政治科學論叢／第 64 期／民國 104 年 6 月／頁 85-136

總統兼任黨主席對政府法案通過的影響：陳水扁政府時期的分析*

李鳳玉**、黃建實***

摘　要

總統是否應該兼任黨主席，在台灣曾經引起多次的爭論，雖然正反意見存有相當歧異，但其實不管是國民黨或者是民進黨，在其執政任內，都沒能抗拒總統身兼黨主席所帶來的黨政領導的便利。總統身兼黨主席眞的能夠使政府的施政更爲順暢嗎？顯然這些選擇兼任黨主席的總統是如此認爲，才會做出這樣的決定。然而，在理論上，既有文獻多半忽略這項因素的重要性；在實務運作上，我們也看到總統在兼任黨主席之後，政府提案未必能在立法院通過。究竟總統兼任黨主席對於政府提案通過的影響爲何？平均而言，是正面的影響並且達到統計上的顯著水準嗎？這些問題是本文分析的主題，分析個案則鎖定在陳水扁執政時期。本文認爲，在這個時期裡，民進黨雖然沒有掌握立法院過半的席次，但是在其他條件相同的情形下，總統透過兼任黨主席，能夠使政府提案的通過率相較於總統未兼任黨主席時期，有所提升。其中的原因有二。首先，當總統兼任黨主席時，由於總統不用透過代理人來確保他的意志在執政黨裡獲得貫徹，因此能夠使得黨意更爲貼近總統意志，而且也有助於總統透過領導黨來領導國會，並使

* DOI:10.6166/TJPS.64(85-136)。
** 臺灣大學政治學系助理教授，E-mail: fylee323@ntu.edu.tw
***臺灣大學政治學系碩士生，E-mail: r01322054@ntu.edu.tw
收稿日期：104 年 3 月 15 日；通過日期：104 年 6 月 16 日

臺灣大學學術期刊資料庫

得黨政之間維持較佳的聯繫，促進黨籍立委對於政府立場與政策的支持與了解。其次，總統兼任黨主席能對反對黨形成壓力，使其減少對政府提案採取全盤反對的可能性，原因有二，一是因爲總統兼任黨主席有助於執政黨團結一致支持政府政策，從而能夠更有效地爭取民意支持，並且讓反對黨感受到比較大的壓力；二是因爲總統兼任黨主席將更能確保執政黨的政策偏好往全國的中間選民移動，因此比較能夠贏得民意以及反對黨的支持。本文的理論預期也得到實證資料的支持。

關鍵詞：總統兼任黨主席、政府提案、政黨總統化、半總統制、陳水扁

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

總統是否應該身兼黨主席，在台灣曾經引起多次的爭論。[1] 贊成者認爲，由總統兼任黨主席，以促使總統選舉時的政見在執政的時候落實，本來就是民主政治的常態；反對者則擔憂總統身兼黨主席會造成以黨領政或者以黨領國會的問題。雖然正反意見存有相當歧異，但其實不管是國民黨或是民進黨，在其在野時期，都曾對總統身兼黨主席表達過疑慮，但卻也在其執政任內，都同樣無法抗拒總統身兼黨主席所帶來的領導黨政的便利性。所以我們看到陳水扁在當選總統的第 2 年便接任民進黨黨主席；馬英九同樣也是在他當選總統的第 2 年，便兼任國民黨黨主席，直至國民黨在 2014 年九合一大選敗選爲止。[2] 甚至當馬總統於 2013 年年初尋求連任黨主席時，雖曾遭遇部分黨內同志質疑與反對，但仍堅持參與其 8 年總統任內的第 2 次黨主席選舉，當時國民黨內部也有許多人認爲，如果馬英九不兼任黨主席，黨政運作將會更爲艱難。由此可見，在台灣，由總統兼任執政黨黨主席，對於總統及其政黨而言，是多麼重要的事，而且如無重大的事由發生，由總統兼任黨主席也是兩黨執政時的共識與必爲。[3]

總統兼任黨主席眞的能使政府施政更爲順暢嗎？具體而言，總統兼任黨主席眞的能使政府提案更容易通過嗎？[4] 影響政府提案通過機率的因素有哪些？爲什麼台灣的總統不能像法國總統一樣，選擇擔任政黨的實質領

---

1 請參考周育仁（2002）；盛治仁（2002）；謝長廷（2013）；李欣芳（2014）。另外，陳宏銘（2009）也指出，「在 2000 年以前，國民黨一黨長期執政，由於人民對黨國體制下以黨領政的負面經驗，連帶影響到對總統身兼黨主席的刻板負面評價」。正因爲這個原因，陳水扁與馬英九才會在其第一任任期一開始，都聲稱不會兼任黨主席。

2 事實上，在台灣的憲政經驗中，總統身兼黨主席其實是常態，沒有兼任的時期反而是例外，且較短暫。請參考陳宏銘（2009）。

3 民進黨於 2002 年年中推動所謂的「黨政同步」，確立黨主席的產生方式採雙軌制，執政時偏重內造化的精神，由總統擔任；非執政時則由全體黨員選舉產生。國民黨黨章也有類似規定。不過，陳水扁與馬英九在其總統任內，都曾爲選舉失利而辭去黨主席的職務。

4 政府提案指的是由政府提出、並送立法院審議的法案，在本文中，政府提案與政府法案爲同義詞。

臺灣大學學術期刊資料庫

導者就好，黨主席則由其他人出任，然後多數的政府提案照樣能順利通過？前兩個關於兼任黨主席的制度效果的問題，必須透過實證資料的分析來回答，本文的分析個案將鎖定在民進黨執政時期，因爲就本文的研究主題而言，還沒有人針對民進黨執政時期，進行系統性的量化探討，[5] 而且這段時期是台灣憲政運作史上，到目前爲止，唯一的一段少數政府時期，其運作情形值得我們特別重視。後兩個問題則是理論上的問題。在回答實證問題之前，本文將先對既有文獻進行檢討，理解影響政府提案通過機率的可能因素有哪些，並針對總統身兼黨主席的影響，提出本文的理論與假設。

貳、文獻檢討

根據 Samuels & Shugart (2010) 的理論，凡是行政權由直接民選產生，並且擁有任期保障的國家，都可以看到政黨總統化，也就是權力從政黨移

5 雖然陳宏銘（2009）有探討民進黨執政時期的黨政關係，但並未進行系統性的量化分析。關於馬英九總統執政時期的研究，則請參考陳宏銘（2012）。該篇文章探討馬總統執政時期的立法影響力，所以主題與本篇文章相關，但並非完全鎖定在總統兼任黨主席的影響。而在這個主題上，該文只探討在馬總統兼任黨主席期間，政府法案是否會有較高的比例在提案當會期通過，而他的研究結果是否定的。本文雖未探討這個問題，但根據作者對扁政府時期的分析，也得到與陳宏銘相同的結果。然而，本文認爲，法案是否於當會期通過不是唯一重要的觀察總統兼任黨主席效果的面向，因爲有可能總統兼任黨主席時期的提案規模較大，使得兩個時期提案的通過速度並不適合一起比較。相對地，本文關切的重心，也就是政府提案的最終通過率，也是另一個重要的比較指標。此外，本文與該文分析的法案類型也不相同。陳宏銘鎖定的是政府優先法案、國民黨立委所提出的重大法案以及總統發表過偏好的法案；而本文則鎖定在所有的政府提案，並且將政府提案是否爲優先法案與重大法案的變數予以控制後，測量總統兼任黨主席對政府提案通過的影響，以及此影響是否因爲法案是否爲優先法案與重大法案，而有所不同。最後，陳宏銘有探討總統對於法案偏好所表達的強度，是否會影響行政院重要法案能否在提案當會期三讀，但本文並未探討。原因主要是因爲，本文的研究旨趣僅是想探究總統兼任黨主席對於政府提案通過機率的影響，因此總統偏好強度的影響應該較小。而且，本文認爲，總統在兼任與未兼黨主席時期，對於法案偏好所表達的強度，理論上，在其他條件相同的情形下，應當可以合理假定其分布是差不多的，所以有沒有細分總統對法案的偏好強度，應該也不影響本文的推論；而且，在實際資料的建構上，由於本文的分析個案爲所有政府提案，因此要找到總統對所有政府提案所表達的偏好強度，也有實際上的困難。

臺灣學術期刊資料庫

轉至總統的現象。換句話說，總統制與半總統制國家中都會有政黨總統化的情形。然而，從許多總統制與半總統制國家的運作經驗可知，在這兩種體制之下，儘管政黨內部的行政部門相對於立法部門擁有較高的權力，但卻無法確保當政黨贏得總統大選時，總統可以讓黨意符合他的施政理念，並且讓多數的政府提案得到國會支持。

根據既有文獻，有幾點因素能夠解釋爲何在政黨總統化之下，總統制與半總統制國家的政府提案仍然常被國會否決。第一個原因是因爲這兩種政府體制都是權力分立的體制，總統制是完全的權力分立（Lijphart, 2012；Linz, 1994），總統與國會議員分別由人民選出，並且享有固定任期；半總統制則是部分的權力分立（Lijphart et al., 1993），雖然總統與國會議員同樣分別由人民選出，但只有總統有任期的保障，國會議員則沒有，因爲半總統制國家的總統通常都有程度不一的解散國會權。總統制與半總統制的權力分立程度雖然並不相同，但在這兩種體制中，行政與立法兩權都存在相當的監督與制衡關係，因此即便在一致政府時期，總統的同黨籍議員也未必會支持政府的法案（Fiorina, 1981；Saideman et al., 2002；Scher, 1963）。換句話說，總統制與半總統制國家雖然都有政黨總統化的現象，使政黨內部的行政部門（即總統）比立法部門（即執政黨的國會黨團與議員）在包括選舉經費與決策權力的許多面向上更有優勢，但也因爲權力分立的緣故，使得政府內部的行政部門（即總統）與立法部門（即國會）的權力呈現均衡、相互監督的態勢。相對地，雖然內閣制國家的總理必須對國會負責，而比較不可能發生政黨總理化的現象，但是除非總理與內閣失去國會的信任，否則多數時期，執政黨或執政聯盟基於與政府是生命共同體的認知，多半會支持政府的法案。因爲這個緣故，在其他條件相同的情況下，平均而言，內閣制國家的政府提案通過率一般是比非內閣制國家的政府提案通過率要來得高的（盛杏湲，2008）。[6]

不過，如果我們單純比較半總統制國家的政府提案通過率，因爲這種

[6] 當然，內閣制國家中，也有政黨比較無法領導議員立法的國家，而非內閣制國家也可以透過制度修改，來強化政黨的領導。不過，平均來說，在其他條件相同的情形下，內閣制國家的政黨對議員的控制能力，還是比較好的，請參考盛杏湲（2008）。本文認爲，執政黨對議員的控制能力與政府提案的通過機率是高度相關的。

國家圖書館 臺灣博碩士論文知識加值系統

政府體制的制度歧異性比較大，所以，有些半總統制國家的政府提案通過率，會高於其他半總統制國家的政府提案通過率，甚至接近一般內閣制國家的水準，法國第五共和便是前者的代表性國家，其政府提案平均通過率高達 7、8 成。根據李鳳玉（2011）對台灣與法國第五共和的比較研究，半總統制國家若給予行政部門以下權力，將有助於提升政府提案的通過率：首先，總理若能主動提出信任投票，而且信任投票的否決門檻又很高（例如，需要絕對多數以上的議員反對，才能否決信任投票；又如信任投票失敗的話，國會必須解散改選），讓政府提案不易被否決，則總理將可用提請信任投票的方式，推動政府的重大政策。其次，總統若能擁有主動解散國會權，也可以此要脅黨籍議員支持政府提案，從而提高政府提案的通過率。

根據以上的文獻可知，政府體制及其細部的制度差異，在相當程度上，能夠解釋各國政府提案通過率的不同，但每個國家的政府體制通常很少改變，而各國政府提案的通過率卻非固定不變。顯然地，相對穩定的政府體制無法解釋個別國家內部政府提案通過率的變化，因此需要其他的解釋變數。而在非內閣制國家中，府會關係是最常被提及的關鍵性因素。因爲本文研究民進黨執政時期，而台灣屬於半總統制國家，因此以下的討論主要針對此種政府體制的情形來進行。當府會關係一致時，由於總統的政黨掌控國會多數席次，在其他條件相同的情形下，政府提案的通過率通常會高於府會分立時期（盛杏湲，2003；黃秀端，2003），[7] 也就是總統的政黨並未掌控國會多數席次的時期。當然，如前所述，一致政府時期也未必保證政府提案便能得到國會多數的支持，在總統制國家中，因爲國會議員享有任期保障，因此可以決定自己對於政府提案的態度（Saideman et al., 2002）；而在半總統制國家中，除非總統享有主動解散國會權，否則國會議員大致上也擁有相當的自主性，能夠自行決定是否支持政府提案。不過，在其他條件相同的情形下，理論上，一致政府時期的政府提案通過率通常還是比較可能高於分立政府時期的政府提案通過率。[8] 然而，這個變數的解釋力

[7] 這比較接近 Sundquist (1988) 等人的「分立政府不利說」；另有一派說法則是「分立政府無害說」。關於這些文獻的討論，請參考邱訪義（2010）；吳重禮、林長志（2002）。

[8] 根據邱訪義（2010）對於台灣的研究，只有當國會多數黨不積極立法時，立法僵局才會發生，而這個情況在分立政府時，較易發生，不過，其效果大小還要看立法時政治

同樣有其侷限，例如一致政府時期與分立政府時期內的政府提案通過率仍然可能有所變動，顯然地，除了府會關係外，還有其他因素在發揮作用。此外，更爲重要的是，府會關係在相當程度上，可透過調整選舉時程來改變，因此選舉時程是更爲根本的因素。以下說明其他 4 個時常被提及，且與選舉相關的重要因素。

這 4 個因素分別是：總統與國會議員的選舉時程、[9] 任期長短、選區規模以及國會議員的選舉制度，這些因素能夠解釋跨國、跨政府體制或者是一國國內的政府提案通過率的變異。關於選舉時程的作用，根據 Shugart & Carey (1992)，如果總統與國會議員的選舉時程是同時選舉或者蜜月期選舉，[10] 總統的政黨會選得最好，這不只有利於一致政府的形成，而且受惠於總統選舉衣尾效應的執政黨議員也比較會支持政府的法案，以回應人民對於政府「全面執政、全面負責」的期待。但若總統與國會大選的選舉時程是期中選舉或者反蜜月期選舉，則在其他條件相同的情形下，比較不利於一致政府的形成，而且因爲議員候選人的當選並不受惠於總統大選的衣尾效應，或者甚至可能還受害於期中選舉時總統的施政績效不佳，因此當選後也就比較缺乏支持政府提案的誘因。以此制度條件而論，陳水扁執政時期於 2001 年發生 1 次期中選舉，不利於民進黨立委對於政府提案的支持，雖然 2004 年發生 1 次蜜月期的國會選舉，但該年的總統與國會大選相

