

第一章 緒論

台南縣位居台灣西南部，東倚中央山脈，西臨台灣海峽，南接台南市、高雄縣，北與嘉義縣為界，為嘉南平原中心。台南地區發展很早，可追溯至明鄭時期，鄭成功驅逐荷蘭人後即在此地發展，台南地區可說是台灣歷史的開端。其行政區域歷經明鄭、清朝、日據、民國四個時期的變遷，於民國三十九年調整為現今之台南縣。

民國三十九年十月為配合中央實施地方自治，台灣行政區域重新劃分，全台劃分 21 縣市，台南縣下置 7 鎮 24 鄉，同年開始選舉縣長與縣議員，開啟了台南縣的地方自治；雖然更早之前，台灣地區已有地方自治選舉，但多為間接選舉，其縣長仍為官派，直到「台灣省各縣市實施地方自治綱要」公布後才有了直接民選之改變。

首屆民選縣長、議長分別為高文瑞、陳華宗。由於兩人出生於北門地區，後人將兩人的政治勢力稱為北門派或海派。為了派系平衡化策略，以胡龍寶為首的地方勢力也逐漸興起，其稱為山派；地方自治實施後台南縣政府與縣議會即由海派與山派人士輪流主政(alternative governing)。其間在國民黨派系替代策略下，以高育仁為首的高派也具體浮現，不過大體上這三個派系領導人皆屬於國民黨籍，縣長也一直由國民黨包辦，府會為一致政府(unified government)。直到民進黨籍的陳唐山當選才打破，國民黨開始淪為在野，開啟分立政府(divided government)的形成。此等政治生態之改變，對於該縣府會關係之變遷，應有加以探討之學術價值，爰做為探討主題為文分析之。

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

民國三十九年四月二十四日，公布實施「台灣省各縣市實施地方自治綱要」後，台灣省各縣市開始分期分區選舉各地議員，開啟台灣地區地方自治的發展。此時地方行政首長與地方議會議員由人民選舉產生，使得地方政府體制形成權力分立(separation of powers)狀態，也產生了地方府會關係。地方府會關係是指地方政府與地方議會之間的運作關係。民國八十七年第十一屆縣長選舉前，台灣地區地方府會關係可以說相當和諧，這是因從民國三十九年到民國七十四年，在這三十五年中，國民黨在歷屆的縣市長選舉中大多獲得八成以上的席次，並在縣市議員選舉中亦獲得多數的席次。因之，縣市長和多數縣市議員皆屬同一政黨，此時的府會關係在黨國一體的體制下相當和諧與穩定，其間縱使有府會衝突或爭議事件，不外乎是縣市長和不同派系議員間的對峙及紛爭，基本上都可透過地方黨政協商的方式加以溝通，或由當地派系大老居中協調化解這同屬一政黨，但源自不同派系成員間因選舉時動員、利益分配不均所產生的衝突。¹

民國七十六年七月十五日，政府發布解除戒嚴令，開放黨禁，讓民國七十五年九月二十八日成立的民進黨有了合法的地位，民進黨隨即在民國七十八年的縣市長選舉中提出「地方包圍中央」的口號，加上無黨籍共贏得七個席次，²打破以往由國民黨一黨獨

¹ 趙永茂，1997，《中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究-省（市）與縣（市）政府案例分析》，台北：行政院研考會編印，頁 151-153。

² 七十八年縣市長選舉，民進黨當選人為台北縣尤清、宜蘭縣游錫堃、新竹縣范振宗、彰化縣周清玉、高雄縣余陳月瑛、屏東縣蘇貞昌，無黨籍當選人嘉義市張文英，共計七席。

大(one party dominant)的情形，這次的選舉促使台灣地方政治生態開始轉變，不過在之後舉行的縣市議員中，仍是由國民黨獲得多數，形成縣市政府首長和議會多數議員分屬不同政黨的現象。

至此之後，地方行政首長與議會多數議員分屬不同政黨的情況謂為常態；反之，地方行政首長與議會多數議員同為一政黨的現象越來越少。此情況在民國八十六年的縣市長選舉達到高峰，此次選舉國民黨遭受空前的挫敗，民進黨和無黨籍共囊括十五個席次，使得絕大多數的縣市形成分立政府的現象。「分立政府」是指行政部門的民選首長和立法部門的多數議員分屬不同政黨，相對於分立政府，「一致政府」是指行政部門的民選首長和立法部門的多數議員為同一政黨。

中央政府體系也於民國八十九年總統選舉後出現分立政府的情形。因此，我國現前的政治體系不管在中央政府或地方多數政府都處於分立政府的型態。分立政府已成為一種常態，學者紛紛投入研究。

台南縣在過去十五屆縣市長選舉中，從民國四十年第一屆縣市長選舉，到民國七十八年第十一屆縣市長選舉，一直都由國民黨籍人士當選縣長，而民國八十二年第十二屆縣市長選舉，民進黨籍的陳唐山，以贏得國民黨籍黃秀孟約 11% 順利當選，³終結國民黨在台南縣長達四十餘年的執政，也造成台南縣政黨輪替的開端。爾後的縣市長選舉，也一直由民進黨籍的縣市長當選，但在台南縣議員選舉的結果可發現，議員大多數仍為國民黨籍或是無黨籍；民進黨籍的議員只占少部分，使得台南縣政府和台南縣議會分別由不同黨籍的人士領導，形成「分立政府」的現象。

³ 黃秀孟得到 218509 票，得票率 42.25%，陳唐山得到 275317 票，得票率 53.24%。

本文以台南縣為研究範圍，主要是台南縣為成長的故鄉，作者為土生土長的台南人，希望能替故鄉盡一份心力，此為本論文研究動機之一；其次，現今以府會關係作為研究的資料固然越來越多，但並無以台南縣府會關係為研究對象；今以「台南縣府會關係之研究—1993年～2005年」為題，為補現有研究之不足，此為本論文研究動機之二；再者，在台南縣這十幾年分立政府的體制下，府會關係也因縣長的不同，而發展出風格迥然不同的風貌，而本論文研究動機之三，就是想瞭解為何在同一政府體制下，會發展出截然不同的府會關係，而影響府會關係真正的因素究竟為何等等？。

貳、研究目的

民國八十二年第十二屆縣市長選舉，陳唐山的當選開啟台南縣政黨輪替的開端；台南縣也開始長達十六年分立政府的狀態。在陳唐山主政初期，府會關係非常緊張，議員不僅曾將其趕出議會，還不願意審查年度預算，更破天荒由省政府來審查縣政府預算，創下台灣地方自治史上的先例。⁴但之後陳唐山和其縣府團隊運用許多施政慢慢改善府會間的僵局，使得台南縣的府會關係由緊張轉變成和諧。在其任內不僅民調為全國第一，更是順利連任。而擔任十四、十五屆縣長的蘇煥智，在其任內依舊是屬於分立政府的情形，這時的府會關係雖然並無太大衝突，不過府會關係並沒有像先前一樣的和諧。由此可知，在影響府會關係中雖然制度是造成府會關係最重要的因素，我國的政治體制採用權力分立制，也因此產生府會關係，但影響府會關係是和諧或是衝突主要

⁴ 童清峰，1999.3，〈專訪台南縣長陳唐山〉，《亞洲週刊》，第12卷，第13期，頁25。

是人。

因此，本研究希望能經由相關的文獻探討和檢驗當前的政治運作中，達到以下的研究目的：

一、瞭解台南縣府會關係的真正情形：探討府會關係數十年間的演變過程，並探究分立政府是否較一致政府容易導致政策滯塞、缺乏效率和議會間的僵局。

二、瞭解台南縣政治生態：瞭解台南縣的政治生態可對台南縣的府會關係更清楚，從而地方派系的發展、議會間政黨政治的運作都該深入探討。

三、探討人的因素：人是影響府會關係的關鍵因素，因而需瞭解陳唐山和蘇煥智兩位縣長對分立政府的情況是如何因應，並比較兩位縣長的政治人格、政治經驗、以及和議會互動的過程。

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

研究方法一般是指用來蒐集資料與處理資料的手段，以及其進行的程序。⁵本研究採用文獻分析、深度訪談和個案研究法來作為研究方法。

一、文獻分析法(literatural review method)

⁵ 朱泓源，1999，《撰寫博碩士論文實戰手冊》。台北：正中書局，頁 156。

本研究以文獻分析法為主要的研究方法，文獻分析法是一種以次級資料作為分析的研究方法。主要藉由蒐集相關研究的文獻資料，深入分析並加以探討。因此，可幫助研究者瞭解過去、解釋現在並預測未來。⁶本研究所使用相關文獻資料包含如下：

- (一) 和府會關係、分立政府有關的專書、期刊、碩博士論文、報章雜誌、政府出版品、網路資料。
- (二) 台南縣縣長、議員選舉資料。
- (三) 台南縣議會第十三、十四、十五屆定期會暨臨時會議事錄。
- (四) 台南縣縣政府、台南縣縣議會網站。
- (五) 各大報有關台南縣府會關係的報導資料。

本研究將利用上述的文獻資料進行系統性的整理、統計、分析，以成為本研究最主要的參考依據。

二、深度訪談法(depth interview method)

深度訪談是指針對研究的問題，由訪員與受訪者作較具深度，較長時間的問答式討論，是一種較不具結構、而讓受訪者有更大的自由，可以引導談話的訪談方式。⁷在研究過程中有某些資料並不是使用一般的觀察和普通的訪問就能獲得，必須使用深度訪談法來與事件有密切關係的人士交談，透過受訪者的經驗以得

⁶ 葉立誠，1999，《研究方法與論文寫作》。台北：商鼎文化，頁 138。

⁷ 李美華譯，Earl Babbie 著，1998，《社會科學研究方法》。台北：時英，頁 37。

知特定事件的真實原委並補其他研究方法的不足。本研究使用深度訪談法作為補充研究的工具，藉由深度訪談來幫助澄清某些關係、假設，並檢視由觀察和統計得來的資料來增加資料的多元性。⁸雖然透過文獻分析法可蒐集許多台南縣府會關係的資料，但還是有許多抬面下的訊息是不能公然的被報導出來，若要瞭解真實府會關係運作的情況，必須透過深度訪談法才能得知府會關係的實情。本研究將訪問擔任第十三、十四、十五屆從政經驗長達十幾年的資深議員、縣政府資深的一級主管、縣議會資深的一級主管、擔任陳唐山、蘇煥智兩位縣長的重要幕僚。期望能從訪談者中得知台南縣府會的關係，並透過訪談補其他研究方法的不足。

表 1-1：受訪對象職位分類統計

行政主管	議會主管	國民黨議員	民進黨議員	無黨籍議員	合計
1 人	2 人	4 人	2 人	2 人	11 人

資料來源：作者彙整。

三、個案研究法 (case method)

個案研究必須對研究對象進行一段時間的觀察與研究分析，最後紀錄其研究結果。因此，其主要的目的用來陳述特定政治現象的前因後果，完全掌握所有涉及的變項，並透過個案研究的過程，檢驗事先假設變項間的關係。⁹本文以台南縣作為研究之個案，以實際的案例來說明分立政府下府會的運作關係，除可和學

⁸ 楊國樞、文崇一、吳聰賢與李亦園，2001，《社會及行為科學研究法》。台北：東華書局，頁 617-627。

⁹ 洪澄琳，2003.6，〈分立政府下的府會關係〉，碩士論文，中山大學政治學系，頁 5。

術理論互相驗證外，還可對其他分立政府的運作模式做比較，而本研究最後的出來的結論，也能替現有府會關係的資料做一補充。

貳、研究架構

針對本研究所欲研究之問題，簡略畫出本文之研究架構如圖 1-1：

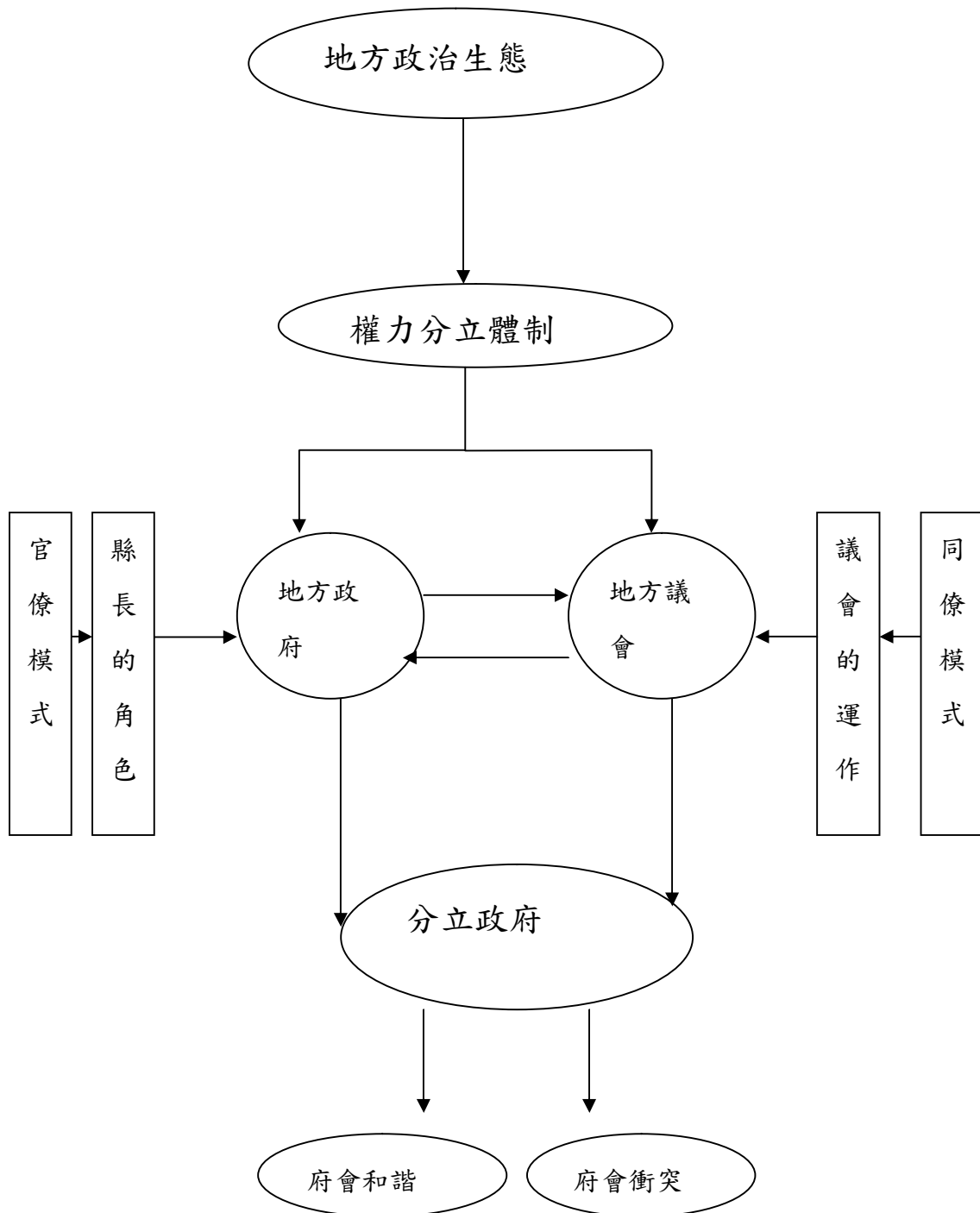


圖 1-1：研究架構

資料來源：作者自繪。

一、地方政治生態是指一個地區政治人物、派系、政黨間之

更迭與政治行為，彼此依存或衝突的互動關係，政治團體或個人因政治而分合的現象。¹⁰因此瞭解一個地方的政治生態可對當地有所認識，本文從瞭解地方政治生態的角度下來探討台南縣府會關係背後所代表的真實原委。

二、根據我國憲法、增修條文、地方制度法，可得知我國地方政府體制為權力分立制，權力分立制即地方政府之權力，分屬於地方議會和地方行政機關，地方議會行使必要之立法權 (legislative powers)，地方行政機關行使地方行政權 (executive powers or administrative powers)。¹¹而唯有在權力分立制下才會有府會關係的產生。

三、權力分立制的兩個主要行為者「地方政府」與「地方議會」，視為影響府會關係最重要的兩大變數，地方行政機關的內部為不對等的官僚模式，在此模式下縣長擁有最高的權限，同仁間是一種不對等的權力關係，因此縣長在其中所扮演的角色也就非常重要，地方立法機關的內部為平等的同僚模式，兩者的內部關係影響外部關係的運作，建構出府會間的關係。

四、在權力分立體制下，我國的地方行政首長與地方議會議員，分別由選民投票產生，因之產生分立政府的狀態，由地方政府與地方議會間的運作可產生二種截然不同的情況，一為府會和諧；一為府會衝突，究竟會產生何種現象則欲為探究。

因此本論文之研究架構將從權力分立與分立政府的理論上來建構，並由地方政治生態、地方政府、地方議會實際運作情形來

¹⁰ 李文龍，2002.6，〈彰化縣府會關係之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班，頁 17。

¹¹ 紀俊臣，1999，《精省與新地方制度》。台北：時英，頁 4。

檢視，期望能為府會關係提供建言，故將本論文之研究架構繪製如圖 1-1。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究是以台南縣府會關係為研究主題，而台南縣從第十二屆縣長選舉後，即由民進黨人士在往後歷屆縣長選舉中贏得縣長席次，但在議會中民進黨議員至今仍然未成為議會的多數黨，分立政府的現象十幾年來未成改變，爰此成為本研究的個案研究。

其次，在時間上，本研究以 1993 年 12 月縣長選舉後到 2005 年 12 月縣長選舉前，為研究的時間；也就是以第十二屆到第十四屆台南縣縣長，以及第十三屆到第十五屆議員為研究對象。雖然第十五屆縣長和第十六屆議員，已於前年底產生，台南縣依舊為分立政府的狀態，但該屆任期到 2009 結束，不過因時間因素本研究無法研究到該屆結束，故不做深入探討。

貳、研究限制

本研究限制主要如下：

其一，影響府會關係的因素很多有結構和非結構等不同的因素，但基於時間和文獻資料等諸多的因素，無法一一討論為本研究的限制之一。

其二，本研究探討的時間長達十二年，進行深度訪談時，受訪者需回想十幾年前的事，敘述難免會不完備，故可能影響訪談的完整性，其次訪問的題目可能會涉及敏感之事，訪談者可能會有所保留，無法將真實情形說出，將導致不易瞭解事情的實際情況。

第二章 文獻探討與理論建構

本主要的焦點在探討府會關係，而分立政府為台南縣現行之政府體制，因此文獻探討上將地方府會關係與分立政府的文獻資料加以蒐集，作一有系統的整合與分析，來瞭解其所產生的問題及可供參考的解決方案。在理論方面將影響府會關係的三個主要因素權力分立體制、分立政府、派系政治，作一深入探討。

第一節 文獻探討

蒐集有關地方府會關係與分立政府的期刊與論文，企圖由學界的研究，配合實務個案的探討，檢視地方府會關係與分立政府運作的情形。

壹、地方府會關係研究

將以府會關係為題的期刊與論文依作者、年別、論文名稱、資料來源、研究方法、研究結論整理如下：

表 2-1：以府會關係為題的期刊論文

作者	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
董翔飛 (一)	論縣市議會 與縣市政府 之關係	中國人事行政 月刊 第 4 卷 第 12 期 頁 20-30	文獻分析 法制研究	1. 議會質詢制度應加以改進。 2. 議會應得不享有調查權。 3. 縣市長不應規避列席議會。 4. 議會不應將休會作為抗議方式之一。 5. 議會審議本身的預

九 七 一)				算制度應加以改進。6.府會雙方應互相尊重。
陳 健 治 (一 九 九 〇)	府會關係運作	台北文獻 第 94 期 頁 85-93	文獻分析 參與觀察	1.應理性政相互尊重。 2.應相互配合完成市政。 3.應密切聯繫，建立府會良好公共關係。 4.應充分溝通達成共識。 5.應多方協調消除歧見。
林 嘉 慧 楊 靖 儀 (一 九 九 二)	縣市政府、縣市議會之職權及其關係之探討	法律學刊 第 23 期 頁 95-117	文獻分析 法制研究	府會之間的互動關係應提昇到制度化層次，以減少「人為因素」阻礙府會和諧。
黃 正	地方行政機關與立法機關	內政部編，地方自治論述專	文獻分析 法制研究	明確府會之規範，使兩者分工合作，相互尊重其職權，並尋

<p>雄 (一 九 九 六)</p>	<p>關之互動關係探討</p>	<p>輯 (第二輯) 頁 261-288</p>		<p>求相互溝通協調的一套模式，才能共策地方自治之順利推動。</p>
<p>趙 永 茂 黃 錦 堂 陳 立 剛 (一 九 九 七)</p>	<p>中央與地方暨地方府會之研究 - 省(市)與縣(市)政府案例分析</p>	<p>行政院研究發展考核委員會編印</p>	<p>法制研究 文獻分析 分區座談</p>	<p>1.宜修法規定地方議會審議預算附帶決議之內容，以維持地方行政部門之正常運作。2.釐清地方行政首長赴地方議會提出報告與備詢之條文，以避免地方議會濫用質詢權，維持地方府會運作之順暢。3.建立府會衝突之司法解決途徑，如聲請憲法或法令解釋及提請行政訴訟，或司法院下另設地方自治仲裁委員會，以處理地方府會爭議。4.儘速立法實施公民投票制或創制複決制，使地方府會爭議可以見諸於民意，尋求解決之道。5.設立專業委員會與幕僚制度，以提升法案與預算之審查能力，促使議員以理性、專業之問政態度，建立和諧有效率的地方自治。</p>

