

選舉、民主化與地方派系*

王業立**

《 本文摘要 》

許多人認為，台灣幾十年來的地方政治實際上就等同於地方派系政治。欲探討台灣地方政治的發展，就必須先對地方派系的運作有所了解。多年以來，國內學術界經常以「侍從主義」的詮釋觀點與理論架構，來分析光復後到解嚴前，國民黨與地方派系的結盟型態，以及地方派系的運作方式。然而自解嚴以後，隨著威權體制的解構與民主轉型，地方派系與國民黨之間的互動、以及地方派系本身的體質與運作方式，都產生了結構性的轉變。傳統的「侍從主義」，已無法完整解釋解嚴後台灣地方派系的運作。而民國八十六年七月第四階段修憲中通過的「精省」條文，所導致地方政治結構性的轉變，更可能會對未來地方政治生態——尤其是地方派系的發展——造成重大的衝擊。在本論文中，即試圖由探討地方派系在台灣選舉與政治變遷中所扮演的角色出發，進而探索修憲「精省」後，對地方派系，乃至於未來台灣民主政治的發展，所可能造成的影響。

關鍵詞：地方派系、選舉、民主化、侍從主義

* 本文初稿（初稿原名：台灣地方派系的轉變——從解嚴到精省）曾發表於國立政治大學公共行政學系與台灣省政府經濟建設及研究考核委員會所主辦之「修憲後地方政治與行政發展」學術研討會（民國八十七年五月二日，台北，政大公企中心）。筆者特別感謝研討會論文評論人蕭全政教授以及兩位匿名論文評審對本文所提出的諸多寶貴意見。當然本文在修訂後，如有任何錯誤之處，則概由筆者負責。

** 本文作者為東海大學政治學系教授。

壹、前 言

台灣的地方派系，最早可追溯至日據時期（吳文星，民81），在國民黨政府遷台前，即已存在其社會基礎（王振寰，民85：139；沈國屏，民82：55；吳芳銘，民85：41-42）。光復後，政府著手推動地方自治，次第辦理各種地方公職人員選舉。各縣市的地方派系，也隨著各項選舉的進行，而日漸興起、茁壯。在解嚴前，地方派系可說是與國民黨的「一黨威權政體」（One-Party Authoritarian Regime）（陳明通、朱雲漢，民81：79；吳乃德，民82）共生：國民黨透過體制內恩庇系統（Patronage System）的政治、經濟利益，交換地方派系的忠誠與支持（謝敏捷等，民83：73）、經由地方選舉與地方自治制度的設計，建立本土菁英正式分享政治權力的制度化管道，以強化國民黨政權統治的正當性（Legitimacy）（黃德福，民79：84；吳乃德，民82；趙永茂，民86a：239）；而地方派系也因為取得特殊的地方政、經利益，而得以生存、茁壯，並形成台灣幾十年來的地方政治實際上就等同於地方派系政治的特殊現象（謝敏捷等，民83：73）。

解嚴前的地方派系，其政治活動與經濟活動的空間，在威權統治強人所設定的結構性障礙下，主要侷限於鄉鎮或縣市區域（陳明通，民84：237；王振寰，民85：138-140），並且在大多數的地區，都扶植至少兩個以上的派系存在，以收權力平衡之效，使利於黨中央的操控（陳明通，民84：152-153；趙永茂，民86a：243）。地方派系是以選舉做為首要的活動目標（陳明通，民84：20-21），但在國會未全面改選前，地方派系參選的範圍，主要集中於地方層次的省議員、縣市長、縣市議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表、以及農、漁會總幹事等。其中省議員與縣市長，由於層級較高，且能掌握較多的地方政、經利益的分配權，因此更是地方派系競逐的首要目標；能夠當選省議員或縣市長的，必然都是地方派系中的領導核心。

解嚴以後的這十年間，隨著威權體制的解構與民主轉型，地方派系與國民黨之間的互動、以及地方派系本身的體質與運作方式，都產生了結構性的轉變。跨縣市的派系聯盟開始出現（陳明通，民84：228-235；王振寰，民85：142）、全國性的政商集團逐漸形成（陳明通，民84：236-242；朱雲漢，民83；王振寰，民85：140；陳東升，民84）、黑道勢力也與部分地方派系逐漸結合（陳明通，民84：242-245；趙永茂，民86a：277-323）、而派系的動員能力卻逐漸鬆動（趙永茂，民86a：243）。國民黨與地方派系之間的結盟關係型態，也由原來垂直式的「恩庇—侍從關係」（Patron-Client Relationship）（陳明通，民84），逐漸轉變為「擬似水平二元結盟關係」（吳

芳銘，民85：103－110）。

民國八十六年七月，第四階段修憲中所通過的憲法增修條文第九條規定，台灣省長及省議員選舉自下屆起停止辦理；而台灣省政府之功能、業務與組織也將予以精簡、調整。另外鄉鎮市長及鄉鎮市民代表的選舉，朝野政黨在第四階段修憲過程中也已達成共識，在繼續辦理一屆選舉後，鄉鎮市長即改為官派（但是在八十六年底的縣市長選舉慘敗、繼而在八十七年元月的鄉鎮市長選舉獲勝後，國民黨內部對於鄉鎮市長是否要改為官派的態度，已經出現強烈的不同聲音。因此鄉鎮市長改為官派的朝野共識，未來可能又會出現變數）。在精簡省府的功能、業務與組織，以及（可能的）鄉鎮市長改為官派後，縣市政府的人事權、財政權必將有所調整，而地方派系的參選管道也將大幅縮減。

