政治科學論叢／第三十四期／民國 96 年 12 月／頁 45～70

派系政治下之府會關係：
台中縣的個案研究（一九五一至二〇〇五）

王靜儀*、傅恆德**

摘　要

台中縣一直是台灣地方派系研究注意的焦點，因爲台中縣的地方自治史可說就是一頁地方派系發展史。有關政黨政治中的一致性政府和分立性政府在立法產能和預算案刪減，相關學術研究較多。但就台灣地方政治而言，以地方派系作爲一致性和分立性政府的分類依據比政黨更爲合適，因此本文突破性地以地方派系下所產生的一致性和分立性政府進行討論。

本文觀察台中縣十五屆議會的府會互動，以派系之異同和政府的型態，比較縣政府法案通過率、縣議員提案通過率、縣政府年度預算歲入和歲出被刪減的幅度等幾個面向，但並沒有發現顯著的差異。因此，本文結合派系和政府類型，提出政府類型的分類，經由一個較長時間的研究，發現不同類型政府在縣府法案、議員提案通過率，以及歲入、歲出預算的刪減比例，亦沒有顯著的不同。

由於量的研究發現未能證實一般預期的論點，因此有系統地對台中縣五位縣長和兩位議長做質性深度訪談，以期進一步探究派系政治對地方政治發展的影響。訪談結果發現，影響台中縣府會關係的因素，除了縣長個人的領導風格外，主要是長期的政治互惠、溝通協調的幕僚政治、以及在政治結果的利益共享。

關鍵詞：派系政治、府會關係、互惠政治、幕僚政治、利益共享

---

* 弘光科技大學文化事業發展系講師
** 東海大學政治學系教授
收稿日期：96 年 1 月 29 日；通過日期：96 年 12 月 3 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前 言

有關台灣地方派系的研究，目前已有豐碩的成果，而台中縣的相關研究一直是學者注意的焦點。台中縣是台灣派系嚴重對立的縣市之一，兩派每選必爭，台中縣的地方自治史可說就是一頁地方派系發展史。台中縣的地方派系肇因於第一屆縣長選舉，兩派的開山祖師陳水潭和林鶴年當初在各鄉鎮尋求支持時，黑派陳水潭以各地醫生爲主，霧峰林家出身的紅派林鶴年則傾向以各鄉鎮的農會組織爲主，爾後發展成黑派主要透過鄉鎮行政系統，紅派則透過農會及水利會系統的運作模式。在過去國民黨一黨獨大刻意主導下，兩派輪流取得執政權，第一、三、五、七、八、十一、十二屆是紅派縣長，第二、四、六、九、十、十四、十五是黑派縣長，形成典型的所謂「雙派系主義」（bifactionalism）（陳明通，1995：152）。

台中縣整體政治運作及府會關係運作的考量幾乎以派系爲中心，政黨反而沒有那麼重要，甚至有重要派系人士卻不是國民黨員的情形（王靜儀，2007：285）。派系對立除了百里侯的角逐較勁之外，議會及府會關係也是政治的另一個舞台。從歷年的縣議會大會議事錄可以看出許多排除異己、加劇派系惡鬥的例子。如縣府職員及教師的無理調動，另行安插派系人員；爲了派系利益，在處理農會改選紛爭時不惜違抗省府法令；對於不同派系支持者所提出的工廠登記或工程申請，故意拖延刁難等等，都是影響地方團結的阻力，也是縣政推行的障礙。因此有受訪縣長表示：上任之後首要工作即爲緩和派系衝突（王靜儀，2007：221）。不過自第三屆縣長選舉以後，縣長與議長分別由不同派系的人士擔任，形成所謂的「派系倫理」。兩派分掌行政與立法的制衡遊戲規則直到一九八九年第十一屆，同屬紅派的廖了以縣長和林敏霖議長當選後才被打破。本文關切的第一個焦點是當縣長和議長同派系與否對府會關係是否造成不同的影響？

在一般政治學的學術研究中，一直以「政黨」的歸屬來區分所謂的一致政府和分立政府，但在台灣地方政治的實際運作中，地方派系、人際關係網絡之間的凝聚力可能更甚於政黨的認同（王業立，2006：208）。對台中縣地方政治而言確實如此，自一九五一年起，派系政治一直是台中縣地

臺灣大學學術期刊資料庫

方政治的運作模式，直至一九九七年第十三屆縣長選舉由民進黨籍候選人廖永來贏得勝選，台中縣才慢慢邁入政黨政治的型態。本文研究的重點並非地方派系形成的原因、組織或運作模式，而是將台中縣的雙派系取代以行政部門與立法部門是否屬於同一政黨的「分立政府」（divided government）、「一致政府」（unified government）的觀念，來檢視台中縣的府會關係。

本文以派系之異同作爲「一致政府」與「分立政府」之分類標準，嘗試探討不同時期分立與一致政府的各種類型對府會關係所造成的影響，以台中縣一九五一年至二〇〇五年間共十四屆縣長和長達 54 年 108 個議會會期爲分析對象。本文使用的文獻檔案如歷次台中縣議會大會議事錄、台中縣政府主計室年度預算書、台中縣議會審查年度總預算案決議書等資料作爲數據資料以量化分析。嘗試討論與分析「縣政府法案通過率」、「縣議員提案通過率」、「縣政府年度預算被刪減的幅度」（包括歲入預算與歲出預算）等三個因素對府會關係的影響。爲了進一步瞭解府會關係，也對其間的五位縣長（分別是陳孟鈴、陳庚金、廖了以、廖永來、黃仲生）、二位議長（林敏霖、顏清標）做質性深度訪談，[1] 以期探究質化變因對府會關係有可能產生的影響，進一步理解派系政治的發展及其影響。

貳、文獻回顧與探討

近年來，國內學者在「分立政府」、「一致政府」的議題上，除了引介西方研究文獻，並討論其政策意涵之外（許增如，1999；吳重禮，1998；2000；2001；2002）。也有部分研究進行實證分析，討論其肇因與影響（陳陸輝、游清鑫，2001；黃紀、吳重禮，2000；吳重禮、楊樹源，2001；吳重禮、林長志，2002；吳重禮、黃紀、張壹智，2003）。亦有以某一縣市個案做爲實證研究對象分析（湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002；廖達琪、洪澄琳，2004）。

