

中國行政評論
第12卷第1期 民國91年12月 頁37~76
The Chinese Public Administration Review
Vol.12 No.1 Dec. 2002, pp.37~76

*分立政府與地方民主行政：從台中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治

Divided Government and Local Democratic Administration: "Budget for Local Infrastructure," Local Factions, and Pork-Barrel Politics in Taichung County

By

**湯京平 Tang, Ching-Ping
***吳重禮 Wu, Chung-li
****蘇孔志 Su, Kung-Chi

摘要

近年來，行政部門與立法部門分屬不同政黨所掌握的「分立政府」(divided government)，似乎逐漸成爲我國縣市政府普遍存在的型態；相對地，行政部門與立法部門皆由同一政黨所掌控的「一致政府」(unified government)，卻有減少的趨勢。雖然府會分立可能造成立法遲滯或者政治僵局，但是若干研究亦指出其將有助於財政收支監督與遏止赤字擴張，因此可能增進地方政府的財政效能。吾人是否可以推斷，地方政治的黑金沉痾與行政效率不彰，會因爲政黨輪替而獲得改善？本研究以台中縣第13屆與第14屆議會爲研究對象，討論分立政府與一致政府對於「地方基層建設經費」編列的影響。該經費向來被視爲議員爭取而來討好選區選民的肉桶性預算，再加上工程招標相關法令之不足，該預算亦成爲地方政治人物酬謝其政治支持者的重要資源。

* 作者感謝接受深度訪談的部份台中縣議員與行政官員熱心提供資料，並且提供個人的寶貴觀點與見解。爲保障受訪者的權益，本文皆以匿名行之，使用英文字母爲其編號，作爲識別，詳細資料請參閱附錄。當然，作者自負文責。

** 作者爲國立中正大學政治學系暨研究所副教授。

Associate Professor, Department of Political Science, National Chung Cheng University.

*** 作者爲國立中正大學政治學系暨研究所副教授。

Associate Professor, Department of Political Science, National Chung Cheng University.

**** 作者爲國立中正大學政治學研究所碩士。

M.A. in Political Science, National Chung Cheng University.

收稿日期：2002年4月22日；修正日期：2002年7月5日；接受日期：2002年8月10日

因此，該預算的額度愈大，往往代表政府財政效率愈差。研究結果發現，除了政黨因素會影響該預算的編列，其餘的因素，如議會的派系結構及其所依賴的侍從體系，實有更深遠的影響。本文除藉此案例深入刻畫地方議會政治的生態與運作邏輯，並建議強化公民參與的制度，以鼓勵地方民衆監督預算審議及工程發包、施工過程，以改善議員對肉桶政治的需求。

關鍵詞：分立政府、預算、肉桶立法、派系政治

Abstract

When the Democratic Progressive Party (DPP) won the local elections overwhelmingly in 1997, many countries or cities entered a new stage of divided government, in which Kuomintang (KMT) still effectively controlled the city/county councils to challenge the executive branches. How would the local administrations be affected by such a new political situation? From a brighter perspective, the heavily criticized pork-barrel politics associating with financial inefficiency and corruption of local government might be corrected because the coordination force of the KMT had withdrawn to enable the underlying check-and-balance function to work. Nevertheless, by examining the cases of 13th and 14th Taichung County Council, we argue that political party was not the single determining factor. Rather, some factors of the informal sector, including local factions and patron-clientele relationships, have also played very important roles in affecting the amount of "budget for local infrastructure." This pork-barrel budget is not a formal item to be found in budget books. Instead, it is only a nickname for a discretionary budget by every councilman to reward one's political patrons in construction or estate business. The larger the budget is the greater possibility for corruption and the greater financial inefficiency could be. This research found that divided government had encouraged the councilmen to ask for more of such budget. Nevertheless, how the magistrate yielded to offer depended heavily on his ability to dismantle the collective bargaining action of councilmen by soliciting exclusive benefit to individual councilmen. When there was a dominant faction in the council, and the magistrate could successfully control it (as in the 13th Taichung Council), the pork-barrel budget would be less necessary to be a tool for soliciting councilmen's cooperation. In contrast, when the opposition party gained the ruling status and the dominant faction broke down (as in the 14th Taichung Council), the magistrate had to yield, but still could maneuver among councilmen to avoid policy gridlocks and stalemates. We ended by suggesting more crystallization of the budgeting process by encouraging more organized civil participation.

Key Words : divided government, budget, pork-barrel legislation, factional politics

壹、前言

回顧台灣地區地方層級選舉政治的歷史，直到1997年之前，國民黨在選戰中幾乎均能囊括多數的縣市長寶座，並且在縣市議會中掌握絕對多數的議席。1997年11月初縣市長選舉，國民黨遭逢空前挫敗，僅取得8個縣市的執政權，民進黨贏得相對多數選民支持，囊括12個縣市的百里侯席位，另有3個縣市由無黨籍人士取得，加之當時的台北市長亦由民進黨掌握，國民黨的政權優勢可謂大受影響(註1)。隨後在1998年1月底地方縣市議員選舉中，民進黨在縣市長勝選的氣勢並沒有持續發酵，反而是國民黨在各縣市皆領先其他政黨，取得絕對多數席次。

縣市行政首長選舉結果，從國民黨的角度來看，可能是重要的挫敗，但從台灣民主政治發展的角度而言，則可謂進入一個新的里程碑。它一方面顯示基層選民對於在野黨於地方上執政的信心，而滿足政黨輪替執政的重要前提；另一方面，也加深了國人對我國政黨政治發展的期許，期盼民進黨在入主縣市政府之後，能夠革除既有的地方政治沈痾，改善行政效率。然而，輪替執政的政黨政治是否為地方政府效率不彰的藥石？

在諸多縣市政府的政黨輪替執政，已促使學界討論其所引發的實際政治運作議題。其中，相當引人注目的效應，除了中央與地方政府關係的調整之外，一個攸關地方民主政治與行政健全的面向，則是地方府會關係的互動。除了若干縣市(如宜蘭縣、高雄縣等)因反對勢力發展較早，而有非國民黨人士執政的經驗或傳統，對於多數縣市而言，民進黨入主縣市政府，仍是一個嶄新的經驗。至於在各個縣市議會之中，國民黨仍能掌握議會多數的席次，以致於在此類縣市中造成「分立政府」(divided government)的現象(註2)。

以行政首長與立法部門多數席次所屬之政黨觀察府會結構型態，就學理而言，可區分為「一致政府」(unified government)與分立政府。一致政府意指在政府體制中，行政與立法部門皆由同一政黨所控制。相對

地，分立政府意指在政府體制中，行政與立法部門分屬不同政黨控制。在「一院制」(unicameralism)體制中，分立政府乃指議會多數與行政部門分屬不同政黨。在「兩院制」(bicameralism)體制中，當兩個民選議會均擁有實質的立法權，只要有其中的一院多數議席由不同於行政部門所屬的政黨掌控，即可稱為分立政府。簡言之，分立政府乃是行政部門無法同時擁有立法部門的多數議席。

在「分權」(separation of powers)與「制衡」(checks and balances)的政治體制之下，分立政府的形成主要肇因於選民的「分裂投票」(split-ticket voting)，而產生行政部門與立法部門分別由不同政黨所掌控的現象(Sundquist, 1988)。在美國這個典型的三權分立的國度，雖然分立政府現象是可以預期的結果，但是這樣的經驗卻是在晚近才引起關注。部分學者對此憂心忡忡，將「政策滯塞」(policy gridlock)、「停頓」(deadlock)與「缺乏效率」(inefficiency)，以及行政與立法部門之「僵局」(stalemate)，歸咎於分立政府(Binder, 1999; Brady, 1993; Coleman, 1999; Cox and Kernell, 1991; Cutler, 1988; Leonard, 1991; Sundquist, 1986, 1988, 1990)。

由於分立政府逐漸成為美國政治體制司空見慣的現象，故在過去十餘年中，已累積了豐富的研究成果，主要在於探討分立政府的「成因」(causes)、「影響」(consequences)，以及「改革」(reforms)(相關說明，建議參閱Brady, 1993; Fiorina, 1996; 吳重禮, 1998a, 2000, 2001)。由於眾多學者挹注心力在分立政府的探討，該研究領域儼然成為政治學界的顯學。無疑地，分立政府的探討多數以美國為研究對象，對於正經歷「民主化國家」(democratizing countries)的影響，則留下尚待填補的空白。這類發展中國家，政黨政治之運作可能尚未穩固，府會良性互動的機制與傳統尚待建立，以及「非正式部門」(informal sector)對於「正式部門」(formal sector)有著穿透性影響等特徵。這些特徵對於政黨在其特有的政治生態中扮演何種角色，乃至於分立政府對於政治發展有何影響，頗值得探究。

鑑於我國在中央政府與地方政府層級已開始經歷分立政府的衝擊，該議題已成為我國政治學界研究的嶄新領域。近年來，國內學者除了引介西方研究文獻，並討論其政策意涵之外(陳立剛, 1999; 許增如, 1999; 吳重禮, 1998a, 2000, 2001, 2002; Chen and Huang, 1999)，亦有部分研究著手進行實證分析，討論分立政府的肇因及其影響(陳陸輝、游清鑫, 2001; 黃紀、吳重禮, 2000; 吳重禮、楊樹源, 2001; 吳重禮、林長志, 2002)。

本研究嘗試探討分立政府的可能影響，檢視既有理論在發展中國家的適用性。筆者將研究焦點置於台中縣的政壇變化，著重在1994年國民黨籍廖了以連任台中縣長，並且國民黨在縣議會掌握絕對優勢的一致政府，以及在1997年民進黨廖永來在台中當選縣長之後，面對國民黨掌控多數席次的縣議會，並由黑派議員顏清標當選縣議會議長，所形成的分立政府。本文藉由比較第13屆(1994年3月至1998年3月)與第14屆(1998年3月至2002年3月)台中縣議會編列地方基層建設經費的情形，探討分立政府對於地方民主行政發展的衝擊。為鋪陳此一議題對現行地方民主行政影響的背景，本文首先扼要闡述提昇地方自治效率的理論，並檢視地方政治運作的相關文獻，討論民主化與地方自治可能造成的若干問題，進而提出分立政府可能產生的預期效果，之後再以台中縣為實際案例進行檢證，並且分析其政策意涵作為結論。

