

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：陳建仁博士

影響台灣中央對地方互動關係因素之探討



碩士班研究生：黃強

中華民國一〇一年六月二十六日

# 目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法與途徑.....	7
第三節 重要名詞界定.....	13
第四節 研究架構安排.....	31
第二章 影響台灣中央對地方關係之歷史沿革.....	33
第一節 兩蔣執政時期.....	33
第二節 李登輝執政時期.....	40
第三節 陳水扁執政時期.....	44
第四節 馬英九執政時期.....	47
第三章 台灣中央對地方互動關係長期結構性之因素.....	51
第一節 中央對地方互動關係之遺緒.....	51
第二節 政治文化傳統.....	61
第三節 集權化的政黨體系.....	70
第四節 地方相關法規與制度之限制.....	77
第四章 台灣中央對地方互動關係之個案分析.....	85
第一節 中央對地方互動關係短期因素.....	85
第二節 陳水扁執政時期之個案分析.....	99
第三節 馬英九執政時期之個案分析.....	103

第五章 結論.....	111
第一節 研究發現.....	111
第二節 後續研究建議.....	116
附錄一.....	117
附錄二.....	118
附錄三.....	119
參考書目.....	121

## 圖表目次

表：

表 1-1 美國總統性格的類型.....	29
表 4-1 1998 年-2009 年直轄市市長各政黨席次數.....	90
表 4-3 1997-2009 縣市長各政黨席次數.....	90
表 4-4 1997-2008 立法委員各政黨席次數.....	91

圖：

圖 3-1 二元分立政治體制.....	54
圖 4-1 台灣政黨間權力結構分布.....	87
圖 4-2 依追求職位差異所需考慮選民立場.....	95

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

對於中央與地方的關係應該如何定位，各界向來眾說紛紜，甚至常有同一人前後主張不一的情形，就連居決策重要關鍵位置的總統也不例外。如陳水扁總統於 2000 年就職演說中稱：「面對日益激烈的全球化競爭，為了確保台灣的競爭力，……夥伴關係 (partnerships) 應該建立在中央與地方政府之間。落實『地方能做、中央不做』的地方自治精神。」<sup>1</sup>而馬英九總統於 2007 年 5 月 2 日確定代表中國國民黨參選總統後發表談話時也稱：「中央與地方應是夥伴關係，……，中央政府應將超收的稅捐，成立『地方政府財政重建基金』，幫地方政府打消債務，改善地方財政困境，促進地方建設。」<sup>2</sup>但是，雖然陳馬兩位總統在就職之初或當選之前皆信誓旦旦地要建立中央與地方間的夥伴關係，他們在任其中的實際作為卻常被地方首長批評為中央集權。在陳水扁總統任期內，在編列整治基隆河特別預算時，將當時由馬英九擔任市長的台北市排除於外，因而馬英九批評陳水扁總統任內臺灣的中央與地方關係是：「中央與地方應是夥伴關係，七年以來民進黨中央集權又集錢，地方政府巧婦難為無米之炊。」<sup>3</sup>而當馬英九擔任總統後，也在推動全國國中小營養午餐全面免費等政策上與地方發生爭執，以致同黨的台中市市長胡志強在 2010 年直轄市市長選舉險勝後，有感而發地說：「五都選戰至少代表台灣決策機制

---

<sup>1</sup> 陳水扁，2000.5.20，〈台灣站起來 迎接向上提升時代〉，「中華民國總統府網站」，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=7542&rmid=514>。

<sup>2</sup> 馬英九，2007.5.2，〈台灣必須大步向前行！——壯大台灣，結合亞太，布局全球〉，「中華民國總統府網站」，<http://www.kmt.org.tw/hc.aspx?id=32&aid=1529>。

<sup>3</sup> 馬英九，前揭文。

要改變，在心態上要重新思考，相較以前中央跟地方的距離沒這麼近，說是夥伴、兄弟關係，但我們沒有實際感受到。」<sup>4</sup>

上述陳水扁與馬英九對中央與地方關係在言行上前後不一的現象，隱含著一連串令人不解的困惑：首先，陳馬兩人在就職之初或當選之前對中央與地方應建立夥伴關係的主張，究竟是個人信奉的政治理念或為爭取外界支持的權宜之計？若為他們個人的政治理念，則何以在就任總統之後他們會放棄個人的政治理念？若只是為爭取外界支持的權宜之計，則意味著在社會上普遍有中央與地方必須建立夥伴關係的認識，才誘使他們提出如是的主張。如此一來，陳馬兩人做為一個民主體制下必然要受到社會輿論、政黨政治與國會重重制約的總統，又如何能在中央與地方關係上與社會多數民意對抗？

換言之，本節首揭之弔詭現象，絕非只涉及個別政治人物的言行一致性爭議，而是牽涉到許多影響政治人物政治行為的制度與環境因素。前述困惑事實上可歸結為「何以中央與地方無法建立夥伴關係」此一問題，本論文認為中央與地方間權力關係的形貌，絕非可由少數一二政治人物完全決定，而若能釐清影響中央與地方間權力關係的諸般因素與這些因素是如何交織作用，不僅在微觀層次上有助於辨明政治人物如何做成政治決定，在宏觀層次上亦能有助於理解何以會有今日的中央與地方間權力關係，以及推測其未來的可能發展。基於上述的認識，本論文乃以 2000 年到 2012 年的中央對地方互動關係為研究對象，試圖挖掘出所有影響其形貌的因素，耙梳這些因素間的相互作用關係，建構一

---

<sup>4</sup> 胡志強，2010.11.30，〈慘贏先喊話！胡：五都參與中央決策〉，「TVBS 新聞網」。  
[http://www.tvbs.com.tw/news/news\\_list.asp?no=sunkiss20101130140605](http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=sunkiss20101130140605)。

跳脫政治人物個人誠信與利害之外而具有全面性、體系性的觀點。

本論文所要研究的對象是中央與地方間的互動關係。各種結構與制度因素會影響與框限個人的思考與決定。要真正明白何以在某個特定時期會形成特定的中央與地方互動關係，首先就必須釐清有哪些結構與制度因素會對政治行為者產生影響，以及其是如何產生影響的。仍而單單如此仍是不夠，因雖然人無法脫離結構與制度的框限，但基於人性自利的法則，每一個政治行為者都必然會努力追求利益或權力的極大化，他們彼此之間的合作與競爭不僅會構成政治權力運作的樣態，也會強化或削弱既存的制度與結構，使其產生變遷。

基於上述的認識，本論文認為，中央與地方間互動關係會受到長期因素的影響，長期因素指那些台灣社會長久存在且具有相當的穩定性的結構與制度因素，其分別是：

第一，威權體制之遺緒。1949年內戰失利的國民黨來台後，建構了一個二元分立統治的中央集權的黨國威權體制。在這種政治體制中，中央政治體系是封閉非民主的，只有地方政治體系會受到民意影響，中央政治體系則完全與民意脫節，不管中央政府的施政再如何不得人心，人民也不能以選票將之替換。<sup>5</sup>而這種政治體制的特殊之處，在於所謂的地方自治選舉事實上異化成對中央集權政府的支持，因而雖然長期的地方選舉使台灣人民對於民主選舉不至於全然陌生，卻又使中央集權的正當性不斷被強

---

<sup>5</sup> 陳陽德，1996.05，〈以二元體制分析中央與地方關係的互動與轉化〉，台中：「總統大選後台灣地區的政治發展」學術研討會，中國政治學會主辦。

化。<sup>6</sup>歷經半世紀的發展，中央集權深深滲透進台灣各領域，不僅是各領域權力運行與分配的基本依據，也左右了所有行為者的政治思維。在民主轉型的過程中，中央集權結構不僅沒有弱化，反而隨著民主化過程中人民新增的需求匯集於中央而被強化。<sup>7</sup>

第二，政治文化傳統。構成華夏文明重要元素的儒家思想，一直有極強烈的人治色彩，自董仲舒以後，對人治政治的要求更高度集中於君主身上。長達半世紀的威權統治中，蔣中正、蔣經國兩位威權強人使儒家君主人治文化延續。在民主轉型過程中，李登輝總統在民主化、本土化轉型上的特殊領導角色。這些因素相乘的效果，使台灣政治文化至今仍普遍認為總統理應擁有龐大的實權，於是總統所處的中央集中權力也被視為是正當的。

第三，集權化的政黨體系。政治絕非個人之事，民主政治更常是集體的競爭與合作，因此主要政黨的權力結構會對政治運作影響甚大。在解嚴之前，掌權的國民黨一直是個高度中央集權的政黨，以黨主席為中心的中常會掌控了政黨的決策權，更經由黨國合一的威權體制掌控國家政權。而在解嚴前夕成利的民進黨，其政黨組織結構高度模仿國民黨，只是相對上較國民黨的中央集權程度來得低。在民主轉型過程中，國民黨、民進黨也相應展開政黨民主化，但在既存的中央集權權力結構限制下，兩黨至今仍是呈現相當程度的中央集權。

---

<sup>6</sup> 陳陽德、謝秉憲，2007，〈民主轉型與地方政治生態的變遷〉，收錄於陳陽德、紀俊臣編，《地方民主與治理：陳陽德教授榮退紀念論文集》，台北：時英，頁17至56。

<sup>7</sup> 羅得華、謝秉憲，2008.5.2，〈中央集權民主化途徑的極限：台灣經驗的反省〉。桃園：第三屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，考試院、行政院人事行政局、國家文官培訓所、行政院原住民族委員會、政治大學公共行政學系、中央大學法律與政府研究所、元智大學社會暨政策科學學系、開南大學公共事務管理學系暨公共事務研究中心主辦。

第四，中央對地方互動關係法規與制度之限制。中央與地方間的互動關係，不僅會受限於法制，更會受到地方政府實際能力的影響，而決定地方政府實際能力高低的關鍵是資源，尤其是自主財政資源。現今台灣多數地方政府財政匱乏，地方政府自主財源不足，長期必須仰賴中央政府補助。統籌分配款分配上，兩直轄市分配到 42% 的統籌分配款，而其餘縣市政府分配到 39% 的統籌分配款，造成地方財政嚴重分配不均，導致各縣市不斷爭取成為直轄市，從 2009 年直轄市升格，許多縣市透過合併，爭取升格直轄市，便可知。另一方面，中央政府掌握地方政府的補助款，而補助款分配主導權全部在中央政府手中，地方政府為降低地方財政的不足，必定會依附中央政府，獲取中央政府的補助款，影響地方政府自主性。

前述四個相互影響的長期結構性因素，形成台灣政治運作的基礎環境，置身其中的政治行為者必然要受到其框限影響，所有的政治戰略與戰術都不能跳脫政治基礎環境的框架。而為了追求權力與利益的極大化，政治行為者會盡可能地採取對其最有利的政治戰略。但政治戰略的形成，又會受到政治行為者所能使用的資源的限制。相對於長期性整體性穩定性高的結構與制度因素，政治行為者的資源是短期的、個體性的且變動性較高的影響因素。本論文認為，在決定中央對地方互動關係上，有三種短期性因素會產生作用：

第一，政治行為者的政治人格。性格決定行為，在面對同一處境時，不同性格的人所產生的反應與所採取的行動也不同。在中央與地方間權力關係的形成上，總統、行政院院長、地方行政首長這些主要行為者的政治人格，會對中央與地方間的政治互動影響甚大。尤其是在既有政治基礎環境下被認為擁有國政決策實

權的總統，其人格對互動關係模式的影響更是重要。

第二，總統、國會多數與地方行政首長間政治立場的異同。政治是團體間的競爭與合作。在民主國家中，政策的施行不僅需有國會制訂的法律為依據，亦需有國會審議通過的預算為財源。在中央與地方權力交疊與互動中，國會多數的立場至為重要，若國會多數支持總統為中心的中央行政部門，則中央對地方就會有明顯的優勢；若國會多數傾向支持地方的權力主張，則中央行政部門的權力主張就難以貫徹。在此情形下，總統、國會多數與地方行政首長間政黨立場的異同，會對中央與地方間權力蹺蹺板的傾向產生影響。此外，同一政黨內政治山頭與政治派系間立場的差異，也會產生影響。縱然總統、國會多數與地方行政首長同屬一個政黨，彼此間政治利益的衝突也會使權力天平有所變化。換言之，總統、國會多數與地方行政首長三者間政治立場的異同，以及因而產生的合作與衝突，也是決定中央與地方間權力關係的重要因素。

第三，選區選民的壓力。在總統、國會多數與地方行政首長三者的互動中，個別政治行為者對於具體政策立場的考量，也常會受到其負責選民的影響。民主政治的定期改選機制，使意欲競逐民選公職者必須考慮其選區選民的利益，而不同選區間人民利益的差別，會使不同選區的民選公職在同一件事情上採取不同的立場。

綜合前述，本論文認為，我國中央對地方互動關係的形貌，首先會受到威權體制之遺緒、集權化的政黨體系、政治文化傳統、地方相關法規與制度之限制這四個相互交織的長期結構因素的影響，復又在這四個長期結構因素形成的既存政治基礎環境

上，再受政治行為者的政治人格、總統、國會多數與地方行政首長間政治立場的異同、選區選民的壓力這三個短期因素的影響。本論文的目的，主要在探討長期結構性因素與短期因素在中央對地方互動關係上之作用，再透過政黨輪替後陳水扁與馬英九總統執政時期的案例比較分析，論述中央對地方互動關係之影響。

## 第二節 研究方法與途徑

### 壹、研究途徑

每個歷史的實存都有其特定的環境結構，在不同的時空背景存在著不同的影響。<sup>8</sup>因此，在探討中央與地方政府權力關係時，理當對不同的時空系絡背景有所了解，便能理解中央與地方政府關係的形勢與潮流。

歷史制度主義特別強調政治生活在所有社會活動中相對的獨立性，國家並非中立的角色，而是一套對團體衝突的特徵與結果，具有塑造作用的複雜制度體系，而且制度有其重大自主作用。<sup>9</sup>

歷史制度論者藉由大量經驗研究作為基礎，歸納出數種制度變遷的模式，包括：「取代」(displacement)、「轉換」(conversion)、「層疊」(layering)、「漂移」(drift)、等。<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> 蕭全政，1995，《臺灣新思維：國民主義》。臺北：時英，頁2。

<sup>9</sup> Katzenstein, 1978, *Between power and plenty: Foreign economic policies of advanced industrial states*. Chicago: University of Chicago Press.

<sup>10</sup> 黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法與理論建構〉。《問題與研究》第49卷第3期，頁166。

「取代」：移除既有的規則以新規則代之。

「轉換」：既有的規則繼續存在，但被賦予新的詮釋和執行方式。

「層疊」：新規則被附加於既有規則之上，從而改變了既有規則的規範作用。

「漂移」：既有規則仍然存在，但隨著外部環境的改變，使其作用與規範的能力逐漸減弱。

透過這四種模式耙梳中央對地方互動關係上制度之變遷，進而得知影響中央對地方互動關係之因素。

而根據 Hell 與 Taylor 的觀點，歷史制度主義有四個重要的特徵<sup>11</sup>：

#### 一、透過較宏觀的觀點與範疇，來定義制度與行動者行為的關係：

歷史制度主義結合理性選擇制度主義與社會學制度主義當中的計算途徑(calculus approach)與文化途徑(culture approach)，將重點置於規範和過程以及慣常的程序；強調「計算」的重要性，並透過理性的觀點將行動者的利益與結構相結合。制度是宏觀層次的文化與權力結構的具體呈現，行為者在其中追求的是最符合當下的選擇，而非理性選擇學派中利益極大化的假定。而所謂最適當的選擇，是透過一次又一次，不同團體間的競合所形成。而

---

<sup>11</sup> Peter A. Hall ,Rosemary C. R. Taylor,1996, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, Vol.44 Issue.5 .p.937-p.942.

人只能靠突發狀況來改變制度。

## 二、權力與權力在制度實際運作的不對稱關係(asymmetric of power)：

事實上，新制度主義的各種學派對於權力的運作，均存有高度的研究興趣，歷史制度主義特別注意偏差性(bias)的議題。偏差性，是指制度的產生，一方面是制約行為者行為的一套標準程序，另一方面也可能是行為者追求利益下，所產生的特定秩序及規範，亦即主張每個制度的形成必然有權力不對等的情形。在制度不對稱下，制度中弱勢的行為者可透過理念與利益在不同時空環境下的詮釋，而伺機改變制度，而制度中強勢的行為者，透過維持現有制度的運作，鞏固自身權力行使的正當性。

## 三、路徑相依與結果的不確定性：

歷史制度主義的學者相信制度與歷史存在一種互為因果的關係，因此他們相當強調制度的延續性。一方面，歷史制度主義的學者運用理性選擇中路徑相依(path dependent)<sup>12</sup>的概念，解釋起點條件相同，可能因歷史中微小或偶發事件發生時間與順序

---

<sup>12</sup> 一般而言，學者對「路徑依循」的分析著重在特定結果、時序與制度長期的表現。例如，一旦採行特定路徑，可能沒有轉圜的餘地；或者源自相對較小或偶發事件，使政治發展在某一關鍵點上出現間斷(punctuated)。因此，關於「路徑依循」的分析特徵有三：

一、研究歷史上重大事件的因果過程，如皮爾森(Paul Pierson)指出「時序」(timing and sequence)的關鍵角色。參見：Paul Pierson, 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, p. 263.

二、無法以「前期事件」或「初始條件」來解釋具關鍵性的偶發事件。參見：W. Brian Arthur, 1994, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, p. 17

三、「路徑依循」的順序(sequence)是受事件的「慣性」所引導，包括「自我強化」(self-enforcement)的制度再生產，或是具「回應性」(response)的作用與反作用，使事件的發展具有一種「內在邏輯」。參見：James Mahoney, 2000, "Path Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society*, Vol. 29, p. 511.

的差異，導致結果大有不同；先前不同時間點政治選擇的可能方向，一旦被引進，後續發展的路徑幾乎不可能被扭轉，不僅限制未來政治選擇的可能方向，甚至影響到後續階段出現一系列事件的可能結果。<sup>13</sup>另一方面，歷史制度主義的學者將歷史因素中的序列拉長，分析行為者的行為。他們認為，行為者為達到某種特定目的，必須選擇一個適當的方法來達成。而歷史之所以會產生路徑相依的現象，是因為行為者在當時的環境與條件下，依循先前案例經審慎考量下所採取最適合的行動方案，以獲取自身利益極大化。

事實上，真實的歷史過程充斥著不同的機制與制度，而行為者在不同時間點的行為，可能受到偶發性因素(contingencies of history)與非預期因素的影響而產生改變，單以路徑相依無法做出解釋。因此，特定制度安排從起源開始任何一時機點，必定同時結合常態與變動的成分，偶發性因素(contingencies of history)與非預期因素的影響是不可被忽略的。

#### 四、制度的準決定論：

歷史制度主義的看法，不同於理性選擇學派強調行動者的策略，以及制度主義認為制度具有的決定一切政治結果。歷史制度主義注重制度如何限制行為者的行為，同時也重視制度的限制性與制度如何被破壞的可能性。歷史制度主義的研究者強調：制度並非政治結果的全部，政治結果為制度與其他因素相互調合的產物。

---

<sup>13</sup> Pierson, 2000, *supra* note, p251.

在說明歷史制度主義的特徵後，可以發現歷史制度主義對制度如何影響行為者行為的假定，實際上是採取折衷的立場：<sup>14</sup>

歷史制度主義認為制度為各行為者利益計算的策略互動，同時制度也界定了行為者尋求利益的範圍。由制度所引導行為者的策略性行動，長期下來深化成為一套世界觀或政治文化的習慣。

制度並非因果關係的唯一來源。歷史制度主義對於制度變遷，採取的是動態性的觀點，它排除了既往政治制度連續性、決定性的看法，因此，歷史制度主義轉向追求制度變遷的來源及其結果。在此種前提之下，它認為制度並非因果關係的唯一來源，因果關係具有複雜性，社會經濟的環境條件、政治理念因素、偶發性因素與非預期因素均會影響因果關係的產生。

歷史制度主義採取的是過程(process)取向的研究法，因此特別強調結構與行動的交互關係。歷史制度主義關切具體的時空脈絡性，從時間序列(temporal sequence)的面向來分析事件發生的過程與後果。透過行為者的行為與長期性結構的交互作用結果所形成政治結果中，尋找影響行為者與制度轉變的原因。

在制度動態論的觀點下，Steinmo 和 Thelen 提出了達成制度變遷的原因：<sup>15</sup>

社會經濟或政治的脈絡產生了巨大的改變，造成了潛在制度突變的情境。社會、經濟脈絡中或政治權力的改變，造成行動者

---

<sup>14</sup> Sven Steinmo, Kathleen Ann Thelen, 1992, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press. p.13-p.22.

<sup>15</sup> Sven Steinmo, Kathleen Ann Thelen, 1992, *supra note*, p.16-p.17.

可以透過既存的制度去追求其目標。

外在環境的改變，造成既有制度中原有的行為者既定的目標或策略轉移。行為者調整其策略以適應改變，而此種改變可能造成制度崩潰，也可能只是在制度的限制下形成逐漸、細微的改變。

綜觀上述對於歷史制度主義的描述，筆者認為相較於其他研究途徑，歷史制度主義較符合本論文所需之研究途徑，因此，本文將採用歷史制度主義進行分析。

## 貳、研究方法

### 一、次級資料分析

本文採次級資料分析研究方法，透過中央與地方關係相關法制、資料、剪報、各地方政府專題研究報告、相關專論等資料，深入了解現況，針對台灣對於中央與地方政府關係相關法制、各時代所處政治、經濟環境做一歷史性的了解，期待對於中央與地方政府關係的全盤了解。

### 二、歸納法

在政治學分析上，不外乎歸納法和演繹法兩種思考方式。歸納法或稱歸納推理(Inductive reasoning)，是在認識事物過程中所使用的思維方法。有時叫做歸納邏輯是指人們以一系列經驗事物或知識素材為依據，尋找出其服從的基本規律或共同規律，並假設同類事物中的其他事物也服從這些規律，從而將這些規律作為預測同類事物的其他事物的基本原理的一種認知方法。

演繹法或稱演繹推理(Deductive reasoning)是指人們以一定的反映客觀規律的理論認識為依據，從服從該認識的已知部分推知事物的未知部分思維方法。

歸納法和演繹法是建立形式邏輯基礎上的兩種類型，由上述定義便可瞭解，這兩種邏輯根本的不同，在評估論證的判準有所差別：歸納邏輯以歸納強度為判準，得出的是具有或然性的結論，但它能增加研究者對世界的認識<sup>16</sup>；演繹邏輯則以演繹的有效性為判準，得出的是具有必然性的結論，但它對增加經驗知識較少助益。

而歸納法為由具體事例推論出一般原則，是透過特定的一組具體證據而發展成為通則的過程，檢證假設的辦法，是看它是否與觀察相符。而演繹法是從一般原則推導到具體事例，由已知部分透過邏輯推知未知部分的研究方法。因此，本研究是於既定事實上進行推論與假設，相較於演繹法，本研究使用歸納法較為合適。

### 第三節 重要名詞界定

#### 壹、權力的相關概念

Robbins 在《Organizational Behavior》書中認為，權力意指 A 擁有能影響 B 之行為的能力，致使 B 會依照 A 所希望的去做。這項定義意味著一種潛在性，行使權力的關鍵在領導者與被領導者之間是否產生依賴的關係，通常員工的依賴性越高，權力的影

---

<sup>16</sup> Earl Babbie 著，陳文俊譯，2005，《社會科學研究方法》。臺北：雙葉，頁 74。

響力也就越大。領導者通常藉由控制、獨佔資訊、威望，或他人渴望的事物，使別人依賴你。相對地，若部屬的選擇越多，依賴性越低，領導者控制的力道也就越薄弱。因此，對資源的掌控，領導者要注意幾個原則：

### 一、重要性：

當心中一無所求，依賴的狀況便不存在。因此，要創造依賴性，得是你所控制之事物必須令他人感覺相當重要。

### 二、稀少性：

若某樣東西很充足，則擁有它並不能增加你的權力，換言之，資源必須被認為很稀有，才能加深依賴性。

### 三、不可替代性：

資源愈沒有替代品，則控制此一資源的人權力就愈大。

Steers 曾分析為何有些人願意順從，或自願地接受權力的調遣？至少有三種因素：<sup>17</sup>

（一）部屬的價值觀(Subordinate's Values)會影響他對權力影響力的接受程度，如果部屬願意，他就會樂意接受這種影響，反之亦然。

（二）A 與 B 之間的關係性質，兩者之間的關係性質，是影

---

<sup>17</sup> Richard M. Steers 著，韓經綸譯，1994，《組織行為學導論》，臺北：五南，

響權力接受程度的一個因素，A 與 B 是同級關係，還是上下級關係？是永久性工作還是暫時性工作？如果一個人從事暫時性工作，他就可能認為不必服從。

（三）反權力(Counter power)，第三個影響權力接受的因素是反權力。反權力是指 B 有一定的權力來紓解 A 的權力影響。例如 B 參加了某政治聯盟，政治聯盟的權力就可以用來抵銷 A 的影響。

綜上所述，各學者不論是如何分類，皆認為權力係指影響他人作為的能力，在人際互動之間發生，皆基於對資源的擁有及控制；權力的大小並不與職位之高低成正比，可以以隱含的方式存在。

此部分對於本文分析中央與地方權力關係，各行為者欲掌握權力時，如何先確認權力的來源，及個人操縱的技術、資源，方能施展其影響力上有所助益。

## 貳、中央與地方權力關係

人類自有公共事務逐漸複雜化，國家開始出現，隨著人口的增加、管理區域範圍擴大，國家開始有組織系統的分工，出現國家與下級團體之關係，這種關係有各種不同的建構模式。於垂直分權架構下，中央與地方權力關係可分為聯邦制國家與單一制國家。

基本上的概念是單一國家傾向集權式(Centralized)分權；而聯邦體制(Federalism)的國家傾向分散式(Decentralized)分權，然

而它們之間並無必然關聯(Linkage)。<sup>18</sup>

美國學者皮契特(Pritchett)對美國在聯邦主義下，其國家權力分由兩個層次的政府行使，並對兩層次政府使用權力做適當性的規範如下<sup>19</sup>：

### 一、聯邦之專屬權力(Exclusively National Powers)：

因為一個國家在對外關係方面，顯然須有統一的發言、宣戰權及解約權限分配給中央政府。很清楚的道理可以看出，一個統一貨幣制度是重要的，而該制度需要中央控制貨幣鑄造權。

### 二、州之專屬權力(Exclusively State Powers)：

因為聯邦政府為被授權者之一，顯然地任何未授予它之權力，仍由州保有。然與其讓此事流於推論，聯邦憲法修正第十條作了規定：「聯邦憲法未授予亦未禁止合眾國行使之權力，由各州分別保有之，或由人民保有之。」人們對此修正條文有許多誤解，且常認其為是州權利的主要保證者。實際上，該修正條文未帶給聯邦憲法任何新解釋，只是宣布了中央政府與州政府間的關係。