針對台灣地方政府分立的特殊狀況，黃紀、吳重禮指出：分立政府不

[1] 另兩位議長黃正義、張清堂因公務繁忙不克接受訪談。

臺灣大學學術期刊資料庫

必然減低地方政府的施政績效（黃紀、吳重禮，2000：136）。在探討台灣地區縣市級「分立」及「一致」政府所可能造成的影響論文中，將分立可能的類型做了區分，以縣市首長的三種黨籍（國、民、無），及國民黨在議會席次過半與否兩種模式交叉分配出六類型，來探討一九八六年至二〇〇一年間不同類型對府會關係（法案審議、預算審議、立法生產力）可能的影響（吳重禮、黃紀、張壹智，2003：155-156）。實證研究發現：政府法案議決並不因爲一致政府或者分立政府而有顯著差異，惟民進黨籍縣市首長，在面對國民黨議員未過半數的議會時，相較於一致政府法案的通過，顯得較爲順利。但是當縣市長有連任意圖時，法案遭到退回或否決的比例，均高於沒有連任意圖的縣市長。在預算審議方面，民進黨籍縣市首長主政，面對絕對多數的國民黨議會之分立政府下，預算刪減幅度較一致政府高；有意連任的縣市長任期內，預算刪減幅度亦較未有連任意圖的縣市首長高。在縣市長爲民進黨或無黨籍，面對國民黨掌握過半席次的議會之分立政府下，法案審議數量確實有減少之趨勢。縣市長得票率的高低以及有連任意圖的縣市長與法案審議數量呈現正向關係，而每逢選舉年，議員們往往忙於競選準備工作，造成立法怠惰現象，因此與法案審議數量呈現負向關係（吳重禮、黃紀、張壹智，2003：161-169）。

吳重禮、黃紀、張壹智的研究屬於橫向的跨區比較（cross-sectional analysis）與「縱向分析」（longitudinal analysis）兩者結合的研究，是全面性跨區域且長時間的比較研究，誠屬難得。在作者的統計資料「自變數」當中，除了原有的六型政府類型之外，更加入了「縣市長得票率」、「縣市長是否有連任意圖」、「是否爲選舉年」三項質變數，並發現此三項質變數對「法案審議」、「預算審議」、「立法生產力」等府會關係而言，有顯著差異。他們運用以上三項質性虛擬變數加上六種政府類型分類，使用雪菲檢定法，以 23 個地方政府、與 16 年間地方議會 350 個樣本數，分析出組間的差異，對國內「一致政府」與「分立政府」的研究而言，形成一新取向。

針對個案研究方面，湯京平、吳重禮、蘇孔志比較了台中縣第 13 屆、第 14 屆議會歲入、歲出預算審議的情形之後發現：第 14 屆分立政府之下，預算刪減比例明顯增加，以致於縣長必須提高「地方基層建設經費」，換

臺灣大學學術期刊資料庫

取議會的妥協，改善府會關係（湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002：53-61）。當地方府會結構從一致政府轉變成爲分立政府之後，財政效率表現似乎並未改善，肉桶政治甚至呈現更爲嚴重的趨勢。當民進黨入主縣府，切斷了原先府會順暢的利益輸送管道，應是改革地方政治，增進行政效能的良機。然而，此種預期卻忽略了制度本身具有「路徑依賴」（path-dependent）的慣性，當政黨無法提供這種供給與需求，地方派系和原有的侍從關係便會繼續維持，因此期望改變派系政治與制度改革的改革者遭遇更大阻力。意圖改革派系政治及其弊端，也許需要改變的不只是政治服務的提供者，而包括選民如何透過組織化的公民，促使預算編列更符合公平與效率原則，將「地方基層建設經費」委由地方社區組織決定其用途，並且加強自願性非營利組織對於工程發包的監督，或許能抑制肉桶政治的弊病（湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002：63-65）。

湯京平、吳重禮、蘇孔志（2002）以台中縣一九九三年，國民黨籍廖了以連任台中縣長，並且國民黨在縣議會掌握絕對優勢的一致政府，與一九九七年民進黨籍廖永來當選縣長，面對國民黨議長顏清標、國民黨掌握多數席次的議會，所形成的分立政府爲比較對象，固然有其指標意義，但是以政黨退位、派系主導的台中縣議會政治生態而言，五十年間只有過一九九七年一次政黨輪替的特例，派系政治對台中縣府會關係而言，造成什麼影響？第十二、十三屆議會是縣長、議長同派系，議會中又是執政派議員過半，府會一家親的局面。如果作者嘗試比較第十、十一屆議會縣長、議長不同派系，議會中反對派議員過半與十四屆民進黨縣長執政時的府會關係，又會產生什麼不同的結果？這是本文嘗試進行分析的方向與想法。

廖達琪、洪澄琳依據 Riker (1962) 提出的最小獲勝聯盟（minimum winning coalition），以及 Olson (1965)「集體行動的邏輯」的理性邏輯，將反對黨獨大下的高雄縣議會分成四種類型。分類的關鍵基準在於反對黨是否過半的絕對多數：即 I、「反過半／執極少」；II、「反過半／執一些」；III、「反較多／執極少」；IV、「反較多／執一些」，以分析他們在質詢互動氣氛、預算刪減幅度、政府提案（包括提出量、通過率）的表現（廖達琪、洪澄琳，2004：11-15）。結論指出第I型確實有較佳的府會互動，較低的預算刪減率，但較低的提案量及通過率，第 IV 型則反之；而第 II 型及

臺灣大學學術期刊資料庫

第 III 型所對應的府會關係則不完全能符合推論預期（廖達琪、洪澄琳，2004：36）。

廖達琪和洪澄琳對一九八五年後反對黨獨大下的高雄縣府會關係，做了很好的分類，也指出重要的發現，但若把相關的理論模型，用在台中縣則不適合。如果以政黨做爲分類標準，台中縣一直是國民黨獨大的一致政府形式，只有一九九七年民進黨籍廖永來當選縣長，是唯一一次的分立政府形式。在國民黨籍縣長執政的十四屆議會任期（一九五一年至二〇〇五年，扣掉廖永來縣長任期）當中，縣議會的民進黨議員在十三屆議會中佔了 5 位，十五屆議會中佔了 11 位，況且這當中不乏爲國民黨縣長護航的民進黨議員。如果長期來看台中縣的府會關係，這兩屆反對黨議員所影響的層面並不深。反倒是長期對立的紅派或黑派議員，如何運用議堂上的表現、與縣長、縣府之間的互動，取得行政資源、地方公共建設經費的允諾，以及人事上的安排，卻是饒富意義的問題。因此本文在第三部份，除了以派系取代政黨，作先期的測試。再依廖達琪、洪澄琳對高雄縣議會所作的四型政府分類的邏輯，建構了新的政府類型模式，並加以檢測。

參、一致與分立政府的類型與預期表現

本文首先嘗試以「紅派執政」和「黑派執政」來對比，針對提案通過率與預算刪減幅度作單因子變異數分析（ANOVA），再以一致和分立政府作比較。爲了進一步比較，更提出以「紅派執政的一致性政府」和其他類型，以及「黑派執政的一致性政府」和其他類型來比較縣政府法案通過率、議員提案通過率、縣政府年度預算被刪減的幅度（包括歲入預算與歲出預算）的不同。把十五屆議會的資料彙集後，透過變異數分析，發現縣政府法案與議員提案通過率、歲入和歲出的刪減比例，不因紅派或黑派執政而有區別，請參閱表 1。紅派執政時，縣府法案通過率爲 88.5%，相對於黑派執政時的 91%，在統計上無差異。在議員提案通過率上也是相同。在歲入和歲出的刪減比例上，在統計上也無差異。

