

# 台灣地方自治發展中政治生態的轉變及其特質<sup>\*</sup>

## ——一九八〇年代的分析——

趙永茂<sup>\*\*</sup>

### 摘要

一九八〇年代，台灣地方政治社會進入另一個更快速變遷的轉型期。不但整個經社環境由農業社會為主體的結構，導入以工業化、都市化為主體的結構，在政治環境上更是出現突破性的轉型。原來中央一黨獨大與家長式威權統治時期結束，戒嚴、黨禁、報禁解除，步入全面民主轉型期。但也由於經社文化環境的急遽變化，土地、建築業及工商業發展迅速，投機性行業及賭博行為風行，政商結合日益嚴重，新興財團及黑道介入政治日趨嚴重。使得原有以情感、單純利益與社會關係為取向的地方派系與家族、山頭政治面臨轉型與重組壓力。但是，由於社會關係結構、選民結構出現重大轉變，獨立選民快速增加，反派系、財團及黑道結合政治的聲浪高漲，使執政黨與原地方派系、家族勢力，甚至與財團以及黑道結合的形態面臨很大的考驗，並加速地方政黨政治時代的來臨。

### 壹、前　　言

自從民國三十九年四月二十四日頒布台灣省各縣市實施地方自治綱要之後，台灣省各縣市鄉鎮次第展開各級地方自治選舉，正式開啟台灣地方自治時代。然而，在台灣過去四十幾年地方自治發展過程中，隨著

\* 本文原稿曾在中國政治學會主辦：「中華民國政治轉型的新挑戰」研討會上發表（民國八十二年十二月十九日）；作者特別感謝薄慶玖教授的批評指正。

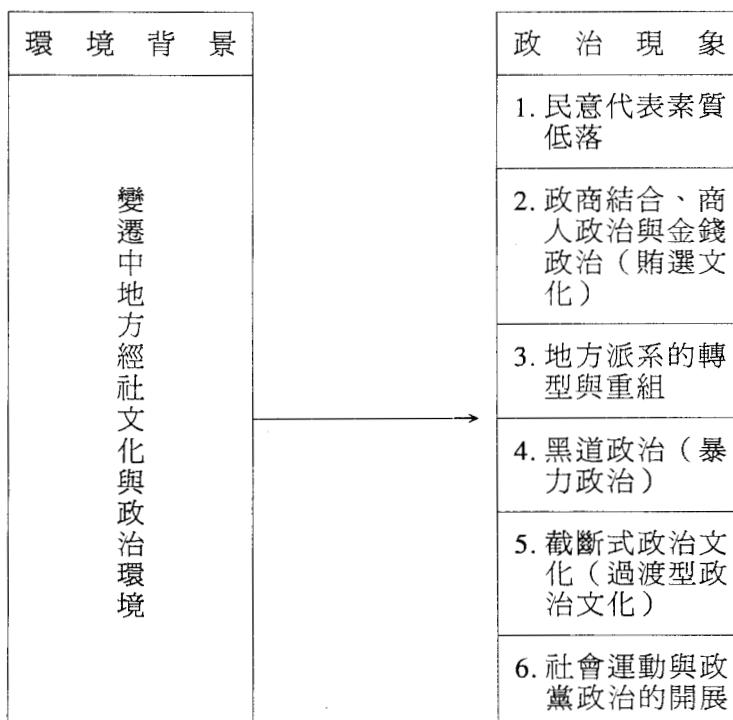
\*\* 國立台灣大學政治學系教授

社經文化與政治環境的變遷，似乎呈現不同階段的地方政治特質與風貌。

生態 (ecology) 一般而言係指研究機體 (organism) 與環境 (environment) 間的相互關係 (interrelationship) (Gove, 1964 : 720)。因而，政治生態為研究政治現象及其環境複雜性 (the complexities of the environment) 之間的關係 (Mackenzie, 1971 : 38)。在台灣地方自治發展過程中，這些不同階段的政治現象，其特質為何？又與各階段變遷中的環境究竟有何關係？頗值得進一步探討。

本文旨在探討台灣地方自治過程中的發展階段與特質，並對照分析這些生態特質與各發展階段的經社、文化環境，以及政治環境之間的關係。尤其著重在分析一九八〇年代台灣地方政治特質與其變遷中社經文化以及政治環境間的關係，並討論其可能造成的影響，其分析架構如圖一所示。本文有關台灣地方政治生態特質之分期，及其變遷環境關係之分析，為一概略性與探索性之研究。希望對探討台灣地方政治發展過程中地方政治的階段性特質，及其與各階段環境間關係模式的建立與理解，會有若干裨益。

