

東吳大學政治學系國會研究系列

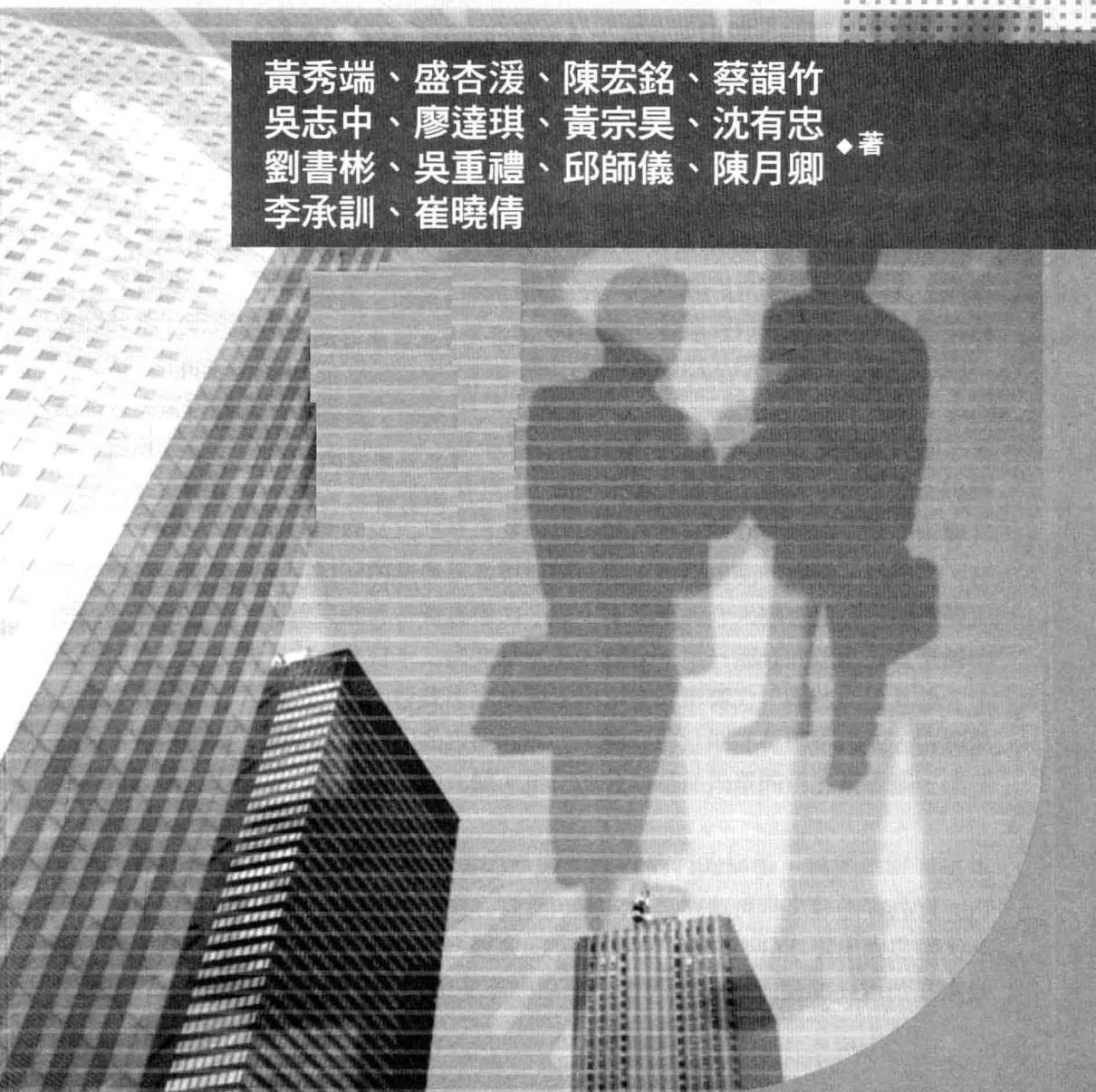
轉型中的行政與 立法關係

黃秀端、盛杏媛、陳宏銘、蔡韻竹
吳志中、廖達琪、黃宗昊、沈有忠 ◆ 著
劉書彬、吳重禮、邱師儀、陳月卿
李承訓、崔曉倩

五南出版

轉型中的行政與 立法關係

黃秀端、盛杏媛、陳宏銘、蔡韻竹
吳志中、廖達琪、黃宗昊、沈有忠 ◆ 著
劉書彬、吳重禮、邱師儀、陳月卿
李承訓、崔曉倩



國家圖書館出版品預行編目資料

轉型中的行政與立法關係／黃秀端等著．——

初版．——臺北市：五南，2014.04

面：公分

ISBN 978-957-11-7583-6（平裝）

1.行政立法關係 2.比較研究

572.56

103005467



TPAC

轉型中的行政與立法關係

作者——黃秀端 盛杏媛 陳宏銘 蔡韻竹 吳志中
廖達琪 黃宗昊 沈有忠 劉書彬 吳重禮
邱師儀 陳月卿 李承訓 崔曉倩

發行人——楊榮川

總編輯——王翠華

主編——劉靜芬

責任編輯——蔡惠芝

封面設計——P.Design視覺企劃

出版者——五南圖書出版股份有限公司

地址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電話：(02)2705-5066 傳真：(02)2706-6100

網址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電話：(04)2223-0891 傳真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電話：(07)2358-702 傳真：(07)2350-236

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2014年4月初版一刷

定價 新臺幣520元

序 言

籌劃多年的《轉型中行政與立法的關係》一書終於出版了，這是東吳大學政治系國會研究中心繼《黨政關係與國會運作》一書之後的第二本專書。為了堅持論文的品質，所有的文章皆經過雙向匿名外審，有幾篇文章在審查過程中未獲審查者之青睞，只好割愛；也有一些文章經過多次的修改終於完成。在經過一番的波折之後，方能有機會出版。

