

# 地方政治生態與地方行政的關係\*

趙永茂\*\*

## 摘 要

本文旨在探討地方行政與外在環境，亦即由地方派系、政客、財團、黑道、利益團體個人等所形成的政治生態，及其互動關係。尤其著重在地方派系、政客、財團、黑道、利益團體，甚至政黨，所形成的關係互動網路對地方政府，包括縣市政府、鄉鎮市公所職權運作過程的衝動與影響。特別是對預算分配、採購、公共工程、警政、公共造產、人事、特惠特許特權、土地開發、都市計劃等行政職權行使的影響。此外，本文並試圖比較義大利西西里與台灣在地方政治生態與行政間關係模式的差異。希望這些研究有助於了解台灣地方行政與外部政治生態體系的關係，也會有利於進一步探討地方政府或行政無效率、失能及腐化的相關因素。對觀察台灣地方政治生態結構與困境，以及探索地方政府或行政被外環境腐蝕與干預等問題。

## 壹、前 言

研究地方政府的學者瓦緒 (K. Walsh) 認為支配地方政府作為 (performance) 的有環境 (environment)、組織結構 (structure) 與資源 (resources) 等因素；而格林伍德 (R. Gremwood) 則認為地方政府的行政

---

\* 本文原稿曾發表於國立政治大學公共行政學系等主辦之「修憲後地方政治與行政發展」學術研討會上；作者要特別感謝汪銘生教授的批評與指正。

\*\* 國立台灣大學政治學系教授。

能力或行政環境，除了受限於其社經條件與資源之外，尚受到地方的需求與地方政府組織生產力（organizational productivity）的影響（Greenwood, 1980: 150-165）。然而基弗（J. Gyford）則強調政治面向在地方政府作為過程的重要性常被忽略。地方政客、利益團體甚至政黨間的利益衝突及其解決方式，往往亦限制及影響地方政府的有效作為（Gyford, 1989: 235-246）。特別是西方先進國家地方政治與政府的發展，正走向地方分權與後議會（post-parliament）期；尤其後者係指地方政治與自治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（institutionalization）、民主化（democratization）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（confidence gap），要想讓地方政府與政治達到行政效率與社會公平（efficiency versus social equity），更是緣木求魚。

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（intrinsic on ideological satisfaction），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（extrinsic on instrumental advantage），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（political and administrative malpractices）（Porta and Meny, 1997: 166-167），也必將使地方政府與行政，更為無能與腐化。

本文旨在探討地方行政與外在環境，亦即由地方派系、政客、財團、黑道、利益團體個人等所形成的政治生態，及其互動關係。尤其著重在地

方派系、政客、財團、黑道、利益團體，甚至政黨，所形成的關係互動網路對地方政府，包括縣市政府、鄉鎮市公所職權運作過程的衝動與影響。特別是對預算分配、採購、公共工程、警政、公共造產、人事、特惠特許特權、土地開發、都市計劃等行政職權行使的影響。本文並試圖比較義大利西西里與台灣在地方政治生態與行政間關係模式的差異。希望這些研究有助於了解台灣地方行政與外部政治生態體系的關係，也會有利於進一步探討地方政府或行政無效率、失能及腐化的相關因素。對觀察台灣地方政治生態結構與困境，以及探索地方政府或行政被外環境腐蝕與干預等問題，亦或有些幫助。

## 貳、概念界定與分析架構

生態學 (Ecology) 是研究生物與環境間相互關係的科學。自然界的生物都有其特定的生活環境，例如陽光、空氣、水分及各種無機元素係非生物環境，植物、動物、微生物及其他一切有生命的物質則是生物環境，它們構成人類和生物群體的客觀環境條件。此外，生態系統具有維持生物群落的合理結構和生物與環境之間適應調節的功能。生態系統的這種功能是透過生產者、消費者與分解者三個生物類群的代謝關係完成的。在一個生態系統裡，同時存在著生產者、消費者和分解者 (王勤田，民 86：1-3)。質言之，生態系統具有依存共生的結構性現象。其次，法國社會心理學家西蒙尼特 (D. Simomnet) 認為生態具有共生、有機、動態、平衡 (均衡) 與小群體等特質。因而他認為政治生態學 (ecology of politics) 特別強調的是大環境和個人、集體的關係，以及社會互換的集體活動現象。在政治生態中，各個個體和集體特別重視對自己有利的均衡，並追求個人和團體的最大權益和發展。為了維持個體的生存與共生鏈的平衡，各政治物種常進行團體重組，並運用技術性法西斯 (權威式計畫) 以維持生存 (Simomnet，方勝雄澤，民 78：73-89)。

