

?? ? 嶽

?? 乏 ?? ? 咖??

???? ?

作為一個由威權體制逐漸轉型朝向民主化發展的國家，我國不管是中央亦或是地方層級，皆已面臨「分立政府」(divided government)的困境。揆諸以往，台灣地區縣市層級的府會互動可說相當的穩定，由於絕大多數的縣(市)首長與縣(市)議員皆隸屬國民黨籍，因此府會關係自然相當和諧。然而隨著解嚴之後，¹台灣正式進入了政黨競爭的時代，不僅地方層級出現分立政府的比例有明顯增加的趨勢，2000年總統大選，中央政權首度輪替，也正式開啟了中央政府層級的分立政府時代。換言之，有關行政部門與立法部門分屬不同政黨所掌握的「分立政府」型態，已逐漸成為了台灣各級政府所普遍存在的現象；相對地，行政部門與立法部門皆由同一政黨所掌控的「一致政府」(unified government)，卻有逐漸減少的趨勢。²

近年來，台灣政治學界有關於中央與地方層級「分立政府」

¹ 蔣故總統經國先生於1987年7月14日明令宣布：臺灣地區自15日零時起解嚴，開放黨禁，報禁。解嚴的同時，「動員戡亂時期國家安全法」開始生效；行政院並公告廢止三十種與戒嚴法相關的法規。

² 有關1950-2002年期間臺灣地方層級一致與分立政府型態統計，請參見黃紀、吳重禮，2000，〈台灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探〉，《台灣政治學刊》，第4期，頁110；王業立，2004，〈縣市層級選舉與分立政府〉，收錄於《民主化、全球化、議會角色：慶祝高雄改制院轄市25周年學術研討會》論文集。高雄：高雄市議會與中山大學政治研究所，頁206；李忠信，2005.7，〈台灣地區縣市層級「一致政府」與「分立政府」之府會關係研究：以1990至2004年彰化縣為例〉，碩士論文，中正大學政治系暨研究所，頁2。

的研究可說是方興未艾。³分立政府的議題之所以會逐漸引起國內政治學者的關注，而形成一個嶄新的研究領域，原因之一就是為了探究行政首長與立法部門所構成的府會結構型態其所隱含的府會關係、施政表現與領導效能，是否會因為同一政黨亦或分屬不同政黨控制而有所差異？學理上來說，分立政府的型態的確較容易導致政治責任不明、缺乏效率、施政表現低落、立法過程延宕以及府會衝突加劇的問題，然而從台灣相關分立政府的實證研究卻發現結果未必盡然如此。例如陳雲龍以身為市議員身分，實際參與並觀察 1998-2001 年高雄市府會互動的情況。研究結果指出，自 1998 年民進黨籍謝長廷贏得第二屆民選高雄市長寶座以來，其與市議會關係雖然時有衝突，但卻也有相當多延宕多年的法案或政策在其任內通過。因此我們可以知道，在不同的背景條件下，行政首長如果可以妥善運用不同的策略或關係，分立政府下的行政部門亦可以有效的運作。⁴同樣的，洪澄琳亦針對 1985-2001 年反對黨獨大下的高雄縣府會關係進行探討。研究結果發現，「余家班」母子，為維繫府會之政治運作，以期順利推展縣政，即藉由政黨與派系關係，並運用利益誘因、人情力量等四種結盟的策略，來爭取不同黨派議員在政治上的支持與合作。⁵

³ 關於台灣地區分立政府與一致政府的相關研究，可參見吳重禮，2000.3，〈美國「分立性政府」研究文獻之評析：兼論台灣地區政治發展〉，《問題與研究》，第 39 卷，第 3 期，頁 75-100；吳重禮，2001.9，〈分立政府：肇因、影響、改革〉，《中國行政評論》，第 10 卷，第 4 期，頁 1-22；吳重禮、楊樹源，2001.9，〈台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例〉，《人文及社會科學集刊》，第 13 卷，第 3 期，頁 251-304；湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002.12，〈分立政府與地方民主行政：從台中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治〉，《中國行政評論》，第 12 卷，第 1 期，頁 37-76；吳重禮、黃紀、張壹智，2003.3，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 年至 2001 年地方府會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》，第 15 卷，第 1 期，頁 145-184；王業立，2004，〈縣市層級選舉與分立政府〉，收錄於《民主化、全球化、議會角色：慶祝高雄改制院轄市 25 周年學術研討會》論文集。高雄：高雄市議會與中山大學政治研究所，頁 199-211；廖達琪、洪澄琳，2004.12，〈反對黨獨大下的分立政府：高雄縣府會關係的個案研究(1985-2003)〉，《台灣政治學刊》，第 8 卷，第 2 期，頁 5-50。

⁴ 陳雲龍，2002.7，〈分立政府下行政部門運作模式之探討：以高雄市政府為例(1998-2001)〉，碩士論文，中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班，頁 88-90。

⁵ 洪澄琳，2003.1，〈分立政府下的府會關係：以高雄縣為個案研究(1985-2001)〉，碩士論文，中山大學政治研究所，頁 153-156。

由上述的論述我們即可得知，在台灣縣（市）政府與縣（市）議會分屬不同政黨主導所形成的「分立政府」，並不必然會導致府會關係的衝突與政府施政表現的低落。由於政黨政治在台灣縣（市）層級地方政府並不成熟，甚至在許多的縣（市）議會中，黨團的運作根本就不存在，因而地方派系、⁶宗族與人際關係網絡所扮演的角色對於地方選舉仍舊存在有重要的影響力，而這種現象是美國研究分立政府議題中所未見的，因此對於分立政府在台灣實證研究，我們就必須要將政黨以外的因素考慮進來，才可能獲致更真實的情況。

本文之所以選定以嘉義市為個案研究之標的，主要原因就是筆者為道地的嘉義人，身於斯、長於斯，因此希望藉由自己棉薄之力，為故鄉的學術研究盡一份心力；其次，觀諸國內政治學領域的學術性論文，探討到嘉義地區的實在是不多，有關一致與分立政府或府會關係等相關議題的文章更是少之又少，因此這也是促使筆者研究的動機之一；⁷第三，現有地方層級分立政府的相關研究上，多是以「政黨」作為分類的標準，但在台灣實際的政治運作當中，地方議會的主導力量通常是被「派系」所掌握而非政黨，因此本文試圖藉由採取異軌之個案研究(deviant case study)方法，⁸並將嘗試跳脫以往以「政黨」為分類來作為研究分立政府的前提，透過派系研究途徑來重新定義一致與分立政府，以便更精確的掌握府會互動情形，同時也希望能體現台灣地方行政與立法互動更真實的狀況。

⁶ 派系依照「活動的場域」又可區分為中央層次與地方層次。中央層次的派系主要是以國家機關為主要的活動場所；地方派系則是相對於中央派系而言，以地方基層政權作為主要的活動空間。詳細論述可參見陳明通，2001，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：新自然，頁13。

⁷ 目前研究嘉義市府會關係或一致與分立政府的文章，僅有吳重禮、楊樹源，2001，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」體制運作之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例〉，碩士論文，中正大學政治系暨研究所。

⁸ 關於此研究方法，請參見Arend Lijphart, 1971, "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3, p. 691.

??????

地方府會關係是地方政治的樞紐，從府會互動的良性與否可以知道地方的政經結構，洞察地方資源的分配過程與狀況，進而分析地方資源分配和政治互動過程中可能引發地方政治衝突的焦點所在。此外府會之間的合作與衝突，維繫於行政首長與議會之間的互動、溝通與協調，亦即行政首長個人特質與處理府會關係的經驗與技巧，是府會之間合作亦或衝突的關鍵因素。因此，地方府會關係之穩定與否，將深深影響地方政治體系之順利運作，同時也影響地方有限資源能否公平合理而有效的分配到基層。⁹

有鑒於分立政府意涵及其議題具有學理上的重要性及實際政治上的參考價值，因此本文將以地方政治運作為出發點，將焦點集中在地方府會關係的運作及互動上，試圖透過若干指標，來檢測府會關係，以印證地方政府是否會因為行政與立法部門的一致或分立而有所差異。換句話說，地方政府是否會因為行政部門所屬的政黨無法掌控議會多數議席，缺乏一致性領導，或者由於行政部門與立法部門之間意識形態的差距，以及雙方政策立場的對立衝突，引發彼此之間緊張爭執的關係，導致政策制定的滯塞和僵局，進而阻礙地方政治的正常化運作。¹⁰

綜上所述，本文之研究目的如下：

- (一) 探討政黨或派系在府會互動關係中所扮演的角色，希望釐清一些基本問題，亦即派系制約下的「分立政府」是否一定會影響府會之間的和諧，進而造成政務推動上的

⁹ 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》。台北：翰蘆，頁 223。

¹⁰ 吳重禮，2000.3，〈美國「分立性政府」研究文獻之評析：兼論台灣地區政治發展〉，《問題與研究》，第 39 卷，第 3 期，頁 76-77。

「僵局」，以及在府會互動的過程當中，包括預算的審查與法案的審議，究竟是由「政黨」來主導亦或是被「派系」所左右。¹¹

(二) 在學術研究領域上，我們通常都是以「政黨」的屬性來區分所謂的「一致政府」或「分立政府」，但在台灣地方實際的政治運作當中，地方派系與人際關係網絡所形成的凝聚力，卻可能更甚於政黨認同。¹²因此，本文將嘗試跳脫以往以「政黨」為分類來作為研究分立政府的前提，試圖透過派系研究途徑，重新定義一致與分立政府，以便更精確掌握府會互動情形，同時也更能符合台灣地方行政與立法互動更真實的情況。從表 1-1 來看，以第七屆嘉義市議會為例，為何府會的關係會創下嘉義市自 1982 年升格為省轄市以來最糟的冰點呢？除了從市長個人的領導特質與溝通能力來剖析之外，最重要的因素就是在於議會議員組成的結構上。¹³在總數 24 席的議員席次當中，如果以政黨席次來區分，無黨籍具有過半數 12 席的實力，和市長同黨籍的國民黨議員則有 7 席，至於民進黨則是當選 5 席。表面上看來，行政機關毫無主導能力，但如果我們以另外一種分類方式將議會議員組成結構區分為「市長派」與「議長派」就可以發現，雖然議長派

¹¹ 以往有關台灣地方層級分立政府的研究，多半是以「政黨」作為劃分的標準，同時也多認為政黨掌握議會席次的比例，是影響府會關係的重要因素。相關的研究可參見吳重禮、黃紀、張壹智，2003.3，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 年至 2001 年地方府會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》，第 15 卷，第 1 期，頁 155；廖達琪、洪澄琳，2004.12，〈反對黨獨大下的分立政府：高雄縣府會關係的個案研究(1985-2003)〉，《台灣政治學刊》，第 8 卷，第 2 期，頁 1。

¹² 王業立，2004，〈縣市層級選舉與分立政府〉，收錄於《民主化、全球化、議會角色：慶祝高雄改制院轄市 25 周年學術研討會》論文集。高雄：高雄市議會與中山大學政治研究所，頁 208。

¹³ 有關第七屆嘉義市府會關係的互動，可參閱鄒清朗，2006.11.3，〈市長施政總報告，議員輪番炮轟〉，《中國時報》，版 C3。

仍舊掌握有 14 席過半數的實力（市長派掌握 10 席），但差距已經縮小，此時市長是否可能運用其手邊的行政資源來攏絡議員，以求總預算案亦或是市政推動的順利進行？換言之，第七屆嘉義市府會關係的緊張，是否可能是來自於行政機關已經具備足以和立法機關抗衡的力量，所以才會造成府會之間的不信任與持續性的衝突？¹⁴

¹⁴ 有關地方議會中執政與反對黨席次不對稱的結構變化對府會關係所造成的影響，可參見廖達琪、洪澄琳，2004.12，〈反對黨獨大下的分立政府：高雄縣府會關係的個案研究(1985-2003)〉，《台灣政治學刊》，第 8 卷，第 2 期，頁 38。其結論認為，當反對黨席次過半，而執政黨席次極少時，由於雙方實力差距過大，確實會有較佳的府會互動氣氛與較低的預算刪減幅度；然而當反對黨席次較多，執政黨席次一些，也就是雙方實力較為接近時，府會關係所呈現的不僅在於質詢互動氣氛較差，預算刪減的幅度也較大。

表 1-1：歷屆嘉義市府會結構（政黨暨派系）勢力分佈情形

屆別	府會 結構	嘉義市長 (黨籍)	嘉義市議會各政黨席次分配			傳統定義 政府型態		議員 總額	嘉義市議會各派系分類			派系定義 政府型態	
			國民黨	民進黨	無黨籍 及其他	一致 政府	分立 政府		市長派	議長派	無明顯 派系屬性	一致 政府	分立 政府
一		張博雅	<u>16</u> 席		6席			22	<u>15</u> 席				
二		(無黨籍)	<u>16</u> 席		6席			22	<u>15</u> 席	5席	(曾文炎)		
三		張文英	<u>12</u> 席	2席	8席			22	8席	<u>14</u> 席			
四		(無黨籍)	9席	2席	<u>11</u> 席			22	7席	<u>14</u> 席	(吳榮安)		
五		張博雅	<u>11</u> 席	3席	9席			23	8席	<u>15</u> 席			
六		陳麗貞 (無黨籍)	7席	3席	<u>13</u> 席			23	8席	<u>15</u> 席			
七		黃敏惠 (國民黨)	7席	5席	<u>12</u> 席			24	10席	<u>14</u> 席			

備註：1.嘉義市於 1982 年 7 月 1 日升格為省轄市。

2.第五屆嘉義市長張博雅於 2000 年 5 月入閣擔任內政部部長，遺缺由無黨籍代理市長陳麗貞擔任至任期屆滿為止。

3.第六屆嘉義市長陳麗貞於 2003 年 3 月正式加入民進黨。

資料來源：筆者訪談所得（筆者自附錄一的資料中整理完成）。

(三) 現今多數有關分立政府議題的研究，都忽略地方縣市行政及立法首長的領導風格與溝通能力，有時我們不得不承認，地方縣市行政與立法首長的領導統御能力，是有可能凌駕於政黨或是派系之上的。因此，筆者將藉由探討「追加(減)預算」、¹⁵「墊付款」、¹⁶「第二預備金」等不同於以往的指標面向，¹⁷來更精確詮釋行政機關與立法機關的互動；同時，也可以更為突顯出行政與立法首長的個人領導風格與溝通能力。在這邊要特別說明的是，之所以選用「追加(減)預算」、「墊付款」與「第二預備金」當作測量府會關係的指標，主要原因就是因為其各自有不同的要件審查程序，當府會關係融洽時，立法機關不會刻意刁難行政機關必須一定要符合要件才能提出，但是當府會關係不和諧時，立法機關就會嚴格把關，只要提出的理由不符合審查要件就退回重審。因此從這邊也可以更加的突顯出行政與立法首長的溝通能力，畢竟「追加(減)預算」、「墊付款」與「第二預備金」的金額不若總預算龐大，同時審查的程序與空間也充滿彈性。

¹⁵ 根據預算法(民國91年12月18日修正)第79條規定，各機關因左列之情形之一，得請求提出追加歲出預算：一、依法律增加業務或事業致增加經費時。二、依法律增設新機關時。三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。四、依有關法律應補列追加預算者。

¹⁶ 根據「各級地方政府墊付款處理要點」(民國96年2月8日修正)第二點規定，本要點所稱墊付款，係指各級地方政府於法定預算以外所墊付之款項。第三點亦規定，各級地方政府有下列各款支出之一，而辦理追加預算或特別預算時效上不足因應時得支用墊付款：一、配合國防緊急設施或戰爭之有關支出。二、國家經濟上遭逢重大變故，奉上級政府指示必須配合辦理之有關支出。三、因災害必須緊急支付之工程或救濟支出。四、經上級政府核定之補助款，所使用之支出。五、依法律或經核定有案之契約義務必需之支出。六、配合上級或同級政府施政需要而核定必須分擔且須及時使用之支出。

¹⁷ 所謂預備金，就是在法定預算外，考慮政府對於臨時的支出之緊急措施，其分類如下：1.第一預備金：於各單位預算中設置，數額不得超過經常支出總額的百分之一。2.第二預備金：設置於總預算中，數額視財政情況決定之，事後仍應提出追加預算的法定程序。根據預算法(民國91年12月18日修正)第70條，有三種情況下可以動支。各機關有左列情形之一，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議：一、原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。二、原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。三、因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。

?? 乏 ?? 兵??? 峭? 券咖????

???? 兵?

?????

本文擬以嘉義市為個案研究對象。主要原因乃是考量到台灣自從解嚴以來，已歷經數次縣（市）長及縣（市）議員選舉，但筆者檢視台灣21個縣市，發現嘉義市卻呈現出持續性的分立政府特殊狀況，¹⁸因此嘗試探討在長期行政與立法分立的狀況下，府會之間的互動狀況。

??????

在本研究中，市長屆別從第一屆至第七屆為止，而市議會同樣也是由第一屆至第七屆為止。亦即本文乃針對嘉義市府會互動進行長期性的「縱貫面分析」(longitudinal analysis)，希冀從這長達24年(1983-2007)的研究資料當中，得知嘉義市在長期行政與立法分立的情況之下，府會關係互動的差異所在。在行政首長方面，由於第一屆民選市長許世賢於1983年6月30日過世，因此台灣省選舉委員會旋即依據「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」第43條第6款及其施行細則第40條第3款的規定，於1983年12月3日補選出張博雅為第一屆嘉義市長。¹⁹為利於本研究資料分析的完整與連貫性，市長任期將以張博雅市長為研究起點(1983年12月15日)，第七屆黃敏惠市長為研究迄點(2007年2月9日)；在立法機關方

¹⁸ 另外一個呈現持續性分立政府狀態的縣市為高雄縣。

¹⁹ 台灣省嘉義市第一屆市長出缺補選，當選人為無黨籍張博雅，當選票數為 58511 票。

面，配合張博雅就任第一屆嘉義市長任期，本研究將以嘉義市議會第一屆第5次臨時會為研究起點（1984年3月10日），至於研究迄點則以嘉義市議會第七屆96年第1次臨時會為止（2007年2月9日）。

?? ? 峭? 券

??????

以行政首長與立法部門多數席次所屬之政黨觀察府會結構型態，就學理而言，可區分為一致政府與分立政府。²⁰一致政府意指在政府體制中，行政與立法部門皆由同一政黨所控制；相對於一致政府的概念，分立政府意指在政府體制中，行政與立法部門分屬不同政黨所掌控。

在本論文當中，為了配合研究之所需，對於分立政府僅採最簡單之界定，亦即「行政首長所屬政黨在立法部門並未掌握過半數的席次」，依此操作型之定義，凡是縣（市）首長屬於無黨籍，該縣（市）必為分立政府形態。以表 1-1 來做說明，假設以傳統的「政黨」做為分類的標準，嘉義市府會結構所呈現的是持續性分立政府的狀態；然而假若將分類的方式透過「派系」研究途徑，依照議會議員組成結構區分為「市長派」與「議長派」則可以發現，在張博雅執政時期，由於掌握議會多數議員的支持，形成穩定的執政聯盟，因此實質呈現的是「一致政府」的狀態；至於其他市長在任期間由於無法獲得議會當中多數議員的支持，府會主導權由「議長派」所掌握，因此仍舊屬於分立政府的狀態。

²⁰ 吳重禮，2001.9，〈分立政府：肇因、影響、改革〉，《中國行政評論》，第10卷，第4期，頁3。

???? (Faction)

研究地方政治行為，尤其是派系政治的形成與發展時，首先必須釐清的是何謂「派系」？陳明通在《派系政治與台灣政治變遷》一書中，將「派系」界定為以「二元聯盟」(dyadic alliance)為基本構成單位，為達成公部門或準公部門資源取得及分配的集體目標，所建立起的一套多重人際網絡。²¹而所謂的「二元聯盟」，根據 Carl Landé 的定義，指的就是一種存在於兩個個人之間，以交換恩惠(favors)及提供即時所需(needs)為目的的自願性協議。²²

此外，「派系」一詞亦常為人們所使用來指涉一個團體內部由於理念、主張不同或是為了權力、利益之爭奪而分化的小團體。²³西方學者對於派系的研究與概念，亦提出諸多的看法。例如許多派系研究的論著常會引用 Raymond Firth 對印度及海外印度社群的派系研究所下的「派系」定義。Firth 認為，派系是在特定情境下所產生的衝突單位，而不是正常情況下組成的團體，因此派系是一種具有鬆散規則(loosely ordered)的群體；²⁴Samuel Huntington 則認為，派系為一存在不持久也沒有明確結構的少數人聯盟，通常只是個人野心或家族野心的投射組合，缺乏持續穩固的組織和社會的支持。²⁵Dennis Beller 與 Frank Belloni 則指出，派系是在一個團體的內部所形成的次級團體主要是為了爭取政治上的權力。

²¹ 陳明通，2001，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：新自然，頁 13。

²² C. H. Landé, 1977, Introduction: "The Dyadic Basis of Clientelism" in S. W. Schmidt, J. C. Scott, C. Landé, & L. Guasti, eds., *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, p. xiv.

²³ 徐芳玉，2001，〈地方派系對選舉影響之研究 - 以苗栗縣個案分析為例(1991-2001)〉，碩士論文，文化大學政治學研究所，頁 28。

²⁴ 蔡明惠，1998，《台灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》。台北：紅葉文化，頁 10。

²⁵ 吳芳銘，1996，〈地方派系的結盟與分化變遷之研究：以嘉義縣和高雄縣為例〉，碩士論文，中正大學政治學研究所，頁 18。

²⁶總結而論，「派系」一詞雖然是一個使用相當普遍的概念，但由於學者研究範圍與觀察面向的不同，因此仍有相當大的歧異。事實上截至目前為止，「派系」仍缺乏較清晰且一致性的定義。

為了配合研究需要，在本論文中，所謂的「派系」，指的是議會當中的「市長派」與「議長派」。在這邊要特別強調的是，有關歷屆嘉義市議員派系屬性的分類，本文乃是仰賴兩位歷任五屆以上資深議員與一位議會行政主管，三人交叉比對認定完成。至於「市長派」與「議長派」派系屬性的認定方式，本文則是採用 Jeremy Boissenvain 對於「派系」的界定方法：派系是一群人的聯盟，由某個個人或以其名義為號召，以便與其他入或其他聯盟競爭或對抗。²⁷由於派系屬於一種非正式人際關係的結合，因此有些派系主要是以人際關係的交往程度為主要的結合對象。大體而言，以領導人作為區分地方派系類型，在縣（市）層級可區分為「縣（市）長派」與「議長派」。

?????? (Local Factions)

派系依照「活動的場域」又可區分為中央層次與地方層次。中央層次的派系主要是以國家機關為主要的活動場所；地方派系則是相對於中央派系而言，以地方基層政權作為主要的活動空間。²⁸針對台灣地方派系的界定，趙永茂認為地方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎，相互聯合以爭取地方政治權力的組合。²⁹陳明通則明確指出，台灣的地方派系基

²⁶ Dennis C. Beller and., Frank P. Belloni, 1978, *Faction Politics: Political and Factionalism in Comparative Perspective*. Santa Barbara: ABC-Clio Inc., pp. 418-419.

²⁷ Jeremy Boissenvain, 1964, "Factions, Parties, and Politics in a Maltese Village." *American Anthropologist*, Vol. 66, pp. 1275-1287.

²⁸ 同註 21，頁 13。

²⁹ 趙永茂，1997，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，頁 238。

本上可分為兩個層級：一個是鄉鎮級，一個為縣市級。³⁰至於地方派系的起源，根據王業立的研究，台灣的地方派系最早可追溯自日據時代，在台灣還未解除戒嚴之前，地方派系可說是與國民黨的「一黨威權政體」(One-Party Authoritarian Regime)共生，然而隨著威權體制的解構與民主轉型，地方派系與國民黨之間的互動以及地方派系本身的體質與運作方式，也都產生了結構性的轉變。³¹

此外在台灣地方派系的分類中，並非所有地方派系的型態都相同，根據不同的分類標準，亦會產生不同地方派系之類型。³²因此對於「地方派系」的認定，本文採用的是張茂桂與陳俊傑的界定方法：以是否具備「名稱」為派系之基本條件。名稱具有基本之「認定」的社會功能，同時名稱亦為一個組織能否發揮動員力量最起碼的基礎。³³採取這樣一個認定標準有一個優點，不僅可以明確劃分地方派系，同時也可以避免將其他地方上的政治勢力列入地方派系中。在這樣的劃分標準下，嘉義市的「許家班」、「蕭家班」與「黃家班」不僅符合本文界定的傳統地方派系定義，同時亦符合陳明通所界定縣（市）層級地方派系的概念。

³⁰ 同註 21，頁 254。

³¹ 王業立，1998.5，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第 5 卷，第 1 期，頁 78。

³² 有關地方派系的分類方式，陳明通依據地方派系「活動的範圍」再區分為鄉鎮級與縣市級；張世瑩則依「派系勢力範圍」將地方派系區分為全縣型、鄉鎮級和全縣與鄉鎮級兼有三種型式；徐芳玉則以「地方派系與政黨關係」為分類標準，將地方派系區分為親國民黨與親反對勢力兩種型態；翁翊則以「派系主要成員」為區分標準，將地方派系再細分為以語言、居住區域、同鄉關係與領導人關係等四類。

³³ 張茂桂、陳俊傑，1986，〈現代化地方派系與地方選舉投票率之關係：自由派理論再檢討〉，收錄於《投票行為與選舉文化》論文集。台北：中國政治學會，頁 496-498。

??????

??? 咖屏?? (Participant Observation)

參與觀察法，指的就是深入實際研究的地區，透過直接的觀察、訪談所獲得真實資訊的一種研究方法。又稱為實地考察法、介入觀察、內部觀察，是一種直接的調查方法。參與觀察法不僅要觀察特定人群的社會行為，而且還要觀察和了解這些人與外在環境的相互作用，目的就是要了解人群受到環境的影響和對環境的利用。

因此，參與觀察的方法論，幾乎適用所有關乎人類存在的研究。經由參與觀察法，我們可以對所發生的事件、參與事件的人或物、事件發生的時間地點、事件發生的歷程、以及事件在特殊情境下發生的原因進行描述。對於有關過程、人群及事件的關係、人群及事件的組織、長時間的連續現象、模式以及人類存在空間的短期性社會文化環境的研究而言，參與觀察的方法論都是優異的選擇。³⁴

在本研究撰寫過程當中，筆者除了將走訪嘉義市議會，實地參與第七屆第三次與第四次定期大會與臨時會之外，同時筆者也徵得程序委員會與預算委員會中委員的同意，得以參與其平時的小組討論，期望藉由親身的參與及觀察，來發現更多行政與立法機關之間有別於檯面上的互動關係。以定期大會總質詢為例，筆者就發現，當府會關係融洽時，市長是不用上備詢台答詢議員所提出的問題的，但是當兩方關係交惡時，議員往往會將市長請上

³⁴ 王昭正、朱瑞淵譯，Danny L. Jorgensen 著，1999，《參與觀察法》。台北：弘智，頁 18。

備詢台，準備好好的修理一番，也當作是給市長一個下馬威，當然如果關係更為惡劣，將市長直接趕出議場的情況也是所在多有的。

?????? (Document Method)

利用文獻資料對於社會現象進行研究的方法，又稱之為文獻分析法。文獻是指人們利用文字、圖形、符號等方法記錄下來，具有歷史價值的圖書資料。另外，文獻又可區分為一次文獻以及二次文獻，凡原始的資料，如個人日記、原始檔案、會議紀錄、報表等都是第一次文獻，也稱之為第一手資料；對第一次文獻加工整理後所形成的系統文獻，如傳記、文摘、總結報告等則是二次文獻，也可稱為第二手資料。由於原始資料的可靠性比較大，因此研究者主要都是以使用第一手資料為主。

文獻分析的主要優點是可以進行縱貫分析和大規模抽樣，而研究費用比實地調查低廉，並且所研究的對象無反應性。其缺點是由於許多文獻不是為研究目的所編製的，可能並沒有包含研究者所需要的資訊，或是文獻中存在有原始編製者的偏見等等，這些都是我們在引用或參考時，所特別需要注意的地方。³⁵

本研究所包括的文獻分析資料有：

- (一) 相關的專書、國內外期刊論文、博、碩士論文及相關研討會論文。
- (二) 中央選舉委員會選舉實錄。
- (三) 嘉義市議會歷屆議事錄。

³⁵ 朱柔若譯，W. Lawrence Neuman 著，2000，《社會研究方法：質化與量化取向》。臺北：揚智，頁 525-533。

- (四) 嘉義市各類統計要覽。
- (五) 年度總預算書、追加減預算書。
- (六) 嘉義市政府施政報告。
- (七) 嘉義市議事相關法規彙編。
- (八) 嘉義市政府、嘉義市議會官方網站。

?????? (Depth Interview Method)

透過研究者與被訪者面對面談話的途徑，所獲取研究資料的方法，稱之為深度訪談法。深度訪談法依其對變項的控制程度可分為結構性訪談法和非結構性訪談法。結構性的訪談法又稱之為標準化的訪談(standardized open-ended interview)，運用這種方法，首先就是要把問題標準化，並製作成問卷，然後由被訪者回答，所有被訪者都回答同一結構的問題。使用結構性訪談方式通常都是為了要驗證一種假設或是理論，而不考慮與此無無關的因素；非結構型訪談法事先則不製定表格、問卷或是定向的標準程序，而是由研究者和被訪者就某些特定或不特定的問題自由交談，由於這一種方法不易控制變項，因此不適合驗證理論，但可應用於探索性的研究。

深度訪談法的優點是比較靈活，可以在訪談過程中獲得更多的資料，以利於研究者的深入研究；缺點是不適宜做大規模調查，訪談資料難以量化，不宜推論到全體。³⁶

本文所要採用的就是標準化的訪談方式。在行政機關方面，本研究將訪問現任(第七屆)嘉義市長黃敏惠、主任秘書陳基本、

³⁶ 同註 35，頁 450, 472-483。

張前市長博雅、張前市長文英、陳前市長麗貞及相關市府一級主管；在立法機關方面，本研究將訪問現任（第七屆）議長蔡貴絲、副議長邱芳欽，第五屆代理議長鄭俊亨、歷任四屆以上資深議員（包括黃正男、張榮藏、郭美玲）議會主任秘書鄧慶田、議事組主任、法制室主任、國民黨與民進黨黨團負責人以及資深新聞記者，期望透過其意見的表達，彌補文獻資料的記載與主觀描述的闕漏，以為撰寫本文的重要參考資料。

??? 惟???? (Deviant Case Studies)

關於個案研究 (case studies) 方法，Arend Lijphart 在“Comparative Politics and the Comparative Method”一文中，將之進一步依照其目的、功能與特性區分為六種類型：³⁷1.理論性個案研究(atheoretical case studies)；2.解釋性個案研究(interpretative case studies)；3.建立假設之個案研究(hypothesis-generating case studies)；4.驗證理論之個案研究(theory-confirming case studies)；5.反證理論之個案研究(theory-infirning case studies)；6.異軌之個案研究(deviant case studies)。其中，異軌之個案研究主要針對已經建立通則的相異之特例個案進行研究，以進一步了解為何個案是特異的，亦即發掘尚未被納入既有通則中的變數，或者藉由修改相關變數命題（操作型定義）的方式，來增加理論的適用度。在本研究中，針對一致與分立政府的區分方式，在學界已有相當的共識，然而對於其影響卻仍有歧異的見解，因此本文嘗試藉由以「議長派」、「市長派」修正慣用以「政黨」做為區劃是否為一致或分立政府方式，來進行府會關係研究，異軌個案研究方法提供了本文一個良好的研究途徑。

³⁷ Lijphart, op. cit., pp. 691-693.

?? 乏 ??? ? 咖? 乏??

??????

本研究「從和諧到對立：分立政府下之府會關係 - 以嘉義市為例(1983-2007)」，主要以嘉義市為個案研究對象，嘗試探討在長期行政與立法分立的狀況下，歷任的行政首長與地方議會的互動狀況。另外亦將從「主觀因素」、「客觀因素」與「資源分配能力」等三方面，來分別探討足以左右行政與立法機關和諧與否的關鍵因素。首先在「主觀因素」方面，本文將分別從歷屆嘉義市長的人格特質與政治企圖心、政治性格與行事風格以及溝通與協調能力來加以論述；在「客觀因素」方面，主要是著重於探討嘉義市議會中「市長派」與「議長派」的形塑原因以及歷屆嘉義市長與議會中派系聯盟之間的互動關係；第三、「資源分配能力」的運用，不僅是行政部門的先天優勢，更是拉攏異己的一項利器，由於市長具有「資源分配者」的優勢地位，因此歷屆嘉義市長如何運用這些籌碼來與議員諸公互動，相信也是影響府會關係的關鍵因素。

最後，本文則試圖將嘉義市長達 24 年的府會互動關係區分為四個階段(張博雅主政時期；張文英主政時期；陳麗貞主政時期；黃敏惠主政時期)，並以「年度總預算案刪減幅度」、「市政府提案審議結果」、「追加(減)預算審議結果」、「墊付款相關研究與審議概況」、「第二預備金審議情況」等五項分析指標，來作為實際檢測府會互動的成果。

本文研究架構如下：

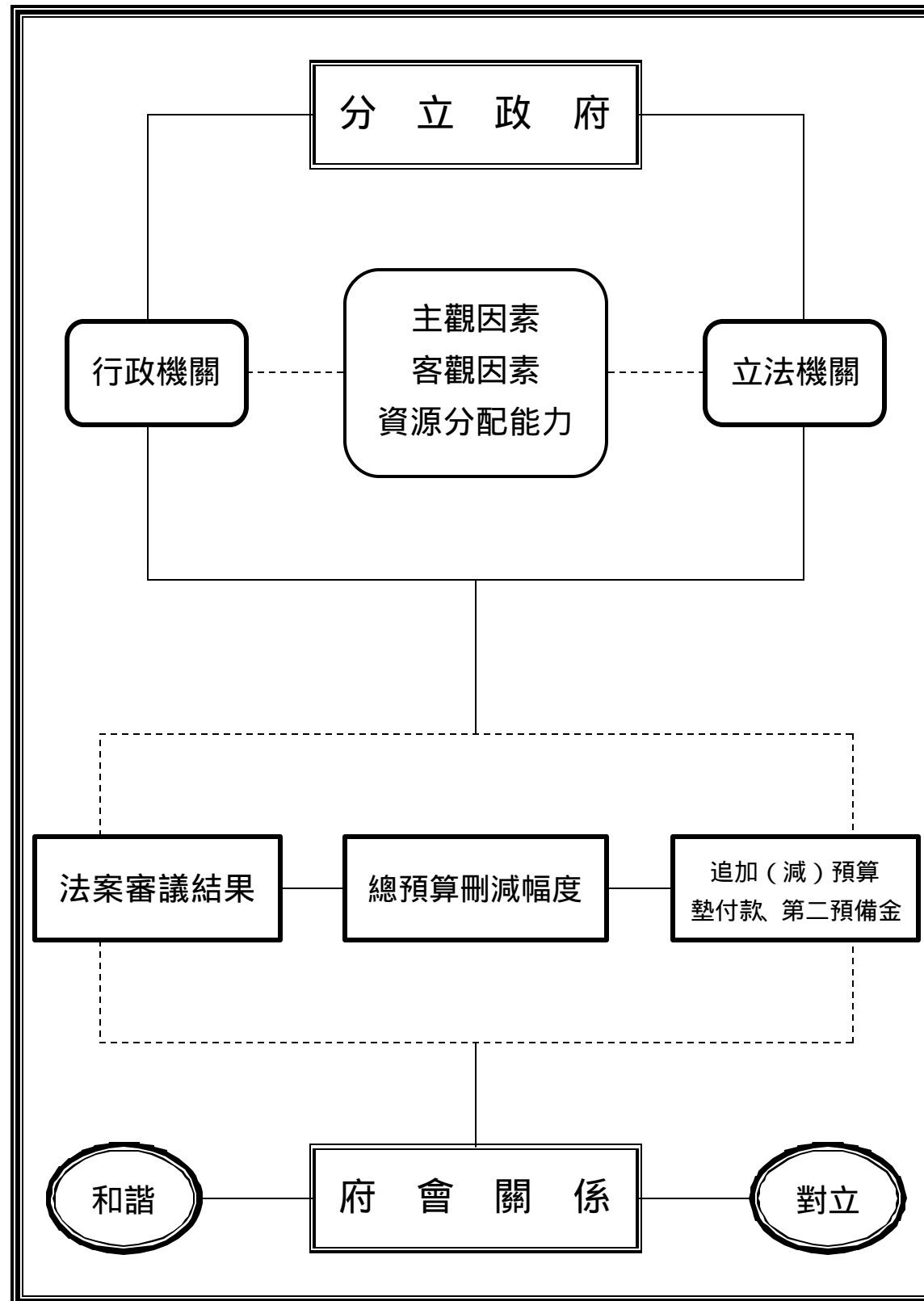


圖 1-1：研究架構

資料來源：筆者自繪。

?? ? 乏??

