

政黨輪替前後的立法院內投票結盟*

黃秀端**

《 本文摘要 》

國會是民主國家政策合法化之機構，任何法案皆須經由國會多數之通過。在每一次重要法案表決時，各政黨黨鞭便會積極動員同黨成員的支持，甚至要說服其它政黨或它黨的次級團體來支持他們的法案。我國在制度設計上，執政黨重要議案的未能通過，並不直接涉及行政院院長及其內閣之去留，但是法案的受挫，影響政府之施政目標與政策甚大，也可能同時喪失對選民之承諾，因此執政黨無不卯盡全力尋求支持。

本文主要的研究問題為：第四屆立法委員選舉結果，國民黨以123席，54.7%的席次，遠遠領先民進黨的70席（31.1%），但是在2000年總統選舉之後，民進黨執政，在執政黨與在野黨角色互換，但是國會仍以國民黨為多數之情況下，立法院內的投票結盟是否有所轉變呢？此時的民進黨尋求投票勝利聯盟的方式是否與國民黨不同呢？第五屆立法委員選舉之後，立法院的結構劇變，民進黨成為立法院未過半數的第一大黨、國民黨次之、親民黨一舉得下四十六席、台聯亦獲得十三席，新黨僅剩一席，在這樣的政治生態之下，立法院不同政黨間之結盟狀態是否有所改變呢？

本文主要以第四屆立委以及第五屆第一、二會期的立法院院會記名投票為分析的內容，記名表決只是院會表決的一種方式之一，不過我們還是可以從記名表決資料中，找出政黨之間互動與結盟的模式。比較國民黨執政的一致性政府時期與民進黨執政後的分立政府時期，我們可以看到立法院內政黨結盟的方式是有不同的。在一致性政府時期，各黨的黨紀較為鬆弛，政黨對決的法案也較少，常因議題之不

* 本研究的資料主要來自本人的兩年期國科會研究計畫政黨、次級團體與立法院內的投票聯盟（I）與（II）。國科會計畫編號：NSC：89-2414-H-031-016與NSC：90-2414-H-031-001。

** 東吳大學政治學系教授。

同，政黨之間的結盟便不同。只要是與兩岸關係或統獨相關議題，民進黨與國新兩黨便處於對立狀態；但是國民黨在經濟或地方性議題便可能尋求民進黨的支持；而在環保與改革議題上，民進黨與新黨可能結盟對抗國民黨。在分立政府時期，泛藍選擇的策略是與民進黨對抗，因此跨議題結盟的空間便相當少。即使在第五屆立委選舉之後，此種對抗之狀況不減反增，尤其當雙方陣營的實力接近時，政黨動員便升高，各政黨團結度皆因此而增加，特別是泛藍在過去掌握絕對多數時，可以容許較鬆弛之團結度，當此種優勢不再時，團結度不得不加強。由於民進黨難以尋求泛藍陣營的政黨在不同議題合作，只好採取向次級團體或個別立委拉攏的方式，但是此種方式的代價相當高。

關鍵字：投票聯盟、分立政府、一致政府、政黨輪替、政黨投票、政黨團結度

壹、前言

國會是民主國家政策合法化之機構，任何法案皆須經由國會多數之通過。在每一次重要法案表決時，各政黨領袖及黨鞭便會積極動員同黨成員的支持，甚至要說服其它政黨或它黨的次級團體來支持他們的法案。在內閣制國家中，任何重要法案之表決皆可能牽涉政府之去留問題，因此執政黨自然會戒慎恐懼，絲毫不能怠惰的尋求勝利聯盟（winning coalition）；雖然我國在制度設計上，執政黨重要議案的未能通過，並不直接涉及行政院院長及其內閣之去留，但是法案的受挫，影響政府之施政目標與政策甚大，也可能同時喪失對選民之承諾。也因為如此，每次新的一屆立法委員選出之後，報章雜誌便會出現各種投票聯盟之揣測。

我國立法院從1992年全面改選民代之後，總統、行政院長、以及立法院的多數一直為國民黨多數所掌控，當行政部門與立法院的多數黨屬於同一政黨時，學界稱之為一致性政府（unified government）。但是自從西元2000年5月20日陳總統就職以來，便形成總統為民進黨籍，而國會的多數為國民黨籍情況。行政部門與立法部門分屬不同政黨所控制時，在總統制國家被稱之為分立性政府（divided government），但是在被大部分學者歸為半總統制的我國，是否仍能稱之為分立性政府呢？Robert Elgie（2001：6-7）認為當總統、總理與主要內閣成員同屬於一個政黨，而該黨並未在國會擁有過半席次，便形同總統制國家的分立政府。當總統與總理分屬不同的政黨，而總理獲得國會多數的支持時，此時便稱為共治（cohabitation），或稱之為分裂的行政政府（split-executive government）。以當時我國的憲政運作來看，總統主導行政院長的任命，無須立法院通過，而立委又缺乏倒閣誘因的情況，因此如 Robert Elgie 所歸類的，應該可以稱為分立政府型態。2001年底第五屆立法委員選舉之後，民進黨囊獲最多席次，已成為國會最大黨，但卻未能得到過半之席次，形成國會中沒有任何一個政黨過半的情況，此時 Shugart（1995）稱之為沒有任何多數的政府型態（no-majority government），不過此種沒有任何多數的政府型態仍舊是屬於分立政府的一種狀態。儘管民進黨在選後和台聯結盟，雖接近半數，但是仍未掌握立法院過半數席次，因此仍是被歸為分立型政府。也有些學者認為事實上分立政府也是少數政府（minority government）的一種，因為基本上會形成分立政府是因為執政黨在國會並未取得過半席次（Cheibub, 2002：287-88）。因此在爾後的文章中，有時會用分立政府，有時會用少數政府的名稱。

本研究主要研究的問題為：政黨如何尋求投票的勝利聯盟，以期法案順利過關？在分立政府之下，執政黨未能掌握國會多數的席次，執政黨如何使法案通過呢？分立政府

與一致政府相比，政府法案是否較難過關呢？第四屆立法委員選舉結果，國民黨以123席，54.7%的席次，遙遙領先民進黨的70席（31.1%），此時立法院內的投票結盟是怎麼呢？在公元2000年總統選舉之後，民進黨執政，在執政黨與在野黨角色互換，但是國會仍以國民黨為多數之情況下，立法院內的投票結盟是否有所轉變呢？此時的民進黨尋求投票勝利聯盟的方式是否與國民黨不同呢？第五屆立法委員選舉之後，立法院的結構劇變，民進黨成為立法院未過半數的第一大黨、國民黨次之、親民黨一舉得下46席、台聯亦出乎意料地獲得13席，新黨僅獲得1個席次，在這樣的政治生態之下，立法院不同政黨間之結盟狀態是否有所改變呢？當民進黨的席次增加時，是否會提高其記名表決的勝率呢？本研究將以第四屆所有六個會期以及第五屆第一會期和第二會期的立法院會記名投票為主要的分析內容。

貳、相關文獻檢閱

有關國會內部勝利聯盟的研究不勝其數，對於內閣制國家之研究，其重點放在政府聯盟之形成。當沒有一個政黨席次過半時，政黨之間如何討價還價，合縱連橫而形成較為穩定的執政聯盟與組成聯合政府，便成為學者關心之焦點。政黨之間相互協商政府聯盟之組成時，通常會受到兩個主要動機之影響，即政府職位之取得以及對政策結果之影響（Morelli, 1999：809）。早期對於聯盟形成（coalition formation）的研究多將焦點放於國會議員對於政府職位之尋求，而不是政策之偏好，William Riker（1962）的最小獲勝聯盟（minimal winning coalition）以及 Gamson（1961）和 Baron and Ferejohn（1989）的研究基本上是基於職位之考量。政黨的目的在於極大化其權力之追求，閣員的職位在 Riker 眼中，視為可以轉換的利益，政黨能掌握的閣員席次越多，掌握之權力便愈大，為了確保獲得較多的閣員席次，但卻又不少於獲勝所需的規模之前提下，不必要之政黨將會被排除進入聯合內閣，因此會有最小獲勝聯盟之產生。

另外有一些學者則是從政策結果的角度來看，特別是有些學者從政黨政策的空間距離來談結盟（Axelrod, 1970；Baron, 1991；De Swaan, 1973）。De Swaan（1973：38）強調行動者心中最主要的考量是政策，議會政治實際上是在決定政府的主要政策，因此他將政策納入政黨主要的考量。若將政策的動機納入政黨結盟的考量，則政黨如何結盟並非只是規模大小而已，因為行動者將會試圖與政策位置相近的政黨，組成在政策距離上最接近的最小範圍聯合內閣。至於 Morelli（1999）、Austin-Smith and Banks（1988）則更進一步同時考慮職位的尋求與政策偏好，來建立聯盟形成的模型。

