較能迅速地和有效地控制預算赤字，尤其是在若干要求平衡預算的州政府；反觀，一旦州政府與參眾兩院分別由不同政黨控制時，對於預算赤字的控制較為遲緩 (Alt & Lowry, 1994: 811-828)。

然而，政黨控制型態是否必然影響政府財政預算與經濟表現，似乎仍是一個未定的問題。就財政經濟影響層面而言，史都華 (Charles H. Stewart III, 1991: 203-238) 比較研究指出，分立政府確實會影響國家預算的收支，二十世紀末期的常態性分立政府確實導致預算的超支，惟十九世紀末葉的分立政府非但未帶來高額赤字，卻因府會對峙引發立法僵局，反而使得國庫闊綽。另一項研究探討一九六五年至一九九八年期間美國聯邦政府「老人行政署」(Administration on Aging, AoA) 年度執行支出的影響因素，實證資料顯示，影響老人行政署年度執行支出的變數甚多，然而分立政府與執行支出之間並無統計上的顯著關係；換言之，影響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:

²¹ 分立政府對於財政預算的負面影響，可參見 Sundquist (1988); Alesina & Rosenthal (1995); McCubbins (1991); Weatherford (1994).

261-285)。

另一項研究則從行政首長個人特質的角度來觀察立法結果和財經情況，其認為除了分立政府可能造成政府的效能不彰之外，首長個人的經驗與性格、政治情勢（選舉結果、施政滿意度）與首長面對議會關係的處理手腕，均對於立法的過程及議會撥款情形產生影響。當行政首長面對立法部門的牽制，如何尋求議員們的合作，進行談判與溝通，這兩者之間的互動如果運用妥當，往往會形成行政首長個人的助力，反之則會形成掣肘的最大阻力。此間的差別主要在於首長個人的行事風格、面對議會關係的處理手腕及經驗，如果行政首長完全以正式的制度規範與議會進行互動，反不如善於溝通談判技巧的首長得到更多的支持與合作，甚至影響府會關係的運作 (Van Assendelft, 1997)。總體看來，前述各項研究中，普遍得到的結論則是：國家總體經濟與財政預算並不會因為一致政府或是分立政府，而出現顯著的差異。

六、社會福利制度的爭議

另一項關於分立政府的爭議和總體經濟與財政預算息息相關，其著重於政府推動社會福利制度的難易。主要的論辯在於，相對於一致政府，分立政府較不利於低收入階層的照顧，其基本假設認為，短期而言，政府透過社會福利制度的直接作為最有利於貧窮階級，而非長期經濟成長的刺激 (Ripley & Franklin, 1991: 25; Peterson, 1990: 180-181)。當處於分立政府型態之下，由於行政部門與立法部門分屬不同政黨掌握，呈現僵局與對峙態勢，因此政府往往無法有效推展政務，採取任何具體作為。當政府無法採行任何作為的時候，對於社會資源分配的管制能力降低；在此情形下，富人階層往往是受益者，而窮人階級則是無能為力。再者，社會福利制度的推動必須仰仗行政權與立法權的相互協力配

合，一旦兩者呈現對立局面，透過集體合作達成社會資源重分配的政策往往遭到阻絕。簡言之，一致政府係提供「公共財貨」(public goods)之所需，羅斯福總統的「新政」及詹森總統的「大社會」時期的政府作為即為顯著例證。

儘管如此，這種論述似乎不宜過度推論。舉例而言，雷根總統所鼓吹的「社會安全網絡」(social safety net)，主要源自於尼克森和福特總統所規劃的社會安全制度。尼克森和福特執政時期制定了眾多社會福利法案，舉凡「緊急就業法」(Emergency Employment Act)和「全面就業與訓練法」(Comprehensive Employment and Training Act)、擴大失業保險、低收入者的職業訓練協助、在一九七四年之後提供住宅補助、為低收入家庭大學生提供「培爾補助金」(Pell grants)、迅速擴大食物券協助計畫、積極革新賦稅法案、為老人、盲胞及殘障者提供補助安全收入(Supplementary Security Income)，以及調升社會安全制度福利，藉此將貧窮老人比例從一九七一年的25%降到一九七四年的16% (Mayhew, 1991b: 196-197)。綜言之，「大社會」時期所強調的社會福利法案持續地通過著。再者，在一九八九至一九九一年，老布希政府著手進行克服貧困的計畫、調升了最低工資、通過「幼兒照顧綜合方案」(child care package; 對於幼兒就業父母提供賦稅減免及州政府補助金)，制定「殘障法」(Americans with Disabilities Act; 保障殘障人士的工作權及使用公共設施的權利)及「國家供給住宅法」(National Affordable Housing Act; 老布希總統積極推動的「住者有其屋計畫」『Home Ownership for People Everywhere, HOPE』，將公有住宅削價廉售承租戶)。值得一提的是，這些重要社會福利政策均在分立政府時期所制定。

