

政府與公共事務碩士在職專班

地方自治專題期末報告

授課教授:趙永茂博士、黃錦堂博士

地方議員永續發展之道

—以台北市為例

學生：林 晉 章

學生：劉 綏 華

學生：牛 信 仁

中華民國 98 年 6 月 15 日

目錄：

一、前言

- (一) 撰寫動機與目的-----3
- (二) 撰寫範圍與架構-----4
- (三) 撰寫方法與限制-----6

二、地方自治法規與議員定位變遷

- (一) 地方自治法規變遷-----6
- (二) 地方議會議員之定位—依歷來各項相關法規探討 8

三、台北市議會及議員生涯

- (一) 臺北市議會之沿革-----15
- (二) 臺北市議員連任任期長短之比較與分析-----19
- 〈三〉 家族議員及二世議員之統計與分析-----31
- (四) 臺北市議員轉入其他公職之分析-----36

四、地方議會議員與社會變遷脈絡

- (一) 台灣社會變遷情形——全台灣地方政治生態---38
- (二) 台北市社會變遷情形——台北市地方政治生態-43
- (三) 地方議會議員歷來社會觀感及待改進之處-----64

五、地方議會制度之檢討-以議員角度觀察

- (一) 地方議會議員選制改進之探討-----74

(二) 地方議會議員資深倫理制及傳承之必要性-----	76
〈三〉 議會議事紀錄透明化及議事改進之檢討-----	77
(四) 地方議會議員費用支給之檢討-----	77
六、結論-----	82
參考書目文獻-----	89
附表一-----	93
附表二-----	94
附錄一-----	95
附錄二-----	103

一、前言

(一) 撰寫動機與目的

台灣自民國 39 年實施地方自治，迄今已近六十年，固然獲致全球評我台灣為經濟與民主奇蹟，最近台灣開放大陸客來台觀光，其實很多陸客來台灣體會大陸遺失許久的文化¹，有更多陸客來台灣呼吸民主的空氣。中華民國台灣的總統直接民選雖始自 1996 年〈民國 85 年〉，而國會議員全面改選則始自民國 84 年〈西元 1995 年〉，但地方議會議員及縣市長開放民選則早已實施多年；話雖如此，台灣實施的地方自治民主選舉與議會開會及議員職權之行使，還是有許多值得改進之處。除了台大教授趙永茂²寫了不少有關這方面的文章外，一般民眾也都有與趙永茂教授相同之看法，而包括趙教授及一般人咸認為做為中華民國台灣首都的台北市選出的民意代表普遍水平與表現均高於其他地方，茲值台灣大學政治系「政府與公共事務」碩士在職專班的「地方政府與管理專題」課程需撰寫期末報告，而筆者這三人組之一的林晉章正好從民國 78-98 年擔任台北市議會第六至十屆議員 20 年，迄今仍在任中，乃得到小組成員及黃錦堂教授的認可，以「地方議員永續發展之道——以台北市為例」為題，來探討台北市議

¹ 大陸文化大革命破壞殆盡。

² 參趙永茂，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，政治科學論叢第九期，民國 87 年 6 月。頁 306-319。

會近六十年來與議員的發展概況，同時希望探求出議會、議員家族及議員個人究如何追求永續發展，進而使台北市議會透過自身的改革與演變，達成全台地方自治選舉與代議政治的典範，甚至影響其他縣市地方自治選舉與議事，同時能與國會選舉與議事並駕齊驅，甚或帶領國會走向更正面民主的改革，終能做為全球華人世界最佳民主典範，帶動海峽對岸走向民主的未來。

（二）撰寫範圍與架構

由於年代久遠，雖有自民國 35 年以來的議員名單等基本資料，但整體上可分為三大部份，第一部份為民國 35-56 年的省轄市時期的台北市議會，第二部份為民國 56-78 年的直轄市議會，第三部份為筆者之一林晉章實際參與其間的第六至十屆台北市議會，即民國 78-98 年。而第一部份只有能挑出至今較有名者加以分析，至於第二部份由於筆者之一林晉章在台北市於民國 56 年改制為直轄市時已在台北上大學，那一時期正是黨外快速發展時期，筆者當時雖未從政，但卻是每次選舉政見發表會的熱心聽眾，故對當時台北市的政壇人物多少有些認識，至於第三部份則對筆者之一林晉章而言，是駕輕就熟，因為自己就是身歷其境。

至於撰寫架構，除了第一節為撰寫動機與目的、撰寫範圍與架構、撰寫方法與限制外，首先第二節由台灣據以實施地方自治的法

規之變遷，即從台灣省實施地方自治綱要到省〈直轄市〉自治法到現在的地方制度法來探討地方議員之定位，即議員在法令上是期待他做為全職或兼職的議員³，亦即議員應是無給職或有給職⁴？第三節接著介紹台北市議會沿革與台北市議員任期長短之統計與分析，包含家族議員與二代議員之分析與探討，同時也統計議員轉入其他公職之分析。第四節引用趙永茂教授的文章⁵來了解台灣地方政治生態，接著做台北市議員任期長短之分析，及地方議會議員歷來之社會觀感及待改進之處。第五節以議員角度觀察地方議會制度之檢討，包括議員選制改進探討、地方議員資深倫理制及傳承之必要性、議會議事紀錄透明化及議事改進之檢討，最後再論及地方議會議員費用支給之檢討。第六節綜合以上，寫出本文結論。

（三）撰寫方法與限制

撰寫之方法主要為統計分析，再者為實際訪談，同時引用媒體與雜誌文章之報導做為佐證。將議員永續發展，一者限定為整體議會就事論事的永續發展包含議會未來改進的走向；二者乃專指議員人的永續發展，可分為無形的永續發展，意指議員人品操守、行為準則，不論好的或壞的，均會永續流傳下去；同時議員

³ 英文稱 fulltime job 或 partime job.

⁴ 我國國會議員為有給職。

⁵ 參趙永茂，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，政治科學論叢第九期，民國 87 年 6 月。頁 306-319。

人的永續發展又可分為有形的永續發展，人的有形生命有限，故此永續發展限定為議員年資為準，不再做其他討論，而任期由最短的一任到最長九任，由於時間與篇幅之關係，如無特別值得介紹之處，原則限制於任滿五任以上者為分析對象，當然家族議員或稱二世議員基本上列入本文永續發展之列的探討。

二、地方自治法規變遷與議員之定位

(一) 地方自治法規變遷

1. 台灣光復初期〈民國 34 年 12 月 26 日至民國 39 年 4 月 24 日〉

——「臺灣省各級民意機關成立方案」、「市參議會組織條例」

及「參議員選舉條例」時期：

台灣光復初期，為奠定地方自治基礎，民國 34 年

12 月 26 日臺灣省行政長官公署公布「臺灣省各級民意機關成立方案」，並根據國民政府公布的「市參議會組織條例」及「參

議員選舉條例」，於民國 35 年 4 月 15 日成立臺北市參議會；

參議會雖為民意機關，但在當時僅具諮詢性質而已。計選出參

議員二十六名，任期二年，採候補制度，其任期以補足前任未

滿之任期為止，因時奉省令延長任期共達四年六個月又十六

天，計產生總數三十五名參議員，任期至 39 年 11 月 28 日止。

2. 「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」時期〈民國 39 年 4 月 29

日至民國 56 年 7 月台北市改制為行政院直轄市為止〉——共選出六屆省轄市台北市議員。於民國 56 年 7 月 1 日臺北市由省轄市升格為直轄市，原省轄市台北市議會奉令同時改制為台北市臨時市議會，原任第六屆市議會議員均由內政部分別聘為台北市臨時市議會議員，民國 57 年 7 月 1 日由於近郊原台北縣管轄之內湖、南港、木柵、景美、士林、北投等六鄉鎮正式併入台北市，該六鄉鎮選出原任台北縣議員許炳南等十人，亦層奉行政院令由內政部提前加聘為台北市臨時參議會議員，使臨時市議會議員總數增加至 70 名，迄至第 1 屆直轄市議會成立為止（民國 58 年 12 月 25 日）為過渡時期，由臺北市臨時市議會踐行職權〈任期自 56 年 7 月 1 日至 58 年 12 月 25 日〉。

3. 「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」時期：〈民國 56 年 6 月 22 日行政院訂頒自治綱要至民國 83 年 7 月 8 日直轄市自治法立法院通過為止〉——共選出直轄市第一至七屆〈民國 58-87 年〉議會議員。

4. 「地方制度法」時期：〈民國 88 年 1 月 25 日至今〉

——共選出直轄市第八至十屆議員至今。

（二） 地方議會議員之定位—依歷來各項相關法規探討

民國 35 年依「臺灣省各級民意機關成立方案」，並根據國民政府公布的「市參議會組織條例」及「參議員選舉條例」參議會雖為民意機關，但在當時僅具諮詢性質而已，所以只是榮譽職，與後來的議員有預算及法案審議權完全不同。

民國 39 年及至民國 56 年依「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」、「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」，除規定台北市議員不得兼任公務員外，更明定議員為“無給職”，但得支研究費，在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。前項費用支給標準由行政院定之。

民國 83 年 7 月 29 日公布施行「直轄市自治法」⁶，於第一條明定係依中華民國憲法第一百十八條制定之。第四條明定市設市議會為市之立法機關。

第十五條明定市議會之職權如下：

- 一、議決市法規。
- 二、議決市預算。
- 三、議決市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。
- 四、議決市財產之處分。
- 五、議決市政府組織規程及市屬事業機構之組織規程。

⁶ 參附錄一。

六、議決市政府提案事項。

七、審議市決算之審核報告。

八、議決市議員提案事項。

九、接受人民請願。

十、其他依法律或中央法規賦予之職權。

市議會議決前項第一款之法規，除法律另有規定者外，應函由市政府報中央主管機關轉行政院備查，但備查時不得逕行修正。

第 21 條明定：

市議會議決事項，於本法施行後四年內，與中央法規牴觸者無效；期滿後，市議會議決自治事項與法律牴觸者無效；議決委辦事項與中央法規牴觸者無效。

前項議決事項無效者，應由行政院予以函告。

第一項議決事項與法律、中央法規有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。

第 27 條規定：

市議員得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。

前項各費用支給標準，另以法律定之。

第 28 條規定：

市議員不得兼任公務員、公私立各級學校專任教師或其他民選公職人員，亦不得兼任市政府及其所屬機關、事業機構任何職務或名義。但法令另有規定者，不在此限。

前項人員應於就職前辭去原職，不辭去原職者，於就職時視同辭職，並由行政院通知其服務機關解除其職務或解聘。

由直轄市自治法的規定，係將台北市議會定位為地方立法機關⁷，有地方立法權及審議預決算之權均與立法院之職權無二致，所不同者法的位階順位在直轄市自治法施行之四年內〈民國 87 年 7 月 28 日以前〉為中央法律、中央法規、地方自治條例、地方法規；但直轄市自治法施行四年後法的位階順位自動變為中央法律、地方自治條例、中央法規、地方法規⁸。又規定市議員不得兼任公務員、公私立各級學校專任教師或其他民選公職人員，亦不得兼任市政府及其所屬機關、事業機構任何職務或名義；與我國憲法第 75 條規定立法委員不得兼任官吏及立法委員行為法第 11 條：立法委員不得兼任公營事業機構之職務之規定相似。但立法委員行為法第 13 條規定：立法委員待遇之支給，比照中央部會首長之標準；再參閱大法官釋字第 22 號解釋：立

⁷ 有別於我國憲法第六十二條立法院為國家最高立法機關之規定，既名為最高，就證明可有其他層級的立法機關。

⁸ 可惜在直轄市自治法實施滿四年之際，中央又於民國 88 年 4 月 14 日廢止直轄市自治法，而於民國 88 年 1 月 25 日公布實施地方制度法，將法的位階順序調回原來的中央法律、中央法規、地方自治條例、地方法規，大大壓縮地方立法機關之立法權。

法委員、監察委員係依法行使憲法所賦與之職權，自屬公職，既依法支領歲費公費，應認為有給職。但直轄市自治法只規定市議員得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。前項各費用支給標準，另以法律定之。對地方民代以費用支給稱之而不明定為有給職亦有別於立法委員直接以有給職之待遇稱之。蓋費用似應全用於研究辦公室公務之用，非如待遇可拿回家用，而有所不同。

民國 88 年 1 月 25 日中央公布實施地方制度法，除了法的位階在該法第 75 條第二、三項規定「直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行」、「直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行」。亦即將地方立法機關的立法權位階退步到較直轄市自治法更為退步。另該法也於第 53 條規定：「直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表，不得兼任其他公務員、公私立各級學校專任教師或其他民選公職人員，亦不得兼任各該直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所及其所屬機關、事業機構任何職務或名義」。同時於該法第 52 條第一、三項規定：「直轄市議員、縣（市）議

員、鄉（鎮、市）民代表得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費」、「第一項各費用支給項目及標準，另以法律定之；非依法律不得自行增加其費用」。大體與直轄市自治法規定雷同。所不解者為何立法委員行為法第 13 條稱支給為「待遇」？依地方制度法第 52 條第三項所制定之「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」，地方民意代表之支給稱「費用」而不是立委的「待遇」，也與村里長事務補助費的補助各有不同，在一般民間的看法，對地方民代支給的「費用」與對村里長補助的事務補助費，均應置於辦公室使用，而不能等同立法委員支給的「待遇」可名正言順的拿回家用，此可由實施地方自治綱要時期明定議員為「無給職」，而支給的「費用」與現今規定均無不同，而當時立法委員係依法領歲費公費，大法官釋字第 22 號解釋立法委員為「有給職」。然依公職人員選舉罷免法第二條規定：本法所稱選舉的公職人員在中央為立法委員，地方為直轄市議員、直轄市長、村里長——。同為選舉的公職人員，中央立委可支給「待遇」供做生活家用〈助理費、助理勞健保費及辦公事務預算依立法院組織法第 32 條規定均由立法院每年編列預算支應，此為不能拿回家用〉，而同為選舉的公職人員的地方民代與村里長支給的費用與補助，依一般民眾的觀感與要

求係不能拿回家用，雖地方民代也編有助理、助理勞健保費、為民服務費等，而此也均不能拿回家用。

綜觀上述立法過程，應可解讀為立法委員係商議國家大事應給予“待遇”，使無後顧之憂，至地方民代乃民主的花瓶，最好是無給職，會期不要太長，行政部門才有發揮的空間，如此一來，無事業無其他收入之社會俊彥無人敢投身地方民代公職選舉，敢出來參選者或為事業有成抱著回饋鄉里有之，如大同公司林挺生議長等是。但就不排除有事業家利用參選地方民代的職權而與自己的事業相得益彰也不無可能，更有甚者擺明的就是來擔任地方民代大撈一票，如此一來政風怎會清。間或有少數抱有服務的熱忱與理想來參選，但因政壇是一個大染缸，一不小心就被染污。只是近些年來有不少有為之人投入政壇，他們就靠著照理不應拿回家用的研究費，省吃儉用，既要家用也要辦公室用，真難為這些地方民代，但這畢竟非長久之道；這也是為何趙永茂教授在其所寫之文章⁹，要憂心台灣地方恐與義大利西西里島的黑道治理齊名。

三、台北市議會及議員生涯

(一) 臺北市議會之沿革¹⁰

⁹ 同附註 5。

¹⁰ 參附表一。

臺灣光復初期，為奠定地方自治基礎，民國 34 年 12 月 26 日臺灣省行政長官公署公布「臺灣省各級民意機關成立方案」，並根據國民政府公布的「市參議會組織條例」及「參議員選舉條例」，於民國 35 年 4 月 15 日成立臺北市參議會；參議會雖為民意機關，但在當時僅具諮詢性質而已。計選出參議員二十六名，任期二年，採候補制度，其任期以補足前任未滿之任期為止，因時奉省令延長任期共達四年六個月又十六天，計產生總數三十五名參議員，任期至 39 年 11 月 28 日止。議長為周延壽，副議長林金臻。

民國 38 年 12 月 7 日國民政府遷臺後，地方自治制度並未遵循憲政體制運作，於民國 39 年 4 月 24 日另頒「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」做為在臺灣推動地方自治的依據，台北市議會隨之進入省轄市市議會時期。於民國 39 年 11 月 29 日成立省轄市時期第一屆台北市議會，每屆任期二年，第一屆選出議員 50 名〈39 年 11 月 29 日至 42 年 1 月 15 日〉，第二屆 57 名〈42 年 1 月 16 日至 44 年 1 月 15 日〉，一、二屆議長為議長黃啟瑞，副議長張祥傳。第三屆起任期改為三年，議員名額增為 66 名〈44 年 1 月 16 日至 47 年 2 月 20 日〉，議長張祥傳，副議長王飛龍。第四屆 77 名〈47 年 2 月 21 日至 50 年 2 月 20 日〉，第五屆降

為 62 名〈50 年 2 月 21 日至 53 年 2 月 20 日〉，四、五兩屆議長同為張祥傳，副議長周財源。省轄市台北市議會最後一屆即第六屆選出議員 60 名〈53 年 2 月 21 日至 56 年 6 月 30 日〉，議長張祥傳，副議長陳少輝。