總統制國家的美國，行政部門是由以總統為首所組成之內閣為主，國會部門與行政

部門是分立的，國會內部不牽涉政府組成的問題，因此美國之研究多把焦點放在院會的投票聯盟（註一）。許多的文獻指出，在整個投票聯盟形成過程中，政黨是很重要的一環（Matthews, 1960；Marwell, 1967；Turner and Schneiner, 1970；Cox and McCubbins, 1993；Davidson and Oleszek, 2000）。雖然許多學者指出政黨是投票聯盟相當重要之因素，但也有學者認為政黨投票在美國國會有逐漸式微之現象（Cox and McCubbins, 1991；Collie, 1988；Collie and Brady, 1985），而政黨的影響力受到政黨領袖權力大小、國會黨團內部同質性之高低、政黨對黨籍議員之支助、黨團領導體系制度化的程度等影響。不過 Hager and Talbert（2000）分析1950年代到1990年代的美國眾議院記名投票結果發現，儘管政黨的影響力因不同時期而有所差異，然而他的影響力的確存在，即使是控制意識形態因素。

文獻中對於美國國會的院會投票是否可以用單一的自由/保守面向來分析，學者之間有不同之看法。有一些研究（Poole, 1988；Poole and Rosenthal, 1991；Poole and Daniels, 1985）指出國會議員可以被放在自由保守單一向的連續體上，此一向便可以解釋超過八成的變異量。也有一些學者不同意單一向的說法（Wilcox and Clausen, 1991），而提出點名投票的政策面向概念化（a policy dimension conceptualization of roll-call voting）途徑，根據此研究途徑，國會議員達成投票決定時，會區分幾個不同的面向，如：公民自由、國際涉入、農業補助、社會福利、和政府管理經濟的角色，這些面向反映出國會所面臨的多元議題以及影響議員投票的多元政治勢力。在每一個面向，他們都發展出回應其立法角色需求和選區、利益團體、同僚和個人態度等經濟和政治勢力的立場。不同因素之組成決定了國會議員在不同政策面向的立場。

除了單一政策面向或多元政策面向的爭執外，有些學者則企圖建立一套完整的議員點名投票理論。如 Matthews and Stimson（1970, 1975）的投票線索（voting cues）理論，強調議員在面臨投票時會去尋求一些「線索」，這些線索可能是委員會主席、政黨領袖、州政黨代表、選區選民或選區利益、利益團體、次級問政團體…；Cherryholmes and Shapiro（1969）的兩階段模式（two-phase model），第一階段為預存傾向（predisposition），地區、政黨等變數為國會議員對某一法案之預存傾向，第二階段為會話階段（conversation phase），指的是進入與其他國會議員溝通之階段。Kingdon（1989）則發展出一套複雜的決策共識模式，他認為利用此模式可以正確的預測85%的議員投票行為。在這些因素中，眾院的同僚為影響議員投票最重要之因素。

在國內的研究方面，黃麗香（1999）分析第二屆立委的記名表決，並試圖找出政黨投票的誘因。吳宜蓁（2001）曾將法案分為四大類：大陸定位問題、經濟與發展類、改革與政府組織調整類、及特殊利益類法案，而她發現政黨是影響立委行動很重要之因

素。然而由於各政黨的選民基礎以及立場與意識形態之差異，使得政黨結盟之類型亦因法案類型之差異而大相逕庭。大陸定位法案由於涉及省籍、公教人員、以及眷村票源的政黨的差異，與政黨統獨意識型態之不同，形成國、新兩黨與民進黨對立之局面。經濟與發展法案則以國民黨最積極推動此方面之立法。改革與政府組織類調整法案則出現民、新兩黨對抗國民黨或國、新兩黨對抗民進黨之情況。特殊利益類法案較不牽涉政黨的基本理念與意識型態，因此政黨較少介入。

黃麗香的研究著重於影響立法團結的因素，政黨間的結盟並不是焦點，當然在國民黨一黨仍獨大的第二屆立委時代，立法結盟之探討並無太大意義。吳宜蓁（2001）的作品選擇二十個法案深入分析，並沒有機會對第三屆所有的記名表決做全面性的分析，在當時也沒有機會觀察分立政府與一致性政府的差異。

參、立法結盟的方式與理論基礎

國會是合議制的機構，任何法案的通過都須經由多數決的同意，欲使法案通過勢必要結合多數人之支持。本文所謂的結盟並不涉及一般內閣制國家的政府組成的結盟，因為到目前為止我國並未出現政府組成之結盟，因此我們僅將焦點放於國會內部法案的結盟。所謂的結盟（coalition）是指不同目標的個人或團體因為暫時性或工具性取向而組成的聯盟（Gamson, 1961: 374）。來自不同政黨的國會議員在投票時站在同一立場便是所謂的立法結盟。此種聯盟可能是穩定的，也可能不是穩定的。Hurley（1989）認為立法結盟的方式有很多種：一種情況是普遍性聯盟（universalistic coalition），此種法案各政黨均具有共識性，很少人會加以反對。國會內最常見的是以政黨為基礎之聯盟（partisan coalition），一個政黨對抗另外一個政黨的情況。如果國會內有不同次級團體之存在，也可能會有以次級團體為結盟的情況；或是有些時候可能因議題之不同或因為選區之不同而有不同的結盟。最後一種經常被提及的聯盟方式為因共同意識型態而組成之結盟。

一、以政黨為基礎之聯盟

在政黨政治中，以政黨為基礎而訴求之聯盟是最基本的。假如多數黨領袖能夠得到該黨成員忠誠的支持，在國會建立多數的工作便相當容易，然而事實不全然是如此。多數黨要形成積極聯盟（推動法案通過之聯盟，而不是阻撓法案之進行）必須仰賴兩個因素，一為團結度（unity），另一為人數多寡（size）。假如席次僅過半數，就必須有團結度來補償；若是該黨之席次超過半數很多，便可以容許團結度稍為鬆動些。除此之

外，我們也要觀察少數黨的情況，假如少數黨的人數和團結度皆足夠時，多數黨之異議份子，也許會發現加入少數黨聯盟逐漸具有吸引力，或甚至藉此抬高他們的身價，以獲取多數黨政策之妥協。反之，若少數黨人數既少且組織鬆散，杯葛法案的能力便相對降低，多數黨建立多數聯盟讓法案通過的工作便愈容易。

第三屆立委時國民黨席次勉強過半，只要有兩票跑到反對陣營，便足以使政黨投票的正反方向改變，會期一開始的院長、副院長選舉便差點使得執政黨失掉院長寶座，因此政黨團結度成爲相當的關鍵。爲尋求黨內之團結，政黨本身可能需要付出某種程度之代價或作出某種程度之妥協或對不合作者採取威脅利誘之手段。第五屆立法院爲泛藍與泛綠對抗之局面，在多次投票表決皆呈現雙方強力動員之情況，甚至對於未依政黨指示投票之黨員給予黨紀處分，此時我們預期政黨團結度會因此而升高。

政黨要在聯盟建立過程中扮演重要角色必須要有兩個條件存在，一爲政黨內部具有某種程度之團結性（intra-party unity），另一爲政黨之間必須有不同的意見（inter-party disagreement）。假如政黨之間並無歧異或衝突之處，那麼該問題便是所有政黨之間具有共識的，此時形成此種普遍性投票聯盟的因素便不是政黨。假如政黨內部歧異高，且政黨團結度又低，政黨對投票之影響便微乎其微。通常對於政黨間歧異之測量用的是政黨投票（party vote）指標；政黨投票與國會內政黨領導的領導作風、權力分配狀態、以及內部規範息息相關。另外，新進成員的比例、兩黨之間意識形態對立或衝突的程度也會影響政黨投票。

二、國會內部次級團體之結盟

國會議員因共同之目標、興趣、理念和利益而組成各種團體乃是天經地義之事，次級團體便因此而產生。每一屆立法院剛開議之時，由於選後國會內部成員的重組，新的次級團體便會應運而起。第四屆立委次級團體一開始便呈現風起雲湧之態勢，筆者搜集到的次級團體有30個之多。國民黨內省議員系統已形成三個不同之次級團體「親政會」、「台聯會」及「新台灣問政聯盟」，具有本土色彩之立委組成「E世代聯盟」、非主流色彩濃厚的立委則組成「國改會」。民進黨內「美麗島系」、「福利國」、「正義連線」、「新潮流」等舊有派系仍繼續存在，另外還有經過重組的「新世紀國會辦公室」……。這種次級團體林立的現象是否會對政黨凝聚力造成嚴重之考驗呢？次級團體間是否會因各種不同之議題而採取合縱連橫策略，在某些議題上形成新的聯盟，使得政黨動員受挫呢？換言之，次級團體是否會成爲影響院會投票行爲的重要因素呢？

