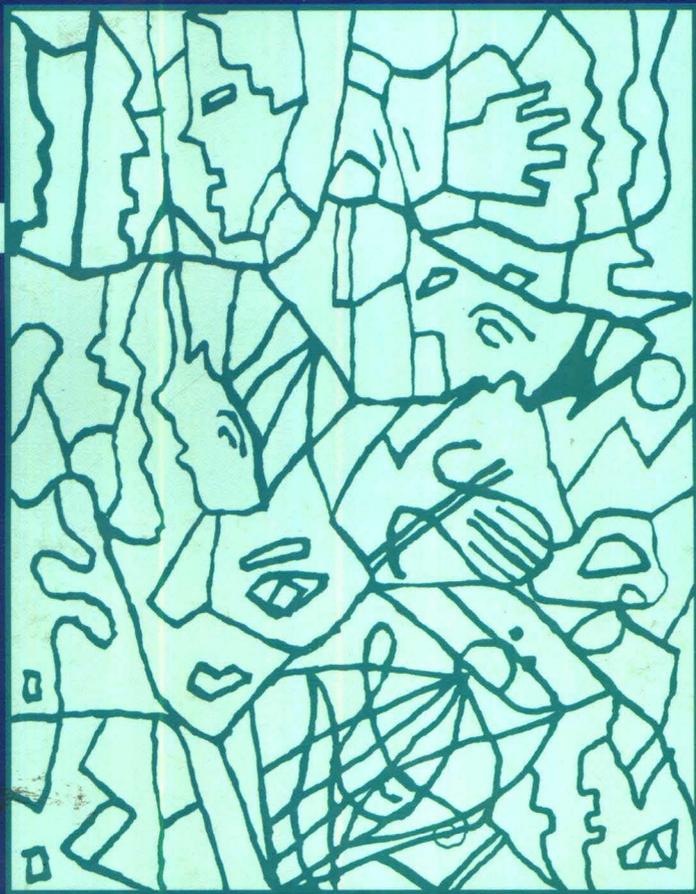


誰統治台灣？

轉型中的國家機器與權力結構

王振寰著



巨流圖書公司印行

誰統治台灣？

轉型中的國家機器與權力結構

王振寰 著

 巨流圖書公司

國家圖書館出版品預行編目資料

誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構
／王振寰著． --一版． --臺北市：巨流，
1996[民85]
面；公分
參考書目：面
含索引
ISBN 957-732-065-1（平裝）

1. 政治-臺灣 2. 權力

573.09

85009586

版 1996/9

版權所有
不准翻印

誰統治台灣？ 轉型中的國家機器與權力結構

著 者：王振寰

執行編輯：賴淑惠、李淑霞

總編輯：劉鈴佑

發行人：熊嶺

出版者：巨流圖書公司

地 址：100 臺北市博愛路 25 號 312 室

電 話：發行部 (02)371-1031 314-8830

編輯部 (02)331-6489 371-2107

郵 購：郵政劃撥帳號 01002323

傳 真：(02)381-5823

出版登記證：局版臺業字第 1045 號

定價：台幣 340 元

作者簡介

王振寰

學歷：美國加州大學洛杉磯分校社會學博士

經歷：美國加州大學洛杉磯分校社會學系助教

東海大學社會系副教授

東海大學社會系教授

英國Lancaster大學社會系訪問學人

著作：《資本，勞工與國家機器》，台灣社會研究季刊叢刊，台北：唐山；有關台灣政治社會研究中英文著作十餘篇。

目 錄

作者序 001

第一章 誰統治？如何分析國家機器與權力結構 007

- 一、前言與問題 008
- 二、誰統治？理論回顧 013
- 三、Jessop 的「策略—關係」取向 033
- 四、研究架構 040
- 五、方法論 044
- 六、結論與章節介紹 046

第二章 寧靜的革命：舊政權與新國家 053

- 一、問題 056
- 二、舊政權的政治經濟基礎（1950—1970） 058
- 三、舊政權的統治危機（1980—1988） 065
- 四、舊政權的轉型 074
- 五、反事實的假定 083
- 六、新國家的特色 085
- 七、結 論 090

第三章 隱形的轉型：資本家勢力的崛起 093

- 一、舊政權中的政商關係 096
- 二、石化業政策與石化資本 098

三、金融政策與金融資本 110

四、比較與結論 129

第四章 地方包圍中央：本土政治勢力的崛起 135

一、本土政治勢力與國民黨的關係 137

二、立法院的歷史轉變與基本資料分析 143

三、立法過程中的角色：證交稅與證所稅為例 157

四、新政商關係的正當性危機 162

五、結論：尋找新的制度規範 165

第五章 崛起的都市政權：台中市 171

一、理論討論 173

二、台中市簡介 183

三、台中市的地方派系 185

四、成長機器的制度起源 191

五、都市計畫與成長機器都市政權 195

六、都市計畫委員會的社會機制 201

七、成長機器都市政權與中央的矛盾 206

八、結 論 211

第六章 反對者的可能性：高雄縣的地方政治 215

一、研究問題 216

二、理論回顧：地方政治與侍從主義 220

三、高雄縣的地方政治 225

四、地方派系的政治機器 231

五、侍從聯盟的矛盾與對立 235

六、反對勢力的侍從主義 243

七、結論與討論 249

第七章 社區權力、反對勢力與社區運動：

豐原市個案 257

一、豐原的歷史發展 258

二、豐原的權力結構 261

三、政治機器與地方政府 269

四、反對勢力的興起與執政 278

五、大學城事件對選舉的影響 288

六、從反對到執政 295

七、結 論 300

第八章 結論：新國家、統治危機與民主問題 305

一、重點回顧 306

二、新國家的挑戰 311

三、民粹威權主義與民主問題 324

四、結論與反省 332

附錄一 十八標風雲：公共工程的政治經濟學 337

附錄二 台中縣第十一屆(78)縣長選舉豐原地區投票記錄 343

附錄三 台中縣第十二屆(82)縣長選舉豐原地區投票記錄 345

附錄四 第六屆(83)豐原市長選舉投票記錄 347

參考書目 349

索 引 373

圖次

圖 1-1	理論架構	042
圖 4-1	歷年立委性別比例曲線圖	147
圖 4-2	歷年立委省籍比例曲線圖	148
圖 4-3	歷屆立委擁有企業比例圖	150
圖 4-4	立委與地方派系關係趨勢圖	155
圖 4-5	國民黨歷年得票率曲線圖	163
圖 5-1	歷屆省議員在南屯得票比率趨勢	190
圖 5-2	歷屆省議員在中區得票比率趨勢	190
圖 5-3	台中市國民黨籍省議員得票變化趨勢	211
圖 7-1	第十一屆、十二屆台中縣長選舉民進黨得票比例圖	291
圖 7-2	第六屆豐原市長選舉得票數折線圖	294
圖 7-3	第六屆豐原市長選舉三黨得票比例圖	294

表次

表 3-1	主要石化廠商資本構成及企業排名	102
表 3-2	十三兄弟的政經背景	116
表 3-3	誰是新銀行家？	130
表 4-1	台灣地區歷年民選立委資歷統計表(一)人數分佈	145
表 4-2	台灣地區歷年民選立委資歷統計表(二)比例分佈	146
表 4-3	立委政治經歷(包括現任)	148
表 4-4	政治菁英之高級學歷	149
表 4-5	立委之企業背景	151
表 4-6	歷年立委與地方派系之關係	153
表 4-7	國民黨籍立委與地方派系之關係	154
表 4-8	國民黨籍區域立委與地方派系之關係	154
表 4-9	立委學歷與地方派系之關係	155
表 4-10	地方派系與企業背景交叉表	156
表 4-11	立委參與財經委員會人數統計(1984-1993)	158

表 5-1	Saunders 的雙元政治理論	179
表 5-2	台中市歷任市長	188
表 5-3	台中市立法委員與黨籍	188
表 5-4	台中市歷屆省議員	189
表 5-5	歷任台中市長各項支出平均比例	194
表 5-6	台中市各期都市重劃區與歷任市長	196
表 5-7	台中市都市計畫委員名錄 (1989-1994)	203
表 7-1	豐原市人口數及年增加率統計表	260
表 7-2	豐原市產業人口結構	261
表 7-3	豐原市權力菁英	262
表 7-4	歷任豐原市長及派系屬性	268
表 7-5	豐原鎮／市農會理事長與總幹事名單	269
表 7-6	縣轄市收入	270
表 7-7	豐原市代會第五屆大會提案	272
表 7-8	豐原市公所的收入與支出	273
表 7-9	第六屆豐原都市計畫委員名單	275
表 7-10	歷屆台中縣民進黨公職當選人名單	281
表 7-11	台中縣民進黨勢力核心人物	281
表 8-1	地方權力結構類型	309
表 8-2	台灣國家機器和制度轉型	311

作者序

台灣正面臨前所未有的巨變。1993年執政長達近50年的國民黨，在經歷了政治社會運動的衝擊，和內部派系鬥爭之後，改革派得勝，舊勢力全面退出權力核心，而使國家機器邁入了新國家的局面。1996年，總統直選，新的統治形態出現，更明顯地區分了舊時代和新國家的分野。隨著政治的轉型和新國家的出現，舊政權時代的各類制度，相對地面臨了不同程度的衝擊和轉變。當舊時代過去，新制度還未建立時，台灣正面臨了一個不確定的過渡時期。各方政治社會勢力競相展現實力，共同參與構築新制度的權力遊戲，以便在未來的制度中，確立位置和利益。

這本書是對這個政治社會轉型，以及對各類重要制度類型轉變的分析。我以權力分析的方式，處理了新國家轉型的政治社會過程，以及相關的政商關係、利益政治、中央—地方關係，和地方政治等制度轉變的問題。簡單的說，本書主要在分析和說明新舊交替時代的政治社會現象。我的主要論點是，舊政權國家機器的威權和由上而下的領導方式，無法對應和帶領逐漸複雜分化的社會與利益；而新國家機器的崛起以及各種舊統合模式的崩解和重組，一方面反映了台灣整體政治經濟的長期變化趨勢，另一方面也透過了權力菁英的政治社會鬥爭和策略的運用，帶出了新權力聯盟和可能出現的新制度模式。

舊時代已經過去，新制度猶待建立中。在沒有制度規則的情況下，只有最有勢力和力量的人最能夠得到好處。叢林法則並不是沒有規則可循，而是強人法則。Hobbes 早就指出，當「每個人與每個人對立時」，最後勢必是社會將權力交給巨靈——國家機器來維持秩序。台灣正處在這樣的叢林階段，舊秩序的瓦解，使得社會中的既得勢力，不斷砸「金」自重，企圖在舊秩序瓦解的時代，積極參與重建新秩序，而賦予其利益正當性。於是金權政治、利益掛勾、黑金漂白等現象層出不窮。

「誰統治台灣？」因此是一個在現實台灣社會中，大部份人可能會關心的問題。不過，本書可能會讓部份讀者失望，因為我並沒有提供「統治者」的名單，因為本書將權力現象，視為歷史和社會關係的展現，因此舊權力聯盟的瓦解，新權力聯盟的出現，在不斷變動的權力策略中也不斷的改變。從此角度，本書說明了舊政權與新國家，在權力結構和權力聯盟上的不同、形成這種不同的原因，以及對各項制度轉變的影響。本書指出了舊政權的社會基礎，在政治轉型中，被崛起的資本家和地方派系勢力取代，他們成為新國家的權力基礎。而資本主義的發展，加上政治的轉型，使得政商關係中，國家機器的主導性退位，資本勢力抬頭，形成大小伙伴的關係。在利益政治上，國民黨的侍從主義不再有效統合地方勢力，後者在新國家中不斷進入中央體制，形成全國性聯盟擴充私有利益。地方勢力的抬頭，也意味著舊有的中央集權體制面對新的衝擊，形成中央與地方之間的緊張關係。最後，在地方政治上，政黨壟斷已成過去，成為派系壟斷地方利益，或由分化的利益形成聯盟，影響地方政治的新情勢正在形

成。

「誰統治？」或權力分配的問題，基本上也來自對民主的終極關懷。從 1950 年代中期開始，一直到 1980 年代初期，誰統治的問題曾經是社會科學家熱衷的議題。社會科學家們透過權力分配的類型，診斷社會的公平和民主程度，以及提出相關的政治策略來達到更民主的社會。不過在後現代的現今社會科學研究裡，對民主問題的討論，並不認為政治經濟權力分配的問題解決了，就達到民主的境域。權力在今天的討論裡，不只是指涉政治經濟權力，還包含日常生活中，各式各樣的權力，包括性別、族羣、象徵符號等，以及他們在日常生活中的策略行動。今天討論民主，不只是政治經濟的權力，還包括了文化上的權力，強調差異政治和對差異的尊重與相互的認可。