依前述之研究架構，本文共分為五個章節，以下就各章節分別敘述之：

第一章為「緒論」，主要內容包含有本文的研究動機與目的、研究範圍、名詞定義與研究方法、研究架構與章節安排以及預期之學術貢獻。

第二章為「文獻回顧與分析」，內容首先回顧分立政府在美國的相關研究成果，其後將分別就分立政府的定義與類型、分立政府的肇因與分立政府所造成的影響作一簡單的整理與簡介，最後論述分立政府在台灣的研究與實證分析的成果。

第三章為「影響府會關係之因素」，在本章節中，首先將對嘉義市政壇基本格局與派系生態作一扼要的介紹，接著將從「主觀因素」、「客觀因素」與「資源分配能力」三方面來分別探討足以左右行政與立法機關和諧與否的關鍵因素。

第四章為「府會互動評量之檢視」，本章節主要的目的就是要藉由「年度總預算案刪減幅度」、「市政府提案審議結果」、「追加（減）預算審議結果」、「墊付款相關研究與審議概況」以及「第二預備金審議情況」等五項指標，來進一步檢證在不同黨籍市長主政時期，行政與立法機關的互動情形是否會因為政黨或派系屬性不同而有所差異。

第五章為「結論」，內容除了針對前述的研究結果作一簡單的摘要說明，並提出研究發現之外，並將針對未來的研究方向提出

若干建議，以作為日後相關研究的基礎。

?? 乏 櫟?? ? 嬰弱?

現有台灣地方層級分立政府的相關研究上，多是沿襲美國分立政府的文獻，以「政黨」作為分類的標準，但在台灣地方實際的政治運作當中，地方派系的影響力，卻可能更甚於政黨的認同。因此，本文嘗試跳脫以往以「政黨」為分類作為研究分立政府的前提，試圖透過派系研究途徑來重新定義一致與分立政府，期望能對分立政府概念落實本土化，作一初步的嘗試與貢獻。

此外，本文所採用檢測府會關係的指標包含「追加（減）預算」、「墊付款」與「第二預備金」為以往研究所沒有採用過的，主要原因就是因為其各自有不同的審查程序，當府會關係融洽時，立法機關不會刻意刁難行政機關必須一定要符合要件才能提出，但是當府會關係不和諧時，立法機關就會嚴格把關，只要提出的理由不符合審查要件就退回重審，因而可以更細膩的去突顯出行政與立法首長之間的領導風格與溝通能力，搭配總預算案與法案的審議，相信更能完整的描繪出府會互動的真實情況。

最後，本文最主要的目的，就是希望透過筆者棉薄之力，為故鄉盡一份心力，藉由個案的研究與縱貫面的分析，冀望能更清楚的深入與描繪嘉義市的政治現況，並藉以提供往後研究更為寬廣的分析基礎。

?? ? ? ? ? 咖? ?

? ? 乏 ? ? ? ? ? ? 券咖? 五

以行政首長與立法部門多數席次所屬之政黨觀察府會結構型態，就學理而言，可區分為一致政府與分立政府。³⁸一致政府意指在政府體制中，行政與立法部門皆由同一政黨所控制；相對於一致政府的概念，分立政府意指在政府體制中，行政與立法部門分屬不同政黨所掌控。

在「一院制」(unicameralism)體制中，分立政府乃指議會多數與行政部門分屬不同政黨；在「兩院制」(bicameralism)體制中，當兩個議會均擁有實質的立法權，只要其中的一院多數議席由不同於行政部門所屬的政黨掌控，即可稱為分立政府。³⁹學者陳敦源與黃東益則提出了另外一項觀點，他們認為廣義的分立政府概念應該還包括了在立法部門中三黨不過半的可能性，在這種定義之下，如果立法部門生態固定是三黨不過半，那麼不論哪一個政黨贏得行政首長的寶座，都算是分立政府的情況。⁴⁰總結而論，分立政府乃是行政部門所屬政黨無法掌握國會多數的議席。⁴¹

根據學者對於一致與分立政府的定義，我們可以發現到，分

³⁸ 同註 20，頁 3。

³⁹ 吳重禮、徐英豪、李世宏，2004.9，〈選民分立政府心理認知與投票行為：以 2002 年北高市長暨議員選舉為例〉，《政治科學論叢》，第 21 期，頁 76。

⁴⁰ 陳敦源、黃東益，1998.12，〈分裂政府在台灣：地方政治研究的新取向〉，收錄於「地方議會：回顧與展望」學術研討會論文集，東海大學政治學系暨地方自治研究中心主辦，台中，頁 96。

⁴¹ 同註 20，頁 62。

立政府的出現有其必要的制度空間。首先，由於分立政府的定義是行政與立法兩權分別由不同的政黨所掌握，因此行政權與立法權之間的相互競爭，就成為了一個基本的前提條件。在內閣制(parliamentarism)中，由於國會議員經由人民普選產生，贏得過半數議席的政黨成為執政黨，其黨魁經由國會同意，提請國家元首認可而膺任總理(或謂首相)，進而組織內閣。倘若沒有任何政黨囊括多數議會議席，則由各政黨折衝妥協推舉閣揆，籌組聯合內閣。如是以觀，由於內閣制的特點之一就是行政與立法權的融合，不具備彼此競爭的特質，所以也就沒有機會出現分立政府。相對地，實施總統制(presidentialism)的國家，基於象徵總統的行政權與代表國會的立法權分別民選，在制度上就會出現由不同政黨掌握行政與立法的可能性。較具有討論空間的在於實施半總統制(semi-presidentialism)的國家，多數的半總統制憲政運作是賦予民選總統一定的實質權力，並且依照國會多數原則來任命總理，但也有些次類型的憲政設計(例如台灣或是德國威瑪共和時期)，除了賦予總統實質權力之外，還有可能跳過國會多數進而直接組成政府，所以即使有個象徵行政最高首長的總理存在，其負責的對象也可能是總統而非國會，因此半總統制視制度設計之不同，也有機會出現分立政府的制度空間。⁴²

據此，我們可以得知，分立政府唯有可能發生在諸如美國之類的總統制或法國半總統制的國家，主要原因就是總統制與半總統制皆具有「二元民主正當性」(dual democratic legitimacies)之行政與立法分立精神，所以就政府的組成結構而言，就會存在有一致政府與分立政府兩種不同的政府形態。⁴³然而Robert Elgie在整

⁴² 沈有忠，2005.3，〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉，《政治科學論叢》，第23期，頁36-37。

⁴³ Juan J. Linz, 1994, "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns

理了相關的文獻資料後，卻提出了不一樣的觀點，並進一步將分立政府的概念運用在不同憲政體制類型的國家。⁴⁴Elgie認為在不同憲政體制、政黨制度之下，不管是實施總統制、半總統制或內閣制的國家，均有可能產生分立政府，其共同的特徵主要是在於行政首長（無論是總統制下的總統亦或是內閣制下的總理）所屬政黨無法掌握立法部門多數的席次（詳見表2-1）。

表2-1：憲政體制與分立政府形態

憲政體制類型	分立政府形態
總統制	1. 議會中由不同於總統之所屬政黨（或政黨聯盟）佔有多數議席 2. 在議會中，沒有任何政黨掌握過半席次
內閣制	1. 執政黨（或政黨聯盟）無法在議會中掌握過半議席
半總統制	1. 執政黨（或政黨聯盟）無法在議會中掌握過半議席 2. 議會由不同於總統之所屬政黨（或政黨聯盟）佔有多數議席，使得總理（或謂首相）與總統分屬不同政黨

資料來源：摘譯自 Robert Elgie, 2001, “What is Divided Government?” in Robert Elgie, ed., *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, p. 12. 轉引自吳重禮，2006.5，〈憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啟示〉，《問題與研究》，第45卷，第3期，頁138。

近年來，分立政府的研究之所以會成為美國政治學界的主流之一，原因即是在於分立政府的出現，對憲政運作中的責任政治

Hopkins University Press, pp. 3-87.

⁴⁴ Robert Elgie, 2001, “What is Divided Government?” in Robert Elgie, ed., *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, pp. 1-20.

原則提供了一個相互衝突的制度空間。這樣的憲政運作模式，一方面代表的是行政與立法的僵局；另外一方面也是政策責任歸屬的辯論。⁴⁵除此之外，由於分立政府所代表的是行政機關無法獲得立法部門廣泛的支持，因此所衍生出的問題包括行政部門提案在國會通過的效能可能較低以及預算在審查或是刪減幅度上都可能會較為困難。1980年代末期以來，有相當多的學者從分立政府的角度來思考美國行政機關與立法機關之間的互動關係，如此的思考邏輯之所以會聚焦在分立政府的議題上，就是起因於美國學界對於聯邦政府運作出現無效率與責任不明的現象，所努力尋找理論因應的結果。

1988年，James L. Sundquist在一篇論文中指出，近幾十年來，美國聯邦政府正面臨一個新的階段，亦即「分立政府」已逐漸取代「一致政府」而成為常態。⁴⁶根據Morris Fiorina所歸納的統計資料顯示（詳見表2-2），從1840年至2007年，「一致政府」的型態顯然仍遠高於「分立政府」出現的次數，但如果我們將焦點擺放在1952年之後就可以發現，「分立政府」的出現的次數已經遠超過「一致政府」成為美國政治體制的常態。⁴⁷事實上，不僅在聯邦層級分立政府已經成為政府體制的常態，甚至在州政府層級方面，州長與州議會分屬不同政黨掌控的情形亦漸趨頻繁。⁴⁸因此，就體制的運作的角度而言，分立政府似乎已經成為美國政府的「制度常規」（institutional norm）。⁴⁹

⁴⁵ Leroy N. Rieselbach, 1996. "It's the Constitution, Stupid! Congress, the President, Divided Government, and Policymaking." in Peter F. Galderisi, ed., *Divided Government*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 112-113.

⁴⁶ James L. Sundquist, 1988, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States," *Political Science Quarterly*, Vol. 103, No. 4, p. 613.

⁴⁷ 美國聯邦政府體制曾經歷三波明顯且持續性的分立政府時期，其時期分別是 1843 年至 1861 年、1875 年至 1897 年與 1969 年至 2002 年。

⁴⁸ Morris P. Fiorina, 1991, "Divided Government in the State," in Gary W. Cox and Samuel Kernell, eds., *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview Press, p. 181.

⁴⁹ 吳重禮，2006.5，〈憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啟示〉，

表2-2：美國「分立政府」狀態的主要時期(1840-2007)

	一致政府	分立政府
1840年-1860年	4	6
1874年-1896年	3	8
1952年-2007年	9	17
小計	16	31
其他時期	35	4
總次數	51	35

資料來源：Morris P. Fiorina, 1992, *Divided Government*. New York: Macmillan Publishing Company, p. 9. 轉引自馮美瑜, 2003, <分立政府之形成與運作：以美國、法國第五共和與中華民國比較研究>, 博士論文, 文化大學政治學系暨研究所, 頁 42; 1952-2007 年資料由筆者整理自吳重禮, 2006.5, <憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啟示>, 《問題與研究》, 第 45 卷, 第 3 期, 頁 141。

?? 乏 ??? 化?? 拚???? 檣

分立政府在美國政府研究的發展，大略可分成三個層次：第一、從選民的角度出發，探討分立政府的肇因，何以選民會選出不同政黨的行政與立法機關，是出自於選民有意識的制衡觀念亦或是選民無意識投票所造成的結果？第二、究竟分立政府是否會造成行政與立法機關的衝突，進而導致政府施政表現不佳、行政效率低落 立法的延宕 滯塞以及政策的偏失與預算赤字的提升？第三、該如何有效的杜絕分立政府所帶來的弊端，進而採取若干政治改革加以解決？由於本文研究重心主要是探究台灣縣市層級分立政府在施政效能上的差異，因此將特別著重於「分立政府之運作及其影響」之探討。至於分立政府的改革，鑒於美國學界亦

《問題與研究》，第 45 卷，第 3 期，頁 140。

抱持不同的觀點，在「分立政府之肇因」與「分立政府之運作及其影響」兩項議題研究尚未釐清之前，對於杜絕分立政府可能產生的缺失所應採取的政治改革，似乎言之過早，因此本文不擬探討。以下將分段說明之：

??????化?

關於分立政府之肇因，至今仍未發展出周延、完整的學說，儘管學者曾試圖提供不同的理論來加以詮釋，但仍舊未能為多數學者所認同。唯一可以確定的是，分立政府現象的產生，絕非任何單一因素所能造成的。

目前學界有關於分立政府成因之相關探討，主要多集中於「分裂投票」(spilt-ticket voting)的議題上。所謂的「分裂投票」和「一致投票」(straight-ticket voting)是兩個相對的選舉行為概念，「分裂投票」意指選民在同一次的選舉中，把不同公職的選票分別投給了不同政黨的候選人；而「一致投票」則是指選民在同一次的選舉中，把不同公職的選票都投給了同一政黨的候選人。⁵⁰由此可知，選民採取一致投票或分裂投票的行為，所呈現的集體結果，就決定了府會結構是否為一致或分立政府的型態，⁵¹換句話說，大規模選民的分裂投票，即是出現分立政府一個極為重要的肇因。

迄今，諸多學者對於選民分裂投票的成因有不同的見解，在美國研究分裂投票與分立政府兩者關聯性的各種論述中，約略可分為「蓄意說」(intentional factor)與「非蓄意說」(unintentional

⁵⁰ 王業立、彭怡菲，2004.6，〈分裂投票：一個制度面的分析〉，《台灣政治學刊》，第8卷，第1期，頁4。

⁵¹ 同註49，頁142。

factor)。⁵²主張「蓄意說」的學者認為，「分權」(separation of powers)與「制衡」(checks and balances)的觀念，使得選民刻意採取分裂投票，意圖透過整體的投票結果來形塑分立政府。此外，源自於選民心理認知的「政策平衡」(policy balancing)，亦是促使選民分裂投票的因素之一，基於此種心態，選民會刻意支持不同政黨的行政首長與民意代表，藉以造成分立制衡的政府，以尋求政府之決策過程可以保持折衷平衡。至於主張「非蓄意說」的學者則質疑選民是否具備足夠的政治知識(political knowledge)，來同時了解政黨的立場並預期選舉的結果，換言之，選民是否有能力認知到自身分裂投票的行為將會導致分立政府的產生。

選區劃分(gerrymandered districts)與選舉制度(electoral systems)的因素也可能導致分立政府的出現。Fiorina認為，雖然選區劃分不是造成選民分裂投票的誘因，但卻可能透過選區劃分，加上多數決的選舉制度，使政黨在得票率與席次上出現落差，因而造成分立政府的可能性。⁵³林佳龍則認為，選舉制度除了造成多黨體制以及政黨效能不彰的影響之外，國會與總統的選舉週期採分開的非共時選舉(non-concurrent elections)，也容易致使分立政府得以出現。⁵⁴王業立與彭怡菲則從選舉制度的觀察來討論分裂投票的可能性，在比較8個國家的分裂投票現象之後，所做出的結論認為，在不同公職的選舉當中，不同選舉制度的搭配，是形成分裂投票的重要原因。換句話說，當行政權與立法權的選舉制度是不同的時候，分裂投票所造成分立政府的現象將會較常發

⁵² Barry C. Burden and David C. Kimball, 2002, *Why Americans Split Their Tickets: Campaigns, Competition, and Divided Government*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, pp. 17-40.

⁵³ Morris P. Fiorina, 1992, *Divided Government*. New York: Macmillan Publishing Company, pp. 12-14.

⁵⁴ 林佳龍，2000，〈半總統制、多黨體系與不穩定的民主〉，收錄於林繼文主編，《政治制度》。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁 52。

生。⁵⁵

除此之外，若干學者亦嘗試提出不同的觀點來加以解釋常態性分立政府的出現。部分研究強調「制度因素」(institutional factors)的影響，⁵⁶另有部分研究則認為以候選人為中心(candidate-centered)的選舉政治，逐漸取代政黨認同是造成分立政府的主因。⁵⁷

綜上所述，學者對於形成分立政府的肇因，嘗試提出各項解釋，但基於研究者剖析的角度不盡相同，各種解釋觀點僅能提供有限的思考方向，其解釋力也只能適用於某些特定的選民投票行為，因此至今尚未獲致準確描述分立政府肇因之一致性看法。整體而言，學者認為造成分立政府的原因並不是那麼容易理解與解釋，因為選民的投票決定是一種複雜的過程，可能是一種蓄意的理性計算結果，但也有可能是許多因素在毫無次序的情形下共同產生作用的結果。⁵⁸

?????? 拚???? 檣

政府的權力需要分權與制衡，人民卻要求政府的施政績效與領導效能，民主與效率似乎難以兩全，因此對於行政與立法分屬不同政黨掌控，是否會造成政府在運作、決策及執行上的差異，

⁵⁵ 同註 50，頁 36-37。

⁵⁶ 制度因素偏重於探討影響選民投票行為的外在因素，諸如「憲政架構安排」(constitutional parameters)、「在職者優勢」(incumbency advantage)、「選區服務」(constituency service)、「偏頗的競選經費法規」(biased campaign finance laws)、「選舉時程」(timing of elections)以及「選舉規則」(electoral formulae)等。

⁵⁷ 吳重禮，1998.6，〈美國「分立性政府」與「一致性政府」體制運作之比較與分析〉，《政治科學論叢》，第 9 期，頁 74。

⁵⁸ 游清鑫，2004.6，〈分裂投票解釋觀點與台灣選舉之應用：以 2002 年高雄市長與市議員選舉為例〉，《台灣政治學刊》，第 8 卷，第 1 期，頁 59。

美國學界亦有不同的評價與論述。爭議的焦點主要集中在相對於一致政府，分立政府的形態是否會因此而升高衝突，進而造成行政與立法部門之間的僵局(stalemate)、政策制定的滯塞(policy gridlock)、停頓與缺乏效率(inefficiency)。儘管若干學者認為分立政府的確會造成政策僵局，然而也有學者強調分立政府契合憲政體制的制衡原則，符合多數選民的預期心理，並無損於政策的制定與執行的成效。⁵⁹

Sundquist是最早有系統論述分立政府會造成政府效能低落的學者，他認為在分立政府的型態下，由於憲政制度的分權制衡與政黨之間的相互競爭，將促使總統與國會之間的衝突更形嚴重，從而導致政策制定上的困難與延宕。⁶⁰Gary Cox與Samuel Kernell則從政策過程的制度面分析，研究結果發現，當不同政黨分別掌握行政與立法機關時，同時也賦予每個政黨對於政策制定之否定的權力，並且帶來更多的對立與衝突。⁶¹Krehbeil則運用博弈理論(game theory)來作為論述的基礎，結論指出，在其他條件不變的前提下，「分立政府」與「一致政府」都會產生僵局，產生僵局的關鍵主要是政策的偏好而非政黨的圖像。⁶²

另外一方面，則有部分學者認為「分立政府」根本就不是造成政府運作效率低落、管理不善的因素。為了檢證分立政府的運作是否有別於一致政府，David Mayhew經由公眾矚目的國會調查

⁵⁹ 吳重禮，2002.6，〈美國「分立政府」運作的爭議：以公共行政與政策為例〉，《歐美研究》第32卷，第2期，頁283。

⁶⁰ James L. Sundquist, 1988, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States," *Political Science Quarterly*, Vol. 103 No. 4, pp. 613-635.

⁶¹ Gary W. Cox and Samuel Kernell, 1991, "Introduction: Governing a Divided Era," in Gary W. Cox and Samuel Kernell, eds., *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 1-10.

⁶² Keith Krehbeil, 1996, "Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 8, No.1, pp. 7-40.

案件、社會福利計畫與政府規範性政策，以及國會制定的重要法案等三個面向的探討，來分析二次大戰結束後至1990年美國府會關係的互動，其結論指出分立政府並不必然使得立法過程產生僵局，決策的結果也不會有顯著的差別。⁶³Charles Jones則透過政黨互動的四個層次，來分析行政與立法部門間的關係，研究成果顯示，美國並非只有在一致政府時期府會關係才能和諧運作，相反的，如果政黨之間保持良好的互動，就算是在分立政府時期，也能造就良好的府會關係。⁶⁴

對於分立政府與一致政府是否會造成法案通過或政府運作的差異，學者之間的看法與實證研究成果有相當大的差異，此種差異事實上是基於不同之理論基礎。持多元理論(pluralist theory)的學者認為，政黨角色在多元社會中並不顯著，因此國會由哪一個政黨控制或是國會多數黨是不是一致並不是那麼重要。換言之，對於多元主義學者而言，一致或分立政府的型態對於政策的產出或府會之間的互動並沒有影響，總統本身的說服能力與溝通技巧才是最重要的。持政黨理論(party theory)的學者則認為，民主政治即為政黨政治，倘若府會分屬不同政黨掌握，便容易造成窒礙與僵局。⁶⁵另外一方面，對於相同的體制運作，研究成果卻大異其趣，究其原因，除了上述理論基礎之差異外，研究者使用不同的測量指標也是造成所得結論不盡相同的原因所在。根據黃秀端針對以往中外學者所使用過檢測政府的運作與立法效能的指標所做歸納整理，大致上有七項指標：一、國會通過的法案數量；二、

⁶³ David R. Mayhew, 1991, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven, CT: Yale University Press, pp. 32, 83, and 121.

⁶⁴ Charles O. Jones, 1994, *The Presidency in a Separated System*. Washington D. C.: Brookings Institution Press. 轉引自陳敦源、黃東益，1998.12，〈分裂政府在台灣：地方政治研究的新取向〉，收錄於「地方議會：回顧與展望」學術研討會論文集，東海大學政治學系暨地方自治研究中心主辦，台中，頁99。

⁶⁵ 同註49，頁150。

重要法案的通過，對於重要法案的測量有的是用同時期評價的方式，有的是用回溯性的方式；三、政府提案以及政府支持的法案通過或失敗的百分比；四、國會調查案；五、否決權使用的次數以及否決被推翻的次數；六、行政部門總預算被刪減幅度；七、口頭與書面質詢。⁶⁶

總結而論，對於一致與分立政府之運作與影響，目前學界的論述仍然相當的分歧，究竟孰優孰劣，至今尚未有定論。因此誠如Mark Petracca所說，當我們指責政府的行政怠惰、政策停擺或不連貫、施政沒有決心與缺乏方向時，往往將焦點歸咎於分立政府的組成上；⁶⁷然而Fiorina卻認為，分立政府不必然會造成負面的後果(negative consequences)，因為分立政府雖然帶來行政與立法之間的衝突，然而透過相互之間利益的調和，可以預期的是政府的決策將更為公開，同時也將更為符合多數民意的趨向。⁶⁸因此，Menefee-Libey就直言，分立政府只是政府施政表現不佳的「代罪羔羊」(scapegoat)。⁶⁹持平而論，行政與立法間的僵局、政策制定的滯塞、停頓與缺乏效率，分立政府可能是原因之一，但絕對不是唯一的要素。府會之間的互動，除了意識形態，政黨組織緊密或鬆散之外，可能還涉及行政首長的個人特質、領導風格與議題取向等因素，假使行政與立法雙方皆能透過溝通與協商來建立共識，縱然是分立政府的型態，依舊可以相互合作，展現政府的職能與效率。

⁶⁶ 黃秀端，2003.12，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，第7卷，第2期，頁11-12。

⁶⁷ Mark P. Petracca, 1991, "Symposium: Divided Government and the Politics of Constitutional Reform" *PS: Political Science & Politics*, Vol.24, No. 4, p. 634.

⁶⁸ Morris P. Fiorina, 1992, *Divided Government*. New York: Macmillan Publishing Company, pp. 104-107.

⁶⁹ David Menefee-Libey, 1991, "Divided Government as Scapegoat," *PS: Political Science & Politics*, Vol. 24, No. 4, pp. 643-646.

?? 乏 ??? ? ? ? ? ? ? ?

回顧我國歷次選舉的歷史，在解嚴之前，一黨獨大的國民黨由於缺乏實質的競爭者，因此不管是在中央層級亦或是地方層級的縣（市）長、縣（市）議員選舉，參選人只要能獲得黨內的提名，幾乎都能輕騎過關。然而，隨著民主進程的日漸開放，國民黨一黨獨大的優勢已經不復存在，取而代之的是黨外勢力的蓬勃發展以及民主進步黨成立的直接衝擊。⁷⁰

國民黨的優勢面臨反對黨重大的挑戰在解嚴之後日益的明顯，隨之而來的地方基層選舉，國民黨雖能持續在直轄市以及縣（市）議會中掌控絕對多數的立法控制權，但在行政首長的選舉中，卻已逐漸失去既有的優勢。終於在1997年的縣（市）長選舉中，國民黨的優勢徹底被擊潰，在野的民進黨與無黨籍人士，一舉攻下15席縣（市）長的寶座；反觀執政的國民黨，僅能艱困的固守住東部偏遠縣市以及包括離島在內的8個縣（市）長寶座。2001年的縣（市）長選舉中，國民黨、民進黨、親民黨、無黨籍雖互有斬獲，但緊接而來2002年縣（市）議員的改選中，地方議會仍舊是國民黨佔優勢。2005年縣（市）長與縣（市）議員首次合併選舉，⁷¹在縣（市）長方面，國民黨連同推薦參選的台東縣長一共囊括15席，民進黨則掌握6席，至於新黨及親民黨則各攻下1席百里侯寶座；在縣（市）議員方面，國民黨依舊掌握四成的選票，在全部901位議員席次下攻下409席，占全部席位的四成五強。

⁷⁰ 1986年9月28日，黨外後援會推薦大會於圓山大飯店舉行，名義上是為了年底的增額立委與國大代表選舉推舉候選人，實質上卻是為了要進行組黨的工作，一百三十二位與會人士簽名發起建黨，民主進步黨正式成立。

⁷¹ 2005年12月3日，台灣地區進行縣（市）長、縣（市）議員以及鄉鎮（市）長的合併選舉（又稱「三合一」選舉）；基隆市、新竹市、台中市、嘉義市、台南市則僅縣（市）長及縣（市）議員合併（又稱「二合一」選舉）。

總結而論，在縣市層級立法部門方面，國民黨雖然已不再具有一黨獨大的絕對優勢，但在多數議會卻仍舊保有相對的控制權；反觀在縣市長方面，國民黨的優勢正逐漸被民進黨蠶食鯨吞掉。因此由表2-3所呈現出來的分立政府形態，也就不足為奇了。

表 2-3：1950-2006 年期間台灣地區直轄市及縣市政府形態

選舉年	選舉型態	縣市 總數	一致 政府	分立 政府
1950	第 1 屆縣（市）長選舉	21	17	4
1954	第 2 屆縣（市）長選舉	21	19	2
1957	第 3 屆縣（市）長選舉	21	20	1
1960	第 4 屆縣（市）長選舉	21	19	2
1964	第 5 屆縣（市）長選舉	21	17	4
1968	第 6 屆縣（市）長選舉	20	17	3
1972	第 7 屆縣（市）長選舉	20	20	0
1977	第 8 屆縣（市）長選舉	20	16	4
1981	第 9 屆縣（市）長選舉	19	15	4
1985	第 10 屆縣（市）長選舉	21	17	4
1989	第 11 屆縣（市）長選舉	21	14	7
1993	第 12 屆縣（市）長選舉	21	13	8
1994	第 1 屆北、高兩市市長選舉	2	1	1
1997	第 13 屆縣（市）長選舉	23	8	15
1998	第 2 屆北、高兩市市長選舉	2	0	2
2001	第 14 屆縣（市）長選舉	23	5	18
2002	第 3 屆北、高兩市市長選舉	2	0	2
2005	第 15 屆縣（市）長選舉	23	12	11
2006	第 4 屆北、高兩市市長選舉	2	1	1

備註：台北市與高雄市分別在 1967 年和 1979 年升格成為直轄市，直轄市長直到 1994 年始由市民選舉產生。嘉義市和新竹市在 1982 年升格成為省轄市。至於福建省金門縣與連江縣則是在 1997 年首度舉行縣長選舉。

資料來源：2002 年之前選舉資料，摘自中央選舉委員會與國立政治大學選舉研究中心之歷屆公職人員選舉資料庫，查詢網址為 <http://210.69.23.140/cec/cechead.asp>，以及李忠信，2005.7，〈台灣地區縣市層級「一致政府」與「分立政府」之府會關係研究：以 1990 至 2004 年彰化縣為例〉，碩士論文，中正大學政治系暨研究所，頁 2。2006 年北、高兩市選舉資料，則為筆者自行統計整理自台北市議會，查詢網址為 <http://www.tcc.gov.tw/>，以及高雄市議會，查詢網址為 <http://www.kcc.gov.tw/ce06.htm>。

筆者以為，我國目前地方政治發展與政治運作所衍伸出劍拔弩張的府會緊張關係與政策制定的僵局，正是屬於一致與分立政府的爭議，因此或許經由探討分立政府的概念意涵、形成原因與運作情形，將有助釐清目前台灣地方層級府會關係的相關爭議，並藉以檢證台灣地方政府政治發展的相關議題。

?? 乏 ??? ? ? ? ? 嶽??

相較於美國有關分立政府的研究，國內較有系統性的介紹此一主題是最近幾年才開始。例如陳敦源與黃東益的論文除了提醒研究者分立政府在台灣的存在現實，以及進一步深入研究的必要性，在文中也介紹有關美國在分立政府研究上的簡要文獻，包含分立政府形成的原因與政策後果，最後並以台灣政治發展的現況，提示未來台灣研究分立政府所需注意的各種觀察要點。⁷²另一篇論文則是吳重禮針對美國學術界在分立政府各種面向文獻探討的評析，除了詳盡的介紹當前美國學術界對分立政府的研究現況，並以目前台灣的政治現況，呼籲學術界及早進行分立政府的

⁷² 同註 40，頁 92-120。

研究。⁷³此兩篇論文雖然沒有針對分立政府的成因及影響進行深入的探索，但其提供的文獻觀點，對有意探討分立政府的研究者而言，卻是相當有用的參考資訊。

除了介紹性文獻之外，國內對於分立政府的議題較早期的研究多是從選民的角度出發，研究焦點主要是置放於影響選民分裂或一致投票的原因。⁷⁴黃德福藉由跨縣市的比較，深入探討台北縣、雲林縣與高雄縣三地選民分裂投票的情形；⁷⁵黃紀與張益超則是以嘉義市長與立法委員選舉為分析對象，探討選民在此兩次選舉中分裂投票的情形。⁷⁶

近年來，我國無論是在中央政府或者是地方政府層級，行政首長與立法部門由不同政黨掌控的分立政府似乎已取代一致政府，逐漸成為我國各級政府的常態，因此台灣目前有關分立政府的相關研究可說是如雨後春筍般蓬勃發展。為配合台灣政治之發展現況，諸多學者嘗試將分立政府的型態再做區分，以擴大分立政府的概念，並作為分立政府概念本土化之研究基礎。區分之類型為下列幾類：第一、從政府的層級來看，又可區分為中央層級與地方層級。例如我國總統所屬政黨並未在立法院擁有過半數的席次，此等情形即屬於中央層級之分立政府，縣(市)長與縣(市)議會多數黨黨籍相異，則為地方層級分立政府型態。⁷⁷其次，學

⁷³ 同註 10，頁 75-100。

⁷⁴ 黃紀，2001.12，〈一致與分裂投票：方法論之探討〉，《人文及社會科學集刊》，第 13 卷，第 5 期，頁 544。

⁷⁵ 黃德福，1991，〈台灣地區七十八年選舉分裂投票之初探研究：以台北縣、雲林縣與高雄縣為個案〉，《政治學報》，第 19 期，頁 55-80。

⁷⁶ 黃紀、張益超，2001，〈一致與分裂投票：嘉義市一九九七年市長與立委選舉之分析〉，收錄於徐永明、黃紀主編，《政治分析的層次》。台北：韋伯，頁 183-218。

⁷⁷ 在中央政府層級方面，2004 年總統選舉，民進黨參選人陳水扁擊敗由國民黨提名的連戰，當選中華民國第 11 任總統。隨之而來的第 6 屆立法委員選舉結果揭曉，民進黨雖然維持國會第一大黨的優勢，但仍舊無法取得過半數的席次，因而形成中央政府層級分立政府的狀態；同樣地，在地方層級的行政部門與立法部門方面，分立政府的情況亦所在多有。以 2005 年第 15

者吳重禮更嘗試將分立政府的型態進一步區分為「水平式分立政府」(horizontal divided government)與「垂直式分立政府」(vertical divided government)兩種面向，以擴大此概念的適用性。前者適用於「府會關係」(行政部門與立法部門之間的互動關係)；後者則適用於「府際關係」(各級行政部門間的互動關係)。⁷⁸第三，在吳重禮、黃紀、張壹智的研究當中，也考量到我國地方政治的發展現況，將縣市層級「分立政府」與「一致政府」的「政府型態」，依縣(市)長政黨屬性(國民黨、民進黨、無黨籍)，以及議會中國民黨籍議員是否過半，再細分為六種型態。⁷⁹最後，在廖達琪與洪澄琳的研究當中，則試圖探討反對黨獨大下的分立政府及對府會關係的影響，並依執政黨與反對黨在議會中的席次，再細分成四種反對黨獨大下的分立政府類型。⁸⁰

在中央層級分立政府的研究方面，黃秀端為了瞭解行政與立法之間的互動是否會因為政府無法掌握國會的多數而有所差異，因此將觀察的焦點擺放在立法院對於預算與法案的審查上。研究結果發現，立法院對於行政院所提出總預算的刪減比例並未顯示出少數政府與多數政府的差異，⁸¹然而若是從預算主決議的數量與內容來看，的確可以看出少數政府的預算在立法院所遭遇的困難；另外，在少數政府時期，也可看出行政院提案的通過率較低，且所需的天數也較長；最後，研究亦發現政黨的對立在中央政權

屆縣(市)首長與第16屆縣(市)議會為例，在全國23個行政區當中，行政首長無法掌握議會過半席次者，分別為苗栗縣、南投縣、雲林縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、澎湖縣、嘉義市、台南市、金門縣與連江縣等11個縣市。

⁷⁸ 同註10，頁77。

⁷⁹ 吳重禮、黃紀、張壹智，2003.3，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以1986年至2001年地方府會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》，第15卷，第1期，頁155。

⁸⁰ 廖達琪、洪澄琳，2004.12，〈反對黨獨大下的分立政府：高雄縣府會關係的個案研究(1985-2003)〉，《台灣政治學刊》，第8卷，第2期，頁11。

⁸¹ 少數政府的稱呼源自於議會內閣制，分立政府的稱呼源自於總統制，雖然此兩種政府形態基於不同的概念基礎，然而卻有其共通之點，即執政黨並未在立法機關擁有過半數的席次。

輪替、少數政府執政之下也越顯嚴重，尤其是在泛藍與泛綠國會席次接近時更是明顯。⁸²

盛杏媛則以第四屆立法院的所有法律提案為分析的對象，觀察在一致政府與分立政府時期，行政機關與立法機關在提案上的相對影響力。研究結果顯示：行政院在立法過程中扮演相當重要的角色，但是在一致政府與分立政府時期有所不同；其次，國民黨與民進黨在一致政府與分立政府時期朝野角色的互換，也導致其立委有不同的立法表現。⁸³此外，楊婉瑩觀察第四屆立法院的一致政府與分立政府，發現政黨之間的競合關係相當細膩與複雜，分立政府時期固然有政黨之間的衝突，但為了法案的順利通過，還是有政黨合作的可能性存在。⁸⁴

在地方層級的分立政府研究方面，吳重禮、楊樹源以新竹縣市與嘉義縣市為分析對象，從「縣（市）政府年度預算刪減之幅度」、「縣（市）政府所提法案之通過比例與結果」以及「縣（市）政府之施政滿意度」等三個面向做為檢測的指標，嘗試分析比較分立政府與一致政府在「政府表現」與「領導效能」方面的差異。分析結果顯示，分立政府的新竹縣與一致政府的嘉義縣在政府年度預算刪減幅度方面比分立政府的新竹市與嘉義市小；在法案審議過程與結果上似乎也較具「立法生產力」(legislation productivity)。在地方政府施政滿意度方面，分立政府似乎不必然會減低民眾對於政府施政績效的評價，民眾對縣市政府表現的評價，相當程度受其政黨偏好的影響。⁸⁵

⁸² 同註 66，頁 39-40。

⁸³ 盛杏媛，2003.12，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷，第 2 期，頁 51-52。

⁸⁴ 楊婉瑩，2003.3，〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突--以第四屆立法院為例〉，《東吳政治學報》，第 16 期，頁 47。

⁸⁵ 吳重禮、楊樹源，2001.9，〈台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹

吳重禮、黃紀、張壹智則試圖引用分立政府與一致政府的架構，以 1986 年至 2001 年期間，針對台灣地區 23 個地方政府（包含 21 個縣市與北高兩個直轄市）進行「橫切面時間序列」（time-series cross-section，簡稱 TSCS）模型的實證研究，主要採取的檢測指標為「縣（市）政府所提法案之審議情形」、「縣（市）政府年度預算刪減之幅度」以及「縣（市）議會通過法案」之情形。研究結果除了顯示相較於一致政府而言，在縣市層級分立政府之中，對於政府法案的審議、預算刪減幅度以及立法生產力等方面，確實產生程度不一的影響之外，縣市首長是否具有連任的意圖以及當民進黨籍縣（市）長在面對國民黨掌握超過半數的議會時，對於政府法案的審議、預算刪減幅度以及立法生產力，確實都會產生顯著的影響。⁸⁶

王業立則嘗試從選舉制度的層面切入，藉由分析縣市行政首長與地方縣市議員的選舉制度，來探討形成台灣縣市層級分立政府的另一項因素。研究結果顯示，兩種不同的選舉制度，造成選民在投票抉擇上表現出不同的投票行為，也誘使候選人或政黨在競選過程中採用不同的競選策略以爭取選戰的勝利，而選舉結果所呈現的，便是在縣市長選舉中剛剛獲勝的政黨，未必在一個多月後舉行的縣市議員選舉中也同樣取得優勢。研究亦發現，從選舉的角度觀之，台灣地方政府出現分立政府，但卻未明顯造成行政部門與立法部門之間的僵局，其可能的原因之一，即是在複數選區的縣市議員選舉制度下，政黨色彩本就不甚濃厚，再加上許多縣市議會中「最大黨」反而是「無黨籍」，各政黨黨紀不彰，黨團組織鬆散，甚至根本就沒有成立黨團，在此狀況下，掌握行政資源的縣市首長只要能大致滿足縣市議員為民服務的需求，行政

縣市與嘉義縣市為例》，《人文及社會科學集刊》，第 13 卷，第 3 期，頁 251。

⁸⁶ 同註 79，頁 145。

部門與立法部門的僵局即不易發生。⁸⁷

總結而論，上述研究主要都是集中在探討、比較台灣地區一致與分立政府在施政的表現與效能上的差異。和美國實證研究成果一樣，對於一致政府與分立政府是否會造成法案通過或政府運作的差異，台灣學者之間的看法與實證研究成果亦有相當大的落差，究其原因，研究者使用不同的測量指標可能是造成所得結論不盡相同的原因所在。不過可以確定的是，分立政府對於行政與立法之間的互動、立法的產出以及預算的編列，的確具有舉足輕重的影響力。

⁸⁷ 同註 12，頁 207-208。

?? ? 檣?? 杪?? ? 侯

曾經有人來找我，告訴我說以一個外地人來看嘉義縣市，我分不出嘉義市及嘉義縣怎麼區隔？可是有一個意象，當講到「民主聖地」，我就知道那是嘉義市；講到「地方派系」我就想到那是嘉義縣。這是一位外地人來市政府拜訪的時候，以一個外地人的觀點來看嘉義縣市的區別，因此給了我一個很深刻的印象。所以一個城市能夠給人的不只是一個城市的意象而已，每一個城市應該都有一個它的「特質」。(M-4)

由「民主聖地」來看嘉義市的政治發展過程，的確是一個非常重要的指標。原因之一當然就是在早年國民黨的威權統治之下，「許家班」的開創者許世賢老市長勇於挑戰強權，在種種惡意打壓之下，猶能大刀闊斧的從事建設，進而奠定了「許家班」在嘉義市 30 年的執政基礎；其二乃在於嘉義市於 1982 年升格為省轄市之後，以許世賢、張博雅、張文英與陳麗貞市長所代表的「黨外」勢力，⁸⁸不僅遠超過一個「地方派系」所代表的力量，甚至徹底將國民黨壓在腳下。因此如果我們從這個觀點來解讀「許家班」所蓄積的政治能量，至少在嘉義市來說，是遠超過一個政黨的。所以說為什麼嘉義市會稱為「民主聖地」？就是因為在 2005 年以前，「黨外」的勢力在嘉義市從來沒有挫敗過，國民黨在嘉義市都是「在野黨」；「執政黨」指的就是「黨外」：一個在當時沒有「名稱」的政黨又或者說它的名稱就是「許家班」。因此在許多嘉義人的心目中，「許家班」的執政早已和「民主聖地」的名稱直接畫上了等號。

⁸⁸ 「黨外」一詞，曾經代表著一脈純樸的承繼、一種抗議的精神、一份民主的嚮往與一項制衡的籲求。在民主進步黨成立之前，台灣地區的「黨外」勢力已持續有三十多年，它帶著鄉土的愛心、正義的憧憬、民主的渴望、理想的追求與知其不可為而為之的悲壯勇氣。早期的「黨外」，在地方真正有影響力的派系力量，當推高雄縣的黑派「余家班」與嘉義市的「許家班」。

?? 乏 ?? 杪?????