三、以議題為基礎之聯盟

假如政黨完全決定國會議員之投票行為，所有的記名投票的政黨立場皆可放在一個單一連續體上。換言之，不管在任何議題上，皆是一黨之立場對抗另外一黨之立場，此時投票聯盟在此單一面向中，將會是穩定且可預測的。然而有不少學者表示國會議員的投票行為是多面的，因議題面向之不同而有不同之聯盟。Aage Clausen (1973) 把議題劃分成為五個面向：公民自由(civil liberty)、國際涉入(international involvement)、農業補助 (agricultural assistance)、社會福利 (social welfare)、政府對經濟的管理 (government management of the economy)，且發現此五個面向之存在相當穩定，同時，政黨對此五個面向的議題影響力有差別。政黨對於政府對經濟的管理議題之預測力特別高，但對於國際涉入及公民自由則缺乏預測力。國際涉入議題常受總統介入之影響，而為兩黨共識之議題；而公民自由則受與地區和選區相關的因素之影響。此種多元議題面向的分析方法亦得到 Barbara Sinclair (1982) 之認同。不過 Poole and Rosenthal (1991) 認為第一個面向的議題已經解釋了80%的投票決定變異量，因此其它議題空間便不太大。Wilcox and Clausen (1991) 再度檢視 Clausen 的議題面向，在政府對經濟的管理和社會福利問題以及某種程度公民自由，可以被放在自由與保守的意識型態面向，但是在國際涉入及農業補助等問題則有其獨特的面向。同時，不同的時期可能會有不同的議題面向產生。

Clausen (1973) 對於議題之分類並不適用於台灣，因此國內學者盛杏媛 (Sheng, 1996) 按法案的內容將議題分為政治類、社會福利、教育與溝通、經濟與財政、政府組織、司法與社會秩序及環境保護七類。Sheng (1996) 之議題分類是根據傳統上各部會業務性質之內容而分類的。吳宜蓁 (2001) 在對第三屆立法院的分析顯示，在大陸問題上國、新兩黨每與民進黨形成對抗的局面；在改革與政府組織類法案，民、新兩黨聯合對抗國民黨；而國民黨立委最積極推動的立法是與經濟和發展類有關之法案。由此看來，議題是有他的影響力的。

四、以區域或選區為結盟對象

每一個國家皆分成幾個不同的地理區域，居住在同一區域，受到同樣風俗文化之薰陶以及面臨同樣的人文自然環境，逐漸形成該地區的特色與需求。國會議員既然是由選區選民選舉而出，自然會顧及選區選民之需求。台北縣選出之立委自然不會漠視當地居民對核四的態度，高雄縣美濃區附近選出來的立委亦不可能不重視當地百姓對美濃水庫是否應興建的想法。當國會議員所來自的地區或他的選民有某種強烈的意見時，而此種

意見與政黨立場相左時，國會議員可能選擇就選區意見而違背政黨立場。

五、以意識型態為聯盟之基礎

在國外研究中常常將國會議員的意識型態放在左右的光譜上，意識型態傾右（保守主義者）的可能聯合起來反對意識型態傾左者（自由主義者）。在美國對國會議員意識型態的衡量常以 ADA（Americans for Democratic Action）score 或 ACA（Americans for Constitutional Action）score 為指標（Smith, 1981）。在國內並沒有這類的指標，因此較難做此方面之處理。

整體言之，本文將從立法院內部及外部兩個層面來探討立法院內的投票聯盟。就內部因素而言，立法院內的政黨組織是立委投票聯盟之基礎，其次由於次級團體的組成與興起，他們的力量也可能使投票聯盟重組。外部因素乃是指立法院外對投票聯盟形成影響之因素，此處將考慮選區或地理區域以及議題的影響。

除此之外，本文亦將國會的結構考量進去。第四屆立法院的第一、二以及大部分的第三次會期（1999年2月1日～2000年5月19日），總統、行政院長、以及立法院的多數皆為國民黨多數所掌控，但是自從西元2000年5月20日陳總統就職以來，便形成總統為民進黨籍，而國會的多數為國民黨籍之分立情況。第五屆立委選舉之後，國會結構發生重大改變，國民黨淪為第二大黨，民進黨成為沒有獲得過半席次之第一大黨。

相對於一致性政府，分立政府之府會間是否會因此而升高衝突，而造成行政與立法的僵局，政策制定之滯塞（policy gridlock）、停頓與缺乏效率（inefficiency），學者之間有不同的看法（Binder, 1999；Coleman, 1999；Cox and Kernell, 1991；Cox and McCubbins, 1991；Cutler, 1988；Leonard, 1991；Sundquist, 1986, 1988, 1990）。有些學者認為議會扮演監督制衡行政部門的關鍵角色，因此，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或院會便會經常掣肘行政首長提出之政策，形成立法僵局。更有進者，分立政府常出現執政黨與在野黨的界線不易區分，政策混淆，爭功諉過的現象。其中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。再者，若干學者相信，就國家政治經濟情況而言，美國經濟表現深受政府體制的影響，在一致政府時期國家總體經濟表現較佳，而分立政府是導致政策偏失與預算赤字竄升的主因（Alesina and Rosenthal, 1995；McCubbins, 1991）。

儘管若干學者認為分立政府的確會造成政策僵局，然而也有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（Jacobson, 1991；Jones, 1994；Krehbiel, 1996, 1998；Mayhew, 1991a, 1991b；Menefee-Libey, 1991；Petracca, 1991；Quirk and Nesmith, 1994；Mattei and Howes, 2000）。

為了檢證分立政府的運作是否有別於一致政府，Mayhew (1991b) 分析二次大戰結束後至1990年美國府會關係的互動。經由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，以及國會制定的重要法案等三個面向的探討，其結論指出分立政府並不必然使得立法過程產生僵局，也不至於使決策結果有顯著差別。Jones (1994) 也主張沒有理由認為分立政府是形成立法僵局之因；在分立政府之下，立法的產量和輸出並不亞於一致政府。

Coleman (1999) 和 Howell et al. (2000) 認為 Mayhew 用回溯性方式來界定什麼是「重要法案」並不恰當，他們採取同時評價的方式，其結果發現分立政府時代通過的重要法案顯著少於一致性政府。Edwards, Barrett and Peake (1997) 以不同的角度切入，分析1947年至1992年期間美國總統支持與反對的法案，結果顯示，國會對於總統支持之「重要法案」沒有通過的情形，不同的政府型態是有顯著差異的。這些研究顯示，分立政府使得立法過程產生僵局和滯塞，政府決策有顯著差別。

國內學者近年來也開始對於分立政府的表現感到興趣，不過剛開始的焦點放在地方政府，因為台灣有不少縣市為民進黨執政，但是縣市議會卻為國民黨多數所掌控的情況。由於縣市議會缺乏像中央立法機構一樣的立法權力，且地方與中央之政治生態有相當大的差異，因此難以將地方之研究推論至中央。至於對於中央政府府會分立的研究，當然是在第一次民進黨執政，出現執政黨為民進黨，但是卻無法掌握立法院多數席次的分立政府狀態之後。吳重禮與林長志 (2002) 利用爭議性議題之論述、法案制定的差異、中央政府年度預算刪減幅度、與立法部門監督質詢四個指標來檢驗立法院在政黨輪替前後的表現是否不同。他們的研究發現在爭議性的議題與預算刪減幅度上確實有不同，然而在法案的制定與立法質詢監督上的差異卻不明顯。楊婉瑩 (2003) 則認為立法院內政黨之間的衝突與合作非常複雜，受到內部與外部因素的影響，很難用一致性政府與分立政府的二元對立來描述解釋。

以上對於分立政府與一致性政府是否會造成法案通過或政府運作之差異，學者之間的看法與實證研究結果有相當大的分歧，此種差異事實上是基於不同之理論基礎。

多元主義學者 (Pluralist Theory of the Presidency) 強調每一件公共政策都是經由一段時期的交換、妥協和相互適應而形成的。美國憲法上的分權、制衡與聯邦主義本身便產生多元形式的相互適應與協調。對於總統的權力乃是基於討價還價的權力最生動，最清楚的描述為 Richard E. Neustadt (1980) 的「總統的權力」(Presidential Power) 一書。他認為美國總統雖然為全國最受矚目的人物，也擁有憲法上賦予他的一些權力，但是他無法用強制力來實現他的政策偏好，他必須與其他人合作、妥協、與交換。從多元主義學者的角度而言，政黨的角色並不是那麼重要，他只是多元勢力中的其中一個而

已，因此國會由那一黨所控制或是總統與國會多數黨是不一致並不那麼重要。換言之，對多元主義學者而言，分立政府或一致政府的型態對於政策的產出或府會互動並沒有影響，總統本身之說服能力與溝通技巧才是更重要的。

另外有一些學者強調政黨控制的重要性，稱之為總統的政黨理論（A Party Theory of the Presidency）。政黨的引進使得政治人物在政策制定以及向選民推銷時的代價降低。但是政黨與政黨間的關係是相互競爭的，當國會多數與總統政黨是一致時，伴隨而來的是對多數黨偏好的結盟和協調過程，少數黨只能扮演抱怨之角色。大部分情形下，總統與多數黨透過建立的共識來完成共同之政策與選舉利益，當然總統與其黨內議員也會有意見不一致之時，他們總是會想辦法解決或調適，否則便可能失掉下次選舉。