東吳大學政治學系國會研究中心自2006年經系務會議通過成立之後，即致力於國會的研究、資料庫的建立、並透過年度的研討會與國內外學者研究切磋。為使資源共享，研究中心並設立網站，提供本系所搜集的各種資料與學界分享，網址為<http://classi.ppo.scu.edu.tw/congress/>，近年來已有多位國內外學者陸續向本中心申請記名表決資料的使用。

行政與立法的關係是一國憲政體制運作中最核心的部分，不同的憲政體制下，行政立法互動也有所差異。馬英九總統以「司法正義守護者」為名，為了立法院院長王金平關說案，而開除其黨籍，並希望藉此摘除其不分區立委職務，進而影響其院長職務。此舉因而引發國內法律學者對於總統逾越憲政規範的質疑。換言之，在憲政的規範之下，總統與國會各有其權力分際，總統不能介入國會自律事項、侵犯立法權的核心領域。本書共有十二篇文章，三大部分。第一部分的焦點放在臺灣的行政與立法之間的關係，包括行政與立法對法案審查的影響力、總統對於其優先法案是否有影響力、以及政黨在記名表決的攻防。第二部分則進行跨國比較，特別是本書對於臺灣與法國有非常精彩的比較。第三部分則是從民眾的角度來觀察，透過民調結果，分析民眾的想法。

本書要感謝以上十二篇文章作者的參與，沒有他們的寫稿，自然就沒有這本書。另外，也要感謝所有審查者的用心審查，讓我們有機會提升文章內容品質。再來，系上同仁對國會研究中心以及研討會的支持與共同努力亦是本書出版之動力。當然也要感謝我的助理洪煒婷與陳中寧的協助校對與各種行政協助。對於五南圖

書出版公司願意協助本系出版國會研究系列叢書亦是由衷的感激。為使本書更為完整，本書亦收錄了兩篇曾經於《問題與研究》發表的文章，在此要感謝該期刊同意此兩篇期刊論文讓本書出版。

最後，要特別感謝東吳政治學系66級學長，也是富蘭克林證券投資顧問股份有限公司總裁劉吉人先生的慷慨解囊，提供本書的論文審查費用、校對之工讀費、及其他相關費用，讓本書得以順利出版。劉學長對本系的貢獻不僅於此，對清寒學生助學工讀金的支持、對於英文表現優秀學生的獎勵、對於本系各項活動的贊助都令人銘感在心。劉學長最近的一項對國會助理人才的培育與就業計畫更成為本系的特色之一。

