

國立臺灣大學社會科學院政治學系
政府與公共事務碩士在職專班



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

臺中縣市合併後議會次級團體運作之研究
A Study on the Operation of the City Council Sub-Group
after the Merger of Taichung City and Taichung County

陳麗雅

Li-Ya Chen

指導教授：王業立 博士

Advisor: Yeh-lih Wang, Ph.D.

中華民國 104 年 7 月

July, 2015



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

臺中縣市合併後議會次級團體運作之研究

A Study on the Operation of the City Council
Sub-Group after the Merger of Taichung City and
Taichung County

本論文係陳麗雅（P02322010）在國立臺灣大學政治學系
完成之碩士學位論文，於民國104年7月15日承下列考試委員審
查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

王業立

（簽名）

（指導教授）

王業立

袁鶴齡 黃信達

謝辭



每個人的心中都有一塊缺角，因為這塊缺角，我們才有努力的動機。

而臺大，就是我心中的那塊缺角。

雖然我大學也是畢業自臺大，但或許就是那份對臺大的依戀，讓我在踏出社會工作超過 10 年之後，仍然起了進入臺大攻讀碩士的念頭，即便已經移居臺中，兩地往返距離超過 300 公里以上，即便要面臨工作、家庭、學業蠟燭三頭燒的窘境，仍然擋不了我想要就讀臺大的決心。

於是，我開始了每週從臺中開車北上赴臺大求學的生活，不過，對於一個媽媽來說，想要念書，還得安排好小孩，所以這 2 年我也必須每週都載著我的 2 個寶貝女兒隨我北上，託付給我在桃園的娘家父母照顧，感謝我的爸媽，這段期間你們真的辛苦了。

有人說，論文題目是最難找的，所以這份論文能夠完成，最要感謝的是我的恩師王業立老師，說真的，當初還真沒想過自己會寫這個題目，與我原先設想的，真是差了十萬八千里，王老師根據我的工作性質，幫我找到最好發揮的題目，省去我許多的摸索時間。此外，也感謝口試委員袁鶴齡、黃信達 2 位老師，提供許多寶貴意見，讓我對派系有更深一層的認識，也得到諸多啟發，雖然礙於時間因素無法修至理想，但這將是我未來努力的方向。

真的，有好多好多的朋友要感謝，我因為工作上所結識的人脈，才能順利完成這篇論文，感謝那些願意接受我訪談的臺中市議會長官、議員諸公、市府長官、學者專家、民間友人等，你們三不五時就要被我「約詢」，有時還進入「夜間詢問」，因此耽誤了下班時間，還要被我問很「奇怪」的問題；感謝學長議員大方出借研究室供我使用，讓我有個空間可以專心思考；感謝議會好朋友們在我寫論文期間，不斷「餵食」咖啡（提神用）及水果點心（解饞用）等，無聊時還陪我聊天解悶，臺中市議會真的好有人情味，我想，未來我應該還可以繼續「叨擾」你們大家囉！

國立臺灣大學 103 學年度第 2 學期碩士學位論文提要



論文題目：臺中縣市合併後議會次級團體運作之研究 論文頁數：119

所 組 別：政治 系(所)政府與公共事務 組 (學號：P02322010)

研 究 生：陳麗雅 指導教授：王業立

關 鍵 字：派系;次級團體;臺中市議會;臺中縣市合併;黨團

論文提要內容：

臺中縣市在 2010 年合併之前，彼此議會的運作生態截然不同，原臺中縣議會是以紅黑派系所主導的次級團體為議事運作的主體，而原臺中市議會則是以黨團運作為主，但在 2010 年合併升格為直轄市後，原本縣市不同的議會運作生態，卻因為大環境的變動，無可避免地因合併而產生磨合。

雖然臺中縣市合併後的第 1 屆市長係由市籍的胡志強當選，但在議會方面，卻是由縣籍議員取得壓倒性的勝利，臺中縣紅黑派系聯手取得正副議長寶座，將縣議會的次級團體文化帶入議會中，組成同心會與日新會，且次級團體在議事運作上，發揮比國民黨團更大的影響力。

為瞭解臺中縣市合併後為何還有次級團體的存在，本文從合併後議會次級團體之形成、次級團體與國民黨團之互動、次級團體運作之效果等 3 個面向進行觀察，研究結論如下：一、縣籍議員以實力原則強勢主導合併後新議會。二、縣籍議員有強烈誘因組成或加入次級團體。三、縣籍派系議員才是次級團體運作的主體。四、次級團體凌駕於國民黨團之上。五、爭執點由紅黑派系平衡轉變為縣市區域平衡。六、同心會、日新會走向截然不同的發展。七、短期內次級團體仍會繼續存在。

ABSTRACT

A Study on the Operation of the City Council Sub-Group after the Merger of Taichung
City and Taichung County

by

Li-Ya Chen

July 2015



ADVISOR(S): YEH-LIH WANG, PH.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR: GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: FACTION; SUB-GROUP; THE TAICHUNG CITY COUNCIL; THE
MERGER OF TAICHUNG CITY AND TAICHUNG COUNTY; CAUCUS

The Taichung City Council and Taichung County Council were governed by two contrasting political entities before the merger in 2010. The former was operated by the caucus, while the latter was run by sub-groups consisting of the Red Faction and Black Faction. However, a watershed moment had been reached as the two regions merged to become a special municipality in 2010. Yet, due to the change of political ambiance, what followed was a series of skirmishes.

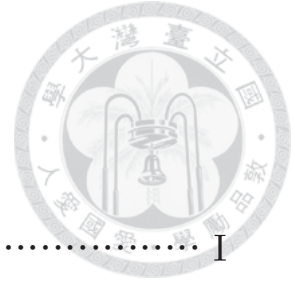
Although the first mayoral seat was garnered by Mr. Hu Chih-chiang, previously from the Provincial Taichung City, the Taichung City Council election then was overwhelming won by the former county councilors. With the joint efforts of the Red and Black Faction, the two factions' heads had been sworn in as the council speaker and deputy speaker, bringing the sub-group culture into the City Council. Later on, Tong Xin Association and Ri Xin Association were formed, gradually wielding a greater political influence than the KMT caucus upon the Council's operation.

To better understand why such sub-group culture prevails after the merger of Taichung City and Taichung County, this study will look into three aspects, namely the formation of sub-groups after the merger, the interaction between the sub-groups and the KMT caucus, and the operation efficacy of the sub-groups. The research observation can be encapsulated as follows: (1) the county councilors authoritatively dominated the merged Taichung City Council with their strength principle; (2) the county councilors are strongly incentivized to form and/or join sub-groups; (3) the county councilors are the ones that have the biggest say in governing the sub-groups; (4) the sub-groups have gained an upper hand against the KMT caucus; (5) the trigger

behind the friction has evolved from power balance to a fairer distribution of resources between the two regions; (6) the transition processes undergone by Tong Xin Association and Ri Xin Association are poles apart; and (7) the sub-groups in the short term will continue to flex their political might.



目錄



口試委員會審定書.....	I
謝辭.....	II
中文摘要.....	III
英文摘要.....	IV
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	3
第三節 研究架構與方法	6
第四節 研究範圍與限制	10
第五節 章節安排	12
第二章 文獻探討	15
第一節 派系理論	15
第二節 議會次級團體之興起	20
第三節 臺中縣派系之發展	24
第四節 臺中縣議會次級團體之運作情形	32
第三章 合併後議會次級團體之形成	41

第一節 次級團體之形成原因	41
第二節 次級團體之成立	48
第四章 次級團體與國民黨團之互動	57
第一節 縣市議員之議事文化差異	57
第二節 次級團體與國民黨團之衝突	61
第三節 國民黨團遭次級團體架空	68
第五章 次級團體運作之效果	75
第一節 強化議事運作影響力	75
第二節 爭取正副議長職位	84
第三節 次級團體影響力消退之危機	93
第六章 結論與建議	103
第一節 研究發現	103
第二節 研究建議	107
參考文獻	111
附錄	115
訪談大綱	115



表圖目次



圖 1-1 研究架構	7
圖 2-1 臺中縣議會派系勢力消長圖	29
表 1-1 預計訪談對象一覽表	9
表 2-1 臺中縣歷屆縣長與議長派系一覽表	25
表 2-2 臺中縣議會歷屆議員政治屬性一覽表	28
表 2-3 臺中縣歷屆縣長、正副議長派系屬性一覽表	30
表 2-4 臺中縣議會第 14 屆次級團體一覽表	35
表 2-5 臺中縣議會第 15 屆次級團體一覽表	36
表 2-6 臺中縣議會第 16 屆次級團體一覽表	37
表 3-1 第 1 屆臺中市議員背景分析一覽表	42
表 3-2 第 1 屆臺中市議會次級團體成員一覽表	49



第一章 緒論

臺中縣市在 2010 年合併之前，彼此議會的運作生態截然不同，縣議會是以次級團體為主，市議會則是以黨團運作為主，但在 2010 年合併升格為直轄市後，原本縣市各自不同的議會運作生態，卻因為大環境的變動，無可避免地因合併而產生改變，縣市間也產生磨合。

雖然臺中縣市合併後的第 1 屆市長係由市籍的胡志強當選，但在議會方面，卻是由縣籍議員取得壓倒性的勝利，臺中縣紅黑派系聯手取得正副議長寶座，議會一級主管全數由縣籍主管留任，縣議會的次級團體文化也被帶入新的臺中市議會中，且次級團體在議事運作上，發揮比國民黨團更大的影響力，由於次級團體就是地方派系在議會活動的代表，因此，本文擬透過對臺中市議會次級團體運作的觀察，瞭解臺中縣派系勢力在縣市合併後的消長情形，並預測未來議事運作的走向。

本章共分為五節，旨在說明本文的研究背景與動機、研究目的與問題、研究架構與方法、研究範圍與限制以及章節安排等。

第一節 研究背景與動機

臺中縣市原已各自形成穩定的政治生態，2010 年的縣市合併，對兩邊原有的政治生態都產生衝擊，合併後的臺中市，在市府方面呈現「市強縣弱」的局面，縣籍主管大多被調整為副手或非主管職務，以市府首波 28 位一級局處首長為例，縣籍出身者僅佔 4 位¹，其餘多為市籍出身者留任，因此，臺中縣公務人員被邊緣化的感覺相當強烈；但在市議會卻恰恰相反，呈現一種「縣強市弱」的態勢，正副議長全由縣籍議員取得，議會一級主管也由縣籍主管全數留任，市籍主管全數被「冷凍」起來，改佔不重要的閒缺，縣議會的次級團體文化也在縣市合併後繼

¹ 2010 年 12 月 25 日臺中縣市合併後之首波一級主管名單，縣籍主管僅有 4 位獲得留任，分別是社會局長王秀燕、財政局長李錦娥、地方稅務局長蔡啟明以及觀光旅遊局長張大春等 4 位。


續存在，所以，合併後的臺中市，形成縣、市的勢力各據一方的現象，市府由市的勢力控制，而議會則由縣的勢力所掌握。



壹、 研究背景

臺中縣市合併前，由於兩邊縣市都市化的程度並不相同，導致城鄉發展形成對比，原臺中市在發展過程中，雖然曾出現派系，但在都市化的快速發展下，派系勢力已漸趨沒落，雖然仍有具派系色彩的人士當選議員，但人數不多，且派系觀念相當淡薄，因此，原市議會運作不以派系為主，而是以黨團為主；相反地，臺中縣派系則是勢力龐大，地方政治的運作實際上即等同於派系政治運作，反映到議會政治亦然，縣議會是地方派系的活動場域，縣議會的議事活動，舉凡衝突、妥協等，均非由黨團做權威性的仲裁，而是由派系所代表的次級團體取而代之，雖然次級團體組成份子複雜，但在縣議會卻儼然形成一股勢力，藉由彼此合縱連橫向縣府施壓，進而影響縣府決策以獲取行政資源，由上可知，臺中縣市在 2010 年合併前，市議會的運作是以黨團為主，而縣議會則是以次級團體為主，彼此議會的運作生態截然不同。

在 2010 年 12 月 25 日臺中縣市合併升格為直轄市後，原本縣市各自的議會運作生態也因為外在大環境的變動，無可避免地因合併而產生改變，此改變對於臺中縣的地方派系而言，可說對其生存與發展產生重大影響，特別是國民黨所提名的市長胡志強並非派系中人，且胡志強自恃其形象良好，對於派系在選前的「需索」也是聽而不聞，以致引發臺中縣派系大老的不滿，不願認真地替胡志強抬轎輔選，導致民進黨臺中市長候選人蘇嘉全有切入的機會，結果胡志強竟然在藍大於綠的臺中縣地區，輸蘇嘉全 1 萬 2,401 票，雖然最後胡志強小贏蘇嘉全 3 萬餘票而當選首任臺中直轄市市長，胡志強在甫當選之際，也很有骨氣的說出「寧可失敗，不可腐敗」的話，表達自己寧可落選，也不願向臺中縣地方派系低頭的決心，此舉同時也是暗示臺中縣派系，未來市府資源不會下放給派系。



臺中縣紅黑派系面臨失去市府這塊大餅的強烈危機感，極其團結地聯手攻下市議會的正副議長寶座，由紅派張清堂、黑派林士昌當選正副議長，且在議會正式開議前，就開始向泛藍議員招兵買馬組成次級團體，而無派系色彩的國民黨市籍議員也隨之加入次級團體，在議長張清堂²、副議長林士昌的主導下，順利地將原屬縣議會的次級團體文化帶入合併後的新議會中。

貳、 研究動機：

臺中縣市合併之首任市長係由市籍的胡志強當選，在新市長胡志強的支持下，原臺中市的政治文化應較具優勢地位，理應依循原臺中市由黨團主導的運作模式，並且朝政黨政治方向發展，然作者好奇的是，為何臺中縣市合併後，屬於縣議會的次級團體文化仍能在新臺中市議會中繼續存在，甚至發揮比國民黨團更大的影響力？又為何是由臺中縣主導，將次級團體文化帶入新的議會，而非反過來，由原臺中市去影響臺中縣，將黨團文化帶入新議會，而使得次級團體隨著政黨政治的興起而自然消失？其間緣由及其後續影響深值吾人深究。

第二節 研究目的與問題

合併後的臺中市議會共計 63 席議員，其中包括原縣區 36 席、原市區 25 席、平地原住民及山地原住民各 1 席，若以縣、市來區分，縣籍議員 37 席，市籍議員 26 席，縣市議員的比例大約為 6：4，市籍議員的人數雖較少，但也佔四成以上的比例，有和縣籍議員抗衡的實力，況首任市長又是市籍的胡志強，在市長的加持下，臺中市的政黨政治文化應在議會具有優勢地位，但合併後的第 1 屆臺中市議會卻是呈現一面倒的現象，臺中縣的勢力大起，次級團體文化繼續主導議事運作，

² 張清堂因花酒案，遭判決有期徒刑 3 年 6 個月，該案於 2012 年 11 月 28 日定讞，張清堂於同日遭解職，所留遺缺由副議長林士昌代理，臺中市議會於 2012 年 12 月 17 日進行正、副議長補選，分別由林士昌、張宏年當選。

呈現「縣強市弱」的局面，以下分別說明本文之研究目的與研究問題如下。



壹、 研究目的

本文以合併後的第 1 屆臺中市議會為研究對象，研究目的分別為探討合併後新臺中市議會為何會出現影響力凌駕於黨團之上的次級團體，以及探討為何是由臺中縣主導，將次級團體文化帶進新的臺中市議會，而非原臺中市主導等，以下茲分述之：

一、 探討合併後新臺中市議會為何會出現影響力凌駕於黨團之上的次級團體。

次級團體文化在臺中縣議會存在已久，而原臺中市議會則並無次級團體之產生，然在 2010 年臺中縣市議會合併後，屬於縣議會的次級團體不但未隨著政黨政治的發展而消失，反而發揮比國民黨團更大的影響力，因此，本文旨在探討合併後新臺中市議會為何會出現影響力凌駕於黨團之上的次級團體，並分析其形成原因、與國民黨團的互動情形及其影響。

二、 探討為何是由臺中縣主導，將次級團體文化帶進新的臺中市議會，而非原臺中市主導。

2010年臺中縣市合併後，首屆市長係由原臺中市的市長胡志強當選，在新任市長胡志強的支持下，原臺中市的政治文化應較具優勢地位，理應可以用政黨政治的文化去影響臺中縣的派系政治文化，然而新的臺中市議會卻恰恰相反，呈現由「縣」主導的情況，因此，本文旨在探究，為何臺中縣能主導，將次級團體文化帶入新的議會，而非反過來，由原臺中市去影響臺中縣，將黨團文化帶入新的議會，而使得次級團體隨著政黨政治的興起而自然消失。



貳、 研究問題

本研究基於以上研究目的，探討下列研究問題：

一、 合併後新議會產生次級團體之原因

包括合併後新議會次級團體的產生原因為何？背後所代表的派系勢力為何？加入次級團體有何誘因？市籍議員與縣籍議員加入次級團體的動機、原因有無不同？有無其他影響因素。

二、 臺中縣的影響力為何大於臺中市

探討何種原因造成臺中縣的影響力大於原臺中市？是制度性因素？正副議長等政治菁英的決定？抑或另有其他原因影響？是否造成市籍議員之反彈。

三、 次級團體與國民黨團互動情形

次級團體的新成員（市籍議員）與舊成員（縣籍議員）之間有無差異？兩者是否產生衝突？因為什麼樣的議題產生衝突？市籍議員加入或退出情形如何？國民黨團對次級團體態度為何？彼此間有無矛盾衝突？

四、 次級團體的影響力

議長對次級團體的態度？次級團體是否仍然有權參與黨團協商？次級團體與國民黨團在黨團協商中的影響力孰高？次級團體在議事運作上如何影響市府？市府對次級團體的態度為何？是否釋出資源作為利益交換？次級團體在正副議長選舉上是否發揮影響力？次級團體的影響力與縣議會時代有無差異？

五、 次級團體未來可能發展趨勢

未來次級團體是否將隨政黨政治的成熟而逐漸弱化或消失？不同

的次級團體間有無不同的發展？



第三節 研究架構與方法

次級團體原屬於臺中縣議會的文化，其成員與派系成員有高度的重疊性，但因縣市合併之故，加入了原本不屬於紅黑派系的市籍議員，使得次級團體的成員背景更加複雜，在運作上也未如在縣議會時期般順遂，對此，本文擬以臺中縣市合併後第 1 屆「次級團體之形成」、「次級團體與國民黨團之互動」與「次級團體運作之效果」等 3 個面向作為研究架構，同時採取文獻分析、參與觀察、深度訪談等多種研究方法，以期深入瞭解合併後臺中市議會次級團體之運作情形。

壹、 研究架構

為瞭解本文之研究目的，乃以臺中縣市合併後「次級團體之形成」、「次級團體與國民黨團之互動」與「次級團體運作之效果」等 3 個面向作為研究架構，首先，在「次級團體之形成」方面，次級團體屬於原臺中縣議會的文化，合併後加入市籍議員，重新組成次級團體。其次，由於合併後的次級團體是由縣市議員共同加入組成，而縣市議員對於政黨政治的認同不一致，因此影響了「次級團體與國民黨團之互動」，使得第 1 屆的市議會次級團體與國民黨團的衝突不斷。再者，次級團體與國民黨團之間互動關係的好壞，也會影響「次級團體運作之效果」，下一屆正副議長的選舉結果就是最好的例子，而依據下一屆正副議長的選舉結果，縣市議員又會重新洗牌，重新選擇加入與自己理念相近的次級團體，亦即，又將回頭影響「次級團體之形成」。為簡明表現本研究的主題，擬定研究架構如下：

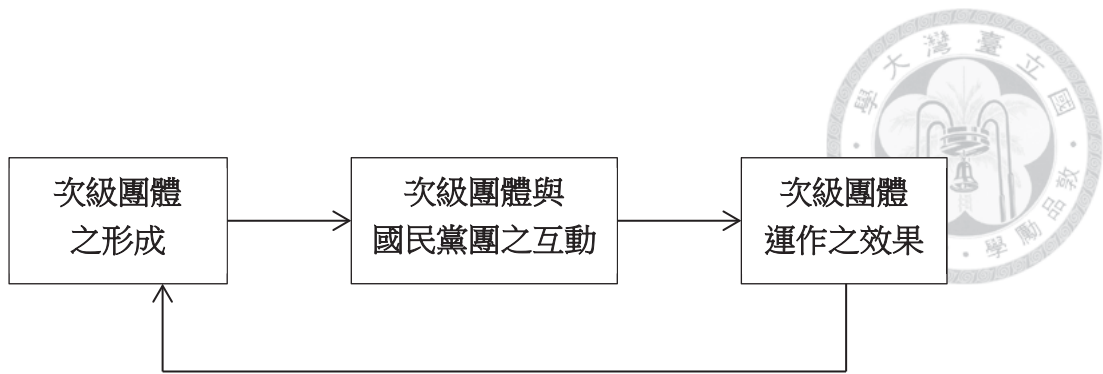


圖 1-1 研究架構

資料來源：作者自行繪製

茲將本文研究架構分析項目分述如下：

一、 次級團體之形成

臺中縣市合併後縣市議員共同加入組成次級團體，然而縣籍議員與市籍議員加入次級團體的原因各有不同，縣籍議員主要是依紅黑派系背景，而市籍議員沒有紅黑派系背景，主要是依個人交情而自由選擇加入，本文將探討次級團體之形成原因，並從縣市議員背景的不同，探討是否影響次級團體的向心力，或是次級團體之主導權。

二、 次級團體與國民黨團之互動

縣市議員對於政黨政治的認同程度不同，縣籍議員派系屬性重，對國民黨的認同度較低，在議事運作上，習慣以次級團體為主；而市籍議員則較習慣於政黨政治的運作，本文將觀察此種文化上的差異，是否造成次級團體與國民黨團之衝突，又兩者在何種議題上容易產生爭執與衝突。

三、 次級團體運作之效果

由於次級團體成員的背景（例如：派系屬性強、政黨屬性強）會影響到該次級團體與國民黨團之間的互動關係的好壞，本文將從議事運作

及正副議長選舉上，來觀察次級團體運作之效果，分析次級團體能夠發揮何種影響力，及是否能幫助所屬成員爭取到更多的資源。



貳、 研究方法

由於臺中市議會次級團體的運作牽涉臺中縣紅黑派系，而派系的運作通常是在檯面下進行協調，對外的表現通常是帶有暗示性，且相當隱晦，其意圖未能完全顯現於正式會議或官方文書上，本研究為深入瞭解臺中市議會次級團體之運作情形，乃採用文獻分析、參與觀察、深度訪談等 3 種研究方法，茲分述如下：

一、文獻分析：

針對派系理論、議會次級團體之興起、臺中縣派系之發展、臺中縣議會次級團體之緣起與發展，深入了解其歷史背景及相關理論，廣泛蒐集、閱讀、分析及統合各家理論，對地方派系在議會透過次級團體之運作情形，予以深入分析探討，以建構本研究問題之理論基礎及探討分析之依據。

二、參與觀察法：

作者任職公部門，自臺中縣市 2010 年合併後，即負責聯繫臺中市議會工作迄今，有完整觀察第 1 屆臺中市議會次級團體運作之機會，能深入瞭解次級團體之運作及發展，透過非正式會話訪談及日常觀察的紀錄資料，將使研究內容更為充實。

三、深度訪談法：

本文採深度訪談法，先告知受訪者訪談目的及相關問題，徵求受訪者之同意，以錄音及筆記談話重點方式進行訪談，以增進研究之效度，供做日後整理訪談資料之參考。

(一) 訪談對象

臺中市議會雖然只有 63 名議員，但卻可依縣市籍、黨籍、政黨政治認同程度、次級團體、派系等，分成不同之群體，且彼此間差異頗大，因此，本文在訪談對象的選擇上，乃採取立意抽樣法，擇定原臺中縣紅黑派系人物或是瞭解臺中市議會次級團體運作之代表性人物作為訪談對象。

此外，基於研究倫理的考量，本文以匿名方式處理，且不收錄訪談紀錄全文，以避免受訪者曝光而違背研究倫理，另為便利進行分析的工作，本文將訪談資料以英文字母進行初步編號，首先，在議員部分，以「A」作為編號，包括同心會（紅派）幹部 1 人、日新會（黑派）幹部 1 人、超黨派聯盟幹部 1 人、國民黨團市籍幹部 1 人、民進黨團市籍幹部 1 人、民進黨團縣籍幹部 1 人。其次，在議會行政人員部分，則以「B」作為編號，包括議會行政主管 3 人。最後，在其他人員部分，則以「C」作為編號，包括學者專家 2 人、國民黨部主管 1 人、市府主管 1 人，以上受訪者共計 13 人，茲整理如下表：

表 1-1 訪談對象一覽表

編號	訪談對象類型	訪談地點	訪談方式
A-1	同心會幹部	辦公室	面談
A-2	日新會幹部	辦公室	面談
A-3	超黨派聯盟幹部	辦公室	面談
A-4	國民黨團市籍幹部	辦公室	面談
A-5	民進黨團市籍幹部	辦公室	面談
A-6	民進黨籍縣籍幹部	辦公室	面談
B-1	議會行政主管	辦公室	面談
B-2	議會行政主管	辦公室	面談

B-3	議會行政主管	辦公室	面談
C-1	學者專家	自宅	面談
C-2	學者專家	辦公室	面談
C-3	國民黨部主管	辦公室	面談
C-4	市府主管	辦公室	面談

資料來源：作者自行整理

(二) 訪談大綱


本文依前述之研究架構，據以設計訪談大綱，主要分為「次級團體之形成」、「次級團體與國民黨團之互動」、「次級團體之運作效果」等 3 大部分，並針對不同身分之受訪者，設計不同之訪談大綱，共分為一般版、議員版及黨部版，詳參閱附錄。

此外，本文係採取半結構式深度訪談法，雖然事先針對研究問題據以設計訪談大綱，惟並不拘泥於所設定之訪談大綱，若從受訪者之回答中遇有疑問之處，將做進一步之追問。

第四節 研究範圍與限制

本文的研究對象為臺中縣市合併後議會之次級團體，由於直轄市議員 1 屆的任期為 4 年，而每屆改選後，當選的議員會有若干不同，也會依各自的派系或政治屬性選擇加入不同的次級團體，因此，每屆臺中市議會次級團體的成員組成、人數多寡都會有所不同，各次級團體之間政治勢力的消長基本上是以「屆次」為單位，因此，本文將研究範圍限縮在第 1 屆臺中市議會的次級團體，以下針對本文之研究範圍與限制分別敘述之。

壹、 研究範圍



由於直轄市議員 4 年改選一次，故各次級團體間政治勢力之消長，基本上也是以「屆次」(即 4 年)為單位，本文的研究範圍限縮在縣市合併後的第 1 屆臺中市議會次級團體，而第 1 屆臺中市議會屆期係自 2010 年 12 月 25 日起至 2014 年 12 月 24 日止。

第 1 屆臺中市議會共計成立同心會、日新會及超黨派聯盟等 3 個次級團體，均為泛藍陣營，次級團體之組成與原臺中縣的紅黑派系息息相關，同心會屬紅派，領導人為議長張清堂，日新會屬黑派，領導人為副議長林士昌，同心會與日新會是臺中市議會人數最多的 2 個次級團體，另超黨派聯盟則偏親民黨，但因超黨派聯盟無派系屬性，且人數較少，故本文之觀察重點將放在同心會與日新會。

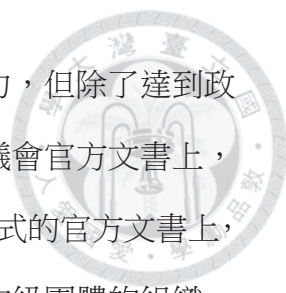
至於在民進黨部分，民進黨中雖然也有新系、非新系等派系之區別，但在議事運作上，基本上是遵循政黨政治原則，所有黨員均加入民進黨團運作，且另有 1 席臺聯議員也加入民進黨團運作，泛綠陣營在臺中市議會並未成立所謂的次級團體，因此，本文所指之次級團體係指同心會、日新會及超黨派聯盟等 3 個，不包含民進黨團及其他非正式之問政連線。

貳、 研究限制

本文研究之對象係次級團體，由於次級團體在議會中屬非正式組織，其組織架構上較為鬆散，沒有任何成立門檻或條件，成員加入或退出極為自由，鮮少出現於議會的官方文書中，且其運作多係在檯面下進行，因此在研究上面臨如下之限制：