若進一步把一致政府和分立政府作比較，也發現了類似的結論（p 值分別爲 0.45、0.17、0.36 和 0.38）。爲了深入瞭解可能的變異，再把紅派執政

臺灣大學學術期刊資料庫

的一致政府和其他類型政府作比較，也發現沒差異。相同的，把黑派執政的一致政府和其他類型政府作比較也得到相同的結果。[2] 這樣的結果，或多或少也印證了黃紀和吳重禮（2000）的研究發現。即使以派系的一致性與分立取代政黨的一致性與分立，也發現台中縣並不因派系的一致或分立而使得政府在法案議決、歲入歲出的議決有顯著差異。

表 1　派系政治、立法與預算案的變異數分析

	縣府法案通過率（%）	議員提案通過率（%）	歲入刪減（%）	歲出刪減（%）
全　　體	89.53(15)	97.00(15)	0.0044 (9)	0.0127(11)
執政派系				
紅：1	88.25 (8)	97.00 (8)	0.0020 (5)	0.0067(6)
黑：0	91.00 (7)	97.00 (7)	0.0075 (4)	0.0200(5)
變異數分析	F=0.59; p=.46	F=0; p=1.00	F=1.33; p=.29	F=1.17; p=.31
政府類型				
一致：1	90.67 (9)	97.44 (9)	0.0057 (7)	0.0163 (8)
分立：0	87.83 (6)	96.33 (6)	0.0000 (2)	0.0033 (3)
變異數分析	F=0.61; p=.45	F=2.10; p=.17	F=0.96; p=.36	F=0.85; p=.38
一致政府				
紅派執政：1	90.00 (3)	97.67 (3)	0.0033 (3)	0.0100 (3)
其他：0	89.42 (12)	96.83 (12)	0.0050 (6)	0.0138 (8)
變異數分析	F=0.02; p=.90	F=0.71; p=0.41	F=0.09; p=.77	F=0.07; p=.80
一致政府				
黑派執政：1	90.60 (5)	97.00 (5)	0.0033 (3)	0.0200 (4)
其他：0	89.00 (10)	97.00 (10)	0.0050 (6)	0.0086 (7)
變異數分析	F=0.17; p=.68	F=0.00; p=1.00	F=0.09; p=.77	F=0.77; p=.40

註：括弧中的數字是樣本數，樣本數單位爲屆（一任縣長任期）。

由於我們發現派系政治或以派系區分的分立政府形態並未能在台中縣造成影響，使得一般性的通則受到挑戰。因此，本文嘗試以五十四年間的

[2] 在進一步的迴歸分析中也發現，縣議會議案通過率、縣政府年度預算被刪減的幅度並不因爲「紅派執政」、「黑派執政」、「紅派議員數」、「黑派議員數」、「議長派系」而有顯著差異。由於所有的估計值均爲不顯著，且逐項列表會佔去太多篇幅，故在文中省略。

臺灣大學學術期刊資料庫

政府類型做其他的劃分，期能建構台中縣派系政治對府會關係的影響。以縣長和議長爲同派系時，做爲「一致政府」，當縣長和議長爲不同派系時做爲「分立政府」。[3] 同時，對應兩派在議會中的席次，可以出現四種可能搭配的類型：I、「一致政府／執政派相對多數」；II、「一致政府／反對派相對多數」；III、「分立政府／執政派相對多數」；IV、「分立政府／反對派相對多數」。不同類型的政府對府會關係的不同面向究竟有何影響？作者提出一個新的假設，以四種不同類型來比較其間的差異，請參閱表 2。

表 2　一致或分立政府類型與府會關係

府會關係 / 類　型	縣政府法案通過率	縣議員提案通過率	縣政府年度預算被刪減的幅度
I 一致政府／執政派相對多數	較高	較多	較小
II 一致政府／反對派相對多數	中間	中間	中間
III 分立政府／執政派相對多數	中間	中間	中間
IV 分立政府／反對派相對多數	較低	較少	較大

註：本表係參考廖達琪、洪澄琳（2004）一文之政府類型分類，再依據台中縣的情形所擬定。

第 I 類型政府是指縣長、議長同派系，議會中執政一派又掌握過半或接近過半的席次。第 II 類型政府是指縣長、議長同派系，議會中反對一派卻掌握過半或接近過半席次。第 III 類型政府是指縣長、議長不同派系，議會中執政派掌握過半或接近過半的席次。第 IV 類型政府是指縣長、議長不同派系，議會中反對一派又掌握過半或接近過半席次。本文嘗試以「縣政府法案通過率」、「縣議員提案通過率」、「縣政府年度預算被刪減的幅度」（包括歲入預算與歲出預算）等四個數值做爲府會關係的指標。首先，

[3] 由於縣長與議長之間的互動以及二人的領導風格是影響府會關係的主要因素，且以派系代替政黨來作一致與分立的判定是本文的主要假設。

臺灣大學學術期刊資料庫

政府政策的形成與落實，須透過法案的形式表現出來，行政部門所提的法案必須獲得議會多數支持才能付諸實行，因此一致政府下，應擁有較高的政府提案通過率。在立法生產力方面，部分學者認爲，在分立政府之下，行政首長與議會多數立場互異，立法的停滯與僵局幾乎是不可避免（Binder, 1999；Coleman, 1999；Cox and Kernell, 1991；Cutler, 1980, 1988；Leonard, 1991；Sundquist, 1986, 1988, 1990），因此此時應會有較少的議案通過率。在預算審議方面，預算審查是議會控制政府財政，並且監督行政部門施政的工具之一，總預算案之編列與審查，關係著地方財政資源與建設經費的分配，也涉及地方政治人物的利益關係，向來是引發府會爭議的重要因素（吳重禮、楊樹源，2001），因此預算審議結果是府會互動的重要指標。

在第 I 類型政府「府會一家親」的情況下，與第 IV 類型政府在府會關係上會形成較大的差異，也就是當縣長、議長同派系，議會中執政一派又掌握過半或接近過半的席次時，縣政府法案的通過率較高，立法生產力較多，預算被刪減的較少。要精確地推論四種搭配類型下的府會關係並不容易，理論邏輯上說來，I 及 III 型有相對多數的執政派議員，在法案與預算審議時，人數上占了優勢，在運作時較容易控制。II 型的情況下，除非同派系的議長發揮高度協調能力，擁有讓議事圓滿進行的智慧，且具多數議員均服從的領導風格，否則可能比 I 及 III 型爲差。不過，嚴格上說起來，II 型與 III 型之間對府會關係的影響有多大不同，很難在概念推論上做完全肯定的論述。[4]