<p>黃錦堂 (一九九八)</p>	<p>現行府會法治之研究</p>	<p>地方議會回顧與展望學術研討會論文 頁 1-27</p>	<p>法制研究 文獻分析</p>	<p>1.地方府會關係屬於地方自治運作成功與否關鍵因素。2.地方制度法對地方議會做出限制會期之決定易招反彈。3.現行地方政府體制有無必要維持，值得討論。4.應改革議員選舉制度與議會內部軟體。</p>
<p>林哲藝 (一九九八)</p>	<p>地方政府與地方議會的互動關係</p>	<p>地方議會回顧與展望學術研討會論文 頁 43-55</p>	<p>文獻探討 法制研究 自然觀察</p>	<p>1.唯有建立政黨運作的機制，才能強化府會溝通協調的功能。2.為因應精省後地方政府權力的擴增，地方議會應取得往後地方自治立法的主導權、明確規範府會互動關係，並充實議會的助理制度，才能有辦法制衡。3.強調府會雙方應秉持互相尊重的態度，才能發展出「良性」府會互動關係。</p>
<p>呂育誠 (一九九)</p>	<p>地方政府與議會關係之研究-多元觀點下行政與立法功能的組合與運用</p>	<p>銓敘部編：行政管理論文選集(第十四輯) 頁 417-440</p>	<p>文獻探討 法制研究</p>	<p>1.對立機關僅是地方行政與立法關係的選擇之一而非全部。2.地方行政與立法關係的組合與運作模式係取決於地方政府與立法機關應基於地方政府的整體利益、同時在考量組之內外在主觀影響力予</p>

九)				客觀調在限制下，進行彈性調整。
紀 俊 臣 (一 九 九 九)	地方制度法 所設計的府 會與府際關 係	精省與新地方 制度-始末、設 計、發展系論- 頁 307-320	文獻探討 法制研究	1.地制法建構府會係制衡而非對立、係分工復合作。2.當前府會運作關係之可提：政治對立而非政黨政治對立、利益取向而非公共利益取向、派系主導而非正團派系主導。3.府會關係之建造：依循民主憲政原理、形塑現代議會政治、塑造理性政治環境、實際法制規範。4.關係之經營：加強政治溝通、建構協調機制、主導民氣導向、認知民主真諦。
劉 文 仕 (二 〇 〇 〇)	論地方府會 衝突之調解 機制設計取 向	中國地方自治 第 53 卷 第 12 期 頁 15-48	文獻分析 法制研究	1.分別於行政院與內政部設自治糾紛調停委員會，取代現行的協調方式。2.強化地方行政權的保障。3.增加不信任投票與解散議會制度的設計，並以選民總罷免補其不足。4.增加公正仲裁排解糾紛的可能性。5.制訂創制複決法落實地方自治團體居民的主權。

資料來源：作者彙整。

表 2-2：以府會關係為題的碩博士論文

作者	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
林清華 (一九七二)	台北市府會關係之研究	政治大學公共行政研究所碩士論文	文獻分析 問卷調查 深度訪談 實地觀察	1.儘速制訂市自治法，健全法制。 2.提高議會法制地位，促使府會均衡。 3.市長改由民選。
張宏安 (一九七五)	高雄市府會關係之研究	政治大學公共行政研究所碩士論文	文獻分析 問卷調查 深度訪談 實地觀察	1.府會應互相尊重職權。 2.府會雙方人員的素質應提高。 .府會雙方應放棄本位立場，對市民負責。
顏明德 (一	台灣省議會與縣市政府關係之研究	文化大學政治研究所碩士論文	文獻分析 問卷調查 深度訪談 實地觀察	1.府會雙方應認清彼此關係與地位。 2.議會提案與質詢制度應加速改進。 3.行政機關對議會的議決案應加以執行。 4.加強議會的制裁能力。 5.應提高人民的政治水準及強

九 七 六)				化政黨的功能。
吳 盛 宇 (一 九 八 〇)	台灣省地方 府會關係之 研究	文化大學三 民主義研究 所	文獻分析 深度訪談 參與觀察	省議會的政治功能未完全發揮， 主要原因為議員們對扮演民意代 表的角色不熱衷，且省議會職權 亦缺乏完整。
許 世 煌 (一 九 八 五)	新聞報導對 台灣省府會 關係之研究	文化大學政 治研究所碩 士論文	文獻分析 問卷調查	新聞報導對府會關係具有影響 力。
許 學 士 (一	從國父地方 政治理論探 討桃園縣府 會關係	文化大學民 族研究所論 士論文	文獻分析 問卷調查 參與觀察	應貫徹 國父的政治理論，消彌地 方派系，府會之間加強溝通，相 互尊重。

九 八 五)				
蔡 相 廷 (一 九 九 〇)	台北市政府 與台北市議 會權力關係 之研究	師範大學三 民主義研究 所碩士論文	文獻分析 法制研究	1.府會權力關係傾向內閣制之設 計。2.市政府菁英主導市政。3.議 會政治逐漸形成。4.政黨競爭與壓 力團體活動影響府會權力運作。 5.應儘速完成直轄市自治法制化。
連 哲 偉 (一 九 九 五)	民進黨執政 縣市之府會 關係-新竹 縣、彰化縣與 高雄縣比較 分析	政治大學政 治研究所碩 士論文	文獻分析 問卷調查 深度訪談	1.府會之間的關係基礎愈廣泛，愈 易形成府會的政治聯盟。2.政黨及 派系關係雖然有效，但並非最重 要的關係。3.利益關係才是建立府 會聯盟的最重要因素。
張 建 弘 (一	台北市府會 關係之研究	政治大學公 共行政研究 所碩士論文	文獻分析 深度訪談 自然觀察	1.結構方面：引進日本地方政府的 解決機制、採行公民投票制度。 2.法規方面：釐清預算全的範圍及 效力、質詢制度的改善、強化議 會助理與幕僚制度。3.方面：降低

九九七)				統獨意識與省籍情結、改變選舉制度、建立有效的溝通與協商制度。4.方面：加強發揮府會聯絡員的功能、加強首長與議員間的關係。
劉哲榮 (一九九八)	政策與政治：台北市府會互動支研究	東吳大學政治研究所碩士論文	文件分析 實地訪查 菁英訪談	1.政黨在府會中扮演的角色仍有侷限。2.探討府會互動關係時，應先確定政策性質，並探究該政策的政策型態，區分行動者間的關係及權力架構的概念才得以推導府會關係的演變。3.府會關係欠佳的原因是因過渡的管制政策和低度分配性資源所造成。
傅正彥 (二〇〇〇)	南投縣府會關係之研究	東海大學政治學系研究所碩士論文	文獻分析 訪談法 自然觀察	1.自然環境限制政治人物的發展，加以單記非讓渡投票制，使政治人物就有限資源的爭奪更加劇烈。2.縣長的政治理念改變了縣議員選區服務的經營模式，使的縣議員質詢時採強硬態度（對等願望）。3.財政困境讓縣長優越願望顯的遙不可及，也使的縣議員預算審議權失去意義。覆議制度不能有效化解府會的衝突。
孫惠生	地方制度法實行後縣市府會關係之	國立台北大學公共行政暨政策學系	文獻分析 深度訪談 實地觀察	1.政治體制可稱為「首長-議會制」。2.府會間屬分權制衡的法制結構關係。3.一致政府與分立政府

<p>(二 0 0 二)</p>	<p>研究-以桃園縣為例</p>	<p>碩士在職班 碩士論文</p>		<p>對府會關係具有決定性的影響。 4.自治條例保留事項不得以自治規則定之。5.強化議員審查法案之能力。6.覆議制度係行政首長制衡議會的重要機制。7.財政監督權的行使市議會最重要的一項任務及手段。8.基層建設配合款之編列，已成為各級地方政府的慣例。9.質詢權運作好與否，卻可影響府會關係之正常發展，應予適當之限制。10.我國現有府會徵一之調處機智上有不足，宜建立一個具有公信力、制度化的仲裁機構。</p>
<p>李 文 龍 (二 0 0 二)</p>	<p>彰化縣府會關係之研究</p>	<p>東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文</p>	<p>文獻分析 深度訪談 實地觀察</p>	<p>1.對彰化縣而言，將由傳統地方派系朝向政黨政治與多元勢力發展。2.經由爭議個案評估後發現，彰化縣府會關係確實受到府會政黨不同與政治主張分歧的影響。</p>
<p>蔡 春 木 (二</p>	<p>地方派系對府會關係影響之研究：以台中縣為例</p>	<p>東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文</p>	<p>文獻分析 深度訪談</p>	<p>1.派系人物間的互動不如以前，現在注重議題與利益的結合。2.地方派系呈現多元化的競爭後，各黨的派系均有黑、金一體的現象，反應在政府政策上。3.不同政黨執</p>

0 0 二)				政的府會關係有明顯的不同。4. 紅、黑兩派及第三勢力對地方政治能有明顯的影響。
劉 仁 撓 (二 0 0 二)	我國地方府會關係之研究-以第十五屆桃園縣議會與縣政府互動關係為例	銘傳大學公共管理與社會發展研究所碩士在職專班碩士論文	文獻分析 深度訪談 實地觀察	1.提升地方自治行政能力。2.地方自治權限分配之專業化及分工化。3.建立個案之府會爭議處理機制。4.比照「立法委員行為法」，制訂「地方民意代表行為法」以規範之。5.議會應設立專業的委員會審查法案，以強化地方立法能力。6.跨區域合作專業組織的推動與法制化。7.共同性事務的資源流通與分享。8.跨區域事物協調的契約化（公法上之協定）。
王 玲 惠 (二 0 0 三)	地方制度法下府會關係之研究	中國文化大學政治學研究所碩士在職專班	文獻分析 法制分析 深度訪談	1.政治解決府會互動問題：由縣長與議員建立政治聯盟並組成政黨協商。2.尋求法制解決途徑：調整現有之調處制與覆議制、借鏡日本與德國模式、加入公投模式、落實財政健全化地方自治事項之重大事項應採立法列舉的方式。
藍 健 欽	地方制度法下府會關係之研究--以高	政治大學中山人文社會科學研究所	文獻分析 法制研究 深度訪談	1.建構完整之地方立法體系 2.強化地方法制人員素養 3.建立一個具有公信力且制度化的府會爭議

<p>（ 二 0 0 三 ）</p>	<p>雄市個案分析(民國八十七年至九十一年)</p>	<p>碩士論文</p>	<p>自然觀察</p>	<p>仲裁機構 4.引進公民投票制度，來解決府會間的衝突 5.府會之間認知上應予強化之觀念</p>
<p>羅 憲 宏 （ 二 0 0 四 ）</p>	<p>我國地方府會關係之研究—以臺東縣議會與縣政府互動關係為例</p>	<p>中國文化大學政治學研究所碩士在職專班</p>	<p>文獻分析 深度訪談 實地觀察</p>	<p>1.逐步引進不信任案-解散議會之制度。2.應有專業的自治條例能力與素養。 3. 建立專業的委員會審查制度及幕僚支援體系。4. 強化地治法所建構促進府會和諧的法制架構。5. 附帶決議有其存在的價值，縣府應予尊重及辦理。6. 依議員人數，適當增加會期日數及質詢日數。7.業務質詢時可輪派一人代表縣長列席。8.制訂「地方民意代表行為法」以規範之。9. 建立具有公信力，制度化的府會爭議仲裁機構。10.適合引進公投制度，以解決府會嚴重對立衝突。</p>
<p>黃 幼 中 （ 二 0 0 ）</p>	<p>地方自治法制化後臺北市府會關係之研究</p>	<p>台灣師範大學政治學研究所在職進修碩士班</p>	<p>文獻分析 參與觀察</p>	<p>1.應力行地方政府權力制衡原則。2.應確立黨團協商結果的效力。</p>

四)				
陳 勵 志 (二 0 0 四)	金門縣府會 關係之研究— 以法制研究 途徑為中心	銘傳大學公 共管理與社 會發展研究 所碩士在職 專班碩士論 文	法制研究 文獻分析 經驗觀察	1.加強議事規則，建立行為規範 2.健全府會之制衡運作，提高議會 監督功能 3.建立挾帶禁止原則之 適用 4.強化充實地方議會的立法 能力 5.明確規定議會審議地方政 府預算的範圍與限制 6.賦予地方 一定的立法調查權限 7.地方自治 組織彈性化設計 8.府會爭議解決 機制之易轍。
陳 永 哲 (二 0 0 五)	地方政府施 政表現之研 究—以台中 市府會關係 為例 (1977~2004)	東海大學政 治學系研究 所碩士論文	文獻分析 計量分析	地方府會關係，對於地方政府的 施政表現，不論在結構與非結構 因素中都有相當程度的影響。府 會關係若和諧地方政府的施政表 現將會提升，反之若府會關係緊 張地方政府的施政表現，將會有 負面影響。

資料來源：作者彙整。

從上述文獻可看出府會關係的文獻分佈於三種時期，第一時期是省縣自治法、直轄市自治法實施前；第二時期是省縣自治法、直轄市自治法實施後地方制度法實施前；第三時期是地方制度法實施後。在省縣自治法、直轄市自治法實施前的研究像是董翔飛、

陳健治、林佳慧、楊靖儀、林清華、張宏安、顏明德、許學士等人主要著重於法制研究，說明府會間的組織、職權和法制關係。並對府會間的關係人縣（市）長、議員加以介紹。同時也就實地訪談、問卷調查與深度訪談等不同面向來分析府會間的衝突該如何來溝通協調化解彼此的紛爭，也針對幾個個案來研究其影響府會的關係，最後提出一些建議。在此時期有兩篇研究較為不同，一是許世煌〈新聞報導對台灣省府會關係之研究〉，從新聞傳播的角度來探討，其認為新聞報導對府會關係有相當的影響力，一是蔡相廷〈台北市政府與台北市議會權力關係之研究〉，著重於府會間的權力關係，其以政治系統研究途徑為主要架構並以政治權利的概念來說明台北市府會間的權力關係。

省縣自治法、直轄市自治法實施後地方制度法實施前的研究則開始有轉變，連哲偉〈民進黨執政縣市之府會關係-新竹縣、彰化縣與高雄縣比較分析〉，以政黨關係、派系關係、私人關係、利益關係四種政治聯盟為影響府會關係的關鍵，其中又以利益關係為主要之因素。張建弘〈台北市府會關係之研究〉，從連哲偉的政治聯盟概念推斷出這四個政治聯盟主要都圍繞在關係、人情、面子之中，因此其引用黃光國人情與面子的理論，說明府會間的關係人如何透過關係、人情、面子來達成他們的目的。劉哲榮〈政策與政治：台北市府會互動之研究〉，以政治性質來決定政治的主要變數，所以在研究府會互動關係時，應先確定政策性質，並探究該政策的政策型態，區分行動者間的關係及權力架構的概念才得以推導府會關係的演變。

地方制度法實施後，府會關係的研究也越來越多，此時期的研究大多著重於各地方政府之府會關係，探討影響各縣市的府會關係為何，並就其研究縣市提出建言。

貳、分立政府實證分析

將以分立政府為題的期刊與論文依作者、年別、論文名稱、資料來源、研究方法、研究結論整理如下：

表 2-3：以分立政府為題的期刊論文

作者	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
吳重禮黃紀 (二〇〇〇)	臺灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探	台灣政治學刊 第 4 卷 頁 150-147	文獻分析 迴歸統計	1.在一致政府體制下，民眾對縣市政府表現的評價未必高於分立政府，意味著分立政府不必然會造成府會的僵局。2. 民眾的評價受其政黨偏好的影響。
吳重禮楊樹源 (二〇〇二)	臺灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例	人文及社會學刊 第 13 卷 第 3 期 頁 251-304	文獻分析 開放式訪談 實地觀察 迴歸統計	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來的小，在法案審議過程與結果，也更具立法生產力，在地方政府滿意度方面，分立政府似乎不必然減低民眾對政府施政績效的評

0 0 1)				價。
陳 陸 輝 游 清 鑫 （ 二 0 0 1 ）	民眾眼中的 分立政府-- 政黨的府會 互動與首長 施政滿意度	理論與政策 第 15 卷 第 3 期 頁 61-78	文獻探討 電話訪問 虛擬變數統 計	地方層級的分立政府，民眾認為府會關係不好的比例都超過好，進一步分析分立政府之下，影響民眾對地方府會關係評價的因素時，發現當民眾的政黨認同與地方行政首長所屬政黨相同時，愈傾向認為府會關係良好。
吳 重 禮 （ 二 0 0 1 ）	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	文獻分析	1.學者在尚未瞭解分立政府所產生的問題，而提出各種改革，仍有待商榷。2.應參考現有文獻資料，衡量我國國情、文化和制度，分析台灣地區各級政府分立政府形成的肇因，並比較分立政府和一致政府運作之差異再來斟酌如何改革。
湯	分立政府與	中國行政評論	文獻分析	1.當地方府會結構從一致政

<p>京 平 吳 重 禮 蘇 孔 志 (二 0 0 二)</p>	<p>地方民主行政：從臺中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治</p>	<p>第 12 卷 第 1 期 頁 37-76</p>	<p>深度訪談</p>	<p>府轉變成分立政府後，財政效率表現並未改善，肉桶立法甚至更呈現更嚴重的趨勢。2.期望改變派系政治與地方財政問題政黨輪替替可能是過於簡單的答案。3.縣長是改革的重要動力。</p>
<p>吳 重 禮 (二 0 0 二)</p>	<p>美國「分立政府」運作的爭議：以公共行政與政策為例</p>	<p>歐美研究 第 32 卷 第 2 期 頁 271-316</p>	<p>文獻分析</p>	<p>一致政府與分立政府整體運作與表現因運用不同評估指標與方法，所得之結論也不同，究竟孰優孰劣，至今尚未有結論。而藉由分析政府體制與政黨結構的雙重面向，得知分立政府不必然導致行政與立法部門的對立僵局。</p>
<p>馮 美 瑜 (</p>	<p>「分立政府」之理論與實際--兼論臺灣政治</p>	<p>光武學報 第 25 卷 頁 269-298</p>	<p>文獻分析</p>	<p>要解決分立政府的問題應回歸憲政體系之架構下，尊重政黨政治的精神，正是政黨政治存在的事實，建立國家制度化</p>

二 0 0 二)	發展			的溝通與協商管道才能使台灣之民主政治更為穩固與健全。
吳 重 禮 黃 紀 張 壹 智 (二 0 0 三)	臺灣地區「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	文獻蒐集 計量分析	相較於一致政府，分立政府對於政府法案議決、預算刪減幅度、立法生產力等方面確實產生程度不一的影響。整體而言當民進黨籍縣市長與議會多數議員分屬不同政黨時，府會間的互動確實受到較多的影響。
馮 美 瑜 (二 0 0 三	「分立政府」下政黨之角色與運作機制--兼論臺灣「分立政府」之政黨運作	光武學報 第26卷 頁189-208	文獻分析	1.聯合內閣可能是未來政治主流趨勢。2.各政黨應對自我身份有健全體認，以及肩負職責的妥協認識。3.總統應充分扮演仲裁者的角色，建立與維持我國政治的穩定、效率與發展。

<p>廖 達 琪 洪 澄 琳 （ 二 〇 〇 三 ）</p>	<p>臺灣地區 「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</p>	<p>人文及社會科學 集刊 第15卷第1期 頁145-184</p>	<p>文獻蒐集 計量分析</p>	<p>相較於一致政府，分立政府對於政府法案議決、預算刪減幅度、立法生產力等方面確實產生程度不一的影響。整體而言當民進黨籍縣市長與議會多數議員分屬不同政黨時，府會間的互動確實受到較多的影響。</p>
<p>吳 重 禮 徐 英 豪 李 世 宏 （ 二 〇 〇 四 ）</p>	<p>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)</p>	<p>台灣政治學刊 第8卷第20期 頁5-50</p>	<p>文獻分析 個案研究</p>	<p>1.I型（反對黨過半，執政黨極少）有較佳的府會互動氣氛，較低預算刪減度，較低的政府案提出量及通過率。2.IV型（反對黨相對多數，執政黨一些）和I型的情況相反。3.II（反對黨過半，執政黨一些）、III（反對黨相對多數，執政黨極少）型介於I、IV之間。</p>