一、 官方資料的限制

依地方立法機關組織準則的相關規定，各級民意代表在議會中所組成的議事團體僅有黨團或政團，次級團體在各級議會中並無法定地位，亦即，能夠正式合法參加政黨協商、擁有辦公室及補助費的團體只有黨團與政團，次級團體並不在列，雖然臺中縣的次級團體自第 14



屆縣議會時代開始，就得以比照黨團，擁有上述權力，但除了達到政團設立門檻條件的次級團體以外，其餘次級團體在議會官方文書上，仍然必須依附在其他黨團或政團名義之下，所以在正式的官方文書上，次級團體通常是隱而未見的，議會也沒有正式登錄次級團體的組織、成員等資料，所以，從官方資料中，很難得知次級團體的組織、運作等相關細節。

二、 訪談內容之限制

雖然次級團體的活動場域在議會，但因為次級團體係由派系所主導，他們注重的是資源如何取得與分配，這些運作很多是私下進行，並未浮現在檯面上，所以外人不易瞭解運作之動態，資料取得不易。又本研究訪談內容涉及次級團體如何與市府或其他團體進行利益交換，此話題極具政治敏感性，受訪者可能會有所保留，或是選擇性回答，以致無法反映真實情貌。


綜上，為解決上述之研究限制，以提高研究之信度與效度，除事先廣泛閱讀相關文獻及反覆檢討研究過程外，更擬由各個研究面向，多方面蒐集資料，除訪談願意分享經驗之派系人士外，並增加訪談不具派系屬性之中立人士，透過多元的資料來源與不同的研究方法相互對照，輔以作者平日參與觀察之經驗所得，加以相互查核、驗證、比較、分析，以得出研究結果。

第五節 章節安排

本文依第一章第三節所述之研究架構，分為下述六章，茲分別說明如下。

第一章 緒論。包含研究背景與動機、研究目的與問題、研究架構與方法、研究範圍與限制等節。

第二章 文獻探討。臺灣地方派系起源雖然眾說紛紜，但派系最主要的活動就在於「選舉」，其目標就是為了取得並分配公部門的資源，簡言之，資源就是維



繫派系網絡存在最重要的養份，因此，本章整理相關理論與文獻，彙整現行學者關於派系的起源、派系如何汲取資源、分配資源之研究結果以供參考。另外，由於本文係屬個案研究，所以也針對原臺中縣地方派系的發展、次級團體在縣議會的運作進行回顧，以瞭解次級團體在臺中縣議會時代的運作情形。綜上，本章包含派系理論、議會次級團體之興起、臺中縣派系之發展、臺中縣議會次級團體之運作情形等節。

第三章 合併後議會次級團體之形成。檢視臺中縣市合併後，次級團體形成之原因、次級團體的成立組織、成員背景及縣市議員之加入情形等。

第四章 次級團體與國民黨團之互動。本章觀察縣市合併後次級團體與國民黨團的互動情形，由於合併後的第 1 屆臺中市議會，在泛藍陣營形成國民黨團和次級團體併行的局面，國民黨團基本上由市籍議員操控，而次級團體則由縣籍議員所掌握，由於縣市議員在文化、想法、觀念都不盡相同，互動上也產生衝突。本章分為縣市議員之議事文化差異、次級團體與國民黨團之衝突、國民黨團遭次級團體架空等節討論。

第五章 次級團體運作之效果。次級團體運作的效果，主要表現在議事運作與正副議長的選舉上，雖然縣市合併後，次級團體仍然可以凌駕於國民黨團之上而成為議事運作的主體，但觀察合併後次級團體的運作，也發現了次級團體的影響力已不若縣議會的時代強，有逐步消退的危機，本章乃分為強化議事運作影響力、爭取正副議長職位、次級團體影響力消退之危機等節論述之。

第六章 結論與建議。根據研究發現作成結論，並提出回歸政黨政治運作之建議，以供後續研究者參考。



第二章 文獻探討



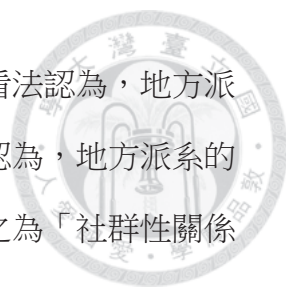
合併後第 1 屆臺中市議會的次級團體主要是延續臺中縣議會的次級團體文化而來，而臺中縣議會的次級團體經常被視為是派系的代表，因此，為瞭解次級團體的運作，除回顧次級團體的在地方議會發展的歷史外，也要對派系的行為模式有所瞭解，才能一窺全貌，本文整理相關文獻後，分為「派系理論」、「議會次級團體之興起」、「臺中縣派系之發展」、「臺中縣議會次級團體之運作情形」等節說明。

第一節 派系理論

學者常以恩庇-侍從理論與人際關係網絡理論來說明臺灣地方派系的發展，而地方派系最重要的目標，就是要爭取公部門或準公部門的職位，從中汲取資源，轉化成派系的資源，以壯大派系勢力，如此反覆循環不已，本節整理派系相關理論並說明如次。

壹、 地方派系之定義

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，沒有固定的正式組織，其領導仰賴個人政治、社會、經濟關係（趙永茂，1997：238），地方派系也是派系的一種，之所以稱「地方派系」，是因為它的主要活動領域在地方而非中央，派系成員多網羅自地方，而非中央派下，它的集體行為主要是以當地人為參與對象，外來者很難介入，所爭取的也是地方公部門或準公部門的資源（陳明通，1995：20）。地方派系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，卻能形成集體行動，爭取公部門或準公部門的職務，進而轉化成為派系的資源（陳明通，1995：21）



至於地方派系的起源，大致上可區分為兩種取向，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，是國民黨政權為了威權統治所創造的制度設計。分別稱之為「社群性關係取向」和「制度性關係取向」（蔡明惠，1998：14）。

在社群性關係取向方面，綜合 Gallin（1968）和 Jacobs（1980）兩人的研究發現兩個結論，其一，派系政治的現象是以地方既存的社會、文化面向所建構而成的關係網絡為發展的基礎。其二，臺灣地方派系的起源是既存於地方的群體差異，受到戰後自治選舉激化所自然產生的結果（蔡明惠，1998：15）。

至於制度性關係取向方面則認為，地方派系的存在和國民黨的外來政權性格與威權體制的特質有關，國民黨運用「分而治之」、「空降部隊」，以及「提名參選的高異動率」等策略，企圖避免地方上任一派系的坐大（吳乃德，1987：301），由於國民黨政權刻意地介入操弄地方政局，乃促使地方派系的形成（郭正亮，1988：25），亦即，地方派系的形成，是政治環境設計的結果。

貳、 恩庇-侍從理論

侍從主義源自於人類學，是指地位較高和資源較多的恩庇主提供服務，以交換侍從的忠誠和需求，前者所提供的通常為「物質性的投資」，後者則以非物質性利益的「社會性投資」回報，它是一種不對等的交換互惠關係（吳芳銘，1996：26）。後來侍從主義也被政治學者應用在派系和地方政治的研究上，吳乃德（1987）、郭正亮（1988）、林佳龍（1989）、陳明通、朱雲漢（1992）等學者引用「恩庇-侍從理論」說明解嚴前國民黨與地方派系的關係，他們認為地方派系是國民黨透過威權主義和侍從主義設計出來。

臺灣地方派系之所以與國民黨形成這種恩庇侍從關係，主要係因國民黨係屬外來政權，為了強化其統治正當性，乃透過地方選舉與地方勢力結合，透過利益的提供，以換取政治的支持，臺灣地方派系也隨著地方自治而形成。趙永茂（2002）

認為，地方派系雖屬於非正式政治力量，但長期以來卻透過選舉等手段來支配、干預政治權力與行政運作等正式政治的層面，以影響並獲得地方上壟斷性政經資源的分配。




參、 人際關係網絡理論

所謂的人際網絡，指的是人與人之間的關係所交織形成的社會場域，場域內的個人不必人人皆有直接的關係，也不必人人皆與核心人物有直接關係，只要至少與其他的任何一人有直接的關係即可（陳明通，1995：16），西方團體立基於「認同」或「利益」的基礎上，而東方的中國文明則以特殊主義的「親情」或「關係」為團體的組織動力（Parsons，1949：551），所謂「關係」指的是一種個人的、特殊的、非意識型態的人際網絡，沒有關係的兩造，也可以透過「拉關係」、「攀關係」或「結拜兄弟」來製造關係（金耀基，1992：71），透過關係的建構和運用，社會形成了以關係連帶為運作的群體，在政治上就以「派系」的形式出現（趙永茂，1989：60）。

派系的基本構成單元是二元聯盟，無數個二元聯盟所交織出來的人際關係，就是一個人際網絡，人際網絡經常被視為是派系的組織和運作基礎，雖說派系固然是是一種人際網絡，「關係」也的確是構成派系的基礎，但是如果只著重人際網絡，容易忽略派系之間最重要的「交換互惠」關係，因為，即便是不相識的人，只要他們願意交換互惠，都可以建立這種二元聯盟關係，相反地，雖然具有相同的血緣或親族關係，如果不進行政治領域的交換與互惠，仍然不可能被視為派系成員（陳明通，1995：18）。

肆、 派系的目標

派系的目標就是在取得及分配公部門或準公部門的資源，利益就是維繫派系網絡存在最重要的養份，派系領導人因為擁有足夠的資源，才能夠網羅追隨者，

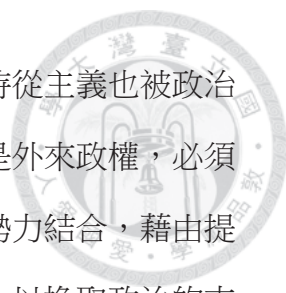


而派系的追隨者也因為能獲致更高的利益，而對派系獻出他的忠誠與服務（陳明通，1995：22），為了追求資源，地方派系主要的活動就在選舉，派系會規劃並推出候選人，動員選票以爭取選舉職位，透過當選選舉職位，汲取該職位所能掌握的資源（包括合法、法外及非法），再分配給網絡內成員。（陳明通，1995：20），至於派系透過所佔據的職位來汲取資源方式，大致可分為 3 類：第一，省營行庫的特權貸款。凡是有機會當選省議員的縣級派系，都不會放過此一機會。第二，省政府及各級地方政府的公部門採購利益或傭金。尤其是對公共工程的包攬，在建設經費比較充裕的縣市更是為數可觀。第三，以地方政府公權力所換取的經濟利益。又可分為兩類：一類是表面上合法的假公濟私，例如：利用都市計劃或公共建設規劃來進行土地投機炒作；另一類是以公權力來掩護寡佔性的非法經濟活動，例如：經營地下舞廳及賭場。（朱雲漢，1989：151）

派系以汲取公部門或準公部門資源為目的，再以所獲得的資源從事政治鬥爭，進而滋養壯大己方派系勢力，如此反覆循環不已，將派系的利益極大化就是派系間的行事法則，在這前提下，派系對公權力存在的另一個規範面向-維持社會正義，通常是置之不理，甚至加以踐踏，因此，派系鬥爭經常是「有派系無是非」，陳明通（1995：22）稱此為派系的「唯利是圖性」。

伍、 地方派系在解嚴前的發展

在臺灣地方選舉的過程中，派系經常被提及，而臺灣地方派系的起源，雖然可以遠溯自 1920 年代日治時期的街庄長改選的傾軋與鬥爭（吳文星，2009），但目前現存的地方派系，主要係導因於戰後地方選舉制度的實施（Gallin，1968、陳陽德，1970、趙永茂，1978、Jacobs，1980、陳明通，1995），由於戰後實施地方自治推行選舉，型塑了民眾參與政治的情境，地方上既存的各個群體為了爭取有限的政治職位，於是產生合作或對立的情形，派系就是受到選舉的激化所產生的結果。



由於早期臺灣處於威權主義的政治大環境下，如前所述，侍從主義也被政治學者應用在派系和地方政治的研究上，他們認為，由於國民黨是外來政權，必須借助本土菁英的支持來強化其統治正當性，乃透過選舉與地方勢力結合，藉由提名派系人物參選地方公職，並提供經濟特權，來籠絡地方派系，以換取政治的支持，而根據朱雲漢（1989）的研究指出，國家機關主要是以 4 種經濟特權來籠絡地方派系：第一，政府特許下的區域性獨占經濟活動。例如：銀行、信用合作社、生產事業合作社、農漁會和汽車客運公司等。第二，省營行庫的特權貸款。第三，省政府及各級地方政府的公部門採購。第四，以地方政府公權力換取的經濟利益。

然而國民黨為避免形成全島性的派系，對國民黨的統治構成威脅，乃透過黨的政策宣示，禁止議員在議會內，特別是省級以上的議會內，發展次級團體，杜絕跨縣市或全島性的串連（陳明通，1995），且為了避免單一派系坐大，在大多數地區都扶植兩個以上派系（稱為「雙派系主義」），建立「輪流執政」的傳統，運用「分而治之」的策略，來平衡地方勢力，而在解嚴前的威權時期，黨的提名就是當選的保證，國民黨也藉由提名來操控地方政局的發展，維持其威權體制的運作。

雖然在威權時期，國民黨透過「侍從主義」與地方派系結盟，但地方派系長期對地方政治的壟斷與腐化，終究也引起國民黨中央的疑慮，時至 1972 年蔣經國擔任行政院長時，開始拔擢臺籍青年菁英（又稱吹臺青），推動本土化政策，在地方選舉上，以空降的方式，大量提名非派系人物參選縣市長，企圖打破派系輪流執政，以進行所謂的「派系替代」政策（陳明通，1995），當時的選舉，國民黨獲致空前的勝利，黨中央乃認為此政策的成功，可擺脫地方派系勢力之束縛，1977 年時，國民黨企圖再用此作法提名，但因為已經威脅到地方派系之生存，立即遭受地方派系之反制，再加上黨外人士的挑戰，終致國民黨在當年的選舉受到挫敗，因此，不得不放慢壓制地方派系的腳步，但慢慢地，隨著國民黨權威的日漸衰弱與黨外勢力逐漸壯大，國民黨與地方派系之間的結盟關係，也漸漸開始出現變化。



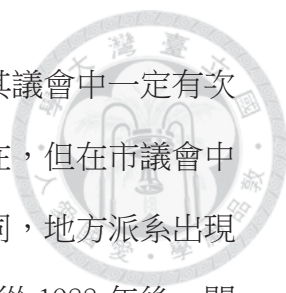
陸、 地方派系在解嚴後的轉變

1987年解嚴後，黨禁也隨之解除，隔(1988)年蔣經國去世，強人政治瓦解，國民黨內部發生權力重組，此時的國民黨面臨在野黨嚴峻的挑戰，加上無力提供資源給地方派系，黨紀開始鬆動，掌控派系的能力大不如前，派系乃逐漸向黑道與財團靠攏，逐漸與「黑金政治」劃上等號，成為臺灣民主發展過程中最大的隱憂(王業立，1998)，根據朱雲漢(1994)的研究指出，有3個長期性的因素迫使地方派系逐漸向黑道與財團靠攏，其一，在民進黨的競爭壓力下，國民黨的提名已不再是當選的保證，地方派系為確保買票的效果與選戰的勝利，不惜引進黑道兄弟護盤助選，而許多道上兄弟食髓知味後，甚至與派系結合，自己出馬參選進行「漂白」。其二，在七〇年代末，臺灣社會經歷一場財富重分配，有些地方派系在土地與股市飆漲中趁勢而起，倍增的財力使其在選戰中如虎添翼，而未能搭上泡沫經濟列車的地方派系也紛紛依靠財團，以免慘遭淘汰的命運，朱雲漢(1994)認為，在此背景下出現的新型政治派系，應該改稱為「政商集團」，而這些「政商集團」已不再侷限於特定縣市之內，逐漸發展成全國性的「政商集團」。其三，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。

隨著民進黨實力日增，國民黨對於地方派系與新型「政商集團」的依賴日深，但國民黨在地方派系與「政商集團」攫取特殊利益的過程中，卻無法再扮演權威性的支配角色(朱雲漢，1994)，使得地方派系與「政商集團」勢力快速茁壯，逐步深入各級議會，各級議會甚至開始出現直接挑戰國民黨權威的次級團體，黨部對此現象也無力約束，此時國民黨與地方派系之間的結盟型態，也由原來垂直式的恩庇-侍從關係，逐漸轉變為「擬似水平二元結盟關係」(吳芳銘，1996)。

第二節 議會次級團體之興起

雖然地方派系與議會次級團體成員間有極大的重疊性，但兩者間並沒有必然



的因果關係存在，亦即，有地方派系存在的縣市，不能夠保證其議會中一定有次級團體的存在，例如：原臺中市早期雖有張派、賴派等派系存在，但在市議會中卻未組成次級團體。又次級團體出現的時點與地方派系並不相同，地方派系出現在 1950 年代，是受到戰後選舉的激化而產生，而次級團體則是從 1988 年後，開始大量在臺灣各級議會中出現，次級團體的興起與國民黨的威權弱化有關。

地方派系與議會次級團體之間雖不能直接劃上等號，但是地方派系為了能將政治利益極大化，經常會在議會組成次級團體，由於兩者成員具有高度的重疊性，特別是次級團體的領導人，通常就是各派系的領導人、山頭或代表，因此，次級團體也經常被視為是派系在議會的代表。

壹、 議會次級團體的興起

在八〇年代以前的威權時期，國民黨禁止議員在立法院、省議會、縣市議會等各級議會組成次級團體，也無議員膽敢挑戰黨的權威，公開在議會組成次級團體，但 1987 年解嚴後，臺灣開始邁入威權轉型時期，國民黨威權體制逐漸式微，大部分議員乃一改過去的被動消極而採主動積極，次級團體乃有如雨後春筍般的興起（黃鐘山，2003），特別是 1988 年蔣經國總統去世之後，更給予地方派系與政商集團坐大的機會，地方派系與政商集團開始在中央與地方各級議會中組成次級團體，例如：立法院於 1988 年由立法委員饒穎奇等人組成次級團體「集思會」，省議會也於 1988 年起，先後成立「日新會」、「草根會」與「實踐會」等次級團體，這些次級團體不受國民黨的控制，提出改革理論，直接挑戰黨的權威。

雖然次級團體並非普遍發生在全國各個議會中，但只要有次級團體的存在的議會，次級團體往往扮演著比黨團或委員會（小組）還重要的角色，張添福（2004）觀察立法院的運作發現，次級團體經常瓜分若干重要委員會之預算審查權能，藉由團體組織的力量，在黨內或委員會內爭取重要職務，主導預算審議程序，影響預算案的通過與否。而黃適卓（1992）、劉淑惠（1997）等人觀察立法院的議事過

程也發現，次級團體往往取代黨團的領導，甚至成為立法議題和議程的主導者。



貳、次級團體在各級議會的發展

有關次級團體在立法院的運作，如前所述，根據黃適卓(1992)、劉淑惠(1997)的研究指出，次級團體中在立法院中往往取代黨團的領導，甚至成為立法議題和議程的主導者。第2屆立法院可謂是次級團體功能最強盛的時期，黨團書記長一職幾乎是由玉山會、民意會、新政會等3個次團輪流出任(林仙保等，2001)。第3屆立法院時，朝野協商機制確立，次級團體幾乎銷聲匿跡(林仙保等，2001)，議事運作則集中在政黨間的對抗(黃文彥，1999)。第4屆立法院受精省影響，省議員轉戰跑道成績亮眼，立法院湧入46名省議員，過去省議會的次級團體親政會、實踐會、日新會都原班人馬移師立法院，來自省議會的次級團體實踐會動作最為積極，最早成立會館開始運作，而面對新科立法委員(原省議員)的進擊，部分連任的國民黨立法委員也有意組成次級團體，以抗衡來自新科立法委員的挑戰(林仙保等，2001)，故第4屆立法院尚未成立時，國民黨內部次級團體就已呈現群雄並起的局面，隱然重現第2屆的盛況(黃鐘山，2003)，也對立法院政黨協商運作的制度增添變數(林仙保等，2001)。第5屆立法院政黨輪替，民進黨成為立法院最大黨，雖然國民黨次級團體還是各有所宗，不過整體來看，政黨政治的競爭型態已進一步確立，次級團體功能被削弱，具影響力且還在發展的，已不多見(黃鐘山，2003)。

而省議會最早出現次級團體可追溯至第2屆(1960~1963)的「廿兄弟」(林敏霖、張建隆，2001)，但當時在一黨專政、強人政治的領導下，黨籍省議員還不敢公然挑戰國民黨「禁止議員成立次級團體」的政策，因此，外界只知道省議會有「廿兄弟」這樣的團體，並未公開在省議會成立問政的次級團體。而省議會的次級團體開始較有影響力是從第8屆開始，最初是由高文良議員提議，推派劉炳偉議員籌組次級團體日新會，日新會成立於1988年，其後並陸續有草根會、實踐

會成立，省議會各次級團體間合縱連橫的議事運作，取代了黨與黨之間的運作模式（林仙保等，2001）。

至於研究直轄市、縣（市）議會次級團體運作的文獻，則以研究臺中縣議會的文獻最多，計有黃鐘山（2003）、王業立、蔡春木（2004）、王秀如（2008）等，此與臺中縣派系勢力強盛有關，臺中縣在 2010 年縣市合併前，包括縣長、議長、農會理事長、水利會理事長等地方重要職位，幾乎全屬派系成員，臺中縣派系確實有著不能輕忽的實力，而在議會政治上，臺中縣派系經常透過次級團體來參與議事運作，故有較多的研究文獻，臺中縣議會從第 11 屆開始，就開始有非正式的次級團體「十人小組」出現，而從縣議會次級團體林立的現象看來，顯示多數議員不再接受控制，派系和黨團的力量遭受嚴苛的考驗（王秀如，2008），而第 14 屆的臺中縣議會面對首次政黨輪替的縣府，乃一改以派系為主軸的運作模式，紛紛組成次級團體另闢戰場，自主性極強的次級團體，以組織型態企圖直接影響立法、政策決定，對傳統的代議民主體制帶來了相當大的衝擊（黃鐘山，2003），由於次級團體運作方式顯然不同於傳統派系的方式，加上次級團體組成因素的多元化，使得傳統的府會之間的互動方式無固定的軌跡可循（王業立、蔡春木，2004）。

另外，對於民意代表而言，不論在選民服務及質詢上，次級團體都能發揮相互支援的作用，依前省議會議長劉炳偉口述記載（林仙保等，2001）：

所謂次級團體的好處就是可以彌補自己本身的不足點，譬如說在開會的時候，大家有安排一定質詢的時間，如果我不在議會裡面，我團體內的成員可以在議會裡面為我服務，或者是我有必要替選民爭取一些事務性的事情，也可以在這個議會內，透過已經在議會內的同仁，請他替我爭取，大家共同分擔議會內的許多的責任。例如在許多共同的問題上，可以大家聯合質詢，別人的質詢可以彌補自己的不足，因為每一位質詢者有固定的時間，只有 20 分鐘，總質詢 40 分鐘，在個人質詢時間時，自己一個人發言的時候，難免有思考不週之處，或是專業不足、深

度不夠的地方，這些都可藉由次團的成員相互彌補。



可見，對於民意代表而言，加入次級團體確實有其誘因存在，在質詢上，可以發揮比單槍匹馬作戰更強的火力；在選民服務上，則可以發揮團結力量大的優勢，次級團體成員之間可以互相彌補，相互支援。

第三節 臺中縣派系之發展

早期原臺中市雖然也有張派、賴派等派系，但卻從未在市議會中發展出次級團體，而合併後的臺中市議會次級團體主要係由臺中縣的派系所主導成立，故本節乃先行回顧臺中縣派系發展的歷史，以下茲分為「臺中縣派系簡介」及「派系在縣議會勢力消長情形」敘述之。

壹、 臺中縣派系簡介

在國民黨「雙派系主義」安排下，臺中縣發展出紅黑兩大派系，紅黑派系在1950年臺中縣第1屆縣長第1輪投票時就已萌芽，第2輪投票時則已壁壘分明，當時最強的兩位候選人分別是林鶴年與陳水潭，幫助林鶴年的人被稱為林派，而幫助陳水潭的人就被稱為陳派，由於林鶴年在競選中用的宣傳品是紅色，所以林派也被稱為是紅派，既然林鶴年所用的是紅色，陳水潭陣營就用黑色，因此，陳派就被視為黑派，林鶴年、陳水潭兩人登上紅黑派系掌門人寶座（詹朝勝等，1994）。

紅黑兩派雖然對立，卻發展出「輪流執政」與「分掌府會」的傳統，「輪流執政」是指由紅黑派輪流擔任縣長，而「分掌府會」則是指縣府與議會分由紅黑派掌控，茲整理臺中縣歷屆縣長與議長派系一覽表如下：

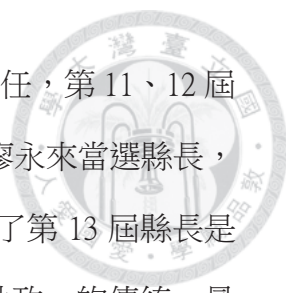
表 2-1 臺中縣歷屆縣長與議長派系一覽表

屆次 (就職日)	縣長 (派系)	屆次 (就職日)	議長 (派系)
第 1 屆 (1951.6.1)	林鶴年 (紅)	第 1 屆 (1951.2.14)	李晨鐘 (紅)
		第 2 屆 (1953.2.21)	李晨鐘 (紅)
第 2 屆 (1954.6.2)	陳水潭 (黑)	第 3 屆 (1955.2.21)	邱秀松 (黑)
補選 (1956.4.16)	廖五湖 (中)	補選 (1957.3.19)	楊丁 (中)
第 3 屆 (1957.6.2)	林鶴年 (紅)	第 4 屆 (1958.2.21)	王地 (紅)
第 4 屆 (1960.6.2)	何金生 (黑)	第 5 屆 (1961.2.21)	王子癸 (黑)
第 5 屆 (1964.6.2)	林鶴年 (紅)	第 6 屆 (1964.2.21)	王子癸 (黑)
第 6 屆 (1968.6.2)	王子癸 (黑)	第 7 屆 (1968.2.21)	蔡江寅 (紅)
第 7 屆 (1973.2.1)	陳孟鈴 (紅)	第 8 屆 (1973.5.1)	謝毓和 (黑)
第 8 屆 (1977.12.20)	陳孟鈴 (紅)	第 9 屆 (1977.12.30)	謝毓和 (黑)
第 9 屆 (1981.12.20)	陳庚金 (黑)	第 10 屆 (1982.3.1)	黃正義 (紅)
第 10 屆 (1985.12.20)	陳庚金 (黑)	第 11 屆 (1986.3.1)	黃正義 (紅)
第 11 屆 (1989.12.20)	廖了以 (紅)	第 12 屆 (1990.3.1)	林敏霖 (紅)
第 12 屆 (1993.12.20)	廖了以 (紅)	第 13 屆 (1994.3.1)	林敏霖 (紅)
第 13 屆 (1997.12.20)	廖永來 (民)	第 14 屆 (1998.3.1)	顏清標 (黑)
第 14 屆 (2001.12.20)	黃仲生 (黑)	第 15 屆 (2002.3.1)	張清堂 (紅)
第 15 屆 (2005.12.20)	黃仲生 (黑)	第 16 屆 (2006.3.1)	張清堂 (紅)

*派系屬性註記「紅」表示紅派、「黑」表示黑派、「中」表示中立，無派系色彩。

資料來源：詹朝勝等 (1994、2010、2011)。

由上表可知，在第 1 屆臺中縣長選舉後，紅黑派系就發展而出輪流執政的傳統，第 1、3、5 屆的縣長由紅派人士擔任，第 2、4、6 屆的縣長則輪由黑派人士擔任，自第 7 屆紅派陳孟鈴擔任縣長後，發展出績優者可連任的慣例，因此，第



8 屆縣長還由紅派陳孟鈴連任，第 9、10 屆縣長由黑派陳庚金擔任，第 11、12 屆縣長再輪由紅派廖了以擔任，第 13 屆因紅黑派系分裂，由民進黨廖永來當選縣長，第 14、15 屆縣長則依傳統輪由黑派黃仲生擔任，由上可知，除了第 13 屆縣長是由民進黨廖永來擔任縣長外，紅黑派系基本上均遵循著「輪流執政」的傳統，最多不超過 2 屆，就輪由另一派系執政。

