

第二章 理論、文獻與方法

本章分為三大部分，第一部分介紹分立政府之理論基礎，第二部分是文獻探討，包括分立政府影響立法之相關研究與國會立法之相關研究，第三部分是研究方法與架構。

第一節 理論基礎

有關分立政府之研究，美國學者主要聚焦在兩個研究議題，一為分立政府之成因，一為分立政府之運作與影響，茲將分立政府之相關概念分述如下：

一、分立政府之定義

過去，分立政府並未受到太多的關注，主要原因是美國在二次大戰之前，多為總統與國會同一政黨的一致性政府，但是二次大戰後，聯邦層級的分立政府所佔據的時間逐漸超越了一致性政府。尤其在1968年之後的32年間，美國聯邦政府只有6年是處於一致的政府型態，其餘的26年則均為分立政府的狀態，儼然成為美國聯邦政府體制的常態(吳重禮等譯，2001：3)。在地方政府上，州長與州議會分屬不同政黨所掌控的情勢也日趨頻繁，從1946年到1990年間，一致政府的比例逐年下降，1988年之後，約有75%的州政府處於分立政府的局面(Fiorina, 1991)，換言之，分立政府的型態已逐漸取代一致政府型態，而普遍存在於美國政治體制中。誠如James L. Sundquist(1988)在一篇論文中指出分立政府已成為美國聯邦政府近幾十年來所面臨的一個嶄新階段，Sundquist認為分立政府亦可謂是一種特別型態的聯合政府(coalition government)，這種聯合政府肇始於人民的選舉結果，而非來自政黨間的自然結合。

一致政府(unified government)與分立政府(divided government)乃相對應之概念，Laver & Shepsle(1990)認為一致政府意指一個政黨同時掌握政府行政體系且在立法機關(地方議會)握有過半數席次而言；Menefee-Libey(1991)提出分立政府意謂行政首長所屬的政黨未能

掌控國會多數席次。換句話說，政府的行政部門首長與立法部門的多數席次分由不同政黨所控制，即稱之為分立政府，反之，則為一致政府。在一院制(unicameralism)體制中，分立政府乃指議會多數與行政部門分屬不同政黨。在兩院制(bicameralism)體制中，當兩個民選議會均擁有實質的立法權，只要有其中的一院多數議席由不同於行政部門所屬的政黨掌控，即可稱為分立政府。因此，分立政府之理論，事實上是建構在政黨政治之上，以美國兩黨制的政黨制度為例，其分立政府的型態即是其中一黨以勝者全拿的方式取得總統職位、獨攬行政權；另一黨則在國會選舉中拿下過半數席次，獲得國會的控制權，柯林頓政府(1995-2000)即為分立政府之一例。

由上述定義得知，分立政府是指政府的行政部門與立法部門分別由不同政黨所控制的型態，故分立政府的形成，係基於行政首長與國會議員分開選舉後所造成的結果，亦即產生於總統制或雙首長制的國家而言，而不會發生在強調行政、立法一體的內閣制國家。而我國的政府體制雖然不明確，但總統與立法委員之選舉、乃至地方行政首長與議員，均由選民分別投票抉擇，因此，分立政府在台灣發生之情形，以中央政府為例，自2000年5月民進黨執政以來，亦即立法院第4屆第3會期以後迄今都是分立政府之狀態，以地方政府而言，陳水扁擔任市長的台北市議會、謝長廷擔任市長的高雄市議會，是為分立政府的例子。是故，不論政黨制度是兩黨制或多黨制，只要行政首長所屬的政黨在國會選舉後未能掌控國會的多數，都可稱為分立政府。換句話說，分立政府尚包括議會中三黨不過半之可能性，而不僅止於兩黨制的國家。

二、分立政府之成因

對於造成分立政府的成因，美國學界的相關研究認為，選民的分裂投票及總統所屬政黨在期中選舉失去參眾議院的席次，是主要原因。而所謂分裂投票(split-ticket voting)，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候選人；相對於此，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，選民把選票投給相同政黨的候選人。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，就決定了府會結構為分立或一致政府的型態(吳重禮，2002：280)。

學者也對選民的投票行為加以分析，學理論證的焦點主要區分為「蓄意說」(intentional factor)與「非蓄意說」(unintentional factor)兩種學派。詳言之，主張「蓄意說」的學者從憲政架構的「權力分立」概念為思考面向，認為選民是有意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控制而相互制衡。例如，Jacobson(1990)即認為，共和黨的總統在選舉時承諾要提供更強大的國防，民主黨的國會議員則以更多的社會福利措施來吸引選民，所以，選民在選舉時支持共和黨的總統與民主黨的議員。Fiorina(1996)則提出練達的選民策略投票的解釋，他認為，由於在保守與自由的意識型態中，屬於中庸者的選民，以分裂投票支持不同的總統與國會候選人，希望藉此能夠達到不同政黨之間可以彼此制衡的效果(陳陸輝等，2001：62)。反之，主張「非蓄意說」的學者則質疑一般選民是否有此深謀遠慮，並能洞悉政黨的政治立場、預期選舉結果，判斷在不同公職選舉中應支持不同政黨的候選人，以刻意製造分立政府的整體目標(吳重禮等譯，2001：7)。

總而言之，在政黨屬性、議題取向、候選人取向、以及權力分立制衡觀念等因素的交互影響下，導致美國選民分裂投票的情況有增高的趨勢，也因此美國分立政府型態持續地存在。儘管眾多學者依舊積極嘗試提出每一種剖析選民分裂投票的動機立論，然而至今仍未發展為一完整的解釋性理論，值得說明的是，分立政府的現象絕不是僅受單一因素所影響，但分裂投票卻是造成分立政府極為重要的主因。

三、分立政府運作之影響

美國對於分立政府運作之影響，主要圍繞在兩種學派的說法，傳統研究認為分立政府會導致立法效能不彰，一致政府確保行政與立法的連帶關係，往往具有共同的選舉目的與政策利益，自然使得國會多

數黨願意配合行政首長的政策，經由與國會同黨議員溝通討論後，透過合作共同推動法案，而有利於立法效能之提升；但相較於一致政府傾向於政黨內部的合作關係，分立政府則呈現出政黨間的競爭本質，因為在分立政府下，不同的政黨掌控行政與立法部門，總統與國會多數黨各自擁有不同的政策主張，同時具有不同的選舉利益，依照這種邏輯，行政與立法部門很難達成共識，進而在國會中產生一致的意見，反而容易因雙方存在的矛盾，而衍生府會關係緊張，進而導致立法僵局、延宕等問題，減弱政府的運作效能。反之，另一派學說以 Mayhew 之研究為核心，分別以不同測量指標對這些負面評述提出修正與補充，茲將兩派學說分別敘述如下：

