

國立臺灣大學社會科學院政治學系



博士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Doctoral Dissertation

縣市合併對議會政治生態影響之研究：

臺中市、臺南市與高雄市議會之比較研究

The Influences of Municipal Merger on Local Council
Politics: A Comparative Study of Taichung, Tainan, and
Kaohsiung

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 111 年 7 月

July, 2022



國立臺灣大學博士學位論文
口試委員會審定書



縣市合併對議會政治生態影響之研究：
臺中市、臺南市與高雄市議會之比較研究

**The Influences of Municipal Merger on Local Council Politics:
A Comparative Study of Taichung, Tainan, and Kaohsiung**

本論文係 陳麗雅 君（學號：D05322005）在國立臺灣大學政
治學系完成之博士學位論文，於民國 111 年 5 月 25 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）

趙永茂

丁仁平

廖遠琪

王若子

謝辭



謹以此論文獻給一直以來努力不懈的自己。

中文摘要



臺中市、臺南市與高雄市（下簡稱：三直轄市）在 2010 年縣市合併時，議員席次大幅減少，影響新組成的三直轄市議會政治生態。據此，本文研究目的為瞭解三直轄市議會的政治生態在縣市合併前、後有無不同，並深入探究其等同或不同的原因。為達成上述研究目的，本文採取文獻分析法、深度訪談法與比較研究法作為研究方法。

「縣市合併」是本研究當中最重要自變項，而三直轄市在縣市合併後，發生 2 項與議會政治生態有關的制度性變遷，分別為：其一、議員應選席次減少造成當選難度提高。其二、市政資源變大且更集中於市長。據此，本文提出研究假設如下：

假設 1、議員應選席次減少會提升議會政黨政治運作強度。

假設 2、市長資源與權力變大會使市長與議員的侍從連結程度無法有效降低。

為方便進行縣市合併前、後異同，以及三直轄市彼此之間的比較，本文將前述 2 項假設所提出的「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」2 個面向，分別設計數個指標加以測量。將「議會政黨政治運作強度」設為橫軸（X 軸），「市長與議員的侍從連結程度」設為縱軸（Y 軸），製成 2*2 的表，區分成「弱政黨高侍從」、「弱政黨低侍從」、「強政黨高侍從」、「強政黨低侍從」等 4 個模式，並以屆次為觀察單位，以瞭解三直轄市各時期議會政治生態各自屬於何種模式。經檢視後發現，三直轄市議會在縣市合併後的發展走向，與本文假設相符。

本文研究發現為：一、臺中市議會深受縣區地方派系影響。二、臺南市議會無黨籍風氣盛行。三、高雄市議會型態最為多元。四、三直轄市合併後傾向「強政黨高侍從」模式。五、原臺中市議會與第 2 屆高雄市議會為「強政黨低侍從」理想型模式。在學術貢獻上，則是重新檢視縣市合併後地方派系與政黨關係的調整，以及關於侍從體制存否等議題。最後提出研究建議如下：一、取消議員建議款以回應參與民主訴求。二、借鏡理想型模式經驗以強化議會監督制衡功能。

關鍵字：縣市合併、地方議會、臺中市、臺南市、高雄市、地方派系、侍從主義

ABSTRACT



The Influences of Municipal Merger on Local Council Politics: A Comparative Study of Taichung, Tainan, and Kaohsiung

The mergers of Taichung, Tainan, and Kaohsiung in 2010 has brought forth a downscale to the seats of their councils hence heavily influenced their local council politics. Therefore, this dissertation would like to make use of literature review, in-depth interviews, and comparative analysis to determine the similarities and differences of the local council politics of Taichung, Tainan, and Kaohsiung before and after their mergers and to discover their causal factors accordingly.

The most important independent variables of this research are the mergers of Taichung, Tainan, and Kaohsiung; while 2 institutional changes have influenced their local council politics after the mergers:

1. The difficulty of being elected has increased because of the sharp decline of the local council seats were sharply decreased;
2. The municipal financial resources have increased and are more concentrated in the mayor's hands.

Henceforth this dissertation proposes 2 hypotheses:

H1: The decrease of local council seats will increase the party mobilization in the congress.

H2: The increase of mayor's power and financial resources will not efficiently discourage the clientelism in between the mayor and the local councilor.

To facilitate the comparisons among Taichung, Tainan, and Kaohsiung and before and after their mergers, this dissertation compares the different terms of local councils of the aforementioned three cities by taking "the intensity of party mobilization in the local council" as the X axis while "the intensity of clientelism in between the mayor and the



local councilor” as the Y axis to make a 2 by 2 column to illustrate the 4 models of their local council politics:

1. Weak parties and strong clientelism;
2. Weak parties and weak clientelism;
3. Strong parties and strong clientelism, and
4. Strong parties and weak clientelism.

The 5 findings match the dissertation’s hypotheses and indicate:

1. The Taichung City Council is heavily influenced by local political factions;
2. In the Tainan City Council are many independent congressmen not affiliated to any parties;
3. the Kaohsiung city council is ideal type, and
4. Taichung, Tainan, and Kaohsiung tend to the “strong parties and strong clientelism” model after their mergers.
5. The 16th Taichung city council and the second Kaohsiung city council are the “strong parties and strong clientelism” (ideal types).

This dissertation also revisited the adjustments of the relationships in between parties and local political factions after the municipal mergers and the existence of clientelism. Therefore, it derives two recommendations: 1. to withdraw the local councilor’s earmark grants in order to address the claims of participatory democracy, and 2. to reference ideal type experience in order to strengthen the functions of supervisory of the local council.

Keywords: Municipal Merger, Local Council, Taicung City, Tainan City, Kaohsiung City, Local Faction, Clientelism.



目錄



第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究問題與目的.....	3
第三節 研究方法與流程.....	5
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	13
第一節 地方議員選舉.....	13
第二節 侍從主義.....	21
第三節 假設提出.....	29
第三章 臺中市議會政治生態之分析.....	35
第一節 臺中縣市合併前議會政治生態	35
壹、 臺中縣議會政治生態.....	35
貳、 原臺中市議會政治生態.....	40



第二節 臺中縣市合併後議會政治生態	45
壹、 第 1 屆臺中市議會	45
貳、 第 2 屆臺中市議會	50
第三節 臺中縣市合併前、後議會政治生態比較	56
第四章 臺南市議會政治生態之分析	61
第一節 臺南縣市合併前議會政治生態	61
壹、 臺南縣議會政治生態	61
貳、 原臺南市議會政治生態	66
第二節 臺南縣市合併後議會政治生態	73
壹、 第 1 屆臺南市議會	73
貳、 第 2 屆臺南市議會	80
第三節 臺南縣市合併前、後議會政治生態比較	86
第五章 高雄市議會政治生態之分析	89
第一節 高雄縣市合併前議會政治生態	89
壹、 高雄縣議會政治生態	89
貳、 原高雄市議會政治生態	93
第二節 高雄縣市合併後議會政治生態	99



壹、 第 1 屆高雄市議會.....	99
貳、 第 2 屆高雄市議會.....	104
第三節 高雄縣市合併前、後議會政治生態比較	110
第六章 三直轄市議會政治生態比較.....	115
第一節 議會政黨政治運作強度.....	115
壹、 三直轄市議會比較.....	115
貳、 原市比原縣強.....	116
參、 合併後比合併前強.....	116
第二節 市長與議員的侍從連結程度.....	118
壹、 三直轄市議會比較.....	118
貳、 合併前後均偏高侍從狀態.....	119
第七章 結論與建議	121
第一節 研究發現.....	121
壹、 臺中市議會深受縣區地方派系影響	121
貳、 臺南市議會無黨籍風氣盛行.....	122
參、 高雄市議會已邁入理想型模式	124
肆、 三直轄市合併後傾向「強政黨高侍從」模式	125



伍、 原臺中市議會與第 2 屆高雄市議會為「強政黨低侍從」理想 型模式.....	127
第二節 研究貢獻.....	128
壹、 地方派系與政黨關係的調整.....	128
貳、 侍從體制的存否.....	128
第三節 研究建議.....	131
壹、 取消議員建議款以回應參與民主訴求	131
貳、 借鏡理想型模式經驗以強化議會監督制衡功能	132
參考文獻.....	135
附錄.....	141

表圖目次



圖 1-1 三直轄市縱向比較圖	8
圖 1-2 三直轄市橫向比較圖	9
圖 2-1 政治生態比較圖	34
圖 3-1 臺中市各時期議會政治生態比較圖	58
圖 4-1 臺南市各時期議會政治生態比較圖	87
圖 5-1 高雄市各時期議會政治生態比較圖	112
圖 7-1 三直轄市各時期議會政治生態比較圖	126
表 1-1 訪談名單一覽表	5
表 2-1 三直轄市縣市合併前後議員席次變化表	14
表 2-2 三直轄市合併前後預算比較表	28
表 2-3 測量指標彙整表	33
表 3-1 臺中縣議會政治生態一覽表	39
表 3-2 原臺中市議會政治生態一覽表	43
表 3-3 第 1 屆臺中市議會政治生態一覽表	49
表 3-4 第 2 屆臺中市議會政治生態一覽表	54
表 3-5 臺中市各時期議會政治生態比較表	56
表 4-1 臺南縣議會政治生態一覽表	66
表 4-2 原臺南市議會政治生態一覽表	71

表 4-3 第 1 屆臺南市議會政治生態一覽表.....	79
表 4-4 第 2 屆臺南市議會政治生態一覽表.....	85
表 4-5 臺南市各時期議會政治生態比較表.....	86
表 5-1 高雄縣議會政治生態一覽表.....	93
表 5-2 原高雄市議會政治生態一覽表.....	98
表 5-3 第 1 屆高雄市議會政治生態一覽表.....	104
表 5-4 第 2 屆高雄市議會政治生態一覽表.....	109
表 5-5 高雄市各時期議會政治生態比較表.....	110
表 6-1 三直轄市議會政黨政治運作強度比較表.....	115
表 6-2 三直轄市市長與議員的侍從連結程度比較表.....	118



第一章 緒論




2010 年的直轄市改制堪稱是臺灣地方自治實施 60 年來的最大變革，除了首都臺北市維持不變以外，臺北縣、臺中縣市、臺南縣市與高雄縣市，都單獨改制或合併升格為直轄市，加上 2014 年桃園縣改制為桃園市，「六都」加 16 縣市的行政區域乃正式成形。其中，「六都」中的新北市與桃園市係單獨升格，而臺中市、臺南市與高雄市（下簡稱：三直轄市）則是合併升格。縣市合併升格對於原本縣市各自的政治生態產生重大衝擊，影響範圍之廣，包括縣市政府、鄉鎮區公所、縣市議會等各類行政組織，以及農漁會等各類人民團體都面臨整併重組問題。而本文則聚焦在縣市議會的整併，關注縣市合併對於三直轄市議會政治生態的影響。

第一節 研究背景與動機

在 2010 年縣市合併前，臺中縣市、臺南縣市與高雄縣市等 6 個地方議會都已各自形成穩定的政治生態。以合併前最後幾任議長職位為例，除高雄市因為在地派家族與外來派勢力較為多元分歧，合併前最後 3 屆議長並無連任的情形以外，其餘臺中縣議長張清堂（連任 2 屆）、臺中市議長張宏年（連任 2 屆）、臺南縣議長吳健保（連任 2 屆）、臺南市議長黃郁文（連任 3 屆）、高雄縣議長許福森（連任 3 屆）等人，都已是連續擔任 2 屆以上議長。顯示三直轄市在縣市合併前，在縣、市議會已有穩定過半結盟的政治勢力，政治生態也大致趨於穩定。但是 2010 年的縣市合併造成地方政治職位的大量消失，議員席次也大幅減少。舉例而言，臺中縣原有議員 57 席，臺中市原有議員 46 席，原本縣市加起來共有 103 席，但合併為直轄市後，議員總席次為 63 席，反較縣市合併前減少 40 席。而臺南縣原有議員 50 席，臺南市原有議員 41 席，原本縣市加起來一共有 91 席，但合併為直轄市後，議員總席次為 57 席，較縣市合併前減少 34 席。至於高雄縣原有議員 54 席，高雄市原有議員 44 席，原本縣市共有 98 席，但合併為直轄市後，議員總席次為 66 席，較縣市合併前減少 32 席。

承上，議員席次的減少除了激化各選區議員選舉之派系競爭之外，選舉結果更



是直接影響新組成的三直轄市議會政治生態。而對於原本縣市的任何一方議會而言，都因為合併之故，而新增另一半不同的成員。首當其衝面臨的就是人員與文化的磨合衝突。而新成立的三直轄市議會政治生態，可能部分係來自於縣議會，也可能部分是承襲自市議會，更有可能是縣市互相磨合影響，亦或者受到縣市合併都市化的影響，而生成新的政治生態。是以，本文擬瞭解三直轄市議會的政治生態在縣市合併前後有無不同，並深入探究其等同或不同的原因，最後再比較這三個直轄市在縣市合併後有無不同的發展路徑，並試圖提出建議。

第二節 研究問題與目的



基於前述研究背景與動機，本文以三直轄市議會為研究對象，為比較其等在縣市合併前後有無不同，並深入探究其等同或不同的原因，茲提出研究問題如下：

第一、瞭解三直轄市在合併前的縣、市議會政治生態各為何？

由於本文重點在探究三直轄市議會政治生態在縣市合併前、後的變化，若參考年代過於久遠的資料，恐無法達本文研究目的。故此部分主要係回顧瞭解合併前最後 1 屆縣、市議會之政治生態，如此較能觀察出受到縣市合併的影響。

第二、觀察三直轄市在合併後的議會政治生態各為何？

三直轄市係於 2010 年 12 月 25 日進行合併，迄今已邁入第 3 屆議會，由於第 3 屆議會仍在進行中，尚無法完整觀察整個屆次。故本文擬觀察三直轄市合併後第 1 屆與第 2 屆政治生態，除了首 2 屆的屆期已經結束，較能達到完整觀察的目的之外，也可藉此觀察縣市合併後議會政治生態的動態變化。

第三、縱向比較三直轄市議會在合併前、後有無異同？

將前面所蒐集的三直轄市議會合併前、後之資料進行併排與製作圖表，以相同標準分析以找出異同處，並深入探究其等同或不同的原因，再嘗試加以解釋。

第四、橫向比較合併後的三直轄市議會彼此間政治生態有無異同？

經縱向比較前述臺中市、臺南市與高雄市等個別議會政治生態在縣市合併前、後之異同後，再橫向比較三直轄市議會彼此之間的異同，並且嘗試解釋其原因。

第五、探求三直轄市議會的特色或政治生態發展路徑？

承前，綜整比較三直轄市議會彼此間政治生態異同後，本文將試圖歸納並進一步探索三直轄市議會是否有不同的特色或政治生態發展路徑，再據以研判未來地方議會政治可能的發展趨勢，並提出具體建議供學界參考。

基於前述研究問題，綜整提出下列研究目的：

第一、縱向比較三直轄市合併前、後議會政治生態之異同。

比較臺中市、臺南市與高雄市等個別直轄市議會在合併前、後之異同，並探求其等同或不同的原因。

第二、橫向比較三直轄市議會彼此間政治生態之異同。

縱向比較三直轄市合併前、後議會政治生態之異同後，再橫向比較臺中市、臺南市與高雄市議會在合併後，三直轄市議會彼此間政治生態之異同，並探求其等同或不同的原因。

第三、探索三直轄市議會的特色與發展路徑。

試圖歸納探索臺中市、臺南市與高雄市等三直轄市議會是否有不同的政治生態發展路徑或特殊性，再據以研判未來地方議會政治可能的發展趨勢，以提供學界參考。



第三節 研究方法與流程



本文主要目的係比較三直轄市議會在縣市合併前後有無不同，並深入探究其相同或不同的原因。茲將研究方法與研究流程分述如下。

壹、 研究方法

縣市合併後，三直轄市原本縣市議會各自的政黨或次級團體政治勢力版圖面臨重組，造成地方議會政治生態的改變，為瞭解縣市合併對於三直轄市議會政治生態的影響，本文擬採取文獻分析法、深度訪談法與比較研究法，茲分述如下。

一、 文獻分析法

針對三直轄市議會合併前後議會政治生態，深入瞭解其成員組成、歷史背景及相關理論，廣泛蒐集、閱讀、分析及統合各家理論，對地方議會之政治運作予以深入分析探討，以建構本研究問題之理論基礎及比較分析之依據。

二、 深度訪談法

針對研究問題先作深入性的剖析，據以設計訪談大綱（詳如附錄），擇定三直轄市政治人物或熟稔議會政治生態、黨團運作、派系運作與府會互動之代表性人員，對其進行深度訪談，告知訪談目的及相關問題，徵求受訪者之同意，對之進行訪談，以錄音或筆記談話重點之方式進行，以供日後整理內容之參考。

由於本文另有採取文獻分析與比較研究法蒐集整理資料，故本文在訪談對象的選擇在精不在多，將以熟悉三直轄市議會政治生態之資深議員、專家學者、媒體記者等人員為主，主要係針對本文彙整所得數據或資訊，向其訪談瞭解為何如此？或為何有此差異變化的原因，共計訪談 11 人，茲整理訪談名單一覽表如下：

表 1-1 訪談名單一覽表

編號	類型	背景	方式
A-1	臺中市議會 行政主管	原臺中縣政府行政人員，曾任紅派、黑派領導人核心幕僚。	面訪
A-2	臺中市議員	民進黨籍、新潮流系統、原臺中縣議會議員，合併後連任 3 屆議員，曾任臺中市議會民進黨	面訪

		團總召。	
A-3	臺中市議員	民進黨籍、正國會系統、原臺中市議員，合併後連任3屆議員，曾任臺中市議會民進黨團總召。	面訪
B-1	臺南市議員	國民黨籍，合併後連任3屆議員，曾任議長助理。	電訪
B-2	臺南市議員	國民黨籍、原臺南市議員，合併後連任3屆議員，曾任國民黨臺南市黨部主委。	面訪
B-3	前臺南市議員	民進黨籍，原臺南市議員，合併後連任2屆議員，曾任民進黨臺南市黨部主委助理。	面訪
C-1	高雄市議員	國民黨籍，合併後連任3屆議員，曾任大學助理教授、國民黨高雄市黨部主委、國民黨團書記長。	面訪
C-2	高雄市議員	民眾黨籍，原高雄市議員，合併後連任3屆議員。	面訪
C-3	高雄市議員	民進黨籍，菊系，曾任高雄市長陳菊幕僚，合併後連任2屆議員。	面訪
D-1	學者	臺南某大學教授，熟悉地方派系政治生態。	面訪
D-2	記者	自由時報記者，熟知高雄地區政治生態。	面訪

資料來源：作者自行整理

三、比較研究法

將三直轄市議會合併前後議會政治生態，進行敘述、解釋、對照及分析，試圖將合併前、後之異同歸納出趨勢或原則，本文參考 Bereday (1964) 比較研究的四階段操作模式，擬定步驟如下。

(一) 描述：

廣泛地蒐集三直轄市議會在縣市合併前、後議會政治生態之一手資料、次級資料與輔助資料，進行客觀的描述，以瞭解概況。目的是為了能夠有系統地陳述研究對象之資訊，以對研究對象有正確而客觀的瞭解。

(二) 解釋：

掌握三直轄市議會合併前後的歷史發展並對背景有詳盡認識後，將所蒐集



的三直轄市議會各個時期政治生態的資料，從中進行分析與解釋，分別描述各種現象產生之原因與背後所代表的意義，解釋其存在的原因。

(三) 併排

將前二階段描述與解釋所收集到的三直轄市議會政治生態資料，分成不同面向，並分別建立不同的指標，進行併排與製作圖表，以同一觀點分析和判斷，以找出三直轄市議會政治生態在合併前、後之異同處，並嘗試建立研究假設。

(四) 比較：

檢證並列的問題，將研究發現系統化的呈現，對研究假設進行比較研判，以對假設證實、修正或推翻，最後提出本研究的發現及所獲得之結論與啟示，以提供學界參考。

貳、 研究流程

「縣市合併」是本文最重要的自變項，而三直轄市在 2010 年縣市合併後，發生 2 項與議會政治生態有關的制度性變遷，其一、議員應選席次減少造成當選難度提高；其二、市政資源變大且更集中於市長。因此，本文將以上述 2 個面向為出發點，來研究三直轄市合併前、後議會政治生態之異同。此外，為配合文本研究目的，並有系統性地進行比較，茲將研究流程分述如下：

第一、縱向比較三直轄市合併前、後議會政治生態之異同。

以時間先後序列的方式，將三直轄市議會分為不同的時期，用不同屆次作為比較主體，縱向比較臺中市、臺南市與高雄市等個別直轄市議會在合併前、後之異同，並探求其等同或不同的原因。茲繪製三直轄市縱向比較圖如下：

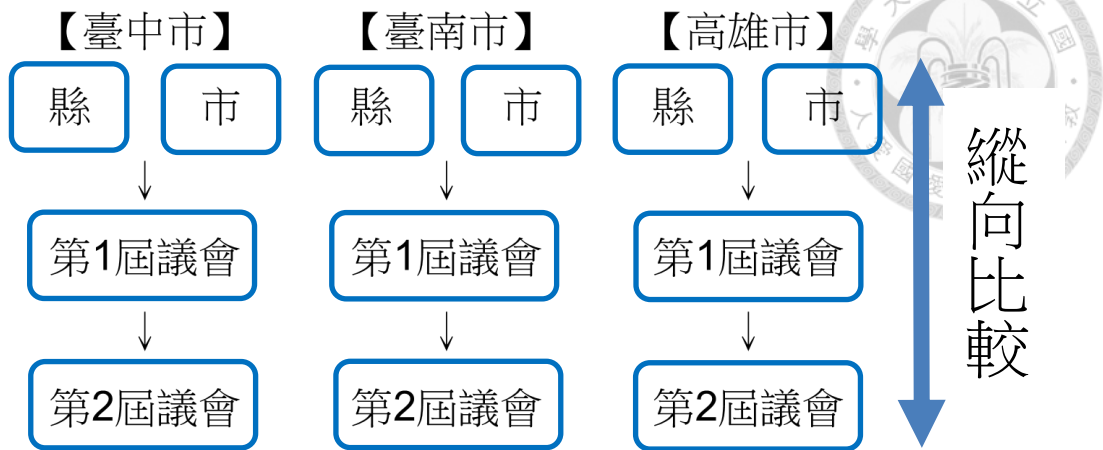


圖 1-1 三直轄市縱向比較圖

資料來源：作者自行繪製

第二、橫向比較三直轄市議會彼此間政治生態之異同。

在縱向比較三直轄市合併前、後議會政治生態之異同之後，本文再將臺中市、臺南市與高雄市議會，各自視為一個比較主體，以水平的方式橫向比較三直轄市議會彼此間政治生態之異同，並探求其等同或不同的原因。茲繪製三直轄市橫向比較圖如下：



橫向比較

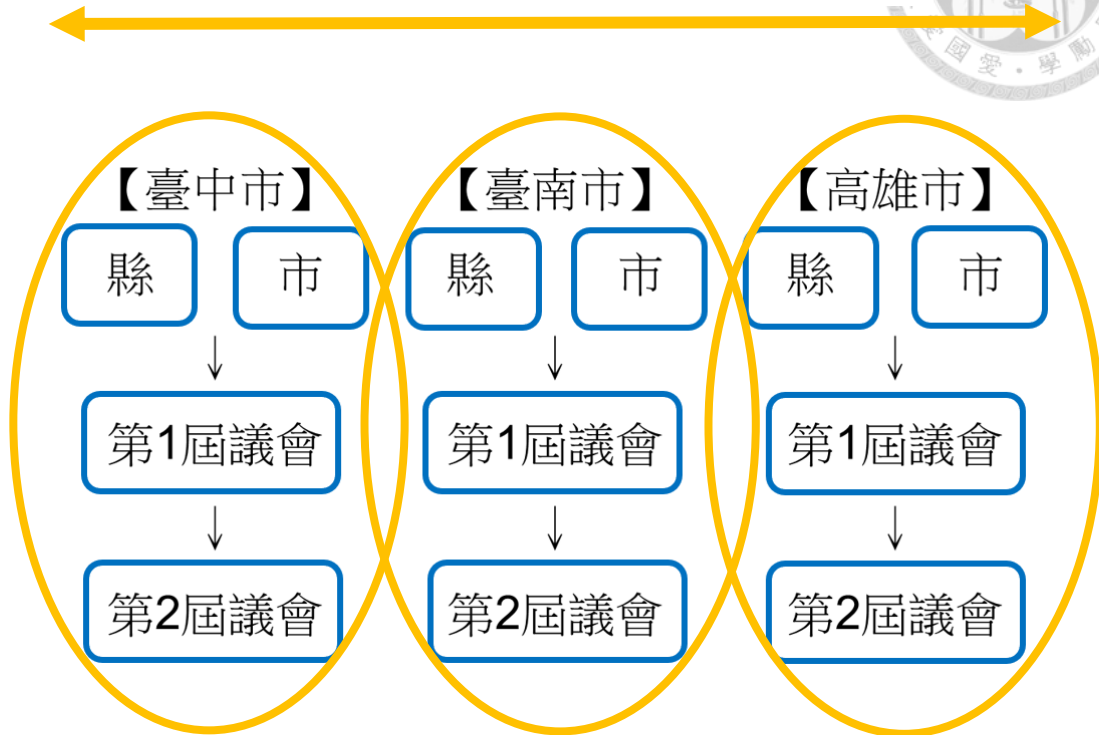


圖 1-2 三直轄市橫向比較圖

資料來源：作者自行繪製

第三、探索三直轄市議會的特色與發展路徑。

進行完三直轄市議會的縱向與橫向比較之後，則試圖歸納探索三直轄市議會是否有不同的政治生態發展路徑或特殊性，再據以研判未來地方議會政治可能的發展趨勢，以提供學界參考。

第四節 研究範圍與限制



本文以三直轄市議會為研究對象，比較其等在縣市合併前、後有無不同，故須蒐集整理縣市合併前相關資料，惟由於合併前的縣、市議會已有長達約 50 年之歷史，若參採太過久遠之資料恐無法具體呈現縣市合併前後的變化，與本文研究目的不盡相符。故將研究範圍說明如下：

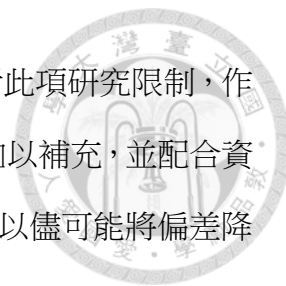
其一、觀察屆次：本文觀察屆次為三直轄市合併前最後 1 屆縣/市議會、合併後第 1 屆議會、第 2 屆議會，研究對象共有 12 個不同時期（屆次）議會。包括：臺中縣議會、原臺中市議會、第 1 屆臺中市議會、第 2 屆臺中市議會、臺南縣議會、原臺南市議會、第 1 屆臺南市議會、第 2 屆臺南市議會、高雄縣議會、原高雄市議會、第 1 屆高雄市議會、第 2 屆高雄市議會等。至於第 3 屆三直轄市議會目前尚在進行中，仍有變數，故不列入本文研究範圍。

其二、侍從連結對象：如前所述，本文係研究三直轄市議會政治生態，其內容當然包括侍從主義。不過，近年有關侍從主義的研究主體除了傳統的國民黨與地方派系之外，慢慢也擴及到市長對里長、市長對社區發展協會、市長對選民，甚至包括民進黨等。鑒於本文係以研究地方議會政治生態為主，故所觀察的侍從連結對象主要以市長與議員之間為主。若有發生市長跳過議會或議員，而直接與里長、選民進行侍從連結的情形，係屬另一研究課題，不在本文研究範圍。

至於在研究限制部分，本文係研究地方議會政治生態，雖部分資訊已有客觀數據參考（例如：議員人數、政黨、男女、年齡等），惟絕大多數資訊仍較具質化特性，必須要透過文獻回顧或訪談方式來取得，例如：議會內部是否有地方派系、次級團體、政黨協商情形等，故難免會有不能貼近現實或失真的狀況產生。此部分將透過檢視來源不同的文獻（例如：新聞報導、議事錄或前人研究成果等），以多重的角度進行交叉檢證比對，而不足之處，也將輔以深度訪談作為補強，以求能更貼近原始的現實狀況。

此外，為瞭解地方議會政治生態，本研究勢必會針對原始資料進行編碼，但囿

於時間與預算考量，無法使用同儕檢證的方式來協助檢核，針對此項研究限制，作者將以持續觀察，不定期與指導教授或受訪者請益討論等方式加以補充，並配合資料來源的多元化，透過自我省思與覺察，提供反省修正的機會，以儘可能將偏差降到最低。



第五節 章節安排



本文為瞭解研究問題與達成研究目的，章節安排分為下述七章，茲分別說明如下。

第一章 緒論。包含研究背景與動機、研究問題與目的、研究方法與流程、研究範圍與限制、章節安排等節。

第二章 文獻探討。包含地方議員選舉、侍從主義、假設提出等節。

第三章 臺中市議會政治生態之分析。主要是對臺中市議會政治生態進行縱向瞭解，包括臺中縣市合併前議會政治生態（含臺中縣議會政治生態、原臺中市議會政治生態）、臺中縣市合併後議會政治生態（含第 1 屆臺中市議會、第 2 屆臺中市議會）、臺中縣市合併前、後議會政治生態比較等節。

第四章 臺南市議會政治生態之分析。主要是對臺南市議會政治生態進行縱向瞭解，包括臺南縣市合併前議會政治生態（含臺南縣議會政治生態、原臺南市議會政治生態）、臺南縣市合併後議會政治生態（含第 1 屆臺南市議會、第 2 屆臺南市議會）、臺南縣市合併前、後議會政治生態比較等節。

第五章 高雄市議會政治生態之分析。主要是對高雄市議會政治生態進行縱向瞭解，包括高雄縣市合併前議會政治生態（含高雄縣議會政治生態、原高雄市議會政治生態）、高雄縣市合併後議會政治生態（含第 1 屆高雄市議會、第 2 屆高雄市議會）、高雄縣市合併前、後議會政治生態比較等節。

第六章 三直轄市議會政治生態比較。本章將以本研究的兩個面向為基準，進行三直轄市的橫向比較，包括議會政黨政治運作強度、市長與議員的侍從連結程度等節。

第七章 結論與建議。本章將根據前述研究發現作成結論，包括研究發現、研究貢獻、研究建議等節。

第二章 文獻探討



自 2010 年縣市合併後，迄今已邁入第 3 屆議會，也有許多關於臺中市、臺南市與高雄市在縣市合併後政治生態變化的研究成果出爐，但尚乏從三直轄市議會進行比較的觀點。以下配合本文研究主題，並從縣市合併後與議會政治生態有關的制度性變遷，亦即，其一、議員應選席次減少造成當選難度提高；其二、市政資源變大且更集中於市長等 2 個面向為出發點，先行蒐集目前學界的研究成果，以下分為「地方議員選舉」、「侍從主義」與「假設提出」等 3 節敘述之。

第一節 地方議員選舉

壹、地方議員選舉制度

臺灣的地方議員選舉係採複數選區單一非讓渡投票制 (Single Non-Transferable Vote, SNTV)，王業立 (2011: 101) 表示，在應選席次為 N 席的複數選區中，使用單記非讓渡投票制，任何政黨只要能獲得 $[V/(N+1)]+1$ 張選票 (此處 V 係指選區中的有效選票數)，即可保證獲得席位。¹在同樣的邏輯下，任何政黨內的地方派系或山頭勢力，只要有把握能獲得 $[V/(N+1)]+1$ 張選票，即可不受黨紀的約束，並具備分裂的誘因與實力 (Reed, 1990: 336)。在這種選舉制度下，政黨分化程度逐漸擴大，第三黨及無黨籍人士仍有一定的當選空間 (王業立, 1999: 146、Hsieh & Niemi, 1999: 101-116)，且根據王業立 (2011: 113-115) 研究 1998 年至 2010 年基層地方民意代表選舉政黨得票率顯示，無黨籍參選人獲得相當高的選票比例，除了臺北縣及其他少數人口較多的大縣以外，一般而言，能有把握掌握四、五千票，便足以選上縣市議員。

貳、縣市合併後三直轄市席次減少情形

縣市合併後，在民意代表部分，除取消鄉 (鎮市) 民代表選舉之外，議員應選席次也隨之減少。具體而言，臺中市議員減少 40 席、臺南市議員減少 34 席、高雄

¹ $[V/(N+1)]+1$ 係比例代表制中所使用的族普基數 (Droop quota) (Mackie & Rose, 1991: 504)。



市議員減少 32 席，席次的減少使得競爭更為激烈，當選難度也提高。茲將三直轄市縣市合併前後議員席次變化表整理如下：

表 2-1 三直轄市縣市合併前後議員席次變化表

直轄市	項目	議員席次	最低當選門檻	平均當選票數
臺中市	縣	57	3700	8410
	市	46	3856	7366
	合計/平均	103	3778	7888
	合併後	63	9247	14565
	差異	-40	+5469	+6677
臺南市	縣	50	4016	8282
	市	41	3319	6027
	合計/平均	91	3668	7155
	合併後	57	7698	11810
	差異	-34	+4031	+4656
高雄市	縣	54	5280	8806
	市	44	8148	14570
	合計/平均	98	6714	11688
	合併後	66	4948	17915
	差異	-32	-1766	+6227

資料來源：中央選舉委員會選舉資料庫 (<https://db.cec.gov.tw/>)

由上表可知，三直轄市在縣市合併後，因為應選席次的減少，使得最低當選門檻及平均當選票數大幅提高。其中，臺中市最低當選門檻提高 5469 票、平均當選票數增加 6677 票；臺南市最低當選門檻提高 4031 票、平均當選票數增加 4656 票；然而高雄市最低當選門檻反而降低 1766 票，這是因為婦女保障名額所產生的特殊例外情形。²不過，總括來看，高雄市平均當選票數仍是增加 6227 票。由上顯示，在縣市合併後，議員的當選難度確實提高了，在合併前只要數千票即可當選，但合併後，平均要有破萬票以上的實力，才有機會當選。

² 高雄市第 11 選區最低當選票數原本是王耀裕的 11638 票，但因婦女保障名額之故，故由獲得 4948 票洪秀錦當選。



參、縣市合併後次級團體組成情形

縣市合併後，縣區與市區議員依各自地方派系、政治理念或利益關係等不同的政治目的，而重新組成次級團體，此不但反映出縣市議員在合併後的人員流動與磨合，也可以反映出黨團對於黨籍議員的約束力強弱，而這些次級團體的運作，更是深深影響了議會的政治生態與府會關係。

