

行政与立法关系视角下的马英九执政困境分析

汪曙申

(中国社会科学院 台湾研究所 北京 100732)

摘 要: 与陈水扁执政时期的“分立政府”不同,2008 年以来国民党因掌握行政权并在“立法院”席次过半形成“一致政府”,为马英九创造了相对有利的执政条件。然而,台湾政治极化加剧,制度上的“双重民主合法性”问题,周期性选举以及岛内社会对公权力信任度下降,干扰到行政与立法关系的有效运作并影响马英九当局施政,产生与“一致政府”传统假设不同的结果。本文认为,从行政与立法关系视角分析马英九执政困境,以及其背后的制度、权力和社会因素,有助于深化对当前和今后台湾政党政治的理解。

关键词: 马英九当局 “一致政府”;行政与立法关系

中图分类号: D675.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-1590(2015) 04-0011-08

DOI:10.14157/j.cnki.twrq.2015.04.002

一、问题的提出

美国政治学者曾系统研究总统制下的行政与立法关系对政党政治的相关影响,其中的一项重要分析指标即对执政党而言行政权与立法权是统一或是分立。行政权和立法权分由不同政党所控制,形成“分立政府”(Divided Government);执政党同时占据立法机构多数席次,则为“一致政府”(Unified Government)。尽管美国政治学界在对“分立政府”和“一致政府”对立法及施政的影响看法上一直存在分歧,但在理论上多认为,“一致政府”通常更加有利于执政党通过立法机构推行施政。相反,“分立政府”不利于在政党之间形成政策共识,在野政党在立法机构拥有实质手段对执政党施政进行干扰或掣肘,其主要表现即“分立政府抑制了重要法案的通过”。^[1]

自 20 世纪 90 年代以来,台湾经七次“修宪”逐步确立与西方“半总统制”相似的“双首长制”“宪政”体制。在该体制下,“总统”负责两岸关系、“外交”和“国防”事务,由“总统”任命、无需“立法院”同意的“行政院长”负责内政事务,“立法院”负责审议和通过法案。1996 年台湾实行首次领导人直选后,李登辉执政时呈现“一致政府”的局面,台“行政院”提案获得“立法院”背书通过的比例相当高。2000 年至 2008 年陈水扁执政时期,台湾政治转而呈现明显的“分立政府”特点,即民进党掌握执政权,但在野的国民党、亲民党和新党形成泛蓝联盟,掌握着“立法院”的过半席位,拥有“立法院”主导

基金项目:国家留学基金资助(201307820013)

作者简介:汪曙申,男,中国社会科学院台湾研究所对外关系室副主任、副研究员,法学博士。

权。^[2]美国学者任雪丽(Shelley Rigger)曾根据陈水扁执政一年半后的岛内政治情势分析指出,占据“立法院”多数的在野党确实对民进党执政构成掣肘,因为“总统”缺乏制度工具去否决“立法院”。^[3]台湾学者的研究也证实,在陈水扁时期,“行政院”提案获“立法院”通过的比例相对低。^[4]这8年间,“分立政府”导致民进党执政困境在诸多政治议程上都有表现。2008年岛内实现第二次政党轮替,马英九以高达58.4%的得票率上台执政,同年国民党在首次实行单一选区两票制的第七届“立委”选举中赢得87席,单一政党席次超过总席次的三分之二,成为“立法院”名副其实的多数党,由此扭转陈水扁时期的“分立政府”局面,确立了典型的“一致政府”。2012年1月马英九成功连任,国民党在第八届“立委”选举中获得64席,虽较上届席次减少,但仍单独过半,延续了“一致政府”。

从理论上来说,2008年以来的“一致政府”结构为马英九当局施政创造了相对有利的行政与立法关系,马英九当局拥有更多政治资源推动重大法案和政策,从而兑现竞选承诺,服务其政治目标。回顾过去7年,马英九当局借助国民党在“立法院”的绝对优势推动了一些改革和政策,如一系列两岸协议的签署与实施,围绕司法改革的有关立法(如“法官法”、“刑事速审审判法”),以及“地方制度法”、“行政院组织法”、“食品卫生法”、“军事审判法”修法工作等。然而,马英九当局未能持续利用“一致政府”对其施政的帮扶作用,特别是在进入第二任期后遭到民进党强力制衡,甚至面临部分国民党籍“立委”的不作为或消极抵制,从而在一些重大政策领域陷入困境,冲击其政绩和声望。基于上述理论和实践之间出现的反差,本文拟回答以下问题:从行政与立法关系视角审视马英九施政的主要困境,以及其背后的权力、制度和社会等因素。