嘉義市於 1982 年 7 月升格為省轄市之後,可以說進入由許世賢、張文英以及張博雅輪流主政的時代。許世賢於 1983 年 6 月 30 日第一屆省轄市長任內病逝,台灣省選舉委員會旋即依據動員戡亂時期公職人員選舉罷免法第 43 條第 6 款及其施行細則第 40 條第 3 款的規定,於 1983 年 12 月 3 日補選出張博雅為第一屆嘉義市長,張博雅隨後並於第二屆市長選舉中連任成功,1989 年市長任期屆滿轉戰立法委員,並於 1990 年出任衛生署署長,第五屆嘉義市長選舉,辭官回鄉參選的張博雅再度當選,隨後在 2000 年 5 月獲得陳水扁政府延攬為內政部部長,遺缺由副市長陳麗貞代理至任期屆滿,由此即可看出張博雅在地方的雄厚實力。嘉義市第三屆市長由張文英當選,並連任至第四屆市長任期屆滿。第六屆嘉義市長則由陳麗貞擔任,並積極尋求第七屆市長的連任,最後被由立法委員轉戰,代表國民黨參選的黃敏惠擊敗,黃敏惠當選嘉義市第七屆市長,嘉義市首度「綠地變藍天」。

相較於市長選舉的激烈戰況,立法機關議長、副議長選舉則相對單純許多。摒除第一與第二屆嘉義市議會議長由曾文炎以及吳惠擔任之外,「蕭家班」掌門人蕭登旺於第二屆嘉義市議員選舉中不僅高票當選,同時坐上副議長寶座,隨後並連續蟬聯三屆議長寶座,雖然蕭登旺於 2001 年 5 月因心肌梗塞病逝,但是第六屆與第七屆嘉義市議會議長寶座,仍舊是由「蕭家班」成員持續掌握。

表 3-1：歷屆嘉義市長與議長、副議長一覽表

屆別	行政機關	立法機關	
	市長	議長	副議長
一	許世賢（無黨籍） 代理市長：江慶林 張博雅（無黨籍）	曾文炎（國民黨）	侯永墻（國民黨）
二	張博雅（無黨籍）	吳 惠（國民黨）	蕭登旺（國民黨）
三	張文英（無黨籍）	蕭登旺（國民黨）	羅錦義（國民黨）
四	張文英（無黨籍）	蕭登旺（國民黨）	陳春貴（國民黨）
五	張博雅（無黨籍） 代理市長：陳麗貞	蕭登旺（國民黨） 代理議長：鄭俊亨 蔡嘉文（無黨籍）	鄭俊亨（國民黨）
六	陳麗貞（無黨籍）	蔡貴絲（無黨籍）	侯金良（國民黨）
七	黃敏惠（國民黨）	蔡貴絲（無黨籍）	邱芳欽（無黨籍）

備註：1.2000 年 5 月張博雅獲得陳水扁政府延攬出任內政部部長，遺缺由副市長陳麗貞代理至任期屆滿。

2.2001 年 5 月蕭登旺議長遽逝，翌日大會通過由鄭俊亨副議長代理議長職務，同年 8 月 20 日補選，蔡嘉文當選議長。

資料來源：筆者自行整理。

地方府會關係主要就是指地方政府行政部門（地方政府）與地方民意機構（地方議會）之間的關係。事實上，府會之間和諧與否，與地方議會的政治生態和行政首長領導風格有相當大的關連性，長久以來，由於嘉義市的行政與立法權分別掌握在不同政黨或派系手中，持續呈現的是「分立政府」的狀態，行政部門在沒有黨籍議員的支持與奧援下，勢必要尋求其他政黨或派系的支持，才能保證府會運作的順暢無礙，因此府會之間的合作與衝突，實繫於行政首長與議會的互動、溝通與協調上，並且行政與立法首長的個人特質與處理府會關係的經驗與技巧，甚至府會領導人個人的政治風格都是關鍵的因素。

在影響府會關係之因素上，本文主要從三方面著手。首先在「主觀因素」方面，將分別從歷屆嘉義市長的人格特質與政治企圖心、政治性格與行事風格以及溝通與協調能力來加以論述；在「客觀因素」方面，主要是著重於探討嘉義市議會中「市長派」與「議長派」的形塑原因以及歷屆嘉義市長與議會中派系聯盟之間的互動關係；第三、「資源分配能力」的運用，不僅是行政部門的先天優勢，更是拉攏異己的一項利器，由於市長具有「資源分配者」的優勢地位，因此歷屆嘉義市長如何運用這些籌碼來與議員諸公互動，相信也是影響府會關係的關鍵因素。最後，本文亦將歷屆嘉義市長區分成四個階段：張博雅主政時期、張文英主政時期、陳麗貞主政時期與黃敏惠主政時期，並簡單對其府會關係做一優劣評比。

?? 乏 ? 屏? 侯

???? 役咖?? ??

人格特質也就是俗稱的「個性」或「性格特點」，由於在不同的階段中，不同的市長其出身背景、政治經歷不一定全然相同，因而體現於個人行事風格以及人際關係上面，就會有不一樣的表現方式與模式。事實上「人格特質」的差異性，也或多或少會影響到其「政治企圖心」；而「政治企圖心」的旺盛與否，也或多或少會反映在市長與議會的相處互動上。

舉例來說，張博雅執政時期，承繼的是許世賢老市長在當時國民黨統治氛圍下，作為「黨外運動」的那種「領導地位」與高民意支持度，再加上客觀環境下，不管是議會或是議長都相對弱

勢，議員根本不敢直接「挑戰」市長，使得張博雅在市政的表現上，處處展現出強勢的作風，與議員的互動也可以看出其柔軟的「身段」，處處做「情」給議員，往下扎根的心意不言可喻。我們常說：「要當老闆，就要先懂得存錢」，因此也可以看出其欲更上一層樓的野心。事實證明也是如此，在歷屆嘉義市長中，目前仍活躍於政壇的就只剩下張博雅一人，其他人幾乎都結束了，由此可證明其「政治企圖心」是很強烈的，否則她也不會到中央去任職這麼久，就是因為「放不下手」！

我認為其「強勢」主要是由於其「先天條件」很優秀，她的口才便給、反應靈敏、民意支持度高、政治手腕也很好，最重要的是她的「身段」很柔軟，所以當時議會雖然有反對的聲浪，但經過市長的個別「疏通」之後，大概事情就有個解決了。當時我記得張博雅回任第五屆嘉義市長的時候，新科議員民進黨的蔡文旭跟國民黨的張志成，由於學歷跟口才都不錯，因此好像在第一或第二次定期會的時候出來質詢市長，「沒有三兩下就被張博雅頂回去，嘴巴就閉起來了，以後更不敢直接挑戰市長了。」

(C-2)

我想先天條件張博雅就具有不錯的基礎，再加上行政權的掌握、民意支持度居高不下，另外當時的客觀環境下，國民黨由於「黨團」並沒有有效運作，民進黨跟市長的關係與理念也比較接近，在主、客觀因素都不利於立法機關之下，議員在質詢市長的時候都很「客氣」，講難聽一點，要「挑戰」市長之前，也要先「掂掂自己的斤兩」

(D-2)

張文英雖然也是來自於「許家班」，但因為她在還沒有擔任市長之前，僅是衛生所的主任，嚴格來講也算是「官僚體系」出身的，因此個性上似乎就比較「保守」、「呆板」，連帶的就會影響到其與議員之間的互動；另外一方面，據許多議員私下的觀察，張

文英的政治企圖心是非常缺乏的，甚至認為她之所以會出來參選市長，純然只是為了延續「許家班」的執政香火與維繫傳統「黨外勢力」的凝結，因此卸任之後毫無戀棧，也沒有想過更上一層樓的意圖，所以就算在市長任期中有跟議員發生零星的衝突，但還不至於造成嚴重的對立。

我倒是覺得張文英的個性就是「不慍不火」啦！就過得去就好了，「老太婆性格」，就是「溫溫和和」，老實講：「說政績是沒有啦！但也沒有犯大過錯啦！」 (C-2)

在府會互動上，你說張文英是「大智若愚」或是「裝憨」，我記得之前有一次不知道是為了什麼事情，議會一直要張文英道歉，那張文英就在公開的質詢說：「我先道歉一百次，以後再慢慢扣。」她的個性就是這樣，因為比較「直」，所以比較會「得罪」議員，她不會像張博雅一樣「面面俱到」，我想這跟張文英出身「技術官僚」也有關係啦！比較不會「變通」，跟陳麗貞也有一點雷同，比較沒有「彈性」，但是跟張博雅、黃敏惠這種「選舉」出身的，在很多事情上就有很大的不同，這很明顯就看的出來。

(E-1)

對於議員較為無理或情緒性的舉動，張文英市長在受訪時，也有自己的一套因應之道，或許也是因為市長的「政治幽默」，府會之間的衝突也不至於升高到無法收拾的地步。

我記得有一次不曉得是張議員或是李田郎議員罵我，罵的很大聲，那我就裝做沒聽到，我說：「醫學上我只有聽到三十分貝左右的聲音，超過三十分貝對我來說太大聲了，我就聽不到了，那太小聲我也聽不到，所以大家就哄堂大笑。」那一下子議員突然又小聲，但一下又大聲，那旁邊的議員就會提醒一下說：「你太大聲了，張市長又聽不到了，那大家就又

哄堂大笑。」那我覺得就「幽默」一下，議會才不會那麼對立，對不對？

(M-2)

陳麗貞在還沒有擔任市長之前，歷任過嘉義市環保局局長、衛生署處長、副市長，也算是「官僚體系」出身，所以行事作風上稍嫌「保守」、「謹慎」。有議員私底下就表示，陳麗貞時代的市政之所以不好推動，可能是因為她是「政務官」出身，跟議員是「選舉」出來的想法有很大的落差，認知也比較不同，所以雙方比較「格格不入」。

我常比喻說：「一個像是工人出身的，另一個就是博士出身的，兩個人的觀點都是好的，其實都是為嘉義市好，但就是找不到彼此的共識，如果大家有在協調的時候，知道可以各退一步，那共識就出來了。」但陳麗貞是「政務官」出身的，比較「四四角角」。

(C-3)

在政治企圖心上，大部份的受訪者都認為，陳麗貞的市長就是「好運被她撿到」，因此根本就談不上「政治生涯的規劃」或是更上一層樓的野心，所以在府會互動的過程中，充其量陳麗貞僅是本於「技術官僚」的心態謹慎行事，由於沒有「民意」的基礎，因此也很難與議會相抗衡。

我想她從來都沒有想過可以變成嘉義市長，還不就是剛好張博雅入閣擔任內政部長，要不然哪輪的到她，我想她連作夢都沒想過可以當嘉義市長，我只能這樣講。就「主觀政治企圖心」來講，她給我的感覺是沒有啦！反正市長就像從天上掉下來一樣，那可以做的時候我就繼續做下去，就這樣而已，哪有想到要更上一層樓。

(D-2)

黃敏惠在還未擔任市長之前，歷任過國大代表以及立法委

員，父親黃永欽更是嘉義市五連霸的省議員，因此就政治資歷來說，是相當完整的。事實上，大多數的受訪者也都不諱言黃敏惠的政治野心絕對不僅止於地方縣市長而已，絕對還有更上一層樓的企圖，所以從就「政治企圖心」來說，絕對是無庸置疑的，也因此市府會互動的過程中，市長對於自己堅持的意見就常常毫不讓步，處處展現強悍的作風，再加上客觀環境也不見得對市長完全不利，因而黃敏惠所體現出來的施政風格就是「剛柔並濟、軟硬兼施」。

以我的感覺，黃敏惠也算是「選舉」出身的，應該跟議會的關係是要很好才對，目前我是覺得黃敏惠市長任內的府會關係是「有待加強」啦！可能她以後會更認真的來「走」府會關係啦！就像我剛剛有說到「市政中心北棟大樓」的問題，明明議會全部的議員就認為市長這樣做不可以啊！但市長就還是要這樣做啊！所以我才會說市長要來「講」，一定要有個「轉折」、一個「平衡點」出來，因為雙方在協調事情的時候，一定要各退一步，如果雙方「硬碰硬」，就不算是協調了嘛！ (C-3)

????? 咖髮? 欵?

行政首長個人的政治性格與行事風格，攸關處理府會互動關係的成熟度，其施政表現與行政首長的人格(personality)、性格(character)等心理因素有著非常密切的關連，⁸⁹因此行政首長的性格與施政風格，還有面對立法機關的處理方式，在在都是影響府會之間互動和諧與否的因素。普遍來說，張博雅與張文英執政時期，兩人雖然都是系出「許家班」，所面對的也都是國民黨掌握多

⁸⁹ 陳清泉，2004，〈高雄市府會關係之研究：1990-2004〉，收錄於《民主化、全球化、議會角色：慶祝高雄改制院轄市 25 周年學術研討會》論文集。高雄：高雄市議會與中山大學政治研究所，頁 180。

數的議會，但是在應對上卻是有很大的差異。有議員就表示：「張博雅在任內的時候，有她要做的事情，議會這邊如果有意見，她就會一直跟議長或議會溝通，有了一個共識就會積極去推動，所以我覺得張博雅比較積極、有行動力。」(C-2)

我覺得張博雅市長那時候對事情的處理很「積極」，縱然跟議會之間就算有一些預算或議題意見分歧，她也會很「積極」的去尋求化解之道，因此也避免後續更大問題的衍生。而且我的印象中，那時候的府會關係沒有什麼「衝擊點」耶！很平和啊！我記得在她擔任第一、二屆市長還有第五屆市長的時候，府會之間都沒有發生過對立的事件，而這也都是因為每次只要一有事情，張市長就會去「化解」掉，以避免衍生出更大的風波，因此我感覺她處理危機的能力很好。(B-3)

相較於張博雅積極的施政風格，張文英就顯的保守、被動許多。可能也是因為當時府會之間的主導權已經有了一點微妙的變化，原先「市長派」占多數的議會，隨著張博雅市長的卸任以及蕭登旺擔任議長後政治實力的崛起，這一個階段的府會互動已經轉由「議長派」掌握多數，所以在這一個時期中，張文英在「資源的分配」與「議案的協商」上，也都非常尊重議長的決定，再加上張文英市長的個性比較「被動」，所以當時幾乎都是議長在主導所有的預算與法案，市府也都不會有所意見。

我記得張文英任內的時候要興建嘉義市的地標「射日塔」，第一年就編了一億多元，我就全部都把它刪掉，但事後市長也沒有來找我溝通啊！我的意思就是說市長就是這種個性，她不會因為預算被刪而跟議會起衝突，反而是「屈就」於議會或議員的意見，這也就是為什麼當時府會互動不好也不壞的原因。(C-2)

至於陳麗貞在第五屆代理市長的任內，一般評價都不錯。由於沒有「民意」及「選票」的壓力，更沒有「政黨」的包袱，一些較具有爭議的議題，例如「掃蕩體育館流動攤販」事件，市長往往都能大刀闊斧改革，因此多數的民眾與議員也都抱持正面與肯定的態度。

那時候代理的期間，議會中除了有少數幾個議員之外，議會或議員跟市長的關係其實也都不錯，因此我認為第五屆市長不管是前期的張博雅或是後期的陳麗貞，感覺上都很尊重議會，當然府會關係也都保持的相當好。 (C-2)

然而府會和諧的氣氛隨著第六屆市長與議會的改選起了相當大的變化，原因可能是議會生態的改變，也有可能是「政黨」的因素，當然也有人認為市長經過「民意」的洗禮之後，姿態和代理市長時期相差甚遠使然。有議員私下就表示：「外界會說陳麗貞第六屆的時候跟議會處的比較不好，主要原因就是因為她加入民進黨嘛！是因為黨籍的關係。」 (B-1)

陳麗貞跟議長之間的互動，就我所知，他前段跟蕭登旺處的還不錯，那蔡議長就因為是「派系」的關係了，這時候蔡貴絲議長身邊這一些議員「心態」的問題，所以就比較不尊重市長，所以那時候的府會關係雖不是很好，但也不是很「惡化」啦！其實前半段跟蕭登旺的時候都還不錯，之後會「惡化」的原因，最主要是因為蕭登旺過世後要跟市府要喪葬費，那好像當時代理市長陳麗貞要比照之前雲林縣長去世的金額，所以造成一些議員對市長的不諒解，可能是認為市長給的錢不多，所以後來會有一點打壞雙方的關係，就是從那邊來的。 (B-1)

陳麗貞第五屆代理市長時期是很客氣的，但當選第六屆市長之後自以為已經受過民意的洗禮了，算是多數當選的，所以就驕傲起來了，所以不管是議員或市議會的建議都不尊重。前期的時候是不會啦，算是很客氣，很尊重，但市長選舉之後，自認為我已經有民意基礎了，所以用驕傲的姿態來面對議會，這是不一樣的，所以無形當中不僅是影響她的預算，也影響她市政的推動。(B-2)

黃敏惠的施政風格一般來說是「柔中帶剛」，一方面由於黃敏惠是民意代表出身，因此對於政治場域的權力操作應該相當純熟，身段也相當的柔軟；但是另外一方面她也有相當強硬、堅持的一面。

張榮藏議員有一次不曉得問市長什麼，可能口氣也不是很客氣，那當場市長就率領所有的市府主管全數退席抗議，所以看起來市長是溫溫和和，但其實她也是有「個性」的，也就是你議會只要不要對我不尊重、不客氣，那大家就和平相處。(D-2)

此外，黃敏惠市長任內針對議會的議決案「執行能力」的不佳，也常常為議員所詬病。舉例來說，「新市政中心北棟大樓」重建案，總經費十四億七千多萬的中央補助款在陳麗貞任內就已經向行政院爭取到補助了，但是黃敏惠上任至今已經快屆滿兩年了，卻都還沒有動工拆除。根據一位議員私下表示：「由於通貨膨脹與原物料價格飆漲，單單這兩年工程的延宕，工程款還要再追加兩億」(C-2)。事實上，針對這一個問題，議會全體 24 位議員也曾經做出一份決議，要求市政府盡速動工拆除舊大樓，然而市政府方面至今仍基於某些原因不肯讓步，⁹⁰甚至提出要保留一

⁹⁰ 主要原因，舊基地上的一樓，文史團體（嘉義市人文關懷協會）以其係原日據時代「郡役所」

樓建築物的構想，因而造成府會關係的緊繃。⁹¹「市長公館」也是相同的狀況，嘉義市政府原先選定忠孝路與民權路原縣公車處辦公廳舍及市長公館原址興建「市政會館」，市政會館五千萬元的工程費，市府編列九十五年總預算案，也已經通過議會審議，但時至今日，市政府方面卻遲未動工。⁹²

「北棟大樓」是陳麗貞時代的，你就是選舉的時候「亂答應人家」，所以才會「北棟大樓」一直要拆不拆，你一定就是選舉的時候對某些團體有一些「承諾」，不然怎麼可能多數二十四位議員都建議說市政府要拆掉「北棟大樓」，但市政府遲遲不動工拆除，一定就是你私下答應人家什麼條件。那為什麼人家陳麗貞時代要拆，你黃敏惠時代不拆，你如果真的有魄力，你當選市長就可以馬上拆除了，因為你可以正當的說：「那就是陳麗貞時代的決議，你一定要執行！」為什麼這個問題在你的任內要一直拖下去。 (C-3)

?? ? 捫咖 嶠??

地方行政機關與立法機關運作的成敗關鍵，往往在於府會之間是否存在有「完善」、「良性」的溝通協調機制。其中行政首長的個人因素譬如：首長領導風格與人格特質、市長與議長或議會之間的溝通管道是否順暢？開議期間之外，府會聯絡人機制是否可以落實？開會期間議員與市長之間的質詢與互動過程等，均是

(即舊市府之意)的歷史建築而抗爭要求保留，爭議聲浪中，市府雖於2007年6月20日先發包基地地上物拆除整地工程，但一樓未列入拆除範圍，導致整個大樓不知何時才能正式發包興建。

⁹¹ 鄒清朗，2006.11.4，〈舊市府留不留，議員槓上市府〉，《中國時報》，版 C3。

⁹² 市政會館包含傳統日式檜木建築的市長公館，市府數年前才編經費整修，如今因市政會館興建，面臨不保，引起桃山人文館等文史團體不捨，質疑此舉已嚴重違背市府打造嘉義市為台灣京都施政主軸。桃山人文館館長林瑞霞、嘉義市玉山文化協會創會會員胡瑞珠及嘉義市發明人協會理事長陳穗祥等人，希望市府能予以保留。

影響府會互動和諧與否的重要因素

由於市政的推動、預算的籌編、政策的制定與執行，都必須面對諸多外在的壓力，再加上行政首長除了領導市政團隊之外，還需要面對立法機關的監督與制衡，因此市長與議會的互動更是必須要講究溝通說服與斡旋妥協。Hannah Arendt 曾經將政治權力界定為「同心協力的行動」(acting in concert)，⁹³畢竟政治就是解決衝突的過程，不同的意見或對立的利益因而得以彼此妥協，因此如果要有效的解決問題，行政首長與議會之間的互動、溝通、協調的經驗與技巧，都是影響市長領導統馭的重要原因。換言之，身為一位稱職的行政首長，必須兼顧對內的有效領導與對外的和諧共處，各項的政務方能順利的運作與推動。

綜觀來看，四位市長在擔任行政首長之前，由於從政經歷不盡相同、人格特質也南轅北轍，因而展現於外的溝通協調能力也有所差別。大致上來說，張博雅市長的溝通協調能力最為人津津樂道。一位地方新聞記者曾經回憶起府會的衝突，當時張博雅時期的主任秘書賴進祥曾經在私下的場合說：「議員都是垃圾，要去現場考察，就用垃圾車載他們去就可以了。」這一席話被議員知道之後大為光火，準備在議會開會的時候「修理」賴進祥，市長知情之後，立即通知主任秘書不要到議會去，要他「請假」，當下市長親自到議會跟每一個議員溝通，後來也順利的化解這一次府會之間的衝突。

當時我會覺得因為雙方都很堅持，衝突可以說是「一觸即發」，如果真的發生衝突，以當時的狀況，我認為一定很難收拾，所以我才會說張博雅

⁹³ 楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，Andrew Heywood 著，2002，《最新政治學新論》。台北：韋伯，頁 6。

真的「夠力」，同時「危機處理」的能力也很強，可以避免衝突「檯面化」，這一點真的不得不佩服她。(E-1)

張文英由於是「技術官僚」出身，因此「依法行政」、「公事公辦」的政治性格，較不容易為議員所接受，不過透過當時的機要秘書陳珠愛「檯面下」的運籌帷幄，張文英時期的府會關係雖不像張博雅時期那樣密切，但也不至於太糟。

張文英這個人喔！「我行我素」啦！這個人就「呆頭呆腦」、「白目白目」的，就是公務人員的性格，不知道政治溝通的重要，市政要推動的順利，一定要市議會支持你，不管是議會的提案或市議員的提案，市府一定要重視才行，所以說張文英比較不會「做人」(B-2)

陳麗貞市長在代理的期間，一般來說跟議會的互動情況都還算不錯，可能是因為「代理」的因素，因此市長姿態極為低調，對於議員所提出的建議，大都會盡力去執行；另外一方面，由於當時市議會議長為蕭登旺，因而府會之間的協調與折衝，陳市長大多仰賴議長的幫忙，事實上，由於蕭登旺連任三屆議長，對於議事運作與府會之間的協調相當嫻熟，因而在府會溝通協調上確實也幫了陳麗貞不少忙，也難怪當蕭議長於任內驟逝，陳麗貞前往議長家弔唁時會泣不成聲。⁹⁴曾有記者形容到當時的狀況：

蕭登旺他是在陳麗貞代理市長的時候過世的，我記得那時候陳市長到他家去的時候，哭的跟「猴子」一樣，也因為這樣，市長也被她很多支持者罵，但我想市長這個舉動，足以見得在陳麗貞代理市長任內，蕭登旺

⁹⁴ 陳麗貞市長受訪時也不只一次肯定蕭登旺議長對於府會溝通協調的貢獻。她認為，至少在嘉義市來講，以府會關係為例，「議長」所扮演的角色以及折衝與協調的能力，絕對是凌駕於「政黨」之上的。

議長真的幫了她很多,所以這個階段府會關係是很好的啦! (E-1)

時過境遷,當陳麗貞當選第六屆民選市長之後,由於整體主、客觀環境的改變,議會的結構與生態也有了些許的變化,再加上蔡貴絲議長也是新任的議員,議事運作與政治策略的操作當然沒有蕭登旺熟稔,因而造成市府與議會之間因為溝通協調的不順暢,導致許多的衝突與爭執。事實上,就連陳麗貞市長自己也不得不承認,就任之初與議會的相處溝通上,的確不是那麼順遂。

蔡貴絲議長的任內,我跟她的關係應該說是「漸入佳境」啦!剛開始的溝通確實不是那麼的順暢,可是我感覺當議長業務慢慢熟稔之後,我們的溝通就好很多了,後半段的溝通也算是蠻不錯的啦! (M-3)

普遍來說,在黃敏惠擔任將近兩年市長期間,府會之間的溝通管道一直是相當缺乏的,甚至有資深議員就直指,黃敏惠執政時期的府會關係為「嘉義市升格省轄市以來最糟糕的一屆」。⁹⁵原因當然就是在於府會雙方嚴重缺乏「互信」基礎、市長與議會或議長的溝通管道又不順暢,才會造成嚴重的府會衝突。

據我們所知,黃市長自從九十四年十二月二十日上任至今,也已經一年十個月了,但市長到議長家溝通的次數,我想應該不超過「五次」。以前我們都笑說市長大概一個星期就去議長家一次啦!有事沒事去議長家坐坐也好啊!連絡一下感情嘛!不要說預算沒過才要來,但就我所知,黃市長不超過五次,顯見議長跟市長之間的溝通管道並不是很順暢。(C-2)

事實上,府會之間的隔閡與猜忌不僅為多數議員所認同,就

⁹⁵ 同註 13。

連市長本人也承認，府會雙方的確仍處在「磨合期」中。黃敏惠市長說：「我只能說在我還不到兩年的任期中，府會關係是由最初彼此雙方不熟悉到現在慢慢的在「磨合」，那我也希望透過更大的誠意、更好的成績，來得到與議會彼此之間最好的相處模式」(M-4)。市府高層主管針對目前的府會僵局亦有同感。

我倒是認為不管是誰來執政，府會雙方還是需要一段時間來「磨合」。我剛剛有說過，至少需要一、兩年的時間。我只能說黃敏惠市長現在是漸漸「走入佳境」，因為一開始的時候，有一些政策和選舉時的政見可能大家還不是那麼熟悉，所以還是要慢慢的溝通。(A-1)

一位長期主跑市政新聞的資深記者就不諱言，黃敏惠市長的府會關係的確「有待加強」，至少在溝通與協調的能力上一定要有所突破才行，否則府會之間的「僵局」，絕對不是市民之福。

黃敏惠我們都知道現在的關係不是很好，說真的，連他們自己國民黨的議員都會反對她，原因為何？就是因為市長的溝通協調能力讓議員覺得你市長很沒有「誠意」。(E-1)

?? 乏?? 屏? 侯

?? ? ? ? ? ? ? ? ?

嘉義市的地方政治發展，由於受到典型外來人口與國民黨專制統治的影響，因此所呈現出來以無黨籍為主的政治風貌與嘉義縣國民黨獨大甚至是嚴重派系對立的情況有相當大的不同。從人口型態來說，早期嘉義市民多是來自於嘉義縣十八鄉鎮與其他鄰

近縣市的移民，因此嘉義市民「庄頭」的觀念比較淺薄，人與人之間的關係也比較不密切，不僅自主意識比較強，文化水平也比較高，在這樣的情況下，「政黨」與「派系」所能運作的空間相對就比較小；反觀嘉義縣，由於民風純樸，居民代代而居，以傳統「故里」為基礎的向心力與團結力，很容易就會被「政黨」與「派系」所操弄，因此也給予了許多有心人可以運作的空間。

此外，在嘉義市還未升格為省轄市之前，由於國民黨的貪污腐敗與專制獨裁，普遍造成民眾的反感；地方行政首長的操守品德，也未能獲得百姓的信任，甚至國民黨在嘉義市的施政表現，也無法獲得市民的認同，因此「政黨」反而成為政治人物避之唯恐不及的標籤。張文英前市長曾經回憶道：「在我執政的任期中，我倒是認為無黨籍的身分讓我的揮灑空間會比較大，也比較不會有『人情』跟『包袱』，反而可以比較專心建設嘉義市，因此我不認為在我的任內『政黨政治』有什麼重要性，因為我們什麼黨都不參加，所以不會讓黨來控制我們」(M-2)。

當然「政黨」在嘉義市的發展嚴重受挫，最關鍵的因素還是來自於許世賢老市長以「無黨籍」的身分所建立起來「清廉、公正、親民、愛民」的作風在張博雅與張文英擔任市長任期內獲得延續，並普遍獲得絕大多數市民的認同，才會造就由「無黨籍」市長在嘉義市執政超過 20 年的紀錄。與此同時，在嘉義市「政黨」發展歷程上，不管是國民黨乃至於後來成立的民進黨，可說是處處「吃驚」。

當初嘉義市的狀況主要是由於國民黨的腐敗，間接造成民眾對於候選人的要求就降低很多，只要滿足不「歪哥」就可以了，正所謂古人所說：「文官不愛錢、武官不怕死」，所以我是在想，所謂的「許家班」的興起亦或

是後來「許家班」能在嘉義市屹立不搖二十年，我想最主要的原因應該是根源於此。(C-2)

「政黨政治」發展的不成熟，連帶也使得地方立法機關當中「黨團」的運作不甚順暢，甚至在第六屆嘉義市議會成立之前，不論是國民黨或是民進黨，連「黨團」都沒有成立過，更遑論政黨要透過黨籍議員的力量去抵制或杯葛行政部門了。曾有國民黨籍議員私下就表示：「雖然國民黨籍議員在議會中掌握半數，但由於『國民黨團』並未成立，所以實際上也無法有效對市長形成『箝制』的作用，因此我想就算當時對市長會形成壓力，也僅是個別議員的行為，絕對不是出自於『黨團』或『政黨』的授意」(C-2)。從個人情感的角度來說，有許多資深議員與「許家班」的交情與淵源甚至都比隸屬政黨的感情還要深厚，因此政黨欲透過黨籍議員來制衡市長的施政，應該也是「緣木求魚」不太可能發生。

縱然各政黨「黨團」的組織在第六屆議會之後相繼成立，然而「黨團」所能發揮的功能卻不是很明顯。除了各政黨「黨團」的成員向心力不足、地方黨部紀律不彰等因素之外，關鍵的原因還是在於府會互動過程中，由於長期以來多是透過議會內部「市長派」與「議長派」的派系聯盟主導，因此「黨團」的成員多數已融入各派系聯盟中，實際上透過「黨團」運作的機會是很少的，除非府會雙方發生嚴重爭執，各政黨地方黨部強烈要求黨籍議員配合市長施政計畫，否則各政黨「黨團」組織形同虛設，黨籍議員甚至可以選擇不參加所屬政黨的「黨團」，而去加入其他議會內部的次級團體。⁹⁶

⁹⁶ 據了解，第七屆議員鄭俊亨與張敏淇雖然所屬黨籍仍是國民黨，但卻參與「無黨聯盟」的運作。

至於「政黨政治」未來在嘉義市的發展，多數受訪者都表示「認同」的態度，然而卻僅限於單一席次的市長與立法委員選舉，並不包括市議員選舉。由於地方政府在稅收分配嚴重不公平的財政困境下，對於中央政府的補助預算勢必會更加的嚴重，地方制度法公佈之後，表面上地方政府的行政權限不僅大幅度的提升，行政執行的層面也更加的寬廣，然而實際上地方政府對於中央政府經費補助的依賴程度卻越來越重，換言之，地方政府的總預算，相當程度是掌握在中央的手中，對於自主財源的應用，甚至限縮到連維持基本的政務運作都有困難，此舉顯示出中央透過經費的補助，已經深刻的影響到地方政府的施政表現。⁹⁷也因此，陳麗貞才會在 2003 年 3 月，在陳水扁總統與行政院長張俊雄的「推薦」下，正式加入民進黨。陳麗貞市長在接受訪問時曾提及：「政黨輪替以後，『政黨政治』變成了一個趨勢，地方的財政也很困難，那你要做好市政的建設一定要有中央的奧援，所以未來我想在地方的發展上，『政黨政治』是一個必然的趨勢」(M-3)

我相信「政黨政治」未來在嘉義市的發展應該是可期的，至少在單一選區、單一席次的縣市長與中央民代的選舉當中，你說沒有「政黨」的奧援，要像過去無黨籍時代那樣「單打獨鬥」，我想要當選是很困難的，我想這種兩黨對決的態勢已經是很明確的了，以前那種「無黨執政」的輝煌時代應該已經過去了。(E-1)

相較於單一席次市長與立法委員選舉所呈現出政黨對決的態勢，在地方基層民代選舉中，「無黨籍」確實還是具備生存的空間。由於選舉文化與選舉制度的差異，市議員候選人所具備的政黨背景，不完全是選民投票的唯一基礎，換句話說，個人的當選既然

⁹⁷ 陳永哲，2006，〈地方政府施政表現之研究：以台中市府會關係為例(1977-2004)〉，碩士論文，東海大學政治學研究所，頁 40。

不必依賴政黨的標籤與奧援，個人的利益又凌駕於政黨之上，因此多數的受訪者都認為，至少在市議員層級方面，短時間內應該還不至於能形成「政黨政治」的態勢。此外，長期觀察國內地方議會生態的學者王業立亦指出，在許多的選區中，候選人僅需爭取不到 10%「特定少數」的選票即可當選，因此極力凸顯候選人個人色彩、人脈關係、地方服務績效或高舉鮮明旗幟，甚至買票賄選，便成為區域選舉中常見的競選手段，相對而言，政黨的標籤在區域選舉中，就變的不是那麼重要了。⁹⁸

?? 傲????????????????