民國 56 年 7 月 1 日臺北市由省轄市升格為直轄市，原省轄市台北市議會奉令同時改制為台北市臨時市議會，原任第六屆市議會議員均由內政部分別聘為台北市臨時市議會議員，原任議長張祥傳及副議長陳少輝亦均分別加聘為臨時市議會議長、副議長，民國 57 年 7 月 1 日由於近郊原台北縣管轄之內湖、南港、木柵、景美、士林、北投等六鄉鎮正式併入台北市，該六鄉鎮選出原任台北縣議員許炳南等十人，亦層奉行政院令由內政部提前加聘為台北市臨時參議會議員，使臨時市議會議員總數增加至 70 名，迄至第 1 屆直轄市議會成立為止（民國 58 年 12 月 25 日）為過渡時期，由臺北市臨時市議會踐行職權〈任期自 56 年 7 月 1 日至 58 年 12 月 25 日〉。

當時直轄市自治的法制並未完備，仍以行政命令—民國 56 年 6 月 22 日行政院訂頒「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」做為直轄市自治的法源。直轄市第一屆台北市議會選出議員 48 名，任期改為四年〈58 年 12 月 25 日至 62 年 12 月 25 日〉，第

二屆 49 名〈62 年 12 月 25 日至 66 年 12 月 25 日〉，第三屆 51 名〈66 年 12 月 25 日至 70 年 12 月 25 日〉，第一、二、三屆議長為林挺生，副議長張建邦。第四屆 51 名〈66 年 12 月 25 日至 70 年 12 月 25 日〉，第五屆 51 名〈70 年 12 月 25 日至 74 年 12 月 25 日〉，第四、五屆議長為張建邦，副議長陳健治，張建邦議長於 78 年 6 月 1 日榮任交通部長辭去議長職務，經改選陳健治為議長，郭石吉為副議長。第六屆 51 名，為配合直轄市自治法的實施及直轄市市長民選，議員任期延長一年共計五年〈78 年 12 月 25 日至 83 年 12 月 25 日〉，議長陳健治，副議長陳炯松。

民國 83 年 7 月 29 日「直轄市自治法」公布實施後，臺北市議會在地方自治的立法權、財政監督權及行政監督職權，始獲得法律保障，並真正落實憲法條文第 118 條「直轄市之自治，應以法律定之」的規範。第七屆係依最新公佈實施之直轄市自治法與市長同日於 83 年 12 月 25 日選舉，增加原住民代表一名，共選出議員 52 名〈83 年 12 月 25 日至 87 年 12 月 25 日〉，議長陳健治，副議長吳碧珠。

為因應中央與地方分權的時代潮流，民國 87 年 1 月 25 日公布施行的「地方制度法」，將直轄市與省縣(市)自治分流的規

範整合為一，開啟臺灣地方自發展史的新頁。第八屆 52 名〈87 年 12 月 25 日至 91 年 12 月 25 日〉，議長吳碧珠，副議長費鴻泰。第九屆 52 名〈91 年 12 月 25 日至 95 年 12 月 25 日〉，議長吳碧珠，副議長李新。第十屆 52 名〈95 年 12 月 25 日至 99 年 12 月 25 日〉，議長吳碧珠，副議長陳錦祥。

臺北市議會為地方立法機關，代表市民監督市政，由代表多元社會的各區議員行使立法職權。在經由提案、討論、辯論、協商的過程中，依「服從多數、尊重少數」的多數決民主原理，使多元的民意，能夠成為市民共同遵循的政策與法律，保障地區住民的權益。近年來議會在致力反映民意、監督市政、府會關係和諧、政黨協商、城市交流之餘，也戮力提昇議事資訊公開及 e 化等工作。希透過立法監督，督促市政府興利除弊、增進市民福祉、提高市民生活品質，克盡地方立法機關職責。¹¹

（二） 臺北市議員連任任期長短之比較與分析

從民國 35 年 4 月 15 日至 95 年 12 月 25 日省轄市六屆，直轄市十屆，加上市參議會時期及臨時市議會時期共選出 986 人次台北市議員，因有一半以上議員任職一屆以上，實際選出的台北市議員總人數為 445 人，扣除直轄市第十屆現任議員 52 人以外，

¹¹ 參台北市議會網站。

已任滿離職的市議員共有 393 人，這其中任職一任離職的有 186 人，占 47.3%；任職二任離職的有 94 人，占 23.9%；任職三任離職的有 54 人，占 13.7%；任滿四任離職的有 25 人，占 6.3%；任滿五任離職的有 20 人，占 5%；任滿六任離職的只有 5 人，占 1.2%；任滿七任離職的 6 人，占 1.5%；任滿八任離職的只有 1 人，占 0.2%；迄今全台北市任期最長的為任滿九任離職的有 2 人，占 0.5%。

以現任第十屆台北市議員 52 人中，最資深的為連任七屆者 2 人，六屆者 1 人，五屆者 3 人，四屆者 8 人，三屆者 15 人，二屆者 8 人，新任市議員一屆者 15 人。如將第十屆現 52 名議員加上已離職的 393 人共計為 445 人，任職一任者計 201 人，占 45.1%；任職二任者計 102 人，占 22.9%；已任職三任者 69 人，占 15.5%；已任職四任者 33 人，占 7.4%；已任職五任者 23 人，占 5.1%；已任職六任者 6 人，占 1.3%；已任職七任者 8 人，占 1.8%；已任職八任者 1 人，占 0.2%；最長的為已任職九任的 2 人，占 0.4%。

若以每屆議員的汰換率分析¹²，民國 39 年市參議會時期總數 35 名參議員，未能繼續連任者有 30 人，占 85.7%，如此高的

¹² 參附表二。

不連任比例，其理似在於參議員乃諮詢性質，而省轄市第一屆議員非諮詢性質，故參選者眾，始有 85.7% 的大洗牌，連任者只有 5 人，占 14.3%。

民國 39-42 年省轄市第一屆議員 50 人，未連任者 25 人，占 50%，亦即連任者 25 人，亦占 50%。

民國 42-44 年省轄市第二屆市議會 57 名議員，未連任者 27 人，占 47.3%；連任者 30 人，占 52.7%，這一屆任滿時，改選之新第三屆任期由 2 年增為 3 年，名額亦增為 66 人。

民國 44-47 年省轄市第三屆市議會 66 名議員，未連任者 29 人，占 43.9%；連任者 37 人，占 56.1%，連任人數多乃 47 年改選第四屆議會議員增為 77 人，所以連任比率較高。

民國 47-50 年省轄市第四屆議會議員 77 人，未連任者 39 人，占 50.6%；連任者 38 人，占 49.4%；未連任者多，乃因民國 50 年改選之省轄市第五屆議會員額又下調成 62 人有以致之。

民國 50-53 年省轄市第五屆 62 名議員，未連任者 21 人，占 33.8%，為歷來至民國 53 年最低；連任者 41 人，占 66.2%，連任比率亦為歷來至民國 53 年之最高；因係地方自治選舉已實施多屆，政情漸趨穩定之故，或係當時已在醞釀台北市轄市要改制為直轄市，有志之士，或欲等改制後再行參政，所以新人

參選者較少。省轄市第六屆 60 名議員於民國 56 年配合當年 7 月 1 日台北市改制為直轄市而全部留任出任直轄市台北市臨時市議會議員，加上近郊原台北縣轄而併入台北市的原內湖南港木柵景美士林北投的許炳南等十名台北縣議員加入為台北市臨時市議會議員共計 70 名，至 58 年 12 月 25 日直轄市第一屆台北市議會成立，任期改為四年，市長改為民選為官派¹³，議會以 48 名議員組成，原臨時市議會 70 名議員未連任者 54 人，占 77.1%；連任者 16 人，只占 22.9%；其因乃直轄市的改制，導致很多議員不連任，而由一批如林挺生、張建邦、陳健治、陳重光、康寧祥、潘天祿、鄭惠芝、紀榮治新人出線，帶來一股新氣象。

民國 58-62 年直轄市第一屆議會 48 名議員未連任者僅 17 名，占 35.4%；連任者 31 人，占 64.6%；只有少數如陳重光、鄭惠芝、康寧祥等因轉任其他民選公職而未連任外，連任比率亦為歷來次高。

民國 62-66 年底直轄市第二屆議會 49 名中未連任者僅 11 人，占 22.4%；連任者 38 人，占 77.6%，為迄至民國 66 年之最高連任率。

¹³ 省轄市時期市長已為民選，末任民選市長為高玉樹，臨時官派市長亦為高玉樹，其後有林洋港、李登輝、邵恩新、楊金欉、許水德、吳伯雄、黃大洲均為官派直轄市長，黃大洲為末任官派市長，亦為首任行政院提名經台北市議會行使同意權，經議員過半同意而任命之首任官派行使同意權之直轄市長，一年後在第一任台北市長民選中因趙少康亦參選，而使陳水扁成為台北市首任民選直轄市長，馬英九當選第二、三任，郝龍斌為第四任。

民國 66-70 年直轄市第三屆議會議員 51 名中未連任者 21 名，占 41.1%；連任者 30 名，占 58.9%；未連任比率偏高，乃這一屆有蔣淦生、潘天祿、鄭興成、林振永、鄭瑞齋、黃世温、林穆燦、荊鳳崗等完成世代交替，也有吳敦義、林鈺祥、陳瑞卿、許炳南等轉任其他選舉公職，有以致之。由於民國 70 年的選舉正是我台灣在民國 67 年中美斷交後及其後美麗島事件發生後的首次地方省〈市〉議員選舉，在省有蘇貞昌、游錫堃等人參選，在台北市也有前述世代交替的潘維剛、蔣乃辛、郭石吉及政壇新秀趙少康、郁慕明、吳碧珠、林正杰、謝長廷、陳水扁參選，當選為直轄市台北市第四屆議員。從今觀之，這是一年政治大洗牌，也奠定了往後台灣政治的發展方向。

民國 70-74 年，直轄市第四屆台北市議會 51 名議員中除陳水扁因參選台南縣長而未連任外，還有王友祿〈任滿九屆最高〉、林中〈任滿七屆〉、鄭娟娥、林利鏊〈均任滿四屆〉及張朝枝〈任滿三屆〉等的離任，也只有 12 人未連任，占 23.5%；亦即連任者 39 人，占 76.5%，是歷來連任比率次高的一屆。

民國 74-78 年，直轄市第五屆台北市議會 51 名議員，未連任者 23 人，占 45.1%；連任 28 人，占 54.9%；未連任者多，乃民國 70 年加入之政壇新秀多位在這屆轉換跑道，如林正杰、

郝慕明、趙少康、謝長廷等，也有六任莊阿螺，五任羅文富、高惠子、周陳阿春，四任周英英、林文郎、鄭興成，三任徐明德、陳怡榮，二任許文龍、劉樹錚、闕河源及一任李定中、陳光憲、馮定國、張德銘，或是新舊世代交替或是轉任其他選舉公職，四成多議員的不連任，也象徵著民國 78 年底加入的第六屆議會又是另一番新氣象。

民國 78 年底新加入第六屆議會議員有 23 人，而至今仍連任已五屆的議員只剩李仁人、林晉章、周柏雅等三人，還在任職的有四屆的楊實秋，三屆的林瑞圖，當年新當選議員的還有李逸洋、卓榮泰、許木元、賁馨儀、謝明達、黃宗文、馮定亞、秦慧珠、陳學聖、張玲、陳雪芬、闕河淵、林慶隆、江碩平、謝有文、李金璋，議長仍為陳健治，副議長為新任的陳炯松。本屆議會為配合直轄市自治法的實施及首屆直轄市長民選，議員任期延長一年，共計五年。

民國 78-83 年，直轄市第六屆議會於民國 83 年底未連任者有 23 人¹⁴，占 45.1%；連任者 28 人，占 54.9%；任滿未連任者包括六任張元成、陳俊雄，五任林榮剛，三任陳世昌、張忠民、張秋雄、陳振芳、陳必強、潘維剛，二任周伯倫、鄭貴夏、

¹⁴ 這一年民進黨陳水扁贏得台北市執政權，議員換血比率不低。

邱錦添、洪濬哲、顏錦福，任滿一任未連任者有陳炯松、江碩平、張玲、馮定亞、黃宗文、謝有文、闕河淵、楊實秋¹⁵等共 23 人¹⁶。民國 83 年底新改選第七屆議員增加原住民一席共計 52 席，民國 83 年改選上的第七屆議會加入了江蓋世、李承龍、李建昌、李銀來〈原住民席〉、李慶安、林美倫、柯景昇、段宜康、秦儷舫、許淵國、陳正德、陳永德、陳玉梅、陳進棋、陳嘉銘、陳錦祥、費鴻泰、楊鎮雄、賈毅然、廖彬良、鄧家基、璩美鳳、魏憶龍、龐建國共 24 人，議長為陳健治，副議長為吳碧珠。

民國 83-87 年直轄市第七屆議會 52 人中未連任者 25 人，占 48%；連任者 27 人，占 52%。任滿七任離任者有陳健治，五任離任者有王昆和、林宏熙、康水木、秦茂松、陳勝宏，四任離任者郭石吉、黃義清，三任離任者有黃金如，二任離任者有李金璋、卓榮泰、林慶隆、秦慧珠、許木元、陳學聖、賁馨儀、謝明達，一任離任者有李慶安、李承龍、林美倫、楊鎮雄、賈毅然、廖彬良、璩美鳳等¹⁷。亦即第五、六、七屆〈民國 74-78、78-83、83-87 年〉議員的動盪最大，每屆都有將近一半的議員離任，也有近一半的新科議員產生。

¹⁵ 楊實秋任六、八、九、十屆，仍任職中。

¹⁶ 民國 83 年這一年新黨席位因趙少康參選市長而大幅成長，致國、民兩黨落選者眾。

¹⁷ 這一年底馬英九參選市長成功，打敗陳水扁連任之路，所以議員有較大幅度的洗牌。

民國 87 年底順著馬英九當選市長，新選出的第八屆議會〈民國 87-91 年〉加入了王浩、王世堅、王正德、王博昱、吳世正、李新、李彥秀、李慶元、林奕華、高建智、許富男、陳秀惠、陳淑華、陳惠敏、陳義洲、陳碧峰、陳嬿輝、黃珊珊、葉信義、厲耿桂芳、蔡秋鳳、賴素如、鍾小平、顏聖冠、羅宗勝等 25 人。議長由吳碧珠當選，副議長首由新黨費鴻泰擔任。

民國 87-91 年間的直轄市第八屆議會 52 位議員未連任者下降至 18 人，占 34.6%；連任者 34 人，占 65.4%；之所以連任率高乃由於馬英九 91 年底連任市長成功，相對的在國親二黨¹⁸議員連任率高而新黨民進黨的議員則顯出大幅變動未連任。未連任者有世代交替、轉換跑道或未獲連任成功者，分別有：五任謝英美〈國〉，四任藍美津〈民〉，三任陳雪芬〈國〉，二任有江蓋世〈民〉、段宜康〈民〉、龐建國〈新〉、陳進棋〈國〉、鄧家基〈新〉、柯景昇〈民〉、許淵國〈新〉、魏憶龍〈新〉，一任有陳秀惠〈民〉、蔡秋鳳〈民〉、鍾小平〈新〉、葉信義〈民〉、高建智〈民〉、陳淑華〈民〉、王博昱〈民〉等¹⁹。

第九屆〈91-95 年〉，由於第八屆〈87-91 年〉離任者少，新科議員相對也少，民國 91 年底順著馬英九市長連任成功，也

¹⁸國民黨親民黨之簡稱。

¹⁹國指國民黨，民指民進黨，新指新黨，親指親民黨。〈以下同〉

增加了新科議員王育誠、王欣儀、田欣、呂澄澄、李文英、汪志冰、周威佑、林定勇、侯冠群、徐佳青、徐國勇、常中天、黃幼中、劉耀仁、歐陽龍、潘懷宗、戴錫欽、藍世聰等 18 人，議長吳碧珠連任，副議長首由親民黨李新擔任。至民國 95 年底 52 位議員未連任者僅 15 人，占 28.8%；連任者 37 人，占 72.2%；未連任者或轉換跑道或連任失利，計有三任費鴻泰〈新轉國〉、陳正德〈民〉，二任有王世堅〈民〉、羅宗勝〈民〉、許富男〈民〉、陳惠敏〈民〉，一任有王欣儀〈親轉國〉、王育誠〈親〉、田欣〈民〉、呂澄澄〈民〉、林定勇〈親〉、徐國勇〈民〉、常中天〈新〉、黃幼中〈親〉、藍世聰〈民〉等 15 人。由未連任名單看以國民黨以外的民、親、新三黨變動較大。

民國 95 年底郝龍斌當選市長，直轄市第十屆議會〈95-99 年〉增加了王孝維〈民〉、王鴻薇〈新〉、吳志剛〈國〉、吳思瑤〈民〉、李慶鋒〈民〉、林國成〈親〉²⁰、洪健益〈民〉、張茂楠〈民〉、莊瑞雄〈民〉、許淑華〈民〉、陳建銘〈台轉無〉²¹、

