

摘要

2000 及 2004 年總統大選結果，均由民進黨贏得選舉取得執政權，但中央政府的立法權卻一直由國民黨、親民黨等組成的在野聯盟所掌控，形成中央層級的「分立政府」狀態。本研究透過議程阻絕的觀點，嘗試比較一致政府時期與分立政府時期對於國會立法行為有無不同的差異影響存在，研究時間自 1993 年至 2007 年(第 2 屆至第 6 屆第 4 會期立法院)，並以程序委員會審定議程作為研究分析對象，希望藉由實證分析來探究：我國國會受到分立政府運作之影響，是否較容易產生行政立法僵局、政策停滯的現象？同時進一步分析那些議案無法排入議程進行審查或討論？

本研究首先針對程序委員會審定議程時，出現的表決與阻絕議案的情形，作為瞭解一致政府時期與分立政府時期是否具有顯著差異；其次，針對停滯在程序委員會的議案進行內容分析；最後，選擇引起社會大眾關注的重大議案作深入的質性探討。經由實證分析結果發現：分立政府時期，國會係由在野(多數)黨主導立法議程的安排、程序委員會的角色與功能亦由配合行政部門推動立法轉變為抵制者，且因為政黨競爭激烈，常引起朝野政黨的對峙、衝突與僵局，因而造成嚴重的立法滯塞、政策遲延、以及施政責任難以歸責等問題。可見得，我國中央分立政府運作對於國會立法之影響，對照於美國學界的研究結果，較傾向以 Sundquist 為首的傳統學派所主張的論點。

為改善我國中央分立政府運作的負面影響，本論文認為當務之急即是要避免議程阻絕的發生，並分別從法制面、運作面、策略面及政治面提出本文看法與建議。最後，並指出具體的研究分析對象和測量指標，俾供未來相關研究者參酌，以逐步累積、建構更為完整的分立政府理論。

關鍵詞：一致政府、分立政府、議程阻絕、程序委員會、審定議程、僵局、滯塞、遲延