這次修憲所導致地方政治結構性的轉變，究竟會對未來地方政治生態—尤其是地方派系的發展—造成何種的衝擊，是非常值得吾人重視的。因為這不僅可能會影響到我國未來政黨政治的發展與政治版圖的重劃；更可能會影響到未來地方行政的運作與地方民衆的福祉。在本論文中，即試圖由探討地方派系在台灣政治變遷中所扮演的角色出發，進而探索修憲「精省」後，對地方派系，乃至於未來台灣民主政治的發展，所可能造成的影響。

貳、台灣地方派系的特性

古今中外，派系普遍存在於各類型的組織中（Eisenstadt & Roniger, 1980：42；吳芳銘，民85：17）。西方學者對於派系的研究也並不罕見（例如：Beller & Belloni, 1978；Schmidt, et al., 1977；Zuckerman, 1979），然而在台灣社會特殊的歷史條件與獨有的人際關係網絡下（涂一卿，民83；陳介玄，民83），台灣的地方派系無論是在組織結構、運作模式、與動員方式上，均有其特殊的一面（涂一卿，民83：46－80）。

趙永茂曾經對台灣的地方派系做出以下的定義：「地方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎，相互聯合以爭取地方政治權力的組合」（民86：238）趙永茂更進一步指出：「地方派系並無固定之正式組織與制度，其領導方式依賴個人政治、社會、經濟關係，其活動則採半公開方式，而以選舉、議會等為主要活動場域，並在此等政治場域中擴展其政治或社會關係勢力，具有在地方政治上決定選票、推薦人才、影響選舉與決策的功能。」（民86：238）陳明通則明確指出，台灣的地方派系，主要係指在縣市（含）級以下活動的派系（民84：20），其具有下列三項共同的特徵：第一，地方派系的主體在地方，也就是整個派系網絡根植於地方，派系成員多就地取材，網羅自地方各部門，而非由中央派下。地方派系與中央政治勢力可能有來往，甚

至結盟，但地方派系本身就是一個完整獨立的政治實體，並非中央政治勢力的分支單位。第二，地方派系的集體行為主要是以當地人士為參與對象，外人很難介入。第三，地方派系所爭取的，是地方級的公部門或準公部門資源（民84：20）。陳明通認為，台灣的地方派系基本上可分為兩級：一個是鄉鎮級，另一個是縣市級（民84：254）。鄉鎮是派系構成的最小單位，而縣市級派系往往只是鄉鎮級派系進一步結盟的團體（陳明通，民86）。另外值得注意的是，鄉鎮級派系並不是縣市級派系的下屬組織，兩者係透過「侍從主義」（Clientelism，見下文探討）來維持彼此間的結盟關係。鄉鎮級派系雖然更接近基層，但是並不表示地位較低，它依縣市級派系所承諾的交易內容來維持彼此的盟約（陳明通，民84：254）。但是無論如何，在解嚴前，地方派系的活動範圍，僅侷限於縣市以內，無法對中央決策有所影響（陳明通，民84：237；王振寰，民85：138-140）。

雖然台灣的地方派系早在日據時期即已存在其社會基礎（吳文星，民81；涂一卿，民83：21-39），但今日台灣的地方派系仍與光復後的地方選舉有著密不可分的關係。例如陳明通即認為，地方派系因選舉而生，選舉是地方派系首要的政治活動（民84：20-21）。而其他的研究者，也多半以戰後地方選舉與地方派系之間的關聯，做為主要的研究重點。

國民黨政權與地方派系的結盟關係，也是探討台灣地方派系的另一個重要的研究方向。許多政治學者都是以「侍從主義」（Clientelism）的詮釋觀點與理論架構，來分析光復後到解嚴前，國民黨在一黨威權統治下，與地方派系的結盟型態（陳明通、朱雲漢，民81；陳明通，民84；林佳龍，民78；黃德福，民79；歐陽晟、石振國，民82；Wu, 1987）。他們的普遍觀點認為，在國民黨政府遷台初期，由於其外來政權的屬性與省籍隔閡的限制，很難深入統治台灣社會，因此必須借助本土菁英為其爭取政治支持，以強化統治的正當性（林佳龍，民78：137）。地方選舉的進行與地方自治的實施，正是建立本土菁英正式分享政治權力的制度性設計（趙永茂，民86a：239），但此政治權力的分享，僅只於地方層級。在解嚴前的四十年間，在一黨威權政體下，國民黨透過地方派系為中介者，依靠「恩庇者」（Patron）與「侍從者」（Client）之間的利益交換作為結盟的基礎（陳明通、朱雲漢，民81：80-81）。國民黨透過提名派系人士參選，以動員群眾、匯集選票（林佳龍，民78：136-137）；而地方派系則透過與國民黨的結盟，以獲得地方政治權力與「區域性聯合獨占經濟」的特權（陳明通、朱雲漢，民81）。透過這些經濟特權，地方派系也取得了維持派系運作與競選活動所需的龐大資金。

根據朱雲漢的研究，在威權統治時期，除了地方政治利益的取得外，地方派系主要

係透過下列四種管道來汲取特殊經濟利益（民78：151－152）：（一）政府特許下的區域性獨占經濟活動。如銀行、信用合作社、生產事業合作社（如青果合作社）、農漁會（主要是其中的信用部門）和汽車客運公司。根據研究顯示，自民國四十年以來，全省各縣市先後出現的八十九個縣市級地方派系中，有八十一個派系擁有至少一項上述的區域性獨占經濟特權，其比例高達九成一（陳明通、朱雲漢，民81：89－90）。（二）省營行庫的特權貸款。省府擁有七次行庫，凡是當選省議員的地方派系要角，即有機會分享。（三）省政府及各地方政府的公共部門採購。主要是公共工程的承包與小額工程分配款的運用。（四）以地方政府公權力所換取的經濟利益。這又可以分為兩類，一類是表面上合法的假公濟私，例如利用都市計劃或公共建設規劃來進行土地投機炒作；另一類則是以公權力或公職身份來掩護非法經濟活動，例如經營色情行業或賭場等。