環境的影響。根據邱訪義、李誌偉（2012）對第 2 屆至第 6 屆所有立法提案的分析，分立政府並未對行政院提案通過與否造成不利的影響，這個發現有別於過去其他學者的經驗分析結果。此外，另外一個比較細緻測量府會關係的方法是不把府會關係進行二分法分類，而以執政黨掌握國會席次的多寡，來解釋政府提案的通過率或政府提案相對於議員提案通過的比例。楊婉瑩（2003）認爲，立法院的政黨生態是很豐富的，並非「分立政府－立法停滯」或是「一致政府－有效統治」的二分對立所能描述解釋。根據這個看法，即便以執政黨掌握國會席次多寡來解釋政府法案的通過機率，應該仍是不夠理想。

9 很多半總統制國家並未規範固定的選舉時程，而且規範可能也沒用，因爲在半總統制之下，可能因爲總統解散國會或者國會倒閣，而使得選舉時程發生變化。

10 這兩位學者將蜜月期國會大選定義爲：總統「就職後」1 年內所舉行的國會大選。但這個定義已受到愈來愈多的學者所質疑，因爲總統選舉結束後，總統當選人能享有的與國會之間的蜜月期其實沒有那麼長，請參考呂炳寬（2014）；也有學者將蜜月期選舉界定爲總統與國會大選相距 1 年以內的選舉，請參考陳宏銘、蔡榮祥（2008）。

隔將近 9 個月，蜜月期選舉的衣尾效應有限，執政黨不只未拿下過半席次，而且其立委也未必會把自身的勝選，歸因於總統大選的衣尾效應。值得注意的是，爲了能夠解釋政府提案的通過率，選舉時程必須是變數，因此分析個案的選舉時程不宜都是有利於政府提案通過的同時或蜜月期選舉，或者都是不利於政府提案通過的反蜜月期或期中選舉。此外，就算是蜜月期選舉時程，一旦總統與國會大選相隔過久，則此時程的影響力也會大幅下降，甚至消失。就如同 2004 年立法院選舉雖然是蜜月期大選，但那之後的政府優先法案通過率卻普遍不佳。但總統與國會大選相隔多久，才算過久？才會讓蜜月期選舉效應下降，甚至消失？迄今爲止，還未有文獻對此問題，提出理論上的討論與實證上的解答。

就總統與國會議員任期的長短而言，民主國家的總統多半有任期次數的限制，國會議員則可以想選幾任就選幾任，因爲任期限制上的不同，總統與議員的政策偏好便可能產生分歧（Edwards III, 2008）。對已做滿憲法所容許的最多任期、而無連任機會的總統而言，因爲已無競選總統的選舉包袱，可能會選擇推動自己所偏好的政策，這些政策未必能討好民意，也未必有益於自己政黨未來的選情，但不管如何，已無連任機會的總統都有一個共同點，就是都已執政相當長的時間，因此可能也已累積相當程度的民怨與問題。面對這樣的總統，國會議員與下一任總統候選人多會選擇與他／她保持距離，以免拖累自己未來的選舉，在這樣的考量下，國會議員多會強力監督政府的施政，其中政府的同黨議員對政府的反對強度，可能還勝於反對黨議員反對政府的強度。這樣的例子有很多，在民進黨與國民黨執政時期以及許多其他國家中，都有類似的例子發生。[11] 相對地，其他

[11] 例如，在 2005 年縣市長選舉前夕，當時被稱爲「十一寇」之一的前民進黨立委李文忠便公開批評，因爲前總統府祕書長陳哲男的弊案被揭露，陳水扁總統應該先公開道歉，並且減少選舉行程，加強推動政府改革（林何名，2005；林何名、羅曉荷，2005）；此外，2008 年 8 月陸續也有立委反對行政院瘦肉精的政策（林政忠、李祖舜，2007），又或者是有南部立委及直轄市長對於統籌分配稅款的財政分配，多有反彈（林政忠、凌珮君，2007），凡此，都是爲了避免行政院的特定政策，衝擊年底立委選舉。國民黨在 2014 年年底九合一大選落敗後，黨籍立委表示不願再當「行政院立法局」，這自然與國民黨選舉大敗相關，而國民黨的慘敗一般認爲與馬英九執政多年政績不佳有關。對於這些藍委而言，馬英九已無競選總統的壓力，但他們卻不同，仍有連任失利

條件相同的情況下，若總統還有尋求連任的機會，則其所累積的民怨可能會比較少，與總統同黨的議員也會比較願意支持政府提案。另外，就總統與國會議員的選區規模而言，前者是後者的好幾倍大，總統與國會議員所代表的選民不同，自然使得國會議員未必願意支持政府的法案（Edwards III, 2008），特別是當政府提案有害其代表選區的利益，以及選區民意並不支持政府提案時，更是如此。不過，這個變數其實是內閣制與非內閣制之間的差異，[12] 因此一樣無法解釋各個政府體制內或者各個國家內的政府提案通過率的變化。

最後，根據 Carey & Shugart (1995)，選舉制度也會影響執政黨議員是否支持政府提案。在封閉式政黨名單的比例代表制下，議員若想要有比較高的當選機率，首先必須要被政黨提名，其次則必須被政黨安排在選舉名單中比較前面的順位，所以在這種選舉制度之下，議員的勝選主要依賴於政黨的提名安排，爲了向政黨爭取提名以及比較好的排序，議員也就會有比較強的動機減少選區服務，專注於立法工作，並且遵照政黨指示，執政黨議員支持政府的提案；反對黨議員則反對政府的提案。如果採取單一選區相對多數決的選舉制度，通常會賦予政黨比較大的提名權，所以通常也能激勵執政黨議員支持政府的法案。至於單一選區絕對多數決制，則比由政黨掌握提名權的單一選區相對多數決制，更讓議員的勝選無法完全仰賴自己政黨的支持，因爲這種選制有利於多黨制的形成，一旦進入第 2 輪選舉，候選人爲求勝選，必須努力爭取自己政黨支持者以外的選票，所以在這種選舉制度下，議員參選人爲求勝選，會有更大的誘因重視選區服務與培植個人選票，以擴大其選票來源。但如果議員的選舉制度是複數單記不可讓渡投票制（Single Non-Transferable Vote System; SNTV），則執政黨議員將較缺乏支持政府提案的動機。在這種選舉制度之下，議員勝選主要靠的是個人實力，而非政黨支持。這種選舉制度是一種單記投票與複數選區

的威脅，爲了提高勝選機率，於是選擇站到政府的敵對面。另外一個例子是密特朗在其第 2 任總統任內，除了已累積許多施政上的民怨，也推動爲其黨內同志所不樂見的政策，同樣受到黨內所反對（Knapp and Wright, 2006）。

12 內閣制國家的總理和其他議員一樣，都只代表一個選區，彼此間並不存在巨大的選區規模差異，彼此又互爲生命共同體，所以比較不會發生執政黨議員反對政府提案的情形。

臺灣大學學術典藏庫

的結合，主要政黨會在每個選區提名多位候選人參選，但選民只能圈選一位候選人，爲了搶奪這一張選票，每個選區的同黨參選人彼此之間的競爭非常激烈，不亞於和他黨候選人之間的競爭程度。既然在這種選舉制度之下，議員光靠黨的標籤無法勝選，那麼他們便會積極地在選區裡長期深耕，以極大化當選的機率（盛杏湲，2005；黃秀端，1994）。這些議員候選人在勝選後，也會有比較強的動機，繼續將注意力集中在有利於尋求連任的選區服務，然後在立法審查上，讓其他議員努力，然後自己坐享其成（盛杏湲，2000）。關於選制這個變數的問題在於，雖然選舉制度比政府體制更容易、也更可能發生變化，但是只要分析的個案與時期並未發生選制變化，這個因素就不再是變數，對於政府提案的通過率，也就完全沒有解釋力了。

除了上述的政治制度會影響政府提案的通過機率之外，一般認爲，因爲大眾對於政府與公共事務的興趣是有限的，政府提案難以得到民意的關注也是政府提案通過機率低的影響因素，而且在多元媒體的時代，政府提案想要得到人民注意的難度還可能更高。即便總統透過媒體訴諸民意（going public），也得到人民的關注，但媒體或大眾未必能持續這份關注（Kingdon, 1984: 62）。而且即便政府提案得到媒體或大眾相對長期的注意，因爲現代民眾的新聞來源相當多元，不再只倚賴傳統媒體（Cohen, 2008），更多時候還倚賴包括手機與部落格等新媒體，使得總統難以確保這些媒體的議題設定角度與方向都能符合其利益。此外，即便總統主導部份重要媒體的議題設定方向，大眾也未必接收到訊息，更別說受其影響，而與總統的想法一致（Edwards III, 2008）。這一切阻礙都造成政府提案的通過機率，一般而言難以藉由爭取民意的支持，而能大幅提升。不過，根據學者的研究，新聞媒體的報導數量（新聞媒體中，報紙的影響力是大於電視的）在一些提案類別上，還是會影響提案的通過機率（盛杏湲，2012），兼以總統身爲最高民意代表，時常採取訴諸人民的方式來推動政策，因此本文在進行二元線性對數模型的分析時，會根據報紙媒體對於政府提案報導的數量，將法案區分爲重大法案與非重大法案，藉此控制新聞報導量於政府提案通過機率所發揮的影響。

綜合以上的討論可知，在多元媒體的時代中，政府提案想要得到人民

臺灣大學學術期刊資料庫

的支持是相對困難的，台灣在 1997 年成爲半總統制國家後，政黨總統化雖然使得總統在其政黨內部，具有權力上的優勢，但卻無法確保政府提案能夠得到立法院的支持。而且台灣一直以來都沒有賦予總統主動解散立法院的權力，政府也沒有主動提出信任投票的權力，使得行政部門在立法委員缺乏支持政府提案的誘因時，沒有制度上的優勢得以爭取到他們的支持。總統與國會議員在任期限制與選區規模上的差異，也影響兩者的政策偏好未必趨同，在兩者任期基本上互爲獨立，[13] 因而非爲生命共同體的狀況下，國會議員未必願意支持政府提案。民進黨執政時期，又一直處於分立政府狀態；兩次總統國會的選舉時程又分別是期中選舉和相隔有些過久的蜜月期選舉；8 年執政任內的第 5、6 屆立法院選舉也是採用 SNTV 制，[14] 凡此，都是不利於政府提案通過的結構與制度條件。不過，雖然這些不利條件絕大多數一直都存在於本文所分析的民進黨執政時期裡，[15] 然而，這段時期

---

13 立法委員的任期也有相當保障的原因是因爲，立法院在第 7 屆選舉以前，都是採用選舉成本與結果不確定性極高的 SNTV 制，因此立委不敢倒閣，以免面臨改選，這也就使得只有被動解散國會權的總統無由解散國會。

14 第 7 屆立委選舉雖然採用單一選區兩票並立制（Mixed-Member Majoritarian System; MMM），但是民進黨大敗，在立法院所掌握的席次大減，因此也無助於提升陳總統下台前政府提案的通過機率。此外，根據盛杏湲（2008），雖然第 6 屆國會大選採用 SNTV 制，但 2008 年即將改用新選制的事實，使得該屆的政黨對立情形極端凸顯，可能不利於政府提案的通過，這個情形顯然和前述選制效果的預期不同，代表選制此一變數的解釋力有其侷限。本文在二元線性對數模型分析中，有將屆期的影響加以控制。

15 唯一的例外是總統與立委的任期長短差異，在陳總統 8 年任期內，這個差異是有變動的，在文後的量化分析中，我們雖未控制這項因素，但有控制國會屆期。由於陳總統第 2 任任期始於第 5 屆國會的最後 1 年，而終於第 7 屆第 1 會期，因此在相當程度上，總統任期的作用已透過國會屆期來加以控制，亦即在其他條件相同的情形下，第 6 屆與第 7 屆的法案通過率應該是比較低的，而第 4 屆與第 5 屆的政府提案通過率則應該會比較高。而且控制國會屆期還有一個好處，因爲這個因素比陳水扁兩個任期更爲細緻，例如國會屆期能夠區分陳水扁第 1 任任期內第 4 與第 5 屆立法院的政府提案通過率的差異，以及區分陳水扁第 2 任任期內第 6 與第 7 屆政府提案通過率的差異，因而更能控制不同時期政府提案通過率的差異。此外，除了結構與制度條件，包括總統與國會議長等政治領導者的能力、風格、態度、行爲與民意基礎，也會影響政黨是否能夠領導立法（Edwards III, 1976 ; Neustadt, 1990 ; Sinclair, 1995 ; 1999 ; Smith and Gamm, 2001），本文認爲這些因素也會影響政府提案通過的機率，不過，由於本研究的分析時期中，總統與國會議長都分別由陳水扁與王金平擔任，而且對於總統溝通協調國會

的政府提案通過率卻非固定不變，而仍呈現時高時低的情形，由此可見，上述因素的解釋力有其侷限。對於民選總統而言，推動政策以兌現政見是相當重要的事情，面對種種不利的結構與制度條件時，有些國家的民選總統會以兼任黨主席的方式來因應，不過，前述文獻都忽略了這個因素的影響力，本文認爲總統兼任黨主席的確有助於提升政府提案的通過機率，以下進入到本文的理論與假設。

參、理論與假設

陳宏銘（2009）的文章以委託－代理人的架構，清楚說明半總統制的總統雖然是民選，又擁有相當的權力，但仍需透過總理以及黨主席這兩位代理人，分別處理政務與黨務，而只要是代理人，當然都可能與委託人（也就是總統）的本意相違。半總統制之下，總理必然無法由總統擔任，但黨主席卻可由總統兼任，所以總統爲使自己的領導與政府的施政更爲順暢，兼任黨主席便成了許多半總統制國家總統的選擇，特別是對那些總統議會制國家的總統而言，更是如此。然而，根據李鳳玉（2011）的研究可知，在跨國比較分析的基礎上，政府提案通過率並不取決於總統是否身兼黨主席此項因素，政府提案通過與否的關鍵在於：選舉制度與選舉時程能否讓議員有支持政府提案的動機，以及總統與政府是否有制度上的條件，像是前已述及的總統主動解散國會權以及政府的信任投票否決門檻很高等，來迫使黨籍國會議員支持政府提案的通過。李鳳玉也發現，這些制度條件使得法國總統不需兼任黨主席，仍能確保政府提案通過率有一定的水準；而台灣的總統即便兼任黨主席，因爲缺乏這些制度條件，所以政府提案通過率仍然不如法國。然而，法國所擁有的制度條件卻很難在台灣複製，因爲制度修改並不容易，特別是牽涉到憲法層次的修改，更是如此。在這樣的情勢底下，台灣出現的因應之道，便是由總統兼任黨主席，期望能使黨政的運作更爲協調，政府提案的通過率也能比總統未兼黨主席時期更爲提升。