### 三、競合的權力(Concurrent Powers)：

聯邦憲法明白地授予中央政府如徵稅及管制通商等重要權力，但並未禁止州於其境內亦行使該權限。

---

<sup>18</sup> 黃東炎著，2011，〈憲法上中央與地方權限劃分之研究〉，《華人前瞻研究》，頁 45-81。

<sup>19</sup> C. H. Pritchett 著，陳秀峰譯，1991，《美國聯邦憲法制度》，臺北：文笙，頁 26。

#### 四、禁止聯邦政府行使之權力(Powers Prohibited to the National Government)：

依中央政府乃被授權的原則(該原則雖在聯邦憲法修正第十條被採用之前未有明文，但已為制憲者所接受)，中央政府無權行使聯邦憲法所未授予之權力。

#### 五、州政府被禁止之使用權力(Powers Prohibited to the States)：

聯邦憲法第一條第十節對州行使權力作一些禁止規定，其目的主要在於實現中央對於外界關係，例如對外談判權、外交權、貨幣制度及對外通商之專屬管制的本質。除此三範疇外，對損害契約上義務之任何法律，有更進一步的禁止規定。

#### 六、同時禁止中央及地方州政府行使之權力(Powers Prohibited to both the Nation and the States)：

聯邦憲法第一條第十節對州所課之某些禁止規定，亦以同樣第九節課於中央政府，某規定包括禁止通過褫奪公權議案(Bills of Attainder)、事後法(Ex Post Facto Laws)及允予貴族封號(Granting Titles of Nobility)。

由此可知，聯邦制國家對於地方政府的保障強，聯邦政府與各州地方自治團體之權限將由憲法所規定，因此各州地方自治團體之權力受憲法保障，在法律優位原則下，聯邦政府不能以法律來削弱或取消州政府之權力。

以單一制國家為例，中央與地方的權限劃分多為中央決定，

地方政府的權力由中央授與，其授與方式分為兩類：1、由國會制訂一特別憲章(Charter)授某一地方自治團體某些事權，或制定地方制度法，列舉一般地方自治團體之事權，前者為個別授權，後者為通用法律；2、中央政府對於地方自治權力的授權也採法律授與，但授與方式採一次頒給的概括授權主義。表面上為概括授與，但地方自治團體處理地方自身之事務時，依舊受到中央政府的核准，才能實行。<sup>20</sup>

由上述得知，單一制國家對於地方自治權的保障相較於聯邦制國家較為弱勢，因單一制國家地方政府之權力由中央政府所授與，政治上一切權力皆由中央支配，因此無法受憲法所保障，地方自治團體獲得的權力，中央政府可以用法律予以擴張或縮小，一切受制於中央政府。

### 參、中央與地方權限之劃分基準理論與其特性

國家構成要素有領土、人民、主權、政府，主權<sup>21</sup>為國家構成要素之一，而地方政府是具地域性的政治組織團體，因此，地方政府應在主權之下，受國家所統治。然而因不同權限劃分，國家統治組織可能出現認同地方政府同時存在，並授與一定之事務自行處理，因此，便有國家事務同時存在的地方事務。本文主要探討中央與地方權力關係之互動，不同的權限劃分方式對於權力行使上影響甚鉅，本文於此，對於雙方權限劃分之基準必須有明確說明之國家事務與地方事務該如何劃分，一般而言，有三種分類方式：中央集權制、地方分權制、均權制。

---

<sup>20</sup> 薄慶玖著，2006，《地方政府與政治》，臺北：五南，頁 24。

<sup>21</sup> 主權：其特徵為對外具獨立性，對內具最高性。對內具最高性，為國家內的人民、土地、及一切團體組織，皆在主權涵蓋之列。

## 一、中央集權制

所謂的中央集權制，係對地方分權而言。凡一國之行政，悉集中於中央政府，各級地方官廳但奉行其命令者，是謂中央集權。凡帝王專制國家或獨裁政治國家，莫不採行中央集權。<sup>22</sup>

薄慶玖教授認為中央集權特點<sup>23</sup>有：

(一) 中央雖分配權力給地方，但此項權力並未與中央脫離關係。亦指權力然為中央所有，地方行政機關為中央的代理機關。

(二) 中央與地方的關係，係以行政上的職位隸屬關係為主，其權力之行使，雖有透過國會立法機關，但大多聽從於中央行政機關的指揮命令。

(三) 中央與地方的分權，實際上只是分治，被非真正的分權。只是職位上的分配，決策權掌握在中央，地方只是負責執行。

國內學者趙永茂研究指出，在中央集權的理論上所建立的中央與地方關係更細緻化，將其具體呈現特性約略可分為 11 點。<sup>24</sup>

### (一) 地方與中央為代理關係

---

<sup>22</sup> 薄慶玖著，2006，前揭書。頁 98

<sup>23</sup> 薄慶玖著，2006，前揭書。頁 98。

<sup>24</sup> 趙永茂，2002，《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向》，臺北：翰蘆，頁 53-56。

中央雖對地方分配權力，但此權力仍歸中央政府所有，地方行政機關僅為中央政府的代理人，地方政府為中央政府派駐在地方執行事務之機關。

## (二) 地方政府為國家官署

地方政府係居於準國家官署或國家官署地位，在國家的通盤籌劃下，以相同的步驟執行中央的法令，處理國家性質的事務。

## (三) 地方與中央為隸屬關係

地方政府與中央政府的關係以行政上的職級隸屬關係為主，地方政府權力的行使雖有透過國會立法賦予權力者，但大多數的狀況地方政府仍然是基於中央行政機關的指揮命令。

## (四) 中央與地方為行政分治關係

中央與地方的分權實際上只是分治，即一種職務上的分配而已。分治通稱官治，此種分權方式係中央政府將其部份權力交由地方政府代為行使，而中央政府仍保留著最後的決定權。甚至地方政府人事的去留與任免仍完全由中央政府所掌控，地方依據中央意旨執行國家的政策，因此又稱官治的地方政府、地方國家政府或中央的地方行政單位。

## (五) 地方為國家行政區

在中央集權制下，地方政府之轄區實與地方分權下地方政府的自治區相異，中央集權制下的地方政府僅為中央政府轄下的一個行政區域而已，地方政府並不具備有效管轄或經營該地區內有

關事務的權力，在此種情形下地方政府機關只是執行機關而非意思機關，並無管領其所屬領域的權力。

#### (六)中央嚴格控制與監督

中央集權論者認為中央政府乃主權的代表，其政府權力是固有且最高的，中央政府以全能的姿態支配地方政府，而地方政府只是國家的代理人，其政治權力是引伸的、附屬的。因此地方政府的組織形式與權力大小都由中央政府決定，地方政府為未經許可不得自行訂定法律，而且在執行職務的過程中，須隨時受上級政府的指揮與監督。其主張的理由在於認為如此才足以保持國家的統一與政治秩序以便層層節制，使行政力量易於集中以加強中央政府的控制與行政管制效能。

#### (七)地方只承辦委任或委辦事務

所謂委任事項，原非地方政府所有而係屬國家辦理事項，只是某些事項與地方人民的利害關係密切，故由國家授權委由地方政府代為處理。而委辦事項即中央委託地方政府辦理之事項。兩者差異在於委任事項所託者乃地方政府，而委辦事項所託者則為地方行政首長。一般而言，地方行政首長執行委辦事項時其身份乃中央或上級政府代理人，因此須受中央或上級政府的指揮監督，且在辦理過程中，地方行政機關一般並無自由裁量權，而無論是辦理中央或上級政府的委任或委辦事項，地方政府均無法律保障獨立處理自治事項的地位

#### (八)地方很少裁量權

在中央集權制底下，地方政府只適中央政府之代理或派出機關，主要職能係代中央或上級政府執行委任或委辦事項，因此只有很有限的裁量權，地方政府只是國家地方行政機關，也是中央政府的行政執行機器。

### (九)中央監督以行政監督為主

中央集權制國家多以行政命令和法規來指揮、控制、監督地方政府，其忽視地方的自治權而以便利中央政府控制與指揮的方式來運作。

### (十)地方自治權無保障

在中央集權制國家，地方政府只是中央政府之派出與代理機關，無自治或自主的法律地位。其地方自治權並無憲法或法律的保障，只是中央政府依據職能分散的概念分擔並執行中央政策的機器，地方政府毫無自治地位與保障。

### (十一)國家政策由中央統一規劃

中央集權制國家之政策並無分中央或地方性質，一般而言均統一由中央政府規劃以指揮及監督國家目的的完成。

## 二、地方分權制

所謂的地方分權制，係對地方分權而言，一個國家的治理權，將其部份復與地方自治組織，而中央政府對於其授權事務不

去處理，僅立於監督地位的一種制度。<sup>25</sup>

薄慶玖教授認為地方分權制特點<sup>26</sup>有：

(一)地方行政機關權力多來自於憲法或法律賦予，非經修改憲法或法律，中央不得任意變更或撤銷。

(二)地方行政機關為地方事務執行單位，非中央代理人，事務的決策、執行須依照當地住民之意志，非依法律，中央政府不得隨意干涉。

(三)中央政府對地方自治團體只有監督權，無指揮權，而監督權的行使須依法為之。

(四)中央與地方關係建築在法定關係上，非經法定程序不得隨意變更。

趙永茂教授則認為相較於中央集權，地方分權在中央與地方關係建立中的特性包括：<sup>27</sup>

### (一)中央與地方為夥伴關係

地方政府機關為地方統治權的行使者，而非中央政府的代理人，它與中央政府一樣履行國家某些目標與功能，因此對中央政府而言，地方政府亦為實現國家和人民目的的夥伴。

---

<sup>25</sup> 薄慶玖著，2006，前揭書。頁 101

<sup>26</sup> 薄慶玖著，2006，前揭書。頁 101

<sup>27</sup> 趙永茂，2002，前揭書。頁 70-72。

## (二) 地方政府為自治團體

地方政府的權力多源自憲法或法律，其表達意志或執行意志乃地方政府自身的行為，地方政府為地方居民為處理其公共事務所組成的政治機關或獨立團體，其具有獨立的法人格而非中央政府的政策執行工具。

## (三) 中央與地方為合作關係

地方分權制下的地方政府係具有獨立的自主法律人格，其自治權通成均具有憲法或法律保障，而且與中央政府同時居於旅行國家和人民目的的夥伴角色，因此兩者亦同時具有親密合作的關係，而非隸屬關係。

## (四) 中央與地方為政治分權關係

在地方分權制下，地方政府擁有憲法或法律保障，在特定範圍內獨立自主處理自治地區的事務而不受中央政府的干預，其有一定範圍自主的政治權力，故與中央政府係居於政治分權的關係。

## (五) 地方為行政區兼自治區

地方分權制國家的地方政府有受保障的自治權，因此地方政府有權在其自治地區依其意志管理自己的地方事務，而國家亦依然有主權管領憲法或法律規範下的事務，故在地方兼有行政區和自治區的雙重屬性。

## (六) 中央居監督與輔佐地位

地方分權制下地方政府權力源自於地方居民，故居民對齊本身或地方公共事務有自由決定之權利，中央只居於監督或府組的地位加以協助，且無法任意指揮、監督地方政府。地方政府享有固有政治自主權力，中央政府或國家不能任意剝奪。

### (七)自治事項獨立自主

地方政府為獨立自主之公法人，地方政府在其自治領域內具有最高的政治權力以處理其自治事務。

### (八)地方有很多裁量權

地方分權制下的地方政府除了在自治事項上能自行決定外，即使很多中央委任事項上亦有很多的自由裁量權。

### (九)立法監督為主

立法監督乃由立法機關以立法方式對自治團體所為之監督，由餘地方政府權力多源自憲法或法律，非經憲法或法律之修訂程序中央政府不得任意撤銷或變更。因此地方分權制下中央對地方的監督多以立法監督為主，其目的在使自治權的行使能獲得確切的保障，並在法律範圍內享有廣大的執行權，並由此減少中央行政機關的節制。

### (十)地方自治權有保障

無論是聯邦或單一的分權制國家，其地方自治權係直接受到憲法或法律的保障，有其一定的自治或自主的法律地位。

## (十一) 因地制宜適應地方需要

地方分權制下的地方政府乃依自治區域內居民之需要而發展其地方特性，而用以解決地方特殊問題的組織，亦係為促進地方居民共同利益所成立之公法人團體，故能因地制宜、適應地方需求。

### 三、均權制

所謂的均權制度為國父對於中央與地方權限劃分所主張之一種新政治制度。國父在建國大綱第十七條明白規定：「關於中央與省之權限採均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權。」

而國父所主張均權制其特點<sup>28</sup>有：

#### (一) 以事務性質與程度為權限劃分的標準：

中央與地方權限之劃分以事務之性質而作功能性的劃分，而非以地域為標準，故若有事務是屬於全國性質者，雖然發生於地方，其辦理之權限仍然為中央所有；相反如果事務的性質是屬於因地制宜者，縱使發生在中央所在地，其處理的權限仍然是屬於中央，另外事務性質相同的情況下，則會因為事務程度上的差別來決定中央與地方的權限。

---

<sup>28</sup> 卓播英，1975，《均權制度研究》。臺北：國父遺教研究會，頁 120-123

## （二）實施於中央與地方各級政府間：

中央與地方均權，包含中央與省、中央與縣的均權，另外由於省縣均為自治團體，因此兩者皆具有法人資格，均權的範圍當然也包括省與縣之間。

## （三）均權排除主權與政權範圍而以行政與立法兩種治權為限：

主權乃是對外有獨立自主權，對內有最高的權力，它具有絕對與不可分割的屬性，中華民國的主權是完全歸屬於全國國民，自然不是均權制所行使的範圍，治權中的司法、考試與監察三權皆為全國一致性質，屬於中央的職權，因此可以均權的只有行政與立法權。

## （四）中央與地方關係富有彈性：

集權制與分權制的國家，其中央與地方權限的劃分甚為固定，孫中山先生的均權是具有彈性，他能夠兼顧到中央與地方的權益。

薄慶玖教授認為均權制特點<sup>29</sup>為：

（一）地方政府同時具有地方自治事務執行機關與國家委辦事項執行機關雙重身份。

（二）地方自治團體自行制定之自治法，須以中央政府所制定的

---

<sup>29</sup> 薄慶玖著，2006，前揭書。頁 105

省縣自治通則為依據，不得牴觸憲法。

(三) 中央與地方旋縣劃分採均權制，所謂的「均權」，為按事務的性質合理的分配，非權力的平均分配。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方。

(四) 均權制實施於各級地方自治團體。

(五) 均權制所均的監督權力只為行政權、立法權，其餘三權不得行使。

由上述便可知中央集權、地方分權與均權理論三者間之差異性，台灣中央與地方原先的權力關係為均權制，中央與地方權限劃分偏向地方分權，但權限界定上，為中央政府界定，導致台灣現實權限劃分上為中央集權，其原因將於本論文第三章論述之。

## 肆、政治人物之政治人格

政治人物的自身定位，受政治人格特質左右。James D. Barber 在 1972 年出版的《總統的性格：預測白宮裡的行為表現》(*The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*) 一書。延續 1965 年對議員的研究模式，採取二分相對的雙重變項來分析歷任總統的人格類型(參照表 1-1)；亦即以：(1) 行為表現的主動、被動；(2) 感情表達的正面、負面；將歷任美國總統區分為四種人格類型。

表 1-1：美國總統性格的類型

	主動	被動
正面	<p>主動—正面的人格類型：</p> <p>有高度自信，做事積極；態度理性、有效率，具有彈性，有充沛活力，企圖心旺盛。對總統的權力能積極主動加以發揮並擴大。</p>	<p>主動—負面的人格類型：</p> <p>缺乏自信，強迫自己工作，表現尚佳，堅守某些規則，較無彈性。對總統的權力能主動去發揮，然而一股憂患意識時時左右他，導致顧此失彼的情況。</p>
負面	<p>被動—正面的人格類型：</p> <p>過於樂觀，卻又低度自信，個性懶散被動，習慣受制於他人，由他人做決定，自己坐享其成。對總統權力地運用是消極被動，又過度依賴別人。</p>	<p>被動—負面的人格類型：</p> <p>責任感強，卻不願面對現實，逃避衝突，強調以過程處理問題。對總統權力的運用是被迫承擔大任，不願主動發揮又缺乏擔當。</p>

資料來源：D. Barber, 1965, *The Lawmaker: Recruitment and Adaptation to*

主動－正面的人格類型對於權力的行使較為積極且強勢，在與國會立委和地方行政首長互動上較具彈性，會透過各種方式尋求其他行為者的支持自身政見。此人格類型者在權力尚未鞏固前會與其他行為者分享部分權力獲取支持，以鞏固其自身權力基礎，但在權力鞏固後，便不會與他人共享權力。中央與地方夥伴關係必須在對等關係下進行，權力尚未鞏固前會以對等關係進行互動獲取支持，但權力穩固後，會擴大自身權力不願意與他人共享，中央與地方關係便會變回中央集權的上下隸屬關係模式下進行互動，導致中央與地方夥伴關係無法建立。

主動－負面的人格類型對於權力的行使比起主動－正面的人格類型較會遵照體制，在與國會立委和地方行政首長互動上，會主動行使其權力，但受其他因素左右，因此在互動上較無彈性，並遵照現行體制進行。中央與地方權力關係上，當權力尚未鞏固時，會遵照現行體制分享部分權力獲取支持，但權力鞏固時，為了行使權力會實行中央集權中央與地方互動模式，且中央集權未違反體制，又可以保有自身權力，因此不會建立中央與地方夥伴關係。

被動－正面的人格類型對於權力的行使是被動的，等待他人的成功成就自己。因此，在與國會立委和地方行政首長互動上會依賴並聽從他們的意見與決策，不會主動去行使總統的權力。因此，在建立中央與地方夥伴關係是容易的。

被動－負面的人格類型對於權力的行使是排斥的，雖然有責任感，但不願意面對問題，將問題透過協商過程處理。因此，在

與國會立委和地方行政首長互動上會透過相互間的協商解決問題，其他行為者強迫他行使其權力才會行使。在中央與地方關係上，會偏向地方分權，將權力下放給地方讓地方自行處理自身問題。

陳水扁與馬英九分別提出建立中央與地方夥伴關係，但始終無法建立，就上述的分類，政治人格成為影響建立中央與地方夥伴關係短期因素之一。

## 第四節 研究架構安排

本論文認為中央與地方間權力關係的形貌，絕非可由少數一二政治人物完全決定，必定為許多影響政治人物政治行為的制度與環境因素交織作用而成。要理解何以會有今日的中央對地方互動關係，必須挖掘出所有影響其形貌的因素，耙梳這些因素間的相互作用關係。

第一個部份必須從中央對地方關係的歷史沿革著手，從兩蔣執政到馬英九執政時期的歷史沿革獲取在中央與地方權力關係上，中央集權程度的差異，而這差異對執政者在中央對地方互動關係上也會有所不同。

第二個部份，則探討影響中央對地方互動關係上的長期結構性因素是如何形成與影響。人非生而知之者，個人賴以對所處環境所遇問題進行思考的觀念與知識，是經由社會化學習而來的，此使人必然要受到其所處社會的影響，一個社會的文化、歷史與

價值觀念，都會經由各種顯性與隱性的社會化而對個人產生深刻的影響。<sup>30</sup>各種政治權力的現象其實都是在社會既存的結構與制度所形成的場域中發生，個人所遭遇的政治問題，其實都是社會特定時空環境下的產物。透過影響中央對地方互動關係上的長期結構性因素是如何形成與影響，了解台灣中央對地方互動關係的政治環境，進而推導各行為者政治行為的動機與限制。

第三個部份，則探討影響中央對地方互動關係上的短期因素。長期結構性因素形成台灣政治運作的基礎環境，置身其中的政治行為者必然要受到其框限影響，所有的政治戰略與戰術都不能跳脫政治基礎環境的框架。而為了追求權力與利益的極大化，政治行為者會盡可能地採取對其最有利的政治戰略。但政治戰略的形成，又會受到政治行為者所能使用的資源的限制。相對於長期性整體性穩定性高的結構與制度因素，政治行為者的資源是短期的、個體性的且變動性較高的影響因素，透過陳水扁與馬英九總統執政時期的案例比較證立短期因素之影響。

---

<sup>30</sup> 謝秉憲，2011.5.14，〈國家轉型對垂直權力關係的影響〉。台中：「第一屆東海—東吳大學政治學系研究生聯合論文發表會」，東海大學政治學系、東吳大學政治學系主辦，頁4。

## 第二章 影響台灣中央對地方關係 之歷史沿革

中央與地方權力關係會隨著當時政治環境而有所改變，因此要了解中央與地方權力關係，必需從每一階段中央與地方權力關係的變遷得知。本章節將中央與地方權力關係分為四階段，以權力的更迭為劃分基礎。第一階段為蔣介石與蔣經國當總統之兩蔣時期。第二階段為 1988 年至 2000 年李登輝總統執政時期。第三階段為 2000 年至 2008 年，民進黨陳水扁總統執政時期。第四階段為 2008 年至今，國民黨馬英九總統執政時期。

### 第一節 兩蔣執政時期 (1988 年以前)

荷蘭統治台灣時，即以將力先精神與自治制度引進台灣，啟迪了台灣漢人社會的公共意識<sup>31</sup>。

1914 年板垣退助成立台灣同化會，原意在於計畫給予某些權力待遇來換取台灣人同化於日本。而台灣人加入之目的在於經由台灣同化會爭取台灣人之權利，以減低在總督專制統治下的痛苦。兩造雙方同床異夢。於 1915 年解散，但參與其中的部份台灣人成日後追求地方自治運動的領導與骨幹。台灣同化會開創了

---

<sup>31</sup> 鄭維中，2004，《荷蘭時代的臺灣社會—自然法的難題與文明化的歷程》。臺北：前衛，第三章、第四章。

台灣人從事近代政治運動的先河<sup>32</sup>。

1918-1920年，彭華英、林呈祿、蔡培火等在東京先後成立啟發會，應聲會和新民會等組織，抨擊日本殖民暴政，並要求撤廢「六三法」<sup>33</sup>。1920年底，六三法撤廢活動進而法展成台灣議會請願活動。主要目的在於要求有限的地方自治。至1934年，請願活動前後進行十五次，均在日本以會以「審議未了」、「不採納」的情況下而告失敗。

1921年10月，台灣島內知識份子和留日學生、士紳成立台灣文化協會，宗旨為「助長台灣文化之發展」，目的在於促進台灣民眾民族意識的覺醒。1927年7月因意識形態分裂，蔣渭水等人另行成立台灣民眾黨，按蔣渭水等人意圖繼續以非暴力體制內抗爭的手段，爭取地方自治。1930年8月，再因理念不同，蔣渭水與林獻堂等人分裂，林獻堂等人另行成立台灣地方自治聯盟。雖然各團體有所對抗，但台灣文化協會、台灣民眾黨、台灣地方自治聯盟等團體的運作皆採民主原則，會員多有參與投票與議會運作之經驗<sup>34</sup>。

帝國主義抬頭，日本對外發動戰爭，台灣富有米糖資源成為後勤補給站。但1920年代臺灣商品化米作物，產生一批自主意識與行動力的地主階級，但他們正是當時台灣議會設置請願運動的主力，也是台灣總督府實行暫時統制經濟體的最大阻力<sup>35</sup>。總

---

<sup>32</sup> 陳孔立主編，1996，《台灣歷史綱要》。臺北：人間，頁325

<sup>33</sup> 六三法為1896年3月31日大日本帝國所頒在台灣所實施的特別法律（根據明治29年三月公布的法律六三號——即所謂「六三法」），授權台灣總督府得於管轄範圍內頒布具有法律效力之命令。

<sup>34</sup> 陳君愷，2004，《臺灣「民主文化」發展史研究》。臺北：記憶工程，頁14-15。

<sup>35</sup> 陳明通、林繼文，1998，〈臺灣地方選舉的起源與國家社會關係轉變〉。收於陳明通、鄭永年編，《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，臺北：月旦，頁28-29。

督府因台灣地區的壓力，在經過考量後，回應台灣政治團體之地方自治主張，於 1935 年 4 月公布改正台灣地方自治制度，雖為有限度之地方自治，但地方自治意識深植社會菁英心中。

太平洋戰爭使台灣民主運動戛然而止，但在戰後國民黨接收台灣，實行有別於大陸內地不同的制度，集全省行政、司法、立法、軍事於一身的獨裁專制政治。本地人難以取得從政或參與政治的機會，再加上官員的腐敗、軍警的橫行殘暴，造成日後社會動亂的原因。

「二二八事件」是戰後台灣社會內部的政治緊張與文化矛盾衝突的重要事件。<sup>36</sup>國民黨政府無法容忍此次事件，以叛亂罪進行暴力鎮壓，死亡人數眾說紛紜，但有不少人被捕、失蹤或逃亡。埋下台灣與國民黨政府，外省人與本省人間的隔閡。

「二二八事件」後，國民政府調整臺灣地方政治制度，廢除臺灣省行政長官公署，改設臺灣省政府，由文人出身的魏道明任首屆省主席，縮小公營事業範圍。1949 年，陳誠就任臺灣省主席，實施長達 38 年之久的《台灣省戒嚴令》；但於同年，國共內戰局勢大變，中國共產黨在中國大陸建立新政權，使中華民國於同年 12 月 7 日將中央政府遷至台灣。

國民政府自大陸撤退至台灣，面對台灣在抗戰勝利後，島內所發生的摩擦、混亂及二二八事件所產生對政治恐懼和不信任的問題，而為了在台灣建立其法統，開放地方選舉及農地改革便成為國民政府所不得不做的選擇。

---

<sup>36</sup> 陳芳明編，1988，《二二八事件學術論文集》。臺灣：前衛，頁 13。

國民政府除了面對當時台灣島內對其統治的不信任外，亦須防備中共「解放台灣」<sup>37</sup>的可能，因此對國民政府而言，尋求美國的支持便更趨重要。是以國民黨便藉由任命留美而受美國信任的吳國楨擔任台灣省省主席，與地方派系結盟，開放地方自治，以建立其在台灣的統治正當性。

1950年韓戰的爆發，在美國對共產黨陣營的圍堵策略之下，在這政治環境下，台灣被認定為民主陣營的一員，並成為其戰略中的一環，只要蔣介石能夠堅持反共的立場及並展現其統治能力，在因應當下政治需求，即便國民黨在國家政策上與民主政治相違，美國仍將提供必要的援助，國民黨已不再需要顧慮外在因素介入其統治方式的選擇，便由此開始逐漸偏離原先民主化的方向，並建立起黨國威權體制以向美國傳達其在台灣的不可替代性。<sup>38</sup>

為了建立黨國威權體制的法統，除了以美援、加工出口區等方式建立經濟成就強化國民黨統治正當性外，持續進行地方自治並從事農地改革。地方自治為了維持中央政治體系封閉性，藉由地方選舉的開放以降低反對勢力的不滿；而農地改革的執行則為國民黨對過去在大陸時期因改革失敗導致農民不滿轉而支持共產黨，以至於喪失中國區域政權的反省。當時台灣的政治形成政治菁英的二重體制，黨國菁英即為中央層級的統治菁英，而新地方政治菁英則是以地方政治為舞台。

