

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：紀俊臣博士

政黨角色變換之研究
：以臺中市市長林佳龍、盧秀燕
執政之政黨政治為例

碩士班研究生：翁誌偉

中華民國一〇八年六月二十一日

政黨角色變換之研究：以臺中市市長
林佳龍、盧秀燕執政之政黨政治為例

研究生：翁誌偉

指導教授：紀俊臣 (簽章)

審查教授：紀俊臣 (簽章)

黃義誠 (簽章)

黃信達 (簽章)

專班主任：劉志宏 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 108 年 6 月 21 日

謝 誌

首先要感謝林佳龍部長讓我有機會進入公共事務領域。十多年來，不斷給予我機會學習，並且使我在每個職務上都吸收了滿滿的經驗。唯獨自我認識下，深覺學能不足，經過與我內人討論後，決定再進修。希望能在實務與理論方面能相結合，提升自我專業，在家人鼓勵下進入了東海大學公共事務碩士專班，開啟了我的學習之旅！

重新進入學習場域的我，在修業過程中得到新的啟發。面對公共事務的觀點產生不同思維，特別要感謝我的恩師紀俊臣教授，不厭其煩的指導我。雖然因工作關係無法如期畢業，還是不斷的關心我的修業進度；同時，也增加了我完成學業的信心，讓我有動力再往下一步走下去。因此，在有限的時間與空間下，無論如何我都要完成恩師對我的期待；也要感謝史美強主任以及接任的劉志宏主任，在我學習過程中協助我排除難題，以致後來的學業能夠順利。

在學習中成長的我，要感謝曾經教導過我的老師與一起討論的同學們，還有許多已畢業的學長（姐）。就讀研究所的收穫除增加豐富知識外，更強化自我職能與人際關係，啟發智慧，讓我改頭換面重新出發，謝謝你們！

再次謝謝恩師紀俊臣教授的指點與教導，並且不斷的鼓勵，使我撰寫論文的過程中免除心中焦慮感，給我勇氣面對挑戰；感謝黃信達教授、黃義盛教授的關心，提供我寶貴的意見與指教，使我在論文的進度得以完整並順利產出。

面對家庭、工作、學習，三重角色下，特別謝謝我的內人蔡孟容女士默默的支持與體諒，讓我沒有後顧之憂的完成學業。重回學習場域到完成論文這四年間，我面對的許多壓力，相當艱辛和困難。這些挑戰如果沒有內人的支持，或將無法突破自我。

最後，再次的感謝這四年來所有的指導與幫助！讓我個人在未來公共領域上具備新知識與智慧，在工作上添加了更豐富的觀念！

摘要

對於臺灣來說是跟呼吸一樣再也不過自然的事，而臺灣民主化已進入一個穩定的態勢，臺灣政黨的相互競爭更是促使言論自由與政權和平轉移的催化角色，近年來政黨與政府間的關係也愈加被放大檢視，因此政黨輪替對於執政與在野角色的轉換，如何有效扮演是國人對於政黨形象評價的準則。

1950年臺灣地方自治實行至今都市化的演進，隨著縣市合併改制直轄市六都時代的來臨，依各地域規模而各自發展出不同政治、經濟、文化的城市特色，也衍生出不同的治理方式；各種團體與選民所關心的議題也不盡相同。此外，各政黨屬性分歧，對於公共建設，與政策施行所切入的面向，也不一樣。

中臺灣崛起，合併後的臺中市轄區遼闊，包含工業、都會、農漁業等等多元形態，政府施政要如何滿足各層選民的期待，並提出前瞻的願景。主要關鍵還是在府會間各政黨的互動關係，其中府會是否能順利運作，政黨的角色就極為重要。

民進黨於2014年由林佳龍當選縣、市合併後的第二屆台中直轄市市長，距上次1997-2001民進黨張溫鷹市長、廖永來縣長執政，睽違13年之久。重新扮演執政角色的民進黨，對於政策影響與2018年11月24日縣市長九合一大選，原本民進黨籍林佳龍市長以619,855票對上當時的國民黨籍立委盧秀燕827,996票，以208,141票的差距落敗。民進黨面對政黨輪替，角色該怎麼轉變？本文即以臺中市的政黨輪替做個案研究。首先以社會學角色理論為基礎，配合重要著作與論文作相關的分析，從而探討政黨輪替，民進黨、國民黨於執政或在野角色比較，再更深入從民進黨、國民黨的政黨屬性及發展模式進行分析，進而了解民進黨與國民黨在政黨輪替後政黨角色的變換生態與政治運作策略，並以兩黨扮演執政與在野時的角色，作為觀察重點。藉此研究發現臺中市政黨的發展優劣，並提出利於政黨政治持續改革之建議。

關鍵詞：政黨輪替、林佳龍、盧秀燕、政黨角色

目 錄

| | |
|--------------------------------|----|
| 第一章 緒論 | 01 |
| 第一節 研究背景與動機 | 01 |
| 第二節 研究目的與問題 | 10 |
| 第三節 研究方法與架構 | 12 |
| 第四節 研究範圍與限制 | 16 |
| 第五節 重要名詞詮釋 | 18 |
| 第二章 理論基礎與文獻探討 | 21 |
| 第一節 理論基礎 | 21 |
| 第二節 文獻探討 | 25 |
| 第三章 臺中市政黨屬性與發展模式 | 31 |
| 第一節 臺中市的政黨屬性 | 31 |
| 第二節 臺中市的發展模式 | 35 |
| 第四章 臺中市政黨角色的變換生態和政治運作 | 41 |
| 第一節 政黨角色的變換生態 | 41 |
| 第二節 政黨角色的政治運作 | 43 |
| 第五章 民進黨與國民黨扮演執政黨和在野黨的互動模式檢視與策進 | 47 |
| 第一節 政黨扮演執政黨角色 | 47 |
| 第二節 政黨扮演在野黨角色 | 49 |
| 第三節 總體觀察和期許民進黨與國民黨 | 51 |
| 第六章 結論 | 53 |
| 第一節 研究發現 | 53 |
| 第二節 研究建議 | 55 |
| 參考書目 | 59 |

表目次

| | |
|-------------------------|----|
| 表 1-1 各政黨席次、政黨得票數、得票率總表 | 04 |
| 表 1-2 各政黨席次、政黨得票數、得票率總表 | 06 |
| 表 1-3 各政黨席次、政黨得票數、得票率總表 | 07 |
| 表 2-1 角色理論相關的期刊研究一覽表 | 25 |
| 表 2-2 角色理論相關的論文研究一覽表 | 28 |
| 表 2-3 組織社會學理論相關的期刊研究一覽表 | 30 |
| 表 3-1 內造政黨與外造政黨之差異性 | 32 |
| 表 3-2 中國國民黨與民主進步黨之相異性 | 34 |
| 表 3-3 歷屆縣市長派系 | 36 |
| 表 4-1 臺中市重大政策不延續之處 | 43 |



圖目次

| | |
|------------------|----|
| 圖1-1 研究架構..... | 16 |
| 圖3-1 政黨吸納派系..... | 39 |





第一章 緒論

政黨輪替(Party Alternation)是指原本的執政黨經選舉投票、暴力、非暴力、或革命的方式，由在野黨接替政權。政黨輪替一般出現在實行兩黨制的國家，但也有多黨制國家，由部分占主導權的大政黨輪流執政。臺灣自 2000 年，就中央政府部分，由政黨第一次輪替，原中國國民黨換成民主進步黨執政，於 2008 年政黨第二次輪替，中國國民黨重反執政，在 2016 年，民主進步黨又再拿下中央執政權為第三次政黨輪替。我國民主政治發展，在中央政府的部分儼然成為常態。地方政府中以新崛起的臺中市為例，2010 年臺中市合併後第一任直轄市市長由中國國民黨的胡志強擔任，2014 年第二任臺中市市長是民主進步黨的林佳龍取得地方執政權，2018 年，再度政黨輪替中國國民黨盧秀燕當選市長，可見在臺中市選民對於政黨所提名的政治人物檢視之嚴格，與高度的施政期望，若政治人物稍無體察民意很快將被民意撤換。

對於臺中縣、市合併前後，1997 年，民進黨於臺中縣也由廖永來縣長執政，臺中市由張溫鷹市長執政，乃至 2018 年民進黨於大台中可說是經歷了兩次執政與在野，也都是同樣執政一任期，府會不同政黨。本研究對於民進黨如何能在臺中市持續以執政為目標的再發展為主要動機，期望能對臺中市的政黨政治略盡棉薄之力。

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

臺中市為相對年輕的都市。人口紅利的增加、經濟發展迅速、地方基礎建設規劃扎實、社會福利完備，中都崛起議題不斷被討論，臺中市產業集中、都市化快速作為南來北往的軸心城市，遷都中臺灣也多次被提起。縱觀前述，臺中市的發展前景可期；對各政黨而言，更是兵家必爭之地。每到選戰開打，各政黨便紛紛喊出決戰中臺灣，因而政

黨運作議題更為頻繁，例如：臺中市政府於胡志強執政時的 BRT、臺灣塔、烏日會展中心、古根漢博物館遭受民主進步黨的反對；林佳龍執政時為因應數位時代的來臨欲增設數位治理局、總預算、花博卡等。因當時的在野黨中國國民黨強力杯葛，造成府會間不合諧，可見政治運作之激烈。

在臺灣民主化與地方自治演進過程中，民進黨從黨外後援會組織於 1986 年 9 月 28 日在圓山大飯店正式成立民主進步黨。因此，自 1987 年宣布解嚴即解除黨禁，於 1989 年 1 月，開放人民籌組政黨後各政黨陸續成立，臺灣即正式進入實質的兩黨政治。自 1950 年，臺灣地方自治實行，至今也由原來的國民黨一黨獨大，出現兩黨競爭的態勢，政黨輪替已是臺灣民主政治的常態，中央及地方亦是。自 1996 年，中華民國第九任總統直接民選開始，臺北市首善之區的市長，被視為競選總統的重要跳板，隨著人口增長與都會區的形成，2014 年起，由北、高兩個直轄市，增加為臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市六個直轄市進入六都時代。政治板塊的位移，以過去的濁水溪為分水嶺，在臺中市縣市合併為直轄市後，變成兵家必爭之地。

2016 年，總統大選民進黨的蔡英文與陳建仁搭檔以 6,894,744 票大贏國民黨的朱立倫與王如玄的 3,813,365 票，在臺中市的部分民進黨的得票，則以 793,281 票對上國民黨 430,005 票，占總得票數約 12% 的選票。因此，2014 年的縣市長大選中，合併後的臺中市由誰來執政，即為中央執政的重要前哨站。

當時林佳龍於 2014 年以 847,284 票，對胡志強的 637,531 票。睽違 13 年，終於重新取得臺中市的執政權。在議會的席次方面，民進黨共 27 席、國民黨 28 席、新民黨 2 席、無黨籍 6 席，民進黨看似最大黨但由於除民進黨 27 席外，其餘國民黨加上親民黨與無黨籍均為泛藍勢力共有 36 席，議會還是由國民黨的林士昌當選議長，張清照當選副議長。府會不同政黨，為分立政府。林佳龍市長對其臺中的建設藍圖雖充滿信心，在 2018 年，卻又在民進黨中央執政不利的潮流下，以 619,855 票敗給了國民黨籍盧秀燕的 827,996 票，議會席次分別為民進黨 25 席、國民黨 32 席、親民黨 1 席、無黨籍 7 席。由國民黨的張清照當選議長，顏莉敏當選副議長，府會同為國民黨，為一致

政府。

臺中市林佳龍市長執政四年，對臺中市建設頗多；也提早為第二任期續作施政規劃，卻因提早政黨輪替使得政策無法繼續。民進黨僅一任執政後，又再度回到在野的角色，此種情況也將成為常態。政黨執政、在野的角色，也隨之快速變化。

綜合以上歸納本研究之研究背景如下：

- 一、臺灣已成為政黨國家，政黨政治是政治常態。
- 二、臺中市係臺灣第二大都市，政黨政治的運作甚為明顯。
- 三、臺中市政黨輪替已成常態。

貳、研究動機

政黨輪替這個詞，在臺灣已經是個不陌生，並習以為常的字眼，而實質上對民主發展成熟的我國來說是過去式、現在進行式，也確定是未來式，民主國家的政黨政治中，人民直接參與政治是常態，而屢次中央級選舉藍綠政黨都喊出決戰中臺灣！也就是在過去傳統藍綠支持勢力，以濁水溪為分水嶺，濁水溪以南為綠色基本盤、以北則是藍軍較占優勢。因此，臺中市地方選舉就成為總統大選的前哨站，臺中市政治攻防的變化，往往是觀察和判斷未來全國政治走向的基礎。

首先，人們觀察過去 20 年來，藍、綠兩陣營在臺中市 2010 年前，係為臺中縣（市）的政治板塊，大多呈現藍大於綠的得票比例。例如 1997 年縣（市）長選舉，臺中市和臺中縣都由民主進步黨籍候選人張溫鷹以及廖永來當選，僅一屆，便由中國國民黨籍候選人胡志強、黃仲生贏回。藍、綠板塊翻轉關鍵。就在 2014 年縣（市）長選舉；2010 年臺中縣（市）合併，首任臺中市長選舉，中國國民黨提名的胡志強，還以 73 萬 284 票(51.11%)擊敗民主進步黨所提名的蘇嘉全（69 萬 8358 票，48.88%）。當時第一屆臺中直轄市市政府與市議會為「一致政府」，議員席次比例為藍大於綠（表 1-1），市議會議長由地方紅派張清堂當選，副議長由黑派的林士昌當選，府會團結一致加上中央執政，

