

台灣分立政府與立法僵局 —理論建立及其實證意涵*

邱訪義

中央研究院

摘要

過去台灣分立政府研究皆以經驗分析為主，並且大多斷言分立政府造成立法僵局。從傳統樞紐政治模型的觀點來看，這種發現是令人困惑的。本文試圖以四個賽局理論模型來解決此困惑，並藉以檢視在何種條件下台灣分立政府將會產生立法僵局。本文超越了過去的樞紐政治模型，創新地將立場表態與消極立法的動機納入模型的建構與推演。我們的主要發現是：唯有當國會多數黨立法消極時，立法僵局才會產生。而分立政府易造成行政立法敵對關係，進而促使立院多數黨消極立法，其效果可大可小，端視其政治環境。最後，本文探討理論模型對行政院提案通過的實證意涵，以及立法僵局的解決之道。

關鍵詞：立法僵局、分立政府、樞紐

邱訪義 中央研究院政治學研究所籌備處助研究員，專長領域包括美國政治制度、台灣立法政治、比較行政立法分析、賽局理論和方法論。

* 本文為國科會計畫（NSC 97-2410-H-001 -056 -MY2）之部份成果。作者感謝國科會研究經費補助，以及兩位匿名審查人、中研院政治學研究所IPSAS系列演講與東吳大學「轉變中的行政與立法關係」學術研討會參與者、吳重禮教授、王業立教授等之寶貴意見。

（收件：2009/12/17；修正：2010/04/02；接受：2010/07/23）

壹、前言

Mayhew (1991) 激發了學術界對於分立政府及其影響政府表現的研究興趣與熱烈辯論。在此之前，學術探討多在沒有系統性實證分析下強調分立政府的負面影響(如Sundquist, 1988)。相較於此，Mayhew發展出第一個系統性的測量立法產力方式，並且發現沒有證據可以顯示在美國政體下，分立政府對於立法產出有負面影響。此發現對傳統論點產生了極大的挑戰，並引起許多對於美國及其他政治制度的激烈爭論。

就實證研究而言，許多後繼學者致力於將Mayhew的測量方式作修正，或以不同的測量方法，嚴謹地去分析Mayhew的研究結果是否仍能成立，如Binder (1999)、Coleman (1999)、Howell等人(2000)。其中，許多研究發現，分立政府的確對於美國政府表現有負面影響。

爲了謹慎處理這些直覺性爭論的弱點，Krehbiel (1998) 及Chiou and Rothenberg (2003, 2009) 建構出樞紐政治模型(pivotal politics models)，以此闡明偏好與制度對於激化僵局所扮演的角色(如總統否決權、參議院杯葛等)，以及分立政府下，他們可能是如何影響。在檢驗這些從模型推導出來的假設中，實證結果顯示：一旦偏好和制度被納入考慮，分立政府對於立法產出或僵局的影響就變得不顯著。這不僅對檢視其他政治體系有深遠意涵；同時當我們在探究分立政府的影響時，彰顯了考量其他因素以及發展演繹理論之的重要性。

然而，現有的樞紐政治模型皆假定全部的行動者所關注的是政策結果，這顯然過於狹隘。Mayhew (1974) 主張，立場表態(position-taking) 是政治人物採取任何行動與選擇的一個重要誘因。例如政治人物可能提出某些通過機會渺茫的政策，藉此獲得政治利益或是回應選民。此外，多數黨在通過法案時，常須承受一些政治交易成本(例如內部政治或基本盤反應)。另外，執政黨的表現也往往影響其未來選舉的支持度，也因此Sundquist (1988) 斷言，反對黨

可能透過抵制政府提案的方式以弱化執政黨表現。這些動機在樞紐政治模型中都被忽視了。

再者，儘管演繹途徑在研究美國政體已有卓越貢獻，但在思考分立政府對其他政治體的影響時，演繹途徑往往被忽視。最顯著的是Krehbiel的模型及推論常被簡化成「否定分立政府會造成任何影響」的論述，其立論精髓常未被完整陳述。更重要的，美國政治體制中的遊戲規則（rules of games）不見得與其他國家的規則完全相同，所以既有的樞紐政治模型研究結論，可能就無法直接被應用以解釋或預測其他國家的政治體系之立法僵局。

以研究台灣立法僵局來說，過去的研究傾向以Sundquist（1988）為首之「分立政府不利」說，與Mayhew（1991）及Krehbiel（1998）之「分立政府無害」說分庭抗禮。如此辨別有助於釐清分立政府影響研究之分野，但卻容易陷入邏輯推論泥沼。理由是很多論述之前提以美國政治體制為思考重心，一旦換成其他政治體制如台灣憲政，如此二分法易趨使吾人忘卻不同制度下特殊與珍貴意涵，甚至可能劃地自限吾人在理論上的探索及實證調查。即使直接延展Krehbiel（1998）之模型在台灣憲政下，並且不考慮前述與以往不同的政治動機，明顯的結論是分立政府絕不會造成立法僵局（見內文分析）。這與大部分台灣學者之實證發現背道而馳。

基於上述理由，本文以台灣憲政結構為基礎，並分別融入過去樞紐模型從不考慮之政治動機，以建立四個簡單賽局模型。理論發現中最令人驚奇的是，即使我們融入行政院與立法院多數黨關注政策結果與立場表態動機，僵局仍不致發生，唯有在Sundquist（1988）主張立法院多數黨以抵制不同政黨執政為目標前提下，立法僵局才有可能發生。換言之，除非立法多數黨著眼於政治上而非與政策直接相關考量，否則目前之憲政結構並不易造成僵局。本文除有助吾人思考目前台灣憲政制度與立法僵局關係外，在理論上提供分析不同國家憲政下，立法僵局研究之新途徑，同時嘗試促成非形式理論學者立論（如Sundquist）與形式理論之對話，豐富立法僵局理論的研究。

本文以下的研究結構大致如下：首先，扼要回顧國內外關於分立政府所造成立法僵局影響的文獻。再者，描述與分析以台灣憲政結構所建構的四個賽局模型，並討論其個別均衡行為和均衡僵局程序。然後針對分立政府的影響和行政院提案的通過狀況，分析這些模型的實證意涵以及立法僵局解決之道。最後一部分是結論。

貳、文獻回顧

分立政府是否會導致政府運作困境，在1980年代成爲美國政治研究中重大研究議題，這除了與分立政府在戰後頻繁出現有關之外，Sundquist（1988）大力呼籲重視分立政府所帶來的負面影響，也激發學界對此議題深入研究。他歸因分立政府不利政府運作於行政部門與國會多數黨選民基本盤不一致，及不同政黨皆以互相抵制，以期在未來選舉打敗對方爲目標。誠如他的研究目的，此論點引發一連串分立政府之理論與實證研究。

Mayhew（1991）所撰寫的*Divided We Govern*一書，分析美國分立政府對立法產出實證上影響，是第一部系統性研究之作，發表後更加深立法學者對立法僵局的研究興趣，並點燃分立政府與立法產出之間可能因果關係的爭論戰火。Mayhew以兩種資料來源來認定國會重大法案。第一類是《華盛頓郵報》（*Washington Post*）與《紐約時報》（*New York Times*）對於當代重大法案通過的年度性評價，第二類則是公共政策學者的回顧性評論。根據其測量，平均而言，分立政府期間「重大」法案的通過量竟稍多於一致政府時期。在控制其他變數後（如民意對政府行動需求、總統任期、預算情形），分立政府的影響從統計上看是十分不顯著的。

之後的實證研究著重在Mayhew測量及統計分析問題。Edwards、Barrett與Peake（1997）檢測了每一屆國會中未通過的重要法案，發現分立政府可能會導致較多的重要法案無法通過。Coleman（1999）則認爲，相較於分立政

府，一致性政府不僅可增加重大法案的產出，更能回應民意。而Howell等人（2000）指出，Mayhew的實證分析有時間序列上的問題，若這些問題受到控制後，Mayhew的結論便無法成立。此外，他們透過收集Congressional Quarterly（CQ）年鑑資料來定義不同程度的法案重要性，並發現在某些立法產出的測量方法上，一致性政府的確有正面的影響。然而，這些皆以Mayhew的立法產出概念為依據的研究分析，皆忽略了潛在性議題，以及立法多數黨欲推動法案的考量。

Binder（1999, 2003）捨棄了Mayhew的測量觀點，認為在測量僵局時，應考量民意在立法上的需求。依此，她重新定義立法僵局：在所有國會討論的重大議題中，屆滿時無法成功立法者。她的分析發現，不僅分立政府會提高立法僵局，政黨對立（polarization）、偏好分布（preference distribution）及兩院制都對於解釋政策僵局的程度具有重要影響。Binder因而下了結論：分立政府也許不一定會對立法產出有負面影響，但是，當民眾的立法需求被納入考量時，分立政府就會強化立法僵局。^① 然而，Chiou and Rothenberg（2008）卻也指出了Binder在其迴歸模型中錯誤地測量三個獨立變數，一旦這些錯誤被修正，其所有實證發現與結論皆不成立。

美國分立政府研究也因為台灣政治環境變化而引起台灣學者討論與興趣，這主要是由於台灣的分立政府時常出現在中央與地方政府，以及立法僵局受到媒體和民眾的高度關切所導致。以目前來說，所有研究台灣分立政府影響的文獻幾乎皆依賴美國分立政府理論作為研究基礎，並聚焦於政府預算的實證分析、經濟表現、提案行動、行政院法案通過等。

