

台灣地區「派系政治」研究文獻 的爭議：美國「機器政治」 分析途徑的啟示

吳重禮*

摘 要

近十餘年來，地方派系研究似乎蔚為國內社會科學研究的顯學之一。在這些派系政治的學術著作之中，研究者對於若干關鍵議題往往抱持迥異的觀點。大體而言，其可歸納為三個面向，分別是派系的定義、派系的起源，以及派系的運作與目的。針對這些面向，本文扼要回顧台灣地區派系政治的研究文獻，檢視不同的學說與論述，並分別提出其優點與限制之處。其次，由於美國都會地區的「政治機器」與台灣地區地方派系的特徵及其運作有諸多雷同相似之處，本文嘗試引介 William J. Grimshaw 對於機器政治研究的歸類及其意涵，其分別為經濟學研究途徑、社會學研究途徑，以及政治學研究途徑。依據其觀點，經濟學研究途徑偏重於經濟利益的「極大化」與「交換」；社會學研究途徑則著重於次級團體的「聯盟建構」與「代表」；政治學研究途徑探討的重心則為「菁英自利動機」與「權力取得」。倘若藉由此歸類架構檢視台灣地區派系政治的研究文獻，吾人可以發現，迄今研究者多以經濟學研究途徑與社會學研究途徑為切入點。本文以為，學者應多考量以政治學研究途徑剖析地方派系政治，將研究焦點置於地方派系的組織利益與領導菁英的個人利益，並且分析這兩者之間的落差，相信這是值得關注的課題。

關鍵詞：地方派系、政治機器、選舉動員、侍從主義、提名制度

*國立中正大學政治學系暨研究所副教授。

作者感謝尤淑儀在資料蒐集方面的戮力協助，以及中央研究院提供的九一年度第二梯次獎勵國內學人短期來院訪問研究（合約書編號：022V306），使本拙文得以順利完成。兩位審查人對於初稿提供的寶貴評論與建議，對於本拙文之精進，助益甚大，作者表示誠摯的謝意。當然，作者自負文責。

壹、前言

如果我們問，近十餘年來，我國社會科學界相當熱衷、或者經常被提及的研究主題為何，答案可能是派系政治¹。如果我們再問，哪一個研究題目所累積的學術文獻相當豐富，尤其是碩博士學位論文，答案可能還是派系政治²。倘若我們繼續追問，哪一個研究議題經常引起爭議而無法獲致學界的共識，答案應該仍是派系政治。

回答前面兩個問題的理由，應該是相當容易的。由於在政治與經濟資源分配方面，地方派系經常扮演著舉足輕重的角色，因此早已成為社會各界和媒體廣泛探討的對象，當然亦引發諸多社會科學研究者的關切，且迄今累積了豐碩的研究成果。細究這些文獻，若干研究者係著重在一個或數個縣市的派系政治運作為研究對象。然而，值得說明的是，在若干研究著作中，派系政治並非其探討的主軸，而是附屬在其他相關議題之中，這些議題諸如威權統治模式、社會網絡、組織動員、政治民主化、選舉制度、提名制度、選民投票行為、地方政府與政治、決策模式與立法行為、社會資源分配過程，以及政黨運作與競爭等，不一而足。假若我們說，派系政治研究的蓬勃發展，使得該領域幾乎蔚為目前國內社會科學研究的顯學之一，似乎並不為過。

相較於前面兩個問題，回答第三個問題似乎較為艱難。迄今，這些派系政治的研究爭議，依筆者淺見，主要環繞在三個面向，其分別為派系的定義、派系的起源，以及派系的運作與目的。個人以為，這些派系政治的爭議主要源自於不同的研究途徑所致。或許，藉由瞭解這些研究途徑的特質與差異，將有助於吾人擴張思考的範疇，並且奠定比較研究的基礎。

在此，本文擬探究數項相關議題。首先，針對台灣地區派系政治研究的三項面

¹ 本文所論及的「派系」與「派系政治」，主要著重於台灣地區縣市層級或鄉鎮市層級的地方派系。至於中央層級的派系（或稱為派閥）、立法院次級團體、國民黨內部路線之爭（如早期的CC系、軍統、孔宋集團、政學及團派等五大系，以及新近的主流派 vs. 非主流派、本土派 vs. 非本土派），以及民進黨內部意識形態與路線之爭（如新潮流系、美麗島系、台獨聯盟、福利國連線、正義連線等），儘管這些「派系」在政治經濟資源分配方面經常扮演重要的角色，但並非本文探究的主題。由於這方面議題牽涉範圍甚廣，作者才疏，不易詳述，為避免掛一漏萬，且並非本文研究主題，故在此不加多述（諸多文獻有相當詳盡的陳述與說明，建議參閱郭廷以，1980；陳翠蓮，1995；黃德福，1992；若林正文，1994；Arrigo, 1994；Chao and Myers, 1998；Hood, 1996；Huang, 1996；Wu, 1995）。

² 必須強調的是，作者並無實證統計資料說明近年來台灣地區派系政治相關研究文獻的數量，故僅憑個人判斷。在此，本文主要在於強調派系政治研究的重要性，且已引發學者、學子的關注。

向的爭議，論述各家學說的觀點及其差異。其次，本文將扼要引述 William J. Grimshaw (1992) 對於美國「機器政治」(machine politics) 不同研究途徑的歸類及其意涵，其分別為經濟學研究途徑、社會學研究途徑，以及政治學研究途徑。個人以為，儘管「政治機器」(political machine) 與我國地方派系的形成與背景容有不同，但是兩者的基本特徵及其運作有諸多相似之處，因此 Grimshaw 所提出的歸類方式與相關概念，對於我國派系政治的研究應頗具啟發意義。因此，本文將嘗試透過該歸類，藉以分析台灣地區派系政治研究文獻的觀點與異同。綜言之，藉由 Grimshaw 的歸類架構，吾人可以發現，研究者多以經濟學與社會學研究途徑為切入點。本文以為，以政治學研究途徑剖析地方派系政治，是項值得關注的課題；換言之，將研究焦點置於地方派系的組織利益與領導菁英的個人利益，並且著重這兩者之間的差距。

必須強調的是，本文僅定位為一項初探性質的研究，旨在激發學者、學子對於台灣地區派系政治研究的思考，或可視為拓展派系政治的研究領域。事實上，對於許多關鍵議題，本文尚無法提出周延的論述，疏漏之處必多，惟希望藉此引發學界更多的關注。

貳、「派系政治」研究文獻之評析

邇來，探討台灣地區派系政治的學術著作甚多，然而，研究者對於若干議題往往抱持迥異的立場。大體而言，可歸納為三個面向，分別是派系的定義、派系的起源，以及派系的運作與目的；相關說明，茲摘述如表一所示。必須強調的是，這些面向所衍生的問題往往相互糾葛，互為牽連，並不宜截然劃分。某一項面向所蘊含的意涵，往往與其他面向有若干重疊之處。在此，為清楚地呈現討論議題，始將其區分為三種面向。茲針對這些面向分述如后。

表一：台灣地區派系政治的經濟學與社會學研究途徑之比較

| | 經濟學研究途徑 | 社會學研究途徑 |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 派系定義 | 垂直性二元非正式組織群體，或稱為侍從主義，其係基於酬庸者與隨從者的利益交換，主要緣起於兩造之間的權力、政治地位、財富、社會影響力之差距 | 血緣（如宗親）、姻緣、語緣、地緣（如鄉誼）、宗教祭祀（如廟會慶典）、教育背景（如同學），或者職業關係（如同事）等，各種社會人際網絡為基礎的結合 |
| 派系起源 | 執政者為了政權鞏固之故，而「由上而下」蓄意創造，如雙派系主義，其主要透過兩項手段：在政治上，透過候選人提名防止派系的坐大；在經濟上，藉由壟斷性經濟特權操縱派系 | 「由下而上」自然形成，亦即派系的存在與發展模式有其自發性因素，諸如地方鄉紳勢力的延伸、宗教慶典鄉民人情關係的延續、個人經濟生活缺乏安全感故尋求集體交易、私人械鬥與地方菁英恩怨糾葛、自我族群認定的對立與衝突等 |
| 派系運作與目的 | 派系以政治忠誠交換與鞏固壟斷性經濟特權 | 主要藉以建構與維繫社會網絡，獲致政治利益與經濟特權則為其附屬目標 |

一、派系的定義

一般而言，「派系」（faction）指涉的是一個組織中的次級團體。至於更為嚴謹的學術定義，主要呈現兩種觀點的論辯。一方面，若干學者嘗試發展一種得以放諸四海而皆準、運用於不同政治社會體系、抽象程度較高的定義。另一方面，部分研究者則試圖依據特定政治生態與文化背景，設立得以套用本土性質、實際適用程度較高的定義。