的努力，以及國會議長對於領導議事所付出的努力，通常也難以有效地測量與控制（盛杏湲，2003），因此本文基本上把這些因素視爲常數，而未加以控制。

臺灣大學學術期刊資料庫

本文認爲，由總統兼任黨主席，相較於總統未兼黨主席，的確可以提升政府提案的通過率，背後的因果機制主要有兩點：首先，如前所述，總統兼任黨主席，在其他條件相同的情形下，由於總統不用透過代理人來確保他的意志在執政黨裡獲得貫徹，因此能夠使得黨意更爲貼近總統意志，而且也有助於總統透過領導黨來領導國會，使黨政之間維持較佳的聯繫，並且確保黨籍國會議員對於政府立場與政策的支持與了解。根據陳宏銘（2009）的研究，陳總統兼任黨主席與否，即便並不影響他作爲民進黨的實質最高領袖，但黨政關係的運作以及對黨的直接掌握程度仍有所不同。此外，根據陳宏銘（2011；2014）對於馬、扁政府時期的分析可知，馬英九在兼任執政黨黨主席之後，表達政策偏好的場合從政黨外部的環境，大幅轉移至政黨內部；陳總統同樣也是在兼任執政黨黨主席之後，政黨內部的機制才成爲他傳達法案態度的可能管道，這自然使得黨籍立委能夠更爲直接而精確地了解總統對於政策的態度與立場，從而更能夠在立法院配合。關於這一項由總統兼任黨主席所能帶來的正面影響，在民進黨執政初期，也有許多民進黨立委表達過類似看法，強調唯有總統能就政策擬定確定的方針，做好黨政溝通，他們才知道如何支持政府的法案。根據林濁水（2009：40）的分析也可知，對於當時的陳水扁總統而言，由他兼任黨主席，主要的目的是要以黨領導國會，「讓國會黨團總召以指定中常委的身分而成爲黨主席的部屬」，從而有效掌控黨和黨團，以順利推動政策。由此可見，由總統兼任黨主席，對於確保黨籍國會議員對於政府立場與政策的了解或支持，的確有其正面效果。

然而，光是掌握黨籍國會議員的支持，未必能夠確保政府提案的通過，特別是當總統的政黨並未掌握國會過半的議席時，更是如此。在分立政府之下，與總統敵對的國會多數黨或多數聯盟有時更能決定一部法案的命運，[16] 然而，本文認爲，由總統兼任黨主席，將能對反對黨形成壓力，使其減少對政府提案採取全盤反對的可能性。原因有兩點，首先，如前所述，總統兼任黨主席有助於執政黨團結一致支持政府政策，在理論上，這自然

[16] 當然，如果在野的多數聯盟內部存在歧異，則其推動立法的成本較高，要想推動法案通過並不容易。請參見邱訪義、李誌偉（2012）。

臺灣大學學術期刊資料庫

比黨內意見分歧甚至內鬨的政黨，在其他條件相同的情形下，要有更大的機率能夠得到民意的支持，從而讓反對黨感受到比較大的壓力。理論上，當民意愈支持政府的法案，反對黨阻撓其通過所需付出的成本便愈大。其次，由於總統代表全民，兼以在其第 1 任任期內有尋求連任的選舉壓力（Samuels and Shugart, 2010），使得總統相較於其他擔任黨主席的政治人物，在其他條件相同的情形下，通常比較有意願往中間選民的政策偏好靠攏，[17] 而且總統身兼黨主席，可以避免還需要透過另外一位代理人來確保他的意志在黨內與立法院獲得貫徹時，所造成的落差（陳宏銘，2009）。在其他條件相同的情形下，在執政黨幾乎舉黨上下一致往中間選民的政策偏好移動時，也使得泛藍陣營對於政府提案比較無法爲了反對而反對。[18] 當然，政治競爭的邏輯使得反對黨不會樂於配合政府通過法案（Lee, 2008），本文並不否認此點，本文所要強調的是，反對黨的反對並非毫無轉寰的空

17 民進黨執政時期的幾位黨主席，除了林義雄之外，根據一般觀察，也都有問鼎總統大位的興趣與規畫，所以爲了將來參選考量，這些人也可能有誘因往中間選民的政策偏好靠攏，特別是在現任總統已無尋求連任的權力時，更是如此。不過，由於民進黨黨主席是由黨員直接選舉產生，因此黨主席候選人爲求勝選，會往民進黨黨員的中間位置移動，而非全國選民的中間位置。而在黨主席選舉結束後，其任期也不若總統般不受政黨控制（此即 Samuels and Shugart 所謂的非內閣制的 moral hazard），因此由其他人來擔任黨主席，其政策偏好位置自然不比總統的政策偏好位置，更有可能靠近全國選民的中間位置。例如，盛杏湲、蔡韻竹（2012）便指出，因爲台聯與新黨等極端政黨的存在，使得大黨的立場即便趨向中間，也不致過於趨向中間。本文認爲，民進黨與中間選民立場的落差，在總統兼任黨主席後，能加以拉近。雖然根據林濁水（2009），陳水扁在 2004 年初的總統大選與年底的國會大選，兩度以冒進的台獨路線做爲選舉策略，但選舉策略與政府提案的內容不宜劃上等號，例如，從 2003 年底所修改與制訂的總統副總統選罷法以及公投法的內容中，仍可看到政府提案相對於台聯以及部份黨籍立委的修正動議與提案，立場還是比較溫和趨中的。此外，根據林濁水（2009），在 2004 年立委選後，陳水扁也曾尋求親民黨的支持，而從選舉訴求中的冒進路線撤退。最後，必須說明的是，當國會代表的是新民意時，若政府覺得國會反對某些政府法案，因而選擇不提案，或者調整提案內容，在相當程度上，其實都可視爲往中間選民的政策偏好靠攏，因而和本文理論的預期相同。值得注意的是，在陳水扁兼任黨主席的時期內，只有在 2004 年 3 月總統選後，至同年年底國會選前的短短 9 個月期間，是由總統代表新民意，其他絕大部份的時間，都是由國會代表新民意。

18 事實上，有時候對政府提案的反對意見也可能來自於執政黨立委，但即便佔有一些比例，在人數上仍爲少數。

臺灣人學學術期刊資料庫

間，而總統兼任黨主席或許在某些時候可以拉大這個空間，因爲除了黨主席的身分，總統還是全民的總統，由總統兼任黨主席，除了有助於執政黨團結以及爭取民意支持之外，也可能會使執政黨的政策取向更爲接近全國的中間選民，凡此都有助於使敵對政黨比較難以對政府提案採取全盤反對的態度，而能在相當程度上，支持部分政府提案的三讀。[19]

關於以上兩點因果機制，以下以 2003 年陳水扁兼任黨主席期間所推動通過的公投法此一重大政策，進行初步探討。[20] 陳水扁兼任黨主席時期所推動三讀的公投法，在相當程度上，能夠說明總統身兼黨主席爲何有利於政府提案的通過，並且也符合本文理論所預期。當時民進黨所提出的版本與行政院版本都比蔡同榮版本更爲溫和，兩者都排除了蔡版的統獨公投條文，也就是將國旗、國歌、國號、領土變更、國家主權等國家定位議題，排除在公投法的適用範圍之外，而代之以防禦性公投條款以及全國性公投可以處理制憲議題的條文。原本蔡同榮版本有民進黨黨團過半立委的支持，顯示民進黨立委平均而言，在此議題的意識型態上比陳水扁應是更爲激進的，但在陳水扁的關切下，最後蔡同榮決定撤案，雖然在反對黨異議下，蔡同榮版本仍然列入表決的條文，但是民進黨指示黨籍立委投下棄權票，最後，高達 96.34%（共 79 人）的民進黨立委對統獨公投條文投下棄權票，其餘 3.66% 的民進黨立委（共 3 人）則投下反對票。

---

19 總統兼任黨主席，在團結執政黨的同時，是否也可能促使在野黨團結？並進一步使朝野對抗加劇？根據盛杏湲（2008）可知，第 6 屆時，國民兩黨在記名表決的凝聚力都在 9 成以上，且都高於第 5 屆時兩黨的凝聚力。然而，第 5 屆除了第 1 會期之外，陳水扁總統都有兼任黨主席；第 6 屆則除了第 6 會期之外，陳水扁都沒有兼任黨主席，也就是說，在總統比較沒有兼任黨主席的時期中，朝野對抗程度反而高於總統比較有兼任黨主席時期的朝野對抗程度。最後，雖然根據盛杏湲同一篇論文的分析可知，國民黨的投票凝聚力在第 5 屆會期的確比起之前陳水扁未兼黨主席的第 4 屆會期來得高，但根據既有文獻的探討（黃秀端、陳鴻鈞，2005），第 5 屆朝野對抗程度的提高，主要是因爲民進黨與其友黨的席次總額較第 4 屆大幅上升所致，在朝野政黨席次接近的情形下，使得彼此對抗的情況益發頻繁明顯。相對地，民進黨與其友黨在第 5、6 屆的席次總額只差 1 席，因此我們更能確定，朝野對抗的程度，是因爲總統兼任黨主席所致，而非政黨席次實力接近所造成。這些實證資料也支持本文的理論預期。

20 2003 年同年修正通過的總統副總統選舉罷免法可爲另一個例子，但因篇幅限制，本文對此例無法多作討論。

臺灣博碩士學術期刊資料庫

在陳水扁不斷以公投與制憲拉抬大選聲勢，並取得相當多民意的支持之下，民進黨成功的讓一向不是很贊成「公民投票法」的國親兩黨跟進，並提出國親版本的公投法草案。雖然因爲國親掌握國會多數議席，最後三讀通過的條文多屬國親版本，然而在國親兩黨 20 位立委投下棄權票或贊成票的情況之下，民進黨也得到他們想要的安全閥條款，也就是總統可在國家安全危急時，提出防禦性公投。此外，國民黨還改變態度，支持民進黨的主張，包括公投可與總統大選掛鉤，以及降低公投提案人數至離提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數 5‰ 以上。

總結而言，在陳水扁兼任黨主席時期，對內成功的勸退蔡同榮以及支持他的立委，不要堅持蔡同榮版本；對外則成功的促使國親兩黨提出公投法案，並且在朝小野大的不利情形下，仍然得到一些民進黨所想要的條款。雖然我們沒有辦法檢視如果陳水扁未任黨主席，公投法案的推動過程與結果，因爲在陳水扁執政時期裡，並沒有這樣的例子，不過以上的觀察仍然符合本文理論的預期，也就是在陳水扁兼任黨主席的時期，他成功地團結了黨籍立委，並且在一些法條上，對他黨立委造成不得不合作的壓力。

此外，根據黃秀端、陳鴻鈞（2005）的分析可知，在第 5 屆國會會期中，也就是陳水扁總統兼任黨主席的主要會期中，有多達 63.4% 的記名表決，是由民進黨聯合台聯對抗國民黨與親民黨，這符合分立政府下一般會有的預期，然而除了泛藍與泛綠之間的對抗以外，他們之間仍有合作的時候，因爲有多達 13.8% 的記名表決，發生了民進黨聯合國親兩黨，共同對抗台聯的情形，如果加上部分在野黨不在場、無立場或棄權的情形，則朝野成功合作的比率還會更高一些，而且比陳水扁未兼任黨主席的第 4 屆國會的相關數據還要更高。由於黃秀端與陳鴻鈞的這篇文章並不只分析政府提案，而是就立法院的記名表決爲分析對象，因此不宜進行過度推論，然而卻可對本文關於總統兼任黨主席的時期內，朝野政黨也有可能比較有所合作的論點，提供一些佐證。[21] 另外，依據報載，在陳水扁第 1 任任期的

[21] 當然，兩位作者的分析中，也可以看的出來泛藍與泛綠的對決在第 5 屆會期中較爲嚴重，相對於 63.4% 的記名表決中發生嚴重的藍綠對抗，政黨輪替後的第 4 屆會期則只有 47.5% 發生嚴重的藍綠對抗。所謂嚴重的藍綠對抗指的是所有的泛藍政黨對抗所有的泛綠政黨。第 5 屆國會會期中之所以會有較嚴重的藍綠對抗，原因可能正如該文兩

中後期，由於在野黨批評陳水扁只會選舉，不會治國，使他頗爲在意，特別要求行政院無論如何一定要兌現他的競選政見，甚至不惜以「替代方案」來完成，而根據行政院的統計，陳水扁所提出的 349 項政見中，在他未兼任黨主席前的兩年執政時期裡，只完成 61 項，但在他兼任黨主席後，1 年內便大幅兌現了 147 項政見，這顯示總統兼任黨主席確實對政府的施政順暢度帶來顯著的影響（李順德，2003a；2003b）。然而，以上的資料都未包含完整的民進黨執政時期，因此推論性仍有侷限。

基於以上對於理論以及零星實證資料上的討論，本文認爲，在其他條件相同的情況下，總統兼任黨主席確實能使政府提案更易通過。然而，民進黨執政的八年時期裡，實際的政治運作都符合本文的理論預期嗎？政治人物的理性選擇是否產生預期中的結果？這些問題有待實證分析來回答。以下先簡要說明本文的研究設計，之後再進入到實證分析結果的討論。

肆、研究設計

本文分析的個案爲陳水扁政府執政時期的行政院提案。陳水扁執政期間總共歷經立法院第 4 屆第 3 會期到第 7 屆第 1 會期，總計 17 個會期。下表 1 呈現這段期間民進黨的黨主席及其任期與立法院各屆期對照表，根據此表可知，扣除臨時會不算，[22] 陳水扁兼任黨主席的會期總計有以下 6 個會期：第 5 屆第 2 至第 6 會期以及第 6 屆第 6 會期。陳水扁未兼黨主席的會期則有以下 11 個會期：第 4 屆第 3 會期至第 5 屆第 1 會期；第 6 屆第 1 至第 5 會期；以及第 7 屆第 1 會期。

位作者所強調的，是因爲藍綠陣營的席次相近，所以對抗益發嚴重。不過，與此並存的一個現象是，朝野的合作也在第 5 屆會期中增加了，本文認爲這是由於總統兼任黨主席後，帶領黨意往他的意志方向移動所致。

22 陳總統兼與未兼黨主席時期，都各有一次臨時會，文後的統計分析都有把這些臨時會的政府提案列入計算，不過在行文時，爲求簡便，將稱總統兼與未兼黨主席時期各有 11 個與 6 個會期。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1 歷屆民進黨黨主席及其任期與立法院屆期對照表