特別的是，吳重禮和林長志（2002）以及吳重禮（2007）分別發現分立政府在行政機關預算以及經濟表現方面有負面的作用。^② 楊婉瑩（2003）則利用

^① 在此，所謂立法產出是指Mayhew的測量，而立法僵局意指Binder新定義下之測量。

^② 我們討論的焦點首要在國家層級裡，分立政府對立法僵局的影響，因此大致上忽略那些討論縣市層級的研究。值得一提的是，吳重禮、黃紀、張壹智（2003）在分析1986到

台灣立法院第四屆的資料進行分析，^③ 其結論指出，分立政府不一定會造成立法失敗且其影響是十分複雜的。舉例而言，她察覺分立政府出現時，兩大黨的提案甚至變得更為頻繁，而法案通過的數量也增加，但是法案失敗量和通過法案的時程也隨之增加。黃秀端（2003）則是提出實證數據顯示，在分立政府下，國會的多數聯盟較容易透過政府預算主決議來約束政府的自主性，且相較於一致性政府，分立政府的行政院法案較不易通過。盛杏媛（2003）也以第四屆立法院進行分析並提出更多指標，斷言在分立政府的情況下，行政院對於議程控制與法案通過的角色較弱勢，特別是行政院提案通過的機率由72%降低至38%。針對行政院提案通過率，李誌偉（2009）分析第二屆到第六屆立法提案，發現一旦控制分立政府的時間點，分立政府對行政院法案通過機率並無顯著影響，就算有也是極小程度。

簡言之，這些在美國及台灣的實證研究大都傾向預測分立政府在經濟表現、立法產出及行政院提案通過上具有負面效果。異議者指出他們實證分析上的潛在問題，以及對於分立性政府與一致性政府過度簡化的二分法。形式理論學者則以嚴謹的理論分析，進一步闡述簡化二分法不當之處。

Krehbiel（1998）建構了非政黨樞紐政治模型（party-free pivotal politics model），在此模型中，偏好和參議院杯葛與總統否決權之間的互相影響，被視為美國國會立法僵局產生的主因。^④ 在立法偏好分歧還有黨紀鬆散的條件下，分立政府於單一面向的政策空間模型中，通常只會對樞紐位置有輕微的影響，以致其均衡僵局區間（equilibrium gridlock interval，意指理論上立法僵局的政

2001年台灣23個地方政府時，分立政府造成行政預算被大量刪減，以及較少的立法產出。廖達琪和洪澄琳（2004）則對高雄縣由1985至2003年做個案研究，其結果顯示：在分立政府下，執政黨席次在立法機關被瓜分後，將對於行政立法互動有很深的影響（如預算刪減、法案通過以及時間長度）。

^③ 學者多傾向分析第四屆的資料，是因為第一、二會期為一致性政府，而分立政府則出現在最後三個會期。然而這樣的研究設計忽略會期影響，見李誌偉（2009）。

^④ Brady and Volden（2006）也發表了一個類似Krehbiel（1998）的模型。

策空間範圍)大致不變。^⑤相對的,也只有當國會的偏好結構發生大規模變化時,均衡僵局區間才會產生明顯變化。換言之,美國政體具有須以超級多數始可改變現狀之性質,此特質侷限了分立政府的影響力。Krehbiel(1998)利用國會跨屆的席次變化來測量均衡僵局區間變化,發現分立政府並不造成立法產力下降,反而是均衡僵局區間的變化影響。

當Krehbiel的研究成功地凸顯偏好及制度對於僵局產生的重要性時,他也如同實證研究學者一般,以虛擬變數(dummy variable)代表分立政府,忽視分立政府與他所強調的因素間可能性互動影響。Chiou and Rothenberg(2003)以建構幾個對於政黨角色(如議程設定、黨紀、總統領導)不同假定的樞紐政治模型,來克服上述的問題,並在實證上同時檢驗這些新模型與Krehbiel的模型。他們發現融入黨紀與議程控制的模型實際上優於Krehbiel的無政黨模型。然而,如同Krehbiel的發現,一旦均衡僵局區間(此處意指包含融入黨紀的樞紐政治模型所論述的僵局均衡區間)也納入迴歸分析時,分立政府的確喪失了它的預測性。此研究結果顯示,政黨影響力遠高於我們所預想的複雜程度,且將分立政府視為虛擬變數則可能會過度簡化對於僵局的理解。

本文將闡明賽局模型很適合用來研究台灣分立政府對立法產出的影響。然而,將如我們所見,此嘗試並非如我們所預想般直接了當,而是必須超越傳統樞紐政治模型,融入追求政策改變(policy seeking)以外的其他政治動機。

由於過去的實證研究大多以行政院의 提案通過與否評估分立政府的效果,此外,行政院提案在立院被封殺往往引起媒體重視與政治人物間口水戰,一般民眾似乎也常將行政院提案無法通過認知為僵局。因此,本文建構的模型及立法僵局定義,皆以行政院提案通過與否做為主要分析對象,但我們的結論並不受限於此種行政院提案上。

^⑤ 下文將解釋何謂均衡僵局區間。

參、賽局模型

本文將以四個由簡入深的賽局理論模型來陳述觀點，使讀者可以較容易了解。如上一節所提及，本文賽局模型規則乃以1997年憲改後憲政架構為根據，只要立院過半人數門檻，就可以推翻行政院의否決權，這意味著行政院的覆議並不具太大實質作用。^⑥此外，我們分析的重心聚焦在政府提案，因此我們假定賽局中只有兩個行動者：行政院與立法機關的中位立委（the median in the legislature）。^⑦如果我們援用Chiou and Rothenberg（2009）對於政黨影響力的設定，則在台灣立法院政黨壓力強大（Chiou, 2007）或政黨凝結力高（黃秀端，2004；盛杏澐，2008）的條件下，假定立法機關中位立委與多數黨領袖的位置相近便無不合理。自此，本文將聚焦於行政院（ G ）與多數黨領導（ M ）的均衡行動。

如圖一所示，賽局規則(sequence of the game)主要由四個階段組成：

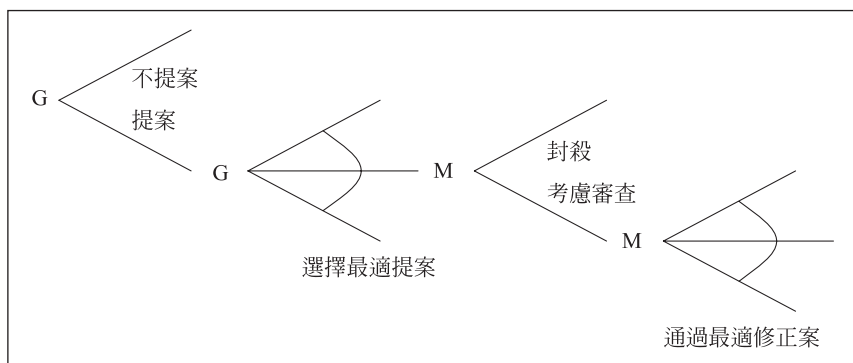
（1）行政院決定是否提出新政策，或者維持現狀（賽局終結）；（2）如果行政院決定要改變現狀，他就必須從單面向連續政策空間中，去選擇其最適 $y \in \mathbf{R}$ 政策；^⑧（3）多數黨領袖可決定封殺行政院提案(賽局終結)，或考慮審查此行政院提案；（4）若多數黨領袖考慮此行政院提案，那麼她可提出最適修正案 $z \in \mathbf{R}$ 並通過之。我們以次賽局完美均衡（subgame perfect equilibrium）作為賽局均衡解。

值得再強調的是，在目前憲政制度下，行政院的否決權已無實質作用。這

⑥ 即使我們納入行政院覆議權，基於目前的門檻，我們的結論也不因此有何改變。

⑦ 我們主要結論並不因放寬誰具有提案權而有所改變。

⑧ 本文假定單一面向連續政策空間和每位行動者皆為單一個體，這是目前樞紐政治模型與過去三十年來大部分政治學空間模型的標準假定。在模型其它假定不變下，本文的結論在多面向政策空間中仍可成立。至於政策選擇是連續假定，若改為不連續，只要他們分佈夠廣與綿密，則我們的結論不致有本質上的改變。本文第四個模型將探討當立法機關有對現狀有特別政治偏好的情形。



圖一 賽局規則

資料來源：作者自製。

就是為何多數黨領袖所提修正案被假定必可通過，並且形成一個新的現狀。如我們將所見，這樣的權力架構對於立法成功與否扮演了重要的角色。

依照此賽局規則，本文將對行動者動機做不同假定，發展出四個模型，藉以推論僵局在何種條件下會產生。而行政院提案是否通過以及分立政府如何對其影響將是我們的關注點。

此外，如同美國立法僵局研究，我們也定義在台灣政體下何謂立法僵局。為了可以相比較，本文採取類似於Krehbiel（1998）及Chiou and Rothenberg（2003, 2009）定義，也就是在立法程序過程中，有一多數欲改變現狀，卻無法達成。依此定義，所謂的「多數」包含行政院及立院多數黨，包含前者的理由是獲得總統（在總統大選中獲得相對多數而贏得勝選者）任命的行政院可以在立法程序中被視為一多數意志。依此定義，若行政院提案在立院直接被封殺或被審查，但本案或其修正案未通過立法，僵局被視為成立。如此的定義，有助於解析本文所關注的問題意識。^⑨

^⑨ 此定義的多數亦包含立院多數黨，由於覆議權已無實質作用，其支持的提案理當會被通過。也因此若採取狹義僵局定義—只有立院多數黨可被視為立法多數，則立法僵局在四個模型中皆無法成立。是故本文未採用此狹義定義。