黃秀端

於外雙溪

2014/02/20

目次

第一章 前言：行政與立法之互動	1
壹、行政與立法一體的內閣制國家	1
貳、權力分立下的總統與國會的關係	3
參、半總統制國家複雜之行政立法關係	8
肆、本書章節安排與內容簡介	10
參考書目	19
第二章 從立法提案到立法產出：比較行政院與立法院在 立法過程的影響力	23
壹、前言	23
貳、行政部門與立法部門互動關係的三種理論觀點	24
參、探討我國行政部門與立法部門關係的文獻	27
肆、理論與假設	30
伍、研究設計與變數建構	35
陸、立法院的立法提案機制	39
柒、行政院與立法院在立法提案內容的比較	41
捌、行政院與立法院在立法推動的比較	45
玖、行政院與立法院在法案通過內容上的比較	52
拾、結論	54
參考書目	55

第三章 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 61

壹、前言	61
貳、文獻與理論探討	64
參、研究方法	70
肆、研究設計	72
伍、研究發現一：總統對法案的態度表達與推動	75
陸、研究發現二：總統的立法影響力—法案通過的表現	84
柒、結論	92
附錄一 深度訪談受訪者清單	95
附錄二 馬英九總統對法案的表達情況一覽表	95
附錄三 馬總統法案表達時間和通過時間vs.行政院提案時間和 通過時間差距一覽表	103
參考書目	106

第四章 政黨的表決發動：立法院第四到七屆之初探分析 109

壹、前言	109
貳、相關文獻	110
參、政黨為何發動表決	114
肆、研究資料與方法變數	120
伍、第四至七屆立法院的政黨席次勢力背景	123
陸、記名表決發動者的分析	126
柒、結論	139
附錄 記名表決的議題內容分類表	141
參考書目	142

第五章 法國現代政治體系裡國會角色之轉變 145

壹、前言	145
------	-----

貳、獨裁體系之後議會制衡力量的興起：革命的時代	147
參、法國國會的全盛時期：第三共和	152
肆、戰後無力的民主：第四共和	155
伍、理性化內閣議會制度：第五共和	158
陸、國會與總統之角力：左右共治	163
柒、21世紀轉變中的法國國會與行政權之關係	165
捌、結論	167
附錄 法國國會的演化與發展	170
參考書目	171

第六章 半總統制下的國會監督——從法制面比較臺灣與法國國會的監督能量 173

壹、前言	173
貳、文獻回顧	178
參、國會整體層次的制度監督能量	182
肆、委員會層次的制度監督能量	201
伍、個別議員資源配置展現的監督能量	207
陸、結論	210
附錄一 立法院組織圖	212
附錄二 法國國會組織圖	213
參考書目	215

第七章 左右共治vs.藍綠共治——法國與臺灣共治與否的賽局分析 223

壹、前言	223
貳、半總統制與共治	226
參、制度分析與配套作用	232
肆、賽局模型的建構與解析	242
伍、法國的憲政經驗	251

陸、臺灣的憲政經驗	257
柒、結論	264
參考書目	265
第八章 半總統制中總統的角色與憲政運作：臺灣與波蘭之比較	271
壹、前言	271
貳、半總統制中總統與總理之間的關係	272
參、總統在憲法上的權力	274
肆、兩國之政黨體系與政府型態	282
伍、政府型態與政治衝突的型態	291
陸、結論	298
參考書目	300
第九章 從半總統制往議會制之轉型：德國與芬蘭經驗比較	305
壹、半總統制與憲政體制的研究	305
貳、德國與芬蘭的半總統制	307
參、德國重建議會民主的經驗	314
肆、芬蘭的轉型經驗	319
伍、德國與芬蘭的轉型意涵	324
陸、結論	326
參考書目	328
第十章 從史托姆競爭性政黨行為理論探究梅克爾大聯合政府時期（2005-2009）聯邦朝野政黨關係	331
壹、前言	331
貳、競爭性政黨行為理論	333
參、梅克爾大聯合政府時期朝野政黨特質與制度性因素影響之分析	339

