

- Press.
- Hu, Fu and Yun-han Chu. 1992. Electoral Competition and Political Democratization. In Tun-jen Cheng and Stephan Haggard (eds.) *Political Change in Taiwan*. Boulder: Lynne Reinner Publishers.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Lemarchand, René. 1981. "Comparative Political Clientalism: Structure, Process and Optic." In S. N. Eisenstadt and René Lemarchand eds., *Political Clientalism, Patronage and Development*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan. 1967. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments," reprinted in *Consensus and Conflict: Essays in Political Sociology*. by Seymour M. Lipset. New Brunswick: Transaction Publishers. Pp. 113-185.
- Malloy, James M. ed. 1979. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Tien, Hung-mao. 1989. *The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China*. Stanford: Hoover Institute.
- Wu, Nai-the. 1987. *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime*. Doctoral Dissertation, Chicago: University of Chicago. unpublished.

兩岸基層選舉與政治社會變遷 陳明通、鄭永年主編  
臺灣研究基金會叢書二之三，頁 23-70  
1998 年 2 月，臺灣，臺北：月旦出版社

W11-1

pp. 23-69

## 臺灣地方選舉的起源與國家社會 關係轉變

陳明通

林繼文

臺灣大學三研所 教授

中央研究院社科所 助研究員

### 壹、導 論

如果說構成現代社會的要件之一在於以自利為動機的契約關係，傳統社會的基礎即在於以維護私人關係為考量的差序格局。這種對比也出現在政治的領域裡。政治學家理想中的現代政治，是由選民根據理念，透過投票選擇領導人，並根據後者的表現決定其去留。而傳統社會的決策卻受到人際關係親疏的影響。所謂地方派系，就是指在特定的地域範圍內，透過個人化關係聯結而成的非正式團體(Eisenstadt and Roniger 1984)。派系的基本構成要素是面對面(face to face)的二元聯盟(dyadic alliance)，其組織範圍和活動空間都有一定的限制(Nathan 1976:37; Landé 1977)。對於現代化理論來說，這種結社方式是落後的，應隨著政治民主化與社會多元化而被淘汰。

然而，我們在臺灣卻看到了地方派系與民主政治的融合。正如表一所示，地方派系出身者不僅被執政黨（國民黨）大量提名，更較非派系的候選人有更高的當選機率。這種傾向，並未隨著臺灣社會的現代化和政治的民主化而明顯減退。我們如何解釋這種現象？為了回答這個問題，本文追溯臺灣地方選舉的起源，試圖提出一個不同於以往的觀點。次節回顧相關

## 24 兩岸基層選舉與政治社會變遷

研究，指出其不足之處。藉此，我們導出本文的主要論點：臺灣特殊的地方政治生態，是歷史與制度交互運作的結果。第三節探討臺灣地方選舉的起點，以及其對於日後選舉競爭模式的影響。第四節分析日治時代選舉模式在戰後初期的延續與斷裂。第五節指出，同樣的選舉模式隨著國民黨的本土化與臺灣的民主化而逐漸出現與以往不同的效果。第六節總結本文要旨，並指出進一步的研究課題。

表一 省議員選舉國民黨提名派系情形與結果

	提名					當選					
	派系候選人		非派系候選人			派系候選人		非派系候選人			
	合計	派系候選人	非派系候選人	合計	派系候選人	非派系候選人	合計	派系候選人	非派系候選人		
N <sup>a</sup>	N <sup>b</sup>	% <sup>c</sup>	N <sup>d</sup>	% <sup>e</sup>	N <sup>f</sup>	% <sup>g</sup>	N <sup>h</sup>	% <sup>i</sup>	N <sup>j</sup>	% <sup>k</sup>	
1954	44	33	75.00	11	25.00	39	88.64	30	90.91	9	81.82
1957	55	33	60.00	22	40.00	45	81.82	31	93.94	14	63.64
1960	58	37	63.79	21	36.21	53	91.38	37	100.0	16	76.19
1963	74	48	64.86	26	35.14	61	82.43	42	87.50	19	73.08
1968	60	38	63.33	22	36.67	56	93.33	36	94.74	20	90.91
1973	60	30	50.00	30	50.00	54	90.00	29	96.67	25	83.33
1977	69	42	60.87	27	39.13	55	79.71	39	92.86	16	59.26
1981	38	27	71.05	11	28.95	34	89.47	25	92.59	9	81.82
1985	60	41	68.33	19	31.67	52	86.67	37	90.24	15	78.95
1989	62	36	58.06	26	41.94	49	79.03	32	88.89	17	65.38
合計	580	365	62.93	215	37.07	498	85.86	338	92.60	160	74.41

表格說明：c=b/a, e=d/a, g=f/a, i=h/b, k=j/d

資料來源：作者整理

## 貳、相關理論的檢討

對於地方派系性質的界定，一個最直接，也最廣被接受的想法，是把地方派系當作文化的產物。有些學者將臺灣地方派系的領袖等同於傳統中國社會的士紳階級；其功能在於向中央政府表達地方的利益，並向下傳達

中央的政令(Crissman 1981:115)。人類學家則把臺灣地方派系視為派系領袖個人關係的延伸，以「恩庇」(patronage)交換派系成員的效忠(Jacob 1980)。

如果這種說法是正確的，我們應可觀察到兩種現象。第一，地方派系隨著領導人（或家族）的中落而式微。第二，地方派系的領土與領袖的私人關係網絡重合。我們發現，這兩種狀況都未在臺灣發生。和拉丁美洲或菲律賓的地方派系相比，臺灣的地方派系具有更高的持久性，領袖的死亡也很少導致派系的瓦解(Bosco 1994)。許多派系雖然以開創者的姓氏為名，後繼者卻可以和其全無親屬關係，而讓派系存續數十載。再就空間範圍來看，臺灣地方派系的疆界完全和行政區域重合，既無全國性的派系（如日本），也不會跨越縣市邊界（張昆山、黃政雄 1996:11；陳明通、朱雲漢 1992:83）。因此，臺灣地方派系不可能只是一種文化產物。此外，如果我們認為文化特質具有一定的普遍性，臺灣地方派系為何獨鍾執政黨？具有目前形貌的地方派系，為何興起於日治時代後期（詳後），而非更早或更晚？這些，都是文化人類學的理论所未能涵蓋的現象。

很明顯地，臺灣地方派系的形成，不可能完全是自然內生的，而必和外環境有關。在這方面最常被引用的就是「依恃主義模型」(clientelist model)。在依恃團體的非正式組織中，「恩庇者」(patron)不但要求「依隨者」(client)的個人化效忠，也提供後者所需要的特殊資源(particularistic goods)(Lemarchand 1981; Malloy 1979)。以臺灣為例，執政的國民黨正是以區域性的聯合獨佔經濟利益交換地方領袖的政治效忠（陳明通、朱雲漢 1992；Wu 1987）。為了便於操控，國民黨更刻意在每一縣市扶植兩個以上的派系，形成所謂的「雙派系主義」（若林正丈 1994:139）。換言之，對侍從論者而言，臺灣地方派系的成長，和國民黨的政權鞏固密切相關。那麼，國民黨為何如此做？論者認為，作為外來政權(émigré regime)的國民黨，在二次大戰結束後的臺灣是欠缺正當性的。為了向下吸取存活的養分，國民黨必須依賴既有的地方菁英；但為了防止後者的坐大，又須將其勢力限於地方。結果造就了一個「中央—地方」區隔的「雙重菁英結構」(dualistic

structure of political elites)(Wu 1987)。

侍從主義的確解釋了臺灣地方派系和國民黨的共生關係。然而，我們認為至少有下列問題是尚未被充分回答的：

首先是地方派系形成的時機(timing)問題。正如本文所要指出的，臺灣地方派系的雛形在國民黨來臺之前既已出現。因此，地方派系即使對國民黨有用，也不可能是被後者創造出來的。當然，論者可以把同樣的模型用在同樣是外來政權的日本殖民政府上。問題是，殖民政府為何要等到佔領臺灣三十餘年後才創造這種支配模式？

再者，我們也看不出外來政權為什麼一定要用選舉的方式來整編、利用地方派系。威權政體和地方派系存的共生並不稀奇。然而，卻很少有國家像臺灣這樣，是透過根深蒂固(deep rooted)的選舉機制來進行政體與派系間的黏合。我們如何解釋選舉、派系和威權統治的關係？

最後，也是最根本的問題，在於國民黨對地方派系的評價。地方派系的存在，對國民黨真的是最好的結果嗎？若然，國民黨為何在威權鞏固期推動地方派系替代政策（陳明通 1995:179-190）？而這種替代政策又為何遭受挫折？1970年代後，派系化對於國民黨的選舉表現，其實有著負面的影響。<sup>1</sup> 在這種情況下，有人或許會這樣解釋國民黨和地方派系的共生：作為外來政權的國民黨，不得不接受地方派系存在的現實，並在此基礎上鞏固政權；派系的任務一旦完成，國民黨將設法擺脫其包袱。如果這個理論正確，我們應該看到兩項結果。第一，國民黨的本土化，應該減低其對地方派系的依賴。第二，地方派系應試圖進行跨地域的整合，以進入中央權力核心。然而，這些結果都未出現。在推行本土化之後，國民黨地方派系化的程度不降反升(Huang 1995; Chen 1996; Bosco 1994)。解嚴後地方派系雖屢屢有串連動作(Chen 1996:184)，但主要運作範圍仍在地方；國會內部雖

有派系出身的議員組成次級團體，但規模和影響力都極有限。

綜合上述，我們發現內生或外生的理論都不能充分解釋下列現象：

1. 以選舉為目標的地方派系，為何形成於日治時代末期？
2. 地方派系的版圖為何以縣市為邊界？
3. 地方派系主導選舉，對執政黨是否必然有利？

我們認為，這些問題的答案，也正是了解臺灣特殊地方政治生態的關鍵。本文嘗試從歷史制度論的角度解析這些問題。主要的論點如右：臺灣地方派系的形成和日本殖民政府在特定時間點上的作為有關。這種作為是為了要將反體制的單軸抗爭轉化為體制內的多軸競爭，以強化政權的正當性與動員力。其手段則包括了兩個層次的制度操控。首先，在準憲法的層次上，賦予地方選舉制度化的地位。其次，在選舉制度的安排上，引進「多人區單記不可讓渡投票制」(single nontransferable voting under multi-member district)，使臺籍菁英自然分裂為數個實力均衡的派系。其結果固然導致反政府力量的分化與體制化，卻也使得親官方的力量不能完全取代反政府的勢力，而給與後者一定的發展空間。當國民黨遷移至臺灣後，雖不得不和地方派妥協，卻也利用了既有制度安排來鞏固政權。然而，隨著臺灣的民主化和政權本土化，同樣的制度卻使國民黨受困於派系整合的問題，以及逐漸削弱的選舉優勢。以下，我們就分別檢視這些論點。

### 叁、臺灣地方選舉之原型：1935年的地方制度改革

1895年，在甲午戰爭中戰敗的清廷將臺灣割讓給日本，開啓了臺灣半個世紀的殖民統治史。據臺初期，日本殖民政府實施的是軍政一體的「律令法治」。臺灣總督所頒佈的律令，就是臺灣殖民地的法治基礎；臺灣總督則由軍人出任。日本殖民政府透過這種體制完成了政權鞏固的任務，而在1919年首次由文官出任臺灣總督。1921年，日本政府公布法律第三號，以天皇所頒佈的特別法作為統治臺灣的法律。至此，日本對臺灣的統治策

<sup>1</sup> 如果我們用地方派系佔國民黨提名候選人的比率為自變數，解釋該黨在立委選舉中的議席率（控制得票率後），可以發現顯著的負相關。

略由「特殊主義」轉變為「內地延長主義」的同化政策（黃靜嘉 1960）。總督府並於 1920 年連續頒佈律令，將臺灣分為 5 州 3 廳，州廳下分設郡市，郡市則下轄街、庄、區。各級行政首長皆由總督府及其下級機關選派。此外，州、市、街、庄設有協議會，但議員則由各級行政首長選任（臺灣總督府 1945:9-19）。自 1920 年起至 1935 年為止，共產生 8 屆協議會員。

1920 年代初期的臺灣，受到第一次世界大戰後民族自決與日本國內大正民主潮流的影響，政治社會運動風起雲湧。1921 年文化協會成立，成為臺灣第一個具有現代意義的政運團體。1927 年文協分裂為左右兩派，右派旋即組成臺灣民眾黨；部份左翼則和 1928 年結成的臺灣共產黨合流。民眾黨再於 1930 年分裂為勞農戰線派與地方自治聯盟。臺灣的反政府團體儘管佔據了意識形態光譜的各角落，卻具有一項共同的特色：被排除在殖民地統治機器之外。<sup>2</sup>

爲了了解日治時代臺灣政社運菁英的政治參與狀況，我們對臺灣總督府警務局所出版的警察沿革誌（上卷及中卷一、二）做了地毯式的搜索，整理出 1587 名政治、社會、民族、文化運動參與者，並調查其參與公職的情形。<sup>3</sup> 根據表二，我們發現政社運菁英佔第一至八屆各級官選議員比率很低，而且集中在市的層級。根據學者的研究，日治時代臺灣政社運菁英許多出身中上地主階級，和大多數協議員類似（吳文星 1992；李筱峰 1986）。<sup>4</sup> 然而，表二顯示其對殖民地政權的參與極爲有限。

