

美國「分立性政府」與「一致性政府」體制運作之比較與評析

吳重禮*

摘 要

自從一九六八年以降，分立性政府型態已成為美國聯邦政府與地方政府普遍存在的現象。本文旨在檢視分立性政府與一致性政府的肇因與運作情形。關於分立性政府的肇因，研究者嘗試提供各項因素以解釋選民分裂選票的投票行為，然而迄今尚未發展出周全的解釋。除論述各家學說及其優缺之外，本文亦嘗試提出綜合性觀點，以期得到一較為周延的解釋。至於分立性政府是否導致政策滯塞，亦是學界爭議的焦點。經由分析美國政府體制與政黨結構的雙重面向，本文以為分立性政府並無必然導致政治運作的僵局。當然，關於美國分立性政府的肇因及其所導致的影響，皆是值得研究者繼續關注的課題。在結語中，本文認為分立性政府的相關議題或許可成為我國政治學界研究台灣地區政治發展的另一領域。

關鍵字詞：分立性政府（divided government）、一致性政府（unified government）、選票分裂投票模式（split-ticket voting）、在職者優勢（incumbency advantage）、政黨政府（party government）

* 國立中正大學政治學研究所助理教授

壹、前言

一九九六年美國總統大選，並不出人意料地，民主黨 Bill Clinton 以在職者優勢（incumbency advantage）擊潰共和黨 Robert Dole（原參議院多數黨領袖）蟬聯總統寶座，而共和黨延續一九九四年期中國會選舉（midterm congressional elections）的優勢，繼續掌握參、眾議院多數席次，使得「分立性政府」（divided government）的政治運作型態確定將延續至一九九八年。這種情況意味著，自從一九六八年之後的三十年期間，美國聯邦政府總共有二十四年處於分立性政府狀態，而「一致性政府」（unified government）則僅僅維持了六年。再者，由以往的選舉經驗可知，總統所屬之政黨經常在期中國會選舉遭逢挫敗（Shugart, 1995）。以此推測，民主黨在九八年贏得國會選舉，掌握參眾兩院多數議席的機會並不大。因此，幾乎可以斷言，在本世紀結束前，美國聯邦政府將繼續維持著分立性政府狀態。

近代民主政府之運作莫不以政黨政治為基礎，而民主政治與責任政治之體現，與政黨政治更有著密切的關係。就學理而言，一致性政府指涉的乃是，在一個政府體制中，行政部門與立法部門皆由同一政黨所控制。在一致性政府架構之下，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。相對於一致性政府的概念，分立性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）體制中，分立性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，祇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，即可稱之為分立性政府。簡言之，分立性政府乃是行政部門所屬政黨無法掌握國會多數議席。

依照上述定義可知，分立性政府唯有可能發生在諸如美國之類的總統制或法國雙首長制（two-headed executive）的國家，而不會在採行內閣制的國家中出現。在內閣制政府體制下，祇有國會議員經由人民普選產生，贏得過半數議席的政黨成為執政黨，其黨魁經由國會同意，提請國家元首認可而膺任總理（或謂首相），進而組織內閣。倘若沒有任何政黨囊括多

數議會席次，則由各政黨折衝妥協推舉閣揆，籌組聯合內閣。簡單地說，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，始可能發生分立性政府的情況。

如表一所示，由一八二九年第二十一屆國會以降，美國政黨政治漸趨成形，絕大多數的時間，有一多數黨主導政局，同時掌握行政與立法部門，而此種政黨輪替的週期大約為三、四十年。在二次大戰之前，曾經發生兩次明顯的、持續性的分立性政府，其時期分別是由一八四三年至一八六一年，以及一八七五年至一八九七年期間。總體觀之，這兩波分立性政府時期的持續幅度分別為十二年與十六年，皆小於一九六八年之後長達二十四年的分立性政府狀態。就體制運作意涵的角度而言，分立性政府似乎已經取代一致性政府，而成為美國聯邦政府的制度性規範 (institutional norm)。

表一：美國聯邦政府型態，一八二九至一九九八

年 份	國 會 屆 期	一 致 性 政 府	分 立 性 政 府
1829-31	21 st	Andrew Jackson (D); 參眾議院 (D)	
1831-33	22 nd	Andrew Jackson (D); 參眾議院 (D)	
1833-35	23 rd	Andrew Jackson (D); 參眾議院 (D)	
1835-37	24 th	Andrew Jackson (D); 參眾議院 (D)	
1837-39	25 th	Martin Van Buren (D); 參眾議院 (D)	
1839-41	26 th	Martin Van Buren (D); 參眾議院 (D)	
1841-43	27 th	William H. Harrison 與 John Tyler* (W); 參眾議院 (W)	
1843-45	28 th		John Tyler (W); 參議院 (W) 眾議院 (D)
1845-47	29 th	James K. Polk (D); 參眾議院 (D)	
1847-49	30 th		James K. Polk (D); 參議院 (D) 眾議院 (W)
1849-51	31 st		Zachary Taylor 與 Millard Fillmore* (W); 參眾議院 (D)
1851-53	32 nd		Millard Fillmore (W); 參眾議院 (D)
1853-55	33 rd	Franklin Pierce (D); 參眾議院 (D)	
1855-57	34 th		Franklin Pierce (D); 參議院 (D) 眾議院 (R)
1857-59	35 th	James Buchanan (D); 參眾議院 (D)	
1859-61	36 th		James Buchanan (D); 參議院 (D) 眾議院 (R)
1861-63	37 th	Abraham Lincoln (R); 參眾議院 (R)	
1863-65	38 th	Abraham Lincoln (R); 參眾議院 (R)	
1865-67	39 th	Abraham Lincoln 與 Andrew Johnson*	

年份	國會屆期	一致性政府	分立性政府
		(R); 參眾議院 (U)	
1867-69	40 th	Andrew Johnson (R); 參眾議院 (R)	
1869-71	41 st	Ulysses S. Grant (R); 參眾議院 (R)	
1871-73	42 nd	Ulysses S. Grant (R); 參眾議院 (R)	
1873-75	43 rd	Ulysses S. Grant (R); 參眾議院 (R)	
1875-77	44 th		Ulysses S. Grant (R); 參議院 (R) 眾議院 (D)
1877-79	45 th		Rutherford B. Hayes (R); 參議院(R) 眾議院(D)
1879-81	46 th		Rutherford B. Hayes (R); 參眾議院 (D)
1881-83	47 th	James Garfield 與 Chester A Arthur* (R); 參眾議院 (R)	
1883-85	48 th		Chester A Arthur (R); 參議院 (R) 眾議院 (D)
1885-87	49 th		Grover Cleveland (D); 參議院 (R) 眾議院 (D)
1887-89	50 th		Grover Cleveland (D); 參議院 (R) 眾議院 (D)
1889-91	51 st	Benjamin Harrison (R); 參眾議院 (R)	
1891-93	52 nd		Benjamin Harrison (R); 參議院 (R) 眾議院 (D)
1893-95	53 rd	Grover Cleveland (D); 參眾議院 (D)	
1895-97	54 th		Grover Cleveland (D); 參眾議院 (R)
1897-99	55 th	William McKinley (R); 參眾議院 (R)	
1899-01	56 th	William McKinley (R); 參眾議院 (R)	
1901-03	57 th	William McKinley 與 Theodore Roosevelt* (R); 參眾議院 (R)	
1903-05	58 th	Theodore Roosevelt (R); 參眾議院 (R)	
1905-07	59 th	Theodore Roosevelt (R); 參眾議院 (R)	
1907-09	60 th	Theodore Roosevelt (R); 參眾議院 (R)	
1909-11	61 st	William H. Taft (R); 參眾議院 (R)	
1911-13	62 nd		William H. Taft (R); 參議院 (R) 眾議院 (D)
1913-15	63 rd	Woodrow Wilson (D); 參眾議院 (D)	
1915-17	64 th	Woodrow Wilson (D); 參眾議院 (D)	
1917-19	65 th	Woodrow Wilson (D); 參眾議院 (D)	
1919-21	66 th		Woodrow Wilson (D); 參眾議院 (R)
1921-23	67 th	Warren G. Harding (R); 參眾議院 (R)	
1923-25	68 th	Warren G. Harding 與 Calvin Coolidge* (R); 參眾議院 (R)	
1925-27	69 th	Calvin Coolidge (R); 參眾議院 (R)	
1927-29	70 th	Calvin Coolidge (R); 參眾議院 (R)	
1929-31	71 st	Herbert C. Hoover (R); 參眾議院 (R)	
1931-33	72 nd		Herbert C. Hoover (R); 參議院 (R)