吳重禮 (二〇〇四)	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 卷 頁 75-115	文獻分析 問卷調查 統計分析	分立政府心裡認知與政黨認同的結合為影響選民分裂投票的主因，抱持制衡觀立場的選民傾向分裂投票，排斥制衡觀的民眾採取一致投票的行為，尤其以泛綠陣營認同者的差異最顯著。
馮美瑜 (二〇〇六)	憲政設計、政黨政黨與權力分立：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	文獻分析	1.強化總統權力，直接領導行政部門。2.將總統制改為絕對多數。3.將總統選舉與立法委員選舉同時舉辦，以強化立法與行政的互動連接關係。4.宜增加立法院總質詢時數比例與加強立法院委員會功能。5.讓行政部門擁有特定法案優先審查的權力。6.提升總統制衡權力將府會爭議交由選民進行公斷。7.廢除總統與行政部門職權重疊的單位。
馮美瑜 (我國「分立政府」體制下的政黨合作與衝突	北台學報 第 29 卷 頁 302-325	文獻分析 法制研究	政黨間的合作與衝突就成為國家行政與立法間的合作與衝突。

二 0 0 六)				
-----------------------	--	--	--	--

資料來源：作者彙整。

表 2-4：以分立政府為題的碩博士論文

作者	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
張 壹 智 (二 0 0 一)	分立政府」與 「一致政府」 對於府會關 係的影響：以 台灣地區縣 市政府為例	中正大學政 治學研究所 論士論文	統計分析(採 取 PCSEs 模 型，並以統計 軟體程式 Stata 執行估 計)	1. 分立政府相較一致政府而 言，預算刪減幅度有增加的趨 勢，在議會總審議數、政府提 案審議數、議員提案審議數方 面，呈現減少的情形。2. 除了 政府體制外，其他因素對府會 關係也有顯著的影響。
陳 雲 龍 (二 0 0 一)	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)	中山大學公 共事務管理 研究所碩士 論文	歷史分析 文獻分析 參與觀察 個案研究	1. 人為主要影響因素。2. 政黨 政治無法運作。3. 建立政治聯 盟。

謝宜芳 (二〇〇一)	分立政府下的府會關係-台北市議會口頭質詢之內容分析(1991-2001)	東海大學公共行政學系碩士論文	內容分析 文獻分析	1.一致政府或分立政府並未影響府會互動。2.議員的質詢態度與本身政黨背景有關。3.議員的政黨背景是左右質詢行政首長態度強勢或和諧的主因。
楊樹源 (二〇〇一)	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	國立中正大學政治學系暨研究所碩士論文	比較歷史分析 文獻分析 參與觀察 深入訪談	分立政府的縣市，其年度預算刪減幅度不必然較大，同時縣市政府所提法案通過比例亦非較低，而政府施政滿意度的評價意味必低於一致政府。此於派系屬性、縣市長的領導才能與經驗有關；而在市府與議會長期處於互相角力下，則有預算大刪、法案受限的情勢。
洪澄琳 (二〇〇一)	分立政府下的府會關係—以高雄縣為個案研究(1985-2001)	中山大學政治學研究所碩士論文	文獻分析 深度訪談 自然觀察	1.高雄縣年度總預算刪減幅度較小、法案通過比例較高、追加(減)預算之刪減幅度小，顯市府會關係中行政結盟的策略湊效。2.高雄縣長運用利

002)				<p>益誘因及人情力量結盟策略，乃為其透過政黨關係及派系關係，和其他黨派議員結盟之基礎。3.部分國民黨議員在自我利益考量下，政黨意識相對薄弱，以致該黨雖掌控議會，卻未充分發揮監督制衡縣府的職責與機制。4.地方基層建設經費，其編列數額的多寡，是否滿足議員需求，實為影響府會關係之重要因素。5.縣長如能充分的支持與配合議長，更有助縣政推動及府會和諧。</p>
陳雲龍(二〇〇四)	<p>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</p>	<p>中山大學政治學研究所碩士論文</p>	<p>歷史分析 文獻分析 參與觀察 問卷調查 深度訪談</p>	<p>1.一致政府與分立政府府會關係的影響不是很明顯。2.高雄市府會關係人為主要原因，政黨政治無法運作，建立政治聯盟。3.分立政府並不會特別影響施政議案之通過與否。</p>
李忠信(<p>台灣地區縣市層級「一致政府」與「分立政府」之府</p>	<p>中正大學政治學研究所</p>	<p>文獻分析</p>	<p>1.府會為一致政府時，縣府提出的法案通過率較高，縣府年度總預算刪減幅度較低，反之亦然。2.隨著民主化發展，地</p>

二 0 0 四)	會關係研究：以 1990 至 2004 年彰化縣為例			方派系呈現弱化的現象，縣長或縣議員的派系屬性也不明顯，影響力有限。3.縣長如善於溝通協調，政治經驗豐富，與議會保持良好互動，在面對質詢、法案審查、審議預算時，較容易獲得議會的支持。4.縣長個人政治性格與處事態度會影響議員質詢時的態度。5.影響彰化縣府會關係的關鍵因素在於制度、縣長個人風格。
-----------------------	----------------------------	--	--	---

資料來源：作者彙整。

從上述研究分立政府的文獻可看出研究分立政府的議題在 2000 年後開始出現，而縣市政府層級的分立政府一直持續存在，但未被深入探討，直到 2000 年總統大選後中央首次形成分立政府，才開啟研究分立政府的風潮。上述的文獻主要在探討分立政府的成因、影響和解決之道、比較分立政府和一致政府的差異、研究分立政府在不同縣市的影響等，大多透過統計分析、深度訪談等研究方法來分析，因而從實然面與應然面都能兼顧，並帶來建言可供其他縣市分立政府參考。

第二節 理論建構

為瞭解府會關係的相關理論，本節將探討權力分立形成府會關係、分立政府構成府會衝突、派系政治衍成府會對峙。

壹、權力分立形成府會關係

各國因歷史背景、政治與社會環境、政治制度的差異，產生不同類型的地方政府組織，地方政府的組織可依行政與立法間的關係，與權力是否集中，分為兩種類型：一為權力合一制(fusion of powers)；一為權力分立制(separation of powers)，¹²茲將其分述如下：

一、權力合一制

採用權力合一制的國家認為地方議會及地方政府，行政與立法所擁有的權限為地方議會擁有；也就是地方政府權力集中於地方議會，又稱議會集權制、權力集中制、權力匯一制。¹³而也有地方為了決議案執行之便，另設置行政機關的，不過權力仍掌握在議會中。因此，採用權力合一制的地方政府，又分為兩種型態：

(一) 機關單一制

地方議會使該地方自治團體的統治機關，行政與立法的權限由地方議會來行使，採行機關單一制主要有英國的地方議會與美國的市委員制(commission system)。¹⁴

(二) 機關分立制

¹² 薄慶玖，2002，《地方政治與自治》。台北：五南，頁 135。

¹³ 同上註。

¹⁴ 同上註。

機關分立制與機關單一制的差異在於是否設置專屬的機關處理議決之事，而此機關仍須向地方議會負責，所以地方議會仍是該地方的統治機關，採行機關分立制主要是美國的市經理制(city-manager system)。

二、權力分立制

權力分立制是指地方政府分別設置地方行政與地方立法機關，設立議會負立法之責，設立行政機關負執行之責，兩者由人民直接選舉產生因而分別對選民負責，並獨立行使職權又稱機關對立制，美國市長議會制(mayor-parliamentary system)即為此制。

我國地方政府體制根據我國憲法第十一章、增修條文第九條、與地方制度法第三章的規定，可看出我國為權力分立制。民國 88 年 12 月 31 日，司法院大法官第四九八號解釋文指出：「地方自治團體設有地方行政機關與地方立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。」經由此號解釋更加確立我國為權力分立制。從前述府會關係之定義中，可看出府會關係為地方行政機關與立法機關間的權力運作關係，府即為地方政府，也就是地方行政機關；會為地方議會為地方立法機關。換言之，只有權力分立制才會產生府會關係，權力合一制的權力主要集中於議會，因而不致產生府會關係。

貳、分立政府構成府會衝突

當行政部門的民選首長和立法部門的多數議員分屬不同政黨時將形成分立政府，由此可知分立政府會發生於總統制與雙首長制的國家，不會發生於內閣制的國家。在總統制與雙首長制的體制下，行政首長與議員分別由人民選舉產生，才可能產生分立政府的情況；相對的在內閣制體制中，議員的產生是經由人民選舉產生，只有贏得過半數議會席次的政黨才能成為執政黨，其黨魁經由國會同意，國家元首認可才能擔任總理或首相，進而組織內閣，若無政黨贏得過半數議會席次將由各政黨協商推舉出黨魁組成聯合內閣，所以當行政與立法權力分立時才會形成分立政府。

分立政府的產生是諸多因素形成的，在這些因素中分裂投票(split-ticket voting)是形成分立政府的重要原因，分裂投票是指在同時舉行不同公職人員選舉中，選民將票投給不同政黨的候選人；相對的一致投票(straight-ticket voting)是指在同時舉行不同公職人員選舉中，選民將票投給相同政黨的候選人。¹⁵換言之，分裂投票比例的增加正代表衣尾效應(coattail effects)的減弱，也就說擁有高度聲望角逐行政首長公職的候選人憑藉著競選活動帶動選戰風潮，裨益同黨議員及其他公職候選人當選的情況逐漸下降。¹⁶

究竟是何種原因形成分裂投票，經由研究形成兩派說法：一為蓄意說，一為非蓄意說。蓄意說是指選民透過投票刻意使行政機關的首長與議會多數議員分屬不同的政黨，讓行政機關與立法機關分別由不同政黨掌握彼此互相制衡，進而產生分立政府。而非蓄意說是指選民在投票時基於其他原因採取分裂投票，卻無意間產生分立政府。目前這兩種說法還沒有合理的解釋為多數學者

¹⁵ 吳重禮，2001，〈分立政府：肇因、影響、改革〉，《中國行政評論》，第10卷，第4期，頁9。

¹⁶ 同上註。

所接受，因而孰優孰劣仍無定論。

在學理上就分立政府運作的影響，主要有：

一、當行政首長與議會多數議員分屬不同政黨時，因立法機關扮演監督制衡的角色，立法機關經常阻擾行政機關的運作降低行政機關效率。

二、行政機關與立法機關間因立場不同造成兩者間關係不協調，重要政策制定時常遭遇擱置延宕，使得立法過程不順遂。

三、分立政府在政策制定與執行的過程中，可能會比一致政府出現較顯著的更迭，形成政策間缺乏連續性。

四、由於府會彼此的對立，政策制定和執行的責任無法釐清歸屬，造成爭功諉過的現象。

五、若干學者相信在一致政府時經濟表現較佳，而分立政府是導致政策偏失與預算竄升的主因。¹⁷此派的學者認為分立政府與一致政府在運作上有一定的差異性。

為檢驗分立政府與一致政府的運作是否有差異，David R. Mayhew 分析 1946 年到 1990 年美國府會關係的互動情況，其以國會調查案件與國會制定重要法案兩面向為分析指標，研究發現在分立政府時期與一致政府時期並無明顯的差異，另外 George C. Edwards、Andrew Barrett、Feffery Peake 利用與 Mayhew 相同的概念與研究途徑，透過不同的角度分析 1947 年至 1992 年間美國總統支持與反對法案，國會對這些法案通過的情形，研究發現分

¹⁷ 同註 15，頁 9。

立政府與重要法案通過與否無明顯差異。¹⁸換言之，分立政府不必然會產生府會間的僵局，而為何學者的研究會形成兩種不同的看法，主要是學者們的觀察方式與研究方法不同，才會造成這些差異。因此，孰優孰劣，至今未有定論。

參、派系政治衍成府會對峙

在派系研究中，學者對派系的定義如下：

Frank P. Belloni 和 Dennis C. Beller 認為派系是一個為競爭權力與利益而依附於大團體中的小團體組合，這些小團體相互競爭甚至處於敵對狀態。¹⁹

J. Bruce Jacobsb 認為關係也是形成派系的重要因素，關係是人與人之間因共識或認同的聯繫，關係的基礎可能來自先天，像是血緣關係、地緣關係；或後天的，像是同學、同事。²⁰

Lucian W. Pye 認為派系是一群由於互信並交換忠誠的不特定成員所組成，其結構鬆散、界線模糊的私人關係隱性聯盟。²¹

Samuel P. Huntington 認為派系是少數人組成的聯盟，其無法長久存在，也無明確結構的聯盟，通常以個人或家族為組合，缺乏持續且固定的組織與社會支持。²²

¹⁸ George C. Edwards, Andrew Barrett, and Feffery Peake, 1997, "The Legislative Impact of Divided Government," *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 2, pp. 545-563.

¹⁹ Frank P. Belloni and Dennis C. Beller, 1978, *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*. Santa Barbara, CA: Clio Press, pp. 418-419.

²⁰ 廖忠俊，1997，《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨，頁 35。

²¹ Victor C. Falkenheim, 1984, "Bureaucracy, Factions, and Political Change in China," *Pacific Affairs*, Vol. 57, No. 3, pp. 472-473.

²² Samuel P. Huntington, 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press, pp.412-412.

陳明通認為派系是指以恩庇—侍從二元聯盟為基本構成單元，為達公部門或準公部門資源取得及分配的集體目標，所建立起來的一套多重人際網絡。²³

由上述定義可知，派系為一群人以某些特定的關係，如同鄉、同學、同族所組成的非正式組織。為了自身的利益與權力依附於一個大團體，並與這個大團體形成一種恩庇-侍從二元聯盟的關係。而派系又可以活動區域來區分中央派系或地方派系，中央派系的活動範圍達致全國，地方派系即是指此派系的範圍祇於鄉鎮市或縣市而已。

地方派系在地方政治生態中造成重大的影響，主要是民國三十八年國民政府剛遷台時，由於它是外來政權沒有本地的民意基礎，加上日本統治台灣五十年，使得國民政府與台灣社會，一開始便存有巨大的鴻溝，因此當時國民黨想發展其組織活動與吸收新黨員是相當困難的，所以在當時國民黨必須依靠各地方派系的勢力，利用他們動員選票，以贏得選舉，同時也須提各地方派系的人士來擔任公職或經濟特權，國民黨與地方派系形成一種恩庇—侍從二元聯盟的關係，其來有自。

國民黨和地方派系長期的合作，使得國民黨穩固了政權，地方派系得到地方的政治與經濟資源，而隨著時代的轉變地方派系本質也起了變化，派系間因選舉彼此競爭激烈產生許多的恩怨，此外也與黑道結合，讓台灣的選舉籠罩在黑金政治下，對執政黨形成負面的影響。在政黨輪替後，地方政治生態產生轉變，地

²³ 陳明通，2001，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：新自然主義，頁13。

方派系和國民黨的關係也發生轉變，地方派系也開始與民進黨結合發展，派系產生流動的現象。

在地方府會關係中，地方派系因選舉恩怨產生嚴重的對立，因故彼此杯葛、牽制、對抗，輕則以言語攻擊他人，重則出現全武行，造成議事延宕，影響政事推動，導致府會衝突，降低地方府會間政治效能。²⁴

台南縣地方派系主要分為三個派別：一為海派、一為山派、一為高派。

海派：海派起源於高文瑞擔任台南縣第一、二屆縣長與陳華宗擔任議長時，這時期以兩人為首的地方勢力逐漸興起，而兩人又同屬北門地區，稱為北門派，北門地區因地處於沿海，也稱為海派。

山派：山派的起源來自國民黨派系平衡化的策略，也就是為制衡海派，而扶植另一個派系。山派的始祖為胡龍寶，胡龍寶出身於善化地區，因有別於沿海地區的海派故稱山派。

高派：1970年代國民黨在縣市長選舉中大量提名自己所培植的幹部來取代地方派系提出的人選。這項政策稱為派系替代策略，高育仁也因此當選台南縣縣長。因此，以高育仁為首的勢力也逐漸興起，稱為高派。

²⁴ 同註 20，頁 195。

第三章 地方議會與地方政府的結構與功能

第一節 地方制度法設計的府會結構與功能

地方制度法於民國八十八年元月十三日凌晨完成立法，並於元月二十五日由總統公布實行。地方制度法係因應精省後的政治環境，依據憲法增修條文第九條之意旨，與檢討省縣自治法與直轄市自治法的立法漏洞，所建構出的新地方制度。地方制度法對於地方政府中有關行政與立法對等而平行之政治關係，有相當新穎與具創新意義的設計。²⁵因此，地方制度法對現今的地方自治有相當的重要性。

壹、地方制度法建構府會關係之基本旨趣

²⁵ 紀俊臣，2004，《地方政府與地方制度法》。台北：時英，頁 145。

學者紀俊臣指出，因應民國八十六年七月修憲，省政制度改制，省縣自治法為精省條例取代，另行制定地方制度法，將省縣自治法與直轄市自治法的主要標的合而為一，該法於第三章規範府會關係，即是地方行政機關與立法機關間的政治關係，其基本旨趣為：²⁶

一、府會係制衡而非對立

當今民主政治就是議會政治(parliamentary politics)，亦即政黨政治(party politics)，議會政治乃強調議會的決策，讓行政作為有正當性(legitimacy)與合法性(legitimation)；政黨政治強調行政首長的產生須由多數政黨來決定，行政決策須由政黨互動與妥協，甚至於協商所作成。由於議會政治採多數決制，因此議會政治受制於多數暴力，政黨政治也被意識型態左右，使地方政治生態由惡質化衍生為合理化，地方制度法對府會關係的設計，堅持理性制衡(checks and balances)，儘量排除非理性的僵持與對立，讓府會各有所司，依其基本機制設計原理，有效發揮機制運作之功能。²⁷

二、府會係分工復合作

權力分立之主要內容為，政府係行使法定之行政權，議會為行使立法權。簡言之，為體現府會機制的特質，設計出責有所負，能有所為的政治機制，因此地方府會間應分工合作，以團隊展現績效，以合作激勵團隊，從而獲得設計機制時所預期之成效。地方制度法有鑑於地方政治生態互動行為的偏差，採用機制的整合，功能的重整，以實現分工合作的效能府會機制。²⁸

²⁶ 同上註，頁 307-308。

²⁷ 同註 25，頁 307-308。

²⁸ 同上註。

貳、地方制度法對府會關係的建構設計

學者紀俊臣復指出，由於我國地方政治生態的惡質化，地方制度法對府會關係的建構，係依循民主法制的的基本原則加以設計，使地方機制具有生命力。²⁹

一、依循民主憲政原理

地方政府與地方議會為地方事務的核心，須各自扮演不同的角色與執行不同的功能。地方制度法在設計府會關係時，其基本原理在建構權力分立的自治體系，即行政機關有效行使行政權，依據依法行政的原則行使公權力，積極執行給付行政的福利服務作為；立法機關以住民代表的名義行使立法權，完成地方法規或稱地方自治條例的立法，並加強預算審議，以及其他立法權的行使，促使行政權能依法正當行使(due process of law)，立法權能扮演監督行政機制的角色。³⁰

二、形塑現代議會政治

地方制度法為地方政治組織的基本法，其機制設計對地方自治的發展有導引的作用，在立法機關方面，能促使議會政治的現代化實踐，現代議會理性的公共選擇。簡言之，議會對公共政策的制定有以下六步驟：問題認定、決策議題設定、形成政策方案、合法化政策、執行政策、評估政策。議會政治最重要的是立法權的有效行使，其運用理性化的決策模式讓議會政治的內涵，更豐富與現代化。我國的地方政治長期被派系操弄，唯有經由制度化

²⁹ 同上註，頁 313-316。

³⁰ 同註 29。

的途徑，強化議會政治的結構組織，增益地方政治的發展。³¹

三、呈現理性政治環境

經由當前非理性的政治環境，可以發現非理性的肇因是人為因素所產生的，若要改善此種政治環境，則須透過制度的設計，以塑造符合現代化政治發展的社會，而何謂理性的政治環境？比較保守的說法是指政治社會能理性互動，理性互動是彼此講究程序正義，根據事實問政，絕不無的放矢。地方制度法的機制規範，若能禁得起時間考驗，就可以驗證地方制度法的機制設計，可塑造預期的政治環境。

四、實際法制規範

上述原則於地方制度法規範的有：

- (一) 第三十四條，明定立法機關會議日期與期數和臨時會的召開。
- (二) 第三十五條至第三十七條，明立定法機關的法定職權。
- (三) 第三十八條，明定政機關對立法機關之議決案澈底執行；如延不執行或執行不當，立法機關可請求行政機關說明理由；必要時，得由上級機關監督機關協商解決。
- (四) 第三十九條，明定覆議案職權行使方法與限制。
- (五) 第四十條，明定立法機關行使預算權之運作方式，對於執

³¹ 同上註。

行不力者，尚有法定之補救措施。

- (六) 第四十四條至第四十七條，明訂議長、副議長選舉罷免相關規定。
- (七) 第四十八條至第四十九條，明定行政機關與立法機關的互動模式。
- (八) 第五十條，明定立法機關人員的言論及表決免責，以及會期中不被逮捕之特權。
- (九) 第五十二條，明定立法機關人員費用的支給科目。
- (十) 第五十三條，明定立法人員的兼職限制，以及去職條件。