一、基本模型

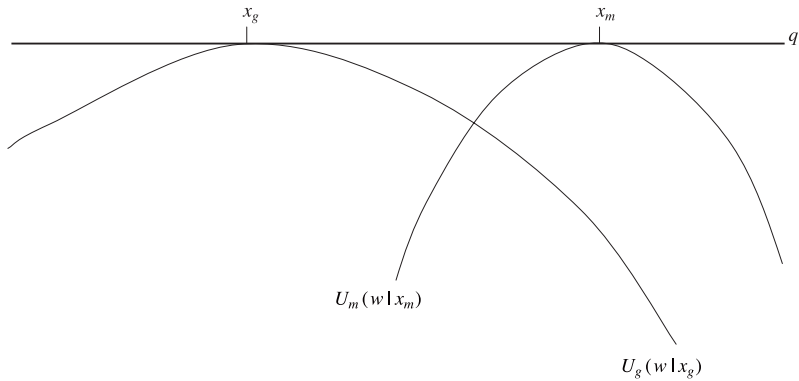
基本模型如同過去樞紐政治模型一樣，皆假定行動者只關注最終政策結果。在此模型中，分別以 x_g 、 x_m 及 q 表示行政院與多數黨領袖的唯一立法理想點（ideal point）以及現狀，且前二參數皆為有限實數（finite real number），後一參數為任一實數。^⑩ 在不失去一般性的情況下，我們可以假定 $x_g < x_m$ （如圖二所示）。假定每個行動者皆有單峰（single-peaked）^⑪ 且連續（continuous）的偏好，以效用函數 $U_i(w|x_i): \mathbf{R} \rightarrow \mathbf{R}$, $i=g, m$ 表之，其中 w 屬於實數，代表任一政策結果，而其效用函數在其理想點 x_i 上時被極大化，圖二提供此效用函數的例子。 $U_i(w|x_i)$ 代表行動者 i ，在於其政策理想點為 x_i 情況下，對政策 w 的效用。符號 $|$ 之後參數為外生，之前參數為模型內生（但不見得每一參數為行動者 i 所決定）。^⑫ 在不失一般性的情形下，假定。與 $U_i(x_i|x_i): 0, i=g, m$ 過去樞紐模型不同的是，我們並沒有假定效用函數的必為對稱（symmetric）或是二次（quadratic），這使得本文結論更具普遍性。

本文將以倒推法（backward induction）得到賽局的次賽局完美均衡解。首先，由第四階段來分析，不管行政院提案的選擇為何， M 將以其理想點 x_m 作為其修正案 z 的位置，並通過之。在第三階段， M 會考慮審查所有行政院提案，因為這些提案所欲改變的現狀位置與 M 理想點有所差異（見註解10）。我們再看第二階段，就 G 的策略觀點而言，不管 G 的提案位置為何，基於 M 的均衡行為，終將得到 x_m 為最後均衡政策，也因此 G 對所有可能提案位置皆具有相同偏好。然而，倒推回第一階段， G 是否想要提新案子，端視其是否偏好現狀

^⑩ 在文中我們假定 $q \neq x_i$, $i=m, g$ ，由於只排除了幾乎不可能發生的狀況（knife-edge case），因此對理論的推導並無太大影響。此處所指理想點，指的是在此點上，行動者的政策偏好被極大化。

^⑪ 單峰偏好指的是行動者只有一理想點，對於離此理想點兩側愈遠政策，其偏好嚴格遞減（strictly decreasing）。數學上來說， \exists 唯一 $x_i \in \mathbf{R}$ ，以致於 $x_i = \arg \max_{w \in \mathbf{R}} U_i(w|x_i)$ ，同時 $\forall w'' < w' \leq x_i$ 或 $\forall w'' < w' \geq x_i$, $U_i(w''|x_i) < U_i(w'|x_i)$ 。

^⑫ $U_i(\cdot| \cdot)$ 表示方式在很多政治模型常被使用，因此本文所有模型使用此表示法。



圖二 行動者的效用函數及理想點之一例

資料來源：作者自製。

(q)或 x_m 。在此，我們將 \bar{x}_m 定義為 x_m 以 x_g 為中心的倒影點（reflection point），換言之， $x_m \neq \bar{x}_m$ ， $U_g(x_m|x_g) = U(\bar{x}_m|x_g)$ 。在單峰連續的偏好下， \bar{x}_m 一定存在且唯一。當 $q > x_m$ 或 $q < \bar{x}_m$ 時， G 都會提出一個新政策。以下的定理因此得證。

定理一：傳統樞紐模型

所有的次賽局完美均衡在此模型中皆有下列性質：

- (1) G 會提出一個新的政策，若且唯若 $q > x_m$ 或 $q < \bar{x}_m$ 的情況下。
- (2) M 總是修正 G 提案並通過 M 本身所提修正案，而修正案的位置正落在 M 的理想點（即 $z^* > x_m$ ）。

此定理包含了兩個值得關注的預測。第一，當行政院想要改變現狀，最終政策結果總是會落在多數黨領袖的理想點。這樣的結論是由於立法機關擁有修正案的主控權，並且是實質上唯一的否決者。事實上，若我們在賽局第一階段時，將行政院更換為多數黨領袖（也就是聚焦於那些由多數黨領袖的提案），那麼所有的現狀將被移至多數黨領袖的理想點。換言之，即使在分立政府的狀態下，行政院的施政常須受限於多數黨的意志，而並非本身的意願。更重要的

是，不論是一致性或分立性政府，或行政院與立法院多數黨的偏好多兩極化，皆不會造成立法僵局。因此，傳統樞紐政治模型並不支持台灣分立政府導致立法僵局之假說（hypothesis）。如我們將所見，就算我們去放寬對於行動者關注事物的假定限制，以上結論很多時候仍舊很難被撼動。

第二個重要的預測是，由於立法機關有權修正行政院提案，行政院一旦提案絕對不會被拒絕審查。然而，第五、第六屆各有二、三十個行政院提案在送一讀前，就在程序委員會被阻擋的事實似乎也提醒我們，全然以狹隘政策追求為動機（policy-seeking incentives）所導引出的推論，可能無法完整解釋立法審查行為及立法動態。若欲突破此困境，吾人必須超越傳統樞紐政治模型的假定。¹³

關鍵問題是如何去延展模型以解決上述問題。本文的策略是在下列不同的模型中，每次修改行動者的效用函數（行動者所關注對象），如此一來，使每個模型的新預測，其背後的驅使因素較容易被突顯出來。第一個修改將於下個模型中呈現，其主要是放寬行政院只關注最後政策結果的假定。

二、政府立場模型

此模型的新假定是行政院同時關注政策結果及其政策表態立場，並將立場反映於提案中。Mayhew（1974）強調立場表態在立法行為的重要性，認為政治人物會策略性地選擇立場以回應其選民並獲取政治利益。不少理論與實證的研究也說明，立場表態的確是在政治人物決定其個人時間分配或資源運用時最重要的考量之一。在記名表決分析與立法偏好估計上則發現，立場表態是立法者投票選擇時的主要決定因素（Poole and Rosenthal, 1997）。而提案或共同提案研究則闡明，提案是比較具有說服力的立場表態工具（Krehbiel and Kessler, 1996）。

¹³ 許多行政院提案在當屆沒有通過的事實並不一定與此模型有所衝突，因為此模型假定立法院有無限時間考慮是否認真審查。

以台灣政治來說，我們常觀察到，即使某些法案之通過機率不高，甚至很明顯注定會失敗，行政院仍基於回應其支持者或基本盤的考量下，選擇以提案動作達到立場表態目的。最顯著的案例是民進黨的行政院提出軍購案以回應其基本盤對增強國防實力護台的需求。另外，黨產條例被行政院提出以回應其支持者對過民黨所擁有財產來源的關注。在選舉期間，行政院長或總統也常提及這些提案，甚至以這些法案在立院所受立院多數黨杯葛，抨擊在野黨。目的除了以此動員選民，同時達到向支持者爭取認同與支持。^⑭

就目前樞紐政治模型而言，立場表態如何影響行政立法互動的重要性卻常常被忽略。若容許行政院有此動機，我們可探索是否此假定造成僵局。是故，在多數黨領袖偏好不變下，本節首次把上述動機納入行政院提案決定中，以此擴展第一個模型。在下一個模型中，我們將這個動機對稱地加入兩個行動者效用，以此闡明涵括立場表態的動機是否真有影響以及如何影響。

本模型與上一個模型的唯一差異在於行政院的效用上，其總效用函數如下： $U_g(y, z | x_g, \gamma_1, \gamma_2) = \gamma_1 u_g(y | x_g) + \gamma_2 u_g(z | x_g)$ ，其中 $\gamma_1 \in (0, 1)$ 和 $\gamma_2 \in (0, 1)$ 分別代表行政院賦予立場表態(y)與政策結果(z)效用的加權數或重要性，在此假定 $\gamma_1 + \gamma_2 = 1$ 。^⑮ $U_g(y, z | x_g): \mathbf{R}^2 \rightarrow \mathbf{R}$ 代表在於行政院的唯一理想點為 x_g 情況下，對其本身立場表態選擇y與立院多數黨最後政策選擇結果z的總效用（只有前者是由行政院決定）。而 $u_g(y | x_g): \mathbf{R} \rightarrow \mathbf{R}$ 與 $u_g(z | x_g): \mathbf{R} \rightarrow \mathbf{R}$ 為行政院在於其理想點為 x_g 情況下，分別對本身政策表態y和立院多數黨政策結果z的效用函數。如同前一模型，假定 $u_g(y | x_g)$ 與 $u_g(z | x_g)$ 呈現單峰、連續、且 $u_g(y = x_g | x_g) = u_g(z = x_g | x_g) = 0$ （行動者的理想點為有限實數）。為簡化之，假定行政院對立場表態與政策結果之偏好結構相同，也就是 $u_g(y | x_g) = u_g(z | x_g), \forall y = z$ 。^⑯ 因此當行