而在另外一方面，國民黨中央為了避免本土的地方派系勢力坐大，以致動搖其威權統治的基礎，因此刻意限制其政治活動與經濟活動的空間，侷限於鄉鎮或縣市區域（陳明通，民84：237；王振寰，民85：138－140），並且在大多數的地區，都扶植至少兩個以上的派系存在，藉由提名過程，建立派系輪政的傳統，以收權力平衡之效，使利於黨中央的操控，此即是所謂的「雙派系主義」（Bifactionalism）（陳明通，民84：152－153；趙永茂，民86a：243）。而不同的地方派系之間，往往壁壘分明，派系成員之間，幾無重疊性，愈接近派系核心，派系標籤愈是鮮明。根據研究顯示，包括台北市與高雄市在內的台灣二十三個縣市當中，有十八個縣市明顯存在著一個以上的地方派系（謝敏捷等，民83：74；張昆山、黃政雄，民85）。而在三〇九個鄉鎮市中，受到派系影響的，亦佔49.6%（趙永茂，民86a：173－177）。但是陳明通認為，台灣幾乎每個鄉鎮市都至少有兩個派系：一個是代表行政系統的「公所派」；另一個是代表經濟系統的「農會派」（民84：254）。

長久以來，地方派系成員結合的目的，即在於參與選舉之動員工作，以及選後的利益分配等共同活動；其成員彼此間的結合與運作乃是建立在「關係」與「利益」的基礎之上（趙永茂，民86a：240）。對於地方派系而言，其首要的活動雖然就是選舉，但選舉時透過派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡（陳介玄，民83）的動員，卻不是一蹴可幾的。各種人際關係網絡的建立與鞏固，以及經濟利益的分配，在平時就必須持續進行。對於地方派系而言，如果平時就能夠落實「撒網」的工作，到了選舉時就只不過是進行「收網」作業、驗收成果而已（陳介玄，民83；涂一卿，民83）。因此地方派系平時的運作，即在於強化既有的關係網絡，培養、甄拔、吸納新的成員，經營「區域性聯合獨佔經濟」事業，並分配派系成員經濟利益（趙永茂，民86a：240）。而地方派系在選舉期間的運作，主要是協調參選者並爭取國民黨的提名，協商或規劃派系參選者之票源區

域及配票換票作業，召開派系會議強化派系團結並分配大小樁腳所需競選經費，並以「經濟誘因」及情感訴求進行佈樁工作，再透過樁腳網絡及俗民網絡進行選舉動員、匯集選票（趙永茂，民86a：240；陳介玄，民83）。

在解嚴以前的一黨威權統治時期，除了少數例外，能獲得國民黨的提名幾乎可以說是當選的保證。而國民黨也藉由提名來操控、牽制、平衡地方派系的發展，並防止任何一方的坐大。在單一席位的地方首長選舉上，國民黨常用派系輪政的方式進行提名，並安排縣長、議長由不同派系的人士擔任，以收權力平衡之效。民國七十八年以前的台中縣就是個最典型的例子。而在多席次的各級民意代表選舉上，由於我國係採行全世界罕見的「單記非讓渡投票制」（Single Non-Transferable Vote；SNTV），在複數選區中本就有利於黨內各既存派系的席次分配（王業立，民87：132），而國民黨也正好可藉由在複數選區中的提名，做為操控、扶植、甚至壓抑各地方派系的手段。

雖然國民政府自遷台後便透過「侍從主義」與地方派系結盟，以維繫其政權的穩定，然而地方派系對地方政治長期的壟斷和腐化，終究也引起國民黨中央的不滿與憂慮（王振寰，民85：140；陳明通，民84：181）。民國六十一年蔣經國就任行政院長後，權力鞏固，開始拔擢「青年才俊」，推動所謂的「本土化政策」（王振寰，民85：140；陳明通，民84：184）。反映在地方選舉上，即是企圖打破派系輪政的傳統，大量提名非派系出身的縣市長候選人，投入當年的縣市長選舉，以進行所謂的「派系替代」政策（陳明通，民84：184）。當年的縣市長選舉，國民黨獲致空前的成功，也因此帶給國民黨中央很大的鼓舞，認為透過此一作法可逐漸擺脫地方派系的束縛，真正達到對地方基層的控制（陳明通，民84：184）。

到了民國六十年的選舉，國民黨即企圖再度透過提名策略，進行大規模消滅地方派系的政策（陳明通，民84：184），以空降的方式，提名大量非派系成員競選縣市長與省議員。但此一明顯大規模消滅地方派系的作法，立即嚴重威脅到地方派系的生存，因而引起地方派系的反抗與抵制，再加上當時已經粗具實力「黨外」候選人的強力挑戰，終於導致國民黨在當年選戰中遭受到前所未有的挫敗（王振寰，民85：140；陳明通，民84：185）。自此以後，國民黨不得不放緩打壓地方派系的腳步（陳明通，民84：185）。而隨著「黨外」勢力的日漸茁壯，國民黨也就愈來愈依賴地方派系來維繫其政權（王振寰，民85：140）。進入民國七十年代以後，國民黨與地方派系長久以來透過「侍從主義」來維持彼此之間的結盟關係，已開始出現結構上的變化。

