

政治精英與法治不彰之關係 ——台灣基層民選政治精英 之分析^{*}

趙永茂^{**}

摘 要

一般社會精英對社會價值與社會行為具有領導與示範的效果，因此，政治精英對人民的民主價值與法治行為自然亦深具引導與示範的地位。為此，檢驗一個國家政治精英的民主法治認知及其特權違法行為之關係，以及檢討影響這些政治精英或人物的特權違法行為的背景與因素，應有助於促進一個國家法治社會的早日建立。本文主要研究對象為台灣鄉鎮（市）級民選政治精英（鄉鎮市民代表及鄉鎮市長）。旨在探討基層選政治人物的民主法治認知結構及其特權違法行為。

這些基層民選政治精英的特權違法行為包括人事關說、工程關說、違警關說、違規行業與行為的保護，及其他如銀行貸款、公家機關採購的分贓、都市發展計劃的變更等特許、特惠利益的壟斷與保護。這些行為均嚴重影響行政中立，弱化政府威信，破壞法律公正，損害法律尊嚴，鼓勵法律投機，阻礙法治的建立。這些研究，除了利於了解民選政治精英特權違法行為對法治社會建立的危害與影響之外，亦將有助於了解民主法治在基層推動的困難。

* 本文原稿曾在比較法學會主辦「我國法治乖常根源之探討」研討會上發表（民國八十一年十一月）；作者特別感謝許宗力教授的批評指正。

** 國立台灣大學政治學系教授

壹、前言

社會精英對社會價值與社會行為具有領導與示範的效果，政治精英對人民的民主價值與法治行為自然亦深具引導與示範的地位。一個國家為實現民主法治，除了政府的機制與決心外，政治精英實為另一最具關鍵的力量。因此檢驗一個國家政治精英的民主法治認知及其與特權違法行為之關係，以及檢討影響這些政治精英或人物的特權違法行為的背景與因素，應有助於促進一個國家法治社會的早日建立。本文主要研究對象為台灣鄉鎮（市）級民選政治精英（鄉鎮市民代表及鄉鎮市長）^①。旨在探討基層民選政治人物的民主法治認知結構及其特權違法行為。

這些基層民選政治精英的特權違法行為包括人事關說、工程關說、違警關說、違規行業的保護、及其他如銀行貸款、公家機關採購的分贓、都市發展計劃的變更等特惠利益。如上所述，這些行為均嚴重影響行政中立，弱化政府威信，破壞法律公正，損害法律尊嚴、鼓勵法律投機，阻礙法治的建立。

本文除了分析這些民選政治精英的法治認知結構及其特權違法行為外，將同時探討地方這些特權行為之政治社會環境與政治文化背景。換言之，將同時討論這些地方民選政治人物的平等、法治認知結構與特權違法行為間的差距與關係，以便進而推論影響這些差距與特權違法的因素，如政治文化、社會環境、選民水準、精英品質、地方政治風紀、選舉風氣等。例如就政治文化與社經變遷方面而言，在地方仍然講究姻親、宗親、血親、禮親（送禮），或利益交換的關係，所衍生出的關係互惠，與政商結合等特權違法現象，甚為嚴重。使得法律平等及法治威權精神被因講關係、特權等不平等因素所破壞；也使得法律公開的精神為特權關係的黑箱私惠作為所傷害；換句話說，法律公開、平等與公益維護的

①本文主要研究對象為台灣省第九屆鄉鎮縣轄市長（民國七十一年二月～七十五年一月），與第十二屆鄉鎮縣轄市民代表（民國七十一年六月～七十五年五月）。請參閱趙永茂：台灣省基層政治精英之民主價值取向——鄉鎮（市）長、民意代表之分析（台北：王暉文化公司，民國七十七年三月），頁八一～八三。本文所謂政治精英（political elite）係採V.O. Key所指，在地方政治上具有一定地位與領導職務，並能對地方政治產生若干影響力的人物。不管其出身及學識條件為何，鄉鎮（市）長及鄉鎮（市）民代表在基層社會，多少已具有這些特質。

精神，在非透明化非法制化的政治與行政過程中，遭到侵害。甚至連法律明定條文的尊嚴也常被走法律邊緣及鑽營等行為所噬食。這些研究，除了利於了解民主法治在基層推動的困難之外，亦或將有利於了解民選政治精英特權違法行為對法治社會建立的危害與影響。期望經由這些問題的探討，能對台灣未來法治社會建立的思考有所裨益。

貳、基層民選政治精英之法治認知

開發中國家的民主發展、由於國內外環境的壓力，民主憲政的被迫加速步伐，但也由於經濟發展與教育等社經環境與政治文化特性有待開發及轉化，以致產生各種混合的民主憲政型態。中央、地方精英間，精英與民眾的民主價值取向間，產生很大的差距，而致產生衝突與混淆，憲政體制頗不穩定。其經常出現的問題是傳統文化價值與民主價值的衝突，統治精英的貪污與特權^②。