年 份	國 會 屆 期	一 致 性 政 府	分 立 性 政 府
			眾議院 (D)
1933-34	73 rd	Franklin D. Roosevelt (D); 參眾議院 (D)	
1935-36	74 th	Franklin D. Roosevelt (D); 參眾議院 (D)	
1937-38	75 th	Franklin D. Roosevelt (D); 參眾議院 (D)	
1939-40	76 th	Franklin D. Roosevelt (D); 參眾議院 (D)	
1941-42	77 th	Franklin D. Roosevelt (D); 參眾議院 (D)	
1943-44	78 th	Franklin D. Roosevelt (D); 參眾議院 (D)	
1945-46	79 th	Franklin D. Roosevelt 與 Harry S Truman* (D); 參眾議院 (D)	
1947-48	80 th		Harry S Truman (D); 參眾議院 (R)
1949-50	81 st	Harry S Truman (D); 參眾議院 (D)	
1951-52	82 nd	Harry S Truman (D); 參眾議院 (D)	
1953-54	83 rd	Dwight D. Eisenhower (R) 參眾議院 (R)	
1955-56	84 th		Dwight D. Eisenhower (R); 參眾議院 (D)
1957-58	85 th		Dwight D. Eisenhower (R); 參眾議院 (D)
1959-60	86 th		Dwight D. Eisenhower (R); 參眾議院 (D)
1961-62	87 th	John F. Kennedy (D); 參眾議院 (D)	
1963-64	88 th	John F. Kennedy 與 Lyndon B. Johnson* (D); 參眾議院 (D)	
1965-66	89 th	Lyndon B. Johnson (D); 參眾議院 (D)	
1967-68	90 th	Lyndon B. Johnson (D); 參眾議院 (D)	
1969-70	91 st		Richard M. Nixon (R); 參眾議院 (D)
1971-72	92 nd		Richard M. Nixon (R); 參眾議院 (D)
1973-74	93 rd		Richard M. Nixon 與 Gerald R. Ford* (R); 參眾議院 (D)
1975-76	94 th		Gerald R. Ford (R); 參眾議院 (D)
1977-78	95 th	James E. Carter (D); 參眾議院 (D)	
1979-80	96 th	James E. Carter (D); 參眾議院 (D)	
1981-82	97 th		Ronald W. Reagan (R); 參議院 (R) 眾議院 (D)
1983-84	98 th		Ronald W. Reagan (R); 參議院 (R) 眾議院 (D)
1985-86	99 th		Ronald W. Reagan (R); 參議院 (R) 眾議院 (D)
1987-88	100 th		Ronald W. Reagan (R); 參眾議院 (D)
1989-90	101 st		George H. Bush (R); 參眾議院 (D)
1991-92	102 nd		George H. Bush (R); 參眾議院 (D)
1993-94	103 rd	William J. Clinton (D); 參眾議院 (D)	
1995-96	104 th		William J. Clinton (D); 參眾議院 (R)
1997-98	105 th		William J. Clinton (D); 參眾議院 (R)

D 代表民主黨 (Democratic)，R 為共和黨 (Republican)，U 為美國南北戰爭時期的聯邦統一黨 (Unionist)，W 為輝格黨 (Whigs，其為共和黨前身)。

*總統職位之取得，因前任總統（及副總統）去世或辭職而繼任至原任期屆滿。

資料來源：一八二九年至一九八八年之資料摘自 King and Ragsdale (1988: 426-429)，其餘摘自新聞資料。

如果將第三波分立性政府時期由一九六八年往前推進至一九五五年，我們檢視從第八十四屆至第一二屆國會期間，總統與國會所屬政黨的分配情形，可以發現，民主黨長期以來在國會中佔有相當的優勢，尤其在眾議院中長期擁有多數議席。相反地，共和黨在入主白宮的競爭力則遠超過民主黨，尤其從一九六八年至一九九二年的二十四年期間，白宮幾乎全為共和黨所盤據；唯一的例外是，一九七三年爆發水門案件的後續影響導致共和黨聲勢顯著下跌，促使一九七六年民主黨候選人 James E. Carter 以些微差距擊敗當時繼任總統的 Gerald R. Ford。

正當美國學術界紛紛提出各項理由解釋為何共和黨長期掌握總統職位，而民主黨總是在國會選舉保持優勢之時，在一九九二年大選，來自南方的 Clinton 以黑馬姿態連番征戰，淘汰黨內強敵 Paul Tsongas、Tom Harkin、Jerry Brown 以及其他角逐者。隨後，Clinton 代表民主黨披掛上陣，順勢擊潰在職總統 George Bush，一舉攻下睽違十二年之久的總統職位。Clinton 的勝利代表的政治意涵甚多，其中亦似乎意味著第三波分立性政府，將隨著民主黨主政時代的來臨而告結束。然而，相當出人意料地，一九九四年期中選舉，共和黨同時擄獲參眾議院多數席次，使得聯邦政府再度形成分立性政府的狀態。

事實上，不僅在聯邦層級的分立性政府成為體制的常態，甚至於在地方層級方面，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，一致性州政府的比例呈現明顯的下降趨勢。在一九八八年之後，甚至約有百分之七十五的州政府，是處於分立性政府的局面 (Fiorina, 1991: 181)。準此以觀，分立性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，探討美國分立性政府運作的學術著作相當繁多，研究的主軸環繞三項議題：形成分立性政府的可能肇因、分立性政府所導致的影響，以及應該採行何種政治改革以杜絕分立性政府的可能弊端。儘管學者嘗試提

出各項學說以解釋分立性政府的形成，然而迄今尚未發展出一套周全的解釋。同樣地，分立性政府是否導致政策滯塞，亦是眾說紛紜，莫衷一是。針對分立性政府的問題，儘管若干學者提出各種改革芻議。然而，在前兩項議題尚未廓清之前，任何改革提議似乎仍嫌過早。有鑑於愈來愈多的學者投注在這些相關議題的研究，David W. Brady (1993) 認為，關於分立性政府議題的探討，可能取代以往偏重政黨重組 (party realignment) 的思考，而成為學術界探究選舉結構 (如選民投票行為、政黨重組或解構)、政府制度，以及政策制訂等三個互動面向的研究重心。