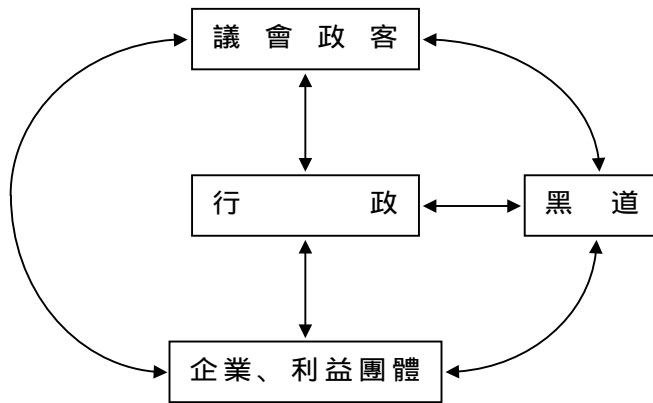
而本文所謂的地方政治生態，即指地方政治中，互動共生的行為個體和群體，與地方政治、經社文化等環境之間的動態互動體系。它同時具有一般生態學的特徵如與環境互動、動態共生、共變，以及呈延續發展狀態等現象。而在實際的地方政治中，個體的政治人物和團體，自然十分重視

政治權力與社經利益的汲取，為了維護其共生個體和群體的最大利益，常運用依附（patron-clientel）與結盟（coalition）、重組等手段，進行各項計畫，希望能夠在大的競爭、淘汰環境中，維護個體和群體的生存與最大利益。但如有更發展的制度、政黨、法律、經社與文化環境，這些政治個體和群體的權、利互動行為模式，會受到較大的抑制；反之，就會受到較大的鼓勵。

地方政治生態或政治社會的腐敗，以義大利南部西西里島（Sicily）最為人所熟知。在該地區，行政官員（administrators）在地方政客（politicians）、黑道集團（mafia group）、企業或財團（entrepreneurs）的包圍之下，形成特殊的腐化結構（如附圖一所示）；不但在一九九二年造成反黑道法官弗孔尼（G. Falcone）被殺，前市長印沙拉哥（G. Lnsaloco）被殺，之後也發生前市長西安西米諾（Ciancimino）的被捕入獄事件（Vannucci, 1997: 50-64）。財團、政客與黑道集團，利用賄賂（Bribery）及暴力威脅去交換及運用官員的裁量權（discretionary Powers）。其中，財團係用政治或選舉捐款，收買政客，或利用、收買地方政客，透過互相換票（Barter votes）的機制，影響選舉，左右地方政治（Porta and Meny, 1997: 166-169）。尤其是藉與民選議員及行政首長的關係，去壓迫及收買相關行政官員，以達到保護自己特權和利益的目的。

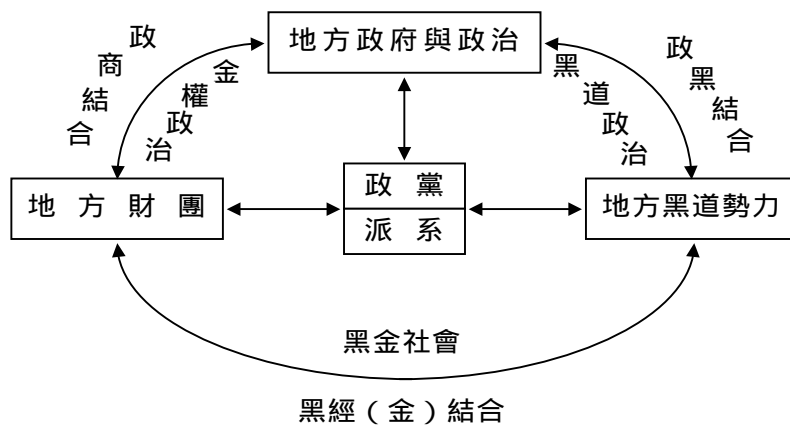
而政客與財團、黑道的結合，則可自財團或私人企業獲得賄款、選舉捐款、事業合作利益；尤其透過與企業、黑道其他勢力的依附或結盟關係的建立，不但可增加對對立者的暴力勸誡力（violent dissuasion），還可增加選區的提名率、增加安全保護，並擴張結盟基礎（Porta and Meny, 1997: 168-171）。這種結合共生的四角關係，不但使政治租金（political rents）大為提高，也助長秘密交易與特殊分贓行為，形成一個腐化市場（corruption market）及賄賂市場（bribery market），甚至衍生出一個很大而且牢不可破的惡性動態循環結構（dramatic vicious circle）（Vnnucci, 1997: 64），危害地方政治與行政至深且鉅。

圖一：義大利西西里等地區黑道、企業、政客與行政間的腐化關係



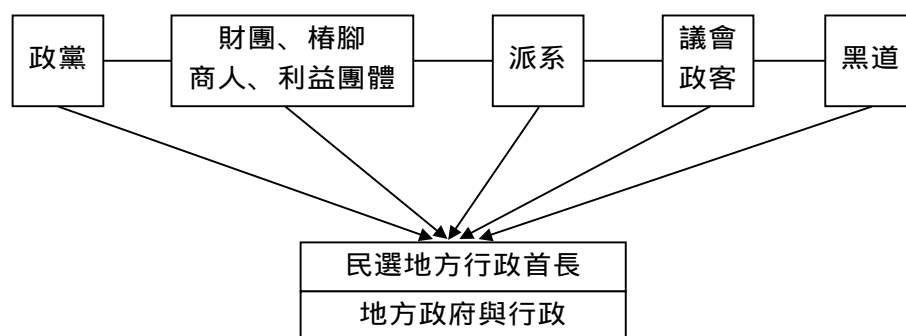
而台灣的地方政治生態，尤其是許多縣市及鄉鎮市的政治生態，則與義大利西西里的政治生態結構頗為類似。尤其在政黨縱容與地方派系的整合、運作之下，形成政黑結合（盟）、政商結合（盟）與黑金結合的腐化循環結構（如附圖二所示）。變成黑道政治、金權政治與黑金社會。其中由於各縣市、鄉鎮市有大量黑道投入政治，使得這個政治生態對地方行政與政治品質的衝擊，較之西西里，有其更大的危害與值得憂慮之處。