七、議會是否過度使用監督權的爭議

另一個分立政府的觀點係攸關國會的監督權。基本上，民意

代表機構必須扮演監督制衡行政部門的關鍵角色，然而在分立政府體制之下，議會的行政監督權限將益形擴大，甚至濫用。其立論以為，一旦行政首長與議會分屬不同政黨時，反對黨掌握之委員會經常過度掣肘行政部門，阻撓行政首長所推行之政務，極力調查行政部門的「不當行為」(misbehavior)，進而彈劾政務官員。²² 更具體地說，國會扮演著調查角色，而當總統不同於國會多數黨的時候，國會將過度監督行政部門。²³ 國會調查案件往往引起媒體的高度關切，激發社會大眾的注目，而行政部門則飽受壓力，主要官員經常因遭受彈劾而相繼辭職。一九七三年至一九七四年尼克森總統的「水門事件」(Watergate)、柯林頓(William J. Clinton)總統的性醜聞案件即為典型的案例。

無疑地，對於國會運用行政監督權，這種情形可以被視為是正面的，也可以被視為是負面的。一方面，或許可以「過度苛求」形容之，另一方面，亦可稱之為「善盡議會正當職務」，督促行政首長和官員做好自己的本分，其端賴於評斷的角度而有別。為檢證分立政府與一致政府之間的行政監督權究竟是否有所差異，梅修(Mayhew, 1991b: chap. 2)分析一九四六年至一九九一年美國聯邦政府眾所矚目的國會調查案件，其研究發現，在分立政府時期，國會委員會蒐證調查行政部門不法行為的次數，並不明顯高於一致政府時期。如表 4 所示，無論是在貪瀆或者是其他類型的案件，這些調查案件發生在分立政府或一致政府的頻率幾乎是

²² 因不當行為而遭彈劾的理由，包括叛國 (treason)、不忠 (disloyalty)、篡位 (usurpation)、貪污 (corruption)、重罪 (high crime)、失職 (misdemeanor)、利益衝突 (conflict of interest)、其他違法行為 (other illegalities)、不當行政 (maladministration)、錯誤政策制定 (bad policy planning)、錯誤信念 (bad faith)，或者其他犯錯行為。

²³ 誠如歐加爾 (Morris S. Ogul, 1976: 18) 述及，「比起反對黨的國會議員來說，執政黨的國會議員比較不會關切監督政府的功能」。

表 4 一致政府與分立政府時期所贖目的調查案件比較，1946-1990

	一致政府 (18 年)		分立政府： 總統與參議院屬不同政黨 (20 年)		分立政府： 總統與參議院屬同政黨，但與眾議院分屬不同政黨 (6 年)	
	總數 ^a	貪污案件	總數 ^a	貪污案件	總數 ^a	貪污案件
貪污案件	8	8	6	6	1	1
其他案件	7	7	8	8	1	1
由眾議院委員會進行 ^b	3	3	7	7	1	1
由參議院委員會進行 ^b	13	13	9	9		

^a 一九五三年，由共和黨唐尼爾 (William Jenner) 擔任主席之參議院司法委員會 (the Senate Judiciary Committee) 所屬國家安全次級委員會 (Internal Security Subcommittee)，針對一九四〇年代前任民主黨總統杜魯門 (當時現任總統為共和黨的艾森豪) 時期，蘇聯特務在美國高層行政部門積極活動一事進行調查。依據梅修的描述，該案件為唯一涉及前任行政官員的重大調查案件，其餘皆為關於現任總統或行政官員的調查案件。因此，調查案件總數不包括該案。