貳、地方自治與行政效率之提昇：規範性與實證性分析

從經濟學的規範性觀點而言，適度的地方分權足以提昇國家整體的行政效率，其理由有五。其一，地方分權有助於提高公共財貨的「生產效能」(production efficiency)。誠如Ostrom、Bish與Ostrom (1988:89)所言，在政府所提供的公共財貨以及服務當中，諸多「勞力密集」(labor intensive)的項目，舉凡清掃街道、維護社區治安、相關法令的執行等，因為這些項目的經濟規模較小，由中、小規模的地方政府來執行，會比轄區範圍遼闊的中央政府更有效率，而且更能適應地方的特殊需求。相

對而言，「資本密集」(capital intensive)的公共財貨與服務，例如國防、重大交通工程、污水下水道設備等，因為資金負荷遠超過地方政府的能力，或者外溢效果嚴重，則由轄區較廣大的中央政府提供，才能符合效率原則。

其二，給予地方政府的自主權，將可使公共財貨與提供服務呈現多元化，形成類似市場競爭的機制。藉由這種競爭機制，一方面促使民衆能夠透過「出走」(exit)，在各個地方政府之間，選擇最適合其個人質、量需求的公共財貨，使得公共財貨的供需能夠更接近有效率的均衡點。另一方面，自主的地方政府亦較能重視地區選民的「抗議」(voice)，促使政府更具回應性，更重視民意，以避免遭受選民「以腳投票」(vote-by-feet)、「大量出走」(mass exit)的報復性懲罰，造成稅收大量流失，甚或政府政權的更替(Hirschman, 1970; Tiebout, 1956)(註3)。

其三，就整體而言，因為每個地區有其特定的生態環境與經濟活動，所以有不同的「比較性優勢」(comparative advantages)。因此，允許地方政府具有政策決定的彈性，將有利於其依據個別的自然及社經稟賦，獲致最有利的經濟活動方式，並透過交換方式，與其他地區的經濟活動達到互惠的成效。

其四，地方自治足以維持「財政均衡」(fiscal equivalence)的效果，使得地方的公共財貨受益者付出相等比例的生產成本，避免因為過渡消費，或者要求政府提供過多特定公共財貨，而犧牲其他人享用有限財政資源的機會。

其五，就相當程度而言，由於地方政府與享用公共財貨的民衆有著緊密的互動關係，因此對於不同的地方利益團體較為敏感，故當政策利益有所衝突時，地方也比中央更有能力獲取相關資訊，以發展出較具建設性的解決方案，達到效率極大化的目標(Burby and Paterson, 1993; Healy, 1976)。

基於前述的五項理由，地方自治的發展在許多國家均受到相當的重視。以環境管理為例，巴西以憲政改革的方式、哥倫比亞和挪威以分權

的「方案」(programs)，以及印尼、紐西蘭與辛巴威透過立法的方式，不約而同地賦予地方政府更大的權責(Gilbert et al., 1996:24)。再者，在美國典型的聯邦制度國家，亦嘗試將諸多管理權限，持續地從聯邦政府授權給予州級和地方級政府(Wise, 1997; Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1990; Zimmerman, 1992)。

就我國實際經驗而言，台灣地區基層選舉的發展，早於中央政權的開放。基本上，政府當初實施地方選舉的本意，可能嘗試透過地方選舉達成其政治目的，例如吸納本土菁英，或者鞏固其政權的合法性基礎。然而，選舉本身所蘊含的自主性，經過社會經濟的轉型，促成執政黨的民主蛻變，由「支配者」漸次成爲「競爭者」，並且激發在野勢力的興起。雖然地方選舉培植出反對勢力並促成國民黨的轉型，堪稱爲台灣民主化的基石，然而，就中央與地方的權限劃分，我國較傾向於中央集權的體制，使得地方自治無法落實。顯而易見的是，地方自治相關法規的欠缺，例如在省縣自治法等相關法律立法之前，僅以行政命令代替。除此之外，地方政府受到中央政府人事與財政的牽制，自主發展的空間非常有限。

在經歷民主化轉型之後，中央政府在1994年通過「省縣自治法」、「直轄市自治法」，使得地方自治正式進入法治化時期(趙永茂、黃錦堂、陳立剛, 1988)。緊接著，在1998年頒佈「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」，以及在88年通過「地方制度法」與「財政收支劃分法」等制度性安排，企圖促使地方政府在透過結構合理化的調整之後，提高其自治效能與競爭力(陳立剛, 1999)。然而，這些「正式部門」(formal sector)的改革，似乎並未完全回應衆多從事實證研究學者，對台灣地方政治發展的憂慮。就相當程度而言，政府改革的方向似乎忽略了「非正式部門」(informal sector)在地方政治上所扮演的角色。

近來，學界探討非正式部門對於地方政治生態的塑造與影響，已有豐富的實證研究成果。相對於正式的政黨組織，台灣地方政壇另有非正式的派系組織。政黨與派系，或者政治行動者之間的關係，除了體制內

合法的互動(例如，以政策爭取選票)之外，亦可能有非正式的「恩庇侍從關係」(patron-client relationship)，以利益換取政治忠誠。依據恩庇侍從關係的邏輯，利益交換是凝聚二元結盟關係的基礎。主從關係的建立往往緣起於兩造之間在權力、政治地位、財富，抑或社會影響力差距所形成的結果(Landé, 1977: xxvii; Powell, 1970:412; Scott, 1972:93)。基本上，「酬庸者」(patron)與「隨從者」(client)皆是本於「志願」(voluntary)與「互利」(reciprocity)原則的市場交換活動，而當需求與供給無法透過正式部門行交換時，便會透過非正式部門尋求供需的滿足(Lomnitz, 1988)。

儘管學者對於這類非正式部門的角色與功能，存有不同的看法或詮釋，但均認為對於政治發展具有重大影響。舉例而言，部分政治學者憂心台灣地方政治遭受黑道勢力的入侵，以及地方派系對於都會地區經濟利益的獨佔弊端等(趙永茂, 1996; 朱雲漢, 1992)。其認為，地方派系隨著經濟利益分配多寡而興衰起落，在雨露無法均霑的情況下，派系為爭奪有限資源若非更加依恃買票賄選進行動員，即是運用暴力鞏固票源。如此，派系不免與財團金主、黑道人物掛勾，頗受訾議的黑金政治於焉產生。此外，部分學者以社會學為分析角度，其認為，非正式部門給予地方菁英較大的自主性，把地方公職視為「地方性國家機器」(local state machine)而被政治菁英(包括政黨、派系領導人、資本家等)操控並藉以謀取私利；或者，在都會區內，把地方政府視為政商菁英聯盟而形成「都市政權」(urban regime)，以非正式的合作關係，利用都市成長的規劃與執行，創造並合理化彼此巨大的政治與經濟利益(王振寰, 1996; 陳東升, 1995; 周素卿、陳東升1998)。

無論從何種分析角度出發，地方派系與侍從關係等非正式部門的因素，對於台灣地方政治的發展影響甚鉅。由於非正式部門的穿透，使得台灣的地方政治展現出特定的風貌。換言之，在政治運作過程中，以公共利益為主的理性政策退居為次要的考量，而由政治菁英的利益主導政府施政。從另一個角度看來，在競爭白熱化的地方政壇中，執政者為了

維繫派系的經濟命脈，因此利用其政治職權將公共資源分配給派系支持者，故備受批評的「肉桶政治」(pork-barrel politics)於焉產生。所謂肉桶政治意即，民意代表透過「策略性投票」(strategic voting)或者稱為「複雜投票」(sophisticated voting)、「議程設定」(agenda setting)，以及「滾木立法」(log-rolling)等方式，從政府預算中爭取「分配性利益」(distributive benefits)嘉惠自己選區的民衆，以便增加競選連任的機會(Ferejohn, 1974; Riker, 1986)。

參、肉桶政治與公共利益

在「分配性政策」(distributive policy)之中，利益團體的「競租」(rent-seeking)，或者政治人物以競選連任的選票為考量，從而為選民爭取更多的區域性利益，乃為多元民主與代議政治的通例。畢竟，對於一般選民而言，民意代表係「代表」該選區的民衆，而非「代表」其他選區的人民(Stevens, 1993)。值得一提的是，若干學者提出「社會肉桶」(social pork-barrel)的觀念，強調政策利益可能被分配給非選區內的利益團體，以爭取該團體在競選經費上的支助，故肉桶政治的定義已不限於地理上的區隔(Nivola, 1998)。然而，從經濟學的角度觀察，肉桶政治這種自利行為對於社會整體而言，卻會造成資源利用效率的減低。

無疑地，肉桶政治所產生的分配性利益將集中在特定選區的少數民衆，但卻不必負擔相對的成本，而將成本轉嫁給分散的納稅人共同承擔(Alvarez and Saving, 1997; Shepsle and Weingast, 1984)。由於受益人不必考量成本，因此傾向於要求「更多需要」(over-demand)，往往造成資源使用效率下降。與此同時，受益者一旦獲得該項利益，則會向決策者施壓以期長久維持該既得利益，而形成財政僵化的後果(李允傑, 1999)。面對少數特定受益人的需索，因為每位納稅人只分擔非常少量的成本，故缺乏動機杯葛或反對該項政策。況且，在議會中，各個議員傾向避免干預其他議員編列此類預算，以避免自身提出類似法案遭受報復性干預。長此以往，政府便可能因為預算支出的增加，產生財政持續擴張的效

果。甚者，選票考量的壓力往往約制政府向人民加稅，導致政府財政赤字逐漸惡化，進而對於總體經濟產生不利的影響(Stevens, 1993; Dornbusch and Fischer, 1994)。

