

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

「民國八十六年十一月底的縣市長選舉，乃為有史以來台灣地方政治鐘擺最大的擺盪，國民黨地方政權由長期主導淪為主要之監督角色。」<sup>1</sup>

在二十一席的縣市長中，國民黨只獲得六席、民進黨十二席、無黨籍三席，而在三位無黨籍的縣長當中，苗栗縣長傅學鵬雖然脫離國民黨參選，但其仍和國民黨有相當的淵源。而嘉義市長張博雅，其許家班的黨外傳統也已在當地延續多年。南投縣長彭百顯雖是出身於民進黨立委，但和地方派系則劃清界線。

由於國民黨在南投縣執政將近四十年，其在地經營頗深。就南投縣縣議會而言，自第五屆開始，國民黨便有八成以上的席次率，第六屆時則到達最高峰近八成七。雖然其後席次率逐年下降，但在最近十三、四屆的選舉中仍有五成四過半的席次率。而民進黨於第十二屆時便首度擁有二席，第十三、四屆各擁有四席，佔有一成的席次率(如表 1-1)。

表 1-1：南投縣歷屆縣議會各黨的席次及席次率

---

<sup>1</sup> 趙永茂，「地方政治生態與地方行政的關係」(台北：修憲後地方政治與行政發展學術研討會，政治大學公共行政學系、台灣省政府經濟建設及研究考核委員會主辦，民國八十七年五月二日)，24。

第一屆	國民黨 0 席, 0%, 無黨籍 30 席, 100%
第二屆	國民黨 0 席, 0%, 無黨籍 32 席, 100%
第三屆	國民黨 6 席, 17.14%, 無黨籍 29 席, 82.86%
第四屆	國民黨 6 席, 16.22%, 無黨籍 31 席, 83.78%
第五屆	國民黨 29 席, 80.56%, 無黨籍 7 席, 19.44%
第六屆	國民黨 33 席, 86.84%, 無黨籍 5 席, 13.16%
第七屆	國民黨 30 席, 78.95%, 無黨籍 8 席, 21.05%
第八屆	國民黨 27 席, 72.97%, 無黨籍 10 席, 27.03%
第九屆	國民黨 28 席, 75.68%, 無黨籍 9 席, 24.32%
第十屆	國民黨 29 席, 76.32%, 無黨籍 9 席, 23.68%
第十一屆	國民黨 26 席, 70.27%, 無黨籍 11 席, 29.73%
第十二屆	國民黨 23 席, 62.22%, 無黨籍 12 席, 32.43%, 民進黨 2 席, 5.40%
第十三屆	國民黨 20 席, 54.05%, 無黨籍 13 席, 35.14%, 民進黨 4 席, 10.81%
第十四屆	國民黨 20 席, 54.05%, 無黨籍 12 席, 32.43%, 民進黨 4 席, 10.81%, 建國黨 1 席, 2.70%

資料來源：南投縣歷屆公職人員名錄(民國七十六年五月)，及十二、三、四屆縣議員選舉實錄。

就縣長而言，在彭百顯當選之前，南投縣縣長都是由國民黨黨員擔任。由於鄉鎮級地方派系林立，且無強有力的全縣級地方派系入主縣政府，因此，縣政多由國民黨主導。但縣長大多是空降部隊，國民黨必須拉攏地方派系。因此，國民黨籍的縣長為了府會的和諧及縣政的推動，對於議員的要求通常是會加以承諾，如議員小型工程配合款的增加。而從吳敦義縣長開始，此不成文的

默契便一直存在。

國民黨在第九屆總統大選後，第十三屆縣長選舉時，與以往不同，內部分裂加劇。加以黨內候選人提名過程並不順利，提名期間黑函不斷。而民進黨方面，彭百顯為了勝選而放棄民進黨第二階段初選，不惜脫離民進黨參選。並且在選舉時和民進黨相互攻訐的程度，較國民黨間的競爭更為激烈。結果在亂軍之中，彭百顯僅以些微票數取勝，成為「少數政府」。因此，其在議會所面對的不只是國民黨的縣議員而已，還包括民進黨的縣議員在內。

以府會間的政黨關係而言，這在南投縣的政治史上已屬空前。而彭百顯縣長自詡清流，每每要和地方派系劃清界線，不但使府會間的政治聯盟無法形成，而且議長派議員得以過半數主導整個議會之議事。彭縣長除屢遭議員的言詞挑釁外，更在地方財源不足下，預算遭大幅刪減，也因而其施政理念在推動上困難重重。由於縣長對縣府部分一級主管的人事任命權受限於中央、及省，為使行政效率提昇，彭百顯另設縣長辦公室以為襄助縣務。如此一來，更讓議員指為不合體制，有選舉酬庸之嫌。去年(民國八十八年)九二一地震後，府會的紛爭仍然持續，甚至出現讓議會等不到人的情形。同時縣長和議長亦各擁群眾揚言罷免對方。因此，南投縣府會之爭的背後所隱藏的結構、黨派、政治聯盟及人為因素頗值得深究，此為本論文動機之一。

其次，現今國內已有相當多的學者先後投入地方政府與政治的研究，不管在地方政府體制、地方派系、地方選舉 等方面，均有相當可觀的著作。其中以南投縣為個案研究者卻少之又少。目前只有兩篇論文，一為林仲修先生所撰之碩士論文「水里鄉政治權力結構之分析」，另一為江大樹教授所著之研究論文「地方財政

困境與預算審議制度之檢討 南投縣個案分析」。因此，本篇論文的動機之二即為添補現有研究之不足。再者，本人乃為土生土長的南投縣人，對生長鄉土的南投縣進行地方政府與政治之研究自是理所當然，此又為動機之三。

本文研究的目的有三：一、瞭解府會關係間的真正情形。表面上，國民兩黨聯手夾殺彭百顯縣長，但實際上府會間是否真的如此呢？二、探究府會衝突的真正原因。一般認為是少數政府兩黨聯合封殺或縣府未編列議員的小型工程配合款或縣長及議長過於強勢。然而，果真如此嗎？還是另有其他原因？抑或是這些原因綜合而成？三、瞭解府會關係的演變過程。其中是否有什麼檯面下的動作？是合縱連橫權力之運作的結果？抑或是私人關係發生了作用？

## 第二節 相關文獻回顧

### 壹、以縣市之府會關係作為研究焦點的論文

近二十餘年來，國內以縣市之府會關係作為研究焦點的論文，包括董翔飛(民國六十年)、顏明德(民國六十五年)、許學士(民國七十四年)、林嘉慧與楊靖儀(民國八十一年)、連哲偉(民國八十四年)、黃正雄(民國八十五年)、林哲藝(民國八十七年)、陳敦源與黃東益(民國八十七年)、及黃錦堂(民國八十八年)等人(如表 1 3)。

表 1 2：以縣市之府會關係為題的論文

作者	年別	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
董翔飛	民 60	論縣市議會與縣市政府關係	中國人事行政月刊第四卷，第十二期，696-706	文獻分析、法制研究	1. 議會質詢制度應加以改進。2. 縣市長不應規避列席議會。3. 議會審議本身的制度應加以檢討。4. 府會雙方應互相尊重。
顏明德	民 65	台灣省縣市議會與縣市政府關係之研究	文化大學政治研究所碩士論文	文獻分析、問卷調查、深度訪談、實地觀察	1. 府會雙方應認清彼此關係與地位。2. 議會提案及質詢制度需加以改進。3. 行政機關對議會的議決案應加以執行。4. 加強議會的制裁力。5. 應提高人民的政治水準及強化政黨的功能。
許學士	民 74	從國父地方政治理論探討桃園縣府會關係	文化大學三民主義研究所碩士論文	文獻分析、訪問調查、參與觀察	應貫徹國父的地方自治理論，消弭地方派系，府會之間加強溝通，相互尊重。

林嘉慧 楊靖儀	民 81	縣市政 府、縣市 議會之職 權及其關 係之探討	法律學刊 第二十三 期、 95-117	文獻分 析、法制 研究	府會之間的互動 關係應提昇至制 度化的層次，以減 少「人的因素」阻 礙府會和諧。
連哲偉	民 84	民進黨執 政縣市之 府會關係	政治大學 政治研究 所碩士論 文	文獻分 析、問卷 調查、 深度訪 談	1. 府會之間的關 係基礎愈廣泛，愈 易形成府會的政 治聯盟。2. 政黨及 派系關係雖然有 效，但並非最重要 的關係。3. 利益關 係才是建立府會 聯盟的最重要因 素。
黃正雄	民 85	地方行政 機關與立 法機關之 互動關係 探討	地方自治 論述專 輯，第二 輯 261-268	文獻分 析、法制 研究	1. 明確府會運作 之規範。2. 尋求相 互溝通協調的一 套模式。

林哲藝	民 87	地方政府 與地方議 會的互動 關係	地方議 會：回顧 與展望， 學術研討 會論文集 43-56	法制研 究、自然 觀察	1. 府會應對地方 制度法的制定與 財政收支劃分 法、預算法、訴訟 法、行政訴訟法的 修正有所建言，促 使中央制定一套 完善的制度來架 構府會的互動。2. 府會雙方應相互 尊重。
陳敦源 黃東益	民 87	分裂政府 在臺灣： 地方政治 研究新取 向	地方議 會：回顧 與展望， 學術研討 會論文集 93-121	文獻分 析	1. 府會之間的「意 識型態」對抗無法 避免。2. 直轄市自 治法規定的府會 關係，民選市長受 議會的箝制。3. 地 方議會成員的品 質不佳。

黃錦堂	民 88	地方府會 法制之研 究	地方政府 論叢， 175-236	文獻分 析、法制 研究	1. 現行齊一化之 地方政府體制規 定有無維持必 要，值得討論。2. 直轄市及較大規 模縣市、縣轄市， 雙元分立體制並 無不妥，應從議員 選舉制度及議會 內部軟硬體著手 改革。
-----	------	-------------------	------------------------	-------------------	--

顏明德、許學士，分別以台灣各縣市以及桃園縣等地方政府的府會關係做為論文主題。而這些論文均採取法制研究的途徑，說明府會雙方的組織、職權以及彼此間的法制關係，並就府會關係的主要參與者：縣市長與縣市議員的地位等略加介紹。同時探究府會間的一般性衝突，以及應如何溝通與協調以化解彼此間的不愉快。最後並針對幾個特殊個案，研究影響府會關係的相關因素。

董翔飛與林嘉慧、楊靖儀等人的論文，則以縣市府會關係為基礎，對府會雙方的組織、職權進行探討。而連哲偉是以政黨關係、派系關係、利益關係與私人關係等四種關係所建構的「政治聯盟」，作為研究的焦點，探究三個民進黨執政縣市(新竹縣、彰化縣、高雄縣)的府會關係。他指出：如果縣長能與議會建立起廣泛的「政治聯盟」，則府會關係將較為和諧，而且縣政府在縣議會的支持下，將能推動更多的政策，以服務縣民。



黃正雄，以文獻分析的方式就地方行政機關與立法機關之互動關係的主軸——總預算案及決算案之審議和覆議制度，作一詳盡的探討。認為府會間的運作應有明確的規範，並尋求府會間相互溝通協調的一套模式。林哲藝從法制面研究著手，並以擔任桃園縣議員之實地觀察案例來敘述桃園縣府會間的互動，同時呼籲府會對地方制度法的制定與財政收支劃分法、預算法、訴訟法、行政訴訟法的修正等方面，有所建言。促使中央制定一套完善的制度來架構府會的互動，並且呼籲府會雙方應相互尊重。

陳敦源及黃東益，引進美國分裂政府(Divided Government)的概念，並以統計實證分析台灣各縣市縣府會間政黨的分佈情形，來說明分裂政府在台灣的狀況。並發現 1. 府會之間的意識型態對抗無法避免。2. 在現行直轄市自治法的府會關係中，民選市長受議會箝制。3. 地方議會的成員品質不佳。黃錦堂以文獻分析方式對府會法制的由來、內容與特色，議會的職權及爭議問題，體制之興革做探究，現行齊一化之地方政府體制規定有無維持的必要。就直轄市及較大規模縣市、縣轄市而言，雙元分立體制並無不妥，應從議員選舉制度及議會內部軟硬體著手改革。

綜合以上的分析發現，過去研究縣市府會關係的文獻，除了連哲偉以「政治聯盟」作為研究府會關係的主軸及陳敦源與黃東益以美國分裂政府(Divided Government)的概念，並以統計實證分析台灣各縣市縣府會間政黨的分佈情形外，多以府會的法制設計以及雙方的法定職權面向為主。這種面向的研究顯得過於靜態，但仍不可抹煞其功能。因為，法律所建構之府會體制及雙方所據以運作、互動的法規條文，是縣府與議會溝通、協調，甚或對立與衝突的基本結構。因此，府會關係間的互動及中央法令對縣政衝

擊的相關規定，都會在文中加以介紹。

連哲偉以「政治聯盟」作為分析架構，將府會關係界定為政黨關係、派系關係、利益關係與私人關係等四大面向。籍由此四種面向的觀察，辨別府會間是否建立起政治聯盟。如果府會間有良好的政治聯盟，則議會在審預算、特定議案及質詢等方面，比較不會為難縣政府，甚至於還會讓縣政府順利過關。連哲偉的這種分析架構，不像過去的研究多屬於比較靜態的論證或解釋，僅將府會關係界定為府會之間的法制關係。而是以政黨、派系、利益與私人等四個關係面向加以探究，自有其貢獻。<sup>2</sup>因此，文中也將以政治聯盟作為分析架構之一，並試圖從上述的四個關係面向，說明南投縣府會間政治聯盟的情形。

## 貳、以南投縣為個案研究的論文

以南投縣為研究個案的有林仲修(民國八十年)，江大樹(民國八十八年)等人的文獻(如表 1-3)。

---

<sup>2</sup> 張建安，「台北市府會關係之研究」(碩士論文，政治大學公共行政學系，民國八十六年六月)，11。

表 1 3 以南投縣為研究個案的論文

作者	年別	論文名稱	資料來源	研究方 法	研究結論
林仲修	民國 八十 年	水里鄉政 治權力結 構之分析	師範大學 三民主義 研究所碩 士論文	文獻分 析、深度 訪談	1. 生態環境深切 影響水里鄉的權 力分配。2. 水里鄉 的權力結構屬 Walton 分類法中 的黨派型。3. 權力 人物比例懸殊而 有趨近之現象。4. 傳統性組織成為 社區權力之有力 支柱。5. 社會關係 網之建構影響社 區權力之分配。

江大樹	民國八十八年	地方財政困境與預算審議制度之探討 南投縣個案分析	地方政府論叢，pp.299-346	文獻分析、法制研究	應通盤檢討並提高縣市自主財源比例，透過統籌分配稅與補助制度的法治化、公式化，合理保障各縣市皆能維持其基本財政之收支平衡。適度增加地方府會對於預算編列及審議的互動規範，無疑亦有迫切需要，包括統一擬訂各項費用編列標準、課予地方應有財政責任、引進府會僵局解決機制，以強化中央及省監督縣市自治，有效介入、合理調解地方府會之爭。
-----	--------	-----------------------------	-------------------	-----------	---

林仲修首開南投縣個案研究之先河，以文獻分析及深度訪談的方式進行研究。試圖對水里鄉的政治權力結構有一本土化起步性的分析，透過政治生態與領導系統的有機組合，分析水里鄉政治結構的類型，以供類似研究之參考。研究發現(一)生態環境深切影響水里鄉的權力分配。(二)水里鄉的權力結構屬 Walton 分類法

中的黨派型。(三)權力人物比例懸殊而有趨近之現象。(四)傳統性組織成為社區權力之有力支柱。(五)社會關係網之建構影響社區權力之分配。

雖然，水里鄉不過是南投縣十三鄉鎮之一，但文中就生態環境對政治生態影響的研究方式，仍為本論文延用。由於南投縣為山岳縣，地形影響聚落的形成，進而影響地方政治生態。因此，在南投縣鄉鎮級政治人物想要躍升為中央或省級的民意代表，甚至縣長，必須出身於人口較多的市鎮，才有其可能性。其次，文中說明社會關係網路之建構和地方派系之經營息息相關，也在文中被沿用。

而江大樹的研究論文，以文獻分析及法制研究為研究方式。研究結論為應通盤檢討並提高縣市自主財源比例，且透過統籌分配稅與補助制度的法治化、公式化，合理保障各縣市皆能維持其基本財政之收支平衡。適度增加地方府會對於預算編列及審議的互動規範，無疑亦有迫切需要。包括統一擬訂各項費用編列標準、課予地方應有財政責任、引進府會僵局解決機制，強化中央及省監督縣市自治，以有效介入、合理調解地方府會之爭。

雖然，該文以地方財政困境與預算審議制度之檢討為主，但卻以南投縣為個案分析。文中詳細的說明八十八會計年度府會間就預算的編列和審議及其後該案的覆議之精彩互動，並凸顯南投縣的財政困境。這一部分對本文的啟發甚多，且本文在八十八會計年度預算案及其覆議案的研究上，仍有相當借重之處，甚難有所突破。因此，本文也期望在其他面向上有更大的貢獻。

## 第三節 研究架構與研究方法

### 壹、研究架構

本文的研究途徑採下述三項觀點：一為結構觀點 (The Structural Perspective)，重視結構性因素對府會的影響。如南投縣縣議員、縣長產生的選舉制度、地方派系的分佈情形、府會組織架構、府會個別的職權、中央及地方財政的分配，補助金制度等影響。；二將以 Bruce J. Jacobs 提出之關係基礎的政治聯盟來解釋府會關係；三是以法蘭西斯·福山 (Francis Fukuyama) 提出的「承認的欲望」 (Desire For Recognition) 來闡釋府會互動中人的因素。

#### 一、結構觀點

由於國內政治解嚴後，反對勢力才得以合法地組織政黨，將公職人員的選舉帶入「政黨競爭」的新紀元。同樣地，由於民國七十八年的縣長選舉民進黨候選人當選，至此才將政黨對抗的因素注入縣市府會之中，且對於地方政治必定會產生衝突及影響。<sup>3</sup>

因此，彭百顯執政的南投縣府會關係必不能脫離國內整體政經結構的變遷、地方政治生態的變化與府會關係進行系統性的參照。進而在結構性限制的前提下，再予探討府會關係中各類行為者或變項的相互關係及影響(如圖 1-1)，以期對彭百顯所執政的南投縣府會關係有整體性的認識。

就政經結構而言，長期之下才有可能改變，而短期內仍會限制

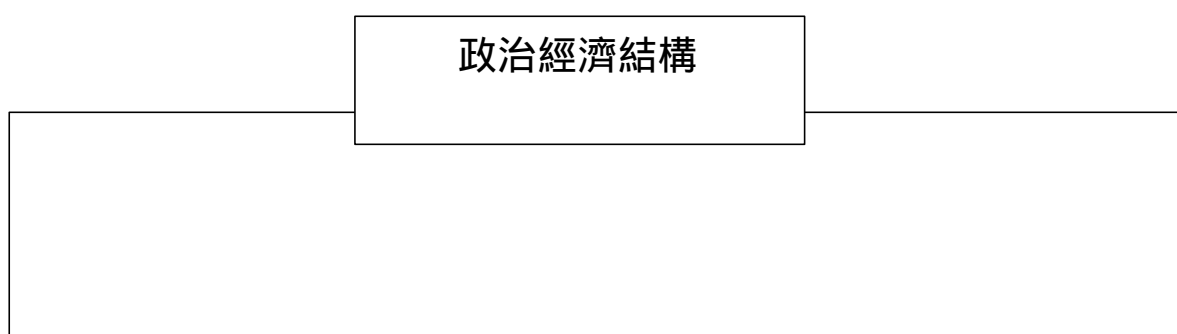
---

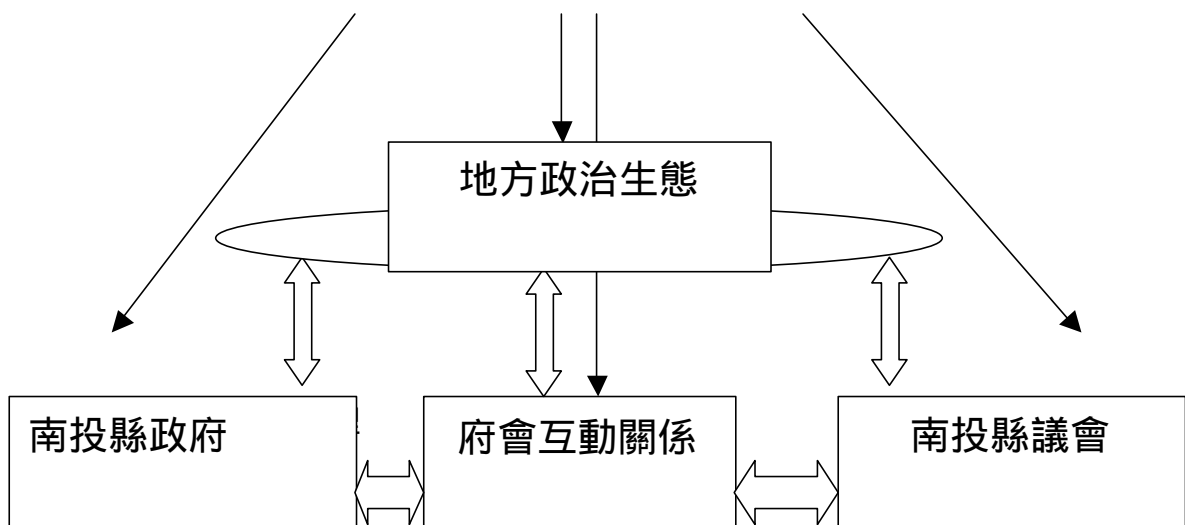
<sup>3</sup> 連哲偉，「民進黨執政縣市之府會關係」(碩士論文，政治大學政治系，民國八十四年六月)，9。

著縣議會、縣政府、及府會關係的運作。本文研究屬短期。雖然，期間省縣自治法為地方制度法取代，但配套措施無法馬上完成。因此，原本的相關法規仍有一定的影響力。而影響較大的是選舉制度所造成的派系傾軋，如第九屆總統選舉的結果，便造成了南投縣國民黨分裂。而中央與地方財源的劃分，統籌分配稅及補助款如何下撥至財源無法自主的南投縣，則影響了縣政府的財源調度。

地方政治生態與縣政府、縣議會及府會關係之間則呈互動的狀態。縣政府的行政措施會影響地方政治生態的改變，如縣府不編列小型工程配合款，使縣議員的角色與定位，有了改變。而彭百顯的清廉方案，主要針對拿回扣以充實其選舉的經濟來源及選區服務的政治文化加以針砭，也造成既有之地方政治生態的反彈。這種反彈便由縣議會反映出來，造成府會關係的惡化。而府會關係的惡化，在縣長派為少數下，也易引起縣議會以預算審查權對縣政府加以制衡，致使縣政府的施政受到阻礙。

圖 1 1 結構觀點下的府會關係圖





## 二、關係基礎的政治聯盟

在處於少數政府的情況下，彭百顯欲維持府會和諧運作，與議員們結盟的可能性如下：

(一) 與民進黨議員結盟形成政黨關係的政治聯盟。(二) 提供派系利益，而與派系結盟形成派系關係的政治聯盟。(三) 提供利益誘因和議員們結盟，如議員小型工程配合款、職位提供、重要委員會的委員名額、選舉的奧援等利益。(四) 以地緣、血緣、同事、同學、師生、宗親等私人關係和議員們結盟(如表 1 4)。

表 1 4：府會聯盟的類型與方式

府會聯盟的類型	結盟的方式
政黨關係的政治聯盟	府會以政黨為結盟的取向



派系關係的政治聯盟	府會以派系利益為結盟的取向
利益關係的政治聯盟	縣長提供以下誘因和議員們結盟 1. 議員小型工程配合款 2. 職位提供 3. 重要委員會的委員名額 4. 選舉的奧援
私人關係的政治聯盟	府會以地緣、血緣、同事、同學、師生、宗親等私人關係為結盟的取向

資料來源：整理自連哲偉，「民進黨執政縣市之府會關係」(碩士論文，政治大學政治系，民國八十四年六月)，19-27。

其實南投縣在彭百顯當選前，都是由國民黨執政，縣議會席次亦皆過半。因此，國民黨以縣長之行政資源和地方派系所建立的侍從關係根深柢固。而在彭百顯當選縣長後，在南投縣議會中，除了邱昭煌(建國黨成員)之外，可謂毫無彭系人馬，欲以政黨關係建立政治聯盟，毫無著力點。

就派系關係而言，南投縣無強勢的縣級派系。因此，每次縣議會的正副議長選舉，關係著南投縣議會內之縣級派系的形成或衰敗。選舉時縣員們內部相互串聯結盟，以當選的議長馬首是瞻。當然，這樣的盛會，就組成少數政府的彭百顯，鐵定不會缺席。其以縣府的行政資源，為與派系結盟的誘因，串聯多數議員但未成功，反在府會之間形成「縣長派 議長派」的零和對立模式。

就利益關係而言，彭百顯實施清廉方案。以縣府內部為例，成立公共工程中心，斷絕公務人員收受賄賂的可能管道，嚴格控管工程的品質和進度。並拒絕縣議員為公務員做人事關說，採公

務員輪調制，僱員的任用標準重新訂定。以府會之間為例，縣府在八十八會計年度未編列議員小型工程配合款，並刪減議會預算。從彭百顯的種種政策施行和作為，顯示其執政的初期並未以利益為誘因和議員結盟。

就私人關係而言，由於選舉制度和地緣因素，造成票源相近之候選人間(即同鄉鎮或鄰近鄉鎮)的仇恨加深。彭百顯便和原本同為民進黨的林宗男、蔡煌瑯，因選舉而結怨。互鬥之激烈遠超過黨際之間。當然，彭百顯本身對私交的認知，也影響其和議員們的結盟。以八十八年度預算審查期間為例，彭百顯沒有宴請議員們，且對媒體表示「士大夫無私交」。也沒和他們商討年度預算的編列，只請主管們代為溝通。

綜上所述，可知彭百顯不管在政黨、派系、利益、私人等關係上，顯示其和議員們在議會中結盟為多數的可能性相當的低。因此，文中將以府會間政治聯盟形成的障礙(特別是利益關係)為主軸，論述造成府會間之緊張與對立的種種因素。

### 三、互動過程中人的因素

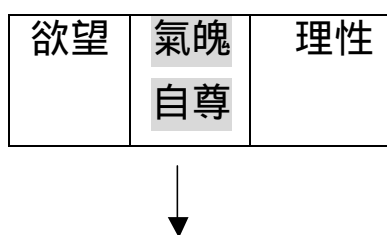
南投縣議員的非理性問政要如何的加以闡述，也是文中的重點之一。議會中縣議員和縣長不斷地提到尊嚴的問題，尤其對於彭縣長稱以前南投縣府會「以和建縣」預算順利通過。同時，讓縣議員們擁有「小型工程配合款」的模式為「利益掛勾」，使得縣議員們非常不滿。而當議會大幅減縣府預算時，縣府對外聲稱「不接受政治勒索」，更是讓縣議員不知如何自處。因此，惡言、暴力相向，接踵而至。議會甚至以「不食嗟來食」為理由退回縣府的墊付案，其中還包含縣議員所期待的「小型工程配合款」。像這樣

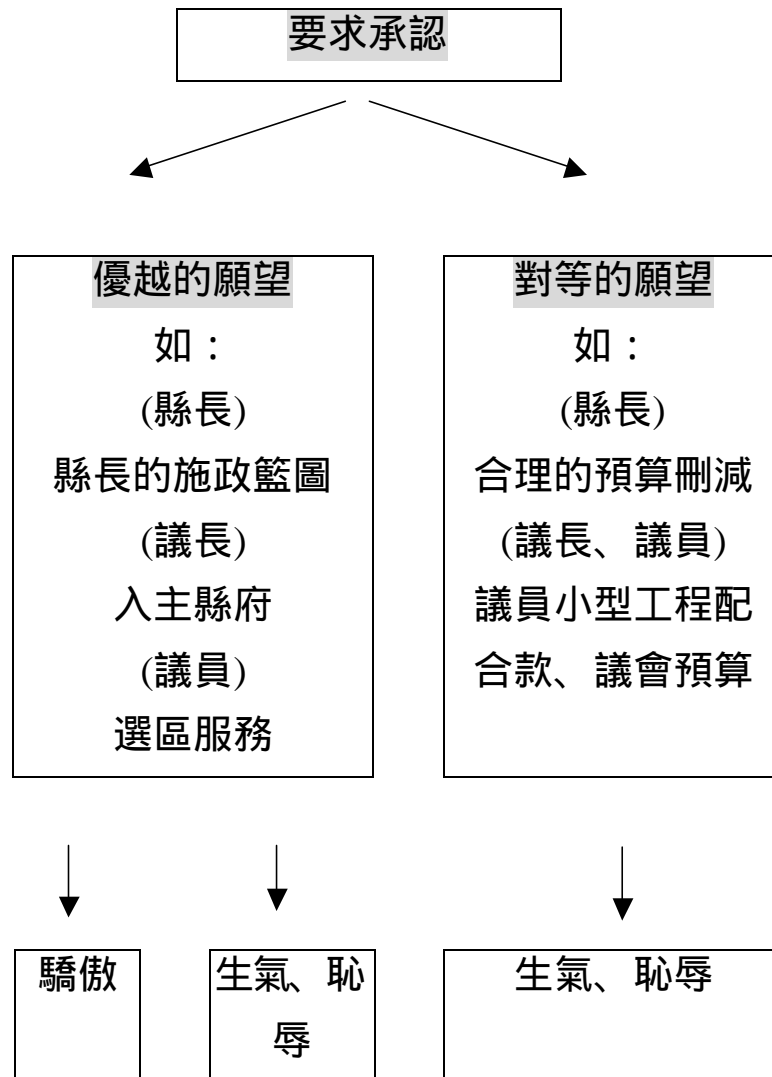
的衝突便無法用結構、制度、關係等面向完全加以闡述。

這種非理性的問政，癥結在於人，須從人的理念和價值中加以分析。法蘭西斯 福山(Francis Fukuyama)所匯整政治哲學家的看法，發展出「承認的慾望」(Desire For Recognition)的概念來闡釋潛伏於人類內心中，爭取榮譽、光榮、渴求被承認的非理性慾望。因此，本文關於人的因素部分，將以此一途徑加以分析。福山認為：

「形成承認基礎的概念，它跟西方政治哲學一樣古老，也和人類性格中所熟悉的層面有關。「承認的慾望」這種心理現象不是用幾千年來一貫的語辭解釋的。柏拉圖說「氣魄」(Thymos)，馬基維利說追求光榮的慾望(Man's Desire For Glory)，霍布斯談人的驕傲和虛榮(Pride Or Vainglory)，盧梭說人的自尊(Amour-propre)，亞歷山大·漢彌頓(Alexander Hamilton)說愛聲名(Love Of Fame)，麥迪遜(James Madison)說野心(Ambition)，黑格爾言承認(Recognition)，而尼采則把人說成「紅臉頰的野獸」(Beast With Red Cheeks)。」<sup>4</sup>

圖 1 2：源自於氣魄的優越及對等願望





資料來源：Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*. NY: The Free Press, 1992, 143-199.

綜合福山匯整各家的說法，他試圖尋求建立一途徑來闡述個人之「承認」的欲望。在人性中的「氣魄」，使人有要求「承認」的欲求，滿足此欲求的方式即是「優越願望」和「對等願望」的達成。別人不認同自己的「優越願望」和「對等願望」就會生氣，而「優越願望」的達成使自己感到驕傲，但「優越願望」和「對等願望」無法達成卻使人感到恥辱(如圖 1 2)。

<sup>4</sup> Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*. NY: The Free Press, 1992, 162-163.

「對等願望」和「優越願望」相較。「對等願望」意指「與他人對等的欲望」可說是一種退而求其次的願望，屬於個人的、本位的。而優越願望意指「暴君為了讓鄰國承認自己的權威而侵略鄰國、奴隸其民」或是「音樂會鋼琴家要人承認他是當代首屈一指的貝多芬詮釋者」。對政治生活而言，優越願望顯然是高度熱情，因為如果有人承認自己的優越性而覺得心滿意足，那麼所有人都承認，當然自己就可以得到更大的滿足。<sup>5</sup>因此，「優越願望」可說和群眾有關，多數人的期許造就政治人物「優越願望」的形成。

一般的政治人物，都有超乎常人的「優越願望」，無論在經濟上或是名譽和聲望上。因此他們需要擁有更多的經濟資源來為選民服務及為選戰準備，需要更加的受到人民由衷的擁戴和敬仰。那也就是為什麼台灣的黑道份子，一直想要借由選舉來漂白之因。

以一位民選縣長而言，在參選時擁有「優越的願望」，使他向選民承諾當選後的建設藍圖，因此當選後勢必要完成其承諾，否則便是失信於民，無法獲得選民的承認。而所承諾的建設越多，所需的經費也越多。但預算是由議會審查，議會有刪減預算的權力。縣長的「對等願望」便是希望議會的預算刪減的越少越好，他的「優越願望」的實現可能就越大。因此，縣長的「優越願望」的實現便寄託在議會的預算審查上。

但是議會的縣議員也是民選的，他們的「優越願望」便是選區服務，進尋求選民的承認，繼續參選連任。而其「對等願望」，即

---

<sup>5</sup> Ibid., 184.

