

# 第一章 緒論

彰化縣位於台灣西部正中央，西臨台灣海峽，北以大肚溪與台中縣為界，南邊以寬廣的濁水溪與雲林縣遙遙相隔，東倚八卦山脈與南投縣為臨，如圖 1-1 所示。由於地勢平坦，氣候溫和，土地肥沃、物產豐饒，農業甚為發達，素有「台灣米倉」之稱。近年來，由於縣內田尾鄉、永靖鄉花卉的興起，再加上鹿港古蹟以及傳統文物、古廟的鼎盛，使得彰化縣在人文、鄉土、農特產和地理位置上，均足以成為台灣的心臟。

民國三十九年九月一日，政府開始實施地方自治及行政區域重新劃分，將全省分為十六縣、五省轄市、一管理局。將大台中縣劃分為彰化、南投、台中三縣，並將原省轄市的彰化市降格為縣轄市合併於彰化縣，因此員林鎮喪失了縣府所在地的機會。現今的彰化縣行政區域是由日據時代台中州彰化市與彰化、員林、北斗三郡構成，共有二十六鄉(鎮、市)，包括一市、七鎮、十八鄉，土地面積為 1,074,3960 平方公里，約佔台灣地區（包括台北市、高雄市）總面積 3.02%，為全省十五個行政縣中最小者（澎湖縣除外），大部分為農業社會用地。但就人口數而論，為僅次於台北及桃園二縣之第三大縣，截至民國九十二年二月底全縣人口總數為 1,316,404 人，其中男性有 681,502 人，女性為 634,902 人。<sup>1</sup>

再者，民國九十一年一月二十六日，舉行的彰化縣議會第十五屆議員選舉時之選舉人數共有 971,306 人。縣議員的選舉區劃分是依縣警察分局轄區而分的，將全縣二十六鄉（鎮、市）劃分為八個選舉區，但從第十五屆縣議員開始，增加第九選舉區為各鄉（鎮、市）平地原住民，應選名額為五十四席。如圖 1-1 及表 1-1 所示。

---

<sup>1</sup>彰化縣政府民政局，戶政統計，[http://www.chhg.gov.tw/ccabw/cab92\\_g1\\_4.asp?aseek=1](http://www.chhg.gov.tw/ccabw/cab92_g1_4.asp?aseek=1)，民 92.4.28。



表 1-1：彰化縣議會第十五屆議員選舉選區劃分表

選舉區	包括地區	應選名額	選舉人數
第一選舉區	彰化市、花壇鄉、芬園鄉	12	208,871
第二選舉區	鹿港鎮、福興鄉、秀水鄉	7	116,268
第三選舉區	和美鎮、伸港鄉、線西鄉	6	94,110
第四選舉區	員林鎮、大村鄉、永靖鄉	8	139,922
第五選舉區	溪湖鎮、埔鹽鄉、埔心鄉	5	87,496
第六選舉區	田中鎮、社頭鄉、二水鄉	5	78,932
第七選舉區	北斗鎮、溪洲鄉、田尾鄉、埤頭鄉	5	92,088
第八選舉區	二林鎮、芳苑鄉、竹塘鄉、大城鄉	5	98,761
第九選舉區	各鄉（鎮、市）平地原住民	1	858

資料來源：彰化縣選舉委員會編，彰化縣第十五屆縣議員暨第十四屆鄉鎮市長選舉實錄，民 91，頁 382。

按彰化縣自清朝雍正元年正式設治，迄今已二百八十年，為台灣開發最早的地區之一。近十數年來，由於經濟的繁榮，教育的進步，法制的發展及民主自由意識的抬高，使得位處於台灣中西部，民風純樸的農業縣，也不可避免的面臨因社會轉型所帶來的各種衝擊與問題；尤其近二十年來彰化縣更經歷四位不同黨籍的縣長執政，從民國七十年無黨籍的黃石城連任兩屆縣長，至民國七十八年民進黨籍的周清玉當選一任縣長，之後由國民黨籍的阮剛猛連任兩屆縣長，到民國九十年又由民進黨籍的翁金珠主政；在在顯示彰化縣是一個揉和民意薈萃的大熔爐，任何政黨都可以在彰化縣得到縣民淬煉，同時民眾也用選票來決定民意之趨向，可說是一個實現民主政治最具代表性的縣份。<sup>2</sup>

再者，彰化縣的最高民意機構 彰化縣議會及全體議員，更

<sup>2</sup>李秋琴，地方民意代表提案議題之內容分析——以彰化縣議會為例，碩士論文，大葉大學工業關係學系碩士班，民 91，頁 5。

在府、會之間適時的扮演著推動地方自治與民主轉型的最大催化功能之一。彰化縣議會自民國四十年一月廿一日由普選產出第一屆縣議員以來，迄今已成立十五屆的縣議會，並於九十年三月一日，舉行慶祝成立五十週年活動。在歷任議長領軍之下，對彰化縣政應興應革事項，多所針貶及建議，攸關地方民眾之需求和民生之疾苦，多能充分反映縣民心聲，以發揮民主監督與制衡的機能。

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

彰化縣府會關係的運作與發展，在台灣民主化過程的影響下，成為彰化在地人關注的焦點，身為彰化縣議會行政單位的工作者而言，為彰化縣府會關係的和諧與發展更加關心並提供建言乃是必然的，這是本論文研究探討的動機所在。

近十年來隨著國家發展會議以及數次的修憲工程的陸續推動，以至精省後又逢「地方制度法」之公布施行，已確立縣（市）為我國地方自治團體公法人之的核心地位；加上地方快速發展與自主意識的普遍提高，使地方各項事務常處於不斷增加且變動的狀態；在此複雜的問題網絡中，地方政府與議會的關係常扮演重要的影響力量。因為大部分地方事務的處理或是問題的解決，皆須透過兩者的互動過程，方能產生最終的或較明確的解決；換言之，地方政府與議會的關係可能即代表地方運作的內涵。<sup>3</sup>今後縣（市）府會與人民的關係將益形密切，人民一切的食、衣、住、

---

<sup>3</sup>呂育誠，〈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作〉，銓敘

行、育、樂以及家庭、工作、生活等莫不與縣（市）府會息息相關。隨著精省工程之推動及政府致力於鄉（鎮、市）體制改革之際，縣（市）政治地位大幅提升，自治權限大為擴增，從而如何強化縣（市）府會之間，以良性互動，共謀民眾之福祉，並在現有基礎上，共創雙贏的未來，殊值關心和探討。

學者趙永茂認為，當前我國地方自治的問題癥結，不僅存在於中央與地方之間的權限劃分，而且地方政府中的府會關係運作，無疑也是一個重要而值得探討的課題。由於府會的互動關係地方政治的樞紐，從府會關係的互動現象，固可以瞭解地方的政經結構，洞察地方政經資源的分配，如進而分析地方資源分配和政治互動過程，當可切實掌握地方政治衝突的焦點所在。因此，地方府會關係的穩定與否，不僅影響地方政治的和諧及地方政治體系的順利運作，同時也影響地方的有限資源能否公平合理而有效地分配到基層。<sup>4</sup>唯自精省條例及地方制度法公布施行之後，如何進行地方政府再造，真正落實地方自治，促使地方自治的理性發展，實為當務之急。

其次，學者薄慶玖、紀俊臣分別指出，我國因受特殊政治文化的影響，依據憲法及增修條文的規定，我國地方自治制度係採取屬於首長與議會分別各自向選民負責的「權力分立制」。<sup>5</sup>在這樣的體制下，縣（市）議會是縣（市）的立法機構，是地方自治團體的意思機關，因此縣（市）長的理想或政策，必須要獲得議會的支持才能付諸實現；如果議會不予配合，則必然增加縣（市

---

部編印，《行政管理論文選輯》，第 14 輯，頁 417-437。

<sup>4</sup>趙永茂、黃錦堂與陳立剛等，〈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〉，行政院研考會編印，民 86，頁 167-178。

<sup>5</sup>薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南，民 90，頁 136。

）長施政的困難。然由於政治生態環境的變遷，台灣地區實施地方自治五十三年來，在民意的淬煉下，雖為民主政治奠立深厚的基礎，但就部分地方府會關係的欠缺理性，甚至肇致議事不彰，預算案拖延不決，工程官商勾結等情形觀之，其有府會關係之惡質化、泛政治化，卻是不爭的事實。<sup>6</sup>

就彰化縣而言，自實施地方自治歷經十四屆的縣長及十五屆的縣議會以來，府會間的政治運作融洽者有之，府會關係失調者亦有之，何以致此？根據柯貴元研究發現，彰化縣歷屆縣長與議長、副議長間尚無由不同派系同時擔任的情況，即使在黨外人士黃石城擔任縣長期間府會關係仍屬和諧。<sup>7</sup>惟在彰化縣第十一屆縣長首次由民進黨籍周清玉執政期間（78.12.20-82.12.20），根據連哲偉研究指出：彰化縣府會關係可以用「水火不容」來形容，原因是周縣長完全拒絕提供任何形式利益誘因，而且以行政權杜絕派系擷取公共資源的機會，結果乃引發嚴重的府會對峙。<sup>8</sup>在縣議會長期杯葛下，周縣長也因此連任失敗，黯然下台。

從而縣民將改善彰化縣現況及發展各項建設的重責大任，託付給國民黨籍的阮剛猛縣長，阮縣長主政第十二屆及第十三屆兩任八年期間（82.12.20-90.12.20），首先以「和諧府會關係，創造府會雙贏」為第一要務，府會之間雖無重大爭議，堪稱穩定與和諧，卻也充滿彼此互相較勁的意味。

接著，第十四屆縣長再度由民進黨籍翁金珠當選，翁縣長曾

---

<sup>6</sup>紀俊臣，《精省與新地方制度》。台北：時英，民 88，頁 4-5 及 309。

<sup>7</sup>柯貴元，〈地方派系與選舉關係之研究：以彰化縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 90，頁 116。

<sup>8</sup>連哲偉，〈民進黨執政縣市之府會關係——新竹縣、彰化縣及高雄縣比較分析〉，碩士論文，國立政治大學政治研究所，民 84，頁 33-36。

任第一（增額）、二屆國大代表及第二、三、四屆立法委員，於九十年十二月二十日宣誓就職時表示：「未來四年將以『尊重民意，全力以赴』作為推動縣政的基本精神原則；而『新縣府服務團隊』也將在『尊重議會職權』的基礎上，以『建立廉能政府』、『營造生活大縣』為未來目標」。

面臨彰化縣政黨輪替後新的府會關係尚持續的互動中，目前彰化縣議會第十五屆議員 54 席，仍以國民黨 30 席居多，其次為無黨籍有 14 席，民進黨有 9 席，親民黨 1 席，在民選行政首長與議會分別由不同政黨主控之情況下，未來發展如何？有待觀察。惟自翁縣長上任以來，或許求治心切，錯綜複雜的縣政問題，包括縣府人事大幅更動，約聘僱人員大量裁員並重新甄試任用，加上府會互信基礎薄弱，溝通協調機制有待強化，讓縣議會感覺缺乏一種互動的善意；尤其縣府一級主管更動十四人，排名全國第一，且換來的人大多是由外縣（市）引進，對地方政治事務不熟悉，經歷召開二次定期會及六次臨時會，府會關係由相互摸索與容忍的階段，漸趨緊張，不但縣政質詢多數黨議員炮火猛烈，威力四射；縣府提案也不少被議會退回、擱置或保留；九十二年度縣政總預算審議，更在審查時大刪三十億元的歲入借貸，最後在翁縣長多方溝通尋求支持下，始翻案成功，小刪約二億元過關。這些都是府會關係緊張，彼此牽制的徵兆，但這種現象也還不致嚴重到決裂的地步，與其說是鞭策縣政，毋寧說是議會在測試翁縣長是否願意與議會良性互動。

上述彰化縣府會關係的演變，其背後的原因為何？府會關係應是制衡而非對立，分工復合作；惟府會關係應如何經營與建造，才能保持良性互動，府會關係欲達成的目標是和諧和減少不必要的衝突；惟府會政治運作中，衝突是無可避免的事，雖有負功

能，但也有監督的作用，府會衝突應如何解決及管理，實值得探析。

然而，以彰化縣府會關係為研究對象的資料並不多，此乃是作者以「彰化縣府會關係之研究」為題，作為研究探討動機所在。同時希望能在研究中提出若干問題加以檢討，以作為今後縣（市）府會關係改進的參考。本研究所以選擇彰化縣份及翁縣長執政這段期間作為研究範圍，一方面是作者於精省後任職於彰化縣議會，因地緣因素，方便於資料的蒐集整理；二方面為添補現有研究之不足。另一方面是在「精省」後又逢「地方制度法」於八十八年一月二十五日公布施行，為台灣的地方自治開啟嶄新的一頁，成為地方政府及地方議會行政、監督的主要法制依據；同時，中華民國政府在民國八十九年三月十八日第十任總統選舉過後，也面臨政黨轉換的重大改變，加上彰化縣也再度政權輪替，牽動縣府與議會之政治生態轉變，也造成府會關係許多的衝擊及變化，產生微妙的影響，這些都值得加以關心和探討。

## 貳、研究目的

綜合前揭研究動機與體認，本研究期能在相關文獻探討和理論研究及政治運作檢視中，達到以下的研究目的及預期效果：

- 一、探討地方府會關係之理論建構：經比較地方行政機關與立法機關之組織模式、權力系統及機能運作，以瞭解其理論之可能發展。
- 二、探討彰化縣政治生態：以瞭解彰化縣政治派系之分布、政黨政治之運作及黨團或政團組織之作用。
- 三、探討彰化縣府會關係之政治運作：以瞭解彰化縣府會在法制運作上所呈現之政治機制設計、在決策取向上所顯



現的政治作為模式，以及在政黨運作上所凸顯的政治傾向類型。

- 四、探討彰化縣府會爭議事件之個案評析：以分析縣政府與縣議會多數黨、少數黨與無黨籍之立場，以及府會對爭議事件處理之結果，究係堅持政黨立場、或支持行政取向或是訴諸社會輿論。
- 五、瞭解府會關係間的真實情況：探究府會關係緊張的真正原因及其演變過程，究係縣府善意溝通發生作用或是合縱連橫權力之運作結果，抑或是私人關係發生作用。
- 六、探究政治經驗研究的基礎理論：以作為日後建構府會關係良性互動的參考，並適時在研究中提出結論，期能對府會關係之運作提供建言和協助，從而建構政治經驗理論。

## 第二節 研究方法與架構

### 壹、研究方法

由於本論文主要從精省後地方制度法所建構府會關係之理論架構，以探索彰化縣政黨輪替後府會關係的演變情形。因之研究方法採靜態與動態研究法並行，期能獲得問題的真相，提高研究的實用性與價值性。靜態方面採文獻分析法；動態方面則採深度訪談法及自然觀察法。茲將其分述如下：

#### 一、料蒐集方法

##### (一) 文獻分析法 (Literature Review Method)

本研究係自圖書館、相關行政機關與立法機關、選舉委員會及黨部等蒐集地方政府與政治、地方制度理論與實務、地方府會關係、彰化縣政治生態、地方派系、政黨組織等有關之國內學者

的著作、論述、期刊專輯、學位論文、研究報告等資料，經過整理及歸納，並分析其研究結果與建議以作為本論文之研究基礎。再佐以官方文獻資料，法令規章、統計要覽，府會組織架構、選舉實錄、議事錄及報章文件等，以檢視目前府會關係之演變發展及政治運作狀態，並擷取有助於本文實證研究有關之資料。

## (二) 深度訪談法 (Depth Interview Method)

本研究擬輔以深度訪談方式，針對研究主題擬訂訪談大綱，親自訪談受訪者，對象包括縣政府決策主管人員、縣議會議員及議事主管人員、府會記者等以期客觀；企圖從受訪者處取得與彰化縣政治生態及府會關係政治運作與爭議事件有關之資訊及見解，復因研究時間上的限制，不宜進行長時期觀察的事件，期能對本研究案有更深層的看法，或對過去已發生無法從事自然觀察的事情加以探索比較，藉由受訪者的經驗、責任、態度和願景，來探討彰化縣府會關係的經營與建造，以彌補文獻分析法及自然觀察法之不足。基於保密的理由，對於本研究的受訪者僅能針對其職務性質所做的分類加以公布之，詳見表 1-2。

表 1-2.本研究受訪對象之性質統計表

行 政 首 長	行 政 主 管	國 民 黨 議 員	民 進 黨 議 員	無 黨 籍 議 員	議 會 主 管	府 會 記 者	合 計
2 人	2 人	3 人	2 人	2 人	2 人	2 人	15 人

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

基於現職身分之優勢，可以從容的在議會中實地觀察目前府會關係之實際運作情形，可以實地觀察到現象或行為的發生，能夠得到不能訪問或不便訪問對象的第一手資料及資訊，也可以實地觀察到不肯接受訪問者的資料等等。期能有助於本研究案深度

訪談法之不足，並與實地觀察所得加以交互印證，以提高訪談所得資料之可信度。

## 二、採用上述研究方法的理由

以實證研究的方式，選擇適當的工具，廣泛蒐集資料，結合文獻上探討，與現行府會關係理論做比較分析，佐以實證理論的觀點，再結合靜態與動態所得資訊後，以符合客觀、公平、正義的精神提出研究主張和建議，期能強化本研究之重要性，並為地方府會關係提出突破性的建言。

## 三、資料分析方法

首先，從文獻上的研究、歸納、探討，及事例的引用驗證和比較中建立研究架構。在理論上具備邏輯上的嚴謹，也重視經驗的意涵。

其次，從府會關係的理論建構、法規設計、執行，評估檢視政治生態之影響、政治運作之狀態、爭議事件之個案評析，讓理論及經驗在實務相互印證。

## 貳、研究架構

本研究主要採取結構功能途徑為分析架構，重視結構性與非結構性因素對府會關係的影響：如縣議員、縣長產生的選舉制度、府會組織模式、府會法制關係、府會權力系統與機能運作，以及政治派系，政黨政治、黨團或政團組織等的影響；並以功能途徑來分析府會關係之經營與管理：運用社會學家 T. Parsons 的 A.G.I.L 模式，即調適、目標達成、整合與模式維持之四大功能來分析驗證，以作為日後建構府會關係良性互動的參考，從而建構政治經驗理論。

在地方自治制度採取「權力分立」的國家才有府會關係；採取「權力合一」制的國家如英國，則因議會與行政機關合一，而議會係決策機關；甚至可以說地方議會就是地方政府，有關立法或行政之權限，皆由該機關行使，並無府會關係。我國因受特殊政治文化的影響，地方自治制度係採取權力分立制，此即地方政府的權力分屬於地方議會和地方行政機關，前者行使必要之立法權，而後者係行使地方行政權。但在政治文化變遷快速的現代民主社會，此類型確有再整合的趨勢。<sup>9</sup>此即：

一、原則上，地方自治團體之權限有擴大之趨勢，即由中央機關下放政治權力給地方行政機關。此項權力之推動模式，大抵而言，係將政治權力分為立法權和行政權，地方政府權力因中央權力下放而增加，而且過去地方政府行政機關權力較大之現象，亦因「民主化」而增強立法機關之立法權。

二、固然地方分權係地方自治之最可能發展趨勢，但在面對地方財政之普遍困難，以及政府再造之時代需求，如何簡化中央至地方的行政流程，確也使地方自治的發展，有反其道而行的必要，此即精省和新地方制度之設計。此外，面臨「多元社會」的層出不窮都市問題之挑戰，地方政府的行政機關，必須有更多「因地制宜」的便宜行事職權，亦改變主張強化立法權，而限縮行政權之思考邏輯。

因之，精省後，依地方制度法規定，縣（市）的政治地位勢必因應政府再造，而為必要之組織擴充和功能強化，縣（市）長具有較完整的行政權；縣（市）議會具有豐富的立法權乃是必然趨勢，此可以圖 1-2 示之。

---

<sup>9</sup>同註 6，頁 4-6。

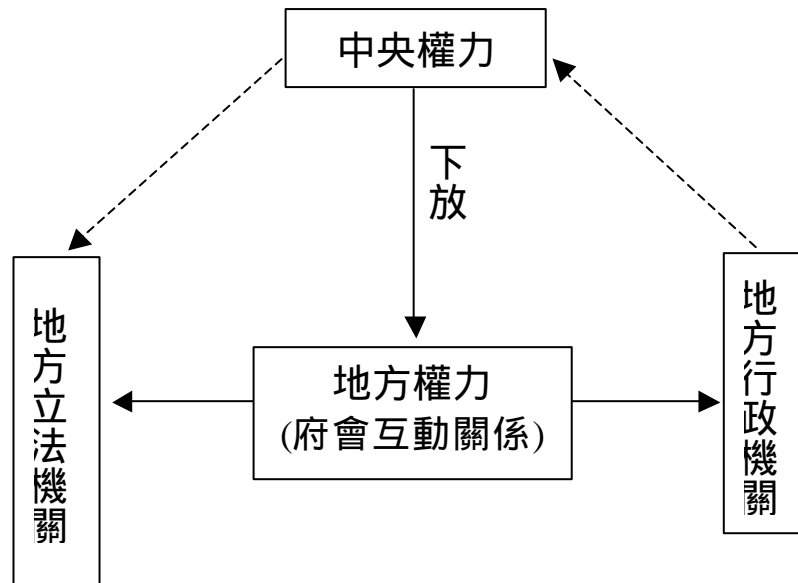


圖 1-2 地方自治權限流動趨勢

資料來源：紀俊臣，《精省與新地方制度》。台北：時英，民 88，頁 5。

由於民主化造成國內政治解嚴後，反對勢力才得以合法地組織政黨，將公職人員的選舉帶入「政黨競爭」新紀元。同樣地，由於民國七十八年的縣長選舉民進黨候選人當選，至此才將政黨對抗的因素注入縣（市）府會中，且對於地方政治必定產生衝突與影響。<sup>10</sup>因此，民進黨籍翁金珠執政的彰化縣府會關係，必不能脫離國內整體政經結構的變遷、地方政治生態的變化與府會關係進行系統性的參照。進而結構性限制的前提下，再予探討府會關係中各類行為者或變相間的相互關係及影響，以期對翁金珠所執政的彰化縣府會關係有整體性的認識。

就地方政治環境而言，長期之下才有可能變化，而短期內仍會限制著縣議會、縣政府、及府會關係的運作。本文研究屬短期。雖然，精省後省縣自治法為地方制度法所取代，但仍有部分的配套措施無法修法完成。如原本的選舉法規仍有一定的影響力。

<sup>10</sup>同註 8，頁 9。

而影響較大的是選舉制度所造成的派系傾軋，如第十屆總統選舉結果，便造成國民黨再度分裂，由於中央政權輪替後之第五屆立法委員選舉，也造成民進黨內部山頭勢力走向派系化傾向。中央與地方財源的劃分，統籌分配稅及補助款如何撥下至財源無法自主的彰化縣，則影響縣政府的財源調度及新年度預算的編列，也牽動府會關係的互動。

地方政治生態與縣政府、縣議會及府會關係之間則呈互動的狀態。縣政府的服務團隊及行政措施也會影響地方政治生態的改變，如翁縣長大幅引進外縣市人員擔任一級單位主管，並將約聘僱人員大量精減重新甄試任用，設立體制外之廉政委員會及各種審查委員會等，紛紛造成既有之地方政治生態的反彈。這種反彈由縣議會反映出來，造成府會關係的緊張。而府會關係的緊張，在縣長派為少數下，也易引起縣議會以預算審查權、法案議決權對縣政府加以制衡，致使縣政府的施政受到衝擊。

另外，地方制度法所建構府會關係的特色是強調「府會係制衡而非對立，分工復合作」的精神，<sup>11</sup>但衝突也有監督的作用，因此，府會關係欲達成之目標是：「和諧」和減少不必要的「衝突」，須加以經營和管理，才能形成具有生命力的機制，可運用社會學家 T.Parsons 的「一般社會行動體系理論」中的四大功能 A.G.I.L 模式來分析，即調適（Adaptation）、目標達成（Goal-attainment）、整合（Integration）、模式維持（Latency or pattern maintenance）。<sup>12</sup>學者稱之為「衝突管理」（conflict management）理論，府會關係政治運作透過「調適」的功能，從外在環境吸取必要資源，如政黨輪替所造成地方政治生態的轉變，並處理與

---

<sup>11</sup>同註 6，頁 307-308。

轉換而藉以滿足體系內部的需求；透過「整合」功能維持體系內各部分間的協調與穩定；透過「目標達成」的功能，動員其所有能量與資源，藉以體現府會關係所欲追求的目標；透過「模式維持」功能，使行政、立法功能得以維持在相關法制規範內來運作。

本研究主題是彰化縣的府會關係，在理論建構上，係根據「權力分立」的原理，兼採「衝突管理」的要旨，以比較有關行政機關與立法機關之組織模式、權力系統及機能運作的研究概念作為基礎。在實務面向上，針對彰化縣的政治生態做檢視，包括政治派系之分布、政黨政治之運作及黨團或政團組織之作用；在充分瞭解府會之間的內環境與外環境後，以公正、客觀、冷靜的態度，來探討彰化縣府會關係之政治運作，以分析府會在法制運作上所呈現之政治機制設計、在決策取向上所顯現政治作為模式、在政黨運作上所凸顯之政治傾向類型；接下來，針對彰化縣府會爭議事件之個案做評析，以分析縣政府與縣議會內多數黨、少數黨、無黨籍之立場；以及府會對爭議事件之處理結果，究係堅持政黨立場、或支持行政取向、或訴諸社會輿論。希望透過深度訪談手段，俾深入瞭解彰化縣府會關係真實情況及演變過程，從而提出具體可行之建議，作為日後建構府會關係運作的參考。

根據上述研究內容，提出四個研究命題作為研究架構，即將「彰化縣地方政治環境」視為自變數，地方政治環境的改變，影響到（一）彰化縣政治派系、政黨政治、以及議會黨團或政團組織等「地方政治生態」的演變，進而（二）牽動「府會政治運作與爭議事件的處理」，並（三）影響「府會關係理論建構與發展

---

<sup>12</sup>陳秉璋，《政治社會學》。台北：三民，民 89，頁 118-119。

趨勢」，最後（四）對「彰化縣府會關係與地方自治發展」造成影響。而府會關係的經營與管理，可運用 T.Parsons 的 A.G.I.L 模式，即調適、目標達成、整合與模式維持之四大功能來分析。本研究架構從文獻之回顧、理論之建構、到內外環境之檢視，由府會政治運作到爭議事件的解決，兼顧理論與實務之結合，期能為府會關係提供前瞻性建言。茲將本論文之研究架構繪製如 1-3 圖。

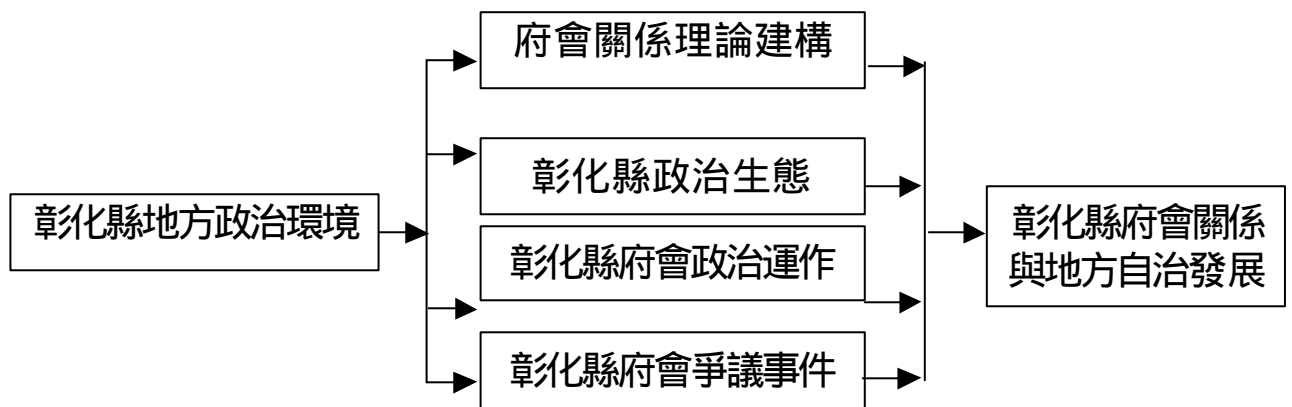


圖 1-3 本論文研究架構

基於研究需要，有必要對民主化、多元社會、地方政治環境、地方政治生態、地方派系、地方府會關係、議會黨團或政團、地方自治發展等概念作一釋義。

### 一、民主化

根據何思因的定義，「民主化，在概念上，是將民主價值制度化的過程」。<sup>13</sup>選舉是民主國家運作的根本，也是重要的選擇工具，包括選民對政黨、政治人物與政策，由下而上的選擇，因此，政府控制選舉愈多，民主化程度越低，反之，民主化程度越高。台灣經過一連串民主化過程中，地方府會關係無可避免地受到衝擊與影響。

<sup>13</sup>何思因，選舉競爭與中華民國的民主化，《東亞季刊》，第 23 卷，第 4 期，民 81.4，頁 72-81。



## 二、多元社會

乃是現代化工業社會，必然是一個價值多元化與職業分工的社會。由於現代化工業社會的多元化與分工，中央與地方政治權力結構的決策權，事實上已受到來自整個社會不同層面，如大企業家、政黨、派系、工會或其他壓力團體、以及高級行政人員等多元領導類屬的制衡與影響。因此，社會越是現代化與工業化，就會變成越是多元化，越是分工，因而會走向越是科層化與專業化，其結果也，社會裡的每一個人與每一個部門，越是互相需要，因此，政治權力必然越分化而受到更多牽制。

## 三、地方政治環境

乃指地方政治制度、地方派系流變、以及政黨之間勢力消長情況所共同型塑的地方政治現象與結構關係。至於形成府會關係的主要行為者包括縣長、正副議長、全體議員、以及地方的政黨組織或政團派系的代表人物，無論是政黨關係、派系關係、利益關係或是私人關係絕對都是地方政治環境之下的產物，但是上述關係基礎並非恆定，靜態的，只要政治環境發生變遷，他們極可能隨之發生變化；而府會關係中的主要政治行動者，也經常能透過主動的行動策略改變彼此之間既存的關係基礎。因此地方政治環境的變遷與地方府會關係的穩定與否有密切的相關性。

## 四、地方政治生態

係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。包括政黨之消長，派系的形成、運作、整合，及選民結構之變遷等政治現象。

## 五、地方派系

地方派系是指在地方層級所形成的鬆散社會群體，基於交換條件、藉著政治衝突原理，結合地方上群體成員之間的一種政治活動。也是一種二元聯盟（垂直聯盟和水平聯盟）下之人際關係網絡的準團體，其人際關係是建立在血緣、姻緣、地緣、語緣、學緣、祭祀等關係。

## 六、地方府會關係

意指中央把權力下放地方之後，就橫切面觀察，在權力分立上所建構之地方行政機關與立法機關之間的政治與權力運作關係。也就是基於民意政治與責任政治，地方行政機關與立法機關之間的權責制衡關係。

## 七、議會黨團或政團<sup>14</sup>

乃指地方議會內部議員之間，基於政治實力的展現與府會政治運作的需要，相互結盟而組成的次級團體。其中「黨團」是議員依其所屬政黨而組成的次級團體，每一黨團至少須有三人以上。而「政團」是指未能依規定人數組成黨團之政黨議員或無黨籍之議員，或由議會議員總額五分之一以上之議員合組的次級團體。但每一政團亦須有三人以上。目前彰化縣議會內部成立的黨團有國民黨黨團、民進黨黨團；而「政團」僅有超黨派聯盟，其成員包括國民黨、民進黨、親民黨與無黨籍議員都有，人數較民進黨黨團還多，是僅次於國民黨黨團之第二大次級團體。

## 八、地方自治發展<sup>15</sup>

所謂地方自治，就單一國而言，係指「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法令，在國家監督下，自組法人團

---

<sup>14</sup>內政部令：修正增訂 地方立法機關組織準則第三十四條之一，民 92.8.21。

<sup>15</sup>同註 5，頁 8。

體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度。」換言之，地方自治係由地方住民成立地方自治團體（包括議事機關的地方議會與執行機關的地方政府），統合運用地方的人力、物力、財力，處理地方事務，推動地方建設，造福地方住民的一種政府運作方式。

台灣地方自治的發展，大致可分為三個階段：第一階段以「台灣省各縣（市）實施地方自治綱要」為依循的地方自治階段，第二階段以「省縣自治法」、「直轄市自治法」為主要依循的地方自治階段，第三階段則以「地方制度法」為主要依循的地方自治階段。

### 第三節 研究範圍與限制

#### 壹、研究範圍

本論文的研究主題為「彰化縣府會關係之研究」，企圖探索地方府會關係的現象、影響地方府會關係的問題和因素、以及解決地方府會爭議的可能途徑。然而由於地方府會關係所牽連的範圍甚廣，因而需針對研究範圍加以界定。

##### 一、就研究內容而言

由於可能影響府會關係的互動因素非常複雜及廣泛，包含了中央和地方關係的因素、結構性和非結構性等諸多因素。但是，基於研究者的時間、能力等因素的限制，實難一一俱細列舉探討；因此，本研究僅針對地方府會關係的理論建構、彰化縣政治生態、彰化縣府會之政治運作及彰化縣府會爭議事件之個案評析等四個重點內容加以探討和分析，以凸顯府會關係運作的靜態內容

和動態過程。

## 二、就研究對象而言

係以彰化縣府會關係為對象，加以印證說明；其理由為筆者現任職於彰化縣議會，因此，對於資料蒐集、深度訪談及實地觀察上均有地利之便，也較能深入、真實、完整的探索第一手資訊。未來之研究結果與建議，也正可因地制宜提供彰化縣政府及彰化縣議會，作為爾後決策及修法時彼此交流之參考。

## 三、就時間界面而言

在法規方面，本研究主要係探討分析「地方制度法」於八十八年一月廿五日公布施行後四年多的期間之地方府會法制關係；在彰化縣府會運作方面，主要係以現任第十四屆縣長由民進黨籍翁金珠於九十年十二月二十日就職，及第十五屆議會於九十一年三月一日成立後的一年多期間新的府會運作關係為準。之前容有提及，純係比較之用，不做深入探討。

## 貳、研究限制

本研究之主要限制可歸納為下列幾項：

一、從事地方自治之研究，在方法上，除從靜態面的文獻分析與動態面的實地訪談外，另一有效獲得資訊的方法，即為量化的問卷調查；惟考量本研究似以深度訪談較能達到實證效果，不再採用問卷調查研究法，如有必要將直接引用現有蒐集之研究資料。此為研究限制之一。

二、本研究乃就地方府會關係中「理論建構」、及彰化縣「政治生態」、府會「政治運作」與「個案評析」等四個重點內容為探討之範圍，故無法對其他諸多面向，如選舉文化、個人選舉

恩怨、行事風格等問題，亦足以深刻衝擊及影響地方府會關係之互動因素作深入的研究，至感缺憾。此為研究限制之二。

三、深度訪談是研究過程中，直接取得實務面問題資訊的最有效方式，惟受限於行政倫理及層級節制，受訪者對於實務經驗縱能暢所欲言，亦難免有所保留，無法正面回應，對於高度政治敏感性問題尤然，致不免尚有盲點存在；另限於時間，僅能就受訪對象群體中擇較具代表性者分別訪談之，致受訪人數無法全面性；而且基於保密的理由，對於受訪者採取「匿名式」的方法加以處理，除部份可公開的資料之外，其餘資料並不公開，藉以保障受訪者，以免引起其困擾或傷害。因而，對於本研究的受訪者，僅能針對其職務性質所做的分類加以公布。此為研究限制之三。

## 第四節 國內相關文獻探討

### 壹、文獻回顧之綜合論述

文獻的回顧與探討分成二個部分來敘述，一為相關論文研究的摘要和內容討論，另一部分為國內學者有關地方政府與自治、地方政府體制再造和地方府會關係法制之設計、建造、經營與衝突管理等重要著作或論述之研究。

#### 一、相關期刊專輯、論文研究摘要與討論之引用

研究範圍包括相關期刊專輯、論文之研究所引述的理論和實證研究結果。在理論上針對研究內容和發展過程做詳細分析，期能在研究架構的建立上，強化理論形成的基礎；在實證研究上，引述文獻上的論據，來說明研究方與結果的適當性。

## 二、國內學者重要著作之引用

引用國內學者專家，對地方政府與自治及地方府會關係的理論建構，來闡述研究主題。在地方政府與自治方面，引用薄慶玖等學者的論著，來說明各國地方政府的組織型態及我國地方政府的組織。在地方府會關係的理論建構方面，引用指導教授紀俊臣等學者的觀點，對我國地方制度法所設計的地方自治制度係依「權立分力」原理所設計之政治制度，地方行政機關與地方立法機關在組織模式比較上：行政機關係首長獨尊的官僚模式；立法機關係議員平行的同僚模式。在權力系統比較上：縣（市）長具有完整的行政權；縣（市）議會具有豐富的立法權。在機能運作比較上：地方府會的機制設計，強調制衡而非對立，分工復合作的精神。地方行政機關行使法定的行政權，而地方立法機關則為行使立法權的主體，府會各有所司，則有所負，能有所有為，以有效發揮機制運作的功能，從而建立研究架構來做分析和討論。惟府會關係之政治運作，難免會發生衝突，但衝突也有監督的作用，因此，研究架構中兼採社會學家 T.Parsons 的「一般社會行動體系理論」中的 A.G.I.L. 模式來分析，<sup>16</sup>或可稱為「衝突管理」（conflict management）理論，以期能在相關法制規範內來運作，達到「和諧」和減少不必要「衝突」的目標。

以上研究顯示在論文上的是清楚的依照文獻書寫格式，來交代所引用的各種研究資料之來源，以便於相關研究者查閱。至於學者專家的重要著作和論述，則在本文和重要參考文獻中分別標明，俾利參考。

## 貳、文獻回顧之檢視過程

---

<sup>16</sup>同註 12，頁 118-119。

從利用國家圖書館索引系統、政治大學圖書館、東海大學圖書館及彰化縣文化局圖書館、縣政府與縣議會中，蒐集有關本研究之相關期刊專輯、論文、政府機關研究報告、相關文獻資料等，以瞭解學術界對於研究主題的看法；實務界對於研究主題的經驗內容；兩著間的互動過程，期能提供本研究適當的訊息。

## 一、期刊專輯

表 1-3 以地方府會關係為題的論文出版統計

作者	年別	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
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 v.4 No.12 pp.20-30	文獻分析 法制研究	1.議會質詢制度應加以改進。2.縣市長不應規避列席議會。3.議會審議本身預算的制度應加以改進。4.府會雙方應互相尊重。
陳健治	1990	府會關係運作	台北文獻 No.94. pp.85-93	文獻分析 參與觀察	1.應理性問政相互尊重。2.應相互配合完成市政。3.應充分溝通達成共識。4.應多方協調消除歧見。
林嘉慧 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 No.23. pp.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的層次，以減少「人的因素」阻礙府會和諧。
黃正雄	1996	地方行政機關與立法機關之互動關係探討	內政部編，地方自治論述專輯（第二輯）頁 261-288	法制研究 文獻分析	明確府會之規範，使兩者分工合作，相互尊重其職權，並尋求相互溝通協調的一套謀式，才能共策地方自治之順利推動。

作者	年別	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
趙永茂 黃錦堂 陳立剛	1997	中央與地方分權暨地方府會之研究 - 省(市)與縣(市)政府案例分析	行政院研究發展考核委員會編印	法制研究 文獻分析 分區座談	1.宜修法規定地方議會審議預算附帶決議之內容，以維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起行政訴訟，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。
黃錦堂	1998	現行府會法制之研究	地方議會回顧與展望學術研討會論文頁 1-27	文獻分析 法制研究	現行地方府會關係為議會首長雙元分立體制並無不妥，必須改革者為議員選舉制度及改良議會內部軟硬體。
林哲藝	1998	地方政府與地方議會的互動關係	地方議會：回顧與展望學術研討會發表論文頁 43-55	文獻探討 法制研究 自然觀察	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



作者	年別	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
					充實議會的助理制度，才有辦法制衡。3.強調府會雙方應秉持相互尊重的態度，才能發展出「良性」府會互動關係。
呂育誠	1999	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作	銓敘部編：行政管理論文集（第十輯），頁417-440	文獻探討 法制研究	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的主客觀條件；3. 地方行政與立法關係應基於地方政府的整體利益、同時在考量組織內外主觀影響力量與客觀條件限制下，進行彈性調整。
紀俊臣	1999	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課題：政治對立而非政黨政治對立、利益取向而非公共利益取向、派系主導而非政團派系主導、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。

資料來源：整理自國內各地方府會關係相關論文期刊專輯。

## 二、論文

表 1-4 以地方府會關係為題的論文統計

作者	年別	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
林清華	1972	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.儘速制定市自治法，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	1975	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。3.府會雙方應放棄本位立場，對市民負責。
顏明德	1976	台灣省縣市議會與縣市政府關係之研究	文化大學政治研究所碩士論文	文獻分析 問卷調查 深度訪談 實地觀察	1.府會雙方應認清彼此關係與地位。2.議會提案與質詢制度應加以改進。3.行政機關對議會的議決案應加以執行。4.加強議會的制裁能力。5.應提高人民的政治水準及強化政黨的功能。
許世煌	1985	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	1985	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碩士論文	文獻分析 問卷調查 參與觀察	應貫徹國父的政治理論，消弭地方派系，府會之間加強溝通，相互尊重。
蔡相廷	1990	台北市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.市政府精英主導市政。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。

作者	年別	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
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	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	1997	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	文獻探討 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;釐清預算權的範圍及效力 質詢制度的改善 強化議會助理與幕僚制度。3.政黨方面:降低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.人的方面:加強發揮府會聯絡員的功能 加強首長與議員間的關係。
傅正彥	2000	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,加以單記非讓度投票制,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,使得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得遙不可及,也使得縣議員預算審查權失去意義 4.覆議制度不能有效化解府會的衝突。
楊樹源	2001	台灣地區分立政府與一致政	國立中正大學政治學系暨研	比較歷史 分析、文 獻分析、	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

作者	年別	論文名稱	資料來源	研究方法	研究結論
		府體制運作之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例	研究所碩士論文	參與觀察、深入訪談	比例亦非較低，而政府施政滿意度的評價亦未必低於一致政府。此於派系屬性、縣市首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、法案受限的情事。
孫惠生	2002	地方制度法施行後縣市府會關係之研究 - 以桃園縣為例	國立台北大學公共行政暨政策學系碩士在職班碩士論文	文獻分析 深度訪談 實地觀察	1.政治體制可稱之為「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.強化議員審察法案之能力。6.覆議制度係行政首長制衡議會的重要機制。7.財政監督權的行使是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之慣例。9.質詢權之運作好與否，確可影響府會關係之正常發展，應予適當之限制。10.我國現行府會爭議之調處機制尚有不足，宜建立一個具有公信力、制度化的仲裁機構。

資料來源：整理補充自張建弘「台北市府會關係之研究」，碩士論文，台北，政大公共行政學系，民 86，頁 9-10。

在以地方府會關係為題的研究中，從上述期刊專輯、論文的文獻回顧過程，可以發現，過去研究縣（市）府會關係的文獻，除了連哲偉以「政治聯盟」作為研究府會關係的主軸及楊樹源以

「分立政府」與「一致政府」的概念，並以統計實證分析台灣相關縣（市）府會間政黨的分布情形外，多以結構功能途徑，研究府會法制設計以及雙方法定職權面向為主。這種面向的研究雖顯得較為靜態，但亦兼有動態的分析，仍不可抹煞其功能。尤其學者紀俊臣（1999）、呂育誠及黃錦堂（1998）等人對地方制度法所設計現行府會法制之研究，深值探究與分析，因為，法律所建構之府會體制及雙方所據以運作、互動的法規條文，是地方府會關係之建造與經營、溝通與協調，甚或對立與衝突，尋求有效解決的基本機制。茲就地方自治法制化後，學者專家對府會關係的研究重點作一概述。

### 三、期刊專輯方面如：

黃正雄（1996）以法制分析的方式就地方行政機關與立法機關之互動關係的主軸——總預算案與決算之審議和覆議制度，作一詳盡的探討。認為府會間的運作應有明確規範，並尋求府會間相互溝通協調的一套模式。趙永茂、黃錦堂與陳立剛等人（1997）則以法制及文獻分析方式探討現行地方自治體系不利府會關係和諧運作之因素，經由我國實際案例分析，有助於釐清背後之歷史、政治與社經問題的相關性；釐清相關外國制度模型與理論，作為相關決策與修法的參考。

黃錦堂（1998）以法制及文獻分析方式對府會法制的由來、內容與特色，議會的職權及爭議問題，體制之興革作探究，現行齊一化之地方政府體制規定有無維持的必要，就直轄市及較大規模縣（市）、縣轄市而言，雙方分立體制並無不妥，應從議員選舉制度及議會內部軟硬體著手改革。林藝哲（1998）則從法制面研究著手，並以擔任桃園縣議員之實地觀察案例來敘述桃園縣府會間的互動，同時呼籲府會對地方制度法的制定與財政收支劃分

法、預算法、訴訟法、行政訴訟法的修正等方面，有所建言。促使中央制定一套完善的制度來架構府會的互動，並且呼籲府會雙方應相互尊重。

呂育誠（1999）以文獻及法制分析方式，多元觀點下行政與立法功能的組合與運作，基於組織架構與功能發揮兩個思考層面，分別討論行政機關與立法機關兩者在對立關係之外，可能採行的不同組織架構模式與互動關係，並藉由相關理論與國外制度的論證，比較當前地方制度中關於行政與立法關係界定的限制，以提出可能的變革建議。紀俊臣（1999）則以法制分析探討地方制度法所建構的府會關係，強調府會係制衡而非對立、係分工復合作；當前府會關係課題是政治對立而非政黨對立、利益取向而非公共利益取向、派系主導而非政團派系主導；因此，鑒於台灣地方政治生態的惡質化，地方制度法對於府會關係的建造與經營，係依循民主法治的基本原則予以設計法制，形成具有生命力的地方機制。同時強調新機制須要運作檢驗、務求依法行政而且仍有調整空間。

#### 四、論文方面如：

張建弘（1997）以台北市府會關係之研究為題，除針對諸如府會雙方的體制結構、法規職權，以及政黨的意識形態對立、與政治人物間的關係互動等角度加以探究外，並藉由凸顯人情、關係與面子等因素，呈現出府會互動的動態過程，以滿足作者對於中國人所謂「關係」之研究志趣。

傅正彥（2000）係以結構的觀點、政治聯盟、人的互動為分析架構，對南投縣自彭百顯主政以來的府會關係爭議情形做詳盡的探討。楊樹源（2001）係以比較歷史與文獻分析等方式，並以

新竹縣、市與嘉義縣、市為分析對象，嘗試比較分立政府與一致政府從「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，作為分析與檢測指標，在「政府表現」與「領導效能」方面的差異。

孫惠生（2002）係從政治體制結構、自治法規制定、財政預算審議、施政報告質詢及府會爭議解決等五個影響縣（市）府會關係的重點因素，來探討地方制度法施行後縣（市）府會之間互動關係與變革情形（以桃園縣為例）。文中採用靜態的文獻分析法、資料蒐集法以及動態的深度訪談法、實地觀察法；並從理論、法規與實務上進行研究，輔佐以桃園縣府會關係之現況觀察及實地體驗，加以交互印證訪談結果所得資料之可信度與可行性，從而提出多項主要發現及建議，作為相關決策與修法的參考。

綜合以上的分析，以往的重點大多採取法制研究的途徑，說明府會雙方的組織、職權以及彼此間的法制關係。並就府會關係的主要參與者：縣（市）長與縣（市）議員的背景、地位等加以介紹。同時探究府會間的一般性衝突，以及應如何溝通與協調，以化解彼此間的不愉快。並針對幾個特殊個案，研究影響府會關係的相關因素。最後並提出協調府會關係的若干原則及方法。

而連哲偉（1995）是以政黨關係、派系關係、利益關係與私人關係等四種面向所建構的「政治聯盟」作為研究焦點，探究三個民進黨執政縣（新竹縣、彰化縣及高雄縣）的府會關係。他指出：如果縣長能與議會建立起廣泛的「政治聯盟」，則府會關係將較為和諧，而且縣政府在縣議會的支持下，則議會在審預算、特定議案和質詢等方面，比較不會為難縣政府，甚至於還會讓縣

政府順利過關，將能推動更多的政策，服務縣民。連哲偉的分析架構，不像過去的研究多屬於比較靜態的論證或解釋，僅將府會關係界定為府會之間的法制關係，而是以政黨、派系、利益和私人等四個關係面向加以探究，自有其貢獻。

在台灣民主多元的政治環境中，尤其中央與地方政權輪替，衝擊地方政治生態的轉變，縣政府與縣議會存在著複雜、多變和不可預測微妙關係，文獻回顧提供經驗研究的基礎，建構了學習的標的；也為本文從理論的探討，實務的驗證，府會關係的建構，提供重要的參考範疇。

### 參、本文與上述論文不同及在學術上之創意與貢獻

府會間有角色之不同，功能的區異，其機制設計的之基本原理，原在建構「權力分立」的憲政體系，行政機關有效行使行政權，以依法行政之原則，行使公權力，積極執行給付行政之福利服務作為；反之，立法機關應以法定代表之執行名義，行使立法權完成地方法規之立法，並且加強預算審議，以及其他立法權、質詢權等權力之行使，促使行政權能正當行使，而立法權得以扮演監督行政機制之角色。

然因縣政府與縣議會本身都是一個很明顯的開放組織體，對府會關係的運作實在是一個利益表明、利益綜合、政治溝通與政治社會化等輸入（Imput）和法規制定、決定預算等輸出（Output）功能參綜的轉變組織體。人民、議員、議員集團、正副議長、以及縣政府主管與縣長等，在府會運作中都分別扮演一個很重要的角色。因此，府會運作行使職權之時，必然受到很多因素的影響，譬如縣政府與縣議會的外在環境 - 政黨、派系、民意輿論的激盪；內在環境 - 議員、議員集團等非正式組織的競逐，以及縣



府團隊的表現，在府會職權運作與立法過程中，都極具衝擊力與影響力，是以府會關係必須加以經營和管理，才能達成府會「和諧」和減少不必要「衝突」的目標。

因此，本文乃運用社會學家 T. Parsons 之「一般社會行動體系理論」中的 A.G.I.L 模式，即調適（Adaptation）、目標達成（Goal- attainment）整合（Integration）模式維持（Latency or pattern maintenance）等四大功能，學者稱之為「衝突管理」（conflict management）理論，來分析驗證府會關係的和諧與衝突，作為探究政治經驗研究的基礎理論；同時援引學者紀俊臣對「府際關係之理性運作」的觀點，包括「爭議時先法律再政治」、「爭議時先協商再解釋」、「爭議時先行政再立法」及「爭議時先間接再直接」等途徑，<sup>17</sup>作為日後府會關係重新建構與運作的參考，並適時在研究中提出結論，期能對府會關係之運作提供建言和協助，從而建構政治經驗理論。

所謂「功能」（function），在 Parsons 的眼中，乃是一個體系為了生存與維持其成長，所組織和動員的一切活動。換言之，為了滿足府會關係運作體系的基本需求，所有的行政與立法體系必然擁有下列四種不可或缺的功能，才能達成府會關係「和諧」和減少不必要「衝突」的目標。否則，府會關係將很容易出現「緊張」與「不穩定」的局面。

一、調適的功能：包括府會體系本身會體現其目標所擁有或遭受的各種方法和刺激。如來自外在環境 - 政黨、派系、民意輿論的激盪；內在環境 - 議員、議員集團等非正式組織的競逐，以

---

<sup>17</sup>同註 12，頁 118-119 及紀俊臣，〈中央與地方之怨 宜解不宜結〉，《聯合報》，民 91.6.17，版 15；紀俊臣，〈各級政府關係重新建構與運作〉，九十二年地方制度法專題研討會大綱，公務人力發展中心印行。

及縣府團隊的表現。

二、整合的功能：指整理、安排與聚合府會體系內各要素的能力和要素。藉以保護體系對抗外來重大變故，使府會體系可以維持其穩定性。

三、目標達成的功能：府會體系具有追求目標的功能，其所追求的目標，可能因環境的刺激或挑戰而有所改變。縣政府和縣議會應動員所有能量和資源，藉以體現其所欲追求的目標。

四、模式維持的功能：又稱規範穩定性的功能。府會體系必須在社會價值與規範下運作，而地方制度法是規範縣政府及縣議會組織職權與運作的基本法制，使行政與立法的功能模式得以維持。

本論文的研究主題為「彰化縣府會關係之研究」，企圖探索地方府會關係的現象、影響府會關係的問題和因素、以及解決府會爭議的可能途徑。然而由於可能影響府會關係的互動因素非常複雜及廣泛，因此，本研究僅針對地方「府會關係理論建構」、「彰化縣政治生態」、彰化縣「府會政治運作」，以及「府會爭議事件」等四個重點內容，採取結構功能途徑加以探討分析，文中採用靜態的文獻分析法，以及動態的深度訪談法與實地觀察法，以凸顯府會關係運作的靜態內容和動態過程，並透過上述 T.Parsons 的 A.G.I.L 四大功能模式來驗證，以完整解釋府會和諧或衝突的緣由，瞭解府會關係演變的真實情況。同時對府會發生爭議之理性運作，提供可能的解決途徑，兼顧理論與實務之結合，期根據本文的研究結論，作為爾後建構府會關係良性互動的參考。

## 第二章 府會關係之理論建構與現況分析

所謂「地方府會關係」，意指中央把權力下放地方之後，就橫切面觀察，在權力分立（separation of powers）上所建構之地方行政機關與立法機關之間的政治與權力運作關係；<sup>18</sup> 亦即司法院大法官八十八年十二月三十一日議決釋字第 498 號所指出：基於民意政治與責任政治，地方行政機關與立法機關之間的權責制衡關係。<sup>19</sup> 換言之，一個完整的地方政府組織，自應包括表達民意的意思機關 立法機關，以及實現人民願望的執行機關 行政機關。

為瞭解府會關係的理論建構，本章將分節探討行政機關與立法機關之組織模式比較、行政機關與立法機關之權力系統比較，以及行政機關與立法機關之機能運作比較。

### 第一節 行政機關與立法機關之組織模式比較

#### 壹、各國地方政府組織型態

衡觀現今世界各國地方政府與地方議會的關係，就其組織型態及權限為分類標準，府會關係在制度上有四種類型：<sup>20</sup>

一、議事機關與行政機關結成一體：如英國的地方制度與美國的委員制。

二、行政機關的權限超過議事機關：如法國的地方制度，其

---

<sup>18</sup> 同註 6，頁 307。

<sup>19</sup> 劉文仕，〈地方府會權力運作的衝突與調節〉，台北縣政府編印，《地方制度法施行一年後總檢討會論文集》，2000，頁 29。

<sup>20</sup> 黃正雄，〈府會互動關係的檢視〉，《國家政策》，第 140 期，頁 5-6。

行政機關之權限較議事機關為優越，地方議會無法發生制衡作用，議事機關變成地方政府的諮詢機構。

三、議事機關的權限超過行政機關：如美國地方制度的市經理制，其地方議會的權限較地方政府為優越，地方議會掌握實權，地方政府的負責人由地方議會任免。

四、行政機關與議事機關地位平等：如美國地方制度中的市長議會制及日本、我國現行的地方制度均是，其地方行政機關與地方議會各有獨立權限，彼此互相制衡，議會僅能監督行政機關，而不能控制其執行，而行政機關亦無權指揮議會或干涉其議事，兩者地位平等，且權限有明確的劃分。

學者薄慶玖認為，各國因為歷史背景不同，政治及社會環境各異，政治制度各殊，因此地方政府中行政機關與立法機關的互動關係，歸納各種組織類型的設計精神，可概略分為權力一元制（union of powers）與權力分立制（separation of powers）兩種不同的型態。<sup>21</sup> 茲簡述如下：

#### 一、權力一元制

即指地方政府權力集中於地方議會，故又稱為議會集權制、權力集中制或權力匯一制。採行此制的國家，將地方議會視同地方政府，至少亦將地會議會設定為地方政府的最高權力機關。即使為執行決議案之便，另設行政機關，其最終的決策權仍掌握於地方議會之手。惟此制之下的地方政府，又有兩種不同的型態：

（一）機關單一制：此制是以地方議會為地方團體的唯一統治機關，凡立法和行政等的一切權限，皆集中於這一機關行使。如英國地方議會制及美國的市委員制（commission system）即屬

---

<sup>21</sup> 同註 5，頁 190-192。

此一型態。

(二) 機關分立制：即以地方議會為地方團體的最高統治機關，下設執行機關，並對議會負責。如美國的市經理制 (manager system) 為最典型的代表。

## 二、權力分立制

即指地方政府分別設置立法機關與行政機關，各自獨立行使職權，並分別對選民負責，彼此地位平等而互相對立，故又稱為機關對立制。如美國若干市所實施的市長議會制 (mayor-council system) 屬此一類型。我國目前縣 (市) 所實施的地方制度，亦屬於首長 議會相互制衡的權力分立制，與上開美國的市長議會制所採行之分權制衡原理，不謀而合，具有異曲同工之妙。

## 貳、我國地方政府體制為權力分立制

根據我國憲法第十一章、增修條文第九條及地方制度法第三章的規定，我國地方政府體制應屬權力分立制。其特色為：

一、地方政府的權力分屬於地方議會與地方行政機關，地方議會議員與地方行政首長均由地方人民選舉產生，各有其正當性的基礎，分別向選民負責；行政機關與立法機關立於平等地位，各自掌理行政權與立法權。

二、地方行政首長除明確違法或失職，經彈劾或判決外，議會無法提出不信任案，迫使地方行政首長去職；而地方行政首長亦無權解散議會重行改選。

三、行政首長擁有提出覆議權，以否決議會議決的法規案、預算案，但議會得以出席議員三分之二絕對多數維持原議。

除上述特質外，現制尚規定行政首長須接受質詢並列席議會

說明等內閣制之慣例，以及預算案審議不得增加的機制，因此我國地方政府體制形式上為權力分立制，但在事實運作上則傾向所謂「混合制」或傾向「首長制之混合制」。<sup>22</sup> 也就是採取近乎「首長制」及「部分內閣制」之混合制。

另附帶一提者，由於地方自治的概念並非我國固有文化的一部分，而是經由革命的過程，以人為力量所創設的，故其相關的功能與制度設計，主要亦在符合設計者的期望，而有別於國外係經由長期經驗累積的結果。我國地方行政與立法關係（地方府會關係）的思維邏輯，似乎是根據制度上設計結果，以進行其間關係的調整與安排，而此一思維過程，則又常是配合中央政府的法制規模，所作的延續設計。由於在中央政府的層次，係基於「五權分立」制度的設計理念，行政與立法關係是處於分立與制衡的，故連帶地方行政與立法關係的設計，也同樣是權力分立的設計。<sup>23</sup>

就我國縣（市）體制而言，由於憲法增修條文第九條第一項第三款至第五款有如下之規定：

- 一、縣設縣議會，縣議會議員由縣民選舉之。
- 二、屬於縣之立法權，由縣議會行之。
- 三、縣設縣政府，置縣長一人，由縣民選舉之。

復因該條文第七款規定：「省承行政之命，監督縣自治事項」，依司法院大法官釋字第四六七號解釋意旨，只要具有憲法規

---

<sup>22</sup> 黃錦堂，〈地方府會法制之研究〉，收於薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會編，《地方政府論叢》，台北，五南，民 88，頁 189-191。

<sup>23</sup> 同註 3，頁 418-419。

定之自治事項，亦具備自主組織權，即屬地方自治團體性質之公法人，是以縣（市）為地方自治團體之公法人。蓋縣（市）仍具憲法第一百十條第一項之「自治事項」，且縣（市）因可成立議會而得行使縣（市）立法權，縣（市）長復經縣（市）民選舉產生，縣（市）以有住民自治之自主組織權，以及團自治之自治立法權，自係具公法人性質之地方自治團體。

目前我國縣（市）政府與縣（市）議會之組織再造，係依循憲法增修條文第九條第一項所賦予之地方自治團體行政機關與立法機關的組織法律地位，以設計其組織架構，並於相關法制中規範之。<sup>24</sup>

### 參、我國縣（市）政府組織架構

整體而言，組織乃是一群人為達成共同目的時，經由權責的分配，層級的結構所構成的一個完整的有機體，隨著時代及環境的改變而自謀調整與適應，同時人員之間建立一種團體意識。<sup>25</sup>

#### 一、地方制度法規範部分

依地方制度法第五十六條及第六十二條設計縣（市）政府基本組織架構。按第五十六條規定，縣（市）政府之組織為：

##### （一）置縣（市）長為縣（市）之行政首長

縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代該縣（市），綜理縣（市）政，縣長並指導所轄鄉（鎮、市）自治。縣（市）長均由縣（市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。

---

<sup>24</sup> 紀俊臣，《地方政府再造 機制建構 發展願景系論》。台北：時英，民 89，頁 66-67。

<sup>25</sup> 陳韻如，《地方議會之組織與行政管理 以彰化縣與台中市議會為例》，碩士論文，東海大學公共研究所，民 89，頁 8。

## （二）置副縣（市）長為該縣（市）之副行政首長

縣（市）政府置副縣（市）長一人，為縣（市）自治法人之副行政首長，非與縣（市）長搭配競選產生，而係以政務官（職務比照簡任第十二職等）身分，由縣（市）長任命，須報內政部備查，以襄助縣（市）長處理縣（市）政務。如人口在一百二十五萬之縣（市），經縣（市）議會同意得增置副縣（市）長一人。

## （三）置主任秘書為縣（市）長之幕僚長

縣（市）政府置主任秘書一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免，為縣（市）政府最高級之常任文官，是縣（市）長之幕僚長。幕僚長由機要任用，改為常任文官，係地方制度法對地方政府幕僚長體制之重大變革。

## （四）設內部一級單位，主管得有條件以特別職任用

縣（市）政府所設立之內部一級單位，除主計室主計主任，人事室主任及政風室主任依其專屬人事管理法律任免外，原則上均應有公務人員任用資格，亦即以常任文官任用。惟為使縣（市）長有較大的人事任用權，爰規定人口未滿一百萬人之縣（市），其縣（市）政府一級單位主管三人，得由縣（市）長以機要人員方式進用；但該主管非機要人員有如日本所謂之「特別職」人員。但名額只有三位；如人口在一百萬人以上，未滿一百二十五萬人者，得增置一人；人口在一百二十五萬人以上者，得增置二人。

## （五）設所屬機關置機關首長

縣（市）政府除得設立內部一級單位外，尚得設立所屬機關，該所屬機關之首長均由縣（市）長依公務人員法任用；即皆為



常任文官。警察局局長、稅捐稽徵處處長因有警察人員管理條例、稅務人員管理條例之專屬人事管理條例，其任用係以「一條鞭」方式，由中央主管部部長行使之，是其例外。

#### （六）政務官及特別職人員隨縣（市）長同進退

縣（市）長所任用之副縣（市）長以及機要人員方式進用之一級單位主管，如遇縣（市）長卸任、辭職、去職或死亡時，應隨同離職，此說明上揭政務官和特別職人員，須隨同縣（市）長同進退。

## 二、地方行政機關組織準則規範部分

依地方制度法第六十二條規定，關於縣（市）政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定，內政部遂於民國八十八年八月十二日發布「地方行政機關組織準則」（88.8.12（88）內民字第 8806525 號令發布）。該組織準則對於縣（市）政府之組織、編制及員額，有如下列之原則性規定：

（一）縣（市）長對外代表該縣（市），綜理縣（市）政，縣長並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。

（二）副縣（市）長採政務官任用，襄助縣（市）長處理縣（市）政。

（三）主任秘書係最高幕僚長，非機要人員。

（四）置參議為縣（市）長任用一級單位主管之調節職。

（五）縣（市）政府依人口數設立內部局、室之單位，該單位主管得以特別職任用；無論內部單位或所屬機關均得有副主管或副首長之設置。

（六）縣（市）政府除醫院及警察、消防之員額外，以八十八年七月一日之編制員額總數，為其員額基準數。依該基準數加

分配增加員額之和，為各該縣（市）政府員額總數。其分配公式為：

$$5000 \text{ 人} \times \left( \frac{\text{各該縣市人口數}}{23\text{縣市人口總數}} \times 60\% + \frac{\text{各該縣市面積}}{23\text{縣市面積總和}} \times 10\% + \frac{\text{各該縣市的自主財源比率}}{\text{縣市自主財源比率之和}} \times 30\% \right) \\ = \text{各該縣市分配增加員額}$$