[4] 依據上述的分類原則，本文的四種類型政府如下：第 I 類型政府－第五屆議會（1961 年 3 月～1963 年 11 月）、第十二、十三屆議會（1990 年 5 月～1997 年 11 月）。第 II 類型政府－第一、二屆議會（1951 年 7 月～1955 年 4 月）。第 III 類型政府－第四屆議會（1958 年 9 月～1960 年 11 月）、第七屆議會（1968 年 5 月～1972 年 11 月）、第九屆議會（1978 年 5 月～1981 年 11 月）、第十五屆議會（2002 年 5 月～2004 年 5 月）。第 IV 類型政府－第三屆議會（1955 年 8 月～1957 年 12 月）、第六屆議會（1964 年 3 月～1967 年 11 月）、第八屆議會（1973 年 5 月～1977 年 11 月）、第十、十一屆議會（1982 年 5 月～1989 年 11 月）、第十四屆議會（1988 年 5 月～2001 年 11 月）。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、實證分析與討論

在取得較長時間的資料後，我們得以對提出的假設作初步的驗證。在縣府法案通過率上，四種政府類型並沒有顯著不同（F=0.11, p=0.95）。第一類型政府的通過率（89.78%）大約比平均略高，府會一家親並未有較高的通過率，請參閱表 3。而第二類型政府指的是縣長、議長同派系，但議會中反對一派卻掌握過半或接近過半席次，縣府法案通過率爲 88.79%，比平均略低，代表強勢議會杯葛不同派系的縣府提案。第三類型政府指的是縣長和議長分屬不同派系，但在議會中縣長派掌握過半或接近過半的席次，縣府法案通過率（88.63%）亦比平均數略低，此二類型政府表現大致符合表 2 之理論預期。第四類型政府是縣長和議長不同派系，議會中非縣長派又掌握過半或接近過半席次。這時強勢的議會，竟然會通過較多的縣府法案（90.09%），並不符合理論的預期，也使得相關的理論面臨考驗。其中值得注意的是，一九八九年（民國七十八年）第十一屆縣長選舉之後，同屬紅派的廖了以縣長和林敏霖議長雙雙當選，被視爲破壞派系倫理。當廖了以欲連任第十二屆縣長時，部分黑派人士就表示不支持（楊英杰，1996：41-43），因此府會一家親的第十三屆議會，以縣府法案通過率而言，表現竟不如民進黨籍縣長時期的第十四屆議會好（第十四屆議會的縣府提案通過率爲 93.20%，第十三屆爲 85.11%）。由此可見，黑派人士心中的不滿與反彈反映在縣府議案審議上，產生理論無法解釋的結果。

在議員提案通過率方面，四個類型政府從平均值看起來有差異，但在變異數分析結果後，仍未達顯著水準（p 值爲 0.06）。由各類型的平均值可知，第二類型政府的議案通過率最低，但是仍有 94.13% 之水平。在總樣本數爲 108 之情況下，第二類型政府的樣本數只有 7，因此會對變異數分析結果產生影響，較難有推論。在歲入和歲出的預算刪減比例上，四種類型的政府雖然沒有顯著的差異（歲入 p 值爲 0.54，歲出 p 值爲 0.50），但從平均值可以看出，當縣長、議長同派系，議會中又掌握相對多數席次的第一類型政府，確實擁有最小的預算被刪減幅度。而縣長、議長同派系，但議會中反對一派卻掌握過半或接近過半席次的第二類型政府，預算刪減幅

臺灣大學學術期刊資料庫

度高達 0.61%，比平均高，代表強勢議會刪減不同派系縣府的預算，以達干擾縣政之目的。縣長和議長不同派系，議會中非縣長派又掌握過半或接近過半席次的第四類型政府，歲入預算平均刪減幅度爲 0.69%，歲出預算平均刪減幅度爲 0.88%，爲四種類型政府之最高，大致符合表 2 之理論預期。

表 3　類型與立法和預算的變異數分析

	縣府法案通過率 (%)	議員提案通過率 (%)	歲入刪減 (%)	歲出刪減 (%)
類型 I：	89.78 (24)	97.24 (24)	0.00 (10)	0.00 (10)
II：	88.79 (7)	94.13 (7)	0.61 (3)	0.61 (3)
III：	88.63 (28)	97.76 (28)	0.22 (13)	0.31 (13)
IV：	90.09 (49)	97.33 (49)	0.69 (22)	0.88 (22)
全體：	89.56 (108)[2]	97.21 (108)[2]	0.42 (48)[3]	0.52 (48)[3]
變異數分析	F=0.11; p=.95	F=2.60; p=.06	F=0.73; p=.54	F=0.80; p=.50

註：1. 括弧中的數字是樣本數，單位爲議會會期。

2. 括弧中的 108 代表議會會期總數。

3. 歲入歲出應有 54 年之樣本數，扣除遺漏值，歲入與歲出皆爲 48。

由以上的實證資料分析中發現，以派系的一致性或分立性政府類型來比，與先前研究相似，並沒有產生通則。因此，除了派系及政府類型外，或許還有其他影響府會關係運作的因素存在？以下就深度訪談，藉由質性資料來檢驗本文假設，並嘗試探討其他因素對府會互動過程的影響。

伍、互惠政治、幕僚政治與利益共享

由以上的分析發現，在紅、黑兩派長期對立的台中縣，不論在「一致政府」或「分立政府」之下，在縣政府法案通過率、縣議員提案通過率、縣政府年度預算被刪減的幅度幾個面向皆無顯著差異。真正影響台中縣府會關係的因素到底是什麼？透過縣長、議長的質性訪談，所有的縣長、議長均表示：影響府會關係最重要的因素是縣長、議長個人的領導風格，但

臺灣大學學術期刊資料庫

領導風格因人而異，且無法將之通則化。除了領導風格之外，歸納訪談記錄所得，發現影響府會關係最深的是互惠政治、幕僚政治與利益共享，分別說明如下：

一、互惠政治

由訪談資料得知，台中縣議會在有關縣政提案的部分，幾乎都不曾動用過表決，而是縣長與議長、議員以事先溝通的方式協調，再提到議會中通過，某位前縣長提到（王靜儀，2007：225）：

> 不管是縣府提案或預算案，當時會先提到縣黨部黨團會議，向議員做簡報之後，再做局部修正，我們會與有意見的議員充分溝通、協調，有共識之後，再提到議會，因此提到議會的議案或預算案都沒有被否決過。