圖一 一九八〇年代台灣地方自治生態分析架構



## 貳、台灣地方政治生態的發展階段

一九五〇國民政府來台之後，由於台海緊張，台灣經濟社會凋蔽，政治不穩，雖然在中央，實施列寧式支配性政黨 (Leninisttype party and Hegemonic party) 與家長式威權統治 (patriarchal authoritarian rule) (Chao, 1992 : 52; Chou and Nathan, 1987; Cheng, 1989)，但是在地方，仍然決定實施地方自治。儘管在地方自治權運作上，仍然是屬於中央監護式或指導式自治；但是，無可諱言的，開放省長以下，亦即省議會、縣（市）長、縣（市）議員、鄉鎮（市）長以及鄉鎮（市）民代表會的選擇，已開啟地方參政大門。它不但提供台灣地方家族、士紳及社會精英爭取地方政治權力與地位的制度性管道 (institutionalized channels)，並為爾後台灣地區民主 (democratization)，或民主社會的建立 (building democracy)，投下深遠的影響。以下本節將依序探討台灣自光復後，次第實施地方自治以來，地方政治生態的各個發展階段，及其經社文化與政治環境。

一九四五～一九五〇年代為民國三十四年台灣光復初期至民國三十九年期間，係實施間接選舉之自治方式。除省、縣長由政府遴選外，鄉鎮縣轄市區民代表係由村里民大會選舉產生；鄉鎮市區長、副鄉鎮市區長由鄉鎮市區民代表會選舉產生；縣市參議會議員由該縣之鄉鎮縣轄市民代表會及職業團體分別選舉產生；台灣省參議員則由全省各縣市參議會選舉產生。由於地方各級民意代表及鄉鎮市區長係間接選舉產生，而當時地方社會結構以農業社會為主體，因此，參與者幾乎都是地方的士紳與家族精英。他們大致均受過較好的教育，大部份係師範或醫師出身，由於當時這些職位尚無特別利益可圖，而且是某種社會資望的象徵。因此大批士紳、家族投入選舉，為典型士紳政治與家族政治時期，為台灣地方政治時期（請參與閱附表一）。但在若干地區也肇始以後家族與派系的對立。

如附表一所示，一九五一～一九六〇年間，正如前所示，就政治環境型態，中央政治係處在國民黨中央威權統治時期，地方自治權仍是在中央嚴格管制與監督之下。就經社發展環境而言，大致上全省仍是一個以農業社會為主體的社會結構，即使在若干都市地區，如台中市、基隆市、高雄市等，各級自治機關行政首長與民意代表之選舉，其主要的動員方式係以血緣、親緣、地緣或學緣等初級社會關係為主。而且大致而言，

地方政權係由各地土紳、家族，乃至因選舉而產生對抗的派系所分贓。而地方從政的士紳、家族乃至派系人員，其教育背景多數均受過高中（職）以上教育，例如台中市第一屆市議員（民國三十九年九月二十四日選出）大專畢業者佔百分之四十三（台灣省台中市選舉委員會，一九八五）；雲林縣第一屆市議員中大專畢業者甚至高達百分之四十七（台灣省雲林縣選舉委員會，一九八五）。他們以出身或從事醫生與教師者為多。

表一 台灣地方政治生態之發展階段

社經環境型態	政治環境型態	地 方 政 治 特 質		年代
		農村地區	都市化地區	
農業（村）社會為主體	中央一黨威權統治	1. 士紳政治 2. 家族政治 3. 狹隘型政治文化		1945
		1. 派系政治 2. 士紳政治 3. 家族政治 4. 狹隘型政治文化與臣屬型政治文化		1950
		1. 派系政治 2. 家族政治 3. 士紳政治	1. 士紳政治 2. 家族政治 3. 商人主體政治 4. 派系政治	1960
		1. 派系政治 2. 家族政治 3. 國民黨對黨外政治 4. 賄選政治	1. 國民黨對黨外政治 2. 派系、家族政治 3. 多元精英政治（商人為主體） 4. 賄選政治	1970
工業化、都市化主體社會轉型期	威權轉型期 民主化轉型期	1. 民意代表素質低落 2. 地方派系轉型 3. 金錢（賄選）政治 4. 黑道（暴力）政治 5. 過渡型政治文化	1. 金錢政治（商人政治）（政商結合） 2. 多元精英政治 3. 社會運動與政黨政治 4. 過渡型政治文化	1980
工業化、都市化社會為主體				1990

當時各縣市的選舉，在傳統狹隘政治文化 (parochial political culture) 之下，初級社會關係仍是選舉動員的主力，當時雖有部份派系或家族已開始依附 (clientel) 國民黨，而獲得不少特許或特惠事業。但大致而言，在當時係以農村經社環境為主，即使出任民意代表或行政首長，亦較無炒購土地、包辦工程等厚利可圖。因此在此一時期，無論是在都市或農村地區，地方政治仍係派系、土紳與家族政治所主導，地方政治體質仍然較為單純。