一般說來，嘉義市傳統的縣（市）層級地方派系，除了長期執政的「許家班」之外，政壇上還有國民黨與民進黨兩股勢力，其中國民黨又可區分為「蕭家班」與「黃家班」。比較值得注意的當然就屬「許家班」與「蕭家班」的互動關係，事實上，「許家班」與「蕭家班」兩股勢力「重疊」的時間將近 16 年，⁹⁹雙方不僅在嘉義市的行政與立法部門「各占鰲頭」、政治實力更是「平分秋色」、雖然政黨屬性「大相逕庭」、政治立場「南轅北轍」，但其間雙方所建構出來的府會關係卻是「和樂融融」、「府會一家」，由此不得不讓人佩服雙方領導人議事運作與政治溝通的「智慧」。以下，本文將分別對「許家班」、「蕭家班」與「黃家班」的發展歷程，作一簡短的描述。

「許家班」主要是以許世賢老市長、張博雅、張文英為代表，由於長期掌握行政部門的主導權與豐沛行政資源的分配權，不僅

⁹⁸ 王業立，2006，〈比較選舉制度〉。台北：五南，頁 102。

⁹⁹ 「許家班」自 1982 年嘉義市升格為省轄市之後，開始長達 21 年的執政生涯；「蕭家班」則由蕭登旺於 1985 年擔任嘉義市議會副議長開始至 2001 年逝世。其間雙方政治勢力重疊的時間長達 16 年。

基層樁腳實力雄厚，群眾基礎與選舉動員能量更是一股不可忽視的力量。近年來，由於「許家班」指標人物張博雅，接連在「考試院副院長」同意權的行使與「高雄市長」選戰中失利，再加上「許家班」嫡傳弟子陳麗貞於第七屆嘉義市長選舉與立法委員補選中相繼敗給由國民黨所推出的黃敏惠與江義雄，因而造成「許家班」勢力大幅衰退，甚至有人就認為：「以許世賢為首的『許家班』，已經正式在嘉義市的政治舞台上退位了；傳統『許家班』所代表的『黨外勢力』，更是隨著陳麗貞的選舉失利而分崩裂解了」(C-2)

我想「許家班」在嘉義市選舉中的定位已經不再具有決定性的左右力量，甚至與其他兩大政黨「三強鼎立」的資格都沒有，有的只是扮演一個「破壞者」或「攪局者」的角色而已，因此換另一個角度去思考，嘉義市的「政黨政治」亦或「兩黨對決」的態勢已然形成。(D-3)

「蕭家班」主要是以嘉義市議會議長蕭登旺、嘉義市農會理事長蕭登獅與嘉義縣議會議長蕭登標為主要的核心人物，全盛時期不僅勢力橫跨嘉義縣市議會與農會系統，1998年蕭登旺女兒蕭苑瑜在當選第四屆立法委員之後，「蕭家班」的政治觸角更是延伸到中央。由此來看，「蕭家班」所代表的政經實力與黨政關係不僅雄厚，也成為當時在嘉義市唯一可和「許家班」相抗衡的力量。然而「蕭家班」的勢力，隨著蕭登旺的逝世，蕭登標與蕭登獅相繼入監服刑，已經迅速的衰落，目前「蕭家班」僅存在檯面上的政治人物，只剩蕭登獅的妻子蔡貴絲（嘉義市議會議長）與蕭登標（嘉義縣議員），政治實力已經大不如從前。

「黃家班」主要是以黃永欽與黃敏惠為核心人物，由於黃永欽為五連霸的省議員，黃敏惠在父親的政治庇蔭下，也曾經歷練

過國大代表與三屆立法委員，2005 年的市長選舉中，更一舉代表國民黨擊潰民進黨的陳麗貞，使得嘉義市首度「綠地變藍天」，因此基層實力不容小覷。在天下雜誌最新出爐有關全國縣市首長「施政滿意度」的調查中，黃敏惠更以 64.68% 成為唯一跨入前十名排行榜的新任縣市長，名次從 2006 年的第十四名，躍升為 2007 年的第七名；此外，她的「清廉認同度」也排名全國第五名，在新任縣市長中，表現最好。¹⁰⁰

另外一方面，針對嘉義市是否存在有類似其他縣市的全縣（市）型「地方派系」？又或者「許家班」、「蕭家班」與「黃家班」就是所謂的「地方派系」，多數的受訪者與地方政治觀察家，確有不同的看法。持「贊同」觀點的人，主要多是從行政資源與政治利益的分配，做為分析的切入點。

我覺得這什麼「班」的就是一種「向政治權力集中、向政治利益靠攏」的一種結合。當然「許家班」長期是代表行政部門的主導，「蕭家班」也長期是市議會領導的龍頭，我想當一個「班」或一個「派」權力形成穩固之後，自然會有一群人向執政者集中，這是很自然的現象，那這一些人無形中人家就會說那就是「許家班」的人或那是「蕭家班」的人。（C-2）

此外，也有人從基層選舉時，地方「樁腳」的配置與選民的動員情況來認定有所謂「地方派系」的存在。一位長期在議會服務的行政主管便提及：「嘉義市有沒有派系，選舉的時候，你去看每個候選人的樁腳就知道了，許家班的樁腳就是那些人，蕭家班的樁腳就是那些人，彼此河水不犯井水，這一些人都是選舉的時

¹⁰⁰ 林志雄，2007.9.14，〈幸福城市，嘉義市名列第四〉，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0.4521.11050604+112007091400239.00.html?source=rss>

候就會出現，你說有沒有派系？」(D-1)

對於「地方派系」存在與否的議題，持「反對」意見的人則認為，所謂的「許家班」、「蕭家班」與「黃家班」充其量只是一種「社會團體的聚合」。由於嘉義市不像嘉義縣的「地方派系」有強烈的「排他性」，派系的成員不僅不能自由流動，樁腳也是壁壘分明，同時在選舉的組織上，也不像嘉義縣經營的那麼徹底，因此，一位資深媒體工作者就認為：「與其你要說嘉義市的許家班、蕭家班與黃家班是地方派系，倒不如稱之為是一種『基層人脈的結合』，為什麼我會這樣說？因為這三個班的成員，有許多『雷同』跟『重疊』的面孔，選舉的時候不僅『決策階層』有重疊，『基層樁腳』重疊的程度更是高」(E-1)。事實上，就連「許家班」成員（張博雅與張文英）也都說：「嘉義市是最沒有派系的。」(M-1；M-2)

持平而論，就訪談內容與筆者平時的觀察分析，多數的受訪者多不認為嘉義市的「許家班」、「蕭家班」與「黃家班」就是所謂的「地方派系」。如同市議會主任秘書鄧慶田所說：「為什麼我會認為沒有『派系』的存在，就是平常的時候，你說派系的『組織』在哪裡？派系的『成員』在哪裡？都沒有嘛！所以我才會說我不認為有『派系』的存在」(D-1)；陳麗貞市長也提及相同的觀點：「我從來就不認為嘉義市有所謂的『派系』，因為很簡單嘛！派系的組織在哪裡？也沒有人清楚啊！對不對？」(M-3)。

總結來說，由於嘉義市縣（市）層級「派系現象」不明顯，因此多數人都認為，與其要將「許家班」、「蕭家班」與「黃家班」當成地方派系，倒不如說是基於「情感」與「理念」的認同，而聚在一起的一群人來的貼切。事實上，在府會互動的過程中，多

數的受訪者也都認為，在主導議事的運作與法案、預算的審議上，多不是由「地方派系」或「政黨」主導，反而是議會當中「市長派」與「議長派」的力量才是關鍵的因素。因此，以下本文將就形塑「市長派」與「議長派」的原因以及「市長派」與「議長派」實際主導議事的狀況，做一深入的探討與剖析。

?????? 咖? 市???

從政黨政治的角度來看，由於無黨籍「許家班」長期執政，地方立法機關也多數為無黨籍議員的天下，¹⁰¹「政黨」在嘉義市的影響力幾乎是「微乎其微」，因此在府會互動的關係當中，也就不存在有所謂政黨意識形態的對抗觀念；此外，在議會實際運作面向上，由於各政黨「黨團」幾乎沒有實質運作過，¹⁰²黨紀也不彰，因此在解釋嘉義市的府會互動關係時，就必須以「市長派」與「議長派」的概念來做分析會比較適當。¹⁰³雖然在不同的時期，議員的「意向」會有所更動；在不同市長、議長執政階段，「掌握」的議員人數也不盡相同，但不可否認的，歷屆嘉義市府會關係的互動上，「市長派」與「議長派」於議事殿堂上的競合關係，對於府會互動和諧與否所造成的影響，的確是「無庸置疑」的。

對於歷屆嘉義市是否都有所謂的「市長派」與「議長派」的議員，我是認為都有啦，每一屆都有，只是說當中的成員可能會流動，但「市長派」跟「議長派」是絕對有的，這一點是無庸置疑的。 (B-1)

¹⁰¹ 1987年之前，由於尚未解除戒嚴的關係，因此第一與第二屆嘉義市議會的議員結構，主要是以國民黨籍議員為主；然而自第四屆開始，市議會結構即呈現以無黨籍議員過半數的現象。

¹⁰² 根據了解，不管是國民黨或是民進黨，雖然在議會中都有「黨團」的組織存在，但實質上卻幾乎都沒有運作過。

¹⁰³ 有關歷屆嘉義市議員派系屬性的分類，可參見附錄一。

就我的觀點來說，從我擔任議員以來到第六屆，由於議會中根本就沒有「黨團」的成立，所以更不用談所謂的「政黨政治」，因此府會的互動當然就是由「市長派」與「議長派」的人在主導。(B-3)

一般來說，「市長派」與「議長派」之間議員的區隔並不是那麼的明顯，由於市長所代表行政機關與議長所代表的立法機關彼此之間並沒有競爭的本質，只有所謂「制衡」與「監督」的關係，因此雙方在沒有嚴重衝突之下，彼此都是和平相處的，甚至有許多的議員是游走於兩派之間；然而當衝突爆發或是雙方對於法案、預算的見解與認知有爭議時，「市長派」與「議長派」雙方各自「護航」的態勢就非常的明顯，甚至也曾經爆發過嚴重的肢體衝突。¹⁰⁴以下，本文將就嘉義市府會互動中，「議長派」與「市長派」形塑的原因，作一深入的分析與探討：

?? 市?? 市? 指佈

地方議會為「合議制」的機關，理論上，地方議會正、副議長除了綜理一般會務行政與主持議會大會之外，並沒有特殊優越的權力，但因我國地方特殊政治文化，使得正、副議長選舉變成了政黨與各派系必爭之地，各方勢力團體不僅互較長短，黑金勢力介入的傳聞也甚囂塵上。

就某個層面來說，議長確實可以掌握多數的議員，因為畢竟議長是由議員選舉產生，甚至多數的議長在議員選舉期間，可能就已經給予某些議員某種程度上的「支持」與「幫助」，所以議員

¹⁰⁴ 2002年11月27日上午，嘉義市議員戴建三在議會議場質詢，另一名議員邱芳欽不滿其發言內容，而上前發生肢體衝突，戴建三事後指控遭邱芳欽毆打，且電視媒體亦播放相關畫面，但邱芳欽否認這項指控。

在當選之後，理所當然會對當初提供協助的議長給予選票上的支持；相對地，市長在議員選舉的時候，也許不會像議長候選人會給予「金錢」的協助，但卻可以透過「行政資源」的釋出，來對於特定的議員給予「綁樁」，因此這一些舉動，都有可能是形塑日後「市長派」與「議長派」的原因。

有關「議長、副議長選舉」形塑日後「市長派」與「議長派」的觀點，我們可以由嘉義市議會歷屆「議長、副議長選舉結果記錄表」來分析。事實上，從議長、副議長在選舉的過程中，所能掌握到的票數，約略可以得知議長在議會內部對於議員所能掌控的「力度」與「強度」有多少。扣除「黨籍」的因素，¹⁰⁵議長、副議長得票數越高，代表對於議員掌控的能力就越強；得票數越少，代表的不僅是掌控的能力較弱，相對的，也使得行政部門可以「見縫插針」的機會就越高。此外，在同額競選的情況下，基於「議會和諧」的原則，議長大都能做到「雨露均霑」，「議長派」的實力也會較為穩固；當有兩組人馬競爭時，失敗的一方通常就會轉向行政部門，此時「議長派」與「市長派」的對立與衝突就將無可避免。

你知道「議長、副議長選舉」是要「買票」的，這是跑不掉的，一票兩百萬、三百萬，看競爭激烈不激烈，那「議長派」就是當初支持選議長的人。我記得蕭登旺有一屆做的很漂亮，就全體的議員都投給他，沒有人「跑票」，可是到後來有可能是因為「經濟壓力」或是「政黨」的因素，所以只求「過半」就好，那當然這種議長掌握的力量就會有所差別了嘛！

(E-1)

¹⁰⁵ 在歷屆嘉義市議會議長、副議長選舉中，民進黨籍議員礙於「黨籍」因素，因此選舉時都是投自己一票。但這絕對不是代表他們就不支持現任的議長，據了解蕭登旺擔任議長期間，對於民進黨籍議員的「苦衷」也有所理解，因此「該給的還是有給」。

表 3-2：歷屆嘉義市議會議長、副議長選舉得票紀錄

屆別	職位	姓名	黨籍	議員人數	當選票數	當選比例	黨籍因素	其他
一	議長	曾文炎	國民黨	14	7	50%	議長與副議長選舉皆因票數相同最後抽籤決定	
	副議長	侯永墻	國民黨	14	7	50%		
二	議長	吳惠	國民黨	22	18	81.8%	4	0
	副議長	蕭登旺	國民黨	22	19	86.4%	3	0
三	議長	蕭登旺	國民黨	22	22	100%	0	0
	副議長	羅錦義	國民黨	22	22	100%	0	0
四	議長	蕭登旺	國民黨	22	21	95.5%	0	1
	副議長	陳春貴	國民黨	22	19	86.4%	1	2
五	議長	蕭登旺	國民黨	23	18	78.3%	4	1
	副議長	鄭俊亨	國民黨	23	17	73.9%	4	2
六	議長	蔡貴絲	無黨籍	23	13	56.5%	4	6
	副議長	侯金良	國民黨	23	15	65.2%	3	5
七	議長	蔡貴絲	無黨籍	24	14	58.3%	6	4
	副議長	邱芳欽	無黨籍	24	14	58.3%	6	4

資料來源：筆者整理自歷屆《嘉義市議會議事錄》。

由表 3-2 我們可以發現到，第一屆嘉義市議會於 1982 年 7 月 1 日成立時，是由嘉義縣議會第十屆 14 位市籍議員組成，因此第一屆議長、副議長選舉只有 14 位議員參與投票，由於有兩組人馬競選，最後議長與副議長都是因為票數相同，經由「抽籤」決定，所以自然而然議會內部就區分成「議長派」與「非議長派」。而後

1982年10月8日所補選出來的8位市議員，由於沒有參與到議長、副議長的選舉，因此與議長的關係就不見得那麼「緊密」，此舉也給予了行政部門可以各個擊破的契機。另外一方面，張博雅主政時期，由於集所有主、客觀條件於一身，¹⁰⁶再加上「資源分配者」的優勢地位，使得議會當中幾乎所有的議員都是歸屬於「市長派」，議長相對能運作的空間就不大。

第二屆議長、副議長選舉，選情就相對單純許多，由於該屆議會結構仍是由「市長派」議員佔多數，再加上與「許家班」友好的「蕭家班」，也力挺吳惠競選議長，因此最後由立場偏向張博雅的吳惠與蕭登旺當選第二屆嘉義市議會正、副議長。

我記得第二屆蕭登旺擔任副議長那一屆，議長吳惠也算是蕭登旺他們「挺」出來的，所以嚴格來說也算是「蕭家班」的一員，那時候蕭登旺之所以沒有直接進攻議長寶座，第一可能是新進議員的關係，第二、可能就是「費用分攤」的問題「喬」不攏。(C-2)

蕭登旺在第三屆至第五屆擔任議長期間，嘉義市議會可以說是「一片祥和」。一方面蕭登旺的「政通人和」不僅使得議長、副議長選舉相對單純許多；二方面，以蕭登旺為首的「議長派」，幾乎主導所有的法案與預算，就連行政部門方面也不得不低頭。

通常在「議長、副議長選舉」之前，登旺仔就已經就特定的對象給予「支持」，選舉結束後，大概議長的佈局就已經「喬」好了，也不曾發生過兩

¹⁰⁶ 所謂「主觀條件」，指的就是張博雅個人不僅「資源分配」的能力嫻熟，「黨外教主」的領導地位更是無可撼動；「客觀條件」是指當時嘉義市議會剛升格，多數議員都是新科議員，對於議事的運作以及府會之間的分際可能還不是很清楚，當時的議長曾文炎，議長的寶座還是靠和官文雄票數相同「抽籤」抽到的，因此張博雅可以輕鬆的掌握多數的議員，以確保市政可以順利的推動。

組競爭議長的態勢，所以那時候議會是蠻和諧的，不會因為有選輸議長而跑去支持市長的情事發生。(C-2)

我想對於市政府來說，蕭議長提出的要求多多少少都會「賣面子」啦！甚至有許多議員被市政府「打槍」的「人事」或「補助款」，經過議長的溝通之後，通常也都有「轉圜」的餘地，所以我想在這一個部份，市政府是蠻尊重蕭議長的。(E-1)

2001年5月8日，蕭登旺因心肌梗塞病逝於第五屆議長任內，使得第六屆議長、副議長的改選，選情就變的詭譎多變。最後，代表「蕭家班」的蔡貴絲，雖然在驚滔駭浪中驚險過關，但從得票數僅13票就可以得知選情的緊張。選舉過後，當初放話要競選議長、副議長的人，公開宣稱為了要與黑金劃清界線，因此另組「超黨派聯盟」，立場上較為傾向行政部門，對市政府的重大決策也較為支持。

一方面當然是因為蕭議長比較會去「圈」這些議員，另外一方面，我們也都會說，有時候同黨籍之間議員的心結甚至比不同黨籍的議員還要來的深，但是蕭議長就是有辦法可以整合這一些力量，所以我是覺得蕭議長的過世對於府會關係也是起了一個很深刻的變化。(E-1)

這一些議員既然當初不是支持議長的，自然就會向行政部門靠攏，甚至之後府會互動不順暢時，某些議員甚至就會認為說，市政府就是有這一些議員在背後「撐腰」，所以才敢這麼「囂張」。(C-2)

第七屆的議會結構與第六屆的情形差不多，因此也直接反映在議長蔡貴絲的票數上，在這一次的議長選舉中，蔡貴絲僅獲得14票，算是「低空飛過」。因此大多數的受訪者普遍都認為，雖

然目前為止，「議長派」在議會中仍然掌握多數，但優勢已經不像往昔那樣「穩固」，因此府會關係也有了微妙的變化。

我會認為第六屆與第七屆府會關係不佳最主要的原因，乃是源自於「議長、副議長選舉」的恩怨，進而造成往後議會內部派系的對立，甚至影響整個府會關係的動向。比如說第六屆的時候，因為議長這邊掌握的人數比較多，所以會產生一個情況就是，當初沒有支持議長的人另組「超黨派聯盟」，轉而投向市政府的懷抱，當然這種對立的情況，間接就會去影響到市長的施政方向與府會的互動，我想這也是「市長派」與「議長派」形成的最主要因素。

(C-2)

?? 變? 象? ?? 掙

由於在地方政治場域中，資源的配置等同於價值、利益的輸送，同時有限資源的分配所產生的排擠效應，勢必無法滿足所有的人，作為地方最高行政首長，不僅擁有龐大的行政資源，「資源分配者」的角色，更是行政首長優勢之所在。因此在資源有限的情況下，運用政經資源作為利益的誘因，便成為市長所能自由運用的籌碼，自然在地方府會的互動過程中，就無法擺脫雙方利益的相互奧援、交換與整合。所以說，「行政資源的分配」，也是形塑「市長派」與「議長派」重要的因素之一。

我覺得之所以會形成所謂的「市長派」與「議長派」，其實就是在於「行政資源的分配上」！就我的觀察，我想大部分都是「預算」跟「人事」這兩類行政資源的分配，就是形成「市長派」與「議長派」最主要的原因。

(C-1)

議會是「合議制」，你如果不選擇議長這邊或是市長那邊，你很難從中去

影響政策，甚至講難聽一點，你連「資源」都分不到，所以這是很現實的問題，你議員就是要「選邊站」。

(C-2)

根據了解，在「許家班」執政時期，由於「行政資源」的分配皆採取「統籌」的方式，¹⁰⁷所以爭議比較不大，縱然在某些資源上，有些議員因為跟市長有特殊的交情而分的比較多，不過市長日後也都會想辦法「補」回來。當然這也有可能跟議會當中議員的派系屬性有很大的關聯，張博雅執政時期，由於議會中絕大多數是「市長派」的人馬，因此市長在分配資源上，比較可以做到「一視同仁」；張文英主政時期，以蕭登旺為首的「議長派」，幾乎掌握所有的議員席次，在形勢比人弱的情況下，市府行政資源的分配多數都是交由議長「發落」。因此，多數的受訪者都一致認為，在「許家班」執政時期，行政資源的分配的確比較「公平」。

以前無黨籍市長執政時期，有關行政資源的分配比較會依照全盤的考量來分配，至少也會和議長溝通。那你如果用「統籌」的方式，就是大家一樣多！這樣大家就不會去區分說誰是「市長派」誰是「議長派」了！

(C-3)

陳麗貞執政時期，在主觀條件上，由於陳市長首度當選，在沒有自己「班底」的情況下，亟欲透過安插人事來鞏固自己在地方的實力；在客觀的環境因素下，由於第六屆議會生態已經有所改變，源自於「議長、副議長選舉」所分裂出來的「超黨派聯盟」，立場上也較傾向於行政部門，因此給予市長可以透過行政資源來達到與議員建立政治聯盟的目的。因此有議員就私下表示，第六

¹⁰⁷ 所謂的「統籌」，意指在行政資源的分配上主要是由市長親自統籌辦理，「不分內外」，不僅有專人管理，同時每一位議員的「配額」也都會實施「控管」；此外也有另外一種作法，就是將資源兩等分，一份由市長自由運用，另外一份則交由議長統籌辦理。

屆府會關係不佳最主要的因素，乃是源自於「議長、副議長選舉」的恩恩怨怨，再加上陳麗貞市長行政資源分配不均，進而造成往後議會內部「市長派」與「議長派」的對立，甚至影響整個府會互動的運作與關係。

最主要就是市長私底下給資源，那你有辦法「拉攏」的人就一定是你的人，人家說：「你拿糖給他吃，給一次兩次以後，你說的話他就會聽了。」你如果從整體來考量，就不用給私人了啊！你可以坦蕩蕩拿到檯面上來講，這樣就不會有所謂的「市長派」與「議長派」了啊！ (C-3)

黃敏惠執政時期，由於議會內部「市長派」與「議長派」之間的對立仍然相當的嚴重，甚至還有「政黨」的因素參雜在其中，因此府會的關係依舊不佳，有關市長行政資源「比較照顧自己人」的說法，多數受訪者也都表示略有耳聞。

在「政治資源的分配」上，目前看來市長是比較照顧自己人，所以其他的議員就會形成另一股力量來制衡市長，那這一股力量目前我看來是凝聚在副議長這邊。 (D-2)

?????? 侯

「政黨」的因素加深「市長派」與「議長派」之間的對立，最主要還是在第六屆市長陳麗貞於2003年3月加入民進黨與國民黨籍黃敏惠當選第七屆嘉義市長之後所形成的。當初陳麗貞在還未加入民進黨之前，議會當中仍舊是「議長派」佔有主導議案與審議預算的優勢，與「議長派」相對立，立場較傾向行政部門的「超黨派聯盟」，人數僅有7位，就人數的多寡來看，「市長派」的議員尚不足以對「議長派」構成威脅。但在陳麗貞加入民進黨之後，原先劃歸在「議長派」當中的民進黨籍議員，礙於「政黨」

的因素，縱然與市長理念不同，也必須要在府會衝突時表態支持市政府，如此一來，就雙方所能掌握的人數來說，就呈現「勢均力敵」的態勢了。

陳麗貞與黃敏惠可能也是由於「政黨」的關係，所以說這一些行政資源的分配，可能就會比較偏向「政黨」、「個別的議員」或是「私人」上面，因此才會有外面的人說有所謂的「市長派」與「議長派」。(C-3)

黃敏惠執政時期，由於「政黨」因素的影響，「市長派」與「議長派」勢力消長的態勢就更形明顯。源自於第六屆「議長、副議長選舉」而另組「超黨派聯盟」的 7 位議員，在第七屆縣（市）議員改選中，仍有 5 位獲得連任，並組成「諸羅無黨聯盟」；而與黃敏惠市長相同，黨籍為國民黨的議員總共有 7 位，兩者相加，在總數 24 席的議員席次中，「市長派」的人數剛好與「議長派」所掌握的人數相同，由於雙方實力的拉近，因此有議員就表示：「你說這一屆要由議長派或市長派的議員『絕對』的主導議事、預算與法案的運作，我想是不太可能的啦！」(C-2)。也因此雙方誰都不見得「穩贏」、溝通協調的管道又缺乏的狀況之下，惡意杯葛預算、癱瘓議事甚至將市長趕出議事殿堂的情事屢見不鮮，府會關係真可說是「一落千丈」。¹⁰⁸

以往嘉義市議會中是都沒有「黨團」的成立，所以我想在沒有「黨團」的情況之下，議會中確實是有「市長派」跟「議長派」之區分，這是沒有錯的。那因為這一屆（第七屆）議會中國民黨已經有成立「黨團」，所以當然我們就是依照黨團的指示在運作。(B-3)

¹⁰⁸ 黃煌權，2007.2.13，〈約聘僱員瘦身案，市議會吵翻天〉，《聯合報》，版 C1。

現在是國民黨籍的市長黃敏惠在執政，那議會當中國民黨籍的議員當然就是要支持黃敏惠啊！ (B-1)

以第七屆議會為例，因為市長是國民黨籍的，所以國民黨的人常常是為支持而支持，反正就是要支持市府啦！講難聽一點就是硬要「護航」啦！ (B-2)

?? 乏象?? 揜??

「把醃肉帶回家」(bring home the bacon)與「肉桶政治」(pork barrel politics)的政治俚語反映了美國典型的政治現象。1960年代, Theodore Lowi 以政治學的系統表達方式將這種現象詮釋為分配政策(distributive policies)的政策制定過程。分配政策制定過程的研究，關心的就是政府如何將不同的政策利益分配給不同的行政轄區，從另外一個角度來看，就是政治學領域中最常被探討到的基本問題之一：「誰從政府政策中獲得利益？」(who benefits from government)。Lowi 認為，行政機關在制定分配政策的過程中，受到民意機構相當大的影響，進而使得政策利益的分配結果受到民意代表的左右，常見的現象就是少數擁有權力與較高政治地位的民意代表所屬的選區獲取較多的政策利益。換言之，民意機構制度本身以及立法過程似乎對於「誰由政府政策中獲利？」具有相當程度的影響力。¹⁰⁹

目前我國地方府會體制最主要的特色即是「議會 - 首長雙元分立制」，議員與市長不僅各自民選投票產生，同時也都各自擁有

¹⁰⁹ 羅清俊，2000.3，〈猜猜看誰把醃肉帶回家了：補助款利益在縣市分配的分析〉，《人文及社會科學集刊》，第12卷，第1期，頁3。

選區與民意的基礎，因此在這樣的結構之下，雙方的互動策略便成為府會互動相當微妙的一個環節。一方面由於市長擁有龐大的行政資源，如何回應議員的「需求」或進而運用這些資源來影響議員的意向以確保立法部門支持行政部門所提出的政策以及預算，就成為議員「評價」市長的標準；另外一方面，議員背負著選民的壓力，如何適度的「回應」選民的「央託」，也成為議員下一次選舉是否可以連任的重要因素。

我是覺得行政部門應該不能說是「滿足」，因為事實上也不可能都「滿足」啦！我們說因為市長跟議員都是民選的，他們有來自選民服務的「需求」、「請託」跟「壓力」，所以我是認為掌握行政權的市長也應該適度的「回應」議員或選民的「需求」。

(A-1)

當然在行政資源的部份不僅僅只限定於「人事的安排」與「基層建設補助款」兩部份，所謂的行政資源所包含的面向應當是指有關「市政運作的所有環節」，舉凡人事的「央託」、工程、物品的採購、人民團體的補助等，不一而足。因此廣義來說，凡是與行政部門有關的資源與利益，都是行政首長可以運用或支配的範圍。

在所有行政首長可支配的行政資源當中，「人事的安排」與「基層建設補助款」，不僅是最普遍，同時也是維繫行政首長與議會或是個別議員最重要而且也是最有效的方法，甚至有議員不諱言指出：「當議員不就是要人事跟工程，只要市長可以做到這兩點，其他什麼都可以談。」因此，本文將以「人事的安排」與「基層建設補助款」做為切入點，來深入探討在不同的階段中，歷任市長對於行政資源的分配「方式」與「能力」，是否也是造成府會和諧與否的關鍵因素。

????? 櫛

根據吳乃德的研究，不管是人事職位的提供或是其他形式的僱用，都算是「恩庇 - 侍從關係」(Patron-Client Relationship)中，恩庇主提供給侍從者的重要恩惠之一，尤其台灣經濟高度開發之前，在就業機會相當有限的情況之下，這種恩惠的給予對於培植侍從者而言具有莫大的效益。¹¹⁰事實上，台灣由於近年來經濟不景氣，致使失業率不斷的攀升，市議員常常需要面對支持者「人事央託」的壓力，因此握有龐大行政資源的行政首長，如能以此人事缺額誘因而與議員建立起政治聯盟關係的話，不失為一「互惠」的方式。

我說好聽的就是張博雅跟議會的互動是不錯，為什麼會不錯？最主要還是議會欠她的「情」，都有議員要介紹「人事」嘛！有的甚至於拿「工事」的也有啊！難怪這一些人欠她人情，都會被綁住。 (B-2)

針對「人事任用」問題，有議員就指出：「不可否認的，每一個市長或市議員都有『人事壓力』啦！尤其現在景氣這麼差，議員又是民眾選出來的，所以無可避免議員就是要去接受民眾的『央託』，那我想議員多多少少都會因為這一些『行政資源的分配』而對市政府有程度不一的『壓力』，說沒有或不會是騙人的啦！從議員的角度來說，我如果『欠』你市長的情，自然下一次『見面三分情』，審預算的時候一定會『手下留情』嘛！那如果我沒有『欠』你的情，我幹麻要給你拜託！」(B-1)

這就是一個「既存的現象，普遍存在於台灣每一個角落裡。」你說哪一

¹¹⁰ Nai-Teh, Wu, 1987, The Politics of Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime, Ph. D. Dissertation, Chicago, IL: University of Chicago, pp. 225-227.

個議員敢對外說：「不接受任何的人事請託案。」

(C-2)

一般來說，歷任的嘉義市長在有關「人事安排」的部份都是採用「統籌」的方式，也就是由市長統一分配。據了解，歷任的市長都有「專人」在幫忙處理人事問題，同時也都有一本「人事專冊」做記載，因此每一位議員的「配額」也都會做「控管」。依照正常的程序，當議員將履歷表送到市長室之後，會有專人發函給當事者告知已經收到由某議員送達的履歷表，請等候市府通知的訊息。然而依據個別市長的「手路」或市長與個別議員的特殊「交情」，其實還是有「彈性」的空間，市長依舊可以在「統籌」的範疇下，給予特定的議員比較多的好處。

舉例來說，張博雅在「人事安排」的處理上就「深獲好評」，一方面當然就是因為其「政治敏銳度」較為靈敏；另外一方面，處理的「手路」也比較「漂亮」，至少會讓受恩惠的人對市長感激不已。一位資深記者回憶起張博雅與黃敏惠在人事處理上的差異，他說：「張博雅在人事安排上就是『明確快速』，但是黃敏惠就顯得『拖拖拉拉』，常常一個人事拖了一個月之後才給，那當然時間一久，請託的人就多，到最後不管市長給哪一個人，大概也都會得罪了一大票人，所以我想這就是處理『手路』的問題了」(E-1)。

至於「人事安排」，就我的感覺是張博雅處理的比較「漂亮」，因為張博雅比較會去分「內外」，像我那時候張博雅都會直接問我：「這個人要不要緊？是不是你的親戚？如果要緊的，你要先跟我說喔！」那市長都這樣客氣、禮貌的跟我們說了，當然我們自己就要去「斟酌」，假設我這個月都已經介紹兩三個了，你還好意思介紹嗎？

(C-2)

張文英時期的「人事安排」比較不能讓議員認同的就是她「人事調整」問題，曾有議員就私下抱怨，當時比較接近市長的議員不管是介紹人事、晉升、調整職務、考績，都是要經過那幾個議員才可以順利拿到，因而也造成部分議員對市長的不諒解。有趣的是張市長受訪時曾經提及她人事晉用的方式，她認為只要有心要到市政府工作，不需要透過議員、里長或樁腳，「自己來就可以了」，足見其特殊的「用人哲學」。

我記得有一天我在台北無意間看了蘋果日報，看到我們文化中心的一個員工，她很小一個，不過好像是在法國拿藝術史的碩士，當時我記得她直接到市長室找我，不過當時沒有缺，要到半年後才有，但是我看了她的資料，我當下就跟她說：「好！我這一個缺給你。」那當時報紙是寫說：「她直接到市長室找我要工作，我就直接跟她說 OK！」所以我用人是這樣的，只要適合就用 (M-2)

陳麗貞擔任市長期間，「人事安排」的問題就一直很複雜。一方面可能是由於當時她沒有自己的「班底」，所以人事比較不願意「放」出來，導致許多議員「懷恨在心」；另外一方面，市長家人的因素也一直困擾著她，甚至直指這就是後來市長敗選的原因。

陳麗貞時代處理的方式，我相信她個人是不會這一套的啦！但是她哥哥就是會來這一套，縱然外面的人「言之鑿鑿」，但我親眼就看過她哥哥在 KTV 亂答應人家「人事」，可能是喝了酒之後亂說的，但是你看看這種耳語如果傳出去，是不是會讓人家有不當的「聯想」，對不對？「為什麼『陳大哥』一來，這一些局長、課長就要來陪喝酒，然後又找了想調整職務的人來，『你搞什麼東西啊！』」因此就「人事」的部份，我是覺得這些首長絕對不會這樣「亂搞」，可是身邊人的這一些作為，說實在的，的確會讓人家有不當的聯想啦！ (E-1)

陳麗貞第六屆的後期，陳麗貞的哥哥「陳大哥」插手許多的「人事調動案」、喝花酒、拿紅包的事件更是層出不窮，這也是造成府會彼此不愉快的關鍵因素。 (C-2)

至於黃敏惠時代，由於府會關係並不佳，因此很多議員除非「萬不得已」，否則根本就不會跟市長「推薦」人事，理由很簡單，因為怕「欠」市長人情，以後在議會要「砍」市政府，會「綁手綁腳」。此外，有些受訪者會認為，市長依「政黨包袱」所分配的「行政資源」，已經超出很多議員「可以忍受的範圍」，因此普遍來說，大多數的受訪者都認為，市長的「資源分配」能力還「有待加強」。

最近，以往輔選黃敏惠選市長的輔選黨工都已經進入市政府了，因為你都將資源分給黨籍的議員，那其他的議員在議會也會有「排斥感」。 (E-1)

?????? 孫??