在抽象程度較高的定義方面，部分學者偏好援引 Carl H. Landé (1977: xiii) 的論點，其認為派系乃是以主從關係為基礎的「二元非正式組織群體」（dyadic non-corporate group）（引述 Landé 的定義運用於台灣地區派系政治的主要著作，建議參見陳明通，1999：13-19；陳東升，1995：137-138；Tien, 1989: 164）。此二元關係的建立是基於「兩者之間『利益』（favors）交換，以及提供即時『需求』（need）的自願性協議」（Landé, 1977: xiv）。基本上，此主從關係所呈現地是一種垂直性的二元結盟，其中「結盟雙方的社會地位、權力，或是資源等並不均等」，因而彼此在結盟關係中亦有上下之分」（Landé, 1977: xx）。在二元結盟關係中，居於上位者稱之為「酬庸者」（patron），居於弱勢的一方則為「隨從者」（client）；此種垂直二元結盟關係可簡稱為「侍從主義」（clientelism）。

依據侍從主義的邏輯，利益交換是凝聚二元結盟關係的基礎。主從關係的建立往往緣起於兩造之間在權力、政治地位、財富，抑或社會影響力差距所形成的結果（Landé, 1977: xxvii；Powell, 1970: 412；Scott, 1972: 93）。因此，掌握較豐厚社會

資源的酬庸者能施予隨從者實質利益。相對而言，隨從者所回饋的大部份是非實質性的利益，其中最普遍的情況，乃是隨從者認同酬庸者「擁有決定兩造如何『互動』（interact）與『合作』（collaborate）的支配性權力」（Landé, 1977: xxviii）。簡言之，隨從者賦予酬庸者領導的地位，並且自願地服從酬庸者。與 Landé 持相似的觀點，Andrew J. Nathan (1978: 390) 以上下從屬交換關係作為詮釋派系的主要標準——「透過領導者與隨從者網絡關係所獲得的特定報酬，用以收買選票的群眾政治組織」。

相關研究文獻指出，在傳統社會或部落之中，此二元結盟派系中的領導者經常得以有效組織與動員其追隨者（Belloni and Beller, 1978；Huntington and Dominiquez, 1975；Nicholson, 1972；Powell, 1970；Scott, 1969, 1972）³。就政治面向而言，酬庸者掌握或擁有途徑以獲得社會資源和物質利益，譬如公共財源、謀職、社區設施、政治權力、解決個人困難，或者官方溝通管道等。針對選舉目的，酬庸者分配社會資源給予隨從者以換取他們的結盟忠誠、支持、選票、拉票，以及競選活動的需要（Huntington and Dominiquez, 1975: 44；Lerman, 1978: 136；Nicholson, 1972: 299）。

顯然，以垂直二元結盟關係的界定派系的意涵具有多項的優點。首先，此項定義相當明顯易懂，符合理論架構的「簡單性」（parsimonious）與「直接性」（straightforward）之基本條件，而且具備相當程度的說服力。其次，二元結盟關係的定義結合若干重要的政治概念（包括菁英策略、群眾心理取向與行為模式，以及利益交換的理性行為），為派系政治研究領域提供了一個頗具價值的思考方向，奠定比較研究的基礎。舉例而言，Nathan (1973, 1976) 嘗試以此界定中國的派系政治，並分析早期北洋軍閥與中共統治時期的政治運作，同時亦將此派系模型套用於其他政治體系。

儘管如此，此項派系定義仍然存有若干的限制與不足之處，亟待進一步研究加以補強。或許，最為人所批判之處在於，此種定義不免有流於狹隘之慮。基本上，垂直二元結盟關係的派系定義係屬於「演繹途徑」（deductive approach）。其先設定派系意涵，而後推導出描繪派系政治的基本特點，再以此檢證實際政治社會中的非正式團體組織，凡與此意涵和基本特點吻合者即稱為「派系」，否則即排除在此

³ 派系政治或稱為「派系主義」（factionalism）（其意指兩個或兩個以上的派系爭奪特定利益）是許多發展中國家的共同特徵。實際上，派系主義在美國政治發展過程中曾佔有不可忽視的地位，尤其在南部各州更甚（Key, 1949；Price, 1970；Sindler, 1955）。即使在民主制度已臻成熟的日本，派系政治依然在自由民主黨（Liberal Democratic Party）和社會黨（Japan Socialist Party）這兩個主要政黨中，扮演著關鍵性角色（Fukui, 1978；McNelly, 1982；Shiratori, 1988）。根據福井春廣（Fukui, 1978: 56）的觀察，全國性派閥之間的結盟模式建構了日本政治的基本生態，「對兩個政黨〔按：自民黨與社會黨〕而言，派閥政治成為分贓高階黨職和政府公職的主要機制。總的來說，派閥傾軋和競爭決定黨內高層領導的甄補」。黨魁不僅是某派閥的領袖，同時亦是派閥聯盟的龍頭。每一派閥各自擁有資源和能力吸納支持的群眾，在選舉期間動員選民，以及在勝選後致力於攫取政經利益。

類型之外。在一項台灣地區長期田野調查研究中，J. Bruce Jacobs (1980: 69) 就直言批評 Nathan (1973, 1976) 對於中國派系模式的研究，認為其較能適用於官僚政治與議會政治，而較無法應用於區域政治的範疇。Jacobs (1980: 81) 認為，二元結盟關係僅強調垂直對應關係，但是卻忽略相同層級之中，組織成員間平行對等的連結；其指出，這種垂直隸屬與平行對等關係，均為台灣地區地方派系的重要特徵。

再者，Landé (1973a, 1973b) 曾將垂直二元結盟關係套用於東南亞政治社會，並提出形成侍從主義的四項條件：其一，與直系血緣體系相較之下，雙邊或者同族血緣體系是雙向的，因此，在非血緣關係中，雙邊血緣體系比直系血緣體系更有可能發展出雙向互動模式；其二，「與可利用的土地資源相較之下，缺乏人力資源」往往有利於形成垂直二元結盟關係；其三，「私人暴力行為盛行 使用暴力來為個人遭受的屈辱與傷害進行報復的概念」；其四，「在有限的社會資源分配中，一方得利必然引起另一方相對損失的觀點」是凝聚結盟關係的基礎 (Landé, 1973b: 119)。針對 Landé 所提出的四項條件，Jacobs (1980: 52) 認為，除了第四項條件較為貼近於中國社會實際情形之外，前三項條件在中國並不存在。其一，中國人的血緣關係相當重視直系血統，所以不能期待中國人的血緣關係會使得中國人經常利用雙向模式。其二，在中國大部分區域是人口勞動力過剩，但是土地資源明顯不足。其三，崇尚暴力行為並不契合中國傳統社會價值；基本上，中國民眾經常試圖以和平方式解決爭端，而非訴諸私人武力制裁。歸納而言，以垂直二元結盟關係界定派系，儘管抽象程度較高，但是套用不同實際案例時，可能產生相當程度的落差。

有別於前述這類抽象程度較高的定義，若干研究者則參酌特定地方政治的特質，設定實際適用程度較高的定義。舉例來說，以台灣地區基層為範圍的地方派系具有若干特徵。這些派系早期係以血緣（如宗親）、姻緣、語緣、地緣（如鄉誼）、宗教祭祀（如廟會慶典）、教育背景（如同學），或者職業關係（如同事）等，各種社會人際網絡為基礎的結合（陳明通、朱雲漢，1992：96；趙永茂，1997：238）。一般說來，隨著工業化、都市化，以及伴隨而至的社經結構變遷，地方派系的發展亦逐漸導入功利性結合的型態（趙永茂，1989、1996、1998）。綜合而言，台灣地方派系乃是依循個人關係所建構的社會實體，其運作過程經常藉助於象徵利益（包含情感性、文化性與社會性的結合）、政治和經濟誘因的補強。所謂象徵利益意指「藉由情感宣洩或理念貫徹而得到的精神上成就，包含恩怨的平衡、kimogi 的爽快、地緣與血緣的認同及政治理念的契合」（陳介玄，1994：5）。

因之，從政治、經濟與象徵利益等多元價值的整合之下，建立起台灣地區地方派系的架構與脈絡。基本上，派系網絡的運作取決於兩位或兩位以上的個人是否具有私人情誼關係，或者擁有重要的認同基礎，進而結合成為特定派系成員（黃光國，1987：88-89；Bosco, 1994: 126-127；Jacobs, 1979: 239；Lerman, 1978: 108-109）。依據一項的田野觀察，台灣地方派系涵蓋了派系網絡、樁腳網絡，以及俗民網絡；此三個結構的網絡層級使得派系行動者（在實際名位上，其大多擁有正式組織的頭銜，譬如立法委員、國大代表、省議員、縣市長或議員、鄉鎮長或代表、鄉鎮農會

理事長、總幹事或水利會理事長)得以有效地動員派系成員與基層選民(陳介玄, 1994: 2-4)。

藉由觀察特定案例所發展實際適用程度較高的定義,詮釋派系政治的意涵,確實相當具有解釋力。即令如此,筆者以為,這種看法亦有罅隙之處。首先,以個人關係為基礎界定派系研究係屬於「歸納途徑」(inductive approach)(Jacobs, 1980: 69)。其先觀察各種「派系」的真實社會現象,然後再界定派系特質、派系組織、派系行為,以及實際政治運作。然而,這種強調以觀察為研究基礎的立論可能祇是一種「局部解釋」(partial explanation),而它的解釋力只能適用於某些特定環境之下的派系組織。換句話說,吾人除了以關係取向作為瞭解台灣地區的派系政治之外,倘若嘗試進行跨國性比較研究,則亦須考量其餘可能形成派系的變數,譬如菁英領導、文化背景、群眾結構、族群(或種族)議題等結構性因素。