^⑭ 由於本文的目的在於探討立法僵局何時發生，對於政黨或政治人物與選民之間如何互動則模糊帶過。未來的研究可以往此方向更深入探討。

^⑮ 放寬此假定在本質上並不會改變本文結論。

^⑯ 放寬此假定不影響本模型對僵局的預測。下一個模型將放寬此假定。

政院沒有提出新的政策時，由於 $\gamma_1 + \gamma_2 = 1$ ，其效用函數為 $u_g(q | x_g)$ 。^⑩

定理二：政府立場模型

假定行政院在面對所有議題時，對立場與政策結果賦予相同相對性的權數。在本賽局中，其次賽局完美均衡是唯一，且定理一中所存在的兩個特性在此依舊成立，唯一不同處是 $q > p_R$ 或 $q < p_L$ ($\bar{x}_m < p_L < x_g < p_R < x_m$) 的情況下行政院才會提出新法案。

證明：請參見附錄。

比較定理一與定理二我們可以發現，只有在行政院提案決策上增加立場表態的動機，並不會在本質上改變上個模型關於立法僵局的預測—無論何時皆不會有僵局發生。也就表示，只要多數黨領袖專注的焦點一直在政策結果，那麼不論行政院提案為何，她都會修正此案並通過之，分立政府並不會造成更多的立法僵局。此兩個定理的差異只在於行政院均衡提案上。這乃因，就行政院來說，即使立法院通過法案比原本現狀較不利，行政院可能提出一個受其選民所支持的提案，藉此從中獲得更大政治利益。儘管行政院在提案上變得更積極，但所有提案一旦提出，其最終位置仍舊會被移至多數黨領袖的理想點。

定理二的其中一個假定是行政院在所有法案中具有同樣的相對性權數。若我們放寬這個假定，我們的結論本質上不變，唯一改變的是均衡行政院提案集合。當行政院針對立場表態所得利益的權數愈高時，他就愈有動機去提出一個新的法案來改變現狀。舉例而言，在立法院第五、第六屆期間，軍購案一直是民進黨政府欲回應其核心選民的優先法案。儘管預期通過軍購案的機率微乎其微，但民進黨政府仍舊一再地提案，甚至在程序委員會被封殺超過80次（吳東欽，2008）。

^⑩ 為排除幾乎不可能發生狀態，本文假定 $q \neq x_m$ 和 $q \neq \gamma_2 u_g(x_m | x_g)$ 。

三、雙邊立場表態模型

就上述模型及其結果，我們可能會猜測修正多數黨領袖的效用是否導致迥異結果，尤其是關於立法僵局以及政府提案通過的部份。為了探討此可能性，本文假定每個行動者在面對每個現狀及其相對應提案時，都關注立場表態以及政策結果，且對二者目標有不同的關注程度。同時也假定每個行動者都得面對來自不同團體的壓力，而行動者表達的立場也就可能反映出對於這些團體的回應。這樣的假定納入複雜選區特質或選舉基本盤之可能性，而上一個模型的假定則只是本模型假定之特例。如此假定目的是為容許各種政策與表態利益可能性，並探究在一個較一般性的設定中，是否分立政府的負面影響將產生。相信這個雙邊立場表態的假定更具有合理性，因為立法機關很可能關心其所持立場為何，甚至可能在爭取投票支持時與行政院相互競爭。

與前二個模型不同之處，只有在行政院與立院多數黨的目標效用函數。行政院被假定可以針對某一現狀提出一個提案，對 N_1 個遊說或選民團體作立場表態，每個團體的唯一理想點為 x_{1j} , $j=1, \dots, N_1$ (x_{1j} 為有限實數與 N_1 為有限正整數)。¹⁸ 定義 $X_1 \equiv \{x_{11}, x_{12}, \dots, x_{1N_1}\}$ 和 $\gamma \equiv \{\gamma_1, \gamma_2, \dots, \gamma_{(N_1+1)}\}$ 。行政院目標效用函數

$U_g(y, z | X_1, x_g, \gamma): \mathbf{R} \rightarrow \mathbf{R}$ 如下：
$$U_g(y, z | X_1, x_g, \gamma) = \sum_{j=1}^{N_1} \gamma_j u_j(y | x_{1j}) + \gamma_{N_1+1} u_g(z | x_g)$$

，其中 $\gamma_j \in (0,1)$ 與 $u_j(y | x_{1j})$ 分別代表行政院以提案 y 對第 j 團體表態之重視程度及表態效用值，而 $U_g(z | x_g): \mathbf{R} \rightarrow \mathbf{R}$ 則表示行政院對於立法機關所選擇的政策結果之效用函數。假定 $\forall j=1, \dots, N_1$, $u_j(y | x_{1j})$ 和 $U_g(z | x_g)$ 皆分別以 x_{1j} 與 x_g 為中心的單峰連續效用函數，同時 $U_j(x_{1j} | x_{1j})$ 與 $U_g(x_g | x_g)$ 為有限實數。¹⁹ 本文假定

$\sum_{j=1}^{N_1+1} \gamma_j = 1$ 。當 $N_1=1$ 和 $x_{1N_1}=x_g$ 時，行政院效用在於此處與上個模型類似。

¹⁸ 本文四個模型的賽局規則皆相同。在此模型中這些選民團體並非行動者，但這些團體為政院所欲表態對象。

¹⁹ 此假定比前模型更一般性。

同樣地，我們也可透過納入立場表態的概念，修正立院多數黨領袖的效用。然而，因法案的通過單獨取決於立法機關時，就立場表態而言，多數黨的提案相對之下不具說服力，反而選民會以其最終通過版本去解讀多數黨的立場。假定多數黨領袖關注 N_2 個團體，而每個團體都以 x_{2k} 為其唯一理想點（ x_{2k} 為有限實數， N_2 有限正整數），定義 $X_2 \equiv \{x_{21}, \dots, x_{2N_2}\}$ 和 $\alpha \equiv \{\alpha_1, \dots, \alpha_{N_2}\}$ ，立院多數黨目標效用函數 $U_m(z | X_2, \alpha): \mathbf{R} \rightarrow \mathbf{R}$ 可表示為：
$$U_m(z | X_2, \alpha) = \sum_{k=1}^{N_2} \alpha_k u_k(z | x_{2k})$$
，其中 $u_k(z | x_{2k}): \mathbf{R} \rightarrow \mathbf{R}$ 為多數黨通過政策 z 所帶給團體 $2k$ 的效用，而 $\alpha_k \in (0,1)$ 為多數黨對團體 $2k$ 效用的重視程度。假定 $\forall k=1, \dots, N_2$ ， $u_k(z | x_{2k})$ 為以 x_{2k} 為中心的單峰連續函數且 $u_k(x_{2k} | x_{2k})$ 有限實數，此外 $\sum_{k=1}^{N_2} \alpha_k = 1$ 。

定理三：雙邊立場表態模型

根據本模型的假定，在均衡解下行政院提案總是伴隨多數黨領袖的修正案被通過。^②

證明：請參見附錄。

儘管在本模型中，每個行動者的效用函數都遠比之前的模型複雜許多，但其結論在本質上完全沒改變：不論是否為分立政府，而或行政院與多數黨領袖的偏好有多大的分歧，都不會有僵局的發生。這個結論的驅動力來自於一個重要的事實：立法機關握有完全修正權，並在不違憲下，可通過其最適修正案。就算行動者面對表態上複雜的動機，立法機關仍舊會挑選最適政策並通過之。換言之，若立法機關只關注於政策結果或表態上，台灣現行的憲政架構似乎擁有相當能力處理立法僵局。

^② 再次強調，本文排除現狀位置等同於多數黨領袖的最適修正案之特殊案例。

這個模型與上個模型的結論都回應了Sundquist（1988）的猜測：行政院因與立法機關的主要選民或基本盤不同，易造成立法僵局。我們的理論推導發現，這樣的猜測在台灣未必具有理論基礎。因為立法巨靈（Legislative Leviathan），也就是立院多數黨，可以主宰政策修訂或結果，所以行政院不同的選舉考量會被忽視，或被融入於立法巨靈的修正案上。

簡言之，若在一憲政制度下，存在具有完全修正權及法案通過控制力的樞紐，且此樞紐主要關心政策結果或對支持者表態，則不管此樞紐最偏好法案是否為選票考量或妥協結果，皆可通過之。

前述的模型，似乎暗示有能力造成僵局的是立法機關並非行政院。這也使人好奇是否立法機關必然有動機提出修正案並通過之，若否，在何條件下會產生此情形？這令人聯想到Sundquist（1988）的斷言：（美國）總統與國會彼此各懷鬼胎，爭功諉過，並盡其所能為下一次選舉擊敗對方而鋪路。在此假定下，是否分立政府會對立法效能具有負面的影響？在下一個模型裡，本文將以敵對的行政立法關係，建構一消極立法模型。而其中專注的焦點就是以此假定分析下，是否分立政府會提高行政院法案通過困難度。

四、消極立法模型

在此消極立法模型中，我們仍然假定行政院具有追求政策與立場表態的動機，但立法機關被假定，同時關注政策結果與因消極立法所獲得之政治利益，後者所論並不一定直接與政策結果有關，而是屬於政治上操作。如前章節所述，Sundquist（1988）斷言在分立政府下行政立法對立可能導致立法僵局。其關鍵假定是政黨往往以擊敗其競爭對手為目標，尤其是當行政與立法分屬不同政黨掌控時，彼此爭功諉過、互相制肘，弱化對方表現，以提高下次大選時勝選機率。