²⁰ 此席原為民進黨蔡坤龍，因被判決當選無效由親民黨林國成遞補。

²¹ 台指台聯黨，無指無黨。以下同。

黃向羣〈民〉、簡余晏〈台轉民〉、闕枚莎〈國〉等 15 人，議長吳碧珠連任，副議長陳錦祥²²。

綜合以上，自有台北市議會以來的六十三年間 986 人次議員的 445 名議員中任期最長的當屬當選九任的楊炯明排名第一，其任職直轄市改制前三任，直轄市改制後六任共九任，民國 50 年 2 月 21 日至 83 年 12 月 25 日達 33 年又 10 個月²³。

第二名為同是九連任的王友祿議員，任職直轄市改制前共五任，改制後四任，共計九任，由民國 44 年 1 月 16 日至 74 年 12 月 25 日，共計 30 年又 11 個月。再來為八連任的陳清軒議員，直轄市改制前七任，改制後一任共八任。

連任七任者計 8 人，有張祥傳、陳鄭岐〈均為省轄市議會第一至第六屆及臨時市議會〉、陳清標〈改制前六任，改制後一任〉、林中〈改制前四任，改制後第二至四屆三任〉、鄭瑞齋〈改制前四任，改制後第一至三屆三任〉、陳健治〈改制後第一至七屆共七任 29 年〉、蔣乃辛〈改制後第四至十屆共七任〉、吳碧珠〈改制後第四至十屆共七任〉。

連任六任者計 5 人，有周祖胎〈市參議會及省轄市第二至六屆共六任〉、莊阿螺〈改制前一任，改制後第一至五屆五任，

²² 曾為副議長熱門人選的七連任資深議員蔣乃辛於民國 98 年 3 月因李慶安立委辭職補選轉任立委。

²³ 楊炯明議員於民國 83 年卸任後仍活躍於地方，於民國 97 年去世。

共六任〉、張元成、陳俊雄〈均為改制後第一至六屆共六任〉、
陳政忠〈改制後第五至十屆共六任〉。

連任五任者計 23 人，有黃奇正〈改制前第一至五屆計五任〉、
李四海、葉依坤、謝世輝〈同為改制前第三至六屆四任及臨時
市議會一任〉、荊鳳崗、陳瑞卿、蔣淦生〈同為改制前二任，
改制後第一至三屆三任計五任〉、周財源、葉生進〈同為改制
前四任，改制後第一屆計五任〉、張建邦、周陳阿春、高惠子、
羅文富〈同為改制後第一至五屆計五任〉、林榮剛〈改制後第
二至六屆計五任〉王昆和、陳勝宏〈改制後第三至七屆計五任〉、
林宏熙、秦茂松、康水木、謝英美〈均為改制後第四至八屆計
五任〉李仁人、林晋章、周柏雅〈同為改制後第六至十屆計五
任〉²⁴。

〈三〉家族議員及二世議員之統計與分析²⁵

從改制後直轄市〈以下簡稱直〉第十屆現任議員就擁有家
族背景〈如兄弟姊妹、伯叔姑表〉及二世議員〈如父子女、母子
女〉往前推，就筆者所知²⁶統計如下：

吳志剛〈直第十屆新任〉——父吳伯雄曾任台北市長。其妻之父
黃世温任直第二至三屆兩任議員。

²⁴ 至民國 98 年三人仍在職中。

²⁵ 參 98.4.30 新新聞第 1156 期，頁 70-71。劉黎兒，〈日本政界揚起遏止世襲聲浪〉。參附錄二。

²⁶ 因筆者係民國 78 年進入直第六屆議會，家族或二世議員的統計為第六至十屆的議員為主。

李仁人〈直第六至十屆五任〉——父李務本任省第一至三屆三任議員，母李黃璜貞曾任改制前省第四至六屆三任及臨時直轄市議會一任計四任暨直第二至三屆二任，合計共六任議員，後轉任國大代表，其女李仁人八年後參選連任五屆至今²⁷。

李彥秀〈直第八至十屆三任〉——父李金璋曾任直第六、七屆二任議員，因身體健康關係由其在美留學之女兒返國參選，無接縫當選迄今²⁸，完成世代交替。民國 97 年底於第十屆議員任上與新黨侯冠群議員結婚。

林奕華〈直第八至十屆三任〉——父林昭賢曾任台北市政府教育局長及教育部次長。

侯冠群〈直第九至十屆兩任〉——妻李彥秀現任直第八至十屆三任議員。

徐佳青〈直第九至十屆兩任〉——與曾任直第九屆一任議員轉戰立委成功的徐國勇委員係叔侄。

陳永德〈直第七至十屆四任〉——父陳俊雄曾任直第一至六屆六任議員，因健康因素由其子無接縫當選，完成世代交替。

陳錦祥〈直第七至十屆四任〉——父

²⁷ 其夫郭瑞華由基層做起，現任職台北市自來水事業處處長。

²⁸ 李彥秀於第十屆任上於民國 97 年底與任第九、十屆兩任議員侯冠群結婚，成為夫妻檔議員。

陳玉梅〈直第七至十屆四任〉——父陳重光曾任直第一屆議員及省議員暨國大代表。

陳建銘〈直第十屆新任〉——父 曾任國大代表，陳建銘本人曾任國大代表及立法委員。

陳義洲〈直第八至十屆三任〉——兄陳健治曾任直第一至七屆七任議員，其中擔任第五屆一任副議長，第六至七屆兩任議長，後出任不分區立法委員，由曾任陳議長助理的弟弟陳義洲無接縫當選直第八至屆三任，迄今仍在任上。

黃向羣〈直第十屆新任〉——父黃天福曾任國代、立委；伯父黃信介曾任改制前省第五至六屆及臨時市議會合計三任議員及國代與立委；母藍美津曾任直第五至八屆四任議員，後成功轉任立委；舅藍世聰曾任國代及直第九屆一任議員。該家族自直第五至十屆可謂無接縫當選。

闕枚莎〈直第十屆新任〉——母謝英美曾任直第四至八屆五任議員，間隔一屆由女接棒成功當選，完成世代交替。

顏聖冠〈直第八至十屆三任〉——父顏錦福曾任直第五至六屆兩任議員後成功轉戰立委，間隔一屆由其女自國外留學中回國參選成功。

蔣乃辛〈直第四至十屆七任〉——父蔣淦生曾任改制前省第四至五屆二任及直第一至三屆計五任議員〈中間隔開省第六屆及臨時市議會《民國 53-58 年》乃高升當選由省轄市台北市所選出的台灣省議員〉，蔣乃辛亦是無接縫當選，完成世代交替²⁹。

藍世聰〈直第九屆一任〉——姊藍美津曾任直第五至八屆四任議員，民國 91 年轉戰立委成功，同時由曾任國大代表的藍世聰接續參選議員成功³⁰。

王博昱〈直第八屆一任〉——父王昆和曾任直第三至七屆五任議員，王博昱可謂無接縫當選，可惜只任一任即未再連任，其姊為曾任國代與立委的王雪峰。

陳雪芬〈直第六至八屆三任〉——夫陳俊源曾任直第五屆一任議員，陳雪芬係代夫出征無接縫當選³¹。

李慶安〈直第七屆一任〉——父為前行政院長李煥，兄李慶華為現任立委，李慶安一屆議員轉戰立委成功³²。

康水木〈直第三至七屆五任〉——堂兄弟康寧祥曾任直第一屆一任議員，後轉任立委。

²⁹ 同註 11。

³⁰ 直第十屆藍世聰未獲民進黨提名繼續參選議員，由藍美津與黃天福之子黃向群提名參選成功。

³¹ 陳雪芬民國 90 年轉戰立委失利即旅居國外，遠離政壇。

³² 李慶安民國 98 年因雙重國籍事件辭去立委，補選蔣乃辛接任立委。

郭石吉〈直第四至七屆四任〉——岳父林振永曾任直第一至三屆三任議員，郭石吉無接縫當選，任內曾當選副議長，後出任監察委員。

陳學聖〈直第六至七屆兩任〉——舅鄭興成曾任直第二至五屆四任議員，陳學聖無接縫當選，後轉任立委成功。

馮定亞〈直第六屆一任〉——弟馮定國曾任直第五屆一任議員，亦是無接縫當選，可惜馮定亞未再連任，而馮定國轉戰立委成功。

闕河淵〈直第六屆一任〉——堂兄闕河源曾任直第三、五屆二任議員，是無接縫當選，闕河淵後出任台北市捷運局副局長，未再參選。

張朝枝〈直第二至四屆三任〉——其姑姑賴張珠玉為直臨時市議會及直第一屆計兩任議員。

高惠子〈直第一至五屆五任〉——其父高六龍任省第四至六屆及臨時市議會議員計四任，高惠子可謂無接縫當選，父女兩人自民國 44-78 年共計九任 34 年未間斷。

〈四〉 臺北市議員轉入其他公職之統計與分析

一般而言，議員的出路除了不再參選或連任失利外，基本上大體可分為往中央民代〈包含國代³³、立委³⁴、監委〉、中央部會官員或台北市政府地方政府官員。就筆者所知轉任中央部會最主要者有張建邦議長〈國，直第一至五屆五任議員，直第四、五屆二任議長〉於民國78年6月1日榮任交通部長，此外就是李逸洋議員〈民，直第六、七屆議員〉於議員任上被陳水扁市長調任台北市政府民政局長，陳水扁任總統時李逸洋被派任人事行政局長後調任內政部長，另卓榮泰議員〈民，直第六、七屆議員〉先當選立法委員，後於陳水扁任總統時被派任總統府副秘書長。至於轉任台北市政府官員³⁵者有林水吉〈國，直第四屆〉出任台北市政府衛生局副局長³⁶，闕河淵議員〈國，直第六屆〉回任市府捷運局升任副局長，秦茂松議員〈國，直第四至八屆五任議員〉出任市府顧問，派任台北漁產公司董事長。至於參選擔任中央民代者，監委部份有羅文富〈國，直第一至五屆五任議員〉、陳瑞卿〈國，改制前二任，直第一至三屆五任議員〉、許炳南〈國，改制前二任，直第一屆計三任議員〉、郭石吉〈國，直第四至七

³³ 自從憲法增修條文廢國代以來，一改已往議員轉參選國代如陳玉梅議員父陳重光及李仁人議員母親李黃璜貞之前例，現台北市議會就有多位曾任國代轉參選擔任議員者，計有陳秀惠、藍世聰、李新、李慶元、李慶鋒、汪志冰、周威佑、陳建銘、陳碧峰、陳永德、陳炯松等人。

³⁴ 因立委人數減半，有林瑞圖、陳建銘曾任立委又回來參選市議員而當選。

³⁵ 反向，曾任市府公務員而轉參選市議員者計有蔣乃辛、高薰芳、闕河淵、李銀來。

³⁶ 林水吉議員後曾任國代，現任考試院秘書長。

屆四任議員〉³⁷。轉任國代最有名者當屬李仁人議員母親李黃璜貞〈國，改制前四任直第二、三屆計六任議員〉，還有陳玉梅議員的父親陳重光〈直第一屆一任議員〉。至於轉任立委者最多，首先是轉任不分區立委只有陳健治議長〈直第一至七屆七任議員，直第六、七屆議長〉；其他均為參選立委成功，由近往前推有蔣乃辛〈國，直第四至十屆七任議員〉、徐國勇〈民，直第九屆一任議員〉、費鴻泰〈新轉國，直第七至九屆三任議員，直第八屆副議長一任〉、高建智³⁸〈民，直第八屆議員一任〉、許淵國〈親轉國，直第七、八屆兩任議員〉、藍美津〈民，直第五至八屆四任議員〉、龐建國〈親轉國，直第七、八屆兩任議員〉、段宜康〈民，直第七、八屆兩任議員〉、李慶安〈親轉國，直第七屆一任議員〉、秦慧珠〈國轉親轉國，直第六、七屆兩任議員〉、洪濬哲〈國，直第五、六屆二任議員〉、陳勝宏〈民，直第三至七屆五任議員〉、陳學聖〈國，直第六、七屆兩任議員〉、潘維剛〈國，直第四至六屆三任議員〉、顏錦福〈民，直第五、六屆兩任議員〉、林瑞圖〈民轉無，直第六、七屆兩任議員〉³⁹、林正杰〈民轉無，直第四、五屆兩任議員〉、郝慕明〈新，直第四

³⁷ 郭石吉監委任滿，正逢任漁產公司董事長秦茂松病逝，郝龍斌市長派郭石吉接任董事長。

³⁸ 高建智議員民國 91 年第八屆任滿連任議員失利，民國 94 年參選立委成功。

³⁹ 林瑞圖議員轉任立委成功，因立委減半，於民國 95 年再度參選第十屆議員成功。

至五屆兩任議員〉、張德銘〈民，直第五屆一任議員〉⁴⁰、趙少康〈國轉新，直第四至五屆兩任議員〉⁴¹、謝長廷〈民，直第四至五兩任議員〉⁴²、陳水扁〈民，直第四屆一任議員〉⁴³、林鈺祥〈國，直第二至三屆兩任議員〉、譚鳴皋〈國，直第二至三屆兩任議員〉、黃聯富〈國，直第一至二屆兩任議員〉、葉潛昭〈國，直第二屆一任議員〉。

四、地方議會議員與社會變遷脈絡

（一）台灣社會變遷情形——全台灣地方政治生態⁴⁴

“當西方先進國家地方政治與政府的發展，正走向代議政治後的多元民主參與與市民參與的階段。換言之，正走向國家權力垂直分權，及地方權力再水平〈公民社會〉分權的發展階段。而我國的地方自治與政治，不但仍處中央過度政治與行政集權，垂直分權不足的階段，相當多的縣市、鄉鎮市，仍處在由少數家族、派系、黑道、財團、封關性利益團體與選舉樁腳等，所瓜分、壟斷、交換的被支配型自治階段。地方自治雖已有若干制度化、

⁴⁰ 張德銘議員任立委後又轉任監委。

⁴¹ 趙少康議員任立委後代表新黨參選台北市長與國民黨提名的黃大洲雙雙落選，由民進黨提名的陳水扁當選台北市長，趙少康委員後曾任環保署長。

⁴² 謝長廷議員任立委後曾任高雄市長、行政院長，民國 97 年代表民進黨參選總統失利。

⁴³ 陳水扁議員曾參選台南縣長失利，選上立委，民國 83 年當選台北市長，民國 87 年市長連任失利敗給馬英九市長，復於民國 90 年民進黨提名參選總統，打敗國民黨提名的連戰及親民黨提名的宋楚瑜而當選總統，民國 94 年以 319 兩顆子彈事件些微票數打敗連戰宋楚瑜的連宋配再度當選連任，民國 97 年卸任總統，因貪腐案件被起訴收押於看守所至今。

⁴⁴ 參趙永茂，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，政治科學論叢第九期，民國 87 年 6 月。頁 306-319。

民主化的基礎，卻被地方的權力政客及其關係群所誤用與壟斷，形成一個分贓的生態鏈或網路，分食地方公共資源。這種現象如無法改善，不但會加深地方民眾對政府的信心落差，要想讓地方政府與政治達到行政效率與社會公平，更是緣木求魚。”〈頁306〉。

“代議與民主政治原先冀求的是有超然、高品質與用心的代議菁英、社會團體與民眾參與監督地方公共事務的決策與行政執行過程，至少也期待在政黨的良性發展與協助之下，地方代議士或民選首長，能多一些專業、公正並追求內部、意識滿足，及為政治而活的理念型政治人物；但地方政黨與政治如製造或放縱地方過度充斥追求外部、工具利益，及靠政治而生活的務實型政客，甚至演變成民選代議士、行政首長及其他社經勢力與選舉樁腳，共同分贓、壟斷有限的自治資源，將是一種自治發展的災害。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，造成政治與行政領導權的誤用，也必將使地方政府與行政，更為無能與腐化。”〈頁306〉。

“過去台灣由於中央政府一直沿襲威權主義政治的體制，對省〈市〉、縣〈市〉、鄉鎮〈市〉之一般自治基本行政事權，仍

常加管制，以及行政、立法過度監督，對地方自治行政之基本事權仍有不甚信賴其能力之顧慮。其中最主要的原因係有以下三點理由：一、台灣自民國三十九年陸續實施鄉鎮長、縣〈市〉長、縣〈市〉議員等民選之後，產生地方派系。由於地方派系之彼此傾軋，使地方人事與建設受到人為分贓、杯葛與權力鬥爭的影響，而無法正常運作；二、地方人才缺乏，中央對地方在執行能力上不是十分有信心；三、仍然有中央威權管制或支配地方的心態。因此，中央對省、縣〈市〉、鄉鎮〈市〉行政執行權之行使，仍然以繁瑣的行政命令與行政節制，透過委辦、行政指導與補助途徑，對地方自治行政權之行使，過度嚴格的監督與管制。”〈頁317〉。

“台灣的地方政治生態，尤其是許多縣市及鄉鎮市的政治生態，則與義大利西西里的政治生態結構頗為類似。尤其在政黨縱容與地方派系的整合、運作之下，形成政黑結合〈盟〉、政商結合〈盟〉與黑金結合的腐化循環結構。變成黑道政治、金權政治與黑金社會。其中由於各縣市、鄉鎮市有大量黑道投入政治，使得這個政治生態對地方行政與政治品質的衝擊，較之西西里，有其更大的危害與值得憂慮之處。”〈頁309〉。