在此，本文擬探究數項相關議題。首先，針對形成分立性政府的可能原因，除論述各家學說及其優缺之外，本文亦嘗試提出綜合性觀點，以期得到一較為周延而具說服力的解釋。其次，本文探討分立性政府與一致性政府所造成的影響。經由分析美國政府體制與政黨結構的雙重面向，本文以為分立性政府並不必然導致政治運作的僵局。無疑地，關於分立性政府的肇因及其所導致的影響，皆是值得研究者繼續關注的課題。在結語中，本文除扼要概述分立性政府與一致性政府的異同之外，亦將提出美國分立性政府的相關議題對於台灣地區政治發展情勢的啟示。

貳、分立性政府形成的可能肇因

在社會科學領域之中，研究者所面臨的問題，往往不是在於發現既存的現象，而是在於如何解釋這些現象。顯然地，政治學者對於分立性政府的探討亦面臨相同的情形。近年來，學者嘗試提供多項因素以解釋分立性政府的形成，譬如政治體制的憲政架構、政策平衡理論、結構性規則、在職者優勢、候選人議題、選舉聯盟、政黨式微，以及獨立選民的增加等等。儘管分立性政府的肇因眾說紛紜，截至目前為止，尚未有周全的解釋足以為多數學者所接受。

如前所述，分立性政府並非新近所形成的一種政治現象。美國政治歷史上，聯邦政治體制除了零星偶發的分立性政府之外，曾經歷三波大幅度的分立性政府時期。然而，這種現象並未獲得學術界的高度重視。一九六十年代以來，許多美國政治學者依循 V.O. Key (1955, 1959) 所發展的「關鍵性選舉」 (critical election) 與「持續性重組」 (secular realignment) 的

理論，偏重在政黨重組或政黨解構（party dealignment）方面的研究（相關文獻，譬如 Burnham, 1970；Ladd and Hadley, 1975；Nardulli, 1995；Pomper, 1967）。直到十年前，James L. Sundquist（1988）在一篇研究報告中，認為美國政治型態正面臨一個新的世紀，亦即常態性的分立性政府，或謂聯合政府（coalition government）已然形成。Sundquist 的立論認為，民主政治首重政黨政府（party government）的運作機制，經由健全的政黨競爭，執政黨擔任行政與立法機關的樞紐，反對黨則扮演監督執政黨的角色，成為政府施政的警鐘。然而，在分立性政府之下，因為行政與立法權分屬不同政黨掌握，使得政黨政府的運作原則遭到嚴重的削弱，行政與立法部門彼此分歧矛盾，而所謂負責任、重效能的政府已不可得。

當然，常態性分立性政府源起於「選票分裂投票」（split-ticket voting）模式的形成，亦即多數選民在行政首長與議員選舉中分別支持不同黨籍候選人。如表二所示，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，均低於百分之二十。一九四八年以降，這種比例逐漸攀升，有時甚至高達百分之四十以上。就另一層政治意義而言，選民選票分裂比例的增加，也意味著總統裙帶效應（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？是選民蓄意的投票行為，抑或無意的投票結果？是什麼樣的因素導致高比例的選票分裂情形？

針對這些問題，相關文獻嘗試提出多項解釋因素。若干研究者認為，美國政治體制權力分立（separation of powers）的憲政架構安排（constitutional parameters）乃是分立性政府的主要肇因（Cutler, 1980, 1988；Hardin, 1989；McCubbins, 1991；Sundquist, 1988）。依據美國立憲原意，為防止政府可能的暴政與壓制，而對人民的自由權利構成威脅，制憲者所提出的解決之道，即是將政府的基本權力分別授予相互分立且各自獨立的機構，以避免任何部門無所限制地獨攬政府權力。

在聯邦通訊書（*The Federalist Papers*）第十、四十七、四十八、五十一與六十二編中，James Madison 指出，政府組織之建構必須避免政府濫權的情形發生，因此分別賦予每一部門對其他部門具有若干牽制，並使每一部門能夠與另外兩部門間保持適當的平衡，此即所謂「制衡」（checks and

balances)¹。就行政與立法的互動關係而言，國會有權藉著否決總統要求通過的法案、審核行政部門所提出的預算案、參議院運用總統指派高級官員（包括內閣閣員、聯邦最高法院法官、駐外使節、局長、署長等）的任命同意權與條約締結的批准權，甚至提出彈劾等等，對於總統的權力加以制衡。在行政部門方面，總統對立法部門的制衡，主要係藉由否決權（veto）的行使，否決國會所通過之法案，以防止國會的濫權。

表二：總統與眾議員候選人之選票分裂投票模式，一九一〇至一九九二

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

¹ Madison 以為政治制度的設置，必須杜絕政府濫權與壓制人民的傾向，尤其必須以考量人性本質（human nature）為出發點。換言之，政府組織乃是人性的反映。在聯邦通訊書第五十一編中，Madison 闡述其人性本惡的觀點—「假若人是天使，則政府是不需要的。假若是天使來統治人們，則政府的外在與內在控制也是不需要的」。

1980	435	143	32.8
1984	435	190	43.7
1988	435	148	34.0
1992	435	100	23.0

資料來源：Ornstein, Mann, and Malbin (1994: 64)。

正由於憲政體制中制衡分權原則，使立法與行政得以區隔，不僅政治統治權（political governance）的行使遭到切割，而且間接地鼓勵分立性政府的形成。因為制衡分權概念深植選民心理層次，反映在投票行為上即是分裂選票。依此觀點，若干學者以為，選票分裂投票模式乃起源自多數選民心理的「平衡理論」（balancing theory）（Fiorina, 1992；Born, 1994；Brady, 1993），或謂認知性麥迪遜主義（cognitive Madisonianism）（Sigelman, Wahlbeck and Buell, 1997）。而此心態反映在投票行為上，使得多數選民「蓄意地」支持不同政黨的行政首長與民意代表，希冀在政治體制上，造成分立而制衡的政府，以尋求政府決策過程中意識型態和政治利益的妥協平衡，避免任何政黨過度掌握政治權力，制訂流於保守或激進的政策（Jacobson, 1991: 641；Petraicca, Bailey and Smith, 1990: 506）。

顯然，平衡理論具有許多的優點。首先，此項解釋相當明顯易懂，符合理論的簡單性（parsimonious）與直接性（straightforward）之基本條件，而且具備相當程度的說服力。其次，平衡理論結合若干重要的概念（包括政治體制、黨綱政策、選民心理取向與行為模式，以及政策制訂等），為未來研究領域提供了一個新的方向。

儘管如此，此項學說卻仍然存有若干的弱點，亟待進一步研究加以補強。首先，筆者質疑，「多數」美國選民是否如此之「理性」，具備足夠的政治知識（political knowledge），瞭解到本身選票分裂的行為將促成分立性政府，並且寄望經由選舉行為形成分立性政府，避免任何政黨壟斷政治勢力，在相互制衡的機制下，以獲致中庸的政策。雖然缺乏實證資料以瞭解一般選民對於分立性政府所抱持的態度為何，然而，吾人可以藉由美國成年人對政治事務的認知程度，間接地瞭解到選民對分立性政府，以及相關議題的態度。如表三所示，在二十八項問測項目中，一般民眾的政治資訊及政治知識其實是相當貧乏的，更遑論能夠認知到，可經由「蓄意地」投票行為造成分立而制衡的政府，尋求意識型態的妥協平衡，以制訂中庸