二、行政—立法关系与马英九当局执政困境

2008年5月马英九执政以来,明确施政目标为“繁荣台湾、和平两岸、友善国际”,即“为台湾经济找生路、为两岸关系找出路、为国际关系找活路”。^[5]从7年多来的实际情况看,其施政亮点多体现在两岸关系和对外关系上,即开创了两岸关系和平发展新局,深化了对美国、日本的实质关系,并有意义地扩大了台湾的国际参与度。但对内而言,马英九当局在经济和社会领域的治理能力与台湾民意期待出现较大的落差,导致其执政满意度持续下滑。具体从行政与立法关系的角度看,马英九执政第一任期困境初显,2012年连任后进一步加深,主要表现在三个方面:

(一) 国民党和民进党党争升级,“立法院”党派对峙局面固化,致使马英九当局重大政策难以落实

客观而言,马英九当局施政体现了较强的战略性思维,遵循从两岸到国际的思路,对外推行和平政策,实施经贸结盟,对内通过改革提升台湾应对挑战和进一步融入全球经济的能力。从“立法院”党派投票(party votes)的角度看,马英九第一任期内已呈现民进党的全部或绝大多数反对国民党的全部或绝大多数,民进党结合“台联党”对马英九施政“为反对而反对”的“否决政治”现象突出。由于马英九在执政初始具有较高合法性基础和政治光环,且民进党因选举挫败自顾不暇,马英九当局推动政策相对平顺。2010年6月台湾与大陆签署《海峡两岸经济合作框架协议》(ECFA),尽管整个过程遭到民进党质疑和反对,该协议仍于同年8月17日在台湾“立法院”照案通过。对于民进党反对的“地方制度法修正案”、“产业创新条例”、“所得税法修正案”、“健保法案”、“陆生赴台三法”等议案,马英九当局凭借国民党在“立法院”的绝对优势仍能推动通过。然而,2012年5月马英九连任后,在台湾社会矛盾交织放大的背景下,国、民两党矛盾激化致使“立法院”斗争升级。民进党结合社会力量,借助

岛内社会对马英九执政不满氛围,加大“批马、反马”力道,阻挠“行政院”提出的一些重大法案在“立法院”通过。2012年底马英九当局推出“自由贸易示范区”规划,2013年8月完成修改行政法规后启动第一阶段开放,但该年底“行政院”提出的“自由经济示范区特别条例草案”送“立法院”审查后一直遭民进党杯葛,甚至使“国家发展委员会主委”管中闵因政策出不了“立法院”愤而辞职。2013年6月21日,两岸两会经平等协商签署《海峡两岸服务贸易协议》。该协议送交“立法院”审议后,民进党坚持“实质审查”,要求“逐条审查”、“逐条表决”,并以杯葛及霸占主席台等方式致使审议程序无法顺利进行。2014年3月台湾发生以反对《海峡两岸服务贸易协议》为诉求的“太阳花学运”后,民进党利用社会运动力量进一步强化“反马”动能,迫使马英九当局接受“实质审查”和先行制定“两岸协议监督条例”。一年多来,因民进党拖延审查,《海峡两岸服务贸易协议》在“立法院”被搁置,不仅对马英九当局推动《海峡两岸经济合作框架协议》后续谈判造成障碍,还对其旨在通过两岸经济制度化带动台湾对外经贸自由化的战略带来负面影响。