而紅黑兩派在 1964 年第 5 屆縣長選舉後也另外發展出「分掌府會」的傳統，縣長與議長也分別由不同派系的人士擔任，亦即，當縣長是紅派擔任時，議長則由黑派出任，從第 5 屆到第 10 屆的縣長，一直遵循著紅黑「分掌府會」的傳統，但「分掌府會」的傳統卻在第 11 屆紅派廖了以縣長時代被打破，當時由於紅派聲勢高漲，黑派勢力萎縮，紅派乃不顧「分掌府會」傳統，在縣長是紅派人士擔任的前提下，隔（1990）年 3 月 1 日仍然選出紅派林敏霖擔任議長，破壞紅黑兩派「分掌府會」的傳統，紅派同時取得縣長、議長職位，造成黑派不滿，埋下紅黑分裂的種子。

紅黑派系雖然對立，但因發展出「輪流執政」與「分掌府會」的傳統，紅黑派系權力得到平衡，彼此相安無事多年，一直到了 1989 年紅派廖了以當選第 11 屆縣長後，紅黑權力平衡的情況開始有了轉變，在廖了以擔任第 11、12 屆縣長的時代，紅派破壞了「分掌府會」的傳統，同時取得縣長、議長職位，時至 1997 年第 13 屆縣長選舉時，當時紅派廖了以已擔任過 2 屆縣長，按「輪流執政」傳統，第 13 屆縣長應輪由黑派擔任，但由於當時紅派聲勢極盛，反觀黑派卻有式微的傾向，故廖了以不願將縣長一職讓給黑派，乃改支持徐中雄參選，紅派又另有劉銓忠以無黨籍身分參選，黑派則推派郭榮振參選，由於紅黑派分裂，結果反使民進黨廖永來漁翁得利，獲得第 13 屆縣長職位，造成紅黑派系丟失縣府執政權，有學者形容，政黨輪政是「紅黑分治」的終止。（王業立、蔡春木，2004）。

紅黑兩派基於第 13 屆縣長選舉的紅黑分裂造成民進黨當選的教訓，在第 14 屆縣長選舉時，乃在國民黨部協調下，共同支持黑派黃仲生參選，果然黃仲生一

舉擊敗欲連任的廖永來，王業立、蔡春木（2004）的研究指出，此時開始進入紅黑共治的時期。

近年來臺中縣的派系領導方式隨著政治生態改變亦隨之有所變化，經過半世紀的競爭、對立、分裂與重組，其領導方式已漸由一人領導逐漸走向集體領導，全縣型的地方派系逐漸鬆動，地方山頭型政治人物影響力日增，雖然傳統的紅黑兩派在臺中縣仍具有相當的影響力，但在地方政治的場域中，已有更多不容忽視的行為者加入（王業立、蔡春木，2004）。

貳、 派系在縣議會勢力消長情形

派系在臺中縣議會的發展史，主要有紅派、黑派與第三勢力，紅黑兩派是臺中縣的傳統派系，第三勢力則是由長億集團總裁楊天生所領導，因此亦有學者稱之為楊派，但因為楊天生主要是吸收紅黑派系成員，故第三勢力成員大多與紅黑派系相重疊（例如：第三勢力之大將李有福屬黑派，議會實際領導人兼金主何泗聰則屬紅派），難以與原先所屬派系相互切割，似乎難以成派，故本文不稱為「楊派」，而是以「第三勢力」稱呼之，以下從「議員席次」與「正副議長職位」來觀察各派系勢力在縣議會的勢力消長情形。

一、 從議員席次觀察：

議員席次多寡是最直接觀察各派系勢力消長的指標，茲整理臺中縣議會歷屆議員政治屬性一覽表如下。

表 2-2 臺中縣議會歷屆議員政治屬性一覽表

屆次	泛藍				泛綠	總席次
	紅派	黑派	第三勢力	中立		
1	26	17	0	4	0	47
2	27	21	0	1	0	49
3	20	27	0	5	0	52
4	26	24	0	6	0	56
5	21	29	0	2	0	52
6	21	27	0	0	0	48
7	23	25	0	1	0	49
8	20	26	0	3	0	49
9	27	20	0	3	0	50
10	29	20	0	1	0	50
11	19	22	10	1	0	52
12	23	20	10	1	1	55
13	27	17	7	1	5	57
14	22	24	2	1	8	57
15	24	14	2	4	13	57
16	24	17	1	3	13	57

資料來源：第 1 屆至第 12 屆資料係參考王秀如（2008：237-261），第 13 屆至第 16 屆資料係訪談資深議員、記者及市議會議員工所得。另由於王秀如未將「第三勢力」單獨分類，作者乃根據訪談資料加以修正。

另為方便比較臺中縣紅派、黑派及第三勢力的消長情形，茲以折線

圖方式呈現如下：

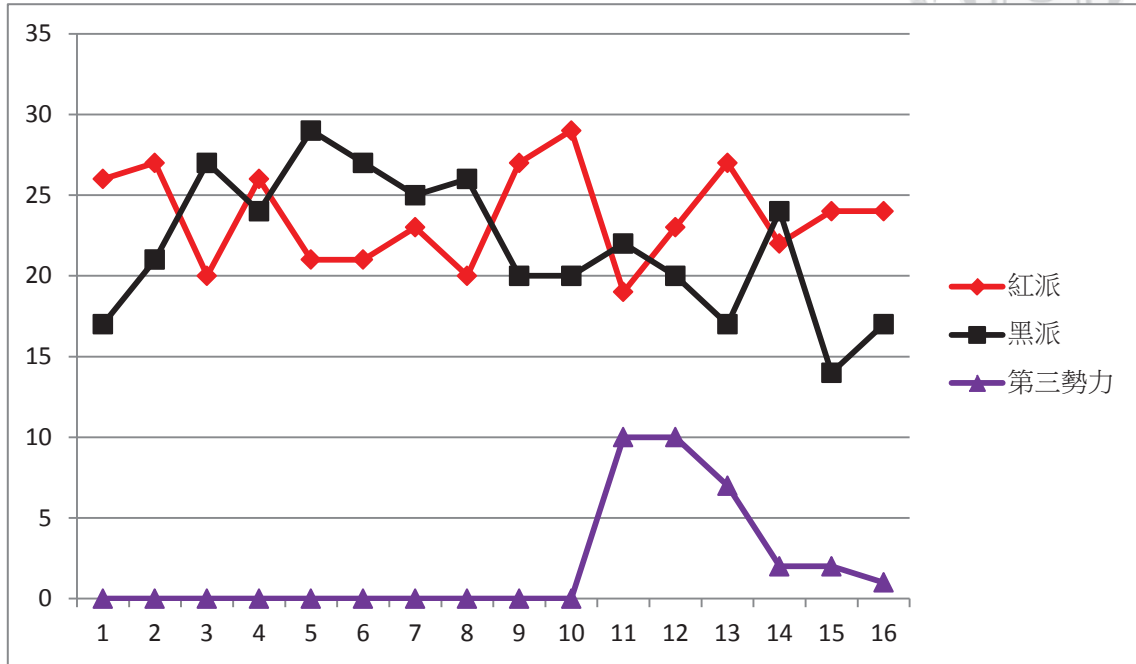


圖 2-1 臺中縣議會派系勢力消長圖

資料來源：本文自行整理

由上圖可看出，在臺中縣議會在第 4 屆以前，紅黑派系勢力互有消長，第 5 屆至第 8 屆時，是黑派最強的時期，第 9 屆以後，黑派開始走下坡，其中只有在第 11、14 屆時，黑派人數小勝於紅派，但再經過仔細分析後發現，第 11 屆時，黑派在表面上雖然略勝紅派 3 席，但實際上在第三勢力之 10 席中，有 9 席是屬紅派，所以實際上仍是紅大於黑，簡言之，臺中縣議會在第 9 屆迄第 16 屆為止，基本上均屬於紅大於黑的局面，黑派僅於第 14 屆顏清標（黑派）擔任議長時，稍微領先紅派 2 席。

此外，在臺中縣議會 16 屆共 60 年的歷史中，第三勢力的興起也是一直得注意的現象，雖然第三勢力已經不復存，但其曾在臺中縣議會歷史中，風光長達 12 年之久（第 11 屆至第 13 屆），第三勢力是由長億集團總裁楊天生所領導，楊天生創立長億集團，素有「中霸天」稱號，楊

天生為了拓展其政壇的影響力，從第10屆起，開始向紅黑派系招兵買馬，到第11屆，由吳耀寬組成第一個次級團體「十人小組」，在縣議會大放異彩，但第三勢力最後隨著楊天生的倒臺及成員的老化凋零，已逐漸退出臺中縣議會的政治舞臺。



二、 從正副議長職位觀察

由於正副議長係由議員所選出，實力強的派系當然可以力拱自己所屬意的人選，因此，正副議長職位由何派系所取得，亦可反映出紅黑派系勢力的消長，但因臺中縣派系自縣議會第6屆後，發展出分掌府會的傳統，因此，在觀察正副議長派系屬性時，亦需搭配縣長派系屬性參考，始得掌握縣議會派系勢力興衰之全貌，茲整理臺中縣歷屆縣長、正副議長派系屬性一覽表如下：

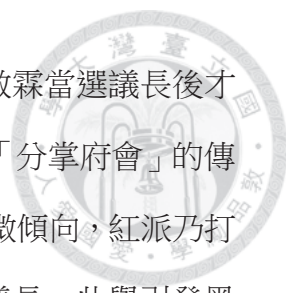
表 2-3 臺中縣歷屆縣長、正副議長派系屬性一覽表

屆次 就職日	議長 (派系)	副議長 (派系)	屆次 就職日	縣長	備註
第 1 屆 1951.2.14	李晨鐘 (紅)	林春木 (紅)	第 1 屆 1951.6.1	林鶴年 (紅)	縣府開始由紅 黑「輪流執政」
第 2 屆 1953.2.21	李晨鐘 (紅)	張振輝 (紅)			
第 3 屆 1955.2.21	邱秀松 (黑)	楊丁 (中)	第 2 屆 1954.6.2	陳水潭 (黑)	
補選 1957.3.19	楊丁 (中)	王子癸 (黑)	補選 1956.4.16	廖五湖 (中)	
第 4 屆 1958.2.21	王地 (紅)	林朝堂 (黑)	第 3 屆 1957.6.2	林鶴年 (紅)	
第 5 屆 1961.2.21	王子癸 (黑)	楊澤盛 (黑)	第 4 屆 1960.6.2	何金生 (黑)	
第 6 屆 1964.2.21	王子癸 (黑)	林呈瑞 (紅)	第 5 屆 1964.6.2	林鶴年 (紅)	紅黑開始「分掌 府會」
第 7 屆 1968.2.21	蔡江寅 (紅)	黃演熾 (黑)	第 6 屆 1968.6.2	王子癸 (黑)	

第 8 屆 1973.5.1	謝毓河 (黑)	賴生德 (紅)	第 7 屆 1973.2.1	陳孟鈴 (紅)	
第 9 屆 1977.12.30	謝毓河 (黑)	賴生德 (紅)	第 8 屆 1977.12.20	陳孟鈴 (紅)	
第 10 屆 1982.3.1	黃正義 (紅)	林啟成 (紅)	第 9 屆 1981.12.20	陳庚金 (黑)	
第 11 屆 1986.3.1	黃正義 (紅)	蔡政郎 (紅)	第 10 屆 1985.12.20	陳庚金 (黑)	
第 12 屆 1990.3.1	林敏霖 (紅)	何泗聰 (紅)	第 11 屆 1989.12.20	廖了以 (紅)	紅派全拿，打破 「分掌府會」。
第 13 屆 1994.3.1	林敏霖 (紅)	何泗聰 (紅)	第 12 屆 1993.12.20	廖了以 (紅)	
第 14 屆 1998.3.1	顏清標 (黑)	張清堂 (紅)	第 13 屆 1997.12.20	廖永來 (民)	紅黑分裂，民進 黨當選縣長。 議會開始紅黑 共治。
第 15 屆 2002.3.1	張清堂 (紅)	陳芳隆 (黑)	第 14 屆 2001.12.20	黃仲生 (黑)	
第 16 屆 2006.3.1	張清堂 (紅)	林士昌 (黑)	第 15 屆 2005.12.20	黃仲生 (黑)	

資料來源：詹朝勝等（1994、2010、2011）。

從上表可看出，在第 1 屆至第 5 屆縣議會，縣長、議長職位都是由同一派系的「全拿」，並無紅黑「分掌府會」的情形，「分掌府會」是從第 6 屆縣議會後才發展出來的，一直到第 11 屆黃正義擔任議長為止，派系均維持著紅黑「分掌府會」的默契，紅黑兩派基於派系平衡，即便在自己派系勢盛之際，亦會將議長一職禮讓給對手派系，例如：第 7 屆縣議會議員席次是黑大於紅，黑派黃演熾本要選議長，但因王子癸（黑派）要選下屆縣長，加上國民黨友人上官業佑、薛人仰及縣黨部主委王一之力勸，最終才以派系平衡為貴，服從黨紀，禮讓紅派蔡江寅選議長（詹朝勝，2010：33），而第 9 屆縣議會則是紅大於黑的局面，但因縣長是由紅派的陳孟鈴當選，基於紅黑「分掌府會」的傳統，紅派也禮讓黑派謝毓河選議長。



紅黑派系這種「分掌府會」的傳統，一直到第 12 屆林敏霖當選議長後才被打破，當時第 11 屆縣長係由紅派廖了以當選，依照紅黑「分掌府會」的傳統，第 12 屆縣議會本應由黑派當議長，但因當時黑派有式微傾向，紅派乃打破「分掌府會」的傳統，力推林敏霖、何泗聰參選正、副議長，此舉引發黑派強烈不滿，當時黑派為抗議紅派不尊重倫理，黑派 18 人乃集體缺席 1990 年 3 月 1 日之宣誓就職典禮，直到 3 月 10 日才補行宣誓，也創下議會分 2 次宣誓就職的紀錄（詹朝勝，2010：224），紅黑兩派就此埋下心結，在廖了以擔任 2 屆縣長任內，府會都由紅派全拿，一直到了 1997 年第 13 屆的縣長選舉時，廖了以又不願將縣長一職禮讓給黑派，想要進一步打破「輪流執政」的傳統，結果造成紅黑派嚴重分裂，反使民進黨當選縣長，紅黑兩派面對喪失縣府執政權的情況下，才又轉趨合作，在第 14 屆縣議會由顏清標、張清堂所組成紅黑聯軍當選正副議長，縣議會乃開始邁入紅黑共治時代，一直到 2010 年縣市合併前的最後 1 屆為止（第 16 屆），派系在縣議會均維持著紅黑共治的良好默契。

由於紅黑派系有「分掌府會」的傳統，所以正副議長的派系屬性，並不能完全反映紅黑派系勢力的消長，但從縣議會自第 10 屆迄第 16 屆止，除第 14 屆議長係由黑派顏清標擔任外，其餘各屆議長全由紅派人士取得來看，黑派的式微已是不爭的事實。

第四節 臺中縣議會次級團體之運作情形

在八〇年代中期國民黨威權體制衰弱後，臺中縣地方派系就開始在縣議會組成次級團體來參與議事運作，次級團體的出現代表了國民黨的權威受到挑戰，但從同一派系成員卻分組不同次級團體的現象來看，臺中縣地方派系似乎也有分裂的傾向，以下整理合併前的臺中縣議會次級團體之運作情形如下。



壹、 臺中縣議會次級團體的興起

在威權時期時，臺中縣的紅黑兩大派系均依附在國民黨的羽翼下，兩派在國民黨的安排下，逐步建立「輪流執政」、「分掌府會」的傳統，彼此相安無事多年，但到了八〇年代中期，隨著臺灣民主化的發展與民進黨的崛起，國民黨的威權日漸弱化，對於黨籍議員的行為無法有效控制，1986 年臺中縣議會選舉第 11 屆正副議長時，紅派蔡政郎違紀當選副議長，國民黨提名的副議長人選李有福（黑派）卻落選，顯示黨紀開始鬆動，無法再如以前一般，有效控制黨籍議員。而在議事運作上，黨籍議員也一改過去橡皮圖章的被動角色，改採主動積極的問政態度，臺中縣議會從第 11 屆就開始出現直接挑戰黨團權威的次級團體「十人小組」，之後也出現大頭組、小虎隊、正言會等次級團體，顯示此時期國民黨勢力衰微，無法提供派系足夠資源，派系成員取得更大的獨立運作空間，開始有派系人物與長億集團楊天生結盟，成立第三勢力（楊派），而臺中縣議會次級團體就在這種國民黨勢力衰微，無法有效約束派系行動的大環境下興起，只不過前述「十人小組」等次級團體，僅止於議員私下的合作關係，尚未正式獲得議會承認。

而直接造成臺中縣議會次級團體興起最重要的近因，是來自於第 14 屆議長顏清標的支持，顏清標在第 13 屆時，曾和紅派林敏霖競選議長，雖然最後以些微差距敗北，但顏清標後來轉戰省議員順利高票當選，並且加入省議會的次級團體日新會運作，顏清標乃在第 14 屆縣議會議長選舉時捲土重來，終於順利當選議長，也由於顏清標先前擔任省議員時，有加入省議會次級團體運作的經驗，顏清標乃在當選臺中縣議長後，將省議會次級團體文化帶入臺中縣議會中，縣議會於 2000 年 6 月 5 日第 14 屆第 5 次定期會第 3 次會議通過臺中縣議會黨團組織運作辦法，該辦法正式訂出黨團（政團）協商之機制，且規定議會應視黨團（政團）人數多寡，酌編預算撥給之，並得視實際需要提供辦公室，雖然該辦法所規定的對象係指「黨團（政團）」，但在議長顏清標的支持下，次級團體也獲得臺中縣議會的承認，取得等同黨團的地位，不但在議事運作中得以參與黨團協商，也能獲得預算

補助及辦公室等行政資源之挹注，故臺中縣議會的次級團體自 2000 年 6 月 5 日臺中縣議會黨團組織運作辦法通過後，才開始有較為組織化的發展。

綜上，臺中縣議會次級團體是在國民黨威權日漸弱化的大環境下興起，近因則是來自於第 14 屆議長顏清標的支持，而在 2000 年 6 月 5 日臺中縣議會黨團組織運作辦法通過後，次級團體才開始有較為組織化的發展。

貳、 歷屆次級團體組織

承前所述，臺中縣議會的次級團體自 2000 年 6 月 5 日臺中縣議會黨團組織運作辦法通過後，才開始有較為組織化的發展，此時的國民黨雖然也在縣議會組成國民黨團，但基本上是虛級化的，實際議事運作是以次級團體為主，而在民進黨部分，則是較為依循政黨政治，服膺於民進黨團的領導，沒有另外組成次級團體，因此，本文討論的次級團體僅限於泛藍陣營，不包括民進黨團在內，茲整理臺中縣議會第 14 屆至第 16 屆（縣市合併前的最後一屆）次級團體成員背景如下表。

表 2-4 臺中縣議會第 14 屆次級團體一覽表

次級團體	成員	成員背景
日新會	議長顏清標（精神領袖）、陳芳隆（會長）、林茂裕、陳萬通、游繼岳、詹敏豐、劉松梧、張愛卻、蘇麗華、姚應龍、蔡順源、林汝洲、張滄沂。	黑派
同心會	副議長張清堂（精神領袖）、楊永昌（會長）陳詩哲、朱麗珠、蘇慶雲、林碧秀、余文欽、蔡黃金雀、蕭隆澤、李素貞、何秀英、陳健楷。	紅派
新政會	張立傑（會長）、張瀨分、江勝雄、黃錫嘉、劉進旺、蔡錦雄、賴瑞珠、戴萬福、紀昭印、林仲毅、林明比、陳啟瑩。	紅派 戴萬福、陳啟瑩屬 第三勢力。
正言會	游家章、林素真、吳金生、楊秋雲、葉玉錦、張獻能、楊界華。	黑派
三人小組	林耀輝（會長）、陳文書、林榮進。	黑派

*未參加者：叢樹林（中）、王建靜（黑）。

*陳萬通原係加入正言會，但後又回歸日新會。

資料來源：黃鐘山（2003：47）、王業立、蔡春木（2004：203），以及作者訪談議員、記者與市議會員工所得資料。

表 2-5 臺中縣議會第 15 屆次級團體一覽表

次級團體	成員	成員背景
同心會	議長張清堂（精神領袖）、楊永昌（會長）、 陳詩哲、朱麗珠、蘇慶雲、林碧秀、余文欽、 蔡黃金雀、尤碧鈴、謝震穎、陳本添、羅永 珍、李榮鴻、王年杉、何秀英、李月梅。	紅派
山海屯 聯盟	副議長陳芳隆（精神領袖）、陳萬通（會長）、 林素真、林茂裕、林建堂、王永通、張滄沂、 楊秋雲、顏榮燦、顏水滄、游家章、游繼岳、 詹敏豐、楊忠諺。	黑派
新政會	張立傑（會長）、張瀨分、江勝雄、黃錫嘉、 劉進旺、蔡錦雄、賴瑞珠、戴萬福、紀昭印、 林啟森、王加佳。	紅派。 戴萬福屬第三勢 力，王加佳為親民 黨。
親民黨團	陳清龍（會長）、段緯宇、洪金福。	親民黨

*王加佳原係表態欲加入親民黨團，但在第 15 屆次級團體正式成立時，係選擇加入新政會。

*第 15 屆的親民黨團係屬黨團而非次級團體，但因後來其成員背景兼具國民黨籍與無黨籍，真正具有親民黨籍者未達 3 人，已稱不上「黨團」，乃於第 16 屆後改名為「超黨派問政會」（縣市合併後改稱「超黨派聯盟」），為方便瞭解沿革，故在此仍將親民黨團列入次級團體之列。

資料來源：黃鐘山（2003：50）、王業立、蔡春木（2004：207），以及作者訪談議員、記者與市議會員工所得資料。



表 2-6 臺中縣議會第 16 屆次級團體一覽表

次級團體	成員	成員背景
同心會	議長張清堂（精神領袖）、蘇慶雲（會長）、楊永昌、陳詩哲、林碧秀、李榮鴻、王年杉、尤碧鈴、陳本添、冉齡軒、李麗華、車淑娟、張溢城、賴朝國、蕭進益、何端格、張豐奇、蔡黃金雀。	多為紅派。 車淑娟、何端格為黑派。
日新會	副議長林士昌（精神領袖）、陳萬通（會長）、林素真、林建堂、王永通、張滄沂、楊秋雲、楊忠諺、顏榮燦、詹敏豐、姚應龍、趙朝琴、張正興、陳年添、賴義鎧。	黑派。 陳年添屬性偏臺聯。
新政會	江勝雄（會長）、張立傑、黃錫嘉、戴萬福、賴瑞珠、王加佳、陳玉雪。	紅派。 戴萬福屬第三勢力。
超黨派 問政會	段緯宇（會長）、陳清龍、洪金福。	親民黨

資料來源：臺中市議會提供。

由上述 3 表可知，除少數議員因個人因素外，原則上議員大致上是依照其各自的派系或政黨屬性，加入相對應的次級團體，王業立、蔡春木（2004）的研究也顯示：「議會次級團體仍然多由同派系之成員所組成」，這說明了次級團體一個很大的特徵，就是次級團體是以「派系」為基礎而組成，而正副議長雖然是派系的領導人，且負責在各屆議會成立前，對所屬派系成員招兵買馬組成次級團體，但因正副議長具有行政職，形式上須維持中立立場，不宜擔任次級團體幹部，因

此，從臺中縣議會第 14 屆正式有次級團體開始，歷屆正副議長包括顏清標、張清堂、陳芳隆、林士昌等人，均未擔任次級團體的會長等幹部職位，僅是各該次級團體之「精神領袖」。

雖然次級團體的組成是以「派系」為基礎，但「派系」卻又不是唯一的決定因素，例如：第 15 屆議員王加佳雖然在當時是親民黨籍，但因與新政會林啟森較為友好，乃選擇加入新政會，而未加入親民黨團，又如第 16 屆議員車淑娟，其雖然屬黑派，但因其與日新會秘書陳芳隆不合，故不願加入黑派的日新會，改加入紅派同心會，此也使得次級團體的成員背景更加多元化與複雜化。

參、 運作情形

一、 多採聯合問政方式質詢

臺中縣議會第一個非正式的次級團體「十人小組」就是源於議員彼此間的志同道合，在議會上經常採取聯合陣線而組成，之後的次級團體成員也是平常互動良好，向心力極強，其中同心會為了在質詢時壯大聲勢彼此奧援，更規定只要同心會的議員質詢，其他成員也要列席以示聲援，缺席者要罰錢，次級團體動員能力愈強，成員之間愈團結，則該次級團體相對而言，可掌握更多的政治資源。

二、 質詢火力強烈

由於臺中縣議會次級團體成員向心力極強，數位志同道合的議員，將彼此的質詢時間結合起來，彼此支援，採聯合問政方式質詢，不但質詢的時間較長，而且炮火猛烈，造成縣府官員不小的壓力，王秀如(2008)研究即指出：「曾有縣府主管被逼問到當場落淚，因而縣府官員十分懼怕這些次級問政團體之議員。」，顯示臺中縣議會次級團體聯合質詢之風格剽悍，火力強烈。



三、 凌駕於政黨與派系之上


臺中縣議會在次級團體出現前，透過派系領導人或派系會議即可約束同派系議員的動向，府會運作形成固定的運作方式，但自從次級團體出現後，在議會形成一股勢力，向縣政府施壓，進而影響決策及行政資源，根據黃鐘山（2003）研究指出：「地方議會次級團體對議事運作的影響力，由於政黨組織領導功能失靈、派系約束力式微，而凌駕政黨與派系之上。」王業立、蔡春木（2004）研究則指出「其運作方式顯然不同於傳統派系的方式，問政團體組成因素的多元化，也使得傳統的府會之間的互動方式並無固定的軌跡可循。」王秀如（2008）更指出：「就縣議會次級問政團體林立的現象看來，派系和黨團的力量遭受嚴苛的考驗，多數議員不再接受控制。」，凡此種種顯示，臺中縣議會次級團體的影響力極大，甚至凌駕於政黨與派系之上。

肆、 小結

整理上述文獻後，發現對於立法院次級團體之研究文獻，多集中在 90 年代，此與當時次級團體興起背景有關，而近期則無相關文獻，顯示立法院次級團體運作已經減少。至於省議會次級團體部分，則較無文獻進行系統性的整理，大多是屬於口述型歷史訪談資料。而在直轄市、縣（市）等地方議會部分，則以臺中縣議會次級團體的文獻較多，且一直到 2010 年縣市合併後亦有學者論及，顯示臺中縣議會之次級團體文化在縣市合併後仍然活躍，以下針對有關臺中縣（市）次級團體的部分歸納整理如下：

一、 缺乏對臺中縣議會第 16 屆次級團體之研究

隨著 2010 年臺中縣市合併，臺中縣議會也已邁入歷史，若欲瞭解臺中縣議會次級團體的運作，應自第 14 屆起至第 16 屆止完整觀察，也可



為縣議會次級團體的歷史做一見證，然回顧文獻發現，黃鐘山（2003）研究第 14 屆縣議會、王業立、蔡春木（2004）研究第 14、15 屆縣議會、王秀如（2008）研究第 11 屆至第 12 屆縣議會，亦即，縣議會第 14 屆至 15 屆的次級團體運作已有文獻論及，甚至王秀如更往前論及第 11 屆「十人小組」，然第 16 屆（合併前最後 1 屆）縣議會次級團體的研究目前則付之闕如，亦無第 16 屆次級團體基本組織及成員資料。

二、 未完整觀察合併後第 1 屆臺中市議會次級團體之發展

雖然在臺中縣市合併後，有黃信達（2010）、蔡雅玲（2014）等 2 篇文獻提及合併後第 1 屆臺中市議會的議事運作情形，但市議會 4 年改選 1 次，議會運作係以 4 年 1 屆為週期，而黃信達、蔡雅玲文章之完成時點均在第 1 屆中途，礙於時間因素，自然無法對於合併後第 1 屆臺中市議會次級團體運作做一完整觀察，且在此之後，臺中市議會次級團體運作又發生新事件，例如：原臺中市國民黨籍議員雖曾因公園預算分配不均問題，揚言要集體退出次級團體，但實際上，最後僅有黃馨慧、洪嘉鴻、劉士州等 3 人退出次級團體，其餘市籍議員並未真的退出。又縣籍議員在議長林士昌的支持下，打破原先縣市議員談妥由洪嘉鴻接任 2014 年國民黨團書記長的默契，由同心會會長楊永昌強勢取得國民黨團書記長一職，顯示次級團體影響力已擴及國民黨團。此種因為時間落差之故，是否會影響對於第 1 屆臺中市議會次級團體運作的觀察，值得進一步思考，由於次級團體的存續是以屆次為劃分，而隨著派系議員席次當選的多寡，各次級團體的勢力也會隨著不同屆次而消長，故本文擬完整觀察第 1 屆臺中市議會（2010 年至 2014 年），以瞭解次級團體的運作狀況。