圖二：台灣地方政治社會的腐化結構



究竟台灣地方政治在這種腐化循環結構之下，政黨、財團、樁腳、商人、利益團體、派系、議會政客與黑道，如何影響民選行政首長，尤其是民選行政首長如已成為其生態鏈之一部分，地方行政業務會受到那些衝擊和影響，頗值得進一步探討。本文將參照圖三所示的關係與互動架構，加以分析，尤其是著重在對警政、教育、建設、地政、人事等業務的衝擊與影響。

圖三：地方政治生態影響地方行政簡圖



### 參、台灣地方政治生態與問題

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。尤其企業可以運用超過其他社會團體的政經濟資源以及組織力量，來影響政府決策。特別在經濟自由化及國際化的政策下，促成了新興經濟勢力的興起並積極介入政治活動（黃德福，民 81：61），企圖影響選舉過程與結果。這種情形即使在地方也會發生同樣的效應，也因而促成政商作更多的結合。

這種政商關係的改變，以及企業集團的政治參與，對於地方政治體系產生深遠的影響。企業集團在選罷法有關政治獻金或競選經費等限制條文未曾切實執行的情形之下，可以透過優勢的經濟資源，結合地方派系之社會關係網路，影響各項選舉的結果。而近年來在經濟自由化、國際化政策下，亦助長房地產與證券市場活絡，促使地方新興經濟勢力的出現，他們為求維持或創造持久的經濟利益，積極投入選舉，並與傳統的政經勢力地方派系形成穩固的政治結盟（黃德福，民 79：28）。甚至地方派系重要成員也參與各項新興經濟事業之經營，他們在經社環境變遷中不斷擴張政經利益，透過行政部門的優惠照顧、房地產投機、工程招標、金融特權、非法營業等，不但使得分贓政治在地方政經體系中更為深化，其因此而取得的經濟資源，往往超過原來派系領袖掌握下的地區性寡佔經濟活動所帶來的特權利益（郭正亮，民 77：111）。尤其在台灣地區威權政體鬆動後，國民黨面對反對勢力組織化競爭，為了重新恢復其傳統的優勢，不僅繼續維持與地方派系合作關係（黃德福，民 79），同時也在選舉時與全國性或地方性的企業集團建立新的政治結盟。這種政黨與派系均與新興財團及商人結盟、合作的關係，勢必更為助長商人對政治及選舉的影響力，催化金錢政治並使賄選問題更難抑制。

國民黨與地方派系早期的關係為中央威權支配下的依附與結盟（clientelism and coalition）關係。地方派系與宗族透過黨員系統給予執政黨政治忠誠和支持，並使其政權在地方上得以合法化。但是他們卻可以要求執政黨同意他們分贓地方政治權位與壟斷若干經社利益。然而這種現象，隨著地方新興商人階級、新興財團以及社會勢力的介入，使得原有的派系生態也產生的變化。過去維繫老一輩派系結合的情感、道義、輩份與關係，已被年輕一代較實際的政經利益的功利性結合所取代。對許多地方新的派系成員而言，加入政黨與派系只是他們在地方上獲取權位和利益的工具而已。因此政黨或派系如不予以提名或對他們的政經利益不予滿足，脫黨、脫派或扯後腿、鬧分裂、常常是必然的結果。在這種新的形勢上搭建的派系或派系與政黨間的關係，自然比早期的關係要來的不穩固。

此外，許多傳統地方派系所構成的政經勢力與地方新興財團形成派系聯盟，他們除了依附於國民黨作為政治權力分配的結盟組合，以繼續固守在地方上的政治權力與利益（趙永茂，民 78：61）；而且常主動地由地方

向中央滲透，不僅具有高層問政的企圖，並且與其他縣市的派系合作，同時進行縱向與橫向的連結。

值得重視的是地方黑道政治的興起。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（于懷，民 78：37-39）。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（*mafia politics*）的屬性。

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。西部海岸自桃園以下至屏東縣，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（趙永茂，民 83：115-117）。

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。由於這種情形已蔓延全台，其利益與暴力網路，早已盤根錯結。

台灣地方政治社會的黑白共生結構，之所以被視為難以治療的發展災難，主要係其已形成一個具有深層結構的關係網路，這個關係或網路係以權力、利益與暴力的互動加以運作。就其權力網路而言，一般係透過派系、



家族、個人或對黨的依附途徑，進一步發展與結合。目前黑道介入政治的權力網路，主要係集中在村、里長、鄉鎮（市）民代表、代表會正、副主席或鄉鎮（市）長、縣市議員、正、副議長等職位，不少人更已晉升入省市議會及國民大會代表、立法委員等職位。他們已正式擁有分配、干預預算與行政執行的權力，藉以實施政治暴力，索取利益需求，或進行利益引誘與交換。