一九六一～一九七〇期間（民國五十一～六十年間），總體而言，台灣地方經社發展環境仍以農業社會結構為主體。因此，在各項地方選舉過程中，血緣、親緣、地域等個人社會關係，仍是最主要的選舉動員力量。因而，原來靠這些感性與關係支持的地方派系、家族或土紳，仍然繼續延續他們的政治力量，成為控制地方政治權力與職位，以及壟斷地方經濟利益的最大力量。這種混合派系政治、家族政治與土紳政治的現象，除了普遍存在在各縣鄉鎮之外，高雄、台中、台南、基隆等都市亦存在（陳陽德，一九七〇）。而當時的政治環境仍然是在國民黨一黨威權統治及中央監督與管制型自治。國民黨仍採取與台灣土紳、家族與派系進行政黨或黨友結盟 (coalition)，並持續保持互惠 (mutual profit) 的關係。因此，地方派系、土紳與家族主要成員大多加入國民黨，與國民黨形成結盟互惠，以及政治依恃 (patron-clientelism) 的關係。地方派系、家族與土紳因對國民黨的依附，一方面得以取得較多的政治權力分配的談判關係；一方面則方便爭取更多經濟與社會利益，壟斷若干地方經濟社會利益與特權，如信用合作社、農漁會信用部等金融機構的經營，以及如客運公司等地方性經濟事業（陳明通，一九九〇）。而國民黨則透過徵補這些地方家族、派系與土紳為其黨員或黨友，用政黨機制 (party mechanism) 統合了本土基層勢力，建立中央外來政權在台灣地方穩固的政治支持 (Chao, 1992 : 56)。此外，由於都市地區工商業的發展，在一九六〇年代末期，台北市、高雄市、台中市、臺南市等之市議會已出現多數以商人為職業的結構（台灣省台中選舉委員會，一九八五）。因此，如附表一所示，在若干都市地區已出現以商人為主體的政治，地方選舉與政治已逐漸又呈現商人政治的若干特質，例如選舉經費漸漸提高，政商結合情形比前期顯著。

一九七一～一九八〇期間（民國六十一～七十年間），就經濟社會環境而論，大體上台灣地區還是一個已逐漸由農業社會為主體的結構，

導入以都市化社會為主體的轉型期中。都市化正快速發展，若干都市化地區正快速擴張中，也促成若干政治生態的改變。在這個時期裡，由於都市經濟的迅速發展，外來人口的急遽膨脹，大都會郊區快速發展，促使政商結合形態更形密切而穩固，新興財團興起，部份大都市沿邊的傳統家族或派系，也因房地產與建築業的發展而更為擴張，台北縣三重幫、板橋劉家、邱家等之經濟發展皆在此一時機。由於特定家族、商人之大量投入政治，政商結合緊密，選舉逐漸更為商業化，買票及大量金錢投入競選活動中，促成買票政治，使賄選問題更為普化、大量化。在此一階段中，由於地方家族和派系在經濟利益與特權的擴張和支持下，鄉村地區地方政治權力仍然多為派系及家族所控制。另外，由於教育人口及國民所得急速升高，社會逐漸多元化，都市中產階級逐漸形成，加上過去二、三十年地方政治參與經驗的累積，已為台灣地方一般民眾，尤其是都市地區或郊區外移知識居民，創造出一個較好的參與政治及批判政治的環境，也逐漸產生一個由臣屬型政治文化 (*subjective political culture*) 轉向參與型政治文化 (*participant political culture*) 的重疊文化性格。尤其在一九七八年中壢事件前後，在黨外政團的全省演講造勢後，地方選舉中已重新掀起黨內黨外政治對抗的政治新局勢<sup>①</sup>，開展地方政黨（團）對抗的芻形 (Chao, 1992 : 58-59)。此外，如表一所示，在都市化地區，由於都市化程度的加速，社會團體已呈初期多元發展的情勢，因此已有不少不同團體的職業技術精英，如律師、會計師、職業團體精英等投入地方選舉中，開放多元精英政治的時代。

至於一九八〇年代，台灣地方政治社會則又進入另一個更快速變遷與轉型期。不但整個經社環境由農業社會為主體的結構，導入以工業化、都市化為主體的結構。在政治環境上更是出現突破性的轉型，原來中央一黨獨大與家長式威權統治時期結束，戒嚴、黨禁、報禁解除，步入全面民主轉型期。但也由於經社文化環境的急遽變化，土地、建築業及工商業發展迅速，投機性行業及賭博行為風行，政商結合日益嚴重，新興

①在民國六十年代以前，活躍台灣省議會的省議員李萬居、郭雨新、許世賢、郭國基、李源棲等亦曾以青年黨或無黨籍等身份，分別在各縣市選舉中與國民黨對打，並多數獲得高票，為爾後黨外、無黨籍乃至民進黨等反對勢力打下若干穩固的反對基礎。但由於當時多半係屬於個別選區的對抗，在當時家長式威權政治的管制之下，並未能造成台灣在地方層級上普遍的反對結盟運動，故對整體政治的衝擊似乎遠不如後者大。

財團及黑道介入政治日趨嚴重。使得原有以情感、個別單純利益與社會關係為取向的地方派系與家族、山頭政治面臨轉型與重組壓力。另外，由於社會關係結構、選民結構出現重大轉變，獨立選民快速增加，使執政黨與原地方派系、家族勢力，甚至新政商結合形態面臨更大的考驗，並加速地方政黨政治時代的來臨（如附表一所示）。這些地方政治生態的變遷，將於下兩節作較為詳細的分析。