表現在內部社經環境方面的，為工業化、都市化、經濟發展正待開展，教育普及正待努力，中產階級及多元社會正待形成；表現在政治、文化與制度的特性是，政治文化為狹隘性政治文化(parochial political culture)、臣屬性政治文化(subjective political culture)或過渡往參與政治文化(participant political culture)等多種文化交雜的發展階段。一般精英雖然多抱持著自由、平等、選舉權等基本民主價值，以及如制衡、分權等結構性民主價值等理念，但仍較缺乏和平、容忍、服從多數、尊重少數、程序遵守等程序民主價值取向；一般民眾甚至對基本民主價值、結構民主價值的認知仍然十分欠缺。

在民主概念結構中，有關現代法治社會的建立，平等取向(equality orientation)與法治取向(The orientation of the rule of law)為十分關鍵的概念。有關平等取向，Aristotle在他政治學(Politics)一書中便曾指出有關平等的概念：最純粹的民主是從平等的概念而來；因為在國家的法律中，窮人將不比富人卑屈^③。A.V. Dicey則認為平等是建立民主社會行為規範的重要因素。平等意指法律之前人人平等，亦即社會地位優勢者

②呂亞力：政治發展與民主（台北：五南出版社，民國六十八年十月），頁七六。

③Robert Dahl, A Preface to Democratic Theory (Chicago: The University of Chicago Press, 1956), pp.1-3.

不應自以爲是特權份子，國家社會亦不應給這些人特殊待遇^④。平等觀念除了特權爲所不許外，**MacIver**更進一步闡明：民主範圍內有兩種並行不悖的平等：一種是公民權的平等；另一種是機會的平等(*equality of opportunity*)，這種平等存在於民主的精神之中，而不僅在於形式^⑤。因此我們所稱的平等是源自於對人尊嚴(*dignity*)的尊重；表現在外的是人身的平等、對待的平等、機會與法律的平等，以及與平等有關立法過程的公開透明與公共監督。

Lord Bryce認爲平等(*equality*)的概念乃是產生民主理論的最主要因素^⑥。**Giovanni Sartori**認爲平等應含攝(1)政治的平等，即平等的普遍選舉；(2)社會的平等：即地位之平等；(3)機會的平等(*equality of opportunity*)；(4)經濟平等；(5)法律的平等。並遵循一定的公道準則(*The principle of justice*)^⑦。在近代政治思想家中，**盧梭(Rousseau)**特別注意不平等(*inequality*)的問題，認爲人類有兩種不平等：一爲自然或身體的不平等，其中包括年齡、健康、臂力、心理或精神等的差異；另一爲因後天發展的不同所造成的不平等，其中包括財富、榮譽的特權及支配他人權力、或者將各種既得利益合法化等。那是法律執行、政府專制及社會腐化的結果。**盧梭**對不平等問題的分析，在我們重視人性化、特殊化、關係化、情面化的文化結構之下^⑧，對平等價值取向，可能會產生某些影響。地方政治精英，在過去地方紳權長期享有若干特權的情況下，平等價值可能更容易受到影響^⑨。

根據一項關於基層民選政治精英等取向的調查，其平均值爲三點六五三。可見此在政治文化上，我國爲屬於消極取向過渡到積極取向的發展階段。就其百分比強度而言，平等取向之積極取向爲百分之五十一點二，雖未達**McClosky**百分之七十五高共識的標準，但已超過百分之五十低共識的水準。就其價值取向的分佈結構而論，仍偏重於低積極取向與低極積取向之間，佔百分之六十六點六，顯示台灣基層政治精英平等價

④Dorothy Pickles, *Democracy* (New York: Basic Books Inc., 1970), pp.1-26.

⑤余英時：自由與平等（台北：漢興出版社，民國七十三年一月），頁一～一五。

⑥呂亞力等編譯：民主理論選讀（高雄：德馨室出版社，民國六十八年一月），頁六七～六八。

⑦Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (New York: Frederick A. Praeger, Inc., 1965), p.4.

⑧Dahl, *op. cit.*, pp.1-3.

⑨Ibid., p.2.