由此可知，縣府提案通常經過先前的充分溝通，但是，如果有非執行不可的縣政提案，對立派系議員們卻又反對，縣長會利用什麼方式取得議員們的同意？這時，縣長、議長的領導風格與互動就顯得格外重要，而且通常以「互惠政治」的模式取得共識，以達到縣政提案通過的目的。另一位前縣長提到（王靜儀，2007：243）：

> 我是東勢出身的第一位客家縣長，當初競選時有一個政見，就是要在地方上蓋一座「農業紀念館」。後來我上任後，與東勢鎮長討論的結果，決定把東勢鎮公所、警察局東勢分局和農業紀念館結合在一起，變成綜合行政大樓，由縣府編列預算興建。但紅派議員們認爲，那有縣政府幫鎮公所蓋大樓的？我找議長幫忙，我說這是我的政見，這筆經費你幫我想辦法通過，明年你霧峰鄉要蓋體育館，我編 5,000 萬預算，現在霧峰的「社福館」就是這樣來的。一個是縣長的故鄉，一個是議長的故鄉，互相幫忙，果然議長一出面安撫，就通過了。
>
> 台北市有台中縣同鄉會，爲了購置同鄉會會館，費用是 500 萬，在各處募款，也找了我幫忙，我編了 150 萬經費補助他們。紅派

臺灣大學學術期刊資料庫

> 議員陳〇〇看到，就反對說：「他們同鄉會應該幫助我們台中縣，那有台中縣幫助同鄉會的道理？」我找到同鄉會理事長是紅派的農會總幹事陳〇〇的舅舅張〇〇這層關係，我去找陳〇〇，說這筆錢是要給台北市台中縣同鄉會購置會館用的，理事長是你舅舅，現在反對的是你紅派議員，你要負責去疏通，果然他一去疏通就過了，這就是預算要議會通過，用這種方式去解決問題。

當年第十、十一屆議會縣長、議長不同派系，議會中反對派議員過半，屬於第四型政府，但是兩屆議會會期中的縣府提案通過率幾乎接近百分之百，可謂「互惠政治」的最佳典範，這位前縣長常常以他與議長合作無間、你儂我儂的互動而感到自豪。

二、幕僚政治

所謂「幕僚政治」是指縣長充分授權予某一位或某幾位幕僚，與議員溝通協調，幾乎可以代表縣長決定事情，同時獲得議員信任與縣長支持的一種府會關係運作模式。曾任第十二、十三屆縣議會議長提到（王靜儀，2007：287）：

> 廖〇〇縣長的府會關係處理得不錯，王〇〇秘書是關鍵角色，他在台中縣待的時間很長，是老縣長時代的人。老縣長時代就很信任他，他在派系的份量夠，年齡輩份高，處理事情火候恰到好處，他答應的事，縣長絕對做到，所以縣長施政能一帆風順。

在縣府外，他（或他們）幾乎是縣長個人的分身，所答應的事就意味著縣長的承諾，因此這樣的幕僚是重量級角色，斡旋於縣長與議員之間，也可將這種府會互動方式稱爲「令牌政治」。有受訪縣長表示，「幕僚政治」確實可使府會關係更趨和諧（王靜儀，2007：242-243）：

> 縣長沒有辦法處理所有的事情，事必躬親很難，我若干程度授權給幾位機要，像陳〇〇、鍾〇〇、林〇〇、彭〇〇等人，與議員們溝通。縣長比較忙，有時候找不到，有時身段比較高，機要反而較柔軟，更可以與議員好好溝通，瞭解他們的需要。

臺灣大學學術期刊資料庫

黃仲生在第十四屆縣長任內，初期以縣府秘書室主任王○○負責與議員溝通、協調。王○○曾任兩屆鄉長，爲黑派之核心幹部，與紅派亦素有淵源（姻親）。由於議員中不乏曾擔任鄉鎮長者，故成爲與議員們協調之人選。黃仲生任內後期則以王○○及另一位機要秘書王○○，爲主要與議員溝通之幕僚。後者曾擔任三屆台中縣議會議員，與議員們多爲老同事，因此擔任居中溝通協調角色，是再適合也不過的人選。[5]

廖永來任內也曾試圖運用「幕僚政治」改善他任內的府會關係，他動員縣府一級主管去個別疏通每一位議員，使議員們能與縣政配合。但是議員們卻不領情，導致更大的反彈聲浪。[6] 但幾位國民黨籍的前縣長均表示，透過授權核心幕僚，充分與議員們溝通，以滿足議員們需求的方式，是府會關係和諧的良方，亦是歷任縣長慣用的處理策略，可收事半功倍之效。

三、利益共享

在「分配性政策」（distributive policy）之中，利益團體的「競租」（rent-seeking），或者政治人物以競選連任的選票爲考量，從而爲選民爭取更多的區域性利益，乃是多元民主與代議政治的通例。執政者爲了維繫派系的經濟命脈，因此利用其政治職權將公共資源分配給派系支持者，故備受批評的「肉桶政治」（pork-barrel politics）於焉產生。一般說來，議員在競選時多半會承諾從事諸多地方建設，而且選民也往往依據爭取基層建設或者對於選民需求的回應，評斷議員的表現。透過議員建議以決定地方建設的項目，原意在於反應地方需求的設計。於公，這種設計得以擴大參與，避免縣府對於地方建設決定權的壟斷。藉由地方鄉紳或者民眾透過議員表達其實際需要，間接地參與決策，促使政府施政更具回應性。於私，基於地域均衡性，許多經費必須分配給不同選區，縣長與其單獨編列預算經費，不如善加利用，讓議員們有參與決策的機會。「地方基層建設經費」

---

5 此說法乃根據筆者訪談台中縣政府行政室主任王英三之訪談記錄（2007/8/22）， 王英三係黃仲生競選第十四屆縣長之副總幹事，後進入縣府擔任秘書室主任，成爲黃仲生之核心幕僚。秘書室於 2006 年 5 月更名爲行政室。

6 詳見《台中縣議會第十四屆第四次定期會議事錄》，頁 1082-1083。有關質詢過程乃府會互動之焦點之一，可參閱本文附錄一。

臺灣大學學術期刊資料庫

的施行，使得議員可以直接掌握服務選民的資源，這種方式不僅能夠讓議員直接回應選民的需求，向地區選民表功，與此同時，也能夠紓解縣府來自議員的壓力（湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002：44-47）。

即使在台中縣地方自治史上唯一一次政黨輪替的第十四屆議會，縣長廖永來面對反對黨絕對多數的議會，縣政提案的通過率仍不算低，除了少數幾次之外，多有九成多的通過率。理由是在他任內，地方基層建設經費由第十二、十三屆的每位議員 500 萬提高到每位議員 600 萬，議長且有 8,000 萬，副議長有 4,000 萬的建議額度。廖永來提到（王靜儀，2007：266-267）：