再者,以關係網絡界定派系的範疇,其所衍生的若干命題遭到相當的質疑。或許,最為人所關注的議題在於經濟成長與派系發展之間的關係。依據派系為傳統地區「人情」、「面子」、「地方團結」等為非正式結構的定義,吾人可以假定,隨著社會結構快速轉型,地方派系的基礎將由嚴密與穩定,逐漸走向鬆動與解構(黃德福, 1994: 88-89; Tien, 1989: 166-167)。之所以如此,其邏輯甚為清楚:隨著社會環境迅速轉型,派系生態亦產生相當的質變。舉凡教育水準提昇、都市化發展、傳播資訊大量繁衍、人口流動迅速,以及新興社區的蓬勃設立等,使得人民獲悉政治訊息的管道多樣化,經此培養較強的「政治效能意識」(sense of political efficacy),擁有更高的政治知識與自主性,這種發展趨勢在在與傳統農業社會講究「面對面」人際互動的方式南轅北轍⁴。

然而,若干研究者發現,前項命題與實際情形存有落差。一項研究指出,在極為偏僻或者都市發展程度最為低落的地區,反而缺少形成派系政治的基本利益條件。在現代化與都市化程度最為發達的地區,民眾自主性甚高且人際網絡淡薄,故缺乏派系得以動員傳統社會關係的條件,因此派系政治也不易發生。相形之下,在現代化與都市化發展中期的區域,一方面已經具備足夠的利益基礎,另一方面仍存在傳統社會的關係基礎,因此派系政治最為發達。以一九九八年台北縣議員與鄉鎮市長選舉為案例的實證分析,其結論認為,都市化程度愈高的地區,派系影響力亦

⁴ 在各類的政治態度面向之中,政治功效意識乃是一項重要的心理成分,它是個人整體的價值觀念與信仰系統中關鍵的一環。所謂政治功效意識,意指「個人認為其政治行為對於政治過程必定有或者能夠有所影響的感覺,亦即個人認為履行『公民責任』(civic duties)是值得的。它是一種感覺,認為政治與社會的改變是有可能的,而身為一公民可以扮演相當的角色來促成這樣的改變」(Campbell, Gurin, and Miller, 1954: 187)。大體而言,政治功效意識愈高者,個人政治參與的程度愈高;再者,多數公民的政治功效意識愈高,則遵守當權者所制訂和實施法規的意願愈高,因此政治體系統治基礎的「正當性」(legitimacy)將益形穩固。基本上,政治功效意識的意涵與「政治疏離感」(political alienation)則恰成反向關係(Milbrath and Goel, 1977; Rosenstone and Hansen, 1993; Schwartz, 1973)。

愈強（高永光，2000：57、74）。換言之，一般所認知，基於都市居民較具自主意識，而且人際關係的互動較鄉村地區更為冷漠與疏離，所以派系影響力在都市地區應低於鄉村地區；事實上，這種命題並不必然為真。

前述所言，係摘述「派系」一詞的兩種定義。值得說明的是，部分研究文獻嘗試兼容並蓄，同時採納這兩種定義。但是，平心而論，這些兼採兩種學說的研究著作均未能有成。之所以如此，筆者以為，肇因於此兩種定義的性質與區別甚大，故勉強結合將頗為生澀。甚者，依循不同的派系定義，往往對於其他面向產生相當程度的影響；舉例來說，對於派系的起源、派系的運作目的之爭議，似乎就與派系定義的差異有所關聯。

二、派系的起源及其運作目的

關於台灣地區派系政治研究的另外兩項主要爭議，是關於地方派系起源及其運作的問題。針對派系起源的議題，研究者所提供的解釋約略可區分為「蓄意創造」與「自然形成」兩類。在運作目的方面，持「蓄意創造」論點者傾向認為地方派系旨在爭取「經濟特權」，藉以鞏固國民黨的政權基礎；反觀，持「自然形成」觀點者則傾向認為地方派系著重於「人際關係」，主要藉以建構與維繫社會網絡，獲致政治利益與經濟利益則為其附屬。

部分學者以侍從主義為切入點，其認為這種「酬庸者」與「隨從者」的垂直二元結盟關係，不僅得以解釋派系內部成員之結構，而且足以擴大適用於國民黨威權政權與地方派系之間互利、互惠的模式，故派系政治係國民黨為了政權鞏固之故，「蓄意創造」而產生（Wu, 1987；朱雲漢，1992；陳明通，1995；若林正文，1994；丁仁方，1999）。依據這些研究者的觀點，當國民黨在接收台灣重建政權時，本土菁英在二二八事件後多已潰散，對其政權並不構成威脅。然而，在缺乏與本土社會的草根性連結，且為取得基層民眾信任的情況之下，國民黨必須籠絡地方領導人物。故之，國民黨除了對於部份順服的本省世家給予象徵性禮遇之外，可以在一個全新的體制基礎上網羅本土社會菁英。地方選舉即為一個重要機制，藉此與本土菁英分享政治權力。此機制至少蘊含三項意義。其一，在地方上，造成菁英之間的競爭與派系之間的牽制，而由國民黨扮演「平衡者」（balancer）的角色。其二，透過選舉提名的關卡，有效地將多數地方菁英及其社會關係都吸納至黨務組織。其三，就統治「正當性」（legitimacy）而言，至少在形式上，有所裨益，中央領導階層無須歷經選戰，卻可坐享選舉的整體戰果（朱雲漢，1992：143-144）。

過去幾十年來，台灣長期在國民黨中央威權統治的環境之下，大部份地方派系領袖均依附於國民黨庇蔭之下（高雄縣黑派、嘉義市許家班為例外）。為確保統治的正當性，執政的國民黨結合地方派系以維持其選舉優勢。作為國民黨選舉夥伴的地方派系，則以選舉動員交換政治酬庸與經濟利益。確切地說，國民黨與地方派系結合的侍從關係，一方面以政治民主化為代價來鞏固國民黨的政權基礎，另一方

面，以互賴互惠、共榮共生關係犧牲公共資源，來保障地方派系壟斷性的經濟特權。

儘管扶植培養地方派系的形成，這種互賴互惠的關係有助於政權的穩定，但是，另一方面，國民黨卻又必須處心積慮地遏阻派系勢力過度膨脹。其中，「雙派系主義」(bifactionalism)或許是最為人所論及「以派系制衡派系」之策略(Wu, 1987: 301-334; 若林正丈, 1994: 139-146)。雙派系主義的維持，主要仰賴兩項工具：在政治上，透過候選人提名防止派系的坐大；在經濟上，藉由壟斷性經濟特權操縱派系⁵。

首先，在候選人提名方面，國民黨必須衡量地方派系生態，輪流提名派系候選人。以縣市長選舉為例，黨部通常以兩屆為基準提名派系參選，同時輔佐敵對派系擔任縣市議長，而副議長人選又與議長分屬不同派系，使得雙方派系暗中較勁、相互制衡。假如輪流執政的模式遭受挑戰，派系衝突益發尖銳，黨部為不開罪任何一方，經常訴諸中央領導、地方碩望進行協調，避免黨內的鬭牆之爭，或者開放競選，准許派系人馬報備參選，較勁對決。假若某派系有凌駕其他派系之趨勢，黨部可能拔擢敵對派系成員，或者扶植新興派系，使其相互牽制，避免一派坐大獨霸地方政壇。至於在民意代表選舉方面，地方黨部以選票動員評估派系實力，依此決定候選人名額分配。在派系網絡與黨部組織嚴密的地區，黨部往往採取全額提名，或者局部提名，預留有限「報備參選」空間使各派系相互較勁。在少數反對勢力興盛的選區，國民黨經常以局部提名因應，輔選「黨友」(傾向支持國民黨的獨立人士)，使黨外候選人腹背受敵。

其次，國民黨給予各個派系特定的壟斷性經濟特權，以確保其政治順從。根據分析，地方派系的壟斷性經濟特權可歸納為數類：其一，政府特許的區域性獨佔經濟資源，包括銀行、信用合作社、非信用合作社(如生產事業合作社)、農漁會(信用部門)、汽車客運運輸公司、廣播電台、觀光旅館業等；其二，省營行庫的特權