“一九七〇年代以後，台灣地區由於都市人口急遽膨脹，城鄉差距拉大，農村地區人口及人才大量外流，原來廣大的農業地區人口老化，建設及教育水準低落，加上地方第一代士紳陸續退出地方政壇，而地方新生代菁英又外流都市，造成鄉鎮〈市〉民代表、鄉鎮〈市〉長、縣〈市〉議員、省〈市〉議員素質低落，嚴重影響地方政治品質。尤其是一九八〇年代以後，大量暴發戶商人階級及地方財團，以及黑道參與選舉之後，使得地方政治品質顯得更政商化、庸俗化與劣質化。”〈頁 310〉。

“如前所述，自一九八〇年代以降，台灣地方政治生態有著巨大的變遷；由於都市化、工業化與經濟發展的結果，不但國民所得遽增，工商業發展迅速，加上國民儲蓄力提升，人口密集，不動產價值暴增，姑不論投機與否，因而致富者不在少數。加上賭博、金錢遊戲等經濟投機，好逸惡勞觀念風行，這些社經環境，是都會及鄉鎮黑道得以寄生坐大的主要原因。尤其大量地方經濟暴發戶投身地方選舉，除了使選舉經費因「金牛」的投入，而逐屆倍增，而致激發賄選風潮之外，也引起黑道的覬覦，以威脅、勒索、恐嚇、殺害、暴力方式介入選舉，甚至助選或親自參選。自此不少黑道人士已從民國五、六十年代的地下社會結盟，轉為

經濟社會的結合，進而加盟政治，甚至影響地方決策，而致使台灣地方政治具有黑道政治的屬性。”〈頁 312〉。

“以地理分佈而論，至民國七十年中期，自鄉鎮〈市〉民代表、鄉鎮〈市〉民代表會主席、鄉鎮〈市〉長、縣市議員，甚至有不少已晉升中央民意代表，包括國大代表、立法委員、甚至監察委員在內均有出身黑道或與黑道關係密切者充斥其間。西部海岸自桃園以大至屏東縣，十一縣市，幾乎無一倖免。全台灣省二十一縣市的百分之五十七，其中尤以雲林縣、嘉義縣〈市〉、彰化縣、高雄縣〈市〉及台南縣最為嚴重；這些縣〈市〉議會黑道出身議員平均居然高達百分之二十五以上。其中以雲林縣為例，為高達百分之四十以上，危害地方政治體質頗鉅。”〈頁 312〉。

“近年來，隨著地方掃黑與肅貪工作的進行，連續發生多起鄉鎮長及鄉鎮代表會主席、副主席、代表等，出身黑道，或與黑道勾結，甚至行政、警察人員等多人，亦與黑道結合，形成黑白兩道共生結構，震驚社會。事實上，台灣黑道介入地方政治由來已久，不但在三百零九個鄉鎮〈市〉的普及率已達八九成之多，嚴重的鄉鎮〈市〉代表會其席位佔有率在六成以上，對地方政府、政治與社會的危害，既深且廣。〈頁 312〉。

〈二〉台北市社會變遷情形——台北地方政治生態

台北市是全國首府，向來民意代表機構成員之素質每被指為全台第一。台北市自民國 35 年設諮議性質參議員，民國 39 年選舉省轄市議會第一屆議員，共六屆；至民國 56 年成立直轄市臨時市議會，民國 58 年選舉第一屆直轄市議會議員至今〈民國 98 年〉為第十屆市議會。

由於年代久遠，民國 35 年之市參議會時期有蔣渭川被選為參議員，其為對台灣有貢獻之蔣渭水家屬，故能當選，可惜只任一屆。

民國 39 年選出之省轄市議會第一屆議員，名單內有黃啟瑞，任省第一至二屆兩任議長，後當選台北市長，其子黃書瑋後擔任國大代表、立法委員。同時還有張祥傳擔任省第一至二屆兩任副議長，民國 44 年起擔任省第三至六屆及直臨時市議會議長計五任議長至直轄市第一屆議會選出林挺生擔任議長為止，總共任職議會七任。另有蔡萬來、蔡萬春昆仲，其後蔡家事業之成功對照 60 年前應為事業方起步就投身地方選舉，蔡萬來只任省第一屆一任，蔡萬春也只任省第一至二屆兩任。其後當選台北市長的周百鍊共擔任參議會及省第一至二屆共三任議員。

同樣這一年民國 39 年，在議會民國 78 年與筆者之一晉章同時擔任第六至十屆五任議員的李仁人〈大家稱她大姊或阿仁姊，

因她年齡較長，總是像大姊般照顧大家〉，其父李務本任省第一至三屆〈民國 39-47 年〉任三任議員，民國 47 年由李務本之妻即李仁人之母李黃璜貞自民國 47 年當選省第四至六屆三任、直轄市臨時議會一任〈民國 47-58 年〉，直轄市第二至三屆兩任〈民國 62-70 年〉共計六任，與李務本可說是無接縫當選，夫妻兩人在 31 個年頭間共擔任了 27 年的議員，在民國 60、70 年代可謂台北市之最，李仁人之母李黃璜貞在民國 70 年轉任國大代表。李仁人於民國 78-98 年也已擔任了五任二十年議員，扣除民國 70-78 年間八年〈正是李黃璜貞任國代之時〉，夫妻、父〈母〉女服務台北市議會〈民國 39-98 年〉59 個年頭達 47 年之久。較楊炯明、王友祿的九任三十餘年時間還久，比後述蔣乃辛家父子兩代 51 年間任職台北市議員 46 年略長一年〈參後述〉，而為議會之最，但如加計李黃璜貞未任議員而任國代仍為市民服務算起來就超過 50 年以上，仍為議會之最。李家之所以能縱橫台北市議壇 60 年，最主要就是勤快、清廉、忠黨愛國愛市愛民，李仁人母女兩人生來瘦小，但說起話來丹田有力〈李仁人係台北師範畢業從事教育事業〉，走起路來健步如飛，可以比別人多跑好幾個點，同樣當議員，有的議員偶爾一天來個二十場〈選舉期間除外〉，一個晚上來個六、七場都已分身乏術，助理與配偶子女還

得協助上場；但觀諸阿仁姊，她的行程就比一般議員多，究其因，就是紅白帖典禮必到外，選民家有喪喜事她都先去選民家中致意，難怪她的行程是別的議員的一倍以上，話雖如此，議會的大會出席率她還是名列前茅，不比好多議員〈不分資深或新科〉名為選民服務，協調會與會勘或參加告別式或里上及民間團體活動，都趕在一個禮拜才開一個下午的週三議會大會時棄議會大會不開，去跑自己行程，也顧不得週三下午的議會大會是否有議員喊額數問題而開不成會，官員枯坐議場苦等議員開會〈但議員遲到再久，反正沒人管，只要屆屆能高票選得上就好，管他法案、議案直直壓，人民權益及納稅錢受損，反正分擔到大多數市民身上，大家也都不痛不癢；反正選民自己違法違規的事靠民代去壓官員不罰，就是好民代；大會開會期間敢溜出去參加選民活動的才是勤跑基層的民代，反正選民個人或一個社區一個里的事都比全體市民的事重要。更有甚者，民代缺席遲到不用請假，出席費照領，突然回到議場還不許官員請假，官員枯坐一下午正好離開議事廳，馬上要被遲到好幾個小時的民代點名到場〉，議案積壓不審〈好向市府關說討價還價，因議案積壓是整個大會的責任，不是不來開會議員的責任，要怪都怪市府官員不認真溝通與拜託〉，後來得知李仁人凡是有關大會而不能參加的活動她一定前

一天或週三當天一大早先去選民家裡或活動主辦者處致意表明
議會開會不能到，勤跑基層顧到了，議員的職責開會也沒缺席，
兩全其美。

阿仁姊以前還有一個本錢就是她母親李黃瓚貞〈人尊稱媽祖
婆〉，因長年擔任地方、中央民代，地方人士很熟，李仁人跑不
了的行程其母前國代幫忙跑，有時還母女兩人一同出席參加，是
雙倍的誠意，如此一來，她們李家要不最高票當選也難。

曾擔任直轄市第一至二屆〈民國 58-66 年〉兩任議員的紀榮治
其父親於民國 44 年起任省轄市第三、五至六屆及臨時市議會議員
計四任，父子也可稱為無接縫當選，共縱橫台北市政壇六屆 22
年。民國 44 年省第三屆議會看到有聲寶公司陳茂榜當選議員，係
接續蔡萬春後再一位商而優則選的名人，亦只當一任而已。省第
三屆議員名單上有看到一位曾任國際獅子會全國總會理事長的彭
令占律師亦只任第三屆一任議員，看來他們的參選與當選均是當
時社會形像的僥倖者。民國 44 年省第三屆議會出現了王友祿〈民
國 44-74 年任 30 年九任議員〉，他是議會歷史上與楊炯明同為最
長九任議員，唯任職期間僅次於楊炯明的九任 33 年。能够任職連
任如此長久，一來必須不斷的為民服務，二來更重要者需沒有違

法事件或其他道德操守的壞名聲傳出，他被歷屆議員尊稱為「叔公」。

在台北市朱厝崙〈建國啤酒廠附近〉一帶自省第三至六屆及臨時直轄市議會〈民國 44-58 年〉有一位李四海議員任了五屆議員，受地方人士愛戴，可惜沒有家人有意願承續政治事業，該地區在時隔五屆 20 年後始由筆者之一林晉章續任本地區議員亦連任至今也已有五任二十年，李四海生前對林晉章支持有加，其子孫與林晉章亦相交頗深，均以義兄弟姊妹稱呼。同時〈民國 44-53 年〉有黃文章任省第三至五屆三任議員，其女婿林振昇在民國 74 年出馬參選未成，從此均改幫人抬轎輔選，亦功在地方。

民國 47 年這一年蔡家成員蔡萬得亦出來參選擔任省第四屆一任議員。另有高六龍自民國 47-58 年擔任省第四至六屆三任及臨時市議會共四任 11 年議員，其女高惠子於民國 58-78 年出任直第一至五屆共五任 20 年議員，父女合計九任 31 年。

在第十屆議會最資深的七任議員〈民國 70-98 年〉蔣乃辛〈前已述及於民國 98 年 3 月因李慶安辭立委而轉戰立委補選成功〉，其父蔣淦生就是在民國 47 年起當選省第四至五屆兩任〈民國 47-53 年〉〈民國 53-58 年在台北市選上台灣省議員〉及直第一至三屆三任〈民國 58-70 年〉共五任議員，民國 70 年蔣乃辛無

接縫當選服務迄今，一家人兩代兩人服務台北市民五十一年間〈民國 47-98 年〉任職台北市議員共 46 年〈蔣乃辛的立委任期還在繼續，如加上其父台北市選出之省議員 5 年合計就是 51 年，甚至於較前述李仁人家族可說是不相上下〉，較之楊炯明、王友祿個人服務九任三十年無子女承襲政治事業，還要長久。蔣氏父子兩人可為台北市有史以來之最〈但稍次於李仁人家族兩代三人在 59 個年頭間任職台北市議員計 47 年，而李仁人議員還在任期中最長〉，究其主因，亦不外乎服務不間斷，以家為服務處，二代服務電話數十年始終未變，以方便選民有事相託；更重要的便是操守，渠清廉自持，有口皆碑；不只如此，議員的職責，不單只是服務，做選民與市府的橋樑而已，因議會是合議制，出席議會開會才是民代的正職，因服務事項助理可代，但議會開會助理不能代理議員簽到出席開會，蔣乃辛在議會開會期間坐鎮會場，指揮黨團若定；不只全程出席，每遇攸關市民法案議案亦均能仗義直言，擲地有聲；筆者之一晋章亦以上列要求自己勉，但總想蔣乃辛多晋章自己兩屆八年，晋章八年後是否仍與蔣乃辛做了二十八年的議員一樣認真，以此請教蔣議員，他回答一句名言：「我每屆當選連任，從不以自己是資深議員而倚老賣老，每次都把自己當成是新科第一次當選議員看待，隨時保持衝勁」，這就是蔣

氏二代父子在北市永續服務五十年以上的真實寫照；蔣乃辛議

〈委〉員至今辦理選民會勘都還自己親自主持，我問他為何要這麼辛苦自己來，他回答我說，深入基層使自己不與基層脫節，同時也可讓選民左鄰右舍看得到自己的服務，而這服務都不需要選民付錢給民代，他更嚴禁選民付錢給官員，所以他選舉可以不必花錢買票請客送禮；雖然阻斷了一些不肖官員的財路，也導致一些不肖官員組成府會集團結構，使蔣乃辛變成議會孤鷗，但德不孤必有鄰，老天還是有眼，否則將來誰要學蔣乃辛？他親自主持會勘，就會記得那條街巷弄什麼地方他來過，選舉時不用人帶他自己可以隨時去選民家拜訪拉票，比寄信、打電話更有效。還有最值得一提的便是蔣乃辛出生在台灣，他的家庭使他至今台語都沒有馬英九前市長的流利，但很奇怪的他的支持者並非只限於民國三十八年以後才來台的台灣人，反而有很多在台定居一兩百年的台灣人不分族群支持他，我想最重要的是他服務也不分族群之故。

民國 50 年進入省第五屆，蔡家蔡萬霖第四位⁴⁵出來參選台北市議員連任省第五至六屆及直轄市臨時市議會三任〈民國 50-58 年〉，亦即蔡家在民國 39-58 年近 20 個年頭間除了省第三屆〈民

⁴⁵ 前三位為蔡萬來，省第一屆一任。蔡萬春，省第一至二屆兩任。蔡萬得，省第四屆一任。

國 44=47 年〉沒人出任議員外，任了 16 年的議員⁴⁶，以當時而言亦是政壇長青樹家族之一。也就是在這一年在台北市議會歷史上個人擔任最多任九任，個人任期最長的楊炯明議員就是從這一民國 50 年開始擔任議員至民國 83 年止〈即省第五至六屆、臨時直轄市議會、直第一至六屆計九任〉共 33 年為議會個人之最，楊議員家族世居老大同，即台北大橋附近一帶，其選區為大同、士林、北投，連任九屆，至民國 83 年台北市由民國 56 年改制為直轄市設 16 區後於這一年選制改為 12 個行政區分為六個選區，楊議員的選區變為原建成、延平、大同〈合併為大同區〉加中山，亦即在民國 83 年競選第十次連任時，其原有選區地盤只剩六分之一，其餘六分之五對他而言均是陌生的，加上當年因趙少康新黨效應及民進黨陳水扁當選市長的效應，國民黨提名落選者眾，全台北市任職最長久的楊炯明議員不幸在這一年十連任失利而退出政壇，實乃非戰之罪，乃係選區調整之敗。綜觀楊議員所以能連任九任，究其因最重要者仍為其清廉之操守，其不被議會這個大染缸所染污，有以致之，加上因其家族世居老大同，其服務處每天一大早就接待選民的請託，再天天到議會“上班”，為什麼稱其為上班？乃因他每天帶著一個公事包放著選民請託事項，他不進

⁴⁶ 其後蔡家第二代有蔡辰洲參選立委當選。

研究室，反而以議會市府連絡員室為其辦公室，把接到的服務案件將市府各局處的府會連絡員找來，一一交待服務事項，明天就開始追蹤成果，這種服務是最直接的，他不像其他議員是把連絡員請到研究室託付服務案，沒有議員的架子，與連絡員打成一片，不過碰到部門質詢或總質詢，他可以事先出題幾十題或上百題以上，讓市府同仁上上下下忙好多天，不要小看他沒有議員架子，但只要官員呼攏應付，他會把官員尤其是首長罵得狗血淋頭，首長都對他敬畏好幾分。筆者之一晉章在民國 78-83 年首任議員與楊議員同事五年，晉章在十幾二十年後曾一再說：這個時代好奇怪，二十年前議會大多是新科議員在開會，怎麼十幾二十年後都是資深議員在開會？這句話獨獨不能適用在二十年前晉章所見到已九連任最資深的楊議員身上，他一定在議事廳待到議長宣布散會才收起包包回到選區繼續與選民沒有議員架子的相聚，這種深耕基層，認真議事的議員不連任也難。

民國 50 年這一年又產出一位全國知名的黃信介當選省第五屆議員，任省第五至六屆及直臨時市議會〈民國 50-58 年〉，後轉任立法委員及民進黨主席，也就是從這一年開始黃藍姓家族在台北市政壇的地位，其弟黃天福曾當選立法委員，黃天福之妻藍美津於民國 74-90 年擔任直第五至八屆議員四任 16 年，

民國 90-96 年轉任立委成功；民國 91 年其弟藍世聰，曾任國大代表，選上第九屆議員〈民國 91-95 年〉，95 年因未爭取到民進黨提名而未再參選，但黃信介之侄、黃天福藍美津之子黃向群民國 95 年得到民進黨提名當選直第十屆議員，總計其家族自民國 50-98 年的 48 年間，二代四人擔任台北市議員共 31 年，如再加立法委員、國代任期，年數當更長。綜觀，這個家族的連任，乃因其在選民心目中主要還是重操守、深耕地方，勤於議會開會，不做意識型態的杯葛，有以致之。

民國 53 年省第六屆議會選出陳瑞卿，又任直臨時市議會及直第一至三屆共五任議員〈民國 53-70 年〉計 17 年，其後轉任監察委員，在當時監察委員係由議員中提名由議員投票產生，陳委員於卸任監委後，在地方仍受大家的敬重，可知其在任期間的操守、服務及問政均能受到大家的肯定。