對於行政部門來說，可行之道包括故意提出某些法案，讓立法多數黨難堪，如此策略的效果已在前兩個模型闡述，不致造成立法僵局，理由是除非現

狀是在立法多數的理想點上，否則立法多數黨總可以借力使力，通過其最適修正案，也就是其理想點上。

而就立法部門來說，弱化對方執政表現的方式，可以消極立法或杯葛方式，使行政院提案或其相關修正案無法立法，因而限制行政部門被授予全力以處理社會問題，造成執政無能的印象。換言之，立法多數黨的杯葛並非出於考量政策本身，而是故意不通過（即使就政策結果效用上，通過最適修正案比現狀好）以達成弱化行政院執政政績。此政治利益在本文被稱之為非政策直接相關利益，並且在本模型扮演舉足輕重角色。

爲了讓本模型在不失去太多一般性下，能更易被了解，我們將沿用模型二「政府立場表態模型」中的行政院的目標效用函數： $U_g(y, z | x_g, \gamma_1, \gamma_2) = \gamma_1 u_g(y | x_g) + \gamma_2 u_g(z | x_g)$ ，其中 $\gamma_1 + \gamma_2 = 1$ ，^② 再一次說明， $u_g(y | x_g)$ 和 $u_g(z | x_g)$ 分別爲行政院對本身提案之表態效用及對多數黨政策選擇結果之效用。其它有關 $U_g(y, z | x_g, \gamma_1, \gamma_2)$ 之假定，請見模型二。

事實上，本模型與模型二唯一的差別在於立法院多數黨的目標效用函數。在模型二裡，多數黨只關心政策改變效益，但在本模型，如前面段落所述，融入 Sundquist（1988）對朝野對立與彼此互相制肘的概念，假定立院多數黨以消極立法爲手段，造成行政院執政上困難，進而使行政院陷入執政不佳的批評與民意支持度低落。

更具體的說，我們在模型二立院多數黨的目標效用函數中，增加一參數 $D \in \circ$ ，當 D 屬正值時，代表因抵制行政院提案，所帶給立院多數黨的政治利益，而爲了模型化（modeling）抵制行政院提案情形，設一指標函數 $I\{z=q\}$ ，這代表若立院多數黨維持現狀， $I\{z=q\}=1$ ，否則爲零。因此， $DI\{z=q\}$ 的直覺涵意，是指若立院多數黨故意消極立法，封殺行政院改變現狀的提案，則

^② 若我們採用雙邊立場表態模型中行動者效用函數，則結果可更具有普遍性。然而，如此設定只徒然造成解釋上困難而不具有太多實質幫助。

立院多數黨可以享有如上所述的政治利益（參數 D ）；反之，若立院多數黨不封殺行政院提案，則政治上運作有利於行政院，使其提案或修正案通過，如此一來，行政院更有機會以新通過法律處理社會問題或回應其支持者，進而提升執政政績與民意支持度。^② 當參數 D 為負數時，這意謂此議題是屬重大民生法案，不涉及太深意識型態政策，立院多數黨抵制行政院提案將易招致民怨，或者是在一致性政府時期，多數黨抵制會破壞本身政黨未來執政成績，因而帶給自己負面效用。

基於上述直覺觀察，本模型假定立院多數黨的目標函數為 $U_m(z|x_m, q, \beta_1, \beta_2) = \beta_1 DI\{z=q\} + \beta_2 u_m(z|x_m)$ ，其中 $\beta_1 \in (0,1)$ 與 $\beta_2 \in (0,1)$ 分別為立院多數黨對維持現狀之政治利益或代價，與對政治結果的重視程度（或加權值），假定 $\beta_1 + \beta_2 = 1$ 。此外，假定 $u_m(z|x_m)$ 為以 x_m 為中心之單峰連續效用函數， $u_m(x_m|x_m)$ 為有限實數。^③ 最後，每一議題之 D 值可能不一樣，而在賽局未開始前， D 值對此賽局行動者而言，是公開資訊且共同認知（common knowledge）。

我們以倒推法解此賽局。若賽局走到最後一階段，表示多數黨領袖已經決定考慮行政院提案並改變現狀（也就是 $z \neq q$ ），此時他會選擇 $z^* = x_m$ 。基於此，在階段（3）中，多數黨領袖將決定是否改變現狀，若不改變，則得到 $\beta_1 D + \beta_2 u_m(q|x_m)$ ，若改變則得到 $\beta_2 u_m(x_m|x_m)$ 。若且唯若 $\beta_2 \{u_m(x_m|x_m) - u_m(q|x_m)\} \geq \beta_1 D$ ，她將會改變現狀而通過自己修正版。在階段（2），行政院仍舊

^② 在此說明為何本文以外生參數處理參數 D 。無可否認的，理想上我們應內生化（endogenize） D ，但本文主要目的在於探討行動者不同偏好考量下（尤其是立法政治文獻中常提及政治人物或政黨所關注事務），如何直接或間接影響行動者均衡行為，以致造成立法僵局程度上差異。在維持模型其它設定（包括賽局規則）不變下，容易讓讀者更清楚理解不同行為偏好假定影響立法僵局，並得到較宏觀性的直覺。在未來研究中，很值得探討如何內生化 D 或指標函數 $I\{z=q\}$ 以探討僵局的產生。可以想像的，如何模型化政治人物或政黨與選民之間的互動將是很重要的一環。

^③ 我們也可以沿用上個模型中立院多數黨的偏好函數，但如此一來只徒然造成模型不易被了解。事實上，我們可以視多數黨領袖的理想點 x_m 是受到外在團體的壓力影響所導致的理想點。

只會提案 $y^* = x_g$ 。在第一階段裡，行政院將決定是否提出新法案以改變現狀，而在 $\gamma_1 u_g(x_g | x_g) + \gamma_2 u_g(w^* | x_g) \geq u_g(q | x_g)$ 的情況下，其將會提出新法案，其中 $w^* \in \{q, x_m\}$ 代表最終均衡政策結果。以下的定理將總述此結論。

定理四：消極立法模型

在均衡狀態下，多數黨領袖將封殺行政院提案，若且唯若 $\beta_2 \{u_m(x_m | x_m) - u_m(q | x_m)\} < \beta_1 D$ 。行政院會提出一新法案，若且唯若 $\gamma_1 u_g(x_g | x_g) + \gamma_2 u_g(w^* | x_g) \geq u_g(q | x_g)$ ，其中 $w^* \in \{q, x_m\}$ 。

下一個延伸定理便是說明每個均衡結果的前提條件。

延伸定理一：

此賽局有三個均衡結果：

- (1) 當 $\beta_2 \{u_m(x_m | x_m) - u_m(q | x_m)\} > \beta_1 D$ 且 $\gamma_1 u_g(x_g | x_g) + \gamma_2 u_g(w^* | x_g) < u_g(q | x_g)$ ，行政院將不會提出新的提案。
- (2) 當 $\beta_2 \{u_m(x_m | x_m) - u_m(q | x_m)\} > \beta_1 D$ 且 $\gamma_1 u_g(x_g | x_g) + \gamma_2 u_g(w^* | x_g) \geq u_g(q | x_g)$ ，行政院將會依其理想點提出一法案，而多數黨領袖則會依其理想點修正此法案並通過之。
- (3) 當 $\beta_2 \{u_m(x_m | x_m) - u_m(q | x_m)\} \leq \beta_1 D$ ，行政院將會依其理想點提出一新法案，但多數黨領袖將封殺行政院提案。

這個結論明顯與我們前三個模型結果不同。儘管延伸定理一前兩個均衡結果在前三個模型曾發生，但最後一個結果從未出現過。在這個結果中有趣的是，就算多數黨領袖握有充分的修正權及具主宰法案通過能力，卻仍舊不會通過行政院提案或任何修正案，因為杯葛行政院提案所帶來的政治利益，大於把現狀挪到其理想點的政治效益。然而，雖然行政院預料會有這樣的結果，仍舊會提案，因為行政院欲獲得表態利益。以下我們分別細部討論均衡提案及法案通過。

比較本模型與政府立場模型中行政院提案，前者至少比後者更激進大膽。比較定理二與定理四，得知在政府立場模型中，行政院若決定提出一新法案，則在本模型裡行政院也將這麼做，反之不見得。值得注意的是，造成行政院提案上更大膽的某部份原因是源自於立法機關的怠惰：當行政院預料到多數黨領袖將會杯葛而不願改變任何一點現狀時，他們反而會利用這個立法怠惰的機會，大膽地提出法案，藉此獲取立場表態的好處。

就均衡法案通過而言，延伸定理一將清楚地呈現，在 $\beta_2 \{u_m(x_m | x_m) - u_m(q | x_m)\} \leq \beta_1 D$ 的情況下，行政院法案雖被提出但又會被封殺。此重要條件之實質意涵及何時成立值得仔細討論。我們已知 $u_m(x_m | x_m) - u_m(q | x_m)$ 總是非負值，且 β_1 和 β_2 為正值，是故， D 為正值是上述不等式成立之必要條件。這讓人聯想到 Sundquist (1988) 所論述分立政府時期行政立法敵對關係下，立院多數黨可以封殺行政院提案或消極立法，而使行政院施政無法順暢或表現良好，進而導致立法部門多數黨於下次選舉時可擊敗執政黨而獲利。