是當選後的經濟來源，包括在議員的小型工程配合款、議會預算中的各項收入。但其工作通常是區域性的，並非以全縣的福祉為出發點。因此縣議員和縣長的看法，時常是相互抵觸的，但其經費的來源卻是依賴縣府所編列之預算。

另外，議長雖也是議員之一，其「對等願望」和其他議員雷同，頂多小型工程配合款較其他議員多出一倍，但他通常是議會中領袖，並擁有主導議事的權力。其「優越願望」多是入主縣府，或為派系同僚爭取福利。因此，就想競選連任的縣長而言，議長每每是縣長的潛在敵手。

因此，無論是縣長、議長或縣議員，其「優越願望」、「對等願意」的達成都需仰賴年度預算編審時的相互的讓步，或一定的共識才能實現。但問題在於其立足點並不同，一是以全縣為著眼點，另一是以區域如鄉鎮為著眼點。各擁民眾的期待，很難為對方的立場之著想。

另一方面，現代的資訊發達，對於各縣市的地方政治生態，多少都能有所耳聞，於是要求「對等願望」更甚以往。無論是縣長或是縣議員，別縣市的作法或前屆府會的情形，他們都會拿來比較。不一定和富裕的縣市比較，也和貧窮的縣市比較，如果對方無法做到，就大肆的加以抨擊。

當然獲得選民的承認，不光是滿足選民的欲望，還包括選民對其的認同，如專業認真的問政，清廉的形象等。因此，當無法滿足選民建設上的欲求時，縣議員會比平時更認真的問政，如議員們對「交通罰款委外收款」一案的表現，便讓縣民對議員不佳的印象有些許的改變，而縣府也需認真的推行縣政，因議員隨時都

在監督、視察，以求縣民對其承認。

事實上，縣長彭百顯和縣議員們的「優越願望」和「對等願望」，成為南投縣府會間惡鬥的潛在因素。

## 貳、研究方法

### 一、文獻分析法(Literature Review Method)

本研究以文獻分析法為主要研究基礎，包括相關的政治理論、南投縣的政治經濟系絡、府會關係的狀態、地方派系及公職人員選舉相關訊息。因此，本研究所使用的相關文獻大致如下：

- (一)相關學術著作，包括專書、期刊與學術論文。
- (二)南投縣及全省相關統計要覽。
- (三)南投縣歷屆公職人員選舉實錄。
- (四)南投縣議會第十四屆第一、二次大會議事錄。
- (五)南投縣議事相關法規彙編。
- (六)南投縣政府網站。
- (七)南投縣府會關係的相關剪報。

### 二、訪談法(Depth Interview Method)

選用訪談法是基於對於府會關係瞭解之需要，有助於分析特定事件的真實原委及背後的政治經濟因素。但訪談在本文中的使用不多，因南投縣府會間的謠言實在太多，受訪者的言論和不少謠言的內容相去不大，尤其是攸關於府會間利益的問題。本文儘量以南投縣議會第十四屆第一、二次大會議事錄內容和地方新聞的報導為主，而以訪談的內容為輔。

訪談的方式，以非正式對話訪談進行，研究問題出自於情境的

脈絡，並就事件的自然過程提出問題，沒有預定的問題或措辭。<sup>6</sup>值得一提的是，筆者於九二一震災後，曾前往中寮鄉擔任該鄉重建委員會幹事，使筆者能和在地的意見領袖從言談中得知其對府會之爭的看法。

表 1 5：訪談的對象及人數

行政首 長	公務人員	記者	民進黨議 員	國民黨議 員	議會職員
1	3	2	1	2	2

資料來源：筆者自行整理。

### 三、自然觀察法(Natural Observation Method)

所謂自然觀察係針對研究對象在自然狀態 (Natural Observation Method) 下進行觀察，故稱之為自然觀察。基本上，自然觀察的優點有：「可以實地觀察到現象或行為的發生，並能夠得到不能訪問或不便訪問對象的資料，也可以觀察到不肯接受訪問者的資料。」

但是自然觀察也有許多的缺點，例如對於過去已發生的事，就無法從事自然觀察。另外，研究者有時間上的限制，當不便進行長期的觀察時，便使得自然觀察產生困難。<sup>7</sup>

雖然，就府會之間互動，筆者的觀察角色，乃是屬於局外人的觀察。但身為南投縣民，在日常生活中都會接觸到相關議題的討論，如交通警察取締未戴安全帽所造成的民怨、公務人員薪水緩發的問題，觀賞縣政頻道的播出，及有線電視所播出議會議員質

<sup>6</sup> 學者 Patton 曾提出三種訪談的方式，非正式對話訪談、訪談指引法及結構化開放式訪談。同註 2，6。

<sup>7</sup> 李亦園，「自然觀察研究」，收錄於楊國樞等編，社會及行為科學研究法（台北：東華書局，民



詢的全程現場轉播，上網查詢縣府所提供的資訊等，藉以了解縣府的便民措施。

此外，自然觀察法雖然有時間上的限制，但已經過往的經驗，如果有相關的書面資料出版，仍可以之為佐證。不過自然觀察法的使用頗有爭議，尤其是以局外人的角色觀察。因此本研究自然觀察法的使用並不多。

## 第四節 研究範圍與章節安排

### 壹、研究範圍

本文的研究主題為「南投縣府會關係」，企圖探索府會關係的現象、影響府會關係的因素，以及解決府會衝突的可能途徑。然而由於府會關係所牽連的範圍甚廣，因而需針對研究範圍加以界定。

就內容而言，可能影響府會關係的有：南投縣的政治、社會、經濟結構和包含其中的地方政治生態，府會間的政治聯盟，人的因素等，分述如下。就結構方面而言，將介紹南投縣的自然環境、交通體系、人口、產業結構、地方派系與選舉，還有法制結構如規範府會關係、縣政府、縣議會、中央與地方的財源分配等相關法規。就府會間的政治聯盟而言，將從個人的黨派關係、府會間利益關係、私人關係為分析主軸。就人的互動方面，以縣議員、議長和縣長的「優越願望」及「對等願望」，為分析的重點。

就時間而言，南投縣的自然環境和交通以現況為主，人口與產業結構以民國八十五年的南投縣統計要覽為準。而地方派系與選舉，時間從彭百顯當選前追溯至第一屆議長楊昭壁。府會的相爭，研究的時間設定在第十四屆南投縣議會成立至民國八十八年九二一地震前，而相關法規，府會組織，府會間互動的規範，仍是依省縣自治法為依歸。中央與地方的財政劃分，仍是以財政收支劃分法為根據。雖然，府會之爭其間歷經精省、地方制度法的修定、財政劃分的修改，但在本研究進行的時程內，議會就相關的規定，審查新的組織條例，及相關配套法規，並未開始施行。

## 貳、章節安排

本文內容共分為五章：第一章緒論；第二章影響府會關係的政經結構；第三章影響府會結盟的個人相關因素；第四章府會政治聯盟形成的障礙 利益關係的缺乏；第五章地方政治運作中的府會關係；第六章結論。

第一章緒論：說明本文的研究動機與目的，並就相關文獻作探討以為前車之鑑，選擇適當的研究方法，進行資料的蒐集，設計本文研究架構，進而確認研究的範圍。

第二章影響府會關係的政經結構：本章主要說明第十四屆府會之爭的環境背景。第一節介紹南投縣的自然環境、交通體系。第二節介紹南投縣社會與經濟結構，就人口、產業結構加以說明，其中包括南投縣人口總數、變化、分佈、密度等與南投縣的產業概述及組成。第三節介紹第十三屆縣長選舉前，南投縣的地方派系與選舉概況。包括影響地方政治生態的選舉制度與地緣因素，和弱勢的縣級派系。

第三章影響府會政治結盟之個人相關因素：第一節介紹彭百顯個人的學經歷及「優越的願望」，與民進黨的政治恩怨。還有入主縣府後一些引發議員不滿的政策推動。第二節介紹鄭文銅的學經歷及「優越的願望」，主導議會的強勢作風，及對府會之爭的推波助瀾。

第四章府會政治聯盟形成的障礙 利益關係的缺乏，第一節介紹彭百顯只對楊靜華的選舉奧援，引起其他地方派系不滿，其中包括縣議會。第二節介紹彭百顯上任後，縣府內人事的調動，造成縣府員工人心惶惶，甚至縣議會無從關說。第三節介紹彭百顯在八十八會計年度預算編列時，未將議員的小型工程列入其中，引發議員反彈和責難。

第五章地方政治運作中的府會關係：第一節先介紹南投縣財政收支的概況，進而了解以往南投縣政府預算的編列，還有執行的情形。並說明八十八上半年度預算的編列、審查及其所引起的爭議焦點，與其後所進行覆議、再覆議。第二節說明八十八下半年度與八十九年度預算的編列、審查及其所引起的爭議焦點。對府會的互鬥是意氣之爭，還是縣府的行政措施不當，詳加以說明。

第六章結論：綜合摘要，列出本研究的主要發現及研究上的限制。

## 第二章 影響府會關係的地方政經結構

# 第一節 自然環境與交通體系

## 壹、 自然環境

本縣地處台灣中東部山地與西部海岸平原之間。翠巒綿綿，地形起伏，地勢由西向東漸次升高。中央板兒岩山地則分佈於本縣東境，面積甚廣，且為本省最高之山區。而流貫山區之河川，更可見其起伏之大。自然環境的特色有以下三點：

### 一、 地形複雜：

本縣位於中央山地西側，其地勢之形成，除受褶曲作用外，複受斷層及河蝕作用之影響，故平原、丘陵、臺地、盆地、高山、深谷等地形無一不俱備。

### 二、 山多平原少

本縣素有「山岳縣」之稱，除少數平原盆地外，多為丘陵與山地，平原面積佔全縣總面積百分之十五，而山地佔百分之七十五。除了南投平原及盆地底部平原外，多為河谷沖積平原，範圍非常狹窄，且為洪水氾濫中心，因而經濟價值非常有限。

### 三、 坡度陡峻

本縣不但山地多，且多為高山，三千公尺以上之高峰達四十座，佔全省高峰半數以。並因地殼上升，河川劇烈之下切作用，使得山高且坡陡。本縣最寬處僅七十二公里，但由西部百公尺以下之平原至東部三千公尺以上之高峰，其高度差達三千餘公尺，因而山區河川兩岸形成陡崖，逼近河岸之高峰反而如直立之峭壁。<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>王洪文、王蜀璋，南投縣農業。南投：南投縣文獻委員會，民國五十九年，16 20。

由此可知，南投縣由於地形的因素，除了草屯和南投外，各鄉鎮間的往來原本並不方便，使得各鄉鎮民的地域意識很強。直到近二十年中潭公路等四線道的完工，各鄉鎮間的往來才較頻繁。但各鄉鎮的地域意識很強，只要選舉一到便有地域意識的口號提出，而縣長彭百顯更是以烏溪系和濁水溪系兩地域觀念分別在埔里和竹山設立資訊服務中心服務縣民。

## 貳、交通體系

### 一、交通現況

本縣受到天然地形的限制，影響了縣內與縣外縣市之間的交通聯絡。交通體系包括公路、鐵路、航空，分述如下：

#### (一)公路：

是最主要的交通網。

- 1.主要聯外道路：(1)台 3 省(2)台 14 線(3)台 14 乙 (4)台 21 線(5)中投公路。
- 2.環狀快速道路：由縣內四條省道構成，即台 3、台 14、台 21 與台 16 等線，並將草屯、埔里、水里、名間等鄉鎮連成環狀通路。其中台 16 始於名間，接台 3，經集集、水里、民和村，止於合流坪。

此外尚有輔助聯外道路及區內道路。在此不加贅述。

#### (二)鐵路

南投縣內鐵路僅集集支線(於彰化二水接縱貫線)，縣內車站計濁水、龍泉、集集、水里、車埕等站，均係客貨站，使用率低，

故面臨廢除之命運。於是當地居民發起「我愛集集支線」活動，改變營造計劃：轉換產業目的為觀光功能。

### (三)航空

在本縣之溪頭米堤大飯店及日月潭規劃有直昇機場。

由上所述可知，鐵路和航空站的設置只在部分地區，公路才是串連全縣的交通網絡。在縣內計有南投、振昌、員林、彰化、台西、台灣、全航 等汽車客運，從事短、長程運輸，供大眾使用。若想在南投縣「走透透」，便須走環狀快速道路，即台 3、台 14、台 16、台 21，其中台 21 即魚池至信義，為二線道，路況較差，且因群山阻隔，但如果沒有台 21 南投縣的公路就無法成環狀連結。由此可知，高山阻隔將南投縣分成二大公路主幹，在烏溪流域為台 14，在濁水溪流域為台 3、台 16。

本縣內道路至民國 75 年時，台 3、台 14、台 16、台 21、台 149 號等部分路段趨於飽和；至民國八十年，台 3 丙、150 號亦將飽和；至民國 90 年，台 3、台 3 丙、台 8、台 14、台 16、台 21、149、150 號部分路段將趨飽和，並將產生嚴重之交通擁擠問題。目前中投公路已完成，可疏解台中與南投間台 3 省道車流壅塞現象。

因此，彭百顯觀光大縣的理想，首先要面臨的難題，即是假日塞車的問題，特別是合歡山觀光雪季及奧萬大楓紅時節塞車相當嚴重。直至目前合歡山雪季車輛進入的控管已相當成功，並擁入大量遊客，但奧萬大卻因楓紅時節，塞車的情形並未改善，引起當地居民不滿，曾將奧萬大封山。

## 第二節 社會與經濟結構

## 壹、 人口結構

### 一、 人口總數與變化

南投縣是台灣地區中人口數比較少的縣，八十五年統計人口約五十四萬五千六百人，自民國三十九年設縣以來，除六十二年、七十五年、七十六年及八十五年外，歷年人口均有增加。

就十三鄉鎮市而言，依人口成長的狀況區分為四級：成長率大於十%，且戶數成長率大於五十%的列為快速成長地區，包括南投、草屯；人口呈現正成長，戶數成長率介於四十至五十%的為中度成長，包括埔里和信義；人口正成長且戶數的成長率介於三十至四十%的屬於低度成長區，如名間；人口負成長的列為發展遲緩區，包括竹山、集集、鹿谷、中寮、魚池、國姓、水里、仁愛等。<sup>9</sup>

### 二、 人口分佈

本縣山地丘陵綿亙廣闊，人口稀少，而河谷平原也因區位條件不同，開發早晚互異，土地利用不同，導致人口分佈相差懸殊。四十年來，本縣人口分佈，主要集中在南投、草屯、埔里、竹山等四市鎮，至民國八十四年底約佔本縣人口的 63.98%。

從人口的分佈可知，南投、草屯、埔里、竹山的人口最多，歷屆的縣長除了林洋港出身魚池鄉和彭百顯出身國姓鄉外，其餘的縣長皆出身這四大鄉鎮市。因此這四大鄉鎮市的政治人物幾乎囊括所有中央、省及縣長的選舉。

### 三、 人口密度

南投縣的人口密度，在二十一個縣市中排名第十九，可謂地廣人稀。<sup>10</sup> (如表 2-1)

表 2-1：南投縣各鄉鎮市人口數及密度(民國八十五年)

區域別	面積 平方公里	人口數	人口密度
南投縣	4,106.44	545,667	133
南投市	71.60	103,326	1,443
埔里鎮	162.22	87,474	539
草屯鎮	104.03	95,628	919
竹山鎮	247.33	62,669	253
集集鎮	49.73	12,347	248
名間鄉	83.10	42,968	517
鹿谷鄉	141.90	21,655	153
中寮鄉	146.65	18,742	128
魚池鄉	121.38	18,183	150
國姓鄉	175.70	25,339	144
水里鄉	106.84	24,203	227

<sup>9</sup> 自由時報，民國八十八年八月二十三日，頁 13。

<sup>10</sup> 人口政策資料彙集。台北：內政部，民國八十七年，40。



信義鄉	1,422.42	18,151	13
仁愛鄉	1,273.53	14,982	12

資料來源：南投縣統計要覽，南投縣政府，民國八十五年。轉引自南投地理，南投縣政府，民國八十七年，66。

## 貳、產業結構

由於本縣山林地面積廣，其次是農地，沒有平原，而盆地雖多，但佔地面積卻不大，因此本縣的主要經濟運作，集中在農林產業上。

而山林大多屬國有，對本縣經濟作用幾近於零，所以農產品以水稻、竹林、菸草、茶葉、水果..等較具特色。此外，本縣因地勢不平，河川引水灌溉方便，稻米品質優良，尤以濁水米馳名；竹山的竹筍、竹藝品，也曾是外銷的重要產品；草屯的菸草，中寮的柑橘水果，埔里的甘蔗，信義、國姓的梅也均曾盛極一時，可惜均已沒落。繼而興起的是鹿谷的茶葉、雙冬的檳榔，但這兩樣並非民生必需品，命運難卜。再者，本縣不環海，養殖漁業規模有限，故力畜物之經營較為可觀，其中以養鹿、家畜、家禽、蜜蜂為主，規模則以清境農場較大。

本縣幅員雖廣，但分散於每個小鎮，缺乏大都會之大規模商業行為。且鐵公路縱貫線、高速公路均不靠臨本縣，至於機場、海港更不用說，故曾被喻為「四大皆空」。所以大宗貨物的集散，交易不多。

工業方面，本縣可說後起而不振，傳統一些小型手工業早已沒落而幾近不存在，六十年代稍具規模的南崗及竹山工業區，到七

十年代景氣披靡。目前，以造紙業、酒廠、竹藝較具規模。而水力發電能源工業，對本縣經濟價值來說，可能僅止於觀光作用。

六十年代，台灣經濟起飛，農村生活雖獲改善，但國家幾次重大經濟建設均未在本縣出現，工商業受到地利圍限，很難有大的發展。農林產品，也因大陸產品湧入及國際貿易開發，風光不再。

11

綜上所述，南投縣的產業結構，以農業為主，但因國際貿易的進行，使農民的收入不若以往。加上工商業不發達，使得南投縣的稅收不足以支應縣政府的開銷，因此縣政府的主要收入來自上級政府的補助。這是府會間不合的重要結構因素。

### 第三節 地方派系與選舉

#### 壹、何謂地方派系

「派系是基於『社會網絡』<sup>12</sup>而非意識形態所形成的，亦即促使派系成員聯合以及派系用於動員選民的，通常不是公共政策或是意識形態，而是個人關係。派系所建立的個人關係，在選舉時被用來動員選民，在平時則不斷的提供選民服務，以維繫、強化與選民間的關係。」<sup>13</sup>

因此，對許多選民來說，地方菁英的意識形態或問政表現並非

---

<sup>11</sup> 南投地理。南投：南投縣政府，民國八十七年七月，81。

<sup>12</sup> 即社會關係，是指基於血緣、地緣、同學、同事的關係所形成的人脈。台灣地方派源在早期發展時，成員之間大多至少具有一種以上的血緣、姻緣、地緣、學緣、祭祀圈等關係。陳明通，「國民黨政權與宜蘭地方派系的發展」(宜蘭：宜蘭研究第一島學術研討會，民國八十三年)，6。

<sup>13</sup> 謝志得，「宜蘭縣派系政治之研究」，(碩士論文，政治大學政治學系，民國八十五年一月)，13。

他們所熟悉或關心的，只要民選菁英能持續提供服務，選民就願意給予支持。因此，派系在地方婚喪喜慶、社團活動中與地方民眾接觸，選民服務就成為派系經營地方、爭取選票的重要手段。

台灣的地方派系基本上分為兩級：

「一是鄉鎮級，另一是縣市級。在台灣三百多個鄉鎮中，幾乎每個鄉鎮都至少有兩個派系，一是代表行政系統的「公所派」，另一是代表經濟系統(主要是農業經濟)的「農會派」，鄉鎮級的派系並不是縣市級派系的下屬組織，而是更基層的結盟者，兩者透過依持主義來維持彼此間的結盟關係。鄉鎮級派系雖更接近基層，但是並不代表地位的更低下，它依縣市級派系所承諾的交易內容來維持彼此的盟約。換句話說，若有人能有更好的條件，就不難加入與縣市級派系競爭，而取得鄉鎮級派系的合作。」<sup>14</sup>

而縣級地方派系，其影響力幾乎涵蓋了整個縣，其擁有的資源是跨鄉鎮的。如他們極力爭取的職位有縣長、省議員、縣議會議長等。特別是縣長的行政資源，藉由資源的分配可輕易地維繫縣級派系的地位和聲望。而縣議會議長雖也只是縣議員中的一員，但在縣議會的正、副議長選舉中，欲獲勝選的候選人勢必串聯多數議員，於是以議長為主體的縣級派系便順勢形成，與縣長互別苗頭。省議員影響力雖不若縣長、議長，但其擁有的工程配合款，得以參與全縣各地的小型工程，這樣的選民服務，使縣民的印象深刻。

在南投縣由於地緣因素，各鄉鎮級派系林立。<sup>15</sup>但其互不從屬，多以結盟的方式互謀其利，故縣級的地方派系不強。鄉鎮級派系

---

<sup>14</sup> 陳明通，派系政治與臺灣政治變遷，台北：月旦，民國八十四年，254。

<sup>15</sup> 南投縣的派系屬鎮級的派系，其中派系較嚴重的有南投市、草屯鎮，輕微的有四個鄉鎮。引自趙永茂，台灣地方政治的變遷與特質，台北：翰蘆，民國八十七年，173。

較有名氣的則在南投市新舊派、埔里的馬長風家族、鄭文銅家族、草屯陳志彬家族、名間張金娥家族、集集甲乙組、中寮吳朝豐、游三華家族等。縣級派系者僅陳啟吉(新派)和林宗男(民進黨)，這兩位南投縣的黨外先進，是省議員選舉的常勝軍。<sup>16</sup>在南投縣地方財源困窘下，他們挾省議員所擁有之工程配合款，對全縣建設不無小補。因此在南投縣內除了國民黨外，就數他們的基層實力最強。

而以下將就選舉制度及地緣因素等結構因素，對南投縣的地方派系做概括性的描述。其內容，在縣級派系方面以省議員的選舉為主；鄉鎮級派系方面，以縣議員的選舉為主。

## 貳、選舉制度與地緣因素

地緣關係是社會關係的一環，但在南投縣由於地形複雜，除了南投市和草屯鎮的部分地處平原外，其他部分的鄉鎮不外是山區、丘陵和盆地。因此，鄉鎮間的區隔很大，相對地，地緣關係也就顯得相當的重要。

鄉鎮內的小派系雖然關係不佳，但如果所劃分的選區攸關鄉鎮間的利益，選舉時候選人就會打著關照自家子弟的口號，讓自家子弟為自己的鄉里謀福利。因此，候選人的地緣因素往往是致勝的關鍵所在。

雖然，此一因素在全國各地都有其重要性，但在南投縣此重要性更甚其他縣市。無論在縣議員、國民代表、省議員、立法委員甚至縣長的選舉，均為勝負的關鍵，乃為歷年來國民黨在南投縣

---

<sup>16</sup>同註 7，286。

選舉提名時所須考量之重要依據。

而就選舉制度而言，單記非讓渡投票制由於是在複數選區下進行，其比例代表性理論上應是介於單一選區相對多數決制與比例代表制之間，且選區愈大，比例代表性會愈彰顯。<sup>17</sup>由於，候選人只須獲得一個小比例的票即可當選，因此，黨的標籤便不是那麼重要，相對地候選人個人的因素就變得非常突出。<sup>18</sup>因而在此制度下個人標籤顯得比政黨標籤來得重要，候選人只要鞏固部分鄉鎮票源，即可順利當選。故候選人對選區的服務和經營僅須侷限在某些地區，此情況特別在聯絡不易的鄉鎮間顯得突出。

因此，在單記非讓渡投票制之下，基於勝選的考量，南投縣內選舉候選人之提名，地緣因素在候選人之個人因素中顯得重要。候選人和同鄉鎮民間的地緣關係，是候選人競選時的基本票源。尤其是縣議員的選舉，即使候選人是國民黨籍，他們仍不喜歡在選舉時彰顯政黨標籤。

我國鄉鎮民代、縣議員、國民代表、省議員和立法委員都是採用此種選舉制度。但為說明地方派系的形成及經營模式，以下僅就縣議員、省議員選舉，來說明南投縣內選舉制度和地緣因素對派系的影響。

## 一、縣議員選舉

南投縣議員任期四年連選得連任，對於四大市鎮以外的小鄉鎮而言，如水里、集集等，其間政治人物的巔峰只能擔任鄉鎮長，在其卸任後延續政治生涯的方式便是參選縣議員，且在較小的鄉鎮裏，縣議員的地位聲

---

<sup>17</sup> 謝復生，政黨比例代表制，台北：理論與政策雜誌社，民國八十一年，19。

<sup>18</sup> 謝復生，「選舉制度與政治風氣」，理論與政策，第7卷，第1期（民國八十一年十一月），30。

望不下於鄉鎮長。

在缺乏強勢縣級派系下，每屆縣議會的議長，在改選後須重新統合議員們，所以不具有一般縣級派系的延續性。議長和議員們在議場上基於共同的利益，向縣府尋求經費的來源，而站在同一線上。此時，政黨或派系的影響力不大。縣議員的要求通常是地域性的利益，以便服務自己選區。他們的選民並不關心其意識型態或問政表現，只要縣議員能持續提供服務，選民就會繼續支持，縣議員藉此建立其和選民上對下的侍從關係。如地方建設的爭取、人事、入學、違建拆除、車禍、兵役、補助款、排水溝、道路不平等案件的服務處理。

#### (一)選舉的地緣因素

若不以黨派的觀念來觀察，而改以行政區及選區來觀察，情形將是如何呢？首先從第十四屆的縣議員選舉，各鄉鎮的投票數及席次率來觀察之(如表 2-2)：

表 2-2：第十四屆縣議員選舉各鄉鎮之投票數、票數比例、席次、席次率

鄉鎮市別	投票數	票數比例	席次	席次率
南投市	48,129	19.9%	9	24.32%
名間鄉	22,585	9.3%	1	2.70%
草屯鎮	43,067	17.8%	6	16.2%
中寮鄉	10,430	4.3%	2	5.40%
集集鎮	6,628	2.7%	1	2.70%
水里鄉	11,535	4.8%	1	2.70%
魚池鄉	8,076	3.3%	2	5.40%
信義鄉	3,813	1.6%	1	2.70%

竹山鎮	26,782	11.0%	3	8.10%
鹿谷鄉	11,927	4.9%	2	5.40%
埔里鎮	37,034	15.3%	6	16.2%
國姓鄉	10,819	4.5%	2	5.40%
仁愛鄉	1,608	0.7%	1	2.70%

資料來源：南投縣議會第十四屆議員選舉實錄。南投：南投縣選舉委員會，民國八十七年，301 406。

第十四屆縣議員在南投縣共有 37 席，選區劃分為：南投、名間為第一選區，選出 10 席；草屯、中寮為第二選區，選出 8 席；集集、水里、魚池、信義為第三選區，選出 4 席；竹山、鹿谷為第四選區，選出 5 席；埔里、國姓、仁愛為第五選區，選出 8 席。就南投縣議員第十四屆的平均當選票數為 5,235 票來看，按正常人口數，集集鎮(二個山地鄉不計)如果票源不分割至少都能選上 1 席，而中寮、鹿谷、國姓、魚池等鄉都有超額代表。而集集的投票比例和席次率相同，至於仁愛鄉和信義鄉也各保障 1 席。<sup>19</sup>

因此，這樣的選舉方式能保障較小的鄉鎮也能擁有自己的縣議員，所以在縣議員的選舉過程中，保障自己鄉鎮利益，投「自家子弟」的口號就常被提出，投票率也因而大幅提高。明顯的例子如在集集、鹿谷、國姓、魚池、中寮等地，在縣議員選舉的投票率大都高於立委和省議員選舉的投票率。<sup>20</sup>

<sup>19</sup> 依台灣省各縣市議會組織規程準則規定：「縣有山地鄉者，於第三項議員應有山地原住民選出之議員，其應選名額以縣區域內山地鄉數每一山地鄉選出一人計算」。南投縣計有信義鄉和仁愛鄉二山地鄉。

<sup>20</sup> 以第十屆的縣議員、第十屆省議員、第三屆立委之選舉投票率相較，在中寮分別為 83.41%、77.75%、62.03%，在集集分別為 76.90%、76.21%、62.14%。在鹿谷分別 79.26%、76.60%、57.67%，在魚池分別為 73.65%、70.71%、57.09%。在國姓分別為 72.25%、72.49%、61.87。在水里 68.42%、73.91%、58.75%除了水里和國姓在省議員的投票率高於縣議員外，其餘縣議員的選舉投票都高於省議員和立法委員，在這兒也可知道，南投縣的選民對有小型工程配合款的省議員和縣議員

## (二)第十四屆南投縣議員背景資料分析

在這 37 位縣議員中，就政黨屬性而言，國民黨 20 位、席次率 54.1%，無黨籍 12 位、席次率 32.4%，民進黨 4 位、席次率 10.8%，建國黨 1 席、席次率 2.7%。就性別而言，女性議員占 16.22%，男性議員占 83.78%。就學歷而言，研究所 1 人(2.70%)、大專 12 人(32.43%)、高中 16 人(43.24%)，其他 8 人(21.63%)。

在經歷方面，37 名縣議員當中，曾擔任農會代表、理事或理事長者有 6 名，其中只有 2 名包括議長是議長派，4 名是縣長派。曾擔任南投信用合作社代表者有 1 名，屬議長派。曾擔任鄉鎮市民代表者有 15 名，其中有 10 位屬議長派。可知多數擔任鄉鎮市民代表者是支持議長的。至於曾擔任鄉鎮市長者有 3 名(其中 2 名也曾擔任鄉鎮市民代表)，皆屬縣長派，可知曾擔任鄉鎮市長者都支持彭百顯。

綜上所述，擁有派系背景的縣議長有近 27 位，其比例超過百分之七十。

## 二、省議員選舉

在應選席次 N 席複數選區中，使用單記非讓渡制也往往會形成 N + 1 位主要的競爭者。換言之，無論是基於選民策略性投票 (Strategic Voting) 因素(選民不願意浪費選票投給不可能獲勝的候選人)，或小黨的結盟策略(小黨有形成聯盟的動機，以期能掌握足夠的選票來贏得席位)，在應選席次為 N 席的複數選區中，真

---

選舉，投票率較高。南投縣議會第十四屆議員選舉實錄。南投：南投縣選舉委員會，民國八十七年，301-406。



正主要的競爭往往會趨近於N+1位,而任何政黨只要能獲得 $(V/N+1)$ 張選票,即可不受黨紀的約束,並具備分裂的誘因與實力。<sup>21</sup>

依人口數的計算,南投縣從第二屆省議員選舉開始,其當選名額為三名。以選民的投票率來看,省議員選舉的投票率都高於立委的選舉,代表省議員在地方上的動員能力較佳。

就選區而言,南投縣是屬於中選舉區。但若以地緣因素觀之,南投縣有四大市鎮,南投縣歷屆省議員幾乎都是從此四大市鎮選出,主要的選爭對手3+1,其經常是分別來自是南投市、草屯鎮、埔里鎮、竹山鎮,尤其在威權轉型後,地方意識抬頭,這種情形更是明顯。如第七屆省議員為陳啟吉「名間、南投」,<sup>22</sup>鄭文鍵埔里,白炳輝草屯。第八屆省議員為陳啟吉名間、南投,林宗男草屯、竹山,陳志彬草屯。第九屆省議員為林宗男草屯、竹山,馬榮吉埔里、簡金卿南投。第十屆的省議員為林宗男草屯、竹山,陳啟吉名間、南投,張明雄竹山。

當然,其中常勝軍林宗男及陳啟吉,除了分別有草屯及名間的「主場優勢」外,更分別在竹山鎮及南投市有相當的經營。而他們兩位被評為縣級派系,只不過是他們擁有相當於兩鄉鎮的主場優勢罷了。<sup>23</sup>因此,也有學者經實證調查證實南投縣並沒有縣級的派系。<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> 王業立,《我國的選舉制度的政治影響》。台北:五南,民國八十五年,124-125。

<sup>22</sup> 陳啟吉在民國六十九年,拿下南投信合社理事主席,便一直左右南投市的選情,而名間鄉雖不是四大市鎮,但其人口數的排名仍列第五。

<sup>23</sup> 同註7,286。

如此的地緣因素，使南投縣在單記非讓渡的投票制下，擁有自然的配票機器，如第四屆立委選舉的林宗男和蔡煌瑯分別在草屯及埔里實施配票，成功地在四席中取得二席。而事實上，國民黨在這次的提名也將地緣因素考量在內，如吳國重 南投、羅富田 埔里、張明雄 竹山。雖然只有張明雄當選，但實際上吳、羅二人也獲得相當高的票數。

### 參、 國民黨與弱勢的縣級派系

南投縣內，「縣級派系不強」，<sup>25</sup>除了楊昭壁以議長的身分入主縣府外，從未有縣級派系能和國民黨的候選人匹敵。究其原因有以下幾點：

#### 一、地緣因素

在上述省議員選舉的分析中，可知地緣因素深深地限制了地方派系的發展，即使是基層經營多年的陳啟吉和林宗男，仍不能以地方派系的經營模式入主縣府。

從得票數觀察出，二人仍在某些鄉鎮得票率偏低。如陳啟吉在第十一屆縣長選舉時，魚池鄉、仁愛鄉、信義鄉三個人口不多的鄉共輸了 8,704 票(魚池為林源朗故鄉)。<sup>26</sup>而林宗男在第十三屆縣長選舉時，埔里鎮、國姓鄉、仁愛鄉共輸了 8,786 票(埔里、國姓為彭百顯故鄉)。<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> 同註 8, 173。

<sup>25</sup> 在南投縣國民黨在威權鞏固前，以侷限化、平衡化、經濟籠絡等策略限制並操控地方派系的發展，威權鞏固後再逐步替換。在當時在南投縣實行的相當成功，如林洋港、劉裕猷等黨工入主縣府，在南投縣的政治史上，也只有一位縣長楊昭壁以議長的身份入主縣府，不過他是國民黨打壓地方派系前當選縣長。

<sup>26</sup> 南投縣第十一屆縣長選舉實錄，南投：南投縣選舉委員會：民國七十八年十二月，300。

## 二、選舉制度與國民黨的提名策略

單記非讓渡制使四大市鎮在選舉立委或省議員時，各擁自己的候選人。使四大鄉鎮各自有其派系，派系之間互不隸屬。鄉鎮內為了爭取提名，內部鬥爭激烈，即便如陳啟吉和林宗男等黨外人士，欲以有限的資源加以串聯，都無法達成。

但國民黨在第九屆總統選舉前，串聯四大鄉鎮的派系卻都相當的成功，使其能為國民黨縣長候選人輔選。究其原因，除了本身擁有黨外人士所沒有的豐富經濟及行政資源外，還有仁愛、信義兩山地鄉的鐵票(票數不多但卻常是關鍵的少數)。且在提名縣長候選人時，提名的對象「幾乎都是不具草根性的空降部隊」，而非四大市鎮派系人馬，但仍以「開放省議員和立委參選的方式來緩和派系的不滿」，以終止派系間的競爭、內鬥。<sup>28</sup>