所謂「地方基層建設經費」，一般稱之為「工程配合款」、「工程分配款」、「小型工程款」、「小型工程補助款」等。最初是台灣省政府為因應地方急需的一些小型建設，而配合編列的經費。基於該款項動用方便，並可藉此彰顯省府官員「親民愛民」的施政作風，因此，各縣市政府在不久後隨即跟進，於是每年沿襲舊規，在年度預算中編列一定數額的經費，供縣（市）議員作為地方選區建設之用。¹¹¹

研究調查指出，目前許多縣（市）政府的地方建設經費，每

¹¹¹ 洪澄琳，2002，〈分立政府下的府會關係：以高雄縣為個案研究(1985-2001)〉，碩士論文，中山大學政治學研究所，頁 92。

年固定分配給該縣市的議員，由各縣（市）議員就其選區內應建設之工程，提出規劃後，予以一定額度的經費。縣（市）政府美其名是要讓各選區的議員對選民有所交代，其實主要還是礙於預算的審查操控在縣（市）議員之手，因而不得不以此瓜分預算的方式來「回饋」各縣（市）議員。

和「人事安排」一樣，「基層建設補助款」在嘉義市的運作方式也是透過市長「統籌」的方式辦理，事實上不管是「許家班」執政時期亦或是後來的陳麗貞與黃敏惠，大致上都延續此一作法，大小工程一律由市府統一發包執行。為此有民意代表就自我調侃，嘉義市議員「無利可圖」。更有人私底下說：「比起嘉義縣，嘉義市的議員處境真的很『可憐』」。

據了解，嘉義市之所以沒有「比照」其他縣市的議員，享有「基層建設補助款」的「建議權」，原因之一，當然就是由於嘉義市的腹地只有六十平方公里，再加上財政困乏，事實上每一個議員能夠分到的「配額」就不多；原因之二，最主要還是在張博雅擔任第二屆嘉義市長的時候確立下來的原則。張博雅市長受訪時，就曾經提及到過往的一段秘辛。

我記得過去吳惠議長在一次要開會中，就將我叫進去他們的一間小型的研究室，跟我問說可不可以每個議員給五十萬，我說：「我如果給你五十萬，五十萬以上的我就不會給你做了，你就只能做五十萬，但如果你不要這五十萬，只要是議員正式提案反映地方建設，市政府評估之後認為可行，就算是一千萬、一億元，我都會去做，所以你不需要去拿那個五十萬。」

(M-1)

目前在嘉義市有關「基層建設補助款」的問題，一般都是議

員透過正式「提案」的方式，向市政府反應，除非是金額很龐大，必須要採行「分期分年」來執行，否則市政府方面應該都會「配合」議員來對提出的案子做適度的建設，以滿足個別議員的「需求」。然而就算是如此，多數的受訪者還是認為，在不同市長執政時期，對於個別的議員，市長還是會分「大小」、「親疏」還是有別的，因為「手臂都是向內彎的」。

這種事情都可以「技巧性」的「東藏西藏」，所以我記得以前的工務局長陳基本很多議員都很「挺」他，議會也很少罵他，為什麼？因為他就是「很有一套」。所以我想應該還是有啦！只是「技巧性」的問題啦！我想表面上嘉義市是從來都沒有像其他縣市一樣將這筆錢編到預算中，但私底下也許會有一些局處會「配合」議員的「要求」，我們也不敢說都沒有，但實際上我要說的是，縱然局處首長有「答應」議員這一些「要求」，你想想，如果沒有上頭「長官」的同意，「他有那個狗膽嗎？」 (E-1)

舉例來說，黃敏惠執政時期「八米道路拓寬」一案，議會已經決議通過，為因應緊急事件讓救護車以及消防車可以通行順遂，因此建請市政府優先拓寬市轄內不足八米寬度的巷道，然而還是有「部分」的議員可以爭取到八米以上道路的整建案，因而引起其他議員對市政府的不滿，砲轟市政府「顛預無能」。

因為兩條路就是這樣，你市長不知道你就要先叫承辦的人員先去看，不能推說不知道，甚至你照相拿來議會給民眾看也沒關係啊！你不能說你的人或是你的黨籍議員提的你就先做，不是與你同政黨的你就晚點做，那這也難怪對你有成見的以後會一直對你市長有成見。 (C-3)

?? 乏?? 杪?? 旭

???? 楔????

??? 屏? 侯

就主觀的因素來說，張博雅所表現出來的政治企圖心與強勢的政治風格，絕對是無庸置疑的，加上客觀形勢的優勢掌握，使得張博雅在市政表現上處處展現無比的決心，然而在與議員的互動上，又可以看出其「柔軟」的身段，往下扎根的心意不言可喻，因此也可以看出其欲更上一層樓的心意。曾有議員就提到：「你的心如果越廣、你就越會做情給議員、扎的根就會越深、當然爬的就越高。」

??? 屏? 侯

就客觀的因素來說，在張博雅擔任市長期間，由於嘉義市議會剛升格成立，議員不管是在質詢或議事規則的掌握上，都顯得比較「生澀」，府會之間互動的「竅門」更是無法洞悉，所以府會之間的衝突，往往都是由行政機關「主動」發起攻擊。當時，甚至有許多的議員將張博雅視為「偶像」，因為這一些議員有很多在選舉的時候，都還要靠張博雅來站台。此外，議會為「合議制」的機關，由於「市長派」佔有絕對多數的優勢，種種的因素加總起來，都迫使議會議員「屈服」於「強勢市長」的領導之下。

?? 彖?? 揜??

就資源分配的能力來說，張博雅不僅行政資源分配的能力較佳，政治手腕的運用也較為高明，配合當時議會議員也比較不會或不知道要「討東西」，因此張博雅幾乎可以說是「不費吹灰之力」，就可以擺平議員的「需求」，有記者就說：「講難聽一點，你市長吃剩的再給他們，他們就開心的不得了」(E-1)。此外，在府會互動的過程中，由於雙方實力差距懸殊，因此市長可以說是「予取予求」，曾有一名資深議會主管做了一段生動比喻：「這就像是棒球賽中大聯盟與中華隊的比賽，實力差太多了，所以比較不出兩邊教練的實力，因為如果說雙方實力在伯仲之間，就可以看出教練運籌帷幄的功力」(D-1)。

???? 杪???? 摞

良好的府會關係主要取決於兩個重要的因素上：第一、善用「資源分配者」的角色；第二、掌握議會當中的「多數決」。張博雅不僅掌握了這兩個關鍵性的因素，再加上主、客觀的優勢地位，使得她在處理府會關係上，可以說是「如魚得水、遊刃有餘」。總結來說，張博雅主政時期的府會關係可以說是「一片祥和」，不僅議員諸公不敢「挑戰」市長的權威，再加上市長善於分配資源，不會「整碗捧去」，因此議會自然不會有「雜音」出現，一般來說，議員對市長的「評價」都不錯，所呈現出來的府會關係，必然就是「祥和」的氣氛。

???? 喀????

??? 屏? 侯

普遍來說，多數受訪者皆認為，張文英之所以會出來參選嘉

義市長，純然只是為了延續「許家班」的執政香火與傳統「黨外勢力」的凝結，因此就主觀的因素來說，張文英所顯現出來的政治企圖心就比張博雅弱很多；另外，雖然兩人皆是「黨外」背景出身，但對於「意識形態」的堅持與看法也有很大的落差，因此在張文英主政時期，府會之間的互動只要不涉及「意識形態」，張文英市長都可以讓步。

張文英較堅持黨外時期「反國民黨」的傳統看法，但是張博雅不然，因為張博雅只追求政治取向，也就是我們所說的利益取向，因此她比較不受傳統意識形態的束縛，更不受「顏色」的羈絆，只要有「需要」，她隨時可以「變換顏色」，那後來事實證明張博雅的立場的確也是有所改變了，所以我才會說張文英是沒有「政治企圖心」的。 (D-2)

?? ?屏? 侯

由張博雅時期所建立起來「強勢市長」與行政權威的角色，很明顯在張文英主政時期就衰退下來。一方面當然是張文英本身政治企圖心不高使然，然而最重要的因素，以蕭登旺為領導中心的「議長派」，已經在議會的席次掌握上取得優勢地位，在形勢比人弱的情況下，行政機關主導議事與預算的能力可以說是直線下降。因此就客觀的因素來說，張文英執政時期，府會互動的主導力量主要是由蕭登旺所領導的「強勢議會」所掌握，在這一個階段當中，衝突的癥結已經不是由行政機關主動挑起，而是由議會取得「攻擊發動機」的角色。

?? 象?? 揜??

由於張文英執政時期，所面對的是「強勢議長」所領導的立

法機關,在客觀形勢比人弱的狀況下,只要有議員開口要資源,「可以給的她一定都會給」,但畢竟行政資源是有限而非無窮,因此就資源「分配」的能力上就略顯不足。事實上,有受訪者就指出:「當時議會的運作主導權是在議長那邊,那你也不跟議長這邊交好,等到真正有衝突的時候,個別的議員敢替你市長出頭挑戰議長的權威嗎?不敢嘛!所以等於你平常的資源都白給了,真正有問題的時候沒有人幫的了你」(C-2)。

???? 杪???? 摞

和張博雅在議會「吃香喝辣」比較起來,張文英在議會的處境可說是「吃盡苦頭」。一來主要是因為意識形態比較強烈;二來當然就是無法掌握議會多數決。因此張文英往往在選擇和議會衝撞、「碰了一鼻子灰」之後,再和議會妥協,所以就張文英時期的府會互動來說,就是處於「衝突」與「妥協」之間的拔河,府會關係雖然不像張博雅時代那麼讓人「稱讚」,但也因為張文英最後都會「退讓」,所以府會關係還不至於太差。

???? 焦弭???? ?

???? 屏? 侯

在代理市長期間,由於「代理」的身分,因此府會互動的過程中,處處可見陳麗貞柔軟的身段與低調的作風。此外,由於陳麗貞的出身背景是官僚體系,因此就主觀因素來說,多是本於其「技術官僚」的心態謹慎的行事,普遍被外界認為其沒有「大開大闔」的施政心胸。民選第六屆市長當選之後,議員普遍都發現,陳麗貞在處理府會關係上,「姿態」與「身段」跟以往代理市長期

間有很大的不同，或許是認為已經經過民意的洗禮，具備有相當的民意基礎，因此在這一個階段，府會常常發生大小不一的衝突。

?? ?屏? 侯

陳麗貞在代理市長的期間，府會之間的互動跟張文英時期差不多，主要原因在於蕭登旺連任三屆議長之後，不僅聲勢如日中天，政治實力更是不可小覷，議事的運作也相當的嫻熟，再加上議會當中「議長派」仍具有絕對的優勢地位，因此行政機關相對處於劣勢。蕭登旺於第五屆任期內過世之後，議會的政治生態丕變，再加上第六屆議會改選換屆後，雖然仍是由「蕭家班」的蔡貴絲繼續穩坐議長寶座，但是和蕭登旺時期相比，對議員掌握的「強度」與「力度」上，已經有很大的改變，也因此給予市長許多「見縫插針」的機會。事實上，在這一個階段當中，就客觀的情勢來看，雖然「議長派」仍舊掌握有多數的席次，但已經不像蕭登旺主政時期那樣「牢不可破」了。

?? 象?? 揜??

在資源分配的能力上，普遍都認為陳麗貞做的並不好。原因之一，當然就是因為陳麗貞本身並沒有「班底」，因此在民選第六屆市長之後，大量安插自己的人事進入市政府，以鞏固自己的政治勢力。原因之二，當然就是因為第六屆議會改選換屆之後，因「議長、副議長」選舉恩怨，所延伸出「議長派」與「市長派」的對立，市長在市政推動不順暢，預算、法案在議會受阻的情況下，不得不以行政資源當成誘因，來吸引「非議長派」的成員，當然此舉勢必就引起了許多「議長派」議員的反彈。

???? 杪???? 摺

就府會關係來說，陳麗貞在擔任代理市長的期間，由於身段較為柔軟，姿態也比較低調，再加上客觀因素上，議會還是「議長派」具主導的力量，因此在第五屆代理市長期間的時候，府會關係算是相當融洽的。然而第六屆改選換屆之後，由於市長主觀上具有民意的基礎，客觀因素上，議會生態也些許的改變，因此府會之間的爭執與衝突就顯得較為頻繁，多數議員皆認為：「比起張博雅與張文英的府會關係，陳麗貞的確還要多加強。」(B-1；B-2；B-3)

匕? 煒??????

???? 屏? 侯

就主觀的因素來說，多數受訪者對於黃敏惠的政治企圖心都認為是「無庸置疑」的。再加上黃敏惠曾經歷練過中央民代，政治資歷算是相當的豐富，因此在府會互動的過程中，處處展現出其「強勢」的一面，甚至在許多議題上就算是和議會相對立，市長也絲毫不讓步，積極主導的意味相當的濃厚。

???? 屏? 侯

和張博雅執政時期，議會當中「市長派」獨大、張文英、陳麗貞主政時期，議會當中「議長派」獨大的情況不同，黃敏惠執政時期，就客觀的政治情勢來說，府會雙方的實力已經趨近於「勢均力敵」的態勢。原因之一，除了源自於「議長、副議長選舉」所分裂出來的「非議長派」成員外，國民黨的黨籍議員與「黨團」

的成立，也是有很大的關係，此舉使得市長在議會中所掌握的「市長派」人數首度和「議長派」的人數不相上下。和過去所不同的是，「議長派」已經不具有絕對的主導優勢地位，議會中某些關鍵的議題，「議長派」也不一定「穩過」，換言之，有時候還是得看雙方的「實力」而定，因此就目前府會之間的互動，呈現的是不同於以往「勢均力敵」的狀態。

?? 彖?? 揜??

就資源的分配能力而言，由於行政資源並非無窮無盡，因此市長的「作為」，直接就影響到了資源的「排它性」。換言之，當市長比較照顧自己人時，其他人所能分配到的資源就會大大的減少，相對地，這一些議員就會形成另一股制衡的力量來箝制市政府的施政。就目前的情況來說，由於議長蔡貴絲的政治性格與人格特質較為單純，因此議會當中，這一股制衡的力量，主要是集中於副議長邱芳欽這邊。

???? 杪??? 摠

府會互動的狀況，目前就是呈現「不戰不和、邊打邊談、維持均勢」的狀態。所謂「不戰不和」指的就是議會只要不杯葛，市府也不會主動攻擊；所謂「邊打邊談」指的就是議會如果發動戰端，行政機關也具有馬上反擊的能力，甚至也有機會可以「翻盤」成功，這也就意味著長期以來由「議長派」所主導的優勢地位已被打破；「維持均勢」當然就是指在雙方實力相近的情況下，誰也不願輕啟戰端。也就是說目前黃敏惠時期的府會關係，乃是維持一種「表面的和諧」，誰也不願意打破這種「均勢」的局面，雙方維持著一種「恐怖的平衡」，誰也不敢發動全面的戰爭，但這

就像是「茶壺裡的風暴」，隨時都有可能「一觸即發」。

?? ? ?? ? 擦?? 旭

依照司法院大法官會議釋字第 498 號指出：「基於民意政治與責任政治，地方行政機關與立法機關之間為權責制衡關係」。因此所謂的地方「府會關係」，意指地方行政機關與地方立法機關之間的互動關係。¹¹²

理論上，地方立法機關職責為監督與制衡行政部門之施政，行政機關職責則為執行立法部門之決議，兩者關係有如車之二輪、鳥之雙翼。假若地方府會關係良好，地方行政首長與地方議會能夠遵循地方自治法規與議會議事程序，切實進行法案與預算之審查，地方政府亦能遵循議會決議確實執行政策法案，則府會之間必能形成良好之互動，地方政務亦能順利推行。¹¹³然而假若雙方所呈現的是相互對峙僵局，則地方政府整體的施政表現可能會受到嚴重的影響，甚至產生停擺的現象，不僅徒然增加地方政府推動政務的行政程序，同時也會影響地方政府政策的效能與行政效率。¹¹⁴

有鑑於此，本研究將以「總預算案平均刪減幅度」、「市政府提案審議結果」、「追加（減）預算審議結果」、「墊付款相關研究與審議概況」與「第二預備金審議情況」等五個面向來做為檢測的指標，同時以表 4-1 的府會關係做為分析的架構，並試圖提出兩種分類方式，來做為分析嘉義市府會關係的依據。

¹¹² 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》。台北：翰蘆，頁 16-22。

¹¹³ 趙永茂，1998，〈中央與地方政府權限劃分與府會衝突的改善途徑〉，收錄於《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆，頁 165-166。

¹¹⁴ 呂育誠，2001，《地方政府管理－結構與功能的分析》。台北：元照，頁 218。

表 4-1：嘉義市府會關係結構一覽表

屆別	市長	議長	派系主導力量	政府型態
一	張博雅	曾文炎	市長派	分立政府
二		吳 惠		
三	張文英	蕭登旺	議長派	
四				
五	張博雅 陳麗貞	蕭登旺 鄭俊亨 蔡嘉文		
六	陳麗貞	蔡貴絲		
七	黃敏惠			

備註：1.所謂「政府型態」係指行政首長所屬政黨是否掌握議會多數席次而形成一致或分立政府的情形，依此定義，凡是縣（市）長屬於無黨籍，該縣（市）政府必為分立政府；「派系主導力量」所區分的「市長派」與「議長派」，則是由筆者自行透過深度訪談內容統計而成。

2.2000年5月張博雅獲得陳水扁政府延攬出任內政部部長，遺缺由副市長陳麗貞代理至任期屆滿。

3.2001年5月8日蕭登旺議長不幸遽逝，翌日大會通過由鄭俊亨副議長代理議長職務，同年8月20日補選議長，由蔡嘉文先生當選。

資料來源：筆者自行整理繪製。

第一種分類方式主要是以「政府型態」來做區分。由於嘉義市自1982年升格為省轄市以來，所呈現的是持續性分立政府的狀況，因此本文冀望透過指標的檢測，來分析在不同階段中，歷任嘉義市長所展現出來的施政表現與府會關係有何差異。第二種分類方式主要是以「派系主導力量」（「市長派」與「議長派」）來做區分。由於不論是總預算案、一般法案、追加（減）預算提案或是墊付款（案）與第二預備金，都是由行政部門「主動」提案，立法部門「被動」審議，因此市長能否掌握議會的多數，也就決定了各種形式的行政部門提案能否過關的最大關鍵。因此第二種

的分類方式，主要就是要透過指標來檢測當「市長派」或「議長派」各自在不同時期掌握議會穩定多數與主導權時，所呈現出來的分析數據是否有所差異，同時跟第一種分類方式所分析出來的結果有何不同的地方。

?? 乏 ? 檣並? 杪? 嶸咖? 嶸??

預算係指政府於一定期間中，對所有活動的收支及資源運用狀況於事前所做整體規畫，並訂定相關財政收支計畫，經立法機關審議與授權後，作為政府財務活動之依據。¹¹⁵然而目前中央尚未依「預算法」第 96 條規定，訂定「地方預算法」，因此各縣(市)係準用「預算法」及中央政府訂頒之相關法令規定辦理。依「預算法」第 17 條第一項與第二項規定：「政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算，為總預算。前項總預算歲入、歲出應以各單位預算之歲入、歲出之總額及附屬單位預算歲入、歲出之應編入部分彙總編成之。」

政府預算決策過程(budgetary decision making process)主要可分為兩個部份：「預算籌編」(budget preparation)與「預算審議」(budget approval)兩個階段。預算決策過程不僅決定了一個國家的資源配置，同時在公共財貨與服務上，也扮演了關鍵性的角色。由於政府的各項政策及計畫主要是透過預算加以呈現，因此政府預算在某種程度上，也代表著公共政策的實質意涵。換言之，政府預算的決策對於整體施政的良窳，可說具有深遠的影響。¹¹⁶

¹¹⁵ 蔡淑瓊，2007.9，〈縣市預算編列實務問題之探討〉，《主計月刊》，第 621 期，頁 74。

¹¹⁶ 陳淳斌，2003.12，〈地方議會議員預算審議行為與動機：嘉義市政府的個案研究〉，《中山人

根據了解，在「預算籌編」時期，嘉義市政府歷年來的「總預算案」，都是由市政府主計室根據各單位依其業務所編擬的概算彙編而成，經由市長核定之後，以府函方式提交議會大會審議。通常市政府各單位及附屬單位在編擬預算之前，都會由市長邀集各單位一級主管，先行召開內部預算會議，除了報告該年度上級政府的施政重點與市政府的市政計畫之外，最重要就是協調各單位依歲入狀況來分配所需經費，接著各單位再依據分配到的經費，編擬概算送給財主單位彙編。「總預算案」彙編完成之後，經過市長的核定，就會分成「總預算案」和「總預算案附屬單位預算」兩案，並提請議會大會審議。

在「預算審議」階段，由於預算審議權不僅是地方議會重要的職權，更是地方立法機關控制政府財政、監督行政部門主要的工具，因此一般議員對於「總預算案」的處理，皆遠較普通議案慎重。此外在一個代議民主政體中，政府預算不僅是一種被統治者對統治者單向經濟資源的捐輸或租稅的分攤，更是一種「取（歲入）之於民、用（歲出）之於民」的雙向關係，所以就預算審議的本質而言，已不再只是單純行政與立法機關的政治角力關係，而是涉及到各個政黨、派系、政治勢力與利益團體競逐經濟資源的場域。¹¹⁷因此地方政府「總預算案」的編列與審查，不僅關係著地方財政資源與建設經費的分配，同時也涉及地方政治人物的利益關係，更是引發府會爭議的重要因素。

有鑒於地方政府「總預算案」中所隱含府會角力的特殊意涵，本文將把焦點集中在市政府「總預算案」的審議結果上，並以「總預算案平均刪減幅度」做為檢測府會關係的指標，希冀能更清楚

文社會科學期刊》，第 11 卷，第 2 期，頁 39-40。

¹¹⁷ 陳淳斌，2005，《地方官僚預算決策行為及過程之研究》。台北：新文京，頁 20-21。

的說明嘉義市府會互動的關係。

??????

由表 4-2 資料所顯示，不管是歲入(0.39%)或歲出(1.02%)平均刪減幅度，張博雅主政時期皆遠低於其他市長，由此即可看出其府會關係之融洽。反觀黃敏惠主政時期，歲入平均刪減幅度不僅高達 6.31%，創歷年之最，歲出平均刪減幅度更高達 7.93%，¹¹⁸足見府會關係之緊張。在這邊特別要說明的是張文英主政時期，議會決議（嘉義市議會第四屆第 3 次定期會）將市政府所提列「未附省政府補助款核准文號」計 28 案共七億八佰萬元全數刪除，平均刪減幅度高達 12.08%，創下嘉義市議會有史以來審議總預算案最高刪減幅度的紀錄。究其主要原因，也並非是府會關係不佳，而是當時雙方「認知」上的差距，再加上溝通管道不順暢，才會「擦槍走火」，¹¹⁹事後經市長一一與議員溝通之後，市政府所需經費日後也都透過「墊付款」或「追加（減）預算」的方式辦理。事實上，如果在統計張文英執政時期總預算案平均刪減幅度時，將這一筆七億八佰萬元偏離值省略，則張文英執政時期歲入與歲出的平均刪減幅度各僅有 1.96% 的比例，遠較未省略偏離值前的 3.51% 為低。至於陳麗貞主政時期，歲入平均刪減幅度 1.49%，歲出平均刪減幅度 2.18%，表現也是差強人意。

¹¹⁸ 黃敏惠時期所提 96 年度總預算案經議會審議後歲出刪減幅度高達 7.93% 僅略低於張文英主政時期所提 85 年度總預算案之刪減幅度 12.08%。

¹¹⁹ 就行政機關而言，基於國家建設必須具有前瞻性、一致性、與整體性的考量，中央政府自 84 年起，開始規劃建立中長程公共建設計畫預算制度，以使各縣（市）政府可以掌握未來四個年度可用資源的狀況。因此地方政府即將各項公共投資計畫做跨年度的規劃與設計，其所需之經費（包括中央或上級政府補助款），得視進度及財源狀況列入未來年度預算中；然而就地方立法機關而言，基於縣（市）政府預算的編列原則，經常以「收支平衡」為最高原則，因此針對市政府各項支出預算經常要求行政部門必須出具「收入證明」或中央及上級政府「補助款文號」方可編列，進而引發市政府所提列總預算案遭大幅度刪除的結果。然而要再次強調的是，此次特例絕非府會之間的衝突，而是在新舊規定上的銜接與雙方認知不同所形成「擦槍走火」的特例。

表 4-2：嘉義市政府總預算案平均刪減幅度統計表

單位：新台幣 千元

總預算 市長	歲入 (出)	原提案 總預算金額	刪減金額	審議後 總預算金額	刪減 幅度
張博雅	歲入	35,029,575	136,025	34,893,550	0.39%
	歲出	35,029,575	356,026	34,673,549	1.02%
張文英	歲入	44,748,793	1,572,252	43,176,541	3.51%
		44,040,610	864,069		1.96%
	歲出	44,748,793	1,572,252	43,176,541	3.51%
		44,040,610	864,069		1.96%
陳麗貞	歲入	53,850,200	803,324	53,046,876	1.49%
	歲出	59,423,260	1,295,603	58,127,657	2.18%
黃敏惠	歲入	9,621,976	606,920	9,015,056	6.31%
	歲出	11,299,976	895,633	10,404,343	7.93%
總計	歲入	143,250,544	3,118,521	140,132,023	2.18%
	歲出	150,501,604	4,119,514	146,382,090	2.74%

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。

總結而論，本文以「總預算案平均刪減幅度」做為檢測府會關係和諧與否的指標。就歲入與歲出平均刪減幅度來說，張博雅執政時期的表現確實是比較好的，事實上這跟訪談的結果也大致符合，因此可推論其府會關係較佳。黃敏惠執政時期，不管是歲入或歲出，平均刪減幅度都最高，因此可以推論出其府會關係應該是比較緊繃。至於張文英與陳麗貞的表現，則是界於張博雅與黃敏惠兩人之間，歲入與歲出平均刪減幅度都在 2% 上下。

???????

由表 4-3 的分析可以得知，當議會中的主導力量以「市長派」為多數時，總預算案的審查不管是歲入或是歲出，平均刪減的幅度各僅只有 0.52%，不僅較「議長派」主導期間為低，甚至遠低於歲入與歲出刪減平均值；然而當主導的力量轉換成「議長派」之後，不僅歲入平均刪減幅度達 2.37%，就連歲出的平均刪減幅度也高達 2.98%。由此即可很明顯的看出，當市長可以掌握議會多數，也就是議會中「市長派」議員居多數時，行政部門的總預算案遭刁難的機會不多，同時刪減的幅度也不會太高；反觀，如果市長無法掌握議會的多數，總預算案預算「任人宰割」的機會就會大增，除非市長願意釋出行政資源來拉攏議員亦或是透過其他方式來取得議員諸公的支持，否則預算的刪除，勢必在所難免。

表 4-3：派系主導時期總預算案平均刪減幅度統計表

單位：新台幣 千元

總預算 派系	歲入 (出)	原提案 總預算金額	刪減金額	審議後 總預算金額	刪減 幅度
市長派	歲入	14,874,365	77,715	14,796,650	0.52%
	歲出	14,874,365	77,715	14,796,650	0.52%
議長派	歲入	128,376,179	3,040,806	125,335,373	2.37%
	歲出	135,627,239	4,041,799	131,585,440	2.98%
總計	歲入	143,250,544	3,118,521	140,132,023	2.18%
	歲出	150,501,604	4,119,514	146,382,090	2.74%

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。

?? 乏 ??? 市咖? 杪??

在民主國家之中，政府政策的形成與落實，皆需透過法案的形式展現出來，換句話說，行政部門所提的政策與法案，必須獲得議會多數支持才能付諸實現，因此府會之間的互動關係，經常可以從法案審議的過程與結果中發覺端倪。¹²⁰此外，立法審查權向來為我國地方議會的主要職責之一，地方立法機關透過法案審查的過程，不僅可以達到監督政府的目的，同時也可以保障人民的基本權益，因此在「地方制度法」的相關規定中，除了賦予縣（市）政府提案之權外，縣（市）議會同時也擁有審議之責。

提案是政策理想得以獲得實踐的第一個關鍵點。無論是行政機關、立法機關、政黨或個別政治人物要將自己的政策理想付諸實踐，首先就必須將自己的政策理想形成提案，並排入法案議程中，才有可能被討論與決定。因此觀察行政與立法機關在法案制定過程中的互動，首先要觀察的焦點就是提案。¹²¹

嘉義市議會議案的提出主要可區分成四類：一、市政府提案。二、議員提案。三、人民請願案。四、議員臨時動議案。一般來說，議員提案與議員臨時動議案都是由議員提出，基於「同事情誼」與「議會和諧」的原則下，提案通過率幾乎達到 100%。人民請願案由於提出的次數有限，再加上要在議會開議時形成正式提案，還必須先經過程序委員會等相關單位事前的審查，因此，此類提案為數甚少。府會之間主要的攻防還是在於市政府的提案

¹²⁰ 吳重禮、黃紀、張壹智，2003.3，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 年至 2001 年地方府會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》，第 15 卷，第 1 期，頁 161。

¹²¹ 盛杏媛，2003.12，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷，第 2 期，頁 68。

上。市政府提案即是指以地方政府或地方行政首長名義所提出之法案，其中又可區分為縣（市）之單行法規、縣（市）之預算案與決算案、縣（市）之覆議案與其他類型議案等五類。¹²²

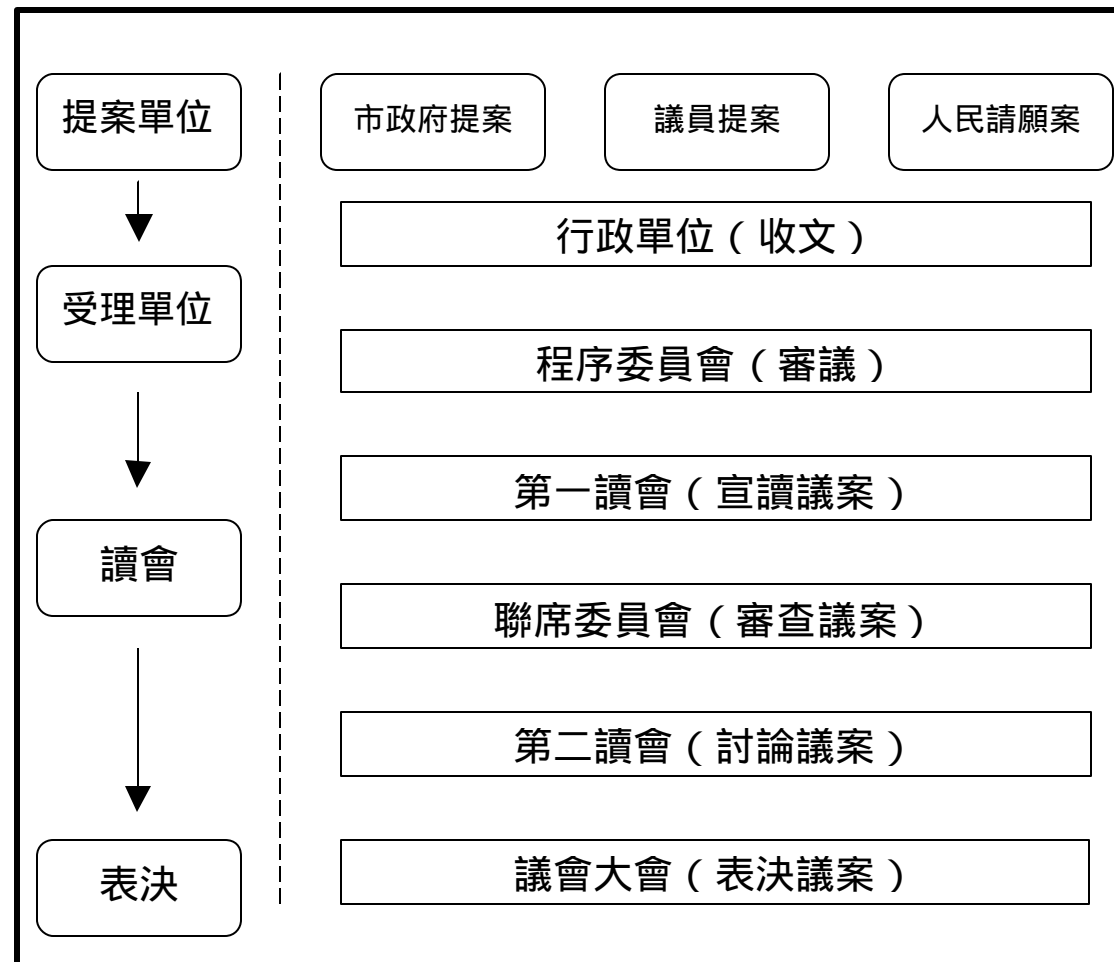


圖 4-1：嘉義市議會議案處理流程

資料來源：筆者自行整理。

嘉義市議會議案的處理流程（詳見圖 4-1）除了臨時動議案之外，所有的議案（包括市政府提案、議員提案與人民請願案）

¹²² 相關研究可參見：吳重禮、楊樹源，2001.9，〈台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例〉，《人文及社會科學集刊》，第 13 卷，第 3 期，頁 273。洪澄琳，2002，〈分立政府下的府會關係：以高雄縣為個案研究(1985-2001)〉，碩士論文，中山大學政治學研究所，頁 128。陳永哲，2006，〈地方政府施政表現之研究：以台中市府會關係為例(1977-2004)〉，碩士論文，東海大學政治學研究所，頁 25。

都必須先交由議會秘書處受理，接著交由程序委員會審議，通常只要提案手續完備，內容也符合立法機關權責，議事組即編擬議事日程列入議程中。第一讀會由主席宣讀議案後，除非是逕付二讀或撤銷議案，否則即交付有關審查委員會分組審查或交由各審查委員會聯席審查。議案完成一讀之後，隨即進入第二讀會討論議案的程序，並就原案要旨或審查意見進行廣泛的討論，議案全部處理完竣後，旋即將全案交由議會大會表決議案。

本文主要將從「市政府提案通過比例」、「市政府提案審議結果」與「市政府平均提案數」等三方面，來分析不同的市長在不同階段中，施政表現的差異；同時也將深入分析在不同時期，「市長派」與「議長派」作為主導議事運作的關鍵力量時，法案的審議是否也會有所不同。

??????

?????? 拊??

本研究主要係針對行政部門以縣（市）政府或行政首長之名義所提出之法案送交地方議會的審議情形，來做為觀察府會關係的測量指標。換言之，即是以歷屆嘉義市政府提案做為分析的對象，透過「市政府提案通過率」的高低，來藉以了解在不同市長主政時期，市政府提案審議的結果是否會有所差異。

透過表 4-4 的分析我們可以發現到，張文英執政時期，市政府提案的通過比例明顯是偏低的，僅有 75.42%，而張博雅與陳麗貞執政時期則都具有 85% 以上的高水準；黃敏惠由於執政時間較短，同時府會關係不佳，行政首長也較不會提出具有爭議性的議

題，甚至連一般的議案都要磋商許久，因此在提案的數量上明顯保守、謹慎許多，雖然提案通過率達 100%，然而卻無法盡顯府會互動的全貌。以下本文將從另外一項觀察指標來加以驗證之。

表 4-4：嘉義市政府提案通過比例統計表

提案 市長	通 過			未 通 過	
	提案 總數	提案 通過數	提案通 過比例	包含擱置、再審 市府撤回、否決	提案未 通過比例
張博雅	240	203	84.58%	37	15.42%
張文英	240	181	75.42%	59	24.58%
陳麗貞	171	147	85.96%	24	14.04%
黃敏惠	12	12	100%	0	0%
總 計	663	543	81.90%	120	18.10%

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。

??????市俟?

一般來說，當府會之間溝通管道順暢時，雙方透過平時意見的交換與事前充足的溝通，行政首長較不會提出具有爭議性的法案，因此提案通過率相對來說會比較高；反之，當雙方互動不密切，彼此互信基礎缺乏時，不僅市政府提案遭到議會擱置、保留或否決的機會相對較高，甚至還有可能引發府會之間嚴重的衝突。然而一項研究卻持相反的觀點，該研究指出：當國民黨籍縣（市）首長在面對議會中未有絕對多數的奧援時，雖然在政府提案與預算方面沒有明顯的差異，但是在議會提案審議方面卻有大幅減少的趨勢。這似乎意味著沒有絕對多數的支持，國民黨籍縣

(市)長提案意願較低。¹²³從這個角度來說，黃敏惠執政時期由於並無法掌握議會的多數，府會互動關係確實也沒有很理想，因此在市政府提案方面就顯得謹慎許多。

由表 4-5 的分析可以很清楚的發現到，在張博雅與張文英執政時期，平均每會期（包含臨時會）提案數都維持在 6 個以上；然而陳麗貞接任之後，提案數卻下降到 4.62 個；黃敏惠執政時期更是下降到平均每會期僅有 1.5 個提案，由此似乎可以印證上述的說法。當府會關係緊繃時，由於溝通與協商時間的延長，相對的就會壓縮到市政府提案的數量，另外由於雙方的互信基礎不足，同樣的也會影響到行政部門提案的意願，因此才會形成陳麗貞與黃敏惠時期，市政府提案數量的大幅滑落，或許從這個觀點也可以推論府會關係的走向。

表 4-5：嘉義市政府提案平均每會期提案數統計表

市長	提案	會期總數 (包含臨時會)	市政府 提案總數	平均每會期 提案數(個)
張博雅		40	240	6
張文英		37	240	6.49
陳麗貞		37	171	4.62
黃敏惠		8	12	1.5
總計		122	663	5.43

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。

¹²³ 吳重禮、黃紀、張壹智，2003.3，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 年至 2001 年地方府會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》，第 15 卷，第 1 期，頁 172。

?? 倍?? 市拊??