胡志強所領導的市府團隊，於市政規劃與政策施行自然比較沒有阻力。

表 1-1 各政黨席次、政黨得票數、得票率總表

| 政黨名稱 | 政黨席次 | 政黨得票數 | 得票率 |
|----------------|------|-----------|--------|
| 中國國民黨 | 28 | 531,365 | 37.64% |
| 民主進步黨 | 24 | 460,345 | 32.61% |
| 臺灣團結聯盟 | 1 | 24,396 | 1.73% |
| 親民黨 | 1 | 9,247 | 0.66% |
| 無黨籍及未經 政黨推薦 | 9 | 386,217 | 27.36% |
| 合計 | 63 | 1,411,570 | 100% |

資料來源：本研究整理。

2014 年，臺中市第一次政黨輪替，全國九合一選舉繼 2005 年省轄市長選舉以來，中國國民黨胡志強與民主進步黨林佳龍為第二度「強龍對決」。中國國民黨市長候選人胡志強以「大台中，實現中」為競選主軸。胡志強說，還沒做的叫「希望」，已經做很多教「實現」。臺中市過去 3 年發包金額 100 萬元以上案件，總計 3,867 件，發包金額約 320 億元，未來包刮 2018 國際花卉博覽會、台灣塔、大台中環線、山海環線鐵路等計畫預計投入至少 773 億元的建設經費。另外，市府於選前 4 個月推出的快捷巴士(BRT)，倉促上路使得人潮擠爆、站體工程未全部完工等缺失，引起不少民眾抱怨與爭議，讓對手陣營有運作空間。

民進黨臺中市長候選人林佳龍方面則以『希望台中』為競選主軸。並以大臺中 123 為競選政見即為一條山手線（台鐵山線海線環狀化、捷運化）、兩個國際港（清泉崗與台中港海空客貨聯運）與三大副都心（豐原山城、海線雙港、烏日高鐵）。

在競選期間，林佳龍民調始終保持領先態勢。選舉過程中，雙方以交通政見為主要的攻防議題。林佳龍陣營主張「優先蓋大台中山手線」、「捷運環狀化」。而市府倉促推出的快捷巴士(BRT)，與 8 月提出「山海環線」計畫，都成為對手攻擊的目標。而胡志強經過二任的省轄市臺中市長與一任的臺中直轄市市長共計 13 年被認為做太久。當時民間流傳出生兒到念國中市長都是同一人，對胡志強爭取連任有些不利，加上原來認為原縣區的紅、黑派整合大動員也失效，食品安全議題延燒、中國國民黨中央執政滿意度未盡理想等整理大環境不利因素，值得注意的是 2014 年臺中市長選舉人數為 209 萬 3,689 人，「首投族」人數為 11 萬 3,308 人，由林佳龍占大環境優勢，且提出政見年輕化受年輕族群喜愛，例如托老托育一條龍。最後林佳龍以 847,284 票，57.06%得票率對現任市長胡志強 637,531 票，42.94%得票率，雙方差距 20 萬 9,753 票，贏得勝利，臺中市 29 行政區中僅和平區輸給胡志強，是以往藍、綠陣營在臺中最懸殊的一次。

第二屆臺中市政府在林佳龍主政下，市議會議長由中國國民黨籍林士昌當選，副議長也由中國國民黨的張清照當選，府會黨派不同為「分裂政府」，議員席次比例為藍大於綠（表 1-2）。當時臺中市 2018 年度總預算卡關，藍營議員強力杯葛占領主席台，綠營議員則抨擊國民黨團惡意杯葛。雙方僵持不下，林佳龍大嘆巧婦難為無米之炊！最後於 2 月 27 日，經市議會黨團協商，99 項共刪除 5 億 254 萬 1,000 元，79 項有爭議部分經首度採記名表決，民進黨結合友黨全數獲得通過，本預算加基金共刪除 31 億 254 萬 1,000 元。總預算 1,924 億元共通過 1,893 億餘元。政黨輪替後的臺中市在政治特質上，首先面對的是議會席次超過造成分裂政府的窘境。每遇到重要議題時都須用相當的溝通成本與無黨籍議員溝通。第二在議事堂中習慣於在野的民主進步黨議員在腳色轉換成要為政策辯護難免有些不適應。

表 1-2 各政黨席次、政黨得票數、得票率總表

| 政黨名稱 | 政黨席次 | 政黨得票數 | 得票率 |
|----------------|------|-----------|--------|
| 中國國民黨 | 28 | 560,089 | 38.23% |
| 民主進步黨 | 27 | 584,725 | 39.91% |
| 親民黨 | 2 | 37,892 | 2.59% |
| 無黨籍及未經 政黨推薦 | 5 | 256,119 | 17.48% |
| 合 計 | 63 | 1,438,825 | 100% |

資料來源：本研究整理

2018 年九合一大選，臺中市第二次政黨輪替由現任民主進步黨的林佳龍對中國國民黨的盧秀燕。林佳龍擔任過國安會諮詢委員、行政院新聞局局長、總統府副秘書長、第六屆立法委員，第三屆臺中市長選舉以「我們都是臺中隊」為主軸，並以「進步的臺中」為口號。盧秀燕擔任過臺灣省議員、六屆的立法委員，第三屆臺中市長選舉打出「陽光、空氣、水」訴求「清廉的陽光執政」、「停止中電北送，還台中好空氣」、「活水經濟，改善市民低薪現況」，並以「市長換人空氣換新」為口號，而原本掌握行政資源的市長林佳龍打政績牌，其中包括：國際花卉博覽會、大車站計劃完工、柳川及綠川整治成果、敬老愛心卡、臺中 IBIKE、臺中火力發電廠減煤減排等。然而雙方就以空污為攻防重點，空污問題重挫林佳龍支持度。過去中台灣地區向來是臺灣氣候最佳、空氣品質最好的縣（市），2013 年天下雜誌調查，台中氣候宜人、經濟表現亮眼、生活空間寬敞、治安成績改善、生活機能提升等因素，臺中市擊敗各縣（市）成為全台灣民眾最想移居之城市。

近幾年來的發展，臺中市卻變成空氣品質較差、空污問題嚴重，天空常出現灰濛濛狀態，種種跡象顯示，在民進黨政府非核能源政策影響下，台中火力發電廠的全時運轉供電，確實讓臺中市的空污問題日益嚴重；更對臺中市長林佳龍的選情造成嚴重衝擊。

在臺中縣、市合併改制直轄市前，地方派系為選舉動員的重要角色，而紅、黑兩派原在臺中縣區「喊水會結凍」，可直接影響選舉結果。在原臺中縣的政治環境都以紅、黑共治的生態呈現。由於第一屆為前市長胡志強選舉動員嚴重失靈，而被認為派系力量削減，「派系政治」從此終結。在失去政權後，派系無法取得政治利益，深知唯有團結合作勝選重回執政才得以延續。這次龍燕之爭，空前的跨派系合作無間，催動鬆散的農、漁、水利等組織，雖林佳龍積極布局連任之路，直攻盤根錯節的派系農、漁、水利系統，操之過急下，種下不少糾葛恩怨，使派系感覺不受尊重，在選戰時紛紛爆發。再加上選民對民進黨中央執政不滿的洪流，林佳龍以 619,855 票，42.35%得票率對盧秀燕 827,996 票，56.57%得票率，林佳龍以 208,141 票落敗，藍綠版圖又再次回歸。市議會方面議長由中國國民黨的張清照當選，副議長則是同黨的顏莉敏當選，為「一致政府」，議員席次比例為藍大於綠情況（表 1-3）。

表 1-3 各政黨席次、政黨得票數、得票率總表

| 政黨名稱 | 政黨席次 | 政黨得票數 | 得票率 |
|----------------|------|-----------|--------|
| 中國國民黨 | 32 | 661,717 | 45.76% |
| 民主進步黨 | 25 | 477,864 | 33.05% |
| 親民黨 | 1 | 18,044 | 1.25% |
| 無黨籍及未經 政黨推薦 | 7 | 246,125 | 17.02% |
| 時代力量 | 0 | 30,179 | 2.12% |
| 信心希望聯盟 | 0 | 6,621 | 0.46% |
| 合 計 | 63 | 1,440,550 | 100% |

資料來源：本研究整理

就上揭政黨輪替經驗可以整理為：

一、政黨輪替的政治特質比較

完成合併後之臺中市，第一次政黨輪替林佳龍市長主政下面臨分裂政府的政治特質，市府團隊與執政的運作方式，與第二次政黨輪替盧秀燕市長一致政府的政治特質，市府團隊與執政黨運作模式為本研究值得深入比較分析的。

二、林佳龍與盧秀燕特點比較

林佳龍與盧秀燕有哪些特點與從政歷程，於各別擔任臺中市長對政策施行時與政黨間的互動，希望能以主政者不同特點中發現影響其政策規劃的蛛絲馬跡。

三、林佳龍未能連任的主要因素

林佳龍市長當初以將近 21 萬票的壓倒性勝利，並迅速將證件落實、掌握行政資源，2018 年的市長選舉中的連任之路，原本也被看好。當然執政者一定要概括承受所有選民對政府不滿的包袱，但在中央與地方執政一致的狀況下，反而以近 21 萬票之懸殊，在連任之路上慘遭滑鐵盧，究其原因是相當重要的。

四、盧秀燕勝選的政治基礎

臺中市第二次政黨輪替的盧秀燕市長，為該市首位女性市長，在過去擔任臺灣省議員、六屆立法委員的經歷與在其立委選區（臺中市北屯、北區）立於不敗之地、民主進步黨中央執政不利等因素；另外，盧秀燕市長原屬原臺中市張派成員，但後來轉為胡志強前市長的胡家軍，也早被胡前市長視為接班人，因而站在胡的政治基礎外，為了解臺中市環境的脈動以及從不被看好到大贏近 21 萬票，全面探討盧市長勝選政治基礎是個人認為必要深入分析的。

五、中央執政不力致基層不滿

2018 年九合一大選中，中國國民黨取得三分之二地方首長席位；最具代表性的宜蘭縣、高雄市，與投入相當多前瞻基礎建設資源的臺中市都拱手讓人，民主進步黨的大敗，

蔡英文總統因而辭掉黨主席，很值得探討的是民意的走向是地方還是全國性，足以判斷未來中央選舉的關聯性。

六、盧秀燕致勝的關鍵

除分析選戰議題外，從得票分析在原臺中市的票倉，在盧秀燕擔任立委的北屯北區、西屯區，國民黨的得票率都大贏 22% 之多。因此，盧秀燕在原臺中市的勝選基礎已定。在原臺中縣區盧秀燕分別請出黑派立委顏寬恆、紅派代表立委江啟臣擔任競選總部主委，意味臺中派系整合，而被外界認為派系勢力已弱化，是否在本次選舉中重新整合？就是盧秀燕致勝的關鍵是值得研究。

再說，本研究透過臺中市政黨角色變換的觀察，發現到臺中市改制直轄市前後的政黨形態有所不同，改制前的原臺中市，早年有傳統的張派、賴派、廖派與泛藍關係緊密，何派則與解嚴前的黨外勢力合作，但因解嚴後都會化與經濟活動的快速發展，人口劇增、新社區興起，傳統派系反被稀釋改以政黨與理念作為選舉的結合。原臺中縣區形態以農業為主，傳統地方派系中屬紅、黑派的組織經營最為深固。因此，原臺中縣為泛藍的傳統票倉，即便以楊天生為首的第三勢力曾經崛起，但於 2004 年的立法委員選舉失利後，隨之淡出政壇。2010 年臺中縣、市合併改制後，經過兩次政黨輪替，其中傳統地方派一度被認為式微，而臺中市選民藍、綠意識型態與北台灣或南台灣比較不那麼根深蒂固，選民自主性強，造成政黨輪替發生機會高。政治生態發展的不確定因素確實高於臺灣其他縣市。

以臺中市二次政黨輪替的角度觀察政黨政策取向，政黨傳統動員影響選舉結果不再是唯一，選民對於政府政策的偏好，相信是近年來投票意向的主因之一；然政府重大政策形成之前與政策施行執政黨如何配合主政者，主政者與在野黨就政策遊說爭取民眾支持，而非執政當局利用議會多數強行通過或在野黨強力杯葛，所能得到民眾支持的。

因之，了解政黨在執政與在野時所應扮演的角色，政黨輪替其角色之變換對於地方

政府之政策擬定、實有極重要之影響力。

另外，對於選民支持意向的轉變，長期以來也是許多政治學者研究的重點。不論是成為獨立選民或是轉而支持其他政黨，代表的是一群人在政治態度與政黨傾向上的顯著變化。這樣的變化不但足以顯著影響選舉結果，長期下來甚至可能造成政黨版圖的變遷與政黨系統的重組。有學者提到，民主政治最基本的意義，在於讓人民藉由選票來選擇偏好的政府。選舉則提供了定期檢視執政者表現的機制，讓人民利用自己手中的選票來獎勵執政者，或是表達對於施政的不滿。這種藉由投票傾向表達對政府施政是否滿意的行為，稱之為選舉課責(electoral accountability) (張傳賢、黃信達，2010：5-6)。以此深入討論臺中市政黨輪替前後執政者之政黨政策規劃方向與選民偏好。

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

臺中市是一個土地面積約 2,215 平方公里，設籍人口 280.9 萬人的中華民國第二大城市，2010 年以前分為臺中市、臺中縣，前者為商業為主都會型城市；後者為農業生產的農業型城市。在政治環境發展中各有所別，利益團體、選民對於政策的期待，在標的上各有偏好，政治生態發展也對其差異，影響著政策的方向。

自 2010 年，縣、市合併改制為直轄市後，由於城鄉間的差距，原臺中縣選民恐於被邊緣化，各黨派的首長候選人也紛紛提出縮短城鄉差距的訴求，也向原縣區的政治領袖尋求支持與友好。然而政治環境出現變化，其中兩次政黨輪替也經歷了林佳龍市長的分立政府，和盧秀燕市長的一致政府。針對政府政策的倡議者或反倡議者的政治運作，確實直接影響城市發展和民眾的權益，執政者的政策取向，以及有無延續前執政者的政策，造成與選民期待落差，無法受到市民的青睞，演變至政黨輪替。