的政策。換言之，吾人似乎不宜高估選民政治行為模式中所具備的「理性」成分。

其次，即使平衡理論所強調的選民理性認知是普遍存在的現象，並且此種政治態度可以直接反映在投票行為上，卻也無法解釋為何發生斷續性三波大幅度分立性政府時期（尤其在一九六八年後的第三波），而非普遍存在的常態性現象。因為，在分權制衡的憲政架構下，假如選民投票行為正是反映心理的「平衡理論」，那麼吾人可以推測，分立性政府應該是美國政府長期存在的現象，而不是密集地發生在某些特定時期。

表三：美國成年民眾對於政治資訊的認知程度，一九四五至一九八七

問 測 項 目	正確回答比例	問測年份	資料來源
知道美國的首府所在	94%	1945	AIPO
知道總統任期是四年	94%	1951	AIPO
現任總統相片的辨認	93%	1948	AIPO
說出該州現任州長的姓名	89%	1973	Harris
知悉陪審團制度	83%	1987	Hearst
知道“veto”的意涵	80%	1947	AIPO
能夠說出現任副總統的姓名	79%	1978	NORC
知道FBI為何機構的簡稱	78%	1949	AIPO
知道“wiretapping”的意涵	74%	1969	AIPO
能夠說出該市市長的姓名	70%	1967	AIPO
知道哪一政黨在眾議院中擁有多數席次	69%	1978	NORC
知道總統任期不得超過兩任	68%	1970	CPS
知道中國是共產國家	63%	1972	CPS
對於“conservative”有某種程度的瞭解	63%	1960	SRC
知道“open housing”的意涵	58%	1967	AIPO
知道每一州選出兩位參議員	52%	1978	NORC
能夠說出該州國會議員的姓名	46%	1973	Harris
知悉美國憲法第一至第十修正案為人權法案（the Bill of Rights）	41%	1987	Hearst
能夠說出該州兩位參議員的姓名	39%	1973	Harris
知道蘇俄不是北大西洋公約（NATO）組織的成員	38%	1964	AIPO
能夠說出現任美國國務卿的姓名	34%	1978	NORC
知道“no-fault”保險的意涵	31%	1977	AIPO
知道聯邦眾議員的任期為兩年	30%	1978	NORC

能夠說出該州州參議員的姓名	28%	1967	AIPO
知道哪兩個國家正在進行戰略武器限制談判 (SALT)	23%	1979	CBS/ <i>NYT</i>

AIPO 為 American Institute of Public Opinion (Gallup) ; CPS 為 Center for Political Studies ; Harris 為 Lou Harris and Associates ; NORC 為 National Opinion Research Center ; CBS/*NYT* 為 Columbia Broadcasting System/*New York Times* ; Hearst 為 Hearst Corporation。

資料來源：LeLoup (1989: 146)。

再者，平衡理論的基本假定與「空間理論」(spatial theory)或謂「空間類比」(spatial analogy)的立論是相互違背的(Brady, 1993: 191)。依據空間理論的概念，選民的投票行為是基於理性的選擇，取決於支持政治議題、意識型態相近的政黨及其候選人，以擴大自身的利益(參閱 Downs, 1965 ; Enelow and Hinich, 1984)。然而，平衡理論卻認定多數選民的選舉行為，一方面認同與自身利益相近的(行政首長 / 議員)候選人，另一方面卻又跳脫自我利益的束縛，以支持立場差距較遠的(議員 / 行政首長)候選人。

除了平衡理論之外，部份研究者認為，導致分立性政府的主因源自於選民自我矛盾的政策偏好(王國璋，1993：237-238；Cox and Kernell, 1991: 3-4)，或者是選民無所適從的投票行為，故只得分攤「賭注」支持不同政黨(Menefee-Libey, 1991: 645)，甚或選民只單純以候選人個人條件為取向(Sigelman, Wahlbeck and Buell, 1997: 892)。歸納而言，這派學說認為，選票分裂投票模式並非選民蓄意的投票結果。

基本上，此種非蓄意選票分裂投票行為的命題結合了政治議題、選舉制度、候選人立場及選民利益等四項因素，其強調共和黨之所以在總統大選佔有優勢，乃是因為共和黨掌握關鍵性議題及國家全面性政策。相對地，因為民主黨國會議員能夠有效地維護本身選區利益，使得民主黨得以在國會議員選舉中立於不敗之地(王國璋，1993；Cox and Kernell, 1991；Menefee-Libey, 1991；Thurber, 1991)。就選舉制度的層面觀之，總統與國會議員不同選舉區之差異，使得總統與國會議員產生不同的政策偏好與意識型態之區隔，而此等差異使分立性政府於焉產生。因為總統大選屬於全國性選舉，選民具有高度的異質性，故候選人必須訴諸全面性、普遍性及宏觀性的議題。然而，國會選舉卻屬個別性與區域性(參議員代表州，眾議員代表選舉區)，參眾議員往往必須面對同質性高的選民，因此候選人

的競選議題亦不免侷限在地方性事務。

在此種政治環境之下，多數選民一方面認同共和黨總統候選人的國家經濟規畫方針，注重保守性減稅政綱及強悍的國防政策。但另一方面，為取得政府有限資源運用的極大化（maximization），選民傾向支持民主黨國會議員候選人，以確保社會安全、福利制度，執行嚴格的環境保護標準，爭取地方選區建設計畫。選民這種雙重、矛盾心態，適足以導致選票分裂。

除了基本黨綱的差距之外，為什麼共和黨較易擬制全面性的國家發展性藍圖，而民主黨即便掌握國會多數席次，卻經常無法勾勒出宏觀性的政策方針？John R. Petrocik（1991）與 Gary C. Jacobson（1990, 1991）咸認為此情況與兩黨國會議員結構的差異有著密切關係。在民主黨方面，雖然該黨議員在國會中佔有多數席次，然而，在連任（reelection）勝選的動機下，為取得選區選民的信賴與支持，往往多加考量選民立場，極力爭取地方建設。故之，民主黨議員異質性較高，在國會中較不遵循黨綱政策的約束。當政黨的立場與選區利益並不衝突時，民主黨議員當然不會遭遇任何困難，但是當這兩者發生抵觸時，他們就面臨角色矛盾的困境。一般而言，議員往往為顧及選舉連任的壓力，傾向以選區民眾的意向為依歸。這種「一人一把號，各吹各的調」的現象造成全面性、整體性政綱不易形成²。換言之，民主黨經常缺乏健全的機制，整合黨內各式敵對團體，以形成有效的政黨聯盟（party coalition）贏得總統大選。反觀，共和黨雖然僅掌握國會少數議席，但因為支持共和黨的選民具有較高的同質性，反而有利凝聚黨內共識，裨益策畫內政與外交的全面性政綱。

以多數選民政治立場矛盾的雙重評價標準，結合選民心理、政黨政策、候選人立場等多項變數，共同解釋分立性政府的形成，確實相當具有啟發性。即令如此，筆者以為，這種看法亦有其不足之處。首先，全國性議題

² 民主黨國會議員的高度異質性，由同黨議員政治態度的不同可見一斑（參閱 Black and Black, 1992）。尤其在美國南方，強調濃烈宗教與道德觀，種族意識尚存，北方自由派的人權、族群、與婦女運動的支持，都讓南方白人多有微詞。儘管南方各州民主黨仍擁有優勢，掌握多數州政府及議會控制權，但是部份民主黨人較一般共和黨自由派人士更為保守。在多次總統大選，南方各州反成為支持共和黨候選人的重鎮。民主黨領導菁英有感南方保守勢力與北方自由派鬭牆，阻撓黨內團結，然而彼此立場歧見甚深，無法有效統合。