關於肉桶政治對地方財政產生負面影響的推論，在台灣地方政治中可獲得說明。一項研究指出，我國近年的財政危機，並非如西方實施福利政策的緣故，而是由於國家機器的理性危機所造成的；「各級政府由於舊政權的侍從體制，在公共工程預算和執行上，大量地成為地方派系和利益團體包攬的對象，而由於地方派系和利益團體對各級政府的滲透，使得公共預算利益私有化。各工程的預算因此無法理性計畫和執行，成本因此節節升高，形成財政問題」(王振寰, 1996:320)。

若以台中縣為例，根據受訪議員KTTT指出，「從民國84年到87年第13屆縣議會中，縣長與各個議員達成默契，每位議員有五百萬元基本額度的「地方基層建設經費」可回饋其選區選民」(註4)。該「地方基層建設經費」額度可能隨著議員與縣長的關係、議員資深程度，或者特定選區中的特別收入等因素而往上調升。根據訪談瞭解，在議會中居領導地位者如議長及重要派系領導人的額度，則遠超過500萬的行情。至於特定選區中的特別收入，舉例來說，如港區四鄉鎮因「港工捐」而來的額外建設經費，以1996年度預算為例，台中縣政府所收到的港工捐為5億元，而獲撥款6千萬元至四港區鄉鎮作為建設費用。

值得說明的是，在實際預算書中，卻無「地方基層建設經費」的支出項目。根據受訪議會行政人員TCSE與TCPC的推測，所有議員所分配到的金額，應該分散編列在工務局的「基層建設道路橋樑建設經費」、水利局的「水土保持經費」，或者民政局的「小型工程建設經費」等名目之下，含糊支應。但是，即使如此，依據受訪議員KBFT與MNSeO指出，縣長本身應有一本私人帳目，以記錄各個議員動支該筆經費的狀況。表面上，議員本身對於「地方基層建設經費」之使用，似乎並無支配權，只得向縣長進行陳情或建議。但是，就實際而言，議員卻往往主導預算的流向。再者，只要議員所建議的工程經費總數未超過固定額

度，縣長對於議員所建議的工程內容與所在地，便不加以干涉(註5)。尤有甚者，受訪議員KTTT與MNFoT表示，「即使『地方基層建設經費』超過額度，也不乏以『縣內急需辦理工程』為名目，從縣長的私房錢支出的例子。這些私房錢也就是上級政府所撥發的『統籌分配稅款』項目」。

透過議員建議以決定地方建設的項目，原意在於反應地方需求的設計。於公，這種設計得以擴大參與，避免縣府對於地方建設決定權的壟斷。藉由地方鄉紳或者民衆透過議員表達其實際需要，間接地參與決策，促使政府施政更具回應性。於私，基於地域均衡性，許多經費必須分配給不同選區。縣長與其單獨編列預算經費，不如善加利用，讓議員們有參與決策機會，並讓議員承縣長的人情。此外，猶如議員MNSeO所言，「無論就心理或者地理層面，相較於行政首長與中央政府民意代表，縣市議員和基層選民的距離更為接近，因此當民衆遇到困難或者對於政府施政有所不滿時，較傾向尋求相識和信賴的議員，請求代為解決」。

一般說來，議員在競選時多半會承諾從事諸多地方建設，而且選民也往往依據爭取基層建設或者對於選民需求的回應，評斷議員的表現。此時，議員亦承受選民對其施政的「需求」，而有「供給」的壓力。假若議員手中缺乏資源，其供給政治服務的方式，便侷限於在議會中向行政官員施壓。然而，此種方式並不理想。對議員而言，它並不能直接回應選民的需求；對縣府而言，它徒然增加政治壓力。反觀，「地方基層建設經費」的施行，使得議員可以直接掌握服務選民的資源。這種方式不僅能夠讓議員直接回應選民的需求，向地區選民表功，與此同時，也能夠抒解縣府來自議員的壓力。

肆、肉桶政治與派系政治

如前曾述，在派系政治盛行的今日，肉桶政治往往造成行政效率低落的問題，更是諸多行政弊端的根源。對於部分議員而言，這筆「地方

基層建設經費」運用之奧妙，除了工程本身得以向選民邀功之外，更在於其回饋樁腳與抽取回扣的功能。一位連任三屆的縣議員KBFT指出，「大體說來，費用在兩百萬元以內的工程，議員可以指定承包的廠商，多數議員會把該配額分割成許多小型工程，交由輔選有功的樁腳來承包。這個時候，地方需求與否並不是重點，重點是哪些樁腳必須被回饋、照顧，便要找個名目來消耗工程款」。由是，工程本質已由公共利益轉變成爲政治性之酬庸。

另外，若干議員本身或者家族便經營建設、營造等事業，這些「地方基層建設經費」工程便是其源源不絕的生意。這些經營建築事業的議員，所屬的下游各種相關承包商，以及上游的材料提供者，便是長期協助其政治動員的樁腳。即便有些議員與建設營造沒有深厚的淵源，指定承包商的特定權力，亦使其容易向包商索取回扣，以累積競選資本。受訪議員KTTT坦承，「目前回扣的行情，約佔工程款的10%到15%，高的亦可能達三成至四成」。

由此可知，派系政治提供了充分動機，而「地方基層建設經費」與鼓勵肉桶政治的財政制度—尤其是議員指定承包商的權力—則提供了具體管道，這二者結合形成了「供給者導引之需求」(supplier induced demand)現象。所謂供給者導引之需求意指，政府提供或者生產公共財貨的動機，並非在於滿足人民的需求或者追求公共利益的極大化，而是在於滿足政治人物自身利益的考量。此時，政治人物的作爲將違背代議民主政治必須反應選民偏好的原則，而在決策過程中產生出「無效率分配」(inefficient allocation) (Brown and Jackson, 1990:205)。

這種決策的無效率分配主要呈現在四個面向。其一，回扣文化將公有財產或稅收轉化成爲政治人物的私有財產，使得政府必須支出更多的經費，但是只能獲得粗糙的公共工程品質。顯然，這是典型的政府失靈。其二，爲使工程費用節制在兩百萬以內，以便指定承包商，議員對於「地方基層建設經費」的運用，傾向於分散使用在小規模的地方建設，而對於規模較大或者較迫切需要的建設案，議員反而傾向透過提案

方式，向縣級政府或者中央政府爭取，以避免動用到其所能自由支配的「私房錢」。然而，依照前述經濟規模決定府際垂直分工的理論，小型建設應由各鄉鎮市公所辦理。議員所屬的縣級單位，應致力於跨鄉鎮的公共財貨之提供，減少鄉鎮建設的外溢效果，才能使整體效率達到最大化的目的。其三，在「地方基層建設經費」盛行情形之下，爲了避免此類小型工程之需求迅速耗竭，使得地方樁腳失去分食工程款項大餅的機會，承包的廠商往往缺乏動機確保工程品質。反之，假若工程硬體能夠適時地耗損，使得地方又有公共建設的需求，則有利於樁腳進行工程發包。

其四，由於「地方基層建設經費」的小型工程實際需求可能相當有限，同時即便特定地區有建設需求，但可能受限於議員所欲回饋的承包商，往往造成供需不均的情形。簡言之，有些地方迫切需求但無可供給之樁腳廠商，反觀有些區域本無需求，卻由輔選有功的樁腳廠商提供工程建設。在這種情況下，只好將既存的建設拆掉重做，或者畫蛇添足式地消耗預算。舉例而言，柏油路面拆了又鋪；興建公園但任其荒蕪，事隔幾年又假整理之名重建；以公共造景的名義建造噴水池，但事後卻又藉口避免傳染登革熱，再將其填平。諸如此類，不勝枚舉。

就政治學理而言，民意代表應肩負起「看緊人民荷包」的責任。議會藉著對於地方政府財政的監督，有效控制政府施政，落實主權在民的意涵。然而，在侍從主義盛行的地方自治型態下，加上中央政府限制地方自籌財源，引起地方財政困窘的問題，促成以「地方基層建設經費」爲名目的肉桶政治，應爲行政效率不彰的原因之一(陳立剛, 1999; 黃世鑫, 1999; 黃錦堂, 1995)。然而，值得深思的是，1997年以來，分立政府形成之後，這樣的肉桶政治是否因爲反對黨的介入預算編列或者審議過程，而有效地被遏阻？

伍、分立政府與肉桶政治

從理論的角度觀之，分立政府的形成，對於肉桶政治，乃至於地方

財政的惡化，應該具有抑制的效果。就相當程度而言，因為行政部門所屬政黨無法掌控議會多數議席，彼此政策立場與意識形態的隔閡，使得議會扮演積極監督制衡行政部門的關鍵角色，善盡民意代表正當職務，督促行政首長和官員嚴守本分，戮力防止「不當行爲」(misbehavior)的發生。誠如Ogul (1976:18)所言，「比起反對黨的議員來說，執政黨的議員比較不會關切監督政府的功能」。

基本上，我國現存「混和制」的地方自治體制，具有美國權力分立的制衡精神。易言之，行政首長與民意代表分別由人民選舉產生，彼此必須透過協調機制分享權力，但另一方面，雙方經常處於制衡關係，防止任何機關的濫權。在這類政治體系之下，行政效率往往並非其特長。況且，這樣的政治體系經常必須仰賴政黨統合力量居間協調，才能使得對立的部門，因為政黨的集體責任歸屬，發展出合作共識，並且順暢地運作(Fiorina, 1992:405)。然而，分立政府的產生，恰如抽掉原本居間協調的重要力量，並將制度性的敵對關係，加上政黨競爭對立關係，使得分立的行政與立法機關，各自為本身政黨盤算，一方面坐視政治僵局的形成，以避免敵對政黨向選民邀功，但另一方面又極力推卸造成政治僵局的責任(Fiorina, 1992:406)。因此，Sundquist (1988)強調，政治學界需要建立一套新的政治理論，以解決這種因分立政府而產生的各種矛盾。