改制直轄市後的臺中市，無論在政治地位或地方基礎建設，舉凡：產業、文化、交

通、社會福利、醫療等，均不斷快速提升。因此，在整體生活環境進步下，更是大量吸納新興人口移入的宜居城市，成為全國第二大人口城市，在中部各縣市中形成以臺中市為主的城市區域，臺中市也在第二屆市長林佳龍主政下落實「中台灣區域治理平台」，第三屆市長盧秀燕也延續此平台的運作，並擴大合作範圍，新增雲林縣、嘉義市、新竹縣 3 縣市。

本研究之目的，可歸納為以下四點：

一、了解臺中市政黨政治的生態

臺中市在合併改制前地方派系林立，首長選舉派系的分合即為選戰結果，過去也是學者們研究的重點。合併為直轄市後派系影響力大不如前，新增許多變項，也以政黨運作為主，政治生態的變化速度之快，重新審視臺中市政治生態與排列組合，以作為未來分析中部各類選舉之參考。

二、了解臺中市政黨政輪替的情形

臺中縣、市合併是兩個全然不同形態的城市合而為一，使得選舉文化也呈現出新的局勢。兩次政黨輪替都相差近 21 萬懸殊的票數，而背景恰巧都遇到中央執政不利，造成地方大選落敗，藉以釐清臺中市政黨輪替的因素。

三、分析林佳龍與盧秀燕的政黨政策取向

臺中市為全國第二大城，是中部政治、經濟、文化的中心，於中部縣市中占極重要的城市地位。可說是城市發展的領頭羊，固然政策發展相當的重要，執政者的政策取向，將影響整個中部地區的未來，身為臺中的一分子必須了解成為直轄市的大臺中未來的轉變所在。

四、比較分析林佳龍與盧秀燕的政黨政策落差

面對選民現任者對市政的施行有無符合選民的期望，民進黨的林佳龍執政下在他的政見落實程度高或低經過兩次政黨輪替。林佳龍市長以城市區域概念，形成中部規模經

濟政策取向；盧秀燕市長甫上任於 2019 年 4 月 18 日作第一次的施政報告，以「陽光政治、空氣環保及活水經濟」為施政主軸，但遭質疑沒有整體市政規劃，且了無新意。因此，了解兩位前後任市長的政策取向落差尤其必要。

貳、研究問題

臺中市政黨輪替就現任與前任市長觀察，不同的政策取向形成不同的民意反應，在 2018 年市長選舉時，雙方持相反主張，且引起極大爭論的議題。例如：65 歲以上老人健保補助、臺中市民是否免費參觀國際花卉博覽會、博卡的爭議等。

分述本研究值得探究之問題如下：

- 一、臺中市政黨政治的生態為何？
- 二、臺中市政黨輪替的情形為何？
- 三、林佳龍與盧秀燕的政黨政策取向有何不同？
- 四、就民意分析林佳龍與盧秀燕的政黨政策有何落差？

第三節 研究方法與架構

壹、研究方法

本研究依照不同的研究客體，使用不同的研究方法作為思考架構，採取較適合的研究方法。針對研究對象之性質深入探討，觀察並歸納政黨政治中政黨角色變換之特點；其中發現在環境不斷變遷、社會期望的提升，進而政治生態改變，形成政策變遷。因此採取質性研究之田野觀察法；必要時，可進行焦點人物訪談，以透過動態與靜態分析比對，發現政黨角色變換與政策形成的因素。

一、參與觀察法之特質與類型

參與觀察法的起源是文化人類學的田野研究，對人類學家而言，參與觀察法通常是指，研究者經年累月的居住於被研究的社區，將自己融入該社區居民的生活中，透過當地語言，藉以觀察當地民眾的日常生活型態，進一步了解居民的信念和期望，並透過有系統的資料，並對整個過程，以其觀察現象加以逐筆之記錄（黃瑞琴，1999：73）。

雖然參與觀察法的起源是文化人類學家的田野研究；但是，參與觀察法卻幾乎適用在人類日常生活中和各種生活經驗的深入探討。本研究經由參與觀察，可進一步描述在某個情境中，有任何的活動或行為在進行，誰或什麼現象涉入當中，事件或行為發生在什麼時候、什麼地方及如何發生等現象（潘淑滿，2003：272-273）。

二、從上述對於參與觀察法的定義中，人們進一步可以歸納出參與觀察法具有下列七項特質（王昭正、朱瑞淵譯，1999；潘淑滿，2003：273）：

- （一）以圈內（或局內）人的角色自居，且在特定情境和環境中，對互動關係表現關心。
- （二）研究者主要是以日常生活的情境脈絡作為研究的基礎。
- （三）非常重視對觀察現象或行為背後所隱含的意義作解釋和理解。
- （四）研究者以開放及彈性的態度，對觀察現象或行為給與重新定義。
- （五）研究者運用深入研究方法，對研究現象進行相關資料收集的工作。
- （六）研究者是以參與者的角色，進入研究情境，並與研究情境中的研究對象，維繫良好關係。
- （七）研究者是透過直接的觀察方式，對研究現象與行動進行有系統的資料收集。

參與觀察法就是實地觀察法。實地觀察的意思是強調以研究者自我為觀察中心，來進行相關資料的收集，將所觀察到的事件、行為或現象，透過影像、筆記或記錄表格逐一記錄。基本上，參與觀察研究之人必須融入研究場域，並且對於研究現象進行密集式的觀察；也因如此，研究者通常必須把研究範圍縮小在一定範圍，在特定範圍的時空中，

透過觀察來了解現象，因此參與觀察法比較不適合運用於大範圍的研究標的現象之觀察（簡春安、鄒平儀，1998；潘淑滿，2003：275）。

參與觀察法可區分為四種類型（潘淑滿，2003：277）：

（一）完全參與者（complete observer）

研究觀察者能夠以自然的方式與被研究觀察者互動，完全參與者意指於實地參與觀察時，被研究觀察對象不知研究者實際的身分，觀察者與其他被觀察者之身分是相同的。

（二）參與者一如觀察者（participant as observer）

研究者可以完全參與整個研究場域以及活動過程，與完全參與者不同的是，需要對被研究對象表明研究者的身分；只是身分的表明極有可能影響互動過程，使研究觀察之原貌失真。

（三）觀察者一如參與者（observer as participant）

研究者不但向被觀察對象表明研究者的身分，同時可以和被研究觀察者，在互動過程不斷進行，而不必要有任何藉口。

（四）完全觀察者（complete observer）

研究者觀察之人不參加與研究標的相關的活動，也就是完全以旁觀者的角度與立場，觀察被研究的現象或對象。

質性研究通常所指的參與觀察法大多是介於完全參與和完全觀察兩種方式間的觀察法，研究者為因應研究需要，在不影響被觀察者情況下，可採用趨向參與現場情境作觀察；或者趨向使用局內人的角色來觀察被觀察對象的角色。因為當研究者參與越多，觀察到的現象或行為可能就愈少；反之，亦然。同時，受到研究階段不同，研究者參與的程度和方式也會有所相異。研究初期，通常研究者較趨向於在研究場域一旁觀看；隨

著對研究場域的熟識，研究者會參與較多的活動；但為了避免因過度參與而迷失研究的目的，到了研究後期，研究者可能採取退出的角色（黃瑞琴，1999；潘淑滿，2003：277-278）。

黃瑞琴（1999）主張，實際參與研究的程度深淺，必須由研究者視研究發展的過程決定。研究者應該保持比較開放的立場與眼光，在剛進入一個新的研究情境或場域，進行非焦點式的觀察。在這個階段中，研究者應以描述物理空間和情境觀察為主要重點；而開始有系統的觀察某些特定現象與開始集中觀察的焦點，須以研究者逐漸熟悉研究情境之後；換句話說，研究者在現象場域的觀察，是由非焦點式的觀察，逐漸發展到焦點式的觀察（潘淑滿，2003：278）。

貳、研究架構

本研究架構係以臺中市的政治生態、文化環境分析與執政者行政作為的影響，而政客、利益團體、政黨間的利益衝突，往往會對於政府的作為產生極大關聯；其中，因執政者的不同，政黨對於地方執政與非執政也應扮演不同的角色、功能，俗話說位置換了腦袋也要跟著換（如圖 1-1）。

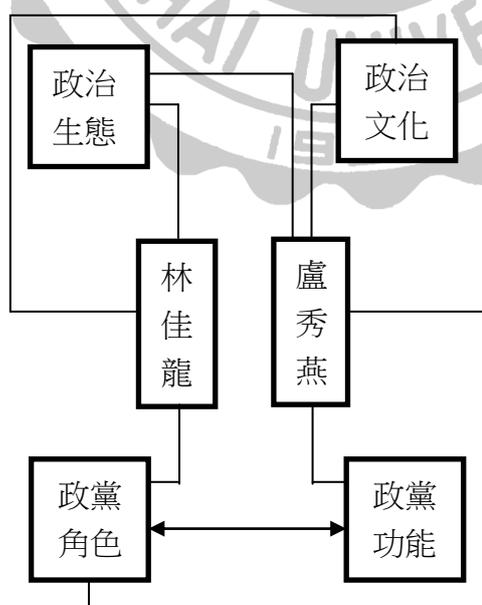


圖 1-1 研究架構

資料來源：本研究繪製

本研究架構可概略說明如下：

- 一、就政治生態(political ecology)或政治文化(political culture)觀點分析臺中市改制直轄市的重要變化。
- 二、本研究因限於時間，未能包含胡志強市長的政黨政治作為，因之，僅能就林佳龍、盧秀燕的二、三屆任期，且祇有盧秀燕的第一年上半年而已，這是很受限制的分析。
- 三、就因很受限制，乃僅就政黨角色(party role)和政黨功能(party function)部分去分析和比較，併此先敘明。

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

我國於 1950 年實施地方自治，至 1987 年解嚴，地方派系是主要影響地方首長的政策形成、資源分配。1986 年 9 月 28 日，民進黨的成立乃至解嚴後臺灣各政黨林立，我國的政治生態因此走向政黨政治，影響政府決策由過去舉足輕重的地方派系，逐漸轉換成政黨為主，無論於政治、經濟、社會、文化，與政黨的角色已密不可分，就臺灣政黨的屬性區分為統、獨兩種，統派以中國國民黨為首統稱藍軍，獨派以民主進步黨為首統稱綠軍，國、民兩黨理念相背，臺中市的地方政治在 2010 年成為直轄市後政治環境與過去相比相距甚遠，2014 年由藍轉綠的政黨輪替，2018 年再度由綠轉藍的政黨輪替。說明臺中市政黨輪流執政已成常態。因而，政黨扮演角色與意識形態，對於政府施政之影響；對臺中市選民權益來說，可能造成傷害，對臺中市未來幾十年的城市發展更可能造成停擺。

本研究就人、事、時、地、物說明研究範圍，研究對象以前任民進黨的林佳龍市長市府團隊與國民黨的新任市長盧秀燕市府團隊為主，以及各別政黨政策的方向。就事，以政黨輪替後政黨如何扮演執政與在野的角色與影響政策變遷，期間上以臺中市第二屆市長林佳龍執政到第三屆盧秀燕市長間政黨政策為分析。

綜合以上本研究將以年前後兩任臺中市長的政黨政策落差、政治生態、政黨角色行為作為研究對象及範圍。

貳、研究限制

本研究在資源有限下產生以下限制：

第一在人的限制方面，本研究希望以自然、客觀、事實為觀察的研究態度，作為臺中市政治環境分析的基礎，以田野觀察法並訪問政府官員、民意代表比對事件真實性，現然而前後兩任政府執政分屬不同政黨，當時市政府內相關政策負責之官員，因調離職務且擔心事涉敏感，有所忌憚造，成訪問時與事實產生差異，個人也離開市府團隊許久人脈有限，因此，僅能就參與過去市府團隊的觀察與依據現任市政團隊公開之文稿、施政報告、相關專案分析和撰寫。

在時間的研究限制方面，以臺中市第二屆與第三屆市長執政期間為主，因盧秀燕市長上任至今僅有半年期間。目前未見其對市政規劃與施政方向擬出藍圖，政見兌現狀況進度亦然，只見暫緩前朝擬定部分重大建設與政策。時間影響資訊收集，在限度下僅能以目前所觀察的資料與林佳龍前市長執政時作研究。

第二次政黨輪替後在許多國、民兩黨意見相異的政策中，由於換黨執政立場不同，前任參與擬定重大政策之政務官，也不在其位，各有現職怨難尋訪。林佳龍前市府團隊所擬定之政策，有的已獲得中央政府核定而暫緩或改變；因而無法評估該政策的實施成效是否有利於臺中市整體發展。

第五節 重要名詞詮釋

壹、分立政府 (divided government)

又稱為「分裂政府」、「分治政府」、「分黨控制政府」(吳重禮, 2008: 229), 在行政與立法部門屬政黨不同所掌控; 意指在政府體制裡行政首長於立法部門中無法取得多數席次。此種狀況係因選民於分裂投票行為所造成, 對執政黨來說是為「少數政府」, 例如中華民國第十任民進黨籍總統陳水扁執政時, 立法院由多數席次的國民黨所掌控當時的立法院長為國民黨籍的王金平。在這之前中央行政、立法部門都為國民黨所掌握的一致政府。

貳、一致政府 (unified government)

又稱「一黨政府」、「單一政府」(吳重禮, 2008: 229) 係指政府體制中掌握議會多數之政黨與行政首長屬同一政黨。

參、政黨輪替 (party alternation)

