

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫結果報告

總統制行政立法僵局的產生與突破：

美國柯林頓政府個案分析

**The Executive-legislative gridlock and its overcome:  
An Analysis of the Clinton Government**

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC 902414H002012

執行期間：九十年八月一日至九十一年七月三十一日

計畫主持人：鄧志松

Email: [terry@ccms.ntu.edu.tw](mailto:terry@ccms.ntu.edu.tw)

計畫參與人員：兼任研究助理 李拓梓，黃瓊秋，陳昌宏，余珊蓉，王俊文、葉俊亨，郭錦隆

執行單位：國立台灣大學國家發展研究所

中 華 民 國 九 十 一 年 十 二 月 二 十 四 日

## 總統制行政立法僵局的產生與突破： 美國柯林頓政府個案分析

The Executive-legislative gridlock and its  
overcome: An Analysis of the Clinton  
Government

鄧志松 助理教授

國立台灣大學國家發展研究所

### 中文摘要

本研究旨在探討美國總統制運作分裂政府與政治僵局間的關係。以柯林頓政府為例，分析政治僵局產生的緣由，總統與國會的角色扮演，以及柯林頓總統突破僵局的策略，探討成敗的緣由。

關鍵詞：總統制、政治僵局、柯林頓政府、總統、國會

### 英文摘要

This research aims to scrutiny the relationships between a divided government and the expected political gridlock. The researcher focus on the case of the Clinton government, trying to explain the mechanism of the executive-congressional antagonism, the strategies taken by both sides, and the possibility of getting out of the difficult situation.

Keywords: Presidentialism, Political Deadlock, the Clinton Government, Presidency, Congress

### 計畫緣由與目的

美國總統制最基本的原則是分權制衡。然權力分散後，事權無法統一、責任難以釐清，易於彼此掣肘、怪罪。二次大戰以後，分裂政府變成常態，行

政、立法僵局乃成爲學界關注的重點。分裂政府是否一定會形成僵局？僵局的實質影響爲何？要如何擺脫僵局的困境？這些均是本研究關注的要點。

本研究以柯林頓政府爲例，探討分裂政府、乃至於僵局形成的緣由，分析爭奪政策主導權，總統與國會採取的策略、其影響，並評估成效。最後，吾人還探討總統制的架構下，擺脫政治僵局的可能性。

台灣政局詭譎多變，政黨輪替之後，行政、立法陷入前所未有的僵局。柯林頓政府突破困境的經驗有頗多值得我們深思之處。

### 結果與討論

美國憲法分別賦予總統與國會影響立法最後結果的權限。總統與國會權力基礎不同，分享權力，然經常對立、掣肘，政策推動不易。強化總統職權、確立政治責任之議乃起。民意似乎也期待一個強勢的政府，以落實競選承諾。學界相關的研究，不知不覺地，也視總統爲權力核心，以立法績效作爲衡量總統成敗的指標。然而，這些現象可能都誤解了美國憲政的本質，及其權力結構。過度強調總統的角色，不僅無助於瞭解政治現實；甚且，造成總統自我期待過高，激化衝突，反而促成行政與立法的僵局。

本研究以柯林頓政府爲對象，發現一開始柯林頓亦掉進這個錯估情勢的陷阱。執政前兩年，柯林頓挾民意支持，雄心萬丈，自我期許很高，要求執政團隊百日內提出健康保險、福利改革、工作訓練等法案。

然囿於民主黨喪失政權已久，欠缺中央執政經驗。初期步調混亂，與媒體

關係緊張，政治任命頻頻出錯，還莫名其妙地被軍中同性戀等不是很重要的議題所困住。

國際情勢的發展也打亂了新總統的改革部局。波士尼亞、中東、俄羅斯、索馬尼亞、海地的動亂，還有中國最惠國待遇、北韓核武問題，均在這個時候發生，令白宮窮於應付。

最後，柯林頓在健康醫療保險方案上孤注一擲，很快地宣告失敗。柯林頓顯然過度高估自己的政治實力，乃致一事無成。

期中選舉時，柯林頓總統又積極介入。選舉的挫敗令其聲望跌到谷底，更糟糕的是他開始面對分裂政府的事實。

此時的國會共和黨出現前所未有的團結。期中選舉在金瑞契的領導下，推出聯合政見「與美國有約」，與總統分庭抗禮。勝選後，金瑞契竟然也犯了同樣的錯誤。挾勝選餘威，積極運用媒體力量，搶盡風頭，眾議院成爲議程的發動機。然而，共和黨的團結不能擔保法案通過。共和黨在眾院只比民主黨多十三席，參院多六席。就算法案在眾院通過，還得面對參院。參院有保障少數特權的傳統，共和黨的法案要通過不是那麼容易，除了參院外，還有總統的否決權等待其後。結果，金瑞契的三十三個「與美國有約」法案沒有一個成功。