> 我當時每位議員有 600 萬地方基層建設經費的建議權，前任時是 500 萬，議長是 8,000 萬，副議長是 4,000 萬。在議會中，基本上議長控制一切，如果我們已經談好，還有議員杯葛，他會打電話進去，告訴那位議員說：「你來啦！我有東西給你。」如果我們沒有談妥，就一直耗下去。前縣長時代地方基層建設經費是 500 萬，前議長就一定要提高到 600 萬，我說這由我來向議員說，縣長是我嘛！但他不肯，要由他來說。

前議長顏○○也提到，除了地方基層建設經費的補助之外，妥善運用行政資源、人事安排，以達「利益共享」的目的，也是影響府會關係的重要因素（王靜儀，2007：295）：

> 影響府會關係的因素有很多，人事案的安排、預算的審議都會影響，但最重要的還是縣長與議長之間的溝通與互動，縣長、議長兩人溝通不良，審查怎麼審得下去，議會一旦受到尊重，議長、副議長二人自然會把議員們對縣府的質疑和其他困難排除。議會是在比人頭，不是在比拳頭，採多數決，不管是行政資源或人事安排，我跟縣長講得很清楚，像人事安排，你要分配，不能說十個缺都是縣府人馬，議會一個也沒有，我不杯葛才怪，不能五比五的比例，也要七比三的比例，不然府會怎會和諧，預算審議怎麼進行？所謂的「地方基層建設經費」很難講大概多少錢，雖然有大概的額度，但都會比原來講的多，其實建設要視地方的需要

臺灣大學學術期刊資料庫

> 而定，很難限定多少錢，造路也不可能造一小段嘛！一直到現在大家還很懷念我，他們說我做議長時，比較有福利。

由此可知，廖永來任內面對強勢的議會，竟然會通過較多的縣府提案，最關鍵的因素還是由於與議長、議會在地方基層建設經費，或人事案安排的妥協。其實「地方基層建設經費」制度行之有年，多位受訪縣長均表示其制度的存在，如前縣長陳○○也提到（王靜儀，2007：243）：

> 爲了縣政運作順利，我任內每位議員擁有的「地方基層建設經費」是 150 萬。現在 150 萬是小兒科，那時候 150 萬議員們已經很滿意，有的縣市還沒有，主要是讓他們回饋其選區的選民作服務。但他只有建議權，縣長才有批示權，土木科長還沒有，議長、副議長沒有比較多。有議員對地方基層建設經費編列數額不滿意，就是他覺得他的建議沒有獲得縣府重視，或是少編了，他就找其他項目杯葛，後來我們瞭解到他的建議沒有受到重視的情形，我們會作適當的讓步，給預備金支持滿足他的需求或補列預算予以重視。

長久以來，台中縣的地方派系透過選舉動員及組織運作而取得政權，在府會關係上，便是直接透過地方派系及黨部的居中協調而得以順利運作。派系之間的會議儼然就是府會之間議案協商機制的主要場所（王業立、蔡春木，2004：203）。但是廖永來上任後，願意給予廖永來支持的民進黨籍議員僅有 4 位，面對如此的強勢議會，廖永來一方面急於藉著施政績效來培植政治勢力，另一方面卻因爲缺乏強而有力的議會盟友，以對抗來自於議會對其預算與施政的杯葛，故往往必須向議會作出重大的妥協，如提高「地方基層建設經費」。除了受議長的勸說所影響，基於現實的考量，廖永來本身既無能力動員支持者，以化解議會對其預算與施政之杯葛，故在某些項目進行讓步，以換取議員的妥協與支持。「地方基層建設經費」是一種相當合理的策略，畢竟在傳統選區中，議員關切的事務，無非是選舉樁腳的維繫與鞏固（湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002：53-55）。

臺灣大學學術期刊資料庫

陸、派系政治與府會互動

台中縣自一九五一年至二〇〇五年，長達 54 年共十五屆議會府會互動。除了第十四屆議會時期，在「縣府預算被刪減比例」方面有偏高趨勢之外，其餘依本文以派系之異同所歸類之四型政府類型，從量的角度無法看出顯著差異。由此可知，台中縣的派系政治主導府會關係的發展，從早期因縣長選舉導致派系對立，進而衍生出派系惡鬥的情形，卻在府會關係上沒有造成太負面的影響。紅、黑雙派系以準政黨方式運作，甚至發展出兩派皆認同的遊戲規則－如第三屆縣長選舉以後，縣長與議長分別由不同派系的人士擔任，建構了所謂的「派系倫理」。另外，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，因此派系在台中縣政壇發揮了一定的穩定作用。前縣長提到（王靜儀，2007：234）：

> 我是縣民縣長，不是派系縣長，這是大原則，兩派議員都要照顧，黑派多給一點也很自然，但是紅派議員對我卻比較滿意，黑派議員對我比較不滿意，爲什麼呢？黑派議員認爲縣長對我們應該好很多，紅派議員認爲不同派的縣長對我們這樣已經不錯，這就在我尋求連任時發生功效，在我第二任欲尋求連任時，紅派本來要拉我下來，不想讓我連任，可是紅派大老王〇〇、劉〇〇等人說：「紅派當縣長，也不一定像黑派當縣長這樣照顧我們，不輸紅派縣長啦！爲什麼要反對？」

自一九九七年第十三屆縣長廖永來之後，台中縣正式邁入政黨政治的模式，此時台中縣的府會關係產生較大的改變，如前所述，廖永來面對的是一個強勢的議會。廖永來回憶（王靜儀，2007：264-266）：

> 我遭遇到比較大的困境，第一是 921 地震的影響，我們四年的任期，要不是兩年地震的延宕，台中縣可能可以有更大的局面。第二是議會的杯葛，在議會中，我們是弱勢，每天在亂，我們根本就是俎上肉，任人宰割。議會中的「縣長派」議員只有 4 位，「議

臺灣大學學術期刊資料庫

> 長派」議員卻有 20 多位，勢力強大。有一位民進黨議員我們自己的黨團會議他不參加，他認爲他向我要求的，我沒辦法百分之百答應他，所以他反而去參加顏○○的聚會。

透過訪談發現，廖永來主要運用提高「地方基層建設經費」的方式與議會妥協，以換取府會之和諧，並不太運用行政資源或人事安排，抑或互惠政治的方式獲取議員支持。但是，值得注意的是，以派系政治生態而言，黑派在第十四屆議會中席位大幅成長至 22 席，成爲最大派系。相對而言，紅派勢力則大幅消退，只獲得 18 席，另一方面由於第三勢力楊派的介入，導致紅派內部分裂。若干親第三勢力的紅派議員仍然反對與黑派結盟，籌組新政會作爲區隔，部分紅派議員有鑒於派系衝突導致選舉失利的雙輸惡果，決定與黑派合作，形成以黑派顏清標爲首、紅派張清堂爲輔的「黑紅聯盟」。二○○○年（民國八十九年）五月的預算審議過程中，在顏清標主導下，希望藉由預算審查的杯葛動作，將「地方基層建設經費」之額度由 600 萬提高至 1,000 萬。之後經過休會，廖永來與顏清標、張清堂及各審查委員會召集人關室密談後，不但預算部分僅刪歲入之「統籌分配款」部分，而且地方基層建設經費並未提高至 1,000 萬。