一般來說，由於地方議會的立法權限不大，再加上亦不得違反中央法規命令，因此地方立法機關在法案審議上，常常運用「附帶決議」的方式來表達對於選區服務與人民權益的關心，¹²⁴另外一方面，透過「附帶決議」的方式，則可以限制行政機關在議會決議的規範下施政。事實上，在合理的條件之下，「附帶決議」的確可以達到有效監督與制衡行政機關的效果，然而假若限制過多，則可能會使得行政機關「寸步難行」。因此藉由法案「附帶決議」的通過比例，確實可以觀察地方立法機關與行政機關之間的互動氣氛與府會關係的和諧與否。

嘉義市議會決議案的分類大略可區分成通過與未通過兩大類。在通過的態樣中，又可細分原案通過、修正通過與依審查意見通過（即所謂的附帶決議）；不通過的態樣，則大略可細分為擱置、再審、市府撤回與其他（包含否決、不受理、保留與退回）。¹²⁵以下本文將就嘉義市政府提案審議結果（依審查意見通過比例）來加以分析。

透過表 4-6 的分析數據，或許可以呼應上述的論點，也就是說當府會關係融洽時，市政府提案依「附帶決議」通過的比例就會比較低；然而當府會關係緊張時，地方立法機關透過「附帶決議」來限制與規範行政機關提案與施政的比例相對就會提高不少。由此我們可以推論出張博雅(22.5%)與陳麗貞(24.56%)主政時

¹²⁴ 所謂「附帶決議」，意指地方立法機關對於部分預算或法案在執行的面向上，加註某些條件或特別要求，藉以來規範行政機關的作為。此外，「附帶決議」一詞，依各（縣）市議會提案決議情形，亦有不同的記錄方式。例如：台中市為「原則通過」；而嘉義市則使用「依審查意見通過」。由於本文係針對嘉義市進行個案研究，因此對於「附帶決議」的界定，乃是沿用嘉義市議會「依審查意見通過」一詞。

¹²⁵ 有關歷年嘉義市議會對市政府提案決議情況分類統計表，請參見附錄三。

期，府會關係應該是較為溫和的；而張文英與黃敏惠時期，由於市政府提案依「附帶決議」通過的比例皆高達 30% 以上，因此府會之間的互動氣氛可能稍差。

表 4-6：嘉義市政府提案審議結果統計表

市長	市政府提案 提案 總數	依審查意見 通過提案數 (附帶決議)	提案依審查意見 通過比例
張博雅	240	54	22.5%
張文英	240	72	30%
陳麗貞	171	42	24.56%
黃敏惠	12	4	33.33%
總計	663	172	25.94%

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。

??????

?????? 拊??

當我們將觀察的標的由歷屆市長轉換為「市長派」與「議長派」的型式時，可以清楚的看到，當「市長派」議員掌握議會多數時，市政府的提案通過率確實比較高，不僅提案通過比例幾乎高達九成，遠較平均值 81.90% 為高，同時比起「議長派」掌握議會多數時的 79.52%，更是高出約 10 個百分點（詳見表 4-7）。依此數據來說明府會之間的互動關係，似乎可以證明，當市長在議會中擁有多數議員支持時，不僅總預算案的審查較為順利，法案的通過比例也相對比較高。

表 4-7：派系主導時期市政府提案通過比例統計表

提案 派系	通 過			未 通 過	
	提案 總數	提案 通過數	提案通 過比例	包含擱置、再審 市府撤回、否決	提案未 通過比例
市長派	160	143	89.38%	17	10.62%
議長派	503	400	79.52%	103	20.48%
總 計	663	543	81.90%	120	18.10%

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。

??????市俟?

從市政府平均每會期提案數結果來看（表 4-8），不管是「市長派」或「議長派」議員掌握議會的多數，似乎都不會影響市政府提案的意願，平均每會期提案數各有 5.33 個與 5.46 個，兩者與平均值 5.43 個也都相去不遠，因此似乎無法由此看出府會關係和諧與否。

表 4-8：派系主導時期平均每會期提案數統計表

市政府提案 派系	會期總數 (包含臨時會)	市政府 提案總數	平均每會期 提案數(個)
市長派	30	160	5.33
議長派	92	503	5.46
總 計	122	663	5.43

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。

?? 倍?? 市拊??

如上所述，在合理的條件之下，「附帶決議」的確可以達到有效監督與制衡行政機關的效果，然而假若限制過多，則可能會使得行政機關「寸步難行」。因此透過檢視市政府提案依議會審查意見通過比例，確實可以反應府會關係的優劣以及在府會互動過程中，究竟是由哪一方占主導地位。表 4-9 所顯示的是當「市長派」與「議長派」各為議會主導力量時，市政府提案依審查意見通過的比例。資料顯示，當「市長派」議員掌握優勢地位時，市政府提案依照議會審查意見通過的比例僅有 10.63%，換句話說，市政府幾乎可以自主按照提案的原意行事；然而當「議長派」議員擁有人數上的優勢時，市政府提案依照議會審查意見通過的比例竟高達 30.81%，換句話說，市政府幾乎每 3 個提案就有 1 件需要按照議會的審查意見行事，由此或許也可以看出立法機關的「強勢」作為，然而在形勢比人弱的情況之下，市政府對於議會的決議也只能「默默接受」。

表 4-9：派系主導時期市政府提案審議結果統計表

市政府提案 派系	提案 總數	依審查意見 通過提案數 (附帶決議)	依審查意見 通過提案比例
市長派	160	17	10.63%
議長派	503	155	30.81%
總計	663	172	25.94%

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。



?? 乏 扰?? ?? 櫃並? 市俟?

追加（減）預算係指法定預算在年度進行中，各機關所辦理的追加或追減預算。¹²⁶由於政府法定預算係在年度執行期間之一年前，依預估需求為基礎所籌編，具高度估計之特質，然而政府施政過程中所可能遭遇之各種狀況，實非預算籌編時期所能精確掌握，其所預估狀況與實際情形勢必存在有諸多差異與落差，因此各機關於執行法定預算時，如發現與實際需要有所出入，且有時效上之急迫性，而無法以辦理經費流用或動支預備金以支應時，依法得辦理追加（減）預算予以因應。

揆諸「預算法」第 79 條立法精神，追加（減）預算乃為因應環境的變遷，依法律、契約、重大緊急事故或上級政府補助款與縣（市）自籌支出等之緊急措施，非經常辦理，因此現行法令對於各機關提出追加（減）預算也設定了種種的相關法定要件，以防止編列過於寬鬆浮濫。¹²⁷然而對於各縣（市）政府來說，辦理追加（減）預算，卻還是逐漸成為一種常態。¹²⁸根據一項研究指出，近年來有關各縣（市）92-94 年度辦理追加預算統計概況，僅有桃園縣及新竹縣在這三年中，是沒有辦理過追加（減）預算提案的，其他縣（市）至少都辦理過一次，金門縣、連江縣與宜蘭縣甚至皆曾在一會計年度中，辦理過三次追加（減）預算，顯

¹²⁶ 洪澄琳，2002，〈分立政府下的府會關係：以高雄縣為個案研究(1985-2001)〉，碩士論文，中山大學政治學研究所，頁 142。

¹²⁷ 根據「預算法」(民國 91 年 12 月 18 日修正)第 79 條規定，各機關因左列之情形之一，得請求提出追加歲出預算：一、依法律增加業務或事業致增加經費時。二、依法律增設新機關時。三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。四、依有關法律應補列追加預算者。

¹²⁸ 林錫俊，2001，《地方財政管理要義》。台北：五南，頁 413；洪澄琳，2002，〈分立政府下的府會關係：以高雄縣為個案研究(1985-2001)〉，碩士論文，中山大學政治學研究所，頁 142。

見預算管控能力之缺乏。¹²⁹

一般說來，除為因應「預算法」第 79 條規定之情形外，嘉義市政府辦理追加（減）預算亦有多種原因，其中尤以將中央對縣（市）計畫型補助款納入預算辦理為最主要之因素：

一、中央各部會對縣（市）計畫型補助款核定期程而未及納入總預算辦理：嘉義市政府在爭取或配合中央部會之計畫型補助經費時，往往未及將全數預算納入年度總預算中，因此採用辦理追加（減）預算方式因應有其「必要性」。

二、因應墊付款轉正之需要：嘉義市政府依「各級地方政府墊付款處理要點」第 4 點第 2 項規定，在年度中先行墊付之支出，於支用當年度辦理追加預算，或不及納入次年度總預算時，於次年度辦理追加預算進行帳務轉正。

三、配合臨時重大政事之需要：各機關實際執行時經常發生緊急政務需求無足額預算支應、或未編列預算，所需經費龐大，在總預算額度內無法容納，因此選擇辦理追加預算，以因應臨時重大政事之需求。

四、調整總預算所編列計畫經費：因政府預算從籌編、審議到執行，前後需時一年以上，此期間由於經濟情勢及客觀環境變遷，各機關實際執行時發現部分計畫經重新檢討後可以停止執行或減少預算，或部分計畫應增加預算，因此乃藉由辦理追加預算調整總預算所編列計畫經費，以因應實際政事業務需求。

¹²⁹ 蔡淑瓊，2007.9，〈縣市預算編列實務問題之探討〉，《主計月刊》，第 621 期，頁 76。

由於追加（減）預算乃是總預算案的擴張，因此追加（減）預算之審議過程，也猶如是繼總預算案審議之後，另一場府會之間或議會內部「市長派」與「議長派」的政治攻防大戰。以追加（減）預算來檢測府會之間的關係，除了可以透過追加（減）預算刪減幅度多寡來看之外，一般來說，追加（減）預算的辦理多是在總預算運作半年之後或年度即將終了，市政府針對實際需要而提出，除非剛好議會開議，否則議會大多是以加開臨時會的方式審議，至於臨時會要審議什麼案子，就必須先經過「程序委員會」的審核。當府會關係融洽時，市政府因應政事需要所辦理的追加（減）預算，「程序委員會」一般都會受理，並順利進入大會討論，但也曾經發生過數次因為府會關係不佳，市政府的追加（減）預算提案，硬生生在「程序委員會」就被擋了下來；此外由於追加（減）預算為總預算案之擴張，市政府所提列追加（減）預算的金額之於總預算金額來說，往往只佔極小的比例，因此不僅審議時間較短，刪減的幅度通常比起總預算案來說，也都會比較少。筆者在訪談過程中，曾有多位議員提出類似的看法，他們認為：「由於追加（減）預算的金額都不多，市長事先如果有先溝通好，都不會有問題，但有些市長就是不尊重議會，也不先溝通案子就要送進來，那我們只好『嚴格把關』，有些甚至在程序委員會就叫他『滾蛋』了，連受理都不受理！」

??????

?? 扰???? 櫃並????

由表 4-10 的分析我們即可得知，就追加(減)預算提出總金額來看，張文英執政時期，由於「公共設施保留地徵收補助款」的因素，所以不僅提出審議的總金額最多，遭議會刪減的總金額也

最高；相對來說，黃敏惠由於執政時間僅兩年，因此提出審議的總金額為最少。就刪減幅度來說，表面上看來是黃敏惠執政時期的表現最好（刪減幅度為 0），但由於僅辦理過一次追加（減）預算，同時三億九千萬的追加預算中，幾乎全數為上級補助款（包含一千七百萬墊付款帳務轉正）因此審議的狀況較為平和，也比較沒有爭議。刪減幅度最高者為陳麗貞主政時期，刪減幅度高達 2.86%。

表4-10：追加（減）預算刪減幅度統計表

單位：新台幣 千元

預算市長	辦理次數	歲入(出)	追加(減)預算提出總金額	追加(減)預算刪減總金額	追加(減)預算平均刪減幅度
張博雅	9	歲入	7,139,681	60,227	0.84%
		歲出	7,139,681	63,471	0.89%
張文英	11	歲入	8,041,507	139,114	1.73%
		歲出	8,041,507	192,253	2.39%
陳麗貞	9	歲入	2,755,393	2,854	0.10%
		歲出	2,777,393	79,499	2.86%
黃敏惠	1	歲入	389,962	0	0%
		歲出	389,962	0	0%
總計	30	歲入	18,326,544	202,195	1.10%
		歲出	18,348,544	335,224	1.83%

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。

總體而言，如就追加（減）預算刪減幅度的高低，來檢測府會關係的和諧與否，以黃敏惠執政時期為最佳，張博雅執政時期 0.89% 與張文英執政時期 2.39% 次之，陳麗貞執政時期則最差，刪

減幅度高達 2.89%。

?? ? 巧? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ?

Bachrach and Baratz曾經說過：「由於政府的提案可能會招致不同政策主張的人或政黨的挑戰，因為對反對該政策的人或政黨而言，最高明的作法不是在法案提出之後加以反對，最好的作法就是在法案還未形成，就將它排除在議程之外，如此該政策就不會被討論，當然也就不會被決定」。¹³⁰

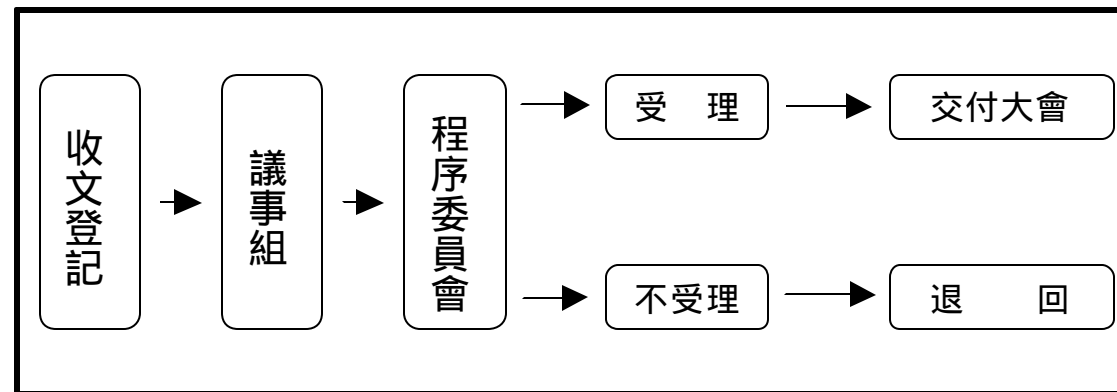


圖 4-2：嘉義市議會「議案審議」流程圖

資料來源：嘉義市議會網站

如 Bachrach and Baratz 所言，追加（減）預算的辦理多是在總預算運作半年之後或年度即將終了之前，市政府針對實際需要而提出，除非剛好議會開議，否則議會大多是以加開臨時會的方式審議。¹³¹一般來說，如圖 4-2 所示，嘉義市議會在收到市政府來文，請求召開臨時會審議追加（減）預算，會先由收發室收文

¹³⁰ 盛杏媛，2003.12，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷，第 2 期，頁 68。

¹³¹ 根據「地方制度法」規定第 34 條第 3 項規定，直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會遇有下列情事之一時，得召集臨時會：一、直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長之請求。二、議長、主席請求或議員、代表三分之一以上之請求。三、有第三十九條第四項之情事時。

登記，議事組整理之後，再交給程序委員會審查，如果程序委員會受理市政府提案，當然案子就進入大會，並由大會交付審議；然而如果程序委員會不受理，提案其實連進入大會討論的空間都沒有，由此多少可以看出府會攻防的痕跡。

此外，歷屆嘉義市議會的程序委員會，除了張博雅主政時期由「市長派」議員掌握多數之外，大都由「議長派」議員主導，換言之，當府會關係融洽時，只要事前的溝通充分，市政府請求辦理追加（減）預算提案，可以說是「暢行無阻」；當府會關係欠佳、行政部門又拙於溝通時，追加（減）預算在程序委員會的審理，可以說是「困難重重」。嘉義市政府於九十六年第 2 次臨時會之前，由於事先未將追加（減）預算提案內容告知議員，致使議員表態拒審，程序委員會當然也不會受理市府追加（減）預算提案，就是最好的一個例子。¹³²因此，從程序委員會「不受理」市政府辦理追加（減）預算的提案次數，或多或少也可以探究府會和諧與緊張的氣氛。

以表 4-11 的統計內容，輔以表 4-10 追加（減）預算刪減幅度統計表的數據，我們可以發現，陳麗貞執政時期不管是追加（減）預算刪減幅度與程序委員會「不受理」的次數都是最高的，也因此可以推論府會的關係是比較差的；至於黃敏惠執政時期，雖然追加（減）預算刪減幅度為 0，看似四位市長中最佳，但從表 4-11 中我們可以看到，黃敏惠市長九十六年度的第一次追加（減）預算是曾經被程序委員會退回過的，顯然「事後」之所沒有被議會刪半毛錢，是因為「事前」雙方已經私下溝通過，對於某些具有「爭議性」的提案，市府自動撤回，因此從這個角度來說，黃敏

¹³² 蘇泰安，2007.08.17，〈嘉義市府事先未備內容，追加預算案遭拒〉，<http://tw.epochtimes.com/bt/7/8/17/n1805376.htm>

惠整體追加（減）預算的審議情況，應該還是略遜於張博雅執政時期。

表 4-11：程序委員會「不受理」追加（減）預算統計表

提案 市長	退回 次數	市政府追加(減)預算提案	決議內容
張博雅	0		
張文英	0		
陳麗貞	4	九十一年度第 1 次追加(減)預算	不予受理
		九十一年度第 3 次追加(減)預算	不予受理
		九十二年度第 2 次追加(減)預算	不予受理
		九十四年度第 1 次追加(減)預算	不予受理
黃敏惠	1	九十六年度第 1 次追加(減)預算	不予受理

資料來源：嘉義市議會 議事組

總結來說，就追加（減）預算的刪減幅度與程序委員會「不受理」的次數來看，張博雅執政時期的表現應該是最好，陳麗貞執政時期表現則是比較差，至於張文英與黃敏惠則是介於兩人之間。

??????

?? 扰???? 櫃並????

一般來說，市府之所以辦理追加（減）預算，往往都是源於臨時政事需要的支出或是來不及納入年度預算之中，因此在追加（減）預算總金額普遍都不多的情況下，只要府會雙方事先溝通清楚，大致都不會有問題，追加（減）預算平均刪減幅度也都會

低於總預算案的刪減幅度。

表4-12所顯示的為「市長派」與「議長派」做為議會主導力量時期，市府提案辦理追加（減）預算的審議情形。當「市長派」議員擁有多數時，歲入金額不僅一毛未？，就連歲出金額也僅象徵性的刪除39300元，平均刪減幅度更是低於0.001%；反觀當「議長派」議員掌握議會多數時，市府辦理追加（減）預算就顯得困難重重，不僅歲入刪減幅度1.54%與歲出刪減幅度2.56%，皆遠較「市長派」主導時期為高，甚至比平均值歲入刪減幅度1.10%與歲出刪減幅度1.83%還要高。

表4-12：派系主導時期追加（減）預算刪減幅度統計表

單位：新台幣 千元

預算 派系	辦理 次數	歲入 (出)	追加(減)預算 提出總金額	追加(減)預算 刪減總金額	追加(減)預算 平均刪減幅度
市長派	5	歲入	5,231,525	0	0%
		歲出	5,231,525	39	< 0.001%
議長派	25	歲入	13,095,019	202,195	1.54%
		歲出	13,117,019	335,184	2.56%
總計	30	歲入	18,326,544	202,195	1.10%
		歲出	18,348,544	335,224	1.83%

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。

?? ? 歹? ? ? ? ? ? ? ? ? ? ?

就程序委員會「不受理」市府辦理追加（減）預算提案次數來看，由於程序委員會成員皆是由議長指派或是由資深議員擔任，因此當市長可以掌握議會多數席次時，同時也掌握了程序委

員會的成員，也因此各種形式的行政部門提案，遭程序委員會退回的案例就不大可能會發生。

由表 4-13 的分析可以清楚發現，當市長有能力掌握議會多數議員席次時，至少在辦理追加（減）預算提案上，是不會遭到程序委員會刁難的；然而當程序委員會為「議長派」議員所把持時，包括追加（減）預算提案在內的各式行政部門提案，都有可能遭到「退回」的命運，也因此陳麗貞與黃敏惠任內，皆有追加（減）預算提案遭「退回」的案例，次數總計更高達 5 次之多，足見「議長派」議員之強勢作風。

表 4-13：程序委員會「不受理」追加（減）預算統計表

派系	退回次數	市政府追加(減)預算提案	決議內容
市長派	0		
議長派	5	九十一年度第 1 次追加(減)預算	不予受理
		九十一年度第 3 次追加(減)預算	不予受理
		九十二年度第 2 次追加(減)預算	不予受理
		九十四年度第 1 次追加(減)預算	不予受理
		九十六年度第 1 次追加(減)預算	不予受理

資料來源：嘉義市議會 議事組。

?? 乏 ? ?? 杪?? 咖? 市??

依據「省市政府預撥款及墊付款之處理原則」與「各級地方政府墊付款處理要點」規定，所謂墊付款，係指行政機關因辦理追加預算或特別預算時效上不足因應時，得於「法定預算」以外，

墊付其所需經費之一部，應於支用當年度辦理追加預算或特別預算進行帳務轉正，如未及於當年度辦理者，至遲應於次一年度總預算、追加預算或特別預算予以納入，並進行帳務轉正。

由此可知，墊付款原係指行政機關因辦理追加預算或特別預算時效上不足因應時，得以申請墊付方式先行動支。然而目前許多地方政府動支墊付款之程序非但未盡符合「各級地方政府墊付款處理要點」之規定，同時也未依正常作業程序將之納入年度預算或辦理追加（減）預算，究其原因，主要即是地方行政部門為規避反對追加（減）預算之議員於議會中之杯葛或因時效上等不及議會開議，故以墊付款方式支應。¹³³

現行地方行政機關所提出的墊付款(案)，幾乎全數都是由中央政府或上級政府提供補助(有時地方需要一定比例的配合款)。換句話說，在地方政府財政普遍困窘情況下，好不容易中央或上級政府願意提供補助款，地方行政機關在害怕中央收回與影響執行成效與進度的預期心理下，再加上補助款又來不及納入年度預算或辦理追加預算，多數行政部門會採用墊付款(案)的方式因應，並於會計年度結束前，再補辦一次追加（減）預算或特別預算將墊付款予以轉正。事實上，地方立法機關也清楚明白地方政府財政窘境，因此在府會關係融洽時，對於市府所提出墊付款的提案，多數都不會有意見；然而當雙府關係不佳時，有時中央所補助的款項需要地方支出一定比例的配合款，當然這一個部份就成為府會雙方角力之所在。以下，本文將就歷屆嘉義市長「墊付款提案通過比例」與「提案墊付金額通過比例」來加以分析。

¹³³ 林來居，2006.6，〈縣市議會預算審議行為之研究：以苗栗縣議會為例〉，「地方自治與民主發展：台灣經驗的省思」學術研討會，東海大學政治學系暨地方自治中心主辦，台中，頁 496。

??????

透過表 4-14 的統計數據我們可以得知，就「墊付款提案總數」來說，陳麗貞執政時期，墊付款（案）的提案次數，遠遠超過其他市長的總和。由於墊付款幾乎都是中央政府或上級補助款，因此從這個面向或許也可以看出地方縣（市）首長與中央政府的互動關係。值得一提的是，在陳麗貞擔任第五屆代理市長至第六屆市長期間加入民進黨之前，有長達三年的時間（2000 年 5 月 20 日至 2003 年 3 月 30 日），行政部門方面是沒有提過任何一件墊付款（案），然而就在陳麗貞加入民進黨之後至第六屆市長卸任之前，短短不到三年的時間，卻提出高達 101 件墊付款（案），總金額高達二十二億三千二百萬，由此即可得知陳麗貞加入民進黨之後，所帶來的效應有多大。有許多地方人士就不諱言：「陳麗貞加入民進黨之後，確實為嘉義市爭取到許多的預算」。

表 4-14：市政府辦理墊付款提案審議情況

單位：新台幣 千元

墊付款 市長	墊付款提案 審議情況			提案墊付金額審議情況			
	提案 總數	同意	通過 比例	提案墊 付金額	刪減 金額	同意墊 付金額	通過 比例
張博雅	15	14	93.3%	356,350	5,670	350,680	98.4%
張文英	19	17	89.5%	174,960	30,390	144,570	82.6%
陳麗貞	101	101	100%	223,240	0	223,240	100%
黃敏惠	20	20	100%	61,890	0	61,890	100%
總計	155	152	98.06%	816,440	36,060	780,380	95.58%

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。

就「墊付款（案）通過比例」與「墊付提案金額通過比例」來說，由於張博雅與張文英的墊付款提案都曾經遭到議會「擱置」，墊付金額當然就會遭到刪減，因此就總體的數據來看，不管是從刪減金額的多寡與墊付金額通過比例高低來說，張博雅與張文英確實是不如陳麗貞與黃敏惠的，不過這並不代表陳麗貞與黃敏惠執政時期的府會關係就比較好。

事實上，在 2003 年 1 月 8 日之前，各級地方政府的墊付款（案），主要是依據「省市府預撥款及墊付款之處理原則」辦理；之後則是依據「各級地方政府墊付款處理要點」辦理，兩者最大的不同點，主要就是在於「經上級政府核定之補助款，所使用之支出」規定的差異上。「省市府預撥款及墊付款之處理原則」規定「經上級政府核定之補助款，須先使用之支出」，必須先專案送請各該級議會同意後為之，並於辦理追加（減）預算或特別預算後收回歸墊。換言之，在張博雅與張文英執政時期，所有的墊付款（案），都必須遵照「省市府預撥款及墊付款之處理原則」規定，先經過議會「程序委員會」的審查，並交付大會審議後才可以動支，由於不能「先斬後奏」，因此府會攻防的焦點主要是在「議會大會」上。

陳麗貞與黃敏惠時期所適用的「各級地方政府墊付款處理要點」，對於「經上級政府核定之補助款，所使用之支出」之規定，顯然就「彈性」許多。¹³⁴事實上，由於新的墊付款規定造就了許

¹³⁴ 「各級地方政府墊付款處理要點」第五點規定：各級地方政府因第三點第四款（經上級政府核定之補助款，所使用之支出）所列支出，應依下列規定辦理：一、如由中央補助，且為因應下列事項，經中央政府各主管機關同意者，得以代收代付方式先行執行，並編製「中央補助款代收代付明細表」，以附表方式列入當年度決算：（一）災害或重大緊急事項。（二）中央政府各主管機關依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第十四條第一項第三款之評比結果，及同法第十五條第四項規定報經行政院備查，並以非普及式方式分配具時效性之補助款。（三）配合中央重大政策或建設所辦理之事項，經行政院核定應於一定期限內完成者。二、

多模糊的空間，例如何謂「具時效性」？何謂「一定期限」？有無「急迫性」？到底是由誰來「認定」？是否須先專案送議會同意？均存在有許多的爭議。一方面行政部門爭取到的補助款，欲優先執行；另外一方面，立法部門卻不願成為「行政立法局」，無條件幫行政機關背書，要求墊付款必須先經過議會同意或是依照正式追加（減）預算程序之後才可以動支，因而屢屢造成行政與立法部門雙方認知的不同，也造成府會之間嚴重的爭執與對立。換句話說，「各級地方政府墊付款處理要點」的新規定，使得行政機關有了「先斬後奏」的藉口，當然立法機關也多了攻擊的「把柄」，因此在陳麗貞與黃敏惠時期的「墊付款」審議，府會攻防的焦點主要是在「程序委員會」的審查上，而非「議會大會」。事實上，在這一個階段中，只要墊付款（案）能在「程序委員會」順利通過，後續的「議會大會」只是做「追認」的動作，也因此在此表 4-14 中，不管是陳麗貞或是黃敏惠，在墊付款（案）「提案通過比例」與「提案金額通過比例」都高達 100%，就是這個原因使然。以下本文將就歷屆市長墊付款（案）提案在「程序委員會」的審議情況，做更進一步的分析。

如前所述，由於墊付款制度的改變，使得府會之間的攻防由原先的「議會大會」轉移到「程序委員會」。藉由表 4-15 的分析我們即可得知，陳麗貞執政時期共有 9 案，總金額高達四億九千萬被程序委員會以「程序不符」、「無急迫性」或要求市政府依循正式預算程序辦理追加（減）預算「退回」，相較於其他市長皆無遭程序委員會「退回」的紀錄，陳麗貞市長在這個檢測指標的表現上的確是比較差。

非為支應前款所訂事項時，應先專案送請各該級立法機關同意後，始得支用，並於支用當年度辦理追加預算或特別預算，進行帳務轉正，如未及於當年度辦理者，至遲應於次一年度總預算、追加預算或特別預算予以納入，並進行帳務轉正。

表 4-15：程序委員會「不受理」墊付款（案）統計表

墊付款 市長	程序委員會	墊付款提案 不受理次數	墊付款提案 不受理金額
張博雅		0	0
張文英		0	0
陳麗貞	九十一年第 4 次會議	1	84,423,178
	九十二年第 2 次會議	7	50,346,804
	九十二年第 10 次會議	1	360,000,000
	總計	9	494,769,982
黃敏惠		0	0

資料來源：嘉義市議會 議事組

總結而論，在墊付款（案）的檢測指標上，綜合表 4-14 與表 4-15 的統計數據，我們即可很清楚的發現，黃敏惠市長不管是在墊付款提案的審議與墊付款提案金額的通過比例上都是最高的。相較之下，陳麗貞所受到的阻力就比較大，不僅墊付款提案屢遭程序委員會「退回」，甚至在卸任第六屆嘉義市長之後，還有九十至九十一年度的墊付款，因為議會「不予追認」，而「掛賬」在審計室高達五千九百萬。黃敏惠接任市長之後，議會甚至揚言如果市長不處理前任市長的「爛賬」，議會將停止審理九十六年度總預算案，最後黃敏惠市長為化解市府與議會之間的嫌隙，同時也考量到施政的延續性與年度預算的審查問題，親率市府一級主管在議會公開向議員道歉，才解決這樁懸宕五年的「墊付款案」。¹³⁵

¹³⁵ 黃煌權，2006.11.16，〈墊付款案，市長黃敏惠親率一級主管道歉〉，<http://paper.udn.com/udnpaper/PID0020/109596/web>。廖素惠，2006.11.21，〈墊付款未辦理預算追加減，黃敏惠率主管向議會道歉〉，《中國時報》，版 C3。

??????

由於「市長派」議員掌握議會多數時期，議長曾文炎與吳惠皆曾明確向行政部門表示不接受市政府墊付款的提案，基於府會相互尊重的原則，因此在「市長派」主導時期中，行政部門並無任何墊付款（案）的提出，有關中央或上級政府補助款的部份，皆是透過正常預算審議程序，也就是納入年度總預算或是辦理追加（減）預算因應。由於所有的墊付款提案皆是在「議長派」主導時期提出，因此就墊付款提案與提案墊付金額審議情況來說，是無法比較出「市長派」與「議長派」各為議會主導勢力時有何差異。然而這邊要特別說明的是，由於「市長派」主導期間所有的墊付款提案都是透過總預算案或是追加（減）預算提案因應，因此透過表 4-3 總預算案審議情況（市長派主導期間，總預算平均刪減幅度）與表 4-12 追加（減）預算審議情況（市長派主導期間，追加減預算平均刪減幅度）或許可以一窺端倪。

此外，就墊付款提案於「程序委員會」審議狀況來說（詳見表 4-16），「市長派」主導期間，基於府會相互尊重的原則，並沒有墊付款（案）的提出，然而由於市長仍舊掌握議會多數之議員，相對的也掌握多數程序委員會的成員，因此一般相信假設當時行政部門有墊付款（案）的提出，應該還不至於遭到程序委員會「退回」。反觀「議長派」議員主導議會期間，不僅對於市府所提墊付款（案）退回 9 次之多，墊付款提案不受理金額更是高達四億九千萬。

表 4-16：程序委員會「不受理」墊付款（案）統計表

墊付款 市長	程序委員會	墊付款提案 不受理次數	墊付款提案 不受理金額
市長派		0	0
議長派	九十一年第 4 次會議	1	84,423,178
	九十二年第 2 次會議	7	50,346,804
	九十二年第 10 次會議	1	360,000,000
	總計	9	494,769,982

資料來源：嘉義市議會 議事組

?? 乏 ?? 櫃? 摠? 市??

政府動支經費需事先編列預算，未編列預算之計畫不得動支經費，此為「預算法」第二十五條及二十六條所明定。然而縣(市)政府預算籌編係在會計年度開始前一年即已進行，總預算案並須於會計年度開始前三個月送達縣(市)議會審議。預算執行期間，若發生當初籌編預算時期所始料未及之事，如地震、颱風等天然災害或原編列預算不敷支用之情況，受限於原先未編列預算或雖有編列然不敷之用，將影響政府之施政效率，為賦予預算執行之彈性，特設立預備金制度。

「預算法」第二十二條明定：「預算應設預備金，預備金分第一預備金與第二預備金兩種。」而所謂第二預備金必須於總預算中設定之，各機關均可支用，其數額視財政狀況決定之，政府財政充裕之年度可多編，反之則少編，以維彈性。

此外，地方立法機關審議行政部門年度總預算案時，如決議

全數刪除或刪減某部份金額之預算項目及金額，行政部門不得動支第一或第二預備金支應，惟法定經費為法所明定，自不在此限，即使遭議會刪減或刪除，市府仍可動支預備金。又某些計畫雖在立法機關審議時已遭刪除或刪減，但在預算執行過程中，若因時空環境之改變而有必要之支出，經地方立法機關同意後仍可動支預備金，以增加預算執行之彈性。¹³⁶

一般來說，每年嘉義市議會總預算案的審查中，各項行政部門的預算都有被刪減的可能，唯有「第二預備金」依慣例是不會刪減數額的，目的在於提供市長於緊急事件發生時可以即時動支，因此第二預備金又有「市長私房錢」之稱。此外就第二預備金動支的目的而言，由於行政部門的其他預算都要先有預算科目才能編列預算，議會審查通過之後才能動支的規定，然而第二預備金則由市政府依據當年度財政狀況自行編列預備金總額，只要符合「預算法」第七十條的三項預備金動支原則，¹³⁷並在日後檢具「第二預備金動支數額表」向議會核備，就算完成動支程序，因而在此原則下，議會向來無法也不願意過度刁難市長動支第二預備金。

在實務面向上，由於第二預備金具有「先動支後審議」的特性，因此當府會關係融洽時，市府只要檢具「第二預備金動支數額表」以及相關支用說明，基於對市長的尊重，議會大都只是做「追認」的動作；然而當府會關係不佳時，行政部門動支第二預備金的「正當性」與「合法性」就會被人所質疑，甚至何謂因應

¹³⁶ 莊振輝，2006.5，〈政府預備金之探討〉，《主計月刊》，第 605 期，頁 19。

¹³⁷ 「預算法」第七十條規定，各機關有左列情形之一，得經行政機關核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政機關編具動支數額表，送請立法機關審議。一、原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。二、原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。三、因應政事臨時需要必須增加計劃及經費時。

「臨時政事需要」而動支？動支的時機有無「急迫性」？也常常成為府會雙方爭議的焦點所在。

基於第二預備金事後的「追認」時常成為府會爭議之所在，並足以體現府會雙方之互動氣氛，因此本文將以「第二預備金」的審議結果，來做為檢測府會關係之指標。

??????