(二) 马英九党内权威削弱,国民党“立委”对其施政有选择背书,造成“府院”关系不协调问题

马英九面对较威权时期利益更多元化、权力更分散化的国民党,妥善处理党政关系成为攸关其执政成效的重要问题。马英九上台伊始在施政上试图超越蓝绿分裂结构,如任命具“独派”色彩的赖幸媛担任“大陆委员会主任委员”等做法,曾引发泛蓝阵营普遍不满。2008年7月,马英九提名沈富雄为“监察院副院长”被“立法院”阻挡,成为马英九施政引发党内“立委”反弹的例证。为理顺“总统府”、“立法院”和国民党之间的关系,马英九于2009年7月兼任国民党主席,推行“党政合一”、“以党辅政”模式。马英九执掌党权后,一方面通过改造党机器,打造“行动的国民党”和“行动的政府”;另一方面创设“中山会报”等机制以协调行政与立法之间的关系,主要是“行政院”与国民党“立法院党团”之间的关系,设法减少党政之间不必要的冲突,最大限度凝聚政策共识。然而,随着马英九执政困境加深,改革成效不尽理想,个人领导魅力消退,其政策塑造力和说服力下降,导致国民党内一些“立委”不再全力为马英九的政策背书。2009年“美牛事件”爆发,加剧了承受基层民意压力的国民党籍“立委”与行政部门之间的矛盾,是马英九执政以后“府院”冲突升级、党政内聚力松动的典型案例。2013年《海峡两岸服务贸易协议》送“立法院”审查后,在民进党极力反对和社会争议持续扩大的背景下,国民党籍“立委”也未全力为马英九的政策护航。此外,2014年7月“立法院”表决马英九提名“监察院长”和“监察委员”同意案,“监察院”正副院长提名人张博雅、孙大千和其他16名“监察委员”提名人获得超过全体“立委”二分之一同意票,但另有11名提名人未获同意。显然,国民党内部分“立委”选择与马英九“切割”,使马英九当局的政策意志在“立法院”贯彻更加困难。

(三) 泛蓝阵营裂痕加大,亲国民党在“立法院”加大制衡马英九施政

2008年“立委”和“总统”选举中,国、亲两党结盟协助国民党大赢。然而,国亲关系在马英九任内逐步走向疏离,两党矛盾不断上升,在诸多政策上立场各异。特别是在2012年“立委”和“总统”选举中,宋楚瑜为缓解亲国民党被边缘化的危机,带动亲国民党“立委”选举的整体气势,不顾泛蓝阵营分裂参加“大选”,激化了国、亲矛盾。在马英九第二任期,亲国民党拥有3席“立委”并成立“立法院党团”,在“立法院”扮演了“批马”的角色,甚至在某些议题上与民进党配合杯葛马英九当局施政。如在《海峡两岸服务贸易协议》审查问题上,亲国民党未协助国民党推动法案审查进程,甚至反对“行政院版两岸协议监督条例”。此外,亲国民党在“自由经济示范区特别条例”立法问题上与国民党也不同调。

从上述行政与立法关系的三个方面看,马英九执政不仅遭民进党和“台联党”的强烈反制,还被同

属泛蓝阵营的亲民党掣肘,而国民党内聚力松动也造成部分党籍“立委”不再全力为马英九施政背书。显然,除了既有政党结构的限制,社会发展问题的复杂性以及领导者个人能力等因素外,行政与立法关系不顺增加了马英九推动重大政策议程的难度。

三、问题的解释

从理论上讲,对一个政党施政有利的理想状况是,执政党同时掌控行政权和立法权,在野党在权力制衡的规则下扮演有意义的监督角色。过去7年多,马英九当局在“一致政府”下施政,形式上避免了陈水扁时期的“府(总统府)院(立法院)分治”,但仍然面对行政—立法关系不顺影响到执政绩效的问题,其原因值得进一步深入探讨。

(一) 政治极化(Political Polarization)现象加剧

从20世纪90年代以来,台湾政党政治的极化现象始终存在,且随着频繁的选举及政党恶性竞争而不断强化。笔者认为,台湾蓝绿对峙结构的固化可以从政党精英和权力分配两个角度予以解释。在政党精英层面,正如美国比较政治学家阿伦德·利普哈特所认为,“高度分化的多元社会的政治共识与稳定民主首要的也是核心的是精英的合作与包容”。在台湾政治精英中,主要政党领导人的理念差异巨大,从而导致相互调和的空间较小。比如,马英九在两岸关系论述上逐步构建出三组逻辑严谨的负面表列,即“不统、不独、不武”,“互不承认主权、互不否认治权”,“两岸关系不是国际关系,任内不会推动‘两个中国’、‘一中一台’和‘台湾独立’”。相反,民进党主席蔡英文虽以“事实台独论”代替“法理台独论”,但未放弃“一边一国”的内核,且一直回避台湾地区法律和规定所体现的“一中架构”。马英九认为台湾的发展战略应是“由中国大陆走向世界”,而蔡英文主张“由世界走向中国”。在2012年“大选”中,国民党和民进党在两岸政策上的差异性大幅度凸显,蔡英文因缺乏处理两岸关系的足够能力而败选,这不仅激化了蓝绿对峙,也强化了两个阵营在国家认同、两岸关系等重大意识形态问题上的深层次分歧。如在核理念上,马英九主张“稳健减核、逐步废核”,而蔡英文要求“立即废核”。如此看,在攸关台湾社会发展的诸多关键问题上,国民党和民进党领导人的理念出现严重分歧,导致政党间缺乏构筑政治共识与合作的基础。