與地區性議題是否可以截然區分，筆者對此持保留的態度。以老人福利制度為例，其包括退休金(Social Security)、生活救助金(Supplemental Security Income)、榮民福利(Veterans Benefits)、福利金或救濟金(Public Assistance)、退休老人醫療補助(Medicare)、貧困醫療補助(Medicaid)、糧食券(Food Stamps)、乘車減價優待(Reduced Fare)、免加租優待(Senior Citizen Rent Increase Exemption)、地產稅減免優待(Real Property Tax Exemption)、能源補助(Home Energy Assistance Program, HEAP)、電話基本費優待、修屋貸款等十三項福利措施，倘若總統決議嚴格管制審核老人福利申請資格，以縮減聯邦預算支出，則各州及地方政府相關經費補助必然顯著短絀。如是觀之，全國性政策與地方性議題是相互牽動，而密不可分。

其次，持「矛盾理論」的學者檢證的資料著重在一九六八至一九九二年期間，共和黨長期控制白宮，而民主黨掌握國會山莊的情況，他們認為兩大黨在議題立場上各有不同，且具有固定的政治訴求，以爭取不同選區的選民支持。筆者以為，該項解釋只是一種「事後解釋」(*ex post facto explanation*)，因為僅在事實發生之後，以既有的事實來說明政治現象，而缺乏預測的能力。顯然地，上述的推論無法解釋九十年代兩黨易位的事實，亦即民主黨在一九九二及一九九六年贏得總統寶座，而共和黨則在一九九四及一九九六年擄獲國會多數議席。許多實證研究指出，多數選民的政治行為與本身的習性之間有著密切的關係(Campbell et al., 1960; Flanigan and Zingale, 1991; Niemi and Weisberg, 1984; Rosenstone and Hansen, 1993)。換言之，選民政治態度的形塑過程中，深深受到過去經驗的累積所影響，除非遭遇重大外在因素的刺激，否則不輕易改變既存的習性和偏好。依據「矛盾理論」的觀點，選民分裂選票乃是因為認同共和黨的候選人較能夠滿足他們對總統角色的需求，而民主黨的政策較能符合他們對國會議員的需求。然而，在社會因素和經濟因素沒有急遽變化的情況下，「矛盾理論」無法解釋為什麼多數選民能夠在短期之內轉變舊有的習性，並調整其政治態度，認為民主黨候選人能夠規畫全面性政策，扮演稱職的總統角色，而共和黨議員也可以適當的反應個別選區的利益。

再者，「矛盾理論」這種「選民—黨綱—候選人」單一化的立論可能祇是一種局部的解釋(*partial explanation*)，而它的解釋力只能適用於某些

特定選民的投票行為。換句話說，吾人亦須考量其餘可能影響選民投票行為的變數，譬如政黨認同式微、在職者優勢等結構性因素。

因此若干學者提出不同觀點，解釋常態式分立性政府的形成；部分研究強調結構性規則(structural rules) (Ansolabhere, Brady, and Fiorina, 1992) 的影響；而部分研究則認為以候選人為中心(candidate-centered) 的選舉政治，逐漸取代政黨認同是造成分立性政府的主因(Wattenberg, 1990, 1991)。以結構性規則觀點而言，這派學說以 David R. Mayhew (1974)、Richard F. Fenno (1978)、Morris P. Fiorina (1989) 等相關著作為基礎，認為國會議員有效地運用職權優勢(如聘僱專業助理人員、免費郵資(frank)、旅行津貼等)，輔以不公平的選區劃分(gerrymandered districts)及偏頗的競選經費法規(biased campaign finance laws)，為選民解決個人問題、提供選區服務(constituency service)，爭取地方建設經費，以確保競選連任的勝算。這種在職者優勢在在不利於挑戰者於選舉中出線，導致議員的更換率(turnover rate)逐漸下降。也因為在職者佔有競選連任的優勢，使得民主黨長期掌握眾議院，而共和黨即便贏得總統席位，亦無法在眾議院選舉中大舉攻城掠地。

另一論調則以政黨認同衰退來解釋分立性政府的形成。其以為，分裂選票的投票模式源起於缺乏政黨偏好之獨立選民(independents)的比例逐漸增加，而強烈政黨認同者的數目則呈消退狀態。這些獨立選民及政黨認同程度較弱的選民，傾向不以政黨取向為投票指標，而是偏重於候選人取向與議題取向的因素。此種逐漸增強的獨立性正與傳統政黨政府(亦即一致性政府)的概念大相逕庭。

同樣地，關於分立性政府的肇因，在職者優勢與政黨式微的解釋，亦遭到相當的質疑。例如，Gary C. Jacobson (1990, 1991)認為，在職者優勢並不足以解釋為何形成分立性政府。Jacobson (1991: 640)分析一九六八至一九八八年資料指出，在缺乏在職者競選連任的開放選舉(open-seat election)，民主黨候選人贏得選舉的機率較高於共和黨。換言之，民主黨候選人在共和黨議員放棄連任後所囊括的議席數目(八十席)，多於共和黨候選人在民主黨議員放棄連任後所獲得的席次(七十一席)。故之，在職者優勢並非民主黨控制眾議院的成因。

此外，筆者認為，以政黨認同式微及獨立選民增加解釋分立性政府的

形成，可能是項過於武斷的推論。因為許多實證研究中所謂的獨立選民，事實上並不可視為單一性質的團體。依據 Bruce E. Keith 及其他學者對於美國選民的歸類，政黨認同者包括 strong Democrats、strong Republicans、weak Democrats，以及 weak Republicans 等四類，而獨立選民可區分為 pure independents 與 independent leaners 兩類。而 independent leaners 又可歸納為 independent Democrats（或稱 Democratic leaners），以及 independent Republicans（或稱 Republican leaners）兩類。研究顯示，這些 independent Democrats 與 independent Republicans 雖自稱獨立選民，但仍舊偏好某個特定的政黨，而且他們比 weak Democrats 和 weak Republicans 擁有更強的政黨情感，因此，他們長期性的政黨取向投票行為甚至比 weak Democrats 和 weak Republicans 更加穩定（Keith et al., 1992）。由此可知，政黨認同重要性逐漸減弱造成常態式分立性政府的命題，尚待進一步檢證。

如上所述，研究者對於形成分立性政府的肇因，嘗試提出各項解釋，然而迄今並未獲得一致的看法。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。在此，筆者以團體論的心理習性為架構，綜合政黨、政策與候選人投票取向的觀點，以期對於選民分裂選票的肇因，獲致一較為周延而具說服力的解釋。

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。筆者整理分析一九九二年資料，依據八項普遍使用的社會經濟特徵（social economic

status, 簡稱 SES), 其分別為所得、職業、教育水準、主觀階層認定、區域、宗教、種族、性別, 將美國選民作不同的區分, 並且檢證這些不同社經特徵團體的政黨認同程度。如表四所示, 這些團體的政黨認同程度確實具有顯著的差異, 其中又以黑白種族政黨認同的差異性最大, 而上、中、下所得階層的政黨認同差異性則次之。