第二節 實施地方自治後的府會關係運作

影響府會關係的原因相當複雜，可分為結構性因素與非結構性因素。結構性因素是指地方政治體制的屬性與地方自治法規的內容，是影響府會關係穩定與否的關鍵。而非結構性因素是指在地方政治體系實際運作中會引起府會間發生衝突的諸多因素，如意識型態、選舉恩怨、派系對立、利益糾葛...等。³²因而先檢視現行的地方政治體制與自治法規中所規範府會間的法制結構關係，再透過深度訪談瞭解影響府會關係的非結構性因素，俾益提出改善地方府會關係的具體方案。

³² 同註1，頁155。

壹、我國縣市之政治體制

我國憲法第十一章地方制度與憲法增修條文第九條規定，縣長與縣議會議員是由人民選舉產生，縣政府擁有行政權，縣議會擁有立法權。我國地方自治法規歷經三次修改，目前地方制度法就政治體制規範的部分在第三十三條與第五十六條規定縣（市）議會議員與縣（市）長，由人民依法選舉之，可確立我國為權力分立制。地方制度法第三十九條規定，縣（市）政府可就窒礙難行的部分敘明理由請縣（市）議會覆議，來否決議會所通過的議決案，但若有出席的議員超過三分之二維持原議決案，縣（市）政府必須接受該議決。又加上我國地方政治體制與中央政治體制不同，立法院擁有對行政院院長提出不信任案，總統有可解散立法院的權力，但地方首長無法解散議會重新改選，縣（市）議會也無法提出不信任案迫使地方行政首長去職。

從上述的規範可知，我國地方政治體制接近「首長制」或「總統制」，但地方制度法第四十八條規定，縣（市）長與一級單位主管、各局室主管除須提出施政報告與業務報告外，還須接受議員們的質詢；地方制度法第四十條規定，縣（市）政府擁有預算的提案權，但須經由縣（市）議會的審議完成，才能發布執行；地方制度法第六十二條規定縣（市）政府可依準則制定自治條例，不過須經由議會同意才能生效。而這些規範又顯示我國為「議會內閣制」的特質。

因此，就地方制度法的規定而言，目前地方政治體制乃混合首長制與議會內閣制的特質，可說是混合制。縣（市）政府與縣（市）議會是平行機關，分別擁有行政權與立法權，任何一方無

權凌駕另一方之上，但在權力分立體制下，地方行政首長與縣(市)議員皆由民眾選舉產生，各有其民意基礎，並須向選民負責。這時若縣(市)長與議會多數議員分屬不同政黨，也就是分立政府的情況，由於縣(市)政府與縣(市)議會互相制衡，府會關係易趨於緊張，勢必對地方府會關係產生重大的影響。³³

地方政治體制在實際運作中雖有產生分立政府的現象，然而改變現有的縣市政治體制有實際上的困難，應自現行的制度設計與法制架構的基礎上，進一步分析目前地方自治法規中涉及府會關係，卻又可能引發府會衝突的相關條文，繼而探討影響府會關係的非結構性因素，才能進一步提出解決府會衝突的可行途徑。³⁴

貳、縣(市)政府與縣(市)議會間的法制結構關係

民國三十九年公布台灣省各縣市實施地方自治綱要後，開啟我國地方自治的發展，實施地方自治至今已歷經五十七年，地方自治法規的發展在此時期經歷三次的變革，而地方自治法規對構成府會間法制關係的要素，並沒有因地方自治法制化而有不同，主要還是包含下列四點：一、縣(市)議會制定法案交由縣(市)政府執行，縣(市)政府亦得提出法案與預算案，交由縣(市)議會審議後才得以執行。二、縣(市)首長與局室主管須向縣(市)議會提出施政報告與業務報告。三、縣(市)議員可向縣(市)長與一級單位主管、局室主管提出質詢，而縣(市)長與單位主管有答詢之義務。四、縣(市)政府可行使覆議權，打開政治僵局並制衡立法權，但縣(市)議會可經由絕對多數議員支持以否決縣(市)政府所提出之覆議案。下面就三次的變革來探討地方

³³ 同註1，頁156。

³⁴ 同上註，頁157-158。

自治法規中涉及府會關係的條文。

一、1950 - 1994 地方自治綱要實施後至自治二法施行 前

(一) 地方府會間的相關權限

1. 施政報告與質詢方面

根據台灣省各縣市實施地方自治綱要第二十三條規定，³⁵議會有聽取縣市施政報告及向縣市政府提出詢問的職權。可知縣（市）長必須在議會定期開會時，對議會進行施政報告，施政報告提出的時機，僅限於縣（市）議會的定期大會，同時議員們可以對縣（市）長的報告內容加以質詢，以溝通府會間的意見與瞭解。

2. 在覆議權方面

根據台灣省各縣市實施地方自治綱要第五十條規定，³⁶若縣（市）政府對議會通過之議決案如認為窒礙難行時，應於該議決案送達縣（市）政府後二十五日內，敘明理由，經省政府核可後於十日內送請縣市議會覆議，覆議時如經出席議員三分之二維持原議決，縣市政府則應接受並執行。

³⁵ 根據民國 74 年 10 月 18 日之修正版為本。

³⁶ 同上註。

3. 議會預算及決算審查方面

根據台灣省各縣市實施地方自治綱要第二十二條規定，³⁷縣（市）政府預算案應於每年四月底以前送達縣（市）議會，縣（市）議會應於五月底以前審議完成。縣（市）之決算案，縣（市）政府應於每年十月底以前送達縣（市）審計機關審核，縣（市）審計機關應於三個月內將審核報告提送縣（市）議會審議。應由縣（市）議會審議通過後公布，並由縣市政府遞送上級主管機關備查。

上述府會關係間的相關權限在運作的過程中產生相關問題，在施政報告與質詢方面：(1)在條文中並無規範臨時會中縣（市）政府是否應接受質詢，因此府會間為此問題易產生衝突。(2)質詢成為議員作秀與威脅官員的工具。(3)質詢的事與對象不符。(4)議會流於形式，議而不決。³⁸在覆議權方面：(1)非屬縣（市）議會職權範圍的議決案，不適用覆議，是否表示議會立法的法律位階較低。(2)對於覆議後仍維持決案的法案，行政機關若不予執行，並無相關規定該如何處理。(3)縣（市）議會在行使覆議案時，須報請省政府核可，才能提交議會。但是覆議案所針對的是有關地方自治之事項，因此，省政府的監督是否會侵害地方自治的權限，是一大疑問。³⁹在議會預算及決算審查方面：(1)並非每位議員皆有專業的知識可審議預算，因此在預算審議時，會以打折扣的方式做出刪除，縣（市）政府利用預算灌水的方式加以回應，如此上下交相賊的情況使得預算審議大打折扣。(2)議員們常以自肥條款、利益威脅的方式，以滿足其自身利益的追求或利用預算

³⁷ 同註 35。

³⁸ 樊中原、席代麟，2003，《地方府會關係之研究》。台北：內政部，頁 96-97。

³⁹ 同上註。

審核權威脅縣（市）政府遂行其自身利益。⁴⁰

（二）地方府會間實務面

此時期剛好處於國民政府播遷來台後，在政局不穩定的情況下，在此特殊的背景下實施地方自治，台灣省各縣市實施地方自治綱要僅能以行政命令的方式來實施。因此，相關的法規與制度尚未進入法制化。而此時期在黨國一體的體制下，地方民選首長與地方議會多數議員皆為同一政黨，府會關係大多呈現一致政府的狀態，此時期的府會關係大抵是和諧的情況，即便府會關係有衝突產生，也多能經由國民黨黨部人士、當地派系大老居中協調，府會的衝突經由溝通協調後即能化解。

此階段的早期雖已有黨外人士當選地方行政首長而形成分立政府的現象，即便府會有衝突，也多限定於特定的個案政策，個人間的恩怨，尚未發生因政黨屬性或意識型態對立所造成的府會衝突。⁴¹

到 1980 年代後期，民進黨成立，地方行政首長與地方民意代表開始有民進黨人士當選，其與國民黨的意識型態與運作模式截然不同，地方府會關係因地方政治生態的改變產生了轉變，此時在政黨政治的運作下展開政黨競爭，議員為各自政黨的利益嚴格監督制衡其他政黨，再加上府會關係若處於分立政府狀態下，因地方行政首長與多數議員政黨屬性不同，溝通管道變少容易發生溝通問題。而此時期的民進黨正處在發展的階段，為突破國民黨專權統治型態，議員們常常會使用激烈的方式如退席、霸佔發言

⁴⁰ 同註 38，頁 98。

⁴¹ 同註 1，頁 152-153。

台…等手段，以從事議會活動。因此，議員們在爭相效尤下，府會關係也就越緊張。

二、1994 - 1999 自治二法實施後至地方制度法施行前

民國七十九年六月，總統府召開國是會議，議會中主張省(市)長與省(市)議員皆改為民選，並對地方自治法制化達成共識，即是省縣自治部分將凍結省縣自治通則立法權部分，並授權立法院另以法律定之，直轄市自治部分由立法院制定直轄市自治法、鄉(鎮、市)自治部分維持自治現狀。⁴²經由國民大會修正，民國八十三年七月二十八日修訂為憲法增修條文第八條：

省、縣地方制度，應包含左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百十二調製第一百十五條及第一百二十二條之限制：

- 一、省設省議會，現設縣議會、省議會議員、縣議會議員分別由省民、縣民選舉之。
- 二、屬於省、縣之立法權，由省議會、縣議會分別行之。
- 三、省設省政府，置省長一人，縣設縣政府，置縣長一人，省長、縣長分別由省民、縣民選舉之。
- 四、省與縣之關係。
- 五、省自治之監督機關為行政院，縣自治監督機關為省政府。

⁴² 紀俊臣，2000，《地方政府再造》。台北：時英，頁136。

由該條文規定，省縣實施地方自治之法制化，應化繁為簡，由立法院制定省縣自治法與直轄市自治法，為實施地方自治的根本法，即完成地方自治法制化，該法案於民國八十三年七月七、八日與直轄市自治法草案經由立法院三讀通過，同月二十九日總統公布後施行。⁴³因此，省縣自治法與直轄市自治法的通過，使得我國的地方自治之發展，從早先的行政命令時代，推進到正式法制化的時代，邁入一個新的歷程。

（一）地方府會間的相關權限

1. 施政報告與質詢權方面

根據省縣自治法第二十八條規定，縣（市）政府應於縣市議會開定期會時，縣（市）長與相關主管機關應提出施政報告與業務報告。同時縣（市）議員於議會定期會開會時可向行政首長或相關主管機關就其業務範圍加以質詢。

2. 在覆議權方面

根據省縣自治法第二十二條規定，縣市政府對於議會議決縣（市）規章、縣（市）預算、縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課、縣（市）財產之處分、縣（市）政府組織規程及所屬事業機構組織規程、縣（市）政府提案事項、其他依法律、中央法規或省自治法規賦予之職權之議決案，若有窒礙難行時，應於該議

⁴³ 同註 25，頁 366-367。

決案送達縣（市）政府三十日內敘明理由送請縣（市）議會進行覆議，覆議時如有出席議員三分之二維持原議決，則行政機關及應接受。

3. 有關議會預算暨決算審查方面

根據省縣自治法第二十三條至第二十五條規定，縣市之總預算案應於會計年度開始前二個月送達議會審議，而議會應於會計年度前一個月審議完成。縣（市）決算案，應於會計年度結束後四個月內，提出於該管審計機關，審計機關應於決算送達後三個月內完成其審核，並提出決算審核報告於縣（市）議會，再由縣（市）議會審議縣（市）決算。

自治二法實施時期府會關係間的相關權限在運作的過程中產生相關問題，在施政報告與質詢方面：(1)府會間因官員何時須至議會報告，何時不須這項觀點的不同，易造成府會的衝突。(2)省縣自治法第二十五條、第二十八條與第二十九條有規定縣（市）議會得邀請縣（市）長與各局室首長就其主管業務或特定事項提出報告或列席說明，但無明訂此時有無備詢的義務，⁴⁴若府會雙方對此點見解不同時，雙方則易起衝突。(3)如同上階段一樣，議員仍利用質詢作政治秀。(4)因法律規定不明確，在質詢時，府會間會因雙方認定的差異，而產生衝突。⁴⁵在覆議權方面：(1)縣（市）政府提出的一般法案須經由議會覆議，才能進行否決，但議員的提案，縣（市）政府只須說明執行困難的理由函復縣（市）議會，即可不予執行，是否意味議員提案的法律位階較低，此點易引起

⁴⁴ 同註 1，頁 160-161。

⁴⁵ 同上註，頁 165-166。

府會爭議。(2)縣(市)議會可利用擱置法律案使得縣(市)政府無法提出覆議權。⁴⁶ (3)對於覆議後仍維持決案的法案，行政機關若不予執行，還是無相關規定該如何處理。(4)並無就縣(市)政府不執行與不送議會覆議的法案，提出明確的規範。在議會預算及決算審查方面：(1)省縣自治法第二十三條有規範縣(市)議會若未能於法定期限完成審議的補救方法，但並無就補救辦法規範補救辦法的內容，另外補救辦法可能干涉縣(市)政府的行政裁量權。(2)預算往往涉及重大利益，府會間往往各謀其利，無法協調，引發府會衝突。⁴⁷ (3)上階段在議會預算及決算審查方面所產生的問題，此階段仍持續存在。

(二) 地方府會間實務面

省縣自治法與直轄市自治法施行後，省長、直轄市長皆為民選，加上在此時期民進黨人士當選縣市首長的情況越來越多，分立政府在地方府會中成為多數，改變了地方政治生態，以往地方派系和國民黨合作從中獲取政治與經濟的資源，但在地方政黨輪替後，地方派系喪失政治與經濟的資源逐漸式微，取而代之是政黨政治的形成。

政黨政治的興起影響府會關係的運作，府會關係的不和諧，無法依靠地方自治法制化來改善。事實上，「省縣自治法」與「直轄市自治法」是依據「台灣省各縣市實施地方自治綱要」、「台北市各級組織及實施地方自治綱要」、「高雄市各級組織及實施

⁴⁶ 同註 45，頁 159。

⁴⁷ 同註 38，頁 109。

地方自治綱要」而來，制定時為配合省、市長民選的進度，倉促通過，導致許多方面沒有仔細思量，對於舊有問題無通盤思考。⁴⁸

三、1999 - 至今 地方制度法施行後

民國八十五年十二月二十八日，國家發展會議決定推動精省政治改革工作，民國八十六年七月十八日，國民大會三讀通過憲法增修條文，依憲法增修條文第九條規定：

省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之，不受憲法第一百零八條第一項第一款、第一百零九條、第一百十二條至第一百十五條及第一百二十二條之限制：

- 一、省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。
- 二、省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。
- 三、縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。
- 四、屬於縣之立法權，由縣議會行之。
- 五、縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。
- 六、中央與省、縣之關係。
- 七、省承行政院之命，監督縣自治事項。

⁴⁸ 同註1，頁158。

政府為配合精省條例的規定，以及憲法增修條文第九條第一項機制設計，於起草精省條例的同時研擬地方制度法草案，民國八十八年一月，立法院通過內政部研擬的地方制度法，並於民國八十八年三月通過廢止省縣自治法以及直轄市自治法，地方制度法將省縣自治法與直轄市自治法二雙軌制，合併為單軌制，並提高縣市地位朝直轄市之同地位設計，將二自治法中未能展現地方自治之精神者予以修正或廢除。自此正式將我國地方自治運作推向一個嶄新的法制階段。

(一) 地方府會間的相關權限

1. 施政報告與質詢方面

根據地方制度法第四十八條規定，縣（市）政府應於縣市議會開定期會時，縣（市）長、一級單位主管與各該所屬機關首長應提出施政報告與業務報告。同時縣（市）議員於議會定期會開會時可向行政首長或相關主管機關首長就其業務範圍加以質詢。議員的質詢權分為施政總質詢與業務質詢，業務質詢時，由相關業務主管備詢。從條文的規範可得知：(1)施政報告與總質詢僅限定於定期會，總質詢乃針對縣（市）長，業務質詢乃針對相關主管機關首長。(2)施政總質詢以外的大會包含定期會與臨時會，可就相關事項邀請縣（市）長與相關主管機關首長列席說明，稱為專案報告。(3)縣（市）長只需向大會報告，無列席個別委員會的義務。⁴⁹

⁴⁹ 孫惠生，2001，〈地方制度法施行後縣市府會關係之研究：以桃園縣為例〉，碩士論文，台北大學公共行政暨政策系，頁 79。

地方制度法第三十四條對質詢期限的限制，有了明確的規定。其規定縣（市）議會，除每屆成立大會外，定期會每六個月開會一次，由議長召集之，議長如未依法召集時，由副議長召集之；副議長亦不依法召集時，由過半數議員、代表互推一人召集之。每次會期包括例假日或停會在內，縣（市）議會議員總額四十人以下者，不得超過三十日；四十一人以上者不得超過四十日。每年審議總預算之定期會，會期屆滿而議案尚未議畢或有其他必要時，得應縣（市）長之要求，或由議長或議員三分之一以上連署，提經大會決議延長會期。延長之會期，縣（市）議會不得超過五日，並不得作為質詢之用。縣（市）議會遇有縣（市）長之請求、議長請求或議員、代表三分之一以上之請求、有第三十九條第四項之情事時，得召集臨時會。前項臨時會之召開，議長應於十日內為之，其會期包括例假日或停會在內，縣（市）議會每次不得超過五日，每十二個月不得多於六次，但有第三十九條第四項之情事時，不在此限。因此，此條文的規定不但補救前階段的紛爭，可以清楚的瞭解質詢權的適用時機。⁵⁰

2. 在覆議權方面

根據「地方制度法」第三十九條規定，縣市政府對於議會議決縣（市）規章、縣（市）預算、縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課、縣（市）財產之處分、縣（市）政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例、縣（市）政府提案事項、其他依法律或上級法規賦予之職權之議決案，若有窒礙難行時，應於該議決案送達縣（市）政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送

⁵⁰ 同註 38，頁 116。

請縣（市）議會進行覆議，所移送之覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於開議三日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時如有出席議員三分之二維持原議決，則行政機關及應接受。預算案之覆議案，如原決議失效，縣（市）議會應就縣（市）政府原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。

3. 議會預算及決算審查方面

根據「地方制度法」第四十條規定，縣（市）總預算案，縣（市）政府應於會計年度開始二個月前送達縣（市）議會審議，縣（市）議會應於會計年度開始一個月前審議完成，並於會計年度開始十五日前由縣（市）政府發布之。並且縣議（市）會對於縣（市）政府所提預算案不得為增加支出之提議。根據「地方制度法」第四十二條規定，縣（市）決算案，應於會計年度結束後四個月內，提出於該管審計機關，審計機關應於決算送達後三個月內完成其審核，編造最終審定數額表，並提出決算審核報告於縣（市）議會。總決算最終審定數額表，由審計機關送請縣（市）政府公告。縣（市）議會審議縣（市）決算審核報告時，得邀請審計機關首長列席說明。

地方制度法對於一些府會預算審查的問題，有若干規定可加以解決，地方制度法第四十二條，對預算審議期限的限制有規範；對於預算案未能準時通過的補救措施，在地方制度法第四十條中規定，收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。支出部分：新興資本支出及新增科目，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。前目以外之科目得依已獲授權之原訂計畫或上年度

執行數，覈實動支。履行其他法定義務之收支。因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。⁵¹

地方制度法實施時期府會關係間的相關權限在運作的過程中產生相關問題，在施政報告與質詢方面：議員利用質詢時作秀、對質詢之法案不夠專精…等問題在此時期依舊發生，無法發揮質詢權的優點。在覆議權方面：(1)在條文中並無規定不得再為相同之議案提起覆議，若縣（市）政府就原議案又再重新提起覆議，該如何處理？(2)對於遭受否決的議案，該如何處理後續問題並無規定。(3)議員所提之法案，縣（市）政府只需對議會說明理由，即可不予執行，是否意味議員提案的法律位階較低。在議會預算及決算審查方面：利益輸送等陋習依舊沒有改變，預算權仍為議員威脅縣（市）機關以遂行個人利益的重要手段。⁵²

（二）地方府會間實務面

我國的地方政治體制採用權力分立制，在此體制下行政機關與立法機關都有其民意基礎，在從事各項政治活動時，會以其自身立場為優先考量，因而在此結構性因素下，便會產生衝突。地方制度法施行後，中央下放許多權限給予地方，像是行政首長的人事任命權、議會的立法權…等。因此，如何處理結構上的困境就更加重要。

⁵¹ 同註 38，頁 117。

⁵² 同上註，頁 118。

第四章 台南縣府會關係的形成與發展

台南縣的府會關係，自實施地方自治至今可分為兩個階段：一是一致政府時期的府會關係；一是分立政府時期的府會關係。一致政府時期是指民進黨籍的陳唐山當選縣長以前，此時期的縣長與縣議會多數議員皆為國民黨，從 1950 年到 1994 年止。分立政府時期是從陳唐山當選縣長後至今，此時期的縣長與縣議會的多數議員為不同黨籍。以下將台南縣的府會關係分為三個階段探討：第一階段是地方自治法制化前的府會關係；也即是一致政府時期的府會關係；第二階段是陳唐山主政時期的府會關係；第三階段是蘇煥智主政時期的府會關係，後二者皆是分立政府時期之府會關係。