黨主席	黨主席任期	立法院屆期
林義雄	1999 年 7 月至 2000 年 7 月	第 4 屆第 3 期
謝長廷	2000 年 7 月至 2002 年 7 月	第 4 屆第 4 期至第 5 屆第 1 期
陳水扁	2002 年 7 月至 2005 年 2 月	第 5 屆第 1 期臨時會至第 5 屆第 6 期
蘇貞昌	2005 年 2 月至 2005 年 12 月	第 6 屆第 1 期至第 6 屆第 2 期
呂秀蓮	2005 年 12 月(代理日數 10 日)	第 6 屆第 2 期
游錫堃	2006 年 1 月至 2007 年 10 月	第 6 屆第 2 期至第 6 屆第 5 期臨時會
陳水扁	2007 年 10 月至 2008 年 1 月	第 6 屆第 6 期
謝長廷	2008 年 1 月至 2008 年 5 月	第 7 屆第 1 期

資料來源：作者自行整理

陳水扁是否兼任執政黨黨主席爲本研究主要的自變數，政府提案是否通過則爲本研究的依變數，必須指出的是，文後的統計表只呈現針對行政院提案的分析結果，但我們有進行穩健度測試（robustness tests），結果發現，即便包含其他政府機關的提案，本研究的推論結果並未改變。因爲本文的依變數是二分尺度變數，所以本文執行二元線性對數模型的分析。除了自變數之外，本文還控制了其他的變數，包括：法案是否爲政府優先法案、法案是否爲重大法案、法案的修改規模、法案是否爲新法案、法案是否爲廢止案、法案的提案會期、法案的提案屆期以及法案的議題類型。這些控制變數多次出現在既有文獻的實證分析中，被用來描述法案特性（盛杏湲，2003；陳宏銘，2012），或者解釋法案是否通過以及各黨立委的互動與投票的凝聚力（邱訪義、李誌偉，2012；盛杏湲，2008；2012；盛杏湲、蔡韻竹，2012；黃秀端，2003；黃秀端、何嵩婷；2007；黃秀端、陳鴻鈞，2005），本研究認爲這些變數都會影響政府提案是否通過的機率，因此加以控制，以下簡要說明這些變數的作用。

「政府優先法案」是每會期開議前，行政院提交給立法院優先審查的法案。爲求嚴謹，本文界定爲優先法案的政府法案必須滿足一個條件，也就是政府法案首次列爲行政院優先法案的時間，必須早於此法案的提案時間，或至少兩者時間相同，如此便能確保所有被登錄爲優先法案的法案，

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

是在提案時就已是優先法案，希望以這種方法能更精確地測量，法案是否爲優先法案對於政府法案是否通過的影響。在總統與總理同爲一黨的情況之下，政府優先法案應該會包含總統所想推動的重要法案（陳宏銘，2012）。政府優先法案的影響有兩種可能，其一是這類法案因爲較爲重大，所以關注者多，可能引起的爭論也多，因此比非優先法案更難通過；其二是這類法案爲政府與總統所重視的法案，因此政府必將更努力爭取立法院的支持，因此比非優先法案更易通過。不管何種說法爲眞，政府是否將法案列爲優先法案，都會影響法案通過的機率，只是影響的方向不同，必須加以控制。「法案是否爲重大法案」與法案是否爲政府優先法案，其實是類似的變數，只是用不同的指標來測量政府提案的重要性（陳宏銘，2011），[23] 所以這個變數的影響如同政府優先法案，也是有兩種可能性。本文依照政府提案被新聞報導的數量，將高於所有政府提案的每日新聞（或頭版新聞）平均篇數的法案，界定爲重大法案，反之則爲非重大法案。本研究和既有文獻的測量方式有別，盛杏湲（2003）依照提案被新聞報導的筆數是否在 100 筆以上，區別提案是否重大。陳宏銘（2011）則就已經三讀通過的法律案，被媒體報導的次數超過 100 筆以上，作爲判定爲重大法案的最低門檻。本文兼採政府提案每日新聞數與頭版新聞數爲判準，並且以平均數作爲分類標準，一則頭版新聞比其他版新聞更爲重要，更能篩選出重大法案，可作爲每日新聞數之外，另一個重要的篩選門檻；二則平均數作爲分類標準比較客觀，而且經實際統計、四捨五入至整數的結果顯示，所有政府提案的每日新聞平均篇數大約是 227 筆，也比既有文獻所採納的 100 筆的門檻，要來得高，顯示本研究判別重大法案的門檻高於既有文獻的門檻。至於所有政府提案的頭版新聞平均篇數，根據作者的計算，則約爲 11 篇。[24]

「法案的修改規模」、「法案是否爲新法案」以及「法案是否爲廢止案」爲另 3 個控制變數。這 3 個變數在盛杏湲（2003）的論文中，屬於同一個

---

[23] 根據 Phi 相關係數的檢定，優先法案與以頭版新聞數所界定的重大法案，彼此存在顯著的相關性，顯著水準在 1% 以下；但優先法案與以每日新聞數所界定的重大法案間，則無顯著相關性。這代表，相對於以每日新聞平均數來界定重大法案，以頭版新聞平均數來界定，會更爲精準，而和政府優先法案一樣，都是測量法案重要性的合適指標。

[24] 至於檢索每個法案的新聞報導的起迄時間方式，本文大致依循盛杏湲（2012）的方法。

變數：提案的規模大小。盛杏湲將此變數內容區分爲：新制定提案、大幅修正提案、小幅修正提案以及提請廢止法律案，因爲本研究統計分析的需求，所以將此類別變數區分成 3 個變數。「法案的修改規模」依照政府提案修改的法律條文數目來編碼，若爲新法或廢止案，則計算該法案的法條總數目。理論上，在其他條件相同的情況下，法案的修改規模愈大，難度及影響層面可能愈大，因此通過的機率應該愈小。[25]「法案是否爲新法案」同邱訪義、李誌偉（2012）的提案性質的變數，理論上，對現有的法條做修正，相對於制定一部全新的法案，前者對社會現狀所產生的影響較小，所可能遭遇到的阻礙應該也較小，所以法案的通過機會會比較高。「法案是否爲廢止案」則欲控制廢止案相對於非廢止案，對於法案通過機率所產生的干擾。廢止案的目的，在於廢止長久以來未具實效，或者無法適應當前需要的法案（周萬來，2008），由於這些法案相對於非廢止案而言，通常比較沒有爭議（盛杏湲，2012），所以也比較容易通過。除了將法案是否爲廢止案的變數加以控制外，本研究也有嘗試把廢止案排除在分析個案外，結果發現，並不影響本文的推論結果。因爲篇幅限制的緣故，文後的統計表格只呈現保留廢止案的分析結果。

「法案的提案會期」、「法案的提案屆期」以及「法案的議題類型」是本研究最後 3 個控制變數。因爲每屆國會的會期數是 6 個，所以「法案的提案會期」以五個虛擬變數來呈現，參照會期爲第 6 會期。這個變數正如同邱訪義、李誌偉（2012）所言，是很重要的，因爲愈早提案，提案的審查時間也就愈多，在其他條件相同的情況下，也愈有可能使得法案三讀通過。因此，在其他條件相同的情況下，在其他會期所提出的政府提案，應該比在第 6 會期才提出的政府提案，有較高的通過機率。「法案的提案屆期」則是要控制每屆國會不同的政黨實力與投票凝聚力，以及在野陣營之間與行政立法之間的互動情形，對法案通過機率所產生的影響。例如，根據盛杏湲（2008），在國會第 4 屆政黨輪替後，國民黨的投票凝聚力很差，

[25] 這個變數可能有以量定質、失之主觀的問題，但卻是目前我們想得到的比較好的編碼方法。此外，基於並非所有文獻都有控制此變數，我們也有嘗試拿掉它，再重跑分析，結果發現本文的推論結果保持不變。

臺灣大學學術期刊資料庫

而民進黨的投票凝聚力卻大幅上揚，那麼我們應該可以合理假定，該屆政府提案通過率應會較佳，因爲民進黨政府應該較能爭取部份國民黨立委對法案的支持。又如，邱訪義、李誌偉（2012）也指出，國親聯盟在第 5、6 屆的互動不盡相同。一個合理的假定是，這個不同也有可能影響他們在法案審查上的合作，並進而影響到政府提案的通過機率。再如，黃秀端、陳鴻鈞（2005）指出，在少數政府時期，若朝野政黨席次愈接近（如第 5 屆國會相對於第 4 屆國會的情形），則朝野對抗的情況將會愈容易出現，兩位作者也以實證資料的分析，證實他們的想法。我們認爲，這些文獻雖從不同面向討論立法院各屆期的差異，但是這些差異，理論上應該都會影響政府提案的通過機率，因此必須加以控制。在第 7 屆國會大選後，由於國民黨大勝，兼以當時數月後即將舉行的總統大選，也是國民黨候選人馬英九最被看好，因此當時的民進黨政府已形同看守內閣，難有作爲，政府法案的通過機率可能是執政以來最低的一個屆期，因此本研究選擇以第 7 屆爲參照屆期。

最後，「法案的議題類型」則是要控制法案因不同類型而有不同的三讀機率。根據黃秀端、何嵩婷（2007）的分析，政治制度與政府組織類、經濟及財政類、政治及兩岸類、教育及文化類的提案比較容易送交協商，也比較容易完成協商。經濟及財政與教育及文化類的提案相較於社會福利及環保類的提案，則是比較不易完成三讀。此外，根據盛杏湲（2008），就國民黨而言，在財經與國家主權和兩岸關係的議題，凝聚力較弱；但就民進黨而言，在這些議題上的凝聚力較強。因此，合理的假定是，在這些議題上，民進黨政府的法案或許能得到一些國民黨立委的支持，從而有比較高的通過機率。此外，該文也發現，兩黨在社會福利的議題上，通常也比較可能站在一致的立場，自然此議題的政府法案的通過機率應該也是比較高的。本研究選擇將政治與兩岸關係類的法案設定爲參照類型，來比較其他議題類型的法案，相對於此類法案，通過三讀的機率是比較高或是比較低。本文依據黃秀端、何嵩婷（2007）的分類方法，大致上也是依法案送交的委員會將法案分成六類，包含：政府制度與組織、社會福利與環保、司法與社會秩序、經濟與財政、教育與文化以及政治與兩岸關係。不過，如果法案送交多個委員會，則會參照提案機關來分類；但若提案未通過一

臺灣大學學術期刊資料庫

讀，因而沒有分配到特定委員會，則依照提案內容、提案機關或相關法案分送委員會的經驗，來進行登錄。除了將法案議題類型進行單一分類之外，本研究也有嘗試對每個法案進行多元分類，也就是按照每個法案送交的所有委員會來進行登錄，結果發現二元線性對數模型的分析結果大致維持不變，也未改變本文的推論結果。因爲篇幅的限制，文後的統計表格只呈現將法案議題進行單一分類的分析結果。

關於以上所有這些自變數、依變數以及控制變數的編碼方式，請參照附錄 1 的說明。所有變數資料則依據「立法院國會圖書館」的線上檢索系統，包含「立法院法律提案系統」、「立法統計」、「立法院法案審查系統」、「立法院新聞檢索系統」以及「立法院公報」電子檔，加以蒐集整理。針對這些資料，本文將進行以下分析。首先，本文將以卡方檢定，比較總統兼任與未兼黨主席時期的政府提案通過率、重大法案通過率、優先法案通過率以及三讀的政府提案中重大和優先法案所占的比例。透過這些比較，初步檢視總統兼任黨主席對政府法案通過機率的影響。必須說明的是，在計算總統兼任黨主席時期的政府法案、重大法案以及優先法案的三讀總數與通過率時，本研究採取三種方式分別計算，所以這三種法案的三讀總數與通過率都各有三種估計值。以下以政府法案三讀總數與通過率的計算爲例來說明。第一種估算法爲樂觀估計法，在下文所有表格中都以「(1)」來標示其計算結果，這種算法是把總統兼任黨主席時期的政府法案三讀數加總，並算出法案通過率；第二與第三種算法分別爲保守估計法 I 與保守估計法 II，在表格中各以「(2)」與「(3)」來代表，則是把同樣在這段時期三讀，但其提案卻是在總統未兼黨主席時期所提出的法案予以扣除，希望以這樣的方式，讓假設檢定時證明本文假設爲眞的門檻變得更高些，也讓統計推論出錯的機率小一些。第二種算法扣除的範圍小一些，只排除總統兼任黨主席前一會期政府所提出的法案，包括：第 5 屆第 1 會期提案於第 5 屆第 2 會期三讀的法案以及第 6 屆第 6 會期通過，但於第 6 屆第 5 會期提案的法案。第三種估算法排除的範圍更大，除了前面所扣除的法案之外，還排除因爲總統在第 6 屆國會兼任黨主席時，只兼任最後一個會期，因而比較無法將該會期所通過的法案歸因於總統兼任黨主席的作用，包括第 6 屆第 1 會期至第 5 會期的提案在第 6 會期通過的提案，全被排除在外。因

臺灣大學學術期刊資料庫

爲兼任黨主席時期的政府法案三讀數目與通過率各有 3 種估計法，所以在檢定總統兼任黨主席是否能提升政府法案通過率時，卡方檢定也是進行 3 次，結果都呈現在文後的表格中。

其次，本文也將檢視總統兼任黨主席與未兼黨主席期間，立法院會期的分布、政府提案的修改規模、政府提案中新提案與廢止案所占的比例、政府提案時間的遲早以及政府提案議題的類型，藉此比較這兩個時期政府提案特性與審查條件的差異，以及由此對兩個時期政府提案通過機率所產生的影響。最後，本文將針對所有行政院提案，進行二元線性對數模型的分析，探討在控制上述因素，以及法案是否爲優先或重大法案等因素之後，總統兼任黨主席與否，是否如同本文的理論所預期，影響政府提案是否通過的機率。必須指出的是，在進行二元線性對數模型的分析時，在上述的樂觀估計法之外，我們也嘗試以保守估計法的計算結果，將符合我們前所界定、總統未兼黨主席時期提出，但於總統兼任黨主席時期通過的政府提案排除在外，結果發現，3 種界定樣本觀察值的方法，並不影響本文的推論結果，因此，爲了節省篇幅，文後的統計迴歸表格將只呈現，以樂觀估計法所得出的樣本的分析結果。研究設計既已說明完成，接下來進入到本研究的實證分析與發現。