叁、解嚴後台灣地方派系的轉變

民國七十六年七月蔣經國總統宣布解嚴後，隨著黨禁、報禁的解除，台灣的政治民主化進入到了一個新的階段。而在台灣的政體轉型過程中，地方派系也出現了本質上的轉變。其中影響最為深遠的，便是地方派系與「黑金政治」之間，逐漸被劃上等號，而成為台灣民主轉型過程中最大的隱憂。

根據朱雲漢的觀察，在過去十年間，有三個長期性的因素迫使地方派系逐漸向黑道與財團靠攏：

第一，在民進黨的競爭壓力下，國民黨的提名已不再是當選的保證。在選情日益激烈的情況下，地方派系為了確保買票的效果與選戰的勝利，不惜引進黑道兄弟護盤助選，進行綁樁固票，但也往往難逃「養虎為患」的命運（朱雲漢，民83）。而許多道上兄弟在食髓知味後，甚至進一步與地方派系結合，自己出馬參選，以便進行「漂白」，利用民選公職人員的身份為掩護，繼續牟取不當利益。在此情況下，使得近年來部分地方議會黑影幢幢。有些縣市議會，有超過百分之五十以上的議員，出身黑道或與黑道過於密切；而在部分的鄉鎮市民代表會中，甚至有超過百分之六十以上的代表，出身黑道或與黑道過於密切者（趙永茂，民86a：320）。此外黑道出身的省議員、縣市議會正副議長、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表會正副主席、農漁會總幹事也早已不是新聞；在國會全面改選後，在中央民意代表中，也不乏「大哥」的身影。八十七年一月，連法務部長廖正豪都公開表示，地方民意代表中三分之一有黑道或前科背景。而這些黑道出身的民意代表中，絕大多數都與地方派系關係密切。

第二，在民國七十年代末，台灣社會經歷了一場財富重分配，有些地方派系（尤其是縣市級派系）在土地與股市飆漲中趁勢而起，倍增的財力使其在選戰中如虎添翼；而未能搭上泡沫經濟列車的地方派系也紛紛依靠財團以免慘遭淘汰的命運（朱雲漢，民83）。朱雲漢及其他學者都認為，在此背景下出現的新型政治派系，已經無法再稱之為「地方」派系，而應該改稱為「政商集團」（朱雲漢，民83；陳明通，民84：236－242；王振寰，民85：140；陳東升，民84）。因為無論是由派系蛻變為財團，或由財團兼併地方派系，這些「政商集團」的政治版圖已經不再侷限於特定縣市之內；其所經營的事業，也不再僅限於政府特許下的區域性獨佔經濟活動了（陳明通，民84：237；王振寰，民85：142）。這些逐漸發展成全國性的「政商集團」，這幾年來不斷透過選舉機制向政治部門滲透，除了直接參與競選外，更跨越黨派的提供各政黨政治人物政治獻金與競選經費，或認捐政治人物的幕僚群及辦公處所（陳明通，民84：240）。而此種

全國性的「政商集團」，其影響力也早已超越地方政治的藩籬，透過各自「上達天聽」的特殊管道，而深入中央黨政高層的決策體系中。

第三，自蔣經國去世後國民黨高層一連串的權力鬥爭，也給予這些「政商集團」進一步坐大的機會（朱雲漢，民83）。在黨高層權力傾軋的過程中，中央高層菁英紛紛找尋出身基層的民選政治人物為奧援，凡是能有實力進行跨縣市、跨層級串聯的「政商集團」備受青睞，而許多出身地方派系、草根性極強的民選政治人物，也一躍進入中央決策體系。在政治現實的需求下，過去在強人威權統治下被嚴格禁止的跨縣市政治聯盟（陳明通，民84：169），也開始在立法院、省議會及地方議會中出現。在國民黨高層的默許下，由地方派系逐漸升級的「政商集團」開始合縱連橫，進行全島性的串連（陳明通，民84：228-236），以支持並鞏固領導中心。國民黨在十四全以後，李登輝主席靠著以「當然黨代表」為首的地方基層的支持，已可完全掌控黨機器。而在國會全面改選後，地方派系人物大量當選中央民意代表，並在四次修憲的過程中，以及黨內高層的權力鬥爭中，為國民黨的主流派立下了不小的汗馬功勞。過去威權統治時期國民黨內的「中央—地方雙重派系結構」（陳明通，民84：166-179）至此已被完全打破。

在省長選舉及總統大選期間，面對如此大規模的選舉動員，國民黨對於地方派系的抬轎也依賴日深，而國民黨過去傳統的組織動員模式，也產生了微妙的轉變。在省長選舉中，宋楚瑜經由行政體系，直接穿透鄉鎮基層，與鄉鎮級地方人物結盟（郭正亮，民83），不但國民黨中央的組工會，在省長大選中退居第二線，而省黨部更是插不上手（王業立，民84：72）。而在省長選舉及總統大選期間，候選人個人在各地的競選總部，結合上全國性的「政商集團」，在輔選工作上所扮演的角色，甚至超越黨部的功能。根據郭正亮的觀察，這種超越政黨的組織體系，直接深入基層與財團的作法，不單單是候選人本身的因素使然，而是國民黨傳統的組織動員模式，已經無法因應全國性選區的戰爭（民83）。經過這兩次全國性的選舉後，國民黨高層政治人物與全國性的「政商集團」及鄉鎮基層政治人物的直接結盟，已徹底改變了威權時期國民黨與地方派系的互動模式。