有議員透露，預算無法通過，議員的椿腳便無法獲得工程，議員回扣收入也喪失，議會無意維持這樣的僵局，所以與縣長妥協。廖永來雖在府會關係中處於下風，但縣長本身握有行政資源，對利益團體幹部有所影響，因此，議員、利益團體，以及縣長之間，形成特殊的生態關係。廖永來曾動員這些利益團體，對其所支持的議員進行遊說，最後終能扭轉局勢（湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002：58-61）。因此廖永來在面臨強勢議會的執政困境中，仍能利用派系衝突、次級問政團體林立、肉桶政治利益的糾葛殺出重圍，除了二○○一年（民國九十年）五月有較大的預算刪減幅度外，比起過去派系縣長的執政，府會關係不見得較差。

二○○一年第十四屆縣長選舉由黑派候選人擊敗競選連任的民進黨籍縣長而獲勝，紅、黑兩派在選前即取得合作默契，從對立走向共治的局面（王業立、蔡春木，2004：205），因爲唯有如此，國民黨才有可能取得縣長執政權。但是「紅黑共治」下的府會關係，因爲政治利益而不得不合作

臺灣大學學術期刊資料庫

的模式，再加上民進黨與台聯議員在議會人數日增，時有阻撓杯葛現象，雖然國民黨議員數過半，仍使縣長在議會面臨些許窘境，比起「紅黑分治」時的府會關係本質上有所不同。況且，縣長就任時恰是中央政黨輪替以後，對原有的台中縣政治生態環境造成一定程度的衝擊，縣長也認爲（王靜儀，2007：276）：

> 民進黨中央在二〇〇〇年執政之後，資源更豐厚了。在二〇〇四年的選舉中，他們會運用一些人脈、管道，過去沒有管道，現在有管道，又有資源，影響性難免會有，而且他們比較積極，在選舉方面比較有策略。越是基層的選舉派系越強，越高層的選舉像立委是政黨屬性濃厚一些，大環境的前提下，他可能需要以意識型態或政黨色彩作訴求，因爲選民不太認識他。而基層的里長、代表，我們每天都遇得到，不太受政黨屬性的影響，可能也有一些，但政黨屬性比較淡，而是彼此的認識度、熟悉度及習慣去影響投票傾向，所以基層比較有派系色彩。

因此，二〇〇一年以後的府會關係加入了「紅黑共治」的利益考量，就政治大環境而言，因爲中央的執政黨是民進黨，縣長執政時也受政黨政治因素的影響，例如二〇〇五年八月第一次追加減預算審議過程中，就發生中央補助款遭民進黨籍議員刪減三千萬的情形。[7] 諸多錯綜複雜的因素導致二〇〇一年以後的府會關係更需縣長的政治智慧去小心面對。

所有受訪的縣長和議長均表示：縣長選舉已走向政黨對決的模式，所以紅、黑兩派不得不合作，而縣議員選舉多少還是有派系因素的考量，縣長執政必須均衡政黨利益和派系利益，因此未來台中縣的府會關係發展，還是深受派系政治及政黨政治的影響。根據本文深度訪談的結果，發現可能影響府會關係的因素，除了政治互惠、幕僚政治、利益共享，縣長與議長的領導風格等質性變數之外，或許還有其他的新解釋有待發現，值得進一步研究與討論。

---

[7] 筆者於 2005 年 8 月 9 日至 11 日曾列席旁聽台中縣議會第十五屆第十一次臨時會會議，其中有關台中縣政府第一次追加減預算之審議過程，係旁聽時所得知。

臺灣大學學術期刊資料庫

柒、結　語

台中縣的派系政治長久以來對台中縣政壇產生一定程度的影響，包括府會關係。對台灣地方政治而言，台中縣在派系政治下的府會關係是否有其歷史或地區特殊性？抑或可建立普遍性理論？一般研究認爲，在一致政府或分立政府下，甚至加入了「縣市長得票率」、「縣市長是否有連任意圖」、「是否爲選舉年」等質變數，對縣府法案通過率、議案通過率、預算刪減幅度、立法生產力、質詢互動過程等府會關係有決定性的影響。根據本文的討論，卻不盡然如此，本文以台中縣一九五一年至二〇〇五年間共十四屆縣長和長達 54 年 108 個議會會期爲量化分析對象，在縣府提案通過率上，四種政府類型並沒有顯著不同，但第四類型政府屬強勢議會，竟然會通過較多的縣府提案，並不符合理論的預期。在縣議員提案通過率方面沒有顯著差異，以第二類型政府通過率最低，但由於樣本數差異太大，因此影響分析結果。在預算被刪減幅度方面，四型政府在量化的分析上亦無顯著差異，但是可以看出第一類型府會一家親政府的刪減幅度最小，相對應的第四類型政府刪減幅度最大。

既然量化分析不能符合理論之預期，本文轉而藉五位縣長、兩位議長的質性訪談內容，瞭解其他有可能影響台中縣府會關係的因素，因此，本文由量化分析出發，以質性因素補量化分析之不足。最後發現，在台中縣的個案，除了縣長、議長個人的領導風格之外，以訪談整理出來的互惠政治、幕僚政治、利益共享三個因素，比依派系區分的政府類型更能說明府會關係。台中縣的地方派系主導地方政治的發展，從早期因縣長選舉導致派系對立，進而衍生出派系惡鬥的情形，但是卻在府會關係上沒有造成太負面的影響。因爲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，因此地方派系在台中縣政治生態中，尤其府會關係，發揮了一定的穩定作用。

自一九九七年第十三屆縣長廖永來當選之後，台中縣正式邁入政黨政治的模式。但是廖永來所面對的是一反對黨議員居絕對多數的強勢議會，爲求府會關係之圓滿，使他不得不在地方基層建設經費方面做出妥協。在

臺灣大學學術期刊資料庫

廖永來執政後期，因頗懂得利用派系之間的衝突、議會中次級問政團體林立之爭執，以及肉桶政治利益之間的糾葛，使議長顏清標欲將地方基層建設經費再提高至 1,000 萬的舉動，並沒有如願，比起過去派系縣長的執政，廖永來時期的府會關係不見得較差。二〇〇一年第十四屆縣長選舉由黑派黃仲生擊敗廖永來而獲勝，紅、黑兩派從對立走向共治的局面。二〇〇一年以後的府會關係除了「紅黑共治」的利益考量，也受政黨政治因素的影響，縣長必須均衡派系利益和政黨利益，小心面對，才能使台中縣地方政治趨於和諧。