1. 傳統學派

Sundquist (1988)認為分立政府可能較易導致政策制定之滯塞、停頓、缺乏效率、以及行政首長與立法部門的僵局。主要論點是，在一致政府運作下，執政黨擔任行政與立法部門之間的橋樑，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；反觀，在分立政府架構運作下，由於存在著制度性衝突，較易導致行政與立法雙方的矛盾、紛歧或衝突對立，削弱政黨政府的運作效能，相較於一致政府的表現，分立政府使得政府運作效能降低，失去既有的行動能力，立法過程之窒礙和僵局將不可避免(吳重禮等譯，2001：9-10)。

就分立政府運作之影響而言，此派學說提出了最為人所詬病的幾項問題：效率、效能、和「課責」(accountability)等。因為在分立政府型態下，兩大政黨常有不同的政策主張與意識型態，假使在政策制定過程中，雙方均對於議題有重大之歧見而發生衝突對立時，不但府會關係會陷入膠著，立法產能亦會出現減緩的現象，直接衝擊到政府的施政績效；再加上政策規劃到合法化過程的產出落差，導致政策執行後的施政責任，也會因政黨因素而讓人民無法確切地指出究竟是行政無能抑或是立法不力。

2. 修正學派

儘管傳統學派認為分立政府之運作，由於行政與立法部門之對峙、僵局容易導致政策滯塞、停頓、及立法效能不彰之影響，然而質疑這種論點的學者卻認為，分立政府契合民主國家中「權力分立」、「監督制衡」的原則，可謂符合大多數選民的預期心理。

為了檢證分立政府運作下的種種負面評述，Mayhew 前後兩次推翻了傳統學派的觀點。首先，1991 年的《Divided We Govern》一書中，Mayhew 提出了修正觀點，認為分立政府不必然減弱政府之表現。Mayhew 從第 80 屆到第 101 屆國會(1947~1990)，篩選出眾所矚目的國會調查案件，並採用同時期的評價與回溯性評價兩種方法挑選出 267 件重要法案的制定，作為檢視這長達 44 年期間的一致政府與分立政府時期的比較。研究發現，不管是在一致政府或者是在分立政府期間，美國政府的運作似乎並不會造成顯著的差異。2005 年，Mayhew 為了再度檢證自己的論點，以推翻傳統學派的錯誤看法，於第二版書中，繼續針對第 102 屆到第 108 屆國會(1991~2002)，觀察這 12 年期間所發生的國會調查案件，同時增加另外 66 件法律制定案的介紹、討論與分析，最後結果亦顯示，一致政府時期與分立政府時期並無形成明顯的差異影響。此一長達 56 年的研究時間，不僅否定了過去眾多學者對分立政府所預設之負面影響，同時也為分立政府的研究開啟新的研究方向。是以，修正學派認為在現實的政治環境之下，總統與國會議員皆需忠實地反映選民的訴求和意見，透過政策的形成或法案的制定，進而換取人民的繼續支持。因此，即使雙方政策立場不同，仍會藉由政黨對話、協商的方式，加以調和出彼此都能夠接受的方案。

George C. Edwards(1997)等學者沿用 Mayhew 的概念與研究途徑，以不同的角度切入，分析 1947-1992 年期間美國總統支持與反對的法案，國會對於這些重要法案通過的情形，結果顯示，分立政府與重要法案的通過與否並無顯著關係。Charles O. Jones(1994)認為總統與國會雖分屬不同政黨，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。Keith Krehbiel(1996)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(吳重禮等譯，2001：12)。Burns(1963)早期的著作中亦曾提及類似觀點，其認為即使美國總統與參、眾議員屬於相同政黨，但其立場與訴求並不必然相似。這主要源自於各個不同政治職位，角色認知互有差異，基本上，行政首長偏重全國性公共利益，而國會議員則注重地區利益與選民服務。Taylor(1998)建立在 Mayhew 的研究前提上，提出了修正與補充，他以 1947 年到 1996 年的法案資料為分析的基礎，再度檢驗 Mayhew 的論點：左右法案通過的多寡，在於民眾的意見與對政府的期待，而非政黨政府的型態，當民眾期待的是一個積極有作為的政府時，法案通過的數量自然較多。研究結果發現當自由民意當道時，政府會自然的擴張，並且法案數量也會隨之激增以因應政府的擴張(楊婉瑩，2003：54)。

然而，部分學者嘗試提出不同的觀點，Coleman(1999)從法案生產力的角度觀察不同政黨控制的政府。其結論指出，一致政府時期的法案生產力較優於分立政府時期。此外，McCubbins(1991)指出，在預算赤字方面，1980 年代以後分立政府的支出超過其收入的情形，較一致政府更為嚴重。Alt and Lowry(1994)與 Poterba(1994)研究不同型態的州政府對於預算赤字的處理反應，發現一致政府處理預算赤字的效率較優於分立政府；反觀，在分立政府型態下，行政首長與立法部門經常對於預算赤字的處理產生僵局(吳重禮等，2003：153)。Charles H. Stewart 針對財政經濟影響層面進行比較研究指出，分立政府確實會影響國家預算的收支，20 世紀末期的常態式分立政府導致預算的超支，惟 19 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(吳重禮等譯，2001：13)。

反之，另一項研究針對 1965 年至 1998 年期間美國聯邦政府老人行政署年度執行支出的政治與經濟影響因素，綜合分析結果發現，老年人口收入均等性、總統聲望程度之高低、聯邦政府運作型態、在職總統黨籍及總統大選選舉年等 5 項變數具有顯著的影響，因此，財政

赤字的增減幅度比例對於老人行政署年度執行支出並不因分立政府型態而有顯著的差異(吳重禮, 1999: 280-281)。

Paul J. Quirk and Bruce Nesmith(1994)則認為 Sundquist 的看法與 Mayhew 的看法都沒有錯誤, 立法僵局之產生必須是在特定條件下, 例如具高度意識型態等爭議性議題時, 且政黨沒有背負民意壓力的情況下, 才有可能發生立法僵局(Quirk & Nesmith, 1994: 191-211)。

Binder(1999)認為, 立法效能或是僵局乃是一種相對性的概念, 應由法案本身的需求與供給面同時作一比較。且影響立法效能的因素有很多, 分立政府型態只是其中一種(楊婉瑩, 2002)。