第三章 合併後議會次級團體之形成

雖然次級團體在臺中縣議會由來已久，但縣市合併後的次級團體卻是經過激烈的正副議長選戰，由紅黑派系力推的代表張清堂、林士昌順利當選後，才能夠正式在市議會成軍，而張清堂、林士昌為了培植自己的人馬，以鞏固下屆參選正副議長的實力，乃將紅黑派系議員整編歸入麾下，同時招攬市籍議員加入，成立同心會與日新會。以下針對合併後議會次級團體之形成，分為「次級團體之形成原因」、「次級團體之成立」等節說明之。

第一節 次級團體之形成原因

臺中縣市合併後，縣籍議員以實力原則，奪得正副議長職位，取得市議會的主導權，雖然市籍議員並不認同所謂的派系文化，但因部分市籍議員在合併之初，誤以為次級團體只是問政上的聯盟或是聯誼性質，加上即便是民進黨中的縣籍議員其實也認同這種次級團體文化，故真正反對次級團體的市籍議員，在人數上屈居於劣勢，所以雖然次級團體的存在並不符合政黨政治運作的原理，但次級團體在成立之初，並未遭到市籍議員的大力反對。

壹、 縣籍議員以實力原則強勢主導

縣籍議員憑藉實力原則，強勢取得合併後第 1 屆臺中市議會之主導權，以下分別從「人數優勢」、「正副議長帶頭組織次級團體」說明如下：

一、 人數優勢

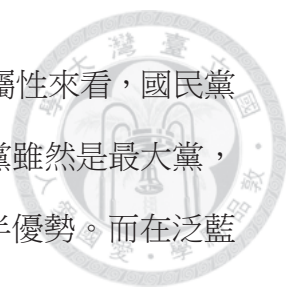
政治實力是看人頭的，因此，議員席次的多寡，影響政治實力版圖的消長最為明顯，從合併後的臺中直轄市議會 63 席議員來看，原縣區 36 席、原市區 25 席、平地原住民及山地原住民各 1 席，從席次來觀察，已略可窺見縣籍議員多於市籍之事實，茲整理第 1 屆市議員背景分析一覽表如下：

表 3-1 第 1 屆臺中市議員背景分析一覽表

選區	選舉區名	姓名	政黨	派系	縣/市	備註
一	大甲、外埔、大安	李榮鴻	國	紅	縣	
一	大甲、外埔、大安	吳敏濟	民		縣	
一	大甲、外埔、大安	楊永昌	無	紅	縣	
二	沙鹿、清水、梧棲	張清堂	無	紅	縣	2012.11.28 因花酒案定讞遭解職。由楊秋雲（黑派）遞補。
二	沙鹿、清水、梧棲	尤碧鈴	無	紅	縣	
二	沙鹿、清水、梧棲	蘇麗華	國	黑	縣	
二	沙鹿、清水、梧棲	楊典忠	民		縣	
二	沙鹿、清水、梧棲	陳詩哲	無	紅	縣	
三	龍井、烏日、大肚	陳世凱	民		縣	
三	龍井、烏日、大肚	林汝洲	國	黑	縣	
三	龍井、烏日、大肚	林士昌	國	黑	縣	
三	龍井、烏日、大肚	黃錫嘉	無	紅	縣	
三	龍井、烏日、大肚	吳瓊華	國	紅	縣	
四	豐原、后里	謝志忠	民		縣	
四	豐原、后里	陳清龍	無		縣	
四	豐原、后里	翁美春	民		縣	
四	豐原、后里	陳本添	國	紅	縣	
四	豐原、后里	高基讚	臺聯		縣	
五	神岡、潭子、大雅	廖述鎮	民		縣	
五	神岡、潭子、大雅	賴朝國	國	紅	縣	
五	神岡、潭子、大雅	吳顯森	國		縣	
五	神岡、潭子、大雅	許水彬	民		縣	
五	神岡、潭子、大雅	蕭隆澤	無	紅	縣	後加入民進黨
五	神岡、潭子、大雅	羅永珍	國	紅	縣	
六	西屯	張廖萬堅	民		市	
六	西屯	陳淑華	民		市	
六	西屯	黃馨慧	國		市	
六	西屯	楊正中	國		市	
六	西屯	張廖乃綸	國		市	
七	南屯	劉士州	國		市	
七	南屯	張耀中	民		市	
七	南屯	何文海	民		市	

七	南屯	朱暖英	國		市	
八	北屯	曾朝榮	民		市	
八	北屯	沈佑蓮	國		市	
八	北屯	王岳彬	民		市	
八	北屯	陳成添	國		市	
八	北屯	賴順仁	國		市	
八	北屯	蔡雅玲	民		市	
九	北	陳天文	國		市	
九	北	陳有江	國		市	
九	北	賴佳微	民		市	
十	中、西	黃國書	民		市	
十	中、西	張宏年	國		市	
十	中、西	洪嘉鴻	國		市	
十一	東、南	林珮涵	國		市	
十一	東、南	邱素貞	民		市	
十一	東、南	何敏誠	民		市	
十一	東、南	李中	國		市	
十二	太平	何明杰	民		縣	
十二	太平	黃秀珠	民		縣	
十二	太平	李麗華	國	紅	縣	
十二	太平	賴義鏗	無	黑	縣	
十三	大里、霧峰	何欣純	民		縣	後當選立委，該席出缺不補。
十三	大里、霧峰	李天生	民		縣	
十三	大里、霧峰	劉錦和	民		縣	
十三	大里、霧峰	江勝雄	無	紅	縣	
十三	大里、霧峰	張滄沂	無	黑	縣	
十三	大里、霧峰	段緯宇	親		縣	
十四	東勢、石岡、新社、和平	蘇慶雲	國	紅	縣	
十四	東勢、石岡、新社、和平	蔡成圭	民		縣	
十五	平地原住民	黃仁	國		市	後由洪金福（親民黨、縣籍）遞補。
十六	山地原住民	林榮進	國	黑	縣	

資料來源：臺中市議會提供。



由上表可知，關於第 1 屆 63 位臺中市議員之背景，以政黨屬性來看，國民黨 27 席、民進黨 24 席、無黨 10 席、親民黨 1 席、臺聯 1 席，國民黨雖然是最大黨，但並未過半，必須結合無黨與親民黨等其他泛藍陣營，才有過半優勢。而在泛藍 38 席中，縣籍 23 席、市籍 15 席，縣籍議員人數大於市籍議員。

由於縣籍議員在泛藍陣營中具有人數優勢，故在正副議長人選之協調中取得話語權，加上縣籍議員多數具有派系屬性（紅派 14 席、黑派 6 席），遠比市籍議員有向心力，服從性又高，因此縣籍議員很快就整合成功，推出張清堂（紅派）搭配林士昌（黑派）參選正副議長之組合，而市籍議員在這種形勢不如人的情況下，也只好默默接受現實，原本有意問鼎議長寶座的原臺中市議長張宏年也黯然退出競爭。

在議會生態這種講究人頭的實力原則下，張清堂雖然是無黨籍身分，但憑藉著掌握多數席次的實力原則，成功整合泛藍，張清堂、林士昌的組合，在正副議長選舉上，各自獲得泛藍 38 票的全部支持，順利當選臺中市議會首屆正副議長。

這是一個很務實的觀念啊！原縣區跟原市區的席次，當然是縣區的席次多啊！因為市區跟縣區人數的比例大約是二比三，選出來的議員席次大概也是二比三左右，所以縣的影響力比較大，而且原市區的，即使民進黨也一樣啊！我認為原市區的對派系、政黨啊！他的分際事實上比較沒有那麼明顯，在原縣區，即使民進黨裡面，包括政黨的區隔，或是派系的藩籬，是相當明顯的，所以說為什麼是縣區影響市區，我覺得很簡單，就是人數。(A-5)

因為整體來講，在議員的席次上，縣的席次比較多，還有就是因為縣有派系，所以他們的服從性比較高，他們可以掌控。(B-2)

基本上因為這個都是比人頭的，縣的議員人數比較多，市的比較少，民主政治就



是數人頭的，另外就是因為第 1 屆的時候，恰好都是縣的當議長跟副議長，就是張清堂跟林士昌，我們 156 萬人，他們只有 100 萬人啊！那是一定的道理。(C-1)

POWER，這邊是講人頭的啊！臺中縣就是因為議員的人頭多，你現在次團在臺中縣已經是幾十年了，都是以派系主導嘛！派系就是紅黑，做這種（次級團體），等於就是政治上力量的延伸，臺中縣的人頭多，所以你縣市合併後的生態，還是以臺中縣為主導嘛！所以你臺中市的人少，還是要由臺中縣的做頭頭，誰人頭多就誰當家，算是很現實的實力原則，比拳頭、比人頭嘛！（C-2）

由上述受訪者意見可知，議會政治是數人頭的，決定政治實力大小最重要的依據就是「席次多寡」，這也就是縣籍議員強調的「實力原則」，而且因為縣籍議員大多具有派系屬性，比較團結，服從性也高，領導人較能掌握，所以縣籍勢力能夠在議會運作上取得絕對的優勢地位，並且強勢主導將縣議會時期的次級團體文化帶入合併後的新議會。

二、 正副議長帶頭組織次級團體

張清堂、林士昌當選正副議長後，就開始對外招兵買馬組成同心會、日新會，除了舊有的縣籍紅黑派系議員外，更積極向市籍議員招手，邀請他們加入次級團體，雖然市籍議員沒有紅黑派系屬性，但在正副議長的邀約之下，雖然部分議員心中不太樂意，但大多還是配合加入，第 1 屆國民黨市籍議員 15 人中，僅李中、朱暖英等 2 人未加入次級團體，其餘 13 人均加入次級團體。

那時候清堂就問臺中市所有當選的議員，當然過去臺中市的議員沒有分派系，有問他們要參加議長這邊還是副議長這邊，就由他們自己選擇，自由參加，當然同心會的勢力比較大，所以臺中市的也不少人加入同心會。(A-1)



有啊！當初副議長林士昌有邀請市籍議員加入，廣泛地邀請，那時林士昌去邀請，就邀請好朋友加入。(A-2)

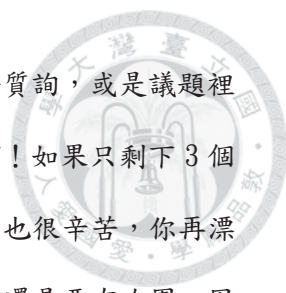
既然是議長他（張清堂）希望有次團的運作，原則上他們也會希望配合嘛！配合繼續運作嘛！但是也有少數原來臺中市的議員他們不願意啊！市籍議員加入次團沒有特殊傾向，純粹是以個人交情，當初我所瞭解的是，次團領導人會去招兵買馬，有意願的就進去，所以私底下也有聽說不太願意加入次團的，就是私底下有人找他，但他不太願意加入的。(B-1)

在政治文化的形成上，政治菁英的選擇及決定具有相當重要的份量，而在議會中，正副議長就是最重要的政治菁英，雖然在第 1 屆市議會成立之初，民進黨團曾向議長張清堂建議，未來要改以「黨團」運作，但張清堂、林士昌均認為，黨團與次級團體可以同時存在，且國民黨席次並未過半，如能透過次級團體來凝聚無黨籍泛藍議員，對藍軍較為有利，有複式動員的效果，因此，即便民進黨團反對成立次級團體，但在議長張清堂、副議長林士昌的主導下，仍然順利組成次級團體。

貳、市籍議員無力反對

在市籍議員中，並非所有人都樂意加入次級團體，甚至有人是不屑與派系為伍，只是因為在人數上屈居劣勢，根本無力反對，而不得不接受此一現實，況且，在多數議員都選擇加入次級團體的情況下，若堅持不加入，反而會易淪為「孤鳥」。

因為有一部份人加入，你沒有加入你變成少數，如果市籍有 10 個加入，剩下 4 個也會加入啊！因為議會是數人頭的，你不能孤鳥，例如說提案的時候要連署，你沒有一個次團的成員幫你奧援，像昨天質詢的時候，拿那個看板，旁邊幫他站




著，你看那都次團，幾乎都是次團，聲勢也比較浩大啊！聯合質詢，或是議題裡的一個攻勢的互相支援。你沒有結盟的話，議員是數人頭的啊！如果只剩下3個人你怎麼運作？除非你這3個人實力都很強勢，也許還可以，也很辛苦，你再漂亮也要有綠葉啊！所以說次團的形成是自然的，整個議事運作還是要有次團，因為黨團比較鬆散。(B-3)

此外，即便是最不認同地方派系的民進黨，內部對於次級團體的存在，也有著兩種截然不同的態度，縣籍民進黨議員認為次級團體的存在是自然而然、符合人性，而且有利於凝聚共識，對於次級團體的接受度，遠比市籍民進黨議員來得高。而市籍民進黨議員，對於縣市合併後竟然還有次級團體，則是感到「不可思議」。

從兩個角度講，一個是政治，一個是生活。政治的部分，我們3個人要開會討論很容易啊！我們5個人要凝聚共識也不是那麼困難嘛！我們10幾個、20幾個？坦白講，你民進黨團在一個議題裡面要凝聚所有人的共識，基本上就不容易了，所以基本上我認為20幾個人已經是一個次團運作的極限了，你說把這30幾個都叫過來，坦白講那個凝聚共識的過程一定會非常沒有效率。生活上就是，從縣區派系的時代，就好像你兄我弟一樣，那個叫做想當然爾，自然而然就會有，所謂的紅派、黑派，或者是第三勢力、無黨籍，這個在原臺中縣本來就是一個存在的既定事實，所以說我覺得次團的存在很正常啊！（A-5）

升格之後，竟然在議會才發現，咦？怎麼還存在？議會還提供辦公室給他們這些派系來聚集，坦白講，我以我民進黨的身分，對這個是真的不能接受，我認為這個簡直是公然把派系政治、派閥政治在議會來操作，我深深的不以為然，我坦白講，本黨的縣籍議員，因為在那個醬缸文化之下，也產生是認同這樣的問政方式，



舊臺中市議員要去影響縣的幾乎是不可能，所以我們是在衝突當中要妥協，我本來要用我在舊議會的議事杯葛，來達到我的目的，譬如說，我可以在生活座談會中，堅持不要提供次團的辦公室，沒有法源依據，黨團補助辦法也是針對黨團啊！沒有次團啊！沒有通過的話，我要杯葛，但是我在想，我的實力不夠，你原臺中縣的人多數，而且連民進黨裡面的縣籍議員，我都沒有辦法說服這些人。(A-6)

綜合上述可知，國民黨市籍議員雖然不認同次級團體文化，但礙於人數居於劣勢，以及在問政上的確也需要夥伴奧援等因素，大多還是選擇加入次級團體。而在民進黨部分，由於縣籍民進黨議員也認同次級團體的存在，因此民進黨也難以凝聚反對次級團體成立的共識，在上述諸多因素的影響下，市籍議員不論是國民黨或是民進黨籍，都無力反對次級團體的成立。

第二節 次級團體之成立

如前一節所述，縣市合併後，次級團體就在縣籍議員以實力原則主導，以及市籍議員無力反對的氛圍下成立了，第 1 屆的臺中市議會一共成立了同心會、日新會及超黨派聯盟等 3 個次級團體，同心會和日新會除了舊有的紅黑派系議員加入外，也新加入了市籍議員，基本上，這些議員會選擇加入同一個次級團體，通常是具有某種程度的關聯性，例如：派系相同、志同道合或是彼此交好。

壹、次級團體之組織

第 1 屆臺中市議會在議長張清堂與副議長林士昌的主導之下，成功地將原縣議會時代的次級團體文化，帶入合併後的新議會，張清堂、林士昌各自吸納市籍議員分別成立同心會、日新會，另外，市議員段緯宇也維持縣議會時代的運作，繼續成立超黨派聯盟，茲整理第 1 屆臺中市議會次級團體成員一覽表如下：

表 3-2 第 1 屆臺中市議會次級團體成員一覽表


次級團體	縣籍議員	市籍議員	備註
同心會	張清堂（精神領袖）、楊永昌（會長）、江勝雄（會長）、黃錫嘉、蘇慶雲、李榮鴻、陳詩哲、尤碧鈴、吳瓊華、陳本添、賴朝國、羅永珍、李麗華、蕭隆澤等 14 人。 （全為紅派）	張宏年、陳有江、林珮涵、張廖乃綸等 4 人。	共 18 人。 中途退出者：張清堂（解職）、李麗華、蕭隆澤。
日新會	林士昌（精神領袖）、林汝洲（會長）、林榮進、張滄沂、賴義鎰、蘇麗華等 6 人。 （全為黑派）	陳成添、陳天汶、沈佑蓮、賴順仁、楊正中、黃仁、黃馨慧、洪嘉鴻、劉士州等 9 人。	共 15 人。 中途加入者：楊秋雲（遞補）、李麗華。 中途退出者：黃仁（解職）、黃馨慧、洪嘉鴻、劉士州。
超黨派聯盟	段緯宇（會長）、陳清龍（會長）、吳顯森等 3 人。 （偏親民黨）		共 3 人。 中途加入者：洪金福（遞補）。

*泛藍市籍議員朱暖英、李中未加入次級團體。

資料來源：臺中市議會提供。

由上表可知，第 1 屆臺中市議會初成立時，臺中縣紅黑派系各自歸隊，並且吸納市籍議員，分別組成同心會、日新會，而由於紅派人數 14 席多於黑派 6 席，紅派有人數優勢，為了達到兩個次級團體人數上的平衡，日新會就大量吸納無派系屬性的市籍議員加入，在次級團體成立之初，同心會有 18 人，日新會有 15 人，超黨派聯盟則有 3 人。

除了紅黑派系主導成立的同心會、日新會外，另有一個小的次級團體-超黨派聯盟，超黨派聯盟是由一群不願加入紅黑派系的縣籍議員所組成，成員為親民黨籍、無黨籍、國民黨籍，雖然他們的背景多元，但均為偏親民黨的屬性，成員與縣議會時代相同，完全沒有新的市籍議員加入。



當初是我籌組的，除了不想跟紅黑站在一起以外，我在籌組的時後，親民黨很弱了嘛！我在縣議會籌組的時候，是完全親民黨的，剛開始陳清龍、洪金福跟我，是叫做親民黨團，因為中央我們不是合法跨過5%的政黨，所以一直沒有被臺中縣議會承認我們叫親民黨團，因為這樣的原因，我們又不願意跟紅黑派站在一起，所以我們就取名為超黨派，附在國民黨的裡面，然後他把裡面的事務費撥出來給我們自己使用，後來因為有吳顯森的加入，因為他是國民黨，雖然那時跨過5%，但為了讓吳顯森比較方便，所以還是叫做超黨派，也不改名，…，講句不好聽的，我們很難去融入民進黨的思維，很難去跟地方的派系結合，因為選舉的時候，派系不會支持我們，我們是跟他搶票的，他是我的敵人，而沒辦法跟他站在一起，講白一點就是這樣。(A-3)

綜合上述資料可知，第1屆臺中市議會共成立同心會、日新會、超黨派聯盟等3個次級團體，其中，由正副議長領軍，且具有紅黑派系屬性的同心會、日新會，因為廣泛地吸納市籍議員加入，乃成為臺中市議會中人數最多的兩大次級團體。

貳、市籍議員依個人選擇自由加入次級團體

市籍議員雖然沒有紅黑派系屬性，但在縣市合併後，面對各次級團體領導人的邀約，也依個人交情，分別選擇加入紅派同心會或黑派日新會，由於市籍議員在原臺中市議會問政時，一向是以政黨政治為主，原市議會中也沒有次級團體的存在，所以有部分市籍議員在初加入次級團體時，還以為次級團體只是單純問政上的聯盟或是日常的聯誼性質而已，因此，市籍議員雖然加入了次級團體，但他們並不認為自己加入了紅派或黑派，也沒有像縣籍議員一樣有分所謂的紅黑派系。




他們（市籍議員）也是想說大家來聯誼組成次團，監督市政、聯誼，朋友這樣比較有力量，他們那時候還搞不清楚，到後來才發現的，像黃馨慧就說，我哪有跟你們分什麼紅黑派，她也搞不清楚。(A-2)

原有臺中市我們不瞭解這個生態，以為是做一個聯誼或是問政方面的互相研究，我的觀念就是以政黨為主，原來臺中縣我是與林汝洲比較熟，他是鄉長的時候我們比較熟，他說我們來日新會，我們是希望說理念比較合或是問政空間、議題方面，大家可以，我當時也不瞭解什麼黑派、紅派，我那時候還不知道，…因為問政我們喜歡聯合問政的方式，所以我們找比較熟悉的，而且理念比較合的，我們在問政之中，所有的題材跟在質詢方面的議題，可以溝通，做一個整合這樣子，當時我的想法是這樣，很單純、很簡單。…我真的不知道同心是紅派，日新是黑派，因為我是臺中市的，我當初是以國民黨為主體。(A-4)

由於市籍議員未像縣籍議員有強烈的派系屬性，所以純粹是以個人偏好、理念相近或是人情等因素，自由選擇加入次級團體，沒有加以硬性規定，而為了達到同心會、日新會人數上的平衡，也可事先協調換組，例如：在第 1 屆次級團體名單正式確認前，原本同心會是 16 席，而日新會是 17 席，日新會比同心會略多 1 席，但因為同心會是由議長張清堂所領軍，同心會理應是人數最多的，所以張清堂、林士昌又協調將日新會的林珮涵調換到同心會，後來因為張廖乃綸與林珮涵交好，所以也隨林珮涵調換至同心會，最後才定案成同心會 18 席，日新會 15 席。

大家對於次團的主導者可能以大家個人的交情、偏好來選擇，沒有硬性規定，所以合併以後，原來臺中市國民黨的有的加入同心會，有的加入日新會。(B-1)




那是個人交情，最簡單的例子就是張宏年，張宏年為什麼要加入同心？就是交情，因為楊永昌當會長嘛！就邀請他，他那時候是陽春議員，正副議長都沒有，楊永昌看他還算可以在一起、是值得敬重的大哥，看他一個人好像沒有什麼寄託，就主動跟他伸手，問他要不要加入，大家一起有個伴，他也是因為楊永昌的關係，你看張宏年在當陽春議員的時候，他幾乎都沒有在質詢，他也不借人家，只有一個人可以跟他借，就是楊永昌，所以有點英雄惜英雄。(C-2)

本來第1屆日新會的比較多，所以協調林珮涵過去，林珮涵過去，張廖乃綸也跟著過去，好姊妹嘛！我當時是廣泛地邀請，大部分是林士昌去邀，我一點點，陳成添常常去大肚蓋房子，就跟我認識，如果有認識就先講。(A-2)

那時候張清堂議長負責同心會，他們有協商給同心會多一席，之後就是林珮涵由日新會到同心會，那張廖乃綸要跟她一起，所以她又過去。…因為那兩個人（林珮涵、張廖乃綸）要在一起，加入次團雖然是議員個人的意願，但是是可以協調的，是可以商量的，因為市區的在哪個次團，他們比較沒有那麼強烈的，也沒有派系的問題，縣的部分就有派系的問題。(B-3)

此外，有部分受訪者認為，市籍議員雖然沒有派系屬性，但從市籍議員分別加入同心會、日新會來看，可以隱約觀察出市籍議員內部分成兩派，一派是原議長張宏年的張派，一派則是呂○民派，由於呂○民派與顏清標系統的黑派走得較近，所以這一派的議員大多選擇加入黑派日新會，至於張派議員則由紅派同心會所吸收。

本來臺中市就有張宏年的派系在，張派，陳天汶裡面雖然沒有陳天汶的派系，但也有運作的某一個，就是飛虎民（呂○民），就是有這麼些人，後來這一個當然



就會比較靠向顏清標嘛！而且在陳天汶這裡面的都屬於比較孤鳥，李中、沈佑蓮，這些人就誰的話都不聽啊！但是還是服這個呂的（呂○民）嘛！這些不聽話的人就被拉去跟黑的站比較近嘛！剩下就由張清堂去把他們做一個結合。(A-3)

綜上，市籍議員在縣市合併之初，大多是依個人交情或意願，自由選擇加入次級團體，不若縣籍議員是依紅黑派系屬性來歸隊，也由於市籍議員的派系屬性不強，所以彈性很大，可以彼此協調來做調換。

參、次級團體仍由縣籍派系議員主導

具有強烈派系屬性的同心會、日新會在縣市合併後，雖然加入了無派系屬性的市籍議員，但同心會、日新會的派系色彩卻未因為新成員的加入而稍減，即使是以派系議員人數最少的黑派日新會來看，日新會黑派議員僅 6 人，無派系屬性的市籍議員多達 9 人，市籍議員的人數甚至還超過黑派議員，但受訪者仍然普遍認為，同心會就是紅派的，而日新會就是黑派的，主要的原因就是因為同心會、日新會是由紅派議長張清堂、黑派副議長林士昌所領導，而次級團體的會長、總幹事等幹部職位向來也都是由縣籍議員擔任。

日新會就林汝洲當會長，屬於黑派，現在是林士昌在帶，紅派就同心會，頭一屆是我在做，頭仔是張清堂。(A-1)

當初是因為臺中縣有分紅黑派，所以紅派成立一個同心會，黑派成立一個日新會，凝聚共識啦！超黨是一些不參加紅黑派，他們 5、6 個自己組一個超黨派，同心會領導人就是堂哥（張清堂），會長是楊永昌、江勝雄，日新就是顏清標、林士昌。(A-2)



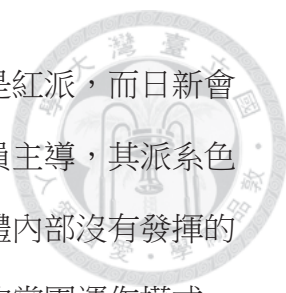
同心會我想還是以張清堂為主嘛！雖然他不是議員，畢竟他還操縱嘛！其實也不是啦！應該是他哥哥張○池，日新會現在黑派只剩6席，實際上黑派就是顏清標這個系統的。(A-3)

就堂哥（張清堂）一組，黑士（林士昌）一組，簡單講就是用議長、副議長這樣分，議長帶一組，副議長帶一組，後來黑士做議長以後，當然那短暫張宏年時期啦！黑士一樣繼續帶一組，但是堂仔的那組也沒放掉，包括現在，黑士做議長，清照做副議長，當然就是堂仔那組繼續，基本上還是這兩組。簡單講，就同心會是紅的，日新會是黑的。(A-5)

同心會是以紅派為主，然後日新的就是黑派，超黨就是比較類似親民黨的為主，同心會、日新會的實際領導人就是正副議長，會長不是實際領導人，超黨比較看不出來，實力比較平均，沒有明顯的領導人，是因事情推派人出面來做協調，比較沒有階級。(C-2)

至於在市籍議員部分，他們雖然在縣市合併後也加入了紅派同心會、黑派日新會等次級團體，但卻從未在次級團體取得主導權，問政上也很少和次級團體成員搭配，仍然是找原先所熟識的市籍議員配合。

日新會我是朋友相處的那種感覺而已，就聯誼啊！沒什麼啊！問政上沒有和日新會結合，我自己是跟黃馨慧他們啊！第1屆日新會也很少辦活動啊！有時候幾個餐會而已啊！本來不是說每3個月1次，兩個人負責請客，大家來做聯誼啊！後來辦了1、2次就沒有了，大家忙啊！…問政的話我都是找市的比較多，議題或是區域比較近嘛！有時候山海方面我們比較不瞭解。(A-4)



從上述受訪者的回答可以看出，一般看法咸認為同心會就是紅派，而日新會就是黑派，且主導者就是正副議長，顯示次級團體仍由縣籍議員主導，其派系色彩並未因為市籍議員的加入而淡化，而市籍議員因為在次級團體內部沒有發揮的空間，所以就鮮少參加次級團體的活動，仍然維持先前所習慣的黨團運作模式，找原先熟識的市籍議員配合，形成黨團與次級團體并行的局面，又由於縣市合併後彼此的磨合不順，黨團與次級團體的衝突也就隨之而起。