在权力分配层面,台湾民主内含强烈的竞争性和互斥性,属于一种“赢者全拿”的政治游戏,这也加剧了政治极化现象。台湾仿照西方历史经验建立了多数民主的政治体制,而按照共识民主论的观点,多数民主体制在同质性弱、异质性强的分化社会中较容易造成对抗和冲突。马英九在2008年上任伊始试图做“全民总统”,在人事安排和施政上营造跨越蓝绿的空间,以缩小“赢者全拿”游戏造成的党派和社会分立。然而,台湾社会内部的认同分化和政党之间的互斥性很明显抵制了马英九扩大政治同质性的做法。在2009年“八八水灾事件”后,刘兆玄“内阁”被迫下台,马英九当局陷入政治危机,马英九本人也被民进党贴上“无能”标签。该事件直接导致台湾蓝绿政争升级,民进党研判马英九政绩不佳为其在2012年重新上台提供了机会,从而继续实行“反马、打马”路线,在“立法院”以党派划线投票,极力阻挠马英九当局施政。可见,在台湾民主发展过程中长期存在的异质结构,导致国民党和民进党缺乏良性竞争的基本互信,两党也一直未建立机制性的沟通平台,因而双方在出现重大分歧的政策上寻求妥协的弹性和空间相对较小。^[6]

近些年来,台湾政治极化现象的加深,使得分处政治光谱两端的国民党和民进党在意识形态领域

(如“国家定位”、“统独问题”等)、社会政策领域(如能源、环境、社会保障、教育等)的分歧趋于扩大化,形成了以党派划线、缺乏协商性的二元对立局面,成为马英九当局施政屡遭杯葛的重要因素。

(二)“双重民主合法性”问题显现

与议会内阁制不同的是,在总统制或半总统制下,由于总统和民意代表均由选民直接选举产生,因此产生“双重民主合法性”的问题。“双重民主合法性”的存在,使得行政和立法机构在出现重大政策分歧时均可诉诸其自身的合法性,从而造成一定程度的政治僵局,影响行政运作。美国政治学者 Juan J. Linz 在探讨宪政制度与民主巩固之间的关系时提出,在“总统制”下,行政与立法的对立冲突经常出现,有时还甚为激烈,特别是在社会和意识形态极化的政治体系中会普遍恶化。^[7] Linz 还指出,即便是在具有明确意识形态、政策选择且内聚力、党纪较强的政党中,民意代表仍会要求其民主合法性得到承认。^[8] 台湾历经七次“修宪”后形成与西方半总统制相仿的“双首长制”,也存在制度设计带来的“双重民主合法性”问题。台湾学者朱云汉曾在分析 20 世纪 90 年代台湾地区行政与立法关系时指出,在岛内“宪政”体制变迁路径以及政治菁英培育传统的双重影响下,“立法院”与“行政院”的结构对立十分突出。“行政院”对于“立法院”运作的掌握是借助于党中央由上而下的权威,而非“立法院”党团的支持。^[9] 2000 年以来历经陈水扁和马英九执政,上述状况仍未有实质改变。目前的“双重民主合法性”问题表现为:一方面,台湾地区领导人由选民直接选举产生,政治权威来自选民授权,与“立法院”无关,“行政院长”由领导人任命而无须“立法院”同意,成为领导人的“幕僚长”;另一方面,“行政院长”对“立法院”负责,施政需要获得“立法院”的信任,而被视为行政部门争取支持对象的“立委”具有选民授权的合法性基础。不可否认,在“双首长制”下,行政权与立法权之间一定程度上的相互制约是权力制衡设计的结果,但它在政治运作过程中给立法权抗衡行政权创造了条件。正如有学者认为,在台湾特殊的“双首长制”下,“党不一定能有效掌控立法委员,有助于立法院和立法委员立法上的自主空间”。^[10]