本書仍然是在舊典範的問題意識下，從事對台灣國家機器與權力結構的研究。我指出，雖然台灣近十幾年來的政治轉型，已經從威權政治的統治達到了形式民主定義下的標準：包括基本公民權的保障與行使、政權移轉、政黨政治、公民等值投票等。但是我也進一步指出，在政治轉型中出現的以及逐漸沈澱的民粹威權主義現象，卻使國家機器權力愈來愈集中於行政體系的上層，並透過國族認同的召喚，轉圜經濟發展、官僚體系和制度設計等各類重大政治社會危機。而這將危及民主政治的基礎。

因此，我在政治經濟分析的同時，也認為民主的問題，不可能只透過政治經濟的方式解決，它更涉及深層的文化權力的問題。在面對新國家的國族重建計畫時，除非有市民社會差異政治的出現，否則上揚的國族主義將可能壓抑社會的差異，危及民主

的社會基礎。

這本書延續了我個人過去研究的興趣和關心。我在上一本書（王振寰 1993a）中，處理了類似的問題，不過在年代和議題上，它比較傾向對戰後到 1980 年代中期的政治社會轉型作探討，包括國家機器、勞資關係、勞工運動等。而這本書的重點則在 1980 年代之後，包括舊政權的瓦解、新國家的建立，以及相關的政商關係、利益政治、中央—地方關係的制度轉變等。這些政治社會工程正是未來台灣新國家所要面對的重大問題。而台灣的政治經濟在現階段以及最近的未來所要面對的，不再是威權政治轉型，也不再是第三世界的低度發展問題，而是與現今成熟民主國家相類似的問題，包括國家機器如何面對利益政治、如何面對新的政商關係，以及面對資本國際化且又能維持發展等。因此，在完成這本著作之後，一個相關的且有待研究的議題已經出現：那就是新國家所要面對的各項制度規範的研究。而這個問題有待更多有興趣的人去挖掘和研究。

本書的完成，經歷了四年的功夫，透過國科會的支持，逐年提出研究計畫，收集資料，最後在國科會的支持下，放下沈重的教學負擔，遠赴英國的 Lancaster 大學社會系，重新整理資料，研讀相關和最新的研究及理論，靜心寫作下完成的。由於這是國科會歷年的研究計畫及成果，因此本書的少部份結論已經發表；不過這整本書是一個重新整理過的論述，雖然各章仍有單獨主題和問題，但是它們之間共同形成本書的主題。當然，任何這樣的

研究，勢必不可能是我個人能夠單獨完成的。歷年國科會的計畫，東海大學社會學研究所博碩士班的研究助理們提供了各樣的幫助，包括資料收集、分析，以及知識上的討論和衝擊等，沒有他們的熱心和分析上的幫助，就沒有本書的成果。這些助理們有高士欽、邱瑜謹、沈國屏、李宗榮、蕭有鎮、許甘霖、陳政亮、黃新高、蕭名宏、黃玟娟、李彥旻、黃卜君、廖英良、馮淑貞等。

本書的某些章節和資料，也經由部份研究生的進一步整理和發揮，而形成了碩士論文。包括李宗榮對銀行法立法的研究、蕭有鎮對立法委員背景和立法法案之間關係的分析、沈國屏對高雄縣反對勢力和地方派系之間關係的分析，以及許甘霖對石化業發展的研究等，都在這些研究計畫下，完成了學位。而部份還在學的學生，也將持續使用這些資料，完成論文。有心對這些問題進一步探討的讀者，可以在他們的碩士論文中，找到更豐富的資料和討論。

在歷年國科會的研究中，我們曾經叨擾過為數眾多的受訪者，包括石化業、台中市個案、高雄縣的、還有豐原地方政治的研究等，受訪者從議員、業者、記者、里長、各級民意代表，到市井小民和社會運動者等。沒有他們的樂意和熱心提供資料，本研究勢必不可能完成。對於這些人，我不知如何回饋他們的熱心和幫忙。他們沒有義務提供任何資訊給一個外來的、沒有任何利害關係的學術研究者。對於他們，我們這樣的學術工作者，只能由衷的感激，並忠誠的詮釋這些資料，希望這些研究對台灣社會的民主化和自由、平等，有所貢獻。

最後，感謝國科會多年來在研究經費上的資助，和赴英國進修的支持，使得本書得以完成。同時，我也必須感謝 Lancaster 大學社會系 Bob Jessop 教授的熱情和知識上的衝擊，讓我有機會在 Lancaster 相當具有創造力的社會系，重新整理資料，研讀新的思想和著作，並定期與他討論一些新發展和研究，使本書加入了相當多新的內容，也讓我開拓了相當多知識的視野。岑艾玲博士（Dr. Sum Ngai-Ling）的熱心和開拓性的知識討論，在寒冷的北英格蘭，這樣的熱心讓我特別感覺溫暖和珍貴。我也感謝台灣社會研究季刊社的同仁夏鑄九、瞿宛文、錢永祥，以及陳光興等人在台社七週年籌備期間密集的知識討論，使得本書的一些想法得以逐漸出現。還有李玉瑛對我知識和推論上的對話和質疑，它們都在我寫作過程中，留下了寶貴的痕跡。本書的出版，同時感謝巨流圖書公司劉鈺佑總編輯的熱心，以及負責編輯校對的賴淑惠和李淑霞小姐，他們的細心，使得本書的可能錯誤減至最少。當然他們沒有任何人必須對本書的任何錯誤負責，這些可能的錯誤完全都是作者的責任。

王振寰

於英國 Lancaster 大學社會系
1996 年4 月底

第 一 章

誰統治？

如何分析國家機器與權力結構

- 一、前言與問題
- 二、誰統治？理論回顧
- 三、Jessop 的「策略—關係」取向
- 四、研究架構
- 五、方法論
- 六、結論與章節介紹

一、前言與問題

台灣在 1980 年代中期，進入急速轉型的時期；原來威權統治的政體，由於來自反對運動、各種社會運動的衝擊，以及政治強人蔣經國的逝世，和國民黨內派系鬥爭，而逐漸瓦解和重組。這個政治社會轉型經歷了近十年的政治社會衝突和權力改組，在 1993 年之後，呈現了舊勢力退出政治權力核心，新勢力全面掌控國家機器中心，而使得台灣的政治社會文化各方面都有邁向新局面的趨勢。相對於過去而言，這個新政體比較民主，人民有較多參與的權利和機會，不像過去戒嚴時期，不論政黨的組成或人民自由結社的權利都受到大量的壓縮；但同樣的，這個新政體受到來自社會不同團體影響的情況日益增加，而不像過去威權統治時期，黨政軍高高在上於社會各勢力之外，享有極大的自主性去結合各勢力。更重要的是，這個新的政體並沒有過去大中國的包袱，它積極自信的強調主權的自主性，不像過去的政體是以大中國主權為其統治的藍圖（參見王振寰與錢永祥，《台灣社會研究季刊》，1995）。

與其他國家的政治轉型做比較，台灣在舊政權的瓦解與新政權的建立上，似乎平靜得多，執政的國民黨仍然在位，它並未在政治轉型中失去主導的地位，雖然其政治勢力逐漸衰退中。但是，正如前述，現在的國民黨事實上已經與舊時代的國民黨不同了。假如我們說政治轉型之前的國民黨政府是威權政體，其統治是脅迫（coersion）大於共識，是國家機器權力核心，透過侍從體制，建立由上而下的政治經濟利益聯盟關係，來維繫其統治的基礎，那麼在政治轉型之後出現的新國家，則一方面企圖透過國

族建構和民主化的霸權計畫^①（hegemonic project），來整合國家機器內部及其與社會的關係；另一方面，則以自由化、私有化和國際化的經濟發展政策，強化並與社會中既得勢力聯盟。這些國家計畫正積極地改變台灣的政治圖像，也實質地區分了過去與現在。當然，這樣的霸權計畫並不是沒有矛盾（本書最後一章將詳細討論），不過在此所要問的是：到底什麼樣的政治社會原因，造成了舊政權的瓦解和新國家的興起？新國家的社會基礎為何？這個權力結構如何形成？如何影響社會政治在不同層面的發展？中央政府的權力結構改變及新面貌，在地方層次也有相同的改變嗎？

對於 1980 年代第三世界威權統治政體的瓦解和重組，以及原社會主義政權的自由化和民主化，學界已有相當多的關注和研究（O'Donnell and Schmitter 1986; Przeworski 1991; Eicher 1990）。而針對台灣轉型的研究上，國內外也有相當多的成果出現（王振寰 1989, 1993a；王振寰與錢永祥 1995；朱雲漢 1990；Chu 1992；張茂桂 1990；若林正丈 1988；黃德福 1990；田宏茂 1989；Cheng and Haggard 1992）。這一系列的政治轉型研究，基本上都在問一組相同的問題：什麼樣的社會政治因素，造成了原來威權政體的瓦解和重組；反對運動或社會運動扮演什麼樣的角色，而重組過後的政體是否能夠維持穩定，其未來如何？

在歷經了學界十多年的研究之後，只問相同的問題已無新意，且大概只會重複過去的成果；本書是在前述研究的基礎上，進一步的探討國家機器和權力結構轉變的整體歷史原因，以及相關的轉型之後新國家機器的不同計畫（state projects）與制度重組的問題。簡單的說，本書問的是政治社會學的基本問題：國家機器與權力結構的關係，以及他們之間如何和為何發生轉變？這

樣的轉變是否帶動了其他制度層面的改變？誰統治？國家機器官僚或社會中的得勢團體（資本家階級）？為什麼是或不是？這與民主之間的關係為何？

在 1960 年代之後至 1980 年代，誰統治的問題曾經是政治和社會學中被大量討論的問題。Dahl（1961）的《誰統治？》一書引起了多元主義、菁英主義和馬克思主義之間嚴重而長期的辯論，爭執到底美國是多元民主社會或是由少數菁英統治的社會。我在後續的理論討論中會仔細說明，這樣的辯論在 1990 年代末期的今天看來已經失去意義，因為權力分配的不均，並不代表民主或不民主，重要的問題在於權力的使用是否正義、受到監督制衡、是否符合程序正義等。Weber（1978）和 Foucault（1978）都曾令人信服的論述了權力的無所不在，和不可避免性。因此，在今天我們探討權力和統治問題，預設有權力或權威就是不民主的說法並不實際，問題應是權力在做什麼（power for what）、如何運作、不符合民主程序和正義、如何制衡等的問題。

本書對誰統治的問題，將歷史地討論台灣國家機器的轉型，以及相關的權力結構、政商關係、利益政治、中央—地方關係，以及地方政治的轉變。我首先將說明國民黨舊政權瓦解和新國家出現的原因。我的主要論點是，1950 年代舊政權所建立的制度和統治方式，愈來愈無法面對急速變遷的社會和崛起的社會勢力。而 1990 年代新國家的建立是反映了社會結構的變遷和崛起勢力的利益，所形成的國家機器和權力重組。在這過程裡，國家機器官僚的改革派，透過與崛起的資本家勢力和本土政客結盟，將舊政權的政治勢力推出權力核心，造就了新國家和新的權力聯盟。而新國家的計畫，包括具有強烈新自由主義色彩的經濟

積累政策，一方面反映了這個權力聯盟的利益，另一方面卻以民族——民粹的國族召喚，轉移和轉圜（displace）諸多的問題。

其次本書將指出，在政商關係上，舊政權以國家機器帶領發展的模式，在新國家中逐漸改變成國家機器與資本家之間的「大小伙伴關係」。但是我要指出，這樣的改變其實在1980年代初期就已經開始發生，資本家的政治勢力主要由於資本主義發展而逐漸壯大，這樣的勢力在政治轉型過程中，由於國民黨改革派需要聯盟的對象，而使其勢力大為提昇，進入決策體制中。一個新的政商關係正在塑造，取代自主性國家機器帶領的發展模式。

在利益政治的面向上，舊政權侍從主義的由上而下控制利益代理機制的模式也在消失中，而新的赤裸裸的利益政治正在出現。我的論點是，地方派系的政治菁英在台灣的經濟發展過程中，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。舊有的模式正在消失，但是新的利益代理模式或制度規範在台灣仍未出現。

新國家的出現，是否意味著台灣地方社會和地方政府也有新的面貌出現，甚至改變中央與地方的關係？透過三個個案，我將指出地方政府與地方權力結構改變的程度，遠小於中央政府。地方派系仍然是地方政府的主要權力聯盟基礎。雖然有反對黨的執政，但是他們並未在質上面改變地方政府的面貌。現今地方政府與既有地方權力菁英的聯盟，主要的改變是從地方派系直接掌握政治經濟權力的政治機器類型，改變到不同權力菁英形成聯盟的都市政權類型。這個改變主要的動力來自都市化和資本主義化，而非政治轉型所造成的。從這角度而言，新國家在地方政府和地方社會，是奠立在舊有的社會基礎上。

而在中央——地方關係的面向上，政治民主化對地方社會最主要的影響，在於地方菁英權力的表面化，使得包括國民黨和反對黨在地方政治經濟事務上，愈來愈服膺於地方權力菁英的利益。不過我也將指出，雖然舊政權中的中央集權體制，面臨了地方菁英的不滿，但是在制度上並未像其他統合（governance）機制一樣的崩解。在中央——地方關係上，新國家仍然承襲舊制度，但是在可見的未來將面臨勢力逐漸上升的地方勢力的挑戰，尋求新的制度規範不可避免。