四大市鎮的派系雖然對這樣的提名策略不滿，但礙於南投縣經濟資源缺乏，加上沒有國民黨輔選便無勝選把握，所以多會接受國民黨的安排。

## 三、國民黨對地方派系打壓的策略

「國民黨的外來政權屬性，不能沒有本土勢力的支持，又要辦理地方選舉，更需要地方派系代為動員選舉，在這種現實政治的考慮下，只好暫時容許地方派系的存在，不過卻先採取侷限化、平衡化、經濟籠絡的策略，限制並操控地方派系的發展，等到威權完全鞏固，蔣經國接班底定，

---

<sup>27</sup> 南投縣第十三屆縣長選舉實錄，南投：南投縣選舉委員會：民國八十六年十一月，252。

<sup>28</sup> 如第九屆南投縣長選舉國民黨提吳敦義，並開放省議員競選。詹中原，「派系在選舉中之角色分析」，中國論壇，第十三卷，第五期，50。如第十一屆縣長選舉，國民黨立委二名提名一席，省議員三席皆開放，開始競選的比率和其他縣市相較高很多。新新聞周刊，民國七十八年八月二十一—二十七日，42—43。

再逐步加以替換。」<sup>29</sup>

國民黨此種策略在南投縣內也行之多年，此情況不僅在威權鞏固前就已相當明顯，威權鞏固後更勝以往。在「侷限化」的策略下，縣長都提名不具草根性的「空降部隊」（如表 2-3），如威權鞏固前，有李國楨、洪樵榕出身縣府公職及教師。威權鞏固後，更有黨務系統的人馬入主縣府，如林洋港、劉裕猷、吳敦義、林源朗，限制了地方派系的發展。當然，也有出身基層的楊昭壁縣長，不過，國民黨是在威權鞏固前提名他擔任縣長，而他又於任內過逝，因而強大的縣級派系並沒有形成。

---

<sup>29</sup> 同註 7，152-153。

表 2 3 第一 十二屆縣長名錄

屆別	鄉鎮	姓名	就任 時年 齡	黨籍	學歷及經歷
一、 二、	草屯鎮 南投鎮	李國楨	41	中國 國民 黨	日本早稻田大學法學部畢業。興南新聞主記者。台灣新報記者。大屯區區長。台中縣政府行政課長。南投縣政府民政局長。
三、 四、	草屯鎮	洪樵榕	35	中國 國民 黨	高等師範學校畢業。省立台中商業職業學校教務主任。省立屏東女中、員林中學校長。救國團縣支隊長。省立台中一中教諭。省教育廳視察。
五、	竹山鎮	楊昭璧	57	中國 國民 黨	台北醫學專門學校畢業。縣議會正副議長。縣警民協會理事長。省政府參議。

五、 六、	魚池鄉 南投鎮	林洋港	40	中國 國民黨	台灣大學政治系畢業。南投縣政府秘書。省政府秘書處秘書。雲林縣黨部主任委員。
七、 八、	竹山鎮	劉裕猷	41	中國 國民黨	台灣大學法律系畢業。國防研究院畢業。縣黨部主任委員。省黨部總幹事。台灣通訊社社長。
九、 十、	草屯鎮 南投市	吳敦義	33	中國 國民黨	台灣大學歷史系畢業。台北市議員。中國時報記者、撰述委員、主筆。
十 一、 十 二、	南投市	林源朗	42	中國 國民黨	台中師範專科學校畢業。國小教師、主任、代理校長、教育局國語推行委員會秘書。國大代表、中國國民黨台中市黨部書記、嘉義市黨部主委、台灣省黨部總幹事、考紀委員、立法委員。

資料來源：南投縣歷屆民選公職人員名錄，民國七十六年五月，及南投縣第十一、二屆縣長選舉實錄，南投選委會主編，民國七十八及八十二年。

在平衡化的策略下，使地方派系分化互鬥，削弱其實力，並伺

機逐步替換，使地方派系無法壯大。此現象從議長職位的更迭，便可略知一、二。國民黨在南投縣鮮少提名現任議長連任，讓新議長吞食舊議長的政資資源，使其分化為兩派人馬。而通常國民黨所提名的新任議長，原本擔任舊議長之副議長的情況有四屆。議長不連任的情況從第七屆正副議長選舉開始至第十二屆為止，共有六屆。

雖地方派系受到打壓，但在地廣人稀，工商業不發達的南投縣，以「經濟利益加以籠絡」，如農會的超貸、以縣府公權力所換來的經濟利益，便可輕易獲得地方派系的支持。因為地方派系不論平時綁樁、服務選民或選舉時動員選民都需要大量的經濟資源，特別是和國民黨合作的地方派系。

綜上所述，南投縣縣級派不強，主因是地緣因素、選舉制度和國民黨對地方派系的打壓所造成的。而南投縣在沒有強勢的縣級派系下，國民黨又於第九屆總統大選後分裂，造成第十三屆縣長選舉由許惠祐 南投、陳振盛 南投之中與新村、彭百顯 魚池和埔里、林宗男 草屯、竹山等四強相爭。因此，彭百顯當選後所組的縣政府當然是「少數政府」，新的縣政府是否能如國民黨一樣順利統合四大鄉鎮的勢力，便考驗彭縣長的政治智慧。

## 第三章 影響府會政治結盟之個人相關因素

### 第一節 縣長個人相關因素

「現行縣市府會的制度為『雙元分立制』，但縣長有較大的優勢，縣議員與縣長均由人民直接選舉產生，亦即各擁有正當性之基礎。縣長除非有違法事由受到監察院之彈劾與公務員懲戒委員會之撤職懲戒或甚至刑事起訴、判決，否則不會去職；縣長不得解散議會重行大選，縣長就議會議決之法規案、預算案得提請覆議，議會得以三分之二之多數決維持原議。」<sup>30</sup>

如此，縣長除了坐擁行政大權（首長制），還有豐富的行政資源。縣議會對預算雖具有議決權，對於決算案卻僅有審議權，故「縣政府只要能順利完成預算程序，就可以規避縣議會在決算上的監督」。而縣議會沒有完整的財務審議權限，易造成縣政府只求儘量擴編預算以應付縣議會的刪減或共享利益的需求，至於決算的部分，則留予審計部門承擔。因此，縣長的作為相當重要，以下將介紹彭百顯的個人經歷、優越願望、和民進黨的恩怨及入主縣府後的施政及做為。

## 壹、彭百顯的個人因素 彭百顯重要經歷及優越願望

彭百顯的重要經歷(如表 3-1)。

表 3-1 彭百顯的重要經歷

年代	月份	彭百顯重要經歷
1949	06	出生於南投縣國姓鄉。
1958 64		成長於國姓國小、南光國小、埔里初中。
1964 68		就讀省立台中二中。
1968	09	進入文化大學經濟系。
1974	09	進入文化大學經濟研究所。

<sup>30</sup> 黃錦堂，「地方府會法制之研究」，地方政府論叢。(台北：五南，民國八十八年)，189。



1974	09	合庫辦事員(後升任領組、初專、副科長、中專、科長、高級專員、研究員。
1976	08	文化大學兼任講師(後升任副教授)。
1981	06	財政部金融研究小組研究員。
1981	09	中興大學經濟系兼任講師(後升任副教授)。
1982	07	文化大學銀行系兼任系主任。
1985	07	赴英國倫敦(金融區)大學研究。
1986	09	參與民進黨創黨、發起。
1986	10	擔任台灣人公共事務會(FAPA)台灣分會副會長。
1986	12	受徵召參加南投縣國大代表選舉，以些微票數功敗垂成。
1989	12	參加第一屆增額立委選舉(南投縣選區)，以第一高票當選。
1990	09	擔任立法院財政委員會召集員。
1991	02	擔任民進黨立法院黨團財經、預算小組召集人。
1991	07	擔任民進黨立法院黨團幹事長。
1992	01	與民進黨陳水扁、邱連輝等創立正義連線。
1992	12	參與第二屆立委選舉(南投縣選區)，以第一高票連任。
1993	02	擔任立法院財政委員會召集委員。
1993	09	擔任立法院經濟委員會召集委員。
1993	12	提案並代表聲釋憲機關立法院首次出席台灣首次憲法法庭言詞辯論庭。
1994	05	當選民進黨第六屆中央執行委員。
1994	07	擔任民進黨立法院黨團幹事長。
1994	08	擔任陳定南競選省長總部副總幹事、財務委員會召

		集人總幹事，發明紀念券，創造選舉奇蹟。
1995	02	當選正義連線會長。
1995	12	參選第三屆立委選舉(南投縣選區)，以第一高票再度連任。
1996	01	擔任彭明敏、謝長廷全國競選總部執行總幹事。
1996	02	連任正義連線會長。
1996	02	擔任立法院財政委員會召集委員。
1996	05	當選民進黨第七屆中央執行委員。
1996	11	獲推薦為國家發展會議「學者專家及社會賢達」組代表。
1996	12	反對民進黨為國民黨背書，抗議國發會未做出「政黨不得經營營利事業」的決議，退出國發會。
1997	02	退出民進黨，宣佈以無黨籍身分參選南投縣長。
1997	02	與立委陳光復、陳永興、許添財、陳文輝等五人合組立法院問政團體「建立新國家連線」，擔任召集人。
1997	04	帶領新國家連線外交出航，赴日本拜會沖繩縣政府、沖繩經同友會、日本眾議會等。
1997	12	當選南投縣長。
1998	07	應美國美中關係全國委員會邀請至美國訪問。
1998	09	新國家連線政團成立，榮任召集人。

資料來源：南投縣政府，<http://www.nthg.gov.tw/>，民國八十八年八月九日。

彭百顯的學經歷，在南投縣可謂無人出其右，既是學者專家又是出色的政治人物。以專業問政、清廉自詡著名，號稱「國會模範生」。由於長年擔任立法委員，對立法院議事規則、政府預算事務和立法程序非常的熟稔，並曾多次擔任立院財政、經濟委員會

召集人、負責民進黨立院黨團事務。但由於立法委員並沒有工程配合款，主要行使立法權及對政府的監督權，所以行政和立法分權的理念深植彭百顯心中。

因此，其對原本南投縣地方建設的涉入，不若擁有工程配合款的縣議員及省議員那樣的深。且也由於其立委經歷，造成其認為同樣是民意代表的縣議員職責是立法權及監督權，而不得涉入行政權的執行。他常說只要縣議員能夠專責於立法權及監督權上，照樣能夠獲得選民的認同，因為他便是如此。

而他對南投縣地方事務的熱衷，更是有目共睹的。無論建設、文化、觀光等方面都有其獨到的理念、見解，且可由其在立委時提出「南投心臟論」 南投縣地理位居心臟，但地位邊陲，向中央質疑；競選縣長時提出「南投經濟改造論」 提出高所得、高品質、高尊嚴之三高政策；「南投經濟學」 南投縣的建設藍圖。<sup>31</sup>便知一、二。

從對南投縣的認知，接著進行實證統計調查，到理想建構(三高政策)，最後「創造飛躍、美麗、新南投」的理想付諸實施，可謂「一路走來始終如一」。因此，他對南投縣的發展，已有自己的「意識型態」，也可謂此為他的「優越願望」。<sup>32</sup>再從其抗議國發會

---

<sup>31</sup> 彭百顯以經濟學的觀點，來規劃南投的未來，提出南投經濟學為其建設南投藍圖，並在縣府的網頁中，將其一一列出以供縣民查閱，內容包括其範疇、目的，並從地理經濟特色，產業與經濟活動，人口與都會發展，南投財政，交通規劃與建設，永續發展的環境保護問題幾點加以描述，並以實證調查人民需求，加以量化按其先後，規劃出南投的新發展 高所得、高品質、高尊嚴。南投縣政府，<http://www.nthg.gov.tw/>，民國八十八年八月九日。

<sup>32</sup> 在此採波爾(Terrence Ball)的定義：「意識型態乃是許多面向的組合，它探討事物的內涵，提出問題並做出假設。當我們檢視觀念與政治之間的互動時，我們應該會將意識型態提出來討論。」轉引自 Leon P. Baradat 著，陳坤森、廖揆祥譯，政治意識型態與近代思潮。台北：韋伯，民國八十七，11。

民進黨未促成「政黨不得經營營利事業一事」，及退出民進黨第十三屆縣長初選，可知其不易妥協的政治性格。

為實現其「優越願望」，其間不惜退出民進黨，和昔日同志反目，為意識型態而奮戰。且上任後仍持續中，例如任縣長一年多的彭百顯曾悟出三多，於縣政會議中提出「橫逆愈多，潛力愈大」、「監督愈多，審慎愈多」、「挑戰愈多，歷練愈多」等三多理念，與縣府主管共勉之。<sup>33</sup>九二一震災後，更是為了南投縣的重建於第十屆總統大選時不顧自己的政治前途為國民黨站台。

## 貳、民進黨與彭百顯

學者 Panebianco 也表示：「固然政黨內部派系形成與衝突的原因，包含政治、社會與結構因素，但深究其真實的原因，往往只是領導精英們權力鬥爭之具體表現而已。」<sup>34</sup>

民國七十八年林宗男為民進黨的省議員，而彭百顯為許榮淑的助理，當時縣長、省議員及立委的選舉，黨外由陳啟吉、林宗男以及彭百顯組成了「黨外鐵三角」連線，林宗男表示彭百顯第一次當選時，乃是他強力為彭輔選。但彭百顯也表示民國七十五年選國民大會代表時，護送許榮淑以十九萬高票進入立法院，三年來他不斷回南投經營。林宗男認為他對彭百顯有恩，但彭卻不如此認為。以當時民進黨的地方勢力而言，林宗男曾任草屯鎮長且為省議員，確實較有基層實力，不過在那南投僅有的黨外大團結中，除了陳啟吉以四千餘票略輸國民黨的林源朗外，林宗男及彭

---

<sup>33</sup> 自由時報，民國八十八年六月六日，頁 13。

<sup>34</sup> 轉引自黃家興，「民進黨提名制度與黨內派系」（碩士論文，東海大學政治學系，民國八十六年五月），43。

百顯皆以第一高票當選。從此林與彭各自經營地方，各擁有一片天。

選舉的恩怨是自一九九二年南投縣立委的選舉開始，這當中的嫌隙在一九九三年的縣長選舉戰中爆發開來，往後的省長、省議員選舉、立委選舉以及總統大選，彼此間不僅發生過不愉快，甚至有相互控訴鬧上法庭的對立局面。

### 一、二屆立委選戰

一九九二年的立委選舉，彭百顯尋求連任，當時民進黨爭取提名的有美麗島系大老張俊宏、工人立委王聰松以及彭百顯，經過協調後張俊宏列為不分區立委，而改由彭百顯與王聰松參選。

而立委選舉也是採單記非讓渡投票制：

「雖然可能較有利於各政黨內部派系的席位分配，但此種選舉制度往往易造成在競爭過程中的黨內競爭(Intraparty Competition)可能比黨紀競爭(Interparty Competition)更為激烈，候選人不但要面對其他政黨候選人的挑戰，更是要防範同黨候選人前來分食，甚至『拔樁』，故每位候選人均必須努力做市場區隔，堅壁清野，加強釘樁，鞏固死忠鐵票，以防止跑票倒戈。另一方面卻又為自保順利上榜，總想挖同志牆角(因票源類似)，犧牲同志以成全自己」<sup>35</sup>

當選戰進入白熱化時，南投縣出現一張「彭百顯毆打父親」的黑函，彭陣營事後證實是王聰松的陣營所發，而王聰松競選總部的操盤者即為林宗男。但王陣營表示，當時的立委選舉民進黨分為「烏溪線與濁水溪線」<sup>36</sup>，王聰松劃為濁水溪線，彭百顯的老家

<sup>35</sup> 王業立，「縣市議員選舉制度的探討」，地方政府論叢，(台北：五南，民國八十八年)，155。

<sup>36</sup> 烏溪和濁水溪線之別，若以兩溪流域的範圍應為南投、草屯、中寮、國姓、仁愛、魚池、埔

在國姓鄉劃為烏溪線。他提出彭來濁水溪線拉票，就要為王聰松站台，反之亦然，但是彭百顯不接受，也未幫王聰松站台。

當時彭百顯以財經專長的特色，在全國已建立知名度及形象。選舉結果，彭百顯以民進黨南投縣歷來選舉最高票的九萬多票連任立委，但是其與林宗男的惡鬥亦自此開始。

## 二、第十二屆縣長選舉

第十二屆縣長選舉時，彭百顯就已爭取黨內提名，經施明德、陳水扁以及張俊宏勸退，乃由許榮淑代表民進黨參選。當時無黨籍的陳啟吉也參選，共同面對國民黨林源朗的連任競選。

結果許榮淑所獲票數甚至比陳啟吉還低，僅拿到五萬多票，於是地方黨部便發起檢討彭百顯的聲浪。當時林宗男亦為許競選總部的主要幹部，而彭原本的地方幹部，也都倒戈轉投美麗島系。對此，彭百顯曾不平地表示，地方黨部認為其僅替許榮淑站台二次，但是光從照片來算就有二十幾場。然而當時曾任彭百顯服務處主任，後為林宗男縣長競選總部幹事的立委蔡煌瑯表示，以輩份來說，彭百顯不該與許榮淑爭縣長候選人之提名，而且彭百顯才當選立委一年就選縣長，對選民無法交代。因而經過這次的戰役，民進黨在南投的地方勢力便區分為林系與彭系，其中林系為美麗島色彩。

省長選舉時，彭百顯為陳定南籌措競選經費，發行了空前絕後的選舉公債，解決了陳定南「四百年」第一戰所需的經費，其不

---

里，濁水溪線為草屯、南投、名間、竹山、鹿谷、集集、信義、水里、仁愛、魚池。其中草屯、仁愛、和魚池三鄉鎮都有兩溪之主流或支流流過。因此，林宗男的說法並不精確，如按其說法草屯和南投也算是濁水溪線。而事實上，林宗男以往在濁水河流域得票率較佳。

但是陳定南競選財務的召集人兼副總幹事，同時還擔任南投總部的總幹事。當時美麗島系人馬在南投另外成立聯合輔選中心，已是縣議員的蔡煌瑯當時就宣稱不向競選總部報到，而改向聯合輔選中心報到參加輔選。

由於，彭百顯在第十二屆縣長選舉，和許榮淑競逐民進黨縣長候選人，但「並未獲得多數地方黨員認同而被勸退，彭至此與地方黨部的成員劃清界線」，於是在第十三屆的縣議員選舉自組「玉山連線」，成員有彭百崇、彭貴呈、邱昭煌、楊靜華，其中彭百崇是其弟，彭貴呈是其叔。<sup>37</sup>彭百顯強力輔選其成員，對成員外民進黨同志則冷眼以待，以輔選彭百顯出錢出力的徐仁和為例，因他和彭百崇同一選區，彭百顯強力邀請陳水扁為其弟助選，而徐仁和幾次邀彭百顯助選，彭都加以拒絕。其後十三屆的議員，民進黨提名十二席當選四席，其中玉山連線的成員只當選一席。此次選舉造成彭百顯和地方黨部的關係惡劣。

隨後的第三屆立委的選戰更是激烈，由於總統大選即將隨之而來，彭百顯表示選前許信良與張俊宏他們即明示，若支持彭明敏，則立委再補選提名一人。

由於彭百顯支持彭明敏，該次選舉中，民進黨不但提名二人，而且都是以埔里為大本營的彭百顯與蔡煌瑯。這次選舉期間的十天，彭百顯接獲十二道黑函，而蔡煌瑯的競選總幹事是林宗男，對這樣的黑函不表意見。不過林宗男表示，當時也提出如果民進黨有三票，一票投蔡、二票投彭，如果有五票，二票投蔡、三票

---

<sup>37</sup> 根據編號 1 的受訪者，民進黨南投縣黨部對彭百顯的勸說，並沒有惡意，但彭至此事件後，便刻意地和他們劃清界線，就連其原本得力的助手也一樣。

投彭。事後證明此一策略成功，雙雙當選。

選後民進黨雖然首次在南投縣拿下過半的席次，但彭百顯和美麗島為主的南投縣民進黨縣黨部卻形同水火，此是埋下彭百顯出走，脫黨參選的重要因素。雙方人馬不和已經造成，雙雙當選也並不表示沒事，雙方甚至相互控訴，彭控告縣黨部的公職人員，而美麗系也在選前最後一天，控告彭百顯侵占黨產。戰況慘烈到雙方都有人馬因此而被判刑。

### 三、第十三屆縣長選舉

政治學者 Samuel J. Eldersveld 在整理美國民眾贊成與反對初選的意見中指出：「初選固然提高競爭性，卻都不在黨最需要的地方，而是在黨力量雄厚的地方；而且造成黨內兩極化，其傷害歷久難撫；同時也不能面面俱到的提出候選人。」<sup>38</sup>這一點似乎印證了民進黨在南投縣第十三屆的縣長選舉的初選。

初選之時雙方人馬即鬧得不能相容，在第一階段初選，地方黨員投票，彭百顯慘敗。於是彭百顯放棄第二階段「民意調查」的積分<sup>39</sup>，退出民進黨自行參選，而民進黨即提名林宗男為縣長候選人。隨後林宗男以「叛國叛黨，不忠不孝」的徵文活動題目含沙射影彭百顯退黨以及毆打父親的傳聞。除此也發出「山崩地裂誰之過？所謂專業財經『利』委的真面目」的攻擊文宣。反而彭百顯姿態較低，呼籲共同攻擊國民黨候選人。

結果彭百顯勝出，以 25.5% 的得票率當選縣長，籌組南投縣的

---

<sup>38</sup>Samuel J. Eldersveld, *Political Parties in American Society*. New York: Basic Book Ins., 1982, 216.

<sup>39</sup> 第二階段民意調查的提名方式，是由彭百顯所提，在 1996 年十二月的臨時黨代表大會中通過



少數政府。而林宗男優勢的濁水溪線，集集、名間、鹿谷等區域都敗給彭百顯。但林宗男的影響力仍在，「對南投縣府會關係仍有推波助瀾的能耐」<sup>40</sup>，且在第四屆的立委選舉中發動配票的策略，使民進黨沒有彭百顯後仍拿下兩席。可知彭百顯並未因任縣長而取得優勢，其和民進黨的爭鬥仍持續中。

## 參、縣長優越願望的實踐

彭百顯縣長治縣理念的實踐，即是實現縣長選舉前對選民的承諾，也是推動彭縣長的施政藍圖(個人的優越願望)，以讓選民認同。

在縣議會第十四屆第一次大會報告事項中，彭縣長推出六大方案措施，首次將其部分建設藍圖在八十八會計年度能付諸實現，如下：

### 一、政府體制內的興革

(一)成立縣長辦公室。(二)成立原住民事務委員會。(三)成立資產管理委員會。(四)籌設觀光局籌備處。(五)籌設族群事務委員會。

### 二、效率方案

(一)籌設資訊服務中心。(二)研議二十四小時政府服務。(三)加強勤惰考查，提高辦公室效率。(四)實施辦公室統一採購。(五)研議公文交換中心。(六)公文分繕替代集中繕校。(七)研辦業務服務品質競賽。

---

的。同註 4，39。

<sup>40</sup> 根據編號 2 的受訪者，議會的質詢能較以往更犀利，內容更有專業，都拜林宗男在會前的指導。

### 三、飛躍方案

推動農業發展，再創農業第二春：(一)有機農業之推廣。(二)休閒、觀光農場之規劃。(三)假日花市農產品展銷中心。(四)研擬籌劃農業科學園區。

### 四、美麗方案

規劃促進觀光發展之周邊方案，以充分開發觀光資源：(一)南投縣合歡山觀光旅遊改善辦法。(二)讓民眾不迷路方案。(三)假日廣場規劃。(四)推動觀光巴士發展觀光計劃。(五)縣政頻道規劃。(六)籌設大型觀光會議。(七)「南投之美」重編計劃。(八)全縣開花路樹栽植計畫。(九)整潔方案。

### 五、清廉方案

加強公共品質，杜絕公共弊端：(一)降低工程招標及採購公開比價金額標準。(二)推動公共工程管理中心。(三)適度研擬利用公有山坡地開發。(四)規範土石採取輔導砂石碎解洗選申請合法化。

### 六、發展南投邁向文化大縣

(一)大地勁舞 原住民文化之美。(二)落實森林小學精神。(三)鼓勵私人興學。(四)研擬籌設南投大學。(五)設立南投縣文學。(六)為文學藝術家塑像。(七)南投之旅行程規劃。

在其新措施方案施行中，引起府會間爭議較大者有：體制內的改革 成立縣長辦公室、籌設觀光局籌備處。效率方案 籌設資訊服務中心。美麗方案 縣政頻道、讓民眾不迷路方案。清廉方

案 降低工程招標及採購公開比價金額標準推動、公共工程管理中心，是塑造清新的政治、社會文化風氣，充實縣民尊嚴，以達高尊嚴境地的方案之一。縣長辦公室是縣長的建設藍圖付諸實現的規劃單位。觀光局的籌設，是創造南投為國家巨型公園，實現高所得政策的專責機構。而設置資訊服務中心是滿足頭家 縣民的要求及需求。縣政頻道開啟政令、藝文、觀光宣傳新紀元。不迷路方案讓民眾、觀光客在南投縣不迷路。上述均為縣長重要的政見，但在僅要求工程配合款的縣議員眼中，如此「優越願望」的推動讓議員們分外的眼紅。

茲將上述分為兩類，一為已執行或執行中的措施方案而議會無權制止只能監督，是縣府行政工作，在此節說明。包括籌設觀光局籌備處、讓民眾不迷路方案、公共工程管理中心及降低工程招標及採購公開比價金額推動。而縣長辦公室、竹山、埔里資訊服務中心、縣政頻道，雖然縣府仍在執行，但其人事等相關費用，議會並沒有通過預算，所以在第一、二次定期會都是縣議員們質詢的焦點，因此將其放在第五章的質詢內容部分。

#### 一、 體制內改革

籌設觀光局籌備處：縣長鑑於本縣發展特色之需要，且組織體制將來也可望依地方特色成立觀光局，故先期進行籌備工作及整合觀光課及風景管理所業務，以發展本縣觀光旅遊及休閒文化事業，加強轄內各風景區之管理及營運。依「南投縣觀光局籌備處設置要點」，分為企劃組、建設局、管理組、推廣組及行政組，所需人員由本府及所屬機關人員遴選兼任。

但有不合體制之嫌：

「議員陳採鳳：『這第四條第三點，建設局的項下都還處有修改，甚至你們行文到上級機關，上級政府還向你們說，你們在建設局下面設有一個觀光課，不可能再來設立為觀光局，所以這重覆重疊的一個外稱不能用，在你們的組織規程裡面，根本都沒有來修改，因為我看了八十八年度預算書裡面，有這個觀光局等設的架構，由於這幾點，那你們南投縣政府這個組織規程，等於虛設。』」<sup>41</sup>

除了縣議員的反對外，還造成人事佈局的混亂，在第五節將會提到。

## 二、 美麗方案

讓民眾不迷路方案 蝴蝶上路，南投縣許多地方欠缺路標，造成民眾迷路，為使路標牌面具南投縣特色且美觀清晰，特推行讓民眾不迷路方案。

但議長鄭文銅於八十八年三月十九日在臨時會致開幕詞時，對此加以駁斥。認為南投縣財政困難，已經到了連薪水都快發不出來的地步，但彭百顯為了個人英雄圖騰，不惜動用鉅資，準備將全縣路標蝴蝶和紫色化，連交通部都行文制止，彭百顯仍一意孤行。且在財政困難，有限財政資源必須用在刀口上的情況下，斷斷不能在無謂的標幟上浪費公帑。

縣府說明，不迷路方案是由行政院全額補助，並未動用任何預算。而路標上的蝴蝶圖騰，不影響指示功能，且所有道路交通標誌、標線、號誌設置，均將設計內容、數量等，報請交通部請示核備。且交通部函示指出，有關觀光地區指示標誌之底色格式等，

---

<sup>41</sup> 南投縣議會第十四屆第一次大會議事錄。南投：南投縣議會，863。

宜維持全國一致性規範，同意縣府在不影響標誌指示功能下，得依縣府權責自行核處，在設計圖案上增加地方特色。至於歡迎牌因屬告示性質，非屬道路標誌範圍，交通部表示無意見。

而指示性路標在不影響指示功能下，增加代表南投縣特色的蝴蝶圖案，以宣示南投縣為蝴蝶故鄉的特色。至於在進入南投縣及各鄉鎮市的重要路口，則將依縣府權責，設計別具特色的歡迎牌，讓遊客一進入南投縣，即有耳目一新的感受。

此舉已於民國八十八年在六月底完工，製作近四百面路標及約七十面歡迎牌，將可大大改善縣內道路指標不明確和不足的問題，為南投縣向觀光大縣的理想邁前一大步。<sup>42</sup>

### 三、 清廉方案

根據編號 3 的受訪者表示工程的回扣問題，其舉出實例：

「在 K 校內的小型工程，都是由 K 校校長尋 H 議員協助，議有小型工程款，由其接洽包商，當然包商須給議員一定的回扣數，且校長在請朋友吃飯時，可召喚該名包商付賬，而對於校內的工程品質，睜一隻眼閉一隻眼，如此，三者互贖其利，且該校附近的休閒餐廳因此興隆。之後，校長調任，該餐廳還因此倒閉。」

而在南投縣「抽取回扣的公定價碼約為工程估價的二成」，這樣的數額令人驚訝，「就 M 鄉的鄉長而言，收取回扣的方式，須一次給清並靜候通知」，該鄉長更不諱言的表示「錯誤的政策比貪污還嚴重」。<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> 中國時報，民國八十八年三月二十日，版 20。

<sup>43</sup> 編號 4 之受訪者。

彭百顯在「南投經濟學」中提到，「由於南投縣在歲入部份並不寬裕，所以在支出時絕不容許任何貪污、回扣、工程弊端發生，唯有如此才能照顧到大多數人的利益」。<sup>44</sup>因此，他降低工程招標及採購公開比價金額標準及推動公共工程管理中心。

#### (一) 降低工程招標及採購公開比價金額標準

將原訂工程招標一五〇至五〇〇萬元公開比價調整為五〇至五〇〇萬元公開比價，採購金額在七五至二五〇萬元公開出價，降低為三〇至二五〇萬元公開比價。藉著降低指定廠商的發包金額，並配合工程底價金額適度的刪減，以降低杜絕圍標、綁標及關說指定廠商的弊端。但是降低後是否就沒有問題呢？就實行後的狀況分述如下：

1. 縣府工程發包擬採政院版 民國八十八年四月二十七日，行政院修改頒布採購發包一百萬元以上的營繕工程與採購案均上網公開招標。由於南投縣府目前規定五十萬元以上公開招標，致使工程發包流標件數偏高，因此縣府有意提前試辦政府採購法，以改善現階段工程發包「塞車」的現象。<sup>45</sup>
2. 縣府於採購法施行前發包鬆綁 南投縣議員八十八年五月二十一日對縣府鬆綁發包金額限制，即縣府趕於政府採購法實施前，將通訊比價標準，從五十萬元放寬至五百萬元的動作可議，展開猛烈質詢。在縣議員咄咄逼問下，縣府統計新法出爐後五百萬元以下採指名通訊比價有九十六件，另有百餘件工程待發包，議長鄭文銅更譏諷三年發包不出去的工程三天就發包出去，可稱高效

---

<sup>44</sup> 彭百顯，「南投經濟學」，<http://www.nthg.gov.tw/認識縣長/縣長的建設藍圖.htm>(民國八十八年十二月七日)。

率。公共工程管理中心主任王仁勇面對外界質疑，在議會中當場發誓，絕無黑箱作業及利益輸送情事。<sup>46</sup>

3. 縣府發包鬆綁函調查站追查 針對南投縣府趕在採購法實施前將工程指名比價從五十萬元提高至五百萬元，又拒絕提供資料給議會，引發南投縣議會的抨擊。議長鄭文銅指出，為盡監督之責，裁示以最速件函請南投縣審計室嚴格審核監督，並請南投調查站調查有無違法情事。南投縣政府表示，公開比價、指名比價門檻放寬係為爭取發包時效，避免補助款遭上級收回，對於資料無法提出一事則未有任何回應。

4. 發包門檻降低，府會再度引發爭議 南投縣府工程發包採購法實施前招標門檻突然降低，府會於五月二十六日再以新聞資料相互指責對方誤導視聽，縣府再度要求縣府內員工未獲長官允許禁止對外發言，議會形容白色恐怖又上演。<sup>47</sup>

## （二）推動成立「公共工程管理中心」

乃仿照行政院「公共工程管理委員會」的設置方式，縣公共工程管理中心自八十七年八月成立，並自九月開始運作，掌理縣府暨所屬機關學校之營繕工程書圖之複核、發包、品管及評鑑等事宜，期透過該新措施對公共工程自設計、發包至完工整個過程做有效監督管理，並依施工情形及工程品質建立起一套「優良廠商評鑑制度」。藉此消除工程一切可能發生的弊端，包括綁標、圍標、索賄、圖利和偷工減料等，提昇縣內公共工程施工品質。此外，並加強公共工程抽驗工作，不定期勘查抽驗，維護工程品質，以

---

<sup>45</sup> 自由時報，民國八十八年四月二十七日，頁 13。

<sup>46</sup> 自由時報，民國八十八年五月二十二日，頁 13。

及建立工程估價分析制度，對於工程施工及材料價格訂定合理的統一單價，並對各工程考慮環境的差別進行估價審核，務求達到合理底價標準。南投縣仿照中央，以任務編組方式成立公共工程管理中心，就理論上而言，不但立意甚佳，而且可見彭縣長對公共工程求好心切。

執行後問題爭議不斷分述如下。

1. 國教建設工程 八十八年度，小學爭取到中央補助改善軟硬體設施經費二億餘元，工程項目包括電腦教練、照明、圍牆等，並配合小班小校政策補助七千萬元增購教具等設施。而教育部規定八十七年底要完成百分之五十的進度，民國八十八年五月底要完成百分之九十，但工程進度落後，遭致教育部認定為執行不力，縣政府教育局則認為公共工程管理中心審查過嚴，而影響進度。

48

2. 工程管理中心存廢，府會角力 議長鄭文銅和部分縣議員，於八十八年三月十九日在臨時會中大力抨擊縣府工程管理中心全年度災修工程集中在一個月執行，績效不彰。建議縣政府立即裁撤，縣府極力反駁，表示管理中心成立目的即在改善以往工程招標和品質的相關問題，成軍以來，針對工程設計書圖複核、發包及品管，成效顯著，議會不該關倒車，排斥制度化潮流。<sup>49</sup>