台北市自 1951 年的省轄市市長選舉開始，除了國民黨曾支

---

<sup>37</sup> 高明士主編，蔣竹山、陳俊強、李君山、楊維真著，2009，《巨龍的蛻變－中國一八四零至二零零八》，臺北：五南，頁 389。

<sup>38</sup> 洪金珠、許佩賢譯，若林正丈著，2004，《台灣：分裂國家與民主化》。臺北：新自然，頁 81-82。

持參選的吳三連和未曾受過國民黨幫助的高玉樹為無黨籍身份外，其餘各任市長皆具有國民黨籍身份。台北市自 1964 年第五屆台北市市長選舉由高玉樹當選後，隔屆便轉為市長由中央選派的直轄市，其改制之原因除了高玉樹在第五屆市長選舉中訓練監票員所表現出的組織性，已超出了國民政府當時對地方選舉所能容忍的界線外，加之以首都市長由非國民黨人馬掌握所可能帶來的疑慮，因此，在高玉樹第五屆省轄市台北市長任滿之後為免引起地方反彈，又指派其再任轉為直轄市的台北市市長。<sup>39</sup>

1971 年中華人民共和國取代中華民國於聯合國常任理事國及安理會席次，而台灣以漢賊不兩立的原則退出聯合國後，在 1972 年任行政院長的蔣經國以推動十大建設等大型經濟計畫，透過經濟的成長，以延續國民黨統治正當性，從 1950 年代開始一連串經濟建設與政策成就台灣經濟的快速發展，中產階級數量也隨之增加，民間社會對於政治權利的渴望，轉向對威權體制的不滿日形增加，在 1977 年的各層級選舉相較於先前選舉黨外人士大有斬獲。

1972 年蔣經國出任行政院長並接掌中樞後，倡言拔擢青年才俊，推動本土化政策，反映在地方選舉上，就是大量提名非派系出身的縣長候選人。因此，外來政權來台後，培養新一代黨工幹部以取代既有的地方派系勢力的「派系替代」策略就成形。當年國民黨一口氣提名 12 位出身黨工幹部的縣市長候選人，地方派系人物由上一屆的提名 16 位降為 8 位。選舉結果是全部當選。空前的佳績鼓舞了國民黨，認為此舉措可以逐漸擺脫地方派系的

---

<sup>39</sup> 林忠勝撰述，2007，《高玉樹回憶錄》。臺北：前衛，頁 150-152。

束縛，真正達到對地方基層控制。

1975年蔣中正辭世，總統雖由當時的副總統嚴家淦接任，而由蔣經國接任國民黨黨主席，然在黨國威權體制底下，蔣經國掌握國民黨便掌握實權，而其接班大勢已成，只待第五屆總統任期結束，在1978年當選為總統。1978年黃信介成立「黨外人士助選團」，召開「黨外人士國是會議」，並發表由高雄黑派大老余登發領銜的連署書，隨著黨外聲勢越趨浩大，美國於年底與中華人民共和國建交而與台灣斷交後，對蔣經國造成了極大的壓力，國民黨的統治正當性又面臨危機。

1977年，蔣經國當上黨主席，此年選舉，國民黨便立下大規模消滅地方派系的政黨政策。全省20名縣市長選舉中，提名17名當時無明顯派系色彩的後選人，僅讓出苗栗、高雄以及雲林，引起地方派系群起反彈。選舉結果是國民黨失去四席縣市長寶座，分別是桃園縣輸給許信良、高雄縣輸給黃友仁、台南市敗給蘇南成、台中市敗給曾文坡，以及21席省議員，更爆發中壢事件。

1978年黃信介成立「黨外人士助選團」，召開「黨外人士國是會議」，並發表由高雄黑派大老余登發領銜的連署書，隨著黨外聲勢越趨浩大，加之以美國該年年底與中華人民共和國建交而與我國斷交後，對蔣經國造成了極大的壓力，國民黨的統治正當性又面臨危機。

隨著高雄地區黨外活動的增加，1979年國民黨在內外壓力的交迫下，對黨外雜誌「夏潮」、「這一代」處以停刊處分，余登發則以「知匪不報」罪名被捕，並在同年7月1日以促進南北平

衡將高雄市由省轄市改制為直轄市，透過中央政府直接監督，以壓抑黨外活動對國民黨統治正當性的影響。同年 12 月 10 日美麗島事件的爆發，而美麗島事件的審判則在美國的積極活動下以公開方式進行審判。國民黨原先受反對運動壓力而試圖全面鎮壓，但最後反而成就了反對人士，並使其有機會建立民主化運動的中心意識形態。<sup>40</sup>

蔣經國為回應民間社會對民主的追求與美國在台灣民主化的態度，1987 年 7 月 14 日宣布解除〈台灣地區戒嚴令〉，行政院長俞國華則宣布〈動員戡亂時期國家安全法〉於解嚴之日起施行。<sup>41</sup>國民黨解嚴目的在於使社會衝突得到制度化的解決，穩定了國內的政局；與展現改善台美關係的企圖。解嚴解除了國民黨一黨獨大的特權，黨外組織了民主進步黨，有組織地與國民黨就有限的公職從事競爭。解嚴使得國民黨再也不能以施壓的方式來贏得選舉，<sup>42</sup>運用資源和人際關係的結合為競選策略。

1980 年代後，國民黨「派系替代」策略失敗，改採其他對付策略，於 1984 年任命關中出任省黨部主委，他提出效法美國政黨提名制度，推動黨內初選，企圖消滅地方派系，並藉黨機器運作來收編地方派系的群眾基礎。但此策略因 1988 年蔣經國過世而告終。

---

<sup>40</sup> 洪金珠、許佩賢譯，若林正文著，2004，前揭書。頁 204。

<sup>41</sup> 李筱峰，1987，《台灣民主運動四十年》。臺北：自立晚報，頁 238-252、頁 262-265。

<sup>42</sup> 陳國霖著，2004，《黑金》。臺北：商周，頁 331。

## 第二節 李登輝執政時期

(1988年-2000年)

1988年1月蔣經國逝世，由李登輝繼任總統職位並代理黨主席，黨內宋美齡、俞國華等對於李登輝接任黨主席內部有所爭議，使國民黨全國黨代表大會延期至7月。李登輝藉由郝柏村與改革派菁英的支持，並透過公開投票方式讓投票者有所壓力，在7月的全國黨代表大會中順利取得黨主席的位置。而民進黨在地方包圍中央(還政於民、還財於民)的戰略下，透過整合地方反對勢力，經由聯線作戰累積共事經驗，發展出強有力的全國性組織。<sup>43</sup>而於同年舉行的立委增額補選及縣市長選舉，民進黨終於獲得可在立法院提案的人數並取得加上無黨籍在內共六縣一市的勝利，但此時的民進黨對於國會中佔多數的萬年議員而言，仍不足以成為強力的威脅。

對於國民黨內公然的政爭及萬年國代決定延長增額代表的任期、大會的召開由六年改為一年，以及高額的出席費等為私利進行露骨要脅的舉措，已掀起了台灣國民強烈的不滿，<sup>44</sup>人民對於台灣政治的不滿，開始出現民間自發性抗爭，1990年的3月野百合學運成為推動台灣修憲之關鍵事件。

1991年4月召開的國民大會臨時會展開第一階段修憲後，第一屆國代有五百八十三人，民進黨僅有八席，朝野實力相差懸殊，再加上國民黨強勢主導，將完全排除民進黨參與修憲研議，

---

<sup>43</sup> 張俊宏主編，1989，《到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實踐》。臺北：南方，頁124。

<sup>44</sup> 洪金珠、許佩賢譯，前述書，頁236。

並將第一階段的修憲工程交給第一屆國大執行。4月8日，第一屆國大第二次臨時會召開，4月15日民進黨為抗議資深國代修憲，宣布退出國大臨時會，全國各級議會黨團並於次日全面退出各級議會以聲援國大黨團的行動。4月17日民進黨發起號召群眾反對修憲，主張全民制憲，4月18日凌晨國民黨同意就國安會、國安局和行政院人事行政局等三個〈臨時條款〉增設之機關訂定落日條款，於〈增修條文〉增訂條文規定該三機關組織之存續不得逾1993年12月31日，以藉此交換遊行抗爭的結束。22日，國大在民進黨和無黨籍先後退出抗議的情況下，通過〈憲法增修條文〉第一至十條並廢止〈臨時條款〉，5月1日，李登輝宣布動員戡亂時期終止，台灣進入憲法之治，第一階段修憲告成。<sup>45</sup>

1991年年底的第二屆國代選舉中國民黨大勝，取得修憲所需的四分之三席次，1992年5月27日進行第二階段修憲，第二階段修憲的成果主要在於地方自治邁向法制化。全國地方首長全面民選。

1994年7月28日第三階段修憲，民進黨因抗議國民黨強力運作黨版修憲案而退席，此次修憲重點在於台灣總統的直選。同年，自治二法的〈省縣自治法〉與〈直轄市自治法〉完成立法程序，地方自治自此進入法制化的時代，官派的省長及直轄市長將於年底首次同時由民選產生。

1994年年底首任的台灣省長民選與改制為直轄市後的北、

---

<sup>45</sup> 曾建元著，2002，《一九九零年代台灣憲政改革之研究-民族主義與民主轉型的觀點》。臺北：國立台灣大學國家發展研究所博士論文，頁186。

高兩市首次的市長民選。主要競爭人馬為國民黨籍候選人宋楚瑜與民進黨籍候選人陳定南。宋楚瑜以佔投票率五成以上的4,726,012票，當選臺灣省省長。直轄市部分，台北市市長選舉，國民黨以現任市長黃大洲代表其參選，於去年自國民黨內分裂而出的新黨則推派具有強大群眾魅力的趙少康，民進黨部份由陳水扁代表出任台北市長候選人。台北市長選舉在國民黨與新黨的分裂下，由陳水扁當選台北市長。高雄市市長選舉，國民黨由現任官派市長吳敦義參選，而民進黨則由建黨十人小組之一的張俊雄出馬參選，而選舉結果為吳敦義勝選。

1996年台灣第一次總統直選，國民黨以李登輝搭配連戰參選，以5,813,699票的過半得票率當選台灣第一屆的民選總統。而同年選舉的第三屆國民大會由國、民兩黨包辦絕大部分的席次。國、民兩黨於同年年底所召開的國家發展會議上針對憲政體制與政黨政治、兩岸關係、經濟發展三大主要議題展開討論。在憲政體制與政黨政治議題上：除中央政府體制朝向法國式雙首長制發展，並決定改進原有的四級政府體制，以後的精省以及目前討論中的凍結鄉鎮自治選舉。

國民黨與民進黨在1996年12月的國發會中達成修憲的共識，<sup>46</sup>而對於地方自治的問題則做出了：一、中央與地方權限應進一步合理劃分；二、縮減省政府之組織與功能；三、縣市政府職權應予增強；四、鄉鎮級選舉暫停或取消；五、〈地方稅法通則〉、〈財政收支劃分法〉應儘速完成立法或修正等決議。

1997年第四階段修憲，台灣省在本次修憲後，依增修條文

---

<sup>46</sup> 彭懷恩著，2008，《台灣政治變遷史》，臺北：風雲，頁159-160。

第九條的規定，其地位已非地方自治團體，而僅為地方派出機關，我國地方制度自此由三級變更為縣（市）及鄉（鎮、市）二級。同年 11 月，縣市長選舉民進黨獲得過半席次，其縣市長為獲得更多自主權，要求中央下放部分財源之聲高漲。民進黨在這次選舉中除了贏得過半的縣市長席次外，其總得票率亦首次超過國民黨。對國民黨而言，不可能在此時給予地方政府增加權力的機會。

精省工程中將財政收支劃分以中央與各縣市二級制為主，配合修正的財政收支劃分法。當時財政部在各方要求下，同意提出所得稅與貨物稅的 10%，作為統籌分配稅款分配予地方。1998 年初財政部第一次提出修法案，除了所得稅與貨物稅外，並建議將營業稅改為國稅，惟沿襲往例全數作為地方政府收入。財政部原係假設台灣省政府仍存在，中央不需承擔省支出預算。然而，立法院審查精省條例，將台灣省徹底精簡，成為中央派駐機關；原台灣省支出幾乎全數需由中央承受。財政部重新修正版本，並於 1999 年初立法通過，將營業稅的 60% 保留為中央政府收入，40% 為中央統籌分配稅款。自此統籌分配稅款爭議正式浮出檯面，成為年年新聞話題與政治風暴的焦點。

1998 年的三合一選舉立法委員選舉中，為了減緩因精省而失去其職位的省議員造成之反彈，將立委席次增加至 225 席。國民黨為最大的獲利者，而民進黨則維持其原有比例之席次，新黨則呈現泡沫化。台北市與高雄市兩直轄市市長、市議員的第二次選舉，本次選舉將南北的藍綠版圖互換，現任台北市長陳水扁遭國民黨籍的馬英九擊敗；而民進黨籍的謝長廷則擊敗現任的高雄市長吳敦義。

精省後，替代自治二法的〈省縣自治法〉、〈直轄市自治法〉的地方制度法草案，在經行政院通過函請立法院審議後，透過政黨協商及政治共識的影響，而得以使立法院在一個半月內完成三讀。<sup>47</sup>1999年〈地方制度法〉在公告施行後，台灣地方自治憲政主義的法律程序終於完成。<sup>48</sup>

### 第三節 陳水扁執政時期

(2000年-2008年)

2000年陳水扁以39.3%的得票數當選第十屆總統，在國會席次未過半與未獲得過半人民支持下必須尋求更多的支持，以鞏固權力的正當性。陳水扁對反對黨的權力策略，大體是拉攏基層，打擊上層。<sup>49</sup>因此，會希望建立中央與地方夥伴關係，賦予地方政府更多權力與資源，來尋求地方勢力的支持來箝制反對黨。

「基隆河流域整治特別條例」於2001年10月31日在立法院朝野一致共識下制訂通過，法條開宗明義規定範圍涵蓋台北市、台北縣及基隆市行政區內之河段及地區。而基隆河流域整治特別預算經過2002年7月17日立法院臨時院會的表決後，獨排台北市，造成中央與地方嚴重衝突與爭議。

2001年12月1日的立法委員及縣市長選舉，民進黨在立委選舉取得國會第一大黨的地位，泛藍則是取得半數以上的地方縣

---

<sup>47</sup> 紀俊臣著，翁興利主編，1999，《地方政府與政治-精省後的財政自主與地方自治》。臺北：商鼎，頁160-161。

<sup>48</sup> 李台京，2008，《台灣地方政府》。臺北：三民，頁60。

<sup>49</sup> 林濁水，2009，《歷史劇場—痛苦執政八年》。臺北：INK，頁33。

市長席次，然對民進黨來說，即便其與台聯的立院席次合流也無法與過半數的泛藍陣營抗衡，因此泛藍勢力仍舊有能力主導國會的運作，而在縣市長的部份則由於泛藍陣營取得過半的縣市長席次，因此中央權限便不可能向地方鬆綁以免壯大泛藍。

2002年1月17日立法院三讀通過國民黨版〈財政收支劃分法〉修正案，該修正案第八條將營業稅的提撥比例由40%提高為50%，所得稅與貨物稅的提撥比例由10%，提高為30%。並於第十六條之一訂明，統籌分配稅款分配比例，落實所謂的「把餅作大、固定比例」。該法修正案一經三讀，引起各界的熱烈激辯，行政院並擬積極提出覆議，而於2月間覆議成功。

2002年台北市因里鄰調整而實施里長延選，內政部卻以國家整體性政策規範的憲法義務為由認係違法，台北市政府因而向大法官會議聲請釋憲。

台北市、高雄市及多個地方政府，由1995年至今2007年逾十二年間，未依全民健康保險法規定繳納全民健保保險費政府補助款，中央健保局於2003年2月12日發函核定台北市政府1999年下半年到2002年底，應繳納健保費補助款近一百零八億元。台北市政府以未設籍北市勞工的健保費補助款不應由北市負擔，經行政訴訟願程序後，向台北高等行政法院提起撤銷健保局處分的行政訴訟。

2004年8月，立法院通過第七階段修憲案，任務型國大將在隔年選出，而年底的立委選舉泛綠陣營因立院席次未能過半，加上藍綠陣營雙方不斷衝突，故陳水扁政府便只得持續面對空轉的困境，然年底的立委選舉對泛綠陣營雖仍小有斬獲，且民進黨

亦仍維持著國會最大黨的態勢，但由於在本次選舉中泛綠仍無法使席次過半，因此必須繼續面對難以立法和制憲、正名跳票的困境。<sup>50</sup>2005年5月14日，任務型國大以極低的投票率選出並完成第七階段修憲。第七次修憲的單一選區兩票制與立委減半的設計大大的提高了地方政治人物的影響力。

由於民進黨執政過程中弊案纏身，加上許多弊案接圍繞著陳水扁的親人及部署，故2005年底的三合一選舉中便出現了地方民進黨候選人有意疏離中央的現象，加上才剛當選國民黨黨主席的馬英九光環加持，以及馬英九「不過半即辭職」的選舉語言號召，也間接對本質具多元性的地方選舉產生影響，泛藍在本次選舉中大勝，使民進黨政府只能退守在中央行政部門和部份縣市政府，輿論則普遍認為這是人民對民進黨的不信任。<sup>51</sup>使得中央與地方關係於非不同黨派上出現隔閡。

自2005年12月周錫偉當選台北縣長，對於台北縣升格直轄市之問題，周錫偉透過媒體提出其訴求，並透過遊說同黨立委修法，在多方考量下，將台北縣升格為準直轄市，於法令上準用直轄市規範，但地方政府受中央行政機關管制，未享有直轄市之權。如台北縣升格之人事命令遭內政部宣佈其升格之人事命令無效。

---

<sup>50</sup> 黃年，2008，《這樣的陳水扁：執政八年同步紀實》。臺北：聯經，頁131-134。

<sup>51</sup> 湯惠芸，〈台灣各界對地方選舉結果的反應〉，《大紀元》。最後閱覽時間：2012.04.02  
<http://www.epochtimes.com/b5/5/12/5/n1142967.htm%202005/12/4>

## 第四節 馬英九執政時期

(2008 至今)

2008 年 1 月 12 日為立委員額減半及選制改為單一選區兩票制的首次選舉，由於民進黨因接二連三的弊案以及向深綠靠攏的政策導致游離選民不願支持，選舉結果由國民黨大勝。同年 3 月總統選舉馬英九與蕭萬長獲得歷屆民選總統最高票數下勝選。

2009 年 8 月 6 日至 8 月 10 日間，莫拉克颱風夾帶大量的雨水重創南台灣，造成多數地區發生土石流與水患，是繼 1999 年「九二一大地震」最嚴重的天然災害，1959 年「八七水災」以來最嚴重的水患。2008 年修正的災害防救法為健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，特制定的法規。然而重大災害發生後，災害應變中心緊急應變能力完全失靈，各級政府在救災過程混亂失序，權責不明相互推拖，造成人民無單一明確請求援助的管道與課責對象。顯示出中央與地方尚未建立起夥伴關係，導致災害應變系統失靈，並衍生出中央政府與地方政府間的衝突，這也讓馬英九的高支持度大幅滑落的重要事件。

2009 年 8 月，葉金川辭去衛生署長職務，宣佈參選花蓮縣長。但其時間點與動機敏感，原因在於：一是立委認為他在全民防治新流感的關鍵時刻辭職參選，在他心目中選情比疫情更重要，等於是放棄區堅守的崗位；二是國民黨中央抵擋不住地方勢力，決定花蓮縣長選舉重啟黨內初選，使到葉金川當初不辦初選，直接由黨中央徵召的參選條件破局；三是將是遇到傅崑萁的強力抵制，傅崑萁無論是參與黨內初選，還是脫黨參選，都將會

造成國民黨發生票源分散的影響。最後結果由無黨籍的傅崑萁勝選，在競選過程中產生的嫌隙，導致中央政府與地方政府將會出現可想而知的衝突。

2009 年立法院修改地方制度法增加合併升格及改制的相關條文，對此各符合標準之縣(市)政府積極爭取直轄市合併升格，其中包括臺北縣、桃園縣、臺中縣市、彰化縣、雲林和嘉義縣、臺南縣市及高雄縣市等七件申請案，而經過行政院核定後共五案通過，臺北縣、臺中縣市、臺南縣市將於 2010 年 12 月 25 日升格為直轄市，而高雄縣則與高雄市合併為直轄市，而桃園縣則於 2011 年起準用直轄市之編制。但許多問題尚未得到解決，如地方財政之缺口，地方政府職能無相對應提升，法規部分未能銜接上等諸多待解決之事務，導致對於中央的依賴度提升，更無法落實地方自治。

2009 年 12 月，教育部宣佈，2010 年 9 月起，將編列特別預算，補助全國國中、小學學童將有免費的營養午餐。然而，由於中央經費有限，只能補助七成，剩下的三成需由地方自行籌措。2010 年 7 月，教育部在不與地方政府妥善溝通之期況下，宣布因為監察院糾正和社會觀感不佳，決定停辦，今年 29 億元特別預算仍如數撥給各縣市，但不可全數用於營養午餐，明年元旦起，金額將縮為 19 億元，且只限補助弱勢學童。中央政府與地方政府間的互動依舊有所隔閡。

2009 年年中直轄市合併升格確定，於 2010 年年底舉行五都的直轄市選舉。直轄市市長暨市議員選舉為縣(市)合併升格後的首次直轄市選舉，由於五都人口佔全台總人口一半以上，加上直轄市相對龐大的資源所可能帶來的政治影響，選舉結果將衝擊

2012年總統大選，國民黨與民進黨積極爭取勝選之機會，而選舉結果則以國民黨贏得台北市、新北市與台中市三都地方行政首長，民進黨則取得台南市、高雄市兩都之行政權。直轄市首長選舉民進黨席次不如國民黨，但總得票勝過國民黨<sup>52</sup>。五都選舉被視為馬英九總統連任之路的前哨戰，結果對馬英九連任之路有所衝擊。爾後，國民黨、民進黨與其他政黨將重心放在2012的總統與立委合併大選，其關注焦點皆於全國性議題上，中央與地方間之衝突相對被弱化。

綜觀兩蔣執政時期至馬英九執政時期，台灣中央對地方互動關係上中央集權強度有所不同，蔣介石執政時期威權體制下中央集權達最高點，至蔣經國執政時期因內外部之壓力，中央集權程度減弱。李登輝執政時期在1994年地方行政首長全面直選，自治二法的實行，中央集權程度為各階段最低。陳水扁執政時期因精省〈地方制度法〉的實行，再中央集權的形成。至五都成立後，中央與地方權力關係是否有所改變，有待後續發展得知。

---

<sup>52</sup> 2010年五都直轄市市長選舉，國民黨全國得票數為336萬9052票；民進黨全國得票數為377萬2373票。資料來源：中央選舉委員會。



# 第三章 台灣中央對地方互動關係長期結構性之因素

## 第一節 威權體制之遺緒

國民黨為因應國共內戰失敗，國民黨撤退台灣，政治情勢動盪的政治環境下，所產生的二元統治政治體制。二元分立政治體制為台灣民主轉型前中央與地方關係之互動方式，其體制為中央集權的中央與地方關係。台灣從黨國威權體制轉為民主政體時，二元分立政治體制依舊是否影響台灣中央與地方權力關係的互動，為本節探討核心重點。

台灣進入民主體制後，在中央與地方要建立夥伴關係上可能會產生兩種問題。第一、威權時代二元統治政治體制，中央政府透過恩庇侍從的中央與地方互動模式，中央政府滿足地方之需求，以獲取地方支持，在民主化後，其互動模式續存，導致地方政府不願意獨立自主。

亦者，民主化後，中央不願進行地方分權，透過各種制度的規範，限制地方政府的自主性，使地方無法自治，以維持原先中央集權的互動模式。

二元分立政治體制產生背景在於韓戰爆發後，美國的外交政策優先價值轉為圍堵共黨勢力擴散。在此世界戰略下，臺灣被視為民主陣營，成為美國圍堵共產陣營大戰略下不可缺少的一環。在此政治環境氛圍，縱使蔣介石毀棄民主改革的承諾，但只要其能堅持反共的立場，美國在兩者之權宜選擇下，依舊會將台灣視

為民主陣營一份子。因此，只要反共產陣營立場不變，便會取得美國支援。

蔣介石在大陸時期，已相當程度的掌握黨、政、軍、財各項權力，但仍未能確立一黨專政的體制，撤退來台後，經過黨的改造，才真正的建立起威權的政黨。蔣介石在檢討大陸撤退的敗因，其中黨內派系傾軋、人事紛爭；黨組織與群眾脫節，皆為關鍵所在。因此，國民黨的改造勢在必行，一方面要把派系傾軋的惡習去除，一方面要確定黨的社會基礎和政策路線。<sup>53</sup>

1950年7月，國民黨中央通過「中國國民黨改造方案」，蔣中正任命包括蔣經國、陳誠在內的十六名中央改造委員，之後透過一連串的措施打擊黨內異己，將權力集中於蔣介石一人之手。<sup>54</sup>

國民黨在建立以蔣介石為中心的黨國威權體制時，未中止具有民主化意義的地方自治選舉。其因素在於國民黨領導階層大部分為大陸遷台人士所控制，而外省人在當時台灣總人口比例只有約14%。依中華民國憲法，政府的正當性與合法性必須來自於定期改選的國大代表與立法委員，但單以台灣為選舉範圍，二二八事件造成的省籍分歧，對國民黨高度不滿的台灣人極有可能用選票推翻國民黨的統治。但僅依靠武力統治，會遭受台灣人民的反抗與美國的反對，將無法使台灣人民轉化為防禦共產黨威脅的工具。<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> 龔宜君，1999，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成 1950-1969》。臺北：稻香，頁44。

<sup>54</sup> 陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，臺北：月旦，頁43-51。

<sup>55</sup> 陳陽德、謝秉憲合著，陳陽德、紀俊臣主編，2007，《地方自治在台灣民主化過程中的作用》，收錄於《地方自治與民主治理-陳陽德教授榮退紀念論文集》，臺北：時英，頁37。

因此，國民黨採取透過政黨侍從主義(Party Clientelism)與選舉侍從主義(Electoral clientelism)的二元方式。政黨的部分，黨主席擁有一切事務之決定權，蔣介石與蔣經國主政下的中常會，對行政部門的議案，仍然只能扮演「橡皮圖章的角色」。<sup>56</sup>地方性選舉部分，一方面，地方菁英為鞏固自身權力，讓中央層級政治菁英長期支配、控制，以獲取中央層級政治菁英所提供之資源與利益。另一方面，中央層級的政治菁英則需要透過地方選舉勝選之地方菁英支持，而得以鞏固政權<sup>57</sup>，維持其統治之正當性<sup>58</sup>。

由上述得知，中央政治體系的維繫、運作，實際上皆非民意所能決定<sup>59</sup>。二元分立統治體制便於此環境下產生。透過政黨侍從主義與選舉侍從主義的方式，維繫其統治正當性。二元分立政治體制（參照圖 3-1），陳陽德教授認為其特性為：<sup>60</sup>

---

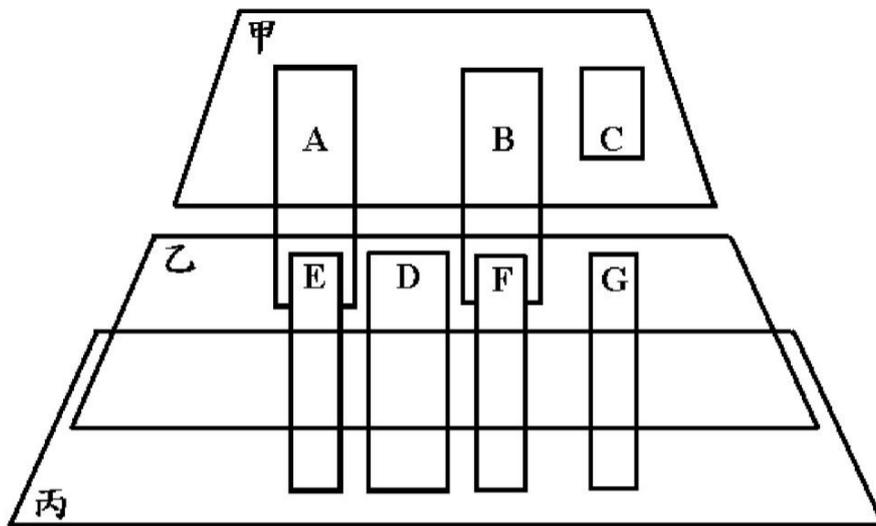
<sup>56</sup> 曹俊漢，1991，〈塑造中國國民黨為供更政策政黨芻議〉，文章收錄於楊泰順編，《政黨政治與台灣民主化》。臺北：民主基金會，頁 68。

<sup>57</sup> Nai-the Wu 吳乃德，1987, *The Politics of A Regime Patronage System: Mobilization and Control Within An Authoritarian Regime*. Ph.D Dissertation. Department of Political Science, University of Chicago, p.13-p.14, p.337-p.346.

