

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

近年來，台灣地區由於都市人口急遽膨脹，城鄉差距拉大；農村地區人口及人才大量外流，導致選舉出之鄉鎮市長、縣市議員、縣市長素質相對低落，各項地方建設相形落後。相對的，都會區更因其大量湧進的人口，致使其交通、經濟、住宅、更加緊密與活絡，尤其政治活動更在其都會的優勢條件下，吸引有別以往派系操控的企業集團加入，於是經濟、政治、土地政策、財團利益、地方政治勢力、公共設施等都與當地的都會發展息息相關。

以往，由於在政治與經濟資源分配方面，地方派系經常扮演著舉足輕重的角色，而台灣地方派系之形成又分別因其地方上之傳統習性、觀念影響，甚至政治心理上權位爭奪，乃至政黨本身的分治策略，尤其經濟利益與地方選舉更是深化了派系的對峙。因此，研究地方政治則當先瞭解地方派系在地方的發展與其背景了。

然而，近年來由於政治變遷，一黨威權統治時代已成過去，在各政黨、派系競爭激烈的情形下，地方政治已明顯有所變化；尤其是一九八〇年代，大量的地主、企業、地方財團參與選舉後，使得地方政治品質顯得更政商化。在都會區，也由於政商關係的改變，企業集團的政治參與，對於地方政治體系產生深遠的影響，企業集團透過優勢的經濟資源，結合地方派系之社會關係網

絡，影響各項選舉結果。近年又在經濟自由化國際化政策下，亦助長房地產與證券市場活絡，促使地方新興經濟勢力的出現，他們為求維持或創造持久的經濟利益，積極投入選舉，並與傳統的政經勢力，形成穩固的政治結盟。

以都市社會學及社會學的角度來看，在西方社會由於都會化結果，一方面都市與都會人口已佔絕大多數，另一方面也由於大眾傳訊的普及，城鄉差別幾乎已不存在。然而，在台灣的社會呢？台灣社會空間的行塑過程是扣著國家機器與資本利益集團、地方政府與資本利益集團、國家機器與民眾部門及資本利益集團與民眾部門等幾個主軸來進行。<sup>1</sup>因此，都會化與地方政治有所關聯；事實上，由於地方政治透過選舉動員，支持特定候選人，當其所支持的候選人當選後，可以為該派系及集團爭取到較豐厚的利益。因此，都會化便與地方政治產生某種程度的關係。這些都會化、地方派系或地方政治勢力及地方政府間的互動關係，正是本研究所欲探討的焦點。

如上所述，由於政治力的介入，致使地方政治土地經濟資源分配不公或錯置，地方政治功能的發揮或效能亦受到影響。因此當各界對蓬勃發展中的都市發展不斷投入研究，台灣都市社會學者的分析較多從生態因素、人口成長、經濟發展或工業化等方面著手，較少從政治經濟觀點或政商關係的途徑出發。一般學者亦大多從社會工作角度研究社會生活如何建構、都市居民的需求、環境等觀點加以闡述，探討都市之角色與功能，強調都市的自主性，或從制度面探討都市與郊區的關係。對於都會化運作的政治面，即對公部門、地方派系、地方民意代表等與都會化間互動關係則甚少論述。在民主國家，不論地方或中央的民意代表、地方

---

<sup>1</sup>陳東升，《金權城市》。台北：巨流，民92，頁46。

行政首長等均係透過選舉產生，執政者透過行政資源的掌握與分配，難免以政治力影響政策執行。基此，本文即嘗試以「都會化的政治面向」探討台灣在都會化過程中的地方生態。在研究架構的設計上，以「都會化」及「地方政治」理論為基礎，進而闡述都會化發展現況，在實務運作中產生何種問題，尤其著重從政治觀點探討都會化鄉鎮與地方政府及地方派系的互動，及都會化在台灣派系政治運作下，在台灣基層選舉中所扮演的角色。換言之，即探討都會化發展與地方政治的關係。

以台中縣大里市而言，近年來之發展，深受台中市都會化之影響，包括住宅、產業、交通、消費、政治等都市活動，兩者之間的依存關係已是密不可分；在這個顯而易見的區域共生的結構之下，造就了大里市的都會化歷程，包括人口的快速成長、由鄉升格為縣轄市、..等。

大里市在都市發展的過程中，土地政策除了以傳統的土地徵收手段開闢各項公共設施、市地重劃，辦理新市區之建設，近年來則正進行擴大都市計劃。尤其大里市雖隸屬台中縣，然而，面臨的問題，常無法和人口數相差十倍的鄉鎮作同一齊頭式之處理，以致無法有效針對問題點提出解決方案。反而消費型態及規劃都類似鄰近之台中市，綜其原因，發現是都會化之影響，造成彼等問題點有很大的差距，因此選定以大里市為本議題之觀察與研究探討。

事實上，對於上述領域的許多重要議題，在其各自的學術領域上均有專著論述，本文尚無法提出深入精闢的論述，只選擇與本研究相關部份作探討，此或可視為對都會化發展相關研究或地方派系研究領域的擴展。筆者就所學及實務觀察，收集相關資料

作一探討，希望藉此引發學界更多的關注及政府相關部門的重視台灣地區的都會區域衛星城市，避免在都市發展政策上，常成為中心都市快速成長衝擊下的環境品質之犧牲品。更希望能對都會化發展的鄉鎮提供解決之方案，進而提昇地方政府之都會生活機能，因此乃引起筆者亟欲探討的動機。

## 貳、研究目的

綜合前揭研究背景與動機，本研究期望能達成下列四項目的：

- 一、以都會化理論為基礎，探討目前都會化鄉鎮發展的情形，並從政治層面觀察，探索都會化地區的困境與問題。
- 二、從地方政治理論出發，析論地方政治人物如何影響地方政治運作，進而探討台灣地方政治與地方派系的關係。
- 三、探討都會化與地方政治生態及地方政府三者之互動關係。
- 四、研擬如何使地方發展減少政治力介入，落實地方自治與實現民主機制，建構一高機能居住環境之都會區城市。

## 第二節 研究概念的界定與研究問題

本研究旨在探討都會化對地方政治之影響，亦即都會化發展會為地方帶來哪些改變，尤其著重地方派系、企業集團、地方行政首長、選舉、地方行政組織、都市計劃甚至政黨等所形成之關係互動網絡，彼此盤根錯節交織產生的環環相扣之影響。因此，本研究首先對「都會化」的相關概念予以釐清，對於與地方政治關係密切的地方派系亦作概略的介紹。以下分別就本研究主體「都會化」、「地方政治」相關概念作一簡要敘述，並依據研究

目的提出本研究所要探討的問題：

## 壹、研究概念的界定

### 一、都市化 ( urbanization )

都市化係指人口從鄉村遷移到都市，或由小城鎮集中到大都市的過程。這個過程有兩個涵義：

(一) 從人口觀點，指都市人口比例的增加。

(二) 就文化和社會心理的過程來看，指居民受都市的價值、行為模式、制度和物質因素的影響。

### 二、都會區 ( metropolitan area )

都市因基於有利地位或良好條件，而成為人口和產業活動匯集的地方。從生態過程來看，這是集中的現象，就是所謂的都市化。人口一旦展現向心化 ( centripetal ) 的現象，終究有些大都會呈現飽和的狀態，而使人口流出或分散到外圍衛星都市或郊區。此種中心都市人口離心化 ( centrifugal ) 的結果，產生人口反而集中或郊區化的現象，進而使中心都市結合其周圍地帶形成的區域即所謂的都會區 ( metropolitan area ) 。

### 三、都會化 ( metropolitanization )

都市因基於有利地位或良好條件，而成為人口和產業活動匯集的地方。從生態過程來看，這是集中的現象，就是所謂的都市化。人口一旦展現向心化的現象，終究有些大都會呈現飽和的狀態，而使人口流出或分散到外圍衛星都市或郊區。此種中心都市

人口離心化的結果，產生人口反而集中或郊區化的現象，進而使中心都市結合其周圍地帶形成的區域即所謂的都會區。總之，人口向心的都市化發生在先，人口離心的郊區化接續在後，而都會化則同時包括了人口的向心化和離心化。<sup>2</sup>

#### 四、政商集團

地方派系與企業財團互相交換利益的結合，無論是地方派系兌變為財團，或是由財團兼併地方派系，互相利用政治力量與財物力量或是經營事業，厚植經濟實力，並更進一步取得政治影響力的一種利益團體結合關係。

#### 五、市地重劃

所謂市地重劃就是一定範圍內之土地依都市計劃所規劃之型態與已辦理交換分合，重新調整界指，同時完成公共設施興建的一種土地改良措施；因其所需公共設施用地及工程費用均由土地所有權人負擔，政府並無支付經費，也是一種由土地所有權人出錢、政府出力的土地行政事業。

#### 六、地方政治

地方政治係指地方政治勢力與地方政府行政運作間的互動關係。換言之，即指地方行政與外在環境間之關係。包括地方派系、地方民意代表、財團、利益團體及其他與選舉有關之社會團體等彼此之互動關係，及其如何影響地方行政等所形成的地方政治生態。在此必須強調的是，地方政府之行政運作所涵蓋之層面

---

<sup>2</sup> 熊瑞梅，〈台灣都會人口變遷及有關區位擴張的假設檢定〉，《中國社會學刊》。民 79，頁 65-95。

相當廣泛，本文所指地方政治係專指地方行政中與地方派系關聯之部份，亦即地方上之派系政治。

## 七、地方派系

一般而言，在台灣地區「地方派系」是專指縣市層級或鄉鎮市層級的派系。依據趙永茂對台灣地方派系的定義：「地方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎，相互聯合以爭取地方政治權力的組合。」趙永茂認為：地方派系並無固定之正式組織與制度，其領導方式依賴個人政治、社會、經濟關係，其活動則採半公開方式，而以選舉、議會等為主要活動場域，並在此等活動場域中擴展其政治或社會關係勢力，具有在地方政治上決定選票、推薦人才、影響選舉與決策的功能。<sup>3</sup>根據一項田野觀察，台灣的地方派系含蓋了「派系網絡」、「樁腳網絡」、及「俗民網絡」，透過此三個結構，使得派系幹部得以有效地動員派系成員與基層選民。<sup>4</sup>

## 貳、研究問題

地方政治人物經由選舉取得政治權位，然而選舉所需經費動輒百萬、千萬，龐大的選舉經費常賴企業集團或其他政經人士之奧援，因此當選以後自然需對其背後支持者予以回饋。在此種政治環境下，民意代表或經由選舉當選之行政首長自然必須以服務選民及對其支持者提供有利之政策回饋；而行政機關掌控土地開發之最先資訊，於是土地投資炒作形成企業集團一本萬利之生產工具；於是行政首長與地方基層選舉、地方發展、派系及地方政

<sup>3</sup> 趙永茂，〈台灣地方派系與地方建設關係之研究〉，碩士論文，台灣大學政治學研究所，民 66，頁 20。

<sup>4</sup> 陳介玄，〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉，收錄於東海大學東亞社會經濟研究中心主編，《地方社會》。台北：聯經出版公司，民 86，頁 31-32。

治之間便產生相當程度的關聯性。

本研究以都會化理論為出發，探討目前都會化在鄉鎮市發展情形，並經由實際觀察都會區之政治運作，發現近年來地方派系及地方民意代表、企業集團等地方政治勢力有介入地方都市發展運作之情形，使地方上都市計畫原有的功能與目的受到扭曲，近年來，更有因土地政策之修正改變，而使地方政治勢力有所消長。

因此研擬以下四個主要問題進行研究，最後並試圖提出改善之建議：

一、都會化地區如何形成？地方政治勢力(指地方派系及民意代表)介入地方政府的情形如何？地方政治人物如何影響土地政策暨都市計畫？

二、探討地方政府與地方發展之間、地方政府與地方派系之間、地方派系與地方發展的關係。關係形成的原因為何？彼此之間透過何種途徑建構此一關係？

三、如何擺脫政治因素，建構一以大眾利益為優先之都會型鄉鎮市？

## 參、本研究之特點

綜合以上研究問題，本研究主題「都會化與地方政治」跨越了「社會」與「政治」領域，是本研究之特點。近年來以「都會化」或「都市發展」為主題的研究方面，受人文區位精神及地方治理之國際潮流影響，研究成果相當豐碩。而對「地方政治」的探討更是百花齊放，舉凡與地方派系、選舉、政黨、金權與黑道、

議會等與政治相關之議題，均在研究之範圍內。但從政治角度切入，觀察都會化對地方政治影響之議題者，只散見於相關論述中的極小篇幅，對於都會化與地方政治關係之專論則尚不多見；因此，本研究可以補充對於過去研究都市社會中甚少提及的冰山的一角，都會化的政治影響或是地方政治對都會化過程產生的變化，此亦是一項新的嘗試與挑戰。

本研究以地方政治理論為基礎，進而鋪陳都會化城市發展之緣起、意涵、都市計畫的組織與功能、企業集團與地方派系、公民參以及國內推動情形，從中發掘現階段都會化鄉鎮市發展之困難，並將焦點集中於都會化發展過程中地方政治對其運作的影響，以有別於其他研究。

如前所述，本研究在文獻探討方面並無直接相關的專書或研究可資參考，這也使得本研究在直接資料的蒐集上受到限制；而本研究以「都會化與地方政治」為主題，係筆者在從事地方政府，從民政、財政、社政業務之推動中，發現二者存在若干程度的關聯性，至於其相關的程度如何？除筆者親自參與觀察外，尚須進一步透過對都市計畫委員及地方政治人物的深度訪談，方能進一步得到驗證。本論文從都會區發展相關理論及實際運作中探討都會區應有的角色與功能，並結合「地方政治」之權力運作情形，從政治面探討都會區的困境與問題，進而提出改革之建議。冀望藉此研究，做為研究都會化與地方政治關係之先鋒，並以此就教於在此方面的專家學者及先進。

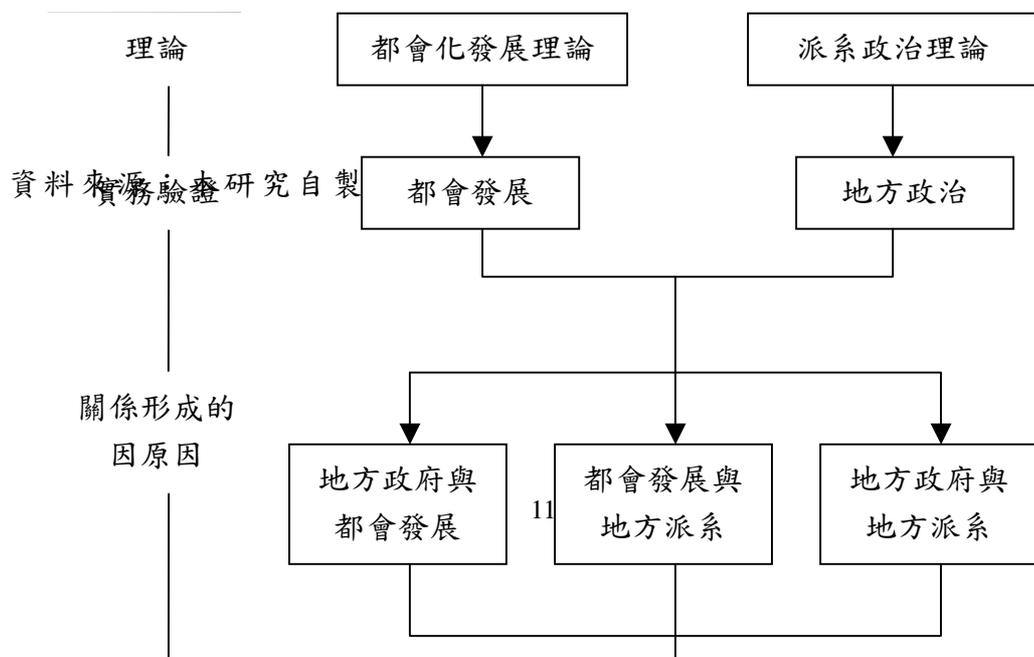
### 第三節 研究架構與方法

## 壹、研究架構

本研究「都會化與地方政治」係從「都會化理論」及「地方政治理論」為出發點，探討都會化發展及地方政治之實況。並以台中縣大里市為例，從實務中觀察中，研究地方政府與地方派系之關聯、提出地方派系與都會發展有關係之假設，探討地方政府與都會發展之關係。包括「選民結構變遷」、「衝擊地方派系版圖」、「選舉競爭型態」改變等情形，而這些係因「都會化」與「地方派系」使都會化與地方政治發生關聯的因素，或是地方政治操控整個都會的發展。因此，在研究設計上乃透過地方政治人物及都市計畫委員等相關人員之訪談，以瞭解地方政治影響都會化運作的程度。並從研究形成之原因中，提出改革之政策建議，以重建都會化發展與地方政府之關係。

為簡要明瞭本研究之主體與研究設計，茲將本研究架構繪製如圖 1-1 所示。

圖 1-1 研究架構圖



## 貳、研究方法

### 一、資料蒐集方法

本研究資料之蒐集採文獻分析、參與觀察及深度訪談個案分析法：

#### （一）文獻分析法

本研究問題，一方面廣泛蒐集有關都會化、都會型地區、地方政治等相關理論與研究，並深入了解廣泛閱讀，經由分析及統合各家的派系理論；並且實際利用政府公告之資料、統計數字，予以分析探討。另藉由圖書館資料，廣泛閱讀相關之論著，蒐集國內外相關之書籍、期刊、論文、各類統計資料及報章雜誌之報導，將其中相關論述引用為研究立論之基礎，以建構本研究問題之理論基礎及探討分析之依據。

#### （二）參與觀察

由於筆者目前在地方政府工作，從事過民政、財政、社政等工作，並實際擔任過本市之工商校正及戶口普查；因此本身既是觀察者，也是參與者，本研究遂採用參與觀察的方法，由筆者利用執行相關工作的機會進行觀察，以蒐集本研究所需之相關資訊。

#### （三）深度訪談

本研究方法，除在理論基礎方面採文獻分析，對實務的驗證除參與觀察外，為獲得較多的資訊與講求研究之嚴緊，以避免立論有所偏頗，亦採深度訪談，選取地方政治人物、公部門相關人員、都市計劃委員等進行深度訪談，以了解目前都會化與地方政治的關係，探討其問題所在，並提出改革之意見。

#### (四) 個案分析法

歷年來，台中縣大里市在推動重要都市發展或重劃決策時，深受地方政治因素之影響。其中是否有人為炒作或政經因素，將以個案分析方式，探討地方政治是否影響都市發展的方向及決策。

## 二、受訪者的選取

本研究以台中縣大里市之都會化及地方政治為研究主題，將訪問對象分為地方政治人物、都市發展相關業務人員代表等二部份，茲分述如下：

### (一) 地方政治人物：

主要以地方派系重要幹部及民意代表(主要為鄉鎮市民代表)為對象，選取若干人為訪問對象。將台中縣大里市 27 個村里五個選區，因各地民情、都市化程度不同選取，為其訪問所得資訊，盡量包含不同屬性之代表人物，以達均衡之目的，分別依選區、性別、政黨、派系屬性依比例選取八名地方政治人士。

### (二) 實際從事都市發展之人員

公共部門方面之受訪者以台中縣政府、大里市公所、地政事務所，政府部門受訪者為三名。另外建商、地主、代書各乙名，本項訪談人員為六名。

## 三、訪談題綱之設計

本研究之訪談對象包括地方政治人物與實際從事都市發展之相關人員，故針對不同之訪問對象設計不同之訪談題目。另為

增加本研究之信度，有意識的將部份相同題目，同時訪問不同身份背景之受訪者，茲分述如下：

(一) 地方政治人物方面之訪談題目：

受訪者從事地方政治基本背景及對(台中縣大里市)地方政治之認知：

1. 請問您從政或從事地方政治工作之時間有幾年？是基於什麼原因參與地方政治事務？
2. 請問您所屬的政黨或派系是否提供選舉支助？您都如何籌措選舉經費？政黨派系如何輔選？
3. 請問您選舉時如何動員？或您所知的動員方式？
4. 請問您認為大里市〈貴黨派〉政黨派系的發展情形如何〈沿革、現況〉？貴黨如何經營地方派系？
5. 請問您從事的選民服務工作中是否需要行政機關的協助或支援？有哪些行政機關？哪些協助？
6. 您認為行政機關首長是否會因為不同政黨或派系而提供服務有所不同？

都會化與地方政治：

1. 您認為目前都市計劃委員會有無扮演政治角色？如果有，對都會發展有何正面或負面的影響？如何避免政治勢力介入都市發展？
2. 您認為目前大里市因為都會化為地方帶來哪些好處？
3. 您認為目前大里市因為都會化帶來哪些問題？如何解決？
4. 您認為大里市是否因為都會化對地方政黨派系造成影響？地方政黨版圖有何變化或消長？原因？
5. 您認為大里市是否因為政黨競爭及政治版圖的變遷，對地方派系產生衝擊？是否出現「西瓜效應」，使得某些派系

或人士轉而投靠其他陣營派系，是否有式微、分化或與其他政黨結盟的情形？

6. 您認為近五年，大里市之選舉情形最大的改變為何？
7. 您認為大里市和鄰近鄉鎮最大之發展不同為何？
8. 您認為大里市是否適合合併於台中市之轄區？理由

(二) 從事都市發展相關人員訪談題目：

受訪者從事都市發展相關業務基本背景及對（台中縣大里市）地方政治之認知：

1. 請問您從事都市發展業務相關工作之時間有幾年？您認為您的業務是否對本市有哪些貢獻或影響？
2. 您處理業務過程有無地方派系、民意代表或其他政治人物的介入？是否對您的業務造成困擾或協助？
3. 您認為政黨或地方人士有無介入土地炒作，或影響您的業務運作？若有？其介入程度如何？能否舉例說明？
4. 請問您從事的業務是否需要其他行政機關或政治人物的協助或支援？有哪些行政機關？哪些協助？
5. 您認為行政機關首長是否會因為不同政黨或派系，而提供的協助或服務有所不同？

受訪者對都會化與地方政治之瞭解：

1. 您認為目前都市計劃委員會有無扮演政治角色？如果有，對都會發展有何正面或負面的影響？如何避免政治勢力介入都市發展？
2. 您認為目前大里市因為都會化為地方帶來哪些好處？
3. 您認為目前大里市因為都會化帶來哪些問題？如何解決？
4. 您認為目前的土地政策及都市計畫方向是否對地方發展

產生影響？〈如果有〉有哪些影響？

5. 您認為大里市和鄰近鄉鎮最大之發展不同為何？
6. 您認為大里市是否適合合併於台中市之轄區？理由？
7. 您認為大里市之都會發展未來之方向重點為何？並提出您的建議？

#### 四、效度與信度

本研究係採質性研究之立意取樣法，選擇少數之相關單位人員、地方政治人物及都市計劃委員進行深度訪談，以蒐集研究資料。為減低質性研究先天上之限制，以提昇研究資料之有效性及可信度，本研究除本於中立、客觀的態度，對於研究之效度與信度作以下之處理：

##### (一)效度之處理：

1. 為確保所蒐集資料能符合研究目的所需，本研究在蒐集資料之前，預先設計訪談大綱，並經指導教授檢視後，據以進行訪問。
2. 本研究雖採立意取樣選取訪問對象，但取樣過程力求週延，例如訪問對象政治人士依性別、政黨屬性、選區、分別選取，相關部門之人員亦以實際從事相關人員，因其對業務之瞭解及實際操作之經驗，以增加所蒐集資料內容的涵蓋性。另外都市計劃委員更是包含縣級及鄉鎮市級，同時以學者或地方代表之屬性不同選取，使其蒐集更廣泛的意見。
3. 為控制研究資料之品質，本研究之訪談完全由筆者親自訪談。

## (二)信度之處理：

- 1.對於部份訪談題目，有意識的設計將部份相同問題，同時訪問地方政治人物、相關業務單位人員、都市計劃委員，以驗證資料之可信度。
- 2.為減低受訪者的防衛心理，訪問時本於誠懇、誠實的態度，並表達本研究純粹係學術研究，對於提供資料之受訪者亦作保密之處理，以引導其願意說出真話。
- 3.訪問時除摘要筆記，若徵得受訪者同意，並佐以錄音，以為事後整理更加完整，對於語焉不詳或矛盾之處，隨時委婉地請受訪者重述，以增加資料之明確性與可信度。

## 第四節 研究之重要性、範圍與限制

### 壹、研究之重要性

在國際化與全球化過程中，固然可以看到不同社會間相似的都市經驗，而台灣的都市經驗與大部分的開發中國家一般，都是在 1950 年代以後，才經歷快速的都市化；都市為人們居住、工作和遊樂的所在，因此人們的現實需求和願望都直接反應在都市活動之中。然而近年社會的利益衝突隨著「都市化」加速而有逐漸遽增之趨勢，因此都市政治已逐漸成為今日政治學領域中最熱門之課題。<sup>5</sup>

國內相關研究亦多半集中於「都市社會學」或「都市生態學」等社會層面的討論；對於政治面的研究，則較少觸及。但事實上，根據筆者親自參與觀察，由於近年來政治快速變遷，選舉時各政

---

<sup>5</sup> 參 施鴻志，《都市規劃》。新竹：建都文化，民 86，頁 82。

黨、派系競爭激烈，位於台灣最基層的鄉鎮市，也不僅因掌控鄉鎮市內之經濟資源，更是扮演縣級、中央級民意代表、行政首長選舉時之樁腳，因此地方派系利用選舉掌控地方經濟利益，更結盟財團、地主、介入相關業務操作，以擴大其勢力，並結成一政經網絡。尤以近年來之政黨競爭激烈，派系因其不同利益結盟或式微，以不同以往的各山頭林立方式出現，地方政治的力量已不可小視，而在都會化過程中更是扮演舉足輕重的角色，此亦顯示本研究之重要。

本論文之目的在於強調都會化過程對地方政治產生的影響。亦即將都會化相關的土地政策、經濟脈絡與地方政治系統加以連結，使其更能趨近於實務運作情況，並從中發掘問題，進而提出改善的建議。使公民能參與地方公共設施之政策，即在於使土地、房地的操控透明化、公開化，確實落實都市規劃與發展，從中培養地方民主政治的素養與能力，使民主政治深化在地方的建設上、生活空間的需求上。

## 貳、研究範圍

本研究主題「都會化與地方政治」係以台中縣大里市為研究範圍，主要是探討地方派系、地方民意代表等地方政治勢力對都會化過程之操弄運作，及因人口、時空的遷移變化而對地方政治生態產生的影響。故訪問對象的選擇係以台中縣大里市的地方政治人物，如民意代表、里長、樁腳等。相關業務人員(地政、公所、業者)，處於都市計劃核心的都市計劃委員為對象。因此，研究範圍以台中縣大里市為主，其問題範圍如下：

一、都會化、都市發展之概念及我國推行都市規劃、都市計畫之

情形。

二、派系政治理論與台中縣大里市地方政治。

三、地方派系與地方政府之關係。

四、地方政府與都會發展之關係。

五、都會發展與地方派系之關係。

六、都會化相關計劃發展之問題檢討與改革建議。

### 參、研究限制

本研究在理論上係以都會化及派系理論為基礎，對應於實務運作情形，則以台中縣大里市為觀察對象，闡述大里市目前都會化之情形，及地方派系如何運用其影響力介入這個利益大餅，即以政治角度闡述都會化對地方政治帶來的改變與影響。由於個人因素及部份訪談內容涉及利益及選舉等政治敏感話題等因素，難免對本研究在資料蒐集上有所限制，茲列舉如下：

#### 一、時間、經費、研究對象及推論的限制

本研究囿於筆者之時間、經費、人力有限，無法對全國或全縣市進行研究，僅就台中縣大里市之範圍與地方政治人物等進行訪問，研究結果未必能推論至其它鄉鎮市或縣市，尤其北中南三區，都有其特有的區域人文背景，故有其差異性存在，因此有待其他專家學者進一步對全國其他地區進行研究，以求瞭解全貌。

#### 二、資料取得的限制

由於本研究主題所要探討的問題係以都會化為主題，其中涉及土地政策、區域調整，地方政府與地方派系或其他地方政治人物之間的利益糾葛，且事涉利益及選舉等政治敏感話題，故在檯面上無法顯現，資料取得亦不容易，而必須藉由地方上相關人士

的訪談，才能深入瞭解。

### 三、研究時空背景的限制

台灣從民國二十八年都市計畫法首度立法，民國五十三年都市計畫法修正，加入了區域計畫的觀念，民國六十三年區域計畫法公佈，確立了都市計畫的上下位關係，而隨後的行政命令加入了台灣地區綜合開發計畫與縣市綜合發展計畫，架構了現行的計畫層級。<sup>6</sup>

現行計畫體系中，則以民國六十七年十月所擬定之「台灣地區綜合開發計畫」為最高層次之實質計畫，期間經過若干行政命令改變其徵收、區段徵收等之土地政策與技術、手段，在在都影響著地方政治的生態與選舉。因此，在都市計畫中之土地利益加上地方派系政治之運作，其政治資源利益錯綜糾結，更因時空背景及行政命令的機制，而有所更迭改變，例如為數不少的企業集團介入土地的炒作收豐腴之利益，然而，近幾年來卻因整個土地機制不再適合土地操作，形成企業財產遭掏空、甚至破產之命運。也更因地方與中央政權相繼輪替，致政黨競爭激烈，地方派系動員力量式微，於是各級民意代表形成選舉網絡，隱然又形成各山頭林立，由於受到全球化與政黨政治、民主訴求、土地政策之改變，因此本研究僅就近年來的都會化形成之地方政治關係予以探討分析。

### 四、理論探討方面的限制

本研究層面涵蓋兩個領域，即都會化與地方政治，在文獻及相關理論部份，二者均有專書或論著作深入探討；本論文之焦點僅就與二者相關之部份探討，故在理論部份僅擇與二者有關的部

---

<sup>6</sup> 同註5，頁10。

份作概略介紹而無法各別作廣泛深入之分析，實乃本研究主題之限制。

## 第五節 章節安排

本研究內容共分六章，茲分別說明如下：

### 第一章：緒論

本章旨在說明本研究之緣起與動機、研究目的、研究架構與方法、研究之重要性範圍與限制、章節安排。

### 第二章：都會的發展概況

包括都會化之理論及其興起的背景與探討，就相關都會化理論及其定義作一了解，來驗證都市發展理論，探討台灣地區都市體系的特性，並以台中縣作一分析了解。

### 第三章：地方政治

就派系理論及相關文獻，探討地方派系之角色，台灣地方政治的發展，及與地方政府、選舉、地方立法機關府會關係等之互動關係，以台中縣為範圍，分別就其地理環境、地方派系、地方結構，說明目前之地方政治生態。

### 第四章：大里市之地方政治生態

以台中縣大里市為範圍，分別就其沿革發展、地理環境、地方派系、地方結構及都市計畫發展情形，說明目前大里市之地方政治生態。

### 第五章：都會化對台中縣大里市地方政治之影響

本章試圖延續前一章之基本資料背景作分析，將都會化因素為台中縣大里市帶來之改變作分析比較；分別就人文環境、地方建設、地方政府、地方派系、府會關係等面向作探討。

### 第六章：研究發現與建議

除將前述各章節的論述作一總結外，亦提出若干政策的建議，期能使都會化發展有其正面之意義，對地方政治有良性之互動，更讓地方政府能以大眾利益為優先考量去規劃地方發展藍圖。

## 第二章 都會的發展概況

都市是人類社會創造的成果，其成長代表人類文明進展的象徵。目前台灣都會化的趨勢已類似工業先進國家，都會區已在1960年代後逐漸形成。本章擬就相關都會化理論及其定義作一了解，討論都市社會學的起源與發展，探討其相關理論，及我國都會發展情形，並就現行都市計畫組織與功能作一分析，在此都市計畫與體系下發展出台灣都會體系的特性，本章最後以台中縣現有的都會發展概況作一分析與了解。

### 第一節 都市社會學

#### 壹、都市社會學的起源與發展

從十九世紀中葉起，歐洲社會因工業革命引起人口的急速成長，導致都市化的加速形成，帶來社會的激烈變化與社會秩序的不穩定，此種大型社會失序的結果對個人的心理發展、人際關係、社區整合、社會制度與機制的運作，都引起很大的挑戰，都市社會學的誕生，可以說是社會學家對此種急速社會變遷所帶來的結果的一種反應。<sup>7</sup>

從 Simmel 的都市人的心理健康的研究，Durkheim 的道德密度（Moral density，因人口數量大所帶來的高人口密度而引起的高道德社會道義密度之沖激）所提出的「社會凝聚力」（Social Solidarity）的二元論，Tonnies 的「共同社會」（Gemeinschaft）與「結合社會」（Gesellschaft）二元論，Marx 的都市化所帶來

---

<sup>7</sup> 蔡勇美、章英華主編，《台灣的都市社會》。台北：巨流，民91，頁9。

對工人階級的進一步壓榨，Weber 的都市理想型態（ideal type）的實徵研究，都是很明顯的例子。<sup>8</sup>

美國社會學，尤其是都市社會學，當然受到這種歐洲社會學思想的影響。芝加哥大學 Wirth 1938 年的論文，奠定了美國嗣後三十年都市社會學的研究領域與理論基礎。主要探討高人口數、高人口密度及高人口異質性對個人身心健康、人際關係、社區意識等等的影響，此即所謂的「都市決定論」。

另外芝大的都市社會學家以人口在空間上的分佈為其理論探討對象，稱之為「人文區位或生態理論」，Gans 提出「人口組成學派」加州大學 Fischer 提出「副文化或圈內文化或次文化」的理論（Subcultural theory）。

1970 年代，發展出「新古典經濟學派」（Neo-Classical Economics）、「新馬克思主義」（Neo-Maxism）學派、及「都市政治經濟學派」（Urban Political Economy）。這些新挑戰即所謂的「新都市社會學」（New Urban Sociology）。<sup>9</sup>

這些所謂新都市社會學的風潮亦於 1980 年代，在台灣滋生發展。台大社會學系陳東升教授之著作《金權城市》（1995），可以說是台灣學術界應用此觀點的精華成果。

## 第二節 都市社會學相關理論

---

<sup>8</sup> 蔡勇美、郭文雄，《都市社會學》。台北：巨流，1984，頁 14-22。

<sup>9</sup> 同註 7，頁 9-11。

## 壹、新都市社會學

新都市社會學即「人文區位學派」、「新古典經濟學」、「新馬克思」與「都市政治經濟學」，四種學派並駕齊驅。

### 一、人文區位學派

人文區位學派是由(R. Park)所領導的芝加哥學派為最早的創立者，此派採取生物生態觀點，強調人類為求生存，也需要不斷的競爭以滿足其基本生活需求。這些競爭涵蓋食物、居住和土地。都市就是循著這種競爭過程，即「入侵」(invasion)和「承繼」(succession)的過程而發展起來的。此派學者應用生態探索觀點考察都市體系如何加以使用或都市成長以何種模式進行而發展出三種主要模型，即同心圓、扇形及複核心模型：

#### 1.同心圓模型

美國學者 Burgess 於 1923 年提出此模型。他的同心圓構想來自芝加哥城，他認為都市成長呈同心圓的模式，每一區有其不同的特徵或不同的都市土地使用型態。<sup>10</sup>也即有一個明顯的中心商業區（Central Business District，簡稱 CBD），而緊鄰中心商業圈區外圍的，通常是都市中最富裕或最貧窮者住宅所在。

依 Burgess 的看法，在緊接著上述第二圈外的第三圈是批發型商業及中產階級的住宅區，至於第四圈則為零售商業區及部分工業區。第五圈則為農業或綠帶區，第六圈也即都市的外圍，我們可發現一些最富裕的居民。<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> 同註 7，頁 139。

<sup>11</sup> 參 詹火生等，《社會學》。台北：國立空中大學，民 86，頁 337-338。

## 2. 扇形模型

美國學者 Hoyt 於 1939 年提出此模型。此模型假定都市的空間結構大部分由主要交通路線之貫穿而形成，住宅隨交通路線分佈。而工業區、商業區、住宅區則隨交通路線而由中心向外圍呈扇形擴展，商業區在中心地帶，下層階級住宅區靠近中心商業區，而中上階級住宅區分佈在扇形的外緣地帶。<sup>12</sup>