3. 公共工程流標逾三成，流言四起 至民國八十八年四月二十八日止，公共工程管理中心受理三百七十七件工程開標，但累積的

---

<sup>47</sup> 自由時報，民國八十八年五月二十七日，頁 13。

<sup>48</sup> 中國時報，民國八十八年三月十一日，版 20。

<sup>49</sup> 中國時報，民國八十八年三月二十日，版 20。



流標件數卻多達一百三十八件，且大多數為二次標，有的更高達四次標、五次標，有流標翻案記錄的工程約佔總件數的三分之一強。另外，該中心目前仍有一百零八件工程待開標，也佔了工程件數的三分之一，另從四月中旬至二十八日止約有百分之八十的工程宣告流標，究其主因絕大多數是參加投標廠商興趣缺缺。<sup>50</sup>

4. 公共工程抽驗，南投縣六成被當 管理中心也針對招標工程抽驗七十六件，不合格率為 62%，另會同承辦工程單位作混凝土鑽心取抗壓共四百零六件，合格為三百八十二件，不合格為二十四件，不合格率為 5.9%，均已責令承包商改善。<sup>51</sup>

5. 公共工程中心行政體制的問題 南投縣議員卓文華等人在八十八年五月二十一日對於縣長彭百顯上任後，成立許多任務編組，認為不僅是疊床架屋，更破壞文官體制和行政倫理。<sup>52</sup>

6. 工程底價訂價的問題 八十八年五月廿一日在縣議員質詢的同時，有包商打電話到議會抨擊縣政府底價和工程單價之訂定低得離譜，弄得包商不敢問津。<sup>53</sup>

7. 縣府整修門面不循行政程序 南投縣府利用假日八十八年五月二十六日僱工「整修門面」，將大門前的雨庇與西側的停車棚拆除。此舉引起縣議員們對縣府違反行政程序行事作風感到不滿，指縣府明明已沒錢，卻又在拮据之際仍恣意揮霍，為所屬單位做

---

<sup>50</sup> 中國時報，民國八十八年四月二十九日，版 20。

<sup>51</sup> 自由時報，民國八十八年五月五日，頁 13。

<sup>52</sup> 自由時報，民國八十八年五月二十二日，頁 13。

<sup>53</sup> 盧義方，「工程底價應合情合理訂定」，中國時報，民國八十八年五月二十二日，版 20。

最壞之示範。<sup>54</sup>

8. 工程發包資料調閱權的問題 南投縣議員陳炳奇向縣府調閱工程發包資料不成，大為光火，並怒摔縣府資料。議長鄭文銅隨後指責縣府在威權領導下，拒絕提供資料，要議會如何監督和配合縣府施政，是否有見不得人之事。縣府隨即表示，縣議員所需資料已用公文送交議會。
9. 近 20 件工程流標縣府得辦保留 八十七年度結束，公共工程管理中心指出，受到招標門檻和政府採購法規範，在中心成立之初，多數工程無法順利發包，經縣長彭百顯核示在政府採購法實施前，將公開比價門檻從五十萬元提高至五百萬元後，不少工程得以順利發包。政府採購法實施後，政府將公開招標門檻暫時由一百萬元調高為二百萬元，也使招標過程順利許多，否則流標工程恐不只近廿件。<sup>55</sup>

由上述可知，在現行體制下，縣長主導縣政，縣議會的監督制衡不大。彭百顯為了實現「優越願望」，在上任之初，便同時進行多項行政革新。但礙於現行體制的規定，多項創新的施政，在實行上於法無據，以任務編組為說詞，似乎也無法杜眾議員之口。如縣長辦公室、觀光局、公共工程中心等設置。

而公共工程中心設立，和降低發包門檻等清廉方案的施行，是否真如縣長所言，南投縣民的尊嚴已提高，還是縣民根本就不在意這些說詞。且其問題的核心在於「以新人接手涉及利益的行政

---

<sup>54</sup> 自由時報，民國八十八年五月二十七日，頁 13。

<sup>55</sup> 自由時報，民國八十八年七月三日，頁 13。

程序，取代既有的行政程序，原本的收回扣、貪污等問題是否就不存在」。<sup>56</sup>

另外，別出新裁的施政理念，縣民是否能感受其善意，如不迷路方案，雖讓各鄉鎮市的特色優點顯現，蝴蝶的路標也有別於其他縣市，但其象徵彭百顯的主政，卻也是無可置疑。如此，在府會不合的敏感時刻，它突顯了對手攻擊的目標，府會間的紛紛擾擾，是否縣民就一定會站在縣府這一邊，仍有待商榷。

## 第二節 議長個人相關因素

議長之職權主要為召集會議，為會議時之主席，並綜理會務。議長雖是議員中的一員，在法律上的地位並不高於一般議員。而且在討論議案時，又居於超然地位，還要處處注意約束自己，不像一般議員可以自由發言，或參加表決。然儘管如此，議長卻是議會的領導中心，在議事進行中有極大的影響力，對議會不難有左右之權。

### 壹、議長的重要經歷及優越願望

議長鄭文銅私立嶺東商專畢業、革命實踐研究院第一五〇期結業。重要經歷：南投縣體育會理事長、南投縣義勇消防大隊大隊長、南投縣兵役協會主任委員、南投縣農會理事、南投縣黨部委員、埔里鎮農會理事長、埔里鎮後備中心主任、埔里鎮國際青商會會長，南投縣議會第十三屆議長。

鄭文銅是國民黨在南投縣內，經營地方最積極紮實的政治人物，他從埔里鎮代表開始從政，能夠迅速爬上議長的位子，主要是家族經濟實力雄厚，提供不少後援。

---

<sup>56</sup> 編號 5 之受訪者。

鄭文銅家族，一家四兄弟，在商界的發展都不錯，鄭文銅的名下便有好幾家建設公司，其中最有名的叫做「元寶建設」。其兄鄭文鍵亦曾擔任過省議員，退出政壇後，在海南島進行投資，賺了不少錢，是當地著名的台商。

鄭文銅擔任過埔里鎮農會理事長，所以埔里鎮農會長期以來一直為鄭文銅所掌握。埔里鎮農會的總幹事羅富田，是為鄭文銅穩住埔里大本營的重要樁腳，而曾任竹山鎮長、省議員、現任立委的張明雄與鄭文銅則有姻親關係。

在爭取國民黨縣長提名中，鄭文銅為參選意願最高的地方派系。和其他爭取提名者相較，鄭文銅最了解南投縣府的行政事務。在提名期間，議長更在南投縣的有線電視，強力放送第十三屆議長任內的優異表現，並透過監委柯明謀求見李登輝總統，希望國民黨在南投縣不要有規劃人選，但並未獲得國民黨的青睞，最後國民黨還是提名許惠祐。

第十三屆縣長選舉時鄭文銅私下曾將私有土地、元寶大樓的店面無償借給彭百顯，供其舉辦政見發表會及成立埔里的競選總部，應有冀望以後府會合作之意。因此，令人難以想像的，彭百顯的首席助理楊靜華曾控告議長鄭文銅於第十三屆南投縣議會議長選舉期間有賄選之嫌。<sup>57</sup>此事件還導致議會有多人在一審時，被判刑一年兩個月、一年及六個月至十個月不等。<sup>58</sup>此後鄭議長不計前嫌地幫助彭百顯競選縣長，但在第十四屆縣議會議長選舉時，彭百顯卻自擁議長人選（何基德及簡梁榮）和鄭文銅對決。鄭文銅的憤怒可想而知。

## 貳、正副議長的選舉

第十四屆正、副議長的選舉，於宣誓就職後展開，三十七位縣議員都到場參與，共有三組候選人，分別為國民黨鄭文銅及無黨

---

<sup>57</sup> 當時楊靜華為第十三屆的縣議員。

<sup>58</sup> 陳明通，派系政治與台灣政治變遷，台北：月旦，民國八十四年，285。

籍李連明一組，彭百顯擁無黨籍「何基德及簡梁榮」<sup>59</sup>一組，民進黨林永鴻及陳錦倫一組。結果在議長方面鄭文銅 20 票、何基德 15 票、林永鴻 2 票，副議長方面李連明 19 票、簡梁榮 15 票、陳錦倫 2 票、伍新財 1 票。議長由鄭文銅當選，副議長由李連明當選。南投縣府會間惡鬥的要角 縣長派和議長派的兩派人馬，在此次正、副議長選舉中形成，縣議員黃志學曾經稱此次的府會關係為「先天不良」，他認為縣長不應自擁人馬和議長對決。

在第十四屆南投縣縣議會的國民黨員，有成立黨團但並無實質運作。<sup>60</sup>因為在正、副議長選舉中，支持縣長的縣長派議員，有八位國民黨員，使原本擁有二十席的國民黨，只剩十二席並未過半數，議長只得和無黨籍、民進黨結盟。主要是民進黨反彭的立場，在幾次的選舉後更加堅定。

## 參、優越願望的轉化

### 一、強勢作風與議程的安排

由於議長的「優越願望」，再三的遭到阻礙。先是縣長選舉前未被國民黨提名，其後在縣長選舉時向彭百顯示好，彭百顯當選後議長之位仍遭其挑戰。其心中感到的「恥辱」、「生氣」可想而知。

因此，當選議長後，擁有提名各委員會成員之權的鄭文銅，強力主導委員會的組成。委員會都由議長派所操控，並運用程序委員會的職權主導議事日程、議案之合併、分類及其次序之變更、縣政府提案、縣議員質詢及其提案討論時間分配。

---

<sup>59</sup> 彭百顯擁何基德出馬理由，可從其為無黨籍成員，及具曾擔任過彰化銀行員略知一、二，因彭百顯和銀行界有相當良好的關係。

<sup>60</sup> 熊俊平議員在第二次定期會縣政總質詢：「從你一開始就常說，國民兩黨連手打壓，像我被國民黨推選為黨團書記，就職到現在，我從來沒有開過一次會，何來連手打壓。」。南投縣議會第十四屆第二次大會議事錄。南投：南投縣議會，1224。

在第一次的臨時會時，議長致詞提出五項對縣府的抨擊，並由議長派提出權宜問題，使縣府無法進行報告事項，讓縣長無法答詢，又宣佈散會。此後無論是臨時會和定期會的開幕和閉幕致詞，議長均藉此抨擊縣府作為。

在議程的安排，以縣議會第一、二次定期會為例，第一次定期會縣政總質詢時間的排定，縣長派的總質詢都是在八十七年五月十五日至二十一日中的五天，而議長派則是在五月二十二日至六月一日中的七天。第二次定期會縣政總質詢時間的排定，縣長派的總質詢都是在八十七年十二月十八日至二十四日中的五天。而議長派則是八十七年十二月二十八日至八十八年一月六日中的七天。

## 二、聯合質詢與議事中立

按排定的時間每天上午都有三位縣議員向彭縣長質詢，但照議長的指示都是縣長派的議員一組聯合質詢五天，議長派的議員一組聯合質詢七天。如此縣長派的質詢成為政令的宣導、闢謠的時刻，而議長派質詢時，卻成為縣長最難堪的時刻，可說毫無尊嚴，彭百顯縣長曾形容議會開會是「批判」、「羞辱」大會，就他而言，此時的縣議會就是製造謠言的場所。

在聯合質詢時，議長也常以議事主持之便，在縣議員質詢後不讓縣長答詢。如在第十四屆縣議會第一次定期大會縣長不斷地因縣長辦公室及竹山、埔里資訊中心人員人事費用的問題，被多位縣議員抨擊「請一些約聘人員來自肥，擴充他的權力，自我擴充人員編制」。而議長也給了縣長答詢的機會：

「鄭文銅議長：『在議員同仁還沒有繼續發言之前，我想徵求議員同仁的同意，彭縣長今天坐在這裡，他也覺得很委曲，所以，我們撥一點時間給彭縣長回答，各位議員有沒有意見？』

請陳錦倫議員發言。陳錦倫：『。主席議長鄭文銅：我想爭議性的問題，我們不要再談，我們給彭縣長一些時間來回答。』

請彭縣長回答。縣長彭百顯：『我現在不知道要回答個別的或是許多議員質詢的，剛才議長說：許議員講完要讓我回答，然後熊俊平議員也說講完之後，要讓我回答，但是統統沒有。今天二個半小時的聯合質詢，到現在十一點三十分，才讓我答覆。我不想當大家不知道真相的時候，把謠言變成社會的主流。如果用不實的基礎來說明，我相信民眾會看的霧煞煞。』<sup>61</sup>

或讓縣長只以書面答詢，如在第一次的定期會中：

「縣長彭百顯：『南投縣的議會議事規則講得很清楚，』被質詢人對議員之質詢，應就質詢事項來答覆』，本人答覆的機會都要不斷的舉手，不斷的暗示主席，就像臨時會一樣，不給本人答覆，又宣佈散會。』

議員卓文華：『彭縣長，你要搞清楚，如時間不足，可以改為書面答覆，』

議長鄭文銅：『我想，彭縣長他非常會包裝，他在議會備詢，而我這位當議長的，在議會主持會議，還需要他用相關的法令來教我。而彭縣長，你要唸，也要唸好，必需要整條都唸完，你都只唸一半，下面還有一段，應是『其因資料不全，或需查卷，不能即時答覆或時間不足時得改以書面答覆』。你現在竟然後面不唸，而只唸前段，換句話說你是用前段的法規來混淆視聽。』<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> 同註 11，1158 1159。

無庸致疑的，質詢時間的控制權力在議長，但答詢對被質詢人亦是相當的重要，他可以借此消除縣民對縣政不必要的誤解。

依南投縣議事規則第五十二條規定：「二、質詢的措詞，不得有非難諷刺與捕風捉影之詞句。假定某種情事或作某種抽象之結論請求發表意見者。」，第五十四條：「議員之質詢，有攻訐侮辱被質詢人情事時，主席應制止，經制止無效者，主席得令其退出會場。」。但有些縣議員常以譏諷的口吻或以假定的情事質詢，議長似乎並沒有維持中立主持議事，如：

「議員曾春芳：『，你知道外面如何稱呼你嗎？我所聽到的有：彭皇上啦！彭一半！彭公啦！彭清流！暴君啦！彭乞丐啦！，這些雅號，你最喜歡那一個？請答覆。』<sup>63</sup>

議員李合元：『咱凡間最清流的彭皇上率領紫禁城內的文武百官蒞臨本會，，我們期待南投明天會更好 因為今天很糟糕。在一片蝴蝶亂飛的天空，只見紫色的光芒照射在南投的天地，，對議會放話、侮辱、不尊重，對部屬不信任；破壞文官制度，搞亂政治倫理，一意孤行，好大喜功，標新立異 很多政策因人而異，濫用行政資源，無非是在製造彭系人馬。建立彭氏關係企業集團。』<sup>64</sup>

而議長也常常指責縣長的答詢態度甚至口吻：

議長鄭文銅：『我不相信你用這樣強勢答覆，或是用這種非答覆不可的態度；這種情形之下我更不相信議會和縣府之間會有和諧的一天』<sup>65</sup>，『我希望以後彭縣長對議會有所建議時候，不要用『要求』這兩個字眼 甚於大家互相尊重，口頭禪要稍為改變一下。』<sup>66</sup>

因此「優越願望」受挫的議長，遂轉化為強勢的作風，主導議程安排，

---

<sup>62</sup> 同註 11，1250。

<sup>63</sup> 同註 11，1488。

<sup>64</sup> 同註 11，1118 1119。

<sup>65</sup> 同註 11，1259。

<sup>66</sup> 同註 11，1277。



並藉由議事的主持，不顧議事中立原則，讓縣長難堪。而縣府對議會預算的刪減及不編列小型工程款的作法，使議長在「優越願望」轉化後，更回歸到「對等願望」的保衛戰，因而感到不滿的議長除了要保衛原有的地位聲望外，還要帶領議員們鞏固其原本經濟來源(對等願望)，從議員對小型工程配合款的要求便可看出端倪。

## 第四章 府會政治結盟之障礙 利益關係的缺乏

「利益關係，顧名思義即因各式利益和恩惠的提供與接受所產生的關係。在地方的政治環境中，縣市長所具有的權限及因其衍生的政治經濟資源是最豐富的，因此縣市長得以利用分配政經資源作為利益誘因，建構與縣議員之間的聯盟關係。通常縣市長可以提供縣議員的利益誘因，包括議員的小型工程分配款、各種形式職位的提供、涉及政經利益分配的委員會名額、甚至縣議員選舉時的各種奧援。」<sup>67</sup>

縣長彭百顯以清廉著稱，對於縣市長得以利用分配政經資源作為利益誘因，建構與縣議員之間的聯盟關係方式，不以為然。提出清廉方案，杜絕收受工程回扣。首先從「都市計劃委員會的名單」著手，<sup>68</sup>由於其和「房地產價位」息息相關，<sup>69</sup>每每是利益輸

---

<sup>67</sup> 連哲偉，「民進黨執政縣市之府會關係」(碩士論文，政治大學政治學系民國八十四年六月)，21-22。

<sup>68</sup> 都委會成員的聘任，依據前述規程第三條規定，除縣市長本身為當然委員外，還包括 a. 有關業務機關或單位的首長或代表。 b. 具有專門學術經驗之專家。 c. 地方熱心公益人士。無論是相關單位主管或專家，都有明確的指涉對象，然而「地方熱心公益人士」的認定範圍就相當模糊，也是縣市長得以利用都委會委員作為利益媒介的關鍵所在。通常縣市議會的正、副議長都會以此款規定成為都委會委員，同時縣市長也會依照地方政治生態的各種狀況，另外聘任三至五位議員擔任委員之職。同上註，24。

<sup>69</sup> 依據「各級都市計劃委員會組織規程」第二條規定，該委員會的職掌包括審議都市計劃之擬定變更、舊市區之更新計劃、新市區之建設計劃、及考評現行都市計劃實施狀況及財務等，幾乎地方上每一筆在都市計畫中的土地開發案都要通過都市計劃委員會的審議，由於臺灣地區土地資源的稀少特性，使得都市計畫委員會審議開發案的任何決定，均可能造成「點土成金」或「金山轉瞬成空」的效果，對於地方政治經濟資源的分配影響甚鉅。同註 1，24。

送之管道。因此，彭百顯剔除所有議會勢力，任用學者、專家，以迴避利益輸出的可能。

在第十四屆第一次大會：

「議員潘一全質詢：『南投縣都市計劃委員會的成員聽說都是聘任新南投發展基金會的成員。』

彭百顯表示：『南投縣都市計劃委員會這次聘任過程，並沒有任何一位委員是新南投發展基金會的成員，我在這次改選，除了職務上保持我們的局長或是必要的人員外，其他外聘委員，我原則上都聘請外縣市的專家、學者來擔任，為著南投縣的都市計畫，能夠避免利益輸送的可能被指責的誤解。』，『其實照講，成員名單儘量不要讓大家知道，而變成都會去那裡做利益輸送的這個可能。不過在議會，我為著避免大家會誤會說是新南投發展基金會的成員，我報告一下，我全部聘請這十位新聘的都市委員成員，他們這些委員，不但有專業素養，而他的專業層面，涵蓋了空間規劃、設計、土地資源管理、舊社區更新改造，還有建築設計、都市規劃、經濟理論決策 等。』

『我希望透過潘議員的指教質詢，能夠釐清我們議員同仁可能的連想或者是誤解：也不希望我們南投縣民眾來誤導我們都市計劃委員會，可能是某一派的這些成員。』」

70

---

<sup>70</sup> 南投縣議會第十四屆第一次定期大會議事錄。南投：南投縣政府，889 891。

其名單彙整如表 4 1

表 4 1：都市計劃委員會成員名單

姓名	學經歷
王重平	美國聖路易大學建築碩士
何肇禧	台灣大學土木研究所工學博士，東海大學及逢甲大學教授
張大中	中興大學都市計畫研究所碩士，建築師
郭永傑	日本九州大學工學博士，逢甲大學教授
楊文燦	美國南尼立勒州立大學都市計畫博士，逢甲大學教授
白西文	東海大學建築系，台北市都市計畫發展局顧問，經建會顧問
許振明	美國約翰霍普金斯大學經濟研究所博士，台灣大學經濟研究所教授
簡耿堂	美國愛荷華州大學統計碩士，東海大學經濟系教授
黃崇哲	中興大學都市計畫研究所博士班研究生，中原大學講師

資料來源：整理自南投縣會第十四屆第一次大會事議事錄。南投：南投縣議會，

但這樣的作法，也引來議員的質疑，楊明山議員：「我們南投縣也有建築師公會，受到很大的肯定。你居然請外來和尚(一名來自台中、二名來自台北)，我們認定了你可能利益輸送。這三個中至少要請一個。」，黃志學議員：「都市計畫委員，你都用外縣市的人，難道你認為南投縣所有的人才都比外面差嗎？我想，大家用膝蓋來想，也知道這是在酬庸，安排你的人馬，這很顯然。」<sup>71</sup>引起的爭議不外是利益輸送的可能、酬庸自己人馬，不尊重在地的專業。

事實上，這樣的質疑並非全無道理。從外地請來的專家、學者，縣議員們無法了解他們和彭百顯的關係如何，及專業能力如何，甚至對南投縣的認識有多少，任用他們利益輸送的問題就會解決嗎？此涉及府會間的互信即「承認」的問題，縣長不「承認」縣議員的人格「自尊」，而將議會的勢力排除於都市計畫委員會的名單之外。相對地，議員們也同樣會質疑縣長的人格「自尊」。

府會間互不承認對方的人格自尊，更可在選舉的奧援、人事調動及小型工程配合款等方面看出。

## 第一節 選舉的奧援

「在無派系或缺乏派系的地區，除去遍佈全縣的行政系統之外，即無更廣泛的動員網絡，此時縣市長等同於『非派之派』的派系領袖，縣市長所擁有的政經資源更變成所有候選人覬覦的對象，只要能獲得縣長

---

<sup>71</sup> 同上註，1502。

的支援即能提高當選機會。因此，縣市長對於議員在選舉時任何型態的協助，均能轉化為建構彼此利益關係的基礎，提早培植議會中的聯盟對象，唯獨在議員選舉中，提供任何候選人協助極可能得罪未獲得協助的其他候選人，反而因此種下日後在議會中形成反對聯盟的潛因。所以在一般狀況下，縣市長均會衡量政治生態審慎選支持、協助的對象及策略。」<sup>72</sup>

彭百顯自退出民進黨參選第十三屆縣長選舉之後，加入新國家陣線，並擔任會長。在第四屆立委的選戰中，新國家連線推出楊靜華為南投縣立委候選人。楊靜華曾擔任彭縣長的國會助理多年，還曾當選過南投縣第十三屆縣議員，在彭百顯歷次的參選中擔任重要的幕僚。

由於，彭縣長不顧行政中立的問題，強力為其助選，因此在政見會當中，每每成為其他候選人及議長派議員的攻擊對象。

## 壹、政見發表會 民進黨的夾擊

在首場的公辦政見會中民進黨立委候選人蔡煌瑯與林宗男同時對縣長彭百顯表示只有楊靜華當選立委才能配合縣政的說法不以為然，希望彭縣長敞開心胸接納更多候選人。彭百顯表示，他尊重候選人偏見的看法，但事實上所有候選人中也只楊靜華一人能配合縣政。

蔡煌瑯強調，身為縣長應該爭取更多的候選人支持而不是劃地自限。林宗男則暗喻有人竟然甘願為了支持一名候選人而得罪其他十名候選人。

楊靜華在發表政見時，否認蔡煌瑯願意在立法院為南投縣爭取權益的說法。尤其在南投縣預算困難無法通關之際，檯面的政治

---

<sup>72</sup> 同註 1，25。

人物沒有人肯出面進行協商，雖然彭百顯縣長是因為派系而支持她，但卻是用真心真意來做事，不只是耍嘴皮子。

蔡煌瑯表示，他雖然和彭縣長屬於不同政黨，但在民國八十七年的四月間縣府發不出薪水時，即主動向蕭院長提出質詢，且對於所有攸關南投縣發展的事務一定會努力促進發展。<sup>73</sup>

## 貳、縣政頻道的使用

中央選委員會函新聞局通函各有線電視系統業者，規定自十一月廿五日起停播競選廣告。有線電視停播廣告，對主打文宣的候選人衝擊相當大，楊靜華、陳振盛及蔡煌瑯等人為此均被迫改變策略。但廿六日晚上九時的縣政頻道，卻以新聞方式介紹競選活動，其間利用三分鐘綜合介紹十位男性候選人，隨後又以三分鐘單獨介紹楊靜華。此舉引起其他候選人抗議，認為縣政頻道為楊靜華策畫專題，顯然利用縣政頻道造勢。

國民黨立委候選人羅富田陣營表示，縣政頻道為特定候選人宣傳，再者，縣政頻道主播也說：「女性參政不像男性愛喝花酒，不會像男性執政『烏魯木齊』」，有打壓男性候選人之嫌，縣府公器私用，是選舉亂流，將把錄影帶送交縣及中央選委會處理。」故縣政頻道的立場及公平性實令人質疑。

立委候選人蔡煌瑯則對縣長主導的縣政頻道，公然穿插播放楊靜華的形象包裝帶，影響其他候選人的權益，提出嚴重抗議。認為縣長應嚴守行政中立，不該為一己之私，圖利支持的候選人楊靜華。除呼籲縣政頻道立即停止犯法的不當措施外，也不排除將

聯合其他候選人包圍縣府抗議。

縣府機要秘書鄭素卿則表示，二十六日當天選舉風向球報導，統計各候選人的時間是：陳啟吉 15 秒、陳振盛及吳國重 12 秒、楊靜華 11 秒、羅富田及林宗男及蔡煌瑯均 4 秒、張明雄 5 秒，均秉持客觀公正並無偏袒任何人。

### 參、議長抨擊縣長，議會夾報攻擊縣府

在議會方面更是動作頻頻，先是，議長鄭文銅呼籲縣民於立委投票當天共同用選票抵制彭百顯縣長的無能與自私。之後，議會並在選前以夾報的方式抨擊縣府。

鄭文銅指出，彭百顯縣長不惜祭出一切可動用的行政資源及濫用行政權幫某特定候選人宣傳，候選人及縣民都看得很清楚，然卻口口聲聲說是別人在抹黑他，實在令人痛心。並指出，南投縣屬於小縣，僅能選出四名立委，不像台北縣、高雄縣，一個縣就能選出二、三十位立委。這些縣的縣長在選戰中，皆以該縣整體利益為前提，大體皆保持行政中立，盼將來二、三十位立委在立法院共同為自己的縣打拼。反觀彭百顯，認為只有其所支持的特定候選人才能為南投縣民服務，至於其餘的人，即使當選也不會配合南投縣政推行，如此「自私狹隘的觀念」，建議縣民共同用選票抵制。<sup>74</sup>

議會更於第四屆立委投票前一天，夾報散發一萬多分抨擊縣長彭百顯施政缺失的第十三期議會會訊，內容批評彭百顯的施政缺

---

<sup>73</sup> 自由時報，民國八十七年十一月二十六日，頁 13。

<sup>74</sup> 自由時報，民國八十七年十二月三日，頁 13。

失。由彭百顯的民意調查施政滿意度低落，談到縣府預算案的處理，以及彭百顯停辦縣運、辦吃喝在南投縣，被民眾質疑作秀、上任縣長不滿一年增加三十億元赤字，議長鄭文銅親訪彭百顯要求共同爭取上級補助，縣長卻避而不談等。

縣府雖有意於當天夾報反駁，但由於作業時間趕不及，改於下午發佈新聞指稱議會一再扭曲事實，從三月以來至少已發佈四十幾次的不實新聞。議會會訊的指稱均不是事實，以縣府今年度預算為例，議會以癱瘓縣政為目的，大刪縣府三十億元預算，上級協商時議會橫加抵制，還出言恫嚇上級長官，一再誤導社會，造成南投亂象。而議會人員也不否認夾報一事，容易被質疑有選舉因素，但事實上夾報比郵寄快且便宜，議會的會訊一向於每月初夾報散發，這次的夾報只是時機的巧合，與選舉無關，議會會訊內容都是就事論事。

#### 肆、縣府運用行政資源助選

在縣府方面，也於投票日前幾天，運用行政資源，要求各學校公佈縣府爭取行政院逕行處理縣府預算案的公文，內容提及教師節活動經費被議會刪除一事。

對此，議會認為縣府故意誤導，也在夾報的當天發佈新聞說明，指稱彭百顯拿公教人員薪水為籌碼向上級抗爭，要求全縣公務人員不要被彭百顯利用，而積非成是。縣府隨後反駁，強調行文行政院是為了爭取中央出面處理預算，避免縣政停擺，公文中所敘述的都是事實，議會的消毒舉動顯然是心虛。彭百顯也表示，他北上行政院，行政院方面認為省府不應考慮選舉因素，而拖延南投縣預算案的裁決。縣府教育局長黃宗輝則說，學校公佈公文，



只是讓教師了解縣府預算編列及議會審議情形，並無抹黑議會之意。<sup>75</sup>

選舉結果，陳振盛、林宗男、張明雄、蔡煌瑯當選，至於彭縣長所輔選的楊靜華由於竹山地緣優勢幾乎被同鎮的張明雄吸收，且彭百顯的國姓地緣優勢也未被她承接，而縣府所在地的南投市得票率更是出奇的低，故僅獲一萬八千零七十五票，得票率僅有7.5%，排名第八，遠落於陳啟吉、吳國重、羅富田之後，可謂慘敗(如表4-2)。

表4-2：第四屆立法委員選舉候選人得票數及得票率

鄉鎮市別	候選人得票數				
	藍文俊	楊靜華	吳國重	林宗男	陳振盛
南投市	83 (0.2%)	2,421 (5.2%)	12,706 (27.1%)	5,183 (11.0%)	10,785 (23.0%)
埔里鎮	52 (0.1%)	2,690 (7.0%)	1,293 (3.4%)	1,971 (5.2%)	5,546 (14.5%)
草屯鎮	47 (0.1%)	2,774 (6.3%)	6,378 (14.6%)	13,419 (30.7%)	6,687 (15.3%)
竹山鎮	47 (0.2%)	3,465 (11.7%)	1,151 (3.9%)	4,414 (14.9%)	3,602 (12.2%)
集集鎮	5 (0.1%)	414 (6.7%)	908 (14.8%)	542 (8.8%)	1,124 (18.3%)
名間鄉	21 (0.2%)	1,330 (11.6%)	2,573 (22.5%)	2,060 (18.0%)	3,638 (31.8%)
鹿谷鄉	11 (0.1%)	848 (8.2%)	736 (7.1%)	951 (9.1%)	2,493 (24.0%)
中寮鄉	17 (0.2%)	806 (8.4%)	870 (9.1%)	1,325 (13.9%)	1,638 (17.1%)
魚池鄉	6	667	606	868	1,806

<sup>75</sup> 聯合報，民國八十七年十二月五日，版17。

	(0.1%)	(8.5%)	(7.7%)	(11.1%)	(23.1%)
國姓鄉	16 (0.1%)	1,461 (12.9%)	883 (7.8%)	1,184 (10.5%)	1,918 (17.0%)
水里鄉	14 (0.1%)	923 (8.4%)	802 (7.3%)	1,904 (17.4%)	1,397 (12.7%)
信義鄉	6 (0.2%)	153 (3.9%)	208 (5.4%)	824 (21.3%)	410 (10.6%)
仁愛鄉	2 (0.1%)	114 (7.5%)	70 (4.6%)	103 (6.8%)	110 (7.2%)
合計	327 (0.1%)	18,075 (7.5%)	29,184 (12.1%)	34,750 (14.4%)	41,154 (17.1%)

鄉鎮市	候選人得票數					
	陳啟吉	張明雄	羅富田	黃玉炎	陳柱松	蔡煌瑯
南投市	7,183 (15.3%)	2,207 (4.7%)	2,048 (4.4%)	522 (1.1%)	487 (1.0%)	3,344 (7.1%)
埔里鎮	3,187 (8.3%)	763 (2.0%)	9,057 (23.7%)	302 (1.0%)	233 (0.6%)	13,108 (34.3%)
草屯鎮	4,304 (9.8%)	2,727 (6.2%)	3,507 (8.0%)	503 (1.2%)	224 (0.5%)	3,156 (7.2%)
竹山鎮	1,201 (4.1%)	11,648 (39.4%)	1,517 (5.1%)	213 (0.7%)	81 (0.3%)	2,240 (7.6%)
集集鎮	1,138 (18.5%)	980 (15.9%)	443 (7.2%)	60 (1.0%)	16 (0.3%)	524 (8.5%)
名間鄉	5,484 (48.0%)	2,329 (20.4%)	1,477 (12.9%)	237 (2.1%)	185 (1.6%)	1,720 (15.0%)
鹿谷鄉	994 (9.6%)	2,687 (25.8%)	767 (7.4%)	75 (0.7%)	14 (0.1%)	823 (7.9%)
中寮鄉	1,697 (17.7%)	1,389 (14.5%)	1,101 (11.5%)	60 (0.6%)	33 (0.3%)	629 (6.6%)
魚池鄉	714 (9.1%)	914 (11.7%)	858 (11.0%)	35 (0.4%)	12 (0.2%)	1,336 (17.1%)

國姓鄉	1,762 (15.6%)	1,081 (9.6%)	1,638 (14.5%)	171 (1.5%)	32 (0.3%)	1,146 (10.1%)
水里鄉	1,190 (10.8%)	2,222 (20.3%)	959 (8.7%)	159 (1.4%)	28 (0.3%)	1,373 (12.5%)
信義鄉	281 (7.3%)	920 (23.7%)	598 (15.4%)	19 (0.5%)	5 (0.1%)	451 (11.6%)
仁愛鄉	49 (3.2%)	247 (16.2%)	552 (36.2%)	7 (0.5%)	18 (1.2%)	221 (14.5%)
合計	29,184 (12.1%)	30,114 (12.5%)	24,522 (10.2%)	2,363 (1.0%)	1,368 (0.6%)	30,071 (12.5%)

資料來源：自由時報，民國八十七年十二月六日，頁 13。

## 第二節 職位提供

「縣市政府各單位的臨時約聘人員或是縣內各中小學的臨時教師，其人事任用權事實上皆取決於縣市長，縣市政府各級主管的升遷與調職也由縣市長決定，所以有意於這些職位的相關人士往往會請託議員進行人事關說，希望透過議員的關說可以優先獲得錄用或遷調的機會。因此，縣市長得以運用上述人事缺額作為利益媒介，提供職位給進行請託的議員，以換取其政治支持，藉此建立政治關係的政治聯盟。」<sup>76</sup>