諸多學者繼續嘗試對於不同政府型態的運作結果和影響, 提出不同的測量指標與評價。對於同樣是美國的體制運作, 研究結果卻大相逕庭, 可見得不同研究者對於評估指標的選擇, 會影響測量一致政府與分立政府的運作影響, 因為立於不同的基本論點, 自然所得結論亦不相同。誠如吳重禮(2001)所言, 一致政府與分立政府在體制運作上與施政表現上, 究竟孰優孰劣尚無定論, 因此, 對於分立政府所可能產生之政治結果, 仍有必要從多元層面詳加觀察, 才能獲得更為客觀之理論基礎。

第二節 分立政府影響立法之相關研究文獻

由上一節理論探討得知, 美國學界對於分立政府所造成影響之研究中, 主要分為兩大學派, 早期以 Sundquist 為首的傳統學派, 認為分立政府較一致政府易造成行政立法僵局、政府施政低落、及政治責任不明的情形; 持相反論的學者以 Mayhew 為首的學派, 則不認為兩者間有明顯的差異。此外, Quirk and Nesmith 則採折衷兩派的說法, 認為立法僵局必須在議題明顯與兩政黨的政策主張不同時, 而且政黨可以完全排除民意輿論壓力下才會產生。

我國由於近年來地方與中央紛紛處於分立政府狀態, 因此研究一致政府與分立政府影響之比較, 儼然成為政治學領域的新興課題, 雖

然我國的研究尚處於發展階段，但亦有不錯之研究成果，茲將我國之研究文獻分述如下：

連哲偉(1997)以政治聯盟作為分析架構，將府會關係界定為政黨關係、派系關係、利益關係與私人關係等四大面向，藉此四種面向的觀察來判別府會間是否建立起政治聯盟。研究結果顯示，假使府會間有建立起良好的政治聯盟，則議會在審查預算和特定議案、及質詢縣府官員等方面，比較不會刁難縣政府，甚至於讓縣政府順利過關。

吳重禮(1998)也針對美國分立性政府與一致性政府時期的體制運作，提出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多項分裂選票投票行為的因素，以解釋分立性政府的形成原因；並藉由分析政府體制與政黨結構的雙重面向作為檢視分立性政府可能導致的影響，研究結果認為分立性政府並不必然導致行政與立法部門的對立僵局。另(2002)提出「法案制定過程的順暢與否」、「法案品質良窳的爭辯」、「國防政策與外交政策的擬定」、「不同政策法案之間的延續性爭議」、「總體經濟表現的差異及財政赤字竄升的問題」、「推動社會福利制度難易的爭議」、「議會的監督權限」、「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」等八個面向來檢視美國一致政府與分立政府運作的影響差異，研究結果指出，分立政府並不必然導致行政與立法部門的對立僵局。

吳重禮與楊樹源(2001)以新竹縣市與嘉義縣市為分析對象，從「縣市政府年度預算刪減之幅度」、「縣市政府所提法案之通過比例與結果」、及「縣市政府之施政滿意度」等三個面向作為檢測指標，比較分立政府與一致政府在「政府表現」與「領導效能」方面的差異。分析結果顯示，分立政府的新竹縣與一致政府的嘉義縣，在政府年度預算刪減幅度方面，比分立政府的新竹市與嘉義市來的小；在法案審議過程與結果，似乎也更具立法生產力；在地方政府施政滿意方面，分立政府似乎不必然減低民眾對於政府施政績效的評價，因為民眾對於縣市政府表現的評價相當程度受其政黨偏好的影響。

陳陸輝與游清鑫(2001)針對台北市、台中市及桃園縣三個地方政府，以電話訪問為蒐集資料的方法，訪問民眾對地方政府與中央政府中，執政黨與在野黨府會之間的互動、以及對民選地方首長的施政滿意度評價加以分析，研究發現，選民的政黨認同對地方政府的府會關係好壞有顯著的關聯，而影響民選首長的施政滿意度方面，除了選民的政黨認同外，民眾對府會關係好壞的認知，也顯著影響他們對民選地方首長的施政滿意度表現。

湯京平、吳重禮與蘇孔志(2002)推斷地方政治的黑金沈痾與行政效率不彰，會因為政黨輪替而獲得改善，乃以台中縣第13屆與第14屆議會為研究對象，討論分立政府與一致政府對於地方基層建設經費編列的影響。研究結果發現，當地方府會結構從一致政府轉變成為分立政府之後，財政效率表現似乎並未獲得改善，肉桶政治甚至呈現更為嚴重的趨勢，因此，除了政黨因素會影響該預算的編列外，其餘因素如議會的派系結構及其所依賴的侍從體系有著更深遠的影響。

謝宜芳(2002)以台北市為研究對象，針對1991-2001年間，台北市議會公報中的口頭質詢內容，作為分析行政部門與立法部門間的府會關係是否因為一致性或分立性政府型態而有所差異。研究發現，台北市10年來無論是整體的府會關係、抑或市長、局長與議會的關係，黃大洲時期的一致政府與陳水扁、馬英九時期的分立政府都沒有顯著的差異；另從政黨的角度觀察台北市10年來的府會關係，發現黃大洲時期與陳水扁時期，議員的質詢態度與本身的政黨背景有顯著的差別，執政黨議員在質詢同黨行政官員的言詞上的確比在野黨的議員和緩，尤其在質詢行政首長時更可看出明顯的差異。因此，結論顯示，台北市整體的府會關係並未受到一致或分立政府型態的影響，反而是議員的政黨背景才是左右質詢行政首長態度強勢或和諧的重要因素。

陳雲龍(2002)以1998-2001三年期間高雄市府會互動情況，針對捷運案為個案研究，分別就制度面、生態面、策略面，來檢證高雄市少數政府如何有效運作。究竟少數政府在哪些因素、條件之下，得以順利且有效地運作。研究發現：在制度面上有（一）委員會組織規定

鬆散（二）議員出席人數的規定；在政治生態面上有（一）市議會「忠誠反對黨」的功能角色（二）市議員的專業問政能力（三）市府對於市議會次級團體的運作（四）政黨協商；在策略面上有（一）市議員冗長發言（二）清點人數（三）權宜、程序問題（四）市府釋出資源：包括人事資源（如人事升遷、安插等）、政治資源（小額工程款、預備金贊助）、經濟特權（如資金借貸等）（五）市府本身努力：包括運用大眾傳播媒體、民意調查、行政命令、投其所好、政策說明與溝通、議會聯絡人等。因此研究結論顯示分立政府下行政部門的運作，並不全然是負面的，在不同的背景條件下，運用不同的策略或關係，分立政府的行政部門亦得以有效運作。