簡單的說，本書的主要論點是：台灣的國家機器轉變、權力結構的重組，以及各種統合模式的轉型，其實反映了整體台灣政治經濟社會體制的長期變化，舊有的威權和由上而下領導方式，無法對應或帶領逐漸複雜分化的社會與利益。新國家的興起以及各種舊統合模式的崩解和重組，一方面反映了這個長期變化趨勢，另一方面也透過了權力菁英的政治社會鬥爭和策略的運用，帶出了新權力聯盟和可能出現的新模式。

本章的重點在回顧現有的權力理論和國家機器理論，並對之提出批評以及整理出可行的理論架構。我將首先討論現今多元主義、菁英主義、國家中心主義，與馬克思主義的研究和看法。我將以結構、制度和行動主體的關係為主軸，以他們對權力的研究方法為輔來討論，並指出他們各自的問題和缺憾。而最後我將指出 Jessop (1990) 提出的「策略——關係方法」（the strategic-relational approach）比較能夠整合上面三個面向。這個研究途徑基本上認為，沒有任何抽象的理論能夠解決誰最有權力和決定國家機器的形式。權力和國家機器的形式，受到歷史條件的影響。利益要能夠實現，必須涉及行動和策略，而某些策略能夠成功，某些不能夠成功，則關係到在特定的歷史點上，既有的國家機器

形式是否較開放給某些利益，而不是其他利益，以及政治勢力是否有能力或有效地利用機會實現其利益。我將以這個「策略——關係取向」，做為研究台灣國家機器和權力結構的理論途徑。

二、誰統治？理論回顧

「誰統治？」是社會研究中的老問題，因為它涉及人類社會中資源擁有的不平等，以及由於資源使用的差異所導致的權力不均。但是資源是否等於權力，權力的使用是否代表利益，而且國家機器是否因此被權力擁有者控制，並進而為其所用來符合其利益，則是相當複雜的問題，在社會理論中也有所爭論。爭議的重點在於到底結構與行動主體（agency）之間的關係為何？行動主體真的決定了結構，或是結構反過來決定行動主體？假如都不是，那麼又是什麼？

在所有的社會政治經濟組織和結構裡，國家機器是最具影響力的，也是社會所有力量集中的決定點。正如 Giddens（1985: 13）指出的，現代的國家機器是在一定領域內，最主要的權力容器（power container）的形式，即所有權力集中的中心。因此權力研究必然涉及權力擁有者之間，以及他們與國家機器的關係。對這些關係的理論化和研究，既有的理論典範有多元主義、菁英主義、國家中心主義，以及新馬克思主義等。以下，首先討論多元主義，其次為菁英主義，再來是國家中心主義，以及新馬克思主義，最後則是 Jessop 的論點。

（一）多元菁英與多元社會

對多元主義而言，國家機器是政府、是社會體系中的一環，

並不具有特殊的制度地位。1950年代，Almond就指出，政治社會研究只注意形式的政府和制度，將嚴重忽略更重要的政治過程。政治社會發展的問題，不能只從政府結構的角度研究，更重要的是文化、政治社會化等問題，因此「對研究的焦點而言，只研究國家機器是太狹隘了，因為公民的忠誠和政治的團結的基本問題，將大大地被形式的政府架構排斥出去」（摘自 Mitchell 1991: 79）。社會對政治體制的影響是多元主義關照的焦點。

雖然在多元主義傳統中有眾多分歧，不過主要的核心觀點可以歸納如下：第一，他們認為政府是重要的權力領域，但是其權力是受社會決定的。正如 Dahl 指出的，政府是研究權力的主要場域，因為

政府之所以重要是因為它的控制力相當具有權力。與相當多不同的情境相比，政府的控制力比起其他控制力來得具有決定性。……因此可以合理的假定，在絕大部份的情況下，誰有辦法控制政府的決策，將比那些對政府決策不具有控制能力的人，更具有顯著的對政策的控制力。

（摘自 Connolly 1969: 9）

因此，雖然政府的權力具有決定性，但是誰控制政府更具決定性，政府本身不具有自主的制度地位。

第二，誰控制政府？多元主義者認為在現代社會中，權力是分散的；不像在傳統社會中，權力集中在少數人手中，而且是累積性的。在過去，地主或貴族不只擁有財產，同時也擁有聲望、地位、權力等。而在現代社會，不同領域的人，則擁有不同的勢力。例如資本家有經濟的權力，未必有政治勢力；在政治上有影響力的人，未必在教育界或文化界有相同的影響力（Dahl 1961:

85)。這種權力的分散和不累積，形成多元社會的特色。

第三，多元主義並不因此認為每個人都具有相同的權力，他們認為社會的不平等是普遍存在，不同的領域有不同的菁英。但多元主義強調個人身份不是不可改變的。因為資源的擁有程度不同，造就了社會的不平等，這樣的不平等不可能被人為的消除。但是與傳統社會不同，在傳統的社會中，身份是命定和不能改變的，但在現代社會中，這樣的不平等可以透過個人的努力而改變。勞工透過努力可以成為老闆，下層階級出身的人，也可能擠身上流社會。

第四，他們強調社會團體的自主性與衝突的必然性：由於社會的分化，不同的職業、身份、地位團體也相對出現，他們未必有相同的利益，而這些不同的利益，在現代社會逐漸取代以血緣、地緣為基本認同的團體，成為現代社會結構的主要基礎。而由於各個團體的利益未必相同，利益衝突便不可免；例如資本家與勞工、工業生產與環境保護、都市更新與都市居民等。這些不同團體的出現與衝突，成為現代社會多元化的特色（Lipset 1965）。

第五，因此他們反對將國家機器視為菁英的或資本家的工具，因為不同的團體透過競爭、選舉、遊說，都可能影響國家政策。國家政策反應利益團體的競爭，雖然這點看起來類似菁英理論所認為的看法，即競爭贏的就能決定政策，但是多元主義的看法是認為沒有哪個團體一定贏，勞工或運動團體仍可能贏過金錢勢力強大的資本家團體。這樣的看法，Dunleavy 和 O'Leary（1987: 43）稱之為「氣象球國家機器」（the weathervane state）。另外，即使國家政策被政客或利益團體操縱，一般人仍能夠透過選舉制衡政客。選票是一般人的制衡武器，政客定期

的都必須面對選民的檢驗，他們必須瞭解和符合選民的需求，否則在下次的選舉中，就可能挫敗。

因此，多元主義並未將國家機器視為自主的、具有決定性影響力的機構，而是看成社會團體的競爭或遊說的反應。他們看的是「誰或哪些團體影響國家政策」而不是問「什麼是國家機器」。換言之，他們將國家機器視為應變項，而不是自變項。因此他們的理論基本上是「社會理論」而非「國家理論」^②。

第六，在方法論上，多元主義對權力的研究，以政策分析為主。其中分析權力結構最著名的是 Dahl (1961) 對 New Heaven 的研究——《誰統治？》。Dahl 選擇決策研究法，是因為他將權力放在顯而易見的行爲層次，去看誰有權力決定政策。如 Dahl 對權力的定義是「A 對 B 具有權力，是因為他有能力讓 B 去作 B 原來不會去作的事」（摘自 Lukes 1973: 11）。因此，權力的相對關係在政策制訂過程的行爲衝突中，最能夠展現，也最能夠尋找出到底是哪些人影響政策的制訂。在對 New Heaven 的研究中，他選擇了三個政策為研究對象：教育、市長提名，與都市更新。在這三個政策裡，他發現不同羣的人對某些政策有巨大的影響力，但對其他政策則否。例如，都市更新是市長完全主導，而非市中心的資本家；但市長提名則又是另一批人具有影響力等。相同的，教育政策的制訂，更不是市長或都市中心的資本家來決定。這樣的發現，使得 Dahl 認為，美國城市並非如菁英主義或馬克思主義所言，只有少數人或資本家統治，而是多元的、競爭的、替換的。Dahl (1971) 稱這樣透過公民選舉、多元菁英競爭、政黨輪替執政的政治體制為「多元政體」(Poliarchy)。

多元主義對權力和國家機器的看法，有以下幾個問題：首

先，多元主義有隨意主義（voluntarism）的色彩，而忽略了結構的限制。即他們認為誰在競爭中贏了，誰就控制了國家機器、擴張他的利益。這樣的看法與多元主義不論在認識論或方法論上，都相當的以個人主義為基礎有關。他們認為人類社會的集體，都可以劃歸到個人的利益和選擇上。所以，個人可以選擇加入利益團體，也可以選擇政治冷漠；他們不認為有所謂的階級利益，而只有個人主觀認定的利益，因此不認為有所謂的「虛假意識」的存在。在方法論上，多元主義是典型的經驗的個體主義，研究可觀察的（observable）個體行為，例如選民的選擇、政策的制訂過程、權力鬥爭等，而較少注意看不見的結構或制度複雜性等面向。

第二，正如國家中心主義學者批評的，多元主義的確較少關注制度和組織面向的自主性及其對社會的影響。他們的理論被稱之為「黑盒子」（blackbox）理論，認為只要社會團體注入不同的因素，政治體系自然就產生政策結果出來。至於這些注入的因素在國家機器內部如何運行，如何與既有組織制度、官員的利益等相連結或衝突等問題，就缺乏正面的對待。

第三，多元主義忽略了並不是所有的社會團體都具有相同的組織力與競爭力的事實。在社會結構內，有些團體不必組織就很有權力，例如資本家階級；而有些弱勢團體即使組織起來，也無法與強勢的團體競爭（Connolly 1969: 18；Offe and Wisenthal 1980）。Bachrach 和 Brartz（1962）便指出，多元主義在認識論上的問題是忽略了制度性的偏差，指出在決策過程中有「被壓抑議題」（nonissues）的現象。因為有權力的人根本就可以決定哪些議題可以成為浮上台面的問題，而某些議題還沒上台面就被壓抑掉了。他們用 Schattschneider 的「偏差動員」（mobili-

zation of bias) 這一概念說明。

任何形式的政治組織都隱含特定的偏差，這種偏差僅利於某些衝突的呈現而壓抑其他衝突的表面化，某些議題被組合進政治裡，而某些則被排斥出去。

(引自 Bachrach and Brartz 1962)

因此，Bachrach 和 Brartz 認為，研究台面上的決策過程並不夠，更重要的是研究什麼是「偏差動員」(例如主要的價值觀、規範、政治程序、遊戲規則等)，再看看誰從中得利，有權力者如何影響社區價值，將決策議題置於安全範圍內，並壓抑其他可能挑戰決策者利益的議題浮現 (Lukes 1973: 20; Lyon 1987: 189)。換言之，權力並不只是看得見的面向而已，還有看不見的結構面。

總之，對於國家機器和權力的研究，多元主義強調了行動主體的重要性，但是卻忽略了經濟社會結構的影響力，以及國家機器制度層次的決定性。對於本研究而言，多元主義無法回答國家機器制度為何改變，且又如何影響行動主體，進而重組國家機器的問題。

(二) 少數菁英統治

少數菁英統治社會的研究，在社會科學中並不陌生，早期社會科學家，如 Mosca、Pareto 等人對權力集中的現象已有描述和討論。例如 Mosca 就認為所有人類社會都可區分為兩個階級，一個是統治階級，另一個則是被統治階級。這些 19 世紀的早期菁英理論，在方法上並不嚴謹和講究。而現今的菁英理論對權力結構的研究，則較為不同，也較為批判。一般而言，他們反

對多元主義認為社會權力已經分散的說法，同時他們也反對馬克思主義所認為的，在革命之後就不會再有權力集中的現象的看法。相反的，他們認為由於社會政治經濟制度的關係，權力的不公平分配是常態。對現代社會，他們認為少數菁英由於佔據了社會主要的制度和資源，而決定國家機器重大政策，影響絕大部份人的生活。在這點上，他們的論點與馬克思主義中的工具主義有些類似。我們以 C. W. Mills 和 Hunter 的研究作為代表討論。

C. W. Mills 的《權力菁英》（*Power Elites*, 1956）一書是研究美國權力結構的代表作。透過對決策、出身、教育，以及社會影響力等的研究，他指出美國社會是由少數人統治，包括政府高層官員、資本家，和軍人等結合成一體的權力菁英所共治，民主政治只是名目上的意義而已。所謂的「權力菁英」是指「那些在政治、經濟，和軍隊圈內重疊密集的小圈圈，他們的共同決定對全國有一定的影響」（1956: 18）。這些權力菁英佔據了現代社會主要組織的上層位置，而這些位置本身就具有對全國的影響力。正如 Mills 說的「沒有人能夠真正的有權力，除非他有能力佔有主要制度的發號位置，因為正是這些制度性的權力工具，使得有權力的人一開始就具有權力」（p.9）。因此，Mills 的方法是制度性的分析，不過更重要的是他指出，這些權力菁英透過了社會網絡、教育機構，而自我再生產，使得他們的後代能持續在社會中佔據重要位置，形成權力圈。