## 參、一九八〇年代台灣地方政治生態的轉變與特質(一)

### 一、地方民意代表素質低落

如前所述，由於一九八〇年代台灣地方經社與政治環境均有很大的轉變，並在政治生態上呈現不同的特質。台灣地區一九五〇～一九九〇期間，無論教育普及、都市化、工商業人口成長率、工廠登記數、公民營汽車客運量、家庭所得等教育與社會環境，已有顯著的發展。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社會的主體結構。在公民人口中，已有半數以上具有國中以上教育程度，公民人口亦已呈現年輕化現象，百分之七十以上人口居住在五萬以上的市鎮。以城鄉人口比例而言，一九五一年農村人口佔台灣地區人口的百分之五十六點七（台灣省政府民政廳，一九五六）；但到一九八九年則大幅降至百分之十五點四。相反的，工業化與商業化人口則增至百分之七十以上。此外，社會流動與都市移民人口為現代化及解構舊社會（或初級社會關係）的重要指標。一九八九年台灣地區的車輛數較一九五一年增加十八點一倍，而大都會人口及衛生市鎮人口的成長亦十分驚人，尤其是一九八〇年代。其中台北縣板橋市人口自一九四五至一九九〇增加十二點五倍，其中主要人口均來自中南部農村人口（行政主計處，一九九一）。這些現象導致都市人口急遽膨脹，城鄉差距拉大，農村地區人口及人才大量外流，原來廣大農業地區人口老化，建設及教育水準低落。

由於廣大農鄉地區人口的老化，復以地方第一代士紳紛紛於一九六〇年代陸續退出地方政壇，而地方新生代精英又外流都市，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。以台中市與雲林縣為例，如上所述台中市第一屆（民國三十九年）市議會議員大專以上畢業者佔百分之四十三，本（十

二）屆（民國七十九年一月產生）市議員大專以上畢業者則只佔百分之四十二（台中市選舉委員會，一九九〇）；雲林縣第一屆縣議員大專以上畢業者佔百分之四十七，但是到本（十二）屆縣議員大專以上畢業者，卻只佔百分之二十一（雲林縣選舉委員會，一九九〇），可謂教育水準相對大幅下落。這一方面表示早年士紳政治的重要地位，一方面卻表示，此一時期從政者的素質與四十年來發達的台灣教育以及以前士紳政治水準相較，顯然是台灣政治發展上的一個諷刺。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為政商化、庸俗化與劣質化。

## 二、政商結合、商人政治與金錢政治

一九八〇年代地方由於都市化、工業化的漫延，工廠家數不斷膨脹，以雲林縣為例，工廠家數由一九八一年的一千二百一十七增至一九九一年的二千三百四十五，約增加一倍（雲林縣政府，一九九二）。由於工商業與都市化的快速發展，以及交通與都市計劃的開發，促成房地產、建築業及工商業的發達，也快速形成了新興的商人階級與財團。

換言之，一九八〇年代以降，由於快速都市化、工業化與經濟發展的結果，不但國民所得遽增，工商發展迅速，加上國民儲蓄力提升，人口密集，不動產價值暴增，因而致富者不在少數，為保護或拓展這些財富，從政或支持他人參選，極為普遍。由於大量地方經濟暴發戶投身或介入地方選舉，自然選舉經費因「金牛」的投入而逐屆倍增，同時也更助長賄選風氣 (Chao and Kau, 1993 : 230-235)。

另外，一九八〇年代台灣威權政體的轉型不僅是政治體制與結構的調整，也會促使經濟社會的變遷（蕭全政，一九九一）。台灣地區在八〇年代中期後，由於經濟發展對社會多元化的影響，加上經濟自由化與政治民主化的配合，使國內政府與企業的關係更為密切。不但企業可以運用超過其他社會團體的政經資源以及組織力量，來影響政府決策。同時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，一九九二：六一）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，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嘗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的活絡，促使地方新興經濟勢力的出現，他們為求維護或創造持久的經濟利益，而積極投入選舉，並為傳統的政經勢力——地方派系——形成穩固的政治結盟（黃德福，一九九〇：二八）。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，透過地方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特權利益（郭正亮，一九八八：一一一）。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，一九九〇），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，助長金錢政治並使賄選問題更難抑制。

由於經濟或財力因素，在選舉過程中能夠加強候選人組織動員、文宣工作，及社會關係之擴展，甚至在政治理念及教育水準低落的地區，可以賄選之方式減弱政治功效、公民義務、政治理念等正常決定投票行為之影響力，提高工具性利益與外在影響力，有助於爭取選票 (Chao, 1989 : 65) 當地方企業集團、新興經濟勢力掌握選舉所需的經濟資源，甚至進一步與掌握社會關係網路的既有地方派系結盟，那些在特定選區中為選舉結果負責、並在提名過程中具備相當影響力的國民黨地方黨部主委，也傾向於向上級黨部推薦，報請提名這些擁有企業集團或地方派系支持背景的人選為黨的提名人，更加深他們在地方政治體系以及選舉過程中的影響力。

### 三、地方派系的轉型與重組

本文第二節曾論及國民黨與地方派系早期的關係為在中央威權支配下的依附與結盟 (*clinetelism and coalition*) 的關係。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的政權得以合法化。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、新興財團以及社會政治的介入，使得原有的派系生態也產生新的變化。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、常常是必然之結果。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。加上一九八六年後，黨禁報禁及戒嚴之解除，中央政治逐漸開放，中央威權政治已大為衰退，地方自主性更逐漸提高，政黨對原來強固的地方派系與地方山頭勢力愈難約制。尤其一九七〇～八〇年間政治體質在經社快速變遷下，形成新興政商結盟，使得地方派系與執政黨間的傳統關係變得更為複雜（趙永茂，1993a）。