⁵ 部分學者指出，國民黨蓄意型塑派系政治的一項證據，係台灣地區派系政治主要侷限在縣、市、鄉鎮等地方層級。研究指出，此種情況與公職人員選舉選區的劃分有密切關連。國民黨在戰後接收台灣初期即舉辦鄉鎮(市)民代表選舉。從一九五〇年和一九五四年起，分別開放鄉鎮(市)長、縣市議員暨縣市長，以及省議員的公民直接選舉。這些省、縣市與地方階層公職人員選舉，皆以縣市、鄉鎮(市)等行政區域為界限。在一九五九年中央增額民意代表選舉跨越縣市行政區域時，地方派系網絡已深根廣植地盤據在各地(Tien, 1989: 165)。再者，直到一九九四年省長及一九九六年總統普選之前，全國性的政府首長若非由中央派任即是國民大會間接選出；因之，地方派系缺乏選舉機制串連成全島性的派閥。此外，派系囿於地方層級的主要因素，乃是源於國民黨刻意壓制任何串連派系的意圖，以避免全國性派閥威脅到國民黨的權威和整體利益。明顯例證是一九六〇年雷震等人意圖籌組「中國民主黨」、一九九〇年以關中為首成立的「民主基金會」、一九九一年邱創煥發起的「國家發展策進會」，以及宋楚瑜當選首屆省長之後，戮力部署「宋系」人馬以挑戰黨中央。這四波籌組全島性派閥的行動，皆有相當程度的派系領導人和成員參與(吳重禮, 1998: 180-181)。然而，面臨國民黨的全力肅清，這些組織運作紛紛瓦解。因之，在國民黨有限的容忍下，派系的結盟層級往往框限在地方行政區域。

貸款；其三，省政府及各級政府的公部門採購利益或佣金，尤其是公共工程的包攬；其四，以地方政府公權力所換取的經濟利益，其又可區分為兩類，一為表面上合法的假公濟私行為，譬如利用都市計畫或公共建設規劃進行土地投機炒作，另一為以公權力掩護寡占性的非法經濟活動，例如地下舞廳與賭場的經營。其中尤以第四類經濟特權對國民黨籠絡派系最為重要（朱雲漢，1992：151-52；陳明通、朱雲漢，1992：82、89）。甚者，「地方派系的政治菁英在台灣經濟發展過程中，逐漸成為地方資本。而政治轉型使得他們的勢力逐漸進入中央，形成利益聯盟或與全國性財團形成聯盟，共同在決策體系影響政策」（王振寰，1996：11）。總體而言，掠取經濟利益與物質資源即為派系運作的主要目的（王振寰，1996；陳東升，1995）。地方派系隨著經濟利益分配多寡而興衰起落，在雨露無法均霑的情況下，派系為爭奪有限資源若非更加依恃買票賄選進行動員，即是運用暴力鞏固票源。如此，派系不免與財團金主、黑道人物掛勾，頗受訾議的黑金政治於焉產生。

就相當程度而言，以「蓄意創造」解釋派系起源，以「經濟特權」說明派系運作，確實頗具啟發性。再者，對於研究派系政治的基本架構，提供重要的參考價值。儘管如此，若干學者卻對此觀點不以為然，其認為這種論點顯然是預設立場，過於主觀，與諸多台灣地區派系發展的實際案例相去甚遠（陳介玄，1994；蔡明惠、張茂桂，1994；王輝煌、黃懷德，2001）。這些研究者主張，研究派系政治應該走入基層，進行深度訪談與長期觀察。誠如一項研究直陳，「大部分的研究由於缺乏一個比較長時期的研究視野，對於地方派系的動態變化，包括它們的源起問題，因而都傾向一種『結構功能性』的解釋，也就是傾向從臺灣的政治結構出發，如『外來威權政體』，從這裡來看地方派系所扮演的功能。但是我們都知道功能式的解釋是不能代替歷史性的解釋。地方派系對立在系統中所提供的功能，固然和它對促進系統穩定的貢獻有關，但是卻不一定足以解釋它們的起源，因為起源的問題必須回到歷史過程中才能理解」（蔡明惠、張茂桂，1994：127）。

相對於前述「蓄意創造」、「經濟利益」之觀點，部分學者進行深度訪談與從事田野調查，其認為，國民黨在台灣重建政權之前，部分區域早就已存在著地方派系。之所以形成派系，有些是因為傳統地方鄉紳勢力的延伸，有些是因為宗教慶典鄉民人情關係的延續，有些是因為個人經濟生活缺乏安全感故尋求集體交易，有些則是因為私人械鬥、地方菁英恩怨糾葛，或者是因為自我族群認定（諸如閩客、彰泉之分）的對立與衝突等，不一而足。換言之，地方派系係「自然形成」，其主要基於血緣、姻緣、語緣、地緣、宗教祭祀、教育背景，或者職業關係等「人際關係」，社會網絡的建構與維持，則為派系運作的主要目的（陳介玄，1994；蔡明惠、張茂桂，1994；黃光國，1987；王輝煌、黃懷德，2001；Bosco，1994；Jacobs，1979，1980；Lerman，1978）。簡言之，地方派系的存在與發展模式有其自發性因素，威權式侍從主義至多是影響派系生態的原因之一。

當然，獲得經濟利益可能是地方派系爭取的重要目的，但是絕非唯一動機，因為派系所界定「利益」需求的構成是多元化，亦包括文化利益、象徵利益，以及政

治利益等。一項田野研究就特別強調「團結」(solidarity)與「面子」(face)對於地方派系的重要性；其指出，「促使媽祖鄉〔虛擬地名〕政治領導人結盟的最根本動機主要有兩項。一是追求社區內共同的目標—地方團結；二是為達到私人的目的—爭得個人面子。其他的目的，例如贏得選舉謀得公職或建造新教室，都僅僅是達到上述兩個最終目的的手段」(Jacobs, 1980: 61)。基本上，地方派系是特定群眾為了「團結」與「面子」的目標，由人群關係將他們連結在一起的政治聯盟。

無獨有偶地，另一份調查研究亦提出類似看法，「派系與樁腳之間，除了普遍性的經濟利益連結之外，採用最廣的要算是象徵利益的連帶了。選舉所累積下來的個人恩怨，對派系而言，雖是兩面刀，卻是不能不善用的一個資源。在此，我們強調的是血緣與地緣在派系網絡的連結上，會轉化成象徵利益在起作用」(陳介玄，1994: 6)。再者，在一項屏東縣萬丹鄉地方派系的研究中，Joseph Bosco (1994) 主要探討國民黨威權政權如何透過地方黨部人事與選舉制度安排，藉以影響派系生態。文中，關於賄選買票現象著墨甚多，其亦特別強調派系組織私人情誼、人際關係的重要性，而經濟利益為較為其次的。誠如其所言，買票可以區分為兩類：一種為禮物餽贈性質，用以建立或鞏固選民與候選人之間的情誼關係；另一種則是「真正的」買票，經由發放金錢以增加選舉得票數。概言之，前者是較為普遍使用的方式 (Bosco, 1994: 128-130)。

儘管以「自然形成」與「人際網絡」解釋派系的發展與運作目的，確實與若干實際案例相當契合，然而，這種論點亦有其不足之處。首先，「衝突」與「對立」係所有政治社會的基本特徵，因此，為何有些地區較易產生派系政治，有些則不然？為何有些特定群眾嘗試形成派系，訴諸集體行動，而有些則不然？在其他條件均相同的情況之下，為何有些派系組織得以廣續長存，而有些則不然？其次，對於不同派系領導菁英而言，「人際關係」、「面子」、「團結」的意涵可能皆不相同，其優先順序的決策選擇亦有別。更確切地說，一旦這些因素相互衝突的時候，派系領導人物的處理方式，究竟以何者為重，殊無定論。再者，派系團體的利益與領導菁英的利益，這兩者之間可能形成落差。換言之，符合派系整體利益者，未必契合菁英的利益；或者，反過來說，符合派系領導的利益，未必契合集體利益。這種情形在諸多縣市層級派系中，是屢見不鮮的，其結果往往是派系內部的分裂與重組。

綜言之，本節扼要摘述派系政治研究文獻對於「定義」、「起源」與「運作目的」的各種論點。針對這些議題，學者嘗試提出不同解釋，但截至迄今，仍是眾說紛紜，尚未有周全的解釋足以為多數學者所接受。之所以如此，個人以為，這些爭議主要肇因於不同的研究途徑所致。為廓清此論點，筆者嘗試引介美國學界研究「機器政治」的三種研究途徑。畢竟，派系政治的盛行並非台灣地方政壇的特殊現象，在美國都會地區的「政治機器」曾經縱橫政治生態甚久。必須強調的是，個人絕非認為他國學者觀點必然更具創見，只不過「他山之石，可以攻錯」，經由探討機器政治的形成原因與運作情形，應可裨益我國學者引進相關概念與分析架構，檢證前述之議題。

參、美國「機器政治」的研究途徑

自十九世紀中葉至二十世紀中葉，機器政治在美國諸多都會政治中，經常扮演著關鍵的角色。其主要起源於自一八六〇年代南北戰爭結束之後，工業化的迅速成長，使得擔任州、地方政府職位成為擄獲經濟分配特權的捷徑。政治腐化貪污、購買官職、「分贓制度」(spoils system)的惡風猖獗，政府官員習以犧牲公共資源造福大型企業與利益團體(Gitelson, Conway, and Feigert, 1984: 104, 111-114; Scott, 1969: 1142-1158; Ranney, 1975: 122)。在分贓制度之下，政治忠誠與否成為指派公職的唯一標準，而因為地方黨部掌握基層票源，使得有意參選公職、黨代表的候選人，必須臣服在地方黨部之下。這些候選人在競選成功之後，則由地方黨部控制與分配各種恩惠的官職。分贓制度的另一效應是「政治機器」及其「黨頭目」(party boss)勢力的興起。