當政府是分立時，由於執政黨無法掌握國會多數，政黨的考慮便會充斥於整個府會互動，Cox and Kernell（1991）認為政黨的不同使得制度上的分權更加擴大，此種擴大常會導致緊張的制度衝突，而政策結果是在彼此都有否決權的結構性的討價還價過程中達成，因此我們可以看到在分立政府時，國會委員會，作為一個監督的機構，會給予行政部門更多的麻煩。同時，在分立政府時期，總統重要法案的通過頻率會少於一致政府時期（Sundquist, 1988；Culter, 1988）。同一個政黨控制衆院、參院及總統時，邏輯上很明顯地法案可以輕易推動；缺乏此種政黨控制時，立法僵局便會產生。套用 Woodrow Wilson 所說的：「你無法在充滿敵意之中組成一個成功的政府。」

當然，美國學者研究的理論基礎並不全然適用臺灣，我國的情況比美國複雜，而且行政院院長與總統之間的關係，總統與立法院的關係並不是很清楚，互動的模式因不同人或不同政黨更趨於複雜。不過美國研究可以給我們一些啓示。如果多元主義理論是正確的，那麼執政黨是否擁有立法院多數席次並不重要，總統或行政院長可以用說服或其他的交換方式來形成立法多數聯盟，因此也可能因議題之不同而有不同的結盟。如果政黨控制理論是正確的，那麼分立性政府時期與一致性政府時期政府的運作是有差異的。在一致性政府時期，由於執政黨掌握國會多數，法案自然可以輕易過關；反對黨雖然扮演監督性的角色，但缺乏足夠的力量倒閣，因此在一些理念上可以接受的法案，他們會願意配合。反之，在分立政府時期，由於執政黨未能掌握國會多數席次，而在野黨席次較多時，他們會覺得沒有必要配合執政黨，讓執政黨好過，因此會採取杯葛的態度。

總而言之，本文將結合立法結盟理論與方式以及從美國分立政府與一致性政府的研究經驗與理論觀察，來探討我國政黨輪替前後的立法結盟與立法結果是否因行政部門無法掌握國會多數而有所差異。如果政黨理論是正確的，我們將得到與 Coleman（1999）和 Howell et al.（2000）等人類似研究的結果，亦即我們將發現政黨輪替前後的立法院內部結盟方式以及執政黨的法案通過率是有差異的。

肆、研究方法

本文採取的資料為第四屆所有六個會期與第五屆第一會期和第二會期的立法院內所有記名表決資料。這些資料均分別公佈於各期的立法院公報，立法院公報一週出版雙次，一年有一〇四期，因此資料搜集過程相當費時。當然記名表決只是立院所有通過法案之一部份，然而通常會採取記名表決之法案，其衝突性可能較大，藉此瞭解立法院內之政黨結盟更有意義。根據我們統計的結果，第四屆六個會期總共進行323次記名表決，第五屆第一會期與第二會期立院總共進行92次記名表決。第四屆與第五屆立法院之立委人數皆為225人，因此八個會期，415個表決，我們總共累積了93375件個案（註二）。

我們將比較三個不同時間的記名表決狀態以及政黨間的投票結盟情況。第一段時間為第四屆立法院第一會期（一九九九年二月）至二〇〇〇年五月十九日蕭萬長院長下台為止，此段時間為國民黨執政時期，此時總統、行政院長、以及立法院的多數黨是一致的，且國民黨掌握了123席，是所謂的一致性政府時期。此階段總共進行了224次記名表決。第二段時間為陳水扁總統就職後，正式任命唐飛為行政院長開始至第四屆立委任期結束。此時的執政黨雖為民進黨，但是立法院的結構為國民黨115席（52.04%）、親民黨18席（8.14%）、新黨9席（4.07%）、無黨籍11席（4.98%）、而民進黨只有68席（30.77%），此時期可以說是分立性政府時期。此階段總共有99次記名表決。第三階段時期是在第五屆立法委員選舉之後，陳總統任命游錫堃為行政院長至今。第五屆立委選舉之後，立法院的結構產生相當大的轉變，民進黨的席次增加為87席，占38.67%，成為國會第一大黨；國民黨只剩下68席，占30.22%；親民黨則一舉攻下46席，占20.44%；選舉前甫成立之台聯獲得13席，占5.78%；無黨籍則有10席，占4.44%；新黨則只剩下一席。爾後，趙永清及張花冠加入民進黨，因此民進黨成為89位，占39.56%。表面上，此時期的立法院雖然執政黨沒有過半數，但是也沒有任何一個反對黨有過半之席次，是所謂的無多數政府時期。然而若就統獨意識形態來區分，泛藍的國民黨、親民黨與新黨共115席，已超過半數；泛綠的民進黨與台聯共102席，差11席，方能過半數。因此若就藍、綠的席次分配狀態來看，泛藍依舊佔上風。我們預期當立法院內的執政黨與反對黨易位以及政治生態發生改變時聯盟的狀態勢必會發生改變。

本文要觀察的變數包括政黨對決的類型、執政黨有立場的法案通過率、政黨團結分數、以及個別委員團結度。通常對於政黨間歧異之測量用的是政黨投票（party vote）指標，亦即指一個政黨多數成員的投票對抗另外一個政黨多數成員的投票。由於目前在

立法院為多黨局面，因此政黨投票或是有所謂政黨對決的情況指的是只要有至少一個政黨與另外一個政黨對決之情況即稱之。在政黨投票的法案上該政黨成員與政黨立場投票結果一致的百分比稱之為立委個人之政黨團結度。至於政黨內部團結度，則採取政黨團結分數（party unity score），該分數的計算方式是將所有該黨成員的個人團結分數平均，即得該政黨之團結分數。

最後，為了彌補量的資料之不足，筆者亦深入訪談數位立委，這些立委不是具有黨鞭職位就是較為資深之立委，他們的任期橫跨此三階段時期，有機會觀察不同階段的立法結盟狀況。

伍、政黨輪替前後的立法院投票結盟

執政黨是否控制國會的多數對於法案的通過與立法的結盟到底有多重要呢？無庸置疑的在內閣制國家因牽涉政府的存續與否，因此政黨控制是相當重要的（Crowe, 1986）。儘管如此，根據 Strom（1990）以及 Cheibub（2002）之統計仍約有三分之一的議會制國家並未組成多數聯盟，而以少數政府型態執政。而在總統制國家，未獲得過半席次的總統政黨有時候也會在總統主導之下組成聯合政府，以尋求國會多數支持，在四成的情況下，是少數政府執政。在半總統制國家，由於半總統制因國家在制度上仍有相當差異，有些國家偏向總統制，有些國家在分立政府時期則偏向內閣制國家。不管是那一類型政府，都可能有少數政府形成的情況，當執政的政府是少數且未組成多數聯盟時，若法案要過關，必須尋求多數立法結盟。如果沒有多數立法支持，那麼少數政府法案將難以過關，政務也因此難以推行。

在第四屆立委第一、二會期與第三會期的大部分時間，總統、行政院長、以及立法院的多數黨完全由國民黨多數控制，是所謂的一致性政府時期（註三）。在此段時期，我們可以從表1中看到政黨對決的法案比例為62.5%（未發生政黨對決的法案比例為37.5%），較第二、三階段為低。同時，國民黨、民進黨、與新黨之間因不同的議題而有不同之聯盟，有28件（12.5%）是民進黨與泛藍之國民黨與新黨對抗，有另外28件是民進黨與國民黨結合對抗新黨，有高達56件（25.0%）是民進黨與新黨聯合對抗國民黨、有17件（7.59%）是民進黨與國民黨之對抗（參看表1）。在這些表決中，民進黨與國民黨合作的法案主要為農業發展條例修正案、農村社區土地重劃條例、以及地方民意代表費用支給及村里長事務補助費條例；民進黨與新黨合作的法案表決中多為預算的刪減，並包括有關美濃水庫預算是否恢復的問題。在第三會期親民黨成立之後，特別是政黨輪替之後的第二階段法案表決，政黨對抗法案比例提高為78.79%（未發生政黨對

抗法案比例為21.21%)。有很大一部分法案，共47件 (47.48%) 法案，呈現民進黨與泛藍國民黨、新黨與親民黨聯合對抗的局面，若加上民進黨對抗其中兩黨或一黨的表決次數，則增加為73次 (73.74%)，而國民黨更是沒有任何一個法案與民進黨站在同一立場，幾乎處於完全對抗之狀態，與過去偶爾民進黨會和國民黨合作之情況不同。此種情況顯示國民黨於總統大選選輸之後，在立法院選擇與民進黨正式對抗之局面。表1的數據顯示，除了少數5個法案外，民進黨都是單獨與其他政黨對抗之狀態。換言之，如此結果顯示政黨理論佔上風。