換言之，一九八〇年代以降，派系已逐漸成為金錢分配的體系，而選舉對於派系則有更為重要的意義：亦即派系能否透過選舉金錢的分配而不斷整合擴張。因此無論中央或地方的選舉，地方派系必須透過買票系統來動員，否則自己派系的樞腳便可能為其他派系所吸收，轉而成為其他派系選舉時動員據點與支持力量。因此地方派系便常被視為當前台灣地方政治生態中賄選或仲介政治 (brokerage politics) 以及金錢政治 (money politics) 的象徵。

此外，過去傳統地方派系所構成的政經勢力與企業集團和地方財團形成的派系聯盟，其彼此之間的差異在於政治權利擴張方式與利益特權取得方式有別。前者一直固守著他們在地方上的政經權力與利益，並且依附於國民黨作為政治權力分配的結盟組合（趙永茂，1989：61），後者比較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。未來地方派系將更能透過選舉影響中央政治體系，企業集團參與政治與選舉過程，不僅影響到地方派系與選舉的關係，也使我國地方與中央之間的關係逐漸在轉變中（陳華昇，1993：123）。

## 肆、一九八〇年代台灣地方政治生態的轉變與特質(二)

### 一、地方黑道政治的興起

如前所述，由於一九七〇年代以後台灣地區快速都市化的結果，造成傳統地方人口的解組，鄉村地區人口大量移入都市，其中知識與技術精英更不例外，大量流往大都會，造成地方精英的流失；而經過二、三十年來的發展，地方士紳均已老逝，影響地方政治的，除了舊有地方派系外（佔全省三〇九鄉鎮（市）百分之五十一）（趙永茂，1988：154-157），便是庸俗化的商業政治與金錢政治。換言之，派系與金錢形成地方政治力量的主要支持力，造成派系與金錢主導政治，加速士紳政治的消失，加深地方正常社會、教育精英的政治隱藏，並有利黑道勢力的介入政治，使政黨的社會失控更為嚴重，影響所及，連官紀與政風也受到波及，致使不正常的地方政治體質更形惡化。

如前所述，自從一九八〇年代以降，台灣地方政治生態有著巨大的變遷；在快速都市化，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，估不論投機與否，因而致富者不在少數。附以賭博、金錢遊戲等經濟投機，好逸惡勞觀念風行，這些的社經環境，均是都會及鄉鎮黑道得以寄生坐大的主要背景。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，並激發賄選風潮之外，也引起黑道的覬覦，以威脅、勒索、恐嚇、殺害等暴力方式介入選舉，甚至助選或親自參選（于懷，1989：37-39）。自此，不少黑道人士已從民國五、六十年代的地下社會的結盟，轉為經濟社會的結合，進而加盟政治，甚至影響地方若干決策。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，至民國七十年代中期，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關係密切者充斥其間。西部海岸自桃園縣以下至屏東縣，共十一縣市，幾乎無一倖免，佔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）議會出身黑道的議員平均居然高達百分之二十五。其中再以雲林縣為例，便高達百分之四十以上，為害地方政治體質頗鉅。

以全省鄉鎮（市）民代表及鄉（市）長為例，在一九八二～一九八六年期間，在九屆鄉鎮（市）長及第十一屆鄉鎮（市）民代表會任內發生鄉鎮（市）、代表會主席、副主席、代表互毆、遭殺害或身殺致死、恐嚇、勒索、挾持、家庭侵入等案子達五十一件（趙永茂，1988：301）。此地方政治的現象，主要原因之一，係因黑道介入的緣故，又如何使有專業學識的人，甘於投入？此等於繼派系主導地位政壇之後，又肇財經掛帥，黑狼暢行，怎能不加速土紳政治的告退，及正常精英政治之斂跡。這種「劣幣驅逐良幣」的政治生態，令人憂慮。

此外，以黑道的發展階段與特性而論，台中市係屬於都會型形態，頗類似台北市，而與上述雲林縣等西部一般的案例有很大差異。台中市以大湖幫為首的都市幫派的發展，自一九四〇～一九五〇年，亦係屬於非法的、地下的、零散的社會性幫派。至一九六〇年代，不少幫派組織已逐漸改變其地下及社會屬性，而升高為地上與經濟型社會幫派，開始發展幫派及私人事業。到了一九七〇年由於台中市的加速擴張與繁榮，使得黑道的事業日益昌隆，經營應召站、私娼寮、職業賭場、西餐廳、遊樂業等，尤其到一九八〇年代，更加蓬勃發展。他們收買不肖管區警察，並與社區內民意代表勾結，主要在保護其身份和事業，並掩護其非法或法律邊緣事業。由於大都會內人文薈萃、知識水準頗高，靠買票當選較不易，因此參政情形不多。以台中市現任（第十二屆）四十三位市議員而言只有一位出身黑道，甚至他們參與助選都不是很受歡迎，故而對政治與選舉影響不大。只是少數流竄或零星流亡黑道人物，偶而會對政治人物恐嚇或勒索。大致而言，亦係屬於社會治安之層面，影響有限。因此，大都會型如台中市和台北市的黑道，均停留在社會與經濟幫會的屬性，對政治和選舉影響並不大。大都會中惟獨高雄市較為特殊，不但多位市議員出身黑道，與警察及政治人物關係密切，並積極參與助選，具有準政治性黑道的屬性，主要可能與其暴發戶式經濟、較具草莽性政治風格、較廣大的反對勢力空間，以及教育、文化程度較為低落有關（趙永茂，1993a：27）。