其詳細分配，如表 2-1。

（七）縣（市）政府員額之設置及分配，應於其員額總數範圍內，以下列因素決定之：

1. 行政院員額管制政策及規定
2. 業務職掌及功能。
3. 施政方針、計畫及優先順序。
4. 預算收支規模及自主財源。
5. 人力配置及運用狀況。

此外，法律規定應設立之組織，其員額應於員額總數中派充之。

表 2-1 各縣（市）政府分配增加員額及員額總數統計表

合計	連江縣	金門縣	台南市	嘉義市	台中市	新竹市	基隆市	澎湖縣	花蓮縣	台東縣	屏東縣	高雄縣	台南縣	嘉義縣	雲林縣	南投縣	彰化縣	台中縣	苗栗縣	新竹縣	桃園縣	宜蘭縣	台北市	縣市別
三八四	一六九	三三六	一七七四	七九七	一六七五	九三八	二五一	五五二	二九六	一七六二	一七五二	一九三一	一四二	一七七一	一八八七	一九二一	二二三	九四九	一七九一	一六九	三四五	總員額基準數		
五	一八	九四	二一四	二二三	二四五	一五一	一五五	六七	一八三	一四七	二四六	三七四	二七四	一七七	二二五	二二二	二八六	三三七	一六六	一五一	三六八	一七五	分配增加員額	

三六 八四	一八七	四五四	一九八八	九二二	九二二	八八九	三五六	六一八	二二二	一一一	一一一	二二二	二二二	二二二	一四八四	一六二五	一三八八	二二七三	二二五八	一三九六	一一一	二二五九	一一一	二二四四	四二五四	員額總數
----------	-----	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------	------	------	------	------	------	-----	------	-----	------	------	------

資料來源：內政部民政司（民 92.6）。

### 三、縣（市）政府組織自治條例規範部分

地方制度法第六十二條第二項規定：縣（市）政府之組織，由內政部擬定準則，報行政院核定；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；縣（市）政府所屬機關及學校之組織規程，由縣（市）政府定之。目前各縣政府已依上揭法制規範，完成各該縣（市）政府組織自治條例之法制作業並公布施行，進行所屬內部單位或機關之再造，從而建構具法制化之政府組織再造工程。

### 四、縣（市）政府組織再造之建構模式

由上揭法制架構以建構縣（市）政府組織，如圖 2-1 所示。

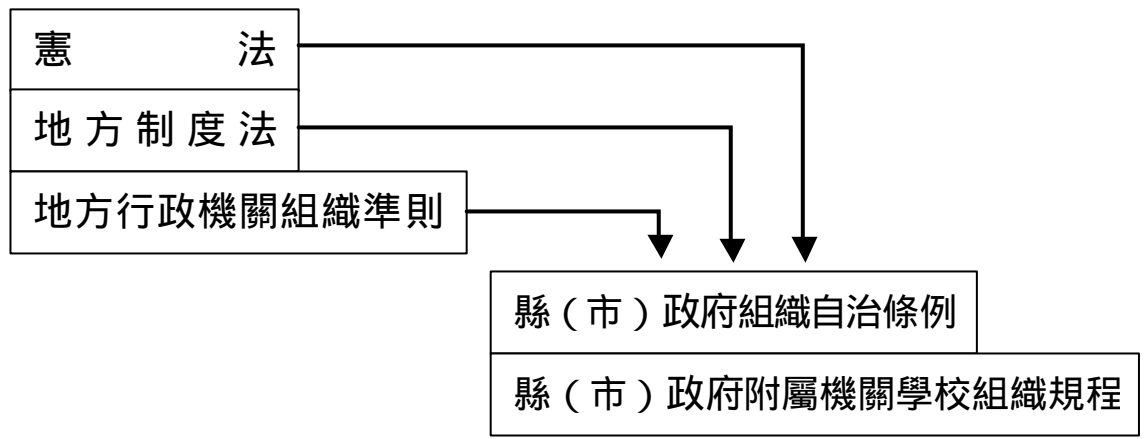


圖 2-1 縣（市）政府組織再造法制架構

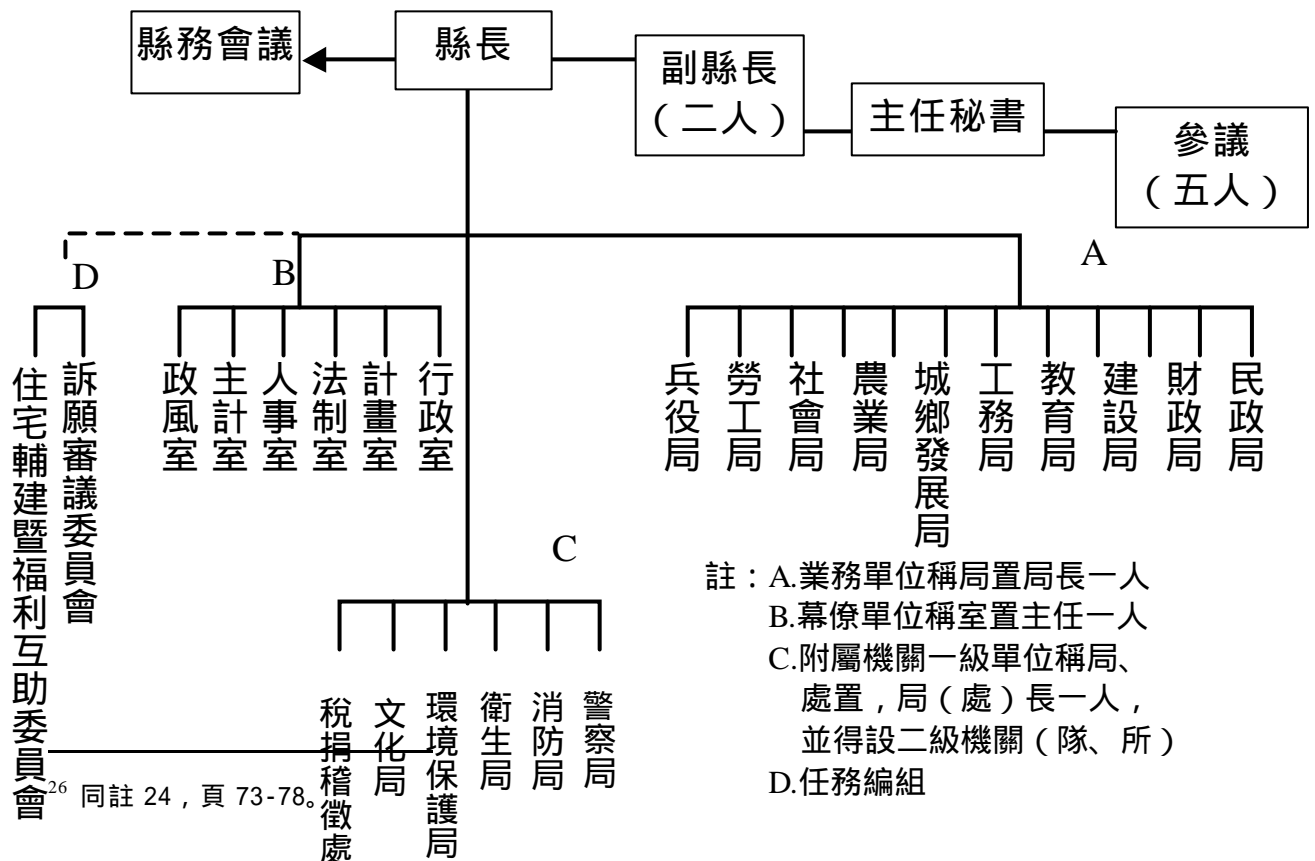
資料來源：紀俊臣，《地方政府再造 - 機制建構 發展願景系論 - 》，台北，時英，民 89，頁 73。

其建構模式係體現下列各項特質：<sup>26</sup>

- (一) 組織再造之自主性。
- (二) 組織建構之制宜性。
- (三) 組織人力之合作性。
- (四) 組織運作之發展性。

### 五、彰化縣政府組織再造之個案評析

彰化縣政府自民國八十八年十二月一日公布「彰化縣政府組織自治條例」至今，已有三年餘，此期間外在環境已有變遷，且彰化縣人口數截至九十一年二月底止，計 1,316,179 人，為因應此變遷及地方發展需要，彰化縣政府爰修正「彰化縣政府組織自治條例」部分條文，增設「城鄉發展局」，並對部分局、室之職掌略作調整，提經彰化縣議會第十五屆第一次臨時會議審議通過，經彰化縣政府於九十一年四月十五日府人一字 09100672350 號令公布施行。其修正後組織體系如圖 2-2 所示。



<sup>26</sup> 同註 24，頁 73-78。

## 圖 2-2 彰化縣政府組織體系

### (一) 組織因地制宜

依地方行政機關組織準則第十五條第一項第四款規定，彰化縣政府依法可設立十九局、室，但彰化縣政府在第十三屆阮剛猛縣長時，一方面考量財源，一方面考量分工，仍決定只成立十七局、室，即業務單位有民政局、財政局、建設局、工務局、農業局、社會局、勞工局、兵役局、地政局及新聞局等十一局；幕僚單位有行政室、計畫室、法制室、人事室、主計室及政風室等六室。至第十四屆翁金珠縣長時，為因應環境變遷及地方發展需要，始增設「城鄉發展局」。<sup>27</sup> 計有縣長一人、副縣長二人、主任秘書一人、參議五人，內部單位十二局、六室，二任務編組之委員會，以及六所屬機關。

此說明彰化縣政府經權衡未來發展後，仍採取相當穩健之組織發展途徑，不一次成立所有單位，充分展現地方自治團體之行政機關絕對有能力「自治」和「自主」，中央機關此種組織鬆綁政策，應係合理可行之組織設計策略。

此外，彰化縣政府為因應文化資產保存之必要性，除將縣立文化中心改制為隸屬縣政府之一級所屬機關之文化局外，並將縣政業務劃分全面調整，如古蹟業務移由文化局掌管，殯葬業務移由民政局掌管，使長久以來不合理之業務分工得以合理化和專業化，自然有利於縣政服務效能之提昇。

### (二) 組織穩健發展

彰化縣政府依地方行政機關組織準則第二十三條之規定，其

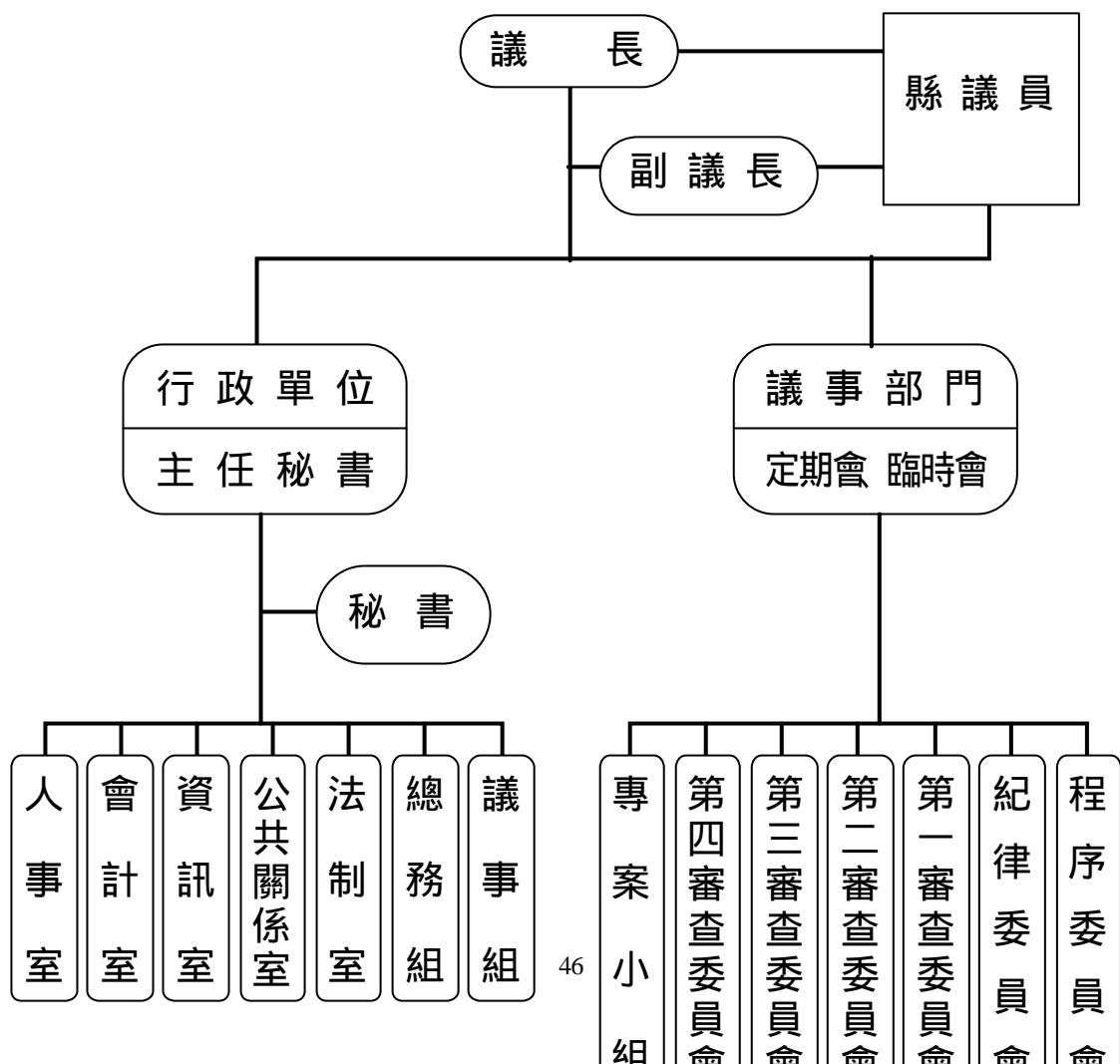
---

<sup>27</sup> 翁金珠，〈地方發展策略與縣市政府組織調整之研究 - 以彰化縣政府為例〉，碩士論文，國立台北大學企業管理學系，民 90，頁 86。

於民國八十八年七月一日之總員額基準數為 1,887 人，分配增加員額數為 286 人，如表 2-1 所示，但受限於行政院員額管制政策之規定，以及當前組織人力之運作性及合作性，目前編制員額為 2,014 人，只增加 127 人，仍有 159 人之調整空間（彰化縣政府人事室提供，2003.1）。此重組織調整之基本旨趣，自然可理解是比較穩健而且不唱高調的理性組織設計方式，蓋一般正常狀態下，縣（市）長多半傾向縣政府組織規模愈大愈好，以凸顯其是不可輕視之地方政府，但彰化縣政府此種穩健發展之組織調整策略，其設想實值肯定。

#### 肆、我國縣（市）議會之組織架構

關於縣（市）議會之組織架構，依地方制度法及地方立法機關組織準則等相關法制規定，可分為縣（市）議員、議長與副議長、委員會及行政單位，如圖 2-3 所示，茲分別說明之。



## 圖 2-3 彰化縣議會組織體系

### 一、議員名額、任期與規範

依地方制度法第三十三條規定：「縣（市）議會議員由縣（市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。」關於議員的選舉與罷免則是依「公職人員選舉罷免法」規定。<sup>28</sup>

議會是一個合議制機關，以議員為組織體，是以議會制度運作的好壞，能否發揮為民喉舌、監督地方政府施政的功能，議員的諸般關係，影響頗大，茲就議員名額、任期與規範分別加以說明：

#### （一）議員名額之決定

##### 1. 地方制度法規定議員名額之上限

依地方制度法第三十三條第二項規定：「縣（市）議員名額，應參酌各該縣（市）財政、區域狀況，並依下列規定，於各該縣（市）議會組織準則訂之：

縣（市）議會議員總額，縣（市）人口在一萬人以下者，不得超過十一人；人口在二十萬人以下者，不得超過十九人；人口在四十萬人以下者，不得超過三十三人；人口在八十萬人以下者，不得超過四十三人；人口在一百六十萬人以下者，不得超過五十七人；最多不得六十五人。

縣（市）有平地原住民人口一千五百人以上者，於前項總額

---

<sup>28</sup>張正修，《地方制度法理論與實用(二)本論》。台北：學林，民 89，頁 340。

內應有平地原住民選出之縣（市）議員名額。有山地鄉者，應有山地原住民選出之縣議員名額。

各選舉區選出之縣（市）議員名額達四人者，應有婦女當選名額一人；超過四人，每增加四人增一人。」

由「地方制度法」對縣（市）議會議員名額的規定看，除婦女保障名由「省縣自治法」的「五人以上」降為「四人以上」外，其餘與「省縣自治法」完全相同。對婦女當選名額之保障，是地方制度法更具保障。此乃台灣地區雖因教育普及，人民對政治興趣較為濃厚，然而如以男性與女性比較，二者相去仍遠，故依憲法第一百三十四條規定：「各種選舉，應規定婦女當選名額，其辦法以法律定之。」仍應加以保障，以達到事實上的平等。

## 2.地方立法機關組織準則規定議員名額之計算

依內政部民國八十八年八月十二日發布之「地方立法機關組織準則」第六條規定：「縣（市）議會議員總額，依中華民國八十七年一月二十四日選出之議員名額為準；如因人口變動有增加必要者，調整如下：……………」此因訂定該準則時，各縣（市）議員，係依法於民國八十七年一月二十四日選出。為保障各縣（市）議會現有議員名額，乃於第一項序文明定縣（市）議會議員總額，以該次選舉選出之議員名額為準。但如因人口變動有增加必要者，則依調整標準增加議員名額。換言之，如人口減少，仍維持原有名額，不因人口減少而減少名額。

### （二）議名額的多寡對於議事效率的影響



議名額的多寡對於議事效率也有一定的影響，因為在議會如果議員名額太多，在議事和決策上就難以協調與整合，相對的在某種程度上就會妨礙議事的順利進行，影響議事品質。但是議員名額如果太少，也可能發生整個議會代表性不足的現象。

彰化縣議會議員從第一屆的六十九人，甚至第四屆的八十一人，到第十五屆的五十四人，便可發現議員人數，明顯減少（見表 2-2）。從彰化縣議會歷屆議員人數大多五十至六十名來講，其在民意的代表性應可算充足。

表 2-2 彰化縣議會歷屆議員人數

第一屆	69 人	第六屆	58 人	第十一屆	53 人
第二屆	72 人	第七屆	56 人	第十二屆	53 人
第三屆	77 人	第八屆	54 人	第十三屆	54 人
第四屆	81 人	第九屆	54 人	第十四屆	54 人
第五屆	65 人	第十屆	52 人	第十五屆	54 人

資料來源：修正自 彰化縣議會成立五十週年紀念特刊，民 91.3.1，頁 62-63。

### （三）議員的任期

議員任期制度有監督考核的功用，使議員們不敢忽略選民的意見或利益，以免在下一任中，被選民所遺棄。

地方制度法關於議員任期，仍與省縣自治法相同，規定為四年，連選得連任。惟台灣各縣（市）議員的任期，最初規定為二年，自第三屆起改為三年，第六屆起才改為四年，且就職日亦不同，乃因台灣實施地方自治初期全省各縣（市）議員係分期分區辦理選舉所致，此與縣長任期最初規定為三年，自第四屆起改為四年不同。就彰化縣而言，如表 2-3 所示，其中縣議員第七、八、九屆與縣長第六、七屆任期係因特殊事故而延長致超過四年。

表 2-3 歷屆彰化縣議會議員與縣長任期對照表

歷屆議會議員任期						歷屆縣長任期				
屆別	就職日	屆滿日	任期	議長	副議長	屆別	就職日	屆滿日	任期	縣長
一	40.2.4	42.2.21	2年	賴維種	吳在琨	一	40.6.1	43.6.1	3年	陳錫卿
二	42.2.21	44.2.21	2年	賴維種	吳在琨	二	43.6.2	46.6.2	3年	陳錫卿
三	44.2.21	47.2.21	3年	楊春木	呂俊傑	三	46.6.2	49.6.2	3年	陳錫卿
四	47.2.21	50.2.21	3年	周天啟	陳時英	四	49.6.2	53.6.2	4年	呂世明
五	50.2.21	53.2.21	3年	洪挑	蕭柏舟	五	53.6.2	57.6.2	4年	呂世明
六	53.2.21	57.2.21	4年	陳時英	吳望熊	六	57.6.2	61.6.7	4年	陳時英
七	57.2.21	62.5.1	5年2個月	吳望熊	黃文堯		61.6.7	62.2.1	7個月	李豐之(代)
八	62.5.1	66.12.30	4年8個月	黃文堯	陳火旺	七	62.2.1	66.12.20	4年10個月	吳榮興
九	66.12.30	71.3.1	4年2個月	黃文堯	陳紹輝	八	66.12.20	70.12.20	4年	吳榮興
十	71.3.1	75.3.1	4年	陳紹輝	黃進財	九	70.12.20	74.12.20	4年	黃石城
十一	75.3.1	79.3.1	4年	陳紹輝	謝式毅	十	74.12.20	78.12.20	4年	黃石城
十二	79.3.1	83.3.1	4年	謝式毅	? 銓重	十一	78.12.20	82.12.20	4年	周清玉
十三	83.3.1	87.3.1	4年	白鴻森	粘仲仁	十二	82.12.20	86.12.20	4年	阮剛猛
十四	87.3.1	91.3.1	4年	白鴻森	蕭景田	十三	86.12.20	90.12.20	4年	阮剛猛
十五	91.3.1	95.3.1	4年	白鴻森	蕭景田	十四	90.12.20	94.12.20	4年	翁金珠

資料來源：修正自 彰化縣議會成立五十週年紀念特刊 ，民 90.3.1，頁 64。

註：1. 縣議員第七、八、九屆與縣長第六、七屆任期係因特殊事故而延長致超過四年。

2. 第六屆縣長陳時英未做完任期即調升台灣省政府社會處長，未完任期（61.6.7-62.2.1）由縣府主任秘書李豐之代理。

縣（市）議員除任滿去職外，亦可因被罷免、辭職或死亡等原因而去職。依地方制度法第八十一條規定：「縣（市）議員辭職、去職或死亡，其缺額達總名額十分之三以上或同一選舉區缺額達二分之一以上時，均應補選。但其所遺任期不足二年，缺額未達總名額二分之一時不再補選。」「前項補選縣（市）議員，以補足所遺任期為限。」

<sup>29</sup> 彰化縣議會編，彰化縣議會成立五十週年紀念特刊。彰化：彰化縣議會編印，民 90.3.1，頁 64。

#### （四）議員的規範

地方制度法對議員行為的規範有第七十九條規定：「縣（市）議員有下列情事之一者，由內政部分別解除其職權或職務。應補選者，並依法補選」及第八十條規定：「縣（市）議員連續未出席定期會達二會期者，解除其職權。」等規範，主要是因縣（市）議員在某些方面仍須受到內政部的監督，無非為了確保議員的素質，以維持議事品質。

目前地方制度法之相關規定，已較以往省縣自治法更為嚴苛，從上述條文中增加「或經法院判決選舉無效確定，致影響其當選資格者」、增列「犯組織犯罪防制條例之罪，經判處有期徒刑以上刑確定者」、「有本法所定應予解除職權或職務之情事者」、「依其他法律應予解除職權或職務者」，便可清楚明瞭制定法律者已體察到一般人民對政治人物的品德和操守的要求越來越高，期望藉地方自治之施行，我國地方議會能步上正軌。

此外，地方制度法對議員行為之規範還包括：禁止兼業之原則（第五十三條項及第二項）。至於其他法規方面，則有公職人員財產申報法之規定。在彰化縣議會目前都訂有相關的議事規範，如議會組織自治條例、議事規則、程序委員會及紀律委員會設置辦法、議員質詢辦法、議員請假規則、議員公約等。如此將議員之行為規範予以明文化，的確減少了議員在議事上的衝突。

#### 二、議長、副議長的產生與功用

在我國地方議會議長及副議長是由議會議員分別選出，但兩者之間並沒有絕對的權力與服從關係。地方制度法第四十四條第一項：「縣（市）議會置議長、副議長各一人，由縣（市）議員

以無記名投票分別互選或罷免之。但就職未滿一年者，不得罷免。」第四十五條：「縣（市）議會議長、副議長之選舉，應於議員宣誓就職典禮後即時舉行，並應有議員總額過半數之出席，以得票數達出席總數之過半數為當選。選舉結果無人當選時，應立即舉行第二次投票，以得票較多者為當選；得票相同者，以抽籤定之。補選時亦同。」此因縣議會乃合議制機關，對於職權之行使是以會議行之。須有人主持會議，代表議會，綜理會務，乃選舉正副議長以負其責。

議長之職權主要為：召集會議，為會議時之主席，對外代表議會，對內綜理會務。副議長副之，即議長因故不能執行職務時，由副議長代理。凡此地方制度法及地方立法機關準則皆有明定，另還擔任程序委員會當然委員兼召集人和主席。

然而議長之權限僅盡於此乎？其實不然，蓋議長雖亦為議員一分子，而議會又為合議機關，一切決議必須經議員於會議中依法決定，議長並無普通機關首長之地位，與議員亦無長官與僚屬之關係，但議長乃由大多數議員所選舉，是以必有大多數議員之擁護，對於議員自不難發生影響作用。且議員亦係經全縣多數選民選舉，當選議長者，無異擁有全縣多數選民之支持，故在社會上有其崇高之地位，而這種地位，則又非其他議員所可比擬。<sup>30</sup>

建構議長更具中立性的政治角色：由於地方制度法並未定位為英國平民院之「超黨派之行政中立」，所以議長副議長就職後，仍可參與政黨政治活動，至於「議事中立」之原則僅指主持會議時，應依循「議會議事規則」。

現今社會係議會的世紀（age of parliaments），儘管議會的角色受制於成員屬性、權變連索、內部組織、立法與行政關係等，但建立制度化的議會（institutionalizing parliaments）以因應

---

<sup>30</sup> 同註 5，頁 209。

分歧多元社會的發展，則建構議長更具中立性的政治角色而不受黨派政治立場的影響，將會是議會議長角色的必要轉換。<sup>31</sup>

據訪談彰化縣議會連任三屆的議長白鴻森表示，在他的工作理念裡，認清自己的角色定位，做好自己份內的工作就是個成功的人。議長的主要任務不在推行重大建設或重大議題，而是監督縣府各項預算之執行，並維持議事順暢。議會遠比縣府複雜，因為議會是合議制，議員由民眾選出，再由議員選出正副議長，一位稱職的議長需要強大的民意基礎，又有整合各派系的能力。不像縣政府內的一級主管都由縣長指派，配合度可以充分掌握甚至指揮，所以議長最重要是具有中立性的角色，不分黨派，對事不對人，也才能維持議事的正常運作。

### 三、各委員會的設立

地方制度法對於議會委員會的設立並未加以正面規定，僅第四十九條規定：「縣（市）議會委員會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請各該縣（市）長以外之有關業務機關首長或單位主管列席說明」，顯見已將委員會制度列為議會所必設之機構。

有關委員會之設置，地方立法機關組織準則第二十一條規定，縣（市）議會應設程序委員會，審定議事日程及其他程序相關事項，並得設各種委員會審查議案。及第二十七條規定，縣（市）議會得設紀律委員會審議懲戒案件。其設置辦法，由縣（市）議會訂定報內政部備查。目前縣（市）議會依其議事規則規定均設有五種不同性質的委員會。茲說明如下：

---

<sup>31</sup> 紀俊臣，《台灣地方政治轉型與自治法設計之評論》。台北，時英，民 85，頁 95。

### （一）議案審查委員會

一般來說，議會議案委員會的設置，大都與行政機關管轄事項相對應。設置此種議案委員會的目的有四：

首先，便利分工提升議事效率：現今立法機關每一會期受理的法案，數目甚多且種類複雜，為了有效處理法案，議員必須分工以減輕大會之負擔。

其次，專業性處理：因公共問題日趨複雜，各種專門性和技術性的法案逐漸增多，非單靠大會所能有效處理，而須先由委員會作專業性的審查，並提出討論的結果和報告，以提供大會取捨之參考。

再則，監督行政機關：政府行政部門人員充足、資源豐富，如議員要有效監督行政機關，其本身應具備相當程度的專業知識，而委員會乃是議會儲備專業知識的場所。<sup>32</sup>

此外，對於縣政有全盤的瞭解：目前彰化縣議會設四個審查委員會有另一個目的，即議員可以每年輪流參加不同的審查委員會，四年下來，每一個審查會都擔任過，對於縣政有全盤的瞭解。

彰化縣議會議事規則第五十八條：「本會開會期間，依業務性質設四個審查委員會，分別審查議案，每一審查委員會置召集人三至五人。」依此彰化縣設有四個議案審查委員會，其中各審查委員會之人數是按議員總數平均分配，人選及召集人則由議長就議員中擬定，提出大會通過，但每一議員以參加一委員會為原則。

第十五屆議會各議案審查委員會名單如表 2-4，其分配任務改以縣政府相關單位或機關為對象：

第一審查委員會：秘書室、計畫室、法制室、人事室、政風室、新聞局、民政局、兵役局、警察局、消防局、社會局、勞工局、地政局。

第二審查委員會：財政局、主計室、稅捐處。

第三委員審查會：農業局、建設局、工務局。

第四審查委員會：教育局、衛生局、環保局、文化局。

表 2-4 彰化縣議會第十五屆議案審查委員會名單（第一年）

（91.3.1.-92.2.28）

審查會別	召集人	委員
第一審查委員會	林滄敏（無）梁禎祥（民） 王榆凱（無）黃瑞珠（親） 吳淑娟（國）	林滄敏（無）顧黃水花（國）梁禎祥（民） 林聖哲（國）王榆凱（無）張錦昆（無） 張雪如（無）黃瑞珠（親）蕭博修（無） 蘇文章（國）林茂昌（國）吳淑娟（國） 洪宗熠（民）
第二審查委員會	曾世勇（國）盧盈宏（無） 柯金德（民）曹明正（國） 楊福地（國）	盧盈宏（無）許原龍（無）曾世勇（國） 施華芬（無）粘禮淞（無）柯金德（民） 曹明正（國）吳宗憲（國）楊福地（國） 許文耀（國）劉錦昌（民）鄭汝芬（無） 洪進南（無）
第三審查委員會	曾煥彰（國）葉麗娟（國） 張良 ~（國）李俊諭（民） 陳諸讚（國）	王敏光（無）邱建富（民）粘明隆（國） 葉寧鋒（國）曾煥彰（國）陳錦玉（國） 葉麗娟（國）張良 ~（國）陳文漢（無） 曾清為（無）李俊諭（民）陳諸讚（國） 張新男（國）

<sup>32</sup> 朱志宏，《立法論》。台北：三民，民 84，頁 115。

審查會別	召集人	委員
第四審查委員會	王惠美（國） 淑媚（國） 張宗興（國） 李詩焱（國） 李武雄（國）	唐鎮林（國） 賴岸璋（民） 施淑珍（民） 王惠美（國） 淑媚（國） 張宗興（國） 黃寶川（國） 李詩焱（國） 游振雄（國） 楊福建（民） 洪麗娜（國） 李武雄（國） 張國棟（國）

資料來源：整理自 彰化縣議會提供之第十五屆議案審查委員會名單，（民 91.3）。

## （二）程序委員會

程序委員會成立的目的是議事日程的排定，所以關於議案的變動、分類及審查優先順序等權力都屬於程序委員會。目前彰化縣議會程序委員為九人，由各議案審查委員會各推二人為委員（共八人），而以議長為當然委員兼召集人。依設置辦法第四條規定其職掌如下：

關於大會議事日程之審定事項。

關於各種提案手續是否完備，內容是否符合大會權責之審查事項。

關於議案之合併、分類及其次序之變更事項。

關於縣政府提案、議員質詢及其提案討論時間之分配事項。

其他關於議事程序事項。

至於程序委員會之召開是由召集人視事實需要，隨時召開，但其質詢時間不得超過會期總日數五分之一。而程序委員會召開時，議會內行政單位中的主任秘書、議事組主任、法制室主任則應列席，其所需辦事人員則由議會行政單位職員調用。

目前彰化縣議會第十五屆程序委員會名單為：



召集人：議長白鴻森

委員：葉寧鋒（國）、陳錦玉（國）、唐鎮林（國）、吳宗憲（國）、粘禮淞（無）、蕭博修（無）、楊福建（民）、洪宗熠（民）。

### （三）紀律委員委員會

彰化縣議會之紀律委員會目前有委員十三人，委員的產生是由大會推選議員擔任，並由委員互選一人為召集人。紀律委員會接受的懲辦案主要有：大會主席移付的懲戒案件、議員違反議事規則妨礙議場秩序或其行為有損議會名譽、議員對列席報告或答覆質詢人員肆意謾罵侮辱。可知紀律委員會是規範議員行為，以維持議事的正常運作。至於懲戒的方式有：（1）口頭道歉。（2）書面道歉。（3）申誡。（4）定期停止出席會議（彰化縣議會紀律委員會設置辦法第八條）。但為避免紀律委員之不公，對於移付之議員，則可以向委員會提出申辯，且委員會的懲戒結果，應提出報告，並在報告書中敘明事實理由及決定，最後並送請大會議決。紀律委員會所需人員則由議會行政單位人員調用。

目前彰化縣議會第十五屆紀律委員會名單為：

召集人：副議長蕭景田

委員：葉寧鋒（國）、梁禎祥（民）、許文耀（國）、游振雄（無）、曾清為（無）、蘇文章（國）、施華芬（無）、邱建富（民）、黃寶川（國）、陳文漢（無）、鄭汝芬（無）張國棟（國）。

#### （四）聯席會議

彰化縣議會議事規則第六十二條：「議案之內容涉及兩個以上審查委員會得由相關委員會會同審查。」此外，第六十三條：「預算案及決算案審核報告經分組審查後，應由各審查委員會聯席審查委員會審查之，並以財政審查委員會召集人一人為主席。」聯席會議審查議案應簽註審查意見或提出審查報告，可說比一般審查委員會更為嚴謹，且出席並參與討論之委員，對於聯席委員會之意見不同時，則可聲請保留大會之發言權（彰化縣議會議事規則第 26 條）。同時，縣（市）議員於二讀會所提修正動議連署人及附議人，應與提案人（動議人）同受保留發言權之限制（內政部 72 年 9 月 3 日台內民字第 180231 號函）。

#### （五）專案小組

彰化會議事規則第六十五條：「本會對於職權內之事項，認為有專案研究或對外蒐集資料之必要，得經大會通過設專案小組。」至於專案小組的人數、人選由大會推定或議長擬定，議員對本身利害關係之事項則不可參加專案小組。

### 四、行政單位設立與組織結構

議會中除了議員組成的組織外，行政單位所形成的組織，對於議會的議事效率也有一定的影響力。

過去地方議會之組織法制，向來不重視行政單位之作為，精省後地方政府再造，特別強化議事效能之輔助單位貢獻。對於縣（市）議會人力之擴編，以及主管職等之提昇，都在彼此有共識下，做了相當大幅度之調整，而現在縣（市）議會儘管規模不大

，但專業化已提昇許多。議會代表人民行使法定職權，其幕僚素質的提昇，與該組織準則的相關規定，息息相關，此次地方議會再造，強化行政人員素質，理由在此。<sup>33</sup>

### （一）行政單位設立具有彈性自主與公平合理之原則

地方立法機關組織準則第二十九條規定，縣（市）議會之行政單位組織如下：「縣（市）議會置主任秘書一人；下分設組、室辦事。其縣（市）人口未滿五十萬人者，得設五組、室；人口在五十萬人以上，一百二十五萬人以下者，得設六組、室；人口超過一百二十五萬人者，得設七組、室。前項行政單位組織，分別於各該組自治條例擬訂之。」較以往統一規定縣（市）議會均設議事組、總務組、法制室、會計室與人事室等五組、室，顯然具有彈性自主與公平合理原則。

準則第三十一條規定「地方立法機關擬定組織自治條例報權責機關核定時，其編制員額應依下列因素決定：

- 一、員額管制政策及規定。
- 二、業務職掌、功能及各部門工作量。
- 三、預算規模。
- 四、人力配置及運用狀況。」

目前彰化縣議會行政單位，依彰化縣組織自治條例第二十六條規定：「本會置主任秘書一人，承議長之命，處理本會事務，並指揮監督所屬員工。」而依組織自治條例規定主任秘書下分設議事組、總務組、法制室、公共關係室、資訊室、會計室、人事室等七組、室分別掌理有關事項；如圖 2-3 所示：較省縣自治法

---

<sup>33</sup> 同註 24，頁 4。

時增加二室即「公共關係室」與「資訊室」外，編制員額計三十二人，較以往增加七人，其皆具有公務人員之資格，且主任秘書之官等職調與縣政府平行為簡任第十一至十二職等，各單位主管之官等職均改為簡任第十職等。對議事功能的提升確實發生很大作用。

## （二）屬層級節制扁平式的組織結構

地方制度法第四十四條規定：「議長對外代表該議會，對內綜理該議會會務」，據此，議長對於其他議員並沒有權力義務上的關係，但對於議會內的行政人員則有上下隸屬關係如圖 2-3 所示。

一般而言，組織的垂直分化可分為四個主要活動組群或階級，就我國縣（市）議會行政組織而言，高層管理者為議長、副議長；主任秘書則是中層管理者；低層管理者為組、室主任；組員則是最基層的員工。組織內部規模不大，總人數大都不超過百人，首長的控制幅度不致於過大，乃屬於扁平式的組織結構（flat organization），<sup>34</sup>與縣政府屬於高架式組織結構（tall organization）不同，此種型態的優點是人員溝通容易、重人情味，有助議事幕僚工作效率的提升。

## 第二節 行政機關與立法機關之權力系統比較

精省後新地方制度法於民國八十八年一月二十五日公布施行，在我國地方自治之權力分立模式中，縣（市）的政治地位勢必因應政府再造，而為必要之權力調整及組織擴充和功能強化，其

中就法制架構而言，除縣（市）以直轄市化提昇法律地位外，最顯著的就是：

## 壹、地方政府的權力有再整合的趨勢

我國因受特殊政治文化的影響，地方自治制度係採取「權力分立制」，此即地方政府的權力分屬於地方議會和地方行政機關，前者行使必要之立法權，而後者係行使地方行政權。但在政治文化變遷快速的現代民主社會，此類型確有再整合的趨勢。此即：

一、原則上，地方自治團體之權限有擴大之趨勢，除地方向中央爭取「回復」地方之權外，地方政府權力因中央權力下放而增加，而且過去地方政府行政機關權力較大之現象，亦因「民主化」而增強立法機關之立法權。

二、此外，面臨「多元社會」的層出不窮都市問題之挑戰，地方政府的行政機關，必須有更多「因地制宜」的便宜行事職權，亦改變主張強化立法權，而限縮行政權之思考邏輯。

因之，精省後，依地方制度法規定，縣（市）的政治地位勢必因應政府再造，而為必要之組織擴充和功能強化，縣（市）長具有較完整的行政權；縣（市）議會具有豐富的立法權乃是必然趨勢。<sup>35</sup>

## 貳、自治立法與行政機關係平行而對等之法律地位

依地方制度法第五條第二項規定，縣（市）設縣（市）議會

---

<sup>34</sup> 同註 25，頁 124-126。

、縣（市）政府；分別為縣（市）之立法機關及行政機關。同法第三十六條規定，縣（市）議會之職權包括：規章案立法權、預算案及決算之審核報告審議權、特別稅課、臨時稅課及附加稅課及財產處分議決權，組織自治條例以及一般提案審議權、人民請願受理權，其他依法律賦予之職權。此即說明縣（市）議會具有地方議會之立法機關角色與功能。

反之，依地方制度法第五十六條規定，縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市）綜理縣（市）政，縣長並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。縣（市）長均由縣（市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。說明縣（市）行政首長具有強固之民意基礎，其正當性遠大於個別之民意代表，呈現實權之政治領導地位，用以職司行政權之執行機關。

自治立法與行政二機關間係制衡之平行法律關係，縣（市）政府與縣（市）議會處於對等地位，縣（市）議會對縣（市）政府具有立法監督之權力主體，而縣（市）政府對縣（市）政具有全權行使職能之行政作用地位。<sup>36</sup>

### 參、行政機關係首長獨尊之官僚模式，立法機關係議員平行之同僚模式

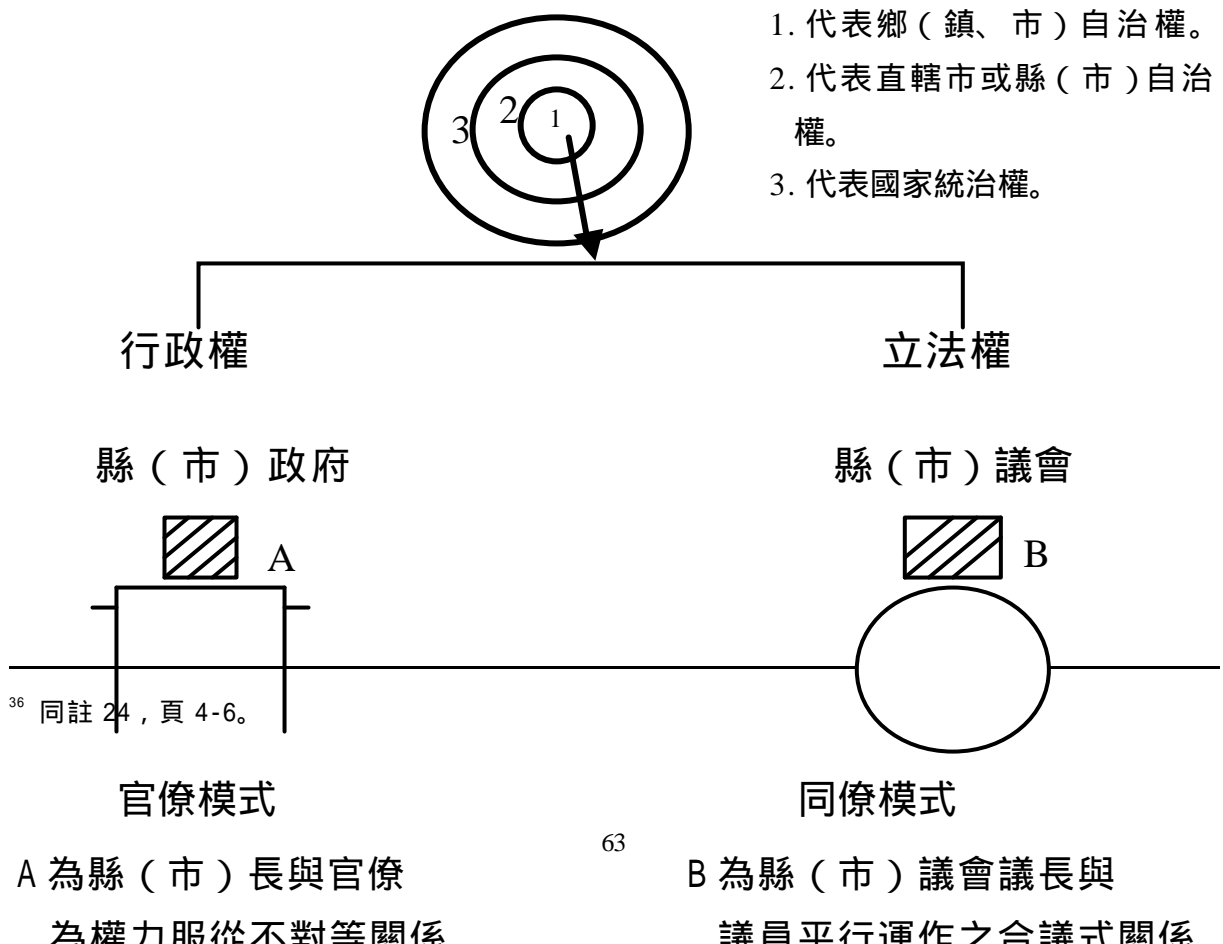
我國地方制度法所設計縣（市）自治係依權力分立原理所設計之政治制度。如圖 2-4 所示：行政機關 縣（市）政府係首長獨尊之官僚模式；而立法機關 縣（市）議會係議員平行之同僚模式。

---

<sup>35</sup> 同註 6，頁 4-22。

縣（市）自治權在單一國而言，係屬於國家統治權授權之政治權力，該等自治權係依平行之原則，劃分由縣（市）政府係行使行政權之機關，其具有二種機能：一為該自治團體之行政機關；一為行政院所屬機關之一部分，前者執行自治事項，後者執行委辦事項，縣（市）長係經人民選舉產生之政治領導人，具有該自治法人代表人之角色；為縣（市）政府之法定代表人、訴訟代理人。縣（市）長對該縣（市）政府所屬員工具有指揮監督權，依「官僚模式」（bureaucratic model）原理設計之縣（市）政府，上下同仁間係權力服從之不對等權力，強調貫徹行政命令之行政機關機制。

縣（市）議會係行使法定之立法權，縣（市）議會係由民選之議員所組成，該縣（市）議會係依「同僚模式」（collegial model）原理合議行使立法權，議會議長只是以議長之名義，對外代表該議會而已，並無具有獨立性之立法能力；至於對所屬議事行政人員有行政監督權，固不待言。<sup>37</sup>



#### 肆、縣（市）長具有較完整行政權

地方行政首長具實權者，係以其能否擁有組織人事權和充裕財政處分權為判斷基準，在省縣自治法以「重省、輕縣市」之法制架構下，縣（市）長之職權受到相當限縮，地方制度法第五十條係參照直轄市長（五十五條）之人事任用權規定：<sup>38</sup>

一、縣（市）政府置縣（市）長一人，綜理縣（市）政，並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治，由縣（市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。

二、政務職任用副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）者，得增置副縣（市）長一人。

三、機要職任用三至五位一級單位主管或附屬機關首長；即人口未達百萬人者，三人；人口未達一百二十五萬人者，四人；人口一百二十五萬人以上者，五人。

四、政務職任用之副縣（市）長及機要職任用之一級單位主管或附屬機關首長，縣（市）長辭職、去職或死亡時，應隨同離職。

此外，依該法第二十七條第一項規定，縣（市）政府就其自治事項，得依法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定縣（市）自治規則，此項由縣（市）長得全權行使之「自治規則」訂

---

<sup>37</sup> 同註 24，頁 109-112。

<sup>38</sup> 同註 6，頁 21-22。



定權，將有助於縣（市）長行政權之有效行使。至賦予自治法規裁罰權（第二十六條第二項及第三項），對於地方行政首長行政權的運作，當有直接、間接的協同作用，固不代言。

## 伍、縣（市）議會具有豐富立法權

除前述，賦予地方自治法規裁罰權，係豐富立法權之體現外，地方制度法第四十三條第二項規定：

縣（市）議會自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規抵觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令抵觸者無效。

此種「法律優越」而非「法律保留」的權限規範，旨在賦予地方議會較「自主性」的立法權；尤其縣（市）規章只要不抵觸法律或法律授權之中央法規，已使縣（市）議會之立法權等同直轄市議會既有之立法權。至地方制度法第三十六條，賦予縣（市）議會之職權，與第三十五條直轄市議會之職權比較，無分軒輊。

自從地方制度法公布施行後，大幅擴充縣（市）長的人事權，包括副縣（市）長、一級單位主管及參議等得以機要職任用；在地方立法權方面，地方政府得就自治事項或依法律、中央法規之授權，制定自制條例送請議會審議通過後實施；在地方財政方面，「財政收支劃分法」的修正實施，以及「地方稅法通則」已三讀通過，未來無論就地方稅收抑或中央統籌分配款補助，均大幅增加地方自有財源與提高地方政府財政之自主權。因此，在縣（市）長人事權、地方立法權與財政自主權更為充實之情況下，居於地方政治運作的二大基石，縣（市）政府與縣（市）議會之權力互動，勢必成為影響民眾福祉的關鍵所在。

## 第三節 行政機關與立法機關之機能運作比較

學者呂育誠從宏觀的角度言之，認為不論行政或立法部門均

是地方政府整體功能發揮不可或缺的環節，因此其關係的表現除了基於本位檢視職權的消長外，更不能忽視地方政府所應發揮的功能。因為確定整體地方政府的機能後，行政與立法部門方能據此界定本身角色，乃至於協調彼此的關係。<sup>39</sup>

隨著社會開放及民眾自主意識的不斷增加，地方政府被賦予的功能與期望也相對增加。Miller 認為今日經由民選方式所產生的地方政府，其運作應具備下列四項特質：（一）效率的特質；（二）回應的特質；（三）參與的特質；（四）多元的特質。<sup>40</sup>

我國地方政府體制為權力分立制，基於一般對於行政、立法機關的職責認知，吾人可能會將地方政府中兩者得組合視為是對立的基礎上，各自履行本身職責，甚或相互制衡的關係架構。然而，若將此種關係置於地方政府整體的觀點下，則可發現行政與立法的對立關係僅是地方政府推動事務、達成目標的過程而非結果；故吾人對於府會兩著關係的討論焦點，除了在彼此應如何回應對方的影響或挑戰外，該更進一步去思考應以何種方式進行協調或合作，方能促進政府的整體利益，將兩者關係導入地方政府的長遠發展。

既然現行憲法和地方制度法，不可能對地方政府體制進行大規模的更動和修正，特別是地方議員和行政首長由民選產生，幾乎已成為民眾和各黨派共識的情況下，而且，縣（市）府會關係的運作非常複雜，也非常脆弱，所有的互動體系，都可能影響縣（市）府會關係的良窳。因之，府會關係的運作順暢，不只是靠一部法律就可處理，須靠很多的配套措施和協調溝通經驗，相輔相成。畢竟地方政府與議會之間，雖採行權力分立制，但並非不

---

<sup>39</sup> 同註 3，頁 424-425。

<sup>40</sup> Miller, W. "The Quality of Local Democracy in Britan", in F. Terry (ed.), *The Future Role of Local Government*, London: Public Finance Foundation, 1990, pp57-59.

可能順利運作。<sup>41</sup> 在地方制度法賦予縣（市）議會有豐富的立法權，以及縣（市）長具有完整的人事行政權之下，府會兩者倘能於分權制衡之外，分工合作相輔相成，始能真正達到共策地方自治之遂行功能。

是以本節嘗試在現行地方自治體制的架構下，探討行政機關與立法機關間之機能運作比較，以瞭解地方制度法所建構府會關係與實際運作情形，並運用 Parsons 之 AGIL 功能模式來分析驗證，以及當前府會運作關係失衡之緣由等作一概述，從而建構政治經驗理論。

## 壹、地方制度法所建構府會關係之立法要旨

學者紀俊臣指出，因應民國八十六年七月修憲，省政制度之變革，省縣自治法不但為精省條例所取代，而且另新創制「地方制度法」，將省縣自制法與直轄市自制法之主要規制標的合而為一，該法在權力分立(separation of powers)上所建構之行政機關與立法機關，其政治關係謂之「府會關係」，其立法要旨就是：<sup>42</sup>

### 一、府會係制衡而非對立

當今民主政治就是議會政治，亦即是政黨政治，議會政治強調議會決定政策，取得行政作為之正當性和合法性；政黨政治著重多數政黨決定行政首長的產生，以及行政決策係由政黨互動和妥協，乃至協商所作成。議會政治受至於多數暴力，而政黨政治則有意識形態作祟的困境。為使地方政治生態由惡質化而衍生為理性化，地方制度法對府會關係設計，係堅持理性制衡，而盡量排除非理性之僵持和對立。府會各有所司，依其基本機制設計原理，有發揮機制運作之功能。

---

<sup>41</sup> 同註 4，頁 161-162。

<sup>42</sup> 同註 6，頁 307-308。

## 二、府會係分工復合作

政府係行使法定之行政權，而議會行使立法權之主體，無論行政或立法，皆為權力分立之主要內容。因之，府會間本當分工合作，以團隊展現績效，以合作激勵團隊，從而獲致設計該機制之預期成效。地方制度法有鑑於地方政治生態互動之行為偏差，爰由機制之整合，功能之重整，以實現分工合作的效能府會機制。

三、合作係建立在互信，互信係建立在共識，共識係建立在平等。

## 貳、地方制度法對促進府會和諧的法制架構

地方制度法對促進府會和諧的法制架構如下：

### 一、就行政機關之規制方面

（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；逾期末決定者，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、中央法規有牴觸之無效案，應由中央主管機關函告，至有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。

## 二、就立法機關之規制方面

### （一）以尊重行政權為原則，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）以執行政提案決議為原則，以呈請上級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。

### 參、府會關係爭議之理性運作<sup>43</sup>

府會關係發生爭議時之理性運作，主要途徑有以下四點：

首先，爭議時先法律再政治：基本上府會所存在的問題，已有地方制度法可資依循，有關當事人能打開心胸，尋求以法律途徑解決爭議，避免以政治的手段，引發媒體大肆渲染，造成惡性循環，以建立依法行政，依法參與的原則，爭議自可相對減少。

其次，爭議時先協商再解釋：嗣後如有重大個案性的爭議，宜由同級或上級機關之行政部門邀請相關府會首長及學者、專家協商，以建立協商機制，相信問題將因彼此諒解而取得共識，其行政解釋已顯得不是那麼重要。能由協商避免對立，府會間之不協調自可減少。

再則，爭議時先行政再立法：府會間之爭議，既然應主動由同級或上級之行政部門，協調該地方行政與立法機關相關人員會商，俾早日化解爭議。則立法機關因立法人員來自各行各業，其政黨政治及地方派系之考量下，將甚難有比較理性的判斷，惟除可透過修法解開法無明定之死結外，在學理上應非係解決爭議之客觀機制。

此外，爭議時先間接再直接：所謂「間接」係指替代性處理，如就府會爭執之個案觀察，當可發現所爭的可能是面子而已，至裡子則非所問。既多屬個案而非通案，則其形成爭議，係屬行政機關或立法機關之推波助取瀾，有些並不見得需要大動干戈，只要一個過程即可化解，此時短兵相接，還不如先透過第三者溝

---

<sup>43</sup> 紀俊臣，《中央與地方之怨宜解不宜結：民意機構少介入，勿流於口水戰》，《聯合報》，

通，或勞駕高級首長之出面談話，即可因各有所獲，而致爭執消除。

## 肆、地方立法與行政機關之整體運作與權責關係

### 一、整體運作關係

地方立法與行政機關之整體運作關係，概括言之有下列四點：

（一）法人之構成關係：地方制度法第五條第二項規定「縣(市)設縣(市)議會、縣(市)政府；分別為縣(市)之立法機關及行政機關。」第十四條規定「縣(市)為地方自治團體」也就是第二條所指「具有公法人之團體」。故地方立法機關與地方行政機關共同構成各該地方自治團體之公法人。

（二）提案與審議關係：關於地方之法規、預算案等，由地方行政機關向地方立法提出，由地方立法機關審議，以完成立法程序。

（三）議決與執行關係：地方立法機關為自治事項之議決機關，地方行政機關則為自治事項之執行機關，地方自治事項由地方立法機關議決後，送由地方行政機關執行之。

（四）報告與質詢關係：地方立法機關定期會開會時，行政首長及一級機關主管應提出施政報告與業務報告，並列席備詢答覆有關議員之質詢。

### 二、權責關係

以上四點為地方立法與行政機關之整體關係，至權責方面分述如下：

（一）委辦事項方面：凡屬委辦事項，多由上級政府指定財

源或撥付經費編列預算。地方議會對於地方政府所受上級政府委辦事項，得聽取報告，提出質詢，但不得作變更或撤銷之決議，對上級政府因委辦事項而撥付之經費亦不得削減或變更改用途。

(二) 編製預算方面：地方預算由行政機關編列，送請地方立法機關審議，對於議會通過的預算行政機關不得任意變更或延不辦理，但有關組織編制之預算(如人事費等)，除編列不當者外，地方立法機關不得作增刪之議決。

(三) 決議與執行方面：凡屬地方自治事項，經地方立法機關議決後，除與中央法令牴觸者外，行政機關應依照執行，如認為窒礙難行，應送請議會覆議。

(四) 請願建議方面：地方議會處理人民請願案件，或議員建議案件，應以議會名義或經大會通過後，始得送請行政機關參處，不得以議員個人名義逕向行政機關主管請求辦理。

綜上所述，地方議會是地方議事機關，與地方政府同為地方自治團體一體的兩面，有如夫妻關係一般，允宜相輔相成，分工合作，而非牽制更非對抗。如果府會之間不和諧，則對地方府會職權及行政效率必然大受影響。因此，府會之間，如能以民眾整體利益為前提，拋棄選舉期間的恩怨，共同為地方建設而努力，則我們的地方自治，必定更為健全，更加落實。

惟一般觀察，府會之間的關係，並不全然是和諧狀況的，譬如在下列的情況，府會就有不和諧的狀況：(1)民選行政首長與議會分別由不同政黨主政或掌控，其個人聲望與影響力又不足以罩住多數議員時；(2)行政首長雖與議會同屬一政黨主控，但因為派系的傾軋，反對派在議會中佔了多數，不願見現任行政首長表現太好時；(3)行政機關的施政發生嚴重錯誤時。在府會不和諧的情況下，行政機關除多方妥協承諾外，將很難有所作為。

反之，府會關係，除因行政機關大作公共關係而導致府會和



諧外，下列數種情況亦有助於府會之和諧：(1)行政首長與議會同屬一政黨主控，且該首長在地方政壇上聲望極高，影響力極大，在議會裡支持者多，反對者少；(2)政黨對黨籍議員的約束力極大，使大多數議員不敢或不能杯葛政府；(3)行政首長雖與議會屬不同政黨，但是在地方政壇上，淵源深，關係好，能博得正副議長和各主要召集人的支持時；(4)行政機關對各種議案的提出和執行能盡量做到無懈可擊時，一般認為(1)之情形，對議會職權行使暨府會和諧關係有很大的影響。<sup>44</sup>

## 伍、「分立性政府」與「一致性政府」體制運作之比較

以行政首長與立法部門多數議員所屬政黨是否一致來區分府會結構型態，就政治學理而言，可區分為「分立性政府」(Divided Government)與「一致性政府」(Unified Government)。分立性政府，乃指議會多數議員與行政首長分屬不同政黨，亦即府會是由不同政黨所控制；而相對於分立性政府而言，一致性政府則指議會多數議員與行政首長共屬同一政黨，亦即府會係由同一政黨掌控的情形。許多學者研究指出，在一致性政府架構運作下，執政黨擔任行政與立法部門二者之間橋樑，具有政策協調、意見折衝等多項功能，強化政黨政府的運作機制，促使政府運作效能提升，增強政府行政效率與能力。反觀，在分立性政府架構運作下，由於所存在的制度性衝突，較易導致行政與立法部門雙方的矛盾、分歧或衝突對立，削弱政黨政府的運作效能，引發政策制訂之滯塞、停頓與缺乏效率，以及府會雙方的僵局。<sup>45</sup>

民國三十八年政府撤台以來，由於政黨政治架構尚未形成，

---

<sup>44</sup>前台灣省政府民政廳編，健全縣市議會組織功能之研究。南投：前台灣省政府民政廳編印，民83，頁62-66。

<sup>45</sup>吳重禮、陳慧玟譯，David R. Mayhew 原著，分立政府：1946~1990 年期間之政黨控制、立法與調查》。台北：五南，民90，頁2-14。

以至於在各層級之政府中，府會常是由同一政黨所掌控的局面，當然在縣（市）政府中亦是如此。而隨著政治生態的改變，這種由單一政黨主導府會運作的局面開始有了改變，特別是在解嚴及開放黨禁後之縣（市）長選舉，許多縣（市）擺脫了以往由同一政黨掌控府會之情形。當然，這種演變，最直接影響到的便是府會間的互動情形。

依據現行地方制度法之規定，縣（市）政府所提出之預算或建設計畫，均需經縣（市）議會的審議通過後，方能正式交付執行。因而縣（市）政府為求整體施政之推展，多試圖和議員建立合作關係；就目前府會間的合作途徑，約可分為四種，分別是政黨、派系、私人、利益。縣（市）首長可經由這四種途徑和議員建立合作關係，但隨著府會結構性質的不同，縣（市）首長所採取之途徑亦有所差異。試分述如下：

#### 一、一致性政府：以採取政黨及派系聯盟方式為主要合作途徑

（一）政黨：「政黨聯盟」為現今府會中最常見合作關係，在這聯盟關係的基礎下，政黨可藉由黨紀對議員的行為予以約束。特別是在府會均由同一政黨所掌控的情形下，行政機關便可藉由政黨的力量，使議會支持其所提出的議案，此時該政黨縣（市）黨部的組織便扮演著協調府會間的樞紐角色；因此有許多府會間的衝突在這類的機制下被予以化解，以至於在正式運作過程中難以發覺。

（二）派系：就目前地方政治生態來看，除了政黨外，派系對於大多數議員而言，更容易產生歸屬感，甚且派系所發揮的凝聚力，有時會比政黨來得強；主要原因在於派系內部常可藉著利益的分配來吸收成員的支持，而依靠派系生存的議員，一旦脫離了派系，其連帶所損失的利益可能相當大。因此在議案提出時，縣（市）長可藉由派系內部之協調，以派系大老的身分影響議員

投票，若在縣（市）議會中過半數之議員均與縣（市）長屬於同一派系，則縣（市）首長所提出的議案或預算必很少遭到議員之刁難。

## 二、分立性政府：以採取私人及利益關係建立為主要合作途徑

（一）私人關係：在分立性政府中，既無法靠政黨之協調機制，又沒有派系之約束力，因而縣（市）首長必須循著其他途徑方能與議員建立起合作關係。台灣地區地狹人稠，因此人與人之間的互動必相當頻繁，而中國人尤其是強調「人情和面子」的民族，因此血緣、親緣、同事、同學、師生、宗親、社團等私人關係，便可是人與人之間建立私人關係的憑藉。同樣地，縣（市）首長和縣（市）議員間亦存在著各類的私人關係，在這私人關係的建構下，雖然縣（市）首長與議員未必屬於同一派系或政黨，卻可藉此產生聯盟關係，同時議員也可藉由與縣（市）首長間私人關係的維持，而在議員間發揮影響力。

（二）利益關係：縣（市）首長如欲在議會中尋求多數的支持，必少不了交易與協商的行為，以奠定日後互惠的合作基礎。縣（市）首長可藉著預算的分配，使議員取得其所想要的資源，雖然現今地方自治權限並不夠充分，但藉由縣（市）首長的職位所能分配的政經資源仍是十分可觀。因此，即使是在分立性政府之中的縣（市）長，仍可利用資源的分配來建構與議員間的聯盟關係；尤以縣（市）政府的預算有限，無法一一就議員所提出的議案做出回應，是故資源掌握實為縣（市）首長最大的籌碼。

## 陸、府會關係可運用 Parsons 之 AGIL 功能模式來分析

地方制度法所建構行政與立法機關之府會關係，其所欲達成的目標是和諧和減少不必要的衝突，但衝突亦有監督的作用，須

加以經營和管理，才能形成具有生命力的機制，可參照 T.Parsons 的「社會行動體系」理論的四大功能 A.G.I.L 模式來分析，學者稱之為「衝突管理」理論。

所謂「功能」(function)，在 Parsons 的眼中，乃是一個體系為了生存與維持其成長，所組織和動員的一切活動。為了滿足體系的基本需求（如府會關係之運作），所有的體系必然擁有下列四種不可或缺的功能，藉以應付來自體系外的刺激和挑戰：

一、調適 (Adaptation)：所謂調適的功能，其活動在於建立外在環境與行動體系間的適應關係。透過調適功能，行動體系從其外在環境，吸取必要的資源，並處理與轉換而藉以滿足體系內部的需求。

二、整合 (Integration)：透過整合功能，可以維持體系內各部分間的協調，凝固與連帶，藉以保護體系對抗外來重大的變故，如此行動體系可以維持其穩定性。

三、目標達成 (Goal-attainment)：所有行動體系都擁有界定其目標的功能（如府會關係所欲達成的目標是和諧和減少不必要衝突），並且會動員其所有能量 (energies) 與資源 (resources)，藉以體現其所欲追求的目標。

四、模式維持 (pattern maintenance)：所謂模式維持的功能 T. Parson 把它稱之為 Latency。具體地說，社會行動者，是藉著模式維持的功能，而始終在社會規範與價值的支配下而活動。如透過模式維持的功能，使行政機關與立法機關，能在府會相關法制規範內來運作。因此，又稱規範穩定性的功能。

T.Parsons 的「社會行動的一般理論」，是屬於一種結構功能 (Structuro fonctionaliste) 的體系分析，他把社會體系當作一個整體，而從功能的觀點，進行體系分析。因為政治體系正好構成其一般社會體系的一種次體系，所以重心完全放在政治體系的解