當然，職位的關說也存在於南投縣，林源朗就曾說過，「縣長在人事權上的擴權，將造成議員關說的壓力」。而彭百顯的作法是嚴格的杜絕關說，如此的作為即是拒絕和議會多數結盟。在其上任九個月後即開始調動一級主管，並在其機要的主管當中選擇了縣長選舉期間為其助選的蕭裕珍及陳婉真，此二人皆和地方無甚淵源。十三位一級主管當中，扣除主計、人事及政風外，其餘十位主管中有四位女主管。

在二級主管當中，已知的調任就有四波，員工方面先以問卷的方式調查出員工最想調任的單位為兵役科，因此兵役科的人員，

<sup>76</sup> 同註 1，23。

開始被調至其他單位支援。彭百顯對外聲稱，職務的輪調可提昇縣府員工的專業素養，激發員工的潛能。並就縣府員工的背景做調查，了解其和縣議員的相關性。而約聘人員更是以考績的方式，做為去留的標準。

在校長的調動方面，縣長彭百顯就任後不久，在八十七年就曾首度大幅度調動國中校長，以三位校長退休為由，藉此連鎖調動十八位校長。議長鄭文銅指稱「南投縣以來調動最利害，我不希望調動，弄得縣政府和整個南投縣雞飛狗跳」，並引起教育界極大的反彈，認為縣長不重視體制及倫理，亦有重用自己人批評。<sup>77</sup>教育局長黃宗輝對此表示，縣長是想打破格局，讓想做事的校長有一番作為，只是有人不能適應，絕無黨派用人爭議。

此外，彭縣長更在國教法更新後，打破智、仁、勇三級校長的區分，大幅度調動校長 59 位，其中國中 7 位、國小 52 位，分別占四分之一及三分之一。當然，這樣的調動勢必有「不平之鳴」出現，因為在南投縣是史無前例。<sup>78</sup>

在代課教師方面，當全國各縣市政府都已設下甄選門檻，唯獨南投縣只要大學畢業就算無代課經驗也可報考。<sup>79</sup>因此報考人數激增，素質也相對的提升，但對已代課多年的教師而言卻是一項衝擊。

以下將詳細介紹引起縣府內大幅反彈的人事調動。

---

<sup>77</sup> 同註 4，714。

<sup>78</sup> 編號 6 之受訪者，表示縣長的同學，從 K 鄉勇級的學校調任至 P 鎮的知級的大學校，並認為縣長對於該校長於教育方面的意見，言聽計從。

<sup>79</sup> 所謂的甄選門檻是報名資格必須為八十七年十月以前，曾有代課經驗三個月以上者才有報名

## 壹、縣府內部的大幅人事調動

彭百顯表示，其上任後，經過九個月的觀察期才開始調動人事，秉持著職務輪調精神，旨在交換工作及激發潛能，避免因任同一職位過久而產生怠惰。

先後將一級主管及附屬單位主管，人事室、農業局、建設局、計畫室、地政科、文化中心、風景區等管理主管易人，其中如農業局長葉惟鎮是在休假中被調任；地政科長紀明賜被調任時，再二個月即將退休；至於人事室的邱正敏是選前即有「上任後不願意再看到這個人」的說法，而自行離去；文化中心主任陳正昇更被調動兼任觀光課底下的風景區管理所所長，兼任可以管觀光課長的觀光局籌備處主任。此番調動被熊俊平議員抨擊為「佈局混亂，排除異己」。<sup>80</sup>接著從員工內部、約聘雇人員、二級主管中整頓，分述如下：

### 一、員工第一志願兵役科被縣府開刀

彭百顯強調要落實業務輪調制度，展開「南投縣政府職員工作意向問卷」。縣府在這項問卷中，除了要求三百餘名編制內員工填寫現職單位、姓名、經歷、專長等基本資料外，還要填寫工作內容、從事現職年資、工作量是否繁重、是否希望調整工作、最希望擔任的工作。除了有些員工認為現職工作熟練，希望留在原單位外，也有幾十名員工說出心聲，最希望擔任的工作是到「兵役科」。兵役科負責編練、徵集、勤務、管理等兵役相關業務，然而，縣府在員工「交心」寫出工作意向後，反而認為兵役科「閒閒」，

---

資格。自由時報，民國八十八年六月十五日，頁 15。

<sup>80</sup> 中國時報，民國八十七年十二月三十日，18 版。

除了派令調出一名股長外，還將陸續以任務指派方式，支援三名人員到觀光課、觀光局籌備處、縣長室等。<sup>81</sup>

## 二、四位一級主管均唯才適用

國大代表陳婉真於五月四日就任南投縣政府社會科長，這是縣政府十三位一級主管中，第四位女性一級主管。除了陳婉真外，其他的女性主管，分別為民政局長蕭裕珍、財政局長何麗容，計畫室主任蔡碧雲，女性主管的比率創下南投縣政府的紀錄，也可能是全台灣最高的女性主管比率。<sup>82</sup>

## 三、約聘僱人員任用標準重新擬定

縣府指出，約聘僱人員計八十四人，為重視約聘僱人員權益及加強管理，於八十八年六月十五日縣政會議通過約聘僱人員管理要點，於契約期滿前，由單位主管實施考核，考核列優等者予以續聘一年、良好者續聘六個月、普通者續聘三個月、成績不良者不予續聘。

## 四、職務大風吹，縣府人事大地震，二級主管先上陣

南投縣府於八十八年七月九日，進行二級主管職務調動，縣府強調係正常職務輪調，增加縣府員工工作歷練，外界不必有過多聯想。這波人事異動人員包括民政局專員劉先進與兵役科專員謝徽章對調，秘書室副主秘羅雅南與縣選委員會行政室主任陳錦標對調。縣府指出，為落實職務輪調，增加人員工作歷練，交流彼此工作經驗，未來將持續進行人員輪調。<sup>83</sup>

## 五、縣府繼續調動二級主管職務

---

<sup>81</sup> 中國時報，民國八十八年四月八日，版 20。

<sup>82</sup> 中國時報，民國八十八年五月一日，版 20。

<sup>83</sup> 自由時報，民國八十八年七月十日，頁 13。

至八十八年七月二十七日，縣府已進行第四波二級主管調動，調動人數近十人，分屬建設、農業和民政局，縣府強調，人事異動係為增加員工工作歷練。這波人事異動分別為，建管課長廖深利調任土木課長、土木課長黃東榮調任水土保持課長、水土保持課長曾武雄調任國宅課長莊鴻模調任農業局畜產課長、都計課長許清欽調任建管課長、建設局技士邱清圳升任都計課長、民政局禮裕文獻課長蘇振鋼調任農業局林務課長、畜產課長陳國村調任運銷課長。<sup>84</sup>繼縣府七月二十八日再發佈一波人事命令，農業局農產運銷課長張俊惠調任社會科合作行政股長，合作行政股廖吉永調任勞資關係股長，勞資關係股長陳健二調任勞工行政股長，勞工行政股長劉威章調任社會福利長，社會福利股長陳俊利調任社會行政股長。

## 貳、縣議會和縣府員工的反彈

彭百顯縣長的這一連串調動，都有其理由，並對外說明。但不平之音仍然四起，不光是縣議員，員工內部也頗有微詞。以一級主管的調動為例，縣議員李合元對於縣政府單位主管頻頻換人，讓他們接洽事務，有如丈二金剛摸不著頭腦，認為縣政府不能做到知會作業，太不尊重議會。議長鄭文銅表示，彭百顯要調任什麼人當一級主管，有其行政權，議會不便干涉，但事後的介紹，縣政府實應做到。<sup>85</sup>

文化中心主任陳正昇被調動兼任觀光課底下的風景區管理所所長，兼任可以管觀光課長的觀光局籌備處主任，遭熊俊平議員

---

<sup>84</sup> 自由時報，民國八十八年七月二十八日，頁 13。

<sup>85</sup> 中國時報，民國八十八年四月十日，版 20。

抨擊為佈局混亂。<sup>86</sup>但彭百顯強調，陳正昇的調動是要借重他的社會關係與舉辦活動之經驗，才調任風管所，且風管所管理南投縣各風景區，不單是霧社和日月潭而已。且風管所和觀光課並非直屬關係，觀光局籌備處以任務編組方式統籌縣府觀光業務，在角色上不致混淆。<sup>87</sup>

但在四個月之後，文化中心內部有少數人在面對調為「代主任」後，已不循正當行政程序處理公文，以致二十四日在台北文建會召開的「九九峰當代傳奇藝術逗陣」記者會，竟然未通知陳正昇，事後他才知道，並於三月二十五日在草屯召開的台灣文化節協調會中，痛斥文化中心相關人員。而由縣府及草屯鎮公所主辦的台灣文化節「草鞋墩稻米文化」，原定二十八日在草屯鎮中山公園舉辦創意稻草人，但為配合四月四日開鑼而延期，結果，相關人員也未通知陳正昇，而直接通知縣長辦公室，在作業疏忽情況下，二十八日的假日稻草人創意製作活動開了天窗，民眾敗興而返，縣長也撲了空。<sup>88</sup>

而最讓縣議員反感的是，員工背景調查及防貪專案，李合元四月九日抨擊縣政府先調查員工背景資料，最近又執行所謂的「防貪專案」，調查縣議員到科局請託事項的資料。議長鄭文銅聞訊，極不以為然，抨擊政風單位將縣議員為民眾請託案件奔走，列入防貪範圍，太不厚道。<sup>89</sup>

在約聘雇人員方面，宋懷琳認為彭百顯上任後，厲行精簡人

---

<sup>86</sup> 陳正昇事實上身兼四職，除代文化中心主任還兼觀光局籌備處主任、風景區管理所所長及文化中心圖書組組長。中國時報，民國八十八年一月十六日，版 20。

<sup>87</sup> 中國時報，民國八十七年十二月三十日，版 18。

<sup>88</sup> 中國時報，民國八十八年三月二十日，版 20。



事，裁汰以前歷任縣長聘雇的員工，自己事後卻大力啟用新人，彭百顯嘴上說沒錢，啟用的人手比以前還多。其中爭議較大的是南投縣民政局擔任約聘員六年的議長派縣議員卓文華妻子楊寶玉，於晚上十時許，突然接到不續聘通知，而新聞股工作十年的聘僱員賴威熊亦遭不續聘。當事者表示，尊重縣長彭百顯行政裁量權，唯對無緩衝期充滿無奈和遺憾。

賴威熊和楊寶玉指出，其工作是能力續聘，尊重彭縣長的行政裁量權，況且類似這種臨時通知的作法，八十七年已上演過一次，因此已有心理準備，唯對有些延續性和計畫性的工作無法完成，感到遺憾。面對工作多年的同事一夕之間便失業，縣府員工擔心自己成為下一個目標，造成人心惶惶。亦有人提出，續不續聘的公文早在五月底已簽，若真不續聘宜提前通知當事人，而不是在最後一天晚間才通知，如此才能使工作順利交接，且有找工作的緩衝期。此舉引起外界猜疑此波不續聘作法是為清除異己，進用自己的人。縣府則嚴正駁斥，強調一切都是依規定辦理，約聘僱人員原本不適用勞基法，契約結束就應結束，當事人應有所認知。

90

而在一連串二級主管的調動，也有一些主管相當不滿，因為以前課股長調整大都是先辦理內部升遷考核，再由縣長在評分前三名中圈選一人。但最近幾波課股長異動，則是由縣長先下條子給人事室作業，隔天再發佈人事命令，最後才在縣府升遷時追認。於是縣府老員工對於新縣長的作風頗多感觸，擔心這種人事調動方式，可能造成課股長們或想升遷者一味討好上層，不必努力工

---

<sup>89</sup> 中國時報，民國八十八年四月十日，版 20。

<sup>90</sup> 自由時報，民國八十八年七月二日，頁 13。

作的後遺症，且行政院曾規定人事調整、升遷須先經內部考核評分，縣府做法是否合法，令人質疑。

縣府人事室表示，人事調動是希望縣府人員除在其專業領域更有發揮外，也可增加歷練，為縣民做更多的服務，省府規定縣府單位副主管及課股長調整，必要時可不考慮評分，縣府未先辦升遷考核即調動乃有法令依據，並未違法。<sup>91</sup>

綜合以上的說法，縣長輪調主管的方式，是其實現其優越願望的政策之一。就結構而言，主要是杜絕縣議員人情關說的壓力。但對於講求「專業分工、層級節制、依法辦事、功績管理」的行政官僚而言，無疑地有相當大的衝擊。因為對行政人員而言，人事的調動關係著其未來的前途和地位，但縣府人事調動的狀況是前所未有，難免縣府員工人心惶惶，不利於縣府的流言四起。就縣議員而言，人事遷調的關說，也是他們重要的選區服務之一（優越願望的一種），對縣府此種防止關說，不顧人情壓力的作為，無異是打擊縣議員們的「優越願望」，其生氣、恥辱溢於言表。

### 第三節 議員小型工程配合款

#### 壹、何謂議員小型工程配合款

「係指在省，各省、縣市及鄉鎮政府每年承襲舊規，往往在預算中編列小額地方工程配合款給予地方議員，作為地方選區建設之用。不過因為預算之編列為地方首長之權，因此小額工程款之額度，除與真正需要相關外，亦繫於議員與首長之私交與派系之異同上。」<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> 聯合報，民國八十八年七月二十九日，版 17。

<sup>92</sup> 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，台北：商鼎，民國八十八年六月，46。

「雖然小型工程款向來存有流弊，頗受『分贓政治』之評譏，但是縣市長普遍願意以小型工程款作為利益媒介，藉此換取議員在縣政運作上的支持」。<sup>93</sup>如前新竹縣長范振宗和前高雄縣長余陳月英，因他們一位曾擔任縣議員，另一位曾任省議員，二位都曾運用工程配合款為選民作選區服務，這種預算的運用他們在理念上是可接受的。

而小型的工程配合款有利可圖的說法：

「在於其相關規定的模糊特性，讓村里小型工程不經議價或發包的公開手續，而私下交予選舉樁腳逕行施工，以利益輸送的方式，回饋『柱子腳』的政治支持。對仰賴政治事業為生的民意代表而言，利用小型工程款所提供的各種選民服務，等於將公共資源私有化，再細部分割成可以與民眾交換政治支持的私有財，這種『慷全民之慨』的利益輸送過程，不但不需擔負任何成本，更能獲取『服務選民，協助政府建設』的美名，最重要的是，可以藉此獲取選民支持的保證。」<sup>94</sup>

縣市長對小型工程配合款給予方式：

「通常是普遍性的，即在縣政總預算或追加、減預算案中，編列定額讓所有議員平均分配；但是也可能因為黨派或政治理念上的因素，而在檯面下額外給予同黨派關係較親密的議員，因此小型工程配合款可讓縣市長用於與議員『整批交易』，建立集體性的利益關係，也可以讓縣市長用於建立與個別議員的利益關係。」<sup>95</sup>

在南投縣整批交易的情形並未出現，但以之為建立與個別縣議

---

<sup>93</sup> 同註 1，22。

<sup>94</sup> 同註 1，22。

<sup>95</sup> 同註 1，22。

員的利益關係，則是「繪聲繪影」。<sup>96</sup>

## 貳、南投縣議員重要的選區服務項目 「優越願望」實現的經濟基礎

無論是縣長派或議長派之縣議員，大多認為本身選自縣境內各基層社區，最具草根性，也最能切中選民的需求。因此藉由小型工程配合款的運用，正足以彌補縣市政府各單位對於地方建設疏漏之處，同時得以回饋選民的支持。

如在南投縣議會的第一次定期大會幾位縣議員在縣政總質詢的說明：

「議員林福彰：『我中寮鄉來說，災害，在十三鄉鎮佔首位，所有這些公路，包括產業道路，臨時破壞，隨時不能通行，隨時要搶修，都是可用我跟陳(月英)議員的支配款，趕緊去搶修，給這些臨時災害不能去配合的這些民眾，議員和縣府配合，可以順利來推行，我們縣議員跟你們配合、協助發個服務費，不是利益掛勾。因為為民服務，不是只有縣長你民選有責任、有義務，我們縣議員受到人民選出來，也有責任跟義務，這三百二十萬只是登記我來為民服務。』」

議員許民衡：『南投縣由於十三鄉鎮市腹地遼闊，因為每一個議員來自每一角落，有時一條產業道路有崩塌，要想辦法搶通運輸時，有需要三萬，二萬來修建，當然由議員用支配款來支付，是不是幫你們縣政府來推動』<sup>97</sup>。張王青：『事實像災害，我們看到時，可叫他先來做堤防，像這種問題，我常遇到只是沒有講而已。一盞路燈也要找你，你掌權這麼大，這是民選的要為民服務。』

議長鄭文銅：『有關議員配合款，它不是拿來裝在議員的口袋，也不是裝在包商的口袋；這個配合款，是議員在地方上服務的時候回饋給我們的鄉親，鄉親認為那一條道路要做？那一條排水溝要做？那一個

<sup>96</sup> 根據編號 2 的受訪者，表示雖然議員在質詢時表示，彭百顯或楊明順曾私下，要和其談小型工程款的事宜，但其消息卻是，只要是縣長派的議員所提的建議工程案，都將會優先執行。

<sup>97</sup> 南投縣議會第十四屆第一次大會議事錄。南投：南投縣議會，1817-1818。

駁坎要做？用議員的配合款來建議縣政府或鄉鎮公所去做。至於縣政府所說的，不是落實在我們建設方面的，有關這一點，我務必要再次說清楚，因建設分成二個方面，第一方面是實質的建設，第二方面是軟性的建設，亦即有分成軟體和硬體。另外是抽一小部分，如軟體方面，像殘障福利這方面，我們有需要給殘障朋友，補助他們三千或五千，讓他購買殘障輪椅，或殘障中心有缺少什麼？或婦女會有辦什麼活動需要一些很小的補助，或是社區等等，這些都不是裝在議員自己口袋。」<sup>98</sup>

綜合以上說明，南投縣議員要求小型工程配合款，將之做選區服務的一種，即實現議員們部分優越願望。就結構面而言，為選區帶來建設，可以維繫其在選民心中的地位，並追求連任。尤其這些零碎的村里小型工程建設可以讓獲利的選民容易感受到公共財的效益，於是就能鞏固縣議員在選民心中的地位，也因此確保選票的來源。

### 參、議員「對等願望」的提出

和縣長的「優越願望」三高政策相較之下，縣議員「對等願望」小型工程配合款的提出，簡直是小巫見大巫。但礙於體制的限制，仍是要縣長的首肯才得以實現，因此縣議員的「自尊」也就繫於縣長的「優越願望」。

就縣議員而言，縣議員要求小型工程配合款，是服務選區中最重要的一項，如果沒有了工程款，其對選民在地方上的小型工程，便無法允諾，將使其在選民中的地位大打折扣，且需向鄉鎮民代要工程款，有失顏面，下次選戰更可能敗選。因此，南投縣議員們，無論是縣長派或議長派都會拿其他縣市的小型工程款和南投縣比較，甚至和南投縣的鄉、鎮民代表相較，但縣議員卻又怕選民認為其在向縣長要工程款，傷其「自尊」。更忌諱的是，選民認為這些錢會進入縣議員的口袋。而還有彭百顯認為小型工程配合款的編定是縣府和議會「利益掛勾」的說法，更讓縣議員無地自容。縣議員已不是選民心目中的縣議員，更不知如何自處，想維持原本的「自尊」，要花很大的代價。

---

<sup>98</sup> 同註 4，1220。

「議員林民政：『我不知道縣議會比較大？或是代表會比較大？我覺得現在民主在開倒車，每個公所都非常的窮，但是他們也有編列地方配合款給代表；而議員現在卻都沒有，來找議員的民眾也都減少了。縣長，希望你把議員工程配合款提供出來，你要到處做人情，我們議員也要做人情，我覺得現在很沒有尊嚴，因為以前人家說，國民大會代表輸一位鄉民代表，就是國民大會代表沒有預算權，所以國民大會代表還要向鄉民代表申請設置路燈。而我想，我們南投縣議員有可能也要向鄉民代表拜託，所以我希望縣長能多三思，讓議員較有尊嚴較有人格。』」<sup>99</sup> 縣長像我今天去參加南投縣八十六學年度中小學生巧固球錦標賽典禮，主辦單位是南投縣政府，但是，縣政府連補助一塊錢都沒有，我去參加的時，那些會長說：鄉長(林為前任鄉長)，縣政府沒有補助，至少你也拿一些出來，由於我五年內選了三次，實在沒有辦法，最後，也自掏腰包拿三萬元出來。幸好我爸有留下一些，否則我就不知道怎麼辦了？縣長，像這種情形，當議員實在很沒有價值，運動是健康之源，這項錦標賽是很好的運動，但是，縣政府卻沒有補助，至少也要拿一些給議員做面子，但是什麼都沒有。我今天拿三萬元出來，也是要花自己的錢。』

陳採鳳：『我聽你說你拒絕利益掛勾，我不知道你有沒有在影射議會？我認為身為民意代表要做的有尊嚴，讓你說的有利益掛勾，我聽了也很難過。所以我不喜歡縣長醜化議會，我希望大家互相尊重，這是大家應該共同努力的。』<sup>99</sup>

楊明山：『前些日子我晚上到你公館，就剛坐下來，還不到十分鐘，你第一句就說：楊議員，我們是不是來談談議員小型工程款三百二十萬元這件事，縣長，你真的很敏感，我希望你不要以小人之心，度君子之腹，楊明山不曾作過工程，不曾拿過回扣，我是一位最清白的議員，我受到地方人士的肯定。』<sup>100</sup>

張王青：『你更常說，縣政府不想和議會利益掛勾，我告訴你，

---

<sup>99</sup> 同註 4，1095。

<sup>100</sup> 同註 4，1246。

我們議員沒有你想像的那麼髒，我們絕對沒有你講的那麼衰(台語發音)，你說什麼利益掛勾，每次報紙看到的都是講這些，講講看什麼是利益，我們議員有向誰拿到一分五釐的利益？我可以告訴你，你是民選的，而我也是民選的。我不會向你要，我在議堂上講的都是真心話，有也好，沒有也好，隨便你；如果你是要給也是要有誠意！如果沒有很簡單，我都告訴民眾他們，直接找彭縣長要就好，』

卓文華議員：『 我們一直很關心三百二十萬小型工程配合款這個變成政治勒索，我相信，一縣之長講這種話要有良心！我不想再用祖先的話來跟你講，我們希望你在講三百二十萬這件事時，不要把這個當作一個踐踏議員，出賣議員尊嚴的出發點。假如你把這個當做推動縣政的一個很重要的籌碼的話，我相信你在這四年當中，不會飛躍美麗新南投，你是飛躍痛苦的南投。』

林福彰議員：『 。台灣省二十一縣市、三百多個鄉鎮市，那一個縣市或鄉鎮市沒有？如果說多數都沒有的話，我認為南投縣議員去要這項小型工程配合款，是個恥辱。請問縣長，你一個人一手全攬了，將來服務民眾，難道都不需要議員、鄉鎮市民代幫忙？我覺得這麼做，對議員的尊嚴來說是個侮辱。同樣是民選出來的，你把議員看成體無完膚，不當成議員， 。』<sup>101</sup>

黃志學議員：『 。至於報紙刊登的內容：議會議員拜會縣長，話不投機，敗興而歸。這太侮辱人了！內容還指出，鄭議長派的議員是為了三百二十萬小型工程配合款，非常不諒解。拜託！其他沒有支持鄭議長的議員，十分之九都希望有三百二十萬的工程配合款。包括昨天在第四審查會，何勝豐議員告訴我，他拜訪我今天要說這件事的話，要記得說三百七十萬，不是三百二十萬，為什麼上屆你們有，而我們這屆就沒有？這非常惡劣。縣長一直說這是體制上的事情，我請問有很多臨時性需要建設的或未完成的，欠缺二、三十萬的，這是不是都要縣長做裁示？很多優秀的社團，我們補助它二、三萬，造成社會上良性的組織，讓他們有好的活動互相觀摩，建立美滿家庭。這是很好的補助方法，況且都由社會科一一審查。假設縣長認為議員有可能將這三百二十萬或三百七

---

<sup>101</sup> 同註 4，1319。

十萬放入口袋，或從中拿取回扣的話，依你一貫預設立場的情形，你可以用你入主縣政府之後的發包辦法處理啊！我相信，因為議員沒有這個支配款後，十三鄉鎮市有很多急需的工程都停擺。』<sup>102</sup>

張王青議員：『剛才林議員在講配合款問題，我講粗一點，就像小孩子向父親要錢。我們是為民服務，每個人有每個人的人格，要尊重，不能唯我獨尊，那種心態就不對了，要改進；事實就是這樣，每個人的人格你要尊重，不能這樣向人家貌視。像現每一位議員的錢做什麼？我不必說，因為一說就以為我們要他的三百二十萬小型工程款的事在講話。』<sup>103</sup>

陳貴參：『，在這裡我要拜託你，你身為縣長，你有很多政治資源，因為你有統籌款，你有很多工程管理費，你有其他代收款，但是我們議員什麼也沒有，別的議員不敢向你要求工程配合款，但是我貴參一定敢向你要求，因為你是民選的，我們也是民選的，大家都要面對我們的選民，』<sup>104</sup>『像鄉鎮民代表，有的是一百五十萬，有的是八十萬，但是這一年來，我的選民向我要求的，我也都沒有辦法，我都還要去向這些代表要個五萬元、十萬元。行政機關是執行權，議員是建議權，但是這三百二十萬，不是拿來我們就可以用，我們報到你們那裡，你們簽准以後，執行單位也是你們行政機關，也是你們縣政府或鄉鎮公所。所以有些民眾說，這三百二十萬可以放入口袋，這個怎麼可能呢？面對選民的壓力相當大，希望你（縣長）能好好研究看看。』<sup>104</sup>

張王青：『過去一年多來，我們都很閒，專門在跑婚喪喜事，像外縣市的朋友向我拜託的事，到縣府後都被刪掉。』<sup>105</sup>

陳炳奇：『，實在可憐，現在議員剩下進香，拈香和跑婚喪喜慶而已。』<sup>105</sup>『議員的待遇比鄰長還不如，實在是很慚愧，有時去到某喪家那裡，一次遇到十幾個議員在拈香，這對南投縣的建設是一大恥

---

<sup>102</sup> 同註 4，1322。

<sup>103</sup> 同註 4，1425。

<sup>104</sup> 同註 31，1078 1081。

<sup>105</sup> 同註 31，1428。



就結構面而言，在缺乏政見意識型態的臺灣選舉文化中，候選人的服務能力是選民投票時最重要的考量。因此，小型工程配合款對於民意代表更是具有無可取代的重要性。就「對等願望」而言，彭百顯不編列小型工程款或編列了不執行，都影響了縣民對縣議員們的「承認」，也就為何縣議員們曾以不食嗟來食的理由，退回縣府的墊付款。其中包含了縣議員本身的小型工程配合款，更包含了彭縣長規劃「優越願望」的幕僚之人事費，宣傳「優越願望」的縣政頻道製作費，實現「優越願望」的基層單位 竹山和埔里的資訊服務中心之人事費。

#### 肆、彭百顯對小型工程配合款的看法

綜合彭百顯在第一、二次定期會對小型工程配合款的看法如下：

- 一、議員沒有工程款不會影響議員的尊嚴，應回歸體制行政與監督分權。

彭百顯：「我個人認為，議員沒有工程配合款，不會影響議員的尊嚴，議員的尊嚴是來自於為人民的服務而得到人民的肯定，監督政府打擊不法，追求正義，建立清新的政治環境，這些是人民所期望的。當然，有一些人希望議員能夠來解決他們地方工程的費用。但是，民眾會漸漸了解，議員的職務是反映民意，監督政府依法行政，監督政策是不是符合人民的利益？所以我不認為議員沒有工程配合款就是沒有尊嚴，這是第一點。第二點，工程配合款的體制，應該回歸體制，行政部分與監督部分，不要在混雜在一起；所有的工程配合款，應該要看行政部門的財務

---

<sup>106</sup> 同註 31，1548。

狀況，來做適當的分配：而議員對地方的需要，可以反映、可以要求，我們來關切，甚至於來落實。所以縣府為人民服務的職責，對於議員的反應，我們會盡量來配合。至於說那一個比較大，那一個比較小，我相信都是相對的，不是議員要求鄉民代表的配合款，就表示議員沒有尊嚴，我不認為這樣。我認為鄉鎮民代表的體制，也應該回歸制度，等一切正常的時候，就不會計較利益是由誰支配，而讓人民搞不清楚。」<sup>107</sup>

## 二、南投縣的尊嚴已提高，沒有利益掛勾的可能，更不會有利益輸送。

彭百顯：「我就任五個月來，我不敢說南投縣的所得已經提高，南投縣的品質已經提高，南投縣的尊嚴已經提高，但是我已經很認真往這個方向來努力，我不願意讓南投縣的公務人員，說我們與議會利益掛勾，我不要讓人民，說行政權利用利益輸送來勾結、勾結監督權，使得府會不能分工合作。我希望南投縣有人民的尊嚴，這種尊嚴來自體制的公平、公正、公開，而不是私底下在黑箱作業。」<sup>108</sup>

## 三、希望以專題公廳或討論的方式和縣議員對談。

彭百顯：「大家都關心工程配合款問題，如果大家願意就這問題，我們能夠就這個專題公廳或討論，但是議堂不能有這麼多時間。因此，工程的支配權，我希望能回歸正常的體制。到目前為止，有很多議員有給議員支配款，但是也有一些縣市只是建議權，也有一些縣市並沒有。議員沒有工程配合的支配權，不會影響議員的尊嚴，。」<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> 同註 4，1092。

<sup>108</sup> 同上註。

<sup>109</sup> 同註 4，1325。

#### 四、建立人民可接受之完整、合理、健全的制度。

彭百顯：「有關工程配合款的問題，如果人民能了解建立一個完整、合理、健全的制度，而且人民支持的話，其實我不反對，所以我也相信議員的工程配合款，確實是要配合地方的需要，這些並不是行政部門就能夠做的到，這方面的意見，我可以接受。所以我們把過去人民質疑的制度，我們把它調整，比如像指定包商，比如把配合款拿去補助社團等等，來落實地方需要的建設，這種合理的制度，我會深入來探討後，與議員同仁做意見交換，我們建立這個制度之後，人們支持，我事以接受。」<sup>110</sup>

綜上所述，彭百顯主要以行政、監督分權的確立，進而建立人民可接受之合理制度，以避免府會間有利益掛勾之嫌，提高全縣民的尊嚴。彭縣長如此的「優越願望」，其可行性如何，民眾對這樣的見解，可否接受，短期內不得而知。但事實上，南投縣的幅員如此大，小型工程仍是須有在地縣民的建議，於必要時縣府還提供配合款資助工程進行。因此，編號 7 的議長派的議員仍是不平她表示，「議員沒有小型工程配合款，但小型工程的建議權仍在執行，通常是由彭百顯的選舉樁腳建議，而且效率比縣議員高，取代既有縣議員原本的權力。」

#### 伍、小型工程配合款與預算審查

彭百顯所主政的南投縣政府在八十八會計年度未依慣例編列議員小型工程配合款。

以往，每位南投縣議員每年各有三百二十萬元的工程配合款，係由縣府分別在經濟發展及社會福利兩項歲出預算當中編列。而

---

<sup>110</sup> 同上註。

在彭百顯主政後的首次預算編列，縣府卻以現有財源不足為由表示，為求縣內有限的建設經費能有效統籌運用，除非上級政府增加補助或有特別補助，否則無法繼續編列議員配合款，並請議會能夠諒解。然而，議長則認為，議員配合款之編列與否固屬縣府權責，但縣長不應動輒將員工停薪問題與此混為一談。而且，縣議員以少數的配合款項來服務或補助弱勢族群，辦理各項文教活動等，實有必要，縣府至少也應保留部分配合款項。在此同時，部分新科縣議員則又發現，依照上屆慣例新任縣議員有五十萬元工程配合款，但是本屆並無。嗣後經查雖是八十七年度預算(林源朗縣長)並未編列，但是若干縣議員卻誤以為新任縣長不願配合。遂埋下府會預算審議大戰的種籽。

南投縣政府八十八年度預算遭大刪 19.34%，在隨後的覆議案、再覆議案中，彭百顯都以議員小型工程配合款為談判的籌碼。而在上級協商後的再覆議案，彭百顯並未依協商把議員小型工程配合款編入。而承諾縣議員將以墊付追加的方式，在臨時會提出。才使得再覆議案通過。但在追加時，縣府雖然把該款項列入，卻也列入協商時縣府不應列的款項如縣政頻道及透支案等，致使議會以「不食嗟來食」為由退回墊付案。<sup>111</sup>

而八十八年度下半年及八十九年度的預算，彭百顯再度以追加方式編列議員的小型工程配合款，使每人的小型工程配合款達九百一十萬元，以利預算的通過。但議會仍聲言不護短，大刪 8.61% 的預算，因此彭百顯以經費不足為由凍結議員小型工程配合款的執行。縣府指出，縣庫枯竭，為紓解縣庫調度困境，已緊急行文

---

<sup>111</sup> 江大樹，「地方財政困境與預算審議之檢討——南投縣個案分析」，薄慶玖等，地方政府論叢。（台北：五南，民國八十八），306-307

中央協助及再次函請縣議會同意提高廿億元透支額度，以利縣庫周轉，故在未取得財源挹注前，八十八年下半年及八十九年度預算執行確實有困難。

縣府強調，為利於縣政推動，將籌款優先支應公教人員薪津、退休金、社會福利支出及一般經常性支出，如水電費、業務費及其他依法應按月支付之經費，其餘一律暫停支用，待有財源再辦理。如有急需案件則專案簽報，將視財源調度支應或繼續爭取經費辦理。

對縣府這項控管措施，有縣議員解讀為縣府是以議員小型工程配合款做為提高廿億元透支借款案的交換籌碼；縣府指出，依縣市財政管理辦法和預算執行要點，若機關原定歲出預算有節減必要時，得將已核定分配或以後各期分配之一部分或全部暫停支付。由於議會不同意透支借款案，縣府只好對資本門支出緊縮，讓府會共體時艱。<sup>112</sup>對於此舉議長鄭文銅揚言，若縣府不執行，下年度預算不必再送議會審議。<sup>113</sup>