民國 56 年台北市改制為院轄市，近郊北縣六鄉鎮併入台北市，原縣議員聘為臨時市議會議員，其中許炳南任了直臨時議會一任又當選直第二至三屆兩任總共三任市議員〈民 56-58 年、民 62-70 年〉計 10 年，其後轉任監委。民國 56 年，有現任自由時報發行人吳阿明於當年出任臨時市議會一任議員。

民國 58 年直轄市第一屆市議會成立，可謂新人倍出，直臨時市議會 70 人中只有 16 人連任，亦即當年選出 48 名直第一屆議員中有 32 名為新科議員，連任的有王友祿、李黃璜貞、李福長、周財源、林中、孫鳴、荊鳳崗、莊阿螺、許炳南、陳清軒、陳清標、陳瑞卿、楊炯明、葉生進、鄭瑞齋、賴張珠玉等 16 人。新任 32 人中首推曾任國代之陳重光⁴⁷，再來是擔任直第一屆一任議員後轉任立法委員、監察委員、國防部副部長的康寧祥；還有賴張珠玉任臨時市議會及直第一屆一任計兩任 6 年〈民國 56-62 年〉，要稱呼賴張珠玉為姑姑的張朝枝議員亦無接縫當選直第二至四屆三任 12 年議員〈民國 62-74 年〉，二人共任五任 18 年。再來是現任立委潘維剛的父親潘天祿也在這一屆加入直轄市議會的行列，任直第一至三屆三任議員〈民國 58-70 年〉，其女潘維剛自民國 70 年無接縫當選第四至六屆三任議員〈任期原至 83 年到任，但民國 81 年轉戰立委成功，實際任職議員為民國 70-81 年計 11 年，合計父女兩人計任職台北市議員六任 23 年無間斷，如加計潘維剛的立委任期，其政治生涯仍在繼續中，潘氏父女基本上係代表國民黨軍系黃復興黨部參選，又以在職中服務擴及於黃復興之外，終能站穩脚步，擴大影響力，連任

⁴⁷ 其女陳玉梅任直第七至十屆四任議員仍在任中。

迄今；潘天祿父女與蔣乃辛父子最大不同是蔣家主要是靠地方黨部當選議員，惟在 98 年蔣乃辛補選上立委時該大安區黃復興黨部因新黨推薦姚立明，但也仍有或多或少的給予蔣乃辛襄助。民國 58 年也產生了羅文富出任直第一至五屆五任議員〈民國 58-78 年〉，後轉任監委。也產生了黃聯富出任直第一至二屆兩任議員〈民國 58-66 年〉，後轉任立法委員。接著在民國 58 年這一年有林振永當選直第一至三屆議員三任〈民國 58-70 年〉計 12 年，民國 70 年其女婿郭石吉無接縫當選，續任直第四至七屆四任 17 年議員〈民國 70-87 年〉，兩人合計七任 29 年，如再加上郭石吉續任監委也超過 30 年，接近 40 年，郭石吉民國 78 年以黨團書記長身分曾當選半年副議長，可惜往後兩屆副議長選舉都與郭石吉擦身而過，容後再述。再來要談的是與陳健治議長同在民國 58 年當選直第一屆議員的陳俊雄，其當選直第一至六屆議員〈民國 58-83 年〉計 25 年，其子陳永德任過國代，於民國 83 年無接縫當選直第七至十屆四任議員，已有 15 年，父子合計十任 40 年；與陳健治議長陳義洲兄弟兩人同，是哥哥七任，弟弟三任，迄今也是合計十任 40 年，亦即陳健治於民國 58 年甫從大學畢業，時正好內湖併入台北市為直轄市，正在找尋新時代的人才進入議會，陳健治因緣際會以當時最年

輕之齡進入議會，直轄市議會第一至三屆議長均由大同公司董事長林挺生擔任，副議長由淡江大學校長張建邦擔任，均為社會名流，陳健治以初生之犢之勢擔任黨團書記長襄助議長副議長⁴⁸，林挺生議長只任三任〈民國 58-70 年〉計 12 年，由副議長張建邦接任議長〈計自第四至五屆兩任未滿即於任滿前半年的民國 78 年 6 月 1 日榮任交通部長〉，副議長順理成章由時任黨團書記長的陳健治接任，黨團書記長由郭石吉接任，至民國 78 年 6 月 1 日第五屆議會任期中由陳健治接任議長，郭石吉接任副議長半年。民國 78 年第六屆議會仍由陳健治擔任議長，由資歷很深的前國代新科議員陳炯松屈任副議長，剛就任第五屆最後半年副議長的郭石吉，其副議長硬是被資歷較高的陳炯松所取代⁴⁹；至民國 83 年首任直轄市長直接民選，由民進黨陳水扁當選市長，在議會方面仍由陳健治擔任直第七屆議長，至於副議長由於陳炯松不再參選議員，副議長一職本來郭石吉還有意願一搏，只是形勢比人強，因新黨趙少康參選市長效應，新黨當選不少位新科議員，國民黨在議會首度未過半，國民黨如要掌控議長副議長勢必需與新黨議員合作才能過半，但新黨議員全為新科，新黨大老前議員郁慕明挑明新黨願支持當年與郁

⁴⁸ 當時沒有民進黨，只有黨外，國民黨議員席次過半，黨團書記長地位相形重要。

⁴⁹ 郭石吉後來轉任監委，任滿現為台北市漁產公司董事長。

慕明同年進入議會同一質詢組的吳碧珠出任副議長，國民黨欲保陳健治擔任議長不得不犧牲郭石吉，轉提名吳碧珠參選副議長成功⁵⁰；是以，陳健治任直第一至七屆議員七任 29 年〈民國 58-87 年〉⁵¹，其中民國 70-78 年兩任副議長八年，民國 78-87 年兩任議長九年，陳健治最有名的事即陳水扁市長曾拒到議會開會，逼得陳健治議長破例於總質詢時親自下主席台參與質詢陳水扁市長，陳健治議長於民國 87 年輔選馬英九當選市長打敗陳水扁有功，終於被提名出任不分區立委；但陳健治議長家族於同年民國 87 年推出久任議長助理的弟弟陳義洲參選第八屆議員，亦是無接縫當選，至今第十屆也已三任 11 年，兄弟兩人共任十任 40 年，迄今仍在任中。所以陳俊雄、陳永德父子及陳健治、陳義洲兄弟都從直第一至十屆任十任 40 年議員，在台北市議會議壇史上堪稱僅次於李仁人、蔣乃辛家族之 47 及 46 年，他們陳家二家族都是在地型議員，本土化是其特色，陳健治家族服務處也是一早開門，好似醫院看診掛號般一個接一個的服務辦理，其能不斷的連任就是這般緣由，當然勤跑基層行程更是不可少。

⁵⁰ 吳碧珠第七屆擔任副議長，但陳健治於民國 87 年轉任不分區立委，郭石吉轉任監委，民國 87 年第八屆議長就由吳碧珠升任當選至第十屆至今，惟吳議長搭配的副議長每屆不同人，即第八屆副議長新黨費鴻泰，第九屆副議長親民黨李新，第十屆國民黨又過半，副議長為國民黨陳錦祥。

⁵¹ 任期多一年係因應直轄市自治法的實施及首任直轄市長直接民選而由民國 82 年延至民國 83 年。

民國 62 年直第二屆出了兩位年輕高學歷者進入議會，一為林鈺祥任直第二至三屆兩任 8 年議員〈民國 62-70 年〉，後轉任立委多任，現任職國民黨中央黨部。二為吳敦義，由中時報系轉直第二至三屆兩任 8 年議員〈民 62-70 年〉，後回鄉參選南投縣長成功再轉任直轄市高雄市長、立法委員，現為國民黨中央黨部副主席兼秘書長。這一年在黨外部份有林文郎接續康寧祥任直第二至五屆四任 16 年議員〈民國 62-78 年〉。

民國 66 年直第三屆議會黨外〈後為民進黨〉擴大選出王昆和、徐明德、康水木、陳勝宏等人，這個時候正是美麗島事件發生前黨外如火如荼的發展時期，王昆和任直第三至七屆五任 21 年〈民國 66-87 年〉，再由其子王博昱無接縫當選直第八屆一任議員〈民國 87-91 年〉，兩代兩人合計六任 25 年，其時王昆和之女即王博昱之姊王雪峰曾任國代後任立委，婚後賦閒在家。徐明德任直第三至五屆三任 12 年議員〈民國 66-78 年〉。康水木與王昆和同為任直第三至七屆 21 年議員〈民國 66-87 年〉。陳勝宏亦同為直第三至七屆五任 21 年〈民國 66-87 年〉，其後轉任立委成功，其妻薛凌亦出任民進黨提名之立委。

前已述及，民國 70 年直第四屆議會及台灣政壇有了很大的震撼，乃因在過去四年間發生了中美斷交及美麗島事件，不論

執政黨或黨外均精銳盡出，國民黨方面有吳碧珠、林水吉、郭石吉、郁慕明、趙少康、潘維剛、蔣乃辛、謝英美等人，黨外則有林正杰、陳水扁、謝長廷等人。吳碧珠任直第四至十屆議員七任 28 年〈民國 70-98 年〉仍在任中，為目前第十屆議會唯一七任者⁵²，同時於民國 83-87 年任直第七屆副議長一任，民國 87-98 年任第八至十屆三任議長迄今。林水吉僅一任議員即出任市府衛生局副局長，後選上國代，現任考試院秘書長。郭石吉接任其岳父林振永為第四至七屆四任 16 年議員，民國 78 年 6 月曾補選擔任半年副議長，其後兩次副議長選舉都時運不佳，致與副議長擦身而過，後轉任監委，現任台北市漁產公司董事長。郁慕明任職直第四至五屆兩任 8 年議員〈民國 70-78 年〉，後轉任立委，創設新黨，現為新黨主席，議會直第七、八兩屆議會副議長都有郁委員運作之痕跡與影響力。趙少康亦同，只任直第四至五屆兩任 8 年議員〈民國 70-78 年〉，後轉任立委，民國 83 年接受新黨參選台北市長，與國民黨黃大洲漁蚌相爭，終為民進黨的陳水扁漁翁得利而當選。潘維剛及蔣乃辛前已述及。至謝英美任直第四至八屆五任 21 年議員〈民國 70-91 年〉，其女闕枚莎任過國代，於民國 95 年當選直第十屆新科議員，迄

⁵² 蔣乃辛同為七任，於 98 年補選上立委。

今仍在任上。黨外方面有林正杰，任直第四至五屆二任 8 年議員〈民國 70-78 年〉，後轉任立委成功。陳水扁任直第四屆一任 4 年議員〈民國 70-74 年〉，後參選台南縣長失利，轉戰立委成功，民國 83 年當選台北市長，民 87 年連任失敗，民國 89 年當選總統，民國 93 年連任，民國 97 年卸任後因案被押看守所至今。謝長廷任直第四至五屆二任 8 年議員〈民國 70-78 年〉，後轉任立委、高雄市長、行政院長，民國 97 年競選總統，馬英九當選，謝長廷失利。

民國 74 年直第五屆議會，國民黨加入洪濬哲、馮定國、陳政忠、黃金如、邱錦添、李定中、高薰芳、陳光憲、陳俊源，可以說是一次大換血；黨外⁵³新科議員則有張德銘、周伯倫、藍美津、顏錦福等人。洪濬哲任直第五至六屆二任 9 年議員〈民國 74-83 年〉，後轉任立委。馮定國任直第五屆一任 4 年議員〈民國 74-78 年〉，民國 78 年由其姊馮定亞參選直第六屆一任 5 年議員〈民國 78-83 年〉，馮定國則改以親民黨轉戰台中縣立委成功。陳政忠任第五至十屆六任 24 年議員〈民國 74-98 年〉，迄今仍在任上，是第十屆議會除了蔣乃辛及吳碧珠外最資深者，民國 87 年第八屆議會由黨團票選陳政忠接替任直第三至七

⁵³ 民進黨於民國 75 年 9 月 28 日成立。

屆五任 21 年議員〈民 66-87 年〉秦茂松議員的國民黨團書記長一職，民國 91 年第九屆原擬代表陳家班⁵⁴出馬角逐國民黨提名議長，因故未成，最後仍提名吳碧珠角逐議長。黃金如任直第五至七屆三任 13 年議員〈民國 74-87 年〉，曾於民國 84 年參選立委未成續任議員至民 87 年即退出政壇，從此在地方上幫忙輔選。邱錦添律師任直第五至六屆二任 9 年議員，李定中⁵⁵、高薰芳、陳光憲⁵⁶，均形象清新，但可惜只任一任 4 年〈民 74-78 年〉。黨外張德銘律師雖也只有第五屆一任議員〈民 74-78 年〉，但後當選立委與監委，是一位靠問政實力而非靠意識型態取勝的民代。藍美津任直第五至八屆四任 17 年議員〈民國 74-91 年〉，後當選立委，其家族參政史已如本文前述，不再贅述。顏錦福，台中女中老師卸任，任台北市直第五至七屆三任 13 年議員〈民國 74-87 年〉，轉任立委成功，其女顏聖冠無接縫當選直第八至十屆三任 11 年議員〈民國 87-98 年〉，迄今仍在任中。

(三) 地方議會議員歷來社會觀感及待改進之處

⁵⁴ 議會有比例甚高的陳姓議員稱之。

⁵⁵ 其夫雷渝齊曾當選立委。

⁵⁶ 回任德明商專校長。

前已述及，參趙永茂教授⁵⁷之文章，台灣地方民代由於與黑道掛勾致惡名昭彰，一般公認台北市議會為平均水平最高應不為過，但不論台灣各地甚或台北市還是有許多所為人垢病而有待改進之處。姑不論本文前已引用趙永茂教授對地方民代黑道介入之實例，趙教授之文章分別發表於民國 87 年與 81 年⁵⁸，但時至今日〈民國 96-98 年〉，由報紙最新報導可知問題仍未改善，舉聯合報 96.10.04 的 A16 版⁵⁹表列議長涉貪檢方求刑計有：嘉義縣議長余○○招商索賄檢方求刑 22 年；台中縣議會前議長顏○○議會公款喝花酒檢方求刑 20 年；台南市議長黃○○王○○工程弊案檢方求刑 17 年；台南縣議長吳○○工程弊案檢方求刑 4 年 2 月；台東縣前議長吳○○工程弊案檢方未求刑。97.4.11 聯合報 A17 版報導：台南縣議會議長吳○○開賭場被判五個月徒刑，得易科罰金，執行檢察官下令發監執行，入獄解職全國首例⁶⁰。97.4.23 自由時報 A6 版：六輕灰渣案雲縣議長蘇○○捲入⁶¹。97.8.23 自由時報 A13 版：民宿核照涉弊 南投官員議員交保候傳⁶²。98.4.3 中國時報 C1 版：喝花酒 A 公帑 89 萬 彰化縣議長白○○判刑四年確定 全

⁵⁷ 參附註 43。

⁵⁸ 趙永茂，〈政治菁英與法治不彰之關係——台灣基層民選政治菁英之分析〉，政治科學論叢第四期，1992 年 12 月。

⁵⁹ 參聯合報 96.10.4 版 A16。

⁶⁰ 參聯合報 97.4.11 版 A17。

⁶¹ 參自由時報 97.4.23 版 A6。

⁶² 參自由時報 97.8.23 版 A13。

案定讞 依法須解除議長職⁶³。亦即短短三年間就有八個縣議長出事，可見問題仍然嚴重。就舉台北市議會為例，民國 95 年亦有 D 黨許 OO 議員涉道路工程弊案遭檢方起訴求刑。

趙永茂教授民國 98 年 5 月台大課堂上曾指出蟑螂與老鼠代表著黃色與黑色，這兩種動物人們最忌諱它們跑到餐廳與廚房，要把它們趕走，就是開燈，照亮餐廳與廚房的每一個角落，人們不可能把它們趕盡殺絕，但只要它逃到陰暗的角落或還有生存的空間，只要不再來餐廳與廚房就好。對照於黃黑介入議會，要將其趕離議會便只有靠“陽光透明化”及媒體的配合，美哉此言；水準最高的台北市議會就為無透明化，導致有心人在議會結合官員，上下其手，左右逢源，終建立一個牢不可破的集團，可以呼風喚雨，勢力越滾越大，借力使力，眼看台北市議會就將被無透明化的洪流所淹沒。

談到透明化，依照政府資訊公開法，議員每責怪市政府資訊不公開，相對的議員在議會為民服務，甚有透過議會市民服務中心辦理現場會勘或協調，這種服務根本沒什麼見不得人的，十幾年前筆者就曾要求議會秘書處將此服務事項張貼於議會公布欄，免得陳情民眾一案兩託，正巧網路時代來臨，議會秘書處同