表1 第四屆立法院記名表決政黨對決類型分配表

A. 三個政黨 (國民黨、民進黨、新黨) 的情況，出現於第一、二會期：

類 型	次數	百分比
民進黨 vs. 國民黨 + 新黨	28	12.50%
新黨 vs. 民進黨 + 國民黨	28	12.50%
國民黨 vs. 民進黨 + 新黨	56	25.00%
民進黨 vs. 國民黨 (新黨投票給特定立場者未達半數)	17	7.59%
民進黨 vs. 新黨 (國民黨投票給特定立場者未達半數)	6	2.68%
國民黨 vs. 新黨 (民進黨投票給特定立場者未達半數)	5	2.23%
未發生政黨對決 (註四)	84	37.50%

B. 四個政黨 (國、民、新、親) 的情況，出現於第三、四、五、六會期：

類 型	次數	百分比
民進黨 vs. 國民黨 + 新黨 + 親民黨	47	47.48%
民進黨 + 親民黨 vs. 國民黨 + 新黨	3	3.03%
民進黨 + 親民黨 vs. 新黨 (國民黨投票給特定立場者未達半數)	2	2.02%
民進黨 vs. 國民黨 + 親民黨 (新黨投票給特定立場者未達半數)	6	6.06%
民進黨 vs. 新黨 + 親民黨 (國民黨投票給特定立場者未達半數)	11	11.11%
民進黨 vs. 新黨 (親民黨及國民黨投票給特定立場者未達半數)	7	7.07%
民進黨 vs. 親民黨 (新黨及國民黨投票給特定立場者未達半數)	2	2.02%
未發生政黨對決	21	21.21%

C. 第五屆第一、二會期為國民黨、民進黨、親民黨、台聯四個政黨互動的情況：

類 型	次數	百分比
民進黨 + 台聯 vs. 國民黨 + 親民黨	69	75.00%
民進黨 vs. 國民黨 + 親民黨 (台聯大多不在場)	9	9.78%
民進黨 vs. 國民黨 + 親民黨 + 台聯	5	5.43%
民進黨 + 親民黨 vs. 台聯	2	2.17%
民進黨 vs. 親民黨	2	2.17%
台聯 vs. 國民黨 + 親民黨 + 民進黨	3	3.26%
四黨共識 (未發生政黨對決)	2	2.17%

整體言之，第四屆立委的表決結果可以初步看出目前立法院內的投票表決仍是以政黨為主，在政黨輪替之前，在不同的情況和議題之下，有不同的政黨結盟狀態；但是在輪替之後，泛藍陣容呈現較緊密之結合，使得執政之民進黨面臨極大之挑戰。次級團體發揮的力量其實非常小。

第三階段的第五屆立委基本上是泛藍的國民黨、親民黨對抗泛綠的民進黨與台聯。泛藍與泛綠結盟基本上是以統獨的意識形態為主。在所有記名表決中，69次（75.0%）是典型的泛藍的國民黨、親民黨對抗泛綠的民進黨與台聯的狀態。有5次為民進黨與其他三黨對抗的狀態，另外，有6次台聯完全沒有人在場，3次人數少於一半，形成民進黨與泛藍對決之局面。但是有2次為民進黨與親民黨在同一立場，但是台聯卻持不同立場的狀態（註五）。另外，有3次表決比較特別是台聯提出立委薪資減半，只有台聯站在支持的立場，而其他政黨都反對。只有1席的新黨大都與泛藍的立場一致。臺灣吾黨的瓦歷斯貝林則大部分情況之下與民進黨的立場一致。政黨對抗的局面並未因民進黨席次增加而降低，反而有高達97.83%的法案，都呈現出政黨對決情況，唯一未出現對決狀況的是2次有關台北市內溝溪整治經費的表決。

接著我們來觀察此三階段時期執政黨法案通過的比例。本文採用凡是執政黨有明顯立場的法案被通過或未通過之比例來比較此三階段法案通過的差異。第一階段一致性政府時期，共有224次表決，其中有44次執政黨的國民黨並無明顯立場，在執政黨有立場的180次投票中，只有3次投票未能通過，其他177次投票均順利過關，因此勝率為98.33%，失敗率僅有1.67%（見表2）。第二階段民進黨為少數政府且國民黨仍掌握立法院多數時期，此時記名表決投票有99次，其中3次執政之民進黨並無立場，民進黨有明顯立場的96次表決中，33次過關，63次失敗，失敗率為65.63%。儘管民進黨在第五屆立法院增加不少實力，但是仍未掌握過半數，在法案之推動上面臨同樣的困難。在第

五屆第一會期的72次記名表決中，每一次民進黨的立場都非常清楚，但是民進黨失敗的次數為47次，高達65.28%。同樣的，第二會期的情況如出一轍，20次表決中，失敗率亦達13次，佔65%。第二會期更牽涉多項與預算有關的表決，如馬告國家公園、榮民就醫補助經費、中油公司民營化、釋股及員工權益事宜、榮民安養及養護、軍公教優惠存款、健保雙漲及 IC 卡等，其結果都是執政黨落敗。由此可見，執政黨未能掌握立法院的多數對於記名表決的投票確實有顯著之影響，超過六成的失敗率，對於政務之推動有相當之妨礙。

此種情況或許可以引用曾經擔任美國總統助理的 James A. Rowe 的看法，他認為在分立政府下總統必須有心理準備面對隨時找碴的國會議員，Rowe 的理由是基於選舉因素（引自 Kernell, 1991）。國會議員所關心或感到興趣的是如何準備兩年後的選舉，某一方的勝利，便代表另一方的失敗。反對黨在未來兩年中會不斷尋求任何的競選議題，在委員會中進行調查來偵察行政部門的各種醜聞；在行使同意權的委員會聽證會中，對總統提名人選嚴刑拷問；在院會中，反對黨可能通過不切實際卻討好選民，但是無法為總統接受的政策，然後等著看總統敢不敢否決，或者是故意拖延及杯葛總統想要通過的重要法案，這些行為皆是總統難以掌控的。

表2 第四屆與第五屆立法院院會記名表決執政黨獲勝次數統計表

會期	記名表決次數	執政黨	執政黨獲勝次數與百分比	執政黨落敗次數與百分比	執政黨無明顯立場次數*
第四屆一	85	國民黨	79 (97.53%)	2 (2.47%)	4
二	139	國民黨	98 (98.99%)	1 (1.01%)	40
小計	224	國民黨	177 (98.33%)	3 (1.67%)	44
三	1	民進黨	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1
四	52	民進黨	11 (22.00%)	39 (78.00%)	2
五	31	民進黨	13 (41.94%)	18 (58.06%)	0
六	15	民進黨	9 (60.00%)	6 (40.00%)	0
小計	99	民進黨	33 (34.38%)	63 (65.63%)	3
第五屆一	72**	民進黨	24 (33.33%)	47 (65.28%)	0
二	20	民進黨	7 (35.00%)	13 (65.00%)	0
小計	92	民進黨	31 (33.70%)	60 (65.22%)	0

* 執政黨無明顯立場指在該次表決中，沒有任何一個立場得到全體執政黨立委50%的支持。

**第五屆第一會期中的表決結果，有一次是正反立場票數相同，並未被列入。

Rowe 更進一步認為即使是總統放下身段與議員妥協，情況仍不會改善多少，甚至是很危險的，如果違背了他當初的競選承諾，更可能付出慘痛之代價，老布希總統便會面臨如此窘境。在預算協調高峰會議中，布希總統被迫違背他著名的競選承諾：「看著我的嘴唇：不會加任何新稅」（Read my lips：no new taxes），因為民主黨國會要求，除非布希總統收回不加稅的成命，否則民主黨便拒絕與總統協調整個預算法案。Rowe 認為在與民主黨討價還價的過程中，布希總統等於放棄了總統最重要的一項資源，那就是民意的支持（引自 Kernell, 1991：100）。最後的結果是布希總統在選民中的聲望直線下跌。

當然美國學者研究的理論基礎並不全然適用臺灣，然而 James A. Rowe 的說法值得我們深思，當行政部門無法掌握立法多數時，很難期望反對黨會與你合作，因為他沒有任何理由來協助你通過你想要通過的法案，或許他們更想看到的是執政黨對選民承諾的跳票，反對黨於下次選舉時，希望才會增大。選舉的因素一直都在政黨的計算考慮中，除非是反對黨也想要的法案，否則他沒有理由為他人作嫁裳。第四屆一致性政府時期，不同政黨會因議題之不同而有不同之結盟。在當時民進黨並不預期國民黨在短期內會失去政權，因此策略上必須有攻有守，在某些議題上與國民黨合作，在另外一些議題則採取較積極的態度。同時根據吳宜蓁（2001）對於第三屆立委的研究亦發現不同政黨因議題而結盟之現象。林佳龍（2000）檢驗立法院在1993至1996年間的重大投票結果，發現在國家認同與統獨議題上，國民黨通常與新黨站在同一陣線與民進黨抗衡，在反貪污與民主改革議題上，民進黨與新黨則常聯合，且其合作也有機會打敗國民黨。然而在民進黨執政之後，由於民進黨未能控制立法院多數，國民黨採取的策略便是不斷的對抗。即使在第五屆時，民進黨雖掌握有最多之席次，但由於未超過半數，此種對抗的情況並未見改善。