此外，他們亦常透過社會權力途徑，達成其利益與政治權力的鞏固。如爭取農、漁會代表、理事、理事長以及寺廟管理委員、董監事、主任委員或董事長等職位，以提高地方形象，並擴大其結合網路，鞏固其政治與利益基礎。如遇有困難，則透過政治暴力或社會暴力手段加以排除。

地方黑道人物或勢力，直接介入地方政治、社會，佔據權力職位，以攫取合法利益，掩護非法利益，如係個別行為則較不足為慮；令人憂心的是，他們經由投入並結合地方派系、政黨與財團，甚至串連地區性黑道勢力，形成嚴密的政治、經濟、社會共生網路。有部份縣市，黑道出身勢力除了已躋身國會或省的議事殿堂，或主持縣（市）議會、鄉鎮（市）代表會、鄉鎮（市）公所之外，有的已逐漸主導全縣或鄉鎮（市）派系，左右地方提名與選舉，攫取大量的經濟與社會利益。由於他們已具有外部龐雜的政治、經濟、社會共生結構，他們結合地方派系、財團（企業），其他個別地方政客（含民選首長與議員，代表），形成地方上另一種統治結構（*ruling structure*），左右地方政治與地方政府的作為。

以屏東縣黑道出身曾任縣議會議長的鄭太吉為例。他原先只是一位在屏東夜市打混，因殺人未遂被送綠島管訓的角頭老大，為典型社會型黑道。後因投資經營特種行業及任六合彩大樁腳而獲利。累積若干地方人脈與從政資本。為求漂白，擬參加選舉，由於該縣林張兩派激烈對立，遂給黑道有機可乘。某派為牽制另一派，遂鼓勵鄭參選縣議員。在派系樁腳的支持與黑道勢力綁樁買票情形之下，以選區最高票當選。同時又在地方派系惡鬥之下，該派為制衡對方及借助黑道動員力量，於是再協助他順利當上副議長。鄭太吉依附派系漂白當議員、副議長之後，便藉其副議長身份擴大經營 KTV、第四台、賭場、電動玩具，並插股建設公司。三十三歲時，該派議長出任立法委員，他便正式當上議長。隨後，他便廣結善緣，並加入國民黨，該派系及國民黨為支持該黨提名的伍澤元，以對抗善長群眾運動

的民進黨籍縣長蘇貞昌，邀其以暴制暴，成立「白步鞋部隊」，對制壓政見會場頗俱功效；在鄭大吉鼎力引進黑道勢力支持之下，國民黨在屏東縣長、市長及省長選舉上大有斬獲，因而加深他與派系、行政首長與政黨的結盟、合作關係，使他在地方上能為所欲為。他個人於是借其議長地位，繼續經營色情行業、汽車旅館、第四台，並包下屏東地區道路柏油鋪設工程，擴大與政經社會勢力的結合。同時培養內部黑道成員多人擔任縣議員及鄉民代表會副主席，結合縣長、派系、財團、並串連縣內黑道勢力，介入及壟斷若干地方資源分配工作。但因好賭及殘暴，終於爆發槍擊事件而被捕入獄。

由該黑道議長的發展模式觀之，黑道從政之後，便致力結合縣市內外黑道勢力，培育黑道從政網路，並依附縣內派系、政黨以壯大其政經社會力量，甚至在地方上已能左右派系及政黨提名，及選舉結果，當然也會相當程度的影響地方政府的決策與執行。鄭太吉這類黑道，在該縣議會內仍有多個。而這些政治生態現象在各縣市則是頗為普遍，顯示台灣地方政治生態問題的嚴重性。

蘭斯基(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，將不免造成政治、經濟，及至社會的過度壟斷、寡佔或失衡(Lenski, 1966: 36-39)。此外，根據史考特(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。在這個社會結構下，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) (Scott, 1970: 549-555)。地方社會如果還存續著這種環境，便比較容易孳生各種特權與貪污行為。

如上所述，地方上這種以派系、黑道、財團、樁腳，甚至政黨，共同結合、對抗、均衡的統治結構或網路 (networks) 被稱為另一種再分配系統 (redistributive system) (Bouissou, 1997: 132-134)。他們的互動方式和效應，如附表一所示：各政黨、黑道、團財、企業個別體，分別與地方派系或政黨產生政治上的依附或依恃關係 (Patron-clientel relationship)，有時則是結盟關係。運用彼此的資源，如選舉動員網路、或金錢、人脈，進行相互支援、換票、配票、捐助。取得政治權力者則行使其政治特權，以爭取特權及保護大家的權益。而黑道的參與則不但更敢衝擊一些特權與權益，亦可提供暴力支援與人身保護。彼此可以共同滿足：選舉動員、資金和安全，以及爭取特權、維護既有權益的需求，達到依恃與結盟互惠的目的。而這些結盟結構下的利益交換方式，大致係採秘密交易或協商方式，進行有計畫的賄賂，掩護及利益、選票的分贓，甚至有時也會經過公開的過程，如預算審查，分配過程，進行私人的分贓或分肥。有時亦會透過特惠、特權與資訊交換的方式來達到彼此交換、互惠的目的。而就這些結盟互惠與利益交換的效應而言，則會導致政治腐化、行政腐化與無能，衍生政治特權保護與分贓，使政治租金 (Political Rent) 成本加鉅，也使若干特定人、特定階層的外部或工具利益增加，而致圖利特定人物和群體，形成腐化的動態結構 (dynamics of corruption)。綜合而言，導致這種生態的因素有政治、司法、經濟、社會、文化、教育等因素，但其中似乎以選風的敗壞，選舉經費高昂，使得當選者因高額競選經費而務須在任內取得賄款、佣金，並擴大結盟、換票、互惠，以便取得更多的資源與政治賭金<sup>1</sup>。其次是民眾及政府的政治改革決心不足，任其惡質發展，已形地方政治與行政發展上的一大隱憂。