析上。

這四種功能，若再依照對外關係，內在要素、手段與目的等四種不同判準，則可拼成如圖 2-5 的關係。<sup>46</sup>

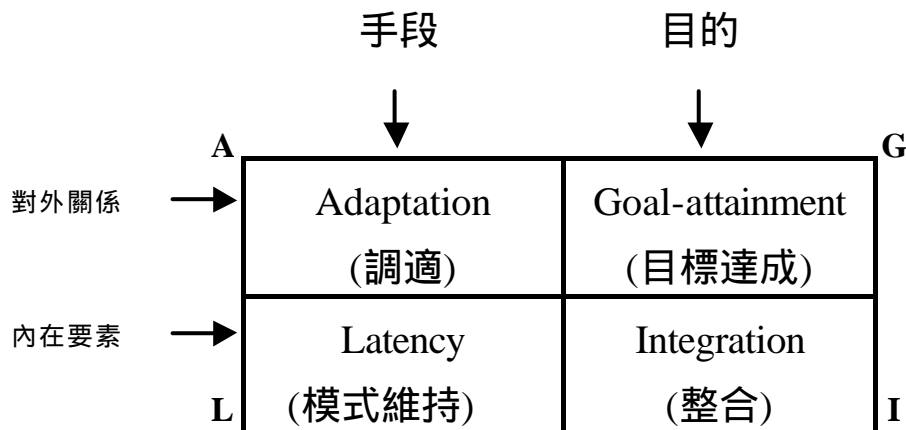


圖 2-5 Parsons 之 AGIL 模式

資料來源：陳秉璋，《政治社會學》。台北：三民，民 89，頁 118-119。

一、調適的功能：包括府會體系本身會體現其目標所擁有的各種方法。如外在環境 - 民意輿論的激盪；內在環境 - 議員、議員集團的競逐與縣府服務團隊的表現。

二、整合的功能：指整理、安排與聚合體系內各要素的能力和要素。

三、目標達成的功能：任何體系具有追求目標的功能，其所追求的目標，可能因環境的刺激或挑戰而有所改變。

四、模式維持的功能：這是一種沒有動力性的功能，又稱規範穩定性的功能。如地方制度法規範行政立法模式維持的功能。

這四種功能本身，亦會隨著社會結構本身而成等級性的存在。調適與目標達成的功能，相當於府會角色與集體性；模式維持

<sup>46</sup> Talcott Parson, *The Structure of Social Action*. New York: Free Press; First Published, New York: Mc Graw-Hill, 1937.p. 124-126. 同註 12，頁 118-119。

與整合的功能，則相當於價值與規範。更重要的是社會的價值取向與社會規範，才是決定行動目的的重大因素。同時，任何行動並非單獨產生運作。有如府會關係，必須在議會以「合議制」來運作。一方面，它必然在互動中進行，互動會積極帶給行動者包括縣府團隊及全體議員，有助於目標達成的工具（Instrument），也可能有消極地產生某些阻礙的因素，這就是 T.Parsons 所謂的條件（Condition）。行動主體對於條件的感受而所做的回應，就是成為府會關係的運作結果，這正式研究者所必須發覺的。<sup>47</sup>

### 柒、當前府會運作關係失衡之緣由

台灣地方政治的變遷與特質，曾有學者指為：

1.民意代表素質低落。2.政商結合、商人政治與金錢政治（賄選文化）。3.地方派系的轉型與重組。4.黑道政治（暴力政治）。截斷式政治文化（過度型政治文化）。5.社會運動與政黨政治的開展。<sup>48</sup>

事實上，台灣的地方政治生態雖未必如表 2 - 5 所示，如此的發展演變，但就部分地方府會關係的欠缺理性，甚至肇致議事不彰，預算案拖延不決，工程官商勾結等情形觀之，府會關係的惡質化或非民主化、泛政治化，卻是不爭的事實。<sup>49</sup>

表 2 - 5 臺灣地方政治生態之發展階段

社經環境 型態	政治環境 型態	地方政治特質		年代
		農村地區	都市化地區	
農業(村)社會為主體		1. 士紳政治 2. 家族政治 3. 狹隘型政治文化		1945
		1. 派系政治 2. 士紳政治 3. 家族政治 4. 狹隘型政治文化與臣屬型政治文化		1950
	中央一黨威權統治	1. 派系政治 2. 家族政治 3. 士紳政治	1. 士紳政治 2. 家族政治 3. 商人主體政治 4. 派系政治	1960

<sup>47</sup> 同註 12  
Mass.: Ha  
<sup>48</sup> 趙永茂,  
<sup>49</sup> 同註 6,

資料來源：趙永茂：臺灣地方政治的變遷與特質，臺北：翰蘆，民 86，頁 256

。

當前府會關係運作的失靈，除肇因於地方自治體制的結構性因素外，一些非結構性的政治因素亦影響府會關係至鉅：<sup>50</sup>

#### 一、就地方自治體制的結構性因素而言

地方政治體制的屬性，是影響地方府會關係穩定與否的關鍵

---

<sup>50</sup> 同註 22，頁 175-236；同註 6，頁 311-312。

。在「議會 - 首長」雙元分立制的機制設計下，很容易造成府會互動關係的緊張。因為權力分立制的組織型態本就存有「對抗 - 折衝妥協」的屬性，倘若府會由不同政黨掌控時，則此種「分立政府」的合作是相當困難的。如台北市在前市長陳水扁及高雄市在市長謝長廷主政期間，在「強勢市長與政黨不過半議會」或「強勢市長與議會多數黨交錯」的情況下，即經常發生府會關係陷入政治僵局的窘境。

## 二、就非結構性的政治因素而言

首先，是政治對立而非政黨對立：府會間應是制衡而非對立，但學理上的機制設計，卻常與實務上的運作，不相一致；尤其地方派系政治對立的台灣政治生態，更當由此逆向思考。大抵而言，台灣地方政治的重要特質之一，就是政黨政治不明顯，尤其是過去在國民黨一黨獨大的政治發展情境中，政黨政治常被派系政治或派閥政治所取代，以致府會之間存在矛盾，可是這種矛盾竟是政治化或是泛政治化之對立，其無政黨間之監督性意義，導致監督之正面作用日益減弱，而阻礙政治建設的對峙局面，日益明顯。

其次、是利益取向而非公共利益取向：府會間之對立關係，常有利益的糾葛，但利益常有公利與私利之分，議會政治係在確保公利之保障和維護，但台灣之地方政治生態，已顯著扭曲公利之政治價值，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。設若利益取向不能快速轉化為公共利益取向，台灣之地方政治生態，將不易有脫胎換骨之機會，議會政治之效能也將受到影響。

再者，是派系主導而非政團派系主導的現象：台灣的政治生態受制於派系，而此派系卻非政黨或政團所組合之派系，或謂超政黨之派系，甚至可謂之基於山頭林立所組成之派系。在此種派系對立的議會組織結構中，其議事效能不彰，乃是派系利益分贓不均的結果。政團原有成系統的政治主張，但派系僅有個人好惡



的私利堅持，以致派系勢力下的政治社會，重視利益的取奪和分配，建設規劃所凸顯的價值分配，從而也影響到議事效能的發揮，嚴重妨礙地方政務的順暢推動。

茲以地方基層建設配合款之編列說明如下：

所謂地方基層建設配合款（或稱議員小型工程配合款），係指地方政府每年承襲舊規，往往在預算中編列小額地方工程配合款，給予地方議員作為選區建設之用。對各級地方議員而言，爭取小型工程款，向來被視為一種政績的表現，給支持選民一個交代，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之權，因此小型工程款之額度，除與真正需要相關外，亦繫於議員與首長之交情及派系之異同上。事實上，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。

上述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，意味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。<sup>51</sup> 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索；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

---

<sup>51</sup> 蘇孔志，〈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，國立中正大學政治學研究所，民 88，頁 12。

壓力日漸沉重的主要原因之一。<sup>52</sup>

此外，在「地方基層建設配合款」此一議題上，經常隱含著地方府會間角力之互動，以及府會間和諧與否的指標。由於小型工程款之分配，涉及議員選區利益和個人經濟利益，對其政治前途和事業發展影響重大，因此分配額度較少或不足所需的議員，難免對於地方首長或主管產生不滿，而以各種方法為難地方行政官員，府會關係便趨於緊張。事實上幾乎每一個縣（市）政府都會面臨預算之統籌款和工程款之分配問題，只是程度輕重不同，以及所引發地方府會關係之緊張衝突大小各異而已。<sup>53</sup>

例如彰化縣前縣長周清玉及南投縣前縣長彭百顯執政期間，因完全拒絕提供任何形式利益誘因，以換取議員支持，而且以行政權杜絕派系攫取公共資源的機會，結果引發嚴重的府會對峙。由此可見地方基層建設配合款的問題，是時常引爆地方府會衝突的癥結點。如無法滿足議員的需索，則利用質詢或審查預算之便，對行政首長或業務主管加以責難，因而導致府會關係的惡化。這些非結構性的政治因素，不僅造成地方府會關係長期不和諧，而且嚴重影響地方政治的良性發展。

以上僅指出重要導致府會衝突之非結構性政治因素，除上述之外，領袖個人行事風格、府會運作之傳統，亦會對地方府會關係產生或多或少的影響。一般而言，政治性問題，通常成為地方府會關係惡化之添加劑，但根本的問題解決，仍須從地方議會制度法規，加以落實，才能得到治本之效果。<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> 江大樹，〈地方財政困境與預算審議制度之探討：南投縣個案分析〉，銓敘部編印，《行政管理論文選輯》，第 14 輯，民 89，頁 377。

<sup>53</sup> 同註 4，頁 165；孫惠生，〈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，國立台北大學公共行政暨政策學系在職專班，民 91，頁 77。

<sup>54</sup> 同註 22，頁 175-236。

## 第三章 彰化縣政治生態之探討

由於政治環境與生態變遷快速，對地方府會關係也產生衝擊。因為，地方府會關係是一複雜的運作的過程，影響其穩定因素相當多，往往不是法律制度面的設計所能涵蓋或解決，尤其尚須視地方政治生態、府會政黨、派系屬性而定。<sup>55</sup>是以，本文「彰化縣府會關係之研究」，除前章已先探討府會關係之理論建構外，接著有必要對彰化縣政治生態作一探討。

所謂地方政治生態，係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。包括政黨之消長，派系的形成、運作、整合，及選民結構之變遷等政治現象。<sup>56</sup>為便於瞭解彰化縣政治生態變遷過程，本文乃分節探討與地方府會關係有關的政治派系之分布、政黨政治之運作及黨團或政團組織之作用三方面。

### 第一節 政治派系之分布

地方派系在台灣地方政治扮演著重要角色，無論是在戰後、威權統治或民主轉型時期，均是影響基層政治、經濟、社會文化的主要因素。因此，在研究地方政治的議題上，派系政治成屬極為重要的因素，不容小覷。<sup>57</sup>

#### 壹、地方派系的定義、形成與影響

##### 一、派系的定義

---

<sup>55</sup> 同註 4，頁 151-183。

<sup>56</sup> 曾國均，〈地方政治生態與市地重劃關係之研究：以台中市為例〉，碩士論文，東海大學公共事務在職班，民 90，頁 5。

<sup>57</sup> 楊樹源，〈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，國立中正大學政治學系暨研究所，民 90，頁 21-22。

依據 Land'e (1977) 的觀點，「派系」係以主從關係為基礎的「二元非正式組織體」(dyadic non-corporate group)，其關係是建立在利益的交換上，以及提供即時需求的自願性協議。此一關係為垂直性的二元結盟，因其社會地位、權力，或是資源不均等，而有上下之分。相對而言，居上位者稱為酬庸者 (patron)，居下位者稱為隨從者 (client)。因此，掌有較高社會資源的酬庸者將透過實質利益的給予，以換取隨從者的認同與支持。<sup>18</sup>

Beller 與 Belloni (1978) 則認為派系是一個大團體中的一個小團體，而且為了權力的利益而相互競爭，相較於政黨或利益團體，派系較不具有明顯的合法性。<sup>19</sup>

趙永茂則認為台灣的地方派系是地方政治人物以地源、血源、宗族或社會關係為基礎的組織。爭取與維持政治權力是派系政治的主要目標，派系政治的運作只是他們為了達到上述目標所做的結盟行為。因此派系的領導者或其他成員的結盟行為或同盟方式，在選舉或其他政治過程中，其最大的力量是源自於關係取向 (relation orientation) 為主的社會、政治與經濟基礎。<sup>20</sup>

## 二、派系的形成原因

就派系的形成原因，其主要是一群人為某種利益而結合的現象，以爭取地方政治權力為主所形成的團體，並以選舉為主要活動目標，因此在選舉期間內，派系負責規劃候選人，並動員選票競選職位，藉此掌握合法、非法及法外等一切資源，再分配給網絡內之成員。<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Carl H Land'e., "Introduction: The Dyadic Basis of Clientelism." In *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*, ed. Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Land'e and Laura Guasti. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977.

<sup>19</sup> Dennis C. Beller, and Frank P., Belloni eds, *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*. Santa Barbara: CA: Clio press, 1978.

<sup>20</sup> 同 48, 頁 238。

<sup>21</sup> 同上註, 頁 184; 陳明通, 《派系政治與台灣政治變遷》。台北: 月旦, 民 84, 頁 20-21。

### 三、政治派系的影響

#### (一) 對地方政治過程具有操控的能力

由於派系的目標在爭取公部門或準公部門的資源，並極大化個人與團體的利益，因此透過利益的交換和利益的輸送，以維持酬庸者與隨從者間二元聯盟關係，即所謂「侍從主義」(patron-clientelism)。根據 Fewsmith (1986) 的觀點，台灣的地方派系是將個人與其成員相互連結的一個組織體，一旦派系成員獲得政治職位，並且與社會資源相互融合為制度化結構時，即形成所謂「官僚資本主義」(bureaucratic capitalism)，進而控制官僚體系的政治職位、汲取社會資源與經濟利益。<sup>22</sup>因此，不少實證研究指出，地方派系確實對地方政治過程具有操控的能力，阻礙了地方建設與發展；有的派系能夠操控地方選舉，擴大地方原有分裂；也有促使原本應嚴守中立的文官發生偏執的行政行為。<sup>23</sup>

#### (二) 對府會互動關係造成影響

此外，派系為了提供自身活動、生存經費，必須向行政部門爭取地方建設經費及承包各項工程。因此，不同派系或政治團體彼此在政治動員或爭取地方資源產生衝突時，也會將此類的衝突延伸至議會內。另外，地方首長通常亦運用工程配合款、基層建設的發包，以尋求在議會中多數議員的支持與聯盟合作。<sup>24</sup>倘若無法滿足議員或派系的需求，則可能發生行政首長與議員在府會

---

<sup>22</sup> Joseph, Party, Fewsmith. *Party, State and Local Elites in Republican China: Merchant Organizations and Politics in Shanghai. 1890-1930.* Honolulu: University of Hawaii Press, 1986.

<sup>23</sup> 王振寰，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流，民 85。  
陳東升，《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》。台北：巨流，民 84。  
同註 72、48。

<sup>24</sup> 陳華昇，《威權轉型期地方派系與選舉之關係：台中縣地方派系之分析》，碩士論文，國立台灣大學政治學系暨研究所，民 86。蘇孔志，《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 - 以台中縣議會為例》，碩士論文，國立中正大學政治學系暨研究所，民 88。同註 8。

互動上的對立。<sup>25</sup>這即是說明了倘若無法兼顧各個派系利益之方案時，往往會造成政府決策陷入滯塞的主要原因。<sup>26</sup>換言之，當派係在爭相競逐公部門利益時，即有可能出現政治體系無從產出決策的僵局。關於派系之間的各種角力與互動，無論是在地方政府政策制訂、預算審議的過程，還是政策執行的階段，都可能發現他們的影響範圍。<sup>27</sup>

## 貳、彰化縣地方派系之起源與分布

地方派系的形成與地理行政區域雖有密切關係，但各縣（市）的情況並不相同。例如，宜蘭縣的地方派系以蘭陽溪為界，分為溪南、溪北兩派。彰化縣的行政區域，北隔大肚溪與台中縣相鄰，南有濁水溪與雲林縣接壤，東邊則有八卦脈充當與南投縣的屏障，西邊是台灣海峽，地形完整，外來人口不多，由於缺乏天然環境的隔離，地方上雖常有北彰化、南彰化之分，久而久之，形成地理上的無形區隔與居民情感認同上的差異。地理上的南北差異，呈現在政治現象上，以歷屆彰化縣議會議長、副議長大多是南北平衡可看得出來，不過此與地方派系的形成，並無明顯相關。<sup>28</sup>

### 一、光復當年就出現派系分為「城內」與「城外」兩派

彰化縣地方派系的形成甚早，台灣光復後到民國 39 年才實施地方自治，不過彰化縣政壇在光復當年就出現派系。簡述如下：<sup>29</sup>

光復初期彰化原為省轄市，34 年 11 月彰化市選出 22 位參議員，成立第一屆參議會，首任議長李君曜、副議長吳石麟。當時

---

<sup>25</sup> 江大樹，〈地方財政困境與預算審議制度之探討：南投縣個案分析〉。銓敘部編印，《行政管理論文選輯》，第 14 輯，民 88，頁 357-384。

<sup>26</sup> 同註 72，頁 24-25。

<sup>27</sup> 同 68，頁 22。

<sup>28</sup> 杜慶承，〈政權輪替對地方派系的影響——彰化縣個案研究〉，碩士論文，國立中正大學政治學系暨研究所，民 91，頁 27。

為了配合全省行政區的調整，參議會討論彰化市是否改制為縣轄市，參議員意見分歧，分為「城內」、「城外」兩派。城內派以參議員李崇禮為首，大力反對彰化市降為縣轄市；城外派以石錫勳、楊以專等人為主，主張將彰化市改制為縣轄市，雙方僵持不下。

城外派參議員發動攻勢，提議罷免正副議長，經過唇槍舌劍爭辯，投票結果以 12 票的多數通過了罷免案，接著改選城外派的吳衡秋為議長、賴通堯為副議長，創下了早期罷免案的先例。不過這宗罷免案，因未按照規定進行連署、公告等法定程序，被上級裁定「罷免無效」。議長李君曜、副議長吳石麟雖未被罷免，但兩人還是知難而退，隨即自動辭職，讓吳衡秋、賴通堯當上了正副議長，參議會也通過了彰化市改制為縣轄市。

## 二、呂世明與蘇振輝兩人為紅、白兩派的開派始祖

當年的「城內」、「城外」派可以說是彰化縣地方派系的前身。民國三十六年十一月，第一屆國民大會代表選舉，城外派推出經營彰化客運的呂世明參選，城內派則推出醫學博士蘇振輝出馬角逐。雙方競爭非常激烈，到處散發傳單拉票，蘇振輝的傳單一律使用白紙印刷，呂世明的傳單一律使用紅紙印刷，連助選人員佩帶的臂章也用白、紅不同顏色為標誌，雙方紅、白分明，從此彰化縣政壇形成兩股勢力，就被稱為紅、白兩派，呂世明、蘇振輝兩人也就成為兩派的開派始祖。

這次國代競選期間，蘇振輝動員家人、助選員，每天包粽子送給選民，很討人喜歡。呂世明靈機一動，放出一句耳語：「吃蘇振輝的肉粽，選給呂世明」，雖是一句笑話，但到處流傳，發生了反制作用，選舉結果呂世明擊敗了蘇振輝，當上了終身職國

---

<sup>29</sup> 同註 7，頁 62-67。

大代表，在大陸未被赤化前，曾經渡海到南京參加制憲會議<sup>30</sup>。

### 三、二林地區的陳、林兩派起源也很早，後來與紅、白兩派結合

除了紅、白兩派外，二林地區的陳、林兩派起源也很早。陳派的創始人陳建上，與林派的開山祖林爐，兩人原為至交好友，日據時期曾聯手向辜顯榮租農地種植甘蔗，大約租了三百多甲，成立耕耘農場，又合資經營株式會社，後來失和拆夥各立門戶，從此不相往來。台灣光復後實施地方自治，陳、林兩邊當事人出來參選，雙方對立，逐漸演變成為地方上的兩大派系，範圍涵蓋彰化縣南邊的二林、北斗等地區。陳建上祖居芳苑鄉草湖，台灣光復後當過官派芳苑鄉長；林爐則自民國 12 年至 35 年擔任二林信用合作社組合理事組合長<sup>31</sup>。陳、林兩人雖為兩派的首領，但兩人從未在選戰中交鋒過。林爐於民國 40 年去世後，林派由洪福領導，稍後洪挑崛起接掌，洪挑當選過彰化縣第二、三屆縣議員及第五屆縣議會議長，52 年又當選第一屆補選國大代表；陳派在陳建上過世後由陳大福掌門，他只當過二林鎮第一屆鎮民代表會主席，大半生都是在選舉中出錢出力領軍幫人抬轎子，因而有「鐵肩」的外號。

另因為二林是二林四鄉鎮（二林、芳苑、大城、竹塘）的經濟、文化、政治中心，所以陳、林兩派，由各種管道、關係，延伸擴展到二林區四鄉鎮，而且不僅一代一代傳下來，甚至在民間紮根。後來，彰化市也因為選舉國大代表而形成紅、白兩派，從此以後，凡是大區域性的選舉，各候選人及其擁護者，為求勝選，各地區的派系又起串聯作用，二林的陳派與彰化市紅派聯在一

---

<sup>30</sup> 張昆山、黃政雄，《地方派系與台灣政治》。台北：聯合報社，民 85，頁 169-171 暨《台灣日報》，民 86.4.17，中部，版 7。

<sup>31</sup> 相當於現在的理事主席職務。



起，林派則與白派結合，派系尖銳對立<sup>32</sup>。

#### 四、彰化縣紅、白兩派係為維護地域利益自然結合而成

彰化縣紅、白兩派之起源係為了維護地域利益，因而結合地方人士成為地方派系爭奪政治職位。如果以起源時間來看的話，則是在第一屆國民大會代表選舉時就已經存在，也可以說是在國民政府遷台前就已經存在，因此彰化縣的地方派系之起源可以說是基於血緣、姻緣、地緣、語緣等初級團體關係所建立起來的人際網絡，也可以說是人類學者對地方派系起源的看法是屬於「自然發生」說（Jacobs，1980；Bosco，1992），<sup>33</sup>該學說的要點是地方派系有一個「人際關係」的基礎（如血緣、姻緣、地緣、語緣等），而這種關係如果受到政治機會的刺激或壓力，很容易因為要取得競爭的優勢而相互結合，成為競爭中類似團體的關係網絡及組織，派系的發生，因而是一種普遍的自然現象。

#### 五、國民黨以「恩庇侍從」的關係理論來攏絡地方派系

另外有些學者認為地方派系是外來政權為了便利統治故意製造出來的（Wu,1987；王振寰，1993），<sup>34</sup>認為地方派系的對峙可以保證上層統治者的優勢支配地位，以及政權的穩定，所以是被有意創造的結果；用「恩庇 - 侍從」理論的恩護關係來形容的派系政治，因而是一種維持政權合理運作的一個機制。<sup>35</sup>如果依照

---

<sup>32</sup> 張崑山，黃正雄，*地方派系與台灣政治*，台北：聯合報社，民 85，頁 171-172。

<sup>33</sup> Jacobs J. Bruce, *Local Politics in a Rural Chinese Cultural Setting :A Field Study of Mazu Township*. Canberra: ContemporaryChina Center, Australian National University Press, 1980.

Joseph Bosco, "Taiwan Factions: Guanxi Patronage, and the State in Local Politics," *Ethnology*, No. 31, 1992, pp. 157-183.

<sup>34</sup> Wu. Nai Teh, *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control Within an Authoritarian Regime*. Ph. D. Dissertation, University of Chicago, 1987, pp 301-340. 同註 74，頁 137-138。

<sup>35</sup> 蔡明惠、張茂桂，*地方派系的形成與變遷 - 河口鎮的個案研究*，《中央研究院民族學研究所集刊》，第 77 期，民 83，春季，頁 125-156。

上面對地方派系起源的說法，研究者認為彰化縣紅、白兩派地方派系之起源並不是由國民黨故意創造出來的，應該是基於地緣利益的初級團體為爭取地緣利益之結合而成的，國民黨只不過是利用原來地方派系的衝突，以「恩庇侍從」的關係理論來攏絡地方派系，藉以維持支配的地位，確保政權的合法化而已。也就是柯貴元在「地方派系與選舉關係之研究：以彰化縣為例」的架構中指出，政黨是透過政經利益提名地方派系人選，以換取地方派系對政黨的效忠；同時利用地方派系平時服務選民、選舉時動員選民，以換取選民對地方派系的支持；從而地方派系透過選舉以鞏固其派系，政黨則是透過選舉以鞏固其政權，如圖 3-1 所示。<sup>36</sup>

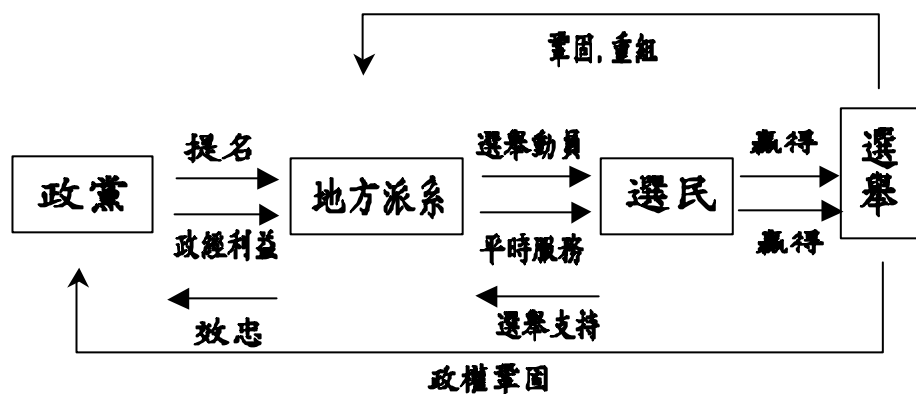


圖 3-1：政黨、地方派系與選舉關係架構

資料來源：柯貴元，地方派系與選舉關係之研究：以彰化縣為例，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 90，頁 6。

## 六、派系形成與領導系統組合

上述彰化縣地方派系形成過程，也可說是一般領導系統組合過程。根據學者紀俊臣「瑞竹地區的領導系統與權力結構」的研究指出，由於領導是有能力者為適應社會情境，整合衝突及解決

<sup>36</sup> 同註 7，頁 6-7。

危機，甄拔才智之士及潛在領導人的過程，領導人與被領導人的互動關係極為複雜，形成一種社會關係模式，而這種複雜的社會關係運作過程，就是他們的領導系統形成的過程。根據文崇一在「一個農村的工業化和社會關係」一文中，所提出的研究架構略為修正，如圖 3-2 所示，各群體領導人的產生，是受到個人需求動機或目的的影響，這些動機與目的，就是生理、安全、社會及自我實現等需要。<sup>37</sup>

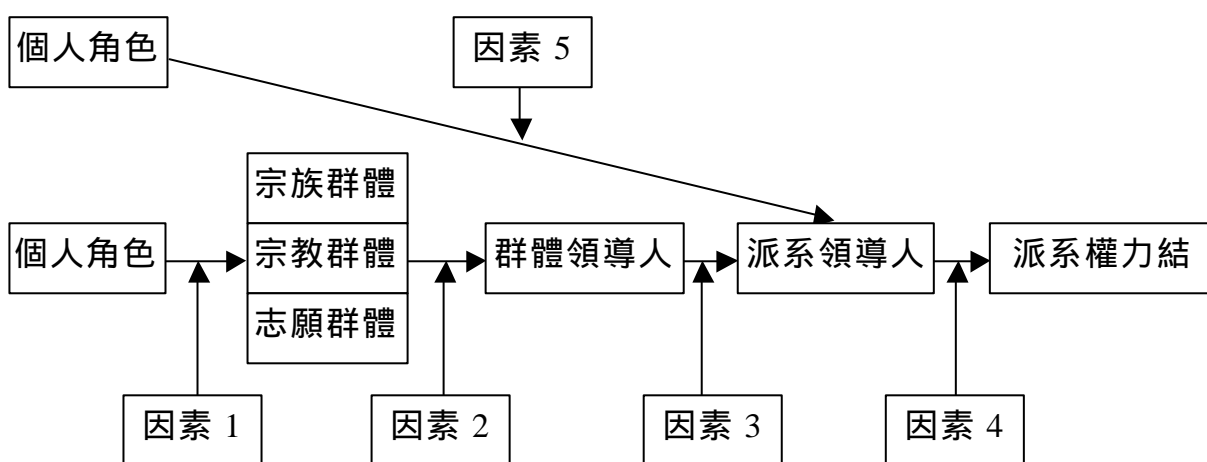


圖 3-2 社會關係模式

資料來源：修正自紀俊臣， 瑞竹地區的領導系統與權力結構 ，碩士論文，  
國立台灣大學政治學研究所，民 66，頁 51-52。

註：因素 1：個人的需求動機、目的等均可影響這一階段運作。

因素 2：個人能力、公正度、滿足成員慾望。

因素 3：個人更高的成就以及對派系事務的關心與努力。

因素 4：個人所擔任的領導角色；因角色不同，權力分配也會有差異。

因素 5：個人的特殊關係與能力，而不透過群體。

基於追求這些需要的滿足，才根據個人的環境際遇，參加各群體組織活動，諸如早期的血緣宗族群體，地緣宗教群體，後來重視物質上的滿足，又逐漸加入經濟或工作取向的志願群體。這些形形色色的群體中，有些人才智出眾，處世公正，並能滿足其

<sup>37</sup>紀俊臣， 瑞竹地區的領導系統與權力結構 ，碩士論文，國立台灣大學政治學研究所，民 66，頁 51-74。

他成員慾望，於是逐漸受到推崇愛戴而成為各群體的領導人。但人的權力欲無窮，對於地方公共事務又很關心，於是自動參與地方事務的決策活動，逐漸由群體領導人成為派系領導人。也有些人憑藉個人特殊關係與能力，不透過群體活動關係，而取得派系領導人得地位，之後又因個人擔任領導角色的不同，而出現各種不同型態的派係權力結構。這種由個人角色 群體 群體領導人 派系領導人的發展過程，就是一般領導系統的形成過程。

### 七、彰化縣紅、白兩派屬於典型的全縣性地方派系

彰化縣紅、白兩派地方派系的動員網絡遍及彰化縣各鄉（鎮、市），是屬於典型的全縣性地方派系，無論是吸納選票的能力或是對於各種政治資源的掌握，均不容忽視。<sup>38</sup>全縣性派系特徵即是在派系的勢力深入縣境內的每個鄉（鎮、市），利用各鄉（鎮、市）的政治情勢建立本身的人事地盤，使該縣各鄉（鎮、市）長及立委、省、縣議員的選舉均與縣長選舉事宜相互搭配，亦即地方派系之影響力是全縣性的，遍及各鄉（鎮、市），而足以操控全縣的地方選舉，同時得以壟斷國民黨政權所賦予的區域性寡占經濟利益。<sup>39</sup>

### 八、彰化縣地方派系之運作以家族經營政治的例子為多

另外在彰化縣地方派系之運作方面，以家族經營政治的例子相當多。例如林炳森、林錫山家族；謝許英、謝貞德、許張愛廉家族；洪木村、洪葉玉貞、洪崇雄、葉滿盈家族；陳釘雲、陳朝容、游月霞家族；陳錫卿、黃明和、黃秀傳家族；黃石城、陳照娥、黃上揚、謝章捷家族；洪清良、洪英花、洪啟明、洪仁欽家

---

<sup>38</sup> 同註 7，頁 65。

<sup>39</sup> 朱雲漢，〈寡佔經濟與威權政治體制〉，收錄於台灣經濟研究會編，《解剖台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削》。台北：前衛，民 81，頁 151-152。

族；陳杰、溫國銘、溫由美、溫錫金家族皆是。有關彰化縣地方派系之重要家族成員詳如表 3-1。<sup>40</sup>

表 3-1：彰化縣地方派系重要家族成員表

家族成員	所屬派系	職位
林炳森（父） 林錫山（子）	紅派	前立委、六信理事主席 二、三屆立委、現任立法院秘書長
謝許英（母） 謝貞德（子） 許張愛廉（姻親）	紅派	前省議員、監委 二屆國代 前立委
洪木村（夫） 洪葉玉貞（妻） 洪崇雄（子） 葉滿盈（妻弟）	紅派	前省議員、十信理事主席 前縣議員、前國大 前縣議員 前彰化市長
陳釘雲（叔叔） 陳朝容（前夫） 游月霞（前妻）	白派	現任農田水利會會長 二、三、四屆立委；十、十一屆縣議員 九、十屆省議員；四、五屆立委
陳錫卿（親家） 黃明和（子） 黃秀傳（父）	白派	前縣長 二、四屆立委 前線西鄉長
黃石城（夫） 陳照娥（妻） 黃上揚（侄子） 謝章捷（姻親）	白派	前縣長、現為中央選委員會主任委員委 前國代 前國代、前縣議員、前員林信用合作社理事主席 十二屆縣議員、十屆省議員；四、五屆立委
洪清良（父） 洪英花（女） 洪啟明（子） 洪仁欽（子）	白派	前二林鎮長 前立委 前國代 前二林鎮長

<sup>40</sup> 同註 7，頁 65-67。

陳杰（兄） 溫國銘（弟） 溫由美（妹） 溫錫金（弟）	白派	前任彰化市長、現任屆立委 前彰化市代會副主席、前任市民代表 現任彰化市長 前彰化市民代表會副主席、現任市民代表 第三屆國代
-------------------------------------	----	---

資料來源：柯貴元，〈地方派系與選舉關係之研究：以彰化縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 90，頁 66-67。

## 參、民主化與地方派系變遷

### 一、民主化對地方派系產生影響

地方派系的產生與選舉息息相關，而選舉又是體現民主價值的重要制度設計，因此，選舉、民主化與地方派系三者間就有了接軌。<sup>41</sup>學者王業立認為，解嚴之後，國民黨威權體制解構，進行民主轉型，再加上民國八十六年七月第四階段修憲通過「凍省」條文，也對地方派系的發展造成衝擊，因此，傳統的侍從主義已無法完整解釋台灣派系的運作。<sup>42</sup>趙永茂在民國八十五年也觀察到，台灣在社會經濟快速發展下，造成城鄉差距加大、政商結合、賄選政治與黑道介入地方政治現象，嚴重衝擊原本因感情而結合的地方派系屬性、權力結構與動員力。<sup>43</sup>在政黨輪替後，趙永茂也觀察到新政黨政治形勢對地方派系政治已產生重大衝擊（2000）；<sup>44</sup>這也顯示出，政治民主化對地方派系的影響是存在的。丁方仁也認為，台灣隨著政治民主的改革與經濟的發展，地方派系也在轉型，使得傳統雙派系結構（bifaction structure）演變成多元分歧，而地方派系對國民黨威權政黨單一依恃的關係結構，

<sup>41</sup> 同註 79，頁 10。

<sup>42</sup> 王業立，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第 5 卷，第 1 期，民 87，頁 77-94。

<sup>43</sup> 同註 48，頁 39-56。

<sup>44</sup> 趙永茂，〈新政黨政治形勢對台灣地方派系政治的衝擊 - 彰化縣與高雄縣個案及一般變動趨勢分析〉，《政治科學論叢》，第 14 期，民 90，頁 153-182。

也轉變為多黨依恃。<sup>45</sup>

杜慶承在「政權輪替對地方派系的影響 - - 彰化縣個案研究」之架構中指出：將民主化視為自變數，民主化結果是中央政權政權輪替，影響威權侍從、結盟依恃與選舉動員等三項仲介變數，最後對地方派系產生影響。換言之，政權輪替，加速地方派系影響力的式微；民主化程度愈高，地方派系生存的條件越少，最後趨於淡化。此架構的概念是，國民黨經由威權侍從理論，與地方派系形成結盟關係，地方派系則成國民黨的動員輔選機器，中央政權輪替後，民進黨政府透過政策制定、司法、輿論的手段，訴求政治改革，更是直接衝擊地方派系的存在根基。如圖 3-3 所示。<sup>46</sup>

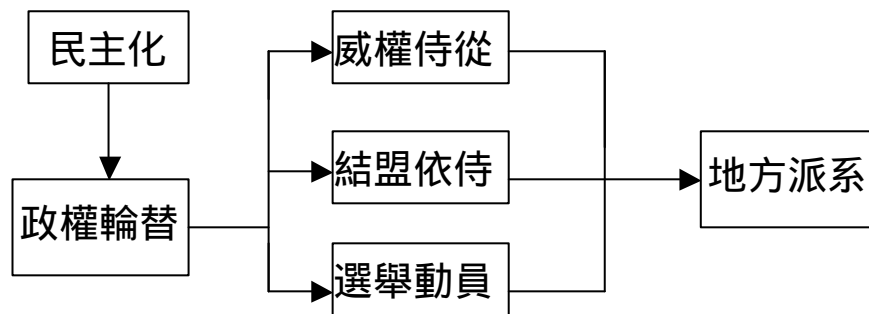


圖 3-3 民主化、中央政權輪替對地方派系影響架構

資料來源：杜慶承，「政權輪替對地方派系的影響 - 彰化縣個案研究」，碩士論文，國立中正大學政治學系暨研究所，民 91，頁 21。

選舉是民主化重要指標之一，由歷屆彰化縣公職人員選舉結果可歸納出兩項特徵，一是當選人具地方派系背景者的比例有逐漸減少的趨勢，在單一席次的縣長選舉中更為明顯。二是地方派系的依恃，除了對政黨依恃出現轉變外，派系人物間的結盟動作更趨活絡，甚至超越政黨依恃。

## 二、地方派系對縣長選舉的影響力已漸式微

<sup>45</sup>丁仁方：「統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型」，《政治科學論叢》，第 10 期，民 88，頁 59-82。

<sup>46</sup>同註 79，頁 21。

彰化縣實施地方自治辦理第一屆民選縣長，是於民國 40 年 4 月 8 日投票，至民國 90 年 12 月 1 日舉行第十四屆縣長選舉，已有五十年的歷史。彰化縣在第八屆以前，除了第四、五屆由紅派人士呂世明擔任縣長外，其餘六屆全是白派的天下；而自第九屆縣長黃石城開始，至今二十年，包括黃石城、周清玉、阮剛猛與翁金珠都不具地方派系色彩，四位縣長中，只有阮剛猛是國民黨籍，黃石城為無黨籍，周清玉與翁金珠為民進黨籍。這樣的變遷過程，反映出地方派系對縣長選舉的影響力，在彰化縣已漸式微，且有逐漸被政黨政治的競爭取代的趨勢。當遇到第三勢力競爭時，常因紅、白派之間對人選的無法妥協，而國民黨又無法有效化解派系間的對立，以致將百里侯寶座拱手讓出。

### 三、縣議員及鄉（鎮、市）長派系色彩明顯褪色

彰化縣地方派系經過民國九十年縣長與立法委員選舉，及九十一年縣（市）議員與鄉（鎮、市）長基層選舉後，已進入戰國時期。國民黨傳統地方派系色彩明顯褪色，紅、白派的色系漸淡，也出現跨派系的現象，展現基層的鄉（鎮、市）長與縣議員身上更為明顯，界定基層政治人物派系屬性的那一把尺，標準日漸模糊。觀看地方派系的變遷，也有了新的面向，誰能在選舉中勝選，在政壇上才有發言權，派系大老或精神領袖如果在選舉中無法發揮影響力，根本無法延續派系的發展與茁壯，取而代之的是，區域性的政治勢力組合。

### 四、紅、白派系明顯淡化有的只是政治或經濟利益的結合

相對的，彰化縣的地方派系，一般分為紅派、白派，紅派的創始人是前縣長呂世明，白派的創始人則是蘇振輝。目前，紅派的精神領袖是前立委林炳森，白派則是監察委員柯明謀。彰化縣屬於紅派的是以立委林進春、議長白鴻森、彰化市民代表會副主



席陳進豐等人為主；白派則有彰化農田水利會會長陳釘雲（是前立委陳朝容之五叔）、立委謝章捷、游月霞、卓伯源、陳杰與前立委陳朝容等人。而副議長蕭景田，與白派的立委游月霞、紅派的前立委謝言信、洪性榮等都曾在選舉時有結盟關係，已很難區分他的派系色彩。不過，所謂的紅白派，幾乎已經是分崩離析，雖然有派系之名，但全縣性的動員力量已不復見。嚴格說來，彰化縣現在根本沒有所謂紅、白派，有些人還是粉紅派的，每經過一次選舉，地方派系就重新洗牌一次，由此可見，地方派系在彰化縣已明顯淡化，且據實地觀察對府會關係運作的影響不大，有的只是政治或經濟利益的結合而已。

#### 五、民進黨山頭政治勢力在第五屆立委選舉後已派系化

彰化縣民進黨的山頭政治勢力在九十年第五屆立委選舉後，就有派系化的軌跡可循，民進黨人士甚至直指，傳統的翁系、姚系，已成為翁派、姚派、江派與邱派，如表 3-2 所示；翁派的領導人指的是縣長翁金珠，姚派領導人指的是現任考試院長姚嘉文與立委周清玉夫婦，江派是立委江昭儀，邱派是立委邱創進。但經過九十一年度的縣（市）議員、鄉（鎮、市）長選舉後，翁派仍是民進黨在彰化縣最大的派系。民進黨雖被認為有山頭勢力派系化的現象，但是，在一連串的選舉過程中，當派系的領導被淘汰，如果派系內又沒有人能取而代之的話，就很難再生存。前立委謝聰敏就是如此，隨著謝聰敏離開彰化政壇，底下的依恃者不是煙消雲散就是改變了依恃對象。

翁派：現任彰化縣長翁金珠是派系的領導者，在民進黨內是屬於新潮流系，成員約有十餘人，不固定時間召開「流會」，對欲參加組織的人選有嚴格的篩選，紀律要求嚴明。政壇的成員包括立委魏明谷、第十五屆縣議員有賴岸璋（彰化區）、柯金德（和美區）、楊福建（溪湖區）、劉錦昌（田中區）、洪宗熠（二

林區)等五人，政治勢力版圖居於其他三派之上。

姚派：領導者是現任考試院長姚嘉文與立委周清玉夫婦，在民進黨內屬於福利國系。姚嘉文夫婦在彰化縣經營的時間從民國七十八年周清玉當選第十一屆彰化縣長開始，在全縣八個警分區成立縣政關懷中心，當時周清玉是縣長，姚嘉文又當選第二屆立法委員，政治勢力達於頂峰，也匯集民進黨的基層力量，但隨著周清玉縣長連任失利，姚嘉文也連任立委失利之後，依恃者逐漸散去。派系成員包括民進黨彰化縣黨部主任委員賴家雄、縣議員梁禎祥(鹿港區)、李俊諭(北斗區)等人。

江派：立法委員江昭儀曾任民進黨國民大會代表，老家在彰化縣員林鎮，參選第十三屆員林鎮長失利，但仍積極經營基層，2000總統大選期間全力挺扁，在民進黨內屬於正義連線。當選第五屆立法委員後，政治勢力水漲船高；跟隨江昭儀從事員林鎮東區反區段徵收抗爭的黃慶賢，九十一年在員林鎮參選議員，結果落選。

邱派：原擔任教職，從事環保運動，曾任第十三屆彰化縣議員的邱創進，八十七年參選第四屆立委失利，第五屆立委選舉捲土從來，以第三高票當選，僅次於國民黨的游月霞、同黨籍的魏明谷。邱創進長期跟隨縣長翁金珠，也一直被視為是翁系人馬，曾是翁金珠在北彰化地區的主要得力助手，南彰化則為魏明谷。不過，在第五屆立委勝選後，邱創進已有屬於自己的成員參選縣議員，也就是在和美區參選的尤瑞春，雖未當選，但邱創進全力支持非翁派的候選人，已被翁派認為是自立門戶的動作。

## 六、現階段彰化縣已形成個人政治勢力百家爭鳴

綜觀，現階段彰化縣地方派系已經崩解，形成個人政治勢力百家爭鳴，各自發展與結盟的型態，因選舉而變遷的現象：<sup>47</sup>如

---

<sup>47</sup> 同註 79，頁 39-44。

表 3-2 及圖 3-4 所示。

表 3-2 現階段彰化縣政治勢力

政 黨	派系屬性	領 導 者	主 要 成 員
民 進 黨	翁 派	縣長翁金珠 (屬新潮流系)	立委魏明谷、 縣議員賴岸璋、柯金德、 楊福建、劉錦昌、洪宗熠
	姚 派	現任考試院長姚嘉文 與立委周清玉夫婦 (屬福利國系)	縣議員梁禎祥、李俊諭
	江 派	立委江昭儀(正義連線)	依侍網絡發展中
	邱 派	立委邱創進(新潮流系)	依侍網絡發展中
國 民 黨	白 派	無明顯領導者，監委柯明謀是精神領袖；彰化縣農田水利會會長陳釘雲是白派重量級人士	立委游月霞、陳杰、卓伯源
	紅 派	前立委林炳森被推為精神領袖，無實際領導者	立委林進春、縣議長白鴻森、彰化市民代表會副主席陳進豐
親 民 黨	白 派	無實際領導者	立委謝章捷、 縣議員黃瑞珠

資料來源：修正自杜慶承，政權輪替對地方派系的影響——彰化縣個案研究，碩士論文，國立中正大學政治學系暨研究所，民 91，頁 39-44。

註：本表所列人士是以第十四屆彰化縣長、第五屆立法委員與第十五屆彰化縣議員為主。

- (一) 傳統的紅、白派全縣性組織已向地方政治山頭的個人政治勢力結盟方向轉變。
- (二) 民進黨的山頭政治勢力則朝向派系結盟的方向發展，民進黨有顯明的派系領導者，並積極輔選所屬派系成員。
- (三) 親民黨檯面上的政治人物，為第五屆立委謝章捷與第十五

屆縣議員黃瑞珠等人。

- (四) 台灣團結聯盟在九十年第五屆立委選舉時，推出陳陽德與洪茂澤兩人參選彰化縣區域立委，雙雙落選，而九十一年度的基層選舉，唯一提名的第一選區縣議員候選人許上華也告落選，現以李登輝之友會為運作中心。
- (五) 新黨提名第四屆不分區立委張世良參選第五屆區域立委，只拿下 3,075 票，使得新黨在彰化縣的勢力更形萎縮。

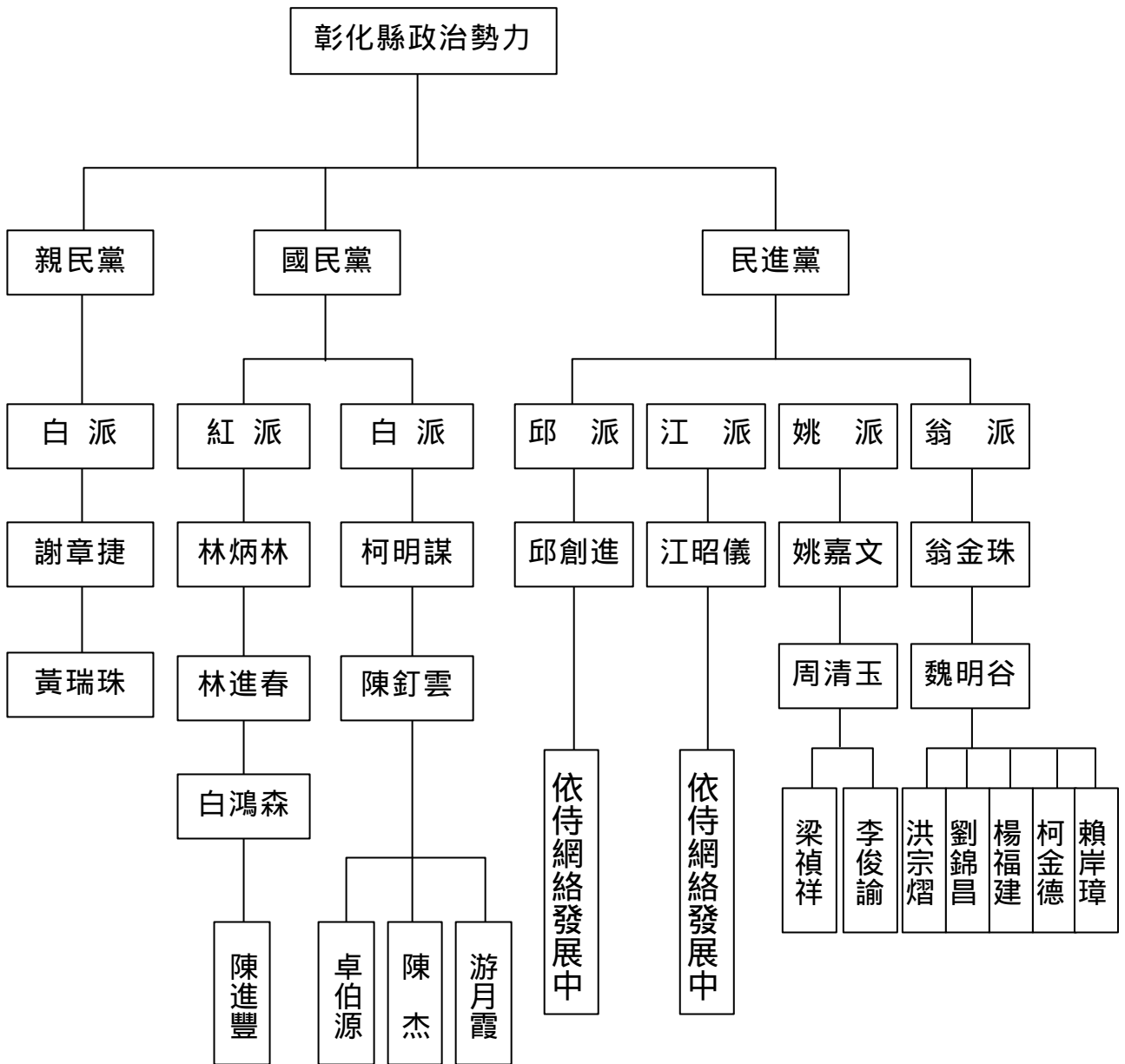


圖 3-4 現階段彰化縣政治勢力體系

由上述有關台灣政治轉型與民主化過程的討論，過去國民黨以政經資源換取地方派系支持的合法性與正當性受到挑戰，民進黨透過參與公職人員選舉，先是在縣（市）政府層級執政，立法委員選舉也有明顯成長，逐漸接近或進入國家統治機器後，使得國民黨的威權體制逐漸瓦解，必然的對政經資源的分配產生結構性的影響與衝擊，在民主化與自由化的衝擊下，國民黨全面掌控國家、社會資源已不可能。

## 第二節 政黨政治之運作

在民主國家，政黨取得政權的途徑乃透過選舉，因此政黨在政治中有兩項功能，第一，是為人民提出候選人，第二，提出政綱、政策，俾供人民選擇。政黨是一群人的結合，有組織、有共同的目標，在公職競選終場可以發揮群體力量，有助於本黨候選人當選。黨員必須對政黨忠誠，與政黨合作，在競選時，始能獲得政策的支持，而順利當選。黨員於當選後，在任期中仍須配合政黨政策和政綱行事，以期獲得政黨繼續支持。<sup>48</sup>

要研究彰化縣政治生態，不能不瞭解彰化縣的政治人物，這些政治人物有的已走過歷史，有的雖然健在，但已不復當年的風光。正所謂長江後浪推前浪，世代新人換舊人。從彰化縣歷屆縣長暨歷屆正副議長選舉分析中，<sup>49</sup>可看出政治人物的起起落落，與政黨政治之運作及府會關係之良窳息息相關，茲簡述如下：

### 壹、歷屆縣長選舉與政黨運作

#### 一、縣政沿革概述

民國三十四年十月二十五日，台灣正式光復，同年十二月六日，台灣省行政長官公署，公布台灣省政府及省轄市組織章程，

---

<sup>48</sup> 同註 25，頁 83。

<sup>49</sup> 同註 7，頁 103-111。

就原有五州、三廳，改為八縣。原有十一州轄市改為九省轄市及兩縣轄市。民國三十八年七月設立草山管理局，把台北縣的士林、北投兩鎮劃為管理區。民國三十九年改草山為陽明山，管理局亦隨之改為陽明山管理局，截至民國三十九年八月三十一日止，全省計分為八縣、九省轄市、一局、二縣轄市，此一時期，台中縣政府設於員林國小舊址，目前是員林國宅所在地。

台中縣由政府任命的縣長共有五位，也就是官派縣長。首任縣長劉存忠，官拜少將，抗戰勝利後奉派台灣省行政長官公署台中州接管委員會主任委員，「二二八事件」爆發，劉存忠被謝雪紅囚禁於現今台中市中正消防隊，歷時六晝夜，肋骨被打斷三根，經摯友林獻堂營救脫險，回閩療傷後，民國三十八年再度來台。第二任官派縣長宋增渠，是位留日農業專家，就任幾個月後，即轉到農林廳就職。第三任官派縣長龔履端，曾任職屏東市長，民國三十七年就任台中縣長，後轉任台灣農學院教授。第四任官派縣長于國楨，北平人，早年留學莫斯科中山大學，與蔣經國先生同時留俄，任內留下許多奇特事蹟，迄今仍為民眾津津樂道。

民國三十九年九月一日，政府開始實施地方自治及行政區域重新劃分，將全省分為十六縣、五省轄市、一管理局。將大台中縣劃分為彰化、南投、台中三縣，並將原省轄市的彰化市降格為縣轄市合併於彰化縣，因此員林鎮喪失了縣府所在地的機會。原官派縣長于國楨要競選彰化縣長，先行辭職準備競選事宜，主任秘書馮世欣被任命為末代官派縣長。依據「台灣省各縣市實施地方自治綱要」規定：縣（市）長全面改為民選，每屆縣（市）長任期三年，連選得連任。民國四十九年開始，縣（市）長任期改為四年，連選得連任一屆。

## 二、歷屆縣長選舉分析

第一屆縣（市）長選舉於民國三十九年八月，繼各縣（市）

議員選舉之後，分期辦理，原定計劃分為六期舉行，後因列為第五期的台中、南投兩縣，辦理程序錯誤，重行公告選舉，改為第七期，另外原列為第四期的苗栗縣，因當選人劉定國經法院判決無效，改列為第八期重行辦理選舉，因此全省二十一縣（市）共分八期舉行。

當時的縣長選舉，依規定必須有全縣過半數公民投票，而且得票數要超過總投票數的一半才能當選，如果選舉結果無人當選時，應就得票較多的前兩名候選人，於二十日內舉行第二次投票，得票數較多者為當選，票數相同者抽籤決定。在第一屆縣（市）長選舉，全省二十一縣（市）中，一次即產生縣（市）長的只有彰化、新竹、雲林、台南、澎湖五縣及台北、基隆、高雄三市。其餘十三縣（市）都舉行第二次投票。

民國 40 年首屆彰化縣長（40.6-43.6）選舉，共有于國楨、陳錫卿、陳萬福、黃漢樹等四人參選，選舉期間每天麥克風廣播到深夜才停息，由於百姓對選舉感到既新鮮又刺激，及看熱鬧的心理，因此對噪音的騷擾毫無怨言。由於選舉期間陳錫卿採取耳語傳播，說是把他的傳單貼在豬舍內，可防止「豬隻染上豬瘟」，由於當時選民智識水準較低，此一耳語果然奏效，農民爭相索取陳錫卿的傳單貼於自家豬舍牆壁，成為陳錫卿十分獨特的文宣手法。選舉結果陳錫卿以 153,972 票，囊括了全縣總票數一半以上<sup>50</sup>，順利當選彰化縣第一任民選縣長，陳萬福得到 51,155 票，于國楨得到 35,786 票，黃漢樹只得到 4,334 票。

民國 43 年第二屆縣長（43.6-46.6）選舉，由參議會時屬「城外派」的石錫勳與陳錫卿競選。石錫勳在日據時期已是社會運動的要角，曾在「治警事件」中被扣押，又擔任過文化協會專務理事；光復初期擔任彰化市是省轄市時期的參議員；競選當時職

業是醫生。選舉結果陳錫卿得到 116,805 票，石錫勳得到 86,903 票，石錫勳僅以兩萬多票輸給陳錫卿；民國 46 年第三屆縣長（46.6-49.6）選舉，仍然是該二位競選，陳錫卿得到 143,884 票，石錫勳得到 106,273 票，石錫勳仍然落敗。

民國 49 年第四屆縣長（49.6-53.6）選舉，由紅派的開山鼻祖呂世明與石錫勳競選；呂世明曾任彰化市省轄市時期的參議員、台灣省參議會候補議員，民國 36 年當選國大代表，實力非常雄厚，呂世明以 155,483 票當選，石錫勳再度落選。

民國 53 年第五屆縣長（53.6-57.6）選舉，呂世明競選連任，國民黨迫於地方派系的壓力，開放黨員參選，二林鎮林派主帥洪挑出馬挑戰，洪挑不僅獲得白派蘇振輝全力支持，還集結地方七大陣線聯合作戰，給紅派的呂世明造成很大的壓力。當年彰化縣的選舉人數僅有四十一萬八千多人，投票率 76%，選舉結果呂世明得到 157,752 票，洪挑得到 151,409，呂世明僅以 6,343 票領先洪挑，這次陳紅、林白兩大陣營首腦級人物披掛上陣角逐縣長寶座，是四大派系各自串聯對決最慘烈的一次戰役。

民國 57 年第六屆縣長（57.6-62.2）選舉，國民黨為求地方和諧，致力黨內派系整合，提名白派的陳時英<sup>51</sup>參選，由於無人與其競選，他便當上了縣長，惟其僅從 57 年 6 月做到 61 年 6 月，任期未滿便調升台灣省政府社會處長，未滿任期上級指派李豐之代理（61.6-62.2）。

民國 62 年第七屆縣長（62.2-66.2）選舉，國民黨提名白派的吳榮興參選，受到「黨外」的黃石城挑戰，黃石城是彰化縣大村鄉人，在台北市當律師，首次返鄉參選即領先八個鄉鎮共獲得 163,039 票，吳榮興得到 198,551 票，由吳榮興當選第七屆縣長

---

<sup>50</sup> 第一屆縣長選舉時選民數有 300,897 人，有效票數為 245,247 人，無效票數為 4,438 人。

<sup>51</sup> 陳時英是台灣大學法律系畢業，第六屆的彰化縣議會議長，父親在田中開設醫院。



。民國 66 年第八屆縣長（66.2-70.12）選舉，國民黨提名白派的吳榮興競選連任，受到黨外的增額國大代表張春男<sup>52</sup>的挑戰，結果吳榮興得到 308,333 票，而張春男僅得 163,039 票。

民國 70 年第九屆縣長（70.12-74.12）選舉，紅、白兩派菁英力求出頭，國民黨辦理黨內提名登記時共有 14 位<sup>53</sup>參加角逐，其中白派當時擔任省議員的柯明謀、紅派當時擔任省議員的施金協、縣議會議長黃文堯等人，都是兩派第二代最具實力的人物，大家都是縣長的適當人選，大家誰也不讓誰，國民黨發生整合上的困難，最後決定把派系擺一邊，提名當時擔任台灣省合作管理處處長的陳伯村返鄉參選。陳伯村是彰化縣二水鄉人，與謝東閔同鄉，原先並沒有參加國民黨黨內提名登記，是國民黨為了消弭派系的紛爭，才讓陳伯村「補辦登記」，並提名沒有任何派系色彩的陳伯村參選。可是這下惹火了派系中人，間接促成陳紅、林白派系空前的「大團結」。當時各派下擔任公職者四十餘名聯名指摘提名不當，與當時的國民黨縣黨部主委黃正雄鬧出「抬轎風波」。這次的縣長選舉黃石城再度以黨外的身分參選，由於國民黨提名「空降」的陳伯村參選，引起黨內派系的反彈，大家都認為是「怪手」（意指謝東閔）在作怪，要讓「怪手」好看；另外這次的縣長選舉是與省議員選舉同時舉行，當時國民黨籍的省議員沒有一個是支持陳伯村的，只有無黨籍競選連任的省議員洪木村<sup>54</sup>一人支持他，同時在當時競選期間有一句「浮一城，沉二村」<sup>55</sup>的耳語，選舉結果陳伯村獲得 234,488 票，黃石城獲得 270,520

---

<sup>52</sup> 張春男在競選期間，穿著希特勒的風衣，以納粹的舉手禮當宣傳標記，可是作用不大。落選後帶著老婆和小姨子跑到北京當局當政協委員。

<sup>53</sup> 計有柯明謀、施金協、黃文堯、黃政義、詹啟造、蔡禎昌、陳忠信、吳漢彬、王顯明、陳武雄、傅瑞拱、李文進、黃耀堂、邱家洪等十四人登記。

<sup>54</sup> 當時傳聞競選省議員的洪木村是謝東閔的義子。

<sup>55</sup> 意指只有黃石城一人當選，而陳伯村和洪木村雙雙落選。

票，黃石城當選，真的應驗選舉期間的耳語，陳伯村和洪木村雙雙落敗。

民國 74 年第十屆縣長（74.12-78.12）選舉，國民黨黨內雖然有多人爭取縣長提名，但全部不予提名，並且還禁止黨員參選，規定如參與登記競選即視同違紀競選，而「禮讓」<sup>56</sup>給無黨籍之黃石城競選連任。這次的縣長選舉黃石城只與同為無黨籍的白瑞珍對決，由於白瑞珍實力相差懸殊，黃石城獲得 460,381 票，白瑞珍只得 57,173 票，黃石城輕鬆獲得連任。

民國 78 年第十一屆縣長（78.12-82.12）選舉，派系糾紛未解，紅派的前省議員施金協、省議員王顯明、縣議會議長陳紹輝及白派之省議員施松輝均參加國民黨提名登記，最後國民黨提名白派之省議員施松輝參選，民進黨則提名增額國代周清玉參選，由於這次的縣長選舉是首次的政黨對決，加上國民黨黨內同志的整合工作沒有成功，且於選前發生「芬園事件」<sup>57</sup>，被周清玉拿來做文章大肆抨擊，結果國民黨提名的施松輝得到 285,842 票，周清玉得到 296,531 票，由民進黨籍的周清玉入主縣府執政四年。

民國 82 年第十二屆縣長（82.12-86.12）選舉，國民黨黨內縣長提名登記計有白派之縣議會議長謝式穀、白派之增額國代洪英花、及無明顯派系色彩之台中地方法院法官阮剛猛參與登記，剛開始國民黨提名白派之縣議會議長謝式穀參選，惟謝式穀最後因選舉恩怨被恐嚇而退出選舉，國民黨轉而提名台中地方法院法

---

<sup>56</sup> 黃石城在擔任第一任縣長四年期間，共參加了全縣 579 個村里民大會，並且興建大型體育館，舉辦台灣地區運動大會，修築馬路及做好地下排水工作，府會關係和諧，且執行消除髒亂工作榮獲全省第一名，因此國民黨禮讓給黃石城競選連任；黨內同志雖然對國民黨的決定不滿，但因黃石城深得民心，如違紀競選也是一場硬戰，所以沒有人敢違紀競選。

<sup>57</sup> 芬園分駐所在快官附近查獲一件賭博案，施松輝受託前往芬園分駐所關心案情，由於施松輝是警官出身，又是現任省議員，因而言詞較為激烈，產生誤會以致場面火爆，被警察移送法院處理，周清玉據此作為宣傳，在文宣上稱之為「芬園事件」，得到激烈的反制效果。

官阮剛猛參選，阮剛猛憑著一步一腳印，加上國民黨主席李登輝出面整合地方派系意見，終於獲得紅、白兩派的支持，以「富麗祥和彰化、公正廉能新形象」為訴求，擊敗代表民進黨參選之現任縣長周清玉而入主縣府寶座。

民國 86 第十三屆縣長（86.12-90.12）選舉，國民黨提名現任縣長阮剛猛參選，民進黨則提名現任立委翁金珠參選，另有國民黨籍之埔心鄉長張榮昌違紀競選，選舉結果阮剛猛獲得 290,335 票，翁金珠得到 285,058 票，張榮昌僅獲得 10,443 票，阮剛猛雖當選但只比翁金珠多 5,277 票。

民國 90 年第十四屆縣長（90.12-94.12）選舉，國民黨提名葉金鳳參選，民進黨提名翁金珠參選，親民黨提名鄭秀珠參選，另有無黨籍洪參民、陳婉真參選，選舉結果葉金鳳獲得 257,504 票、翁金珠獲得 301,584 票、鄭秀珠獲得 39,056 票、洪參民獲得 8,219 票、陳婉真獲得 6,934 票，翁金珠當選。何以翁金珠能打敗葉金鳳呢？根據訪查主要是翁金珠擔任十餘年民意代表，長期在地方經營，有豐富的人脈，基層的實力雄厚，而葉金鳳長期在中央，沒有地方基層，此番空降回彰化縣參選，完全要靠國民黨及他人抬轎，支持的票源無法完全轉換給他，同時國民黨在彰化縣長期以來主打樁腳戰，此番在檢警調單位全力查賄的情況下，樁腳大都生鏽，票源無法凝聚，以致於國民黨在縣長選戰中敗北。