第一節 地方自治法制化前的府會關係檢視

民國八十三年七月，省縣自治法與直轄市自治法公布施行後，地方自治才得與法制化。地方自治法制化前的台南縣府會關係是屬於一致政府的狀態，在此狀態下能影響府會關係的優劣主要是地方派系的因素，因而瞭解台南縣的地方派系的發展就能得知當時的府會關係；而依形成的先後順序，和主要領導人物的某

些特質來分，地方派系在台南縣內大致可分成三大主要勢力，分別為「海派」、「山派」和「高系」。

海派或有稱之「北門派」，山派亦有稱之「胡派」或「三新派」，「高系」又稱高派。其中「海派」就是依其最初領導人的籍屬地，此即較靠海的北門區而來；「山派」則以相對於「海派」而稱之，因為三新派（新營區、新化區、新豐區）的主要勢力範圍是離海較遠、接近山區的鄉鎮，或有謂從「三新派」的「三」諧音而來。至於「高系」名稱則是依領導人物的姓氏而被命名。⁵³

表 4-1：台南縣一致政府時期的縣長與所屬派系

屆次	縣長	所屬派系
1	高文瑞	海派
2	高文瑞	海派
3	胡龍寶	山派
4	胡龍寶	山派
5	劉博文	海派
6	劉博文/金輅	海派
7	高育仁/李悌元	高派
8	楊寶發	山派
9	楊寶發	山派
10	李雅樵	海派
11	李雅樵	海派

⁵³ 蕭晉源，2004.6，〈台南縣政治派系變遷之研究—以 1945～2000 年縣長選舉為例〉，碩士論文，台灣師範大學政治學研究所，頁 20。

資料來源：作者彙整。

表 4-2：台南縣一致政府時期正、副議長與所屬派系

屆次	議長	所屬派系	副議長	所屬派系
1	陳華宗	海派	楊群英	無
2	陳華宗	海派	楊群英	無
3	陳華宗	海派	楊群英/謝文生	無/山派
4	陳華宗/廖乾定	海派/山派	廖乾定/謝文生	山派/山派
5	廖乾定	山派	王鼎勳	山派
6	沈水德	海派	載再生	無
7	王鼎勳	山派	張鏗堯	海派
8	張鏗堯	海派	程其達/載再生	無
9	載再生	無	陳三元	海派
10	陳三元	海派	吳維樵	海派
11	周清文	高派	林憲同	無
12	周清文	高派	吳木桐/連清泰	山派/無

資料來源：作者彙整。

壹、海派 - 一派獨大時期

海派獨大時期主要指 1945 年日本結束治台後到第三屆縣長胡龍寶當選之前。這段時期係由日據時代遺留下的領導政權，經過國民政府官派縣長與幾次地方選舉，台南縣的政治勢力乃逐漸由設籍於北門區的人士取得。⁵⁴

按台南縣首屆縣議會於 1951 年成立，陳華宗當選第一任議長，爾後持續連任四屆，直到 1959 年轉任嘉南農田水利會會長；在縣長方面，由高文瑞當選台南縣第一、二屆縣長，在此陳華宗擔任議長與高文瑞擔任縣長期間，以其二人為首的勢力逐漸興起，因其二人皆設籍於北門區，基於地緣關係此後將其二人形成的勢力稱為「北門派」，而北門區位於沿海地區，也稱「海派」。

海派獨大時期的府會關係，在當時以黨領政、黨國一體的威權統治體制下，府會為一致政府狀態，加上縣長與議長皆為同一派系，縣長與議會的多數議員皆屬國民黨籍，自然意見會比較一致，加上當時山派的勢力還未浮現，因同一政黨不同派系間的衝突尚未發生，府會關係顯得和諧。

貳、山派 - 派系平衡時期

早期國民政府初到台灣局勢尚未穩定，國民黨為對地方的控制，須要利用台灣本土既有的地方勢力；或是培植親近國民黨的新興勢力，以對日治時期既有的政治勢力制衡。日治後期以來，至 1950 年地方自治實施前的幾次間接選舉，陳華宗為首的政治勢力日益龐大，實施地方自治後，國民黨為制衡於是選擇以培植新地方勢力的方式，達其掌控地方的目的。當時胡龍寶便因在農會系統及新化區的安定、善化、新市等地之具初步政治實力，國民

⁵⁴ 同註 53，頁 22。

黨台南縣改造委員會主任委員沈奠國遂將其吸收入黨加以栽培。⁵⁵

從 1952 年 2 月胡龍寶出任台南縣國民黨黨部主任委員開始，到胡龍寶當任台南縣縣長為止，是國民黨派系平衡化運作時期。派系平衡化是指對存有地方派系勢力的縣市，扶植至少有兩個以上的派系，以收權力平衡之效，利於黨中央的操控；也就是所謂的雙派系主義(bifactionalism)。⁵⁶從 1957 年 4 月胡龍寶當任縣長，到 1964 年 6 月任期結束為止，形成一股有別於高文瑞、陳華宗為首的勢力，因胡龍寶出身於善化鎮，有別於沿海地區的海派，稱為「山派」，而這股勢力是以胡龍寶為首，也稱「胡派」。⁵⁷

山派興起後便與海派對峙，開啟台南縣長期之派系競爭，對台南縣的政治生態產生深遠的影響，此可從表4-1發現，台南縣縣長除高育仁當選時形成高派的勢力外，都由山、海兩派輪政包辦，這是國民黨派系平衡化運作的策略；國民黨中央的目的，就是要讓地方至少有兩個實力相當的政治勢力存在，如第三、四屆的縣長，由山派的胡龍寶繼海派高文瑞擔任縣長兩屆，已達到派系平衡化的目的；第五屆再由山派接掌縣府，不但會直接引起海派的反彈，長久下來獨厚山派，也將造成兩個政治勢力的失衡。一旦失衡與國民黨原本策略就相違背，長遠來說將有損國民黨利益；也正因為這個因素，台南縣國民黨派系輪政的雛型也浮現；⁵⁸而在議會部分議員，也逐漸分起山、海兩派。

雙派系的形成，使得府會關係開始有了轉變，派系間會因選舉動員、利益分配的關係形成衝突，在縣（市）長選舉，山、海兩派一定會推舉各自所屬的候選人爭取提名，彼此間互不相讓，

⁵⁵ 同註 53，頁 31-33。

⁵⁶ 同註 23，頁 152。

⁵⁷ 同註 32，頁 31。

⁵⁸ 同註 53，頁 44。

產生劇烈的衝突，而這源自選舉時的衝突，勢必會對日後的府會關係產生影響；如若海派人士當選縣長，山派人士則淪為在野，縣長有行政上的資源可幫助自身所屬派系，在議會中與縣長為同一派系的議員自然所得資源也較多；此時淪為在野的派系自然會不滿，衝突便產生。反之，若山派人士當選縣長，海派人士淪為在野，情況也相同。

這種源自同一政黨，但不同派系成員所產生的府會衝突，在強調和諧穩定的威權政治時期，如有掌握地方政治權威的執政黨省部或縣黨部出面，邀集地方行政首長、議會領袖與派系大老協調，雙方各退一步、握手言和，府會衝突自然會化解。

參、高派 - 派系替代時期

台南縣第六屆縣長劉博文在其任內，因六甲農地重劃弊案去職，加上地方派系逐漸惡化地方政治體質的種種作為，對地方政治產生許多負面的影響，讓國民黨飽受批評。於是在第七屆縣長提名時，國民黨提名了不屬於山、海派的高育仁。這原因是國民黨為了擺脫地方派系的影響，當時省黨部主委梁永章，在辦理提名登記時就指出，「此次提名務必跳出派系的圈子，不遷就派系，絕不受派系左右，不向惡勢力妥協，凡在政治上有污點，有過違紀、違法記錄者，將予摒除，至於候選人的年齡在其平均年齡上儘可能降低」。⁵⁹在這樣的提名策略下，沒有地方派系背景、年輕又有民意基礎的高育仁獲得提名。國民黨培植新一代黨工幹部，

⁵⁹ 秋白，1972.8.6，〈掃除污染淨化選風，執政黨決心辦好中央暨地方選舉〉，《中華日報》，版2。

提名非派系出身的縣長候選人，以取代既有的地方派系勢力，稱為派系替代(faction replacement)策略。⁶⁰

高育仁在此策略下當選縣長；其當選後，廣植人脈，以其為首的一股勢力也逐漸興起，稱為「高派」。在其主政時期，府會關係相當和諧，任內連續四年縣府預算，皆獲得縣議會百分百的支持，分文未刪順利通過，⁶¹府會關係異常和諧。

此時期府會關係和諧的原因有下列三點：

一、縣黨部主委強勢領導風格

陳燮當時擔任台南縣國民黨黨部主委，他行事風格強勢，對於不遵守黨紀的議員，採取嚴厲的處分。在此情況下，縣府有他的護航府會關係自然和諧。⁶²

二、地方派系的蟄伏

當時國民黨整頓地方派系的決心與措施非常明顯，使得地方派系在高育仁主政時期，對地方政治事務的態度轉為消極。⁶³這情況以海派較為明顯，六甲農地重劃弊案對海派造成嚴重傷害，加上立法委員提名時，由山派人士獲得提名，讓海派在高育仁擔任縣長期間呈現蟄伏的狀態。

⁶⁰ 同註 23，頁 184。

⁶¹ 同註 32，頁 57。

⁶² 同上註。

⁶³ 同註 62，頁 58。

三、縣長協調折衝能力

高育仁擁有律師、推事與外交官的背景，口才與反應在當時台南縣的政壇皆屬頂尖。在派系替代策略下當選的高育仁，在沒有屬於自己的地方派系支持系統下，一方面要調和山、海派之間的對立來推動縣政；一方面也要培植自己的勢力，俾逐漸擺脫山、海派對其影響。在這樣的處境下，府會關係能夠和諧，除上述的原因外，其本身的協調折衝能力不容忽視。⁶⁴

第二節 陳唐山主政時期的府會關係

第十二屆縣長選舉，民進黨提名的陳唐山以 275317 票擊敗國民黨提名的黃秀孟 218509 票，當選縣長，結束實施地方自治以來由國民黨主政的局面；也締造台南縣政黨輪替的開端。

表 4-3：台南縣分立政府府會結構表（1993-2009）

台南縣縣長任期	縣長屆次	縣長	縣長黨籍	議員屆次	國民黨議員人數	民進黨議員人數	無黨籍議員人數
1993.12-1997.12	十二	陳唐山	民進黨	十三	24 人	4 人	22 人
1997.12-2001.12	十三	陳唐	民進	十四	21 人	5 人	24 人

⁶⁴ 同上註。

		山	黨				
2001.12-2005.12	十四	蘇 煥 智	民 進 黨	十 五	17 人	11 人	22 人
2005.12-2009.12	十五	蘇 煥 智	民 進 黨	十 六	19 人	10 人	21 人

資料來源：作者彙整。

壹、縣長的政治經驗與領導風格

行政首長的個人政治經驗與領導風格，是影響實際政治運作的要素之一。首先，先來瞭解陳唐山擔任縣長前的政治經驗與其領導風格。

陳唐山在任職縣長前的政治經驗，是從事台灣獨立運動與擔任第二屆僑選立法委員，而這時間只有從 1992 年到 1993 年短短的一年，⁶⁵其於 1964 年前往美國留學，在美期間從事台灣獨立運動，1966 年與蔡同榮等人組成全美台灣獨立聯盟，1970 年更組織台灣獨立建國聯盟，1974 年世界台灣同鄉聯合會成立後，陳唐山於 1979 年到 1984 年出任世界台灣同鄉聯合會會長，而且陳唐山也出任台灣人權協會會長。因為他從事台獨運動被國民黨政府列為黑名單而無法返國，但是陳唐山由於常常協助越界被捕的台灣漁民返國，使得國民黨政府對其態度也較為溫和，1987 年便允許陳唐山返台，1988 年陳唐山出任台灣國際關係中心負責人，負責游說美國國會。1990 年又獲邀參與國是會議。而陳唐山也發起「海

⁶⁵ 1993 年 12 月陳唐山當選台南縣縣長，故其擔任立法委員的時間只有一年。

外台灣人返鄉運動」，協助台灣獨立建國聯盟成員回台；陳唐山於 1992 年加入民主進步黨，並且當選僑選立法委員。⁶⁶

訪談者對陳唐山縣長的領導風格表示，陳縣長為人開誠佈公，對人非常和氣，完全公事公辦。他當選後只帶一位機要來縣政府，當時縣政府的約聘人員全部獲得留任，連競選時幫國民黨縣長候選人輔選的主任秘書也獲得留任，可以看出其用人是不講黨派並跨黨派任用，雖然他是獨派人士但他在任內不講黨派問題，大家也慢慢他是忘記民進黨籍的縣長，在處理政事上其權力下放，採用充分授權的方式，對部屬十分信任，只看成果，部屬處理事情很輕鬆，使得每個單位能自行靈活運轉。（訪談者 B、C、F、G、I）。

陳唐山的領導風格根據深度訪談的結果可發現其對下屬充分授權，只看成果，使得縣府單位能靈活運轉。這樣的領導風格顛覆以往的運作，使得縣府團隊順利的運作，台南縣政府有了嶄新的改變，大幅提升台南縣的施政滿意度，台南縣的施政滿意度由吊車尾的狀態，在這樣的領導風格下，竟晉升到第一名。這樣的成績影響民眾、議員的觀感，也間接影響府會關係。

貳、陳唐山主政時期的府會關係

陳唐山執政初期的府會關係爆發嚴重衝突，這情況的產生主要是陳唐山不瞭解台南縣地方政治生態，其於美國留學期間從事台灣獨立運動，被國民黨政府列為黑名單不得返台，在美國長達二十餘年，直到 1987 年才允許他返台。在美期間其曾在美國聯邦

⁶⁶ 維基百科，2007.5.29，〈陳唐山簡介〉，
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%99%B3%E5%94%90%E5%B1%B1>。

政府工作，熟悉美國政府的運作模式，使得其在執政初期，運用美式作風，但台灣與美國風土民情、環境差異甚大，美式作風不能融合台灣的狀況，縣府與議會不太能適應這種作風，而此時是台南縣首次政黨輪替，又加上十三屆的議會國民黨議員居多數，議會扮演監督制衡的角色，府會關係易起衝突。

陳唐山執政初期最大的衝突是縣府預算被議會退回重編，最後經由省政府出面協調才得以解決。這衝突的引爆點起源於陳唐山在競選時期曾提出，六十五歲以上老人每人每月五千元老人年金的承諾，⁶⁷但其主政後發現台南縣的財政狀況無法支付這筆龐大的福利措施，想減少發放月份由每月發放改為一年發放四次，並採用排外條款，退休公務人員與榮民不能領取，但議會認為其在競選政見上是提出每月發放年金所以不應該改成一年發放四個月，競選政見上也無提及排外條款的部分，認為其應該說到做到才不違背選民的期望，在此情況下，縣府想由賣地來籌措財源，但賣地需經由議會的同意，縣府在沒有經過議會的同意下編列預算，想當然議會一定不同意，於是議會將預算退回請縣府重新編列。除此之外還有另一個引爆點，即在某次議會質詢時，議員請縣長就上述問題進行解釋，主席請縣長等議員提問完再解釋，當時縣長卻不等議員提問完就直接解釋，屢勸不聽，最後被議會請出去，縣長認為議會請他出去他就不需來列席備詢，加上議會將預算退回後縣府方面沒有再將預算送去審議，才必須經由省政府來協調。

經過該次重大衝突後，台南縣府會關係反而如倒吃甘蔗般越

⁶⁷ 陳唐山競選政見第一條為實施老人年金制度，65歲以上老人每人每月三千元。由於發放敬老津貼是民進黨中央為其提名候選人所提出的共同政見，但各縣市候選人所提出金額並不完全相同，為求主張一致民進黨中央派人攜來「發放敬老津貼誓約書」並由陳唐山簽署，承諾當選後將於1994年7月1日起，對縣內年滿65歲以上老人，每人每月發放金額調高為五千元。

來越和諧，得到許多非民進黨籍議員的支持，甚至在第十三屆議會第八次定期會的程序委員會中，縣府主任秘書替陳唐山請命，由於競選期間事務繁忙希望能不必全程參與列席備詢，此舉竟獲得近半數議員同意，不對縣長進行質詢或改採書面質詢。雖然民進黨籍縣議員在縣議會屬極少數，但陳唐山在府會關係的處理上，明顯突破黨籍限制，收到正面效果。⁶⁸陳唐山在其主政時期除第一任初期有衝突外，此後府會關係即呈現和諧的情況，在第十三屆縣長選舉時更大贏國民黨籍的洪玉欽十五萬票，⁶⁹加上連續五年施政滿意度位居全國第一，在第二任執政時期的府會關係可說是非常和諧，完全無爭議。

陳唐山執政時期的府會關係，訪談者表示，陳縣長執政初期爆發嚴重的衝突，主要的原因是陳縣長居住海外多年，不了解台南縣的政治環境與議會生態。美國社會重視法，凡是依法規處理，台灣重視面子、承諾，其處理事情的方式採取美國作風與台灣的社會不能融合，執政初期對預算編列不熟，並與議員溝通不好，而又在王幸男擔任機要秘書時期因意識型態衝突不斷，議員率眾到縣長室抗議，所以在其執政初期衝突的情況較為激烈，加上當時的國民黨淪為在野黨，當時的議長周五六站在議員這邊，因此國民黨議員便扮演監督制衡的角色來抵制縣政府，為了改善這些問題，陳縣長放下身段，對議會展現誠意，雙方進行溝通，因為其對議員釋出善意，強調與議員的互動，加上重視議員的意見與建言，使得議員認為有受到尊重，而在行政資源方面，陳縣長也都盡量滿足議員們的需求，這些措施使得府會關係慢慢有了改變，從衝突轉為和諧，在第一任執政後期台南縣的府會關係就成為和諧的狀態。以致競選第二任時能挾著高票當選，而且在任上

⁶⁸ 同註 53，頁 280。

⁶⁹ 陳唐山 328641 票，洪玉欽 171357 票。

府會關係毫無爭議，可說是非常和諧。(訪談者 B、C、D、E、F、G、H、I、J)。

促使台南縣府會關係由衝突轉為和諧的原因有下列幾點：

一、縣長個人的施政與為人受到肯定

陳唐山尊重專業，分層負責，充分授權給下屬且身段柔軟，對議會展現誠意，重視議員的意見與建言，非常強調與議員的互動，遇到事情時會先跟議員溝通，讓議員有備受尊重的感覺，府會關係自然和諧；另外在其主政時期讓台南縣有了脫胎換骨的改變，如爭取台南科學園區、行銷台南縣的農產品…等，加上施政滿意度大大提升，在縣民的心中留下良好的印象，縣民的意見自然會向議員反應，這些因素使得府會關係慢慢好轉。

國民黨籍縣議員陳沛然在縣議會質詢時提到「…國民黨對於支持陳唐山的民代，再三祭出黨紀處分，但他不怕人恐嚇…陳唐山對縣政很用心，三年多來做得不錯…至於老人年金，老人家「怨無不怨少」，他的母親特別交代他不可以到議會來罵縣長…」；無黨籍縣議員楊麗玉指出，會支持陳唐山是因為「…台南縣由民調全省倒數第三名，自陳唐山上任後即逆轉為前二名，且以透明化工程招標杜絕浪費、注重社會福利、爭取南部科學園區設立…」；前縣議員侯澄財在漁權會會員大會上表示「…自己是國民黨員，在這次縣長選舉將不分黨派…陳唐山主政四年來之政績大家有目共睹，對促進地方繁榮可期…」⁷⁰

二、行政資源多

⁷⁰ 同註 53，頁 276-277。

陳唐山主政時期省政府尚未被廢除，加上與縣內立法委員相處融洽，縣長與立法委員同心協力向省政府、中央爭取建設經費，財政狀況較好，在行政資源較多的狀態下，較能滿足議員在經費方面的需求。此外，當時的約聘僱人員較多，縣長的人事配額多，因而在人事方面若有缺額，其會請議員推薦，來作個順水人情給議員，在此情況下議員就等於欠縣長人情，雙方彼此間建立良好互動議員自然不會刁難縣府。

縣議員張世賢曾表示「…爭取經費建設地方，陳唐山協助相當大，若不予支持則不合情理…」國民黨籍縣議員陳特清，提到為何支持陳唐山時說「…鄉黨部有預設立場…就連成立洪玉欽後援會也沒有跟他打招呼…為陳唐山站台只有一個理由，就是還人情債…」；國民黨籍縣議員陳進財直接說「…在這一屆縣議員期間，受到陳唐山幫了很大的忙，讓他爭取的建設經費平均一年高達六千萬，且拜託的人事案件，也大多實現…」。⁷¹

三、政黨意識不強

雖然台南縣為分立政府的狀態，但無黨籍議員的總數在議員中也佔有一定的份量，縣長與議員的黨籍屬性在地方上不明顯，國民黨縣黨部也無強力介入操作，府會間沒有政黨間的監督作用，導致監督的作用減低，在縣長能滿足議員對利益的需求下，府會關係也就沒有問題。