綜上所述，縣長循著其崇高的理念欲實現其高尊嚴的「優越願望」，對有利益掛勾惡名的小型工程配合款，不加以編列，令人佩服其「氣魄」。但可惜為了實現其他的「優越願望」，尤其是「高所得」的選舉支票，為了南投縣的發展，特別推動南投縣成為觀光大縣，還是不得和議長派議員們妥協。在八十八下半年度和八十九年度的預算中編列議員的小型工程配合款，雖後來以經費不足為由，選擇性的不

---

<sup>112</sup> 自由時報，民國八十八年七月十五日，頁 13。

<sup>113</sup> 聯合報，民國八十八年九月四日，版 17。

執行小型工程配合款的預算，卻也落人口實。

## 第五章 地方政治運作中的府會關係

### 第一節 八十八上半年度預算編審之爭

#### 壹、財政之結構性因素

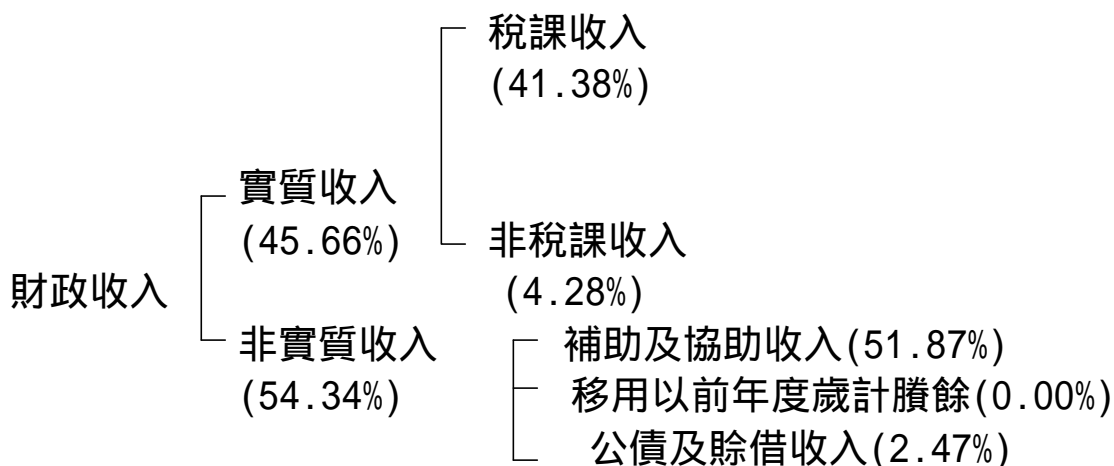
##### 一、財政收入面

「實質比重偏低，代表財政困窘且自主性弱，仰賴上級政府補助高。反之，則意謂著財政富裕自主性強，仰賴上級政府補助程度低。「非實質收入」指具有補助及融資性質者，包括賒借收入、補助及協助收入、移用以前年度剩餘等三項。除了以上述三項以外，其餘均為「實質收入」，包括課稅收入(自徵的稅課收入及統籌分配程)，工程受益費收入、規費及罰款收入、財產收入(財產孳息、財產售價、資本回收)、營業盈餘及事業收入、其他收入等六項。」<sup>114</sup>

就南投縣而言，自民國八十一年至八十五年止，五年內的各別收入佔總收入的百分比分別為，課稅收入 41.38%、工程受益費 0.00%、規費及罰款收入 2.49%、財產收入 0.40%、營業盈餘及事業收入 0.03% 其他收入 1.02% 補助收入 51.87% 賒借收入 2.74%

表 5 1：南投縣政府實質收入與非實質收入淨額百分比

<sup>114</sup> 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。台北：商鼎，民國八十八年，3。



就實質收入與非實質收入觀點(如表 5-1),來分析南投縣政府財政收入結構,可知南投縣政府的財政困境。以八十一年至八十五年等五個年度歲入總決算而言,實質收入—稅課收入及非稅課收入占全部歲入平均比重分別為 41.38%及 4.28%,兩者合計為 45.66%。至於非實質收入占 54.34%,其中補助收入平均占 51.78%。

稅課收入來自於使用牌照稅、地價稅、土地增值稅、房屋稅、契稅等。在民國八十一年至八十五年,這五年內,這些稅收佔總縣內實徵數的百分比分別為,使用牌照稅在 8.91%~10.97%間,地價稅在 4.72%~5.93%間,土地增值稅在 18.87%~39.33%間,房屋稅在 5.87%~6.67%間,契稅在 1.58%~2.67%間。可知土地增值稅是稅收中的大宗,所以當它從民國八十一年年的 39.33%跌至民國八十五年的 18.87%時,便可知南投縣的自主財源每下愈況。

事實上,這並非南投縣特有的現象,根據(表 5-2)顯示,台灣省各縣市歲出經費來源的確有普遍無法自主情形,而從稅收所占比例,亦可同時發現各縣市基本上都存在著貧富懸殊的情形。<sup>115</sup>南投縣自有財源比例排名第十七位,就算將轄內徵起的稅額留為己用仍然不足。

表 5-2 各縣市政府自有財源狀況表(民國八十五年決算數)  
單位：億元；%

<sup>115</sup> 江大樹,「地方財政困境與預算審議制度之檢討—南投縣之個案分析」,地方自治論叢(台北:五南,民國八十八),327-329。

	歲出金額 (1)	自有財源 (2)	自有比例 (3) = (2) / (1)	轄內徵起 (4)	稅收比例 (5) = (4) / (1)
台北縣	552.62	349.04	63.16	1,073.22	194.21
宜蘭縣	120.65	58.28	48.31	110.81	91.84
桃園縣	271.96	157.76	58.01	807.92	297.07
新竹縣	116.62	55.31	47.43	180.45	154.73
苗栗縣	141.10	57.16	40.51	156.48	111.17
台中縣	265.35	134.23	50.59	424.59	160.01
彰化縣	241.59	114.20	47.27	269.55	111.57
南投縣	138.61	61.63	44.46	83.72	60.40
雲林縣	171.80	78.69	45.80	101.13	58.86
嘉義縣	179.43	75.46	42.06	64.31	35.64
台南縣	226.69	112.36	49.57	256.71	113.24
高雄縣	224.71	117.03	47.82	308.46	126.05
屏東縣	216.94	95.29	43.92	119.74	55.19
台東縣	96.57	45.86	47.49	31.69	32.82
花蓮縣	103.44	49.66	48.01	74.52	72.04
澎湖縣	50.74	20.82	41.03	9.04	17.82
基隆市	109.12	72.56	66.50	462.33	423.69
新竹市	74.55	54.62	73.27	149.79	200.93
台中市	200.70	146.81	73.15	439.57	219.02
嘉義市	66.74	40.51	60.70	92.05	137.92
台南市	176.96	115.60	65.33	261.58	147.82
合計	3,766.89	2,012.88	53.44	5,478.04	145.43

資料來源：摘引自張秀蓮，(民國八十六年)，12。轉引自江大樹，「地方財政困境與預算審議制度之檢討——南投縣之個案分析」，地方自治論叢(台北：五南，民國八十八)，327—329。

補助金的主要功能為：(一)主要係為消除或減輕各級政府間的「財政失衡」(Fiscal Imbalance)，包括不同層級間的「垂直財政失衡」與同層級間的「水平財政失衡」。(二)係針對特定之政策目標，通常採限定用途的特定補助。事實上，政府施行補助金制度，是



由於各縣市的財源自主能力不一，而南投縣補助收入年年超過總收入的一半，可知其對南投縣的重要性。

但我國的補助金制度，是屬戒嚴時代的產物。在解嚴後，即使省、縣自治法已通過，但補助金制度似乎並無太多的改變，反而在「制度不健全」的情況下，<sup>116</sup>因民主政治的併發症，而導致補助金成為選舉活動中各個不同政黨爭取選票的工具，嚴重扭曲補助金的功能。<sup>117</sup>如在宋楚瑜擔任省長期間，跳過縣市政府，直接將省府的統籌分配款以「地方建設費」名義發給基層樁腳，由此發展出直接連結省長和基層樁腳的分配網路，學者稱之為「補助金政權」。<sup>118</sup>此外，南投縣議員也把爭取補助當作政治人物重要的能耐之一，縣長彭百顯便時常被縣議員們抨擊爭取補助金不夠努力。

而行政院要求基層填寫的「縣市政府基本財政需求調查」，雖是作為補助的依據，但因項目不敷需求，與實際出入頗大。<sup>119</sup>因之，南投縣主要的財政收入，建立在一未制度化、公開化、透明化的補助收入之上，因此南投縣政府在預算的編列上，其難度可想而

---

<sup>116</sup> 補助金制度實施迄今，在執行時遭遇到下列的阻礙及問題：

- (1) 上級補助費與委辦費劃分不明確。
- (2) 補助範圍不明確，預算科目編列不一致。
- (3) 地方對補助款項預算編列方式不一致，無法全數相互勾稽。
- (4) 補助款之撥付及執行方式缺乏一致性原則。
- (5) 補助制度及統籌分配稅款缺乏制度化之標準。
- (6) 補助款指定用途與配合款問題。

引自李顯峰，「省府精簡後補助款制度規劃之研究」，(台北：修憲後地方政治與行政發展學術研討會，政治大學公共行政學系、台灣省政府經濟建設及研究考核委員會主辦，民國八十七年五月二日)，266-269。

<sup>117</sup> 黃世鑫，「地方財政自主與地方自治：精省後的省思」，地方政府與自治（台北：商鼎，民國八十八年），82-90。

<sup>118</sup> 郭正亮，「轉型中的地方政治——選舉全國化的政治衝擊」，(台中：台灣地方自治實施之回顧與展望學術研討會論文集，東海大學政治系地方自治中心、台中市議會，民國八十六年四月十九日)，106-107。

知。

## 二、財政支出面

就南投縣而言，從民國八十一年至八十五年，五年內，各項支出平均的百分比為，政權行使支出 0.86%、行政支出 1.09%、民政支出 3.05%、財政支出 2.14%、教育支出 34.18%、科學支出 0.00%、文化支出 0.50%、農業支出 5.09%、工業支出 6.09%、交通支出 9.80%、其他經濟服務支出 0.04%、社會保險支出 5.60%、社會救助支出 0.93%、福利支出 3.44%、國民就業支出 0.02%、醫療保健支出 0.75%、社區發展支出 0.81%、環保保護支出 1.82%、警政支出 10.08%、債務還本支出 2.11%、債務付息支出 1.23%、專案補助支出 6.60%及其他支出 3.43%。

對南投縣政府而言，其「所屬的業務中有屬於強烈委辦事項者，如警察、衛生、環保、稅捐等。台灣省各縣市政府組織規程準則第七條明白規定，前述四類任務屬於各縣市政府的『附屬機關』」，這些機關的人事費用皆是縣府的沈重負擔。<sup>120</sup>若以教育和警政的支出來看，就將近佔了總支出的半數。因此，縣長彭百顯的「優越願望」，即其選舉支票——南投經濟學，要加以兌現，所面臨之阻礙相當的大。

總之，南投縣的財政收入主要來源是補助收入，其非制度化、非透明化、非公平化，造成補助收入的來源不確定，成為執政黨輔選的工具，使得編列預算的難度增加，因而衍生了「虛列預算」的情形出現。如此造成南投縣每年的收支餘絀數(表 5-3)，成為負數，甚至年年累加，債務清償之日，也似乎遙不可及，於是財政問題理所當然成為南投縣府會之爭的引爆點之一。

表 5-3：南投縣預算執行結果絀餘情形彙整表

年度	總預算數(單位:千元)	收支餘絀數(單位:千元)
81	9,639,701	306,308
82	11,059,664	-158,078

<sup>119</sup> 中國時報，民國八十八年四月七日，版 20。

<sup>120</sup> 黃錦堂，地方制度法治化。台北：月旦，民國八十四年六月，24。

83	12,245,332	-543,655
84	14,598,684	-696,577
85	14,743,934	-347,827
86	17,478,293	-601,298
87	16,673,048	-1,610,816
88	14,961,609	-3,826,800

備註：81 87 收支餘絀數為決算資料，88 年為預資料截至 86 年度累計短絀數約為 21 億，加上 87 年度短絀 16 億，合計 37 億，88 年度的預估是 38 億，總計將達 75 億。

資料來源：摘引自南投縣政府，民國 87 年 d：表 2；及民國 87 年 b：轉引自江大樹，「地方財政困境與預算審議制度之檢討——南投縣之個案分析」，地方自治論叢，(台北：五南，民國八十八)，333。

## 貳、縣政總質詢的爭議焦點

縣議會議長派議員二十二人、縣長派議員十五人(如表 5 4)。在第三章第二節已提到議長派在議長主導下，壟斷各種委員會，並使用程序會職權將縣長派和議長派的縣政總質詢時間分開，且各自以聯合質詢方式向縣長質詢，造成在縣長派議員聯合質詢時府會關係融洽，因縣長派的議員會讓縣長就政策及不利縣府的傳言加以宣導或釐清。但當議長派議員質詢時，就和議長一搭一唱，攻訐、漫罵，連議長也加入行列，這使得縣長無力招架，細節部分在此不再贅言。

表 5 4：第十四屆議員基本資料

選區	姓名	性別	黨籍	派別	備註
一	蔡明源	男	國民黨	縣長派	連任
一	莊文斌	男	國民黨	議長派	連任

一	林建營	男	無黨籍	縣長派	連任
一	李添興	男	無黨籍	議長派	連任
一	魏清彬	男	國民黨	縣長派	曾任十一、二屆議員
一	謝朝輝	男	無黨籍	議長派	連任
一	宋懷琳	女	國民黨	議長派	
一	陳炳奇	男	國民黨	議長派	
一	何基德	男	無黨籍	縣長派	
一	曾芳春	男	無黨籍	議長派	連任
二	陳月英	女	國民黨	議長派	連任
二	李合元	男	民進黨	議長派	連任
二	邱昭煌	男	建國黨	縣長派	
二	簡榮梁	男	無黨籍	縣長派	連任；前副議長
二	林福彰	男	國民黨	議長派	連任
二	林永鴻	男	民進黨	議長派	
二	李宏文	男	國民黨	議長派	
二	李連明	男	無黨籍	議長派	連任；副議長
三	張王青	女	無黨籍	議長派	連任
三	陳錦倫	男	民進黨	議長派	
三	楊明山	男	國民黨	議長派	連任
三	熊俊平	男	國民黨	議長派	連任
四	陳亮宏	男	國民黨	縣長派	連任
四	林民政	男	國民黨	縣長派	
四	陳採鳳	女	國民黨	縣長派	連任
四	何勝豐	男	無黨籍	縣長派	
四	許民衡	男	國民黨	議長派	連任
五	許阿甘	女	民進黨	議長派	

五	賴麗如	女	國民黨	縣長派	
五	潘一全	男	無黨籍	縣長派	
五	鄭文銅	男	國民黨	議長派	連任；議長
五	莫健明	男	無黨籍	縣長派	
五	胡國龍	男	國民黨	議長派	連任
五	黃志學	男	國民黨	議長派	連任
六	伍新財	男	國民黨	縣長派	
七	卓文華	男	無黨籍	議長派	

資料來源：整理自南投縣第十四屆議員選舉實錄。南投縣：選舉委員會，民國八十七年六月，縣長派及議長派由報紙及國民黨的地方黨部確認。

八十八會計年度預算審查縣政總質詢的爭議焦點，包括蝴蝶標誌、縣長辦公室、縣政頻道、資訊服務中心等。其中以蝴蝶取代既有縣徽，象徵彭百顯的施政理念；縣政頻道，用來宣揚彭百顯的「優越願望」。另二項則屬常設性質，人事費開銷較大，且有酬庸之嫌，但其經費須經議會的審查，議員仍掌有決定之權。由上述不難看出議員的責難都是針對彭百顯而來。而其他爭議焦點如張深切塑像的豎立、彭百顯的公館修建，在工程告一段落便不再成為話題。

### 一、彭百顯「優越願望」的象徵 蝴蝶

蝴蝶是彭百顯於競選南投縣長時所用的競選圖騰，在其當選後此一競選圖騰也跟著進了南投縣府，不僅用在獎狀、杯子、文具和識別證，連待接中插播的音樂也用「蝴蝶自由飛」這首競選時的主題曲。

## (一)、蝴蝶的意義

依南投縣政編印的小冊子「飛躍蛻變的年代」中的解釋：

「蝴蝶是由不起眼的毛毛蟲蛻變而成，正與彭縣長要帶領南投縣飛躍成長的決心相契合；其美麗自由的意象，也象徵本縣璀璨光明的未來，這也是全體縣政府同仁所要共同追求的目標。蝴蝶標誌，隨著南投縣人民選出彭百顯出任本縣縣長，經過公民投票的過程，飛躍、美麗、新南投已是縣政推動的目標。因此，蝴蝶的象徵，正代表彭百顯新政的象徵。」

## (二)、議員的反感

但此舉卻引來議員之抨擊，在第一次縣政總質詢時，有人稱其為：

### 1. 威權的象徵、並捨棄原來的縣徽不用。

如熊俊平議員：「南投縣各機關一定要放你的歌，打電話到學校，也是放你的歌，打到稅捐處也是放你的歌，我曾打電話到學校就聽到『蝴蝶亂亂飛』。」，「以前聽到蔣公，就立正站好，但這時代已經過去，而我們今日就有一個彭公，他放個屁，我們就一定得聽，唱個歌，大家一定得聽，什麼人？」，「尤其你發生一個錯誤，南投縣縣徽是我們的前賢，劉裕猷當縣長時，為了讓南投縣有一個明確的標誌，以和建縣，族群融合，所以廣徵民意來設計這個圖案。因為有南投縣縣徽大家都以他為榮，今天你把它改為蝴蝶，我希望你不要孤芳自賞，自戀成狂，這都不好。」<sup>121</sup>

### 2. 迎合縣長所好，在第四審查會中的各單位業務報告及檢討，議員宋懷琳：「我絕對贊成要有創新、創意，但不要迎合某一個人的特殊喜好。這樣，就有點阿諛奉承，他認為蝴蝶好，別人

<sup>121</sup> 南投縣議會十四屆第一次大會議事錄。南投：南投縣議會，1459-1461。

不一定這樣認為。」<sup>122</sup>

3. 個人英雄主義的塑造，議員陳錦倫：「不要塑造個人崇拜英雄主義，現代的社會是多元的，教育最主要的宗旨，是不要塑造個人英雄崇拜。」<sup>123</sup>

4. 短暫、虛幻、理想化的東西，個人的標榜。

議員許阿甘：「你們好像生活在蝴蝶王國裡面，李合元議員說紫禁城，我也覺得於有榮焉，這蝴蝶王國，我不知道那單位決定要用蝴蝶，剛才有人說過，她的生命非常短暫、虛幻的東西，是理想的東西，在這空間裡有無蝴蝶，對我們的生存並沒有影響，聽說蝴蝶這個東西不要兄弟姊妹的，只標榜一個人。不過，他強迫你們接受蝴蝶，他競選時，就有所謂蝴蝶軍團，現在強迫你們是蝴蝶軍團的一員，你們都是蝴蝶軍，四年後他有連任，一定繼續使用：如果沒有連任，像埔里鎮長選舉時，有位陳永福，他用蝙蝠，若當選時強迫員工戴蝙蝠，變成蝙蝠軍團，是不是？換來換去，不三不四，」<sup>124</sup>

對此，縣府反駁，圖像既非縣長圖像，應無個人色彩之虞，況且以蝴蝶為南投縣政飛躍成長之意，並非意識型態的好惡。而以蝴蝶圖案作為獎狀，但無損於它所代表的鼓勵意義，更以彰顯南投蝴蝶王國的鄉土特色，以生活化的教育方式帶著每個人心，朝向更活潑更健康的方向。蝴蝶畢竟是全人類的，我們何不以更輕鬆、開發的心，讓它的鮮艷美麗輕盈大方意象深映腦海，也點綴在如詩如畫的美麗家鄉 南投。

綜上所述，可知蝴蝶不過是彭百顯推動其「優越願望」的象徵，議員攻擊

---

<sup>122</sup> 同上註，807。

<sup>123</sup> 同註 8，814。

蝴蝶，主要還是針對彭百顯推動其「優越願望」的不滿。

## 二、縣長辦公室 彭百顯推動「優越願望」的幕僚

彭百顯認為縣長辦公室的成立是因為縣府各單位既有業務繁重，人力已呈不足，欲其投注於規劃推動縣政發展之方案，恐將影響正常作業。故結合學有專長、觀念創新之年輕朋友，並採任務編組調適任同仁，特成立「縣長辦公室」以針對本縣極欲發展的業務，協助縣長將發展理念具體化，主動尋求及規劃有利於南投發展的各項措施與作法，負責各項創新或革新方案、決策前的企劃工作，並於規劃方案形成過程中，擔任縣長與執行單位溝通角色。<sup>125</sup>正如省長有省長辦公室、行政院長有院長辦公室一樣。

近年來，縣長辦公室成立協助並規劃諸多具體縣政方案，如規劃成立原住民事務委員會、觀光局籌備處、公共工程管理中心、協助多項農業發展方案、輔導砂石碎解洗選場申請合法化方案，企劃讓民眾不迷路方案、合歡山、溪頭觀光旅遊改善方案、企劃設立縣政頻道、規劃研設南投大學、縣民假日休閒廣場、規劃縣網站及 24 小時政府、以及研議推動多項觀光、藝術、文化活動等等數十項發展方案或修法工作。

議會反對的理由：

### (一) 縣長辦公室引用體制外的高級幕僚員太多：

議員魏清彬：「彭縣長引進這些國會助理，讓我聯想到，政府一下子引進太多外勞，一定會出問題，不但會剝削本國勞工，而且會影響他們的敬業精神。雖然你進用的這些人，學養、工作能力、以及操守都

---

<sup>124</sup> 同註 8，832-833。

<sup>125</sup> 同註 8，79。



很好，但是這些縣政府員工，都是歷年來政府給予肯定，而且都有適任資格，所以本席擔心，會影響到他們服務的士氣。我是好心向你建議，應該要循序漸進。蓋房子，也要先蓋樓下再蓋樓上。」<sup>126</sup>

## (二) 縣長辦公室未經過議會的同意已在運作：

議員魏清彬：「你的理念我可以接受，但是要一步一步來，而且你也沒有跟議長，沒有跟議員溝通，這也不是很好的現象。」，議員卓文華：「今天我們一直講縣政的困難，如縣長辦公室任用這麼多人員，我知道現長在整個預算還沒通過前，你已經在執行了。今天有那麼多在縣府服務二、三十年的臨時人員，你都可以放掉，但是你放不掉你身邊的八個機要秘書。為什麼在議會還沒通過這些預算前貿然執行。」

## (三) 縣長辦公室有權無責：

議員林永鴻：「我明明知道很多機會及場合，都是經由縣長室的人員在主導推動縣政，為什麼你們不敢承認呢？」，像這種情形之下，縣長辦公室有權無責，也不必到議會備詢，也都知道這是黑機關，為什麼一級主管還要再聽他們的命令呢？」

## (四) 縣長辦公室的預算沒有通過，其人事費用是由工程管理費及地政科的代辦費挪用。

議員卓文華：「你是不是可以公然承認，說這些工程管理費，真的是有挪用縣長辦公室的工作人員。」，主計室主任蔣建中：「目前是由工程管理費來付。」「工程管理費的支用，一定要和工程有關。」，議員卓文華：「是呀！跟工程有關，那縣長辦公室的那些人員跟工程有關嗎？」

---

<sup>126</sup> 同註 8，1027。

議員林永鴻：「蔣主任，這邊八位助理是不是都以工程管理費來支付？」，主計室主任：「不是八個，在上年度只有五位，而在本年度只剩三位。」議員林永鴻：「那其他的人從那裡領到薪水。」蔣建中：「上級委託的代辦經費。(地政科)」<sup>127</sup>

### 三、籌設資訊服務中心 「優越願望」施行的基層單位

縣長認為縣民除了是政府服務的對象外，也猶如縣府的客戶。至於如何滿足客戶的要求及需求乃是戮力以求的目標，故除於縣府設立資訊服務中心外，亦於埔里及竹山增設服務中心，以就近提供服務與縣政有關之當地及鄰近鄉鎮縣民之業務。

議員質詢意見不一：

#### (一) 與體制不合、越俎代庖、時機不對：

議員楊明山在第一次定期會質詢：「你今天把它捨棄鄉鎮長，他們有他們的功能，然後你再設想在埔里、竹山要弄服務處；以百姓來說，你這個觀念，我相信你用心，你絕對是要為民服務，你的時機不對。一方面又說南投縣財政沒有，一方面又要擴編你的外圍組織；你沒有好好利用鄉鎮公所那個資源，時機對了，我們地方自籌財源分割後，有財源實施以後，你再來做這些，也許大家都會支持你，最近，你有那個心，真的你有用心來為地方建設；你帶你的，沒有透過鄉鎮公所，沒有透過村里長，你就叫人去量道路、量水溝。如此小型的工作。為民服務是很公道，但是層次不一樣。村有村的工作，鄉有鄉的工作，縣有縣的工作，我說這路，我以前再如何建議都無法去做，但是還有人測量。結果，你沒有透過鄉鎮公所，沒有透過代表會，你透過你的支持者去測量，這一點我們的村長、代表一再打電話向我反應。」<sup>128</sup>

#### (二) 標新立異、人事費、行政資源浪費：

<sup>127</sup> 南投縣議會第十四屆第二次大會議事錄。南投：南投縣議會，518 535

<sup>128</sup> 同註 8，1436。

議長鄭文銅在第三次臨時會致詞時：「彭縣長你又標新立異，(民國八十七年)自六月一日起在『竹山、埔里地區設立資訊服務中心』的黑機關，每個服務中心四人，光是水電雜文等，一年就得花上近千萬，他們也不是專業人員，各項業務法令都不懂，民眾到服務中心請求服務有何用？還不是要由服務中心人員轉到業務單位去辦理？如今交通電信這麼發達，到不如民眾在家中直接打電話給主辦單位來得迅速。最近幾天聽到一個口號：『縣長親民時間』，說彭縣長要率領一級主管到竹山、埔里巡迴服務了，那麼這個服務的時間，民眾到縣政府來要辦事要找何人？依我看，縣政府到不如關門大吉算了。」<sup>129</sup>

#### 四、縣政頻道規劃 宣導「優越願望」的媒體

在彭百顯全力籌辦下，縣政頻道已於民國八十七年六月一日開播，其秉持了一個目標「人民有知的權利」，以節目的方式來包裝南投縣，並計畫透過與全國媒體間的合作，讓南投縣得以在全國的視野中發展。

其功能在於推行政令及為公眾服務，並推廣本縣觀光旅遊、環保生態、地方特色。電子媒體之費用不僅較其他平面媒體為低，同時具備了快速、普及之優點。故縣府規劃運作縣政頻道，以加強電子媒體之傳播。

彭百顯縣長將縣政頻道經費提請議覆議時，就縣政頻道的優點加以說明：

「(一)相較過去的政令宣導，過去都是透過平面文宣、村里民大會的宣傳資料來傳達。現在已經是電子時代，所以政令宣導，應該跟其他的政府。包括中央、省及地方政府，對於地方有線媒體，能夠重視。而

---

<sup>129</sup> 同註 14，1588 1589。

南投縣也有有線電視，應充分利用。(二)基於財政困難，又要推動縣政發展的政令宣傳，所以在經濟條件上，我們做了這樣的處理，就是把一些平面文宣及每個月發行的幾種刊物，合併成為一種，而其他的刊物，我們把這一部分的經費，挪到有線電視頻道的宣傳，包括里民大會的政令宣導，其預算也分別合併到縣政頻道。(三)從成本的觀念來講，以南投縣有線電視系統七萬多收視戶來說，我們平均一年只有八十幾萬的宣傳費，平均一戶只要七元，原比我們平均用平面文宣，一個月一戶一個人 3.5 元的印刷品，一年就要四十二元。」<sup>130</sup>

但縣府於八十八年度原編列縣政頻道電子媒體宣傳費五百八十萬元之預算，仍遭議會刪除。縣政府遂由新南投發展基金會無償製作節目，並於縣內兩大無線系統播出。

議會反對縣政頻道的理由：

#### (一) 報導不客觀

在第一次定期會中，議員楊明山：「 縣長，昨天我在縣政頻道問你，語氣也許較尖銳一點，我的常識並不一定對，但你在縣政頻道把我的話剪得一乾二淨，我一直都在看，就是看不到楊明山。」<sup>131</sup>

議長鄭文銅：「 在這裡我要抗議，我們這邊媒體記者，我發覺到為什麼我們議員同仁質詢的時候，我們所有南投縣民要看現場直播時，沒有聲音，但是，一到彭縣長在回答的時候就有聲音。 ，剛才彭縣長那邊有特別的工具， 我們把所有應該透明、很超然的來做現場轉播，已經好幾天都有這種情形，他們有特別的工具，我們本身沒有，這樣子對我們議員本身來講不公平。 」「我們請縣政頻道的業者離席」<sup>132</sup>

議員熊俊平：「 今天來的在座兩位先生，他們是那天在縣政頻道上發表過言論，裡面就有說過這些議員都是『垃圾』， 像這種錄影

<sup>130</sup> 同註 14，1597 1598。

<sup>131</sup> 同註 8，1245。

<sup>132</sup> 同註 8，1375。

帶，在那邊罵議員是垃圾，這種錄影帶，如果是有經過你彭縣長的指導之下的縣政頻道，我認為這是很不好的現象，這是我要跟你建議的。」

133

在第三次的臨時會，議員卓文華：「在縣政頻道上，把我們審議八十八年度預算的原意給扭曲、歪曲掉，說南投縣議會支持刪除八十八年度預算的二十二位議員，是歷史的罪人，是我們南投的罪人？我相信，這對二十二位議員是非常不公平。」<sup>134</sup>

議員陳錦倫：「今天在座的記者，他們都非常專業，也是代表民眾的聲音，只是給你寫個評論而已，你就叫那幾位約僱人員，在縣政頻道上批評在座所有記者對你的評論。」<sup>135</sup>

## (二) 煽動民眾

在第二次臨時會，議長鄭文銅於致詞時：「彭縣長竟然利用縣政頻道公開本會三十七位議員住家的電話，真不知道縣長是什麼心態？又居心何在，公然蠱惑，煽動民眾違反社會秩序，製造社會亂源。捫心自問，縣長一再標榜自己是二十四小時服務，可是為何不敢公佈自己公館或家人電話。」

宋懷琳：「今天，在縣政頻道公開講二十二位議員的電話，而鼓勵民眾抗議，而另外十五位議員，叫民眾來鼓勵。」<sup>136</sup>

雖然縣長辦公室、資訊中心、縣政頻道的相關預算遭議會刪除，但縣府仍照常運作，經費則由彭百顯私人底下的基金會支援，但基金會並不在議會的監督之下，且縣長辦公室主任楊順明還是縣立文化基金會主任。縣府以在體制外募得的資金來支援體制內

---

<sup>133</sup> 同註 8，1572。

<sup>134</sup> 同註 14，1594。

<sup>135</sup> 同註 8，1608。

<sup>136</sup> 同註 8，1602。

政策的執行，如此的做法實有待商榷。

### 參、預算案的編審

就縣政府而言，預算案「是在一定時間內(通常為一年)，觀察周圍環境，根據既定施政方針，以國家資源和國民負擔能力估計基礎，而預定的政費收支計畫書」。因此，預算也就是數字表示的施政計畫。<sup>137</sup>就縣長個人而言，其選前的承諾能否實現，即縣長「優越願望」的實現，就視預算案的編制及縣議會的審查情形如何而定。

就議會而言，雖有刪減預算的權力，縣府卻有預算的編列權，包含議會的預算在內。由於縣議員為無給職，縣議員的收入也在預算中，即縣議員的「優越願望」和「對等願望」都包含其中，因此預算對雙方而言，都非常的重要。

在預算編列前，縣議員抱怨彭縣長並沒有至議會登門拜訪。而縣長辯稱，其實他和其主管們曾至議會拜訪，但恰巧縣議員們不在。雙方各執一詞，火藥味濃厚。

#### 一、預算編列

當八十七年三月，當彭縣長進行就任後首次(八十八年)預算編列時，隨即提出共同性「概算初審原則」，希望議會與全體縣府員工共體時艱，一起因應南投縣的財政拮据，期能縮減赤字缺口，減輕財政壓力及舉債負擔。<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> 吳定等，*行政學*。台北：國立空中大學，民國八十八年，322。

<sup>138</sup> 南投縣八十八年度概算編列的「共同性初審原則」，主要內容如下：

- (一) 各機關單位除因業務特別需要外，加班費、旅運額度以不超過八十七年度預算為原則。
- (二) 因本府即將成立圖書館室，嗣後各科室除專業法令書籍外，各類書刊、雜誌、月刊、期刊等均統一由圖書館室訂購，以求資源共享。
- (三) 因財政困難，各類研習、活動、會議與會人員一律停止贈送紀念品。

值得附帶一提的是，在此之前南投縣曾因縣庫存款不足而出現全體公教員工領不到三月份薪水的「停薪風波」，經向行政院及省府請求協助後始告解決。面對這種財政窘況，縣府不但自行將初編預算(158 億元)刪減 8 億元，同時建議請縣議會配合修正、刪減初編預算一億七千多萬元中的五千餘萬元。縣府亦曾以新聞稿公開表示「在刮別人鬍子以前，已先刮掉自己鬍子」，且其對議會預算的修正，完全合乎法令規定，同時並不影響議會正常議事運作。<sup>139</sup>因為，議會依照省府訂頒「八十八年度縣市議會預算共同費用編列基準」所編列之各項研究費、誤餐費、交通費、出席費及公關費等，縣府均予全數保留，同時未作任何刪減。

但據調查，省府每年頒布的「各縣市議會預算共同費用編列基準」形同具文。未列為共同費用的部分，更可以漫天喊價，無一標準，如省府雖訂有研究費、出席費等縣市議會共同費用編列基準，但其項目卻相當有限、未包括在內的部分像紅白帖、國外考察等，根本沒有上限的約束，即使統一規定為二萬元的為民服務費，也可以因為民服務油料費、為民服務補助款的名稱不同，另外再增加更多的金額。根據議會間的統計，這一部分差距甚至高達百萬元以上，造成全臺縣市議員年薪高低差了三倍。因此，全省二十一縣市，沒有任二個縣市是相同的，而且不管縣市政府是