國民黨在過去為了能控制地方派系及防止地方派系激烈競爭造成黨外勢力入主縣府，某些縣（市）在縣長選舉時採取輪流提名政策以防堵黨外勢力，從彰化縣歷屆縣長黨籍及所屬派系來看（如表 3-3 及圖 3-5 所示），並沒有發現彰化縣有紅、白輪政的現象。何以彰化縣在歷屆縣長選舉中並未出現紅、白輪政的現象呢？根據訪談結果，主要是紅、白內部派系問題，也就是說各派

在推出縣長候選人時，派系內部意見過多不易整合成一人；且即使各派只推出一名縣長候選人，國民黨也不易協調紅、白兩派共同支持一位參選，甚至會拆後腿，因此才會造成第九、十、十一屆縣長由非國民黨籍人士擔任。另外彰化縣從第十一屆縣長選舉起出現政黨對決的現象，第十一屆縣長選舉（78.12.20）由周清玉與施松輝對對決，第十二屆縣長選舉（82.12.20）由阮剛猛與周清玉對決，第十三屆縣長選舉（86.12.20）由阮剛猛與翁金珠對決，第十四屆縣長選舉（90.12.1）由翁金珠與葉金鳳對決。

表 3-3：彰化縣歷屆縣長黨籍及派系屬性

屆別	縣長當選人	黨籍	派系屬性	任期
第一屆	陳錫卿	國民黨	白派	40.6.1-43.6.1
第二屆	陳錫卿	國民黨	白派	43.6.2-46.6.2
第三屆	陳錫卿	國民黨	白派	46.6.2-49.6.2
第四屆	呂世明	國民黨	紅派	49.6.2-53.6.2
第五屆	呂世明	國民黨	紅派	53.6.2-57.6.2
第六屆	陳時英	國民黨	白派	57.6.2-61.6.7
第七屆	吳榮興	國民黨	白派	62.2.1-66.12.20
第八屆	吳榮興	國民黨	白派	66.12.20-70.12.20
第九屆	黃石城	無黨籍	黨外	70.12.20-74.12.20
第十屆	黃石城	無黨籍	黨外	74.12.20-78.12.20
第十一屆	周清玉	民進黨	福利國系	78.12.20-82.12.20
第十二屆	阮剛猛	國民黨	白派	82.12.20-86.12.20
第十三屆	阮剛猛	國民黨	白派	86.12.20-90.12.20
第十四屆	翁金珠	民進黨	新潮流系	90.12.20-94.12.20

資料來源：修正自彰化縣議會編，彰化縣議會五十週年紀念特刊，民 90，頁 64。

註：第六屆縣長陳時英未做完任期即調升台灣省政府社會處長，未完任期（61.6.7-62.2.1）由縣府主任秘書李豐之代理。

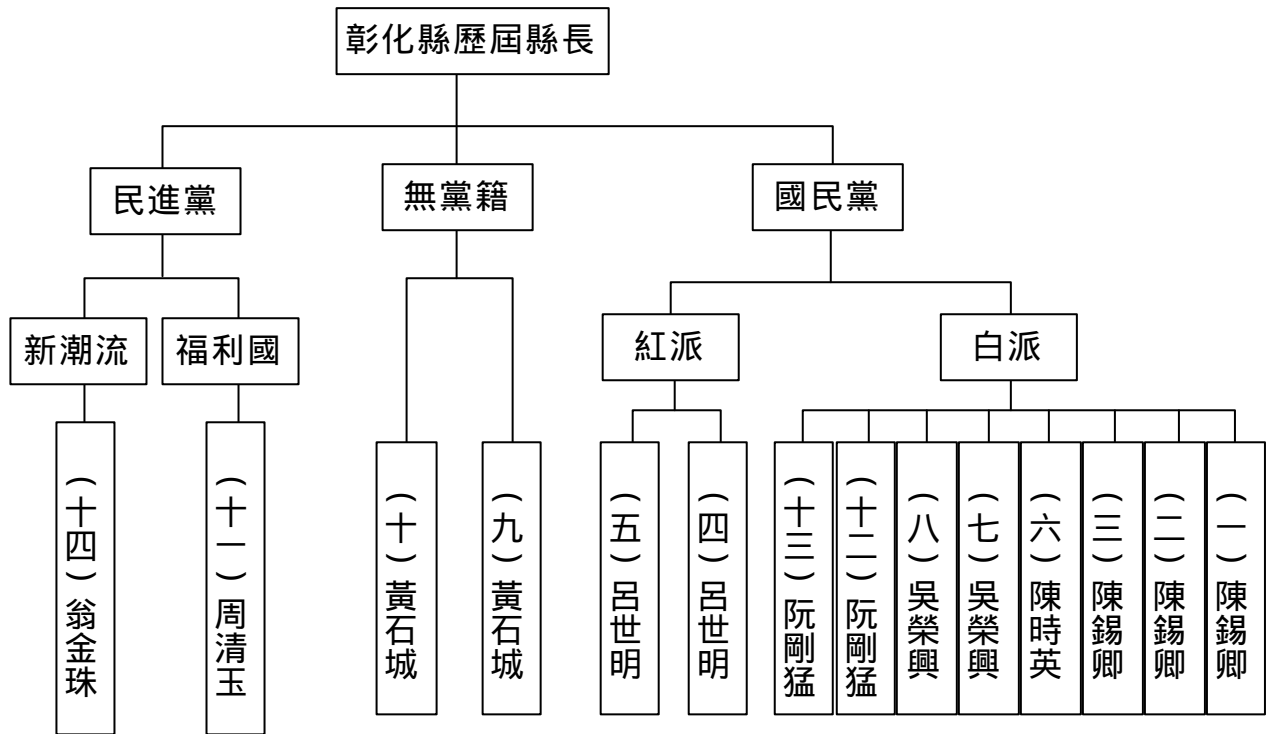


圖 3-5 彰化縣歷屆縣長黨籍及派系屬性架構

## 貳、歷屆正副議長選舉與政黨運作之分析

### 一、縣議會組織沿革概述

彰化縣議會組織及職權，原來係依據民國三十九年四月二十四日頒行之「台灣省各縣市實施地方自治綱要」規定，後來依據民國八十三年七月二十九日公布之「省縣自治法」及八十五年七月三十日頒行之「台灣省各縣市議會組織規程準則」規定，目前則依據八十八年一月二十五日公布之「地方制度法」及同年八月十二日頒行之「地方立法機關組織準則」與十二月三十日頒行之「彰化縣議會組織自治條例」規定。至於縣議員之選舉目前則係

依據「公職人員選舉罷免法」之規定。<sup>58</sup>

彰化縣議會由彰化縣民依法選舉縣議員組織之。即凡中華民國有選舉權人在彰化縣或在各該選舉區繼續居住四個月以上者，依法為選舉人。凡選舉人年滿二十三歲，得於其行使選舉權之選舉區登記為縣議員候選人。彰化縣議會議員即由全縣選舉人直接投票選舉之。議員之任期，最初為二年，自第三屆起改為三年，第六屆起改為四年，連選得連任。其就職應於上屆任期屆滿之日宣誓就職。本屆議會為第十五屆，係於九十一年三月一日成立，共有議員五十四人（含平地原住民議員一人）。其中男性四十二人，女性十二人；新任者三十人，連任者十二人；國民黨籍三十人（原經推薦當選二十五人，就職前加入五人），民進黨籍九人，無黨籍十四人，親民黨籍一人。

彰化縣議會置議長、副議長各一人，由全體議員於宣誓就職後，以無記名投票分別互選之。彰化縣議會由議長綜理會務，議長因故不能執行職務時，由副議長代理。議長、副議長同時不能執行職務時，原來係由議長指定議員一人代理，後來依地方立法機關組織準則規定，改由議長指定，不能指定時，由議員互推一人代理之。開會時，由議長為會議主席，議長未能出席時，由副議長為會議主席，議長、副議長均未能出席時，由出席議員互推一人為會議主席。

## 二、歷屆正副議長選舉分析

彰化縣議會成立於民國 40 年，首屆議長賴維種（議員人數 69 名，36 票當選，大村鄉人）、副議長吳在琨（議員人數 69 名

---

<sup>58</sup> 同註 29，頁 66。

，36 票當選，埤頭鄉人）於民國 40.2.4 就職，民國 42.2.21 屆滿，任期 2 年，該二人在地方派系上均屬於白派。

第二屆議長賴維種（議員人數 72 名，66 票當選，大村鄉人）、副議長吳在琨（議員人數 72 名，66 票當選，埤頭鄉人）於民國 42.2.21 就職，民國 44.2.21 屆滿，任期 2 年，該二人在地方派系上均屬於白派，其中議長賴維種於民國 43.6.2 榮膺省府委員辭職，於民國 43.7.11 補選屬於紅派的議員楊春木擔任議長。

第三屆議長楊春木（議員人數 77 名，52 票當選，溪湖鎮人）、副議長呂俊傑（議員人數 77 名，44 票當選，彰化市人）於民國 44.2.21 就職，民國 47.2.21 屆滿，任期 3 年，該二人在地方派系上均屬於紅派。

第四屆議長周天啟（議員人數 81 名，58 票當選，伸港鄉人）、副議長陳時英（議員人數 81 名，61 票當選，田中鎮人）於民國 47.2.21 就職，民國 50.2.21 屆滿，任期 3 年，該二人在地方派系上均屬於白派。

第五屆議長洪挑（議員人數 65 名，51 票當選，二林鎮人）、副議長蕭柏舟（議員人數 65 名，54 票當選，社頭鄉人）於民國 50.2.21 就職，民國 53.2.21 屆滿，任期 3 年，該二人在地方派系上均屬於白派。

第六屆議長陳時英（議員人數 58 名，51 票當選，田中鎮人）、副議長吳望熊（議員人數 58 名，35 票當選，埤頭鄉人）於民國 53.2.21 就職，民國 57.2.21 屆滿，任期 4 年，其中議長陳時英在地方派系上屬於白派，副議長吳望熊在地方派系上則屬於紅派。

第七屆議長吳望熊（議員人數 56 名，52 票當選，埤頭鄉人）、副議長黃文堯（議員人數 56 名，52 票當選，花壇鄉人）於民國 57.2.21 就職，民國 62.5.1 屆滿，任期 5 年 2 個月，該二人在地方派系上均屬於紅派。

第八屆議長黃文堯（議員人數 54 名，45 票當選，花壇鄉人）、副議長陳火旺（議員人數 54 名，39 票當選，田中鎮人），於民國 62.5.1 就職，民國 66.12.30 屆滿，任期 4 年 8 個月，該二人在地方派系上均屬於紅派。

第九屆議長黃文堯（議員人數 54 名，53 票當選，花壇鄉人）、副議長陳紹輝（議員人數 54 名，29 票當選，田尾鄉人）於民國 66.12.30 就職，民國 71.3.1 屆滿，任期 4 年 2 個月，該二人在地方派系上均屬於紅派。

第十屆議長陳紹輝（議員人數 52 名，27 票當選，田尾鄉人）、副議長黃進財（議員人數 52 名，35 票當選，和美鎮人）於民國 71.3.1 就職，民國 75.3.1 屆滿，任期 4 年，該二人在地方派系上均屬於紅派。

第十一屆議長陳紹輝（議員人數 53 名，46 票當選，田尾鄉人）、謝式毅（議員人數 53 名，43 票當選，和美鎮人）於民國 75.3.1 就職，民國 79.3.1 屆滿，任期 4 年，該二人在地方派系上均屬於紅派。

第十二屆議長謝式毅（議員人數 53 名，52 票當選，和美鎮人）、副議長涂銓重（議員人數 53 名，52 票當選，和美鎮人）於民國 79.3.1 就職，民國 83.3.1 屆滿，任期 4 年，該二人在地方派系上均屬於白派。

第十三屆議長白鴻森（議員人數 54 名，46 票當選，彰化市人）、副議長粘仲仁（議員人數 54 名，48 票當選，鹿港鎮人）於民國 83.3.1 就職，民國 87.3.1 屆滿，任期 4 年，其中議長白鴻森在地方派系上屬於紅派，副議長粘仲仁在地方派系上則屬於白派。

第十四屆議長白鴻森（議員人數 54 名，49 票當選，彰化市人）、副議長蕭景田（議員人數 54 名，47 票當選，社頭鄉人）



於民國 87.3.1 就職，民國 91.3.1 屆滿，任期 4 年，該二人在地方派系上均屬於紅派。第十五屆議長白鴻森（議員人數 54 名，52 票當選，彰化市人）、副議長蕭景田（議員人數 54 名，52 票當選，社頭鄉人）於民國 91.3.1 就職，民國 95.3.1 屆滿，任期 4 年，該二人在地方派系上均屬於紅派。（有關彰化縣歷屆正副議長黨籍及派系屬性詳如表 3-4 及圖 3-6 所示）。

表 3-4：彰化縣議會歷屆正副議長黨籍及派系屬性

屆別	議長	黨籍	派系	副議長	黨籍	派系	任期
第一屆	賴維種	國民黨	白派	吳在琨	國民黨	白派	40.2.4-42.2.21
第二屆	賴維種	國民黨	白派	吳在琨	國民黨	白派	42.2.21-44.2.21
第三屆	楊春木	國民黨	紅派	呂俊傑	國民黨	紅派	44.2.21-47.2.21
第四屆	周天啟	國民黨	白派	陳時英	國民黨	白派	47.2.21-50.2.21
第五屆	洪挑	國民黨	白派	蕭柏舟	國民黨	白派	50.2.21-53.2.21
第六屆	陳時英	國民黨	白派	吳望雄	國民黨	紅派	53.2.21-57.2.21
第七屆	吳望熊	國民黨	紅派	黃文堯	國民黨	紅派	57.2.21-62.5.1
第八屆	黃文堯	國民黨	紅派	陳火旺	國民黨	紅派	62.5.1-66.12.30
第九屆	黃文堯	國民黨	紅派	陳紹輝	國民黨	紅派	66.12.30-71.3.1
第十屆	陳紹輝	國民黨	紅派	黃進財	國民黨	紅派	71.3.1-75.3.1
第十一屆	陳紹輝	國民黨	紅派	謝式毅	國民黨	紅派	75.3.1-79.3.1
第十二屆	謝式毅	國民黨	白派	涂銓重	國民黨	白派	79.3.1-83.3.1
第十三屆	白鴻森	國民黨	紅派	粘仲仁	國民黨	白派	83.3.1-87.3.1
第十四屆	白鴻森	國民黨	紅派	蕭景田	國民黨	紅派	87.3.1-91.3.1
第十五屆	白鴻森	國民黨	紅派	蕭景田	國民黨	紅派	91.3.1-95.3.1

資料來源：修正自彰化縣議會編，彰化縣議會五十週年紀念特刊，民 90，頁 62-64。

註：副議長蕭景田與紅/白派曾在選舉時有結盟關係，已很難區分他的派系色彩

### 參、歷屆正副議長與縣長之黨籍及派系屬性分析

#### 一、歷屆正副議長均屬國民黨籍，紅白兩派的分界日趨模糊

從表 3-4 及圖 3-6 可知彰化縣歷屆正副議長黨籍均屬國民黨籍；至派系屬性，第一、二、四、五、十二屆正副議長全由白派人士擔任，第三、七、八、九、十、十一、十四、十五屆正副議長全由紅派人士擔任，第六、十三屆正副議長由紅、白兩派共治，可見彰化縣正副議長選舉沒有輪流擔任的現象，全憑議員本身實力而定。同時彰化縣議會自第十二屆正副議長選舉（79.3.1）時起均未出現激烈競爭情況，第十二屆正副議長分別由謝式毅（白派）、涂銓重（白派）擔任，第十三屆正副議長分別由白鴻森（紅派）、粘仲仁（白派）擔任，第十四、十五屆正副議長分別由白鴻森（紅派）、蕭景田（紅派）擔任，造成彰化縣紅、白兩派的分界日趨模糊，甚至造成在研究彰化縣議員的派系屬性時會產生難以分類的情事。其中副議長蕭景田，與白派的立委游月霞、紅派的前立委謝言信、洪性榮都曾在選舉時有結盟關係，已很難區分他的派系色彩。

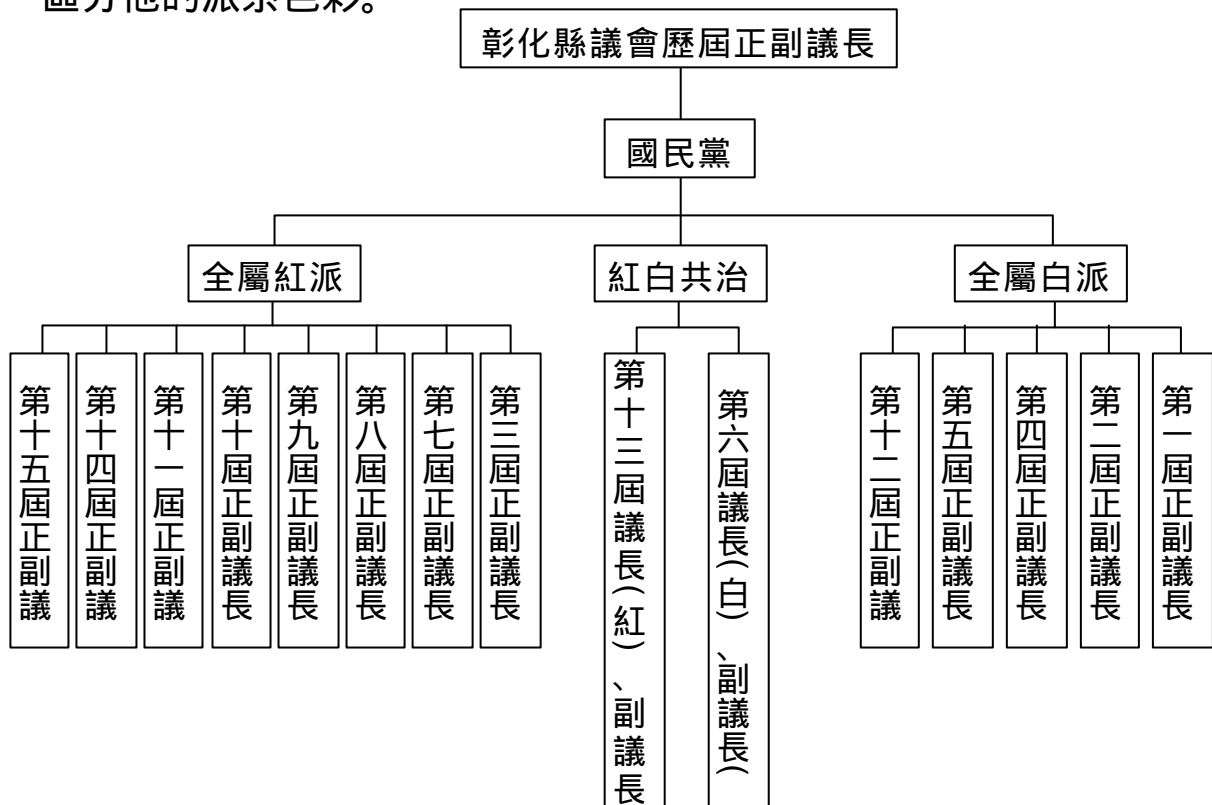


圖 3-7 縣化縣議會歷屆正副議長黨籍及派系屬性架構

## 二、首次由民進黨籍縣長主政府會關係水火不容

另由表 3-4 彰化縣歷屆正副議長黨籍及派系屬性，與前表 3-3 彰化縣歷屆縣長黨籍及派系屬性分析，在國民黨籍縣長執政的期間，尚少發現縣長與正副議長分別由不同派系擔任情事；且在黨外人士黃石城擔任縣長期間（70.12.20-78.12.20），府會關係仍然保持相當和諧。惟於第十一任首次由民進黨籍縣長周清玉主政期間（78.12.20-82.12.20），根據連哲偉研究彰化縣的府會關係可以用「水火不容」來形容，從第一次臨時會起到周清玉縣長任滿為止烽火連天幾無寧日，府會衝突的程度前所未見，議會不僅大刪縣府預算，且多次以休會抗議的方式杯葛縣政運作，還曾將縣長、主任秘書、新聞室主任逐出議場情勢，更到彰化地檢署控告縣長公然侮辱、瀆職罪嫌。周清玉與縣議會不合的原因有三：（一）廢止議員小額工程分配款，設立營繕工程發包中心，規定三十萬以上的縣府相關工程必須公開發包，讓議員無法回饋選舉樁腳。（二）縮減議會參加都市計劃委員名額，由黃石城任內的六席縮減為四席。（三）嚴格取締特種行業，得罪幕後老闆。<sup>59</sup>

此外，根據杜慶承研究發現，周清玉上任第一年，府會關係即陷入僵局，其原因除了前述之外，尚包括（五）周清玉聘姚嘉文為縣政府顧問遭質疑；（六）周清玉兼任國大代表，請假參加國大代表年會，遭到議員批評，要求他辭掉國大代表，專心縣政；（七）周清玉影射議員在永興海埔地開發工程「拿好處」，議會決議將周清玉函請檢方調查，是否涉及公然侮辱；（八）因美麗島事件遭判刑的姚嘉文獲得特赦復權，周清玉在縣府舉辦慶祝酒會，議員批評公私不分。府會關係交惡，縣府的預算也遭縣議

---

<sup>59</sup> 同註 8，頁 33-36。

會大幅刪減，創下歷年來最高幅度，其中人事費刪減七分之一，而旅運費與業務費各刪減百分之三十，影響最大。連帶的也使周清玉的施政滿意度受到影響，根據民意調查基金會的調查，民進黨籍彰化縣長周清玉的施政滿意度是包括台北市、高雄市與縣（市）長中最低的，排名倒數第一。此種府會關係交惡的影響，使得往後的縣長及正副議長等政治人物都引以為誡。<sup>60</sup>

### 參、政黨政治與府會關係

政黨是一種政治性的結合，這種政治性結合，是建立在特定社會某一部分的經驗、期盼、利益或主張上。而政黨活動的目的，則在於取得政治資源與職位，影響群體生活中的政治決策，並承當因而引發的政治責任或後果。<sup>61</sup>以下就政黨政治與府會關係加以探討。

#### 一、以往府會關係穩定歸究於府會同屬一政黨掌控

回顧以往台灣地區的府會關係，可算是相當穩定與平和，歸究其原因，乃在於縣（市）首長與縣（市）議會的多數議員均屬國民黨籍，並且在著重倫理與秩序的威權領導下，政策與理念自然比較容易形成共識，政黨的意志亦能予以貫策執行。雖然曾經出現偶而零星的府會衝突事件，不過畢竟屬於同一黨籍之下，不同派系之間的對立與磨擦，通常由負責地方主管出面協調，也有的是由縣（市）行政首長與議會領袖，或是當地的派系大老居中溝通，以化解此種因為選舉期間的相互攻訐、利益分配不均所產生的衝突。即使少數縣（市）曾有非國民黨籍的人士擔任縣（市）長，不過發生府會爭議的緣由，不外忽是針對特殊的個案，或是私人之間所產生的衝突。基於政黨屬性或是意識型態之間的大

---

<sup>60</sup> 同註 79，頁 70-71。

<sup>61</sup> 同註 25，頁 83。

規模對立與衝突，則是未曾出現。<sup>62</sup>

## 二、民主化的進程政黨輪替影響府會關係之穩定

不過，隨著台灣民主化的進程，地方府會之結構版圖變動，可以民國 78 年作為一個分野。回顧歷次縣（市）層級選舉的歷史，在民國 76 年解嚴之前，國民黨絕大多數能贏得八成以上的縣（市）席位，並且在縣（市）議會中掌控多數的議席。民國 78 年 12 月所舉行的大型選舉中，在縣（市）長方面，民進黨則大幅擄獲百里侯席位，如加上無黨籍共計獲得六縣一市的勝利，足足佔有三分之一的地方執政權。民國 82 年的縣（市）長選舉，非國民黨的縣（市）首長則增加為八個縣市。民國 86 年的選戰中，國民黨僅取的八個縣（市）的政權；反觀，民進黨與無黨籍人士則拿下了十五個縣（市）長寶座。民國 90 年中央政權輪替後首次舉行的縣（市）長選舉，在全國 23 個縣（市）中，民進黨、國民黨各拿下九個縣（市），無黨籍三個縣（市），親民黨、新黨各拿下一個縣執政權。顯然地，在民國 78 年之後的數次地方選舉，國民黨在行政首長選舉中，已逐漸失去既有的優勢，但仍然繼續在議會中握有多數席位。此種選舉結果，即造成縣（市）長與縣（市）議會多數分屬不同政黨所掌握，而且這種情形有明顯增加的趨勢。

就台灣地方基層選舉與政治發展觀之，民進黨於民國 69 年代末期提出「地方包圍中央」的選戰策略，乃至民國 79 年聯合所有黨籍縣（市）長組成「民主縣（市）長聯盟」的非正式組織，不難發現渠等在聯合行動中戮力向中央政府爭取財政收支分配、警政人事與教育等權限，並要求恢復憲法賦予縣（市）政府的種自治權限。除了爭取應有的權限外，亦在某些施政內容上，多與當

---

<sup>62</sup> 同註 68，頁 1。

時的中央政府互別苗頭。

不過，一個現實的問題是，一位民選產生的行政首長，當初競選期間所揭櫫的各項政見能否落實，首先要面對的就是議會是否有意配合。而此處的配合意味著行政首長與議員之間是否存有一種「默契」、「共識」、或是「利益一致」的聯盟關係。在實際的經驗運作與常理的思維判斷下，傳統以來，在縣（市）長與議會皆由國民黨掌控的一致政府中，政策意見較能形成共識，而且在「國民黨 - 地方派系」的政治聯盟下即使產生府會爭議衝突，也容易藉由協調而予以化解。但是在縣（市）長與議會多數分由不同政黨所控制的分立政府中，由於欠缺政黨作為協調機制，因此發生府會衝突的情況，似乎不如前者所言能夠輕易解決。究其原因在於這些非國民黨籍的縣（市）長，可能試圖運用既有的行政權力，企圖在施政過程與目標上，瓦解傳統地方派系網絡，甚至重構「國民黨 - 地方派系 - 民進黨」三者之間的微妙關係。

就中央政府層級而言，以往行政部門（包括總統和行政院長）與立法部門多數均由國民黨同時掌控。然而，第十任總統大選結果已經改變了行政首長與立法部門多數皆由同一政黨掌控的情形。無疑地，2000年總統大選是影響台灣政局的重要選戰，成為眾所矚目的焦點。選舉結果揭曉，民進黨候選人陳水扁以近四成選票擊敗其他候選人，當選中華民國第十任總統。其意涵不僅是台灣首度進行政黨輪替，成為第三波民主化的最佳註腳，同時也是我國中央層級行政與立法部門首次進入分治時代的歷程。

### 三、在不同縣（市）中產生風格迥異的互動模式

作為一個由威權體制逐漸轉型朝向民主發展的我國，多數地方層級政府皆已面臨行政首長與議會多數分屬不同政黨的情形，已成為民進黨縣（市）長與現今中央政府所要面對的結構性問題。國民黨在中央或地方政權的地位，已由長期主導的執政地

位，淪為主要的在野監督角色。若以非國民黨執政的縣（市）來看，在不同的縣（市）中，產生風格迥異的互動模式，部分縣（市）能夠打破政黨之間的隔閡，營造府會良好的祥和氣氛，如范振宗任內的新竹縣。反觀，若干縣（市）首長與議會相互抗衡而陷入府會對立，如陳水扁任內的台北市、周清玉任內的彰化縣以及彭百顯任內的南投縣等。是以，無論地方或中央層級而言，行政首長與立法部門所構成的府會結構型態，是否為同一政黨掌控或分屬不同政黨控制，其所隱含的府會關係、政府施政表現與領導效能，亦逐漸成為國內學者關注的議題。<sup>63</sup>

就彰化縣而言，由上述歷屆縣長與正副議長選舉分析可知，首次由民進黨執政的周清玉縣長任內，面對國民黨掌控的縣議會且連一席民進黨議員都沒有，彰化縣的府會關係可以用「水火不容」來形容。在府會關係處於持續衝突的狀況，議會以延審預算、大幅刪減預算杯葛縣政，讓周縣長與其所領導的縣府在缺乏足夠經費的情形下，難以推動重要政策。而周清玉縣長則以訴諸群眾方式，經常在縣政說明會、村里民大會或其他公眾場合持續抨擊議會，批評議會恣意刪減預算杯葛縣政，以致具體的各項建設計畫無法如期推展。在府會間批評、杯葛之下，府會的對峙與衝突陷入無法排解的惡性循環中。周清玉縣長在無力改善府會關係的情況下，曾向府會關係融洽的范振宗縣長請益，也曾在「台灣省各縣（市）強化地方自治聯繫會報」中向其他縣（市）長大吐苦水，並呼籲省政府協力調解彰化縣僵化的府會關係。<sup>64</sup>

#### 肆、政黨政治與基層選舉

學者 Austin Ranny 指出，從民主政府的觀點來看，政黨主要的活動為（一）選拔候選人；（二）競選活動；（三）組織政府

---

<sup>63</sup> 黃紀、吳重禮，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105-147。

<sup>64</sup> 同註8，頁33-36。

；（四）其他活動。<sup>65</sup>是以，政黨存在的最大功能之一就是推出人才，在選舉時設法贏得選舉，以爭取行政決策與對資源的分配權。以下就政黨政治與基層選舉的變動加以探討。

### 一、縣（市）長選舉朝政黨競爭的方向發展

在國民黨統治時期，縣（市）長絕大多數是國民黨籍，少數是無黨籍。民國 78 年縣（市）長選舉，民進黨成立後首度參選，並在六個縣（市）贏得勝利，彰化縣是其中之一。從此以後，縣（市）層級政府間開始出現政黨輪替，縣（市）長也朝政黨競爭的方向發展。

其實，早在民國 70 年，彰化縣就由無黨籍的黃石城主政，並於民國 74 年連任，接著是民國 78 年民進黨周清玉四年的主政。長達十二年的時間，國民黨紅、白派與縣長寶座無緣，民國 82 年的縣長選舉，國民的 阮剛猛入主縣府，直到民國 90 年 12 月 1 日，民進黨的翁金珠擊敗國民黨空降的葉金鳳，在彰化縣二度主政。

### 二、鄉（鎮、市）長與縣議員席次國民黨籍有逐漸減少的趨勢

惟在基層選舉，晚近十多年來，國民黨不僅面對政黨競爭，也面對黨內地方派系的壓力，從表 3-5 中可看出，國民黨籍的鄉（鎮、市）長與縣議員所占的席次比例有逐漸減少的趨勢，而增加幅度較大的是無黨籍候選人。<sup>66</sup>

表 3-5 近年來彰化縣鄉（鎮、市）長與縣議員選舉政黨席次比例

選舉類別	時間	總席次	國民黨	民進黨	其他	備註
------	----	-----	-----	-----	----	----

<sup>65</sup> 倪達仁譯，Austin Ranny 原著《政治學》。台北：雙葉，民 84，頁 262-226。

<sup>66</sup> 同註 79，頁 89-91。



選舉類別	時間	總席次	國民黨	民進黨	其他	備註
第十一屆鄉鎮市長	79/01	26	22/26 (84.62%)	0/26 (0%)	4/26 (15.38%)	
第十二屆縣議員	79/01	54	36/54 (66.67%)	0/54 (0%)	18/54 (33.33%)	
第十二屆鄉鎮市長	83/01/29	26	16/26 (61.54%)	3/26 (11.54%)	7/26 (26.92%)	
第十三屆縣議員	83/01/29	54	30/54 (55.56%)	4/54 (7.4%)	20/54 (37.04%)	議長白鴻森與副議長粘仲仁參選前均為無黨籍
第十三屆鄉鎮市長	87/01/24	26	17/26 (65.39%)	1/26 (3.85%)	8/26 (30.77%)	
第十四屆縣議員	87/01/24	54	34/54 (62.96%)	5/54 (9.26%)	15/54 (27.78%)	
第十四屆鄉鎮市長	91/01/26	26	14/26 (53.85%)	1/26 (3.85%)	11/26 (42.31%)	
第十五屆縣議員	91/01/26	54	25/54 (46.30%)	9/54 (16.67%)	20/54 (37.03%)	其中親民黨一席

資料來源：杜慶承，政權輪替對地方派系的影響——彰化縣個案研究，碩士論文，國立中正大學政治學系暨研究所，民91，頁90-91。

註：第十五屆縣議員就職前國民黨由25席增為30席，比例為56%；無黨籍由19席減為14席，比例為26%；其餘未變動。

### (一) 在鄉(鎮、市)長部分

民國79年第十一屆選舉，彰化縣二十六鄉(鎮、市)中，國民黨得二十二席，比例為84.62%，民進黨掛零，無黨籍四席；民國83年第十二屆選舉，國民黨在十六個鄉(鎮)獲勝，比例為

61.54 %，民進黨則首次攻下三席，分別是福興鄉林進興、大村鄉賴錫卿與田尾鄉鄭家吉，比例占 11.54 %；無黨籍有七鄉（鎮），占 26.92 %；民國 87 年第十三屆選舉，國民黨比四年前增加一席，為十七席，占 65.39 %，民進黨則滑落至僅剩大村鄉的賴錫卿連任，占 3.85 %，無黨籍有八席，占 30.77 %；民國 91 年第十四屆鄉（鎮、市）長選舉，國民黨減為十四個鄉（鎮）的執政地位，比例則下滑為 53.85 %，民進黨則僅有田中鎮的陳兆民一席，占 3.85 %，無黨籍則增加至十一席，占 42.31 %。由此可觀察出，短短十年間，國民黨在彰化縣鄉（鎮、市）長選舉上，整體而言，當選比例呈現逐漸下滑的趨勢，民國 79 年時高達 84.62 % 的鄉（鎮、市）長是國民黨籍，到了民國 91 年，只剩 53.85 %，已接近跌破過半比例的邊緣，如圖 3-7 所示。

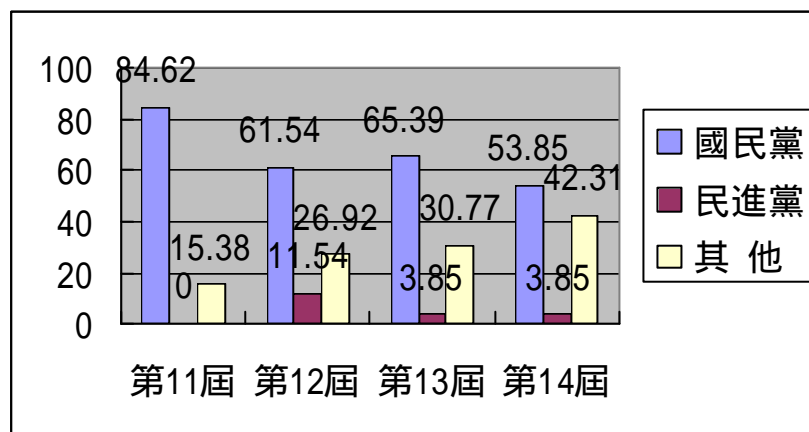


圖 3-7 近年來彰化縣鄉（鎮、市）長選舉政黨席次比例

## （二）在縣議員部分

民國 79 年第十二屆彰化縣議員選舉，在五十四席應選席次中，國民黨占有三十六席，比例為 66.67 %，民進黨掛零，無黨籍十八席，占 33.33 %；民國 83 年第十三屆選舉，國民黨贏得三十席，占 55.56 %，民進黨四席，占 7.4 %，無黨籍二十席，占 37.04 %。

%；民國 87 年第十四屆選舉，國民黨贏得三十四席，占 62.96 %，民進黨增加一席為五席，占 9.26 %，無黨籍十五席，占 27.78 %；民國 91 年第十五屆選舉，國民黨占二十五席，占 46.30 %，民進黨再增加至九席，比例為 16.67 %，親民黨有一席，占 1.85 %，無黨籍十九席，占 35.19 %。縣議員選舉是採 SNTV 制度，政治行為者的互動更多元，相互聯合、結盟的情況更加盛行，許多現象值得觀察，如圖 3-8 所示。

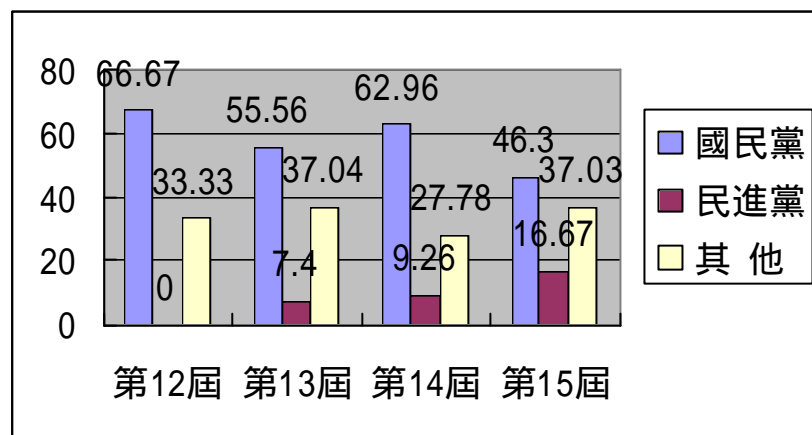


圖 3-8 近年來彰化縣議員選舉政黨席次比例

第一、國民黨在彰化縣議員選舉上的席次占有率，就近十多年來的資料觀察，也是呈現下滑趨勢，最高是民國 79 年的 66.67 %，但到了民國 91 年，卻一舉滑落至 46.30 %，跌幅達 20.3 %，但仍居多數。

第二、第十三屆縣議員選舉時，當選人中的白鴻森、黏仲仁還是無黨籍，但兩人有意搭當參選正副議長後，經國民黨進行協調，最後加入國民黨，並於民國 83 年 2 月獲國民黨提名

<sup>67</sup>

第三、民進黨於民國 76 年成立，至 83 年彰化縣議會才有民進黨籍縣議員，並逐屆成長至現在的九席，到了民國 91 年，成

<sup>67</sup> 《聯合報》，民 83.2.16，版 1，要聞。

立不久的親民黨也在縣議會占有一席。

第四、無黨籍的席次占有率，在這十二年中，最高時是 37.04 %，最低還有 27.78 %，實力不容忽視，第十五屆彰化縣議會還是這樣的趨勢發展，是否意味著彰化縣議會往後會朝政黨政治發展，或是無黨籍仍將居於關鍵地位，例如，彰化縣第十五屆縣議會就成立超黨派派聯盟，成員共有二十人，包括國民黨、親民黨與無黨籍議員，是僅次於國民黨黨團的第二大議員聯盟組合。次級問政團體的成立，也是政治人物的結盟模式，更是政治實力的展現與競爭。

### 三、政黨旗幟過於鮮明不見得有利於選情

由鄉（鎮、市）長與縣議員選舉結果觀察，基層選戰的動員主軸仍是以候選人為主的網絡連結，政黨很難發揮競選機器的功能。而在縣級以上選舉，包括縣長、立法委員、總統等，政黨輔選舉機器較有動員功效。舉例而言，民進黨彰化縣長候選人翁金珠於民國 90 年第十四屆彰化縣長選舉中，得票 301,584 票，得票率為 49.17 %，再與民國 91 年第十五屆縣議員與第十四屆鄉（鎮、市）長選舉結果相對照，議員選舉方面，民進黨在彰化縣獲得 101,829 票，得票率為 17.54 %，鄉（鎮、市）長方面，得票數為 78,198 票，得票率為 16.63 %。<sup>68</sup>此因基層選舉，在部分地區候選人政黨旗幟過於鮮明的話，不見得有利於選情；且已有部分議員體認到選區服務的重要性，而朝向藉由選民服務，建立起政治人物的個人形象，做為爭取連任或建立聲望的根基。

## 第三節 黨團或政團組織之作用

政黨政治是民主政治的重要內涵，因為唯有政黨才能把若干大同小異的民意，整合為一並加反應，如此民主政治才成為可能

---

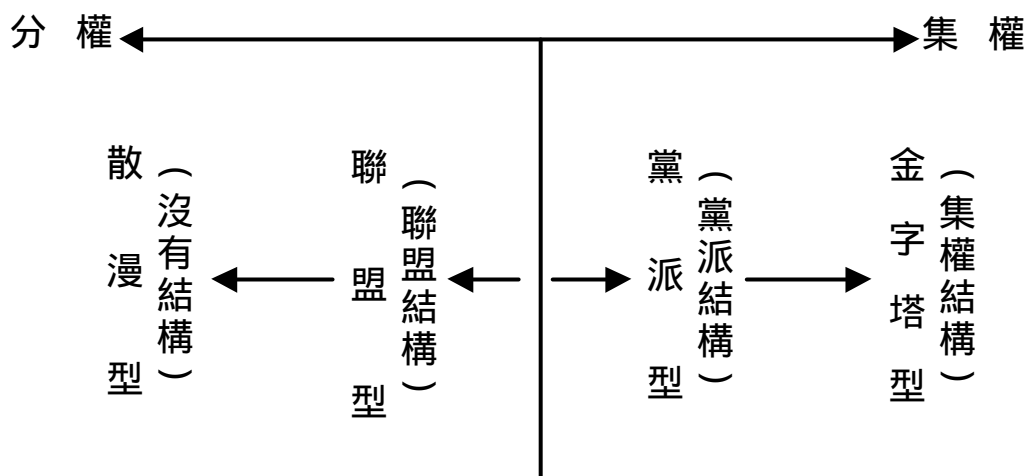
<sup>68</sup>彰化縣選舉委員會，彰化縣第十五屆縣議員暨第十四屆鄉鎮市長選舉實錄，民 91，頁 359-381。

。學者羅傳賢指出，議會就是民意機關，是民主政治的軸心，議員代表不同利益、地域或層次論政，各有各的立場和看法，故議會中如果沒有政黨，則立法政策無法形成共識，議事品質便可能降低，而且討論時發言盈庭，各說各話，表決時各投各的票，難以獲得多數通過的結果，所以現代民主國家的議會莫不受政黨的操縱，立法程序莫不有政黨的介入，政黨乃立法機關運作過程中的主導力量，若無政黨的運作，則立法過程將陷於混亂，而無法完成其代議民主政治下的立法使命與功能。<sup>69</sup>因此，在探討府會關係前，有必要針對議會內國、民兩黨黨團之組織結構、內部運作及其外部關係與作用加以介紹。同時對議會中以無黨籍議員為主所成立的政團也一併加以探討。

### 壹、議會黨團組織的轉變與權力結構類型

彰化縣議會黨團組織，因受台灣政治民主化過程的影響而轉變，也影響到議會權力結構類型的變化，有關研究權力結構類型，紀俊臣在「瑞竹地區的領導系統與權力結構」研究中指出，現在中外學者最常援用的的分類法，是由歐頓（John Walton）所最先使用的集權—分權連續體量表分類法，將權力結構分為金字塔型（或專權型）、黨派型（factional）、聯盟型（coalitional）與散漫型等四種。<sup>70</sup>各類型間的權力分離關係如圖 3-9 所示。

議會權力結構



<sup>69</sup> 羅傳賢，《立法程序與技術》。台北：五南，民 85，頁 517-518。

<sup>70</sup> 同註 88，頁 92。

### 圖 3-9 議會權力結構類型間權力分離關係

資料來源：紀俊臣，*瑞竹地區的領導系統與權力結構*，碩士論文，國立台灣大學政治學研究所，民 66，頁 92。

金字塔型乃獨裁、壟斷或單一的集權領導群體；黨派型則至少有兩個以上持久的黨派互爭利益；聯盟型通常是因不同的問題所採取利益上不固定的聯合；至於散漫型則根本沒有任何持久的領導模式。愈集權則愈趨向金字塔型；反之，愈分權則愈趨向散漫型。故金字塔型權力結構可歸之於獨裁或集權的領導，而黨派型以次的三種權力結構則是一種民主的領導；唯散漫型已近於放任的領導。此種權力結構類型間權力分離關係，也可用來分析議會權力結構轉變與權力分離關係。

#### 一、以往府會在國民黨威權體制下係屬金字塔型

就彰化縣府會政黨的權力結構來分析，雖然議會係屬議長與議員平行的同僚模式，惟我國在民進黨成立之前，由於在政府體制中普遍是縣（市）長與議會中多數議員同屬國民黨籍，在這一種一黨獨大的狀況下，幾乎所有縣（市）長與多數議員之間必定存在政黨關係的政治聯盟，而國民黨更以關於黨政關係的黨內法規對政黨關係的府會聯盟加以清楚規範，故其權力結構係屬集權的金字塔型。

依照中國國民黨黨政關係大綱，國民黨在縣（市）政府組織政治小組包括縣（市）長及主要的黨籍科室主管，在縣（市）議會則由黨籍議員組成議會黨團，再成立政治綜合小組由地方黨部、上述政治小組及議會黨團重要幹部組成，以協調縣（市）政府及議會間的重大決議，並藉以增進政黨之聯繫，貫徹黨的意志與決策。事實上，其最重要的運作功能，在於縣政預算審查前，由地方黨部召集縣（市）長、縣府黨籍主管和議會黨籍議員加以溝

通協調，使黨籍議員瞭解預算的編製過程與縣長的施政方針；其次在於府會產生嚴重衝突彼此對立之際，由地方黨部召開政治綜合小組會議，加以協調化解衝突，至於在平時的運作則不明顯。

## 二、民進黨縣長掌握地方政權之初期仍屬金字塔型

即使到了民國七十八年，首次由民進黨縣（市）長掌握地方政權之後，與議會中大多數議員分隸不同政黨，各縣（市）只有極少數、甚至完全沒有民進黨議員，能夠與縣長建立政黨關係政治聯盟的規模勢必很小，不足以勝任維持府會順利運作的樞紐。所以對民進黨籍縣（市）長而言，由其他關係基礎建立的政治聯盟就顯得特別重要，或者必須藉由強化其他的關係基礎，以阻礙國民黨籍議員本於政黨意識所形成的同盟陣線，亦即必須設法避免「民進黨縣長 - 國民黨議會」的零和對立模式，以便維持府會的和諧運作。但就彰化縣而言，在首度由民進黨周清玉擔任縣長期間，第十二屆彰化縣議會連一位民進黨籍議員都沒有，又缺乏其他關係基礎所建立的政治聯盟，府會關係衝突對立的情形可用「水火不容」來形容。惟就縣議會內部之權力結構而言，仍屬國民黨一黨獨大，甚至連少數的無黨籍議員仍與國民黨議員結合共同對抗周縣長，故基本上仍屬金字塔型的權力結構。

## 三、第十三屆議會首度有民進黨黨團及無黨籍聯盟已屬黨派型

直到第十三屆議會（國民黨籍阮剛猛縣長第一任），議會才首度有邱創進、梁禎祥、魏明谷與陳聰結四位民進黨議員產生，而成立民進黨黨團；到了第十四屆彰化縣議會，民進黨團成員增加至五位，包括陳文騰（彰化區）、柯金德（和美區）、梁禎祥（鹿港區）、魏明谷（員林區）與李俊諭（北斗區），再加上由藍轉綠的縣議員許偉林於民國八十九年四月加入民進黨，黨團成員一度增加至六人。另從第十三屆彰化縣議會開始，都有無黨籍

議員籌組無黨籍問政聯盟、基本上已屬黨派型的權力結構。

#### 四、第十五屆議會民進黨成員增加與超黨派聯盟成立仍屬黨派型

第十五屆彰化縣議會九十一年三月一日成立，民進黨議員因政黨輪替，由翁金珠縣長主政而增加至九位，包括彰化區的邱建富、施淑珍、賴岸璋，和美區的柯金德，鹿港區梁禎祥，溪湖區楊福建，田中區劉錦昌，北斗區李俊諭與二林區洪宗熠。民進黨在議會雖占有席次，但因比例太低，僅占總額 54 席的 16.67%，制衡的力量薄弱，基本上還是國民黨較大的局面，國民黨籍議員由當選時的 25 席加入 5 席為 30 席，占總額 55.56%，親民黨籍一人為黃瑞珠，占總額 1.85%，其餘為無黨籍由當選時 19 席減 5 席為 14 席，占總額 25.93%。彰化縣議會第十五屆議員黨籍分析如圖 3-10 及表 3-6 所示。

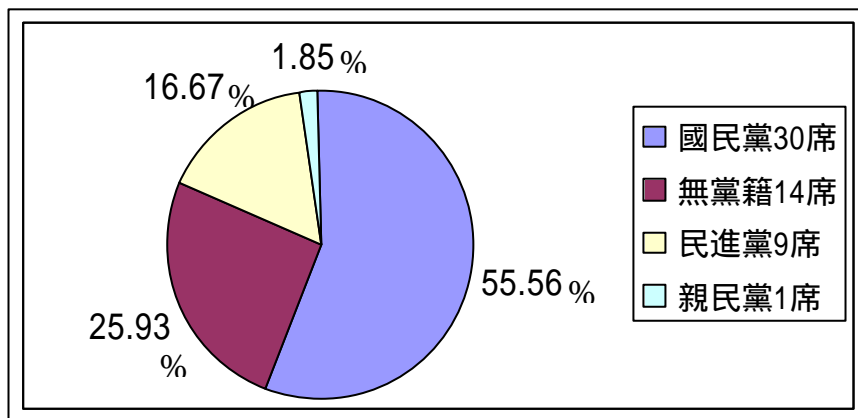


圖 3-10 彰化縣議會第十五屆議員政黨席次比例

但值得注意的是，從 83 年第十三屆彰化縣議會開始，由無黨籍議員籌組無黨籍問政聯盟，到了 91 年的第十五屆，已擴大範圍為「超黨派聯盟」，成員共有二十人，包括國民黨、親民黨與無黨籍議員，是僅次於國民黨黨團的第二大議員聯盟組合。次級問政團體的成立，也是政治人物的結盟模式，更是政治實力的展現



與競爭，對府會關係運作自有相當程度的影響，往往變成政治與利益的聯盟，但整體而言仍屬黨派型的權力結構。

綜上，顯示彰化縣議會黨團權力結構，由集權式領導轉變為民主式的領導，對府會關係的政治運作，雖由不同政黨掌控，但較有協商妥協的空間，還不致發生嚴重對立的情事。

表 3-6 彰化縣議會第十五屆議員黨籍分析

選區	姓名	性別	黨籍	選區	姓名	性別	黨籍
第一選區	白鴻森	男	國民黨	第一選區	施華芬	女	無(超)
	林滄敏	男	無(超)		唐鎮林	男	國民黨
	王敏光	男	無(超)		賴岸璋	男	民進黨
	顧黃水花	女	國民黨(超)		許原龍	男	無(超)
	盧盈宏	男	無(超)		邱建富	男	民進黨
	曾世勇	男	國民黨		施淑珍	女	民進黨
第二選區	王惠美	女	國民黨	第二選區	林聖哲	男	國民黨(超)
	葉寧鋒	男	國民黨		粘明隆	男	國民黨
	粘禮淞	男	無(超)		淑媚	女	國民黨
	梁禎祥	男	民進黨				
第三選區	王榆凱	男	無(超)	第三選區	曾煥彰	男	國民黨
	黃寶川	男	國民黨		陳錦玉	男	國民黨
	張宗興	男	國民黨		柯金德	男	民進黨
第四選區	曹明正	男	國民黨	第四選區	游振雄	男	國民黨(超)
	張錦昆	男	無(超)		葉麗娟	女	國民黨
	張雪如	女	無		李詩焱	男	國民黨
	吳宗憲	男	國民黨(超)		張良	男	國民黨
第五選區	陳文漢	男	無(超)	第五選區	曾清為	男	無(超)
	楊福地	男	國民黨		楊福建	男	民進黨
	黃瑞珠	女	親民黨(超)				
第六選區	蕭景田	男	國民黨	第六選區	洪麗娜	女	國民黨(超)
	許文耀	男	國民黨		劉錦昌	男	民進黨
	蕭博修	男	無(超)				
第七選區	蘇文章	男	國民黨	第七選區	林茂昌	男	國民黨
	鄭汝芬	女	無(超)		李武雄	男	國民黨

	李俊諭	男	民進黨				
第八選區	陳諸讚	男	國民黨(超)	第八選區	洪進南	男	無(超)
	張國棟	男	國民黨		洪宗熠	男	民進黨
	吳淑娟	女	國民黨				
九	張新男	男	國民黨				

資料來源：整理自 彰化縣議會第十五屆議員名冊 ，（民 92.4.8）。

註：1.第九選區一名為平地原住民議員。

2.（超）係指加入超黨派聯盟共有 20 人（其中無黨籍 13 人、國民黨籍 6 人、親民黨 1 人）。民 92.4.8 後有國民黨籍顧黃水花退出減為 19 人。

3.無黨籍議員張雪如 1 人未參加黨團或政團。

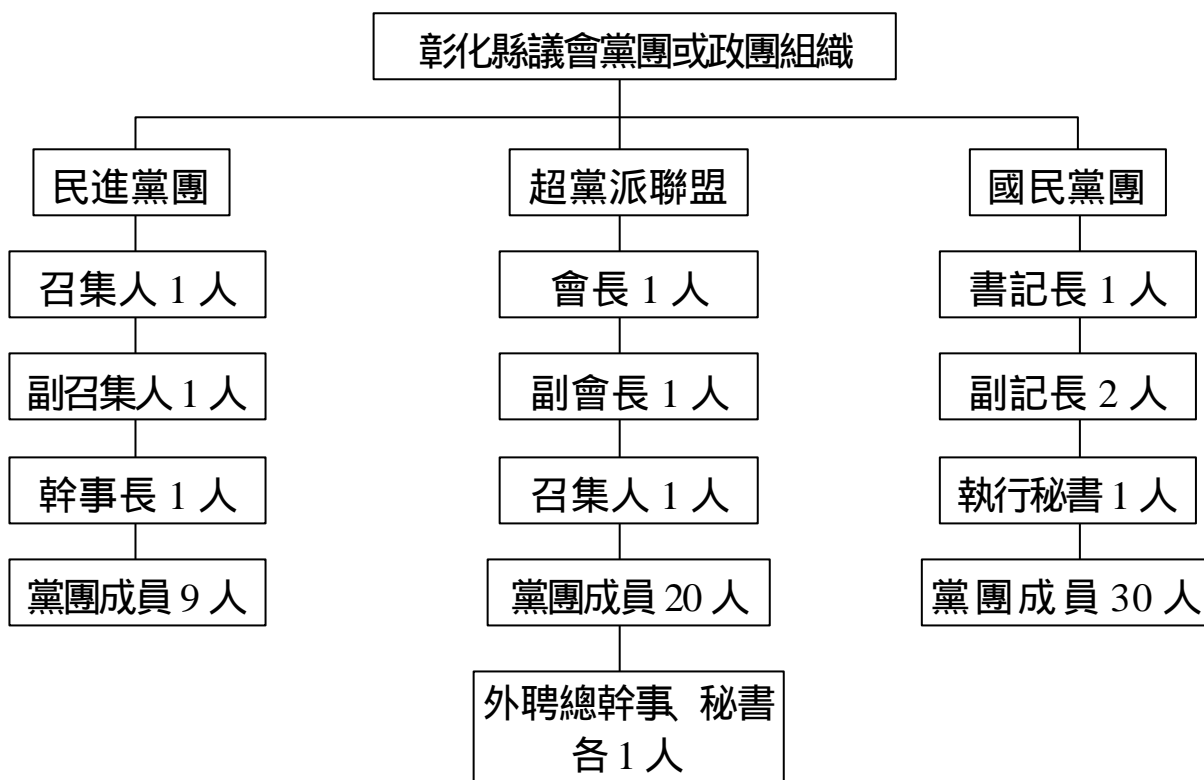


圖 3-11 彰化縣議會第十五屆黨團或政團組織架構

註：1.國民黨團成員 30 人中，有 6 人重複加入超黨派聯盟。

2.無黨籍有 1 人未參加黨團或政團。

## 貳、黨團或政團組織與運作

以下依序就第十五屆彰化縣議會國、民兩黨黨團及超黨派聯盟之組織，如圖 3-11 所示，及其內部運作與外部關係簡要說明之

:

## 一、國民黨黨團

國民黨是國內政黨中歷史最悠久的，因此，早在民國五十二年就已經制訂了「中國國民黨省（市）縣（市）議會黨團組織規程」，並經數次修正來規範議會黨團的組織與運作方式，嗣後改由各縣（市）議會黨團自行訂定。以下根據民國九十二年三月甫經修正後之「中國國民黨彰化縣議會黨團組織暨運作規則」（以下簡稱規則）以及訪談的資料加以說明。

### （一）黨團組織與幹部職責

據訪談瞭解，中國國民黨彰化縣黨部為加強黨政運作功能，在未修正黨團組織際運作規則前，即於九十一年三月下旬在縣黨部召開黨籍議員座談會，由縣黨部主委許福明主持，會中正式成立縣議會黨團並選出黨團幹部。書記長仍由連任六屆的最資深議員葉寧鋒連任之，據受訪者表示因為「書記長不是一個好幹的工作，要忍辱負重，要多幫黨籍議員服務，爭取人和，所以要有足夠的條件，才得以接任書記長。」除了書記長之外，原來另設有副書記長七人，分別由擔任三屆以上的議員：李武雄、曾世勇、李詩焱、曾煥彰、葉麗娟，及二屆的蘇文章、許文耀擔任之；幹事長則由張宗興擔任，黨團幹事由初當選的張國棟、黃寶川擔任；執行秘書仍由連任三屆的王惠美擔任。彰化縣黨部表示，此次國民黨黨團幹部特以資深及資淺混合編組，以利日後的傳承，並以一年為一任，得連選連任，讓國民黨的黨團充滿活力，以實際的行動帶動大家對選民的責任感。

不過，經過一年來運作，由於黨團幹部出席率不高，至九十

二年三月，為因應實際情況，經修正上開黨團組織及運作規則，根據修正後規則第一條規定「本黨縣議會黨團由本黨全體縣議會議員同志組成之。」及第三條規定「黨團幹部之產生及執掌如下：一、書記長：一人，任期為一年，以選舉產生；其選舉辦法另訂之。其職權如下：（一）綜理黨團運作及府會協調相關事宜，負責貫徹本黨政策。（二）執行黨團大會通過之決議事項。二、副書記長：二人，由書記長自行遴選報縣黨部核定後聘任之，相助書記長執行交辦事項。三、執行秘書：一人，負責聯繫，執行黨團決議，由縣黨部聘任之。」將副書記長人數減為二人，及仍置書記長、執行秘書各一人外，不另置其他幹部，藉以強化黨團組織及運作功能。據瞭解，黨團書記長已於九十二年四月底舉辦之黨團活動時改選，原書記長葉寧鋒議員已無意參選，由連任兩屆的許文耀議員當選；至於副書記長二人則由書記長，於五月二日召開之黨團會議遴選，由連任三屆的曾世勇、李詩焱議員擔任；而執行秘書仍由縣黨部聘請連任三屆的王惠美議員擔任。隨著中央及地方政權輪替之後，國民黨所擁有的權力與資源已大不如前，黨團幹部的影響力自然減弱，因此登記參選的意願不高。

## （二）黨團的決策與運作方式

根據新修正規則第十條規定：「黨團應召開下列會議：一、黨團大會：為黨團最高決策機關，於每次會期前召開，由書記長召集，或經黨團成員二分之一以上連署請求，亦得召開。大會需有三分之一以上出席，方得開會。議事以出席議員過半數之同意議決之。二、有關重大政策之會議，得邀請其他議員參加黨團運作。」換言之，黨員會議有黨團大會及重大政策會議二種，前者為定期會，後者為臨時會，根據國民黨團某資深黨工表示：定期會是配合議會會期，在議會開議前各召開三次，至於臨時會則很

少召開，到目前（民國 92 年 5 月底）為止僅召開過二次。至於決策方式目前都是採合議制，原則是採取決議的方式為之。

### （三）黨團與黨部的關係

規則第六條規定「黨團大會通過中大議案後，應提報縣黨部核備。」由於國民黨是一個「外造式政黨」，長久以來都是「以黨領政」，並在黨內建立平行於各機關的黨組織，形成一黨專政的黨國體制（party-state system）。然而台灣威權體制在八〇年代，同時面臨外在經貿危機和內在政權合法性危機。國內外要求政治民主化、本土化、經濟自由化、國際化的壓力連袂而至，隨著反對黨——民進黨的興起，國民黨黨國一體的結構受到的嚴厲批判，再加上黨內主流與非主流的分裂，也削弱了黨的力量，並導致非主流勢力的出走，成立「新黨」，在經過 2000 年總統大選，中央政權輪替後，又造成「親民黨」成立，在在都弱化黨的掌控能力。

另外，由於我國選舉制度係採取「單記非讓渡投票法」（single nontransferable vote）。而這種選舉制度對於有希望當選的人而言，可以說是人人有希望，各個沒把握。因此政治人物會為了勝利而不擇手段，如此自然造成黨紀的鬆散。<sup>71</sup>至於黨團的約束力，原則上，黨員都會遵照黨團的決議。依規則第五條「黨團大會通過之決議事項，各成員應服從之，黨籍幹部應予貫徹，非經提請黨團大會復議通過不得變更，違者無效。」惟國民黨這種約束力有日漸式微的現象，某國民黨議員表示：「國民黨不約束也是好的，畢竟現在國民黨的體質，能夠有多一點的開放空間，是比

---

<sup>71</sup> 張建弘，〈台北市府會關係之研究〉，碩士論文，國立政治大學公共行政學系，民 66，頁 63。

較民主的作法，也是維持團結的最好方式。」而且由於縣議員選舉時，候選人多靠單打獨鬥，並未獲縣黨部的全力輔選，加上已有部分議員體認到選區服務的重要性，而朝向藉由選民服務，建立起政治人物的個人形象，做為爭取連任或建立聲望的根基。使國民黨黨團成為一個形式團結，實質鬆散的黨團組織。此由國民黨議員中有等六人，另行加入超黨派聯盟可見一般。國民黨縣議會黨團有鑑於此，特別於修正規則第二條明定「黨團成員不得籌組或加入其它政黨或政團」以資規範。

#### （四）黨團與縣政府的關係

國民黨彰化縣再度由執政黨變為在野黨，此番角色的轉變，使得黨團與縣政府之間已經沒有正式的溝通管道。不過，縣政府還是會透過府會聯絡員與國民黨議員互動，除此之外，私底下縣府官員、首長和國民黨議員仍會有一些聚會、聯誼的互動，甚至於有時候彼此可能透過中間人士，與對方接觸。然而這種非正式的管道與過去「府會同黨」的溝通情形，自然不可同日而語。至於縣府所辦正式活動，形式上均會通知全體議員參與，而選區議員原則上均會參加，並不因政黨不同而有區隔，畢竟這是爭取選民服務與聯繫的機會。

## 二、民進黨黨團

民進黨黨團的成立與運作，原則是依民進黨中央黨部 2000 年 2 月 6 日政九字第 0202001 號函，檢送第九屆第五十八次中常會決議，通過「推動成立縣市議會黨團方案」規定辦理，並參照黨中央所擬定的「民主進步黨各縣議會黨團組織規程」（以下簡稱規程）範本的規定進行，以下依據規程的規定以及訪談的資料分別加以說明。

### （一）黨團組織與幹部職責

凡具有下列資格之一者，為黨團之成員：一、具有民主進步黨黨籍之縣議會議員。二、不具有民主進步黨黨籍之縣議會議員，但經黨團會議決議同意其加入黨團者。（規程第三條）目前黨團成員均屬第一款計有九名黨籍議員。依規程第七、八條規定：「黨團設黨團會議，由全體黨團成員組成，為黨團之最高決策機關。黨團設黨團幹部會議，由黨團之全體幹部組成，為黨團之執行機關。」黨團設總召集人、幹事長、書記長各一名，連選得連任（規程第十七條）。本屆民進黨議員共九人，黨團於 2002 年 2 月 25 日成立，選出總召集人梁禎祥、副召集人李俊諭（不稱為書記長）、幹事長柯金德，均屬連任議員。

民進黨黨團幹部依黨中央擬訂的組織規程草案係採取三長制，和國民黨不同，而其之所以如此，根據受訪者議員表示：一則是「提供機會給成員訓練」；二則是「提高參與率」。然而民進黨的「三長制」雖有此優點，但卻可能因為彼此分工上的模糊而造成若干權責上的誤會。故彰化縣議會民進黨團幹部中，並無書記長而改稱為副召集人。

### （二）黨團的決策與運作方式

依規程第十一條規定：黨團會議有兩種：定期會與臨時會。在縣議會開會期間，每兩週召開一次定期會，而於休會期間是需要召開之；至於臨時會則由召集人於必要時或經黨團成員四分之一以上之提議而召開，亦即針對有突發性的事件時才舉行，所以每個會期次數的多寡並不一定，根據黨團某議員表示：到 2002 年 12 月底為止，本屆議會已舉行過五次黨團會議。另依規程第十五條規定：黨團幹部會議於議會開會期間，每週定期召開一次，必要時得召開之，而於議會休會期間則視需要召開之。據黨團某議