<sup>58</sup> 正當性(legitimacy)一詞的概念是多義而具爭議的。本文採 Seymour M. Lipset 的見解，視正當性為系統產生和維繫一種信念(belief)的能力，而此信念是相信現存制度是最適合社會的一種制度。參見：Seymour M. Lipset, 1981, *Political Man: The Social Bases Of Politics*. NY: Doubleday, p.64

<sup>59</sup> Nai-the Wu 吳乃德, supra note pp.177-179.

<sup>60</sup> 陳陽德著，陳陽德、紀俊臣主編，2007，〈以二元體制分析中央與地方關係的互動與轉化〉，收錄於《地方自治與民主治理-陳陽德教授榮退紀念論文集》，臺北：時英，頁 197-198。



甲：中央政治體系      乙：地方政治體系      丙：選民政治體系  
 A：國民黨體系      B：中央政府官僚體系      C：中央民意機關體系  
 D：民進黨體系      E：國民黨的地方派系      F：地方政府官僚體系  
 G：地方民意機關體系

圖 3-1 二元分立政治體制

資料來源：陳陽德，1996，〈以二元體制分析中央與地方關係的互動與轉化〉，台中：「總統大選後臺灣地區的政治發展」學術研討會，中國政治學會主辦。

一、就 A 顯示，執政的國民黨體系除了加強派系互動，以致國民黨有地方派系化、黑道化的不當傾向。E 所顯示為地方勢力隨著二元交疊形成後，逐漸向中央竄升滲透，國民黨不得不提名地方黑道角頭，使地方派系人物均由地方議員竄升為中央立法委員。此外，中央黨務高級主管甚至黨主席李登輝，也揚棄過去硬性威權體制時期高高在上的作風下鄉訪民，顯示出中央政治人物及政治體系逐漸與地方政治體系交疊並與選民體系產生互融、互動的關係。而國民黨與地方派系關係也由過去的強人威權體制

下，以恩庇及依從關係，逐漸轉化為交疊互制互動中發展。

二、D 顯示出民進黨過去在二元分立政治體制下只能被限制在地方層級圖存，但自解嚴後逐漸獲得開放黨禁，反對黨勢力可以公開組織和進行活動，使得黨外在中央民意代表當選的比率逐漸升高。

三、B 和 F 政府官僚體系在交疊互制體制下而言，中央政治體制不但從硬性威權的管理行政府逐漸轉型為軟性威權政府，在總統直選後則可能轉為以服務選民為導向的政府體制。中央政府必須深民間，了解選民之需求。

另一方面〈省縣自治法〉及〈直轄市自治法〉公佈實施後，地方政府首長在有法律保障的環境下也敢於提高分貝批評中央政府，而中央與地方交疊互制的局面將不斷發生。

四、台灣首位民選總統及民進黨創黨對台灣的政治轉型發生了推動的力量，再配合民間社會的興起，由此對地方自治產生深刻的影響。

首先是強人威權體制式微導致公權力不彰，自力救濟運動風起雲湧，社會秩序嚴重脫序，同時由於法律規範不週，使公私機構各行其事。

其次，以往一黨獨大，強人當政，行政機關強制性強且支配性大，地方政府之自主性差回饋功能弱，則競爭力弱差異小。

最後，轉型為平民領袖，實行政黨政治，執政黨行政機關之

強制性、支配性已趨弱，導致地方行政自主性、競爭性轉強，且行政中立、依法行政乃為時代之要求，中央、地方行政雙向溝通亦較多，地方差異性大，回饋功能強且多。

五、從 C 及 G 中央機關及地方民意機關兩體系勢交疊互動中，一別過去兩則體系分立而不互動，形成明顯的對比。在法制上二機關勢互不相干且不隸屬的，但在二元交疊後，中央民意機關在第二屆後均全面改選，中央民意代表不但要由選民政治體系支持，同時許多中央民意代表，均由地方民意代表中晉升為中央民意代表。

在二元分立政治體制下，地方雖擁有某種民主程度的自治選舉，然而地方自治的組織及權限僅皆源自於中央的行政命令，地方政府全聽命於中央。地方政府無獨立人格，只是國家功能性之派出單位。分配於中央與地方的權力，屬於行政權領域裡的不完全分權，而非最後的立法分權，故垂直權力分立的結構並不存在。國家法律擁有絕對的優越地位，中央各機關所發布的法規命令，對地方政府有強制拘束力，甚至在性質上僅具內部效力的行政規則，都能對地方政府發生箝制作用，地方政府一切行政行為完全喪失自主性，各種自治權的保障全歸空洞化。<sup>61</sup>

在二元分立政治體制下，中央或省政府即能輕易干涉地方自治之權而有礙地方之自主，1987 年蔣經國總統宣布的解嚴，伴隨著國內民主與自治意識的高漲，地方制度法制化之訴求自然日益高漲，為回應各界對地方組織法制化的要求，於 1992 年第二階段

---

<sup>61</sup> 劉文仕，2001，《地方立法權-體系概念的再造與詮釋》，臺北：學林文化，三版，頁 15。

憲政改革，憲法增修條文第九條之規定，由立法院制定省縣自治法及直轄市自治法等二法，作為地方自治實施之根據，以取代原本依據憲法應制定之〈省縣自治通則〉，確立台灣省、台北市與高雄市自治狀態。

1990年三月學運，學生提出解散國民大會，重建一元化的國民大會制度。廢除〈動員戡亂臨時條款〉，重建新的憲法秩序。召開國是會議，全民共謀體制危機的解決。提出政經改革時間表等訴求，獲得當時社會的高度民意支持，憲政體制的改革，成為台灣民主化過程的重要議題。

當回歸憲政體制必須面臨到水平的中央各憲政機關權責問題與垂直的中央與地方權力重分配。第二階段修憲民進黨退出，而執政的國民黨在顧全自身政黨利益的政治考量下，只願意最小幅度的修憲。國民黨主導的第二階段修憲，在迫於社會壓力下，開放省台灣省省長與直轄市長直選，以維繫中央政府統治之正當性。

自治二法雖代表地方自治法制化，免去以行政命令方式運作地方自治，但地方仍為中央所監控，即縣市自治同時受制於中央與省政府的重疊監督，只能說是「半自治」狀態。尤其中央及所謂的上級機關，依舊殘存霸權心態，不時輕率否定地方的積極施政，可說是自治綱要時代的心態並未調整。<sup>62</sup>

半自治狀態主要原因在於第二階段修憲採自治程序化約主義<sup>63</sup>。凍結憲法中規定須先由立法院制定〈省縣自治通則〉，再由省

---

<sup>62</sup> 紀俊臣，1999，《精省與新地方制度——始末、設計、發展系論》。臺北：時英，頁146-頁147。

<sup>63</sup> 趙永茂，2003，《中央與地方權限劃分的理論與實際》。臺北：蘆翰，增訂三版，頁113。

民代表大會依〈省縣自治通則〉制定省自治法的程序，而改採中央統一立法方式。將地方自治由原先的憲法保障，降低為法律保障<sup>64</sup>。在〈憲法增修條文〉第十七條明定中央對地方有行政監督權，同時凍結憲法第一百十四條及一百十五條的司法監督權。將憲法上原先準聯邦制受憲法保障的中央與地方關係，轉變為單一國法律保障的中央與地方關係。而增修條文只規定行政院為省自治的監督機關，在此情況下，要以何種方式進行監督，皆由中央立法規定。中央欲擴大行政監督權時，可透過立法院立法，壓縮地方政府自主空間。

自治二法實行產生民選台灣省省長，因台灣省行政區域佔中央管轄的範圍達 98%，人口所占比例達全國 87%，其擁有強大的民意支持，可能形成葉爾欽效應<sup>65</sup>。1994 年 12 月，宋楚瑜以 472 萬多票，高達 56% 的支持度當選台灣省第一屆民選省長後，成為擁有強大民意基礎的政治強人。再加上，宋省長常為省政建設之經費問題與中央政府發生衝突，直接或間接影響與中央之互動，以致產生有凍省或廢省之聲<sup>66</sup>。

台灣省由獲得自治地位到去自治化的典範移轉，無疑是國民黨與民主進步黨兩大朝野，在面對當前國家種種環境時，各自循自身的政治邏輯提出解決方案，在相激相盪下互相妥協的結果。<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> 陳德禹，荊知仁等編，1991，〈地方制度與中央地方權限劃分問題〉，《憲政改革芻議—修憲五大議題學術研討會論文集》。臺北：政大法學院，頁 268 以下。

<sup>65</sup> 葉爾欽效應即謂中央首長與地方首長之民意基礎過於相近，使地方首長與中央首長影響力可能相同，甚至凌駕後者之上，危及中央與地方權力均衡。

<sup>66</sup> 齊光裕，1998，《中華民國的憲政發展：民國三十八年以來的憲法變遷》。臺北：智揚文化，頁 183。

<sup>67</sup> 謝秉憲，1999，〈台灣省體制之典範移轉與第四階段憲改去省自治化規定之檢討〉。《立法院院聞》第 318 期，頁 26。

原先二元分立政治體制時期的實施的縣市及鄉鎮市自治選舉，其目的並非透過地方自治落實民主，而是因應當時政治環境，緩和台灣人民對於國民黨的不滿，進而正當化黨國威權體制。1994年台灣全面實施地方自治後，縣市及鄉鎮市必然會追求更高程度的自治空間。

一方面，中央不斷透過各種法制限縮地方權力，減少地方自治空間，已達中央集權之目的。另一方面，台灣省擁有龐大的政經資源，在中央與台灣省雙重壓縮下，縣市及鄉鎮市出現職能不足及財政匱乏等問題。在民進黨興起後，逐漸在縣市取得執政權，對於此現象感到強烈不滿，要求全面地改革政府層級和中央與地方間的權限、資源分配。

1994年省長改選之餘，因行政區與中央大部份管轄範圍重疊，夾帶著台灣省龐大政經資源與強大民意基礎的省長成為政治強人。中央雖然用各種法治制約省政府，但沒直接民意基礎的總統與行政院長，在面對高度直接民意基礎的台灣省省長時，勢必趨於劣勢。<sup>68</sup>而法制上的中央集權，無法阻止葉爾欽效應的產生。1994年第三階段修憲確定總統、副總統由人民直接選舉方式產生，透過高度民意基礎的總統去對抗另一個擁有高度民意基礎的省長。

現代國家因事務的複雜性，許多事務很難釐清屬於哪個層級之責任，再者，有些事務必須透過中央與地方合作，導致容易發生權責不明之問題。在中央與地方關係長期中央集權的結果，許

---

<sup>68</sup> 謝秉憲，1999，前揭書，頁30。

多事務決策權掌握在中央，也產生地方政府缺乏主動的自我負責性。在全面實施地方自治後，因許多事務需透過上級政府決定，而政府層級過多，公文流程必定拖長，甚至發生權責不清、互相推諉的情況。四級政府體制的無效率及缺乏責任明確性可見一斑<sup>69</sup>。這成為中央政府推動精省正當性的合理化理由。

在中央政府、各縣市政府與各鄉鎮市政府對於省的角色定位皆有所異議，有鑑於省產生「葉爾欽效應」威脅到總統統治之正當性，與縣市及鄉鎮市對於自治空間的追求。以改善四級政府體制的無效率及缺乏責任明確性，做為推動第四階段憲改的動機。

第四階段修憲依舊依循中央集權的思維進行，主要在於依第二階段的〈憲法增修條文〉第十七條第一項第五款只規定省自治之監督機關為省政府，但省政府就何種事項對縣進行監督則為明確規定。而第四階段的〈憲法增修條文〉第九條第一項第七款規定，省對地方政府自治事項有行政監督權，這明顯侵犯到縣的自治權，在〈地方制度法〉內也未對此問題進行解決。由此顯示，在重塑中央與地方關係上，台灣府際關係依舊續存中央集權的互動模式，中央透過各種法制手段去限縮地方權限。

精省後，必須有相對應的法律，〈地方制度法〉與〈財政收支劃分法〉為中央與地方關係精省後相對應之法律，而兩法在地方財政分配與行政監督的部份依舊留有威權體制之思維，導致地方政府財政與職能之不足，這兩部份將於本章第四節說明之。

---

<sup>69</sup> 鄒景雯，1998.10.31，〈誰治水不力？中央提數據駁省府〉。自由時報，第四版。

## 第二節 政治文化傳統

憲政運作原理而言，總統會依所屬政黨是否擁有國會過半席次與支持，而決定是否擁有實權。民選總統的正當性將有利於去對抗不可預知組成成員的立法機構。<sup>70</sup>在確立總統直選後，由於「一般民眾認為民選總統不應虛位，故總統直選已為總統擴權提供正當性基礎。」<sup>71</sup>其成因為臺灣轉型成民主政體不過短短的十幾年，很多政治思維依舊停留在威權體制的框架中，原因出自於政治社會化過程與集體記憶。職是之故，總統直選後，總統為全國民意基礎最高者，人民賦予總統行使權力的正當性。總統擁有決策最終決定權，當總統行使憲法賦予其範圍外的權力時，人民不會有所疑慮。

更主要的因素在於中國數千年來儒家思想的根深地固。中國儒家的思想離不開政治，而儒家政治思想離不開「內聖」以及「外王」二者<sup>72</sup>。

季康子問政於孔子。孔子對曰：：「政者，正也。子帥以正，孰敢不正？」

<sup>73</sup>

子曰：「其身正，不令而行；其身不正，雖令不從。」<sup>74</sup>

由上述可知，儒家認為執政的要領不在於制度與法令本身的

---

<sup>70</sup> 陳宏銘、梁元棟，2007，〈半總統制的形成和演化——台灣、法國、波蘭與芬蘭比較研究〉，《台灣民主季刊》，第四卷第四期，頁40。

<sup>71</sup> 楊日青，2000，〈憲法修改與政黨重組對憲政體制的影響〉，《問題與政策》第14期，頁203。

<sup>72</sup> 莊子之天下篇首言「內聖外王」。《莊子·天下篇》：「內聖外王之道，闇而不明，鬱而不發，天下之人各為其所欲焉以自為方。」郭慶藩《莊子集釋》引郭象之注，釋「內聖外王」為「全人」，指為契合天然而又應合人為的全德之人。陳鼓應《莊子今註今譯》引梁啟超之言：「『內聖外王之道』一語，包舉中國學術之全部，其旨歸在於內足以資修養而外足以經世。」

<sup>73</sup> 〈顏淵第十二〉，《論語》。頁137

<sup>74</sup> 〈子路第十三〉，前揭書，頁143。

良窳，而端視君王個人能否以身作則。而儒家思想從漢朝漢武帝接受董仲舒的建議，罷黜百家，獨尊儒術，立五經博士。另採納公孫弘的建議，設立太學。武帝重用士人，不少平民通過學習經學等途徑，便可於中央和地方任官，促使士人側重於儒術，令儒家成為支配中國二千年的政治思想。不論是威權體制或者是民主體制，人民都期待著聖人君子帶領人民邁向康莊大道。而政治行為者會藉由各種手段與方法塑造個人形象，讓人民認同支持其為儒家所說「內聖外王」的「全人」。

兒童政治社會化的主要途徑是家庭和學校，家庭成員和教師是兒童政治社會化的啟蒙老師<sup>75</sup>。國民黨為了養成國民對國家的認同，為所謂國家的目的服務、犧牲，亦主動介入教育。甚至在強迫人民盡受教育的「義務」時，配合對教育的全盤壟斷，塑造出一個個缺乏自我，為統治者口中的「國家光榮」獻身的螺絲釘。<sup>76</sup>而這政治社會化過程深深影響 1980 年代前出生的台灣人民。

國民政府完成北伐後，實施以黨治國、以黨領國，在教育上要求貫徹黨的意志，實施黨化教育，1927 年國民黨教育行政委員會通過的教育方針草案指出黨化教育的意義：<sup>77</sup>

我們所謂黨化教育，就是在國民黨指導下，把教育變成革命化和民眾化。換句話說，我們的教育方針，要建築在國民黨的根本政策之上。國民黨的根本政策是三民主義、建國方略、建國大綱、和歷次全國代表大會的宣言和議決案。我們的教育方針應該根據這種材料而定，這是黨化教育的具體意

---

<sup>75</sup> 呂亞力，2004，《政治學》，修訂五版。臺北：三民，頁 389。

<sup>76</sup> 薛化元、周志宏，1994，《國民教育權的理論與實際》。臺北：稻鄉，頁 3。

<sup>77</sup> 1927，〈教育界消息〉，《教育雜誌》，第 19 卷第 8 號，頁 1-頁 3。

義。……我們有了確定的教育方針，便要把學校的課程重組，使與黨意不違背，並能發揮黨義和實施黨的政策。我們應趕促審查和編著教科用的圖書，使與黨義及教育宗旨適合。

1952年成立由蔣經國主導之「中國青年反共救國團」，成立原因在於國民黨政權認為在大陸的失敗是因為青年的思想紛歧以致受到國際共產主義的誘惑，因此救國團的第一要務便是實施愛國教育，統一救國思想，對青年實施軍事訓練，以完成反攻大陸的中興大業，入團青年更必須宣誓將自己的自由和生命獻給領袖和國家。<sup>78</sup>

除了成立救國團，國民黨在大學設立國民黨知識青年黨部，中小學則設置「安全維護秘書」及校內書刊審查小組，用以監控校園師生的思想言論，使其不易有異言出現，並在學校課程加入三民主義、國父思想、或軍訓等科目，亦在國語文科、社會學科等學科灌輸忠黨愛國、效忠領袖等觀念。<sup>79</sup>

1967年8月9日蔣介石在國民黨中央常會表示實施九年國民教育的目的「實為我復興與國家民族之關鍵，如實施有效，我民族文化，必能由此復興；社會與國家，亦必能由此臻於健全。」而九年國教最主要的教育目標便在於加強愛國教育和民族精神教育，蔣介石說「現在一般國民頗缺乏合群愛國之德性，今後實施九年國民教育，對於此點應特別加強，以啟發其愛國家、愛民族、

---

<sup>78</sup> 蔣經國，1952，〈蔣主任於民國四十一年十二月一日對台北地區宣誓入團青年講詞〉，收錄於中國青年反共救國團總團部編，《中國青年反共救國團重要文獻》，頁331-頁332。

<sup>79</sup> 林玉體，2003，《台灣教育史》。臺北：文景，頁199-頁207。

愛人如己、推己及人之精神。」<sup>80</sup>

從蔣介石的談話了解九年國民教育著重於思想教育與愛國教育，在延長國民教育的同時，也是國民黨政府加強教育控制的最佳時機。九年國民教育的實施，不僅為因應國家建設和社會需要，更注重加強國民教育的民族意識培養。

在民族精神教育的內容，可將之歸納為四類：「一、反共愛國教育；二、思想教育；三、道德生活教育；四、國語教育。」反共愛國教育是以領袖崇拜、史地教育和仇視共匪為主，思想教育主要是三民主義教育，道德生活教育則重視四維八德德目教學和實踐，戰後即開始的國語教育則基於「團結民族精神，鞏固國家基礎」的功能而受到政府重視。<sup>81</sup>

從上述得知，九年國教的實施不只延長了基本教育的訓練，也包括國語教育、黨國意識、公民精神的加強，<sup>82</sup>尤其是課程的調整與教材統一編輯都更加有利政府對教育一元的掌控。而實施民族精神教育的主要目的在於鞏固領導中心，尤其在內外局勢不穩定時，藉由強調反共復國、三民主義、效忠領袖等國民黨之意識型態，不斷灌輸台灣人愛國意識，將「領袖」等同「國家」，擁護領袖蔣介石和蔣經國，並塑造兩蔣為「全人」的形象，藉以鞏固國民黨政權於二元分立政治體制的統治正當性。

1988年1月13日蔣經國逝世，李登輝繼任總統，同年7月接

---

<sup>80</sup> 教育部中等教育司編，1968，《教育部實施九年國民教育籌備工作報告》。臺北：教育部中等教育司，頁281-282。

<sup>81</sup> 彭國樑，1981，〈民族精神教育政策在台灣〉，《教育論集》。彰化：國立台灣教育學院，頁49-頁51。

<sup>82</sup> 許智香，2006，〈政權更迭後的教育方針〉，《台灣教育四百年》。臺北：經典雜誌，頁134-頁135。

任國民黨黨主席，同時掌握兩個最高職權。有別於蔣經國接班時個人權力基礎已經鞏固，李登輝個人權力基礎在接任時，相當脆弱<sup>83</sup>。四周都是國民黨的巨頭或大老，學者出身而且又是本省籍的李登輝，可以說是外省政治網絡中的新人。當時，國民黨中央黨部秘書長李煥、參謀總長郝柏村、行政院長俞國華，都比李登輝擁有更長的政治歷練。況且，蔣經國去世之後，宋美齡仍健在，蔣介石的次子蔣緯國等蔣氏家族也都還很活躍。<sup>84</sup>

以陳立夫、宋美齡等老官邸派元老級黨內領袖為首的多數看法是，李登輝接班不在蔣經國的計畫，將來的政務不是李登輝一人所能承擔，集體權威與智慧，才是中華民國強人統治時代結束後的領導方針。<sup>85</sup>李登輝不願成為黨內外省人元老所期盼的虛位元首，利用自身為本省人身分，透過民族主義的對抗，在黨內獲得台灣民族主義者的支持，黨外將李登輝與國民黨區隔，以支持李登輝來表台灣人出頭天的感情與盼望<sup>86</sup>，獲得台獨運動者與本土反對運動者的支持。李登輝透過內部與外部台灣民族主義者的支持，展開以李登輝為中心的「主流派」與外省元老為中心的「非主流派」黨內權力鬥爭。

李登輝個人獨斷的領導風格和國民黨高層集體領導的心向<sup>87</sup>，引爆 1990 年的二月政爭，而經過一連串的周旋，由總統競選引起的政爭，在林洋港與蔣緯國宣布退選而結束。接著 1990 年三

---

<sup>83</sup> 郭正亮，1998，〈李登輝現象：民主轉型與政治領導〉，《民主·轉型？台灣現象》。臺北：桂冠，頁 109-110

<sup>84</sup> 黃子華，2006，《李登輝的治國理念與政策》。臺北：黎明文化，頁 56-頁 58。

<sup>85</sup> 周玉蔻，1993，《李登輝的一千天》。臺北：麥田，頁 49。

<sup>86</sup> 曾建元，1992，〈1990 年代台灣憲政改革之研究—民族主義與民主轉型的觀點〉。臺北：台灣大學國家發展研究所博士論文，頁 101。

<sup>87</sup> 曾建元，1992。前揭書，頁 103。

月學運，獲得來自民間支持的統治正當性，1991年必須回應民意的支持，進行第一階段憲改結束〈動員勘亂時期〉，並廢止〈動員戡亂時期臨時條款〉<sup>88</sup>，台灣開始民主化，也藉此鞏固李登輝總統之領導權力。

1992年12月第二屆立法委員161個議席的選舉，民進黨獲得52席，席次大幅成長，而在選舉過程中，不獨在野黨，就連國民黨主流派候選人，都批評由軍職轉任行政院長的郝柏村而且要求他辭職。最後李登輝形同在民進黨的支持下，把郝柏村逼下台，再起用心腹連戰為行政院長，並大幅度的人事變動，提攜身邊擁護他的人，以鞏固自身勢力。到了1993年3月，「黨」由許水德、「政」由連戰、「軍」由劉和謙、「特」由宋心濂成為首要，李登輝則成為掌握國民黨政權「四頭馬車」的駕馭者，而真正的「李登輝體制」終於齊備。<sup>89</sup>

1993年8月，新國民黨連線的成員宣布籌組新政黨，後稱新黨。新國民黨連線的出走，讓李登輝因最大敵人的消失，更能掌握對黨的控制，李登輝的權力更加鞏固。1994年第四階段憲改，總統權力獲得擴大，總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員的任免命令，無須行政院院長的副署，這強化了總統的實權。

1996年第九屆總統直選後，因行政院院長人選問題，在立法院的杯葛下，連戰無法赴立法院行使行政院院長職權，兩院關係

---

<sup>88</sup> 李登輝，1999，《台灣的主張》。臺北：遠流，三版，頁124-頁125。

<sup>89</sup> 阮銘、林若雱、祝政邦、呂佳陵，2001，《民主在台灣》，臺北：遠流，頁179-195。

乃自此長期陷入僵局，<sup>90</sup>引發了憲政危機。1997年第四階段憲改，國民黨面臨漸漸失去在立法院的優勢地位，喪失以往一黨主導憲改之能力，分裂政府的可能性也大為提升。因此，國民黨欲擴大總統職權，而民進黨想擴大立法院的能力，在雙方在立法院都缺乏絕對多數下，國民黨與民進黨在第四階段憲改上相互妥協全力合作，總統擁有行政院院長任命權，不需經立法院同意，並具備解散國會，重新改選國會之權力。為了制約總統，立法院可對行政院院長提出不信任投票。若二分之一立委通過，立法院可以推翻內閣的決議或內閣否決的法案。並擁有對於總統、副總統的彈劾權，但僅限於犯內亂、外患罪。經過這一連串的以行政院院長職位為籌碼的分合聯合、援引民意與其他政黨的外力，李登輝的本土化策略成功化解各種危機並累積的個人魅力，藉此塑造自身「全人」之形象，強化李登輝總統行政權的行使與擴張。