然而在另外一方面，隨著新型政商集團的逐漸擴充政治版圖，以及「中央—地方雙重派系結構」的打破，過去國民黨地方派系之間長久存在的「恩庇—侍從」結盟關係，也產生了本質上的變化，而在過去恩庇系統下國民黨用以牽制地方派系的各種機制也逐漸喪失其功能。民國七十年代末期，組工會主任關中所大力推動的黨內初選制，基本上可視為自民國六十一年蔣經國開始拔擢「青年才俊」參選，企圖擺脫地方派系的牽制以來，國民黨對地方派系的最後一擊。在黨內初選制終歸失敗後，國民黨長期所扮演的「恩庇者」的角色，也正式落幕了。

隨著民國八十年開始的一連串的選舉，在民進黨實力日增，以及民國八十二年成立的新黨分食國民黨鐵票的壓力下，地方派系與政商集團對於國民黨政權維繫的重要性日漸增加，而國民黨在地方派系與政商集團在攫取特殊利益的過程中，卻無法再扮演權威性的支配角色（朱雲漢，民83）。絕大多數的地方公權力機關，進一步成為地方派系的禁臠，日漸脫離地方黨部的節制。就以地方自治的最高民意機關——省議會而言，省黨部即已幾乎失去了掌控的能力。民國八十四年初，楊文欣執意競選省議會副議長，並擊敗國民黨所提名的林仙保，省黨部毫無辦法，並且自此以後，省議會的黨團兼職幹部，由國民黨的次級團體輪流擔任，而省黨部也無從置喙。

而在國民黨已經失去協調與分配政治資源的權威後，地方派系與政商集團的政治佈線，卻逐步深入各級地方議會、縣市政府、立法院、公營金融機構董事會、甚至國民黨中常會，而在炒作股票與土地的過程中，如入無人之境（朱雲漢，民83）。自從解嚴以來，地方派系與政商集團勢力的快速茁壯，已使台灣地方政治生態，迅速的因量變而產生質變。

在地方派系與國民黨間「恩庇—侍從」結盟關係改變後，由於選舉的競爭以及地方政經利益的衝突所引發的派系恩怨，也促使部分地方派系開始出現與民進黨結盟的現象。例如嘉義縣在八十二年及八十六年的縣長選舉中，均有地方派系因為派系恩怨而與民進黨進行「策略聯盟」；而台中縣在八十二年的縣長選舉以及八十三年縣議會議長選舉（楊英杰，民85）中，也出現地方派系與民進黨合作的事例。

雖然近年來地方派系與政商集團的「自主性」已日漸提升，與民進黨之間的合作也不乏事例，但這並不意味著派系財團已可完全獨立運作，不需要再與國民黨結盟；甚至可以全面性的與民進黨合作，聯手「變天」顛覆國民黨（陳明通，民84：245）。因為如果中央政權更迭，地方派系與政商集團也必然會面臨生存的危機（朱雲漢，民83）。因此近年來的國民黨與派系財團之間，似乎形成一種不是十分平衡的相互依存關係，或者可說兩者之間的結盟型態，已由原來垂直式的「恩庇—侍從關係」，逐漸轉變為「擬似水平二元結盟關係」（吳芳銘，民85：103-110）了。而地方派系與國民黨之間，即在這種既合作又對抗的互動關係下各取所需。並且發展至此，國民黨除了動用司法制裁外，似乎已無力再約束地方派系（朱雲漢，民83）。但是從民國八十三年各縣市正副議長選舉後大規模的查賄行動及其後的發展看來，藉由查察賄選來打擊地方派系，其成效是非常微弱的。

肆、精省效應與地方派系

民國八十六年七月，第四階段修憲中所通過的憲法增修條文第九條規定，台灣省長及省議員選舉自下屆起停止辦理；而台灣省政府之功能、業務與組織也將予以精簡、調整。換言之，自民國八十七年十二月二十日省長及省議員任期屆滿後，台灣的地方自治將要產生結構性的轉變，而這對於未來地方派系與財團的發展，也勢必會產生連鎖性的影響。

首先，立即反映出的影響層面，即是在選舉競爭以及政治資源的分配方面。由於省議員選舉的停止辦理、鄉鎮市長可能改為官派以及鄉鎮市民代表選舉也可能會取消，無論是對於縣市級派系或者是鄉鎮級派系而言，都會馬上面臨到政治職位僧多粥少的競爭壓力。事實上，早在民國八十五年十二月召開的國發會達成停止省議員選舉以及取消鄉鎮級選舉的朝野共識後，地方基層即反彈不斷。尤其對於取消鄉鎮級選舉，更是期期以為不可，認為是在開民主政治的倒車。影響所及，民國八十六年二月的農漁會總幹事選舉，選情即空前激烈。不但有不少現任鄉鎮長投入此種基本上仍屬於人民團體性質的選舉，而在選舉過程中，賄選、暴力、謠言（企圖造成農會信用部擠兌）、黑函泛濫的情況，更是前所未有。彰化縣芳苑鄉兩大地方派系的對決，黑道勢力的公然介入，更是震驚全國，甚至引發殺人命案。