受到 C. W. Mills 的影響，後來的菁英主義學者的研究大多從制度位置的角度出發，尋找各種制度菁英，以及之間的重疊性。他們並不同意馬克思主義將階級視為政治領域的概念，而以統治階級（*ruling class*）泛稱之。相反的，他們比較從韋伯的角度，將階級視為在市場情境中具有相同利益的團體（Giddens

1972)；而統治 (governing or ruling) 則是權力和政治的概念，牽涉到權威與宰制。因此他們認為經濟與政治制度必須區分，而且各自有其菁英階層。但是假如政治與經濟的菁英之間的關係愈重疊，則那個社會就愈有可能有一個權力菁英階層 (Scott 1991)。從此角度，比較傾向馬克思主義的學者就會去問「是否政治菁英與經濟菁英重疊，而構成了真正的統治階級」(例如 Domhoff 1967) 或「這個社會是否有一個資產階級，他們同時又構成了政治上的國家菁英」(例如 Scott 1991)；比較傾向韋伯主義的學者，就從制度層次去指認不同的菁英，並指出他們之間的不同 (例如 Giddens 1972; Dye and Zeigler 1971)。正如 Giddens 定義的「菁英團體就是那些佔據社會組織和制度上層所正式界定的權威位置的那些人」(1972: 6)。但不論如何，他們關心的是這些菁英的出身，與政府或其他部門的重疊、甄補的管道、替換的程度等。在這樣的關心下，菁英的出身愈集中於某階級、與其他部門重疊的程度愈高、甄補的管道愈封閉、替換的程度愈低，則那個社會愈是一個由少數菁英統治的社會，反之則是較為開放的社會 (參見 Putnam 1976)。

在菁英理論裡，研究權力結構的另一重要的著作是 Hunter (1953) 對「區域城市」(regional city)、亞特蘭大市 (Atlanta) 的假名的研究。與 C. W. Mills 不同，Hunter 所研究的對象是社區權力而非全國性的權力結構。而他所用的方法是聲望法 (reputational method)。Hunter 之所以對社區權力結構有興趣，是由於他曾經是都市計畫的參與者，但是他所見的是都市計畫經常出現問題，而這些問題的緣起，則與權力有密切關連。因此，他以「聲望法」的研究方法，去探討到底影響都市發展的權力結構為何？

他的方法可簡述如下：首先，以各種可能收集資料的方式，找出 175 個名單，再透過一些重要的當地人作為基本資料的報導人（key informants），由他們圈選出 10 個最有影響力的人士，再對這十人作深度訪問，尋找出約 40 人的名單，之後，再對這些人作訪問，最後得出 12 個一致被認為最具有影響該地方發展的人士。Hunter 在對這些人作訪問的過程中，都問一個相同的問題：「假如有一個計畫需要一羣人來決定——大家都同意的領導者——那麼哪十個人是您認為最可能的決定者？」這樣的研究，結果 Hunter 發現，這 12 人當中沒有一位是政府官員，而全是建築商、銀行家，或保險業者等企業家。換言之，他的研究發現，最有權力影響社區發展的並不是政府官員，而是當地的資本家。正如 Hunter 指出的，「的確，經濟利益與政府之間並沒有正式的聯繫，但是政策決定的委員會之結構，以及他們與社區內有力的機構和組織之間的聯繫，使得政府服膺於這些團體的利益」（1953: 100）。

菁英主義從制度位置和社會聲望的角度研究權力結構，發現了有一羣菁英決定了社會大眾的生活和走向。制度位置研究法的優點是，它明確地以制度的界線，來指認制度性的菁英，以及發現不同菁英之間是否重疊，而可以看到社會流動是開放的或封閉的。不過這個方法有二個缺點：一，與聲望法相同，這個方法假定制度位置等於權威（authority），而權威等於權力。這個看法較為靜態，必須佐以其他方法，才能更動態的看到權力運作的策略和競爭，以及他們與既有的制度之間的關係。二，如何認定哪些制度對社會有巨大影響力？軍事、教育、文化制度到底重不重要？假如所有的制度都重要，那麼這樣的制度位置研究實際上並沒有多大的意義（例如 Dye 對美國全國政治、經濟、文化、

教育、媒體等制度菁英資料的大型研究)。重要的是，必須能夠在理論上確立到底哪些制度重要，這樣的研究的意義才能凸顯。

而對於聲望法的研究，Hunter 的聲望法假定，最有影響力的人是最有權力的人。因此聲望法所得到的資料，看到的是社區中誰最有資源以及最可能影響當地發展的名單。而 Bachrach 和 Brartz (1962) 更由此進一步指出，菁英其實有能力進行偏差動員，他們透過篩選議題，壓抑違反其利益的議題，而展現利益^③。因此，以 Lukes 的說法，聲望法對權力結構的分析，看到了權力的第二個面向，以相對於多元主義的第一個面向；「它看到了潛在的議題如何被避免成爲決策」(1973: 20)。

但聲望法對菁英的研究有其缺點：一，聲望法研究得到的結果其實是對權力的意見，是權威而非權力的行使本身。有權威代表有資源，但是有資源並不表示會行使權力。我們只能說擁有資源比沒有資源的人具有較大的可能性來行使權力，但是擁有 (having) 與行使 (exercising) 是不同的，正如 Marsh 指出的，「社區內最有權力的人經常並不需要主動的行使他們的權力，相反的那些沒有權力的人卻積極活躍的行使」(摘自 Saunders 1979: 24)。換言之，聲望法假定不需要有明顯的衝突，菁英就可以展現權力。這樣的看法多元主義者 Polsby 認爲並沒看到實際的權力。因爲權力是透過行爲來形成的，因此他指控菁英主義者只發現領導者，「就將一些神秘的特質賦予這個名單是有害的，這使得對行爲和真正參與決策的檢視成爲多餘」(1960/1994: 68)。

二，聲望法的研究，大多在社區研究或都市研究中進行，而很少在全國性的研究中採用。這可能與這個方法開始使用時，是在社區權力研究領域有關，但更可能的原因是這個方法很難在全

國性的研究中使用。明顯的原因是政策研究法有聲望法的所有優點，而且全國性的菁英不必透過如此麻煩的程序，就容易認定出來。其中一個認定的方法就是制度位置法。不過，在社區權力的研究上，聲望法仍有它的優點，即它找出了具有潛在影響力的社區人士。但是正如 Wolfinger (1960) 指出的，聲望法的研究過於靜態，它最多只能當成社區權力研究的起點，而不能看到活生生的權力運作和鬥爭。

總之，菁英主義強調制度位置的重要性，但是對於國家機器的制度運作本身，卻缺乏理論關注，而將之視為菁英操弄的對象；另一方面，菁英主義傾向將權力對等於權威，而缺乏對行動主體的關注。因此，菁英主義對本研究而言，並無法解答國家機器制度如何及為何形塑行動和權力重組的問題，因此有理論上的不足。

三 國家官僚統治

從 1970 年代末期之後，由於美國社會科學界對國家機器的重新引發興趣，而帶出「將國家機器帶進來」(bringing the state back in) 的學術運動之後，國家機器的研究儼然成為風潮(參見 Skocpol 1979, 1985; Evans, et. al, 1985)。這個學術潮流稱之為「國家中心主義」(state-centered) 理論^④。他們強調將國家機器視為自主的制度和組織，且有意地與馬克思主義和多元主義作區隔，認為他們是社會中心的理論，並沒有面對國家機器作為自主性組織，對社會具有強大影響力的現象。依照 Skocpol 的說法，這個傳統有兩個源頭：一個是德國學者韋伯與 Hintze；另一個則是 Tocqueville。

前一個傳統，將國家機器視為自主的制度，對社會具有塑造

能力。例如韋伯對國家機器的定義是「在一定領域內，具有壟斷正當使用暴力權力的組織」（Weber 1978: 54, 65），而 Hintze 則將地緣政治的因素帶進來，認為戰爭和國際政治是國家機器獨立於社會而反過來控制社會的重要因素。在 Tocqueville 傳統方面，主要的論點在強調制度傳統本身的自主性，不容易因為政權的改變而消失。例如法國大革命的結果，政權雖然改變但是舊制度仍然深深的影響新政權的運作。

國家中心主義理論主要的論點，可歸納如下：第一，國家機器是有自主性的社會行動者，因此政府官員的作為深深影響社會的運作，他們也塑造社會團體和利益。即「國家機器是社會行動者也是塑造社會的制度結構」（Skocpol 1985: 6）。第二，國家機器內部並不是完全一致；它的內部有分工和利益的分歧，未必使得國家機器完全有效率。因此，第三，國家機器的能力（state capacity）與制度安排是否能有效地整合內部、政府官員是否有能力、他們是否能夠拒絕社會利益的影響、是否能夠帶領或連結社會團體去達成目標，有密切的關連。第四，國家機器的官員有不同於社會菁英的利益。一般而言，社會菁英的利益較為短期，而國家機器的官員則相當分歧；有長期觀點的和創造能力的，就比較能夠使得國家機器有較大的能力去達成政治社會改革的目標，否則則容易使得國家機器失去能力而癱瘓。簡單的說，正如 Skocpol 指出的，國家中心理論視國家機器為

一方面，國家機器可看成組織，透過它政府官員追求特定的目標並完成之，而有效與否則視在特定的社會環境下有多少國家機器的資源可用而定；另一方面，國家機器也可從鉅視的角度視為組織和行動的複合體（configurations），影響社會裡所有團體和階級在政治上的意義和策略（1985: 28）。

在研究方法上，國家中心主義主要的方法就是政策的歷史比較研究。例如 Skocpol 一直是以美國的新政的各個法案作為其理論支撐的案例（Skocpol 1981）；而 Krasner 的研究也是以外交政策作為其論證的基礎。國家中心主義選擇政策研究的原因很容易理解，因為他們認為國家機器具有自主性，而且具有塑造社會的能力，因此政策成爲一個討論國家機器是否具有這個能力的重點。透過政策形成的過程，國家中心主義學者可以看到國家官僚是否具有自主性和前瞻性，制度結構是否一致能夠達成政策的目的。在 Skocpol 對新政的研究裡，就一直強調美國福利國家的興起，包括勞工階級或資本家階級都不具有重要的決定能力，因為他們的階級能力（class capacity），都沒有在政策形成過程中被看到，福利政策的形成從頭開始就是一羣政府官員逐漸策劃出來的。她因此認為，美國福利政策的形成，國家機器扮演著領導的角色。

國家中心主義理論，因此強調國家機器作為一種自主的制度，不能化約到社會，因此必須作為自主的主體研究，看它的內部以及如何影響社會。這樣的論點近年來受到相當多的批評。主要的有幾點：第一，過度地二分國家機器與社會：國家中心主義二分社會與國家機器，不可避免地將國家機器視為整合的整體（Jessop 1990: ch10；Mitchell 1991）。但是這在經驗上很難成立，因為政府官員的行動是可以隨意、不顧及社會關係和整體國家機器利益的，而且國家機器與社會之間很難區分。例如西方的統合主義，官員與社會利益代理人之間共同塑造重要政策。這時到底什麼是國家機器？工會是不是？資本家團體是不是？假如不是，那麼這些團體的代理人又如何能夠決定國家政策？更進一步說，國立大學的經費主要來自國家機器，也受到行政體系的人

事、經費干預，那大學是不是國家機器？

第二，自主性的觀念很模糊。Skocpol 在理論架構上，爲了強調與新馬克思主義的不同，相當強調國家機器的制度自主性。但是理論上的堅持，很難在實質的經驗研究得到支持。因爲國家機器必須面對社會團體，有時候這些團體的壓力並不是政府官員可以隨意不顧的。因此，在經驗研究上，Skocpol 及其同僚的作品，必須不斷的修正其看法，認爲社會團體對國家機器有相當的影響力（Cammack 1989），因此在經驗研究上，Skocpol 認爲國家機器的自主性不是任何政府制度結構的本質，「它可以來也可以去」（Skocpol 1985: 14）。那些對社會團體可以比較不顧的，比較具有國家機器能力的叫做「強勢國家機器」（strong state），而那些較無力抵擋社會勢力，而且國家機器能力較弱的稱爲「弱勢國家機器」（weak state）。當理論上的自主性修正時，則這樣的國家自主性成爲相對的，那麼這樣的「相對自主性」概念，其實與她所反對的新馬克思主義的國家理論相去不遠。

第三，正因爲過度強調國家機器的自主性，所以國家中心主義忽略了非國家機器（non-state）因素，到底社會結構、階級等因素如何影響國家機器？而國家機器又與社會團體有什麼樣的關係，都沒有理論上的討論。換言之，國家中心主義理論強調了制度的自主性，但忽略了社會結構的討論。而後者正是新馬克思主義討論的主軸。

總之，國家中心主義將制度因素帶進來，解決了多元主義和菁英主義對制度忽略的困境。但是國家中心主義由於過度強調國家機器制度的自主性，反而忽略了社會團體和國家機器之間的相互滲透關係，以及結構性因素事實上相當大程度決定了社會階級

或團體，對國家機器制度的滲透能力。這並不是國家機器的能力强或弱能夠解釋的。因此，對本研究而言，國家中心主義回答了制度自主性的問題，但是對社會結構如何影響行動主體，以及它們又如何影響國家機器，則無法回答。