係指非一黨專政或一黨獨大的國家, 由不同政黨經選舉制度或其他方式(如: 革命、暴力、非暴力) 取得執政權, 接替前一政黨而掌控行政部門, 而輪流執政。此種狀況通常發生在兩黨或以上的政治體系。

肆、政黨國家 (party state)

是指一個國家有不同理念之兩黨或多黨相互競爭取得執政權的政治體系, 政黨要有明確的政治信仰, 也要有計畫地培植人才。為取得政權治理國家做準備。這類國家之人民則透過政策偏好及信仰理念選擇支持的政黨, 而政黨通常以黨紀規範政團內的成員來貫徹政策。德國、英國、美國以及我國皆是, 典型的政黨國家黨紀較為嚴格以德國、英

國最為典型，美國的兩黨制較為特別，強調政治多元，政黨角色反而很小。因此轉換政黨也是常態。我國政黨國家特徵相對明顯，除人們在解嚴後有許多政黨成立外，特別是依選罷法政黨每年都有政府給予政黨補助，就是促使民主國家政黨理性政治發展的規劃思維。

伍、地方派系 (local faction)

地方派系是一政治組織，必須是參與者有基本的認同和實際的政治參與，才能進行有一實際的政治集體行動（王金壽，2007：30）。戒嚴時期，人類學者 Bosco 指出臺灣的地方派系和其他國家的派系政治相比有一特色：更像團體、永久且明確的界定著，同時有一固定的派系名稱、強烈的派系認同感以及穩定的領導權（Bosco 1992：157）。陳明通(1995)將地方派系定義為：「派系是基於二元聯盟網絡所形成的非正式團體，附著於既有的政治社會體制，卻具有獨特動員及控制能力。」引自（王金壽，2007：28）。臺中市的地方派系往往都被認為是影響選舉結果的重要勢力，而觀察其演變，發現已不再是派系名稱，是以人物為代表矣！



第二章 理論基礎與文獻探討

本章就理論的基礎以及重要著作、前人的研究進行探究，以期透過更為系統的整理與歸納，彙總與本研究相關之重要社會學理論，以滿足研究動機與達成研究目的之基礎，亦作為開展研究的依據。

第一節 理論基礎-角色理論

俗話說換了位置就換了腦袋，看似批評的話語，但就角色理論而言，在特定職務上，為扮演大眾所期待而認定應有的作為與完成職務上所被賦予的任務，卻是正面的。角色理論也被廣泛用於社會學、社會心理學、管理科學等領域。本研究是從社會學之學者專家的理論基礎上以「臺中市政黨」作為研究的主體，並觀察政治系統中最基本的單位，政治行為者依一個角色或一組角色所作出政治行為產生的政治現象。

壹、角色理論-以政治行為和現象

學者吳文程將角色理論分為三個因素來解釋政治行為和政治現象：

一、社會大眾對任何政治角色，可以做某些行為，不可以做某些行為，都有固定、共同的期望。所謂局外人(outsider)的期望。例如選民期望總統可以做什麼、不可以做什麼。社會上總有某些固定的觀察和看法存在。這裡所謂「社會大眾的期望」，包含個別公民、各種團體、政黨的成員、政府官員和民意代表的期望，並且具體而微規定在憲法和法律上，反映在公共輿論和根深柢固的道德倫理、文化的規範上。只要擔任某個特定角色的人知道社會上對這個角色有這些期望，他的行為就會受到這些期望的影響。這些共同的期望就構成政治角色，因為這些期望會影響扮演政治角色的人，必須按照這樣的期望去扮演這個角色、去做出各種行為。

二、扮演政治角色的人對眾人期望的認知，也就是局內人對別人期望的認知。

如扮演總統角色的人會觀察全體人民希望總統做某事，或不做某事，並依此行為，去扮演自己認知的角色。總統知道自己的權力來自民意付託，是憲法、法律賦予；也受到憲法、法律的限制。如果他是個聰明的政治人物，也應該知道執政黨幹部、黨員，還有支持者對他的期望。對於這些期望是否判斷正確，有清礎的認知，是影響他施政成敗、施政滿意度的主要因素。

三、扮演政治角色的人，可能對這個角色可以做什麼，不可以做什麼有自己的看法、觀點，也就是局內人(insider)對自己所扮演角色的看法和觀點。這個可能和社會大眾的觀點略有不同。

如總統固然要考慮社會大眾對他的期望，但在走馬上任的時候，對自己即將扮演的角色，也會有自己的構想和看法。這些大致是他擔任這些角色前，就已經形成。這反映個人的政治目標、態度、價值、意識形態和個人特徵等。(吳文程，2007：105-108)。

貳、角色理論-以社會學及社會心理學

學者 Biddle 指出，「角色」的概念，在社會科學領域占有非常重要的地位。在許多的研究中，都使用這樣的概念。角色觀點的研究，則多應用於社會學以及社會心理學，而「角色理論(role theory)」也為許多社會問題的研究，提供重要的切入點與基礎(Biddle，1986：70)。Biddle 亦將角色理論歸納為以下五種：

一、功能角色理論 (functional role theory)

角色是客觀而具體存在的實體，代表社會對某一類人（或某個職位的人）的共同期望，而個人則透過學習來達成這樣的期望，並藉此維持社會秩序的穩定與和諧。

二、符號互動理論

人對事物所採取的行動是以這些事物對人的意義為基礎，而事物的意義則源自於個體與其同伴的互動（非存在於這些事物本身之中）。當個體在處理所遇到的事物時，則

是使用過去的經驗或個人見解來運用和修改這些意義。

三、結構角色理論

「社會結構」被認為是一群人的穩定組織（稱為社會地位），他們共享相同的、模式化的行為（亦稱為角色）。這些行為是在結構中的人群中發生。結構角色概念導致對各種問題的正式討論，包括：社交網絡、親屬關係、交換關係、社會系統形式的比較以及經濟行為的分析等。

四、組織角色理論

角色理論的重點是有預先計畫、任務分配和層級架構的社會系統。組織中的角色被認為與社會地位有正向關聯，並由規範期望產生，但規範可能因個人而異，並可能迎合組織的正式要求而不同。且鑑於規範的多種來源，個人則會面對角色衝突的問題，除遵守規範，亦須對抗其行為的對立規範。

五、認知角色理論

認知角色理論側重於角色期望和行為間的關係。許多認知角色理論家也關注一個人如何看待他人的期望以及這些感知對其行為的影響。角色認知是指角色扮演者對社會地位、作用及行為規範的實際認識和對社會其他角色關係的理解程度。任何一種角色行為只有在角色認知十分清晰的情況下才能使角色很好地扮演。角色認知是角色扮演的先決條件，一個人能否成功地扮演各種角色，取決於其對角色的認知程度。

參、角色理論-以組織角色及認知角色

學者 Campbell 則在 Biddle 的基礎上，將組織角色理論及認知角色理論做進一步的討論，並提出六個對應的概念，應用到美國外交政策制定的研究(Campbell,1999：46)，其所談之六個概念分別為：

一、角色衝突

角色衝突是當一個人扮演一個角色或同時扮演幾個不同的角色時，由於不能勝任，造成不合適宜而發生的矛盾和衝突(Campbell,1999：46)。

二、角色期望

團體中多數成員期望或要求其中某一成員必須做出某些應有的行為。他一旦扮演某個特定角色，社會上的人將會以該角色所應具備的行為做為評準則。或是，社會上對某個角色的人之行為經常持有某種標準的期望。意即擔任某一職位者被期待的行動或特點，其內涵包括：期望、信仰、主觀的可能性、權利與義務的行使等。角色期待的主要目的，是讓角色行使者明白他應有的權利與義務；也可說是角色的學習。角色的學習經常隨著角色的轉變而進行，因此角色的學習是沒有盡頭的。人們可說是在不知不覺錯綜複雜之社群關係的角色學習過程中，逐漸將社會行為規範內化為個人道德行為。實現角色的有效手段即為期望。

三、角色演變

指的是涉及調整和修改角色的過程和動態。角色可能根據各種因素發展成不同程度和速度。這種演變可能具有重要意義。

四、角色轉變

指的是成員在承擔新角色時所做的調整所帶來的影響。例如：演員具有以前的經驗，背景和技能，他們可能會帶來他們的角色期望；也可能因此影響其他演員以及組織系統本身。

五、角色模糊

角色模糊的意義不同於角色衝突。角色衝突是二個或二個以上角色期望的相互矛盾，角色模糊則是角色期望本身的含糊不清。

六、角色超載

指的是成員缺乏必要的能力與技能或足夠的時間而無法順利完成某一個角色需求

時所承受的壓力。延伸探究其所應扮演的角色功能，以及面對各項衝突挑戰，應具備的調整能力。

第二節 文獻探討

壹、角色理論相關研究

本研究將角色理論相關的文獻與研究彙整，如下表 2-1 及表 2-2。

一、角色理論相關的期刊研究整理，如下（表 2-1）：

表 2-1 角色理論相關的期刊研究一覽表

| 學者（年代） | 篇名 | 資料來源 | 研究結論與大要 |
|--------------------|--|-----------------|--|
| 高麗雀、 徐南麗 (2002) | 應用 Mintzberg 的十個角色理論 探討管理能力的 提昇 | 志為護理-慈濟 護理雜誌 | 本研究從管理能力之內 涵，護理管理者之角色與意 義、Mintzberg 之管理者十 個角色理論、以及如何提昇 管理能力進行討論，並期望 養成卓越的護理領導者。 |

表 2-1 (續)

| | | | |
|-------------------|----------------------------------|--------------------|--|
| <p>紀俊臣 (2005)</p> | <p>臺灣向前走：政府、政黨與媒體的角色扮演是關鍵</p> | <p>中國地方自治</p> | <p>執政者的任期有限，但國家發展是永續的，對於政府作為無論何者正黨，皆須以國家永續發展為論斷。只要政府為其所當為，政黨且能忠誠扮演，媒體亦以中性客觀之報導和分析，相信台灣成為華人民主社會的典範中可成真。</p> |
| <p>馮美瑜 (2007)</p> | <p>當代台灣憲政體制變遷下立法院院長的角色與功能之研究</p> | <p>北臺灣科技學院通識學報</p> | <p>在我國憲政體制，總統、行政院以及立法院的權力結構變化，強化了立法院作為國會的實權，使得當前憲法制度設計下的總統、行政院以及立法院三角關係中，立法院已成為我國立法決策的樞紐。</p> |

表 2-1 (續)

| | | | |
|----------------------------|--|---------------|--|
| <p>黃曉薇、 呂建德 (2008)</p> | <p>平衡經濟成長與 公平正義中之政 黨角色分析：以 西班牙社會勞工 黨為例</p> | <p>全球政治評論</p> | <p>解決政策協調難題的方法 有兩個一是組織上，一是制 度上。前者可以透過較高的 工會組織率來內化提高薪 資的成本，例如北歐的社會 民主模式。後者則可以透過 將工會納入某種廣泛的社 會契約制訂架構中，例如荷 蘭與奧地利等歐陸國家。然 而，西班牙在這兩方面都有 所欠缺，因而解釋了民主化 後西班牙左派的 PSOE 推 動社會民主組合主義策略 失敗的原因。</p> |
| <p>李世暉、 郭國興 (2011)</p> | <p>日本政黨輪替思 維之探析－兼論 民主黨的角色與 定位</p> | <p>問題與研究</p> | <p>本研究以憲政常道時期、五 五年體制時期與民主黨時 期等三個階段做為分析對 象，以政治、經濟、社會與 政黨條件為分析架構，探討 日本政黨輪替思維的形成 與發展。</p> |

資料來源：本研究整理

二、角色理論相關的論文研究整理，如下（表 2-2）：

表 2-2 角色理論相關的論文研究一覽表

| 學者（年代） | 篇名 | 資料來源 | 研究結論與大要 |
|------------|---|-------------------------|--|
| 孟繁荔 (2005) | 烏蘭夫在內蒙古 現代史中多重角 色之研究 (1937~1966) | 淡江大學中國 大陸研究所碩 士論文 | 研究以角色理論為基礎，研 究多重角色衝突、轉移及整 合的情形。藉此了解身為蒙 古族政治人物的烏蘭夫，如 何處理來自中共中央、民 眾、上層人士的期望，以及 各時期多重角色的整合情 形。 |

表 2-2 (續)

| | | | |
|-------------------|--|------------------------|--|
| <p>陳文彬 (2012)</p> | <p>英國在歐洲聯盟與美國關係中角色之研究—以布萊爾政府時期為例</p> | <p>淡江大學歐洲研究所碩士論文</p> | <p>從現實國際利益來看，英國已非強權國家，其外交政策必然必須配合強權國家，而與英國具有傳統優良關係的美國，則是英國較好的選擇。在現實層面上來看，英國仍然在美國與歐盟間扮演樞紐式的平衡角色，此平衡者的目標乃是希望可以利益均霑進而增加其在國際的影響力，在歐洲統合這樣的角色設定，符合傳統英國現實主義的外交角色。</p> |
| <p>郭怡均 (2016)</p> | <p>里長在地方選舉中的角色-2014年台北市議員選舉中正區案例研究</p> | <p>臺灣大學國家發展研究所碩士論文</p> | <p>里長於地方選舉中仍具有樁腳角色，其運作與互動在平日即密切頻繁，不是等到選舉時才合作。雖然里長的影響力已有弱化，但仍具有一定程度的影響力，對議員候選人而言，里長的支持仍然非常重要。</p> |