而八十六年底的縣市長選舉，更成為許多地方派系生死存亡的關鍵一戰。在精簡省府的功能、業務與組織，以及鄉鎮市長可能改為官派後，縣市政府的人事權、財政權必將大為提升，而縣市長在地方政經資源的分配上，也將居於更關鍵性的地位。並且在公元二千年的總統大選上，地方上的百里侯也勢必將扮演重要的抬轎角色，而能夠順利搭上一波全國政經資源與權力重分配的列車。在國民黨黨紀早已式微、派系輪政已成為歷史的情況下，即使面臨民進黨的強大挑戰，許多縣市的地方派系仍然無法協調合作，陷入「囚徒困境」（Prisoners' Dilemma）的賽局中，而紛紛推出自己的人馬，參與縣市長的角逐。有些地方派系甚至產生嚴重內鬨（例如台中縣的紅派），而出現不只一組人馬，投入縣市長的選舉。也因為如此，造成民進黨坐收漁利，在本屆縣市長選舉中，獲致空前的勝利，也讓國民黨嚐盡了地方派系掣肘的苦頭。

民國八十七年一月的縣市議員及鄉鎮市長選舉，國民黨再度贏得了基層選舉的勝利，也再度讓地方派系（尤其是鄉鎮級派系）向國民黨展現其在維繫政權中仍然具有不可或缺的基層實力。而在另外一方面，在停止省議員選舉以及可能取消鄉鎮級選舉後，不久的將來，在台灣所實施的地方自治，將可能僅剩下縣市這一層級；而地方公職人員

選舉，除了最基層的村里長選舉外，也可能僅剩下縣市長及縣市議員選舉，而縣市議會也將成為地方自治下最高、也是唯一的民意機關。在未來縣市政府的人事權、財政權必將有所調整後，縣市議會的立法權及其所扮演的監督行政的角色也將更形重要。因此，在地方政治參與管道緊縮後，本屆的縣市議員選舉，競爭也格外的激烈。除了有卸任的縣市長、現任的省議員回馬參選外，此次縣市議員選舉的選風，也比往常更加惡劣。

選舉競爭的激烈以及政治資源的日趨稀少，也立刻反映在民國八十七年底即將舉行的第四屆立委選舉上。雖然在第四階段修憲過程中，經朝野協商，將立法委員總額，由原來的一百六十四名，增加為二百二十五名，以容納必須轉換跑道的省議員的「出路」。但是即使如此，八十七年底的立委選舉，派系財團的競逐，仍將十分激烈。可預見的是，在停止省議員選舉後，各地方派系的重量級人物，除了擔任縣市長以及縣市議會議長外，其餘的都將大量湧入國會殿堂。在國民黨內的「中央—地方雙重派系結構」（陳明通，民84：166-179）已被打破後，年底立委選舉的結果，將會使得「地方派系中央化」的現象更為清晰。立法院中的各次級團體將再度活躍、跨縣市的派系財團結盟將更為明顯、而黑道大哥進軍國會的比率也將隨之攀升。這些全國性的派系財團聯盟，在立法院中集結後，將聯手向行政院施壓，以爭取由中央到地方政經資源更大的支配權。由於憲法保障的身體自由及言論自由權、第四階段修憲過程中增加的倒閣權、再加上極度欠缺各類「陽光法案」（如遊說法、政治獻金法等）的制約，因此只要國民黨無法在立法院中掌握一個穩定的多數，當派系財團大舉入侵國會殿堂後，以表決時關鍵的少數優勢而要求更多的政經資源分配權時，基本上行政院方面是很難抵擋得了的。

全國性的派系財團在「精省」之後，也會繼續加強收編傳統型地方派系、以及吸納過去一向為地方派系所把持的「區域性聯合獨占經濟」的工作。例如在最近一、兩年間，許多中、南部地區在地的信用合作社（如高雄的五信、十信；台中的三信、八信），為全國性政商集團所併吞（楊和倫，民86）。此種全國性政商集團挾著龐大的資金與人脈網絡，貫穿中央與地方，在「精省」之後，在臺灣的政治舞台上，將會扮演起更加舉足輕重的角色。

雖然在八十六年底的縣市長選舉慘敗、繼而在八十七年元月的鄉鎮市長選舉獲勝後，國民黨內部對於鄉鎮市長是否要改為官派的態度，已經出現強烈的不同聲音，但是無論四年後的鄉鎮市長是否要改為官派，在精簡台灣省政府之功能、業務與組織後，過去許多由省補助或統籌分配的預算，勢必將要由縣市政府接手，而欠缺自有財源的鄉鎮市對於縣市政府的依賴，也勢必會有所增加。在此種情況下，固然以掃除黑金為名而廢除鄉鎮市長選舉，會對既存的鄉鎮級派系，產生相當程度的解構效應（許芳菊，民86）；即使未來鄉鎮市長維持民選，但是只要縣市長的財政權大幅增加，今後鄉鎮級派

系與縣市政府或縣市級派系財團之間的互動關係，勢必會產生本質上的變化。而在本屆的縣市長選舉中，民進黨囊括了十二席縣市長，包含台北市在內，民進黨執政的縣市，已佔全國總人口的71.53%、總預算的69.24%、總稅收的83.12%。雖然在鄉鎮市長選舉獲勝後，國民黨企圖展開「三明治戰略」，包夾民進黨主政的縣市政府，但是在「精省」後，如果國民黨執政的中央政府不能提供鄉鎮市長直接而有效的政經資源的話，鄉鎮級派系爲了自身的利益與生存，向縣市政府靠攏（即使是民進黨執政的縣市亦然）、或爲縣市級派系財團所收編的趨勢在所難免（陳明通，民86）。