有学者指出,“每一个政府都是联合政府,如果它不是不同政党的联合,它至少是单一执政党内部不同派系之间的联合”。^[11] 在马英九执政时期,除了政治极化下的蓝绿对峙外,国民党内部的立法与行政关系(国民党籍“立委”与“行政院”的关系)也出现“双重民主合法性”问题。第一,“立委”不兼任“内阁”职务,因选民直接赋予合法性而具有一定自主性,且通常呈现扩大性倾向。当马英九当局施政遭到基层反弹时,国民党籍“立委”特别是“区域立委”较难回避直接来自其选区的民意压力,在经营选区和竞选连任的考量下,自然会削弱为执政当局政策背书的动力。虽然国民党中央掌握“立委”选举提名权和动用党纪的惩罚性权力,但“立委”在法案审查中技术性缺席或跑票的情况时有发生,甚至出现个别“立委”倚借民意公开挑战执政当局的政策。第二,马英九与王金平关系破裂造成国民党内派系矛盾扩大。2013 年台湾爆发“九月政争”后,马、王关系正式破裂,国民党内“拥王派立委”与马英九的关系趋于紧张。因王金平掌控“立法院”且人脉广泛,国民党内派系矛盾升级和公开化,直接影响到马英九主推的“两岸协议监督条例”、《海峡两岸服务贸易协议》、“自由经济示范区特别条例”等审议进程。第三,马英九未能持续有效地运用政治资源缓解“双重民主合法性”问题对其施政的负面效应。通常,政治领导者是否具有修正行政与立法关系的能力会关系到施政效能。在第一任期,马英九为拼政绩致力于强化国民党中央、“行政院”与“立法院”之间的沟通联系,改善党政合作关系,尚能争取到党籍“立委”在“立法院”为其重大法案护航。进入第二任期,马英九的改革诉求未见显著成效,执政困境加深,政治声望下滑,加上处理党派纷争的手段粗糙,特别是在“九合一”选举大败后辞去

国民党主席职务,这些都造成党籍“立委”不愿继续对“行政院”提案照单全收,“立法权”对“行政权”的监督制衡力道随之加大。显然,当国民党不再作为一个统一的行为体,在不同政策上因派系斗争或选区利益考虑出现内部意见分裂时,马英九执政当局推行施政自然面临更大的挑战。

(三) 周期性选举效应

近十多年来,国民党、民进党均朝向选举政党转型。从选举制度上看,台湾地区领导人选举的“相对多数决”、“立委”选举的“单一选区两票制”倾向在意识形态上缺乏同质性的台湾社会造成政治极化现象,而长期以来频繁选举所带来的政治动员和政策论述分化进一步强化了这一效应。2008年台湾第二次政党轮替以来选举不断,包括2009年县市长选举及之后的“立委”补选,2010年“五都”市长选举,2012年地区领导人和“立委”选举,2014年“九合一”选举,以及即将到来的2016年“大选”。一方面,在政治极化的结构下,政党的选战策略首先是稳定和动员基本盘,再争取政党色彩较淡的中间选民支持。这自然使国民党、民进党在选举政见上偏向照顾基本盘选民,如在两岸政策上两党均要顾及“深蓝”和“深绿”选民的反应,为争取中间选民朝向中间路线调整往往表现出试探性、渐进性和反复性等特点。过去7年间,面对台湾社会矛盾变化特别是左翼社会思潮的兴起,主要政党在政策诉求上更加注重“分配正义”、“世代正义”、“环境正义”,然而在实现路径问题上仍然存在相当大的分歧,包括如何处理台湾在区域和两岸关系结构下的定位及走向问题。可见,在缺乏共识文化的政党关系中,频繁的选举动员造成了党际分歧的尖锐化和扩大化。