四、地方派系式微

⁷¹ 同上註，頁 277。

地方派系在十二屆縣長選舉前，也就是在一致政府時期在台南縣的政治生態扮演重要的角色，可以從前述的部分發現在一致政府時期地方派系對府會關係的影響扮演重要的角色。直到台南縣政黨輪替後，地方派系失去縣長寶座，地方派系已長達十六年沒有執政，加上行政資源減少，時間一久，地方派系逐漸式微，目前只剩下一點勢力，慢慢地降低對府會關係的影響。

第三節 主政時期府會關係

第十四屆縣長選舉由民進黨提名的蘇煥智，以 274086 票擊敗國民黨提名的吳清基 236670 票，當選縣長。在此時期國民黨議員有減少，民進黨議員有增加的趨勢，但民進黨籍議員仍不是縣議會中的多數，府會關係依舊為分立政府的狀態。

壹、縣長的政治經驗與領導風格

蘇煥智在擔任台南縣縣長前的政治經驗為在 1992 年到 2001 年擔任過第二、三、四屆的立法委員，在立法院擔任過司法委員會、國防委員會、經濟委員會、科技及資訊委員會、土地改革小組召集委員，與第三屆第五會期立法院民進黨團幹事長，擔任民意代表的經驗豐富，這些經驗間接的影響到日後其對府會關係的營造。

蘇煥智主政時期的領導風格訪談者表示，蘇縣長處理事情很認真，在縣政方面開創許創新的作為，像是舉辦世界排名前三大的蘭花展、新營市的綠都之心，將台南縣改造成觀光、科技縣。但是蘇縣長的主觀意識較強，較堅持自己的看法，雖然其對縣政很用心，但是台南縣的縣政發展並沒有獲得良好的成效，此外蘇

縣長並沒有將權力下放，其對下屬採取集體方式領導，故其與部屬需常常開會，有時甚至開會到半夜，跟陳縣長時期形成截然不同的狀態。（訪談者 B、C、E、F、I）

由上述可知蘇煥智縣長的領導風格與陳唐山縣長的領導風格差異甚大，蘇煥智縣長做事認真，事必躬親，領導方式採用集體領導，但集體領導的方式與陳唐山縣長權力下放充分授權的方式一比較，會讓部屬認為蘇縣長對他們的信任不夠。因此雖然其做事認真執著，但縣府的施政滿意度一直不是很好，影響府會關係的運作。

貳、蘇煥智主政時期的府會關係

蘇煥智主政時期，府會關係不是非常和諧，但又沒有強烈衝突，其曾經擔任過九年的立法委員，對於議事的運作非常瞭解。因此，蘇煥智縣長非常瞭解議員們想要的是什麼，其認為只有能滿足議員們對利益方面的需求即可，所以不重視與議員們的互動，使得議員認為蘇縣長的姿態較高，加上縣長夫人干政嚴重，掌控人事讓議員們有所不滿。因此，會有小衝突的產生，當衝突產生時，蘇縣長會釋出善意來溝通，加上現任議長與縣府關係良好，遇到衝突時縣府方面會請議長出面溝通協調排解衝突，再加上施予議員一些小惠，府會爭議即可順利解決。

影響府會關係轉變至此的因素如下：

一、縣長個人領導風格

蘇煥智對於縣府採用集權式領導，做事認真執著，堅持己見，對議會關係的營造較不重視，遇到事情時會不會先跟議員溝通，但事情發生後會誠懇道歉，並由議長來疏通議員，因而即便有衝突，也都能透過溝通的方式加以化解。

二、行政資源少

現今台南縣的財政狀況惡化，加上中央補助減少，縣府約聘僱人員的配額也變少，加上夫人掌控人事，使得議員的利益受到影響，議員的利益受損，自然會影響府會關係，但蘇縣長是民意代表出身，熟知議員的需求為何，即便財政困難，還是會在每年預算中編列地方基層建設配額款，來滿足議員們的需求。（訪談者 A、B）

三、黨團運作不彰

在蘇煥智執政時期台南縣議會先後成立民進黨黨團、國民黨黨團、無黨聯盟黨團，三個黨團中以民進黨黨團運作成效較好，民進黨為現今台南縣的執政黨，縣府需要透過黨團的幫助來通過法案、預算，使施政能順利運作。其他政黨雖有黨團的成立，大多扮演溝通角色，還是以議員個人的意見與主張為主，黨團的意見不一定會去遵照，政黨大多從旁去溝通協調不會硬性規定議員們一定要遵守，因而功能有限，加上縣府對議員採用個別擊破的方式，給予議員需求的利益，府會關係即便有衝突，都可利用利誘的方式來解決。（訪談者 A、B、C、E、F、G、J）

第四節 二位縣長主政府會關係的比較

壹、兩位縣長的領導風格與個性有別

陳唐山縣長與蘇煥智縣長主政所形成的府會關係，其最大的差異在於兩人的領導風格與個性不同。如同上述，陳唐山縣長的領導風格是採取權力下放的方式，而蘇煥智縣長的領導風格採取權力集中的方式。陳縣長因權力下放，給予部屬很大的發揮空間，他不干涉部屬處理事務的方式，只看最後的成果，因此，縣府各單位都能靈活的運轉，而幕僚對他的評語都認為陳縣長有點無為而治。⁷²此外陳縣長除了充分授權不忙碌外，也不喜歡晚上加班，縣府到了下班時間便會響起音樂提醒大家趕快下班。所以在陳縣長主政時期，因為他的領導風格使得下屬有很大的權限處理事務因而好辦事。在此情況下，有許多公務人員想請調至縣政府來上班。

此外陳縣長用人不疑，並跨黨派，不會因為其是民進黨籍的縣長就不用國民黨籍的部屬，在其任內縣府的人事異動率很低。除此之外，雖然他是台獨人士但他在縣府並不講黨派問題，縣府中沒有縣長派或是什麼黨的問題，只有事情有沒有做好的討論聲。⁷³而他對議員關係的營造很重視，並尊重議員的意見，會優先處理議員建議的事項，對於議員的需求能滿足的則會盡量滿足，不能滿足的會先跟議員溝通，讓議員瞭解。而經由訪談可得知訪談者對陳縣長的領導方式與個性都是相當贊同的。

⁷² 許淑晴，1999.8.16，〈陳唐山—「美國縣長」的臺南傳奇—臺南縣，叫我第一名〉，《商業周刊》，第 612 期，頁 77。

⁷³ 同上註。

蘇縣長的領導風格是集權式的領導，做事情相當認真，凡事事必躬親，部屬處理事務全都要請示蘇縣長，因此有許多的會要開，這會讓部屬認為蘇縣長對他們的信任感較不夠。雖然蘇縣長對縣政很用心不過成效並不大。此外，蘇縣長對於議員關係的營造較不重視，使得議員較為不滿，容易有衝突產生。兩位縣長因所展現的領導風格與個性不同，因此產生不同風貌的府會關係。

貳、派系與政黨運作互有消長

台南縣的政黨三大地方派系在一致政府時期的府會關係扮演重要的角色，而在陳唐山與蘇煥智主政時期的府會關係為分立政府，因三大地方派系皆為國民黨籍，與這兩位縣長的黨籍屬性不同，使得派系勢力失去行政系統的支援，造成地方派系的衰退，而地方派系的式微，主要是山、海兩派一直沒有產生全國知名的政治領導人，在誰也不服誰的情況下，在選戰中同派系戰將每逢選舉就相互攻伐，派系內部開始分裂，加上派系領導人對派系成員的約束力已相當薄弱，而陳唐山當選縣長後，國民黨的派系勢力更走下坡，逐漸降低地方派系對府會關係的影響，所以在陳唐山與蘇煥智兩位縣長執政時，府會關係幾乎不受地方派系影響。

地方派系式微後，在分立政府的影響下，政黨政治逐漸興起，台南縣府會關係在一致政府與分立政府時期並無差別，這是因為政黨色彩不明顯的關係，議員與縣長的黨籍在地方上不太明顯，此外台南縣的無黨籍議員在議會中佔有很大的份量，所以沒有像中央有嚴重的對立產生。在陳縣長主政時期，政黨沒有特別的運作，而在蘇煥智縣長執政時，先後成立三個黨團，而目前黨團的運作大多是扮演溝通的角色，影響力還不是很大。

參、兩位縣長所呈現的府會關係不同

陳唐山縣長主政時期的府會關係，在初期執政時爆發嚴重的衝突，而這衝突主要是議會不通過縣府的預算，此次的衝突經由省政府民政廳出面協調後事情也順利解決，至此之後府會關係即呈現合諧的狀態。

蘇煥智縣長主政時期的府會關係，所呈現的是既衝突又合諧的狀態，然而衝突也只是小衝突並無像陳縣長執政時有重大的衝突，但衝突發生時蘇縣長會請議長、副議長對議員進行溝通，使得衝突經過溝通協調便可以化解。

兩位縣長在同為分立政府的狀態下，府會關係呈現的是兩種不同的狀態，然而這主要是兩位縣長的領導風格、縣府團隊所形成的差異，若縣長對議員的要求可以配合，府會關係便起不了衝突，畢竟議員有選票的壓力，對於民眾的請求議員自然會盡力去達成，因此人情、經費的多寡就成為議員欲追求的資源。職是之故，分立政府雖然有引起府會衝突的結構性因素，但這些現象在台南縣的府會關係並沒有產生嚴重的衝突，主要是處理議會關係即是在處理人的關係，若人的關係能處理得宜，府會雙方即可以合諧共處。

第五章 台南縣府會關係運作經驗評議

第一節 府會關係屬人為設計而非法制建構

我國地方政治體制是依照憲法第十一章與增修條文第九條規定，地方行政首長與民意代表皆由選舉產生，雙方各自擁有其民意基礎，獨立行使職權。此制度的設計，目的在使行政機關與立法機關間能相互監督制衡。

我國地方自治法規歷經三階段修改，民國三十九年公布的台灣省各縣市實施地方自治綱要，是以毫無法源依據的行政命令行使地方自治，其不完全具備住民自治、團體自治的地方自治的要件，甚至可說相距甚遠，對於組織自主權、立法自主權與財政自主權皆有所欠缺，形同半自治或跛腳自治而已。直到民國八十三年依據憲法增修條文第八條制定省縣自治法與直轄市自治法，賦予地方自治團體較為豐富的地方自治權，而因自治二法是「重省（市），輕縣（市），無視鄉（鎮、市）」的偏頗立法，導致與落實地方自治尚有一段距離，直到民國八十八年修改憲法增修條文，並依據增修條文制定精省條例，賦予直轄市與縣（市）同位階的法律地位。地方制度法對於府會關係的法制架構，在行政機關與立法機關分別規範：

壹、就行政機關之規制

一、以執行立法機關議決為前提，以申復為例外

地方制度法第三十八條前段規定，縣（市）政府對縣（市）

議會之議決案應予執行，如認為窒礙難行時，應依第四十條第二項規定於該議決案送達縣（市）政府三十日內，就窒礙難行部分敘明理由送請縣（市）議會覆議。議員提案及人民請願案之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復縣（市）議會。

二、以行政協商解決爭議為原則，以司法解釋為例外

地方制度法第四十條第四項規定，縣（市）總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，縣（市）政府得就原提總預算案未審議完成部分，報請內政部邀集各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集之機關逕為決定之。另同條第五項規定，總預算經覆議後，仍維持原決議或刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。而第四十三條規定，縣（市）議會議決自治事項與憲法、法律、中央法規有抵觸之無效案，應由中央主管機關函告，至有無抵觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。

貳、就立法機關之規制

一、尊重行政權為原則，以主動立法為例外

地方制度法第四十條規定，縣（市）總預算案由縣（市）政府編列外，一般法案亦多由縣府提出再由議會審議，以發揮地方整體運作功能，尊重行政權專業之考量。

二、以多次覆議法規案為原則，以一次覆議預算案為例外

地方制度法第三十九條第五項規定，縣（市）預算案之覆議案，如原決議失效，縣（市）議會應就縣（市）政府原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。

對法規案之覆議案則無此限制。主要在避免因預算案一再覆議而拖延時效，影響縣政之推動，以減少所付出的政治成本與社會成本。

三、以執行行政機關提案決議為原則，以呈請上級行政機關協商或裁量為例外

地方制度法第三十八條規定，縣（市）政府對縣（市）議會之議決案，應予執行，如延不執行或執行不當，縣（市）議會得請其說理由，必要時得報請內政部邀集各有關機關協商解決之。

四、以行使立法議決權為原則，以行使組織同意權為例外。

地方制度法第五十四條第二項規定，縣（市）議會之組織，各縣（市）議會應依準則擬定組織自治條例，報內政部核定。第六十二條第二項規定，縣（市）政府之組織，各縣（市）政府應依準則擬定組織自治條例，經縣（市）議會同意後，報內政部備查。

雖然地方制度法已賦予促進府會關係良好的規範，但台南縣府會關係無論是在一致政府時期或是分立政府時期並無明顯的差異。在一致政府時期，府會在同一政黨的掌控下，縣（市）政府可藉由國民黨的力量，使議會支持其所提出的法案，此時縣黨部便演著協調府會關係的樞紐角色。在此情況下，影響府會關係除了政黨因素外還有地方派系的因素，在此時期多數議員有派系的色彩，當政的地方派系擁有行政上的資源，可利用利益的分配來吸收成員的支持。因此，若議會中縣（市）長與議會中多數的議員為同一派系，府會關係自然較和諧。若議會中縣（市）長與議會中的多數議員分屬不同派系，在野的地方派系容易因利益分配的問題有所不滿，此時便會引起府會的僵局，解決的方式是邀集

縣黨部的主委、地方派系的領導人來協商，並給予些利誘，僵局即可解決。

陳唐山主政時期與蘇煥智主政時期皆屬於分立政府，不過兩位縣長所呈現的府會關係形成截然不同的風格，陳唐山縣長主政時期的府會關係，雖然一開始有產生激烈的衝突，然而經過協調化解衝突，之後的府會關係形成非常和諧的狀態。不過蘇煥智縣長主政時期府會關係則呈現平平的狀態，也就是不會太和諧也不會太衝突。在分立政府中，因政黨的不同，縣府方面無法依靠政黨的協調機制，加上地方派系失去執政，使得地方派系式微。因此可以說影響分立政府的府會關係主要是縣長的領導風格、人格特質。陳唐山縣長的採用分層負責，充分授權的領導方式，並重視與議會的互動，尊重議員的意見，復因行政資源的分配較公平，自然府會關係和諧。蘇煥智縣長採用集權方式的領導，但其因為擔任過民意代表，熟知議員的需求為何，因而不太重視府會間的關係營造，所以府會關係所呈現的狀況，就沒有陳唐山主政時的和諧。

對於台南縣一致政府與分立政府的府會關係根據訪談者表示，政黨色彩在議員間佔的份量不大，所以一致政府時期與分立政府時期府會關係沒什麼差別，地方府會關係不會像中央府會關係有非常激烈的衝突，影響府會關係的要素主要是縣長作風、做人的影響，政黨不太會有影響，府會間並不會明顯的去區分黨籍屬性，只會依與縣長的交情來區分，跟縣長交情要好的議員有要求縣長會比較配合，事情也比較好處理，若與縣長交情較不好的議員自然所得資源較少，這即是造成府會衝突的原因之一。(訪談者 A、B、F)

從上述部分，可了解台南縣府會關係在一致政府與分立政府時期，並沒有太大的差別，沒有因地方政治體制的改變，而造成制度性的衝突，如導致行政部門與立法部門間的矛盾、分歧或衝突對立，削弱地方政府的運作效能，引發政策制定的滯塞、分歧、停頓與缺乏效率，以及造成府會雙方的僵局。⁷⁴但一致政府與分立政府府會運作關係仍有共同的現象產生，如民意代表素質低落、黑道政治、黑金政治…等，使得府會關係欠缺理性。這些非理性的因素主要是人為所形成的。因此，最需要改進的並非制度設計，而是人未能堅持理想與正義所致。

第二節 府會關係為政治互動而非機制操弄

地方機關的機制模式(model of machinism)，若依其決策作成(decision-making)的組織結構(organizational structure)或謂其組織決策的組成員或構成員言之，可分為一人決策做成的獨任制組織(single-head organization)，以及三個人以上決策做成的合議制組織(collegial organization)。前者是行使行政權的機關組織，即係行政機關；後者係行使立法權的機關組織，即為立法機關。

地方行政機關與地方立法機關係依照權力分立的原則所設計，機關組織基本上是人的組合，但因政治文化的攝入，產生許多的變化，經由互動後，其形成的組織行為可分為：行政機關與行政機關、立法機關與立法機關、行政機關與立法機關三種互動模式。

⁷⁴ 吳重禮、陳慧玟譯，David R. Mayhew 著，2001，《分立政府：1946～1990年期間之政黨控制、立法與調查》。台北：五南，頁 2-14。

壹、行政機關與行政機關

行政機關與行政機關的互動，主要是業務方面的往來，而基於有隸屬關係與無隸屬關係，又分為兩種不同的模式：

一、隸屬關係

若二行政機關間係屬上下隸屬關係，在組織行為上將顯示彼此的尊卑關係，此時所隸屬的機關將呈現委任或委辦關係。在委任與委辦皆有法依據下，其互動行為將較為穩定而積極且彼此間將以如何將任務或使命達成為互動的終極目標基於此一行為共識，在機關間的互動，將可看到產生正面的功能多於負面的功能。

二、無隸屬關係

若兩行政機關間無上下隸屬關係，其彼此間的關係在無明確法律規範下，必須訂定行政契約(administrative contract)，並依契約規定將任務達成。目前地方制度法並無對行政契約有明文規定，應修正地方制度法增訂。若依行政程序法對行政契約的規範，仍有不足之處，或許這即是跨域合作不易推動的原因之一。

貳、立法機關與立法機關

地方立法機關無論是上下層級或是不同層級皆無隸屬關係，其彼此間互動亦困難有任務的合作，不易形成委託關係，其機關

間的互動呈現和諧而親疏不分的關係，這是因為其互動多屬聯誼性質，而非工作關係。事實上，立法機關與立法機關組織間的互動，大多在促進地方立法機關間業務的互相觀摩，以及地方民意代表福利措施的增加，則是聯誼過程中常感受到的附加價值。

參、行政機關與立法機關

地方制度法所規範的內容，即是地方行政機關與立法機關間理性互動(rational interaction)，終極目標是建立二者間策略性夥伴關係。行政機關與立法機關間的組織功能完全不同，在互相制衡(checks and balances)的機制設計下，二者的互動關係應是和而不同。地方制度法係以相對尊重地方立法機關的議決為前提，如何依循地方制度法及其授權立法，如地方立法機關組織準則、各該地方立法機關的議事規則，將是促進二者間建構合理互動的基礎所在。⁷⁵

地方行政機關與立法機關間應該是要建立良好的政治互動，而非是機制的操弄，現行府會關係因政黨輪替的因素，使得地方政黨政治的雛形慢慢出現，以取代在國民黨一黨獨大時期，所產生的派系政治。在一致政府時期，政黨政治不明顯，政黨政治被派系政治取代，在地方派系的操弄下，若行政機關與立法機關分屬不同派系掌控，在利益分配不均的情況下，掌控立法機關的派系，利用制衡的機制來杯葛行政機關，易造成衝突，而這種衝突主要是為制衡而制衡，為反對而反對，毫無監督的意義，導致監督的正面作用日益減弱。在分立政府時期，因行政機關與立法機關分屬不同政黨掌控，在政黨競爭下，有在野黨議員因意識型態

⁷⁵ 紀俊臣，2007.6，〈地方機關官僚與同僚二模式之機關設計〉，「地方自治與民主發展：台灣經驗的省思」學術研討會，東海大學地方自治中心主辦，台中，頁 15-16。

的因素，在制衡機制下，隨意杯葛或批評，而也有部分在野黨議員政黨意識薄弱，以自身利益為優先，在執政者的利誘下向執政者靠攏，使得在野黨未充分發揮監督制衡縣府，造成政黨政治間監督的作用不彰，阻礙議事的運作。

第三節 府會關係是權力分配而非利益分贓

地方行政機關與立法機關因為角色、功能的不同而有區別，根據機制設計的基本原理，在權力分立的憲政體系下，行政機關有效行使行政權，並依法行政的原則行使公權力，積極執行給付行政的福利作為；立法機關以法定代表的執行名義，行使立法權，完成地方法規的立法，並且審議預算，以及其他權力的行使，如質詢權、調查權…等，促使行政能正當行使，而立法權扮演監督行政的角色。⁷⁶

在實際的政治運作中，府會間之對立關係，常有利益的糾葛，但利益常有公益與私利之分，議會政治係在確保公益之保障和維護，但台灣之地方政治生態，已顯著扭曲公益之政治價值，府會間不和諧，不是執政者一意孤行，而是議員之建設配額不足，所產生的利益反射。⁷⁷

茲以地方基層建設配合款之編列說明如下：

地方基層建設配合款（或稱議員小型工程配合款），是指地方政府每年依照慣例，在預算中編列小額地方工程配合款，給予地方議員作為選區建設之用。對地方議員而言，爭取小型工程款，