本屆的縣市長選舉民進黨的大勝，以及選民結構的改變，對於「精省」後地方派系在地方政治上的發展，也將產生一定的影響。雖然在許多縣市，傳統的地方派系結合財團與黑道勢力後，在基層仍有一定的動員能力，但反對選民、獨立選民、以及年輕選民比重的增加，也動搖了許多傳統地方派系的支持基礎（趙永茂，民86b）。在選舉結果的衝擊以及社會經濟環境變遷的影響下，未來的傳統的地方派系在地方政治上，有可能會朝向下列的方向發展：

第一，部分的地方派系將進一步加強與財團、黑道的結合，往政治功利主義、自利主義方向發展。如此可能會加深傳統地方派系的分裂與外向結盟，干擾地方政治的正常發展，尤其是政黨政治的發展。例如政黨間派系、山頭的策略性結盟，將增加地方政治混亂的變數以及各政黨內提名、協調上的困難（趙永茂，民86b）。如前文中提及的嘉義縣與台中縣地方派系跨黨結盟的情況，將來可能會更爲普遍。而過去地方派系成員間壁壘分明的高度不重疊性，在利益掛帥與派系間分合頻仍的情況下，也將會逐漸趨於複雜化。在此次的縣議長選舉中，台中縣出現空前的「紅黑聯軍」策略性結盟，與四年前同樣場景上紅、黑兩派之間勢不兩立的「零和賽局」（楊英杰，民85）相較，令人有滄海桑田之嘆。

第二，傳統地方派系間經常性進行狹隘的情感、關係與自利的結合，但也容易因利益或權力的衝突而分裂。這種分裂傾向，隨著功利主義及政黨政治的興起，不但可能促使原有的「派系一黨化」，走向「派系兩黨化」、「多黨化」之途，也有可能促使派系由原有的「雙派系主義」走向多派系制衡的方向發展（趙永茂，民86b）。換言之，未來的地方派系與民進黨之間，不僅只是出現策略性結盟關係而已。一種相對長期性的固定結盟關係，也將不僅屬於高雄縣的黑派與民進黨之間而已。而派系內部因利益而分裂，並朝向多元發展，也將隨著功利主義的興起而日趨普遍。像是苗栗縣、嘉義縣、台中縣、雲林縣等縣市，經歷了本屆的縣市長選舉後，地方派系生態，可能又要再度面臨重組。但是在社會經濟環境的變遷下，走向多派系平衡，或許就成爲一種可能的發展方向。

台灣這幾年來無論是在經濟發展與政治改革上，都受到外人的高度肯定。台北高層的政治人物們，也常常以台灣已進入到所謂的「民主鞏固」階段而沾沾自喜。但是在這光鮮亮麗的外表下面，由地方派系逐漸發展出來的新興政經勢力，卻正在這塊豐饒的土地上，肆無忌憚地大口吞噬全民辛苦奮鬥出來的政經發展成果；而由基層逐漸向中央滲透的黑金勢力，也為未來台灣民主政治與政黨政治的發展，帶來厚厚的烏雲。台灣未來地方政治的天空，何時才能撥雲見日、出現朗朗乾坤？這似乎正考驗著政治菁英們的智慧與人民的抉擇。

參考書目

I. 中文部分

王振寰

民85 誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構，台北：巨流圖書公司。

王業立

民84 「省市長選舉與台灣地區政治發展」，*亞洲研究*，第十四期，頁60-90。

民87 比較選舉制度，台北：五南圖書公司。

朱雲漢

民78 「寡占經濟與威權政治體制」，收錄於蕭新煌等著，*壟斷與剝削—威權主義的政治經濟分析*，台北：台灣研究基金會，頁139-160。

民83 「成也財團黑道，敗也財團黑道」，*中國時報*，十二月三十日，版11。

沈國屏

民82 派系、反對勢力與地方政權的轉型：高雄縣的個案研究，東海大學社會學研究所碩士論文。

吳乃德

民82 「地方勢力坐大，可能成爲『政經怪獸』」，*中國時報*，五月二十四日，版4。

吳文星

民81 日據時期台灣社會領導階層之研究，台北：正中書局。

吳芳銘

民85 地方派系的結盟與分化變遷之研究：以嘉義縣和高雄縣爲例，國立中正大學政治學研究所碩士論文。

選舉研究

林佳龍

民78 「威權侍從政體下的台灣反對運動：民進黨社會基礎的政治解釋」，**台灣社會研究季刊**，第二卷，第一期，頁117-143。

涂一卿

民83 **台灣地方派系之社會基礎：以嘉義縣地方派系為例**，東海大學社會學研究所博士論文。

許芳菊

民86 「鄉鎮長不選，黑金就不來？」，**天下雜誌**，九月一日，頁54-58。

郭正亮

民83 「直接穿透，迎擊敵人」，**中國時報**，十一月十六日，版11。

張昆山、黃政雄

民85 **地方派系與台灣政治**，台北：聯合報社。

陳介玄

民83 「派系網絡，樁腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義」，「地方社會與地方政治」學術研討會，東海大學社會學系暨研究所主辦，台中，四月二十三日。

陳明通

民84 **派系政治與台灣政治變遷**，台北：月旦出版社。

民86 「修憲效應，台灣政治生態丕變」，**中國時報**，七月二十日，版11。

陳明通、朱雲漢

民81 「區域性聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景資料的分析」，**國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學**，第二卷，第一期，頁77-97。