首先，在臺中市議會部分，紅黑派系先是聯手攻下正副議長寶座，順利取得議會主導權，後向泛藍議員招兵買馬組成次級團體同心會與日新會。即便民進黨團反對成立次級團體，並向議長張清堂建議要以「黨團」運作，但在正副議長的強勢主導下，仍然組成次級團體，連市區無派系色彩的國民黨議員也隨之加入，順利地將屬於縣的次級團體文化帶入合併後的新議會中（陳麗雅、王業立，2016：52），偏親民黨的議員也順勢組成超黨派聯盟。而同心會與日新會等次級團體表面上看似融合了縣市議員，但本質上仍是係植基於原臺中縣紅黑派系的人脈網絡所組成，市區國民黨議員雖然加入了次級團體，但因為不是派系成員，所以無法進入權力核心，也分配不到資源（陳麗雅、王業立，2016：77）。而觀察次級團體成員的流動亦可發現，派系議員跟非派系議員與正副議長之間，明顯有著親疏遠近之別。這種人員流動的現象可用蔡榮祥所提政治密友主義的觀點來解釋，縣區派系議員與派系領導人之間的關係較為緊密，屬於「穩固的密友主義」（蔡榮祥，2014：15），基本上會按照各自的派系屬性，加入相對應的次級團體，而且不會輕易調換；反觀市區無派系屬性議員與派系領導人之間僅屬「脆弱的密友主義」（蔡榮祥，2014：15），亦即，他們雖然也加入了次級團體，但只是礙於人情而加入，根本不認同次級團體，所以會發生「調換」、「跳槽」、「集體退出」等情事，也就不足為奇。而依陳麗雅、王業立（2016：67-69）觀察第1屆臺中市議會運作情形發現，泛藍陣營形成國民黨團和次級團體併行的局面，國民黨團基本上是由市區議員操控，而次級團體則是由縣區議員所掌握。由於縣市議員的議事運作文化截然不同，縣市議員在合併之初產生嚴重磨合，連帶使次級團體與國民黨團在互動上產生衝突，主要衝突有縣市資源



分配不均、對市府監督強度歧異，以及黨團書記長選舉恩怨等。至於在民進黨部分，黨籍議員全部加入黨團運作，並未組成次級團體。不過，民進黨雖未組成次級團體，但內部也有派系分野。在縣市合併之初，原本只有新系與非新系的簡單區分而已，但在民進黨林佳龍當選第 2 屆市長成為地方上最具資源的山頭勢力後，第 2 屆議會的民進黨內開始出現了所謂「核心市長派」人馬，林佳龍更趁勢在第 3 屆市議員選舉時，扶植多名龍系子弟兵參選，後來這些親林佳龍的議員就被稱為「正國會」議員，一躍成為臺中市議會民進黨團內人數最多的派系，與新系議員分庭抗禮。此外，另有部分民進黨議員加入蘇嘉全系統，人數大約維持在 4 至 5 名左右。

其次，臺南市議會在合併之初，民進黨原本有 27 席、國民黨 13 席、無黨籍 17 席。但在正副議長選舉後，民進黨開除跑票的 3 名市議員黨籍，從 27 席減為 24 席，而國民黨開除 10 名市議員黨籍，從 13 席減為 3 席，無黨籍則一躍增加 30 席。前臺南縣議長吳健保就吸納這些無黨籍市議員，包括被國、民兩黨開除黨籍的議員，共同組成次級團體「大臺南問政監督聯盟」（後改名為無黨團結聯盟），成為臺南市議會最大的一股勢力。由於市長賴清德不願循往例給予議員建議款額度，直接和吳健保對立，吳健保乃率無黨籍議員以「簽到退場」方式杯葛議事，造成府會嚴重僵局。³至於民進黨內則有新系、一邊一國連線、「你會過」（指賴惠員、邱莉莉、郭國文）等派系分野，沒有正式組成次級團體。

最後，高雄市議會在縣市合併之初，也成立次級團體「大高雄聯盟」，該次級團體係沿用合併前的舊名，⁴由無黨籍的副議長黃石龍出任總召，成員原本主要係親民黨及無黨籍 5 名議員。不過，為了讓「大高雄聯盟」能夠達到成立政團的人數門檻（14 人），所以在國民黨 9 名議員支援之下，才順利成立大高雄聯盟。⁵不

³ 2011 年 3 月 10 日，今周刊報導-新科市長撼動地方政治古老錢脈，網址：
<https://www.business.com.tw/article/category/80392/post/201103100016/%E6%96%B0%E7%A7%91%E5%B8%82%E9%95%B7%E6%92%BC%E5%8B%95%E5%9C%B0%E6%96%B9%E6%94%BF%E6%B2%BB%E5%8F%A4%E8%80%81%E9%8C%A2%E8%84%88>

⁴ 2010 年 12 月 30 日，臺灣英文新聞-關鍵少數 高議會小黨擬組次團，網址：
<https://www.taiwanews.com.tw/ch/news/1472131>

⁵ 2011 年 1 月 12 日，中時新聞網-藍九議員支援 大高雄聯盟成軍，
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20110112000526-260107?chdtv>

過，在第 2 屆後，為符合政黨政治理念，黃石龍等同批人馬就不再使用「大高雄聯盟」次級團體名稱，改成立「無黨團結聯盟」，並於 2015 年 1 月 12 日第 2 屆議會第 1 次臨時會，與民進黨團、國民黨團一同通過議會備查，由黃石龍擔任總召，⁶正式取得參與政黨協商之地位。至於民進黨部分，全部黨籍議員都加入黨團運作，沒有成立次級團體，不過內部仍有菊系六小福、一邊一國連線、高雄青連線⁷等派系分野。

早在 91 年地方立法機關組織準則增修時，「黨團」在地方議會就正式取得合法組織的地位，在法規設計當然是希望能夠朝政黨政治方向來運作。不過，地方議會政治生態及實際運作上卻不如法規這麼理想化。因為許多地方議員毋須政黨的背書便可當選，反而政黨還需仰賴議員在基層深耕的實力作為大選基礎，特別在國民黨更是如此，所以在國民黨的威權體制弱化後，在地方議會就形成次級團體興起的現象，而黨團對這些違紀加入次級團體的議員也無力約束，更何況有許多還是無黨籍的議員。而三直轄市議會在縣市合併之初，都有成立次級團體，雖然這些次級團體的成員屬性或成立目的並不相同，但也顯示出一個現象，就是即便在縣市合併後，黨團對於黨籍議員的約束力仍有不足的現象。不過，這也僅是縣市合併之初的現象而已，從第 2 屆以後，三直轄市議會的次級團體運作就有逐步淡化，甚至是消失的情形。例如：臺中市的同心會與日新會成員在議事運作上幾已全數加入國民黨團運作，對外不再強調同心會或日新會屬性，目前真正有進行議事運作策略結盟的次級團體僅餘超黨派聯盟。而臺南市與高雄市議會的次級團體主要是以無黨籍議員為主，但在其後就正名為「無黨團結聯盟」，以符合理應由黨團而非次級團體參與黨團協商的政黨政治理念。由於次級團體在縣市合併後的動態與政黨政治的落實息息相關，不過目前學界關於次級團體的運作，僅陳麗雅、王業立（2016）針對臺中市議會第 1 屆次級團體運作有研究，而第 2 屆後

⁶ 高雄市議會歷史新聞，網址：https://www.kcc.gov.tw/News_Content.aspx?n=47&s=3326

⁷ 「高雄青連線」指民進黨江瑞鴻、李雅慧、林智鴻、黃文益、黃秋嫻、鄭孟洳等 6 名新人為參選第 3 屆高雄市議員選舉而成立。



的發展則無相關討論，至於臺南市與高雄市議會的部分更是付之闕如，而本研究則試圖觀察次級團體在縣市合併後的發展，以明瞭政黨政治在地方議會落實的情況。

肆、 縣市合併對地方派系的衝擊

議會是地方派系活動的重要政治場域之一，縣市合併對於地方派系經營議會的衝擊，主要是來自於議員應選席次的減少使得競爭更為激烈，派系人物要當選的難度也隨之提高。不過，縣區與市區狀況並不相同，市區因為都市化程度較高，地方派系勢力早在縣市合併前就已經式微，派系運作也淡化，故學界針對縣市合併對於地方派系衝擊之討論，主要是集中在縣區的地方派系。

首先，在臺中市部分，縣市合併的第 1 屆直轄市議會共有 63 席議員，其中原縣區 36 席、市區 25 席、平地原住民及山地原住民各 1 席。選舉結果出爐後，紅派當選 14 席、黑派 6 席，派系議員共有 20 席，占比為 31.75%。相較於合併前最後 1 屆縣議會的 73.68%，⁸派系議員的比例從原本的 7 成多，直接掉落到僅餘 3 成，可知，派系議員的當選席次與比例確實受到縣市合併席次縮減的嚴重衝擊。不過，紅黑派系在縣市合併後失去市府這個最大的資源，也激發派系議員強烈的危機感，原本縣市合併後理應由縣、市議員各推舉 1 人共同搭配參選正副議長，始符合縣市區域平衡。但紅黑派系卻運用縣區派系議員（20 席）在泛藍議員（38 席）中過半的人數優勢，以「實力原則」迫使國民黨開放參選，並且讓原先有意角逐的原臺中市議長張宏年知難而退。最後，正副議長由縣區紅黑派系全拿，紅黑派系順利取得議會主導權（陳麗雅、王業立，2016：72）。迄至第 3 屆止，臺中市議會僅短暫在第 1 屆正副議長補選時，曾短暫有縣、市議員共同搭配參選正副議長的「縣市共治」現象，⁹但到了第 2 屆以後，又回歸由紅黑派系全拿的「紅黑共治」。至於紅黑派系

⁸ 第 16 屆臺中縣議會總席次為 57 席，其中紅派 24 席、黑派 17 席及楊派 1 席，共計 42 席，故派系議員占比為 73.68%。

⁹ 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（縣區黑派）、張宏年（市區）當選。

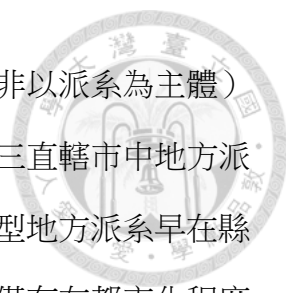


與政黨合作上，主要仍是配合國民黨運作。且紅黑派系內部凝聚力強，即便在第 2 屆市長選舉發生政黨輪替，由民進黨林佳龍當選，紅黑派系也沒有發生整個向民進黨靠攏的恩庇主轉換現象（游宗翰，2018：31）。

其次，在臺南市部分，原縣區海派、山派與高派等全縣型的地方派系，早在精省之前就開始式微，縣市合併只是再打破其在地方上零星的勢力，加速其瓦解殆盡（徐禎瑜，2013：71）。不過，雖然原縣區的全縣型地方派系幾已消失，但在地區仍有鄉鎮型地方派系存在，根據徐禎瑜（2013：71）研究臺南市永康區與學甲區等鄉鎮型地方派系發現，縣市合併對於地方派系的影響隨著都市化程度的高低而有差別，在都市化較高的地區（指永康區），縣市合併會造成山頭競爭的激化，派系以候選人為中心的情形會加速，派系的力量也會較不穩定；而在都市化程度較低的地區（指學甲區），由於地方派系與在地人民因為產業利益的交換而建立緊密關係，故較不受縣市合併的影響。

最後，在高雄市部分，縣區應選席次大幅減少，使當選門檻提高，根據徐兆霖（2011：165、215、248、253）調查合併後第 1 屆高雄市議員選舉結果顯示，縣區共有 58 位具有紅派、白派、黑派及楊派等地方派系背景參選人，但僅有 27 位當選，當選率僅為 46.55%，相較於合併前最後 1 屆的 76.67%，可說是大幅滑落，使得地方派系影響力受到重創。此外，在縣市合併後，楊派已分崩離析，許多成員都轉而投靠陳菊陣營，黑派也因余家式微而逐漸融人民進黨的政治運作中（徐兆霖，2011：216）。

綜上，三直轄市原縣區的地方派系，都因為縣市合併造成議員席次的減少，而使得派系勢力大受影響，不過三直轄市地方派系受影響的程度卻各有不同。相較之下，臺中市的紅黑派系在議會的勢力最為強大，可以不顧縣市平衡，運用派系議員在泛藍議員中的過半優勢，以實力原則迫使國民黨開放參選，讓紅黑派系「全拿」正副議長，在市議會維持「紅黑共治」局面。而派系勢力次者為高雄市的紅白派系，紅、白派系在縣市合併前就因為長期無法取得縣政執政權，而逐漸消除隔閡，因此



在縣市合併後，也能繼續維持合作，並轉變成以國民黨為主體（非以派系為主體）的形式與市區國民黨議員合作，勉強可達到席次過半的水準。而三直轄市中地方派系勢力最弱的則屬臺南市，除了原本的海派、山派與高派等全縣型地方派系早在縣市合併前就已經式微外，鄉鎮型地方派系也飽受縣市合併衝擊，僅有在都市化程度較低的地區（例如：學甲區），仍保有殘存的鄉鎮型地方派系勢力。是以，雖然地方派系勢力在縣市合併後大受影響，但並未消滅，特別是在臺中市與高雄市，地方派系在議會中仍有一定勢力存在。

不過，伴隨著民主化的發展及政黨政治的成熟，外界對於地方議會的民主參與、透明及課責要求程度更為加深，學界普遍認為，傳統代議機關不能再受原有家族、階級、派系及政黨的操控壟斷，應該要削弱地方民代的決策角色，多方面聽取地方社會的觀點，而且要應用新的治理形式，讓地方民眾及公共使用者參與，以回應參與民主（participatory democracy）的挑戰，以及代議體制的課責（accountability）與透明（transparency）的要求（Newman, 2001: 40-41、128-130、Ikpe, 2002、Forde, 2005: 137-148、Ikpe & Umo-Udo, 2006、趙永茂，2018：61-62），如此才能結合地方社會組織、企業及民眾的熱忱、專業、管理能力、服務能力與監督網絡，共同形塑地方的願景、在地價值、責任與行動，協助地方政府在資源與人力匱乏及有限性之下，共同合夥增進地方的發展（Jareisat, 2002: 1-12）。雖然縣市合併後，仍有部分派系代表可以繼續當選議員，甚至進一步當選正、副議長，但是地方派系已無法完全再按照過往的行事風格來營運存續，必須調整或轉型（莊卓穎，2015：74），然目前學界針對這些地方派系在縣市合併後的三直轄市議會中如何運作，以及是否有所調整或轉型等，尚乏完整的比較，此部分將是本文後續研究重點。


第二節 侍從主義



壹、 侍從主義的發展

我國地方政治深受地方派系的影響，關於地方派系的形成，傳統上主要係以恩庇－侍從理論與人際關係網絡理論加以解釋。其中，恩庇－侍從理論主張，外來政權的國民黨為了強化統治的正當性，乃透過地方選舉與地方派系勢力結合，並以提供壟斷式的經濟利益，以換取政治支持。由於這種侍從體制透過樁腳網路進行特殊利益交換，缺乏普遍的正當性，甚至可能會侵害到整體利益，故學者對於侍從體制的研究，多以負面評價居多。Awofeso (2011) 就曾指出，如果地方派系與中央領導階層或政黨形成依恃或結盟網絡 (network of patron-client, coalition relationship)，就很有可能造成對地方民主與自治發展的傷害。Awofeso 所言是大部分的民主國家都發生過的經驗，臺灣在威權時期時，也曾發生這種狀況，學者吳乃德 (1987)、郭正亮 (1988)、林佳龍 (1989)、陳明通、朱雲漢 (1992) 等人乃引用國外的恩庇－侍從理論來說明臺灣地方派系如何隨著地方自治形成，以及威權時期國民黨與地方派系之間的關係。

不過，關於地方派系所代表的侍從體制在民主化後的發展，目前學界仍存有許多爭議。有學者認為，地方派系穩固的金字塔型組織結構幾已瓦解，不僅縣級派系早已名存實亡，連鄉鎮級地方派系幾乎都已經崩潰、瓦解，故地方派系所代表的侍從體制隨著民主化的鞏固及都市化的發展，最終將趨於式微 (Hicken, 2011:297; Keefer, 2007; Roniger, 2004:355; Wu, 1987; 王金壽, 2007; 王金壽、翁立紘, 2019)。但也有學者實際觀察地方派系的實際運作，認為地方派系在民主轉型後沒有消失，而是正在轉型，只不過是從縣級，變成立委選區、鄉鎮市長選區或是市議員為單位的派系政治，變得更加「山頭化」、「零碎化」、「個人化」而已 (王業立、蔡春木, 2004; 趙永茂, 2002)。至於地方派系所代表的侍從體制何去何從？有認為是地方派系和國民黨之間已不是傳統恩庇-侍從理論的上下垂直關係，而是變成「擬似水平二元結盟關係」(吳芳銘, 1996) 或既競爭且合作的密友關係 (蔡榮祥, 2014)：



14)；有以民進黨的臺南執政經驗觀察，認為侍從體制仍然存在，只不過沒有在國民黨的地方派系延續下來，而是在民進黨內繼續存續下來（丁仁方等，2018：48）；也有認為在缺乏政黨綱領式政策的社會中，侍從式策略仍是有效的動員機制，此時的民主轉型反而會強化選民和政治人物的侍從連結關係（Kitschelt, H. & M. K. Daniel, 2013: 1477-1478；張佑宗、盧信宏，2014：3）。

由上可知，目前學界對於侍從體制是否存在的爭論，主要在於對侍從體制所採取的定義寬嚴不一所導致，如果採取傳統最嚴格的定義，諸如：恩庇者與侍從者為上下垂直關係、給予利益是「寡占性經濟利益」等。那麼，符合這種嚴格定義的侍從體制確實已經不存在了。因為即便是現存的地方派系勢力，其與國民黨及派系內部樁腳網絡系統間的互動，也無法符合這種嚴格定義的要求。不過，若把侍從體制的定義放寬，不強調恩庇者與侍從者之間關係一定是上下垂直的，也承認可能是平行的關係，且交換的利益不限於「寡占性經濟利益」，而只著重在恩庇者與侍從者之間是否有所謂的利益交換或者互惠關係存在的話。那麼，不限於國民黨，甚至也不限於地方派系，只要政治人物有以「侍從式政策」（clientelist policies）來拉攏特定標的樁腳（或選民）以換取選票支持的情形，都可以認定屬於一種侍從體制。本文認為，前述嚴格跟寬鬆的定義都各自有缺陷，因為最嚴格的定義是學者用來解釋威權時期國民黨與地方派系的關係，現在時空環境早已變遷，該定義早已不適用於民主化後的臺灣。況若用最嚴格定義加以檢視，目前恐怕也找不到任何一個地方派系能夠符合此標準，也失去比較的意義。而丁仁方等人過度寬鬆的定義則是範圍過廣，因為丁仁方等人將全市型的老人假牙補助也視為一種侍從式政策，但是這種政策在老人群體中並沒有排他性，全市的老人不論是否支持民進黨都可以享有。本文認為侍從體制之所以為人所詬病，就在於政治人物將政府公共資源透過私人人情網絡，輸送給極為小眾的團體或個人，而這種特殊利益會侵害到整體利益。但如果這個利益雖然有限定特定族群，但是範圍卻及於全市，例如：全市 65 歲以上老人、鄰長或是社


區發展協會等，因為在該群體中沒有明顯的排他性，實際上幾乎可以視為一種「綱領式政策」(programmatic policies)，而非「侍從式政策」(clientelist policies)。

任何政黨或政治人物，因為選舉競爭的原因，都有可能提出侍從式的策略來討好選民，但這是否就屬侍從體制，恐有疑義，特別是這個侍從式策略如果是針對原住民等少數族群、婦女、環保等弱勢團體，反而比較與政黨黨綱或個人理念相關，未必是基於人情網絡的私下利益交換或互惠。而派系議員因為本身具有人際關係網絡的連結，且地方派系最重要的目標就是要爭取政治職位，從中汲取資源，轉化成派系的資源，以壯大派系勢力。此種運作邏輯較符合侍從體制所強調的特殊利益互惠交換關係，故本文擬採取折衷的見解，配合本文研究主題，在丁仁方等對於侍從體制的定義上再加上若干限制條件，其中，主體限定為派系議員，且提出的侍從式策略的受惠對象必須是具有明顯排他性的團體或個人。亦即，派系議員提出受惠對象具有明顯排他性的團體或個人之侍從式策略，藉以進行利益交換或互惠的情形，方屬本研究所探討的侍從體制。

以下針對合併後的三直轄市議會是否仍有侍從體制存在，整理目前學界研究結果如下。

首先，在臺中市部分，如同前一節所述，臺中市紅黑派系雖然受到縣市合併的衝擊，而使派系席次與占比較合併前大幅減少，不過，紅黑派系卻能運用在泛藍陣營中的人數優勢與極強的向心力，順利取得議會主導權。由於地方派系在傳統上就是運用侍從體制進行綁樁，將所取得公部門資源用來滋養己方派系，故關於紅黑派系在合併後直轄市議會究係如何運作，應該可以成為觀察侍從體制的一個重點。根據陳麗雅、王業立(2016:74-77)觀察合併後第1屆議會運作情形發現，紅黑派系在合併後運用次級團體名義取得黨團協商資格，得以與黨團平起平坐，且次級團體的領導人(意即派系領導人)也能順利爭取到委員會召集人職務，來擴大對於議案的影響力。派系議員也會透過聯合質詢、連署提案等方式向市府施加更大的壓力。

其次，在臺南市部分，原縣區的全縣型地方派系早在縣市合併前就已經式微，



縣市合併後，僅在都市化程度較低的地區仍保有殘存的鄉鎮型地方派系勢力，顯示臺南市地方派系勢力相當零星、破碎。如果把侍從體制與傳統地方派系劃上等號，則臺南市因為地方派系幾已消亡，所以看不出有派系議員運用侍從體制爭取特殊資源的情形。不過，丁仁方等將侍從體制的定義放寬，認為以政策的方式來討好特定標的選民，亦屬一種「侍從式政策」，例如：社造經費補助、敬老津貼發放、社區關懷據點設置、一里一活動中心興建、老人全口假牙補助等，那麼臺南市其實仍有侍從體制存在，只不過沒有在國民黨的地方派系延續下來，而是在民進黨內繼續存續下來（丁仁方等，2018：48）。不過，前面討論侍從體制定義寬嚴時已論及，丁仁方等所列舉的「侍從式政策」範圍已遍及全市，雖有特定族群，但因無明顯排他性，要說是一種「綱領式政策」亦無不可，故本文配合研究目的，已將所謂的「侍從式政策」限縮在極少數的個人或團體，故丁仁方等所指的侍從體制與本研究不同。且丁仁方等所指的這種侍從體制係跳過議員，由政府直接透過「侍從式政策」與選民做連結，由於這種新形態的侍從體制並未透過議會與選民連結，所以也不在本文研究範圍內。

最後，在高雄市部分，市區的部分在合併前就已是直轄市規格，在資源分配與競爭上，較依循政黨政治，而非侍從體制的私下將特殊資源連結給樁腳。至於原縣區的紅白派系，因為長期未取得縣府執政權，既然沒有資源就沒有分配問題，派系分野與隔閡也逐漸消除，因此在縣市合併後，紅白派系能夠繼續維持合作，並轉變成以國民黨為主體的型態與市區國民黨議員在議會結盟運作。而依據徐兆霖觀察合併後的第1屆高雄市議會後認為，派系的運作並不會因此而消失，因為有人的地方必然會有人成群結黨，只是發展的方向與組成會隨著時空環境的變化而與時俱進（徐兆霖，2011：185）。

綜上，合併後的三直轄市議會僅剩臺中市與高雄市尚有傳統地方派系勢力存在。其中，在臺中市部分，雖然陳麗雅、王業立（2016）觀察到地方派系在議會是如何透過各種手段來積極向市府爭取資源。不過，並未論及派系議員究竟有無將這



些資源輸送給己方派系人馬。至於在高雄市的部分，徐兆霖（2011）只有提及地方派系的運作不會消失，但地方派系究係如何運作以及是否有侍從體制存在，則乏進一步的說明。

為什麼本文要關注三直轄市是否有侍從體制存在？因為民主政治的鞏固與發展，不只是在表層政黨與國家各層次領導人權力形成的制度與政治的建構，也不只是有沒有舉辦公開、公平的選舉，以及是否有幾次政黨執政權的翻轉（turnover）（Huntington, 1991: 3-10），而還需要權力監督能力的成長（趙永茂，2018：77）。如果負責監督的議員和行政互相依附、結盟，不但無法協助、監督地方的決策與行政執行，甚至只會造成政治與行政領導權的誤用（political and administrative malpractices）（Porta and Meny, 1997: 166-167），如此必將使地方政府與行政更為無能與腐化（趙永茂，2018：78）。然而，臺灣地方政治大量依附在社會人情網路中運作仍是普遍現象，諸多公共資源透過人情網路進行傳送及交換（丁仁方，2019：142），而政治人物之所以會廣泛採用這種侍從式策略來綁樁或是討好選民，很關鍵的一個原因是來自於政治競爭的壓力（Hicken, 2011:296-97），政治的本質就是具有特殊性，不同政體的差別只在於「特殊利益如何表達、促進及整合」而已（Piattoni, 2001:3）。不過，隨著縣市合併所帶來的都市化及公民意識的提升，地方派系這種過度集中於少數人特殊利益的侍從式策略，反而易引發選民反感。是以，多數研究認為，派系議員在縣市合併後也面臨轉型問題，需要強化問政及提升形象（莊卓穎，2015：74；徐兆霖，2011：255），故為提升形象以謀轉型，派系議員也未必會循以往自利或綁樁的習慣來操作。不過，關於此部分，目前學界亦尚未有進一步的觀察或研究，對此，本文擬以上開所提折衷的侍從體制標準，研究三直轄市議會，特別是針對尚有地方派系存在的臺中市與高雄市議會，透過檢視及分析議員提案或建議事項，來觀察議員偏好使用「綱領式策略」抑或「侍從式策略」，來判斷是否仍有侍從體制之存在。

貳、 議員建議款




過去在省府時代為因應各地方急需而編列「小型工程建設經費預算」，省議員視選區建設需要，得直接向省政府各廳處申請撥付補助動支，原始設計目的是為貼近人民所需，才以縮短行政作業程序的方式，來彌補政府施政可能無法全面到位之缺憾。後各縣市政府也仿照辦理，在預算內編列類此費用供議員建議運用，少則數百萬元，多則上千萬元，只要不超過「額度」，原則上行政機關都會予以尊重同意，故也稱為「議員配合款」（林來居，2006：147、173；陳親，2005：62-63）。由於議員配合款可以讓議員藉以向選民「邀功」，而縣市政府編列此預算給議員運用又可以換取府會和諧，故議員配合款普遍存在於臺灣許多縣市當中。不過，後來由於議員配合款遭到濫用，有議員假藉地方基礎建設發展之名，而將配合款納入私人口袋而發生多起司法貪污案件，故社會形成取消議員配合款的輿論。然而，在各種因素下，許多縣市實際上並未取消，而是改以「議員建議款」用詞代之，表面上使用「建議」二字，以表示議員僅能提出建議，必須經行政部門核定後始予執行（涂瑜斯，2018：31）。不過在地方議會實務運作上，仍有不少縣市政府首長會私下給予議員一個建議款「額度」，來換取府會和諧，俾利預算案或重大提案的通過。而三直轄市在縣市合併前，亦普遍存有議員建議款額度，不過，在縣市合併後，議員建議款額度卻發生不同的變化，茲分述如下。

首先，在臺中市部分，合併前的臺中縣議員建議款額度每年約落在 500 萬元至 600 萬元之間（王靜儀、傅恆德，2007：59），原臺中市議員的額度約為 1000 萬元，主要是用於道路開闢、打通、鋪柏油及水溝等工程。在縣市合併後，因為直轄市預算規模變大，議員建議款額度也大幅提高至 1500 萬元。¹⁰不過，根據陳麗雅、王業立（2016：74-77）研究合併後的第 1 屆臺中市議會，發現此「額度」並非縣市議員雨露均霑享有，縣區派系議員透過正副議長爭取，往往可以獲得更多，市區國民黨議員在合併後，反被「邊緣化」了。

其次，在臺南市部分，合併前的臺南縣議員建議款額度每年約在 500 萬元左

¹⁰ 2011 年 3 月 3 日，自由時報「中市「議員工程建議權」？每人 1500 萬」，網址：
<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/473089>



右，而原臺南市議員原本並無此額度，是縣長許添財在卸任前一年才編列每個議員 2,000 萬元的額度。¹¹在縣市合併後，第 1 任市長賴清德未循往例給予議員建議款額度，此舉引發了部分議員強烈不滿，前議長吳健保更聯合無黨籍議員組成「大臺南問政監督聯盟」（後改名無黨問政聯盟），直接向賴清德索討 1200 萬元至 1500 萬元的議員建議款額度。但是賴清德認為這種「額度」要求違反憲政原理，也沒有適法性，堅持「一毛不給」，引發府會之間的嚴重對立。¹²而少了議員建議款額度的臺南市也經常發生資源分配不均的爭議，偏遠地區的議員因為人數較少不利於爭取資源，故也產生心理不平衡之情形（徐禎瑜，2013：41-42）。

最後，在高雄市部分，合併前高雄縣議員建議款額度每年原本是 600 萬元，合併前一年因為選舉的緣故，增加至 1200 萬元，原高雄市議員在合併前的額度約有 200 萬元。¹³在縣市合併後，議員建議款額度增加至 1200 萬元至 1500 萬元。而依據王瑋彤（2016：87 以下）觀察合併後第 1 屆高雄市議員運用議員建議款的結果發現，有超過半數的議員傾向將建議款回饋到自己的票倉，且縣區議員比市區議員更為明顯。

綜上，在縣市合併首屆，除了臺南市取消議員建議款額度，可說是回歸由行政機關審查是否確有需求之外，其餘臺中市與高雄市仍維持有議員建議款額度。不過，相關研究成果僅限於合併後第 1 屆的觀察，缺乏後續的資料，特別是臺中市政府第 2 屆與第 3 屆都發生政黨輪替的情形，此議員建議款額度是否仍然照舊，以及對於府會關係的和諧是否帶來影響等，均付之闕如，故此部分將是本研究後續關注的重點。

參、 縣市合併後市政資源變大與集中情形

¹¹ 2011 年 3 月 3 日，自由時報「中市「議員工程建議權」？每人 1500 萬」，網址：
<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/473089>

¹² 2011 年 3 月 10 日，今周刊報導-新科市長撼動地方政治古老錢脈，網址：
<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80392/post/201103100016/%E6%96%B0%E7%A7%91%E5%B8%82%E9%95%B7%E6%92%BC%E5%8B%95%E5%9C%B0%E6%96%B9%E6%94%BF%E6%B2%B%E5%8F%A4%E8%80%81%E9%8C%A2%E8%84%88>

¹³ 2011 年 3 月 3 日，自由時報「中市「議員工程建議權」？每人 1500 萬」，網址：
<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/473089>



縣市合併後，因為升格為直轄市，總預算規模遠比合併前的縣、市政府平均預算來得多。其中，臺中市增加 623 億元、臺南市增加 447 億元、高雄市增加 814 億元。茲整理三直轄市合併前後預算比較表如下：

表 2-2 三直轄市合併前後預算比較表

單位：新臺幣仟元

直轄市	項目	預算
臺中市	縣	42,903,000
	市	38,442,794
	平均	40,672,897
	合併後	102,977,561
	差異	+62,304,664
臺南市	縣	38,222,851
	市	28,064,258
	平均	33,143,555
	合併後	77,884,559
	差異	+44,741,005
高雄市	縣	32,914,703
	市	74,171,775
	平均	53,543,239
	合併後	134,992,957
	差異	+81,449,718

*合併前為 2010 年總預算，合併後為 2011 年總預算。

資料來源：行政院主計總處 (<https://www.dgbas.gov.tw/>)

由上表可知，三直轄市的總預算規模確實遠比合併前的縣、市政府預算來得大。且除了市政預算資源大幅提高之外，更由於縣區鄉（鎮市長）選舉取消，原本民選的鄉（鎮市長），合併後都將改為市府官派區長，使得合併後的直轄市，不論在預算分配或人事安排上，權力更加集中於市政府，而市長也握有更大的資源分配權力。

第三節 假設提出



以縣市合併後的 2 項制度性變遷為主體進行文獻回顧後，可以發現這 2 項制度性變遷都對三直轄市議會政治生態產生影響，茲分別說明如下。

首先，在「議員應選席次減少造成當選難度提高」部分，本文發現，地方議員選舉制度為複數選區單一非讓渡投票制。而依照學界看法，該項選舉制度的設計對於無黨籍（或地方派系）的生存較為有利（王業立，1999：146、Hsieh & Niemi, 1999: 101-116）。縣市合併後，選舉制度沒有改變，所以可以看到無黨籍（或地方派系）在合併後仍有生存空間，甚至還可以組成次級團體進一步影響議事運作。不過，本文回顧地方派系在三直轄市合併後發展的文獻之後，卻也發現地方派系在縣市合併後，勢力受到影響而減弱的情形。既然選舉制度沒變，那地方派系勢力為何會受到影響？本文認為，是因為合併後議員應選席次減少，使得當選難度提升，原本無黨籍或地方派系議員僅需掌握到幾千票就能當選，但在合併後，卻要有破萬票以上的實力，才有機會當選。這當中的票數落差，就需要政黨基本盤的挹注，若缺乏政黨的奧援，在合併後將更難當選。既然無黨籍（或地方派系）在選舉上需要政黨，他們就會更願意加入政黨，並且服從黨紀，未來進入議會後，也會更加配合政黨的政策或指令，議會政黨政治運作強度就會獲得提升。據此，本文提出「議員應選席次減少會提升議會政黨政治運作強度」的觀點作為假設 1。

其次，在「市政資源變大且更集中於市長」部分，依照現代化理論對於侍從主義發展的解釋，現代化或都市化程度愈高的地方，地方派系影響力愈低（黃德福，1994），也會較先瓦解（王金壽，2004）。亦即，如果依照現代化理論的觀點，侍從主義理應隨著縣市合併升格為直轄市，而更加快速的消亡，傳統地方派系自利或綁樁的侍從模式應該也會大幅減少。但縣市合併後，市長的資源與權力都變大，且直轄市長政治地位更高，幾乎都會有尋求連任或者是更上一層樓的政治野心。加之以目前政黨的政策綱領式政策與選民間的連結仍然不足（張佑宗、盧信宏，2004：1），故本文認為，市長會將手上的資源，透過侍從主義的利益交換方式，來鞏固或拓展



自身的政治影響力。據此，本文提出「市長資源與權力變大會使市長與議員的侍從連結程度無法有效降低」的觀點作為假設 2。

為方便日後進行縣市合併前、後異同，以及三直轄市彼此之間的比較，本文將前述 2 個假設所提出的「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」¹⁴ 2 個面向，分別設計數個指標加以測量，茲將設計緣由、指標判斷方式分述如下：

其一、議會政黨政治運作強度：

目前學界針對「議會政黨政治運作強度」並無發展出統一的測量標準，本文認為，議員與政黨間的互動主要可分為加入、運作與離開等 3 個階段，故從此 3 個階段來設計指標。亦即，在「加入」階段為議員政黨化比例；在「運作」階段為政黨在黨團協商運作情形、政黨在正副議長人選之建議權、政黨在投票表決的角色；在「離開」階段則為黨紀強弱。茲將各該指標判斷方式說明如下：