值取向之認知仍不夠堅定與明確。依據James W. Prothro在一項對美國民眾平等價值取向的研究中，發現超過百分之九十四的美國人都有政治平等權取向^⑩；此外，另一項對台灣中央公務人員平等取向的研究調查，亦發現積極取向者高達百分之九十四點三^⑪。而另一項關係於台北市內湖區公民平等取向的研究，則發現其平均值為四點四二，積極取向為百分之五十一^⑫，與基層民選政治精英的研究結果相類似，顯示台灣基層政治精英之平等取向仍然偏低。

關於法治取向，Bertrand Russell認為雖然法律的終極權力是國家的強制力，這種強制力是國家的特權；但國家對其國民行使此種特權時，都必須依據一串規則，此即是法治。Russell並指出，法治是天賦人權說主張者所關心的問題，他們主張未經合法程序，任何人不應被剝奪生命或自由^⑬。另外，從法律實際運作的功能而言，尊重法律亦是大眾普遍的責任；因此，Pickles認為整個民主系統的存續完全依據一個基本假設，即大部份的人民都是守法的，否則整個民主系統將遭到摧毀與破壞^⑭。足見法治取向對民主價值體系的重要性。

R.A. Dahl及Lester W. Milbrath均認為，欲建立政治精英所謂民主正統派(legitimists)的地位，應將基本民主原則(basic democratic principles)與政治競賽規則(the rules of the political games)內化到他們的規範和習慣中(norms and customs)^⑮。日本早稻田大學吉村正教授亦指出：法治主義是排除人爲恣意的政治，依著預先規定，抽象且普遍的法律行使政治。他認為，法治主義具體的解釋，即是「依法裁判」、「非依法不受刑罰」、「依法行政」^⑯。這些法治概念的建立與民主政治之

⑩ James W. Prothro and C.W. Grigg, "Fundamental Principles and Disagreement" *Journal of Politics*, Vol.22, (Spring, 1960), pp.110-137.

⑪ 梁雙蓮：「中央行政機關公務人員組織認同的研究」（台灣大學政治學研究所，博士論文，民國七十三年七月），頁二一～二八。

⑫ 陳明通：「經主地位、民主價值取向及參與行為之分析——內湖地區個案研究」（台灣大學政治學研究所，碩士論文，民國七十年六月），頁一〇三～一二四。

⑬ Bertrand Russell著，余序瑄譯：權力論（台北：國立編譯館，民國七十一年十月），頁八〇。

⑭ Pickles, op. cit., pp.151-152.

⑮ Dahl, op. cit., p.320. Lester W. Milbrath, *Political Participation* (Chicago: Rand McNally, 1965), p.150.

⑯ 吉村正著蔡啓清譯：現代政治的機能與構造（台北：商務印書館，民國六十九年十月），頁四四～四五。

建立，及人民權益的保障，原息息相關。而基上所述，政治精英之法治取向，與民主政治之建立，無疑地，實居於關鍵的地位。

由於我國文化與國民性格中，一向缺乏法治的觀念與態度^{①⑦}。正如韓國學者Nam Young Lee研究韓國民眾民主價值系統所發現的，韓國雖然工業化、都市化發展快速，但由於民主價值尚來不及與舊有文化以及其他社會、經濟價值、獲得適當的整合，以致民主價值的取向仍不高^{①⑧}。台灣精英與民眾的政治文化，多少也有類似的問題。尤其本研究文獻顯示在三千九百七十七位鄉鎮（市）民代表中，小學及其以下畢業者高達百分之四十九點八；而他們參與選舉的動機中，認為參選與其事業能配合者佔百分之九點七；認為為名利而參選者佔百分之十點五。換言之，既有舊文化習性的影響在前；民主價值整合不良於後，復受教育普遍低，而參政動機又不少係為私人利益，故常有違法行為發生。

根據一項對聯合報、民眾日報地方版新聞的統計，民國七十一年至七十四年間鄉鎮（市）長、代表任內個人違法行為如表一所示，共有搓圓湯、貪污、詐欺、賭博等二十二項。行為人包括鄉鎮（市）長、代表等，數目共一百四十七件。發生的鄉鎮（市）超過四十四個，包括衛星鄉鎮（市）、區域中心鄉鎮、一般鄉鎮、及偏遠鄉鎮，佔全省三百零九鄉鎮（市）之百分之十四點二。加上代表會運作過程中，亦常發生誤用議事規則情事^{①⑨}。因此，就客觀的行為現象而言，台灣省鄉鎮（市）長、代表之法治取向似乎有待加強。

此外，依據一項有關基層民選政治精英法治取向的調查，經過因素分析後，其平均值為三點四八四，在政治文化上，屬於消極取向過渡到積極取向的發展階段。就其百分之比強度而言，法治取向之積極取向為四十二點九，與理性取向類似，非但距McClosky高共識的標準相差甚遠，亦未達百分之五十之低共識水準。就其價值取向的分佈結構而論，仍偏重於低積極取向與低消極取向之間，佔百分之七十點五，其中低消極取向比例最高，佔百分之四十三點七，顯示台灣省基層政治精英法治取向之認知偏弱，值得進一步加強，其顯響因素亦值得進一步研究^{②⑩}。

^{①⑦}李亦園等編：中國人的性格（台北：全國出版社，民國七十年三月），頁七五及一三一～一六二。

^{①⑧}Nam Young Lee, "The Structure of Democratic Belief System-An Analysis of Political Culture in Korea", Korea & World Affairs, Vol.7, No.4, (Winter, 1983), pp.644-645.