D 為正值並非法案的失敗之充分條件，而是受到其他參數影響。在 D 是正值的前提下，政府法案將胎死腹中，假如：(1) 當多數黨更熱衷於透過阻擋行政院修法所獲得的政治利益；(2) 當杯葛行政院提案本身利益夠大；或 (3) 當現狀與多數黨領袖的理想點夠接近時。第一個情境意指多數黨領袖對維持現狀之正面淨效益的關注大於政策結果。此時他決定杯葛的動機絕大部分並非是基於政策意識形態，反而是想要獲取維持現狀的政治利益。第二個情境指的是若行政院提案未通過時，可以讓行政院陷入困境。舉例而言，《治水條例》或《國土復育條例》的無法通過，可以讓執政黨施政無法施展，或即時解決迫切的社會問題。第三個情境則是發生在現狀與多數黨領袖的理想點十分接近的情況下，杯葛這些法案並不會造成多數黨太大的負擔。許多行政院提案都屬於這個情況（如第六屆由民進黨所提出的黨產條例），這是因為國會的多數黨雖一時失去執政黨地位，但之前因長期執政且擁有國會多數，以致於不少政策現狀都與多數黨理想點的位置很接近。

在假定立法多數對所有法案與非法案利益都具有相同權數以及維持現狀的淨效益 (D) 下，我們可以更進一步探討法案被提出但最終被封殺的比例。如圖三 (a) 所示，行政院會對 p_R 右邊以及 p_L 左邊之現狀提出新法案，而多數黨領袖則會在現狀處於 q_L 和 q_R 之間時杯葛這些相對應之行政院新提案。^④ 圖三 (b) 顯示，隨著 D 增加至一定程度後 (以致於 q_L 往左移至 p_R)，僵局的擴大會造成行政院更積極提案 (也就是 $[q_L, q]$ 線段)。此乃因在如此情形下，立院多數黨的消極立法，導致行政院必較不須顧慮提案所造成最終政策不利影響，反而更可盡情追求政策表態效用。

依照本文的僵局定義，立法僵局並未在前三個模型中出現，而唯有在本模型中產出。換言之，唯有在引入消極立法動機，立法僵局才有可能發生。爲了進一步描述立法僵局程度，本文定義均衡僵局區間爲行政院欲提出一新政策以改變現狀但遭多數黨封殺的現狀集合。下一個延伸定理給予本模型均衡僵局區間的比較分析。

延伸定理二：

假定立法院多數黨對所有現狀皆以相同的權數 (β_1 和 β_2 不因議題而有所改變) 與相同的 D 值。我們可找出唯一一組解 (q_L, q_R)，其中 $q_L < q_R$ ，以致於 $u_m(x_m | x_m) - u_m(q_L | x_m) = u_m(x_m | x_m) - u_m(q_R | x_m) = \beta_1 D / \beta_2$ 。

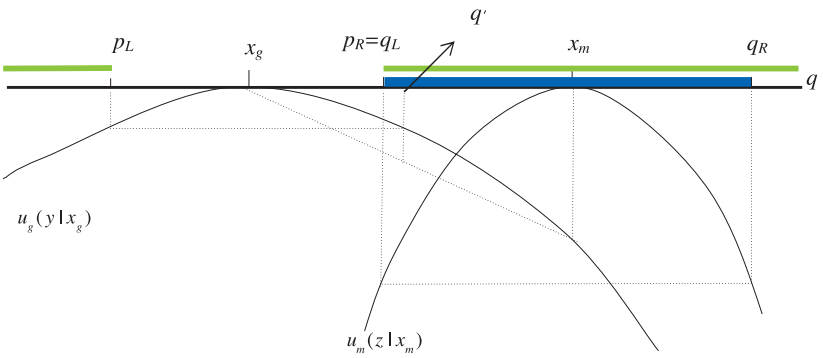
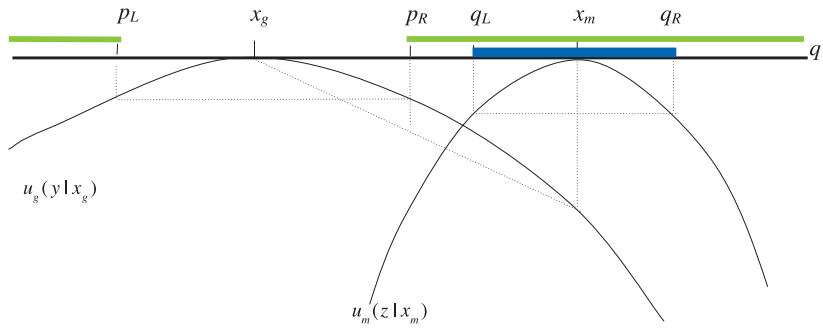
其均衡僵局區間爲 (q_L, q_R)，當 D 值或相對權數 β_1 / β_2 愈大，僵局區間也就愈大。^⑤

此模型的重要發現之一便是分立政府會導致更多立法僵局。就如同 Sundquist (1988) 的推論，在分立政府的情況下，敵對的行政立法競爭關係會驅使立法機關的多數黨以阻礙政府表現，增加未來選舉打敗對方的可能性。換

^④ 如延伸定理二所論， q_L 和 q_R 滿足恆等式 $u_m(x_m | x_m) - u_m(q | x_m) = \beta_1 D / \beta_2$ 。

^⑤ 此延伸定理的證明很容易，此結論的成立主要是我們假定效用函數爲連續嚴格單峰。

(a) 均衡僵局區間不激發行政院提案的情形



- 代表行政部門將提案之現狀集合
- 代表無法被改變之現狀集合（即均衡僵局區間）

圖三 消極立法模型中被封殺之政府提案比例（假定跨法案間相同權數）

資料來源：作者自製。

言之，分立政府提高了多數黨之維持現狀的利益（也就是 D ）並導致更大的均衡僵局區間。反之，在一致性政府時期， D 值便變得很少，均衡僵局區間也變得很小。

在本文的模型中，分立政府將導致更多僵局的推論隱含夾帶行政院無法反制立法怠惰的假定，但此假定似乎與現實違背。在過去幾年裡，我們常見行政院長或總統，尤其是在分立政府時期，常常抨擊反對黨的杯葛法案或消極立法。例如：民進黨政府便常常把在野黨的消極立法訴諸選民，尋求選民支持，強調在野黨杯葛行為如何癱瘓政府運作。^{②⑥} 尤其是第五、第六屆立委選舉期間，執政黨陣營的競選廣告「『在』怎麼『野』蠻」，便是強調反對黨如何刪減預算或杯葛民生法案，以傷害選民利益。^{②⑦} 如盛杏媛和黃士豪（2006）觀察，這些廣告的確迫使在野黨後來減少其刪減預算的行為。

若我們允許行政院反制多數黨領袖的杯葛，並以此擴展現在的模型，那麼反對黨阻擋行政院提案的利益就會減低，因此分立政府對法案通過的負面影響就會變小。至於影響變小的幅度端視行政院成功訴諸選民的程度而定。

肆、實證意涵

本文建構四個簡單台灣立法模型，理論推演帶給我們至少三個主要實證意涵。第一是分立政府與立法僵局何時存在因果關係。如前文所述，大多台灣分立政府實證研究發現，分立政府對立法產能，尤其是行政院提案有負面影響，而少部分研究發現影響並不大。為解決此歧見，除了可從實證研究設計上突破外，本文模型告訴我們，假如不假定立院多數黨有其非與政策直接相關考量，

^{②⑥} 在美國政治中，訴諸選民是總統重要策略並受到廣泛深入的研究（Kernell, 1997）。

^{②⑦} 在一系列的電視競選廣告中，民進黨控告國親兩黨針對社區發展、兒童福利、學校學童電腦課程等預算的大幅刪減，是如此的野蠻及不負責任。

則我們不應預期分立政府對立法僵局有負面影響。反之，在假定立院多數黨有非與政策直接相關之消極立法動機時，則分立政府對立法僵局的影響可能存在，其大小端視行政院訴諸民意成功程度。換句話說，若Sundquist（1988）所言分立政府時期朝野以弱化對方為戰略目標成立，則本文提出分立政府負面效應條件說，並且預測其負面效果受行政院在何種條件下易成功訴諸民意而所影響。

本文第二個實證意涵關注立法僵局解決之道。若本文前三個模型與事實較相符，則任何試圖減緩立院僵局似乎成了庸人自擾。但若立法消極立法模型較具說服力，則打破或避免消極立法動機仍不失為斧底抽薪之道。具體的說，我們可以揭露有關立法怠惰或延緩的資訊，讓政治操弄難以成功。尤其若是行政立法敵對關係以致於互相制肘，則公民監督立法團體的成立與運作應被鼓勵甚至加強，告知選民誰是阻礙立法或造成立法停滯不前的始作俑者。立法院各種院會、朝野協商及委員會的公報與錄影（尤其是程序委員會）應該公開透明、可被取得。這樣才能透過懲罰不負責的行為者以防止立法怠惰或消極。而立法程序的透明化也可防止行政院將其表現不佳的責任都推諉至立法院多數黨，畢竟行政院本來就掌握較佳的行政官僚資源，可以了解民生疾苦或社會問題，所以也應負起提案處理社會問題的責任。

本文另一實證意涵建立在延伸本文消極立法模型，探索立法僵局程度及行政院提案通過之理論上與實證上的連結性。當盛杏湓（2003）、黃秀端（2003）與李誌偉（2009）嚴謹地檢視行政院法案通過以探討分立政府的影響，並提升我們對立法僵局的了解，本文的模型實證意涵有益於更嚴謹澄清分立政府與立法僵局二者關係。如圖三所示，行政院提案是否通過取決於其相對應現狀的位置以及每個行動者偏好的分布。若現狀在 q_L 和 q_R 之間，行政院提案或任何其修正案會失敗。當現狀處在 p_L 和 p_R 之間時，行政院將不會提案改變現狀。至於其它的現狀，行政院若對其提出法案則會通過（通過的版本可能是行政院版或立院多數黨修正版）。