^b 一九四七年至一九四八年，政府官員非法提供有關民生物資購買投資訊息；一九六二年，農業部 (Agriculture Department) 倫社果 (McFarlane)、龐戴斯特 (John Poindexter) 與諾斯 (Oliver B North) 涉及伊朗—尼加拉瓜反共軍事售案 (Iran-Contra)；此三項案件經由參議院與眾議院委員會進行調查。故之，參議院與眾議院皆列入計算。
資料來源：Mayhew (1991b: 32)。

無分軒輊的。之所以如此，梅修認為其主要理由在於國會議員根深蒂固的「個人主義」(individualism)色彩使然，為了確保連任，他們必須維繫與關照自身的選舉基礎，積極表現爭取選民的支持與認同，因而傾向主動調查行政部門的不當作為，遑論處於一致政府或者是分立政府的環境之中。

八、「細部控制」的爭議

與議會行政監督權有關的另一項爭議在於，行政體系是否會因為分立政府的緣故而遭受負面的影響。其基本邏輯以為，總統與國會之間劇烈的牽制對立關係，可能有損法令的執行；整體而言，阻礙行政部門履行的功能，壓抑政府制定創新政策及施政計畫的推動。當然，行政監督權與這個議題有關，但是這項問題所牽涉的範圍更為廣泛。更具體地說，在分立政府之下，民意機構對於行政部門更為積極地進行「細部控制」，箝制官僚體系，進而減弱個人「內在動機」(intrinsic motives)與「行政責任」，降低行政體系效率的問題 (Wilson, 1989: 241-244; Palumbo & Maynard-Moody, 1991: 81-82)。

所謂「細部控制」主要強調國會更為緊密的控制與嚴格的監督，其意指國會大幅增加幕僚人員編制以便監督行政部門、國會委員會更為頻繁地舉行聽證會、積極擴大使用立法權、擬定極為詳盡的法令細則以限縮官僚體系的裁量權(舉例來說，在環境法規方面)，以及採行嘗試削減總統權力的措施並規範政府決策程序，譬如一九七三年的「戰爭權力法」、一九七四年的「國會預算及保留控制法」(Congressional Budget and Impoundment Control Act)，以及針對雷根政府的中美洲政策進行干涉 (Aberbach, 1990: 26-28, 34-46; Gormley, 1989: 56-59, chap. 8)。

然而，從另一個角度來說，自從第二次世界大戰以來，由於

福利國家的興起(舉凡醫療保健、失業救助、國民住宅、環境保護等)及國家安全事務的重要性提升,使得行政權的大幅膨脹,幾乎獨佔絕大多數的政策領域。相形之下,立法部門不僅在法案制定的角色日益萎縮,而且在監督行政部門執行政策的功能更是逐漸削弱。有感於此,民意機關意圖嘗試扭轉此種情勢,儘管成效有限,但仍竭力求取立法權與行政權的平衡。以美國實際發展經驗而言,「細部控制」興起於一九七〇年代,主要在於因應與制衡尼克森總統過於積極的執政作為。其餘兩項成因包括民眾與國會對於越戰的反感(針對詹森政府和尼克森政府的處理方式),以及民眾對於官僚體系逐漸衍生的不信任感。尤其是在一九七二年尼克森總統連任之後,我行我素地處置中南半島的戰局、獨攬規劃國家安全計畫、過於激進地擱置國會的撥款法案、鼓動集權化管理行政組織計畫,最後並導致水門事件醜聞的爆發(Mayhew, 1991b: 195)。以此看來,「細部控制」的肇因主要源自於行政權的持續擴大,這種舉措是否必然不利於政治體系,亦恐是見仁見智的問題。

以上係摘述近年來研究美國一致政府與分立政府運作的差異。依筆者之見,就美國政府體制與政黨運作兩方面進行觀察,分立政府並不必然導致行政與立法部門的較勁衝突。首先,美國憲政設計重視行政與立法的互相分立,所以保障雙方獨立的地位,而行政與立法的互相制衡,又所以防止任何一方壟斷權力。總統與參眾議員的任期、選區、選民均不相同,而且總統與國會各有獨立職掌,彼此不能侵越對方的權力。這種總統制政府體制的安排,使得內閣制中「政黨政府」的精神無法落實。其次,誠如艾普斯坦(Leon D. Epstein, 1967: 31)所言,「政黨組織有類似於政府組織的傾向」。其以美國聯邦體制為例證指出,在此體制之下,政黨地方性組織勢力最為強大,而政黨全國性組織往往難