^{①⑨}趙永茂：前書，頁二三一。

^{②⑩}同上，頁二一二。

表一 台灣省鄉鎮市長、代表個人違法行為統計表

項	目	職 稱	科罰類別	件數	備 註
1	搓圓湯	鄉鎮(市)長、代表		13	高雄縣林園鄉等鄉鎮(市)。
2	打傷助選員	鄉鎮(市)長、代表		13	嘉義縣朴子鎮
3	損毀選舉看板	鄉長、代表		2	苗栗市等
4	賄選	鄉鎮(市)長、代表	收押	23件並普遍傳聞	苗栗縣獅潭鄉等，現金：選民一百~一千元，代表五萬至一百五十萬；一般種類：支票、味精、玻璃杯、茶葉、肥皂、毛巾、蛋糕、紅包、筆及出遊、亮票。
5	擅辦政見發表會或違規助講	鎮長		3	台北縣土城鄉等
6	酒家滋事，並涉及槍械	主席、代表	收押	6	雲林縣土庫鎮等
7	變更地目或挪用公款等貪污	鄉鎮長、市長、副主席、代表	三年至十年	14	屏東縣枋寮鄉等
8	詐欺或詐領保證金	鄉鎮(市)長、主席、代表	一年至無期徒刑	11	彰化縣二林鎮等
9	票據犯	鄉鎮(市)長、代表	二個月	12	台南縣關廟鄉等
10	妨害自由、恐嚇、脅迫、勒索、傷害	代表	三月至二年	11	雲林縣林內鄉等
11	工程無弊、收回扣、瓜分工程	鄉鎮長、主席、代表	收押、交保至判刑十二年	11	新竹縣竹東鎮等
12	賭博、開設賭場	主席、代表	拘留或送矯正處分	9	桃園市等
13	妨害公務、侮辱、損毀	代表	收押至判刑五月	5	南投市等
14	冒貸、擄小孩索債、司法黃牛、盜油、妨害安寧、湮滅證據、偽造文書、誣告、仙人跳等	鄉鎮(市)長、主席、副主席、代表	收押至判刑八月緩刑三年	14	雲林縣口湖鄉、宜蘭縣五結鄉等
合計	22 項	鄉鎮(市)長、主席、副主席、代表	收押至無期徒刑	147	資料來源：民國七十一年三月一日至七十五年七月三十一日，聯合報、民衆日報地方版新聞。

參、基層民選政治精英特權違法行為之背景

台灣地區自民國四十年代至七十年代，無論教育普及率、都市化、工商業人口成長比率、工廠登記數、公民營汽車客運量、家庭所得等教育與社經環境，已有了快速的發展。其中除了教育水準外，成長倍數均在五倍以上，中產階級已逐漸形成。預料民國八十年後，鄉鎮（市）民代表將以中學教育為主流，鄉鎮（市）長將以專科以上教育程度為主流。可是地方政治精英的民主價取向仍偏低，而且民主價值取向間彼此矛盾、不一致之處仍佔很高的比例。其中就民主價值取向之共識而言，雖已達臣屬政治文化轉型至參與政治文化的階段；但是，社經發展迅速似乎超出政治文化發展甚多。此種現象，韓國政治學者Nam Young Lee在一項對韓國民眾民主信仰體系的研究時，亦有類似的發現。他稱韓國這種失控都市化(uncontrolled urbanization)、快速工業化、出口擴張及教育與交通膨脹，但個人政治價值卻尚來不及調整的政治文化為「截斷的文化」(Truncated culture)^①。此可能亦是導致台灣地方選舉中賄選、暴力以及地方政治過程中，程序價值問題頻頻發生的原因之一。亦即台灣快速的社經發展與政治文化發展速度無法適當調整，所造成的困擾。這種經驗，亦正是我國與韓國等類型開發中國家實施民主憲政的共同特質。

政治文化，簡言之，乃是個人對於政治的態度與取向(orientation)。它包含：(1)認知取向(cognitive orientation)，即關於政治標的信念與認知；(2)偏好取向(affective orientation)，即對於政治標的取舍或介入的情感(feeling)；(3)評價取向(evaluative orientation)，即對於政治標的判斷或意見^②。民主價值取向既屬政治文化之範疇，因此，民主政治文化又可稱為政治體系內個人民主價值的認知取向、偏好取向與評估取向。此外，一個文化體系之內，部份成員共同特有的價值和信念，我們常稱他們的文化體系為次級文化體系或次級文化(subculture)；精英的政治文化或群眾的政治文化均是一國家政治體系內的次級政治文化體系。只可惜的是，這些次級文化體系，並不是一個重視民主、平等，與具有法治觀念的社會，也不十分能釐清公益及私利。

^①Lee, op. cit., pp.644-645.

^②Gabriel A. Almond & G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Development Approach* (Boston: Little Brown, 1966), Chap.3.