資料來源：本研究整理

貳、組織社會學理論相關研究

本研究將組織社會學理論相關的文獻與研究彙整，如下（表 2-3）：

表 2-3 組織社會學理論相關的期刊研究一覽表

| 學者（年代） | 篇名 | 資料來源 | 研究結論與大要 |
|------------|--------------------------------------|--------|--|
| 吳得源 (2003) | 論國際關係社會 建構論與組織社 會學新制度論之 關連性 | 台灣政治學刊 | 作者自組織理論觀點論述， 國際關係社會建構論實際上 與組織社會學取向的新制度 論有相容性以及不少共通 性。國際關係研究者在探討 社會建構論與新制度論的理 論與實際關連性時，應進一 步釐清不同類型的新制度 論。 |
| 張苙雲 (2014) | 全民健保的組織 社會學 | 台灣醫學 | 作者從認識當代社會新人 種，法人組織的角度切入， 主張醫政必須在組織治理上 補強，以帶出全民健保的永 續經營。 |

資料來源：本研究整理

第三章 臺中市政黨屬性與發展模式

第一節 臺中市的政黨屬性

本研究就以臺中市藍、綠兩大政黨屬性來作分析。過去許多學者也試圖利用多種工具和角度來分類政黨，本研究將以法國政治學者杜弗傑(Maurice Duverger)所創的一種普遍引用的分類指標作為臺中市政黨分析。

壹、政黨屬性

本研究係將以著名的法國政治學者杜弗傑在 1963 年所著「政黨論」中將政黨的特點所作的四個分類為依據。首先依政黨的組織形成，將政黨區分為「內造政黨」與「外造政黨」，第二依照政黨結構也就是黨員吸收的方式，分為「直接政黨」和「間接政黨」，第三按照黨員之結構差異分為「幹部黨」、「群眾黨」；第四按照黨員的控制與動員程度區分為「極權政黨」及「有限政黨」。茲分述如下：

一、政黨的組織形成

(一) 內造政黨 (party of parliamentary origins or inter-parliamentary party)：

係指由國會中的一些議員或是議會團體，以共同的利益或是相同的政治信念等因素為基礎互相結盟，並結合選民逐漸形成的政黨。內閣制之下的政黨，大部分屬內造政黨，其黨性較溫和、保守，因而黨紀較不嚴格，故黨的決策跟權力菁英是議會的議員，組織較分權化。例如：美國民主黨和共和黨、英國保守黨、德國進步黨、台灣的親民黨和新黨等都屬於內造政黨（吳重禮，2008：28-29）。

(二) 外造政黨 (extra-parliamentary party)：

指的是政黨組成起源於群眾運動，由國會之外既成群眾團體所發起，透過社會力量發揮影響力而組成政黨，而政黨起源於國會以外，是先有黨中央才組成國會政團。因此，

黨的決策權力分別操控在議會精英、行政精英、社會精英等。外造政黨通常較偏向中央集權，黨紀較為嚴格。例如：英國工黨、中國共產黨、日本自民黨、瑞典的各大黨、台灣的國民黨及民進黨等均屬外造政黨（吳重禮，2008：28-29）。

表 3-1 內造政黨與外造政黨之差異性

| 起源區分 | 內造政黨 | 外造政黨 |
|------|--------------------|---------------------|
| 特性區分 | | |
| 發展起源 | 由國會內部發展 | 由國會外部發展 |
| 組成成分 | 國會中利益、信念相同的團體 | 國會與行政精英、社會精英、其他社會組織 |
| 黨紀規範 | 黨紀鬆散 | 黨紀嚴格 |
| 權力分配 | 非中央集權 權力核心在國會黨團 | 中央集權 全力在國會之外的黨中央 |

資料來源：本研究整理

二、政黨結構

（一）直接政黨 (direct party)

直接政黨指的是個人可直接填表格申請並繳交黨費加入政黨，不須透過其他團體，黨員直接隸屬政黨，此種政黨為目前最普遍的（吳重禮，2008：29）。

（二）間接政黨 (indirect party)

間接政黨指的是黨員不是直接填表申請、繳費加入，也不直接隸屬於政黨，而是早已加入同質性社會階層組織，同時也就具入黨資格。政黨依同質社會階層為基礎。其組成成分又分為三種：第一為社會主義政黨，黨員是來自工會、工人互助會、工人合作社等，政黨依同質社會階層為基礎。第二為天主教政黨，依不同社會階層為聯合等同聯合

會性質，不同階級中又保存著各自的組織，包含：工會、工人合作社、商人、農民團體。第三是農民政黨，此種概念的政黨為極少數，與社會主義政黨一樣，農民政黨以農民聯合會、合作社為基礎，但參與的緊密度不高，政黨組織的向心力不如社會主義政黨（吳重禮，2008：29）。

三、黨員之結構差異

（一）幹部黨（cadre party）

十九世紀時在限制選舉制度中，因對財產的限制，而一般群眾不容易參與政治，也不具有實質的政治影響力，故當時的政黨對於組織群眾、吸納黨員不以為意。幹部黨的成員包含：國會議員及社會名流；其中包含：擁有社會地位與資源者、具特殊專才、財力雄厚之人，以質為吸納重點，加入政黨必須經過嚴格的審查挑選過程，有強烈的排斥性，不與群眾黨相同簽具入黨承諾書和定期繳交黨費，經費來源主要來自黨內財力雄厚的成員，權力核心為少數的精良幹部且較分散（吳重禮，2008：30-31）。

（二）群眾黨（mass party）

群眾黨主要以訴諸公眾為目標的政黨，由一般地方基層民眾所組成，入黨須定期繳納黨費及填寫承諾書，以組織一般群眾為目標，並致力於基層民眾及工人階級之政治教育；也培養具有領導潛力的黨員，以負起組織政府及治理國家之工作。經費來源來自黨員定期繳交之黨費，不向特定雄厚財力之人募款，如無黨員政黨沒有黨費收入，工作則無法持續，較為集權具高度層級組織，就像共產主義與社會主義政黨一般（吳重禮，2008：30-31）。

四、黨員的控制與動員程度

（一）有限政黨

政黨對於有限政黨的黨員來說，只是一個理念，並不影響其私生活，政黨不會介入黨員職業、家庭生活、情感、娛樂，政黨參與僅於政治層面（吳重禮，2008：31）。

(二) 極權政黨

參與極權政黨之黨員並無私生活可言，一切都按照政黨的規範進行。舉凡工作、家庭、娛樂、情感生活、文化，可說生活就是政黨一切都以黨為最高原則，政黨控制著黨員的精神思想（吳重禮，2008：31）。

依循杜弗傑觀點來看，觀察臺中市國民黨與民進黨的屬性分類：第一以政黨的組織形成來看，兩黨均屬「外造政黨」，透過社會力量發揮影響力，由國會之外與群眾團體最後組織群眾而成為政黨。第二以政黨結構來說兩黨皆為「直接政黨」，黨員的加入不需透過政黨以外的其他團體，黨員直接隸屬於政黨。第三由黨員之結構差異分析兩黨，都為「群眾政黨」，以訴諸公眾為目的的政黨，黨員皆為一般群眾之個人，加入須填寫入黨申請書，也必須定期繳交黨費，並組織民眾、致力於基層民眾的政治教育；另外，培養人才來負起組織政府及治理國家之工作。第四以黨員的控制與動員程度來看，兩者都屬「有限政黨」，黨員對於政治的參與不受政黨的控制，政治只是生活的其中一部分。綜合上述國民黨與民進黨並無相異之處（表 3-2）。

表 3-2 中國國民黨與民主進步黨之相異性

| 政黨名稱 | 中國國民黨 | 民主進步黨 |
|------------|-------|-------|
| 政黨分類 | | |
| 政黨的組織形成 | 外造政黨 | 外造政黨 |
| 政黨結構 | 直接政黨 | 直接政黨 |
| 黨員之結構差異 | 群眾黨 | 群眾黨 |
| 黨員的控制與動員程度 | 有限政黨 | 有限政黨 |

資料來源：本研究整理

第二節 臺中市的發展模式

壹、一黨獨大邁向兩黨政治轉為政黨政治吸納派系

國民政府遷臺後，逐步開放地方性選舉，並引入單記非讓渡投票，利用政經利益統合本土社會的菁英，納入組織性的控制之中（丁仁方，1999：63），形成地方派系。就合併為直轄市前的臺中縣、市觀察起。自 1950 年實施地方自治到 1987 年解嚴前的臺中縣都為國民黨一黨獨大。藉由有限度開放地方性選舉，國民黨政府將地方派系的勢力範圍侷限於縣市之內，並進而運用單記非讓渡投票的特色，在各縣市扶植兩個以上派系的「雙派系主義(i-factionalism)」，以達到派系間相互牽制的效果（若林正丈，1994；張傳賢、黃信達，2013：10）。在此期間臺中縣處於派系勢力壟斷的局面，以傳統且擁有根深蒂固組織的紅、黑兩個地方派系形成政治體系。紅派勢力範圍主要以山線為主，黑派以海線為主，紅、黑派的對立，源於 1951 年起的臺中縣縣長選舉，當時紅派由創始人林鶴年，黑派由創始人陳水潭出馬角逐，從此掀開了組織之戰，當其中一派當政，另一派就會於下一任搶回執政權。因此，在第六屆以前的臺中縣長均無連任（表 3-3）。到第七屆因國民黨主張不提名派系人士，當時與兩派領導人協商，要雙方不再作惡性競爭，並訂定「政治遊戲規則」，由紅黑兩派輪流執政，一任兩屆，縣長人選必須經雙方同意才能提名。第六屆縣長王子癸屬黑派，不過第七屆先由紅派做起，提名雖屬紅派但色彩並不很濃的陳孟鈴，他果然順利當了兩屆縣長，打破臺中縣長不能連任的傳統（張昆山、黃政雄，1996：149-50；黃鐘山，2003：77）。同時，也訂定議會正副議長人選辦法，即在野派人士當議長，副議長則是由執政派一方人士（張昆山、黃政雄，1996：151；黃鐘山，2003：77）。

1997 年以前，臺中縣皆由紅、黑兩派輪流執政。臺中縣派系輪政形態因而建立。1990 年，楊天生因遭黑派成員反對加入，自行創立臺中縣第三勢力，楊派崛起，其勢力主要以屯區為主，臺中縣派系三足鼎立，但楊派掌門人楊天生在 2004 年參選立法委員失利

後就淡出政壇。派系輪政的秩序，只維持到第十一屆正、副議長改選，紅派當時勢力大於黑派因此先行破壞先前約定，使黑派在第十一屆、第十二屆縣長選舉中轉而支持民進黨的楊嘉猷。此外，由於國民黨派系分裂，也奠定民進黨發展的基礎。

表 3-3 歷屆縣市長派系

| 屆別 | 縣長 | 參選方式 | 派系 | 備註 |
|----|-----|-------|----|-----------------------------------|
| 一 | 林鶴年 | 自行參選 | 紅派 | 林鶴年以無黨籍身分競選，第二次投票前加入國民黨，並獲得國民黨支持。 |
| 二 | 陳水潭 | 國民黨提名 | 黑派 | 林鶴年初選失利，尊重黨紀未參選，僅陳水潭登記參選，但任內病逝。 |
| 補選 | 廖五湖 | 國民黨提名 | 黑派 | 紅派推出王地參選，但王地選前奉命入伍當軍醫，廖五湖唱獨角戲當選。 |
| 三 | 林鶴年 | 自行參選 | 紅派 | 廖五湖未參選連任，林鶴年擊敗另一候選人楊基振，第二度入主縣府。 |
| 四 | 何金生 | 國民黨提名 | 黑派 | 縣議會議長王地二度競選縣長，仍敗於曾任國民黨縣黨部主委何金生。 |
| 五 | 林鶴年 | 自行參選 | 紅派 | 老縣長林鶴年對抗現任何金生，結果何連任失利，林第三度入主縣府。 |
| 六 | 王子癸 | 國民黨提名 | 黑派 | 林鶴年未競選連任，王子癸囊括近半選票，擊敗其他三位候選人。 |

資料來源：引自黃鐘山（2003：76）。

解嚴後，民進黨的政黨勢力，在地方逐漸扎根；尤其在豐原、大甲、清水的得票快速成長。1997年因國民黨紅、黑派整合未果，民進黨籍廖永來順利當選第十三屆縣長，

打破地方派系長期壟斷選舉之局面，臺灣民主政治發展邁向政黨政治第一步。另外在 2004 年總統選舉民進黨在臺中縣以 440,479 票 51.79% 得票率對國民黨的 410,082 票 48.21% 得票率，以 30,397 票首次改變臺中縣的政治版圖。

在原臺中市經濟與都會化發展的都市形態與臺中縣的農業文化截然不同，地方派系以張派、賴派、廖派、何派，四大派系為主導的政治體系，當時黨外勢力已蠢蠢欲動。派系中張派、賴派、廖派長期與國民黨保持緊密的關係為泛藍勢力，政治勢力以北區、北屯區、西屯區、南屯區為主；而何派則選擇與黨外勢力結合為泛綠勢力，政治勢力以中區、西區、東區、南區為主。原臺中市過去多為泛藍執政，因移入的外來人口大量增加、新社區興起，造成地方派系逐漸消弭，改變原有的派系政治轉為政黨、理念的政治文化。到了 1997 年縣市長選舉，民進黨首次拿下原臺中市的執政權。值得觀注的是無論藍、綠在原臺中市的市長任期下爭取連任大都無法成功，可見政治環境多變，2001 年民進黨因分裂失去主政權，直到 2010 年臺中縣、市合併改制為直轄市期間，民進黨沒有再取得執政機會。

貳、兩黨政治打破派系政治

臺中縣、市於 2010 年合併改制為直轄市。當時國民黨提名市長候選人胡志強角逐第一屆市長，卻引起原縣區派系不滿。由於台中縣政壇長期為紅黑兩派所掌控，使得派系問題浮上檯面。派系政治的影響可以分為候選人提名、派系整合與資源分配三個層面來探討（張傳賢、黃信達，2013：11）。以往臺中縣派系政治下有著利益分配的規則存在，當時的紅派成員如劉銓忠（第七屆立法委員）、林敏霖（曾任縣議會議長）、張靜芬（時任豐原市長）等人仍無法接受，並蘊釀派出其他派系成員參選到底（陳世宗，2010；陳世宗、馮惠宜、曾慧蘋、呂昭隆，2010）。直至 2010 年 7 月 4 日，廖了以確定接下胡志強大臺中市長競選總部總督導一職，國民黨提名人選一事才底定（張傳賢、黃信達，2013：11）。