---

(四) 限於財政困難，中央、省等各機關及團體辦理之公教人員各項比賽活動，參加經費一律暫停編列，俟財政狀況好轉後再行編列。

(五) 講師鐘點費請按新標準編列，各類研習、講習係屬職務內應辦理業務，故內聘講師鐘點費一律不予編列，出席費(審查費)則一律按 1000 元編列及核發。

(六) 服裝費除消防隊配合改制所需外，其餘暫不編列。同註 2，309。。

<sup>139</sup> 根據台灣省各縣市總預算審核辦法第三條規定，縣市政府應設年度計畫及預算審核會議(1) 年度收支核計情形及處理意見、(2) 各類支出分配比例及優先順序、(3) 各機關施政計畫及歲出額度、(4) 重要收支、(5) 預算收支差短之彌平；而該審核會議係由財政局(科長)、計畫室主任、主計室主任及有關人員組成，並以縣市長或主任秘書為召集人。而依第二條之規定，縣市議會係包含於本辦法所稱之各機關。同註 2，306。

否叫窮，每年所編的議會預算，只有增加沒有減少。

「且在廿一個縣市中，按月支給部分少於十萬元者，有新竹市、苗栗縣、南投縣、嘉義縣、屏東縣，南投縣是其中一個縣市」。<sup>140</sup>由於縣府對議會的預算編列關係著縣議員的月收入及年收入，亦即關係著議員們的「對等願望」，因而議員們在收入較其他縣市少的情況下，絕對不允許縣府刪改議會預算。

由於議長派議員們就「對等願望」的堅持，因此議會方面僅同意刪減 636 萬元，強烈堅持不能接受其他 4,792 萬元的刪減。議長鄭文銅強調，議會所編年度預算除人事費自然成長外，其餘均循往例編列，而這些皆屬議會服務選民的必要開支，縣府不應執意刪除。對於所編預算三成被刪，乃是開臺灣地方自治史之首例，議會表示縣庫困絀問題並非府會彼此互刪少數預算即能解決，持續強烈反彈。不過，縣府仍然行文知會議會修正刪減上述預算，議會則囿於中央法規不得不配合重新編列。至此，府會關係隔閡已然形成，預算案爭議蓄勢待發。

## 二、預算審議

誠如黑格爾所說：「人樂於冒生命危險為聲名鬥爭」，而對聲名(或稱尊嚴)的認知在其本身價值觀，即「優越願望」和「對等願望」。彭百顯從破壞議員們的「優勢願望」實踐(原本選區服務的模式)，到打擊或阻斷「對等願望」的達成(刪減議會預算及不編列小型工程款給議員)。府會間一場為聲名的爭鬥於是乎展開。

在稍前的程序委員會，已有部分縣議員不滿縣府未編列工程

---

<sup>140</sup> 自由時報，民國八十八年五月十九，頁 14。



款配合款，除擱置縣府所提委外催收交通罰鍰規費等三案外，並揚言將於大會期間逐項審議縣府預算，必要時更不惜擱置總預算案。且在掌握多數席次的議長在預備會中，紛紛質疑縣長省錢尺度有問題，同時議會亦主動發佈新聞，公佈議員們對縣府相關預算編列的各項批評，例如：不當刪除國小學生健康檢查費及議會參加桌球比賽經費，卻編列縣政頻道宣揚個人政績、花錢整修縣長公館。

就縣議會三十七位議員之政治立場及其所主張刪減預算的總數言之，在審查過程，屬於議長派議員二十二人士表示，相對回應議會預算被刪減三成，故應大砍縣府預算 40 億元(約為總預算一百五十億元的三成)。傾向支持縣府的議會少數派議員 15 人則建議小幅刪減 8 億元。

由於議長可提名各審查會委員，因此審查會的各分組皆為多數派所主導。雖然少數派議員希望爭取在大會能逐條審查，但未獲議長同意，故離席抗議並指責多數派議員非理性刪減預算；另一方面縣府官員卻始終苦無機會為預算案作政策辯護。

最後，議會表決通過大幅刪減南投縣年度預算約 31 億元，共佔預算總額五分之一左右，其中屬於縣府部分多達 29 億元。這個刪減比例幅度之大不但創下南投縣地方自治史的記錄，而較諸縣議會以往幾個年度對總預算案都僅作微幅刪減，甚至有全數照案通過之例而言，實可謂天壤之別，參見(表 5-5)所示。

表 5-5 南投縣政府 85-88 年度原編預算數及議會刪減數

年度	原編預算數	議會刪減數	刪減比例	審議通過數

85	12,399,299	53,125	0.4%	12,346,104
86	13,796,125	24	0.00017 %	13,796,101
87	13,779,914			13,779,914
88a	14,961,609	2,895,030	19.34%	12,066,578
88b	14,961,609	2,558,897	17.10%	12,402,712
88c	14,961,609	930,861	6.22%	14,030,748

備註：88a 係指議會原決議刪減數，88b 為覆議後刪減數，88c 為最終確定刪減數；單位：千元。

資料來源：南投縣政府，民國 87 年 b：6。轉引自江大樹，「地方財政困境與預算審議制度之檢討——南投縣之個案分析」，地方自治論叢，(台北：五南，民國八十八)，309。。

對此一大規模的年度預算刪減舉措，縣議會曾提出幾點理由與說明：

(一)南投縣歷年累積赤字高達五、六十億元，88 年度總預算案又再虛列赤字 38 億元，為防止財政缺口擴大，理應回歸正常體制之平衡編列。而且，彭縣長上任之初，亦曾指責議會對前任縣長時代所虛列的赤字預算並未善盡監督之責。(二)響應彭縣長所提共體時艱政策並向中央凸顯地方財政體制之不合理，應可爭取更多補助經費。特別是，所刪若干上級補助款項皆是行政院曾經答應，卻未真正兌現的補助經費。(三)縣府編列的浮濫預算項目甚多，包括縣政頻道五百八十萬元、縣長辦公室人事費五百多萬元、區域資訊服務中心人事費四百多萬元、委託學者專家規劃設計費兩千多萬元等。(四)若干急需編列預算者，縣府反而未予編列，其中包括國小學生健康檢查費、國中小學衛生檢驗費、義警人員四年一次的服裝費、信義鄉土石流防災經費、各單位參加體育運動所需經費等。(五)議會特別關心縣屬八千名公教員工薪水問題，故對人事費非但分文未刪，同時附帶意見要求人事費不得流出。(六)因虛列而遭刪除的上級補助款項，只要上級補助款項核下，縣府可以即送議會請求同意墊付，應不致有耽擱建設之虞。(七)本次刪減並非縣長所言是在報復議會預算遭砍百分之三十，否則對 150 億元總預算至少應刪 45 億元，

但議會僅刪除縣府虛列預算 38 億元中的 31 億元而已，不致影響縣政建設推行。<sup>141</sup>

綜上所言，議會主要係以縣府「虛列歲入預算」為由決議大幅刪減縣府歲出預算。從南投縣的財政結構可知，議會大幅減縣府的預算，主要是藉以打擊縣長的「優越願望」和「對等願望」。因此，事實上縣府各單位除人事費外，幾乎所有業務費、旅運費、維護費均遭議會刪除殆盡。其中包括全縣 13 個鄉鎮市的基礎建設、農業推展、民生福利與地方自治業務的各項預算，皆全數遭刪除。

面對此一嚴重局勢，彭縣長指出，縣議會所刪預算過於龐大，將使縣政運作陷於癱瘓，年度開始縣府員工只能領薪水，卻無辦公經費，縣政根本無法推動。他譴責議會必須對縣政建設落實負責，並表示不會接受議員們的政治勒索，希望議會能理性地在隨後臨時會中提出復議。但他這樣的發言，更是打擊議員們的「自尊」，如此，議會那有可能復會。

因此，議會非但未曾提出復議，相對地更有部分議員指責彭縣長所言「不會接受政治勒索」之語涉嫌誹謗，並且到地檢署按鈴控告。至此府會衝突顯已愈演愈烈，對立態勢進入白熱化的階段。<sup>142</sup>

### 三、預算案的覆議

#### (一)第一次覆議

南投縣八十八上半會計年度的總預算審查，縣府編列的預算遭

---

<sup>141</sup> 南投縣議會會訊，第十期：第 4 版。引自註 2，310。

大幅刪減，刪減率為 19.34%，使南投縣政運作面臨停擺的命運。依台灣省南投縣議會組織規程，「縣政府對本縣預算的議決案，如認為窒礙難行，應於該議決案送達縣政府三十日內敘明理由送請本會覆議，覆議時如有出席議員三分之二維持原議案，縣政府應即接受」。

因此，南投縣政府提出覆議案，希望縣議會基於全體縣民權益和地方建設發展之考量，儘速在六月底新會計年度開始前召開臨時會，恢復縣府原先所提(但遭審議刪除)之 29 億餘元預算。縣府提出申請覆議的預算項目總額，只比原先實際被刪數目少列一百三十五萬元而已。<sup>143</sup>

南投縣政府認為，年度議決案窒礙難行的主要理由如下：

(一)議會不法刪除二十七項政府依法應編列之預算，例如：建築管理、都市規劃、鄉道養護、違建拆除、工商管理、水土保持、病蟲害防治、林產推廣、國民教育、文獻編纂等，恐將造成許多中央法律無法執行。(二)本縣的各項建設相對落後，積極推動交通、水利、觀光、農業等工程及軟體建設，實為縣政發展當務之急。然而，縣府所編建設自籌款均被刪除，缺乏本縣的配合款，勢難爭取上級政府的補助款，恐將導致縣政建設全部停擺。(三)弱勢團體福利預算，亦有許多項目遭到刪除，如改善原住民部落簡易自來水、改善山地部落聯絡道路、殘障福利業務推行及設施補助等，影響相關族群的應有權益。(四)縣府公務運作的基本預算，包括文具紙張、公文打印、機械影印、設備維修、郵資及電話費等均遭到刪除，致使南投縣政府公文往返、新聞宣傳、文書庶務、法制管理、為民服務、財政戶政、人事政風等諸項業務，均將全面停頓。

---

<sup>142</sup> 同註 2，304-311。

<sup>143</sup> 我國地方預算審議制度對於未獲通過的預算項目，實務上係採「部分覆議」，而非「全案退回」的運作模式。根據新通過之地方制度法第 39 條規定，行政部門對於議會議決之預算，如認為窒礙難行時，應於三十日內就窒礙難行部分敘明理由送請議會覆議。同註 2，311。

面對縣府所提覆議案，縣議會以年度會期都已用完，以及無法確保有半數議員出席為由，拒絕召開臨時會。另一方面，縣府則另函請省府出面協調，同時爭取配合修正中央及省法規無法因應地方自治問題的部分。省民政廳隨後表達關切之意，並督促縣議會應於法定期間內召開臨時會。

且彭縣長曾公開表示，針對議員小型工程配合款問題，縣府願意在民意認同及預算許可情形下，找尋折衷方案，以優先滿足民眾與議員的服務需求。但是，議長派議員展現其「自尊」，認為這是縣長所提覆議案的「條件交換」，如果接受，無異證實議員都是以個人利益考量為先。部分議員同時要求縣府停播縣政頻道、裁撤縣長辦公室，覆議案才有重新審議的空間。然而縣長堅持縣政頻道的設立，有其正當性、必要性，不肯停播。

議會召開第三次臨時會，覆議案在兩派議員對峙，府會雙方依然堅持己見、不斷批評對手之爭執情況下，並未出現轉圜。會議當天，縣長堅持不回答與覆議無關的問題，議長派議員受到激怒，當場摔掉會議資料；少數派議員亦有氣得捏破瓷杯、割傷手部的流血事件，雙方不時言語衝突，會議再度不歡而散。

會議的第三天，覆議案進行不記名投票表決，結果 22 票贊成維持原決議，未達總數(37 席)三分之二。隨後，少數派議員要求重新理性審議，給縣長充分的說明時間，但未被議長接受；多數派強調逐項表決浪費時間，傾向提出修正案。會議的第四天，議

---

<sup>144</sup> 南投縣政府新聞稿，民國八十七年六月五日，版 1 9。轉引註 2，311 312。

會再度在少數派議員退席抗議下，以多數決通過恢復 3 億 3 千多萬元，其餘 25 億 5 千多萬元縣府預算仍遭議會刪除。

對此覆議的結果，縣議會強調：議會對於覆議案的審查相當理性，議會只是刪除一些虛列預算，縣長仍有相當挪支運用空間，同時表示，縣長缺乏溝通誠意，故一切後果應由縣長負責。<sup>145</sup>

然而，縣政府卻表示：議會未讓縣府有充分機會說明、辯護預算的政策主張，而且議會所同意恢復之預算項目，主要內容僅為部分的文具、紙張，至於其他各項業務、設備費和許多工程建設項目皆未同意恢復。依此預算規模，「縣府只能運作一、二個月，隨後仍將面臨斷炊窘境」，<sup>146</sup>因此縣府隨後審慎研究是否應再度提出覆議案。<sup>147</sup>

## (二)再覆議的提出

而縣府經考量後，八月二十二日再提覆議，但議長展現其「氣魄」，於八月二十四日遭議長直接退回。

議長的理由是「年度預算案已在五月依法三讀完成審議，而縣府在六月以窒礙難行，送覆議的 29 億元預算，亦經議會於七月召開臨時會完成審議，同意恢復三億多元，且附帶決議如有急迫性、必需性，或獲上級補助的事項，都可以隨時向議會提出墊付案」。因此，不必再勞師動眾召開臨時會。可知議長要縣府提墊付案的用意是，維持縣會制衡縣府能力，即保持議會「對等願望」，並繼續限制縣長的「優越願望」

---

<sup>145</sup> 南議議會會訊。第 12 期，版 3。轉引註 2，312。

<sup>146</sup> 南投縣政府新聞稿。民國八十七年七月四日，版 1。引自註 2，313

議長更強調：「縣府提出覆議案的再覆議案，完全沒有法源根據，同時動輒以窒礙難行為由一再提出覆議，如此將會沒完沒了；況且，縣府若要提出再覆議案，亦可早作決定，卻拖延至週末假日才送議會，顯然有違誠信原則」。<sup>148</sup>

### (三)上級協商

後報請省府協商，縣長堅持不再重回議會審查，希望由上級直接裁決。後經省府省私下不斷協商，至八十八年一月十四日雙方才達成共識再重回議會審查。

協商之結論：

- (1) 同意恢復縣府預算 16 億餘元，其中主要包括上級補助單位已核定補助之 15 億元、預算法設置之第二預備金 2400 百萬元，為維持平時業務推展所須之經費 9500 百萬元。
- (2) 刪除經常收支項目中議會認為較具爭議性之支出，如縣政頻道 580 萬元、縣長辦公室人事費用 560 萬元，竹山及埔里地區資訊服務中心人事費 283 萬元等。
- (3) 另為尊重縣議會職權及兼顧府會互動情形，請縣政府以向縣議會提請再覆議方式處理，並依再覆議案審議通過之恢復項目，相對調整歲入數額，以維持歲入、歲出平衡。
- (4) 其資本性經費 7 億 7 千餘萬元，請依業務需求情形以墊付或追加預算方式辦理，而且並同列入且優先執行議員建議小型工程配合款一億 1,700 萬元、對團體補助費 2590 萬元，以及縣議會原先概算擬編而未列入之經費 4452 萬元；其他資本性經費，俟有

---

<sup>147</sup> 同註 2，311 313。

<sup>148</sup> 同註 2，315。

財源方予執行。<sup>149</sup>

但縣府仍以財源短絀為由未編列議員配合款，議會概算未編列部分，須俟爭取到省府補助才考慮提出墊付。縣議會質疑縣府的誠意，府會再度陷入僵局，後經地方人士居中協調，會議才得以順利召開，而第二次再覆議議會仍刪減縣府編列之預算 6.22%。

嗣後，縣府立即向議會提出 5 億 2 千餘萬元的墊付案，其中包括縣議員配合款、縣政頻道製作費及縣長辦公室人事費；至於有關議會的四千餘萬預算恢復案，縣府認為毋須再提審議，可由議會行辦理墊付。然而，縣議會不滿縣府違反省府裁決，依然將縣政頻道及縣長辦公室等費用編入；同時反對縣府要求大幅提高透支金額，謂因此而使議會背負淘空縣庫惡名。二月二十五日，議長再次展現「氣魄」以「議員不願接受縣長的嗟來食」為由，同時退回縣府所提墊付案與提高透支金融案。另外，議會程序委員會也退回縣府所提向省建設基金貸一億餘元案，這將使縣府無法得到原先爭取到七億多元的上級補助款所應分攤之工程配合款，並可能導致這些補助無法執行而被收回，造成縣政建設損失。

150

雙方的怒火乃延燒至第八十八年度下半年及八十九年度的預算審查。

## 第二節 八十八年下半年及八十九年度預算編審之爭

---

<sup>149</sup> 同註 2，322 323。

<sup>150</sup> 同註 2，323 324。



## 壹、八十八下半年度及八十九年度質詢的爭議焦點

縣議員在八十八年下半年度及八十九年度的質詢焦點在於南投縣八千名公務員薪水緩發的問題上。當然，焦點不僅只此，還包括「縣府發包門檻降低」，「議員質疑公共工程中心主任王仁勇人格操守」，「議員要不到工程發包資料光火」，「議員質詢計畫室主任蔡碧雲其夫不法領取顧問費而遭其夫控告」，「日月潭中央化與地方化」之爭等問題。但薪水緩發事關公務員的生計，議會為公務人員生計請命而攻擊縣府，使府會間爭鬥更形激烈化。

其實這問題在民國八十七年的三月就曾發生過，當時議會已通過十五萬元的透支案，但彭百顯以節省縣府利息支出為由暫緩發放薪資，引起縣長派和議長派的議員同時責難。尤其，議長派議員指責彭縣長的作法是為了凸顯縣府財政的困境。這一事件對彭縣長的傷害最大，尤其八千餘名的公務人員，在南投縣是強有力的中產階級，特別是老師和警察。他們口中的不滿，對彭團隊的傷害性最大。當然議長派的議員不會放過此機會，必定對此大作文章。

而縣府在民國八十八年的三月份又不斷發佈消息，指出縣庫沒錢無法支應四、五、六月薪資，希望議會通過透支案，以利薪資的發放，但議會都沒有通過。在第五次臨時會結束前，議會議員林建營提議交由議長於休會期間全權負責，議長的「自尊」受到承認，總算才准透支五億元。<sup>151</sup>但薪資發放的問題至六月時仍有困難，適值第三次定期大會新年度預算的編列，由於縣府曾有過

---

<sup>151</sup> 自由時報，民國八十八年四月十八日，頁 13。

緩發薪資的紀錄，因此薪資的發放再度成為焦點，其激烈程度更甚以往。

在第三次大會縣政總質詢的第三天，五月二十八日縣府發佈新聞指出，因應年度即將終了，縣庫資金調度迫切需要，以最速件函請議會支持提高台銀南投分行尚未同意的二十億元透支額度，以應周轉需要。

縣府強調，六月份面臨龐大資金給付壓力，諸如員工薪津四億五千萬，向省府融資二億元必須在六月底前歸還省庫；日前向專戶調借十億元周轉金，須於年度結束前歸墊外，尚有部分工程款移作發放員工薪水的財源和積欠台銀三年公教人員退休金優惠存款差額利息九億元。而縣府四月間曾去函議會同意向台銀南投分行增加透支額度廿五億元，但議會僅同意增加五億元，在財政周轉困窘下，縣府仍希望議會能再同意增加餘額廿億元。

議會指出，縣府事先未做溝通，甫接到縣府透支公文，縣府便大發佈新聞，這種作法無法讓議員的「自尊」受到承認。且縣府一口氣透支借款額度就要二十億元，簡直是膨脹借支，讓縣府有更多借款可以運用。而縣府在四、五月就應陸續有牌照稅、房屋稅共七、八億元的收入，議會反質疑財經專家為何老要借款。<sup>152</sup>

針對縣府八千名員工六月份薪水尚無著落，當縣議員林民政於質詢更進一步追問有無權宜措施時，彭百顯更語出驚人表示，將向社會善心人士募款來付利息發薪，但仍希望議會支持透支借款案，使社會大眾知道縣府真的沒有錢發薪水。林民政更建議縣長

---

<sup>152</sup> 自由時報，民國八十八年五月二十八日，頁 13。

彭百顯發放本票或支票讓員工應急，由縣長簽章發給員工，讓員工急需時可質押。彭百顯亦同意此為不錯的構想，但希望議會能背書。

議長鄭文銅指出，議會職責在監督縣政府經費的運用，不是要和縣府同流合污，增加縣民負擔。縣府有財政困難，議會當然會幫忙，可是絕不能一味借錢，既然二十億元是短期周轉，就應有償還計劃，不能將後代子孫的錢都花光。

縣府指出縣收財源不豐裕，所有稅收全數充作人事費用亦不足之前，議會同意增加五億元的透支額度，且已用於員工考績獎金及零星支出，而房屋稅目前只有五千九百餘萬元收入，加上縣庫餘額，仍不足以支付員工薪水。<sup>153</sup>

但在此同時，鄉鎮公所的單位或團體，突然間獲得「贈送」一本週刊，它的封面主要有專業評鑑的全國縣市長，彭百顯第一名，主文封面故事則為「彭百顯、叫伊第一名」。文中稱南投縣政府在內政部營建署主辦的擴大國內需求方案、創造城鄉新風貌補助方案，由三個單位承辦的期中督導報告中，在各縣市政府承辦單位的行政績效評比及各縣市政府承辦單位綜合評比兩項中，獲得第一名。由於該週刊是以彭百顯為封面故事，很明顯是為縣府宣傳，然而，在縣府無錢發放八千餘名員工薪水的情形下，卻還有錢廣寄宣傳物，也實在令員工難以消受，縣議員更籍此大作文章。<sup>154</sup>

六月七日縣府八千名員工薪水尚無著落，縣府認為若議會能支

---

<sup>153</sup> 自由時報，民國八十八年六月二日，頁 13。

<sup>154</sup> 中國時報，民國八十八年六月六日，版 20。

持透支借款案，將可順利解決問題，且將透過縣議員利用縣政總質詢時間為薪事努力。南投縣審計室主任何志明建議，穩健財政應得量入為出，南投縣就是估列太多而未實現，支出又未相對控減，才使縣庫出現調度失當局面。

為解決薪水無法如期發放窘境，財政局長何麗容赴省府相關廳處求援，縣長彭百顯也利用南下參加城鄉風貌展覽會的機會向行政長蕭萬長尋求奧援，唯至下班時刻，縣府仍無法對六月份薪水何時發有明確時間，只有頻說抱歉。

由於上級對南投縣相關補助如每月統籌分配稅款和其他補助款，早已核撥下來，南投縣府的補助款已然不會再下撥。鑑於外援沒錢，縣府認為尋求議會支持透支借款案，透支借款從現有廿億元提高至四十億元，若不成也應先解決員工薪水所需數額四億五千萬元。縣府已策動部分縣議員將於八十八年六月八日縣政總質詢中再度請議會同意縣府透支借款案，早日解決八千名公務員薪水一事。

對南投縣府多次薪水發不出來、延後發放和財政赤字問題，審計室主任何志明指出，南投縣府從八十三年起至八十七年間，年年預算虛列補助，從十七億元一路擴張至三十三億元，在虛列補助未實現，支出又沒有相對控減之下，致使赤字累計一路增加，才會出現周轉困難。任何人都應知道，穩健的財政係量入為出，應在有限的財源中施政，勿過度膨脹，至於財政結構不當，可循體制反映進行修法。<sup>155</sup>

但事實上，議會已同意縣府透支二十億元支付薪水等不足，縣府竟指議會對其借款一概拒絕，蓄意污蔑、踐踏議會，應嚴正糾

---

<sup>155</sup> 自由時報，民國八十八年六月八日，頁 13。

正。議長鄭文銅質疑，警政廳專案補助南投縣警察局人事費，議會早就同意墊付，這筆錢到哪裡去，即使是縣府其他公務員薪水有問題，至少警察局人事費是上級單獨補助，為何不發放？警察局長陳銘烈表示，錢由縣府統籌調度才未發給警察薪水。

宋懷琳、李添興、林永鴻、熊俊平等縣議員指出，最近縣府有房屋稅、牌照稅、交通罰款、空污費等六億元以上收入，為何會發不出四億五千多萬元薪水，要求財政局長何麗容公佈縣庫的數字，是否有錢不發薪水，以逼議會同意縣府增加透支額度？

何麗容以庫款為機密不能公開為由，迴避縣議員質詢，並指至六月底縣府要支付的金額達三十餘億元，至於庫款有多少錢，縣長彭百顯表示，就是不足以發放員工薪水，即不足四億五千萬元，倘若公佈庫款，可能會影響包商財務，甚至造成糾紛。

對於上級專案補助警察局人事費卻無法發放一事，縣府稍後發佈新聞稿表示，縣庫財源係統收統支。由於歷年來財政赤字已達三十七億元，尚未彌平，造成縣庫資金匱乏，為維持縣庫正常運作，只得先用上級撥入的工程款或其他指定用途輔助費，致警政人事費雖已入庫，但縣庫仍不足發放員工薪水，所以未發放。<sup>156</sup>

六月十一日在縣議會進行縣政總質詢最後一天，甫開議會，議長鄭文銅以沈痛心情要求警察局加強縣議員安全維護。他指出，近日為縣府八千名員工六月份薪水何時發向縣府質詢，不料他的服務處和熊俊平、楊明山等縣議員服務處竟連續遭到民眾以威脅口吻要求議會不得再為薪水發放逼問，否則將沒命，這嚴重影

---

<sup>156</sup> 自由時報，民國八十八年六月十一日，頁 13。

響民代的生命安全。

卓文華、楊明山、林永鴻、許阿甘，李合元，李宏文和宋懷琳等縣議員，抨擊縣府六月份公務人員薪水遲遲未發放。縣議員並要求縣府公佈縣庫帳目讓民眾了解縣庫是否真沒錢，還是故意拿員工當作提高透支借款額度的籌碼。唯縣府卻遲遲不肯提供資料，且今又有縣議員遭到電話恐嚇，縣議員尊嚴受到踐踏，為達沈重抗議，於議場中戴上口罩一字排開，並揚言罷審預算。

議長鄭文銅則裁示三項聲明：一、要求警方以積極態度保護縣議員身家安全。二、縣府有關單位儘速支付八千名員工薪水。三、全縣民眾共體時艱為民主政治共同奮鬥。警察局長陳銘烈表示，已責成縣內各分局員警對轄內縣議員住家、服務處加強安全維護，並對恐嚇電話進行蒐證，若有具體事證將移送法辦。彭百顯表示，縣議員質詢遭到任何暴力恐嚇、威脅等事都不足取證。議會要的資料，依法能給一定給，若不能給也希望議會尊重。<sup>157</sup>

議長鄭文銅指出，縣長彭百顯答詢時坦承，八十七年三月薪水遲發為凸顯財政結構不合理，企圖影響財政收支劃分法的修訂。鄭文銅亦表示對這種犧牲南投縣府八千名員工生計，踩在縣民肩上當強人，換取上全國版媒體打個知名度作法感到遺憾。

縣議員熊俊平則建議上級調查縣府是否有能力調度卻不調度發放薪水，還是真的無法調度出四億五千萬元來發放薪水。如果真的沒錢，縣議員們願意請議長同意增加借款以發放薪水，否則縣府便是藐視議會及縣民。縣議員林永鴻亦指出，南投縣自有財

---

<sup>157</sup> 自由時報，民國八十八年六月十二日，頁 13。

源不多，虛列預算太多，屆時上級若不肯補助，南投縣至八十八年將出現一百八十一億元的赤字。

一名民眾對縣府遲遲未發，著「即速發薪，維人民權益，無欲則剛，無求品自高」的衣服於旁聽席，經議會人員溝通後才離去。縣長彭百顯表示，縣庫的錢為機密，縣庫真的沒有錢發薪水，倘若公開數字，將會成包商跳票甚至發生財務糾紛。財政局長何麗容指出，日報表屬機密，縣議員建議私下說明，縣府可以研究或換個方式向議長報告縣庫金額。<sup>158</sup>

縣議員對縣府以「機密」為由拒絕議會監督縣庫，提出八十六年議會審議通過縣府所提的縣庫管理辦法，依規定代辦縣府公庫的行庫，必須將資料逐日報議會，顯然公庫不是機密。縣府財政局長何麗容表示係其疏失，不過縣府每月財務確都有送議會。

議長鄭文銅裁示，由議會主計主任和縣府財政局長一起到台灣銀行調資料，如果銀行拒絕提供資料，議會將決定更換行庫。縣議員熊俊平、宋懷琳、李合元、林永鴻等人繼續就縣庫內到底有沒有錢提出質詢，並要求縣府公開縣庫金額。縣長彭百顯再度強調，縣府沒有停止發放八千名員工的薪水，縣庫金額是機密，倘若公佈，恐會造成包商跳票」等情事。

縣府於十一日晚發佈新聞指出，中央體諒縣府發薪困難，同意周轉二億元應急，縣府可望儘速在下週發放薪水，不過仍希望議會能儘速通過透支款項，以供縣庫周轉。六月十七日雖然定期會已結束，南投縣縣府八千名員工六月份薪水終於發了，但議長鄭

---

<sup>158</sup> 同上註。

文銅召開記者會指出，縣府可發薪水卻不發，藉沒錢發八千名員工薪水一事勒索增加縣府透支額度，達到縣府方便花錢的籌碼。縣議員熊俊平、莊文斌、李宏文、曾芳春、宋懷琳等均出席記者會表達關心。

鄭文銅指出，上午向台銀人員查證，結果發生六月八日當天，縣府在台銀透支額度一度還有十四億元，要發薪水絕對足夠，唯在議會欲查帳之時，縣府便將十億元轉到別的戶頭，造成透支額度不足以發放員工薪水所需的四億五千萬元。

鄭文銅強調，早就聽說縣府在透支額度上動手腳，而這些小動作使八千名公務員、近四萬名員工家屬，遲遲沒有薪水可用，生活遭受衝擊。為使真相清楚，議會將行文縣府答應台銀把八日的透支日報表送議會，若縣府不同意，將透過縣籍立委質詢，由國庫署查縣庫的帳。

彭百顯指出，縣府為行政機關，言行代表政府信譽，不可能拿員工生計當籌碼，十億元係基金和專戶金額，當初係為降低透支款利息而存入縣庫。鄭議長明知基金得專款專用，卻又誤導視聽，對南投縣有此無知的議長感到難過，況且縣府積欠工程款達七十億元，若不能優先支付，未來造成包商跳票而衍生社會秩序、經濟活動不安，遠比未發放員工薪水還嚴重。至於縣府轉帳的十億元何時存入縣庫又何時轉出，十億元又是那些基金、專戶，彭百顯不願正面答覆，只強調那些不是重點。<sup>159</sup>

綜上所述，府會就公務員薪資之爭，議會除了為公教人員請

---

<sup>159</sup> 自由時報，民國八十八年六月十八日，頁 12。



命，也想藉此了解經費的運用，其涉及了「調查權」和「調閱權」，黃錦堂教授曾就此提出見解：

「就文件的調閱權，早先省縣自治法未有規定。向來實務係依釋字第 325 號。依之，立法院不享有調查權，蓋此乃監察院所專享。至於文件之調閱權，立法院得經由院會或委員會決議要求有關機關就議案涉及之事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，但儘管如此，受要求之機關仍得依法律規定或以其他正當理由加以拒絕。而實務上，對調查權，調閱權的運用，一旦遇有爭議，則議會中之多數派便會決議送檢調機關或監察院。」<sup>160</sup>

因此，彭縣長不吐露實情，議會也無可奈何。

## 貳、八十八下半年度及八十九年度

### 一、 預算編列

#### (一)預算編定前的府會舌戰

民國八十八年三月四日，在縣府即將進行編訂預算前，縣長彭百顯對議會以看緊荷包為名審查預算，要求縣政府記取經驗。八十九年編訂預算時，不排除只編人事費、業務費和旅運費，此舉引起議會不滿。議會表示，南投縣既是窮縣，縣議會更應該善盡為民看守荷包的責任，縣議員主要是監督縣府不必要且浪費性的開支，如縣長辦公室人員、竹山及埔里地區資訊服中心人員人事費及縣政頻道、張深切塑像等鉅額的開銷。

議會指出，彭百顯要求縣政府人員不必浪費精神編預算，只編人事費、業務費和旅運費。其實，縣府預算要怎麼編，與議會無關，但議會希望縣府「多做事，少說話」。因為，南投縣既然財政

---

<sup>160</sup> 黃錦堂，「地方府會法制化之研究」，地方政府論叢，(台北：五南，民國八十八)，218。

困難，就要多向上級政府拜託，請求上級補助支援，而不是天天怨天尤人，甚至批評上級的財政制度不當，如此只能得到反效果，上級並不會理會南投縣的困境。

南投縣自設縣以來，的確「年年難過年年過」。但今年南投縣交通罰款收入一、二億元，空污費收入一億多元，議長在省府協商時，向省府爭取確保十三億元補助款，免於像其他縣市一樣被收回；另外，去年(八十七年)一月初，也同意縣府向台銀透支十五億元，這些都是前所未有的，財源應該比往更充裕才是，但目前錢都用到那裡去，是議會及縣民的共同疑惑。

針對議會的反詰，縣府解釋說，南投縣長期以來稅收不足以支付人事費，上級未能因應實情，就制度面解決。因此截至八十七年度決算赤字已達三十七億元，未償還債務也高達八億餘元，加上八十八年度收支短差三十億元，總計南投縣財政缺口達七十五億餘元。即便交通罰款等收入全數入庫，亦僅能作為彌補決算虧絀而已，不能作為八十八年度預算或追加預算的財源。至於透支案，縣府表示，均在縣庫統籌作為調度資金，充作薪水發放、填補移作人事費的工程款財源。

對於議會一再抨擊的縣政頻道製作費和縣長辦公室、竹山及埔里服務中心人事費，縣府堅不鬆口，表示都是屬於必要的設置。縣府尤其強調縣政頻道是以強化為民服務、滿足民眾知的權益為出發點，刪減多項平面文宣印製費而集注以赴，節省丟公帑而不是浪費性開支。<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> 中國時報，民國八十八年三月四日，版 17。

而在南投縣議會在臨時大會召開前的程序委員會，決議退回縣府提案的「擬再向省建設基金申貸案」及「提高向台銀辦理透支款項限額由十五億元提高為四十億元」，理由分別是縣府未將地方配合款吸收及不願擴大財政赤字缺口。縣府認為議會的作法將打擊縣政建設，表達強烈遺憾，並請議會審慎同意。