前述美國各社會團體確實具有顯著差異的政黨認同, 而選民政黨認同的基本態度是否反映在不同的議題立場, 則是另一值得關注的面向。同樣地, 筆者彙整分析一九九二年資料, 依據八項政治經濟議題, 檢證美國選民政黨認同與議題政策的相關程度。如表五所示, 政黨認同與議題立場確實具有顯著的差異性, 其中尤以自我認定的意識型態、政府的支出與政府積極性角色, 以及政府致力幫助少數民族提升地位等議題的差異性較大, 而性別地位與墮胎問題的差異性較小。

表四：美國選民社會特徵與政黨認同的關係，一九九二

社會特徵	民主黨支持者		獨立選民			共和黨支持者		
	強	弱	偏民主黨	中立	偏共和黨	弱	強	
1. Income								
Lower 3 rd	136	76	86	76	45	51	35	N = 2261
Middle 3 rd	120	169	98	84	70	106	56	DF = 12
Upper 3 rd	135	165	136	105	164	190	158	$\chi^2=126.86^*$
2. Occupation								
Service	45	48	36	25	20	26	27	
Blue collar	72	64	48	63	63	60	32	
White collar	54	98	66	49	66	67	48	N = 1610
Professional	65	89	69	45	75	84	69	DF = 24
Farm	4	1	6	5	7	5	9	$\chi^2=79.92^*$
3. Education								
No. high sch.	108	87	54	58	37	37	33	N = 2385
High sch. Grad	148	148	131	99	107	108	74	DF = 12
College	162	208	150	116	162	197	161	$\chi^2=84.48^*$
4. Subjective Class								N = 2374
Working	255	229	156	169	156	170	83	DF = 6
Middle	162	208	173	104	139	185	185	$\chi^2=76.96^*$
5. Region								N = 2451
South	140	120	73	86	79	87	74	DF = 6
Non-south	290	326	271	199	236	269	201	$\chi^2=33.56^*$

6. Religion								
Jews	13	20	9	2	2	1	1	
Catholics	113	131	83	60	84	78	42	
Protestants	257	229	172	157	186	229	200	N = 2571
“Born-again”								DF = 18
Protestants	55	70	50	55	81	90	101	$\chi^2=115.44^*$
7. Race								N = 2355
Balacks	128	75	45	38	9	9	6	DF = 6
Whites	282	364	283	243	284	325	264	$\chi^2=217.13^*$
8. Gender								N = 2451
Female	243	267	192	140	141	179	115	DF = 6
Male	187	188	152	141	175	177	154	$\chi^2=30.74^*$

N 為受訪人數；DF 為 Degrees of Freedom； χ^2 為 Chi-square；*p < .001

資料來源：原始數據摘自 1992 American National Election Study, Center for Political Studies, University of Michigan (the Inter-University Consortium for Political and Social Research)。

表五：美國選民議題立場與政黨認同的關係，一九九二

議 題 立 場	民主黨支持者		獨 立 選 民			共和黨支持者		
	強	弱	偏民主黨	中立	偏共和黨	弱	強	
1. Government spending on services								
More	198	159	136	83	67	67	53	N = 2020
Same	104	120	98	72	79	92	48	DF = 12
Less	50	63	56	49	126	145	146	$\chi^2=289.14^*$
2. Government role in providing jobs and a good standard of living								
Gov. help	171	157	104	77	58	59	32	N = 2156
In between	82	96	82	63	48	67	43	DF = 12
Help self	111	133	110	99	181	201	182	$\chi^2=227.22^*$
3. Government role in improving position of minority								
Gov. help	140	115	80	50	39	40	35	N = 2218
In between	86	114	113	68	58	86	52	DF = 12
Help self	148	171	126	137	183	206	171	$\chi^2=164.82^*$
4. Government spending on defense								
Decrease	211	191	181	110	120	131	60	N = 2148
Same	96	125	76	75	103	118	110	DF = 12
Increase	66	66	44	53	62	71	79	$\chi^2=100.67^*$
5. Willingness to use force to solve international problems								
Unwilling	113	82	98	77	51	72	25	N = 2416
In between	214	267	201	147	184	199	133	DF = 12
Willing	89	94	44	56	77	78	117	$\chi^2=130.09^*$
6. Should men or women have more influence in government and industry?								
Women	7	9	9	2	3	2	1	N = 2180
Equal	337	336	281	224	225	282	187	DF = 12
Men	44	35	30	21	38	44	63	$\chi^2=69.62^*$
7. Abortion								
Own choice	217	239	183	137	126	160	79	N = 2387
In between	44	75	44	41	47	51	37	DF = 12
Illegal	154	127	107	92	136	145	146	$\chi^2=89.37^*$
8. Ideological self-identification								
Liberal	221	204	180	82	57	57	16	N = 2279
Moderate	29	33	16	38	17	29	10	DF = 12
Conservative	141	166	126	127	230	256	244	$\chi^2=433.20^*$

N 為受訪人數；DF 為 Degrees of Freedom； χ^2 為 Chi-square；*p < 001

資料來源：原始數據摘自 1992 American National Election Study, Center for Political Studies, University of Michigan (the Inter-University Consortium for Political and Social Research)。

綜合前述分析，筆者以為，由於不同特徵、性質社會團體具備顯著不同的政黨認同，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、完整描述分立性政府的肇因，或許吾人必須運用各項「局部解釋」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。

參、分立性政府的可能影響

一如分立性政府的成因尚未定論，有關分立性政府的影響亦是學界爭議的焦點。部份研究文獻指出，分立性政府易導致政策制訂之滯塞（policy gridlock）、停頓（deadlock）與缺乏效率（inefficiency），以及行政與立法部門之僵局（stalemate）（Cutler, 1980, 1988；Leonard, 1991；Sundquist, 1986, 1988, 1990）。引用 Juan J. Linz（1994）的說法，分立性政府型態屬於二元民主合法性（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。

就分立性政府運作的影響而言，四項普遍性觀點分別是：其一，國會委員會扮演監督制衡總統及其行政部門的關鍵角色，因此，一旦總統與國會分屬不同政黨時，反對黨掌握之委員會經常過度制肘行政部門，阻撓總統所推行之政務。其二，在分立性政府架構下，總統與國會各有立場，易造成兩者關係極不協調，導致重要政策之法律制定往往遭致擱置延宕的命運。其邏輯是，民主政治乃政黨政治，惟某一政黨同時控制行政與立法機構，政策制定始得順遂；缺乏此一一致性，立法過程之窒礙和僵局於焉產生。

其三，分立性政府可視為聯合政府（coalition government）的一種類型。在大聯合政府體制下，執政黨與在野黨的界線不易區分，彼此的政策混淆，爭功諉過的現象接踵而至。職是，最為人所詬病的乃是政策制訂疏失之責無法釐清歸屬，而民主體制中政治責任（accountability）與代表性（representation）的特質無從充分體現。一如 Woodrow Wilson 所言，「就意義而言，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」（摘錄自 Sundquist, 1988: 617-618）。

其四，就國家政治經濟情況而言，若干學者相信，美國經濟表現深受分立性政府與一致性政府的影響，認為分立性政府是肇致政策偏失與預算赤字竄升的主因。此外，在一致性政府時期，國家總體經濟表現較佳（Alesina and Rosenthal, 1995；McCubbins, 1991）。然而，在一項比較性研究，Charles H. Stewart III（1991）則提出一項饒富意義的結論：分立性政府確實會影響國家預算的收支，二十世紀末期的常態式分立性政府導致預算的超支，惟十九世紀末葉的分立性政府非但未帶來高額赤字，卻因府會對峙引發立法僵局，使得國庫反而闊綽。