## 3. 複核心模型

此模型是 Harris 和 Ullman 於 1945 年所提出，他假定都市的不同區段在早期既已形成，每區段可向任何方向擴展，因此都市的生態結構是有好幾個中心。每個中心因某種土地使用而成為某種專業活動的場所。<sup>13</sup>例如台北市過去的中心商業區是西門町，自從信義計劃實施後，東區有後來居上之勢，如內湖、新店、板橋、南港等之發展，在大台北之複核心式發展似乎已見端倪。<sup>14</sup>

## 二、新古典經濟學

新古典經濟學的都市社會學主張，都市稀有的土地資源的分配，是通過市場來組織與平衡的，而市場價格的運作則受制於供求關係、消費者的偏好及邊際生產率。因此，只要找出都市房地產運行的一般規律，就能解釋都市型態變遷的動因和預測未來都市發展的趨勢。<sup>15</sup>

## 三、新馬克思主義學派

---

<sup>12</sup> 同註 7，頁 139-141。

<sup>13</sup> 同註 7，頁 141。

<sup>14</sup> 同註 11，頁 338-339。

<sup>15</sup> 同註 7，頁 12。

以社會生產方式為基本出發點，探討都市的動態變遷過程，其重點放在資本家的累積與動態過程。資本家的首要利益與關注的地方，在於賸餘價值的累積；資本家的利益與剩餘價值累積的動機與動力，在其中扮演了相當重要的角色。<sup>16</sup>Castells 將都市的特殊性回歸到資本主義的體系來加以定位的主要目的是要彰顯都市特殊性的理論基礎，Althusser 的理論開展過程中都是藉由理論的思考與抽象的推衍，而都市是空間經驗的實體在資本主義社會中剛好對應於集體消費的理論單位。<sup>17</sup>

#### 四、都市政治經濟學

都市政治經濟學(Urban Political Economy)是 1980 年代出現在美國的新思潮，其企圖乃是整合人文區位學派、新古典經濟學派與馬克思學派於一爐之嘗試。該學派把他們研究都市的注意力集中在分析都市政治經濟結構上。他們把都市的地點或地域當作一種抽象的特殊商品，房地產是其具體的表現之一。<sup>18</sup>

房地產作為一種商品有其「交換價值」與「使用價值」，前者以提供居民的居住價值，後者則是房地產擁有者可取的租金。租金除了該房地產本身的價值之外，更受到該地產的地點之影響，即都市房地產的區位與社會價值。這種區位的社會價值，除了地理因素之外，如近山臨水，更有其社會影響因素，而這種影響因素乃是人為的。

---

<sup>16</sup> 同註 7，頁 13。

<sup>17</sup> 同註 1，頁 369。

<sup>18</sup> 同註 7，頁 14。

## 貳、都市政治權力結構發展

就都市政策和政治相關研究議題探討，有關都市政治權力結構研究，係有三種不同學派觀點，若以縱斷面都市政治研究發展時間，似乎可型塑出西方都市政治權力結構研究的三個發展階段，其發展階段及內涵分析論述如下：

### 一、第一階段：都市社區權力結構分析

此一發展階段興起於 1950 年代至 1970 年代之間，此時菁英主義的社區權力結構論述主張社區的政治權力掌握在少數社會名流手中，都市中的重大政治決策方案，通常由這些菁英來決定，而都市中各級官員予以配合來實現少數人的意志。多元主義則認為，社區權力政治分散在多個團體或個人的集合體中，各個團體都有自己的權力中心，在都市決策過程中，沒有一個人或團體足以壟斷決策過程，而且每一個團體都有特定領域中的發言權。<sup>19</sup>

### 二、第二階段：都市政治權力結構網絡互動

自 1970 年代至 1990 年代之間，乃為都市政治經濟學家所研究的重點，都市成長機器論述強調都市發展的主要基礎是來自於土地，而土地更是都市政府推展經濟發展與社會政策的設施，土地可以創造都市的發展與成長，累積都市的財富，因而在都市社區內會有成長聯盟和反成長聯盟的形成，彼此對都市土地使用提出各自不同或相互抗衡之政策主張。<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> 轉引自 李長晏，〈由回應到協力-都會治理體制的新挑戰〉，2004 年第二屆 TASPAA 年會暨多環境下公共治理的新定位學術研討會，台灣公共行政學會主辦，民 93，頁 1-33。

<sup>20</sup> 同上註。

Mollenkopf 則提出要整合都市中具備強權勢的利益團體來強化公部門權力基礎，應由政治企業家所主導，其鞏固權力結構的具體手段，是藉由控制政治資源來實現或滿足其利益團體所需要的政策或方案，因而結盟的過程衝擊都市發展與空間結構的形塑。<sup>21</sup>Stone 則將都市政體界定為是一種非正式的、且相對穩定的集體決策，透過制度資源來提供與制定公共政策。

### 三、第三階段：都會治理體制建立

進入 90 年代後，在全球化與在地化的趨勢交織促進下，已逐漸脫離過去國家機器被動式地反應不同團體間的利益，走向國家機器部分地釋放其所牽制的各種權力或資源，以換取社會不同團體的支持，進而促成新興社會團體的反動。市民社會的成型已承擔愈來愈多國家政府的職能，最後邁向國家機器、市場機能及公民社會之間共同創造資源，攜手解決問題，以造就出政策與資源合超效應的夥伴關係。<sup>22</sup>

### 參、國內相關文獻探討

在台灣都市社會學理論發展歷程中，最早的是龍冠海教授(1971a; 1971b)的兩篇文章，在檢討與分析都市社會學人文區位學的基本概念。之後林瑞穗(1984: 365-380)則討論古典社會學理論、芝加哥學派與新都市社會學的觀點、方法與理論基礎，並開始引介以政治經濟學為取向的激進都市社會學的觀點。<sup>23</sup>

傅仰止(1983; 1985a; 1985b) 從八 0 年代中期開始一系

---

<sup>21</sup> 同註 1，頁 54。

<sup>22</sup> 同註 19，頁 4-5。

<sup>23</sup> 同註 1，頁 372。

列的介紹微觀層次的都市社會心理學理論。張景森(1988)則在80年代末期提出對於台灣都市理論主流典範的反省與批判。

屬於後現代的都市社會學理論在台灣只有以台灣大學城鄉與建築研究所為主所介紹的一些後現代地理學、文化理論與規劃理論，夏鑄九與王志弘(1993)並編譯一本以後現代理論為主的空間與社會理論的書。<sup>24</sup>

陳東升應用都市政治經濟學的理论架構為切入點，在1995年出版《金權城市》一書，發現國家機器、經濟資源財團及地方派系三者聯合所造成的交換價值中的社會因素超越地理因素的佐證。

綜上，在台灣都市社會學理論的發展，是從1970年代起即以人文區位學為主，1980年代中期逐漸引進美國社會心理學的理论。接著才有都市政治經濟學及最近的後現代都市社會學理論的探討。

### 第三節 我國都市發展經過與內容

#### 壹、台灣的都市化與都會發展

自光復以來，台灣因受都市化、工業化及其他現代化的衝擊，都市空間結構和人口分佈也產生極大的變化，在都市化水準的提昇和都市成長以及工業化進展和經濟成長等方面的現象，已有許多學者和相關機構作了描述和分析，以下採林瑞穗於「都市

---

<sup>24</sup> 同註1，頁365-372。

化與都市生態」<sup>25</sup>一文中綜合之分析五點：

### 一、都市化水準迅速上升

以兩萬人口以上的都市人口佔總人口比例而言，由光復初期的50%左右增至1994年的75%，再以五萬人口以上都市的人口統計，則由1950年的25%增至70%，可見台灣已達到成熟的地步，類似工業化先進國家，但爾後都市化的腳步將趨於緩慢，甚至呈現人口離心化和反集中化的現象。

### 二、都會區的形成和蔓延

台灣在都市化的過程中，首先經歷人口向心化運動，大都市及其毗鄰成為人口大量集中的地區。在1960年代和1970年代，台北和高雄兩大都市及其附廓地帶相繼連成一體，兩大中心居於支配的地位。台灣都會人口並不是普遍等同成長，而是人口主要往台北、台中、台南及高雄等四大都會區集中。

### 三、都會化過程顯現先有向心力繼為離心力

美國的都會發展先有向心力的技術條件〈如製造業的建立〉，繼之則有離心力的條件〈如便捷交通運輸設施和追求生活品質〉；台灣早期也發現類似的過程，且都會擴張顯現的是人口向心力與離心力同時發生，且前者強於後者。然而，近幾年隨著大眾運輸的提供移動的方便性，如捷運上路、高鐵的完工等，於是為了追求較好的生活品質，相對的也提供了離心力的條件。

### 四、縣轄市和中型都市的快速成長

台灣都會區的形成也意味著大都市的附廓地帶經歷人口大量匯集，其人口成長率高於中心都市。人口集中的逆轉以顯著地

---

<sup>25</sup> 同註7，頁132-137。

呈現出來，其結果是衛星市鎮的林立和郊區化趨於明顯，這些衛星市鎮的人口成長較少是中心都市居民為追求舒適生活空間而離心的結果，較多則是鄉村居民受到衛星市鎮製造業工作機會的吸引而大量遷移所造成。本文探討之大里市即是在民國 82 年改制成為縣轄市，其發展歷程和本項分析有極大相符之情形。

## 五、首要型都市結構模式不存在

台灣自光復以後，由於經濟的自主，都市按人口大小的分佈已脫離首要模式(primae pattern)，而接近等級大小規則(rank size rule)。台灣的都市體系如同 Hawley(1981)所說的都市大小在功能上呈現層級模式(a hierachical pattern)，而不像中地理論(central place theory)所揭示的空間分佈在幾何上呈對稱性；台灣自從 1960 年代邁入快速工業成長，先後歷經進口替代製造業和出口導向勞力密集製造業，並努力促進工業升級。而台灣在人口遷移過程中，都市成長配合人口轉型和經濟結構轉變，勞動力適時為工業部門所吸納，沒有造成像其他開發中國家所遭遇的「過度都市化」的現象。

## 貳、台灣的都會化之原因與問題

### 一、台灣都會化之原因

根據學者林瑞穗的研究分析<sup>26</sup>，發現台灣都會化之原因係因工藝技術革命與新科技發展、經濟發展、鄉村困境、人口成長與人口密度、政府介入經濟事務的程度、政治經濟的解釋。其中政府介入經濟事務的程度與政治經濟的解釋都是本文所探討之議題。

---

<sup>26</sup> 同註 7，頁 134-137。

就政府介入經濟事務的程度而言，Alperovich(1993)指出政府高度介入經濟事務的國家大多促進都市集中，即使其政府有意透過各種政策分散人口，但此類政策都沒有成功。<sup>27</sup>在台灣大都會鄰近衛星市鎮的製造業所提供的工作機會對窮鄉僻壤的勞力確實有相當大的吸引力。<sup>28</sup>。

於是隨著都市的集中，都市成為人們居住工作和遊樂的所在，因此人們的現實需求和願望都直接反應在都市活動中。然而都市資源有限，勢難平均分配，都市政府除處理公共事務外並得以投資人地位從事商業性活動，但事業在何種情況下公營、民營或雙方合作，往往因法律無明確規定而有爭執。

就台灣的都市發展而言，殖民統治的傳統造成國家機器的主導權，解嚴前經濟體系基本上是依附在政治體系上，因此都市的發展不是單純的經濟結構衍生之結果，國家機器的影響是不可忽略的，特別是黨國合一的中央政府對於土地的管制、大量都市公有土地對不同社會群體的分配方式與都市空間的政策等。<sup>29</sup>解嚴之後，不同政治、經濟與社會集團在空間政策與型構上的交互關係則展現其多樣性。

當都市發展進入政治範疇，牽涉的層面包含民意代表機構、行政機關、上級政府、利益團體、政黨等。

持政治經濟觀點的學者考察促成都市擴張過程的力量，根據

---

<sup>27</sup> 同註7，頁135。

<sup>28</sup> 熊瑞梅〈台灣都會人口變遷及有關區位擴張的假設檢定〉，《中國社會學刊》。1990，頁81。

<sup>29</sup> 王振寰主編，《台灣社會》。台北：巨流，2002，頁317-318。

Molotch 的說法，都市是一種成長機器。成長被看成是資本主義國家的都市本質，因成長可帶來巨大財富和極大權力。<sup>30</sup>至於誰是成長機器的發動者？依資本主義的邏輯去思考，我們不難發現主要是政府和房地產財團。

這些社會學者大體上強調權力和社會行動，而不是功能適應，他們把都市的轉變看成是權勢團體為謀求私利而刻意造成的。這些權勢團體控制都市的主要政經制度，並依資本主義的經濟邏輯(最大利潤和最小成本)作決策。<sup>31</sup>

## 二、台灣都會化之問題與癥結

(一)就都會社區規劃探討：根據一項由內政部營建署委託專業者都市改革組織所進行的研究指出，台灣地區都市社區〈商業及工業區除外〉，大致可區分為傳統市街、零散發展型社區、國民住宅暨由公部門提供之住宅社區、市地重劃社區以及民間造鎮計畫社區等大類。<sup>32</sup>

綜合上述各類都會社區發展所衍生的問題分析如后，1.傳統市街因為位於都市老舊地區，居民世居比例頗高，住商混和居住，整體外觀顯得雜亂老舊。而且也因其發展時日過早，建築及土地產權相當複雜。2.零散發展型社區的住宅在台灣處處可見，一方面是快速社會變遷，於是新舊雜陳成為常態，另一方面對都市景觀更增凌亂，且新進住人口往往與原居住人口間缺乏一種休戚與共的感受。3.由公部門提供之住宅社區如宿舍社區，例如台糖、中油、中興新村等，因同質性高，擁有較好的居住環境，如

---

<sup>30</sup> C., D Calhoun, . Light and S. Keller , *Sociology*. NY:McGraw Hill, 1994, p20.

<sup>31</sup> 同 26 註

<sup>32</sup> 專業者都市改革組織，《台灣地區住宅社區環境問題與改善策略之研究》內政部營建署委託，1993。

中興新村更以其清幽的環境聞名於全省。4.市地重劃地區原多半為農業用地，經重劃後變更為建地，屬新開發社區性質，在住宅設計規劃方面均較整體用心，如木柵、大直重劃區，都屬高價位住宅區。5.民間造鎮計畫地點則大半選在都市的外圍地區，不少為山坡地帶，藉較大面積及較低廉的土地作整體性的規劃，民間造鎮計畫完成的社區，在發展上最大的困難在住宅住戶偶居的比例不小，如「大台北華城」、台中的「理想國」，居民參與社區事務機會不多，此等社區僅是「宿舍」而無「我群」意識。<sup>33</sup>

(二)就土地政策探討：因為土地管理呈現體系混亂的現象，「橫的方面，中央有八個部會掌有土地管理或規劃權導致政出多門，事權分散。縱的方面，中央、省、縣市各有權責，但也各行其事，表面上有層層管制，實際卻是地方各顯神通，鯨吞蠶食中央政策及公權力。」<sup>34</sup>這樣的鬆散管理機制，恰巧提供地方利益團體得以炒作土地，創造經濟租金的良好機會，於是任由地價、房價狂飆，促使土地不是自然上漲，幫助地方派系及利益團體攫取龐大的土地利益，也形成土地財富分配不公之都會發展型態。

(三)就制度法令面探討：「由於制度、法令及執行的缺失...〈上級政府〉對地方政府的約束力不強，使都市計畫的制定成為一種政治過程，在地方政府與民意代表協商分配之下達成協議。也就是說地方精英(派系)經由政治過程來變更地目炒作土地，獲取暴利，都市計畫正是他們手中最有力的工具」<sup>35</sup>。因此，造成空間發展與環境利用上的困境。

---

<sup>33</sup> 同註 11，頁 346-348。

<sup>34</sup> 天下雜誌，〈封面故事：土地之怒〉，民 81 年 9 月期，頁 18-47。轉引自陳東升，《金權城市》。台北：巨流，民 92，頁 26。

<sup>35</sup> 曾水亭，〈台灣的房地產市場與民間資本：以國泰集團為例〉碩士論文，台灣大學建築與城鄉研究所，1998，頁 24。

## 第四節 現行都市計劃之組織與功能

欲了解台灣都市體系的發展，當先瞭解相關法令制度之演變與功能，民國二十八年都市計畫法首度立法，都市計畫始有訂定之依據。民國五十三年，都市計畫法的修正，加入了區域計畫的觀念，至民國六十三年，區域計畫法公佈確立了都市計畫的上下位關係。而隨後的行政命令加入了台灣地區綜合開發計畫與縣市綜合發展計畫，架構出現行的計畫層級。

### 壹、現行計畫體系層級

#### 一、第一階層

現行計畫體系中，以民國六十七年十月所擬定之「台灣地區綜合開發計畫」為最高層次之實質計畫，其性質屬目標性、指導性、政策性之長期發展構想與綱要，計畫地區包括全台灣地區，而以區域為人口、產業、實質設施配置之空間單位，屬協調「全台灣地區」與各「區域」間之計畫。

#### 二、第二階層

第二階層計畫分有部門建設計畫，區域計畫及都會區發展計畫。其中區域計畫目前最高階層之法定計畫（法規訂有區域計畫法），其以區域為規劃範圍，目前在促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動的合理分佈，以加速並健全經濟發展改善生活環境，增進公共福利。

### 三、第三階層

在第三階層之計畫除了法定的都市計畫及非都市土地使用管制的編定，尚有內政部以行政命令頒布的縣市綜合發展計畫。縣市綜合發展計畫係為促進直轄市、縣市轄區之經濟發展，改善生活環境，對土地使用、公共設施、交通運輸、教育文化、醫療保健、觀光遊憩、公害防治、產業發展、社會福利作有計畫之發展，而制訂之綜合發展計畫。目前各縣市多賦予其結合城鄉發展之功能。

### 四、第四階層

第四階層為都市計畫法下所規定之各類型計畫，包括市鎮計畫、鄉街計畫及特定區計畫。

現行之計畫體系中，除了區域計畫、都市計畫及非都市土地使用管制編定為法有明訂之計畫外，其餘之計畫皆係透過行政命令之方式發布執行，缺乏法定地位。

## 貳、計畫類型

計畫類型可從其平行的計畫性質與垂直的計畫層級來做分類。依計畫性質可將計畫分為市（鎮）計畫、鄉街計畫及特定區計畫，其計畫位階是相平行的，依計畫層即可將計畫分為主要計畫與細部計畫，其計畫位階具有上下之主從關係，因此細部計畫須遵循主要計畫之指導來進行規劃。

### 一、依計畫之性質來分

### 1.市（鎮）計畫

依據都市計畫法第十條，市（鎮）級以上之地區，如省轄市、縣轄市或縣（局）政府所在地，或上級政府指定之地區所擬定之都市計畫為之市（鎮）計畫。

### 2.鄉街計畫

依據都市計畫法第十一條，符合下列條件之地區所擬定之都市計畫，謂之鄉街計畫：

- （1）鄉公所所在地。
- （2）人口集居五年前已達三千，而最近五年內以增加三分之一以上之地區。
- （3）人口集居達三千，而其中工商業人口占就業總人口百分之五十以上之地區。
- （4）其他經省、縣（局）政府指定之地區。

### 3.特定區計畫

依據都市計畫法第十二條，謂發展工業、保持優美風景或其他目的而劃定之特定地區，所擬定之實質計畫為之特定區計畫。

## 二、依計畫層級來分

### 1.主要計畫

主要計畫為都市實質發展所擬定的指導計畫具有綜合性、一般性與長期性。

### 2.細部計畫

係主要計畫範圍內一部分地區更詳盡的實質計畫，即是依主要計畫，對該區做更詳盡的計畫，以闡釋居住密度及容納人口，

並規定土地使用分區，表明地區性之道路系統及各種公共設施，並說明事業及財務計畫。

### 三、計畫程序

一計畫之完整程序，可分為計畫擬定、公開展覽、計畫審議、計畫發布施行及檢討修正等五個不斷循環的階段。計畫之擬定係由擬訂計畫單位之規劃人員將計畫作初步之形成；計畫作公開展覽時，可適時的告知民眾計畫的發展方向，並可聽取民眾的意見，作為計畫修正之參考，使計畫更具可行性；在計畫審議時，透過計畫之審核與層報核定，以修正計畫之政策目標與實質內容，控制計畫之品質，至計畫之發布施行，則一計畫即已完整形成。然而計畫僅為一個預測一地發展而預作規劃的過程，預測狀況與實際發展情形必然會有所差別，故需藉由計畫之通盤檢討，對計畫作回饋修正

#### 1. 都市計畫擬定單位

都市計畫係由內政部、各級地方政府或鄉鎮公所依都市計畫法之相關規定以擬定之。

#### 2. 公開展覽

公開展覽為都市計畫中民眾參與中最重要的一個程序，亦是進行審議前的第一步驟。依都市計畫法規定：主要計畫擬訂後，送該管都市計畫委員會審議前，應於各直轄市、縣、省轄市政府及鄉、鎮或縣轄市公所公開展覽三十天，並應將公開展覽之日期地點登報週知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請上級政府核定之。而細部計畫、私人自擬、申請變更細部計畫及定期

通盤檢討等亦皆須經由此程序為之。在公開展覽期間都市計畫業務單位尚應舉辦說明會，讓民眾瞭解計畫之精神，減少不必要的爭執。

### 3.計畫審議

依審議之層級，計畫審議可分為審核、核定、核轉、備案及備查。而層報核定程序各類型計畫案之審議層報核定程序如表2-1所示，並可說明如下：

#### (1) 主要計畫

主要計畫經擬定後，依都市計畫法第十八條規定送由該管政府或鄉、鎮縣轄市都市計畫委員會審議。另依第二十條之規定，各不同層級行政區域之主要計畫層報核定程序如下：

- a. 首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。
- b. 直轄市、省會及省轄市之主要計畫由內政部核定。
- c. 縣政府所在地及縣轄市之主要計畫由省政府核定，轉報內政部備案。
- d. 鎮及鄉街之主要計畫由省政府核定，並送內政部備查。
- e. 由省政府擬定之主要計畫，由內政部核定。

#### (2) 細部計畫

細部計畫層級程序依都市計畫法第二十三條規定，除首都、直轄市應報由內政部核定實施外，其餘一律由該管省政府核定實施。

#### (3) 特定區計畫

特定區計畫在都市計畫法台灣省施行細則規定：應由縣、市政府擬定者，由省政府核定，轉報內政部備案；應由省政府擬定者，由內政部核定，轉報行政院備案。另外其他如都市計畫之

通盤檢討和個案變更，其層報核定程序亦與計畫擬定時之程序相同。

表 2-1 都市計畫審議層報核定作業程序表

計畫類別	計畫層級	審 議 層 級					
		鄉鎮都會委會	縣市都會	直轄市都會委會	省都會委會	內政部都會委會	行政院
主要計畫 (擬定、檢討、變更)	首都			審核		核定	備案
	直轄市			審核		核定	
	省會、省轄市		審核		核轉	核定	
	縣政府所在地、縣轄市		審核		核定	備查	
	鄉街、鎮	審核	核轉		核定	備查	
細部計畫 (擬定、檢討、變更)	首都、			審核		核定	
	其他(特定區除外)				核定		
特定區計畫 (擬定、檢討、變更)	內政部擬定					核定	備案
	省政府擬定				審核	核定	備案
	縣市政府擬定			審核	核定	備案	

資料來源：施鴻志，《都市規劃》。新竹：建都文化，民 86。

#### 4.計畫發布及實施

都市計畫乃政府依據都市計畫法就法定行政區域或特定地區而制定之計畫，實質上具有規範性與強制性，且因必須發布實施而具有法律上的效力。發布即公告，為機關團體欲將一事實使公眾週知所用的告示方法，一經公告旋即發生效力。為維護社會公益，固有賴於都市計畫之公告，為限制個人權利義務，亦有待於都市計畫之公告實施。另依據「配合國家建設六年計畫辦理逕為變更都市計畫作業要點」規定於文到一週內需辦理逕為變更公告發布實施。

- (1) 發布實施機關：細部計畫擬定後，除首都、直轄市應報由內政核定實施外，其餘一律由該管省政府核定實施。
- (2) 發布實施：細部計畫之發布實施程序，與主要計畫相同。
- (3) 計畫發布實施作業：為使發布實施明確，依都市計畫法施行細則規定公告實施應於公告文內註明生效日期，以利爾後建築管理。且地方政府未依項規定之期限發布者，上級政府得代為發布實施。而計畫之發布依都市計畫法第二十一條規定須將計畫書、圖、公告文公告於各該管政府公告欄，並需刊登報紙發布實施。再依同法第二十三條及都市計畫樁測定及管理辦法函請測定都市計畫樁位。

#### 5、檢討修正

都市計畫經發布實施後，不得隨時任意更改，但擬訂計畫機關每五年至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議做必要變更。對於非必要之公共設施用地，應予撤銷，並變更其使用。<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> 同註5，頁10-19。

## 第五節 台中地區都會化發展之概況

### 壹、台中縣之都會發展計劃

台中地區即在此都市計畫與體系下發展，而台中縣位於台灣省中部，東屏中央山脈、西臨台灣海峽、北接苗栗、南臨彰化、南投，縣境內含台中市，地勢大部低平，有台中盆地之稱。土地面積為 2,051.4712 平方公里，佔台灣地區總面積 5.74%，其中平地鄉鎮面積為 1,013.6520 平方公里，佔全縣總面積 49.41%，山地鄉面積為 1037.8192 平方公里，佔全縣總面積 50.59%。<sup>37</sup>

全縣人口至 92 年底達 150 萬 1 千餘人，行政區域包括有三個市（豐原、大里、太平），五個鎮及十三個鄉，縣治所在地為豐原市。

#### 一、台中縣都會發展計劃緣由

原「台中縣綜合發展計畫」是於民國八十五年二月間由國立成功大學協助完成規劃，並經報奉台灣省政府核覆「准予備查」（八十五年三月九日八五府住都企字第一七四六五號函准予備查）。當時原綜合發展計畫是以「全面改善縣民生活品質，厚植台灣省營運中心之基礎」作為縣政綜合發展的總體目標；迄今為止，這個擬建設台中縣為台灣第一優質都會生活大縣的建設方向，但是，在計畫完成後的五年多裡，台中縣遭逢 921 震災、海峽兩岸之關係停滯不前、區域經濟不景氣...等多項鉅大變化，經濟產業活動趨緩，地方發展活力下降，甚至社會也開始有著較為明顯不穩定的現象出現，嚴重影響都會生活品質的躍升。

<sup>37</sup> 參 台中縣統計要覽，民 92，壹、土地。

因此本項計畫之主要的目的則可歸納為如次四點：

1. 透過科學化的規劃分析程序與適當的大眾參與方式，修訂台中縣未來十二年整體發展的藍圖與成長管理策略，指定限制發展區，調整城鄉發展模式，以促進本縣土地及天然資源之永續利用，引導人口及產業活動之合理分佈。
2. 在國土綜合發展計畫之目標與政策指導下，重塑台中縣未來發展願景與目標，並整合相關發展計畫，修訂部門計畫實施策略計畫及地區綜合發展目標與策略等，以加快全縣綜合發展之腳步，提升縣民生活環境水準。
3. 根據行政院【災後重建計畫工作綱領】，整合受災鄉鎮市重建綱要計畫，協調災區相關鄉鎮市之發展與重建步調，加速完成重建工作。
4. 配合行政院經建會「國家中長程公共建設計畫」之推動，研提台中縣重大建設計畫，以重點突破方式，加速台中縣生活環境全面改造工作，並發揮成長帶動之效果。<sup>38</sup>

至於本修訂計畫未來在計畫體系中之角色與地位如圖 2-1 所示：台灣地區綜合開發計畫分成都會區發展計畫、區域計畫、部門建設計畫，而在區域計畫項下則區分為都市計畫、縣市綜合開發計畫、非都市土地使用管制編定；另在都市計畫又分為鄉街計畫、特定區計畫、市鎮計畫。透過 2-1 圖之分析，將有助於下列對於台中縣現行之各項開發計畫之瞭解。

## 二、修訂計畫之目的與重點方向

1. 勾勒台中縣整體意象與發展願景，確立未來在國土與區域空

---

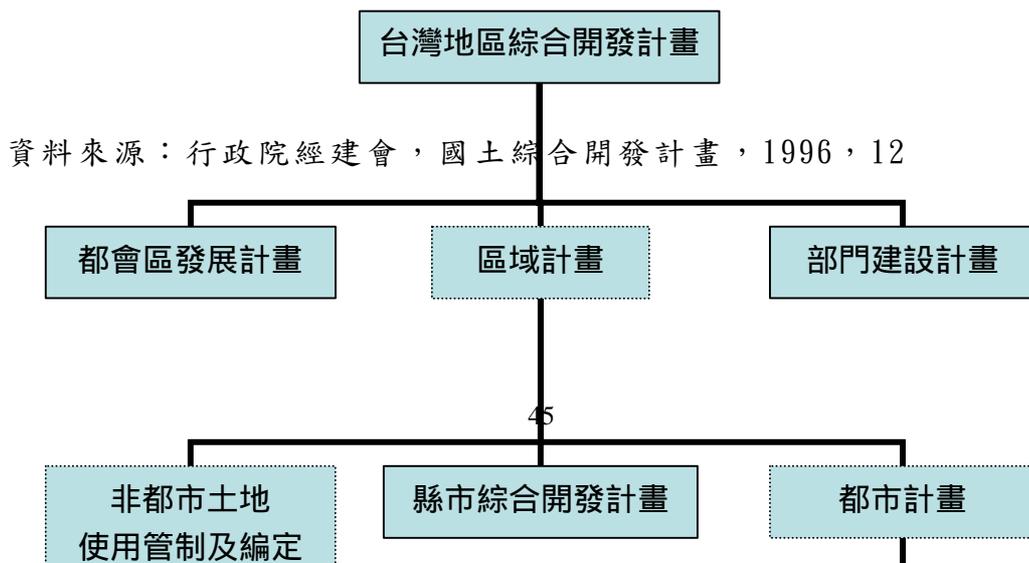
<sup>38</sup> 參 台中縣綜合開發計畫。

間架構中的角色定位與功能。

2. 增加環境敏感區劃設及成長管理策略之擬定。擬定空間與實質建設的規劃構想，制定公平、效率與永續之發展策略。

3. 配合社經環境變遷及中央政策修訂各部門發展目標，並配合擬定各相關執行策略。

圖 2-1 現行計畫體系層級圖



## 貳、相關計畫確立發展方向

於目前之計畫體系下，「台中縣綜合發展計畫(第一次修訂)」之上位計畫與相關計畫，包括行政院經建會----新世紀國家建設計畫(民國 90 至 93 年四年計畫暨民國 100 年展望)、國土綜合開發計畫、中部區域計畫第一次通盤檢討、災後重建計畫工作綱領及九二一震災重建暫行條例、台中都會區建設方案之研究、等，台中縣未來之發展方向應盡可能遵循上述計畫，共謀國家、區域整體之發展。以下以表 2-2 分別對上位計畫作一說明：

表 2-2 未來台灣地區空間架構表

空間架構		架構內容	
國際階層		亞太營運中心	
全國階層		西部成長管理軸、東部策略發展軸、離島振興區	
區域階層		北部、中部、南部都會帶	
地方階層	二十生活圈	都會生活圈	台北、桃園、新竹、台中、台南、高雄
		一般生活圈	宜蘭、基隆、苗栗、彰化、南投、雲林、嘉義、新營、屏東、花蓮、台東
		離島生活圈	澎湖、馬祖、金門

資料來源：國土綜合開發計畫〈85.12〉

## 參、發展趨勢

首先就中部區域計畫第一次通盤檢討，探討台中縣之發展趨勢，在民國 85 年 8 月之通盤檢討中，即已有一藍圖。

中部區域共劃分為苗栗、台中、彰化、南投及雲林五個地方生活圈。在都會區發展方面，台中都會區未來發展以「多核、四軸、環狀」，配合國土綜合開發計畫中之計畫年期，中部區域計畫第一次通盤檢討之計畫年期為民國 100 年，中部區域近年來陸續推動設置科學園區、高速鐵路、第二高速公路、東西向快速公路、西濱快速公路....等多項重大建設，將大幅改變中部區域發展趨勢及生活環境，並加速改變土地使用發展型態，因此，在中部區域計畫第一次通盤檢討當中，對各部門之發展現況進行分析，並擬定其發展計畫，以因應未來種種的改變；其中，對台中縣的相關發展建議如下：

### 一、計畫目標

- (一) 促進經濟發展、創造就業機會，提高國民生活水準，逐漸減少人口外流。
- (二) 合理分佈人口與產業活動，以促進都市與鄉村之均衡發展。
- (三) 確立都市體系，提供各階層都市應具備之公共設施，以健全都市機能，縮小生活差距。
- (四) 配合相關重要建設計畫，發揮整體效益。
- (五) 提供便捷、經濟、安全之運輸及通訊系統，以適應人貨流通需要。

(六) 引導及合理管制土地使用，改善環境品質，並防止土地資源作不當使用。

(七) 加強水資源、土地資源、礦藏資源，森林資源與觀光遊憩資源之開發與保育。

(八) 改善區域內發展緩慢地區之產業結構，創造就業機會，抑止人口外流現象。<sup>39</sup>

## 二、都市發展模式

配合台灣綜開計畫修訂內容，重新劃分地方生活圈範圍，原中部區域計畫將中部區域劃分為十三個地方生活圈，本次通盤檢討配合國土綜開計畫國土空間架構設計內容，依據人口、產業、環境保育、政治及社區未來展望，將中部區域重新劃分為苗栗、台中、彰化、南投及雲林五個地方生活圈，未來生活圈的規劃建設係以「人」為中心，考量工作、居住、休閒、就學、醫療、購物等六項要活動，配合土地使用適當規劃，並以便結交通往予以連接，以符合國民活動需求。

## 三、計畫人口與住宅樓地板面積

中部區域民國 100 年計畫總人口 670 萬 5 千人，其中台中縣民國 100 年之計畫人口為 193.8 萬人，住宅樓地板面積（82~100 年）為 3157.5 萬平方公尺，如表 2-3 分別就台中縣及中部區域之縣市作一比較與彙整。

---

<sup>39</sup> 中部區域計畫第一次通盤檢討。

表 2-3 中部區域各縣市計畫人口及住宅用地總量表

縣市別\項目	民國 100 年人口 (萬人)	住宅樓地板面積 (82~100 年) (萬平方公尺)
苗栗縣	60.5	616.9
台中市	120.1	1873.0
<b>台中縣</b>	<b><u>193.8</u></b>	<b><u>3157.5</u></b>
彰化縣	148.3	1837.4
南投縣	59.1	452.3
雲林縣	88.7	929.6
中部區域	670.5	8866.7

資料來源：台灣中部區域計畫（第一次通盤檢討）民國 85 年 8 月

#### 四、生活圈經濟產業及交通發展

##### （一）產業經濟

1. 配合工業區開發建設及關連產業發展，引進工作機會及服務業需求，促進地區經濟繁榮成長。
2. 因應工業區開發，結合地方產業資源發展成長，促進產業結構轉型調整。
3. 加強生活圈中心都市及一般市鎮之商業、服務業機能，並配合發展設置工商綜合區。
4. 保護優良農田，並釋出不適用農地因應產業及都市發展，改善農村經濟及生活環境。

##### （二）交通運輸

未來高速鐵路及各快速幹道等交通建設之執行，將降低中部

區域與南北區域間旅行時間，亦大幅縮減區域內各生活圈之間之旅行成本；未來各生活圈主要市鎮、交通集結點、其它公共建設或產業投資地區等，均可能形成新的發展核心，帶動區域整體之繁榮成長。

1. 興建第二高速公路及交流道聯絡道路。
2. 建設東西向快速公路。
3. 建設西部濱海快速公路。
4. 高速鐵路建設計畫。
5. 推動台中生活圈道路系統建設計畫。