綜合而言黑道對台灣地方選舉雖視都會區及一般縣區社經政治情況不同，而稍具有其類型發展情境的差異。但一般而言，對若干地方的社會治安與政治生態已經造成甚大的傷害。以一九八二年底鄉鎮（市）長

及縣市議員選舉過程而言，全省發生重大流血暴力事件者有雲林、彰化、桃園等六縣市（池宗憲，一九八五：五五～一一七）。一九九〇年底的立委與縣市長選舉，便漫延了台中市、雲林縣等十五縣市，佔台灣地區二十三縣市的百分之六十五。發生候選人或助選員被殺害、縱火、毆打、綁架、恐嚇、勒索等案件；其中發生在台中市的有市議員遭勒索者八件；候選人遭恐嚇索者十八件；候選人遭殺害者一件。雲林縣則發生候選人遭綁架、恐嚇勒索者五件，槍擊候選人及助選遭勒索者八件，候選人遭恐嚇勒索者十八件，候選人遭殺害者一件<sup>②</sup>。這些選舉暴力案件絕大部分與社會型、經濟型及政治型黑道份子介入勒索、助選參與選舉有著密切的關係。

### 五過渡型政治文化與截斷式政治文化

綜合上述所論，台灣地區過去四十年的社經發展，已提供我們在建立民主過程中一個快速變遷及現代化的環境。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的價值、結構民主價值及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及教育不配合，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，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，即使國家轉入現代的社經與政治結構中，它仍然會產生相當大而長期的影

<sup>②</sup>根據統計自聯合報、自由時報及民眾日報台中地區版所得資料；資料時間：民國七十八年十月至七十九年一月。

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、特惠買賄行為及金錢政治等。導致統治階層、選舉及行政過程的貪污、特權和舞弊，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，或偶而做一些關係特惠，並不違反文化規範(cultural norms)。

根據一項有關台灣地方精英民主價值取向之共識的研究，台灣雖已達臣屬政治文化轉型至參與政治文化的階段；但是，社會發展迅速似乎超出政治文化發展甚多（趙永茂，1988：344）。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(uncontrolled urbanization)、快速工業化、出口擴張及教育與交通膨脹，但個人政治價值卻來不及調整的政治文化為「截斷的文化」(Truncated culture) (Lee, 1983：644-645)。此可能亦是導致台灣地方選舉中賄選、暴力及地方政治過程中，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。

## 六社會運動與政黨政治的開展

在威權統治時期裡，國民政府以排他性的國家統合主義(exclusionary state corporation)為原則，直接輔導成立具有獨佔代表性的利益組織，如代表工、農、商各主要階段的工會、農會、商會及職業性公會。這些組織必須接受政府機構的指導，並由國民黨內平行的特種黨部負責實際的監督與運作。透過這種制度安排，並配合動員勘亂和戒嚴體制下對於言論、集會、結社等自由權利的限制，威權政府可以壟斷利益代表的管道，代之以照顧、宣導、安撫、調適、平息和壓制等手段，來統合民間社會各階層的利益（林佳龍，1989：134-6；徐振國，1991：19-27）。

但是到了一九八〇年代台灣社會多元化的發展，促使人民團體勃興、社會運動湧現，不但成為經濟社會環境變遷的重要特性，同時也是推動台灣地區自由化的重要因素。

社會團體與社會運動在八〇年代大量興起的主要原因包括：

1.經濟繁榮和私人企業的成長，創造了龐大的個人財富可供人民投入政治活動。同時，隨著時間的推移，依賴黨國恩惠的大數已經減少，

日漸複雜的社會階層及多元化的社會利益，促使多元社會產生，使轉型中的威權黨國體制，愈來愈不能控制社會團體活動，也愈來愈難以統合主義的架構完全代表民間社會各階層的利益。另外，工商業發達的結果，帶動了龐大的白領和藍領受薪階級的興起。這個階級漸漸有許多自主和自發性的利益訴求，必須由更寬廣的政治與社會溝通來表達。這些因素加上公民的普遍富足、教育水準的提升，以及接觸大眾媒體的頻繁，均有助於社會運動的開展與社會團體的形成（田弘茂，1992：56-57）。

2.經濟發展的負面後果，如環境保護、消費者、農民、勞工等權益。他們常藉異議團體來呈現問題和反映利益訴求，造成自主性社會團體與對抗性集體行動的湧現。

3.由於在威權轉型期新政商關係的出現，企業集團透過政治權力獲取經濟利益的情形愈趨嚴重，因此社會運動透過對社會正義的要求，制衡既有政商關係，試圖以社會運動的動員方式來改變既有的政治社會的現狀（王振寰，1993：15）。