(一) 議員政黨化比例：依據中央選舉委員會的議員黨籍統計資料，計算具有「黨籍」議員佔全體議員之比例。為比較議員政黨化比例的高低，本文以第 1 屆三直轄市議員選舉結果的平均數 81% 作為基準，¹⁵ 高於 81% 即判斷為「高」；反之則為「低」。

(二) 政黨在黨團協商運作情形：查閱議事錄、媒體報導及透過訪談，以瞭解對於政黨在黨團協商中的地位及運作情形，例如：黨團在政黨協商地位是否獲得明確保障？次級團體得否參加黨團協商？議事協調角色係政黨抑或次級團體等。

(三) 政黨在正副議長人選之建議權：檢視政黨對於正副議長人選之推出有無實質建議權？政黨是否被迫要與無黨籍或地方派系勢力合作？或只能被動接受無黨籍或地方派系的協調結果？以及無黨籍能否當選等。

(四) 政黨在投票表決的角色：檢視政黨在議案或預算案投票表決上有無角色或

¹⁴ 合併前的臺中縣、臺南縣與高雄縣為「縣長」，但合併後「縣」已經消失，為在比較上名詞統一起見，在此以「市長與議員的侍從連結程度」稱呼，惟在討論合併前「縣」個案時，仍以「縣長」稱之。

¹⁵ 第 1 屆三直轄市議員總當選人為 186 人，其中具有黨籍者為 151 人，議員政黨化比例的平均值為 81%。



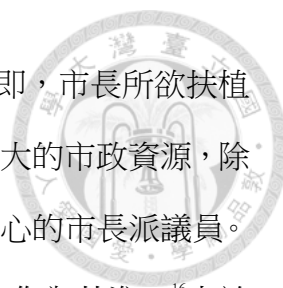
功能？例如：議會能否順利進入到表決程序？或者在表決前就被議長「處理」掉？若能順利進入表決，則檢視政黨（主要是第一大黨）在議案表決的動員情形，例如：政黨發出甲級動員令後，有無懶散缺席、刻意迴避，甚至是跑票等情。

（五）黨紀強弱：檢視政黨在面臨黨籍議員有明確違紀情形時，能否快速有效祭出黨紀加以懲處，抑或此黨紀懲處對於黨籍議員是否具約束力、黨籍議員是否害怕遭受黨紀懲處等。

其二、市長與議員的侍從連結程度：

目前學界針對「市長與議員的侍從連結程度」亦無統一的測量標準，且傳統的侍從主義現已不復存，無法用傳統的定義來檢視市長與議員的侍從連結程度。本文認為，侍從主義的核心概念是恩庇者與侍從者之間的利益「交換關係」，這不是長官與部屬間的上下服從關係，而是一種交換互惠關係。以本文所研究的議會政治生態而言，關注重點在於市長與議員之間的利益「交換關係」，亦即，市長會釋出資源給議員，來換取子弟兵的忠誠、府會關係的和諧或者對於預算的支持。蔡榮祥（2014:15）曾以穩固的密友主義與脆弱的密友主義來解釋過侍從主義的人員流動。本文認為，市長與議員的侍從連結程度同樣也有穩固、脆弱等親疏遠近的差別，加上縣市合併市長資源與權力變大，所以也會產生主動依附的情形。故本文參考蔡榮祥密友主義的分類，再加上主動依附的情形，嘗試將這種市長與議員的侍從連結程度，從核心到外圍分為三層，第一層為扶植的自己人，即與市長同派系核心議員（參考穩固的密友主義）；第二層為重點拉攏的外人，即市長會釋出議員建議款來加以拉攏（參考脆弱的密友主義）；第三層為其他主動依附的人，即議員主動提出侍從化提案，來向市長索討選區資源（本文補充提出）。茲將各該指標判斷方式說明如下：

（一）核心市長派議員多寡：此指標是市長與議員的侍從連結中第一層最核心的人



員，主要指與市長同派系核心議員（參考穩固的密友主義），亦即，市長所欲扶植的自己人，此類議員對市長的護航程度最高，而市長因為擁有龐大的市政資源，除會吸納同黨議員向其靠攏外，也會釋出最多的市政資源給這些核心的市長派議員。至於在多寡的判斷上，本文以第 1 屆三直轄市議會的平均數 13% 作為基準，¹⁶ 大於 13% 即為「多」；反之，則為「寡」。

（二）議員建議款之有無：此指標是指市長與議員的侍從連結中第二層的友軍，主要是針對市長想要重點拉攏的外人（參考脆弱的密友主義）。因為市長在議會中雖然會有自己的人馬（即前述核心的市長派議員）替市府預算護航，但光靠這些人是不夠的，因為議會是採取多數決，市長在議會必須要取得過半的支持，才能夠順利通過預算與推動市政。因此，市長會為爭取過半支持，經常會釋出議員建議款來加以拉攏重要的議員（例如：議長）或是關鍵少數席次。本指標用意在於瞭解市府在預算資源的分配上，是否存有議員建議款等不成文的規定，如果有的話，則進一步瞭解用途為何？以及額度若干等。不過，也誠如脆弱的密友主義所主張，這種侍從連結關係較為脆弱，會因為利益的釋出而結合；同樣地，也容易因為利益的消失而解散。

（三）議員提案侍從化比例：此指標主要是指市長與議員的侍從連結中最外圍的關係，亦即，其他主動依附的人，即議員主動提出侍從化提案，來向市長索討選區資源。本文將檢視議員提案內容，將之二分為侍從化或綱領式的提案。若為與特定地區（即選區）建設或福利相關事項，則歸為侍從化的提案，表示議員是為了自己選區選民的特殊利益，始提案向市長爭取資源；反之，若是有關全市型或無限定特定地區的政策建議，此種提案與政黨或個人理念較為相關，與市長間的侍從連結程度較低，則歸為綱領式的提案。依上述標準先將議員提案加以分類後，再據以計算議員提案侍從化的比例。為比較議員提案侍從化比例的高低，本文以第 1 屆三直轄市議會的平均值 62% 為基準，¹⁷ 大於 62% 即為「高」；反之，則為「低」。

¹⁶ 第 1 屆三直轄市核心市長派議員人數共 25 人，總議員人數為 186 人，平均值為 13%。

¹⁷ 第 1 屆三直轄市議會議員提案共為 5547 案，其中侍從化提案有 3444 件，平均值為 62%。



茲將前述測量指標彙整如下表。

表 2-3 測量指標彙整表

面向	指標	判斷標準	判斷結果	資料來源
議會政黨 政治運作 強度	議員政黨化比例	81%	高、低	中選會資料
	政黨在黨團協商 運作情形	有無遭次級團 體介入	強、弱	議事錄、媒體報 導、訪談
	政黨在正副議長 人選之建議權	政黨是否有實 質建議權或無 黨籍能否當選	強、弱	議事錄、媒體報 導、訪談
	政黨在投票表決 的角色	有無跑票或消 極不出席情形	強、弱	議事錄、媒體報 導、訪談
	黨紀強弱	黨紀懲罰效果	強、弱	媒體報導、訪談
市長與議 員的侍從 連結程度	核心市長派議員 多寡	13%	多、寡	議事錄、媒體報 導、訪談
	議員建議款之有 無	市長是否釋出	有、無	文獻、媒體報導、 訪談
	議員提案侍從化 比例	62%	高、低	議事錄

資料來源：作者自行整理。

為利於製作圖表比較各時期議會政治生態，本文將「議會政黨政治運作強度」設為橫軸（X 軸），「市長與議員的侍從連結程度」設為縱軸（Y 軸）。製成 2*2 的表，區分成「弱政黨高侍從」、「弱政黨低侍從」、「強政黨高侍從」、「強政黨低侍從」等 4 個模式據以比較。而三直轄市各時期的議會，各該指標經判斷為高（強/多/有）者，即可在各該面向（X 或 Y 軸）得 1 點；反之（低/弱/少/無），則為 0 點，加總計算出各該時期議會的 X、Y 軸座標後，可據以檢視三直轄市各時期議會政治生態究竟屬於何態樣。茲繪製政治生態比較圖如下。

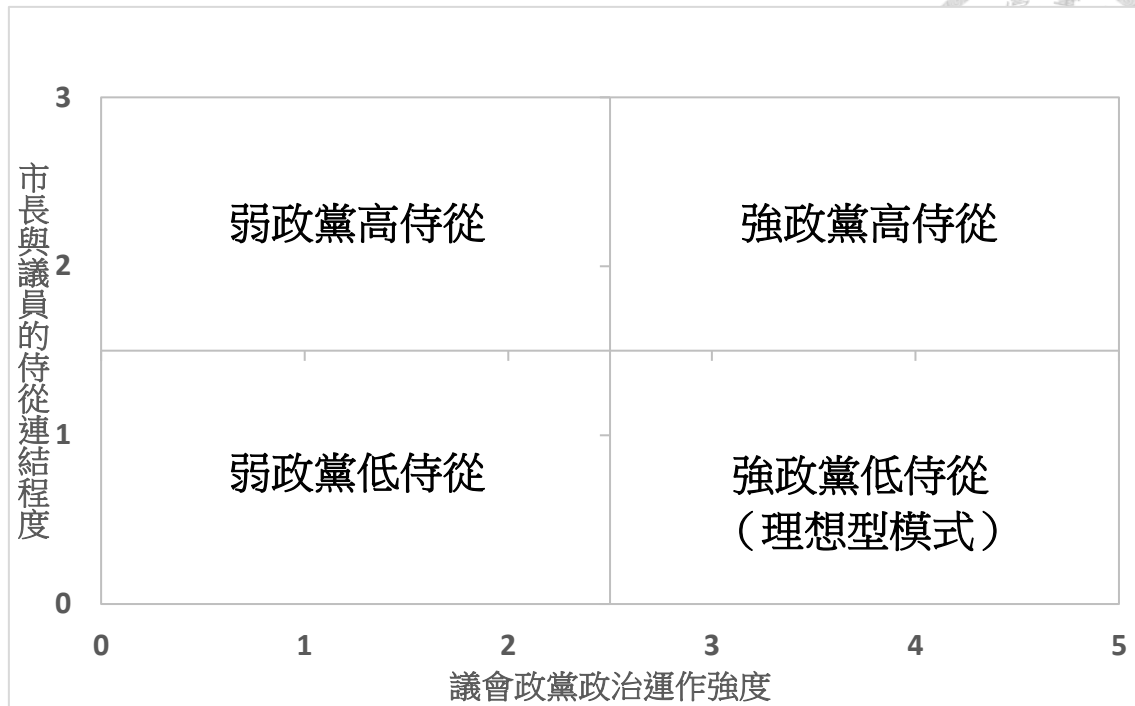


圖 2-1 政治生態比較圖

資料來源：作者自行繪製

由上圖可知，本研究係以「強政黨低侍從」作為議會政治生態的「理想型模式」，因為在此模式之下，政黨政治運作的強度較高，能夠符合民主國家政黨政治治理的理念；且市長與議員的侍從連結程度較低，能使議會更能聚焦於綱領式、政策式或議題式的討論，對於市政監督強度較強。

第三章 臺中市議會政治生態之分析

臺中縣市於 2010 年 12 月 25 日正式合併升格為直轄市，下轄 28 區及 1 山地原住民區。係由原臺中市 8 個區與臺中縣 3 個縣轄市、5 個鎮及 13 個鄉改制而來。為瞭解本文研究對象，以下茲分為「臺中縣市合併前議會政治生態」、「臺中縣市合併後議會政治生態」、「臺中縣市合併前、後議會政治生態比較」等節說明之。

第一節 臺中縣市合併前議會政治生態

臺中縣市在合併前，行政區劃係分為臺中縣與原臺中市，議會亦然，為瞭解合併前議會政治生態，以下分為「臺中縣議會政治生態」與「原臺中市議會政治生態」敘述，並分別從「議會政黨政治運作強度」與「縣/市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向加以觀察。

壹、 臺中縣議會政治生態

一、議會政黨政治運作強度

(一) 議員政黨化比例：

合併前最後 1 屆（第 16 屆）臺中縣議會議員總席次為 57 席，其中具有黨籍的議員有 45 席（包括：國民黨 29 席、民進黨 12 席、親民黨 3 席、臺聯 1 席），無黨籍議員 12 席，議員政黨化比例為 78.9%。

(二) 政黨在黨團協商運作情形

雖然臺中縣議會在 2000 年 6 月 5 日就通過《臺中縣議會黨團組織運作辦法》，法規在名稱上是保障黨團的地位，不過，在實際運作上，反而是讓次級團體取得等同於黨團的地位。臺中縣議會的次級團體在《臺中縣議會黨團組織運作辦法》通過後，也開始有較為組織化的發展（陳麗雅、王業立，2016：61）。因此，臺中縣議會的黨團功能是虛級化的，「黨團」2 字幾乎從未出現在臺中縣議會議事錄上，反倒是經常出現「次級團體」，而縣議會在進行總質詢順序抽籤時，也是配合次級團體聯合質詢的需要，採取「聯合抽籤」方

式進行。¹⁸此也印證了陳麗雅、王業立（2016：62）所述，臺中縣議會雖然成立國民黨團，但卻是虛級化的，實際議事運作係以次級團體為主。且這些次級團體都是由具有同一地方派系屬性的議員所組成，背後各自代表不同地方派系勢力，例如：同心會屬紅派，日新會屬黑派。

縣的時代黨的角色，在民進黨是清楚的，但是在國民黨那邊其實是不太清楚的，是以派系為主的次級團體為主，其實真正在運作的是同心會、日新會次級團體，講簡單一點，就是一個比較靠近議長、一個比較靠近副議長。（A-2）


（三）政黨在正副議長人選之建議權

臺中縣議會長期以來都是由紅、黑地方派系主政，即便在 1997 年縣長選舉紅、黑派系嚴重分裂，而讓民進黨廖永來首度贏得縣長選舉造成政黨輪替的情況下，紅、黑派系仍可在 1998 年第 14 屆議會改選時，由顏清標（黑派）、張清堂（紅派）共組紅黑聯軍當選正副議長，一直到 2010 年縣市合併前的最後 1 屆（第 16 屆）為止，紅、黑派系都能在議會維持「紅黑共治」的良好默契（陳麗雅、王業立，2016：60）。故對於派系議員來說，政黨只是一個可有可無的頭銜，而政黨在正副議長人選的決定上幾乎是無力主導，只能被動尊重地方派系協調的結果。以合併前最後 1 屆（第 16 屆）正副議長為例，地方派系已經協調好由張清堂（紅派）與林士昌（黑派）搭檔參選，而張清堂為無黨籍，並非國民黨籍，但即便如此，國民黨也只能「禮遇」張清堂，而不提出國民黨自己的議長人選。

（四）政黨在投票表決的角色

臺中縣通常是縣長與議長、議員之間以事先溝通的方式先行協調，再提到議

¹⁸ 臺中縣議會第 16 屆第 8 次定期會議事錄 p.544。



會中通過。亦即，是以「互惠政治」的模式取得共識，以達到縣政提案通過的目的（王靜儀、傅恆德，2007：56）。而檢視臺中縣議會議事錄亦可發現，臺中縣議會有關縣政提案的部分幾乎都不曾動用過表決。是以，政黨在投票表決部分，可說幾乎沒有任何角色。因為都被議長事前的協商給取代了，議長的角色反而大於政黨，誠如受訪者 A-2 所言，如果進入到表決程序，就代表「大家喬不攏」、「議會歹看啦」，這樣會讓議長沒有面子。

在那個年代，臺中縣議會的文化某種程度基本上是以政治協商遠遠大於表決啦！…在那個年代普遍感受到一個氣氛，就是議長本來就是出來調和鼎鼐的，如果表決，感覺上會讓議長沒有面子，…，表決就是經過協商，但是大家喬不攏，歹看啦！議會歹看啦！（A-2）

（五）黨紀強弱

越基層選舉，愈是強調候選人個人特質或選區服務，政黨招牌的重要性較低。而欲參選臺中縣議員者，也不一定非得要有政黨提名始能當選。因此，有基層實力者，若未能順利獲政黨提名，亦無懼開除黨籍處分，會直接違紀參選。以合併前最後 1 屆（第 16 屆）臺中縣議員選舉為例，有高達 12 位無黨籍議員當選，全數為泛藍陣營，顯示政黨提名並非議員的當選要素，議員憑藉自身實力即可當選，根本無須仰賴政黨的力量，故黨紀根本無法充分發揮效果，特別是國民黨的部分更是如此。

二、縣長與議員的侍從連結程度

（一）核心縣長派議員多寡

臺中縣除民進黨廖永來曾當選過 1 屆縣長之外，其餘均是由紅黑派系代表所出任。以合併前最後 1 任縣長為例，當時縣長黃仲生為黑派，而合併前最後 1 屆（第 16 屆）臺中縣議會與縣長同屬黑派的議員共有 17 席（陳麗雅、



王業立，2016：60），佔比為 29.8%。

（二）議員建議款之有無

根據湯京平等人（2002：53-61）研究顯示，臺中縣議會在第 14 屆廖永來縣長分立政府之下，預算刪減比例明顯增加，以致縣長必須提高「地方基層建設經費」，換取議會的妥協，以改善府會關係。故在廖永來縣長任內，將議員建議款從 500 萬元提高到 600 萬元（王靜儀、傅恆德，2007：59），故合併前每個議員的議員建議款約落在 500 萬元至 600 萬元之間，可以用在道路打通，鋪柏油、水溝等小工程。¹⁹畢竟在傳統選區，議員關切的事務，無非是選舉樁腳的維繫與鞏固（湯京平等人，2002：53-55）。

（三）議員提案侍從化比例

臺中縣紅黑兩派傳統上雖然是對立的，但第 13 屆縣長選舉的失敗，促使臺中縣傳統的地方派系由「紅黑分治」走向「紅黑共治」（王業立、蔡春木，2004：208），因此，在合併前最後 2 屆縣長選舉時，紅黑派系共同支持黑派黃仲生當選縣長，而臺中縣議會最後 2 屆的議長則是由紅派張清堂擔任。雖然縣長、議長分屬不同派系，但派系出身的縣長會以雨露均霑、利益共享的方式，照顧不同派系議員的利益（王靜儀、傅恆德，2007：234）。再加上，臺中縣屬鄉村型地區，故議員提案多屬爭取選區小型道路建設、地區協會補助等強調特殊性利益之侍從化提案，以向樁腳選民邀功表示確有爭取地方建設或補助，以利其等獲取選票支持。而具體檢視臺中縣議會合併前最後 1 屆（第 16 屆）定期會的議員提案資料，議員提案共計 632 案，其中侍從化的提案為 464 案，議員提案侍從化比例為 73.4%。

以前臺中縣，議員比較注重說他是當地選出來，所以他比較服務當地選區，…，你在山裡面做一條農路，你可以做 3 公里，沿線用的人只有幾十戶，但你做了，這些

¹⁹ 2011 年 3 月 3 日，自由時報「中市「議員工程建議權」？每人 1500 萬」，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/473089>

人一輩子感謝你，所以他會比較以在地、選區的民眾來服務。(A-1)



綜上，從「議會政黨政治運作強度」與「縣長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向，以及其下指標來觀察後，茲整理臺中縣議會政治生態一覽表如下。

表 3-1 臺中縣議會政治生態一覽表

面向	指標	判斷結果	備註
議會政黨政治運作強度	議員政黨化比例	弱	78.9%<81%
	政黨在黨團協商運作情形	弱	遭次級團體取代
	政黨在正副議長人選之建議權	弱	政黨無實質建議權，僅係被動接受地方派系協調結果。
	政黨在投票表決的角色	弱	幾乎都被議長事前協調所取代，故幾乎無法進入表決程序。
	黨紀強弱	弱	議員靠自身實力即可當選，不畏遭黨紀開除。
縣長與議員的侍從連結程度	核心縣長派議員多寡	多	29.8%>13%
	議員建議款之有無	有	500 萬元至 600 萬元
	議員提案侍從化比例	高	73.4%>62%

資料來源：作者自行整理。

由上表可知，臺中縣議會在「議會政黨政治運作強度」面向上表現非常弱，政黨在議會的角色遭地方派系色彩濃厚的次級團體所取代。而在「縣長與議員的侍從連結程度」面向上則是非常高，議會當中有將近三成議員是跟縣長同派系的核心人馬（黑派）。且即便縣長與議會分屬不同派系，在一開始的時候確實會有流會、杯葛或者揚言大刪預算的緊張對峙狀態，但最後在地方派系的協調下，縣長會雨露均霑的釋出地方建設或議員建議款等資源，來換取府會和諧，而議員提案也是以侍從化提案為主，縣長與議員的侍從連結程度非常高。



貳、 原臺中市議會政治生態

一、 議會政黨政治運作強度

(一) 議員政黨化比例：

合併前最後 1 屆（第 16 屆）原臺中市議會議員總席次為 46 席，其中具有黨籍的議員有 44 席（包括：國民黨 24 席、民進黨 17 席、親民黨 2 席、臺聯 1 席），無黨籍議員 2 席，議員政黨化比例為 95.7%。

(二) 政黨在黨團協商運作情形

雖然臺中市議會有張派、賴派等地方派系，不過，從 1990 年代開始，原臺中市的張派、賴派兩大地方派系在經濟不景氣與都市化的影響下，就開始出現組織鬆動、活動式微情形，而逐漸走向衰弱（張秋絹，2012：37）。可說，早在縣市合併前，原臺中市的張派、賴派等地方派系就已經式微。而檢視原臺中市議會議事錄，可發現原臺中市議會國、民兩黨議員在質詢時，皆以「黨團」成員自居或以「黨團」來稱呼對手陣營，²⁰顯示黨團能夠主導議事攻防運作，是議事運作主體。而只有政黨才能參與黨團協商，相關政黨協商會議紀錄也會被列入議事錄中，²¹所謂的地方派系在黨團協商中，並無任何角色地位。此外，雖然藍綠陣營內部也各自都有次級團體存在，例如：第 14 屆起民進黨內有「五虎將」（謝明源、何敏誠、賴穎鋌、黃國書、張廖萬堅）；而泛藍陣營也有生肖屬虎的五隻猛虎（劉清庚、顏英男、陳武雄、陳有江、

²⁰ 陳議員有江：包括民進黨團建議你是不是邀請他們來餐敘或茶敘，民進黨團的質詢，要求你一定要轉達，我們國民黨的黨員，只有請你約個時間，宴請陳雲林先生吃肉圓、喝珍珠奶茶，你也答應設網站作為專區論壇，還有中央規劃要劃分為抗議集中區等（臺中市議會第 16 屆第 8 次定期會議事錄 p.2159）。

胡市長志強：我要說明的是，我們會尊重所有想要表達不同意見的人，我們也必須在沒有發生失控現象以前，相信他的承諾，但是，我也要在這裡說一聲，前幾天，民進黨的黨團當中有一部分的議員朋友送了一張請帖，很誠意的邀請陳雲林先生和他的代表團吃飯，這點你也知道（臺中市議會第 16 屆第 8 次定期會議事錄 p.2160）。

曾議員朝榮：市長，我們曾木川議員代表民進黨團，這麼熱情的邀約陳雲林，希望你能夠轉達本黨團的善意，也讓陳雲林體會到臺灣民主最好的風度（臺中市議會第 16 屆第 8 次定期會議事錄 p.1874）。

陳議員淑華：這一次還搞到總召何敏誠率黨團退席抗議（臺中市議會第 16 屆第 8 次定期會議事錄 p.1564）。

²¹ 臺中市議會第 16 屆第 1 次定期會議事錄 p.1547。



涂明榮)等，不過，這些次級團體成員組成並非以地方派系為主，僅是理念相近或生肖同屬虎的組合，其等本質上僅屬問政聯盟，並非議事協調上的主體，亦無參與黨團協商地位資格。

(三) 政黨在正副議長人選之建議權


原臺中市議會在合併前，議會內部雖仍有張派、賴派之分，但派系觀念已十分淡薄。連身為張派代表的前議長張宏年都表示：「臺中市區屬於都會生態，並沒有太明顯的派系，在臺中市區要找到與張家友好的朋友不少，但真正能烙上所謂『張派』印記的人，恐怕不容易。」(王俊昌等，2017：43)。而正副議長也不必然一定要具備地方派系背景才能當選。以合併前最後1屆(第16屆)正副議長為例，議長張宏年雖為張派代表，但副議長陳天文已無派系屬性。而陳天文也認為：「在第14屆後就幾乎沒什麼地方派系，不然不會在第15屆提名他參選副議長」(王俊昌等，2017：47)。顯示，政黨在正副議長人選提名上，有實質的建議權，雖然有地方派系的加持，可能確實較有政治實力，但不一定非得要提名地方派系代表。

(四) 政黨在投票表決的角色

檢視原臺中市議會議事錄發現，在議事運作上遇有爭議之時，頂多在政黨協商的階段就可以順利獲得解決，幾乎都不曾動用過表決。是以，政黨在投票表決部分，可說幾乎沒有任何角色，因為幾乎沒有發生過需要表決的情形。

(五) 黨紀強弱

如前所述，觀察合併前最後1屆(第16屆)臺中市議員選舉為例，當選的46位議員中，44位都有黨籍，無黨籍議員僅有2位，議員政黨化比例高達95.7%。顯示，在合併前的臺中市，若無政黨推薦，雖然不是完全無當選機會，但當選難度相當高。政黨的支持與推薦對於議員當選與否有較為重要的影響力，議員較需要仰賴政黨的力量，故黨紀對於議員較具約束效力。而從正副議長選舉來觀察，合併前最後1屆(第16屆)臺中市議會正副議長



選舉時，在議長選舉部分，政黨票全數歸隊，由議會多數的國民黨張宏年當選。不過，在副議長選舉時，無黨籍莊乃慧在首輪投票竟獲得 8 票，扣除無黨籍有 2 票後，顯示國民黨或親民黨陣營有 6 人跑票。而進入第二輪投票時，民進黨為了杯葛不讓國民黨候選人陳天汶當選，乃策略性地 17 席全數投票支持莊乃慧，但莊乃慧第二輪卻只得到 21 票，亦即莊乃慧在第二輪扣除民進黨後只得到 4 票，顯示莊乃慧在首輪所獲的 8 票中，有 4 人因為受到黨紀約束，故回復支持本家政黨所推薦的陳天汶。²²由此可知，在合併前的臺中市，黨紀對於議員的控制程度雖然不是百分之百，但是也能夠發揮關鍵的影響力。

二、市長與議員的侍從連結程度

(一) 核心市長派議員多寡

原臺中市原本也有張派、賴派等地方派系，但在都市化與政治民主化過程中，則逐漸形成張派與「胡盧派」兩大勢力。其中，張派屬傳統的地方派系，而「胡盧派」是指親市長胡志強與立法委員盧秀燕的政治人物。在合併前的市議會中，被歸類為親市長胡志強的「胡盧派」議員有 5 位，²³佔比 10.9%。

(二) 議員建議款之有無

合併前臺中市議會每個議員約有 1000 萬元的議員建議款，主要限定使用在道路的開闢與打通工程。²⁴

(三) 議員提案侍從化比例

原臺中市議員偏好對於建設、民政、都發等事項提出建議，爭取重點在地方道路等小型工程、各里活動中心及反映都市計畫變更需求等，以利其等爭取地方建設或認同來獲取選票。而檢視臺中市議會合併前最後 1 屆(第 16 屆)定期會議員提案資料，議員提案共計 629 案，其中屬侍從化的提案有 360 案，

²²臺中市議會第 16 屆第 1 次定期會議事錄 pp.57-58。

²³ 依作者訪談所得，「胡盧派」議員分別為黃馨慧、王秋冬、沈佑蓮、陳有江、洪嘉鴻等人。

²⁴ 2011 年 3 月 3 日，自由時報「中市「議員工程建議權」？每人 1500 萬」，網址：

<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/473089>



議員提案侍從化比例為 57.2%。相較於臺中縣的 73.4%而言，原臺中市議員提案侍從化比例明顯低許多，受訪者 A-3 就認為「老臺中文化城的美譽其實也不是浪得虛名」，會「主動地來自我提升」。

老臺中文化城的美譽其實也不是浪得虛名，最早議會請願，日本時代林獻堂，所以才會有臺中一中、霧峰公保地、林家花園、臺灣文化協會等一脈相承，...，整個城市就是充滿文化氣息，連綠川、柳川那時候是臭水溝，上面都違建，結果我們一個臺視老記者余如季他就去弄一個同心花園，就在綠川上面，宮原眼科那邊，他就會主動地來自我提升，這個到目前為止，包括黃國書、張廖萬堅，他們推動臺灣文學館，當然包括我，我們就鐵三角，我們三劍客、五虎將，張耀中也是文化人，他是記者。


(A-3)

綜上，從「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向，以及其下指標來觀察後，茲整理原臺中市議會政治生態一覽表如下。

表 3-2 原臺中市議會政治生態一覽表

面向	指標	判斷結果	備註
議會政黨政治運作強度	議員政黨化比例	強	95.7%>81%
	政黨在黨團協商運作情形	強	次級團體無法參與
	政黨在正副議長人選之建議權	強	政黨有實質建議權，無黨籍亦無法當選正副議長。
	政黨在投票表決的角色	弱	幾乎不會動用表決
	黨紀強弱	強	能發揮關鍵影響力
市長與議員的侍從連結程度	核心市長派議員多寡	寡	8.7%<13%
	議員建議款之有無	有	約 1000 萬元
	議員提案侍從化比例	低	57.2%<62%

資料來源：作者自行整理。



由上表可知，原臺中市議會「議會政黨政治運作強度」面向上表現偏強，政黨是議事運作主體，也能夠發揮功能，只是當時在議事運作仍以政黨協商為主，尚未發展到政黨投票對決的階段，所以沒有動用到表決的機會。而在「市長與議員的侍從連結程度」面向上，表現屬中間偏低，此在縣市合併前屬非常少見的情形，核心市長派議員與提案侍從化的比例都不高，反映出原臺中市議會在市政監督上具有相當不錯的政治表現。

第二節 臺中縣市合併後議會政治生態

臺中縣市於 2010 年 12 月 25 日合併升格成為直轄市，以下以屆次（4 年）為單位，並分別從「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向加以觀察。

壹、第 1 屆臺中市議會

一、議會政黨政治運作強度

（一）議員政黨化比例：

合併後第 1 屆臺中市議會議員總席次為 63 席，其中具有黨籍的議員有 53 席（包括：國民黨 27 席、民進黨 24 席、親民黨 1 席、臺聯 1 席），無黨籍議員 10 席，議員政黨化比例為 84.1%。合併之初的首屆議會議員政黨化比例介於原縣、原市之間，高於臺中縣的 78.9%，但低於原臺中市的 95.7%。

（二）政黨在黨團協商運作情形

政黨本應扮演黨團協商的主體，但由於臺中市議會合併之初，由紅黑派系代表當選正副議長，順利將原縣區具有濃厚地方派系色彩的次級團體文化帶入新議會中，且次級團體在縣市合併後，仍然維持在臺中縣時代就已取得的黨團協商資格，得以與黨團平起平坐（陳麗雅、王業立，2016：71），除了國民黨團與民進黨團等政黨代表得以出席黨團協商之外，同心會、日新會與超黨派聯盟等次級團體代表，也可以一同出席政黨協商，²⁵使得政黨在黨團協商的主體性，遭到次級團體的瓜分（陳麗雅、王業立，2016：67）。此外，除了有次級團體的干擾之外，非黨團幹部在縣市合併後，也會積極出席黨團協商，根據受訪者 A-3 的說法，是「植基於預算的龐大，要爭取資源」。

後來縣市合併後，每次講政黨協商，吼！就一堆人，不是幹部的也去，他是要爭取他自己想要的預算，例如協商後，人家說這個不必要，要殺，可能就殺到他的預算，

²⁵ 臺中市議會第 1 屆第 2 次定期會議事錄 p.2652（臺中市議會第 1 屆政黨次團協商簽到簿）。



早期確實就是幹部，而且是書記長跟總召或幹事長，這個差異很大，而且是植基於大家對於預算的龐大，資源的爭取啦！（A-3）

（三）政黨在正副議長人選之建議權


縣市合併後，政黨在新成立的直轄市議會面臨最重要的選舉競爭就是正副議長選舉。理論上來說，由縣市議員共同搭配來參選正副議長，應當最符合區域平衡利益。然而，原臺中縣紅黑派系議員卻能夠以「實力原則」迫使國民黨開放參選，並且讓原先有意角逐的原臺中市議長張宏年知難而退。顯示臺中縣市合併後，雖然政黨在形式上必須出面協調，擔任調和鼎鼐的角色，不過實際上地方黨部也只能順勢而為，被動地接受派系之間的協調結果（陳麗雅、王業立，2016：72-73），而禮讓縣區無黨籍張清堂（紅派）與國民黨林士昌（黑派）共同搭配參選正副議長。

（四）政黨在投票表決的角色

如前所述，臺中市議會在合併成立之初，在泛藍陣營形成國民黨團與次級團體併行的局面，按理說，國民黨團與次級團體同屬泛藍陣營，雙方在議題質詢或動員配合上應屬合作的關係，但因為彼此互有心結，導致國民黨團書記長在領導上產生困難，無法有效動員泛藍議員（陳麗雅、王業立，2016：69）。不過，合併後的首屆議會，仍未發展到需要用政黨投票來進行表決的對峙局面。

（五）黨紀強弱

由於國民黨在選票控制力不如民進黨，就算無法獲得政黨提名，違紀以無黨籍身分參選而當選者亦所在多有。以第1屆市議員選舉結果來看，縣籍泛藍議員23席中，有高達10席為無黨籍，可見，縣區泛藍議員即使沒有國民黨的提名，仍然有相當大的當選空間。此外，國民黨在選舉上也無法提供實質的輔選資源，原臺中縣的議員多半係靠派系的支持而當選，只是形式上讓國



民黨提名。所以這些議員當選後，仍然回歸派系，而國民黨部對這些議員也只能「曉以大義」或「道德勸說」，沒有實質約束力（陳麗雅、王業立，2016：70）。受訪者 A-1 甚至表示「國民黨你看他什麼時候用過黨紀，國民黨為什麼會輸，他們自己黨紀不敢實行。」，顯示最大黨國民黨根本不敢對黨員動用黨紀。

二、市長與議員的侍從連結程度

（一）核心市長派議員多寡

第 1 屆臺中市議會面臨的市長是國民黨胡志強，而胡志強出自原市區，本身並無地方派系屬性，而依據黃信達（2011：106）研究顯示，臺中縣市合併後首屆，被歸類為親市長胡志強的議員為 5 位。然而，因為合併後議員席次增多為 63 席，故核心市長派議員比例遭到稀釋，僅剩 7.9%。此外，胡志強與縣區議員更是格格不入。2013 年 7 月 4 日總質詢那天，國民黨團書記長黃馨慧原本精心安排一場「胡志強硬起來」、「臺中市需要胡」的戲碼，要替參選連任的胡志強打氣，結果卻因占用同心會聯合質詢的時間，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（陳麗雅、王業立，2016：69）。

（二）議員建議款之有無

臺中縣市合併前，原縣區與市區都有所謂的議員建議款。所以縣市合併後，這些議員當然也想循往例，爭取議員建議款，特別是縣區的次級團體，透過正副議長積極地向市府爭取資源，雖然胡志強初始不願意釋出資源，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（陳麗雅、王業立，2016：73）。第 1 屆胡志強擔任市長時，議員建議款額度是 1500 萬元，但縣區次級團體成員透過正副議長的加持，往往可以獲得更多（陳麗雅、王業立，2016：74）。