執政的民進黨既然未掌握立法院的多數，因此該黨必須用團結度來彌補人數之不足。從表3中，我們可以看到民進黨的立法團結度在政黨輪替前後的變化。在第四屆民進黨執政前，民進黨的團結率為88.54%，在第二屆時更低，只有75.54%。在民進黨執政後的第四屆後半會期，民進黨的立法團結度提升為94.81%。第五屆第一會期時仍維持相當高的團結度，所有72次表決中，有62次的團結率達90%以上，另外有8次達85%以上，只有二次在85%以下，平均之團結率達94.47%，為四黨之冠。國民黨的立法團結度一向低於民進黨，不過該黨在第四屆與第五屆第一會期的立法團結度有相當的變化。第四屆時，由於國民黨掌握國會過半的席次，民進黨只有三成左右之席次，因此國民黨可以允許稍為鬆弛的團結度，因此政黨輪替前後的團結度相差不多，分別為70.90%與71.44%。但是在第五屆開始，由於泛藍與泛綠陣營的票數接近，使得國民黨

的團結度加強，成為80.09%，親民黨也由第二階段的78.71%，增加為第三階段的高團結率91.31%。第三階段時期，由於泛藍與泛綠實力接近，而且不時祭出黨紀處罰未依政黨指示投票之黨籍立委，使得雙方陣營的團結率皆比前一階段高出甚多。當執政黨與反對黨雙方的實力接近時，任何一票都很重要，政黨團結率因而提高。不過由於民進黨本身的票數還是不夠，即使維持很高的團結率，仍舊無法與國民黨與親民黨相抗衡，所以民進黨與意識型態相近的台聯結盟乃是相當自然的事。台聯在絕大多數法案都是支持民進黨的立場。然而兩黨的結盟只有102席，與國、親兩黨的115席相比，仍差13席，換言之，若是要贏得過半的選票，除了爭取無黨籍選票之外，必須要向國、親兩黨挖牆角方有可能。但是挖角的對象是那些呢？

表3 第二、四、五屆立委政黨團結分數

	民進黨	國民黨	新黨	親民黨	台聯
第二屆*	75.54%	63.23%	---	---	---
第四屆 政黨輪替前	88.54%	70.90%	74.98%	---	---
第四屆 政黨輪替後	94.81%	71.44%	69.87%	78.71%	---
第五屆	94.41%	80.09%	82.54%*	91.31%	86.51%

資料來源：第二屆資料引用自黃麗香，1999，「國會政黨的組織誘因與立法團結：以第二屆立法為例的探討」，東吳大學政治學系碩士論文。

第四屆與第五屆的資料則來自於筆者的計算。

* 新黨在第五屆只剩吳成典一位，該屆的政黨團結分數是以國民黨的立場為主而做的計算。

立法的過程本身就是多數聯盟建立的過程，此種聯盟可能是於政府組成時，透過黨對黨的談判來組成。透過此種方式而建立之聯盟較為穩定，然而在二〇〇〇年剛政黨輪替時，民進黨並未適時組成聯合政府，而在第五屆立委選後也未能組成國安聯盟。在國民黨執政時期，反對黨願意以政黨名義在某些與其理念相同或接近的法案上支持執政黨；但是在分立政府時期，當反對黨發現他的實力夠大時，他們便可能採取讓執政黨無法好過的方式，而無視於法案的內容。所以，當執政黨於立法院缺乏穩定的聯盟基礎時，可能採取的方式有幾種：第一種方式是執意推動其想要推動的法案，而不管立法院反對黨的態度，導致雙方衝突；第二種方式是訴諸於民衆，既然反對黨在乎下次的選舉，若是執政黨的政策獲得民衆支持時，可以逼迫反對黨讓步；第三種方式則是就每一

個法案來尋求他黨或無黨籍立委之支持。在第三會期結束時，反對黨答應召開臨時會審查財經六法與公投法，便是由於執政黨訴諸於群眾，在此種壓力下軟化在野黨。然而，並不是每一個法案都能採取訴諸於群眾之策略；而任雙方衝突，對執政黨的法案通過亦無濟於事。大部分情況下，執政黨只好採取尋求他黨或無黨籍立委之支持的第三種方式。民進黨拉攏的對象是與民進黨意識型態較為接近的次級團體或立法委員。E 世代聯盟是首要被挖角的對象，該聯盟成員包括徐中雄、洪昭男、陳宏昌、張昌財、陳麗惠、黃敏惠、羅世雄、王昱婷、陳杰、廖婉如、林炳坤、紀國棟、和林益世。當然不可能所有成員都可能支持民進黨，例如：林益世於第五屆第一會期擔任國民黨黨團書記長，不可能成為被挖角之對象。其他被民進黨列為可能的對象為有財務危機需要政府奧援的立委，這些包括楊文欣、呂新民、林南生、林進春、曾蔡美佐等人。另外，原住民立委由於過去對國民黨的政策並不滿意，如無黨籍的高金素梅、親民黨的林正二與林春德、國民黨的曾華德、楊仁福、與廖國棟亦是鎖定拉攏的對象。

第五屆一開始的財政收支劃分法覆議案便可看出端倪。根據憲法與立法院職權行使法之規定，覆議案必須有全體立委二分之一的反對，才會被推翻。對反對黨而言，他們必須掌握113票才可能成功的維持原案，任何棄權票或未出席者事實上都是表示對執政黨的支持。在此次的攻防戰中便可以看出基本上是泛藍的國民黨、親民黨對抗泛綠的民進黨與台聯。泛綠展現了高度之團結率，101票全數支持覆議案（當時張花冠仍為無黨籍），加上兩位無黨籍之支持，總共得103票。泛藍都投反對票，但是國民黨有三位不在場，一位棄權，親民黨有兩位不在場，加上新黨與台灣吾黨皆不在場，使得泛藍僅獲得109票，未能達半數，行政院因此覆議成功。國民黨三位不在場立委分別為楊文欣、陳宏昌、與林炳坤，一位棄權者為曾蔡美佐，親民黨不在場者分別為林正二與林春德兩位原住民立委。其中陳宏昌與林炳坤均為 E 世代聯盟成員。

在大法官、監察委員以及稍後的考試院長、副院長、及考試委員人事同意案中，是另外一次的大對決。不過人事案採取的是無記名表決，我們無法得知那位立委投贊成票，那位投反對票。但是在這些人事同意案的表決中，由於國民黨與親民黨共同採取的策略是禁止黨員進入投票，我們可以從進入投票的立委來觀察。六月二十日早上先是對大法官行使同意權，進場投票的有呂新民、林炳坤、林進春與三位原住民立委曾華德、楊仁福、與廖國棟。六月二十日下午再對監委行使同意權，呂新民、林炳坤、林進春仍舊進場投票，三位原住民立委則未再出現。根據中國時報（六月二十一日，三版）的報導王昱婷（亦為 E 世代聯盟成員）在辦公室掙扎半天，並未到會場投票，陳宏昌與邱鏡淳因被攔住，而不得其門而入。不過在此次攻防戰中，只有賴英照通過，其他被提名人均鎩羽而歸。但是第二天的考試院院長、副院長、與考試委員的投票中，其結果正好

相反。對於考試院長姚嘉文的同意案中，國民黨的楊文欣、陳宏昌、呂新民、林炳坤、林南生與林進春進場投票。曾蔡美佐欲進入會場，而被國民黨攔截，引發衝突，最後曾蔡美佐並未進入投票。無黨籍的高孟定、高金素梅、顏清標、蔡豪、邱創良與臺灣吾黨的瓦歷斯貝林亦進場投票。楊文欣、陳宏昌、呂新民與林炳坤最後被國民黨開除黨籍，而林南生與林進春則被停權。林進春也是 E 世代聯盟成員。

除了財政收支劃分法覆議案與人事同意案外，我們可以更進一步就立委個人的立法團結度（計算每一位立委在所有政黨對決投票中，與其政黨立場一致的百分比）（註六）來觀察（表4）。被國民黨開除黨籍的楊文欣之個人立法團結度為30.16%、陳宏昌為36.51%、林炳坤甚至為0.00%、呂新民為68.25%；被停權的林南生為50.79%、林進春為1.59%。由此可見他們六位平時在政黨動員投票時，便常常缺席，未依國民黨黨鞭的指揮投票。至於 E 世代聯盟成員的其他成員黃敏惠、廖婉如、紀國棟、羅世雄仍舊是維持相當高的立法團結度，並沒有鬆動的現象。如果排除此四位立委，其他八位 E 世代聯盟成員的立法團結度只有46.23%，比國民黨80.09%的團結度要低很多。國民黨的原住民立委在立法團結度上只有曾華德出現鬆動現象。至於親民黨的兩位原住民立委在團結度上亦沒有鬆動現象。

經過第四屆三個會期與第五屆兩個會期的折衝與協調，有一些民進黨籍立委表示，回想過去幾個會期，由於民進黨在立法院並未能掌握多數，又未建立穩定的多數聯盟，以致在立法的推動上相當困難。目前採取向無黨籍或向國民黨某些次級團體成員尋求支持的方式相當不容易，尤其是國民黨對黨紀的要求越來越嚴格時，代價便越來越高。而無黨籍中，有幾位形象並不太好，恐怕對民進黨之形象造成不利影響。