綜合上述所論，台灣地區過去四十年的社經發展，已提供我們一個在建立民主過程中快速變遷及現代化的環境^{②③}。這些社經結構的改變，將更有效促成多元社會、利益團體與世俗化、理性化社會的形成，以及精英與民眾在基本民主價值、結構民主價值乃至程序民主價值的自覺，甚至有助於民主價值共識的提升與政治文化、憲政發展階段的升級。但是由於社經結構的過度快速發展，教育來不及配合，因此，在政治文化方面，精英與民眾本缺乏民主價值的認知，復欠缺民主經驗與檢討；加上傳統文化習性的影響，在政治過程中，難免因「程序理性」及公益與法律遵守缺乏^{②④}，而產生許多程序與規則上的衝突，以及政治與社會分配正義的遭逢挑戰。

換言之，在台灣這個過渡轉型的政治社會中，無論是地方精英或地方民眾的次政治文化體系，並不是一個充分重視民主平等，與具有法治觀念的社會，也不十分能釐清公益及私利。其社會秩序的維護並不全靠法律的約制力，它原來是一個重視個人、家庭及家族利益，重視關係化、特殊化、人性化、或情面化的社會，社會秩序相當依賴倫理及威權的約制力，無論是來自上層的政治威權結構或文化，抑或來自下層家庭、社會如家長、紳權等威權結構與文化。尤其地方政治精英，在過去地方紳權長期享有若干特權情況之下平等價值可能更容易受到影響。這種現象，即使國家轉入現代化的社經與政治結構中，它仍然會產生相當大而長期的影響力。造成政治、社會乃至一般經濟精英，無論是中央或地方，仍然到處可看到許多私惠、特惠或違法特權現象，而致產生不同形式的私惠、特惠及賄賂行為。導致統治精英的貪污和特權，並且常常不自覺。因為原來在某些社會或文化中，送禮物或小禮金給官員，並不違反文化規範(cultural norms)^{②⑤}。

地方法治社會的建立，除了以上所謂，有來自傳統文化、社會政治權力結構的若干影響，以及政治文化有待調整或提昇等因素之外，尚有來自地方經濟社會及政治社會畸形發展現象的影響。例如黑道大量介入

②③金耀基等著：中國現代化的歷程（台北：時報出版公司，民國七十一年九月），頁二七九～二九七。

②④同上，頁一九。

②⑤Berkman Omit, "bureaucracy and Bribery: A Conceptual Framework", *International Journal of Public Administration*, Vol.15, No.6 (1992), pp.1345-1368.

地方政治，基層民選代表素質的低落、選民素質低落、賄選橫行、政商結合、地方派系坐大、政治風紀及官紀不振等。由於鄉鎮（市）民代表會學歷以國小為多，縣（市）議會議員以國民中學或高中、補校為多，加上一般鄉鎮（市）代表會及縣市議會，在西部縣市，尤其是彰化、雲林、嘉義、台南等黑道出身及從事地下或法律邊緣行業之民意代表幾佔百分之二十以上，促使行政的公正力、法治的推行遭遇嚴酷的挑戰與傷害^{②⑥}。

根據文獻的統計顯示，在台灣省第九屆的鄉鎮（市）長及第十二屆，鄉鎮（市）民代表任內，有多位鄉鎮（市）長及鄉鎮（市）民代表會發生代表在代表會開會期間互相拍桌、脫衣等事件；另有台南縣麻豆鎮等三十鄉鎮（市）民代表會發生在代表會開會期間摔杯子、掀桌叫罵、摔麥克風、砸破議事桌、摔書等事件；另花蓮市等亦曾發生市長在代表會被代表公然扭衣袖羞辱等事件；並有屏東縣鹽埔鄉等三十八鄉鎮（市）民代表會曾發生惡性杯葛會議進行、流會與長期擱置議案等事件^{②⑦}。這些現象與「程序理性」的標準似乎尚有一段距離。

此外，在該屆任內發生鄉長、代表間互毆案者，有台北縣貢寮鄉等七件；發生鄉長、主席及代表毆傷民眾或里長案者，有宜蘭縣冬山鄉等十一件，均屬於地方精英暴力案。另外，並曾發生鄉長、主席、副主席等遭殺害或射殺致死，計有台南縣新市鄉等三件；鄉鎮（市）長、主席、副主席、代表遭殺傷者，有台北縣新莊市等十一件；鄉長、主席、副主席、代表遭毆傷者，有宜蘭縣冬山鄉等四件；鄉長、主席、代表遭恐嚇勒索、挾持、侵入者，有屏東縣枋寮鄉等十五件，均係屬於民眾暴力案^{②⑧}。（如附表二）。