員表示：黨團幹部會議召開次數相當多，主要在於凝聚共識與對策，以緩和日趨緊張的府會關係。

至於黨團之決策方式，依規程第十條規定：黨團組織之運作，採民主方式行之：一、組織之決議，除本規程另有規定外，以在場成員多數決為之；可否同數時，取決於會議主席。二、黨團幹部由成員互選產生。不過，根據黨團某議員表示：原則上黨團會議多半是以討論以取得共識的方式較多，然而若有個別的議員有強烈的不同議意見，則允許他保留個別發表不同意見的權利。由上觀之，民進黨黨團之決策與運作方式，必須符合民主的原則。

### （三）黨團與黨部的關係

根據研究成果指出，如果依照民進黨的成立經過而言，該黨可說是「外造型政黨」。然而，若依政黨運作的情形來看，中央黨部與國會黨團間關係，在形式上國會黨團是要接受中央黨部指揮，決策中心亦在中央黨部。但是，我們不能因此忽視國會黨團的自主性特徵。事實上，黨在政治運作過程中，只能透過議員和黨團影響決策，而不能凌駕或取代議會。換言之，黨意應充分尊重民意。但由於民進黨成立之前，各地即存在著若干反國民黨勢力，而這些日後成為民進黨發展基礎的各地山頭，在黨內也有一定的權力基礎。因此，黨部與議會黨團間的關係，處於一種不明確的狀態。而且隨著民進黨的勢力發展，每經過一次選舉，議會黨團就逐漸擴大，影響亦與日俱增。亦即，議會黨團的自主性日趨完備。<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> 同上註，頁 68。



根據作者訪談結果，不但在中央層級中，民進黨議會黨團具有相當的自主性。同樣的，在地方層級中亦是如此。顯示民進黨議員普遍認為縣黨部對黨團的影響很小，甚至於有的議員還認為大家根本不會聽黨部的指揮，而目前縣黨部也都不過問黨團的運作，以示尊重。而之所以如此，因為民進黨的組織型態為黨政平行，所以縣黨部只能從事一些黨務的工作，另一方面縣黨部並沒有足夠的資源，因而民進黨縣議會黨團可依組織規程自主性的運作。由此可見，原則上民進黨縣議會黨團並不會受到縣黨部的影響。雖然規程中有規定黨團成員應遵守的義務與紀律，但是黨團實際的運作卻是基於成員自身義務的認同感而來，或是因為人情關係的影響。不過民進黨黨團對成員的約束力，一般都比國民黨黨團來得強。

#### （四）黨團與縣政府的關係

由於黨團跟縣市政府的關係，在民進黨黨章、黨綱等地方完全看不到任何規範，所以在民進黨執政的縣市中，究竟議會黨團與縣市政府之間如何互動並沒有一個固定的模式，而是各地自行發展。因而，彰化縣議會民進黨黨團與縣政府之間的互動模式，並沒有一個必須遵循的典範。黨團與縣政府之間的互動管道，據訪談瞭解，除了縣政府經常會透過府會聯絡員與民進黨議員互動，私底下縣府官員、首長和民進黨議員仍會有一些聚會、聯誼的互動外，由於現任彰化縣長翁金珠是派系的領導者，在民進黨內是屬於新潮流系，成員約有十餘人，不固定時間召開「流會」，對欲參加組織的人選有嚴格的篩選，紀律要求嚴明。政壇的成員包括立委魏明谷、第十五屆縣議員有賴岸璋（彰化區）、柯金德（和美區）、楊福建（溪湖區）、劉錦昌（田中區）、洪宗熠（二林區）等五人，而其中柯金德是議會黨團幹事長，經常不固定時間聚會，目的在建立雙方制度性的溝通管道，從事資訊意見的

交流以及政策理念的協調，藉以減緩府會關係之緊張，以利縣政之推動。

### 民進黨黨團與翁縣長私下溝通決定正副議長選戰方案

據訪談民進黨議員表示：黨團與翁縣長私下溝通協調較為顯著的例子是，第十五屆彰化縣議會於民國 91 年 3 月 1 日成立大會選舉正副議長前，民進黨議會黨團於民國 91 年 2 月 25 日成立所擬訂的正副議長選戰方案：一是循政黨政治常態，推派二組人出馬競選，打一場「明知不可能勝選的選戰」；二是民進黨不提名，九名議員都投給自己一票，藉以證明沒有「跑票」；三是展現「誠意」投給國民黨提名競選連任的白鴻森、蕭景田，藉以改進議會國、民兩黨關係，並為府會之間搭起友誼橋樑。因成員意見不一，在散會後，黨團召集人梁禎祥、幹事長柯金德，先由民進黨立委魏明谷陪同，在議會裡與白鴻森預作溝通，將徵詢縣長翁金珠再決定。最後達成採取第三案展現「誠意」的結果，使得白鴻森、蕭景田在議員總額 54 席中各均以 52 高票連任正副議長。因此讓白議長在私下欠了翁縣長及民進黨議員一份人情，在往後議事運作及府會關係互動上，彼此展現誠意互相尊重職權，甚至在議場中經常為某些爭議或較嚴厲的質詢打圓場的現象可看得出來。

不過，也有受訪者認為民進黨議會黨團與縣府的互動關係，無法發揮功能，其原因在於：民進黨議員不可能真正參與決策，因為相對於縣府，議員所花的精力遠少於縣府；而且，由於民進黨議員席次過少，故無法獲得縣政府的重視。然而相對的，民進黨議員是否可能因為縣政府的這種態度而與反對黨結合，抵制縣政府呢？原則上是不可能的，因為翁金珠背後的民意基礎，會讓民進黨議員有所顧忌。因此基於人情關係的因素，議員對於縣長

或縣府政策的監督多少會受些影響。因而民進黨議員普遍要面臨要擔任縣議員還是民進黨議員的角色衝突。相對的，扮演執政黨角色的議員也有若干便利之處，例如有事情時，可直接打電話到縣長室溝通意見、直接拜會縣長和副縣長，或直接與各首長接洽，或邀請縣長陪同議員一起考察。此外，黨團會議時亦可要求縣長派員向議員進行報告。是以民進黨議員可以透許多管道向行政機關表達意見，把自身或黨團的政策付諸實行。總之，民進黨議員雖為執政黨，但其與縣府之間仍存有些若干矛盾，例如民進黨議員不可能參與縣政府決策、翁金珠強大的民意光環讓民進黨議員感到左右為難，以及因為有部分的民進黨議員在面對自己同黨的人執政，在調整問政的態度上還不是很適應，要從過去的批判角色轉變成維護的角色有些不習慣，甚至有些議員因為問政空間受到壓縮，也會在一些事情上以地區民眾對縣府處理的不滿，而在縣政總質詢時帶動民眾陳情引發緊張並加以質詢，並透過媒體報導迫使縣府重視。因此，在觀察府會關係時，絕不可以將民進黨團與縣府視為一個單一的整體。

另外民進黨成立之後，以「新潮流系」與「美麗島系」為主以及三個小派系「福利國」、「正義連線」及「台獨聯盟」間的權力鬥爭，形成了領導菁英間的緊張對抗關係。派系競爭已不純粹是領導權力的角逐，或是政治意識型態的歧異，卻往往演變成義氣之爭或個人恩怨因此，在看待民進黨團內部或是黨團與縣政府之間的互動關係時，絕不可忽略派系因素的影響。

根據訪談發現，目前民進黨團九名議員中，屬於翁派之新潮流系的有黨團幹事長柯金德等五人，屬於姚派之福利國系的有黨團召集人梁禎祥、李俊諭等二人，其餘二人屬系不明顯。一般民進黨議員都承認派系、次級團體對於黨團的運作，多少會有些影

響。至於黨團與縣府間的運作，則有縣府官員認為：民進黨內部的派系，多少會影響縣府與他們的溝通，甚至會造成運作的困擾。由此可見，在觀察府會關係時，不可忽略派系因素對於黨團與縣府互動的影響。

總之，從以上敘述可以發現，在探討府會關係時，絕不可理所當然把民進黨團與縣府視為一個和諧、團結的整體，因為黨團與縣府的關係，有時合作，有時競爭，有時又合作又競爭，因此觀察府會關係時不可不慎。

### 三、超黨派聯盟

超黨派聯盟並非黨團，僅係一種非正式組織之次級團體或政團，於民國 91 年 4 月 8 日成立，成員有二十人，包括無黨籍議員林滄敏、王榆凱、王敏光、施華芬、粘禮淞、許原龍、曾清為、張錦昆、鄭汝芬、盧盈宏、陳文漢、洪進南及蕭博修等十三人；國民黨籍議員陳諸讚、游振雄、顧黃水花、林聖哲、洪麗娜及吳宗憲等六人；親民黨籍議員黃瑞珠一人。本聯盟幹部：由成員推選出陳諸讚為會長係無給職，任期二年（連選得連任），副會長林滄敏則由會長推薦產生、王榆凱為召集人。對外行文均以會長名義並為會議之主持人。並無訂定正式的組織規程，僅訂有簡單的公約來規範。

依彰化縣議會第十五屆超黨派聯盟成員公約規定，本超黨派聯盟宗旨：監督縣政、關心地方建設、以創造縣民福祉。本聯盟成員：務必誠實清廉，謹慎勤勉，不得心存私心，謀取私利；對於議會之質詢事項，應儘量互相聲援採聯合質詢方式行之，對提案表決則須行動一致，不得考量個人意見；對質詢或提案，如有不同意見時，須以協調、溝通之方式謀求共識，並不得以代表本

聯盟之名義，任意對外發表談話。本聯盟於召開會議時，成員應準時參與，如逾三次未參加者（請假者除外），則應自動放棄本聯盟成員；本聯盟成員應遵守公約。本聯盟自成立之日起，設置專人受理縣民及各單位團體之陳情事件並予以適時妥善處理，目前置有總幹事吳榮芳及秘書游惠珊二人（所需待遇由黨團成員共同負擔），辦公室設在議會二樓。在議會開會期間經常召開會議就重要事項交換意見，縣府並隨時派府會聯絡員與他們接觸。在府會關係之政治運作中具有一定的影響力。

彰化縣議會第十五屆議員成立之超黨派聯盟雖係僅次於國民黨黨團之次級問政團體，但因有國民黨籍成員六人之參與，是否符合目前「地方立法機關組織準則」第三十四條之一第一、二項有關「政團」之規定？實有必要對法源依據加以研就。

### 參、地方議會黨團或政團之法源依據

台灣在直轄市或縣（市）議會內部成立黨團或政團，並由議會編列補助經費已是行之有年之慣例。但內政部於民國 90 年 8 月 2 日以台內中民字第 9005663 號函復高雄縣議會表示：該會九十年度編列黨團辦公費及活動費，可否由各黨團檢附收據辦理核銷乙案時，卻因查現行「地方立法機關組織準則」並無黨團組織之相關規定，地方立法機關成立黨團組織，於法無據，致所編預算不得執行。且行政院（主計處）訂頒之「九十二年度縣（市）預算共同性編列標準」表後說明四更明確規定，地方立法機關不得再編列「黨團及政團活動補助費」。致引起各縣（市）議會議長、副議長聯誼座談會不滿迭經提案反映：有關各縣（市）議會設置黨團組織，為應實際情況，得否酌量編列黨團補助費，以強化地方議會黨團正常運作，發揮政黨政治功能。

經內政部邀集有關機關單位研商後，有關各縣（市）議會設

置黨團組織之法源依據，乃於民國 91 年 8 月 21 日以台內民字第 0910006021 號令修正「地方立法機關組織準則」增訂第三十四條之一規定如下：

「直轄市議會議員、縣（市）議會議員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有三人以上。

未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之直轄市議會議員、縣（市）議會議員，得加入其他黨團或由直轄市議會議員、縣（市）議會議員總額五分之一以上之議員合組政團。但每一政團至少須有三人以上。

前項政團準用有關黨團之規定。

黨團辦公室得視實際需要，由直轄市議會、縣（市）議會提供之；其設置辦法，由直轄市議會、縣（市）議會訂定，分別報行政院、內政部備查。」

由上述條文觀之，目前彰化縣議會國民黨黨團既已依法設置，則其國民黨議員三十人中又有六人再加入超黨派聯盟，與該條第一項「依其所屬政黨參加黨團」及第二項「未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之議員...得...由議員總額五分之一以上之議員合組政團」之規定不符。目前彰化縣議會已出現此難題，惟因本年度並無涉及經費補助，為顧慮傷及超黨派聯盟之和氣，經議會內部研商，目前不急著修訂議會組織自治條例加以規範，如為因應黨團及政團之補助經費而修訂議會組織自治條例及訂定設置辦法時，則國民黨議員依規定只能「依其所屬政黨參加黨團」，而不應再加入超黨派聯盟始符合規定。

至於有關各縣（市）議會黨團及政團經費補助案，奉內政部民國 91 年 11 月 21 日以台內中民字第 09100797710 號函同意編列

「黨團補助費」並列入「九十三年度地方立法機關共同費用編列基準」，對地方立法機關黨團之健全運作有著莫大之助益。惟仍需等待九十三年度始可編列補助，誠屬緩不濟急，尤其中央既已同意編列，則宜早日實施，以落實地方議會政治。因此，再經縣（市）議會議長、副議長聯誼座談會提案，建請早日核定縣（市）議會黨團及政團補助標準，並於九十二年度辦理追加預算補助，以健全縣（市）議會黨團運作。惟此建議案未經內政部同意，是以目前各地方議會尚無黨團補助經費。

#### 肆、議會黨團或政團的功能

根據前述可以發現，雖然國民黨與民進黨黨團及超黨派聯盟組織與運作有所異同，但其設置的基本目的乃是希望達成以下三項功能：<sup>73</sup>

第一、溝通與整合：議員可透過黨團或政團聯繫彼此的情感，並針對問題進行討論。而當意見紛歧時，可透過黨團的運作整合，協調出彼此均能接受的方案。

第二、代表與實踐：由黨團或政團負責對外發言，代表該黨團或政團的立場，並於議會內經由黨團或政團的約束，運用整體力量，實踐該黨團或政團的任務。

第三、強化議事效率：透過各黨團與政團彼此間的協商，排除瑣碎事項，將有限時間用於對重大議題通盤而適切的考量，以提高議事效率。此外，議會黨團亦可發揮蒐集議事情報、分配各種利益與角色，提供法案研究等功能。

但就目前縣議會的黨團與政團而言，由於目前我國選舉制度

---

<sup>73</sup> 同註 109，頁 519-520；同註 122，頁 76-77。

係採取所謂「單記非讓度投票法」，因此同一選區的議員彼此間可能因為選票而一定會有競爭的問題，而各黨團與政團本身的團結度亦各自不同，彼此間的利益關係以及人情關係因素也會影響議員彼此間的互動。當然，就府會關係而言，這其中尤以「政黨」因素的影響力最大，惟不論國民黨黨團、民進黨黨團或超黨派聯盟與縣府的關係，有時為了選票或選區利益的關係，有時會有合作，有時會競爭，有時會合作又競爭，唯有這種體認才能對府會關係的探討不失於過度簡單化。

## 第四章 彰化縣府會關係之政治運作

彰化縣自民國 90 年 12 月 20 日由民進黨籍翁金珠就職第十四屆縣長，而第十五屆彰化縣議會於民國 91 年 3 月 1 日成立以來，迄今已一年多的期間，府會關係之政治運作如何？是本文研究之重點所在。就宏觀的角度而言，可分為彰化縣府會：在法制運作上所呈現之政治機制設計；在決策取向上所顯現之政治作為模式；在政黨運作上所凸顯之政治傾向態樣等三方面探討，茲分節



加以說明。

## 第一節 彰化縣府會在法制運作上所呈現之政治機制設計

觀察府會關係的和諧或衝突，在法制運作上一般值得探討的焦點有下列三項：一、縣議會是否依法開會審查議案；二、預算案的審查過程與結果；三、縣政府所提法案通過比例等。惟值得注意的是，僅憑任何一項甚難斷定府會關係的實質狀況或府會間政治聯盟的本質，譬如預算的順利通過，並不表示議會中缺乏反對縣長的政治聯盟，因為預算案可能是反對派與縣長派僵持之下以強力表決通過的；又如縣府所提法案遭致擱置或否決亦不代表縣長未獲普遍支持，極可能只因為該議案違背個別議員的選區利益或私人利益使然。因此，必須綜合上述標準，同時檢視一屆議會任期內所呈現的整體資料，觀察府會政治聯盟的各種型態，並兼顧府會衝突個案的本質，才足以說明府會關係的整體現象。而本文僅就第十五屆議會成立一年以來的府會政治運作加以初步的探討，至於未來演變如何？尚待觀察。

### 壹、縣議會是否依法開會審查議案

縣議會係以「合議制」來行使職權，凡是制定規章，決定預算通過提案等，都要以開會的方式來決定或解決。倘議會動輒以「停會」來對縣府的作為表示不滿或抗議，則府會關係必然不佳，且衝突會愈演愈烈。因此議會係以會議為首要之務，府會政治才能正常運作。

#### 一、定期會及臨時會

依地方制度法第三十四條及地方立法機關組織準則與彰化縣議會組織自治條例相關規定，縣議會開會會期除每屆成立大會外

，分定期會及臨時會，每次會議，非有議員總額減除出缺人數過半數之出席不得開議，但施政報告及質詢時，不受額數之限制。

(一) 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，由過半數議員互推一人召集之。每次會議包括例假或停會在內為四十日。每年審議總預算之定期會如有必要時，得應縣長之請求或議長或議員三分之一以上連署，提經大會決議延長會期，但不得超過五日，且延長之會期不得作為質詢之用。

(二) 臨時會：縣議會經縣長或議長或議員三分之一以上之請求，或有縣府提送之覆議案時，得召集臨時會，議長應於十日內召開，其會期包括例假或停會在內，每次不得超過五日，每十二個月不得多於六次，但有覆議案時不在此限。

## 二、第十五屆議會成立以來議長均依法召開會議

觀察第十五屆彰化縣議會自 91 年 3 月 1 日成立以來，議長均能依法召開會議，其會次會期與審議事項如表 4-1 所示：

表 4-1 彰化縣議會第十五屆議事日程表 (民國 91 年)

會議名稱	會期	審議事項
第一次臨時會	3 月 15 至 3 月 19 日 (合計 5 日)	1.議長提案 5 案 內規。 2.縣府提案 1 案。 3.議員臨時動議案 7 案。
第一次定期會	4 月 26 日至 6 月 4 日 (合計 40 日內函質詢 8 日)	1.縣府提案 13 案。 2.議員提案 66 案。 3.議員臨時動議案 24 案。
第二次臨時會	6 月 14 日至 6 月 18 日 (合計 5 日)	1.議長提案 1 案。 2.縣府提案 5 案。

		3.議員臨時動議案 4 案。
第三、四、五次臨時會	9 月 6 日至 9 月 20 日 (合計 15 日)	1.彰化縣年度總決算審核報 2.彰化縣年度總決算附屬單位 決算及綜計表審核報告。 3.縣府提案 10 案。 4.議員臨時動議案 31 案。
第二次定期會	10 月 28 日至 12 月 11 日 (合計 45 日含質詢 8 日 及延長會 5 日)	1.縣府提案 34 案(含彰化縣年 度總預算暨附屬單位預算及 綜計表)。 2.議員提案 61 案。 3.議員臨時動議案 14 案。
第六次臨時會	12 月 12 日至 12 月 16 日 (合計 5 日)	1.縣府提案 5 案。 2.議員臨時動議案 7 案。
總計 (二次定期會) (六次臨時會)	115 日	1.議長提案 6 案。 2.縣府提案 68 案。 3 議員提案 127 案。 4 議員臨時動議案 87 案。 總計 288 案。

資料來源：整理自彰化縣議會提供第一、二次定期會暨第一至六次臨時會議事日程表。

註：第三、四、五次臨時會會期為應實際需要係合併連續召開 15 日（每次會期 5 日）。

上述定期會及臨時會之召開，事前由議事組請示議長研商適當起訖日期，並先行告知縣政府準備相關提案後研擬議事日程表草案，擇定日期正式通知召開程序委員會，審定議事日程表及縣府各單位之提案事項，程序委員會由議長主持，縣府主任秘書及各單位主管人員應列席說明相關提案之必要性，俾能納入議程審議，經瞭解縣府各單位所提議案，經程序委員會審查結果未必多能納入議程審議，譬如第一、二次定期會縣府提案合計就有三案，經程序審查委員會審查結果由縣府自行撤回（彰化縣議會公報第十五屆第二、四期第一、四次程序委員會議紀錄）；至於議員

提案因屬建議性質大多均能納入議程。議事日程表經程序委員審定後，於開會五日前應由議會行文通知全體議員及縣政府，並報內政部備查。

### （一）第一次臨時會縣府提案成立城鄉發展局之爭議

彰化縣議會第十五屆第一次臨時會，依慣例係審議議長提案議會內規為主，如：議事規則修正案、各審查委員會委員、召集人及程序委員名單、紀律委員名單、公聽會實施辦法及議員公約等。但縣長翁金珠為急於實現當選政見擬增設「城鄉發展局」統籌城鄉發展事宜，特提案擬修正「彰化縣政府組織自治條例第六條、第七條及第十四條條文」，送請議會審議。並於會前積極拜訪議長白鴻森尋求支持，白議長表示，他會儘量協助，但議員該問的還是要問。不過，據瞭解，縣府當時正進行約聘僱與臨時人員的精簡作業，由於當事人對精簡過程是否公平有所質疑，而找上民代前往縣府瞭解時，幾乎是全軍覆沒，全部碰了一鼻子灰，縣府在此時，且目前府會關係氣氛不太對，已有多位議員表達反對立場，提案過關的難度頗高。雖然縣長翁金珠展現誠意，但目前提出此案在時間點上根本不適合，再加上縣府與議會間的良好互動關係尚未建立，互信基礎十分薄弱，各黨派議員立場不一。本屆縣議會仍由國民黨掌握過半數席次，國民黨議會黨團日前開會，雖未針對民進黨籍縣長翁金珠提出對策，但有不少議員仍在「觀察」階段，就看翁縣長的作風是否夠「務實」，將牽動府會關係。<sup>74</sup>

臨時會開議後，眾多議員質疑修訂組織自治條例增設城鄉發展局的必要性，且該案未依正常程序提經程序委員會及經大會交付審查委員會審查，而直接提大會討論似過於草率且不尊重議會

---

<sup>74</sup> 《台灣日報》，民 91.3.15，版 14；聯合報，民 91.3.15，版 17。

而引發爭議。直到臨時會最後一天議程，大會花了四個多小時討論，並經過休息多方協商後，議長白鴻森宣布，為展現議會與縣府合作推動縣政的誠意，大會決議：「照修正條文通過。但附帶三項意見：一、請縣府將城鄉發展局詳細之職掌分工、組織架構送議會備查；二、對城鄉發展局業務職掌及工作計畫與成效應於九十一年十一月之定期會提出檢討與報告，俾能發揮設立城鄉發展局之實際功能，促進本縣城鄉之均衡發展；三、今後縣府各局室各課如有重新配置或調整更動時應函知議會。」爭議才暫告平息。

## （二）第一次定期會縣府提案興建停車場之爭議

其次，在第一次定期會期間委員會審查縣府提案，有關縣府經管之南郭路宿舍區改建停車場工程等案，被議會審查意見以規劃不週延退回，請縣府重新整體規劃後再提送議會審議，卻遭縣府發布新聞指稱議會不支持縣府興建停車場而感「相當遺憾」，引發議員不滿，曾由第一審查會召集人表示「休會抗議」，但經縣長翁金珠及新聞局長於大會再三道歉並經大會決議照審查意見通過後，爭議風波始暫告平息。

## T.Parsons 之 AGIL 功能模式的印證

地方制度法所建構的府會關係旨趣是強調「制衡而非對立，分工復合作」的精神，但衝突也有監督的作用，因此，府會關係欲達成之目標是：「和諧」和減少不必要的「衝突」，可運用社會學家 T. Parsons 的「一般社會行動體系理論」中的四大功能 A.G.I.L 模式來分析，即適應（Adaptation）、目標達成（Goal-attainment）、整合（Integration）、模式維持（Latency or pattern

maintenance)。<sup>75</sup>學者稱之為「衝突管理」(conflict management)理論，府會關係政治運作透過「調適」的功能，從外在環境吸取必要資源，並處理與轉換而藉以滿足體系內部的需求；透過「整合」功能維持體系內各部分間的協調與穩定；透過「目標達成」的功能，動員其所有能量與資源，藉以體現府會關係所欲追求的目標；透過「模式維持」功能，使行政、立法機能得以維持在相關法制規範內來運作。

綜上，由於彰化縣二度政黨輪替後，影響地方政治生態的轉變，牽動新的府會關係，自91年3月1日第十五屆議會成立以來，經依地方制度法及相關規定，召開過二次定期會及六次臨時會審議相關議案，因為彼此互信基礎薄弱，各黨派意見分歧，府會政治運作難免爭議不斷，加上翁縣長求治心切，大幅改革縣府人事制度，致新縣府團隊與議員溝通不良，在未經程序及議案審議委會審查即將成立城鄉發展局之提案逕送大會審議引發爭議外，且另有部分提案不周延被議會審查退回，請縣府整體重新規劃後再提，縣府卻訴諸社會輿論，引發議員抗議風波，府會關係一度緊張。但事後縣府透過多方協調溝通、再三道歉妥協後，風波暫告平息，雙方政治歧見得以整合，終能化解爭議，並無發生實質的「停會抗議」事件。顯示府會雙方事後透過「調適」、「整合」、「目標達成」與「模式維持」的A.G.I.L四大功能模式，終能減少不必要的衝突，使府會關係仍能維持在相關規範內運作。

## 貳、預算案的審查過程與結果

預算案為縣政府施政方針、與內容的具體展現，而預算本身更是縣政府施政的動力來源。各級地方政府須依法定程序支出經費，換言之，預算編成後非經議決不得支用。因此議會透過預算之權，刪減或否定政府的預算，已達至反映民意，監督政府施政

---

<sup>75</sup> 同註 12，頁 118-119。

的目的。故現代議會控制政府最有力的手段便是預算監督權。

### 一、預算審議責任化<sup>76</sup>

依地方制度法第三十六條，縣（市）議會有「議決縣（市）預算」之權；由於部分地方派系之嚴重對立，地方「府會關係」向來不和諧，甚至相互攻訐，形成議事效率不彰，基層建設難免不受影響。地方制度法除沿用省縣自治法第二十三條有關「議會審議預算怠惰條款」的精神外，並有更具規制性之設計。乃於該法第四十條有如下之規定：

- （一）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。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。
- （二）縣（市）議會對於縣（市）政府所提預算案不得為增加支出之提議。
- （三）議會如未審議完成，應有因應措施，俾使建設不中斷。
- （四）會計年度開始三個月內，預算未審議完成，即由上級行政機關協商解決；如未於一個月內完成議決，即由該邀集協商之機關逕行決定。
- （五）預算案之覆議以一次為限，惟不合理之審議可以視同審議未完成，報請上級政府協商或裁決（第五項）。
- （六）預算之覆議，可以採取「條款覆議」（item veto），通稱「部分覆議」，以節省審議覆議案所付出之社會成本或政治成本。

### 二、審議預算所作之附帶決議有更精細的規定

---

<sup>76</sup> 紀俊臣，《精省與新地方制度》。台北：時英，民 88，頁 27-28。

另對於地方議會審議預算所作之附帶決議所造成之爭端，地方制度法第四十一條有更精細的規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律、自治法規所不許者，不在此限。縣（市）議會就預算案所為之附帶決議，應由縣（市）政府參照法令辦理。」因此，就本條文精神而言，縣（市）政府往後處理附帶決議須依相關法律、自治法規辦理，如執行有困難時，得附具理由函復縣（市）議會即可，自無得一定辦理之必要。

### 三、預算審議以三讀程序為之

由於預算審議權為地方議會的重大職權，且預算關係人民權益甚大，因此地方議會對於預算案的處理，遠較普通議案謹慎。以預算審議流程觀之，縣政府所提預算案必須經由議會以三讀程序為之。

在預算的審議第一階段，縣長必須率領各局室主管向議會報告預算編列過程，進行第一讀會，由主席宣讀議案標題，再由議員針對預算編列過程向各局室主管提出質詢，議會經過初步討論後，決定送交各委員會審查。在委員會審查階段，是議員刪減預算與展現實力之處，因此各局室主管無不請託議員儘少刪減所屬預算。各委員會審查完畢後，召開聯席審查委員會審查，再將聯席會之審查意見提報大會，進行二讀會的逐項審議，或就審查意見先作廣泛討論，議員得提修正案，須有四人以上連署或附議，但均受聲明大會保留發言權的限制。最後，則進行三讀會，應於二讀會之下次會議行之，但經大會通過得於二讀會續進三讀。除牴觸法令外，僅得為文字之修正不得變更原意，此一階段通常是交由議會的議事人員代行，經議長提報大會決議。預算案完成三讀後，送交縣政府發布。有關預算案審查程序如圖 4-1 所示。



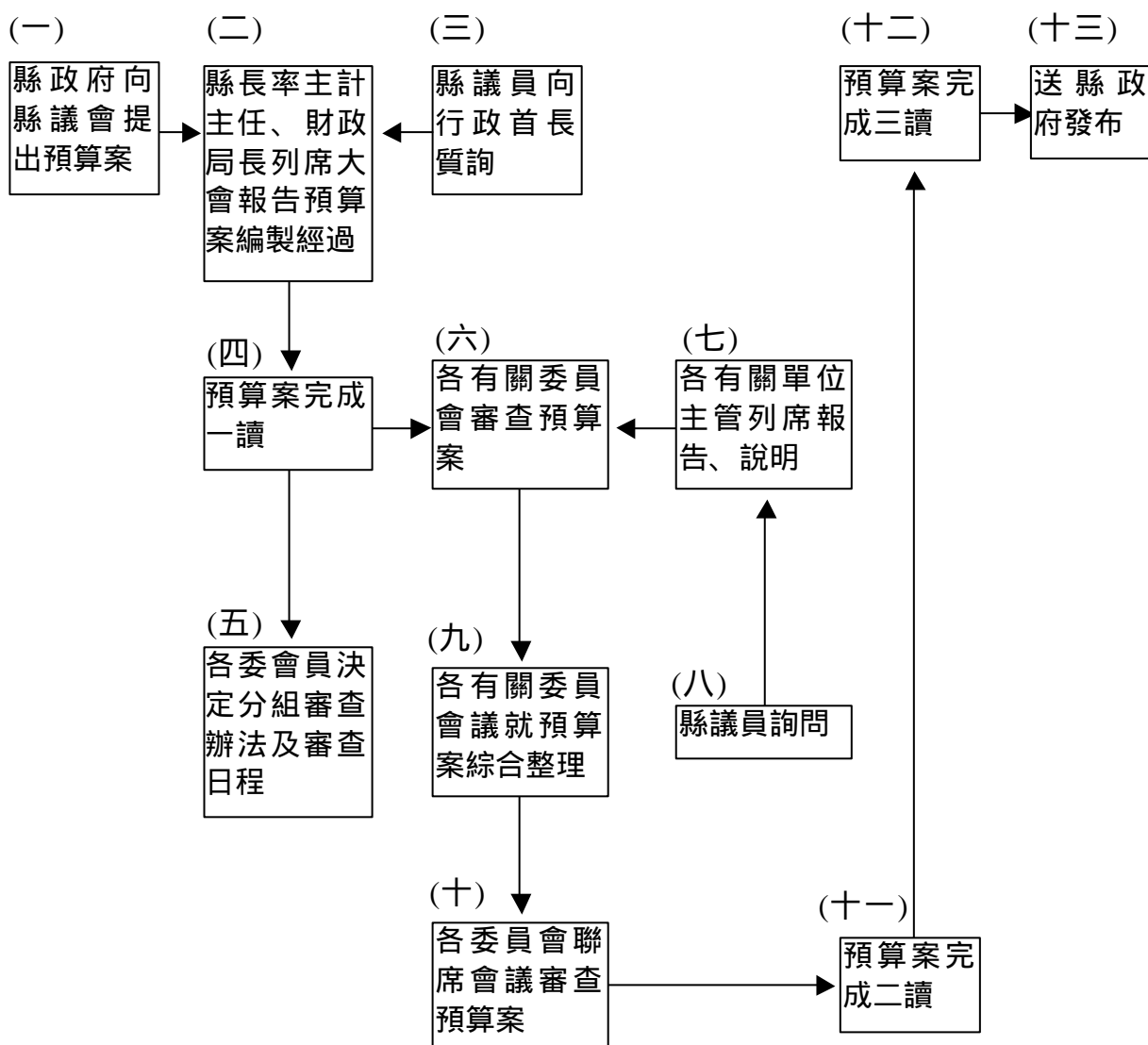


圖 4-1 彰化縣總預算案審查程序

資料來源：整理自 彰化縣議會議事規則，第五章「讀會」，第 24-29 相關條文，民 91.3.18 修正，《彰化縣議會有關法規彙編》，頁 293。

#### 四、預算案審議的會期府會互動會特別的頻繁與緊張

當行政部門將總預算案送交立法部門時預算的審議工作就此展開。在預算審議上，立法部門受到政治、經濟、社會與資源分配等各項因素的影響，因此可能會出現不同的結果。由於預算審議權是地方議會重要的職權，不過為了避免議員擴張預算，因此

中央或地方皆有明文規定，議會在審查預算時，不得為增加支出之提議。因此，其所行使的權力是消極性的，而非積極性的。<sup>77</sup>然而，議員握有審議預算的權力，因此部分議員可能會藉機向行政機關「索取」資源。在此情況下，行政首長如未能滿足議員的需求，在預算審議過程中，可能面臨議員大幅刪減政府預算。

正因為預算案的重要性，在審查縣政府預算案的會期，府會之間的互動會特別的頻繁與密切。縣長與縣府各局室主管、府會聯絡員等為求日後施政的順利推動，莫不希望相關預算能夠全數通過或儘可能減少刪減的幅度，於是在審議預算案的會期開始之前，縣長通常會率領各局室相關主管以拜會或聚餐的方式與議員展開溝通協調，期能讓議員瞭解預算案的內容及重要性，最重要的還是期盼議員「刀下留情」讓預算案順利通過。議員本於民意代表的職責應該堅持嚴格審議的原則，但是基於自身利益反而往往藉此機會向縣長或縣府相關主管提出條件，諸如：提高議員的小型的工程分配款、加強選區建設、甚或議員本身的個別利益等，要求縣長或縣府予以滿足，否則即以延審預算或大幅刪減預算加以要脅。所以，預算審議的會期，經常會發生府會關係緊張的局面。

##### 五、預算審查判定府會關係的指標

一般認為，縣政預算被刪減的多寡與府會的和諧與否有密切關係，所以，藉由預算審議的過程，瞭解其刪減幅度與議員之態度行為模式，將可獲知預算審議背後行政首長和議員彼此之間的政治性格，以及預算結果所代表的政策意義。但是在縣政預算全數通過的情形下，也並不一定代表府會關係的絕對圓融。因為，

---

<sup>77</sup> 薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南，民 90，頁 375。

藉由縣政預算的全數通過，只能確定議會中與縣長建立政治聯盟的縣議員數目絕對較反對勢力為多，因此面臨議事杯葛或抗爭，終究能以表決方式取得優勢。不過，預算刪減的幅度仍可以表現出府會和諧或衝突的程度。

因此，藉由觀察縣政預算審查來判定府會關係，除了憑（1）預算的刪減幅度外，另尚應注意的包括：（2）預算案通過的方式，究屬無異議通過或是表決通過，無異議通過表示議員之間對預算案沒有重大歧見，如果是以表決方式議決則可能表示，議會中存在「縣長派」與「反對派」嚴重對峙的情形；或是（3）審查完畢的時間先後，是否在法定期間內審議通過，愈早審查完畢代表議員間對預算案歧見較少，或者是前述預算審查期間的「利益要求」已獲滿足；抑或（4）刪減的預算項目等，是否為縣（市）長主要施政計畫相關預算，或者只是象徵性的刪減一般庶務費用，如果刪減前者代表議會多數否決縣（市）長的施政重要計畫，若是刪減後者則代表議員執行「為選民看緊荷包」職責的象徵意義。<sup>78</sup>

## 六、彰化縣九十二年度總預算案審查過程與結果分析

以下針對彰化縣議會對縣政府所提之九十二年度總預算案審查過程與結果，進行分析。

### （一）總預算案在法定延長會期內三讀通過

彰化縣九十二年度總預算案，經縣議會第十五屆第二次定期會審議，在 91 年 12 月 10 日法定延長會期內三讀通過，審議調整後情形如表 4-2 所示：其中歲入部分原列二百八十七億八千餘萬元，被議會刪減一億七千萬餘元，刪減幅度約 0.59 %；歲出部分原列三百一十三億九千餘萬元，被議會刪減二億一千六百八十五

---

<sup>78</sup> 同註 8，頁 28-29。

萬元，刪減幅度約 0.69 %。

表 4-2 彰化縣 92 年度總預算審議通過調整後情形（新台幣千元）

	原列預算數	刪 減 數	審議後預算數
歲入：	28,780,185	- 170,000	= 28,610,185
歲出：	31,379,912	- 216,850	= 31,181,062
			( 2,570,877 )
債務還本：	1,019,050	- 0	= 1,019,050
發行公債及賒借：	3,636,777	- 46,850	= 3,589,927
總收入：	28,610,185	+ 3,589,927	= 32,200,112
總支出：	31,181,062	+ 1,019,050	= 32,200,112

資料來源：彰化縣議會提供審議通過 92 年度縣政總預算調整後情形，（民 91.12.10）

## （二）因政治主張不同刪減幅度創近八年來次高紀錄

上述九十二年度總預算案審議結果的刪減幅度雖然不大，卻創下近八年來，國民黨籍前縣長阮剛猛執政以後的次高紀錄；但與九年前，首次民進黨籍縣長周清玉主政期間的預算刪減幅度比較起來還算是「小兒科」，如表 4-3 所示。惟議會在此次審查會期間，曾大刪縣府三十億元歲入借貸，引發府會關係緊張，經縣長再三溝通始翻案成功，由此可看出，縣長翁金珠與議會的努力溝通，付出的誠意沒有白費。主要原因在於政治主張不同，議會多數黨及無黨籍為要防止財政惡化，而大刪歲入借貸預算，而縣府為實現競選政見，改善縣政建設，而尋求多予支持，最後縣長透過間接再直接的協調方式，終於化解爭議，使預算小刪過關。

表 4-3 彰化縣議會近 12 年來審議縣政預算結果比較(新台幣千元)

年 度	歲入部分			歲出部分		
	原列預算數	刪減數	刪減幅度	原列預算數	刪減數	刪減幅度
<b>80</b>	<b>13,315,000</b>	<b>1,470,968</b>	<b>11.05%</b>	<b>13,315,000</b>	<b>1,470,968</b>	<b>11.05%</b>
81	13,770,000	556,118	4.04%	13,770,000	556,118	4.04%
82	15,785,000	588,973	3.73%	15,785,000	588,973	3.73%
83	17,900,000	956,560	5.34%	17,900,000	9,56,560	5.34%
<b>84</b>	<b>19,734,000</b>	<b>2,242</b>	<b>0.01%</b>	<b>19,734,000</b>	<b>2,242</b>	<b>0.01%</b>
85	24,868,000	133,874	0.54%	24,868,000	133,874	0.54%
86	25,030,000	15,953	0.06%	25,030,000	15,953	0.06%
<b>87</b>	<b>25,251,000</b>	<b>335,839</b>	<b>1.33%</b>	<b>25,251,000</b>	<b>335,839</b>	<b>1.33%</b>
88	25,557,664	10,913	0.04%	25,557,664	10,913	0.04%
88 下、89	36,200,433	47,720	0.13%	36,993,051	47,720	0.13%
90	31,510,993	38,827	0.12%	35,170,816	55,758	0.16%
91	28,751,278	19,770	0.07%	28,595,052	19,770	0.07%
<b>92</b>	<b>28,780,185</b>	<b>170,000</b>	<b>0.59%</b>	<b>31,397,912</b>	<b>216,850</b>	<b>0.69%</b>

資料來源：整理自彰化縣議會提供第十二屆至第十五屆議事錄暨彰化縣政府主計室提供近 12 年來總預算書。

註：依據新版預算法規定，會計年度改至一月一日開始，所以 88 下半年度與 89 年度之總預算，同時審議。

由上表可知，80-83 年度係民進黨籍周清玉縣長主政 4 期間所編列之縣政總預算審議結果情形；歲入、歲出刪減幅度最低均

在 3.73 %，最高時為 80 年度達 11.05 %。84-91 年度係國民黨籍阮剛猛縣長主政 8 期間所編列之縣政總預算經議會審議結果情形；歲入、歲出刪減幅度最低僅在 0.01 %，最高時為 87 年度達 1.33 %。92 年度則係民進黨籍翁金珠縣長主政以來首次編列之縣政總預算經議會審議結果情形；歲入刪減 0.59 %、歲出刪減 0.69 %，均創近八年以來僅次於 87 年度之次高紀錄。

### （三）審查會刪減縣府三十億元歲入借貸引發府會關係緊張

由於彰化縣議會第十五屆議員，仍以國民黨及無黨籍為多數，民進黨籍的翁縣長，初次面臨議會審查預算，大家都在觀察府會的關係。由於府會政治主張不同，所以這次預算審查，原本以賒借收入方式編列在縣府財政局 92 年度專案補助款三十三億餘元的預算，被議會第二審查委員會，為要防止縣府財政惡化，而刪減三十億元的虛驚，而引發府會關係一度緊張。

可以肯定的是，翁縣長主持縣政，儘量避免太過意識型態，同時對議員的聲音，也都能加以重視。<sup>79</sup>據訪談瞭解，議員所關心沿襲多年的議員小型工程建議款，新年度仍維持每位議員每年五百萬元的額度，翁縣長和民進黨以外、其他政黨的議員，仍維持一定的互動關係。在縣長翁金珠積極運作溝通，先透過第三者進行溝通，再帶隊向議員請託，以及各種人情壓力下，12 月 6 日第二審查會重行審查，順利翻案成功，化解審查危機，最後僅將該筆預算，略刪一億二千萬元過關，加上編列在財政局的上級政府補助婦幼福利中心興建經費，其一億元預算刪減了五千萬元，歲入共刪減一億七千萬元；在歲出方面，被議會全數刪除的預算，比較重要的包括民政局加強上級政府與縣內民代溝通、舉辦縣政說明會等共三百五十萬元預算，購置副縣長與一級主管等人使

---

<sup>79</sup> 《中國時報》，民 91.12.7，版 18。

用的八輛公務車共五百五十萬元預算，社會局購置社會福利關懷中心及裝修費共一千五百萬元預算，及工務局拆除違建的訴訟預算十三萬餘元等，歲出共刪減二億一千六百八十五萬元，這個額度占總預算的比例不大，縣府高層對此結果，表示可以接受，並評估目前的府會關係，還在可掌控的範圍內。<sup>80</sup>

#### （四）審查階段曾刪減議會建築設備費亦牽動府會關係緊張

另彰化縣議會 92 年度計畫辦理會館增建、裝潢、購車與電腦相關設備費用，共編列五千六十一萬六千元預算，由縣府民政局提案向地方建設基金或行庫借貸支應。縣議會第一審查會審查此提案時，認為縣府財政局拮据，會館增建及裝潢沒有必要，僅通過議事廳屋頂整修費用八百萬元，其餘四千八百多萬元全數刪除，引發「縣議員大砍自家預算」之新聞報導，亦牽動府會關係的緊張。<sup>81</sup>主要原因是審查會議員，因不清楚縣府提案內容，而縣府民政局事先未即通知議會相關人員說明，才會以財政困難為由刪除，甚至扯出是縣府的陰謀論，故意將提案擺在第二案，造成議員間的誤解。

經議長白鴻森於 12 月 3 日審查議會預算時親自出馬向審查會說明，議員如果真的認為沒有需要，大可刪除，他沒有意見。他指出，會館是要增建，並作為黨團辦公室與小型會議室，不是只做裝潢，如果議員刪除了，以後不要再向他抱怨沒有會議室或辦公室可用。至於他的座車車齡九年，主任秘書座車更高達十一年，都已屆汰換年限，才依規定上限編列新購兩輛座車。他說議會新年度總預算二億七千多萬元，已比舊年度縮編三千二百萬元，絕無浮編浪費公帑。

審查會議員質疑，因議會編列的建築及設備費確屬必要開支

---

<sup>80</sup> 《台灣日報》，民 91.12.7.，版 16；《中國時報》，民 91.12.7，版 18。

<sup>81</sup> 《聯合報》，民 91.11.21，版 17 焦點。

，縣府為何未依往例以地方稅收等自有財源支應，卻破天荒地改列「賒借收入」預算來平衡。經縣府主計室主任解釋，縣（市）政府財政困難是制度面的問題，新年度縣府所有資本門的支出都是以借貸的方式編列預算，並無例外。全案經審查會討論後，最後也翻案成功，分文未刪獲得通過，並同意縣府民政局提案以借貸支應這筆預算。

#### （五）預算通過與縣長努力溝通及議長角色拿捏適度得宜有關

根據訪談及觀察瞭解，這次議會審議九十二年度縣政總預算，由於縣長努力溝通，使議會小刪預算外，議長白鴻森角色拿捏適度得宜有關。國民黨籍的縣議長白鴻森除了在翁金珠縣長上任之初，由於缺乏溝通協調的窗口，曾經有所不滿外，他主持縣議會的議事，盡量避免黨派的色彩太重。所以不管縣政府主辦的府會漆彈聯誼活動、拜訪立法院爭取彰濱設置營運特區等，白鴻森都儘量參加，這次審查縣政府總預算，他也不會特別要求議員特別杯葛。但白鴻森在國民黨的一些慶祝或會議場合，他還是會對民進黨黨中央的執政有所批評，在角色的拿捏上，頗能掌握適度的分寸，所以府會的關係，雖然不見得水乳交融，但也不會有盲目對立情事。<sup>82</sup>

#### （六）縣府缺乏府會關係風險管理的危機意識

另有府會記者受訪時表示：彰化縣議會目前仍由國民黨掌握多數的議員席次，民進黨籍翁縣長如何操作府會關係一直是彰化縣政壇觀察的重點，以沿襲多年的縣議員小型工程建議款為例，據瞭解最後協商結果，雖然縣府新年度仍維持每位議員每年五百萬的小型工程建議款額度，翁縣長和民進黨以外、其他政黨的議



員，仍維持一定的互動關係。不過，縣府團隊在經營府會關係時，並未掌握議會內部政治生態的演變，議員個人自主意識逐漸擴張，再者，新興的次級團體——超黨派聯盟，成員二十人包括國民黨、親民黨與無黨籍人士，席次還高出民進黨團許多，此次總預算借貸案在審查會被大刪三十億餘元，其中包括縣議會添購車輛、增建會館及資訊設備的四千多萬元在內，除了節省公帑的表面理由外，更具有濃厚的政治角力象徵，雖然最後是翻案成功小砍一億七千萬元，對府會關係都是新的危機。縣府團隊顯然政治敏銳度不足，更缺乏風險管理的策略運用，將所有的雞蛋放在同一個籃子裡的運作模式，稍一不慎，極可能全盤皆輸。

#### Parsons 之 AGIL 功能模式的印證

府會間有角色之不同，功能的區異，其機制設計的之基本原理，原在建構「權力分立」的憲政體系，行政機關有效行使行政權，以依法行政之原則，行使公權力，積極執行給付行政之福利服務作為；反之，立法機關應以法定代表之執行名義，行使立法權完成地方法規之立法，並且加強預算審議，以及其他立法權、質詢權等權力之行使，促使行政權能正當行使，而立法權得以扮演監督行政機制之角色。

地方制度法所建構上述行政機關與立法機關之府會關係，其立法要旨就是強調「府會係制衡而非對立，分工復合作」的精神，府會各有所司，責有所負，能有所為，以有效發揮機制運作的功能。尤其在權力系統方面，行政部門係首長獨尊之官僚模式，立法部門為議員平行之同僚模式，必須加以經營管理，減少不必要衝突，可參照 T. Parsons 的「社會行動體系」理論的四大功能 A.G.I.L 模式來分析，<sup>83</sup>一般稱之為「衝突管理」理論。所謂「功

---

<sup>82</sup> 《中國時報》，民 91.12.7，版 18。

<sup>83</sup> 同註 12，頁 113-130。T.Parsons，Cf.Guy Rocher op. pp.71-79,160-178.

能」(function)，在 Parsons 的眼中，乃是一個體系為了生存與維持其成長，所組織和動員的一切活動。為了滿足體系的基本需求（如府會關係之運作），所有的體系必然擁有下列四種不可或缺的功能：府會關係政治運作透過「調適」的功能，從外在環境吸取必要資源，如政黨輪替所造成地方政治生態的轉變，並處理與轉換而藉以滿足體系內部的需求；透過「整合」功能維持體系內各部分間的協調與穩定；透過「目標達成」的功能，動員其所有能量與資源，藉以體現府會關係所欲追求的目標；透過「模式維持」功能，使行政、立法功能得以維持在相關法制規範內來運作。

由上觀之，民進黨籍的翁金珠縣長主政以來，初次面臨第十五屆議會審議縣政總預算，這屆議會仍以國民黨議員為多數，且無黨籍議員席次也比民進黨還多，扮演關鍵性的角色，在相關委員會審查期間，為防止縣府財政惡化及議會自肥嫌疑，曾經刪減歲入賒借收入約三十億餘元預算的虛驚，甚至議員還作出刪減議會自家預算四千餘萬元的風波，引發府會關係氣氛緊張，但經過「調適」：由府會首長等詳細說明預算編列之必要性，財政惡化係外在環境及制度層面所使然；縣長私下還先透過第三者分別向議員溝通，運用「私人關係」與「利益關係」尋求多數議員的支持與合作；再由縣長帶縣府主管分別到各審查委員會及聯席會溝通「整合」，為應施政「目標之達成」及業務對動需要，雙方終於妥協並達成共識，最後大會以刪減預算約二億元過關。使府會關係間行政與立法功能「模式之維持」，雖不見得水乳交融，但也不會有盲目對立情事，最後仍在可掌控的範圍內運作。

### 參、縣政府所提法案通過比例

以重要法規的制定作為檢視分立政府的運作是否異於一致政府，誠屬 Mayhew (1991a, 1991b) 最為著名。他以國會制定重要法案作為其中一項重要指標，探討美國戰後至 1990 年的府會互

動關係。Edwards 等人 (1997) 則延續 Mayhew 的研究途徑，檢視 1947 年至 1992 年期間，美國總統支持與反對的法案上，國會對於這些「重要法案」通過與否的情形。因此本研究亦參酌特定議案或重要法規的制定通過情形。作為檢視彰化縣府會政治運作的指標。<sup>84</sup>

### 一、議案提出的類型

本上，我國地方議會議案的提出可區為四種類型。其一為政府案，即地方政府或以地方行政首長名義所提之法案，作為施政主要計畫的政策性議案，其中可分為五類：縣（市）之單行法規、縣（市）之預算案與決算案、財政法案、縣（市）之覆議案，以及其他議案。其二為議員所提出之議案，以滿足特定選區或人民之利益。其三為人民請願案，但是人民請願案僅「得」成為議案，也就是說，人民請願案有成為議案之可能，而不是必然成為議案，其必須經過議會相關單位事前的審查。不過，該類議案在開議期間所提出的次數仍屬有限。其四為委員會提案，此類提案為數亦甚少。<sup>85</sup>

### 二、爭議之處理方式

倘若政府案遭議會予以否決、擱置或保留，或是議員案為首長拒絕批准認可，均可能引發府會之間的衝突。因此基於地方議會審查過程普遍流於形式或粗疏，以及顧慮地方政治生態等限制，一般說來行政首長不至於提出嚴肅或具有爭議之議案。<sup>86</sup>即使地方議會審議之議案(政府案或議員案)一旦具有爭議時，依據地方制度法第三十八條與第三十九條之規定，縣（市）政府對於縣（市）議會議決案應予執行，如延不執行或執行不當，需函覆議

---

<sup>84</sup> 同註 57，頁 29。

<sup>85</sup> 同註 5，頁 293-295。

<sup>86</sup> 黃錦堂《地方制度法基本問題之研究》。台北，翰蘆，民 89，頁 254-255。

會敘明理由。此外，針對規章案、預算案、稅課案、財產處分案、組織案與縣（市）政府提案等，地方政府如認為議會之決議窒礙難行時，得就窒礙難行部分敘明理由，送請議會覆議，並對覆議結果予以執行。

### 三、採府會和諧的法制架構

前章第三節已論及，地方制度法對議決案處理，係採促進府會關係和諧的法制架構，茲簡述如下：

#### （一）就行政機關之規制方面

首先，以執行立法機關議決為前提，以申復為例外：如地方制度法第三十八條規定，對議會議決案應予執行，如執有困難應敘明理由，依第四十條規定程序送請議會覆議。

其次，以行政協商解決爭議為原則，以司法解釋為例外：如地制法第四十三條規定議會議決事項與憲法、法律等上級法規牴觸無效者，除總預算案應依第四十條第五項報請內政部協商處理外，由中央主管機關予以函告；有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋。

#### （二）就立法機關之規制方面

首先，以尊重行政權為原則，以主動立法為例外：如預算案應由縣府編列及法規案多以縣府提出為主，以期能有整體與專業之考量。

其次，以多次覆議法規案為原則，以一次覆議預算為例外：如地制法第三十九條第五項規定，預算案之覆議案，如原決議失效，議會應就縣府原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。但對法規案之覆議並無此限制。而預算案重行議決如已造成窒礙難行時，準用第四十條第四項報請協商之規定處理。此乃因預算案應把握時效，以免延誤縣政之推

動。

再則，以執行行政提案議決為原則，以呈請上級機關協商或裁量為例外：如第三十八條規定議決案應予執行，如縣府延不執行或執行不當，議會得請其說明理由，必要時得報請內政部邀集各有關機關協商解決之。

最後，以行使立法議決權為原則，以行使組織同意權為例外：如第五十四條規定縣議會之組織，議會應依準則擬定組織自治條例報內政部核定；第六十二條對縣政府之組織自治條例則應經議會同議後報內政部備查。

#### 四、第十五屆彰化縣議會議決縣政府所提法案分析

在彰化縣議會第十五屆二次定期會暨六次臨時會的開議期間，關於議會議決案則呈現多種型態的決議情形，如表 4-4 所示。

表 4-4 彰化縣議會第十五屆第一次至第二次定期會暨第一次至第六次臨時會決議案總計一覽表

	行政部門			立法部門			政府提案最後決議情形				
	一般提案	覆議案	臨時動議	議員提案	議會提案	臨時動議	原案通過	附帶意見	修正通過	擱置	議會退回
第一次臨時會	1				5	7		1			
第一次定期會	13			66		24	6	2	1	1	3
第二次臨時會	5				1	4	2	1	1	1	
第三、四、五次臨時會	10					31	8			2	
第二次定期會	34			61		14	26	2	5		1
第六次臨時會	5					7	2	1	1		1
總計	68			127	6	87	34	7	8	4	5

資料來源：整理自彰化縣議會提供第十五屆第一、二次定期會暨第一至六次臨時會提案決議情形，（民 91.12）。

註：1.第三、四、五次臨時會會期係合併召開自 9 月 6 日至 9 月 20 日連續十五日（每次五日），主要審議審計室所提彰化縣 90 年度總決算審核報告，

函附屬單位決算及綜計表審核報告，議事日程表排在一張，故提案一併計算。

2. 表內政府提案最後決議情形之「附帶意見」：係指「照原案通過」或「同意辦理」，但須照「附帶意見」執行。
3. 「擱置」（lay on the table）就是通稱的「緩議」或「保留」。此案如果通過後，原案即暫停考慮，以後可由大會的意志隨時「抽出」（take from the table），重回議場再議。<sup>87</sup>其意指議會不贊同該項議案決議的委婉用語，以示尊重行政機關，避免府會之間出現非必要的爭議。但行政機關也無須提出覆議案，假以時日，亦能重新向議會再次提案。又依據各縣（市）議會議事規則明訂，經議決擱置之提案，在同一會期內未抽出者，視為「否決」。

在行政部門與立法部門的提案上，總計有 288 件。其中，縣政府共提 68 件議案交予議會審議，議會內部則有 220 件提案。立法部門所提出議案約為行政部門的 3.2 倍。以議會審議後的結果得知，彰化縣政府所提出之 68 件議案中，有 34 件是原案通過，其比例約為 50 %。另外，照原案通過，但有「附帶意見」的有 7 件，其比例約為 10.29 %；經議會決議部分同意辦理其餘保留或刪減部分數額等修正通過的議案有 8 件，其比例約為 11.76 %；遭議會擱置的議案有 4 件，其比例約為 5.88 %；還有 5 件提案則是因為某種因素遭到議會退回而不予審議，其比例約為 7.35 %，希望縣府重行規劃後再提出審議。從縣政府提案的審議結果來看，似乎必須面臨縣議會「較具制衡」的審議，要求提案內容須考量周詳嚴謹，勿草率提出。

#### 五、縣府所提議案被議會決議擱置或退回情形分析

在此，將焦點聚集在縣府所提議案，經議會決議後逕行擱置或是退回的議案。迄至九十一年截止，經縣議會決議「擱置」的提案計有 4 件，茲分別說明如表 4-5 所示。

---

<sup>87</sup> 同註 109，頁 571-572。

表 4-5 彰化縣政府提案被議會決議「擱置」情形分析(91 年)

會次別	案由及大會決議情形
第一次定期會	縣府制定「彰化縣強制拆除違章建築收費自治條例」草案，經大會決議「為避免收取強制拆除違章建築費用而引發更大民怨，本案暫予擱置，俟全國有一半以上縣（市）通過執行後再議。」
第二次臨時會	縣府修正「彰化縣村（里）行政區域調整自治條例」第七條條文，經大會決議「擱置，俟本省其他縣（市）有修正通過時再提送議會審議。」
第三、四、五次臨時會	(一)是縣府制定「彰化縣消費者保護自治條例（草案）」，經大會決議「擱置，俟全省有一半縣（市）完成立法後再提送議會審議。」 (二)是縣府「為擬出售縣府經管座落台中縣梧棲鎮頂寮段一九九地號縣有非公用土地」，經大會決議「擱置」。

資料來源：整理自 彰化縣議會提供第十五屆第一次定期會暨第二、三、四、五次臨時會提案決議情形，（民 91.12）。

被議會「退回」的有 5 件，其中在第一次定期會原來縣府提案有 13 件，在交付審查委員會審查結果被擱置、保留或退回的有 8 件之多，經縣府再三向申復再審結果，未能翻案成功的有 4 件（其中被退回 3 件，而擱置 1 件）。茲分別說明如表 4-6 所示。

表 4-6 彰化縣政府提案被議會決議「退回」情形分析(91 年)

會次別	案由及大會決議情形
-----	-----------

第一次定期會	<p>(一)是縣府為辦理「所屬辦公廳舍、宿舍整修工程暨南郭路宿舍區改建停車場工程及縣府景觀與公共設施等改善工程，所需工程經費計新台幣五千四百萬元整，請同意先行墊付辦理案」，經大會決議「請縣府將舊宿舍區全部拆除，重新整體規劃後再提送議會審議。」</p> <p>(二)是「縣府經管之宿舍，請同意拆除改建為停車場供民眾洽公停車使用案」，經大會決議「本案因所規劃停車場之車位不多，不符實際效益，俟縣府重新整體規劃後再提送議會審議。」</p> <p>(三)是「縣府九十一年度為遷移彰化市旭光路上華陽臨時攤販及中央市場攤商，計畫利用台灣銀行宿舍用地興建『華陽生活百貨商場』以為安置，所需經費新台幣一千六百萬元整，請同意先行墊付案」，經大會決議「為能解決華陽市場問題，以免曠日費時浪費公帑和造成民怨再次的影響市容觀瞻和都市發展，請縣府督促彰化市公所儘速完成華陽市場興建發包作業，並早日取得台銀宿舍週邊居民同意設置『華陽生活百貨商場』後，提下次會議審議。」</p>
第二次定期會	<p>為制定「彰化縣建築開發業管理自治條例」，經大會決議「為求慎重起見，請縣府重行深入研議後，再提送議會審議。」</p>
第六次臨時會	<p>為制定「彰化縣營建剩餘土石方及混合物處理自治條例」，經大會決議「本案內容因較專業複雜牽涉範圍廣泛，請縣府再行召集相關單位及人員針對問題妥慎研議修正，俟有較多縣（市）制定後再送議會審議。」</p>

資料來源：整理自 彰化縣議會提供第十五屆第一、二次定期會暨第六次臨時會提案決議情形 ，（民 91.12）。

## 六、縣府發布「相當遺憾」的聲明引發爭議

上述第一次出現議會決議退回縣府提案之三件中，有二件是關於：

縣府經管之宿舍區改建為停車場供民眾洽公停車使用之「所需工程經費請同意先行墊付辦理案」及「舊宿舍請同意拆除案」，經大會分別決議：（一）「請縣府將舊宿舍區全部拆除，重新整體規劃後再提送議會審議。」（二）「本案因所規劃停車場之車位不多，不符實際效益，俟縣府重新整體規劃後再提送議會審議。」



議。」原是在第一審查委員會審查時的意見，結果縣府在 91 年 5 月 28 日當天傍晚發布新聞，暗指稱議員不支持縣府興建停車場而感「相當遺憾」的聲明，但縣府 29 日卻又建請縣議會於 31 日再召開委員來翻案，此舉不僅引發議員不滿，連議長白鴻森都認為，縣府政治操作手腕太粗糙。讓議員含冤莫白，他們無法接受縣府這種粗暴的做法。第一審查委員會召集人林滄敏表示，將邀集審查會議員研商因應之道，如縣府未善意回應，第一審查會不排除「休會抗議」，而引發府會關係的緊張。經縣長及新聞局長於大會中再三道歉，並經議長從中協調，最後照審查意見通過，始告平息。且議員紛紛反映因議會是合議制，希望縣長應尊重議會，任何提案均應在提出前審慎研議，並多加協調溝通，不宜草率提出或發布新聞，造成議會或議員傷害後再道歉，對民眾誤解與不良印象已難彌補。<sup>88</sup>

#### 七、議員審查縣府提案已成多元角度來考量

由上述議案審議結果觀察彰化縣新的府會關係，議會二次定期會及六次臨時會縣府所提法案共六十八件，除被議會決議擱置四件及退回五件合計九件，理由多是請縣府妥慎研議後再提，並非全然的否決，顯示提案有欠周延且事先與議會之溝通不足外；其餘五十五件也有七件雖然照案通過但有附帶意見，另有八件是修正通過，真正照原案通過的僅有 34 件，顯示議員審查縣府提案已成多元角度來考量，並非單純照案通過或否決。審查過程已漸趨嚴謹，尤其各審查委員出席率均相當踴躍，所提審查意見具體，縣府多能照議會大會決議執行，目前為止尚無因窒礙難行而送請議會覆議之案件。

---

<sup>88</sup> 《中國時報》，民 91.5.3，版 18；《聯合報》，民 91.5.3，版 17。

## 八、府會關係緊張危機浮現

由上述縣府提案經縣議會議決情形分析府會關係，根據訪談府會記者表示，近一年來翁縣長在縣政工作的推動上，相當用心且認真，但在外部不確定政治環境的經營上，顯然未加重視，以致府會關係緊張，危機浮現。適時調整施政性格是必須的，調整的過程就是學習的過程；基本而言翁縣長現在面臨的難題，可簡化為內、外兩大部分。內部環境主要是縣府團隊中，一級主管更換了十四個，且由隔鄰的台中縣，原由民進黨執政敗選的行政單位主管，基於黨內人才共享的原則，有一部分主管就因此來到彰化縣。團隊內聚力不足，如果不逐步解決，不但無法發揮團隊力量，反而會相互抵銷。相對於內部的憂慮，外部環境才是翁縣長須立刻處理的，包括府會關係及民進黨內部的不滿與抱怨，這些變數都是高度不確定。<sup>89</sup>顯示在經營府會關係時，事前有關 Parson 所建構之 A.G.I.L 的四大功能模式，即調適、整合、目標達成與模式維持有待加強，雖事後積極補救，但已事倍功半，尤其縣政府係以縣長獨尊的官僚模式，一級單位主管都是由縣長直接任命甚至指揮；而議會是合議制，議長與議員係平行的同僚模式，如何凝聚縣府團隊內聚力並強化府會溝通協調的機制，實為當務之急。

### 第二節 彰化縣府會在決策取向上 所顯現之政治作為模式

彰化縣府會在決策取向上所顯現之政治作為模式，主要可從施政報告與質詢方面來探討。地方議會主要的任務係受民意所託，監督政府施政，審議預算及各項法規，為使議員瞭解整個政府的運作狀況，以便掌握通盤情況，各民主國家之行政機關首長都