<sup>2</sup> 必須說明的是，所謂「反政府」只是一個概略的總稱，意指其不為殖民統治者所認同。但這些政運團體對於總督府施政與律令的接受程度仍有不同。

<sup>3</sup> 《警察沿革誌》的主編是曾任警官的鷺巢敦哉。這部著作收錄了總督府警務局對於臺灣政、社、民族運動的調查報告。從報告中，我們可以看出總督府如何認知對其政權有威脅的臺灣人。必須說明的是，這些名單所列的是從統治者的眼光所界定的異議份子；其中有許多人並非運動幹部，對運動的參與也可能不深。

<sup>4</sup> 周婉窈(1989:170-177)指出，學生是早期請願運動的主力，之後則有低學歷者的加入。但運動領導人的階級出身高於平均水準，則是毋庸置疑的。

表二 日治時代臺灣政社運菁英擔任各級民意代表狀況

	總督府 評議員		州廳 協議員		市 協議會員		街庄 協議會員		人數合計
	N	%	N	%	N	%	N	%	
官選第一屆	6	60.0	6	13.0	1	4.6	37	1.55	50
官選第二屆	1	14.0	6	11.0	3	13.0	30	1.41	40
官選第三屆	1	14.0	4	7.5	3	11.5	42	1.68	50
官選第四屆	2	15.0	4	7.3	4	12.5	36	1.44	46
官選第五屆	1	5.9	3	5.6	5	14.3	42	1.54	51
官選第六屆	1	5.9	5	8.9	11	19.6	38	1.40	55
官選第七屆	1	5.9	5	8.5	6	17.6	38	1.35	50
官選第八屆	1	5.6	3	5.4	12	15.8	33	1.23	49
官選第九屆	1	6.3							1
民(官)選第一(十)屆	1	6.7	6	10.0	25	22.5	45	1.54	77
民(官)選第二(十一)屆	2	15.0	9	13.0	16	14.0	43	1.54	70
官選第十二屆	2	15.0							2
合計	20		51		86		384		541

表格說明：1. 除總督府評議員外，官選第一屆始自 1920 年，每兩年改選一次；民選始自 1935 年，四年改選一次。總督府評議員始自 1921 年，皆為官選。

2. % 之分母為臺籍議員總數。

我們可以據此推論日治時代中期(1919-1935)的政治態勢：由於政社運菁英在國家機關中沒有位置，政治衝突一旦發生，將是體制與反體制的單軸對抗。這種鬥爭是零和(zero sum)的，一方之勝即為另一方之敗。在日本殖民者的高壓統治下，這種競爭當然是不平等的；反抗運動很難從根本搖撼殖民統治的基礎。然而，我們必須從總督府的政治目的來考量這種狀況的穩定性。在有需要，而又能力可及的情況下，總督府應會設法改變這種態勢。

在民主制度尚未建立的社會，單軸競爭的最大問題就是激進化乃至於革命。由於體制內沒有得勝的空間，弱者只得嘗試體制外的抗爭。這種可

能性，對 1930 年代中期的臺灣總督府是不利的。具體而言，當時總督府面臨了兩項內外情勢的變化。1920 年代末期，日本連續遭受金融恐慌及世界經濟不景氣的打擊，連帶造成社會動盪不安。相應而起的是軍部及右翼勢力的抬頭；對外侵略成爲化解內部危機的手段。1930 年代初期，中國東北成爲日本主要的侵略對象，處於後方的臺灣則擔負著戰略補給的角色。在此大戰略下，臺灣總督府的任務在於轉化由地主階級所主控的米糖商品經濟，逐步建立戰時統制經濟體制。此外，1920 年代臺灣商品化米作經濟的發達，造就了一批具有自主意識與行動能力的新興階級。他們不但和政治社會運動的興起有關，更成爲殖民政府在建立戰爭動員體系時的主要阻礙（林繼文 1996:47-76）。因此，臺灣總督府必須尋找某種方法，以使地主階級在經濟上依賴國家，在政治上沒有反抗的空間。

順著這個道理來看，就不難理解臺灣總督府爲何要在 1935 年進行地方制度改革。修正後的地方制度固然只是整個戰爭動員體系的一部分，卻能達到其目的：將新舊地方菁英同時納入由總督府所操控的政治機器，並使其彼此分化、對上依賴。這正是臺灣地方派系政治的原型。我們就以 1935 年首次實施的臺灣地方選舉爲例，探索其發生源頭。<sup>5</sup>

1935 年 4 月，臺灣總督府發佈地方自治改革相關法令，擴大地方議會的立法權限；廢除州、市的預算認可制；廢州、市協議會，改設州、市會爲議決機關，決議州、市各項經費及權限內事項；廳及街庄仍維持協議會爲諮詢機關。此外，改革案也規定市有課稅權、市會有審議市預算權（臺灣總督府 1945:9-19）。當然，總督府所推動的是一種有限的地方自治。根據臺灣市制第 31 條，「市尹認爲有特別理由時，得經州知事指導後，直接取消市會決議或選舉」；第 32 條規定「市尹認爲市會或市參事會之決議明顯有害公益或不利市收支時，得重新交付審議，但認爲情況特殊時，市尹

<sup>5</sup> 第一屆民選市會議員及街庄協議會員的選舉於 1935 年 11 月 22 日舉行。首屆民選州會議員則於 1936 年 11 月產生。

得請示州知事後直接取消之」（臺灣時報 166 號 1935 年 5 月）。在州方面，也有相同的規定。同時，改正案還規定市會議員、街庄協議員中半數由州知事選任，半數民選；州會議員半數由總督任命，半數由市會議員及街庄協議員間接選出。臺灣總督並有權解散市會及街庄協議會。

透過以上的制度安排，總督府達到了第一項目標：將地方自治限制在其所許可的範圍內。那麼，此舉如何轉變臺灣人之間的政治關係？這涉及總督府對選舉權及選舉制度的安排。首先，改革案將地方選舉侷限爲菁英階層的事務。選舉及被選舉權之資格爲：年滿 25 歲、男性、經營獨立生計、居住該市、街、庄 6 個月以上、年納稅 5 圓以上、爲「帝國臣民」。根據這樣的限制，在 1935 年 11 月的選舉中，擁有投票權者佔總人口分別是日本人（當時稱「內地人」；總人口 271,584）14.6%，臺灣人（當時稱「本島人」；總人口 4,882,945）3.8%（井出季和太 1937:862-3）。有權者比率之所以如此低，除了性別（佔人口一半的女性無投票權）、年齡的限制外，納稅額也是不公平的設計。1935 年臺灣每人的平均年支出爲 174 圓，扣除消費支出和資本形成支出後，剩餘是 16.5 圓（溝口敏行與梅村又次 1988:233）。這個數字還包括了在臺日人。因此，5 圓的納稅額是相當高的；選舉因而成爲上階層的遊戲。<sup>6</sup>

其次，在選舉制度方面，引進當時行於日本的「中選舉區制」。<sup>7</sup> 根據「臺灣州制施行令」第 14 條，州選舉採無記名一票制，投票對象爲候選人；<sup>8</sup> 當選概以候選人得票高低判定之（同令第 30 條）。選舉區共劃分爲

<sup>6</sup> 當時在日本國內亦採取限制選舉，但有權者的比率比臺灣高出許多。見川人貞史 1992。

<sup>7</sup> 比較正確的說法，應該是「多人區單記不可讓渡投票制」(single nontransferable voting under multi-member district system)。中選舉區制是當時的通稱，沿用至今。關於此一制度如何在日本產生，見川人貞史前引書。

<sup>8</sup> 根據規定，選民必須自行書寫所投之候選人姓名於選票上。由於市的投票不得使用代筆制度（部份街庄則可），致使投票率較低（井出季和太 1937:862-863）。

臺北州一區等21區，每區應選名額3至7人不等(中越榮二 1938:523-524)；選舉人為各選區的市會議員及街庄協議會員。在市、街、庄議員方面，也是採取無記名一票制，但選舉人則為有選舉權的一般公民。市街庄議員的應選名額，在市會方面每市依人口比率由24至40人不等，街庄協議會則每區8至20人不等(井出季和太 1937:860)。

根據學者的通說，中選舉區制將迫使具有相似背景的候選人彼此競爭。由於選民只能投一票給特定的候選人，而每一選區又是多人競爭，候選人必須爭取特定選民的支持才有可能當選(Ramseyer and Rosenbluth 1993)。各自擁有固定的地盤的候選人，反而比背景理念相近者更容易勝選。如果選舉制度真的發揮這樣的功效，則此種選舉制度的實施將改變臺灣的政治生態：派系型的政治人物將取代理念型的運動家，成為地方政壇的主角。<sup>9</sup>當然，要達到這樣的目的，地方選舉對於體制外菁英(既存的和潛在的)有吸納的作用。否則，整個選舉體制將因的正當性降低而有瓦解之虞。

在我們所整理的1587名政社運份子中，有202名曾有擔任各級議員的經驗(表二顯示其參與的時間與層級)<sup>10</sup>。其中在1935年之後就任者共有58名(官選9名、民選49名)，佔全部的29%。表二顯示這些新加入者絕大部份集中在州與市的層級。我們可以據此推論：1935年的地方制度改革相當程度吸納了政社運菁英投入選舉。這些轉換政治角色的原政運菁英，大多缺乏基層的地盤，而必須以市為主戰場(州議員為間接選舉)。

因此，地方選舉的實施不但改變基層政治的生態，也將選舉競爭帶入都市。受到吸納的，不僅是既有的地方菁英，還有理念型的運動菁英。問題是，政運菁英為何選擇參選？我們認為，最可能的原因就是缺乏更有效

<sup>9</sup> 當然，選舉權的限制使我們不能過度期待地方選舉對整個臺灣社會的影響。較合理的期待是，地方菁英權力關係的轉變將間接衝擊中下層社會。

<sup>10</sup> 這個比率(13%)並不算高。然而，我們的母體是所有曾經在《警察沿革誌》中出現過的姓名，包括了幹部與一般成員。如果我們只計領導者(並稱之為政社運菁英)，則比率將大為提高。

的參與管道。事實上，1935年的地方自治改革和自治聯盟的主張有相當的距離。就在改革案公布之前不久的1934年12月，自聯幹部面見總督，提出普及選舉權、議員全部民選、街庄為議決機關等要求。努力雖然徒勞無功，自聯卻在翌年4月發表聲明，表示「不得不接受政府所提之制度」，並有人主張將自聯改組成政黨(葉榮鐘 1987:484-485)。同年8月自聯召開大會，以全數通過「聯盟的本、支部將於選舉時推薦各地最適人才及提供支持」的決議(臺灣總督府 1939:578)。

政社運菁英的政治空間有限，可以從其在1935年後的出路來印證。我們挑選了44位文化協會的創會幹部，追蹤其在1935年之後的政治角色。<sup>11</sup>從表三可以清楚看出，在政治方面只有退出政壇(退隱、監禁或放逐)與參與既有體制(參選或接受官派職位)二途。像報界或文化界這種中間性的位置，空間並不大。相形之下，參選可能還是比較好的政治出路。

由此可見，總督府採取的是雙管齊下的手段。一方面採取高壓的手段鎮壓較激進的運動路線，另一方面卻開放地方選舉，用地域性來切割選民，使社運成員不會大量當選，達到吸納比較中上階層的新興本土力量的目的。以下，我們檢視地方選舉是否達到前面所提到的第二個效果：地方菁英的橫向分化與縱向依賴化。如果學者對於中選區制的看法是正確的，我們即應觀察到這種現象：候選人的選票具有地域性的區隔。也就是說，擁有固定地盤是當選的重要條件，而選民也是根據此一標準來投票。當然，理論上選票也可能是以意識形態、族群、階級等方式區隔。然而，日治時代候選人在階級背景上具有類似性(地主)，再加上臺、日人相互投票的機率極低，我們認為地域性的選票區隔是最可能的。<sup>12</sup>

<sup>11</sup> 名單來自於《臺灣總督府警察沿革誌》，中卷一(1939:142-146)。這份名單自然不包括後來加入的幹部，及其他政治團體的成員。我們做這樣的選擇，是要控制世代、階級(早期文協幹部多出於地主階級)等因素。當然，這也使我們的發現不能被一般化。舉例而言，左翼團體的幹部被監禁的比率可能就大得多。

<sup>12</sup> 這裡也引發了一個有趣的問題：臺灣地方派系的發生可能和選舉權的限制有

表三 日治時代文化協會幹部在1935年後的政治出路

在政治體系中的角色	個案數	%
擔任政府指定職位	14	28.6
民選議員	6	12.2
報界、文化界	8	16.3
退隱或無職位	8	16.3
被監禁或放逐	3	6.1
死亡／其他	10	20.4
合計	49	100.0

表格說明：「其他」主要為資料不全者。合計大於總人數，乃因有人可歸入一類以上。

資料來源：《臺灣人士鑑》(1937; 1943)、《總督府情報部部報》1941年7月1日

要檢證以上的命題，最精確的方法是分析每張選票來自何方。但由於歷史久遠，這種實證調查是不可能的。目前僅存的資料，是每一選區當選人的居住地。我們僅能根據這項資料，間接探知選票地域性區隔的存在。儘管效度有限，我們可以將這種調查視為一種「關鍵性檢證」(critical test)：如果結果不符預期，假說必不能成立；如果結果符合預期，則我們有信心進行更進一步的調查。我們根據如下的方法導出假說。