⁷⁶ 黃幼中，2004，〈地方自治法制化後臺北市府會關係之研究〉，碩士論文，台灣師範大學政治學系，頁 48-49。

⁷⁷ 同註 25，頁 311。

向來被視為一種政績的表現，給支持選民一個交代，讓選民認為該議員份量夠，如此可以鞏固民意代表在選民心目中的地位，有助於下屆連任。不過，因為預算之編列為地方行政首長的權力，因此小型工程款之額度，除與真正需要相關外，平常是依議員與縣市長的交情或同屬一派系或政黨，過去不少地方政府常因工程分配款之分配及額度問題，導致地方府會關係之緊張，甚至停擺。

78

議員小型工程配合款，類似於西方學者所通稱之「肉桶立法」(pork legislation)之預算編列過程，議員憑藉著在位之優勢，於審議預算或建設案之過程中，發揮其影響力為各自之選區爭取利益；這些所爭取來的工程或建設，便成了日後議員競選連任時，爭取選民選票最大的利器。⁷⁹這種類似「分贓政治」或「肉桶立法」之議員工程配合款，明文編列，直接分配給議員自行主導，個別運用，普遍存在於各級政府，早已眾所周知成為一種積非成是的財政支出模式；且依照現行地方自治體制與政經生態，地方政府根本難以抗拒議會的需求。有時基於共同爭取上級補助以支應各項支出，府會雙方往往未嚴格編列或審查預算；亦即，只要利益均霑，現行地方預算之編列及審議，其實通常缺乏應有的財政責任觀念；這也是各級地方政府預算赤字及債務壓力日漸沉重的主要原因之一。⁸⁰

上述的部分可透過訪談來驗證，根據訪談者的表示，府會間因理念上的不同而形成對立的情況較少，府會間造成衝突的來源主要是人事、經費、補助等的資源，議員需求就是服務，百姓的請求，若議員們所要求的人事、經費縣長能夠盡量滿足，議員即

⁷⁸ 同註 10，頁 81。

⁷⁹ 蘇孔志，1999，〈從地方基層建設經費之編列看縣市議員財政監督行為之研究〉，碩士論文，中正大學政治學系，頁 12。

⁸⁰ 同註 10，頁 81-82。

能對民眾有交代，民眾也會認定議員的辦事能力，這也對議員在連任時較有幫助，所以議員會很重視縣長所給予資源的多寡，因此若議員所需求的人事、經費縣長不能給予，議員對於民眾難以交代，此時就會影響府會關係的發展，有的議員會在質詢時借題發揮，引起府會衝突。（訪談者A、B、C、D、E、G）

目前府會間的對立關係，常有利益的糾葛，利益原有公共利與私人利益之分，議會的價值在確保公共利益之保障與維護，但台灣的地方政治生態，以明顯扭曲公共利益的政治價值，民意代表公然在議事廳爭取個人利益，以公器遂其一己之私。府會間的衝突，不是執政者的一意孤行，而是民意代表爭取的建設配額不足，所產生的利益反射。若利益取向不能轉化為公共利益取向，台灣的地方政治生態，將每下愈況，形成無效能的議會政治。⁸¹

⁸¹ 同註 11，頁 311。

第六章 結論

綜合以上各章節有關府會關係的理論建構、台南縣府會關係的形成與發展、台南縣府會關係經驗評議，根據本文的研究結果，提出以下的研究發現及建議，作為爾後府會互動關係和諧與發展之參考。

第一節 研究發現

壹、分立政府不必然較易導致府會衝突

雖然曾有學者認為在分立政府的架構運作下，因存在著制度性的衝突，較容易導致縣（市）政府與議會間的矛盾分歧或衝突對立，削弱縣（市）政府的運作效能，引發政策制定的滯塞停頓與缺乏效率，造成府會雙方間的僵局。台南縣的府會關係在一致政府時期與分立政府時期並無出現明顯的差異。在陳唐山主政的分立政府時期，府會關係可說是非常和諧。因此，分立政府的府會關係，不必然會比一致政府的府會關係較容易產生衝突。

貳、縣長的人格特質與作風為影響府會關係的重要因

素

台南縣在陳唐山與蘇煥智兩位縣長的領導下所呈現的府會關係有明顯的差異。陳唐山縣長採用權力下放、充分授權的方式來領導縣府，加上其重視與議員間的互動，與議員互動密切，讓議員有備受尊重的感覺，府會關係除了初期有衝突，之後即呈現和諧的狀態。蘇煥智縣長採用權力集中的方式來領導縣府，但其為民意代表出身，熟知議員的需求為何，認為只要能滿足議員的需求即可，不重視與議員間的互動，讓議員有不受重視的感覺，府會關係呈現暨和諧又衝突的情形，所以當縣長人格特質善加以溝通協調，能與議會保持良好互動，較易獲得議會的支持。

參、溝通為解決府會衝突的方式

台南縣的府會關係無論是在一致政府時期或是分立政府時期，當府會產生衝突時，解決的方式皆是利用溝通。在一致政府時期的溝通是透過縣黨部、地方派系大老、議會的領導者來協商，雙方各退一步，府會衝突即可解決，在分立政府時期當府會產生衝突時，會請與該議員關係較好的人士或是議長協調；只要能找對人士溝通，府會衝突即可解決。

肆、議長為主導議事運作與府會互動的關鍵人物

議長是議會領導者在議會擁有崇高地位與舉足輕重的份量。因此，為促進府會關係和諧，行政首長對議長都相當尊重。目前蘇煥智縣長相當倚重議長，縣府送審的重要法案與預算案，只要

議長相挺，多能順利過關，此外對於府會間的爭議，大多透過議長的幫助，才得以化解。

伍、地方派系政治已逐漸式微

地方派系在一致政府時期是影響府會關係的重要因素，但台南縣在政黨輪替後，地方派系失去主政，在此情況下沒有資源供給，地方派系逐漸式微，已無法影響府會關係。

陸、圖謀私益是影響府會關係的主因

人事、經費…等資源的多寡，影響議員的選區利益與個人利益，因此，若資源分配較少的議員，自然會對縣（市）首長與單位主管不滿，而以各種方式為難地方政府官員，如利用職權之便在質詢或審查預算時，對行政首長或是單位主管加以非難，使得府會關係產生緊張。

柒、黨團運作尚不彰顯

議會中政黨界線不清楚，即便台南縣議會已有國民黨、民進黨、無黨聯盟三黨團的運作，但成效不大，無法約束議員，議員在自身利益的考量下，無視該黨的規範與指示；相對的政黨意識薄弱，凝聚力不佳，因而未充分發揮監督制衡縣府的角色，只要縣長能根據議員所需給予利益，府會即能和諧相處。

捌、議員法學素養不足致忽視立法權

台南縣議員多由基層出生，議員法學素養較不足，不懂得利用立法權，對於立法權較不重視，使得法制不彰，議員較重視質

詢權與預算權，最主要的原因是媒體報導。因之，現員會花較多心力在質詢與預算案上，並在這兩個議題上加以表現，以加深選民的印象。

第二節 研究建議

壹、宜制定地方民意代表行為法

應比照立法委員行為法，制定地方民意代表行為法，以減少府會爭議衝突。在地方民意代表行為法中應明確規範民意代表行使職權的倫理規範、基本權利義務、受託遊說、收取政治獻金、利益的迴避與應遵守的紀律…等事項，才能提升議員的問政素質，有助於民主政治健全的發展。

貳、宜強化議員法學素養並設立幕僚機構

現今因議員教育程度不一，使得議員們的專業素養不足，在此情況下，使得法制不彰，議員不懂得運作地方制度法的規範，所以提升議員的法學素養就顯得相當重要，可於當選後請法制人員開班授課給予議員們加強法學水準，並設立幕僚機構，協助議員們對於資料的蒐集、政策分析、評估…等，使得議員們能更專業的修訂法規。

參、宜加強行政首長與議員間的關係

行政首長與議員間關係的好壞，會影響府會關係的運作，因此，應加強行政首長與議員間的關係，行政首長應與議員保持密切往來與溝通，在決策前先詢問議員的意見以獲得更多的支持和認同，必要時可對議員提供給小惠，藉由這些方式，強化行政首

長與議員之的關係，使得府會關係和諧。

地方府會關係是地方自治運作中成功與否的關鍵所在。地方行政機關與立法機關應分工合作，相互尊重其職權，並強化府會關係的建造與經營，建構協調機制相互溝通，才能使地方自治之順利推動。

附錄一：問卷之訪談題目

- 1、能否請你說明陳唐山縣長主政時期的府會關係如何？
- 2、能否請你說明蘇煥智縣長主政時期的府會關係如何？
- 3、能否請你說明第十三、十四屆台南縣的府會關係和第十五、十六屆縣議會的府會關係有何不同？是比較和諧或是比較衝突？
- 4、能否請你說明台南縣在政黨輪替後府會關係如何？
- 5、你覺得台南縣府會關係在一致政府時期與分立政府時期有何不同？是比較和諧或是比較衝突？
- 6、地方制度法實施前後，台南縣府會關係的發展，有沒有什麼重大的變化？
- 7、就你的經驗來看，導致府會關係產生衝突或對立的因素有哪些？
- 8、府會發生衝突，通常是在哪些議題或場合上發生，能否舉例說明？
- 9、能否請你說明，政黨在地方府會關係運作中所扮演的角色。
- 10、就你的經驗來看，地方派系是如何影響著府會關係的發展？

- 11、能否請你說明政黨輪替後，對地方派系有何衝擊與影響？
- 12、能否請你說明議員們在府會互動的過程中，扮演怎麼樣的角色？
- 13、能否請你說明縣長對議會的態度如何？縣長對化解府會衝突有何影響？
- 14、能否請你說明府會關係發生衝突時雙方通常採用何種策略？
- 15、能否請你說明地制法實施後，府會間產生爭議或衝突時，有無固定的解決途徑或模式？

附錄二：訪談內容

受訪者 A：

2、府會關係相當不錯，主要來說是呈現既衝突又和諧的狀態，只要能滿足議員們對「建設」方面的需求，大抵都能和諧，即便有衝擊也都屬於零星的衝突，何況，地方議會議員無黨籍居多數，地方府會不會因政黨屬性不同而造成衝突。

7、目前地方資源越來越少，因而不能滿足每一位議員的需求，這便會形成衝突，因每一位縣長對縣政的規劃不同，所以衝突是一種常態，解決的方法是各讓一步看是縣府屈就議員們的要求或是議員體諒縣政資源的短缺，不然就是沒有解決，沒有解決就沒有解決。

8、私下或公開都可能，有時公開的衝突不見得是衝突，是為了讓媒體的報導，講一些辛辣的話，目的是要博媒體版面，像中央民代雖然常在媒體講一些辛辣的話，但他們有的私底下都很好，所以有時公開的衝突不一定是真正的衝突，人事、經費、補助等縣府無法滿足議員的要求造成衝突的來源，有的議員是要借題發揮，像有議員的樁腳被警察開單就會請議員來關說，若警察不買帳，議員會借題發揮，在警察要辦活動時來攻擊罵警察，通常地

方議員脫離不了要錢、要人。像若有公務人員想升課長，很多人想去爭取，會請議員來關說，這時就會有衝突、像若有局長作不好職務被調動，有的和議員關係好，議員會攻擊縣府，議員會認為縣府不尊重他，但尊重每個人對其定義不同，尺度的拿捏很重要，議員就是要面子、人、錢。面子的定義也不同，像若有民眾辦喪事，前幾天去跟公祭去又不同，有人覺得公祭去有面子，有人覺得兩種都去才有面子，紅、白包包多少也關係著面子，但這沒有標準，所以處理議會關係是處理人的關係。

9、三個政黨都有黨團的成立，民進黨的黨團有開政黨會議，有些預算、法案通過的部分，縣府還是會請黨團幫忙。但要通過不能只依靠民進黨，還必須靠國、無兩黨，所以縣府分為三條線去進行，國民黨有人去協調，無黨聯盟有人去協調，議長有人來協調，分頭進行，綜合議會，縣長主要是靠縣府主秘來處理。

10、自從陳唐山縣長執政後，地方派系就沒有了，山、海派式微，台南縣地方派系目前就只剩鄉鎮行的地方派系，選舉有競爭大多屬於地方派系，後壁鄉最明顯，老公跟老公選鄉長，老婆跟老婆選議員，一邊是國民黨贏，一邊是民進黨贏，所以後壁市地方派系結合政黨，白河、鹽水、新營、下營、官田等都有，鄉鎮地方派系會透過議員來處理經費的問題。只有後壁的地方派系來跟民進黨結合，其他鄉鎮地方派系都沒有。

12、一般議員良性監督縣政，有的議員比較有理性，若民眾與縣府有爭議時若是民眾不對，他會去說民眾不對，扮演監督制衡角色，若是縣府和民眾有衝突他會去說縣府不對，議員有監督制衡跟擔任民眾與縣府橋樑的角色，這兩者的拿捏會影響府會的互動，但議員主要還是會站在民眾那邊，只有少數會站在縣府這邊。

13、縣長當然希望府會運作順暢，有些事是需要依靠議員幫忙才會通過，如法案、預算的通過，縣長在化解府會的衝突是採中立的角色，有衝突時會請縣府的主任秘書、機要去處理。

15、沒有固定的解決模式，個案處理。

陳縣長有被議會請出去，蘇縣長沒有這情形，所以這幾年台南縣

的府會關係，有小零星的衝突但不影響合作的氣氛，政黨色彩在議員間佔的不大所以一致政府時期與分立政府時期府會關係沒什麼差別，地方府會不會像中央那樣有非常激烈的衝突，中央有黨團運作，加上資源多，意識型態等所以很激烈。地方雖然第四台有轉播，在議員質詢時除非是自己質詢的部分，否則議員很少來，不會起衝突。

受訪者 B：

1、很和諧，放下身段，對議會展現誠意，重視議員意見與建言，陳縣長很強調與議員的互動，地方不會分黨籍，中央因政治、經濟利益大，政黨介入較深，但地方政黨介入不深，陳縣長為人開誠佈公，分層負責，充分授權，民調高的原因是政通人和，反對黨不但沒說他壞話反倒還幫他說好話，府會關係完美，沒什麼不愉快。

2、稍微差但也不會太壞，跟陳縣長比起來算普通，因為蘇縣長較不重視議員，姿態較高，夫人干政嚴重，人事掌控，議員會有意見，雖然其身段軟，做事認真執著，堅持己見，不會先跟議員作事先溝通，但事後會善意溝通，都是事後收尾，陳縣長會事先說，邀請議員來先去喝咖啡，邊喝咖啡邊談事情就說好了，但遇到事情時蘇縣長不會事先溝通，但事情發生後會誠懇道歉，雖然府會關係普通但會有突發狀況，像對議會重建縣長與議會有意見，事先都不作預防，狀況連連，議員不滿經費、人事時也會有意見，陳縣長若經費、人事不能給議員會解釋清楚，蘇縣長不會像陳縣長這麼做當然議員會吵，蘇縣長會請議長、副議長來作和事佬，府會關係的營造應該早一步不能慢半拍。

3、陳縣長是很和諧，蘇縣長是還在掌握中，還可以。議員們有500萬建設經費，即便縣府財政困難縣府還是會給議員這筆錢。陳縣長主政時期財政好一點，議員去要經費可能會比較有，陳縣長行政資源多、縣長人事配額較多，自然關係較好，如工友等可以說，現在制度化了人事由替代役來補，陳縣長時期若有人事缺額，陳縣長會請議員推薦，若有議員去關說人事，縣長答應了，就等於欠他一個人情，陳夫人是不管事的，蘇縣長要跟其講人事幾乎沒有空間，一是資源變少，二是夫人在管人事。地制法擴大

縣長的人事權，這是不好的，會使得外行領導內行，這些人事幾乎都是縣長的人馬，應要有文官任用資格。

4、影響不大，中央與地方不會糾葛，都以選區需要、人事、經費作考量。

5、縣長作風、做人的影響，政黨不太會有影響，縣長不會去分是國民黨與民進黨，只會去分跟他關係比較好、與他關係比較不好，跟縣長比較好要求會比較配合，事情也比較好處理。

6、影響不太大，縣長的作風與民代的需求作互動的指標，縣長權限大，制度的修改不是議員在意的，議員在意的是人事、經費有無處理。

7、溝通不良、建設不符合需求也會、親友喝酒被警察開單議員去關說警察不買帳也會影響、理念上對立的情形較少但也是有，實際是人事、經費不符合議員的需求，若議員需求的人事、經費縣府都有給，議員怎麼會跟他吵架，地方議會比較不會因政黨因素而衝突。

8、定期會較會，臨時會較不會臨時會的議案較不重要。

9、有黨團，大多扮演溝通角色，但功能有限，還是以議員個人的意見與主張為主，黨團的意見不一定會去遵照，政黨大多從旁去溝通協調不會去指導，黨團功能不大。

10、還是有地方派系但逐漸式微，派系都是那幾個頭在講，下面的人也都不聽了，現在自主意識高，時代潮流的改變，以前是共生關係，現在式微終會瓦解，民主素養提高，地方派系管不動，雖然有地方派系對議員是有利的，會被潮流淹沒，被時代淘汰。

11、派系都式微了，現在已經沒有辦法用以前國民黨那套模式去操作了，因如地方派系目前可以操作，民進黨早就利用地方派系來操作了。

12、溝通、橋樑、破壞的角色都有，府會關係好當然會去聯繫溝通，關係壞的自然會去破壞，議長、副議長當然要去溝通協調都

常經由溝通協調衝突即可解決，在台南縣的傳統是這樣。

13、找正、副議長溝通協調、或親自拜訪，陳縣長時期是平時就有溝通，平時即戰時，戰時即平時，蘇縣長事後補救，找正、副議長或和議員關係好的人士來溝通。

15、沒有固定解決模式，個案解決，地方地治法規範的是原則，但基本上還是要以個案解決，地治法影響不大。

受訪者 C：

1、陳縣長初上任時第一屆衝突比較多，十三屆後半段衝突也是零星有但影響不大，十四屆很和諧，初期衝突是因理念還未能融合台南縣的政治生態，起初他用美國的作風，中美體制不同所以他用美國那種方式不能融合台灣的狀況，台灣-重面子、承諾，美國-重法，依法規定來處理。陳縣長因為老人年金的問題有衝突，陳縣長當時的當選政見是要發老人年金，但財政無法負擔，只發四個月，議會認為政見有說要發十二個月就該做到，後採用排外條款，公務退休人員、榮民不能領，但議會認為只要年滿 65 歲以上都應該發，何況政見沒說排外條款，這件事造成府會衝突的引爆點，議會將縣府預算退回重編，不願通過預算，省政府民政廳協調，最後還是依照議會版本來處理，之後府會衝突就很少，起初顯府要賣地來籌措財源，但賣地需要議會同意後送請省府、中央同意，但縣府沒有先經議會同意就編列預算，當然議會將其退回編列重審，有次副議長主持，縣長要解釋，主席請縣長讓議員講完在解釋，但陳不聽，被請出議會，縣長認為議會把他請出去他就不要來列席，這也是一個引爆點，預算退回重編。最後縣府沒有送預算來，經由省府來協調。只有零星小衝突，如人事、建設方面，縣府的重大決策方面就不會有衝突，第二屆很和諧，地方政黨意識薄弱，政黨輪替，國民黨沒有介入去影響府會的衝突，國介入不多

2、初期也不太好，領導風格跟陳縣長不同，陳縣長重專業，充分授權，蘇縣長事必躬親自己去推行縣政，部屬會認為對他們信任不夠，權力比較沒有下放，對縣政很認真但成效不大，府會關係平平不會說很和諧，也不會說很衝突，沒有強烈的衝突。

3、第十三、十四屆台南縣衝突多，十三屆最多，第十五、十六屆縣議會的府會關係可能較適應政黨輪替了，較不會衝突，蘇縣長是土生土長當民代久了比較有要領，陳縣長第一屆很衝突、第二屆很順，評價高，好到議員會避免去質詢縣長，因協調好，協調要找議會龍頭或一些意見領袖，掌握他們自然府會好，畢竟地方政黨意識低，只要人事、經費問題能處理好就可，這牽涉到資源的分配，蘇縣長二屆都只是小衝突，不影響府會。只要資源分配人事、經費得宜自然府會和諧。很少議員不要人事、經費。起初陳縣長認為議員要經費是否是要放入自己口袋或是只是要回扣，議員只是要面子，比如說他可以說這筆經費是我特地去跟縣長要的縣長特別給我的，這樣就有面子。人事建議權，議員可以向縣長推派人，議員以為縣長沒有說不好就是好的意思，議員會向當事人說協調好了，但事後發佈並不是議員推薦的人，自然就有衝突。因此這些人事、經費的衝突累積起來，議員開始找縣長麻煩，看他施政沒有落實。

7、人事、經費。資源分配。

9、黨團目前影響力不大，雖然有在運作，但以後的影響應該會越來越大。以議會龍頭來協頭。

10、李雅樵主政以前對台南縣的影響很深遠，12屆以前，民進黨執政後影響小。選舉一定為自己的派系，會爭取提名。陳縣長主政以後看不出來。議會運作不會分派別。選舉時會分開，反倒是私人情誼間的互動較重要，較會相挺。