儘管若干學者認為分立政府的確會造成府會對立與政策僵局，然而質疑這種論點的學者強調，分立政府契合憲政體制的制衡原則，符合多數選民的預期心理，並無損於政策制訂與執行成效(Jacobson, 1991; Menefee-Libey, 1991; Petracca, 1991)。因此，分立政府根本並非真正的問題癥結所在，但卻成為某種型態的代罪羔羊，成為政府運作效率低落、管理不善的託詞。例如，Mayhew (1991)檢證1946年至1990年美國聯邦分立與一致政府的差異，藉由審慎地歸類國會制訂的重要法案，其發現一致政府與分立政府並沒有明顯的不同。Mayhew結論指出，在實際政治運作下，行政首長與議員皆須反映社會需求與選民期待，因此雖然彼此意識形態、立場互異，但仍須訴諸相互之間利益的調和，以通過

爭議性法案。

再者，亦有立論指出，在一致政府體制之下，儘管政黨扮演協調的角色，可能為分權體制可能問題提供解決之道，但諷刺的是，其亦破壞了原來制衡的本意。更進一步地說，尤其在財政監督方面，分立政府後所產生的制度性抗衡，對於行政機關或者爭相分食預算大餅的議員而言，應能提供較佳的制衡功能。誠如Niskanen (1971)所言，行政機關必然尋求預算的極大化。在行政機關編列預算與議會審議預算的權力分立原則之下，當行政與立法機關分屬不同政黨掌握，府會間可能因為缺乏政黨內部協調的機制，使得個別議員在預算審議時，對於編列預算的行政單位施加壓力，因而節制肉桶政治的行徑。舉例來說，根據Alt與Lowry (1994)的研究，其比較分析美國各州財政預算赤字狀況，發現一致政府與分立政府確實有所差別。

對於發展中的民主體制而言，假若執政黨憑藉侍從關係以協助維持政權，則政黨居中協調的力量，適足以破壞分權與制衡的原則，而為政治菁英運用公共資源擴展政黨或者個人政治資本，提供特定管道。因此，在分立政府體制之下，可能因為行政與立法部門多數議席分屬不同政黨所掌控，促使反對黨積極審議政府的預算編列，進而阻撓政府預算的獨佔性分配。

具體而言，正因為政治生態中「地方基層建設經費」有利於政治人物將公共資源轉換成為私人資本，所以分立政府可能影響該經費編列的額度。當縣府與議會政治利益一致時，例如縣長與議會內多數議員屬於相同政黨，使得彼此的輔選動員可以相互使用時，則「地方基層建設經費」的編列額度就可能增加，以回饋支持者的選舉奧援。反之，當縣長與議會多數議員不屬於相同政黨，則縣長可能較不願意將政治資源與議員分享。如是以觀，分立政府的形成，較易降低縣府與議會在編列預算時分享公共資源的動機，進而減少肉桶政治的現象。

陸、政黨退位、派系主導的台中縣議會政治生態

然而，謹慎地檢證相關資料之後，本文以為，分立政府得以改善地方財政弊端的假設，與實際情形之間，存有相當程度的落差。以台中縣「地方基層建設經費」為例，在一致政府的第13屆議會中，如前所述，每位議員可獲得500萬元基本額度的經費，以供議員在所屬選區支配使用。然而，根據訪談結果得知，當民進黨籍廖永來入主縣政府，面對國民黨所掌控多數席次的議會，而形成分立政府之後，在第14屆議會中，每位議員可取得的「地方基層建設經費」額度，不但未被刪減，反而增加到六百萬，漲幅達到兩成。

三位受訪議員NOTO、KTTT、KBFT先後提出相同的看法，「隨著總預算增加，「地方基層建設經費」的額度自然亦應有所增加」。然而，猶如表1所示，假若比較1998年度與1999年度的歲出預算，吾人可以發現，預算增加比例僅為2.4%，遠低於「地方基層建設經費」的增加幅度。筆者以為，受訪議員KBFT的觀點頗具參考價值；其指出，該經費額度增加的真正原因，應在於黑派議長顏清標的強勢要求，「目前的經濟發展，原有500萬元額度早已不能滿足目前選區需求。如果議員沒有足夠的基層建設經費，則勢必無法在選民面前展現政績，難免問政過程中會不務正業，而在選舉時會以買票或暴力之方式以求勝選」。

表1 台中縣第13屆、第14屆議會歲出預算審查情形

第13屆縣議會				
年度	縣府所編列之預算數	議會決議後之預算數	刪減數額	刪減比率
1995	22,579,999,000	22,578,337,000	1,662,000	0.007%
1996	24,397,967,000	24,396,409,999	1,557,001	0.006%
1997	26,796,789,000	26,795,179,000	1,610,000	0.006%
1998	29,134,999,000	29,134,642,000	357,000	0.001%
平均	25,727,438,500	25,726,141,999	1,296,500	0.005%
第14屆縣議會				
年度	縣府所編列之預算數	議會決議後之預算數	刪減數額	刪減比率
1999	29,767,713,000	29,762,765,792	4,947,208	0.017%
1999下半年 度及2000 度	42,219,565,000	42,155,285,000	64,280,000	0.152%
平均	35,993,639,000	35,959,025,396	34,613,604	0.0845%

註：2000年度之總預算，由於受到會計年度改至元月一日，因而依據規定，同時審1999下半年度及2000年度之總預算。

資料來源：作者整理自1995年度至2000年度預算之議會決議案。

議員KBFT所提出的解釋，雖然能夠合理化「地方基層建設經費」額度的增加，但卻不足以解釋民進黨縣長何以要給予國民黨議員更多服務選民的經費，用以增加敵對政黨議員在選區中的影響力。從政黨競爭的角度而言，除非不得已，縣長廖永來應無動機慷慨地藉由公帑培植敵對政黨議員的政治勢力。因此，廖永來此舉，應不只受議長的勸說所影響，而可能嘗試藉由這種方式提昇府會和諧互動。這種基於現實的考量，顯示廖永來本身既無能力動員支持者，以化解議會對其預算與施政之杯葛，故在某些項目進行讓步，以換取議員的妥協與支持。就政治運作而言，這或許是相當合理的策略。畢竟在傳統選區中，議員關切的事務，無非是選舉樁腳的維繫與鞏固。因為樁腳的奧援不僅攸關議員的連任與否，而且假若該議員有意改選立委或者縣長，這些樁腳亦扮演選舉動員的關鍵角色。

進而推之，藉著「地方基層建設經費」來瞭解縣府與議會的角力，

可以從多種角度加以觀察與解釋。首先，從微觀的角度來看，縣長與議長這兩位行政與立法機關領導者的行事風格，可能對於府會互動，乃至於「地方基層建設經費」的編列與審議，影響至鉅。假若仔細比較第13屆的縣長廖了以與議長林敏霖，以及第14屆的縣長廖永來與議長顏清標，吾人可以發現，這4位政治人物的行事風格的差異甚大。就派系屬性而言，廖了以與林敏霖同屬於台中縣紅派的重要領導成員。在縣政議案的推動方面，依據KBFT議員的觀察，「廖了以向來呈現強勢作風，對於議員採取各個擊破的策略，以避免議員聯合起來對縣政的推動產生阻力」。相對而言，林敏霖則以圓融的處事風格著稱，部分原因是他企圖在廖了以兩任縣長任滿之後，接替其位，競逐縣長一職。根據議會行政人員TCIS與議員MNFoT的看法，「林敏霖為爭取廖了以的支持，在議長職位上並未領導議會發揮制衡縣府的效果，形成「府會一家親」的局面。在另一方面，林敏霖亦在議會內極力協調各派系之間的爭執，避免議會同僚因為爭執而破壞和諧」。因此，林敏霖經常以議會內未曾進行表決一事深感自豪，自認為在促進議會共事的努力，成績斐然。

相較於第13屆議會的強勢縣府與弱勢議會，第14屆議會則呈現強勢議長與弱勢縣長。此間，議長是由國民黨籍省議員顏清標破格回任縣議員，以一償4年前競選議長失利而未完成的夙願。由於其資歷特別，作風海派，有效地主導派系結盟，因此經常在議會中領導議員制衡縣府的提案與施政，並藉此謀取議員集體利益。相對而言，廖永來辭去小學教員職務步入政壇，在經歷數次選舉洗鍊之後，因為國民黨派系勢力(包括「正紅派」、親第三勢力紅派，以及黑派)相持不下，趁虛而入，始贏得縣長寶座。

與其他民進黨同志相較之下，廖永來拜國民黨內紅黑對立的特有政治生態所賜，在政壇崛起甚快。但是，廖永來背後支撐的政治勢力，似乎未能以相同的速度配合其發展。猶如議員MNFT的分析，「廖永來上任之後，一方面急於藉著施政績效來培植政治勢力，另一方面卻因為缺乏強而有力的議會盟友，以對抗來自於議會對其預算與施政的杯葛，故

往往必須向議會作出重大的妥協」。因此，廖永來自就任以來，經常透過各種方式，為維持府會和諧展現「誠意」(註6)。基本上，廖永來試圖藉由分享行政資源，來取得顏清標在議事程序上的協助(註7)。

縣長與議長之所以形成強勢或者弱勢的風格，儘管可能因為個人的經驗、個性，或者背景使然，但是也可能因為政治形勢，而不得不然。從宏觀的角度來看，吾人可以發現，第13屆與第14屆縣長與議長間的強弱態勢互換，正反應出台中縣地方政壇權力結構的改變。其中，明顯的結構因素是政黨政治。台中縣自1997起由民進黨控制縣政府，但國民黨仍佔有議會多數席次。在第14屆議會的總計57名議員之中，民進黨籍僅有8位，其中5位屬於新潮流系，3位屬於美麗島系，雖然比第13屆議會多出3位，但在議會中仍然不敵國民黨33名之眾，以及16名無黨籍議員。如是以觀，或許會將第14屆議會運作過程中明顯增多的府會衝突，乃至於縣長必須提高「地方基層建設經費」換取議會的妥協，歸因於府會政黨結構的改變。