而台灣1990年代以前出生的人民在政治社會化過程中親身經歷從戒嚴時期兩蔣的威權體制至李登輝時期，除了嚴家淦擔任總統職務無實權外，其餘總統透過各種手段藉由形象的塑造，使其擁有決定政策的權力。而嚴家淦無實權之因，與國民黨集權化權力結構密不可分，此部分將於本章第三節說明之。職是之故，在民主化過程，確立總統直選後，在台灣為雙首長制的憲政體制下，即便總統所屬政黨國會未過半數，人民對於「全人」的期待，再者，總統為全國民意基礎最高者，「一般民眾認為民選總統不應虛位，故總統直選已為總統擴權提供正當性基礎。」<sup>91</sup>

2000年陳水扁總統當選時，朝野雙方對於行政院長應由民進

---

<sup>90</sup> 李建榮，1998，《連戰風雲》。臺北：時報文化，頁471-484。

<sup>91</sup> 楊日青，2000，前揭書，頁203。

黨總統指派同黨出任，或尊重立院立法院多數，應由國民黨員出任發生爭執。1997 年修憲時，凍結立法院對行政院長的同意權，以致此時無法制衡總統任命權。陳水扁總統指派「以個人身份參與的國民黨員」唐飛擔任閣揆，組成「全民政府」，其內閣成員以非民進黨黨員居多。此內閣稱不上是超黨派(all-party)內閣，更別說全民政府，更不能被視為政黨的結盟與合作，本質上它依然是「少數政府」。<sup>92</sup>

陳水扁總統與唐飛院長合作，在核四議題上意見相左，四個月後已身體健康不適辭去行政院院長職位，核四議題也導致朝野間合作契機破局。民進黨無法在立法院獲得過半數支持國民黨立委雖有倒閣之聲，但國民黨內部擔心倒閣後總統解散國會，國會重新改組，國民黨的立院優勢將會喪失。

對於現任立委而言，競選成本極高，而現任落選率也極高。對立法委員而言，倒閣成功換得的頂多是對其勝選幫助不大的政府重組，卻必須付出大筆競選經費，甚至可能落選。因此，遲遲不發動倒閣。

民進黨方面，則因 1997 年憲改中，增設防止制衡總統權力的「被動解散國會」修憲條文，無法挾總統勝選之勢而主動解散立法院。

民進黨在 2001 年 12 月舉行的第 5 屆的立委改選，民進黨獲得 87 席，成為立院第一大黨。國民黨則由原本的 123 席大敗為

---

<sup>92</sup> 吳東野，2001，〈多數政府？少數政府？雙首長制憲政運作的省思〉，載於「政黨政治與選舉競爭」學術研討會，財團法人國家政策研究基金會、中國政治學會主辦，頁 4。

68 席，選前只有 23 席的親民黨則倍增為 46 席，台聯也獲得 13 席。執政的民進黨政府雖然在國會中也是最大的政黨，但立委人數並未過半，無法獨力組閣；而首次失去政權的國民黨雖然席次大幅衰退，但在聯合同為反扁的親民黨仍使得民進黨政府面臨著嚴重的統治危機。爾後，民進黨雖然到 2008 年總統由國民黨馬英九執政前都為國會最大黨，從此結果了解人民對於陳水扁總統有些許期待，但民進黨於國會依舊無法擁有過半席次，只擁有行政權造成政策難以推動。

2004 年陳水扁總統連任後，因泛藍政營對於陳水扁當選有所質疑，提出當選無效與選舉無效之訴，再加上，2005 年起陳水扁與其他親信爆發多起弊案，引發紅衫軍的倒扁運動，台灣政治陷入內耗，中央與地方關係並非全國關注之焦點，因此，在地方政府財政相對匱乏下<sup>93</sup>，陳水扁對於地方政府透過財政的控制，行使其行政權力。

2008 年馬英九以廉潔的形象獲得台灣過半選民的支持，認為可以改變台灣貪腐的政治文化。但在就任總統以後，於中華民國第 12 任總統就職演說中提及，「在一個年輕的民主國家，遵憲與行憲比修憲更重要。身為總統，我的首要任務就是樹立憲法的權威與彰顯守憲的價值。我一定會以身作則，嚴守憲政分際，真正落實權責相符的憲政體制。我們一定要做到：政府全面依法行政，行政院依法對立法院負責，……。」<sup>94</sup>馬英九總統以依謹守「中華民國憲法」所賦予的總統權力，將自己退居到「憲政第二線」，

---

<sup>93</sup> 參見上本章第四節地方政府缺乏足以支持其權力主張的資源之分析。

<sup>94</sup> 〈中華民國第 12 任總統馬英九先生就職演說〉，總統府新聞稿。最後點閱時間：2012.05.01。  
<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=13752&rmid=514&sort=0&order=0>

讓其選擇的內閣站在第一線去處理政務。但「中華民國憲法」在經過多次的修憲以後，誠如前述，總統的角色已經不是第二線的「虛位總統」，而是必須真正站到第一線的人物。

民主是台灣政治運作的一種過程，台灣人民透過選票希冀選擇「全人」總統的產生，這才是真正觸發選民願意主動去投票的主因。而總統角色的定位，經過台灣儒家文化長年的深根與在民主化過程中，總統的權力與人民對總統之期待，不可能因為換了馬英九當總統，就可以立即改變總統在人民心裡的份量，使馬英九總統無法退居第二線，賦予總統行使行政權之正當性。

### 第三節 集權化的政黨體系

現代政治的運作為政黨政治，政黨攸關政治發展的穩定狀況。<sup>95</sup>台灣在戒嚴時期，處於國民黨一黨獨大的威權統治，但自1970年代中期以後，反對派人士即嘗試建立類似政黨的非正式組織，在競選期間從事政治動員。1986年，反對派人士更是公開揭示以民主進步黨為名，成立正式的政黨，我國的競爭性政黨體系也自此開始。隨著民主化進程的開展，1990年代進入多黨競爭的時期，新黨、建國黨相繼成立，並投入各項選舉；2000年政黨輪替之後，又有親民黨、台灣團結聯盟的出現，並取得國會的席次。由於各時代、各國家的社會背景和制度安排不同，其結合或組織的方式不一致<sup>96</sup>，而政黨的 formed 背景會影響到立委國會決策的模式。本節將針對國民黨、民進黨、新黨、親民黨、台灣團結聯盟與無黨團結聯盟之形成背景與決策模式進行探討。

---

<sup>95</sup> 聶振雄等譯，Samuel P. Huntington 著，1994，《變動社會的政治秩序》。臺北：時報，頁 405-472。

<sup>96</sup> 雷飛龍，2002，《政黨與政黨制度之研究》。臺北：韋伯，頁 31。

法國政治學者杜瓦傑(Maurice Duverger)在《政黨概論》一書中，依據政黨權力來源區分為「內造政黨」與「外造政黨」兩類：<sup>97</sup>

內造政黨指的是，一開始是由議會中的一些成員或是議會團體，基於共同的利益或是相同的政治信念而相互結盟，才逐漸形成政黨。外造政黨則是由社會團體透過對於現有的資源運用，直接將本身的組織轉化、擴充為政黨。由於外造政黨其權力來源，是由國會外的其他社會組織而來，亦即先有黨中央的組織之後，才有國會政黨組織的形成，因而政黨的重心通常在國會之外。與內造政黨相比，外造政黨顯得較為中央集權，也比內造政黨來的更有紀律，但因為外造政黨一開始並非在議員參與的情形下成立，所以議會黨團在政黨中的影響力也相對較小，甚至往往會受到政黨中央的指揮。

呂亞力將政黨分類為八種類型：<sup>98</sup>極權的群眾黨：以「主義」為號召，重視群眾基礎與基層，如共產黨。集權的英雄豪傑黨：以「領袖」的「神密個人品質」為精神基礎，不甚重視黨員人數，如法西斯黨。政黨傳道黨：重視原則，並宣揚「主義」，為贏得選舉而犧牲原則則不屑為之，如 19 世紀歐洲的天主教政黨與社會主義政黨。掮客黨：主要目的在於贏得選舉勝利，在多元社會下，必須組成可以容納許多利益團體的聯盟，如美國的民主黨、共和黨。遺老黨：十九世紀由貴族後裔或思想相當保守的仕紳組成的政黨。個人扈從黨：以扈從特定個人的政治信念為目的之政黨，如親民黨。名流黨：一群名流為實現共同的利益與政治信念而組

---

<sup>97</sup> 呂亞力，2004，《政治學》，修訂五版。臺北：三民，頁 232-234。

<sup>98</sup> 呂亞力，2004，前揭書。頁 236-238。

織的政黨，如法國第四共和時代哈里奧領導的激進社會黨。聯盟黨：組織鬆散的政治聯盟，如無黨團結聯盟。

台灣目前曾擁有總統職位之政黨為國民黨與民進黨，其餘政黨雖於立法院擁有席次，但尚未擁有行使行政權之經歷，但政黨的 formed 背景與決策模式也攸關當其餘政黨執政後，政黨權力分配關係。政黨變遷起因於領導階層的改變，及(或)受到外界刺激而改變。<sup>99</sup>

國民黨黨之角色只是輔佐政府和領袖進行社會控制的工具，決策空間相當有限。<sup>100</sup>主因在於國民黨之決策最高機關為中常會，在威權統治下，國民黨「以黨領政」模式推動政務，所有政務最終決定權為國民黨黨主席而非總統，行政與黨務均屬於「領袖—伺從體系」下的工具。相較於黨務系統，行政體系具有較明確的政策目標與行政倫理，基本上較能堅持專業與團隊倫理，但黨務系統便幾乎純粹「依附領袖而存在」，無法形成具有自主意識與自我認同。<sup>101</sup>

1990年李登輝以技術官僚接任總統後，國民黨曾短暫尋求自主發展，但在李登輝透過本土意識與金權運作下，國民黨依舊無法獲得自主發展之權力。<sup>102</sup>實施總統直選後，黨內寄望藉由助選功能爭取部份權力，李總統藉著黨政運作模式，鼓勵行政官僚競

---

<sup>99</sup> Harmel, Robert and Kenneth Janda, 1994, "An Integrated Theory of Party Goals and party Change". *Journal of Theoretical Politics* Vol.6 No.3 .pp.259.

<sup>100</sup> 楊泰順，2008.10.23，〈政黨輪替後的國民黨黨政關係〉，臺北：第二次政黨輪替與台灣民主在深化學術研討會，中國文化大學政治學系、財團法人台灣民主基金會主辦。

<sup>101</sup> 楊泰順，1991，〈國民黨與在野勢力的互動關係〉，收錄於楊泰順編《政黨政治與台灣民主化》。臺北：民主基金會，頁 135。

<sup>102</sup> 參見第三章第二節。

選十三全會後中常會所開放的半數競選席次。直到 1999 年國民黨失去政權前的最後一次中常委選舉，受李登輝青睞的行政官僚仍然可以在強力動員規劃下全數當選。並與地方勢力結合營造個人權勢，進而控制中常會，使黨依然跳脫不了「依附領袖而存在」的地位。

2000 年總統大選國民黨敗選，外部面臨親民黨與民進黨的競爭，內部對於黨政運作的質疑，為實現重回執政的政治目標，國民黨在連戰領導下於第十五屆臨時黨代表大會上正式宣布啟動黨政改造計劃。以往中常委係由黨中央提出規劃名單再交由中央委員選舉的傳統運作方式，自政黨輪替後，在連戰主持下的十五屆全代會時修正為「31 席中常委全經由中央委員互選產生」的完全民主方式。而國民黨的黨務權力掌握在黨主席與秘書長上，但中常委仍可在中常會上對各種提案表達意見，並使黨主席在推動各種方案時，顧及各方派系與利益而採取較為溫和的方案。2000 年至 2005 年馬英九擔任國民黨黨主席以前，國民黨權力集權化程度最低的階段。

馬英九於 2005 年當選黨主席後，隨即推動中常委改由黨代表直選方案，並與王金平主導的立院系統在第十七屆第一任中常委選舉中形成拉鋸戰。王金平於黨主席選舉失利後，擁王派積極爭取中常委席次以試圖形成一股制衡力量。而選舉結果亦由組織動員能力佔優的王系人馬掌握 11 席，而包含馬系成員在內的立法委員更有 18 席當選，顯示民選菁英的雄厚實力。

為了鞏固於黨內領導地位，馬英九推動其於競選時所主張的「黨政分際」概念，另行規劃舉行「中山會報」由主席、副主席與秘書長、立院黨團書記長共同參與，根據每週一下午由秘書長

主持的國民黨中央工作會討論事項提報至中山會報上議決，最後再向中常會進行報告與議決。然而在此一黨務決策模式中，中常會對於許多在中央工作會與中山會報上所討論的事務認知與參與程度有限，遂也使中常會逐漸有淪為在黨主席與秘書長主導議程下形同橡皮圖章般不具實質影響力的權力虛級化之趨勢。

馬英九在競選總統時，主張國民黨主席須由黨員直選，不是當了總統就能當黨主席，黨政分離講求的是各有所司，而且當總統當然要專心國政。而當選總統後，堅持從上任之初提名的監察院人事名單遭立院否定，到馬英九提出的重大民生、經濟、兩岸互動等方面的法案，甚至重大預算案在立院遲遲通不過，或通過後版本依有所修改，馬英九「黨政分離」的黨政運作模式，使馬英九無法主導政策，導致負面評價不斷。擔心危及 2012 年自己競選連任，馬英九於 2009 年回鍋接任國民黨主席，掌握黨政機器，再加上國民黨先前的政黨改造，黨政權力便集中於馬英九身上。

民進黨成立初期，主要是以反對國民黨政治勢力而結合之團體，由於各成員的政治經歷及社會經濟基礎不同，因此造成黨內政治路線有很大的分歧，進而形成許多派系。其中黨外編聯會人馬形成的新潮流系，代表人物有邱義仁、吳乃仁、洪奇昌等。黨外公政會中，以美麗島事件許信良等人為代表的美麗島連線人員形成的美麗島系，為民進黨中的兩大派系。因此，創黨時，權力分配的設計，必定是在派系相互爭鬥與妥協下的產物。各方為了防止類似寡頭壟斷，設計為合議制，由十一位中常委組成，任期一年，為黨的決策中心，而中常委由全國黨代表選出的三十一位中執委互推出來。合議制的制度可以相當程度地反映各派系意見，而且也可以避免被少數人或個人所把持，黨主席一職，更嚴格規定一年一任且不得連任，此設計讓民進黨的組織具有高度的

黨內民主色彩。

在民進黨未執政以前，其決策模式為創黨時設立以中常委為決策核心的合議制，黨中央的政策常決定派系勢力的消長，各派系無不爭取中常委席次。但在陳水扁當選總統後，台灣經過多次憲政後，憲政體制賦予總統相當程度的行政權力，包括內閣組成、人事任命，使總統握有行政資源的主導權。為了獲得資源，黨內立委會向總統投誠，黨中央的地位與協調能力，充其量只剩立委提名與黨紀兩種拘束力量，導致黨中央的決議若與總統或行政部門意見相左時，民進黨立委反而傾向對總統或部會的支持，政黨權力集中在陳水扁身上。

新黨是一個政治權力源自於立法院，以立法院作為最主要的政治舞台的內造特質政黨。1989年8月國民黨內部，出現對抗以李登輝為首的主流派的非主流派系「新國民黨連線」；至1993年8月10日新國民黨連線成員正式脫離國民黨另外成立新黨，發起者多曾任或是現任立委。

在政黨決策方式這部分，新黨是內造特徵最強的政黨。新黨一直以立法院為政黨最重要的參政與運作核心，在組織決策上雖分設有中央黨部與立院黨團兩個決策中心，實際上兩者關係密不可分。從1993年新黨成立到2002年新黨黨部組織章程改組前，新黨全國競選暨組織發展委員會召集人與黨秘書長本身時通常也是立委，或者身兼立法院黨團黨鞭。由於新黨的黨內資源高度集中在黨內少數的政治菁英之手<sup>103</sup>，掌握黨職的幹部可決定整個政

---

<sup>103</sup> Fell, Dafydd, 2006. *Change and Continuity in Taiwanese Party Politics since 2000* in Bi-yu Chang, Dafydd Fell and Henning Klöter (eds.), *What has changed? Taiwan before and after the Change in Ruling*

黨的立場與行動策略。但立院黨團成員擁有各自意志，不受黨紀約束。

親民黨的成立為 1999 年總統大選前，一群為前台灣省長宋楚瑜助選，以前省議員轉任到第 4 屆立委為主要成員的新台灣人服務團隊。當時立法院的一個次級政團「超黨派問政聯盟」，就是由支持獨立總統候選人宋楚瑜的立委組成。當宋楚瑜挑戰總統失敗後，同年的 3 月 31 日正式組成親民黨，成員主要是選舉期間的挺宋立委及部分地方性的政治人物。

親民黨屬於內造政黨，但同時也兼具個人扈從黨之特性。親民黨的黨內決策具備雙元決策的特質：在正常情況下，黨主席在重大的政治議題與黨際間的分合關係上有絕對地影響力，但對於細部法條內容、政府預算或者是人事同意權等項目，親民黨團有相對的自主決定空間。黨主席宋楚瑜是親民黨最主要的政黨決策核心，只要他認定為重要的政治議題，最終決定權都落於宋楚瑜身上。

台灣團結聯盟於 2001 年成立，成立目的是要扮演支持民進黨的角色，協助執政黨穩定政局，並力求貫徹李登輝的路線<sup>104</sup>，前總統李登輝為精神領袖，並在黨內佔有非常關鍵的主導地位。

台灣團結聯盟屬於內造政黨，與親民黨相同也兼具個人扈從黨之特性。台灣團結聯盟的政黨決策中心有二：一是黨部的中央執行委員會，另一是台聯的立法院黨團。在形式上雖然是分成黨

---

*Parties*. Weisbaden: Harrassowitz, p.59-p.60

<sup>104</sup> 黃炎東，2004，《新世紀台灣憲政體制與政黨政治發展趨勢》。臺北：正中，頁 293。

部的中央執行委員會與立法院的台聯黨團兩部分，實際運作上，除了少數高度政治性的政治決策以外，大多數的立院議題、預算與法案決策，會按照立院黨團的決定執行。但台聯黨內最有影響力的人為台聯黨精神領袖李登輝，但李登輝不參與台聯例行性的開會運作，只會對少數的政治議題指示方向。

無黨團結聯盟於2004年6月15日成立，為當時無黨籍的立法委員瓦歷斯·貝林、呂新民、林炳坤、顏清標等發起，其成員包括不少臺灣主要政黨在立法委員黨內初選的失利者與地方政壇有力人士。

無黨團結聯盟屬於內造政黨，無黨團結聯盟的政黨決策中心以立院黨團為主，立院黨團決定整個政黨的立場與行動策略，但與新黨相同，立院黨團成員擁有各自意志，不受黨紀約束。

## 第四節 地方相關法規與制度之限制

地方自治體歲出大於歲入，再加上導致統籌分配款分配不均問題，台灣多數地方自治體長期面臨問題無相對應的資金去進行自治，必須依賴由中央分配的補助款，導致受中央政府掌控。再者，地方自治體具有地方自治團體執行機關與國家行政體系中的地方行政單位雙重身分。在法制層面上對於自治事項與委辦事項事權區分不明，使中央政府能對於地方自治體行使行政監督權。中央的權力<sup>105</sup>來源就由此取得。

中央政府對於地方自治監督權的行使的法源，來自於第四階

---

<sup>105</sup> 對於權力的相關概念，請參照第一章第三節對於權力相關概念的解釋。

段的〈憲法增修條文〉第九條第一項第七款規定，省對地方政府自治事項有行政監督權。精省過後，省虛級化，權力回歸中央，因此，中央政府擁有行政監督權，地方制度法也未對此中央與地方權限明確定之，造成對於公共事務的自治監督權界定有模糊空間。

「地方自治監督」，係指國家對於地方自治團體辦理公共事務所為之監視、審查、督飭、考核之作用<sup>106</sup>。地方自治監督的類型：在台灣大多將自治監督分為：立法監督、行政監督、司法監督、考試監督、監察監督等五類<sup>107</sup>。但是，對於後兩者：考試監督與監察監督，學界意見不一<sup>108</sup>。筆者僅討論中央對於地方自治監督主要的兩種型態：立法監督與行政監督。

「立法監督」指國家立法機關制定法律以規範地方自治團體之組織或其自治權<sup>109</sup>。部分學者認為，所謂「立法監督」，也就是國會監督，應係指國會對地方議會制訂的自治規章，或是對地方政府依法律之授權所訂定之行政命令擁有批准權或同意權。<sup>110</sup>

「行政監督」乃上級政府對於下級地方政府之業務進行，用行政程序予以督促或考核<sup>111</sup>。「行政監督」依地方事務性質的不同，又可區分「合法性監督」與「適當性監督」兩個不同的監督概念。公共事務之性質而定：地方自治團體辦理自治事項<sup>112</sup>，受國家之合

---

<sup>106</sup> 張正修，2000，《地方制度法理論與實用〈2〉》。臺北：學林。

<sup>107</sup> 薄慶玖，2006，前揭書。頁 382。

<sup>108</sup> 薄慶玖著，2006，前揭書。頁 480。

<sup>109</sup> 薄慶玖著，2006，前揭書。頁 383。

<sup>110</sup> 許宗力，1991，〈論國家對地方的自治監督〉。《台灣大學法學論叢》第三期，頁 64-頁 65。

<sup>111</sup> 薄慶玖著，2006，前揭書。頁 478。

<sup>112</sup> 自治事項：指地方自治團體依憲法或地制法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。

法性監督<sup>113</sup>；地方自治團體執行委辦事項<sup>114</sup>，受國家之合目的性、適當性監督<sup>115</sup>。

地方行政機關擁有兩種身份，一方面為地方自治團體執行機關，就自治事項部份，須執行地方民意機關審議通過的公共政策，受地方民意機關所監督。另一方面則為國家行政體系中的地方行政單位，須聽命執行上級政府的委辦事項。委辦事項由上級所交付辦理，非地方行政機關職權之事務。

〈地方制度法〉對自治條例之監督分為「核定」<sup>116</sup>、「備查」<sup>117</sup>兩種，定有罰則之自治條例，應先經上級政府核定後發布；未定有罰則之自治條例，除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣(市)規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉(鎮、市)規約發布後，應報縣政府備查。

自治規則為地方行政機關對於自治事項，依其法定職權或授權而訂定之地方法規，其性質上屬於地方行政機關所訂定之地方行政命令，係屬於行政立法行為，與地方立法機關所制定之自治條例屬於立法權之作用，二者在性質上有所不同，自治規則之監督則採「備查」或「查照」之方式為之。

---

<sup>113</sup> 許春鎮，2005，〈論國家對地方自治團體之監督〉。玄奘法律學報第四期，

<sup>114</sup> 委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。

<sup>115</sup> 大法官釋字第四九八號及第五五三號解釋。

<sup>116</sup> 地方制度法第二條第四款即稱：「核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。」核定的監督包含適當性（合目的性）與合法性之監督，上級機關在未完成核定以前，原決定不生效力，性質上為事前監督。

<sup>117</sup> 地方制度法第二條第五款即稱：「備查：指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。」

地方行政機關於〈地方制度法〉的二十一條：「當地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。」有此得知，在跨行政區域的事務合作，各級地方政府是受上級機關適當性監督。於地方分權概念上，上級機關對於各級地方政府間的合作是無從干涉之。對於必要時的認定上，未明確定之，導致中央政府透過主觀認定何為必要與非必要，干涉地方政府跨域合作之行為，此為中央集權之表現。

民意立法機關之職能在於編列預算、監督行政、制定法律、表達民意。而〈地方制度法〉於第三十五條至第三十七條明確規範各層級之地方民意機關其職權。〈地方制度法〉第二十五條至第三十二條將地方自治法規部分明確訂定其規範。

〈地方制度法〉第二十五條規定，直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。同法第二十六條第四項規定，自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關、縣政府核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣(市)規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉(鎮、市)規約發布後，應報縣政府備查。

由上述得知，〈地方制度法〉第二十五條中，自治條例為地方立法權，在法律優位原則下，不牴觸上位法律具法律效力，為自治立法監督之部份。依照〈地方制度法〉第二十五條規定，其賦予縣(市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法

規，稱為縣(市)規章；同時依〈地方制度法〉第二十五條之法律優位原則，該縣(市)規章與憲法、法律、中央法規相抵觸時才屬無效，這與以往的相關法律規定抵觸中央所頒行政命令者亦無效有很大改進。而此項新規定，除減少中央政府藉行政命令的頒布，即否定地方自治團體應有的立法權限外，同時也凸顯出今後有關行政權的行使，必須符合中央法規標準法的精神；另對於與人民權利義務有直接關係者，必須經過立法機關的審議立法，不得由行政機關便宜行事，逕以行政命令規範。但有別於原先準聯邦制下，台灣地方自治是受憲法保障，在經過憲政改革後，變為法律保障，當中央政府與立法院較易透過法律之立定與修改，進而去限縮地方政府之自治權。

〈地方制度法〉第七十五條與第七十六條直轄市政府、縣(市)政府、縣(鎮、市)公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定。這為具體的行政行為之監督。

從〈地方制度法〉的設立與實施，可發現遺留著威權體制的思維，中央政府透過制度的限制去控制地方政府之職權，導致地方政府職能不足，難以在對等關係上與中央政府進行互動。

地方政府財政部分，地方政府的財政困絀幾已成為世界多數國家普遍面臨的難題，公共支出的增加較公共收入為高，以致近年來各級政府財政日益困難。

無論聯邦制或單一制國家，不同國家體制憲法中明文規定財源劃分均有所差異。財政收支劃分依著各國政治制度的不同，而

有所差異。在中央集權制度國家，中央政府支配著全國財政的資源；在地方分權制度國家，各地方政府具有自主的財政收支權，非由中央集中分配。不同政治制度，其財政收支劃分也因中央與地方權力的大小不同而有所差異<sup>118</sup>。

台灣中央與地方財政權的劃分，規範於憲法第十章中央與地方之權限。憲法第一百零七條第七款規定，國稅、省稅與縣稅之劃分，由中央立法並執行之。第一百一十條第六項規定，縣財政及縣稅由縣立法並執行。憲法規定中央政府為劃分國稅及地方稅，財政收支劃分法列為國稅者有所得稅、遺產及贈與稅、關稅、營業稅、貨物稅、菸酒稅、證券交易稅、期貨交易稅等；地方稅為土地稅、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅、特別稅課等。憲法第十三章基本國策第一百四十七條規定，中央為謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助。省為謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。由上述得知，台灣財政收支劃分，一方面有如中央集權國家，由中央立法劃分；一方面又有如地方分權國家，中央與地方各有獨立的稅源<sup>119</sup>。

由上述得知，憲法賦予地方政府擁有課徵地方稅之權力，但地方行政首長與地方民意機關在有地方選民壓力下，對於制定地方稅增加地方財政的方式，不願承擔地方選民之壓力，導致多數地方政府財政匱乏<sup>120</sup>，必需依靠中央挹注資金，話語權便落於中央政府。