以控制其地方性組織。在美國政府體制之下，提名制度的分權化、國會中政黨凝聚力的弱化，以及缺乏明顯的黨紀約束等，成為其政黨體系的特徵(Epstein, 1986: chaps. 1-2)。在組織鬆懈的美國政黨架構之下，分立政府與一致政府的差異甚少，因為總統為推行其政務，減少議會的阻撓，必須運用嫻熟的政治技巧與同黨及反對黨議員保持接觸，減緩對抗的可能。否則，即便在一致政府之下，一位不善於維繫府會關係的總統，亦無法以政黨領袖之名，強制約束同黨國會議員遵循其意志行事。

這種論點可從研究美國總統職權的學者紐斯達 (Richard E. Neustadt, 1990)、克乃爾 (Samuel Kernell, 1993)，以及瓦特門 (Richard W. Waterman, 1989) 的著作中得以驗證。誠如其所闡述的，欲成為一位「成功的」、「有影響力的」政府首長，總統不應單憑恃正式職權所賦予的權力，更重要的訣竅在於運用非正式，但卻是更有效的權力—溝通 (communication)、協調 (negotiation) 與說服 (persuasion)—嫻熟穩健地維持行政、立法、司法部門良好關係，並且與「非政府角色」(non-governmental roles)—政黨、利益團體、大眾傳播媒體，以及民眾—保持良好公共關係。針對重大而頗具爭議性的法案，總統必須有效說服國會議員，使其體認這些法案不僅裨益行政部門利益，亦吻合議員自身的需求，而非單憑訴諸權威 (如否決權的使用)，要求議員嚴格恪守總統的意志。

肆、結論

關於一致政府與分立政府的影響差異，本文試圖引介八個面向回應這項問題，由相關文獻中可知，學者對於不同體制的運作結果和影響存有不同的評價。部分學者以為，分立政府相較於一

致政府的運作，易導致行政立法僵局、政策滯塞、無效率與責任不明的缺失。反觀，有些學者則認為，大體而言，分立政府與一致政府的運作並沒有明顯差異。究其原因，由於研究者嘗試運用不同的評估指標與方法，測量一致政府與分立政府的「政府表現」(government performance)與「領導效能」(leadership efficiency)，因此所得結論亦不盡相同。因此，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。藉由分析政府體制與政黨結構的雙重面向，本文以為分立政府並不必然導致行政與立法部門的對立僵局。當然，關於形成分立政府的可能肇因，以及其所導致的影響，都是值得繼續觀察與研究的課題。

瞭解西方文獻對於分立政府議題的研究脈絡與架構之後，讓我們回過頭來關切台灣地區政治發展所面臨的問題。做為一個由威權體制逐漸轉型朝向民主化發展的國家，我國中央層級與多數地方層級政府皆已面臨分立政府的問題。以往我國地方層級分立政府的出現多屬零星偶發，但是自從一九八九年之後，經歷數次縣市長與議會選舉，地方層級出現分立政府的比例卻有明顯增加的趨勢，似乎成為地方府會關係的常態。就中央政府層級而言，以往總統、行政院長，以及立法部門多數席次均由國民黨同時掌控。就我國憲政結構的調整而言，經由一九九四年第三次修憲與一九九七年第四次憲改，確立了總統在中央政府行政部門組織、人事與決策的主導權。²⁴ 在二〇〇〇年總統大選，中央層級亦出

²⁴ 相對而言，第三次憲改的變動幅度較小，除規定總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉(第二條)之外，主要的變革為行政院長副署權的縮減。第四次憲法增修條文則大幅增加總統的職權，其主要包括總統的人事任免權(尤其是將憲法五十五條的行政院長提名權修改為任命權，同時取消立法院的閣揆同意權)(第二、三條)、立院解散權(第二、三條)、緊急命令權(第二條)、設置國家安全會議及所屬國家安全局(第二條)、提名權(第二、三、五、六、七條)、刪除監察院對總統及副總統的彈劾權(第七條)等。迄今六次憲改之中，關於總統職權的擴張