②⑥趙永茂：「執政黨應致力重建與地方的關係」，中國時報，民國八十年十二月五日，二版。

②⑦趙永茂：前書，頁二〇八。

②⑧同上，頁三〇一。

表二 台灣省鄉鎮（市）長、代表暴力行爲統計表

精英暴力	1	鄉長、代表間互毆	7	台北縣貢寮鄉等
	2	鄉長、主席及代表毆傷民眾或里長	11	宜蘭縣冬山鄉、台北縣平溪鄉等
民眾暴力	1	鄉長、主席、副主席遭殺害或射殺致死	3	台南縣新市鄉等
	2	鄉鎮（市）長、主席、副主席、代表遭殺傷	11	台北縣新莊市、屏東縣鹽埔鄉等
	3	鄉長、主席、副主席、代表遭毆傷	4	宜蘭縣冬山鄉等
	4	鄉長、主席、代表遭恐嚇、勒索、挾持、侵入	15	屏東縣枋寮鄉、台北縣三重市等
合計			51	資料來源：民國七十一年三月一日至七十五年七月三十一日聯合報、民眾日報地方版新聞

加上如前表一所示，在該屆鄉鎮（市）民代表會及鄉鎮（市）長任期內，鄉鎮（市）長及鄉鎮（市）民代表涉及打傷助選員、賄選、變更地目、詐欺、恐嚇、工程舞弊、瓜分工程、妨害公務等非法，或違反平等正義等案例多達二十二項，一百四十七件。

而在地方派系坐大的縣市，由於地方派系的政經與社會結合，除了主控地方選票與動員力之外，也加深地方若干經濟或特惠事業的壟斷與保護，在傳統重視特惠關係的文化結構之下，對地方法治與公開平等的建立，仍然有其負面的影響力。綜上所述，在這種地方精英缺乏「程序理性」、「公平正義」、及「法治至上」的政治，社會、文化環境下，要期待地方社會早日建立法治社會，似乎仍亟待大家作更多的研究、批判與改善。

肆、基層民選政治精英特權違法行為之種類與影響

如前附表一所示，台灣省第九屆鄉鎮（市）長、及第十二屆鄉鎮（市）民代表會代表任內個人違法行為，共有搓圓湯、貪污、詐欺、賭博等二十二項，行為人包括鄉鎮（市）長、代表等，數目共一百四十七件，發生的鄉鎮（市）超過四十四個，包括衛星鄉鎮（市）、區域中心鄉鎮、一般鄉鎮，及偏遠鄉鎮，佔全省三百零九鄉鎮之百分之十四點二，加上代表會運作過程中，亦常發生誤用議事規則情事。因此，就客觀的行為現象而言，台灣省鄉鎮（市）長、代表之法治取向似乎有待加強。

如前所述由於地方政治文化、社會環境、選民水準低落、精英素質及法治理念低落，以及地方政治風紀、選舉風氣、地方派系壟斷若干政經社會資源，及政商結合等問題，導致地方政治精英特權違法行為嚴重。其中就政治文化與社經變遷方面而言，在地方仍然講究姻親、宗親、血親、禮親（送禮），或因利益交換所衍生出的關係互惠與政商結合等特權違法現象甚為嚴重，使得法律平等及法治威權精神被因講關係特權等不平等因素所破壞；也使得法律公開的精神為特權關係的黑箱私惠作為傷害；換句話說，如前所述，法律公開與平等、公益維護的精神在非透明化、非法制化的政治與行政過程中，遭到侵害，甚至連法律明定條文的尊嚴，也常被走法律邊緣及鑽營等行為所噬食。

這些基層民選政治精英的特權違法行為包括人事關說、工程關說、違警關說、違規行業的保護、及其他如銀行代款、公家機關採購的分贓、都市發展計劃的變更等特惠利益如附表一所示，影響行政中立，弱化政府威信，破壞法律公正、損害法律尊嚴、鼓勵法律投機、阻礙法治的建立。

Omit Berkman認為行賄(bribery)等政治社會之腐敗行為(corruption)有其社會文化及經濟政治環境背景。在若一人快速變遷的社會中，在公共行政過程中，收賄(bribe-taking)與行賄(bribe-giving)等現象隨時可見。賄賂行為有如下特質：(1)是一種腐敗行為；(2)是公共職權對嘉惠個別私人利益的一種誤用；(3)是一種兩造間的交換(exchange)；(4)其中賄賂的一方係提供非法的誘因或報酬(inducements or rewards)，例如金錢、禮物或其他利益，以換取官員做對其有利的決策或判斷²⁹。

²⁹Berkman, *op. cit.*, pp.1345-1346.