吳重禮與林長志(2002)以我國中央層級政府為分析對象，比較在過去國民黨執政的「一致政府」時期，與現今民進黨掌握行政權的分立政府時期，在整體政府表現方面是否具有顯著差異，並以核四興建爭議為例，以及「法案制訂的差異」、「中央政府年度預算刪減幅度」、「立法部門監督質詢」三項指標加以測量。經由實證分析得到初步結論，在爭議性議題的論述與年度預算刪減幅度方面，分立政府時期確實有異於一致政府體制的表現；而在法案制訂與立法部門質詢監督方面的影響並不顯著。

吳重禮、黃紀與張壹智(2003)以1986年至2001年期間，23個地方政府的「縣市政府所提法案之審議情形」、「縣市政府年度預算刪減之幅度」、及「縣市議會通過法案的情形」府會互動面向，進行橫切面時間序列模型的實證研究，分析結果顯示，相較於一致政府而言，在縣市層級分立政府之中，對於政府法案之審議、預算刪減幅度、及立法生產力等方面，確實產生程度不一的影響。尤其是當民進黨籍縣市首長，面對國民黨掌握過半數的議會時，預算刪減幅度往往較高，立法生產力亦隨之降低；另外，縣市首長是否具有連任意圖，對於政府法案之審議、預算刪減幅度、及立法生產力亦有顯著的影響。

盛杏媛(2003)以第四屆立法院的所有法律提案為分析對象，觀察前半期(1999年2月至2000年5月)的一致政府與後半期(2000年5月

至 2002 年 1 月)的分立政府時期，行政機關與立法機關在提案上的相對影響力為何。研究結果顯示，行政院在立法過程中扮演相當重要的角色，在一致政府時期，行政院提案比立委提案通過比例高，且立法時程較短，而在分立政府時期，行政院提案通過的比例大幅降低，且立法時程較立委提案為長，亦即分立政府時期行政部門在法案的推動上較困難。另發現國民黨籍與民進黨籍立委在一致政府與分立政府時期的立法表現不同，在一致政府時期，民進黨立委在提案上較為積極，反之，國民黨立委則在分立政府時期的立法提案上較過去為積極。

楊婉瑩(2003)認為第四屆立法院的政黨生態，並非能用「分立政府-立法停滯」或「一致政府-有效統治」加以化約所能描述解釋，經採用黨團聯合提案、黨團對立表決、及立法產出來檢視政黨合作，以立法相對效率、立法過程的順利與否來檢視政黨衝突的方法予以證實。研究結果顯示第四屆立法院是政黨合作與衝突並現的分立政府，分別由政黨聯合提案並未隨著分立政府而消失、黨團對立表決次數遞減來印證政黨之合作，而由立法相對效能的降低及立法過程的杯葛與空轉來印證政黨之衝突存在。另外亦提出分立政府只是統治結構，無法完全決定立法過程與產出結果，但是確實相當程度形塑了影響立法過程與結果的因素之間的組合模式，而立法院中的政黨合作與衝突則必須進一步由政治行為者之目的與行為者之資源加以分析。

黃秀端(2003)為瞭解行政與立法之間的互動是否因為政府無法掌握國會的多數而有所差異，以立法院對於預算的審查與法案的審查，觀察三個階段的變化，第一階段為國民黨執政且擁有國會多數支持的多數政府時期，第二階段為民進黨執政，但是國會多數為國民黨所掌握的少數政府時期，第三階段為民進黨執政，國會並沒有任何一黨掌握過半席次。研究發現對於行政院所提出的總預算刪減比例，並未顯示少數政府與多數政府的差異，然若從預算主決議的數量與內容，卻可以看出少數政府的預算在立法院所遭遇的困難；另外，行政院提案在立法院審查的狀態，與其他單位的提案相比，少數政府時期，行政院提案的通過率較低且所須天數較長。

岳瑞麒與吳重禮(2006)以1996年5月至2004年5月期間，聯合報與中國時報等新聞媒體對於兩岸政策議題在行政與立法關係的報導，比較一致政府與分立政府對於兩岸政策的制定是否有顯著差異，是否造成行政與立法之間意識形態的對峙與僵局。經由實證分析得到初步結論，在一致政府下，行政與立法間之共識較高、且關係較和諧，而在分立政府期間，行政立法互動較易產生齟齬與對峙。

爰將上述不同府會型態運作之影響差異文獻，整理列表如下：

表 2-1：分立政府影響立法之相關研究文獻

作者	題名	文獻類別	研究範圍	研究面向	研究結果
連哲偉 (1997)	民進黨執政縣市之府會關係：新竹縣、彰化縣及高雄縣比較分析	論文	新竹縣 彰化縣 高雄縣	政黨關係、 派系關係、 利益關係、 私人關係	無顯著差異。是否建立良好的政治聯盟才是關鍵影響因素。
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	期刊	美國	政府體制與 政黨結構	無顯著差異。不會造成行政與立法部門的對立僵局。
吳重禮與 楊樹源 (2001)	台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例	期刊	新竹縣市 嘉義縣市	預算刪減幅度、 法案之通過比例與 結果、施政 滿意度	預算刪減幅度、 法案通過比例與 結果有顯著差異。 施政滿意度則受 政黨偏好之影響。
陳陸輝與 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	期刊	台北市 台中市 桃園縣	電話訪問民眾對府會互動及地方首長施政滿意度	無顯著影響。民眾的政黨認同才是關鍵影響因素。
湯京平、 吳重禮與 蘇孔志	分立政府與地方民主行政：從台中縣地方基層建	期刊	第13屆與 14屆台中	財政效率、 行政效率	無顯著影響。政黨因素、派系結構及侍從體系才

(2002)	設經費論地方派系與肉桶政治		縣議會		是關鍵影響因素。
謝宜芳 (2002)	分立政府下的府會關係-台北市議會口頭質詢之內容分析	論文	1991-2001 台北市議會	台北市議會公報中的口頭質詢內容	無顯著影響。議員政黨背景才是左右質詢行政首長態度的重要因素。
陳雲龍 (2002)	分立政府下行政部門運作模式之探討：以高雄市政府為例	論文	1998-2001 高雄市府會	制度面、生態面、策略面	分立政府下的運作並非全然是負面的。
吳重禮與 林長志 (2002)	我國 2000 年總統選舉前後中央府會關係的政治影響：核四議題與府會互動的評析	期刊	1992-2002 立法院	核四興建爭議、法案制訂、預算刪減幅度、立法監督質詢	爭議性議題與預算刪減幅度方面有顯著差異；法案制訂與立法質詢監督方面的影響並不顯著。
吳重禮 (2002)	美國分立性政府運作的爭議：以公共行政與政策為例	期刊	美國	法案制定過程的順暢與否、法案品質良窳的爭辯、國防政策與外交政策的擬定、不同政策法案之間的延續性爭議、總體經濟表現的差異及財政赤字竄升的問題、推動社會福利制度難易的爭議、議會的監督權限、議會對於行政部門進行細部控制降低行政	無顯著差異。不會造成行政與立法部門的對立僵局。