---

<sup>1</sup> 例如南投縣某位鎮長自稱只花五千萬元買票當選，事實上地方傳言他至少花一億二千萬元以上。就競選經費而言，看各地經濟與競爭行情，一般而言，鄉鎮長競選經費需幾千萬元，縣市長則需幾億元，縣議員在幾百萬元以上，甚至幾千萬；而議長選舉，關鍵票每張甚至高達五百萬至一千萬元（請參考中時晚報，八十七年二月三日，四版）。

表一：地方派系、政黨、政客、黑道、財團  
(或利益團體)間的互動方式與效應

選舉結盟 與 依恃關係	杖換票 (barter vote) 杌選舉捐助 杈政治特權保護 柢暴力支持選舉動員與保護
利益交換 方 式	杖秘密交易 政客 (派系、政黨)、黑道、財團、行政間的 賄賂、掩護行為, 及利益、選票的分贓行為 杌特惠、特權、資訊交換
效 益	杖政治腐化、行政腐化、無能 杌政治特權保護、掩護與分贓 杈增加政治租金 柢擴大特定人外部或工具利益
外 環 境	杖選風敗壞、選舉經費高昂 杌人民及政府對地方政治改革與反省微弱

## 肆、地方政治生態對地方行政的衝擊與影響

在現代科技快速發展、知識爆炸、資訊快速流通、高度工業化及都市化的環境之中，地方政府所要處理的公共事務，不但在數量上大量增加，在性質上也有高度專業化的傾向。這類事務的處理，往往需要大量的人力、物力、財力的投入，並非單一地方政府所能負擔。此外，隨著交通、人口與資訊流通的加速，區域內鄉鎮及鄰近都市間相互的依賴與互動性與日俱增，在一些特定的問題上，如：交通、垃圾處理、公害防治等，往往必須要共同解決，非單一地方政府所能獨力應付(趙永茂、江大樹，民 83:12)。這類地方公共事務與問題的複雜化發展，從另一方面而言，也同時表示地方政府能力的衰退與待強化。

我們的地方政府正面臨更複雜、動態、挑戰以及激烈變遷的環境，地

方政府應體認新現實情境；但隨著多年的發展，有許多問題似乎仍未能獲致妥善、適時、適地的解決，尤其是公共安全的管理上，有許多死角和瓶頸；垃圾和環境的處理，更是難達圓滿的地步。所以，面對資源取得的自主性、多樣性，和管理資源的調度上，地方政府樣樣不及中央政府，而生治理危機，或是退而求其次，認為地方政府的運作只能作次佳（suboptimization）的要求。

在此新情境現實之下政府公共組織所面臨的困境，在地方政府這一層級上，似乎又顯得更為迫切且嚴重。地方政府不論在資源運用的自主性、資源取得來源的多樣性、及管理調度資源的彈性上，均不中央政府，使地方政府因受制於資源的稀少性而產生的治理能力危機，和中央政府相較之下更為嚴重（林水波，1993：44-61）。事實上，當今地方政府面臨資源稀少性和公共事務複雜化，已引起政府行政、治理能力上的改革，面臨運作上的一些難題，諸如：人力結構的失調（職等低，權責小）、自主性的萎縮（因過度依賴上級政府）、割據主義的形成（本位主義的形成）等，都顯示地方政府需要再一次的重建，也就是有必要『再造』一個具有彈性、有活力的地方政府，以及增加其治理公共事務的能力。

此外，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，中央對地方在行政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。

然而自傳統地方社會過渡到現代化市鎮社會時，地方原有的本位、封閉、自利、狹隘的傳統自治態度，應逐漸朝開放系統（open system）、效益自治、鄰區自治、協議自治與管理自治的方向發展。換言之，地方自治應遂漸由封閉、少數壟斷、交換的被支配自治變為開方參與、監督的自主

性自治社會。但是在步入多元參與的市民社會之前，台灣地方政府上有中央管制、外有地方資源稀少、公共事務複雜化、重視關係情感的政治文化壓力，以及政治生態分贓與支配情境，使其治理能力受極大的限制。加上內部因職等過低，人才缺乏，使得地方行政感到相當程度的失能與無力。尤其各種法規法十分繁瑣、細微，容易導致官僚作風、科員政治以及紅包政治（史美強，民 86：19-21）。特別是若干涉及較多利益與面子的，如警政、工商、建設、稅務、地政、環保等業務，會嚴格考驗公務人員及行政首長的裁量權，也增加行政人員的腐化機會（Adonis, 1997: 113-114）。尤其在利益聯合壟斷的外部政治生態結構之下，會受到更大的誘惑和壓力。