伍、實證分析與發現

總統兼任黨主席究竟能否提升政府法案的通過機率？根據表 2 的卡方檢定結果，答案是肯定的。在總統未兼黨主席的 11 個會期裡，行政院總共提出了 1,328 個法案，最後通過 495 個，法案通過率爲 37.27%。在總統兼任黨主席的 6 個會期裡，行政院的提案數爲 412 個，其中有 318 個通過，法案通過率高達 77.18%。即便我們把陳總統兼任黨主席前一會期中，也就是第 5 屆第 1 會期以及第 6 屆第 5 會期中，行政院所提出的 81 個政府提案給排除，法案通過數仍多達 237 個，法案通過率平均仍有 57.52%，遠遠超過由其他人擔任黨主席時，政府提案通過率的平均表現。在我們進一步把第 6 屆第 1 至第 5 會期的所有提案也全數刪除後，陳總統兼任黨主席時期的政府提案通過數略降爲 223 個，政府提案通過率爲 54.13%，仍然高於總

臺灣大學學術期刊資料庫

統未兼黨主席時期的政府提案通過率。3 個卡方檢定的結果也顯示，不管我們對於總統兼任黨主席時期的政府提案通過率，是採樂觀估計法、保守估計法Ⅰ，或是保守估計法Ⅱ來計算，檢定的結果都證實總統兼任黨主席的確有助於提升政府法案的通過機率。值得注意的是，從平均每會期提案數來看，總統未兼黨主席的會期中，平均每會期政府的提案數爲 121 個（1328/11=120.73），幾乎是總統兼任黨主席時期平均每會期提案數（412/6=68.67）的 2 倍；但從平均每會期三讀數來看，總統未兼黨主席的會期中，平均每會期政府提案的通過數爲 45 個，和總統兼任黨主席時期平均每會期提案數差不多（因不同估計法有不同估計值，約在 37.17 個至 53 個之間）。由此可知，總統未兼黨主席時期，相較於總統兼任黨主席時期，前者平均每會期提案數多了近 2 倍，但平均每會期三讀數卻差不多，因此也就使得前者的法案通過率小於後者的通過率。不過，總統兼任黨主席時期雖然政府提案數目較少，但有可能修改規模比較大，[26] 因而三讀通過的難度也比較高，因此單純比較平均每會期提案數可能失之片面，文後會再針對兩個時期的提案規模及其他差異，加以比較。

如果我們把比較對象限縮在政府重大法案，結果會是如何呢？表 3 呈現根據頭版新聞數所區別出的重大法案的通過情形。根據此表可知，在總統未兼黨主席的時期裡，行政院總共提出了 172 個重大法案，平均每會期提案數爲 15.64 個（172/11=15.64），所有提案中有 41.86%，也就是 72 個提案三讀通過；在總統兼任黨主席的時期裡，行政院總共提出 112 個重大法案，平均每會期的提案數爲 18.67 個（112/6=18.67），依據樂觀、保守Ⅰ以及保守Ⅱ的估計法，其中各有 94、72 以及 69 個法案三讀通過，而且通過率皆高於總統未兼黨主席時期的相關數據。3 個卡方檢定的結果也顯示，這些差異都有統計上的顯著性，顯著水準高達1%。值得注意的是，結合表 2 與表 3 的結果可知，相對於總統未兼黨主席時期，總統兼任黨主席時期，雖然平均而言，每會期政府提案的數目較少，但在重大法案的部分，平均每會期

[26] 當然，如前所述，這也有可能是因爲總統在兼任黨主席時期，針對在野黨比較反對的法案，選擇以不提案的方式來因應。但這個因素所占的比重如何，因爲資料的缺乏，目前無法得知。

臺灣大學學術期刊資料庫

的提案數卻較高，顯示總統兼任黨主席時期，相對於積極提出一般性的法案，政府更重視的是推動重大法案；總統未兼黨主席時期，則正好相反。

表 2　總統兼與未兼黨主席時期政府提案的通過率（%）

黨政關係	三讀總數	提案總數	提案通過率	卡方檢定
未兼黨主席	495	1,328	37.27	$\chi^2=201.21^{***}$
兼任黨主席	(1) 318	412	(1) 77.18	$\chi^2=52.91^{***}$
	(2) 237		(2) 57.52	
	(3) 223		(3) 54.13	
總　　計	(1) 813	1,740	(1) 46.72	$\chi^2=36.84^{***}$
	(2) 732		(2) 42.07	
	(3) 718		(3) 41.26	

資料來源：作者自行整理

註：$^{***}p<.01$；$^{**}p<.05$；$^{*}p<.10$。

說明：此表格中的 (1)、(2) 與 (3) 分別代表以樂觀估計法、保守估計法 I 以及保守估計法 II，所計算得出的總統兼任黨主席時期中，政府提案的三讀總數與法案通過率。此外，表格中由上而下的 3 個卡方檢定結果，則是總統未兼黨主席時期的政府提案通過率，依序與上述 3 種方式估算出的總統兼任黨主席時期的政府提案通過率，進行比較的結果。

表 3　總統兼與未兼黨主席時期政府重大法案的通過率（%）（以頭版新聞數為指標）

黨政關係	三讀數量	重大法案	法案通過率	卡方檢定
未兼黨主席	72	172	41.86	$\chi^2=49.43^{***}$
兼任黨主席	(1)　94	112	(1) 83.93	$\chi^2=13.65^{***}$
	(2)　72		(2) 64.29	
	(3)　69		(3) 61.61	
總　　計	(1) 166	284	(1) 58.45	$\chi^2=10.58^{***}$
	(2) 144		(2) 50.70	
	(3) 141		(3) 49.65	

資料來源：作者自行整理。

註：$^{***}p<.01$；$^{**}p<.05$；$^{*}p<.10$。

說明：此表格中的三讀數量指的是重大法案中三讀通過的法案總數。此欄位以及法案通過率的欄位中的 (1)、(2) 與 (3) 的估計值，則同表 2 的計算方式，分別以樂觀估計法、保守估計法 I 以及保守估計法II所計算得出。卡方檢定也是總統未兼黨主席時期的重大法案通過率，分別與上述 3 種方法算出的總統兼任黨主席時期的重大法案通過率，進行比較的結果。

臺灣學術期刊資料庫

表 3 從政府重大法案的三讀通過率，來觀察總統兼任黨主席的影響；表 4 從另一個角度切入，觀察的是三讀法案中，重大法案所占的比例。之所以從這個角度切入，是因爲考量到總統兼與未兼黨主席時期，國會立法效率可能是不同的，果若如此，那麼對於測量總統兼任黨主席的效果而言，政府重大法案的三讀通過率可能不是很好的觀察指標。相對地，三讀的政府法案中，重大法案所占的比例，則可能是一個比較好的指標，因爲它是個標準化指標，讓兩時期的重大法案三讀數各自與兩時期的法案三讀數相除，所得出來的結果便可以排除因爲兩時期國會立法效能不同，所產生的比較性偏差。根據表 4 可知，不管是採用何種估計法，總統兼任黨主席時期的重大法案所占比例（3 種估計法的估計值依序爲 29.56%、30.38%以及 30.94%），總是高於總統未兼黨主席時期的比例值（14.55%）。結合表 2 至表 4 的結果可知，總統兼任黨主席所提升的不僅只是整體政府提案的通過率，也提升了重大法案的通過率，以及在所有三讀法案中，重大法案所占的比例，影響相當全面而顯著。

表 4　總統兼與未兼黨主席時期政府重大法案占政府三讀法案的比例(%)（以頭版新聞數為指標）

黨政關係	非重大法案	重大法案	三讀總數	重大法案	卡方檢定
未兼黨主席	423	72	495	14.55	$\chi^2=26.89^{***}$
兼任黨主席	(1) 224	(1)　94	(1) 318	(1) 29.56	$\chi^2=25.43^{***}$
	(2) 165	(2)　72	(2) 237	(2) 30.38	
	(3) 154	(3)　69	(3) 223	(3) 30.94	
總　　計	(1) 647	(1) 166	(1) 813	(1) 20.42	$\chi^2=26.19^{***}$
	(2) 588	(2) 144	(2) 732	(2) 19.67	
	(3) 577	(3) 141	(3) 718	(3) 19.64	

資料來源：作者自行整理。

註：***p<.01；**p <.05；*p <.10。

說明：此表格中的三讀總數指的是所有政府提案中三讀通過的法案總數，同表 2 的三讀總數資料。重大法案指的則是在所有三讀通過的政府提案中，重大法案的數目，同樣依 3 種計算方法得出 3 種計算結果，同表 3 的重大法案的三讀數量資料。卡方檢定也是進行 3 次，如同前所界定。

當我們以所有法案的每日新聞平均數，取代頭版新聞平均數，作爲判準以區別重大法案與非重大法案，並進行統計分析時，結果並無不同。表 5 與表 6 顯示：不管採用樂觀估計法或兩種保守估計法，總統兼任黨主席

臺灣大學學術期刊資料庫

時期中，每會期重大法案的平均提案數與平均三讀數、重大法案的通過率以及三讀法案中重大法案所占的比例，都高於總統未兼黨主席時期的相關數字，而且差異也達到 1% 的顯著水準。這表示不管我們採用什麼判準，來區分重大法案，以及採用什麼計算方法，來計算總統兼任黨主席時期，政府提案與重大法案的三讀數量與通過率，我們的研究發現都是很穩定的，總統兼任黨主席的確發揮如同本文理論所預期的效果，這也讓我們對於截至目前為止的推論結果更具信心。

表 5　總統兼與未兼黨主席時期政府重大法案的通過率(%)（以每日新聞數為指標）

黨政關係	三讀數量	重大法案	法案通過率	卡方檢定
未兼黨主席	67	210	31.90	$\chi^2=51.04^{***}$
兼任黨主席	(1) 95	133	(1) 71.43	$\chi^2=30.79^{***}$
	(2) 83		(2) 62.41	
	(3) 77		(3) 57.89	
總　　計	(1) 162	343	(1) 47.23	$\chi^2=22.58^{***}$
	(2) 150		(2) 43.73	
	(3) 144		(3) 41.98	

資料來源：作者自行整理

註：$^{***}p<.01$；$^{**}p<.05$；$^{*}p<.10$。

說明：此表格中的所有統計量與檢定量的意義同表 3，但以每日新聞數為指標，與表 3 以頭版新聞數為指標，有所不同。

表 6　總統兼與未兼黨主席時期政府重大法案占政府三讀法案的比例(%)（以每日新聞數為指標）

黨政關係	非重大法案	重大法案	三讀總數	重大法案	卡方檢定
未兼黨主席	428	67	495	13.54	$\chi^2=32.39^{***}$
兼任黨主席	(1) 223	(1) 95	(1) 318	(1) 29.87	$\chi^2=45.41^{***}$
	(2) 154	(2) 83	(2) 237	(2) 35.02	
	(3) 146	(3) 77	(3) 223	(3) 34.53	
總　　計	(1) 651	(1) 162	(1) 813	(1) 19.93	$\chi^2=42.26^{***}$
	(2) 582	(2) 150	(2) 732	(2) 20.49	
	(3) 574	(3) 144	(3) 718	(3) 20.06	

資料來源：作者自行整理

註：$^{***}p<.01$；$^{**}p<.05$；$^{*}p<.10$。

說明：此表格中的所有統計量與檢定量的意義同表 4，但以每日新聞數為指標，與表 4 以頭版新聞數為指標，有所不同。

臺灣大學學術期刊資料庫

除了依據新聞報導數量來區分重大法案與非重大法案之外，另一個常用的判準是依據行政院自己提列的優先法案，來判斷政府的施政重點與重要法案。根據表 7 可知，總統在未兼黨主席時期比較積極提列優先法案，總計共提列 569 個法案，[27] 平均每會期的提案數爲 51.73 個；反觀總統在兼任黨主席時期，對優先法案的提列，似乎就比較沒有那麼積極，總共只提列 179 個法案，平均每會期的提案數只有 29.83 個，比總統未兼黨主席時期的平均每會期提案數少了 21.9 個，差距不小。但若計算總統兼與未兼黨主席的兩時期間優先法案的平均每會期通過數，則會發現兩者的差異並不大。總統未兼黨主席時期優先法案的平均每會期通過數爲 17.09 個（188/11=17.09）；總統兼任黨主席的 6 個會期中的平均通過數，依據樂觀及保守Ⅰ、Ⅱ的估計法，則分別是 25.84、15.67 與 15 個。相對於總統未兼黨主席時期，在總統兼任黨主席的時期中，政府提列的優先法案數相對少了許多，但最後通過的優先法案數卻差不多，那麼優先法案的通過率自然就會比較高了。不過，如前所述，單純比較兩時期的平均每會期提案數與通過數以及法案通過率，恐怕都是失之片面，因爲總統兼任黨主席的時期中，即便平均每會期提案數與通過數都較少，但有可能這些法案的修改規模與通過難度都是比較大的，所以平均提案數難免呈現比較少的情形，這部份文後會再討論。

如前所述，爲了排除不同時期國會審查法案的效率差異，可以進一步觀察優先法案在所有三讀法案中所占的比例。根據表 8 可知，不管是用樂觀估計法或是 2 種保守估計法，總統兼任黨主席時期，相對於總統未兼黨主席時期，前者的這個比例估計值（3 個估計值分別是48.74%、39.66% 以及 40.36%），都高於後者的估計值（37.98%），符合本文理論所預期。不過，3 個卡方檢定的結果也顯示，總統兼任黨主席時期的比例值，只有樂觀估計法的計算結果，也就是 48.74%，顯著地高於總統未兼黨主席時期的比例值，

---

[27] 光是此時期的優先法案數就有如此之多，遠大於同時期以新聞報導數爲指標，所界定出來的重大法案數，原因是因爲行政院優先審議的法案，不同於一般行政院的提案，可能使單一法案於同一屆的不同會期重複提案爲優先法案。舉例而言，當某一法案於第 5 屆第 1 會期列爲優先法案，但於該會期未通過，行政院仍可於第 5 屆第 2 會期將之列爲優先法案，如果第 2 會期又未通過，則還可以於第 3 會期再列爲優先法案，直到通過爲止，或者，行政院也可以選擇中途放棄將該筆法案列爲優先法案。

臺灣大學圖書館 學術資料庫

表 7　總統兼與未兼黨主席時期政府優先法案的通過率（%）

黨政關係	三讀數量	優先法案	法案通過率	卡方檢定
未兼黨主席	188	569	33.04	$\chi^2=157.27^{***}$
兼任黨主席	(1) 155	179	(1) 86.59	$\chi^2=21.98^{***}$
	(2) 94		(2) 52.51	
	(3) 90		(3) 50.28	
總　　計	(1) 343	748	(1) 45.86	$\chi^2=17.33^{***}$
	(2) 282		(2) 37.70	
	(3) 278		(3) 37.17	