(四)資本家或資本主義體系統治

假如多元主義的理論基礎在於個人，而菁英主義與國家中心理論的分析基礎在制度，則馬克思主義的分析單位則是資本主義生產體系本身。而權力結構與國家機器的角色在這樣的看法裡，所扮演的是維繫生產體系的生產與再生產。

在馬克思主義傳統中，對於國家機器的看法基本上有階級邏輯與資本邏輯兩種主要理論觀點；我們可以用「工具主義」與「結構主義」來分別代表二者。階級邏輯的國家理論，認為國家機器是階級鬥爭的產物，得勝的階級掌握國家機器，擴大其利益。因此，從工具主義國家理論的角度：國家機器是資本家的工具，是資本家用來強化其剝削和利益的壓制性工具。如馬克思和恩格斯說的，「國家機器是資產階級的管理委員會」（Marx & Engles 1978）。這個觀點認為，在資本主義的國家機器裡其成員來自資產階級，因此其政策將有意地壓制工人的利益，以強化資產階級的利益。

而資本邏輯的國家機器理論，則認為國家機器的作為是在維繫資本主義的生存，因此具有自主性。因此，結構主義的國家理論認為：國家機器的任何作為，即使是制定有利於工人的政策，其結果都是為資本主義服務。某些政策雖然在短期內對資本家不利，但是卻有利於資本家全體的長期利益；國家機器是為結構服務，而不是為個別的資本家。Poulantzas 指出：「我們可以

說，資本主義國家機器最能夠符合資產階級的利益的時機是，唯有當資產階級的成員不直接參與到國家機器時，也就是說，統治階級不是政治的治理階級時」（1969: 73）。換言之，只有在國家機器具有「相對自主性」時，最能為整個資本主義體制服務。

我們以 Domhoff 和 O'Connor 的研究來分別代表這兩個研究途徑。Domhoff（1979）對美國政策形成過程研究指出，美國的確存在一個統治階級，他們除了平常就擔任政府各委員會顧問外，還參與實際政策的形成。他指出，資產階級透過他們投資的智庫研究法案，舉辦公聽會、參與各項重要委員會，並透過大眾媒體的宣導，使得法案成為政客和社會大眾耳熟能詳的事物。而他們也參與影響重大法案制訂的各項委員會和社團，例如經濟發展委員會、外交委員會、企業委員會等，直接就影響了決策。同時，這些人在總統、州長，以及參議員候選人的選拔上，亦扮演了重大的角色。因此從 Domhoff 的角度，美國是有一羣權力菁英決定著國家大計，而且這批人不只直接進入決策，還透過其控制的媒體，塑造共識和霸權。Domhoff 的研究，在經驗資料上佐證了 Bachrach 和 Brartz 的觀點。

在資本邏輯控制國家機器的分析上，O'Connor（1973）對福利國家財政危機的分析相當具有代表性。他認為資本主義國家機器有兩個基本而又衝突的功能，一個是要維持資本的持續積累；另一個是要有正當性。而資本主義國家為了讓私人資本願意投資，必須有一定的財政支出來維持經濟發展。一類是社會投資（social investment）：包括硬體的道路、港口，以及軟體的研究發展和教育等。另一類的支出是社會消費（social consumption），包括硬體的集體消費，如公共住宅；以及軟體的福利政策，如社會保險、健康保險等。第三類是社會費用（social ex-

penses），包括警察、司法機關等機構來維繫「法律與秩序」。前二類 O'Connor 又稱為社會資本（social capital），因為它們可以幫助私人資本的積累，社會投資是在生產力上的，而社會消費則在幫助勞動力的再生產。至於社會費用則是純支出和消耗的類別，不具生產力，但反映了國家社會控制的功能。O'Connor 指出，正因為資本主義的秩序靠私人資本的投資，因此一方面國家機器不斷的給私人各種優惠，同時透過國家財政支出的方式，強化生產的基礎建設；另一方面，為了維持正當性，社會消費的支出不斷增加。在不斷給私人資本優惠，但又不斷增加支出的情況下，及生產成本社會化而利潤卻私有化的情況下，福利國家的財政危機不可避免。

O'Connor 基本上認為在資本主義體系下，資本家階級有體系的權力，國家機器是為其服務的，國家機器反映資本邏輯，維繫資本主義的生產與再生產，因此它是「理想／念的集體資本家」（ideal collective capitalist）。即，資本主義體系本身已經決定了權力的形式，資產階級不必直接統治，體系的力量本身就決定了國家機器必須為其服務。這樣的觀點同時也是 Gramsci 所說的「文化霸權」（hegemony），體系本身有利於某些人而不利於某些人，就像勞工接受了資本主義的個人主義式的遊戲規則（例如表面上看起來公平的選舉），而這個規則本身就有利資本家而不利於勞工階級。Block（1977）因此說「統治階級不必統治」；而 Therborn（1978）在問了「當統治階級在統治時，它在做什麼？」，答案是什麼也不用做。

新馬克思主義對國家機器以及權力結構的分析，基本上假定權力是階級性和體系性的，因此只看到表面的、個體的權力，無法看到表象之下的結構決定力。Poulantzas 就將權力定義為階

級權力，「權力的概念與由階級衝突和鬥爭所形塑的特定社會關係有關；也就是，關連到一個階級的存在的場域之內，一個階級實現其利益而不理會其他階級的利益及抵抗能力（capacity）」（1968: 105）。Poulantzas 將韋伯的個人主義的權力定義轉化為階級定義，強調權力的宰制與生產體制是一體的關係。而這也就是 Lukes 所謂的權力的第三個面向：系統性的偏差（bias of the system）。Lukes 認為，不論決策研究或「被壓抑的議題」，都強調外顯的行為，以及主體個別的利益和意向。然而很多的決策可能未必那麼的意向性，個別主體的意向其實可能隱含在廣被接受的社會制度和體系內，被視為當然的接受^⑤。「系統性的偏差能夠以不被意識到的，或個人有意選擇的結果等的方式下動員、再造，與強化」。在這樣的情況下，「A 也許可以使用權力來要 B 作他不願意作的事，但是他也可以透過影響、塑造，或決定 B 的需求，而行使權力」（Lukes 1973: 23）。所以，最有權力的其實是 A 讓 B 去作 A 要 B 作的事而不自知。而這就是體系的權力。

以上的觀點在今天大多被強烈的質疑。首先，工具主義假設了官員是來自資產階級，而且其政策有利資本家而不利勞工。但是在經驗世界裡，政府的官員不一定來自資產階級；其次，工具主義假定資本家不但具有整體性的階級意識，能看到整個階級的長期利益，而且具有執行能力，能保證政策的結果一定有利於資本家。這個假設忽略了以下的事實：一、資本家並不是一體的、內部不分化的階級，它內部的分化和鬥爭與階級間的鬥爭相類似。二、資本家未必能控制一切，使其意願實現；且資本家未必能高瞻遠矚，體察全體資本家的長期利益（Block 1977；Jessop 1990；Skocpol 1981；Zeitlin 1985）。換言之，工具主義一方

面在理論上有隨意主義（voluntarism）的色彩，以為資本家階級可以控制國家機器，另一方面也嚴重忽略國家機器的制度自主性，忽略了政治制度內部的運作有其規則和形態，而這不是階級邏輯就可以解釋的。

結構主義的國家理論亦有其困難。雖然它能說明工具主義無法解釋的經驗事實——國家機器有可能制定有利工人而不利資本家的政策——但是它的論證卻是功能論式的，即認為官員的作為一定有利資本主義體制，和假定官員是高瞻遠矚的。結構主義認為：由於官員沒有直接的物質利益，遂能看到資本主義的長期利益，因此在某些時刻暫時犧牲資本家的短期利益，先給予工人甜頭來交換其忠誠，以便保障資本主義長期的發展。這種看法完全忽視工人階級運動對於國家機器政策的衝擊與影響，而以為國家機器似乎只是在反應資本的邏輯而已（Carnoy 1984: 125）^⑥。另外，結構主義的結構決定論，正如 Jessop（1990: 99）說的，是「黑盒子理論」，它假定結構決定了國家機器的相對自主性，但是到底國家機器如何運作，制度如何配合結構，都不見討論。此外，結構主義的國家理論裡，行動主體不見了，國家機器只在配合抽象的資本主義利益邏輯；換言之，是抽象的資本邏輯決定，而非行動主體決定國家機器的形式和運作。

在新馬克思主義的國家理論裏，將政治制度的自主性、階級鬥爭和歷史等因素放進理論模型的要算 Block（1977）了。他認為：資本主義國家機器看起來受到經濟的決定，乃是因為官僚與資本家之間有「分工」的關係。政府官僚有其制度利益——執政，而執政需要經濟景氣和社會秩序穩定；在資本主義經濟中，經濟景氣要靠資本家的持續投資，如此一來，資本家就可以用不投資——投資罷工——為手段，壓迫國家官僚制定有利於自身的

政策。因此，在平常時期，國家機器看起來是為資本主義服務，是有其利益基礎的。但是假如國家機器都只為資本服務，那麼為什麼資本主義的發展其結果是工人愈來愈受到國家的保護？Block 指出資本家對國家機器的影響力在危機時期不太有用。因為在危機時期，例如戰爭，由於經濟已經發生危機，加上愛國主義的關係，資本家投資罷工的效果不大，國家機器可能因為勞工運動的壓力，以及為了獲得大部分人民的支持，而制定出不利資本家而有利於工人的政策。不過，Block 指出，一旦危機時期過去，則資本家對國家機器的影響力將會恢復。

Block 的理論解決了結構主義功能式論證的困難，並將制度自主性和階級鬥爭的因素納入考慮。不過，即使如此，他的理論亦有缺憾。第一、由於 Block 的目的在建立一般理論，所以他忽略了國家機器的形式與運作，深受歷史條件的影響。這些歷史條件包括了地緣政治因素、國家的形成和特定的國際競爭等（Skocpol 1979；1985）。第二、Block 與其他新馬克思主義學者相同，把國家機器視為未分化的整體，而忽略對政治結構作內在的分析（ibid），國家機器的不同部門之間很可能互相矛盾和衝突，未必全然一致（Zeitlin 1985: 23）。第三，他也將資產階級視為一體，而忽略其階級內的分化和衝突，以及其他非階級性的社會團體，例如族羣和性別的重要性。

總之，新馬克思主義強調結構分析，但對制度自主性則缺乏關注。由於強調結構，因此認為國家機器必然為資本主義或統治階級服務。對本研究而言，新馬克思主義提供了結構解釋力，但它對國家機器為何轉變，權力結構為何和如何重組，並沒有提供可用的架構。

以上四個理論傳統，各自有其認識論和方法論的基礎來看待權力結構和國家機器。多元主義比較從個人看得見的行動來看權力和國家機器，認為國家機器是受社會決定的；因此其對權力的研究，比較傾向政策分析中的權力對立來發現誰比較有權力。菁英主義則比較傾向發現制度權力和權威，認為少數人直接或間接地統治著社會；他們研究權力的方法傾向聲望法或制度位置法。而國家中心主義理論，則強調國家機器的自主性，及其對社會的塑造；因此在方法上，傾向比較政策分析來發現國家機器的能力。最後，馬克思主義則強調階級和體系的決定性，認為國家機器在資本主義內是受體系的力量和階級力量所決定，在方法上傾向階級和體系分析。這些不同的理論各自強調了個體行動、制度組織，以及社會結構在研究國家機器上的重要性。在任何經驗世界，這些不同的重要因素是在歷史時空中，相互影響、互相滲透。國家機器的形成與變化，權力菁英的聯盟與對抗，都包含了歷史的、結構的、制度的，以及人為策略的痕跡，這些因素的相互影響，如何形塑國家機器和權力結構，是以下所要討論的。

三、Jessop 的「策略——關係」取向

對權力結構和國家機器的研究，Jessop 的論點對本研究有相當的啟發性。Jessop 的國家理論緣起於對新馬克思主義國家理論的批判，但他並未嘗試建構一個類似新馬克思主義的一般性理論，而是建構一個理論取向的研究架構^⑦。「我們必須涉入分析，看不同的決定因素如何結合在一個特定的歷史點上，指出它們之間的相互關連對一個特定結構的因果關係是必要或／和充分條件」（1982: 213）。

Jessop 的論點可歸納如下：首先，國家機器和權力都必須看成是關係的概念（relational concepts）。即任何結構或事件都是不同時空下不同因素結合造成的結果，是各種關係相互折衝、對立、平衡之後的產物。因此任何企圖將一個邏輯用到所有層次的分析，都是化約論和本質論。國家機器沒有本質，它的性質或功能，隨著不同歷史條件、政治經濟社會或策略的不同而轉變。國家機器不一定是資本主義式的，它只是歷史的結果。相同的，權力是虛空的概念，擁有資源並不能解釋什麼。權力必須放在社會關係中來看，即「相反的，它必須看成一個複雜的社會關係，反映了在一個既定情境下不同勢力的均衡」（1982: 253）。因此，不論研究國家機器或權力結構，不能只單向的研究「國家機器」或「權力結構」，而必須視為複雜因素交雜產生的結果。