然而，倘若深入瞭解，吾人可以發現，政黨因素在其中所扮演的角色相當有限。事實上，國民黨團既未積極主導預算或者議案的進行，並且並未訴諸黨紀要求黨籍議員支持或者反對某些特定議案。換言之，黨籍身份未必能夠解釋議員的問政立場。舉例來說，在第13屆議會主流紅派當道之下，部分國民黨籍黑派議員反而被視為是大砲型的頭痛人物，因為身處的弱勢派系，當利益相左，必須適時地借題發揮，始能從中謀取利益。因此，根據議員KTTT的說法，「若干黑派議員經常輕忽國民黨縣黨部所提出的「合作」請求，反而要求縣長必須親自與那些議員進行協調，私下進行條件交換，而黨部並沒有太多籌碼與參與的空間」(註8)。相同地，在第14屆縣議會中，經常可見與第三勢力結合的部分紅派議員，以及民進黨議員在若干議題上站在同一陣線，齊力對抗國民黨「黑紅聯盟」的主流勢力。同時，受訪議員MNSeO表示，「民進黨議員亦不見得在議會中支持民進黨縣長的政策。反之，有些民進黨議員對於廖永來向國民黨議員退讓，造成這些議員得寸進尺，予取予求，表達

強烈的不滿」。

國民黨地方黨部在府會運作過程中，協調機制不彰的主因，除了在於國民黨平時缺乏經營之外，更在於國民黨對於議員的政治前途影響有限。相對於派系與樁腳輔選動員的功能，對於多數國民黨議員而言，政黨的實質助益較低。議員KOST直言，「政黨的意義並不大。我只有在選舉之前，才會因為黨內初選登記而到黨部走走」。議員KTTT也表示，「平時黨部人員很少和議員接觸，也許因為黨部少以黨意來干預議員的問政空間，也許因為黨工平日疏於經營」。對於諸多議員而言，個人選舉勝利並非來自於國民黨的奧援，反之，國民黨的勝選，卻是憑仗著地方基層民意代表苦心經營而來。由此可知，政黨因素雖然對於議員的問政可能有些影響，但是它無法更細緻地解釋府會互動，以及議員的問政立場。

相對於政黨的影響因素，派系結構卻是瞭解台中縣政治現象必須深入探討的一環(註9)。比較第13屆與第14屆台中縣議會，政治生態的主要差別在於紅派霸權的衰退。以議會預算審查的過程來看，在第13屆議會，當府會結構為一致政府，審查過程較不易見到激烈的攻防戰；儘管部份黑派議員亦曾猛烈質詢，並以次級問政團體「聯合質詢」方式，企圖對於執政的紅派縣府嚴加監督(註10)。但是，議長林敏霖與縣長廖了以同屬於紅派，配合紅派在議會中有26名議員，已接近57員的半數，並且得到第三勢力7位議員的支持，故黑派議員雖能杯葛議事程序，但若訴諸表決，仍不足以成事。關於第13屆台中縣議員派系歸屬，請參閱表2。對於黑派議員而言，與其玉石俱焚，不如見好就收，因此在廖了以運用「各個擊破」的策略之下，大多採取較合作的態度。猶如先前表1所示，在第13屆議會中，預算遭刪減的比率平均僅0.005%，相對於第14屆議會的0.0845%預算刪減比例，府會關係可謂相當和諧。

表2 台中縣第13屆議會議員派系歸屬表

縣長：廖了以(紅派) 議長：林敏霖(紅派)	
紅派 (共26席)	張靜分(一)、賴茂雄(一)、劉劍成(一)、朱麗珠(一)、陳益昌(一)、張立傑(二)、何秋炎(二)、林正卿(二)、李素貞(二)、吳維宣(三)、蘇慶雲(三)、陳清祥(三)、楊永昌(四)、張清堂(五)、吳文卿(五)、陳健楷(六)、趙志雄(六)、林敏霖(六)、楊林錦雲(六)、曾鏡融(七)、曾正光(七)、林明比(七)、林親民(七)、江勝雄(七)、余文欽(七)、陳和貴(九)
黑派 (共17席)	劉松梧(一)、林耀輝(一)、王建靜(一)、張獻能(二)、游家章(二)、林清標(二)、葉石頭(四)、吳欽賜(五)、楊紫宗(五)、蔡順源(五)、陳敏政(五)、顏清標(六)、陳芳隆(六)、藍秀鳳(六)、謝祖恩(七)、廖淑琬(七)、陳文書(八)
第三勢力 (共7席)	李月梅(三)、陳美英(四)、黃瓊仁(四)、葉國育(七)、戴萬福(七)、林仲毅(七)、何泗聰(七)
民進黨新潮流系 (共3席)	方昇茂(一)、黃丙煌(四)、蔡嘉藤(五)
民進黨美麗島系 (共2席)	林豐喜(三)、劉錦和(七)
無顯明派系色彩 (共2席)	楊秋雲(五)、叢樹林(七)

資料來源：台中縣議會主任秘書蔡文雄提供；議員姓名後面括弧內的數字代表該議員的選區。

然而，氣勢如虹的紅派在1997年縣長選舉中，由於楊派第三勢力的介入而分裂頓挫。雖然林敏霖議長已籌畫競選縣長多時，但在楊派與廖了以的運作之下，紅派終以林敏霖財務不佳為由，改推徐中雄代表參選縣長。但是，紅派省議員劉銓忠不甘於紅派大權旁落於楊派之手，故「撐起了『正紅派』的大纛，跳出來『違紀參選』」（李雙雙，1998；吳重禮，1998b）。再者，黑派郭榮振認為紅、黑輪流執政的傳統應予以維護，故亦執意參選，形成國民黨內三分天下的局勢，最後三敗俱傷，使得民進黨廖永來從中獲利。

之後，縣長選舉恩怨持續在議長選舉以及其後的議會運作中發酵。如表3資料所示，黑派在第14屆議會中席位大幅成長至22席，成為最大

派系。相對而言，紅派勢力則大幅消退，只獲得18席，另外也因為第三勢力的介入，在缺乏派系高層的溝通協調下，終於導致紅派內部分裂。若干親第三勢力的紅派議員仍然反對與黑派結盟，籌組「新政會」作為區隔。此外，部分紅派議員鑑於派系衝突導致縣長選舉失利的雙輸惡果，遂同意以合作代替對立，響應參與以黑派顏清標為首、紅派張清堂為副的「黑紅聯盟」，成為議場的主流勢力。然而，「黑紅聯盟」僅可視為次級問政團體，既非政黨，缺乏政治理念的共識。「黑紅聯盟」也非派系組織，故無倫理可言，只以利益取向為依歸。基本上，由於利害關係錯綜複雜，「黑紅聯盟」對於成員的約束力相當有限。無疑地，因為利益而結合者，往往亦因為利益而分開。因此，反應在結盟關係上，則呈現出不穩定的互動模式。

表3 台中縣第14屆議會議員派系歸屬表

縣長：廖永來(民進黨新潮流系) 議長：顏清標(黑派)	
紅派 (共18席)	蔡錦雄(一)、張靜分(一)、朱麗珠(一)、張立傑(二)、蕭隆澤(二)、李素貞(二)、蘇慶雲(三)、楊永昌(四)、陳詩哲(五)、張清堂(五)、陳健楷(六)、劉進旺(六)、黃錫嘉(六)、林碧秀(七)、蔡黃金雀(七)、林明比(七)、江勝雄(七)、余文欽(七)
黑派 (共22席)	劉松梧(一)、林耀輝(一)、王建靜(一)、張獻能(二)、游家章(二)、張愛卻(二)、陳萬通(三)、葉玉錦(三)、姚應龍(四)、林素貞(四)、蘇麗華(五)、蔡順源(五)、楊界華(五)、吳金生(五)、林汝洲(六)、顏清標(六)、陳芳隆(六)、張滄沂(七)、詹敏豐(七)、林茂裕(七)、陳文書(八)、林榮進(九)
第三勢力 (共5席)	陳啓瑩(三)、紀昭印(四)、戴萬福(七)、賴瑞珠(七)、林仲毅(七)
民進黨新潮流系 (共5席)	方昇茂(一)、廖述鎮(二)、黃丙煌(四)、蔡嘉藤(五)、張文懷(七)
民進黨美麗島系 (共3席)	劉坤體(一)、林竹旺(二)、劉錦和(七)
無顯明派系色彩 (共4席)	楊秋雲(五)、何秀英(六)、游繼岳(七)、叢樹林(七)

資料來源：台中縣議會主任秘書蔡文雄提供；議員姓名後面括弧內的數字代表該議員的選區。

以2000年的預算審議過程為例，民進黨籍議員MNSeO表示，「『黑紅聯盟』在顏清標的主導下，希望藉由此次預算審查之杯葛動作，將『地方基層建設經費』之額度由六百萬提高至一千萬」。因此，在審查之初，諸多議員便針對縣府的施政弊端，進行連番質詢，打擊縣府士氣，營造縣府因理虧而必須退讓的氣氛。這些飽受抨擊的施政作為，議員KTFT與KTTT指出，包括「縣府對於大型財團所屬社團進行不公平地補助，顯示縣府對於大財團示好的用心；縣府舉行大型活動，透過私下『委託外包』，過程並不公開，顯然有『利益輸送』之虞」。再者，廖永來以秘書職位酬庸選戰有功的高學歷人員，亦迭遭批評(聯合報，1998.03.26：第14版)。

另外，在2000年縣府預算的第二審查會中，主要有三項爭論焦點。其一，48億的「賒借收入」過於龐大，故有議員主張刪除1億1千多萬元；必須說明的是，該額度並未超過歲收比例18%的法定上限。其二，中央政府的補助款僅一百億，而縣府卻編列142億元，因此縣府溢編的42億的上級補助款應全數予以刪除。其三，6億元的「統籌分配稅款」為縣長的「私房錢」，應予以刪除。在民進黨議員劉坤鰲及「新政會」議員的主導下，第二審查會並未按照顏清標的規劃進行，引起議長極大不滿(註11)。之後，議員雖然持續有杯葛的動作，但是僵局形成之後，經過休會的動作，縣長與議長、副議長、審查委員會召集人，以及次級問政團體召集人關室密談後，便出現戲劇性之轉變，達成協議。最後，議會僅就歲入的「統籌分配稅款」部份刪除3億元，便通過了預算案；相關資料，請參閱表4。