這代表在缺乏每一議題之現狀與行動者效用函數重要參數之資訊時，行政院提案通過與否不能直接用來測量立法僵局的發生或程度。詳細的說，如 Chiou and Rothenberg (2003) 所指出，在美國政治樞紐模型的實證研究中，現狀的分配被隱含性地假定為一致性分配 (uniform distribution)，如此一來，跨間均衡僵局區間才有可能做比較。在本文的消極性立法模型，所涉及參數比美政模型多，也因此必須做更多假定。首先，立院多數黨對政策與杯葛立法效用之權數與其杯葛效用決定僵局空間大小，也就是 $[q_L, q_R]$ 之區間長度。而行政院的提案區間則受到其對表態及政策結果加權數、行政立法偏好差異及立法杯葛效用所影響。

為了連結行政院提案通過與否和立法僵局程度，其中的解決途徑是假定每一議題的行動者之權數、參數皆相同，並且分別在一致性與分立性政府時期內，立院多數黨的杯葛效用皆相同。若我們的實證分析單位是每屆政府提案通過比率，我們可以假定，每一屆國會現狀的分佈為一致性或其它連續分配，其涵蓋範圍 (distribution support) 包含圖三之 $[p_L, q_R]$ ，此分佈可以累進密度函數 (cumulative density function) $F(q)$ 表示之，則理論上立法僵局程度可以 $F(q_R) - F(q_L)$ 表示之。這一理論值對應實證上每屆政院提案通過率。若我們的實證分析單位是行政院每一提案通過率，則我們必須假定每一提案之現狀位置是從一機率分配中隨機抽出，以致於任一行政院提案通過預期機率為 $F(q_R) - F(q_L)$ 。是故，我們至少必須假定所有法案各種參數 (除了現狀位置外) 皆相同，才能使所有法案之期望通過機率彼此之間可互相比較。若要選擇更合適的現狀位置分配，我們可能會以常態分配 (normal distribution)，而其中心 (mean) 位於立院多數黨附近，但如此一來，法案通過期望機率更難計算。

簡言之，我們發現法案通過與立法僵局的連結性並不是我們想像中理想，這也提醒我們在實證分析上，無論採用任何指標來測量一個理論概念時，都應該有所警覺並牢記其限制性。這樣對我們在解釋統計結果或推論之有效性時有所助益。此外，這裡談的行政院提案通過否，廣義指的是其提案本身或其修正

案通過否，狹義定義指的是行政院所提版本通過否，未來在做實證分析時，應考量定義操作上的一致性。^②

伍、結論

「分立政府是否造成立法僵局」成爲近一二十年來台灣政治學界最熱門的研究主題之一，尤其是在2000年中央層級的分立政府現象出現之後。到目前爲止台灣分立政府研究非常依賴Sundquist（1988）以及Mayhew（1991）等經典之作，其辯論範圍都框限於分立政府對立法效能到底是有負面效果或是無效果。雖然這些研究很確實能夠增進我們在實證層次上的理解，但就理論發展而言，由美國憲政體制下所發展出來的洞見與理論，是否可以直接應用在不同憲政體制下的台灣仍有待斟酌。此外，近年來美國政治學界所提倡的理論模型實證意涵（empirical implications of theoretical models, EITM）途徑也提醒我們，實證研究沒有適合的理論指引，將可能誤導我們的實證推論。

基於此，本文拋磚引玉，提出四個立法模型，盼有助於本土立法理論的發展。詳言之，這些模型欲探究造成台灣立法僵局的條件，並討論分立政府在形成僵局時所扮演的角色。模型的規則是以台灣現行的憲政體制爲基礎，四個模型的主要差異在於行動者所關注事務。文中最基本的模型是樞紐政治模型，類似於Krehbiel（1998）以及Chiou and Rothenberg（2003, 2009）所發展出來的模型，主要理論結果是，如果國會的多數黨是具有法案修正權且是唯一否決者（veto player），那麼不管在分立政府或一致政府的情況下，僵局都不會發生。

^② 由於本文關心重點在於何時立法院多數黨會封殺行政院的提案，也因此我們採納行政院提案通過與否之廣義定義。若欲以狹義的定義做實證分析，則有待未來在理論上更進一步探索和開發。可預見的是，狹義的行政院提案是否通過與僵局的理論上關係會更加複雜。這除了包含本文所探究的因素外，還需更加小心處理行政院策略性選擇提案位置以及立法院多數黨如何因應。

隨後二個模型探討行動者有其他的政策考量，包括立場表態或是遭受外部團體的壓力等，但基本模型之主要結論卻仍不變。

本文主要發現之一是僵局只有在立法消極的情況下才會出現，而整個邏輯是，雖然立法院多數黨對立法結果具有決定性的影響，可以修正行政院提案並通過對其有利的版本，但若多數黨可以透過杯葛行政院提案使行政院施政不佳，因而在下次選舉中得利，則立法僵局可能因而產生。本文最後一個模型即是探討此可能性。有趣的是，這也與Sundquist（1988）論點相吻合：分立政府下，互相敵對的行政立法關係導致立法僵局。然此模型不但彌補過去樞紐政治模型對此可能性的忽略，也澄清Sundquist論點邏輯上的缺失。首先，敵對的行政立法關係並非僵局的充分或必要條件。其次，一旦行政院有機會反制立法部門在行政院提案上的蓄意阻礙（例如：訴諸民意），分立政府的負面效果則有可能被極小化。總而言之，本文構建了立法僵局的條件，而這些條件也支持了楊婉瑩（2003）論點。造成立法僵局的原因很複雜，絕非「分立政府會帶來的正面或負面效果」這種簡單二分法就足以解釋。

這些模型還有一個值得一提的特性，就是在模型中允許行為者有更複雜的動機與誘因（諸如立場表態），這也超越了先前樞紐政治模型假設行為者只有追求政策的單純動機。整體而言，本文將Sundquist的論點帶入與傳統樞紐政治模型的對話中。這個新途徑有助於發展不同憲政結構的僵局理論。

除了分立政府何時可能引起僵局的實證意涵以外，本文也試圖更嚴謹地描繪出立法僵局與其最普遍的測量方式—「政府法案通過」—之間的可能連結點，並為此測量提供了理論基礎：在何前提假定下，此測量始可真正反映出僵局的存在或程度？

本文企圖建構分立政府何時會產生立法僵局，並與過去的實證進行對話，尤其是行政院提案通過與否。然此關注難免忽略其他面向，這包括我們專注於法律案，但僵局的發生可能在於預算案對政府授權或其他議題上。此外，是否分立政府有礙於實質的政府表現（如經濟決策，見吳重禮，2007），其因果機

制並不一定如法案通過一般。最後，分立政府可能只是立法僵局原因之一，而到底在台灣憲政制度下，還有何因素也會造成僵局？這些被本文忽略的議題，值得未來進一步研究。

附錄

定理二證明：

我們仍然以倒推法解此賽局。立院多數黨的均衡策略與其在上一個模型一樣，同時均衡政策結果皆為多數 ($z^* = x_m$)。在賽局的第二階段，行政院所須做決定的是提案以極大化 $u_g(y | x_g)$ (因 z 是由多數黨決定)，很明顯的行政院將提其理想點為最適表態政策位置 ($y^* = x_m$)。在賽局的第一階段，行政院決定是否提案，若提案將得到 $\gamma_1 u_g(x_g | x_g) + \gamma_2 u_g(x_m | x_g) = \gamma_2 u_g(x_m | x_g)$ ，若未提案則得到 $u_g(q | x_g)$ 。因此行政院不會提案若且唯 $q \in Q \equiv \{q \in \mathbf{R}: u_g(q | x_g) \geq \gamma_2 u_g(x_m | x_g)\}$ 。

剩下我們須證明存在唯一一對實數值 (p_L, p_R) , $\bar{x}_m < p_L < x_g < p_R < x_m$ ，以至於 $Q = [p_L, p_R]$ 。由於另一邊證明很相同，我們只證明對於在 x_g 的右邊所有政策選擇而言，存在唯一實數值 $p_R \in (x_g, x_m)$ 為 Q 右邊界。基於 x_g 和 x_m 皆為有限， $\gamma_2 \in (0, 1)$ 及有關 $u_g(\cdot | x_g)$ 函數的假定，得知 $\gamma_2 u_g(x_m | x_g)$ 為負數且有限。令 $h(q) \equiv u_g(q | x_g) - \gamma_2 u_g(x_m | x_g)$ 。由於 $\forall q \geq x_g$, $u_g(q | x_g)$ 為嚴格遞減且連續，同 $h(x_g) > 0 > h(x_m)$ ，依據 Intermediate Value Theorem，存在唯一實數值 $p_R \in (x_g, x_m)$ 以致於 $h(p_R) = 0$ ，同時 $\forall q \in (x_g, p_R)$, $h(q) > 0$ 且 $\forall q \in (p_R, x_m)$, $h(q) < 0$ 。事實上， $\forall q \geq x_g$, $u_g(q | x_g)$ 為嚴格遞減， $\forall q \geq x_m$, $h(q) > 0$ 。同理可得證存在唯一實數值 $p_L \in (\bar{x}_m, x_g)$ 以致於 $h(p_L) = 0$ ，同時 $\forall q \in (p_L, x_g)$, $h(q) > 0$ 且 $\forall q < p_L$, $h(q) < 0$ 。

定理三證明：

我們可以以前定理證明的方式得到次賽局完美均衡，在此不再贅言。唯一需詳細證明處是行動者在面臨複雜的動機誘因時，存在最適行政院提案與立院多數黨修正案。

以立院多數黨的效用來說： $U_m(z | X_2, \alpha) = \sum_{k=1}^{N_2} \alpha_k u_k(z | x_{2k})$ 。由於 $\forall k = 1, \dots, N_2$