				體系效率的問題	
吳重禮、黃紀與張壹智 (2003)	台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 年至 2001 年地方府會關係為例	期刊	1986-2001 23 個地方府會	法案之審議情形、預算刪減之幅度、通過法案之情形	有顯著影響。
盛杏媛 (2003)	立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較	期刊	第 4 屆 立法院	所有法律提案	行政院提案通過比例與立法時程有顯著差異。
楊婉瑩 (2003)	立法院決策過程的轉變-由一致政府到分立政府	期刊	第 4 屆 立法院	黨團聯合提案、黨團對立表決、立法產出、立法相對效率、立法過程	無顯著差異。分立政府只是統治結構，無法完全決定立法過程與產出結果。
黃秀端 (2003)	少數政府在國會的困境	期刊	第 4 屆至 第 5 屆 立法院	預算的審查 法案的審查	總預算刪減比例無差異，但預算主決議數量與內容有明顯差異；行政院提案通過率亦有顯著差異。
岳瑞麒與吳重禮 (2006)	「分立政府」對於兩岸政策影響之初探：以 1996-2004 年行政與立法互動關係為例	期刊	1996-2004 中央政府行政與立法部門	兩岸政策議題的制定	有顯著差異。

資料來源：筆者整理。

由以上文獻發現，大多數研究者從不同面向切入，比較不同府會型態運作之影響，所得結果類多沒有顯著差異性。詳言之，如果以人民意見作為研究樣本，則施政滿意度表現並不受分立政府型態之影響，但如果以法案審議情形、預算刪減幅度及立法生產力作為指標，且研究對象是地方政府時，則一致政府與分立政府型態有顯著性的差異存在；但對象為中央政府時，則有兩種不同的研究結果，本研究認為，這與美國學者選擇不同的評估指標一樣，不同指標的測量，自然結果會有不同的可能存在。

第三節 國會立法之相關研究文獻

本節介紹有關國會立法之相關研究，大致將其分成：針對立法程序與議事運作之文獻、針對健全國會制度與促進立法效能之文獻、針對議程排定與程序委員會組織功能之文獻、針對議事法規與議事先例之文獻、以及針對議程阻絕之文獻等加以探討，茲分述如下：

一、有關立法程序與議事運作之文獻

國內有關議案審議之專著與研究，早期之經典著作計有羅志淵(1974)對於我國立法院的立法程序，提出啟發性的創見，依序為議案之提出、議案之審查、議案之審議、議案之表決等階段。

曾濟群(1976)對於委員會的組織、委員會審查議案、人民請願案等職掌、委員會於立法過程中地位的分析、以及建立議事的中心、延攬立法專門人才等檢討，均有專章予以論述，另(1988)對於議程編排與變更、立法提案的程序、立法審查、讀會制度、討論程序，亦有詳盡說明，其中指出「所謂讀會制度或稱法案的三讀程序，即立法機關審議法案的過程，在一般情形下，必須經過三讀會的階段，然後方能稱之為完成立法程序。」(曾濟群，1988：285)。

近10年來的論著與研究，舉其要者有羅傳賢(2002)就立法程序、國會黨團及立法提案與讀會制度，均有專章敘明，另(2004)對於立法計畫、法案審查程序、立法院黨團協商制度之研析，均有專章說明，

並提出法律案審議過程分為：委員會審查、黨團協商、院會、三讀、表決、復議及覆議等階段。

周萬來(2000)以立法院審議各類議案之流程，分別就議案提出之要件、議案協商之程序與效力、文件調閱之處理、委員會公聽會之舉行、覆議權之運用、緊急命令之追認程序、彈劾案與不信任案之處理、及同意權之行使程序等，有一完整闡述。另透過案例運作實況之分析，進行制度執行之評估，藉以發現原本規範與實際運作之差距幅度，而提出解決對策。

二、有關健全國會制度與促進立法效能之文獻

楊日青(1992)認為欲改善立法機關之效能，應從改進委員會著手，乃針對委員會之環境、委員會之組織結構、委員會之運作規則、及委員會之職權與功能，鋪陳專章詳加說明，對於了解委員會運作十分重要。

陳淞山(1994)引介英、美、日、德等民主憲政國家的國會制度，針對目前我國立法院的組織、議事運作及關係制度做全盤性檢討與分析，其中提到「議會民主政治之基本觀念，原是由人民選出之議員組織國家立法機關，代表全體國民之多元利益，經提案、討論、說服、妥協的立法過程，而以多數決方式來形成公意，並將之制定為國家之政策或法律，而政黨就各自綜合民間多元階層之不同利益，在部分民眾支持之下，代表他們在議會陳述意見」(陳淞山，1994：124)。

王業立(2001)針對委員會制度在我國國會立法過程中，似乎已逐漸虛級化，這與多數民主先進國家的國會中，各種專業的委員會是政策辯論、議案審議的主要場所大相逕庭，乃就當前國會改革中幾項最重要的議題，諸如委員會制度、黨團協商制度與立法委員選舉制度的改革提出建議，認為我國國會即使輔以政黨協商，也應以資深制、專業化與透明化為原則。另外(2002)對於第5屆立法院是我國有史以來第一個多黨不過半的國會，而台灣的憲政運作，國會將永遠是政治運作的重心，因此提出國會若要正常運作，政黨所扮演的角色是不容

忽視的，乃針對國會中政黨的角色定位、黨團運作、委員會制度等提出詳細的檢討。

陳淑芳(2001)對於立法院經常被批評黑金政治充斥國會、立法不專業、議事效率不彰、黨紀無法貫徹等，認為制度面的設計具有導向的作用，分別就選舉制度、國會運作、及國會內之協商機制，條列出諸多缺失並提出興革建議，包括：較佳的選舉制度應採同時的選人與選政黨的聯立式單一選區兩票制；在國會運作上應賦予國會黨團更多程序上的權利，並強化專業委員會之功能，而關於政黨協商應只設置針對議事組織與程序上爭議的協商機制；關於針對法案實質內容的爭議，不適宜設置體制化的協商機構。