那時候的胡志強是很乾淨的，他甚至認同我的想法，把臺中縣的所謂分配給地方議員的額度，就全部裁掉，都不給，但後來他還是屈服了，所以才去組什麼同心會、日新會。(A-3)

(三) 議員提案侍從化比例

在臺中縣市合併前，縣議會議員提案侍從化比例為 73.4%，明顯高於市議會的 57.2%。而根據受訪者 A-2 認為，原市區基礎建設已經很完備，不需要提基礎建設，但對原縣區來說，提基礎建設卻是「很必要的」，且屬「無可厚非」。

這種基礎建設，原市區有什麼好提案的啦！那個經貿園區、公益路，你有必要去提基礎建設嗎？它本來就是完備的，所以他基本上不需要有什麼基礎建設需要去提案，但原縣區有沒有必要？我認為原縣區是很必要的，原縣區的議員去提案基礎建設，這無可厚非，我自己也提啊！（A-2）

而檢視合併後臺中市議會定期會議員提案資料顯示，第 1 屆議員提案共計 1800 案，其中屬侍從化的提案有 1248 案，議員提案侍從化比例為 69.3%，介於原縣與原市之間，且較偏向原縣議會。此外，從提案數量來看，合併前的縣市加總提案數為 1261 案，合併後的提案數 1800 案也遠遠超過合併前，不過，提案侍從化的比例卻仍然偏高，品質未能隨縣市合併而相應提升，根據受訪者 A-2 的說法，這是因為合併後開始出現監督團體，只簡單以「提案數」作為議員評比依據，導致有部分議員的提案有重量不重質的情形產生。

立法院有國會監督聯盟，叫公督盟，臺中市議會也有類似的監督團體，…他們都會在選前公布兩個數字，例如：提案數，你表做下來，有些人 0，有些人 50，那一下

子馬上就會受影響，…，會讓這些吃過悶虧的議員同仁說，喔！看提案數喔！數量喔！那就數量囉！就是重量不重質，…，用提案數這種東西來評論問政的品質，我覺得不是那麼公允，我覺得質還比較重要，質量應該都要並重，坦白講，要寫一個政策面的提案，要花很多時間，但如果我要說那個路面不平，你做一做，那就簡單了啦！我叫助理寫，3分鐘嘛！（A-2）

綜上，從「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等2個面向，以及其下指標來觀察後，茲整理第1屆臺中市議會政治生態一覽表如下。

表 3-3 第 1 屆臺中市議會政治生態一覽表

面向	指標	判斷結果	備註
議會政黨政治運作強度	議員政黨化比例	強	84.1%>81%
	政黨在黨團協商運作情形	弱	政黨角色遭次級團體削弱
	政黨在正副議長人選之建議權	弱	政黨受制於地方派系，禮讓無黨籍當選議長。
	政黨在投票表決的角色	弱	幾乎不會動用表決
	黨紀強弱	弱	次級團體興起，黨紀約束力低。
市長與議員的侍從連結程度	核心市長派議員多寡	寡	7.9%<13%
	議員建議款之有無	有	約 1500 萬元
	議員提案侍從化比例	高	69.3%>62%

資料來源：作者自行整理。

由上表可知，第1屆臺中市議會「議會政黨政治運作強度」面向上表現偏弱，僅在「議員政黨化比例」指標表現偏強，其餘4項表現皆未達縣市合併後進步的預期。而在「市長與議員的侍從連結程度」面向上則屬中間偏高，除了「核心市長派議員多寡」指標較低之外，其餘指標均偏高。整體而言，合併後第1屆臺中市議會政治生態與合併前的臺中縣議會較為相近。



貳、第 2 屆臺中市議會

一、議會政黨政治運作強度

(一) 議員政黨化比例：

第 2 屆臺中市議會議員總席次為 63 席，其中具有黨籍的議員有 57 席（包括：國民黨 28 席、民進黨 27 席、親民黨 2 席），無黨籍議員 6 席，議員政黨化比例為 90.5%。相較於第 1 屆的 84.1%，議員政黨化比例又進一步提升。

(二) 政黨在黨團協商運作情形

如前所述，臺中市議會的次級團體在縣市合併後，仍然維持在臺中縣時代就已取得的黨團協商資格，得以與黨團平起平坐，而政黨在黨團協商的主體性，也遭到次級團體的瓜分。不過，到第 2 屆由黑派林士昌擔任議長後，派系色彩已逐漸淡化，林士昌對外宣稱議事運作要回歸政黨政治，並將次級團體改成純聯誼性質。而林士昌在議事操作遇有需要黨團協商情形時，原則上也是先請國、民兩黨的幹部出面協商。²⁶雖然同心會、日新會、超黨派聯盟、無黨聯盟等次級團體等代表仍然可以出席黨團協商，不過，次級團體的角色已逐步淡化，根據受訪者 A-2 描述，林士昌當議長的時候「真的是有比較趨向政黨政治」，顯示，在第 2 屆臺中市議會時，政黨有逐漸取回在黨團協商中的主體性。

縣市合併後的第 1 屆，一開始還有同心會、日新會的情形在，但是漸漸地，我記得沒有多久的時間，就是以黨團的角色，就淡化，那是一個過渡的時期。…事實上在第 2 屆林士昌當議長的時候，日新會跟同心會已經不見啦！真的是有比較趨向政黨政治。(A-2)

²⁶ 臺中市議會第 2 屆第 2 次定期會議事錄 p.1166：主席（林議長士昌）：我們說實在的啦！臺電哦！好啦！休息 20 分鐘吃飯，政黨協商啦！回來再講啦！誰要選立委？我也要選立委沒有啦！這個就等下休息之後再講啊！講不到嗎？也是講的到啊！沒有啦！協商一下啦！協商一下啦！書記長啊！你派兩個出來那個陳總召你派兩個出來協商一下啦！



(三) 政黨在正副議長人選之建議權

雖然在第 1 屆正副議長補選曾有短暫由縣市議員共同搭配參選正副議長的「縣市共治」現象，但到了第 2 屆以後，又回歸由縣區紅黑派系全拿的「紅黑共治」。不過，原本在縣市合併前，縣區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，至少在正副議長人選的協調上，變得格外需要仰賴黨部的力量去安撫與整合原市區議員。亦即，縣區議員需要運用黨部的力量，來說服市區議員共同支持縣區議員擔任正副議長。因此，第 2 屆沒有發生國民黨禮讓無黨籍參選正副議長的狀況，雖然仍是推薦地方派系代表，但是都會掛上國民黨籍，由國民黨推出正副議長人選。


(四) 政黨在投票表決的角色

第 2 屆臺中市議會在 2018 年 2 月 27 日，因為延宕多時的 2018 年度總預算案，首度動用表決，以逐條方式表決 79 筆朝野無共識的預算案。不過，議會第一大黨國民黨在該次表決中，卻無力動員全體黨員出席，也無法整合無黨籍議員支持，加上林佳龍用政治資源引誘，所以最後執政的民進黨護航成功大獲全勝，79 案全部否決刪除²⁷。顯示第一大黨國民黨動員不力，在表決上根本是放棄與民進黨對抗，受訪者 A-1 更直接表示：「他們（國民黨）也沒有動員啊！」，顯示，政黨在投票表決中能發揮的功能有限。

那次他們（國民黨）也沒有動員啊！其實那次林佳龍他們也是用很大的誘惑，比較聽話的就給你資源啊！他們會看說你到底是不是真的支持我，在政治資源分配的時候就會比較多。(A-1)

(五) 黨紀強弱

²⁷ 臺中市議會第 2 屆第 12 次臨時會第 3 次會議紀錄。



第 2 屆臺中市議會時，國民黨因為黨籍議員吳顯森、陳成添等人，在總統大選時，未支持國民黨朱立倫，反而支持親民黨宋楚瑜，以及在市議會中未加入國民黨團運作，反而與親民黨、無黨籍議員自組「超黨派聯盟」等種種違反黨紀情事，國民黨部乃揚言要將吳、陳 2 人停權或開除黨籍。結果吳、陳 2 人先聲奪人，同時向市黨部及中央黨部遞出退黨申請及聲明。²⁸且事後國民黨也未開除 2 人黨籍，吳、陳 2 人到第 3 屆選舉，仍可以獲得國民黨提名推薦。由此顯示，縣市合併到了第 2 屆議會，國民黨的黨紀對議員仍無實質約束力。

二、市長與議員的侍從連結程度

(一) 核心市長派議員多寡

第 2 屆臺中市議會面臨市府的政黨輪替，市長為民進黨籍的林佳龍，而臺中市議會民進黨團內部原本只有新系與非新系之分。不過，在林佳龍當選市長成為掌握臺中市最大市政資源分配的頭人後，民進黨團內部除新系與少數親蘇嘉全系統外，其餘非新系議員乃自動聚攏成核心市長派(外界稱：龍派，即第 3 屆的正國會)。人數共計 10 人，²⁹核心市長派議員比例為 15.9%。

第 2 屆民進黨內部的派系，主體還是黨團，下面還是有分，基本上是分龍派，就核心市長派、小蘇派、新潮流派這樣子，跟市長執政掌握資源有非常大的關係，那時候我們也感受到林佳龍市長在掌握行政資源的時候也有蠻特殊的運用行政資源，政治脈絡是很清楚的，對黨內的議員也是這樣，所以第 3 屆才有出現正國會這 3 個字。(A-2)

此外，由於民進黨在議會席次並未過半，故市長林佳龍乃釋出行政資源拉攏

²⁸ 2016 年 10 月 15 日，自由時報「2 國民黨議員退黨 民進黨成中市議會最大黨」，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1856618>

²⁹ 據作者實地觀察，第 2 屆臺中市議會核心市長派議員分別有吳敏濟(第 3 屆時轉為蘇嘉全系統)、楊典忠、張雅旻、何文海、曾朝榮、賴佳微、江肇國、何明杰、李天生、蔡成圭等人。

超黨派聯盟或無黨聯盟等關鍵少數，來與第一大黨國民黨抗衡。



那時林佳龍當市長時，民進黨沒有過半，所以市長用行政資源，某種程度也希望透過跟非民進黨籍的，比較關鍵的幾個結合，那我們就一樣有過半的影響力，事實上在他 4 年的觀察裡面，他前面 3 年找的是超黨派，最後 1 年找的張立傑無黨聯盟他們。(A-2)

(二) 議員建議款之有無

第 2 屆臺中市長政黨輪替，由民進黨林佳龍當選市長，林佳龍也有循往例承諾給予議員建議款。不過，卻不是一個平均的額度。根據天下雜誌的調查結果顯示，林佳龍任內 2015 年至 2017 年間，議員建議款支出的前三名為張清照（紅派）、曾朝榮（民進黨臺中市黨部主委、正國會）與李天生（民進黨團總召、正國會）。³⁰顯示林佳龍為拉攏紅黑地方派系、替自己人馬佈局下屆議員選舉，以及動員地方選舉佈樁，有依照黨籍、派系及資歷，給予不同程度的議員建議款。

林佳龍也有類似第 1 屆的額度，也有那個數字，他有答應 1500，但是他不給你就是不給你，他有認同這個數字，但是你去找他的時候，例如你建議要弄哪一條路，他就看你的配合度，甚至他對民進黨人也這樣，他就派系非常強烈，不給的就不給，他就是看他的順眼度、配合度。(A-1)

(三) 議員提案侍從化比例

檢視合併後臺中市議會定期會議員提案資料顯示，第 2 屆議員提案共計 2453 案，其中屬侍從化的提案有 1679 案，議員提案侍從化比例為 68.4%，與第 1

³⁰ 2018 年 11 月 18 日，天下雜誌，「揭開肉桶政治 | 從臺中一條 5 千萬道路，看議員的祕密錢包藏在哪？」，網址：<https://www.cw.com.tw/article/5092921>



屆 69.3%相近，仍然沒有明顯降低。受訪者 A-1 認為，這與合併後市長的施政有關，因為縣市合併後都是由原市區出身的擔任市長，在資源分配上較為忽略原縣區，導致原縣區有被邊緣化之感，所以縣區議員就會更加傾向替自己選區爭取基礎建設。

縣市合併後都是臺中市的當市長，沒有原來臺中縣的，相對來講，我覺得會剝奪偏鄉的，邊緣化，以前哪有規劃道路的打通？市長會看到市的東西，他不會看到縣，縣市合併現在真的就是邊緣化，你看豐原，你多久沒去了，你看像農路，就編很少啊！幾乎是每年再減，市長會做一些比較大方向的，人家看得到的，以前縣的時候，農路預算的資源反而是比較多的。(A-1)

綜上，從「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向，以及其下指標來觀察後，茲整理第 2 屆臺中市議會政治生態一覽表如下。

表 3-4 第 2 屆臺中市議會政治生態一覽表

面向	指標	判斷結果	備註
議會政黨政治運作強度	議員政黨化比例	強	90.5%>81%
	政黨在黨團協商運作情形	強	政黨逐漸取回主體性。
	政黨在正副議長人選之建議權	強	雖然仍是推薦地方派系代表，但都會掛上國民黨籍。
	政黨在投票表決的角色	弱	最大黨國民黨動員能力不足。
	黨紀強弱	弱	國民黨議員加入次級團體運作，也不懼黨紀開除。
市長與議員的侍從連結程度	核心市長派議員多寡	多	15.9%>13%
	議員建議款之有無	有	林佳龍依照黨籍、派系及資歷，給予不同程度的議員建議款。

	議員提案侍從化比例	高	68.4%>62%
--	-----------	---	-----------

資料來源：作者自行整理。

由上表可知，第 2 屆臺中市議會「議會政黨政治運作強度」面向上比第 1 屆表現更為進步，已來到中等偏強程度，雖然地方派系勢力仍強大，但在黨團協商及正副議長的提名上，基本上會尊重政黨。而在「市長與議員的侍從連結程度」面向上竟比第 1 屆更高，因為第 2 屆發生政黨輪替，改由民進黨林佳龍當選市長，在林佳龍掌握龐大市政資源的情形下，民進黨內部就自然聚攏形成一股挺市長的龍系勢力，所以在「核心市長派議員多寡」的指標反倒比第 1 屆提升了。且市長林佳龍也透過釋出政治資源，積極拉攏特定重要關鍵議員。此外，再加上議員提案侍從化比例仍然居高不下，所以第 2 屆臺中市議會「市長與議員的侍從連結程度」甚至比第 1 屆還高。

第三節 臺中縣市合併前、後議會政治生態比較



在回顧整理臺中縣市合併前、後議會政治生態之後，為方便進行縣市合併前後的比較，本文依據研究假設所訂出的「議會政黨政治運作強度」與「縣/市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向下的各項測量指標，來判斷臺中市議會的狀況。為利於製作圖表比較各時期議會政治生態，乃將「議會政黨政治運作強度」設為 X 軸，「縣/市長與議員的侍從連結程度」設為 Y 軸，經各該指標經判斷為高（強/多/有）者，即可各該面向（X 或 Y 軸）得 1 點，據此得出各該時期議會的 X、Y 軸座標。基於上述標準，判斷出結果如下表。

表 3-5 臺中市各時期議會政治生態比較表

議會	面向	指標	判斷結果	得點
臺中縣議會	議會政黨政治運作強度 (X)	議員政黨化比例	低	0
		政黨在黨團協商運作情形	弱	
		政黨在正副議長人選之建議權	弱	
		政黨在投票表決的角色	弱	
		黨紀強弱	弱	
	縣長與議員的侍從連結程度 (Y)	核心縣長派議員多寡	多	3
		議員建議款之有無	有	
議員提案侍從化比例		高		
原臺中市議會	議會政黨政治運作強度 (X)	議員政黨化比例	高	4
		政黨在黨團協商運作情形	強	
		政黨在正副議長人選之建議權	強	
		政黨在投票表決的角色	弱	
		黨紀強弱	強	
	市長與議員的侍從連結程度 (Y)	核心市長派議員多寡	寡	1
		議員建議款之有無	有	
議員提案侍從化比例		低		
第 1 屆臺中市議會	議會政黨政治運作強度 (X)	議員政黨化比例	高	1
		政黨在黨團協商運作情形	弱	
		政黨在正副議長人選之建議權	弱	

		政黨在投票表決的角色	弱	2
		黨紀強弱	弱	
	市長與議員的侍從連結程度 (Y)	核心市長派議員多寡	寡	
		議員建議款之有無	有	
第 2 屆 臺中市 議會	議會政黨政治運作強度 (X)	議員提案侍從化比例	高	3
		議員政黨化比例	高	
		政黨在黨團協商運作情形	強	
		政黨在正副議長人選之建議權	強	
		政黨在投票表決的角色	弱	
	市長與議員的侍從連結程度 (Y)	黨紀強弱	弱	3
		核心市長派議員多寡	高	
		議員建議款之有無	有	
			議員提案侍從化比例	高

資料來源：作者自行整理。

由上表得出，臺中縣議會座標為 (0, 3)、原臺中市議會座標為 (4, 1)、第 1 屆臺中市議會座標為 (1, 2)、第 2 屆臺中市議會座標為 (3, 3)，茲繪製臺中市各時期議會政治生態比較圖如下。

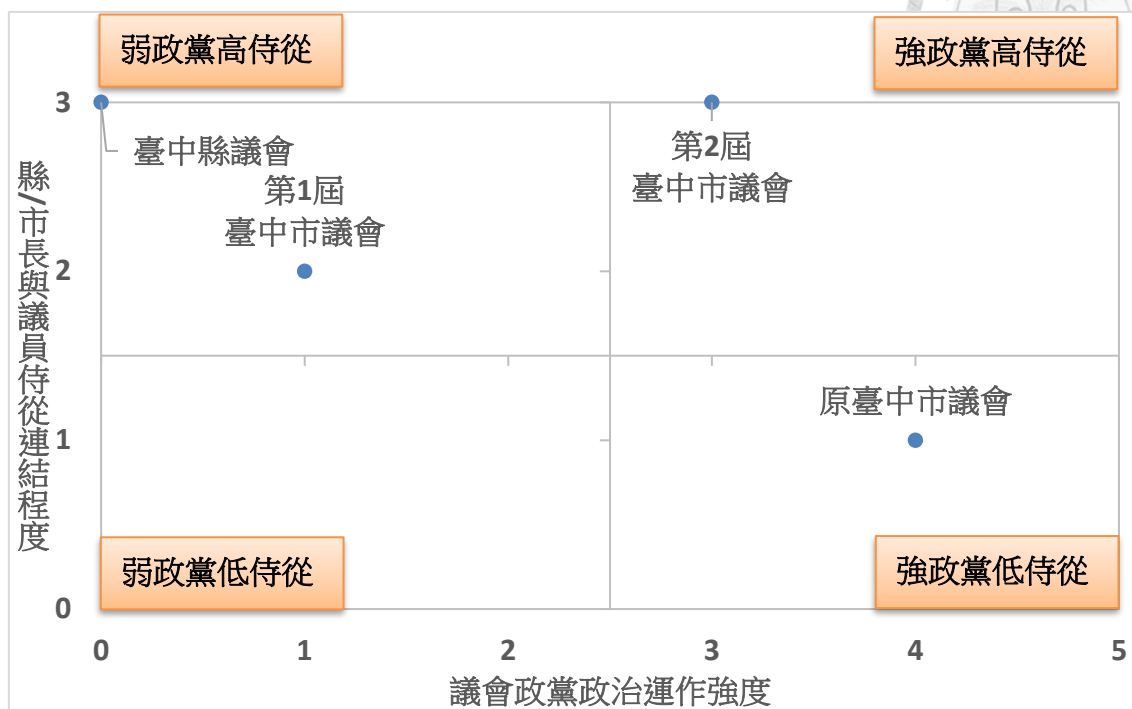


圖 3-1 臺中市各時期議會政治生態比較圖

資料來源：作者自行繪製

由上圖可知，合併前的臺中縣、市議會政治生態差異很大，臺中縣議會屬「弱政黨高侍從」模式；原臺中市議會則屬「強政黨低侍從」模式，可說是完全相反。合併後第 1 屆臺中市議會受到縣議會的文化影響很深，同屬「弱政黨高侍從」模式，不過，第 2 屆後，就往「強政黨高侍從」模式移動。

經歸納出臺中縣議會、原臺中市議會、第 1 屆臺中市議會與第 2 屆臺中市議會政治生態後，再據以檢證本文的兩項假設，茲分述如下。

假設 1：議員應選席次減少會提升議會政黨政治運作強度。

首先，第 1 屆臺中市議會的「議會政黨政治運作強度」為 1，其表現高於合併前的臺中縣議會 (0)，但卻低於合併前的原臺中市議會 (4)。其結果與「假設 1」不符。不過，細究其原因後發現，合併後第 1 屆臺中市議會係由原縣區議員強勢主導，導致合併首屆的議會政治生態亦與原臺中縣議會非常相近，同屬「弱政黨高侍從」模式。因此，在縣區議員強勢主導情況下，在衡量合併首屆的「議會政黨政治

運作強度」時，宜先與臺中縣議會相比，如此一來，合併後的「議會政黨政治運作強度」確實較合併前獲得提升。

其次，第 2 屆臺中市議會的「議會政黨政治運作強度」為 3，較第 1 屆（1）又更為提升。顯示合併後的臺中市議會在「議會政黨政治運作強度」面向，處於成長狀態，此結果與「假設 1」相符。

假設 2：市長資源與權力變大會使市長與議員的侍從連結程度無法有效降低。

首先，第 1 屆臺中市議會的「市長與議員的侍從連結程度」為 2，其表現介於合併前的臺中縣議會（3）與原臺中市議會（1）之間。顯示臺中縣市合併後，「市長與議員的侍從連結程度」無法有效降低，此結果與「假設 2」相符。

其次，第 2 屆臺中市議會的「市長與議員的侍從連結程度」為 3，較第 1 屆（2）更為提升。顯示合併後的市政資源變大且更集中於市長，確實使得市長與議員的侍從連結程度無法有效降低，甚至還更為提升，此結果亦與「假設 2」相符。



第四章 臺南市議會政治生態之分析

臺南縣市於 2010 年 12 月 25 日正式合併升格為直轄市，下轄 37 區，係由原臺南市的 6 個區與臺南縣的 2 個縣轄市、7 個鎮及 22 個鄉改制而來。為瞭解本文研究對象在縣市合併前的狀態，以下茲分為「臺南縣市合併前議會政治生態」、「臺南縣市合併後議會政治生態」、「臺南縣市合併前、後議會政治生態比較」等節說明之。

第一節 臺南縣市合併前議會政治生態

臺南縣市在合併前，行政區劃係分為臺南縣與原臺南市，議會部分亦然，為瞭解合併前議會政治生態，以下分為「臺南縣議會政治生態」與「原臺南市議會政治生態」敘述，並分別從「議會政黨政治運作強度」與「縣/市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向加以觀察。

壹、 臺南縣議會政治生態

一、議會政黨政治運作強度

(一) 議員政黨化比例：

合併前最後 1 屆（第 16 屆）臺南縣議會議員總席次為 50 席，其中具有黨籍的議員有 29 席（包括：國民黨 19 席、民進黨 10 席），無黨籍議員 21 席，議員政黨化比例為 58%。值得注意的是，無黨籍在議會席次比例非常高（42%），已經超過了最大黨國民黨。至於為何臺南縣無黨籍議員比例如此高？根據受訪者 B-1 形容，臺南縣是農業大縣，民眾都是「有感情、草根性、搏感情的那種」，如果是無黨，選民會認為「是中間的議員，你不會去分國民黨或是民進黨」。在這情況下，部分無黨籍議員由於經年累月深耕地方，長期在地方選舉上保有民意支持與多數席次，乃形成大臺南地區地方政治發展的重要特色（林振祿，2016：67）。不過，臺南縣的無黨籍議員卻不是一個統一的整體，無法在地方上形成一股強大的力量（黃金鏞，2008：92）。



農業大縣的話，這些民眾都是有感情、草根性、搏感情的那種，能夠讓他瞭解，但是就是因為阿扁的關係，原臺南縣當時他們對綠營方面是支持，但是對無黨方面，他們會更支持，他們會認為說你是站在中間的選民，是中間的議員，你不會去分國民黨或是民進黨這樣。(B-1)

(二) 政黨在黨團協商運作情形


從議事錄中，看不出臺南縣議會有黨團協商或是政黨協商的存在。而根據受訪者 B-1 表示「那時候沒有在所謂的黨團協商，攏是找議長，而且那時候都是包裹式的通過」，顯示在臺南縣議會時代，對於預算的審議，議長就可以「處理」好了，政黨幾乎沒有角色可言，因為根本不會進入黨團協商。

吳健保、周五六這些，如果他們出來，有一些問題，譬如說議員對議事的問題有意見，或者是對哪個預算有意見，這些議長出來就 OK 沒事，議長就可以去協調這些事情了，那時候沒有在所謂的黨團協商，攏是找議長，而且那時候都是包裹式的通過，都是包裹式的，預算在審就很快，只是針對質詢時間，有的也是用書面，總質詢的時候也是針對他們的議題。(B-1)

他們一天到晚喬事，太厲害了，他們喬是這樣，坐一桌，發一張紙，一人發一張，價碼，我找一堆有關的人開會，桌上就放一張紙，價碼，你要不要，你是當事人，大家來分。(D-1)

(三) 政黨在正副議長人選之建議權

臺南縣議會早期有國民黨所扶植的海派、山派與高派等地方派系勢力，但自從海派縣長李雅樵 1993 年卸任後，繼任的縣長陳唐山、蘇煥智等人皆為民進黨籍，並非地方派系代表，臺南縣在民進黨長期執政下，國民黨內的海派、



山派、高派等三大全縣型地方派系政治菁英在縣市合併前多已去世或退出政壇，在地方上已無活動跡象，地方派系勢力早已式微（黃金鏞，2008：92、徐禎瑜，2013：54）。雖然地方派系勢力逐漸式微，但議會最大黨國民黨也未能取回正副議長人選之建議權，反而受制於無黨籍。例如：合併前最後 1 屆（第 16 屆）國民黨就必須要與黨性不強的吳健保（其後因涉入職棒假球簽賭案遭撤銷黨籍）合作推出正副議長人選。

（四）政黨在投票表決的角色

檢視臺南縣議會議事錄發現，臺南縣議會有關縣政提案不曾動用過表決。甚至還發生過議員質疑裝設議會裝設電動表決機卻不能使用的情形，³¹受訪者 B-1 也表示「議長就處理好了，不會用到表決」，顯示根本無需投票表決。

（五）黨紀強弱

合併前最後 1 屆（第 16 屆）臺南縣議會無黨籍 21 席，佔比高達 42%，已經超過了最大黨國民黨（19 席）。顯示臺南縣議員幾乎都不太需要政黨的推薦提名亦能當選，亦即，即使缺乏政黨資源的奧援，無黨籍的候選人仍能透過個人魅力、選區經營與選民服務而維持其地方人脈網絡與選舉動員實力，根本無懼所謂違紀參選會遭開除黨籍處分，故黨紀根本無法發揮效果，特別是國民黨的部分更是如此。此外，臺南縣議會遭黑道介入的情形很嚴重，根據趙永茂研究（2002：409）顯示，在桃園以南 12 個縣市，黑道介入政治與選舉的情況已很普遍，其中以彰化縣、雲林縣、嘉義縣市與臺南縣市最為嚴重。而臺南縣議會確實有多名議員有涉入槍械、簽賭、恐嚇勒索等刑案的情形，例如：臺南縣副議長吳木桐持槍被捕、副議長郭秀珠經營六合彩簽賭站遭檢方起訴、議長吳健保涉及勒索南科包商、盜採曾文溪砂石及中華職棒假球案。顯示黑道勢力對於臺南縣議會有很深的影響，可說被黑道給約制了。

二、縣長與議員的侍從連結程度

³¹ 臺南縣議會第 10 屆第 3 次定期大會第 6、7 次臨時會議事錄 p.21。



(一) 核心縣長派議員多寡

依受訪者 D-1 表示，臺南縣議會基本上僅概分為縣長派與非縣長派，主要是植基於利益分配的不均。而臺南縣早於 1993 年起，就由民進黨執政，因利益而自動歸附的縣長派人馬很多。不過，由於本文在此項指標主要係為了找出縣長亟欲扶植的核心人馬，不包括同政黨或僅因短暫利益而結合的非核心縣長派人馬，故在計算上，係以與縣長同派系的核心議員為主，而臺南縣末兩任縣長為蘇煥智，蘇煥智民進黨內派系屬性偏新潮流系統，雖然個性較為孤鳥，但因負責資源分配，當時也順利整合收編侯水盛、郭國文、林宜瑾等人進入新潮流（林振祿，2016：143）。故核心縣長派議員（亦即新潮流系統）共有 5 席，³²佔比為 10%。

臺南縣基本上就是縣長派、非縣長派，非縣長派也不見得是國民黨的，基本上就是有些利益喬不攏，所以他一直反對，基本上他反對某種形式來講，也是要爭取利益，靠反對爭取利益，他的邏輯是這樣，他不是說我真的反對你，是因為沒拿到不爽。

(D-1)

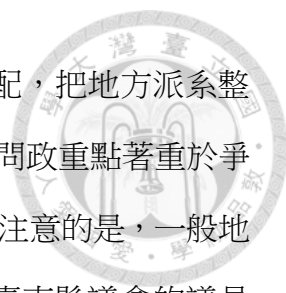
(二) 議員建議款之有無

合併前最後 1 任臺南縣長為民進黨蘇煥智，根據林振祿（2016：143）研究顯示，在蘇煥智時代透過服務案件和資源分配把地方派系整合，不論國民黨、無黨、民進黨，都平均分配，讓他們得到一個滿意，相互欠人情，讓施政流暢，蘇煥智順利成為共主。而在合併前的議員建議款，每年約在 500 萬元左右。³³

(三) 議員提案侍從化比例

³² 依作者訪談所得，臺南縣議會中偏縣長蘇煥智的議員有陳朝來、蔡秋蘭、梁順發、曾王雅雲、林宜瑾等人。

³³ 2011 年 3 月 3 日，自由時報「中市「議員工程建議權」？每人 1500 萬」，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/473089>



臺南縣在蘇煥智縣長時代就已經透過服務案件和資源分配，把地方派系整合了，讓蘇煥智成為共主（林振祿，2016：143）。而議員問政重點著重於爭取農路、道路、擋土牆改善等地方基礎建設。此外，值得注意的是，一般地方議會所討論提案大多是與地方政府施政議題相關，但臺南縣議會的議員提案中，有許多涉及向中央爭取補助或抵制中央政策，此反映了臺南縣有財務困窘以及被中央忽視的邊緣化感受。例如：議長吳健保曾於 2009 年 8 月 31 日率議員前往總統府、行政院、立法院、監察院請願。事後還召集議員成立「臺南縣水庫河川治理暨越域引水輸水工程監督小組」來共同抵制中央。³⁴更在第 16 屆第 8 次定期會閉幕日時，公開致詞表示反對中央曾文水庫越域引水政策。³⁵檢視臺南縣議會合併前最後 1 屆（第 16 屆）定期會的議員提案資料，議員提案共計 160 案，其中侍從化的提案為 134 案，議員提案侍從化比例為 83.8%。

綜上，從「議會政黨政治運作強度」與「縣長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向，以及其下指標來觀察後，茲整理臺南縣議會政治生態一覽表如下。

³⁴ 臺南縣議會第 16 屆第 8 次定期會議事錄 p.1156 臨時動議：建請成立「臺南縣水庫河川治理暨越域引水輸水工程監督小組」：小組成員 14 人，召集人議長吳健保，副召集人：陳副議長宗興、江仲祥、廖西仁、楊登山。成員：蔡秋蘭、蔡百祿、郭瑞南、周獻珍、胡瑞男、劉桂妙、楊麗玉、尤榮智、杜素吟。

³⁵ 臺南縣議會第 16 屆第 8 次定期會議事錄 p.1227：尤以越域引水乙事，本會曾於 8 月 31 日前往總統府、行政院、立法院、監察院請願，並於 10 月 5 日委請成功大學舉辦曾文水庫越域引水研討會，希望借重專家學者之專業知識，透過越域引水公共議題的討論，建構與統合現在與未來能力，以喚起中央政府的重視及提供政府決策之參考。



表 4-1 臺南縣議會政治生態一覽表

面向	指標	判斷結果	備註
議會政黨政治運作強度	議員政黨化比例	低	58%<81%
	政黨在黨團協商運作情形	弱	議長直接處理，沒有黨團協商。
	政黨在正副議長人選之建議權	弱	最大黨國民黨受制於無黨籍
	政黨在投票表決的角色	弱	議長直接處理，未動用表決。
	黨紀強弱	弱	黨紀約束力極低，且被黑道制約。
縣長與議員的侍從連結程度	核心縣長派議員多寡	寡	10%<13%
	議員建議款之有無	有	500 萬元
	議員提案侍從化比例	高	83.8%>62%

資料來源：作者自行整理。

由上表可知，臺南縣議會「議會政黨政治運作強度」面向上表現非常弱，政黨成員組成相當零散，政黨幾乎沒有在議會發揮功能，反倒是有黑道勢力介入的隱憂。而在「縣長與議員的侍從連結程度」面向上則屬中間偏高，反映出臺南縣議員提案建議偏重農路、道路、擋土牆改善等地方基礎建設，目的是為了爭取地區選民認同以獲取選票。此外，由於臺南縣議員對於遭中央邊緣化一事，普遍有不滿情結存在，反映出臺南縣的建設資源嚴重不足，更加深了議員提案侍從化程度。

貳、 原臺南市議會政治生態

一、議會政黨政治運作強度

(一) 議員政黨化比例：

合併前最後 1 屆（第 16 屆）原臺南市議會議員總席次為 41 席，其中具有黨籍的議員有 32 席（包括：國民黨 15 席、民進黨 14 席、親民黨 3 席），無黨籍議員 9 席，議員政黨化比例為 78%。



(二) 政黨在黨團協商運作情形

原臺南市在威權時期雖有安南派、葉派等地方派系，但在 1997 年民進黨張燦鎣當選市長後，即長期處於民進黨執政狀態下，地方派系勢力早已消散。黨團協商成員主要還是以政黨為主，且原臺南市議會自第 12 屆起，在議事錄上就有出現「黨團」字眼，³⁶第 14 屆第 3 次定期大會通過「為提高臺南市議會議事效率及政黨政治之落實，各黨團補助費之請領應有所規範」提案。³⁷自此，議員不得以個人名義支領政黨補助，且無黨籍部分則另行協調其他 1 人擔任召集，回歸政黨政治，顯示黨團確實是議事運作的主體。只不過，原臺南市議會雖然有黨團協商，但這種協商流於形式，主要還是操控在議長手上。但是，與臺南縣議會相較，受訪者 B-2 認為臺南縣議會「喬的比較多」，原臺南市議會的黨團協商與臺南縣議會議會相比，還是正規許多。