其中以縣市政府及鄉鎮市公所所處的政治生態環境最為嚴重，因而它們來自外部的干預，誘惑與衝擊相當嚴重。以一般縣市政府及鄉鎮市公所而言，其組織系統與職權大致如附圖四、五所示：縣市政府與鄉鎮市公所主要的單位有民政、財政、教育、建設、警察、環保、人事、主計等，並有若干公共造產等附屬機關。在這些單位中，受到地方派系、政客、黑道、財團與選舉樁腳等衝擊最大的單位如附表二所示。他們主要受關說與干預的單位，及其受影響的業務謹說明如下：以縣警察局或鄉鎮警察分局而言，他們主要干預與關說的業務包括賭場、八大行業、電動玩具、按摩院等違警、違法取締事項；對建設局（課）的施壓和分贓方面，如基層建設工程、工程分配款、其他公共（建築、設施）工程預算，如道路改善工程、排水工程等的分贓、圍標、綁標，以及建照核發、砂石場開採權，特殊行業的許可等<sup>2</sup>；對環保局（課）的壓力和分贓方面，則包括垃圾外包清運權、垃圾場用地的取得、環保公園工程等之介入、綁標等。其次教育局等教育單位也是地方政客、企業、派系甚至黑道主要爭取或獵食的單位，其主要受介入事項包括：中小學校舍建築、設施工程、教育用品、辦公用品、教學

---

<sup>2</sup> 依據機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例第五及第七條規定，有的縣五百萬以上工程需公開招標，有的鄉鎮首長則二千五百萬以下工程就訴諸議價。公開招標敢一點的首長會進行綁標，或放任相關親友、樁腳、派內人員、財團（選舉時有捐助）等人員進行圍標。至於得議價項目，則更方便作業。這些鄉鎮建築設備費，含特別捐助款，甚至可佔鄉鎮（市）公所預算的百分之六十。換言之，一個有十億預算的鄉鎮市就有近六億元的相關建築設備費，金額相關當可觀（參閱台灣省南投縣埔里鎮八十六年度總預算）。

器材等採購及營養午餐之承辦。其次有關工務局（課）受影響業務如附表二所示，主要與若干建設局的業務相仿，例如道路、排水、路燈、橋樑等之維修，興建之綁標、圍標。有關對公共造產業務的影響方面如：介入市場、殯儀館、餐廳等之經營權；此外，地方政府如有公營行庫，則民意代表、關係人物之超額貸款亦甚為嚴重。此外民政局受干擾的業務也不少，如社區小型零星工程之圍標、綁標。而民代或民選首長，包括背後的派系、樁腳等對地方政府另一重大干擾的是人事的關說與干預，如主管的調動、職員的商調、任用，尤其是臨時人員的人情任用，部分鎮市公所臨時人員甚至約佔百分之六十，浪費不少公帑，也影響行政效率<sup>3</sup>。此外，由於地方生態惡化，選風敗壞，選舉投資過大，地方工程弊案連連。例如南投縣十三鄉鎮市長涉嫌工程弊案者已超過半數（仍在訴訟當中）。因鄉鎮長涉嫌案，一意孤行，連累不少公務人員，影響地方公務人員士氣頗大（中國時報八十七年三月六日六版）。而他們影響各地方行政業務的方式如下：賄賂、利用質詢特權、由上而下政治施壓、暴力施壓及人情施壓（見附表二）。對基層公務人員的士氣和心理影響頗巨，對地方政府的行政正義及法律正義形象，亦造成很大的衝擊。