---

<sup>118</sup> 請參照第一章第三節對於聯邦制或單一制國家，中央集權與地方分權之概念分析。

<sup>119</sup> 歐信宏等著，2005，《府際關係：政府互動學》。臺北：空大，頁 175。

<sup>120</sup> 對於地方財政，請參照附錄一、附錄二、附錄三。

補助款之增減在地方財政匱乏之下，成為中央政府控制地方政府最佳手段。〈地方制度法〉第六十九條第二項規定：「各級地方政府有依法得徵收之財源而不徵收時，其上級政府得酌減其補助款；對於努力開闢財源具有績效者，其上級政府得酌增其補助款。」<sup>121</sup>另地方政府之預算如未依行政院訂定之「中央暨地方政府預算籌編原則」辦理，依〈地方制度法〉第七十一條第二項規定，「行政院或縣政府應視實際情形酌減補助款」。

同時，補助款為地方政府之法定收入之一<sup>122</sup>。其主要目的在於均衡地方發展<sup>123</sup>，「俾使地方自治團體足應其財政之基本需求，以保障全國各地區住民之生活，實現全國經濟平衡發展之憲法意旨<sup>124</sup>」。故國家提供補助財源，本意在於平衡地方發展，而不在干預地方財政。其次，憲法既然保障地方自治，國家即負有實現地方自治之義務，而此義務包括提供相當之財源在內<sup>125</sup>。但在現今台灣多數地方政府財政匱乏情況下，以補助款增減的方式，成為中央政府控制地方政府的權力來源。

台灣目前補助款分為統籌分配款與計畫型補助款。統籌分配稅制設計之目的為滿足地方政府財源不足其支出需求外，另一個目的乃為「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」。透過統籌分配稅的引進，中央政府將財政豐富地區的稅收，重新分配給財政貧弱的地區，藉以調劑各政府之間的盈虛，並減少各地貧富不均及城鄉

---

<sup>121</sup> 規費法第二十一條第一項：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所違反第七條或第八條規定有應徵收之規費而不徵收者，其上級政府得視實際情形，酌予減列或減撥補助款。」

<sup>122</sup> 地制法第六十三條、第六十四條及第六十五條之第八款：「補助收入」。

<sup>123</sup> 地制法第六十六條第一項；財政收支劃分法第三十條、第三十一條。

<sup>124</sup> 釋字第四九八號解釋理由書。

<sup>125</sup> 陳樹村，2001，〈地方自治監督與行政救濟〉，收錄於《地方自治法 2001》。臺北：臺北市政府法規委員會編印，頁 397。

差距的現象。而統籌分配款分配方式上，每一次修訂都造成中央政府與地方政府間的角力，但不管如何分配，直轄市始終獲得的分配款相較於其他縣市政府來得多，導致各政府爭相爭取升格為直轄市，於 2009 年直轄市改制問題既可得知。

統籌分配款分配機制調整是必須通過立法院的同意，因此，變動機會少。相較於統籌分配款，計畫型補助款變動空間大，成為中央政府最佳的政治籌碼。計畫型補助款指補助款的取得與支用是有條件上的限制。就補助款的取得而言，地方政府可能需要提出計畫以供上級政府審核，原意在於誘使地方政府配合中央政府的施政方針，但相對而言，計畫型補助款具有高度中央集權之特色，此類型補助款亦可能使中央政府干預地方政府的施政，此外其分配的裁量空間，也成為中央政府對地方政府進行中央集權的談判籌碼。

由上述分析得知，中央政府無論於自治監督權之行使或財政分配權上皆為主導者，地方政府在缺乏足以支持其權力主張的資源下，再加上既有政治環境框架的限制，在有利自身條件缺乏的情況下，地方政府無法掌握主導權，被迫受制於中央政府。

# 第四章 台灣中央對地方互動關係之個案 分析

中央對地方互動關係除了上一章節所探討四個長期因素，在中央對地方互動關係上必定受短期因素之影響，而短期因素必定相互影響，透過陳水扁與馬英九執政時期個案分析了解中央對地方互動關係。

## 第一節 中央對地方互動關係短期因素

陳水扁政策決策模式自任期開始至結束，從未建立總統府—行政院—立法院三者之間的有效協商機制，包括政府部門之間、政府與執政黨之間、執政黨與在野黨之間。大多是幕僚獻策，陳水扁一人決策的固定模式；從初期黨政分離，以總統為核心，總統府年輕幕僚協調之下，分別與行政院長、民進黨主席餐敘之後，再進行黨政協商會報，所以民進黨中常會只是政策決定之後的背書單位；先政後黨的溝通方式，仍是陳水扁主導的結果。核四停工案，是陳水扁與張俊雄所作之決定（等於是陳水扁一人決定），民進黨內幹部未被告知，引起不滿，因此在總統府成立「九人決策小組」，成員包括總統、副總統、行政院長、民進黨主席、府院黨三位祕書長、立法院黨團負責人二位；不過只有四個月，當時民進黨祕書長吳乃仁就對外表示：他將不再參加，「九人決策小組」形同虛設，重要政策並沒有在那裡討論<sup>126</sup>。

馬英九從 2008 年就任總統以後，在行政團隊上行政內閣任用

---

<sup>126</sup> 高永光，2001，〈陳水扁政府決策模式之探討〉，國家政策論壇，第一卷第三期，頁 26-32。

大多擁有博士學位，堪稱博士內閣。透過黨內政治制度運作由吳伯雄出任國民黨主席架空連戰，後又逼迫吳辭去黨主席，違反選前不顧兼任黨主席的諾言，擔任黨主席掌握黨機器鞏固自身權力。

由此得知馬英九決策模式特點為一、制度導向，因成長環境，養成一切尊重體制、規範，循規蹈矩。二、精英導向，喜好重用學者教授與技術官僚。三、權力導向，排除異己鞏固自身權力。

透過第一章第三節政治人格 Barber 政治人格的分類，分析陳水扁與馬英九的政治人格特質，筆者將兩者分類為，陳水扁為主動正面型，馬英九為主動負面型，皆為會主動行使權力者。在既有政治基礎環境下被認為擁有國政決策實權的總統，提出建立中央與地方夥伴關係的時間，皆為權力尚未獲得穩固，當權力鞏固時，在既有政治基礎環境下，即便不與其他人分享權力，也無方式迫使總統將權力分享出來，影響中央對地方互動關係，使得中央對地方夥伴關係自始無法建立。

民主體制運行下，政策產出都須經過民意機關過半席次的支持通過，因此，政策為集體政治下之產物。總統制總統擁有行政資源，雙首長制當總統與國會多數所屬同一政黨，總統也將握有行政資源。臺灣於 1994 年第四次修憲，憲政體制從原先的內閣制轉向半總統制發展。因此，當總統所屬政黨為國會多數且支持，總統將握有行政資源的分配權，亦者，當總統無法獲得國會多數支持，行政資源將由國會多數掌握，為獲得支持總統會尋求政治盟友。台灣的選舉制度大約七成是靠人物代表制選舉出來，其民意基礎來自於選民而非政黨，因此，總統會透過結合地方勢力對國會立委施壓，進而支持其政策。

本論文認為總統、國會多數與地方行政首長間的政黨立場異同，成為影響中央與地方夥伴關係建立的短期因素之一，透過圖4-1 台灣政黨間權力結構分布進行分析，將會產生四種類型。

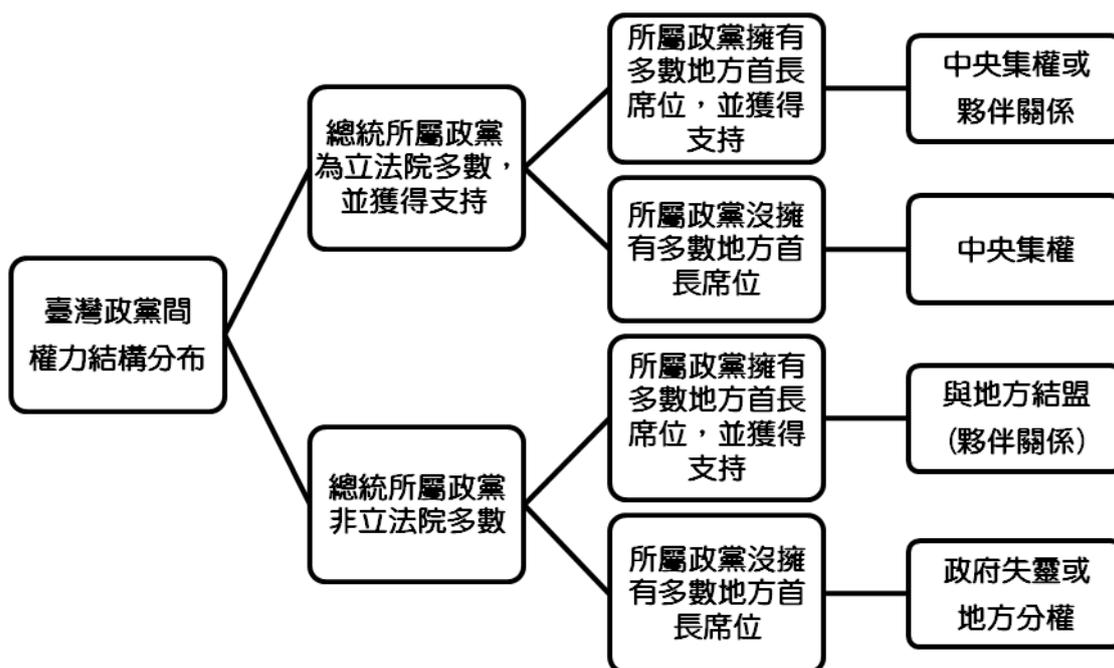


圖 4-1 台灣政黨間權力結構分布

資料來源：作者自繪

一、總統所屬政黨擁有國會多數與地方行政首長多數席次並獲得支持。會受總統人格特質所影響，當總統屬於主動正面與被動正面類型時，將會中央集權，總總不會將權力分享給其他人。當總統人格特質為被主動負面與被動負面類型時，對於不會主動運用權力，較易於建立夥伴關係。

二、總統所屬政黨擁有國會多數並獲支持，但未擁有地方行政首長多數席次。總統政策執行不會受國會阻擋，也不會將權力分享給其他敵對政黨，便會中央集權壓抑地方行政首長的權力。

三、總統所屬政黨未擁有國會多數與未獲支持，但擁有地方行政首長多數席次並獲支持。總統將會分享部分權力進而與地方行政首長建立夥伴關係，透過地方給予國會立委壓力，進而支持總統支持。

四、總統所屬政黨未擁有國會多數與地方行政首長多數席次並未獲支持。國會多數與地方行政首長會進行合作，透過地方分權，限縮總統權力與迫使總統釋出權限，當國會多數不願意倒閣，造成行政與立法的僵局，導致政府失靈。

陳水扁總統於2000年提出建立中央與地方夥伴關係的政治環境，國會席次為未過半，地方縣市首長席次過半，但國民黨分裂<sup>127</sup>，親民黨與台灣團結聯盟成立。因此，藉由所屬政黨地方行政首長支持外，拉攏其他政黨的立委與地方行政首長合作組成政治聯盟，藉此獲得政策上的支持，爭取個人利益之極大化。

陳水扁總統任內尋求政治聯盟標竿性的案例為拉攏嘉義縣林派陳明文。2000年國民黨區域立委林派陳明文認為所隸屬的國民黨長期偏向嘉義縣黃派的李雅景與翁重鈞，並且有意推派翁重鈞出馬參選縣長，陳明文遂宣佈不再重新參與國民黨黨員重登記，退出國民黨。2001年加入民進黨，並宣佈參選嘉義縣縣長。他先在民進黨黨內民調擊敗原先已獲提名的何嘉榮而獲得代表民進黨參選，再於選舉中擊敗國民黨的翁重鈞，完成嘉義縣縣長的首次行政權輪替。

---

<sup>127</sup> 國民黨於1993年8月10日第一次分裂出新黨，於2000年3月31日第二次分裂出親民黨，於2001年8月第三次分裂出台灣團結聯盟。

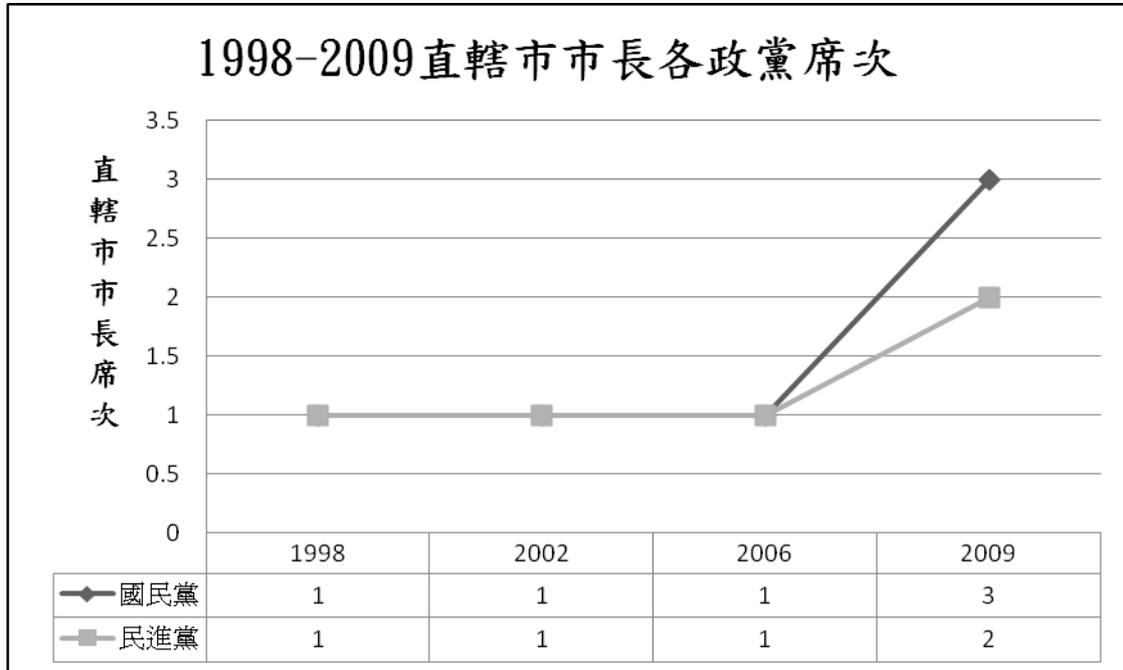
馬英九於 2007 年宣布參選總統提出建立夥伴關係的政治環境，國民黨於地方行政首長席次過半，但 2007 年 2 月因特別費案<sup>128</sup>遭特偵組起訴，再加上 2006 年 6 月開始一連串的倒扁運動，對於貪污事件的社會觀感不佳，怕衝擊 2008 年 3 月第 12 屆總統選舉，為了獲取選民的支持，提出透過建立中央與地方夥伴關係，解決地方政府當時面臨的財政問題以獲取支持。

從 2000 年至 2009 年直轄市市長、立法委員、縣市長選舉，政黨板塊的更迭，對於中央與地方政黨間權力互動關係也有所變化。參照表 4-1、表 4-2、表 4-3。

---

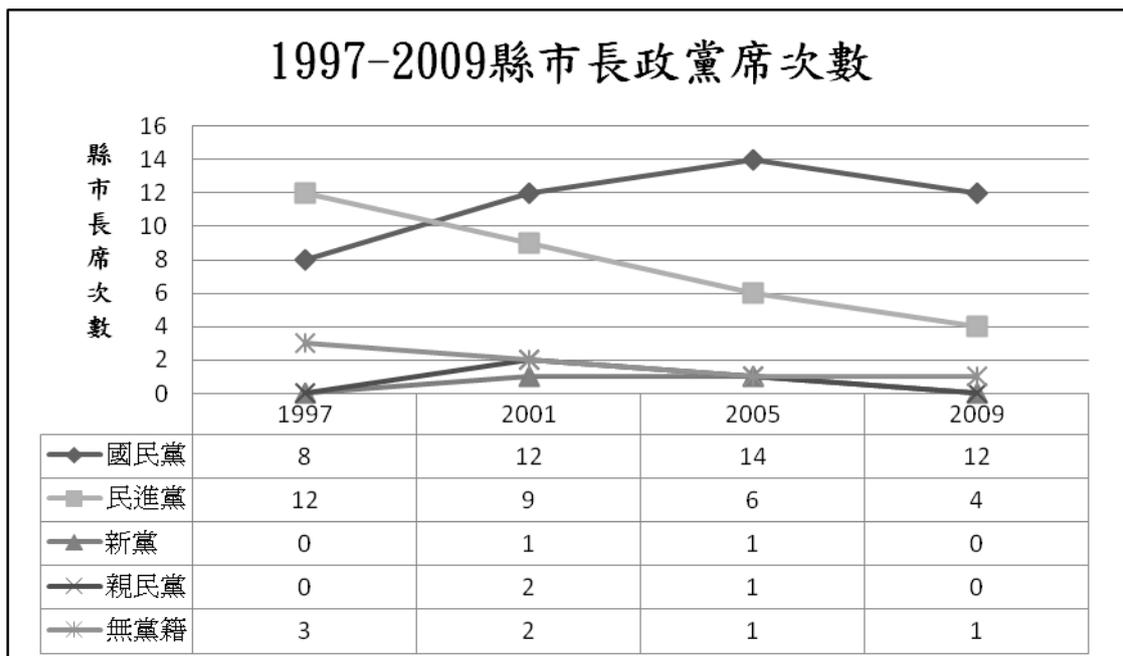
<sup>128</sup> 馬英九特別費案：查黑中心在 2007 年 2 月 13 日偵結馬英九特別費案，認定馬英九報領特別費後存於私帳、沒有實際支出，就已構成貪污，台北地檢署依貪污治罪條例第五條第一款「利用職務機會詐取財物」將馬英九起訴，市長室秘書余文則因涉嫌搜集發票報銷，被依貪污及偽造文書罪起訴。

表 4-1：1998 年-2009 年直轄市市長各政黨席次數



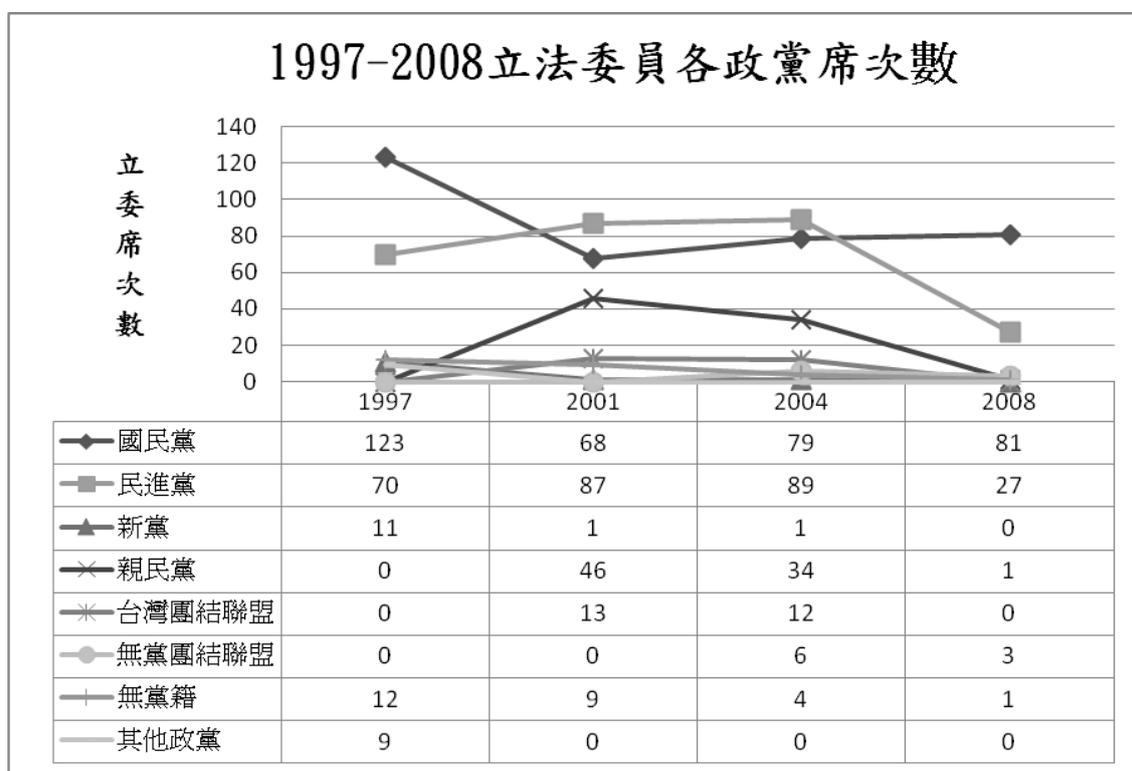
資料來源：筆者自繪

表 4-2：1997-2009 縣市長各政黨席次數



資料來源：作者自繪

表 4-3：1997-2008 立法委員各政黨席次數



資料來源：作者自繪

由表 4-3 得知，陳水扁雖贏得總統選舉且與核四事件後組成少數政府，但於立法院席次從就職以來皆未獲得過半數席次，形成朝小野大的政治生態，立法與行政兩權互有消長，且幾個關鍵事件上造成與其他政黨決裂，相互惡鬥，間接導致中央與地方夥伴關係無法推動。

2000 年陳水扁就任總統時，為爭取反對黨的支持，延攬反對黨人士入閣，如行政院院長、外交部部長等重要職位，組成「全民政府」<sup>129</sup>。國民黨掌握立院過半席次，理應進行不信任投票，

<sup>129</sup> 陳水扁在競選第十屆總統期間即提出「全民政府」的口號，執政後更不斷強調全民政府概念。從臺灣政治現實和民進黨現狀來觀察，其價值：

但面臨大選失利，內部分裂，無暇對於此作出行動，但對於陳水扁政策議程處處阻撓的情況下，使其難以兌現競選承諾。且民進黨黨內獨派成員強烈反對唐飛的任命，唐飛就任行政院長任期備受設限與箝制。

2000年下半年，陳水扁總統為兌現反核家園的競選政見，宣布停建核四，其核四停建事件造成政黨間的對立。國民黨在立法院掌握三分之二絕對多數的席位，試圖推動公投罷免總統；另一方面，宋楚瑜主導的親民黨提議對行政院院長進行不信任投票，以改選國會的方式增加該黨在立法院席次。<sup>130</sup>宋楚瑜也積極參與並促成在野聯盟的形成，同時國親新三黨黨主席也約定定期聚會討論，展開在野合作的攻勢，連帶讓在選舉合作，仰制民進黨行政版圖的議題搬上檯面，所謂的泛藍軍也正式成形。<sup>131</sup>

2001年的立法院選舉，由表4-3得知，民進黨成為國會最大黨，親民黨、台灣團結聯盟各有斬獲，而國民黨與新黨面臨重大挫敗，國民黨進入重整階段，較無力於箝制民進黨。

民進黨於立院選舉獲得民意支持，成為國會最大黨，雖未掌握國會過半席次，但已具備組閣的正當性。就半總統憲政運作上，

---

一、擴展民進黨群眾基礎：阿扁以民進黨政府屬於全民的政府自許，這一取向對民進黨前途發展，絕對有利。

二、緩和或拉攏在野黨力量：就現實政治策略而言，應該是有鑑於國民黨籍立法委員在立法院居於多數，民進黨居於少數的事實，為期降低國民黨籍立法委員甚至其他在野黨籍立法委員在立法議事的杯葛，甚或得到一些支持，以利阿扁政府施政起見，全民政府當然更是一個堂皇而響亮的號召，至少或許能夠減少若干敵意。

三、切斷或降低民進黨部對政府影響力：民進黨內部意見不盡一致，不同主張不少。民進黨初次執政，黨中有志於任職政府者不在少數；以及主張：黨至少可以指導政府政策者，甚或有如以前國民黨執政時期先後出現以黨領政者，或重大政策必須經黨批准者。全民政府主張也成為一種策略，可以完成排除這些干擾之目的。

<sup>130</sup> Denny Roy 著，何振盛、杜嘉芬譯，2004，《台灣政治史》。臺北：臺灣商務，頁315。

<sup>131</sup> 中央通訊編輯部編，2003，《2003事件年鑑》。臺北：中央通訊社。

總統所屬政黨無法獲得其他政黨的支持，成為多數聯盟，主導組閣者恐怕是多數政黨聯盟，而非總統。

民進黨無法在國會取得過半席次，但對於倒閣的議題，朝野政黨對於倒閣各有盤算，有鑑於倒閣影響深遠，必須付出重大社會成本，且可能引發政治不安，除非萬不得已，或經評估後自認利多於弊，否則各黨不會貿然發動倒閣；惟倒閣仍是解決少數政府憲政困境不可或缺的重要手段。<sup>132</sup>此時，國民黨在立委選舉的挫敗表示無法挑戰陳水扁執政的合法性，也加速與親民黨合作的動力。

由表 4-1 與表 4-2，民進黨於地方行政首長選舉上屢屢失敗，擁有之席次自 1997 年縣市長選舉後逐次減少，在既有政治環境結構下，中央政府在中央與地方關係擁有主導權，因此，中央政府與地方政府互動上，對於與自身較為親近之地方政府較不會約束，且行政資源之分配上，必定會傾向分配較多資源給予與自身較親近之地方政府。

2003 年 3 月國親兩黨主席共同合作，陳水扁總統面臨連任壓力，依民調顯示，連宋配輕易過百分之五十，在此政治環境下，建立中央與地方夥伴關係已無法獲取更多的支持，陳水扁被迫轉向鞏固基本教義派的選票，壓抑反對勢力。陳水扁在極具爭議下，勝選第十一屆總統大選，國親兩黨對於總統大選結果有所質疑，朝野陷入長期的政治僵局與惡鬥，建立中央與地方夥伴關係對解決政治僵局無所助益，還有減少自身對地方政府的約束力，因此，

---

<sup>132</sup> 周育仁，2007，〈若採取倒閣，後續可能的發展與影響〉。國家政策研究基金會。

陳水扁於 2004 年總統就職演說與爾後，皆未提出建立中央與地方夥伴關係。

馬英九於 2008 年 3 月 22 日以 765 萬 9014 票，58.45% 的得票率擊敗民主進步黨的謝長廷，而當選中華民國第十二任總統，亦是公民直選總統以來最高票當選的紀錄，成為台灣民意基礎最高者。

馬英九於中華民國第十二屆總統就職演說中，便未提及建立中央與地方夥伴關係，顯示在既有政治基礎環境下，挾帶高度期待改革的民意基礎，再加上 2008 年 12 月的立法委員選舉，國民黨獲得絕對多數的席次，政策不需要透過結合地方行政首長向國會多數施壓進行推動，只需考慮黨內立委政治立場。因此，對於中央與地方夥伴關係的建立不再受到重視。

## 參、區域選民的壓力

台灣的選舉制度並非選取政黨的比例代表制，總統、直轄市市長與縣市長採用多數選舉制；而立法院選舉的選舉制度同時擁有多數選舉制與比例代表制的混合制，多數選舉制的席次大約佔四分之三。