肆、朝野政黨在聯邦政治的互動	353
伍、結論	370
參考書目	375

第十一章 誰是投票穩定者與變遷者？2008年總統選舉的實證分析 379

壹、前言	379
貳、投票穩定與變遷的意涵及其相關理論架構	380
參、資料說明與初步分析	386
肆、實證結果與分析討論	393
伍、結論與建議	397
參考書目	399
附錄 問卷題目節錄與重新編碼	405

第十二章 臺灣民衆對於「立法院」與「行政－立法關係」 態度之研究 409

壹、前言	409
貳、文獻探討	411
參、政治練達的公民	413
肆、民衆對於行政與立法關係的意見	414
伍、假設	417
陸、資料來源	418
柒、研究發現	419
捌、結論	432
附錄	434
參考書目	439

第一章 前言：行政與立法之互動

黃秀端

無論是總統制、內閣制或半總統制，行政與立法之間的關係一向是政治運作的核心。內閣制國家行政與立法合一，行政必須向立法負責；總統制國家行政權掌握於總統手中，行政與立法分離，彼此相互制衡。半總統制國家一方面有民選的總統，另一方面又有向國會負責的內閣，行政與立法之間的關係較為複雜。

壹、行政與立法一體的內閣制國家

在內閣制國家中，先由人民選出國會議員，再由國會的多數黨黨魁組閣，閣員由閣揆任命，人民並不直接選舉閣揆。內閣閣員主要來自國會。內閣必須向國會負責，向國會提出施政報告，內閣亦可提出各種議案、並為政策辯護。國會對內閣有質詢權、國會對法案、預算有審查權。內閣之在位與否決定於國會的信任，國會如果對內閣不滿意可以行使倒閣權，倒閣之後內閣必須總辭，並得解散國會，交由人民選擇。對於重大法案，內閣可以主動提出信任案（vote of confidence），如果議會通過內閣所提出之重要議案或預算案，表示對內閣之信任；若未通過表示對內閣不信任，內閣還是要總辭。若有單一政黨過半時，就由該政黨組閣，由於行政與立法一體，除非執政黨內部內訌，否則法案在國會都能順利過關。英國在二戰之後至2010年之前都是由單一政黨執政。

但是執政的首相或總理若不得人心，在黨內可能遭受到嚴重的挑戰。擔任英國首相11年的柴契爾夫人（1979-1990）因人頭稅的問題以及經濟問題引發民怨，再加上保守黨內部對於歐洲經濟及貨幣聯盟問題的分歧，導致因政見不合而退出內閣的前國防大臣赫塞爾廷挑戰柴契爾夫人的黨魁和首相地位。由於赫塞爾廷的挑戰，保守黨舉行了黨魁選舉。在第一輪投票中，柴契爾夫人得票雖然高於赫塞爾廷，但是得票差額並未達到總投票數的15%，必須舉行第二輪投票。選舉的結果反映出，保守黨內確實有不少人對柴契爾夫人的領導與統治失去信心，要求更換黨魁。大多

數閣員認為，柴契爾夫人未能在第一輪投票順利勝出，便很有可能在第二輪投票落敗。隨後在徵詢各方意見後，柴契爾夫人發表聲明決定退出第二輪投票，結束其首相生涯。之後，保守黨選出梅傑擔任黨魁和首相。

在日本則發生掌握國會多數的民主黨卻無能力治理國家，以致首相更迭不斷之情況。2009年在野的民主黨以接近三分之二的308議席（64%），贏得國會大選勝利。由鳩山由紀夫組閣，成為自1993年細川內閣以來首位由非自民黨贏得選舉後組成的內閣，也成為日本第一個以民主黨人為首組成的內閣。內閣成立之初，民衆抱以厚望，支持度超過70%，但首相自己及小澤一郎的政治獻金案及沖繩美軍普天基地搬遷問題，8個月之後鳩山內閣之聲望跌至20%。在位不到9個月（2009/09/15-2010/06/08）的鳩山由紀夫在黨內人士的逼宮下辭職。¹繼任的菅直人首相也好不到那裡，又碰上前所未有的311地震及引發的海嘯所造成的重大核災，未能採取有效措施救災以及激勵災後的日本而被迫辭職，在位僅14個月（2010/06/08-2011/08/29）。2011年8月，野田佳彥以民主黨黨魁身分當選為首相，面臨如何帶領日本從311那場毀滅性之地震以及隨後的海嘯、核災危機中走出來，重振該國經濟的嚴峻考驗。由於民主黨並未在參院掌握多數，幾乎民主黨的主要政策都不能得到通過。為推動將消費稅提至10%的法案，最終卻只能靠同意解散國會、提前大選來換取通過。在2012年12月16日的眾議院選舉中，民主黨慘敗，自民黨又重返執政地位。