美國都會地區的政治機器宛如傳統社會中的派系組織。根據 V.O. Key, Jr. (1949: 389) 的看法，「在某些州，強而有力的政治機器使得黨務組織和派系之間的區隔變得相當薄弱。但就事實看來，派系本身乃建立在獨立的基礎上，而擔任政黨職務祇是支配運作過程中的附帶情況而已。其間，『酬庸管道』(channeling of patronage) 成為派系權勢的基礎」。就選舉的角度而言，掌控地方黨部的政治機器，即等於掌握或擁有獲得社會資源和物質利益的重要「途徑」(access)，譬如公共財源、謀求官職、社區設施、政治權力、解決個人困難，或者官方溝通管道等。事實上，政治機器便是利用這些資源換取選民選票，以及競選活動的種種需要 (Crotty and Jackson, 1985: 11-12; Wu, 2001: 57-62)。進而，黨頭目得以扶植所屬黨羽當選，任免人事，亦趁公職之便攫取資源，例如承攬公共工程等。誠如 Leon D. Epstein (1986: 159) 所述，黨頭目搖身成為「正式政府架構之外掌握統治權力者」⁶。

事實上，政治機器不僅操縱政府人事，亦左右政黨候選人提名的決定。這種情形一方面使得基層選民的投票選擇大幅受限，另一方面，由於政治機器主導所有選舉的過程，使得政黨政治徒具形式。誠然，並非所有的地方黨團皆受黨頭目的把持。

⁶ 興起於 九世紀末期的「進步運動」(the Progressive Movement, 或稱為 the Progressives) 即是意圖打擊政治機器的社會改革運動。進步運動主要致力於建立廉能有效的政府，希冀運用公權力以革新積弊，反對私人企業獨占政治、經濟與社會利益。再者，進步運動也促成了政府公職制度的改革，以公職人員「功績制度」(merit system) 來取代分贓制度，藉此削弱政治機器的箝制力，並且阻絕金權徇私的管道。換言之，該運動主要著眼於破除腐化的分贓制度，減弱大型企業和政治機器的影響力，從而重建經濟個人主義與追求政治民主發展 (Ladd and Hadley, 1975: 33-34)。根據 Richard Hofstadter 的見解，打擊政治機器和反對經濟聯合企業，是進步運動一體兩面的作法；「除非剷除政治機器及其黨頭目惡勢力，除非粉碎特殊利益與政治機器的貪腐勾結，否則進步運動就不能算是完成」(摘錄自 Epstein, 1986: 170)。

但是，在以地方黨部為重心的分權體制下，尤其是在大都會地區，黨頭目往往能夠影響政府人事的決定權。

誠如前述，美國機器政治的運作與台灣地區派系政治有諸多雷同相仿特點，當然兩者之間亦有其差異。大體說來，其差異之處有二。其一，就形成地域而言，我國地方派系主要在於鄉土人情色彩濃厚的舊有社區、現代化程度較低的傳統農業地區，而美國政治機器卻是在工業發展較為集中的大都會地區，其屬於人口流動頻繁的選區。其二，就其選舉動員對象而言，地方派系經常訴求特定民眾，諸如基層農、漁、水利會等成員，而政治機器主要訴諸少數族裔選民與移民人口。除此之外，政治機器與地方派系之間擁有相當的共通性，後文將有詳細說明。

迄今，美國政治學與社會學界探討機器政治的文獻甚多，Grimshaw (1992) 嘗試回顧這些著作，並彙整歸納成為三種分析面向，其分別為經濟學研究途徑、社會學研究途徑，以及政治學研究途徑。當然，藉由不同分析途徑剖析機器政治的選舉與組織意涵，往往有其不同的研究焦點。依據 Grimshaw (1992:3-13) 的觀點，經濟學研究途徑偏重的目標為經濟利益的「極大化」(maximizing) 與「交換」(exchange)；社會學研究途徑著重的焦點在於次級團體的「聯盟建構」(coalition-building) 與「代表」(representation)；政治學研究途徑探討的重心為「菁英自利動機」(elite self-interest) 與「權力取得」(empowerment)。個人淺見以為，由於機器政治與派系政治的特徵及其運作有相似之處，因此 Grimshaw 所提出的相關論點，對於台灣地區派系政治的研究應頗具啟發價值。茲將此三種研究途徑的特點及其差異，依其定義、選舉動員，以及運作與目的等三個面向，摘錄於表二，並分述如下。

表二：美國機器政治的經濟學、社會學與政治學研究途徑之比較

| | 經濟學研究途徑 | 社會學研究途徑 | 政治學研究途徑 |
|-----------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 政治機器之定義 | 受到單一利益所主導的結構體系，以贏得選舉勝利為手段，藉由該政治職位攫取公共資源和經濟財富 | 政治機器內部若干具有自主性的次級單位，且這些單位各有立場、利益互異、彼此爭執、對立、牽制與妥協 | 領導菁英考量自身的權力鞏固，包括獲得、維持，以及強化其組織內部的掌控地位 |
| 政治機器選舉動員 | 政治機器與社會低層貧窮民眾結合的主從關係，政治機器提供各種選擇性物質誘因而以交換民眾的選票 | 除了提供物質利益之外，政治機器也因為建立友誼感情而取得基層選民的信任與支持，其涉及共同的文化價值、社會認同，或者是象徵性立場 | 個人政治權力與目標的取得凌駕於組織整體利益目標之上，而組織內部次級單位亦以擷獲政治權力為目標的 |
| 政治機器運作與目的 | 經濟利益的極大化與交換 | 次級團體的聯盟建構與代表 | 菁英自利動機與權力取得 |

一、經濟學研究途徑：利益極大化與交換

諸多學者分析機器政治的基本架構，係依循經濟學觀點。其立論以為，政治機器被視為是受到單一利益所主導的「結構體系」(structural monolith)。此單一利益即是以贏得選舉勝利，並藉由該政治職位攫取公共資源和經濟財富。故之，若干研究者認為，與其將政治機器視為類似政黨的政治組織，還不如將其視為是個嘗試極大化經濟利益的企業團體。一項研究就指出，「在特定的商業領域之中，政治機器為一個商業組織 獲得選票與勝選 對於經營政治機器和為政治機器工作的人士而言，只對賺取所得和分配所得會深感興趣 尤其是金錢」(Banfield and Wilson, 1963: 115)。

就選舉動員的角度觀之，研究者亦大多以經濟學觀點分析機器政治。一般而言，教育程度較低、政治功效意識較低，以及自主性較弱的選民（尤其是大部分的少數族裔與移民），被認為是政治機器偏好進行面對面交換的對象。確切地說，政治機器與這些低層民眾結合的主從關係，一方面政治機器提供各種選擇性誘因，另一方面這些民眾以其選票交換經濟利益。在大都會地區，此種互賴互惠的關係以犧牲公共資源來保障政治機器的經濟特權，這形同於「有組織的賄賂體系」(Banfield and Wilson, 1963: 125)。根據此項論述，社會經濟階級底層的選民較易與政治機器進行交換，形成經濟互惠的夥伴關係，這源自於這些民眾對於物質與社會資源的匱乏，同時也欠缺足夠的政治意識。因此，「漠視議題、原則和候選人的選民不太重視或根本不重視自己的選票，相對而言，容易受到引誘，任由機器的支配」(Banfield and Wilson, 1963: 117)。

基本上，這種經濟學的立論是相當嚴謹，且頗具有說服力。以團體組織的角度來看，政治機器較類似於試圖極大化利益的民間企業團體，而迥異於政黨之類的政治組織。以選舉動員的觀點視之，政治機器的支持者較類似為了私利而交換選票的消費者，而不同於積極參與政治活動的公民。對於政治機器的領導人而言，「它視為一種童叟無欺的購物經驗。基本上，政治是一個議價的場所，我們能夠以最便宜的價格換得商品、完成交易」(Osofsky, 1963: 173-174)。針對一九五〇年代的都會地區，貧窮且缺乏政治經驗的黑人移民與提供物質誘因的政治機器，James Q. Wilson (1960: 54) 如此描述兩者之間的交換關係，「政治機器可以在黑人族群之中繁榮壯大，大部分是因為黑人的地位和需求之故。機器所提供的誘因仍然吸引了很多黑人，然而，這些誘因對於其他的種族團體而言，大多已經失去吸引力」。

總體而言，選民動員能力正是政治機器足以介入選舉政治—包括候選人挑選、競選活動、爭取選票，以及選舉之後的利益攫取和分配等—的主要資產。因此，選舉動員為評估政治機器實力的準繩。更直接的說法是，政治機器的強弱取決於政治機器所支持的候選人所能囊括「選票」的多少。在選舉過程中，政治機器透過長期經營的網絡結構，以交換方式動員社會低層選民，在勝選的合法性基礎上，轉化為