假設某一選區之應選名額為  $N$ ，選區內共有  $M$  個地理單位。如果選舉完全沒有地域性的因素，我們應該看到  $M$  個地理單位隨機分布在  $N$  個當選位置上。在這樣的情況下，我們預期某些地理單位會出現一名以上的當選人。同理，如果地域因素出現在選舉中，選擇的過程就不是隨機的，當選人也理應出身於不同的地理單位。我們所要探索的，就是每個選區當選人出身地重複的狀況。當然，即使是隨機選擇，還是可能產生當選人出身地完全不重複的狀況。我們必須計算發生這種情況的機率，作為檢證假說的

關。如果當時採取全民普選，而中下階級的選民又有充分的選擇能力和自由，階級性的選票區隔是可能出現的。

判準。我們可以導出  $P = (M! / (M-N)!) / M^N$  這個公式來描述隨機選擇時沒有當選人出於同一地域的機率。<sup>13</sup> 舉例而言，臺南州第四選區總共產生 3 名臺籍州議員，區內共有 3 郡（新營、嘉義、東石），則在隨機選擇的情況下 3 名議員分別來自於 3 郡（即出身地完全不重複）的機率是 0.22。必須強調的是，當  $N \leq 1$  或  $N > M$  時，必然有當選人出於同一地區。在這種情況下，前述公式是不適用的(not applicable)；以下的分析將排除這些狀況。

表四 1936年州議員選舉出身地重複機率與實際狀況

選區	臺籍議員數(N)	郡市數(M)	P	重複個案
臺北州一區	1	1	NA	NA
臺北州二區	1	1	NA	NA
臺北州三區	3	6	0.56	0
臺北州四區	1	3	NA	NA
新竹州一區	1	1	NA	NA
新竹州二區	2	3	0.67	0
新竹州三區	4	5	0.19	0
臺中州一區	0	1	NA	NA
臺中州二區	0	1	NA	NA
臺中州三區	2	4	0.75	0
臺中州四區	4	3	NA	NA
臺中州五區	2	4	0.75	0
臺南州一區	1	1	NA	NA
臺南州二區	0	1	NA	NA
臺南州三區	3	4	0.38	1
臺南州四區	3	3	0.22	0
臺南州五區	2	3	0.67	0
高雄州一區	1	1	NA	NA
高雄州二區	0	1	NA	NA
高雄州三區	3	3	0.22	0
高雄州四區	3	4	0.38	0

選區資料來源：中越榮二 1938:523-524。

<sup>13</sup> 這個公式提供的只是一個估計值，比較精細的計算應該考慮每個地理單位的選民數，及候選人的不同實力。

我們首先檢證 1936 年的州會議員選舉。由於跨族群投票極為少見，再加上日、臺人在居住空間上有明顯的城鄉區隔，我們將 N 界定為每一選區的臺籍州議員當選人數。其結果如表四所示。扣掉不適用公式的選區後，P 值介於 0.75 (2 人 4 郡) 與 0.19 (4 人 5 郡) 之間。就個別選區而言，這些值其實不低。然而，我們所應計算的，應該是所有個選區發生 n 次出身地重複情況的機率。假設出身地隨機分配時出現重複情況的期待值(expected frequency)是 E(X)，我們比較 n 和 E(X) 就可以知道當選人是否有地域區隔。

表五 第二屆民選州議員選舉出身地重複機率與實際狀況

選區	臺籍議員數(N)	郡市數(M)	P	重複個案
臺北州一區	1	1	NA	NA
臺北州二區	1	1	NA	NA
臺北州三區	4	1	NA	NA
臺北州四區	1	6	0.28	0
新竹州一區	2	3	NA	NA
新竹州二區	2	1	NA	NA
新竹州三區	4	3	0.67	0
臺中州一區	0	3	0.19	0
臺中州二區	0	1	NA	NA
臺中州三區	3	1	NA	NA
臺中州四區	5	4	0.38	1
臺中州五區	2	3	NA	NA
臺南州一區	1	4	0.75	0
臺南州二區	1	1	NA	NA
臺南州三區	3	1	NA	NA
臺南州四區	3	4	0.38	1
臺南州五區	1	3	0.22	1
高雄州一區	1	3	NA	NA
高雄州二區	0	1	NA	NA
高雄州三區	2	1	NA	NA
高雄州四區	3	3	0.67	0
		4	0.38	0

選區資料來源：中越榮二 1938:523-524。

以表四的資料來看， $E(X) = \sum(1-P_i) = 5.2$ 。換句話說，在隨機選擇的情況下，我們預期有五個選區會出現出身地重複的狀況。然而，事實上只有在臺南州第三及第四選區發生當選人源出同郡的情形。如果選擇是隨機的，這種結果的發生機率趨近於 0。表五所列為第二屆選舉的狀況。此次選舉的期待值是 5.08。結果共有 3 個選區出現當選人源出同郡的狀況，亦低於期待值。因此，我們有足夠的證據相信地域性的選票區隔已經在 1936 年的州協議員選舉中出現。<sup>14</sup>

我們在前面也提到，具有政社運背景的參選者可能比較缺乏固定的地盤，而集中在市會議員的選舉。那麼，這些參選的政運菁英又面臨何等處境？他們之間是否也產生利益分化的現象？地方自治聯盟總共推薦了 18 人參與 1935 年市會議員的選舉。表六整理了自聯在各選區的參、當選狀況。除了單人參選的臺北市外，自聯在多人區的嘉義與臺南全額當選；卻在臺中及屏東遭受挫敗。對於這個結果，我們可以從總督府警務局的調查報告(1939:581-582)裡看出一些端倪。臺中是自聯的大本營，對於參選也著力最多。在 11 月 3 日的臺中支部幹事會中，決定 4 名參選人（鄭松筠、郭東周、張深鏞、張風謨）採取相互聯絡協調的策略，並約定選舉費用以 300 圓為限、助選員以 4 人為限，且選舉以宣揚理念為主，盡量不進行登門拜票。然而，選戰一開始這些約定就被破壞。當時不在選區的鄭松筠忿而要求取消提名，但為時已晚而告落選。另 1 名落選的郭東周，則是因為不能決定是否接受自聯的推薦而延遲了競選活動。其實，只要 4 人得票平均分配，自聯是可以在臺中市全勝的。在屏東方面，則是因為參選者過多而使只有 1 人當選。至於在自聯提名人全部當選的臺南與嘉義，則有非常類似的競選過程：聯盟在當地的支部並不像臺中選區那樣訂立選舉協定，而放任候選

<sup>14</sup> 州會是間接選舉，選民是市街莊議員。因此，州會議員選舉的選票區隔，反映的是高層菁英在面對基層菁英時的勝選策略。但我們相信同樣的邏輯也適用於其他層級的選舉。



表三 日治時代文化協會幹部在1935年後的政治出路

在政治體系中的角色	個案數	%
擔任政府指定職位	14	28.6
民選議員	6	12.2
報界、文化界	8	16.3
退隱或無職位	8	16.3
被監禁或放逐	3	6.1
死亡/其他	10	20.4
合計	49	100.0

表格說明：「其他」主要為資料不全者。合計大於總人數，乃因有人可歸入一類以上。

資料來源：《臺灣人士鑑》(1937; 1943)、《總督府情報部部報》1941年7月1日

要檢證以上的命題，最精確的方法是分析每張選票來自何方。但由於歷史久遠，這種實證調查是不可能的。目前僅存的資料，是每一選區當選人的居住地。我們僅能根據這項資料，間接探知選票地域性區隔的存在。儘管效度有限，我們可以將這種調查視為一種「關鍵性檢證」(critical test)：如果結果不符預期，假說必不能成立；如果結果符合預期，則我們有信心進行更進一步的調查。我們根據如下的方法導出假說。

假設某一選區之應選名額為  $N$ ，選區內共有  $M$  個地理單位。如果選舉完全沒有地域性的因素，我們應該看到  $M$  個地理單位隨機分布在  $N$  個當選位置上。在這樣的情況下，我們預期某些地理單位會出現一名以上的當選人。同理，如果地域因素出現在選舉中，選擇的過程就不是隨機的，當選人也理應出身於不同的地理單位。我們所要探索的，就是每個選區當選人出身地重複的狀況。當然，即使是隨機選擇，還是可能產生當選人出身地完全不重複的狀況。我們必須計算發生這種情況的機率，作為檢證假說的

關。如果當時採取全民普選，而中下階級的選民又有充分的選擇能力和自由，階級性的選票區隔是可能出現的。

判準。我們可以導出  $P = (M! / (M-N)! ) / M^N$  這個公式來描述隨機選擇時沒有當選人出於同一地域的機率。<sup>13</sup> 舉例而言，臺南州第四選區總共產生 3 名臺籍州議員，區內共有 3 郡（新營、嘉義、東石），則在隨機選擇的情況下 3 名議員分別來自於 3 郡（即出身地完全不重複）的機率是 0.22。必須強調的是，當  $N \leq 1$  或  $N > M$  時，必然有當選人出於同一地區。在這種情況下，前述公式是不適用的(not applicable)；以下的分析將排除這些狀況。

表四 1936年州議員選舉出身地重複機率與實際狀況

選區	臺籍議員數(N)	郡市數(M)	P	重複個案
臺北州一區	1	1	NA	NA
臺北州二區	1	1	NA	NA
臺北州三區	3	6	0.56	0
臺北州四區	1	3	NA	NA
新竹州一區	1	1	NA	NA
新竹州二區	2	3	0.67	0
新竹州三區	4	5	0.19	0
臺中州一區	0	1	NA	NA
臺中州二區	0	1	NA	NA
臺中州三區	2	4	0.75	0
臺中州四區	4	3	NA	NA
臺中州五區	2	4	0.75	0
臺南州一區	1	1	NA	NA
臺南州二區	0	1	NA	NA
臺南州三區	3	4	0.38	1
臺南州四區	3	3	0.22	0
臺南州五區	2	3	0.67	0
高雄州一區	1	1	NA	NA
高雄州二區	0	1	NA	NA
高雄州三區	3	3	0.22	0
高雄州四區	3	4	0.38	0

選區資料來源：中越榮二 1938:523-524。

<sup>13</sup> 這個公式提供的只是一個估計值，比較精細的計算應該考慮每個地理單位的選民數，及候選人的不同實力。

我們首先檢證 1936 年的州會議員選舉。由於跨族群投票極為少見，再加上日、臺人在居住空間上有明顯的城鄉區隔，我們將 N 界定為每一選區的臺籍州議員當選人數。其結果如表四所示。扣掉不適用公式的選區後，P 值介於 0.75 (2 人 4 郡) 與 0.19 (4 人 5 郡) 之間。就個別選區而言，這些值其實不低。然而，我們所應計算的，應該是所有個選區發生 n 次出身地重複情況的機率。假設出身地隨機分配時出現重複情況的期待值(expected frequency)是 E(X)，我們比較 n 和 E(X) 就可以知道當選人是否有地域區隔。

表五 第二屆民選州議員選舉出身地重複機率與實際狀況

選區	臺籍議員數(N)	郡市數(M)	P	重複個案
臺北州一區	1	1	NA	NA
臺北州二區	1	1	NA	NA
臺北州三區	4	1	NA	NA
臺北州四區	1	6	0.28	0
新竹州一區	2	3	NA	NA
新竹州二區	2	1	NA	NA
新竹州三區	4	3	0.67	0
臺中州一區	0	3	0.19	0
臺中州二區	0	4	NA	NA
臺中州三區	3	1	NA	NA
臺中州四區	5	4	0.38	1
臺中州五區	2	3	NA	NA
臺南州一區	1	4	0.75	0
臺南州二區	1	1	NA	NA
臺南州三區	3	1	NA	NA
臺南州四區	3	4	0.38	1
臺南州五區	1	3	0.22	1
高雄州一區	1	3	NA	NA
高雄州二區	0	1	NA	NA
高雄州三區	2	1	NA	NA
高雄州四區	3	3	0.67	0
		4	0.38	0

選區資料來源：中越榮二 1938:523-524。

以表四的資料來看， $E(X) = \Sigma(1-P_i) = 5.2$ 。換句話說，在隨機選擇的情況下，我們預期有五個選區會出現出身地重複的狀況；然而，事實上只有在臺南州第三及第四選區發生當選人源出同郡的情形。如果選擇是隨機的，這種結果的發生機率趨近於 0。表五所列為第二屆選舉的狀況。此次選舉的期待值是 5.08。結果共有 3 個選區出現當選人源出同郡的狀況，亦低於期待值。因此，我們有足夠的證據相信地域性的選票區隔已經在 1936 年的州協議員選舉中出現。<sup>14</sup>

我們在前面也提到，具有政社運背景的參選者可能比較缺乏固定的地盤，而集中在市會議員的選舉。那麼，這些參選的政運菁英又面臨何等處境？他們之間是否也產生利益分化的現象？地方自治聯盟總共推薦了 18 人參與 1935 年市會議員的選舉。表六整理了自聯在各選區的參、當選狀況。除了單人參選的臺北市外，自聯在多人區的嘉義與臺南全額當選；卻在臺中及屏東遭受挫敗。對於這個結果，我們可以從總督府警務局的調查報告(1939:581-582)裡看出一些端倪。臺中是自聯的大本營，對於參選也著力最多。在 11 月 3 日的臺中支部幹事會中，決定 4 名參選人（鄭松筠、郭東周、張深鏞、張風謨）採取相互聯絡協調的策略，並約定選舉費用以 300 圓為限、助選員以 4 人為限，且選舉以宣揚理念為主，盡量不進行登門拜票。然而，選戰一開始這些約定就被破壞。當時不在選區的鄭松筠忿而要求取消提名，但為時已晚而告落選。另 1 名落選的郭東周，則是因為不能決定是否接受自聯的推薦而延遲了競選活動。其實，只要 4 人得票平均分配，自聯是可以在臺中市全勝的。在屏東方面，則是因為參選者過多而使只有 1 人當選。至於在自聯提名人全部當選的臺南與嘉義，則有非常類似的競選過程：聯盟在當地的支部並不像臺中選區那樣訂立選舉協定，而放任候選