多數決選舉制是個具有個人性質的制度，提名競選是以個別身份參加，選票是投給個別候選者，當選席位是屬於獲得多數的個別候選人，於是形成個人可以通過本身的努力而參選或者當選，不一定要通過政黨的支持和安排，所以，在多數選舉制之下，

一些不能獲得政黨支持或者本身所屬政黨發生衝突的個人，仍然有參選角逐甚至當選的可能。<sup>133</sup>因此，總統、區域立委與縣市行政首長的選票基礎皆來自於選民。

職是之故，當政治行為者尚有連任或競選壓力時，對於選民立場之異同，會依據自身的選舉利益考量其利益極大化，進而，導致影響中央與地方夥伴關係建立之因素。依據追求職位之不同，所需考慮的選民立場將會有所差異，將會產生圖 4-2 所表示之三種情況。

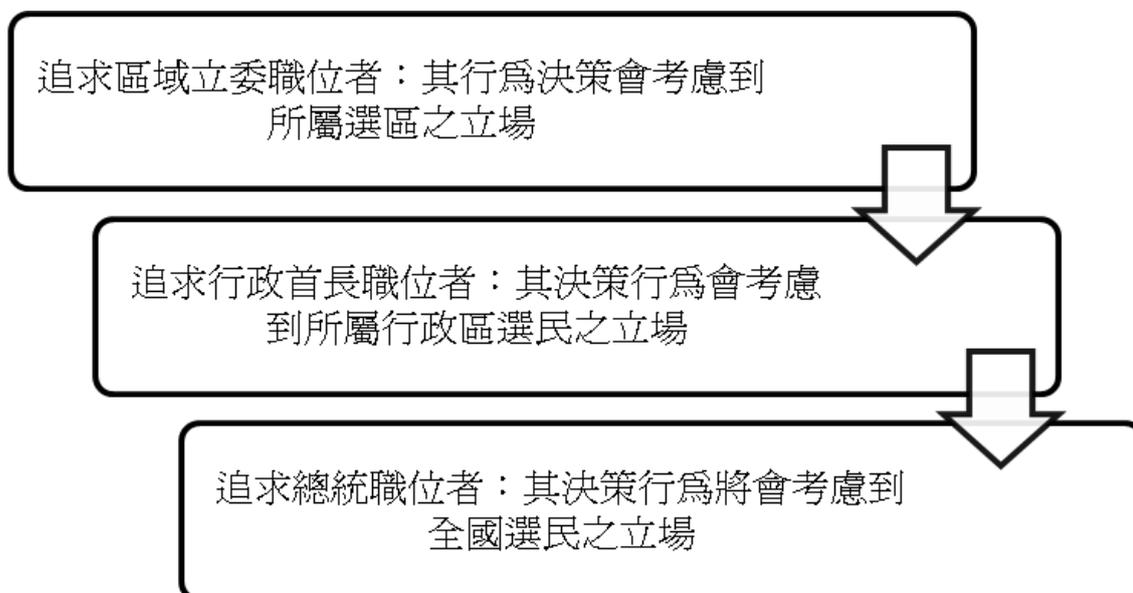


圖 4-2：依追求職位差異所需考慮選民立場

資料來源：筆者自繪

尋求區域立委職位者：在選舉的場域，候選人的勝選關鍵在於鞏固少數人的特殊利益；在立法機關，立法委員在乎的也是選民

<sup>133</sup> 雷競旋，1989，《選舉制度》。臺北：洞察，頁 125。

服務而非公共政策的辯論。<sup>134</sup>區域立委的選區範圍最小，因此只須考慮到其選區選民的立場，對於影響當地選區的事務將會依據當地選民之立場做出決定，即便選民立場與所屬政黨相左，也會支持地方選民對抗或幫助所屬政黨與地方選民協商。至於非自身選區之事務則不需考量非自身選區選民的立場，只需做出對自身有利之決策。而中央與地方夥伴關係之建立對其權力的消長毫無影響，因此不會積極去尋求建立中央與地方夥伴關係。

尋求地方行政首長職位者：相較於區域立委選區範圍較大，其需考量該行政區選民之立場，其決策也與區域立委相同，對於影響當地選區的事務將會依據當地選民之立場與自身評估做出決定，當選民立場與所屬政黨相左時，會幫助所屬政黨與地方選民協商，當無法協商時，會依考量自身利益再決定是否要支持地方選民對抗所屬政黨。至於非自身選區之事務則不需考量非自身選區選民的立場，只需做出對自身有利之決策。但在建立中央與地方夥伴關係上為影響最大的行為者，最為積極爭取建立中央與地方夥伴關係，爭加自身在事務上之話語權。

尋求總統職位者：有別於前面兩種類型行為者，他必須考量到全國選民之立場，在政策推動部分，在既有政治環境下，總統可透過中央集權的方式強制進行推動，但考量到全國選民之立場，當推動政策受到地方阻礙時，會依據自身判斷，選擇對自身最為有利的決策。因此，當政策無法得到多數選民支持時，便會尋求其他行為者的幫助，建立中央與地方夥伴關係成為尋求支持的手段之一。再者，全國選民支持的政策無法獲得少數地方行政

---

<sup>134</sup> 林繼文，1999，〈單一選區兩票制與選舉制度改革〉。《新世紀智庫論壇》，第六期。頁 69-70。

首長的支持，會透過中央集權的方式強制進行推動，中央與地方便無法建立夥伴關係。

## 肆、小結

政治人物之政治人格，總統、國會與地方首長政黨立場之異同與選區選民之立場。上述三個短期因素交互作用，進而影響中央對地方互動關係上之態度，而本論文將於下兩節分析陳水扁與馬英九執政時期中央對地方互動關係之案例，顯示短期因素對中央對地方互動關係之影響。

## 第二節 陳水扁執政時期之個案分析

### 壹、蘇花高興建案

蘇花高速公路為交通部國工局 1991 年所規劃的「台灣區高(快)速公路系統整體路網」中「國道東部公路」蘇花段之簡稱，國道東部公路蘇花段往南尚有花東段，而東部與西部之間除了已通車的北宜高之外，尚有新中橫與新南橫之規劃。這些高(快)速公路系統的建構，可使台灣區之城際高(快)速公路系統形成環島的完整路網。因此，繼北宜高通車後，國工局會將蘇花高視為完成環島整體路網的下一步重要工程。除了上述環島路網建構的工程目的之外，興建國道東部公路的主要計畫目標為配合產業東移政策，促進東部區域之發展，包括觀光及產業投資。蘇花高全長 86.5 公里，其中 40 公里為隧道，路廊經過許多環境敏感地區，因之環境衝擊會成為最直接關切的議題，理所當然。除了環境問題之外，各界所關心的尚有替代方案、經濟效益、優先順序、以及配套計畫等。

1992 年底，交通部開始進行國道東部公路的踏勘與調查作業，踏查範圍自蘇澳經花蓮到臺東，1994 年起著手辦理國道東部公路可行性研究，1997 年向行政院提出可行性研究報告，而 1998 年 3 月行政院核定先行辦理蘇澳花蓮段。1998 年 4 月，交通部開始進行蘇澳花蓮段工程規劃，1999 年 11 月蘇花高興建案進入環保署審查環境影響說明書的階段。2000 年 3 月 15 日，環保署有條件通過《國道東部公路蘇澳花蓮段工程規劃環境影響說明書》環評審查。

2000 年 8 月總統大選前後，陳水扁共計六次明確承諾蘇花高將由政府編列預算興建。為兌現扁總統競選支票，政院交由交通部依「促進民間參與公共建設法」，積極獎勵民間參與建蘇花高。10 月陳水扁視察東部鐵路改善工程，認為東部鐵路改善工程，相較大規模公路投資，更具環保意識更值優先建設。

2001 年 11 月花蓮縣縣長參選人張福興發表「興建蘇花高」全民連署簽名運動聲明指出，花蓮的發展已跨入新世紀，花蓮人卻必須忍受蘇花公路坍方中斷的擔憂，花蓮民眾需要蘇花高以改善對外交通，我們不要空洞口號，我們要一條高速公路現在就編列預算動工興建。

2002 年 12 月，行政院核定 962 億元的「國道東部公路蘇澳花蓮段建設計畫」，並預計分兩期辦理。2003 年 11 月，行政院提出新十大建設，其中「第三波高速公路」將蘇花高包括在內。同年 12 月 2 日，蘇花高 C535 標九號隧道南段由日本前田建設與隆大營造得標，兩天後 C539 標三棧段及新城交流道由利德工程得標。

2003 年 12 月 11 日，行政院長游錫堃在花蓮宣布列為新十大

建設的蘇花高暫緩興建，主因在於花蓮地方對於興建與否出現兩極化的聲音，由教育界、環保等團體組成的「洄瀾夢想聯盟」陳情議縣會反對興建蘇花高。時任花蓮縣議長楊文值當面表達，他個人也反對興建蘇花高，並向縣府反應，縣長謝深山向行政院傳達地方意見。

2004年6月21日，行政院長謝長廷召開行政院政策管控協調會報，檢討新十大建設，會中確定緩建蘇花高。2005年12月28日，行政院長謝長廷宣布以「21世紀東台灣領航計畫」取代蘇花高速公路。緩建期間，環保署共召開五次「蘇花高速公路環境影響差異分析專案小組審查會議」，經建會則召開兩次「因應國道五號衝擊規劃小組」委員會議。

2005年3月民進黨籍花蓮縣立法委員盧博基認為花蓮長期受到對外交通不便的影響，導致產業投資意願低落，觀光和農業難有大幅度的發展，且失業率居高不下造成人口嚴重外流，希望行政院尊重花蓮主流民意儘速興建蘇花高。

2006年1月12日，立法院三讀通過九十五年度中央政府總預算案，決議凍結行政院三分之二預算，待行政院於該年年底恢復蘇花高動工，始得動支，這項決議促使蘇花高興建計畫變得勢在必行。2006年12月22日，補做的蘇花高政策環評《臺北與東部地區間運輸系統發展政策說明書》在環保署環評會議上過關，原已暫停的蘇花高環評實質審查再度啟動。

2007年1月18日，國工局完成的《國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析暨環境現況差異分析及對策檢討報告》未通過環評審查，環保署專案小組要求開發單位於三個月內補件後再擇

期審查。2007年4月26日，國工局補充相關資料送交環保署審查，但環保署請國工局再補充蘇花公路改善及與蘇花高速公路計畫之關係、蘇花高速公路分期開發之可行性分析等資料後再審。

2007年5月花蓮立委傅崐萁、盧博基等人今天率領大批花蓮民眾，到凱達格蘭大道、總統府前表達希望政府盡速興建蘇花高的訴求，但沒有推派代表進入總統府陳情，隨即前往行政院、環保署陳情。同年11月行政院東部聯合服務中心在從花蓮縣13個鄉鎮市、170多個村裏舉辦普查。發出26萬問卷，回收8萬4892份，93%的民眾贊成興建，7%的民眾反對。

2008年1月21日，專案小組進行第三次環差審查會議，結論是請開發單位將政策環評之要點納入並加以整合，再補件送審。2008年3月3日召開第四次環評審查會議，在環保署主導下決議有條件通過興建蘇花高，並採分期分段施工，優先開發蘇澳到崇德山區隧道路段。2008年3月14日，環評大會臨時動議決定蘇花高環評案無限期擱置。

2008年4月2日，環保署召開專案小組確認會議，經建會副主委張景森認為看守政府時期不宜做出重大決定，建議交通部撤案，留待新政府上任後再決定。2008年4月25日，環保署召開環境影響評估審查委員會第166次會議，環評委員以蘇花高與上位交通政策的環評結論不一致、環評專業意見仍有疑慮為由，決議將全案退回原開發單位。

蘇花高興建案是在環保與經濟上的拉扯的個案，大多數地方政治人物不斷以選民向中央政府施壓，中央政府、花蓮區域立委、花蓮行政首長為此議題上不斷的討論且立場反覆不定，導致無法

做出決定，總統雖然將其列為新十大建設之一，但在環保團體的壓力下，對於蘇花高的興建依舊反覆不定，不管地方政治人物與在立場是否改變，最終決定權依舊取決於中央政府。

## 貳、台北市里長延選案

台北市里長延選案為〈地方制度法〉實施以來中央政府與地方自治團體間衍生的自治監督爭議。其起因於臺北市議會於2002年4月3日三讀通過「臺北市行政區域劃分及里鄰編組自治條例」，並於同年4月4日由臺北市政府公布施行。另外，於同日函臺北市選舉委員會，以配合辦理里的行政區域調整作業為由，認為此事由係屬〈地方制度法〉第八十三條第一項<sup>135</sup>所稱之「特殊事故」，請該會延後辦理第九屆里長選舉及暫緩發布選舉公告；並行文內政部表示，將延長里長任期半年至一年，請內政部查照。

內政部於2002年4月11日，發函臺北市政府指出，本案延選與〈地方制度法〉第八三條第一項所稱之「特殊事故」<sup>136</sup>立法意旨顯有不合，請臺北市政府再加審慎考量；臺北市政府認為直轄市里長延選之核准權及「特殊事故」解釋權歸屬於直轄市政府；另外，地方制度法第十八條規定，直轄市的自治事項包括公職人員的選舉，里長為直轄市之公職人員，因此，里長選舉為地方自治事項，中央無權以法律解釋干預地方自治事項；內政部則援引司法院2000年7月27日一一七一次會議決議「中央法規之解釋，

---

<sup>135</sup> 〈地方制度法〉第八十三條第一項：「直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長及村（里）長任期屆滿或出缺應改選或補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補選。」

<sup>136</sup> 內政部對地方制度法第八十三條「特殊事故」之認定，即：1.重大之災害、變故或其他不可抗力事件，足以影響改選事宜者；2.單一種類選舉之辦理，所費甚鉅，而有與他種選舉合併辦理之可能，不予合併足以造成社會資源重複浪費情事者。

原則上應以中央主管機關之見解為準，地方機關之法律見解與中央主管機關有異時，應受中央主管機關見解之拘束。」，駁斥台北市政府所主張之法律解釋權。雙方於此案上各自引用有利於己的解釋。

2002年4月23日，內政部再函臺北市政府，告知本案延選有明顯重大瑕疵，已違反地方制度法第八十三條第一項規定，請臺北市政府盡速為適法之處理，同月24日，中央選舉委員會開會討論臺北市選委會所報延期改選案，經該會以本案法律適用仍有爭議，未便備查。臺北市政府仍依原訂計畫進行；內政部於4月30日報請行政院撤銷臺北市政府的里長延選案。行政院於5月3日發函臺北市政府，撤銷臺北市政府有關延後辦理下屆里長選舉的行政處分。行政院強調，臺北市以進行里鄰調整為由延選里長，並不符合法律所稱特殊事故，里長延任不符國民主權原則及定期改選的民主契約原則，嚴重影響市民選舉權。因此，依內政部所報，撤銷臺北市政府延選、延任里長的決定。台北市府將里長延選案聲請司法院大法官解釋，聲請釋憲釐清中央撤銷北市里長延選公告，是否侵犯北市地方自治權。2002年12月20日司法院大法官針對里長延選案作出之釋字五五三號解釋<sup>137</sup>，並未明確規定自治監督權之認定權。對於此爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。中央政府在於此爭議上鞏固自身的自治監督權，相對的地方首長在爭取自治監督權上是失敗的。

---

<sup>137</sup> 參照司法院大法官於釋字五五三號解釋文。

## 參、小結

陳水扁執政時期，從案例中可以發現，中央政府對地方政府互動關係上是強勢的，地方首長或區域立委雖然盡力去爭取政策的執行或更多的自治權，但在中央與地方互動上依舊無法獲得主導權，中央政府仍擁有政策推動與執行的最終決定權，地方政府欲透過法律途徑爭取權利依舊無法達成其目的。

## 第三節 馬英九執政時期之個案分析

### 壹、國光石化興建案

國光石化公司與台塑集團是在2005之前即分別提出在雲林離島工業區興建石化廠及鋼鐵廠之投資，並經行政院於2005年1月24日院會通過備查。有鑑於在雲林離島工業區建廠之環評、購地等各方面的困難，再加上彰化縣政府的積極爭取，因而將建廠地點移往彰化縣西南角海埔地，並於經濟部2008年3月18日函送行政院，經建會於2008年4月14日召開會議同意，並將彰化大城工業區列為國家重大計劃，藉以避免受禁止開發海埔新生地的保育禁令限制以利此案能填海造陸興建國光石化園區。不過後來2008年總統大選國民黨勝選，政權即將輪替，民進黨政府臨時喊卡，行政院以「內閣即將改組，列為重大計劃茲事體大」為由，在2008年5月14日函覆指示經濟部，依未來國家整體規畫審視後再報院；把此一提案留待新政府決定。

政權輪替後，國光石化董事會於2008年6月24日決議將努力多年的雲林離島工業區建廠計劃轉向彰化縣大城鄉，但要求政府保證2015年能如期投產，否則股東將會撤資。於同年為了發展

經濟，行政院以專案將國光石化開發案核定列為國家重大投資計劃。其爭議在於石化工業為高耗水工業，卻設立在缺水區、地層下陷區的彰化縣<sup>138</sup>與全國大型濕地<sup>139</sup>之一和白海豚棲息地。引起朝野間的衝突。

2011年4月3日，馬英九總統以參加在彰化的反國光石化餐會不願簽署承諾書，造成全國部份人民與環保團體的反彈，基於2012年的總統大選將近，2011年4月22日，馬英九總統親自宣布不支持國光石化案在彰化縣繼續進行。由此案例得知，馬總統在有連任壓力下，原先將國光石化列為重大投資計劃，受到選民立場的影響，其決策便有所改變的。

## 貳、北北基聯測之爭議

教育部對於中小學教科書及入學考試，決定採取「一綱多本」及「考綱不考本」的政策，2007年台北市政府教育局聯合台北縣、基隆市基於特殊需要，改採「一綱一本」方式，有異於教育部的作法，造成中央與地方的衝突。

依據憲法規定，事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣之性質者屬於縣。且依據地方制度法，縣(市)各級學校教育之興辦及管理為縣自治事項，故中央雖掌理具有全國一致性質之教育事項，但地方對於當地各級教育則負有管理之權。

---

<sup>138</sup> 彰化縣是全台灣除屏東縣之外，地層下陷量最高的地區，以大城、芳苑為中心向內陸擴散。長期的地層下陷，造成海水入侵且養殖業和農業大量超抽地下水，濁水溪上游的集集攔河堰將水留在上游，既無法補注地下水、地面水流量也變少，位在下流的鄉鎮沒有水，只好拚命抽地下水，不斷陷入缺水、抽水、地層下陷的惡性循環。

<sup>139</sup> 從二林溪口的鹿港水道往南延伸到濁水溪，長十五公里、寬五公里，整整有一個桃園縣龍潭鄉面積大，所擁有的豐富鳥類棲地生態，已符合《拉姆薩公約》中的「國際重要濕地」。

然若進一步探究國民教育法第 8-2 條：「國民小學及國民中學之教科圖書，由教育部審定，必要時得編定之。教科圖書審定委員會由學科及課程專家、教師及教育行政機關代表等組成。教師代表不得少於三分之一；其組織由教育部定之。」顯示，教育部係在教科書審定上負有全國一致性之監督責任。

而同樣依據國民教育法第八條第二款：「國民小學及國民中學之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用之。」顯見教科書之選擇為學校之職權，但依據國民教育法施行細則第十條規定：「國民小學及國民中學應依本法第八條之二第二項規定選用教科圖書，如無適當教科圖書可供選用時，得由直轄市、縣(市)主管教育行政機關或學校依本法第八條規定之課程綱要編輯教材。前項教材由學校編輯者，應報請各該主管教育行政機關備查。」地方教育行政機關亦負有督導教科書之責。

經由以上現行法令分析，憲法規範中央與地方權限，保障縣對於地方教育事務之權利，地方制度法第十九條進一步規範縣(市)各級學校教育之興辦及管理為縣自治事項。然而國民教育法第八條第二款卻明確規定教科書之選擇應屬學校之職權，以及國民教育法施行細則第十條規定教育行政機關負有督導教科書之責，故中央對教科書僅有審定權，並無選擇權。而在無適當教科圖書供選用時，得由直轄市、縣(市)主管教育行政機關或學校依該法第八條規定之課程綱要編輯教材權限。

教育部對於中小學教科書及入學考試，決定採取「一綱多本」及「考綱不考本」的政策，台北市政府教育局聯合台北縣、基隆市基於在「一綱多本政策」及配合國中基本學力測驗考科前提下，選擇最適單一版本教科書，以解決一綱多本引發之課程銜

接、學習壓力及學生升學及轉學經濟負擔等問題。改採「一綱一本」方式，而這造成中央與地方間的衝突。

郝龍斌主張教科書開放政策實施之後，學生的負擔甚至有日益加重的趨勢。學生每天上學書包裝的除了教科書外，還有琳瑯滿目的參考書。教育部為了避免學生書包過重，規定縣市政府及學校落實書包減重計畫和考核，學生的學習品質並沒有因為教科書開放政策而稍加改善，教師也沒有因為教科書開放而回歸到正常教學。

再者，多元入學方案與教科書的開放無法完全脫勾時，造成補習班不斷增設，課外參考書名目更繁多，家長的荷包負擔比以前更重，學生對學習更加焦慮。教改的理想是追求公平正義、減輕學生的壓力，而一綱多本與多元入學方案的教育政策，卻成為弱勢家庭所擔負不起的沉重壓力。透過北北基「一綱一本、共辦基測」的政策，回應北北基多數家長對目前教科書一綱多本政策普遍的憂慮與看法，而這主張獲得北北基居民的支持。外縣市人民則認為影響到外縣市考生跨區就讀的升學權益。

教育部原先擬依據地方制度法第四章「中央與地方及地方間之關係」第七十五條規定：縣(市)政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，報請行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。但在北北基民意支持郝龍斌的政策下，中央政府如果否決其決議，會造成北北基選民的反彈，教育部最終決定以民國 100 學年舉辦新制招生測驗，簡稱「北北基聯測」，與現有基測同步舉行，考生擇一參加，招生區提供一成名額供外縣市學生入學的方式，同意北北基聯測的推行。

從這得知，中央對地方互動關係上，中央政府掌握著事務權限的決定權，地方首長雖然於北北基聯測議題上爭取到主導權，但並非是法制上賦予之權限，而是中央政府因選民壓力放棄此權力。

## 參、〈原住民自治法〉之爭議

馬英九總統在競選第 12 任總統期間，發表了「多元共榮」的原住民政策，允諾試辦原住民族自治區，分階段實現自治願景。<sup>140</sup>

2008 年之前，民進黨政府將〈原住民自治法〉最初版草案送入立法院審議，在 2009 年 9 月 30 日，國民黨政府撤回了原本民進黨時期就已經送進立法院的〈原住民自治法〉草案，主因在於國民黨認為民進黨的版本規劃的內容不夠完備，退回給行政院原民會，後來行政院原民會才把擬定的〈原住民自治法〉法草案送到行政院審議。

直到 2010 年 9 月 23 日，行政院才再次通過該法草案，送交立法院審議。其版本稱為「共治版」草案。之後，經過立院內政委員會初審，又到了隔一年度歷經六次的黨團協商，2011 年 6 月 3 日產生「協商版」，其中包括修改通過設置自治區政府自治基金 300 億元，且自治區政府管轄內不受野生動物法、國家公園法等規定限制。

但是隔幾天，國民黨團政策會執行長林益世召開國民黨團會

---

<sup>140</sup> 馬英九，〈原住民政策〉，「馬英九、蕭萬長 2008 總統大選競選網站」。  
<http://2008.ma19.net/policy4you/aborigines>

議，找了行政院原民會主委孫大川，和國民黨籍立委共同協商，由國民黨黨團提出「修正動議」版本，將自治基金下修成 100 億元，至於自治區內各該活動基於傳統文化，祭儀、狩獵修改為仍然應遵守相關法律規定。<sup>141</sup>

時至今日，對於〈原住民自治法〉的版本眾多且有爭議的條文，朝野依舊毫無共識，因第八屆立法委員將在 2012 年 2 月 1 日上任，立法院國民黨團在立委卸任前要求在 1 月 19 日、20 日兩天緊急召開臨時會，試圖透過國民黨於第七屆立委有絕對多數席次上，趕在卸任前完成會期內沒完成的許多組織法草案，尚未有共識的原住民族自治法草案原定排入優先法案，受到原住民立委、民進黨與民間團體強烈的反彈，最後，在國會擁有絕對多數席次的國民黨團同意退讓，原住民自治法將留待下會期再議，修正動議版本依舊無法通過三讀。

〈原住民自治法〉爭議在於立委、內政部與原民會在第二條自治法的主管機關、第三條自治區以屬人或屬地劃設自治區看法落差甚大。

對於〈原住民自治法〉的爭議，原民會孫大川主委認為如果原住民自治區的土地必須脫離現有行政區，勢必會引發地方縣、市政府反彈，反而會讓自治願望遙遙無期。追求民族自治是長遠過程，完全自治則是原住民長期的期望，雖然很多人反對現在的自治法版本，但也有為數不少的人贊成，如果一切都照反對者的意思去做，自治法不曉得何時才能通過。

---

<sup>141</sup> 烏慕瓦旦，2011.11.13，〈馬英九競選支票自治法審議波折多〉，「原視新聞網」。  
<http://web.pts.org.tw/titv/news/VideoNews.php?UID=36860>

行政院原民會向原住民社會訴求，以「務實」、「不求一步到位」、「先求有再求好」的方式，說服原住民族社會接受「修正動議版」的〈原住民自治法〉。馬英九總統則聲稱此法案為「試辦」，在無須改變現行的國土規劃、可立即展開自治，是現狀裡「唯一務實、可行的方式」。<sup>142</sup>以兌現馬總統競選時「試辦自治」的承諾。

國民黨原住民立委擔心支持行政院的版本會遭受原住民與環境相關團體的強烈反彈，會影響到自身支持者的流離，導致至今都不願表態支持行政院「修正動議版」的〈原住民自治法〉版本，將問題推向透過黨團協商決議，但黨團協商，無黨聯盟與民進黨籍立委多表反對意見，認為「沒有土地的自治不能算是真正的自治」，使得黨團協商對〈原住民自治法〉毫無共識，使馬英九總統的政見無法落實。

## 肆、小結

從馬英九執政時期之個案分析得知，馬英九執政時期從短期因素分析，地方行政首長對於中央政府的抗拒必定是立基在選區選民之支持，才得以與中央相抗衡。在政黨立場異同上，雖然同政黨地方行政首長或立委有時會與中央政府有所歧見，但在中央政府不會強勢的讓地方政府聽命於中央的中央集權，透過協商，在其過程當中評估其各因素之影響，在做出決定，但最終決定權依舊在中央政府手上，因馬英九總統之政治人格，不會逾越法規推動政見，讓地方首長、立委有與總統協商之空間。因此，短期因素是存在的且可適用於實際案例上。