第四章 次級團體與國民黨團之互動

合併後的第 1 屆臺中市議會，由於縣市議員議事運作文化的差異，在泛藍陣營形成國民黨團和次級團體併行的局面，國民黨團基本上由市籍議員操控，而次級團體則由縣籍議員掌握，由於國民黨團和次級團體的文化、想法、觀念都不盡相同，在互動上產生衝突。本章分為「縣市議員之議事文化差異」、「次級團體與國民黨團之衝突」、「國民黨團功能不彰」說明之。

第一節 縣市議員之議事文化差異

縣市議員之所以產生衝突，最主要是由於縣市兩邊的文化差異而來，縣市原已各自形成穩定的政治生態，卻因為縣市的合併改制，強制議會合併，反映到議事的運作上，更是諸多扞格。

壹、 議事運作主體不同

從原臺中市與原臺中縣的議事法規面來看，地方議會的議事運作主體應係黨團或政團，關於此點，臺中市議會議事規則（已廢止）第 74 條³與臺中縣組織自治條例（已廢止）第 33 條之 1⁴都有明文規定，亦即，同黨籍的議員只要有 3 席以上，就可以在議會組成「黨團」，若不願加入黨團，也可以由總額五分之一以上之

³臺中市議會議事規則（已廢止）第 74 條：「（第 1 項）本會議員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有 3 人以上。（第 2 項）未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之議員，得加入其他黨團或由總額五分之一以上之議員合組政團。但每一政團須有 3 人以上。（第 3 項）前項政團準用有關黨團之規定。（第 4 項）黨團辦公室由本會提供之，其設置另以辦法訂定之。」

⁴臺中縣議會組織自治條例（已廢止）第 33 條之 1：「（第 1 項）本會議員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有 3 人以上。（第 2 項）未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之議員，得加入其他黨團或由本會議員總額五分之一以上之議員合組政團。（第 3 項）前項政團準用有關黨團之規定。（第 4 項）黨團辦公室得視實際需要，由本會提供之；其設置辦法，由本會訂定，報內政部備查。」



議員合組「政團」，而「政團」可以準用「黨團」的規定，換言之，政團的地位與黨團相同，可以參加黨團協商，在議會中也可以享有辦公室，甚至有預算補助其運作。

原臺中市因為都市化的關係，派系觀念早已淡化，其議事運作基本上是按照法規來進行，議員在議會中組成黨團來運作，分別有國民黨團與民進黨團。反觀原臺中縣議會，因為紅黑派系界線清楚，再加上泛藍議員席次多，其中又有很多是無黨籍的議員，很難完全整合在國民黨之下，雖然縣議會的法規一樣是規定議員可以組成「黨團」或「政團」，但在實務運作上，卻多了「次級團體」，泛綠陣營部分較為單純，只有組成民進黨團，而在泛藍陣營部分，雖然也成立了國民黨團，但國民黨團僅是一個象徵，實際上沒有運作，議事運作是以次級團體為主，縣、市兩邊議會的政治生態可說是截然不同。

以前縣議會就沒有黨團書記長了，縣議會的時候是虛的，沒有在運作，以前是叢樹林在當書記長，但只是個名義，其實他沒有在運作。(A-2)

合併前的臺中縣議會原則上也有國民黨團，但國民黨比較類似虛位了，虛級化了，因為合併前的議長一直是張清堂，他是無黨籍啊！副議長（林士昌）是國民黨啊！所以國民黨團併在副議長那邊，但是國民黨那邊在運作的力道、份量沒有次團的強。(B-1)

而習慣於政黨政治運作的市籍議員，在縣市合併後，對於縣籍議員仍然存有這種所謂派系、次級團體的文化，其實是相當不能接受，特別是「次級團體」的存在，根本是毫無法源依據，部分市籍議員甚至想在生活座談會中提案要廢除次級團體，但因為反對次級團體的人數太少之現實考量，加上當時正副議長是以「有利於議事運作」為由，主張成立次級團體，該理由乍看之下也頗為合理，所以，反對次級團體的市籍議員最後不得不選擇妥協。




我覺得應該回歸政黨政治，我覺得這個不是民主常態，其實我很不習慣耶！政黨政治，原來臺中市就是這個觀念，合併後大家的觀念還沒辦法統合，所以我們個人就自己找自己所謂問政的夥伴。(A-4)

我本來要用我在舊議會的議事杯葛，來達到我的目的，譬如說，我可以在生活座談會中，堅持不要提供次團的辦公室，沒有法源依據，黨團補助辦法也是針對黨團啊！沒有次團啊！沒有通過的話，我要杯葛，但是我在想，我的實力不夠。(A-6)

由上可知，縣市議員在議事運作的文化上截然不同，縣議會時代雖然也有國民黨團，但對泛藍的縣籍議員來說，國民黨團只是個一個形式，議事運作上是以次級團體為主。反之，市籍議員大多習慣於政黨政治運作，且認為次級團體的存在既無法源依據，也不合政黨政治的常態，只是礙於現實因素，無力加以反對，其實內心對於次級團體的存在卻是不以為然。

貳、 對於問政表現重視程度不同

縣市議員對於自己在議事堂問政表現的重視程度也明顯不同，此差異主要來自於兩邊對媒體曝光的需求程度不同，市籍議員重媒體曝光，所以重視自己的問政表現，出席率較高，發言的頻率高，也經常以召開記者會的方式爭取曝光度，藉以彰顯自己很努力地在為選民監督把關。反觀縣籍議員不太重視媒體曝光，所以他們相較於市籍議員來說，較不重視在議事堂的問政表現，出席率也比較低，除少數幾位大砲型的議員外，在議事堂上也鮮少發言，縣籍議員重視的是重視基層服務，要與選民面對面來溝通接觸，與其千里迢迢地來議會開會，他們可能還寧願選擇在地方跑紅白帖。



原縣區的整體來講，可能比較不注重媒體上的表現，或者議會問政上的凸顯，原市區裡面，大概也不分國民黨、民進黨，他們就會比較著重在媒體上的表現，或者議會上一個問政的表現，因為那個就是4年後他們選舉的基本盤，所以在市區跟縣區是不一樣的。(A-5)

縣的議員出勤跟問政沒有市的那麼勤快，因為就是過去的一些，譬如說地理環境不同，縣的選民服務比較重要，市的因為比較都市嘛！當然是比較愛表現的，在舞臺上還是問政比較犀利。(B-2)

因為臺中縣的都比較草莽，臺中市沒有像農業的這種，要去跑攤，人與人的接觸，才拿得到票，真的要去搏爛才有票，不像臺中市，臺中市是都會型的，只要靠文宣就比較有票，整個生活型態不一樣，選舉的方式也都完全不一樣，問政也不一樣啊！（C-2）

而縣籍議員對於問政表現的重視程度之所以不若市籍議員，還有一個因素就是縣議會的文化是以「折衷協調」為主，重要事項在開會前，已經在正副議長或是黨團協商時「協調」好了，根本不會因為個別議員在議事堂的發言而有所改變，尤其是臺中縣議會黨團組織運作辦法（已廢止）第6條明文規定：「前條協商之結論，各黨團及政團之成員皆應遵守。」，在這種前提下，經過黨團協商確定好的事項，開會時當然就是在行禮如儀、一團和氣的情境下通過。反觀原臺中市議會，就沒有訂立所謂各黨團成員皆應遵守黨團協商結論的規定，所以開會時，議員當然是使出渾身解術地想要力求表現，受訪者 A-5 甚至用「百家爭鳴、大鳴大放」來形容原臺中市議會。

原市區議會是比較百家爭鳴、大鳴大放，原縣區裡面，基本上你也可以不是那麼

大鳴大放，問題是最後會有一個折衷協調，原市區裡面可能大鳴大放大過於折衷協調，原縣區裡面則是折衷協調大過於大鳴大放，這就產生縣市議員文化非常大不一樣的地方。(A-5)



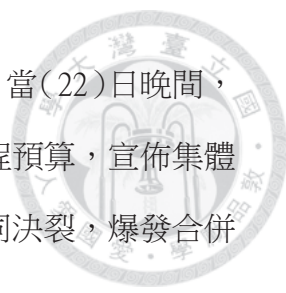
從上述訪談資料可知，造成縣市議員對於問政表現的重視程度不同，最主要原因就是選票來源，當然，每位議員都要做地方基層服務，只是原臺中市較為都市化，人口較為密集，因此，透過媒體來增加曝光度可能就是市籍議員所需要的，但原臺中縣屬鄉村型地區，選民注重的是面對面的情感交流，因此，縣籍議員可能就會把選區的經營方式重心放在跑紅白帖、下鄉勘查等這些可以與選民直接面對面的服務上。此外，由於原臺中縣議會文化是強調「折衷協調」，重要事項已經在正副議長所主持的黨團協商中「協調」好了，縣籍議員似乎也沒有在議事堂中「大鳴大放」的理由了。

第二節 次級團體與國民黨團之衝突

前一節所提縣市議員在議事運作文化的差異，造成縣籍議員和市籍議員的格格不入，而由於合併後第 1 屆市議會，次級團體是由縣籍議員掌控，而國民黨團是由市籍議員操盤，所以這種縣市議事文化上的不同，也連帶引發次級團體與國民黨團之間的緊張與衝突，以下分為「縣市資源分配不均之衝突」、「對市府監督強度之歧異」與「黨團書記長選舉恩怨」說明之。

壹、 縣市資源分配不均之衝突

引爆縣市資源分配不均的衝突主要來自於 2011 年的公園預算，2011 年 3 月 22 日審查市府建設局公園管理工程預算時，市府編列的 10 座公園工程中，高達 9 座位於原臺中市轄區，原臺中縣僅分配到 1 座，而引發縣籍議員的不滿，儘管市長胡志強一再強調沒有偏心，且保證明年度一定會編足原臺中縣公園預算，但縣



籍議員還是動用表決權，聯手刪除了 9 座公園 7 億 6,700 萬預算，當(22)日晚間，市籍議員不滿縣籍議員聯手刪除「臺中市」的 9 座公園管理工程預算，宣佈集體退出正副議長領軍的次級團體同心會與日新會，縣、市議員形同決裂，爆發合併以來最大的分裂危機。

以縣籍議員的立場來說，原臺中縣的公園已經三、四十年都沒開闢了，10 座公園中竟然有高達 9 座都編在原臺中市，難免會有不平衡的心理，認為市長胡志強太過偏心，造成縣區在縣市合併後被「邊緣化」，更何況，公園是屬於「看得見的建設」，對議員的選區經營非常重要，受訪者 A-3 甚至形容：「如果這個公園是我爭取的，我幾乎可以篤定這個區塊附近的里通通投給我。」。

每一個區域都希望有一個公園嘛！這個公園的分配，對每一個議員太重要了，如果這個公園是我爭取的，我幾乎可以篤定這個區塊附近的里通通投給我，公園太重要了，比水溝還重要，因為那個公園每天有人在散步啊！這個叫做看得見的建設，並不是說裡面有什麼弊端，公園是每一個議員為選票考量的最大助力，它太重要了，區域的休憩、兒童玩耍，什麼人都在這個地方，而且最容易告訴人家這個就是誰爭取的，這是看得到的建設。(A-3)

但以市籍議員的角度來說，這筆公園預算是在縣市合併前就規劃好的，原臺中市財政狀況較佳，很多基礎建設都已經完成，當然可以規劃自己的公園綠地來美化市容，而原臺中縣財政狀況不佳，合併前就負債 600 億元，本來沒有能力額外編預算來開闢公園，且都市的發展本來就是有蛋黃區、蛋白區的區分，怎麼合併後反倒要求縣的建設要全面達到跟市一樣的程度？部分市籍議員對於跟負債累累的臺中縣合併一事，甚至感到後悔，認為被縣的拖累，加上市長胡志強後來要競選連任，將資源大量投入縣區，造成市籍議員所爭取到的建設，反而不如合併前，這讓市籍議員反倒覺得被「邊緣化」了。



因為原來臺中縣整個預算歲入面太少，所以要做事情比較少一點，預算總是開公園要徵收要開闢嘛！而且當時臺中縣有負債的情形，臺中市是沒有負債的，你是負債的縣市，我們要做你們又給我們反對，不合理嘛！…原有臺中市的議員大家都不想合併，說實在話，以前我們在原有臺中市的時候都不想合併，可是我的觀念是應該要合併。(A-4)

像監視器，他們上來就講，你們東區、南區都做好啦！還要再裝什麼？我們這邊都沒半座啦！所以幾乎3年，胡志強都裝在縣區，我們這邊都沒半座，所以我們也滿腹委屈，結果里長就說，你們這些都沒用啦！升格為直轄市，還說要把臺中縣邊緣化，我看是你們被臺中縣邊緣化了啦！道路也一樣啊！他們真的是基礎建設太差了，但你怎麼都用縣的基礎建設的標準來衡量市的標準，你都市本來就是生活品質比較高，但是這個在廟堂之上又不好講，坦白講，胡志強大部分開馬路、打通巷道都用在縣區，我沒有做什麼？老市議員的時候，我1年做個2條道路有吧！現在喔！4年我看做1、2條而已。(A-6)

綜上，縣市資源分配不均就是縣市議員之間最大的衝突點，公園預算所引爆的縣市衝突就是最佳的例子，雖然當時市籍議員義憤填膺地召開記者會宣布退出次級團體，但後來經過一段時間的沉澱思考後，大多並未真的退出次級團體，然而，雖然市籍議員並未全數退出次級團體，但實際上市籍議員與所屬的次級團體之間，也已經是同床異夢、形同陌路，彼此幾乎互不往來。

貳、對市府監督強度之歧異

在第1屆時，市長是由國民黨胡志強當選，國民黨團在市議會是執政黨，因此，國民黨團首任書記長黃馨慧認為，黨團的最重要的任務就是要為市府政策護

航，黨籍議員在議事堂上應該是採取建議式的質詢，而非批評式的，若市府真有施政不當造成民怨之處，質詢時提點一下，輕輕帶過就好。



黃馨慧會製造議題，她有一些看法，她有一些你在國民黨應該扮演的角色，你是執政的，一些議題提供給我們市政府做參考，所以說在問政的議題或品質方面，她比較能夠掌握。(A-4)

然而次級團體卻不這麼認為，他們在議事堂上，對於同屬泛藍陣營的市長胡志強一樣是毫不留情地批評，對外的說法是說議員的職責就是要監督市府，而且他們實在是看不慣市籍議員對胡志強歌功頌德的樣子，但實際上背後的原因恐怕是為了爭取資源，由於次級團體在臺中縣的時代，每位議員拿到的地方小型工程建議權額度為 900 萬元至 1,200 萬元左右，然在縣市合併之初，胡志強卻遲遲未承諾給予前述「額度」，因此，次級團體就經常在議事堂強力質詢胡志強，打算逼迫胡志強讓步，次級團體和國民黨團之間，就對於市府的監督強度上應該採取何等之作為，產生了歧異。

至於說挺胡、不挺胡，這都是表面的，背後的意義是你要尊重我，尊重的背後是什麼，可能我爭取的地方建設你要支援我嘛！可能我要求的事情你市政府要儘量給我方便嘛！不一定是官商勾結啦！我覺得爭取地方建設，大家對地方都要有交代嘛！我覺得他們陷入所謂的兩難，挺胡、不挺胡，看起來是截然不同的立場，但背後的意義都是一樣的，希望分配到更多的資源，希望得到更多的尊重，你可以講資源服務、可以講尊重，背後的意義是一樣的。(A-5)

黨團都是捧胡志強的，縣的只是不爽這些人的嘴臉，頂多就是不參加而已，大家心知肚明，你說他會不會去扯胡志強的後腿，不會啦！他都會個別安撫這些調皮


搗蛋的人。(C-2)



綜合以上分析，國民黨團與次級團體在對於市府的監督強度上有著明顯的區別，國民黨團責怪次級團體角色錯亂，怎麼如同反對黨一般，給自家市長難堪，而次級團體則認為議員的天職就是要監督市政，怎可一味護航，不分青紅皂白地替胡志強的政策背書，雖然次級團體和國民黨團對於市府的監督強度上有差別，但背後都目的都一樣，就是要向市府爭取資源，只是兩邊所用的方法不同，市籍議員因為在縣市合併前就已經和胡志強建立良好關係，彼此有良好的默契，在爭取資源上沒有困難，所以採取建議式的質詢，以搏取市府官員的好感，而由縣籍議員主導的次級團體則不同，他們在縣市合併之前沒有與胡志強合作的經驗，因此，很多事情都還沒有「協調」好，特別是地方小型工程建議權的額度，所以就採取批評式的質詢，試圖給市府官員製造壓力，實際上，只要市府願意釋出善意，並且下放資源，次級團體也不會真的大砍市府預算。

參、 黨團書記長選舉恩怨


臺中縣市合併後，正副議長職位均由縣籍議員取得，在這種縣籍議員全拿的氛圍下，泛藍也很有默契「鼓掌通過」將國民黨團首任書記長一職，禮讓給市籍議員黃馨慧，某種程度上也象徵是一種縣市的區域平衡，當時國民黨團有「書記長 1 年 1 任，得延任 1 次」的內規，黃馨慧乃順利連任第 2 任書記長，就在黃馨慧任滿 2 年後，黃馨慧仍想繼續連任，並打算修改前述黨團內規，然而，由於黃馨慧在擔任 2 年的書記長任內，經常與縣籍議員產生衝突，黃馨慧對於次級團體的不配合黨團，感到生氣又無奈，而縣籍議員對黨團書記長黃馨慧的作風也頗為不滿，認為國民黨團只是由黃馨慧等少數 4、5 位市籍議員所把持，沒有照顧到其他的泛藍議員，因此，同心會乃力推紅派李榮鴻出馬角逐黨團書記長一職。



黃馨慧那時候當 2 任，她想要繼續一直當，但臺中縣對她的作風不滿，我就一直提議要給臺中縣當。…當然是因為她的個性跟作風啦！因為她只是掛一個名而已，其實都沒在招呼，也沒有在招原來臺中縣的，你說臺中市的，像李中、楊正中也不服啊！以前在選的時候，她叫我投她，我也不願意投給她啊！那時候我是反對她個人的作風。…她幾乎，她利用黨團書記長的名義，都是運作他們那幾個的，也不要說利益啦！至少她也得到她的名，服務案件怎樣，他們比較好用，所以我們同心會都不理她。…我們那時候感覺，她如果說開記者會，都是那幾個人在一起，照理說她當書記長，她要叫所有人啊！她沒有啊！像我們同心會，大部分做會長、總幹事還是說議長，你要問所有人啊！像建議案，你議長還是會長要去談判，這樣人家才要來參加啊！我們的需要她不理我們啊！（A-1）

你當一個書記長，要去親自跟議員，平常就要接觸，才能凝聚，不能靠自己的個性，要去融合，黃馨慧就個性跟楊永昌不合啊！所以說是個性使然，你要柔軟一點，要包容，一定要柔和，算是意氣之爭，大家在政黨協商，講話一言不合就衝起來了。（A-2）

第 3 任書記長選舉時，同心會力推李榮鴻擔任國民黨團書記長，當時市籍議員洪嘉鴻也有意角逐書記長一職，雙方僵持不下，乃由議長林士昌、國民黨臺中市黨部主委江士良、同心會會長楊永昌出面協調，江士良雖然屬意由洪嘉鴻擔任書記長，但楊永昌堅持要讓同屬紅派的李榮鴻擔任書記長，甚至表達不惜撕破臉投票表決的決心，最後因市籍議員所能掌握的票數的確不如縣籍議員，乃由李榮鴻擔任書記長，洪嘉鴻擔任副手執行長一職，當時縣市雙方曾達成書記長一職由縣市輪流擔任的默契，並且修改黨團內規，改成書記長 1 年 1 任，不得連任，同時也協調好下任書記長將由市籍議員洪嘉鴻出任。



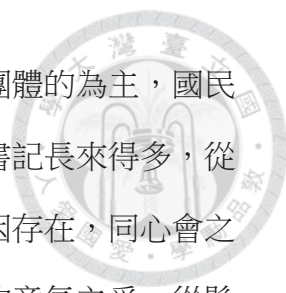
第3年的時候，洪嘉鴻就有意思想要來取代，所以那時林士昌一直在協調，包括江士良，也一直來拜託林士昌、楊永昌，江士良也是態度有偏袒市的，這中間過程也談了很久，一直沒辦法妥協，楊永昌對他們也是很感冒，當場撻話，說大家來投票，你們最多也只有5票，真的要投票，你們也不是我們的對手，最後洪嘉鴻還是只好維持當執行長。(C-2)

雖然在第3任書記長選舉時，已經達成了縣市輪流、下(4)任書記長將由洪嘉鴻接任的默契，但真正到了第4任書記長選舉時，同心會楊永昌又再度強勢介入，破壞原先講好的縣市輪流默契，由楊永昌本人親自接任黨團書記長，他同時也辭去同心會會長職務，由於黨團書記長所能運用的資源其實不如同心會會長，所以大部分受訪者認為，楊永昌爭取黨團書記長而辭去同心會會長一職的舉動只是「意氣之爭」，除了因為不滿市籍議員，而不想讓市籍議員擔任黨團書記長一職外，另一方面也是因為其同選區(大甲、大安、外埔)的競爭對手李榮鴻曾擔任過書記長，基於不願服輸的心理，加上同心會中也沒有人願意擔任書記長，所以楊永昌才接任第4任黨團書記長。

第3年的李榮鴻也想連任一次，楊永昌就把他拿走了，因為他們同選區嘛!(B-3)

像楊永昌就是意氣用事，李榮鴻幹過，我也非幹不可，所以臺中市的議員才很討厭這樣，都是你們在幹，應該輪到我們啊！楊永昌是因為那口氣他吞不下去。(C-1)

至於書記長一職對臺中縣的沒什麼意思，也沒人想當，他(楊永昌)只是不爽給他們(市籍議員)當而已，為什麼後來會當，是因為同心會也沒人想當，只好自己跳下來當，書記長也沒有資源啊！(C-2)



其實，以臺中市議會的政治生態而言，議事運作是以次級團體的為主，國民黨團可說是功能不彰，次級團體會長所能獲得的資源遠比黨團書記長來得多，從此角度來看，同心會會長楊永昌並無爭取黨團書記長的實質誘因存在，同心會之所以要來爭搶黨團書記長一職，僅是因為對市籍議員作風不滿的意氣之爭，從縣市議員在歷任黨團書記長的選舉恩怨中，也突顯出縣市議員長久以來所累積的矛盾心結與不滿情緒。

第三節 國民黨團遭次級團體架空

縣市合併後，因為縣市議員各自有各自的文化，不能馬上融合，因此在市議會中形成國民黨團與次級團體併行的現象，但國民黨團與次級團體互動的效果不佳，彼此衝突不斷，黨團在議事運作上功能不彰，遭次級團體架空，而地方黨部亦無力介入協調，導致國民黨團無法在議會發揮政黨政治監督之功效。

壹、 國民黨團功能不彰

由於縣籍議員和市籍議員之間的矛盾和心結，導致國民黨團與次級團體之間一直不能好好合作，大部分受訪者皆認為，不論是哪方人馬出任黨團書記長，另一方的配合度都很差，雙方人馬幾乎沒有任何交集，特別是在同心會部分，同心會會長楊永昌與黨團書記長黃馨慧之間衝突不斷，至於日新會與黨團互動的情況則稍微好一點，但因為縣籍議員較著重基層服務，無暇出席黨團號召的活動，所以日新會對黨團活動的參與度也不佳。

按理來說，國民黨團與次級團體同屬泛藍陣營，在議題質詢的配合上，兩方應該是屬於合作的關係，但因為彼此互有心結，有時也會產生擦槍走火引發衝突，例如：2013年7月4日總質詢那天，國民黨團原本精心安排一場「胡志強硬起來」、「臺中市需要胡」的戲碼，要給胡志強送暖，未料卻因占用同心會議員聯合質詢的時間，引發同心會會長江勝雄的不滿，遭到強力杯葛，最後一場大戲，草草 2



分鐘就結束。

總而言之，第 1 屆的臺中市議會國民黨團，不論在何人主政的時代，都無法領導對方的人馬，次級團體與國民黨團之間，在質詢議題的配合上，可說是幾乎完全沒有交集，有時甚至還會出現抵制的情形，導致國民黨團功能不彰。

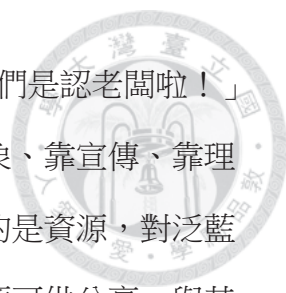
到後來有抵制喔！到後來我們同心會就幾乎，當然黃馨慧在做書記長，國民黨在叫，我們幾乎都不甩她，…我當書記長的時候，黃馨慧那邊也叫不動，不管是縣的還是市的當書記長，都叫不動啦！在議事運作上還是次團為主，黨團沒辦法發揮功能。(A-1)

縣的時間上，也不要說不配合黨啦！因為他有鄉親的服務案件，就鄉親來約，他哪有那個時間？…黃馨慧在當的時候也是我全力輔助她，同心會楊永昌就不聽她的啊！黃馨慧跟我講，我會配合她啊！那時候楊永昌跟她講一句話就衝起來了。(A-2)

黃馨慧當書記長的時候，在黨團還有一些策略、政策的質詢，大概只有原臺中市國民黨的議員會去配合，臺中縣的幾乎都不會參與，到後來換成李榮鴻、楊永昌時，大概也只有少數縣區的國民黨議員，市區的幾乎都退出沒有過去。(B-1)

縣市合併後，黨團就是黃馨慧那幾個人去玩的，連楊正中通通也沒加入運作，更不要說臺中縣的次團，…大家都是各玩各的，沒有交集，那只是形式上有黨團提案什麼，要這樣的行禮如儀，其他像問政上、黨對黨的對抗上，都是各玩各的。(C-2)

此外，國民黨團之所以遭次級團體架空而無法發揮功能，與次級團體係由正



副議長所領導亦有很大的關聯，正如受訪者 A-5 所言：「我覺得他們是認老闆啦！」因為泛藍議員與民進黨議員的選票來源不同，民進黨議員靠形象、靠宣傳、靠理念、靠黨提名，或許就可以得到一定的票源，但泛藍議員重視的是資源，對泛藍議員而言，黨團書記長也如同一個普通議員一般，沒有任何資源可供分享，與其配合黨團書記長，倒不如選擇效忠正副議長所領導的次級團體，或許還能獲得更多的資源，此種情況在縣籍議員身上更是特別明顯。

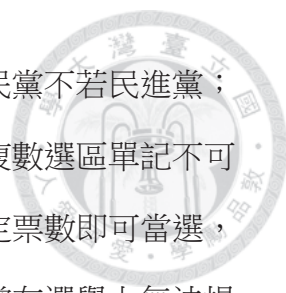
國民黨團書記長他講的話跟放屁一樣嘛！因為他沒有任何的利潤去吸引這些人，國民黨沒有吸引力啊！這些人不會因為國民黨不提名我而去信服你這個書記長，書記長又拿不出任何利潤來分享。(A-3)

起碼我從第 1 屆看到現在，我覺得次團的力量遠比國民黨團大，我覺得他們是認老闆啦！認議長、副議長，那個遠超過國民黨團的力量，不然你看這 4 年下來，有誰因為違反國民黨團的紀律，受到什麼樣的處分？零嘛！（A-5）

從上述資料分析可知，雖然國民黨團與次級團體同屬泛藍陣營，但因為縣市議員不滿對方作風，彼此互有心結，而不願意積極配合對方，不論由何人擔任黨團書記長，另一方都不配合，使黨團書記長的領導產生困難，雙方在議事運作的配合上幾乎是毫無交集。此外，由於黨團書記長毫無資源可供分享，沒有誘因去吸引議員配合黨團，所以縣籍議員寧可選擇效忠於正副議長所領導的次級團體，而不願服膺於黨團書記長的指示，造成國民黨團功能不彰，徹底地被次級團體所架空。