資料來源：作者自行整理。

註：$^{***}p<.01$；$^{**}p<.05$；$^{*}p<.10$。

說明：此表格中的三讀數量指的是優先法案中三讀通過的法案總數。此欄位以及法案通過率的欄位中的 (1)、(2) 與 (3) 的估計值，同樣分別以樂觀估計法、保守估計法 I 以及保守估計法 II 所計算得出。卡方檢定也是總統未兼黨主席時期的優先法案通過率，分別與上述 3 種方法算出的總統兼任黨主席時期的優先法案通過率，進行比較的結果。

表 8　總統兼與未兼黨主席時期政府優先法案占政府三讀法案的比例（%）

黨政關係	非優先法案	優先法案	三讀總數	優先法案	卡方檢定
未兼黨主席	307	188	495	37.98	$\chi^2=9.19^{***}$
兼任黨主席	(1) 163	(1) 155	(1) 318	(1) 48.74	$\chi^2=0.19$
	(2) 143	(2) 94	(2) 237	(2) 39.66	
	(3) 133	(3) 90	(3) 223	(3) 40.36	
總　　計	(1) 470	(1) 343	(1) 813	(1) 42.19	$\chi^2=0.37$
	(2) 450	(2) 282	(2) 732	(2) 38.52	
	(3) 440	(3) 278	(3) 718	(3) 38.72	

資料來源：作者自行整理。

註：$^{***}p<.01$；$^{**}p<.05$；$^{*}p<.10$。

說明：此表格中的三讀總數指的是所有政府提案中三讀通過的法案總數，同表 2 的三讀總數資料。優先法案指的則是在所有三讀通過的政府提案中，優先法案的數目，同樣依 3 種計算方法得出 3 種計算結果，同表 7 的優先法案的三讀數量資料。卡方檢定也是進行 3 次，如同前所界定。

臺灣大學學術典藏

顯著水準同樣高達 1%，但其他 2 個保守估計值的檢定結果，雖然方向符合理論所預期，但都未達統計上的顯著性。不過，截至目前爲止，所有卡方檢定結果只有這 2 個與理論預期不相符合，而且如前所述，這有可能是因爲兼任黨主席時期優先法案的修改規模比較大，導致其通過數目較少所致，因此這裡的檢定結果不宜進行過度推論，需要參照文後對修改規模的比較結果，再作討論。

截止目前爲止，我們總共作了 21 個卡方檢定，其中有 19 個檢定結果符合本研究的理論預期，也就是總統兼任黨主席的確有利於政府法案的三讀通過，其餘 2 個檢定結果其實也符合本文理論的預期方向，但未達到統計上的顯著性，因此總的說來，本研究的假設得到實證資料的強力支持。不過，這會不會是因爲總統兼任黨主席與未兼黨主席期間，政府提案特性與審查條件的差異，使得兩個時期的政府提案通過機率有所不同呢？爲了回答這個問題，以下我們將比較兩個時期中，政府提案的特性與審查條件的差異，不過，因爲篇幅的限制，這部分的檢定結果將呈現在附錄 2 的附表 2.1～2.6 之中。以下從立法院會期的分布開始比較。

一般認爲，立法院常有積累法案，一直要到最後一個會期，才來挑燈夜戰趕業績的情形，那麼合理的疑問是：總統兼任黨主席時，政府提案、重大法案以及優先法案之所以有比較高的通過機率，會不會是因爲這個時期的第 6 會期所占比例比較高？因爲政府提案、重大法案以及優先法案的統計結果很相似，附表 2.1 只呈現總統兼與未兼黨主席期間，會期次數分配與政府提案通過率的統計結果，至於會期次數分配與重大及優先法案通過率的統計結果，則未呈現在本文。

根據附表 2.1 可知，總統未兼黨主席時期的第 6 會期所占比例的確比較少。在此時期中，11 個會期只有 1 個會期是第 6 會期，占了 9%，其他會期的分布是：第 1 會期有 3 個、第 2 會期 1 個、第 3、第 4 與第 5 會期各 2 個。總統兼任黨主席的 6 個會期中，則有 2 個會期是第 6 會期，占了 33.33%，其他會期的分布是：第 2 至第 5 會期都各有 1 個。不過，在總統兼與未兼黨主席的兩時期中，第 6 會期所佔的比例雖有顯著差異，但是當我們控制會期後，再比較兩時期的政府提案通過率，會發現在第 2、第 3、第 4、第 5 會期中，政府提案三讀的數目，在總統兼任黨主席時期，都是比較高的。

臺灣大學學術期刊資料庫

在總統未兼黨主席的時期中，此 4 會期平均每會期法案三讀數分別爲：35、24.5、14.5 以及 32；在總統兼任黨主席的時期中，此 4 會期都各只有 1 次，其法案三讀數則分別爲：96、59、52 以及 46。這些數字兩相對照，便可知在同一種會期中，總統兼任黨主席時期的政府提案通過率確實比較高。至於第 1 會期的法案通過情形，由於總統兼任黨主席時期並無此會期，因此無從比較。第 6 會期則和其他會期相反，反而是總統未兼黨主席時期的政府提案通過率比較高，這也說明擁有第 6 會期的比例高低不是重點，總統兼任黨主席時期有 33.33% 的會期是第 6 會期，多於總統未兼黨主席時期的 9%，但前者在第 6 會期的法案通過數與通過率卻遠低於後者。此外，若在總統兼與未兼黨主席的兩時期內進行比較，也會發現，第 6 會期未必是法案通過數目與法案通過率最高的一個會期。在總統未兼黨主席時期，法案通過數最高的會期雖是第 6 會期，但此會期的法案通過率卻非最高，而是落後於第 1 與第 3 會期。同樣地，在總統兼任黨主席期間，第 6 會期的法案通過情形不只不是最佳，而且還是敬陪末座，在法案通過數與通過率上，皆爲如此。必須說明的是，附表 2.1 中的法案通過率是以累計提案數爲基礎所算出，但即便我們以當會期提案數爲基礎來計算，結果也是大致相同。

根據以上的分析，我們可以得出以下結論：雖然總統兼任黨主席期間，有較高的法案通過率，但這不是因爲這個期間有比較多第 6 會期的緣故，因爲在許多其他的會期中，總統兼任黨主席期間的法案通過情形都表現較好，而且第 6 會期也不必然是法案比較容易通過的保證，這個部份在總統兼任黨主席或未兼黨主席時，皆是如此。我們已確認會期分布不是造成總統兼與未兼時期，政府法案通過情形有所差異的因素，那會是政府提案的修改規模差異所致嗎？

附表 2.2 呈現的是，總統兼與未兼黨主席時期，政府提案修改規模的兩母體平均數檢定。[28] 因爲兩母體變異數檢定的結果是兩者不相等，因此我們呈現的是此條件下的兩母體平均數檢定的結果。根據此表可知，總統未

[28] 有些政府提案的修改規模無法計算，例如，省政府功能業務與組織調整暫行條例便無法計算修改規模，原因是因爲它是延長整個條例的適用時間，不是修改部份條文，因此在這個變數上，樣本觀察值必須扣除掉這些提案，扣除後的觀察值總計共有 1,733 個，也是文後進行二元線性對數模型時的樣本總數。

臺灣博碩士論文知識加值系統 國家圖書館 期刊資料庫

兼黨主席期間的政府提案修改規模，的確小於總統兼任黨主席期間的政府提案修改規模，而且兩者的差異達到5%的顯著水準。這個檢定結果相當程度說明了，爲何在總統兼任黨主席期間，平均每會期政府提案數會比較少，根據此表，我們知道，這是因爲這個期間所提的法案修改規模比較大，自然提案數目就會比較少。我們也有檢定兩個期間的優先法案平均修改規模的差異，但爲了節省篇幅，故而沒有呈現在這裡，檢定結果和此表格的發現一樣，因此總統兼任黨主席期間，平均每會期優先法案提列數會比較少的原因，也是因爲這段期間所提列的優先法案的修改規模比較大的緣故。此外，我們也發現，在三讀通過的優先法案中，總統兼任黨主席時期所通過的優先法案的修改規模，也是比較大的。但更爲重要的發現是，附表 2.2 讓我們知道，總統兼任黨主席期間的法案通過率之所以比較高，不是因爲這個期間的法案修改規模比較小。相反地，在總統兼任黨主席期間，政府提案的修改規模事實上是比較大的，而這個特性理應會升高其通過的難度。

至此，我們已大約排除會期分布以及修改規模，是造成總統兼與未兼黨主席時期法案通過率差異的原因，那麼政府提案中新提法案所占的比例，會是造成政府提案通過率在總統兼任黨主席期間比較高的原因嗎？根據附表 2.3 可知，答案也是否定的。在總統兼任與未兼黨主席的兩個期間，新提法案所占的比例分別是，31.55%（130/412=.3155）與28.46%（378/1328=.2846），因此，就這個因素而言，因爲總統兼任黨主席時期有較高比例的新提法案，所以這段時期的政府提案應該比較難以通過。不過，卡方檢定的結果說明，兩時期新提法案的比例差異並不顯著，這顯示，新提法案所占的比例還是無法解釋兩時期法案通過率的差異。

除了一般認爲修正舊法難度低於制定新法外，一般也認爲，通過廢止案的難度低於通過非廢止案。那麼，總統兼與未兼黨主席兩時期的政府提案通過率的差異，會是因爲這兩個時期廢止案所占比例有所不同嗎？根據附表 2.4 的資料可知，總統兼任黨主席時期廢止案占所有法案的比例（11.41%），的確高於總統未兼黨主席時期廢止案所占的比例（4.89%），卡方檢定的結果也顯示，這兩個比例的差異達到統計上的顯著性，顯著水準高達 1%。不過，如果我們在控制會期的影響後，各別比較總統兼任與未兼黨主席的時期中，廢止案與非廢止案的通過數量，會發現總統兼任黨主席時期的法案

臺灣大學學術期刊資料庫

通過數量，總是高於總統未兼黨主席時期的法案通過數量，廢止案是如此，非廢止案也多是如此。[29] 這表示，這兩個時期的政府法案通過機率有所不同，無法單純歸因於廢止案的比例差異，因爲即便總統兼任黨主席時期的廢止案所占比例較高，但是在這段時期的多數會期中，非廢止案的通過數量仍然大於總統未兼黨主席時期的表現。

政府提案時間的遲早是許多既有文獻指出的另一個重要因素，足以影響法案的通過機率，那麼總統兼與未兼黨主席時期，是因爲政府提案的時間遲早有很大的不同，所以才使得總統兼任黨主席時期的法案通過率比較高嗎？附表 2.5 呈現總統兼與未兼黨主席時期政府提案遲早的情形與卡方檢定的結果。根據此表可知，雖然總統未兼黨主席時期，有相當比例的法案在第 1 會期（37.88%）與第 2 會期（7.15%）提案；而總統兼任黨主席時期，則沒有任何法案在第 1 會期提案，在第 2 會期提案的比例有 26.21%。這顯示，在這個因素上，總統未兼黨主席時期因爲有較多的法案在最早的前兩個會期提案，因此平均而言，應該比總統兼任黨主席時期所提出的法案，更容易通過。根據附表 2.5 可知，總統兼與未兼黨主席時期政府提案時間的遲早差異，在 1% 的顯著水準下，達到統計上的顯著性。顯然地，總統兼任黨主席時期政府提案之所以有比較高的通過機率，絕對不會是這項因素所致。

政府提案的議題類型也是文獻中另一個常被提及的重要因素，它會是影響總統兼任與未兼黨主席時期政府提案通過率的關鍵因素嗎？根據附表 2.6 可知，這兩個期間政府提案的議題類型分布並無顯著差異，在總統未兼黨主席時期中，最常出現的法案類型依序爲：政府制度與組織類、經濟與財政類、司法與社會秩序類、社會福利與環保類、教育與文化類以及政治與兩岸類；在總統兼任黨主席的時期中，法案類型的排序雖非完全相同，但非常相似，前 2 名的名單是相同的，只是排序相反，後三名的名單及排序則完全一樣。因此，卡方檢定的結果顯示，兩時期的議題類型差異並未達到顯著水準，所以政府提案的議題類型應該也不是影響總統兼與未兼黨主席時期政府提案通過率的因素。

[29] 除了第 6 會期是例外，和附表 2.1 的情形很類似。爲了節省篇幅，這個統計結果的表格並未呈現在本文，讀者若有需要，可和作者聯繫取得。

臺灣大學學術期刊資料庫

總結以上對這 2 個時期政府提案特性與審查條件的比較結果可知，立法院會期的分布、政府提案的修改規模、政府提案中新提案與廢止案所占的比例、政府提案時間的遲早以及政府提案議題的類型，都不是造成總統兼任黨主席時期，政府法案通過率比較高的原因。相對地，其中還有一些因素，包括政府提案的修改規模以及政府提案時間的遲早，其檢定結果反而還顯示，總統未兼黨主席時期的政府提案應該有比較高的通過機率。根據以上的檢定結果可知，總統兼任黨主席時期的政府提案通過機率之所以比較高，不是因爲上述因素所致，如前所述，本文認爲，總統兼任黨主席有助於政府提案的通過，是因爲總統兼任黨主席能促使黨籍立委支持政府提案，以及迫使反對黨較難以對法案採取全盤否定的態度。不過，關於政府提案特性與審查條件的諸多因素，是既有文獻在解釋法案通過機率時，經常會提到的變數，因此在接下來的二元線性對數模型中，本文會將這些因素予以控制，以檢定在其他條件相同的情形下，總統兼任黨主席是否眞的會影響政府提案的通過機率。必須再次強調的是，以下所呈現的，是所有樣本的分析結果，至於以兩種保守估計法所排除部分樣本的分析結果，如前所述，爲了節省篇幅，並未呈現在本文中，但研究發現與推論結果和這裡所呈現的完全相同。同樣爲了節省篇幅，我們將控制優先法案的模型一呈現在表 9，然後將控制重大法案的模型二與模型三，呈現在附錄 3 中的附表 3.1 與 3.2。

表 9 以及附表 3.1 與 3.2 各呈現 1 個二元對數模型，這 3 個模型的差別在於：模型一控制的是優先法案；模型二控制以頭條新聞數區分的重大法案；模型三控制以每日新聞數區分的重大法案。我們有嘗試加入優先（或重大）法案與總統兼任黨主席的交互變數，但因爲這個交互變數的迴歸係數並不顯著，而且絕大多數的其他變數的檢定結果皆相同，因此本研究只呈現沒有此交互變數的分析結果。根據表 9 可知，包括修改規模、廢止案、第 1 至第 5 會期以及第 4 至第 6 屆等變數的迴歸係數全都顯著，且符合理論預期的方向，但法案議題類型的五個虛擬變數則都不顯著。以下簡短而具體地描述一下這些變數的作用。