分贓組織，掠取社會公共資源。

二、社會學研究途徑：聯盟結構與代表

儘管以經濟學觀點解釋機器政治的形成與運作，確實具有啟發性與解釋力，儼然成為主流學派。然而，這種論點並未獲致學界普遍的認同。對此，部分研究者提出不同的看法，舉例來說，Harold F. Gosnell (1935, 1937) 在早期的著作中，頗為詳盡地描述芝加哥地區機器政治與黑人族群的生態，彙整出分類架構，並且對於經濟學研究途徑提出質疑。甚者，近期的研究亦提出類似的疑義，尤其在於經濟學觀點抽象的「演繹途徑」——亦即先假設特定意涵，之後描繪機器政治的特徵，再以此檢證實際情形。基本上，這些研究奠基於「歸納途徑」的邏輯基礎，透過實證觀察具體的社會現象，然後再界定機器政治的特質與行為 (Bridges, 1984 ; Erie, 1988 ; Guterbock, 1980 ; Shefter, 1976)。

迥異於經濟學的立論，Grimshaw (1992: 6-9) 將此派學說定位於社會學研究途徑。由組織的觀點看來，社會學觀點強調政治機器內部若干具有自主性的次級單位，探討這些次級團體的功能與角色。從另一個角度觀之，社會學研究途徑質疑經濟學研究途徑的核心假設，亦即政治機器是受到單一利益所主導，進行物質交換的政治組織。根據社會學觀點，任何組織均由各個次級單位所構成，且這些次級單位往往各有立場、利益互異，彼此爭執、對立、牽制、妥協，實屬常態。依此角度觀之，社會學觀點認為，政治機器的首要功能並非如經濟學觀點所主張的利益極大化，而是在於建立組織聯盟。就某種程度而言，這種社會學觀點是相當貼近現實的。

在組織理論領域中，經常呈現「理性模式」(rational model ; 或稱為「目標導向模式」[goal directed model]) 與「自然制度模式」(natural system model) 兩派之間的論辯 (Etzioni, 1960 ; Gouldner, 1959 ; Wilson, 1973)。在都市發展研究領域中，也存在著類似的爭論。一方面，Manuel Castells (1977)、Paul E. Peterson (1981) 等學者以為，城市政治非常類似政治機器與企業公司，皆受到單一的經濟利益所主導。然而，另一方面，Stephen L. Elkins (1987)、Michael P. Smith (1988)，以及 Clarence N. Stone (1989 ; 亦參見 Stone and Sander, 1987) 等學者則不以為然，其認為在都市治理的過程中，具有多層且交互重疊的社會、政治、經濟、文化利益，而非僅依循利益交換與極大化的經濟規則。

在選舉動員的面向，社會學觀點亦迥異於經濟學所提出的單一動機，亦即政治機器提供「利益」(favors) 交換選票的說法；其認為，除了物質的餽贈、服務，或者賄賂之外，政治機器也因為提供「友誼」(friendship) 而取得基層選民的信任與支持。對此，Thomas M. Guterbock (1980: 7-8) 稱之為「感情交換」(affectual exchange)。這種個人情感的建立，與個別經濟利益截然不同，因為它所牽涉到的是一種共同的文化價值、社會認同，或者是象徵性立場 (Guterbock, 1980: 206-207)。基本上，政治機器與低層民眾係因為私人情誼而緊密結合；儘管這種人情關係可能

被過度渲染，但是它確實是個頗為關鍵的因素(Banfield and Wilson, 1963 ; Andersen, 1979)。畢竟，政治機器與選民之間深植明確的感情交換基礎，民眾可能會將政治機器的成員視為夥伴關係。如是以觀，並非政治機器提供物質「利用」了選民，而是因為政治機器以友誼作為象徵性訴求，並「服務」這些基層民眾。換個角度來說，社會學觀點認為，選民投票的目的是為了獲得代表某個團體立場，舉凡族群、種族、區域、階級、語言、意識形態，以及宗教信仰等，不一而足。

三、政治學研究途徑：菁英自利動機與權力取得

除了經濟學觀點與社會學觀點，Grimshaw (1992: 9-13) 指出，政治學研究途徑較未引起研究者的關切。其認為，倘若綜合政治學觀點與前述兩種立論，將裨益吾人對於機器政治進行更為完整的瞭解。就團體組織的面向看來，實有必要衡量政治機器領導菁英的自利動機，而菁英個人動機往往有別於組織利益。換言之，除了追求選舉勝利極大化利益，以及促進次級團體的合作與穩定而建立聯盟之外，領導菁英必然考量自身的權益。其關鍵之處在於，對於組織有利的決定，未必對於所有菁英皆有益。對於菁英而言，核心的利益在於權力取得，亦即「獲得」(gaining)、「維持」(maintaining)，以及「強化」(enhancing)他們在組織內部的掌控地位。基本上，政治機器領導菁英不能仰仗選舉勝利來滿足權力需求，他們必須藉由控制組織內部的決策而達成。

這種觀點與 Robert Michels (1966 [1911]) 所提出的「寡頭統治鐵律」(iron law of oligarchy)不謀而合。寡頭統治鐵律的要義為，任何型態的社會團體或者政治組織，無論在初始時是如何強調開放與民主化，然而終將淪為少數領導成員所操縱，而失去其原有的民主性質與精神。這是因為領袖角色的專門化，這些領導菁英不但期望繼續保持領袖地位，而且必然會利用個人優勢，藉以控制組織結構的重要部分，諸如決策規則、組織資源、議事程序、專業知識，以及溝通管道等。依此邏輯，組織利益與菁英利益，這兩者之間往往有所區隔；換言之，最符合組織利益者，未必最符合菁英利益，反之亦然。儘管仍有部分學者對於 Michels 的法則提出質疑，然而，這些批判者亦不得不承認，在現實社會中，極難舉證反面案例 (Lipset, Trow, and Coleman, 1962: 404 ; Lipset, 1966: 32 ; Prewitt and Stone, 1973: 20 ; Harmel, 1989: 160-188)。

Michels 論點的張力，來自於他推翻了經濟學觀點所提出假設，亦即任何組織是為了達到特定目標而理性地建構而成。相反地，Michels 詳盡地佐證菁英如何處心積慮地重新調整組織結構，使得組織結構能夠契合菁英本身的利益。雖然 Stone (1987: 10) 以社會學研究途徑切入，認為領導菁英的首要目標在於建立次級團體聯盟，但是他仍引用 Michels 的政治學觀點，並推演出「權威的雙重角色」(the dual character of authority)概念。正如 Stone 所說，菁英經常使用他們的權威「促進共同行動，代表共同利益」；然而，與此同時，「當權者擁有某種程度的裁量權，這些

裁量權也許會用來增強他們所擁有的權力，甚至會擴張他們與其所屬成員所享有的特權。因此，政治權威得以促進個人與派系的目標；這是權威的第二個面向」。

若干研究都會地區政治機器的文獻指出，個人與派系的目標可能凌駕於組織的目標，而政治機器內部冗長的菁英鬥爭和派系衝突是屢見不鮮的(Erie, 1988; Rakove, 1975; Shefter, 1976)。在這些案例中，吾人可以發現，經濟學觀點所強調的組織整體利益，往往是難以達成的。再者，縱使原先敵對的菁英與派系得以勉強整合成為結盟團體，也不能夠確保領導菁英會為了組織的共同目標，而捐棄個人利益。

以選舉動員的面向觀之，政治學觀點同樣著重於權力的取得。選民可能類似於個別消費者，和政治機器從事面對面的交易。然而，與此同時，部分民眾也會透過選舉過程推選政治代表，藉以尋求集體權力。Rufus P. Browning、Dale Rogers Marshall 及 David H. Tabb (1984, 1990) 剖析少數族裔參與治理聯盟，他們以「政治團結」(political incorporation) 該項詞彙，描述少數族裔參與治理聯盟的可能性：「在剛開始的時候，根本沒有少數族裔的代表；之後，在執政聯盟所主導的議會中，為了排拒少數族裔的利益，會有部分少數族裔的代表；最後，是最強勢的合作形式，以強調少數族裔利益作為訴求所組成的執政聯盟，少數族裔代表則擔任重要或者領導的角色。政治合作的程度愈高，愈有可能影響或者決定政策」(Browning, Marshall, and Tabb, 1990: 9)。儘管在爭取集體權力的同時，可能遭遇諸多挫折甚至壓制，然而，基層民眾對於集體授權的呼聲往往持續不墜。隨著社會環境的轉型與選民的訴求，機器政治生態亦產生相當程度的質變，領導菁英必須回應特定次級團體的政治期待。