為什麼我這沒？局長我問你擺沒？我這你不做，我卡細漢，那就沒理嘛！所以最後怎麼會刪呢？那個時候議長就會出來說：好啦好啦！局長也會拜託議長，塑造成大家要去拜託議長，議長就出來跟這些議員安撫，…也有黨團幹部嘛！還有無黨籍，在那個時候，那種協商也不是很正式，大概都操控在議長的手上，但跟臺南縣還是比較不像，臺南縣就喬的比較多，臺南市就比較有正規性的，…，那種協商就屬於有形式上的協商，實際上就是藍營算多數，藍跟無黨，那時候是這樣的結果。(B-2)

黃郁文以前幹議長多厲害啊！他在幹議長裡面喬事情，他老兄坐下去就霸氣，大哥出身，好啦！就這樣，跟冬瓜標一樣嘛！他們選舉的邏輯是那種分配的邏輯，是喬的邏輯，不是那個策略邏輯。…黃郁文從來都不來開會，副議長主持，你要找他，

³⁶ 議員郭朝武質詢：市府官員參加 4 月 6 日國民黨團會議時是否有請假。議會主任秘書參加國民黨團會議是否有請假（臺南市議會第 12 屆第 3 次定期大會議事錄 p.202）。

³⁷ 臺南市議會第 14 屆第 3 次定期大會議事錄 p.314。



事前講好，他到很晚才來，坐在議長室，很少主持會議的，都是到議長室喬的，議事堂那邊是做給外面的人看的。(D-1)

(三) 政黨在正副議長人選之建議權

國民黨在原臺南市議會雖為第一大黨，但席次與民進黨的席次非常接近。而無黨籍實力雖落後國民黨及民進黨，但由於藍綠兩黨均未能在議會單獨過半，反而給予無黨籍成為重要第三勢力之機會。除藉此與國民黨及民進黨交換政治利益，更得以在權力平衡的政治邏輯下，於藍綠對立的臺南市議會中，由無黨籍議員黃郁文當選議長，成為原臺南市議會首位三連任的議長。而第一大黨國民黨在議長選舉上，無法提出自己的人選，甚至連副議長一職也拿不到，反倒由民進黨郭信良當選。

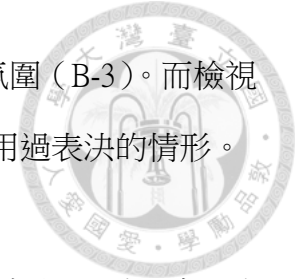
議長因為他以前是國民黨的，退了以後他有意要用國民黨身分參選，因為那個時候國民黨在地方勢力還是蠻大的，基礎都還在，他選上議長以後，一度要挑戰市長，後來因為出了案子，打到土地徵收案，就沒有了，他等於是國民黨挺他啦！他才會當上議長，所以他也算比較偏藍，因為民進黨的市長要靠他，所以才會有那個空間。

(B-2)

因為那時候都沒有過半，所以去尋求無黨的來做結盟，那時無黨的黃郁文他是比較傾向民進黨，因為那時候是民進黨主政，他一定是跟大黨，許添財還有張燦鎣，因為你是無黨，你去跟民進黨合作，民進黨如果不夠，國民黨裡面也有些私交跟他不錯，他們也會跑票給他，再加上無黨。(B-3)

(四) 政黨在投票表決的角色

原臺南市議會「很少動用到表決」(B-2)，且合併前的表決也「不是什麼很



重要的表決，不若縣市合併後，有那種「政黨對立」的氛圍（B-3）。而檢視原臺南市議會議事錄，亦未發現有政黨針對重要事項動用過表決的情形。

沒有像合併以後這麼嚴重，那個氛圍沒有那麼重，合併前那個表決，不是什麼很重要的表決，縣市合併以後，不一樣了，常常有時候就在表決，而且那個政黨的對立更嚴重，這是合併前後的差異。（B-3）

（五）黨紀強弱

觀察合併前最後 1 屆（第 16 屆）臺南市議員選舉為例，當選的 41 位議員中，無黨籍議員有 9 位，占比為 12%。顯示，在合併前的臺南市，即便無政黨推薦，也有不錯的當選機會，因此，加入政黨的動機就偏弱。此外，由於原臺南市議會國、民兩黨均未過半，為了保留與無黨籍合作的空間，故在正副議長選舉上，國、民兩黨也都不會以黨紀強力要求，所以經常發生跑票的情形，若遇有跑票情形，反而是「跑去岳帝廟東嶽殿發誓」（B-2），並非以黨紀進行懲處，顯示黨紀對於議員的約束力較弱，反倒是民間宗教信仰還比較有約束力。

洪玉鳳拿到代表權，她好像得到 7 票還是 8 票，其他票就是跑去給黃郁文。…因為國民黨黨團要開檢討會嘛！…後來就黨團郭和元、姜滄源、盧崑福，還有誰，就跑去岳帝廟東嶽殿發誓嘛！就發誓說如果沒有投，他們就死了了，那個就是你無法證明了嘛！（B-2）

可能是當下市長的作風，像之前兩任民進黨的市長，可能也是因為沒有過半，所以對黨紀這塊就沒有那麼要求，後來有過半的話，相對就會特別要求，因為要跟別人合作，所以黨紀的部分，就不會這麼強力要求執行，而且坦白講，你那個蓋下去，



也沒有像現在是公開亮票，當時誰跑票什麼，其實是不知道。(B-3)

二、市長與議員的侍從連結程度

(一) 核心市長派議員多寡

原臺南市最後 1 任市長為民進黨許添財，黨內屬性偏正義連線（其後的「一邊一國連線」），被歸類為許添財人馬的核心市長派議員有 6 位，³⁸佔比 14.6%。

(二) 議員建議款之有無

原臺南市議會原本沒有給予議員建議款，市長許添財在卸任前 1 年才編列每個議員 2,000 萬元的額度，由議員事先提出需求計畫，再由各相關單位配合編列。³⁹不過，部分在野黨議員並未提出申請，受訪者 B-2 認為，如果拿了議員建議款，要「怎麼跟他們（市府）吵架？」，亦即這樣會削弱在野黨監督市政的力道。

許添財有編，但我沒有，我哪有可能去跟他們申請啦！我沒在做這個事情，不然我怎麼跟他們吵架？(B-2)

(三) 議員提案侍從化比例

檢視臺南市議會合併前最後 1 屆（第 16 屆）定期會議員提案資料，議員提案共計 363 案，其中屬侍從化的提案有 288 案，議員提案侍從化比例為 79.3%，與臺南縣議會的 83.8% 相近。按理原臺南市的基礎建設較縣區為完善，議員提案侍從化比例不應如此之高，根據受訪者 B-2、B-3 表示，此是特定少數議員大量提案道路開闢、柏油重新鋪設等地方小型工程事項，才會產生如此「偏差」的結果。

³⁸ 依作者訪談 B-2 所得，許添財核心市長派人馬為蔡旺詮、陳進益、邱莉莉、陳亭妃、郭信良、李文正等人。

³⁹ 2011 年 3 月 3 日，自由時報「中市「議員工程建議權」？每人 1500 萬」，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/473089>



我 20 年一個基礎建設都沒提過，那是有一個議員，一天就提了好幾案，000 嘛！
一直寫一直寫嘛！那個都很偏差，你看我一案也沒提過。(B-2)

其實那個看每個議員的格調，有的議員把他做小了，水溝也要提，修馬路也要提，
其實這種事情就直接建言、交代，這市府該做的事啊！他們就有點在拼那個提案數
字，其實我覺得那個小題大作了，把議員都做小了，我感覺議員應該比較大方向，
他們會這樣也是想要表現給鄉親看，我爭取什麼事情，你看，我又特別提案，有的
也是里長出身的，提基礎建設無可厚非，但是那個格局要適當啦！每個議員有每個
議員的作風，不予置評啦！（B-3）

綜上，從「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等 2 個
面向，以及其下指標來觀察後，茲整理原臺南市議會政治生態一覽表如下。

表 4-2 原臺南市議會政治生態一覽表

面向	指標	判斷結果	備註
議會政黨政治 運作強度	議員政黨化比例	低	78%<81%
	政黨在黨團協商運作 情形	強	政黨為黨團協商主體
	政黨在正副議長人選 之建議權	弱	需與無黨籍議長黃郁文 合作
	政黨在投票表決的角 色	弱	很少動用表決
	黨紀強弱	弱	對於跑票無力制裁
市長與議員的 侍從連結程度	核心市長派議員多寡	多	14.6%>13%
	議員建議款之有無	有	最後一年 2000 萬元
	議員提案侍從化比例	高	79.3%>62%

資料來源：作者自行整理。

由上表可知，原臺南市議會「議會政黨政治運作強度」面向上除了在黨團協商

功能較為正常以外，其餘 4 項指標表現均偏弱。而在「市長與議員的侍從連結程度」面向上，雖然市長與議員侍從連結程度很高，但是在原臺南市議會中卻一直保有強烈監督的問政風格，只不過這股強烈監督的勢力尚未達議會的多數，所以整體來看，市長與議員侍從連結程度仍然很高。



第二節 臺南縣市合併後議會政治生態

臺南縣市於 2010 年 12 月 25 日合併升格成為直轄市，以下以屆次（4 年）為單位，並分別從「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向加以觀察。

壹、第 1 屆臺南市議會

一、議會政黨政治運作強度

（一）議員政黨化比例：

合併後第 1 屆臺南市議會議員總席次為 57 席，其中具有黨籍的議員有 40 席（包括：國民黨 13 席、民進黨 27 席），無黨籍議員 17 席，議員政黨化比例為 70.2%。合併首屆議會議員政黨化比例介於原縣、原市之間，高於臺南縣的 58%，但低於原臺南市的 78%。

（二）政黨在黨團協商運作情形

臺南市議會在合併之初有成立黨團，且黨團有實際運作並發揮協商功能，從議事錄可以看出，有許多正式會議結論是俟政黨協商後再議，⁴⁰也有依政黨協商結論而作成會議紀錄的情形。⁴¹雖然除了政黨所組成的黨團以外，前臺南縣議會議長吳健保也統合 20 位無黨籍議員成立次級團體「大臺南問政監督聯盟」，但該聯盟沒有走黨團運作模式，⁴²且根據受訪者 B-1 表示，「只有黨團的三長幹部才能進去黨團協商」，亦即，雖然有次級團體，但並未介入黨團協商運作。

（三）政黨在正副議長人選之建議權


合併後第 1 屆臺南市議會沒有任何政黨過半，正副議長選舉取決於各方勢力的合縱連橫。不過，國民黨因為席次不足，所以沒有提出正副議長人選，

⁴⁰ 2011 年 3 月 30 日臺南市議會第 1 屆第 4 次臨時會第 3 次會議。

⁴¹ 2011 年 11 月 29 日臺南市議會第 1 屆第 2 次定期會第 35 次會議。

⁴² 2011 年 1 月 8 日，中國時報，網址：

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20110108000448-260107?chdtv>



且黨中央也下令要求 13 位黨籍議員「投自己一票」，以杜絕外界對於國民黨和無黨籍合作的揣測（林振祿，2016：5），只有執政的民進黨有提出自己的正副議長人選，根據受訪者 B-3 表示，民進黨中央通常係尊重地方首長的意願，黨團內部雖然會先舉辦假投票，但為求日後能府會和諧，實際上都是由市長來決定議長人選。

13 席你推什麼人選？第一個，那時吳健保有卡到職棒假球案，那職棒假球，你社會觀感這麼差，你國民黨挺他，黨會受傷，所以我們不支持他，後來他一直要請人去協商說讓他選，…，後來黨也退讓，最後退到說你找一個選議長，你當副議長可以，你找一個形象好的，隨便你找，那我們 13 票通通挺你，他不要，他硬要選議長，所以最後國民黨才自己投自己。(B-2)

議長人選就是市長提的啊！黨中央也不會規定，會尊重地方首長，因為未來他也希望是府會和諧的，當然也要他的人啊！但是內部有一個初選，黨團初選，假投票，其實一般原則上的話都是市長，大家會去揣測市長的意思，但至少說你這個民主程序有走的話，總是會讓其他也有意願的人，他心服口服啊！（B-3）

（四）政黨在投票表決的角色

第 1 屆臺南市議會在議事運作上經常運用表決，不論是法規案或是預算案，在二、三讀階段都經常使用表決，⁴³即便是一般地方議會視為是例行性的墊付案，在臺南市議會也是使用表決，政黨對立的氣氛非常濃厚。⁴⁴而第一大黨民進黨不但有人數上的優勢，且黨員相當聽命黨的指揮，受訪者 B-3 就形容「黨如果說怎麼樣，就不能有其他的意見」、「有時想要表達，黨團也會有暗動作說不可以」，所以第一大黨民進黨在動員上相當有力，根據受訪者 B-

⁴³ 2011 年 5 月 5 日臺南市議會第 1 屆第 1 次定期大會第 2 次會議。

⁴⁴ 2011 年 6 月 1 日臺南市議會第 1 屆第 1 次定期大會第 3 次會議。



1 與 B-2 形容，只要走到表決，幾乎都是「包裹通過」，而在野的國民黨根本無力抵抗反對。

合併前那個表決，不是什麼很重要的表決，縣市合併以後，不一樣了，常常有時候就在表決，而且那個政黨的對立更嚴重，這是合併前後的差異。…都是政黨對決了，很多啦！有預算、法案，民進黨的黨員變成是聽命黨的指揮，黨如果說怎麼樣，就不能有其他的意見，這樣有好也有壞啦！其實我們有時候也會有我們的看法，但有时候想要表達的話，有時黨團也會有暗動作說不可以。(B-3)

真的，我們現在在議事堂要刪預算好難，民進黨就護航，然後表決我們都不會過啊！每一次只要走到表決就不會過，我們不想走到表決就清點人數。…但是市的時候，表決我都輸啊！輸了最起碼議事錄會記載，替民眾做把關，但是民進黨就是護航啊！（B-1）

合併後也有黨團協商，但她（賴美惠）不搞嘛！所以她才會有包裹通過預算，700 億就一次給你搞一個，她就給你包一下，在賴美惠的手上打過去嘛！（B-2）

（五）黨紀強弱

以第 1 屆臺南市議員選舉結果來看，總席次 57 席議員中，有高達 17 席為無黨籍，已經超過了第二大黨國民黨的 13 席。顯示，即便沒有政黨的提名，仍然有相當大的當選空間。再者，以合併後首屆正副議長選戰觀察，國民黨有 10 位黨籍議員在投票時未遵守黨中央要求，而民進黨也有 2 位議員跑票，均被開除黨籍，最後，民進黨和國民黨在臺南市議會分別只剩下 25 席和 3 席，遠不及無黨籍的 29 席（林振祿，2016：73）。顯示，黨紀對於黨籍議員的約束力低，黨員也無懼遭到開除。受訪者 B-1、B-2 均表示，臺南市注重



「感情票」，所以才會發生不願服從政黨指示的情形，不過，受訪者 B-2 也表示，這種感情票效應已逐漸遞減。

第 1 屆跑票，國民黨只剩 3 席，那時候是剛縣市合併，我們國民黨那 10 個都被開除黨籍，因為剛縣市合併嘛！臺南縣的議員都還很草根性，他重感情，那時候是吳健保跟賴美惠競選，你想，原臺南縣的這些議員，會不會挺吳健保？會吧！我們國民黨是叫我們投自己，那議員也會想，我為什麼要投自己？你黨中央怎麼會下這個命令投自己咧？投自己等於放棄啊！他們有他們的主見在啊！他認為說我就算讓你開除也無所謂啊！我就是要讓你中央知道，你叫我投自己是不對的，…當時會跑票是這個原因，民進黨 2 個人跑票，如果那 2 個人跑票，應該跟吳健保的交情是相當好的。(B-1)

所以你就可以看到這個選區，那種感情票，地方的感情票，不過這個在改變了，阿扁的效應已經在遞減了。(B-2)

二、市長與議員的侍從連結程度

(一) 核心市長派議員多寡

第 1 屆臺南市議會面臨的市長是民進黨賴清德，賴清德在民進黨內屬新潮流系統。在賴清德當選市長後，把原本山頭林立的現象變成了分為賴系和非賴系的兩個陣營，這和他出身新潮流系有關，也因為新潮流擅長組織和派系整合，在佔優的情況下，其他派系人士為求生存，只能選擇沈默或依附其下，賴系成為臺南市獨大的派系（林振祿，2016：87）。而被歸類為賴系的核心市長派議員有 10 席，比例為 17.5%。不過，民進黨內許多非主流議員因長期得不到市長賴清德行政資源的支持，雖然不敢公然反對，但早就心生不滿（林振祿，2016：89），因此受訪者 B-3 表示「第 2 屆議長選舉就跑票了」。



賴市長他很顧家啦！他很顧他們的子弟兵，平平同樣在民進黨，也有分親疏，可是你在選舉的時候，人家也力挺啊！但是你當選後，你就內外分得很清楚，而且做得太明顯了，其實之前還沒有縣市合併的時候，許添財至少在檯面上，他是公平的，讓我們看得出來，他有自己的子弟兵，但不會特別偏袒，表面上是公平的，合併後就很明顯，這就是一個首長的作風，許多非主流議員長期得不到資源，第 2 屆議長選舉就跑票了。(B-3)

(二) 議員建議款之有無

臺南縣市在合併前，原縣區與市區都有所謂的議員建議款。不過，在縣市合併後，市長賴清德將地方建設補助的議員建議款全部取消，統一集權在市府分配運用，賴清德此舉重挫原山頭在地方政府中的影響力（林振祿，2016：89-90）。根據受訪者 B-1、B-3 表示，賴清德取消議員建議款，跳過議員把經費直接「轉換給里長」，對於縣區的議員「很傷」；但是對於市區的議員影響較小，因為縣區基礎建設較為不足，議員通常是仰賴建議款爭取地方建設，以向選民邀功；但是市區的基礎建設已經較為完善，通常不太需要這個額度。此外，賴清德執政態度較為強勢，受訪者 B-1 就形容「你不是他（賴清德）的人，想要這些預算是不可能的」。其中，在野的國民黨議員是因為政黨不同，原本就沒有期待會拿到資源，故早已改成以議事質詢或訴諸媒體的方式，來強力監督市政，但即便是跟賴清德同黨的民進黨議員，賴清德卻也是「親疏有別」，導致「自己人也反彈」（受訪者 B-2）。

當時賴清德取消議員的建議款，把它轉換到給里長，每個里，里長都 13 萬給他，他要給 57 席議員經費，他倒不如去給 1000 多個里長，高興說我有 13 萬元建議款，而且 3 萬可以用在志工的旅遊，可以做資本門，然後 10 萬塊可以用在經常門或是



資本門，每個里的里長他這樣花不夠啊！所以現在每個里都一直在辦活動啊！…
議員建議款應該是有部分轉換給里長了，之前縣的議員是有額度的，但賴清德就取消
了，對原縣的議員應該是很傷啦！（B-1）

其實我是覺得也不一定要這個額度，我覺得不一定要，其實有這個也是壓縮到其他
別區議員，因為有的議員他本身的區域建設沒有需要那麼多啊！有的真的很需要，
你就是給他 2000 萬，他也是不夠啊！有的就想不到要提什麼，就有點浮濫啊！就
把資源亂用啊！就給市府統籌用在需要的地方就好，可能在我們臺南市這樣比較
OK，臺南縣可能就，畢竟他幅員廣大，因為他們之前就有這樣子，他們要建設的地
方經費比較多，臺南市是已經都會型，其實他既定的基礎建設已經有一個雛型了，
我們就不需要用那麼多了。（B-3）

當時賴清德在的時候，他是一個蠻記仇的人，你不是他（賴清德）的人，想要這些
預算是不可可能的，就光我來講好了，我們民政局的預算，民政局當時是陳宗彥，譬
如說我經常在打賴清德，譬如說他建設的不落實，當時賴清德就很氣，他就不給我
預算。…你不給我做，比如說這裡明明就很危險，你不做，我就給你上新聞啊！我
用我的方式去爭取，公部門一定嚇死，趕快來做啊！譬如這個地方掏空了，這個地
方怎樣啊！你不做，我就給他上新聞。（B-1）

（三）議員提案侍從化比例

在臺南縣市合併前，縣議會議員提案侍從化比例為 83.8%，市議會為 79.3%，
兩者皆約有 8 成。而檢視合併後臺南市議會定期會議員提案資料顯示，第 1
屆議員提案共計 1200 案，其中屬侍從化的提案有 959 案，議員提案侍從化
比例為 79.9%，仍有維持有近 8 成的水準。值得注意的是，臺南縣市合併後，



議員提案數量由原本的 523 案，⁴⁵大幅增長來到 1200 案，受訪者 B-1 表示，這是因為縣市合併後多了議會監督聯盟，造成部分議員評價壓力，所以提案數大為增長。

你說這個監督聯盟對我們議員會不會有壓力，有，所以這個監督聯盟對臺南市的議員會有壓力存在，現在綠營，包括無黨的，都很在乎他們的評價，為什麼，因為綠營會變成他選舉的訴求，第一名的優質議員啊！廣告都這樣打啊！這個都是民進黨，我看很多民進黨海報都寫，議會第一名的優質議員，都是民進黨寫的啊！（B-1）

綜上，從「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向，以及其下指標來觀察後，茲整理第 1 屆臺南市議會政治生態一覽表如下。

表 4-3 第 1 屆臺南市議會政治生態一覽表

面向	指標	判斷結果	備註
議會政黨政治運作強度	議員政黨化比例	低	70.2%<81%
	政黨在黨團協商運作情形	強	雖有次級團體，但並未介入黨團協商。
	政黨在正副議長人選之建議權	強	政黨自行決定人選，沒有與無黨籍合作的情形。
	政黨在投票表決的角色	強	第一大黨民進黨動員力強，能讓預算包裹通過。
	黨紀強弱	弱	黨紀約束力低，黨員無懼遭到開除。
市長與議員的侍從連結程度	核心市長派議員多寡	多	17.5%>13%
	議員建議款之有無	無	市長賴清德取消議員建議款
	議員提案侍從化比例	高	79.9%>62%

資料來源：作者自行整理。

⁴⁵ 合併前最後 1 屆縣的議員提案 160 案，市為 363 案。



由上表可知，第 1 屆臺南市議會「議會政黨政治運作強度」面向屬中間偏強，與縣市合併前相較，在「政黨在黨團協商運作情形」與「政黨在正副議長人選之建議權」與「政黨在投票表決的角色」等 3 項指標都比縣市合併前更為進步。而在「市長與議員的侍從連結程度」面向上，雖然市長賴清德全面取消了議員建議款，但表現仍屬中間偏高。

貳、 第 2 屆臺南市議會

一、議會政黨政治運作強度

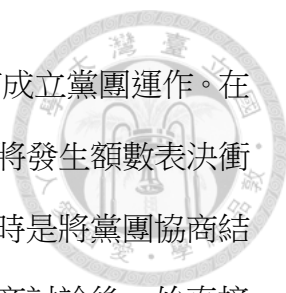
(一) 議員政黨化比例：

第 2 屆臺南市議會議員總席次為 57 席，其中具有黨籍的議員有 45 席（包括：民進黨 28 席、國民黨 16 席、臺聯 1 席），無黨籍議員 12 席，議員政黨化比例為 78.9%。相較於第 1 屆的 70.2%，議員政黨化比例有明顯的上升，雖然無黨籍還有少許的當選空間，但受訪者 B-2、B-3 認為，合併後有媒體宣傳擴散效應，無黨的狀況會「慢慢減少」。

六都在選，就有那種媒體上的擴散，就會有政黨對決的氣氛，國民黨若一面倒，無黨就有空間，國民黨選到水平以上，無黨就少了，合併後這種狀況會慢慢減少，觀察的現象是這樣。(B-2)

尤其南部這邊，民進黨長期，市長的選舉都是民進黨執政，尤其是臺南市，真的一定需要政黨，原臺南縣無黨還有那個空間，但市區很難很難，可能是因為都市化，也可能是因為傳播的訊息，再加上市府在宣傳這方面也是下了很大的苦功。(B-3)

(二) 政黨在黨團協商運作情形



第 2 屆臺南市議會延續第 1 屆的傳統，政黨同樣在議會有成立黨團運作。在議事錄中，經常可見到「黨團協商」字眼，有時是議場即將發生額數表決衝突，議長以「休息 5 分鐘進行黨團協商」加以緩頰；⁴⁶有時是將黨團協商結論直接納入成為會議紀錄；⁴⁷有時是議案先行經過黨團協商討論後，始直接進入大會審議程序。^{48,49}凡此種種，皆顯示第 2 屆臺南市議會確實有以黨團協商來進行議事協調。不過，由於民進黨籍的市長賴清德不滿國民黨李全教以賄選方式當選議長，所以，市府在第 2 屆議會成立初期，經常以缺席的方式來抵制議事運作。⁵⁰亦即，府會間存有極度難解的高層糾紛，這已非黨團協商的層次所能處理，一直到李全教賄選被解職，由民進黨賴美惠補選當選議長後，此種抵制狀況才獲得改善。

（三）政黨在正副議長人選之建議權

雖然縣市合併後首屆議長選舉，賴清德能夠利用行政資源，順利拉攏無黨籍與民進黨合作，成功主導由民進黨拿下正副議長。但由於市長賴清德在第 1 屆市長任期期間，有獨厚賴系議員的情形，致使非賴系議員未感受到尊重，乃在第 2 屆議長選舉時跑票，加上國民黨李全教成功整合國民黨在臺南市的殘餘舊勢力，非主流派系潛藏的力量意外集結，乃使議長選舉意外翻盤（林振祿，2016：90）。不過，雖然議長選舉結果翻盤，但是仍然是由第二大黨國民黨所推出的人選當選，正副議長人選仍是由政黨主導，並沒有與無黨籍搭配參選的情形。

（四）政黨在投票表決的角色


⁴⁶ 2015 年 6 月 15 日臺南市議會第 2 屆第 1 次定期大會第 2 次會議紀錄：本席（議長李全教）宣布休息 5 分鐘，一方面進行黨團協商。

⁴⁷ 2015 年 7 月 7 日臺南市議會第 2 屆第 1 次定期大會市政總質詢：本席（議長李全教）再次宣布昨天黨團協商的六點決議。

⁴⁸ 2017 年 11 月 22 日臺南市議會第 2 屆第 6 次定期大會第 4 次程序委員會會議：經 106（2017）年 11 月 21 日第 5 次黨團協商會議決議，於 11 月 24 日回復大會，進行未完成審議議案之審議。

⁴⁹ 2017 年 11 月 24 日臺南市議會第 2 屆第 6 次定期會第 37 次會議紀錄：墊付款案及一般提案經黨團協商同意，逕送大會審議，於稍後進行審議。

⁵⁰ 2015 年 2 月 5 日臺南市議會第 2 屆第 2 次臨時會第 2 次會議紀錄：因市府仍未依規定出席，包括委員會名單報告案，因民進黨團也未出席，無法進行協商，保留下次大會處理。



第 2 屆臺南市議會仍然延續第 1 屆議會高度政黨對立氣氛，而且在執政的民進黨面臨議長選舉翻盤的狀況下，更使得原本就緊張的政黨對立氣氛，拉高成為府會對立的狀態，連那些不是重大政黨對峙爭議事項，只是議程細節的問題也要進行表決，⁵¹而在議長李全教賄選定讞遭解職，由民進黨賴美惠補選當選議長後，民進黨依舊延續第 1 屆的模式，強力動員旗下黨團議員，以包裹表決的方式，整筆通過市府預算案。

（五）黨紀強弱

第 2 屆臺南市議會的最大黨雖然為民進黨，但是民進黨在正副議長選舉上，卻在擁有人數優勢下被國民黨「逆轉」。民進黨所推薦的議長人選賴美惠只拿到 26 票，由國民黨李全教以 29 票奪下議長寶座。民進黨團祭出黨紀仍無法約束，陳朝來、曾王雅雲、蔡秋蘭、梁順發及莊玉珠等 5 名議員因涉嫌「跑票」，事後遭開除黨籍。⁵²根據受訪者 B-3 的說法，除了因為李全教本身比較不分政黨，會力挺議員之外，也跟市長賴清德較為偏袒，只照顧自己派系人員有關，所以才導致部分「有選區壓力」或「不願聽話」的民進黨議員跑票。

賴清德是照顧他體系的，新潮流，那這些不是他體系的，他就認為，你要糖吃的話，你就要乖乖聽話啊！他們有選區的壓力啊！他怎麼會乖乖聽你賴清德的話？他們會選李全教，就是因為第一，李全教的做事風格，他是挺議員的啊！不管你是什麼政黨，我都會挺你啊！賴清德會挺他自己體系的，不是支持他的人，你想吃糖，你就要乖乖加入我的體系，你不加入我的體系，我也不會給你什麼糖吃，只要違背民

⁵¹ 2017 年 6 月 23 日臺南市議會第 2 屆第 5 次定期會第 37 次會議紀錄：蔡淑惠議員提出變更議程動議，建議於今日議程增列第一讀會，俾利審查法規市提 2、3 號案。進行舉手表決，表決結果：同意計 18 位(蔡淑惠、曾培雅、蔡秋蘭、洪玉鳳、林美燕、林燕祝、王家貞、李中岑、杜素吟、梁順發、盧崑福、陳朝來、蔡玉枝、蔡育輝、莊玉珠、林慶鎮、李坤煌、曾順良)；不同意計 23 位。

⁵² 2014/12/26，自由時報「5 人涉跑票 民進黨丟南市議長」，網址：
<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/842194>

進黨，我就給你開除。(B-1)



二、市長與議員的侍從連結程度

(一) 核心市長派議員多寡

賴清德當選第 1 屆臺南市長後，賴系成為臺南市獨大的派系(林振祿，2016：87)。而賴清德也頗有企圖心，在第 2 屆選舉時，積極在各選區推派子弟兵參選市議員，以拓展並延續自己的政治勢力。不過，此舉卻擠壓到原有的資深議員的空間。例如：賴清德前助理呂維胤參選南區市議員，差點擠下莊玉珠，導致莊玉珠的丈夫蔡啟新的反彈(林振祿，2016：90-91)。而在賴清德積極提拔子弟兵的情況下，第 2 屆臺南市議會被歸類為賴系的核心市長派議員小幅成長來到 11 席，比例為 19.3%。不過，隨著賴清德在第二任期之初因拒進議會和登革熱疫情失控所致民調支持率滑落，反賴勢力蠢蠢欲動，造成民進黨政治版圖又重洗牌，重回山頭林立的局面(林振祿，2016：81、90-91)。

他(賴清德)可能也是在為他未來佈局，他要選總統啊！他也希望地方上有他自己派系的子弟兵，包括立委啊！好幾席都是他們派系的，因為那時他是地方的首長，等於有行政資源，所以在那個當下當然要趕快去輔選他自己的子弟兵起來，未來才可以傳承，以後這邊才有他的勢力在啊！不然政治很現實。(B-3)

(二) 議員建議款之有無

第 2 屆臺南市長仍由賴清德順利連任，而賴清德沿襲在第 1 屆的作法，仍然未給予議員建議款，由市府統一分配運用地方基礎建設資源預算。而且，不是執政黨的議員就可以獲得比較多的資源，有時在野的議員反而會比較多，要看「跟市長的關係」而定(受訪者 B-3)。



做執政黨大家會誤認說執政黨資源比較多，但是也要看你跟市長的關係，不是說你執政黨就資源比較多，在野黨有時候還比執政黨的議員資源更多，因為他敢罵、敢講，市長有時還要用資源去攏絡他，變成你乖乖牌甚麼都沒有。(B-3)

(三) 議員提案侍從化比例

檢視合併後臺南市議會定期會議員提案資料顯示，第2屆議員提案共計1246案，其中屬侍從化的提案有853案，議員提案侍從化比例為68.5%。相較於第1屆79.9%，已經有明顯下降。受訪者B-1就表示，縣區、市區議員問政風格不同，可是合併磨合以來，原縣區議員水準也有提高了。

縣市合併後，議員的問政風格就不一樣，臺南市的議員，比較著重法條、法規的部分，原臺南縣的比較為了他的，連水溝啊！燈啊！路破了，可是磨合以來，大概現在原臺南縣的議員水準也有提高了。(B-1)

綜上，從「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等2個面向，以及其下指標來觀察後，茲整理第2屆臺南市議會政治生態一覽表如下。

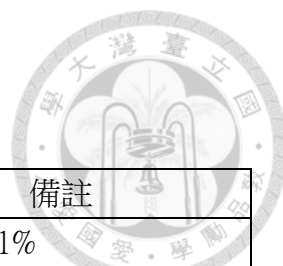


表 4-4 第 2 屆臺南市議會政治生態一覽表

面向	指標	判斷結果	備註
議會政黨政治運作強度	議員政黨化比例	低	78.9%<81%
	政黨在黨團協商運作情形	強	前期雖有民進黨團抵制而流會狀況，但議長補選後即恢復正常。
	政黨在正副議長人選之建議權	強	最大黨民進黨雖在議長選舉有意外翻盤情形，但正副議長均是由政黨推薦人員當選。
	政黨在投票表決的角色	強	民進黨強力動員包裹表決通過預算。
	黨紀強弱	弱	民進黨祭出黨紀仍無法約束黨員在議長選舉的跑票行為。
市長與議員的侍從連結程度	核心市長派議員多寡	多	19.3%>13%
	議員建議款之有無	無	市長賴清德繼續維持取消議員建議款。
	議員提案侍從化比例	高	68.5%>62%

資料來源：作者自行整理。

由上表可知，第 2 屆臺南市議會「議會政黨政治運作強度」面向上與第 1 屆相同，仍屬中間偏強。而在「市長與議員的侍從連結程度」面向上，也是與第 1 屆相同，仍維持在中間偏高。

第三節 臺南縣市合併前、後議會政治生態比較



在回顧整理臺南縣市合併前、後議會政治生態之後，為方便進行縣市合併前後的比較，本文依據研究假設所訂出的「議會政黨政治運作強度」與「縣/市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向下的各項測量指標，來判斷臺南市議會的狀況。為利於製作圖表比較各時期議會政治生態，乃將「議會政黨政治運作強度」設為 X 軸，「縣/市長與議員的侍從連結程度」設為 Y 軸，經各該指標經判斷為高（強/多/有）者，即可各該面向（X 或 Y 軸）得 1 點，據此得出各該時期議會的 X、Y 軸座標。基於上述標準，判斷出結果如下表。

表 4-5 臺南市各時期議會政治生態比較表

議會	面向	指標	判斷結果	得點
臺南縣議會	議會政黨政治運作強度 (X)	議員政黨化比例	低	0
		政黨在黨團協商運作情形	弱	
		政黨在正副議長人選之建議權	弱	
		政黨在投票表決的角色	弱	
		黨紀強弱	弱	
	縣長與議員的侍從連結程度 (Y)	核心縣長派議員多寡	寡	2
		議員建議款之有無	有	
議員提案侍從化比例		高		
原臺南市議會	議會政黨政治運作強度 (X)	議員政黨化比例	低	1
		政黨在黨團協商運作情形	強	
		政黨在正副議長人選之建議權	弱	
		政黨在投票表決的角色	弱	
		黨紀強弱	弱	
	市長與議員的侍從連結程度 (Y)	核心市長派議員多寡	多	3
		議員建議款之有無	有	
議員提案侍從化比例		高		
第 1 屆臺南市議會	議會政黨政治運作強度 (X)	議員政黨化比例	低	3
		政黨在黨團協商運作情形	強	
		政黨在正副議長人選之建議權	強	
		政黨在投票表決的角色	強	