第二，國家機器是制度形式決定的（form-determined）。即，國家機器是制度的複合體（institutional ensembles）。國家機器的制度形式包括：一，來自社會利益代理（representation）的機制，如統合主義、侍從主義、國會制度等；二，國家機器內部的機構，如行政各部門、司法機構和對外關係的機構等；以及三，國家機器對社會的干預（intervention），如警察、經濟發展政策等。這些機制和機構形成了國家機器的制度形式，它們之間「看起來」似乎代表了國家機器，但是在實際運作上，不同機構和機制之間未必完全一致或形成整體，與社會各團體之間的關係也未必相同。

正因為國家機器是制度形式，而且內部分化，因此作為一個形式架構，國家機器本身是沒有權力的⁸；任何國家機器權力的行使，都是透過代理它：國家官僚⁹或利用它的社會行動者，或者是一些不確定的但又視為當然的政治過程；利益代理機構或行

動者)來展現。因此,國家機器是一個模糊的概念,並沒有清楚的界線;國家機器的界線,是由那些代理者透過權力的行使,而畫出來的。

第三,國家機器必須視為策略鬥爭的場域。一方面,國家機器除了是制度形式的複合體外,還以社會共同利益和普遍意志的「想像的社區」之名,擁有社會接受的維繫社會整合和秩序的責任(1990: 341)。因此,國家機器的權力也是所有權力類型中,最具有力量的(powerful),也是所有社會勢力企圖進駐的場域。另一方面,正因為國家機器沒有清楚的界線,而權力的行使是透過制度中的行動者,因此國家機器成為各種勢力透過策略使用,競爭國家機器的權力之鬥爭的場域。

在這點上, Jessop 受 Foucault 的影響,認為制度本身並非結構決定的,而是行動主體策略鬥爭的產物。所謂的策略是指在對局(game)中有意向性的政治行動,指涉了「勝利方法的選擇」來打敗對方。因此,國家機器的權力(state power)「是在一既定情境下所有勢力平衡的中介結果」(1990: 118)。

第四,正因為國家機器是各方勢力,包括政府官員本身、利益團體等競逐的場域,因此國家機器從來不是鐵板一塊。政府官員透過國家機器的計畫(state project)來整合國家機器內部、來正當化其權力的使用,以及建構社會支持的權力集團聯盟基礎。例如,強調敵人(可能是外在的也可能是內在的)的威脅,以強化制度結構的整合,以及與社會重要勢力的內聚力。這樣的整合嘗試可能成功,也可能失敗。

當國家機器的計畫企圖達到穩定統治的效果時,即,企圖整合國家機器內部以及國家機器與社會之間的關係成為一體時,這樣的計畫稱之為「霸權計畫」(hegemonic project)。正如

Jessop 說明的，霸權計畫是透過由政治、智識，及道德的領導，來動員和再生產積極的共識（1990: 208）。依照 Jessop 的說法，霸權計畫有以下的意義：

霸權包含了政治、知識，和道德的領導權，而不是將宰制階級的利益強加在被宰制階級之上。這樣的領導權是透過民族——民粹的計畫，針對一系列界定為「國家利益」的政策和目標的發展來行使，這些政策和目標實際上為資本的長期利益服務，而同時卻實質地有利於被宰制團體的短期、狹隘的經濟和社會利益或需求。霸權領導需要考慮不同個人和社會團體的需要和利益，在次要的議題上妥協以維繫支持和聯盟，以便持續動員支撐民族——民粹的計畫（1990: 181）。

在此 Jessop 受到論述分析（discourse analysis）的影響，指出國家機器的霸權計畫包括了政治計畫統合人民、強化政治正當性、描繪敵人整合內部，以及對社會政治問題提出診斷，以轉圜（displace）問題的根源等。因此，霸權計畫絕不只是階級性的，而是民族——民粹（national-popular）的。但必須強調的是，與 Laclau 和 Mouffe（1985）不同，Jessop 認為霸權計畫的成功，必須是有物質基礎的，即制度結構有利於社會的權力集團，而弱勢團體不自知或無力提出反對論述，以及國家機器能夠有積累策略來維繫社會整合等（1990: 209）。以上的說法，有些類似多元主義對國家機器的看法，但 Jessop 並未忽略結構條件對策略選擇的影響力。

第五，講行動策略，並非忽略制度和結構因素。制度因素的重要性，在於國家機器的制度形式和組織並不是中立的，它經常有利於某些階級、團體或性別；但這個不中立並不是如新馬克思

主義所言的「資本邏輯」或「階級邏輯」，而是因為過去的制度結構，是不同團體之策略鬥爭的結晶，這使得某些團體較有利而某些團體較為不利。國家機器的形式因此不只是制度而已，而且包含了制度之外的政治勢力的平衡關係。「假如說國家機器的權力，是形式決定（form-determined）的社會關係，那麼對資本主義國家機器的恰當分析，必須考慮的不只是其特定的制度形式，而且還要考慮國家機器形式之外的因素如何決定政治勢力之間的平衡」（1990: 206）。

所謂的結構限制因此也不能空泛的談，它只有在特定的時空下，對特定的行動者有限制。這個限制其實是雙面的，它一方面限制某些行動者，另一方面則有利且導引（facilitate）不同的行動者（Jessop 1990: 250）。從此角度，Jessop 認為結構性限制的概念，應該被「策略選擇性」（strategic selectivity）取代，因為後者指涉更豐富的行動者和來自其他行動者的主動性，以及他們與過去結構的關係。對 Jessop 而言，行動主體的結構位置並沒有指出作為一個政治和社會力量任何有關的利益、認同，與特質，因為階級以及利益是在特定時空下，透過策略所建構的。結構限制或導引行動，但不決定行動。

第六，因此國家機器的結構不一定是有利資本或不利勞工，國家機器未必一定是資本主義式的，它可能是父權、封建，或官僚主義，甚至社會主義式的。所謂資本主義國家機器「是因為在既定的情境下，它創造、維繫，或重組資本積累所需要的條件」（1990: 354）。對於為什麼國家機器經常是資本主義式的，Jessop 有兩個說法：一，前一階段的結構、制度和策略的凝結點（moment），影響了下一階段的策略選擇是否有利。國家機器的形式，也是過去和當下策略鬥爭的產物，當下的策略選擇會受

到過去的影響。國家機器的形式、結構與運作方式，不可避免地有利於某些團體的某些策略而不利於其他策略。「國家機器是一個策略的場域，是政治策略的結晶，是特定的政治形式，它提供結構性的特權給某些而不是所有的政治策略」（Jessop 1990: 270）。

二，受到 Luhmann 的體系分析的影響，Jessop 認為現代社會高度分化，政治、社會和經濟的體系各自有其運作邏輯。而由於經濟體系的高度複雜性和彈性，對其他次體系的存續具有較大的影響，因此對其他次體系產生相對應的需求，來維繫經濟體系的再生產。這個現象，Jessop 稱之為「結構性的對應」（structural coupling），因此經濟體系對其他體系具有不對等的關係（1990: 334; 358）。但是在這樣的結構對應下，並不是結構本身在對應，而是行動者透過行動和策略的中介達成的。這個現象稱之為「策略性的協調」（strategic coordination）。政治次體系的國家機器，嘗試以積累策略（accumulation strategies）面對經濟次體系，但是這個／些策略是否成功，並沒有保證。因為經濟次體系有它自己的邏輯。相同的，經濟次體系對政治次體系的影響也是間接的，因為政治次體系的運作有自己的邏輯。各次體系之間的對應和協調是一個不間斷的過程，但是它們之間並不相互決定。

以上所討論 Jessop 的國家理論企圖結合結構、制度形式，和行動主體，而以策略行動作為中介整合之。與新馬克思主義相同的是他們都強調結構性的限制；但不同的是 Jessop 強調行動者的策略選擇，而認為結構的限制不是命定的，結構和形式提供不同策略不同的機會。其次，Jessop 也強調制度的重要性，這點與國家中心理論相同；但不同的是，他不物化（reification）

國家機器的概念，或將之視為不分化的整體，相反的他認為國家機器本身並不具權力，而是使用或借用國家機器的行動者在代理國家機器的權力。因此不同的行動者都可能使用國家機器的制度權力；政府官員之間或部門之間，可能因為策略和利益的不同而緊張衝突；而社會團體也可能與政府官員聯盟或進入國家機器，而使用國家機器的權力。第三，與多元主義類似，Jessop 相當重視行動主體，但是與其不同的是他不是從共識的角度出發，而是從新馬克思主義和 Foucault 的權力對立角度，認為權力和宰制無所不在，因此策略和利益衝突是社會的常態。第四，Jessop 把時空（time/space）因素納進考慮，而認為某些策略在某些時空下有效，在其他時空下則未必有效。因為當下的策略選擇會受到過去遺留下來的結構、形式和策略影響，因此當下的策略選擇性與其他時空下是不同的。而這個歷史性（historicity）的看法，在前面三個理論中，並沒有受到正面的關注。最後，也是他與前面各理論最大的不同，Jessop 的國家理論加入了論述分析，討論了國家機器的論述行動和策略。對他而言，國家機器不只反映權力菁英的利益，而且積極建構「想像的社區」，轉圜危機和衝突，並不斷調整與經濟和社會的關係，以試圖統合（governance）政治經濟與社會的一體性。這表現在他對霸權計畫、積累政策，和各類的國家計畫等的概念上。

Jessop 的架構是一個理論取向，是個中距理論和啟發性的工具（heuristic tool）。正因為是經驗取向的理論，他提供本研究一個理論的參考。即，國家機器與權力是關係取向的概念，它們並沒有一定的特質。其性質只能在特定的時空下，對制度形式、社會政治勢力、結構因素，和行動者的策略作考察，才能得到解答。我將以這樣的理論取向討論到底台灣的國家機器和權力

結構、政商關係、利益政治、中央—地方關係等，為何及如何轉變成現在的形式？

四、研究架構

我將以策略—關係取向來研究台灣的權力結構和國家機器，重點是在 1980 年代之後的國家機器和權力結構的歷史轉變。但是正如以上討論的，任何歷史的轉變，都是受到制度、結構、外在和內在的種種因素和條件的交錯下形成的，因此對於這段期間的政治結構和權力結構轉變，必須歷史地回到制度形成、結構限制，以及不同行動者的相應策略等因素來考察。本書將分中央及地方兩個層次，來討論權力結構與國家機器的轉變。

本書的基本假定如下：一，國民黨政府 1950 年代之後所建立的中央集權制度、侍從主義和國家統合主義體制，相當穩定地統治了台灣，一直到 1980 年代左右。在這段期間，國民黨政府成功地帶領了經濟發展，也因此大量的改變了農村社會的結構為都市化的社會。

二，舊制度愈來愈無法配合急速變遷的社會經濟結構，包括資本家勢力的興起、地方政治勢力的崛起、中產階級以及民主的要求等。這些結構與制度的緊張關係，在 1980 年代初期，形成一連串的政治經濟危機。

三，政治經濟危機導致國民黨開始轉型，但是由於蔣經國的去世，使得政治轉型無法順利進行；在國民黨失去強人統合的情況下，統治權力成為黨內各派系爭逐的焦點。國民黨的改革派，透過了舊制度所建立的聯盟、聯合崛起的資本家和地方派系勢力，將舊勢力逐出了權力核心，掌握了國家機器的運作。

四，為何是地方派系和崛起的資本家，而舊勢力為何不聯合這些勢力來掌握政權？資本主義的社會結構以及國家機器的制度結構，有利於這些團體的聯盟，而不利於舊政權中的舊勢力。

五，新國家建立之後，透過新的霸權計畫，企圖整合國家機器內部，以及它與社會的關係；在積累政策上，提出新的策略，以強化其社會基礎；並在制度上，重新調整既有和新出現的利益團體。因此，新政商關係、利益政治的新舊模式正在轉換和出現。

簡言之，本書假定在制度與結構無法相互配合、產生危機的情況下，使得政治社會轉型發生，而在轉型過程中，不同勢力的策略行動決定了舊政權的瓦解和新權力聯盟的崛起。這是由於舊勢力的以黨領政和國家官僚高高在上的作法，隨著台灣的經濟發展，愈來愈無法得到新興資本和地方派系勢力的認同，他們需要新的利益代理者和聯盟者。而改革派的自由主義以及黨內鬥爭和改革的需要，自然與後者有選擇性的親近性。因此，在 1980 年代後期和 1990 年代初期，舊勢力所扶植的資本和地方勢力，成為黨內改革派勢力聯盟並反過來取得政治統治權力的社會基礎。1993 年之後出現的新國家，則透過霸權計畫和各類的國家機器計畫，尋找和打造新的制度規範。

對於國家機器和權力聯盟的轉變，本書的架構可以下圖簡單說明。

對於地方層次，本研究基本假定如下：一，國民黨政府舊政權時代的中央集權和侍從體制，提供地方派系在有限的地方政府權限內，擴張權力與利益。一方面強化聯盟，另一方面圍堵反對勢力。地方派系在侍從體制下，透過都市計畫和公共工程，強化派系利益。這樣的制度，隨著資本主義的發展，使得地方派系的勢