表4 台中縣第13屆、第14屆議會歲入預算審查情形

第13屆縣議會				
年度	縣府所編列之預算數	議會決議後之預算數	刪減數額	刪減比率
1995	22,579,999,000	22,578,999,000	1,000,000	0.004%
1996	24,397,967,000	24,397,967,000	0	0
1997	26,796,789,000	26,796,789,000	0	0
1998	29,134,999,000	29,134,999,000	0	0
平均	25,727,438,500	25,727,188,500	250,000	0.001%
第14屆縣議會				
年度	縣府所編列之預算數	議會決議後之預算數	刪減數額	刪減比率
1999	29,767,713,000	29,747,713,000	20,000,000	0.067%
1999下半年度及2000	42,219,565,000	41,919,565,000	300,000,000	0.711%
平均	35,993,639,000	35,833,639,000	160,000,000	0.389%

註：1. 2000年度之總預算，由於受到會計年度改至元月一日，因而依據規定，同時審1999下半年度及2000年度之總預算。

2. 本表僅就議會針對縣府所提之歲入預算刪減數額進行整理。實際上，即使議會並未針對歲入預算進行刪減，但由於在歲出預算方面，議會對於總支出預算進行刪減，因此縣府必須將歲入預算自行調整跟歲出預算相同。

資料來源：作者整理自1995年度至2000年度預算之議會決議案。

雖然部分媒體推測縣府必然在休會期間中做出重要讓步，才會出現如此「戲劇性」的轉變(民衆日報，1999.05.29：23版)。但是，受訪議員MNSeO透露，「議會也可能無意維持這樣的僵局，所以才會妥協。因為預算無法通過，議員的樁腳便無法獲得工程，議員回扣收入也喪失，故議員亦必須承擔損失與壓力」。在地區性選舉中，勝選與否除了議員個人條件之外，能否獲得利益團體在金錢與人力的奧援，往往也是關鍵因素。因此，這些提供支援的地區性利益團體，如農會、水利會等，對於議員具有相當的影響力。雖然廖永來在府會關係中處於下風，但是縣長職位所累積的行政資源，往往隨著在位時間愈久，而增強對於這些利益團體領導幹部的影響。換言之，議員、利益團體，以及縣長之間，形

成特殊的生態關係。受訪議員KTTT表示，「廖永來在預算審查過程當中，曾經動員這些利益團體對其所支持的議員進行遊說，最後終能扭轉局勢，達成協議」。

總體觀之，當分立政府形成，如台中縣第14屆議會與縣府的對立，縣長可以選擇強硬地改變既有成規，也可以在原有體制之內，尋求妥協與發揮的空間。如何抉擇，並非取決於政黨分立與否。易言之，府會分別由不同政黨所主導，可能強化議員向縣府爭取諸如「地方基層建設經費」等肉桶利益的動機，並且減弱縣長提供經費的意願，造成府會之間的緊張與衝突。然而，對立所造成的僵局，對於府會雙方都形成巨大的壓力，促使雙方尋求解決之道。因此，經費編列的多寡，派系結構似乎是主要的考慮因素。從台中縣的案例來看，派系政治的影響甚為顯著。相對於第13屆議會，第14屆議會因為紅派的分裂，使得議員的集體行動，缺乏派系的倫理規範與統攝力量，造成議員各自組成次級問政團體，爭相逐利。台中縣第14屆議會次級問政團體，詳如表5所示。對於縣長而言，除非議會的主流與其屬於相同黨派，得以克服地方政府體制下府會制衡的設計，主導地方財政分配，否則適度地妥協於議會的需索，應是可以預期的結果。

表5 台中縣第14屆議會次級問政團體一覽表

次級問政團體	成 員
日新會(黑派) (共13席)	顏清標(議長)、劉松梧、蔡順源、陳芳隆、張愛卻、陳萬通、姚應龍、蘇麗華、林汝洲、張滄沂、林茂裕、詹敏豐、游繼岳
政言會(黑派) (共7席)	游家章、林素貞、吳金生、楊秋雲、葉玉錦、張獻能、楊界華
三人小組 (共3席)	林耀輝、陳文書、林榮進
同心會(紅派) (共13席)	張清堂(副議長)、陳健楷、余文欽、朱麗珠、楊永昌、何秀英、蔡錦雄、蕭隆澤、李素貞、陳詩哲、蘇慶雲、林碧秀、蔡黃金雀
新政會(紅派) (共11席)	江勝雄、張立傑、張靜分、劉進旺、賴瑞珠、黃錫嘉、林明比、林仲毅、戴萬福、陳啓瑩、紀昭印
民進黨縣長派 (共4席)	方昇茂、張文懷、蔡嘉藤、廖述鎮
民進黨非縣長派 (共4席)	劉坤鱧、林竹旺、黃丙煌、劉錦和
未加入次團議員 (共2席)	王建靜(黑派)、叢樹林(無派系色彩)

資料來源：台中縣議會秘書林金滄提供

面對議會的牽制與杯葛，行政首長使用的策略往往是分化議員的結盟與集體行動，和個別議員私下達成協議，而這種協議方式，經常以公共資源作為籌碼，造成地方財政效率低落。由於派系是整合議員集體行動的組織性力量，因此當這股力量為縣長所掌握時，則府會嚴重衝突應不至於發生。反之，當這股力量被分立的議會所控制，則縣長「分進合擊」的策略較不易成功，必須作出更大的退讓，耗費更多的公共資源，始能達成協議。在台中縣第14屆議會中，因為紅派的式微，議會分裂成為國民黨的「黑紅聯盟」、第三勢力，以及民進黨等集團，而民進黨內部又分為新潮流系與美麗島系，次級問政團體林立，促使縣長有機會予以各個擊破。這正足以解釋，為何第14屆議會的「地方基層建設經費」

額度由500萬升高到600萬元，但其後卻無法如多數議員所願，進一步升高到1千萬元。

柒、結語

自1997年縣市長選舉之後，縣市層級府會由不同政黨掌控之分立政府，已甚為普遍；而2000年總統大選之後，此一現象更擴展至中央政府層級，其衍生的政治運作與決策、執行等問題日益凸顯，其重要性，不言可喻。鑑於分立政府議題具有重要的理論意涵和實際的參考價值，本文旨在檢證一致政府與分立政府的影響，並以台中縣第13屆與第14屆議會為研究對象，嘗試以經費編列與預算刪減幅度等面向，作為檢測指標。

綜合指標所呈現的結果可知，當地方府會結構從一致政府轉變成為分立政府之後，財政效率表現似乎並未改善，肉桶政治甚至呈現更為嚴重的趨勢。對於台灣地方政黨政治發展充滿期待的人士，對於這種情形或許有些失望。當然，台中縣政壇可能有其特殊性，因此無法推論到其他縣市的狀況。若將本研究與其他案例，如南投縣、台南縣、宜蘭縣等，作進一步的比較，將有助於推論政黨與派系在地方行政中所扮演的角色。

以往，國民黨透過地方選舉，不僅在地方培植敵對的派系力量，更壟斷性的分配地方政治經濟資源，使政治菁英得以建立起侍從關係，以維繫派系的集體利益(註12)。近來，國民黨在經歷權力繼承、民主轉型的歷程之後，地方派系領袖逐漸進入中央權力核心，政黨由於無法操控候選人提名、缺乏政經資源籌碼等因素，對於派系的影響已逐漸喪失(王振寰, 1996)。敵立派系經常必須在選戰中，耗費大量資源，以期擊潰對手(註13)。選舉資本的需求，使得政治人物必須利用公共資源來填補其財務坑洞，因此形成地方政治的惡性循環。

基本上，當民進黨入主縣府，切斷了原先府會順暢的利益輸送管道，應是改革地方政治，增進行政效能的良機。然而，此種預期卻忽略

了制度本身具有「路徑相依」(path-dependent)的慣性，亦即制度運作的邏輯並未改變。一方面，選民仍然要求選區服務，舉凡如紅白喜慶的酬酢、排他性地方基層建設等，而且依舊習慣於以金錢交換選票。另一方面，政治人物提供選民所需的服務與請託，並且積極為連任累積人力及財務資源，故必須持續攫取公共資源，以保障政治前途。當政黨無法提供這種供給與需求，地方派系和侍從關係便會廣續維持。這種對於地方派系和侍從關係的依賴，促使既得利益者與制度改革進行對抗。如是以觀，劇烈的革新往往較漸進的改革，遭遇更大的阻力。

本研究結果顯示，期望改變派系政治與地方財政問題，政黨輪替可能是過於簡單的答案。由於縣府與議會之間權力結構的差別，因此縣長仍是改革的重要動力。基本上，行政資源大多集中在行政首長手上，其肩負民意付託光環，較易成為社會矚目的焦點，在政治競爭中往往佔有強勢地位。相對於行政首長的職權，議會屬於水平式權力結構，亦即議員們的法定權力大致相仿。合議制的議會結構經常導致的集體行動邏輯的困境；換言之，個別議員均希望同僚能攜手合作，向行政首長爭取共同利益，然而他們也希望透過與行政首長的私人關係，獲致個別利益。畢竟，正如議會流傳的諺語所言：再有勢力的議員，也無法阻止縣長多給某些議員好處。因此，雖然民進黨縣長無力拂逆龐大的政經利益集團，改變遊戲規則，但若融入原有的運作邏輯，也可有寬廣的揮灑空間，從事漸進改革。