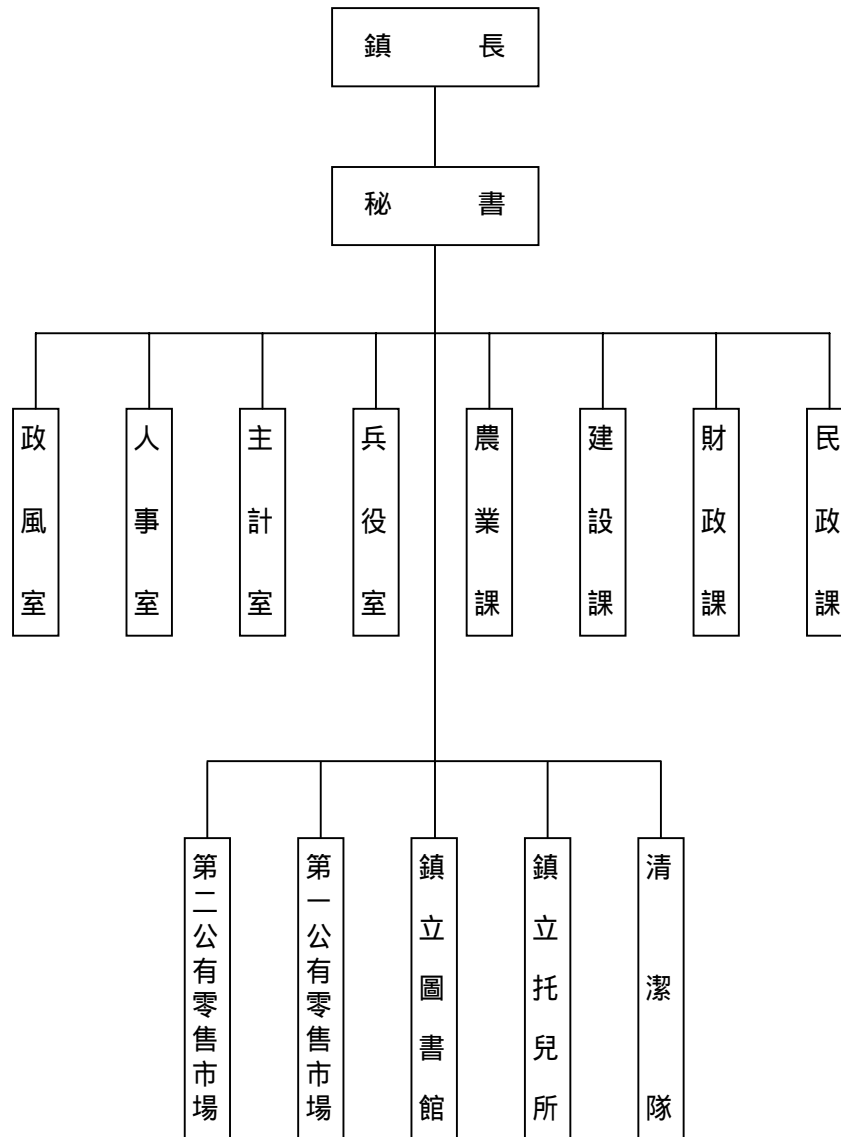
---

<sup>3</sup> 本文為了瞭解地方派系、黑道、財團、樁腳，甚至政黨等與地方政府、地方行政間的關係，亦即為求較深入探討地方政治生態對地方行政的影響，特別於民國八十七年二月二十五日至三月一日間，分別電話訪問台北市政府政風處、區公所若干公務員、台北縣政府、桃園縣政府及南投縣政府工務局、地政事務所、建設局、政風室等若干公務員及主管。也電話訪問了桃園市公所、雲林縣崙背鄉公所秘書及總務相關人員。

圖四：縣（市）政府之組織系統



圖五：鄉鎮公所之組織系統



表二：受政客、財團與黑道衝擊較大之地方行政機與主要業務事項

機關名稱	受影響業務	影響力來源	影響方式
警察局（分局）	賭場、八大行業、電動玩具、按摩院等違法取締之關說與干預	一般民代、黑道出身民代、派系、財團、選舉樁腳	賄賂、利用質詢特權、由上而下政治施壓、暴力施壓、人情施壓
建設局（課）	基層建設、工程分配款、公共（建築、設施）工程預算的分贓、工程圍標、綁標、建照核發、砂石場、開採特權之關說、干預		
環保局（課）	垃圾清運特權、垃圾場用地取得、環保公工程之關說干預、綁標		
教育局	中小學校舍興建、設施工程，教育用品、辦公用品、器材等之採購、營養午餐之關說、綁標、小學校長等之調動等		
工務局（課）	道路、排水、橋樑等之維修、興建工程之綁標、圍標		
公共造產	特權經營		
公營行庫	特權超額貸款		
人事室等	公務人員之調職、升遷、技工、工友、司機、臨時人員之偏用		

	關說、干預		
民政局 (課)	社區小型零星工程之圍、綁標		

## 伍、結 論

由上所述台灣地方政治與自治，正處於一個應同時民主化（democratization）、制度化（institutionalization）與管理、效益改革（management and reforms）的階段，它似乎更需要經由一波政治、制度管理方法的重構（restructuring）與再生（reproductive）的途徑，建立一個新的台灣地方政府與政治的生命與風貌（Goetz and Clarke, 1993: 4-10）。期能發展出一個更具政治效能感（Political efficacy），並擁有更強政治能力（Political competence）與自主性的地方政府與政治。然而依以上各節的分析，整體而言，目前距離此一目標，似乎依舊十分遙遠。

台灣地方政治中充斥著追求外部、工具利益，及靠政治而生活的務實型政客，許多民選代議士、行政首長及其他黑道、財團等社經勢力，與選舉樁腳，共同分贓、壟斷有限的自治資源。造成政治行政領導權的誤用，使地方政府與行政更為無能與腐化。台灣地方政治，尤其是縣市、鄉鎮市的政客與派系，常透過與其他企業、黑道等勢力的依附或結盟關係，然後運用彼此的資源，如選舉動員網路、或金錢、人脈，進行相互支援、換票、配票、捐助，取得政治權力者則行使其政治特權以保護大家的權益。尤其黑道的參與則不但更敢衝擊一些特權與權益，亦可提供暴力動員與人身保護。彼此可以共同滿足選舉時在選舉動員、資金和安全的需要，以及平時爭取特權、維護既有權益的需求，達到依恃與結盟互惠的目的。

這種結合共生的關係結構不但使政治租金（Political rents）大為提高，也助長秘密交易與分贓行為，形成一個腐化市場及賄賂市場，甚至衍生出一個很大而且牢不可破的惡性動態循環結構，危害地方政治與行政。質言之，台灣地方派系、黑道、財團（企業）、其他個別地方政客（民選首長與議員、代表），似乎已形成地方上另一種統治結構，左右地方政治與地方政府的作為。這種生態與結構性現象，對台灣地方政府，尤其是縣市政府、鄉鎮市公所職權運作過程的衝擊與影響頗大。特別是對預算分配、採購、公共工程、教育、警政、環保、公共造產、人事、特惠、特許特權、土地開發、都市計劃等行政職權的行使，已產生很大的衝擊與影響。