「台中都會區建設方案之研究」規劃考量中部區域山地丘陵地、河川、海岸地形...等自然因素之影響及「九二一大地震」災後之衝擊，為落實未來台中都會區建設計畫之可行性，對於部份台中縣較偏遠地區，或發展條件尚無法配合重大建設或相關投資計畫進行推動者，則不列入規劃範圍，因此「台中都會區建設方案之研究」規劃範圍是以台中市、台中縣地區（東勢、新社、石岡、和平除外），以及北彰化地區....等 31 個鄉鎮市行政區域，合計面積約有 2536.92 平方公里（台中縣所佔面積 2051.47 平方公里、台中市面積 163.43 平方公里，北彰化地區面積 322.02 平方公里）。

「台中都會區建設方案之研究」涉及台中縣之建設方案包括「台中港經貿園區」、「台中港客運轉運中心」、大雅「航太工業區」、清水「海洋大學分校」、「台灣科技大學分校」、生活圈道路、「月眉遊樂區」後續工程、后里「七星體育園區」、大里「更新仁化工業區」、太平「屯區藝文中心」、清水「牛罵頭文化園區」、霧峰「阿罩霧文化園區」、大雅「原住民綜合服務中心」...等建

設方案。<sup>40</sup>

## 肆、台中縣大里市之都會條件

依據行政院主計處第三局對都會區之定義，都會區係指在同一區域內，由一個或一個以上之中心都市為核心，連結與此中心都市在社會、經濟上合為一體之市、鎮、鄉(稱為衛星市鎮)所共同組成之地區，且其區內人口總數達三十萬人以上。

中心都市即是都會區內之中心都市，須具備下列三項條件：

- 1.人口數達二十萬人以上。
- 2.居民百分之七十居住在都市化地區內。
- 3.就業居民百分之七十以上是在本市、鎮、鄉工作。

衛星市鎮則是在一個區域內，中心都市界限以外的市、鎮、鄉，合於下列條件之一者，劃定為衛星市鎮，但不與中心都市或所屬衛星市鎮相毗鄰者，應不視為衛星市鎮。

- 1.該市鎮鄉內之就業居民，至少有百分之十通勤至中心都市工作者。
- 2.該市鎮鄉內之就業居民，通勤至中心都市未達百分之十，但在百分之五以上，且其居民有百分之四十以上是住在與其中心都市屬同一個都市化地區者。
- 3.均未達1、2項之標準，但其四面皆被衛星市鎮包圍者。
- 4.若一市、鎮、鄉依其就業居民通勤比率，同時可劃入兩個相異都會區時，則以通勤比率較高者為準，若比率相同時，則以距離中心都市較近者為準。

---

<sup>40</sup> 參 台中縣政府網站 [www.taichung.gov.tw](http://www.taichung.gov.tw) 台中縣綜合發展計畫。

依據上述標準，台中縣大里市人口數至 92 年底為 181308 人，屬衛星市鎮，單以人口數計算，已接近中心都市之標準，由於緊鄰台中市，因此與台中市形成一都會區。

而大里市在台中縣綜合開發計畫定位為衛星新興城市，尤其與台中市接連之交通便利性，居住在大里市溪北地區之居民幾乎感覺與台中市生活型態不無二致。目前大里市已完成一期重劃，二期重劃也陸續完成，也因此規劃出較多的休憩空間，各類公園如兒童公園、運動公園、環保公園、藝文廣場、學校等，都是在二期保留出的公共空間，因此各項綠美化工程都是建設重點，甚至在大里溪高灘地進行綠美化工程，以提供人口密度高的大里居民一處休閒與運動的空間。

## 第三章 地方政治

「許多人認為，台灣幾十年來的地方政治實際上就等同於地方派系政治。」<sup>41</sup>因此，欲探討地方政治當先瞭解地方派系相關理論，研究其組織特性及相關研究途徑。

城鄉差距之間的關係，也是研究台灣地方派系的學者發現探討的一個方向。如王振寰：「台中市的發展所顯示的是他們與地方派系有密切的關聯，而且在政治經濟上有密切的合作關係，..台中市的都市化，使得地方派系的勢力是透過政商聯盟的形式」<sup>42</sup>。而派系之形成常奠基於人際關係網絡的社會結構之上，社會結構是否隨著經濟成長、都市化升高而有所變遷，都是本論文探討的主題。

因此本章當就派系理論及相關文獻，探討地方派系之角色，台灣地方政治的發展，及台中縣目前的地方政治發展情形，分述如下：

### 第一節 地方派系的相關理論

#### 壹、派系理論

##### 一、派系之定義

派系存在於各類型的組織中，政治學者早期對於派系的研

---

<sup>41</sup> 王業立，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第五卷，第一期，民 87，頁 77。

<sup>42</sup> 王振寰，《誰統治台灣？轉型中的國家機器的權力結構》，台北：巨流，1996，頁 190。

究，通常都將其視為政黨相關的現象；它指涉了不同的形式，對應於這些類型，以致派系這個概念呈現不同的面貌。

國內學者陳明通認為「派系」是基於二元聯盟網絡所形成的一種非正式團體，附著於既有的政治社會體制，卻具有獨立的動員及控制能力，雖無公開及一視同仁的吸收成員管道與標準，也無會員大會等集體協商、共同決策的過程，但卻能形成集體行動，爭取公部門或準公部門的職務，進而轉化公部門或準公部門的資源，成為派系的資源。地方派系則是派系的一種，相對於中央派系而言，以地方作為主要的政治活動領域。<sup>43</sup>

學者蔡明惠則認為許多派系研究論述當中，常會引用 Firth (1957)<sup>44</sup>對印度及海外印度社群的派系研究中對派系所下的定義。Firth 認為派系是在特定情境下產生衝突的單位，且外顯的情形，是經由領導者與跟隨者之間個人權威的聯結，而彼此關係的建立，是基於交換性的條件。

尼古拉斯(Ralph W. Nicholas)比較了五個不同案例的派系後，為派系作了一個社會學的定義，指出派系係一種政治組織的特殊組織的特殊形式，包含了五個基本特徵：

1. 派系是衝突的團體：衝突是他們產生和持續存在的理由，因此在政治領域裡，至少存在著至少為數兩個以上的派系。
2. 派系是政治團體：從「政治是公權力使用的組織衝突」角度來看，派系匯集，組織了特定社會和制度的衝突。
3. 派系不是法人組織的團體：派系只因共同利益而短暫結合，不

---

<sup>43</sup> 陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦出版社，1995，頁 21。

<sup>44</sup> Firth, Raymond, "Introduction to Faction in Indian and Overseas Indian Society", *British Journal of Sociology*, No. 8, 1957, pp. 2191-215. 轉引自蔡明惠，《台灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》，台北：洪葉文化，1998。

具持續性，而和其他法人政治團體存在的持續性不同，這是兩者的基本差異。

4. 派系的成員係由領袖甄補選拔：即使甄選的原則並不明確，但派系成員是經由領導者引薦而來。
5. 派系成員甄補的原則具歧異性：派系成員的甄選來自不同管道，領導者以不同的方法聯繫其跟隨者，利用多種可能的連帶使他們支持派系。<sup>45</sup>

國內學者呂亞力對派系的界說則為：「所謂派系，可能是指政黨、利益團體、政府機構，甚至議會內部成員的經常性非正規集會」<sup>46</sup>。

從上述這些學者對派系所作的定義，針對派系現象所提出的論述，使我們對派系有一概括性的理解。派系乃是一群人之非正式結合的團體，平時為了某種利益而結合，選舉時，透過選舉從事政治職位的競爭形成地方政治上相互衝突的團體。所以派系通常寄存於政黨或利益團體內部，是非正式組織，除了主要領導人、幹部較明顯外，一般成員具有隱性及顯性者，派系成員有時透過派系組織來實現政治手段。

## 二、地方派系之定義

國內學者對地方派系的界說，依不同之研究途徑而有不同之定義。

陳陽德認為「地方派系是一群不具任何有形組織的地

---

<sup>45</sup>轉引自吳芳銘，〈地方派系的結盟與分化變遷之研究：以嘉義縣和高雄縣為例〉。中正大學政治學研究所碩士論文，民85，頁19。

<sup>46</sup>轉引自廖忠俊，《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨文化，民86，頁32。

方上有力人士，因意氣相投或利害一致而結合在一起，並且有掌握地方政治的企圖，形成一股不小勢力，足以左右群眾及選票，並影響地方事業機關及政府作為的團體。」<sup>47</sup>

楊英杰綜合若干學者的看法，認為「地方派系」是：「一種成員間以地緣、血緣、社會關係為連結基礎，為了爭取地方政治勢力、決定地方事務，以選舉或議會運作為主要競爭手段的地方政治團體。其成員間的關係除了共有的認同外，尚存在著上下間利益交換的因素，其組織並無一定的形式。」<sup>48</sup>

趙永茂教授則認為：「地方派系主要乃指以爭取地方政治權力為主所形成之地方政治派系而言」。<sup>49</sup>

綜上，地方派系即是以縣市級以下場域活動的派系，並以爭取地方政治權利影響地方公共政策制定為主要目標的政治團體。而長期以來，地方派系在近代台灣地方政治上扮演重要的角色，尤其透過選舉的動員，運用其人際關係網絡，建立在關係與利益的分配上，鞏固其社會關係勢力。

陳明通將台灣的地方派系區分為兩級，一是鄉鎮市級，一是縣市級，在台灣 309 個鄉鎮市中幾乎每個鄉鎮市中至少有兩個派系以上，一個代表行政系統的「公所派」；另一個是代表經濟系統的「農會派」。而在 309 個鄉鎮市中，受到派系影響的，亦佔 49.6%。<sup>50</sup>

<sup>47</sup> 陳陽德，〈台灣民選領導人物變遷之分析〉，博士論文，政治大學政治學研究所，民 67，頁 7-21。

<sup>48</sup> 楊英杰，〈從聯盟理論看台中縣地方派系的互動：以八十三年議長選舉為例〉。東海大學政治系碩士論文，民 85，頁 10-11。

<sup>49</sup> 同註 3，頁 33。

<sup>50</sup> 趙永茂，〈台灣地方政治的變遷與特質〉。台北：翰蘆，民 86。轉引自王業立，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第五卷，第一期，民 87，頁 81。

陳明通更明確的指出，台灣的地方派系，主要係指在縣市〈含〉級以下活動的派系。其具有下列三項共同的特徵：第一，地方派系的主體在地方，也就是整個派系網絡根植於地方，派系成員多就地取材，網羅自地方各部門，而非由中央派下。地方派系與中央政治勢力可能有來往，甚至結盟，但地方派系本身就是一個完整獨立的政治實體，並非中央政治勢力的分支單位。第二，地方派系的集體行為主要是以當地人士為參與對象，外人很難介入。第三，地方派系所爭取的，是地方級的公部門或準公部門資源。<sup>51</sup>

本文討論範圍之台中縣大里市之地方派系即屬鄉鎮市級，從原本紅、黑兩派，加上新興財團勢力的楊派。在民進黨方面，則明顯有新動力及新潮流兩股勢力。而這樣的派系分類類似台中縣的派系分類，然而在鄉鎮市級卻有其鄉鎮市級的領導人，而其勢力消長也隨著鄉鎮市級的選舉而消長。

## 貳、派系理論之研究途徑

依據過去相關的研究文獻，地方派系主要的研究途徑可分為政治、社會二種研究途徑，並以此發展出不同的理論，從不同角度解釋地方派系的形成原因以及國家社會所扮演的角色。

### 一、政治研究途徑-恩庇-侍從理論 ( Patron-Client theory )

在人類學上，侍從主義是指涉傳統農業社會中，社會運作的性質和社會網絡的連帶機制，它是一種不對等交換或互惠的對偶

---

<sup>51</sup> 同註 39，頁 20。

關係，這種關係以面對面的垂直直接連帶為組織結構的基礎。關係的維持或運作立基於物品或服務的交換或互惠，通常地位較高和資源較多的恩庇主提供服務，以交換侍從者的忠誠和需求。<sup>52</sup>

在政治上的侍從主義，即當有了選舉以後，這種侍從關係便被賦予特殊的政治意涵。如果國家能力不強，統治者為了鞏固政權，可能會與地方勢力合作，以這些傳統勢力為中介，將群眾整合起來，地方派系便藉此發展起來。如果國家能力較強，統治者亦可藉由地方勢力的培育來操控地方利益，形成國家與地方派系的從屬關係。許多研究台灣地方派系的學者認為，台灣地方派系這種恩庇-侍從關係主要來自於國民黨政權為強化統治的正當性，透過利益提供以換取政治支持所形成。<sup>53</sup>

以選舉動員的面向觀之，政治學觀點同樣著重於權力的取得，選民可能類似於個別消費者，和政治機器從事面對面的交易。部分民眾也會透過選舉過程推舉政治代表，藉以尋求集體權力。

因此在選舉過程中，政治機器便透過長期經營的網絡結構，以交換方式動員社會低層選民，在勝選的合法性基礎上，轉化為分贓組織，掠取社會公共資源。

## 二、社會學的研究途徑-關係網絡理論

社會關係所形成的網絡常被視為是派系的組織和運作基

---

<sup>52</sup> 同註 4，頁 26。

<sup>53</sup> 高永光，〈城鄉差距與地方派系影響力之研究-1998 年台北縣縣議員與鄉鎮市長選舉個案分析〉，《選舉研究》，第七卷第一期，頁 90，頁 55-58。

礎。<sup>54</sup>「關係網絡」理論強調中國社會對「人際關係」的重視。在中國文化中，關係的基礎來自於某種共同經驗或認同對象，認同對象可能來自於先天的，如血緣關係、地緣關係；共同經驗來自於後天的，如社團成員。台灣的地方派系其實是立基於日常生活中，以人情關係為基礎的關係網絡，權力與利益正是透過這種關係網絡進行交換與分配。<sup>55</sup>

將台灣的地方派系的形成與發展，看成一個地方性社會網絡的形成與發展。必須從「派系網絡」「樁腳網絡」與「俗民網絡」這整個龐大的網絡之存在有結構上之相依性的「樁腳網絡」與「俗民網絡」加以討論。<sup>56</sup>

而網絡之間又以什麼機制在互動，陳介玄以三種利益原則來解剖網絡間的互動邏輯，一是政治利益、二是經濟利益、三是象徵利益，而就三種網絡中的「樁腳網絡」即擔任著承上啟下的中介功能。一般而言，經濟利益是派系網絡與樁腳網絡連帶的一個普遍性基礎。<sup>57</sup>

從台灣地方自治實施縣市長選舉之後，以縣市為邊界的地方派系，紛紛在全省各地出現。從縣市長為核心的派系組成慢慢穿透到鄉鎮長及鎮民代表，甚至到村里長的底層行政組織，形成一個垂直結構的「派系網絡」。而所謂「俗民網絡」是指樁腳網絡真正能動員的有效邊界。<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> 吳芳銘，〈地方派系的結盟與分化變遷之研究：以嘉義縣和高雄縣為例〉。中正大學政治學研究所碩士論文，民85，頁35。

<sup>55</sup> 高永光，〈城鄉差距與地方派系影響力之研究-1998年台北縣縣議員與鄉鎮市長選舉個案分析〉，《選舉研究》，第七卷第一期，民90，頁55-58。

<sup>56</sup> 同註4，頁32。

<sup>57</sup> 同註4，頁38。

<sup>58</sup> 同註4，頁33-38

## 第二節 台灣地方派系的形成

### 壹、台灣地方派系之源起

#### 一、台灣地方派系之源起

關於地方派系起源的問題，學者們的研究大致可區分為兩種取向，第一種看法認為，地方派系的興起是基於傳統的人際關係所自然發生的；第二種看法則認為，地方派系的形成，是國民黨政權為維持威權統治所創造的制度設計。<sup>59</sup>

當國民黨在接收台灣重建政權時，本土菁英在二二八事件後多已潰散；在缺乏與本土社會的草根性連結，且為了取得基層民眾信任的情況下，國民黨必須籠絡地方領導人物。國民黨除了對於部分順服的本省世家給予象徵性禮遇之外，可以在一個全新的體制基礎上網羅本土社會菁英。地方選舉即是一個重要機制，藉此與本土菁英分享政治權利。<sup>60</sup>

此機制至少蘊含三項意義：其一，在地方上，造成菁英之間的競爭與派系之間的牽制，而由國民黨扮演「平衡者」的角色。其二，透過選舉提名的關卡，有效地將多數地方菁英及其社會關係都吸納至黨務組織。其三，就統治「正當性」而言，至少在形式上，有所裨益，中央領導階層無須歷經選戰，卻可坐享選舉的整體戰果。<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> 轉引自蔡明惠，《台灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的鬥爭》。台北：紅葉文化，民87，頁13-14。

<sup>60</sup> 吳重禮，〈台灣地區「派系政治」研究文獻的爭議：美國「機器政治」分析途徑的啟示〉，《政治科學論叢》，第十七期，民91/12，頁88。

<sup>61</sup> 同上註，頁88。

綜合上述，台灣地方派系的產生，是導因於戰後地方選舉制度的實施，雖然選舉制度的推行與地方派系的形成，兩者之間並不一定存在著必然的因果關係。但是地方選舉所產生的影響，的確是形塑了一個擴大民眾政治參與機會的情境，而當這樣一個提供某種新的政治資源的環境出現時，地方群體往往為爭取有限的選任職任，發生相互合作或對立衝突的情形，便形成了派系；<sup>62</sup>而且更是國民黨政權為維持威權統治所創造的制度設計。

## 二、地方派系形成之原因

依據學者廖忠俊之研究，台灣地方派系的形成，約可歸納為下列數項：

- (一) 傳統社會之地方習性背景。
- (二) 社會上狹隘地方觀念影響。
- (三) 政治心理上權位之爭奪、衝突及分配。
- (四) 地方政治對立領袖或政客感情用事及群眾盲目之追隨。
- (五) 政黨本身分治策略。
- (六) 地方聯合獨占經濟利益的誘使。
- (七) 地方選舉加深擴大派系對峙。
- (八) 戒嚴時期缺乏明顯的兩大黨對立情勢。
- (九) 地方無賴勢力與社會黑道介入。
- (十) 其他。<sup>63</sup>

## 三、台灣地方派系之重要特質

---

<sup>62</sup> 同註 55，頁 15。

<sup>63</sup> 廖忠俊，《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨文化，民 86，頁 36。

由上述對地方派系之定義及形成之原因，我們可將台灣地方派系歸納出幾個重要的特質：

- (一)、地方派系是政黨這個大團體中兩個或兩個以上的小團體。而這個政黨主要是指國民黨。
- (二)、地方派系的目的是為追求權力並維護派系本身政經資源利益而與他人競逐或對抗。它在選舉時提出人選作為派系所屬政黨之候選人，甚或逕行推出候選人競選公職，進入議會或行政部門。
- (三)、地方派系的組織是以「恩護一依隨二元聯盟」關係所構成。派系領導人（常是地方大家族）為選票及壯大權力而尋求追隨者並施以恩惠，而追隨者為分取利益或尋求庇護而與派系領導人結合。<sup>64</sup>

## 貳、台灣地方派系的形成

根據丁仁方的研究，台灣目前政治體系內的地方派系雖由國民黨政府遷台時扶植而成，然早在光復初期地方派系已有社會基礎。當時島內本土政治勢力向中央不同派系靠攏形成四個主要全島性派系，包括半山派（主要為曾在大陸服過公職的政治菁英）、台中派（以日據時期從事政治運動經驗者為主）、阿海派（日據時期御用仕紳與部分反日分子的結合）及林頂立派（反半山派的半山組合）。這些派系的成員多半具有當時所謂「上流階層」的社會背景。<sup>65</sup>

國民黨政府遷台以後為穩定政權，對當時本土的派系採取「侷限化、平衡化、經濟籠絡」的政策，統合各地本土政治菁英

<sup>64</sup> 廖忠俊，《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨文化，民86，頁33-34。

<sup>65</sup> 丁仁方，〈統合化、半侍從結構與台灣地方派系的轉型〉，《政治科學叢論》，第10期，民88，頁63-64。

形成依附於國民黨之下的新的派系組合。其中所謂「侷限化」策略即禁止地方派系進行跨縣市及全島性的串聯。「平衡化」策略係以「雙派系主義」在各縣市扶植兩個以上派系相互制衡，並藉由選舉輪流提名及輔選機制控制派系。<sup>66</sup>

學者趙永茂認為地方派系來自於台灣光復後的各層級地方選舉，權力的分配與利益爭奪，自然導致派系的對立與生成。<sup>67</sup>陳明通則認為地方派系因選舉而生，選舉是地方派系的主要活動。基本上，地方派系可分為二級：鄉鎮級與縣市級，兩者係透過「侍從主義」依承諾的交易內容，來維繫彼此間的結盟關係。

而鄉鎮級派系雖不是縣市級派系的下屬組織，兩者係透過「侍從主義」來維持彼此間的結盟關係。長久以來，地方派系成員結合的目的，即在參與選舉之動員工作，以及選後的「利益分配」等共同工作，其成員間的結合與運作乃是建立在「關係」與「利益」的基礎上。根據朱雲漢的研究，在威權統治時期，除了地方政治利益的取得外，地方派系主要係透過下列四種管道來汲取經濟利益：（一）政府許可下的區域性獨占經濟活動（二）省營行庫的特權貸款（三）省政府及各地方政府的公共部門採購（四）以地方政府公權力所換取的經濟利益。如都市計劃或公共建設規劃來進行土地投機炒作等。<sup>68</sup>

綜合以上之論點，發現台灣地方派系之形成係因（一）中央至地方上下層之間，建構在「侍從主義」下之結盟關係。（二）成員的結合與運作建立在「關係」與「利益」的基礎上。（三）國民黨刻意以「雙派系主義」來操控派系，以收制衡之效。

<sup>66</sup> 同上註 59，頁 63-64。

<sup>67</sup> 趙永茂，〈台灣地方派系與地方建設關係之研究〉，碩士論文，台灣大學政治學研究所，民 66，頁 20。

<sup>68</sup> 轉引自王業立，民 87〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第五卷，第一期，民 87，頁 80-81。

### 第三節 台灣地方派系的組織運作與發展

#### 壹、台灣地方派系之組織運作

##### 一、台灣地方派系之組織運作

地方派系是一非正式組織，陳華昇以「聲望-職位研究法」(reputation-position method)發現地方派系的成員，有層級化(垂直化)的情形產生，「職位愈高的權力菁英所掌握的資源愈多，也愈接近決策的核心位置，而在職愈久，其涉入此權力結構的程度愈深，掌握的群眾基礎愈深厚，故其地位也愈高」。<sup>69</sup>

也因此，地方派系成員最常為縣(市)政府、鄉鎮(市政府人員，民意代表(中央級代表-國大代表、立法委員，省級代表-省議員，縣級代表-縣議員，鄉鎮(市)級代表-鄉鎮市民代表)，半官方性組織(農、漁會，水利會，信用合作社...等)，地方黨部(縣級、鄉鎮市級)，民間社團，工商業界團體..等。

對於地方派系的組織性質，最常談論的就是恩護關係，它基本上則是以個人為領導核心的「階序二人直接關係」(hierarchical dyadic relationship)，依附於既存政治、社會、經濟體制的人際交換關係網絡。<sup>70</sup>

---

<sup>69</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，台灣大學政治研究所，民82，頁21-24。

<sup>70</sup> 朱雲漢、陳明通，〈區域聯合獨占經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景分析〉，《國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學》，第二卷，第一期，民81，頁79。

而根據陳介玄的田野調查探討，認為地方派系組織是由派系網絡、樁腳網絡和俗民網絡間不具垂直指揮關係所形成。尤其從台灣地方自治實施縣市長選舉以後，以縣市為邊界的地方派系，紛紛在全省各地出現。從縣市長為核心的派系組成慢慢穿透到鄉鎮長及鎮民代表，甚至村里長的底層行政組織，形成一個垂直結構的派系網絡。派系網絡的成員通常都具有正式組織或公職的頭銜，樁腳網絡的成員則是不一定擁有正式頭銜，通常是地方上具有名望的人、店家老闆、寺廟管理人或村里、鄰長、水利會代表、農會小組長、代表等基層政治人物。俗民網絡則泛指受派系和樁腳網絡動員的選民。<sup>71</sup>

## 貳、台灣地方派系的發展

綜觀地方派系之形成與發展，受到內外部環境的變化影響及主客觀因素之改變，使地方派系之發展已在本質上、結構上產生極大之變化，茲分為解嚴前、解嚴後、精省後三個時期為其發展改變之觀察重點。

### 一、光復後到解嚴前國民黨威權統治時期（1987年以前）

台灣在光復初期至解嚴前的一黨威權統治時期，國民黨為鞏固其政權，透過體制內恩庇侍從的政治、經濟利益，交換地方派系的忠誠與支持，形成台灣幾十年來地方政治等於地方派系政治的特殊現象。<sup>72</sup>

<sup>71</sup> 陳介玄，〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉，收錄於東海大學東亞社會經濟研究中心主編，〈地方社會〉，台北，聯經出版公司，民86，頁31-67。

<sup>72</sup> 謝敏捷、吳芳銘、劉兆隆，〈地方派系與金權政治的循環機制〉，選舉與政治腐化學術研討會，成功大學政治經濟研究所暨社會科學研究中心主辦，台南，民83.6.17至18日，頁73-90。

## 二、解嚴後台灣地方派系的轉變 ( 1987-1997 )

民國七十六年七月蔣經國總統宣佈解嚴後，台灣的政治民主化進入一個新的階段，地方派系出現了本質上的轉變。

根據朱雲漢的觀察，有三個長期性的因素迫使地方派系逐漸向黑道與財團靠攏：

第一、在民進黨的競爭壓力下，國民黨在選情日益激烈的情況下，不惜引進黑道兄弟護盤助選。

第二、在民國七十年代末，台灣社會經歷一場財富重分配，有些地方派系在土地與股市漂拋飆漲中趁勢而起，倍增的財力使其在選戰中如虎添翼；在此背景下出現新型政治派系，稱為「政商集團」，這些逐漸成全國性的「政商集團」，這幾年來不斷透過選舉機制向政治部門滲透。

第三、自蔣經國去世後，國民黨高層一連串的權力鬥爭，也給予這些政商集團進一步坐大的機會。<sup>73</sup>

隨著新型政商集團的逐漸擴充政治版圖，以及「中央-地方雙重派系結構」的打破，過去國民黨地方派系之間長久存在的「恩庇-侍從」結盟關係，也產生了本質上的變化。

## 三、精省效應與地方派系 ( 1997 年以後 )

民國八十六年七月，第四階段修憲中所通過的憲法增修條文第九條規定，台灣省長及省議員選舉自下屆起停止辦理；而台灣

---

<sup>73</sup> 朱雲漢，〈成也財團黑道，敗也財團黑道〉，《中國時報》，1994.12.30，版11。轉引自王業立，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第五卷，第一期，民87，頁83。

省政府之功能、業務與組織也將予以精簡、調整。自此，台灣的地方自治將產生結構性的轉變，同時對於政黨、地方派系、行政間勢必產生連鎖性的影響。

而台灣選民結構的改變，對於精省後地方派系在地方政治上的影響，也產生一定的影響，雖然在許多縣市，傳統的地方派系結合財團與黑道勢力後，在基層仍有一定的動員能力，但反對選民、獨立選民、以及年輕選民比重的增加，也動搖了許多傳統地方派系的支持基礎。<sup>74</sup>未來的傳統的地方派系在地方政治上有可能朝向以下列方向發展：

第一、部分的地方派系將進一步加強與財團、黑道的結合，往政治功利主義、自利主義方向發展。如此可能會加深傳統地方派系的分裂與外向結盟，干擾地方政治的正常發展，尤其是政黨政治的發展。<sup>75</sup>

例如台中縣之第十三屆縣長選舉，國民黨即出現派系協調不成而同室操戈之現象，致其參選人雙雙敗選，而第十四屆縣長選舉，國民黨卻又出現紅、黑派結盟推出共同參選人而終將失去之行政權又贏回來。

第二、傳統地方派系間經常性進行狹隘的情感、關係與自利的結合，但也容易因利益或權力的衝突而分裂。這種分裂傾向，隨著功利主義及政黨政治的興起，不但可能促使原有的「派系一黨化」，走向「派系兩黨化」、「多黨化」之途，也有可能促使派系由原有的「雙派系主義」走向多派系制衡的方向發展。<sup>76</sup>

<sup>74</sup> 趙永茂，〈權力鐘擺，由中央轉入地方〉，《中國時報》，86.11.30，版11。

<sup>75</sup> 轉引自王業立，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第五卷，第一期，頁87，頁88。

<sup>76</sup> 同上註，頁88。

印之親民黨、新黨、台聯黨之紛紛成立，形成多黨化，又2004年總統選舉的策略聯盟，且不論其輸贏，明顯的是台聯、民進黨結合成泛綠聯盟，國民黨、親民黨、新黨結合為泛藍聯盟形成派系兩黨化之傾向發展。

## 第四節 台中縣地方派系的發展分析

### 壹、台中縣的人文地理環境

#### 一、地理區域

民國三十四年台灣光復，將本省劃分為八個縣市，九個省轄市，台中縣為八個縣之一（此時區域包含台中市），而至三十九年，行政院修正通過「台灣省縣市行政區域調整方案」，全省劃設十六縣、五省轄市，劃分後之台中縣轄區與目前相同，此時台中縣之區域即東屏中央山脈、西臨台灣海峽、北接苗栗縣、南臨彰化縣及南投縣，腹地則有台中市。屬台中縣之海岸線北起房裡溪，南迄大肚溪口，全縣由二十一鄉鎮組成，目前行政區域有三個縣轄市（豐原、大里、太平）、五鎮（東勢、大甲、清水、沙鹿、梧棲）、十三個鄉（后里、神岡、潭子、大雅、新社、石岡、外埔、大安、烏日、龍井、霧峰、和平）。<sup>77</sup>

台中縣土地面積為 2051.4712 平方公里，佔台灣地區總面積 5.74%，其中山地鄉面積為 1037.8192 平方公里，佔台中縣面積

---

<sup>77</sup> 參 台中縣政府網站，[www.taichung.gov.tw](http://www.taichung.gov.tw)

50.59% ，全縣以和平鄉之 1037.82 平方公里面積最大，最小則為梧棲鎮 16.60 平方公里，佔全縣之 0.81% ，因此各鄉鎮之間面積相差懸殊，區域特性亦不盡相同，在區域上自然形成山海屯三區，也為地方發展帶來不同特色。

## 二、人口密度與成長

台灣地區之總人口由民國六十五年 16,508,190 人增至 92 年底 22,534,761 人，人口成長率為 36.51% 。而台中縣之人口數在六十五年為 886,788 人增至 92 年底為 1,520,376 人，人口成長率為 71.45% ，可見台中縣之人口成長率超過了台灣地區。若以 92 年底之資料為計，台灣地區人口密度為每平方公里 626 人，台中縣人口密度則為每平方公里 741 人。

台中縣各鄉鎮人口密度及土地總面積如表 3-1，各鄉鎮市人口數以大里市 181,308 人（至 92 年底）為最多，鄉鎮人口密度及土地總面積如表 3-1，大里市每平方公里 6278 人為最多，豐原每平方公里 3954 人次之，再者為潭子每平方公里為 3645 人，最少為和平鄉；每平方公里僅為 10.9 人，可見在台中縣人口密度相差 627 倍；因此台中縣人口密度高者皆位於台中市衛星地區，其中又以大里市居冠，因此本文以大里市為觀察，從 3-1 之表更可見台中縣地區人口分布不均衡，屬農工商均衡發展之縣。

表 3-1 台中縣各鄉鎮人口數面積暨人口密度一覽表

台中縣暨各鄉鎮市人口密度及土地總面積（92 年底）			
鄉鎮市	年底人口數（人）	土地面積（平方公里）	人口密度（人/平方公里）
豐原	162,828	41.18	3954.06
大里	181,308	28.88	6277.98
太平	169,969	120.75	1407.61
東勢	56,762	117.41	483.45
大甲	79,303	58.52	1355.14
清水	85,560	64.17	1333.33
沙鹿	74,353	40.46	1837.69
梧棲	51,810	16.6	3121.08
后里	55,674	58.94	944.59
霧峰	65,188	98.08	664.64
神岡	63,624	35.05	1815.24
潭子	94,220	25.85	3644.87
大雅	84,297	32.41	2600.96
新社	26,565	68.89	385.61
石岡	15,457	18.21	848.82
外埔	31,389	42.4	740.31
大安	21,289	27.4	776.97
烏日	65,413	43.4	1507.21
大肚	55,180	37.012	1490.87
龍井	68,878	38.04	1810.67
和平	11,309	1037.82	10.9
全縣	1,520,376	2051.4712	741.11

資料來源：台中縣政府民政局 本研究製表

## 貳、台中縣地方派系之發展

在解嚴前的地方派系，學者研究把它定位侷限在縣市或鄉鎮區域，而國民黨在大多地方都扶植兩個以上的派系存在，以使權力平衡並得以掌控地方派系。以台中縣而言，當時為了爭取黨提名競爭公職，地方派系核心幹部無不幾想盡辦法能獲得國民黨提名。當時，當上省議員或是縣長之人，一定是派系的領導核心。而台中縣的派系政治由來已久，紅黑兩派之形成，朔自民國四十年第一屆縣長選舉開始。

由表 3-2 之分析，從民國四十年第一屆縣長選舉時，林鶴年與陳水潭競爭縣長開始，當時由屬紅派之林鶴年當選第一屆台中縣縣長。從此台中縣乃形成林紅、陳黑派兩派地方派系的局面<sup>78</sup>，四十餘年一直影響著台中縣的地方政治。

尤其從第七屆縣長選舉，國民黨兩派領導人協商取得遊戲規則，明定兩派輪流執政一任兩屆縣長，但人選必須雙方同意才能提名，從此在台中縣開啟紅黑輪政之政治遊戲。第七八屆由紅派的陳孟鈴執掌縣政，第九、十屆由黑派陳庚金執掌縣政，第十一、十二屆由紅派廖了以執掌縣政；第十三屆國民黨卻因協調不成，開放參選，於是讓民進黨廖永來取得政權，國民黨在台中縣的「紅黑分治」至此終止。至第十四屆又由國民黨黑派黃仲生取得政權，<sup>79</sup>至此是否又開啟紅黑共治平衡派系之態勢，或政黨競爭之發展，仍有待後續之觀察。

<sup>78</sup> 由於屬紅派之林鶴年姓林，因此紅派也稱林派，黑派也以陳水潭之姓又稱陳派。

<sup>79</sup> 參 蔡春木，〈地方派系對府會關係影響之研究-以台中縣為例〉。碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91，頁 73。

表 3-2 台中縣歷屆縣長當選人得票數及任期記事表

投票日	就職日	卸任日期	屆別	縣長	票數	任期	備考
40.5.13	40.6.1	43.6.1	1	林鶴年	88054	3 年	
43.5.2	43.6.2		2	陳水潭	133604	1 年 8 月 12 天	任期中病故
45.4.1	45.4.16	46.6.2	2	廖五湖		1 年 1 月 18 天	之前張維光代理
46.4.21	46.6.2	49.6.2	3	林鶴年	111620	3 年	
49.4.24	49.6.2	53.6.2	4	何金生	106075	4 年	
53.4.26	53.6.2	57.6.2	5	林鶴年	127336	4 年	
57.4.21	57.6.2	62.2.1	6	王子癸	145026	4 年 8 個 月	
61.12.23	62.2.1	66.12.20	7	陳孟鈴	164369	4 年 10 個月	
66.11.19	66.12.20	70.12.20	8	陳孟鈴	242270	4 年	
70.11.14	70.12.20	74.12.20	9	陳庚金	249097	4 年	
74.11.16	74.12.20	78.12.20	10	陳庚金	341141	4 年	
78.12.2	78.12.20	82.12.20	11	廖了以	351163	4 年	
82.11.27	82.12.20	86.12.20	12	廖了以	354301	4 年	
86.11.29	86.12.20	90.12.20	13	廖永來	223222	4 年	
90.12.1	90.12.20		14	黃仲生	325117	4 年	

資料來源：蔡春木，〈地方派系對府會關係影響之研究-以台中縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91。