貳、 黨部無力介入改善

國民黨部面對黨團在議事運作上遭次級團體架空的現象，雖然感到不滿，但



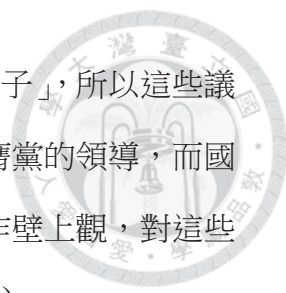
卻是無力介入改善，其原因有三，其一，在選票控制力上，國民黨不若民進黨；其二，國民黨部沒有提供議員資源；其三，地方議員選舉是採複數選區單記不可讓渡投票制(Single-nontransferable vote, SNTV)，議員只要掌握特定票數即可當選，不若單一選區的政黨對決意味濃厚。基於上述 3 項原因，國民黨在選舉上無法提供泛藍縣籍議員任何實質的幫助，縣籍議員無需依靠黨部的力量就足以當選，在這種情況下，國民黨當然也就無力約束泛藍縣籍議員。

首先，在選票控制力上，受訪者認為，國民黨的選票控制力明顯不如民進黨，因為民進黨的支持者會認民進黨的旗幟，沒有黨的提名，幾乎無法選上議員，所以民進黨違紀參選者較少。反觀國民黨的議員，多是靠自身的地方基層經營實力而當選，就算無法獲得黨部提名，照樣違紀參選，而且當選機率頗高，此種現象在縣籍議員的身上更是明顯，以第 1 屆臺中市議會為例，縣籍泛藍議員共有 23 席，其中高達 10 席為無黨籍，可見，縣籍泛藍議員沒有國民黨的提名，仍然有相當大的當選空間。

國民黨不像民進黨，民進黨你只要沒有民進黨三個字你就選不上，國民黨裡面，沒有一定要用國民黨才選得上啊！國民黨這三個字沒有加分作用，所以地方派逾越了黨，才會有次級團體存在。(A-3)

現在民進黨還有人計較說沒有黨不敢出來選，像許水彬啊！我就說你就出來選立委啊！他跟我說黨不給他登記，他就不敢。國民黨是你不給我登記，我就自己出來，所以黨的認同度會慢慢薄弱，…你一個團體的力量，第一個，你的選票控制力多大？你選票控制力有，那我靠近你一點就當選。(C-1)

其次，國民黨部在選舉上也無法提供實質的輔選資源，縣籍議員在選舉上，多係靠派系的支持而當選，只是形式上讓國民黨提名，甚至還有議員想完全與國




民黨劃清界線，也難怪受訪者 A-3 形容「給國民黨提名是給它面子」，所以這些議員當選之後，當然還是回歸派系，聽從派系的指令，而不是服膺黨的領導，而國民黨部也因為沒有提供實質資源，所以當然沒有發言權，只能作壁上觀，對這些縣籍議員也沒有實質約束力，僅能「曉以大義」或是「道德勸說」。

有很多候選人他被國民黨提名，他認為是他幫國民黨，而不是因為國民黨他才會當選，也就是參選的過程他給國民黨提名是給它面子，所以他當選以後，不認為國民黨是一回事，他還是回他的派系，因為他選舉是由派系來支撐當選，不是國民黨讓他當選，所以這個派系一直存在。(A-3)

現在國民黨在這幾年，沒有很充裕的資源來讓這些黨員，例如以前我選舉是不是有很多資源給你，譬如說兩百萬、三百萬，後來不知道是不是沒有那些經費，造成那些黨員不是很願意配合，…國民黨以前是有補助，這幾年應該沒什麼，還是說他的經費變少，甚至只是意思意思。(B-2)

縣因為有派系，派系等於是一個靠山，…你看縣區哪幾個是靠黨的？幾乎沒有，你看大甲楊永昌、李榮鴻，清水區顏莉敏、張清照、尤碧鈴都是靠派系，不是靠黨，縣區黨是靠派系啦！因為縣區的候選人跟派系的距離比較近，向心力比較強，比較認同派系，比較不認同黨，你看縣區哪個只聽黨而沒有派系，幾乎沒有。(B-3)

照理講你黨部要出錢，黨部江士良他負責組織的，他也跟我說黨部也窮得很，對不起，你沒有 POWER 給人家，你講話就小聲了，沒有資格講話了，只能作壁上觀，你沒有給人家糖果吃，人家幹嘛聽你的，過去 4 年，完全沒有作為，黨部只是一個名稱上所謂的上級指導單位而已，純粹是一個虛名假名而已。(C-2)



再者，地方議員選舉是採複數選區單記不可讓渡投票制（Single-nontransferable vote, SNTV），一個選區內有多個席次，不若單一選區的政黨對決意味濃厚，在單一選區的選舉中，很容易形成政黨對決的氣氛，候選人如果沒有黨的提名，容易遭邊緣化，當選機率較小，但是複數選區的選舉則不同，候選人不需要拿到最高票，只要能夠掌握特定的票源，就足以達到當選門檻，因此，縣籍泛藍議員毋須依靠黨，只要仰賴派系的支持，就能夠掌握一定的票數而當選。

所以為什麼政黨政治到最後，只有立委的部分可能比較聽黨的，因為他沒有政黨提名，不容易當選，議員的部分，尤其是比較臺中縣的，都是認為我地方經營的好，我就會當選，你黨的提名或許是增加一些榮耀，讓我更容易當選一些，但是真正 80%還是靠我地方的經營，事實上來講也是這樣。(C-3)

此外，早期國民黨部對市議會黨團書記長有提供車馬費的補助，但現在已取消，只能提供質詢議題上的協助，無法提供任何人事或經費上的補貼，因此，黨團只能靠市議會所編列的黨團（政團）補助費進行聯誼，市議會每月都會補助每一黨團（政團）補助 2 萬元，超過 3 人者，每增 1 人每月增加 2,000 元，以第 1 屆臺中市議會為例，國民黨籍議員共有 27 人，如果這 27 名議員全數加入國民黨團運作，國民黨團每個月可以拿到 6 萬 8,000 元（20,000+2,000*24）之黨團補助費，但實際上，部分具國民黨籍的縣籍議員卻未加入國民黨團，而是另以無黨聯盟的名義組成「政團」，以請領政團補助費⁵，造成國民黨團的補助費遭次級團體所瓜分。此外，即便是在國民黨團之中，也有部分議員因為與黨團書記長不合，對於黨團補助費錙銖必較，而不願將自己的 2,000 元額度歸入黨團，因此，國民黨團書記長實際上所能運用的經費，實在是少之又少，甚至還要自掏腰包請助理來協

⁵ 依行政院每年訂定之直轄市預算共同性費用編列基準，僅有「黨團」與「政團」得領取黨團（政團）補助費，不包含所謂的「次級團體」在內，故臺中市議會的次級團體必須以「政團」名義始得申請補助費。

助處理黨團事務，國民黨團在缺錢、缺人的情況下，自然是功能不彰。



黨團費用都處理得不是很好，因為國民黨，在同心會要繳進來嘛！同心會他現在又不繳啊！就是每個次團他各自運用，我們一個黨團2萬塊嘛！3個成一個黨團，第4個以上1個人是多2,000的，假設以國民黨26個來講，他是2萬塊加23乘以2,000嘛！等於4萬6加2萬，等於6萬6，但這6萬6裡，譬如說有10個是同心會的，他又不跟他湊在一起，而且同心會又有阿嘉他們無黨籍的。(B-2)

黨團也沒有什麼資源，沒有一筆固定的經費可以來請人幫忙，都是由書記長自己，由他的助理費還是什麼來，沒有所謂固定的經費，縣市合併時，段緯宇也是滿心期待，以為說縣市合併後，公費可以請一個，等於類似黨團總幹事啦！由議會來正式編預算，結果到最後都沒有。(C-2)

早期黨部有給黨團經費，現在沒有了，以前中央有撥一些黨團的經費下來，現在幾乎都是議會那邊，議會那邊有編預算去補助，很早期以前有給書記長車馬費，因為他要負責去幫忙聯繫所有的黨籍議員。(C-3)

綜上可知，國民黨由於缺乏選票控制力，在議員選舉上又無法提供縣籍議員資源，加上地方議員選舉是採複數選區單記不可讓渡投票制，所以泛藍縣籍議員多半是仰賴派系的支持而非國民黨的提名而當選，因此，國民黨部對於縣籍議員根本沒有什麼約束力，當然也就無力整合地方派系，對於縣籍派系議員在市議會成立次級團體這件事，可說是無力改善，只能選擇和現實妥協。此外，國民黨部對於市議會的國民黨團，也沒有提供實質的人事或經費等資源補助，故導致黨團功能不彰，遭次級團體架空。

第五章 次級團體運作之效果

次級團體除了在議事運作上，透過合縱連橫，發揮團隊的影響力，向市府爭取資源以外，另一個重要的目的就是要爭取正副議長職位，只要爭取到正副議長職位，就更能確保利益，因此，次級團體運作的效果，主要表現在議事運作與正副議長的選舉上，另外，雖然在縣市合併後，次級團體仍然可以凌駕於黨團之上而成為議事運作的主體，但觀察合併後次級團體的運作，也發現了次級團體的影響力已不若縣議會的時代強，其影響力有逐步消退之危機，對此，本章分為「強化議事運作影響力」、「爭取正副議長職位」及「次級團體影響力消退之危機」等3節說明之。


第一節 強化議事運作影響力

成立次級團體在議事上最主要目的就是要強化議事運作影響力，進而影響市府的決策，次級團體經常運用聯合質詢、在場聲援、參與黨團協商、爭取委員會召集人、組成專案小組等種種方式，來增加其質詢上火力，或是擴大其對市府政策、預算的影響，將市府施政方向朝著對自己有利的方向運作，以下分為「運用團隊力量擴大影響力」、「爭取議事運作的重要地位」、「組專案小組」說明之。

壹、 運用團隊力量擴大影響力

一、 運用人數優勢加強質詢火力

縣籍議員成立次級團體主要目的就是要運用團隊力量，來擴大其議事上的影響力，因此，次級團體在問政時，也經常運用聯合質詢或是在場聲援的手段，利用人數的優勢，來增加質詢的聲勢，如此較能獲得市府官員的尊重，有利於爭取地方建設，且在質詢的過程中，如果市府官員的回應過於犀利，而使正在質詢的議員氣勢減弱，此時在一旁聲援的議員，還可以適時提點，來挽回頹勢，正如受



訪者 A-5 所言：「你孤鳥講話不會大聲啦！」。此種聯合質詢或是在場聲援的手段又以同心會、超黨派聯盟執行得最為徹底，同心會內部規定，只要是同心會成員質詢時間，其他成員也要在議事堂陪同，缺席者要扣研究費 2,000 元，而超黨派聯盟因為人數少，所以特別團結，質詢時必定全員到齊，至於日新會部分，由於縣籍黑派議員較少，又無所謂大砲型的議員，故較少運用聯合質詢或是在場聲援的手段。

如果是同心會在質詢，我們都一定要在場，表示聲援，一般過去我的感覺是，市府對我們會比較客氣，如果講得不好，其他人就幫忙一下，如果不來就罰錢，半小時以後就算你沒來了，過去一次罰 5,000，現在罰 2,000，扣你的研究費，總幹事來執行。(A-1)

在問政的過程裡，如果你不團結，有時候官員的話太犀利，你忽然間會沒辦法反應，如果有自己人在一起，我們會給他打 PASS，提示給他，那就會很犀利的問政，這是第一個，第二個是你有相當的人數，在議會要表決的時候，必然會被尊重啊！第三個，因為你的團結，官員看在眼裡，不會給你馬虎，第四點，因為團結的關係，所以任何一個團體都非常尊重，在選民服務或地方建設上，就很容易爭取。(A-3)

你單打獨鬥，質詢的聲勢也好，或者爭取的東西也好，你孤鳥講話不會大聲啦！…你在質詢，如果下面都空空的，只有你一個人站在那邊，那上面都滿滿的，質詢的氣勢其實是受影響的，所以你可以看到，質詢的時候，合縱連橫的人，縱使沒有講話也要坐在那邊啦！必要的時候也要聲援啦！氣勢啦！（A-5）

綜上，次級團體可以運用人數上的優勢，增強質詢的氣勢，讓市府的官員重



視他們的意見，有利於他們爭取地方建設，此外，同時也可以增加媒體曝光的機會，提升能見度，讓次級團體所提出之訴求，能夠被市府重視，也廣泛讓外界知悉。


二、 提案連署的互相支援

次級團體成員在向市府提案時，也經常運用團隊力量互相支援，他們在提案時，都會找同次級團體的成員幫忙連署，連署人數愈多，愈能獲得市府的重視，如果是人數較少的次級團體，就會把次級團體成員中的每個人都拉進來擔任提案人，用增加提案人的方式，提高市府官員的重視程度。

比方說地方建設，我們的提案，就是 4 個提案人，沒有連署人，我們 4 個都是提案人，他們都是一個提案，其他連署，因為 3 個以上提案就不用連署，所以我們 4 個都是提案人，給市政府一看，喔！這 4 個議員提案的，所以他特別的重視。(A-3)

此外，在爭取地方建設方面，每位議員有每年有 1,500 萬元的地方小型工程建議額度，次級團體的成員不會將這些「額度」用在類似蓋水溝這種小事，因為這種小工程請市府處理即可，通常他們會幾個議員聯合起來，把自己的地方小型工程建議額度，用預借的方式集中起來，例如：某議員今年在他的選區需要蓋一個 6,000 萬元的大型建設，但他一個人只有 1,500 萬元的額度，他就會向同次級團體的 3 名成員商借額度，如此就可以集中 6,000 萬元的額度，向市府提出大型建設建議案，至於這些向其他議員預借的額度，就要輪流還回去。所以，次級團體成員經常會將自己的地方小型工程建議額度集中起來，聯合向市府爭取較為大型的建設，如此轄區選民才會「有感」，就如同受訪者 C-1 所言，這樣才可以「集中火力看到建設」，以利他們自己下屆的競選連任。

在預算上就是同選區的可以相互支援，譬如說你今年的給我，明年換我的給你，



這個是很好的，以前沒有採購法的時候，我認為是很負面的，…你在這個團體裡面互相支援，例如：今年你那個選區要 6,000 萬，但是你只有 1,500 萬啊！錢不夠，所以我其他選區的錢就給你，明年換我啊！你建設用完了就不用啦！這樣子會集中火力有看到建設啊！你用水溝小小的那個根本就不用爭取，由市政府去處理就好。(C-1)

綜合上述，次級團體成員認為「孤鳥」是沒有問政空間的，甚至也沒有媒體版面，因此他們會結合起來，利用人數的優勢，讓市府重視他們的意見，也讓外界聽到他們的聲音。此外，次級團體成員也會商借彼此地方小型工程建議額度，集中火力去爭取一個較為大型且讓選民看得到的建設，讓選民有感，以利他們自己的選區經營。

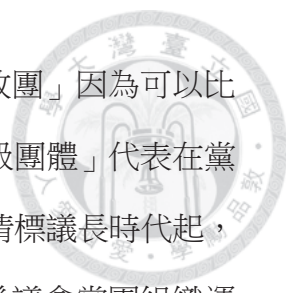
貳、 爭取議事運作的重要地位

一、 參與黨團協商

在議會開會過程中，若執政黨、反對黨的意見對立、爭執不休，導致議事運作不順暢時，除了表決以外，黨團協商就是最常被使用的機制，由於黨團協商往往是針對重大爭議的預算案或政策，其結論往往影響未來預算的刪減或重大政策的存廢，重要性不言可喻，因此，議員們莫不想擠進黨團協商的權力核心，若能參加黨團協商，就可以取得發言權，提高議事運作的影響力。

協商的時候你要找誰？大家都要來啊！大家都想擠進那個核心，可以決定議事、決定方向，決定甚至利益，取得發言權，你看那個大方向，例如說要刪預算，臚列十幾項，最後都只刪幾項而已，那個就是影響了啊！（A-6）

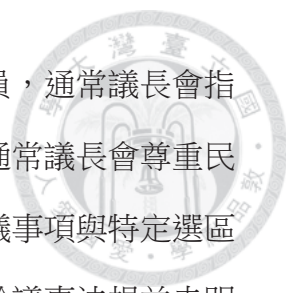
雖然合併後的臺中市議會並未明文規定黨團協商發起程序或參與成員，但黨



團協商顧名思義，係只有「黨團」代表才得以參加協商，而「政團」因為可以比照「黨團」，所以「政團」代表也得以參加黨團協商，至於「次級團體」代表在黨團協商中，應該是沒有參加資格的，然而臺中縣議會從第 14 屆顏清標議長時代起，次級團體代表就已經取得參加黨團協商的地位，依當時的臺中縣議會黨團組織運作辦法（已廢止）第 5 條係規定：「各黨團、政團、議長或會議主席認為有協商之必要時，得向他黨或政團提出之，協商時由黨團負責人或其指定代表參與之，除大會有決議外，主持人由公推產生；開會時，議長、副議長得出席會議發言。」，從上開辦法可知，在臺中縣議會的時代，黨團協商的參與者是「黨團負責人或其指定代表」，亦即，次級團體代表沒有參加黨團協商資格，雖然縣議會時代的法規是如此規定，但是臺中縣議會的次級團體從第 14 屆顏清標議長時代起，就已經比照「黨團」，取得參加黨團協商的地位，而這項「慣例」也一直延續到縣市合併後，受訪者 A-6 就認為：「次級團體的影響力就在黨團協商。」，而次級團體確實也有本事讓議事中斷，進入黨團協商的程序，次級團體再藉由參加黨團協商，來強化其議事運作的影響力。

在預算的過程中，會處理一些，譬如說上議長敲槌說，休息 10 分鐘黨團協商，諸如此類的，這個時候基本上就是次團的力量，政黨協商，名為黨團協商，如果你真的是黨團協商，應該是民進黨派 2 個，國民黨派 2 個，超黨派派 1 個這樣子嘛！可是事實不然，這跟立法院的運作不一樣啦！立法院的政黨協商，清清楚楚，三長就三長，四長就四長嘛！但是我們議會的政黨協商沒有啊！…在這個過程當中，其實就是次團的力量。(A-5)

至於臺中市議會黨團協商的參與成員為何，一般來說，遇有重大政策爭議或是牽涉重大預算案的刪減，而執政與在野的議員意見堅持不下時，議長就會主動召開黨團協商，而成員幾乎是由議長所指定，由於第 1 屆的前後任議長張清堂、



林士昌係屬泛藍陣營，所以在泛藍部分，係由議長指定參加人員，通常議長會指定國民黨團與次級團體的代表性人物參加，至於民進黨部分，通常議長會尊重民進黨團總召，由民進黨自行推派人員參加。此外，如果該次爭議事項與特定選區有關，議長基於尊重，也會另行邀請關連選區的議員參加。由於議事法規並未明確規定參與黨團協商的成員為何，幾乎都是由議長指定，所以召開黨團協商，每次參與的成員可能都會不太一樣。

其實黨團書記長、總幹事都有列席，次團代表 2 個，黨團代表 2 個，有關心的人就跑來聽啦！議長會邀請啦！但有的如果他聽到他也會來，如果我覺得這個議題跟誰有關，你也是要來參加一下啊！起碼的尊重啦！第 1 屆因為有次團啊！就邀請會長來參加。(A-2)

第一個黨團幹部，第二個可能總召或書記長有可以找 1、2 個吧！議長也會再指示一些他認為在議會裡面次團裡面比較有代表性的，可能也會因這個政黨協商的主題而異，這個政黨協商如果是因為一個大預算，例如這是甲安埔的媽祖預算案，你總是要把甲安埔的議員叫一下嘛！如果是總預算案當然不會有這種考慮。大概就是黨團、次團，還有議長叫誰這樣子，次團加議長的指名啦！…所以政黨協商到最後，每次代表人都不一樣，只有黨團的總召是固定的啦！（A-5）

我們在黨團協商時，在國民黨部分就會推派幾個次團的代表性人物參加，縣裡面來講，像林汝洲，日新會的，陳成添、楊正中、李中也有嘛！其實以前黃馨慧他們也叫過啦！後來她有時候沒有來，別的話像黃錫嘉，以前是江大（江勝雄）、楊永昌，也有段緯宇或陳清龍。民進黨我們會請他們推派，會請他召集人推派，譬如說給他 6 個，他就 6 個來，國民黨這邊都是議長指定的，不是書記長點的。

(B-2)



綜上，第 1 屆的臺中市議會不論是張清堂或是林士昌擔任議長的時代，在進行黨團協商時，除了邀請國民黨團書記長、民進黨團總召外，仍舊會邀請同心會、日新會及超黨派聯盟等次級團體的代表（通常係會長）參加，縣籍議員對此現象是習以為常，然而習慣於政黨政治運作的市籍議員卻很納悶，明明就是黨團協商，為何次級團體代表也可以參與？但由於參加黨團協商的人員通常係由議長所指定，且若有與協商議題相關的議員，議長基於尊重，也會另外邀請其參加，加上臺中市議會的議事法規對於參與黨團協商的成員也沒有明文規定，因此，議員對次級團體代表可以參加黨團協商的現象，並沒有表示太大的反對意見。

二、 爭取各委員會的召集人職位

臺中市議會共設有民政委員會、財政經濟委員會、教育文化委員會、交通地政委員會、警消環衛委員會、都發建設水利委員會、法規委員會等 7 個委員會，來審查市府所提的各種議案，雖然依照臺中市議會各種委員會設置辦法第 3 條規定，召集人是由委員以無記名方式互選而產生，但實際上都是由議長指定，議長每年在指定各委員會召集人時，除了固定給民進黨 2 至 3 席以外，其餘的部分，雖然不能夠很精準的劃分，但在某種程度上，也是按照次級團體的實力下去分配，因此，次級團體代表通常有極高的機會擔任委員會召集人，若沒有參加次級團體，擔任的委員會召集人機會恐怕是少之又少。

像我們有 6 個委員會，每年在分配委員會的召委的時候，或是程序委員的時候，基本上，某種程度，不是說很嚴謹啦！但某種程度是按照次團的實力在分配啊！如果你沒有參加次團，你就從今年不曉得做到哪一年也沒有你的事啊！例如說：同心會 2 個，日新會 2 個，民進黨就 2 加 1，類似這樣，超黨派就配給你一個嘛！尊重一下嘛！不一定每年都有啦！我今年給你，明年可能就不一定給你了，基本上還是按照民主政治上數字的實力在分配。(A-5)



綜合上述結論，次級團體會透過參與黨團協商、爭取各委員會召集人職務，來擴大其對於議案決定的影響力，而次級團體代表也會藉由參加黨團協商或是擔任召集人的機會，將議案運作朝對己身利益有利的方向來發展，而未加入次級團體的議員在議事運作上就會被邊緣化，可能永遠也沒有擠進權力核心的機會。

參、 組專案小組

次級團體經常因利益問題而與市府對立，特別是牽涉龐大利益的土地重劃議題，而次級團體往往透過組專案小組調查之方式，向市府施加壓力，例如：同心會總幹事黃錫嘉組成單元五瑞成堂古蹟遭破壞專案小組、同心會會長楊永昌組成市地重劃專案小組，超黨派聯盟會長段緯宇組成霧峰區朝陽科技大學後山順向坡大型社區開發案專案小組，但「巧合」的是，這些專案小組打擊的對象往往是財團，特別是第三勢力的楊天生，因此也常遭外界質疑是「別有用心」或是想要「分一杯羹」，由於派系之間的利益爭奪戰，多半是一種零和賽局，當自己爭取不到這塊資源時，也要盡辦法阻撓敵對派系，而在市議會組成專案小組加以監督，就是一種可以造成僵局、阻礙對手的方法。

組專案小組的意義大概是兩個啦！往正面的想，這個案子應該要嚴謹一點，讓我們把他查清楚嘛！這是正面監督的角度。另外有一些專案小組，往另外一個可能性發展，就是說是不是有特殊目的，或是個人利益來組成的，兩者都有嘛！那比較少數人利益的，你說它會不會有作用？有啦！但要看你做到甚麼程度？你也不可能無限上綱，事實證明，有些專案小組可能有達到目的啦！但不是每個都有啦！總不能說你組個專案小組，什麼事都照你的意思。(A-5)

他們不希望的三勢力坐大，他們是紅黑派嘛！你說一個大餅我兩個人吃就好，為



什麼要三個人來吃，還是基於利益的考量。(A-6)

組專案小組就是為了談判，分利益，第三者會拿錢來，就是被調查的那個人會拿錢來，例如：楊天生，像廖繼城也是，很多啦！(C-1)

另外也有受訪者認為，次級團體組專案小組是因為看不慣市府與建商之間良好的「政商關係」，認為其中必有弊端，因此藉由組專案小組不斷地施壓，甚至放話要移送司法單位，給市府製造壓力，而市府為了安撫次級團體，自然就會在其他場合或是議題上，做一點人情或是釋放一些資源給次級團體，而次級團體獲得資源後，與市府彼此間就可以「相安無事」。

因為那些都是大餅啊！你市政府有沒有，只是他們做的比較漂亮而已，他們一向過去的玩法就是這樣，你說麗○，為什麼臺中市很多工程都是麗○來包？別人為什麼搶不到？這很現實的問題，這些包商不清楚嘛？你說中間沒什麼嗎？只是做比較漂亮而已。…他（胡志強）也很會做球，像金○豹要被拆，胡志強就透過別人去跟魏○菱傳話說，請她找楊永昌來講，就放妳一馬，這個就是胡志強的運作了，他就是讓你楊永昌來跟胡志強拜託啦！你欠胡志強一個人情嘛！那胡志強為什麼要對楊永昌這麼攏絡，這個人情做給他，就可以放金錢豹一馬，因為他在打地政，在打重劃啊！就是希望安撫你，要你不要再調皮搗蛋嘛！這個就是老胡的高明嘛！…大家眼不見為淨，相安無事，你做你的，我做我的，各取所需而已。

(C-2)

由上可知，次級團體組成專案小組關注的議題往往牽涉重大利益分配，例如：土地重劃等，除了公益監督的目的外，背後真正的目的恐怕是為了打擊對手，或是參與利益分配，而市府為了安撫這些次級團體，通常也會釋放一點人情或是資

源給次級團體，以換取府會之間的和諧。




第二節 爭取正副議長職位

次級團體就是紅黑派系在議會的代表，組成次級團體，除了可以利用人數優勢向市府爭取資源外，最重要的莫過於爭取正副議長，其實，在每屆市議會的次級團體正式成軍前，紅黑派系就已開始積極運作正副議長的選舉，俟派系所推的代表順利當選正副議長後，正副議長又會收編派系成員來組成次級團體，在市議會利用其政治上的影響力，協助這些原來支持其當選的次級團體成員，向市府爭取更多的資源。

壹、 介入正副議長選舉

正副議長是議會中最重要的行政職位，每一屆議會成立的第一天，新當選的議員就要彼此互選，選出正副議長，這也是原臺中縣的紅黑派系，在每一屆議會的一開始，最重要的一場戰役。而紅黑派系在 1997 年分裂，導致民進黨廖永來當選縣長後，就記取失敗的教訓，從第 14 屆縣議會顏清標擔任議長後，在縣議會一直維持著良好的「紅黑共治」的默契，由紅派、黑派共同搭配參選正副議長。

一直到 2010 年 12 月縣市合併，紅黑派在選舉前半年就開始已積極運作參選正副議長事宜，而原臺中市議長張宏年原本也有意角逐，但因起步太晚，最後是無力挽回，原本以縣市合併而言，正副議長由縣市搭配應當最符合區域平衡利益，但最後在派系、黨部、市長、黑道等各方勢力協調之下，無黨籍的紅派張清堂以「實力原則」迫使國民黨開放參選，並且讓有意角逐的張宏年知難而退，由此可以看出，紅黑派系在正副議長選舉上有很高的共識，就是「縣的一定要全拿」，他們連副議長一職都不願輕易讓出，因為正副議長都由派系人馬取得，最能確保派系的利益。



我們希望正副都是縣的，所以才會妥協，如果大家選，一定一個臺中市，一個臺中縣的，最後也是冬瓜（顏清標）跟清堂他們兩個講的而已，我聽說飛虎民（呂○民）也有，應該是他們都有協調。…現在因為還有次團，大家都私心啦！所以原來的臺中縣也都希望臺中縣的拿去啊！（A-1）

大家共同協調，當然各派系都會想說能不能當正的，到最後協調就是有一方要忍耐啊！大家都想要做正的，大家協調雙方達成一個共識。（A-2）

而縣籍議員在正副議長人選的推派上，向來就是由派系主導，亦即，紅黑派系會各自推出代表，由兩方進行協調，此時就是憑被推舉人的實力，而隸屬同一個次級團體的成員，會統一支持派系所推出的代表，如此，才有籌碼去跟對方派系談判，若協調的過程不順利，則會由更高層的人馬出面斡旋。此外，派系在正副議長人選的協調上，向來就是主張「實力原則」，不接受國民黨地方黨部的指揮，地方黨部雖然無力約束派系，但形式上還是必須出面協調，擔任調和鼎鼐的角色，而且地方黨部的目標是讓泛藍陣營取得正副議長即可，對於正副議長人選，不會有強烈的既定意見，所以臺中市議會在正副議長選舉上，係由派系所主導，地方黨部只能順勢而為，被動地接受派系之間的協調結果。