就第二預備金審議結果而言（詳見表 4-17），在歷任嘉義市長當中，應屬張博雅市長的表現最好，議會不予追認幅度僅 0.39%；張文英市長次之，不予追認幅度為 2.39%；至於陳麗貞市長任內所動支的第二預備金，議會不予追認的部份主要是集中在九十年年度，不予追認的金額不僅高達六百六十萬（不予追認幅度 9.66%），議會並決議將不予追認的金額函請審計室「依法辦理」，因此當時的府會關係確實是很緊繃的；黃敏惠就任市長雖然僅一年半，然而其第二預備金的動支問題，依舊引起議員的關注。

由九十五年嘉義市總預算「第二預備金動支數額表」內容觀之，市政府在提請議會審議第二預備金的總金額部分為九百九十萬，而「生育補助津貼」與「補助國中小教科書經費」兩項，¹³⁸第二預備金的動支金額即高達九百萬元，換言之府會雙方的爭議及衝突即是源自於此，由於雙方對於法令解讀的不同，¹³⁹因此縱然

¹³⁸ 謝銀仲，2006.5.2，〈追加生育津貼，議會打回票〉，《自由時報》，版 B8。呂素麗、廖素惠，2006.10.27，〈嘉市明年度總預算，國中小教科書免費〉，《中國時報》，版 C3。

¹³⁹ 府會雙方主要的爭議即在於「預算法」第 70 條第 3 項：因應政事臨時需要必須增加計劃及經費時的規定上。議會的立場是認為「生育補助津貼」與「補助國中小教科書經費」兩項第二預備金的動支，既無中央法規依據，亦無年度預算支應，再加上這又是黃敏惠市長的政見，因而認定不合法令；然而市政府的立場卻認為「第二預備金動支數額表」提案送議會審議之前，已先由法制室研擬，認為並無違反「預算法」的規定，因此將會加強與議員的溝通。

市府透過各種管道與議員溝通，議會仍是做成「不予追認」的決議（不予追認幅度高達 100%），因此現階段府會之間就第二預備金的問題，仍舊是持續陷入僵局之中。

表 4-17：嘉義市政府第二預備金「不予追認」統計表

單位：新台幣 千元

市長	預備金	第二預備金編列數	行政機關動支數	不予追認金額	審議後金額	不予追認幅度
張博雅		152,000	77,817	300	77,517	0.39%
張文英		167,000	148,393	3,551	144,841	2.39%
陳麗貞		148,000	69,052	6,669	62,383	9.66%
黃敏惠		15,000	9,927	9,927	0	100%
議會決議：九十五年度第二預備金，依第七屆程序委員會九十六年第 3 次會議決議，本案「不予追認、不予受理」。						

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。

??????

當分類的標的由市長轉換成以派系為主時即可發現，由於第二預備金具有「先動支後審議」的特性，再加上動支金額普遍不高，因此當市長在議會擁有多數議員的廣泛支持並輔以適度的溝通協調，第二預備金的審議可以說毫不費吹灰之力即可「輕騎過關」；然而當市長無法在議會建立起廣泛的聯盟，關鍵的議事主導權由「議長派」議員掌握時，第二預備金遭議會大會「不予追認」的幅度不僅高達 6.74%，甚至市政府「第二預備金動支數額表」連進入議會大會討論的機會都沒有，在「程序委員會」就直接被封殺掉（詳見表 4-18）。當然最差的狀況莫過於九十年陳麗貞擔任市長期間，第二預備金的動支（六百六十萬）不僅議會不予

追認，甚至決議將市長的「違法動支行為」函請審計室「依法辦理」，府會關係惡化程度可見一斑。

表 4-18：派系主導時期第二預備金「不予追認」統計表

單位：新台幣 千元

預備金 派系	第二預備 金編列數	行政機關 動支數	不予追 認金額	審議後 金額	不予追 認幅度
市長派	65,000	1,953	0	1,953	0
議長派	417,000	303,236	20,447	282,789	6.74%
議會決議：九十五年度第二預備金，依第七屆程序委員會九十六年第 3 次會議決議 - 本案「不予追認、不予受理」。					

資料來源：筆者整理自嘉義市議會編印，《嘉義市議會議事錄》。嘉義：嘉義市議會，民 73-96。

總結來說，在主觀因素上，假若行政首長具備優異的溝通協調與資源分配能力，輔以客觀因素上，議會內部多數議員的支持，不僅對於府會關係有正面的效應，同時對於地方政府的施政表現亦會有顯著的提升；反之，不僅府會關係惡化，連帶也會影響政府施政之表現與民眾之福祉。透過指標的分析我們可以發現，不論是以「政府型態」亦或是「派系主導力量」兩種分類方式來做為分析嘉義市府會關係的依據，當府會關係和諧時，不僅總預算案刪減幅度較小、市政府提案審議狀況較佳、追加（減）預算通過比例較高，就連墊付款與第二預備金的審查也會較為順利；反觀府會關係緊張時，不僅總預算案刪減幅度較高，市政府提案審議狀況較差、追加（減）預算通過比例較低，甚至墊付款與第二預備金的審議也顯得困難重重。

?? ? 俟嶸

近年來，我國無論中央或地方層級所面臨分立政府型態，不僅逐漸成為一種政治常態，同時分立政府是否較容易導致政治責任模糊、立法過程延宕、府會衝突加劇以及對政治體制運作所產生的影響等問題，亦廣泛引起國內政治學者的關注。然而和美國實證研究成果一樣，對於一致與分立政府是否會造成法案通過或政府運作上的差異，國內政治學者之間的看法與實證研究成果亦有相當大的落差。

部分研究指出，相較於一致政府的運作，分立政府的確較容易導致行政立法僵局、政策滯塞、無效率與責任不明等缺失；¹⁴⁰反觀，有些學者則認為，分立政府與一致政府的運作並不存在有差異。¹⁴¹究其原因，台灣特殊地方政治生態與研究者針對命題所使用不同的測量指標，可能是造成所得結論不盡相同的原因所在。不過可以確定的是，分立政府對於行政與立法之間的互動、立法的產出以及預算的編列，的確具有舉足輕重的影響力。

過去有關台灣縣市層級分立政府的相關研究，多是以「政黨」的歸屬來作為分類的標準，但在台灣地方實際的政治運作當中，地方派系與人際關係網絡之間所形成的凝聚力，卻可能更甚於政黨的認同；檯面上不同政黨的議員，私底下卻可能屬於同一個地方派系或次級問政團體；許多「無黨籍」的議員，可能是行政首

¹⁴⁰ 在吳重禮、黃紀與張壹智的研究中則發現，相較於一致政府而言，在縣市層級分立政府之中，對於政府法案的審議、預算刪減幅度以及立法生產力等方面，確實會產生程度不一的影響。

¹⁴¹ 例如陳雲龍研究高雄市政府在第四與第五屆議會期間之運作內涵時，就證實分立政府下高雄市之府會關係，確實並不會特別影響施政議案之通過與否。相關研究請參閱陳雲龍，2005.7，〈一致與分立政府下地方議會運作之研究：第四、五屆高雄市議會比較〉，碩士論文，中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班，頁 139。

長親密的「黨友」，甚至充當議會中的「護航部隊」，因此如果單以政黨的標籤來判定是否屬於一致或分立政府，並據此來評估其可能產生的政治影響，即可能出現與西方學術界研究分立政府不同的結論。¹⁴²

基於以上的研究背景，本文主要是以分立政府的概念作為研究基礎，嘗試跳脫以往以「政黨」為分類來作為研究分立政府的前提，試圖透過「派系」研究途徑來重新定義一致與分立政府，並針對嘉義市府會關係進行長期性「縱貫面分析」，期望能對分立政府概念落實本土化，作一初步的嘗試與貢獻。在影響府會關係之因素上，本文首先從「主觀因素」、「客觀因素」與「資源分配能力」等三方面，來深入分析歷任嘉義市長的領導風格和溝通協調能力與府會關係之間的關聯性；其次，為了瞭解嘉義市行政與立法部門之間的互動，是否會因為行政首長無法掌握議會的多數而有所差異，本文亦試圖將嘉義市長達 24 年的府會關係區分為四個階段：張博雅執政時期；張文英執政時期；陳麗貞執政時期；黃敏惠執政時期，並藉由「總預算案平均刪減幅度」、「市政府提案審議結果」、「追加（減）預算審議結果」、「墊付款（案）審議概況」與「第二預備金審議情況」等五個面向來做為檢測的指標，分析在不同時期當中，歷任嘉義市長所展現出來的施政表現與府會關係有何差異。最後並探討政黨或派系在府會互動關係中所扮演的角色，希望釐清一些基本問題，亦即派系制約下的「分立政府」是否一定會影響府會之間的和諧，進而造成政務推動上的「僵局」，以及在府會互動的過程當中，包括預算的審查與法案的審議，究竟是由「政黨」來主導亦或是被「派系」所左右。以下彙

¹⁴² 相關探討請參見王業立，2004，〈縣市層級選舉與分立政府〉，收錄於《民主化、全球化、議會角色：慶祝高雄改制院轄市 25 周年學術研討會》論文集。高雄：高雄市議會與中山大學政治研究所，頁 208。

整本文研究發現，並就研究限制與未來研究方向，將其分述如下：

?? 乏 ??? ?

- 一、 派系制約下的分立政府，不必然會影響府會之間的關係，進而造成政務推動上的「僵局」。事實上，府會首長的人格特質、政治企圖心與溝通協調能力，才是左右府會互動的關鍵因素。
- 二、 實證結果顯示，嘉義市行政資源（包含人事安排與基層建設經費）的分配，皆是採取「統籌」的方式辦理，由於市長具備「資源分配者」的優勢地位，因而行政首長的「資源分配能力」，在府會關係的互動中就顯得格外重要。
- 三、 「市長派」與「議長派」左右議會政治事務：在分立政府的府會生態中，由於各政黨「黨團」運作失靈，難以形成決策共識，再加上嘉義市傳統縣（市）層級地方派系影響力日漸式微，因而導致利益共生的派系聯盟，成為府會之間政策及議事運作的主導力量。
- 四、 在府會關係的互動上，除了行政與立法首長個人的領導特質與溝通協調能力之外，關鍵因素乃在於府會首長能否掌握議會當中多數議員的支持。實證分析顯示，張博雅執政時期，由於議會當中「市長派」議員超過絕對多數；張文英與陳麗貞執政時期，議事運作幾乎皆由「議長派」議員主導，在府會雙方實力差距懸殊的情況下，府會關係大致處於平和的狀態。黃敏惠執政時期，由於府會雙方可掌握議員席次相當，

換句話說，行政機關已然具備足以和立法機關相抗衡的力量，所以才會造成雙方互信基礎薄弱與持續性的府會衝突。

五、「政黨政治」的發展：實證研究發現，多數受訪者對於「政黨政治」未來在嘉義市的發展都表示「認同」的態度，然而卻僅限於單一席次的市長與立法委員選舉，並不包括市議員選舉。由於選舉文化與選舉制度的差異，基層民意代表所具備的政黨背景，不完全是選民投票的唯一基礎，換句話說，個人的當選既然不必依賴政黨的標籤與奧援，個人的利益又凌駕於政黨之上，因此在市議員層級方面，短時間內應該還不至於能形成「政黨政治」的態勢。

六、本文藉由採取異軌之個案研究方法，嘗試跳脫以往以「政黨」為分類來作為研究分立政府的前提，試圖透過以「市長派」與「議長派」的分類，來修正以往慣用以「政黨」做為區劃是否為一致或分立政府的方式。研究結果發現，異軌之個案研究方法的確提供了本文一個良好的研究途徑，藉由以更貼近地方政治實務上政治人物對我群 他群的區隔方式，以「市長派」與「議長派」的分類作為府會是否具一致性的劃分標準，不僅實務上可行，同時也能更精確的掌握府會關係中行政與立法更真實的互動情況。

總結來說，分立政府下嘉義市府會關係的個案研究，不僅提供了我們一個觀察地方政府施政表現與效能的良好素材，同時本文亦發現，派系制約下的分立政府，並不必然會影響府會之間的關係，進而造成政務推動上的「僵局」。事實上，府會首長的人格特質與溝通協調能力，不僅扮演著關鍵性的角色，強弱之間，除了反映府會政治實力的消長，也直接影響著「市長派」與「議

長派」的發展空間，更是左右府會互動的關鍵因素。

此外，在府會關係的互動上，除了行政與立法首長個人的領導特質與溝通協調能力之外，關鍵因素乃在於府會首長能否掌握議會當中多數議員的支持。實證分析顯示，在嘉義市的府會生態中，由於各政黨「黨團」運作失靈，難以形成決策共識，再加上傳統縣（市）層級地方派系影響力日漸式微，因而導致利益共生的派系聯盟，成為府會之間政策及議事運作的主導力量。換言之，派系在地方議會當中的結盟實力，亦即「市長派」與「議長派」議員席次的多寡，似乎是影響嘉義市府會關係運作順暢與否的重要因素。當「市長派」議員掌握超過半數席次時，各種形式行政部門的提案不僅通過比例皆較高，預算刪減的幅度也都較低，府會呈現和樂融融的景象；然而當議事主導權轉換到「議長派」議員居多數的派系聯盟時，不僅對於府會關係有較為負面的影響，連帶也會影響到市政府各類提案的審議品質與效率。

?? 乏 ?? 棟? 咖? 市

本研究主要是以嘉義市作為個案研究的標的，試圖透過質的觀察與量的分析，來針對嘉義市府會互動進行長期性的縱貫面分析，藉此了解府會互動差異之所在，然而在研究範圍、指標的測量與時序分析上，本文仍有些許不足之處，冀望藉由日後的相關研究彌補不足。

??? 摞???? 棟?

在測量政府表現 (government performance) 和領導效能

(leadership efficiency)上，本研究所採取的指標（包含年度總預算刪減幅度、重要法案通過比例、追加減預算及第二預備金），皆較偏向於靜態面的審查；至於動態面的互動，也就是「非正式政治」(informal politics)的影響（包括行政與立法首長的領導特質、地方派系組織結盟與派系利益、新聞媒體的報導），本研究期望藉由深度訪談的方式來詳實呈現。但實際上，在府會互動及其政策影響層面上，尚有諸多可供測量的指標，包括「程序委員會」事前審查行政部門預算與法案狀況、議員組織「專案小組」查察行政部門缺失的次數、議員質詢的次數及其內容分析、重要法案的審查與分類、縣（市）首長施政滿意度的分析、立法機關對於審計室「決算審查報告」之追認與否等面向，礙於人力與時間的限制，而未能列入研究的指標。

???????? 棟？

本研究主要是著重在單一縣市的個案分析上，其優點固然是能針對主題進行深入的分析與探討，但是往往卻無法建立起完整的理論架構，因此如果能將縱貫面的分析與跨區比較(cross-sectional analysis)相結合，應能獲致更為豐碩的研究成果。但礙於時間與經費上的限制，本文僅能選擇單一縣（市）進行探討，無法做全面性的分析。

???????? 棟？

本研究乃是針對嘉義市府會互動進行長期性縱貫面的分析，希冀從長達 24 年(1983-2007)的研究資料當中，得知嘉義市在長期行政與立法分立的情況之下，府會互動的差異所在。為利於本研究資料分析的完整與連貫性，市長任期將以張博雅市長為研究

起點，但礙於時間上的限制，研究迄點將以嘉義市議會第七屆九十六年第 1 次臨時會為止，也就是說本研究僅包含第七屆黃敏惠市長的前兩年任期，並無法完整對其四年市長任期與立法機關之間的互動做一詳實的分析。

培??

? 券? 市? ? ? ? 市? ? ?

嘉義縣議會第十屆縣議員選舉 投票日期：民國 71 年 1 月 30 日 就職日期：民國 71 年 3 月 1 日

嘉義市議會第一屆補足差額選舉 投票日期：民國 71 年 9 月 18 日 就職日期：民國 71 年 10 月 8 日

選區	職稱	姓名	性別	出生年次	推薦政黨	派系屬性	備註
市籍議員	議長	曾文炎	男	1946	中國國民黨	市長派	
市籍議員	副議長	侯勇墻	男	1937	中國國民黨	市長派	
市籍議員	議員	林山生	男	1918	無黨派及其他	市長派	
市籍議員	議員	曾 糧	男	1929	無黨派及其他		
市籍議員	議員	林朝欽	男	1934	中國國民黨		
市籍議員	議員	周明輝	男	1937	中國國民黨	市長派	
市籍議員	議員	官文雄	男	1943	無黨派及其他	市長派	
市籍議員	議員	黃國村	男	1943	中國國民黨	市長派	
市籍議員	議員	黃正男	男	1941	無黨派及其他	市長派	
市籍議員	議員	羅錦義	男	1939	中國國民黨	市長派	
市籍議員	議員	吳 惠	男	1938	中國國民黨		
市籍議員	議員	吳上明	男	1947	無黨派及其他	市長派	
市籍議員	議員	吳金福	男	1949	中國國民黨	市長派	
市籍議員	議員	鄭秀英	女	1942	中國國民黨		
不分區	議員	呂博文	男	1942	中國國民黨	市長派	
不分區	議員	張東坤	男	1931	中國國民黨	市長派	
不分區	議員	楊崇山	男	1937	中國國民黨		

不分區	議員	戴建三	男	1943	中國國民黨	市長派	
不分區	議員	蕭清玉	男	1935	中國國民黨		
不分區	議員	張榮藏	男	1942	中國國民黨		
不分區	議員	吳陳滿	女	1949	無黨派及其他	市長派	
不分區	議員	鄭俊亨	男	1946	中國國民黨	市長派	

備註：本屆市議會成立於民國 71 年 7 月 1 日，由嘉義縣議會第十屆市籍 14 位議員組成，同時選出議長曾文炎和副議長侯勇墻，並另行補選 8 位議員於同年 10 月 8 日宣誓就職，補足法定二十二位議員席次，本會始告完全成立。嘉義市第一屆市議員選舉，應選名額 22 名（「中國國民黨」當選 16 席，「無黨籍及其他」當選 6 席）。市長為無黨籍市長張博雅（議會中市長派掌握 15 席）。

（投票日期：民國 75 年 2 月 1 日 就職日期：民國 75 年 3 月 1 日）

選區	職稱	姓名	性別	出生年次	推薦政黨	派系屬性	備註
第二選區	議長	吳惠	男	1938	中國國民黨	議長派	
第一選區	副議長	蕭登旺	男	1948	中國國民黨	市長派	
第一選區	議員	張東坤	男	1931	中國國民黨	市長派	
第一選區	議員	黃正男	男	1941	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	曾文炎	男	1946	中國國民黨	無特別屬性	
第一選區	議員	戴建三	男	1943	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	呂金山	男	1934	中國國民黨	市長派	
第一選區	議員	鄭秀英	女	1942	中國國民黨	議長派	

第一選區	議員	林山生	男	1918	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	張榮藏	男	1942	無黨籍及其他		
第一選區	議員	吳上明	男	1947	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	黃義助	男	1940	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	呂博文	男	1938	中國國民黨	市長派	
第二選區	議員	羅錦義	男	1939	中國國民黨	市長派	
第二選區	議員	黃國村	男	1943	中國國民黨	市長派	
第二選區	議員	官文雄	男	1943	無黨籍及其他	市長派	
第二選區	議員	李田郎	男	1939	中國國民黨	市長派	
第二選區	議員	鄭俊亨	男	1946	中國國民黨	市長派	
第二選區	議員	郭美玲	女	1962	中國國民黨	市長派	
第二選區	議員	馮百舒	男	1924	中國國民黨	市長派	
第二選區	議員	施金釵	女	1947	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	楊崇山	男	1937	中國國民黨	議長派	

備註：嘉義市第二屆市議員選舉，應選名額 22 名（「中國國民黨」當選 16 席，「無黨籍及其他」當選 6 席）。市長為無黨籍市長張博雅（議會中市長派掌握 15 席，議長派掌握 5 席，前議長曾文炎競選議長失利後淡出政壇，派系屬性不明顯；號的派系屬性較為游移）。

？券？市？？？市？？？
 (投票日期：民國 79 年 1 月 20 日 就職日期：民國 79 年 3 月 1 日)

選區	職稱	姓名	性別	出生年次	推薦政黨	派系屬性	備註
第一選區	議長	蕭登旺	男	1948	中國國民黨	議長派	
第二選區	副議長	羅錦義	男	1939	中國國民黨	議長派	

第一選區	議員	張錦捷	男	1955	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	陳盛龍	男	1950	無黨籍及其他	議長派	
第一選區	議員	張東坤	男	1931	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	黃正男	男	1941	民主進步黨	市長派	
第一選區	議員	林山生	男	1918	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	呂金山	男	1934	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	鄭秀英	女	1942	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	張說	女	1962	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	蔡榮豐	男	1956	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	戴建三	男	1943	無黨籍及其他	市長派	
第二選區	議員	杜俊哲	男	1954	無黨籍及其他	議長派	
第二選區	議員	黃國村	男	1943	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	李田郎	男	1939	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	官文雄	男	1943	民主進步黨	市長派	
第二選區	議員	鄭俊亨	男	1946	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	吳上明	男	1947	無黨籍及其他	市長派	
第二選區	議員	蔡嘉文	男	1956	無黨籍及其他	議長派	
第二選區	議員	蘇信璋	男	1950	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	郭美玲	女	1962	中國國民黨	市長派	
第二選區	議員	馮百舒	男	1924	中國國民黨	議長派	

備註：嘉義市第三屆市議員選舉應選名額 22 名（「中國國民黨」當選 12 席，「民主進步黨」當選 2 席，「無黨籍及其他」當選 8 席）。市長為無黨籍市長張文英（議會中議長派掌握 14 席、市長派僅掌握 8 席、號的派系屬性較為游移，但關鍵時刻還是歸屬議長派）。

券? 市? ? ? ? 市? ? ?
 (投票日期：民國83年1月29日 就職日期：民國83年3月1日)

選區	職稱	姓名	性別	出生年次	推薦政黨	派系屬性	備註
第二選區	議長	蕭登旺	男	1948	中國國民黨	議長派	
第二選區	副議長	陳春貴	男	1947	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	洪有仁	男	1960	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	張榮藏	男	1942	民主進步黨	議長派	
第一選區	議員	歐金城	男	1961	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	蔡雪貞	女	1956	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	林山生	男	1918	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	黃國村	男	1943	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	廖麗珠	女	1961	無黨籍及其他	議長派	
第一選區	議員	郭美玲	女	1962	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	蔡嘉文	男	1956	無黨籍及其他	議長派	
第一選區	議員	鍾明村	男	1954	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	戴建三	男	1943	無黨籍及其他	市長派	
第二選區	議員	張東坤	男	1931	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	吳榮安	男	1961	無黨籍及其他	無特別屬性	
第二選區	議員	黃正男	男	1941	民主進步黨	市長派	
第二選區	議員	陳盛龍	男	1950	無黨籍及其他	議長派	
第二選區	議員	張錦捷	男	1955	無黨籍及其他	議長派	
第二選區	議員	蔡榮豐	男	1956	無黨籍及其他	市長派	
第二選區	議員	李田郎	男	1939	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	鄭秀英	女	1942	中國國民黨	議長派	

第二選區	議員	張說	女	1962	無黨籍及其他	市長派	
------	----	----	---	------	--------	-----	--

備註：嘉義市第四屆市議員選舉應選名額為 22 名（「中國國民黨」當選 9 席，「民主進步黨」當選 2 席，「無黨籍及其他」當選 11 席）。市長為無黨籍市長張文英（議會中議長派掌握 14 席、市長派僅掌握 7 席、號的派系屬性較為游移，但主要還是議長派）。

券? 市? ? ? ? 市? ? ?
 (投票日期：民國 87 年 1 月 24 日 就職日期：民國 87 年 3 月 1 日)

選區	職稱	姓名	性別	出生年次	推薦政黨	派系屬性	備註
第二選區	議長	蕭登旺	男	1948	中國國民黨	議長派	
第二選區	副議長	鄭俊亨	男	1947	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	黃國村	男	1944	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	陳文齡	男	1944	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	洪有仁	男	1961	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	歐金城	男	1962	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	侯金良	男	1953	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	戴建三	男	1944	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	林山生	男	1919	無黨籍及其他	市長派	
第一選區	議員	郭明賓	男	1960	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	蔡嘉文	男	1957	無黨籍及其他	議長派	
第一選區	議員	郭美玲	女	1963	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	張榮藏	男	1943	無黨籍及其他	議長派	
第二選區	議員	陳盛龍	男	1951	無黨籍及其他	議長派	
第二選區	議員	張東坤	男	1932	中國國民黨	議長派	

第二選區	議員	張志成	男	1969	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	陳幸枝	女	1961	民主進步黨	市長派	
第二選區	議員	蔡文旭	男	1964	民主進步黨	市長派	
第二選區	議員	李田郎	男	1940	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	陳茂松	男	1957	無黨籍及其他	市長派	
第二選區	議員	吳上明	男	1948	無黨籍及其他	議長派	
第二選區	議員	蔡榮豐	男	1957	無黨籍及其他	市長派	
第二選區	議員	黃正男	男	1941	民主進步黨	市長派	

備註：嘉義市第五屆市議員選舉應選名額為 23 名（「中國國民黨」當選 11 席，「民主進步黨」當選 3 席，「無黨籍及其他」當選 9 席），市長為無黨籍市長張博雅（議會中議長派掌握 15 席、市長派僅掌握 8 席、號的派系屬性較為游移，但主要還是議長派）。市長張博雅於民國 89 年 5 月入閣擔任內政部部长，遺缺由無黨籍代理市長陳麗貞擔任至任期屆滿為止。

券? 市? ? ? ? 市? ? ?
(投票日期：民國 91 年 1 月 26 日 就職日期：民國 91 年 3 月 1 日)

選區	職稱	姓名	性別	出生年次	推薦政黨	派系屬性	備註
第二選區	議長	蔡貴絲	女	1956	無黨籍及其他	議長派	
第一選區	副議長	侯金良	男	1952	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	郭美玲	女	1962	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	邱芳欽	男	1955	無黨籍及其它	議長派	
第一選區	議員	郭明賓	男	1959	中國國民黨	市長派	超黨派聯盟
第一選區	議員	黃秋澤	男	1958	無黨籍及其它	議長派	
第一選區	議員	李允志	男	1951	無黨籍及其它	議長派	

第一選區	議員	陳文齡	男	1944	中國國民黨	議長派	
第一選區	議員	黃國村	男	1944	中國國民黨	市長派	超黨派聯盟
第一選區	議員	張榮藏	男	1942	無黨籍及其它	議長派	
第一選區	議員	曾麗吟	女	1976	親民黨	議長派	
第一選區	議員	戴建三	男	1943	無黨籍及其它	市長派	超黨派聯盟
第二選區	議員	廖天隆	男	1946	無黨籍及其它	議長派	
第二選區	議員	陳幸枝	女	1960	民主進步黨	市長派	超黨派聯盟
第二選區	議員	張秀華	女	1957	無黨籍及其它	議長派	
第二選區	議員	李田郎	男	1939	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	江熙哲	男	1954	民主進步黨	市長派	超黨派聯盟
第二選區	議員	吳上明	男	1947	無黨籍及其它	議長派	
第二選區	議員	林承勳	男	1961	無黨籍及其它	市長派	超黨派聯盟
第二選區	議員	蔡榮豐	男	1956	無黨籍及其它	市長派	超黨派聯盟
第二選區	議員	李廣二	男	1941	無黨籍及其它	議長派	
第二選區	議員	鄭俊亨	男	1946	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	黃正男	男	1941	民主進步黨	議長派	

備註：嘉義市第六屆市議員選舉應選名額為 23 名（「中國國民黨」當選 7 席，「民主進步黨」當選 3 席，「無黨籍及其他」當選 13 席）。市長選舉中，陳麗貞以無黨籍身分參選；當選市長後於民國 92 年 3 月加入民進黨。議會中議長派掌握 15 席、市長派僅掌握 8 席、號的派系屬性較為游移，但主要還是議長派。郭明賓、黃國村、戴建三、陳幸枝、江熙哲、林承勳、蔡榮豐等人因議長、副議長選舉恩怨，而另組次級團體「超黨派聯盟」，立場上較支持市長。

券? 市? ? ? ? 市? ? ?
 (投票日期：民國94年12月03日 就職日期：民國95年3月1日)

選區	職稱	姓名	性別	出生年次	推薦政黨	派系屬性	備註
第二選區	議長	蔡貴絲	女	1956	無黨籍及其他	議長派	
第一選區	副議長	邱芳欽	男	1955	無黨籍及其它	議長派	無黨聯盟
第一選區	議員	張敏琪	女	1973	中國國民黨	議長派	無黨聯盟
第一選區	議員	洪有仁	男	1960	無黨籍及其它	市長派	諸羅無黨聯盟
第一選區	議員	郭美玲	女	1962	中國國民黨	市長派	
第一選區	議員	林聖芬	女	1976	親民黨	議長派	無黨聯盟
第一選區	議員	黃露慧	女	1967	民主進步黨	議長派	
第一選區	議員	郭明賓	男	1959	中國國民黨	市長派	
第一選區	議員	李允志	男	1951	無黨籍及其它	議長派	無黨聯盟
第一選區	議員	黃秋澤	男	1958	無黨籍及其它	議長派	無黨聯盟
第一選區	議員	蔡永泉	男	1952	台灣團結聯盟	市長派	諸羅無黨聯盟
第一選區	議員	傅大偉	男	1963	中國國民黨	市長派	
第一選區	議員	張榮藏	男	1942	無黨籍及其它	議長派	無黨聯盟
第二選區	議員	吳上明	男	1947	無黨籍及其它	議長派	無黨聯盟
第二選區	議員	黃正男	男	1941	民主進步黨	議長派	
第二選區	議員	王美惠	女	1965	民主進步黨	市長派	
第二選區	議員	陳文齡	男	1944	中國國民黨	市長派	
第二選區	議員	陳幸枝	女	1960	民主進步黨	議長派	
第二選區	議員	張秀華	女	1957	中國國民黨	議長派	
第二選區	議員	廖天隆	男	1946	無黨籍及其它	議長派	
第二選區	議員	林承勳	男	1961	無黨籍及其它	市長派	諸羅無黨聯盟
第二選區	議員	鄭俊亨	男	1946	中國國民黨	議長派	無黨聯盟

第二選區	議員	蔡文旭	男	1963	民主進步黨	市長派	
第二選區	議員	蔡榮豐	男	1956	無黨籍及其它	市長派	諸羅無黨聯盟

備註：嘉義市第七屆市議員選舉應選名額為 24 名（「中國國民黨」當選 7 席，「民主進步黨」當選 5 席，「無黨籍及其他」當選 12 席）。市長為國民黨籍市長黃敏惠（議會中議長派掌握 14 席、市長派僅掌握 10 席、號的派系屬性較為游移，但主要還是議長派）。第七屆議會中次級團體有由蔡榮豐、洪有仁、蔡永泉、林承勳組成次級團體「諸羅無黨聯盟」及由鄭俊亨、邱芳欽、張榮藏、吳上明、李允志、黃秋澤、林聖芬、張敏淇組成次級團體「無黨聯盟」。鄭俊亨與張敏淇雖參與無黨聯盟的運作，但黨籍仍是國民黨籍。

培??

??????????

編號	職務	姓名	性別	黨籍	訪談日期
1	市長	張博雅	女	無黨籍	2007/08/13
2	市長	張文英	女	無黨籍	2007/08/28
3	市長	陳麗貞	女	民進黨	2007/08/31
4	市長	黃敏惠	女	國民黨	2007/08/17
5	議長	蔡貴絲	女	無黨籍	2007/08/22
6	代理議長	鄭俊亨	男	國民黨	2007/09/10
7	副議長	邱芳欽	男	無黨籍	2007/08/19
8	市府主秘	陳基本	男	國民黨	2007/08/22
9	市議員	黃正男	男	民進黨	2007/08/20
10	市議員	張榮藏	男	無黨籍	2007/08/14
11	市議員	郭美玲	女	國民黨	2007/08/14
12	議會主秘	鄧慶田	男	國民黨	2007/08/14
13	議會秘書	黃文義	男	國民黨	2007/08/20
14	媒體記者	鄒清朗	男	無黨籍	2007/09/08

???? 櫛徑

- 壹、 與台灣其他縣市相較，嘉義市的政治發展有其特殊之處，在本屆以前，不僅嘉義市長一直由無黨籍人士擔任，無黨籍議員的人數在議會也有很高的比例，因此嘉義市有所謂「民主聖地」之稱。請問，「政黨政治」在嘉義市的發展現況如何？
- 貳、 根據研究地方派系的學者以及若干新聞報導，習慣上將嘉義市的派系分成「許家班」、「蕭家班」與「黃家班」。基本上，您同意嘉義市有所謂的派系嗎？
- 參、 「張博雅/張文英/陳麗貞/黃敏惠」在擔任嘉義市長時，面臨的是『國民黨籍議員/無黨籍議員』掌握半數的議會。請問，您認為府會關係會不會有所差別？
- 肆、 相較於市長由直接民選產生，議長、副議長則是由議員相互投票產生，其所代表的意涵為何？市議會議長一向為主導議事運作與府會互動的關鍵人物，就您所知，歷任市長與議長互動情形如何？
- 伍、 議員常常都會利用人事的安排、基層建設補助款或預算的分配這幾方面來向行政部門施壓，為了行政部門所提出的議案能順利在市議會通過，行政部門必須要滿足這幾部分的要求，您贊不贊成這種做法？就您所知有沒有這種情形？

- 陸、 在府會互動的過程中，您認為包括預算的審查與法案的審議，究竟是由「政黨」主導？亦或是由「派系」主導。
- 柒、 就歷屆嘉義市議會而言，都有所謂的「市長派」與「議長派」兩派議員分庭抗禮，其對議事運作與府會關係的影響為何？「市長派」與「議長派」是如何形塑而成的？
- 捌、 在議會審議預算過程中，由於「追（加）減預算」、「墊付款」與「第二預備金」的金額不若總預算龐大，同時審查的程序與空間也較彈性，因此能否更加的突現出行政與立法首長的溝通能力？
- 玖、 假若我們將嘉義市 24 年的府會互動關係區分成四個階段：張博雅主政時期；張文英主政時期；陳麗貞主政時期與黃敏惠主政時期，你認為哪一階段府會關係最佳？哪一階段府會關係最差？原因何在？可否舉例說明之？

倍??