<sup>14</sup> 州會是間接選舉，選民是市街庄議員。因此，州會議員選舉的選票區隔，反映的是高層菁英在面對基層菁英時的勝選策略。但我們相信同樣的邏輯也適用於其他層級的選舉。

## 38 兩岸基層選舉與政治社會變遷

人自行競選。

表六 地方自治聯盟參與1935年市議員選舉之情形

選區	應選名額	自盟參選人數	自盟當選人數	自盟勝選率	選區狀況
臺北	36	1	1	1	最高票當選
新竹	28	1	0	0	
臺中	28	4	2	0.5	有事前協定，但被破壞
嘉義	28	3	3	1	無地盤協定
臺南	32	4	4	1	無地盤協定
屏東	24	5	1	0.2	參選者過多

資料來源：井出季和太 1937:869-870；臺灣總督府 1939:581-2。

我們如何解釋以上的結果？臺南與嘉義之所以無須訂立公約即可全面勝選，顯示參選人原本就有各自的地盤，無須協調。事實上，自聯在此兩地當選人多非核心幹部，而是當地的資產家。臺中的狀況則反映了理念型政黨在中選舉區制下的困境。如果要走宣揚理念的路線，立即面臨選票區隔的問題；只要有候選人採取地域競選的策略，事前的協定就無法維持。因此，地方選舉的實施不但造成一般臺籍菁英的地方派系化，也使得原來的反政府菁英也不能抵擋這股趨勢。左翼因此批評自聯「衰頹」、「沒落」，和「御用紳士並無二致」（連溫卿 1988:260）。

從更宏觀的角度來看，日治時代地方選舉的實施，不僅是臺灣地方選舉派系化的濫觴，更有重新架構國家社會關係的作用。我們認為其中有三點特別值得注意的特色。

第一，由於總督府將選舉侷限在地方的層次，形成了雙重的菁英結構(Wu 1987)的雛形。對外來政權而言，這可以說是一種最適策略：給與臺人更多的權力固然對其不利，完全剝奪其參政權卻又會降低其在基層的動員效力。只有在此架構下，總督府才能用人數只有臺灣人十七分之一的日本人統治臺灣。

第二，臺籍菁英固然地方化，各地卻缺乏代表性的人物。由於實施中選舉區制的關係，各地的菁英自然產生分化的傾向，而不會有人站在全區的立場上和總督府抗衡。<sup>15</sup> 同理，為了存活，地方菁英必須依賴總督府所提供的特權經濟。選舉菁英紛紛在戰爭期間在統制經濟體系中擔任要職（林繼文 1996:76-77），就是最佳例證。

第三，地方菁英的分化，使其彼此間產生複雜的競合關係。政運菁英可能因本身之分裂或派系菁英之合作而落選，也可能因為派系菁英的矛盾而取得參與空間。地方菁英不再只是單純的統治工具，更是選舉競爭的主體。具體反映這種競爭關係的現象之一，就是常見於中選舉區制的低連任率（吳乃德、陳明通 1993:365），也出現在日治時代臺灣的地方選舉中。

以上各點，都為戰後國民黨政權與臺灣本土社會的關係埋下了伏筆，這是下一節的課題。

## 肆、地方選舉在戰後之斷裂與延續

### 戰後初期臺灣地方選舉：多項活動的舉辦與制度的延續

1945年8月，日本戰敗投降。當時負責接收臺灣的行政長官公署在接收後不久，即著手進行臺灣各級民意代表的選舉，於1945年12月26日公佈「臺灣省各級民意機關成立方案」。長官公署之所以急著在臺推行選舉，其實反映了當時整個中國的政治情勢。抗日戰爭結束後，國共對立日益嚴

<sup>15</sup> 在此我們不願意給讀者一個印象，認為臺灣的地方派系是選舉制度「造成」的。事實上，日治時代臺灣基層行政組織劃分大略承自清末（施添福 1996:52; 73），選區劃分也反映原有地域區隔。我們只能說，中選區制給予這種地域區隔一個制度性的基礎，並迫使地方菁英在此基礎上競爭。如果沒有中選區制，這種地域區隔可能會隨著時間而改變，而不會持續至今；政治菁英對特權經濟的依賴度也可能會降低。

重，在美國的壓力下召開政治協商會議。該會決議於 1946 年 5 月召開制憲國民會議，並增選臺灣等地之代表。國民政府為表現決心，亦指示臺灣省行政長官公署盡快於當年 5 月 1 日前設立各級民意機關，以便臺灣省參議會推選代表參與制憲國民大會（鄭梓 1985:8）。

行政長官公署在臺所辦理的選舉，屬中央級的有：國民參政員、制憲國大的補選，及第一屆國大代表、立法委員、與監察委員的選舉。屬地方級的則有：省參議員（即後來的省議員）、縣市參議員（即後來的縣市議員），及鄉鎮民代表的選舉。由於省參議會是間接選舉，必須先選出縣市參議員為選舉人。因此，在辦理的順序上先由鄉鎮民代表選舉，再到縣市參議員的選舉；先地方層級的選舉，再到中央層級的選舉。茲再說明如下：

在辦理鄉鎮民代表選舉之前，國民黨政府首先進行公民登記宣誓，並發給公民證書，同時進行公職候選人檢覈。隨後成立召開村里民大會，由出席公民直接選舉鄉鎮縣轄市民代表，每村里至少選出一人為原則，在總共 36,966 位候選人中，選出 7,771 位鄉鎮縣轄市民代表（臺灣省行政長官公署民政處 1945:29,34）。

鄉鎮民代表選舉完成後，隨即展開縣市參議員選舉，該項選舉採間接選舉方式，由鄉鎮民代表為之，總共選出縣市參議員 523 人，其中區域 460 人，職業團體 63 人（前引：44）。隨後縣市參議員再選舉省參議員，在總數 1,180 位省參議員候選人中，總共選出省參議員 30 人，競爭之激烈不言而喻。許多日治時代殖民政府下的協力菁英，如林熊徵、陳啓清、陳啓川，皆紛紛落選。

中央層級的選舉，首先是國民參政員及制憲國大臺灣區的補選，皆由省參議員投票選舉，共選出 8 名國民參政員及 17 名制憲國大。其後有國大代表、立法委員、與監察委員的選舉，共選出臺灣區國大代表 27 名、立法委員 8 名、監察委員 5 名。

以上地方層級的選舉，除了鄉鎮民代表在 1948 年選舉第二屆外，其於縣市議員及省議員，都要等到 1950 年臺省實施地方自治才開始辦理改選。

1950 年起臺省實施地方自治，除了重新劃分行政區域，變更原來的 8 縣 9 市為 16 縣 5 市外，並將縣市參議會改成縣議會，省參議會改成省議會。同時進行行政部門地方公職（村里長、鄉鎮長、縣市長），及議會部門地方公職（鄉鎮民代表、縣市議員、省議員）等兩大部門地方公職人員的選舉。此一制度沿用至今，四十年來不少地方上有力人士藉由此一選舉體制，而成為本土的政治菁英。

值得注意的是國民政府對於選舉制度的安排。儘管規範各級地方議會選舉的法規不同，<sup>16</sup> 但一般的原則是「採複數選區、單記投票制」，候選人之當選以比較多數決定之（郎裕憲與陳文俊 1987:524）。<sup>17</sup> 選舉區以行政區域分之，各選區應選名額以一定人口比率計之，各選舉監督機關（即各級政府內選務相關主管）並得酌情將其所轄區域劃分為若干個選舉區（常憲章 1958）。同樣的選舉制度，也可見於立法委員與國民大會代表等中央級的選舉，且沿用迄今。

對於國民政府為何採用此種選舉制度，我們還須對制度史做進一步的探討。然而「多人區單記不可讓渡投票制」成為臺灣選舉史迄今的主要架構，則是一個明顯的事實。<sup>18</sup> 以下所要探討的，就是同樣的選舉制度對於戰後地方政治生態的影響。主要的問題有二：新政權以舊制度進行地方選舉，是導致了選舉菁英的斷裂還是延續？相同的選舉制度是否使地方選舉延續了日治時代的派系化傾向？對於國家與社會的關係，又有何種衝擊？

<sup>16</sup> 這些法規屬於行政命令的性質。行政長官公署時期，地方選舉的主要法源為各級議會的組織規程與選舉規則。1950 年實施地方自治後另立各項自治法規，但內容延續原有之法規。詳見《中國選舉法規輯覽》，各輯。

<sup>17</sup> 例外的是省參議員的選舉。根據「省參議員選舉條例」，選舉以無記名單記法行之，並以出席者總額過半之選票為當選；第一次投票若無人當選，則以第二次投票得票較多者為當選（鄭梓 1985:16）。

<sup>18</sup> 我們認為，國民政府對此一制度的採用，並不完全是承續日治時代的體制。戰後實施於中國各省的第一屆國民大會代表及立法委員選舉，也是採取同樣的選舉制度。

## 戰後初期臺灣地方選舉：地方菁英的延續與變化

在國民黨新政權所舉辦的地方選舉中，日治時代的本土政治菁英遭遇和表現如何？特別是新舊政權本處於敵對狀態，而且剛打完八年戰爭分出了勝負。他們是否因政權的轉移而受到整肅，或至少因而失勢？或者他們沒有受到政權轉移的影響？甚至因臺灣的「回歸祖國」而獲得更多的政治權力和地位？過去的研究，不論是以集體的資料為基礎(李筱峰 1986:132)，或以個案研究為基礎(Jacobs 1980:115)都同時指出：本土的地方政治菁英的連續性，並沒有受到政權轉移的影響。在新政權底下，舊政權的本土政治菁英仍然扮演積極的參與角色，他們仍然繼續活躍於地方政壇中。

事實上，國民黨政府所舉辦的這些選舉，可以說是日治時代選舉的延長。不僅先後政權都採用「多人區單記不可讓渡投票制」，同時不少日治時代的地方菁英，也都投入這些由國民黨政府所舉辦的新選舉，希望能夠在政權轉移後重新取得原有的社會地位。以省參議員的選舉為例，在總數有 1,180 位候選人當中，有 442 位(37.6%)曾在日治時代擔任過總督府評議員、州市議員、街庄協議員或街庄長、助役(副街庄長)，這些我們統稱為「日本殖民政權協力者」(參見表七)。反日政社運菁英有 70 位(6.0%)，另外「半山」<sup>19</sup> 僅有 8 位(0.7%)。其他如縣市級參議員的選舉也差不多，以 1946 年選出的縣市參議員這一層級的政治菁英為例，研究結果顯示，在全省選出的 523 位縣市參議員中，243 位(46.5%)在日治時期就已經是地方的政治菁英(參見表八)。也就是說，新政權的地方政治菁英中，將近一半來自舊政權，這是縣市參議員層級的狀況。如果我們檢視新政權下所

<sup>19</sup> 「半山」指的是半個唐山人。臺灣是一個移民社會，居住在臺灣的漢人大多來自中國大陸，他們的祖先在唐朝滅亡後為躲避五胡亂華之戰禍，大量移民到福建沿海一帶，明清兩朝再冒險渡海來臺，他們通稱大陸為唐山，稱大陸人為「阿山」，半山是日治時代回到大陸唐山，替國民政府做事，1945 年隨著國民黨接收臺灣而返臺的臺灣人。

有層級的本土菁英，我們同樣發現這個情況。以高雄縣為例，在高雄縣於 1945 到 46 年選出的較高層級的地方政治菁英中(包括縣長、省參議員、縣參議員、鄉鎮長、鄉民代表會主席)，有 62 位原本就是殖民政權的地方政治菁英，佔總數 117 位的 53%(吳乃德、陳明通 1993)。

表七 省(參)議員候選人政治群體背景分析(1946-54)

	省參議會 (1946)		第一屆臨時省議會 (1951)		第二屆臨時省議會 (1954)	
	N	%	N	%	N	%
日本殖民政權協力者	442	37.6%	26	18.6%	16	14.5%
反日政社運菁英	70	6.0%	7	5.0%	0	0.0%
半山集團	8	0.7%	50	35.7%	19	17.3%
阿海派	0	0.0%	3	2.1%	1	0.9%
地方派系	0	0.0%	2	1.4%	29	26.4%
中央大陸統治菁英集團	0	0.0%	1	0.7%	5	4.5%
三青團救國團系統	16	1.4%	0	0.0%	2	1.8%
光復後反對運動集團	0	0.0%	3	2.1%	4	3.6%
未有政治集團身份者	640	54.4%	48	34.3%	34	30.9%
合計	1176	100%	140	100%	110	100%

資料來源：陳明通 1990:444。

如果我們以政權轉移後的菁英連續率，和政權轉移前相比，或許更能看出其意義。政治菁英的流動和延續(尤其是民選的菁英)，受到許多因素的影響，即使在承平時期，政治菁英也不可能完全沒有變動。在選舉政治中，許多人來來去去，有些人在踏入政治領域的時候，充滿期待和興奮；部分人隨即滿懷失望離開。有些人倏倏成功地進入政壇，可是卻立即證明他們無法承受不斷的考驗；有些人則因為某些特殊的客觀條件和個性，而可以長久地停留在政治領域中。日本殖民統治下的本土地方政治菁英，每兩年都得接受重新挑選的考驗，即使大部份都是官選的，每一次的挑選都更換了部分的人選。從 1921 年開始到 45 年戰爭結束的 20 多年間，州廳協