次團在正副議長選舉上有影響力，次團剛開始當然是積極運作自己的人選，推上來以後再來協調，協調就是憑被推舉人的實力，以勝選為原則。（B-1）

次團在正副議長人選協調的時候，力量是最大，…黨雖然沒什麼力量，形式上還是要出來協調一下，因為黨也不強，所以最後就請出3個，呂○民、顏清標跟張○池，他們這3個人在後面，現在誰要理黨啊！（C-1）



至於黨部只是聊備一格，只是照單全收，接受協調的結果，沒辦法，他又沒資源給人家。(C-2)

這種事黨部要順勢而為，不能逆勢操作，說實在話，正副議長還是實力原則，我今天能夠掌握的議員多，當然我就有機會，同樣的，我們做一個調和鼎鼐的工作，協調一下，…我們可以在中間做潤滑劑，不要讓兩邊的衝突擴大，儘量能夠協調到單一對象，讓正副議長的選情單純化，目標是讓泛藍拿到議長。(C-3)

而依循政黨政治運作的市籍議員則與縣籍議員不同，他們在正副議長人選上，幾乎是完全聽從國民黨部的指示。縣市合併後，理論上來說，由縣市議員搭配組合參選正副議長，應當比較符合大家的期待，但實際上，縣籍議員卻憑實力原則全拿，而使得市籍議員全部落空，難免會引發市籍議員的反彈，雖然縣籍議員一向憑藉實力原則而不太願意聽命於國民黨，但在縣市合併後，在正副議長人選的協調上，反而變得格外需要仰賴黨部的力量去安撫與整合市籍議員，誠如受訪者 B-1 所言：「反正國民黨就只能影響市的（議員）啦！你市的（議員）有沒有配合也是關鍵啊！」，亦即，縣籍議員需要運用黨部的力量，來說服市籍議員支持縣籍議員擔任正副議長。

我們是以黨來任命什麼人為正副議長，我們就支持，我是以黨的提名為主，協調過程我沒有參與，講實在話，我真的都不知道，我們到最後都不知道，我本來就是政黨政治的觀念，我從來不管正副議長這些，反正黨提名誰，我就支持誰。(A-4)

第 2 屆時，黨有加入協調，但黨的加入除了提名以外，黨最大的功能就是去運作市區的國民黨議員，第 1 屆黨也有加入，國民黨為了勝選考量，所以那時候才會勸退張宏年，反正國民黨就只能影響市的（議員）啦！你市的（議員）有沒有配

合也是關鍵啊！（B-1）



2012 年 11 月 28 日那天，議長張清堂因花酒案定讞遭解職，議長一職出缺，當時的黑派副議長林士昌有意更上一層樓參選議長，張清堂亦表示支持之意，但若林士昌當選議長，其副議長一職又將隨同出缺，屆時勢必要進行補選，由於臺中縣紅黑派系勢力對於正副議長職位，一直有著紅黑共治的默契，在已經講好議長是黑派林士昌的前提下，副議長一職顯然應該禮讓給紅派議員，而由於紅派議員中無人表態要參選，加上張清堂已經支持黑派林士昌，故紅派未推派代表參選副議長，故此時市籍議員有機會攻下副議長一職，市籍議員在縣市合併後的前 2 年，不但與正副議長職位絕緣，議事運作又是以縣的次級團體為主，完全處於被縣籍勢力壓著打的地步，因此，市籍議員張宏年、黃馨慧乃積極表態要參選副議長，試圖爭取副議長一職，最後因為黃馨慧與內定的議長人選林士昌同屬日新會（黑派），議會內部又有正副議長不能由同一次級團體的人出任的默契，亦即「紅黑要共治」，而張宏年屬同心會（紅派），加上張宏年政治資歷較深，又曾擔任過議長，故張宏年雖然不是紅派議員，仍勉強可用同心會代表的身分，與日新會林士昌共同搭配參選正副議長，受訪者 C-4 就形容，張宏年補選時可以當到副議長是「運氣好」，因為如果當初張宏年加入的是日新會，情況或許會有所不同。

議長部分比較單純，因為副議長扶正，所以林士昌就順理成章，大家也不會有太多意見，倒是副議長部分有爭執，有競爭，有 2 個人在爭取，一個是黃馨慧，一個是張宏年，最後的結果也因為張宏年當過合併前的議長，所以他來當副議長比較名正言順。（B-3）

第 2 次補選張宏年會當到副議長是運氣好，因為本來是黃馨慧要選，但因為黃馨慧是日新會的，議長林士昌已經是日新會的，正副議長不能 2 個同時都是日新會

的，而張宏年剛好也是同心會的，所以勉強算是同心會的代表，才當到副議長。

(C-4)



綜上所述，縣籍議員為了確保利益，一定會力推自己的派系人馬參選正副議長，對於縣籍議員而言，「縣籍全拿」絕對是第一優先的選擇，因為大家都是「自己人」，若有利益，一定會彼此分享，雨露均霑，這樣做才能確保利益的最大化，第二選擇才是跟市籍議員合作，而且最多也只是釋出副議長職位而已。

貳、 透過正副議長爭取資源

派系推薦人馬順利當選正副議長後，在議會一開始成立時，就會收編這些當初在正副議長選舉上支持自己的人，在議會組成次級團體，而這些次級團體成員在這 4 年議員任期內，就會透過正副議長，不斷地向市府爭取資源，第 1 屆臺中市議會成立後，次級團體就想透過正副議長，循以往的模式向市府爭取資源，但因為市長胡志強不是派系中人，且不喜地方派系，不願釋出資源給地方派系，所以一開始的府會關係不甚和諧，但由於次級團體在議會中確實有其實力，讓胡志強吃足了苦頭，不久之後，胡志強只好妥協，釋出資源給地方派系，答應給每位議員 1,500 萬的地方小型工程建議額度，到了胡志強任期的最後一年，因為要競選連任，更是將資源大量投入縣區。

坦白講，在胡志強的前半段，胡志強完全不理會這套，但他在豐原學乖，前 2 年我們在豐原，有時候蕭家淇休息時間率領一級主管到議長室拜碼頭，結果下來開會，議會還是不甩他，因為那時候胡志強沒有釋出資源啊！因為派系要的是你哪一條路給我啊！哪一條怎麼樣啊！結果沒有啊！前 2 年的時候，其實就是 1 年而已啦！因為他第 1 年根本就沒有打算這樣做嘛！所以預算也沒有編啊！預算不甩所謂「配額」那種，第 2 年還是不甩，也是不編，那時候真的是有理想啦！但是

吃足了苦頭，…到後來選舉那一年，幾乎全部大放送了啦！（A-6）

對於縣籍議員而言，加入同心會、日新會最大的好處，就是可以透過正副議長或是次級團體的會長，向市府爭取更大的資源，第 1 屆時，市長胡志強答應給每位議員地方小型工程款的額度 1,500 萬，但是次級團體成員卻往往可以獲得更多，往往在 2,000 萬以上，至於其他的約聘僱人員、清潔隊員人事推薦或是違章拆除的緩拆等，更是不在話下，所以那些資淺、不擅發言、不太會爭取經費或建設的議員，也喜歡加入次級團體，因為透過正副議長的加持，他們可以向市府爭取到更多資源。

有的不愛講話，比較古意的，他也會靠來同心會，加入這個組織，不管議長，還是我們當會長的人，去幫他分擔一些該爭取的，…只要市府不要超編得太離譜，針對我們基層、還是福利、里內建設，只要我們去建議，應該都會准啦！透過同心會。…所以過去胡志強分配 1,500，其實在同心會不只啦！（A-1）

一個建設，你自己去講，跟議長去幫你講，一定會有影響的，…那是私底下去拜託議長，譬如說我「額度」不夠，這個建設又一定要做的，他如果有需求、特殊的情況，就會去拜託。（A-2）

至於同心、日新當然不只這個（額度），比方說有什麼清潔隊隊員啊！一些人事權啦！約聘僱，或者是某些地方需求，他們會比較特殊，例如違章拆除啊！我去講就沒效啊！他們去講有效啊！因為對正副議長比較禮遇嘛！加入日新會、同心會是大的小的他們都容易處理。…比方說你柏油他不幫你鋪啊！跟議長講，他就會把建設局找來啊！說這一點錢而已，你為什麼不幫人家鋪？（A-3）

有時候請議長出面，當然會比較不一樣，議員有時候也是會來找議長，說那個柏油都沒有來鋪，只是說你議長出面什麼的，市政府比較賣面子，爭取地方建設補助比較容易。(B-2)



人家說不看僧面也看佛面啊！你看現在林碧秀，她也是巴著楊永昌，她自己也說啊！誰認識我，我當然是巴著大哥啊！大哥會照顧小妹，以前張清堂在的時候，去跟張清堂講，張清堂出面的話，份量不一樣，市府一定要買帳的啊！（C-2）

雖然次級團體成員可以透過正副議長，向市府爭取到比一般議員更多的資源，但有趣的是，這項「福利」似乎僅限縣籍議員獨享，受訪者 A-3 形容「因為市政府分給議會的利益就很小，他們的嘴巴又很大，哪有從嘴角留下來給你？自己吃都不夠，還分給你咧？」，由於資源是有限的，因此，縣籍議員在資源分配上會先獨厚自己人，自然無暇顧及市籍議員，所以，市籍議員雖然也加入了次級團體，但並未享受到這份「福利」，形同被「邊緣化」了。

所以這些人（市籍議員）從頭到尾不願意加入，就是因為沒有利潤，分配也分配不到，人事也沒，約聘僱也沒，什麼都沒有，我加入你們幹什麼？不如就做孤鳥，依據我的知道，這些人在次團都分不到東西啦！因為市政府分給議會的利益就很小，他們的嘴巴又很大，哪有從嘴角留下來給你？自己吃都不夠，還分給你咧？
(A-3)

在向市府爭取資源上，縣籍議員是透過正副議長，統一去向市府爭取一定的數額，再分配給次級團體成員，因此，即便是不擅發言或是較資淺的議員，也能夠獲得正副議長的「庇蔭」；而市籍議員則是各憑本事，所以在資源獲得上就有大小牌的差異，而部分市籍議員因為和市長胡志強關係特別交好，單憑其個人實力

就可以爭取到比次級團體更多的資源，根本毋須仰賴次級團體，所以也就無所顧忌地直接退出，甚至有的市籍議員自始至終都沒有加入次級團體。



臺中市大小牌差太多了，黃馨慧這邊，胡志強直接就會給她了，她加入次團也不會比較好，當然議員也是有分大小牌，規定歸規定啦！大小牌差很多啦！」(A-1)

原有臺中市的，我們都是自己到各局處，我都是找局長，我推薦人，有什麼問題，你提供我資訊，我們都是很正常的方式，…比較有跟胡志強聯絡的是二姊（黃馨慧），洪嘉鴻、李中、朱暖英他們，朱暖英是因為王秋冬的關係，他們跟市府的互動比較好，我跟他們是理念比較近，所以我們所有的建設案，講實在話，我們建設非常多啊！（A-4）

除了李中、朱暖英從未加入外，黃馨慧、洪嘉鴻、劉士州是後來退出的，這5個人本來就是屬於支持胡志強的人，他們不願意加入就是，他們當初跟胡志強，他們認為交情夠，他們是胡志強的人，保皇派的，他們自己可以從胡志強那邊獲得更多資源，所以不需要倚靠次團。(B-1)

而且這幾個人與胡志強的關係密切得不得了，根本就不用透過次團，反而他直接向胡志強建議，他領的還比較多，這5個人不用加入次團也有利益，所以退出也無所謂。(C-1)

整理上述訪談意見可知，由於市府對於正副議長較為禮遇，所以次級團體會先想方設法力推派系人馬爭取正副議長職位，爭取到正副議長職位後，次級團體成員就能夠透過正副議長的加持，向市府爭取更多資源，只是這項福利似乎只限於縣籍派系議員獨享，所以市籍議員與次級團體之間的關係也就漸行漸遠。



參、對市府恩威並施

次級團體為了得到更多的資源，對於市府人員也是恩威並施，軟硬都來，大砲型的議員用激烈的態度問政，達到震嚇的效果；有的議員是透過調閱大量的卷宗，製造市府行政人員的作業困擾，讓市府人員不堪其擾，主動向議員求和；還有的是平日即與市府人員聯誼交好，例如：議員事先將質詢內容透漏給市府官員，讓市府官員有所準備，在議事堂質詢時，彼此就可以做出良好的互動；而市府官員在預算核撥下來後，會事先通報給交好的議員，讓其瞭解預算經費的核撥時程，雙方並約定好以人民陳情的方式向市府提出建議案，市府則順勢接受此人民陳情案，彼此作球給對方。

議員一天到晚弄那個質詢條你就暈倒啦！像楊永昌，他就一直請你提供那個單元五的，增加大量行政作業的那個，我們以前要印到 12 點耶！你煩不煩，你煩的話你就找人去跟他講「拜託你麥阿捏」。…有一種方式也是，就是跟市府同仁建立良好的友誼關係，要問什麼會事先提供，這邊有什麼經費，可能會主動提供給他，像楊永昌以前跟我處的不錯啊！譬如我課裡面有 1,000 萬的清沙費用，找一些漁民出來聯合陳情，我們就辦一個會勘，然後去看，漁民通通叫來，說這議員爭取的，我們就好好好，我們來設計，我們也會做一些球給他，可以建立一些感情。(B-2)

相對於次級團體的恩威並施，市府對次級團體可說是又愛又恨，愛的是，市府只要跟次級團體的代表談就好，不用面對 30 幾個議員；恨的是次級團體需索無度。胡志強在甫當選第 1 屆臺中市長之際，曾說出「寧可失敗，不可腐敗」，表達自己寧可落選，也不願向地方派系低頭的決心，顯示胡志強在執政之初，的確是排斥地方派系的，而且也沒有釋出資源給派系，但胡志強的堅持卻讓他在議會中

到處碰壁、吃足苦頭，一旦府會關係不和諧，政務也難以推展，因此，市府雖然不喜歡次級團體，卻還是要妥協，還是得釋出資源。



市政府當然是不喜歡啊！次團就人多，要跟他談判有的沒的，要求比較多啊！民意代表本來就是這樣啊！這又沒在賺的，很嚴啊！（A-1）

市府是歡迎派系，因為如果他給國民黨是要跟三、四十個議員來講，他派系只要擊破了一個，跟頭講就好，說胡志強討厭派系是騙人的。（A-3）

我覺得胡志強不喜歡派系是事實，但派系存在也是事實，府會關係和諧是任何一個市長都希望，縱使你不喜歡，還是得尊重，當然還是要釋出資源給派系。（A-5）

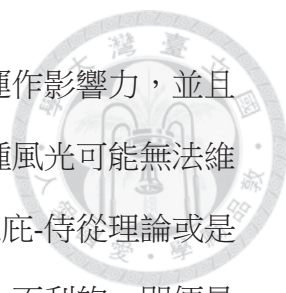
市府他們不喜歡，因為市府以前都是以臺中市的為主體，所以他們沒有這種派系的觀念，比較少，所以他們跟派系的運作好像不太習慣。雖然不喜歡，但還是有釋出資源給派系，這取決在首長，胡志強為了推行施政，當然還是要跟議會妥協。

（B-1）

總而言之，次級團體對市府人員恩威並施，最終的還是為了獲取資源，只是不同的議題可能採取不同的方式，如果是牽涉龐大利益，市府也很難決定的，通常採取震攝或干擾行政作業的手段，來給市府製造壓力，但若是市府擁有裁量權的小型工程或是補助，通常是用與市府人員聯誼交好的方式，才能優先得知預算核撥的相關訊息。

第三節 次級團體影響力消退之危機

雖然在臺中縣議會時代由派系所主導的次級團體，在縣市合併後仍然可以存



在於合併後的新議會，且能凌駕於國民黨團，發揮強大的議事運作影響力，並且在正副議長選舉上取得優勢，表面上看似風光，但事實上，這種風光可能無法維持太久，次級團體的力量正面臨勢力消退的隱憂，因為不論從恩庇-侍從理論或是從人際關係網絡理論來看，都可預見大環境的發展其實是對派系不利的，即便是紅黑派系中人，都能夠預見未來派系將會式微的趨勢，且觀察合併後的第1屆臺中市議會次級團體的表現也可以發現，同心會、日新會的影響力已不若以往縣的時代強勢，在縣議會時代，派系在縣長、議長全拿的情況下，幾乎可以掌控縣府所有資源的分配權，但縣市合併後，派系只拿下了市議會，僅能憑藉議會有審議市府預算的權力，來逼迫市府釋出資源，亦即，派系對市府資源的掌控能力大不如前，其所得獲得的比例已明顯比不上臺中縣時代。以下分為「大環境因素使派系日漸式微」、「紅黑派系無法取得市府資源的分配權」、「同心會面臨內外交逼的局面」、「日新會之派系色彩已經淡化」來說明次級團體影響力消退之危機。

壹、大環境因素使派系日漸式微

如第二章第一節所述，有關地方派系的源起有兩種理論，一說是起源於國民黨的恩庇-侍從結構，另一說則是來自於人際關係網絡的連結。從恩庇-侍從理論來看，地方派系是因為獲得國民黨所給予的特權或資源而壯大，從整體大環境來看，國民黨威權體制自1987年解嚴以來就逐漸式微，早已無力下放資源給地方派系，派系只能另外尋找金主或自行開闢財源，恩庇-侍從結構已經逐漸瓦解。

再從人際關係網絡理論來看，派系是由人際關係網絡所構成，因此，在都市化程度愈高，人口變遷快速的地方，較不利傳統人際關係網絡的維持，派系消亡的速度較快，以原臺中市為例，臺中市都市化程度較臺中縣高，在經濟發展過程中，因土地重劃與外來人口大量移入，使得人口結構變動快速，進而影響原有地方派系動員支持結構以及其資源汲取的方式（黃信達，2011），原臺中市派系乃因此而式微，而在臺中縣市合併後，都市化範圍延伸進入臺中縣境，最終也可能使



得臺中縣紅黑派系走向臺中市地方派系的發展後塵。

雖然從臺灣各縣市派系發展的實際經驗來看，派系消亡的速度未必與現代化的程度呈現正相關，張佑宗、盧信宏（2014：6）即強調，現代化理論無法解釋為何發展程度較低的南臺灣（包括屏東縣、高雄縣、臺南縣），派系的瓦解會比繁榮的中臺灣（臺中縣）來的更為明顯。但是仍不能否認，經過長時間臺中縣都市化程度與經濟發展程度提高後，的確也有可能使得原有臺中縣紅黑派系日趨式微，即便是具有派系屬性的受訪者 A-1 也自承，「現在時代不一樣了」、「靠派系不一定會當選」。

綜合上述觀察，不論從恩庇-侍從理論或是從人際關係網絡理論來看，都可預見紅黑派系即將式微，而臺中市議會的次級團體向由紅黑派系所主導，派系一旦式微，次級團體結合的基礎也將不復存，雖然截至目前為止，紅黑派系仍在市議會的泛藍陣營中，有掌握過半席次的實力，這些派系議員雖然強勢，但年紀超過 60 歲者比比皆是，年輕一輩的派系觀念沒有老一輩的強，加上人口的流動、選民素質的提升等大環境的變動，未來議員靠派系支持而當選的比率勢必逐屆下降，即便是目前勢力最強的紅派也自承，未來要靠派系當選的可能性已降低。

貳、 紅黑派系無法取得市府資源的分配權

臺中縣紅黑派系之勢力之所以強盛，很大的原因是因為他們掌握了縣府資源的分配權，從臺中縣的政治生態來看，在 2010 年縣市合併前，除民進黨籍縣長廖永來曾擔任過一屆縣長以外，其餘縣長均由紅黑派系人士所出任，地方派系在縣長的庇蔭下，自然能獲得較多縣府資源挹注，但縣市合併後，情況已經有所不同，首任市長胡志強與接任之市長林佳龍均非派系中人，雖然紅黑派系仍在市議會中佔有人數優勢，並且可以取得正副議長職位，使市府妥協於派系的實力而下放資源，但是派系與市府之間合作的默契，已不能和縣的時代相比擬，大多受訪者也認為，臺中縣市合併後派系的影響力已經比縣的時代淡化許多，訪談者 A-3 更



引用臺中縣的經驗與合併後的臺中市比較，並預測：「合併後胡志強的時代沒有利潤、沒有利益，所以派系將會漸漸淡化。」。

縣的時候，派系太厲害了，而且縣議員裡面，他們的資源都被清堂說死了，例如說你一個議員配多少工程、給幾個人事，都講好了，…次團表現在縣的時候是團結的，合併後胡志強的時代就沒有利潤、沒有利益，所以派系將會漸漸淡化了。

(A-3)

其實你檢視這幾年，次團的影響力已經漸漸在減弱，因為次團以前據說是要什麼就是要給什麼，你不給的話，就走著瞧，一來質詢你，不然不開會，甚至像楊永昌在質詢那個新社莊園，就不同派系，就帶著大隊人馬去，就是這樣搞啊！老胡的時代已經不若以往。(A-6)

合併後的次團比較弱，且胡志強沒有派系的觀念和色彩，基本上他也不會支持，派系比較沒有辦法像縣的時代那麼容易取得資源。(B-1)

值得注意的是，雖然合併後新市長胡志強不是派系中人，紅黑派系已經無法如同在縣的時代般，取得市府資源的分配權，且胡志強給紅黑派系的資源比例也比縣的時代少，但因為升格後的臺中市整體預算規模高達 1,200 億元左右，遠較縣的時代大，且財政狀況也遠比縣的時代好，故總括來說，派系還是得到了不亞於臺中縣時代的資源，特別是在胡志強任期的最後一年，市府更是將資源大量投入縣區，只要派系能獲得資源，就會有凝聚力，也會繼續存在。

至於拿到的資源，縣市合併前後也沒什麼差，像梅雨季，山坡要整頓，駁坎這些，才編一個水利局，這也很重要，縣的各方面一定要有一個水利局，合併後資源比

較多，以前縣的時候加起來也才 700、800 億，現在 1,200 多億耶！預算資源變大了，要爭取建設也比較多了，以前每個議員額度才 900 多(萬)，合併後變 1,500 (萬)，建設經費大概多 600 萬吧！(A-2)



綜上可知，在臺中縣的時代，由於縣長、議長都是紅黑派系中人，縣府資源幾乎是由紅黑派系來進行分配，派系對於縣府資源幾乎可用「予取予求」來形容，但在縣市合併後，市長並非派系中人，派系已不能如同以往一般，對於市府資源進行分配，自然沒有那麼容易取得市府資源，其所能分配到的比例已大不如前，雖然因為縣市合併整體預算規模變大，紅黑派系仍然得到了不亞於縣的時代之資源，但因為紅黑派系已經失去的市府的執政權，對於市府資源沒有分配的權力，因此可以預見，紅黑派系未來從市府所獲得的資源將會日漸減少。

參、 同心會面臨內外交逼之局面

一、 同心會成員無人能取代張清堂地位

自張清堂議長解職後，同心會頓失領導人，雖然仍有會長楊永昌、江勝雄及總幹事黃錫嘉，但卻無人可以有如同張清堂般的份量，張清堂為人海派，出手闊綽，議員大多有欠張清堂人情，所以張清堂可以鎮得住這些紅派議員，同心會就相當有凝聚力，但同心會自從張清堂解職後，就沉寂了好一陣子，雖然張宏年曾代表同心會短暫出任過副議長一職，但張宏年基本上並不屬於紅派，亦即不是同心會的核心成員，不可能替同心會成員向市府爭取所謂額外的資源，況且副議長一職在臺中市議會中僅是虛位，沒有任何決定權。

像同心會也是以前比較強，有招呼跟沒招呼也是有差，張清堂比較會 CALL，比日新會好多了，會比較弱我覺得 CALL 的人的問題，總幹事跟會長有差啦！我當 3 年的書記長，後來換江大（江勝雄），CALL 的人比較沒有在招呼。(A-1)



像現在同心會是原來張議長（張清堂）那邊，張議長比較會 CALL，當然是因為他為人比較海派，在政治這個領域，你出手闊氣一點，人家就會對你比較，好像欠一份人情，你看堂哥以前都是送四、五千塊的禮品。(B-2)


像我們以前的堂哥（張清堂）在做的時候，他就處理派系底下調皮搗蛋的，為什麼？他也是實力原則啊！因為這些人以前在縣當議員的時候都是有求於他的啊！他敢跟他搞怪嗎？雖然說他沒有幹黨團還是派系的什麼角色，不過他可以叫得動啊！不敢調皮搗蛋，所以有凝聚力啊！（C-2）

綜上，在議長張清堂解職前，同心會一直是市議會裡面向心力最強、人數最多的次級團體，因為張清堂為人海派，善於交際，議員們個個都欠張清堂人情，所以張清堂說話格外有份量，議員們服膺他的領導，但自張清堂解職後，同心會無人有那個份量可遞補上張清堂的空缺，因此，同心會的凝聚力及向心力已經大不如前。

二、市籍議員因理念不合而離開同心會

如第四章第二節所述，國民黨團和次級團體之間發生的衝突，主要都是來自於與同心會之間的衝突，日新會頂多是不參加黨團活動而已，同心會則是直接與黨團書記長產生衝突，同心會與市籍議員在第 1 屆期間，一直有著嚴重的縣市情結，市籍議員認為同心會沒把國民黨放在眼裡，也看不慣同心會那種向市府索討資源的作法，而市籍議員習慣於政黨政治的運作，所以鮮少參加同心會活動，而同心會中的縣籍議員李麗華也因為政黨屬性較重，跟市籍議員走得比較近，乃在第 1 屆中途退出同心會，改加入日新會。

由於市籍議員比較習慣於政黨政治的運作，然而在第 1 屆市議會中，與國民黨團產生最多磨擦的就屬同心會，所以，市籍議員多半對於同心會較無好感。此



外，在第 2 屆正副議長選舉協調期間，同心會自恃其是議會人數最多的次級團體，乃不顧政治倫理，堅持力挺首次參選的張清照（張清堂之弟）直攻議長，雖然幾經協調，同心會最終才願意放手改擔任副議長，但同心會這種傲慢的態度，已讓市籍議員對同心會更加地不滿，加上另一個次級團體日新會的領導人林士昌比較屬於正統國民黨，因此，市籍議員在第 2 屆後，幾乎全數轉加入日新會，僅餘張廖乃綸一人仍留在同心會，同心會也因為市籍議員的離去，而使得人數大幅減少。

本來市籍議員的習性就是喜歡政黨運作，以前他們也有反映說次團就純粹聯誼就好，所以（第 2 屆）才加入日新會。(A-2)

可能是因為議長林士昌本身對政黨政治比較支持，而且他溫和，而且他當過議長、副議長，不是說一個剛當選的議員（張清照）就要去爭正職，我覺得在政黨、倫理方面，也要兼顧到，不是說你霸氣什麼，你就要當什麼職務，你要人家認同啊！我不相信說一個合議制的東西，你少數人可以去決定說資源如何分配，不應該這樣。(A-4)

主要是因為議長（林士昌）的關係，議長是日新會的精神領袖，林士昌本身是國民黨的嘛！雖然副議長張清照也是國民黨的，但張清堂的印象太強烈，而張清堂是無黨的，多少有這個情結，他們會加入，他們認為議長比較是正統國民黨的，另外就是第 1 屆時和同心會有摩擦，而且當初張清照第一次選就要當議長，也讓他們不滿。(B-1)

綜上，同心會內部無人可取代張清堂地位，其向心力或凝聚力已大不如前，對外又與市籍議員摩擦，導致市籍議員在第 2 屆時，紛紛離去而轉加入另一個次級團體日新會，同心會人數因為市籍議員的離開而大幅減少，同心會形同面臨內