表 9 顯示，在其他條件相同的情況下，政府提案的修改規模每增加 1 條法條，法案通過的勝算值（odds ratio）是未增加前的 0.99 倍（或者也可詮釋爲，政府提案的修改規模每增加 1 條法條，法案通過的勝算值比未增加

臺灣大學學術期刊資料庫

前，減少 1%，以下的勝算值也可以此方式理解）；[30]廢止案通過的勝算值是非廢止案的 3.03 倍。此外，提案會期愈早，相對於第 6 會期才提案的法案，三讀通過的勝算值也愈大，例如，第 1 會期提案的法案，其通過的勝算值，是遲至第 6 會期才提案的法案的 36.9 倍，但若遲至第 5 會期提案，相對於第 6 會期提案，法案通過的勝算值就降成只有 5.50 倍。最後，相對於第 7 屆的法案，其他各屆期法案通過的勝算值也較高，其中，以第 5 屆法案通過的勝算值最低，是第 7 屆法案的 12.57 倍；第 6 屆法案通過的勝值居中，是第 7 屆法案的 38.88 倍；第 4 屆法案通過的勝算值最高，是第 7 屆法案的 42.69 倍。這些變數的顯著水準都在 1%，而且許多變數的實質顯著性也相當高，勝算值都在 5 倍以上，甚至是雙位數的數值。這裡的發現和既有文獻的發現相當一致。

不過，上述的變數中，屆期的影響值得再多加討論。根據上面的討論可知，第 7 屆期的法案最不易通過，在這個屆期中，政府由於是看守政府，因此相對於其他屆期的法案，政府法案通過的勝算值最低，這早在預期之中。而第 4 屆期因爲正值政黨輪替，在野聯盟凝聚力最差，因此政府法案通過的勝算值最高也不難理解。至於第 5 屆期，其法案通過的勝算值雖仍勝過第 7 屆，但中後期因適逢陳總統尋求連任，兼以陳總統選擇以冒進的台獨路線做爲選戰策略（林濁水，2009），朝野對決氣氛凝重，因此相對於第 4 屆而言，較不利於政府法案的通過，同樣也在預料之中。但是，爲何相對於第 7 屆，第 6 屆法案通過的勝算值，比起相對於第 7 屆，第 5 屆法案通過的勝算值要來得高？根據盛杏湲（2008），第 6 屆立委因爲面臨選制即將改變，所以藍綠對決極其嚴重，相當不利於政府法案的通過，但何以法案通過的勝算值，相較於第 7 屆期的法案，竟然還可以高達 38.88 倍，而且是第 5 屆期相對於第 7 屆期，法案通過勝算值的好幾倍？這部分還有待另一篇研究提供解答，一個可能的解釋是：在第 6 屆中，政府爲了爭取法案的通過，因此在內容上，特別考量反對聯盟的偏好，加以調整。但是否眞是如此？而且何以政府選擇在第 6 屆如此做，但不在第 5 屆進行調

[30] 當勝算值爲 1 時，以此種方式來詮釋，比較不會有問題；若以前種方式詮釋，則易生誤解。但也只有當勝算值爲 1 時，第 1 種詮釋法才會有這樣的困擾。

臺灣大學學術期刊資料庫

整？會是因爲第 6 屆期間發生陳總統的親信與家人涉及弊案的關係，所以政府在這樣不利的大環境下，選擇多提出較可被在野多數聯盟所接受的提案嗎？這些問題都已超出本文所能回答的範圍，有待另一篇專文加以探討。

表 9　政府提案通過與否的二元線性對數模型分析

	模　型　一		
	Odds Ratio	Coefficient	Std. E
總統兼黨主席	4.79	1.57***	0.21
優先法案	0.89	-0.12	0.12
修改規模	0.99	-0.01***	0.00
新法案	0.89	-0.12	0.14
廢止提案	3.03	1.11***	0.26
第 1 會期	36.90	3.61***	0.34
第 2 會期	11.46	2.44***	0.28
第 3 會期	11.35	2.43***	0.30
第 4 會期	5.81	1.76***	0.26
第 5 會期	5.50	1.71***	0.26
第 4 屆	42.69	3.75***	0.41
第 5 屆	12.57	2.53***	0.34
第 6 屆	38.88	3.66***	0.37
政府制度與組織類法案	0.71	-0.34	0.33
社會福利與環保類法案	1.56	0.44	0.34
司法與社會秩序類法案	1.39	0.33	0.33
經濟與財政類法案	1.59	0.47	0.33
教育與文化議題類法案	0.99	-0.01	0.37
Constant	--	-5.96***	0.57
樣本數	1,733		
LRχ^2	393.48***		
Pseudo-R^2	0.16		

資料來源：作者自行整理。

註：***p<.01；**p <.05；*p <.10。

臺灣大學學術期刊資料庫

關於本研究的核心變數：總統是否身兼黨主席的效果，根據表 9 可知，此變數是非常顯著的，顯著水準同樣爲 1%。除了統計上的顯著性之外，總統兼任黨主席的效果也具有相當程度的實質顯著性，表 9 顯示，在其他條件相同的情況下，總統身兼黨主席時，法案通過的勝算值是總統未兼黨主席時的 4.79 倍。值得注意的是，優先法案的影響並不顯著，另外，如前所述，我們也有嘗試放入優先法案與總統兼任黨主席的交互變數，但結果同樣不顯著。總的說來，這代表優先法案與否，並不會影響政府法案的通過機率，而且也不會改變總統兼任黨主席對政府法案通過機率的影響效果。換句話說，不管推動的法案是否同爲優先法案、同爲非優先法案，或是一爲優先一爲非優先，總統兼任黨主席時的法案通過勝算值，總是顯著地高於總統未兼黨主席時期。附表 3.1 與 3.2 的分析結果與表 9 高度相似，不管是在顯著的變數名單以及顯著水準，或是在各變數的勝算值大小與方向上，3 個表格的結果都極其相似，因此我們不再贅述附表 3.1 與 3.2 的結果。

陸、結論

根據本文對於民進黨執政時期，政府提案的實證分析可知：在其他條件相同的情形下，總統兼任黨主席的確能夠提升政府法案的通過機率。這個分析結果支持本文的理論預期，並且也能夠解釋，在台灣爲何不分黨派，總統多半總是堅持兼任黨主席，即便屢遭批評，也不改其志。這個研究發現有幾點理論與政策上的意涵。

在理論部分，本研究的實證結果說明了，即便總統制與半總統制國家都如同 Samuels and Shugart 所言，發生政黨總統化的現象，然而，在這些國家中，政黨總統化所依賴的機制，除了政府體制之外，還可能有其他制度因素在運作。本文試圖從既有文獻找出許多可能發揮影響的制度性因素，包括府會關係、總統與國會議員的選舉時程、任期長短、選區規模、國會議員的選舉制度以及新聞媒體報導的數量等等，但少有文獻探討總統身兼黨主席所產生的影響。本文透過嚴謹的量化控制分析（controlled comparison），證明了這個因素的效果。更重要的是，本文的實證分析對 Samuels and Shugart 的理論，提出更細緻化的分析：總統制與半總統制或許是政黨總統化的必

臺灣大學學術期刊資料庫

要條件，但未必是充分條件，還需要其他因素來解釋非內閣制國家彼此之間，或各自在不同期間內，在政黨總統化程度上的巨大歧異性。

在政策部分，本研究所提供的意涵是：如果政府法案的通過是可欲的價值，足以影響國家的政治、經濟與社會的發展，那麼在修憲門檻相當高，各界意見又相當分歧的情況下，憲法是極難修改的，這時由總統兼任執政黨黨主席，便不失爲一個可以有效提升政府法案通過機率的辦法，特別是在國會多數與總統爲敵對政黨的情形時，更是如此。我們或可大膽預期，2016 年及之後所選出的總統，仍將有很大的動機兼任黨主席。而從政府體制的角度而論，半總統制畢竟和純粹的總統制不同，前者在其制度定義中，有著政府向國會負責此一內閣制的特色，而且除了國會對於內閣有倒閣權之外，總統多半也有程度不等的解散國會權，這是在總統制國家中，所不可能有的制度規範。因此，對於半總統制國家的總統兼任黨主席一事，我們可能便無法完全以「總統把手伸入國會」來看待、批評之，畢竟半總統制有別於純粹的總統制，行政與立法的權力關係不全然是分立與制衡的關係，而是部分權力分立、部分權力融合的制度。當然，本文的研究目的是實證研究，而非規範性研究，本研究也並非倡導由總統兼任黨主席，但假若提升政府法案通過的機率是制度改革的核心目標，那麼由總統兼任黨主席，根據本文的分析結果，在相當程度上，能夠幫忙達成這個目的。

最後，在未來研究方向的建議上，將馬英九執政時期納入分析是未來可以努力的方向。這段時期在本論文撰稿期間，由於仍是現在進行式，而且這段期間中，總統未兼黨主席的會期數還太少，到目前爲止，大約只有 2～3 個會期的資料，因此留待未來再進行資料的整理、分析與比較，會較爲合適。此外，本研究目前只有研究行政院提案，而其中不包括預算案，這或許也是未來可以再分析的範圍。

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄 1
變數內容與編碼說明

變數名稱	變數內容說明	變數編碼
總統兼黨主席	法案從提案到通過的期間，總統是否兼任黨主席。	0－未兼任黨主席。 1－曾經兼任或者一直都是黨主席。
優先法案	法案首次列爲優先法案的時間須不晚於法案的提案時間，即爲優先法案。	0－非優先法案。 1－行政院優先法案。
重大法案_頭版新聞	高於所有政府提案的頭版新聞平均篇數（11 篇）爲重大法案。	0－非重大法案。 1－重大法案。
重大法案_每日新聞	高於所有政府提案的每日新聞平均篇數（227 篇）爲重大法案。	0－非重大法案。 1－重大法案。
修改規模	政府提案修改的法律條文數目。若爲新法，則計算該法案的法條總數目。	數值。
新法案	區分政府提案是提出一部新法案或是修正舊法案。	0－舊法案。 1－新法案。
廢止案	區分政府提案是否爲廢止法案。	0－非廢止法案。 1－廢止法案。
第 1 會期	政府提案的提案會期爲第 1 會期。	0－非第 1 會期提案。 1－第 1 會期提案。
第 2 會期	政府提案的提案會期爲第 2 會期。	0－非第 2 會期提案。 1－第 2 會期提案。
第 3 會期	政府提案的提案會期爲第 3 會期。	0－非第 3 會期提案。 1－第 3 會期提案。
第 4 會期	政府提案的提案會期爲第 4 會期。	0－非第 4 會期提案。 1－第 4 會期提案。
第 5 會期	政府提案的提案會期爲第 5 會期。	0－非第 5 會期提案。 1－第 5 會期提案。
第 6 會期	政府提案的提案會期爲第 6 會期。	此會期爲參照會期，因此未成一獨立變數

政治大學學術期刊資料庫

變數名稱	變數內容說明	變數編碼
第 4 屆	政府提案的提案屆期爲第 4 屆。	0－非第 4 屆提案。 1－第 4 屆提案。
第 5 屆	政府提案的提案屆期爲第 5 屆。	0－非第 5 屆提案。 1－第 5 屆提案。
第 6 屆	政府提案的提案屆期爲第 6 屆。	0－非第 6 屆提案。 1－第 6 屆提案。
第 7 屆	政府提案的提案屆期爲第 7 屆。	此屆爲參照屆期，因此未成一獨立變數。
政府制度與組織類法案	與政府運作與組織機關法有關的法案，都屬於此類法案。	0－非此類法案。 1－此類法案。
社會福利與環保類法案	涉及環保議題或送交衛生環境及社會福利委員會的法案，屬此類法案。	0－非此類法案。 1－此類法案。
司法與社會秩序類法案	送交司法、法制和內政及民族委員會的法案，都屬於此類法案。	0－非此類法案。 1－此類法案。
經濟財政與交通類法案	與財經相關，或送交經濟及能源、交通、財政、預算及決算委員會的法案。	0－非此類法案。 1－此類法案。
政治與兩岸關係類法案	送交外交、國防委員會或兩岸事務的相關法案，都屬於此類法案。	此類法案爲參照類型，因此未成一個獨立的變數。
教育與文化類法案	送交教育、科技及資訊委員會、資訊廣電媒體等相關法案，都屬此類法案。	0－非此類法案。 1－此類法案。

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄 2

總統兼與未兼黨主席時期政府提案的特性與審查條件

附表 2.1　會期次數分配表與政府提案通過率（%）

未兼黨主席時期							
會　　期	1	2	3	4	5	6	總　　計
次　　數	3	1	2	2	2	1	11
三讀法案	198	35	49	29	64	120	495
累計提案	621	160	182	307	564	453	2,287
通 過 率	31.88	21.88	26.92	9.45	11.35	26.49	21.64
兼任黨主席時期							
會　　期	1	2	3	4	5	6	總　　計
次　　數	0	1	1	1	1	2	6
三讀法案	--	96	59	52	46	65	318
累計提案	--	359	343	377	367	552	1,998
通 過 率	--	26.74	17.20	13.79	12.53	11.78	15.92
總　　計							
會　　期	1	2	3	4	5	6	總　　計
次　　數	3	2	3	3	3	3	17
三讀法案	198	131	108	81	110	185	813
累計提案	621	519	525	684	931	1,005	4,285
通 過 率	31.88	25.24	20.57	11.84	11.82	18.41	18.97

資料來源：作者自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

附表 2.2 總統兼與未兼黨主席時期政府提案修改規模的兩母體平均數檢定

	未兼黨主席	兼任黨主席
樣本數	1,324	409
平均修改規模	18.31	22.36
標準差	23.06	26.98
兩時期修改規模差距	-4.05	
p 值（雙尾）	0.01	

資料來源：作者自行整理
說明：這裡的檢定爲兩母體變異數不相等的兩母體平均數檢定。

附表 2.3 總統兼任黨主席與否及提案是否為新法案的聯合機率表（%）與卡方檢定

黨政關係	修正法案	新提法案	總　　計	卡方檢定
未兼黨主席	950 (54.60)	378 (21.72)	1,328 (76.32)	χ^2=1.45
兼任黨主席	282 (16.21)	130 (7.47)	412 (23.68)	
總　　計	1,232 (70.80)	508 (29.20)	1,740 (100.00)	

資料來源：作者自行整理；括弧中爲聯合機率（%）
註：***p<.01；**p<.05；*p<.10。

附表 2.4 總統兼任黨主席與否及提案是否為廢止案的聯合機率表（%）與卡方檢定

黨政關係	非廢止案	廢 止 案	總　　計	卡方檢定
未兼黨主席	1,263 (72.59)	65 (3.74)	1,328 (76.32)	
兼任黨主席	365 (20.98)	47 (2.70)	412 (23.68)	χ^2=22.15***
總　　計	1,628 (93.56)	112 (6.44)	1,740 (100.00)	