黃秀端(2002)針對兩波的立法院改革，探討國會效能是否提昇，分別從委員會專業化是否提昇、立委是否願意花更多時間在法案審查工作上、法案審查是否達到利益迴避的原則、立法效能與立法品質是否能提昇等角度加以分析，分析結果認為，雖然第二波改革強調政黨對議事的控制，降低個人對議事的杯葛，以暢通立法之流程，然而此波改革仍未能解決委員會專業化的問題，相關陽光法案之立法亦不完備，造成少數財團控制，犧牲全民利益，立法品質未能提昇。

陳采葳(2003)就立法院黨團協商制度的產生背景與發展過程進行介紹與分析，並從制度內外要素進行研究對國會議事運作產生何種影響，內在因素指黨團協商從非正式到正式的變化情形，外在因素則包括國會不同政黨結構及國會改革對其產生之影響。分析結果顯示：黨團協商制度有助於國會議事效率之提升，但法案不必然依賴協商程序才能通過，協商結論對法案實質內容具影響力，且協商過程中利益交換情形不易避免，黨團與委員會的權力逐漸平衡且形成區別，黨團協商制度能適度化解國會僵局，而法案通過依賴協商的程度，可透過制度修正作調整。

王金平(2003)分別就第五屆立法院的生態結構、各黨團的組織與運作、黨團協商制度與運作實況等項，加以說明第五屆立法院黨團運

作情況，認為第五屆立法院的多黨生態結構與行政立法兩院互動不良等兩項因素下，欲提高議事效率，改善立法品質，促進議會政治的健全發展，則必須落實黨團協商機制的運作。

林瑞雯(2003)以第4屆第1至第6會期(1999年2月—2002年1月)為時間範圍，認為立法院議事程序，從法案一讀、付委審查，再經黨團協商提報院會後，完成二、三讀，其中委員會運作與黨團協商制度是整個立法過程中最關鍵的環節，亦是最引起爭議之所在，乃針對此一時期立法院在新制度運作下，委員會功能為何依然不彰、黨團協商制度為何為人詬病加以研究，研究發現：在委員會制度方面，美、德、日的「委員會中心主義」可作為我國之借鏡參考；在第二波國會改革的成效方面，委員會與協商機制仍存有太多空隙供特定政黨或個人上下其手，導致錢坑法案得以順利過關，反而攸關國計民生的法案卻無端被封殺；第4屆立法院議事效率雖然提升不少，但在議事品質上依舊蹣跚而行。

楊婉瑩與陳采葳(2004)認為立法院黨團協商在立法過程的重要性逐漸升高，針對我國國會決策模式的理論觀點，來分析黨團協商在立法決策過程中所扮演的角色，並對於黨團協商在國會中的形成與演變，以第一次國會改革(法制化黨團協商)及第二波國會改革(修正黨團協商)的主要內涵、及黨團協商在立法程序與法案內容的影響力進行分析。分析結果顯示除少數有爭議的法案，委員會仍是大部分法案內容的主要決定場所，而黨團協商與委員會之間的權力關係逐漸取得平衡，並依各自不同的功能形成區別，換言之，第二波國會改革後，黨團協商的主導立法程序與實質內容的現象，已經獲得改善。

三、有關議程排定與程序委員會組織功能之文獻

朱志宏(1995)以美、英、德國等三個民主先進國家的國會為討論對象，探討立法機關的職權功能、成員結構、甄選過程、組織結構、立法程序與規範、立法工作、立法機關與行政機關、利益團體關係等問題，並以美、英、德三國國會為殷鑑，探討如何強化我國的立法院，

俾使其能充分發揮國會功能的問題。其中對於立法議程之設定，提到「在美國國會，所有法案皆須交付委員會審查，委員會審查完畢後，即交付大會審查。由委員會交付大會審查的法案，依其重要性排定順序，並刊載於議程表(calendars)上。故程序委員會對法案幾乎握有生殺予奪之大權，緣因其所做之決定，相當程度能夠左右法案的命運」(朱志宏，1995：183)。

許劍英(2000)認為法律案審查最重要且居關鍵性地位的是委員會審查階段，乃以其多年任職於立法院的實務經驗，闡述立法審查之概念、立法院委員會之組織與權限、立法審查原則與相關準備、立法審查實務、委員會議事法規之適用等。其中提到「關於常設委員會議程安排時生應由召集委員共同決定或輪值召集委員決定之爭議；委員會議程之排定，除安排院會交付審查之議案外，一般僅得安排與委員會相關部會之施政報告及業務報告為限」(許劍英，2000：210-211)。由此顯見議程排定權限之重要性。

古登美、沈中元與周萬來(2000)對於立法提案、委員會審查、議程之安排、及院會討論等立法程序均有詳盡說明，並對立法機關組織及議事運作制度提出檢討與建議。其中對於立法院如何編排議程，認為「為維持立法機關審議法案之自主性，並使行政部門獲取必須全力以推動其政策起見，立法院程序委員會審定議事日程時，應採納法國制度，得允許行政院派代表參加，提供意見」(古登美等，2000：277)。

曾濟群(2001)對於國會立法與提案、國會立法與審查、國會立法與三讀會，均以專章詳加論述，其中提到「有關國家機關組織法之審查到底哪一個委員會主審，哪一個委員會會審，引起爭議，緣由自立法院組織法關於各委員會之規定僅列舉各委員會之名稱，於各委員會之職權並未列具，遂致程序委員會分配議案審查時無標準，因此擬具了立法院程序委員會組織規程，即各委員會審查議案，由程序委員會依照一定的標準分配，再提報院會決定」(曾濟群，2001：105)。

鄭勝元(2005)針對立法院各委員會召集委員深入探討召集委員會

議設定議程的過程及其挑戰與限制，並分析影響召集委員議程設定之因素。研究結果發現制度因素、政黨因素、委員會因素、選區因素和個人因素皆會影響召集委員設定委員會議程的偏好，其中政黨因素更是最重要的影響因素；例如執政黨召委較傾向設定立法議程，在野黨召委則傾向設定監督議程之結論，而不論任何政黨的召集委員都傾向設定本身政黨的立法議程；法案供給量較高的委員會，召集委員較傾向設定立法議程；不分區召委較傾向設定立法議程，而且執政黨的不分區召委較傾向設定所屬政黨或聯盟的立法議程。男性及新任召集委員較傾向設定監督議程，而高教育程度召集委員不僅較傾向設定立法議程，還會與其他同聯盟的召集委員進行合作。