再者，意圖改革派系政治及其弊端，也許需要改變的不只是政治服務的提供者(政黨、行政官員，或者民意代表)，而包括政治需求者(選民)的品質：是否有關心公共工程品質、積極參與公共事務的民衆。改變公民文化不啻是令人卻步的龐大工程，牽涉到諸多層面與制度的變革。然而，巨大的改革仍可由較小的制度變革來引發。就改善肉桶政治與財政效率而言，將預算與採購過程透明化也許是急迫需要的。採購法規的革新或許能夠提供機制以防止弊端，但未必能夠改善政治體質，當該弊端需求仍然存在，既得利益者仍會嘗試規避法規的限制。就改善需求面而

言，預算分配制度的變革應是重點。事實上，派系政治並非我國所獨有，許多發展中國家亦具有此現象，其中不乏轉型成功的實例。

巴西Porto Alegre市的改革經驗即是顯著案例。在這130餘萬人口的城市，施行「參與式預算」(participatory budget)制度。該制度將改善市政建設(諸如馬路鋪設、排水溝與下水道建設，以及校舍建築等)經費，交由「社區論壇」(neighborhood-based forums)決定。全市劃分為16個「預算區」(budget districts)，在每個預算區選出代表參與全市的預算審查，並決定該區市政建設的優先順序，並由跨區的「市政預算會議」(city budget council)決定各區的預算分配。各區所分配的款項，則透過「社區論壇」討論其應用方式。該制度試行多年，不僅促成市民參與公共事務，均衡提供民生基礎建設，同時也提高了預算過程的透明度，減少公共資源被濫用的機會。

這種制度雖不必然適合移植到我國的地方自治，但是它提供了重要的思考方向：如何透過組織化的公民，促使預算編列更符合公平與效率的原則。在避免大幅更動現行制度的前提之下，將「地方基層建設經費」委由地方社區組織決定其用途，並且加強自願性非營利組織對於公共工程發包的監督，或許能夠抑制肉桶政治所造成的弊病。就長期而言，公民參與亦是社會教育的一環。就相當程度而言，民衆參與公共事務不僅考量自身的利益，也可能具有理想性的動機，諸如維護自然生態、照顧弱勢團體等。根據Wilson (1995)的觀點，促成人民以集體行動參與公共事務的誘因，可區分為「物質誘因」(material incentives)、「社會關係誘因」(solidary incentives)，以及「理念誘因」(purposive incentives)等三種。當然，人們可能因為物質誘因而參與，期望在利益衝突中尋找妥協方案。與此同時，部分民衆會因為政治理念而行動，具備討論公共政策的理性。在此情形下，政黨政治較具有集體責任的成分，而與派系政治所呈現的掠奪公共資源，呈現出不同的風貌，進而提昇地方民主行政的品質。

附錄、深度訪談受訪者名單

受訪者編碼	受訪者身份	訪問次數
MNSeO	民進黨，第14屆縣議員	5次
MBFO	民進黨，第14屆縣議員	1次
MNFT	民進黨，第13屆、第14屆縣議員	1次
MNFoT	民進黨，第13屆、第14屆縣議員	2次
KTTT	國民黨，第12屆、第13屆、第14屆縣議員	8次
KTFT	國民黨，第10屆、第11屆、第12屆、第13屆、第14屆縣議員	1次
KOST	國民黨，第13屆、第14屆縣議員	1次
NOTO	無黨籍，第14屆縣議員	1次
KBFT	國民黨，第12屆、第13屆、第14屆縣議員	6次
TCSE	議會行政人員	1次
TCPC	議會行政人員	1次
KREB	縣府官員	1次
TCIS	議會行政人員	1次

註釋

註 1：1997年縣市長選舉，民進黨勝選地區包括台北縣蘇貞昌、宜蘭縣劉守成、桃園縣呂秀蓮、新竹縣林光華、台中縣廖永來、台南縣陳唐山、高雄縣余政憲、屏東縣蘇嘉全、基隆市李進勇、新竹市蔡仁堅、台中市張溫鷹，以及台南市張燦鎰。無黨籍縣市長包括苗栗縣傅學鵬、南投縣彭百顯，以及嘉義市張博雅。國民黨勝選者有彰化縣阮剛猛、雲林縣蘇文雄、嘉義縣李雅景、台東縣陳建年、花蓮縣王慶豐、澎湖縣賴峰偉、福建省金門縣陳水在，以及連江縣劉立群。1999年9月國民黨籍雲林縣長蘇文雄病逝，遺留任期依法補選；11月初，選戰煙硝塵埃落定，無黨籍候選人張榮味(原為國民黨籍，因1997年縣市長選舉違紀參選遭開除黨籍)擊潰其他競爭對手，入主雲林縣政府。隨後，國民黨中央決議恢復張榮味黨籍。

註 2：事實上，台灣地區不僅在地方層級呈現分立政府型態，甚至在中央政府層級方面，總統與立法院分屬不同政黨掌控的局面亦已形成。1996年第9任總統直接民選，並不出人意料地，李登輝以「在職者優勢」(incumbency advantage)贏得54%的選票，擊潰其他角逐者蟬聯總統寶座，賡續國民黨的執政基礎。87年底立委選舉，國民黨贏得絕對多數席次。2000年第10任總統大選，民進黨候選人陳水扁以39.3%的得票率當選，國民黨黯然交出長達半世紀的中央執政權，但仍掌握立法院多數優勢。2001年第五屆立委選舉結果揭曉，政黨席次局勢丕變。民進黨在此次國會改選中順利取得第一大黨的地位，攻下87席，得票率為33.38%。原本在國會占有絕對優勢的國民黨只取得68席，得票率為28.56%。親民黨和台灣團結聯盟初試啼聲均各有斬獲，分別取得46席與13席，得票率分別為18.57%及7.76%。另外，新黨與台灣吾黨各取得1席，得票率未跨越5%門檻；無黨籍及未經政黨推薦當選者9席。儘管

民進黨取得立法院相對多數席次，但仍無法掌握絕對議席，故就定義而言，我國中央政府仍屬於分立政府型態。

註 3：若干學者提出，這樣的經濟學模型，基本上忽略了公平性等其他政策目標；對於Tiebout (1956)模型的批評，請參考Buchana與Geotz (1972)。此外，亦有學者認為地方政府滿足地方需求的短視性策略，易於引發政策惡性循環的效應。以環境保護為例，貧窮地區政府，可能因為地方需求，以降低環境管制標準的方式，藉以吸引較高污染性工業的投資，使得地方環境更加惡化，而需要更多的資源，以維持地方衛生安全的生活環境。相關論點，詳見Revesz (1997)詮釋的環境法規「競弛效果」(race-to-the-bottom effect)。

註 4：就預算編列而言，「地方基層建設經費」並非預算書中的具體列支項目，僅是一項通稱，亦可稱之為「工程配合款」或「工程分配款」者。然而，受訪議員們偏好使用「地方基層建設經費」這一名稱。在第13屆議會初期，每位議員所分配到的「地方基層建設經費」為300萬元，另外尚包含地方建設所需的水泥數百包。依據受訪議員指出，這些水泥包數額並非是由縣府分配到各議員家中，或是由縣府倉庫統一存放，而大多換算成實際金額交由議員購置。因此，雖然每位議員所分配到的建設經費名義上為300萬元，但實際所得的經費卻遠較此為多。而至第13屆中期，「地方基層建設經費」才由原先的300萬元增加至500萬元。

註 5：依據訪談瞭解，議員往往在月初縣府經費較寬裕時，向行政部門提出「地方基層建設經費」建議單，以便順利取得所需工程款。

註 6：廖永來縣長刻意保持低調，頻頻向議會示好的舉措，包括同意議會「自肥」預算。受訪議員KBFT表示，「該預算在議會行政人員的協助之下，由1997年度的2億多元暴增到1999年的4億多元，以及2000年度的6億元(總計18個月的預算)，項目包括添購議長豪華座車與提高議員應酬費等，都被縣長無條件接受，為即將登場

的總預算審查先行示好」。此舉適逢南投縣長彭百顯刪除議會預算，兩相對照之下，格外引人注目(自由時報，1998.04.27：13版；聯合報，1998.04.24：14版)。廖永來縣長刻意保持低調，頻頻向議會示好的舉措，包括同意議會「自肥」預算。受訪議員KBFT表示，「該預算在議會行政人員的協助之下，由1998年度的兩億多元暴增到1999年的4億多元，以及2000年度的6億元(總計18個月的預算)，項目包括添購議長豪華座車與提高議員應酬費等，都被縣長無條件接受，為即將登場的總預算審查先行示好」。此舉適逢南投縣長彭百顯刪除議會預算，兩相對照之下，格外引人注目(自由時報，1998.04.27：13版；聯合報，1998.04.24：14版)。

註7：但是，議員MNSeO議員表示，「從幾次議案、預算審查的過程來看，廖永來的示好動作，並未獲得議員們同等的善意回應，反而向廖永來要求更大的讓步。廖永來的讓步，亦招致同黨議員「無能」的抨擊」。面臨黨內外的壓力，使得縣府在議會開會期間必須戰戰兢兢，避免因為任何微小的行政疏失，而造成重大議案審查的延宕。這種現象在第13屆議會中，從未出現過。

註8：實際上，國民黨雖然曾經召開「黨團協調會議」，嘗試透過黨部主委協調國民黨議員支持縣府的提案，但是黑派議員普遍認為，黨團協調會議明顯為執政的紅派護航，故每次會議都拒不參加，致使黨團協調會議猶如紅派議員的派系會議。

註9：對於台中縣紅黑兩派的尖銳對立，以及近年來以長億集團楊天生為首的第三勢力之興起，向來為關心地方派系的人士所津津樂道的話題。縣府官員KREB提及，一則普遍流傳的地方笑話，「紅派的人去世，不敢請黑派的法師超渡，怕升不了西天」。另外，其亦表示，「紅黑兩派較核心的支持者，在接近選舉之前都避免私下同桌用餐，以免有「夜奔敵營」的嫌疑」。筆者亦曾與紅黑兩派政治人物同桌吃飯，在黑派客人尚未入席之前，紅派友人便