第 2 屆 臺南市 議會	市長與議員的侍 從連結程度 (Y)	黨紀強弱	弱	2	
		核心市長派議員多寡	高		
		議員建議款之有無	無		
			議員提案侍從化比例	高	
	議會政黨政治運 作強度 (X)	議員政黨化比例	低	3	
		政黨在黨團協商運作情形	強		
		政黨在正副議長人選之建議權	強		
		政黨在投票表決的角色	強		
		黨紀強弱	弱		
市長與議員的侍 從連結程度 (Y)	核心市長派議員多寡	高	2		
	議員建議款之有無	無			
	議員提案侍從化比例	高			

資料來源：作者自行整理。

由上表得出，臺南縣議會座標為 (0, 2)、原臺南市議會座標為 (1, 3)、第 1 屆臺南市議會座標為 (3, 2)、第 2 屆臺南市議會座標為 (3, 2)，茲繪製臺南市各時期議會政治生態比較圖如下。

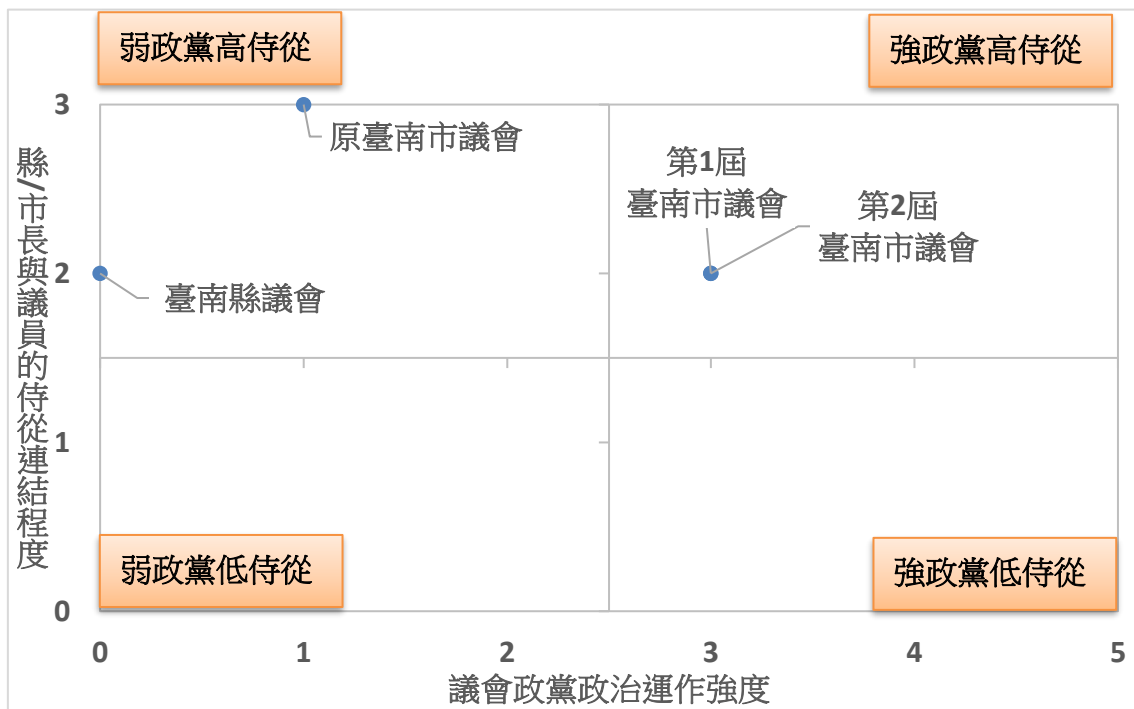


圖 4-1 臺南市各時期議會政治生態比較圖

資料來源：作者自行繪製



由上圖可知，合併前的臺南縣議會與原臺南市議會均屬「弱政黨高侍從」模式，合併後就進入「強政黨高侍從」模式。雖然在「議會政黨政治運作強度」面向明顯有提升，但在「市長與議員的侍從連結程度」面向，與合併前的原臺南市議會相比雖有下降，仍與臺南縣議會一樣維持在中間偏高。

經歸納出臺南縣議會、原臺南市議會、第 1 屆臺南市議會與第 2 屆臺南市議會政治生態後，再據以檢證本文的兩項假設，茲分述如下。

假設 1：議員應選席次減少會提升議會政黨政治運作強度。

首先，第 1 屆臺南市議會的「議會政黨政治運作強度」為 3，相較於合併前的臺南縣議會 (0)、原臺南市議會 (1) 而言，均獲得提升，此結果與「假設 1」相符。

其次，第 2 屆臺南市議會的「議會政黨政治運作強度」為 3，與第 1 屆 (3) 相同，沒有再進一步提升。此反映出臺南市無黨籍特色相當強烈，雖然合併首屆因為制度的變遷，確實使得「議會政黨政治運作強度」獲得立即的提升，不過後續提升的速度較慢，需要較長的時間來改變。

假設 2：市長資源與權力變大會使市長與議員的侍從連結程度無法有效降低。

首先，第 1 屆臺南市議會的「市長與議員的侍從連結程度」為 2，與合併前臺南縣議會 (2) 相同，低於臺南市議會 (3)。顯示臺南縣市合併後，在「市長與議員的侍從連結程度」面向上，跟原臺南市議會相比雖有降低，但是降低幅度不大，仍維持與原臺南縣議會相同在中間偏高的水準，此結果符合「假設 2」。

其次，第 2 屆臺南市議會的「市長與議員的侍從連結程度」為 2，與第 1 屆 (2) 相同。顯示市長與議員的侍從連結程度到了第 2 屆仍無法有效降低，此結果符合「假設 2」。

第五章 高雄市議會政治生態之分析

高雄縣市於 2010 年 12 月 25 日正式合併升格為直轄市，下轄 38 區，係由原高雄市的 11 個區與高雄縣的 1 個縣轄市、3 個鎮及 23 個鄉改制而來。為瞭解本文研究對象在縣市合併前的狀況，以下茲分為「高雄縣市合併前議會政治生態」、「高雄縣市合併後議會政治生態」、「高雄縣市合併前、後議會政治生態比較」等節說明之。

第一節 高雄縣市合併前議會政治生態

高雄縣市在合併前，行政區劃係分為高雄縣與原高雄市，議會部分亦然。其中原高雄市在縣市合併前，就已是直轄市等級。為瞭解合併前議會政治生態，以下分為「高雄縣議會政治生態」與「原高雄市議會政治生態」敘述，並分別從「議會政黨政治運作強度」與「縣/市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向加以觀察。

壹、高雄縣議會政治生態

一、議會政黨政治運作強度

(一) 議員政黨化比例：

合併前最後 1 屆（第 16 屆）高雄縣議會議員總席次為 54 席，其中具有黨籍的議員有 46 席（包括：國民黨 27 席、民進黨 16 席、親民黨 3 席），無黨籍議員 8 席，議員政黨化比例為 85.2%。以合併前的縣區來說，高雄縣的議員政黨化比例算是頗高，據受訪者 D-2 表示，國民黨在高雄縣的組織跟活動「很綿密」，確實「耕耘得蠻細的」。

國民黨在高雄縣真的耕耘得蠻細的，到現在其實一些相對比較政黨的團體，例如說婦女會、青工會，他們的組織都很密切的在裡面，包括像現在國民黨部在每一個分區，每一個鄉鎮分黨部都還有在運作，跟地方的連結是蠻深的，通常就會結合在一起，雖然是不同的身分，可是他們共同的身分可能就是國民黨的，變成說用國民黨，可能是地方上長期的生態形成的狀況，像臺中可能長期就想說我用無黨的就好，像



現在高雄市議會，無黨籍的剩很少，原縣區政黨的組織跟活動是很綿密，細到地方裡面去。(D-2)

(二) 政黨在黨團協商運作情形

早期高雄縣有紅派、白派與黑派等三大全縣型派系，其中紅派與白派是國民黨恩庇一侍從體系下的地方派系，而黑派則是反國民黨的地方派系。雖然高雄縣議會自第 13 屆第 5 次定期會起，就有將國民黨團、民進黨團及非黨籍議員名冊，提請大會確認的慣例。⁵³不過，這僅是表面上，地方派系在檯面下還是有合縱連橫情形，⁵⁴且高雄縣議會一直到合併前最後 1 屆(第 16 屆)，地方派系在議會都穩定佔有 6 成以上比例。⁵⁵雖然表面上還是有黨團協商，但受訪者 C-表示，以前的高雄縣議會沒有什麼在注重議事規則，黨團協商只是形式上的，根本沒有吵架這件事，大家說好就好了，合併前的縣跟合併前的市，在「政治高度」上還是不一樣的。

以前高雄縣議會根本沒有在吵架這件事情，大家說好就好了，以前的縣議會，講真的沒有什麼在注重議事規則啊！大家講好就好啦！黨團協商應該就形式上吧！就程序委員會決定相關的議事日程，該有的規矩都會有，因為以前的縣，跟以前的市，在政治高度還是不一樣的。(C-3)


(三) 政黨在正副議長人選之建議權

⁵³ 高雄縣議會第 13 屆第 5 次定期會議事錄 p.515。

⁵⁴ 議員黃水澄質詢：為何中國合成污染時半夜在國賓開協調會，全是紅派，白與黑均沒去？(高雄縣議會第 11 屆第 3 次大會議事錄 p.161)。

議員鄭水池質詢：衛生競賽因阿蓮鄉長穿拖鞋影響評分沒拿到二、三名是否屬實、仁武鄉公所民政課長調任是否與非白派有關等問題(高雄縣議會第 10 屆第 2 次大會 P96)。

⁵⁵ 徐兆霖(2011:167)曾調查過高雄縣議會第 14、15 與 16 屆(縣市合併前 3 屆)議員派系屬性，第 14 屆議員紅派 8 人、白派 13 人、黑派 13 人，共 34 人(63%)；第 15 屆議員紅派 9 人、白派 13 人、黑派 16 人，共 38 人(70.4%)；第 16 屆議員紅派 8 人、白派 16 人、黑派 12 人，共 36 人(66.7%)。



如前所述，紅派、白派與黑派等三大全縣型派系在高雄縣議會一直穩定佔有 6 成以上比例。此外，在第 16 屆時，另有一股楊派（縣長楊秋興）勢力興起，楊派初試啼聲便一舉超越紅派當選 10 席，成為地方不容忽視的勢力（徐兆霖，2011：168）。在縣市合併前的最後 1 屆（第 16 屆），各地方派系在縣議會的勢力依序為白派、黑派、楊派與紅派，顯示高雄縣地方派系勢力相當多元，較傳統二元派系更為複雜。早期紅派、白派原本是對立，但自 2000 年中央政權轉移後，使得長期在野的紅、白兩派頓時失去以往藉由立法委員層級對中央政府財政分配的影響力，迫使紅、白兩派內部開始合作以求生存（林文斌，2008）。從第 15 屆正副議長選舉後，紅、白兩派的鬥爭已不像從前那樣激烈，在正副議長選舉上，政黨協商與個人特質與能力逐漸取代單純的派系操盤，成為地方政壇的主流（徐兆霖，2011：164）。以合併前最後 1 屆（第 16 屆）為例，國民黨 27 席是過半的最大黨，正副議長就是由國民黨許福森（紅派）與陸淑美（白派）聯手取得。

（四）政黨在投票表決的角色

高雄縣議會早在第 3 屆時，就有針對議案進行表決的情形，⁵⁶並追列預算購置電動表決器。⁵⁷不過卻幾乎很少用到表決，受訪者 C-3 表示：「基本上以前議會的默契就是說，希望議會做的決議是共識制，就是說不管決議大家認不認同，出了這個議事廳，大家基本上都要支持這個決定，才不會紛紛擾擾。」故高雄縣議會沒有發展到政黨對決需要甲級動員的程度，因為基本上議會是一片和諧，都是採取「共識決」，所以幾乎也不會進入到表決。

合併前幾乎很少用到表決，縣區根本就沒有這種事情好嗎！縣區哪有這種事情？

沒有用過啊！有表決器，我有問過秘書長，這有人用過嗎？他說沒用過，幾乎沒有

⁵⁶ 高雄縣議會第 3 屆第 8 次大會及第 8、9 次臨時會議事錄 p.18：議員陳清文意見：關於洪會長來高雄縣議會來列席備詢一案，提請大會表決。

⁵⁷ 高雄縣議會第 3 屆第 9 次大會及第 10、11、12 次臨時會議事錄 p.58：為請追列預算購置高雄縣議會會電動表決器案。



用過，電子表決器不好使用，通常就是舉手具名表決，基本上以前議會的默契就是說，希望議會做的決議是共識制，就是說不管決議大家認不認同，出了這個議事廳，大家基本上都要支持這個決定，才不會紛紛擾擾。(C-3)

(五) 黨紀強弱

合併前最後 1 屆（第 16 屆）高雄縣議會除了原有的紅派、白派與黑派等三大全縣型派系之外，又有一股楊派（縣長楊秋興）勢力興起。顯示政黨對於地方派系的約束力較為不足，雖然地方派系大致上會與政黨採取合作，但是政黨也不能完全消滅地方派系，故有如此複雜多元的地方派系勢力存在。

二、縣長與議員的侍從連結程度

(一) 核心縣長派議員多寡

高雄縣長期由民進黨執政，末任縣長楊秋興原為民進黨籍，後於 2010 年 8 月 9 日退出民進黨成為無黨籍。⁵⁸而楊秋興在縣長任內，除獲原本黑派 12 席支持外，另培植一股楊派勢力，楊派首次參選第 16 屆高雄縣議員就當選 10 席。故合併前最後 1 屆（第 16 屆）高雄縣議會核心縣長派議員共有 22 席，佔比為 40.7%。

(二) 議員建議款之有無

高雄縣議會每個議員原本有 600 萬元的議員建議款，合併前 1 年因為選舉的緣故，增加至 1,200 萬元。⁵⁹

(三) 議員提案侍從化比例

高雄縣基礎建設較為不足，故議員問政重點較為偏重爭取水利設施與偏遠地區交通改善等基礎建設事項。檢視高雄縣議會合併前最後 1 屆（第 16 屆）定期會的議員提案資料，議員提案共計 233 案，其中侍從化的提案為 196 案，

⁵⁸ 楊秋興欲參選 2010 年合併後首屆高雄直轄市長選舉，但民進黨卻支持陳菊參選，故楊秋興於 2010 年 8 月 9 日正式宣佈參選，並主動退出民進黨。

⁵⁹ 2011 年 3 月 3 日，自由時報「中市「議員工程建議權」？每人 1500 萬」，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/473089>

議員提案侍從化比例為 84.1%。



綜上，從「議會政黨政治運作強度」與「縣長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向，以及其下指標來觀察後，茲整理高雄縣議會政治生態一覽表如下。

表 5-1 高雄縣議會政治生態一覽表

面向	指標	判斷結果	備註
議會政黨政治運作強度	議員政黨化比例	高	85.2%>81%
	政黨在黨團協商運作情形	弱	地方派系在檯面下仍有合縱連橫情形，黨團協商只是形式。
	政黨在正副議長人選之建議權	強	政黨協商取代地方派系操盤
	政黨在投票表決的角色	弱	強調共識決，不會進入表決。
	黨紀強弱	弱	仍有多元的地方派系
縣長與議員的侍從連結程度	核心縣長派議員多寡	多	40.7%>13%
	議員建議款之有無	有	600 萬元至 1200 萬元
	議員提案侍從化比例	高	84.1%>62%

資料來源：作者自行整理。

由上表可知，高雄縣議會「議會政黨政治運作強度」面向表現中等偏弱，雖然議會有地方派系勢力存在，但是地方派系在政黨選擇、正副議長選舉等大方向上，仍會尊重政黨提名。而在「縣長與議員的侍從連結程度」面向上則是偏高，顯示議員有高度仰賴縣府資源挹注的情形，府會雖然分屬不同政黨，但是府會關係卻是一片「和諧」。

貳、 原高雄市議會政治生態

一、議會政黨政治運作強度

(一) 議員政黨化比例：



合併前最後 1 屆（第 7 屆）高雄市議會議員總席次為 44 席，其中具有黨籍的議員有 37 席（包括：國民黨 17 席、民進黨 15 席、親民黨 4 席、臺聯 1 席），無黨籍議員 7 席，議員政黨化比例為 84.1%。

（二）政黨在黨團協商運作情形

原高雄市議會第 4 屆第 1 次定期大會就已訂定「高雄市議會黨團組織運作辦法」，來規範黨團之組織及運作，⁶⁰對於黨團運作設有制度設計保障。不過，除了黨團之外，原高雄市議會也有多個次級團體的存在，例如：「新民意問政會」（莊啟旺等人）、「鐵百合問政聯盟」（李喬如等人）、「新城市跨黨問政聯盟」（葉津鈴等人）、「麻吉連線清廉問政聯盟」（朱挺珊等人）、「大高雄聯盟」（許崑源、黃石龍、張省吾等人），而這些次級團體多是基於關注相同的議題而結合，例如：鐵百合的問政聯盟著重婦女與幼教議題；啄木鳥問政聯盟著重監督地方政府的施政品質，且這些次級團體成員在問政時，經常採用聯合質詢方式，以壯大聲勢。而根據陳雲龍研究（2002：6）顯示，原高雄市議員本身政黨意識較為薄弱，連帶影響議會黨團功能不彰，以致在市議會產生多個次級團體。而根據受訪者 C-1、C-3 所述，再加上議事錄記載，原高雄市議會的次級團體大高雄聯盟確實有參加政黨協商的情形，⁶¹且這些「黨團協商」協商結論也獲得大會承認，會正式在大會上進行宣讀，⁶²顯示政黨在原高雄市議會黨團運作中，雖然有獲得制度性保障，但政黨影響力被次級團體削弱，有功能不彰的情形。

在議會裡面就是國民黨、民進黨，當時有一個大高雄問政聯盟，就是所謂的無黨，要 3 個人以上，他們就弄一個大高雄聯盟，當時國民黨、民進黨、大高雄聯盟都可

⁶⁰ 高雄市議會公報第 28 卷第 4 期 p.1080。

⁶¹ 高雄市議會公報第 37 卷第 11 期 p.2530：主席（黃議長啟川）：各位同仁，因為早上三黨一派的政黨協商要變更議程，原先五月五日都是都市計畫委員會的業務報告及質詢，經本會各黨團的協商決議，當天改為…

⁶² 高雄市議會第 7 屆第 6 次定期會議事錄 p.8。



以，黨團協商都可以進來。(C-1)

新民意問政會這些比較像是在議會問政合作上取的一個團體的名字來代表他們，沒有參加黨團協商，許崑源議長還沒有加進國民黨團之前，他應該是大高雄聯盟，地方議會就是三人成黨團，所以後來變成無黨聯盟，可是他們三個不見得有加入政黨，我知道臺灣有無黨聯盟這個政黨，就是澎湖那個，但是市議會允許他們組成黨團，因為為了和諧。(C-3)


(三) 政黨在正副議長人選之建議權

根據(徐兆霖, 2011: 220)研究顯示，原高雄市議會合併前最後1屆(第7屆)議員臺南派12席、嘉義派6席、澎湖派3席、朱家1席、黃家1席，總佔比為52%，亦即，仍約有一半的議員具有地方派系屬性。國民黨在原高雄市議會雖為第一大黨，但席次並未過半，所以在正副議長選舉上，國民黨必須借助地方派系力量與無黨籍議員合作，而根據受訪者C-1表示，國民黨必須與無黨籍合作，才能贏過民進黨，而當時無黨籍最重要的領袖就是許崑源，但因為許崑源不要，才由黃石龍出面，所以原高雄市議會最後1屆是由國民黨莊啟旺(澎湖派)當選議長，而副議長則為無黨籍的黃石龍(親朱家)。

那時無黨籍的人也很多，包括許崑源都還沒有進來，所以國民黨要跟他們合作，才能夠贏過民進黨，那幾個如果到民進黨，就換他們當議長啦！我們本身還沒有過半啊！是因為國民黨本身沒有過半，所以要策略聯盟，因為這幾席都是聽許崑源的啦！本來是要讓許崑源，但許崑源不要，所以就讓黃石龍當。(C-1)

(四) 政黨在投票表決的角色

檢視原高雄市議會議事錄發現，第一大黨國民黨出席率不佳，在投票表決動



員能力也較差，所以遇有爭議預算案時，國民黨都傾向用「清點人數」、「不足法定額數宣布散會」等方式來杯葛議程的進行，不願真的進入表決。⁶³若國民黨上述技術性杯葛方式不成，真的進入表決程序時，根據受訪者 C-1 表示，由於地方預算主要都是與民生、地方基礎建設、公益活動相關，因此，國民黨根本也不會積極動用甲級動員手段來杯葛阻撓，因此預算大多能夠順利通過。⁶⁴

因為在縣市的層級，幾乎都是民生議題多，也沒有國家的政治議題啊！也不說要不要統一、要不要獨立啊！大部分都是跟民生、地方基層建設、地方的公益活動有關，這些東西沒有相對性一定要對抗啊！沒有的話，幹嘛甲動，我印象中，幾乎都沒有做到甲動。(C-1)

(五) 黨紀強弱

原高雄市議會傳統上就有在地派家族與外來派勢力，例如：第 1 至 4 屆議長為陳田錨（陳家），第 5 屆議長為黃啟川（黃家），第 6 屆議長為朱安雄（朱家），第 7 屆議長莊啟旺（澎湖派）。其後隨著政黨輪替、都市化程度快速提高，再加上公民參與意識逐漸興起，傳統同鄉派系與家族影響力都大幅滑落（徐兆霖，2011：58）。不過，根據徐兆霖（2011：220）研究調查高雄市議會合併前最後 1 屆（第 7 屆）議員地方派系屬性發現，臺南派有 12 席、嘉義派 6 席、澎湖派 3 席、朱家 1 席、黃家 1 席，總佔比為 52%，仍有高達一

⁶³ 高雄市議會第 7 屆第 2 次定期大會、第 4 至 6 次臨時會議事錄 p.352：陳議員漢昇於下午 6 時 16 分提：擬將養護工程處第 79 頁七、鹽埕 01 綠 08(第 2 期)開闢工程 267,850,000 元預算提付表決；經主席裁示具名清點人數，在場議員有蕭議員永達、黃議員柏霖、曾議員俊傑、周議員玲奴、陳議員麗珍、陳議員玫娟、黃議員紹庭、陳議員美雅、梅議員再興、洪議員平朗、林議員武忠、陳議員漢昇、鄭議員光峰、林議員瑩蓉、黃議員添財、林議員國權、莊議長啟旺，計 17 人，不足法定額數；主席莊議長啟旺隨即宣告散會。

⁶⁴ 高雄市議會第 7 屆第 2 次定期大會、第 4 至 6 次臨時會議事錄 p.450：養護工程處第 79 頁至第 80 頁七、鹽埕 01 綠 08（第 2 期）開闢工程 267,850,000 元；照案通過。（本案經在場 25 位議員表決結果，計有 16 位贊成預算通過。）



半的議員具有地方派系屬性，且議會內部次級團體結盟的情形相當興盛。⁶⁵

顯示黨紀約束力較低，無法阻止黨員加入地方派系或次級團體。

二、市長與議員的侍從連結程度

(一) 核心市長派議員多寡

原高雄市最後 1 任市長為民進黨陳菊，陳菊在黨內屬性為新潮流，合併前最後 1 屆（第 7 屆）高雄市議會被歸類為新潮流或菊系人馬的核心市長派議員有 8 位，⁶⁶佔比 18.2%。

(二) 議員建議款之有無

原高雄市在合併前，每個議員每年約有 200 萬元議員建議款，可以用在小型工程建議額度上。⁶⁷

(三) 議員提案侍從化比例

原高雄市議員偏好對景觀綠美化、都市規劃、商圈振興等提出建議案，以利其等爭取地方選票而競選連任。而檢視原高雄市議會合併前最後 1 屆（第 7 屆）定期會議員提案資料，議員提案共計 837 案，其中屬侍從化的提案有 387 案，議員提案侍從化比例為 46.2%。與原高雄縣議會 84.1%相較，原高雄市議會議員提案侍從化比例非常低，因為原高雄市在合併前就已經是直轄市規模，地方基礎建設相對於縣區較為完善，所以相對「不需要」（受訪者 C-1）。

綜上，從「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向，以及其下指標來觀察後，茲整理原高雄市議會政治生態一覽表如下。

⁶⁵ 有鐵百合的問政聯盟、啄木鳥問政聯盟、新城市跨黨問政聯盟、新民意問政會等多個次級團體。

⁶⁶ 依作者訪談所得，原高雄市議會菊系議員分別為藍健菖、連立堅、黃昭星、黃淑美、康裕成、周玲玟、林宛蓉、鄭光峰等 8 人。

⁶⁷ 2011 年 3 月 3 日，自由時報「中市「議員工程建議權」？每人 1500 萬」，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/473089>

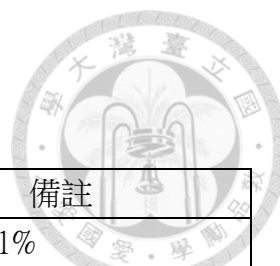


表 5-2 原高雄市議會政治生態一覽表

面向	指標	判斷結果	備註
議會政黨政治運作強度	議員政黨化比例	高	84.1%>81%
	政黨在黨團協商運作情形	弱	次級團體有參加政黨協商的情形
	政黨在正副議長人選之建議權	弱	國民黨必須與無黨籍合作
	政黨在投票表決的角色	弱	最大黨國民黨極少動用甲動
	黨紀強弱	弱	黨紀約束力差，致使議會內部次級團體結盟情形興盛。
市長與議員的侍從連結程度	核心市長派議員多寡	多	18.2%>13%
	議員建議款之有無	有	200 萬元
	議員提案侍從化比例	低	46.2%<62%

資料來源：作者自行整理。

由上表可知，原高雄市議會在「議會政黨政治運作強度」面向表現偏弱，只有「議員政黨化比例」1 項指標較高，其餘 4 項指標表現均偏弱，甚至比高雄縣議會更弱。此是因為原高雄市議會的最大黨國民黨並未過半，因此在黨團協商、正副議長人選上，都被迫要與無黨籍或地方派系合作，自然在黨紀的執行上也不會太過嚴格，所以在「議會政黨政治運作強度」面向才會表現偏弱。而在「市長與議員的侍從連結程度」面向上，表現則是偏高，不過，原高雄市議會「議員提案侍從化比例」很低，此在縣市合併前屬少見的情形，此與原高雄市議會在合併前就已經是直轄市水準的政治高度有關。

第二節 高雄縣市合併後議會政治生態

高雄縣市於 2010 年 12 月 25 日合併升格成為直轄市，以下以屆次（4 年）為單位，並分別從「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向加以觀察。

壹、第 1 屆高雄市議會

一、議會政黨政治運作強度

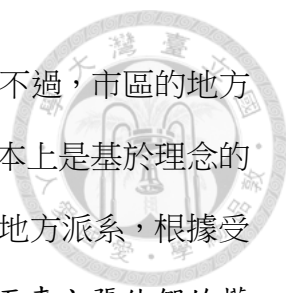
（一）議員政黨化比例：

合併後第 1 屆高雄市議會議員總席次為 66 席，其中具有黨籍的議員有 58 席（包括：國民黨 29 席、民進黨 28 席、親民黨 1 席），無黨籍議員 8 席，議員政黨化比例為 87.9%。合併首屆議會議員政黨化比例比原縣（85.2%）或原市（84.1%）都來得高。受訪者 C-1、C-2 認為，由於縣市合併後，議員應選名額減少，使選情更加緊繃，若有政黨推薦，至少會有「基本盤」。

要選上議員，如果沒有政黨，就是所謂無黨籍的，那是很困難的，原市區是打八折，譬如三民區原來有 10 個議員，合併後剩 8 個，原高雄縣區是打六折，譬如原本鳳山、甲荳選 12 個，變 8 個，那要死誰啊？我原本 12 幾個的時候，我無黨籍，靠我個人的能力，我可以當選，可是如果我合併以後，那現在 9 到 12 的議員就落選了，這些是誰？這都是無政黨的，所以你有一個政黨，有基本盤，因為會配票。(C-1)

名額嘛！像我們這一區，本來 8 席，合併後變 6 席，人數愈少，無黨的空間就愈少，縣市合併後最主要是少嘛！如果說你 8 席，可能還有機會，如果 4 席、5 席，那幾乎都繃得很緊，政黨至少有基本盤。(C-2)

（二）政黨在黨團協商運作情形



高雄縣市合併前，縣、市議會都各自殘留地方派系勢力，不過，市區的地方派系色彩已經非常淡，議會內部雖有多個次級團體，但基本上是基于理念的結合，與地方派系無關；至於縣區的紅派、白派、黑派等地方派系，根據受訪者 C-3 的說法，已經「比較少用以前的派系名稱浮上檯面來主張他們的權利」，亦即，高雄縣、市傳統地方派系在縣市合併後，都轉為「檯面下」的活動，並未以派系名義在議會展開活動，主要是以政黨名義在合併後議會成立黨團。不過，合併後除了前兩大政黨國民黨與民進黨有分別成立黨團之外，在 9 名國民黨議員支援下，還另外成立次級問政團體「大高雄聯盟」，⁶⁸由前副議長黃石龍出任聯盟總召，國民黨議員黃天煌擔任副總召，李順進擔任幹事長。⁶⁹且該「大高雄聯盟」在議會正式以「政團」名義參與黨團協商⁷⁰，國民黨對此則是採取容任默許的態度，導致政黨在黨團協商的影響力被次級團體所削弱。

不過他們沒有組次級團體，基本上現在紅派、白派、黑派已經不會在檯面上，…比較少用以前的派系名稱浮上檯面來主張他們的權利。(C-3)

當然就黨的立場，我們當然希望黨員都在黨團運作，但是我們不會那麼嚴重，我們基本上還是有黨團運作，而高雄真正會弄到政黨對決，真的也沒幾次，所以也還好，就大家好好服務，好好各自地方經營好，應該是這樣。(C-1)


(三) 政黨在正副議長人選之建議權

合併後第 1 屆高雄市議會沒有任何政黨過半，在國民黨部分，原本有意參選

⁶⁸ 「大高雄聯盟」正式名單為黃石龍、黃天煌、李順進、朱信強、李長生、藍星木、周鍾贊、曾水文、曾俊傑、曾麗燕、吳益政、楊見福、孫慶龍、洪秀錦等 14 人。

⁶⁹ 2011/01/12，中國時報「藍九議員支援 大高雄聯盟成軍」，網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20110112000526-260107?chdtv>

⁷⁰ 高雄市議會第 1 屆成立大會、第 1 次定期大會、第 1 至 5 次臨時會議事錄 p.81：高雄市議會 100 年度黨（政）團成員一覽表。



正副議長者有許福森（原高雄縣議長）、許崑源、莊啟旺（原高雄市議長）、以及陸淑美（原高雄縣副議長）等人，在許福森退出後，剩餘人員如何搭檔係由國民黨中央協調決定。⁷¹而國民黨由許崑源、陸淑美搭擋參選，與民進黨的康裕成、蔡昌達競爭。最後，在議長部分，經第二輪投票後，由國民黨許崑源當選，而副議長部分，因為陸淑美與蔡昌達經過二輪投票後，得票數均相同，最後以抽籤決定，由蔡昌達當選。⁷²亦即，第 1 屆高雄市議會正副議長選舉，雖然分別由國民黨、民進黨取得，但主要仍是由政黨推薦人選之間進行競爭，沒有與無黨籍合作共推人選的情形。

（四）政黨在投票表決的角色

第 1 屆高雄市議會在審議 2014 年總預算時曾動用過表決，以具名表決的方式，授權市府自行調整刪減歲出 54 億 1,268 萬 650 萬元，此外，也刪減市府各局處活動費用 2 億 8,626 萬 9,350 元。⁷³當時民進黨團還譴責國民黨團是「粗暴表決」。⁷⁴不過，這也表示國民黨能成功動員，以強勢表決的方式來刪減市府預算案。根據受訪者 C-1、C-2 表示，合併後的國民黨在議長許崑源領導下，實質上是過半的，加上許崑源比較會「CALL 人」，所以第一大黨國民黨在表決上的動員能力很強。

當然，那時候議長已經許崑源了，他又把那幾個無黨的抓進來，所以國民黨雖然才 29，但在許議長的領導下，實質是過半的，這時候黨紀就會有效。當時刪預算時，陳菊有叫秘書長、副秘書長都來跟我們談，談一個額度，我們負債 2000 多億咧！那個叫合法，但不合理，在公債法是授權他們可以這麼做，但是不合理啦！不可以

⁷¹ 2010 年 12 月 21 日，自由時報「許福森宣布 退出正副議長選舉」，網址：
<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/453801>

⁷² 2010 年 12 月 25 日，newtalk 新聞「民進黨再傳捷報 蔡昌達當選高市副議長」，網址：
<https://newtalk.tw/news/view/2010-12-25/10871>

⁷³ 2014 年 2 月 13 日，高雄市議會歷史新聞「本會盼市府以全體市民最大利益，審慎調整刪除不當編列之歲出預算」，網址：https://www.kcc.gov.tw/News_Content.aspx?n=47&s=3141

⁷⁴ 2014 年 2 月 13 日，大紀元時報「高市預算遭砍 綠營指粗暴表決」，網址：
<https://www.epochtimes.com/b5/14/2/13/n4082476.htm>



這樣搞啦！等於敢的人就把它花一花，這樣是不對的。(C-1)

合併後是許崑源比較會 CALL 人，最主要是許崑源個人的因素，那時候因為他加入國民黨當議長，跟陳菊對立性比較強，他以前無黨的時候，跟陳菊還不錯，後來選議長就跟陳菊有一些對立，所以變成政黨對立，其實源自於他們個人的對立，像現在許崑源不在了，國民黨可能又變比較鬆散，是人的因素，他如果跟市長很好，搞不好就是支持啊！結果他跟市長不好。(C-2)

(五) 黨紀強弱

合併後第 1 屆高雄市議會在成立之初，國民黨議長許崑源原本不願加入國民黨團運作，要另外成立次級團體「大高雄聯盟」。最後在國民黨協調下，許崑源加入國民黨團，而國民黨則支援 9 名議員，讓「大高雄聯盟」可以跨越政團門檻順利成軍。國民黨高雄市黨部主委許福明則表示，黨籍議員加入是未來方便與無黨籍合作的彈性作法。而加入的黨籍議員也說，純粹是情義相挺，本質仍是國民黨。⁷⁵此顯示國民黨黨紀對於黨籍議員約束力有所不足，以致無力阻止黨籍議員加入次級團體，只能消極默認次級團體的存在，並與次級團體在議事運作上採取合作模式。