現分立政府。鑑於一九九七年底的縣市長選舉，以及二〇〇〇年初的總統大選，均可稱為我國地方與中央政治鐘擺最大的擺盪。無論是國民黨在地方或中央政權的地位，已由長期主導的執政地位，淪為主要的在野監督角色。因此，無論就地方或中央層級而言，行政首長與立法部門所構成的府會結構型態，是否為同一政黨掌控抑或分屬不同政黨控制，其所隱含的府會關係、施政表現與領導效能，亦逐漸成為國內學者關注的議題。

筆者為文時，陳水扁總統就職已屆滿一週年，從核四續建與否、兩岸政策定位、宗教直航、反反覆覆的加稅與否、國家安全捐爭議、縮短工時、公務人員全面週休二日、老人福利津貼、國民年金、行政院預算刪減問題、高科技企業員工配股按實際股價課稅、南部科學園區與高速鐵路的對立、股市與匯市疲弱不振、經濟景氣衰退創下失業率新高、行政院提出八千一百億振興景氣措施之紛爭、中鋼人事更動之爭議，到振興傳統產業政策，引發的爭議和齟齬，似乎都可以看到行政部門與立法部門扞格不合的現象。面臨二〇〇〇年底立法委員選舉，陳水扁也以兩階段執政說，寄望民進黨能夠贏得立法院多數席次，確保未來施政的順利。有識者指出，在立委選舉之後，總統、行政院如何與立法院互動，

以及其餘政府組織與機構的調整，已引起國內學術界的重視和廣泛的討論，亦累積了相當的研究文獻。其中一項主要爭議是，修憲之後，究竟我國憲政體制屬於總統制、內閣制抑或雙首長制。儘管若干學者以為，我國憲政體制仍非屬於總統制，但許多學者認為，我國憲政體制已由原憲法設定的內閣制架構朝向總統制發展。筆者認同後者的觀點。筆者認為，我國總統職權的擴張與直接民選有必然的關係。換言之，總統掌控行政主導權，是因為獲得多數選民的支持與付託，其理甚明；當總統權力的正當性已轉變為源自人民選舉而產生，但卻又要求總統依據原憲政規範仍為一位權力相對受限的國家元首，基本上是相互矛盾的。誠然，我國現行憲政體制與美國總統制的運作仍有不同，但較趨近於總統制的發展，應是無庸置疑的；事實上，根本沒有兩個國家的憲政運作架構是完全一模一樣的，即使是同樣採行內閣制或者總統制的國家。我國憲政架構的變化，胡佛(1998)的著作有詳盡的陳述與說明。關於憲政議題並非本文探究主題，故在此不加多述。

甚至如何籌組聯合內閣，將是項備受關切的議題。個人認為，就理論而言，台灣地區當前政治運作所遭逢的問題，以及未來可能面對的問題，與美國當代分立政府的現象極為相近。或許，「他山之石，可以攻錯」，經由探討美國分立政府的形成原因與運作情形，將有助於學者引進相關概念與分析架構，檢證台灣地區政治發展所面臨的問題。

邇來，有感於我國面臨的困境，社會各界極力批評中央府會僵局、政策滯塞與搖擺，以及缺乏施政效率，若干學者援引分立政府的概念之後，隨即提出各類改革芻議。這些制度面的改革方案甚多，諸如廢除現行立法委員選舉「多名額選舉區單記非讓渡投票制」(multi-member district, single non-transferable vote system, SNTV)，改採單一選區兩票制；立法委員名額減半；延長立法委員任期為四年，與總統同時選舉；總統選舉方式改為絕對多數當選制；總統得以主動解散立法院的權限，藉以解開府會僵局；修憲確立中央政府體制究竟為總統制或內閣制，藉以體現責任政治之精神；修憲回復立法院的閣揆同意權；廢除總統與行政部門職權重疊的決策單位(譬如國家安全會議、九人決策小組等)，精簡人事，防堵府院之間有權無責、有責無權、爭功諉過的弊端。這些改革方案或頗富見地，然而，本人淺見以為，基於前述之理由，在尚未確切知悉問題癥結所在，任何改革舉措，恐仍有待商榷之處。