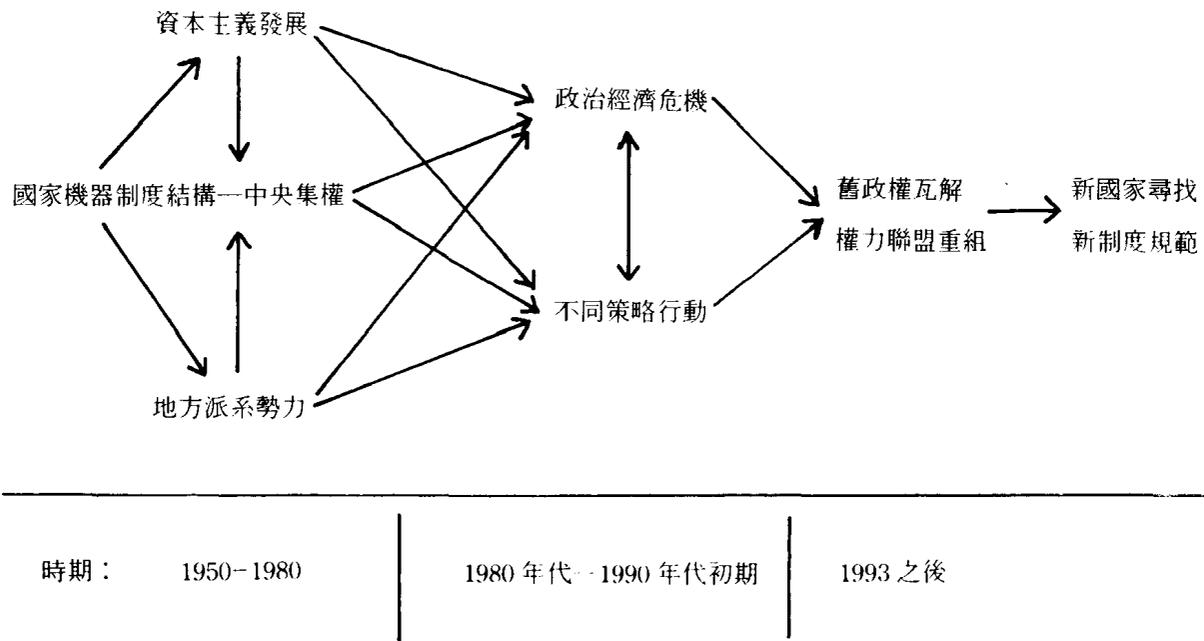


圖 1-1 理論架構

力愈來愈資本化，或與地方資本聯盟，形成地方的權力集團，壟斷地方政經體制。

二、都市化的結構因素，使得不同的政治勢力，比較可能運用不同於非都市化地區的策略行動和聯盟，而出現不同的統治類型。在都市化程度較高的地方，地方派系勢力愈來愈資本化，也愈來愈可能無法完全控制地方政治，因此比較容易形成與都市不同權力集團聯盟的類型，這個類型可稱之為都市政權（詳見第五章對台中市的討論）；而在都市化程度較低的地區，地方派系比較容易完全掌握地方政治，而形成由上而下利益分配的侍從政治。這個類型又可稱之為政治機器（詳見第六章對高雄縣的討論）。

三、由於地方派系之間的選舉以及利益的對立，使得反對勢力能夠利用派系競爭的夾縫生存，在選舉中與之競爭甚至執政。不過反對勢力成為執政勢力之後，面對著不同的選擇：成為派系政治並與既有權力結構聯盟，形成新的派系；或是透過社會運動支持，繞過既有權力結構，與中產階級結合的都市政權；或是以執政者的魅力，重新塑造聯盟對象。

四、民主化使得舊政權的中央集權式的中央／地方關係，面對新的挑戰。民主化帶動地方勢力進入中央，以及使得地方勢力逐漸不再服從既有的中央集權體制。既有的統治方式瓦解成為趨勢，尋找新的制度規範將是現今與未來的新課題。

總之，本書假定，地方政府與其權力聯盟的轉型與中央政府層級比較起來，將較不明顯，舊有的地方菁英仍然將享有最大的政治經濟權力。地方政治主要的改變將在於：一、地方菁英的政治經濟能力將大為擴張，在地方事物的決定能力上凌駕既有政黨；二、地方統治的類型，將會是從國民黨逐漸失去控制能

力，到地方派系掌握地方政府的政治機器類型，甚至轉變成菁英聯盟的都市政權類型。

五、方法論

正因為我將國家機器和權力視為關係取向的概念，所以對於它們，必須具體的放在歷史時空中，看不同的因素如何以及為何造成某些特定的結果。但是這並不是一個相對主義的觀點，在此我比較傾向批判的實在主義（critical realism）的立場，認為經驗實在世界有不同層次的自主邏輯，而這需要不同層次的理論和概念來掌握。有些現象是跨時空性的，有些則相當受到時空歷史特定因素的影響（Sayer 1982; 1995）。因此，對於經驗現象的理解有不同層次的理論和概念。而對於具體經驗世界的解釋，因此必須區分哪些是造成某一／些現象的原因，而以相同層次的概念來做因果關係解釋。

因果關係解釋除了需要概念的恰當性外，其命題和假設也必須能夠被檢證或否證（falsification）。對於命題的正確與否，在某種意義下，歷史研究是永遠不可能回答的，因為歷史的時空已經改變，人物或環境都已經不在，因此無法重複過去的事件。然而作為社會科學的研究，我們卻可以透過方法論的設計而凸顯重要的歷史因素。而這個作法就是建構「反事實」（counterfact）的因果解釋（參見 Zeitlin 1984: 18-20；Sayer 1995: 31）。即，正因為我們認為某因素 x 是造成 y 歷史事件發生的原因，我們可以反過來問，假如先前的原因 x 沒有發生的話，則 y 歷史將可能有怎樣不同發展？假如 x 沒有發生，而 y 繼續存在的話，則先前假定的因果關連可能就有問題。這個方法，也

就是韋伯（Weber）所說的，「爲了深入真正的因果關聯，我們建構假的（unreal）關聯」的「心理實驗」方法（摘自 Zeitlin 1984: 19）。

對於如何研究國家機器和權力結構，以上對不同理論的討論中，我已經指出政策研究法最能夠看到制度、結構，以及行動主體的相互關係，也是最能夠看到國家機器與社會之間的動態關係的研究方法。因此，本研究將以政策研究爲主軸之一；至於聲望法和制度位置研究法，因爲傾向靜態分析，只能作爲研究的輔助方法；至於體系分析或階級分析法，本研究並不直接使用，因爲它們有過度結構決定的色彩。但是其所強調的結構條件，或 Lucks 說的第三種權力，Stone 的進一步說明和拆解，卻是經驗上可行的觀念。他說，

確切地說，體系的權力源於政府官員決策時，必須面對以下的考慮的事實：第一，經濟的考量，特別是政府財政上的需求；第二，（利益）團體（associational）上的考量，不同團體參與和持續政策或其他目的取向上的行動有不同的能力（capacity）；以及第三，社會地位和生活形態上的考量，特別是這些因素立基於專業和生涯上的成就時。（Stone 1980: 984）

Stone 的看法進一步的把體系權力落實在政府官員的社會基礎、網絡，和結構上，不同利益團體有不同的能力接近政府官員。從此角度，這樣的觀點類似 Jessop 的策略——關係觀點。即，既有的制度和結構，有利某些團體的某些策略，而不利其他團體的某些策略。而這種說法，必須在實際的資料中才能具體討論。

假如政策研究是主軸之一，那麼如何確定選擇的議題是重要的。在這點上，我同意 Polsby 的看法，他認為，不論對社區權力的研究批評為何，研究者仍需要仔細地選擇研究的議題，而且能夠為其重要性辯護；而研究必須是研究真實的行為，不論資料為第一手或第二手；以及必須研究這些政策的結果（outcomes）為何（1980:68）。雖然本研究只有部份與社區權力有關，但是 Polsby 的說法，並不只是用於社區權力而已。在後面的經驗研究裡，我將會說明為什麼我研究那些重要的政策？誰在什麼樣的情況下，以什麼策略而不是其他策略較為成功？而造成的後果為何？

六、結論與章節介紹

「誰統治」的問題，從以上討論，必須是歷史和特定條件下的問題。我們不能只看誰站在那個位置，就認定他／她就是統治的菁英，決定國家社會的走向。同樣，國家機器也不是只有制度形式而已，是行動者在使用制度形式，而展現了國家機器的權力。只有在受結構和制度制約的行動和策略裡，國家官僚和社會中的團體或個人聯盟或對立，才能形成不同的權力集團。因此，國家機器，權力結構是動態的、歷史的關係展現。他們只能具體的研究，而不是抽象的認定。

本書中將在這樣的理論取向關照下，進一步細緻地討論不同的政治勢力如何動態和歷史地塑造政治權力、制度形式和國家機器。由於政治轉型和權力結構的轉變，不只包含了國家機器制度形式，還包括了中央與地方權力等關係面向，因此本書的分析，不只針對中央級的國家機器和權力結構，還有地方級的國家機器

或地方政府與當地社會的關係。因此，本書的討論將分為中央政府、地方政府，以及社區權力結構三大部份。本書的第二、三、四章處理中央級國家機器和權力結構；五、六、七章處理地方政府（縣市級）與地方社會的關係，而第八章則討論現行新國家所採取的霸權計畫和策略，以及可能面臨的困境和民主問題，作為結論。

本書的第二章「寧靜的革命：舊政權和新國家」主要解釋台灣國家機器的政治轉型。我將說明為什麼新國家逐漸沈澱為資本主義式的國家機器。本章將指出，結構性和制度性的原因逐漸在1980年代中期後，壓迫國家機器在政治統治上轉型，然而舊有的權力結構並不反應這樣的壓力。而1988年蔣經國去世後的國民黨內部權力鬥爭，使得改革派勢力得以和來自社會的壓力結合，而改變了政治體制。本章將指出新國家的霸權計畫、積累政策，和其他重要的國家計畫，企圖以民族——民粹的召喚統合社會，並以新的經濟發展策略帶動新一波的政治經濟局勢。

第三章「隱形的轉型：資本家勢力的興起」，主要解釋舊政權國家機器由上而下帶領發展的政商模式的瓦解和改變。本章指出，國家機器對資本家的控制能力已經逐漸在70年代失效。而資本家勢力的興起在1980年代初期呈現，而逐漸進入權力集團，但是他們卻是在1990年代成為對決策具有決定性地位。本章透過石化與銀行政策的轉變，討論資本家勢力在何種歷史條件下成為政治社會的主要決定勢力之一，舊政權時代的國家機器帶領發展的政商關係，正被新的政商合作、國家機器扮演大伙伴的角色所取代。

第四章「地方包圍中央：本土政治勢力的崛起」，將分析台灣利益政治的轉變。我將說明地方勢力與國民黨政府不同時期的

不同關係，以及他們如何由威權侍從主義扶植的勢力逐漸成為代議體制中的主流。我以歷屆立法委員的基本資料分析其背景，指出地方政治勢力除了具有地方派系背景外，更重要的是他們具有了地方資本的特色。這裡使用的方法是制度位置法，以及以「證券交易稅和證券交易所稅」的爭議過程裡，說明地方勢力已經進入中央並擴大利益，而國民黨再也無法有效控制。本章將清楚的看到立法委員本身利益和立法之間的關係，以及地方勢力與國民黨之間在當今的利益聯盟和衝突，並指出舊政權的中央／地方菁英侍從主義關係正在瓦解，但是新的制度規範關係還未出現。

第五章「崛起的都市政權：台中市」，則開始地方政府層次的分析，本章將首先討論地方政府與中央政府在理論和實際上的關係，並對影響都市發展的制度位置和政策——都市計畫——作深入分析。本章將指出，即使在中央集權的台灣，地方政府與地方權力菁英仍然對地方發展有重大影響。而台中市的權力菁英透過都市計畫，形成了政客、地方派系、房地產業者的權力聯盟——成長機器的都市政權。最後，本章將指出，隨著政治的民主化，中央集權的都市規畫愈來愈需面對發展取向地方菁英的挑戰。

第六章「反對者的可能性：高雄縣的地方政治」，討論在中央與地方權力菁英聯盟的情況下，反對者如何可能在地方政治崛起和執政。高雄縣提供了一個很好的案例。這章討論了高雄縣的地方政治為政治機器類型，以及反對勢力是在什麼條件下持續執政。本章說明了地方派系之間的競爭和矛盾，提供了反對勢力發展和執政可能的空間。不過本章說明了反對勢力的持續執政，維繫了侍從主義的政治機器類型。