---

<sup>89</sup> 《台灣日報》，民 91.6.3，版 14。

應為其施政決策提出施政報告，並為其施政辯護。相對地，議員們對行政部門之施政方針或施政報告，得在議會開議期間提出質疑、詢問，要求行政首長給予適當之答覆或說明，此即所謂質詢權之由來，俾瞭解行政作為之真相，而達到行政與立法部門相互溝通之功能。<sup>90</sup>

地方制度法第四十八條第一項規定：「縣議會定期會開會時，縣長應提出施政報告；縣政府各一級單位主管及各該所屬機關首長，均得應邀就主管業務提出報告。」因此，縣長及各一級主管於定期會開會時，都負有向縣議會提出施政報告及業務報告之義務。同條第二項規定：「縣議員於定期會開會時有向前項各該首長或單位主管，就主管業務質詢之權；其質詢分為施政總質詢與業務質詢，業務質詢時由相關主管備詢。」依此規定，縣議員之質詢分為施政總質詢與業務質詢兩種，前者係縣長，後者則針對單位主管。

另同法第四十九條第一項規定：「縣議會大會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請前條第一項各該首長或單位主管列席說明。」第二項規定：「縣議會委員會開會時，對特定事項有明瞭俾要者，得邀請各該縣長以外之有關業務機關首長或單位主管列席說明。」此條係賦予議員們於質詢權之外，仍得於議會開會期間視情況邀請縣長或單位主管列席說明，而非質詢。

依據地方制度法第四十八條及第四十九條之規定中，可以概要整理出施政報告與質詢之間，其權責之分際如下：<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> 黃麗如，縣市議會職權及其界線之探討，碩士論文，東海大學公共行政研究所，民 87，頁 110。

<sup>91</sup> 同註 19，頁 40-41。

- 一、施政報告與總質詢僅能於定期會（即通稱大會）行之，且總質詢僅能對提出施政報告的縣長為之。
- 二、於縣長提出施政報告之定期會，縣議員亦得邀請縣政府所屬一級機關首長或單位主管，提出業務報告（即通稱之工作報告），並進行業務質詢。換言之，業務質詢係針對相關業務主管而為，縣長並非質詢對象。
- 三、施政總質詢以外的其他大會（含定期會與臨時會）亦得邀請縣長或相關業務主管，就特定事項列席說明，此一般通稱為「專案報告」，而非質詢。
- 四、縣議會委員會開會時，僅能邀請縣長以外之縣政府一級單位主管列席說明；換言之，基於機關對等、相互尊重之原則，縣長僅向大會報告，無列席委員會的義務。

其次，有關質詢權行使之限制，散見於地方制度法與縣議會議事規則中規範之。其中，得進行質詢的會議，僅限於定期會且質詢日數，不得超過會期總日數五分之一。至於每年審議總預算的定期會，提經大會決議延長之會期不得作為質詢之用。

地方府會關係是否順利發展，受質詢權運作是否良好之影響頗深。如能透過質詢權的合理運作。落實地方府會之間的議會政治，終至成為人民參政及民意表達最有效的管道。代表民意的地方議會，消極方面可牽制防範縣政違反民意的決策，積極方面則是要輔助行政部門致力於革新除弊；因此，施政報告與質詢權的合理運作，確可影響並促成地方府會關係之正常發展。

以下茲就彰化縣府會在第十五屆兩次定期會期間之施政報告與質詢作一說明，以及民眾對翁金珠縣長就職一週年來之施政滿意度作初步分析。

## 壹、翁縣長施政目標與重點

民進黨籍翁金珠縣長自 91 年 12 月 20 日就職以來，彰化縣議

會在召開第十四屆第廿二、廿三次臨時會時（90年12月27日），就曾應邀前來議會列席做施政報告：未來四年，將以「尊重民意、全力以赴」作為推動縣政的基本精神與原則，組成「專業化、年輕化」的「縣府服務團隊」並在尊重議會職權基礎上，將彰化縣經營為「安居樂業、自主發展」的生活新故鄉。她指出落實競選時所提出之「一個目標」、「二大決心」、「三項願景」、「四種行動」政見，為推動彰化縣成為生活大縣的理想：

一個目標：使彰化縣從傳統的農業大縣，轉型成為國際化的「綠色科技、觀光休閒」生活大縣。

二大決心：（一）全力爭取建設拼經濟（二）不分黨派經營新彰化。

三項願景：（一）政治革新：建立廉能政府，提升行政效率。（二）社區營造：推動社區環境改造計畫，遴選獎勵示範社區。（三）促進就業：建構就業聯絡網，發展福利性產業，增加就業率。

四種行動：（一）綠色科技行動：爭取農業及水產養殖科技研發中心，舉辦國際花會博覽會。（二）休閒觀光行動：建構農漁園區及旅遊網，溪湖糖廠轉行為休閒園區，王功漁港改建為休閒型漁火碼頭，規劃鹿港區藝文形象商圈，發展二水田園景觀新風貌，爭取扇行車庫成為國家鐵道博物館。（三）產業發展行動：彰濱工業區轉型為倉儲轉運中心，以BOT將崙尾灣發展為海洋運動公園。（四）運動文化行動：完成百果山運動公園，規劃八卦山為運動休閒遊憩帶，綠化美化濁水溪，規劃大肚溪口為親水運動公園。

#### 一、第一次定期會施政報告

首先報告縣政重要施政方針如下：

在縣議會第十五屆第一次定期會時（91年4月29日），翁金珠縣長應邀前來列席報告施政指出，縣政的推動是不分黨派的

一定要以全縣福祉為依歸，為推動彰化縣成為生活大縣的理想，落實競選時所提的「一個目標」、「二大決心」、「三項願景」、「四種行動」政見，及根據拜訪各位議員所歸納的建言，共策訂：

「推動科技生物產業」、「促進生態觀光產業發展」、「建立廉能政府」、「推動城鄉景觀風貌」、「加強社會福利措施」、「推動農漁業轉型」、「強化衛生醫療體系」、「推動教育文化建設」、「推動社區總體營造」、「加強交通水利建設」等十項縣政重要方針，做為今後縣政工作努力方向。

其次報告九十一年半年來重要施政事項如下：

(一) 辦理「九二一震災」災後第一期特別預算重建工程；  
(二) 召開彰化縣發展會議，凝聚縣民共識；(三) 推動地方產業轉型，促進經濟繁榮；(四) 加為民服務，提升服務品質；  
(五) 提升行政效能，加強工商服務；(六) 加強工程抽驗，確保工程品質；(七) 建立公平、公正、公開之人事制度；(八) 推動創造台灣城鄉風貌計畫，縮短城鄉差距；(九) 推動觀光及生態休閒旅遊計畫，提升生活品質；(十) 辦理古蹟修復工程，維護文化資產；(十一) 發展特色教育提昇校園品質；(十二) 落實社會福利，增進縣民福祉；(十三) 加強就業服務，降低失業率；(十三) 加強衛生、環保體系之建立，營造國民健康的生活；(十四) 推動交通水利建設，提供民眾舒適生活環境；(十五) 辦理區段徵收，與市農地重劃，提高縣民福祉；(十六) 強化警勤業務，維護社會治安；(十七) 加強災害預防與救護，確保縣民生命財產安全。

## 二、第二次定期會施政報告

縣議會第十五屆第二次定期會時(91年10月29日)，翁縣長應邀前來做施政報告。

首先報告九十一年半年來重要縣政執行情形及未來施政重點如下：

(一)推動花田城市、打造花都彰化：(二)建構城鄉願景、促進生態觀光(三)建全交通網路、提升都市品質(四)振興經濟產業、提供就業服務(五)文化產業化、教育人性化(六)祥和的社會、安全家園(七)清淨的家園、衛生的環境(八)實施禮貌運動、建立廉能效率政風。

其次報告籌編彰化縣九十二年度總預算情形。

## 貳、縣議會議員質詢情形及重點分析

### 一、第一次定期會分「業務質詢」與「縣政總質詢」

彰化縣議會第十五屆第一次定期會於91年4月26日起至6月4日止召開，會期四十天。除縣長施政報告外，縣府各單位業務質詢(5月1-3日及6-8日上午計三天)及縣政總質詢(5月9、10、13-17日及20-22日上午計五天)合計八天，為此次會期的重頭戲，前三天業務質詢期間，係縣府各一級單位主管及所屬一級機關首長必須列席議會備詢，縣長可不必列席；後五天縣政總質詢期間，縣長須率同各一級單位主管及所屬一級機關首長列席議會備詢。幾天來議員質詢議題較引人注意的如表4-7所示。

### 二、第二次定期會改「縣政質詢」：要求縣長全程列席

彰化縣議會第十五屆第二次定期會於91年10月28日起至12月11日止召開，會期四十五天(含審議總預算之延長會五天)。除縣長施政報告外，自11月4日至11月8日及11月11日至11月13日合計八天之縣政質詢，為此次會期的重頭戲。這次

質詢依程序委員會審定並提經大會（預備會議）通過之議事日程表排定，並沒有分縣府各單位業務質詢及縣政總質詢，而是合併稱為「縣政質詢」，也就等於「縣政總質詢」，因為這八天議會均邀請「縣長」應列席議會備詢，此與第一次定期會及以往慣例有分縣府各單位「業務質詢」時 縣長依規定不必列席議會備詢不同。當然這也牽涉到府會關係的互動，尤其這次定期會是民進黨籍翁金珠縣長就任以來，初次面臨議會審議縣政總預算，因此縣長及縣府團隊之表現與「誠意」也牽涉到總預算之審查過程與結果，所以在縣政質詢期間府會的互動關係更是引人關注。幾天來議員質詢議題較引人注意的如表 4-8 所示。

### 參、府會關係因缺乏協商機制氣氛緊張

#### 一、登記質詢均高達五十位議員炮火猛烈

由上述第十五屆第一、二次縣政質詢觀之，並訪談府會記者及資深議員表示，民進黨籍的翁金珠縣長上任後的縣政質詢，明顯與國民黨籍前縣長阮剛猛時代的一片和諧不同，以往五十四席議員中，登記總質詢的約在二十餘人左右，此二次登記質詢人數均高達五十位議員，且由零星炮火到猛烈抨擊，府會關係由容忍階段到氣氛緊張。

表 4-7 彰化縣議會第十五屆第一次定期會質詢重點（91.5）

類別	詢 答 摘 要
人事組織方面	(1)議員要求兩位副縣長列席議會備詢，原因是有議員要見副縣長，竟被副縣長室的人員要求須在三天前先預約，認為實在太不尊重議員，雖縣府官員透露，可能是副縣長室人員在處理時未盡週延，經驗不足所致。但類似狀況已發生過許多次，且兩位副縣長對縣府政策具有決策權，依規定雖不必列席議會備詢，但這樣的規定並不合理，因而提議兩位副縣長都必須列席議會，接受民意監督。 (2)縣府約聘僱及臨時人員精簡過程公平性，議員質疑排除異己



類別	詢 答 摘 要
	<p>。</p> <p>(3)縣府主管大換血，更換十四人，為全國第一，新團隊上任，對縣政一問三不知，氣氛降冰點。翁縣長說新團隊有為彰化打拼的決心。</p> <p>(4)縣府設廉政委員會，議員批評疊床架屋，認為已有政風室何必多此一舉，政風室主任強調功能只在諮詢、顧問，不會干預個案，影響政風室法定業務。</p> <p>(5)縣長是否尊重議會引起爭辯，議員指縣府團隊僅抱持應付心態，翁縣長強調尊重立場。</p>
環 保 垃 圾 方 面	<p>(1)芳苑垃圾掩埋廠即將封場，而地方民眾反對的大城最終事業廢棄物處理場，到底縣府要如何處理？議員憂心，要求環保局向中央反映解決，切勿引爆垃圾大戰。</p> <p>(2)舊濁水溪堤岸又遭回填廢棄物，議員擔心影響堤防安全，縣府除將請警方協助調查外，也將溪湖段列為巡邏重點。</p> <p>(3)議員抨擊溪洲焚化爐處理費用太高，環保局長表示將研究調降。</p> <p>(4)縣府研擬調高附徵清潔費，議員批評變相加稅必惹民怨。</p> <p>(5)環保局稽查手法議員質疑，嚴抓工廠污染，卻為濫倒廢棄物覆土，環保局稱是誤會。</p> <p>(6)高鐵工地堆廢土議員抨擊。</p> <p>(7)病死豬埋地下，議員質疑水質安全。高鐵工地挖出掩埋豬隻，將就地焚燒，縣長要求相關單位加強水質監測及防禦措施。</p> <p>。</p> <p>(8)彰化急需一座合法廢棄物處理場，但翁縣長表示，縣府原則上不再興建彰北焚化爐，至於可能牽涉到的違約賠償問題，由於當初縣府與廠商訂定的契約有諸多不平等條款，縣府將據理力爭，未來將進行垃圾減量和垃圾分類。</p> <p>(9)彰北焚化爐廢標案，意見兩極化，議員有人反對；有人指賠償超過四億，要翁縣長下台負責。亦有人對環保局長提不信任案，指有不肖官員向垃圾清運業者收取規費，中飽私囊。局長一再澄清並表示，將進行瞭解，若發現有不法，一定處理等。</p>

類別	詢 答 摘 要
警 政 交 通 方 面	(1)整頓攤販，議員要求縣府劃清權責，指大力取締，使不少攤商生計困難，呼籲兼顧情理法。警察局長澄清交通大執法是警政署政策而非翁縣長下令的，大戶攤販罰單將移送強制執行，如有佔用道路依法取締。 (2)員警毆傷學童案，警局長致歉，指絕不護短移送法辦。
建 設 方 面	興建西濱快速道路與東西向快速道路漢寶草屯線，鄉民陳情盼納入六年國建，議員要縣長帶隊到中央陳情工程勿中斷。

資料來源：整理自 彰化縣議會第一次定期會議事錄 ，（民 91.5.）。

表 4-8 彰化縣議會第十五屆第二次定期會質詢重點（91.11）

類別	質 詢 內 容 及 答 詢 摘 要
人 事 組 織 方 面	(1)彰化縣政府對於失職人員之懲處遭議員質疑雙重標準，環保局某位課長未被起訴可以先降職，涉性侵害的老師已起訴卻未停職。縣長翁金珠表示，行政人員與教師處理各有法令依據，教師停職與否，須由教評會決定，絕非因人而異。 (2)縣府基於法令規定與業務需求成立的委員會、審查小組、諮詢小組，議員抨擊部分有關工程審議的委員會或小組，有球員兼裁判之嫌，同時有一人擔任數個委員會委員的情形。縣長強調，公共建設需要具有經驗的專家參與，在規劃階段加強審核，應予肯定。如果這些委員有舞弊的行為，她會依法究辦。
環 保 方 面	(1)議員抨擊環保局濫開罰單，縣內工廠家數不斷減少，環保局長答稱，工廠水污染的罰單數量與去年相當，增加幅度不大。 (2)議員質詢環保局長是否要求某課長到縣長公館滅蚊惹風波，縣長抗議引來議員抨擊，議會險些休會，最後縣長收回抗議兩字，風波才平息。 (3)「彰化蚊」和「新竹風」齊名，多位議員要求縣府環保、衛生單位全力消滅彰化蚊，營造生活大縣，讓彰化變成新加坡。 (4)議員李詩焱等多名議員關切溪州焚化廠不調降一般垃圾處理費，縣環保局長稱焚化廠管理委員會決議不同意調降相關費用，擔任委員會主任委員的縣長翁金珠卻說沒討論這項提案，引起議員一陣譁然，要求縣府處理，縣長表示，將追究這件事相關人員的行政責任，並將調降費率納入下次委員會的討論議案。

類別	質詢內容及答詢摘要
警政方面	<p>(1) 議員抨擊警方濫開交通罰單，要求執勤時要兼顧情理，勿為達業績猛開單，造成民眾困擾。縣警局長表示，要求每位員警務必依法定程序進行。</p> <p>(2) 議員追問警察局長金錢豹花酒事件有無刑事組長涉入，議長緩頰，認應留待司法調查。</p>
教育方面	<p>(1) 議員指控某國小男老師性侵害男學生，縣長表示，查明屬實將依法處理，以讓校園保持最佳環境。</p> <p>(2) 國中數學出現嚴重斷層，議員質詢教育局向上級反映修改課程，教育局長表示，將向教育部建議國一調整數學課程內容，至教不教建構式算數，教育局採開方政策，指示各校依學生程度衡量教學方式。</p> <p>(3) 22 所百人以下國小，議員反映縣府進行裁併，預估每年可節省教育經費二億餘元。</p>
城鄉發展方面	<p>(1) 議員李俊諭率溪洲鄉民到議會向縣長及議長陳情，並質詢要求縣府儘速協調遷移台塑麥寮汽電公司違法在農地興建三座高壓電塔，以維鄉民生活安全。縣長翁金珠表示因該公司未獲核准地目變更即興建電塔完成，已裁處三十萬元罰鍰，並且暫緩該地目變更申請的審查；而縣府會要相關單位到現場勘查，並協調台塑集團將這三座電塔遷入附近的砲兵營區內，將在支持國家重大經濟建設與民意間取得平衡。</p> <p>(2) 住宅區成變電所地，鹿港人民陳情，縣議員粘禮淞等人指責縣府未反映民眾心聲，讓內政部通過變更案及公告實施，要求縣府補救撤銷變更案，縣長表示，將在一週內由城鄉發展局，將鄉親撤銷該都市計畫變更案，反映內政部妥善處理。</p>
建設方面	<p>(1) 彰濱公告地價兩倍市價，議員抨擊政府輔導廠商進駐止於口惠，縣長將向經濟部反映。</p> <p>(2) 議員批評彰化縣一百三十多萬人口竟連一家合法的營建棄土場也沒有，縣長表示，縣府已完成「彰化縣營建剩餘土石方及混合物處理自治條例草案」，將於下次臨時會議送交議會審議。</p>
社政方面	<p>彰化縣九十一年上半年社福預算執行經內政部考核，全國倒數第二，去年更是全國最後一名，遭議員猛烈批評，質疑縣府未重視社會福利，指社會局不夠用心。縣長翁金珠表示很納悶，因縣府有關身心障礙等社會福利做得不錯。社會局長坦承財政困難，多項經費被犧牲，明年度社福預算已由今年十七億增加到廿一億多元，有信心進步到前五名，否則會向縣長自請處分。</p>

類別	質詢內容及答詢摘要
文化局方面	中山堂產權爭奪戰，縣議會多名議員表態支持縣府收回，彰化市公所全力護產，要求縣府與市公所加強溝通取得共識。

資料來源：整理自 彰化縣議會第二次定期會議事錄 ，（民 91.11）。

## 二、質詢焦點大多集中在人事組織及環保局長

尤其幾天來議員質詢焦點仍大多集中在人事組織及環保局長，例如：翁縣長上任後，由環保署商調來的新任環保局長，卻在第一次總質詢最後一天（91年5月22日）答詢時，脫口說出彰化縣是「污染大縣」遭議員圍剿，因為彰化縣是農業大縣，一旦被扣上「污染大縣」的名稱，農產品沒人買，到時廣大農民要受害。農業局長趕忙出面反駁，

認為此說對縣內豐饒農產品形像傷害太大，強調農地污染都在監控中。而縣長忙緩頰，指局長用語雖誇張，但處理能力受肯定。環保局長在議員的砲轟和圍剿中，公開表示失言，並向議員及全縣縣民道歉，爭議風波始暫告平息。

## 三、環保局長是否要求某課長至縣長公館滅蚊引發抗議風波

再如：第二次總質詢91年11月15日國民黨黨團書記長葉寧鋒議員質詢，環保局長是否要求某課長至縣長公館滅蚊？原本是單純的質詢，卻因縣長翁金珠認為議員這樣質詢不好，覺得受到污衊，也易誤導民眾，當場表示抗議。結果引來議員群起抨擊，議員葉麗娟更是氣憤的提議「休會以示抗議」。議長白鴻森也認為縣長沒有聽清楚議員的質詢內容，就在議事堂上表達抗議，實在不妥。由於場面很僵，無黨籍議員王榆凱則要求縣長收回「抗議」兩字，最後翁縣長也表示收回抗議字眼，才結束這場滅蚊事

件風波。而民進黨黨團總幹事柯金德議員則要求環保局長說清楚，到底是怎麼回事？局長指出，他只是要課長做好協調工作，並不是要課長親自滅蚊，議員所得到的訊息有誤。

#### 四、未調降溪洲垃圾焚化廠家庭與一般廢棄物處理費用引發爭議

縣議會於第一次定期大會建請縣府研究調降溪洲垃圾焚化廠的家庭與一般廢棄物處理費用，但環保局竟未將該案列入管理委員會的議案中，以致無法討論。未料，第二次定期會中，環保局將有關縣議會提案執行情形，卻指稱是管理委員會不同意調降，而引發極大爭議，經縣長表示，將查明懲處相關失職人員，始暫告平息。

#### 五、翁縣長應儘速建立多元管道協商機制經營府會關係

據議員及府會記者表示：由第一、二次定期會縣政質詢過程觀察，府會關係仍在相互摸索與容忍階段，縣府與議會是相互依賴的行為者，雙方有所衝突是現實的必然，面對府會關係由緊張趨向對立的發展，縣長不應再漠視或刻意迴避，應儘速建立多元管道協商機制，才能避免走入零和對立的死胡同，造成縣政工作停滯。以目前的情形而言，縣府根本沒有管道經營府會關係，雖有名義上的府會聯絡人，但缺乏授權，根本沒有效果。包括兩位副縣長、主任秘書、機要秘書等人，也無力處理府會關係，甚至是民進黨議會黨團也找不到著力點充滿無力感。<sup>92</sup>

#### 六、議會在測試翁縣長是否願意與議會良性互動

不過，也有議員及記者者認為，雖然議會對縣長及各級主管的質詢砲聲隆隆，但這種現象也還不致嚴重到決裂的地步，與其

---

<sup>92</sup> 《台灣日報》，民 91.5.28.，版 14。

說是鞭策縣政，毋寧說是議會在測試翁縣長是否願意與議會良性互動。如果測試的結果，情況依然沒有改善，可能在新年度預算審查時才會引爆。原因主要出在縣長翁金珠大幅更動縣政府一級主管之後，引進的外來兵團是否都是人才，現在還言之過早，但缺乏一座可負責溝通的橋樑，才是府會關係隔了一層霜的主要原因，誠如白議長所言，「換來的人大都是外來兵團，對地方的政治事務不熟悉，如果有縣政問題想與縣長溝通，不知道誰是可以負責的窗口。經過反映，縣府勉強派主任秘書負責，但主秘能作多少主還是懷疑？」白議長指出，「以社會局辦活動而言，不論是元旦升旗或表揚模範母親，請帖要印他的名字，居然連打聲招呼都沒有，時間到了，連邀請參加的電話也沒有，到底是縣政府的官員人力不足？還是缺乏誠意？」而熟習地方政事的官員，因為未被重用，也抱持著幸災樂禍的心情在旁觀，所以如何讓受重用的官員熟悉一些人情事故，甚或鼓勵在地，有經驗的官員提昇士氣，應是翁縣長的當務之急。<sup>93</sup>

#### 肆、翁縣長就職一週年的施政評析

民進黨籍的翁金珠於九十年十二月二十就職後，相當多的縣民對她寄予厚望，認為翁縣長勤於基層走動，應該能真正掌握縣民的需求，而且形象清廉，能為縣政帶來新氣象。翁縣長於九十一年十二月二十日就職滿一週年，一年來她繳出什麼樣的成績單？據翁縣長表示，她全力推動「彰濱工業區納入自由貿易港區計畫」已有眉目，彰濱工業區的發展可望扭轉縣內經濟頹勢，而她推展彰化縣成為「亞洲花卉中心」的夢想，也在一步步實現中。不過，也有部分受訪的在野政壇人士認為翁縣長，這一年來作秀多於做事，空有理想卻抓不到施政重點。對此翁縣長特別表示，多項重大建設九十二年啟動。以下綜合受訪者看法分析如下：

---

<sup>93</sup> 《中國時報》，民 91.5.14，版 18。

## 一、府會合作北上建議「彰濱納入自由貿易港區」立法已有眉目

翁金珠縣長與議長白鴻森率領縣府官員及三十多名縣議員，於 91 年 11 月 22 日到立法院，請求立法委員支持修正通過「自由貿易港區設置條例」，該條例已獲立法院一讀通過，彰濱工業區有機會和台中港區相連結，成為全國第一個「自由貿易港區」，以簡化關務行政業務並免除區內關稅、營業稅、貨物稅及相關稅費等優惠條件來吸引投資。翁縣長相信，在縣籍立委及縣議會全力支持下，立法院通過三讀指日可待，自由貿易港區一旦實現，吸引廠商進駐可望提高縣民就業率，活絡地方繁榮。

## 二、推動亞洲花卉中心已獲行政院全力配合

推動彰化縣成為「亞洲花卉中心」是翁縣長執政一年來最具體的施政成果，彰化縣為農業大縣，她希望縣內花農能夠轉型，積極推動 2008 年國家級花卉園區計畫，2004 年將在溪洲鄉溪洲農場舉辦國際花卉博覽會，藉此打通台灣花卉外銷管道，目前行政院已全力配合該項計畫。

## 三、單一窗口洽公更便民

翁縣長就職已屆滿一週年，在她主政之下，縣府員工的工作態度確實有相當大的轉變，尤其她推動「單一窗口」制度，民眾到縣府洽公，能在最短的時間內請領到各項證照，翁縣長對此相當自豪。

## 四、招商活動拼經濟

「拼經濟」也是翁縣長執政重點之一，上任以來她為彰濱工業區舉辦過兩次招商活動，吸引許多廠商到彰濱設廠，九十一年度的招商績效被經濟部評定為全國第一名，不過，相當多的廠商對政府所提出的優惠措施仍不滿意，尤其，工業區土地售價遠高於

市價，更讓廠商望而卻步。因此，積極規劃「錢進彰濱」、工業土地優會措施。

### 五、文化縣長藝文推展不遺餘力

翁縣長出身教育界，上任之初曾有「文化縣長」的封號，積極提倡「文化產業化」，陸續舉辦多場文學活動，辦理社區總體營造、文化資產保存、濁水溪產業觀光文化季、西螺大橋通車五十週年文化節、建縣二百八十週年地方文化系列活動、彰化扇形車庫動態鐵道文化等。但亦有藝文人士批評目前文化局專注於舉辦古物展覽，卻對於基礎的藝文教育推廣工作不熱中。而翁縣長上任後雷厲風行的整飭校園人事，讓許多教師刮目相看，雖然得罪不少既得利益者，但也獲致許多好評，由其他大力稽查學校工程及採購作業，讓積習已久的校園惡質文化，收到風行草偃之效。

### 六、部分在野政壇人士批評沒有實質成績

不過，部分受訪的國民黨籍的縣議員，對翁金珠縣長一年的施政成績不以為然，批評翁縣長沒有實質的建設成績，所推出的施政計畫作秀成分居多，以芳苑鄉王功漁港為例，縣府希望推展王功漁港為觀光漁港，但卻不幫助漁民進行魚港疏浚。另有議員對翁金珠縣長上任後大量進用台中縣政府官員，議員認為她故意打壓原國民黨執政團隊，這些從外縣（市）引進的官員，對彰化縣政建設非常陌生，一年來縣府施政難以銜接，甚至有抓不到施政重點的情形，都是讓縣政建設停滯不前的主因。<sup>94</sup>

### 七、翁縣長表示多項重大建設明年啟動

彰化縣長翁金珠在就職週年茶會表示，她對四年的縣政規劃

---

<sup>94</sup> 《自由時報》，民 91.12.19，版 13。



為，第一年是觀念、思維的改變，第二年邁開大步進行，第三年起逐步驗收，第四年則是成果總驗收。回顧這一年來的施政績效，主要是著重在縣府人員、縣民觀念思維的改變，例如樹立縣府團隊是來做事的，不是選舉的觀念，優質生活的營造，應由各社區居民從自己本身做起。另，為提升公共品質，縣府成立驗收小組，不定期抽驗工程，工程缺失率已從 23 % 降到 12 % ；人事權下放，以公開甄試方式選拔學校校長、約聘僱、臨時人員；建立績效獎金制度，在創意、行政效率有傑出表現者，立刻發放獎金鼓勵。

翁縣長指出，縣政一年來，從公共建設來看，似見不到具體成果，卻已為來年的建設做好先期的準備工作，例如推動彰濱工業區納入自由貿易港區條文，在縣籍立委及縣議會全力支持下，立法院已通過一讀，縣府已經組成籌備小組；花卉博覽會已經完成與台糖簽訂租地合約、建設經費也有著落，農委會同意補助二億元，縣府編列五千萬元配合款，這兩個計畫若順利實施，將為縣內產業注入強心劑，可降低失業率。明年開始，將是一連串硬體工程建設的進行。她並承諾不論交通、治安、產業、就業等方面，第二年將比第一年進步。<sup>95</sup>

## 伍、縣府委託民調對翁縣長就職週年施政滿意度分析

縣長翁金珠就任一週年前夕，縣府委託「山水民意調查研究股份有限公司」所作的民意調查 91 年 11 月 29 日出爐，民調結果顯示，民眾對翁縣長近一年來的施政滿意度將近六成五，較之別縣（市）的表現，應屬中上水準。<sup>96</sup>

山水民意調查研究股份有限公司於 91 年 11 月 18 日至 11 月 20 日，隨機抽樣電話訪問設籍彰化縣，年滿二十歲，具有投票權

---

<sup>95</sup> 《台灣日報》，民 91.12.20，版 13；《聯合報》，民 91.12.20，版 17。

<sup>96</sup> <彰化縣政府九十一年民意調查報告>，山水民意調查研究股份有限公司，民 91.11.29，頁 34-35。

的一般民眾，成功樣本計 1,123 筆，拒訪數為 390 筆，抽樣誤差在百分之九十五的信心水準下，約為正負 2.92 個百分點。

### 一、翁縣長近一年來的施政滿意度將近六成五

此項調查結果，受訪者對翁縣長擔任縣長近一年來的「施政表現」方面，認為非常滿意的有 9.6%，還算滿意的有 55.2%，合計滿意度為 64.8%，至於表示不太滿意的有 9.8%，非常不滿意的有 2.5%，合計不滿意度只有 12.3%，另外有 23.0% 的受訪者並無明確表示意見，顯示施政上尚有努力進步的空間，以爭取這些民眾的認同。

### 二、對縣府團隊的滿意度為四成三

另外受訪民眾對縣府團隊的滿意度合計為 43.1%，不滿意度合計為 11.8%，如與翁縣長的施政滿意度相較，則縣府團隊的滿意度明顯較低，此一結果雖屬正常現象，但是未來整體縣府團隊的施政表現，仍有加強努力的空間，以爭取縣民對縣府整體的信任感及認同度。

該公司民調之結論與建議也指出，有將近四成的民眾認為翁金珠縣長本屆的施政表現比上一屆有進步，認為有退步的則不到一成，整體表現不錯，並獲得民眾的肯定，不過，仍有 26.2% 的民眾認為和以前沒有差別，另外還有 24.6% 沒有表示意見，兩者合計超過半數，顯示未來在縣政上還有許多要積極推動的空間。至於影響民眾給予正面評價的原因主要是交通、文化觀光活動及政府效能的持續推動與改善，未來仍應有空間。至於影響民眾給予負面評價的原因則是公共建設、就業機會以及工商發展等的不足，未來應特別加強。

### 三、民眾滿意度最高的是交通狀況最不滿意的則是治安問題

就各項主要縣政議題而言，民眾滿意度最高的是「交通狀況」，相對於其他縣市而言，相當不容易。至於最不滿意的則是「治安問題」，此一結果同時也反映出當前治安問題的嚴重性，值得特別注意。

#### 四、施政評價主要是受到不同政黨主張分歧的影響

整體而言，此次調查結果顯示，彰化縣民對於各項縣政的評價主要是受到不同政黨主張分歧的影響，幾乎每一個縣政議題的肯定與否與政黨認同的差異有關，顯示黨派認同的差異仍是社會中的主要分歧之一。此外，從相關議題中也可看出，民眾對於縣政議題的評價似乎也受到經濟景氣的影響，因此，未來加強經濟建設，振興工商，減少失業，仍是推動縣政主要的努力方向。

### 第三節 彰化縣府會在政黨運作上所凸顯之政治傾向類型

彰化縣府會在政黨運作上所凸顯的政治傾向類型，所要探討的是政黨的合作與對立以及政黨相互信任關係。在國民黨威權主政時期，黨團是縣議會的主導力量之一，不過，隨著民主化與地方及中央政權輪替，國民黨不僅在縣議會席次有逐漸減少趨勢，民進黨籍議員亦逐漸占有席次，加上議員個人的自主意識逐漸擴張，相對的，國民黨黨團的掌控能力就被削弱，畢竟，選區經營才是議員賴以生存的根基，政黨是否支持，基本上已不是地方民代所重視的。

再者，新興的次級團體也在縣議會內部崛起，彰化縣議會第十五屆議員五十四席中，雖國民黨有三十席仍占多數，民進黨九席，親民黨一席，其餘為無黨籍有十四席。但自本屆起由第十四屆的無黨籍聯盟擴張為超黨派聯盟，成員包括國民黨、親民黨與無黨籍合計二十人，席次還高出民進黨黨團許多。當全縣性的紅

、白派勢力崩解後，地方政治勢力已呈現零細化，個人依恃的政黨也趨多元化，各勢力間的結盟、崩解頻繁。因此，在面對議會內部新政黨政治形成後的地方政治勢力生態時，民進黨縣長翁金珠執政的縣府團隊在操作經營府會關係，府會政黨的合作與對立及相互信任關係，就值得關注。

## 壹、府會政黨的合作與競爭

民主政治的一項基本原則在於「多數尊重少數，少數服從多數」，亦即以大多數人的意見為依歸，採取「多數決」的方式來決定政策。

### 一、府會政黨運作處於彼此競爭又合作的微妙關係

目前彰化議會第十五屆議員仍以國民黨占多數，無黨籍為主的超黨派聯盟席次也高出民進黨席次許多，因此，基於多數決的原則，民進黨黨團必須尋求國民黨與無黨籍等多數議員的合作，才能落實民進黨籍翁金珠縣長的施政理念與政策。而國民黨內部的地方型議員，因為著重於選民服務，需要與縣政府執政團隊的配合，以便爭取更多的地方建設經費等行政資源，所以也會傾向與民進黨議員合作，但基於政黨政治的理念，且國民黨席次已占多數，為避免黨團的分裂，所以他們內部有一種不利於與民進黨合作的結構性因素。因此，基於在野黨的立場，自然給予超黨派聯盟爭取合作發揮的空間，彼此結合以制衡執政黨。所以目前彰化縣府會政黨運作處於彼此競爭又合作的微妙關係。

基本上，基於政黨政治的理念，在野黨總是會嚴格監督執政黨，並藉由批判的角度凸顯執政黨的錯誤，以贏取下一次執政的機會。但是，在建立政黨政治運作前，有一個必要的先決條件，係在野必須具備與執政黨最低限度的合作（cooperation）意願。換言之，一個稱得上是民主的反對黨，在許多政策的範疇內，應有與他黨合作的誠意，使執政的一方能認知道，確保反對黨參與決策權對促進政治和諧的重要。相反的，反對黨不應全盤否定政

府的政策，選擇重點性的批判為較佳之途徑。<sup>97</sup>

至於彰化縣府會政黨政治運作中，究竟在野黨與執政黨是處於一種甚麼樣的關係？就府會關係的影響因素而言，這其中尤以「政黨」因素的影響力最大，惟不論國民黨黨團、民進黨黨團或超黨派聯盟與縣府的關係，有時為了選票或選區利益的關係，有時會有合作，有時會競爭，有時會合作又競爭，唯有這種體認才能對府會關係的探討不失於過度簡單化。這可由議員質詢威力四射，議案審查制衡嚴謹，府會關係亟待改善，但爭取重大公共建設則府會政黨合力促成等方面來分析。

## 二、在野黨議員質詢威力四射，執政黨議員忙緩頰

在縣政府政權輪替後，就作者實際觀察，誠如媒體報導所言，議會總質詢，火藥味濃，議員連番上陣，在野黨及無黨籍議員有備而來，炮火猛攻翁縣長及縣府團隊。左批官員政務不熟悉，右罵縣府疊床架屋。國民黨縣議會黨團書記長葉寧鋒議員已經調整了自己的戰鬥位置，成為一支火力四射的大砲，官員都很怕被點名質詢，因為有些問題實在不好答覆。例如砲轟縣府增設廉政委員會是製造「黑機關」，縣長出任主任委員豈非球員兼裁判，體制內的政風室乾脆裁撤算了；同樣是沒法源依據的彰化縣工業策進會，以前被民進黨籍議員批評為黑機關，如今卻又增設一名副總幹事，是否比國民黨更「猛」；並質疑縣長的人事作風，上任後一級主管更換了十四人，排名全國第一位，且大多是外來兵團，對地方政務不熟悉；而全縣八個地政事務所主任，也共調換了七個，是否要把地政機關全部綠化，酬庸選舉功臣等。

葉議員是老牌議員，以前國民黨阮剛猛縣長執政，府會和諧，他英雄無用武之地，如今他樹立了自己的大砲風格，威力四射，每天二問，覺得很過癮。但縣政府的官員可要縐眉頭了。縣議會二次定期會以來，環保局長更成了「箭靶」，從稽查、廢棄物

---

<sup>97</sup> 同註 111，頁 83。

處理、脫口稱彰化縣是「污染大縣」、縣長公館「滅蚊子風波」到局內領導作風、同仁的加班費等，都遭到國民黨甚至無黨籍多位議員的連番抨擊；縣長也是遭砲轟的目標，尤其彰北焚化爐如果不建，縣府可能面對四億元的求償，再者，彰化縣廢棄物如何處理？引起諸多議員的質疑。

面對同黨籍的縣長遭到砲轟，民進黨籍的議員則忙緩頰，例如黨團總幹事柯金德表示，因以前的縣府團隊弊端叢生、官司纏身，翁縣長才提出設置廉政委員會的競選政見，他也支持設置。黨團召集人梁禎祥表示，彰北焚化爐沒有興建的必要等。有民進黨議員怪罪縣府官員準備的資料不足，讓翁縣長無法即時回答，縣府團隊如果不趕快進入狀況，真的是會害死翁縣長。

### 三、翁縣長應設法改善強化縣府體質

根據資深府會記者杜慶承受訪分析，翁縣長主政以來，縣府確實相當積極處理前任阮縣長留下來的許多問題，也在有限的財源下，努力推動新的建設。不過，縣議會進行縣政總質詢，看到翁縣長遭到砲轟，許多縣府官員是樂在心裡，甚至還私下提供資料給議員。相對的，被稱為「豐原幫」的新縣府團隊成員，也無法發揮救火的功能，面對議員的質詢常是一問三不知，更無法適時提供答詢資料給翁縣長，讓翁縣長被議員看笑話。這可將 1992 年諾貝爾經濟學獎得主 GARY S. BECKER 教授曾提出的「不肖子定理」應用在縣府團隊，翁縣長應設法改善強化縣府體質。因新舊團隊成員仍無法齊心一致，彼此的互信、互賴基礎不夠。新團隊怕舊團隊扯後腿，舊團隊成員怕新來的「主人」亂貼標籤，雙方連心底的話都不敢講，也難怪會有不少的「不肖子」侵蝕翁縣長期在政壇建立的人脈與聲望。

### 四、預算審查在野黨傾向刪減，執政黨則再三協商翻案

這次彰化縣議會審議九十二年度縣政總預算，在野黨及無黨籍議員認為縣府目前負債將近五十億元，新年度希望再借三十六

億多元，而新年度預算明顯入不付出，多位在野議員批評縣府總預算「歲入灌水，歲出浪費」，縣府歲入編二百八十七億多，歲出三百一十三億多，歲入、歲出短差二十六億多，而先前欠債須還本十億，因此縣府需再借三十六億，為防止縣府財政惡化，於委員會審查刪減三十億元的借貸收入預算，民進黨團總幹事柯金德發飆，當場拍桌大罵，指根本就是不讓官員做事。縣府雖忙於協商，尋求申復仍未過關，引發府會關係緊張，最後由翁縣長帶隊拜訪議會議長、副議長及第一、二審查會，懇求支持縣府推動縣政建設，才翻案成功，僅刪借貸歲入預算一億七千萬，歲出也相對刪減二億多元過關。

#### 五、多件縣府法案未通過，在野議員批縣府提案太草率

第十五屆彰化縣議會自 91 年 3 月 1 日成立一年以來，召開二次定期會及六次臨時會，縣府所提法案共六十八件，除被議會決議擱置四件及退回五件合計九件，理由多是請縣府妥慎研議後再提，並非全然的否決，顯示提案有欠周延且事先與議會之溝通不足外；其餘五十五件也有七件雖然照案通過但有附帶意見，另有八件是修正通過，真正照原案通過的僅有 34 件占 50%，顯示多數在野議員審查縣府提案已成多元角度來考量，並非單純照案通過或否決。審查過程已漸趨嚴謹，尤其各審查委員出席率均相當踴躍，所提審查意見具體，縣府多能照議會大會決議執行，目前為止尚無因窒礙難行而送請議會覆議之案件。至於府會關係偶有緊張場面是民主政治之常態，尤其行政與立法機關，在權力分立的政治運作中，只要是制衡而非對立，分工復合作，就已符合地方制度法所設計府會關係之旨趣。惟無論如何，府會關係的經營與建造，加強協調溝通是必然的機制。

#### 六、府會不分黨派合力爭取重大公共建設福利縣民

##### (一)府會合作北上建議彰濱立法納入自由貿易港區

翁金珠縣長與縣議會議長白鴻森率領縣府官員及三十多名縣議員，於 91 年 11 月 22 日到立法院請求立法委員支持修正通過「自由貿易港區設置條例」，該條例已獲立法院一讀通過，彰濱工業區有機會和台中港區相連結，成為全國第一個「自由貿易港區」，以簡化關務行政業務並免除區內關稅、營業稅、貨物稅及相關稅費等優惠條件來吸引投資。翁縣長相信，在縣籍立委及縣議會全力支持下，立法院通過三讀指日可待，自由貿易港區一旦實現，吸引廠商進駐可望提高縣民就業率，活絡地方繁榮。

翁縣長與白議長於 91 年 12 月 13 日共同召開記者會發布這項彰化縣的大喜事。議長白鴻森表示，議會不但站在監督立場監督縣府施政，只要縣府施政有利於地方、縣民，議會絕對全力支持，共創地方繁榮。

## (二)推動亞洲花卉中心完成溪洲台糖農場簽約儀式

為因應 WTO 效應，推動彰化縣成為「亞洲花卉中心」是翁縣長執政一年來最具體的施政成果，彰化縣為農業大縣，他希望縣內花農能夠轉型，積極推動 2008 年國家級花卉園區計畫，2004 年將在溪洲鄉溪洲農場舉辦國際花卉博覽會，藉此打通台灣花卉外銷管道，以強化國際競爭力，做為產業升級並繁榮城鄉生活之資員整和平台。

翁縣長為了推動該項施政計畫，特別交付涂副縣長統合府內各局勢單位成立「國家級花卉園區推動小組」，也數次率領縣府團隊北上拜會行政院農委會、經建會、交通部及台糖公司等單位，以爭取支持及經費補助。經過各方努力，目前行政院已應允全力配合該項計畫。縣府於 91 年 12 月 13 日正式與台糖公司簽訂溪洲農場 25.07 公頃的土地租賃合約。縣議會白議長應邀觀禮表示



，只要有益於縣民，縣議會將全力配合。<sup>98</sup>

### 七、朝野黨團共同提案建議縣府調整組織架構展現自理能力

彰化縣議會第十五屆第二次定期會，國民黨書記長葉寧鋒、超黨派聯盟會長陳諸讚與民進黨團召集人柯金德三人共同提案，「建請縣府儘速對縣府組織架構、工作職掌及人員，全面分析檢討，以因應未來縣政工作的挑戰。」這項提案獲得大會通過送請縣府研究辦理，也是縣府進行組織編制調整的主要支持力量（彰化縣議會第十五屆第二次定期會議員提案）。

據訪談瞭解，縣府高層對目前縣府組織編制的單位、人力配置，曾仔細評估，認為無法因應縣政工作的挑戰，也不符合時代潮流，無法提升組織績效與團隊士氣，有必要進行調整。縣府與議會黨團協商後，雙方達成共識，由議會朝野黨團共同提案，建請縣府妥適調整。

提案中指出，縣府目前組織架構，府內外共有二十四個一級單位、一百四十五個課隊，而九十一年六月增設城鄉發展局而調整部分局室業務及一些局室的課股名稱改變，也是換湯不換藥，大部分局室還是一、二十年前，甚至三、四十年前的組織架構和工作業務，無法應應目前的需求。有些單位業務已大幅萎縮早該裁併，有些新興的業務須獨立劃出增置組織、人員，卻仍在兼辦。組織架構不夠彈性，單位內的工作執掌劃分不清，形成人員工作量不均，閒置人力未能妥適應用，造成組織效能不彰、人員士氣低落，主管陷於領導困境，根本無法發揮團隊力量，展現縣政治理能力。

因此，提案中建議翁縣長，要痛下針貶，對組織架構、工作執掌、人員調配能全盤分析檢討，適度調整，始能權責分明，有效地掌握人力資源運用，提高行政效率與效能，才能應付縣府現

---

<sup>98</sup> 《聯合報等》，民 91.12.14，版 17。

在及未來的挑戰。

面對可能的組織編制大翻修，縣府有些官員擔心單位如果被裁併怎麼辦？而縣府高層則表示只要認真做事不必擔心這些問題，公務員依法都有保障，目前只是針對組織編制與人力資源的運用進行分析檢討，讓縣府團隊的工作績效與士氣能全面提升。

## 貳、府會政黨相互信任關係

民主政治就是民意政治。而民意的匯集管道與方式自一個民主開放的政治體系中雖然很多，但政黨則是其中最具代表性與功能的。換言之，政黨將民意加以彙集並進行整合，透過從政黨員在政府組織中表達，並加以落實，如此民主政治才得以實現。

### 一、強化政黨政治發揮議事功能

然而政黨政治要發展成功，就執政黨而言，須具有容納各種不同意見及接受批評的誠意與雅量，並應由衷的承認反對黨具有這種神聖的職權。相反的，若執政黨不能容忍在野黨表達反對的意見，則政黨政治的功能亦將大打折扣。換言之，反對黨的存在與充分發揮議事功能，係成熟政黨政治所必須具備之要件。相對的，就反對黨而言，必須對執政黨具有相當的基本信心和信賴。否則，將會使反對黨不是很願意與執政黨妥協，而其偏激的訴求也往往使得執政黨採取更為保守的作法，造成政黨關係緊張的惡性循環。而無論是在兩黨制或多黨制的國家內，此種極端性政黨的存在，都必將造成政局缺乏穩定。<sup>99</sup>

### 二、強化府會政黨運作與協商制度

然而目前在彰化縣的地方府會政壇中，由於受選舉因素政治利益考量，府會關係溝通負責的機制未儘成熟，根據訪談瞭解，在野黨包括國民黨及無黨籍為主的超黨派聯盟，與執政的民進黨間的互信有待建立，彼此對於另外兩個政團的意向，都會多多少少

---

<sup>99</sup> 同註 111，頁 89。

少持一個信任不足的態度。據受訪者表示，除了受結構性因素、政黨政治理念的立場不同外，認為府會政黨運作重要的是協商制度的建立。目前議會中仍是國民黨占多數，惟超黨派聯盟的成員又高出民進黨團許多，其中尚有國民黨議員加入，為議會第二大次級政團，因此，各黨團間惟有協商制度化才能使議事有效運作，至於互信與否則很難界定。

### 三、強化朝野政黨間的信任關係

不過，亦有大多數議員認為，應該要有信任關係。換言之，信任關係是可以建立的。如果政黨間互相有信任關係，則一旦有突發事件時，不至於立刻引發衝突，具有緩和的效果。由此，我們發現間政黨間具有互信是很重要的。雖然目前朝野政黨間的信任關係薄弱，但是，倒也不需要感到悲觀，畢竟朝野政黨都是這塊土地上人民所支持的，都是在這個地方共同生長、共同奮鬥的一群人，雖然政治理念有所不同，但是基本上仍有許多相通之處，所以我們覺得朝野政黨間的信任關係會隨著時間的發展而日益深厚。正如白議長所言：「只要對縣民福祉有利的，站在議會立場都會支持。」

### 四、朝野私下及公開的互動管道能發揮正面功能

根據筆者訪談及觀察得知，目前二個黨團與一個政團之間比較正式就是黨團協商。一般而言，黨團協商參與者有國民黨黨團書記長、超黨派聯盟會長、民進黨黨團召集人但以幹事長代表居多，及議長等人參加。至於協商的事項包括有會議議程的排定以及某些特定個案的協調。不過，除正式的黨團協商之外，政黨彼此間仍然有一些私下的互動管道，例如議員間彼此有私人的交情或聚餐，一起去考察或參與各項活動、村里民大會等多種私下的互動管道。而議會辦理的國內外經建考察、縣府辦理的府會漆彈活動、北上拜會立法院等亦有共同參與的機會。

這些私下及公開的互動管道多少能發揮「消息傳遞」、「瞭

解真意」、「減緩衝突」及「取得合作」的功能。<sup>100</sup>不過，因同仁情誼所產生的負面效果也是難免，例如當有議員為縣政府的預算護航時，其他的議員可能會不好意思堅持己見；或當某議員對縣政府的預算、法案或官員的行為表現大加撻伐時，其他的議員也可能因為情面而不好意思主持公道。換言之，人情關係的因素也將會影響議員所扮演民意代表的角色。

## 五、議事公開制度可以改善負面影響

目前，彰化縣議會除積極建立議事資訊公開電腦網路外，並在聯席審查委員會及大會開會時，透過有線電視頻道立即公開轉播，這種「議事公開制度」，讓民意代表的行為在公開接受民眾的檢驗的壓力下，或許可以改善上述負面影響，而能有合乎民意代表「專業」與對事不對人的表現。

綜上，彰化縣府會關係之政治運作，自九十一年三月一日第十五屆議會成立一年多的期間，首先，府會在法制運作上所呈現之政治機制設計方面：縣議會均能依法召開會議，包括二次定期會及六次臨時會，審議議長提案 6 件、縣府提案 68 件、議員提案 127 件、議員臨時動議案 87 件，合計 288 件。期間在第一次臨時會縣府提案成立城鄉發展局，因未經審查程序引發爭議，經過多方協商，最後經大會決議照修正條文通過，但附帶三項意見，爭議才告平息。在第一次定期會縣府提案興建停車場，經議會審查因規劃不周延退回，縣府卻發表「相當遺憾」的聲明，也引發極大的爭議。在九十二年度總預算案審議部分，因政治主張不同刪減幅度創近八年來次高紀錄，審查期間因縣府缺乏府會關係風險管理的危機意識，曾經刪減縣府三十億元歲入借貸及議會建築與設備費四千多萬元，引發府會關係的緊張，經過多方協商妥協，最後翻案成功以刪減約二億元過關，預算通過與縣長努力溝通及議長角色拿捏適度得宜有關。在縣府所提法案 68 件部分，真正照

---

<sup>100</sup> 同上註，92-93。

原案通過的僅 34 件、另有 8 件係修正通過，有 9 件被議會擱置或退回，顯示議員審查縣府提案已成多元角度來考量。

其次，府會在決策取向上所顯現之政治作為模式方面：縣長施政報告與議員質詢期間，府會關係因缺乏協商機制氣氛緊張，民眾對翁縣長就職一週年的施政評析，近一年來的施政滿意度將近六成五，對縣府團隊的滿意度為四成三，民眾滿意度最高的是交通狀況，最不滿意的則是治安問題，施政評價主要是受到不同政黨主張分歧的影響；部份在野政壇人士批評翁縣長施政沒有實質成績，翁縣長表示，她四年的縣政規劃為，第一年是觀念、思維的改變，多項重大建設明年啟動。

最後，府會在政黨運作上所凸顯之政治傾向類型為：府會政黨運作處於彼此競爭又合作的微妙關係；在野黨議員質詢威力四射，執政黨議員忙緩頰；預算審查在野黨傾向刪減，執政黨則再三協商翻案；多件法案未通過，在野黨批評縣府提案太草率；翁縣長應設法改善強化縣府體質；府會不分黨派合力爭取重大公共建設福利縣民，包括府會合作北上建議彰濱立法已有眉目、推動亞洲花會中心完成溪州台糖農場簽約儀式；府會應強化政黨政治協商制度，發揮議事功能；強化朝野政黨間的信任關係；朝野私下及公開的互動管道能發揮正面的功能；議事公開制度可以改善負面影響。顯示府會關係之行政與立法機能，透過 Parsons 之 A.G.I.L 模式，即調適、整合、目標達成、模式維持的四大功能，仍得以維持在相關規範內運作。

## 第五章 彰化縣府會爭議事件之個案評析

有關彰化縣府會政治運作已如前章所述，一年多來府會關係

漸趨緊張，爭議事件不斷（如表 5-1 所列），現擬引三件實際案件，以個案方法研究之，俾更能確切的瞭解彰化縣府會職權之運作與雙方立場，以及政黨在其間的影響與作用。

表 5-1 彰化縣九十一年府會爭議事件一覽表

會次	府會爭議事件	權責關係	備註
第一次臨時會	1. * 縣府約聘僱及臨時人員精簡作業暨甄選制度等改革問題。 2. 縣府提案成立城鄉發展局未經審查程序即交大會討論之爭議。	行政權 立法權	導火線
第一次定期會	3. * 縣府設廉政委員會等體制外之功能問題。 4. 環保局長答詢稱彰化縣為「污染大縣」風波。 5. * 縣府發布新聞暗指議會不支持南郭路宿舍區改建停車場案引發爭議。 6. 議會擱置縣府制定「彰化縣強制拆除危章建築收費自治條例」草案。 7. 議會退回縣府「計畫利用台銀宿舍用地興建華陽生活百貨商場安置攤商墊付款一千六百萬」案	行政權 質詢權 立法權 立法權 立法權	爭議大 爭議大
第二次臨時會	8. 議會擱置修正「彰化縣村里行政區域調整自治條例」提案，俟其他縣市有修正通過時再提送議會審議。	立法權	
第三、四、五次臨時會	9. 議會擱置制定「彰化縣消費者保護自治條例」，俟全省有一半縣市完成立法後再提送議會審議。	立法權	
第二次定期會	10. 縣長抗議有關質詢環保局長是否要求某課長至縣長公館滅蚊風波。 11. * 縣府設各種委員會之功能及人事重疊問題。 12. 九十二年度總預算案審查曾大刪三十億元之歲入借貸之爭議經再三溝通始翻案成功小刪過關。 13. 議會退回制定「彰化縣建築開發管理自治條例」草案，請縣府重行研議後再提送議會審議。	質詢權 行政權 立法權 立法權	爭議大
第六次臨時會	14. 議會退回「彰化縣營建剩餘土石方及混合物處理自治條例」草案。	立法權	

資料來源：整理自彰化縣議會第一、二次定期及第一至六次臨時會議事錄（民 91.12）。

註：1、3與 11、.5 所列爭議事件，擬列入本章個案評析。

學者張紹勳指出，個案研究法是一種將研究注意力集中於單一環境中所可能發生之各種變化的研究策略。個案研究是由多重資料來所重組的一段過去（或正發生）的歷史，作為探索研究議題，檢視理論，擴大或修正理論的解釋。雖然個案研究法對於在自然的環境、當前的事件以及尚未有先前理論基礎的問題相當有用，同時也不需有實驗設計或控制，甚至也不必對於變數有所操控。然而個案研究仍需要遵守一般研究方法的程序，因此，Benbasat（1987）等幾位學者提出如下幾個從事個案研究應該要注意的程序：（一）研究主題與目的的確立；（二）單一個案或多個案的研究設計；（三）選擇對象（site）的研究設計；（四）資料收集方法的研究設計。<sup>101</sup>

因此本文在個案研究方面將循張紹勳所確立的幾個原則，一、取材方面將切合實際的資料列入，避免過分冗長與複雜。二、觀點之建立：將分為第一、縣政府的立場分析；第二、縣議會之立場分析，包括多數黨、少數黨、無黨籍之立場分析；第三、府會對爭議事件處理之結果分析，包括：堅持政黨立場、或力挺行政取向、或訴諸社會輿論。三、可能的話最後提供筆者對問題的看法。

另本章亦參照 Benbasat（1987）等學者所提個案研究應該要注意的程序，即針對前章府會政治運作中曾提及但未詳予敘述，而經訪談相關議員、府會主管及記者認為，下列三件爭議性較大

---

<sup>101</sup> 張紹勳，《研究方法》。台中：滄海，民 89，頁 295。

且係引起府會關係緊張的導火線，宜加以列入評析，一為縣府約聘僱及臨時人員制度改革之爭議、二為縣府設廉政委員會及各種委員會功能與人事之爭議、三為縣府擬將南郭路宿舍區改建停車場案經議會審議俟整體規劃後再提，而縣府卻訴諸社會輿論之爭議等三方面。主要目的在瞭解爭議事件的原因及府會雙方立場，以及爭議事件的處理結果，以印證權力分立體制中，縣府與議會分屬不同政黨掌控時，府會之間的政治運作，行政權與立法權時有爭議或衝突是難免之事，但衝突有監督的作用，府會之間如能透過 T. Parsons 的 A.G.I.L 功能模式，即調適、整合、目標達成、模式維持四大功能來運作，最後仍能獲致解決。以下分節就實地觀察、訪談及府會運作中所蒐集的資料加以探討分析。

## 第一節 縣政府之立場分析

### 壹、縣府約聘僱及臨時人員制度改革之爭議

#### 一、縣政府改革本意為杜絕酬庸性用人

翁縣長上任不久，為杜絕酬庸性用人，加強約聘僱人員管理，並因應縣府財政困境，一方面審慎檢討約聘僱及臨時人力的配置，適度裁減人力規模；另一方面，並訂定詳細明確的「彰化縣政府暨所屬機關學校約聘僱人員及臨時人員『考核』暨『公開甄選』要點」各乙種，分別於九十一年一月廿一日及廿二日頒行，對於服務不佳的人員，予以淘汰，對於新進者則以公平、公正、公開的甄選程序甄選，務求每一個都能適才、適所，並具備專業知能，以提升服務品質及效率，讓縣府服務團隊為縣民提供更好的服務，這也是翁縣長堅持推動約聘僱及臨時人員制度改革的本意。

同時，縣府先在九十一年三月三十一日裁減 176 名約聘僱及



臨時人員，而於同年四月二十一日在彰興國中舉行第一波約聘僱及臨時人員甄選考試完竣，共錄取 105 名，報名人數高達 1,511 人，可見民眾對甄試之重視，也表示大家對公開甄選人才的作法深具信心。縣府為慎重起見，相關工作人員也比照聯考入圍方式，全部進入設於縣警局之闈場從事考題之印製工作。翁縣長相信在大家鼎力配合下，甄選工作並能圓滿完成，選出最好的人才，協助縣政建設的推動。

## 二、精簡過程公平性遭質疑引發爭議

惟因原有縣府約聘僱及臨時人員的精簡案，其考核程序依上述要點八規定：「由服務單位主管就其工作考核表評擬，送交人事室彙整，遞送縣府考績委員會審議後，陳縣長核定。」並依要點六、七規定：凡「考列丙等人員：不予續聘僱。」以致各單位主管辦理考核程序之公平性，遭到原有縣府約聘僱及臨時人員的質疑，且裁減人員參加甄試似乎多未錄取，紛紛向縣議會議員反映加以關心，結果並未獲得縣府善意的回應，但因事屬行政權責，多數黨及無黨籍議員乃於縣議會開會時多方質詢，雖原則支持縣府對約聘僱及臨時人員制度的改革，但精簡過程希縣府能檢討改善，可是因縣府仍堅持立場，而引發府會關係持續的緊張。

## 貳、縣府設廉政委員會及各種委員會之爭議

### 一、縣府設廉政委員會之功能為樹立廉能政風

翁縣長上任之初，據施政報告指出，面對愈來愈多民眾，要求縣政府改善服務，提高行政效率，同時杜絕違法、貪污，確保公共工程品質。為杜絕違法關說與廠商不當之邀宴及利誘，縣府乃朝向更公平、公開的統一發包中心，由各局室人員混合編組，讓廠商在公平的機制下參與投標與決標作業，確實做到透明化作業。另為建立縣府廉能形象，翁縣長責成李副縣長負責延攬社會

公正人士成立「廉政委員會」，置委員十三人、顧問二人，由翁縣長擔任主任委員，宣示徹底杜絕紅包、回扣、公共工程綁標的不法情事，並與檢調機關密切配合，以樹立廉能政風的風氣。相信縣府同仁均屬清廉自持的公務人員，在建立勤政與清廉形象後，更有利於公務的推動，以及公務人員形象的提升。

彰化縣政府廉政委員會名單為：主任委員縣長翁金珠

副主任委員：副縣長李健鴻、涂明達

委員：專業及社會公正人士林永裕、邱證榮、黃鴻隆、汪紹銘、康自立、汪大永、陳國義、辛炳隆、陳錫堯、張光志（政風室主任兼執行秘書）

顧問：司法機關首長梁松雄、林朝松

## 二、其他各種委員會設置功能是在加強施政品質的提昇

此外，彰化縣政府基於法令規定與業務需求，另設有多達三十種委員會或諮詢小組，其名稱、功能及委員人數如表 5-2 所示。縣長表示，公共建設需要有經驗的專家參與，主要是在縣政規劃階段加強審核，甄選出好的工作團隊，有助施政品質的提升，期更能節省經費，讓縣府的努力獲得肯定。

表 5-2 彰化縣政府設置各種委員會一覽表

委員會名稱	設置局室	設置功能	委員人數
社區總體營造委員會	文化局	社區總體營造工作計畫之協調、諮詢、大型活動辦理、文宣等資源整合，提供建言，使藝文推廣更臻完善。	10 人
公共藝術審議委員會	文化局	負責辦理公有建築物及重大公共工程之公共藝術設置事項。	15 人 * 1
古蹟及歷史建築審查委員會	文化局	協助文化局古蹟及歷史建築修復工程設計預算書圖審查。	17 人
溪洲焚化廠回饋	環保局	溪洲焚化廠回饋工程「彰南區域服務中	9 人

委員會名稱	設置局室	設置功能	委員人數
工程評選委員會		心及運動休閒園區」委託規劃設計監造計畫評選委員事宜。	
訴願審議委員會	法制室	審議訴願案件。	9人
南郭路宿舍區興建停車場規劃設計評選委員會	行政室	南郭路宿舍區興建停車場暨週邊景觀工程委託規劃及設計監造評選。	9人
非都市土地使用編訂審議委員會	地政局	改進非都市土地使用編定及變更編定作業程序，審慎處理人民申請案。	9人 *2
市地重劃委員會	地政局	推動市地重劃業務。	10人*3
地政士懲戒委員會	地政局	負責地政士之懲戒事宜。	8人
都市計畫委員會	城鄉發展局	審議都市計畫通盤檢討案、個案變更、及研議（並審議）都市計畫容積率管制與相關法令供作業執行參考。	17人*4
區段徵收委員會	城鄉發展局	推動區段徵收業務。	12人*5
後備軍人活動中心諮詢顧問委員會	兵役局	提升藝術文化氣息，結合地方特色促進縣民生活品質，借重專家學者之所長，集思廣益以發揮活動中心使用效益。	12人
烏溪流域污染調查及生態復育諮詢委員會	環保局	推動烏溪流域污染調查及生態復育規劃計畫諮詢事宜。	9人
審議評估小組委員會	農業局	健全農路改善及維護工程計畫、出海道路工程計畫暨有關技術、成本估算之評估機制，發揮工程專業審查功效。	3人
非都市土地使用區分申請案件審議小組委員會	地政局	負責非都市土地使用區分及使用變更編定申請案件專責審議事宜。	19人*6
山坡地開發建築計畫審查委員會	建設局	負責山坡地開發建築計畫審查事宜。	15人
地方小型工程評估小組	工務局	健全地方小型工程計畫及經費有關技術及成本估算之評估機制，發揮工程審查功效。	9人
校園規劃諮詢小組	教育局	校園規劃諮詢。	11人
校園工程審核小組	教育局	校園工程審核。	12人
建築師懲戒	建設局	建築師懲戒。	14人