在原縣區派系的整合實不容易，加上胡志強為現任，原臺中市長與健康因素，無法

深入基層進行選舉活動，雖有紅派大老廖了以與黑派顏清標的輔選，但非派系成員的胡志強代表國民黨參選市長，擾亂了原來臺中縣派系資源分配的秩序，是否實質整合有待討論。

資源分配上，胡志強不以傳統派系組織為選舉動員強調形象牌，地方派系也恐於合併後資源減少、被邊緣化。當蘇嘉全喊出「中縣邊緣化」的警訊時，觸動派系內部對於縣市合併後原臺中縣政治資源將更相對減少的憂慮（張傳賢、黃信達，2013：12）。派系對於資源分配的疑慮無法落實動員，也讓主攻原臺中縣區的蘇嘉全有機會深入經營，最後以 698,358 票對胡志強 730,284 票，以 31,926 票敗給胡志強，令人訝異的是原縣區蘇嘉全反而贏胡志強 13,000 票，原本派系政治為主的縣區漸漸被政黨翻轉。

2014 年的臺中市市長選舉，發生第一次政黨輪替，當時民進黨以 209,753 票的差距贏得選舉，其中最重要的是國民黨中央執政不利，發生了食安風爆、太陽花學運，地方建設中如 BRT 匆促上路遭質疑，藍綠政黨在市議會中的辯論極為強烈，與地方派系動員不張等因素，造成胡志強連任失敗。民進黨首次全面翻轉臺中市政治版圖。

2018 年九合一大選，臺中市再度政黨輪替，民進黨以 208,141 票落敗給國民黨，有如前一次的翻版。其敗選因素中，以民進黨中央執政人民不滿的狀況，其中以一例一休、同婚、年金改革等。地方有空污、市民免費參觀花博、老人健保補助等議題；當然國民黨的地方派系成功整合，也是重要因素。

觀察臺中市的政黨發展模式，在 1950 年至 1987 年戒嚴時期，以派系政治為主。1987 年至 2010 年期間，發展為政黨政治。2010 年以後，則是政黨吸納派系，派系成員紛紛加入政黨。2013 年，臺中市第二選區立法委員補選，顏清標任立委時以無黨參選，其子顏寬恒以國民黨籍參選，就是明顯的例子。在過去地方派系舉足輕重情況下為何還要加入政黨，歸究於中央的選舉制度有利於大型政黨，想在全國保有政治高度，加入國、民兩黨是必須的，當然也有利於爭取地方選舉資源。因此，本研究將臺中市政黨與地方派系相融的政治模式，歸納成派系政治轉換為政黨政治，最後發展為政黨吸納派系（圖

3-1)。



圖 3-1 政黨吸納派系

資料來源：本研究繪製





第四章 臺中市政黨角色的變換生態和政治運作

第一節 政黨角色的變換生態

執政辯護，在野反對是對臺灣政黨角色的一般認知，然而政黨如何適當扮演應有的角色，其影響的因素甚多。政黨角色的轉換應該知道執政黨幹部、黨員，還有支持者對他的期望，他對於這些期望是否判斷正確，有清楚的認知，是影響他施政成敗、施政滿意度的主要因素（吳文程，2007：106）。其次政黨扮演其政治角色與其意識形態密不可分，政黨競爭過程中融合其意識形態也隨著選民期望而轉變修正。「政黨制定政策是為了贏得選舉，而不是贏得選舉為了制定政策。」（Downs，1957：28），政黨透過多數選民認同的意識形態來爭取極大選票（吳文程，2014：9）。因此，在二元政黨競爭光譜中，左右兩派政黨會由兩個極端向多數選民認同的中間區塊調整；在 Downs 的觀點中，將政黨視為「生產者」或「公司」，把選民視為「消費者」，政黨提出的政綱、政策、提名的候選人就好像「產品」一樣，選民就好把這些不同的產品品質和價格做一比較「貨比三家」之後做出理性的抉擇，投下神聖的一票，所以選民的投票行為就好像消費者的消費行為，都想要以最低的價格買到最佳的產品（吳文程，2014：8）。

政黨輪替在臺灣已是政黨政治的常態，本章節就臺中市林佳龍與盧秀燕兩位前後任市長的政黨制定政策，選擇延續與否作為比較，必竟好的政策延續，不好的政策修正是市民的期望。在 2014 年林佳龍市長接任後，對頗具爭議的快捷公車(BRT)改成優化公車，原來胡市長將在水湳興建 300 公尺高的臺灣塔，林市長執政後也決定停止，大巨蛋由胡市長選定的第十四期重劃區改為松竹路、崇德路口等。

臺中市在第二次政黨輪替後，盧秀燕市長上任後對前朝所擬定或已執行相關重大政策作了一些改變，曾引起宣然大波，藍綠兩大陣營因此爭論，其中以交通建設中最重要軌道建設來說，前市長林佳龍規劃大臺中山手線，以「大台中地區山海線鐵路雙軌高

架化建置計畫」為計畫名稱，大台中山手線包括：海線鐵路大甲到追分雙軌高架化、山線鐵路高架化由大慶延伸烏日、「上環彩虹線」海線大甲到山線后里東西向鐵路串聯與「下環微笑線」成功到追分雙軌化，全部完成後可建構全程 77.2 公里環狀軌道系統，串連台中 29 個行政區中，包括山海屯及市區等共 15 個行政區（郝雪卿，2018）。但於盧秀燕市長就任後隨即宣布暫停該計畫，盧市長也表示由地方政府幫中央政府建設，非常不公平，鐵道是中央建設，且希望山手線由中央全額補助。另外，國發會已通過的「台中國際機場 2035 年整體發展計畫」也暫停。臺中大巨蛋體育館林佳龍前市長選址松竹路、崇德路口興建，盧秀燕市長上任後決定要遷移到前市長胡志強原本規畫的 14 期重劃區。在 2018 九合一大選成為議題的臺中國際花卉博覽會花博卡與門票之爭議中，係指林佳龍市長執政時發行的花博卡，在盧秀燕市長上任就馬上停止而言，林市長當時對臺中市民的優待政策為第一次全園區參觀免費，第二次以後以半價計算，盧市長則改為市民不限次數入園免費。敬老愛心卡方面，林市長主張擴大使用，一千點內可扣抵搭計程車費用及搭公車、國道客運、折抵看診費用、國民運動中心等，盧市長上任後敬老愛心卡政策，自 2019 年 2 月 15 日起改變，搭乘計程車部分原本一千點額度內全額補助，改為每趟補助 50 元，其餘自行負擔；診所看診部份，原本掛號費用是全額補助，改為只補助部分負擔 50 元；停止申辦 2020 年「世界設計之都」；廢除青年議會及參與式預算等諸多前朝政策。

以過去參與的觀察和公開文稿、2019 年 3 月，臺中市政府業務工作報告中發現，臺中市兩次政黨輪替中，都有重大政策不延續之處；其中涉及多項層面包括：交通、社會、文化、教育、公民參與等。不無存在換黨執政之胡規林不隨，林規盧不隨的意識形態之嫌？這種政黨政策衝突的生態政治，留待選民藉由一次又一次的選舉來評析和定論。

表 4-1 臺中市重大政策不延續之處

| | | | | | | | | | |
|------------|----------|------------|------------|------------------|----------|----------|------------|----------|---------------|
| 政策 執政者 | 山手線 | 臺中國 際機場 | 大巨蛋 | 花博收 費政策 | 花博卡 | 敬老卡 | 世界設 計之都 | 青年 議會 | 參與 式預 算 |
| 民進黨 林佳龍 | 擬定執 行 | 擬定執 行 | 改變前 任規劃 | 市民優 惠部分 費用 | 發行 | 擴充 使用 | 申請 | 設立 | 推動 |
| 國民黨 盧秀燕 | 暫緩 | 暫緩 | 改變前 任規劃 | 市民全 面免費 | 停止 發行 | 限制 使用 | 停辦 | 停止 | 停辦 |

資料來源：本研究整理

第二節 政黨角色的政治運作

民主國家政黨政治首要的條件，乃是必須容忍反對黨的合法存在，藉由反對黨的監督，民主制度所追求的责任政治才得以實現；反對黨的存在對民主治所追求的諸多價值，如民意政治、責任政治、政權的正當性與輪替、公平競爭等貢獻頗大。反對黨最大的任務，乃是「反對」；亦即針對執政黨所提出的各種政策加以批評、監督，會中和執政黨採取壁壘分明的對立立場，以提供選民在選舉中有另一種選擇（吳文程，2003：79）。

施爾斯 (Edward Shils)認為民主政體下的反對黨具有五種功能：

- 一、允許反對黨的合法存在，對可相互衝突的利益表達方式，約束在一定範圍內。
- 二、讓些可能被政府忽視不理會的各種需求，獲得管道表達出來，和政府進行溝通；否則民怨沸騰，反對運動將趨向暴力化。
- 三、確定一個制度化的權力繼承方式，俾使權力的移轉具有可測性，以安定人心。

四、可批評政府的施政措失，督促政府改進其政策作為。

五、可教育並開導大眾，使他們在表達需求時，更加成熟有紀律。

對於非民主國政體下的反對黨而言，他們往往必須藉由議會外的活動方式，來表達其立場，爭取群眾支持。但他們都是促成非民主政權邁向民主化的重要動力與功臣（吳文程，2003：81）。Downs 的「競爭空間理論」基本上認定選民的意見分布決定政黨的競爭策略方向，政黨只是被動地追隨選民分布的變化而行動，選民偏好是「自變項 (independent variable)」，不受政黨行動的影響，政黨的競爭策略則是「依變項 (dependent variable)」。事實上，意識形態是政黨的政治理念，是凝聚黨內團結，合理化政黨行動的依據，是目標、也是不易改變的。政黨也可能採取主動，以其意識形態來教育、宣傳、企圖塑造，改變選民的意見和偏好；尤其執政者（吳文程，2003：81）。

政黨意識形態決定政策，黨政協調、政黨協商皆是府會為達成共識制定政策的途徑，臺中市在林佳龍市長執政時期議會朝小野大，實為「分裂政府」狀態，在政策推行時通常遇到相當的阻力；尤其在臺灣環境中選民對於政治的刻板印象是非「為了反對而反對」一辭莫屬，以臺中市第二屆與第三屆議會朝野的攻防為例，對於臺中市政府重要政策觀察舉例如下：

2017 年，林佳龍市長規劃欲設立臺中市「數位治理局」，將研考會之二級機關資訊中心改制，以因應數據時代來臨，政府 E 化的需求，推動智慧城市以民眾服務為主。在這之前，2016 年的第 2 屆第 4 次定期會議，朝野已在議會對於「臺中市政府組織自治條例」修正草案爭執過，經政黨協商後以附帶決議之方式要求市府成立籌備處先行運作，於下一會期再提出審議之決議；爾後市府再於 2017 年 6 月 25 日，送交臺中市議會進行第二、第三讀審查會時，被時為在野黨的國民黨認為是不斷擴大組織，未來就像行政怪獸一樣，並且其業務以與研考會業務重疊，要求退回此案。而市政府在人事費用也在 1 年中增加了 41 億之多，市府應要檢討市庫是否承擔得起如此高的人事成本。

執政的民進黨團則認為，有效整合行政資源運用，並結合網路時代資訊科技廣泛應

用雲端運算、大數據分析，應配合時勢設立數位治理局，更是提供更多的公民參與，讓市政服務智慧轉型，推動政府開放的重要條件，使市民有感。當時林佳龍市長對於「數位治理局」的解釋是研考會資訊中心整合市府局處資訊能量不足，此舉並沒有擴充組織，而是行政組織再造，市府員額使用率為六都最低。因此，藍綠雙方爭執不休，各不相讓，當時議長林土昌最後裁決重新付委審查。

盧秀燕市長上台後，她在 2019 年 6 月 23 日，再度提出設立「數位治理局」。前臺中市前市長林佳龍原本規劃成立「數位治理局」，卻遭國民黨議員質疑組織疊床架屋，於第二屆第 4 次定期會時打回票。民進黨市議員表示，當時認為是潮流趨勢，應儘速設立，但遭國民黨議員質疑組織疊床架屋，甚至批評「養網軍」，強烈杯葛，現在國民黨市長盧秀燕，認為因應未來數位化社會的挑戰，有必要設立，不過，前朝好的政策，歡迎沿用，希望國民黨議員不要換了位置就換了腦袋。

由以上案例，發現在政府政策制定時，政黨政治運作對其影響甚鉅，當非理性問政行為所能思考者。



第五章 民進黨與國民黨在臺中市扮演執政黨和在野黨的互動模式檢視與策進

臺灣自國民政府遷臺以來，於 1950 年開始實施地方自治，歷經戒嚴、開放黨禁至今，中央與地方數度政黨輪替，政權和平轉換，政治環境快速變遷，我國號稱亞洲的民主燈塔，除執政黨政策施行與公民參與程度提升外，更要有忠誠的在野黨，以監督政府行為。臺中市是臺灣發展潛力最具體的城市，政治活動最為活躍，以往南綠北藍的既定印象裡，臺中市選民對於政黨偏好較無特定，在藍綠政治光譜也接近中間，是一個政黨爭取選民認同的指標。相對的政黨如何扮演選民心中期待的角色尤其重要，本章將針對民進黨與國民黨在臺中市扮演執政黨和在野黨的角色之檢視與策進，從政黨扮演執政黨與政黨扮演在野黨的面向分析，最後進行總體觀察民進黨與國民黨提出研究期許。