個人以為，較為適宜的方式還是應該參酌現有研究文獻，並衡量我國特有國情、文化與制度，解析台灣地區各政府層級分立政府的形成肇因，以及比較分立政府與一致政府運作之差異。在獲致較為周延而具說服力的解釋之後，假若真有必要，始能斟酌如何進行改革措施。相信這應是值得學者投注研究精力的範疇。當然，對於許多關鍵性議題，本文並無法提出足以周全的論述與觀點，事實上，本文所提出的疑問之處恐要多過於解答的部分。

參考文獻

- 伍啟元(1992)。《美國世紀：1901-1990》。台北：台灣商務印書館。
- 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: 63-65。
- 吳重禮(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。
- 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。
- 胡佛(1998)。《政治學的科學探究(五)：憲政結構與政府體制》。台北：三民書局。
- 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。
- 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。
- Aberbach, J. D. (1990). *Keeping a watchful eye: The politics of congressional oversight*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Alesina, A., & Rosenthal, H. (1995). *Partisan politics, divided government, and the economy*. New York: Cambridge University Press.
- Alt, J. E., & Lowry, R. C. (1994). Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: Evidence from the States. *American Political Science Review*, 88, 4: 811-828.
- Arnold, R. D. (1979). *Congress and the bureaucracy: A theory of influence*. New Haven: Yale University Press.
- Bawn, K. (1999). Voter responses to electoral complexity: Ticket splitting, rational voters and representation in Federal Republic of Germany. *British Journal of Political Science*, 29, 3: 487-505.
- Beck, P. A., Baum, L., Clausen, A. R., & Smith, C. E. (1992). Patterns and sources of ticket splitting in subpresidential voting. *American Political Science Review*, 86, 4: 916-928.
- Binder, S. A. (1999). The dynamics of legislative gridlock, 1947-96. *American Political Science Review*, 93, 3: 519-533.

- Born, R. (1994). Split-ticket voters, divided government, and Fiorina's policy-balancing model. *Legislative Studies Quarterly*, 19, 1: 95-115.
- Brady, D. W. (1993). The causes and consequences of divided government: Toward a new theory of American politics? *American Political Science Review*, 87, 1: 189-194.
- Bugarin, M. S. (1999). Voting splitting as insurance against uncertainty. *Public Choice*, 98, 1: 153-169.
- Burden, C. B., & Kimball, D. C. (1998). A new approach to the study of ticket splitting. *American Political Science Review*, 92, 3: 533-544.
- Cohen, J. E., & Collier, K. (1999). Public opinion: Reconceptualizing going public. In S. A. Shull (Ed.), *Presidential policy-making: An end-of-century assessment* (pp. 41-58). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Coleman, J. J. (1999). Unified government, divided government, and party responsiveness. *American Political Science Review*, 93, 4: 821-835.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1991). Divided control of fiscal policy. In G. W. Cox & S. Kernell (Ed.), *The politics of divided government* (pp. 155-175). Boulder, CO: Westview Press.
- Cutler, L. N. (1980). To form a government: On the defects of separation of powers. *Foreign Affairs*, 59 (Fall): 126-143.
- Cutler, L. N. (1988). Some reflections about divided government. *Presidential Studies Quarterly*, 18, 3: 489-490.
- Edwards, G. C., III, Barrett, A., & Peake J. (1997). The legislative impact of divided government. *American Journal of Political Science*, 41, 2: 545-563.
- Epstein, L. D. (1967). *Political parties in western democracies*. New York: Praeger.
- Epstein, L. D. (1986). *Political parties in the American mold*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Fiorina, M. P. (1991). Divided government in the States. In G. W. Cox & S. Kernell (Ed.), *The politics of divided government*