而在解嚴後，台中縣的地方派系，受到威權體制的解構及民主轉型之影響，派系與國民黨之間的互動已逐漸鬆散，甚至地方派系的侍從組織結構及運作方式、動員能力與主要目標已不同於解嚴前，同派系之間的互動方式不同，以及不同派系之間的對立情況，漸趨緩和；在派系的運作，由個人領導演變為集體協商的派系大會，派系為整合各山頭成全體意識，乃透過集體協商方式形成共同決策。

八十年初初期由於黨禁解除，加上社會經濟環境環境變遷等因素，陳林兩派獨掌台中縣的政治生態開始產生變化，隨之而起有以楊天生為首之政商集團，謂之第三勢力，以及民進黨、新黨至親民黨的先後崛起，彼此共同競逐；在台中縣的政黨派系結構及變化分析如圖 3-1，尤其民國八十年十一月第十三屆縣長選舉結果，民進黨在全台灣地區囊括十二個縣市的席次，國民黨僅八個縣市長席次，以往地方派系靠國民黨威權體制下汲取地方資源的情形已不復見，地方政權的輪替，對地方派系的強烈衝擊至新政權的出現改變，同時亦牽動地方派系勢力之消長。<sup>80</sup>

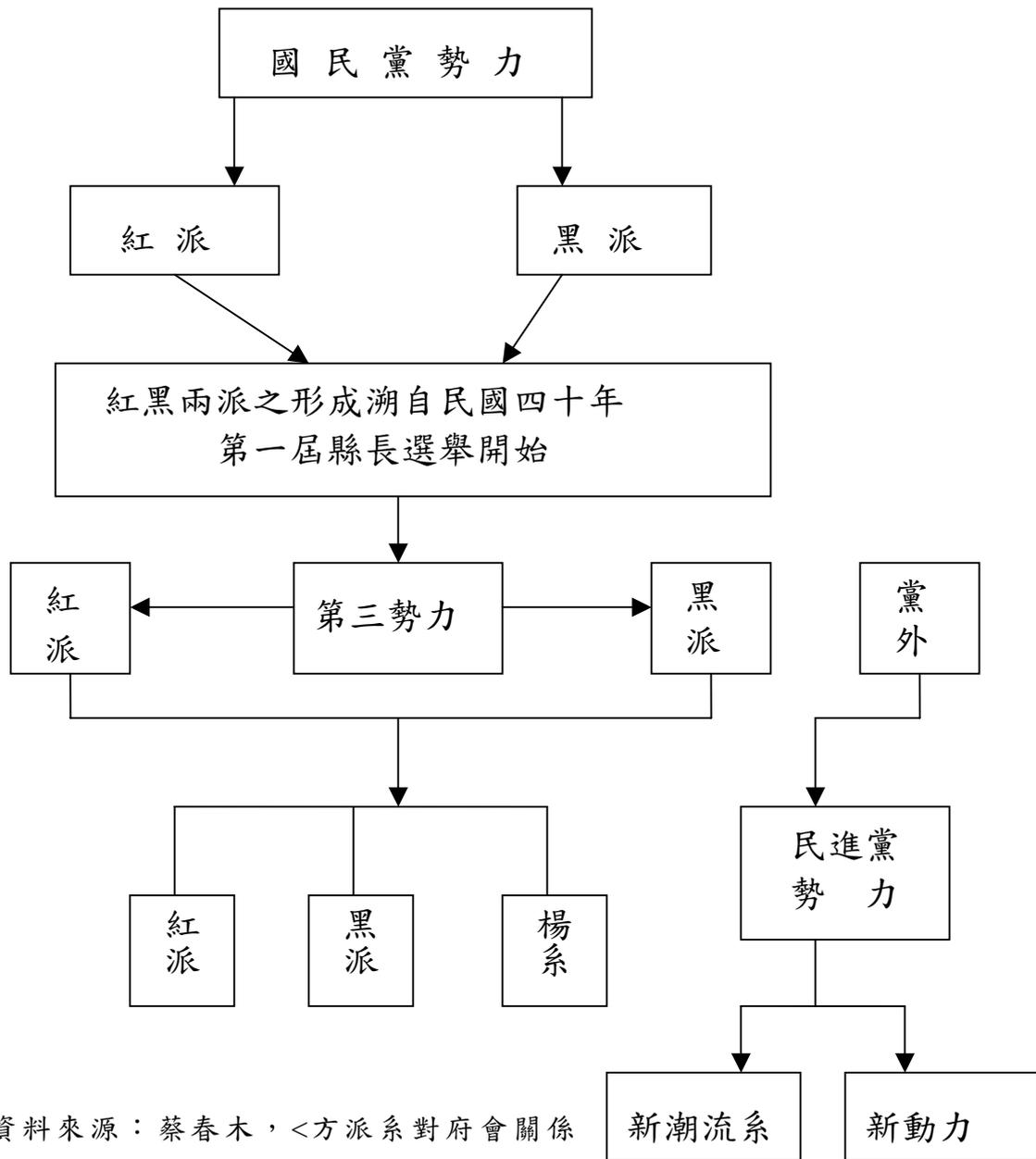
二千年總統大選在國民黨失去政權後，民進黨開始執政，國民黨壟斷派系資源的基礎受到嚴重衝擊，造成部分地方派系進行政黨遷移。

趙永茂研究指出「在政黨輪替之後，使得分裂、脆弱化、老化的國民黨地方派系與支持樁腳、網絡更加鬆動、脆弱。使得對國民黨不滿的家族、派系與財團、樁腳勢力，都有可能會奔入綠

---

<sup>80</sup> 同上註。

圖 3-1 台中縣派系結構演變圖



資料來源：蔡春木，〈方派系對府會關係影響之研究-以台中縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91。

營，或接受民進黨地方黨部或相關派系的吸收；部分有也有可能選擇靠近、加盟的方式，逐漸異旗，使民進黨地方黨部及其原有的地方派系更為堅實、壯大。」從圖 3-1 台中縣派系之演變情形中，亦不難印證政黨輪替與派系消長之軌跡。

在台中縣 21 個鄉鎮市中，據筆者收集整理發現，幾乎都有類似圖 3-1 台中縣的派系演變情形，或許有些差異，而這些差異性在於有些地區黑派勢力較為強大，有些地區則為紅派勢力較茁壯。例如山區方面東勢、新社、和平等鄉鎮，就幾乎是黑派的勢力，因為當地行政首長與農會總幹事，甚至當地選出之縣議員，皆屬黑派，因此在當地，黑派勢力較為強大。相對的，在屯區中，大里、太平、霧峰則一片紅派天下，且現任鄉鎮市長都是紅派偏楊系，連農會系統也是紅派當家，顯示其紅派勢力較為茁壯，黑派勢力較為薄弱。

在民進黨方面，大里市第三屆（1998 年）市長簡肇棟即屬民進黨新潮流派系，及至 2001 年第五屆立委選舉，在大里地區即產生兩位屬新潮流系之立委，簡肇棟與郭俊銘，另外新動力派系在台中縣以林豐喜為領導核心，在大里市則以曾任民進黨台中縣黨部主委劉文欽為領導核心，兩派支系在大里市勢均力敵，各擁有其支持人馬與勢力；因此民進黨的勢力在大里市幾乎可與國民黨相互抗衡，甚至在最近幾次的選舉中，僅以大里市的選票計算，其得票率都明顯超過國民黨，如 2004 年的總統、立委選舉。就其緣由，一方面是國民黨派系的鬆動有關，使得其部分派系或黨外支流可能選擇靠近、加盟的方式，逐漸異旗，得以讓民進黨地方黨部及其原有的地方派系更為堅實、壯大。另一方面也因都會化之關係，選民結構改變，外來年輕選民自主性高，不容易受到原有傳統派系的影響。



## 第四章 台中縣大里市之政治生態

長期以來，台灣的地方行政深受地方派系的影響，尤其農業縣市更為明顯。近年來，台灣的政治生態在歷經地方及中央政黨輪替後，雖然全縣型的地方派系有逐漸式微的現象，但鄉鎮市級的地方山頭仍然活躍。

台中縣是以一個以農業為主的縣市，以都市化程度來看，包括都市化較高的三個市〈豐原、大里、太平〉，五個半都會型態的鎮，十三個農村型的鄉。而因都會化程度之不同，其受地方派系之影響亦有差異，本文僅就都會化較高之大里市之地理自然環境及歷史人文等條件作為探討其政治生態之特性。

### 第一節 台中縣大里市之人文地理

台中縣大里市位於台中市南端，台中盆地內，東連太平市、西接烏日鄉，南鄰霧峰鄉，總面積 28.8758 平方公里，為台中縣面積較小的鄉鎮。然而卻在短短幾年內，人口數躍升為全台中縣之冠，足見其有地理環境交通之便及吸引人口集中之生活條件。

81

#### 壹、天然地理環境及緣起

大里市地勢平坦，東北稍高，西南略低，東部的丘陵地約佔全市五分之一，境內旱溪、草湖溪為南北天然界線，大里溪則貫穿其間。氣候則為亞熱帶季風氣候，因面對大肚溪出口之口之迎

---

<sup>81</sup> 參台中縣政府網站，[www.taichung.gov.tw](http://www.taichung.gov.tw)

風坡，因此平均濕度較高，年雨量在 1500-1800 公釐之間，年均溫為 23.3°C。<sup>82</sup>

因其天然適合居住與耕種之特性，又沒有過多的山區屏障，因此造就其工商之發展。

## 一、發展歷史

大里早期為洪雅平埔人的社域，雍正乾隆年間，原住民歸順清廷，於是大量移民自大陸湧入，沿大肚溪進墾，並溯大里溪而上。由於這兒交通方便，加上移民的勤勞，使得大里杙很快的成為台中盆地上最富庶的地區，紮下日後繁榮發展的基礎。<sup>83</sup>

移民初至大里杙時，由於原住民仍有侵略習性，移民遂在「塗城」設置隘寮，並築構土牆以禦原住民攻擊，故「番仔寮」、「塗城」等舊有地名，皆與防番有關。當年的移民之中，以來自福建漳州的人數最為眾多，其中又以林姓更為人多勢眾，最有名的當屬抗清義士「林爽文」，由於不滿清廷魚肉鄉民，故組織台灣「天地會」，展開反清活動，可惜起義失敗，一代志士慷慨捐軀。而名聲響亮的「霧峰林家」，原為大里林家其中一支流，因林爽文事件，方舉家遷至霧峰，因此今日著名的「霧峰林家花園」，其根源就在大里。

「大里」這兩個字，原是番社的譯音；「杙」的意思則是指「繫舟筏的小木樁」。當年大里溪水相當湍急，彰化縣鹿港及南投縣北投庄，都有竹筏從大肚溪進入大里溪，當時的大里溪河面

---

<sup>82</sup> 參 大里市公所，〈大里市志〉民 83.03。

<sup>83</sup> 同上註。

寬約一公里，水閘碼頭就在大里國中附近，舟筏駛抵碼頭，必須繫在小木樁上才不會被溪水沖走，因此才會形成「大里杙」這個地名。當時由於許多漢人在此地利用往來船隻做買賣，漸漸形成小村落，古稱「渡船頭」，位置就在現在的「舊街仔」。

直至民國初年，才把「杙」去掉，改稱「大里」。以往的台灣，人云：「一府、二鹿、三艋舺、四竹塹、五諸羅、六大里杙」，可見大里曾有過繁華風光的歲月，並留下許多先民珍貴的文化遺產。<sup>84</sup>

大里市原名「大里杙街」，最初為漢人與巴布薩平埔族雜居之地，清初乾隆初年起便有粵人入墾建莊並與平埔族劃地而居；清初時初屬諸羅縣，雍正初年始分出彰化縣，台灣建省時改隸台灣縣藍興堡，割讓日本後改屬台中縣直轄，民國9年屬台中洲大屯郡管理，並改稱大里庄；民國39年改稱台中縣大里鄉，復因地區人口遽增而於民國82年升格為縣轄市。

## 二、人口變遷

### (一) 人口成長

大里市民國85年的總人口數為163,36人，到民國92年底總人口增加為181,308人，平均年增率為1.77%，至93年9月為183,274人<sup>85</sup>，是台中縣各鄉鎮市人口成長相對快速地區。

---

<sup>84</sup> 大里市公所網站 [www.dali.gov.tw](http://www.dali.gov.tw)

<sup>85</sup> 大里戶政事務所網站 [www.taichung.gov.tw/house/tali/index.html](http://www.taichung.gov.tw/house/tali/index.html)

表 4-1 台中縣大里市歷年人口數統計表

年 度	總人口數	男	女	戶數
63	41362	21490	19872	8049
64	45054	23292	21762	8937
65	48879	24997	23882	9962
66	53908	27560	26348	11256
67	59749	30551	29198	12758
68	65694	33540	32154	14625
69	73173	37049	36124	16778
70	77908	39337	38571	18328
71	82812	41996	40816	19485
72	87090	44286	42804	20658
73	92089	46922	45167	21954
74	96740	49286	47454	23180
75	101136	51404	49732	24513
76	107308	54399	52909	26261
77	114430	58026	56404	28310
78	118643	60266	58377	29552
79	124422	63318	61104	31260
80	132039	66887	65152	33864
81	138498	69915	68583	36014
82	152261	76336	75925	40042
83	156040	78359	77681	41510
84	159896	80262	79634	42401
85	163336	82019	81317	44362
86	165902	83279	82623	45472
87	169239	84990	84249	46793
88	171940	86412	85528	48400
89	174930	87959	86971	49609
90	176860	88882	87978	50577
91	178998	89775	89223	51645
92	181308	90868	90440	52907

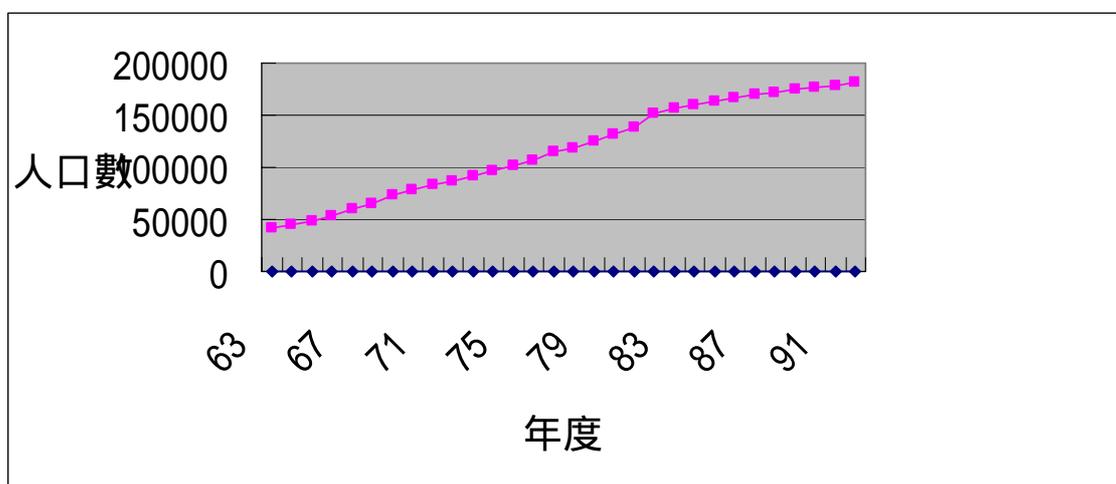
資料來源：大里戶政事務所 本研究整理

表 4-1 為大里市歷年來人口增加之統計表，由此觀之，歷年以民國 65 年至 87 年間人口之快速成長，可見其適合外來人口之吸引條件。根據表 4-1 繪成圖 4-1 之人口成長趨線圖，更發現大里市的人口數一直呈現正成長。

為比較台中縣之其他鄉鎮之人口成長情形，則以近十年之人口消長趨勢繪製如圖 4-2，發現從民國 83 年至 92 年底，比較台中縣各鄉鎮之人口消長情形，大里市仍屬人口成長率較高之鄉鎮。

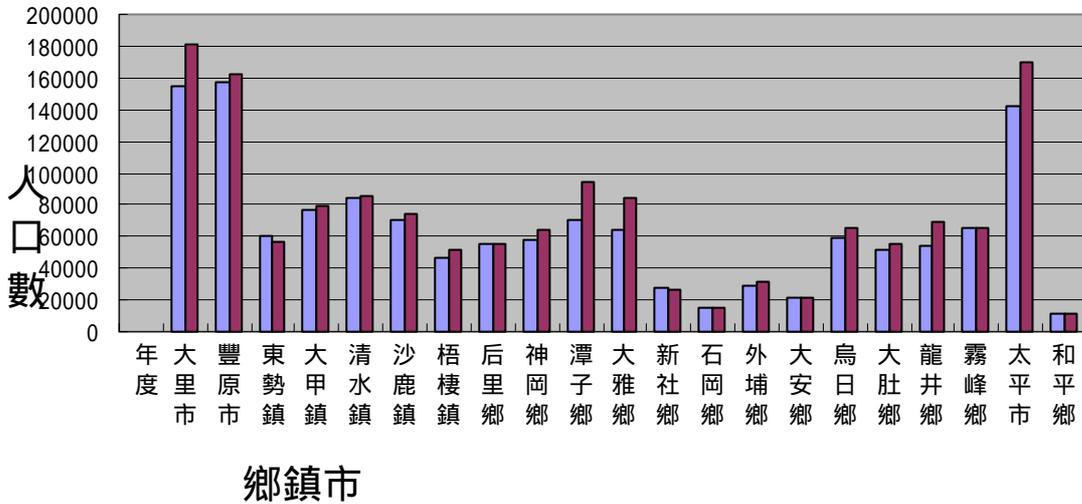
另外在性別方面，由表 4-1 中分析，大里市則呈現相當平均的趨勢，幾乎各佔一半，雖然女性略少於男性，但相差人數不超過五百人，可見在性別方面分佈相當平均。

圖 4-1 台中縣大里市歷年人口增加趨勢圖



資料來源：大里戶政事務所 本研究整理

圖 4-2 台中縣各鄉鎮市 83 年與 92 年人口消長比較圖



資料來源：台中縣政府民政局 本研究整理

## (二) 年齡結構

大里市人口年齡結構以 50 歲以下之少壯人口為主；老化程度較不嚴重，若以聯合國標準即年滿 65 歲為老年人口。大里市 92 年底資料顯示總人口數為 181,308 人，65 歲以上人口數有 9,020 人，老年人口佔總人口數之 4.98%。

再以 92 年底台中縣之總人口數為 328,840 人，65 歲以上人口數有 116,814 人，老年人口佔全縣總人口數之 10.87%，人口老化程度較嚴重。顯示大里市之人口結構以年輕為主，人口老化現象不嚴重。

## 貳 教育文化

### 一、教育人口

至民國 92 年底為止，整理如表 4-2 分析，大里市滿 15 歲以上之現住人口共計 140,763 人，識字人數 137,763 人，識字比率達 97.88%；其中專科以上之高等教育佔所有識字者之比率為 23.74%；相關資料均顯示本市之教育普及教育程度皆優於台中縣之平均值。

表 4-2 台中縣暨大里市滿十五歲人口之教育程度表

92 年底 教育別及 鄉鎮市別	性別	總計	識 字 者					不識字 者
			合計	專科以 上	高中職	國中	小學	
台中縣	計	1,174,617	1,123,932	257,408	388,472	230,778	247,274	50,685
百分比	%	100.0	95.68	21.91	33.07	19.65	21.05	4.32
大里市	計	137,516	133,487	32,634	48,077	30,681	22,095	4,029
百分比	%	100.0	97.07	23.74	34.97	22.31	16.07	2.93

資料來源：台中縣統計要覽，民 92 本研究整理

### 二、歷史文化資產

大里市並無法定古蹟，但目前有列定歷史建築一處，為舉人林允卿墓園。

### 三、傳統信仰與民俗技藝

劇團藝陣包括有掌中戲團、北管戲曲。民俗技藝則有茶壺陶

藝製作、交趾燒、剪黏，茶壺陶藝製作者不少，作品並集結出書。

#### 四、文化設施與藝文活動

大里市本市的展演設施共計 4 處，包含文化展演設施 2 處、一所大專院校，五所高中職校，五所國中，十二所小學。同時全省第一座兒童藝術館亦已發包將在大里市興建中，預期將帶動整個大里市之藝文風潮。

### 參、地方資源

#### 一、地方特產

大里市的農特產品，主要有龍眼、水薤菜、龍眼乾、蜂蜜製品、荔枝、酸菜等，其中較重要者為龍眼，於盛產期為調節市場供需，穩定價格，農戶多置有烘乾機設備以為製作龍眼乾及龍眼乾肉。此外，草湖所出產之芋仔冰聞名全省，亦為大里市之重要地方小吃特產。

#### 二、觀光遊憩

大里市為台中市之重要衛星市鎮，全市多為都市計畫區，主要觀光資源景點包括有涼傘樹樹王公、樹王里林宅、國光假日花市、大里老街、七將軍廟、鹹菜巷、慶源堂、文山觀光農園等。

#### 三、交通運輸

##### （一）聯外道路系統

大里市之聯外道路系統，南北向有台 3 號省道（國光路、中興路一段）貫穿大里市精華地區，為大里市至台中市、霧峰鄉之主要道路，而台 63 號省道（中投快速道路）則沿著市中心外圍通往台中市及霧峰鄉，可紓解大里市之通過性車流。東西向則有

中 129 號縣道往東通往太平市，往西則依賴次級道路，如東興路、樹王一路、大里路等通往烏日鄉及台中市。大致而言，大里市對外交通仍屬方便。

## （二）地區道路系統

大里市受大里溪從中貫穿而過而分為溪北、溪南兩地區，兩區以台三號省道及大衛路為主要聯絡道路。兩區之道路結構大致呈棋盤狀分布，內部之市區道路系統發達。

## （三）大眾運輸系統

目前有台中市汽車公司、豐原客運公司提供服務，其中以豐原客運公司提供大里市主要對外聯絡運輸，台中汽車公司以行駛市內為主，交通便捷。<sup>86</sup>

# 第二節 台中縣大里市之行政結構

## 壹、行政區域

大里市既為台中縣所轄，因此境內行政單位有大里市公所，立法單位則為大里市民代表會，而在地方政治一向扮演重要角色則為大里市農會，其他地政事務所、衛生所、戶政事務所則均屬台中縣政府之單位，大里市之行政區域因應人口數之增加畫分為 27 里 733 鄰。而其各里人口數之分配狀況分析如表 4-3。

---

<sup>86</sup> 參 大里市公所網站 [www.dali.gov.tw](http://www.dali.gov.tw) 整理

表 4-3 台中縣大里市 93 年 1 月底各里人口統計表

村里別	鄰數	戶數	總人口數	村里別	鄰數	戶數	總人口數
大元	23	1330	4934	東湖	35	2780	8811
大里	17	1144	4179	東興	31	2434	8453
大明	21	1425	4648	金城	45	3344	11459
中新	19	1721	5481	長榮	31	2625	8924
仁化	27	2192	7968	夏田	10	298	1261
仁德	25	1891	7171	健民	36	1828	6084
內新	32	2539	7569	國光	16	1714	5719
日新	34	1294	4308	祥興	37	2471	7177
永隆	24	2255	7225	塗城	34	2571	9653
立仁	20	1627	5625	新仁	32	2410	8749
立德	20	1586	5823	新里	35	3028	9816
西湖	16	845	3139	瑞城	44	3637	13223
西榮	30	2017	6702	樹王	17	982	3865
東昇	22	1017	3662	合計	733	53005	181628

資料來源：大里戶政事務所 本研究整理

在大里市轄內共畫分為 27 個里，成立 19 個社區發展協會，其中有 2 個社區理事長兼具里長身分，其中有 3 個里未成立社區發展協會，其中 12 個社區範圍跟里別範圍相同，其餘 7 個社區其區域範圍則各含蓋 1 至 3 個里別之範圍。

## 貳、行政機關

### 一、大里市公所

民國三十四年十月台灣光復，地方行政區域改制，將「庄役場」改為鎮、鄉公所，下設村、里、鄰辦公處。大里成為台中縣二十一鄉鎮之一，當時鄉內轄有十三村、一四三鄰。

大里市公所成立之初，置鄉長、副鄉長各一人，下設總務、經濟、財務三股，每股置主任一人。翌年，奉令改組為民政、財務、經濟、文化四股，並設總幹事一人。民國三十七年，增設國民兵隊附一人。民國四十一年，裁股置課，設民政、財政、建設、總務四課及戶籍室、主計員〔一人〕、國民兵隊部等單位，並廢副鄉長，戶籍室主任由鄉長兼任，另設副主任處理實際事務。<sup>87</sup>

民國四十二年，裁廢總幹事及總務課，新置祕書一人，並升戶籍室為課，國民兵隊部改置兵役課，另增設人事管理員一人。民國五十八年人用，戶政改隸警察局掌管，鄉公所裁撤戶籍課，另成立戶政事務所。<sup>88</sup>

民國八十二年七月，全市人口超過十五萬人，遂於是年十一月一日改制為縣轄市，並成立第一屆市民代表會，鄉公所改為市公所，並將建設課改名為工務課，農業課則改稱為建設課，市內各村改為里，並置里辦公處。改制為市後的大里。及至民國 93 年九月止因應地方人口數及各項建設需求，組織屢經調整，行政區域為 27 里 733 鄰，大里市公所置市長一人，由市公民選舉之，任期四年得連任一次，置民政、社會、建設、工務、公用、財政、兵役七課，人事、主計、政風、祕書四室，四個附屬單位為清潔隊、圖書館、托兒所、公有停車場。其依據之組織自制條例及組織架構如附錄四。

## 二、大里市民代表會

依據民國三十四年十二月頒佈「臺灣省各級民意機關成立方

<sup>87</sup>參 大里市公所，〈大里市志〉民 83.03。

<sup>88</sup>參 大里市公所，〈大里市志〉民 83.03。

案」以期計日課功，完成地方自治體制，自民國三十五年二月起以辦理選舉，次第成立村民大會嗣由村民大會分區產生鄉民代表，同年三月二十九日，首屆鄉民大會正式成立，計選出代表十六名，代表名額分配以人口總數計算，每村至少一人。目前依據「省縣自治法」規定，鄉〔鎮、市〕民代表之總額，鄉〔鎮、市〕人口在一千人以下者，不得超過五人；人口在一萬人以下者，不得超過七人；人口在五萬人以下者，不得超過十一人；人口在十五萬人以下者，不得超過十九人；最多不得超過三十一人。

因此第四屆市民代表共選出主席、副主席、代表共 20 名代表。大里市目前為二十人。其職權如下：

議決鄉〔鎮、市〕規約。

議決鄉〔鎮、市〕預算。

議決鄉〔鎮、市〕臨時稅課。

議決鄉〔鎮、市〕財產之處分。

議決鄉〔鎮、市〕公所組織規程及所屬事業機構組織規程。

議決鄉〔鎮、市〕公所提案事項。

審議鄉〔鎮、市〕決算報告。

議決鄉〔鎮、市〕民代表提案事項。

接受人民請願。

其他依法律、中央法規或省、縣自治法規賦予之職權。

鄉〔鎮、市〕民代表會議決前項第一款之規約，除法律、省法規、縣規章另有規定者外，應函由鄉〔鎮、市〕公所轉報縣政府備查，備查時不得逕行修正。

### 三、大里市農會

大里市農會依據農會法第一條規定以「保障農民權益，提高

農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟」為宗旨。自民國九年由地方人士發起創立信用組合，至民國三十八年底政府正式定名為大里鄉農會，八十二年十一月一日改制為大里市農會。業務亦由簡單之信用組合逐漸擴大，成為今日具有政治性、經濟性、教育性及社會性等多種目標功能之綜合經營體制。<sup>89</sup>

農會體制為公益社團法人，因此有理事會、監事會、總幹事，其業務包含會務、信用、會計、企稽、供銷、推廣、保險、資訊等部門；而供銷業務共有國光假日花市、生鮮超市、加油站，可說是多樣化之經營，尤其國光假日花市計有花卉、藝品等 317 個攤位，儼然已形成假日的休憩購物花園。尤其信用部門，在大里市的據點就有十個之多，據點之多在大里市居各金融機構之冠，因此在金融信用安全方面卻也發揮一定之作用。

### 第三節 台中縣大里市之地方政治發展

台灣實施地方自治五十餘年來，地方派系也隨之形成至今，地方派系對地方政治生態的影響，各有褒貶；一是派系扶植地方自治成長，一是派系操控政治。台中縣的派系組織分布甚廣，比較典型的有農會系統、公所系統、代表會系統、農田水利會組織、客運公司、信用合作社、縣級民意代表組成的問政團體、財團組成的勢力，另外誰當選中央民意代表或行政首長，誰就是新的派系權力核心。<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> 參 大里市農會網站 [www.ttfa.com.tw](http://www.ttfa.com.tw)

<sup>90</sup> 蔡春木，〈地方派系對府會關係影響之研究-以台中縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務在職專班，民 91，頁 62。

而將在大里市方面，亦多依循中央縣級之派系政黨變動而有所更迭，僅就鄉鎮級之行政首長、代表會主席及農會系統及總幹事，在地方勢力號稱三大巨頭，一方面分析其政治角色，一方面亦由領導者之派系政黨屬性分析其地方政治發展情形。

## 壹、地方行政首長

地方政府雖為政府機關，但其功能之發揮，則有賴行政首長領導各種公職人員去執行，行政首長由選舉產生，因此其政見之實現都需要公職人員的貫徹，鄉鎮市長及代表會主席、副主席均是基層最主要的力量，因此僅就大里市歷任鄉、市長分析其所屬政黨派系及其對地方政治之影響。

針對表 4-4 之分析，另就筆者研究整理分析如后：

一、大里市歷任鄉市長在未改制前，即屬於大里鄉的時期，當時之鄉長均為紅派，唯一黑派鄉長是在官派時即就任之林汝濤，其餘皆為國民黨紅派，也因為紅派佔據大里市之領導地位有 40 年之久，隨著在檯面上的領導人物影響紅派在大里市勢力強大，相對的黑派的人物因為都不在政治檯面上，因此黑派勢力較為薄弱。

二、大里鄉第八、九、十屆，皆為同額競選，當選人均屬國民黨籍，因此不但是紅派勢力當家，且行政首長均經協調產生，可見當時地方政治利益、經濟利益皆掌握在威權體制的國民黨手中，且由紅派所主導。

三、大里鄉因人口遽增，開始朝向都會化成長，82 年改制大里市後之歷任首長，均經激烈之競爭而產生，第一、二屆屬紅派，

第三屆則由民進黨籍新潮流派系之簡肇棟當選，據筆者收集整理分析，簡肇棟之所以當選，一方面因為民進黨結合部分黑派勢力，另一方面則因簡肇棟擁有較高之學經歷及個人清新之形象（當時職業為菩提醫院院長兼醫師），而與之競爭之陳彬銓雖是現任市長卻僅是高中職補校之學歷，且又因貪污治罪條例一審中而遭停職。當屆在台中縣 21 鄉鎮市中，僅有大里市是民進黨籍之行政首長，也是大里市有史以來第一次政黨輪替，由民進黨籍又非紅派人選當選地方首長，打破國民黨及紅派勢力獨掌行政部門之慣例。

表 4-4 台中縣大里市歷任行政首長

屆別	職稱	姓名	任期（年.月.日）	備考
第一任	鄉長	張文環	35.02.01 至 35.11.14	官派
第二任	鄉長	謝式塘	35.11.15 至 36.06.30	官派
第三任	鄉長	林汝濤	36.07.01 至 37.10.30	官派
	鄉長	林汝濤	37.11.01 至 40.07.01	鄉民代表選出
第一屆	鄉長	林汝文	40.07.01 至 42.06.30	民選
第二屆	鄉長	林汝文	42.07.01 至 45.06.30	民選
第三屆	鄉長	林汝文	45.07.01 至 48.12.31	民選
第四屆	鄉長	陳德全	49.01.01 至 52.12.31	民選
第五屆	鄉長	陳德全	53.01.01 至 57.02.28	民選
第六屆	鄉長	林漳淇	57.03.01 至 62.03.31	民選
第七屆	鄉長	林淵源	62.04.01 至 66.12.31	民選
第八屆	鄉長	林和順	66.12.31 至 71.02.28	民選
第九屆	鄉長	林和順	71.03.01 至 75.02.28	民選
第十屆	鄉長	周芳村	75.03.01 至 79.02.28	民選
第十一屆	鄉長	周芳村	79.03.01 至 82.10 月	民選
第一屆	市長	周芳村	82.11 月至 83.2.28	民選
第二屆	市長	陳彬銓	83.03.01 至	民選
第三屆	市長	簡肇棟	87.03.01 至	民選
第四屆	市長	林仲毅	91.03.01 至	民選

資料來源：大里市志暨中央選舉委員會 本研究整理

這樣的結果，一方面也是民進黨勢力的抬頭，以 1997 年的縣市長選舉為例，當時民進黨共拿下 13 席的縣市長席位，當時台中縣市皆由民進黨推出之縣市長當選，接著陸續在 2000 年的總統大選贏得總統寶座，讓民進黨得以接掌中央政權。然而在基層選舉，尤其是鄉鎮市，此時仍然還是國民黨的天下，而在大里市的政黨輪替，是否也意味民進黨勢力已漸漸紮根在基層，甚至在大里市的政黨輪替發生得比中央還早。

在地方上，這樣的衝擊固然代表民進黨勢力從中央延伸到地方的成果，另一方面更衝擊國民黨地方派系的版圖，尤其部分黨外或原本黑派人士的投靠民進黨，在簡肇棟主政之時，雖然僅以三名機要人員進駐，然而卻握有行政資源之利器，當時即有 2 名原屬黑派市代表被民進黨吸納，此時民進黨勢力隨著行政首長的行政作為，其政黨勢力的確有逐漸茁壯之趨勢。

四、及至大里市第四屆首長則由屬紅派偏楊係之林仲毅當選，當時有五位候選人角逐，又有民進黨籍之候選人 1 人、國民黨籍 2 人、無黨籍 2 人參選下，競爭激烈，據筆者整理分析林仲毅當選理由為 1. 林仲毅以其連續兩屆縣議員之資歷及服務選民績效，獲得較多選民之支持。2. 個人形象清新、年輕有活力、學經歷佳（大學畢，又擁有通過公務人員考試及格之公務歷練及土木工程之專業背景）。3. 其父林和順歷任大里鄉兩任鄉長一任縣議員，有效結合紅派及楊派勢力。

由上述各項分析，大里市之地方派系一直是紅派一枝獨秀的局面，因為行政首長通常擔任派系領導人，尤其擁有較多的行政資源，而在黑派之領導人有林水金及林坤益，林水金係早期擔任

縣府秘書，但因年歲已高，晚年較從事地方民俗技藝，林坤益雖擔任過民意代表，現在則從商，也因為黑派領導人物在地方都沒有擔任任何公職下，其勢力較為薄弱。

將大里市之行政首長政黨對照台中縣縣長政黨，發現一微妙狀況，即大里市第三、四屆之行政首長其所屬政黨皆與當時台中縣長相同，因此就垂直的體系來講，較能有效結合縣府及地方資源，對於政黨或行政首長，其發揮的效能與地方政治勢力都能相互支援、互相輝映。

若就就行政首長分析，大里市又一直都是紅派的行政首長，黑派很少加入行政首長的競爭，到了第三屆行政首長屬民進黨，第四屆又到國民黨籍，在地方行政首長的競爭上，儼然已經形成政黨及個人條件的競賽。

## 貳、 大里市民代表會

地方派系與代表會息息相關，代表會是民意機關，其主要職責在議決各項地方自治事項、議案，監督行政單位施政，代表市民看緊政府的荷包，因此就表 4-5 分析歷任代表會主席，尤其代表會主席和鄉鎮市長一樣，在地方派系及各項資源的掌控上扮演關鍵性的角色。

尤其當行政首長當選後，都希望支持同派系之主席人選，以期在施政作為上，較不會處處受到牽制杯葛，因此除了在第三屆行政首長和代表會主席分屬不同黨派外，其餘均屬偏國民黨之勢力範圍。