第一節 政黨扮演執政黨角色

執政黨意指政黨政治中行使政府權力與制定政策及施行的政黨。經權力理論發現政黨取得以及運用權力的模式歸納為三種；第一種以暴力或非暴力的革命所取得權力；第二種以選舉等民主國家方式取得權力；第三種以暴力或非暴力的革命，或透過選舉等方式取得權力（王秋冬，2018：62）。我國政黨取得執政權的途徑為前述第二種，本節以國民黨及民進黨在臺中市擔任執政黨角色作為分析。

壹、民進黨扮演執政黨

在觀察分析民進黨林佳龍市長執政時，因為議會未過半數所形成「分立政府」中，發現儘管市政府有創新或是重要議案在透過政黨協商完成或胎死腹中。就臺中市政府 2018 年度總預算歲出 1,301 億 8,578 萬 4,000 元，歲入 1,103 億 1,570 萬元來說，當時遭

到國民黨團以市府濫編，亂花市民納稅錢為由強力杯葛後擱置，其中經過五次政黨協商後在 2017 年議會會期結束還未通過，以致新預算依法不能動支 2 月將影響獨居老人藥事服務、身障者爬梯機上下樓、身障者照顧據點等案確實停擺，可說是史無前例。當時民進黨團雖以「預算停擺，全民受害！」為題，表達多筆預算案都跟民生息息相關，更衝擊弱勢權益，民進黨團無法退讓，堅決守護民眾權益，最終還是遭到擱置。

最後於 2018 年 2 月 27 日，臨時會中經十餘次政黨協商及罕見的動用表決後，將延宕五個多月的臺中市政府 2018 年度總預算案修正通過，為歲出 1,301 億 8,578 萬 4,000 元，刪除 5 億 254 萬 1,000 元，修正通過 1,296 億 8,324 萬 3,000 元；歲入 1,103 億 1,570 萬元照案通過；附屬單位預算 622 億 2,582 萬 5,000 元，刪除 26 億元，修正通過 596 億 2,582 萬 5,000 元。

貳、國民黨扮演執政黨

臺中市國民黨的盧秀燕市長甫上任半年，即以其競選政見的落實及方向作為觀察分析。依盧市長最主要政見，在當選後馬上恢復老人健保，直到 2019 年 6 月 24 日才通過追加預算，補助對象為設籍臺中市 65 歲以上且綜合所得稅率 5% 以下的長者約 22 萬人，黨然這樣利於選民的政策朝野都很關心。我國於 2019 年已正式邁入高齡社會，高齡人口不斷攀升，2014 年到 2019 年間，臺中市 65 歲以上老齡人口，從 259,220 人來到了 349,650 人，增加 90,430 人。一年度的補助經費就高達 14.5 億以上，在未來 65 歲以上人口會每年繼續增加，財源將成一大問題。盧市長也說老人福利一定會照顧到，敬老愛心卡與婦幼政策一定會延續，但一上任就大砍敬老愛心卡的福利，將原來計程車一千點以內全額扣點改為每趟 50 元，診所看診改為部分負擔 50 元，老人健保補助的預算直接排擠到同樣是老人的另一項福利政策，因此在政策上自相矛盾。

另外一項重要政見為臺中市民參觀花博全額免費，盧市長一上任後就火速實現政見，回應對選民的承諾，但花博最後收支短差 12.32 億元，無論是否免費政策造成虧損，又造成議會朝野議員爭論，在野的民進黨以「花博免費，市民買單」抨擊盧市長，而執政的國民黨則把責任推向前市長林佳龍。

國、民兩黨在執政上的角色離不開護航的本質，以政策的深思熟慮與完整的前期規劃專業觀察，國民黨至此並未提出完整施政藍圖對市民說明，因此民進黨執政時期略顯完整。

盧秀燕市長當選後拜訪了前立委顏清標家族，談到顏清標的女兒顏莉敏將爭取副議長一職，盧秀燕表示「未來還要拜託年輕『副議長』多多牽成、多多牽成。放心我不會被她質詢到，不會被她罵到，因為我們都會配合。」引起派系分贓的說法，國民黨重新在臺中市執政是否回歸到派系共治的時代是未來觀察重點。

第二節 政黨扮演在野黨角色

民主政治即政黨政治，而維繫政黨政治之運作的首要條件便是須有政黨間的競爭，欲有競爭，便必須允許政治上的反對存在，若無反對黨的存在，則政黨政治的存在乃是空談（吳文程，2003：80）。所謂反對黨(opposition)乃是指政治上的少數有權力批判政治上的多數，並藉此提供一種選擇性的立場與方案(alternative position)來爭取群眾或選民的支持（吳文程，2003：80）。本節以國民黨與民進黨臺中市在臺中市扮演在野黨角色作分析。

壹、國民黨扮演在野黨

國民黨於 2014 年在執政 13 年的臺中角色第一次轉變為在野黨，角色與以往不同，時任書記長的楊正中曾說過去執政都以護航胡志強前市長為首要，反觀民進黨當時在野火力十足，針對相關議題於開議前，先召開黨團會議及兵棋推演，不僅於議事堂上輪番炮轟，質詢時海報等道具一應俱全，展開綿密的組織戰。但因國民黨縣市合併後派系較民進黨分明因而在黨團職務上也兼顧到縣市平衡，由市區議員李中擔任執行長，新上任的四位副書記，包括縣區議員羅永珍、市區議員賴順仁及縣區議員嚴莉敏、縣區議員蘇

柏興等。在失去地方執政權的國民黨在整隊後確實在民進黨執政下發揮在野黨的監督功能，透過對民進黨市府團隊不斷的質詢其中也看到民進黨在野時的影子，國民黨的確一改過去單獨分散的問政風格轉為一個打群架的在野黨。林市長後期以空污議題、與德國一人公司「霍夫曼諮詢公司」簽訂「海水採礦聯合開發投資案」的合作備忘錄(MOU)、老人健保補助、花博相關議題…等等議題更加凝聚國民黨在野的戰力。

貳、民進黨扮演在野黨

民進黨 2018 年底重回在野黨的角色，擔任在野民進黨可說駕輕就熟，透過黨團兵推，道具製作只是基本，民進黨在議題拿捏精準並不是與生俱來的，經本研究觀察是以實地勘察、比對、訪談民意、凝聚各界共識、鋪陳議題、突顯議題、形成輿論，的步驟進行在野角色，當然民進黨也有派系之分在臺中有新潮流系、正國會、與蘇嘉全勢力的議員，但派性較國民黨低，民進黨對議題攻防的分派是有系統以及節奏的，會有這樣的性質與民進黨的組成有關，首先民進黨地方組織比擁有派系組織的國民黨弱勢，政黨資源遠比國民黨少，因而民進黨只能長期以議題與理念作為宣傳，進而發展出一套模式。

2018 年重新全面在野，面對的是國民黨「一致政府」，民進黨目前為止表現出專業的在野黨的形象，對於延續前朝的良好政策給予支持。不符事實的給予批判，例如盧秀燕市長就任半年即標售 53 億市有地卻說，標售的新光區段徵收配餘地，是前市長林佳龍就決定標售。民進黨江肇國議員痛批，新光區段徵收 8.6 公頃配餘地，區位好、地段佳、交通便利，林佳龍希望將這些住宅區土地變更為低碳產業園區，並規劃「只租不售」，帶動地方產業的活絡。林市府也著手都市計畫變更程序，開過地方說明會，完全沒有出售計畫。盧市府表示「配餘地」依法可標售、標租及設定地上權，標售所得將全數撥入實施平均地權基金。與胡志強市府當時強調出售抵費地和配餘地不是賣市有地、不是賣祖產的說法如出一轍。並質疑盧市長上任後就急於賣地背後原因。

第三節 總體觀察和期許民進黨與國民黨

壹、總體觀察和期許民進黨

民進黨的發展進程是在 1986 年未解嚴以前的黨外時期由理念相同的團體組成黨外後援會並於 1986 年 9 月 28 日在圓山大飯店正式成立民主進步黨，隔年臺灣在長久的黨國體制下解除戒嚴開放黨禁，民進黨為第一個本土政黨，以臺灣獨立為綱領，是一個剛性政黨以嚴謹明確的黨綱、黨章、嚴格的黨紀來規範黨員，民進黨在威權體制下產生，相當重視基層民意，因此地方黨部主委需經黨員直接票選，這方面與國民黨不同，地方國民黨的黨部主委是中央指派，兩黨的黨員參與極為不同，因此黨受黨員的監督程度民進黨較為直接，對於理念與政策黨員與支持者的認同影響深重。民進黨於 2000 年在中央取得執政 2008 年又被國民黨取回執政權，2018 年又再度政黨輪替；在地方 1997 年臺中縣市一度政黨輪替民進黨得到短短四年執政的機會，於 2014 年才再度取得臺中直轄市的政權，很可惜無法連任成功，當時的林佳龍認為執政者的選票來自於政績，透過大量與民眾接觸舉辦 300 多場花博說明會，人數場場爆滿，林佳龍團隊一度認為選情樂觀，到了選前發現報載民調數據不斷顯示林市長選情緊繃，而林市長始絡認為作好市政顧好市民才會被選民認同，但選舉結果跌破許多人眼鏡，林市長連任失敗。敗選原因除了中央改革，如：年金、一例一休、同婚、司法改革，引起被改革者的反撲，與假消息猖獗的因素不利地方選舉外，也被對手以花博、空污、老人健保攻擊質疑林市長政策錯誤。

敗選原因林林總總，事後諸葛，其中面對選民以民進黨執政後與基層脫鉤，不在乎民意，這是民進黨必須重新審慎思考的，期許民進黨能回到初衷以民為中心。

貳、總體觀察和期許國民黨

從國民黨的發展進程觀察，在國民政府遷臺後以黨領政的一黨獨大，過去在選舉中只要獲得國民黨提名就是當選的保證，國民黨也為了要控制地方選舉與政治發展實施派

系政治並把派系勢力限縮在臺中縣市，直到派系實力發展到一定程度後以恩威並施的方式與其合作，目的在運用派系在大選中的組織動員，當然國民黨在資源的提供上扮演重要角色。來到解除黨禁後，政治環境由非競爭型轉變為競爭型，中央選舉方式的改變，派系勢力加入政黨，國民黨吸納派系後的結構也隨之發展為一個黨中有派的政黨，黨掌握選舉資源分配與派系動員組織的互惠關係。

意識形態上看國民黨從一黨獨大的權威型政黨轉向務實型政黨以國家統一為綱領，解嚴後經過政黨間的競爭與分化，成為現在民主體制下的國民黨，當然在馬英九主席時期一度成為精英政治，形成引起旋風的「馬、力、強」。以目標來分國民黨屬剛性政黨以嚴謹的黨綱、黨章、嚴格的黨紀來規範黨員，從政黨員如觸犯政黨理念或利益就會以黨紀處分，觀看在臺中國國民黨從胡志強市長執政 13 年被外屆認為看似充分授權但實為無為而治的管理之下，並與個人外交與新聞深厚的背景下創造出獨特的個人魅力，與傳統派系間互動較無過去國民黨執政時的熱絡，在議會中鮮少發生對立狀態，選擇直接與在野黨溝通並無聽聞其透過派系妥協。在派在過去精省，中央選制改為單一選區兩標制，臺中改制直轄市導致鄉、鎮、市長及民意代表改為官派區長，大幅壓縮派系政治資源與空間分配。2014 年臺中市政黨輪替後國民黨失去政權，派系在資源獲得上又更雪上加霜，然而在 2018 年，民進黨中央執政褒貶不一、爭議不斷的影響下，國民黨推出的市長候選人盧秀燕極可能當選，因此地方派系有如見到曙光，並在王金平等重量級人士出面整合派系下最後重新取得執政。盧市長在拜訪顏清標家族時說「未來還要拜託年輕『副議長』多多牽成、多多牽成。放心我不會被她質詢到，不會被她罵到，因為我們都會配合。」讓人聯想是否又回歸到派系分贓的時代。在此期許國民黨對於臺中縣區與市區的選民平等看待，不要再讓臺中回到派系分贓壟斷政治資源的政治體系，這對民主政治來說等同回頭路。

第六章 結論

第一節 研究發現

本研究之發現彙整為四點，茲分述如下：

壹、臺中市因政黨輪替所衍生的市長政策變遷已成事實。

以臺中市交通、社會福利、教育在兩次政黨輪替均發生，政黨在選舉競爭下提出相關政見，向選民表達訴求，即便政見在未來落實與規劃上是否遭遇阻力或政府本身財源是否足以因應，執政者都將依照政見轉化為政策，以對支持者交待，就臺中市新任市長與前任市長在競選時政見有所不同既已輪替產生政策變遷成為事實。例如：林佳龍市長停建臺灣塔、改 BRT 為優化公車道等等。盧秀燕市長暫停大臺中地區山海線鐵路雙軌高架化建置計畫（山手線）、暫停大臺中門戶計劃（臺中國際機場）、停止北屯區太原段社會住宅、限縮敬老愛心卡等等。也就代表多數選民的認同，而如在政策落實之優劣選民僅能以代議士或社會參與表達支持與否。

貳、臺中市林佳龍與盧秀燕前後任市長，政治人格不同所呈現政策制定，亦有不同。

政治經歷影響政治人格，林佳龍與盧秀燕政治經歷大為不同，產生不同的政治人格，所呈現政策的制定亦為相異。林佳龍前市長係政治學者出身，2000 年擔任國安會諮詢委員，並創辦臺灣智庫，在民進黨執政時協助政府再造工程。2003 年擔任行政院發言人、2004 年擔任行政院新聞局局長，期間推動電視台公共化、有線電視定頻、網路分級制，以及催生客家與原民電視台。2007 年擔任總統府副秘書長。2012 年擔任立法委員時，立法通過實驗教育三法、濕地保育法、百合條款等。中央行政體系歷練完整，並曾參與許多中央重要政策，對全國政策制定有其理想，因而在臺中市執政時期，政策方向由大至小，先以城市區域概念擘畫施政藍圖，諸如：臺灣區域概念為基礎的捷運延伸至南投