二、市長與議員的侍從連結程度

(一) 核心市長派議員多寡

第 1 屆高雄市長是民進黨陳菊，陳菊在民進黨內屬新潮流系統。第 1 屆市議會中被歸類為新潮流或菊系人馬的核心市長派議員有 11 席，⁷⁶比例為 16.7%。

(二) 議員建議款之有無

高雄縣市在合併之初，一度喊出每位議員 2000 萬元的議員建議款，否則揚

⁷⁵ 2011/01/12，中國時報「藍九議員支援 大高雄聯盟成軍」，
網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20110112000526-260107?chdtv>

⁷⁶ 依作者訪談所得，第 1 屆高雄市議會菊系議員分別有林富寶、陳明澤、張勝富、連立堅、康裕成、黃淑美、周玲紋、郭建盟、鄭光峰、林宛蓉、俄鄧·殷艾 Eteng·Ingay 等 11 人。



言退回總預算，經協調後，降為 1200 萬元。而根據高雄市政府編列的「地方基層小型工程款」7.9 億元來看，每位議員建議款額度約在 1200 萬元左右。⁷⁷

有，每個人都有，每個人都 200 萬，合併後變 1200 萬，隔了 2、3 年，因為我把她砍了很多的預算，因為我要求財政紀律。(C-1)

(三) 議員提案侍從化比例

在高雄縣市合併前，縣議會議員提案侍從化比例為 84.1%，市議會為 46.2%。由於原高雄市在合併前就已經是直轄市規格，縣、市之間有明顯的城鄉差距，在議員提案侍從化比例也有明顯的差距。而檢視合併後高雄市議會定期會議員提案資料顯示，第 1 屆議員提案共計 2547 案，其中屬侍從化的提案有 1237 案，議員提案侍從化比例為 48.6%，與原高雄市較為相近。根據受訪者 C-2 的說法，縣區的議員「想要跟我們（市區議員）學」，所以合併後的議員提案風格就較為偏向原市區。

像高雄縣的議員也說，0 議員，你們高雄市的都談這些，都很有趣，如果要去考察，中國或者國內考察，一定要約我們，就算我們不懂，我們也想去，有些縣區的就會跟我們這樣講，想要跟我們學，鳳山啦！鳳山比較有可能，因為鳳山也是泛都會區，你要是到美濃、旗山就不容易了，到比較鄉下像林園也不容易。(C-2)

綜上，從「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向，以及其下指標來觀察後，茲整理第 1 屆高雄市議會政治生態一覽表如下。

⁷⁷ 2011 年 3 月 3 日，自由時報「中市「議員工程建議權」？每人 1500 萬」，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/473089>

表 5-3 第 1 屆高雄市議會政治生態一覽表

面向	指標	判斷結果	備註
議會政黨政治運作強度	議員政黨化比例	高	87.9%>81%
	政黨在黨團協商運作情形	弱	次級團體大高雄聯盟以政團名義參加政黨協商
	政黨在正副議長人選之建議權	強	正副議長人選均是由政黨所推薦
	政黨在投票表決的角色	強	最大黨國民黨能成功動員並強勢表決刪除預算
	黨紀強弱	弱	國民黨黨紀約束力不足，無力阻止黨籍議員加入次級團體。
市長與議員的侍從連結程度	核心市長派議員多寡	多	16.7%>13%
	議員建議款之有無	有	1200 萬元
	議員提案侍從化比例	低	48.6%<62%

資料來源：作者自行整理。

由上表可知，第 1 屆高雄市議會在「議會政黨政治運作強度」面向表現屬中間偏強，較合併前的縣、市議會都有明顯的進步。而在「市長與議員的侍從連結程度」面向上，表現則是中間偏高。

貳、 第 2 屆高雄市議會


一、議會政黨政治運作強度

(一) 議員政黨化比例：

第 2 屆高雄市議會議員總席次為 66 席，其中具有黨籍的議員有 61 席（包括：民進黨 33 席、國民黨 24 席、無黨團結聯盟 2 席、親民黨 1 席、臺聯 1 席），無黨籍議員 5 席，議員政黨化比例為 92.4%。相較於第 1 屆的 87.9%，議員政黨化比例又更加提升。

(二) 政黨在黨團協商運作情形

高雄市議會在合併後首屆，在黨團部分，除了有國民黨團與民進黨團之外，另外有成立「大高雄聯盟」政團，得以共同參與黨團協商。不過，到了第 2



屆時，無黨籍議員改以「無黨團結聯盟」名義組成黨團，原先的「大高雄聯盟」已不復存，而無黨團結聯盟為正式的政黨，故第 2 屆高雄市議會共成立有國民黨、民進黨與無黨團結聯盟等 3 個政黨成立黨團。因此，在黨團協商部分，已全數都是政黨所組成的黨團方得參與，⁷⁸而根據受訪者 C-3 的說法是每個黨團都可派 2 位代表參與黨團協商，以表示對少數的尊重，而政黨在黨團協商的運作至此已趨向正常化，未有第 1 屆時遭次級團體削弱影響力的情形。

議長那邊採取的方式就是，除了各個黨團的幹部總召，像我有去參與協商兩三次，是因為我是總召，議長的態度就是，除了幹部，你對預算有意見的，你有擱置的，你有想要主張刪除的，那就都請來在這個預算協調會議，黨團幹部通常兩位，國民黨團兩位，民進黨團 2 位，無黨聯盟 2 位，只要有黨團的就有代表，就是尊重，因為程序委員會相關辦法就有規定，每個黨團 2 位，而黨團協商基本上跟程序委員會一樣，就彼此尊重，地方議會像高雄這樣，對於少數的尊重，其實過去長期以來都這樣。(C-3)

(三) 政黨在正副議長人選之建議權

第 2 屆高雄市議會正副議長選舉，民進黨推出康裕成與蔡昌達，國民黨則由黃柏霖和李雅靜搭檔，人選均是由政黨所推出。由於民進黨席次過半，又成功結合綠軍盟友，最後康裕成以 39 票當選議長，蔡昌達以 38 票蟬聯副議長。

(四) 政黨在投票表決的角色

第 2 屆高雄市議會中，執政的民進黨在議會有過半的人數優勢，且民進黨動員能力強，往往能夠順利護航市府預算案。不過在野的國民黨對於市府預算

⁷⁸ 高雄市議會第 2 屆成立大會、第 1 至 2 次臨時會、第一次定期大會議事錄 p.63：高雄市議會 104 年度黨（政團）成員一覽表。



案仍是監督的相當嚴格，屢屢發生政黨協商破裂而進入表決的情形。雖然國民黨人數少，但是動員力道也十足，雖然不是每次都能夠順利刪減預算，但是得票數相當接近過半，能對執政的民進黨施加一股不小的壓力。⁷⁹

（五）黨紀強弱

第 2 屆高雄市議會成立之初，在高雄市完全執政的民進黨原本向心力十足。不過，到了後期，民進黨內部開始出現對市長陳菊施政不滿的聲浪，加上國民黨高雄市長參選人韓國瑜旋風的興起，民進黨基層開始出現了支持韓國瑜的聲音。不過，雖然民進黨黨紀在基層開始出現鬆動的現象。⁸⁰但在市議員的部分，黨紀仍可發揮約束力，黨籍議員因憂心未能獲得政黨推薦參選，故對於自家助理的挺韓行為，都是公開表達切割。⁸¹至於在國民黨部分，原本在第 1 屆時，有黨紀不彰而默許自家議員加入另一次級團體「大高雄聯盟」的情形。但是到了第 2 屆時，「大高雄聯盟」就不復存在，黨籍議員回歸國民黨團，顯示國民黨的黨紀在第 2 屆時獲得強化。

二、市長與議員的侍從連結程度

（一）核心市長派議員多寡

第 2 屆高雄市長由民進黨陳菊繼續連任，陳菊在民進黨內屬新潮流系統，且陳菊任職市長期間積極培植子弟兵參選議員，故第 2 屆高雄市議會被歸類為新潮流或菊系人馬的核心市長派議員又有增長，來到 16 席，⁸²比例為 24.2%。

⁷⁹ 例如：高雄市議會審議 2015 年度高雄市地方總預算案時，針對「歲入部門（總）表 12—第 15 頁稅課收入—西區稅捐稽徵處—土地稅—土地增值稅 7,840,000,000 元」一案，經政黨協商未達成共識，國民黨議員黃柏霖提議刪減 1 億元，以記名表決，最後贊成 32 票，未能過半（僅差 1 票即過半），國民黨未能順利刪除預算，本預算照案通過（高雄市議會第 2 屆成立大會、第 1 至 2 次臨時會、第一次定期大會議事錄 p.814）。

⁸⁰ 2018 年 10 月 16 日，ETtoday 新聞雲，「鳥松 11 名民進黨員不怕被開除！對陳菊失望高喊韓國瑜」，網址：<https://www.ettoday.net/news/20181016/1283003.htm#ixzz7E9bsz9RB>

⁸¹ 2018 年 10 月 16 日，蘋果新聞網，「民進黨代表高喊韓國瑜凍蒜 坦言對陳菊失望」：沈英章（高雄市議員）也在翁信宏（議員助理）出面挺韓國瑜後發表聲明，指翁確實原為服務處助理，因言行偏離服務處服務宗旨與理念，即日起解除其職務，即日起翁的言行與沈無關，並對其言行造成黨困擾致歉。網址：

<https://tw.appledaily.com/politics/20181016/SHUZGO2TCNQJHWEK6NTJ7VEFRQ/>

⁸² 依作者訪談所得，第 2 屆高雄市議會菊系議員有黃淑美、林富寶、陳明澤、高閔琳、李柏毅、張勝富、邱俊憲、沈英章、簡煥宗、何權峰、郭建盟、周玲姮、羅鼎城、鄭光峰、林宛蓉、俄



(二) 議員建議款之有無

陳菊在擔任第 1 屆高雄市長期間，有給予議員建議款，不過市府卻強調，此議員建議款係統一由市府分配運用，任何建設經費議員只有建議權，沒有決定權。⁸³而陳菊在 2014 年連任高雄市長後，就於隔（2015）年取消議員配合款，其後接續陳菊的代理市長許立明，也延續陳菊取消議員建議款的政策。⁸⁴但值得注意的是，陳菊取消議員建議款並未引發議員高度的反彈，此與臺南市長賴清德有頗大的差異，根據受訪者 C-3 的說法是，陳菊市府早在第 1 屆時，就用慢慢地與議員溝通，亦即，雖然議員建議款額度減少了，但「每年因為你（議員）的建議而新增的事情，其實比你的配合款還要多」，而且這樣也「不用受社會的指責，你（議員）不用受法律程序上可能的風險」。此外，議員也普遍認為這種額度「應該是讓市府做整體施政需求的調整，而不是用議員分配這樣來處理」，在第 2 屆議員選舉時，甚至有部分議員是以「放棄議員建議款」作為一項清廉的選戰訴求。所以在第 2 屆初始，高雄市就形成了一股「取消議員建議款」的風氣，陳菊乃順勢取消議員建議款，也沒有引發議員高度反彈。

第 1 屆那時候我們採取的方式是實質上配合款的額度減少，可是議員你建議我們去做的事情，我們儘量在預算編列的過程會納進去，就是我們每年因為你的建議而新增的事情，其實比你的配合款還要多，用這種方式去說服他說你不用去扛這個，你不用受社會的指責，你不用受法律程序上可能的風險，實際上我協助你做的事情，又比你一年可以建議的東西還要多，這樣是不是能夠接受用這種方式，那的確，蠻多議員在一次、二次、三次之後就接受這樣子了，溝通啊！因為你預算沒有編進

鄧·殷艾 Eteng·Ingay 等 16 人。

⁸³ 2011 年 3 月 3 日，自由時報「中市「議員工程建議權」？每人 1500 萬」，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/473089>

⁸⁴ 2018 年 8 月 21 日，中時新聞網，「高雄》綠營批議員配合款走回頭路 韓國瑜反譏：心裡有鬼全世界都是鬼」，網址：

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180821003106-260407?chdtv>

去，送到議會，一看就知道，慢慢都有在溝通，當然有反彈，一定有反彈。(C-3)

當然，議員建議款這件事情，社會針砭很嚴重，原縣區與原市區民意代表在議員建議款的需求上也有不同，差異很大，…在 2014 年改選時，是當作候選人在表態的一個訴求，就是說如果我當選，我放棄這個，以示清廉，就是說我放棄這個議員建議款，譬如說一個人 1200 好了，66 個就是 7 億多，這種額度應該是讓市府做整體施政需求的調整，而不是用議員分配這樣來處理。(C-3)

(三) 議員提案侍從化比例

檢視第 2 屆高雄市議會歷次定期會議員提案資料顯示，議員提案共計 4817 案，其中屬侍從化的提案有 2112 案，議員提案侍從化比例為 43.8%。相較於第 1 屆 48.6%，又略為下降，顯示縣區議員有持續向市區議員學習改採議題式的提案，受訪者 C-2 甚至很自豪地表示「高雄的提案應該算很有水準的」。

合併後進步了，他們也會看啊！以前他們談的問題都不會談這些議題式的，都路燈、水溝啊！這個還是重要啦！但是他們會學習啦！縣區有在學習，一定的啊！第一個像鳳山他也是都會型的，雖然是原縣區，可是他也是都會區很近啊！鳳山、苓雅就隔壁而已啊！他也都市化了，很多選民也搬到鳳山，所以也帶動那個結構改變，人民移動也有關係，…，鳳山也都會化，鳥松、大社人口也是愈來愈多，也有一部分會談空污，我都不好意思講，高雄的提案應該算很有水準的，像我們也提氣候變遷，都比中央還早，比臺北水準還要高。(C-2)

綜上，從「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向，以及其下指標來觀察後，茲整理第 2 屆高雄市議會政治生態一覽表如下。

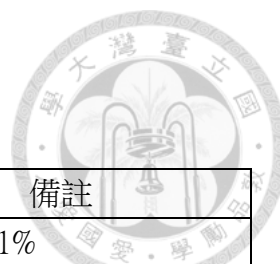


表 5-4 第 2 屆高雄市議會政治生態一覽表

面向	指標	判斷結果	備註
議會政黨政治運作強度	議員政黨化比例	高	92.4%>81%
	政黨在黨團協商運作情形	強	只有政黨所組成的黨團始得參與黨團協商
	政黨在正副議長人選之建議權	強	正副議長人選均由政黨推薦
	政黨在投票表決的角色	強	國、民兩黨動員能力均強
	黨紀強弱	強	國、民兩黨黨紀均可發揮約束力。
市長與議員的侍從連結程度	核心市長派議員多寡	多	24.2%>13%
	議員建議款之有無	無	市長陳菊 2015 年取消議員配合款
	議員提案侍從化比例	低	43.8%<62%

資料來源：作者自行整理。

由上表可知，第 2 屆高雄市議會在「議會政黨政治運作強度」面向表現很強，較第 1 屆又更加地進步。而在「市長與議員的侍從連結程度」面向上，表現則是中等偏低，相較於第 1 屆有更降低。整體而言，第 2 屆高雄市議會在「議會政黨政治運作強度」已經確定獲得強化，而在「市長與議員的侍從連結程度」面向上則是持續降低。

第三節 高雄縣市合併前、後議會政治生態比較



在回顧整理高雄縣市合併前、後議會政治生態之後，為方便進行縣市合併前後的比較，本文依據研究假設所訂出的「議會政黨政治運作強度」與「縣/市長與議員的侍從連結程度」等 2 個面向下的各項測量指標，來判斷高雄市議會的狀況。為利於製作圖表比較各時期議會政治生態，乃將「議會政黨政治運作強度」設為 X 軸，「縣/市長與議員的侍從連結程度」設為 Y 軸，經各該指標經判斷為高（強/多/有）者，即可各該面向（X 或 Y 軸）得 1 點，據此得出各該時期議會的 X、Y 軸座標。基於上述標準，判斷出結果如下表。

表 5-5 高雄市各時期議會政治生態比較表

議會	面向	指標	判斷結果	得點
高雄縣議會	議會政黨政治運作強度 (X)	議員政黨化比例	高	2
		政黨在黨團協商運作情形	弱	
		政黨在正副議長人選之建議權	強	
		政黨在投票表決的角色	弱	
		黨紀強弱	弱	
	縣長與議員的侍從連結程度 (Y)	核心縣長派議員多寡	多	3
		議員建議款之有無	有	
		議員提案侍從化比例	高	
原高雄市議會	議會政黨政治運作強度 (X)	議員政黨化比例	高	1
		政黨在黨團協商運作情形	弱	
		政黨在正副議長人選之建議權	弱	
		政黨在投票表決的角色	弱	
		黨紀強弱	弱	
	市長與議員的侍從連結程度 (Y)	核心市長派議員多寡	多	2
		議員建議款之有無	有	
		議員提案侍從化比例	低	
第 1 屆高雄市議會	議會政黨政治運作強度 (X)	議員政黨化比例	高	3
		政黨在黨團協商運作情形	弱	
		政黨在正副議長人選之建議權	強	

		政黨在投票表決的角色	強	2
		黨紀強弱	弱	
	市長與議員的侍從連結程度 (Y)	核心市長派議員多寡	高	
		議員建議款之有無	有	
第 2 屆 高雄市 議會	議會政黨政治運作強度 (X)	議員提案侍從化比例	低	5
		議員政黨化比例	高	
		政黨在黨團協商運作情形	強	
		政黨在正副議長人選之建議權	強	
		政黨在投票表決的角色	強	
	市長與議員的侍從連結程度 (Y)	黨紀強弱	強	1
		核心市長派議員多寡	高	
		議員建議款之有無	無	
			議員提案侍從化比例	低

資料來源：作者自行整理。

由上表得出，高雄縣議會座標為 (2, 3)、原高雄市議會座標為 (1, 2)、第 1 屆高雄市議會座標為 (3, 2)、第 2 屆高雄市議會座標為 (5, 1)，茲繪製高雄市各時期議會政治生態比較圖如下。

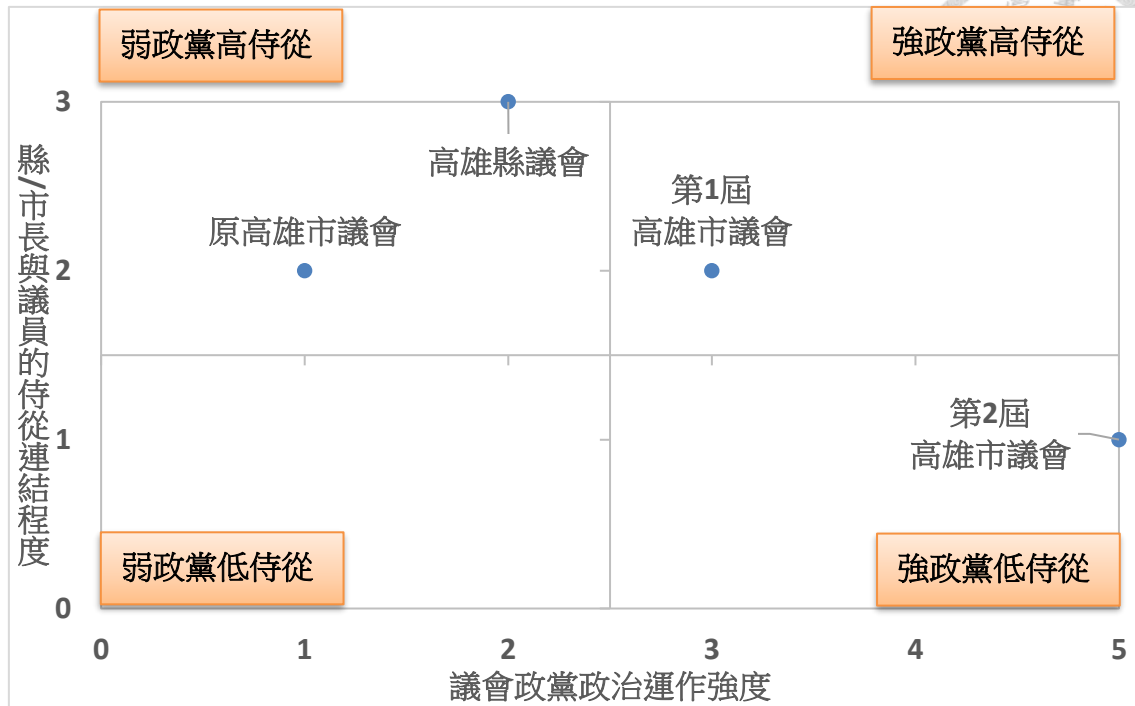


圖 5-1 高雄市各時期議會政治生態比較圖

資料來源：作者自行繪製

由上圖可知，合併前的高雄縣議會與原高雄市議會同屬「弱政黨高侍從」模式。合併後第 1 屆高雄市議會進入「強政黨高侍從」模式，到了第 2 屆後，在「議會政黨政治運作強度」面向上，有顯著且穩定的提升，此外，在「市長與議員的侍從連結程度」面向上，也順利的下降，所以第 2 屆高雄市議會就順利進入「強政黨弱侍從」模式。

經歸納出高雄縣議會、原高雄市議會、第 1 屆高雄市議會與第 2 屆高雄市議會政治生態後，再據以檢證本文的兩項假設，茲分述如下。

假設 1：議員應選席次減少會提升議會政黨政治運作強度。

首先，第 1 屆高雄市議會的「議會政黨政治運作強度」為 3，相較於合併前的高雄縣議會 (2)、高雄市議會 (1) 而言，均獲得提升，此結果與「假設 1」相符。

其次，第 2 屆高雄市議會的「議會政黨政治運作強度」為 5，較第 1 屆 (3) 又更加提升。顯示合併後的高雄市議會在「議會政黨政治運作強度」穩定成長中。

假設 2：市長資源與權力變大會使市長與議員的侍從連結程度無法有效降低。

首先，第 1 屆高雄市議會的「市長與議員的侍從連結程度」為 2，與原高雄市議會（2）相同，低於高雄縣議會（3）。顯示高雄縣市合併後，在「市長與議員的侍從連結程度」面向上，跟原高雄縣議會相比雖有降低，但是降低幅度不大，仍維持與原高雄市議會相同的水準，此結果符合「假設 2」。

其次，第 2 屆高雄市議會的「市長與議員的侍從連結程度」為 1，較第 1 屆（2）更為降低，此結果與「假設 2」不符。主要原因是原高雄市議會在合併前就已是直轄市格局，基礎建設較完備，議員較少透過侍從化提案來向市長索討資源，故提案侍從化比例極低，較為偏向綱領式的提案，且原高雄市議會綱領式的提案風格在縣市合併後，也帶起縣區議員的模仿學習風潮，故整體而言，議員提案侍從化比例就偏低，顯示議員較不依賴用此方式來向市長索討資源，加上第 2 屆時，市長基於選舉清廉訴求的考量，順勢取消議員建議款，市長與議員之間侍從連結乃隨之降低。



第六章 三直轄市議會政治生態比較

在縱向比較瞭解三直轄市在縣市合併前後政治生態後，本文將橫向比較三直轄市議會彼此間政治生態之異同，以下茲分為「議會政黨政治運作強度」與「市長與議員的侍從連結程度」等節敘述之。

第一節 議會政黨政治運作強度

本文將比較三直轄市在「議會政黨政治運作強度」面向有何差異，以試圖歸納整理出合併前後的趨勢。

壹、三直轄市議會比較


本文的假設 1 為議員應選席次減少會提升議會政黨政治運作強度，如前檢證，三直轄市的「議會政黨政治運作強度」面向，在縣市合併後確實普遍獲得提升。不過，在三直轄市彼此之間仍有差異。茲整理三直轄市議會政黨政治運作強度比較表如下。

表 6-1 三直轄市議會政黨政治運作強度比較表

	縣	市	第 1 屆	第 2 屆	合併前	合併後	第 1 屆	第 2 屆	前後
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	變化	變化	變化
					(A+B)/2	(C+D)/2	(C-E)	(D-C)	(F-E)
臺中市	0	4	1	3	2	2	-1	+2	+0
臺南市	0	1	3	3	0.5	3	+2.5	+0	+2.5
高雄市	2	1	3	5	1.5	4	+1.5	+2	+2.5

資料來源：作者自行整理。

從上表可知，合併後三直轄市「議會政黨政治運作強度」平均數由高而低依序為高雄市（4）、臺南市（3）、臺中市（2）。此結果顯示臺中市合併後的「議會政黨政治運作強度」最低，其原因主要是與縣區紅黑地方派系有關，因為縣區紅黑地方



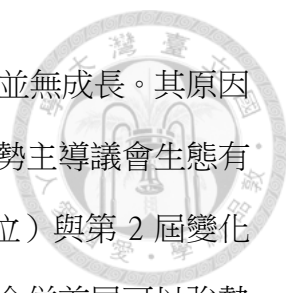
派系利用在泛藍陣營中的人數優勢，以實力原則逼使市區議員及國民黨讓步，聯手拿下合併後議會的正副議長職位。而紅黑派地方派系拿下正副議長後，強勢主導議會生態，將原屬於縣議會的次級團體文化帶入合併的新議會，又讓次級團體代表可以參與黨團協商，大大削弱了政黨在黨團協商的主導性。而在議事運作上，也是維持地方派系「協調」的文化，由於事前就已經被「協調」到沒有爭議了，所以就不太容易進入表決，也因此，政黨在投票表決上就沒有任何角色可言。最後，這些縣區派系議員，主要還是服膺地方派系領導人，因此也無畏受到黨紀懲處，甚至常有脫離黨團運作的情形。基於上述原因，臺中市合併後的「議會政黨政治運作強度」乃在三直轄市中處於低位階。

貳、 原市比原縣強

比較三直轄市合併前原縣、原市的「議會政黨政治運作強度」可以發現，在臺中市與臺南市部分，原市的「議會政黨政治運作強度」都比原縣要來的強（參照表 6-1 的 A、B 欄位）。此是因為市區的都市發展程度較高，地方派系勢力也式微的較早，故相較於縣區而言，市區的議會政治生態普遍較為趨向政黨政治運作。不過，在原高雄市的部分卻出現例外，原高雄市議會只有在「議員政黨化比例」1 項指標較高，其餘 4 項指標表現均偏弱，整體而言，表現得甚至比高雄縣議會更弱，似乎不太符合原高雄市在合併前就已經是直轄市的地位。此是因為最大黨國民黨在議會並未過半，因此國民黨在黨團協商、正副議長人選上，都被迫要與次級團體大高雄聯盟合作，才能夠與民進黨對抗，也因此黨紀的執行上就不會太過嚴格，所以原高雄市議會在「議會政黨政治運作強度」面向才會表現偏弱，不過這種情形在合併後，就獲得明顯的改善。

參、 合併後比合併前強

比較三直轄市合併前、後「議會政黨政治運作強度」可以發現，在臺南市與高雄市部分，合併後「議會政黨政治運作強度」平均而言，要比合併前縣或市都要來的強（參照表 6-1 的 F-E 欄位），符合本文假設 1。不過，在臺中市卻產生例外狀



況，合併後的臺中市「議會政黨政治運作強度」與合併前相較，並無成長。其原因如同前述本節「壹」所述，主要與縣區紅黑地方派系在合併後強勢主導議會生態有關。不過，若再進一步區分第 1 屆變化（參照表 6-1 的 C-E 欄位）與第 2 屆變化（參照表 6-1 的 D-C 欄位）可以發現，雖然縣區紅黑地方派系在合併首屆可以強勢主導讓「議會政黨政治運作強度」不進反退（-1）；但是到了第 2 屆，仍是無法阻擋「議會政黨政治運作強度」向上提升的大趨勢，第 2 屆「議會政黨政治運作強度」較第 1 屆又更加提升（+2），此也顯示地方派系有向政黨政治轉型的傾向。

第二節 市長與議員的侍從連結程度

本文將比較三直轄市在「市長與議員的侍從連結程度」面向有何差異，以試圖歸納整理出合併前後的趨勢。

壹、三直轄市議會比較


本文的假設 2 為市長資源與權力變大會使市長與議員的侍從連結程度無法有效降低。如前檢證，三直轄市的「市長與議員的侍從連結程度」面向，在縣市合併後，雖有略為下降，但下降幅度不多，大多時期都是介於原縣與原市之間，確實無法有效降低。不過，在三直轄市彼此間的「市長與議員的侍從連結程度」高低仍有差異。茲整理三直轄市市長與議員的侍從連結程度比較表如下。

表 6-2 三直轄市市長與議員的侍從連結程度比較表

	縣	市	第 1 屆	第 2 屆	合併前	合併後	第 1 屆	第 2 屆	前後
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	變化	變化	變化
					(A+B)/2	(C+D)/2	(C-E)	(D-C)	(F-E)
臺中市	3	1	2	3	2	2.5	0	+1	+0.5
臺南市	2	3	2	2	2.5	2	-0.5	0	-0.5
高雄市	3	2	2	1	2.5	1.5	-0.5	-1	-1

資料來源：作者自行整理。

從上表可知，合併後三直轄市「市長與議員的侍從連結程度」平均數由高而低依序為臺中市（2.5）、臺南市（2）、高雄市（1.5）。此結果顯示臺中市合併後的「市長與議員的侍從連結程度」最高，而臺中市在第 2 屆市長選舉曾歷經過政黨輪替，當時府會關係頗為緊張，但是「市長與議員的侍從連結程度」仍然偏高。主要是因為臺中市在縣市合併後，未能如同臺南市與高雄市能夠順利取消議員建議款。這主要取決於市長態度以及市長與議員侍從連結關係的深淺，臺南市與高雄市在合併



前，就已經由民進黨長期執政，雖然民進黨的執政首長也會釋出資源來拉攏議員，但是他們彼此間的侍從連結，不如傳統國民黨與地方派系之間來的穩固；而臺中市則是長期由國民黨執政，國民黨的執政首長與地方派系的關係較為緊密，這種「雨露均霑」的資源分配模式已根深蒂固，雖偶有發生政黨輪替改由民進黨市長執政，但因為民進黨市長執政權力尚未穩固，亟需釋出資源拉攏重要議員，故短期內也難以改變這種政治生態。

貳、 合併前後均偏高侍從狀態

比較三直轄市合併前後「市長與議員的侍從連結程度」可以發現，不論是合併前或合併後，都有偏高的傾向。除了市長本身會積極培植子弟兵參選議員，在議會擴增所謂「核心市長派」人馬勢力之外；市長為求預算案能夠獲得議會支持通過，通常也會釋出資源拉攏議長等重量級議員或是關鍵少數議員，以求府會和諧或是取得過半決議；最後，其他非主流或他黨議員為求選民認同，也有主動依附市長以求換取選區資源的情形。

不過，前述這種高侍從狀態，在合併前、合併後，都各自出現一個例外，合併前是原臺中市議會；而合併後則是第 2 屆高雄市議會，兩者的共同點在於「議員提案侍從化比例」均偏低，顯示這兩個時期的議員提案綱領化的程度較高，已經具備議題式討論的政治高度。加上該時期的市長胡志強與陳菊，都是連任兩屆的市長，執政地位較穩固，較不需要全力釋出資源來扶植子弟兵或拉攏重點議員，所以「市長與議員的侍從連結程度」相對較低。



第七章 結論與建議



本文經過縱向與橫向比較三直轄市議會在縣市合併前、後政治生態後，將得出結論分為研究發現、研究貢獻與研究建議等節敘述之。

第一節 研究發現

壹、臺中市議會深受縣區地方派系影響

由前述圖 3-1 臺中市各時期議會政治生態比較圖可知，合併前的臺中縣議會屬「弱政黨高侍從」模式；而臺中市議會則屬「強政黨低侍從」模式。換言之，合併前的臺中縣、市議會分屬兩種極端不同的政治生態模式，縣、市政治生態差異非常大，所以在縣市合併後，臺中市議會面臨很大的磨合衝突。而合併後第 1 屆正副議長由縣區紅、黑派系聯手拿下後，議會一級主管也全數由縣議會主管續任，市區行政主管則全數被「冷凍」派任非主管職，整個議會政治生態更是一面倒地傾向縣區文化，所以可以看到第 1 屆臺中市議會的政治生態嚴重地往臺中縣議會的方向傾斜，兩者同處於「弱政黨高侍從」模式。

由於第 1 屆臺中市議會在縣區紅黑地方派系強勢主導下，將原屬於縣議會的次級團體文化帶入合併的新議會，並讓次級團體代表可以參與黨團協商，且次級團體在議事運作上不願配合政黨指示，屢屢發生泛藍陣營自家人內鬨狀況。雖然與縣議會時期相比，「議會政黨政治運作強度」面向還是小有提升，但是相較於原臺中市議會而言，反倒是大退步。至於在「市長與議員的侍從連結程度」面向上，雖然縣區紅黑派系代表在合併後已經無法當選市長，導致「核心市長派議員」人數大幅下降，但由於派系議員平時就是靠著替樁腳爭取地方建設來換取選票，可說是極度仰賴市政資源的挹注，因此在「議員建議款」及「議員提案侍從化比例」等 2 項指標表現上仍是居高不下，故在「市長與議員的侍從連結程度」面向上雖有小降，仍維持中間偏高水準。

到了第 2 屆臺中市議會時，政治情勢產生重大變化，市府發生政黨輪替，由民進黨林佳龍當選市長，地方派系也深感存亡威脅而力求轉型，故開始強化與國民黨的合作，為了日後的選舉，派系議員開始比較願意掛上國民黨招牌並參與黨團運作，而派系色彩極重的次級團體則轉為聯誼性質，慢慢地淡出黨團協商，所以「議會政黨政治運作強度」在第 2 屆獲得顯著的提升，順利邁入「強政黨」狀態。

不過，第 2 屆「市長與議員的侍從連結程度」就未能順利下降，林佳龍上臺後，民進黨內部寄望執政資源挹注者也自動聚攏成「龍系」議員，使得議會內核心市長派議員比例大幅增加。且林佳龍首次執政，權力尚未穩固，執政的民進黨在議會也未過半，故需要釋出資源來拉攏重點或關鍵議員，加上派系議員仰賴市政資源挹注的慣性仍然沒有大幅度改變，加上所以第 2 屆「市長與議員的侍從連結程度」不但沒有降低，反較第 1 屆更為提升。最後，第 2 屆臺中市議會脫離第 1 屆的「弱政黨高侍從」模式，邁入「強政黨高侍從」模式，也展現出地方派系在縣市合併後力圖轉型而願意與政黨積極配合的態度。