會議員的平均延續率是 52.3，市協議會議員每一次選舉導致的菁英延續率平均是 34.2%，而街庄協議會議員則是 47.15%（吳乃德、陳明通 1993）。這些數字和上述因政權轉移而導致的菁英延續率相較，我們可以說：政權轉移對本土政治菁英的流動，幾乎沒有任何的影響。

表八 縣市參議員日治時代擔任選任公職情形

縣市:	參議員 人數	未任日治時代公職		曾任日治時代公職					
		N	%	小計		總督府評議員		州廳協議會員	
				N	%	N	%	N	%
臺北縣	42	18	42.9%	24	57.1%	0	0.0%	3	7.1%
新竹縣	38	11	28.9%	27	71.1%	1	2.6%	1	2.6%
臺中縣	66	19	28.8%	47	71.2%	1	1.5%	3	4.5%
臺南縣	75	22	29.3%	53	70.7%	1	1.3%	3	4.0%
高雄縣	59	25	42.4%	34	57.6%	0	0.0%	3	5.1%
花蓮縣	11	7	63.6%	4	36.4%	0	0.0%	0	0.0%
臺東縣	11	8	72.7%	3	27.3%	0	0.0%	2	18.2%
澎湖縣	11	10	90.9%	1	9.1%	0	0.0%	1	9.1%
基隆市	21	16	76.2%	5	23.8%	0	0.0%	0	0.0%
臺北市	27	23	85.2%	4	14.8%	0	0.0%	0	0.0%
新竹市	26	15	57.7%	11	42.3%	0	0.0%	1	3.8%
臺中市	19	16	84.2%	3	15.8%	0	0.0%	1	5.3%
彰化市	22	17	77.3%	5	22.7%	0	0.0%	0	0.0%
嘉義市	20	13	65.0%	7	35.0%	0	0.0%	1	5.0%
臺南市	27	23	85.2%	4	14.8%	0	0.0%	1	3.7%
高雄市	29	22	75.9%	7	24.1%	0	0.0%	0	0.0%
屏東市	19	15	78.9%	4	21.1%	0	0.0%	0	0.0%
合計	523	280	53.5%	243	46.5%	3	0.6%	20	3.8%

然而，另外一個同樣重要的問題是：雖然他們的政治生命在新政權底下是延續下來了，可是政治權力和政治地位是因而降低或提高？問題的答案將影響他們對新政權支持的程度。再以 1945 到 46 年選出的第一屆縣市參議員為例，我們發現這些新當選的地方政治人物中，如果他們是源自日治時期的菁英，那麼其中有許多是來自更低層級的民意機構：街庄協議會

（等同現今的鄉鎮民代表會）、街庄長（等同現今的鄉鎮長）、和街庄助役（副鄉鎮長）（參見表八）。這尤以鄉村地區為然，對許多舊政權底下的本土政治菁英，不只他們的政治生命沒有受到政權轉移的影響，新政權和新的政治局面甚至提供了上進的機會。這是新政權和本土菁英的蜜月時期，本土政治菁英大規模的變動，必須等到「二二八」的反抗事件之後。

表八 縣市參議員日治時代擔任選任公職情形（續）

縣市:	曾任日治時代公職							
	市協議會員		街庄區長		街庄助役		街庄協議會員	
	N	%	N	%	N	%	N	%
臺北縣	1	2.4%	2	4.8%	1	2.4%	17	40.5%
新竹縣	1	2.6%	1	2.6%	4	10.5%	19	50.0%
臺中縣	1	1.5%	8	12.1%	2	3.0%	32	48.5%
臺南縣	0	0.0%	9	12.0%	3	4.0%	37	49.3%
高雄縣	0	0.0%	8	13.6%	7	11.9%	16	27.1%
花蓮縣	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	4	36.4%
臺東縣	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	9.1%
澎湖縣	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
基隆市	5	23.8%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
臺北市	3	11.1%	0	0.0%	1	3.7%	0	0.0%
新竹市	4	15.4%	1	3.8%	1	3.8%	4	15.4%
臺中市	1	5.3%	0	0.0%	1	5.3%	0	0.0%
彰化市	5	22.7%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
嘉義市	6	30.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
臺南市	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	3	11.1%
高雄市	3	10.3%	0	0.0%	1	3.4%	3	10.3%
屏東市	4	21.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
合計	34	6.5%	29	5.5%	21	4.0%	136	26.0%

資料來源：1. 臺灣總督府及所屬官署職員錄(1900-1943)，臺灣總督府印行。

2. 臺北、新竹、臺中、臺南、高雄州公報(1900-43)，花蓮港、臺東、澎湖廳公報(1900-43)，各州廳政府印行。

3. 臺灣省民意機關之建立，臺灣省行政長官公署民政處出版，1946。

4. 中華民國選舉概況，中央選委會印行，1984。

1947年2月27日臺灣因為緝拿私煙販而發生警民衝突事件，由於處理不當延至隔日，並有擴大的趨勢，地方上以省及縣市參議員為主體的人士，立即成立「二二八事件處理委員會」，並在各縣市成立分會，作為事件處理的主要團體，在與行政長官公署折衝交涉的過程中，處理委員會欲借此機會對臺灣當時的政治、社會、經濟狀況提出改革，乃發表了32條（後又追加至42條）事件處理大綱，被當時的行政長官陳儀與國民政府主席蔣介石，視為跡近叛亂，斷然予以拒絕，並下令解散二二八事件處理委員會（中央日報1947年3月11日），隨即進行鎮壓，不少地方上的菁英因此而喪生，為臺灣社會留下至今難以磨滅的創痛。

臺灣民眾對國民黨新政權首發普遍性反抗，是臺灣近代政治發展史上的大事，這個事件對日後的政治發展有甚大的影響，其中最顯著的是劇烈加深了臺灣本地人和從中國大陸移民而來的外省人，兩個族群之間的緊張關係，以及臺灣本地人對新政權的敵意。除此之外，反抗事件之後的鎮壓，也開啓了威權主義政權(authoritarianism regime)的白色恐怖統治，這個事件的影響餘波，一直擴散到四十年之後。

## 二二八事件後的地方基層勢力整頓與國民黨政權鞏固

二二八事件使國民黨統治臺灣的正當性(legitimacy)發生了徹底的動搖，更不幸的是國共戰爭的結果，國民黨戰敗，1949年被迫將它所建立的國民政府搬遷到臺灣，臺灣成為國民黨政權唯一的轄區。相對於先前的日本殖民政權，國民黨在臺灣可以說是一個「無母國的殖民政權」，面對這樣嚴峻的統治環境，國民黨不得不重新思考在臺的統治方式，重點之一即對戰後初期全島性地方勢力的整頓。

由於臺灣自清廷手中永久割讓給日本，國民黨固然推翻滿清政府，但從國際現勢及國際法的角度，1911年成立的新政府並沒有理由向日本要回被清廷割讓出去的土地，也不能對臺灣有任何政治企圖。例如到臺灣來發

展組織，動員島民起來反抗日本殖民政府，因此一直到接收前夕國民政府與本土社會並未有任何牽連。接收後的國民黨為了能讓這一新政權在島上發展起來，必須尋找可以合作的省籍菁英作為接收政權與本土社會之間的橋樑，假手他們發展新政權的下層建築，一時之間乃有「半山派」、「臺中派」、「阿海派」<sup>20</sup>等全島性地方派系產生。半山因為具有大陸經驗，且多曾替國民黨做過事，被刻意派遣回臺，固然為了擔任此一政治角色，臺中派、阿海派的被容許存在，也是因為此一緣故。

全島性的地方派系既然在戰後初期被容許存在，乃大肆發展它們的勢力範圍，可從橫向及縱向兩個層面來加以說明。在橫向方面，各派系內部無不積極強化彼此間的連結，並向外擴大、拉攏其他派系的成員。例如半山派是由游彌堅系、劉啓光系、黃朝琴系、李萬居系、王民寧系、連震東系、李友邦系、客家系等八大系屬連結而成，這八大系屬在大陸時期有些人雖彼此相識，但在國民黨體系內，各有各的淵源，例如游彌堅屬孔宋集團系統，劉啓光出身軍統，黃朝琴外交系統出身又接近政學系。這些人當時並未形成一個集團，直到回臺後才開始串連成為「半山派」。例如前述游彌堅以套購來的日產分贈黃朝琴、李萬居、蘇紹文等人，進行結盟工作；黃朝琴拉連震東擔任省參議會秘書長，而形成一氣。半山派的積極擴張勢力，自然會刺激島內原有的政治勢力，以結成另外的派系來相應。例如阿海派因許丙系與蔣渭川系受半山派及臺中派的排擠而形成結盟，使這兩個原本在日治時代敵對的人馬結成一體。

在縱向方面，則向上與國民黨中央派系連結，向下扶植或結盟縣市級地方派系，以厚實自己的基層。前者如阿海派的蔣渭川向國民黨CC派中的李翼中（時任臺灣省黨部主委）靠攏，深受李的賞識與提拔；半山派的黃朝琴與連震東向中央團派的陳誠靠攏，李萬居向政學系的吳國楨靠攏等等。

<sup>20</sup> 「臺中派」是以具有日治時代島內政治運動經驗者為主，「阿海派」是日治時代的御用紳士與部份反日份子的結合。

後者如半山派的劉啓光在其新竹縣長任內拉攏劉闊才擔任建設局長，劉闊才後來得以當選省參議員，並成為苗栗縣劉派的開山鼻祖。又如半山派的謝東閔在高雄縣長任內，以洪榮華任建設局長，洪後為高雄縣紅派創派人，以陳新安為民政局戶政課長，陳後為高雄縣白派創派人，以林石城為高雄縣屏東區署區長，林後為屏東林派創派人。林頂立為了競選臨時省議會議長，則扶植更多的人當選省議員，其中的李建和成為臺北縣瑞方李家，陳水潭成為臺中縣黑派，蔡鴻文成為臺中縣的紅派，林生財成為彰化縣的白派。

全島性派系過度的發展與擴張，不僅背離了國民黨中央原來設定的目的，更為了爭奪「接收財」帶來嚴重的派系衝突，惡化了島內的政治生態環境，二二八事件的釀成與此實有相當的關連。1949年國民黨被迫撤退來臺，臺灣成為唯一的「復興基地」，為了重建威權統治，自然要對他們進行整肅。首就半山派而言，半山派的重要成員，如游彌堅、黃朝琴、劉啓光、李萬居，在光復之初即早返臺，本來被賦予協助陳儀政府重建臺灣的重任，但後來卻在臺灣發展派系，且與本土既有的勢力競爭衝突，最後導致二二八事件的發生。1952年國民黨威權統治中央，在一項調查半山集團在光復之初的事蹟、二二八事變中的政治忠誠與事件後擴張勢力的內部文件中，認為半山派挾勢奪權、離間臺胞、挑播政府，在二二八事件中同意暴民組織偽政府「臺灣人民政府」，事變擴大後又誘過於他人，實要為整個事件負最大的責任。這樣的評定，遂種下國民黨完成黨改造，重新站穩腳步後不久，半山集團即迅速被摧毀的原因。果不然半山派的「四大魔王」—游彌堅、劉啓光、李萬居、黃朝琴（調查局 1952:2），不久即遭受重大的政治挫折。

先是游彌堅在稍早的1950年2月6日，在一場反蔣渭川、彭德擔任民政、建設兩廳長的政治鬥爭中，被迫辭去了臺北市長職位，出任行政院設計委員，終其一生未再擔任任何重要政治職位。隨後劉啓光亦在1951年12月競選第一屆臨時省議會議長時遭到重挫。1953年4月雖出任省府委員，

但不久即於1954年受責於輔選黨提名的嘉義縣長林金生不力，對抗違紀脫黨競選的李茂松失敗，遭免去最後的省府委員一職，終生以「了然居士」自居，充滿自我嘲弄的消沈意識（戴寶村 1987:228）。李萬居則於更早的1947年9月，被迫改組所主持的臺灣新生報，將他由實權社長改聘為有名無實的董事長，該年10月只好自己出來籌辦「大公報」，1951年競選第一屆臨時省議會議長挫敗，最後終於走上反對運動的道路上。黃朝琴運氣雖稍好，能連任省議會議長至1963為止而得以善終，但終其一生在政壇上一直不敢過於造次，膨脹自己的勢力，即使在他臺南縣的老家，也不敢栽培出自己的地方勢力，而聽由地方上的「北門派」與「三新派」去發展。

此外，另一半山林頂立的下場則更慘，蔣經國以其出面競選省議會議長及結合地方勢力大為不滿，曾猛烈暗加指斥（調查局 1952:35）。1956年臺北地檢處以違反「糧食管理條例」，將當時既是省議會議副議長又是農林公司董事長兼總經理的林頂立移送法辦。具體罪狀是：林將公司所產製的麵粉交予非經營糧食業之親友販賣，居奇牟利。此一圖利他人的金額據估計只不過是區區的10萬元左右（謝德錫 1987:318），卻換來林頂立8年6個月的徒刑，並賠上省議會議副議長、聯合報發行人、農林公司董事長、總經理等政治、經濟、輿論的三項重要職位。三年後林雖經保釋出獄，卻也從此未在政壇上再站起來過，只是在工商界發展。