⁶³ 參中國時報 98.4.3 版 C1。

仁想既已公布於公布欄，乃以風氣之先，將全體議員在市民服務中心之服務案件上網公布，連紀錄都上網，議員彼此之間也可上網切磋，未料沒有多久網站上所有服務資訊全下網，連公布欄公告也從此被撤掉，議會頓時走了大退步變成不陽光與不透明，筆者究因，秘書處同仁無人敢講，聽說有人還因公開掛上網而被責罵，筆者也聽說導因於議員競選時有人列舉統計網上資訊做服務案件之比較致影響選情才拿掉公開上網；筆者也納悶，媒體對此議會只會要求市府資訊要公開，自己議會資訊却不公開也從無媒體為市民監督議會與民代。前面述及的龐大府會集團好似媒體也已加入其中。筆者再深加了解，議員服務既有市民服務中心，大多數都經由此處辦理，反正服務也是堂堂正正，沒什麼見不得人的，但偏偏有人服務就是沒透過議會市民服務中心，而私下約了市府官員交待辦理，也順利達成服務，本來橋歸橋，路歸路，各取所需，而今未公開走正路的服務却干涉起公開走正路的案件來，而那股力量大到連議會之首也不得不屈服接受至今。為了議會資訊公開化，筆者多年來曾一再建議為了議會免於議員不出席大會每因額數不足而流會，官員枯坐議場絕對是全民的損失，應予全程錄影錄音在電視台播放供民眾監督議會與議員，甚或進步用網路直播，筆者年年提案都被大會封殺，直至民國 97 年在議

長裁示交政黨協商始初步獲准進行大會網路直播，這一舉措終於逼迫立法院亦進行網路直播，但台北市議會只做半套，即時未看想晚上再看就看不到了，但立法院卻做全套，即時未看，晚上回家還看得到，改革真是太難了。筆者亦曾建議議會各委員會應比照立法院做速紀錄，紀錄可委外當天完成，隔天就上網，委員會可以不網路直播只要有速紀錄公開即可達到陽光透明化，結果議長裁決先將筆者主持的法規委員會速紀錄於會後一週內上網以為試辦，其他委員會仍阻力重重推動無力，而為議會審議案最重要的委員會卻至今空白，何來透明之有？哀哉，號稱全國水準最高的台北市議會陽光透明化尚且如此，那全國各地方議會的不够陽光與透明就不言而喻了。

台北市議會二十幾年前本是從上午開會至下午，聽前輩議員稱只因上午常湊不齊人數開會，乃獨步全台，決議上午在選區服務，下午才至議會開會。筆者民國 78 年進入議會，表定為下午二時開會，準時的議員與官員常要枯坐等到四點、四點半才能湊足簽到已達半數的門檻，更有甚者這過半簽名居然還有議員代議員簽到，前已述及民國 78 年第六屆議會進來一批包括李逸洋、卓榮泰、陳學聖、秦慧珠、楊實秋等新科議員，終於有人發起輪流在簽到桌前監督議員不得代簽到，此項惡習才被改正，改革真

難。如前所述，主席敲槌宣布開會已 4：30，離散會 6：30 剩二個小時，如能留在議場開會還好，但開議後議場上也常是未到半數的議員留著開會，其餘美其名曰服務選民去也，如無人喊額數問題還可續開會，但只要有人喊額數問題就又提早散會，反正市民與媒體也不管。後來終於有人體會到喊額數問題對府會集團有好處，從此更樂此不疲，原因是大會應開而不到場，留在研究辦公室找官員來為服務案而私下與市府官員討價還價，倘市府不從，議場上就有人幫忙喊額數問題，永遠開不成會，逼得市府在樓上研究辦公室讓步答應，黨團才動員一股腦兒也不管市府的案子有沒有問題，既不詳審即全部過關，從此不論府會都食髓知味，真正的戰場不在表定的議場上，真正的府會戰場是研究辦公室內，市府與記者都知道；議事廳唱空城戲，而喊額數問題的帮手依舊配合著樓上研究辦公室的談判而忽喊忽不喊，搭配得天衣無縫。

這種問題延續了二屆〈第六、七屆〉都沒法解決，至第八屆民國 87 年底 88 年初議會前議員，自由時報吳阿民社長邀吳碧珠議長、筆者與周柏雅議員在自由時報的紙上座談會探討如何改善議會下午二時無法準時開會的問題，獲致結論為由自由時報在達到議員簽到過半議長敲槌宣布開議時逐一點名在及不在議場之

議員名並公布在次日之報上；開始時，議員還不以為意，但選民看到了報紙，久而久之，會打電話給開議時常不到場的議員詢問不開會緣由，終獲議員重視，為了避免下次選舉時對手會拿此公布資料做文章，從此非到下午4：30開不成會的惡習，終因自由時報的點名，大概在下午2：10前均可順利開會，因大家都不想讓自己成為敲槌宣布開議時的第27名以後到場的議員，自由時報真的功不可沒，如此一點名就是12年。但議員不是省油的燈，上有政策下有對策，下午2：30不到，報紙點完名後議場上又鬧空城計，額數問題仍然出現，以突顯樓上研究辦公室才是議事重心，既無需錄音也無需錄影，有需要的官員與議員這才是討價還價的地方，而記者也視此處才有消息可寫，相沿成習，記者也忘了制度化、法制化才是陽光透明化的根基，對市民的保障才能不有虧欠，識時務的議員不得已便需向此集團靠攏，否則吃虧的是自己與自己的支持者，但大多數守法市民的權益便被犧牲於有形與無形間。這個府會集團的運作在陳水扁市長時代成形，在馬英九市長八年任內發揚光大，益發堅實壯大，甚至力量延伸到跨黨派的合作，當然黨部被滲透參與集團外圍運作也就不足為奇。馬英九市長知道嗎？當然知道，他仍然是不沾鍋，身為市長要議會支持的太多了，為了各取所需也無可奈何，他仍然做他的不沾鍋

市長。一個有趣的插曲，有不同黨的議員不願加入集團，靠著自陳水扁市長以來的關係，自立門戶，大搞特搞，終在選前的民國95年府會被同步搜索，共起訴議員與三十幾名市府官員，終致這位議員無法被D黨提名參選。

最近馬總統想身兼國民黨主席，想必要有一番做為，因現今立法委員單一選區選制形成政黨對決，黨不提名輔選要當選不容易，馬總統看來是想有一番整頓的做為。或問，馬當市長時何以不改革？答案很簡單，當時若改革就沒有現在的馬總統，他可能變成一個烈士，而非有可能成為改革的英雄。

為了改善下午2：30就額數不足問題，筆者曾要求自由時報記者，反正好人〈以市民角度看〉壞人〈以議員角度看〉都做到底，在因額數問題而開不成會時再點名一次留在議場上的議員人名次日公布在報上，所得的回覆是記者頭路要顧，先前為了點議員名還被議員找自由時報高層要把點名記者調離開議會，幸好吳阿民社長跳出來擔，才沒調成；議會出席率不佳也不能獨由自由時報當壞人〈他們把自己當成壞人，而不以自己是市民心中的好人〉；筆者結合多位議員要求額數不足時，請議長點名，列入紀錄，議長以法無明文回絕；乃退而求其次要求議長開麥克風讓在場議員自己點名，因大會發言會寫成速紀錄公布議會公報與網

站，但議長懼於議長選票來自議員也不敢得罪其他不在場多數議員，而不允在額數不足時開麥克風供議員發言自行點名用。打戰看結果，府會也不敢否認，如此的議會總會在會期最後一天馬拉松開會將預算案審完交差而自鳴得意，殊不知許多攸關市民的法案或積壓二、三年不審或等到跨屆退回，也沒人指責，反正定了那麼多自治條例使其陽光制度化有何用，定得愈多，議員愈沒空間，干脆來個不審。或許誰想改革就給你來一次預算開花審不出來，看來府會都擔不起這個責任，也不敢去與此力量扯破臉。筆者為了市民權益一再呼籲與提案解決議事延盪情事，終經議長於民國 97 年裁決交政黨協商，結論由蔣乃辛提案經各黨連署，大會通過凡有額數問題提出，於十分鐘過倘仍額數不足，即點名散會，載於紀錄。自此議會 4：30 過後仍有開成會的紀錄。不過，蔣乃辛去了立法院，一股力量又想推翻此一對市民有利對議員自己不利的規定。

總結，要使台灣的議會改變在人們心目中不良的社會觀感，就是要依照趙永茂教授 17 年來的呼籲，必須讓陽光照入議會，使其具透明化，蟑螂老鼠才能遠離餐廳與廚房，亦即黃黑才能遠離神聖的議事殿堂，才是人民之福。筆者相信人性本善，台北市應該沒有一個議員參選時就立定志向要去議會胡搞非搞，每一個議

員都是社會菁英否則無法當選，一旦當選，前已再三提起議會是個大染缸除非有很強的定力，才能不被染污，再加上制度偏向不讓陽光照進議會，身為社會菁英的優秀人才才不得不會為了保護自己與自己的支持者暫時去同流合污，制度陽光透明化後，正義的力量一定回流，筆者對這個社會還有信心。

五、地方議會制度之檢討-以議員角度觀察

(一) 地方議會議員選制改進之探討

自民國 39 年起台北市議會不論是省轄市時期或直轄市時期，其議員之選舉產生方式都採劃分選區，每一選區依人口多寡定額選出多位議員，每個選民只能在所有候選人之中擇一支持，圈選超過一人就算廢票，依該選區應選名額由得票較高之前數名依序當選；此一選制與民國 96 年以前的立法委員選制大抵相同。但民國 96 年以後立委減半後改為單一選區兩票制，即於民國 94 年 6 月 10 日修正公布之中華民國憲法增修條文第 4 條規定：「立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月內，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：

- 一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。
- 二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。

三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。

前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。」，即地方區域立委每一選區只選出單一席位立委，由該選區得票最高者一人當選，每個選民所投的第二票係投給政黨，由政黨先提名不分區立委名單，再依比率選出之。基本上，區域與原住民立委共 79 席占應選總額 70%，亦即不分區立委占 30%，為 7：3 之比。當時立委減半時，筆者之一林晉章曾以擔任議員近二十年之經驗，呼籲區域與不分區立委應為 57：56 人，亦即區域與原住民立委共 57 席，而不分區立委 56 席，為應選名額二分之一少一席，如此一來，區域立委的選區才不至於如現在均小於台北市議員之選區，而不分區名額的增加，會吸收更多優秀人才進入立法院，而一般區域立委在議決各項議案時依常理都會有對選區的偏心，較不易客觀，不分區名額的增加，正可以全國性的思維去做較為客觀的抉擇，可惜這個意見未被當年修憲所採。而今筆者之一仍欲以此思維大膽提出地方議會議員選制之改變，在將來地方制度法修改時，改為比照立法委員單一選區兩票制，如台北市現為 51 名分選區選出之議員

及一名原住民選出之議員共 52 席，改為原住民一席外之 51 名議員改為區域 26 席：不分區 25 席，即台北市分為 26 個選區每個選區選出一名議員，選民的第二票投政黨，再由政黨原提名不分區議員之順序依比率當選不分區議員，如此一來，前述所指的優點均可一一顯現，而反對此制者稱議員選區太小，易被候選人花錢買票當選，選風會更壞；我們對此要持不同看法，蓋地方自治實施已有 60 年，倘輔以司法檢警調的強力抓賄選，將使選風得以改善，而優秀之有識之士也得由經不分區議員的提名進入議會。當然前已述及和後面將述及之地方民代有給職或無給職之釐清，對於是否能吸引更多優秀人才願意進入議會，有相當大的關連，因縱然透過不分區提名學養俱優人士進入議會，但要這些人無後顧之憂的去當全職議員在現制是沒說服力與吸引力的。

(二) 地方議會議員資深倫理制及傳承之必要性

議會的議員資深倫理制一定要建立，才能有優良的傳承與議事品質與效率。記得 20 年前筆者之一晉章方進入議會，除了認真出席各項會議外絕不敢奢求去爭取委員會正副召集人，但曾幾何時，現時新科議員也都爭取擔任委員會正副召集人，雖然有的新科議員很認真想學好擔任此職，但畢竟龐大的市府要

呼攏只有 52 席的議員也非難事，如要為市民讓市府受到嚴格的監督，上述建議不能不慎重攷量。

〈三〉議會議事紀錄透明化及議事改進之檢討

首先議會的大會應做全套的網路直播，比照立法院，可延時再看；速紀錄委外〈可增加就業機會，又可助議會透明化〉，次日上網公布；委員會如能網路直播如大會般的全套直播最好，退而求其次，至少需加做〈因目前仍無〉委員會速紀錄，同樣委外，次日公布上網。再談到大會額數不足問題，仍需執行蔣乃辛議〈委〉員在議會留下最後一個大會通過的提案，即額數不足時，十分鐘內仍額數不足即予點名在場議員名單散會，紀錄公布於網站，做為不來開會者下次選舉時選民投票之參考資訊。

（四）地方議會議員費用支給之檢討

前已述及，在「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」明定「市議員為無給職。但得支研究費，在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。前項各費用支給標準由行政院定之」，至民國 82 年訂立直轄市自治法草案時本條文除一字不變外，於立法說明欄內如此寫著：「一、參照現制明定市議員為無給職，但平時得支研究費，在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食

費。二、為使市議員之支給有所節度，明定由行政院訂定支給標準，以資遵循」。但最後立法院三讀通過，總統於民國 88 年 4 月 14 日公布施行之直轄市自治法第 27 條修改成：「市議員得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。前項各費用支給標準，另以法律定之」，亦即將原有明文「市議員為無給職」7 個字拿掉，其餘文字即研究費、出席費、交通費及膳食費字樣一個字不變；立法院同時將第二項原為：「前項各“費用”支給標準由行政院定之」改為「前項各“費用”支給標準，另以法律定之」，亦即立法院不將市議員比照原制，定為“無給職”，但也不願市議員比照立法委員支領歲費公費〈後改稱待遇〉為“有給職”，且明定市議員支領的研究費、出席費、交通費及膳食費定位為“費用”，使有給職與無給職留下一個想像的空間，而這空間正是守法的有志有識之士不敢貿然投身於為民服務的政治事業，因自己肚子都顧不飽如何來為民服務與監督市府？民國 88 年 1 月 25 日地方制度法公布施行，其於第 52 條第一項與直轄市自治法第 27 條為完全相同之規定：「直轄市議員得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費」，至第三項比照直轄市自治法第 27 條第二項規定小修為：「第一項各費用支給項目及標準，另以法律定之；非依法律

不得自行增加其費用」。民國 89 年 1 月 26 日立法院通過總統公布實施「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」，第三條規定直轄市議員的研究費費用的支給標準為參照直轄市政府所屬一級機關首長本俸、專業加給及主管職務加給。另於第四條規定出席費、交通費及膳食費之日支標準。看起來好似市府一級首長本俸、專業加給及主管職務加給，應屬可拿回家用的有給職，但立法院除了不稱議員為“有給職”外，還特別稱研究費、出席費、交通費及膳食費為“費用”，顯然仍不願將地方民代定位為“有給職”，固係立法院有所顧忌與保留，但這一問題立法院也從未主動與台北市議會溝通，筆者曾透過議會向中央反應可否比照立法委員待遇支給規定由立法院議決，但必需從下屆起算，將地方議會議員費用支給標準由各地方議會參酌各地情形自行訂定，但需由下屆起算以免自肥，但未獲立法院採納。故長期以來，地方議會議員還是被定位為領有研究費、出席費、交通費及膳食費等費用之“非有給職”工作，為了對選民負責，議員們不敢將此費用帶回家用，均留辦公室使用。幾十年來各界及法令對議員之定位既為“非有給職”之“無給職”工作，應在事業有成無後顧之憂時抱著回饋社會的心來參選爭取擴大為民服務的機會，筆者二十年前有幸在修身、齊家、事業、社團達到相

當程度後，自己身體狀況可以，家人也不反對，自己的事業〈與市府無關〉有專業經理人看管，其收入使家庭生活開銷有來源及依靠，再加上自己在事業支持下擔任過不少社團領導人獲得他們支持才能全心投入地方事選舉為民服務，20年來始終秉持這個信念清白參選，認真義務為民服務，認真出席議會開會，20年如一日，不止如此還要在道德操守上留給社會大眾的打聽，筆者能連五任，在台北市實施民選議員六十年來總共986人次議員，實際445名議員中，筆者至今任滿五任20年猶在任中，任期之長已排名為445名議員之前十分之一的四十名以內，筆者所以能如此連任主要還是前述所提出的操守、服務與不缺席的出席開會。二十年來筆者家用來源全由自己與市府無關的事業獲利支應，議會所支領費用都置放辦公室使用，都已感捉襟見肘；並盡可能不由家中拿錢支助辦公室，否則對研究費之費用還要用來家用的議員而言，辦公室開銷就太大了。筆者早出晚歸，週六週日常行程不斷，個人及家庭鮮能外出渡假，都成了一個全職〈full time〉議員，再看議會其他議員同仁，可以感受到面對市府的八萬員工大軍，議員不專職根本很難將議員工作做好，以不負選民之付託。但觀諸現在的“非有給職”支領研究費用的“無給職”，怎能吸引有志有識之士辭掉原有工作，放棄原有薪水，專心擔任

議員認真開會與為民服務？一旦認識不清而跳進議會來，其所走之路，不外是向現實妥協加入集團；若要堅持原則就是下次不選早早離開做自己的事業；有很多把持不住，一屆議員就已黃黑都來，選民也容易被矇鼓裏，一任就用選票把黃黑都來的議員給 fire 掉；還有更辛苦的，一個費用又要辦公室用又要家用，一介不取，省吃儉用，但面對市府員工八萬大軍，應會感受到太多的無力感。為了地方議會與議員的永續發展，是否修法調整無給職為有給職，才能吸引優秀人才的參與，允宜由各有關單位邀集各界公開探討，尋求定位與是否改變之道，因現制也已走了六十年了，是該重新檢討的時候了。