不少內閣制國家都是多黨林立的情況，因此沒有政黨能在國會取得過半席次，須由席次最多的政黨與他黨組成聯合政府，德國自二戰以來從沒有單一政黨執政過，目前的梅克爾政府是由聯盟黨與自民黨的共同執政。比利時、荷蘭、義大利、以色列都是典型的多黨制國家。

但也並不是所有時候，都能組成過半的多數政府。有時候由於無法談妥條件或因意識型態差距過大，也有少數政府組閣之情況。比利時更因為荷語區和法語區之不合，導致長達540天無法組閣，在這期間比利時國王艾伯特二世（Albert II）只好任命勒德姆（Yves Leterme）組成看守政府（caretaker government），沒想到此看守政府一做就是一年多，直到2011年12月5日社會黨迪賀波（Elio Di Rupo）組成新政府。

¹ 有人認為鳩山政權如此短命是因為鳩山本人的領導能力不足，但是黃偉修（2011）認為是民主黨建構的決策運作模式本身存在的缺陷，導致決策混亂。

我們常認為多數政府是正常，少數政府為例外，但是Strom（1990）的研究發現，有三分之一的內閣為少數政府。少數政府之所以產生可能有不同的情況，但是都是在某些結構限制下，政黨領袖所作之理性抉擇。少數政府常被汙名化為政治不穩定與衝突的代名詞。Strom（1990）的跨國研究顯示，少數政府的存續雖不如多數聯合政府，然而其表現並未特別差。從義大利與挪威的立法記錄來觀察，少數政府的立法效能亦不亞於多數聯合政府。Paloheimo（2001）對於芬蘭的研究發現看守型的少數政府在提案數量呈現低落之情況，不過看守型政府本來就不被期望有任何積極作為。不過Strom也承認內閣制國家的立法效能較難測量，因為內閣制國家在某些提案失敗的情況下，可能面臨下台的命運，所以政府提案較為謹慎，往往會衡量政黨分配的狀態，再決定是否將法案提出，總統制國家總統提案時，則較沒有此種顧忌。

貳、權力分立下的總統與國會的關係

美國為總統制國家，採取權力分立制度。依據美國憲法第一條第八項，立法權屬於國會；而依第二條第三項，規定總統負責忠實的執行法律。為謹守權力分立之原則，總統無提案權、不能出席國會報告施政方針、不能到國會為政策辯護、更不能解散國會；國會也不能質詢總統、亦無倒閣權。同時，在總統制國家，國會議員不能擔任政府官員，若擔任政府官員必須辭去國會議員職務，不似內閣制國家的行政與立法一體。總統與國會分別由人民直接選舉，不管國會的多數是那一黨，總統既然是由人民直接選舉，就由總統組織政府，其政府成員可以來自社會各界，包括：學界、商界、黨務部門、民間團體、甚至國會議員。但是政府官員的任命必須經過參議院行使同意權。

在早期，國家事務單純、立法相對簡單，因此由國會提案、立法，然後總統執行的模式，倒也能順利進行。然而此種總統與國會的關係在羅斯福總統時期發生重大改變。羅斯福總統上台時，正值美國經濟大恐慌，為應付接踵而來的危機，遂給予總統直接影響立法的機會。羅斯福總統的作法是在國情咨文或年度經濟報告時，明確指出政府施政計畫，分析問題所在，並提出因應之道，且通常有一份起草法案送到國會。除此之外，他更派員至國會監督法案並針對法案之進行與推動進行遊說（Watson and Thomas, 1988: 239）。但是即使如此，仍無法保證像內閣制國家一

