

國立臺灣大學社會科學院政治學研究所

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis Proposal

分立政府下行政部門回應窒礙難行法案之研究

A Study on Executive Responses to Unworkable

Legislation under Divided Government

袁雅蓮

Ya-Lien Yuan

指導教授：王宏文博士

Advisor : Hong-Wung Wang, Ph.D.

中華民國 114 年 7 月

July, 2025

## 國立臺灣大學 113 學年度第二學期 學位論文提要

論文題目：分立政府下行政部門回應窒礙難行法案之研究

論文頁數：\_\_\_\_\_

所 組 別：\_\_\_\_\_ 政治 \_\_\_\_\_ 系(所) \_\_\_\_\_ 政府與公共事務 \_\_\_\_\_ 組（學號：P12322016）

研 究 生：\_\_\_\_\_ 袁雅蓮 \_\_\_\_\_ 指導教授：\_\_\_\_\_ 王宏文博士 \_\_\_\_\_

關 鍵 字：分立政府、窒礙難行、民粹主義、釋憲、行政院、立法院、政治極化、就業服務法、巴氏量表、原住民族

論文提要內容：

本研究以 2024 年中華民國總統與立法委員選舉後，所產生的分立政府格局為背景，探討行政部門如何回應立法院通過，但在執行上窒礙難行的法案。當前台灣面臨「朝小野大」、「三黨不過半」的新國會局面，在此政黨分立的憲政體制下，政策推動與法案執行遭遇高度政治對立與制度瓶頸。本文以「就業服務法」第 46 條修正案、與「原住民族保留地禁伐補償條例」為核心研究個案，分別代表特定社會政策型與補償型肉桶法案，分析行政部門在無預算保障、法制配套不足或政治主張差異的情境下，如何運用延遲施行細則、消極執行、尋找法規漏洞或重新修子法等方式回應立法及執行壓力。

本研究結合文獻回顧、次級資料分析與深度訪談，揭示在分立政府下，行政部門除須依法行政外，亦須回應高度民粹化或政治動員導向之法案所帶來的治理壓力。研究發現，行政部門在面對窒礙難行法案時，傾向採取雙軌並進的因應策略，即在不違背法案主體精神的前提下，透過技術性手段與程序緩解執行的困境。而在修法通過後，有涉及新增預算支出，行政機關於預算編列上採取消極應對的策略，並未主動提出常規預算，而是選擇透過其他特別預算項目進行「預算繞道」處理。此舉不僅反映行政部門對於立法內容的實質抵抗，也意在重申其對法案內容或決策程序的不滿。

# **ABSTRACT**

## **A Study on Executive Responses to Unworkable Legislation under Divided Government**

by

YUAN-YA LIEN

July 2025

ADVISOR(S): HONG-WUNG WANG, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

**KEY WORD:** Divided Government, Legislative Gridlock, Populism, Constitutional Interpretation, Executive Yuan, Legislative Yuan, Political Polarization, Employment Service Act, Barthel Index, Indigenous Peoples

This study examines how executive agencies in Taiwan respond to legislation passed by the Legislative Yuan that proves difficult to implement in practice, against the backdrop of a divided government following the 2024 presidential and legislative elections. The current political landscape is characterized by a minority presidency and a legislature where no single party holds a majority—a “three-party no-majority” configuration. Under this partisan division within Taiwan’s constitutional framework, policy advancement and legislative execution face significant political opposition and institutional gridlock. This research focuses on two controversial legislative cases during the 11th Legislative Yuan: the amendment to Article 46 of the Employment Service Act and the draft Act on Compensation for Logging Bans in Indigenous Reserved Lands. These cases, which represent targeted social policy and compensatory pork-barrel legislation respectively, are used to analyze how the executive branch responds to legislative mandates in contexts where there is no secured budget, insufficient legal frameworks, or conflicting political agendas. The executive

responses identified include delaying the promulgation of implementing regulations, passive enforcement, exploiting legal loopholes, or initiating counter-legislation. By integrating literature review, secondary data analysis, and in-depth interviews, this study reveals that under divided government, executive agencies not only must act in accordance with the law but also contend with intense governance pressure arising from populist-driven or politically mobilized legislation. The findings suggest that when faced with unworkable laws, the executive tends to adopt a dual-track strategy: while upholding the core intent of the legislation, it simultaneously employs technical and procedural tools to mitigate implementation challenges. In cases involving additional fiscal expenditure, executive agencies often respond passively by avoiding the submission of formal budget proposals and instead diverting funding through alternative special budget mechanisms. This "budget circumvention" not only reflects substantive resistance to the legislative content but also serves as a means of expressing dissatisfaction with the policy substance or legislative process itself.

# 目次

口試委員審定書 .....	I
中文摘要 .....	II
英文摘要 .....	III
目次 .....	V
圖次 .....	VIII
表次 .....	IX
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究背景 .....	1
第二節 研究動機 .....	2
第三節 研究問題 .....	3
第二章 文獻回顧 .....	10
第一節 我國政治體制及立法程序 .....	10
第二節 分立政府的定義與產生 .....	13
第三節 行政與立法部門各自的權力 .....	16
第四節 立法與行政之關係 .....	18
第五節 行政部門回應立法院窒礙難行法案可行之方式 .....	32

第六節 本文研究預期之推論.....	35
第三章 研究方法與個案簡介 .....	39
第一節 研究方法 .....	39
第二節 研究個案一之簡介:就業服務法.....	41
第三節 研究個案二之簡介：原住民保留地禁伐補償條例.....	42
第四章 行政單位應對「就業服務法」修法之研究 .....	44
第一節 政策需求的起源與背景.....	44
第二節 朝野爭議重點.....	45
第三節 專業論述與政治現實的落差，分立政府下多數決體制下的 修法結果.....	51
第四節 法案通過後的執行挑戰與行政回應.....	54
第五章 行政單位應對「原住民保留地禁伐補償條例」修法之研究 .....	58
第一節 政策需求的起源與背景.....	58
第二節 法案三讀後行政單位預算編列不足.....	59
第三節 新任行政團隊對禁伐補償政策的不同主張.....	62
第四節 行政部門最終回歸法治原則.....	69
第六章 結 論 .....	72
第一節 研究發現 .....	72

第二節 研究限制 .....	81
參考文獻 .....	83

## 圖次

圖 2-1 立法院法案審議流程圖.....	13
圖 2-2 比較近 12 年立法院在第 1 會期三讀通過法案數量 .....	24
圖 2-3 比較近 5 屆立法院在第 2 會期三讀通過法案數量 .....	25



## 表次

表 1 -1 立法院第 11 屆第 1、2 會期爭議性法案 .....	4
表 2 -1 台灣歷年分立政府及一致政府之統計 .....	14
表 2 -2 立法院第 11 屆第 1 會期已通過法律案一覽表 .....	25
表 2- 3 立法院第 11 屆第 2 會期已通過法律案一覽表 .....	28
表 2-4 第 11 屆第 1、2 會期(2024 年 2 月 1 日到 2025 年 1 月)行政院 對窒礙難行法案提出覆議案整理 .....	30
表 3- 1 訪談對象與訪談時間一覽表 .....	43
表 5 -1 行政機關及新任揆閣反對意見彙整 .....	63
表 6- 1 行政單位預期與實際結果之比較 .....	73
表 6 -2 依時間序列整理之行政機關因應方式 .....	78
表 6 -3 憲政體制下行政機關對窒礙難行法案可行的回應方式 .....	79
表 6- 4 本研究對行政回應行為的新發現 .....	80