儘管若干學者認為分立性政府的確會造成政策僵局，然而質疑這種論點的學者強調，分立性政府契合憲政體制的制衡原則，符合多數選民的預期心理，並無損於政策制訂與執行成效（Jacobson, 1991；Mayhew, 1991a；Menefee-Libey, 1991；Petraicca, 1991）。因此，分立性政府根本並非真正的問題癥結所在，但卻成為某種型態的代罪羔羊——政府運作效率低落、管理不善的託詞。

為了檢證分立性政府是否有別於一致性政府，David R. Mayhew（1991b）分析二次大戰結束以降美國府會關係的運作互動。由表六至八所示，在公眾矚目的國會調查案件、社會福利計畫與政府規範性政策，以及國會制訂的重要法案等三項面向，一致性政府與分立性政府並沒有明顯的差異。Mayhew 結論指出分立性政府並不必然使得立法過程產生僵局、滯塞，也不至於使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，因此雖然彼此意識型態、立場互異，仍舊訴諸相互之間利益的調和，以通過爭議性法案。

以美國政府體制與政黨運作兩方面看來，筆者以為，分立性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 Leon D. Epstein (1967: 31) 所言，「政黨組織有類似於政府組織的傾向」，Epstein 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（何思因，1993）。在組織鬆懈的美國政黨架構之下，分立性政府與一致性政府的差異甚少，因為總統為推行其政務，減少議會的阻撓，必須運用嫺熟的政治技巧與同黨及反對黨議員保持接觸，減緩對抗的可能。否則，即便在一致性政府之下，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。

表六：一致性政府與分立性政府對於公眾矚目之調查案件的比較，一九四六至一九九

	一致性政府 (18年)	分立性政府：總統與國會分屬不同政黨 (20年)	分立性政府：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	15	14	1
貪污案件	8	6	1
其他案件	7	8	
由眾議院委員會進行 ^b	3	7	1
由參議院委員會進行 ^b	13	9	

^a 1953年，由共和黨 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 Harry S Truman（當時現任總統為共和黨的 Dwight D. Eisenhower）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 Mayhew (1991b) 的歸類，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期貨投資訊息；一九六二年，農業部（Agriculture Department）偏袒黑市穀物儲藏商 Billy Sol Estes；一九八七年，國家安全會議（National Security Council）官員 Robert McFarlane、John

Poindexter 與 Oliver P. North 涉及伊朗—尼加拉瓜反抗軍軍售案 (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)。

表七：社會福利計畫與政府規範性政策，一九四六至一九八二

總統	在任期間 ^a	分立性政府	新設立之社會福利計畫	新設置之商業管理部門	新設立之商業管理法規	新設立之法令規範州及地方政府相關事務 ^b
			1946-82	1964-77	1962-74	1947-80
Truman	7年	2年	11			0
Eisenhower	8年	6年	13			0
Kennedy	3年	0年	16		3	0
Johnson	6年	0年	77	2	14	8
Nixon	6年	6年	44	6	18	14
Ford	3年	3年		1	2	7
Carter	4年	0年	13	1		5
Reagan	2年	2年	3			

^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)。

表八：國會制定之重要法案，一九四七至一九九

	分立性政府			一致性政府		
	獲參、眾議院 2/3 通過	獲參議院或眾議院 2/3 通過	未獲參、眾議院 2/3 通過	獲參、眾議院 2/3 通過	獲參議院或眾議院 2/3 通過	未獲參、眾議院 2/3 通過
1947-48	10					
1949-50				9	3	
1951-52				5	1	
1953-54				6	2	1
1955-56	5	1				
1957-58	10	1				
1959-60	5					
1961-62				7	7	1
1963-64				9	1	3
1965-66				14	5	3
1967-68				12	4	
1969-70	20	1	1			
1971-72	15	1				
1973-74	20	1	1			
1975-76	11	1	2			
1977-78				9	2	1
1979-80				7	2	1
1981-82	5	3	1			
1983-84	6	1				
1985-86	6	2	1			
1987-88	10	2				
1989-90	5	2	2			
總數	128	16	8	78	27	10
比例	84	11	5	68	23	9

資料來源：Mayhew (1991b: 121)。

這種論點可從研究美國總統職權的學者 Richard W. Waterman (1989) 和 Richard E. Neustadt (1990) 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部門與立法、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、大眾傳播媒體與人民——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

在社會科學領域中，研究者遭遇的最大困難，往往不是在於發覺既存的事實現象，而是在於如何解釋這些現象。顯然地，研究者對於分立性政府此一課題的探討亦面臨相同的處境。在過去數年間，探討美國分立性政府運作的學術著作，檢視分立性政府與一致性政府的形成原因與運作情形。關於分立性政府的肇因，學者嘗試提出多項因素解釋分裂選票投票行為，譬如政治體制的憲政架構、政策平衡理論、結構性規則、在職者優勢、候選人議題、選舉聯盟、政黨式微及獨立選民意向反應等等。儘管分立性政府形成的原因眾說紛紜，截至目前為止，尚未有周全的解釋足以為多數學者所接受。本文提出綜合性觀點，認為運用各項「局部解釋」以說明不同團體分裂選票的動機與行為，是未來研究的一個方向。

此外，一如缺乏解釋分立性政府的完整論述，研究者亦無法確切剖析分立性政府可能導致的影響。有些學者認為分立性政府導致政策制訂與執行的弊端，若干學者則抱持保留的態度。藉由分析政府體制與政黨結構的雙重面向，本文以為分立性政府並不必然導致行政與立法部門的對立僵局。當然關於形成分立性政府的可能肇因，以及其所導致的影響，都是值得繼續觀察與研究的課題。

瞭解這些觀點後，讓我們回顧台灣地區近來的政治發展。民國八十六年縣市長選舉，在二十三個縣市長中，國民黨遭逢空前挫敗僅取得八個縣

市的執政權，民進黨贏得相對多數選民支持，囊括十二個縣市的百里候席位，另有三個縣市由無黨籍人士取得，加之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。隨後在八十七年初地方縣市議員選舉，國民黨在各縣市皆領先其他政黨，取得多數席次。

此現象至少蘊含兩項重要政治意涵。首先，對地方政治運作而言，行政首長與議會分屬不同政黨，可能因彼此意識型態與政策立場的對立衝突，引發緊張關係，阻礙地方政治的運作。其次，中央政府的執政黨與地方政府的多數黨分屬不同政黨，而地方政府戮力爭取財政收支分配、教育、警政人事等權限，甚至因縣市自治法引發不信任案是否提出之爭議。在可預期的未來，隨著台灣省政府精簡之後，中央與地方政府的爭權現象將愈加激烈。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。此外，由於民進黨在縣市長選戰的斬獲，假若這種趨勢持續發酵至八十七年立法委員選舉，則民進黨極可能囊括立法院相對多數議席，或者無任何政黨掌握過半數席次。在此情況下，國民黨將無法如往昔一般，同時掌控行政與立法部門。

台灣政治發展面臨的三項議題——地方行政與立法部門分屬不同政黨、中央政府執政黨與地方政府多數黨分屬不同政黨，以及未來國民黨可能無法同時掌控行政與立法部門——使得一些台灣政情觀察者擔憂政治運作將出現劍拔弩張的態勢，政策制訂的僵局於焉產生。就理論而言，我國政治發展過程所衍生的問題與美國當代分立性政府的現象極為相近。或許，「他山之石，可以攻錯」，經由探討美國分立性政府的形成原因與運作情形，將有助於我國政治學者引進相關概念與分析架構，檢證上述台灣政治發展面臨的三項議題。