表 4-5 臺中縣大里市（鄉）民代表會歷屆主席

屆別	主席姓名	就職日期	備考
第一屆	林汝標	35.03.29	
第二屆	謝式塘	37.04.30	
第三屆	謝式塘	39.11.15	
第四屆	林汝濤	42.01.05	
第五屆	林 雀	44.06.01	
第六屆	陳德全	47.06.01	因陳德全當選大里市第四屆鄉長辭職補選林進順為主席
第七屆	林振火	50.06.01	
第八屆	林振火	53.06.01	
第九屆	曾秋霖	57.06.01	
第十屆	陳清隆	62.11.01	
第十一屆	曾秋霖	67.08.01	
第十二屆	曾秋霖	71.08.01	主席曾秋霖因病去世補選魏正為主席
第十三屆	湯坤山	75.08.01	
第十四屆	陳彬銓	79.08.01	
第一屆	陳彬銓	82.11.01	民國 82 年 11 月 1 日改制為縣轄市 83 年補選蘇文哲為主席
第二屆	劉熙哲	83.08.01	
第三屆	蘇文哲	87.08.01	
第四屆	莊喬松	91.08.01	

資料來源：大里市志暨大里市選舉委員會 本研究整理

由表 4-5 之主席人選分析及筆者之收集整理分析如以下各項說明：

一、在大里市未改制前，除第四屆代表會主席林汝濤為黑派外，其餘均為紅派，又從第十四屆主席陳彬銓到改制後一直至第三屆主席均屬紅派偏楊系，而此時之主席位置亦競爭激烈，常常在選舉代表時，有意角逐主席副主席之人選即要進行綁樁之動作，尤其當時要選舉主席之前，最常以集體出遊，以防跑票，可見競爭之激烈狀況。甚至在第三屆競爭最為激烈，經兩輪投票結果，雙方竟然都獲得同票數，最後進行抽籤，而由蘇文哲抽中，未抽中者為黑派結合民進黨勢力之主席人選，至此也首度出現地方行政機關與代表會分屬不同派系之分立政府狀態。

二、在大里市早期常有擔任行政首長後又繼續擔任代表會主席，即當時在國民黨威權體制下，行政資源常集中在少數之家族，如官派時期的謝式塘 36 年 6 月鄉長卸職後馬上於 37 年 4 月擔任代表會主席。林汝濤也在 40 年鄉長卸職後，42 年 1 月旋即又擔任代表會主席。在官派時期及剛開始進入民選階段，因為民主機制不夠成熟，地方政治資源全由國民黨支配。

三、民國 40 年以後，又形成擔任代表會主席者常又加入地方行政首長的競爭，如陳德全在 47 年擔任代表會主席期間，即辭職參加 49 年的第四屆鄉長選舉，不但贏得鄉長的職位更擔任兩屆的鄉長職務。改制後第一屆代表會主席陳彬銓，也是在其擔任主席期間即辭職參加 83 年第二屆的市長選舉，同樣贏得行政首長的職位。同樣的狀況也發生在第三屆主席蘇文哲身上，他角逐第四屆市長選舉，然而他卻沒那麼幸運，選舉結果，並沒有因為其代表會主席的光環而贏得選戰。

就其擔任代表會主席卻又想角逐行政首長職位者，其不外因為代表會雖為監督機構，然而卻沒有實權可以直接回饋給選民，或施展其政治理念，因此促使其擔任代表會主席後，仍然覺得行政首長之職位才能真正掌握地方資源。

四、代表會之職權如前節說明，然而代表會主席位置之所以炙手可熱，一方面因其夾監督立法的之權，對行政機關進行各種人事、採購、工程之關切，行政機關為維護良好的府會關係，大都能將其人事採購工程之優先權給予主席或其他代表，甚至在地方選舉或地方派系之位置，僅次於鄉鎮市長。然而近幾年，尤其在施行採購法以後，各項採購過程較為透明制度化，較無法在其中上下其手，因此即至第四屆主席選舉時，競爭之跡象已不復以前，雖也有兩派人馬角逐，然而集體出遊之狀況已不復見，金錢固票之價碼已降七八成。雖也有兩派人馬角逐，此時也明顯有以兩個不同政黨去吸納屬性較相同之代表作競爭，欲角逐主席位置者反而一派輕鬆，因此第四屆代表會主席則由與行政首長同屬紅派之莊喬松當選。

## 參 大里市農會

根據國內學者黃德福及劉華宗，針對農會與地方派系的研究發現，地方派系掌握農會的主導權，平時既可運用其信用部的基金，發展其政治勢力及經濟利益，選舉又可充作資金調度來源，而農會的組織系統更可有助於動員，支持該系統的候選人當選，進而掌握地方政治。<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> 黃德福、劉華宗，〈農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例〉，《選舉研究》，第二卷第二期，民84，頁63-82。

大里市現任理事長楊肇欣、總幹事林永建皆屬紅派，歷任總幹事林金泗也屬紅派，在大里市農會儼然已形成紅派大本營。印證整個大里市之行政首長紅派勢力，和上述論調頗為相符。

從表 4-6 整理之大里市農會歷屆之理事長、常務監事暨總幹事名錄分析：

一、大里市農會歷屆理事長、總幹事全部為紅派人馬，只有在常務監事會分配給黑派人選。常務監事方面在第四屆的林重、第九、十屆林坤益、第十一屆徐賢一屬黑派外，其餘皆為紅派人選，因此大里市農會向來為紅派的大本營。

二、農會法施行細則規定農會總幹事由理事會聘任，理、監事由會員代表選舉產生，會員代表由會員選出。這樣的制度下，因為理事會及會員代表大會會期短，而總幹事又是間接產生，因此造成有心出任之總幹事得以掌握其支持人馬，而後總攬一切，大權在握。以大里市農會總幹事林金泗而言，即擔任總幹事接近 30 年之久，一方面得以讓農會穩定發展，另一方面也能瞭解，理事會並不是真正的決策中心，反而總幹事才是農會的決策核心人物。

三、農會擁有完善的組織系統，得以在選舉時動員爭取選票，其信用部則平時可提供資金以為各項投資事業運用，選舉時又可被支援選舉資金的週轉。<sup>92</sup>因此平時地方選舉常會結合農會系統動員，甚至農會也會支持特定對象，在民國 80 年，當時的總幹事

---

<sup>92</sup> 黃德福、劉華宗，〈農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例〉，《選舉研究》第二卷第二期，民 84/11，頁 67。

林金泗即在農會動員下，高票當選第二屆國大代表。

表 4-6 台中縣大里市農會歷屆理事長、常務監事暨總幹事名錄

大里市農會歷屆理事長、常務監事暨總幹事名單			
屆次〈年月日〉	職稱		
	理事長	常務監事	總幹事
第一屆 38.11.14	林啟焰(常務理事)	盧任貴	林汝標
第二屆 42.12.25	林番	陳德全	林汝標
第三屆 45.12.10	林雀	陳德全	林汝標
第四屆 48.12.23	林雀	林重	林汝標 謝式塘 林汝文
第五屆 52.01.03	林雀 陳池(補)	賴秋木	林汝文
第六屆 55.01.04	曾壽山 黃振源 (補)	蘇榮豐	林汝文
第七屆 59.01.09	曾秋霖	蘇榮豐	林汝文 林金泗
第八屆 64.06.01	楊清波	蘇榮豐	林金泗
第九屆 70.04.02	陳深池	林坤益	林金泗
第十屆 74.03.20	陳深池	林坤益	林金泗
第十一屆 78.03.06	陳義恭 林海木 (補)	徐賢一	林金泗
第十二屆 82.03.03	洪炎樹	曾進益	林金泗
第十三屆 86.03.05	洪炎樹	陳耀輝	林金泗
第十四屆 90.03.05	楊肇新	林繁昌	林永建

資料來源：〈大里農會八十年〉，大里市農會編印，民 89，頁 245。第十四屆資料由大里市農會會務股提供。

## 第四節 台中縣大里市之都市計畫發展

台灣過去二十多年來採用之都市計畫體系所塑造的都市空間僅能圍塑二度空間之基本土地使用管制，無法突顯具城鄉空間與地方記憶之特色，因此需要透過都市設計的手段來引導一個都市的發展是非常重要的機制。因此，僅就大里市之都市計畫分析其目前發展之狀況。

### 壹、 都市計畫土地

#### 一、 公佈實施計畫簡介

大里市的大里都市計畫、大里（草湖、塗城）都市計畫、擴大大里都市計畫，詳細資料彙整如 4-7 表顯示。

表 4-7 臺中縣大里市各都市計畫區計畫年期、面積、人口及密度表

都市計畫	計畫目標年	計畫面積 (公頃)	計畫人口 (人)	計畫居住密度 人/公頃	備註
大里都市計畫	100	584.45	110000	335	計畫範圍包括祥鶯、東興、西榮等村之全部及大里、新里、樹王、內新、夏田、東昇、日新、大元等村之部份。
大里(草湖,地區)都市計畫	109	317.65	45000	362	計畫範圍東至文(小)二東側,南至草湖溪北側,西至草湖國小西,北至大里溪南側。
擴大大里計畫	109	53.85	7400	385	

資料來源：各都市計畫說明書，都市及區域發展統計彙編

大里都市計畫年期已屆，目前正在進行通盤檢討及專案變更，其名稱為「擴大大里都市計畫(第三次通盤檢討案)」，已送經內政部都委會審議，尚待內政部核定並發布實施。

## 二、 . 都市計畫實施概況

大里市的人口已經發展至 181,308 人(92 年底)，都市計畫區現況人口為 105000 人，都市化程度為 60.02%；此外，大里都市計畫的計畫人口佔都會衛星優質居住發展帶比例為 29.78%，目前人口佔 25.87%，大里(草湖、塗城)都市計畫的

計畫人口佔本發展帶之比例為 12.18%，目前人口佔 10.59%，由 4-8 下表之分析可知計畫區內計畫人口達成率以了解各都市計畫推行的成效。

表 4-8 臺中縣大里市各都市計畫區人口成長分析表

計畫名稱	目標年(民國年)	計畫人口(人)	目前人口(人)	人口成長達成率(%)
大里都市計畫	100	110000	74500	67.73
大里(草湖,地區)都市計畫	109	45000	30500	67.78
擴大大里(草湖地區)	109	7400	4831	65.28
都會衛星優質居住發展帶	—	369400	288018	77.97

資料來源：各都市計畫說明書，都市及區域發展統計彙編

### 三 . 都市計畫土地使用分區概況

大里市主要機能為居住衛星城鎮，故其住宅區比例較高，大里(52.82%)，大里草湖、塗城(38.47%)，並且相對生活機能之公共設施比例亦較高，分別為大里(33.77%)，大里草湖、塗城(32.96%)。在農業區方面，大里都市計畫區無農業區之規劃，僅有大里草湖、塗城都市計畫區有規劃 38.82 公頃。

表 4-9 臺中縣大里市各都市計畫區土地使用分配表

分區 鄉鎮別		住宅 區	商業 區	工業 區	農業 區	保護 區	公共 設施	其他	合計
大里	面積 (ha)	309.26	20.42	48.63	—	—	197.69	9.45	585.45
	百分比 (%)	52.82	3.49	8.31	—	—	33.77	1.61	100.00
草湖地區	面積 (ha)	119.36	4.98	47.94	34.55	—	110.52	0.30	317.65
	百分比 (%)	37.58	1.57	15.09	10.88	—	34.79	0.09	100.00
都會衛星 優質居住帶	面積 (ha)	1109.4 2	80.42	348.88	426.97	47.64	1092.2 4	40.28	3145.8 5
	百分比 (%)	35.27	2.56	11.09	13.57	1.51	34.72	1.28	100.00

資料來源：各都市計畫說明書，台中縣統計要覽

## 貳、 非都市土地使用情形

大里市非都市土地面積共計 1770.79 公頃，其中以特定農業區的 989.50 公頃為最多，佔非都市土地之 55.88%；其次為一般農業區 282.02 公頃，佔非都市土地之 15.93%，其次分別是鄉村區的 275.16 公頃（佔 15.54%）及山坡地保育區的 124.94 公頃（佔 7.06%）。<sup>93</sup>

大里市之發展在都市計畫區內之住宅區比例高，目前進行的有但在非都市土地中之農業區卻高達 60% 以上。大里市屬於台中市之衛星都市，都市計畫區之擴大與劃定主要在提供住宅區，但都市計畫區周圍仍是農業區，因此大里市未來之發展則在於關注住宅區的過度膨脹與農業區保存之問題，以及因都市土地擴張所引發之土地炒作行為。在山坡地超限使用方面，目前在所調查的 44 公頃面積當中，超限使用的面積比例為 31.8%，可知大里市目前山坡地超限使用面積亦不大，如何落實都市計畫及非都市計畫之土地利用，使大里市之景觀面貌有一完整之發展規劃將是目前之一大課題。

## 參、 都會化過程之土地問題探討

台中縣大里市近年來之發展深受台中市都會化之影響，包括住宅、產業、交通、消費等都市活動，在這個顯而易見的區域共生的結構下，造就了大里市都會化的歷程，傳統的的土地徵收手段開闢各項公共設施，也曾透過市地重劃辦理新市區之建設，近年更進行擴大都市計畫。

---

<sup>93</sup> 台中縣統計要覽。

據大里市工務課之分析，擴大都市計畫進行並不順利，延宕多年懸而未決，牽涉的問題如民國 78 年開始進行大里溪整治工程，當時房地產活絡，土地市價遠高於公告現值的市場情境，地主多不願土地被政府徵收，而未取得整治工程所需用地。台中縣政府乃積極協調土地所有權人先行出具土地使用權同意書，以利整治工程，並承諾以區段徵收方式辦理整體開發。由土地所有權人共同負擔公共設施用地及工程費用，因此透過辦理擴大都市計畫的申請，於是此一擴大都市計畫於民國 83 年經行政院核定屬國家興辦之重大建設(國家建設六年計畫)，准於都市計畫法第三次通盤檢討一併辦理，85 年完成計畫草案進入都市計畫審議程序；計畫案於 87 年經台中縣都市計畫委員會審議通過，仍採區段徵收。然因基於政府財政的困境，縣府已表明無力徵收的立場，建議除已定案的生活圈道路及大里溪之土地使用分區先行定調，以利用地之徵收及工程施作管理之外，其餘土地先行規劃為農業區，待日後具開發需求時，再行辦理整體開發。

從台灣地區實施都市計畫歷程觀之，政府以取得公共設施或公共建設所需用地為推動都市計畫為最首要標的，其手段從早期的一般徵收到市地重劃被大量的採用，其成效其實是非常顯著的，但基於一般徵收常被質疑的公平性以及市地重劃依平均地權條例規定，僅能取得供公眾使用的公共設施之侷限性。

上述之困境與問題癥結，在於徵收手段的機制及政府對於土地管理的策略，尤其在各種都市集體消費下，以都市的住宅危機-都市住宅供應不足-對都市整體發展的影響最為顯著。如曾水亭根據 1969 至 1988 年間都市化地區對住宅的需求量之調查，推估

約需每年需要興建都市住宅約十萬戶才能滿足市場需求。<sup>94</sup>如此龐大的住宅需求壓力下，促使都市的房地產市場成為另一種龐大且快速經濟利益創造的來源與角逐的戰場，然而地方勢力或家族企業又是如何積極地參與及介入，以便賺取超額的利潤。

在整體經濟快速發展之下，地方資金大量流入基層金融機構，尤其那些不動產蓬勃發展的都會邊緣發展地區，如此一來便更加強化了地方派系炒作土地的經濟實力。台灣基層農會存款至83年6月底超過100億的有13家，...其中大里、豐原為台中都會區的不動產投資新興鄉鎮。<sup>95</sup>事實上，大里市農會在82年存款即已突破145億元，84年初突破200億元；<sup>96</sup>這些存款來源絕對不是農民為農作收成所累積的，而是房地產飆漲所帶來的成果，這些資金匯集到農會之後，地方派系人物就可以轉變成他們近一步炒作土地的資源。

大里市在1970年代也隨著都會住宅危機的影響，在房地產業出現一片搶建與炒作的風潮，據筆者整理分析，出現以下幾種狀況：

一、大量建商搶建住宅，滿足房地產需求，因此造就大量田僑仔，即原本以務農為主的地主，因土地價值暴漲，一夕之間致富。

二、地方政府在此時扮演都市計畫主導角色，都市計畫委員會扮演土地分配的角色，行政首長自然因為這股土地與都會歷程，優先介紹自己的親朋好友購置，以便日後賺取漲價之暴利，甚或在進行都委會審議的過程中主導來嘉惠自己家族或親朋好友的利

---

<sup>94</sup>轉引自陳東昇，《金權城市》。台北：巨流，民92，頁149。

<sup>95</sup>〈地方農會的鈔票跑到哪去了？豐原農會超貸案啟示錄〉，《財訊雜誌》1994/9，頁118。

<sup>96</sup>參台中縣大里市農會，〈大里市農會八十年〉，民89，頁257-258。

益。當然更因一般徵收的機制，讓計畫的公平性遭到質疑；如有土地位於道路旁的地主與因其土地被畫作馬路的地主，其受益程度就相差好幾倍，因此也造成規劃道路彎區、公共設施不足等混亂的都市景觀。

三、在此時土地房地產有行無市，土地價值皆被炒作起來，讓有資訊及主導權的有力人士或家族達到累積財富之機會，同時也累積其競選所需的資金，而一向對生意有敏銳的企業，也積極投入這場戰局中，其介入的方法不外支持特定人選參選以維護其企業家族利益或自己家族派出人選參選。

四、在房地產一片活絡狀況下，不僅原本大里市之地方人士獲利，連外地建商都看中這一塊大餅，大舉進入與本地地主合作，有的建商為節省土地成本，與地主共同興建後各分一半的分攤方式搶建；或是購置一大片土地由建商尋求財團出資興建等方式。搶建後的房屋須積極推銷，以免資金周轉不靈，於是在大力推銷下，也吸引更多量的外地人口搬至大里市。例如在大里市十九甲地區，因為搶建時期較早價位較低，就吸引相當多彰化等海口地區的人口遷入。

五、由大里市農會的資料顯示，房地產的飆漲的確促使其存款大量的增加，此時也提供農會扮演投資土地資金的週轉功能，在選舉時，更是扮演資金的調度週轉，挾其豐沛的資源，資金與組織動員，讓其每次選舉都會支持農會系統的人馬競選，而各派人馬業也會積極的尋求農會的奧援或支持。

上述之狀況在大里市發生在 1978 年至 1995 年間，當時正進行大里市一期重劃期間，因為鬆散的土地管理及不完善的體制，

使得地方派系有炒作都市土地的機會。

## 第五章 都會化與地方政治

以西方對於都市政治探討的理論模式最早仍是以多元主義(Pluralism)的民主政治理論為主(Dahl,1961),這個觀點認為政府政策的形成是在一個權力與利益分散的政治場域下,不同的利益團體結盟共同促成的。而以西方都市政治的理論應用在台灣都市社會的研究上,固然面臨都會區土地混淆不清,即衛星城市與外圍鄉鎮的界線相當模糊:另外鄉村的傳統利益集團的介入都會地區政治的問題。<sup>97</sup>

因此如何看待台灣的都會化過程呢?由於我們將都會區土地的形成當成是一種過程,尤其是相關土地政策的制定轉變與執行一定透過國家機器與經濟利益團體的互動所模塑的,而其與地方政治交錯的地方,正是本章欲討論探究之重點。

### 第一節 都會化對大里市人文環境之影響

#### 壹、都會化對人口結構之改變

以大里市的區位條件而言,幾乎受訪者提到大里市之優點即有7位提到人口增加又集中,相較於其他鄉鎮市之人口增加及人口密度,確實皆居台中縣之冠;因此針對人口增加集中方面,已由表4-1及表3-1中明顯看出其人口數量上的高又密之特色。

然而就其人口結構方面,由於外移少於遷入,因此吸引年輕就業族群遷入,在年齡層的分配方面,以0-14歲、15-64、65歲

---

<sup>97</sup> 同註1,頁53

以上三個年齡層來分析，從表 5-1 的分析中，表示其年輕有工作能力之年齡層之比率皆高於全縣之平均值，相對的，沒有工作能力之扶幼比與扶老比，皆低於全縣之平均值。

所謂扶老比即是 65 歲以上人口佔 15-64 歲人口的比例，扶幼比則是 0-14 歲之人口佔 15-64 歲人口的比例，而扶養比則將 0-14 歲與 65 歲以上人口相加之數佔 15-64 歲人口的比例，以此向比例說明較能顯示有無工作能力者的比例數。

表 5-1 台中縣與大里市之年齡分配表

地區年齡層	0~14 歲(A)	15~64 歲(B)	65 歲以上 (C)	扶老比 (C/B)%	扶幼比 (A/B)%	扶養比 [(A+C)/B]%
台中縣	328840	1074722	116814	10.87	30.6	41.47
大里市	40545	131743	9020	6.85	30.78	37.62

資料來源：台中縣統計要覽 92 本研究整理

若更詳細分析，對照全縣 21 鄉鎮市，以扶老比來檢視其人口老化情形，表 5-2 之分析表，扶老比以大里市之 6.85 為最低，表示其老化情形最不嚴重，依序則為太平的 8.28、大雅的 9.12、梧棲的 9.57。其中又以和平鄉的 20.24 之扶老比為最高，表示其人口結構老化情形最嚴重，依序是新社的 19.58、石岡的 18.81、東勢的 17.55，而這些扶老比較高的鄉鎮市皆位於山區。

表 5-2 台中縣各鄉鎮市扶老比分析表

大里市	6.85	烏日鄉	11.25
太平市	8.28	大甲鎮	12.41
潭子鄉	8.72	霧峰鄉	12.79
大雅鄉	9.12	清水鎮	13.11
梧棲鎮	9.57	外埔鄉	13.45
龍井鄉	9.94	后里鄉	14.59
沙鹿鎮	10.43	大安鄉	16.47
神岡鄉	10.7	東勢鎮	17.55
台中縣平均	10.87	石岡鄉	18.81
大肚鄉	11.06	新社鄉	19.58
豐原市	11.07	和平鄉	20.24

資料來源：92 年台中縣統計要覽 本研究整理

都會化的結果顯示人口以少壯人口為主，由於其離市區近，工商發達，因此有足夠的條件吸引外來人口定居於此，以便有更多就業及工商之機會，因此大里市不但人口成長快速集中，而其人口結構又以少壯人口為多。

## 貳、都會化與環境之影響

大里市在都會化的過程中，其對文化教育程度環境的影響，在第四章表 4-2 之教育人口結構分析中探討，從國中以上、高中職、專科以上等較高教育者，其比例皆高於全縣之平均比例，相對的，從小學、不識字的比例又低於全台中縣之平均比例。因此可以推論，在大里市其高教育人口數佔較多數。另外因位於台中都會之邊緣，通勤與居住條件良好，所以很多國中小學皆越區至台中市就讀。如受訪者 A-6 即表示在大里市的都會情形是：

「土地增值，人口集中，工商業發達，交通便利，文教區也增多，文化水準提高。」 A-6

在文化設施與藝文活動方面，大里市的展演設施共計有 4 處，包含文化展演設施 2 處、文化準展演設施 1 處、戶外準文化展演設施 1 處；圖書資源方面則有大里市立圖書館及大新分館兩座，整理如表 5-3，除此，台中縣政府將在大里市興建的藝文廣場列為旗艦計畫之一，可見台中縣整體計畫是將大里市往藝文方向定位的考量。

表 5-3 台中縣大里市各類展演設施一覽表

展演設施類別	展演場地名稱	備註
文化展演設施	大里市農會田園藝廊	
	大里市立圖書館	
文化準展演設施	兒童福利館	面積 491.7 平方公尺
戶外準文化展演設施	環保公園廣場	席位 1000

資料來源：台中縣文化局提供 本研究整理

另外受訪者中計有八位表示都會化帶來的是治安的問題，並將問題直指是因為外來人口增多的關係，致使人際疏離，於是產生嚴重的治安問題。有五位受訪者則表示都會化帶來環保的問題，因為都市空間狹小，人口車子所佔的密度高，加上高發展的工商業製造的污染問題，造成環保的負擔。

相關議題受訪者的描述舉例如下：

「而因為外來人口帶來的人際疏離於是產生嚴重的治安問題，又是另一個都會問題。」 A-4

「外來人口多，因為大家彼此不熟識，也不是長居於此，於是一些社會問題增多，犯罪治安等問題增多；而工商業發達又帶來髒亂與污染的問題。」 A-6

「治安不良，人際疏離，人情淡薄，空氣污染等環保問題。這是衛星城市難免會碰到的問題，因此應及早在規劃時，都應該一併考量到其產生的影響，如警力的配置、交通污染的防治等。」 A-7

## 第二節 都會化對大里市地方建設之影響

地方建設為地方發展之基礎作為，亦為政治人物顯示政績之所在，尤其針對公共建設、公園、交通、土地分區之規劃等，都是受訪者關注的焦點，下面就都會化與地方建設之關聯，以各項客觀資料及受訪者的建議作一交叉分析。

### 壹、都會化與地方建設

#### 一、公共建設

公共建設乃是重劃後透過區段徵收取得之各項公共設施，如公園、綠地、道路等，大里市共有 3 個都市計畫區，共劃設了 301.73 公頃之公共設施用地，整體都市計畫區公共設施用地完工比率約為 69.74%，公共設施完工使用狀況較為良好者為道路、學校、公園綠地等設施。比較台中縣其他都市計畫區而言，

整體公共設施完工使用狀況以大里都市計畫區最為良好，完工使用率幾乎達九成。

而民眾對公共建設的需求與期望，大多希望以大都市的規模及生活機能的方便性作考量；如其中兩位的說明：

「公共建設無法及時增加，還有交通問題。應該以大都市的規模，來規劃整個大里市的發展，來足以因應整個因為人口增加產生的問題。」(A-2)

「大里市因為都會化帶來最大的好處，就是因為重劃後帶來的繁榮，及因為規劃的公共建設等更添方便的生活機能。」(A-4)

因應人口數的成長，各公共建設如公園、道路、停車場、廣場等之需求相對增加，而透過重劃仍然是有效規劃公共建設的不二法門；而大里市因為透過三個都市計畫，而擁有較多功能性的公共建設，由表 5-4 之統計表可以分析出公園、綠地、兒童遊樂場開闢率已近一半，而學校幾乎已完全開闢完成，甚至有些學校已有閒置教室。市場方面則朝民營化經營方式考量，停車場共規劃 3.25 公頃，開闢 2.42 公頃，開闢率七成四，然而相對的車多擁擠，因此未來應加強停車場的開闢及路邊停車格的畫設，而大里市公所於 93 年 9 月正式成立公有停車場，將停車場業務單獨出來，亦可看出其針對人多車多之都會發展需求所作之回應措施，僅就目前公有停車場統計列表如表 5-5。

表 5-4 台中縣大里市各都市計畫區公設用地劃設面積及開闢率  
統計表 單位：公頃

都市計畫名稱	道路	公園	綠地	廣場	兒童遊樂場	體育場	學校	市場	停車場	合計
大里都市計畫	122.91	16.51	2.85	1.73	7.6	6.59	33.2	1.59	2.74	195.72
已開闢面積	119.35	7.94	2.36	0.41	3.72	6.59	33.2	0.18	0.51	174.26
開闢率(%)	97.1	48.09	82.81	23.7	48.95	100	100	11.32	18.61	89.04
大里(草湖、塗城)都市計畫	62.05	6.09	0.25	—	3.53	—	15.85	1.64	0.91	90.32
已開闢面積	17.36	0.2	0	—	0	—	15.85	0.64	0	34.05
開闢率(%)	27.98	3.28	0	—	0	—	100	39.02	0	37.7
擴大大里(草湖)都市計畫	8.64	1.13	—	0.29	0.57	—	4.79	—	0.27	15.69
已開闢面積	0	0	—	0	0	—	0	—	0	—
開闢率(%)	0	0	—	0	0	—	0	—	0	—

資料來源：台中縣統計要覽，民 92。

表 5-5 台中縣大里市公有停車場規劃統計表

項目		位置	基地面積 (公頃)	備註	
停 車 場	停一	新光路與東榮路口	0.26		
	停二	西榮路與大明路口	0.15	35 車位	已開闢
	停三	新南路與德芳路一段	0.14		
	停四	大里路與大新街口	0.13	32 車位	已開闢
	停五	德芳南路、大元國小正對面	0.14		開闢中
	停六	永隆路與永隆七街	0.59		開闢中
	停七	德芳南路與德芳南南三街	0.55		開闢中
	停八	德芳南路與德芳南南一街	0.5		開闢中
	停九	中興路二段與南門橋	0.18		
	停十	國光路二段(大買家旁)	0.1	28 車位	已開闢
	停十一	日新橋西側	0.13		
	停十二	中興路與日新橋東側	0.14		
廣停一	德芳南路與德芳南一街	0.24			
大里運動公園停車場	勝利二路與大里路叉路口	6.3	6.3	已開闢	
國立大里高中停車場	益民路二段與東榮路叉路口	0.51	255 車位	已開闢	

資料來源：大里市公所公有停車場

## 二、交通

因為發展快速，而造成交通之問題是最多受訪者表示這是都會化之問題，其中計有九位提到交通的問題，當中又有五位提出因為發展太快速，造成交通阻塞之問題。卻也有四位表示因為都會之發展，而使交通便利，可見其四通八達、交通便利確實是在生活機能上的一大優點。

因此將受訪者針對交通問題的意見與看法，擇其具代表性的說法列舉如下：

「因為發展太快速，又有道路巷道狹小無法擴寬，容易造成交通壅塞。應該籌措經費來拓寬道路，才能有大都市的發展。」 A-1

「空氣品質較差、交通阻塞。」 A-3

「交通問題的因應之道就如「解決之道」，以交通而言，一般大都市都是以捷運來解決，目前幸有五號道路、四號道路、中投快速道路等使得交通問題得以解決」 B-3

### 三、土地使用發展計畫

土地使用發展係依據地區特色、土地資源特性與使用需求研擬各項城鄉土地再發展計畫，落實整體土地發展。大里市現有三個都市計畫區，分別為大里都市計畫區、大里草湖都市計畫區以及擴大大里草湖地區都市計畫區，土地使用情形業已分析如表4-8，而在土地利用上，仍有受訪者表示土地混雜使用的情形，使整個發展受到限制，因此建議整體規劃開發為宜。

雖然都市計畫係照表操課，依計畫運行，然而實務上的狀況又是如何呢？B-2與B-4兩位受訪者的意見洽可說明目前的土地使用發展之癥結所在：

「以計畫（都市計畫及土地政策）來引導土地使用，在台灣這塊土地上，引起許多問題，由於地狹人稠的緣故，土地違規使用普遍可見。」 B-2

「沒有整體開發，造成地區發展上的差距，如有些巷道的狹小或有些高級住宅緊鄰的卻是狹小的巷道或工業區農業區等的，所以要解決上述問題應該朝整體規劃開發。」 B-4

而上述的說明表示土地違規使用或規劃不當等問題，其造成的問題是否有法令不周或人為的操作呢？就學者陳東昇針對1969-1988時期的描述「當土地變成是一個很重要的財富形成來源時，而主要的土地使用管制權又掌握在地方政府手上，地方派系所組成的土地開發集團只要動員原有的政治勢力就可以輕易地攫取土地的經濟租金」<sup>98</sup>，這種狀況在大里市亦同時發生於1978-1995年間。而本文訪查期間集中在民國93年4、5月份，據受訪者的訪談資料顯示，其辦理期間並未發現有政黨或派系炒作土地問題，有的只是零星個案或是私人利益等；就受訪者B-5的訪談洽可說明現階段對於土地使用與發展的情形。

「土地炒作還是有，不過較零星，並不見得是以政黨或派系，反而是個人或家族或財團企業，而他們炒作的方式也不盡相同。目前真正能介入的，大概就是程序上的快速吧，其他的部分因為法令規範，所以很難有所介入，私人的炒作，大概都是屬於投資性質。」 B-5

「重劃或沒有重劃，或法令的限制，在在都影響著投資者的意願，與真正購買住家的意願，所以現階段購買的大都以住家為主，炒作雖有，但已趨於保守，較少有炒作的意願。」 B-5

#### 四、都市計畫委員會

---

<sup>98</sup> 同註1，頁28。

關係著都市土地合理使用的機構能不能維持其公正性與客觀性呢？我們從都市計畫委員會的組成與委員會的運作來看，就可以得到一些答案。<sup>99</sup>

首先，討論都市計畫委員會的組成，包括主管業務機關首長、有關業務機關代表、有專門學術經驗專家、地方熱心公益人士，都委會委員由各級政府首長派聘，而首長擔任當然主任委員。<sup>100</sup>

因此都市計畫委員會是否具有政治角色或具有政治色彩呢？大里市都市計畫委員會目前成員計有學者專家 3 人、主管機關人員 6 人、熱心地方公益人士 10 人。<sup>101</sup>都市計畫委員會其組成依附錄三「各級都市計畫委員會組章程」組成，大里市的組重比例顯然在專家學者比例過低，有關業務機關首長或單位主管佔有 6 人，由於都是相關業務主管有其專業性。熱心公益人士 10 人，當中有分屬國民黨、民進黨人員，紅派、楊系、黑派之地方人士，同時又包含現任或已卸任之民意代表〈在地方上仍有其聲望者〉，分配平均只是此項人員佔的比例過高。而受訪者提到應以公正人士或學者專家，且應對大里市有所瞭解，以下分別就受訪者認為都委會有政治色及覺得沒有政治色彩的觀點表示如下：

「絕對有。都市計劃的土地變更帶有相當大的開發利益，都市計劃委員會絕對無法視若無睹，是無法避免政治勢力的介入的。但由於民主政治的運作，村里長、鄉鎮市長、縣議員、縣長在選舉制度設計下是不斷更迭的，再加上國民教育程序的提高，導致幾乎每一位地主或多或少有自己的人脈，認識各

---

<sup>99</sup> 同註 1，頁 150。

<sup>100</sup> 依照「各級政府都市計畫委員會組織規程」第四條規定。

<sup>101</sup> 大里市公所工務課提供。

色各樣的民意代表，當事人本人也大體了解都市計劃概況，在這種情形下，非常容易發生互相比較的情形，如果有所謂『檯面下特殊利益的交換』，是很難完全掩飾的。目前看起來，都市計劃委員會的政治角色扮演部分，大多在貫徹執行民選行政首長的施政理念，對都會發展是偏向正面的影響角色。」 B-2

「應該是越來越沒有扮演政治角色，因為整個民主化與法制化的關係。如果有，當然是負面的影響。應該兼顧學者公正人士的比例，如此即能避免政治勢力的介入。」 A-2

就受訪者而言，針對以上兩種不同觀點約各佔一半，綜上，本研究認為都市委員會之組員因為是地方行政首長所遴派，因此難免肩負貫徹行政首長之施政理念，或是行政首長依其偏好遴選人選，然而在法制化民主化的規範下，又因都委會是三級制，各自單獨運作，因此其政治色彩已慢慢淡化。

## 五、徵收政策

因為徵收手段不同，所以造成炒作土地有異，政府以取得公共設施或公共建設所需用地為推動都市計畫事業的最首要標的，其手段從早期的一般徵收到市地重劃被大量的採用，其成效其實是頗為顯著的，但基於一般徵收被質疑的公平性，以及市地重劃依平均地權條例規定僅能取得供公眾使用的公共設施之局限性，於民國八十年代開始大量採用區段徵收作為主導性手段，甚至透過行政命令指定其為新訂、擴大都市計畫或農業區、保護區變更建築用地的唯一整體開發方式，其成效對土地炒作或都會化過程造成的影響各有其利弊，因此從徵收手段不同，的確已對土地炒作形成遏阻作用，而區段徵收因為是一完全自償性的都市計畫事業，透過都市計畫的程序，實亦為一落實土地儲備制度的