重視私利(individual interest)為社會大多數人的取向。換言之，趨私利疏公益為社會及人性之常態。但不能允許政治上或經濟上掌握到特殊組織或制度工具、地位或資源的人，或其關係群，利用特權(privileges)排除其他競爭者(competitors)，達成私利與利益交換，並因而壟斷或寡佔公共或大眾的政經社會資源^③。

Gerhard E. Lenski認為權力(Power)經常來自地位(position)和財產(property)，它產生了威權(authority)和影響力(influence)。而這些威權和影響力卻常常被利用來鞏固、保護及提升地位和擴增財產。如未能利用制度和公平、公開的法則來平衡這些偏失，將不免會造成政治、經濟，乃至社會的過度壟斷、寡佔或失衡。並認為一旦憲政主義(constitutionalism)抬頭，權力精英的特權將不免遭遇挑戰^④。

根據James C. Scott對貪污問題的研究，他認為在傳統社會或若干發展中國家，他們的政治社會結構，基本上還是一個垂直連結關係(vertical ties)的社會。由於其文化社會結構仍是一個垂直領導的結構，換句話說，是一個由少數派閥或族閥壟斷其主要權力或利益的族閥主義(napotism)的社會結構。在這種社會結構下，其領導型態講求狹隘忠誠(parochial royalty)與地方取向(locality orientation)。也是一種講求順從(deference)與依附(patron-client)的社會。它與現代化社會重視水平階級結構、職業聯結、關心政策(policy concerns)、重意識型態與專業取向的情形，大不相同。這種社會型態，較為重視個人、家庭或小團體的利益，同時重視物質獎賞或小惠(material rewards and favors)。若干個人或小群體，彼此間在較為封閉的權力或利益空間中，發展穩固的合作關係(secure cooperation)與互惠關係(reciprocity relationship)^⑤。地方社會如果還存續這種環境，便比較容易產生各種特權與貪污行為。

V.O. Key將政治上貪瀆行為(political graft)的技術分為下列幾種：
(1)行賄(bribery)：即用權力的脅迫來達成需索(extortion)金錢或其他有價物品的目標。
(2)政治差別行為(political discrimination)：即透過行政或

^③Gerhard E. Lenski, *Power and Privilege* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1966), pp.36-39.

^④Ibid., pp.58-59.

^⑤James C. Scott, "Corruption, Machine Politics and Political Change", in Arnold J. Heidenheimer ed., *Political Corruption* (New York: Holt, Rinehart and Winston, inc., 1970), pp.549-555.

立法權來達到某種差別或特惠(favors)的行爲。(3)公家圖利他人行爲(state-bribery)行爲：即透過公共財產、經費、政策的控制與錯用，來達到圖利特定個人或團體的行爲。(4)相互貪污行爲(auto-corruption)：即利用行政特權(administrative privilege)來達成個人與別人合作互惠的行爲^③。

依據本研究觀察，在台灣地方政治人物中，鄉鎮（市）長多半係利用其地方行政主管之政治特權，給予其選舉樁腳、派系、家族或其他特殊關係，種種行政或政治上的特許或特惠；而鄉鎮（市）民代表，則通常利用其地方民意代表之質詢與預算審查權，對行政機關施加壓力，以給予其本人、選舉樁腳、派系、家族或其他特殊關係人，施予行政上的特許、特惠等作為。由於鄉鎮（市）民代表職權較小，他們也常以樁腳與特殊關係人身份，與其他上層民意代表，最常見者為縣（市）議員，請求奧援，或相互利益結合。這種民選政治人物剽取政治特許與特惠的行爲，正如 Sinnathamby Rajartnam 所稱的，是一種竊盜政治(kleptocracy)行爲^④。對地方公開與公平法治社會的建立會有相當程度的傷害。

參照以上Key的分類，我們可將台灣基層民選政治人物這種利用其政治或行政特權，達成違法貪瀆的行爲或現象，分為下列兩種：一、積極特惠行爲：此種特惠行爲係因這些鄉鎮（市）長或代表的關說(solicitation)而受到特惠，使某些特定個人或團體獲得一定的利益。這種積極特惠行爲我們又可將之分成下列兩種：(1)行政或政治上的特許行爲(authorization)：亦即透過行政或政治上的特許權而達成積極施惠的行爲；如核發特種營業執照、砂石開採執照等。(2)一般積極特惠行爲(benefit-giving)：亦即透過行政或政治上的壓力，而給予特別加惠，使某些特定個人與團體，獲得某些積極特惠的行爲。例如給予工程招標或議價的特別暗示、通知或降低條件，以加惠某些特定對象；又如利用都市計劃規劃過程，對某些特定對象，給予特別加惠訊息或有利規劃等。

二、消極特惠行爲：亦即透過政治或行政上的施壓，達到對因違規(infration of regulations)或違警而應予取締或處罰的行爲，予以加惠，而免除或減輕其處罰。例如，對違反環保、交通、衛生、治安或妨害風

③ V.O. Key, Jr., "Techniques of Political Graft", in A.J. Heidenheimer, op. cit., pp.46-50.

④ Sinnathamby Rajartnam, "Bureaucracy versus Kleptocracy", in A.J. Heidenheimer, op. cit., p.546.