受訪者 D

1、陳縣長第一屆執政時國民黨較不能接受，當然府會關係較不好，後來以誠意來解決，之後都很和諧，民調全國第一，起初輪替時，國民黨的資源減少，自然產生衝突。

2、蘇縣長跟議長關係好，透過議長來跟議員溝通協調，集權領導。

3、兩人個性不同，陳縣長用人不疑，蘇縣長常常換人，可能是因

人情或是好還要更好。人事會有衝突。

5、沒有很對立，議員需求就是服務，百姓的請求，建設經費、人事，這兩項的權力在縣長那邊，議員若討不到自然會抱怨，但衝突不嚴重，重要的政策、預算等由議長那疏通都會過，聲音一定會有但溝通有好。

7、議員是服務選民、監督預算，服務、經費、人事的問題，這是小問題。

8、定期會、臨時會會期不長所以比起中央衝突的機會較少。

10、地方派系還有但式微，但領導人沒有強力運作。

13、用經費、人事來和議員講條件，來化解衝突，如果縣府知道議員不讓通過縣府會找議長、該局室首長來和議員溝通，或多給議員一些經費來解決，用條件交換。

14、條件交換。

受訪者 E：

1、陳縣長第一年從國外回來，不知地方上的民情，用美式方法，離台數十年，擔任過台獨聯盟會長，議會生態跟美國不同。第一年不清楚議事運作，預算被退回，本身不瞭解財務狀況，李雅樵留下四、五十億，第一年就負債了，八年負債 200 多億，這是為了選舉時有開的社會福利支票，老年人金，拖累縣政，議會因許區不同利益不同會被他個別擊破，所以較好執行，縣長權限大，當時的議長連清泰與縣長同為鹽水人，因而由副議長周五六主持，來對抗，分縣府跟議會派。

2、蘇縣長執政來負債又多負債 200 多億，做事較我行我素，透過議長來協調，由議長來疏通議員，財政狀況差，稅入不能負荷稅出，如果議會不通過會說是議會在卡關，蘇縣長時成立黨團，民進黨黨團會維護他，國、無也不太會和他唱反調，府會關係平平，

如果議員杯葛，他會說是議會的錯，用人民來說，選票問題。

3、衝突是陳縣長早期有衝突，之後無衝突，權力分工合作，民代機構優先處理，做人情、經費、人事給議員，聲望高，很和氣，府會關係很不錯無衝突，南科、東西向快速道路都在其任內執行。15、16屆沒有太激烈，無黨派之分，雖有黨團但很和諧，財政狀況不好是因辦了許多活動，無重大建設，國民黨議員被個別擊破，為了人情關係，為了地區利益不得不屈就。

4、陳縣長、蘇縣長間有嚴重衝突，蘇縣長不承認陳縣長的政策推動，蘇縣長主觀很強，陳縣長個性較溫和。

7、人事-約僱人員、人員調動，經費-有經費就沒衝突，影響編列預算有無負荷議員需求，沒有即會產生衝突。由議長先協調，民進黨執政有人事配額一定先給民進黨議員，除非跟民進黨同一線才有缺額給，沒有拿到資源議員會攻擊縣府，這是因為利益、選票問題。

8、定期會，為了利益，利益是為了選票、回饋金、財團掛勾。制度的執行很重要，但在時間下要修正。議會衝突大多是利益的問題。

9、蘇縣長時期有黨團運作，民進黨先有運作再來是國民黨最後是無黨籍，民進黨較會操弄政治黨派，執政者有權勢，運用手腕個別擊破起不了衝突。

10、少數，地方派系產生的議員不多，無法影響府會關係。

11、沒有山海派了早期資訊、溝通不發達才有派系，無法抵擋政黨輪替，現代的人會建立自己的地盤，地方派系不分政黨。

12、議員跟議員表面上互相尊重，如為公共事務則會有衝突，議員衝突是草根性（有講理跟不講理）跟理性的有衝突，可能是口語上的，還不置於大打出手，互有來往。

13、縣長無法化解衝突，透過議長來溝通，縣長我行我素，靠議長疏通，議長跟縣府關係好。陳縣長早期沒有透過議長，後期透

過機要秘書來疏通，釋出善意，蘇縣長對議員愛理不理。

14、協商

蘇縣長-透過議長個別擊破，一把抓，陳縣長-透過幕僚、經費、人事由局長處理瑣碎事，釋出善意來處理。

15、沒遇到衝突，無使用過。

受訪者 F：

縣議會是監督縣政府，反映民意，將民意告知縣政府，再由縣政府擬定政策來執行，縣政府要尊重縣議會，要溝通協調，若府會之間有問題，應該多溝通協調。

1、初期，縣政府剛執政輪替，議會扮演監督制衡的角色，第一年審議預算時，縣議會不通過預算，縣政府請省政府予以協調溝通才解決此問題。這件事解決後，自第二年開始府會關係就很和諧，府會方面溝通良好，縣政府方面都能迅速反應議員們的需求，所以陳縣長在和高雄爭取南科時，縣議會方面是全部配合。這原因是陳縣長充分授權，所以下面的人好辦事。

2、府會關係還算好，蘇縣長很認真，事必躬親，有很多創新作為，像是舉辦世界三大之一的蘭花展，新營的綠都之心，將南縣改造成觀光、科技縣，目前也將縣政府的外觀修改成具有科技感，而因為團隊、首長作風不同，才會產生不同的府會關係。作人事陳縣長與蘇縣長之間最大的差別，陳縣長很會做人，蘇縣長較無陳縣長那樣會做人。

3、13、14 屆縣議會比起 15、16 屆縣議會還是有好一點，但基本上都是屬於和諧的，都很理性運作，但議員們還是會對縣政府有建言。因為台南縣為農業大縣，富有人情味，即便府會間有問題，都能透過其他人事來間接溝通，但並無特別的衝突或對立。

4、並無太大差別。

5、台南縣府會關係在一致政府與分立政府時期並無差別，這是因

為政黨色彩不明顯的關係，所以沒有像中央對立的那麼嚴重。

9、在陳縣長主政時期，政黨沒有特別的運作，蘇縣長主政時期，國民黨籍議員、民進黨籍議員、無黨籍議員，有成立小組，綜合意見。議員與議長的黨籍在地方上不太明顯。

11、派系的角色越來越不明顯，變淡了，以前在國民黨統治時期，派系色彩較明顯，有山、海兩派。

12、議長要有影響力，議員才能尊重，有尊重預算才容易通過，而縣長也都很尊重議會，所以沒有特別衝突，雖然議員會有些意見供縣長參考。

14、人的因素很重要，找對人來協調，問題就可解決。

受訪者 G：

1、除了第一年議會制衡不通過預算，經由省政府來調節，之後的府會關係都很和諧，而連任實是挾著高票當選，使得 14 屆的府會關係無爭議，和諧良好，其原因是陳縣長做人誠懇，而且縣長賞有行政優勢、人事資源。再加上其分權，充分授權給下屬，所以跟他做事很輕鬆。而且政治是權力的分配，因此議會會跟執政者屈服，因執政者有行政資源，縣府只要能滿足議員的慾望，府會關係通常是和諧的。

2、很多議員不喜歡開會，但很多法案、預算案三讀需過半數議員通過才可，包含議長要 26 人，縣府方面會動員議員來開會，為了使議員來開會，就會對議員利誘。而國民黨籍的議員不團結，大家都向利益靠攏，沒幾位議員會去批評縣長，另外，議長與縣政府關係較好，縣政府會請議長來調解和協調議員間的關係，若議員較配合經費則多一些，較不配合，經費則少一些，在議員方面縣政府只要能多給議員經費，府會關係也就沒有問題。

6、地方制度法不影響府會關係。

- 7、利益是府會衝突的主因，而府會的和諧是建立在利益之上。
- 8、政治議題也是影響府會衝突的因素，但很少發生，像是 228 牽手護台灣縣政府運用行政優勢動員，這就會造成衝突；另外財政惡化，較無經費去建設這樣選區利益會受影響，社會福利縮少，選民會跟議員抱怨。
- 9、政黨在議會無特別運作，雖有成立三個黨團，但實際上只是空轉。
- 10、地方派系衝突少，鄉鎮選舉、議員選舉，地方派系是不會推出候選人的，通常在縣長選舉才會推出，但台南縣已經 16 年沒有地方派系的人當選縣長，沒有行政資源，沒有利益，久了，地方派系也就逐漸消失。

受訪者 H：

- 1、陳縣長做人好，初期有衝突，另外這時周五六擔任議長，較挺議員，解決方式是經由溝通，通常府會關係，縣府方面若姿態較柔軟，預算案較容易過。
- 2、蘇縣長：縣長與議長關係不錯，議長掌握很大的權限，搭角色可以溝通協調議員，另外議長所得的資源也較議員多。

受訪者 I：

- 1、起初第一年府會關係不好，因為陳縣長居住美國多年，二國風土民情、環境不同，容易造成衝突，第二年後府會關係越來越好，權力下放，讓幕僚發揮。
- 2、做事情較認真，集權方式領導，府會沒太大衝突，只有小衝突。
- 4、沒有影響。
- 7、通常是為了自己選區的利益上，為了個人選票。

- 8、通常在定期會、臨時會開會時發生。
- 9、有成立三個黨團，但都為自身利益。
- 10、有地方派系但山、海派式微了。

受訪者 J：

1、分立政府開始，陳縣長是黑名單海外回台，第一次面對國內主計系統與國外不同，體制上完全不同，第一年衝突不斷，預算編列不熟，溝通不好，在王幸男擔任機要秘書時期因意識型態衝突不斷，議員率眾到縣長室抗議，在議會也出現拿杯子摔向議事台的狀況，但 3、4 年後逐漸熟悉議事運作，慢慢跟議員互動有情份的存在，第二屆後慢慢和諧，和諧後議員推動的案子像是工業區、省道、奇美醫院等建設都在那時訂定。

2、蘇縣長任過民意代表，瞭解預算審議過程也知道議會生態，知道議員心態，府會關係不是很重視，他知道議員要的是什麼，有的人要人，有的人要錢，比較強勢，會不理議員議員也無可奈何，關係看似很好，但我覺得是一觸即發，在你需我求的關係下，縣長若偶爾給議員安排，議員也不好意思說什麼，因為他知道這樣的生態，所以不太會理會議員，表面上看似和諧但大家都有些不滿意雙方的關係處於一觸即發的狀態，有衝突時，透過議長協調，對議員採個別擊破。在周五六擔任議長時期，較重視議員整體的運作，目前沒有群體運作，而是被個別擊破，這是議長領導風格，群體的話議會有力量，議員到縣府他們會得罪不起，當個別擊破，沒有全體監督的力量，縣府的人也會看不起這一屆的議員，個別擊破的話則看各自的份量。

3、議會若是集體就會有監督制衡的力量，若是被個別擊破則無監督力量像是表決時就為自己的立場，各自表述。

6、沒有重大變化，議員程度不一，縣長的行政裁量權大於議會的監督力量，議會不懂的去運用，縣府方面矮化法制室，即便地制法實施，但縣府與議會法制不彰，若法制編制完整，就可協助議

員去修訂法，因議員都從基層上來，不太有法學素養。

7、由國民黨議員提起時就是意識型態的問題，預算編列所偏向的政黨，國民黨會反對民進黨為什麼活動去編列，現在辦了很多活動，但其他部門的預算會被減少，影響縣民的利益，當這些問題被提出，刪與不刪就變成議會的衝突。

8、定期會、臨時會、程序委員會。

9、目前有黨團的形成，民進黨黨團的運作較強，因為他們是執政者，為了讓預算、案子過，會動員議員出席三讀。

10、地方派系在政黨輪替後存在性越來越小了，目前只剩下一點勢力。

12、議員們除了在陳縣長執政初期有監督制衡，表現出較強勢

13、陳縣長跟議員集體去溝通，蘇縣長採用個別擊破的方式。

14、協商

15、還沒有過地制法實施後有重大衝突的案件，協商就可解決。

參考書目

壹、中文部份

一、書籍

- 朱涇源主編，2002，《撰寫碩博士論文實戰手冊》。台北：正中。
- 朱堅章、黃紀與陳忠慶譯，Alan C. Isaak 著，1990，《政治學的範圍與方法》。台北：幼獅。
- 李美華譯，Earl Babbie 著，1998，《社會科學研究方法》。台北：時英。
- 吳重禮、陳慧玟譯，David R. Mayhew 著，2001，《分立政府：1946～1990 年期間之政黨控制、立法與調查》。台北：五南。
- 紀俊臣，1999，《精省與新地方制度》。台北：時英。
- _____，2002，《地方政府再造》。台北：時英。
- _____，2004，《地方政府與地方制度法》。台北：時英。

- 陳明通，2001，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：新自然主義。
- 楊國樞、文崇一、吳聰賢與李亦園，2002，《社會及行為科學研究法上冊》。台北：東華。
- _____，2002，《社會及行為科學研究法下冊》。台北：東華。
- 廖忠俊，1997，《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨。
- 趙永茂，1997，《中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究—省（市）與縣（市）政府案例分析》。台北：行政院研考會。
- 潘明宏譯，Chava Frankfort-Nachmias and David Nachmias 著，1999，《社會科學研究方法上冊》。台北：韋伯。
- 薄慶玖，2001，《地方政府與自治》。台北：五南。

二、期刊

- 重吳禮，2001，〈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。
- _____，2002，〈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。
- _____，2006，〈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。
- 吳重禮、徐英豪與李世宏，2004，〈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 卷，頁 75-115。
- 吳重禮、黃紀與張壹智，2003.3，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以台灣地區縣市政府為例〉，《人文及社會科學集刊》，第 15 卷，第 1 期，頁 145-184。
- 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》，《人文及社會學刊》，第 13 卷，第 3 期，頁 251-304。
- 林佳慧、楊靖儀，1992，〈縣市政府、縣市議會之職權及其關係之探討〉，《法律學刊》，第 23 期，頁 95-117。
- 紀俊臣，1999.10，〈地方制度法所設計之府會與府際關係〉，《中國地方自治》，第 52 卷，第 10 期，頁 3-12。
- 陳健治，1990，〈府會關係運作〉，《台北文獻》，第 94 期，頁 85-93。
- 陳陸輝、游清鑫，2001.9，〈民眾眼中的分立政府：政黨的府會互動與首長施政滿意度〉，《理論與政策》，第 15 卷，第 3 期，頁 61-78。
- 湯京平、吳重禮與蘇孔志，2002，〈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。
- 童清峰，1999.3，〈專訪台南縣長陳唐山〉，《亞洲週刊》，第 12 卷，第 13 期，25-26。
- 馮美瑜，2002，〈分立政府之理論與實際—兼論台灣政治發展〉，《光武學報》，第 25 卷，頁 269-298。
- _____，2003，〈分立政府下政黨之角色與運作機制—兼論台灣分立政府之政黨運作〉，《光武學報》，第 26 卷，頁 189-208。
- _____，2006，〈我國分立政府體制下的政黨合作與衝突〉，《北台學報》，第 29 卷，頁 302-325。
- 黃正雄，1996，〈地方行政機關與立法機關之互動關係探討〉，《地方自治論述專輯》，第 2 輯，頁 261-288。
- 黃紀、吳重禮，2000.12，〈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 105-137。
- 黃錦堂，1999.7，〈地方府會法制之研究〉，《中國地方自治》，第 52 卷，第 7 期，頁 4-26。
- 董翔飛，1971，〈論縣市議會與縣市政府之關係〉，《中國人事行政

月刊》，第 4 卷，第 12 期，頁 20-30。

廖達琪、洪澄琳，2004.12，〈反對黨獨大下的分立 政府：高雄縣府會關係個案研究(1985~2003)〉，《台灣政治學刊》，第 8 卷，第 1 期，頁 5-50。

劉文仕，2000，〈論地方府會衝突之調解機制設計取向〉，《中國地方自治》，第 53 卷，第 12 期，頁 15-48。

三、論文

王玲惠，2003，〈地方制度法下府會關係之研究〉，碩士論文，文化大學政治研究所。

吳盛宇，1980，〈台灣省地方府會關係之研究〉，碩士論文，文化大學三民主義研究所。

李文龍，2002，〈彰化縣府會關係之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班。

李忠信，2004，〈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，中正大學政治學研究所。

林清華，1972，〈台北市府會關係之研究〉，碩士論文，政治大學公共行政研究所。

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。

紀俊臣，2007.6，〈地方機關官僚與同僚二模式之機制設計〉，「地方自治與民主發展：台灣經驗的省思」學術研討會，東海大學地方自治中心主辦，台中。

孫惠生，2001，〈地方制度法實行後縣市府會關係之研究—以桃園縣為例〉，碩士論文，台北大學公共行政暨政策學系碩士在職

班。

張宏安，1975，〈高雄市府會關係之研究〉，碩士論文，政治大學公共行政研究所。

張建弘，1997，〈台北市府會關係之研究〉，碩士論文，政治大學公共行政研究所。

張壹智，2002，〈「分立政府」與「一致政府」對於府會關係的影響：以台灣地區縣市政府為例〉，碩士論文，中正大學政治學系研究所。

許世煌，1985，〈新聞報導對台灣省府會關係之研究〉，碩士論文，文化大學政治研究所。

許學士，1985，〈從國父地方政治理論探討桃園縣府會關係〉，碩士論文，文化大學民族研究所。

連哲偉，1995，〈民進黨執政縣市之府會關係—新竹縣、彰化縣與高雄縣比較分析〉，碩士論文，政治大學政治研究所。

陳永哲，2005，〈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，東海大學政治學系研究所。

陳雲龍，2001，〈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。

_____，2004，〈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，中山大學政治學研究所。

陳勵志，2003，〈金門縣府會關係之研究—以法制研究途徑為中心〉，碩士論文，銘傳大學公共管理與社會發展研究所在職專班。

傅正彥，2000，〈南投縣府會關係之研究〉，碩士論文，東海大學政治學系研究所。

黃幼中，2004，〈地方自治法制化後台北市府會關係之研究〉，碩士論文，師範大學政治學系研究所在職進修碩士班。

- 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，中正大學政治學系研究所。
- 劉仁撓，2002，〈我國地方府會關係之研究—以第十五屆桃園縣議會與縣政府互動關係之研究〉，碩士論文，銘傳大學公共管理與社會發展研究所。
- 劉哲榮，1998，〈政策與政治：台北市府會互動支研究〉，碩士論文，東吳大學政治學研究所。
- 蔡春木，2002，〈地方派系對府會關係影響之研究：以台中縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班。
- 蔡相廷，1990，〈台北市政府與台北市議會權力關係之研究〉，碩士論文，師範大學三民主義研究所。
- 蕭晉源，2004，〈台南縣政治派系變遷之研究—以1945~2000年縣長選舉為例〉，碩士論文，台灣師範大學政治學研究所。
- 謝宜芳，2001，〈分立政府下的府會關係—台北市議會口頭質詢之內容分析(1991~2001)〉，碩士論文，東海大學公共行政學系研究所。
- 藍健欽，2003，〈地方制度法下府會關係之研究-以高雄市個案分析(民國八十七年至九十一年)〉，碩士論文，政治大學中山人文社會研究所。
- 顏明德，1976，〈台灣省議會與縣市政府關係之研究〉，碩士論文，文化大學政治研究所。
- 羅憲宏，2004，〈我國地方府會關係之研究-台東縣議會與縣政府互動關係為例〉，碩士論文，文化大學政治研究所。
- 蘇孔志，1999，〈從地方基層建設經費之編列看縣市議員財政監督行為之研究〉，碩士論文，中正大學政治學系。

四、報紙

秋白，1972.8.6，〈掃除污染淨化選風，執政黨決心辦好中央暨地方選舉〉，《中華日報》，版 2。

五、網路

中央選舉委會，2007.2.11，〈歷屆公職選舉資料〉，

<http://210.69.23.140/cec/cechead.asp#>。

台南縣政府全球資訊網，2007.4.20，〈台南縣概述〉，

<http://www.tainan.gov.tw/CP/10146/index.aspx>。

台南縣議會，2007.4.20，〈台南縣議員簡介〉，

<http://www.tacc.gov.tw/>。

維基百科，2007.5.29，〈陳唐山簡介〉，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%99%B3%E5%94%90%E5%B1%B1>。

貳、西文部份

(I)Books

Alesina, Alberto, and Howard Rosenthal, 1995, *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. NY: Cambridge University Press.

Belloni, Frank P., and Dennis C. Beller, 1978, *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*. Santa Barbara, CA: Clio Press.

Chao, Yung-mao, 1989, *Local Politics on Taiwan: Continuity and Change*. NY: M. E. Sharpe.

Huntington, Samuel P., 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.

Wilson, David, and Chris Game, 1998, *Local Government in the*

United Kingdom. London: Macmillian LTD.

(II)Periodicals

Edwards, George C., Andrew Barrett, and Feffery Peake, 1997, “The Legislative Impact of Divided Government,” *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 2, pp. 545-563.

Falkenheim, Victor C., 1984, “Bureaucracy, Factions, and Political Change in China,” *Pacific Affairs*, Vol. 57, No. 3, pp. 472-473.