最佳手段，也因此有更多的公共建設，如此類皆是實行區段徵收政策之結果。更是使得地方派系或是政黨不再以土地炒作為其為其利益輸送之標的。

而何謂一般徵收、市地重劃、區段徵收，則分析如下：

#### (一) 一般徵收

凡國家基於興辦公共事業之需要或政府機關因實施國家經濟政策而個別徵收私有土地者，均屬之。前者應以供其目的事業所必需為範圍，即無此土地其事業計畫之進行為不可能者為限；後者應以法律規定者為要件。並其特質為土地所有人之即取即用，即徵收後，應依計畫於一年內實行使用，否則原土地所有人照原徵收價額，請求收回其土地之權。<sup>102</sup>

#### (二) 區段徵收

現行區段徵收係政府因實施國家經濟政策、新設都市地域社會公共利益或特定目的事業之需要，依法就某地區域內之私有土地全部徵收，重新加以劃分整理，除公共設施需要之土地由政府直接支配使用外，其餘土地則按照指定用途處分負擔，使適於特定目的事業發展之一種手段，即區段徵收除取得土地外，尚包括了土地之開發與處分業務。<sup>103</sup>

市地重劃之定義已在第一章陳述過，如受訪者 B-3 的意見說明了徵收手段與土地開發甚至地方政治的關聯性。

「事實上地方派系或民意代表在現階段是較少介入的，介入也作用不大，因為一切都是依法行政，公務員行事有其公正性，所以也不會有所困擾。倒是

---

<sup>102</sup> 同註 5，頁 350。

<sup>103</sup> 同註 1，頁 354。

以前的都市計畫因為法令上的不週延，所以有些道路規劃得較不規則，現在因為一方面是區段徵收，況且重劃起來曠日費時，要炒作土地已較無利可圖。」

B-3

「一般而言，在地方上較不會以政黨來介入土地炒作，現階段因為是採區段徵收，又因為都市檢討曠日費時，所以土地炒作已不敷成本，所以地方人士已較少以土地炒作作為投資，尤其是都市計畫內。在都市計畫外的重劃或許因其變更方式類似重劃，有些零星的炒作，但並不多，也不一定有炒作的空間，以前的都市計畫因為採用一般徵收，所以住宅區、商業區、農業區、道路旁等區域劃分，攸關地價，因此比較有影響；現在因採區段徵收所以較無利可圖，地方人士以此為投資者已較少。當然不諱言有一些零星的個案，而業務上的運作目前並沒有太大的困擾。」 B-3

因此，本文研究訪查之結果，受訪者皆表示在其辦理期間均未見地方派系或政黨介入土地，因此綜合上述，本研究認為實行區段徵收政策，從八十年至今，確實對土地炒作產生一些遏止作用，所以徵收手段不同的確是使地方派系政黨對於土地炒作隻重要機制。現階段土地炒作之所以較趨保守，原因一：地價已經炒作到一定的價錢，不再有漲價的空間，原因二，都市檢討曠日費時，投資土地不敷成本。原因三，實施區段徵收，使得土地炒作，已不再是一本萬利的生意。

## 貳、地方建設之特色與發展

在地方建設方面，透過都市計畫的機制，各項公共建築增多，交通便利、工商發達、農地漸漸減少，而產生都會區的型態發展，其各項特點分析如下：

## 一、交通便利

由於大里市其地理位置，離台中市火車站近，目前又有中投、中彰等快速道路，而二高、中彰等這些道路之重要交流道均未在大里，卻在大里附近的鄉鎮市，使大里市既擁有絕佳的四通八達之對外聯外道路，又不用負擔交流道下南來北往的大量車流量。

## 二、土地開發較完整、公共建設增多

在二期重劃區因採區段徵收，整個重劃有其較成熟的做法，有因區段徵收的政策使得炒作的空間明顯減少，保留完整的公共使用空間，因此土地開發較完整。

## 三、房地產活絡、土地炒作較少

因為人口增多與其居住機能的便利性，因此房地產交易仍然活絡，但是區段徵收的政策使得炒作的利潤不再是一本萬利，所以炒作的個案明顯減少，投資土地的意願趨保守，反而都是因為居住或做生意之需求而購置房地產。

## 四、土地利用較多，工商發達、農地減少

以大里市之土地面積而言，其土地使用密度偏高，且耕作面積一直減少，農業事業也一直萎縮，由表 5-6 之統計表可明顯分析，全台中縣以梧棲鎮之耕作面積為最少，其次則為大里市，然而以佔其全鄉鎮市面積比例，則仍以大里市其耕作面積比為最低，可見農業在大里市已是萎縮的事業。

表 5-6 台中縣各鄉鎮市耕作面積統計表(單位：公頃)

鄉鎮別	耕作面積	鄉鎮別	耕作面積
梧棲鎮	583.6	大安鄉	2080.03
大里市	741.97	外埔鄉	2510.86
石岡鄉	838.26	太平市	2742.01
豐原市	932.32	清水鎮	2838.66
大肚鄉	1404.4	后里鄉	3045.56
龍井鄉	1494.98	新社鄉	3077.72
大雅鄉	1561.35	大甲鎮	3083.76
神岡鄉	1576.43	東勢鎮	4579.34
潭子鄉	1683.65	霧峰鄉	4923.85
烏日鄉	1711.26	和平鄉	8012
沙鹿鎮	1712.2	台中縣合計	51134.21

資料來源：台中縣統計要覽 本研究整理

相對的，在工商業方面卻呈現一片繁榮的景象，因此以登記的工商家數來分析，則至 92 年底之資料顯示，大里市之工商登記之家數為 2718，僅次於太平市的 3115，可見大里市其仍屬工商業發達之鄉鎮市，尤其當台灣許多上游工廠一味的搬遷至大陸設廠之際，然而因為工商業的發達，固然帶來就業人口增多及促進經濟繁榮的景象，當然也帶來環保污染的問題。

經過上述的主客觀因素分析，大里市之地方建設儼然已朝向都會型態之發展趨勢。

表 5-7 台中縣各鄉鎮市工商登記家數統計表

鄉鎮市別	工商登記家數	鄉鎮市別	工商登記家數	沙鹿鎮	475
太平市	3115	烏日鄉	746	外埔鄉	288
大里市	2718	龍井鄉	626	大安鄉	200
豐原市	2661	大肚鄉	604	東勢鎮	115
神岡鄉	1445	清水鎮	590	石岡鄉	77
大甲鎮	1168	霧峰鄉	575	新社鄉	60
潭子鄉	1008	后里鄉	529	和平鄉	5
大雅鄉	784	梧棲鎮	515	台中縣合計	18304

資料來源：台中縣統計要覽 本研究整理

### 第三節 都會化對大里市地方政府之影響

台灣的都會政治的發展，並不像西方國家政治部門〈尤其是地方政府〉利用不同的方式與資本階級結合以營造地方經濟持續繁榮的情境。

以都會區政治的層級來看，地方政府的主要角色似乎不是在維繫資本積累的持續進行，而是在維護其所屬上位政權的社會正當性。<sup>104</sup>因此，地方政府在都會化過程中其重要性不可忽略，僅以台中縣大里市來作一驗證。

台中縣大里市於民國八十二年，因為人口數增加超過 15 萬人，於是改制成為縣轄市，而行政機關為大里市公所，另台中縣政府所轄附屬機關為戶政事務所、衛生所、地政事務所均位於轄內。

<sup>104</sup> 參 陳東升，《金權城市》。台北：巨流，民 92，頁 59。

## 壹、地方政府之組織架構

台中縣大里市公所為大里市之地方政府，組織架構因人口數增加，歷經多次修編，於民國九十三年八月修編組織架構為六課(民政、社會、建設、公用、工務、財政)四室(秘書、主計、人事、政風)四個附屬單位(清潔隊、圖書館、托兒所、公有停車場)不包含附屬單位組織員額共 111 名，組織自治條例如附錄四。

為因應都會之需求，於民國 91 年行政首長提案併建設課於公用課，理由是建設課所轄之農業已漸萎縮，增加文教課，以為提高文化教育之品質。然而，當時因為建設課主辦農業方面之業務，而大里市農會動員其親農會派之代表杯葛當時之提案，理由是唯恐因其業務因併到其他課室而不受到重視，於是在代表會第一次動用表決權，以表決的方式封殺了該提案，雖然對照農地之耕作面積及人口，其實農業方面確實已在大里地區逐漸減少，然而也可顯見農會勢力在地方政治之地位了。

## 貳、都會化與地方政府

固然所有大都市的人口都在溢向新的近郊區、遠郊區和農村地區，形成都會區，但都市政府(urban government)的建構模式之變遷，則趨向分權化或民主化卻無二致。<sup>105</sup>

### 一、地方政府之組織改變

地方政府在都會化的過程中，如何因應人民的需求而有所改變，甚或地方政府如何設計其往都會區發展之機制。就法令方面

---

<sup>105</sup> 參 紀俊臣，〈從法制觀點評析我國都市行政組織之結構與功能〉，《地方自治論述專輯》，頁 356。

而言，我國都市組織的結構係依公佈施行的憲法及省縣自治法、直轄市自治法之規定，我國都市分為等同省地位的「直轄市」；等同縣地位的「省轄市」；等同鄉鎮地位的「縣轄市」，本文探討之大里市即屬於縣轄市之地位，以下分就地方政府因應都會化發展所作的回應分析如后。

### (一) 升格為縣轄市

民國 82 年因應人口數之增加，改制升格為縣轄市，依省縣自治法規定等同鄉鎮，隸屬於縣之下的縣轄市，其組織體制除內部行政人員可能較鄉鎮為多外，與鄉鎮並無二致，設市公所，置市長、市民代表會代表均由市民選舉產生，任期四年，採用「強市長制」，但行政立法二機關之權限均非縣市地方自治團體可比，可發揮之功能相當有限。<sup>106</sup>

### (二) 組織之改變

大里市公所為因應其都會之需求，民國 90 年增設社會課及公用課，將社會福利業務及公共建築設施之業務獨立出來，公用課負責公園綠地路燈等公共建築之興建與維護，突顯公共空間及休憩之需求。雖然於民國 91 年欲突顯重視文化教育之重要，成立文教課，惜未獲得代表會之認同，而告胎死腹中，另於 93 年 8 月則將公有停車場之業務由公用課中獨立出來作為附屬機關，顯示都會區寸土寸金及對停車位之需求與規劃之重要性，同時也將公有市場併到建設課，期朝向民營化與委外之發展，上述之組織修編，在在都是積極回應都會化之生態與需求。

## 二、 地方政府財政之影響

---

<sup>106</sup> 同上註，頁 379。

「財政乃庶政之母」，都會化過程中，因為房地產的活絡，契稅及各種地價稅、房屋稅等稅收增加，為地方政府帶來較豐沛的財源，有豐沛的財源，地方政府才能有空間施作地方建設，因此僅以近十年大里市公所之預算歲入歲出作一比較，並將大里市與其他鄉鎮市，針對稅收入方面作一比較分析。

表 5-8 台中縣大里市歷年預算歲入歲出統計表

年度/類別	歲入	歲出	備註
81	381,062,000	381,062,000	會計年度
82	679,658,500	679,658,500	會計年度
83	650,201,000	650,201,000	會計年度
84	670,435,000	670,435,000	會計年度
85	809,160,000	809,160,000	會計年度
86	1,034,781,000	1,034,781,000	會計年度
87	911,610,000	911,610,000	會計年度
88	914,005,000	914,005,000	會計年度
89 (包含 88 下半年)	1,374,797,000	1,475,763,000	88/7/-89/12/31
90	1,243,921,000	1,688,254,000	曆年制
91	921,520,000	1,134,170,000	曆年制
92	1,308,949,000	1,589,227,000	曆年制
93	742,888,000	987,239,000	曆年制
94	454,187,000	634,975,000	曆年制

資料來源：大里市公所各年度總預算書 本研究整理

從表 5-8 觀察大里市公所之預算編列，其在 88 年前均是平衡預算，歲入有多少，就編列多少歲出，然而及至 88 年下半年起則歲入已不足以支付歲出，所以 89 年至 94 年之預算編列，都是歲出大於歲入，其缺口則由以前年度之歲計賸餘支付，而雖然歲出大於歲入，然幸有歲計賸餘可供支應，又目前又無舉債，因此大里市之財政狀況及其調度情形屬相當良好。

另外從 81 年一直到 86 年之歲入出均呈現逐年遞增之趨勢，表示經濟繁榮，財源一直增加，然而 86 年開始又稍微遞減及至 89 年，因為九二一地震，於是因應各項重建之需求，89 是一年半之預算，90、91 年則因處理九二一之相關經費故預算都偏高，然而 92 年預算雖然編列有 15 億多，然而預期之上級補款無法如期到位，因此當年又追減 5 億多，而 93、94 年都明顯呈現逐年遞減之趨勢。

以台灣目前各地方政府皆因稅收減少而財政惡化，因而紛紛舉債來推行各項建設，而大里市目前尚無舉債，就受訪者表示都會化會為地方帶來稅收，以表 5-8 之 92 年各鄉鎮市之歲入及稅收之統計表分析，而本文特別選擇決算數為依據，因為各鄉鎮市在預算編列恐有浮編或追減之狀況，其數字較不精準，因此選擇決算較接近事實之狀況，決算係依實際歲入歲出之後之實際數字，歲入中之課稅收入則以豐原市之 453,659,000 為最多，其次是大里市為 361,785,000 元，太平市的 306,252,000，因此顯示台中縣轄內三個縣轄市其課稅收入的確高於其他地區，因此本文研究都會化的確為地方政府帶來較多之稅收，然而目前各級政府之課稅收入減少之現象亦是不爭之事實。

表 5-9 台中縣各鄉鎮決算之歲入與課稅收入統計表  
(決算年度：92 年 單位：千元)

鄉鎮市別	歲入	課稅收入	鄉鎮市別	歲入	課稅收入
豐原市	1 034 650	453 659	大雅鄉	441 878	193 668
大里市	576 391	361 785	新社鄉	285 385	152 836
太平市	492 917	306 252	石岡鄉	173 378	119 975
東勢鎮	410 495	133 355	外埔鄉	202 901	81 659
大甲鎮	349 564	202 320	大安鄉	175 467	131 897
清水鎮	401 705	217 705	烏日鄉	277 500	187 183
沙鹿鎮	520 157	187 335	大肚鄉	524 422	169 451
梧棲鎮	304 084	199 173	龍井鄉	980 951	194 321
后里鄉	445 668	175 622	霧峰鄉	384 333	203 394
神岡鄉	256 913	154 761	和平鄉	432 859	119 204
潭子鄉	339 206	220 822			

資料來源：台中縣統計要覽，民 92 年 本研究整理

### 三 區域調整

由上述財政、交通、地方建設、地方政府之分析，更基於都會區生活圈整體建設考量及行政上財源分配、組織編制的增加與人事任用權限的擴大等，都有助於提升中部的政經地位及經貿發展，更可平衡北中南區域發展，於是有台中縣市合併升格為直轄市之構想，從 1990 年台中縣政府舉辦的「台灣地區行政區域調整工作計畫座談會」中提出，又台中市議會也於 1997 年提出合併台中縣升格直轄市的說帖。<sup>107</sup>

<sup>107</sup> 參 陳文雄，〈行政區劃調整之研究-以台中縣市改制直轄市為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 90，頁 91-92。

因此在探討都會化之過程乃針對區域整合方面做探討，是否贊成合併台中市合併升格之受訪者之意見，分別為有二位不贊成，一理由是縣市合併應有全盤的規劃〈A-1〉，另一〈A-4〉則提出將大里、太平、霧峰、烏日四個衛星城鎮組合成一個省轄市反而可獨立的規劃。有一位持保留態度〈B-4〉因牽涉行政、法令、措施甚至政治因素過多；其餘皆表示贊成，贊成理由不外是因為財源增加、生活型態相同、因此認為合則兩利，相輔相成。因此本文研究發現，台中縣市在最近數年來，由於各個聯外道路的陸續開闢，已逐漸將縣市融合成共同的生活圈，為了整體建設的需要與資源共享的原則，合併改制卻有其必要性與正當性。

## 第四節 都會化對大里市地方派系之影響

### 壹、地方派系的變遷與政黨選舉

#### 一、選舉與政黨的變遷

地方派系在大里市的更迭變化，隨著選舉的勝敗興衰有其密切的關係，尤其政黨勢力的消長更可由歷次選舉中窺見其變化。而由受訪者的訪談資料顯示，更印證了政黨競爭的態勢。如受訪者 A-2、A-8 的訪談表示：

「地方政黨版圖確實在這幾年選舉產生變化，逐漸形成兩大黨的競爭，在地方上又因一些農會系統的勢力式微，還有一些政治人物因落選而造成其派系人員人際網絡較沒落，起起落落，地方則由在檯面上的當選的民意代表及地方首長為首的山頭勢力。時代變遷，年輕外來族群多，整個生活型態也改變。」

A-8

「目前經由各項選舉，本 民進 黨都在逐漸的強大中，而我覺得我們並無地方派系，因為民進黨的派系發展比較類似日本的派閥政治，所以無法用國民黨的派系這一套理論來解釋，因此在經營地方上仍以選民服務為主。」 A-2

表 5-10 第四屆立委選舉各黨得票百分比統計表

選舉日期：1998.12.5

地區別	中國國民黨	民主進步黨	新黨	民主聯盟	新國家連線	建國黨	全國民主非政府聯盟	中國台灣原住民民黨	綠黨	中國青年黨	國家民主黨	無黨籍及其他
全國	46.4	29.6	7.1	3.7	1.6	1.4	0.7	0.0	0.1	0.0	0.0	9.4
台中縣	52.6	21.0	5.7	5.3	0.3	1.0	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	12.8

資料來源：中央選舉委員會 本研究整理

表 5-11 第五屆立委選舉各黨得票百分比統計表

選舉日期：2001.12.1

地區別	中國國民黨	民主進步黨	新黨	建國黨	全國民主非政黨	親民黨	中國台灣原住民民黨	台灣團結聯盟	綠黨	大中華統一陣線	台灣吾黨	慧行黨	無黨籍及其他
全國	28.6	33.4	2.6	0.0	0.2	18.6	0.0	7.8	0.0	0.0	0.1	0.0	8.7
台中縣	31.5	34.7	1.6	0.0	0.0	18.7	0.0	4.6	0.0	0.0	0.0	0.0	8.9

資料來源：中央選舉委員會 本研究整理

比較表 5-10、5-11 兩次的立委選舉，一一驗證受訪者所言，地方漸漸形成政黨競爭，而民進黨之勢力更是逐漸強大中，以台中縣而言，民進黨得票率從第四屆的 21.0 爬升至第五屆為 34.7，且無論全國或台中縣皆然，不但逐漸形成政黨之爭甚至已經逐漸形成所謂泛藍和泛綠之爭，2004 年的總統選舉，民進黨即結合台聯黨共同推出候選人，親民黨和國民黨結盟推出一組候選人，以大里市而言，2004 年的總統選舉，民進黨以 52.16 得票率超過國民黨的 47.84(表 5-12)由此可見政黨競爭之態勢，另外民進黨之崛起強大，已從地方到縣級全國皆然之現象。

表 5-12 台中縣大里市 2004 年總統選舉政黨得票率統計表  
選舉日期 2004.3.20

黨籍	民進黨	國民黨
大里市	52054	47754
百分比	52.16	47.84

資料來源：大里市選舉委員會 本研究整理

## 二、選舉與地方政治

以台中縣第十四屆(1998年)及第十五屆(2002年)之縣議員當選人所屬之政黨派系分析如表 5-13、5-14 之統計表，本項分析就大里市所屬之第七選區為分析對象，派系之分類係採蔡春木於 91 年之訪談調查資料為依據，第 14 屆第七選區含蓋範圍為大里市、霧峰鄉、太平市，共選出 15 名縣議員，其中設籍大里市所選出的佔 8 名，這 8 名中屬國民黨籍有 5 名、民進黨籍 1 名、無黨籍 2 名，派系屬性則有屬紅派 3 名、黑派 1 名、楊系 2 名，

另 2 名一為民進黨籍的劉錦和，另一名則是國民黨籍之叢樹林，叢樹林一直以結合眷村選票及軍系力量為主，因此較無地方派系色彩。

第 15 屆第七選區的範圍則只包含霧峰及大里兩個鄉鎮，共選出 9 名議員，設籍大里市所選出的議員有 7 名，其中國、民、無黨籍各佔 2 席，親民黨 1 席；派系屬性則有屬紅派 2 名、黑派 1 名、楊系 1 名，至此各黨勢力已較勢均力敵，派系勢力各有消長。

表 5-13 台中縣第 14 屆第七選區當選議員統計表  
選舉日期：1998.1.24

當選議員	黨籍	派系	當選議員	黨籍	派系
賴瑞珠	國民黨	紅	余文欽	無	紅
張滄沂	無	黑	叢樹林	國民黨	
林碧秀	國民黨	紅	林茂裕	無	黑
蔡黃金雀	國民黨	紅	詹敏豐	國民黨	黑
林明比	無	紅	張文懷	民進黨	
劉錦和	民進黨		戴萬福	國民黨	楊系
江勝雄	國民黨	紅	游繼岳	無	黑派
林仲毅	國民黨	楊系	第七選區包含大里霧峰太平		

資料來源：中央選舉委員會 本研究整理

表 5-14 台中縣第 15 屆第七選區當選議員統計表

選舉日期：2002.1.26

當選議員	黨籍	派系	當選議員	黨籍	派系
蔡黃金雀	國民黨	紅	何欣純	民進黨	
林碧秀	國民黨	紅	游繼岳	無	黑
戴萬福	無	楊系	張滄沂	無	黑
段緯宇	親民黨		江勝雄	國民黨	紅
劉錦和	民進黨		第七選區包含大里霧峰		

資料來源：中央選舉委員會 本研究整理

表 5-15 台中縣大里市第三屆市長選舉統計表

參選人	黨籍	得票數	得票率	當選否
簡肇棟	民進黨	29,179	51.06%	是
陳彬銓	國民黨	27,963	48.94%	否

資料來源：中央選舉委員會 本研究整理

註：選舉日期 1998/1/24

表 5-16 台中縣大里市第四屆市長選舉統計表

參選人	政黨	得票數	得票率	當選否
蘇文哲	無黨籍	5,755	10.04%	否
林明比	無黨籍	11,862	20.69%	否
廖倚輪	民進黨	14,393	25.11%	否
李宏文	國民黨	5,328	9.29%	否
林仲毅	國民黨	19,993	34.89%	是

資料來源：中央選舉委員會 本研究整理

註：選舉日期 2002/1/26

表 5-17 台中縣大里市第三、四屆當選市民代表屬性分析表

屆別	投票日期	國民黨籍	民進黨籍	無黨籍	性別〈男：女〉	投票率	當選率
第三屆	1998/6/8	3	3	14	15:05	55.84	60.61
第四屆	2002/6/8	2	4	14	13:07	50.64	47.62

資料來源：台中縣統計要覽 本研究整理

在鄉鎮市長選舉而言，分析如表 5-15、5-16，由表列數字分析，在大里市已有進入政黨競爭之態勢，而大里市第三屆市長選舉由民進黨贏得，至 2002 年第四屆鄉鎮市長選舉，國民黨籍候選人以 19993 贏得選舉，民進黨候選人則以 14393 敗北。

市民代表的選舉以第三屆、第四屆作比較分析，如表 5-17，發現下列各項情形：

一、市民代表擁有黨籍者並不多，反而是以無黨籍者身分參選佔大部分，因此以市民代表的選舉而言，並未出現政黨競爭之狀況，反而市民代表因為其第一線接觸民眾，須以服務選民的績效及人情網絡去尋求支持者。

二、從第三屆進入第四屆，女性市民代表增多，而且當選之女性代表基層實力堅強，都不是靠女性保障名額即能當選。

三、大里市市民代表由第三屆連任至第四屆者有 13 位之多，即連任者有 65%之比例，可見基層市民代表確實與其經營地方績效有莫大的關係。

四、據筆者調查市民代表之派系屬性，發現其會支持同屬性之縣

級民意代表，在中央選舉時則跟隨其支持固定的中央民意代表，因此針對其派系屬性，僅能依其支持對象作分類，就筆者整理分析發現，有些代表雖不屬民進黨，但是選舉時卻會固定支持民進黨的人選。有些以前靠派系支持之市民代表因為自己的經營，也已經擁有自己固定的支持班底，而不用再依靠派系力量支持，因此其可能在生意上或政治上支持的對象就不再那麼有地方派系色彩。所以，細分第四屆市民代表其所屬政黨派系，則屬民進黨有 4 位、偏民進黨屬 3 位，國民黨籍 2 位，偏紅派 7 位、黑派 3 位、楊派 4 位。

另就最基層的里長選舉而言，大里市之里長當選人中，則僅有一位是民進黨籍，然而卻有偏民進黨者有 5 位之多，即在中央選舉時會支持民進黨候選人之里長，地方選舉誠如受訪者一致之意見，表示仍然要靠自己的經營服務口碑，地方派系較無法發揮其功用，政黨也無法使上力，唯有靠選民服務及自己經營的人情網絡勤走基層方能贏得基層選舉。

從上述資料顯示，中央選舉一直到鄉鎮市長選舉有趨於政黨競爭，且各派系會自行整合，集中支持一位候選人出來競選，從歷次的選舉中，確實發現民進黨勢力逐漸增強，而是否因其強大須分枝分派系則有待觀察，另隨著國民黨得票比例之減少，其原本扶植的紅黑地方派系經過選舉的分化或結盟已漸漸隨著選舉的汰換，以另一種山頭式的領導方式結盟出現。

### 三、選舉動員方式的改變

地方派系式微同時，在選舉時動員的方式，也因應年選民結構的改變有了微妙的變化，根據受訪者之意見整理如后；在中央

選舉方面，政黨較會輔選提供造勢晚會或政治明星等來達到「母雞帶小雞」的宣傳作用、在文宣上亦會訂立宣傳主軸；在地方選舉的動員則因為選區小，政黨作用不大，因此政黨僅提供關心及支持，還是要靠個人平常勤走基層，建立人脈網絡，做選民服務等，而甚至以往以金錢禮物討好選民的方式失靈後，也有候選人改以簡訊、電話、mail 等聯繫方式來傳達候選人的訊息。

以往的選舉有句諺語「選舉無師父，用錢買就有」，因此以往選舉以金錢、禮物、請客固票者甚多，甚至還要有派系的支持才能有效動員；然而隨著選民知識水準的普遍提高及外來人口的遷入，傳統的固票方式已漸漸失靈，許多參與選舉的候選人皆表示選戰愈來愈難打，不僅要有個人魅力的形象包裝，還要有因應外來人口的增加，快速的讓他們印象深刻，則要有文宣的宣傳。甚至組織動員的方式，已不再是派系勢力所能完全掌握，因此勤走各種婚喪喜慶及參加社團活動，變成每位候選人的必備工作，如何有效的應用各種現代科技用品如電腦、手機、媒體等現代化工具，快速的將資訊傳達給選民，進而達到動員的目的，反而是一種新興的做法。

## 貳、都會化與地方派系

都會化的結果，對於地方政治生態產生的影響，不僅對政黨或地方派系的衝擊，更是直接反映在選舉的結果上，由各項客觀的選舉數字及受訪者的意見彙整，將都會化為地方政治生態帶來的改變與影響歸類分析如下：

### 一、選民結構改變

都會化的結果，就是外來人口多，以民國 70 年房地產剛開始興盛時期，大里市人口是 77,908，72 年有 82812 人，到了民國 92 年底是 181,308 人，人口幾乎增加一倍多，而佔一半的人口都是外來人口，因此傳統的地方派系無法精準的掌控選票。而大里市居民又以青少壯族群居多，這些年輕族群自主性較高，傳統的固票方式無法應用在年輕族群，因此在選舉時，候選人無不挖空心思在如何取悅討好選民上作文章，無論各項通訊工具の利用、媒體作秀等，都是針對新興族群的選民所作的改變選舉策略。

## 二、衝擊地方派系版圖

在大里市原本國民黨一黨獨大，地方派系有紅、黑兩派勢力，而紅派人物因為一直擔任行政機關、代表會及農會的主導位置，因此地方是紅派一枝獨秀的局面，而後又分化出楊系的第三勢力。經過歷次的選舉資料顯示，派系與政黨勢力在地方上有所消長，地方派系版圖就在一次次選舉中重組，經過多次的重組後。政黨方面，民進黨因為取得中央執政的優勢，因此吸引了一些黨外勢力及黑派的人員，民進黨的勢力因此在地方上逐漸強大。國民黨方面，一方面是失去中央執政權以後，沒有資源可浥助地方，更因派系的動員能量不足而衰退，派系組織也因此逐漸鬆動。

因此都會化之結果顯示，原本在大里市地方上一枝獨秀之紅派勢力，曾因土地炒作利益結合而分化出楊系，近年則因投資土地利潤不再及企業家族之凋零而式微，於是逐漸形成檯面上之民意代表及行政首長為首之各山頭領導勢力。

部分黑派與黨外人士則與民進黨結盟，因此形成民進黨勢力

逐漸茁壯，然在都會化地區因選民結構之特性，及要積極回應都會居民需求之競爭關係，使得民進黨勢力也從原本新潮流獨霸之局面，快速的形成新動力與新潮流兩大支系。

### 三、形成政黨競爭之趨勢

由立委、總統、縣長之選舉態勢，皆形成政黨之競爭，因此選舉已經逐漸形成政黨之爭，又一些小黨已泡沫化或得票率低，因而勢力不彰無法有所作為，必須尋求較同屬性之政黨合作，於是又逐漸形成泛藍與泛綠兩大陣營之競爭。

在地方選舉上並未發現有政黨競爭之趨勢，反而是地方人士在地方上應用其人際網絡及服務選民績效，經營出個人的支持班底。又都會化地區因選民之疏離及互動薄弱，常仰賴媒體或文宣提供訊息，於是傳統派系不易掌控選民之意向，而政黨卻因其議題及形象明顯，又訴之媒體之傳達，因此在都會化地區政黨競爭之態勢更加明顯。

### 參、地方派系與地方政府

在都會化地區，地方派系是否仍對地方政府產生影響呢？本文將其將其兩個部分分別看待行政首長及行政機關與地方派系之關係：

#### （一）行政首長與地方派系

以行政首長而言，因其來自選舉，自然有其政治色彩，從大里市歷屆行政首長觀察，大里市行政首長均與縣長同政黨，因此在行政作為上必然獲得更多之上級之資源。由受訪者之意見分析

表示是否因不同政黨而提供不同之服務時，表示是與否的意見各佔一半，理由不外是行政首長來自選舉，自然有其選舉包袱及政治色彩施政理念之差異，在資源配置上，也有所差異。因此行政首長確實與地方政黨派系較有關係，表現在施政及行政作為上是否有偏差，除了靠其個人民主素養及自律外，就是行政機關的依法行政作有效的牽制與規範了。

## (二) 行政機關與地方派系

在另外一半受訪者覺得現在的行政機關並不會提供的服務有所差異，理由在於提供的服務都是由基層的公務人員所提供，因此依法行政之規範，公務人員不太會有所偏差。

在大里市公所因其員工居住在鄰近鄉鎮市或台中市約佔一半之多，因此就其地域上與地方派系較無瓜葛；另外大里市歷經兩次政黨輪替，因此民主觀念已較深化，公務人員也習慣適應不同的領導風格下保持自己行政中立的立場。同時行政程序都透明化，甚至許多的表格或活動辦理，民眾都能透過網路得到其所需之訊息，因此在行政機關的行政作為是不會受到政黨或地方派系之影響。

## 第五節 都會化對大里市府會關係之影響

國內學者在探討影響府會關係之因素，其研究架構約有下列數種：一、從政治體制結構、自治法規制定來探討地方制度法施行後府會之間互動關係與變革情形。二、行政部門與立法機關間的府會關係是否會因為一致或分立性的政府型態而有所差異。<sup>108</sup>

<sup>108</sup> 以行政首長與立法部門多數席次所屬之政黨來觀察府會結構型態，就學理而言，可區分為一致政府與分立政府。一致政府意指在政府體制中，行政部門與立法部門皆由同一政黨所掌控。分立政府則意指行政部門與立法部門分屬不同政黨所掌握。

三、以結構的觀點、政治聯盟、人的互動為分析架構作討論。四、從歷史沿革和組織職權加以剖析暨政治新聞傳播工具之影響探究府會關係。五、從質詢、監督、審查和提案來探討府會關係。六、以政府法案通過的情形、預算刪減幅度，以及議會立法生產力等三個面向探討府會關係。<sup>109</sup>本文就上述六個面向探討大里市公所與大里市民代表會之府會關係：

## 壹、就政治體制面觀察之府會關係

就「地方制度法」鄉鎮市為地方自治團體，大里市公所為地方行政機關，大里市民代表會為地方立法機關。實務上，鄉鎮市公所之業務大多屬上級委辦事項，大多偏向執行面，例如社會福利業務，均屬全國一致性，有其共同標準，縣府編列預算，公所負責接受民眾申請並調查審查，然後送交縣政府作複審撥款之動作，所以真正屬地方自治事項並不多。

市民代表會若要有所作為，其空間並不大，另外屬鄉鎮市自治事項中，又皆有一定之法源。如辦理選舉罷免之實施，有選舉罷免法規範，教育文化之國民中小學也直接隸屬縣政府府，因為地方制度法的規範及實際體制上的限制。

其實，市公所已經是裁量權最有限的基層單位；最簡單的案例，大里市民代表會作成決議，希望將目前老人免費乘車由 70 歲規定限制放寬到 65 歲，就須公所將其文轉層至縣政府，請縣政府考量。因為本項老人福利措施亦是縣政府之福利政策，公所無權裁量；所以，公所也無法滿足代表會之需求，所以府會之間

---

<sup>109</sup> 轉引自 蔡春木，〈地方派系對府會關係影響之研究-以台中縣為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91，頁 119。

的利益相關不大。

代表會在大的議題上，並沒有太大發揮的空間，可以牽制公所，大概就是就水溝、路燈之類的基礎工程服務，所以府會之間因為沒有太大的利益衝突或牽制作用，所以保持良好彼此尊重的關係。

## 貳、分立性政府與一致性政府的府會關係

以大里市而言，第三屆市長屬民進黨，代表會主席屬無黨籍，偏國民黨籍第三勢力，又代表會大多數是偏國民黨之狀況，行政與立法機關分屬不同黨派掌控，派系無法發揮作用，整個府會關係，曾降至冰點；府會較常衝突，議案容易遭到杯葛，而後行政部門也只好退而求其次轉以其他行政命令或行政作為作為取代，甚至屬民進黨籍的代表會結合無黨籍之代表大力護航，很多議案或預算總是都在驚濤駭浪中過關。

第四屆市長與代表會主席同屬國民黨所掌控，因此遇到有衝突時，不容易形成僵局，彼此會以秘密會議或其他地方建設作為妥協等方式取得彼此的平衡，行政首長取得代表會的通過議案，而代表則贏得選區的利益作為交換，彼此各取所需，府會關係較前屆和諧。

## 參、以政治聯盟、人的互動面觀察之府會關係

以歷任行政首長暨代表會主席而言，因為都屬偏紅派又國民黨籍，因此府會和諧，然而民主化的結果，民進黨的勢力亦在代表會顯示其制衡的效果，就第三屆代表會成員，僅有一名民進黨

員其餘 4 名黑派則與民進黨結盟，另本〈第四〉屆則有 4 名民進黨，其中 2 名黑派偏民進黨，雖未過半數，因此無法蔚為一股勢力，因此仍以多數決為最後意見主流，就代表出身及其屬性分析屬偏紅派 7 名、偏楊係 4 名、偏黑派 3 名，因此其勢力仍然多於民進黨。然而因為行政機關辦理各項業務有各項法令規定，無論工程、採購、人事任用、便民措施，都比以前公開透明，因此，代表欲炒作空間有限，所以公務員只要依法行政，縱使有代表欲行特權，也只能吃閉門羹，頂多在代表會發牢騷罵幾句並不會產生太大的效應。

以前代表的特權之一，即是介紹人事，於是在公所會有所謂代表的勢力，然而現在公務人員經由考試分發，升遷又有公務人員升遷法作為依據，代表也無權置喙，所以公務體系不會與代表會有太大的牽扯，最常見的情形是，因為在 93、94 年一片退休潮中，大里市公所也不例外，於是新進人員較多，很多代表都表示不認識公所的承辦員，公務人員都不知道誰是代表，而頂多是會被質詢的主管會與代表較有關係，碰到代表比較會寒暄幾句罷了。因此，法理多於人情取向得府會關係也是都會地區的一個趨勢