六、結論

台北市實施地方自治選出議員迄今已屆 60 個年頭。其所依憑的法令也迭有有變更，計有民國 34 年的「臺灣省各級民意機關成立方案」、「市參議會組織條例」及「參議員選舉條例」，到民國 39 年的「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」時期，至民國 56 年的「臺北市各級組織及實施地方自綱要」時期，及民國 83 年的「直轄市自治法」時期和民國 88 年的「地方制度法」時期。雖然法制有在進步，但落實地方自治的精髓，却由直轄市自治法的高點，在地方制度法施行後

又跌回原點，使我國的地方自治與政治，仍處中央過度政治與行政集權，垂直分權不足的階段⁶⁴，是一個退步的立法。

六十年來歷經多次修法，始終將地方議員別於中央立法委員的“有給職”，先是定位為“無給職”，至直轄市自治法至今仍一直定位為「不稱“有給職”而支領“費用”的“無給職”」，以前述中央地方垂直分權不足對照地方議員的無給職，似有其脈絡可循，二者實乃互為因果。

台北市議會六十年間共選出 986 人次議員，但因有 54.16% 的二任至九任的連任比率，只共選出 445 位議員，在民國 56 年以前省轄市時期六屆市議員的連任率為 48.08%，民國 56 年以後直轄市議會時期十屆市議員的連任率為 60.24%，直轄市時期的連任率高於省轄市時期連任率〈未達 50%〉，似為民主的概念愈趨成熟之故，且能顧到資深倫理與新舊傳承。雖然手邊沒有各先進國家的連任比率做比較，但以筆者議壇二十年之經驗與心得，三分之二的連任比率最為穩當。六十年間除市參議會轉省轄市第一屆議會只有 14.29% 及直轄市臨時議會轉第一屆議會只有 22.86% 的低連任率外，省轄市時期以民國 53 年第五屆轉第六屆改制前的最後一次改選的 66.13% 連任率為

⁶⁴ 趙永茂，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，政治科學論叢第九期，民國 87 年 6 月，頁 306。

最高，直轄市以民國 66 年第二屆轉第三屆的 77.55% 的連任率為最高。

上述 445 位議員中，包含現仍任職的第十屆 52 位議員，至目前為止只任一任的有 201 人，占 45.37%，二任者有 102 人，三任有 69 人，四任有 33 人，五任有 23 人，六任有 6 人，七任有 8 人，八任有 1 人，最長九任有 2 人⁶⁵，最長任期的二人為九任的楊炯明議員，33 年又 10 個月。另一為九任的王友祿議員，共 30 年又 11 個月。就筆者所知統計出有家族或二世議員的 23 組議員中，以李仁人、蔣乃辛家族名列前二名，李家二代三人任職台北市議會 47 年，蔣家二代二人任職台北市議會 46 年。分析其等個人或家族久任之原因，最重要者為清廉的道德操守、勤快的基層參與服務暨認真出席議會的開會，有以致之，足為後人學習的榜樣。

從各屆各黨議員之連任比率比較觀察，發覺與市長的選舉有密切關連。舉民國 83 年的選舉為例，當年議員未連任者占 45.1%，乃因新黨趙少康效應致國民黨黃大洲敗選，民進黨陳水扁漁翁得利當選市長，反應出國民黨提名人多人落選，新黨新成立，市長雖未當選，但議員突然一舉當選 11 席，民進黨也增加了 6 名新科議員，國民黨在議會首度議員未過半。至民國 87 年選舉，市長為國民黨的馬英九與

⁶⁵ 參附表二。

民進黨的陳水扁競爭，馬英九勝出，當年議員未連任者亦高達 48%，這一年國民黨一舉增加 10 名新科議員，把前一屆失掉的補了大半回來，反觀新黨卻掉了好幾席，還給了國民黨，民進黨在這一次選舉名額大致一樣但亦快速大量換血加入 10 名新科議員，這種大量換血對民進黨而言是不利的，可看出當時人才的斷層。民國 91 年馬市長連任成功，議員未連任率僅剩 34.6%，新黨、民進黨變動很大，顯示其人才與基礎仍不穩，反觀國民黨的變動小，新人幾無空間。民國 95 年國民黨郝龍斌再勝出，國民黨變動更少只加入二名新科議員，但由親民黨及新黨轉入國民黨的議員終使國民黨重回脆弱的過半，即 52 席中的 27 席，距離上次過半的民國 83 年迄至 95 年已有 12 年國民黨未過半。

一般市議員任滿很多都往立委、監委國代換跑道，但自從廢國代後已有 11 名曾任國代者轉戰市議員⁶⁶，這是大時代的趨勢所使然，基本上這些由國代換跑道來議會者，議事表現相對其他新科議員好很多，對於議會與市民而言是較為正面的。

筆者要再三強調者，趙永茂教授在民國 81 及 86 年兩篇文章⁶⁷，早就點出「地方政治生態」暨「政治菁英與法治不彰」等關係，其憂

⁶⁶ 參附註 33。

⁶⁷ 趙永茂，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，政治科學論叢第九期，1998 年 6 月。

趙永茂，〈政治菁英與法治不彰之關係——台灣基層民選政治菁英之分析〉，政治科學論叢第四期，1992 年 12 月。

心台灣的地方政治生態會變成與義大利西西里島的政治生態結構相同，甚至於較之西西里，有其更大的危害與值得憂慮之處⁶⁸。趙永茂教授提出解決之道就是議會議事服務陽光透明化與媒體的監督。本於此，本文在探討地方議員永續發展之道提出：

1. 地方議會議員選制改為比照立法委員的單一選區兩票制，即一席原住民，26 席分 26 個選區之區域議員與 25 席不分區議員。
2. 地方議會議員資深倫理制及傳承之改進，如限制第一任議員暫不出任委員會正副召集人。
3. 議會議事紀錄透明化及議事改進之檢討，包括大會全套網路直播隨時可看、大會及委員會都做速紀錄委外隔日可上網查看、續行額數問題十分鐘後仍未過半出席即點名散會將點名列入紀錄。
4. 地方議會議員費用支給之檢討，由各界研商可否將無給職改變為有給職以吸引更多優秀人才投入議壇服務。

最後，筆者曾為了思考台北市地方議會如何與全球化接軌，而提出「台灣設立全球地方議會議員論壇芻議」，於民國 98.4.15 議員生活座談會及政黨協商提案⁶⁹，建議作法為：

〈一〉 在台北市府會取得共識

〈二〉 尋求外交部等中央政府之支持

⁶⁸ 趙永茂，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，政治科學論叢第九期，1998 年 6 月，頁 309。

⁶⁹ 參附錄三。

- 〈三〉 籌組籌備委員會
- 〈四〉 調查全球有多少個地方議會〈國會以外均屬之〉及議員人數
- 〈五〉 最快預計明年暑假辦第一次
- 〈六〉 中央地方開始編列預算
- 〈七〉 參加及舉辦方式如引言所述
- 〈八〉 此論壇比照亞洲博鰲論壇設台北為永久論壇總部
- 〈九〉 設為每年辦理一次，但每二年一次在台灣台北舉辦〈未來最好如亞洲博鰲論壇有一個固定會議場所〉，另每二年一次在全球各大城市輪流舉辦。

結論:由議會祕書長研究成立國際事務處理委員會，由各黨團推派成員參與規劃。

為了推動此一計畫，擬先由台北市議會在國內發起成立**台灣地方議會論壇**，邀集國內所有地方議會包括鄉鎮市民代表會共同組成，探討如何改善地方議會歷來不好的社會觀感，推動透明化，並向中央爭取垂直分權，不要再中央擴權。透過台灣地方議會論壇的舉辦再來籌辦**全球地方議會議員論壇**。

參考書目文獻：

趙永茂，〈中央與地方權限劃分的理論與實際—兼論台灣地方政府的變革方向〉，台北：翰蘆，2002年。

趙永茂，〈中央集權與地方分權立論之整合〉，收錄於社會科學論叢，第四十輯，1982年6月，頁67-92。

趙永茂，〈中央與地方權限劃分問題之再檢討〉，發表於暨南大學公共行政與政策學系主辦：地方自治權責劃分學術研討會，1998年5月15日

趙永茂，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，政治科學論叢第九期，1998年6月。

趙永茂，〈政治菁英與法治不彰之關係——台灣基層民選政治菁英之分析〉，政治科學論叢第四期，1992年12月。

趙永茂，〈地方自治面臨的挑戰與發展趨勢〉，研習論壇月刊第91期，2008年8月。

趙永茂，〈地方議會的角色與轉變——地方政治與政府幾個發展趨勢的因應與調整〉，慶祝高雄改制院轄市二十五週年，「民主化全球化 議會角色」學術研討會，高雄：中山大學政治學研究所與高雄市議會，2004年。

黃錦堂，〈地方制度法基本問題之研究〉，台北：翰蘆，2000

年。

黃錦堂主持，〈中央與地方權限劃分暨相關法制調整之研究〉，行政院經建會委託研究，1999年6月。

黃錦堂，〈中央與地方之關係〉，大法官釋憲五十週年學術研討會論文，司法院主辦，1998年9月19日。〈中央與地方分權問題暨地方府會關係之研究〉，行政院研考會編印，1998年2月。

陳德禹，〈地方制度與中央地方權限劃分問題〉，收錄於憲政改革芻議：修憲五大議題學術研討會論文集〈荊知仁等編〉台北：政治大學法學院，1991，頁268-269。

陳慈陽，〈中央與地方權限劃分問題之研究〉，政大法學評論，54期，1995年12月。頁67-75。

羅秉成，〈中央與地方權限劃分之檢討—兼論憲法第十章之修廢問題〉，新竹律師會刊，2卷1期，1997年1月。

公共行政與政策學系主辦：地方自治權責劃分學術研討會，1998年5月15日

蔡茂寅，〈中央與地方夥伴關係之研究—權限劃分與權限爭議協調機制之建言〉，行政院研考會委託研究報告，2003年5月。

高永光，〈中央與地方權限爭議問題研究〉，國家政策研究基金會，《國政研究報告》，2001年2月21日。 刊載於：

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/R/IA-R-090-004.htm>

陳清秀，〈地方制度法問題之探討〉，人國家政策研究基金會，2002年7月15日。

陳愛娥，〈中央與地方權限劃分〉

丁仁方，〈回應陳愛娥教授「中央與地方權限劃分」〉，

黃德福主持，〈中央與地方權限劃分調整問題探討〉，行政院研考會編，1993年1月。

高朗主持，〈如何改善中央與地方錢權關係座談會實錄〉，財團法人國家政策研究基金會，2002年7月15日。

李惠宗，〈中央與地方權限劃分之標準〉，〈權力分立與基本權保障〉，1999年3月。頁121。

李惠宗，〈中央與地方權限劃分之研究〉，內政部研究報告，1997年。

陳朝建，〈地方自治評論：北高議會爭霸的輸贏〉，部落格化的台灣政治法律學院。

吳親恩，〈地方議會金權政治的變化〉，知識天地，刊載於：

<http://www.sinica.edu.tw>

謝麗秋，〈績效管理制度是否適用於地方議會之探討〉，財團法人國家政策研究基金會國政評論，憲政〈評〉098-032號，2009

年3月4日。

李秋琴，〈地方民意代表提案議題之內容分析---以彰化縣議會為例〉，大葉大學工業關係研究所碩士論文，2002年。

紀俊臣，〈地方政府與地方制度法〉，台北：元照，2004年。

蔡茂寅，〈地方自治之理論與地方制度法《二版》〉，台北：新學林，2006年4月1日。

附表一

屆別	任期	起迄日期	議長	副議長	議員人數	未連任	未連任比例	連任	連任比例	
市參議會時期	2年(嗣奉省令延長共達四年六個月又十六天)	35年4月15日至39年11月28日	周延壽	林金臻	35	30	85.71%	5	14.29%	
省轄市 市議會 時期	第一屆	2年	39年11月29日至42年1月15日	黃啟瑞	張祥傳	50	25	50.00%	25	50.00%
	第二屆	2年	42年1月16日至44年1月15日	黃啟瑞	張祥傳	57	27	47.37%	30	52.63%
	第三屆	3年	44年1月16日至47年2月20日	張祥傳	王飛龍	66	29	43.94%	37	56.06%

			日							
	第四屆	3年	47年2月21日至50年2月20日	張祥傳	周財源	77	39	50.65%	38	49.35%
	第五屆	3年	50年2月21日至53年2月20日	張祥傳	周財源	62	21	33.87%	41	66.13%
	第六屆	4年	53年2月21日至56年6月30日	張祥傳	陳少輝	60	0	0.00%	60	100.00%
臨時市議會		2年6個月	56年7月1日至58年12月25日	張祥傳	陳少輝	70	54	77.14%	16	22.86%
直轄市 市議會 時期	第一屆	4年	58年12月25日至62年12月25日	林挺生	張建邦	48	17	35.42%	31	64.58%
	第二屆	4年	62年12月25日至66年12月25日	林挺生	張建邦	49	11	22.45%	38	77.55%

第三屆	4年	66年12月25日至70年12月25日	林挺生	張建邦	51	21	41.18%	30	58.82%
第四屆	4年	70年12月25日至74年12月25日	張建邦	陳健治	51	12	23.53%	39	76.47%
第五屆	4年	74年12月25日至78年12月25日	張建邦	陳健治	51	23	45.10%	28	54.90%
			陳健治	郭石吉					
第六屆	5年	78年12月25日至83年12月25日	陳健治	陳炯松	51	23	45.10%	28	54.90%
第七屆	4年	83年12月25日至87年12月25日	陳健治	吳碧珠	52	23	44.23%	29	55.77%
第八屆	4年	87年12月25日至91年12月25日	吳碧珠	費鴻泰	52	18	34.62%	34	65.38%
第九屆	4年	91年12月25日至95年12月	吳碧珠	李新	52	15	28.85%	37	71.15%

			25 日						
	第十屆	4 年	95 年 12 月 25 日至 99 年 12 月 25 日	吳碧珠	陳錦祥	52		0.00%	0.00%
總計						986			

附表二：議員任職長短任期所占比例

	市參-第九屆		市參-第十屆	
	人數	比例	人數	比例
一任	186	47.57%	201	45.37%
二任	94	24.04%	102	23.02%
三任	54	13.81%	69	15.58%
四任	25	6.39%	33	7.45%
五任	20	5.12%	23	5.19%
六任	5	1.28%	6	1.35%
七任	6	1.53%	8	1.81%
八任	1	0.26%	1	0.23%
九任	2	0.51%	2	0.45%
總計	393		445	

附錄一：

名稱：直轄市自治法（民國 88 年 04 月 14 日
廢止）

第一章 總則

第 1 條 本法依中華民國憲法第一百十八條制定之。

直轄市（以下簡稱市）之自治依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律。

第 2 條 人口聚居達一百五十萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要者，得設市。

第 3 條 市為法人，依本法辦理自治事項，並執行中央委辦事項。

市以下設區。區以內之編組為里。里以內之編組為鄰。

第 4 條 市設市議會、市政府，分別為市之立法機關及行政機關。

區設區公所。

里設里辦公處。

第 5 條 市自治之監督機關為行政院。

第 6 條 市、區及里之設置、廢止及區域變更，依法律
規定行之。

第 7 條 市政府所在地之變更由市政府提請市議會通
過後，報請行政院備查。

新設市政府所在地之擬定，在議會未成立前，
由行政院核定設置臨時辦公處所，俟議會成立
後依前項規定辦理。

第二章 市民之權利與義務

第 8 條 中華民國人民，現設籍在市行政區域內者，為
市民。

第 9 條 市民之權利如下：

- 一 對於地方公共設施有使用之權。
- 二 對於地方教育文化、社會福利事項，有
依法享受之權。

三 對於地方自治事項有依法行使創制、複決之權。

四 對於地方政府資訊有依法請求公開之權。

五 其他依法律及自治法規賦予之權利。

第 10 條 市民之義務如下：

一、遵守自治法規之義務。

二、繳納自治稅捐之義務。

三、其他依法律及自治法規所課之義務。

第三章 自治事項

第 11 條 下列各款為市自治事項：

一、市公職人員選舉罷免之實施事項。

二、市地政事項。

三、市教育文化事業。

四、市衛生環保事業。

五、市農、林、漁、牧、礦事業。

六、市水利事業。

七、市交通事業。

- 八、市財產之經營及處分。
- 九、市公用及公營事業。
- 十、市都市計畫。
- 十一、市觀光事業。
- 十二、市工商管理。
- 十三、市建築管理。
- 十四、市財政、市稅捐及市債。
- 十五、市銀行。
- 十六、市警政、警衛之實施事項。
- 十七、市戶籍登記及管理事項。
- 十八、市國民他宅興建及管理事項。
- 十九、市合作事業。
- 二十、市公益慈善事業與社會救助及災害防救
事項。
- 二十一、市人民團體之輔導事項。
- 二十二、市國民就業服務事項。
- 二十三、市勞工行政事項。
- 二十四、市社會福利事項。