市長	年度	歲入 (出)	原提案	刪減金額	審議後	刪減	提案會期
			總預算金額		總預算金額	幅度	
張博雅	74	歲入	1,779,797,000	7,940,000	1,771,857,000	0.45%	第一屆第四次定期會
		歲出	1,779,797,000	7,940,000	1,771,857,000	0.45%	
張博雅	75	歲入	1,894,021,000	608,000	1,893,413,000	0.03%	第一屆第十一次定期會
		歲出	1,894,021,000	608,000	1,893,413,000	0.03%	
張博雅	76	歲入	2,254,685,000	137,000	2,254,548,000	0.01%	第二屆第一次定期會
		歲出	2,254,685,000	137,000	2,254,548,000	0.01%	
張博雅	77	歲入	2,571,834,000	3,620,000	2,568,214,000	0.14%	第二屆第三次定期會
		歲出	2,571,834,000	3,620,000	2,568,214,000	0.14%	
張博雅	78	歲入	3,362,231,000	8,479,000	3,353,752,000	0.25%	第二屆第五次定期會
		歲出	3,362,231,000	8,479,000	3,353,752,000	0.25%	
張博雅	79	歲入	3,011,797,000	56,931,000	2,954,866,000	1.89%	第二屆第七次定期會
		歲出	3,011,797,000	56,931,000	2,954,866,000	1.89%	

嘉義市政府總預算案刪減幅度統計表(年度預算)

市長	年度	歲入 (出)	原提案 總預算金額	刪減金額	審議後 總預算金額	刪減 幅度	提案會期
張文英	80	歲入	3,389,061,000	3,605,000	3,385,456,000	0.11%	第三屆第一次定期會
		歲出	3,389,061,000	3,605,000	3,385,456,000	0.11%	
張文英	81	歲入	3,742,270,000	58,340,000	3,683,930,000	1.56%	第三屆第三次定期會
		歲出	3,742,270,000	58,340,000	3,683,930,000	1.56%	
張文英	82	歲入	4,950,529,000	188,050,000	4,762,479,000	3.80%	第三屆第六次定期會
		歲出	4,950,529,000	188,050,000	4,762,479,000	3.80%	
張文英	83	歲入	5,492,745,000	222,747,000	5,269,998,000	4.06%	第三屆第七次定期會
		歲出	5,492,745,000	222,747,000	5,269,998,000	4.06%	
張文英	84	歲入	5,964,270,000	180,177,000	5,784,093,000	3.02%	第四屆第一次定期會
		歲出	5,964,270,000	180,177,000	5,784,093,000	3.02%	
張文英	85	歲入	6,324,165,000	763,879,000	5,560,286,000	12.08%	第四屆第三次定期會
		歲出	6,324,165,000	763,879,000	5,560,286,000	12.08%	
張文英	86	歲入	7,453,098,000	115,708,000	7,337,390,000	1.55%	第四屆第五次定期會
		歲出	7,453,098,000	115,708,000	7,337,390,000	1.55%	

嘉義市政府總預算案刪減幅度統計表(年度預算)

市長	年度	歲入 (出)	原提案 總預算金額	刪減金額	審議後 總預算金額	刪減 幅度	提案會期
張文英	87	歲入	7,432,655,000	39,746,000	7,392,909,000	0.53%	第四屆第七次定期會
		歲出	7,432,655,000	39,746,000	7,392,909,000	0.53%	
張博雅	88	歲入	7,990,191,000	43,346,000	7,946,845,000	0.54%	第五屆第一次定期會
		歲出	7,990,191,000	43,346,000	7,946,845,000	0.54%	
張博雅	89	歲入	12,165,019,000	149,964,000	12,015,055,000	1.23%	第五屆第三次定期會
		歲出	12,557,942,000	234,965,000	12,322,977,000	1.87%	
陳麗貞	90	歲入	8,492,522,000	0	8,492,522,000	0	第五屆第六次定期會
		歲出	8,717,222,000	58,644,000	8,658,574,000	0.67%	
陳麗貞	91	歲入	8,938,072,000	0	8,938,072,000	0	第五屆第八次定期會
		歲出	9,476,479,000	36,300,000	9,440,179,000	0.38%	
陳麗貞	92	歲入	8,807,894,000	385,772,000	8,422,122,000	4.37%	第六屆第二次定期會
		歲出	9,464,378,000	541,677,000	8,922,701,000	5.72%	
陳麗貞	93	歲入	9,292,621,000	79,291,000	9,213,330,000	0.85%	第六屆第四次定期會
		歲出	10,397,585,000	173,658,000	10,223,927,000	1.67%	

嘉義市政府總預算案刪減幅度統計表(年度預算)

市長	年度	歲入 (出)	原提案 總預算金額	刪減金額	審議後 總預算金額	刪減 幅度	提案會期
陳麗貞	94	歲入	8,997,073,000	239,531,000	8,757,542,000	2.66%	第六屆第六次定期會
		歲出	10,463,569,000	326,554,000	10,137,015,000	3.12%	
陳麗貞	95	歲入	9,322,018,000	98,730,000	9,223,288,000	1.06%	第六屆第八次定期會
		歲出	10,904,027,000	158,770,000	10,745,257,000	1.46%	
黃敏惠	96	歲入	9,621,976,000	606,920,000	9,015,056,000	6.31%	第七屆第二次定期會
		歲出	11,299,976,000	895,633,000	10,404,343,000	7.93%	

? 券? 市? ? ? ? ? ? ? ? 咂? ? ? ? ? ? ? ? ? ? 1? 咂? 12? 呷? ? ? 市? 俛? ? 屨媮

決議內容 開議會期	行政部門			嘉義市議會對市政府提案決議情況分類統計表									
	一般提案	覆議案	臨時動議	原案通過	修正通過	審查意見通過	小計	通過比例	擱置	再審	市府撤回	其他	小計
第 1 次臨時會	0						0	0					0
第一次定期會	8			4	1	1	6	75%	2				2
第 2 次臨時會	3					3	3	100%					0
第二次定期大會	16			7	8		15	93.8%		1			1
第 3 次臨時會	7			1	5	1	7	100%					0
第 4 次臨時會	0						0	0					0
第三次定期大會	4				3		3	75%		1			1
第 5 次臨時會	7			4	1		5	71.4%			2		2
第四次定期大會	6			3	1	2	6	100%					0
第 6 次臨時會	6			3	2		5	83%		1			1
第 7 次臨時會	1				1		1	100%					0
第 8 次臨時會	1			1			1	100%					0
第五次定期大會	2				2		2	100%					0
第 9 次臨時會	3			2	1		3	100%					0

第 10 次臨時會	8			5	2		7	87.5%	1				1
第六次定期大會	0						0	0					0
第 11 次臨時會	11			5	6		11	100%					0
第 12 次臨時會	6			6			6	100%					0
第七次定期大會	9			8			8	88.9%	1				1
張博雅市長 小計	60	0	0	37	16	2	55	91.66%	2	1	2	0	5
總 計	98	0	0	49	33	7	89	90.82%	4	3	2	0	9

？券？市？？？？？？？？ 咂？？？？？？？？？ 1？ 咂？ 10？ 呷？？？ 市？ 俛？？ 屨媮

決議內容 開議會期	行政部門			嘉義市議會對市政府提案決議情況分類統計表									
	一般提案	覆議案	臨時動議	原案通過	修正通過	審查意見通過	小計	通過比例	擱置	再審	市府撤回	其他	小計
第一次定期大會	17			13	3	1	17	100%					0
第 1 次臨時會	9			8			8	88.9%	1				1
第二次定期大會	7	1		6	1		7	100%				否決	1
第 2 次臨時會	2			1	1		2	100%					0
第三次定期大會	17	1		13	1	3	17	100%				否決	1
第 3 次臨時會	8			5		2	7	87.5%				不受理	1
第四次定期大會	0						0	0					0
第 4 次臨時會	0						0	0					0
第 5 次臨時會	10			9			9	90%			1		1
第 6 次臨時會	1					1	1	100%					0
第五次定期大會	6		1	2	2	2	6	85.7%				保留	1
第 7 次臨時會	2			1		1	2	100%					0
第六次定期大會	2						0	0	1			保留	2
第七次定期大會	8			3		3	6	75%				不受理	2

第 8 次臨時會	3	1		1		2	3	100%				否決	1
第 9 次臨時會	0						0	0					0
第八次定期大會	4			3			3	75%				退回	1
第 10 次臨時會	0						0	0					0
總 計	96	3	1	65	8	15	88	91.7%	2	0	1	9	12

第 10 次臨時會	2				1		1	50%				不同意	1
第六次定期大會	11			6	1	4	11	100%					0
第 11 次臨時會	11			4		3	7	63.6%	2	1	1		4
第七次定期大會	15		1(1)	8	1	4	13	86.7%	3				3
第 12 次臨時會	4	1(0)		1			1	25%	1	2		否決	4
第 13 次臨時會	4			3		1	4	100%					0
第八次定期大會	6			3			3	50%	2		1		3
第 14 次臨時會	6			3	2	1	6	100%					0
總 計	128	2	1	49	11	31	91	71.1%	13	13	4	10	40

第八次定期大會	9		1(1)	7		1	8	88.9%	2				2
總計	109	1	1	60	9	21	90	82.6%	9	9	2	1	21

? 券? 市? ? ? ? ? ? ? 咂? ? ? ? ? ? ? ? ? 1? 咂? 12? 呷? ? ? 市? 俛? ? 屨媮

決議內容 開議會期	行政部門			嘉義市議會對市政府提案決議情況分類統計表									
	一般提案	覆議案	臨時動議	原案通過	修正通過	審查意見通過	小計	通過比例	擱置	再審	市府撤回	其他	小計
第一次定期大會	17		2(2)	13	1	3	17	100%	1	1			2
第 1 次臨時會	9			8			8	88.9%	1				1
第二次定期大會	8		2(2)	7			7	87.5%	2	1			3
第 2 次臨時會	2				1	1	2	100%					0
第三次定期大會	10			4	2	2	8	80%	2				2
第 3 次臨時會	3	7(2)		5			5	50%	1		3	否決	5
第 4 次臨時會	7			3	2		5	71.4%			1	退回	2
第四次定期大會	7			3		1	4	57.1%	1		2		3
第 5 次臨時會	2			2			2	100%					0
第 6 次臨時會	4			2			2	50%	2				2
張博雅市長 小計	69	7	4	47	6	7	60	75%	10	2	6	2	20
第五次定期大會	0						0	0					0
第 7 次臨時會	6			1		1	2	33.3%	4				4
第 8 次臨時會	1			1			1	100%					0

第六次定期大會	15			6	5	3	14	93.3%	1				1
第 9.10.11 次臨時會	5			5			5	100%					0
第七次定期大會	7			5			5	71.4%		1	1		2
第 12 次臨時會	3			2	1		3	100%					0
第八次定期大會	16			11	2	3	16	100%					0
陳麗貞代理市長 小計	53	0	0	31	8	7	46	86.8%	5	1	1	0	7
總 計	122	7	4	76	14	14	95	77.9%	15	3	7	2	27

？券？市？？？？？？？？咂？？？？？？？？？？？？1？咂？19？呷？？？市？俛？？扁嬌

決議內容 開議會期	行政部門			嘉義市議會對市政府提案決議情況分類統計表									
	一般提案	覆議案	臨時動議	原案通過	修正通過	審查意見通過	小計	通過比例	擱置	再審	市府撤回	其他	小計
91年第1次臨時會	0						0	0					0
第一次定期大會	10			7		2	9	90%	1				1
91年第2次臨時會	3			2		1	3	100%					0
第二次定期大會	14			9	1	2	12	85.7%			1	1	2
91年第3次臨時會	2	2	1	2			2	40%			1	否決*2	3
92年第1.2次臨時會	3			2		1	3	100%					0
第三次定期大會	6			1		3	4	66.7%			1	1	2
92年第3次臨時會	1						0	0			1		1
92年第4次臨時會	0						0	0					0
92年第5次臨時會	0						0	0					0
第四次定期大會	6			3		2	5	83.3%			1		1
92年第6次臨時會	5			3	1	1	5	100%					0
93年第1次臨時會	0						0	0					0
93年第2次臨時會	1			1			1	100%					0

第五次定期大會	9			3	3	2	8	88.9%			1		1
93年第3次臨時會	3			1	2		3	100%					0
93年第4.5次臨時會	0						0	0					0
第六次定期大會	12			7		2	9	75%			3		3
93年第6次臨時會	1					1	1	100%					0
94年第1.2次臨時會	4			4			4	100%					0
第七次定期大會	20	2	1	17			17	73.9%			3		3
94年第3次臨時會	5			7	1		5	100%					0
第八次定期大會	5			3		2	5	100%					0
95年第1次臨時會	2			2			2	100%					0
總計	112	4	2	74	8	19	101	85.6%	1	0	12	4	17

？ 券？ 市？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ ？ 1？ 哂？ 6？ 呷？ ？ ？ 市？ 俵？ ？ 屣嬌

決議內容 開議會期	行政部門			嘉義市議會對市政府提案決議情況分類統計表									
	一般提案	覆議案	臨時動議	原案通過	修正通過	審查意見通過	小計	通過比例	擱置	再審	市府撤回	其他	小計
95 年第 1 次臨時會	0						0	0					0
第一次定期大會	5			3	1	1	5	100%					0
95 年第 2 次臨時會	1						0	0					0
95 年第 3 次臨時會	0						0	0					0
第二次定期大會	6			4		2	6	100%					0
95 年第 4.5 次臨時會	0						0	0					0
96 年第 1 次臨時會	0						0	0					0
總 計	12	0	0	7	1	3	11	100%	0	0	0	0	0

？券？？？ 枕？？？？ 檣並？？？？ 俚？ 嬌

嘉義市政府追加(減)預算刪減幅度統計表									
屆別	市長	年度	追加(減)預算	歲入 (出)	追加(減)預算 提出金額	追加(減)預算 刪減金額	追加(減)預算 審議後金額	追加(減)預算 刪減幅度	
一	張博雅	73	第一次追加(減)預算	歲入	213,407,449	0	213,407,449	0	
				歲出	213,407,449	0	213,407,449	0	
		74	第一次追加(減)預算	歲入	131,917,765	0	131,917,765	0	
				歲出	131,917,765	39,300	131,878,465	0.02%	
		75	本年度行政部門未辦理追加(減)預算提案						
		總計	歲入	345,325,214	0	345,325,214	0		
歲出	345,325,214		39,300	345,285,914	0.01%				
二	張博雅	76	第一次追加(減)預算	歲入	831,198,757	0	831,198,757	0	
				歲出	831,198,757	0	831,198,757	0	
		77	第一次追加(減)預算	歲入	976,755,806	0	976,755,806	0	
				歲出	976,755,806	0	976,755,806	0	
		78	第一次追加(減)預算	歲入	3,078,244,880	0	3,078,244,880	0	
				歲出	3,078,244,880	0	3,078,244,880	0	
79	本年度行政部門未辦理追加(減)預算提案								

		總計		歲入	4,886,199,443	0	4,886,199,443	0
				歲出	4,886,199,443	0	4,886,199,443	0
三	張文英	80	第一次追加(減)預算	歲入	129,695,095	0	129,695,095	0
				歲出	129,695,095	0	129,695,095	0
		81	第一次追加(減)預算	歲入	299,817,690	48,340,000	251,477,690	16.12%
				歲出	299,817,690	838,745	298,978,945	0.27%
			第二次追加(減)預算	歲入	165,213,284	0	165,213,284	0
				歲出	165,213,284	0	165,213,284	0
		82	第一次追加(減)預算	歲入	1,201,590,840	9,000,000	1,192,590,840	0.74%
				歲出	1,201,590,840	16,979,550	1,184,611,290	1.41%
		83	第一次追加(減)預算	歲入	261,503,742	0	261,503,742	0
				歲出	261,503,742	38,035,000	223,468,742	14.54%
			第二次追加(減)預算	歲入	260,734,607	0	260,734,607	0
				歲出	260,734,607	4,080,000	256,654,607	1.56%
		總計		歲入	2,448,250,353	57,340,000	2,390,910,353	2.34%
				歲出	2,448,250,353	59,933,295	2,388,317,058	2.44%
四	張文英	84	第一次追加(減)預算	歲入	1,576,969,186	0	1,576,969,186	0
				歲出	1,576,969,186	546,320	1,576,422,866	0.03%
		85	第一次追加(減)預算	歲入	904,840,612	0	904,840,612	0

			歲出	904,840,612	0	904,840,612	0	
		第二次追加(減)預算	歲入	2,370,116,206	75,000,000	2,295,116,206	3.16%	
			歲出	2,370,116,206	75,000,000	2,295,116,206	3.16%	
	86	第一次追加(減)預算	歲入	459,095,681	0	459,095,681	0	
			歲出	459,095,681	50,000,000	409,095,681	10.89%	
	87	第一次追加(減)預算	歲入	282,235,404	6,773,684	275,461,720	2.40%	
			歲出	282,235,404	6,773,684	275,461,720	2.40%	
	總計		歲入	5,593,257,089	81,773,684	5,511,483,405	1.46%	
			歲出	5,593,257,089	132,320,004	5,460,937,085	2.36%	
五	張博雅	88	第一次追加(減)預算	歲入	420,521,144	2,110,658	418,410,486	0.50%
			歲出	420,521,144	2,110,658	418,410,486	0.50%	
		第二次追加(減)預算	歲入	446,000,000	0	446,000,000	0	
			歲出	446,000,000	0	446,000,000	0	
		89	第一次追加(減)預算	歲入	653,950,289	58,116,345	595,833,944	8.88%
				歲出	653,950,289	61,321,345	592,628,944	9.37%
		第二次追加(減)預算	歲入	387,685,160	0	387,685,160	0	
			歲出	387,685,160	0	387,685,160	0	
		總計		歲入	1,908,156,593	60,227,003	1,847,929,590	3.15%
				歲出	1,908,156,593	63,432,003	1,844,724,590	3.32%

	陳麗貞	90	第一次追加(減)預算	歲入	1,190,109,000	0	1,190,109,000	0			
				歲出	1,190,109,000	0	1,190,109,000	0			
		91	第一次追加(減)預算	歲入	800,000	議會決議：依民國 91 年 4 月 24 日第六屆程序委員會第二次會議決議：本案不予受理。					
				歲出	800,000						
			第二次追加(減)預算	歲入	467,146,000	0	467,146,000	0			
				歲出	467,146,000	76,645,000	390,501,000	16.40%			
			第三次追加(減)預算	歲入	17,096,000	0	17,096,000	0			
				歲出	17,096,000	0	17,096,000	0			
		總計	歲入	1,674,351,000	0	1,674,351,000	0				
			歲出	1,674,351,000	76,645,000	1,597,706,000	4.57%				
		六	陳麗貞	92	第一次追加(減)預算	歲入	529,757,000	2,269,000	527,488,000	0.42%	
						歲出	529,757,000	2,269,000	527,488,000	0.42%	
					第二次追加(減)預算	歲入	303,394,000	議會決議：待中央補足本市分配款再併案辦理預算轉正。			
						歲出	303,394,000				
93	第一次追加(減)預算			歲入	359,453,000	0	359,453,000	0			
				歲出	359,453,000	0	359,453,000	0			
94	第一次追加(減)預算			歲入	32,000,000	依民國 94 年 5 月 6 日第四次程序委員會決議：為劉					

				歲出	32,000,000	厝區段徵收應屬特種基金預算，請依特種基金預算規定辦理；本案不予受理。		
		95	第一次追加(減)預算	歲入	191,832,000	585,000	191,247,000	0.30%
				歲出	213,832,000	585,000	191,247,000	0.30%
		總計		歲入	1,081,042,000	2,854,000	1,078,188,000	0.26%
				歲出	1,103,042,000	2,854,000	1,100,188,000	0.25%
七	黃敏惠	96	第一次追加(減)預算	歲入	389,962,000	0	389,962,000	0
				歲出	389,962,000	0	389,962,000	0
		總計		歲入	389,962,000	0	389,962,000	0
				歲出	389,962,000	0	389,962,000	0

備註：追加(減)預算提案遭程序委員會「退回」的金額，不列入歲出與歲入總計金額中。

? 券? 市? ? ? ? ? ? ? 咁? ? ? ? ? ? ? ? ? ? 1? 咁? 12? 咁? ? ? 檳? ? 俚? ? 扁嬌

編號	會期名稱	預撥款提案數				提案預撥金額		
		提案數	同意	不同意	通過比例	提案預撥金額	審議後預撥金額	通過比例
1	第 9 次臨時會	1	1	0	100%	2,820,000	2,820,000	100%
總計		1	1	0	100%	2,820,000	2,820,000	100%

? 券? 市? ? ? ? ? ? ? 咁? ? ? ? ? ? ? ? 1? 咁? 10? 呷? ? 櫃? ? 俚? ? 屝嬌

編號	會期名稱	預撥款提案數				提案預撥金額		
		提案數	同意	不同意	通過比例	提案預撥金額	審議後預撥金額	通過比例
1	第 1 次臨時會	3	3	0	100%	5,050,000	5,050,000	100%
2	第一次定期大會	8	8	0	100%	62,500,000	62,500,000	100%
3	第 2 次臨時會	8	8	0	100%	16,550,000	16,550,000	100%
4	第二次定期大會	3	3	0	100%	1,080,000	1,080,000	100%
5	第 3 次臨時會	2	2	0	100%	12,940,000	12,940,000	100%
6	第 5 次臨時會	1	1	0	100%	80,000	80,000	100%
7	第四次定期大會	4	4	0	100%	33,210,000	33,210,000	100%
總 計		29	29	0	100%	131,410,000	131,410,000	100%

券? 市? ? ? ? ? ? 咂? ? ? ? ? ? ? ? 1? 咂? 14? 呷? ? ? ? 俛? ? 扁脣

編號	會期名稱	墊付款提案數				提案墊付金額		
		提案數	同意	不同意	通過比例	提案墊付金額	審議後墊付金額	通過比例
1	第 1 次臨時會	3	3	0	100%	5,980,000	5,980,000	100%
2	第六次定期大會	1	1	0	100%	460,000	460,000	100%
3	第 11 次臨時會	1	1	0	100%	4,200,000	4,200,000	100%
4	第七次定期大會	1	1	0	100%	450,000	450,000	100%
5	第八次定期大會	3	1	2	33%	52,390,000	22,000,000	42%
6	第 14 次臨時會	3	3	0	100%	24,750,000	24,750,000	100%
總 計		12	10	2	83.3%	88,230,000	57,840,000	65.6%

券? 市? ? ? ? ? ? ? 咂? ? ? ? ? ? ? ? 1? 咂? 7? 呷? ? ? ? 俛? ? 孀

編號	會期名稱	墊付款提案數				提案墊付金額		
		提案數	同意	不同意	通過比例	提案墊付金額	審議後墊付金額	通過比例
1	第 1 次臨時會	1	1	0	100%	22,000,000	22,000,000	100%
2	第 7 次臨時會	1	1	0	100%	5,000,000	5,000,000	100%
3	第八次定期大會	5	5	0	100%	59,730,000	59,730,000	100%
總 計		7	7	0	100%	86,730,000	86,730,000	100%

券? 市? ? ? ? ? ? ? ? 咂? ? ? ? ? ? ? ? ? 1? 咂? 12? 呷? ? ? ? 俛? ? 扁脣

編號	會期名稱	墊付款提案數				提案墊付金額		
		提案數	同意	不同意	通過比例	提案墊付金額	審議後墊付金額	通過比例
1	第一次定期會	1	1	0	100%	3,510,000	3,510,000	100%
2	第 1 次臨時會	6	6	0	100%	34,700,000	34,700,000	100%
3	第二次定期會	2	1	1(擱置)	50%	8,030,000	2,360,000	29%
4	第 3 次臨時會	1	1	0	100%	3,000,000	3,000,000	100%
6	第四次定期會	1	1	0	100%	2,100,000	2,100,000	100%
7	第 9.10.11 次臨時會	4	4	0	100%	305,010,000	305,010,000	100%
總 計		15	14	1	93.3%	356,350,000	350,680,000	98.4%



券? 市? ? ? ? ? ? ? 咂? ? ? ? ? ? ? ? ? 1? 咂? 19? 呷? ? ? ? 俛? ? 扁嬌

編號	會期名稱	墊付款提案數				提案墊付金額		
		提案數	同意	不同意	通過比例	提案墊付金額	審議後墊付金額	通過比例
1	92年第6次臨時會	2	2	0	100%	3,180,000	3,180,000	100%
2	第五次定期大會	15	15	0	100%	16,670,000	16,667,000	100%
3	93年第3次臨時會	28	28	0	100%	31,030,000	31,025,000	100%
4	第六次定期大會	2	2	0	100%	1,700,000	1,700,000	100%
5	94年第1.2次臨時會	4	4	0	100%	1,180,000	1,180,000	100%
6	第七次定期大會	12	12	0	100%	25,270,000	25,270,000	100%
7	94年第3次臨時會	27	27	0	100%	118,800,000	118,800,000	100%
8	第八次定期大會	5	5	0	100%	17,900,000	17,900,000	100%
9	95年第1次臨時會	6	6	0	100%	7,510,000	7,510,000	100%
總計		101	101	0	100%	223,240,000	223,240,000	100%

券? 市? ? ? ? ? ? ? 咂? ? ? ? ? ? ? ? 1? 咂? 6? 呷? ? ? ? 俛? ? 屣嬌

編號	會期名稱	墊付款提案數				提案墊付金額		
		提案數	同意	不同意	通過比例	提案墊付金額	審議後墊付金額	通過比例
1	95年第2次臨時會	14	14	0	100%	40,140,000	40,140,000	100%
2	第二次定期大會	6	6	0	100%	21,750,000	21,750,000	100%
總計		20	20	0	100%	61,890,000	61,890,000	100%

？券？？？？？櫃？摠？？？？俛？嬌

嘉義市政府第二預備金刪減幅度統計表								
屆別	市長	議長	年度	第二預備金編列數	行政機關動支數	不予追認金額	審議後金額	不予追認幅度
一	張博雅	曾文炎	73	15,000,000	本年度行政部門未動支第二預備金			
			74	10,000,000				
			總計	25,000,000	0	0	0	0
二	張博雅	吳惠	75	10,000,000	1,952,500	0	1,952,500	0
			76	10,000,000	本年度行政部門未動支第二預備金			
			77	10,000,000				
			78	10,000,000				
			總計	40,000,000	1,952,500	0	1,952,500	0
三	張文英	蕭登旺	79	10,000,000	9,753,505	0	9,753,505	0
			80	15,000,000	13,574,760	1,777,345	11,797,415	13.09%
			81	20,000,000	9,024,000	124,000	8,900,000	1.37%
			82	20,000,000	18,037,354	0	18,037,354	0
			總計	65,000,000	50,389,619	1,901,345	48,488,274	3.77%
四	張文英	蕭登旺	83	20,000,000	19,364,000	0	19,364,000	0
			84	20,000,000	19,798,859	0	19,798,859	0

			85	20,000,000	17,455,757	950,000	16,505,757	5.44%
			86	42,000,000	41,384,492	700,000	40,684,492	1.69%
			總計	102,000,000	98,003,108	1,650,000	96,353,108	1.68%
五	張博雅	蕭登旺	87	42,000,000	36,005,736	0	36,005,736	0
			88	45,000,000	39,858,928	300,000	39,558,928	0.75%
			總計	87,000,000	75,864,664	300,000	75,564,664	0.40%
	陳麗貞	蕭登旺	89	68,000,000	38,685,262	0	38,685,262	0
			鄭俊亨 蔡嘉文	90	20,000,000	16,733,593	6,668,615	10,064,978
總計				88,000,000	55,418,855	6,668,615	48,750,240	12.03%
六	陳麗貞	蔡貴絲	91	15,000,000	8,095,000	0	8,095,000	0
			92	15,000,000	本年度行政部門未動支第二預備金			
			93	15,000,000	5,538,000	0	5,538,000	0
			94	15,000,000	本年度行政部門未動支第二預備金			
			總計	60,000,000	13,633,000	0	13,633,000	0
七	黃敏惠	蔡貴絲	95	15,000,000	9,927,000	議會決議：依第七屆程序委員會 96 年第三次會議決議：本案「不予追認、不予受理」		

????

???? 捷?

???? 仁

王業立, 2004, < 縣市層級選舉與分立政府 >, 收錄於《民主化、全球化 議會角色: 慶祝高雄改制院轄市 25 周年學術研討會》論文集。高雄: 高雄市議會與中山大學政治研究所, 頁 199-211。

_____, 2006, 《比較選舉制度》。台北: 五南。

王昭正、朱瑞淵譯, Danny L. Jorgensen 著, 1999, 《參與觀察法》。台北: 弘智。

朱柔若譯, W. Lawrence Neuman 著, 2000, 《社會研究方法: 質化與量化取向》。臺北: 揚智。

呂育誠, 2001, 《地方政府管理-結構與功能的分析》。台北: 元照。

林佳龍, 2000, < 半總統制、多黨體系與不穩定的民主 >, 收錄於林繼文主編, 《政治制度》。台北: 中央研究院中山人文社會科學研究所, 頁 177-211。

林錫俊, 2001, 《地方財政管理要義》。台北: 五南。

陳明通, 2001, 《派系政治與台灣政治變遷》。台北: 新自然。

陳淳斌, 2005, 《地方官僚預算決策行為及過程之研究》。台北: 新文京。

陳清泉, 2004, < 高雄市府會關係之研究: 1990-2004 >, 收錄於《民主化、全球化、議會角色: 慶祝高雄改制院轄市 25 周年學術研討會》論文集。高雄: 高雄市議會與中山大學政治研究所, 頁 175-197。

張茂桂、陳俊傑，1986，〈現代化地方派系與地方選舉投票率之關係：自由派理論再檢討〉，收錄於《投票行為與選舉文化》論文集。台北：中國政治學會，頁 487-519。

黃紀、張益超，2001，〈一致與分裂投票：嘉義市一九九七年市長與立委選舉之分析〉，收錄於徐永明、黃紀主編，《政治分析的層次》。台北：韋伯，頁 183-218。

黃錦堂，1995，《地方自治法治化問題之研究》。台北：月旦。

楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，Andrew Heywood 著，2002，《最新政治學新論》。台北：韋伯。

趙永茂，1997，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆。

_____，1998，〈中央與地方政府權限劃分與府會衝突的改善途徑〉，收錄於《中央與地方權限劃分的理論與實際》。台北：翰蘆，頁 161-171。

_____，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》。台北：翰蘆。

蔡明惠，1998，《台灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》。台北：紅葉文化。

廖忠俊，1997，《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨。

????

王業立，1998.5，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第 5 卷，第 1 期，頁 77-92。

_____，彭怡菲，2004.6，〈分裂投票：一個制度面的分析〉，《台灣政治學刊》，第 8 卷，第 1 期，頁 3-45。

沈有忠，2005.3，〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉，《政治科學論叢》，第 23 期，頁

36-37。

吳重禮，1998.6，〈美國「分立性政府」與「一致性政府」體制運作之比較與評析〉，《政治科學論叢》，第9期，頁61-90。

_____，2000.3，〈美國「分立性政府」研究文獻之評析：兼論台灣地區政治發展〉，《問題與研究》，第39卷，第3期，頁75-100。

_____，2001.9，〈分立政府：肇因、影響、改革〉，《中國行政評論》，第10卷，第4期，頁1-22。

_____、楊樹源，2001.9，〈台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例〉，《人文及社會科學集刊》，第13卷，第3期，頁251-304。

_____，2002.6，〈美國「分立政府」運作的爭議：以公共行政與政策為例〉，《歐美研究》第32卷，第2期，頁271-316。

_____、黃紀、張壹智，2003.3，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以1986年至2001年地方府會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》，第15卷，第1期，頁145-184。

_____、徐英豪、李世宏，2004.9，〈選民分立政府心理認知與投票行為：以2002年北高市長暨議員選舉為例〉，《政治科學論叢》，第21期，頁75-116。

_____，2006.5，〈憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啟示〉，《問題與研究》，第45卷，第3期，頁133-166。

陳淳斌，2003.12，〈地方議會議員預算審議行為與動機：嘉義市政府的個案研究〉，《中山人文社會科學期刊》，第11卷，第2期，頁37-69。

莊振輝，2006.5，〈政府預備金之探討〉，《主計月刊》，第605期，頁17-22。

盛杏媛，2003.12，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響

- 力：一致政府與分立政府的比較》，《台灣政治學刊》，第 7 卷，第 2 期，頁 51-105。
- 游清鑫，2004.6，〈分裂投票解釋觀點與台灣選舉之應用：以 2002 年高雄市長與市議員選舉為例〉，《台灣政治學刊》，第 8 卷，第 1 期，頁 47-98。
- 黃 紀，2001.12，〈一致與分裂投票：方法論之探討〉，《人文及社會科學集刊》，第 13 卷，第 5 期，頁 541-574。
- 黃秀端，2003.12，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷，第 2 期，頁 3-49。
- 黃德福，1991，〈台灣地區七十八年選舉分裂投票之初探研究：以台北縣、雲林縣與高雄縣為個案〉，《政治學報》，第 19 期，頁 55-80。
- 湯京平、吳重禮 蘇孔志，2002.12，〈分立政府與地方民主行政：從台中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治〉，《中國行政評論》，第 12 卷，第 1 期，頁 37-76。
- 蔡淑瓊，2007.9，〈縣市預算編列實務問題之探討〉，《主計月刊》，第 621 期，頁 74-79。
- 楊婉瑩，2003.3，〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突--以第四屆立法院為例〉，《東吳政治學報》，第 16 期，頁 47-93。
- 廖達琪、洪澄琳，2004.12，〈反對黨獨大下的分立政府：高雄縣府會關係的個案研究(1985-2003)〉，《台灣政治學刊》，第 8 卷，第 2 期，頁 5-50。
- 羅清俊，2000.3，〈猜猜看誰把醃肉帶回家了：補助款利益在縣市分配的分析〉，《人文及社會科學集刊》，第 12 卷，第 1 期，頁 1-45。

?? 嶸?

李忠信，2005.7，〈台灣地區縣市層級「一致政府」與「分立政府」之府會關係研究：以1990至2004年彰化縣為例〉，碩士論文，中正大學政治系暨研究所。

林來居，2006.6，〈縣市議會預算審議行為之研究：以苗栗縣議會為例〉，「地方自治與民主發展：台灣經驗的省思」學術研討會，東海大學政治學系暨地方自治中心主辦，台中。

吳芳銘，1996，〈地方派系的結盟與分化變遷之研究：以嘉義縣和高雄縣為例〉，碩士論文，中正大學政治學研究所。

洪澄琳，2003.1，〈分立政府下的府會關係：以高雄縣為個案研究(1985-2001)〉，碩士論文，中山大學政治研究所。

翁翊，1997，〈地方派系與地方選舉關係之研究：彰化縣個案分析〉，碩士論文，政治大學中山人文社會科學研究所。

徐芳玉，2001，〈地方派系對選舉影響之研究-以苗栗縣個案分析為例(1991-2001年)〉，碩士論文，文化大學政治學研究所。

黃鐘山，2003，〈議會次級問政團體策略聯盟之研究：以第十四屆台中縣議會為例〉，碩士論文，中正大學政治學研究所。

馮美瑜，2003，〈分立政府之形成與運作：以美國、法國第五共和與中華民國比較研究〉，博士論文，文化大學政治學系暨研究所。

陳永哲，2006，〈地方政府施政表現之研究：以台中市府會關係為例(1977-2004)〉，碩士論文，東海大學政治學研究所。

陳敦源、黃東益，1998.12，〈分裂政府在台灣：地方政治研究的新取向〉，收錄於「地方議會：回顧與展望」學術研討會，東海大學政治學系暨地方自治研究中心主辦，台中，頁92-120。

陳雲龍，2002.7，〈分立政府下行政部門運作模式之探討：以高

雄市政府為例(1998-2001) > , 碩士論文, 中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班。

_____ , 2005.7 , < 一致與分立政府下地方議會運作之研究 : 第四、五屆高雄市議會比較 > , 碩士論文, 中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班。

蘇俊豪, 2003, < 雲林縣地方派系變遷及其與選舉關係之研究 > , 碩士論文, 銘傳大學公共事務學研究所。

? ? 僞?

中央選舉委員會, 2007.4.20, < 選舉資料庫: 縣(市)長選舉 >
<http://210.69.23.140/cec/cehead.asp>.

台北市議會, 2007.4.20, <http://www.tcc.gov.tw/>.

林志雄, 2007.9.14, < 幸福城市, 嘉義市名列第四 > ,
<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,11050604+112007091400239,00.html?source=rss>.

高雄市議會, 2007.4.20, <http://www.kcc.gov.tw/ce06.htm>.

國立政治大學選舉研究中心, 2007.4.20, < 歷屆公職人員選舉資料庫: 第16屆縣(市)議員選舉 > ,
<http://vote.nccu.edu.tw/cec/G2005006.PDF>.

黃煌權, 2006.11.16, < 墊付款案, 市長黃敏惠親率一級主管道歉 > ,
<http://paper.udn.com/udnpaper/PID0020/109596/web>.

嘉義市政府, 2007.10.20, http://www.chiayi.gov.tw/a_01_07.asp.

嘉義市議會, 2007.10.20, < 議案處理流程 > ,
<http://www.cycc.gov.tw/3-9.php>.

蘇泰安, 2007.08.17, < 嘉義市府事先未備內容, 追加預算案遭拒 > ,
<http://tw.epochtimes.com/bt/7/8/17/n1805376.htm>.

????

呂素麗、廖素惠，2006.10.27，〈嘉市明年度總預算，國中小教科書免費〉，《中國時報》，版 C3。

黃煌權，2007.2.13，〈約聘僱員瘦身案，市議會吵翻天〉，《聯合報》，版 C1。

鄒清朗，2006.11.4，〈舊市府留不留，議員槓上市府〉，《中國時報》，版 C3。

_____，2006.11.3，〈市長施政總報告，議員輪番炮轟〉，《中國時報》，版 C3。

廖素惠，2006.11.21，〈墊付款未辦理預算追加減，黃敏惠率主管向議會道歉〉，《中國時報》，版 C3。

謝銀仲，2006.5.2，〈追加生育津貼，議會打回票〉，《自由時報》，版 B8。

?? 導? 捷?

()Books

Beller, D. C., and F. P. Belloni., 1978 *Faction Politics: Political and Factionalism in Comparative Perspective*. Santa Barbara: ABC-Clio Inc..

Burden, Barry C., and David C. Kimball, 2002, *Why Americans Spilt Their Ticket: Campaigns, Competition, and Divided Government*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Cox, Gary W., and Samuel Kernell, 1991, "Introduction: Governing a Divided Era," in Gary W. Cox and Samuel Kernell, eds., *The Politics of Divided Government*, pp. 1-10, Boulder, CO:

Westview Press.

Elgie, Robert, 2001, "What is Divided Government?" in Robert Elgie, ed., *Divided Government in Comparative Perspective*, pp. 1-20, New York: Oxford University Press.

Fiorina, Morris P., 1991, "Divided Government in the State," in Gary W. Cox and Samuel Kernell, eds., *The Politics of Divided Government*, pp. 179-202, Boulder, CO: Westview Press.

Fiorina, Morris P., 1992, *Divided Government*. New York: Macmillan Publishing Company.

Jones, Charles O., 1994, *The Presidency in a Separated System*. Washington D. C. : Brookings Institution Press.

Landé, Carol H., 1977, "Introduction: The Dyadic Basis of Clientelism," in S. W. Schmidt, J. C. Scott, C. Landé, & L. Guasti, ed., *Friends, Followers, and Factions: A reader in Political Clientelism*, pp. xiii-xxxvii, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Linz, Juan J., 1994, "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, pp. 3-87, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Mayhew, David R., 1991, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven, CT: Yale University Press.

Rieselbach, Leroy N., 1996, "It's the Constitution, Stupid! Congress, the President, Divided Government, and Policymaking." in Peter F. Galderisi ed., *Divided Government*, pp. 109-134, New York: Rowman & Littlefield Publishers.

Wu, Nai-The., 1987, *The Politics of Regime Patronage System*:

Mobilization and Control within an Authoritarian Regime, Ph. D. Dissertation, Chicago, IL: University of Chicago.

() **Periodicals**

Boissenvain, Jeremy, 1964, "Factions, Parties, and Politics in a Maltese Village." *American Anthropologist*, Vol. 66, pp. 1275-1287.

Krehbeil, Keith, 1996, "Institutional and Patisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 8, No. 1, pp. 7-40.

Lijphart, Arend, 1971, "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3, pp. 682-693.

Menefee-Libey, David, 1991, "Divided Government as Scapegoat," *PS: Political Science & Politics*, Vol.24, No. 4, pp. 643-646.

Petracca, Mark P., 1991, "Symposium: Divided Government and the Politics of Constitutional Reform," *PS: Political Science & Politics*, Vol.24, No. 4, pp. 634-637.

Sundquist, James L., 1988, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States," *Political Science Quarterly*, Vol. 103, No. 4, pp. 613-635.