#### 肆、從組織權責暨新聞傳播面觀察之府會關係

以前的府會之間因為公所主管及代表會成員大多是男性，因此府會聯絡感情常以酒飯之餘又加續攤之文化，到了第三屆第四屆情況有些差異，一方面質詢時有錄影，一方面第四屆女性代表就有 7 名，因此不僅在問政風格有所差異，府會連絡方式也有所差異，靠喝酒文化拉近府會之間的關係，已不再是不二法門，貼心的從其關注的議案提供服務或資訊，協助代表作選民服務是常

態，甚至代表都希望公所預施作某些地方工程時，能通知他們尊重他們，讓地方民眾知道他們有在作事，協助他們作秀作地方政績，則變成府會關係之一種常態。

在代表問政風格方面，大里市的定期會常常是整整 12 天的會期開完，代表還會因議題未討論完而要求延會或另開臨時會，最明顯的是當有媒體或民眾陳情在場時，代表爭先發言，一旦媒體記者不在，代表發言次數就明顯減少。而以前代表總是將焦點及較多議題關注在地方建設上，現在的女性代表則較會將焦點關注在單親家庭及弱勢族群的照顧；因此因為成員的不同及都會關注的焦點不同，討論的議題也不一樣。

## 伍、從質詢、監督、審查、提案面觀察之府會關係

就大里市代表會的質詢、監督、審查、提案方面探討，因為質詢僅限於定期會，因此在短短 20 分鐘內，代表大都針對其選區的地方建設做質詢，監督方面也大部分是在服務態度及工程品質方面，審查預算或規約案時，代表都討論熱烈，但是到最後，卻都能以理性和平的方式討論出結果，最常見的是附帶但書。而提案方面就公所提案，若是上級補助方面，代表都不會有太多的意見，而代表自己的提案，則常以包裹方式全數通過，對於提案方面，因為大里市民代表會 93 年度之定期會及臨時會業已全部召開完畢，因此以 93 年所有提案總數分析如表 5-18，則能發現代表會關注的焦點；大都以地方建設為主，因此水溝、馬路等工務類佔所有類別之冠，其次為公共建築之公園、路燈維護之公共設施類。

表 5-18 台中縣大里市民代表會提案統計表(93 年)

類別/區別	市長提案	代表提案	臨時動議	合計
公用類	2	13	6	21
工務	3	41	12	56
建設		1		1
民政	4	3	3	10
社會		3	2	5
清潔	1		3	4
人事	1			1
財政	1		1	2
托兒所			1	1
主計	1			1
兵役		1		1
合計	13	62	28	103

資料來源：大里市民代表會 93 年度召開之定期會暨臨時會議事錄 本研究整理

## 陸、以政府法案通過的情形預算刪減幅度議會立法生產力之府會關係

就政府法案通過情形，大里市 93 年提出的提案全數過關，另外第四屆代表會從 90 年開會至今，也僅有一案組織修編未通過，其餘全數過關。

在預算刪減幅度方面，就最近 5 年大里市民代表會刪減的預算及其所佔的幅度整理如表 5-19，其刪減的幅度都不超過預算的百分之一，但是在審查預算時卻都是討論熱烈，而且是逐頁審查加分組審查，可見其認真之態度，有些代表還會作筆記並和之

前的預算作比較，讓公所主管們一點都不敢大意，然而代表會卻都能如期審查完畢，至今未發生擱置或無法如期審查完畢之情形，為取得最後平衡點，代表會常在預算審查時加了一大推但書，這些但書無非是把利益輸送到其選區，以上述兩項觀察大里市公所與代表會之間都能維持理性而又互取所需之關係。

表 5-19 台中縣大里市近五年預算刪減統計表

年度	歲出預算規模	刪減數	刪減比率
90	1,688,254,000	11,440,000	0.68%
91	1,134,170,000	2,576,000	0.23%
92	1,589,227,000	6,000,000	0.38%
93	987,239,000	3,550,000	0.36%
94	634,975,000	200,000	0.04%

資料來源：大里市各年度預算書 本研究整理

綜合上述各項分析，發現台中縣大里市在都會化的過程中，府會關係會因競爭激烈而出現分立政府狀況，而府會關係趨於緊張，法理的關係慢慢取代人情取向的府會關係。



## 第六章 研究發現與建議

地方都會化的過程，不僅是人口成長及人口結構的改變，地方政治甚至府會關係都會受到影響。陳東升在《金權城市》一書中，深入分析台北都會區發展過程中，掌控社會政治權力者，獲得房地產開發利益的事實。因此筆者以台中縣大里市各種形成都會區的條件作一分析後，針對地方派系、地方政府在都會化的過程中，其角色與質變作一分析。

在地方都會化的歷程中，是地方政黨、利益團體結合地方政府而主導了都會化的發展方向，還是地方政治生態在都會化、民主化的過程中，產生了微妙的變化。而當地方政府受到了影響，其如何回應都會的需求，有關都市土地使用計畫的決定單位之都市計畫委員會，和地方首長、地方政治之間的微妙互動，在這些因素交互影響下，造成地方政治與建設的發展特質。

由本文各章之分析得知，大里市的都會化過程中，地方派系以家族、財團方式間接參與其都會成長，地方派系已經在都會化及民主化的過程中逐漸式微，而都市計畫委員會因為是行政首長派任，始終被賦予貫徹行政首長施政方向的任務，因此難免有其政治角色，但也受限於法制化的規定及三級都市委員會的單獨作業，所以影響的空間仍然有限。另外因為歷史及區段徵收手段的影響，造成地方勢力介入土地炒作的行為趨於保守，在企業或地主方面仍有些零星的投資活動。這樣的研究發現，也解釋了地方派系之所以生存的因素及式微的理由，更說明土地政策足以引導整個經濟活動的事實，因為徵收手段的改變，使得投資土地的利益不再是一本萬利的生意，因此在民主、法制的基礎下，如何營造一個優質的都會空間也是我們該深思與長遠規劃的一個課題。

## 第一節 研究發現

本研究經過收集相關的文獻資料及客觀的統計資料，並以質性研究深入訪問地方人士 8 位、從事地方發展工作人員 6 位，加以筆者參與觀察，希望在探討都會化過程中，分析地方政治勢力在都會化過程如何影響其都會規劃或賺取土地利益，或都會化過程中地方政治的改變，地方政府如何回應這些改變，進而建立一優質的都會環境，經由上述章節的分析，形成下列之研究發現及結論。

### 壹、有利的都會化發展條件

台中縣大里市，因為區位鄰近台中市市中心，區內多平地沒有太多的山區阻隔，深受台中市都會區的影響，包括住宅、產業、交通、消費、政治等都市活動，因為就業、就學、商業等條件吸引許多鄰近的人口選擇居住於此，造就了大里市的都市化歷程，包括人口的快速成長、由鄉升格為縣轄市、產業增多農地減少、財政稅收增加..等。大里市在都市發展的過程中，土地政策以土地徵收手段開闢各項公共設施、市地重劃，辦理新市區之建設，近年來則正進行擴大都市計劃。

### 貳、地方政治對都會化之影響

一、在民國八十六年以前，即大里市實施第一期重劃，當時之土地徵收係以一般徵收為手段，因此土地的規劃攸關地主的利益，因此地方派系樂於從事土地開發，資金來源主要是地方派系把持的基層金融機構，當時一面掌控基層金融一方面提供地方派系金

錢籌碼的帳房，而土地劃分的規劃又掌握在都市計畫委員會手中，地方派系、地方政府、都委會自然形成一個利益輸送的關係網絡。

二、本研究訪查之時間點，大里市已經進入第二期重劃，研究發現地方派系並未投資土地炒作房地產，反而是一般零星的地主或企業家族。原因一是歷史因素，一方面是經濟不景氣，另一方面是房地產已經炒作到一個頂點，已經沒有炒作的空間。原因二；因為八十年以後已改採用區段徵收，土地經過重新分配，公平性較不會受到質疑，因此此時投資土地，已經無利可圖。原因三，因為整個都市計畫曠日費時，若是以貸款或資金運用來投資土地，已經不敷成本，所以土地投資已經較以前保守，甚少以地方派系介入都會化過程的運作。

## 參 都市計畫委員會的政治角色

都市計畫委員會之委員，因為是地方行政首長所派聘，因此在遴選委員人選時，即有所偏好，所以被派聘的委員難免被賦予貫徹行政首長的施政理念之任務，其政治角色在所難免，只是目前委員會分三級制，分別單獨審查，又受制一些法制上的規定，因此有其牽制與規範的效果。

## 肆 都會化對地方政治生態之影響

一、台中縣大里市之地方派系係以紅、黑、第三勢力為主，從歷次的選舉中，民進黨勢力逐漸強化，而以新潮流及其他派系組成的新動力為兩大勢力。經由選舉過程中部分黑派與民進黨結盟，紅派又分化出第三勢力。派系經過重組、分化，隨著上台之政治

人物為核心派系又隨著下台而沒落，派系在選舉中一次次的重組、結盟、分化，隨著都會化民主化的過程，選民自主性提高，不僅派系式微，派系動員影響亦逐漸萎縮。

二、都會化產生的問題及年輕民眾的需求，造成地方政府須要積極的回應並解決這些因為都會化帶來的問題，所有施政目標及各項活動的策劃與設施，均須針對都會地區特有的人際疏離及休憩空間、教育文化之需求，因此造就年輕化的行政首長及行政團隊。甚至府會之間的關係，為回應選民的要求，無不努力竭盡所能，善盡自己的職責認真問政，因此府會關係在法制的框架下，維持一個理性和平的平衡關係。而在競爭激烈的地方選舉下，造成分立政府，分立性政府之府會關係比一致性政府之府會關係較為緊張。

## 第二節 政策建議與未來研究方向

綜上之研究發現，確實發現在都會化過程中帶來的一些問題，因此筆者乃彙整所收集之資料、本文所作之研究及各項文獻資料提出改善之建議，以期能對地方政治在都會化之過程中有所助益。

### 壹、政策建議

#### 一、周延的土地管理政策

由本文之探討發現，目前的土地管理政策仍然過於鬆散，因此建議研擬一套較週延又合理的土地管理政策，就都市計畫法令

體制與土地相關稅法在國家整體政治制度的位置與歷史發展的過程，都可以說明體制的不完善與國家消極的不願意介入都市計畫及土地管理。

土地及都市計畫相關法令不週延，才使得企業或地方派系有炒作都市土地的空間，甚至造成土地違法的情形相當普遍，因此建議建立一套較週延且合乎時宜的土地管理政策，如土地的徵收手段，目前確實是因為區段徵收的實施所以使得投資者較無利可圖，遏止了一些政商集團藉由土地來牟取暴利。然而除了區段徵收，其實從相關的土地稅法、都市計畫法令甚至行政命令都有其規範與引導土地利用的機制。而一套有效管理的土地政策更須配合歷史經濟因素，隨時加以檢討修正，以為因應時代的需求。

## 二、各級都市計畫委員會組織規程的修訂

依據目前都市計畫委員會的規程，明顯可假民主之意涵，卻有空間讓各級行政首長完成主導其運作過程，因此建議將都市計畫委員會組織修訂得更周延，有其公開公正性，建立一套公開的遴選方式，遴選有專業背景又兼具公正性之人士，各類人員比例應該平衡的規範，且要有相關利益者的迴避規範，如此才能避免人為的操作介入土地的合理使用分配。

另外既是委員制，當然應該由委員們選舉推出主任委員，因為行政首長為主任委員，而委員又由行政首長遴選，行政首長難免在遴選時有其偏好。委員揹負著實現行政首長之政績壓力，自然無法以專業而公正的角度對土地作合理使用的配置，較易淪為只是背書之角色。就審議的內容過程，更要建立過程透明化，資訊公開化，使其在整個土地的分配規劃上，能因此而對地方發展

有所助益。

### 三、地方政府之調整

由於台閩地區 319 個鄉鎮市中人口分布懸殊很大，少則低於三萬人以下，人口數多者達五十萬人以上，以本文研究之大里市人口數有 18 萬之多，這樣的人口規模卻要和人口數相差六倍之多的鄉鎮市適用同一套地方制度法的制度設計，當然會有很多適應不良產生的問題，如服務人力資源不足的問題等。建議針對不同的人口數規模及人口結構制定不同的地方行政機關組織準則，如此才能滿足台灣多元化的地方發展。

地方制度法將鄉鎮市定位為自治機關，相對的就必須賦予地方政府更多的自治權限，才能回應地方快速發展的需求，然而以目前的設計，顯然鄉鎮市地位已被弱質化，僅能在縣市的框架下扮演其執行委辦事務的角色。

### 四、區域調整、縣市合併、減少城鄉差距

本文研究探討大里市之都會發展與隔壁鄉鎮市有很大的差異性，隔壁霧峰鄉即是一個農村型態的發展鄉鎮，然而大里市的都會發展卻深受台中市都會生活型態的影響，因此本文就城鄉差距問題，提出兩個改善措施；一為區域調整，另一則為縣市合併。區域調整能有效的調整城鄉發展，使得土地規劃有一完善又整齊的景觀，不會有大樓林立的都會區旁邊卻有農地、工廠夾雜其中的不協調現象。

台中縣市合併的議題，其緣起不僅分別由台中縣、台中市分

別提出，目前更是政治人物的政治承諾，本研究提出這個議題，基於財政分配的公平性、資源的有效配置、及地方發展的平衡性，希望能為地方發展提供一個資源更豐沛、長遠前瞻發展的可能性。

## 貳、未來研究方向

一、台灣國土空間的被利用在於經濟因素，其原因背後是一個可提高經濟利益的在地條件及發展腹地作基礎，土地規劃多元利用的方式，如何回應產業發展在區位與規模上之需求。長期以來城鄉發展不均衡所反映的，不僅是社會結構的改變與社會問題，如何透過國土規劃，在結構區域空間來加以紓解全球化造成空間及社會極化的現象。因此本文提出縣市合併之問題，而縣市合併又牽涉到行政區域的規劃問題，因此本問題將來當可再深入的以國土規劃作深度的研究。

二、本文因受限於時間，質化方面僅以台中縣大里市作為個案研究，雖然也廣泛收集台中縣地區的資料，針對地域上作一比較分析，因此將來當廣泛的針對大台中地區作訪問及調查，擴大研究範圍，以期有更廣泛的資料分析。

## 附錄一：訪談題目

### 都會化發展與地方政治關係之研究

#### 訪談題要

各位地方政治之前輩：您好！

首先感謝您撥冗接受本研究之訪問，<sup>晚輩</sup>是東海大學公共事務碩士專班地方政府與政治組二年級研究生，因撰寫碩士論文之需要，懇請 撥冗回答，不勝感激！

這是一份關於台中縣大里市之都會化政治面向的訪談題要，希望藉由您寶貴意見的提供，以了解本市都會化發展與地方政治之關係，更期盼研究成果對地方發展有所助益。

本訪談內容係純做為學術研究之參考，受訪者姓名絕對保密，敬請放心回答。叨擾之處尚祈見諒，謹在此表達由衷的謝意！再次感謝您的協助！

敬祝

平安、快樂！

東海大學公共事務碩士專班  
指導教授：王 業 立 博士  
研究生：林 穆 瑛  
電話：04-23304618

### 壹、受訪者基本資料

- 一、職稱或頭銜：
- 二、受訪者： 空白
- 三、職業：
- 四、黨籍：
- 五、所屬派系：

## 貳、訪談題目

### 一、受訪者從事地方政治基本背景及對(台中縣大里市)地方政治之認知：

1. 請問您從政或從事地方政治工作之時間有幾年？是基於什麼原因參與地方政治事務？
2. 請問您所屬的政黨或派系是否提供選舉支助？您都如何籌措選舉經費？政黨派系如何輔選？
3. 請問您選舉時如何動員？或您所知的動員方式？
4. 請問您認為大里市〈貴黨派〉政黨派系的發展情形如何〈沿革、現況〉？貴黨如何經營地方派系？
5. 請問您從事的選民服務工作中是否需要行政機關的協助或支援？有哪些行政機關？哪些協助？
6. 您認為行政機關首長是否會因為不同政黨或派系而提供服務有所不同？

### 二、都會化與地方政治：

1. 您認為目前都市計劃委員會有無扮演政治角色？如果有，對都會發展有何正面或負面的影響？如何避免政治勢力介入都市發展？
2. 您認為目前大里市因為都會化為地方帶來哪些好處？
3. 您認為目前大里市因為都會化帶來哪些問題？如何解決？
4. 您認為大里市是否因為都會化對地方政黨派系造成影響？地方政黨版圖有何變化或消長？原因？
5. 您認為大里市是否因為政黨競爭及政治版圖的變遷，對地方派系產生衝擊？是否出現「西瓜效應」，使得某些派系或人士轉而投靠其他陣營派系，是否有式微、分化或與其他政黨結盟的情形？

6. 您認為近五年，大里市之選舉情形最大的改變為何？
7. 您認為大里市和鄰近鄉鎮最大之發展不同為何？
8. 您認為大里市是否適合合併於台中市之轄區？理由？

## 參、從事都市發展業務相關人員訪談題目

### 一、受訪者從事都市發展相關業務基本背景及對( 台中縣大里市 ) 地方政治之認知：

1. 請問您從事都市發展業務相關工作之時間有幾年？您認為您的業務是否對本市有哪些貢獻或影響？
2. 您處理業務過程有無地方派系、民意代表或其他政治人物的介入？是否對您的業務造成困擾或協助？
3. 您認為政黨或地方人士有無介入土地炒作，或影響您的業務運作？若有？其介入程度如何？能否舉例說明？
4. 請問您從事的業務是否需要其他行政機關或政治人物的協助或支援？有哪些行政機關？哪些協助？
5. 您認為行政機關首長是否會因為不同政黨或派系，而提供的協助或服務有所不同？

### 二、都會化與地方政治：

1. 您認為目前都市計劃委員會有無扮演政治角色？如果有，對都會發展有何正面或負面的影響？如何避免政治勢力介入都市發展？
2. 您認為目前大里市因為都會化為地方帶來哪些好處？
3. 您認為目前大里市因為都會化帶來哪些問題？如何解決？
4. 您認為目前的土地政策及都市計畫方向是否對地方發展產生影響？〈如果有〉有哪些影響？

5. 您認為大里市和鄰近鄉鎮最大之發展不同為何？
6. 您認為大里市是否適合合併於台中市之轄區？理由？
7. 您認為大里市之都會發展未來之方向重點為何？並提出您的建議？

## 附錄二、 訪談紀要-地方政治人物

編號 A-1

訪談對象

職務：縣議員、商

黨職及派系：國民黨紅派

訪問時間 93/4/5 晚上

一、從事地方政治工作約二十年。

會從事地方政治事務最主要是關心地方事務，而我平常喜歡熱心幫助鄰居鄉親解解決一些問題。

二、沒有。朋友支助。政黨會過來關心或舉辦一些聯合造勢活動。

三、我是比較著重在選民服務與選民拜訪，所以動員都是朋友或平常服務的鄰里網絡，動員方式有透過社團、勤於拜訪如社團活動參加並贊助活動獎品等的，而服務過的鄰居親戚朋友幾乎都是自動的過來幫忙。

四、目前派系幾乎無法完全運作。

因為黨工人員減少，無法深入基層，因此除了婚喪喜慶的例行拜訪，並無特別經營地方派系。

五、是需要行政機關的配合。

縣政府、地政事務所、戶政事務所、衛生所、市公所，甚至縣議會的同仁。

例如服務選民的案件，有些市民對法令的解讀及對行政程序較不瞭解，常需要透過行政機關人員的解釋說明與協助。

六、我想會有一點不同吧。

七、應該有一點政治色彩。

當然是負面的影響。

應該介聘公正人士為都市計畫委員就能避免。

八、人口增加，民眾素質提高，相對公共建設的需求品質要求也提高，因此也促使我們民意代表及政府單位都要更認真的提供高品質服務。

九、發展太快速，造成道路巷道狹小無法擴寬，容易造成交通壅塞。應該籌措經費來拓寬道路，才能有大都市的發展。

十、我認為在地方上影響不大。

不過地方派系版圖確實已經消滅。

最主要的原因應該是外來人口增多的關係。

十一、其實中央選舉有政黨之分，但地方選舉主要靠個人表現，因此基層選舉較沒有政黨或派系之分。

地方派系確實已逐漸式微，而結盟現象應該也有，有的不是那麼明顯，西瓜效應在所難免。

十二、民主意識提高，個人意識抬頭，因此都會化以後選票較難由傳統固票或派系之人情網絡掌控，都要靠個人服務的口碑及勤走基層，婚喪喜慶活動等來聯絡感情。

十三、因為外來人口多，所以派系較不明顯，相對隔壁的霧峰鄉因為是老舊社區，大部分的鄉民都是長居於此地的，因此地方派系相當明顯。

十四、我認為大里市是不適合合併於台中市，因為縣市和併要有全盤的規劃。

編號 A-2

訪談對象

職務：黨工

黨職及派系：民進黨 新潮流派系

訪問時間 93/4/10 上午

一、從事政黨工作約八年了。

因為對政治現實的一些理想，希望大家的生活過得更好。

二、有。小額募款和個人積蓄。

本黨都是利用募款餐會還有文宣主軸的擬訂；及一些政治明星發揮「母雞帶小雞」的作用協助輔選。

三、我們動員的方式有募款餐會、晚會造勢活動，還有小型的座談會等。

四、目前經由各項選舉，本黨都在逐漸的強大中，而我覺得我們並無地方派系，因為民進黨的派系發展比較類似日本的派閥政治，所以無法用國民黨的派系這一套理論來解釋，因此在經營地方上仍以選民服務為主。

五、是需要協助。上至縣府下至鄉鎮市公所，各行政機關的協助都很重要。

六、會有一些差異，因為施政方向與理念的關係，所以會有一些差異；主要原則上的提供服務不會有太大的差異。

七、應該是越來越沒有扮演政治角色，因為整個民主化與法制化的關係。

如果有，當然是負面的影響。

應該兼顧學者公正人士的比例，如此即能避免政治勢力的介入。

八、人口增加，經濟繁榮。

九、公共建設無法及時增加，還有交通問題。

應該以大都市的規模，來規劃整個大里市的發展，來足以因應整個因為人口增加產生的問題。

十、地方派系逐漸式微，甚至地方派系也發揮不了很大的效用，而逐漸形成兩大黨的政黨競爭。

十一、從這幾次的選舉可以看出，是有影響的地方政黨的版圖逐漸形成國民兩黨競爭的關係及政黨競爭應難免

西瓜效應也是有的，例如原本在地方上的黑派因為逐漸式微後就與民進黨有結盟的情形。

十二、近五年來，在大里市選舉最大的不同是逐漸形成政黨競爭，而且大家的要求較嚴格，也會考驗候選人對選民的服務及政見的實現等。

十三、外來人口多，有較多的商業行為；如有很多從南投等發展較緩慢的城鎮外移過來，因此其發展應該往大都市的方向。

十四、大里合併於台中市，我雖然贊成，不過還有很多配套措施和行政區域需要配合調整。

編號 A-3

訪談對象

職務：黨工

黨職及派系：國民黨

訪問時間 93/4/11 晚上

一、從事政黨工作約五年了。

因緣際會的機會下參與地方政治工作；一方面是工作可賺取養家活口的經費，另一方面是個人現在在研究所修習和政治相關的課程。

二、有。

籌措經費方面多由候選人自行籌措，以前在立法委員的部分有直接補助資金，現在較少。

政黨的輔選較多的是在文宣方面的，還有組織動員的部分，甚至劃分區域責任區來直接協助輔選工作。

三、動員都是透過組織型態，如村里、社團等。

動員的方式有黨員大會、村里座談、造勢晚會、遊街活動等

的。

四、大里政黨派系的情形大部分就是紅、黑、第三勢力。我們並沒有我們並沒有特別針對地方派系來經營。

五、需要。

如縣政府、公所、水利會、農會等的。

如直接對民眾問題的解決、資源的挹注、活動的配合辦理。

六、有所差異。在行政資源的配置上就有差別了。

七、扮演政治角色較少。倒是扮演炒地皮的角色。應該是負面的影響較多。

要避免較困難，因為都是首長選派的，除非有一個公平透明的遴選機制。

八、稅收增加、人口集中、經濟繁榮。

九、空氣品質較差、交通阻塞。

現在因為發展太快速，要解決這些既有的問題較困難，需有全盤的以都會的規模去規劃，問題才能迎刃而解。

十、有影響。

都會化後因為外來人口多，且多是年輕的族群，隱性選民增多；例如大里跟霧峰的選民屬性就有很大的差別，所以是有影響的。

地方政黨版圖逐漸形成政黨競爭，國民兩黨競爭之趨勢，當然在屬於較基層的地方選舉就不明顯。

十一、會產生衝擊。

西瓜效應是全國性的問題，雖然在地方會有些許的差異，不過我覺得那是全國性的現象。

十二、外來人口多，派系沒落，自主選民增加。

十三、大里人口增加快，平地多，發展快速。霧峰、太平則因為山區多發展較慢，相對的派系力量也較強。

十四、大里合併於台中市是適合的。

以都市發展來講，就如一個衛星城市的角色，比如台北市的松山區一樣；甚至有些民眾因為台中市地價貴，選擇搬到大里來居住，因此建議大里市合併於台中市是較適合大里市的發展需求。

編號 A-4

訪談對象

職務：民意代表、商

黨職及派系：國民黨 第三勢力

訪問時間 93/4/15 下午

一、我個人從擔任地方民意代表即參與地方政治，期間大概有10年了。

由於當時我居住的地區在縣市交界，當好是三不管地帶，從來沒有政治人物關心，尤其我居住的地方又歷經三次水災，都沒有議員或代表來關心，一些地方上的問題常常反應無門，因此居於對地方事務的關注，希望能引起大家關心地方上的事務，於是參與地方選舉，才開始從事地方政治工作。

二、我沒有接受政黨派系的支助。

大概都是靠自己經商多年的存款來籌措選舉經費，因此我的選舉經費並不多。而我也沒有靠政黨派系的輔選，都是靠自己在地方的經營努力。

三、選舉時，大概都是靠附近認識的人脈幫忙，因此動員的方式以打電話、鄰里服務等平常建立良好的信用累積起來，甚至因為我生意上往來的客戶朋友中，建立起良好的口碑。

四、大里市國民黨是紅、黑、第三勢力。

我認為這幾年國民黨並沒有用心在經營地方派系，比如說有

些地方上的政治人物只是掛個幹部，可是並沒有給資源，所以也發揮不了作用。

五、做選民服務就要有資源，所以當然需要行政機關的配合，比如說地方要鋪柏油路、路燈等，這些都需要行政機關來配合的，當然需要行政機關的協助，如公所、縣府、地政事務所、戶政事務所都要。

六、我認為其實不完全是黨派的因素，提供服務的不同有時是因為彼此交情的不同而有所差異。

七、都市計畫委員會對整個地方影響很大，難免有政治角色。可能正負面的影響都有，而重劃需要有遠大眼光去規劃，對地方發展最相關的就是行政區域的劃分，比如說商業區、住宅區、綠地等的規劃，因此委員必須對有地方有深入瞭解的，才能對地方發展有所助益。

八、大里市因為都會化帶來最大的好處，就是因為重劃後帶來的繁榮，及因為規劃的公共建設等更添方便的生活機能。

九、大里市因為都會化帶來些交通上的問題，不過目前因為中投4號道路高鐵的規劃，因此這些問題就可獲得改善。

而因為外來人口帶來的人際疏離於是產生嚴重的治安問題，又是另一個都會問題。

十、有一點點影響；雖然大里市因為都會化對地方政黨派系造成逐漸式微的影響，不過所謂「哨子一吹就歸隊」；所以，一到了選舉，其實派系仍然又有歸隊的情形，在地方選舉其實還是有的。

雖然地方派系有比較式微然，然而因為選舉的整合，常又有整合的凝聚的現象；而地方政黨的版圖方面，因為民進黨這幾年對基層選舉或里長選舉都會去關心，因此民進黨的版圖有逐漸的增強茁壯的趨勢。

十一、大里市有些派系領導人因為經濟或政治上的退出而沒落，

因此會有和其他支派結合結盟的現象。所以派系不再像以前那麼明顯，已不再像以前那樣可以左右或主導整個選情。西瓜效應非常明顯，尤其地方結盟的現象，常常為了政治利益或私人交情，在大里尤其黑派較多都已投靠為民進黨。在 2004 的總統選舉，很多里長甚至表面支持連宋，暗地裡都支持民進黨，因為民進黨在里長選舉時，都會去關心，因此建立良性的關係。

十二、近五年來，大里市選舉最大的改變就是選舉較辛苦，派系競爭激烈，尤其派系沒有整合，民進黨策略相當靈活，如果民進黨他們自己門檻不過或黨內沒有人出來選舉，他們會轉而支持黑派及結盟的方式。

十三、大里市因為平地面積較多，適合居住，所以人口增加快速；鄰近鄉鎮最大的不同是太平多靠東邊又山區多，發展較慢；而霧峰又因為省議會的精省效應，而更顯落寞，大里市則因都是平地的關係，發展較快較完整。

十四、我個人不贊成大里合併於台中市。

我贊成大里、太平、霧峰、烏日四個衛星城鎮組合成一個省轄市，這樣反而較可獨立的規劃，行政上的區域劃分問題也較少。

編號 A-5

訪談對象

職務：民意代表助理、自由

黨職及派系：親民黨

訪問時間 93/4/17 上午

一、我個人從擔任地方民意代表即參與地方政治，期間大概有 8

年了。剛開始是對政治的一股熱誠，想要改變現實的一些不合理的制度，以實事求是的態度，期望打造一個高品質的生活居住環境。

- 二、接受政黨派系的支助有，但較少。大部分是小額捐助及自己的積蓄還有親友的支助，或是一些社團的好朋友幫忙。政黨經費較少，而黨的輔選除了政治明星的站台作用，黨的義工也會義務幫忙。
- 三、選舉時，對黨獲個人理念認同者，都會過來幫忙，因此動員的方式以打電話、選民服務等平常建立良好的信用關係。
- 四、這幾年派系在地方較不明顯，反倒是政黨的趨勢與傾向愈來愈明顯，政黨競爭愈來愈激烈。
- 五、提供選民服務大都和行政機關有關，所以當然需要行政機關的配合，如公所、縣府、地政事務所、戶政事務所都要。
- 六、我認為因為施政理念不一樣，所以提供的服務自然有所差異，而且每個政黨的屬性都不一樣，但是一般例行性的行政程序比較不會有所差異。
- 七、都市計畫委員會都市首長遴聘的，所以多多少少都有其政治角色。可能正負面的影響都有，好處是幫助行政首長推動政務，缺點是如果有私人利益在裡面或是專業性不夠，就沒辦法以整體的發展為考量，有時會損及地方上的利益。委員宜遴選公正專業人士，過程透明化公開化。
- 八、大里市因為都會化帶來最大的助益很多，因為有重劃，所以土地規劃較完整，發展較快，也比較有一些公共建設或休憩空間。
- 九、都會化一般的問題就是治安、環保、交通等等的。
- 十、會有影響吧；政黨之間競合是趨勢，舉例而言，2000年的總統選舉，親民黨就與國民黨各自支持不同的人選，而2004年的總統選舉親民黨又與國民黨結盟，而台聯也與民進黨結

盟支持他們的人選。雖然在地方選舉政黨較不明顯，然而隨著一次次的選舉，政黨的角色會愈來愈明顯，當然候選人自己個人的特質及服務品質也是重要的因素，所以地方政黨版圖，會隨著選舉而改變。

十一、地方派系在大里市確實已較式微，有時選舉也產生不了作用，而原本的派系隨著選舉的人員更替，彼此分化或結盟都是自然演變而成。甚至會有某些政黨支流因為其選舉的成績亮麗而慢慢獨樹一個支流，例如之前的第三勢力即是，當然也會因其選舉成績不好而自然沒落的，當然這種趨勢跟政黨派系有否努力經營也有關係。

西瓜效應也是選舉的自然現象，在大里市當然也不例外，一方面是政治利益，一方面是資源的獲得，所以有所謂的帶兵投靠等的結盟或分化等現象，讓人不勝唏噓。

十二、近五年來，大里市選舉的改變就是競爭激烈，各政黨都傾全力輔選，而各候選人也因應都會的需求，選舉策略更靈活，尤其大樓多打不進去，非得利用各種管道去經營，或是利用造勢或媒體的宣傳方式。

十三、大里市因為人口成長快，離市區近，各項資源獲取容易，所以有發展都會區的先天條件；其他鄰近鄉鎮最大的不同是太平多靠東邊又山區多，發展較慢；而霧峰又因為省議會的精省效應，而更顯落寞，大里市則因都是平地的關係，發展較快較完整。

十四、我個人贊成大里合併於台中市。

如此才能增加財源，往一個大都會的型態發展，否則以一個衛星城鎮的定位，常常成為犧牲品，造就台中市大都會的繁榮，而繁榮後的問題反而堆積到邊緣的鄉鎮市來這，樣是較不公平的。

編號 A-6

訪談對象

職務：商、樁腳

黨職及派系：無、黑派

訪問時間 93/4/18 下午

- 一、我個人從事地方政治相關工作快 20 年。當時因為世代從事政治，基於服務鄉親的理念，又家庭環境因素自然而然就參與地方政治。
- 二、有。自籌或銀行農會借貸。開黨派會員大會，針對黨派會議指定的支持人選，一起集中力量，然後展開各自的人脈一起拉票支持特定對象。
- 三、動員的方式就是平常多聯絡多拜訪，都是平常經營來的，彼此因為事業或地方上的來往，雖然選舉時也有辦餐會或遊街造勢的活動，不過最重要的是要靠平常的人脈經營。
- 四、目前派系較為式微，不過一些晚一輩的班底仍會有所聯繫，年輕一輩較無派系的人員，以全縣的為例，目前因為黃縣長是代表黑派，因此黑派有逐漸又團結起來的感覺，我們在縣鄉鎮仍有些固定班底，縣級以上選舉會有凝聚的力量，但是地方比較沒有在經營地方派系。
- 五、是。行政機關有都關係吧，縣政府、公所、戶政、地政事務所等。
- 六、應該有。因為施政理念和政見不一樣，同時又有一些地方上的包袱。
- 七、應該有。以往我也當過都市計畫委員，感覺以前大家比較會爭取都市計畫委員的位置，至少對一些資訊比較清楚，現在因為法令上的限制，所以土地炒作比較無力可圖，所以縱使

是委員也沒辦法炒作，尤其又是委員合議制的，當然如果私人的一些自辦市地重劃可能會有一些關係吧！我覺得法令規定清楚，合理的規定透明公開的資訊，當然也不要讓老百姓吃虧，這樣就能避免有政治力的介入。

- 八、土地增值，人口集中，工商業發達，交通便利，文教區也增多，文化水準提高。
- 九、外來人口多，因為大家彼此不熟識，也不是長居於此，於是一些社會問題增多，犯罪治安等問題增多；而工商業發達又帶來髒亂與污染的問題。
- 十、我認為是有影響。其實這是可以從幾次的選舉看出一些變化與消長，例如大里的普變水準較高，所以比較不受派系的影響，雖然也有一些主導的力量，但卻不完全是派系的因素，反而是候選人自己的經營與服務績效。我認為那是因為選民結構的問題，一方面年輕選民多，外來人口多，自主性高，不容易受到派系的左右。
- 十一、有，地方派系逐漸式微，變成隨著中央的民意代表形成一脈絡的山頭勢力。像黑派有時沒有自己的候選人，就支持民進黨或其他和黑派較親近的候選人，尤其有些原本是黑派的領導人現在也加入民進黨，所以可以說結盟，也可以說是西瓜效應都有。
- 十二、越來越注重形象、文宣、包裝，候選人不但要有口才學經歷也要勤走基層，非常辛苦。
- 十三、大里因為靠近台中市的市中心，所以發展很快，無論人文商業政治或消費型態，都有都市的型態。鄰近鄉鎮比起來，霧峰較純樸傳統，進步較慢，政治型態也較傳統，派系力量較明顯。太平市雖然人口多但是山區多，所以開發受阻礙，發展不似大里完整，派系力量也比大里明顯。
- 十四、贊成。這樣才能完整規劃，大里也才能享受大都會的規模