陳東升

民84 **金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析**，台北：巨流圖書公司。

黃德福

民79 「選舉、地方派系與政治轉型：七十八年底三項公職人員選舉之省思」，**中山社會科學季刊**，第五卷，第一期，頁84-96。

民83 「現代化、選舉競爭與地方派系：1992年立法委員選舉的分析」，**選舉研究**，第一卷，第一期，頁75-92。

楊和倫

民86 「中北部財團大舉併吞港都新舊銀行」，**新新聞**，557期，頁72-73。

楊英杰

民85 **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為例**，東海大學政治學研究所碩士論文。

歐陽晟、石振國

民82 「台灣地方派系的理論與對策」，**律師通訊**，170期，頁26-34。

趙永茂

民86a **台灣地方政治的變遷與特質**，台北：翰蘆出版社。

民86b 「權力鐘擺，由中央轉入地方」，**中國時報**，十一月三十日，版11。

謝敏捷、吳芳銘、劉兆隆

民83 「地方派系與金權政治的循環機制」，「選舉與政治腐化」學術研討會，成功大學政治經濟學研究所暨社會科學研究中心主辦，台南，六月十七日至十八日，頁73-90。

II . 英文部分

Beller, Dennis C., and Frank P. Belloni.

1978 *Faction Politics : Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*. Santa Barbara, CA : ABC-Clio.

Eisenstadt, S. N., and Louis Roniger.

1980 "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange." *Comparative Studies in Society and History*, 22 (1) : 42 - 77.

Schmidt, Steffen W., James C. Scott, Carl H. Lande, and Laura Guasti.

1977 *Friends, Followers, and Factions : A Reader in Political Clientelism*. Berkeley, CA : University of California Press.

Wu, Nai-teh

1987 *The Politics of a Regime Patronage System : Mobilization and Control within an Authoritarian Regime*. Ph. D. Dissertation, University of Chicago.

Zuckerman, A. S.

1979 *The Politics of Faction : Christian Democratic Rule in Italy*. New Haven, CT : Yale University Press.

Election, Democratization, and Factionalism

Yeh-Lih Wang

Abstract

For many decades, Taiwan's local politics has been regarded as faction politics. Thus, to understand the development of Taiwan's local politics, one must explore the operation of local factions. Since 1980s, many scholars in political science as well as sociology have begun to investigate Taiwan's factionalism in terms of Clientelism. And the focuses of those academic researches were mostly on (1) the interactions among local factions, KMT, and the state apparatus, (2) the formation, evolution, and operations of factions, and (3) the monopoly or oligopoly of local economy by the factions. However, along with the transition from authoritarianism to democracy in Taiwan, the nature of local factions has changed dramatically: "money politics" and "mafia politics" have gradually been amalgamated into local politics, and traditional factions could not be seen as "local" factions anymore. When the Taiwan Provincial Government is vastly downsized after 1998, the faction politics is expected to play even more important role not only in local but also in national politics. The goal of this paper, therefore, is to re-examine the traditional clientelist-approach to the study of Taiwan's factionalism, and to investigate the changing role of local factions during the transition period.

Keywords: Local Factions, Election, Democratization, Clientelism

審查意見答覆

審委意見(一)

1. 本論文行文流暢，分析結構尚稱嚴謹。主要在分析台灣地方派系自戒嚴威權時代到解嚴及精省後的可能變遷及分析途徑的調整。文獻及歷史回顧頗為完整，對新趨勢及分析途徑的討論，以及情境的變遷的分析有若干新的見解，具有學術研究上的參考價值。
2. 但舊文獻的討論佔篇幅太多，新變遷及分析途徑的討論則較少。論文如能多討論精省後，地方派系與樁腳，二元恩庇侍從理論，水平多元結盟理論及多政黨化以後民進黨內派系（地方及個人）與傳統地方派系，財團、里道等關係的可能發展，則會更有價值。

審委意見(二)

1. 本論文相當程度是以其他學者之研究結果為推論之主軸，作者個人之觀點似宜再增強，以增加本論文之貢獻與價值。
2. p. 4 地方派系之形成與經濟利益之分配亦有密切關係，有些則因選舉而增強。
3. p. 5 所謂「外來政權」爭議尚多，似宜再有所解釋。
4. p. 7 「崔苔菁」乃文學類比法之用語，易有誇大之嫌。
5. p. 8 所謂「黑道治鄉，金權治國」宜補充更具體調查數據，以提高嚴謹度。
6. p. 45 所謂「政經怪獸」亦非科學概念，學術論文不宜任意引用。

論文評審意見的答覆

非常感謝兩位匿名評審對拙作所提出的寶貴意見，茲將修改內容謹覆如下：

1. 本論文在文獻探討及前三小節中的確引用了諸多國內優秀學者的研究成果作為立論的依據，但筆者個人觀點或看法在行文中亦不時出現，更重要的是第三節與第四節（尤其是第四節）乃本論文主要論述所在，亦是筆者主要觀點之呈現，在這兩小節中，筆者希望提出探討的，乃是學界長期引用的「侍從主義」的概念。似已無法完整解釋解嚴後臺灣地方派系的發展，而「精省」後所可能導致地方政治結構性的轉變，更是過去從未探討過的新議題，這是本文試圖探討的主要問題所在，亦是有別於過去研究地

方派系相關論文最大之不同。

2. 地方派系之形成與經濟利益的分配，如評審指出，的確有密切的關係，在本文第二節中，已有相關之探討。
3. 所謂「外來政權」一詞，的確仍存有爭議，在本文中已很清楚呈現此乃引述其他學者之說法，為尊重其他學者之研究成果，故在本文中並未改變其用語。
4. 關於「崔苔菁」、「黑道治鄉，金權治國」、「政經怪獸」等用語，謹遵評審意見而做修正，謝謝。