另一方面,在“赢者全拿”的游戏规则下,反对党往往选择通过杯葛法案的做法来弱化执政党的表现,以此作为选举竞争的筹码。我们看到,台“立法院”内部党派色彩浓厚,但在社会具有广泛共识的公共议题上,民进党顾及民意压力进行选举操作的空间相对小,如“立法院”于2013年针对“洪仲丘事件”修改“军事审判法”,2014年针对食品安全问题修改“食品安全卫生管理法”。但在岛内社会出现明显分裂的议题上,民进党则倾向于扩大政治操作,在“立法院”持续杯葛法案,其结果是经媒体聚焦和放大进一步扩大民意分化。在这种情况下,跨党投票或两党“立委”结合成投票联盟的现象几乎不存在,行政部门的提案会遇到强大阻力,国民党往往不得不动用党纪约束党籍“立委”的投票行为。比如,针对岛内民意对签署《海峡两岸服务贸易协议》的态度出现分裂,民进党为弱化马英九当局大陆政策的正当性,并为2014年底“九合一”选举造势,一直强力阻挠该法案在“立法院”审查通过。

(四) 公权力信任度下降

自台湾民主化转型以来,政党对社会的总体控制能力下降,各政治势力为了选举利益日益重视分析和吸纳社会潮流和选民意见。新一轮金融危机爆发以来,台湾内部长期集聚的各种矛盾凸显,关系到一般民众利益的社会问题层出不穷,如财富分配、环境、食品、房价等所引发的社会不满情绪上升。在社会多元化继续发展的大背景下,马英九当局解决社会问题的能力不足,以及民进党等政党提不出具有前瞻性和可操作性的替代政策,使得岛内民众对主要政党的信任度呈现下降趋势,社会氛围出现“向左转”的趋向。根据台湾政治大学选举研究中心发布的台湾民众政党偏好分布调查,有22.9%的受访者倾向于国民党,26.7%倾向于民进党,低于表态中立无反应的45.0%。^[12]2015年3月台湾指标民调公布的“民众政党立场倾向追踪分析”也显示,表态中立的民众占37.0%,超过泛蓝(25.3%)和泛绿(35.0%)。^[13]上述两项调查也显示,马英九连任以后,立场倾向于国民党的岛内民众比例出现了明显的下降。这说明,尽管岛内民众对民进党“为反对而反对”的非理性政争不满,但多数人将台湾经济社会发展面临的问题主要归咎于执政的国民党。台湾社会对国民党执政的信心下降,也导致了近年

来社会运动的兴起。持续不断的社会运动所激发出来的民意在民进党、“台联党”以及“独派”团体的策应下被扩大化,甚至造成反体制、反公权力的局部社会动荡。一部分社会运动为“独派”和亲绿学生鼓噪发起、深度参与并以“反马”、“反中”为目的,包括“太阳花学运”非法占领“立法院”和冲击“行政院”导致的失序现象。近年来,台“立法院”运作除受到政党政治、选举政治、利益集团等因素影响外,来自社会力量的挑战增多,主要表现为要求尊重少数者的权利,决策透明化和程序正义,以反大资本与权贵为内容的反商主义,以“反中”为内核的反两岸经济一体化等等。这些都使得马英九当局为了推行重大施政,在协调行政与立法关系上承受更大的压力。

从政治极化、“双重民主合法性”、周期性选举和公权力信任度等四个角度的分析可知,尽管国民党为“立法院”多数党,马英九当局施政仍遭遇诸多困难,其中既有政党政治运作下的权力因素,亦有权力运行背后的制度和社会原因。

四、结 论

基于上述分析,在目前异质性较强的台湾政治生态中,“一致政府”相比“分立政府”对执政当局施政有一定加持作用,但其所能发挥的程度明显是有条件限制的。在政党政治中,“党派投票率高表明两党在立法中两极分化程度高,党派投票率低则意味着两党冲突较少”。^[14]从过去十多年的情况看,台“立法院”基本上以党派划线投票,表现为典型的极化政治。这种分歧多、共识少的政党关系不利于“双首长制”的有效率运作,也不利于“一致政府”下的执政当局拼政绩。而在执政当局内部,当领导人权威稳固,党政关系协调时,其施政更易获得党内支持,在“立法院”形成合力与反对党周旋;当执政当局内部分裂,领导人权威削弱,党政关系不畅时,其施政则较难获得党内一致背书,从而更易受到反对党掣肘。