表4 政黨輪替後之立委個人政黨團結分數

政黨	次級團體	委員姓名	次數	個人團結分數-第四屆	次數	個人團結分數-第五屆第一會期
國民黨	E 世代聯盟	洪昭男	57	100.00%	39	61.90%
國民黨	E 世代聯盟	王昱婷	41	71.93%	31	49.21%
國民黨	E 世代聯盟	林炳坤	38	66.67%	0	0.00%
國民黨	E 世代聯盟	徐中雄	43	75.44%	27	42.86%
國民黨	E 世代聯盟	陳宏昌	35	61.40%	23	36.51%
國民黨	E 世代聯盟	陳杰		--	27	42.86%
國民黨	E 世代聯盟	陳麗惠		--	42	66.67%
國民黨	E 世代聯盟	張昌財		--	44	69.84%
國民黨	E 世代聯盟	羅世雄		--	55	87.30%
國民黨	E 世代聯盟	紀國棟		--	60	95.28%
國民黨	E 世代聯盟	黃敏惠	50	87.72%	62	98.41%
國民黨	E 世代聯盟	廖婉汝	51	89.47%	61	98.83%
國民黨	E 世代聯盟	林進春	30	52.63%	1	1.59%
國民黨		呂新民	36	63.16%	43	68.25%
國民黨		林南生	41	71.93%	32	50.79%
國民黨		楊文欣	13	22.81%	19	30.16%
國民黨		曾蔡美佐	41	71.93%	40	79.37%
國民黨	原住民	曾華德	23	40.35%	25	39.68%
國民黨	原住民	楊仁福	48	84.21%	58	92.06%
國民黨	原住民	廖國棟		--	60	95.24%
親民黨	原住民	林正二*	9	81.82%	67	98.53%
親民黨	原住民	林春德	57	79.17%	60	88.24%

*林正二委員原為國民黨員，於第四屆加入親民黨，在此僅計算他加入親民黨以後之團結度。

陸、結論

比較國民黨執政的一致政府時期與民進黨執政後的分立政府時期，我們可以看到立法院內投票結盟的方式是有不同的。在一致性政府時期，各黨的黨紀較為鬆弛，政黨對決的法案也較少，常因議題之不同，政黨之間的結盟便不同，只要是與兩岸關係或統獨

相關議題，民進黨與國、新兩黨便處於對立狀態；但是國民黨在經濟或地方性議題便可能尋求民進黨的支持；而在環保與改革議題上，民進黨與新黨可能結盟對抗國民黨。在分立政府時期，泛藍選擇的策略是與民進黨對抗，因此跨議題結盟的空間便因此大幅縮減。即使在第五屆立委選舉之後，此種對抗之狀況不減反增，尤其當雙方陣營的實力接近時，政黨動員便升高，各政黨團結度皆因此而增加，特別是泛藍在過去掌握絕對多數時，可以容許較鬆弛之團結度，當此種優勢不再時，團結度不得不加強。由於民進黨難以尋求泛藍陣營的政黨在不同議題合作，只好採取向次級團體或個別立委拉攏的方式，但是此種方式的代價相當高。

前面提到國會內的立法委員的投票結盟方式有以政黨為基礎、亦有因選區、議題、意識形態、或因所屬次級團體而結盟的狀態。觀察政黨輪替前後的七個會期，我們發現立法委員的記名表決仍舊是以政黨的立場為主，很少支持他黨立場。黨與黨之間的跨議題合作，亦是以政黨為主。在政黨輪替前，國民黨立委偶爾會因為選區因素而未支持政黨的立場，如鍾紹和之於美濃水庫。但是在政黨輪替之後，由於朝野雙方皆高度動員，個別立委幾乎喪失揮灑的空間，因此執政黨想拉攏個別立委或次級團體的難度相當高。

記名表決只是院會表決的一種方式之一，在第四屆時很多法案都經過政黨協商，並未經過表決。另外有一些表決並未記名，也就是僅是舉手表決，因此我們只能看到表決結果的數目，但是並不知道那一位委員投贊成或反對票。不過至少我們可以從記名表決資料中，找出政黨之間互動與結盟的模式。當然我國由於第一次政黨輪替，可以觀察的時間太短，需要更長的時間，才能得到較肯定的答案。

* * *

投稿日期：92.03.28，修改日期：92.08.12，接受日期：92.12.23。

註 釋

- 註 一：過去對於總統制之研究多將焦點放在美國，美國為兩黨制國家，又無嚴明之黨紀，因此從未組成聯合政府。然而近年來根據 Cheibub et al. (2002) 分析 1946~1999 年間所有的民主國家，發現在總統制國家中若總統所屬政黨未在國會獲得半數席次時，有半數以上之總統會組成聯合政府。
- 註 二：這些資料的搜集與輸入要感謝本人的國科會研究助理吳俊德，以及本系研究生陳鴻鈞與吳璧如的辛苦。
- 註 三：第一階段的一致性政府時期，包括第四屆第一、二會期以及第三會期的大部分時間（公元二〇〇〇年五月十九日為止），而表1將第三會期置於第二階段是因為第三會期從二月到五月立法院幾乎是停擺狀態，並沒有任何記名投票表決，一直到六月十六日才出現第一次記名投票表決，因此將第三會期歸為第二階段。事實上，第三會期就只有這一次記名表決。
- 註 四：政黨對決的操作性定義是至少有一黨之多數對抗另外一黨之多數。第四屆第一會期六月十五日討論農會法修正案時，民進黨與國民黨對於是否加入反黑條款而產生爭執。主席拒絕讓民進黨籍立委上台發言，引發雙方火爆場面，最後民進黨全體退席，爾後連續七次表決中民進黨籍立委皆不在場，同時新黨也支持民進黨立場。如果根據原來的操作定義，此7次表決皆被歸為未出現政黨對決情況，因為民進黨與新黨皆沒有反對立場。但是經過對這幾個個案之觀察，此7次表決應被列為政黨對決案，且是屬於民進黨與新黨對抗國民黨的型態。依此結果，未發生政黨對決之表決數將由原來之91次（40.63%）降為84次（37.5%），而國民黨與民、新兩黨對決之次數將由49次（21.88%）升為56次（25.0%）。
- 註 五：此2次表決皆與月眉開發案有關。
- 註 六：依這樣的計算方式，如果立委不在場則表示與該政黨的立場不一致。林炳坤在第五屆的團結分數為0，主要是因為大部分情況下他都未出席投票。

參考書目

I . 中文部分：

吳宜蓁

- 2001 「國會中政黨的立法聯合—第三屆立法院的探討」，政治大學政治學系碩士論文。

吳重禮、林長志。

- 2002 「我國2000年總統選舉前後中央政府府會關係的政治影響：核四議題與府會互動的評析」，**理論與政策**，十六卷一期：73-98。

林佳龍

- 2000 「台灣民主化與政黨體系的變遷：菁英與群眾的選舉連結」，**台灣政治學刊**，四期：3-56。

黃麗香

- 1999 「國會政黨的組織誘因與立法團結：以第二屆立法為例的探討」，東吳大學政治學系碩士論文。

楊婉瑩

- 2003 「一致性到分立性政府的政黨合作與衝突—以第四屆立法院為例」，**東吳政治學報**，十六期：47-91。

II . 英文部分：

Alesina, Alberto, and Howard Rosenthal

- 1995 *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. New York: Cambridge University Press.

Austin-Smith, David, and Jeffrey Banks

- 1988 "Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes." *American Political Science Review*, 82(2): 405-422.

Axelrod, Robert

- 1970 *Conflict Interest*. Chicago, IL.: Markham.

Baron, David P.