事先提醒，席間應避免政治性話題，以免彼此尷尬。

註10：在第13屆議會，黑派議員成立「正言會」以作為制衡縣府的主要團體。「正言會」成員共有9人，並未包括所有的17位黑派議員。

註11：根據受訪議員MBFO指出，「顏清標曾經當著劉坤鰐的面說：『要不是我現在是議長，我就揍你』」。之後，劉坤鰐則表示他只是執行縣長「付委」的工作，一切合法，問心無愧。

註12：派系的壟斷性經濟特權可歸納為四類。其一，政府特許的區域性獨佔經濟資源，包括銀行、信用合作社、非信用合作社(如生產事業合作社)、農漁會(信用部門)、汽車客運運輸公司、廣播電台、觀光旅館業等。其二，省營行庫的特權貸款。其三，省政府及各級政府的公部門採購利益或佣金，尤其是公共工程的包攬。其四，以地方政府公權力所換取的經濟利益，其又可區分為兩類，一為表面上合法的假公濟私行為，譬如利用都市計畫或公共建設規劃進行土地投機炒作，另一為以公權力掩護寡占性的非法經濟活動，例如地下舞廳與賭場的經營。其中，尤以第四類經濟特權對於派系最為重要(朱雲漢, 1992: 151-152; 趙永茂, 1997)。

註13：吾人以為，政治人物對於公職的依賴可能逐漸加深。其邏輯甚為簡明，諸多政治人物一旦參與政治活動，就必須藉由職位向公、私金融單位，例如農漁會、信用合作社、銀行或企業界，預支經費從事競選。事實上，這些政治人物本身可能缺乏足夠的信用額度，唯其職位卻能為個人提供某種程度的擔保。故當政治人物未能當選，經常意味著其借貸將被金融單位抽回，隨之面臨嚴重的財務危機。

參考文獻

一、中文資料

- 王振寰 (1996) *誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構*。台北：巨流圖書公司。
- 朱雲漢 (1992) 「寡佔經濟與威權政治體制」，蕭新煌等合著 *剖析台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削*（原名：*壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析*），頁139-160。台北：前衛出版社。
- 吳重禮 (1998a) 「美國『分立性政府』與『一致性政府』體制運作之比較與評析」，*政治科學論叢*，9期，頁61-90。
- 吳重禮 (1998b) 「國民黨初選制度效應的再評估」，*選舉研究*，5卷2期，頁129-160。
- 吳重禮 (2000) 「美國『分立性政府』研究文獻之評析：兼論台灣地區政治發展」，*問題與研究*，39卷3期，頁75-101。
- 吳重禮 (2001) 「分立政府：肇因、影響、改革」，*中國行政評論*，10卷4期，頁1-22。
- 吳重禮 (2002) 「美國『分立政府』運作的爭議：以公共行政與政策為例」，*歐美研究*，付梓中。
- 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*，付梓中。
- 吳重禮、楊樹源 (2001) 「台灣地區縣市層級『分立政府』與『一致政府』之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例」，*人文及社會科學集刊*，13卷3期，頁251-305。
- 李允傑 (1999) *國會與預算：政府預算審議過程之實證研究*。台北：商鼎文化出版社。
- 李雙雙 (1998) 「冬瓜標、楊天生又要大幹一場：台中縣紅黑兩派化敵為友？」，*財訊*，191期，頁114-116。

- 周素卿、陳東升 (1998) 「基層選舉下的地方政治與經濟利益」，陳明通、鄭永年主編 *兩岸基層選舉與政治社會變遷*，頁71-126。台北：月旦出版社。
- 許增如 (1999) 「一九九六年美國大選中的分裂投票行爲：兩個議題模式的探討」，*歐美研究*，29卷1期，頁83-123。
- 陳立剛 (1999) 「精省後地方政府預算審議問題之初探」，翁興利主編 *地方政府與政治：精省後之財政自主與地方分權*，頁37-52。台北：商鼎文化出版社。
- 陳東升 (1995) *金權城市：地方派系，財團與台北都會發展的社會學分析*。台北：巨流圖書公司。
- 陳陸輝、游清鑫 (2001) 「民眾眼中的分立政府：政黨的府會互動與首長施政滿意度」，*理論與政策*，15卷3期，頁61-78。
- 黃世鑫 (1990) 「地方財政自主與地方自治：精(凍？廢？)省後的省思」，翁興利主編 *地方政府與政治：精省後之財政自主與地方分權*，頁53-91。台北：商鼎文化出版社。
- 黃紀、吳重禮 (2000) 「台灣地區縣市層級『分立政府』影響之初探」，*台灣政治學刊*，4期，頁105-147。
- 黃錦堂 (1995) *地方自治法治化問題之研究*。台北：月旦出版社。
- 趙永茂 (1996) 「台灣地方派系的發展與政治民主化的關係」，*政治科學論叢*，7期，頁39-55。
- 趙永茂 (1997) *台灣地方政治的變遷與特質*。台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 趙永茂、黃錦堂、陳立剛 (1998) *中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究—省(市)與縣(市)政府案例分析*。台北：行政院研究發展考核委員會研究報告。

二、英文資料

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1990) *Mandates*.

Cases in State-local Relations. Washington D.C.: Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

- Alt, James E., and Robert C. Lowry (1994) "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States." *American Political Science Review* 88 (4): 811-828
- Alvarez, R. Michael, and Jason L. Saving (1997) "Deficit, Democrats, and Distributive Benefits: Congressional Election and the Pork Barrel in the 1980s." *Political Research Quarterly* 50 (4): 809-831
- Binder, Sarah A. (1999) "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96." *American Political Science Review* 93 (3): 519-533.
- Brady, David W. (1993) "The Causes and Consequences of Divided Government: Toward a New Theory of American Politics?" *American Political Science Review* 87 (1): 189-194.
- Brown, Charles V., and Peter. M. Jackson (1990) *Public Sector Economics*. Cambridge, MA: Blackwell
- Buchana, James, and Charles M. Geotz (1972) "Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model." *Journal of Public Economics* (1): 25-42.
- Burby, Raymond J., and Robert G. Paterson (1993) "Improving Compliance with State Environmental Regulations." *Journal of Policy Analysis and Management* 12 (4): 753-772.
- Chen, Don-yun, and Huang Tong-yi (1999) "Divided Government: A New Approach to Taiwan's Local Politics." *Issues & Studies* 35 (1): 1-35.
- Coleman, John J. (1999) "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness." *American Political Science Review* 93 (4): 821-835.
- Cox, Gary W., and Samuel Kernell (1991) "Introduction: Governing a Divided Era." In *The Politics of Divided Government*, ed. Gary W.

- Cox and Samuel Kernell. Boulder, CO: Westview Press. Pp. 1-10.
- Cutler, Lloyd N. (1988) "Some Reflections about Divided Government." *Presidential Studies Quarterly* 18 (3): 489-490.
- Dornbusch, Rudiger, and Stanley Fischer (1994) *Macroeconomics*. New York: McGraw-Hill.
- Ferejohn, John A. (1974) *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fiorina, Morris P. (1992) "An Era of Divided Government." *Political Science Quarterly* 107 (3): 387-410.
- Fiorina, Morris P. (1996) *Divided Government*. 2nd ed. Boston: Allyn and Bacon.
- Gilbert, Richard, Don Stevenson, Herbert Girardet, and Richard Stren (1996) *Making Cities Work: The Role of Local Authorities in the Urban Environment*. London: Earthscan.
- Healy, Robert G. (1976) *Land Use and the States*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Hirschman, Albert (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jacobson, Gary C. (1991) "Explaining Divided Government: Why Can't the Republicans Win the House?" *PS: Political Science and Politics* 24 (4): 640-643.
- Landé, Carl H. (1977) "Introduction: The Dyadic Basis of Clientelism." In *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*, ed. Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Landé, and Laura Guasti. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. Pp. xiii-xxxvii.
- Leonard, John (1991) "Divided Government and Dysfunctional Politics." *PS*.

- Political Science and Politics* 24 (4): 651-653.
- Lomnitz, Larissa Adler (1988) "Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model." *American Anthropologist* 90 (1): 42-55.
- Mayhew, David R. (1991) *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- Menefee-Libey, David (1991) "Divided Government as Scapegoat." *PS: Political Science and Politics* 24 (4): 643-646.
- Niskanen, William A, Jr. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nivola, Pietro S. (1998) "The New Pork Barrel." *Journal the Public Interest* 131 (1): 92-104.
- Ogul, M. S. (1976). *Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislative Supervision*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Ostrom, Vincent, Robert Bish, and Elinor Ostrom (1988) *Local Government in the United States*. San Francisco: ICS Press
- Petracca, Mark P. (1991) "Divided Government and the Risks of Constitutional Reform." *PS: Political Science and Politics* 24 (4): 634-637.
- Powell, John Duncan (1970) "Peasant Society and Clientelist Politics." *American Political Science Review* 64 (2): 411-425.
- Revesz, Richard L. (1997) "Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the 'Race-to-the-Bottom' Rationale for Federal Environmental Regulation." In *Foundations of Environmental Law and Policy*, ed. Richard L. Revesz. New York: Oxford University Press. Pp. 169-182.
- Riker, H. William (1986) *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Scott, James C. (1972) "Patron-Client Politics and Political Change in

- Southeast Asia.” *American Political Science Review* 66 (1): 91-113.
- Shepsle, Kenneth, and Barry R. Weingast (1984) “Political Solutions to Market Problems.” *American Political Science Review* 78 (2): 417-434.
- Stevens, Joe B. (1993) *The Economics of Collective Choice*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sundquist, James L. (1986) *Constitutional Reform and Effective Government*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- 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.
- Sundquist, James L. (1990) “Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System.” *Presidential Studies Quarterly* 20 (3): 533-543.
- Tiebout, Charles (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.
- Wilson, James Q. (1995) *Political Organizations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wise, Charles, and Rosemary O’Leary (1997) “Intergovernmental Relations and Federalism in Environmental Management and Policy: The Role of Courts.” *Public Administration Review* 57 (2): 150-159.
- Zimmerman, Joseph F. (1992) “Study Fixes Costs of Unfunded Mandates.” *National Critic Review* 81 (2): 183.