肆、結 語

在社會科學領域之中，研究者遭遇的最大困難，往往不是在於發覺既存的事實現象，而是在於如何解釋這些現象。顯然地，研究者對於派系政治此一課題的探討亦面臨相同的處境。

邇來，國內派系政治相關文獻已累積豐碩研究成果，然而，學者對於若干議題仍然抱持迥異的觀點。綜言之，如表一所示，其可歸納為三個面向，分別是派系的定義、派系的起源，以及派系的運作與目的。針對這些面向，主要呈現兩個學派的論辯。若干研究者嘗試以「二元非正式組織群體」、「侍從主義」界定派系的意涵，認為派系的形成係「由上而下」，國民黨為了鞏固政權基礎而「蓄意創造」，派系的運作目的乃是攫取「壟斷性經濟利益」。反觀，部分學者試圖以「個人感情認同」、「關係脈絡」界定派系的意涵，認為派系的發展係「由下而上」，因為特定群體需求而「自然形成」，派系的運作目的乃是建構與維繫「社會網絡」，至於獲致政治利益與經濟特權只是達到此目的之手段而已。

假若吾人藉由 Grimshaw 所提出的歸類架構，檢視台灣地區派系政治的研究文

獻，應可發現，前述兩種學派相當類似於「經濟學研究途徑」與「社會學研究途徑」。猶如表二所示，依據 Grimshaw 的觀點，經濟學研究途徑偏重的目標為「經濟利益」的「極大化」與「交換」，特定利益的互惠關係是重要成分；至於社會學研究途徑著重的焦點在於「次級團體」的「聯盟建構」與「代表」，個人關係情誼的建立與維持是關鍵因素。個人以為，由於研究者以不同的研究途徑為切入點，因此剖析的論點往往相去甚遠，論辯於焉產生。值得說明的是，似乎各種研究途徑均有其優劣良窳。換言之，沒有任何一種研究途徑是完善的，每一種研究途徑有其特點，亦有其不足之處。

個人淺見以為，在派系政治的研究畛域中，除了經濟學研究途徑與社會學研究途徑之外，國內學界或許應多考量運用政治學研究途徑，這將裨益吾人對於台灣地區地方派系進行更為完整的瞭解。猶如前述所言，就組織的面向看來，實有必要衡量領導菁英的自利動機，而菁英個人動機往往有別於組織利益。換句話說，除了追求選舉勝利與建立次級團體聯盟之外，領導菁英必然考量本身的權益。其關鍵之處在於，派系團體的利益與領導菁英的利益之間可能存有落差。換言之，符合團體利益者，未必契合菁英的利益；或者，反過來說，符合菁英的利益，未必與團體利益吻合。對於領導菁英而言，最核心的利益在於權力取得，亦即控制組織內部的決策地位。顯然，Michels 所提出的「寡頭統治鐵律」，以及 Stone 所論及的「權威的雙重角色」，均頗具相當啟發意義。

簡言之，對於菁英而言，派系並非利益、立場完全一致的組織。領導菁英個人和所屬次級團體的利益凌駕於組織整體的利益，在諸多縣市層級的地方派系中，是頗為常見的，其結果往往是冗長不斷的權力鬥爭與衝突，造成組織的分裂與重組。派系內部次級團體既聯合又鬥爭的互動關係，在候選人提名過程中益發彰顯。以此角度觀察派系政治，吾人即不難理解，為何派系領導菁英經常刻意壓制某一勝選機會較大的角逐者，反而屬意勝選機會較小的候選人出線。這也不難瞭解，在雙派系主義盛行的縣市，輪流提名派系候選人的策略，始終遭受派系成員的強力抵制。這也可以說明，兩個或三個派系聯合輔選特定候選人的想法，似乎極難實現。就相當程度而言，我們得將此情形，推論至國內朝野政黨提名候選人的困境。

作者淺見以為，藉由政治學研究途徑切入探究近來我國若干縣市派系生態變遷的情形，分析派系領導成員的自利動機與權力鞏固目的，應是頗為適切的研究方向。相關例證，諸如嘉義縣派系（黃派、林派、蕭家班）的勢力消長與朝野政黨結盟型態的演化情勢、台中縣派系組織（紅派〔大紅、小紅〕、黑派、第三勢力）其次級團體不斷的分裂與整合、高雄縣三股派系勢力（黑派、白派、紅派）內部的分化與合作，以及高雄市在地派系（陳家、王家、朱家）與台南縣地方派系（北門海派、山派、高派）的激烈政治競逐以致幾近於分崩離析等。本文礙於篇幅考量，難免掛一漏萬，故在此不擬詳述。就研究方法而言，筆者建議，研究者應可採取不同的研究途徑，透過參與觀察、內容分析、深入訪談，以及歷史文獻等各種分析途徑，探究派系領袖滿足權力控制的心理動機、瞭解派系的組織利益與領導菁英的個人利

益，並且分析這兩者之間的落差，相信這是值得關注的課題。

必須再度強調的是，本文僅定位為一初探性質的研究，或可視為未來研究的基礎。誠然，對於許多關鍵性議題，本文尚無法提出周延的解釋。事實上，本文所提出的疑問之處恐要多過於解答的部分，惟願拋磚引玉，引發國內學界對於更多的討論。

參考書目

一、中文部分

- 丁仁方，1999，*統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型*，《政治科學論叢》，10：59-82。
- 王振寰，1996，《*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。
- 王輝煌、黃懷德，2001，*經濟安全、家族、派系與國家：由制度論看地方派系的政治經濟基礎*，徐永明、黃紀（編），《政治分析的層次》，頁 117-182，台北：韋伯文化事出版社。
- 朱雲漢，1992，*寡佔經濟與威權政治體制*，收錄於蕭新煌等合著，《*剖析台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削*》（原名：《*壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析*》），頁 139-160，台北：前衛出版社。
- 吳重禮，1998，*亦敵亦友：論地方派系與國民黨候選人選擇過程的互動模式*，《中國文化大學政治學研究所學報》，7：177-204。
- 若林正文，1994，《*台灣：分裂國家與民主*》，台北：月旦出版社。
- 高永光，2000，*「城鄉差距」與「地方派系影響力」之研究—1998 年台北縣縣議員與鄉鎮市長選舉的個案分析*，《選舉研究》，7, 1：53-85。
- 郭廷以，1980，《*近代中國史綱*》（上冊），香港：中文大學出版社。
- 陳介玄，1994 年 4 月 23 日，*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」專題研討會論文，台中：東海大學社會學系暨研究所。
- 陳明通，1995，《*派系政治與台灣政治變遷*》，台北：月旦出版社。
- 陳明通、朱雲漢，1992，*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》，2, 1：77-97。
- 陳東升，1995，《*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。

- 陳翠蓮，1995，《派系鬥爭與權謀政治：二二八悲劇的另一面相》，台北：時報文化。
- 黃光國編，1987，《人情與面子：中國人的權力遊戲》，台北：巨流出版社。
- 黃德福，1992，《民主進步黨與台灣地區政治民主化》，台北：時英出版社。
- 黃德福，1994，現代化、選舉競爭與地方派系，《選舉研究》，1：75-91。
- 趙永茂，1989，地方派系與選舉之關係——一個概念架構的分析，《中山社會科學季刊》，4, 3：58-70。
- 趙永茂，1996，台灣地方派系的發展與政治民主化的關係，《政治科學論叢》，7：39-55。
- 趙永茂，1997，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北：翰蘆出版社。
- 趙永茂，1998，地方政治生態與地方行政的關係，《政治科學論叢》，9：305-328。
- 蔡明惠、張茂桂，1994，地方派系的形成與變遷：河口鎮的個案研究，《民族學研究所集刊》，77：125-156。

二、英文部分

- Andersen, K. 1979. *The creation of a democratic majority, 1928-1936*. Chicago: University of Chicago Press.
- Arrigo, L. G. 1994. From democratic movement to bourgeois democracy: The internal politics of the Taiwan Democratic Progressive Party in 1991. In Murray A. Rubinstein (Ed.), *The other Taiwan: 1945 to the present* (pp. 145-180). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Banfield, E. C., & Wilson, J. Q. 1963. *City politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Belloni, F. P., & Beller, D. C. (Ed.) 1978. *Faction politics: Political parties and factionalism in comparative perspective*. Santa Barbara: ABC-Clio.
- Bosco, J. 1994. Taiwan factions: *Guanxi*, patronage, and the state in local politics. In Murray A. Rubinstein (Ed.), *The other Taiwan: 1945 to the present* (pp. 114-144). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Bridges, A. 1984. *A city in the republic: Antebellum New York and the origins of machine politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Browning, R. P., Marshall, D. R., & Tabb, D. H. (Ed.) 1990. *Racial politics in American cities*. New York: Longman.
- Browning, R. P., Marshall, D. R., & Tabb, D. H. 1984. *Protest is not enough: The struggle of blacks and Hispanics for equality in urban politics*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