樣，在嚴明的黨紀下，順利過關。立法議程掌握在國會手中，即使是總統法案也可能被修改得面目全非。國會也可能通過總統不喜歡的法案。因此憲法也同時賦予了總統否決權。

依美國憲法規定經國會三讀通過之法案，便送交總統簽署。總統在收到法案之後，十天之內必須：（一）簽署法案，該法案便正式成為法律；或（二）將法案否決，送回國會覆議，國會兩院必須要分別以三分之二的絕對多數，方能推翻總統之否決，維持原議案，否則該法案便因此被打消；或（三）總統也可以不採取任何行動，那麼十天之後，該法案便自動成為法律。但是若正值國會休會期間，此時總統若拒不簽署，該法案便不能成為法律，此種情況便稱為口袋否決（pocket veto）。被口袋否決的法案，國會便無機會覆議。

羅斯福總統為了推行新政，領導立法，將否決權的藝術使用到最高峰。他總共動用了635次否決權，為歷屆總統之冠（Pfiffner, 1994: 139）。艾森豪總統時開始成立國會聯絡辦公室（The White House Office of Public Liaison），設專人來負責總統府與國會的溝通。自此之後，總統使用否決權的次數就沒有像羅斯福總統那麼多，不過否決權還是總統對抗國會最有力的武器。

由於總統與國會分別由人民選舉，有不同的選民基礎，再加上有期中選舉，因此總統所屬政黨與國會的多數黨常不一致。美國國會有兩院，只要總統所屬的政黨與國會任何一院的多數黨不一致，就被稱為分立政府（divided government）。由表1-1中可以發現，於二次大戰之後，府會經常是由不同政黨所控制，也就是分立政府的狀態。與內閣制相較，美國的黨紀鬆弛，若是黨紀嚴明，在分立政府時期，總統法案便不可能通過。不過若兩院皆由同一政黨的國會議員掌握多數席次時，因為相同政黨陣營在意識形態畢竟較為接近，說服與溝通也比較容易。

此種府會分立狀態對於政府施政或府會互動可能產生的後果，引起相當多學者的關懷。然而對於分立政府之府會間分別掌控於不同政黨，是否會因此而升高府會衝突，進而造成行政與立法的僵局，政策制定之滯塞（policy gridlock）、停頓與效率的缺乏（inefficiency）（Binder, 1999; Coleman, 1999; Cox and Kernell, 1991; Cox and McCubbins, 1991; Cutler, 1988; Leonard, 1991; Sundquist, 1986, 1988, 1990），學者之間的看法相當分歧。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，就國家政治經濟情況而言，若干學者相信美國經濟表現深受政府體制的影響：一致政府時期國家總體經濟表現較佳，而分立政府將會導致政策偏失與預算赤字竄升（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符合憲政體制的制衡原則，符合多數選民的預期心理，並無損於政策制訂與執行成效（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年間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。該書曾經引起學界諸多的討論，14年之後，Mayhew（2005）再度將同樣的研究延伸至2002年間美國府會關係的互動，得到的結論並無不同。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。Fiorina（1996）檢驗分立政府對於預算赤字、參院對官員的任命同意權、參院的條約批准權以及總統的否決等多項指標，他發現除了總統否決權受到反對黨在國會席次多寡的影響外，其他因素皆未呈現顯著之區別。

表1-1 美國總統的政黨與國會兩院政黨控制之情況，1945-2012

國會屆期	總統	總統政黨	衆院多數黨	參院多數黨	Party Control
79 th	Truman	Democratic	Democratic	Democratic	Single
80 th	Truman	Democratic	Republican	Republican	Split
81 st	Truman	Democratic	Democratic	Democratic	Single
82 nd	Truman	Democratic	Democratic	Democratic	Single
83 rd	Eisenhower	Republican	Republican	Republican	Single
84 th	Eisenhower	Republican	Democratic	Democratic	Split
85 th	Eisenhower	Republican	Democratic	Democratic	Split
86 th	Eisenhower	Republican	Democratic	Democratic	Split