建設。

編號 A-7

訪談對象

職務：樁腳、商

黨職及派系：無

訪問時間 93/5/8 晚上

- 一、我個人從事地方政治相關工作已 16 年。基於服務鄉親並擴大地方人脈。
- 二、有。自籌還有親友捐贈。黨工會透過人脈支持或前來關心選情等的。
- 三、辦活動或多參加婚商喜慶社團等活動時，大概都是靠平常認識的鄰長鄰居等的附近認識的人脈幫忙。
- 四、目前派系較不明顯，動員力量也較薄弱，經營的部分都是平時拜訪或服務案件等，當然都是不會太麻煩的事，屬義務服務工作吧！
- 五、是需要。最主要的是市公所、地政事務所等。
- 六、有。因為政黨或派系的不同在地方建設上有差別待遇。
- 七、有。是被動的參與即被無形中加諸的政治角色。正負面都有，正面方面是效率高，負面的影響是如果委員有所偏頗，會形成土地分配不公，只圖利少數地主，對整體的發展不是很好。  
都市計畫因為相關地方整體的發展及民眾的利益，因此相關利益者要迴避，過程要公開，如此才能避免政治力介入。
- 八、交通便利，四通八達，公共設施也較完善。
- 九、治安不良，人際疏離，人情淡泊，空氣污染等環保問題。

這是衛星城市難免會碰到的問題，因此應及早在規劃時，都應該一併考量到其產生的影響，如警力的配置、交通污染的防治等。

- 十、是有影響，地方派系沒落。雖然中央選舉仍然受到政黨之影響，但是基層選舉仍然以個人為主，較不受政黨的影響，完全靠候選人自己在地方上的人脈及服務口碑。因為平均年齡較輕，選民自主性高，較難掌控，用傳統的方式固票較無效果，講求的是服務與平常代人處世的圓融。
- 十一、確實因為政黨競爭而形成民進黨一直茁壯，而地方派系式微。於是就出現西瓜效應，很多黑派都轉而支持民進黨的候選人，而第三勢力也大都從紅派分支出來，第三勢力更因為楊家的疏於地方經營而逐漸沒落，轉而支持其他派系。
- 十二、近五年大里市的選舉，最大的改變就是選舉越來越辛苦，不但要靠平常做選民服務，人脈的經營，婚喪喜慶的參與，地方的人情事故都要參一腳，無法以傳統的方式固票。
- 十三、行政區域小，人口集中，是一個蠻都會型的城市。霧峰太平都有山區，所以發展較慢，較受到阻礙，而且霧峰以前都有很多省級的機關，所以較無其他工商業的發展。
- 十四、贊成。如此才能做區域的整體發展，而且因為大里也無天然的限制，生活型態相似台中市，以相當程度的融入台中市的生活圈。

編號 A-8

訪談對象

職務：里長、商

黨職及派系：民進黨、無派系

訪問時間 93/5/15 上午

- 一、我個人從事地方政治相關工作已有 4 年。因為本著歡喜心、甘願做的熱誠，來服務鄉親及一些弱勢的民眾，雖然忙碌也覺得充實。
- 二、有，例如政黨推薦綵帶一條。自籌經費。由於台中縣幅員遼闊，輔選都是利用聯合造勢或新聞播報等方式。
- 三、我都是利用手機拜訪，及朋友親戚間相互動員，透過 e-mail 傳遞或手機簡訊等。
- 四、以民進黨籍在台中縣發展而言，目前因為廖永來是前縣長，因此以其所屬的新潮流最為龐大，其餘則以林豐喜結合美麗島等其他派系組成新動力。經營地方還是要靠提供服務，平常的聯絡等熱誠，而且如果自己疏於聯絡經營，有些人脈會轉而投向其他派系，因此經營地方其實還是要靠服務跟聯絡。
- 五、是。縣府或其他中央機關，而協助項目中以地方建設及經費補助為最多。
- 六、當然會因為不同政黨而對地方提供的支援不同。
- 七、這方面我因為接觸比較少，所以較無所知。如果有應該都是負面的。應該有法令及公平公開透明的制度來規範，就能避免。
- 八、都會型的發展，離市區近，交通便利，四通八達。
- 九、因為是典型的衛星城市，所以會有治安、環保、公共建築不足、交通等問題。  
要解決這些問題應該朝向比較大型的都市規模來規劃，方能避免掉一些衛星城市的問題。
- 十、因為是都會型態，所以很多大樓林立，因此地方派系式微轉而以社區社團之型態勢力抬頭，於是有些政治人物需以社團方式打入大樓。

地方政黨版圖確實在這幾年選舉產生變化，逐漸形成兩大黨的競爭，在地方上又因一些農會系統的勢力式微，還有一些政治人物因落選而造成其派系人員人際網絡較沒落，起起落落，地方則由在檯面上的當選的民意代表及地方首長為首的山頭勢力。時代變遷，年輕外來族群多，整個生活型態也改變。

十一、地方派系產生變化，競爭更加激烈，幾乎都要比勤走基層及服務擴大服務範圍及人脈為主要。西瓜效應在所難免，而且人在人情在，會隨著因選舉當選在檯面上得政治人物為首，其會更擴展其追隨人員，相對的因落選的政治人物其跟隨者則跟解散或投靠其他政黨或其他當選人等現象。

十二、買票文化式微，作用越來越少，像我在選舉時，就約有三成的隱性選民會投票過來，所以認同理念及服務的提供就變得較重要。

十三、大里市因離市中心較接近，所以是以一個典型的衛星城市穩定而持續的發展；反之太平因聯外道路少，所以受到限制，烏日也因高鐵而短期快速成長，然而卻不是一個長期發展的城市，霧峰則較屬農村型鄉鎮。

十四、贊成。就如同大里市當初從大里鄉升格為縣轄市一樣，因為升格整個組織擴大，經費規模等才能以一個大都市的規模來成長，以經費分配來講，可以有較多的經費跟支援。

## 都會發展有關人員訪談紀錄

編號：B-1

代書事務所代書

黨籍〈所屬派系〉：國民黨

居住地：台中縣大里市

訪問時間 93/4/11 上午

- 一、從事代書工作 20 年。促進房屋交易，活絡經濟。
- 二、或多或少都有政治人物介入。對我的業務是不會造成困擾，倒是會造成影響到相關利害人的權益，影響政策的公平性。
- 三、有。對自己的業務並沒有很大的影響，但是在政策上會造成影響；如中投公路之興建，本來應該是筆直的道路，卻是如雲霄飛車般的道路，險象環生，如此都會影響公共建設的品質。
- 四、需要。業務之進行，如遇到法令規定中之模糊地帶，上至省縣政府，下至承辦人員，都需要其協助在法令的釋疑。因此如果熟識承辦人員較有助於處理案件。尤其是有權責的地政事務所、縣市政府。
- 五、會因不同的政黨提供不一樣的協助。或許因政績的關係吧。
- 六、有。目前是負面影響大於正面。建立明確又合乎時宜的法令規章，及暢通的申訴管道以為補救措施，如此則能避免政治勢力的介入。
- 七、促進工商經濟發展，繁榮地方。
- 八、治安敗壞、交通混亂。因為牽涉層面廣泛，因此不能一味用禁止的防堵措施，應佐以人性化的輔導及疏導；宣導善良習俗、淨化人心、提昇社會和諧互助，發揮人性光明面。
- 九、有影響。因為土地法從頒布至今僅小部份修正、從未符合時

宜之大幅修改、讓有心之政客可因權利之便，大幅炒作土地賺取暴利。

十、大里市腹地廣闊，且多位於平原地帶，僅小部份如竹子坑是山區外，土地肥沃。且重要交通要道之交流道皆位於霧峰、烏日等鄉鎮。而大里卻取其交通便利聯外道路方便，既沒有位於交通要道之吵雜、亦沒有因偏遠致交通不便，可謂得天獨厚。

十一、適合。就現有的資源應用是稍嫌不足，而台中市已因過度開發、又腹地不足、而顯現混亂壅塞，若能合併作為台中市腹地合併發展規劃則互蒙其利。

十二、以精緻發展開發為台中市的天母高級社區，營造適合人居住又享有高品質之生活機能的高級社區發展。

編號：B-2

台中縣政府課員

黨籍及所屬派系：無

居住地：台中市

訪問時間民國 93 年 4 月 16 日下午

一、從事都市發展相關業務約 12 年。辦理大里市第二期市地重劃，促進地方的發展。

二、有。絕大部分是為民爭取一般性福利或督促工作進度，因此是處於協助立場。

三、辦理期間並未發現有政黨或地方人士有無介入土地炒作。

四、辦理市地重劃此類土地開發，因為將農地變更為建地，並闢建有關公共設施，開發費用及公共設施是由土地所有權人共同負擔的，所以攸關民眾權益甚鉅，通常需要當地鄉鎮市公

所的協助，透過該機關在地方上的人脈，建立與民眾的良好溝通機制。

至於政治人物方面的協助，個人是戰戰兢兢的，因為其有選票壓力，或是特別的利益考量，在運用時特別的小心，特別去注意有關法令規定，避免節外生枝。

五、會。以縣政府這個單位來說，我們很容易發現縣長對於不同政黨或派系的鄉鎮市長、縣議員，會提供不同程序的協助或服務。

六、絕對有。都市計劃的土地變更帶有相當大的開發利益，都市計劃委員會絕對無法視若無睹，是無法避免政治勢力的介入的。但由於民主政治的運作，村里長、鄉鎮市長、縣議員、縣長在選舉制度設計下是不斷更迭的，再加上國民教育程序的提高，導致幾乎每一位地主或多或少有自己的人脈，認識各色各樣的民意代表，當事人本人也大體了解都市計劃概況，在這種情形下，非常容易發生互相比較的情形，如果有所謂「檯面下特殊利益的交換」，是很難完全掩飾的。

目前看起來，都市計劃委員會的政治角色扮演部分，大多在貫徹執行民選行政首長的施政理念，對都會發展是偏向正面的影響角色。

七、大里市是個沖積平原，都會化帶給地方更優質的生活環境。

八、大里市尚有為數眾多的小型工廠及作農業使用的土地，混雜的土地使用情形是大里市提升生活品質的瓶頸。

九、以計畫（都市計畫及土地政策）來引導土地使用，在台灣這塊土地上，引起許多問題，由於地狹人稠的緣故，土地違規使用普遍可見。

十、鄰近大里市的鄉鎮市呈現的風貌差距很大，例如太平市扣除山坡地部分，是蓋滿房子的，在這些建築物裡面有數量龐大的小型工廠；霧峰鄉則是典型的農村聚模式；烏日鄉因為高

速鐵路台中站設站的緣故，許多重大建設正在開闢，未來可成為中部四縣市的核心，台中市東區部分則多為住宅使用。大里市如果要建立與鄰近鄉鎮不同風格，應是延續台中市東區的人文風格，以建立優質生活環境期許。

十一、適合。水到渠成，合成兩利。

十二、個人認為大里市應以大里溪以西及中投快速道路為界，全部規劃為住宅區，而大里溪以東部分以工業區發展為主，其餘土地則為農業區，發展成為台中市的衛星都市。

編號：B-3

大里市公所課長兼都市計畫委員

黨籍〈所屬派系〉：無

居住地：台中縣大里市

訪問時間：93/4/17 晚上

- 一、從事都市發展工作約有十八年。說貢獻影響其實是無形的，不過這期間倒是經歷從人口數不到七萬人到現在 18 萬的人口數，交通網的四通八達，房價升高等改變。
- 二、事實上地方派系或民意代表在現階段是較少介入的，介入也作用不大，因為一切都是依法行政，公務員行事有其公正性，所以也不會有所困擾。倒是以前的都市計畫因為法令上的不週延，所以有些道路規劃得較不規則，現在因為一方面是區段徵收，況且重劃起來曠日費時，要炒作土地已較無利可圖。
- 三、一般而言，在地方上較不會以政黨來介入土地炒作，現階段因為是採區段徵收，又因為都市檢討曠日費時，所以土地炒作已不敷成本，所以地方人士已較少以土地炒作作為投資，

尤其是都市計畫內。在都市計畫外的重劃或許因其變更方式類似重劃，有些零星的炒作，但並不多，也不一定有炒作的空間，以前的都市計畫因為採用徵收，所以住宅區、商業區、農業區、道路旁等區域劃分，攸關地價，因此比較有影響；現在因採區段徵收所以較無利可圖，地方人士以此為投資者已較少。當然不諱言有一些零星的個案，而業務上的運作目前並沒有太大的困擾。

- 四、因為目前的都市計畫委員是三級制，從鄉鎮市、縣、中央，各自獨立審核，有時甚至在縣的都委會並不會將鄉鎮市都委會的意見採納。所以很難講是誰提供誰支助，等於大家都有各自專業的看法和考量。
- 五、我是認為行政關首長大部分不會因為不同政黨派系而有不同的服務，畢竟現在都是依法行政。
- 六、現階段的都市委員較沒有政治角色，因為都委會是合議制，所以又有比例限制，而地方人士其影響力也不大。
- 七、生活水平提高，公用設施增加，交通便利。
- 八、因為人口數的增加於是交通、治安、居住安全、環保等問題也會產生。解決之道，以交通而言，一般大都市都是以捷運來解決，目前幸有五號道路、四號道路、中投快速道路等使得交通問題得以解決，而建議消防、警政都應該隨著人口規模增加員警配置及設施，以為解決問題。
- 九、影響最大的市區徵收手段，因為攸關相關地主的地價利益，所以在在影響投資者的投資或炒作意願。另以以大里市的都市計畫方向而言，區域上如北邊靠近台中市，所以較早提出，62年就提出重劃，所以整個重劃較完整較快速，相反的靠近霧峰的溪南地區提出重劃較晚，這些對地方上在區域上或均衡上的發展產生一定的影響。
- 十、我想最大的不同是大里較靠近都會的核心，以台中市火車站

為中心點，有其交通上的便利性、靠近性，所以大里市的都會發展較快，而太平因為山區較多形成發展上的一個障礙，而霧峰屬傳統農業的鄉鎮，甚至烏日要發展都要依賴高鐵的發展，所以大里的發展較快速而完整。

十一、大里市是適合併在台中市的，因為屬性和地形上，幾乎看不出台中市與大里市的交界點，因此我是贊成大里市合併於台中市。

十二、我認為大里市既然人口數增加，所以我認為他應該朝著適合人居住的都市去發展，休憩公用設施要完整，如此以人的觀點去規劃適合人居住的居住環境之都市為主，休憩空間為輔的都市規劃為重點。

編號：B-4

房屋建商暨地主、黨籍〈所屬派系〉：無

居住地：台中縣大里市

訪問時間：93/5/9 下午

一、從事都市發展工作約有二十幾年。都少有促進經濟繁榮

二、在我處理的事務中較少有地方派系或政治人物等介入，也不會對業務造成困擾。

三、政黨或地方人士較少以集體方式介入土地炒作，如果有也是一些私人的行為或投資等。

四、地政事務所、縣政府等單位，例如畸零地的合併、程序的辦理等的。

五、我覺得應該是不會，除非是他的政見政績的訴求。

六、現在比較不會，因為法令都有清楚的規範，如果有正面或負面的影響，應該是私人的利益或炒作方面，較無政治上的牽

連。

- 七、經濟狀況較好，工商繁榮發達，房屋的買賣市場很活絡。
- 八、大里市目前交通網規劃得還好，所以問題並不會太大，跟其他地區比較起來，問題並不大，而新社區就是治安的問題較嚴重。
- 九、都市計畫的內容比較會影響對地方，帶來整體規劃，交通便利；例如我們這裡到了第二期的重劃就比第一期較完善，因為這時的規範已較明確，也不適宜炒作，所以保留較多的公共設施，而且藉此炒作也較第一期少。
- 十、人口多又集中，接近台中市，已有都市型的發展趨勢。
- 十一、這點我持比較保留的態度，因為牽涉的行政、法令、措施、甚至政治因素過多。
- 十二、以大都市的方向規劃。

編號：B-5

房屋仲介、女、

黨籍〈所屬派系〉：無

居住地：台中縣大里市

訪問時間：93/5/12 晚上

- 一、從事都市發展工作約有八年。促進經濟繁榮，提供安全的交易行為。
- 二、很少。大部分都是專業上或便民的服務，因此並不會對業務有造成困擾。
- 三、土地炒作還是有，不過較零星，並不見得是以政黨或派系，反而是個人或家族或財團企業，而他們炒作的方式也不盡相同。

目前真正能介入的，大概就是程序上的快速吧，其他的部分因為法令規範，所以很難有所介入，私人的炒作，大概都是屬於投資性質。

- 四、地政事務所、稅捐機關、縣市政府的協助。大部分屬於程序上的協助，或是有時一些較抽象的規範不清楚，在實務上作法的解讀，或是一些崎零地的合併問題等的。
- 五、以我們接觸到的，覺得並不會因為不同政黨就提供不一樣的協助。
- 六、我不是很清楚他們的運作或角色，不過應該比較沒有，現在資訊還不夠清楚、過程不夠透明，是負面的影響。如果資訊公開、過程透明化，就能避免政治勢力的介入。
- 七、稅收增加、土地增值、經濟變好、工商繁榮發達。
- 八、沒有整體開發，造成地區發展上的差距，如有些巷道的狹小或有些高級住宅緊鄰的卻是狹小的巷道或工業區農業區等的，所以要解決上述問題應該朝整體規劃開發。
- 九、當然有影響。重劃或沒有重劃，或法令的限制，在在都影響著投資者的意願，與真正購買住家的意願，所以現階段購買的大都以住家為主，炒作雖有，但已趨於保守，較少有炒作的意願。
- 十、發展快速，人口多且集中，發展型態偏向台中市型的都會發展，衛星城鎮型態，尤其和鄰近霧峰保守型的農村型態有很大的差異。
- 十一、適合。基於財源財政劃分，因此可分配到較多的資源與財源，因此我在贊成合併升格。
- 十二、仍然建議以整體作為規劃開發，否則如二期重劃，因為期間太長，因此整個重劃開發至今，不僅時日過久，且無法有整體的連接與景觀風貌。

編號：B-6

地政事務所課員

黨籍及所屬派系：無

居住地：台中縣大里市

訪問時間：93年5月16日下午

- 一、從事都市發展相關業務約 10 年。辦理各項相關地政業務，雖然都是一些必須的程序，但是這些程序手續卻是確保各項土地政策的落實，也使整個房地產業能有秩序的進行安全交易，在都市發展上其實就像糾察隊一樣，提供安全秩序的效用。
- 二、有一點。大部分是爭取流程的快速，或詢問一些相關的資訊，都是服務或協助的工作，並不會有太大的困擾。
- 三、在我辦理的期間，並沒有明顯的感覺有政黨或地方人士的介入土地炒作。
- 四、縣市政府、市公所，大部分都有業務上的往來，所以彼此都會針對業務上，提供彼此合作的機制，只是彼此熟識，比較好就業務上溝通了解，畢竟每個部分都有其專業的地方，我們很難全部都精通，所以彼此的協助是需要的。政治人物方面較少，反而是他們因作選民服務，所以來催辦業務進度或瞭解他們的關心的公共建設之相關地政資訊的服務而已。
- 五、應該會。雖然土地的政策是長久延續性的，但是因為不同政黨的行政首長對地方建設關注的理念有所差異，所以還是會有一些不同的關注力。
- 六、應該有。因為是行政首長圈選的都市計畫委員，所以在甄選人員時就已經有所偏頗，而都市計劃的土地變更又攸關開發利益，所以要完全避免政治勢力的介入，是比較難的。但是

因為都市計劃委員會大多會協助行政首長貫徹執行他的施政理念，所以都會發展而言，反而是正面的影響角色。現在因為法令的規範，所以委員都是在其範圍內作變更，發揮的炒作空間有限，所以只要法令清楚、人員甄選公開、過程透明化，就較能避免政治勢力的介入。

- 七、人口集中，經濟繁榮、區域小而完整，很容易朝向都會化的發展。
- 八、因為規劃時間與條件落差很大，因此形成有些因為早期土地炒作沒有規劃而雜亂的現象，而零星的工廠、農地雜夾在住宅區，形成不協調的現象。
- 九、以都市計畫及土地政策來作為土地管理，又在兼顧土地炒作的問題又要有效開發，又牽涉到政府財政的問題，因此造成土地違規使用的情形屢見不鮮，因此計畫應該針對實務及現況作檢討與修正，才能符合實際的狀況。
- 十、大里市緊鄰台中市，所以人文教育消費型態與台中市息息相關，例如很多大里市緊鄰台中市地區的學生都轉學在台中市學區就學，所以大里市與台中市有較相同的型態；而太平市則因山區多的關係，有其不同的生態面貌跟景觀，霧峰有較屬於農村型態，所以發展有截然不同的面貌。
- 十一、適合。因為消費、人文教育都有較相同的型態。
- 十二、我認為大里市應該以大都會的型態發展，將住宅區與工業區區隔開來，如此才能有適合人居住的生活品質與環境。

## 附錄三、各級都市計畫委員會組織章程

行政院六十八年十一月十九日台六十八內字第一一五八七號函頒

行政院七十一年十一月二日台七十一內字第一八四五〇號函修正第六條

行政院八十二年三月二十七日台八十二研綜字第一五二五號函修正第三條

行政院八十五年一月十七日台八十五內字第〇一六六一號令修正

行政院八十五年一月十七日台八十五內營字第一四〇六號令修正

行政院八十八年十月六日台八十八內字第三六七四一號令修正第三條、第四條條文

行政院八十九年七月十二日台八十九內字第二〇九五八號令修正第三條條文

第一條 本規程依都市計畫法第七十四條第二項之規定訂定之。  
內政部、各級地方政府及鄉（鎮、市）公所都市計畫委員會，其組設依本規程之規定。

第二條 都市計畫委員會之職掌如左：

- 一、關於都市計畫擬定變更之審議事項。
- 二、關於舊市區更新計畫之審議事項。
- 三、關於新市區建設計畫之審議事項。
- 四、關於都市計畫申請或建議案件之審議事項。
- 五、關於私人或團體投資辦理都市計畫事業之審議事項。
- 六、現行都市計畫實際施行情形及實施都市計畫財務之研究建議。
- 七、都市計畫現行法令之檢討建議。
- 八、都市計畫公共設施用地取得及多目標使用之研究建議。
- 九、其他有關都市計畫之交議及研究建議事項。

第三條 內政部都市計畫委員會置主任委員及副主任委員各一人，委員二十人至三十人。

直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）都市計畫委員會置主任委員及副主任委員各一人，委員十二人至二十人。

都市計畫委員會所需工作人員，由各該機關主管都市計畫作業單位派員兼任之。但直轄市都市計畫委員會，得視業務實際需

要，置專任人員；其編制表，由直轄市政府定之。

第四條 都市計畫委員會主任委員，由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別兼任；其在直轄市、縣（市）政府，並得指派首長或主管業務機關首長擔任之。

都市計畫委員會副主任委員，由主任委員就委員中指派一人擔任之。

都市計畫委員會委員，由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別就左列人員派聘之：

- 一、 主管業務機關首長或單位主管。
- 二、 有關業務機關首長或單位主管或代表。
- 三、 具有專門學術經驗之專家。
- 四、 熱心公益人士。

依前項第一款及第二款派聘之委員，總和不得超過委員總人數二分之一。但內政部及省都市計畫委員會不在此限。

內政部及直轄市政府依第三項第三款派聘之委員，應具備都市計畫、都市設計、景觀、建築或交通之專門學術經驗。

各級都市計畫委員會應有熱心公益人士二人擔任委員。

第五條 都市計畫委員會委員不得同時擔任上下兩條都市計畫委員會之委員。

第六條 都市計畫委員會委員任期為一年，期滿得續聘之。但依第四條第三項第款或第四款派聘之委員，續聘以三次為限。

依第四條第三項第一款及第二款派聘之委員，於任期內職務異動時，得改聘之。

依第四條第三項第三款及第四款派聘之委員，每次改聘不得超過該等委員人數二分之一。

第七條 都市計畫委員會會議由主任委員召集，並為會議主席，主任委員不克出席會議時，由副主任委員代理主席，副主任委員亦不克出席者，由出席委員互推依人代理主席。

都市計畫委員會委員應親自出席會議。

第八條 都市計畫委員會應於開會前三日將議事日程及有關資料送達各委員，但緊急性之臨時會議不在此限。

第九條 都市計畫委員會會議及討論之案件，應依會議方式進行，非有過半數以上委員之出席不得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議，可否同數時，由主席裁決。

第十條 都市計畫委員會開會時，得允許與案情有關之公民或團體代表列席說明，並於說明完畢後退席。

第十一條 都市計畫委員會審議都市計畫時，與有利害關係之委員應自行迴避。

第十二條 都市計畫委員會得推派委員或調派業務有關人員就都市計畫有關事項實地調查，並研擬意見，提供會議討論及審議之參考。

前項實地調查及意見之研擬，必要時，得由主任委員於會議前，分請有關委員或調派業務有關人員為之，並得聘請其他專家參與。

第十三條 都市計畫委員會審議都市計畫案，得視實際需要，就計畫之種類及性質議定相關審議事項及處理原則，作為各該都市計畫委員會委員審議之參考。

第十四條 都市計畫委員會所需之經費，應於所屬之各級政府或機關年度預算中編列之。

第十五條 本規程自發布日施行。

## 附錄四、臺中縣大里市公所組織自治條例

九十三年八月修正版

- 第一條 本自治條例依地方行政機關組織準則第三條第三項規定制定之。
- 第二條 臺中縣大里市公所（以下簡稱本所）依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。
- 第三條 本所置市長一人，綜理市政，指揮、監督所屬員工及機關。
- 第四條 本所置主任秘書一人，為幕僚長，承市長之命處理市政置秘書、專員，受主任秘書之指揮、監督，掌理法制、機要、動員協調、核稿等事項。
- 第五條 本所設下列課、室，分別掌理有關事項。
- 一、民政課：關於自治行政、教育行政、國民體育、調解行政、土地行政、禮俗宗教、公共造產事業、其他地方自治團體合辦事業之經營及協調民防事項。
  - 二、財政課：關於財務、公產、出納、協助稅捐稽徵事項。
  - 三、建設課：關於農林漁牧生產、農業推廣、糧食、農產運銷、農業災害、農情調查、畜產調查、家畜衛生防疫、動植物保護、自然生態保育、平地造林、山坡地管理、休閒農園輔導；農地農用業務、工商管理、市場及攤販管理、公平交易、消費者保護業務等事項。
  - 四、工務課：關於道路橋樑及下水道等公共工程、都市計畫、交通設施、水利設施、營建管理、違章建築查報、公寓大廈管理、公共設施徵收、招牌廣告管理等事項，並得成立工程隊，辦理工程之測量、設計 施工、監工、驗收及

辦理

違規廣告物拆除、路面補修及緊急搶修等業務。

五、社會課：關於一般社政、人民團體輔導、社會教育、勞工行政、社區發展、老街再造業務、社會福利、全民健保地區團體保險、社會救助、墳墓及喪葬設施管理等事項。

六、公用事業課：關於公園、綠地植栽設置與維護，路燈新設與維護，民生公共事業及公用建築設施興建及修繕。

七、兵役課：關於常備兵、替代役徵兵處理、國民兵管理與組訓、軍勤隊編組與召集、後備軍人管理、留守業務、軍人及家屬權益事項。

八、秘書室：關於文書、檔案、庶務、印信、法制、新聞、發包業務、研考、便民服務、國家賠償及不屬各單位事項。

第六條 本所置課長、室主任、技正、課員、技士、獸醫、里幹事、佐理員、技佐、辦事員、書記。

第七條 本所設人事室，置主任、課員、辦事員，依法辦理人事管理事項。

第八條 本所設主計室，置主任、課員、佐理員，依法辦理歲計、會計及統計等事項。

第九條 本所設政風室，置主任、課員，依法辦理政風業務事項。

第十條 本所設清潔隊、圖書館、托兒所、公有停車場，其組織規程另定之。

第十一條 本所及所屬機關員額總數最高為一七六人。

各機關之員額數，由市長於前項員額總數內，依地方行政機關組織準則第二十一條之規定分配之。

- 第十二條 本自治條例所列各職稱之官等及員額，另以編制表定之。  
各職稱之職等，依職務列等表之規定。
- 第十三條 本所得視實際需要，設事業機構；其組織自治條例由本所擬訂，經市民代表會通過，報請縣政府備查。
- 第十四條 市長請假時，由主任秘書代行。主任秘書同時因故不能行時，依第五條所列單位主管順序代行。  
市長停職、辭職、去職、死亡者，由縣政府派員代理。  
前項市長辭職，應以書面向縣政府提出，自縣政府核准辭職日生效。
- 第十五條 本所設市務會議，由下列人員組成：  
一、市長。  
二、主任秘書、秘書、專員。  
三、課長、主任、室主任。  
四、所屬機關首長。  
五、市長指定之人員。  
前項會議，由市長召集之，開會時並為主席，市長因故不能出席時，由職務代理人擔任主席。  
市務會議必要時，得由市長邀請或指定有關人員列席。
- 第十六條 下列事項應經市務會議之決定：  
一、施政計畫與預算。  
二、市規約及自治規則。  
三、提請市民代表會審議之其他案件。  
四、本所及所屬機關組織編制調整事項。  
五、涉及各單位或所屬機關共同關係事項。  
六、市長交議事項。  
七、其他有關市政重要事項。
- 第十七條 本所為推展業務得委託學術單位、機關、團體、個人辦理相關業務。

第十八條 本所分層負責明細表，由市長核定後實施。

第十九條 本自治條例自公布日施行。

## 附錄五、參考書目

### 壹、中文部分

#### 一、書籍

王振寰主編，《台灣社會》。台北：巨流，民 91。

呂亞力，《政治學》。台北：三民，民 85。

陳東升，《金權城市》。台北：巨流，民 92。

陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦出版社，民 84。

施鴻志，《都市規劃》。新竹：建都文化，民 86。

夏鑄九、王志宏編譯《空間的文化形式與社會理論讀本》，台北：明文書局，民 82。

詹火生等，《社會學》。台北：國立空中大學，民 86，

蔡明惠，《台灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》，台北：洪葉文化，民 87。

蔡勇美 章英華主編，《台灣的都市社會》。台北：巨流，民 91。

蔡勇美、郭文雄，《都市社會學》。台北：巨流，民 73。

廖忠俊，《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨文化，民 86。

趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，民 86。

#### 二、期刊

丁仁方，〈統合化、半侍從結構與台灣地方派系的轉型〉，《政治科學叢論》，第 10 期，民 88，頁 63-64。

王業立，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，第五卷，

- 第一期，民 87，頁 77-81。
- 天下雜誌，〈封面故事：土地之怒〉，1992/9，頁 18-47。
- 朱雲漢、陳明通，〈區域聯合獨占經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景分析〉，《國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學》，第二卷，第一期，民 81，頁 79。
- 吳文彥、謝宏昌，〈都市政治研究的典範移轉現象之探討〉，《公共事務評論》，第三卷，第一期，民 91，頁 69-91。
- 吳重禮，〈台灣地區「派系政治」研究文獻的爭議：美國「機器政治」分析途徑的啟示〉，《政治科學論叢》，第十七期，民 91/12，頁 88。
- 林瑞穗〈都市社會學的理论探究途徑〉，《思與言》。1984，第 22 卷，第 4 期，頁 365-380。
- 紀俊臣，〈從法制觀點評析我國都市行政組織之結構與功能〉，《地方自治論述專輯》，頁 356。
- 高永光，〈城鄉差距與地方派系影響力之研究-1998 年台北縣縣議員與鄉鎮市長選舉個案分析〉，《選舉研究》，第七卷第一期，民 90，頁 55-58。
- 黃德福、劉華宗，〈農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例〉，《選舉研究》，第二卷第二期，民 84，頁 63-82。
- 〈地方農會的鈔票跑到哪去了？豐原農會超貸案啟示錄〉，《財訊雜誌》1994/9，頁 118。
- 陳介玄，〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉，收錄於東海大學東亞社會經濟研究中心主編，〈地方社會〉，台北，聯經出版公司，民 86，頁 31-67。
- 傅仰止〈都市社會學的兩大傳統；Simmel 與 Wirth〉，《思與言》。1983，第 21 卷，第 2 期，頁 159-164。
- \_\_\_\_\_ 〈都市社會的特質與移民研究〉，《思與言》。1985，第 23 卷，第 3 期，頁 321-343。

- \_\_\_\_\_〈美國都市中的印地安過客〉，《中央研究院美國研究所美國研究集刊》，1985，第15期，頁77-98。
- 張景森〈戰後台灣都市研究的主流範型：一個初步的回顧〉，《台灣社會研究季刊》，1988，第1卷，第2/3期，頁9-32。
- 謝敏捷、吳芳銘、劉兆隆，〈地方派系與金權政治的循環機制〉，選舉與政治腐化學術研討會，成功大學政治經濟研究所暨社會科學研究中心主辦，台南，民83.6.17至18日，頁73-90。
- 熊瑞梅〈台灣都會人口變遷及有關區位擴張的假設檢定〉，《中國社會學刊》。1990，頁65-95。
- 龍冠海〈都市社會學基本概念的檢討〉，《中國社會學刊》。1971a，第一期，頁83-87。
- \_\_\_\_\_〈都市社會學主要理論的檢討〉，《國立台灣大學社會學刊》。1971b，第七期，頁31-38。

### 三、學術論文

- 李長晏，〈由回應到協力-都會治理體制的新挑戰〉，2004年第二屆 TASPAA 年會暨多環境下公共治理的新定位學術研討會，台灣公共行政學會主辦，民93。
- 吳芳銘，〈地方派系的結盟與分化變遷之研究：以嘉義縣和高雄縣為例〉。中正大學政治學研究所碩士論文，民85。
- 陳陽德，〈台灣民選領導人物變遷之分析〉，博士論文，政治大學政治學研究所，民67。
- 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，台灣大學政治研究所，民82。
- 陳文雄，〈行政區劃調整之研究-以台中縣市改制直轄市為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民90。
- 楊英杰，〈從聯盟理論看台中縣地方派系的互動：以八十三年議

長選舉為例〉。東海大學政治系碩士論文，民 85。

曾水亭，〈台灣的房地產市場與民間資本：以國泰集團為例〉碩士論文，台灣大學建築與城鄉研究所，民 87。

趙永茂，〈台灣地方派系與地方建設關係之研究〉，碩士論文，台灣大學政治學研究所，民 66。

蔡春木，〈地方派系對府會關係影響之研究-以台中縣為例〉。碩士論文，東海大學公共事務碩士在職專班，民 91。

#### 四、文件

大里市公所，〈大里市志〉民 83.03

台中縣大里市農會，〈大里市農會八十年〉，民 89。

台中縣政府主計室編印，〈台中縣統計要覽〉，民 92。

專業者都市改革組織，《台灣地區住宅社區環境問題與改善策略之研究》內政部營建署委託，民 82。

#### 五、報紙

朱雲漢，〈成也財團黑道，敗也財團黑道〉，《中國時報》，83.12.30，版 11。

趙永茂，〈權力鐘擺，由中央轉入地方〉，《中國時報》，86.11.30，版 11。

#### 六、網路

大里市公所網站：<http://www.dali.gov.tw>，93.9

大里市農會網站：<http://www.ttfa.com.tw>，93.10

大里戶政事務所網站：<http://www.taichung.gov.tw>，93.10

台中縣政府網站，<http://www.taichung.gov.tw>，93.9

## 貳、西文部份

Calhoun ,C. Light D. and Keller S. , *Sociology* , NY: McGraw Hill, 1994.

Firth, Raymond, “Introduction to Faction in Indian and Overseas Indian Society”, *British Journal of Sociology*, 1957, pp. 2191-2195.

Hawley, A. H. *Urban Society: An Ecological Approach*, NY: John Wiley, 1981.