- Campbell, A., Gurin, G., & Miller, W. 1954. *The voter decides*. Evanston, IL: Row, Peterson.
- Castells, M. 1977. *The urban question*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Chao, L., & Myers, R. H. 1998. *The first Chinese democracy: Political life in the Republic of China on Taiwan*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Crotty, W., & Jackson, J. S., III. 1985. *Presidential primaries and nominations*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Elkins, S. L. 1987. *City and regime in the American republic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Epstein, L. D. 1986. *Political parties in the American mold*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Erie, S. P. 1988. *Rainbow's end: Irish-Americans and the dilemmas of urban machine politics, 1840-1985*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Etzioni, A. 1960. Two approaches to organizational analysis: A critique and a suggestion. *Administrative Science Quarterly*, 5, September: 257-258.
- Fukui, H. 1978. Japan: Factionalism in a dominant-party system. In F. P. Belloni & D. C. Beller (Ed.), *Faction politics: Political parties and factionalism in comparative perspective*. Santa Barbara: ABC-Clio.
- Gitelson, A. R., Conway, M. M., & Feigert, F. B. 1984. *American political parties: Stability and change*. Boston: Houghton Mifflin.
- Gosnell, H. F. 1935. *Negro politicians: The rise of Negro politics in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gosnell, H. F. 1937. *Machine politics: Chicago model*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gouldner, A. W. 1959. Organizational analysis. In R. Merton, L. Broom, & L. S. Cottrell, Jr. (Ed.), *Sociology today: Problems and prospects*. New York: Basic Books.
- Grimshaw, W. J. 1992. *Bitter fruit: Black politics and the Chicago machine, 1931-1991*. Chicago: University of Chicago Press.
- Guterbock, T. M. 1980. *Machine politics in transition: Party and community in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.
- Harmel, R. 1989. The iron law of oligarchy revisited. In B. D. Jones (Ed.), *Leadership and politics*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Hood, S. J. 1996. Political change in Taiwan: The rise of Kuomintang factions. *Asian Survey*, 36, 5: 468-482.
- Huang, T. 1996. Elections and the evolution of the Kuomintang. In H. Tien (Ed.),

- Taiwan's electoral politics and democratic transition: Riding the third wave* (pp. 105-136). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Huntington, S. P., & Dominiquez, J. I. 1975. Political development. In F. I. Greenstein & N. W. Polsby (Ed.), *Handbook of political science: Volume 3, Macropolitical theory*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Jacobs, J. B. 1979. A preliminary model of particularistic ties in Chinese political alliances: *Kan-ch'ing* and *Kuan-hsi* in a rural Taiwanese township. *China Quarterly*, 78, June: 237-273.
- Jacobs, J. B. 1980. *Local politics in a rural Chinese cultural setting: A field study of Mazu Township, Taiwan*. Canberra, Australia: Contemporary China Centre, Research School of Pacific Studies, Australian National University.
- Key, V.O., Jr. 1949. *Southern politics*. New York: Knopf.
- Kuhn, T. S. 1970. *The structure of scientific revolutions*. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press.
- Ladd, E. C., Jr., & Hadley, C. D. 1975. *Transformations of the American party system: Political coalitions from the New Deal to the 1970s*. New York: W.W. Norton.
- Landé, C. H. 1973a. Kinship and politics in pre-modern and non-western societies. In J. T. McAlister (Ed.), *Southeast Asia: The politics of integration* (pp. 219-233). New York: Random House.
- Landé, C. H. 1973b. Networks and groups in Southeast Asia: Some observations on the group theory of politics. *American Political Science Review*, 67, 1: 103-127.
- Landé, C. H. 1977. Introduction: The dyadic basis of clientelism. In S. W. Schmidt, J. C. Scott, C. Landé, & L. Guasti (Ed.), *Friends, followers, and factions: A reader in political clientelism* (pp. xiii-xxxvii). Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Lerman, A. J. 1978. *Taiwan's politics: The provincial assemblyman's world*. Washington, DC: University Press of America.
- Lipset, S. M., Trow, M., & Coleman, J. 1962. *Union democracy: The inside politics of the international typographical union*. Glencoe, IL: Free Press.
- Lipset, S. M. 1966. Introduction. In R. Michels, *Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. New York: Free Press.
- McNelly, T. 1982, September 2-5. Limited voting in Japanese parliamentary elections. Paper presented at the 1982 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Michels, R. 1966 [1911]. *Political parties: A sociological study of the oligarchical*

- tendencies of modern democracy*. New York: Free Press.
- Milbrath, L., & Goel, M.L. 1977. *Political participation*. Chicago: Rand McNally.
- Nathan, A. J. 1973. A factionalism model for CCP politics. *China Quarterly*, 53, 1: 34-66.
- Nathan, A. J. 1976. *Peking politics, 1918-1923: Factionalism and the failure of constitutionalism*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Nathan, A.J.1978. An analysis of factionalism of Chinese Communist Party politics. In F. P. Belloni & D. C. Beller (Ed.), *Faction politics: Political parties and factionalism in comparative perspective*. Santa Barbara: ABC-Clio.
- Nicholson, N. K. 1972. The factional model and the study of politics. *Comparative Political Studies*, 5, 2: 291-314.
- Osofsky, G. 1963. *Harlem: The making of a ghetto*. New York: Harper and Row.
- Peterson, P. E. 1981. *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Powell, J. D. 1970. Peasant society and clientelist politics. *American Political Science Review*, 64, 2: 411-425.
- Prewitt, K., & Stone, A. 1973. *The ruling elites: Elite theory, power, and American democracy*. New York: Harper and Row.
- Price, H. D. 1970. Rise and decline of one-party systems in Anglo-American experience." In S.P.Huntington & C. H. Moore (Ed.), *Authoritarian politics in modern society: The dynamics of established one-party systems*. New York: Basic Books.
- Rakove, M. L. 1975. *Don't make no waves, don't back no losers: An insider's analysis of the Daley machine*. Bloomington: Indiana University Press.
- Ranney, A.1975.*Curing the mischiefs of faction:Party reform in America*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Rosenstone, S.J., & Hansen, J.M.1993. *Mobilization, participation, and democracy in American*. New York: Macmillan.
- Schwartz, D. C. 1973. *Political alienation and political behavior*. Chicago: Aldine.
- Scott, J. C. 1969. Corruption, machine politics, and political change. *American Political Science Review*, 63, 4: 1142-1158.
- Scott, J. C. 1972. Patron-client politics and political change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66, 1: 91-113.
- Shefter, M. 1976.The emergence of the political machine: An alternative view. In W.D. Hawley & M. Lipsky (Ed.), *Theoretical perspectives on urban politics*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Shiratori, R. 1988. Japan: Localism, factionalism, and personalism. In M. Gallagher & M. Marsh (Ed.), *Candidate selection in comparative perspective:*

- The secret garden of politics* (pp. 169-189). London: SAGE.
- Sindler, A. P. 1955. Bifactional rivalry as an alternative to two-party competition in Louisiana. *American Political Science Review*, 49, 3: 641-662.
- Smith, M. P. 1988. *City, state, and market*. New York: Basil Blackwell.
- Stone, C. N. 1987. Elite distemper versus the promise of democracy." In G. W. Domhoff & T. R. Dye (Ed.), *Power elites and organizations*. Newbury Park, CA: SAGE.
- Stone, C. N. 1989. *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Stone, C. N., & Sanders, H. T. (Ed.) 1987. *The politics of urban development*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Tien, H. 1989. *The great transition: Political and social change in the Republic of China*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Wilson, J. Q. 1960. *Negro politics: The search for leadership*. New York: Free Press.
- Wilson, J. Q. 1973. *Political organizations*. New York: Basic Books.
- Wu, C. 2001. Taiwan's local factions and American political machines in comparative perspective. *China Report*, 37, 1: 51-71.
- Wu, J. J. 1995. *Taiwan's democratization: Forces behind the new momentum*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Wu, N. 1987. *The politics of a regime patronage system: Mobilization and control within an authoritarian regime*. Unpublished doctoral dissertation, Department of Political Science, University of Chicago.

Controversy about the Research on Taiwan's Faction Politics: Learning from the Analytical Approaches of American Machine Politics

Chung-li Wu*

Abstract

For the past decade, the research on local factions has been one of the major paradigms in Taiwan's social sciences. It led to the development of a burgeoning literature investigating different questions of faction politics in Taiwan. On the whole, these issues can be summarized as three major aspects: the definition of faction, the origin of faction, and the function and objective of factionalism, respectively. This work briefly reviews the studies on Taiwan's faction politics, examining various theories about factionalism, and addressing their advantages and limitations. Furthermore, because of the similar characteristics between local factions and "political machines" in American urban politics, I briefly introduce William J. Grimshaw's typology of machine politics, i.e., economic, sociological, and political approaches. According to Grimshaw, the economic perspective mainly focuses on the "maximizing" and "exchange" of economic interests; the sociological perspective pays attention to the "coalition-building" and "representation" of sub-unit groups; the political perspective aims at "elite self-interest" and "empowerment." By the framework to examine the literature on factionalism, it can be found most researchers tend to follow the economic and sociological approaches. In light of these views, I hold that the political perspective could be heuristic to Taiwan's factionalism; in other words, social scientists should focus on the organization interests and elite interests and especially the gap between the both, which merits much attention.

Key words: local faction, political machine, electoral mobilization, clientelism, candidate selection

*Associate Professor, Department of Political Science, National Chung-Cheng University.

106 台灣地區「派系政治」研究文獻的爭議：
美國「機器政治」分析途徑的啟示

吳重禮