縣議會第五次臨時會議長鄭文銅於致開幕詞時，率先抨擊縣長彭百顯「一天到晚對外放話，說議會如果刪除明年度預算，那麼就只要求主管編列人事費、旅運費就好」，或者說「如果議會刪除明年度預算，刪得只剩下人事費，你也只好認了」。鄭文銅說，縣府預算到目前為止都尚未編好，縱使神仙也不能肯定未來縣議員要如何審議，彭百顯即搶先將責任往縣議員身上推。且審議預算是縣議員的權利，看守縣民荷包更是縣議員的義務和責任，預算編列不合理，當然可以刪。何況以今年度為例，議會通過一百三十九億元，即使扣除八十億元，尚有五十九億元可以推動縣政，怎能一再誤導縣民說議會只通過人事費或縣府根本沒有錢辦事？他抨擊彭百顯是胡說八道！

簡榮梁質問彭百顯說明縣政府究竟有無流用人事費。彭百顯表示縣政府的課稅收入一年只有廿多億元，加上三十億元的上級人事補貼，每年都短絀三十億元，希望議會可憐可憐八千名員工和承包縣屬工程的廠商，核准透支案，以便縣政府周轉使用。簡榮梁接著表示，在歲入不足的情況下，縣政府有流用工程補助款到人事費的情形，根本沒有將人事費流用出去的情事。當面批判議長誤導縣民。議長和議長派縣議員立即就八十七年度決算請教審計室，南投縣是不是真的發不出薪水，以及議會人事費分文未刪，彭百顯將員工薪水用到那裡去了？

審計室回稱人事費一般都列在「經常門」之下，<sup>162</sup>而縣政府八十七年度決算的經常門仍有剩餘去支援「資本門」之下，<sup>163</sup>縣議員們譁然，並且交加指責縣政府和簡榮梁。簡榮梁疾言這是他的發言時間，議長忿而要簡榮梁明年努力一些，去選議長，隨即敲下議事槌，宣布休息十分鐘，一場府會僵局才告懸住。<sup>164</sup>

議長鄭文銅在為議會臨時會致閉幕詞時強調，審計室向議會進年度決算核報告時，透露八十七年度總預算經常門執行結果，經常門尚有結餘轉為資本門支出。他說，人事費位於經常門之中，在經常門有剩餘的情況下，不應該有「發不出薪水」的情形，縣長卻動輒以「停發員工薪水」、「停發包商工程款」做為向中央抗爭或威脅議會同意借貸的籌碼。

鄭文銅抨擊說，上級政府按月專案補助人事費三億多元，而且每年都補助南投縣一百億元以上，縣長卻經常說「南投縣自有財源才廿多億元，加上統籌分配稅三十億元，總共五十多億元，連人事費都不夠支出」。如果這是事實，那麼歷任縣長時代的員工薪資從那裡來？他們任內的建設經費，又從何而來？並強調說，薪水關係八千多名員工的受薪水權，更影響三、四萬眷屬的基本生計，縣長不應該每個月都恐嚇停發薪水，造成縣屬員工家庭現實生活的威脅和精神上的壓力。

縣府事後發佈新聞表示，經常門中可以實際支應到人事費的只

---

<sup>162</sup> 經常支出包括各機關學校所需之人事費、經常業務費、公教人員退休撫卹、福利互助金及公教人員各項補助、鄉鎮市補助、預備金、賠倘準備金等。同註 8，89。

<sup>163</sup> 資本支出，包括充實各國中小校舍設備，縣鄉道路橋樑興建及改善等工程、改善水利河川工程，產業道路興建及維護，充實消防設備等，同上註。

有七十五億餘元，其餘均有指定用途，而經常門支出中人事費即達八十四億元，南投縣自有財源無法支應經常支出絕對是事實。依照現行預算規定，建設經費，歲入編列卻在經常收入，而歲出卻編列在資本支出，因此造成剩餘之假象和矛盾，實際狀況應該是資本支出有剩餘，而經常支出為短絀。縣府財政困難，主要是歷年財政赤字累積的結果，以往缺口不大，勉強可以因應，如今缺口激增，遇上縣庫調度困難時，就會出現無法發薪水的困難，今年四至六月即是這種低潮期，絕不是縣政府在恐嚇什麼人。<sup>165</sup>

## (二)補助無著落，預算難編

下年度縣政府預算歲入短差上百億元，加上省府的例行性建設或社會福利補助尚無著落，使得南投縣政府面臨不知如何編列下年度預算的窘境。縣長彭百顯認為這是全國性的共同問題，他積極向上級反映爭取，他強調，依法應該編列、攸關人民權利的延續性措施和他向縣民承諾的施政目標且都不應該打折扣。

縣府自民國八十八年三月十五日開始，由主任秘書賴文吉主持，初審各單位下一年半的概算。但由於往年省府補助的數十億元預算，面臨精省影響，例行補助迄至目前上，均未明確核定下來，中央甚至還要求各縣市自行吸收納編，縣府主秘賴文吉十六日在縣政會上形容此舉對南投縣無異是雪上加霜的打擊，他說歲入嚴重差短如何編列？

彭百顯在會中表示，政府施政應有「一致性」和「延續性」原則，以照顧民眾應有的權益，原由省府補助的基礎建設和社福支

---

<sup>164</sup> 中國時報，民國八十八年三月二十日，版 20。

<sup>165</sup> 中國時報，民國八十八年三月二十三日，版 20。

出應該繼續編列，這也是議會審查上年度預算時的要求。他要求各單位儘速彙整釐列往年上級補助項目對照，以便他據以向上級爭取。

縣府表示，依初步彙整統計，未來一年半的縣府預算規模（尚不包含議會預算和災害準備金），歲出約二百三十四億元，其中正式人員人事費就佔一百四十五億元，但歲入卻只有一百三十四億元，相差約一百億元。尤其，原先省府對本縣各項建設、社會福利、退休撫卹等補助，近三十億元至今尚無著落。其中又以建設、社會、民政、計畫、農業等單位影響最大，每單位幾乎都減少一至三億元的補助。縣府指出，下年度縣府又必須增編警政和消防預算約三十五億元，兩者累計，就至少增加六十五億元的財政負擔。<sup>166</sup>

### (三)預算編列，縣府放低姿態

彭縣長於四月十九日晚召集縣府一級主管在縣長公館檢討八十九年度總預算案，以未見「重大突破」為由，指示重新檢討。並指示主秘賴文吉為預算審查小組召集人，負責與縣議員協調溝通，至於議員建議小型工程配合款將以尊重全數編列。

彭百顯於縣政會議中指示預算編列三原則包括「法定預算」、「人民權利延續」與「施政承諾」（優越願望）等均應透過預算反映，可知縣長的仍堅持其「優越願望」。初編預算中有許多施政內容並未列入，彭百顯以未見「重大突破」的說法要求所屬各單位重新檢討增修預算內容。在彭百顯要求下，各單位重新編列提出預算，經財主管單位初步統計，八十九年度總預將高達二百一十

---

<sup>166</sup> 中國時報，民國八十八年三月十八日，版 20。

六億元。主計室解釋，八十七年度總預算經覆議確定後總計約一百四十億元，此次係編列長達一年半的預算，所以才會使額度增加。

為使總預算案能順利通過，彭百顯則指示主秘賴文吉任預算審查小組召集人，全力與縣議員溝通協調，而財政差短的問題將透過爭取上級補助與辦理透支款項賒借周轉以資解決；至於包括議員建議小型工程分配款等縣議員關心的預算項目，彭百顯也同意予以尊重編列，將於八十八年度下半年度與八十九年度合併編入額度為九百一十萬元。<sup>167</sup>

## 二、預算的審定

### (一)縣府六項提案納入議會議程

南投縣於民國八十八年五月十七日召開定期會針對縣府與縣議員提案進行審查，縣府提案八十八年度下半年與八十九年度總預算等共六項提案均順利納入議程，僅縣有財產出售案被退回。

南投縣議會於定期會前，召開程序委員會，正副議長都因故缺席，由縣議員李合元代理主持會議，與會程序委員對於各項提案都有共識，因此經過一個小時討論即告散會。

縣府在此次定期會中共提出七項議案，其中以總預算案最受注目，程序委員經過短暫討論即通過納入議程，僅有財政局提案南投市三塊厝二二六之三地號與南崗一路三七五號房屋的縣有財產出售案被退回。

---

<sup>167</sup> 自由時報，民國八十八年四月二十一日，頁 13。

縣府指出，總預算案於四月三十日法定最後期限前送達議會，最後編成的總預算歲入為一百八十五億六千萬元，歲出為二百一十三億八千萬元，惟在上級補助款不足彌平預算短差下，仍無法改善財政困窘的狀況。<sup>168</sup>

## (二)編列預算縣主管拜訪縣議員

縣議會將於民國八十八年五月十七日召開定期會審查縣府下年度預算，為使預算順利過關，縣府各單位主管於十三日開始分組拜訪縣議員，縣長彭百顯也準備於定期會召開前拜會議長，營造良好的府會溝通氣氛。

縣府新任財政局長何麗容首先帶領縣府部分主管拜會議會第二組縣議員，說明預算編列情形，希望縣議員了解縣府財政現況，包括說明預算係編列未來一年半、縣議員關切小型工程款建議案，不僅追溯先前未編列者並從原本三百萬元提高至四百三十萬元。未來一年半，議員小型工程款建議款達九百一十萬元，縣府依先前府會於省府協商結論，從善如流，於社會科科目中編列一百萬元，另外八百一十萬元則編列於建設局。對議會此次編列於建設局中的三億餘元預算，縣府相當尊重，分文未刪。並聽取縣議員對地方建設，縣府行政作業等意見，強化府會兩方溝通。

其他三組主管也陸續拜訪各分組縣議員。主管除了拜訪縣議員外，也將分組召開連繫會議，相互評量各縣議員預算及縣府施政的觀點。此外，縣長彭百顯為展現其誠意，也透過電話邀請甫從美國進修返國的議長鄭文銅一起參與蕭萬長院長巡視集集攔河堰的行程。<sup>169</sup>

## (三)定期會登場

---

<sup>168</sup> 自由時報，民國八十八年五月七日，頁 13。

<sup>169</sup> 聯合報，民國八十八年，五月十三日，版 18。自由時報，民國八十八年，五月十三日，頁 13。



南投縣議會第十四屆第三次定期會登場，議會先召開內部會議，內部會議由議長鄭文銅主持，縣議員們先聽取議會主秘陳良鴻說明議會未來一年半預算編列情形，並對縣府預算編列情形進行了解，隨後縣議員抽籤安排質詢時間。這次定期會自五月廿日至廿五日為單位業務質詢、縣政總質詢於五月廿六日至六月十日止，首日的會議將由議長鄭文銅主持，接著由縣長彭百顯進行施政報告，縣府主計室也將報告八十八年度下半年和八十九年度總預算編製情形。

縣議員們對於縣長彭百顯日前率主管赴議會說明總預算編制，對縣議員建議的小型工程款多能如數編列，且對議會的預算相當尊重，預料定期會預算審議過程應較和諧，不過縣議員們仍展現「氣魄」表示，縣府浮編的預算仍會嚴格監督。

南投縣議會定期會首日，雖然府會近來風氣較和諧，但縣議員們對未來一年半預算差短高達七十九億元有意見，強調不應拿下一代的錢給這一代享受，未來審查時，先自行刪減議會預算，再刪減縣府部分預算。

縣議員們對縣府日前以「交換」條件相互增加預算金額產生歧見，有縣議員認為議會不應增加一千二百萬元預算，使赤字高升，且縣府預算又膨脹至十一億元。縣議員們將先自行刪減增列的水管修護費等，再刪減縣府增列的道路養護費四億元。

議長鄭文銅提出「府會利益放兩邊，民眾利益放中間」的主張，要求縣府主管不要光說不練，尤其是財政困難，不要規劃一些不切實際的重大建設(尤其是縣長「優越願望」)。而對於縣議員所

關切的公教人員薪水發放問題，如果縣長要議會同意其向銀行貸款才能保證發放薪水，那麼預算審查到底有沒有用？希望縣府能以爭取補助代替借款、經營基層代替不切實際的規劃。

縣議員楊明山、熊俊平等對某媒體指縣議員林建營曾親眼目睹一名縣議員對某學校校長毛手毛腳，指與事實不符，對該名縣議員影響很大：林建營當場發誓未說過此事，縣議員們認為該記者和縣長關係匪淺，要求彭百顯能具體處理；唯彭百顯答覆未獲認同，致使縣議員擬刪減新聞股編列增加的八百餘萬元文宣費。如此，打擊縣長辦公室的作為。

卓文華議員並詢問彭百顯有關副縣長人選為何遲遲未定案，彭百顯答覆，副縣長人選得考量辦公場所、經費等，對人選的地域性及男女性別他並無意見。對副縣長人選未定案，縣議員擬將縣府編列副縣長座車一百萬元預算刪成一元，待人選補足後再辦追加。<sup>170</sup>

議員陳錦倫於六月十一日，對縣府預算編列提出嚴肅糾正。他指出，縣府新聞股編列宣導費二千餘萬元、分離式攝影機七十萬元、傳真機廿二萬元、教育博覽會三百萬元、「玉山運動」三百萬元、縣慶五百萬元等均採本預算編列，反觀弱勢族群的身心障礙經費、貧困學生營養午餐補助等卻以預估編列，倘若這些預估經費上級不補助，縣府豈不執行？建議縣府要實在做事，不要過度包裝。<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> 自由時報，民國八十八年五月二十日，頁 13。

<sup>171</sup> 自由時報，民國八十八年六月十二日，頁 13。

南投縣議會六月十四日舉行下年度總預算案審查前內部會議，日前分組審查預算時，議長鄭文銅即建議縣議員應確實審查、嚴格監督，因此分組審查時只對有疑義部分要求縣府人員說明，並未做實際刪減，全部意見留在聯席審查會中討論。

內部會議甫進行，縣長派議員簡榮梁和林建營等便分別發言，指縣府既已編列縣議員每人有九百一十萬元小型工程配合款，縣議員們即應支持縣府預算，使其全數通過。此語又傷害議長派議員的「自尊」，引起他們鬥爭的意志，指出縣議員職責就是確實監督縣府，浮編預算應予刪除，縣議員又不是狗，人家丟骨頭就撿。隨後簡、林兩名縣議員強調要保留發言權至大會，便離開議場，聯席會議氣氛頓時變得凝重。

縣議員認為彭縣長出國時總預算原編二百零一億元，回國後就增加為二百一十七億元。然縣府實質歲入只有一百三十八億元，差短達七十八億元，若扣除虛列數四十六億元，尚有三十二億元為賒借收入，加上目前縣府透支借款二十億，若議會讓預算全數通過，縣府借款數將達五十餘億元，財政拮据的南投縣將債台高築，無法對後代子孫交代。因兩派縣議員意見無交集，於是進行至第一審查會單位預算結束時就停止了，其餘則留至大會討論。縣府下年度預算，包括縣府財政局、主計室和縣屬附屬單位預算幾乎全數過關，而有關新聞宣傳、縣長對社團補助費、副縣長座車費和規劃費等約十二億元則將列為刪除項目。

民國八十八年六月十五日，南投縣議會審查縣府下年度總預算二百一十七億元案，經四次休息溝通，兩派縣議員歷經五度表決，縣長派議員均告失利，便提早離席放棄審查，經長達六小時審查，

議會共刪除廿億元預算。

二、三讀會時，不僅氣氛詭譎，兩派議員則延續前天聯席審查會的攻防態勢，使得第一審查會縣議員意見相左，經採逐條討論，歷經四小時多次表決和討論才進入第二審查會討論。包括政令宣導、專案行銷、副縣長座車和攝影機等均遭刪除。有關建縣五十週年系列活動，縣議員質疑縣府都沒錢發薪水，慶祝活動就省省吧！也有縣議員建議五百萬元預算留五萬元辦雞尾酒會即可，經多次協商，該預算被刪四百萬元。

對於第二審查會中有關債務利息四億八千多萬元部分，該組召集人李合元縣議員認為，當初審查時縣府並未說明利息係以向銀行透支借款四十億元計算，使縣議員未對該項目進行刪減，經查證後，議會只同意縣府借廿億元，故該科目應刪減二億四千餘萬元。

審查花都營造計畫一億元案，議長派認為應全數刪除，縣長派則堅決反對，經表決後，縣長派再度失利。邱昭煌當場起立撂下「埔里鄉親看誰在刪你們的預算」之後，旋即離場，隨後縣長派賴麗如、簡榮梁等人亦紛紛離席抗議。議長派議員繼續審查預算，包括親水河川、工商綜合區、新縣政中心，觀光纜車、觀光大學等規劃費全數刪除，而露天藝術公園、獎勵植樹等案則酌刪一半或部分經費，在沒有縣長派議員發言之下，使得預算審查速度加快許多。而第四審查會則全數刪除體育館規劃的一億五千萬、玉山運動館三百萬元等經費，教育博覽會和社教活動則部分刪減，文化中心有關南投報導月刊預算全數刪除，至於空污基金編列三百七十餘萬元出國旅費也全數刪除。

議會指出，縣府編列的預算數，不包括賒借收入以還債的四億元，總預算為二百一十三億八千九百九十八萬餘元。經議會四個審查會分組審查並交由大會討論後，第一審查會刪減六千二百八十三萬元，第二審查會刪減二億四千一百萬元，第三審查會刪減十三億六千四百萬元，第四審查會刪減一億七千一百六十一萬元，加上空污基金刪減三百餘萬元，合計刪減十八萬四千二百七十一萬餘元，比例約 8.6%。(如表 5—6)

表 5—6 南投縣政府 88 下半年及 89 年度原編預算數及  
議會刪減數

單位：千元

年度	原編預算數	議會刪減數	刪減比例	審議通過數
88 下半年 89	21,389,980	1,842,710	8.61%	19,547,270

資料來源：自由時報，民國八十八年六月十六日，頁 13。

值得一提的是，南投縣議會進行縣府下年度總預算二、三讀，原居上風之議長派議員，因審查前夕，有六名議長派議員接受縣府邀請晚宴，使兩派議員人數有更動的可能，經議長派驚覺，立即改以舉手表決和現場錄影防止跑票。

縣府為使下年度總預算能過關，於分組審查、議會聯席審查會中，便不斷透過議長派議員進行挖角行動。縣長派議員於聯席審會，以縣府已編列議員小型工程配合款九百一十萬元，應讓預算全數過關對縣議員心戰喊話。三讀會前夕，縣府透過財政局某位

課長出面邀請原屬於議長派一名縣議員，再由該縣議員邀集另五名縣議員與財政單位主管聚餐，藉以拉攏議員。

開議時縣長派議長認為縣府「挖角」已產生效用，六名縣議員已被收編，因此包括邱昭煌、簡榮梁等縣議員對預算審查逐一再要求主席對預算採表決方式。議長鄭文銅卻表示，「既然議員那麼希望表決，一定不會讓你們失望，唯今日主席是我，要不要表決由我裁示」。之後，縣長派議員何勝豐、何基德以分組審查會意見彙整書有新舊兩版本，不知道兩版本刪減金額和內容是否有差異，不如留待臨時會再審查，讓縣議員回去再了解。議長鄭文銅強調，議會審查有其職責，該審查就應審查，千萬不要留待臨時會，勿讓外界誤會縣議員好像對縣府有所索求。

面對縣長派議員的反常動作且多次充滿信心要求舉手表決，使得議長派議員驚覺其中有蹊蹺，才獲悉該派六名縣議員有倒戈的可能，經縣議員同仁勸說，六名縣議員才歸隊。<sup>172</sup>

面對下年度預算遭議會刪減將近一成，彭百顯於總預算決完成三讀後指出，審查預算是一刀兩面，若是刪除消費性預算為看緊荷包，而刪除建設性預算，將是阻撓發展。南投縣這個苦難社會要脫胎換骨，必須要建設，縣府在有限經費下，編列許多攸關長遠發展建設案幾乎被刪除，議會顯然蓄意阻礙本縣發展。彭百顯強調，縣府遵守府會和諧共識和默契，唯議會不願遵照原來默契、共識，使雙方無法達成互動。

議長鄭文銅指出，縣議員是相當理性審查預算，對縣府虛無縹緲的規劃進行刪除，縣議員也同意，只要縣府爭取到上級補助，

---

<sup>172</sup> 自由時報，民國八十八年六月十六日，頁 12。

提墊付案追加減預算都可以。<sup>173</sup>

綜上所言，議長和縣長兩派的互鬥，仍持續不斷。雖然縣長已降低姿態願和議長派議員談條件，但私下仍挖角部分議長派的議員，議長為維持其「對等願望」，乃以其在議會主持議事之便，對有二心的議員心臆喊話，這些議員又在其「自尊」、「尊嚴」的拉引下和議長派重新合作。

且在小型工程款還沒下撥時，議長派議員暫時仍要適應監督縣府的角色。他們雖沒有以往的小型工程配合款做為選區服務，但仍有原始的預算審查權。為維護「自尊」以獲人民「承認」，乃以嚴審的態度來監督縣府。

議會在通過議員小型工程配合款同時，仍大刪縣府預算，使彭百顯的盤算又再度落空。逼的縣府以財政收入不足為由，不執行議員的小型工程配合款。因此，府會的意氣之爭，在發生九二一大地震後，仍然持續。

## 第五章 結論

### 第一節 研究發現

---

<sup>173</sup> 自由時報，民國八十八年六月十六日，頁 13。

本研究經各章分析討論發現：

壹、自然環境和交通體系限制政治人物的發展，地緣因素和勝選息息相關，加以單記非讓渡投票制，使政治人物就有限資源的爭奪更加激烈。另外，縣長在預算編列的態度上，也與資源的分配息息相關。

基於地理環境的限制，群山的區隔，人口主要集中在四大鄉鎮，使得南投縣的中央、省級或縣長等政治人物都來自於四大鄉鎮。而四大鄉鎮除了南投和草屯地處平原連絡方便外，不論埔里或竹山距南投及草屯都有相當的路程，使得縣級派系不易形成，就算有也都是以南投、草屯為大本營，如陳啟吉(南投市)、林宗男(草屯鎮)，他們都以濁水河流域為其大本營。

原本國民黨推出候選人，參選縣長時只要滿足四大鄉鎮派系的需求，如省議員、立委、縣議員等多以開放參選，且黨不規劃參選名單，或施以經濟籠絡，因而國民黨的候選人都會順利當選。在和國民黨的合作下，鄉鎮級的地方派系，鮮少有人挑戰國民黨而尋求縣長寶位。且國民黨也常不提名實力較強的地方派系參選鄉鎮長選舉，以免地方派系的實力坐大，但實力較強者若違紀參選，只要一當選，國民黨仍會加以拉攏，且提供其資源。因此，國民黨和鄉鎮地方派系便一直維持著亦敵亦友的關係。

直到林洋港參選第九屆總統，國民黨的勢力在南投縣才正式一分為二。加上精省後，以開放參選的省議員名額來緩衝地方派系反彈的機制便消失無蹤，而國民黨內你爭我奪的現象，在第十三屆縣長選舉提名中，更是展露無遺。國民黨不顧黨內反彈仍提名許惠祐，而議長鄭文銅爭取參選無望，即對同鄉的彭百顯暗中示



好，但在第十四屆正、副議長選舉時，彭卻自擁人馬和其對決，故議長的不滿可從府會的相爭中看出。

而民進黨的內鬥也不下於國民黨，林宗男基層的穩固紮根，和彭百顯的全國高知名度，在民進黨第十三屆縣長候選人提名中正式對決，多年的瑜亮情節終於浮上檯面。雖然，彭百顯放棄第二階段初選，自行參選，一路苦戰，依然取得縣長寶座。不過付出的代價卻是換來民進黨縣議員在縣政質詢時的合力圍剿。

彭百顯當選縣長後，在資源有限的地理環境下，想如同國民黨一般分配資源，根本做不到，唯一的辦法是集中資源，如不編列議員的小型工程配合款、社團補助款等。將有限的資源儘量運用至其優越願望上。

貳、彭百顯的施政理念改變了縣議員選區服務的經營模式，使得縣議員質詢時採強硬態度(對等願望)。

其實，彭百顯及其縣長辦公室成員的規劃成效是有目共睹的，不論在觀光、文化方面，南投縣都有相當的進展。但由於他的施政理念之一是掃除貪污、拿回扣的地方政治惡習，因此，他將所有可能貪污、拿回扣的管道加以封閉，而具體的作法便是成立公共工程中心，降低工程公開比價的標準，甚至未編列或編列不執行縣議員的小型工程配合款及對社團的補助款。雖然，前二項作法，並沒有直接牽涉到縣議員利益，但縣府有無編列小型工程配合款及社團補助款給議員，對縣議員的選區經營便影響相當大。

縣議員現階段的選區服務最讓人民稱道的是道路、水溝、路燈、橋樑的修補、修理，以及對民間社團的補助。這些選區服務

的經濟來源，即是小型工程配合款及社團補助款。但這些對選民而言是服務，對縣議員們而言，卻是綁樁鞏固票源。相當現實的是，如果縣議員們沒有資源，選民就不會去找他們幫忙。

且事實上，最讓縣議員們憤怒且傷及自尊的是，編列小型工程配合款，並「不代表錢就一定進縣議員口袋」，亦即不一定代表縣議員會貪污，因此，縣議員的處境便猶如嫌疑犯。就曾有縣議員建議，編列小型工程款，但其金額的運用，可由公共工程中心監控，以避免貪污之嫌。結果，無論縣議員如何勸說，彭百顯仍不為所動，依然宣稱不讓縣府的公務員質疑縣府和縣議員有利益掛勾的可能。其次，縣長聲稱小型工程款配合款，雖不讓縣議員們主導運用，但卻可讓縣議員建議，其功能並沒有廢除，但遭議長派議員抨擊，認為縣議員建議或其在議會通過的建設提案，縣府也不一定執行，還不如資訊中心的僱員。因此，稱縣長為國王，而縣長派的議員、彭的助理和樁腳等為國王的人馬。

縣議員的另一重要的選區服務，為人事的人情關說，這樣的政治文化在地方政治生態上是相當普遍的，但彭百顯對此卻嚴格禁止，除了對主管經常性調動、調查約僱員工為誰所舉薦、刪除僱員冗員外，並以謠言檢舉單，監控不滿的員工，代理教師方面也採公開甄選，而校長更是大幅調動。使得縣議員無法為特定的公務員關說，只能在議會質詢時加以抨擊。而縣議員的抨擊，便是針對縣長辦公室的成員及資訊中心臨時僱員的人事任用，及其人事費用的問題，縣議員認為彭縣長的做法是排除異己，大量進用彭系人馬。縣長辦公室主任，甚至被縣議員指責其僅為僱員卻住進一級主管的宿舍。而此現象在縣長的眼裡是賢達的任用，在縣議員的眼裡卻是樁腳的酬庸。

縣議員原本風光的地位、身份，被彭縣長執行的行政措施，大打折扣，曾有縣長派的議員向縣長表示，南投縣的地方派系吸國民黨的奶，吸了太多年了，一時斷了奶，不適應而嚎啕大哭乃是理所當然，希望縣長能循序漸進、慢慢更正，但縣長亦不為所動。所以彭百顯這種清廉方案的措施和理念，可說是府會間最大的障礙。

參、南投縣的財政困境，讓彭百顯優越願望顯得遙不可及，也使得縣議員最重要之預算審查權失去意義。

縣議員李合元曾表示：「南投縣的預算審查是審假的。」，因為南投縣的自主財源不足，就算全縣的稅收不上繳挪為己用，仍不敷縣政支出。因此，南投縣的財政是處於依賴的地位，需要上級的補助款及統籌分配稅的分配。

從支出的內容可知，委任性質很重的教育和警政的支出超過總支出的半數，再加上省府的例行性建設或社會福利補助等，南投縣長所能運用的資源相當有限。

從收入的內容可知，主要的自主財源 稅收，並未超過半數，而上級的補助收入卻是主要來源，但補助收入的來源不公開、不透明、不確定，如宋省長答應的補助，接任的趙省長不一定承認。因此，在預算的編列時，不確定的補助收入，便被視為虛列預算，寅吃卯糧。也因為如此，南投縣府會間的「以和建縣」傳統，號稱是南投縣最大的財富。

肆、由於財政困境加上彭百顯對「優越願望」的堅持，導致縣議

員們落實預算審查權的弔詭。

彭百顯稱「以和建縣」傳統為府會間的利益掛勾，因為原本南縣府的預算鮮少被刪，且縣議員也擁有小型工程配合款及社團補助款。

彭縣長在八十八年度預算編列，以南投縣財政困難為由，未編小型工程配合款及社團的補助款。此外，更刪減議會的預算，這些對無給職的縣議員而言，不啻是刪減議員的收入。但縣長對選民的承認卻接連的籌備並執行。因而在質詢時，縣議員便以財政困境，抨擊縣長有錢修建「白宮」 縣長公館，卻無錢編列兒童健康檢查的經費，更就縣長辦公室、縣政頻道、資訊服務中心、蝴蝶標誌等屬於縣長個人化的施政理念，加以抨擊。

因此，縣議員也以相同的刪減比例刪減縣府編列的預算，刪減率為 19.34%，使南投縣政運作面臨停擺的命運，之後縣府提出覆議刪減率 17.10%、再覆議遭議長退回、第二次再覆議刪減率 6.22%，刪減的金額破南投縣議會刪減縣府預算的紀錄。

而南投縣政府為了凸顯財政問題，曾於民國八十七年三月，不用已透支款項，而寧願讓南投縣的公務員領不到薪水，首開惡例。在八十九會計年度的預算審查前的四、五、六月，縣府聲稱有無錢發薪的可能時，議會便不再讓縣府向銀行借支。且在這次的預算審查時，議會再以南投縣政府無力發薪為由，刪除掉彭百顯的一些發展觀光大縣營造東方瑞士的政策、如埔里花都營造計劃、親水河川公園、觀光纜車、新縣政中心等，刪減比例為 8.61%。刪減率高於上次的 6.22%。

第十四屆議會審查預算一反常態，刪減率居高不下，但究其刪減的內容，不少是彭百顯縣長在建設藍圖中的重要計畫，雖然其中不排除縣議員的報復因素，但就原本的府會設計，衝突是難免的，但在南投縣財政窘迫的情況下，似乎經不起這樣的鬥爭。

#### 伍、覆議制度不能有效化解府會的衝突

南投縣八十八年度會計年度的總預算審查，縣府編列的預算遭大幅刪減，刪減率為 19.34%，使南投縣政運作面臨停擺的命運。之後縣府提出覆議，雖然議長派議員無法以出席議員三分之二維持原決議，讓縣府重提預算案交由議會審議，而縣府幾乎原案重提，縣議員陳錦倫稱議會原本的預算審查猶如「狗在吠火車」，依然大刪 17.10%。

縣府經再三考量，再提覆議遭議長直接退回，議長的理由為預算已審完，再覆議於法無據，所需經費，可直接向議會議提出墊付，以免勞師動眾。

後報請省府協商，縣長在此時堅持不再重回議會審查，而由上級直接裁決。後經省府省私下不斷協商，雙方達成共識再重回議會審查，但縣府仍以財源短絀為由未編列議員工程配合款及議會概算未編列部分，須俟爭取到省府補助後，才考慮提出墊付。縣議會質疑縣府的誠意，府會再度陷入衝突，後由地方人士居中協調，第二次再覆議議會才得以順利進行，仍刪減縣府 6.22%。這樣的覆議制度，讓南投縣的府會間的爭鬥持續了超過半年仍未停止，雙方的怒火仍延燒至第八十八年度下半年及八十九年度的預

算審查。

## 第二節 研究限制與未來研究方面

### 壹、研究限制

本文以南投縣為研究個案，雖然南投縣只有十三鄉鎮，但幅員遼闊，欲了解各鄉鎮地方派系的詳情，非個人的力量可以得知。因此，文中就有限的文獻及友人的口述加以整合。

其次，在縣府的一些行政措施，如經費的運用實況、工程發包過程的名單，縣府在銀行戶頭入出帳的狀況，這些連縣議員們在質詢時向縣府要資料，縣府都不一定給，就算給也不一定是他們想要的，而這些關鍵性的資料，就獨立研究的筆者而言，似乎不可能取得。因此，對此敏感性的資料，也只能根據質詢的過程中相關主管的答覆為準。且在研究的過程中，南投縣第十四屆大會議事錄，定期會的資料只有至第二次、臨時會的資料只至第三次。故文中其他會期的資料是由報紙提供。

### 貳、未來研究的方向

本研究進行當中，適逢九二一大地震，南投縣是受創最嚴重的縣份，不少縣民傷亡及其財產、住屋頓時化為烏有，如表 6-1。地震後南投縣的社會、經濟結構頓時改變，中央救援的力量進入南投縣，且南投縣政府的為辦理災後相關業務行縣府工作人員業務量大增，而來自民間的物資、人力、金錢蜂擁而至。府會之爭的焦點不再，地方政治生態丕變，既有的府會功能和關係起了結構性的大變化。地震後南投縣議會的首次復會，仍發生縣長及其

主管不至議會列席、備詢的窘境。而南投縣府頓時獲得如此龐大的資源，議會如何監督，議會議員的角色是否也有轉變都是值得深究的。

表 6 1 南投縣九二一震災生命、住屋損失表

地區別	總戶數	設籍人數	房屋全 倒、半到戶 數	死亡、重傷、失縱 人數
總計	146,810	544,762	57,632	1,170
南投市	28,950	105,150	11,531	118
埔里鎮	24,561	88,641	12,850	267
草屯鎮	25,515	97,088	6,560	107
竹山鎮	16,208	61,842	6,057	142
集集鎮	3,686	12,352	2,664	60
名間鄉	10,503	42,673	802	44
鹿谷鄉	5,571	21,004	2,156	58
中寮鄉	4,780	17,928	3,966	201
魚池鄉	4,990	17,752	3,851	24
國姓鄉	6,647	24,277	3,783	124
水里鄉	6,757	23,055	1,862	17
信義鄉	4,617	17,722	793	1
仁愛鄉	4,025	15,278	748	7

資料來源：中央通訊社民意部，「九二一災後重建區民意調查案 第一次調查報告」，主辦單位：全國民間災後重建聯盟、財團法人公共電視文化事業基金會。