- 1991 "A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in Parliamentary Sys-

- tem.” *American Political Science Review*, 85(1): 137-64.
- Baron, David P., and John A. Ferejohn
1989 “Bargaining in Legislatures.” *American Political Science Review*, 83(4): 1181-206.
- Binder, Sarah A.
1999 “The Dynamics of Legislative Gridlock, 1946-96.” *American Political Science Review*, 93(3): 519-533.
- Brady, David W. and Charles S. Bullock
1983 “Party and Factional Organization in Legislatures.” *American Journal of Political Science*, 8(4): 599-654.
- Cheibub, Jose Antonio
2002 “Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies.” *Comparative Political Studies*, 35(3): 284-312.
- Cheibub, Jose Antonio, Adam Przeworski, and Sebastian Saiegh
2002 “Government Coalitions and Legislative Effectiveness Under Presidentialism and Parliamentarism.” <http://www.yale.edu/las/conference/papers/cheibub.pdf>.
March 02.
- Cherryholmes, Cleo and Michael Shapiro
1969 *Representatives and Roll Calls*. Indianapolis: Bobs-Merril.
- Clausen, Aage R.
1973 *How Congressmen Decide: A Policy Focus*. New York: St. Martin.
- Coleman, John J.
1999 “Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness.” *American Political Science Review*, 93(4): 821-835.
- Collie, P. Melissa
1988 “The Rise of Coalition Politics: Voting in the U.S. House, 1933-1980.” *Legislative Studies Quarterly*, 13(3): 321-342.
- Collie, P. Melissa and David Brady
1985 “Decline of Partisan Voting Coalition in the House of Representatives.” In Lawrence Dodd and Bruce I. Oppenheimer (eds.). *Congress Reconsidered*, 3rd ed. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Cox, Gary W., and Samuel Kernell

選舉研究

- 1991 "Introduction: Governing a Divided Era." In Gary W. Cox and Samuel Kernell (eds.). *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview Press.
- Cox, W. Gary and Mathew D. McCubbins
- 1991 "On the Decline of Party Voting in Congress." *Legislative Studies Quarterly*, 16(4): 547-570.
- 1993 *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Crowe, Edward
- 1986 "Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in the British House of Commons." *Legislative Studies Quarterly*, 11(2): 161-185.
- Cutler, Lloyd N.
- 1988 "Some Reflections about Divided Government." *Presidential Studies Quarterly*, 18(3): 489-490.
- Davidson, Roger H. and Walter J. Oleszek
- 2000 *Congress and Its Members*. 7th edition. Washington D. C.: Congressional Quarterly.
- De Swaan, Abram
- 1973 *Coalition Theories and Cabinet Formation*. Amsterdam: Elsevier.
- Edwards, George C., III, Andrew Barrett, and Jeffrey Peake
- 1997 "Legislative Impact of Divided Government." *American Journal of Political Science*, 41(2): 545-563.
- Elgie, Robert
- 2001 "What is Divided Government?" In Robert Elgie (eds.). *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Gamson, William A.
- 1961 "Theory of Coalition Formation." *American Sociological Review*, 26(3): 373-82.
- Hager, Gregory L. and Jeffery C. Talbert
- 2000 "Look for the Party Label: Party Influences on Voting in the U.S. House." *Legislative Studies Quarterly*, 25(1): 75-99.
- Howell, William, Scott Adler, Charles Cameron and Charles Riemann
- 2000 "Divided Government and the Legislative Productivity of Congress." 1945-94."

Legislative Studies Quarterly, 25(2): 285-312.

Hurley, Patricia A.

1989 "Parties and Coalitions in Congress." In Christopher J. Deering (ed.). *Congressional Politics*, pp. 113-134. Chicago: The Dorsey Press.

Jacobson, Gary C.

1991 "Explaining Divided Government: Why Can't the Republicans Win the House?" *PS: Political Science and Politics*, 24(4): 640-43.

Jones, Charles

1994 *The Presidency in a Separated System*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Kernell, Samuel

1991 "Facing an Opposition Congress: the President's Strategic Circumstance." In Gary Cox and Samuel Kernell (eds.). *The Politics of Divided Government*, pp.87-112. Boulder, Co: Westview Press.

Kingdon, John

1989 *Congressmen's Voting Decision*. 3rd edition. Ann Arbor: University of Michigan.

Krehbiel, Keith

1996 "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government." *Journal of Theoretical Politics*, 8(1): 7-40.

1998 *Pivotal Politics: A Theory of U. S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.

Leonard, John

1991 "Divided Government and Dysfunctional Politics." *PS: Political Science and Politics*, 24(4): 651-653.

Marwell, Gerald

1967 "Party, Region and the Dimensions of Conflict in the House of Representatives, 1949-1954." *American Political Science Review*, 61(2): 380-399.

Mattei, F. and J. S. Howes

2000 "Competing Explanations of Split-ticket Voting in American National Elections." *American Politics Quarterly*, 28(3): 379-407.

Matthews, Donald R.

Matthews, Donald R.

1960 *Senators and Their World*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Matthews, Donald R. and James A. Stimson.

1970 "Decision-Making by U.S. Representatives: A Preliminary Model." In S. Sidney Ulmer (eds.). *Political Decision-Making*. New York: Van Nostrand.

1975 *Yeas and Nays*. New York: Wiley.

Mayhew, David R.

1991a "Divided Party Control: Does It Make a Difference?" *PS: Political Science and Politics*, 24(4): 637-640.

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

Menefee-Libey, David

1991 "Divided Government as Scapegoat." *PS: Political Science and Politics*, 24(4): 643-646.

Morelli, Massimo

1999 "Demand Competition and Policy Compromise in Legislative Bargaining." *American Political Science Review*, 93(4): 809-820.

Neustadt, Richard E.

1980 *Presidential Power: the Politics of Leadership from FDR to Carter*. New York: Wiley.

Petracca, Mark P.

1991 "Divided Government and the Risks of Constitutional Reform." *PS: Political Science and Politics*, 24(4): 634-637.

Poole, Keith

1988 "Recent Developments in Analytical Models of Voting in the U.S. Congress." *Legislative Studies Quarterly*, 13(1): 117-33.

Poole, Keith and Howard Rosenthal

1991 "Patterns of Congressional Voting." *American Journal of Political Science*, 35

(1): 228-78.

Poole, Keith, and Steven Daniels

1985 "Ideology, Party and Voting in the U.S. Congress." *American Political Science Review*, 79(2): 373-99.

Quirk, Paul J., and Bruce Nesmith

1994 "Explaining Deadlock: Domestic Policymaking in the Bush Presidency." In Lawrence C. Dodd and Calvin Jillson (eds.). *New Perspective on American Politics*. Washington, DC: CQ Press.

Riker, William H.

1962 *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

Sheng, Shing-Yuan

1996 *Electoral Competition and Legislative Participation: the Case of Taiwan*. University of Michigan, PhD dissertation.

Shugart, Matthew Soberg

1995 "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government." *American Political Science Review*, 89(2): 324-43.

Sinclair, Barbara

1982 *Congressional Realignment, 1925-1978*. Austin: University of Texas Press.

Smith, Steven

1981 "Consistency and Ideological Structure of U.S. Senate Voting Alignments." *American Journal of Political Science*, 25: 780-795.

Strom, Kaare

1990 *Minority Governments and Majority Rule*. Cambridge U.K.: Cambridge University Press.

Sundquist, James L.

1986 *Constitutional Reform and Effective Government*. Washington, D. C.: Brookings Institution.

1988 "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States." *Political Science Quarterly*, 103(4): 613-635.

1990 "Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System." *Presidential Studies Quarterly*, 20(3): 533-543.

Turner, Julius and Edward V. Schneiner

1970 *Party and Constituency: Pressures on Congress*. Rev. ed. Baltimore: John Hopkins Press.

Wilcox , Clyde and Aage Clausen

1991 “The Dimensionality of Roll-call Voting Reconsidered.” *Legislative Studies Quarterly*, 16(3): 396-406.

Wilson, K. Rick and Patricia A. Hurley

1989 “Partisan Voting Patterns in the U.S. Senate 1877-1986.” *Legislative Studies Quarterly*, 14(2): 225-250.

A Comparison of Voting Coalitions in the Legislative Yuan Before and After Party Turnover of the Year 2000

Shiow-duan Hawang*

Abstract

Congress is the source of legitimacy in any country. All legislation must be passed by it. In order to pass its legislation, all party leaders in the congress will try with all their efforts to mobilize their members to vote for their party positions. Though, according to our constitution, the loss of a bill in the Legislative Yuan will not directly lead to the failure of the government, it will certainly affect its policy goals and its promises to the people.

The research questions of this paper are as follows: Does it make a difference if the executive branch and the legislative branch of the government are divided, that is, controlled by different parties? Before the 2000 presidential election, the KMT controlled both executive and legislative branches, but after the election, the DPP became the incumbent party in the executive branch while the KMT remained in control of the majority of seats in the Legislative Yuan. This paper will consider the question: Have there been any differences in party voting patterns between these two periods? After the 2002 legislative election, the composition of the Legislative Yuan changed dramatically: the DPP became the largest party in the Legislative Yuan, the KMT got 68 seats and became the second largest party, the PFP won 46 seats, while the TSU took 13 seats. In

* The author is Professor at Department of Political Science, Soochow University.

this new situation, have there been any changes in terms of voting coalitions?

This research used all the roll-call votes of the fourth term legislature and first and second sessions of the fifth term legislature in the chamber. During the unified government period, party disciplines among different parties were looser, weaker party confrontation, and voting coalitions have been varied among different types of legislation. While during the period of divided government, the pan-green (DPP and TSU) and pan blue (KMT and PFP) have been strongly against each other. There is virtually no room for other types of coalition. This confrontation continues even after the first session of the fifth term legislature, when the DPP became the largest party in the Legislative Yuan. Not only have the party votes increased, but also the intra-party cohesion has increased. It is very difficult for the incumbent DPP to seek support from opposition parties in different policy domains. Thus, the DPP has had to persuade some independent lawmakers or some members of certain factions to support its important legislation, but in this case the cost has been very high.

Keywords: voting coalition, divided government, unified government, party turnover, party vote, intra-party cohesion