二十五、市文化資產之保存事項。

二十六、市禮儀民俗及文獻事項。

二十七、市新聞事業。

二十八、與其他省、市合辦之事業。

二十九、其他依法律賦予之事項。

第 12 條 對於自治事項遇有爭議時，由立法院院會議決之。

第 13 條 市與其他省（市）合辦之事業，經有關省

（市）議會通過後，得設組織經營之。

前項合辦事業涉及省（市）議會職權事項

者，得由有關省（市）議會約定之議會決定

之。

第四章 自治組織

第一節 市議會

第 14 條 市議會由市民依法選舉市議員組織之。市議員

任期四年，連選得連任。市議員總額，市人口

在一百五十萬人以下者，不得超過四十四人；

最多不得超過五十二人。其名額並應參酌各市財政、區域狀況，於市議會組織規程定之。

市有原住民人口在四千人以上者，於前項總額內應有原住民選出之市議員名額。

各選舉區選出之市議員名額在五人以上者，應有婦女當選名額。

依第一項選出之市議員，應於上屆任期屆滿之日就職。

第 15 條 市議會之職權如下：

- 一、議決市法規。
- 二、議決市預算。
- 三、議決市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。
- 四、議決市財產之處分。
- 五、議決市政府組織規程及市屬事業機構之組織規程。
- 六、議決市政府提案事項。
- 七、審議市決算之審核報告。
- 八、議決市議員提案事項。

九、接受人民請願。

十、其他依法律或中央法規賦予之職權。

市議會議決前項第一款之法規，除法律另有規定者外，應函由市政府報中央主管機關轉行政院備查，但備查時不得逕行修正。

第 16 條 市政府對市議會之議決案應予執行，如延不執行或執行不當，市議會得請其說明理由，必要時得報請行政院邀集有關機關協商解決之。

第 17 條 市政府對第十五條第一項第一款至第六款及第十款之議決案。如認為窒礙難行時，應於該議決案送達市政府三十日內敘明理由送請市議會覆議，覆議時如有出席議員三分之二維持原議決案，市政府應即接受。第八款及第九款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復市議會。

第 18 條 市總預算案，市政府應於會計年度開始三個月前送達市議會，市議會應於會計年度開始一個月前審議完成。

市議會對於市政府所提預算案不得為增加支出之提議。

市總預算案，如不能依第一項規定期限審議完成時，市議會應於會計年度開始半個月以前議定包括總預算案未成立前之執行條款及繼續完成審議程序之補救辦法，通知市政府。年度開始仍未議定補救辦法時，市政府得在年度總預算案範圍內動支維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費。

市總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，市政府得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院邀集有關機關協商議決之。

第 19 條 市總預算案之審議，歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別分別決定之；歲出以擬設定或擬變更之支出為主，審議時應就機關別及政事別分別決定之。

第 20 條 市決算，應於會計年度結束後四個月內，提出

於該管審計機關，該管審計機關應於決算送達後三個月內完成其審核，並提出審核報告於市議會。市議會審議市決算審核報告時，得邀請審計機關首長列席說明，並準用決算法之規定。

第 21 條 市議會議決事項，於本法施行後四年內，與中央法規牴觸者無效；期滿後，市議會議決自治事項與法律牴觸者無效；議決委辦事項與中央法規牴觸者無效。

前項議決事項無效者，應由行政院予以函告。

第一項議決事項與法律、中央法規有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。

。

第 22 條 市議會置議長、副議長各一人，由市議員分別互選或罷免之；其選舉罷免於市議會組織規程定之。

第 23 條 市議會定期會開會時，市長應提出施政報告；市政府各局處會及直屬機關首長，得應邀就主

管業務提出報告。

市議員於議會定期會開會時，有向前項首長就其主管業務質詢之權。

第 24 條 市議會大會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請市長或有關之局處會及直屬機關首長列席說明。

市議會委員會開會時，對特定事項有明瞭必要者，得邀請市長以外之有關業務主管人員列席說明。

第 25 條 市議會開會時，市議員對於有關會議事項所為之言論及表決，對外不負責任。

第 26 條 市議員除現行犯外，在會期內，非經市議會之許可，不得逮捕或拘禁。

第 27 條 市議員得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。
前項各費用支給標準，另以法律定之。

第 28 條 市議員不得兼任公務員、公私立各級學校專任

教師或其他民選公職人員，亦不得兼任市政府及其所屬機關、事業機構任何職務或名義。但法令另有規定者，不在此限。

前項人員應於就職前辭去原職，不辭去原職者，於就職時視同辭職，並由行政院通知其服務機關解除其職務或解聘。

第 29 條 市議會組織規程由市議會擬訂，報請行政院核定。

新設之市議會組織規程由行政院定之。

第一、二項組織規程，其有關考銓業務事項，不得抵觸中央考銓法規，並於核定後函送考試院備查。

第二節 市政府

第 30 條 市政府置市長一人，綜理市政，由市民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。置副市長二人，襄助市長處理市政，一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等。前項職務比照簡任第十四職等之副市長，由市

長報請行政院備查，市長辭職、去職或死亡時，應隨同離職。

市政府一級機關首長職務均比照簡任第十三職等，除副市長一人、主計、人事、警政及政風主管由市長依法任免外，餘由市長任免之。依第一項選出之市長，應於上屆任期屆滿之日就職。

第 31 條 市政府組織規程由市政府擬訂，經市議會同意後，報請行政院備查。

新設之市政府組織規程由行政院擬訂，送立法院查照。

第一、二項之組織規程，其有關考銓業務事項，不得抵觸中央考銓法規；並於核定後函送考試院備查。

第 三 節 區 公 所

第 32 條 區公所置區長一人，依法任用之，並承市長之命綜理區政，指揮監督所屬人員。

第 33 條 區公所組織規程由市政府擬訂，經市議會同意後，報請內政部核備。

前項之組織規程，其有關考銓業務事項，不得抵觸中央考銓法規，並於核定後函送考試院備查。

第 34 條 里置里長一人，由里民依法選舉之，任期四年，連選得連任。

里長選舉，經二次受理候選人登記而無人申請登記時，得由區公所就該里具有里長候選人資格之里民遴聘之，其任期以本屆任期為限。

依第一項選出之里長，應於上屆任期屆滿之日就職。

第 35 條 里長受區長之指揮監督，辦理里公務及交辦事項。

第 36 條 里得召集里民大會或基層建設座談會，其實施辦法由市政府定之。

第五章 自治財政

第 37 條 下列各款為市收入：

- 一、稅課收入。
- 二、工程受益費收入。
- 三、罰款及賠償收入。
- 四、規費收入。
- 五、信託管理收入。
- 六、財產收入。
- 七、營業盈餘及事業收入。
- 八、補助及協助收入。
- 九、捐獻及贈與收入。
- 十、公債及借款收入。
- 十一、自治稅捐收入。
- 十二、其他收入。

第 38 條 市應分配之國稅、直轄市稅之統籌分配比率，

依財政收支劃分法規定辦理。

前項統籌分配之比率，行政院應每年檢討中央、直轄市、省政府財政情況，比較其基準財政需要額與基準財政收入額之比率，必要時修

正調整財政

收支劃分法有關各級政府統籌分配各稅之比率。

第 39 條 市之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。

市稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。

市政府規費之範圍及課徵原則，依政府規費法之規定。其未經法律規定者，須經市議會之決議徵收之。

第 40 條 市應維持適度自有財源比例，以維自治財政之健全。

稅課收入佔年度歲出預算比例，直轄市與中央、省、縣（市）間應維持適度比例。

前二項適度比例，由行政院擬定，提請立法院決定之。

第 41 條 市公債及借款之未償餘額，占其總預算及特別預算歲出總額，不得超過一定比例。

前項比例標準，另以法律定之。

第 42 條 中央政府對直轄市之補助及協助，應由行政院訂定補助及協助辦法，明定補助金性質、補助對象之條件、補助率及補助基準，並送立法院審議。

市政府有依法得徵收之財源而不徵收時，行政院得酌減其補助款。

第 43 條 中央費用與地方費用之區分，應明定由市政府全額負擔、中央與市政府分擔以及中央全額負擔之項目，以確定市財政之自主性。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予市政府。

第 44 條 市應設置公庫，其代理機關由市政府擬定，經市議會核定。

第六章 自治監督

第 45 條 市政府辦理委辦事項違背中央法令或逾越權限者，由中央主管機關報請行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。市政府辦理自治事項違背法律者，由中央主管機關報請行政院予

以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

前項自治事項有無違背法律發生疑義時，由司法院解釋之。

第二項情形，在司法院解釋前，行政院不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

第 46 條 市政府依法應為之行為而不為，其適於代行處理者，行政院得命其於一定期限內為之，如逾期仍不為者，行政院得代行處理。但情況急迫時，得逕行代行處理。

前項之代行處理辦法，由內政部會同中央相關主管機關擬訂，報請行政院核定。

第 47 條 市與省（市）間發生事權爭議時，由行政院召集有關機關協商解決之。

第 48 條 市議員、市長、里長有下列情事之一者，市議員、市長由行政院解除其職務，並通知市議會；里長由區公所解除其職務，應補選者，並依法補選：

一、經法院判決當選無效確定者。

二、犯內亂、外患罪，經判刑確定者。

三、犯貪污罪，經判刑確定者。

四、犯前二款以外之罪，受有期徒刑以上刑之判決確定，而未受緩刑之宣告或未執行易科罰金者。

五、受保安處分或感訓處分之裁判確定者。但因緩刑而付保護管束者，不在此限。

六、戶籍遷出各該行政區域六個月以上。

七、褫奪公權尚未復權者。

八、受禁治產之宣告尚未撤銷者。

因前項第二款至第四款情事而解除職務，經再審或非常上訴判決無罪確定者；因第五款情事而解除職務，保安處分經依法撤銷，感訓處分經重新審理更為裁定撤銷者；或因第八款情事而解除職務，經提起撤銷禁治產宣告之訴，為法院判決撤銷宣告禁治產之裁定者，其原職任期未滿且尚未經選舉機關公告補選時，解除職務之處分均應予撤銷。

市長、里長，因罹患重病，致不能執行職務繼續一年以上者，亦應依第一項規定辦理。

第 49 條 市長有下列情事之一者，由行政院停止其職

務：

一、涉嫌內亂、外患或貪污罪，經第一審判處有期徒刑以上之刑者。

二、涉嫌前款以外之罪，經第二審判處有期徒刑以上之刑者。但受緩刑之

宣告或易科罰金者不在此限。

三、被通緝者。

四、在刑事訴訟程序被羈押者。

前項人員，經刑事判決確定，如非前條應予解除職務者，應許其復職。

依第一項規定予以停止其職務之人員，經依法參選，再度當選原公職並就

職者，不再適用該項之規定。

第 50 條 市議員辭職、去職或死亡，其缺額達總名額十

分之三或同一選舉區缺額達二分之一時，均應

補選。但其所遺任期不足一年者，不再補選。

前項補選之市議員，以補足所遺任期為限。

第 51 條 市長、里長辭職、去職、死亡者，或休職期間

逾任期者，應辦理補選。但所遺任期不足一年

者，不再補選。停職者，如屆任期亦應依法改

選。

前項補選之當選人應於公告當選後十日內就

職，其任期以補足本屆所遺任期為限。

第 52 條 市議員、市長及里長任期屆滿或出缺應改選或

補選時，如因特殊事故，得延期辦理改選或補

選。

市議員、市長依前項延期辦理改選或補選，由

行政院核准後辦理，並送立法院查照。

里長依第一項延期辦理改選或補選，由市政府

核准後辦理，並送市議會查照。

第 53 條 市議員、市長及里長任期屆滿，依前條規定延

期辦理改選時，其本屆任期依事實延長之。如

於延長任期中出缺時，任其缺額，均不補選。

第七章 附則

第 54 條 本法所定去職，包括撤職、解除職務及罷免。

第 55 條 本法公布施行後，各相關法規未制（訂）定、修正前，現行法規仍繼續適用。

第 56 條 本法自公布日施行，至行政區域及行政層級重新調整劃分一年內完成本法之修正，逾期本法失效。

附錄二

新新聞98年4月30日第1,156期。

民眾觀感不佳，民主黨率先改革

日本政界揚起遏止世襲聲浪 民主黨決定在即將舉行的眾議院選舉中，限制世襲候選人，而且也將在政黨公約中明記將要立法限制世襲。雖然此舉被認為是針對自民黨的政治動作，但卻獲得大多數民意的支持，自民黨或許將會從現在的暫時優勢有再度被打回劣勢。

日本政界最近燃起有關限制世襲的爭論，尤其民主黨黨魁小澤一郎的祕書涉及違法獻金而遭逮捕事件，讓民主黨形象大傷，所以想藉限制世襲議題爭取國民的支持。

雖然小澤本人或是民主黨幹事長鳩山由紀夫也都是世襲的政治家，民主黨

本身也是每7人就有1人世襲的，但相較之下，更怕提起世襲問題的是自民黨。

自民黨的國會議員有4成都是世襲議員，尤其連最近的自民黨首相都是世襲，自民黨甚至不惜提出限制世襲是違憲的說話來抵抗，但日本此波政治風潮真能遏止世襲嗎？

民主黨擬革除世襲民眾叫好

日本許多民意調查顯示，有近7成的人都反對政治家世襲，認為最不該世襲的就是政治，不能把政治當作家業來承接，只有不到1成的人對世襲政治不在乎。因此自民黨選舉對策副委員長菅義偉對此很有為危機感，認為如果自民黨不下點決心來割捨這些世襲利益的話，則無法打贏選戰！

日本因為選取需要3「ban」——地盤、看板、皮包，以及後援會組織、知名度以及資金力。現在世襲議員都是從父母或祖父母、伯父等親族繼承這3ban，而直接接收成為候選人、當選，自民黨、民主黨理這類所謂二世、三世的議員比比皆是；民主黨決定在即將舉行的眾議院選舉中，限制世襲候選人，至少民主黨本身不會提名，而且也將在政黨公約中明記將要立法限制世襲，禁止親族間的政治團體。

民主黨這次的禁止世襲多少被認為是選舉對策，但卻是日本首次提出要改革世襲的想法，因此國民對於政治世襲長年都有很大的不滿，認為是將政

治私物化，整個社會因此愈來愈封建。加上世襲政治家大多表現幼稚，尤其最近連三屆的首相安倍、福田以及麻生，都顯示世襲的少爺談國的弊病嚴重，再不多改革的話，國民的政治不信將更加劇。輿論也都對民主黨這項禁工世襲作法非常支持，認為所有政黨都應該如此做才對。自民黨的菅義偉也是認為自民黨做不到禁止世襲，至少應該限制世襲，菅提出的具體辦法是1、限制直接從父母繼承地盤，亦即限制從同一選區出馬；2、削減國會議員人數等兩大項

自民黨抬出憲法困獸猶鬥。

自民黨應該以此來明示該黨是有覺悟的，但是自民黨黨內反對者如麻生，首先發難表示出馬都是有被選舉權的人要限制出馬非常困難，官房長官河村建夫也表示人人都有候選自由、選舉自由，認為不可能立法來限制。

自民黨另一位世襲議員的國土交通省大臣金子一義大聲反對，表示討論限制世襲本身沒意義！他的父親是眾議院議員而且曾任大藏大臣、經濟企劃廳長官的金子一平。這種世襲政治家自己大喊反對世襲更惹人反感，現今內閣閣僚18人中14人是世襲國會議員，眾議院480人中有101人是世襲的，自民黨的兩百四十四人中有101人是世襲的，亦即高達41%。雖然世襲政治家並未全部都不好，也有些世襲者擁有相當的政治家的資值、見識凌以及熱情、能力，但因為世襲而讓其他多種人才很難進軍政界，剝奪了政治的

活力以及躍動感以及改革的可能性，尤其政黨承認世襲，讓人覺得政黨是這些既得利益者的幫凶。

日本眾議院法務局認為限制世襲者出馬，可能觸犯憲法保障的法律之前人人平等以及選擇職業的自由，所以自民黨內也抬出這點當做擋箭牌，不過若放置世襲不管，實質上才是特權來妨礙普通人的參政機會，才是真的違反了法律之前人人平等的精神，而且妨礙普通人的選擇職業的自由。

自民黨一直拿著憲法為盾牌而放置世襲不管，只會為自己帶來禍害，也讓人看清自民黨毫無改革的氣概。

而且世襲政治家的最大問題就是欠缺管教，缺乏責任心。因此安倍、福田能夠很輕易地說不做就不做，隨便就拋出政權不管，而麻生則連唸錯字也沒人指正，遭世人嘲笑，跟裸體的國王一樣。

民主黨的副黨魁岡田克也以及鳩山由紀夫都強調世襲讓日本民主主義脆弱化，藉世襲問題讓民主黨與自民黨有所區隔，更為凸顯不准世襲的民主與承認世襲的自民的不同。

現在民主黨已經確定將限制世襲者出馬，條件是三等親之內都不得繼承，不僅父母等不行，連伯叔的地盤也都不能繼承。這個議題如果繼續討論下去，自民黨或許將會從現在的暫時優勢又淪為劣勢，但世襲問題是否真的能紓解，在選舉手法保守之至原於的日本還有很大的疑問。