資料來源：作者自行整理；括弧中爲聯合機率（%）
註：***p<.01；**p<.05；*p<.10。

臺灣大學學術期刊資料庫

附表 2.5 總統兼任黨主席與否以及提案會期的聯合機率表 (%) 與卡方檢定

法案類型	未兼黨主席	兼任黨主席	總　　計	卡 方 檢 定
第 1 會期提案	503 (28.91)	0 (0.00)	503 (28.91)	$\chi^2=390.77^{***}$
第 2 會期提案	95 (5.46)	108 (6.21)	203 (11.67)	
第 3 會期提案	57 (3.28)	80 (4.60)	137 (7.87)	
第 4 會期提案	174 (10.00)	93 (5.34)	267 (15.34)	
第 5 會期提案	286 (16.44)	42 (2.41)	328 (18.85)	
第 6 會期提案	213 (12.24)	89 (5.11)	302 (17.36)	
總　　計	1,328 (76.32)	412 (23.68)	1,740 (100.00)	

資料來源：作者自行整理；括弧中爲聯合機率（%）

註：***p<.01；**p<.05；*p<.10。

附表 2.6 總統兼任黨主席與否以及提案議題類型的聯合機率表 (%)與卡方檢定

法 案 類 型	未兼黨主席	兼任黨主席	總　　計	卡方檢定
政府制度與組織	359 (20.63)	95 (5.46)	454 (26.09)	$\chi^2=7.70$
社會福利與環保	203 (11.67)	49 (2.82)	252 (14.48)	
司法與社會秩序	285 (16.38)	94 (5.40)	379 (21.78)	
經 濟 與 財 序	342 (19.66)	124 (7.13)	466 (26.78)	
政 治 與 兩 岸	40 (2.30)	14 (0.80)	54 (3.10)	
教 育 與 文 化	99 (5.69)	36 (2.07)	135 (7.76)	
總　　計	1,328 (76.32)	412 (23.68)	1,740 (100.00)	

資料來源：作者自行整理；括弧中爲聯合機率（%）

註：***p<.01；**p<.05；*p<.10。

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄 3
政府提案通過與否的二元線性對數模型分析

附表 3.1 政府提案通過與否的二元線性對數模型分析（控制重大法案_頭版新聞）

	模型二		
	Odds Ratio	Coefficient	Std. E
總統兼黨主席	4.71	1.55***	0.21
重大法案_頭版新聞	1.11	0.10	0.16
修改規模	0.99	-0.01***	0.00
新法案	0.91	-0.10	0.14
廢止案	3.15	1.15***	0.26
第 1 會期	36.53	3.60***	0.34
第 2 會期	11.56	2.45***	0.28
第 3 會期	11.62	2.45***	0.30
第 4 會期	5.78	1.75***	0.26
第 5 會期	5.54	1.71***	0.26
第 4 屆	41.90	3.74***	0.41
第 5 屆	12.17	2.50***	0.34
第 6 屆	38.86	3.66***	0.37
政府制度與組織類法案	0.73	-0.31	0.33
社會福利與環保類法案	1.53	0.43	0.34
司法與社會秩序類法案	1.39	0.33	0.33
經濟與財政類法案	1.57	0.45	0.33
教育與文化議題類法案	0.98	-0.02	0.36
constant	--	-6.01***	0.57
樣本數	1,733		
LRχ^2	392.28***		
Pseudo-R^2	0.16		

資料來源：作者自行整理。

註：***p<.01；**p<.05；*p<.10。

臺灣大學學術期刊資料庫

附表 3.2　政府提案通過與否的二元線性對數模型分析（控制重大法案_每日新聞）

	模　　型　　三		
	Odds Ratio	Coefficient	Std. E
總統兼黨主席	5.11	1.63***	0.21
重大新聞_每日新聞	0.65	-0.43***	0.15
修改規模	0.99	-0.01***	0.00
新法案	0.85	-0.17	0.14
廢止案	3.04	1.11***	0.26
第 1 會期	36.92	3.61***	0.34
第 2 會期	11.76	2.46***	0.28
第 3 會期	11.76	2.46***	0.30
第 4 會期	5.76	1.75***	0.26
第 5 會期	5.61	1.73***	0.26
第 4 屆	43.42	3.77***	0.41
第 5 屆	12.98	2.56***	0.34
第 6 屆	44.45	3.79***	0.37
政府制度與組織類法案	0.65	-0.43	0.33
社會福利與環保類法案	1.44	0.37	0.35
司法與社會秩序類法案	1.31	0.27	0.33
經濟與財政類法案	1.55	0.44	0.33
教育與文化議題類法案	0.90	-0.10	0.37
constant	--	-5.95***	0.57
樣本數	1,733		
LRχ^2	400.79***		
Pseudo-R^2	0.17		

資料來源：作者自行整理。

註：***p<.01；**p<.05；*p<.10。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

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》，16(1): 73-97。

呂炳寬，2014，〈我國與法國選舉時程之比較研究〉，「第五屆半總統制與民主國際學術研討會」論文（5 月 17 日），高雄：中山大學。

李欣芳，2014，〈學者：避免超級大總統 總統不宜兼任黨魁〉，自由時報網頁，http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1172858，2015/03/28。

李順德，2003a，〈游錫堃要求首長提十大政績〉，《聯合報》，02/16，2。

李順德，2003b，〈政黨輪替今天三周年 阿扁四項政見 確定跳票〉，《聯合報》，05/20，A13。

李鳳玉，2011，〈總統與其政黨的關係：法國與台灣的比較〉，黃秀端（編），《黨政關係與國會運作》，台北：五南，頁 199-234。

周育仁，2002，〈總統兼任黨主席需先釐清政黨責任〉，財團法人國家研究基金會網頁，http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091- 097.htm，2015/03/28。

周萬來，2008，《議案審議：立法院運作實況》，台北：五南。

林何名，2005，〈民進黨被玩完了〉，《聯合報》，10/29，A2。

林何名、羅曉荷，2005，〈李文忠：任用陳哲男 扁應道歉〉，《聯合報》，10/29，A2。

林政忠、李祖舜，2007，〈綠委憂選情，要扁說個話〉，《聯合報》，08/20，A2。

林政忠、凌珮君，2007，〈統籌款爭議 陳菊：不知如何輔選〉，《聯合報》，08/11，A4。

林濁水，2009，《歷史劇場：痛苦執政八年》，新北市：印刻文學。

邱訪義，2010，〈台灣分立政府與立法僵局－理論建立及其實證意涵〉，《台灣民主季刊》，7(3): 87-121。

邱訪義、李誌偉，2012，〈立法院積極議程設定之理論與經驗分析：第二至第六屆〉，《台灣政治學刊》，16(1): 3-60。

盛杏湲，2000，〈政黨或選區？立法委員的代表取向與行爲〉，《選舉研究》，7(2): 89-120。

盛杏湲，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

臺灣大學學術期刊資料庫

分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，7(2): 51-105。
盛杏湲，2005，〈選區代表與集體代表：立法委員的代表角色〉，《東吳政治學報》，21: 1-40。
盛杏湲，2008，〈政黨的國會領導與凝聚力－2000 年政黨輪替前後的觀察〉，《台灣民主季刊》，5(4): 1-46。
盛杏湲，2012，〈媒體報導對企業型政治立法成敗的影響〉，《東吳政治學報》，30(1): 1-42。
盛杏湲、蔡韻竹，2012，〈政黨在立法院的合作與對立：1996 至 2012 年的觀察〉，「2012 年台灣政治學年會暨學術研討會－重新定位的年代：伸張正義、能源發展與國際趨勢」論文（12 月 8 日），台北：臺灣師範大學。
盛治仁，2002，〈陳總統兼任黨主席之影響〉，財團法人國家政策研究基金會網頁，http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-171.htm，2015/03/28。
陳宏銘，2009，〈台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期爲焦點〉，《政治科學論叢》，41: 1-55。
陳宏銘，2011，〈行政機關與國會的相對立法影響力－以 2008 年後台灣「一致政府」爲例證〉，《人文社會科學研究》，5(2): 77-103。
陳宏銘，2012，〈半總統制下總統的法案推動與立法影響力；馬英九總統執政時期的研究〉，《東吳政治學報》，30(2): 1-70。
陳宏銘，2014，〈總統如何推動法案？台灣民選總統案例的研究〉，「2014 年台灣政治學會年會暨『當前全球民主實踐的再思考：困境、挑戰與突破』國際學術研討會」論文（12 月 7 日），台北：臺大政治學系。
陳宏銘、蔡榮祥，2008，〈選舉時程對政府組成型態的牽引力：半總統制經驗之探討〉，《東吳政治學報》，26(2): 117-180。
黃秀端，1994，《選區服務：立法委員心目中連任之基礎》，台北：唐山。
黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，7(2): 3-49。
黃秀端、何嵩婷，2007，〈黨團協商與國會立法：第五屆立法院的分析〉，《政治科學論叢》，34: 1-44。
黃秀端、陳鴻鈞，2005，〈國會中政黨席次大小對互動之影響－第三屆到第五屆的立法院記名表決探析〉，《人文及社會科學集刊》，18(3): 385-415。
楊婉瑩，2003，〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突－以第四屆立法院爲例〉，《東吳政治學報》，16: 47-93。
謝長廷，2013，〈總統兼黨主席 毀憲亂政〉，蘋果日報網頁，http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20131111/35429057/，2015/03/28。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、英文部分

Carey, John M. & Matthew Soberg Shugart. 1995. “Incentive to Cultivate A Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formula.” *Electoral Studies* 14(4): 417-439.

Cohen, Jeffrey E. 2008. “Presidential Leadership in an Age of New Media.” In *Presidential Leadership: The Vortex of Power*, eds. Bert A. Rockman and Richard W. Waterman. New York: Oxford University Press, 171-190.

Edwards III, George C. 1976. “Presidential Influence in the House: Presidential Prestige as a Source of Presidential Power.” *American Political Science Review* 70(1): 101-113.

Edwards III, George C. 2008. “Impediments to Presidential Leadership: The Limitations of the Permanent Campaign and Going Public Strategies.” In *Presidential Leadership: The Vortex of Power*, eds. Bert A. Rockman and Richard W. Waterman. New York: Oxford University Press, 145-170.

Fiorina, Morris P. 1981. “Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities.” In *Congress Reconsidered 2nd*, eds. Lawrence C. Dodd & Bruce L. Oppenheimer. Washington DC: CQ Press, 332-348.

Kingdon, John W. 1984. *Agenda, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.

Knapp, Andrew & Vincent Wright. 2006. *The Government and Political of France.* New York: Routledge.

Lee, Frances E. 2008. “Dividers, Not Uniters: Presidential Leadership and Senate Partisanship, 1981-2004.” *The Journal of Politics* 70(4): 914-928.

Lijphart, Arend, Ronald Rogowski & R. Kent Weaver. 1993. “Separation of Power and Cleavage Management” In *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, eds. R. Kent Weaver & Bert A. Rockman. Washington DC: Brooking Inst. 302-344.

Lijphart, Arend. 2012. *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven: Yale University Press.

Linz, Juan J. 1994. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” In *The Failure of Presidential Democrcy, Vol.1: Comparative Perspectives,* eds. J.J. Linz & A. Valenzula. Baltimore: John Hopkins University Press, 3-87.

Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents.* New York: Free Press.

Saideman, Stephen M., David J. Lanoue, Michael Campenni, & Samuel Stanton. 2002. “Democratization, Political Institutions and Ethnic Conflict.” *Comparative Political Studies* 35(1): 103-129.

Samuels, David J. & Matthew Soberg Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and*

臺灣大學學術期刊資料庫

Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior. New York: Cambridge University Press.

Scher, Seymour. 1963. "Conditions for Legislative Control." *The Journal of Politics* 25(3): 526-551.

Shugart, Matthew Soberg & John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.

Sinclair, Barbara. 1995. *Legislators, Leaders, and Lawmaking: The US. House of Representatives in the Post-reform Era*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Sinclair, Barbara. 1999. "Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-Agent Theory and House Majority Party Leadership." *Legislative Studies Quarterly* 24(3): 421-449.

Smith, Steven S. & Gerald Gamm. 2001. " The Dynamics of Party Government in Congress." In *Congress Reconsidered 7th*, eds. Lawrence C. Dodd & Bruce L. Oppenheimer. Washington DC: CQ Press, 245-269.

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

臺灣大學學術期刊資料庫

Presidents as Party Chairmen and the Passage of Government Bills:

An Analysis of Chen Shui-bian's Presidency*

*Feng-yu Lee*** & *Chien-shih Huang****

Abstract

Whether a president should also serve as a party chairman has been a controversial issue in Taiwan. However, both the Kuomintang and the Democratic Progressive Party nodded in agreement on this issue as long as they were the ruling parties. Does the fusion of the two roles really make the passage of government bills easier? Most of the existing literature neglected the important factor of a president acting as a party chairman, and hence provided no answer to this question. In actual practice, we observed several cases of failures in securing the passage of government bills in the Legislative Yuan even after a president was named the chairman of the ruling party. In this article, we argue that, other factors being equal, the fusion of the two roles does enhance the probability of the passage of government bills. In our arguments, two reasons explain why this relation holds. Firstly, when a president acts as the party chairman, he/she does not need to rely on an agent to help him/her achieving policy goals, and can ensure the party's policy preferences are exactly the same as his/her own. A president acting as a party chairman can also directly lead the party in the Legislative Yuan and better ensure support from the party's legislators. Secondly, a president acting as party chairman also helps induce a more cooperative stance among the opposition parties because of the following reasons. The first is that a more

* DOI:10.6166/TJPS.64(85-136)
** Assistant Professor, Department of Political Science National Taiwan University.
E-mail: fylee323@ntu.edu.tw
*** Master Student, Department of Political Science National Taiwan University.
E-mail: r01322054@ntu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

cohesive ruling party under a president's leadership as the party chairman is more likely to gain public support, which in turn makes opposition parties more likely to adopt more cooperative stances on some government bills. The second is that a president acting as a party chairman will help his party policy stances move closer to those of the median voter, and these policy stances will be more likely to gain public support, inducing opposition parties to follow suit, at least on some government bills. The empirical findings provide supportive evidence for the hypothesis of this article.

Keywords: Presidents as Party Chairman, Government Bills, Party Presidentialization, Semi-presidentialism, Chen Shui-bian

臺灣大學學術期刊資料庫

136 總統兼任黨主席對政府法案通過的影響：陳水扁政府時期的分析 李鳳玉、黃建實

臺灣大學學術期刊資料庫