表1-1 美國總統的政黨與國會兩院政黨控制之情況，1945-2012（續）

國會屆期	總統	總統政黨	衆院多數黨	參院多數黨	Party Control
87 th	Kennedy	Democratic	Democratic	Democratic	Single
88 th	Kennedy/Johnson	Democratic	Democratic	Democratic	Single
89 th	Johnson	Democratic	Democratic	Democratic	Single
90 th	Johnson	Democratic	Democratic	Democratic	Single
91 st	Nixon	Republican	Democratic	Democratic	Split
92 nd	Nixon	Republican	Democratic	Democratic	Split
93 rd	Nixon/Ford	Republican	Democratic	Democratic	Split
94 th	Ford	Republican	Democratic	Democratic	Split
95 th	Carter	Democratic	Democratic	Democratic	Single
96 th	Carter	Democratic	Democratic	Democratic	Single
97 th	Reagan	Republican	Democratic	Republican	Split
98 th	Reagan	Republican	Democratic	Republican	Split
99 th	Reagan	Republican	Democratic	Republican	Split
100 th	Reagan	Republican	Democratic	Democratic	Split
101 st	Bush	Republican	Democratic	Democratic	Split
102 nd	Bush	Republican	Democratic	Democratic	Split
103 rd	Clinton	Democratic	Democratic	Democratic	Single
104 th	Clinton	Democratic	Republican	Republican	Split
105 th	Clinton	Democratic	Republican	Republican	Split
106 th	Clinton	Democratic	Republican	Republican	Split
107 th	Bush	Republican	Republican	Democratic	Split
108 th	Bush	Republican	Republican	Republican	Single
109 th	Bush	Republican	Republican	Republican	Single
110 th	Bush	Republican	Democratic	Democratic	Split
111 th	Obama	Democratic	Democratic	Democratic	Single
112 nd	Obama	Democratic	Republican	Democratic	Split
113 rd	Obama	Democratic	Republican	Democratic	Split

資料來源：Foley and Owens (1996) and Office of Clark: US House of Representatives (2013)。

Kelly (1994)、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，他們採取同時期評價的方式，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 和 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。以上這些研究均顯示，分立政府使得立法過程產生僵局和滯塞，政府決策也因此有顯著差別。

Jones (2001) 認為單純的分立政府假設並無法完全解釋立法遲滯或僵局，應該考慮政黨偏好極化程度 (party polarization) 以及政黨席次的安排。政黨極化指的是政黨的偏好與其他政黨偏好有明顯區別。當政黨偏好高度極化時，某一政黨的成員將會被動員起來一致的反對另外一政黨之偏好。低政黨極化會降低立法遲滯或僵局，但是高政黨極化，不必然會增加立法遲滯或僵局，此時必須仰賴另外一個變數，即政黨席次分配。當某一政黨的席次足以推翻否決或參院冗長演說方式阻擾法案進行 (filibuster)，此時的立法遲滯或僵局反而會降低。

一致政府時期並不能保證總統立法在國會的順利過關。卡特總統時期由於不諳與國會的溝通，一開始就想刪減議員肉桶法案的經費，沒想到得罪了朝野政黨的國會議員，使得其在國會遭逢困難。克林頓總統時期的全民醫療保險亦在民主黨占多數的國會踢到鐵板。反過來說，若沒有國會多數支持，執政黨將會很辛苦。黃秀端 (2011) 一文發現政黨因素不只是以政黨在國會席次大小來呈現，如果某位總統的政黨在某一院雖然擁有多數，但在另外一院並沒有多數，法案仍會受到阻撓，因此以一致與分立政府的型態來觀察，其影響力更大。

尤其是 1990 年代以來不少學者皆認為政黨因素在國會的影響力越來越大，也使得國會內部有越來越對立之趨勢 (Rohde, 1991; Owens, 1997; Smith, 1993; Taylor, 1996)。政黨的團結度越來越高，已經高達 90%，此種情況將對分立政府的總統法案推動有所阻礙。與兩黨內部之意識形態越來越同質化有關。本文發現政黨因素不只是以政黨在國會席次大小來呈現，如果某位總統的政黨在某一院雖然擁有多數，但在另外一院並沒有多數，法案仍會受到阻撓。

歐巴馬上任的前兩年在其第一年完成了前所未有之 96.7% 的法案成功率，2010 年雖然有些下降，但是也有 85.8% 的成功率。但是 2010 年底當共和黨掌控眾議院之後，總統法案在眾議院的成功率在 2011 年只有 32%，2012 年更降至 20% 而已 (CQ Roll Call: The Data Mine, 2012)。