- (pp. 179-202). Boulder, CO: Westview Press.
- Fiorina, M. P. (1996). *Divided government* (2nd ed.). Boston: Allyn and Bacon.
- Forgette, R., & Platt, G. J. (1999). Voting for the person, not the party: Party defection, issue voting, and process sophistication. *Social Science Quarterly*, 80, 2: 409-421.
- George, L. N. (1990). Tocqueville's caveat: Centralized executive foreign policy and American democracy. *Polity*, 22, 2: 419-441.
- Goodin, R. E. (1996). Institutionalizing the public interest: The defense of deadlock and beyond. *American Political Science Review*, 90, 2: 331-343.
- Gormley, W. T., Jr. (1989). *Taming the bureaucracy: Muscles, prayers, and other strategies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hardin, C. M. (1989a). A challenge to political science. *PS: Political Science and Politics*, 22, 3: 595-600.
- Hardin, C. M. (1989b). *Constitutional reform in America*. Ames, IO: Iowa State University Press.
- Ingberman, D., & Villani, J. (1993). An institutional theory of divided government and party polarization. *American Journal of Political Science*, 37, 2: 429-471.
- Jacobson, G. C. (1991). Explaining divided government: Why can't the Republicans win the House? *PS: Political Science and Politics*, 24, 4: 640-643.
- Jones, C. O. (1994). *The presidency in a separated system*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kernell, S. (1993). *Going public: New strategies of presidential leadership*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Key, V.O., Jr. (1964). *Politics, parties, and pressure groups* (5th ed.). New York: Crowell.
- King, G., & Ragsdale, L. (1988). *The elusive executive: Discovering statistical patterns in the presidency*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Krehbiel, K. (1996). Institutional and partisan sources of gridlock:

- A theory of divided and unified government. *Journal of Theoretical Politics*, 8, 1: 7-40.
- Krehbiel, K. (1998). *Pivotal politics: A theory of U.S. lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Krehbiel, K. (1999). Paradoxes of parties in Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 24, 1: 31-64.
- Linz, J. J. (1994). Democracy, presidential or parliamentary: Does it make a difference? In J. J. Linz & A. Valenzuela (Ed.), *The failure of presidential democracy* (pp. 3-87). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mattei, F., & Howes, J. S. (2000). Competing explanations of split-ticket voting in American national election. *American Politics Quarterly*, 28, 3: 379-407.
- Mayhew, D. R. (1991a). Divided party control: Does it make a difference? *PS: Political Science and Politics*, 24, 4: 637-640.
- Mayhew, D. R. (1991b). *Divided we govern: Party control, law-making, and investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, M. D. (1991). Government on lay-away: Federal spending and deficits under divided party control. In G. W. Cox & S. Kernell (Ed.), *The politics of divided government* (pp. 113-153). Boulder, CO: Westview Press.
- Mebane, W. R., Jr. (2000). Coordination, moderation, and institutional balancing in American presidential and House election. *American Political Science Review*, 94, 1: 37-57.
- Menefee-Libey, D. (1991). Divided government as scapegoat. *PS: Political Science and Politics*, 24, 4: 643-646.
- Milkis, S. M. (1999). Political parties and divided democracy. In S. A. Shull (Ed.), *Presidential policymaking: An end-of-century assessment* (pp. 79-97). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Neustadt, R. E. (1990). *Presidential power and the modern presidents* (4th ed.). New York: Free Press.
- Ogul, M. S. (1976). *Congress oversees the bureaucracy: Studies in legislative supervision*. Pittsburgh: University of Pittsburgh

Press.

- Ornstein, N. J., Mann, T. E., & Malbin, M. J. (2000). *Vital statistics on Congress, 1999-2000*. Washington, D.C.: Publisher for the American Enterprise Institute.
- Palumbo, D. J., & Maynard-Moody, S. W. (1991). *Contemporary public administration*. New York: Longman.
- Peters, B. G. (1993). *American public policy: Promise and performance* (3rd ed.). Chatham, NJ: Chatham House.
- Peterson, M. A. (1990). *Legislating together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower and Reagan*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Petracca, M. P. (1991). Divided government and the risks of constitutional reform. *PS: Political Science and Politics*, 24, 4: 634-637.
- Petracca, M. P., Bailey, L., & Smith, P. (1990). Proposals for constitutional reform: An evaluation of the Committee on Constitutional System. *Presidential Studies Quarterly*, 20, 3: 503-532.
- Petrocik, J. R. (1991). Divided government: Is it all in the campaigns? In G. W. Cox & S. Kernell (Ed.), *The politics of divided government* (pp. 13-38). Boulder, CO: Westview Press.
- Pfiffner, J. P. (1991). Divided government and the problem of governance. In J. A. Thurber (Ed.), *Divided democracy: Cooperation and conflict between the President and Congress* (pp. 39-60). Washington, D.C.: CQ Press.
- Quirk, P. J., & Nesmith, B. (1994). Explaining deadlock: Domestic policymaking in the Bush presidency. In L. C. Dodd & C. Jillson (Ed.), *New perspective on American politics* (pp. 191-211). Washington, D.C.: CQ Press.
- Ripley, R. B. (1969). *Majority party leadership in Congress*. Boston: Little, Brown.
- Ripley, R. B. (1983). *Congress: Process and policy*. New York: W. W. Norton.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1991). *Congress, the bureaucracy, and public policy* (5th ed.). Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.