不過最重要的決戰點是預算審查。金瑞契堅持七年內平衡預算，柯林頓一直保持低調，留心民意動向，小心應付。最後，兩方僵持不下，導致九六年初兩度聯邦政府關閉。總統與國會彼此怪罪對方，而且都把賭注壓在民意之上。九六年底的選舉證明總統贏了，金瑞契的強悍令人民反感。柯林頓連任成功，國會議席亦有展獲，雖然仍無法改

變分裂政府的事實。

顯然，金瑞契誤解了九四年期中選舉傳達的政治訊息，他過度高估自己的政治實力，犯了與柯林頓同樣的錯誤。政治僵局的形成可能源於總統，亦可能源於國會。

九七至九八年是柯林頓政府反敗爲勝的兩年。不僅立法在質、量上都有傲人成績。更重要的是經濟快速復甦。九七年預算赤字問題居然提前解決。柯林頓的成功絕非偶然，我們清楚地察覺他行事風格的明顯轉變。此種轉變可追溯自九五、九六年他失意的時候。

這兩年柯林頓並沒有閒著。大量運用民意調查資料，細心調整政治定位，走多方討好的中間路線，尋找新議題，並運用政治廣告。四處演說，尋找細小但影響人民生活的議題，比如社區，政府革新、家庭、中產階級價值、弱勢團體、防範恐怖主義，甚至學校制服、網路發展、醫院管理、性犯罪登記、進口食品等都可能成爲演講的內容。九五年四月十九日發生的奧克拉荷馬州政府爆炸案，給柯林頓最好的表現機會。他親民、關懷、仁慈的形象獲得人民極大的好感。而民意支持不是用來對抗國會的，而是增加與國會妥協、談判的籌碼。柯林頓不再提大型的立法案，改用沈潛、遊說的方式，與國會合作，其成果是豐碩的。九八年期中選舉，民主黨小勝，柯林頓總算是穩住了政局。

不過，連串的醜聞亦開始浮出檯面。九九年醜聞案愈演愈烈，打亂了白宮的內政部局。就在關鍵時刻，柯林頓發動對南斯拉夫的轟炸，似乎有藉戰爭轉移國內問題焦點的嫌疑。然而，沒有用，柯林頓還是要面對嚴酷的彈劾考驗。最後彈劾案沒有成立。不過值得注

意的是彈劾案的發生是高度政黨動員的結果；然而，也正是因為高度政黨動員，彈劾案不可能獲得參議院需要的三分之二多數。柯林頓是逃過一劫。

從柯林頓政府的個案，應證了我們本來的預期。一致政府無法擔保總統執政順利，分裂政府也未必造成行政與國會僵局。分權體制下，總統在擬定議題的優先順序、或加速某個議題的進展上，有相當大的影響力，但無法主導整個過程。政黨統合的力量有限，責任、功過歸屬難以確立。而對民意的解讀在解決權力競爭上亦少直接功效。

總統或國會高估憲法所賦予的權力，或高估民意期待，都可能陷入政治僵局。在分權制度下，政治領袖需要有更多的政治技巧，而與國會維持良好的關係當是首要之務。

研究報告目次如下：

#### 壹、分裂政府的憲政意義

- 一、權力分立的憲政意義
- 二、惡夢的開始：分裂政府
- 三、突破僵局的可能性

#### 貳、柯林頓政府的崛起

- 一、政治環境與策略地位
- 二、領導風格與策略運用

#### 參、一致政府下的政治困境

- 一、調適期的挫折
- 二、期中選舉顯示的意義

#### 肆、分裂政府與行政立法僵局

- 一、陷入僵局 1995-1996
- 二、反敗為勝 1997-1998
- 三、再陷泥淖 1999-2000

#### 伍、僵局突破的關鍵

#### 陸、結論：柯林頓政府的啓示

### 計畫成果自評

本研究從策略的角度出發。然政治

領袖的決策動機、考慮，本來就難以釐測；分析其影響與評估，難免事涉主觀；再者，本研究範圍甚廣，資料浩繁，且身在台灣，不可能從一手資料解析，只得大量引用二手資料。這些都是本研究的限制。