除了半山派的遭遇外，臺中派與阿海派的處境也相差無幾，都遭到削弱拔除的命運。臺中派領導人林獻堂在短暫出任魏道明時代的省府委員兼省通誌館館長後，不久即稱病出走日本，終生未再返國。重要成員楊肇嘉，雖一度出任省民政廳長，但不久即被認為「乘實施地方自治機會，數度南下巡視，到處鼓勵本省人競選縣市議員及縣市長，時示脫離外省人統制，據悉曾有獨立運動企圖之嫌」，而遭到解職（調查局 1952:9）。吳三連則從臺北市長，轉而回到臺南家鄉競選省議會議員，最後更走向反對運動陣營。阿海派的蔣渭川在二二八事件後被通緝，四女在追緝過程中誤中流彈身亡，蔣則免脫後藏匿一年（蔣渭川 1991:127-134），後經當時的國民黨



臺灣省黨部主委丘念台協助出來投案，並以政治運用蔣的士紳身份安撫臺民為由，建請蔣介石開釋無罪不予拘禁，最後高等法院作成不起訴處分（中央研究院近代史研究所編 1992:350-51, 367-69），並出任省府民政廳長，惟旋即因半山派的反對而下臺。許丙雖一度曾出任吳國楨主臺時的省府委員，然不久即因拋售黃金問題與吳氏不合憤而去職。至此光復初期所結成的全島性派系，乃消失於無形中。

雖然如此，接收初期全島性派系所結合的地方勢力實在太大，也太普遍，全省各處都有加盟者（調查局 1952:6），因此在壓制為首的派系領袖，或下獄、或驅逐出政治舞台，拆解這項政治結盟後，國民黨卻不能不再度利用原先附從於全島性派系的地方勢力。因為國民黨外來政權的屬性，不能沒有本土勢力的支持，又要辦理地方選舉，更需要地方派系代為動員選票，在這種現實政治的考慮下，只好暫時容許地方派系的存在，不過卻先採取侷限化、平衡化、經濟籠絡等策略，限制並操控地方派系的發展，最後再逐步加以替換。

國民黨對臺灣社會新的統治架構，是以一個「中央—地方」明顯區隔的「雙重派系結構」。其手段為肅清全島性的本土派系，吸納更基層的地方派系。維持這種結構的制度條件，和日治時代類似：將選舉侷限在地方的層次，並施行中選區制以造成地方勢力的分化及對上依賴。連結中央及地方層級派系的主軸，則為蔣介石、蔣經國父子。

在這一派系結構中，中央環繞在蔣氏父子的有 CC 派、團派、孔宋集團、政學系、中統、及軍統等 6 個主要派系，這些派系早年就產生於中國大陸，而在 1949 年後跟隨蔣介石來臺。地方層級的派系亦以蔣氏父子為宗主，數十年來全省 21 個縣市，前後共出現 90 餘個縣市級派系。不管是中央或地方的派系，僅能與蔣家父子結盟，任何中央派系彼此之間，中央派系與地方派系之間，以及地方派系與地方派系之間的結盟企圖都是被禁止的，違反者更難逃處罰的厄運。因此蔣家父子在世時，首先我們看不到中央層次的派系有任何結盟的輕舉妄動表現。在 1950 年黨改造初期，陳誠的一句戲

言：「從前 CC 是指陳果夫先生與陳立夫先生，今後則是陳立夫與陳誠了」（陳立夫 1994:982），就引起蔣介石的疑慮，最後藉機迫使陳立夫離開政壇，到美國新澤西州去養雞。

中央派系人物不僅不能彼此相結盟，也不能向下與本土地方派系結盟。1960 年代末期 CC 派的立法委員齊世英與國大代表雷震，企圖聯合本土勢力籌組新政黨，蔣介石更迅速採取斷然措施，將雷震以知匪不報罪行投獄，新黨也隨之胎死腹中。至於縣市級的地方派系，基本上是被圈限在縣市範圍內發展，雖然基於選舉動員的需要，他們被允許向下扶植或結盟鄉鎮級派系，但若要進一步結盟成全島性的派系，或向上與國民黨中央的派系掛鉤，則是絕對是禁止的。

另外，地方菁英進入中央後，如果還保有地方的結盟組織，更觸犯威權統治者的大忌。例如南投民選縣長出身的林洋港，在經過臺北市長以及省主席後連結了豐沛的地方人脈關係，被蔣經國認為私自搞小組織，因此註定他在蔣經國時代，一直無法當上行政院長，掌握更高的實權。蔣經國雖然沒有彈壓他，但卻讓他一直在內政部長、行政院副院長、司法院長等幾個次要或無實權的政治職位上打轉。相反地同輩臺籍政治人物，科技官僚出身的李登輝，因為沒有自己的派系班底，則被不次提拔到副總統，成為蔣經國晚年選定的接班人選。陳立夫就曾經指出：蔣經國晚年時就希望誰接總統一事，曾親自找他商量，在考量李登輝與林洋港兩位重量級臺籍菁英時，蔣經國認為林洋港私自搞小組織，李登輝沒有，也相當能幹，所以選擇李登輝較好（黃光芹 1993:28）。

縣市級以下的地方派系，則是一種以地方山頭的方式存在，雖被壓抑在地方發展，絕少能冊列國民黨中央委員名單中（參見表九），倒是能夠在地方上獲得充分的發展，具有一定程度的自主性。這是因為地方派系的權力基礎與中央派系迥然不同。這些長自本土基層的政治勢力，是臺灣社會中長期執政的國民黨，以及後來的反對勢力之外，僅有的選舉動員能力。他們在政治強人面前的地位，與中央派系人物有相當程度的不同。由於選

舉使他們當上地方民選公職人員，而不是中央「至高派系領袖」的直接任命，地方派系人物的權力基礎在基層選民。地方派系人物大部份都加入國民黨籍，雖然表面上黨中央仍然操持提名大權，但實際上提名的選擇權很有限，黨中央固然可以打擊某一個特定的派系人物，但不可能與整個派系的所有成員為敵，蔣氏父子可以封殺一個派系，但不可能與全臺所有的派系為敵。換句話說，只能在派系與派系之間做選擇，除非有重大的政策轉變（詳後），一般的情況下國民黨並不敢提名派系以外的人物出來競選。

表九 國民黨歷屆中央委員派系屬性分析表

	國民黨 中央派系		半山派		阿海派		地方派系		其它 派系		派系 不明顯		合 計
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
	第七屆 1952-57	24	75	1	3.1	0	0	0	0	1	3.1	6	
第八屆 1957-63	36	72	3	6	0	0	0	0	2	4	9	18	50
第九屆 1963-69	57	77.3	3	4.1	0	0	0	0	3	4.1	11	14.9	74
第十屆 1969-76	60	60.5	1	1	0	0	1	1	4	4	33	33.3	99
第十一屆 1976-81	60	46.2	1	0.8	1	0.8	8	6.2	4	3.1	56	43	130
第十二屆 1981-88	60	40	1	0.7	1	0.7	8	5.3	5	3.3	75	50	150
第十三屆 1988-93	41	22.8	1	0.6	0	0	24	13.3	2	1.1	112	62.2	180
合計	338	47.3	11	1.54	2	0.28	41	5.73	21	2.94	302	42.2	715

資料來源：中央委員名單來自：(1)中央月刊編印，1988；(2)雙十園雜誌，1988；(3)宋春、于文藻主編，1990。派系資料主要參考作者所蒐集的各種傳記、回憶錄、人名錄、訓練班通訊錄，並經由國內對國民黨近代史知之甚詳的胡佛教授協助確認。

他們在此一時期所扮演的政治角色，簡單來講是代國民黨動員選票，作為外來政權的政治協力者。這是因為國民黨威權政體缺乏本土基礎，在最初接收時又曾發生過二二八事件，與臺灣島民有相當程度的隔閡，不可能有效動員選民，卻又要以選舉方式來解決本土社會的政治參與，獲取統治的正當性。而地方派系有高度的選舉動員能力，所推出的候選人當選率比其他候選人都強，以歷年來的縣市級地方選舉為例，1951至1985年總共

十屆的省議員選舉中，派系出身的省議員平均當選率是非派系出身者的10.63倍（陳明通、朱雲漢 1992:85），平均得票率亦超過半數，<sup>21</sup> 高達 54.3%（黃德福 1990:86）。此一事實使得國民黨不得不依賴地方派系來贏取選舉的勝利，大量提名派系的候選人出來競選，在表一的省議員選舉例證中，我們所獲得的統計結果是：派系被提名的比例是非派系的 3.7 倍。地方派系作為國民黨外來政權，打贏本土選戰的重要角色，不言而喻。

雖然如此，地方派系的選舉動員能力並非無懈可擊。其選舉動員能力主要包含兩個成分，一個是透過金錢送禮等物質報償向選民換取選票的「實質動員能力」，一個是透過血緣、姻緣、學緣等傳統人際關係，以及農村社會特有的職業、地緣關係所建構的「強化動員機制」。「實質動員能力」是以掌控司法系統的國民黨有意無意容忍買票，或不雷厲查察賄選為前提，因此黨中央具有一定程度的操控權。「強化動員機制」是地方派系構築用以鞏固法所不保障的實質動員能力，與臺灣精耕的小農經濟生產模式密不可分。因為精耕小農經濟使耕種者群居在生產的土地上不易遷移，因而得以牽起血緣、姻緣、地緣、學緣、以及職業連帶等初級、傳統人際關係網絡，這不是以軍公教職業為主，又剛從大陸撤退來臺的國民黨統治階層一時所能構築替代的。但這並不是威權統治者所樂意見到的，因此種下 1960 年代末期，蔣家父子的威權統治地位進一步獲得鞏固，地方派系開始遭受打擊的命運。

## 伍、外來政權本土化與基層選舉地方派系替代政策

前一節我們分析了 1950-80 年代國民黨威權統治鞏固時期，政治強人所構築的雙重派系結構，同時也指出地方層次的派系比起中央層次的派系擁有更高的自主性。但是這種具相對自主性的地方派系，與威權統治強

<sup>21</sup> 1951 年的第一屆臨時省議會係間接選舉，因此不列入平均得票率的計算。

人的霸權屬性是相衝突的，他們的存在只是暫時被容許的。這是因為國民黨政權兼具有外來屬性，一時缺乏草根基礎，無法有效動員選民；而先前又曾發生過二二八事件，一般老百姓對這個「祖國」政權心生畏懼，致使國民黨無法迅速在地方基層發展黨組織。

對既有的本土勢力，國民黨無法在很短的期間內，牽起血緣、姻緣、地緣、學緣等等傳統社會的關係，滲透進入這些傳統社群，加以掌握、控制甚至瓦解，也不能正面彈壓。因此只好暫時容許它們的存在，一方面可以利用它們代為動員選票，另一方面卻也限制它們僅能在地方基層上發展，禁止它們作自主性的全島串聯與結盟，進入全國政治領域，威脅到黨國中央的統治霸權，而臺灣也因此在過去的四十年中，一直未有像日本的派閥政治出現。但也因為地方派系依持國民黨統治集團而存在，在地方上一直扮演著政權協力者的角色，它的力量一直被限制在縣市鄉鎮層級內，缺乏水平與縱深的奧援，因此每當國民黨政權自忖其紮根本土社會已見績效，便試圖去拔除地方派系的力量，達成「黨內無派」的黨國政策，這可從國民黨三番兩次試圖提名非派系候選人競選縣市長的情形窺之一斑。

但是地方派系根植於本土社會，也並非輕易可除。除了有血緣、姻緣、地緣、學緣等等傳統的社會人際關係來強化派系結構外，1945 後的臺灣地方派系，多半是從當選民選行政官員起家，縣級地方派系從當上縣市長，鄉鎮級地方派系從當上鄉鎮長開始，根據作者之一的統計，全島 89 個縣級的地方派系中，就有 56 個派系出過縣市長（陳明通 1990:132）。他們一旦登上這些行政公職寶座，便掌握了以地方政府公權力換取經濟利益的特權，也就是掌握了另一套汲取經濟租金的設備（apparatus），能夠擠壓源源不斷的經濟資源嘉惠追隨者；從對警察、司法機關、衛生機關、建設機關等各式地方性公權力機構直接影響或進行關說，到對各式各樣違法經營的色情行業、河川墾殖、地下錢莊、流動攤販等等的消極不取締。這些都是因為前面所言，威權體制對人民過多的管制與約束所帶來的許許多多關說與操作機會，成為地方派系所能運用的籌碼。於是地方派系儼然成為另一個政治

大戶，在地方上不斷地泡製出另一批政治扈從者，形成另一組依持結構（clientele structure），使國民黨更難以對付。

地方派系這種只顧自己的派系利益，過份汲取地方公共財飽入私囊，惡化地方政治體質的種種作為，卻讓國民黨飽受批評，背盡了黑鍋。因為民眾所責怪的是國民黨提名這些派系政客出來競選公職，當選後又縱容他們包工程、分贓預算、關說脫法、甚至包娼包賭，無惡不作，卻未見有力取締，即使偶而東窗事發，到最後也是大事化小，小事化無。地方派系這種行徑，終將侵蝕國家的根基，這一點國民黨也並非沒有警覺到。其實它當初所以會借重地方派系也只是權宜之計，發展地方黨部及救國團組織，吸納本土年輕菁英才是長久的作法。因此國民黨一但在自覺稍微站穩腳步後，便開始試圖去拔除地方派系的勢力，替代自己新栽培的人馬。它既知縣市長是地方派系汲取地方資源，轉化為派系力量的最重要位置，因此便以提名非派系者（特別是後來的救國團系統或為威權體系所吸收的個別基層行政官僚如邵恩新、李鳳鳴等等）奪取縣市長位置，來削弱地方派系勢力。國民黨這一對付地方派系的策略，可以說在 1960 年代末期便已出現徵兆，而在 1970 年代的兩次地方選舉（1972 及 1977）達到最高峰（參見表十）。1968 年國民黨首次提名陳時英（彰化縣）、林洋港（南投縣）、廖禎祥（雲林縣）等三位年青的黨工幹部出馬競選縣市長，結果均當選，使此一政黨政策得到某種程度的鼓舞。