委員會名稱	設置局室	設置功能	委員人數
委員會			
畸零地調處委員會	地政局	畸零地調處。	10人
建築爭議事件評審委員會	建設局	建築爭議事件評審。	15人
財產審議委員會	財政局	縣有財產審議。	3人
民俗藝術諮詢委員會	文化局	負責縣內民俗、藝術諮詢事項。	5人
老人福利促進委員會	社會局	老人福利業務發展整合規劃、研究、審議及推動。	9人
環境影響評估委員會	環保局	環境影響說明書、評估報告書及開發單位所送環境影響調查報告書之審查；其他環境影響評估之建議與審查。	18人 *7
空氣污染防治技術諮詢委員會	環保局	研商及推動環境污染改善策略之執行及審查。	7人
東西二圳污染調查及管制委員會	環保局	東西二圳污染調查及管制推動計畫採購評選事宜。	7人
山坡地雜項執照審查小組	建設局	山坡地雜項執照審查。	13人
教育審議委員會	教育局	教育預算編列及業務活動計畫審查	11人

資料來源：整理自彰化縣政府提供各種委員會名單資料，（民91.11.13）。

註：\*為縣長擔任召集人或主任委員，計有7個。

### 三、府會因政治主張不同發生爭議

因事屬行政權責，縣議會多數黨議員紛紛透過開會質詢縣府設「廉政委員會」是疊床架屋，在縣府既有組織編制政風室外另組一套團隊；且其他各種委員會之委員重疊性過高，一人身兼數個委員會委員，球員兼裁判，如何發揮功能？翁縣長強調設廉政委員會僅是提供諮詢性質，將聘任律師、建築師等專家擔任委員，半年開一次會，並非要取代政風室的業務；至其他各種委員會主要是要提昇施政品質，而堅持設置之立場，以致引發府會諸多爭議。

#### 四、彰化縣文化基金會排除政黨介入引發爭議

屬於財團法人的「彰化縣文化基金會」於九十一年十二月二十日改組，國民黨縣黨部主委許福明未獲董事長翁金珠提名，未能按傳統慣例留任下屆常務董事，被批評是排除異己而考慮透過黨團議員抵制，因該基金會原來是由國民黨彰化縣黨部前主委周承融所發起創辦，但董事長翁金珠表示，是不希望政黨介入基金會，而能回歸文化和專業，包括民進黨人士也未受聘擔任董監事，而堅持剔除，也引發政黨間不同雜音，府會政治運作因此而出現諸多變數。

#### 參、縣府南郭路宿舍區改建停車場案之爭議

##### 一、縣府為落實便民政策提案拆除部分宿舍改建停車場

翁縣長上任後，為改善縣府洽公民眾停車之需求，計畫辦理縣府南郭路宿舍區改建為停車場工程，配合停車場之興建必須同時拆除工程基地宿舍，另整修部分宿舍以利住戶遷移。又由於縣府辦公大樓啟用至今已有二十餘載，各項公共工程老舊急待修繕，景觀亦需改善，合計所需工程經費新台幣五千四百萬元整，特於縣議會第一次定期會提案送請議會同意先行墊付辦理，並俟編列九十一年度追加預算或九十二年預算辦理歸墊轉正。相關工程經費概算如 5-3 表。

表 5-3 彰化縣政府辦公廳舍宿舍整修暨南郭路宿舍改建停車場工程經費概算表

項次	工 程 項 目	工程經費 (萬元)	備 註
1	營建工程 (土木、水電)	4,000	
2	公共設施改善暨景觀工程	600	
3	修繕工程	800	
4	合 計	5,400	

資料來源：整理自彰化縣議會第十五屆第一次定期會縣政府提案資料，(民 91.4)

)。

同時縣府也提案為縣府經管之彰化市南郭路宿舍，因達使用年限且已自然毀損腐朽，請縣議會同意拆除改建為停車場供民眾洽公使用，俾便轉報審計部台灣省彰化縣審計室查核，並依照有關規定辦理拆除。

## 二、議會審查認為規劃不週延應重新整體規劃

本件事涉工程經費五千四百萬元之先行墊付及宿舍拆除須經縣議會同意，屬於立法權範疇，惟上述二件提案經縣議會第一次定期會（91.4.26-6.4）第一審查委員會審查意見，認為規劃不週延，請縣政府重新整體規劃後再提送議會審議。

## 三、縣府發布新聞訴諸社會輿論引發爭議

惟尚未提報大會討論，不料縣府卻發布新聞暗指未獲議員支持興建停車場而感「相當遺憾」的聲明，而引發審查會議員的不滿，揚言「休會抗議」，導致府會關係的緊張。最後經縣長、新聞局長在大會中再三道歉，並經議長從中協調，爰經大會決議均「照審查意見通過」，即請縣政府重新整體規劃後再提送議會審議，爭議始暫告平息。

## 四、縣府重新規劃再次提案獲得通過

縣政府乃於彰化縣議會第十五屆第二次臨時會（91.6.14-6.18）再次重新提案：一件為「為辦理縣府南郭路宿舍區改建為停車場計畫，所需工程經費計一千八百萬元整（與原規劃含縣府廳舍整修工程為五千四百萬元已刪減三千六百萬）元」，請同意先行墊付辦理，並俟編列九十一年度追加預算或九十二年預算辦理歸墊轉正。」辦法是「提請議會審議通過後辦理」，其相關工程經費如 5-4 表。

表 5-4 彰化縣政府南郭路宿舍區改建停車場及周邊景觀改善工程經費概算表

工程項目	經 費 說 明	單位	數量	價格 (萬元)
營 建 工 程 ( 土 木、 水 電、 景 觀 )	舊有宿舍拆除、運棄、清理及整地	平方米	4495	400
	宿舍整修	間	5	250
	底層級配及瀝青	平方米	4495	200
	停車場管理員室	座	1	20
	停車場電腦及管制設備	座	1	80
	停車場及周邊排水工程	平方米	4495	100
	照明設備	座	10	50
	停車格線及標誌 ( 含機車及汽車 )	平方米	4495	25
	停車場及周邊綠化、景觀工程	平方米	3000	500
其 他	宿舍搬遷費補助及法律服務 ( 共六戶 )	式	1	164
	管理設備費	式	1	11
總 價				1800

資料來源：整理自彰化縣議會第十五屆第二次臨時會議縣府提案資料，( 民 91.6 )。

另一件提案為「為縣府經管之南郭路宿舍，請同意拆除改建為停車場供民眾洽公使用。」辦法是「提請議會審議通過後發給同意書四份，俾便轉報審計部台灣省彰化縣審計室查核，並依照有關規定辦理拆除。」

上述兩件提案經過縣府重行修正並與議會多方協調溝通，最後經大會決議均「照審查意見通過」，第一件審查意見為「為增加停車空間及節省政府開支，除營建工程之停車場及周邊綠化、景觀工程經費五百萬元刪減一百萬元外，餘同意辦理墊付。」另一件審查意見為「同意辦理。附帶意見：為因應未來需求與發展，請縣府對經管南郭路宿舍之土地，再朝綜合開發方向規劃，儘速擬定週延完整之興建計畫付之執行，以有效解決民眾洽公停車問題並促進土地經濟效益之利用。」

顯示縣府對府會間爭議事件，如訴諸社會輿論可能導致爭議擴大，惟經過調適、整合、目標達成、與模式維持的 A.G.I.L 模式，終能獲致解決。

## 第二節 縣議會的立場分析

### 壹、縣府約聘僱及臨時人員制度改革之爭議

#### 一、多數黨之立場分析：質疑是排除異己政治酬庸

針對縣府約聘僱及臨時人員精簡案，從縣議會第一次臨時會起遭到多位國民黨籍縣議員的猛烈炮火抨擊，質疑縣府在九十一年三月三十一日裁減 176 名約聘顧及臨時人員，並以公開甄選的方式重新聘任 105 人，是假「人事權下放」之名，目的其實是「排除異己」，並把人事案做為縣長選舉「政治酬庸」，手段太過粗糙，而且非常不公平，希望翁縣長能考慮將人事精減案延緩三個月到九十一年六月底。但縣長翁金珠並未答應。

#### 二、少數黨之立場分析：以節省開支提昇效能而表支持

有關民進黨議員則是支持精簡約聘僱及臨時人員，以節省財政負擔，並以公開甄選方式重新聘僱，藉以提升服務效率與品質。但要求縣政府精簡過程務必公正客觀。

#### 三、無黨籍之立場分析：懷疑人事案有黑箱作業

部份無黨籍縣議員則表示，縣府精簡 176 名的約聘顧及臨時人員，每個月所節省的人事預算不過三百五十萬元，對於縣府動輒上億元的人事經費，根本無太大助益，而且縣府至今仍不願公布遭解聘人員名單，各單位主管是以何種標準加以考核評定為丙等？而為何被裁掉的參加甄選大多均未能錄取？難免讓人懷疑人事案有黑箱作業。



## 貳、縣府設廉政委員會及各種委員會之爭議

### 一、多數黨之立場分析：認為疊床架屋製造黑機關球員兼裁判

針對縣長翁金珠為建立縣府廉能形象，成立「廉政委員會」，多數的國民黨議員砲轟此舉是疊床架屋，製造「黑機關」，既然縣府已有政風室，職司公務人員的風紀，是體制內的組織，如果發揮功能的話，就能樹立縣府的廉能形象，縣府捨此而不為，反而成立體制外的委員會，由翁縣長擔任主任委員，是球員間裁判，如何客觀；難怪外界質疑有整肅異己之嫌，且廉政委員會的成員如何產生，外界也有所疑慮，乾脆政風室裁撤算了。

此外，縣府基於法令規定與業務需求，設有多種委員會、審查小組、諮詢小組，到底聘請哪些專家學者，一般民眾根本搞不清楚，根據縣府提供給議員的資料顯示，部分委員既可以經營建築工程又可以審議縣府的工程，有球員兼裁判之嫌，同時有一人擔任多個委員會委員的情形，重疊性過高，有無實際發揮功能？實令人質疑縣府是黑影重重，新的利益共生結構逐漸形成。其中，兼任委員會委員最多的是派克工程顧問公司負責人林豐澤，他兼任彰化縣政府八個委員會或小組委員，而兼任三個委員會以上的則至少有九人。如表 5-5 所示。

表 5-5 經營或任職企業且兼任彰化縣政府各委員會職務達三種以上名單

姓名	經營或任職公司	兼任彰化縣政府各委員或小組職務
林豐澤	派克工程顧問公司負責人	公共藝術審議委員、市地重劃委員、非都市土地使用分區及變更編定審查委員、區段徵收委員、烏溪流或污染調查諮詢委員、山坡地開發建築計畫審查委員、都市計畫委員
林春宏	林春宏建築事務所負責人	古蹟及歷史建築審查委員、訴願審議委員會、山坡地開發建築計畫審查委員
黃國豐	黃國豐建築事務所負責人	古蹟歷史審查委員會、都市計畫委員、非都市土地使用分區及變更編定審議委員、學校工程審核委員、建築師懲戒委員

胡瓊福	胡瓊福建築事務所負責人	南郭路宿舍興建停車場景觀工程評選委員、非都市土地使用編定審議小組、山坡地開發建築計畫審查委員、學校工程審核委員、建築師懲戒委員、建築爭議評審委員
林永裕	長泰工程藝術顧問公司總經理	非都市土地使用編定審議小組、地政士懲戒委員、區段徵收委員、農業局工程審議評估委員、地方小型工程評估委員會、廉政委員
李永展	立德管理學院地區發展及管理研究所教授	非都市土地使用分區及變更編定審議委員、市土地使用分區及變更編定審查議委員、都市計畫委員
邱證榮	邱證榮建築師事務所負責人	學校工程審查委員、建築爭議評審委員、非都市土地使用分區及變更編定審議委員、廉政委員
陳春貴	太乙工程顧問公司董事長	地政士懲戒委員、非都市土地使用分區及變更編定審議委員、都市計畫委員
莊勛丞	建築師	校園規劃諮詢委員、山坡地雜項執照審查小組、區段徵收委員

資料來源：整理自彰化縣議會王惠美議員提供，（民 91.11.13）。

### 彰化縣文化基金會原由國民黨縣黨部主委發起創辦卻遭撤換董事

屬於財團法人的彰化縣文化基金會，民國六十五年由當時的國民黨彰化縣黨部主委周承融發起成立，之後陸續向企業等人士募款，目前基金一億一千九百多萬元，配合彰化縣文化局，運用利息推動文化工作。該基金會有廿一位董事、七位監事，縣長兼任董事長，第六屆董監事的任期於九十一年底結束，基金會於十二月二十日改組，由董事長提名產生第七屆新的董監事，其中有六位董事、一位監事被撤換，包括原先擔任常務董事的國民黨彰化縣黨部主委許福明。翁金珠表示，董監事改組的原則，是回歸文化和專業，例如事業較忙出席率較低者，就由文化、專業人士遞補，不希望政黨介入基金會，包括民進人員也未受聘擔任董監事。但當天代表許福明出席的縣黨部組長指出，縣文化基金會是由國民黨發起創辦和募款，基金會傳統慣例上均安排國民黨彰化縣黨部主委為董事之一，國民黨歷年來也極力支持文化工作，過

去民進黨周清玉擔任縣長時，也未撤換國民黨主委董事一職。而這次新的董監事名單中，也有律師、會計師等，並非為文化界人士，可見新的董監事並非全是文化、專業人士。可是翁金珠的作法與立場仍十分堅持。

因作者當天正奉議長指示代表他以常務董事名義參加會議，最後本案是照原來規劃提名的名單以鼓掌通過。因國民黨縣黨部代表的意見未被接受，現場氣氛似乎凝重。雖然引發媒體報導，翁金珠卻將創辦人的董事名額撤換，不符基金會的傳統慣例，無法服眾，國民黨縣黨部主委許福明考慮透過縣議會黨團運作予以抵制。<sup>102</sup>另亦有媒體刊稱：「文化」是沒有蕃籬、疆界的。提昇彰化縣的文化，最好是容納各黨各派、各階層的意見，否則，都是「自己人」唯唯諾諾，那還會有什麼真實的聲音！<sup>103</sup>不過據作者查證縣議會九十一年之會期第十五屆第六次臨時會至十二月十六日即結束，截至九十二年三月底尚未開會，因而多數黨議員對此事件並無反映意見，且事屬行政權範疇，翁縣長以基金會董事長名義堅持「政黨退出文化」為由，提經董監事會議通過，亦有她堅持的立場。

## 二、少數黨之立場分析：因以前的縣府團隊弊端叢生而表支持

少數的民進黨議員對縣府設置「廉政委員會」則表示支持的立場，其黨團幹事長表示，這是因以前的縣府團隊弊端叢生、官司纏身，翁縣長才提出設置廉政委員會的競選政見。廉政委員會的設立，不僅不會影響政風室既有業務，反而有加成的效果，讓政風室更有效率。至其他各種委員會設置之功能則多未表示意見，惟要求翁縣長應加強考核，並檢討改善。

---

<sup>102</sup> 《中國時報》，民 91.12.24，版 18。

### 三、無黨籍之立場分析：要求確實檢討改善

無黨籍議員對縣府設置廉政委員會功能，及其他各種委員會之人選，亦表示質疑的立場，並要求確實檢討改善。

## 參、縣府南郭路宿舍區改建停車場案之爭議

### 一、多數黨之立場分析：不符實際效益請縣府重新規劃後再提

有關縣府經管之南郭路宿舍區改建停車場相關工程經費墊付案及辦理拆除部分宿舍二件提案，經縣議會第十五屆第一次定期會第一審查委員會審查意見認為：「本案所規劃停車場之車位不多，不符實際效益，請縣府將舊宿舍區全部拆除，重新整體規劃後再提送縣議會審議。」

而縣府卻於當天九十一年五月廿八日下午發布新聞稿指稱，此案未獲議員支持而感「相當遺憾」的聲明，但縣府卻又於廿九日建請縣議會能於三十一日再召開委員會重新審議，尋求議員的支持。此舉引起多數議員不滿，認為縣府政治操作手法太粗糙，讓議員含冤莫白，他們無法接受這種粗暴的做法，因此多數黨議員係堅持照審查意見，請縣府重新整體規劃後再提。

### 二、少數黨之立場分析：縣府應尊重審查意見

議會第一審查委員會之民進黨議員表示，既然係審查意見認為規劃內容不週延，縣府應予尊重，重新規劃或加強溝通尋求支持，不宜先發布聲明再尋求翻案，造成議員困擾與傷害更深，此舉縣府有必要設法檢討改進。

### 三、無黨籍之立場分析：因縣府訴諸社會輿論不排除休會抗議

---

<sup>103</sup> 《民眾日報》，民 91.12.26，版 17。

第一審查委員會召集人林滄敏為無黨籍議員，相當不滿地指出，該委員會所有議員均支持縣府興建停車場，只是認為規劃草率，無法發揮成效，要求縣府重新檢討後再提案送審，他們一定全力支持，卻遭縣府發布新聞稿抹黑，令人無法接受。林議員強調站在監督縣府的立場，議員哪裡錯了？他同時表示，許多選民看到媒體報導對縣府的說法，打電話指責議員為何杯葛興建停車場，縣府這種訴諸社會輿論的做法，根本不尊重議會，也讓議員含冤莫白，等於是侮辱議員的法定職權。至於有沒有可能在五月三十一日重新審查，議員林滄敏指出，縣府先打了議員一巴掌，再要求和談，可能嗎？他表示，三十日上午將先邀集第一審查會的議員研商此事，要求縣府澄清，並做出善意回應，還給議員一個公道，否則不排除休會抗議。

### 第三節 府會對爭議事件之處理結果分析

#### 壹、縣府約聘僱及臨時人員制度改革方面之爭議

##### 一、堅持政黨立場：在野黨議員建議人事精簡再延緩三個月

國民黨及無黨籍多數議員，對縣府堅持裁減近百名約聘僱及臨實人員，認為這些被裁者當中，有的已工作十幾年，沒有功勞也有苦勞，而且熟悉業務，有的甚至負擔家計重任，被裁員後生活馬上出問題，有的過去考績都打甲，被裁時考績突然吃了個「大丙」，落差這麼大，讓人質疑考核的標準何在？公平性何在？紛紛把矛頭指向縣長所拔擢延攬的主管，都是外地人，讓議員一問三不知，有的甚至氣得不願再質詢，以示抗議，府會關係日漸緊張。基本上，人事精簡的方向是正確的，也是縣長的行政權，但精簡過程與手段有偏差，有的單位是以抽籤決定去留，有的則採投票方式，作業過於草率，很多被認為優秀的人被淘汰，長袖善舞、能言善道又不會做事的人卻被留下來。再者，精減比例各

單位不一，也不盡合理，是以紛紛建議人事精簡再延緩三個月，同時對於精簡名單要有覆審制度，不能單位報上來即照單全收。

## 二、支持行政取向：民進黨議員則持肯定支持態度

因為事屬行政權，縣長翁金珠則力挺行政取向，她表示授權各單位主管用人唯才，絕對公開公瓶，上一波被精減約聘僱及臨時人員中，一切坦蕩，且可受公評。但翁縣長也指示針對議員所提的質疑進行調查，瞭解是否真有以抽籤或投票方式決定去留情事，並研商議員的建議案。至於所進用的各單位主管都相當認真地工作，有信心未來一定會有很好的表現。而民進黨議員則持肯定支持的態度，惟要求精簡過程要有標準可循。

## 三、訴諸社會輿論：府會之間並未將此焦點訴諸社會輿論

雖然府會對縣府自翁縣長上任後的人事改革作風，有肯定（少數黨議員）也多所批評（多數黨及無黨籍議員），不過府會之間並未將此焦點訴諸社會輿論，畢竟這是縣長的人事權，僅止於縣政質詢大表不滿，或建議改善，透過媒體報導，以示監督者的立場。

## 四、經訪談：大方向值得肯定不過人事改革應是全面性

為瞭解社會輿論對此項人事改革的看法，據筆者訪談資深府會記者表示：基本上大方向是正確的。不過，也造成多數黨議員諸多不滿與人情請託的壓力，各單位主管的壓力更大，一方面要落實翁縣長精簡改革的目標，一方面要承受各方請託關心的壓力，處理不當則遭致抱怨與不滿，過程是否公平，也卻有檢討之處。

同時也有府會記者表示，除了基層的人事改革外，高層官員包括政治任命人員是否適任，翁縣長亦應一併考核，不能掩耳盜

鈴，一味肯定！人事改革不能只拍蒼蠅，不打老虎。翁縣長上任後，縣府一級主管更換了十四個，遭致多數黨議員的砲轟，其實，許多局室是因局長退休出缺，帳不能全都算在翁縣長頭上。不過，從九十年十二月一日當選到九十一年一月中旬，一級人事主管大致底定，時間相當短，就算翁縣長是伯樂，找來的團隊成員並不見得個個都是千里馬，再加上舊有的主管，並非全都稱職，仍有相當大的檢討空間。

翁縣長針對約聘僱與臨時人員晉用制度銳意改革，過程雖有瑕疵，但大方向值得肯定。不過，人事改革對縣府組織而言，應是全面性，而非選擇性，既要拍蒼蠅，更要打老虎，才能服眾。人事改革也不能只針對「前朝遺老」，自己找來的人更要嚴加考核，以免「禍起蕭牆」；從副縣長、主任秘書、機要秘書、機要專員與局室主管，翁縣長有必要一視同人地考核團隊成員的表現，而非只找基層人員開刀。縣民要看翁縣長如何讓彰化縣脫胎換骨，昂首闊步向前進，成功轉型，營造生活大縣，才是當務之急。

## 貳、縣府設廉政委員會及各種委員會之爭議

### 一、堅持政黨立場：國民黨議員係堅持反對有球員兼裁判之嫌

國民黨議員係堅持反對設立廉政委員會的立場，及各種委員會或小組的委員由同一家公司負責人兼任的情事，因為這種決策，導致縣府體制外的單位與體制內的政風室組織有疊床架屋之嫌，而抨擊工程採用限制性招標的案件大增，且得標金額與底價相當接近，這些委員有球員兼裁判之嫌，衍生的弊端是否要由基層公務員來扛，顯示這些委員沒有發揮應有功能。因為這是縣長的行政權，多數黨議員雖大表不滿，由於縣長的堅持，也只能把不滿延伸到縣府提案及預算案的審查更為嚴苛。

### 二、支持行政取向：民進黨議員則表示支持縣府的決策

翁縣長則堅持設立廉政委員會的功能，且縣府政風室主任表示，廉政委員會的定位是諮詢、顧問，每半年開會一次，絕不會干預個案，影響政風室人員執行法定執掌業務，也不會使政風室成為橡皮圖章。而翁縣長指出其他委員會之設立，主要係因工程的規劃設計重於發包，縣府也要延攬具有實務經驗的人士，府內公務員才會成長並完成她的施政目標，至於議員所指的限制性招標，翁縣長澄清說，縣府是採用「最有利標」與「統包」，而不是限制性招標。而民進黨議員則表示支持縣府的決策，但對委員人選亦要慎重考核。

### 三、訴諸社會輿論：並無因此而訴諸社會輿論

府會雙方對設立廉政委員會及各種委員會之成員有不同看法，但並無因此而訴諸社會輿論，僅在縣政質詢有所質疑和說明。

### 四、期待縣府團隊不僅會畫餅也要會做餅 - 公共政策的實踐

惟據筆者訪談府會記者的看法指出，翁縣長的縣府服務團隊在執行公共政策時，最大的特色是成立所謂的審議或諮詢小組，對行政單位的業務提供意見。以教育審議委員會為例，縣府將教育局預算送請議會審議前，先送教育審議委員會，縣府自許為全國首創。不過，教育審議委員會對教育局預算編列僅有建議權，並無決策權，包括廉政委員會、工程諮詢小組等都是如此。依經驗法則觀察，僅具建議、諮詢功能的體制外組織，剛開始會令人耳目一新，但一段時間後，通常是聊備一格，能發揮的功效有限。雖然如此，翁縣長既然堅持如此，彰化縣民也相當樂見，這些委員會能發揮功效，協助縣府團隊將公共政策的餅做大，讓縣民共享縣政建設成果。縣民期待的是，縣府團隊不僅會畫餅也要會做餅，所謂的餅就是公共建設的實踐，這也是彰化縣民所關心的。



## 參、縣府南郭路宿舍區改建停車場案之爭議

一、堅持政黨立場：在野黨議員認為縣府政治操作手腕太粗糙，堅持整體規劃後再提送議會審議。

有關縣府南郭路員工宿舍改建停車場案，經縣議會第一審查會九十一年五月廿八日審查意見要求整體規劃後再提送議會審議，尚未提報大會討論，想不到縣府馬上訴諸社會輿論，由新聞局發布「相當遺憾」的新聞稿，多數的國民黨議員表示，縣府一方面建請議會翻案，另一方面又發布聲明而讓民眾衍生「議員罔顧公益而杯葛縣府提案」的聯想，置議員的人格與尊嚴於何處？連議長白鴻森都認為，縣府政治操作手腕太粗糙，結果引發府會之間關係的緊張。因此經大會決議堅持照審查意見，整體規劃後再提送議會審議。

二、支持行政取向：民進黨議員忙緩頰希縣府檢討改善

由於縣府發表的聲明已造成第一審查會議員遭致民眾的誤解，連民進黨議員在內也表示不妥，並無力挺行政之取向。不過，由於召集人為無黨籍的議員林滄敏氣得揚言將休會抗議，獲得不少議員的附和，民進黨議員梁禎祥趕忙緩頰，希縣府檢討改善，並重新整體規劃後再提議會審議，風波才暫時打住，但是已為府、會不和埋下導火線。

三、訴諸社會輿論：縣府認為攸關民眾權益有必要發表聲明讓民眾瞭解縣府的立場，惟事後已再三道歉

縣府則認為，縣長翁金珠相當重視的南郭路宿舍區改建停車場供民眾洽公使用案，此案攸關民眾權益甚鉅，有必要發表聲明讓民眾瞭解縣府的立場，縣府也強調，發表聲明並無藐視議員或暗指議員罔顧民眾權益的動機。

針對縣府發布新聞暗指「議員不支持興建停車場」而感「相當遺憾」的聲明，因而引發的府會衝突，縣長翁金珠三十日到縣議會，與議長白鴻森及第一審查委員會十多名議員進行協調，不料，協調破裂，第一審查委員會仍決定以「罷審議案」的方式表達抗議。可見議員認為縣府訴諸社會輿論的方式，對縣議會是非常不友善的做法。

本案於九十一年六月三日提報大會討論時，經縣長及新聞局長再三於大會中道歉，並經議長從中協調，最後照審查意見通過，請縣府重新整體規劃後再提送議會審議，風波始暫告平息。惟議員紛紛反映，因議會是合議制，希望縣長應尊重議會，任何提案均應在提出前審慎研議，並多加協調溝通，不宜草率提出後又發布新聞，造成議會及議員傷害後再道歉，對民眾誤解與不良印象已難彌補。

#### 肆、府會爭議事件之綜合評析

##### 一、雙方政治主張不同且缺乏溝通協商機制以致產生諸多爭議

據筆者實地觀察並訪談印證結果，上述三件爭議事件，是翁縣長上任不久即發生，前二件：一為縣府約聘僱及臨時人員制度改革之爭議、二為縣府設廉政委員會及各種委員會功能與人事之爭議，事屬縣長的行政權；後一件為縣府擬將南郭路宿舍區改建停車場案經議會審議俟整體規劃後再提，而縣府卻訴諸社會輿論之爭議，則事屬議會的立法權，雙方因政治主張不同而各有堅持，也是引發往後府會關係持續緊張的導火線，導致縣府相關提案及總預算案的審議過程發生諸多變化。甚至縣政質詢時，某單位主管常成為多數黨或無黨籍議員抨擊的焦點。背後原因出在內部約聘顧及臨時人員考核精簡程序的處理不當，現有內部員工與主管間互信不足，問題叢生有關；加上翁縣長上任後專於縣政改革

心切，紛紛成立體制外的廉政委員會及各種委員會，用意是要樹立縣府廉能形象，協助縣政的推動。惟因府會關係的經營，缺乏一套可負責溝通協商機制，以致產生諸多爭議，縣長亦成為抨擊的焦點。

## 二、府會運作雙方均在相互容忍與摸索階段

由於府會衝突事件如以訴諸輿論，雙方你來我往，將會導致惡性循環，受害的卻是社會大眾，彰化縣已有周清玉縣長主政期間的前車之鑑，因之，第二次政黨輪替後新的府會關係，雖然翁縣長也曾在議會審查退回南郭路宿舍區改建停車場案，發表聲明訴諸社會輿論而引發爭議，但事後也立即加以澄清道歉，雙方均在相互容忍與摸索階段。

## 三、議長體認府會和諧重要常打圓場化解紛爭

議長與議員雖無上下隸屬關係，且議會係屬合議制，惟議長係由全體議員共同選出，且白議長已連任三屆均高票當選（本屆連民進黨九名議員亦均投給白議長），具有強大的民意基礎，又有整合各派系能力。深刻體認府會和諧的重要，儘量維持議事中立的角色，減少不必要的衝突。常在府會出現爭議時，運用熟稔的議事技巧與經驗，透過休息協商加以化解，甚至在議事堂上以主席的權威打圓場，制止爭議事件的擴大乃是司空見慣的事。

## 四、Parsons 之 AGIL 四大功能模式的印證

一年多來彰化縣的府會關係，雖然在審查委員會或議事堂上時有爭議，但在翁縣長與白議長均能互相尊重縣府與縣議會彼此間的職權分際之前提下，透過 T.Parsons 之調適、整合、目標達成、與模式維持的 A.G.I.L 四大功能模式，府會雙方在職權運作方面仍維持在可控制的範圍，經過爭議事件的溝通協商，對縣府

施政決策及議案的提出更會審慎週延，議會的立法監督與審議功能也更加嚴謹，議事品質因而提升，反而是縣民之福，可稱是落實地方自治，促使民主政治永續發展的表徵。畢境地方行政機關與立法機關之間，雖採取權力分立制，但並非不可能順利運作。在地方制度法賦與縣（市）長有完整的人事行政權，以及縣（市）議會有豐富的立法權之下，府會兩者倘能於分權制衡之外，分工合作相輔相成，發生爭議時能理性運作，和平落幕，當能真正達到共策地方自治之遂行功能。

## 肆、解決地方府會爭議的可能途徑

### 一、強化府會爭議之理性運作

我國因受特殊政治文化的影響，在地方自治制度係採取「權力分立」的體制中，縣長與議員都是民選各有民意基礎，而民選行政首長與議會多數黨分屬不同政黨掌控時，府會出現爭議或衝突事件是難免，惟遇有爭議衝突時如何化解，就值得我們關心。學者紀俊臣認為，府會關係不和諧一事，應本諸理性思考，宜解不宜結之原則，提出以下「府會爭議之理性運作」的看法以供參考：<sup>104</sup>

首先，爭議時先法律再政治：府會所存在的問題，有關當事人應循求法律途徑解決爭議；不宜以政治手段，引發媒體大肆宣染，造謠生事。基本上府會爭議，已有地方制度法可資依循，當事人能打開心胸，依法行政，依法參政，爭議自可相對減少。

其次，爭議時先協商再解釋：嗣後地方府會如有重大個案性爭議，宜由同級或上級行政部門主動邀請府會相關機關人員及學者、專家協商，相信彼此因諒解而取得共識，其行政解釋已顯得不那麼重要。能由協商避免對立，府會間之不協調自可減少。

---

<sup>104</sup> 同註 43，中央與地方之怨宜解不宜結，《聯合報》，民 91.6.17，版 15。

再則，爭議時先行政再立法：府會間常因芝麻小事，即有不愉快的爭執，此際，行政機關應即主動設法協商，或由中央之行政部門協調該府會雙方會商。雖可透過中央或地方立法機關修法解開法無明定之死結，但往往緩不濟急，且立法機關因不同黨派主張分歧，在學理上應非係解決爭議之中央或客觀機制。

此外，爭議時先間接再直接：所謂「間接」係指替代性處理，如就其爭議之個案觀察，當可發現所爭的可能是面子而已，至於裡子則非所問。爭議既多屬個案而非通案，則其形成爭議，係屬行政機關或立法機關之推波助瀾，有些並不見得需要大動干戈，只要一個過程即可化解，此時短兵相接，還不如先透過第三者溝通，或勞駕高級首長之出面談話，即可因各有所獲，而致爭執消除。

這次縣府對爭議事件之處理，經作者觀察雖曾引發社會輿論的關注，但事後也採取較為理性的做法，以致爭議事件未持續擴大。

## 二、強化府會關係之建造與經營

鑑於台灣地方政治生態的惡質化，地方制度法對於府會關係建造及經營，係依循民主法治的基本原則予以設計法制，形成具有生命力的地方機制，<sup>119</sup>應落實執行，維持府會關係之和諧與發展。

### 首先，在關係之建造方面

（一）依循民主憲政原理：府會間有角色之不同，功能的區異，其機制設計的之基本原理，原在建構「權力分立」的憲政體系，行政機關有效行使行政權，以依法行政之原則，行使公權力，積極執行給付行政之福利服務作為；反之，立法機關應以法定代表之執行名義，行使立法權完成地方法規之立法，並且加強預算審議，以及其他立法權、質詢權等權力之行使，促使行政權能

---

<sup>119</sup> 同註 6，頁 313-317。

正當行使，而立法權得以扮演監督行政機制之角色。

(二) 形塑現代議會政治：地方制度法係地方組織之基本法，其機制設計具有導引的作用，對於議會政治的現代化，如能賦予活力當有裨於地方政治的發展。現代政治講求理性的公共選擇 (rationally public choice)；質言之，議會對公共政策的制定，係由問題認定、決策議題設定、形成政策、合法化政策、執行政策及評估政策，<sup>120</sup> 如以美國三權分立的機制模式，如圖 5 - 1，立法機關的立法權行使，已成為市長議會制之地方政治系統模式。議會政治重視立法權，復運用理性化的決策模式，豐富現代化之政治內涵。我國地方派系的操縱地方政治，唯有經由制度化的途徑，始克強化具有正面功能的議會政治之結構組織。

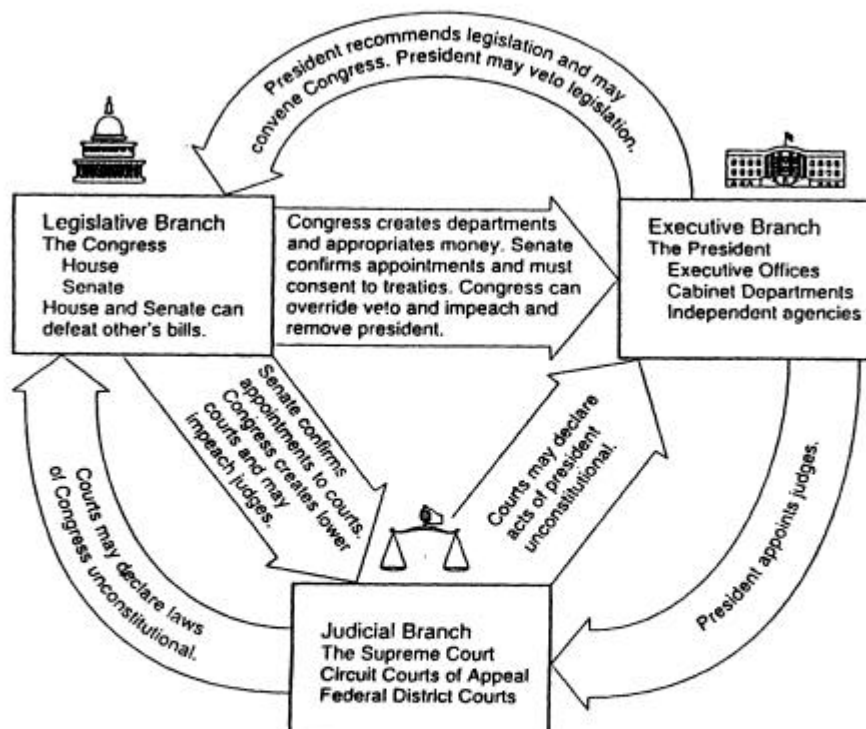


圖 5-1 美國三權分立的機制模式

資料來源；Thomas R. Dye, Understanding Public Policy

(New Jersey: Prentice Hall Inc., 1998), p. 16

120

17-18。

(三) 塑造理性政治環境：當前非理性的政治環境，基本上係人為所形成，嗣後要改造此種非理性政治環境，就要經由制度的設計，以塑造符合現代化政治發展的社會。也就是政治社會能理性互動，而理性互動乃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，經過四年多來實施的考驗應可塑造預期的政治環境。

(四) 實際法制規範：地方制度法對於上揭原則係於下列法條中加以落實，諸如：1.明定立法機關之會議日數及會期，甚至臨時會之召開，亦有所限制(第三十四條)。2.明定立法機關之法定職權(第三十五條至第三十七條)。3.明定行政機關應對立法機關之議決案澈底執行；如延不執行或執行不當，立法機關得請求行政機關說明理由；必要時得由上級監督機關協商解決(第三十八條)。4.明定覆議案的職權行使方式，以及覆議案職權行使之限制(第三十九條)。5.明定行政機關與立法機關的互動模式，如施政報告、質詢(第四十八條至第四十九條)。6.明定民意代表之言論及表決免責，以及會期中不逮捕特權(第五十條)。7.明定民意代表的兼職限制，以及其去職之條件(第五十三條)。8.明定民意代表之費用支給科目(第五十二條)；並訂定「地方民意代表費用支給條例」(經於八十九年一月二十六日公布施行)。

其次、在關係之經營方面

(一) 認知民主真諦：民主政治就是較為符合民意的生活方式，往往有其職責所在。如地方制度法能加以規範，自然社會資源可以有效運作。此外，民意代表能了解民主真諦，就能減少不必要之爭執，從而形成具有發展性之工作環境。

(二)嚴守分際：地方之政治制度在法制上是採分立制，地方議會與地方政府各有民意基礎，亦有職權分際，不容逾越，而其職權分際之所在，則應依循相關法令規範。

(三)分工合作：地方議會與地方政府雖然是分立之關，各有權限範圍，惟從決策觀點著眼，地方議會與地方政府不過是決策過程不同的段落，在整個序列中卻是聯繫的，故於分立之中寓有合作之意，否則地方政府是無法推動的，因此兩個機關必須加強溝通協調，共赴事功。

(四)加強政治溝通：議會政治就是溝通政治，只有不斷之溝通，始能排除「先入為主」之政治偏見。事實上，政治溝通可因事實之澄清，而事半功倍。

(五)建構協調機制：府會間係制衡而非對抗，中間應有調節機制，以減少社會成本，此乃當下認為協調溝通之重要所在。

地方府會關係屬於地方自治運作中成功與否的關鍵所在。而在府會之互動運作中，又以議會行使議決法規、議決預算、議決政府之組織及行使對該自治團體首長、單位主管之質詢權最為密切，影響地方自治之推動最大，因此唯有明確府會運作之規範，使兩者分工合作，相互尊重其職權，並尋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。

三、建構行政立法更多元化的互動關係：相關配套立法亟待完成，發揮不同的功能

衡諸當前府會實際運作情形，由於不論行政首長或議員均由



選舉產生，故其自然會承受選民相當的期望（或壓力），因此，除了前述有關府會關係之建造與經營為主要途徑外，學者呂育誠建議不妨在原有行政與立法的運作基礎上，加入更多的影響力量，並使其成為更多元化的互動關係，如此不僅能有效減低行政與立法間可能過度強調制衡關係相互抵銷能力外，亦有助於提供地方事務不同的處理途徑。<sup>121</sup>

事實上，現行地方制度法中並不乏此類的規定，例如第十六條有關地方自治團體居民的權利中，除了選舉、罷免權之外，尚包括創制、複決權、使用公共設施權、請求地方政府公開資訊，以及依其他法律規賦予之權利。而第二十四條也規定地方政府可以經營合辦事業的依據。惟有關的配套立法並未完成（如創制複決權），而亟待儘速落實執行，提供各界參與地方事務的合法管道，則不僅是地方自治理念的具體落實，更可經由充分運用民間資源方式，來解決地方政府財源不足的困境。同時，在此種地方事務推動的觀點下，傳統地方行政與立法部門的關係，便可能轉化為隨著事務性質，都將扮演「參與者」的角色，且可能隨時依需求不同而發揮不同的功能。一方面可避免地方行政與立法機關因為採取「零和」互動而可能有陷入長期對抗危機，另一方面亦可將兩者關係導入地方政府的長遠發展。

行政與立法部門基於權力分立原則，並透過相互制衡的方式處理各項公共事務，本為構成現代民主政府的重要因素。然而在地方政府層次，由於其規模、事務性質、可用資源等條件均與中央政府組織原則有所差異，因此若硬性將中央政府組織原則一體適用於地方政府，不僅可能形成「削足適履」的負面效果，可能

---

<sup>121</sup> 呂育誠，同註 3，頁 417-437。

更形成地方有限資源的讓費與誤用。

基上觀點，我國地方行政與立法關係的調整，唯有在地方整體需求考量下，擺脫以中央政府為本位的對立思考，或是僅基於對立關係進行權責分配的狹隘方式，並同時進行組織架構上與運作上的配套改變，如此方能府予兩者關係更實質的意義，並有利於我國地方自治的長遠發展。

## 第六章 結 論

綜合以上各章節有關府會關係的理論建構、彰化縣政治生態的探討、以及在一系列彰化縣府會關係之政治運作和爭議事件的個案評析之後，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

本文旨在探討四項主題，首先是地方府會關係之理論建構，以瞭解其理論之可能發展；其次是民主化過程造成地方政治生態的改變，對當前府會關係失衡的影響；再者是彰化縣府會關係政治運作，所凸顯的政治傾向類型；最後則是爭議事件的個案評析，以瞭解府會關係間的真實情況，茲依序將主要發現概述如下：

#### 一、地方府會權力有再整合的趨勢

在地方自治制度採取「權力分立」的國家才有府會關係。我國因受特殊政治文化的影響，地方自治制度係採取「權力分立制」，此即地方政府的權力分屬於地方議會和地方行政機關，前者

行使必要之立法權，而後者係行使地方行政權。但在政治文化變遷快速的現代民主社會，此類型確有再整合的趨勢：（一）原則上，地方自治團體之權限有擴大之趨勢，地方政府權力因中央權力下放而增加，而且過去地方政府行政機關權力較大之現象，亦因「民主化」而增強立法機關之立法權。（二）此外，面臨「多元社會」的層出不窮都市問題之挑戰，地方政府的行政機關，必須有更多「因地制宜」的便宜行事職權，亦改變主張強化立法權，而限縮行政權之思考邏輯。因之，精省後，依地方制度法規定，縣（市）的政治地位勢必因應政府再造，而為必要之組織擴充和功能強化，縣（市）長具有較完整的行政權；縣（市）議會具有豐富的立法權乃是必然趨勢。

## 二、自治立法與行政機關係平行而對等之法律地位

就地方制度法施行後的縣（市）政治體制而言，縣議會為地方立法機關，職司審議和監督；縣政府為地方行政機關，職司決策和執行，二機關係制衡之平行法律關係，縣議會對縣政府具有立法監督之權力主體，而縣政府對縣政具有全權行使職能之行政作用地位。質言之，行政機關是首長獨尊的官僚模式；立法機關係議員平行的同僚模式；縣政府行使行政權之機關，其具有兩種機能：一為自治團體之行政機關；一為行政院所屬機關之一部分，前者執行自治事項，後者執行委辦事項，縣長係經人民選舉產生之政治領導人，具有該自治法人代表人之角色；為縣政府之法定代表人、訴訟代理人。縣長對縣政府所屬員工具有指揮監督權，依「官僚模式」原理設計之縣政府，上下同仁間係權力服從之不對等權力，強調貫策行政命令之行政機關機制。而縣議會係由民選之議員組成，係依「同僚模式」原理合議行使立法權，議會議長只是以議長之名義，對外代表該議會而已，並無具有獨立性之立法能力；至於對所屬行政人員有行政監督權，固不待言。

## 三、民主化過程影響彰化縣政治生態及府會關係

由於民主化造成國內政治解嚴後，反對勢力才得以合法地組織政黨，將公職人員的選舉帶入「政黨競爭」新紀元。同樣地，由於民國七十八年的縣（市）長選舉民進黨候選人當選，至此才將政黨對抗的因素注入縣（市）府會中，且對於地方政治必定產生衝突與影響。因此，民進黨籍翁金珠執政的彰化縣府會關係，必不能脫離國內整體政經結構的變遷、地方政治生態的變化與府會關係進行整體性的影響。雖然，精省後省縣自治法為地方制度法所取代，但仍有部分的配套措施無法修法完成。而影響較大的是選舉制度所造成的派系傾軋，如第十任總統選舉結果，便造成了國民黨再度分裂，由於中央政權輪替後之第五屆立法委員選舉，也造成彰化縣民進黨內部山頭勢力的傾軋，進而走向派系化傾向。而縣政府的服務團隊及行政措施也會影響地方政治生態的改變，如翁縣長大幅引進外縣（市）人員擔任一級單位主管，並將約聘僱及臨時人員大量精簡重新甄試任用，設立體制外之廉政委員會及各種審查委員會等，紛紛造成既有之地方政治生態的反彈。這種反彈由縣議會反映出來，造成府會關係的緊張。而府會關係的緊張，在縣長派民進黨籍議員為少數的情況下，也易引起縣議會以預算審查權、法案議決權對縣政府加以制衡，致使縣政府的施政受到衝擊。

#### 四、當前府會關係運作失靈的緣由

當前府會關係運作的失靈，除肇因於地方政治體制的結構性因素外，一些非結構性因素亦影響府會關係至鉅。非結構性因素牽涉到地方政治生態，包括派系政治、選舉文化、利益炒作、意識型態、政治人物的恩怨和作風等面向，這會使得學理上的機制設計常與實務上產生杆格不通的現象。首先，府會之間是政治對立而非政黨對立；其次，是利益取向而非公共利益取向；再者，以往台灣地方政經結構是派系主導而非政團派系主導的現象，從而也影響到議事效能的發揮，嚴重妨礙地方政務的推動，以及

地方政治的良性發展。

## 五、彰化縣紅、白兩派係為維護地域利益自然結合而成

彰化縣紅、白兩派之起源係為了維護地域利益，因而結合地方人士成為地方派系爭奪政治職位。如果以起源時間來看的話，則是在第一屆國民大會代表選舉時就已經存在，也可以說是在國民政府遷台前就已經存在，因此彰化縣的地方派系之起源可以說是基於血緣、姻緣、地緣、語緣等初級團體關係所建立起來的人際網絡，因而是一種普遍的自然現象。也可說是一般領導系統組合過程，由於各群體領導人的產生，是受到個人需求動機或目的的影響，這些動機與目的，就是生理、安全、社會及自我實現等需要，於是自動參與地方事務的決策活動，逐漸由群體領導人成為派系領導人。這種由個人角色 群體 群體領導人 派系領導人的發展過程，就是一般領導系統的形成過程。

國民黨只不過是利用原來地方派系的衝突，以「恩庇侍從」的關係理論來攏絡地方派系，藉以維持支配的地位，確保政權的合法化而已。也就是國民黨透過政經利益提名地方派系人選，以換取地方派系對政黨的效忠；同時利用地方派系平時服務選民、選舉時動員選民，以換取選民對地方派系的支持；從而地方派系透過選舉以鞏固其派系，政黨則是透過選舉以鞏固其政權。

## 六、彰化縣紅、白兩派屬於全縣性地方派系明顯淡化

彰化縣紅、白兩派地方派系的動員網絡遍及彰化縣各鄉（鎮、市），是屬於典型的全縣性地方派系，在過去無論是吸納選票的能力或是對於各種政治資源的掌握，均不容忽視。彰化縣的地方派系，一般分為紅派、白派，紅派的創始人是前縣長呂世明，白派的創始人則是蘇振輝。目前，紅派的精神領袖是前立委林炳森，白派則是監察委員柯明謀。彰化縣屬於紅派的是以立委林進春、議長白鴻森、彰化市民代表會副主席陳進豐等人為主；白派則有彰化農田水利會會長陳釘雲、立委謝章捷、游月霞、卓伯源

、陳杰與前立委陳朝容等人。不過，所謂的紅白派，幾乎已經是分崩離析，雖然有派系之名，但全縣性的動員力量已不復見。嚴格說來，彰化縣現在根本沒有所謂紅、白派，有些人還是粉紅派的，每經過一次選舉，地方派系就重新洗牌一次，由此可見，地方派系在彰化縣已明顯淡化，且據實地觀察對府會關係運作的影響不大，有的只是政治或經濟利益的結合而已。

## 七、民主化加速傳統地方派系影響力的式微

台灣隨著政治民主的改革與經濟的發展，地方派系也在轉型。政權輪替，加速地方派系影響力的式微；民主化程度愈高，地方派系生存的條件越少，最後趨於淡化。中央政權輪替後，民進黨政府透過政策制定、司法、輿論的手段，訴求政治改革，更是直接衝擊地方派系的存在根基。選舉是民主化重要指標之一，由歷屆彰化縣公職人員選舉結果可歸納出兩項特徵，一是地方派系的依恃，除了對政黨依恃出現轉變外，派系人物間的結盟動作更趨活絡，甚至超越政黨依恃。二是當選人具地方派系背景者的比例有逐漸減少的趨勢，在單一席次的縣長選舉中更為明顯，自第九屆縣長黃石城開始，至今二十年，包括黃石城、周清玉、阮剛猛與翁金珠都不具地方派系色彩，反映出地方派系對縣長選舉的影響力，在彰化縣已漸式微，且有逐漸被政黨政治的競爭取代的趨勢。而經過民國九十年縣長與立法委員選舉後，國民黨傳統地方派系色彩明顯褪色，展現基層的九十一年鄉（鎮、市）長與縣議員身上更為明顯，取而代之的是，區域性的政治勢力組合。

## 八、民進黨山頭政治勢力在第五屆立委選舉後已派系化

彰化縣民進黨的山頭政治勢力在九十年第五屆立委選舉後，就有派系化的軌跡可循，民進黨人士甚至直指，傳統的翁系、姚系，已成為翁派、姚派、江派與邱派；翁派的領導人指的是縣長翁金珠，姚派領導人指的是現任考試院長姚嘉文與立委周清玉夫婦，江派是立委江昭儀，邱派是立委邱創進。但經過九十一年

縣（市）議員、鄉（鎮、市）長選舉後，翁派仍是民進黨在彰化縣最大的派系。民進黨雖被認為有山頭勢力派系化的現象，但是，在一連串的選舉過程中，當派系的領導被淘汰，如果派系內又沒有人能取而代之的話，就很難再生存。

## 九、政黨政治對縣長與縣議員選舉之影響牽動府會關係

首先，縣長選舉朝政黨競爭的方向發展：政黨存在的功能之一是推出人才，在選舉時設法贏得選舉，以爭取行政決策與對資源的分配權。在國民黨統治時期，縣（市）長絕大多數是國民黨籍，少數是無黨籍。民國 78 年縣（市）長選舉，民進黨成立後首度參選，並在六個縣（市）贏得勝利，彰化縣是其中之一。從此以後，縣（市）層級政府間開始出現政黨輪替，縣長選舉在彰化縣朝政黨競爭的方向發展。

其次，縣議員選舉國、民二黨及無黨籍席次則有變動的趨勢：縣議員選舉是採 SNTV 制度，政治行為者的互動更多元，相互聯合、結盟的情況更加盛行，無黨籍的席次占有率，在這十二年中，實力不容忽視，而民進黨議員亦有增加的趨勢，惟國民黨議員雖仍佔多數但有減少的趨勢，意味著彰化縣議會往後將會朝政黨政治發展，而無黨籍仍將居於關鍵地位，例如，彰化縣議會第十五屆就由無黨籍為主成立超黨派聯盟，成員共有二十人，包括國民黨、親民黨與無黨籍議員，是僅次於國民黨黨團的第二大議員聯盟組合。次級問政團體的成立，也是政治人物的結盟模式，更是政治實力的展現與競爭，也牽動府會關係的運作。

## 十、府會政黨運作處於彼此競爭又合作的微妙關係

政黨政治是民主政治的重要內涵，因為唯有政黨才能把若干大同小異的民意，整合為一並加反應，如此民主政治才成為可能。所以現代民主國家，政黨乃立法機關運作過程中的主導力量，若無政黨的運作，則立法過程將陷於混亂，而無法完成其代議民

主政治下的立法使命與功能。但就目前縣議會的黨團與政團而言，由於目前我國選舉制度係採取所謂「單記非讓度投票法」，因此同一選區的議員彼此間可能因為選票而一定會有競爭的問題，而各黨團與政團本身的團結度亦各自不同，彼此間的利益關係以及人情關係因素也會影響議員彼此間的互動。當然，就府會關係而言，這其中尤以「政黨」因素的影響力最大，惟不論國民黨黨團、民進黨黨團或超黨派聯盟與縣府的關係，為了選票或選區利益的關係，有時會有合作，有時會競爭。所以目前彰化縣府會政黨運作處於彼此競爭又合作的微妙關係。

### 十一、議會黨團組織由金字塔型轉變為黨派型權力結構

彰化縣議會黨團組織，因受台灣政治民主化過程的影響而轉變，也影響到議會權力結構類型的變化，有關研究權力結構類型，現在中外學者最常援用的的分類法，是由歐頓（John Walton）所最先使用的集權—分權連續體量表分類法，將權力結構分為金字塔型（或專權型），黨派型（factional）、聯盟型（coalitional）與散漫型等四種。金字塔型乃獨裁、壟斷或單一的集權領導群體；黨派型則至少有兩個以上持久的黨派互爭利益；聯盟型通常是因不同的問題所採取利益上不固定的聯合；至於散漫型則根本沒有任何持久的領導模式。愈集權則愈趨向金字塔型；反之，愈分權則愈趨向散漫型。故金字塔型權力結構可歸之於獨裁或集權的領導，而黨派型等其他的三種權力結構則是一種民主的領導；惟散漫型已近於放任的領導。此種權力結構類型間權力分離關係，也可用來分析彰化縣議會權力結構轉變與權力分離關係。

以往府會在國民黨威權體制下係屬金字塔型；而民進黨縣長掌握地方政權之初期仍屬金字塔型；到第十三屆議會首度有民進黨黨團及無黨籍聯盟政團已屬黨派型；目前第十五屆議會民進黨成員增加與超黨派聯盟成立仍屬黨派型，顯示彰化縣議會黨團權力結構係由集權式的領導，轉變為民主式的領導，對府會關係的



政治運作，雖由不同政黨掌控，但較有協商妥協的空間，還不致發生嚴重對立的情事。

## 十二、預算審查在野黨傾向刪減，執政黨則再三協商翻案

這次彰化縣議會審議九十二年度縣政總預算，在野黨及無黨籍議員認為縣府目前負債將近五十億元，新年度希望再借三十六億多元，而新年度預算明顯入不付出，多位在野議員批評縣府總預算「歲入灌水，歲出浪費」，縣府歲入編二百八十七億多，歲出三百一十三億多，歲入、歲出短差二十六億多，而先前欠債須還本十億，因此縣府需再借三十六億，為防止縣府財政惡化，於委員會審查時刪減三十億元的借貸收入預算，民進黨黨團議員發飆，當場拍桌大罵，指根本就是不要讓官員做事。縣府雖忙於協商，尋求申復仍未過關，引發府會關係緊張。最後由翁縣長透過第三者協商，再直接率縣府主管拜訪議會議長、副議長及第一、二審查會議員，懇求支持縣府推動縣政建設，始翻案成功，最後經大會決議僅刪減歲入借貸預算一億七千萬元，歲出也相對刪減約二億多元過關。使府會關係維持在可掌控的範圍，雖不見得水乳交融，但也不會有盲目對立情事。

## 十三、多件縣府法案未通過，在野議員批縣府提案太草率

第十五屆彰化縣議會自 91 年 3 月 1 日成立一年以來，召開二次定期會及六次臨時會，縣府所提法案共六十八件，除被議會決議擱置四件及退回五件合計九件，理由多是請縣府妥慎研議後再提，並非全然的否決，顯示提案有欠周延且事先與議會之溝通不足外；其餘五十五件也有七件雖然照案通過但有附帶意見，另有八件是修正通過，真正照原案通過的僅有 34 件占 50%，顯示多數在野議員審查縣府提案已成多元角度來考量，並非單純照案通過或否決。審查過程已漸趨嚴謹，尤其各審查委員出席率均相當踴躍，所提審查意見具體，縣府多能照議會大會決議執行，目前為止尚無因窒礙難行而送請議會覆議之案件。

#### 十四、府會不分黨派合力爭取重大公共建設福利縣民

議會監督縣府施政，雖因不同黨派，政治主張分歧，府會關係時有爭議，但對福利縣民之重大公共建設，則是不分黨派合力爭取，共創地方繁榮。

首先，是府會合作北上建議彰濱立法納入台中自由貿易港區：翁金珠縣長與縣議會議長白鴻森率領縣府官員及三十多名縣議員，於 91 年 11 月 22 日到立法院請求立法委員支持修正通過「自由貿易港區設置條例」，該條例已獲立法院一讀通過，彰濱工業區有機會和台中港區相連結，成為全國第一個「自由貿易港區」，以吸引廠商進駐可望提高縣民就業率，活絡地方繁榮。

其次，是府會共同支持推動彰化縣成為亞洲花卉中心：為因應 WTO 效應，推動彰化縣成為「亞洲花卉中心」及 2008 年國家級花卉園區計畫，2004 年將在溪洲鄉溪洲農場舉辦國際花卉博覽會，藉此打通台灣花卉外銷管道，以強化國際競爭力，做為產業升級並繁榮城鄉生活之資源整合平台。經過各方努力，目前行政院已應允全力配合該項計畫。縣府並於 91 年 12 月 13 日正式與台糖公司簽訂溪洲農場 25.07 公頃的土地租賃合約。

#### 十五、朝野黨團共同提案建議縣府調整組織架構展現自理能力

彰化縣議會第十五屆第二次定期會，國民黨團書記長葉寧鋒、超黨派聯盟會長陳諸讚與民進黨團召集人柯金德三人共同提案，「建請縣府儘速對縣府組織架構、工作職掌及人員，全面分析檢討，以因應未來縣政工作的挑戰。」這項提案獲得大會通過送請縣府研究辦理，也是縣府進行組織編制調整的主要支持力量。縣府高層對目前縣府組織編制的單位、人力配置，曾仔細評估，認為無法因應縣政工作的挑戰，也不符合時代潮流，無法提升組織績效與團隊士氣，有必要進行調整。縣府與議會黨團協商後，雙方達成共識，由議會朝野黨團共同提案，建請縣府妥適調整，

以展現治理能力。

## 十六、府會關係可運用 T. Parsons 的 AGIL 功能模式來分析

府會關係欲達成之目標是：「和諧」和減少不必要的「衝突」，可運用社會學家 T.Parsons 的「一般社會行動體系理論」中的 A.G.I.L 模式來分析，即適應（Adaptation）、目標達成（Goal-attainment）、整合（Integration）、模式維持（Latency）等四大功能。學者稱之為「衝突管理」（conflict management）理論，府會關係政治運作透過「調適」的功能，從外在環境吸取必要資源，如政黨輪替所造成地方政治生態的轉變，並處理與轉換而藉以滿足體系內部的需求；透過「整合」功能維持體系內各部分間的協調與穩定；透過「目標達成」的功能，動員其所有能量與資源，藉以體現府會關係所欲追求的目標；透過「模式維持」功能，使行政立法功能得以維持在相關規範內來運作。

一年多來彰化縣府會關係的政治運作，雖政治主張不同，且剛開始缺乏溝通協商機制，雙方均在相互容忍與摸索階段，導致在審查委員會或議事堂上時有爭議，但在翁縣長與全體縣府團隊及全體議員均能互相尊重彼此間職權分際的前提下，而議長白鴻森也深刻體認府會和諧的重要，常打圓場化解紛爭，只要有利於縣民，均促使縣議會全力配合，透過 T.Parsons 之調適、整合、目標達成、與模式維持的 A.G.I.L 四大功能模式，府會運作仍維持在可控制的範圍，經過爭議事件的溝通協商，對縣府施政決策及議案的提出更會審慎週延，議會的質詢監督與審議功能也更加嚴謹，議事品質因而提升，反而是縣民之福，可稱是落實地方自治，促使民主政治永續發展的表徵。

## 第二節 研究建議

府會關係所欲達成的目標是和諧和減少不必要的衝突。針對台灣在民主化過程造成政治生態的變遷，所產生地方府會關係失衡的緣由，本文擬從現行地方制度法所建構府會和諧的法制架構、府會爭議之理性運作、以及府會關係的建造與經營等方面加以強化；並針對彰化縣府會政黨運作與協商機制提出具體配套的方案，以強化府會關係的良性互動。

### 一、強化地方制度法所建構促進府會和諧的法制架構

地方制度法為我國地方自治法制化後的最大法制變革，具有諸多嶄新的進步規定，自八十八年一月二十五日公布施行至今，已屆滿四年餘，除確立精省及縣（市）為地方自治團體公法人之核心地位外，該法在權力分立上，所建構之行政機關與立法機關的政治運作關係，謂之「府會關係」，其立法要旨係在促進府會和諧的法制架構：

首先，強調「府會係制衡而非對立，分工復合作」的精神：地方行政機關行使法定之行政權，地方立法機關則為行使立法權的主體，府會各有所司，則有所負，能有所為；而合作係建立在互信，互信係建立在共識，共識系建立在平等，以有效發揮機制運作的功能。

其次，就行政機關之規制方面：以執行立法機關議決為前提，以申復為例外；以行政協商解決爭議為原則，以司法解釋為例外。

再者，就立法機關之規制方面：以尊重行政權為原則，以主動立法為例外；以多次覆議法規案為原則，以一次覆議預算案為例外；以執行行政提案議決為原則，以呈請上級機關協商或裁量為例外；以行使立法議決權為原則，以行使組織同意權為例外。

## 二、強化府會關係爭議之理性運作

府會關係發生爭議時之理性運作，主要途徑有以下四點：

首先，爭議時先法律再政治：基本上府會所存在的問題，已有地方制度法可資依循，有關當事人宜打開心胸，尋求以法律途徑解決爭議，避免以政治的手段，引發媒體大肆宣染，造成民眾誤解，宜建立依法行政，依法參與的原則，爭議自可相對減少。

其次，爭議時先協商再解釋：嗣後如有重大個案性的爭議，宜主動由同級或上級之行政部門邀請府會相關人員及學者、專家協商，以建立協商機制，相信問題將因彼此諒解而取得共識，其行政解釋已顯得不是那麼重要。能由協商避免對立，府會間之不協調自可減少。

再則，爭議時先行政再立法：府會間之爭議，既應主動由同級或上級之行政部門協調該地方行政與立法機關人員會商，俾早日化解爭議。惟除可透過修法解開法無明定之死結外，立法機關因不同黨派主張分歧，在學理上應非係解決爭議之客觀機制。

此外，爭議時先間接再直接：所謂「間接」係指替代性處理，如就府會爭執之個案觀察，當可發現所爭的可能是面子而已，至裡子則非所問。既多屬個案而非通案，則其所形成爭議，係屬行政機關或是立法機關之推波助取瀾，有些並不見得需要大動干戈，只要一個過程即可化解，此時短兵相接，還不如先透過第三者溝通，或勞駕高級首長之出面談話，即可因各有所獲，而致爭執消除。

## 三、強化府會關係之建造與經營

鑑於台灣地方政治生態的惡質化，對於府會關係建造及經營，應依循民主法治的基本原則，以形成具有生命力的地方機制。

首先，在關係之建造方面：府會運作應（一）依循民主憲政原理；（二）形塑現代議會政治；（三）塑造理性政治環境；（四）實際法制規範。地方制度法對於上揭原則係於下列法條中加

以落實，諸如：明定立法機關之會議日數及會期；立法機關之法定職權；行政機關應對立法機關之議決案澈底執行；如延不執行或執行不當，立法機關得請求行政機關說明理由；必要時得由上級監督機關協商解決。覆議案的職權行使方式以及限制；行政機關與立法機關的互動模式，如施政報告、質詢；立法人員之言論及表決免責，以及會期中不逮捕特權。立法人員的兼職限制以及其去職之條件。立法人員之費用支給科目與標準等，以資遵循。

其次、在關係之經營方面：府會雙方之主要行動者，包括縣府服務團隊及全體議員應(一)認知民主真諦；(二)嚴守分際；(三)分工合作；(四)加強政治溝通；(五)建構協調機制，(六)運用 T.Parsons 之調適、整合、目標達成、與模式維持的 A.G.I.L 四大功能模式，使行政、立法功能得以維持在相關規範內來運作，維持府會關係之「和諧」和「減少不必要衝突」的目標。