尤其在一九八六年政治反對勢力合法化、組織化之後，多元社會運動精英或社會團體，往往與政治反對精英結合。反對勢力或反對黨不但提供了社會運動或團體的積極份子，並從而創造社會行動的自由環境。特別是定期的選舉活動期間，反對運動或反對黨藉著草根性群眾運動組織的建立與擴張，得以與一般民眾相互結合，成為宣洩不滿，抗議社會不公的主要方式，也可以達到擴張反對運動或反對黨在地方的組織群眾基礎的效應（黃德福，1992：15）。

前節曾述及在一九六〇年代後，已有多元社會精英以及黨外反對精英進入省縣級各級議會，但是經過一九八六年以後民進黨及其他社會運動的結合與策略性競選結盟，大大促使地方步入全國政黨競爭的時代。而且有逐漸自都市化地區漫延到鄉村地區，挑戰舊有派系、家族以及黑道勢力的趨勢。尤其地方獨立選民與年輕選民的逐漸增多，以及改革、反省，批判與制衡的需求，給予這些社會運動與在野政黨在地方上很大的發展空間。

## 伍、結論

綜合以上各節所述，就台灣地方政治生態之發展階段而言，大致可將台灣地方政治分為下列幾個時期：

1.一九四五～一九五〇年代政經社會環境為屬於農業為主體的社會及威權統治期，其所顯現的地方政治特質是士紳政治與家族政治，此時大部分民意代表及行政首長均受到良好的教育，而且較少特殊利益可圖，為台灣地方政治生態較為單純的時期。

2.一九五一～一九六〇年代，仍是一個以農業或傳統社會關係為主體，以及中央威權統治的社會，其選舉動員方式係以血緣、親緣、及地域等初級社會關係為主，與前期相同，為屬於狹隘型政治文化(*parochial political culture*)時期。地方政治為派系、士紳少數家族所主導。

3.一九六一～一九七〇年代台灣經濟社會雖然已有顯著的發展，但就整體環境而言，仍以農業社會結構為主體，血緣、親緣、地緣等初級個人社會關係，仍是地方上最主要的選舉動員力量。因此，在農村地區的政治仍為地方派系、家族乃至部份士紳所主導，但第一代士紳已在此一時期逐步退出地方政治。在都市化地區，由於工商業的發達及外來人口的增加，早期以教師、醫師為主體的政治，已逐漸轉變為以商人為主體的政治。選舉費用逐漸提高，政商結合關係較前嚴重。

4.一九七一～一九八〇年代，台灣已逐漸由一個以農業社會主體的結構，導入一個以都市化社會為主體的結構。由於都市化的快速發展，大都會郊區發展迅速，新興財團興起，若干都市沿邊家族或派系，因房地產與建築業的發展而更為擴張，政商結合更為緊密。也造成選舉逐漸商業化，大量金錢開始投入選舉，金錢政治與賄選問題日漸嚴重。另外由於黨外運動的發展，在農村地區的政治除了仍由派系及家族主導之外，國民黨與黨外的對抗也逐漸開展。在都市地區，原有派系及家族政治已因外來人口的大量增加，及社會結構的調整，已漸衰弱。而由於社會團體的增多，以商人為主體的多元精英政治，以及國民黨與黨外對抗的政治也開始發展。

5.一九八一～一九九〇年代，由於經社環境上，以工業化、都市化為主體的社會結構已成形，而且國民黨中央威權政治已進入轉型中，隨著一九八六年戒嚴、黨禁、報禁的解除，及中央權力的大步開放與改造，台灣已進入民主化轉型期。但是由於長期過渡都市化的結果，城鄉差距拉大，地方人才外流，鄉村人口老化，造成地方一般民意代表素質低落；另外由於中央威權政治的衰弱，政商結合的加重，原有社會結會關係的鬆動，社會團體自主性的發展，以及投機性、暴發性經濟的發展，造成金錢政治及賄選問題更形嚴重，以及黑道政治的興起，並促成地方派系