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄一

本文分析的資料主要來自台中縣政府及台中縣議會之相關官方文獻，其中表 1 及表 3 之變異數分析數據主要根據以下資料：

1. 台中縣議會秘書室（編），1951～2004，《台中縣議會歷屆歷次大會議事錄》，台中：台中縣議會。以此資料最後所列之「決議案提案別統計一覽表」，分析縣政府提案及議員提案之通過率。
2. 台中縣政府主計室（編），1972～2005，〈台中縣政府總預算書〉，台中：台中縣政府。以此資料瞭解台中縣政府每年所編列的各項縣政預算金額。
3. 台中縣議會預算組（存），1976～2005，〈台中縣議會審查本縣歷年年度歲入歲出總預算案決議書〉，台中：台中縣議會。以此資料所列之預算修正事項及附帶決議，分析預算被刪減的幅度。

除表 1 及表 3 之量化分析之外，本文亦使用以上之第一種資料中所見之質詢互動過程，以瞭解縣長與議員之間的互動，及分析是否有本文所列之三項影響府會關係之質性因素－「互惠政治」、「幕僚政治」、「利益共享」之情形。

由於有關 1951～1971 年的預算資料有缺漏之情形，故本文另由以下資料取得，以補缺漏。詳細資料來源如下：

1. 台中縣政府檔案課（存），1951～1953，〈台中縣政府四十～四十二年度地方歲入歲出總預算卷〉，台中：台中縣政府。此資料中所列之該年度預算與決算金額。
2. 台中縣政府文書課（編），1956～1959、1962～1969，〈台中縣政府公報〉，台中：台中縣政府。此資料中亦有該年度歲入歲出之總預算與總決算表。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

王業立、蔡春木，2004，〈從對立到共治：台中縣地方派系之轉變〉，《政治科學論叢》，21: 189-216。

王業立，2006，〈縣市層級選舉與分立政府〉，廖達琪（編），《民主化全球化議會角色－慶祝高雄改制院轄市廿五週年學術研討論文專輯》，高雄：國立中山大學政治學研究所，頁 199-210。

王靜儀，2007，〈台中縣歷任縣長訪談記錄〉、〈台中縣歷任議長訪談記錄〉，《中縣文獻》，11: 217-299。

吳重禮，1998，〈美國「分立性政府」與「一致性政府」體制運作之比較與評析〉，《政治科學論叢》，9: 31-90。

吳重禮，2000，〈美國「分立性政府」研究文獻之評析；兼論台灣地區的政治發展〉，《問題與研究》，39(3): 75-101。

吳重禮，2001，〈分立政府：肇因、影響、改革〉，《中國行政評論》，10(4): 1-22。

吳重禮，2002，〈台灣地區「派系政治」研究文獻的爭議：美國「機器政治」分析途徑的啓示〉，《政治科學論叢》，17: 81-106。

吳重禮、林長志，2002，〈我國 2000 年總統選舉前後中央府會關係的政治影響：核四議題與府會互動的評析〉，《理論與政策》，16(1): 73-98。

吳重禮、黃　紀、張壹智，2003，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 年至 2001 年地方府會關係爲例〉，《人文及社會科學集刊》，15(1): 145-184。

吳重禮、楊樹源，2001，〈台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市爲例〉，《人文及社會科學集刊》，13(3): 251-304。

許增如，1999，〈一九九六年美國大選中的分裂投票行爲：兩個議題模式的探討〉，《歐美研究》，29(1): 83-123。

臺灣大學學術期刊資料庫

楊英杰，1996，《從聯盟理論看台中縣地方派系之互動－以八十三年議長選舉爲例》，台中：東海大學政治學研究所碩士論文。

陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦出版社。

陳陸輝、游清鑫，2001，〈民眾眼中的分立政府：政黨的府會互動與首長的施政滿意度〉，《理論與政策》，15(3): 61-78。

黃　紀、吳重禮，2000，〈台灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探〉，《台灣政治學刊》，6(4): 105-147。

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

廖達琪、洪澄琳，2004，〈反對黨獨大下的分立政府：高雄縣府會關係的個案研究（1985-2003）〉，《台灣政治學刊》，8(2): 5-50。

二、英文部分

Binder, Sarah A. 1999. “The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-1996.” *American Political Science Review* 93(3): 519-533.

Coleman, John J. 1999. “Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness.” *American Political Science Reivew* 93 (4): 821-835.

Cox, Gary W. and Samuel Kernell, ed. 1991. *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview.

Cutler, Lloyd N. 1980. “To Form a Government: On the Defects of Separation of Powers.” *Foreign Affairs* 59(1): 126-143.

Cutler, Lloyd N. 1988 “Some Reflections about Divided Government.” *Presidential Studies Quarterly* 18(3): 489-490.

Leonard, John. 1991. “Divided Government and Dysfunctional Politics.” *PS: Political Science & Politics* 24(4): 651-653

Olson, Jr. Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven

臺灣大學學術期刊資料庫

CT: Yale University Press.

Sundquist, James L. 1986. *Constitutional Reform and Effective Government.* Washington, DC: Brookings Institution.

Sundquist, James L. 1988 “Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States.” *Political Science Quarterly* 103(4): 613-635.

Sundquist, James L. 1990 “Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System.” *Presidential Studies Quarterly* 20(3): 533-543.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Influence of Factional Politics on the Administration-Legislature Relationships:

A Case Study of Taichung County, 1951-2005

*Ching-I Wang** *& Hung-Der Fu***

Abstract

Over the past decades, research on local factions has been one of the major foci in Taiwan's social and political science fields. In the era of KMT's long-term one-party authoritarian rule, the "Red" and "Black" factions of Taichung County stood in opposition to each other. It became a tradition for the parties to take turns heading the county government. This tradition can be considered a typical factionalism operation in Taiwan's local politics. Consequently the Government-Council relationship can be seen as an important topic through which the influences of factionalism on local politics can be examined.

This study attempts to explore the interaction of the "Red" and "Black" factions of Taichung County, and their impact on so-called divided and unified government. We look at the role of factions on the administration-legislature relationship from 1951 to 2005 by examining the ratio of governmental bills passed, the number of bills proposed by the council, and the annual budget passed by the council. While quantitative analysis results show no support for the major hypotheses, this study identifies some key patterns in factional politics. By using qualitative data derived from interviews, the authors found that reciprocal politics, staff politics, and benefit-sharing, deeply influence administration-legislature relationships.

* Lecturer, Department of Cultural Development, Hungkuang University.

** Professor, Department of Political Science, Tunghai University.

臺灣大學學術期刊資料庫

Keywords： Factional Politics, Administration-Legislature Relationship, Reciprocal Politics, Staff Politics, Benefit-Sharing

臺灣大學學術期刊資料庫