草屯及彰化鹿港，烏日副都心、臺中雙港的前店後廠、大臺中地區山海線鐵路雙軌高架化建置計畫（山手線）等等，以臺中市為核心帶動中部鄰近縣市發展。

盧秀燕市長經歷為記者、臺灣省議員及立法委員，所呈現之政策較以民生為主，其上任即宣布重大交通建設山手線、臺中國際機場暫緩，且市民參加花博全額免費、老人健保於 2019 年 7 月 1 日有限度補助，顯然較不重視城鄉均衡發展與區域聯合，較關注於市民福利政策，政策方向顯然是由小而大，例如：花博是否因臺中市民、全球 12 歲以下兒童免費政策造成 14 億虧損，後續場館管理營運計劃也無下文停滯不前。65 歲以上老人健保有條件的補助，並限縮敬老愛心卡福利。原規劃作為社會住宅用地的北屯區太原段 140 號地號於 2019 年 7 月 3 日被市府標售。都造成相當大的討論，盧市長的政策制定與執行反而使人感覺欠缺全面性規劃。

參、臺中市林佳龍市長係民進黨籍，其政策設計與議會黨團傾向較為一致。

臺中市第一次政黨輪替後，民進黨林佳龍市長依政見停止快捷巴士系統 BRT、檢討水滸臺灣塔、臺中國家歌劇院。當時胡志強市長執政時，民進黨團對 BRT 與臺灣塔之市政建設持反對態度，由此可見政策與黨團傾向為一致。臺中市長林佳龍上任隔天，馬上視察民眾詬病最多的 BRT，尤其行控中心過去都拒絕外界了解。今天一看，林佳龍大驚，行控中心根本失控，中心人員無法聯絡司機，只能靠司機自己打電話回報狀況，15 套系統根本沒有上線測試，林佳龍說這簡直是一場騙局（陳和琳，2014）。而台灣塔興建經費暴增近 1 倍，林佳龍市長明確地表示，不會接受預算膨脹，「一塔變兩塔」，當場指示暫停執行規劃設計，並由都市發展局召開公聽會及組成專案小組檢討，以市議會通過的 80 億元預算為上限，來尋求替代方案，除近期內已接近完成的「單元意象模組(Mock-Up)工程」與「OT 案前置規畫作業」外，其餘台灣塔案的規劃設計工作，均暫停執行；至於牽涉到的契約賠償金額約 3 億元，但若繼續興建下去，要花 150 億元（劉朱松，2015）。另一項是古根漢失敗後改為臺中國家歌劇院，尋求連任的市長胡志強為展現政績尚未驗收即倉促開幕，確引起相當大的品質及工安疑慮，民進黨團建議時為市長候選人的林佳

龍，當選後一定要全面檢視並完成驗收。林佳龍當選後臺中市政府於 2015 年，封館整修並盤點出將近 3800 項大小缺失（邱植培、彭煥群，2015）。

肆、臺中市盧秀燕市長係國民黨籍，其政策設計與議會黨團傾向並非一致。

政黨輪替對於正當政策的延續，至為重要，但執政者要在理性中制定政策，還是選擇意識形態反對下的不延續，對民眾福祉關乎重大，國民黨團在前朝處心積慮杯葛與拖延之政策，角色轉換後的盧市長選擇站在對的一邊比照前朝成立數位治理局，當時前臺中市前市長林佳龍原本規劃成立「數位治理局」，但遭國民黨議員質疑組織疊床架屋，甚至批評「養網軍」，強烈杯葛，要求退回。而盧秀燕市長上台後，卻再度提出設立「數位治理局」。民進黨議員邱素貞說，如今國民黨市長盧秀燕上任後，認為因應未來數位化社會的挑戰，有必要設立，再度提出設立規畫案，讓人對國民黨當初的杯葛動機，感到錯亂與不解，為何時空轉移，立場就一改反對為贊成（官達里，2019）。反觀，國民黨議會黨團之角色則讓人感到錯亂。

第二節 研究建議

本觀察研究依探討政黨輪替，政黨角色變換後所影響之政策作建議，以作為政府施政之提醒，將研究歸納分述為以下四點：

壹、臺中市政黨輪替影響地方發展策略規劃已成常態嗣後市府政策制定宜更加穩健，以免浪費公帑。

政府制定政策實為一體兩面，有缺點也有優點應取決於多數認同，俗語說錯誤的政策比貪污還可怕，代表著政策的執行及終止產生的時間、公帑遠比被貪污巨大。例如：一、社會福利政策之老人健保補助恢復，雖限制以綜合所得稅率 5% 以下長者為補助對象，半年就需 7 億 2882 萬 6000 元整。二、臺灣塔案，市府已成立解約小組召開多次會議，辦理與原廠商的解約手續，並無廠商求償問題。針對應給付金額，前市府已於 103

年 8 月 8 日核定給付基本設計費 2.6 億元，至於後續 103 年 8 月 9 日至 104 年 1 月 21 日契約暫停期間的待支付勞務費用 1.28 億元，將於解約會議確認支付金額（王伯仁，2016）。三、BRT 在胡志強市長任內為展現政績，未經驗收就倉促啟用相關設備，致使接任的林佳龍市府與廠商產生履約爭議並交付仲裁，台灣營建仲裁協會公布「台中市快捷巴士（BRT）藍線 CL03 標機電系統工程」履約仲裁結果，台中市政府應付 1.8 億給機電標得標廠商華電聯網（陳龍棋，2017）。

重大建設的制定在政黨輪替後，政黨立場不同或政策檢討發現瑕疵而終止，尤其臺中市兩度政黨輪替都有發生，不只造成前述之缺點，也會使支持該項政策的市民期待落空，造成社會更對立，尤其在資訊充足的時代中，面對選民自主意識高漲，政黨輪替頻率加快，因此建議政黨以此作為參考，政策制定與終止時的三思熟慮，前期評估之重要性。

貳、臺中派系政治仍然影響市府政策之執行嗣後宜加強政治溝通和行銷，以穩定市府政策之積極執行。

政策執行順暢與否為城市快速發展絕對要素，以臺中市 2018 年總預算為例，在臺中市議會第二屆第四次定期會整整躺了五個月之久，影響相關社會福利和其他新政策的執行且嚴重影響弱勢者權益，例如：藥事服務預算、建構爬梯機服務輸送體系計畫等。而市府如能提前行銷並與在野黨充分溝通取得支持積極執行，而非演變為媒體大戰，朝野相互指控，造成社會基層的擔憂，而成為另一種社會成本的浪費。

參、臺中市派系政治在無法為政黨政治取代之生態下嗣後宜將派系政治引導為黨內監督系統之內控機制，以呈現派系政治之正功能。

2018 年九合一大選使臺中市政府易主，其派系的動員力量是造成政黨輪替重要因素，但非絕對。比較過去派系運作基礎派系為取得資源為其政治養分而結合以維持政治地位，因政治利益取向較有不可控之風險所支持的政策無法全面。此次政黨輪替，議會正副議長仍為派系人士，不免使人擔憂派系分贓體制再現，為避免地方派系牽絆地方利益而各

自為政，以致行政體系運作受制於派系，嗣後建議將派系納為政黨內控使派系與黨意志一致，意見分歧時以黨內表決或其他民主表達方式作為機制行之，免於政策支持為利益導向，派系正功能發揮，選民觀感正面以改過去對派系之刻板印象。

肆、臺中市已成為國內第二大都市，且是中臺灣的核心都市嗣後臺中市政治發展宜更加穩定和成熟，以為中臺灣政治發展典範。

臺中市為國內人口第二大都市，是中部五縣市政治經濟中心，中台灣都會化成熟的特色，促使移入人口大增，因而臺中市的發展與週邊縣市成命運共同體，在政治方面執政者對於政策取向也相對影響本身及中部其他縣市的發展，臺中市成為直轄市後的市長至今沒連任過，政黨輪替後以致政策變遷造成發展停滯，非人民之福，更別說超高趕北。本研究探討之重大政策，如：BRT 改為優化公車道、臺灣塔改為「智慧營運中心」、老人健保補助、大臺中地區山海線鐵路雙軌高架化建置計畫（山手線）暫緩、臺中國際機場暫緩、世界花卉博覽會，等等。如政策不以政治立場不同而意識形態趨使政策大量改變，城市發展穩定，促進中部共榮經濟起飛，成為中臺灣政治發展典範。



參考書目

壹、中文部份

一、專書：

吳文程 (1996)。臺灣的民主轉型。臺北：時英。

吳文程 (2003)。政黨與選舉概論。臺北：五南。

吳文程 (2007)。政治發展與民主轉型。臺北：五南。

吳重禮 (2008)。政黨與選舉。臺北：三民。

黃瑞琴 (1999)。質性教育研究方法。臺北：心理。

潘淑滿 (2003)。質性研究：理論與應用。臺北：心理。

二、專書（譯書）：

陳思賢（譯）(2016)。政治的意識形態（Andrew Heywood 原著）。臺北：五南。

三、研討會文章：

吳重禮（2005年9月）。憲政設計、政黨政治與權力分立：兼論美國分立政府的運作經驗。「從制度變遷看憲政改革：背景、程序與影響」學術研討會，台北。

四、期刊論文：

王金壽 (2007)。政治市場開放與地方派系的瓦解，選舉研究，14(2)，25-51。

吳文程 (2014)。解嚴後臺灣政黨的競爭策略：Downs 理論的再檢視，東吳政治學報，32(3)，1-49。

吳得源 (2013)。論國際關係社會建構論與組織社會學新制度論之關連性，台灣政治學刊，7(1)，3-37。

李世暉、郭國興 (2011)。日本政黨輪替思維之探析—兼論民主黨的角色與定位，問題與研究，50(1)，1-33。

紀俊臣 (2014)。臺灣向前走：政府、政黨與媒體的角色扮演是關鍵，中國地方自治，67(9)，44-53。

張苙雲 (2014)。全民健保的組織社會學，**台灣醫學**，**18**(1)，85-91。

張傳賢、黃信達 (2013)。2010 年台中市長選舉中泛藍選票流失之分析，**臺灣民主季刊**，**10**(1)，1-12。

馮美瑜 (2007)。當代台灣憲政體制變遷下立法院院長的角色與功能之研究，**北臺灣科技學院通識學報**，**3**，107-124。

黃曉薇、呂建德 (2007)。平衡經濟成長與公平正義中之政黨角色分析：以西班牙社會勞工黨為例，**全球政治評論**，**19**，87-129。

謝寶媛 (1999)。歷史研究法及其在圖書資訊學之應用，**中國圖書館學會會報**，**62**，35-55。

五、學位論文：

王秋冬 (2018)。政黨輪替下政策變遷之探討。東海大學政治系博士學位論文，未出版，臺中。

孟繁荔 (2005)。烏蘭夫在內蒙古現代史中多重角色之研究(1937~1966)。淡江大學中國大陸研究所碩士，未出版，臺北。

郭怡均 (2016)。里長在地方選舉中的角色-2014 年台北市議員選舉中正區案例研究。臺灣大學國家發展研究所，未出版，臺北。

陳文彬 (2012)。英國在歐洲聯盟與美國關係中角色之研究—以布萊爾政府時期為例。淡江大學歐洲研究所碩士班，未出版，臺北。

黃鐘山 (2003)。議會次級問政團體策略結盟之研究。國立中正大學政治學碩士論文，未出版，嘉義。

六、報章資料：

高麗雀、徐南麗 (2005)。應用 mintzberg 的十個角色理論探討管理能力的提昇。**慈濟護理雜誌**，**2**(1)，12-16。

七、網路電子資料：

MBA 智庫。角色理論，2019 年 3 月 17 日。取自：

<https://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E8%A7%92%E8%89%B2%E7%90%86%E8%AE%B>

[A](#)。

王伯仁(2016)。林佳龍「智慧營運中心」VS.胡志強「台灣塔」。民報。取自：

<https://www.peoplenews.tw/news/09a44175-5c51-4375-96cc-28d65132853f>。

官達里(2019)。中市府延續前朝成立數位治理局 議員批換了位置換腦袋。台灣好新聞。

取自：

<https://tw.news.yahoo.com/%E4%B8%AD%E5%B8%82%E5%BA%9C%E5%BB%B6%E7%BA%8C%E5%89%8D%E6%9C%9D%E6%88%90%E7%AB%8B%E6%95%B8%E4%BD%8D%E6%B2%BB%E7%90%86%E5%B1%80-%E8%AD%B0%E5%93%A1%E6%89%B9%E6%8F%9B%E4%BA%86%E4%BD%8D%E7%BD%AE%E6%8F%9B%E8%85%A6%E8%A2%8B-071731001.html>。

邱植培、彭煥群(2015)。台中國家歌劇院 啟用恐延至明年底。公視電子新聞。取自：

<https://news.pts.org.tw/article/310366>。

陳和琳(2014)。失控！林佳龍看 BRT 中心 大驚：一場騙局。TVBS 電子新聞。取自：

<https://news.tvbs.com.tw/entry/560172>。

陳龍棋(2017)。BRT 機電仲裁結果應付廠商 1.8 億 市府：尊重。新頭殼。

取自：<https://newtalk.tw/news/view/2017-08-29/96289>。

劉朱松(2015)。台灣塔 林佳龍喊停。中時電子報。取自：

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20150120000033-260202?chdtv>。

貳、英文部份

一、期刊論文：

Biddle,B.J.(1986). Recent Developments in Role Theory. *Annual Review of Sociology*,
12(1),67-92.

Campbell, Steven J.(2018). Role Theory, Foreign Policy Advisors, and Us Foreign