四、有關議事法規與議事先例之文獻

胡濤(1980)以立法院處理議事的實務經驗累積，整理出議事先例130案，除了提供國內欲研究立法不成文規範之領域的重要方向外，亦幫助後續實務工作者對處理議事有更深一層的了解。

蔡政順(1985)對於當時議事規則之內容，有逐章逐條詳列解說，並輔以案例分析及運作方式之探討。其中提到「關於程序委員會組織及與議事日程審定有關之職掌，說明兼辦該會業務之議案科所擬各種議案應交付哪個常設委員會或哪個常設委員會聯席審查之意見的準則依據」(蔡政順，1985：157-158)。

周萬來(2004)撰寫《立法院職權行使法逐條釋論》一書，以作者親身參與法案研擬及實際執行的心得，針對最新修正的「立法院職權行使法」分就條文要義、相關法規研析、案例介紹，詳細一一敘述，最後並檢視本法未盡完善之處，提出修法見解。其中提到「立法院設程序委員會，審定院會議事日程；即與民主國家國會程序委員會之主要權責相同，旨在於安排院會議程；除了排定一般議案進入院會議程外，法案經相關委員會審查後，仍由程序委員會進行處理，而不由各委員會列入議程。故認為該會具有『交通警察』(Traffic Cop)之功能」(周萬來，2004：101-102)。

五、有關議程阻絕之文獻

國內較少有人專門對議程阻絕的觀念作論述，因此議程阻絕之研究文獻相當有限，但其實早在 1976 年曾濟群的《立法院常設委員會之研究》一文中，就點出了委員會擱置之權，文中指出「委員會將某種議案予以擱置，有時是為了某種目的，即某種議案於院會中作正面的否決如有不便時，則往往以交付審查的方式，而將此一議案擱置於委員會中，是其效果與院會否決此一議案無異。此亦為議事機關設置委員會的目的之一」（曾濟群，1976：77-78）。

近年來，李怡達（2004）以議程拒絕的概念針對第 4 屆立法院的運作進行研究，由法案審議的結構及運作進行體制上的分析，來找出立法院中有關議程拒絕的場域、否決者及行為者策略；另以立法院公報及立法院圖書館的資料庫進行實證分析，結果發現：場域擁擠的程度會影響到法案通過的情形，越小的團體越容易作為議程拒絕的工具，政黨輪替初期的行政立法關係確實影響到法案的審議，政治性高的法案易被阻殺，政治性低的法案易被忽略，及控制議程的組織比實際審議的組織更能阻殺法案。

黃秀端(2005)結合分立政府與議程設定及議程拒絕的理論來觀察，主要針對負責議程安排的程序委員會為對象，探討在一致政府時期，是否由於執政黨掌有國會多數，因此程序委員會多扮演議程設定與推手的角色，而在分立政府時期由於執政黨無法掌握國會多數，因此程序委員會多扮演議程拒絕的角色？研究結果發現，少數政府時期的法案在程序委員會被擱置或阻擋的情況確實相當嚴重，而在多數政府時期很少有此種情況。

上述「議程拒絕」的概念與本文所用之「議程阻絕」看似相同，實則有其不同的差異存在。李怡達引用 Cobb and Ross 提出的 Denial of agenda access 理論，從公共政策觀點切入，將理論置於議會機關審議法案的立法過程，其中論及法案的議程生命週期，與本論文所欲研究之法案議程階段頗為相似；而黃秀端則將「議程拒絕」詮釋在負責立

法院院會議程的程序委員會上，以 Veto 或 Denial 的否決、阻擋、或拒絕議案進入議程審查之情形，作為比較不同政府時期的差異性。惟本論文所闡述之「議程阻絕」，其涵意範圍較廣，並非等同於否決而言，且亦不僅止於安排院會議程的程序委員會階段而已，尚擴及至法案審議的各種議程階段中，舉凡任何阻止議案進入審議的阻絕方式、以及因阻絕而延宕的時間均包含在內。

小結

綜觀以上分立政府影響立法之相關文獻，大多數都將測量指標定位在立法產能、預算審議和施政績效，以作為比較不同政府型態之差異性，本文則嘗試將研究焦點放在國會內部議事運作過程方面，並以議程排定與議程阻絕為中心概念，研究對象設定為立法院程序委員會，同時結合分立政府之學理基礎，以進一步窺探分立政府運作之另一真實面貌。

第四節 評 價

美國傳統研究認為一致政府立法效能高，分立政府由於立法僵局的產生導致立法效能不彰；Mayhew 則對這種傳統觀點提出修正，認為不論一致政府或分立政府型態下，國會所通過的重要法案並沒有顯著性差異。而國內學者亦多以「法案審議情形」、「預算刪減幅度」及「立法生產力」等 3 項指標作為測量一致與分立政府型態之運作影響比較。

首先，以「法案審議情形」作為測量地方府會關係之尺度，因為行政部門之提案若能獲致立法部門完全支持，則分立政府較容易課責。然而以議案內容遭立法部門修改幅度運用到立法院，仍無法完全作為我國中央分立政府之影響的解釋。因為立法院議案審議過程受限於立法院黨團協商制度共識決之制度影響，依本研究初步觀察，議案除了條約案照案通過以外，其餘議案幾乎全為政黨妥協下之版本，亦即議案遭到修改之機會大增，縱使未來處於一致政府狀態下，行政部門雖然獲得國會多數黨的護航，然而仍無法完全排除此一共識決的制度性規範。

其次，以「預算刪減幅度」作為測量府會關係之尺度，建議應同時兼顧預算審議中有關各部會施政計畫遭凍結之預算情形、以及各項提案和主決議之影響，否則單以刪減額或刪減幅度為指標，並無法完全適用於立法院審議中央政府總預算結果之解釋，因為依據立法統計年報資料顯示，中央政府總預算在第4屆立法院遭到大幅度刪減，確實顯示出分立政府與一致政府的重大差異，但第5屆之預算刪減幅度則有大幅縮小趨勢，第6屆審議95年度中央政府總預算之刪減幅度則又微幅增大，反而許多政府相關部會之預算遭到暫時凍結，初步估計凍結額度高達2,230億元。因此，立委刪減預算情形，假如有政黨刻意形塑其負面形象，將會左右人民的觀感，進而影響人民投票抉擇，威脅其連任。所以，單以預算刪減幅度作為解釋分立政府所造成的影響，如果運用在我國國會的現實環境下，尚有討論餘地。