#### 四、建構行政立法更多元化的互動關係：相關配套立法亟待完成，發揮不同的功能

衡諸當前府會實際運作情形，由於不論行政首長或議員均由選舉產生，故其自然會承受選民相當的期望（或壓力），因此，不妨在原有行政與立法的運作基礎上，加入更多的影響力量，並使其成為更多元化的互動關係，如此不僅能有效減低行政與立法間可能過度強調制衡關係相互抵銷能力外，亦有助於提供地方事務不同的處理途徑。事實上，現行地方制度法中並不乏此類的規定，例如第十六條有關地方自治團體居民的權利中，除了選舉、罷免權之外，尚包括創制、複決權、使用公共設施權、請求地方政府公開資訊，以及依其他法律規賦予之權利。而第二十四條也規定地方政府可以經營合辦事業的依據。惟有關的配套立法並未完成（如創制複決權），而亟待儘速落實執行。

因為當前許多地方政府的政務推動過程中，民眾參與已成為相當普遍的現象。故若能配合法令修定，提供各界參與地方事務

的合法管道，則不僅是地方自治理念的具體落實，更可經由充分運用民間資源方式，來解決地方政府財源不足的困境。同時，在此種地方事務推動的觀點下，不論行政或立法機關都將扮演「參與者」的角色，且可能隨時依需求不同而發揮不同的功能。一方面可避免地方行政與立法機關因為採取「零和」互動而可能有陷入長期對抗危機，另方面亦可將兩者關係導入地方政府的長遠發展。

## 五、強化議會黨團或政團組織運作之功能

目前彰化縣議會內部有國民黨與民進黨黨團及超黨派聯盟，其組織與運作雖有所異同，但其設置的基本目的乃是希望達成以下三項功能，惟因協商機制有待建立，實應加以強化：

首先，強化溝通與整合：議員可透過黨團或政團聯繫彼此的情感，並針對問題進行討論。而當意見紛歧時，可透過黨團的運作整合，協調出彼此均能接受的方案。

其次，強化代表與實踐：由黨團或政團負責對外發言，代表該黨團或政團的立場，並於議會內經由黨團或政團的約束，運用整體力量，實踐該黨團或政團的任務。

再者，強化議事效率：透過各黨團與政團彼此間的協商，排除瑣碎事項，將有限時間用於對重大議題通盤而適切的考量，以提高議事效率。此外，議會黨團亦可發揮蒐集議事情報、分配各種利益與角色，提供法案研究等功能。

## 六、強化地方議會黨團或政團之法制規範

由於地方議會以往並無設置黨團之法源依據，致議會所編列之黨團補助經費，前經內政部函示應停止執行，今為強化政黨政治運作功能，甫經內政部於九十一年八月修正「地方立法機關組織準則」增訂第三十四條之一規定如下：「縣（市）議會議員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有三人以上。未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之縣（市）議會議員，得加入其他

黨團或由縣（市）議會議員總額五分之一以上之議員合組政團，但每一政團至少須有三人以上。前項政團準用有關黨團之規定。黨團辦公室得視實際需要，由縣（市）議會提供之；其設置辦法，由縣（市）議會訂定，分別報內政部備查。」

由上述條文觀之，目前彰化縣議會國民黨黨團既已依法設置，則其國民黨議員三十人中又有六人再加入超黨派聯盟，顯與該條第一項「依其所屬政黨參加黨團」及第二項「未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之議員得由議員總額五分之一以上之議員合組政團」之規定不符。彰化縣議會已出現此難題，應適時修訂議會組織自治條例及訂定設置辦法加以規範，俟九十三年度議會得編列黨團補助經費，則國民黨議員依規定只能「依其所屬政黨參加黨團」，而不宜同時加入超黨派聯盟，始符合規定。

## 七、強化朝野政黨信任關係與協商制度發揮議事功能

政黨政治要發展成功，就執政黨而言，須具有容納各種不同意見及接受批評的誠意與雅量，就反對黨而言，必須對執政黨具有相當的基本信心和信賴。換言之，朝野政黨的存在與充分發揮議事功能，係成熟政黨政治所必須具備之要件。

首先，強化朝野政黨間的信任關係：如果政黨間互相有信任關係，則一旦有突發事件時，不至於立刻引發衝突，具有緩和的效果。雖然政治理念有所不同，但是基本上仍有許多相通之處，所以朝野政黨間的信任關係會隨者時間的發展而日益深厚，是可以建立的。

其次，強化朝野黨團的協商制度：各黨團間惟有協商制度化才能使議事有效運作。至於協商的事項包括有會議議程的排定以及某些特定個案的協調等。

再者，加強議員私下及公開互動管道：發揮「消息傳遞」、「瞭解真意」、「減緩衝突」及「取得合作」的功能。

## 八、強化議事公開制度以改善府會爭議負面影響



目前，彰化縣議會除積極建立議事資訊公開電腦網路外，並在大會開會時，透過有線電視頻道實況公開轉播，這種「議事公開制度」，讓民意代表的行為在公開接受民眾的檢驗的壓力下，確有提高議員參加開會的出席率、並改善府會爭議、衝突等負面影響。而能有合乎民意代表「專業」與對事不對人的表現。對提升議事效能及促進府會關係良性互動應有正面幫助。

## 九、強化縣府各單位與議案審查委員會互動協商機能

現今議會議案委員會的設置，大都與行政機關管轄事項相對應。設置此種議案委員會的目的有三：一是便利分工提升議事效率；二是專業性之處理；三是監督行政機關。目前彰化縣議會設四個議案審查委員會有另一個目的，即議員可以配合任期每年輪流參加不同的審查委員會，四年下來，每一個審查會都擔任過，對於縣政有全盤的瞭解。而且其分配任務改以縣政府相關單位或機關為對象。因之，議會開會期間各議案審查委員會議員，與縣府各單位互動最為頻繁與密切，加強縣府各相關單位與各該委員的協調溝通，提供必要的資料，將有助於府會關係的良性發展。尤其各單位府會聯絡員，以及配置在各委員會的議會行政人員，更應做好府會聯絡與服務功能的角色，隨時掌握議事運作情況，間接也有扮演提昇審查委員功能的雙重角色。

## 十、縣府應儘速建立多元管道協商機制經營府會關係

彰化縣府會政治運作，由二次定期會縣政質詢及六次臨時會議案審議過程觀察，府會關係均在相互摸索與容忍階段，縣府與議會是相互依賴的行為者，雙方有所衝突是現實的必然，面對府會關係由緊張趨向對立的發展，縣長不應再漠視或刻意迴避，應儘速建立多元管道協商機制，才能避免走入零和對立的死胡同，造成縣政工作停滯。以目前的情形而言，縣府缺乏有效管道經營府會關係，雖有名義上的府會聯絡人，但缺乏授權，無力處理府會關係，甚至是民進黨議會黨團也找不到著力點充滿無力感。原

因主要出在縣長翁金珠大幅更動縣政府一級主管之後，引進的外縣（市）主管，對縣政不熟悉且缺乏一座可負責溝通的橋樑，才是府會關係隔了一層霜的主要原因。而熟悉地方政事的官員，因為未被重用，也抱持著旁觀的心情，所以如何讓受重用的官員熟悉地方政治事務，甚或鼓勵在地有經驗的官員提昇士氣，儘速建立多元管道協商機制，經營府會關係，應是翁縣長的當務之急。

### 十一、縣府應改善新舊團隊體質以建立整體互信互賴關係

翁縣長主政以來，縣府確實相當積極處理前任阮縣長留下來的許多問題，也在有限的財源下，努力推動新的建設。不過，縣議會進行縣政總質詢多數議員反映，因新舊團隊成員仍無法齊心一致，彼此的互信、互賴基礎不夠。新團隊怕舊團隊扯後腿，舊團隊成員怕新來的「主人」亂貼標籤，雙方連心底的話都不敢講，反而透過議會議員質詢反映縣府內部之體質不佳，故為強化自理能力，翁縣長應設法改善縣府新舊團隊成員的體質，妥適調整組織架構，強化領導力、執行力與內聚力，建立整體互信互賴關係，以因應未來挑戰。

綜上，地方府會關係屬於地方自治運作中成功與否的關鍵所在。而在府會之互動運作中，又以議會行使議決法規、議決預算、議決政府之組織及行使對該自治團體首長、單位主管之質詢權最為密切，影響地方自治之推動最大，因此唯有明確府會運作之規範，使兩者分工合作，相互尊重其職權，並強化府會關係的建造與經營，尋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。

# 附 錄

## 附錄一 中國國民黨彰化縣議會黨團組織暨運作規則

九十二年三月修正頒布

### 第一章 總 則

第一條 本黨縣議會黨團由本黨全體縣議員同志組成之。

第二條 黨團成員一律平等，並依本規則享其權利負其義務：

- 一、出席黨團大會。
- 二、選舉黨團幹部。
- 三、被選舉為黨團幹部。
- 四、不得籌組或加入其他政黨或政團。
- 五、其他未盡事宜。

### 第二章 黨團之編組與會議

第三條 黨團幹部之產生及執掌如下：

- 一、書記長：一人，任期為一年，以選舉產生；其選舉辦法另訂之。

其職權如下：（一）綜理黨團運作及府會協調適宜，負責貫徹本黨政策。

（二）執行黨團大會通過之決議事項。

- 二、副書記長：二人，由書記長自行遴選報縣黨部核定後聘任之，襄助書記長執行交辦事項。
- 三、執行秘書：一人，負責聯繫，執行黨團決議，由縣黨部聘任之。

第四條 黨團應召開下列會議：

- 一、黨團大會：為黨團最高決策機關，於每次會期前召開，由書記長召集，或經黨團成員總額二分之一以上連署請求，亦得召開。大會需有三分之一以上出席，方得召開。議事以出席議員過半數之同意議決之。

- 二、有關重大政策之會議，得邀請其他議員參加黨團運作。

第五條 黨團大會通過之決議事項，各成員應服從之，黨籍幹部應予貫徹，非經提請黨團大會復議通過不得變更，違者無效。

第六條 黨團大會通過重大議案後，應提報黨部核備。

### 第三章 施行及修正

第七條 本規則經黨團大會二分之一以上成員出席及同意，得修正之。

第八條 本規則經黨團大會通過後施行；修正時亦同。

## 附錄二 民主進步黨縣議會黨團組織規程（範本）

2002年2月6日政九字第0202001號函訂頒

### 第一章 總則

第一條 本規程依據民主進步黨黨章第十一條第二項規定制定之。

第二條 黨團之最高意思形成權屬於黨團全體成員。

### 第二章 黨團成員及其權利義務

第三條 凡具有下列資格之一者，為黨團之成員：

- 一、具有民主進步黨黨籍之縣議會議員。
- 二、不具有民主進步黨黨籍之縣議會議員，但經黨團會議議決同意其加入黨團者。

第四條 黨團成員一律平等，並依本規程享有下列權利：

- 一、出席黨團會議。
- 二、選舉黨團幹部。
- 三、被選舉為黨團幹部。
- 四、被推舉為本黨團各委員會召集委員候選人。
- 五、其他應享之權利。

第五條 黨團成員應依本規程負擔下列義務：

- 一、遵守黨團會議及黨團幹部會議之決議。
- 二、繳納成員分擔金。
- 三、其他應盡之義務。

第六條 黨團成員經黨團會議議決與該委員會有利益衝突時，不得參加相關之委員會。

### 第三章 黨團組織

第七條 黨團設黨團會議，由全體黨團成員組成，為黨團之最高決策機關。

第八條 黨團設黨團幹部會議，由黨團之全體幹部組成，為黨團之執行機關。

第九條 黨團經黨團會議決議，得設下列機關：

- 一、黨團紀律會議。
- 二、黨團辦公室。

第十條 黨團組織之運作，採民主方式行之：

- 一、組織之決議，除本規程另有規定外，以在場成員多數決為之；可否同數時，取決於會議主席。

二、黨團幹部由成員互選產生。

#### 第四章 黨團會議

第十一條 黨團會議應於議會開會期間，每二週定期召開一次；必要時得召開臨時會議；於議會休會期間是需要召開之。

經黨團成員四分之一以上之提議，應召開黨團臨時會議。

第十二條 黨團會議非經黨團成員三分之一以上出席，不得開議。但重大事項，應有二分之一以上之出席，始得決議。

第十三條 黨團會議以總召集人為主席。總召集人因故不能出席時，以幹事長為主席。

#### 第五章 黨團幹部會議

第十四條 黨團幹部會議處理黨團行政事務，並執行黨團會議之決議。

第十五條 黨團幹部會議於議會開會期間，每週定期召開一次，必要時得召開黨團幹部會議；於議會休會期間視需要召開之。

第十六條 第十條之規定，於黨團幹部會議準用之。

#### 第六章 黨團幹部

第十七條 黨團設總召集人、幹事長、書記長各一名，任期一年，連選得連任。（目前彰化縣議會民進黨團設召集人、副召人、幹事長各一名）

第十八條 總召集人對外代表黨團。

總召集人因故不能視事時，由幹事長代行其職權。

第十九條 幹事長之權責如下：

- 一、就其權責部分為黨團發言人。
- 二、處理縣議會之議事事務。
- 三、負責政黨協商。
- 四、執行黨團會議及黨團幹部會議有關前三款之決議。

第二十條 書記長之權責如下：

- 一、就其權責部分為黨團發言人。
- 二、指揮黨團行政。
- 三、負責政黨協商。
- 四、執行黨團會議及黨團幹部會議有關前三款之決議。

#### 第七章 黨團工作小組

第二十一條 黨團會議或黨團幹部會議得視需要，成立工作小組。

#### 第八章 黨團辦公室

第二十二條 黨團辦公室之主任由黨團幹部兼任之

第二十三條 黨團辦公室得聘用助理數名。

黨團辦公室之組織辦法及人員編制由黨團會議另訂之。

### 第九章 黨團紀律與紀律會議

第二十四條 黨團成員在黨團內對黨團之事務運作及幹部之言行均得自由討論及批判。

第二十六條 黨團成員之言行有違背黨團規程，決議或破壞本黨名譽者，黨團得依情節輕重予以下列之處分：

- 一、警告。
- 二、嚴重警告。
- 三、繳納一定金額之罰款。
- 四、暫時出席黨團會議。
- 五、定期停權。

第二十七條 黨團幹部因違反黨團紀律，經黨團依前條規定處以罰款而未於各該會期前繳清者，喪失其黨團幹部之身分。

第二十八條 第二十四條第五款之停權處分係停止黨團成員享有之權利，但不影響其對黨團應盡之義務。

第二十九條 黨團成員應出席縣議會會議、各審查委員會、程序委員會、紀律委員會。

第三十條 黨團紀律會議設紀律委員三人，由黨團成員互選產生，任期一年連選得連任。

第三十一條 黨團紀律會議審議黨團會議議決交付之紀律案；審議辦法另訂之。

### 第十章 黨團經費

第三十二條 本黨團之經費來源如下：

- 一、黨團補助費。
- 二、本黨團成員分擔金。
- 三、捐款。
- 四、其他收入。

### 第十一章 附則

第三十三條 黨團會議經黨團成員三分之二之出席，在場成員三分之二之同意，得修改本規程。

第三十四條 本黨團組織規程經黨團會議通過後施行。

### 附錄三 彰化縣議會第十五屆超黨派聯盟成員公約

九十一年四月八日訂頒

- 一、本超黨派聯盟宗旨：監督縣政、關心地方建設、以創造縣民福祉。
- 二、本超黨派聯盟以下簡稱本聯盟。
- 三、本聯盟成員務必誠實清廉，謹慎勤勉，不得心存私心，某取私利。
- 四、本聯盟成員，對於議會之質詢事項，應儘量互相聲援採聯合質詢方式行之，對提案表決則需行動一致，不得考量個人意見。
- 五、本聯盟成員，成員，對質詢或提案，如有不同意見時，須以協調、溝通之方式謀求共識，並不得以代表本聯盟知名義，任意對外發表談話。
- 六、本聯盟於召開各項會議時，成員應準時參與，如逾三次未參加者（請假者除外），則應自動放棄本聯盟成員。
- 七、本聯盟之會長係無給職，任期二年（連選得連任），副會長則由會長推薦產生之。
- 八、本聯盟成立之日起，設置專人受理縣民及各單位團體之陳情事件並予以適時妥善處理。
- 九、本聯盟成員應遵守公約。
- 十、本聯盟公約自九十一年四月八日起實施。

## 附錄四

## 訪談題綱

### 壹、府會關係

- 一、可否請您比較一下這屆與上屆的府會關係有哪些不一樣？會不會因縣長的政黨差異而有所不同？
- 二、目前府會之間除了府會聯絡員之外，是否有其他的溝通管道？而府會聯絡員能夠發揮的功效有多大？
- 三、議員是否會在行政執法、人事安排和預算分配方面，向行政部門提出特別的要求？這些要求如果處理不當，是否會造成府會關係的緊張？而如果處理的令議員感到滿意，是否能夠得到議員相對的回報？
- 四、府會關係緊張是否會對施政造成影響？

### 貳、派系、黨團或政團

- 五、有人說地方派系的運作是影響整個地方事務的重要因素。以前彰化縣有所謂的紅派與白派之分，中央及地方政權輪替後，請問對地方派系或政壇生態有何衝擊和影響？
- 六、以這一屆議員的組成來看，除了國民黨與民進黨的黨團外，尚有無黨籍為主的超黨派聯盟所組成的政團，這些黨團或政團對議事運作有無正面的功能？
- 七、黨團或政團彼此間是否有何互動管道？是否有足夠的互相信任關係？是否可導致彼此的合作？
- 八、黨團或政團與縣政府的互動關係與方式為何？

### 參、政治運作

- 九、就您所知縣府所提出的議案，在議會審查中如果一些提案被議會擱置、退回，是不是會影響府會之間的互動？



- 十、一年來議會開議期間所處理府會比較緊張或爭議的議題為何？其原因為何？
- 十一、有人說在預算審議期間，比較容易發生府會互動緊張或不良的情形，這次縣府所提出的年度總預算案原本大刪三十億元的歲入借貸，最後是小刪通過，代表府會關係維持在可掌控的範圍，您同意這種說法嗎？縣府能夠翻案成功，是善意溝通發生作用？還是其他因素所綜合造成？
- 十二、可否請您說明一下不同黨籍的議員在總質詢期間的表現如何，會不會因議員與縣長的政黨不同而有所差異？
- 十三、府會關係欲達成的目標是和諧和減少不必要的衝突，您認為府會關係應如何經營才能維持良性互動？
- 十四、整體而言，您認為縣長對於議會的態度如何？又議長對於縣府的態度如何？縣長和議長職權角色的扮演對於化解府會爭議影響程度如何？
- 十五、目前議會在聯席審查委員會及大會開會時，均透過有線電視實況轉播，公開接受民眾的檢驗，這種「議事公開制度」對提昇議事效能及促進府會關係良性互動有無幫助？

#### 肆、個案評析

- 一、縣府約聘僱及臨時人員制度改革公平性之爭議
- 二、縣府設廉政委員會及各種委員會功能與人事之爭議
- 三、縣府南郭路宿舍區改建停車場提案與審議之爭議

## 附錄五

## 深度訪談受訪者名單

受訪者代號	受訪者身分	地點	日期	次數
1	彰化縣政府一級單位主管	辦公室	2002/12/22	1
2	彰化縣政府一級單位主管	辦公室	2002/12/21	1
3	彰化縣政府所屬機關首長	辦公室	2002/12/14	1
4	彰化縣政府所屬機關首長	辦公室	2002/12/5	1
5	彰化縣議會國民黨籍資深議員	議會	2002/12/8-9	2
6	彰化縣議會國民黨籍資深議員	議會	2002/12/8	1
7	彰化縣議會國民黨籍資深議員	議會	2002/12/19	1
8	彰化縣議會民進黨籍資深議員	議會	2002/12/9-10	2
9	彰化縣議會民進黨籍資深議員	議會	2002/12/15	1
10	彰化縣議會無黨籍資深議員	議會	2002/12/3-4	2
11	彰化縣議會無黨籍資深議員	議會	2002/12/12	1
12	彰化縣議會行政單位主管	辦公室	2002/12/23	1
13	彰化縣議會行政單位主管	辦公室	2002/12/24	1
14	彰化縣資深府會記者	議會	2002/12/6-7	2
15	彰化縣資深府會記者	議會	2002/12/13	1

## 附錄六

## 【深度訪談摘錄】

題目一、可否請您比較一下這屆與上屆的府會關係有哪些不一樣？會不會因縣長的政黨差異而有所不同？

受訪者意見綜合摘要：

上屆府會同屬國民黨掌控，府會關係和諧，議員質詢溫和且人數少、議案多能通過、預算刪減幅度較低；這屆較為緊張，質詢嚴苛且人數多達四、五十人，縣長及某些單位主管成為抨擊對象，議案難以過關等情形，顯示縣長政黨差異卻有影響。因多數的國民黨議員已變成在野角色，對縣政監督較為嚴苛；而縣府主管大換血也造成議會的反彈。尤其府會互信薄弱，溝通不良。一級單位主管換了一大半，且大多是外來兵團，對縣政一問三不知，又未充分授權，如有問題不知誰才是可負責的，諸多人事改革有綠化傾向，引發爭議，以致質詢、議案審議均較為嚴謹。另因縣長政黨差異施政理念與風格不同有關，爭議事件很多，不過到目前還算能理性運作，沒嚴重到對立的程度。且這屆民進黨二度執政，基本上已有周清玉縣長府會僵局對立之前車之鑑，翁縣長已有體認，但仍有改善的空間。

這屆比上屆府會關係緊張是可預期的，但有前次民進黨執政府會水火不容，造成縣政難以推動，府會兩敗俱傷的經驗，所以互相容忍一些政治歧見，才是府會雙贏上策，也是可期待的，身為議會行政人員能從中協助，促進府會理性互動，是共同努力的方向。不過上屆府會關係雖良好，但縣府主管有些是弊端叢生；這屆為樹立縣府廉能形象，成立廉政委員會及各種委員會，藉此希望改善施政品質，提昇行政效能，而引起府會爭議。至一些內部的人事改革公平性遭到質疑與反彈，未被重用或遭裁減的臨時人員紛紛找上民代關心，結果都碰到一鼻子灰，認為是排除異己，缺乏互信與善意。

站在府會制衡與監督立場，或許對縣政與縣民福祉是有幫助，因如府會一家，你濃我濃的話，有時失去監督的作用，反而弊端叢生。所以政黨輪替後，議會要適當監督，理性運作，反而有利施政品質的提升。

題目二、目前府會之間除了府會聯絡員之外，是否有其他的溝通管道？而府會聯絡員能夠發揮的功効有多大？

受訪者意見綜合摘要：

府會溝通管道剛開始不明顯，現在縣長已指派由主秘負責，各單位主管應全力配合；努力溝通，涉及政策層面的由縣長或派高層出面溝通

協調。各單位主管或所屬機關首長都會與議會保持聯繫，盡量配合。至其他協商制度應可建立，這是必要機制。府會聯絡員功能是做好服務工作，如有重要縣政問題要與縣長協商，可直接透過主任秘書或機要安排，或與各單位主管直接協商。縣長或各單位主管會重視妥善回應。

目前除府會聯絡員因授權不足，無法處理府會關係之外，其他協商溝通管道亦未建立，以致如有縣政問題，不知誰是可負責協商的窗口。甚至連民進黨議員也找不到立足點，所以翁縣長應儘速建立多元協商溝通管道，負責經營府會關係。府會聯絡員有些單位是有發揮應有功能，也很辛苦應予鼓勵；大多負責盡職，主要在開會時負責資料訊息蒐集提供與聯絡事宜，議員如有重要事項仍要透過府會聯絡員反映各單位主管或縣長協商解決，一般反映，目前負責協商溝通機制尚未完全建立，以致議員抱怨連連，縣長實應加以重視改善。

題目三、議員是否會在行政執法、人事安排和預算分配方面，向行政部門提出特別的要求？這些要求如果處理不當，是否會造成府會關係的緊張？而如果處理的令議員感到滿意，是否能夠得到議員相對的回報？

受訪者意見綜合摘要：

議員在人事安排提出特別要求比上屆少很多，因政治環境改變，但在行政執法如交通違規、環保取締等要求放寬，爭取預算分配在所難免，縣府在兼顧情理法也盡力配合。

縣府認為如依法確有不符仍要堅持並應詳加說明，否則違法雙方都不好。但有時不能讓議員滿意，在質詢時受到批評也是蠻嚴重。議員對縣府相關單位提出特別要求，也是反映民意監督縣政的表現，縣府相關單位都要重視處理，只是人事改革是很敏感，也是縣長職權，無法讓議員滿意而有所批評在所難免。議員受縣民請託向縣府提出特別之要求，要看情況而定，因為有些事法所不許，議員會了解，不會為難縣府的，至於爭取地方建設，也是要有預算經費，不會因此而引發府會關係緊張。

議員受選民之付託，為了選票及選區經營，必然會在行政執法如交通罰單、人事安排如臨時人員精減、及地方建設分配款之爭取等方面，向縣府相關單位請託，如果處理不當，很可能在質詢時反映出來，這要看縣府官員的處理方式，有些法所不許的，只要說明清楚也就沒事，否則議員都會極力爭取，因為背後有選民的壓力，如果處理的好，當然兩全其美，這就是議員與官員的角色難為。

題目四、府會關係緊張是否會對施政造成影響？

受訪者意見綜合摘要：

府會關係緊張會影響施政推動的效率，法案無法通過就無法源依據，自然就耽擱一些規範或取締的作為。所以執政之縣府要妥善經營，縣府主管更應謹慎從事，並不斷溝通，澄清事實，尋求議會支持。府會關係緊張對施政有監督作用，但過於對立，預算無法過關，讓縣府寸步難行，施政則有影響，造成縣政受阻，受害的是社會大眾，彰化縣已有周清玉縣長的前車之鑑，相信翁金珠縣長會有所體認，設法經營改善。

府會關係緊張對施政當然會有影響，但此影響有時是正面的，也有負面的，要看情況而定，因為府會過於和諧也有弊端。府會關係因不同政黨主張分歧，趨向緊張是政治現實使然，對施政建設也有監督的作用，促使縣府注意改善，對縣民福祉才有幫助；當然過於對立，預算大幅刪減，施政難以推動，才會造成影響。而議會落實監督之責是應該的，只要非盲目對立，為反對而反對，對施政影響不大。對縣府有警惕作用，施政品質反而會提升，只要雙方能理性運作，應不致有太大影響。

題目五、有人說地方派系的運作是影響整個地方事務的重要因素。以前彰化縣有所謂的紅派與白派之分，中央及地方政權輪替後，請問對地方派系或政壇生態有何衝擊和影響？

受訪者意見綜合摘要：

以前彰化縣全縣性的紅白兩派，經過幾任縣長選舉的結果，當選的都不具派系色彩，顯示其影響力已淡化，主要是無法協調出適當人選，加上政黨輪替，國民黨所能提供派系資源不再，候選人自然各自結盟，造成無黨籍議員仍居於關鍵地位。中央政權輪替後，傳統地方派系生存的條件越少，所能發揮的影響力有限，以致地方政壇公職人員具地方派系背景者的比例有逐漸減少的趨勢。地方派系是過去國民黨執政的產物，政黨輪替後已淡化，翁縣長並無明顯地方派系，對地方政壇生態影響不大。

近年來彰化縣紅、白兩派現很難區分，經過一次選舉就會有不同變化，對府會關係影響不大。地方派系選舉時可能有，但隨著政黨輪替，因國民黨資源提供管道不再，政治人物依恃對象會因此轉變，變成政治利益聯盟而結合，也牽動府會關係變成多元化，畢竟選民結構已改變，各方政治勢力結合已呈多元化，目前縣長選舉已傾向政黨競爭，地方派系已很難發生作用，中央政黨輪替後，國民黨所能支助派系資源更少，議員選舉要靠派系支持也不多，個人選區經營與服務才是重要。而民進黨在第五屆立委

選舉後，雖有派系化傾向但也不明顯，政治勢力將呈多元傾向發展。

彰化縣地方派系的運作過去是有影響，現在很難看得出來，傳統地方派系已明顯淡化，在議會有時已不分派系，只要對縣民有利的，都會受到支持。至於縣長用人是否有影響，應以人才為重吧。地方派系以往卻是影響地方政務的重要因素。不過隨著民主化過程已逐漸淡化，中央及地方政權輪替後，傳統地方派系可爭取的資源短少，政壇生態變成多元結盟，每逢一次選舉可能就產生變化，或許將來會被政黨政治所取代。

題目六、以這一屆議員的組成來看，除了國民黨與民進黨的黨團外，尚有無黨籍為主的超黨派聯盟所組成的政團，這些黨團或政團對議事運作有無正面的功能？

受訪者意見綜合摘要：

目前議會黨團或政團已漸成熟，對議事運作應有正面功能可促進議事效能，也會牽制府會關係，因此協商制度建立是很重要。這一屆超黨派聯盟成立，國民黨有多人加入，對政黨政治運作是有影響，而民進黨議員仍是少數，所以對議事運作有時也會牽制作用。因政黨政治是民主政治的常態。由議案審查可以證明，很多議案是合作才通過的。目前國民黨在議會還是多數，無黨籍為主的超黨派聯盟組織作用雖不容忽視，但是否維持長久有待觀察，民進黨黨團仍是少數，必須與多數之在野黨議員合作，各黨團互相尊重，才能發揮議事功能。不同意見可以先整合再提出，但彼此間為選區利益，也會有所堅持，所以是互相妥協的結果，這就是民主政治。

這屆超黨派聯盟成立，有國民黨議員加入，顯示黨團組織鬆散，有必要修改內規加以規範，否則不符政黨政治原理。民進黨議員增加到九席，無黨籍原本十九席，後來五席加入國民剩十四席，國民黨由廿五席增加五席為三十席，但有六席又加入超黨派聯盟，顯示目前由於議員自主性提高，黨團組織鬆散，功能有待強化。這一屆雖有民進黨黨團、國民黨黨團與超黨派聯盟，但組織並非很健全，需要加以強化其規範，才能發揮應有功能，尤其並無黨團補助經費，影響黨團或政團之運作。

題目七、黨團或政團彼此間是否有何互動管道？是否有足夠的互相信任關係？是否可導致彼此的合作？

受訪者意見綜合摘要：

黨團或政團平時溝通管道不多，主要是開會時才有，互信及合作關係是有的，看議題而定。黨團或政團彼此間的互動有非正式的、也有正式的

管道；如彼此有共通利益，則互信較足，有些議題還會彼此合作促成。主要有重大議題時才看得出來，議長會邀集各黨團負責人協商，彼此展現合作與信任，但有時也有困難存在，因為議員自主性提高，這是很難免的。議會政黨理念意識型態不如中央對立，所以有互動管道與信任關係，很多議題都是互相合作而決定的。

民進黨是少數須與在野黨合作是必然的。黨團或政團彼此間的互動管道是協商制度的建立，目前仍有待加強。至於互信關係應是可以建立的，如建請縣府應調整組織架構，以改善服務團隊體質，就是由三位黨團或政團負責人共同聯名提案的。黨團或政團彼此間互動主要是開會期間對重要議題的溝通，大致都有互信關係，偶而也會合作共同連署提案。目前黨團或政團溝通管道還算順暢，彼此信任與合作關係有，所以議案審議還算順利。雖偶有爭議乃民主政治之常態。

民進黨與國民黨黨團表面上政治主張不同，但因這次議長選舉民進黨議員均投票給國民黨提名的議長、副議長，主要是換取府會朝野政黨信任支持縣政建設，且私下或公開活動彼此均有參與互動，應可建立互信與合作關係，畢竟民進黨仍是少數，許多議題需要國民黨與無黨籍議員支持才有可能通過。目前黨團或政團區隔不是很明顯，彼此間有互動管道，但信任關係則很難界定，對某些議題是有合作的空間。

#### 題目八、黨團或政團與縣政府的互動關係與方式為何？

受訪者意見綜合摘要：

黨團或政團與縣府互動不是很頻繁，開會時才有一些互動，平時仍是議員各自與縣府各單位互動。當然民進黨團可能較為頻繁，在野黨則較為被動，看議題或政治情況而定。縣政府與黨團或政團的互動在開會期間，會派府會聯絡員來接觸，重要活動會來邀請參加。執政黨與縣府表面處於合作關係，但內部也有競爭關係，至於在野的國民黨和無黨籍與縣府關係，雙方互動處在摸索階段，互信基礎薄弱。無黨籍為主的超黨派聯盟與縣府互動，除了開會期間府會聯絡員及單位主管來接觸較為頻繁外，平時是縣府有重要活動邀請議員參與、或議員有縣政問題主動與相關單位互動。

縣府與各黨團或政團表面上都保持互動關係，否則議案是很難獲得通過。黨團或政團與縣府互動，主要在一些公開活動，私下當然有競爭又合作，開會時縣府會派府會聯絡原來接觸。實際縣政問題，則由黨團幹部直接與縣府相關單位主管聯繫處理，重要事件則由主秘或機要安排

與縣長溝通。黨團或政團與縣府的互動雖有差異，但民進黨是少數，縣府對在野黨的互動反而會更重視，尋求支持才可能順利推動縣政。因為合作才是對地方爭取建設最有利的管道。

黨團或政團與縣政府保持一定互動關係，主要是參與正式舉辦的活動，民進黨基於執政關係而較為頻繁。縣長也會親自或派員參加相關活動，如府會共同北上增取彰濱立法，只是仍有朝野政黨競爭的意味，畢竟選舉因素考量仍是最重要。

題目九、就您所知縣府所提出的議案，在議會審查中如果一些提案被議會擱置、退回，是不是會影響府會之間的互動？

受訪者意見綜合摘要：

縣府提案不通過被擱置或退回，主要是議案審查委員會已再三考量其可行性，及利弊得失，有的是縣府提案草率，對府會關係不一定會造成影響，只要充分溝通，適當時機重新整體考量再提，獲得通過的也不少。縣府提案很多是不周延，才被擱置或退回，影響府會關係互動應不大。如有充分理由縣府應尊重辦理。否則應強化溝通，尋求支持，縣府提案有草率或不周延，重新檢討改善後再提是應該的，不會因此而影響府會關係。

縣府所提的議案大多是對地方民眾權益有關，但也有不週延的或草率提出的，如果被議會審查退回或擱置，而縣府又不加檢討改進再提，反而誤解議會不支持，就會引起府會關係的緊張。但有時會影響政務推動，所以通常議會應有相當理由。議會是以「合議制」來行使職權，經議會決議之議案，包括擱置或保留，縣府都應尊重為原則，如有困難，可依法覆議或下次再提出，不致影響府會之互動。

一年來縣府提案被議會退回或擱置的約有九件，在每次定期會、臨時會均曾發生過，縣府曾發表「相當遺憾」的聲明，引起府會關係緊張，但事後已公開道歉，逐漸感受溝通協調的重要，有些提案急而草率提出反而沒用，所以事先溝通取得大多數支持再提出反而對的。縣府有些提案欠周延，議會要求重新整體規劃後再提，顯示議員審議縣府提案較以往更具多元角度來考量，並非單純通過或否決，而縣府也都能配合，反而會促使縣府提案更加審慎週延，加強與議會事前溝通的作用。

題目十、一年來議會開議期間所處理府會比較緊張或爭議的議題為何？其原因為何？



受訪者意見綜合摘要：

一年來府會關係較為爭議的是臨時人員及約聘雇精簡案處理過程，其過程以及公平性引起多數議員的反彈。或許某位主管新進對政治事務不熟悉，處理不當有關，但因事屬行政權，故議員只能透過質詢大加鞭撻，氣氛緊張。縣府人事改革及各種委員的設立，造成縣府內部不安定紛紛向議會反映，新舊團隊無法齊心一致，彼此互信互賴基礎不夠。新團隊怕舊團隊扯後腿，舊團隊成員怕新來的主人亂貼標籤。

比較緊張的議題個人認為是環保局長行事風格問題，引發議員不滿。而廉政委員會等體制外的設置，也造成體制內的單位信心不足，凡是要透過委員會造成權責難以釐清，議會質詢也未見改善，士氣低落，這較令人憂心。縣府人事改革及各種委員會設立，導致權責不分，引發在野黨議員諸多不滿。人事改革過程是否公平，及大量引用外縣人員擔任主管所引發的爭議較多。

總預算審議期間刪減三十億元歲入經費，也算是最為緊張，身為執政黨議員，責任重大，最後經縣長透過第三者溝通，及議長的協助溝通，多數議員能取得共識，翻案成功，化解府會危機，讓縣政得以順利推動，算是有驚無險。歲入借貸被議會審查大刪三十億如果翻案不成，府會關係將會持續緊張。

而縣府南郭路宿舍區改建停車場案，因規劃不週延被議會審查退回，尚未經大會通過，縣府就訴諸社會輿論指責議會不支持，曾引起很大爭議。

題目十一、有人說在預算審議期間，比較容易發生府會互動緊張或不良的情形，這次縣府所提出的年度總預算案原本刪減三十億元的歲入借貸，最後是刪減約二億元過關，代表府會關係維持在可掌控的範圍，您同意這種說法嗎？縣府能夠翻案成功，是善意溝通發生作用？還是其他因素所綜合造成？

受訪者意見綜合摘要：

這次預算審查最後能刪減約二億元過關，讓原本在審查期間主張刪減三十億元虛驚一場，主要是議會在測試翁縣長有無與議會溝通的誠意，也可說是縣府善意溝通發生作用。表示府會關係尚維持在可控制的範圍，否則如果大刪三十億元，府會關係必然不佳，因縣府施政難以推動，自然日漸緊張。這次縣府所提總預算可說歲入灌水，歲出讓費，所以國民黨及無黨籍議員原本主張大刪三十億元借貸預算，但經過縣長多方協商說明始翻

案成功，主要讓縣政得以順利推動，府會關係緊張也因而化解。否則縣政推動困難，但是否縣府可掌控府會關係，很難界定。預算案能審議通過，縣長善意溝通當然重要，在野黨黨議員的以大局為重，共同支持才是關鍵。在野黨議員能共體時艱，接受執政黨議員及縣長的尋求支持，也可說雙方理性溝通發生作用。

總預算能夠小刪過關，據說翁縣長與議員溝通耐性十足，充分說明將不分黨派建設地方，而發生作用，至議員的心聲如小型工程分配款也維持往例五百萬元之額度，所以府會關係尚維持在可控制的範圍，可同意這種說法。這次總預算審查是翁縣長上任以來第一次面臨，由於國民黨仍佔多數，加上無黨籍議員也比民進黨議員還多，在審議期間主張大刪三十億元歲入借貸，而引起府會關係緊張，後經各方及縣長出面協商妥協，始翻案成功。

題目十二、可否請您說明一下不同黨籍的議員在總質詢期間的表現如何，會不會因議員與縣長的政黨不同而有所差異？

受訪者意見綜合摘要：

議員質詢態度會因政黨不同而有差異。執政黨議員質詢讓縣府澄清事實說明的時間較長；反之，在野黨議員則較少，且跑火猛烈，這是很正常的。國民黨或無黨籍質詢表現較民進黨議員嚴苛是必然的，而執政黨議員則較為溫和，縣政總質詢以往國民黨執政，登記質詢的國民黨議員不多，炮火也不如現在猛烈，如今因政治主張不同，登記質詢的議員踴躍，威力也四射，民進黨議員則忙緩頰，角色自然不同。單位主管或縣長自應有充分準備，以免答非所問。

議員與縣長政黨不同，質詢態度因人而異，監督與溝通的作用是一樣的，大體而言，新進議員較為溫和，不過，大家還算理性，衝突場面不多。總質詢期間由於政黨主張不同，在野的多數議員站在監督的角色，當然是炮火猛烈，多所批評，而且出席登記質詢的特別踴躍，以反映地方民意心聲；相對的，少數的民進黨議員質詢態度自然較為溫和。執政黨議員有時忙於緩頰，有時也同樣要求縣長檢討改善。

在野黨議員以往同屬國民黨執政，英雄無用武之地，這次有的已調整戰鬥位置，每日二問，對事不對人，覺得很過癮。國民黨議員這兩次總質詢焦點大多集中縣府人事改革有被綠化的政治考量，不滿的一方反而提供資料給議員大加鞭撻，因事涉縣長的行政權，為了施政理念與改革，縣長也堅持她做人的哲學，只是某些單位組織架構仍須調整，與議會的協商機

制必須建立，否則惡性循環對施政推動將造成影響。至某些主管成砲轟對象，其領導作風確實該檢討，很多是內部員工提供資料給議員，縣府新舊團隊內聚力不足是很大隱憂。

**題目十三、府會關係欲達成的目標是和諧和減少不必要的衝突，您認為府會關係應如何經營才能維持良性互動？**

受訪者意見綜合摘要：

府會經營仍以相互尊重職權，加強溝通最重要。雙方要理性運作，縣府要多與議員保持良性互動，事先加以溝通，如有衝突發生應儘速尋求化解。多做協商溝通是最好的經營方式，因為誤會可因溝通而獲得事實的澄清。縣府施政及各部門之人事應儘量避免政治性考量，重大政策事先與議會多作溝通，議員反映意見應予重視列管處理，並建立協商溝通機制，而議會議事應理性運作，以減少不必要衝突。

府會關係經營，就執政黨而言應有雅量接受在野黨的批評，並多做溝通尋求支持；就在野黨而言，凡事應對事不對人，理性運作，充分發揮民主監督與制衡的機制，使雙方在法制規範內來運作。府會關係經營執政黨要多費心思，因在野黨議員本就站在監督批評角色，所以縣府要妥為尊重，加強溝通，才能維持理性運作。避免訴諸媒體輿論，造成惡性循環。

府會關係經營是全面性的，縣府團隊要先整頓，組織架構做適當調整，建立互信基礎才能發揮團隊精神，加強與議會的溝通協調。某些單位天天成為議會質詢的箭靶，議案也很難過關，主要是互信基礎薄弱，協商機制未建立，內部成員的調整安排改變體質是很重要的，單位主管的領導作風也影響到府會關係，必須先安內才能攘外。

府會關係的經營最主要是縣府在施政與用人要不分黨派，授權各單位建立可負責的協商管道，一切透明化，而無黑箱作業，讓議會議員有被尊重的感覺，自然會減少誤會，化解紛爭。雙方要摒除政治歧見，尊重彼此職權，縣府各單位要有整體觀念，事前、事中、事後勤於溝通，掌握議會政治生態，避免訴諸媒體輿論，才能維持良性互動。

**題目十四、整體而言，您認為縣長對於議會的態度如何？又議長對於縣府的態度如何？縣長和議長職權角色的扮演對於化解府會爭議影響程度如何？**

受訪者意見綜合摘要：

整體來說，翁縣長是很尊重議會職權，而議長也有維持府會和諧的體

認，雙方角色扮演對化解府會爭議有相當程度的影響。因為翁縣長是多屆立委出身，深感民意代表的角色；而議長角色更為重要，要有強大民意支持，又要整合各黨派的能力，很多爭議是由議長從中協助化解，縣府也有感受。

縣長雖然尊重議會，但新舊團隊有待整合，應儘速建立可負責的協商機制；而議長也能尊重縣長職權，適時監督建議縣府改善，才能化解府會歧見。縣長對議會態度能尊重與誠意最重要，而議長主持議事能中立，且讓議員充分表達意見後加以整合，適時協助化解爭議，才能使議事順暢，不致演變成對立狀態。

多數人認為翁縣長對議會抱持尊重態度，但也堅持她施政理念；而議長對縣府施政只要有利縣民福祉，也均促使議會全力配合，如有缺失也適時監督改善，雙方職權角色扮演對化解府會爭議有關鍵性的影響。整體而言，縣長與議長都能尊重雙方職權，其雙方角色扮演對化解府會爭議是有很大的幫助。翁縣長是很重視府會關係的和諧，但受到政治生態改變影響，所付出的心力必須更大；相對的，議長連任三屆，整合各黨派意見的能力受到肯定，使議事順暢，府會關係維持在可控制範圍運作，充分發揮民主監督與制衡的機能。

**題目十五、目前議會在聯席審查委員會及大會開會時，均透過有線電視實況轉播，公開接受民眾的檢驗，這種「議事公開制度」對提昇議事效能及促進府會關係良性互動有無幫助？**

受訪者意見綜合摘要：

電視實況轉播議事運作，讓彰化縣民有知的權利，間接有監督檢驗的作用，對議事功能的發揮應有幫助。惟轉播技術與是否公平客觀，議會要適時監督。議事公開制度是提升議事效率很好的方式，府會雙方在縣民公開檢驗之下，互動關係會良好才會獲得縣民肯定，對府會理性運作應有幫助。因民眾已怨倦國會之亂象，藉媒體作秀反而會遭到民意輿論批判，負面作用已減少。所以議事公開制度是時代潮流，對提升議事功能應有正面幫助。府會關係運作和諧與發展，攸關縣民福祉，也與民眾生活息息相關，這屆透過電視轉播大會開會實況，議員反應良好，出席率也提升許多，應持續辦理。

個案評析

個案一、縣府約聘僱及臨時人員制度改革公平性之爭議

受訪者意見綜合分析：

**多數黨之立場分析：**針對縣府約聘僱及臨時人員精簡案，從縣議會第一次臨時會起遭到多位國民黨籍縣議員的猛烈炮火抨擊，質疑縣府在九十一年三月三十一日裁減 176 名約聘顧及臨時人員，並以公開甄選的方式重新聘任 105 人，是假「人事權下放」之名，目的其實是「排除異己」，並把人事案做為縣長選舉「政治酬庸」，手段太過粗糙，而且非常不公平，希望翁縣長能考慮將人事精減案延緩三個月到九十一年六月底。但縣長翁金珠並未答應。

**少數黨之立場分析：**有關民進黨議員則是支持精簡約聘僱及臨時人員，以節省財政負擔，並以公開甄選方式重新聘僱，藉以提升服務效率與品質。但要求縣政府精簡過程務必公正客觀。

**無黨籍之立場分析：**部份無黨籍縣議員則表示，縣府精簡 176 名的約聘顧及臨時人員，每個月所節省的人事預算不過三百五十萬元，對於縣府動輒上億元的人事經費，根本無太大助益，而且縣府至今仍不願公布遭解聘人員名單，各單位主管是以何種標準加以考核評定為丙等？而為何被裁掉的參加甄選大多均未能錄取？難免讓人懷疑人事案有黑箱作業。

另國民黨及無黨籍多數議員，對縣府堅持裁減近百名約聘僱及臨時人員，認為這些被裁者當中，有的已工作十幾年，沒有功勞也有苦勞，而且熟悉業務，有的甚至負擔家計重任，被裁員後生活馬上出問題，有的過去考績都打甲，被裁時考績突然吃了個「大丙」，落差這麼大，讓人質疑考核的標準何在？公平性何在？紛紛把矛頭指向縣長所拔擢延攬的主管，都是外地人，讓議員一問三不知，府會關係日漸緊張。基本上，人事精簡的方向是正確的，也是縣長的行政權，但精簡過程與手段有偏差，有的單位是以抽籤決定去留，有的則採投票方式，作業過於草率，很多被認為優秀的人被淘汰，長袖善舞、能言善道又不會做事的人卻被留下來。再者，精減比例各單位不一，也不儘合理，是以紛紛建議人事精簡再延緩三個月，同時對於精簡名單要有覆審制度，不能單位報上來即照單全收。

資深府會記者表示：基本上大方向是正確的。不過，也造成多數黨議員諸多不滿與人情請託的壓力，各單位主管的壓力更大，一方面要落實翁縣長精簡改革的目標，一方面要承受各方請託關心的壓力，處理不當則導致抱怨與不滿，過程是否公平，也卻有檢討之處。

同時也有府會記者表示，除了基層的人事改革外，高層官員包括政治任命人員是否適任，翁縣長亦應一併考核，不能掩耳盜鈴，一味肯定！人

事改革不能只拍蒼蠅，不打老虎。翁縣長上任後，縣府一級主管更換了十四個，遭致多數黨議員的砲轟，其實，許多局室是因局長退休出缺，帳不能全都算在翁縣長頭上。不過，從九十年十二月一日當選到九十一年一月中旬，一級人事主管大致底定，時間相當短，就算翁縣長是伯樂，找來的團隊成員並不見得個個都是千里馬，再加上舊有的主管，並非全都稱職，仍有相當大的檢討空間。翁縣長針對約聘僱與臨時人員晉用制度銳意改革，過程雖有瑕疵，但大方向值得肯定。不過，人事改革對縣府組織而言，應是全面性，而非選擇性，既要拍蒼蠅，更要打老虎，才能服眾。人事改革也不能只針對「前朝遺老」，自己找來的人更要嚴加考核，以免「禍起蕭牆」；從副縣長、主任秘書、機要秘書、機要專員與局室主管，翁縣長有必要一視同人地考核團隊成員的表現，而非只找基層人員開刀。縣民要看翁縣長如何讓彰化縣脫胎換骨，昂首闊步向前進，成功轉型，營造生活大縣，才是當務之急。

## 個案二、縣府設廉政委員會及各種委員會功能與人事之爭議

### 受訪者意見綜合分析

多數黨之立場分析：針對縣長翁金珠為建立縣府廉能形象，成立「廉政委員會」，多數的國民黨議員砲轟此舉是疊床架屋，製造「黑機關」，既然縣府已有政風室，職司公務人員的風紀，是體制內的組織，如果發揮功能的話，就能樹立縣府的廉能形象，縣府捨此而不為，反而成立體制外的委員會，由翁縣長擔任主任委員，是球員間裁判，如何客觀；難怪外界質疑有整肅異己之嫌，且廉政委員會的成員如何產生，外界也有所疑慮，乾脆政風室裁撤算了。此外，縣府基於法令規定與業務需求，設有多種委員會、審查小組、諮詢小組，到底聘請哪些專家學者，一般民眾根本搞不清楚，根據縣府提供給議員的資料顯示，部分委員既可以經營建築工程又可以審議縣府的工程，有球員兼裁判之嫌，同時有一人擔任多個委員會委員的情形，重疊性過高，有無實際發揮功能？實令人質疑縣府是黑影重重，新的利益共生結構逐漸形成。其中，兼任委員會委員最多的是派克工程顧問公司負責人林豐澤，他兼任彰化縣政府八個委員會或小組委員，而兼任三個委員會以上的則至少有九人。

少數黨之立場分析：少數的民進黨議員對縣府設置「廉政委員會」則表示支持的立場，其黨團幹事長表示，這是因以前的縣府團隊弊端叢生、官司纏身，翁縣長才提出設置廉政委員會的競選政見。廉政委員會的設立，不僅不會影響政風室既有業務，反而有加成的效果，讓政風室更有效率

。至其他各種委員會設置之功能則多未表示意見，惟要求翁縣長應加強考核，並檢討改善。

**無黨籍之立場分析：**無黨籍議員對縣府設置廉政委員會，及其他各種委員會之人選亦無表示支持或反對的立場，惟要求確實檢討改善。

**府會記者的看法：**翁縣長的縣府服務團隊在執行公共政策時，最大的特色是成立所謂的審議或諮詢小組，對行政單位的業務提供意見。以教育審議委員會為例，縣府將教育局預算送請議會審議前，先送教育審議委員會，縣府自許為全國首創。不過，教育審議委員會對教育局預算編列僅有建議權，並無決策權，也就是可以建議，不能決議，包括廉政委員會、工程諮詢小組等都是如此。依經驗法則觀察，僅具建議、諮詢功能的體制外組織，剛開始會令人耳目一新，但一段時間後，通常是聊備一格，能發揮的功效有限。雖然如此，翁縣長既然堅持如此，彰化縣民也相當樂見，這些委員會能發揮功效，協助縣府團隊將公共政策的餅做大，讓縣民共享縣政建設成果。縣民期待的是，縣府團隊不僅會畫餅也要會做餅，所謂的餅就是公共建設的實踐，這也是彰化縣民所關心的。

### 個案三、縣府南郭路宿舍區改建停車場提案與審議之爭議

受訪者意見綜合分析：

**多數黨之立場分析：**有關縣府經管之南郭路宿舍區改建停車場相關工程經費墊付案及辦理拆除部分宿舍二件提案，經縣議會第十五屆第一次定期會第一審查委員會審查意見認為：「本案所規劃停車場之車位不多，不符實際效益，請縣府將舊宿舍區全部拆除，重新整體規劃後再提送縣議會審議。」而縣府卻於當天九十一年五月廿八日下午發布新聞稿指稱，此案未獲議員支持而感「相當遺憾」的聲明，但縣府卻又於廿九日建請縣議會能於三十一日再召開委員會重新審議，尋求議員的支持。此舉引起多數議員不滿，認為縣府政治操作手法太粗糙，讓議員含冤莫白，他們無法接受這種粗暴的做法，因此多數黨議員係堅持照審查意見，請縣府重新整體規劃後再提。

**少數黨之立場分析：**議會第一審查委員會之民進黨議員表示，既然係審查意見認為規劃內容不週延，縣府應予尊重，重新規劃或加強溝通尋求支持，不宜先發布聲明再尋求翻案，造成議員困擾與傷害更深，此舉縣府有必要設法檢討改進。

**無黨籍之立場分析：**第一審查委員會召集人為無黨籍議員，相當不滿地指出，該委員會所有議員均支持縣府興建停車場，只是認為規劃草率，

無法發揮成效，要求縣府重新檢討後再提案送審，他們一定全力支持，卻遭縣府發布新聞稿抹黑，令人無法接受。站在監督縣府的立場，議員那裡錯了？他同時表示，許多選民看到媒體報導對縣府的說法，打電話指責議員為何杯葛興建停車場，縣府這種訴諸社會輿論的做法，根本不尊重議會，也讓議員含冤莫白，等於是侮辱議員的法定職權。至於有沒有可能在五月三十一日重新審查，議員指出，縣府先打了議員一巴掌，再要求和談，可能嗎？他表示，三十日上午將先邀集第一審查會的議員研商此事，要求縣府澄清，並做出善意回應，還給議員一個公道，否則不排除休會抗議。

縣府相關主管認為：縣長翁金珠相當重視的南郭路宿舍區改建停車場供民眾洽公使用案，此案攸關民眾權益甚鉅，有必要發表聲明讓民眾瞭解縣府的立場，縣府也強調，發表聲明並無藐視議員或暗指議員罔顧民眾權益的動機。

議會相關主管表示：本案於九十一年六月三日提報大會討論時，經縣長及新聞局長再三於大會中道歉，並經議長從中協調，最後照審查意見通過，請縣府重新整體規劃後再提送議會審議，風波始暫告平息。惟議員紛紛反映，因議會是合議制，希望縣長應尊重議會，任何提案均應在提出前審慎研議，並多加協調溝通，不宜草率提出後又發布新聞，造成議會及議員傷害後再道歉，對民眾誤解與不良印象已難彌補。可見議員認為縣府訴諸社會輿論的方式，對縣議會是非常不友善的做法。



# 參考書目

## 壹、中文部分

### 一、書籍

王業立，《比較選舉制度》。台北：五南，民 87。

王振寰，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流，民 85。

朱志宏，《立法論》。台北：三民，民 84。

吳重禮 陳慧玟譯，David R. Mayhew 原著，《分立政府：1946~1990 年期間之政黨控制、立法與調查》。台北：五南，民 90。

呂育誠，《地方政府管理》。台北：元照，民 90。

紀俊臣，《台灣地方政治轉型與自治法設計之評論》。台北：時英，民 85。

\_\_\_\_\_，《精省與新地方制度》。台北：時英，民 88。

\_\_\_\_\_，《地方政府再造 機制建構·發展願景系論》。台北：時英，民 89。

倪達仁譯，Austin Ranney 原著，《政治學》。台北：雙葉，民 84

。

陳秉璋，《政治社會學》。台北：三民，民 89。

陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦，民 84。

陳東升，《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》。台北：巨流，民 84。

黃錦堂，《地方制度法基本問題之研究》。台北：翰蘆，民 89。

張正修，《地方制度法理論與實用(二)本論》。台北：學林，民 89。

張昆山、黃正雄，《地方派系與台灣政治》。台北：聯經，民 85

。

張紹勳，《研究方法》。台中：滄海，民 89。

趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，民 86。

趙永茂、孫同文與江大樹，《府際關係》。台北：元照，民 90。

廖忠俊，《台灣地方派系及其主要領導人物》。台北：允晨，民 89。

薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南，民 90。

羅傳賢，《立法程序與技術》。台北：五南，民 85。

## 二、期刊專輯

丁仁方， 統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型 ，《政治科學論叢》，第 10 期，民 88，頁 59-82。

王業立， 選舉、民主化與地方派系 ，《選舉研究》，第 5 卷第 1 期，民 87，頁 77-94。

江大樹， 地方財政困境與預算審議制度之探討：南投縣個案分析 。收錄銓敘部編印，《行政管理論文選輯》，第 14 輯，民 88，頁 357 384。

朱雲漢， 寡佔經濟與威權政治體制 ，收錄於台灣經濟研究會編，《解剖台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削》。台北：前衛，民 81，頁 151-152。

呂育誠， 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作 ，收錄於銓敘部編印，《行政管理論文選輯》，第 14 輯，頁 417-437。

何思因， 選舉競爭與中華民國的民主化 ，《東亞季刊》，第 23 卷，第 4 期，民 81.4，頁 72-81。

- 林佳龍， 台灣民主化與政黨體系的變遷：菁英與群眾的選舉連結 ，《台灣政治學刊》，第 4 期，民 89.12，頁 3-22。
- 林哲藝， 地方政府與地方議會的互動關係 ，收錄東海大學政治學系暨地方自治研究中心編印，《地方議會：回顧與展望學術研討會論文集》，民 87，頁 43-55。
- 紀俊臣， 地方自治法制化之政策取向 ，《中國地方自治》，第 54 卷，第 1 期，頁 3-19。
- \_\_\_\_\_， 台灣府際關係緊張與解決機制之評析 ，《中國地方自治》，第 54 卷，第 6 期，頁 4-12。
- 陳立剛， 精省後地方政府預算審議問題之初探 ，收錄於翁興利編，《地方政府與政治》。台北：商鼎，民 88，頁 37-52。
- 。
- 黃正雄， 地方行政機關與立法機關之互動關係探討 ，收錄於內政部編印，《地方自治論述專輯(2)》，民 85，頁 261-288。
- 。
- \_\_\_\_\_， 府會互動關係的檢視 ，《國家政策》，第 140 期，頁 5-6。
- 黃紀、吳重禮， 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 105-147。
- 黃錦堂， 地方府會法制之研究 ，收於薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會編，《地方政府論叢》。台北，五南，民 88，頁 175-236。
- 趙永茂， 新政黨政治形勢對台灣地方派系政治的衝擊 - 彰化縣與高雄縣個案及一般變動趨勢分析 ，《政治科學論叢》，第 14 期，民 90，頁 153-182。
- 趙永茂、江大樹， 地方自治團體的組織調整與革新 ，《國家

政策雙周刊》，第 97 期，頁 12-14。

趙永茂等，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，行政院研考會編印，民 86，頁 151-183。

劉文仕，地方府會權力運作的衝突與調節，台北縣政府編印，《地方制度法施行一年後總檢討會論文集》，民 89，頁 29。

蔡明惠、張茂桂，地方派系的形成與變遷 - 河口鎮的個案研究，《中央研究院民族學研究所集刊》，第 77 期，民 83，春季，頁 125-156。

### 三、論文

李秋琴，地方民意代表提案議題之內容分析 以彰化縣議會為例，碩士論文，大葉大學工業關係學系碩士班，民 91。

杜慶承，政權輪替對地方派系的影響 彰化縣個案研究，碩士論文，國立中正大學政治學系暨研究所，民 91。

柯貴元，地方派系與選舉關係之研究：以彰化縣為例，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 90。

紀俊臣，瑞竹地區的領導系統與權力結構，碩士論文，國立台灣大學政治學研究所，民 66。

翁金珠，地方發展策略與縣市政府組織調整之研究 - 以彰化縣政府為例，碩士論文，國立台北大學企業管理學系，民 90。

孫惠生，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，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士在職班，民 91。

- 連哲偉， 民進黨執政縣市之府會關係 新竹縣、彰化縣及高雄縣比較分析 ，碩士論文，國立政治大學政治研究所，民 84。
- 陳華昇， 威權轉型期地方派系與選舉之關係：台中縣地方派系之分析 ，碩士論文，國立台灣大學政治學系暨研究所，民 66。
- 陳韻如， 地方議會之組織與行政管理 以彰化縣與台中市議會為例 ，碩士論文，東海大學公共研究所，民 89。
- 張建弘， 台北市府會關係之研究 ，碩士論文，國立政治大學公共行政學系，民 86。
- 黃麗如， 縣市議會職權及其界線之探討 ，碩士論文，東海大學公共行政研究所，民 87。
- 傅正彥， 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，民 89。
- 曾國均， 地方政治生態與市地重劃關係之研究：以台中市為例 ，碩士論文，東海大學公共事務在職班，民 90。
- 彭德富， 台灣地方選舉與民主轉型之研究 ，博士論文，國立台灣師範大學，三民主義研究所，民 90。
- 楊樹源， 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，國立中正大學政治學系暨研究所，民 90。
- 蘇孔志， 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 - 以台中縣議會為例 ，碩士論文，國立中正大學政治學系暨研究所，民 88。

#### 四、文件

內政部編， 地方制度法規彙編 。台北：內政部編印，民 88。

內政部令，修正增訂 地方立法機關組織準則 第三十四條之一  
，民 91.8.21。

前台灣省政府民政廳編， 健全縣市議會組織功能之研究 。南  
投：前台灣省政府民政廳編印，民 83。

彰化縣議會編， 彰化縣議會有關法規彙編 。彰化：彰化縣議  
會編印，民 91。

\_\_\_\_\_， 彰化縣議會成立五十週年紀念特刊 。彰化  
：彰化縣議會編印，民 90。

\_\_\_\_\_， 彰化縣議會公報（季刊） \_\_\_\_\_，第十五屆第一  
期至第五期。彰化：彰化縣議會編印，民 91.3-12。

彰化縣議會編， 彰化縣議會第十五屆第一至二次定期會及第一  
至六次臨時會議事錄 。彰化：彰化縣議會編印，民 91.3-12

。

彰化縣政府編， 彰化縣議會第十五屆第一至二次定期會彰化縣  
政府施政報告 。彰化：彰化縣政府編印，民 91.3-12。

\_\_\_\_\_， 彰化縣議會第十五屆第一至二次定期會及第一至  
六次臨時會決議執行情形報告 。彰化：彰化縣政府編印  
，民 91.3-12。

\_\_\_\_\_， 彰化縣政府九十一年民意調查報告 。彰化：  
山水民意股份有限公司，民 91.11。

彰化縣選舉委員會編， 彰化縣第十五屆縣議員暨第十四屆鄉鎮  
市長選舉實錄 。彰化：彰化縣選舉委員會編印，民 91，頁  
359-383。

## 五、報紙

《中國時報》, 台北。

《民眾日報》, 高雄。

《台灣日報》, 台中。

《自由時報》, 台北。

《聯合報》, 台北。

## 六、網路

彰化縣政府民政局, 戶政資訊網:彰化縣 92 年 2 月人口數統計  
,[http://www.chhg.gov.tw/ccabw/cab92\\_g1\\_4.asp?aseek=1](http://www.chhg.gov.tw/ccabw/cab92_g1_4.asp?aseek=1), 民  
92.4.28。

## 貳、西文部分

### (I)Books

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

Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1998.

Fewsmith, Joseph., *Party, State and Local Elites in Republican China: Merchant Organizations and Politics in Shanghai. 1890-1930*. Honolulu: University of Hawaii Press, 1986.

Jacobs, J. Bruce, *Local Politics in a Rural Chinese Cultural Setting : A Field Study of Mazu Township*. Camberra: Contemporary China Center, Australian National University Press, 1980.

Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Land'e, and Laura Guasti. *Followers, and Factions : A Reader in Political Clientelism*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977.

Mayhew, David R.*David We Govern : Party Contorl, Lawmaking, and Investigations,1946-1990*. New Haven: Yale Univsty Press,

1991.

F. Terry (ed.), *The Future Role of Local Government*, London: Public Finance Foundation, 1990.

Parson, Talcott, *The Structure of Social Action*. New York: Free Press; First Published, New York: Mc Graw-Hill, 1937.

\_\_\_\_\_, with Edward Shils eds., *Toward a General Theory of Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press; 1962.

Wu. Nai Teh, *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control Within an Authoritarian Regime*. Ph. D. Dissertation, University of Chicago, 1987.

## **(II)Periodicals**

Bosco, Joseph, "Taiwan Factions: Guanxi Patronage, and the State in Local Politics," *Ethnology*, No, 31, 1992, pp. 157-183.

Edwards, George C., III, Andrew Barrett, and Jeffrey Peake. "The Legislative Impact of Divided Government." *American Journal of Political Science*, 41(2), 1997, pp. 545-563.

Walton, John, "Substance and Artifact: The Current Status of Research on Community Power Structure," *American Journal of Sociology*, No,71 (January, 1966), p. 434.

Mayhew, David R. "David Party Control: Does It Make a Difference?" *PS:Political Science and Politics*, 24(4), 1991, pp. 637-640.