， $u_k(z|x_{2k})$ 為連續且 $\alpha_k \in (0,1)$ ，得知 $U_m(z|X_2, \alpha)$ 亦為連續。 $\forall k=1, \dots, N_2$ ， x_k 為有限實數且 N_2 為有限，因此 $\underline{x} \equiv \min\{x_{21}, x_{22}, \dots, x_{2N_2}\}$ 與 $\bar{x} \equiv \max\{x_{21}, x_{22}, \dots, x_{2N_2}\}$ 皆存在。因為 $\forall k=1, \dots, N_2$ ， $u_k(z|x_{2k})$ 為以 x_{2k} 為中心的單峰效用函數，所以 $\forall z < \underline{x}$ ， $u_k(z|x_{2k}) < u_k(\underline{x}|x_{2k})$ 並且 $\forall z > \bar{x}$ ， $u_k(z|x_{2k}) < u_k(\bar{x}|x_{2k})$ 。又由於 $\alpha_k \in (0,1)$ ， $\forall k=1, \dots, N_2$ ，我們進一步得知 $\forall z < \underline{x}$ ， $U_m(z|X_2, \alpha) < U_m(\underline{x}|X_2, \alpha)$ ，同時 $\forall z > \bar{x}$ ， $U_m(z|X_2, \alpha) < U_m(\bar{x}|X_2, \alpha)$ 。也因此效用極大值若存在，必落在 $[\underline{x}, \bar{x}]$ 區間。因為 $U_m(z|X_2, \alpha): \mathbf{R} \rightarrow \mathbf{R}$ ， $[\underline{x}, \bar{x}]$ 是 compact 集合，且 $U_m(z|X_2, \alpha)$ 是連續，所以依據 Extreme Value Theorem， $z^* = \arg \max_{z \in [\underline{x}, \bar{x}]} U_m(z|X_2)$ 存在。 z^* 是立

院多數黨最適修正案集合。我們可以相同證法，證明行政院之最適提案存在。

須補充之處，乃是多數黨最適修正案與行政院最適提案可能不是唯一，導致次賽局完美均衡也非唯一。但本文假定的 $q \notin z^*$ 情況下，在每個次賽局完美均衡，多數黨皆不會阻攔行政院提案，而是提出其修正案並通過之。

參考書目

- 李誌偉(2009)。《台灣立法院議程設定研究—二到六屆之分析》。台北：東吳大學政治系碩士論文。
- (Jih-wei Lee [2009]. *The Study of Agenda Setting in Legislative Yuan: From 1993 to 2007*. Unpublished Master Thesis, College of Political Science, Soochow University, Taipei.)
- 吳東欽(2008)。〈從議事阻撓觀點探討我國中央分立政府運作之影響〉，《臺灣民主季刊》，第5卷，第3期，頁71-120。
- (Tung-chin Wu [2008]. "A Study of the Impact on Central Divided Government Operations from the Perspective of Obstructionism." *Taiwan Democracy Quarterly*, Vol. 5, No. 3:71-120.)
- 吳重禮、黃紀、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〉，《人文及社會科學集刊》，第15卷，第1期，頁145-84。
- (Chung-li Wu, Chi Huang and, I-chih Chang [2003]. "Divided and Unified Government in Taiwan: The Executive-Legislative Interactions at the Local Governments, 1986-2001." *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 15, No. 1:145-84.)
- 吳重禮(2007)。〈分立政府與經濟表現—1992年至2006年台灣經驗的分析〉，《台灣政治學刊》，第11卷，第2期，頁53-91。
- (Chung-li Wu [2007]. "Divided Government and Economic Performance: The Taiwan Experiences, 1992-2006." *Taiwanese Political Science Review*, Vol. 11, No. 2:53-91.)
- 吳重禮、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〉，《理論與政策》，第16卷，第1期，頁73-97。
- (Chung-li Wu, and Chang-chih Lin [2002]. "The Executive-Legislative Interactions at the Central Government Level Before and After the 2000 Presidential Election in Taiwan: An Examination of the Fourth Nuclear Power Plant Controversy and the Lawmaking Process." *Theory and Policy*, Vol. 16, No. 1: 73-97.)
- 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〉，《台灣政治學刊》，第7卷，第2期，頁51-104。
- (Shing-yuan Sheng [2003]. "The Influence of the Legislative Branch and the Executive Branch in the Process of Lawmaking: A Comparison of the Unified and Divided Governments." *Taiwanese Political Science Review*, Vol. 7, No. 2:51-105.)
- _____ (2008)。〈政黨的國會領導與凝聚力—2000年政黨輪替前後的觀察〉，《臺灣民主季刊》，第5卷，第4期，頁1-46。
- (_____ [2008]. "Party Leadership and Cohesion in the Legislative Yuan: Before and After the First Party Turnover in the Executive Branch." *Taiwan Democracy Quarterly*, Vol. 5, No. 4:1-46.)
- 盛杏媛、黃士豪(2006)。〈臺灣民眾為什麼討厭立法院？〉，《臺灣民主季刊》，第3卷，第3期，頁85-128。

- (Shing-yuan Sheng, and Shih-hao Huang [2006]. "Why Does the Taiwanese Public Hate the Legislative Yuan?" *Taiwan Democracy Quarterly*, Vol. 3, No. 3: 85-128.)
- 黃秀端 (2003)。〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，第7卷，第2期，頁3-49。
- (Shiow-duan Hawang [2003]. "The Predicament of Minority Government in the Legislative Yuan." *Taiwanese Political Science Review*, Vol. 7, No. 2:3-49.)
- _____ (2004)。〈政黨輪替前後的立法院內投票結盟〉，《選舉研究》，第11卷，第1期，頁1-32。
- (_____ [2004]. "A Comparison of Voting Coalitions in the Legislative Yuan Before and After Party Turnover of the Year 2000." *Journal of Electoral Studies*, Vol. 11, No. 1:1-32.)
- 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》，第16期，頁49-95。
- (Wan-ying Yang [2003]. "Party Cooperation and Conflict under Divided Government-The Fourth Term Legislative Yuan." *Soochow Journal of Political Science*, Vol. 16:49-95.)
- 廖達琪、洪澄琳 (2004)。〈反對黨獨大下的分立政府—高雄縣府會關係的個案研究 (1985-2003)〉，《台灣政治學刊》，第8卷，第2期，頁5-50。
- (Da-chi Liao and Chen-lin Hung [2004]. "Divided Government under the Predominance of the Opposition Party: The Case of Kaohsiung County's Executive and Legislature Relations [1985-2003]." *Taiwanese Political Science Review*, Vol. 8, No. 2:5-50.)
- Binder, Sarah A. (1999). "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96." *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 3:519-33.
- _____ (2003). *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Brady, David W., and Graig Volden (2006). *Revolving Gridlock: Politics and Policy From Jimmy Carter to George W. Bush*. Bolder: The Westview Press.
- Chiou, Fang-Yi (2007). "Jointly Estimating Party Pressure, Party Effects, and Ideological Preferences," Paper presented at the Annual Meeting of American Political Science Association, Chicago, USA, August 30-September 2.
- Chiou, Fang-Yi, and Lawrence S. Rothenberg (2003). "When Pivotal Politics Meets Partisan Politics." *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 3:503-22.
- _____ (2008). "Comparing Legislators and Legislatures: The Dynamics of Legislative Gridlock Reconsidered." *Political Analysis*, Vol. 16, No. 2:197-212.
- _____ (2009). "A Unified Theory of U.S. Lawmaking: Preferences, Institution, and Party Discipline." *Journal of Politics*, Vol. 71, No. 4:1257-72.
- Coleman, John J. (1999). "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness." *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4:821-35.
- Edwards, George C., III, Andrew Barrett, and Jeffrey Peake (1997). "The Legislative Impact of Divided Government." *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 2:545-63.

- Howell, William, Scott Adler, Charles Cameron, Charles Riemann (2000). "Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94." *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2:285-312.
- Kernell, Samuel (1997). *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership* (3rd ed.). Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Kessler, Daniel, and Keith Krehbiel (1996). "Dynamics of Cosponsorship." *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 3:555-66.
- Krehbiel, Keith (1998). *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mayhew, David R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- _____ (1991). *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- Poole, Keith T., and Howard Rosenthal (1997). *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.
- Sundquist, James L. (1988). "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States." *Political Science Quarterly*, Vol. 103, No. 4:613-35.

Divided Government and Legislative Gridlock in Taiwan: Theories and Empirical Implications

Fang-Yi Chiou

Abstract

The last decade has witnessed a proliferation of scholarly works on the effects of divided government on government performance in Taiwan. Vast empirical evidence asserts that it has a negative impact. This assertion is puzzling from the perspective of the pivotal politics model, as the Legislative Yuan seems to be the only pivot in the Taiwanese law-making process and, therefore, should be able to dictate any policy changes. This paper attempts to resolve this discrepancy by developing four game-theoretic models to examine under what conditions legislative gridlock can arise. Innovatively, I go beyond previous spatial models by incorporating position-taking and legislative inactive incentives into traditional pivotal politics models. Our key finding is that legislative stalemate can arise only when the majority party in the legislature becomes inactive. One of the incentives for legislative inactiveness is Sundquist's (1988) presumption about the antagonistic legislative-executive relationship (i.e., each branch intends to defeat each other) under divided government. Nonetheless, the negative effects of divided government can be minimal or moderate if the executive can counteract legislative inactiveness by successfully going public. Finally, we discuss the empirical implications of the theoretical models for passage of government initiatives and possible solutions to legislative gridlock.

Keywords: legislative stalemate, divided government, pivot.

Fang-Yi Chiou is an assistant research fellow at the Institute of Political Science, Academia Sinica. His specialties include American and Taiwanese political institutions, comparative legislative-executive relations, game theory, and political methodology.