此外,不论在“一致政府”或“分立政府”下,议题塑造和主导能力对施政也具有重要影响。在台湾政治中,政党的竞争策略除受长期以来的意识形态影响外,还会根据议题的性质及社会反应来调整。国民党在两岸关系、经济发展模式、能源政策和社会福利等议题上遭到民进党不同程度的挑战,两党进行政策讨价还价和妥协的空间缩小,导致马英九当局在岛内社会分歧扩大的议题上缺乏推动能力。未来一个时期,政治极化以及政党内部的异质性问题对台湾当局施政的影响仍将通过各种议题表现出来,而能否主导议题以凝聚社会共识,克服以党派划线的“否决政治”现象是减少施政阻力的关键。

总体上,长期以来共识文化的缺乏使得台湾政治生态短期内很难突破极化的结构,而充分认识行政与立法关系的演变及其背后的制度、权力和因素,是理解马英九任内以及今后台湾政治发展一个有益的视角。

注释:

- [1] George C. Edwards III, Andrew Barrett and Jeffrey Peake, “The Legislative Impact of Divided Government”, *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 2 (April, 1997), p. 562.
- [2] 2001年12月第5届“立委”选举,国民党、亲民党和新党共获得115席;2004年12月第6届“立委”选举,三党获得114席,均稳定过半。
- [3] Shelley Rigger, “The Education of Chen Shui-bian: Taiwan’s Experience of Divided Government”, *Journal of Contemporary China* (2002), 11 (33), p. 614.

- [4] 蔡荣祥、陈宏铭《“总统国会制的一致政府与宪政运作”：以马英九第一任任期为例》，《东吴政治学报》（台湾），第三十卷第四期 2012 年，第 132 页。
- [5] 马英九出席“台湾外籍记者联谊会演讲暨座谈”，2015 年 4 月 8 日，参见“总统府”新闻稿，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=34462&rmid=514>，查询时间：2015 年 4 月 9 日。
- [6] 民进党主席蔡英文曾提出召开“国是会议”作为凝聚党派和社会共识的平台，但国、民两党在会议形式和内容上无法达成共识。
- [7] [8] Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 1, Winter 1990, pp. 53-54, p. 53.
- [9] 朱云汉《90 年代民主转型期经济政策制定的效率与公平性》，载朱云汉、包宗和主编《民主转型与经济冲突：90 年代台湾经济发展的困境与挑战》，台北：桂冠图书股份有限公司 2000 年，第 1-26 页。
- [10] 陈宏铭《行政机关与“国会”的相对立法影响力——以 2008 年后台湾“一致政府”为例》，《人文社会科学研究》（台湾），第五卷第二期 2011 年，第 79 页。
- [11] Michael Laver, “Divided Parties, Divided Government”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 1 (Feb., 1999), p. 9.
- [12] “台湾民众政党偏好趋势分布(1992 年 6 月~2014 年 12 月)”，资料来源：台湾政治大学选举研究中心重要政治态度分布趋势图 <http://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=165#>，查询时间：2015 年 4 月 18 日。
- [13] 参见台湾指标民调网站 http://www.tisr.com.tw/wp-content/uploads/2015/04/TISR_PID_Tracking_201504.pdf，查询时间：2015 年 4 月 16 日。
- [14] 张业亮《“极化”的美国政治：神化还是现实》，《美国研究》2008 年第 3 期，第 12-13 页。

(责任编辑：张文生)

An Analysis of the Predicament of the Ma Ying-jeou Administration from the Perspective of the Relationship between the Executive and Legislative Branches

Wang Shushen

Abstract: Unlike the “divided government” during Chen Shui-bian administration, Taiwan’s ruling Chinese Nationalist Party (KMT) has held more than half the seats in Legislative Yuan since 2008, which develops “unified government” and creates relatively favorable conditions for Ma Ying-jeou to formulate and execute policies. However, the intensity of the Taiwan’s political polarization, the system of dual democratic legitimacy, the periodic elections coupled with the decrease of the trust of the island’s community on public power have interfered the effective functioning of the relationship between the executive and legislature, and at the same time produced an influence on Ma Ying-jeou administration’s policy, thus leading to different outcomes of traditional assumption of “unified government” theory. Therefore, the writer believes that it will help deepen our understanding of party politics in Taiwan at present and in the future by analyzing Ma’s predicament and institutional, power and social factors behind it from the perspective of the relationship between the executive and legislative branches.

Key Words: Ma Ying-jeou administration, “unified government”, the relationship between the executive and legislative branches