- Robinson, D. L. (1989). *Government for the third American century*. Boulder, CO: Westview Press.
- Shugart, M. S. (1995). The electoral cycle and institutional sources of divided presidential government. *American Political Science Review*, 89, 2: 327-343.
- Sigelman, L., Wahlbeck, P. J., & Buell, E. H., Jr. (1997). Vote choice and the preference for divided government: Lessons of 1992. *American Journal of Political Science*, 41, 3: 879-894.
- Stewart, C. H., III. (1991). Lessons from the post-Civil War era. In G. W. Cox & S. Kernell (Ed.), *The politics of divided government* (pp. 203-238). Boulder, CO: Westview Press.
- Sundquist, J. L. (1980). The crisis of competence in our national government. *Political Science Quarterly*, 95, 2: 183-208.
- Sundquist, J. L. (1986). *Constitutional reform and effective government*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Sundquist, J. L. (1988). Needed: A political theory for the new era of coalition government in the United States. *Political Science Quarterly*, 103, 4: 613-635.
- Sundquist, J. L. (1990). Response to the Petracca-Bailey-Smith evaluation of the Committee on the Constitutional System. *Presidential Studies Quarterly*, 20, 3: 533-543.
- Terrance, V. L., Jr., & De Vries, W., with Mosher, D. L. (1998). *Checked & balanced: How ticket-splitters are shaping the new balance of power in American politics*. Grand Rapids, MI: William B. Eerdmans.
- Van Assendelft, L. A. (1997). *Governors, agenda setting, and divided government*. New York: University Press of America.
- Waterman, R. W. (1989). *Presidential influence and the administrative state*. Knoxville, TN: University of Tennessee Press.
- Wattenberg, M. P. (1990). *The decline of American political parties*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wattenberg, M. P. (1991a). The Republican presidential advantage in the age of party disunity. In G. W. Cox & S. Kernell (Ed.), *The politics of divided government* (pp. 39-55). Boul-

der, CO: Westview Press.

Wattenberg, M. P. (1991b). *The rise of candidate centered politics: Presidential elections of the 1980s*. Cambridge: Harvard University Press.

Weatherford, M. S. (1994). Responsiveness and deliberation in divided government: Presidential leadership in tax policy making. *British Journal of Political Science*, 24, 1: 1-31.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.

Controversies over the Consequences of Divided Government in American Politics: The Perspective of Public Administration and Policy

Chung-li Wu

Abstract

In the past decade, research on “divided government” and “unified government” has become one of the salient issues in American politics. In light of the important theoretical implications of this field, this study focuses on public administration and policy, examining the consequences for it of divided and unified government. The paper examines the following issues: 1) whether or not the process of lawmaking experiences gridlock; 2) arguments on the quality of legislation; 3) the conduct of defense and foreign policies under divided government; 4) debates about coherence across policies; 5) differences in macroeconomic performance and the problem of rising fiscal deficits; 6) arguments on the promotion of social welfare; 7) highly public investigations in which congressional committees expose alleged misbehavior in the executive branch; and, 8) Congress’s thrust toward “micromanaging” the executive branch, reducing the efficiency and effectiveness of the administration. Research on the consequences of divided government has produced some interesting findings and stimulated several lively controversies. In other words, the question — do policy gridlock, stalemate, deadlock, and inefficiency arise under divided government? — remains contentious. This study concludes that divided government is an important issue in the study of public administration and policy, and is deserving of further academic attention from a comparative perspective.

Key Words: divided government, party government, split-ticket voting, policy-making, policy-implementation