而在這一波地方派系替代政策中，首先遭受到打擊的有新竹縣西許派的領導人許金德。新竹縣的地方政壇，向來為新竹縣西許派創派人許金德所主導，地方黨部難以介入。由於新竹縣境內閩客皆有一定的勢力，縣內主要職位除了省議員長年由許擔任外（許共擔任 21 年省議員），縣長及議長職位向來為許所分配，許更創下慣例閩客輪流，亦即當客家人當縣長時，議長便由閩南人來當，反之亦然，如此安排多年來皆相安無事。1968 年第六屆縣市長選舉，西許派的縣長彭瑞鷺任滿卸任，國民黨不再聽命許金德如此支配地方政壇，提名非派系的朱育英（第一、二屆新竹縣長朱盛淇的

兒子，朱本自成一派，在卸任縣長往臺北執業律師後便沒落），以壓制全盛時期的西許派，結果造成西許派反彈，朱育英落選，由沒沒無聞的無黨籍人士劉樹燾當選，國民黨事後檢討西許派為罪魁禍首，那一年的選舉西許派的領導人許金德雖五度連任省議員成功，卻被從原來的省副議長寶座拉下來，許經過此一打擊後，十分灰心，也深感恐懼，第四屆省議員任滿後從此便離開政壇專心經商。許被打擊的另一個原因是，曾藉國語學校校友名義，定期召集國語學校出身的地方政壇人士聚會，被國民黨中央視為是一種串聯結盟的行為，因而難逃被打擊的命運。<sup>22</sup>

1972年蔣經國出任行政院長，接掌中樞，權力益形鞏固，倡言拔擢「青年才俊」，推動所謂的「本土化」政策（若林正丈 1994:183），反應在地方選舉上，即大量提名非派系出身的縣長候選人。於是一項以來臺後所培植的新一代黨工幹部，取代既有的地方派系勢力的「派系替代」(faction replacement)政策儼然形成。例如屏東縣張派的嫡傳張豐緒（前縣長張山鐘之子）在任滿兩任縣長後，本應輪到林派，國民黨卻提名政壇上一張白紙，毫無社會基礎，救國團出身的潮州中學校長柯文福出來競選，打破了林派執政的美夢。又如基隆市長在蘇派兩任屆滿後，本應輪到謝派，但國民黨卻提名救國團幹部，臺北縣瑞芳九份人，當年的5月19日才設籍基隆市的陳正雄出馬，使謝派深受打擊。總計蔣經國一口氣共提名了12位年青的黨工幹部競選縣市長，分別是：邵恩新（臺北縣）、李鳳鳴（宜蘭縣）、林保仁（新竹縣）、陳孟鈴（臺中縣）、吳榮興（彰化縣）、劉裕猷（南投縣）、陳嘉雄（嘉義縣）、高育仁（臺南縣）、柯文福（屏東縣）、陳正雄（基隆市）、陳端堂（臺中市）、張麗堂（臺南市）；而地方派系人物則由上一屆的提名16名降至8名（參見表十）。選舉結果提名的都當選，

<sup>22</sup> 以上內容係許金德先生生前接受作者訪問時所告知，同行採訪者尚有多人，其中一人係中研院近史所研究員陳秋坤先生，陳曾將訪問結果一部份發表於《新聞雜誌》第195期，有興趣的讀者可進一步參閱。

而且包辦了全省全部20名的縣市長，可以說是百分之百的成功，此一前所未有的佳績，給國民黨帶來很大的鼓勵，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。

表十 縣市長選舉國民黨提名派系趨勢與派系替代政策

	提名					當選					
	合計	派系候選人		非派系候選人		合計	派系候選人		非派系候選人		
	N <sup>a</sup>	N <sup>b</sup>	% <sup>c</sup>	N <sup>d</sup>	% <sup>e</sup>	N <sup>f</sup>	% <sup>g</sup>	N <sup>h</sup>	% <sup>i</sup>	N <sup>j</sup>	% <sup>k</sup>
1954	21	18	85.71	3	14.29	19	90.48	16	88.89	3	100.0
1957	21	17	80.95	4	19.05	20	95.24	16	94.12	4	100.0
1960	21	19	90.48	2	9.52	19	90.48	18	94.74	1	50.00
1963	21	17	80.95	4	19.05	17	80.95	14	82.35	3	75.00
1968	20	16	80.00	4	20.00	17	85.00	13	81.25	4	100.0
1972	20	8	40.00	12	60.00	20	100.0	8	100.0	12	100.0
1977	20	3	15.00	17	85.00	16	80.00	3	100.0	13	76.47
1981	18	9	50.00	9	50.00	15	83.33	8	88.89	7	77.78
1985	18	11	61.11	7	38.89	15	83.33	9	81.82	6	85.71
1989	20	13	65.00	7	35.00	13	65.00	9	69.23	4	57.14
1993	19	8	42.11	11	57.89	12	63.16	4	50.00	8	72.73
合計	219	139	63.47	80	36.53	183	83.56	118	84.89	65	81.25

表格說明：c=b/a, e=d/a, g=f/a, i=h/b, k=j/d

資料來源：作者整理

到了1977年，也就是蔣中正過世後的第三年，國民黨順利完成權力承傳，蔣經國當上黨主席，且即將在隔年出任中華民國總統，國民黨自付多年來在島上的經營已有堅強的基礎，因此在那一年的選舉，黨便立下大規模消滅地方派系的政黨政策。當初國民黨對外的說法是：既然地方上早有派系，而大家又都是國民黨人，那麼就以地方黨部作為地方派系的中心，把地方派系吸納到黨裡面來，地方上只有國民黨派，而不再有紅派白派等等派系之分。<sup>23</sup> 具體的作法是在全省20個縣市長選舉中，提名了17位當

<sup>23</sup> 此係作者訪問當時的國民黨組工會副主任，對此一派系替代政策所做的解釋。

時並沒有明顯派系色彩的候選人（參見表十），分別是：邵恩新（臺北縣）、李鳳鳴（宜蘭縣）、歐憲瑜（桃園縣）、林保仁（新竹縣）、陳孟鈴（臺中縣）、吳榮興（彰化縣）、劉裕猷（南投縣）、涂德錡（嘉義縣）、楊寶發（臺南縣）、王正和（高雄縣）、柯文福（屏東縣）、蔣聖愛（臺東縣）、吳水雲（花蓮縣）、謝有溫（澎湖縣）、陳正雄（基隆市）、陳端堂（臺中市）、張麗堂（臺南市）。僅讓苗栗縣因派系力量太強，毫無選擇地提名黃派的邱文光；另有兩個選區：雲林縣及高雄市，因為黨外勢力太大，不得不抬出派系人物與之抗衡。此一明顯大規模消滅地方派系的作法，至此地方派系再也無法忍受，有些派系甚至起來反抗。選舉的結果國民黨失去了四位縣市長寶座，分別是：桃園縣歐憲瑜敗給許信良、高雄縣王正和敗給黃友仁、臺南市張麗堂敗給蘇南成、臺中市陳端堂敗給曾文坡，以及 21 席省議員，並附上一個膽敢以暴動挑戰威權統治的中壢事件，這真是國民黨空前未有的挫敗。

1970 年代蔣經國所主導的派系替代策略，引起地方派系的反彈，遭致前所未有的挫敗後，轉入 1980 年代後，國民黨不得不放緩打壓地方派系的腳步。所呈現的事實是，在 1980 年代前半的兩次地方選舉中（1981 年及 1985 年），地方派系在縣市長提名的比率再度超過黨工幹部，分別是 10:9 及 11:7，不過所佔的份量已比全盛時期相去很多（參見表十），同時國民黨則改採別的策略來對付地方派系。一方面允諾一定比率具地方派系背景的民選菁英，進入國民黨中央權力高層的中央委員會（參見表九），另一方面運用黨內初選的辦法，企圖瓦解地方派系在基層的勢力。

1984 年 6 月蔣經國任命學者出身的臺北市黨部主委關中，出任臺灣省黨部主任委員。關上任後不久即效法美國的政黨提名制度，戮力推動黨內初選，企圖以這種釜底抽薪的辦法，來消滅地方派系。因為分析歷年來的選舉，國民黨所得到的選票，大致上黨員票佔四分之一，其餘四分之三是靠地方派系動員來的。對於這四分之三的佔大多數選票，國民黨無法親自經營，必須假手於地方派系。但是如果舉辦黨內初選，透過黨員來決定黨

的提名人選，派系人物為了贏得黨內選舉，必須把他的選民群眾帶進黨內，鼓勵他們入黨。一旦這些向為派系所獨佔動員的選民進入黨內，黨便取得了親自經營他們的制度化管道，以執政黨豐富的黨國資源，一方面可以提供各種組織頭銜，例如小組長、區委、常委等等，誘以權力大餅，另一方面則約束以黨紀，轉移對黨的效忠，如此一來黨便可以透過黨機器的運作，將地方派系的群眾基礎徹底搶奪過來。因為地方派系也不過是核心的幾個人，比不過龐大的黨國組織，地方派系的各種資源，特別是經濟資源，原本就是黨所提供的，過去所以要假手於地方派系，是因為沒有結構化的接觸管道，現在一旦納入組織，黨便有了管道，可直接施惠給這些選民，地方派系自然要徹底瓦解。

關中後來更進一步擔任國民黨組工部主任，在一次機會裡，談到他為什麼要推動「黨員初選制度」時說（1989:250）：

有人認為在地方上當選多少屆，勢力如何龐大，自己不再選了，讓他的親人出來選，認為票可以轉給他，事實證明完全相反，民眾不吃這一套，為什麼你一家可以把持？當然某些地區不是沒有例外，這是我所遺憾的地方。

這段話所透露的是地方家族政治（即地方派系）的存在，及關中很遺憾家族派系把持地方政治，因此要進行黨內初選，號召更多的民眾入黨，更要由黨員投票決定候選人，以打破壟斷局面。另外在更早的一次演講中，他即指出（1988:190）：

本黨在政策上決定以全面擴大吸收黨員為主要工作之一。今年三月我們頒發了一份「當前組織發展工作重點工作提示」，要求各種黨部把握「標準從寬、手續從簡、期限從短、作法從新、審核從實」的原則，加強對農（漁）民、勞工、婦女、青年、村里鄰長、各行各業自然領袖等之吸收，以厚植黨的社會基礎。

關中企圖以黨內初選制度，來削弱地方派系的勢力，可以說一直受到蔣經國的高度支持，因此 1987 年他雖因為前一年的增額立委選舉失利而短暫離開黨部，卸下自 1981 年出任臺北市黨部主委以來，長達 6 年的地方黨部主委職務，轉任行政院青輔會主委，但不久後又復出到國民黨中央擔任組工會主任，更進一步掌握黨的組織機器，把黨內初選的制度進行得更徹底。

蔣經國晚年為什麼仍然要極力支持關中削弱地方派系？特別是在反對勢力日益茁壯的當頭，自我削弱地方上的統治盟友，實非明智之舉。我們認為這與國民黨的外來政權屬性，又施行威權統治有密不可分的關係。因為外來的威權統治集團有它既定的意識形態與特殊的黨國目標，這一開始就與本土社會相衝突，只好一方面透過威權體制建立所謂的「文化霸權」，強力向本土社會灌輸既有的黨國思想外，另一方則尋找本土勢力的合作，與地方派系形成統治聯盟，保障外來政權的統治地位。

地方派系依本文的界定，是一種基於二元聯盟所建構出來的多重人際網絡，而促使這項人際網絡活動起來的因素是種種的利益交換行為。換句話說地方派系的主要凝聚力是利益，也就是如何以集體行動爭取更大的（派系）利益大餅，供成員分配。而每一個派系成員所能分享的利益大於他以個人單獨行動所能爭取到的，是成員留在派系的主要原因；又大多數的成員都覺得在派系內所能分配到的利益，比單獨的個人行動爭取到的更多，是派系所以能持續下去的原因。因此派系人物僅有派系利益，在他們的集體行動中缺乏整體國家社會觀，而對政治上的種種意識形態，亦不生挑戰批判之心。這一特性很容易與威權統治集團合得來，因為威權統治者只要施以特殊的利益，特別是經濟利益，自然就能夠把他們吸納進來，成為威權統治聯盟中的一環。

但是地方派系作為一個政治行動者，有它自己的派系利益目標，不可能永遠甘於將此一目標建立在中央威權統治集團的布施上。縣市並不是它天生的活動範疇，而是統治中央強力壓制的結果。全島性及跨社會部門的