外交逼之局面。



肆、 日新會之派系色彩已經淡化

一、 日新會中縣籍黑派議員人數少

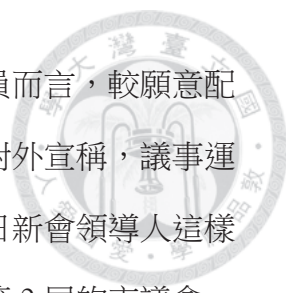
從前述第二章介紹臺中縣派系之發展歷史來看，臺中縣議會從第 9 屆開始，基本上均屬於紅大於黑的局面，黑派僅於第 14 屆顏清標（黑派）擔任議長時，稍微領先紅派 2 席，黑派的式微早已是不爭的事實，而在縣市合併後，黑派日新會雖然吸納市籍議員而加入，表面上日新會的人數上看似與紅派同心會相當，但日新會中真正的縣籍黑派議員卻僅餘 6 席而已，且這些黑派議員大多是獨來獨往，鮮少進行聯合質詢，也不若同心會成員有在場聲援制度，在市議會的質詢火力明顯比不上同心會。

日新會一來是人比較少，第二點就是日新會的這些成員，他們質詢的議題運作上沒有像同心會那麼純熟。(B-1)

第一個人數少，因為人少還有領導人個性的關係，所以日新會這邊比較式微，顏清標當議長的時代，日新會是最強的，黃仲生做了 9 年的縣長，基本上比較不分紅黑，所以日新會對他不太高興，拿不到，慢慢式微了，所以現在臺中縣黑派出來選的不多了。(C-1)

日新會因為人數少，加上在議題掌握與質詢火力也不若同心會強勢，所以在議事質詢上的表現不如同心會亮眼，此外，也由於縣籍黑派議員人數少，所以他們現在對外都聲稱，現在已經沒有紅黑派系之分了，同時也不喜歡別人替他們掛上黑派的標籤。

二、 日新會領導人較配合黨團



日新會領導人林士昌、會長林汝洲等人，相較於同心會成員而言，較願意配合國民黨團運作，在第 2 屆市議會初成立時，議長林士昌甚至對外宣稱，議事運作要回歸政黨政治，並擬將次級團體改成純聯誼性質，也因為日新會領導人這樣的理念，與習慣於政黨政治的市籍議員是一拍即合，因此，在第 2 屆的市議會，市籍議員幾乎全數轉而加入日新會，而林士昌果真也信守承諾，日新會的議事運作已幾乎停擺，變成純聯誼性質，在議事運作上，也尊重國民黨團書記長的安排。

我們這個次團是純屬聯誼，議事運作就尊重黨團，尊重黨團一致性的運作啊！這樣才對啊！你看我這屆就比較沒在，同心會是規定沒來要罰錢，我們沒有啊！議長當初就指示我們黨團運作啊！所以我們這邊就變純聯誼，議事上沒有合作。…議長在招呼的時候一直強調要用黨團，日新會比較配合黨團，同心會雖然團結，但這樣以後黨團就發揮不了作用，因為有時候次團的運作跟黨團會衝突啊！就發揮不了力量。(A-2)

我感覺日新會比較配合黨團，這跟領導人也有關係，因為議長（林士昌）希望淡化次團，以聯誼為主，議事的運作還是回歸黨團，所以第 2 屆的黨團就比第 1 屆好一點了。(B-3)

綜上，日新會中因為縣籍黑派議員人數少，市籍議員人數較多，而市籍議員較習慣於政黨政治運作，加上日新會領導人較配合黨團等因素影響，日新會的派系色彩已經淡化。

雖然次級團體在縣市合併後面臨著影響力逐漸消退的隱憂，但受訪者卻也大多很肯定地認為，紅黑派系勢力不會馬上消失，至少要再經過 2、3 次的選舉，才有可能慢慢消失。因為老一輩派系議員觀念已經定型，不容易改變，需要時間淘

汰，加上派系在縣市合併後，還是得到了不亞於臺中縣的時代所獲得的資源，只要獲得資源，就會有凝聚力，就會繼續存在。



我是覺得再經過幾次選舉應該會淡化下去，除非有很大的，譬如說有一個金主在，…應該再過 2、3 屆，因為老的議員會汰掉，原來老的議員慢慢淡出政壇，或是新人出來，這些東西政黨政治就會比較趨於成熟，新人的想法比較沒有像老的思維那樣。(B-2)

至少 10 年內派系還是會存在，那派系消滅是什麼情況？就是教育提升，年輕的出來，就把這些老的慢慢淘汰，除非是這樣，慢慢讓時間來自然淘汰，派系就慢慢消滅，10 年、20 年過後，搞不好就政黨政治，現在這些 50、60 歲這一輩，過去都是在這種環境薰陶，還是有這種不可切割的關係，還是會呼朋引伴結合成派系。(C-2)

綜上所述小結，由派系所主導成立的次級團體雖然仍是臺中市議會主要議事運作主體，可以發揮強大議事運作影響力，並且能夠左右正副議長選情，但從前述大環境因素使派系日漸式微、紅黑派系無法取得市府資源的分配權、同心會面臨內外交逼之局面、日新會派系色彩已經淡化等因素影響，可知雖然目前次級團體的勢力仍舊強盛，但其實正面臨著影響力逐漸消退的危機。

第六章 結論與建議



本文的研究目的為探討合併後新臺中市議會為何會出現影響力凌駕於黨團之上的次級團體，以及探討為何是由臺中縣主導，將次級團體文化帶進新的臺中市議會，而非原臺中市主導。本文發現，合併後的新議會係由縣籍議員以「實力原則」強勢主導，市籍議員無力反抗，且國民黨部亦無力約束，因此縣籍議員能夠順利地將次級團體文化帶入合併後的新議會。此外，組成次級團體對於縣籍議員而言，也有強烈的誘因存在，因為透過次級團體，能夠幫助他們向市府爭取到更多的資源，因此，雖然次級團體的存在並不符合政黨政治運作的原理，但因為它能夠維繫派系的利益，所以，短期內，次級團體還是會繼續存在。

第一節 研究發現

本文依據第一章第三節之研究架構，以臺中縣市合併後「次級團體之形成」、「次級團體與國民黨團之互動」與「次級團體運作之效果」等3個面向分析，將訪談資料輔以文獻分析及參與觀察的結果，分別整理於第三章、第四章、第五章，茲從所得結果，整理研究發現如下。

壹、 縣籍議員以實力原則強勢主導合併後新議會

由於縣籍議員在新議會的席次較多，具有人數優勢，加上其等多數具有派系屬性，向心力較強，因此能夠很快地推出張清堂、林士昌的組合，代表角逐正副議長，並以「實力原則」迫使國民黨在正副議長選舉上禮讓無黨籍的張清堂，而縣籍議員取得正副議長職位後，更能以首長之行政權，強勢主導合併後新議會的運作，第1屆臺中市議會，除了正副議長由縣籍的當選，議會行政主管也全數是縣籍的留任之外，其餘包括次級團體的成立、開議期間中午不休息等議事文化，也全數沿用縣議會的文化，可見，縣籍議員憑藉其「實力原則」，強勢主導合併後

新議會的發展。



貳、 縣籍議員有強烈誘因組成或加入次級團體

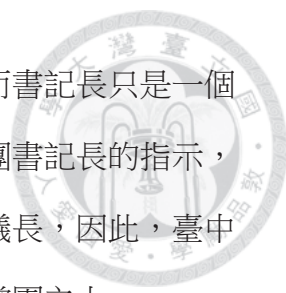
縣籍議員多數具有派系屬性，對於派系議員而言，最重要的就是資源，而組成次級團體，不但有利於推出人選角逐正副議長職位，還能以團體的力量給市府官員製造壓力，也有進入黨團協商或是擔任各委員會召集人的機會，更重要的是，縣籍議員還能夠透過次級團體的領導人（即正副議長）向市府爭取更多的補助或資源。因此，對於縣籍議員而言，有意角逐正副議長的人，為了鞏固自己參選正副議長的籌碼，就有組成次級團體的誘因，而其他的縣籍議員，為了能向市府爭取到更多的資源，也有加入次級團體的誘因，總而言之，組成次級團體能夠幫助縣籍議員向市府爭取資源，以鞏固派系的利益，因此，縣籍議員有強烈的誘因組成或加入次級團體。

參、 縣籍派系議員才是次級團體運作的主體

雖然縣市合併後，次級團體領導人（正副議長）也邀請市籍議員加入，而市籍議員的確也配合正副議長的邀請而加入了次級團體，但市籍議員與次級團體之間，僅止於表面關係，他們對次級團體毫無向心力，次級團體實際上還是由縣籍議員所主導，更精確的說法是，派系才是次級團體運作的主體，市籍議員雖然也加入了次級團體，但根本不會被縣籍議員認為是紅黑派系成員，市籍議員不但無法進入權力核心，也分配不到資源，形同被邊緣化。

肆、 次級團體凌駕於國民黨團之上

合併後的新議會，國民黨團與次級團體併存，國民黨團由市籍議員主導，而次級團體則由縣籍議員操控，兩方雖同屬泛藍陣營，但卻幾乎沒有交集，甚至是




衝突不斷，而在議事運作上，國民黨團是由係由書記長領導，而書記長只是一個頭銜，沒有任何行政資源，其他議員沒有動機也沒誘因去服膺黨團書記長的指示，相較於次級團體係由正副議長領軍，議員還寧可選擇追隨正副議長，因此，臺中市議會的次級團體在正副議長的加持下，地位明顯凌駕於國民黨團之上。

伍、 爭執點由紅黑派系平衡轉變為縣市區域平衡

以往在臺中縣議會時代，紅黑派系議員囊括縣議會近五分之四的席次，因此紅黑派系幾乎可以決定資源如何分配，分配重點也著重在如何達成紅黑派系之間的平衡，但縣市合併後，泛藍陣營加入大量市籍議員，加上縣籍議員本身有部分已經沒有派系屬性，或是已經淡化，派系議員在合併後新議會所佔比例已迅速下降，無法再如往常般，完全由派系議員決定資源分配。

在第 1 屆市議會中，每每引爆市籍議員與縣籍議員最大的衝突點，就是縣市資源分配不均的問題，縣籍議員動輒以遭到「邊緣化」為由，來抗議市府在縣市資源分配上的不公平，而市籍議員則以都市發展要有「蛋黃區」、「蛋白區」區分，或是以臺中縣負債 600 億為由，作為反制，可見，以往縣的時代由紅黑派系決定資源如何分配的時代將會成為過去式，未來資源分配的重點將轉變為追求縣市之間的區域平衡。

至於在正副議長選舉方面，雖然到目前為止，市籍議員似乎僅在第 1 屆正副議長補選時，由張宏年代表取得副議長一職，其餘第 1 屆、第 2 屆正副議長選舉上，都由縣籍議員全拿，完全聽不到市籍議員的聲音，也看不到縣市的區域平衡，但這是因為正副議長選舉牽涉到派系存亡，派系議員為了維護的派系利益，乃將「正副議長由縣籍議員全拿」作為第一優先考量，也因此紅黑派系才會合作，以排除市籍議員的參與，然而，市籍議員雖然沒有在第 2 屆的正副議長選舉上推出代表，但實際上卻對協調的結果發揮間接影響力，因為原先紅派自恃其人數最多，堅持要讓首次參選的張清照直攻議長，但因為市籍議員比較認同支持政黨政治理



念的黑派林士昌，形同給了紅派無形的壓力，紅派到最後一刻才會答應妥協，同意讓林士昌再繼續擔任一屆議長。因此，雖然市籍議員沒有派出代表來參選正副議長，但市籍議員的態度或取向，已經成為正副議長選舉上，一項重要的考量因素，未來在正副議長人選的協調過程中，勢必要納入市籍議員的意見，否則泛藍一定會面臨分裂危機。

陸、 同心會、日新會走向截然不同的發展

紅派因為要力挺張清照選下屆議長，故積極鞏固紅派議員的向心力，以維持同心會的運作，其鞏固派系的傾向日益明顯，而市籍議員在同心會的眼中，根本就不是派系成員，加上紅派議員人數較多，不需要拉攏其他成員，本來就可以自己組成同心會，所以同心會對於市籍議員的加入抱著可有可無的態度。相反地，黑派因為人數較少，需要拉攏市籍議員，才能在人數上與紅派分庭抗禮，且黑派議長林士昌派系觀念較為淡薄，也較支持政黨政治，所以市籍議員在第2屆時，就轉而選擇加入日新會，日新會的派系屬性也隨著領導人的態度，以及大量市籍議員的加入，已漸漸淡化，轉向純聯誼性質。

從上述分析可以發現，同心會、日新會有著截然不同的兩種發展，同心會傾向凝聚派系向心力，鞏固派系利益，以爭取下任議長寶座，而日新會則是傾向淡化派系色彩，結合市籍議員朝政黨政治運作，從日新會與市籍議員的互動中，可以逐漸看見縣市融合的曙光。

柒、 短期內次級團體仍會繼續存在

臺中縣紅黑派系憑著在市議會的人數優勢，在市議會組成次級團體向市府施加壓力，的確也迫使非派系成員的市長胡志強讓步，釋放出資源給地方派系，雖然市長胡志強並非派系中人，與紅黑派系配合程度並不像縣的時代那麼好，但由於縣市合併升格後，整體預算的歲出面比縣的時代大，派系所獲得的資源，並不

亞於縣的時代，雖然地方派系在恩庇-侍從結構不再、人際關係網絡鬆動等大環境因素的影響下，將會逐漸式微，但因為派系目前仍獲有市府資源挹注，故在短期內，次級團體不會消失，仍會繼續存在。



第二節 研究建議

次級團體因為著重利益分配，常常不問是非，只追求自己人利益的最大化，反觀政黨則因需要考量人民的觀感，因此，必須兼顧預算編列及政策實施的合理性，兩者思考角度不同，所以容易產生衝突，雖然說次級團體的存在有其議事運作上的便利，但民意代表監督市政應該是為了追求公益，不應是淪為小群體的分贓政治，因此，仍應回歸到政黨政治，應該才是民主政治的常態。

壹、 用事先參與打破利益分配陋習

由於國民黨無力約束地方派系，加上泛藍議員人數眾多，無法整合在國民黨底下，因此，自然就形成了次級團體，其實次級團體本身並不是罪惡，不好是次級團體的派系化、利益化，派系藉著次級團體這塊招牌，透過正副議長，私下向市府索討建設、人事、補助等資源，來進行利益的分配，才形成利益分配的陋習，衍生出諸多弊端，其中，爭取議員的地方小型工程建議額度，更是每年預算審議的重頭戲，若市府不順次級團體的意，次級團體動輒以杯葛預算或癱瘓議事為手段，迫使市府讓步。

民主政治當以民意為依歸，其實派系議員之所以要進行利益分配，也是為了要給選民一個交代，由於市府在預算草案出爐前，並未事先詢問過議員意見，既未事先詢問，事後當然就要用私下給議員「額度」的方式，來滿足議員的要求。若市府能在預算做成的前階段，就讓每位議員公開參與，提出各類建議案，市府說明理由，排定施政的優先順序後，再據以作出預算案讓議員審議，相信更能杜

悠悠之口，議員既然已經事先參與過，並已經表達意見，事後就沒有理由再爭取所謂的「配額」，亦即，用事先參與來打破利益分配的陋習。



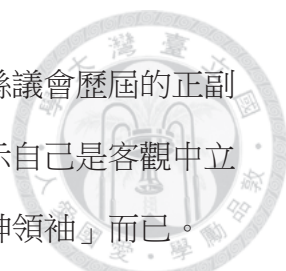
貳、 用整體區域利益來取代綁樁式的派系利益

地方派系為了生存，因此注重資源的取得，他們在議會組成次級團體，簡言之就是為了爭取更多的資源，這種由領導人出面向市府爭取一塊大餅，再平均分給派系成員的作法，只能照顧到派系利益，而不能兼顧全民的利益，由於派系只問是否為自己人，如果是自己人，不論對錯，就力挺到底，所以外界對派系也有著「有派系無是非」的質疑；但反觀政黨政治則不同，因為政黨必須要兼顧人民觀感，所以政黨在主張一項政策時，必須要能夠提出理由並且說服人民此政策對整體社會是有益的，且要能夠經得起外界檢驗，而非僅有特定對象或群體受益而已。

但在臺中市議會泛藍縣籍議員部分，其等多半是靠派系當選，且政黨政治發展又不成熟，短期內要這些派系議員回歸政黨似乎也有困難，因為其等畢竟有選舉壓力，不過可以思考先從爭取區域發展的整體利益著手，來取代綁樁式的派系利益，例如：以「海線地區」、「山城地區」或是「大屯地區」的整體區域發展為考量，爭取一個人民確實需要的大型的建設或是計畫案，而非那種一區一公園或運動中心的綁樁式建設，若能將眼光從自己的選區，擴大到鄰近區域，甚至是整個大臺中市，就能將有限的資源做較好的發揮與運用，而非僅是集中在特定少數人手中。

參、 正副議長應超然於次級團體之上

次級團體之所以能夠主導議事運作，除了有團體的人數優勢以外，最重要的理由就是有正副議長在背後撐腰，但正副議長既然是由全體議員選出，理論上應該是要領導整個議會，不應自己組織小團體，何況正副議長要主持議事，還要主



持黨團協商會議，理論上更應超然中立於各黨派之上，而臺中縣議會歷屆的正副議長顯然也知悉此道理，他們雖然組成了次級團體，但為了表示自己是客觀中立的，所以並未掛名擔任次級團體的會長或幹部職務，僅是「精神領袖」而已。

雖然正副議長並未擔任次級團體幹部，但其實際上就是次級團體的領導人，市府看在正副議長的面子，自然對次級團體是多加禮遇，而正副議長為了鞏固自己下屆參選的實力，對於次級團體成員自然也是多加照拂，在這種情形下，黨團自然會被架空，理由就是，正副議長有分配資源的權力，而黨團書記長什麼資源也沒有。

為了改善次級團體凌駕於黨團之上的現象，重點在於領導人，亦即正副議長的態度，雖然日新會領導人有淡化派系，並且朝向政黨政治發展的傾向，但議會每 4 年改選一次，下屆的正副議長態度如何尚未知曉，如果正副議長能夠有超越次級團體之上的眼光，將議事運作回歸於黨團，相信政黨政治發展會更成熟。




參考文獻



壹、 中文部分

- 王秀如，2008，《戰後臺中縣地方派系與地方發展---以縣議會為中心(1950~1994)》，臺北：國立臺灣師範大學歷史學系碩士論文。
- 王業立，1995，〈省市長選舉與臺灣地區政治發展〉，《亞洲研究》，14：60-90。
- 王業立，1998，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，5(1)：77-94。
- 王業立、蔡春木，2004，〈從對立到共治：臺中縣地方派系之轉變〉，《政治科學論叢》，21：189-215。
- 林仙保等，2001，《臺灣省參議會、臨時省議會暨省議會時期口述歷史訪談計畫：劉炳偉先生訪談錄》，臺中：臺灣省諮議會。
- 林佳龍，1989，〈威權侍從政體下的臺灣反對運動-民進黨社會基礎的政治解釋〉，《臺灣社會研究季刊》，2(1)，117-143。
- 林敏霖、張建隆，2001，《臺灣省參議會、臨時省議會暨省議會時期口述歷史訪談計畫：陳新發先生訪談錄》，臺中：臺灣省諮議會。
- 金耀基，1992，《中國社會與文化》，香港：牛津。
- 吳乃德、陳明通，1993，〈政權轉移和菁英流動臺灣地方政治菁英的歷史形成〉，《臺灣光復初期歷史》，303-331。
- 吳文星，2009，《日治時期臺灣社會領導階層之研究》，臺北：五南圖書。
- 吳芳銘，1996，《地方派系的結盟與分化變遷之研究：以嘉義縣和高雄縣為例》，嘉義：國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 高永光，2001，〈「城鄉差距」與「地方派系影響力」之研究—1998 臺北縣縣議員與鄉鎮市長選舉的個案分析〉，《選舉研究》，7(1)，54-55。
- 陳明通，1995，《派系政治與臺灣政治變遷》，臺北：月旦出版社。

- 
- 陳明通、朱雲漢，1992，《區域行聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景分析》，《人文及社會科學集刊》，2(1)，77-97。
- 郭正亮，1988，《國民黨政權在台灣的轉化（1945-88）》，臺北：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 黃文彥，1999，《立法院委員會審查預算功能之研究》，臺北：國立臺灣大學三民主義研究所碩士論文。
- 黃信達，2010，〈臺中縣市合併升格對地方政治生態影響初探〉，《公共政策與地方治理：地方自治論文集》，臺北：華藝數位，221-252。
- 黃適卓，1992，《立法院次級問政團體集思會之質的研究》，臺北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 黃鐘山，2003，《議會次級問政團體策略結盟之研究—以第14屆臺中縣議會為例》，嘉義：國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 張佑宗、盧信宏，2014，〈國家認同與侍從主義的消失？—2000年後雲林縣的個案研究〉，《政治科學論叢》，61，1-40
- 張添福，2004，《中山高速公路開闢東湖交流道之政治運作分析》，臺北：銘傳大學公共事務學研究所碩士論文。
- 詹朝勝等，1994，《臺中縣議會回顧專輯第一輯》，臺中：臺中縣議會。
- 詹朝勝等，2010，《臺中縣議會回顧專輯第二輯》，臺中：臺中縣議會。
- 詹朝勝等，2011，《臺中縣議會回顧專輯第三輯》，臺中：臺中縣議會。
- 趙永茂，1997，《臺灣地方政治的變遷與特質》，臺北：翰蘆出版社。
- 蔡明惠，1998，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的鬥爭》，臺北：洪葉文化。
- 蔡雅玲，2014，《臺中縣市合併改制後議會議事運作之研究》，臺中，東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文。

劉淑惠，1997，〈立法院議事過程的非法制面因素－對修憲提案的另類思考〉，《理論與政策》，夏季號：18-29。



貳、西文部分

Gallin, Bernard. 1968. "Political Factionalism and Its Impact on Chinese Village Social Organization in Taiwan" in Marc J. Swartz, ed. *Local-Level Politics: Social and Cultural Perspectives*. Chicago: Aldine, 377-400.

Jacobs, Bruce. 1980. *Local Politics in a Rural Chinese Cultural Setting: A Field Study of Mazu Township, Taiwan*. Canberra: Contemporary China Centre, Research School for Pacific Studies, Australian National University.

Parsons, Talcott. 1949. *The Structure of Social Action: A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers*. New York: The Free Press.

Wu, Nai-Teh(吳乃德).1987. *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime*. Ph.D. dissertation. University of Chicago, Department of Political Science.



附錄



訪談大綱

【一般版】

一、次級團體之形成

- (一) 臺中縣市在 2010 年合併升格為直轄市，市長是由原臺中市市長胡志強當選，市的政治文化較具優勢地位，議會運作理應更朝政黨政治發展，不再有縣的次級團體存在，為何合併後的第 1 屆臺中市議會卻仍然有次級團體存在？其原因何在？
- (二) 為何議會在合併後，縣的影響力會大於市？其原因何在？
- (三) 同心會、日新會、超黨派聯盟各以誰為首？有何特質？
- (四) 原臺中市議會是政黨政治運作，議會內只有黨團沒有次級團體，且市籍議員沒有紅黑派系屬性，為何市籍議員在縣市合併後也加入次級團體？
- (五) 加入次級團體能獲得什麼政治上或經濟上的好處？

二、次級團體與國民黨團之互動

- (一) 為什麼議會在黨團之外，還有次級團體的存在？
- (二) 次級團體在第 1 屆臺中市議會的變遷(加入或退出)情形為何？原因為何？
- (三) 次級團體的新成員(市籍議員)與舊成員(縣籍議員)間有無差異？兩者是否產生磨合？在何種議題上產生磨合？
- (四) 次級團體與國民黨團在哪些議題上，曾採取合作方式？在哪些議題上，曾採取消極或積極的對抗方式？可否舉例？
- (五) 國民黨團書記長功能為何？國民黨團在議會中是否有發揮功能？其重要性是否遭次級團體稀釋？
- (六) 國民黨部對於黨籍議員是否有影響力？特別是在市籍、縣籍議員間是否有差異？透過何種方式整合較為有效？



(七) 您認為次級團體與國民黨團處於何種關係？是合作共生、互補抑或是對抗關係？

三、次級團體運作之效果

(一) 次級團體通常係採取何種方式來增加其議事運作上的影響力？效果如何？

(二) 次級團體代表組成專案小組監督市政的情形如何？成效如何？

(三) 得以參加黨團協商的成員有哪些？次級團體代表是否有權參與？

(四) 次級團體的影響力與臺中縣議會的時代有無差異？較強或較弱？為什麼？

(五) 次級團體（派系）在正副議長選舉上，發揮何種的影響力？黨部的角色為何？

四、其他

(一) 民進黨團對次級團體（派系）之想法為何？是否會就特定議題與次級團體合作？如果有，為什麼？

(二) 市府對次級團體（派系）之想法為何？是否釋出資源作為交換？可否舉例？

(三) 第 2 屆市籍議員大多選擇加入日新會？其原因為何？

(四) 您認為次級團體的存在對政黨政治的發展是好是壞？為什麼？

(五) 您認為次級團體未來發展趨勢為何？臺中市議會未來會朝政黨政治發展抑或是由次級團體主導？為什麼？

(六) 有無其他補充意見？



【議員版】

一、次級團體之形成

- (一) 為何合併後的第1屆臺中市議會卻仍然有次級團體存在？其原因何在？
- (二) 為何議會在合併後，縣的影響力會大於市？其原因何在？
- (三) 同心會、日新會、超黨派聯盟各以誰為首？有何特質？
- (四) 市籍議員沒有紅黑派系屬性，為何在縣市合併後也加入次級團體？
- (五) 加入次級團體能獲得什麼好處？
- (六) 請問您為何籌組/加入次級團體？

二、次級團體與國民黨團之互動

- (一) 為什麼議會除了黨團，還有次級團體的存在？
- (二) 為何第1屆黃馨慧、洪嘉鴻、劉士州等議員退出次團（李中、朱暖英是從未加入）？原因為何？
- (三) 市籍議員與縣籍議員之間有無差異？兩者在何種議題上容易產生爭執？
- (四) 次級團體曾否抵制黨團？可否舉例？
- (五) 國民黨團在議會中是否有發揮功能？其重要性是否遭次級團體稀釋？
- (六) 國民黨部對於黨籍議員是否有影響力？特別是在市籍、縣籍議員間是否有差異？透過何種方式整合較為有效？
- (七) 整體而言，您認為次級團體與國民黨團處於何種關係？是合作共生、互補抑或是對抗關係？
- (八) 你是否認同所加入的次級團體？你所加入的次級團體是否經常辦理活動？您的參與程度如何？
- (九) 您在議事運作上，偏向與黨團合作？抑或是與次級團體合作？為什麼？
- (十) 您是否曾思考過要把市籍議員剔除在次團之外？為什麼？

三、次級團體運作之效果

- (一) 次級團體通常係採取何種方式來增加其議事運作上的影響力？效果如



何？

- (二) 次級團體代表組成專案小組監督市政的情形如何？成效如何？
- (三) 得以參加黨團協商的成員有哪些？次級團體代表是否有權參與？
- (四) 次級團體的影響力與臺中縣議會的時代有無差異？較強或較弱？為什麼？
- (五) 次級團體（派系）在正副議長選舉上是否發揮影響力？黨部的角色為何？



【黨部版】

- 一、市議會運作應是以黨團為主，為什麼臺中市議會有次級團體的存在，地方黨部對此有何意見？
- 二、地方黨部與市議會的國民黨團是否有聯繫？有無提供人力、資源予以協助或補助？
- 三、地方黨部對黨籍市議員的約束力如何？縣籍、市籍是否有差？
- 四、第 1 屆市議會時，次團都不願配合黨團運作，地方黨部曾否接獲市籍議員之抱怨，如何處置？
- 五、臺中市泛藍陣營的正副議長人選，以往都是由紅黑派系先力推人選，各方人馬再進一步協調所產生，請問地方黨部扮演的角色為何？
- 六、第 1 屆市議會國民黨團功能不彰，其重要性遭次團稀釋，現在是民進黨林佳龍執政，國民黨已變成在野黨，請問地方黨部是否想要強化黨團功能，以有效監督市政？有何具體作法？
- 七、整體而言，您認為次級團體與市議會的國民黨團處於何種關係？是合作共生、互補抑或是對抗關係？
- 八、您認為次級團體的存在對政黨政治的發展是好是壞？為什麼？
- 九、您認為次級團體未來發展趨勢為何？臺中市議會未來會朝政黨政治發展抑或是由次級團體主導？為什麼？