---

<sup>142</sup> 馬英九，2011.4.29，〈馬英九：原民自治 先試辦再落實〉，「大紀元新聞網」。  
<http://www.epochtimes.com/b5/11/4/29/n3242534p.htm>



# 第五章 結論

## 第一節 研究發現

中央與地方權力互動關係，被非少數政治行為者可以完全決定權力分配關係，中央與地方關係的樣貌是反映社會整體政治環境的需求，政治行為者在既有的結構與制度制約下相互衝突妥協，尋求利益或權力極大化，產生與決定政治制度的樣貌與彼此間的權力關係。當政治環境變遷，既有的政治制度無法回應當下政治環境的需求，政治體制必定有所改變，而政治行為者為維持行使權力之正當性，在回應政治環境需求的同時，會盡可能尋求利益或權力極大化之政治制度。

本論文根據國家中央對地方互動關係會隨著政治社會環境需求的變遷有所改變之特性，總統或總統候選人提出欲建立中央與地方夥伴關係之時，反映當時全球化衝擊與地方嚴重財政赤字的政治環境。物換星移，陳馬兩位總統在任期中的實際作為卻常被地方首長批評中央集權，台灣中央與地方夥伴關係並未建立，依舊是中央集權的上下隸屬關係。本論文在耙梳台灣民主化過程中政治社會環境的變遷，對中央與地方權力關係的影響；總統與總統候選人提出建立中央與地方夥伴關係爾後政治環境的改變，進而影響政治行為者的對於中央與地方權力關係上的決策。進而應證本論文之假設，並導引出下列的研究發現：

本論文透過歷史制度論分析台灣中央與地方關係，進而勾勒出台灣中央與地方權力關係的樣貌。台灣中央與地方權力關係的樣貌受到威權體制之遺緒、政治文化傳統、集權化的政黨體系、地方相關法規與制度之限制這四個相互交織的長期結構因素之影

響。

一、威權體制之遺緒。戒嚴時期，二元分立政治體制是對於當時政治環境下的妥協，其建構出的中央與地方關係一種高度中央集權，地方政府的權限來自於中央政府的行政命令，地方政府只是國家的派出機關，地方政府的自治權毫無保障，完全受制於中央。爾後台灣民主意識高漲，1987年戒嚴後，中央與地方關係必須回歸憲法體制，中央政府為了鞏固其權力又必須反映當時政治環境，制定了自治二法，中央與地方關係從原先憲法的準聯邦國家制轉變成單一國家制。當自治二法運作出現問題，憲政改革為唯一的選項時，李登輝總統掌握黨政機器，透過立法院在銜接自治二法的〈地方制度法〉與〈財政收支劃分法〉上，保有部分威權體制下中央集權的遺緒，進而限制地方政府自主性，進而衍生出日後中央對地方互動關係上之問題。

二、政治文化傳統。原因出自於中國數千年來儒家強烈人治色彩的政治思想根深地固，蔣介石與蔣經國兩位威權體制下的政治強人透過對教育的全盤壟斷，塑造兩蔣為「全人」的形象，藉以鞏固國民黨政權於二元分立政治體制的統治正當性，使儒家君主文化延續。李登輝在本土化與民主化轉型上，以本省人總統之領導角色獲得內部與外部台灣民族主義者的支持，展開「主流派」與「非主流派」黨內權力鬥爭。再透過來自民間支持的統治正當性，透過民主化鞏固李登輝總統之領導權力。經過這一連串的以行政院院長職位為籌碼的分合聯合、援引民意與其他政黨的外力，李登輝的本土化策略成功化解各種危機並累積的個人魅力，藉此塑造自身「全人」之形象，強化李登輝總統行政權的行使與擴張。這些因素相乘的效果，使台灣政治文化至今普遍認為總統理應擁有龐大的實權，於是總統所處的中央集中權力被視為

正當的。陳水扁總統執政時期的政治環境，民進黨於立法院為最大黨但從未擁有過半席次，在憲政運作上，行政權必須換軌至立法院主導，但人民認為總統理應擁有龐大的實權，再加上其他長期與短期因素之影響，讓陳總統處於的中央集中權力，被視為正當的。馬英九執政時則以依循憲政運作退居二線，但許多社會與政治事件行政團隊處理不佳，人民無法接受總統退居二線，馬英九必須站在一線領導內閣處理政治事務，讓馬總統處於的中央集中權力。

三、集權化的政黨體系。台灣目前曾擁有總統職位之政黨為國民黨與民進黨，在威權統治下，國民黨「以黨領政」模式推動政務，所有政務最終決定權為國民黨黨主席而非總統，行政與黨務均屬於「領袖—侍從體系」下的工具，國民黨之決策最高機關中常會為橡皮圖章。李登輝接任黨主席後，在強力動員規劃下使其行政官僚當選中常委，並與地方勢力結合營造個人權勢，進而控制中常會，使黨依然跳脫不了「依附領袖而存在」的地位。在失去執政權後，雖中常會曾短暫時間較擁有的自主權，但馬英九接任後透過黨組織的改造與議程的控制，架空中常會之職能，權力又集中至黨主席身上，馬英九當任總統時，未掌握黨政機器使政策推動上受制於立院，必須回歸接任黨主席才能「以黨輔政」，既可知。民進黨不同於國民黨擁有大量威權時期遺留的資產，黨內缺乏資源，地方首長與區域立委勝選必須靠各自努力。當陳水扁當選總統後，掌握行政資源的分配權，黨內立委與地方行政首長為獲取資源便會向其靠攏，民進黨中常委進而被架空，黨權力向總統集中。然而其餘擁有立委席次或地方首長席次之政黨，黨政關係主導權大多偏向擁有實權的立委或地方首長，親民黨與台灣團結聯盟則宋楚瑜和李登輝擁有黨政事務最終決定權。日後

若有執政機會，其運作也會偏向個人扈從方式進行。有此可證，台灣政黨受威權時代中央集權的政黨權力結構影響，在民主轉型後，政黨黨政權力關係依舊保有相當程度中央集權，國民黨集中至黨主席，民進黨則集中至總統，其政黨權力則集中於少數人之手。

四、地方相關法規與制度之限制。總統為鞏固其權力，運用本身為黨主席之職權掌握黨政系統，透過制度的限制去控制地方政府之職權，在法制上限縮地方政府權力，在事權分配不清的情況下，權力更集中於中央。財政資源分配上，台灣多數地方政府自主財源不足，在統籌分配款集中於直轄市造成分配不均，各縣市爭相爭取成為直轄市，進而獲取更多財源。憲法賦予地方政府課徵地方稅之權力，但地方政府基於自身利益考量不願課徵，在不願課徵地方稅的情況下，財源不足的地方政府計畫型補助款成為建設地方重要的經費來源，而補助款分配權在中央政府手中，地方政府必須依附中央政府，以獲取補助款，影響地方政府的自主性。

綜觀四個相互影響的長期結構性因素，形成台灣政治運作環境的框架，而政治行為者尋求利益極大化所有的戰略與戰術都受這框架制約。所有戰略與戰術之形成受短期因素影響著。

五、陳水扁總統與馬英九總統皆有提及建立中央與地方夥伴關係，但陳馬兩位總統在政治人格上，都屬於正面性格類型，對於權力的行使較為主動。在既有政治基礎環境下被認為擁有國政決策實權的總統，在中央與地方權力互動上，偏向為主導者之角色。

六、國家政策的施行，國會多數的立場至為重要，當總統所屬政黨無法取得國會過半席次，必定會尋求政治盟友，陳水扁總統與馬英九總統皆提及建立中央與地方夥伴關係時，所屬政黨國會都未擁有過半席次，透過拉攏立法院或地方行政首長立場相異的政治行為者，以擁有地方民意基礎的地方行政首長向立院施壓，或增加立委席次，進而推動政策。但在無需增加地方政治盟友或增加地方政治盟友也無法達到其目的時，便會轉向鞏固自身本身的資源，或僅在意國會多數的立場。

七、民主政治的定期改選機制，意欲競逐民選公職者必須獲得該選區選民支持，因此，總統、立法委員與地方行政首長三者互動中，在具體政策中選區選民的利益為必須考量的重要因素。總統、立法委員與地方行政首長會依該選區選民對具體政策支持與否，選擇對自身權力或利益極大化之決定。

在案例中發現，短期因素成為在現有政治環境下影響中央對地方互動關係的關鍵要素，在短期因素的發現轉變時，中央對地方互動關係也會產生改變。

綜合論之，台灣中央與地方權力關係的形貌，會受到威權體制之遺緒、政治文化傳統、集權化的政黨體系、地方相關法規與制度之限制這四個相互交織的長期結構因素的影響，復又在這四個長期結構因素形成的既存政治基礎環境上，透過個案分析，耙梳政治行為者的政治人格、總統、國會多數與地方行政首長間政治立場的異同、選區選民的壓力這三個短期性因素的影響。進而推論出，這七個因素為台灣中央與地方夥伴關係無法建立之因。

2009年五都的確立，是改變中央對地方互動關係的契機，五

都擁有台灣過半的人口與行政資源，當五都行政首長合作對抗中央政府時，在選民壓力下，中央政府必定要做某些程度上的妥協，透過法制的修改賦予地方政府更多權限。

## 第二節 後續研究建議

本論文藉由台灣兩蔣威權體制至現今中央與地方權力關係變遷過程，分析為何陳水扁總統與馬英九總統皆提及建立台灣建立中央與地方夥伴關係，時至今日，台灣依舊無法建立中央與地方夥伴關係。建構對中央與地方權力關係分析一具全面性與整體性的觀點。

本論文在經由 2000 年到 2012 年的具體政治過程的分析，證立七個因素在型塑中央與地方權力關係上的作用，在短期因素上，將政治行為者以化約的方式進行分析。未逐一分析各地方行政首長之政治性格，導致無法完整反應中央與各地方政府互動上的差異。在具體政策推行上，各行政首長因行政區的差異其影響力有所不同，立法委員因每行政區不同席次會有所差異與該行政區資源的多寡與政治地位，其影響力也會有所不同；也必須考量地方行政首長或立法委員有意追求其他職位，其政治考量會與原職位之考量有所差異。然而，本論文未針對各個行政區建構可操作式量表進行分析其影響力，此亦未探討地方派系與地方民意機關對中央與地方權力關係之影響。是後續研究必須補足之部分。

各政治權力的現象都是在社會既存的結構與制度所形成的場域中發生，個人所遭遇的政治問題，都是社會特定時空環境下的產物，本論文以歸納的方式驗證中央對地方互動關係之影響因素。若後續研究涉及影響中央與地方互動關係因素分析，當關鍵

歷史事件未發生，本論文七個因素便能有效預測中央與地方互動關係之走向。雖無法預測台灣未來中央對地方互動關係的變遷情況，但可透過本論文研究結果，作為台灣中央對地方互動關係歷史進程上分析之影響因素。

# 附錄一：

## 2000 年與 2007 年縣市歲出歲入表：

各縣市歲入表：

各縣市歲出表：

	2000	2007		2000	2007
新北市	83,163.65	73,200.73	新北市	96,028.82	75,249.44
臺北市	222,015.86	161,795.52	臺北市	246,651.48	138,571.88
臺中市	59,479.12	65,913.62	臺中市	73,263.96	68,305.95
臺南市	46,896.96	49,373.83	臺南市	60,685.01	52,899.51
高雄市	103,086.92	94,844.64	高雄市	122,783.16	102,160.96
基隆市	15,844.28	14,101.81	基隆市	18,267.25	15,072.33
新竹市	12,787.06	13,933.41	新竹市	15,090.54	15,424.42
嘉義市	8,785.36	8,802.90	嘉義市	10,491.46	9,811.32
宜蘭縣	12,652.27	14,364.00	宜蘭縣	16,992.04	16,061.78
桃園縣	38,471.51	36,910.09	桃園縣	45,700.29	42,910.84
新竹縣	12,738.03	16,076.67	新竹縣	16,837.74	19,982.85
苗栗縣	17,676.55	16,529.28	苗栗縣	21,627.06	18,337.50
彰化縣	27,998.50	28,996.86	彰化縣	32,951.06	30,603.72
南投縣	24,618.96	21,598.04	南投縣	28,325.23	23,187.01
雲林縣	20,132.55	21,728.95	雲林縣	24,825.11	22,109.89
嘉義縣	20,639.14	20,669.91	嘉義縣	21,579.46	22,085.01
屏東縣	21,973.75	25,716.29	屏東縣	27,249.72	26,898.90
臺東縣	10,622.78	10,711.60	臺東縣	12,526.61	11,354.97
花蓮縣	11,471.26	14,772.97	花蓮縣	14,767.92	15,640.67
澎湖縣	7,649.03	6,781.79	澎湖縣	8,206.91	6,995.89
金門縣	10,979.80	9,242.25	金門縣	6,741.04	7,918.10
連江縣	1,989.21	2,611.00	連江縣	1,813.95	2,752.12

單位：百萬元

單位：百萬元

資料來源：中華民國統計資料網

## 附錄二：

2000 年與 2007 年縣市自有財源比率：

	2000	2007
新北市	73.53	60.57
臺北市	100	61.79
臺中市	72.92	55.13
臺南市	68.5	42.11
高雄市	86.07	46.68
基隆市	73.38	38.09
新竹市	78.2	56.5
嘉義市	66.63	37.52
宜蘭縣	67.96	31.05
桃園縣	83.64	57.27
新竹縣	71.12	42.35
苗栗縣	60.78	31.52
彰化縣	68.01	31.14
南投縣	41.18	16.72
雲林縣	65.63	24.01
嘉義縣	68.71	15.02
屏東縣	72.91	22.88
臺東縣	65.06	13.78
花蓮縣	87.31	21.25
澎湖縣	48.69	11.41
金門縣	77.51	62.26
連江縣	25.3	11.15

單位：百分比

資料來源：中華民國統計資料網

### 附錄三：

#### 2000 年與 2007 年縣市補助及協助收入依存度：

	2000	2007
新北市	22.92	23.38
臺北市	-	3.2
臺中市	21.99	29.54
臺南市	24.34	38.42
高雄市	11.7	20.39
基隆市	23.09	39.23
新竹市	18.48	26.56
嘉義市	27.95	41.43
宜蘭縣	23.86	45.05
桃園縣	13.77	24.27
新竹縣	21.85	32.87
苗栗縣	32.05	40.81
彰化縣	27.18	43.81
南投縣	51.12	36.61
雲林縣	27.88	53.84
嘉義縣	29.93	56.64
屏東縣	21.85	51.27
臺東縣	29.63	56.07
花蓮縣	9.86	54.65
澎湖縣	47.82	64.08
金門縣	36.62	30
連江縣	81.93	73.1

單位：百分比

資料來源：中華民國統計資料網



# 參考書目

## 壹、中文部分

### 一、書籍

- Babbie, Earl 著，陳文俊譯，2005，《社會科學研究方法》，臺北：雙葉。
- Huntington, Samuel P. 著，聶振雄等譯，1994，《變動社會的政治秩序》，臺北：時報。
- Pritchett, C. H. 著，陳秀峰譯，1991，《美國聯邦憲法制度》，臺北：文笙。
- Roy, Denny 著，何振盛、杜嘉芬譯，2004，《台灣政治史》，臺北：臺灣商務。
- Steers, Richard M. 著，韓經綸譯，1994，《組織行為學導論》，臺北：五南。
- 中央通訊編輯部編，2003，《2003 事件年鑑》，臺北：中央通訊社。
- 毛子文註譯，《論語今註今譯》，臺北：台灣商務。
- 呂亞力，2004，《政治學》，修訂五版，臺北：三民。
- 李台京，2008，《台灣地方政府》，臺北：三民。
- 李建榮，1998，《連戰風雲》，臺北：時報文化。
- 李登輝，1999，《台灣的主張》，臺北：遠流。
- 李筱峰，1987，《台灣民主運動四十年》，臺北：自立晚報。
- 阮銘、林若雱、祝政邦、呂佳陵，2001，《民主在台灣》，臺北：遠流。
- 卓播英，1975，《均權制度研究》，臺北：國父遺教研究會。
- 周玉蔻，1993，《李登輝的一千天》，臺北：麥田。

- 林玉體，2003，《台灣教育史》，臺北：文景。
- 林忠勝撰述，2007，《高玉樹回憶錄》，臺北：前衛。
- 林濁水，2009，《歷史劇場—痛苦執政八年》，臺北：INK。
- 洪金珠、許佩賢譯，若林正丈著，2004，《台灣：分裂國家與民主化》，臺北：新自然。
- 紀俊臣，1999，《精省與新地方制度---始末、設計、發展系論》，臺北：時英。
- 紀俊臣著，翁興利主編，1999，《地方政府與政治-精省後的財政自主與地方自治》，臺北：商鼎。
- 張正修，2000，《地方制度法理論與實用〈2〉》，臺北：學林。
- 張俊宏主編，1989，《到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實踐》，臺北：南方。
- 教育部中等教育司編，1968，《教育部實施九年國民教育籌備工作報告》，臺北：教育部中等教育司。
- 曹俊漢，1991，〈塑造中國國民黨為供更政策政黨芻議〉，文章收錄於楊泰順編，《政黨政治與台灣民主化》，臺北：民主基金會。
- 郭正亮，1998，〈李登輝現象：民主轉型與政治領導〉，《民主·轉型？台灣現象》，臺北：桂冠。
- 陳孔立主編，1996，《台灣歷史綱要》，臺北：人間。
- 陳水扁，1999，《台灣之子》，臺中：星辰。
- 陳君愷，2004，《臺灣「民主文化」發展史研究》，臺北：記憶工程。
- 陳芳明編，1988，《二二八事件學術論文集》，臺灣：前衛。
- 陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，臺北：月旦。

- 陳明通、林繼文著，陳明通、鄭永年編，1998，〈臺灣地方選舉的起源與國家社會關係轉變〉，收錄於《兩岸基層選舉與政治社會變遷》，臺北：月旦。
- 陳國霖，2004，《黑金》，臺北：商周。
- 陳陽德、謝秉憲合著，陳陽德、紀俊臣主編，2007，〈地方自治在台灣民主化過程中的作用〉，收錄於《地方自治與民主治理-陳陽德教授榮退紀念論文集》，臺北：時英。
- 陳陽德著，陳陽德、紀俊臣主編，2007，〈以二元體制分析中央與地方關係的互動與轉化〉，收錄於《地方自治與民主治理-陳陽德教授榮退紀念論文集》，臺北：時英。
- 陳德禹著，荊知仁等編，1991，〈地方制度與中央地方權限劃分問題〉，收錄於《憲政改革芻議—修憲五大議題學術研討會論文集》，臺北：政大法學院。
- 陳樹村，2001，〈地方自治監督與行政救濟〉，收錄於《地方自治法 2001》，臺北：臺北市政府法規委員會編印。
- 彭國樑，1981，〈民族精神教育政策在台灣〉，《教育論集》，彰化：國立台灣教育學院。
- 彭懷恩，2008，《台灣政治變遷史》，臺北：風雲。
- 黃子華，2006，《李登輝的治國理念與政策》，臺北：黎明文化。
- 黃年，2008，《這樣的陳水扁：執政八年同步紀實》，臺北：聯經。
- 黃炎東，2004，《新世紀台灣憲政體制與政黨政治發展趨勢》，臺北：正中。
- 楊泰順，1991，〈國民黨與在野勢力的互動關係〉，收錄於楊泰順編《政黨政治與台灣民主化》，臺北：民主基金會。
- 雷飛龍，2002，《政黨與政黨制度之研究》，臺北：韋伯。
- 雷競旋，1989，《選舉制度》，臺北：洞察。

- 趙永茂，2002，《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向》，增訂三版，臺北：翰蘆。
- 齊光裕，1998，《中華民國的憲政發展：民國三十八年以來的憲法變遷》，臺北：智揚文化。
- 劉文仕，2001，《地方立法權-體系概念的再造與詮釋》，臺北：學林文化。
- 歐信宏等著，2005，《府際關係：政府互動學》，臺北：空大。
- 蔣竹山、陳俊強、李君山、楊維真著，高明士主編，2009，《巨龍的蛻變—中國一八四零至二零零八》，臺北：五南。
- 蔣經國，1952，〈蔣主任於民國四十一年十二月一日對台北地區宣誓入團青年講詞〉，收錄於中國青年反共救國團總團部編，《中國青年反共救國團重要文獻》。
- 鄭維中，2004，《荷蘭時代的臺灣社會—自然法的難題與文明化的歷程》，臺北：前衛。
- 蕭全政，1995，《臺灣新思維：國民主義》，臺北：時英。
- 薄慶玖著，2006，《地方政府與政治》，臺北：五南。
- 薛化元、周志宏，1994，《國民教育權的理論與實際》，臺北：稻鄉。
- 龔宜君，1999，《「外來政權」與本土社會：改造後國民黨政權社會基礎的形成 1950-1969》，臺北：稻香。

## 二、研討會論文

- 林繼文，1999，〈單一選區兩票制與選舉制度改革〉，新世紀智庫論壇，第六期，頁 69-79。
- 吳東野，2001，〈多數政府？少數政府？雙首長制憲政運作的省思〉，載於「政黨政治與選舉競爭」學術研討會，財團法人國家政策研究基金會、中國政治學會主辦。

- 吳瓊恩，2007，〈馬英九的政治人格與領導問題〉，《海峽評論》，194期-2007第2期。
- 周育仁，2007，〈若採取倒閣，後續可能的發展與影響〉，國家政策研究基金會。
- 高永光，2001，〈陳水扁政府決策模式之探討〉，國家政策論壇，第一卷第三期。
- 國民黨教育行政委員會，1927，〈教育界消息〉，《教育雜誌》，第19卷，第8號，頁1-3。
- 許宗力，1991，〈論國家對地方的自治監督〉，《台灣大學法學論叢》第三期。
- 許春鎮，2005，〈論國家對地方自治團體之監督〉，玄奘法律學報第四期，頁231-286。
- 許智香，2006，〈政權更迭後的教育方針〉，《台灣教育四百年》，臺北：經典雜誌。
- 陳宏銘、梁元棟，2007，〈半總統制的形成和演化—台灣、法國、波蘭與芬蘭比較研究〉，《台灣民主季刊》，第四卷第四期。
- 陳陽德，1996.05，〈以二元體制分析中央與地方關係的互動與轉化〉，臺中：「總統大選後台灣地區的政治發展」學術研討會，中國政治學會主辦。
- 黃東炎著，2011，〈憲法上中央與地方權限劃分之研究〉，《華人前瞻研究》。
- 黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法與理論建構〉，《問題與研究》第49卷第3期。
- 楊日青，2000，〈憲法修改與政黨重組對憲政體制的影響〉，《問題與政策》第14期。

楊泰順，2008.10.23，〈政黨輪替後的國民黨黨政關係〉，臺北：「第二次政黨輪替與台灣民主在深化」學術研討會，中國文化大學政治學系、財團法人台灣民主基金會主辦。

謝秉憲，1999，〈台灣省體制之典範移轉與第四階段憲改去省自治化規定之檢討〉，《立法院院聞》第318期。

羅得華、謝秉憲，2008.5.2，〈中央集權民主化途徑的極限：台灣經驗的反省〉。桃園：第三屆「全球化與行政治理」國際學術研討會，考試院、行政院人事行政局、國家文官培訓所、行政院原住民族委員會、政治大學公共行政學系、中央大學法律與政府研究所、元智大學社會暨政策科學學系、開南大學公共事務管理學系暨公共事務研究中心主辦。

### 三、學位論文

曾建元，1992，〈1990年代台灣憲政改革之研究—民族主義與民主轉型的觀點〉，臺北：國立台灣大學國家發展研究所博士論文。

### 四、新聞

烏慕瓦旦，2011.11.13，〈馬英九競選支票自治法審議波折多〉，「原視新聞網」。

<http://web.pts.org.tw/titv/news/VideoNews.php?UID=36860>

胡志強，2010.11.30，〈慘贏先喊話！胡：五都參與中央決策〉，「TVBS新聞網」。

[http://www.tvbs.com.tw/news/news\\_list.asp?no=sunkiss20101130140605](http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=sunkiss20101130140605)

馬英九，2007.5.2，〈台灣必須大步向前行！——壯大台灣，結合亞

太，布局全球〉，「中華民國總統府網站」。

<http://www.kmt.org.tw/hc.aspx?id=32&aid=1529>。

馬英九，2011.4.29，〈馬英九：原民自治 先試辦再落實〉，「大紀元新聞網」。

<http://www.epochtimes.com/b5/11/4/29/n3242534p.htm>

馬英九，〈原住民政策〉，「馬英九、蕭萬長 2008 總統大選競選網站」。<http://2008.ma19.net/policy4you/aborigines>

陳水扁，2000.5.20，〈台灣站起來 迎接向上提升時代〉，「中華民國總統府網站」。

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=7542&rmid=514>。

湯惠芸，〈台灣各界對地方選舉結果的反應〉，《大紀元新聞網》。

<http://www.epochtimes.com/b5/5/12/5/n1142967.htm%202005/12/4>.

鄒景雯，1998.10.31，〈誰治水不力？中央提數據駁省府〉。自由時報，第四版。

## 貳、外文部分

### (1)、Books

- D. Barber, 1965, *The Lawmaker: Recruitment and Adaptation to Legislative Life*. New Haven: Yale University.
- Fell, Dafydd, 2006. *Change and Continuity in Taiwanese Party Politics since 2000* in Bi-yu Chang, Dafydd Fell and Henning Klöter (eds.), *What has changed? Taiwan before and after the Change in Ruling Parties*. Weisbaden: Harrassowitz.
- Goodin, Robert E. and Klingemann, Hans-Dieter , 1996 , *A New Handbook of Political Science*. New York : Oxford University Press .
- Katzenstein, 1978, *Between power and plenty: Foreign economic policies of advanced industrial states* . Chicago: University of Chicago Press.
- Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen Ann, 1992, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- W. Brian Arthur, 1994, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Wu, Nai-the (吳乃德), 1987, *The Politics of A Regime Patronage System: Mobilization and Control Within An Authoritarian Regime*. Ph.D Dissertation. Department of Political Science. University of Chicago.

## (II) 、 Periodicals

Allen, 1979, "Organizational Politics: Tactics and Characteristics of its Actors". *California Management Review*. Vol.22 No.1, pp.77-83.

Allen, 1980, "Organizational Politics: An Exploration of Managers' Perceptions". *Human Relations*. Vol.33, No.2, pp.79-100.

Drory, A.&Romm,T.,1990, "The Definition of Organizational Politics: A Review". *Human Relations*. Vol.43, No.11,pp.1133-1154.

Eisenhardt,K.M.&Bourgeois,L.J. 1988, "Politics of Strategic Decision Making in High Velocity Environments: Toward a Midrange Theory,". *Academy of Management Journal*. Vol.31, p.737-770.

Hall ,Peter A., Taylor,Rosemary C. R., 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*,Vol.44 Issue.5.

Harmel,Robert and Kenneth Janda, 1994, "An Integrated Theory of Party Goals and party Change". *Journal of Theoretical Politics* ,Vol.6, No. 3, p.259-287.

James Mahoney, 2000, "ath Dependence in Historical Sociology". *Theory and Society*, Vol. 29.

Paul Pierson, 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2.