串連動作並非沒有過，只是都被強大的威權體系鎮壓了下來。1986 年，反對勢力衝破國民黨的霸權統治，強行組織民進黨成功，威權統治出現鬆動，臺灣進入政治自由化與民主化的轉型時期。地方派系無法再被圈限在既有的藩籬，一番合縱連橫的結果，勢必對中央的黨國體制造成最直接的衝擊，要求分配中央的統治權力。對於這些口口聲聲效忠黨國的地方基層統治盟友，黨中央很難完全加以拒絕，也無法像對待反對勢力一樣，從意識形態上加以否定。中央的統治權力一旦對地方派系開放，長久以往整個國家機器極可能被滲透控制。一旦地方勢力攻佔國家機器成功，臺灣將像日本那樣成為派閥政治的天下，屆時國民黨中央從大陸所帶過來的那套意識形態，將再也沒有人理會，反共復國的目標不在，依此所構築的資源分配正當性失去依憑（例如維持強大的軍事預算），中央外來統治集團更必須徹底的把權力交出來，從新接受選舉的安排，沒選票就沒職位。再從過去的選舉結果看來，外省籍的候選人只能陪襯的當選幾個。本省籍派閥人物若跟民進黨妥協，重組一個新的臺灣政權並非沒有可能，果真那一天的到來，將是這一個外來的黨國體制最大的災難。因此外來政權的危機固來自外部的反對勢力挑戰，但最嚴重的卻是存在於內部統治聯盟中本土勢力的吞噬，這也是為什麼蔣經國到了晚年更要加緊打壓地方派系的原因。

但是關中這一波削弱地方派系的努力，隨著 1988 年初蔣經國的過世而告終結。1989 年強人走後的第二年年底，立法委員、省議員、縣市長三項公職人員選舉同時舉行，關中所推動的黨內初選制度，立即引起黨內重量級人物極大的反彈，在國民黨的中常會上林洋港、吳伯雄、高育仁、張建邦、謝深山、倪文亞、許水德等七位中常委相繼發言反對，其中吳高兩人都屬派系出身的<sup>1</sup>物，林更以黨內初選會增加賄選機會及製造黨內衝突矛盾為由，批評根本是一種「原始的方法」（李晚村 1989:26）。黨內爭議的結果，關中受到嚴重的挫敗，僅在省議員的提名上，派系的佔有率略有下降，在縣市長選舉方面派系獲提名的人數比過去還多（參見表一及表九）。選舉結果國民黨在縣市長選局中遭到前所未有的失敗，在全省 21 個縣市中，

有 6 個縣市輸給了剛成立不久的民進黨，另一個亦落在親民進黨的無黨籍人士手中，國民黨在地方基層的執政地位可以說動搖了三分之一。選後關中被迫下台，而國民黨自 1960 年代末期起，由蔣經國所主導的地方派系替代政策也終告一個段落。

總結威權鞏固時期，蔣介石父子所建構的雙重派系結構，雖然對中央層次的派系，順利完成「削藩獨尊」的地步，但對地方派系的「削除替代」就不是進行得很順利，甚至可以說並沒有成功。這其中主要的原因，就是選舉制度的穩固性。臺灣的政治已經發展到了不可能不舉行選舉的地步。而在既有的制度環境下，只要有地方選舉，就必有地方派系。

地方派系對於國民黨的傷害還不止於此。隨著國內外局勢的變遷，反對運動興起，使被打壓的地方派系在選舉中，有了與反對勢力形成策略聯盟的機會，合力挫敗了國民黨。1977 年的縣市長選舉結果只是其中的開端，1981 年國民黨空降不為地方派系所支持的陳伯村至彰化縣競選縣長，導致無黨籍的黃石城當選，1989 年李煥支持與他關係頗深的臺灣大學教授李錫錕競選臺北縣長，引起地方派系的反彈，使民進黨籍的尤清得以些微的差距當選，都是明顯的例證。地方派系與反對勢力形成策略聯盟，造成國民黨投鼠忌器，無法全力消滅地方派系，如此國民黨與地方派系的這層依持結構就不是十分牢靠，成為整個黨國體制中最脆弱的一環，也種下國民黨威權政體弱化的潛在因素。1970 年代中期國民黨打擊地方派系的結果，出乎意料地(unintendedly)啟動了臺灣的民主化。然而，從本文的觀點看來，這種派系替代政策又是不得不然之舉。

## 陸、結 論

近半世紀以來，以地方派系為主導的選舉競爭，成為臺灣政治發展的主要特徵之一。從好的方面來講，地方派系的存在從底部牽制了國民黨的威權統治，進而給與民主化一定程度的空間。從壞的方面來講，派系化的選舉競爭導致賄選、金權、暴力的橫行；如果不加以改善，臺灣的民主政治有從根腐蝕之虞。本文的目的，就在於探討臺灣派系政治的起源，並藉此透視國家與社會關係的轉變。

我們的研究顯示，臺灣的地方派系與地方選舉其實是同源的。1930 年代中期，日本殖民政權因應新的政經情勢，透過選舉制度的設計將本地菁英吸納至體制內，使其彼此競爭，並深化對政權的依賴。因此，地方派系不全然是社會文化的產物。然而，我們的分析也顯示，地方派系與外來政權的關係是辯證的。在實施地方選舉的初期，地方勢力因為分化而不能和中央政府抗衡，外來政權也透過選舉而彌補了其最欠缺的正當性。然而，同樣的二元結構也使得中央政府無法完全支配地方勢力。多軸的選舉競爭，更給與反對勢力合縱連橫的空間。就依附執政黨的派系而言，激烈的競爭也導致選舉風氣的惡化，並使整個執政黨付出代價。我們從過去幾十年來國民黨與地方派系關係的變化，就能得到充分的印證。地方選舉的實施，使得作為外來政權的國民黨能快速在臺灣社會建立根基與正當性。然而，同樣的機制，卻在國民黨逐漸走向本土化時發生反噬作用，從下而上地動搖了國民黨的統治基礎。國民黨即使意識到這樣的危機，也不容易輕易擺脫歷史與制度的包袱。

本文是從歷史制度論的角度來理解這種辯證關係的。我們認為，歷史發展不只反映集體的價值取向，也受到人為制度條件的制約。然而，制度只是一套架構，而非行動的本體。同樣的制度可能因為規範對象的不同而有相反的後果，乃至於引發制度本身的變遷。中選區制促成了日本殖民體

制的轉變，鞏固了早期的國民黨政權，卻也在國民黨本土化後腐蝕其根基。

選舉競爭只是民主化的一個必要條件。研究民主化的學者所關切的問題，就是選舉競爭如何促進民主鞏固，進而孕育高品質(high quality)的民主政治。我們認為，臺灣基本上已經達成了前兩個階段的任務，而向提升民主品質的目標邁進。針對臺灣日漸惡質化的選舉文化，有人認為應該從改變價值觀念著手，提升政治人物及選民的素質。<sup>24</sup> 反對黨則大多認為地方派系是國民黨縱容的結果，而主張以政權交替來打破金權政治。從本文的角度來看，派系化的選舉政治則是制度的產物，改變價值觀念與執政者並不能保證問題的解決。然而，換個角度來看，我們的結論反而是比較樂觀的：相較於價值體系的轉變或政權的更換，制度改革其實比較容易。我們既然找到了問題的歷史起點，就不難想像其終點。

## 參考文獻

- 川人貞史，1992，《日本の及政黨政治 1890-1937》。東京：東京大學出版會。
- 中央月刊編印，1988，《代表的話：中國國民黨第十三次全國代表大會出席代表的建議與期盼》。臺北：中央月刊印行。
- 中央研究院近代史研究所編，1992，《二二八事件資料選輯（二）》。臺北：中央研究院近代史研究所出版。
- 中越榮二編，1938，《臺灣地方制度法規輯覽》。臺北：臺灣地方自治協會。
- 井出季和太，1937，《臺灣治績誌》。臺北：臺灣日日新報社。
- 司法行政部調查局，1952，《臺灣地方派系調查專報》，未出版。
- 吳文星，1992，《日據時代臺灣社會領導階層之研究》。臺北：正中書局出版。
- 宋春、于文藻，1990，《中國國民黨臺灣四十年史》。長春市：吉林文史出版社出版。
- 李晚村，1989，〈林洋港砲轟初選制，關中動肝火反擊〉，《新新聞週刊》，第107期，頁26-28。
- 李筱峰，1986，《臺灣戰後初期的民意代表》。臺北：自立晚報出版社。
- 周婉窈，1989，《日據時代的臺灣議會設置請願運動》。臺北：自立晚報出版社。
- 林繼文，1996，《日本據臺末期戰爭動員體系之研究》。臺北：稻香出版社。
- 施添福，1996，《蘭陽平原的傳統聚落：理論架構與基本資料》。宜蘭縣：

<sup>24</sup> 一個最好的例子，就是李登輝總統在最近(1997年)所提出的心靈改革。



宜蘭縣立文化中心出版。

- 若林正文，1994，《臺灣：分裂國家と民主化》。臺北：月旦出版社。
- 郎裕憲、陳文俊，1987，《中華民國選舉史》。臺北：中央選舉委員會。
- 常憲章，1958，《地方選舉之理論與實際》。臺北：中華文化出版事業委員會。
- 張昆山、黃政雄，1996，《地方派系與臺灣政治》。臺北：聯經出版社。
- 連溫卿，1988，《臺灣政治運動史》（翁佳音、張炎憲編校）。臺北：稻香出版社。
- 陳立夫，1994，《成敗之鑑：陳立夫回憶錄》。臺北：正中書局印行。
- 陳明通，1995，《派系政治與臺灣政治變遷》。臺北：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》。臺北：國家科學委員會出版。第二卷第一期，頁77-97。
- 陳明通、吳乃德，1993，〈政權轉移和菁英流動：臺灣地方政治菁英的歷史形成〉，載：賴澤涵主編，《臺灣光復初期歷史》。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所出版。
- 黃光芹，1992，〈李登輝曾獻出自己土地支持一次土改：李登輝與國大代表溝通土地問題過程〉，《新新聞週刊》，第292期。
- 黃靜嘉，1960，《日據時期之臺灣殖民法制與殖民統治》。臺北：社會科學叢刊社。
- 溝口敏行、梅村又次，1988，《舊日本殖民地經濟統計》。東京：東京經濟新報社。
- 葉榮鐘等，1987，《臺灣民族運動史》。臺北：自立晚報出版社。
- 臺灣省行政長官公署民政處，1946，《臺灣省民意機關之建立》。臺灣省：

臺灣省行政長官公署民政處出版。

- 臺灣總督府，1935，《臺灣時報五月號》。臺北：臺灣總督府。
- 臺灣總督府，1939，《臺灣總督府警察沿革誌第二編日本領臺以後之治安狀況中卷臺灣社會運動史》。臺北：臺灣總督府警務局。
- 臺灣總督府，1941，《臺灣總督府情報部部報》。臺北：臺灣總督府情報部。
- 臺灣總督府，1945，《臺灣統治概要》。臺北：臺灣總督府。
- 蔣渭川著，蔣梨雲等編，1991，《蔣渭川遺稿：二二八事變始末記》，自印本。
- 鄭梓，1985，《本土菁英與議會政治：臺灣省參議會史研究 1946-1951》。臺中，自印本。
- 興南新聞社，1937、1943，《臺灣人士鑑》。臺北：同社。
- 戴寶村，1987，〈毀譽參半的「了然居士」——劉啓光〉，載：張炎憲，李筱峰，莊永明編撰，《臺灣近代名人誌（四）》。臺北：自立晚報社出版。
- 謝德錫，1987，〈墜落「半山」的政壇流星——林頂立〉，載：張炎憲，李筱峰，莊永明編撰，《臺灣近代名人誌（三）》。臺北：自立晚報社出版。
- 關中，1988，〈基層黨務革新的作法〉。載：關中：《我們為理想而奮鬥》。臺北：尙登出版社。
- 關中，1989，〈談黨員初選制度〉。載：關中：《我們為理想而奮鬥》。臺北：尙登出版社。
- Bosco, Joseph. 1994. "Faction versus Ideology: Mobilization Strategies in Taiwan's Elections." *The China Quarterly* 137:29-62.

- Chen, Ming-tong. 1996. "Local Factions and Elections in Taiwan's Democratization." In Hung-Mao Tien (ed.) *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave*. New York, M. E. Sharpe.
- Crissman, Lawrence W. 1981. "The Structure of Local and Regional Systems." In mily Martin Ahern and Hill Gates eds., *The Anthropology of Taiwanese Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Eisenstadt, S. N. and L. Roniger. 1984. *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huang, Teh-fu. 1995. "Electoral Competition and the Evolution of the Kuomintang." *Issues and Studies* 31(5):91-120.
- Jacob, Bruce J. 1980. *Local Politics in a Rural Chinese Setting: A Field Study of Mazu Township, Taiwan*. Canberra, Contemporary China Center, Australia National University.
- Landé, Carl H. 1977. "Introduction: The Dyadic Basis of Clientalism." In Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Landé and Laura Guasti eds., *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientalism*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Lemarchand, René. 1981. "Comparative Political Clientalism: Structure, Process and Optic." In S. N. Eisenstadt and René Lemarchand eds., *Political Clientalism, Patronage and Development*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Malloy, James. M. (ed.) 1979. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nathan, Andrew J. 1976. *Peking Politics 1918-1923: Factionalism and the Failure of Constitutionalism*. Berkeley and Los Angeles: University of

California Press.

- Ramseyer J. Mark and Frances M. Rosenbluth. 1993. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge, Harvard University Press.
- Wu, Nai-the. 1987. *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime*. Doctoral Dissertation, Chicago: University of Chicago. unpublished.

Y0000083