的加速重組與轉型。另外，由於多元社會的發展及黨禁的開放，也促使地方社會運動更加發展，並多與政治反對運動結合，促進台灣地方政黨政治的開展。

大體而言，台灣地方政治文化為處於臣屬型政治文化與參與型政治文化之間的過渡型政治文化階段；也是一個政治文化發展尚無法與快速經社發展合致的截斷式政治文化發展期。可見在朝向政黨政治、多元政治精英及公民文化的目標上仍有待努力。依據其他民主先進國家的發展經驗，民主是成長的，不是短期所可製造的；唯有不斷的再研究，並克服這些變遷與發展中的困境，才能早日看到民主政治在台灣地方的成熟與定型。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 于懷 一九八九。「民意已成兄弟的肥肉」，時報週刊，六〇八期，十月二十二日，頁三七至三九。
- 王振寰 一九九三。「台灣新政商關係的形成與政治轉型」，台灣社會研究季刊，第十四期，頁一二三至一六三。
- 田弘茂 一九九二。「威權政黨國家的轉型：台灣的發展經驗」，張京育編，中華民國民主化：制度過程與影響，頁四九至八八。台北：政治大學國際關係研究中心。
- 台灣省台中市選舉委員會 一九九〇。台中市第十二屆議員選舉公報。
- 台灣省台中市選舉委員會 一九八五。台中市歷屆自治公職人員選舉紀要。
- 台灣省雲林縣選舉委員會 一九八五。雲林縣歷屆民選地方公職人員名錄，第一輯。
- 台灣省雲林縣選舉委員會 一九九〇。雲林縣第十二屆縣議員選舉公報。
- 台灣省政府民政廳 一九五六。台灣省人口統計。
- 台灣省政府民政廳 一九九〇。台灣省人口統計。
- 行政院主計處 一九九一。中華民國統計月報，三二五期。
- 池宗憲 一九八五。夜壺一幫會、選舉、暴力。台北：焦點出版社。
- 林佳龍 一九八九。「威權侍從政體下的灣反對運動：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（春季號），頁一一七至一四三。
- 徐振國 一九九一。「組合主義與經濟發展：台灣威權體制的蛻變與發展」，李復甸編，中國的民主前途：台灣地區民主化的回顧與展望學術研討會論文集，台北：財團法人民主文教基金會，頁一一至一三。
- 陳陽德 一九七〇。第七屆台中市議會之研究，國立政治大學政治研究所碩士論文。
- 陳明通 一九九〇。威權政體下台灣地方政治菁英的流動（一九四五

- ～一九八六）：省參議員及省議員流動之分析，國立台灣大學政治學研究所博士論文。
- 黃德福 一九九〇。「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」論文集（上），頁一七至三一。台北：時報文教基金會。
- 黃德福 一九九二。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 一九八八。國民黨在台灣的轉化：一九四五～八八，台灣大學社會學研究碩士論文。
- 陳華昇 一九九三。威權轉型時期地方派系與選舉之關係——台中縣地方派系分析，台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 雲林縣政府 一九九一。雲林縣統計要覽。
- 趙永茂 一九八八。台灣省基層政治精英之民主價值取向，台北：天暉文化公司，（民國七十七年）三月。
- 趙永茂 一九八九。「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），頁五八至七〇。
- 趙永茂 一九九三 a。「台灣地方黑道之形成背景與選舉」，理論與政策，第七卷，第二期，頁一九至三四。
- 趙永茂 一九九三 b。「決定兩黨未來縣長選舉勝敗的關鍵因素」，台灣公論報，十月一日，三版。
- 蕭全政 一九九一。「國民主義：台灣地區威權體制的政經轉型」，政治科學論叢，第二期。

## 二英文部分

- Chao Yung-mau. 1992 "Local Politics on Taiwan: Continuity and Change" in Denis F. Simon & Michael Y.M. kau, ed. Taiwan Beyond the Economic Miracle. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Chao Yung-mau, and Michael Y.M. 1993 "Local Government and Political Development in Taiwan" In Depth — A Journal for Values and Public Policy, Vol.3, No.1 (Winter) pp.220-235.
- Chend, Tun-jen. 1989 "Democratizing the KMT Regime in Taiwan." Paper presented to the Conference on Democratization in the Republic

- of China, Taipei, January 9-11.
- Chou Yangsan, and Nathan, Andrew. 1987 "Democratizing Transition in Taiwan." *Asian Survey* 27, No.3 (March): 277-99.
- Gove Philip B. 1964. Webster's Third New International Dictionary.
- Lee Nam-Young 1983 "The Structure of Democratic Belief System — An Analysis of Political Culture in Korea", *Korea & World Affairs*, Vol.7, No.4 (Winter).
- Mackenzie W.J.M. 1971. *The Study of Political Science*. London: The Mac Milan Press LTD.
- Omit Berkman 1992 "Bureaucracy and Bribery: A Conceptual Framework," *International Journal of Public Administration*, Vol.15, No.6, pp.1345-1368.

# The Change and Characteristics of Political Ecology on Taiwan's Local Autonomy in 1980s

Yung-Mau Chao

## Abstract

In 1980s, the local political society of Taiwan has been moved into a rapidly transitional period. During that time, it is not only the agricultural structure being changed to be a more industrial and urbanised one, the political environment is also getting a great break-through transition. The central one-dominant-party and patriarchal authoritarian politics has been ended. The Martial Law and the bans on political party and mass media are all abrogated.

While socio-economy getting a drastic change, the land-trade and the quick development of construction and industry, and the gambling activities were very prevalent islandwide. Thus emerged that the local politicians coalesced with businessmen very seriously, while a great number of business groups and mafia were joined the local politics.

These phenomena push the local factions and some local leading politicians have to face the pressure of transition and reorganization. In the meantime, the social relation structure and the voters' structure are also emerging a tremendously change, the independent voters increasing dramatically, the anti-faction, anti-business groups and anti-mafia movement are become very eminent and rigorous in the recent years.

Therefore, KMT (the ruling party), local factions, local powerful famil-

ies, and even the coalition structure of politican-businessman-mafia triangle are all facing a unprecedently difficult challenge, which will bring Taiwan local politics going to the period of party politics.