化等法律或法規之違反案件之取締或處罰行為，給予特別加惠，而致免除或減輕其處罰等行為。

綜合而言，放任政治精英或社會特權違法行為橫行，勢必造成政治、經濟、社會資源的壟斷或寡佔，使特惠現象橫行，影響行政中立，弱化政府威信，破壞法律公正，使法律公開、平等與公益維護的精神，在非透明化的政治與行政過程中，遭到侵害。造成社會正義的被傷害，損害法律尊嚴，鼓勵法律投機。

伍、結論與建議

一、結 論

一般而言，賄賂及特權違法現象為開發中國家所常見。事實上在十九世紀及二十世紀初，歐美先進國家一樣經過轉型期(transformations)。在這些轉型過程中，他們的公民、官員或政治、行政精英的價值規範都經過再塑形(reshape)或重建的階段^⑤。

由以上各節的探討，顯示台灣省基層政治精英或人物之平等與法治認知結構仍然偏低，違法、暴力及特權行為頗為嚴重。雖然地方社經結構正在快速變遷及發展中，但教育、政治、行政之改革與發展卻未及做有效的調適。此外，就政治文化方面，由於基層政治精英或人物，平等法治價值認知的偏低，加上傳統文化習性及社會結構的影響，在政治過程中，難免因「程序理性」及公益與法制遵守概念的缺乏，而致產生行為的偏差，或程序與規則上的衝突，以及政治與社會分配正義的遭逢挑戰。因此，也同樣需要做政治與行政精英民主法治價值規範的再塑形或重建。這些現象造成政治、社會、經濟資源的壟斷與寡佔，使特惠現象橫行，影響行政中立，弱化政府威信，破壞法律公正，使法律公開、平等與公益維護的精神遭到侵害。造成社會正義的被傷害，也損害法律尊嚴，鼓勵法律投機，嚴重阻礙地方法治社會的建立。

二、建 議

1. 法治社會的達成，應努力更制度化(institutionalization)，建立一些公平、合理、公開、動態的制度化分配系統；使之成為更寬廣更健全

^⑤Berkman, *op. cit.*, pp.1360-1361.

的社會結構的一部份。並如西方行政國家，考量在行政過程中，提供一個有效而公開的評估機制，建立行政過程內部自我監督機制。確認制度化在統治機制中的角色。

2.經由公開立法及傳播工具、民間團體、政黨與司法的監督途徑，建立外部行政監督機制，期能早日建立制度化、法治化與平等化的社會。

3.加強政治精英及人民的法治認知與法治責任；增強法律效力；強化司法獨立，使政、法分離；加強行政中立，抵抗政治特權之干預；並加重違法處罰，實施重罰主義。期能從而有效建立法律規範力與法律秩序，早日實現法治社會。

開發中國家在邁向民主化的過程中，民主理論與實際運作之間仍有很大的差距。但是，西方「成熟的民主」係經由漫長時間演變而來，它是成長的，不是建造的，是鏗而不捨的推動與耕耘的。我們基於類似的研究發現，應重視這些發展中的問題，從而促使台灣地區政治精英與民眾政治文化的早日提升，並使政治與法治發展以及社經發展得到充分的整合。

正如G. Lenski所言，我們不敢奢望擁有政經地位或權力的人，人人會有所謂的利他觀(altruism)，只希望他們能遵循制度化、平等化、公開化、法治化的原則，與他人平等、公開、合法的競爭與分享利害^{③⑥}。以法治代替人治，以公開代替私了，以平等代替特權，以公益平衡私利。

^{③⑥}Lenski, *op. cit.*, p.45.

The Relationships between Political Elites and the Failure of Rule-by-Law -- An Analysis on Local Elected Elites in Taiwan

Yung-mau Chao

Abstract

Social elites always play the leading and influential role on social value and people's behavior. Political elites, eventually, play a guiding and exemplary actor profoundly on peoples' democratic value and legal behavior as well. Therefore, an examination on the relationships between political elites' democratic-legal cognition and their privilege action, also, examining the impact factors on the illegal privilege action to those politicians, are both very useful to push a country to be ruled by law. This paper intends to analyze the relationships between the cognition structure of rule-by-law and the illegal privilege action on the elected grass-root politicians in Taiwan.

These illegal privilege acts which had been done by some local elected politicians, include the extortion and solicitation on personnel, construction cases, purchases and the monopoly or protection of special reciprocal benefits. These acts seriously damage the neutrality of administration, weakening the prestige of government, harming the

law justice, hurting to the dignity of law and encouraging the risks which against the law. These phenomena should block the way for the construction of a rule-by-law society. I believe that such a study will do some contribution to understand that how elected politicians' privilege behaviors influence the construction of a rule-by-law society. Certainly, it will also be helpful to understand the difficulties to the realization of a rule-by-law local society in the developing countries.