另外，以「立法生產力」作為測量府會關係之尺度，有學者主張以「立法通過數量」為指標，另有楊婉瑩(2003)提出以「立法相對效率」之角度切入卻得到不同之結果。本研究認為，民主國家國會議員之選舉制度固然有所不同，但政黨或議員本身都必需對選區勤加經營，才能創造再次連任之資本，故選區利益之代言、建請政府作為或不作為、乃至形成為法案或政策，都應有積極之表現作為，縱使在分立政府之下，執政或在野黨團或議員亦會力求表現；況且國會每一會期的開會時間固定，再加上修憲後國民大會職權移由立法院行使，立法院之職責加重許多，國會在有限的審議時間下，假使立法提案量大增，亦有可能影響立法效率。因此，以「立法生產力」作為測量府會關係之尺度，尚需考量議員連任等影響因素。是故，一致政府與分立政府之差異是否為影響「立法生產力」之最大原因，實值得再商榷。

而「立法相對效率」的觀點，亦即將失敗法案一併列入考量範圍，對於研究分立政府影響之研究，提供了一項更為客觀的立法產能測量指標貢獻。因此本研究擬朝著審議過程中未獲國會支持通過之議案，探究其中原因，以此作為研究方向，乃嘗試先從「議程阻絕」之觀點切入，作為府會關係研究的新指標，俾供學術界及實務界未來窺探國

會面貌之參考。

第五節 研究方法與架構

一、研究方法

本研究採用文件分析法、參與觀察法，最後再輔以個案作為檢證。

(一)文件分析法

首先，透過國內外專書、期刊、論文等對分立政府與國會立法的介紹與研究，深度了解分立政府運作與國會議案審議之關聯；而在國會立法方面，本研究將所欲分析的資料來源列表如 2-2 所示：

表 2-2：分析資料來源一覽表

研究對象	分析資料來源	研究時間範圍
議程階段與議程阻絕型式	「立法院職權行使法」、「立法院各委員會組織法」、「立法院議事規則」	1999 年 1 月—2007 年 1 月
程序委員會召集委員	程序委員會議事錄	1993 年 2 月—2007 年 1 月
程序委員會成員	程序委員會議事錄	1993 年 2 月—2007 年 1 月
程序委員會職權運作	院會議事日程(草案) 院會議事日程 程序委員會議事錄	1993 年 2 月—2007 年 1 月
程序委員會出現表決情形	程序委員會議事錄	1993 年 2 月—2007 年 1 月
程序委員會出現阻絕議案情形	程序委員會議事錄	1993 年 2 月—2007 年 1 月
停滯在程序委員會之議案	程序委員會議事錄 院會議事錄	2002 年 2 月—2007 年 1 月

(二)個案研究法

個案研究法為一種個別的、深度的、描繪的，且偏向質的一種研究方法，期望對個案深入的了解，來探究其與全體的相同與相異點。個案研究法，可以說是一種探索及分析社會單位生活過程的方法。

本研究旨在以議程阻絕的觀點來探討一致政府與分立政府對國會立法之影響，因此採用「個案研究法」，希冀藉由對個案事實的收集、資料分析，深度瞭解影響阻絕議案之因素有那些，及各黨團之互動情形、與採取之攻防策略，以檢證分立政府在我國的運作是否較容易引起對峙、僵局、政策停滯的現象。而關於個案的篩選標準，本研究以「中國時報」、「聯合報」、「自由時報」三大報紙近5年來(2002年2月1日至2007年1月31日止)報導篇數最多的議題，推定為眾所矚目之重大議案作為探討。

(三)參與觀察法

所謂參與觀察法，為研究者為了瞭解一特定之現象，運用科學的步驟，並輔以特定之工具，對所觀察的現象或行為，進行有系統的觀察與記錄。

本研究將以參與觀察的方式進入程序委員會及院會的開會場域，對朝野立委的互動及立法行為，透過觀察的方式，進行相關資料的收集，且對其互動現象進行瞭解，並透過厚實的描述過程，將研究現象再現，以探討程序委員會在立法過程中的角色與運作，同時了解議程阻絕在一致政府與分立政府下有何差別。茲將本研究所欲進行之實地觀察對象列表如 2-3 所示：

表 2-3：實地觀察一覽表

觀察對象	觀察場次	觀察時間範圍
立法院院會	2 場	2004 年 4 月－2005 年 12 月
立法院程序委員會	3 場	2005 年 10 月－2006 年 10 月
立法院公聽會	1 場	2005 年 5 月

二、研究架構

本研究以國會議案審議過程之阻絕角度為切入點，探討程序委員會的議程阻絕在一致政府時期與分立政府時期有無顯著差異，並進一步分析停滯在程序委員會之議案特色，在研究中施以各種靜態及動態之分析，以瞭解我國國會運作，受到不同政府型態之影響所產生的現象，是屬於易導致政策滯塞、對峙僵局、立法效能不彰的美國傳統學派，還是不受影響的美國修正學派說法。研究架構如圖 2-1：

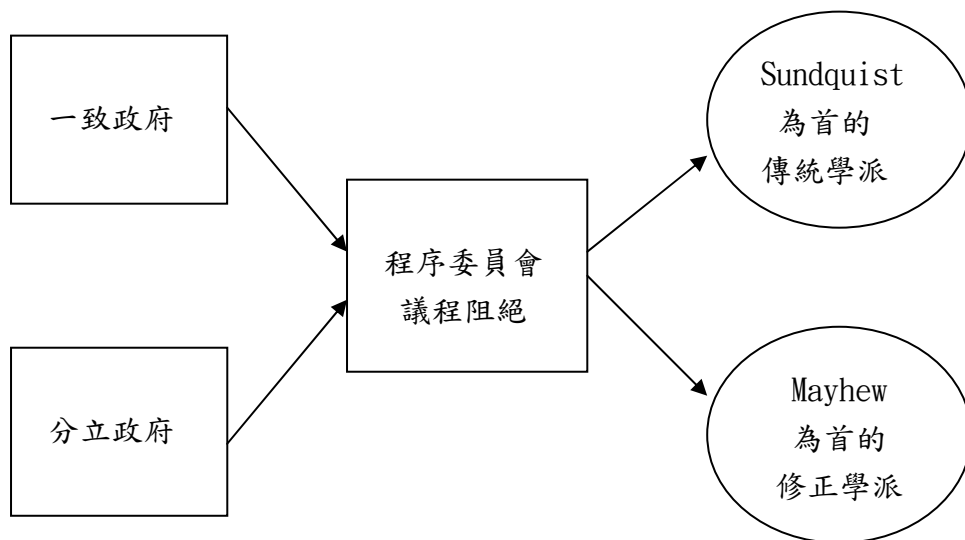


圖 2-1 研究架構圖

資料來源：筆者自繪