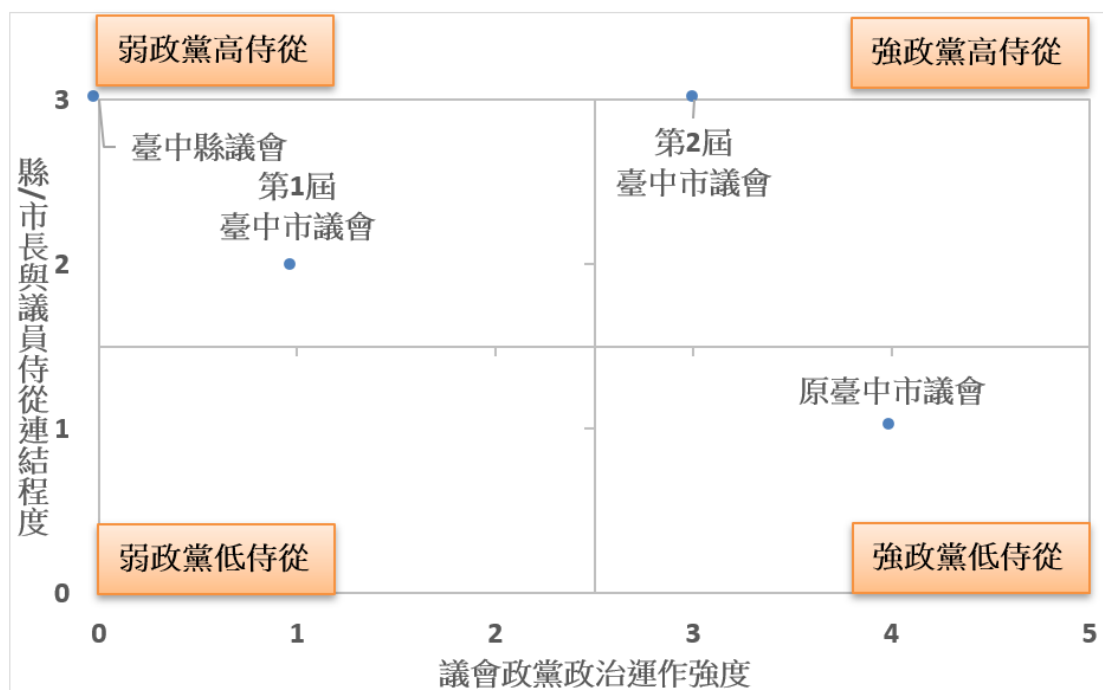


圖 3-1 臺中市各時期議會政治生態比較圖

資料來源：作者自行繪製

貳、臺南市議會無黨籍風氣盛行

由前述圖 4-1 臺南市各時期議會政治生態比較圖可知，合併前的臺南縣議會與原臺南市議會同屬「弱政黨高侍從」模式，合併後就進入了「強政黨高侍從」模式。不過，相較於臺中市與高雄市而言，合併後的臺南市在「議會政黨政治運作強度」面向上，第 2 屆沒有比第 1 屆更加提升，表現停滯不前，此反映出臺南市強烈的無黨籍特色，議會內無黨籍議員的佔比仍然很高，且即便是黨籍議員，在正副議長選舉上也經常出現跑票情事，突顯出臺南市議員的草根性以及重感情的特色，所以強調在地服務而非加入政黨，即便加入了，也經常依個人情感或私人交情處理事情，不願服膺政黨指示。

至於在「市長與議員的侍從連結程度」方面，雖然市長賴清德在縣市合併後取消議員配合款，降低市長與議員的侍從連結程度。不過，賴清德積極培養子弟兵進入議會，擴大了核心市長派議員比例，加上議員提案仍有偏向侍從化情形，所以「市長與議員的侍從連結程度」與合併前的臺南市議會相比雖有下降，但仍與臺南縣議會相同，亦即，仍維持在高侍從的水準。

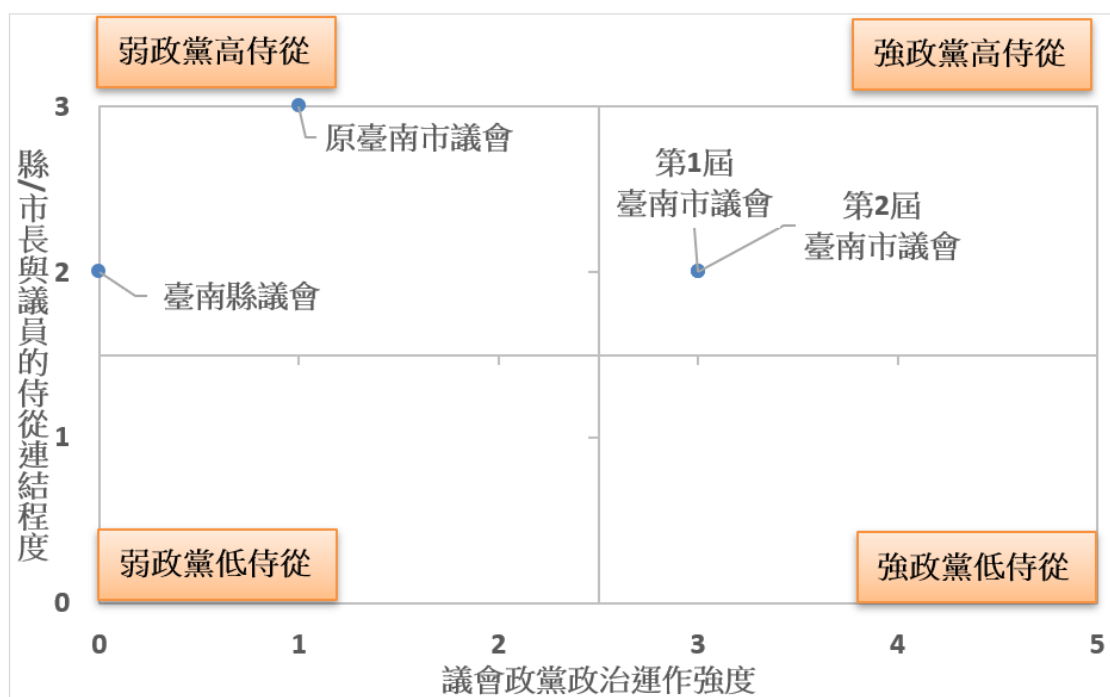


圖 4-1 臺南市各時期議會政治生態比較圖

資料來源：作者自行繪製



參、 高雄市議會已邁入理想型模式

由前述圖 5-1 高雄市各時期議會政治生態比較圖可知，合併前的高雄縣議會與原高雄市議會均屬「弱政黨高侍從」模式。合併後第 1 屆高雄市議會進入「強政黨高侍從」模式，第 2 屆高雄市議會又更進一步進入「強政黨低侍從」模式。相較於臺中市與臺南市而言，高雄市議會的發展模式最為順遂，已經順利進入「強政黨低侍從」的理想型模式，展現出直轄市的政治高度。

對此，本文亟欲瞭解為何高雄市議會可以順利進入「強政黨低侍從」的理想型模式？首先，在「議會政黨政治運作強度」面向上，第 1 屆高雄市議會比合併前好，第 2 屆又比第 1 屆更為提升，顯示合併後的高雄市在「議會政黨政治運作強度」面向上穩定成長，這與縣區議員政黨化的比例原本就很高有關，雖然仍殘存地方派系勢力，但是地方派系配合政黨的程度較高，所以合併後，高雄市議會在政黨政治的進程頗為順遂。

其次，在「市長與議員的侍從連結程度」面向上，第 1 屆高雄市議會時期是由民進黨陳菊擔任市長，雖然陳菊曾擔任合併前的原高雄市長，但在合併前原高雄市長最後 1 任市長任內，身陷與對手黃俊英的選舉官司爭訟中，市長正當性遭到質疑，而合併後擔任第 1 屆市長，權力尚未完全穩固，故需靠繼續釋出議員建議款來穩固執政權力。不過，到了第 2 屆，陳菊勢力已漸趨穩固，菊系人馬勢力也順利拓展，所以就可以順勢取消議員建議款，加上縣區議員在提案上非常積極地向市區議員看齊，合併後議員提案侍從化比例非常迅速地降低，所以高雄市的「市長與議員的侍從連結程度」也順利地降低。

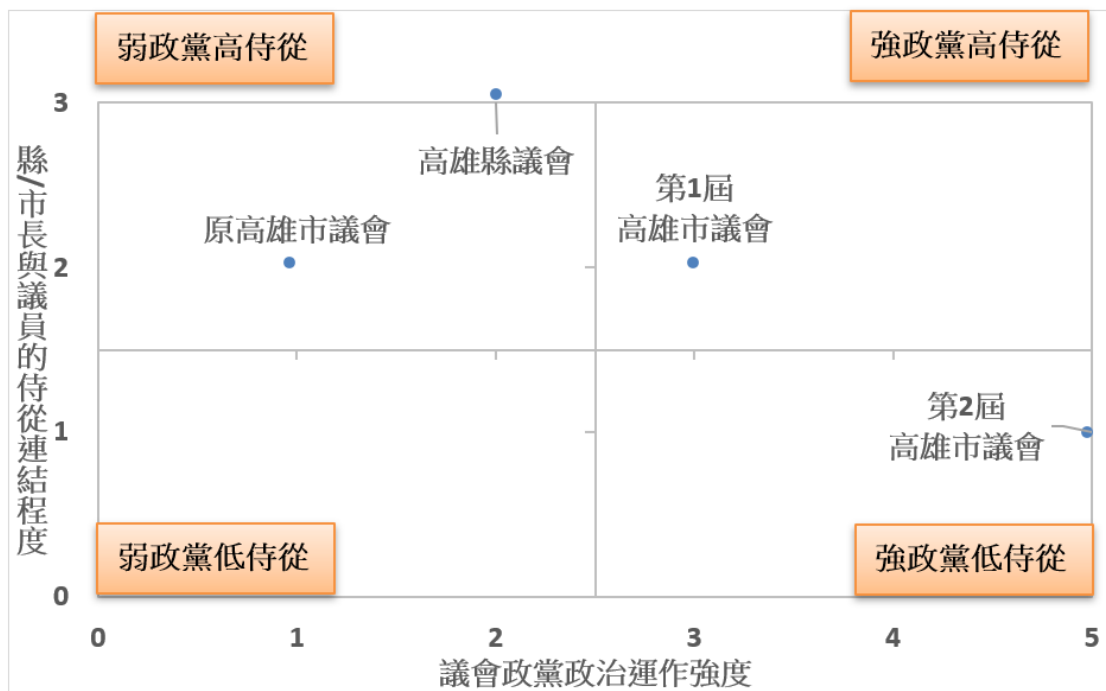


圖 5-1 高雄市各時期議會政治生態比較圖

資料來源：作者自行繪製

肆、三直轄市合併後傾向「強政黨高侍從」模式

除臺中市、高雄市議會有部分時期例外，其餘三直轄市各時期議會，若以縣市合併為分野，主要都是由「弱政黨高侍從」模式進入到「強政黨高侍從」模式，茲繪製三直轄市各時期議會政治生態比較圖如下。

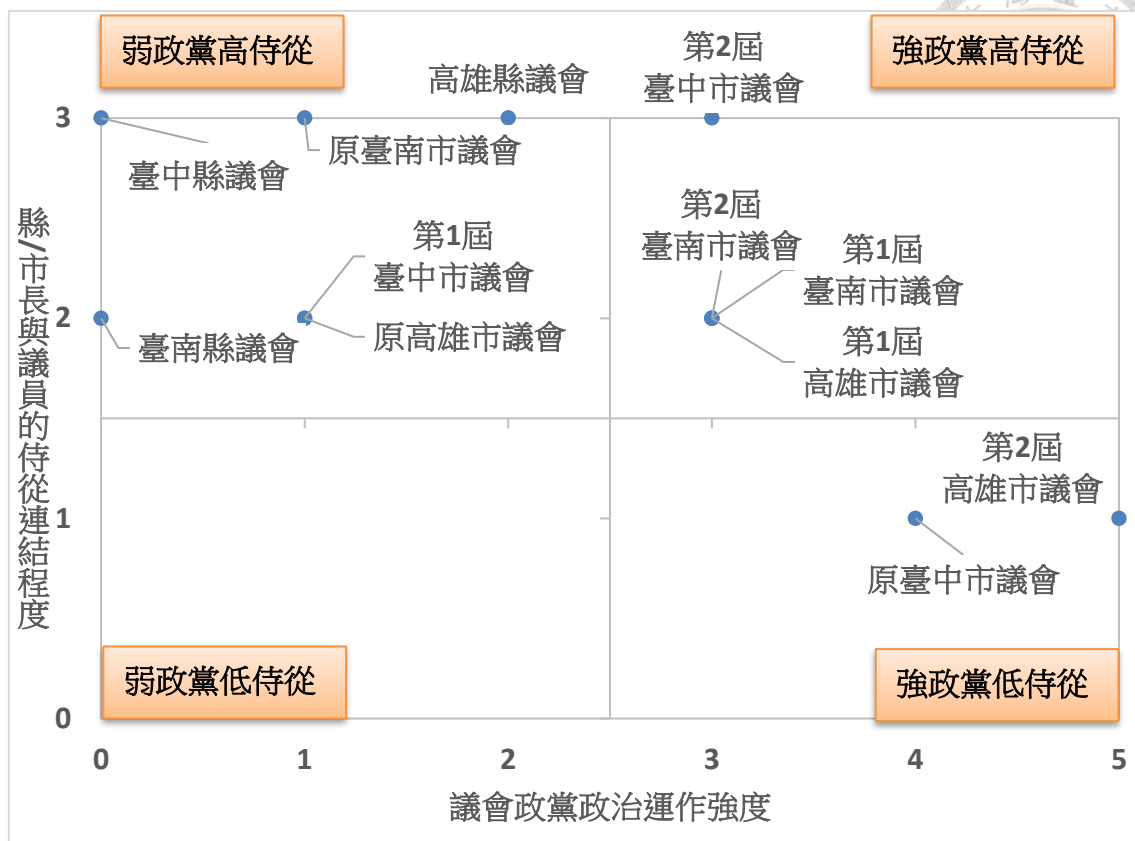


圖 7-1 三直轄市各時期議會政治生態比較圖

資料來源：作者自行繪製

由上圖可知，縣市合併後，三直轄市「議會政黨政治運作強度」普遍獲得提升，但是「市長與議員的侍從連結程度」卻沒有明顯下降。

首先，「議會政黨政治運作強度」的提升主要與縣市合併後議員應選名額減少有關，因為無黨籍缺乏政黨基本盤的奧援，縣市合併後單靠個人實力也很難選上，所以會傾向選擇加入政黨，既然議員在選舉上需要政黨加持，就會更加服膺政黨指示。

其次，「市長與議員的侍從連結程度」在縣市合併後，沒有很明顯地下降，主要是因為合併後市長的資源與權力都變大，且直轄市長會有尋求連任或者是更上一層樓的政治野心。在欠缺政策綱領式政策與選民間的選票連結之下，市長會將手上的資源透過侍從主義的利益交換與議員進行連結，來鞏固或拓展自身的政治影響力。而這種情況若配合上地方議會普遍存有的「府會和諧」觀念，就不太容易針

對個別議題進行實質討論，也很難檢討預算是否有浮編，議會對於市府監督的力道自然就會不足。



伍、 原臺中市議會與第 2 屆高雄市議會為「強政黨低侍從」理想型模式

承前「肆」所述，若以縣市合併為分野，三直轄市議會主要都是由「弱政黨高侍從」模式進入到「強政黨高侍從」模式。但值得注意的是，在本文所研究的 12 個不同時期的三直轄市議會中，曾出現過 2 個時期的議會符合「強政黨低侍從」的理想型模式，即原臺中市議會與第 2 屆高雄市議會（參照圖 7-1）。

首先，在「議會政黨政治運作強度」面向的表現上，第 2 屆高雄市議會是隨著時間的經過，而逐步從「弱政黨」邁向「強政黨」；但特別的是原臺中市議會，原臺中市議會在合併前，就已經達到「強政黨」的程度，在本文所研究的合併前的 6 個對象中，原臺中市議會是唯一一個在合併前，就屬於「強政黨」的。觀察該面向下各項指標發現，原臺中市議會「議員政黨化比例」非常高，高達 95.7%，也是所有合併前的議會當中最高的，顯示在原臺中市參選議員，不掛上政黨標籤是很難當選的，既然議員在選舉上要仰賴政黨的提名，所以進入議會後也較願意配合政黨指示運作。

其次，「市長與議員的侍從連結程度」面向上，原臺中市議會與第 2 屆高雄市議會在 3 項指標中表現各有優劣，但兩者的共同點就是「議員提案侍從化比例」都很低，原臺中市議會是 57.2%，而第 2 屆高雄市議會則是 43.8%。這反映出議員本身的監督態度會影響市長對議員採取侍從連結的意願，如果議員提案較偏侍從化，市長就會覺得用基礎建設資源來拉攏議員是有用的，會提高市長與議員進行侍從連結的意願；反之，若議員提案較偏綱領式的，市長就會覺得用基礎建設資源來拉攏議員的效果是低的，會降低市長與議員進行侍從連結的意願。

第二節 研究貢獻



本研究與既有文獻或理論之對話如下：


壹、 地方派系與政黨關係的調整

在威權時期時，國民黨壟斷政經資源的分配，且國民黨的提名幾乎就等同於當選的保證，而國民黨就藉由將政經特權利益分配給地方派系，以換取地方派系對國民黨政權的忠誠支持，形成國民黨威權統治與地方派系之間，共享政經利益的恩庇-侍從關係（朱雲漢，1989：140-141、Huang，1989：13-14、蔡明惠，1998：17）。但隨著民主化、都市化的發展與政商集團的興起，這種地方派系與國民黨之間結盟關係，在 90 年代中後期，就由原來垂直式的「恩庇-侍從關係」，逐漸轉變為「擬似水平二元結盟關係」（吳芳銘，1996：103-110）或者既競爭且合作的密友關係（蔡榮祥，2014：14）。這種轉變代表著國民黨對於地方派系的約束力愈來愈不足，地方派系加入國民黨的意願也不高，通常是可有可無，如果未能順利獲得政黨提名，就會直接脫黨參選，毫不畏懼遭到黨紀開除，因為他們認為，在地方層級的選舉中，憑藉自己的地方實力，亦即，派系議員仰賴派系票與個人票即可當選，根本不需要政黨的加持。

不過在縣市合併後，當選市議員的門檻提高，派系議員若僅憑派系票與個人票，會選得很辛苦，需要再加上政黨票的挹注。因此，縣市合併後，地方派系選擇加入政黨的比例提高了，所以我們可以看到，不論是臺中市、臺南市或者高雄市，議員政黨化的比例在縣市合併後都有明顯的提升。這也意味著地方派系在縣市合併後與政黨的關係已經有所調整，因為地方派系在選舉上更加需要政黨基本盤的加持，所以對於政黨的依賴度會有所提升，也會更加願意參加黨團運作。

貳、 侍從體制的存否

在地方自治發展初期，廣泛的農村與下層社會被這些地緣、血緣與信仰組織的上層地主或家族所控制，形成地方自治初期的領導與控制階層，如果他們與中央領



導階層或政黨形成依恃或結盟網絡（network of patron-client, coalition relationship），就很有可能造成對地方民主與自治發展的傷害，這是大部分的民主國家都發生過的經驗（Awofeso,2011）。而學者吳乃德（1987）、郭正亮（1988）、林佳龍（1989）、陳明通、朱雲漢（1992）等人也引用恩庇－侍從理論來解釋早期臺灣的地方派系與國民黨之間的關係。不過，這種傳統的侍從體制隨著都市化發展與民主化的進展都已經逐漸解構。有關侍從體制討論的主題已從過去的國民黨－地方派系之單一主體，轉變為多元的主體，例如：地方議會的議長與議員之間（陳麗雅、王業立，2016）、地方政府的首長與選民之間，甚至是民進黨與選民之間（丁仁方等，2018）。而本文觀察合併後三直轄市發現，雖然傳統以地方派系為主體所形成侍從體制已逐漸解構，但因為合併後的市長所掌握資源變得更大，所以逐漸形成另一種對市長的依恃網絡。市長為了拓展政治實力與培養子弟兵，在資源的給予上，常常會因為議員的政黨、黨內派系、配合度的不同，或是否為重點拉攏對象，而對議員進行政治性的差別對待，而且這種情況很難避免，可說幾乎每位市長都會如此。

關於侍從體制在縣市合併後是否還存在這個問題，本文認為可從主體與手段這兩個層面進行觀察。首先，若以主體是地方派系進行觀察，臺南市的地方派系幾乎消失了，目前僅餘臺中市與高雄市尚存有地方派系勢力。不過，雖然在臺中市與高雄市在縣市合併後仍可見地方派系蹤影，但是這些地方派系活動在市議會進入第2屆後，幾乎都已經轉為地下化或是改為聯誼性質，在議事運作上，也漸漸地都不再使用地方派系的名義，彼此間的向心力隨著世代交替也日趨薄弱。

其次，若以手段係採用「侍從式策略」來看，丁仁方等（2018：48）曾觀察過民進黨所執政的臺南，認為侍從體制仍然存在，只不過沒有在國民黨的地方派系延續下來，而是在民進黨內繼續存續下來。而以本文所關注的「議員提案侍從化」比例來看，臺中市與臺南市的「議員提案侍從化」均有偏高情形，顯示臺中市與臺南市議員較偏好採取「侍從式策略」來綁樁或是討好選民。當然，議員替自己選區爭取基礎建設也是無可厚非，誠如 Hicken（2011:296-297）所言，這是來自於政治競

爭的壓力。且在缺乏政黨綱領式政策的社會中，侍從式策略仍是一種有效的動員機制（張佑宗、盧信宏，2014：3），彷彿對於自己的選區提案愈多，就愈能代表「有替鄉親做事」，可以營造在地服務或促進地方發展的正面形象，以利爭取選民認同。

綜上，從主體與手段這兩方面進行觀察三直轄市的侍從體制，臺南市是主體地方派系幾乎已經消失殆盡，但議員提案手段仍偏好採取「侍從式策略」；高雄市則是主體尚殘存有小部分地方派系勢力，但議員提案手段已經偏向「綱領式策略」；臺中市則是地方派系仍存在，且議員提案手段亦偏好採取「侍從式策略」，亦即，在三直轄市中，侍從體制的主體與手段兩者兼具者僅有臺中市而已。

第三節 研究建議



壹、 取消議員建議款以回應參與民主訴求

三直轄市新任市長在縣市合併後，對於合併前就存在的議員建議款傳統，分別有著不同的處理方式。其中，臺中市一直都有維持，即便第 2 屆市府政黨輪替，也沒有取消；臺南市則是在合併首屆就直接取消議員建議款；而高雄市取消議員建議款的手段較為溫和漸進，是歷經不斷私下溝通並納入選舉訴求後，到了第 2 屆才取消。本文認為，每個地區發展程度不同，需求也不同，例如：縣區因為基礎建設較為不足，相對比市區來的更加需要。因此，即便市府有編列這筆預算，也不應是齊頭式平等的額度，更何況，偏遠地區的議員應選名額較少，如果每個議員額度都相同，反而容易造成最需要的偏遠地區得到的經費卻是最少的，這筆基礎建設預算應由執政的市府統籌運用。

在三直轄市中，目前僅餘臺中市尚未取消議員建議款，且臺中市議會的地方派系勢力在三直轄市當中也是最強的。而地方派系所代表的侍從體制之所以為人所詬病，就是因為地方派系會將政府公共資源透過私人人情網絡，輸送給極為小眾的團體或個人，從而發生特殊利益侵害到整體利益的情形，所謂的「議員建議款」係將基層建設經費如何運用，以及用在哪裡的決策權完全交予議員，如此一來，極易發生將公共資源私相授受的情形。因此，本文建議應該要取消議員建議款，削弱地方議員對於基層基礎建設的決策角色，排除原有家族、階級、派系及政黨的操控 (Ikpe, 2002)，多多引入地方各類民間團體或學者專家，以及政策利害關係者的意見 (Forde, 2005: 137-148)，來共同形塑地方的願景，協助地方政府在資源與人力匱乏及有限性之下，共同合夥增進地方的發展 (Jareisat, 2002: 1-12)。亦即，應運用新的制度去連結國家和人民與社會，促進政治代議與社會代議的融合，監督與輔助代議決策過程，如此才能強化對代議體制的公共課責 (accountability)，並且回應參與民主 (participatory democracy) 的挑戰 (Newman, 2001: 40-41、Newman, 2001:128-130、Ikpe & Umo-Udo, 2006、趙永茂，2018：61-62)。




貳、借鏡理想型模式經驗以強化議會監督制衡功能

如前第七章第二節所述，本文觀察合併後三直轄市發現，合併後的市長所掌握資源變得更大，所以逐漸形成另一種對市長的依恃網絡。且市長為了拓展政治實力與培養子弟兵，會對議員進行政治性的差別對待。因此產生了如同受訪者 D-1 所言「資源的不對稱、扭曲」的情形。這種資源配置不對稱、扭曲的情形愈嚴重，代表資源向特權傾斜的情形愈嚴重，容易導致政策上的偏差以及對公民社會關照的失衡，趙永茂（2018：077）表示，民主政治的鞏固與發展，不只是在表層政黨與國家各層次領導人權力形成的制度與政治的建構，也不只是有沒有舉辦公開、公平的選舉，以及是否有幾次政黨執政權的翻轉（turnover）（Huntington, 1991: 3-10），而還需要權力監督能力的成長，尤其是因這些議題所帶來的有關制度、組織、參與行為以及文化等方面的發展。因此，需要提升地方議會監督市長（或市政）的能量。

惟觀察三直轄市議會政治生態發現，不論在合併前或後，都非常強調「府會和諧」這個概念，有許多潛規則的思路邏輯都是圍繞的「府會和諧」而走，例如：市長給予議員建議款「額度」，是為了換取「府會和諧」；民進黨的議長人選由市長指定也是為了「府會和諧」；市政建設要有所發展靠的就是「府會和諧」，如果砍預算就是擋建設；或者是議會若走到表決就是「府會不和諧」、「議長沒面子」等等。本文認為，「府會和諧」固然很好，但若過度追求「府會和諧」，就很難理性並實質地去檢討某筆預算是否有浮編，也很難針對個別議題進行討論，恐使議會喪失監督市府的能力，這也是為何我們可以經常看到地方議會決議經常是「喬一個數字統刪」，或者是「包裹通過」的情形。凡此種種皆顯示，地方議會對於預算或議案沒有進行充分辯證討論就通過了，亦即，議會對於市府的監督力道是不足的，也沒有制衡市長的能力，亟需強化地方議會的監督功能。

不過，直轄市長想要培養子弟兵或拉攏重要關鍵議員，以壯大自身政治影響力，這是難以避免的人性，實難以對市長進行過於道德式的呼籲要求。在此情況下，要如何強化地方議會的監督功能以避免形成對市長的依恃網絡？本文認為，



「高政黨低侍從」的理想型模式經驗可供參考，依據本文調查，發現在三直轄市眾多不同時期議會當中，曾經出現 2 次「高政黨低侍從」的理想型模式經驗，亦即，原臺中市議會與第 2 屆高雄市議會（參照圖 7-1）。而這 2 個時期議會的共同點就是「議員提案侍從化比例」很低，顯示出該時期的議員不以追求選區基礎建設為主，不會被狹隘的選區基礎建設給綁住手腳，在市政監督上，更能專注於綱領式或議題式的討論，相對較具政治高度。

此外，除了議會本身的自我要求外，本文也進一步認為，還要加入外部監督機制，不論是透過媒體監督、公民團體參與、建立議員評鑑制度等，因為代議與民主政治原先期望的就是選出具有超然、高品質與用心的代議菁英，而不是一群與市長共同分贓、壟斷有限的自治資源的代議士。如果市長與負責監督的議員形成依恃網絡，將成為地方自治發展的災害。Porta and Meny 認為（1997: 166-167），在這種政治腐化的結構之下，負責監督行政的政客及其依附、結盟體系，不但無法協助、監督地方的決策與行政執行，甚至會造成政治與行政領導權的誤用（political and administrative malpractices）。據此，本文建議借鏡理想型模式經驗來強化議會監督制衡功能，只有強化議會監督能力，才能有效制衡市長，避免形成對市長的依恃網絡，如此一來，臺灣地方政治才能從權力型、利益型政治，邁向趙永茂（2018：83）所主張的政策型、治理型政治。




參考文獻



壹、 中文部分

- 丁仁方，2019，〈探索臺灣地方政治運作的基本特性〉，《臺灣民主季刊》，16(1)：141-154。
- 丁仁方、趙卿惠、李依霖，2018，〈民進黨地方侍從體制與臺灣基層民主轉型-臺南經驗的啟示〉，《臺灣民主季刊》，15(1)：45-78。
- 王金壽，2004，〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉，《臺灣社會學》，7：177-207。
- 王金壽、翁立紘，2019，〈追求地方政治研究的新典範〉，《臺灣民主季刊》，16(1)：127-140。
- 王俊昌等，2017，《原臺中市議會回顧專輯第2輯》，臺中：臺中市議會。
- 王瑋彤，2016，《高雄市議員地方建設建議事項分配之研究》，臺北：國立臺灣大學公共事務研究所碩士論文。
- 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。
- 王靜儀、傅恆德，2007，〈派系政治下之府會關係：臺中縣的個案研究(1951至2005)〉，《政治科學論叢》，34：45-70。
- 林文斌，2008，〈選舉制度改革對地方派系的影響：臺灣高雄縣的個案研究〉，「地方自治與民主發展---2008年選後臺灣地方政治學術研討會論文集」(6月15日)，臺中：東海大學政治系。
- 林來居，2006，《縣市議會議員預算審議行為之研究—以苗栗縣議會為例》，臺中：東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
- 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。

- 
- 林振祿，2016，《政黨政治發展與臺南地區地方勢力變遷（2005~2014）》，臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 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。
- 徐兆霖，2011，《高雄縣市合併改制對地方派系的影響》，臺北：國立政治大學國家發展研究所碩士論文。
- 徐禎瑜，2013，《制度變遷與地方派系之關係-以臺南縣市合併升格為例》，臺南：國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。
- 涂瑜斯，2018，《地方政府參與式預算之法制研究：以新北市議員建議款模式為例》，桃園：國立中央大學法律與政府研究所碩士論文。
- 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。
- 陳雲龍，2002，《分立政府下行政部門運作模式之探討：以高雄市政府為例（1998-2001）》，高雄：國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 陳親，2005，《補助款運用之研究-以臺北縣及桃園縣議員配合款為例》，臺北：銘傳大學公共事務學系碩士論文。
- 陳麗雅、王業立，2016，〈縣市合併後地方議會次級團體之運作：以臺中市議會為例（2010-2014）〉，《政治科學論叢》，67：51-90。
- 郭正亮，1988，《國民黨政權在臺灣的轉化（1945-88）》，臺北：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 莊卓穎，2015，《臺灣成形中之地方政治新生態初探：從縣市層級選舉觀察臺中市與嘉義縣地方派系》，臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 黃金鏞，2008，《臺南縣地方派系影響地方政府決策之研究》，臺中：逢甲大學公共政策所碩士論文。

黃信達，2011，〈臺中縣市合併升格後地方派系與政黨關係初探〉，《政治與政策》，1(2)：91-140。

黃德福，1994，〈政黨競爭與政治民主化：臺灣地區政黨體系的新挑戰〉，《選舉研究》，1(2)：199-220。

游宗翰，2018，《鄉鎮市改制對地方派系之影響：以臺中縣市合併升格為例》，臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002，〈分立政府與地方民主行政：從臺中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治〉，《中國行政評論》，12(1)：37-76。

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。


張秋絹，2012，《選民地方派系認知與投票行為之研究：以2010年臺中直轄市選舉為例》，臺中：東海大學政治學系研究所碩士論文。

趙永茂，2002，《臺灣地方政治的變遷與特質》，臺北：翰蘆出版社。

趙永茂，2018，《社會代議的崛起：臺灣政治與社會的平行發展》，臺北：翰蘆出版社。

蔡榮祥，2014，《雲嘉南地方派系的持續與變遷》，臺北：Airiti Press Inc。

貳、西文部分

- 
- Awofeso, O. 2011. "Local Government and Grassroots Democracy in Nigeria: Myth or Reality?" In Bamisaye, O. A. and Awofeso, O. eds. *Democracy and Democratic Practice in Nigeria: Issues, Challenges and Prospects*. Lagos: MacGrace Publishers.
- Bereday, George. 1964. *Comparative Method in Education*. New York: Holt, Rinehart & Winston Inc.
- Forde, Catherine. 2005. "Participatory Democracy or Pseudo-Participation? Local Government Reform in Ireland." *Local Government Studies*. 31(2): 137-148.
- Hicken, A. 2011. "Clientelism." *Annual Review of Political Science*. 14: 289-310.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Ikpe, U. B. 2002. "Grassroots Democracy in Nigeria." *African Quarterly*. 42(3): 30-39.
- Ikpe, U. B. and N. S. Umo-Udo, 2006. "Mobilization and Empowerment of Nigerian Youth: Implications for Political Participation." In Akpan, G. E. and Ekong, C. N. eds. *Youth Empowerment for Sustainable Development*. Uyo: Minder International Publishers.
- Jareisat, Jamil E. 2002. "Governance and Developing Societies: Introduction." *In Governance and Developing Countries*. 82: 1-12.
- Keefer, Philip. 2007. "Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies." *American Journal of Political Science*. 51(4): 804-821.
- Kitschelt, H. & M. K. Daniel. 2013. "Economic Development, Democratic Experience, and Political Parties' Linking Strategies." *Comparative Political Studies*. 46(11): 1453-1484.
- Newman, Janet. 2001. *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage Publications.

Piattoni, Simona. 2001. *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. N.Y.:
Cambridge University Press.

Porta, D. D. and Y. Meny eds. 1997. *Democracy and Corruption in Europe*. London:
Pinter.

Roniger, Luis. 2004. "Political Clientelism, Democracy, and Market Economy."
Comparative Politics. 36(3): 353-375.

Wu, N. T. (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



訪談大綱整理表

面向	指標	問題
議會政黨 政治運作 強度	議員政黨化比例	OO 縣/市議會議員政黨化比例為何比 OO 縣/市議會來得高/低？ OO 縣/市議會無黨籍議員比例為何如此之高？
	政黨在黨團協商運作情形	OO 縣/市議會黨團協商參與成員為何？是否限於政黨？次級團體代表或其他人能否參與？為什麼？
	政黨在正副議長人選之建議權	政黨在正副議長提名策略如何？是否必須與無黨籍合作？無黨籍能否當選？
	政黨在投票表決的角色	OO 縣/市議會曾否表決？若無，為什麼？若有，在政黨對決時有無發生跑票或消極不出席情形？
	黨紀強弱	黨紀懲罰效果
市長與議員的侍從連結程度	核心縣/市長派議員多寡	在 OO 縣/市議會中，核心縣/市長派議員有何人？原因？
	議員建議款之有無	縣/市長是否釋出議員建議款？額度若干？目的為何？有無產生作用？
	議員提案侍從化比例	OO 縣/市議會提案有何傾向？提案侍從化比例為何比 OO 縣/市議會來得高/低？有何趨勢發展？
縣市合併差異	議會政黨政治運作強度	OO 縣/市議會合併後，在政黨政治運作強度面相表現進步/退步/停留，為何如此？ 第 2 屆 OO 市議會在政黨政治運作強度面相表現比第 1 屆進步/退步，為何如此？
	市長與議員的侍從連結程度	OO 縣/市議會合併後，在市長與議員的侍從連結程度面相表現進步/退步/停留，為何如此？ 第 2 屆 OO 市議會在市長與議員的侍從連結程度面相表現比第 1 屆進步/退步/停留，為何如此？
其他	其他	OO 市議會未來政治生態走向或發展為何？有何期許或建議？ 有無其他補充意見？

資料來源：作者自行整理