所幸，美國學界對柯林頓政府的研究已累積不少成果，網站上相關資料亦豐富。在這個基礎上，分析總統與國會的互動狀況尚屬可行，而個案的討論與我們的理論預期基本上符合。

對國內學術界而言，論者大多從政治（或政黨）責任、選舉承諾等角度評述總統的施政作為，甚少從權力分享、責任分散的觀點出發。而這正是本研究特殊之處，應有值得參考之處。

### 主要參考文獻

- Bresnahan, David M., 1998, *The Larry Nichols Story - Damage Control: How to Get Caught with Your Pants Down and Still Get Elected President*. Camden Court Publishers.
- Brown, Floyd G., 1992, *Slick Willy: Why America Cannot Trust Bill Clinton*. Annapolis Publishing.
- Clinton, Bill, 1996, *Between Hope and History: Meeting America's Challenges for the 21st Century*. Times Books
- Conlan, Timothy J., Margaret T. Wrightson & David R. Beam, 1990, *Taxing Choices: The Politics of Tax Reform*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Cooter, Robert D., 2000, *The strategic constitution*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Mayhew, David R., 1991, *Divided we govern: Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- Daynes Byron W., Tatalovich, Raymond, and Soden, Dennis L., 1998, *To Govern a Nation: Presidential Power and Politics*.

- Drew, Elizabeth, 1996, *Showdown: The Struggle Between the Gingrich Congress & the Clinton White House*. New York : Simon & Schuster
- Fick, Paul, 1996, *Dysfunctional President: Inside the Mind of Bill Clinton*. Carol Publishing/Citadel Press
- Hitchens, Christopher. 1999, *No One Left to Lie to: The Triangulations of William Jefferson Clinton*. Verso.
- Hohenberg, John, 1997, *Reelecting Bill Clinton: Why America Chose a "New" Democrat*, Syracuse. NY: Syracuse University Press.
- Horn, Miriam, 1999, *Rebels in White Gloves: Coming of Age With Hillary's Class-Wellesley '69*. Times Books
- Jones, Charles O., 1999, *Clinton & Congress, 1993-1996: Risk, Restoration, & Reelection*. University of Oklahoma: Norman.
- Kuntz, Phil (editor), 1998, *The Starr Evidence: Complete Testimony from President Clinton and Monica Lewinsky, and Other Documents from the Independent Counsel S Investigation*. Pocket.
- Kurtz, Howard, 1998, *Spin Cycle: Inside the Clinton Propaganda Machine*. The Free Press.
- Levin, Robert E., 1992, *Bill Clinton: The Inside Story*. S P I Books.
- Maltese, John Anthony, 1994, *Spin Control: The White House Office of Communications and the Management of Presidential News*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Martin L. Gross, 1994, *The Great Whitewater Fiasco: An American Tale of Money, Power, and Politics*. Ballantine
- Mayhew, David R., 1991, *Divided we govern : party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. New Haven : Yale University Press.
- Moe, Terry, 1985 "The Politicized Presidency," in *The New Direction in American Politics*, edited by John Chubb and Paul Peterson, Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Morris, Dick, 1997, *Behind the Oval Office: Winning the Presidency in the Nineties*. Random House.
- Morton, Andrew and Monica Lewinsky, 1999, *Monica's Story*, St Martin's Press.
- Pfiffner, James P., 1998, *The Modern Presidency*, second edition.
- Robert L. Bartley and The Wall Street Journal (ed.), 1996, *A Journal Briefing: Whitewater - Volume II: From the Editorial Pages of the Wall Street Journal. Event Through Summer 1996*, Dow Jones and Company.
- Starr, Kenneth and the Washington Post, 1998, *The Starr Report: The Findings of Independent Counsel Kenneth W. Starr on President Clinton and the Lewinsky Affair*. Public Affairs Reports.
- Stephanopoulos, George, 1999, *All Too Human: A Political Education*. Little Brown.
- Thurber, James A., 1991, *Divided Democracy: Cooperation and Conflict between the President and Congress*. Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Stewart, James B., 1996, *Blood Sport: The President and Adversaries*, Simon & Schuster.
- Whittington, Keith E., 1999, *Cambridge Constitutional Construction: Divided Powers and Constitutional Meaning*. MA: Harvard University Press.
- Woodward, Bob, 1994, *The Agenda: Inside the Clinton White*. HouseSimon & Schuster.
- Woodward, Bob, 1996, *The Choice*. Simon & Schuster.