民國八十六年十一月底的縣市長選舉，為有史以來台灣地方政治鐘擺

最大的擺盪，國民黨地方政權由長期主導淪為主要的監督角色。這樣的選舉結果顯現出的特色包括：台灣反對人口的形成及成長已明確定型，地方政黨政治時期已經來臨，這是好的一面。代表反對、批判、反省的政治，政績主義觀念已形成，以一些靠派系、家族力量長期執政的縣市長候選人為例，他們雖在此次選舉中受到很大的挑戰，但只要政績受肯定，選民仍願意給他們執政的機會。換言之，人才、專業與政績主義已然結合，並可能成為未來地方選戰的決定因素。地方派系如仍執意過去狹隘的情感關係及自利、惡鬥取向，甚至不斷擴大與黑金結盟，將逐漸禁不起時代的檢驗，而日漸衰弱，一如傳統雜貨店將擋不住超商的衝擊一樣。相反的，為了地方政治的正常發展，傳統地方派系宜往人才主義、政績主義及政黨政治方向上調整和努力。此外，為緩和或解決地方政治生態對地方行政的衝擊，宜使行政決策及行政行為過程更透明化，及開放更多的公意監督，尤其應斧底抽薪，早日改造惡質化的地方政治生態。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 于懷，民 78，「民意已成兄弟的肥肉」，時報週刊，六八期，十月二十二日，頁三七至三九。
- 方勝雄譯（Simomnent 著）民 78，「生態主張」，台北：遠源出版社。
- 王勤田，民 86，生態文化，台北：揚智文化公司。
- 史美強，民 86，「台灣省政府機關組織結構彈性化之研究」，台灣省府經研會委託研究計畫。
- 林水波，民 83，「資源稀少性與地方政府的有效運作」，理論與政策，卷七期三，頁四四至四六。
- 黃德福，民 79「選舉、地方派系與政治轉型：七十八年三項公職人員選舉之省思」，楊泰順等，「七十八年大選」論文（上），頁一七至三一。台北：時報文教基金會。
- 黃德福，民 81，「民主進步黨與台灣地區政治民主化」，台北：時英出版社。
- 郭正亮，民 78，「國民黨在台灣的轉化：一九四五至八八」，台灣大學社會學研究碩士論文。
- 趙永茂，民 78，「地方派系與選舉之關係——一個概念架構的分析」，中山社會科學譯粹，第四卷第三期（九月），頁五八至七。
- 趙永茂，民 83，「台灣地方自治發展中政治生態轉變及其特質——一九八年代的分析」政治科學論叢，第五期，頁九九至一二。
- 趙永茂、江大樹，民 83，「地方自治團體的組織調整與革新」，國家政策雙週刊，期九十七，頁一二至一四。

### 二、英文部分

- Adonis A., 1997, "The UK: Civic Virtue Put to the Test" in Porta D. Detey (led), *Democracy and Corruption in Europe* (London: pinter).
- Bouissou J., 1997, "Gifts, Networks and Clienteles; Connyetion in Japan

- as a Redistributive System” in Porta D.D. et., (ed.), “Democracy and Corruption in Europe” (London: Pinter).
- Goetz E.G. and Clarke S.E., 1993, “The New Localism.” London: Sage Publication.
- Greenwood Royston, 1980, “Patterns of Management in Local Government” (London: Unwin Hyman).
- Gyford J., 1989, “The Changing Politics of Local Government” (London: Unwin Hyman).
- Lenski G.E., 1996, “Power and Privilege” (New York: McGraw-Hill Book Company).
- Porta D.D and Meny Y., ed., 1997, “Democracy and Corruption in Europe” (London: Pinter).
- Scott J.C., 1970, “Corruption, Machine Politics and Political Change”, in Arnold J.Heidenheimer ed., Political Corruption (New York: Holt, Rinehart and Winston. edc. pp.549-555).
- Vanmucci A., 1997, “Politicians and Godfather: Mafia and Political Corruption in Italy.” in Porta D.D. etc., (ed.), Democracy and Corruption in Europe (London: Pinter).

# The Relationships Between Local Political Ecology and Local Administration

**Yung-Mau Chao**

## **Abstract**

The paper intends to analyze the relationships between local political ecology and local administration. Local political ecology is constituted with local faction bosses, mafia politicians, businessmen politicians, and some concerned interest groups. This ecology web strongly impact the local authorities. Local political mafia, factions and businessmen always use the power of privileges to conduct the extortion and solicitation on personnel, construction case, purchases and the monopoly or protection of special reciprocal benefits. These acts are seriously damage the neutrality of administration, and weakening the prestige of local government.

This ecological structure in Taiwan local politics also conducts as a corrupt political class, and very much like a dynamic system of corruption as well. The dynamics of political corruption appear to be interwoven with the power of political parties to strengthen their mandate. This ecology has had the effect of further reducing defences against local political corruption and bad administration.