參考文獻

- 王國璋，1993，「美國選舉政治與府會之分黨控制—八八年大選結果的分析」。當代美國政治論衡。台北：三民。
- 何思因，1993，美英日提名制度與黨紀。台北：理論與政策雜誌社。
- Alesina, Alberto, and Howard Rosenthal. 1995. Partisan Politics, Divided Government, and the Economy. New York: Cambridge University Press.
- Black, Earl, and Merle Black. 1992. The Vital South. Cambridge: Harvard University Press.
- Born, Richard. 1994. "Split-Ticket Voters, Divided Government, and Fiorina's Policy Balancing Model." Legislative Studies Quarterly 19:95-116.
- Brady, David W. 1993. "The Causes and Consequences of Divided Government: Toward a New Theory of American Politics?" American Political Science Review 87:189-194.
- Burnham, Walter D. 1970. Critical Elections and the Mainsprings of American Politics. New York: W.W. Norton.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes. 1960. The American Voter. New York: Wiley.
- 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.
- Cutler, Lloyd N. 1980. "To Form a Government – On the Defects of Separation of Powers." Foreign Affairs 59:126-143.
- Cutler, Lloyd N. 1988. "Some Reflections about Divided Government." Presidential Studies Quarterly 18:489-490.
- Downs, Anthony. 1965. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row.
- Enelow, James M., and Melvin J. Hinich. 1984. The Spatial Theory of Voting: An Introduction. Cambridge: Cambridge University Press.

- Epstein, Leon D. 1967. Political Parties in Western Democracies. New York: Praeger.
- Fenno, Richard F., Jr. 1978. Home Style: House Members in Their Districts. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Fiorina, Morris P. 1989. Congress: Keystone of the Washington Establishment. New Haven: Yale University Press.
- Fiorina, Morris P. 1991. "Divided Government in the States." In The Politics of Divided Government, eds. Gary W. Cox and Samuel Kernell. Boulder, CO: Westview Press.
- Fiorina, Morris P. 1992. Divided Government. New York: Macmillan.
- Flanigan, William H., and Nancy Zingale. 1991. Political Behavior of the American Electorate. Boston: Allyn & Bacon.
- Hardin, Charles M. 1989. Constitutional Reform in America. Ames: Iowa State University Press.
- Jacobson, Gary C. 1987. The Politics of Congressional Elections. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Jacobson, Gary C. 1990. The Electoral Origins of Divided Government. Boulder: Westview Press.
- Jacobson, Gary C. 1991. "Explaining Divided Government: Why Can't the Republicans Win the House?" Political Science 24:640-643.
- Keith, Bruce E., David B. Magleby, Candice J. Nelson, Elizabeth Orr, Mark C. Westlye, and Raymond E. Wolfinger. 1992. The Myth of the Independent Voter. Berkeley: University of California Press.
- Key, V.O., Jr. 1955. "A Theory of Critical Elections." Journal of Politics 17:3-18.
- Key, V.O., Jr. 1959. "Secular Realignment and the Party System." Journal of Politics 21:198-210.
- King, Gary, and Lyn Ragsdale. 1988. The Elusive Executive: Discovering Statistical Patterns in the Presidency. Washington, D.C.: CQ Press.
- Ladd, Everett C., Jr., and Charles D. Hadley. 1975. Transformations of the American Party System. New York: W.W. Norton.

- LeLoup, Lance T. 1989. Politics in America: The Ability to Govern. St. Paul, MN: West Publishing Company.
- Leonard, John. 1991. "Divided Government and Dysfunctional Politics." Political Science 24:651-653.
- Linz, Juan J. 1994. "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?" In The Failure of Presidential Democracy, eds. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Mayhew, David R. 1974. Congress: The Electoral Connection. New Haven: Yale University Press.
- Mayhew, David R. 1991a. "Divided Party Control: Does It Make a Difference?" Political Science 24:637-640.
- 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.
- Menefee-Libey, David. 1991. "Divided Government as Scapegoat." Political Science 24:643-646.
- Nardulli, Peter F. 1995. "The Concept of a Critical Realignment, Electoral Behavior, and Political Change." American Political Science Review 89:10-22.
- Neustadt, Richard E. 1990. Presidential Power and the Modern Presidents. New York: The Free Press.
- Niemi, Richard G., and Herbert F. Weisberg. 1984. Controversies in Voting Behavior. Washington, D.C.: CQ Press.
- Ornstein, Norman J., Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin. 1994. Vital Statistics on Congress, 1993-1994. Washington, D.C.: CQ Press.
- Petracca, Mark P. 1991. "Divided Government and the Risks of Constitutional Reform." Political Science 24:634-637.
- Petracca, Mark P., Lonce Bailey, and Pamela Smith. 1990. "Proposals for

- Constitutional Reform” Presidential Studies Quarterly 20:503-532.
- Pomper, Gerald M. 1967. “Classification of Presidential Elections.” Journal of Politics 29:535-566.
- Rosenstone, Steven J., and John Mark Hansen. 1993. Mobilization, Participation, and Democracy in America. New York: Macmillan.
- Shugart, Matthew Soberg. 1995. “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government.” American Political Science Review 89:327-343.
- Sigelman, Lee, Paul J. Wahlbeck, and Emmett H. Buell, Jr. 1997. “Vote Choice and the Preference for Divided Government: Lessons of 1992.” American Journal of Political Science 41:879-894.
- Stewart, Charles H., III. 1991. “Lessons from the Post-Civil War Era.” In The Politics of Divided Government, eds. Gary W. Cox and Samuel Kernell. Boulder, CO: Westview Press.
- Sundquist, James L. 1986. Constitutional Reform and Effective Government. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Sundquist, James L. 1988. “Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States.” Political Science Quarterly 103:613-635.
- Sundquist, James L. 1990. “Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System.” Presidential Studies Quarterly 20:533-543.
- Thurber, James A. 1991. “Representation, Accountability, and Efficiency in Divided Party Control of Government.” Political Science 24:653-657.
- Waterman, Richard W. 1989. Presidential Influence and the Administrative State. Knoxville: The University of Tennessee Press.
- Wattenberg, Martin P. 1990. The Decline of American Political Parties. Cambridge: Harvard University Press.
- Wattenberg, Martin P. 1991. The Rise of Candidate Centered Politics. Cambridge: Harvard University Press.

Comparison and Evaluation of Divided and Unified Government in the United States

Chung-li Wu

Abstract

Since 1968, the phenomenon of divided government at the federal and local levels in the United States has come to seem normal. This study concentrates on both the causes and consequences of divided and unified government. Concerning the causes of divided government, researchers developed some distinct approaches to the study of split-ticket voting behavior, but none of them provided a comprehensive explanation. In addition to summarizing the strengths and weaknesses of distinct approaches, this study offers a synthetic interpretation of the causes of divided government. Just as not knowing the causes of divided government, the question about the consequences of divided government – does gridlock arise under divided government? – remains contentious. By analyzing the dual dimensions of government institution and party structure, I conclude that divided government does not necessarily produce gridlock in either policy or process. This essay also judges how far these political scientists take us toward a theory that explicates the causes and consequences of divided government, and these questions can be viewed as an opportunity to develop and test further theories of American politics. In conclusion, I try to make predictions about the plausible development of divided government in Taiwan.