第七章「權力結構，反對勢力與社區運動：豐原市研究」是

以聲望法為基礎對地方政治所作的研究，並討論反對勢力與社區運動如何改變了當地的地方政府。本章將指出在愈地方層級的社會，國民黨對該地的影響力愈小，也愈依賴該地的地方菁英勢力。不過，與前章相同，我指出反對勢力的執政與地方派系之間的矛盾有關。只是在豐原市，反對勢力是在社區運動的支持下，拿下了地方政府。這個反對勢力執政的地方政府與高雄縣有所不同，它並沒有形成反對勢力的侍從政治，也未造成中產階級社會運動所支撐的反發展的都市政權。新的權力聯盟會是什麼類型，仍不清楚。

第八章「結論：新國家，統治危機與民主問題」將首先對各章節的討論做理論的回應，之後將討論現階段台灣的國家機器和面對的挑戰和危機，以及面對的民主問題。本章將指出，現階段的國家機器之霸權計畫，以民族—民粹的召喚，轉圜了許多問題和危機。這些問題和危機包括社會的不均、理性危機、財政危機、正當性危機，和民主深化等。這些問題將是新國家必須要面對的挑戰。我將指出，民主問題牽涉到國家機器民主化和市民社會民主化兩個面向，國家機器的民主化在經過政治轉型之後，需要強化中央的分權制衡和地方分權的制度；而社會民主化，則需要建立市民社會自主的自我組織，以免於大國家和無政府狀態。

• 註 釋 •

- ① 這裡的霸權（hegemony）的意思，並不是一般中文所理解的壓迫性的意思，而是認可（consent）。由於現今對於霸權的翻譯在台灣的社會科學界中，已經廣為接受，因此我仍使用這名詞。不過這個翻譯容易與中文的「霸道」和「王道」混淆。霸權的意思接近王道而非霸道。詳細討論請見後面理論討論。

- ② 這樣的論點和看法，可能是來自經驗主義式的「描述性的理論」（Dahl 強調其研究是經驗性的理論），但這可能也反應所有多元主義的後設（metaphysical）或規範（normative）層次的看法。他們都假定個人自由與結社是民主自由社會的根本，太集權化（centralized）的國家機器，將導致極權（despotism），不利民主政治。因此，他們強調結社、團體、分權、制衡以及政治過程，而不是國家機器的制度、結構本身（Hirst 1989; Judge 1995）。
- ③ 正如 Benton 指出的，Bachrach 和 Brartz 的「利益觀點仍然保留了實際存在的利益和偏好，雖然它們需要權力來操作以免於政治上浮出台面或形成更大的不滿，但是這些不滿必須先存在以使得權力能夠運作來推認」（摘自 Gottdiener 1987: 229）。換言之，「被壓抑議題」也是權力對抗的議題。雖然「被壓抑的議題」的提出，對權力研究有相當大的貢獻，但很多研究者也指出，被壓抑的議題可能有無限多，研究者可能面對無法選擇的困境；況且正因為人們已將體制和制度視為當然，因此很難知道什麼時候被操控與否，這更增加研究的困難度（Saunders 1979: 33）。
- ④ 國家中心理論的說法，其實言過其實。因為對於國家機器的研究，一直是社會科學重視的面向。古典社會學中，馬克思、韋伯、涂爾幹等人都對國家機器有相當的討論；而在戰後的社會科學中，早期多元主義，或是從事比較政府研究或政治發展的學者，早就注意國家機器的問題；而馬克思主義者在 1960 年代末期，就已經有國家機器相對自主性方面的辯論和著作（Miliband 1968; Poulantzas 1968; O'Connor 1973）。不過這些研究都被國家中心主義學者稱之為「社會中心」（society-centered）的理論，即他們不夠重視國家機器作為一個獨立自主，對社會具有強大影響力的實體，反而將之視為社會的產物。
- ⑤ 假如體系價值的建構形成了文化霸權，設定了什麼是利益，而體系的偏差又使得一般大眾認同體制，那麼體系分析者如何知道體系的利益不是勞工或一般大眾的利益？利益是主觀的認定，那麼體系分析者又如何從體系分析得到勞工的「客觀利益」，且認為那是他們的「真正的利益」？馬克思主義雖然企圖以自為階級和自在階級，以及階級意識或錯誤意識來解決這個問題，但是這裡仍然必須面對什麼是客觀利益，誰來

決定客觀利益的問題。是體系分析者認定的客觀利益有益勞工，或勞工自己？

- ⑥ 尤有甚者，這樣的觀點認為福利國家的出現，是為資本主義的再生產服務，所以是有利於資產階級，其政治上隱含的意義似乎是工人階級不應該接受福利國家和福利制度（Saunders 1979: 41）？此外，結構主義者還一廂情願的認為政府官員的政策一定會有預定的結果，但這未必是事實。例如 Skocpol（1981）對新政的研究發現，華格納法案制定之後，勞資爭議事件是大量的增加而非減少。這項經驗研究否定了結構主義的看法。
- ⑦ 對於 Jessop 國家理論的發展，Bertramsen（1991）有詳盡的討論：他指出，Jessop 的國家理論發展有三個階段：第一階段是制度取向的階段（1977-82），此時期他透過對新馬克思主義國家理論的批判，而發展出國家機器本身並不具權力，而是制度的複合體和社會關係的說法；第二階段（1983-86）則受到晚期 Poulantzas 和 Foucault 的影響，而採取策略——關係研究取向，認為結構對行動主體有限制和引導的作用，結構本身不具意義，只有行動者要行動時才有意義；第三階段為調節理論（regulation theory）階段（1987），此時 Jessop 愈來愈重視經濟和國家機器的關係，調節理論成爲一個綜合結構、國家機器，和行動主體的研究方向。
- ⑧ Jessop 的論點，與歷史社會學家 Abrams（1988）的論點，在這點上相當類似。Abrams 也指出，研究國家機器有概念上的困難，因為國家機器本身並不存在，而存在的是國家機器的體系（state system），是後者透過制度在行使權力，而非國家機器本身。

第

二

章

寧靜的革命

舊政權與新國家

- 一、問 題
- 二、舊政權的政治經濟基礎(1950-1970)
- 三、舊政權的統治危機(1980-1988)
- 四、舊政權的轉型
- 五、反事實的假定
- 六、新國家的特色
- 七、結 論

1987年7月，台灣解除戒嚴，正式進入政治轉型的過渡期，各項社會運動風起雲湧。從這個時期開始，直到1993年2月，台灣經歷了蔣經國總統逝世、國民黨的分裂和權力鬥爭、反對勢力的茁壯，以及國民黨舊勢力的被逐出歷史舞臺，以李登輝為主的政治勢力主導國民黨和國家機器的運作。自此之後，台灣的政治進入新的階段，舊有的威權統治結構逐漸消退，一個邁向新國家的國族建構過程逐漸展開（參見王振寰與錢永祥，《台灣社會研究季刊》，1995）。

雖然從表面上觀察，國民黨仍然執政，選舉制度仍然繼續進行，政治體制並沒有全面的轉換，而且反對黨也並沒有取代國民黨的地位，但是從很多方面的比較，可以發現台灣的政治轉型在1993年之後已經逐漸沈澱，新的政治體制已經取代了舊政權。最直接的證據有下列的幾項：

一，在對外關係上，新的國家機器直接地向國際世界要求主權獨立的地位，成為主權國家。因此，1993年之後的國民黨政府，積極的尋求各種方式突破中共對台灣的封鎖，包括進入聯合國的遊說。而這在1993年之前是不可能的作法。1992年當郝柏村仍然是行政院長時期，在立法院中層多次訓斥這樣的作法是禍國殃民；而當時外交部長亦是如此配合。然而1993年之後，同一個外交部長卻堅持台灣進入聯合國的必要性。

二，在對內的整合上，新國家積極建立台灣意識和本土的認同，以確立新的共識基礎：在這方面最為突出的，就是對台灣本土文化的確認，並透過社區文化的強調和台灣民族的建構，來培育「生命共同體」或 B. Anderson（1983）所謂的「想像的社區」（imagined community）的共識。這樣的作為，與舊政權所強調台灣是中國文化的延伸，有本質上的不同。舊政權傾向認

定台灣文化是地方文化，不具整體代表地位，而且對本土文化的強調，有利台灣意識的茁壯，因此長期對本土文化傾向採取壓抑的作法。1970年代對鄉土文學的壓制即是一例。

三，在政治體制上，代表中國的各項作法逐漸消失，而以代表台灣利益和意識的政治體制取代。1991年，代表中國的老民意代表盡數退職，立法院和國民大會的代表全由台灣選舉產生。1992年第二屆立法委員產生。雖然對總統產生的辦法，曾經產生國民黨內的對立，但是總統直接選舉已經確立，並於1996年舉行。總統的直接選舉，賦予總統代表台灣主權更大的正當性，也將使得台灣與中國愈走愈遠。這在舊政權時的國民黨是不可能發生的決策。這些本質上的轉變，造成了新舊政權的轉化，新國家並積極地在論述上與舊政權劃分界線，從國民黨中央對政治轉型的過程和結果，以「寧靜革命」的用語來描述即可得知^①。

雖然很多政治轉型的研究，指出了台灣已經從威權統治，轉型到自由民主的類型，民主化步調成功的改造了台灣的政局等（Chu 朱雲漢 1992；Cheng and Haggard 1992）。但這些研究的不足在於沒有看到政治轉型不只是威權或民主體制而已，且已經呈現新國家的特色；而更重要的是，新國家在既有的基礎上，維繫和強化資本主義的發展，這二者的結合，將使台灣形成了「民主式的資本主義民族國家」（democratic capitalist nation-state）的樣態^②。很多研究已經指出政治轉型中出現的「新政商關係」（王振寰 1993；徐瑞希 1991a, b；朱雲漢 1992；蕭新煌 1993），或「新重商主義」現象（蕭全政 1989）。具體而言，與舊政權相同的是，新國家同樣是以國家機器的力量來維繫或強化資本主義在台灣的發展，但是不同的是前者具有高高在上的自主地位，國家官僚除了與資本家之間維持指導關係之外，在政策

的制訂上，資本家並沒有多大的發言權；而在新國家裡，國家機器官僚則除了與資本家之間關係密切之外，資本家在立法院和正式的政策制訂上，都有相當大的影響力。在 1990 年代資本全球化的時期，新國家的國家機器更企圖透過各種措施，一方面採取新的發展策略，使得資本願意留根台灣，從事高科技、資本和技術密集產業投資，以帶動新一波的經濟發展；另一方面則採取自由化、私有化、國際化的措施，使得國營企業私有化，產業上游開放民營，吸引國際資本的投資。在此政策的引導下，私人資本的往產業上游發展，資本大量集中化，已成不可逆轉的趨勢。而資本的大型化更加速他們對政局的影響力。

一、問題

爲什麼國民黨的舊政權會瓦解，而被「民主的資本主義民族國家」取代？在現代化理論或比較政治的文獻裡，通常都認爲因爲第三世界的工業化程度不夠，中產階級的勢力無法對抗傳統的寡頭政治勢力，因此造成威權主義統治會持續下去原因（Lipset 1965; Huntington 1968）。而古典馬克思主義則認爲，現代民主政治是由於「征戰的資產階級」（conquering bourgeoisie）改造封建制度所形成的（參考 Moore 1966）。古典馬克思主義認爲，由於資產階級的利益與封建地主的利益對立，而封建的政治制度不利市場經濟的運作，因此當代民主政治的發展，是由於資產階級透過鬥爭所建立的一種有利於資本主義的政治形式。因此，民主政治「是資本主義最佳的外殼」（Lenin 1971）。現代化理論與古典馬克思主義，除了意識型態上的差異外，其實都同樣認爲資本主義對現代民主政治的形成，具有決定性。而二者更

同樣的都指出了相關性，但這樣的相關性並無法解釋歷史和政治轉變的過程。

而在新馬克思主義裡，政治過程逐漸受到注意。Therborn（1977）指出，統治階級之間的分裂是民主政治發展的重要因素。然而除非有下層大眾的動員，否則資產階級不會主動提出政治改革的要求。雖然政治改革的推動力來自下層大眾，但是改革的發生，其主動權卻是在統治階級手裡，即「時間和形式的重要問題——甚麼時候及以何方式」從來不是由鬥爭的階級提出（Therborn 1977: 34）。而在晚期 Poulantzas 的著作中也指出，國家機器的運作與轉型牽涉到不同權力集團之間，以及它們與大眾（masses）之間的聯盟與鬥爭關係。國家機器本身的各種制度和組織因此成為鬥爭的場域。「國家機器並不是一個一致的集團，而是一個策略的戰場」（Poulantzas 1978: 138）。雖然新馬克思主義對政治過程賦予了注意，但是他們對國家機器和統治階級的看法，基本上是階級邏輯，而忽略了制度的自主性和其他非階級勢力的影響，我在前一章中已經討論過。

以下我將以策略——關係取向，討論國民黨舊政權的瓦解與新國家的建立，有結構、制度，和行動者的策略行動等因素相互作用。我將指出，1980 年代初期，台灣資本主義的發展，已經對既有的政治統治形式和制度產生挑戰。這是 1980 年代中期政治危機的結構性原因。這些結構性的危機，有利於社會運動的發展和形成。而政治轉型和蔣經國去世之後國民黨內部的派系鬥爭，使得結構性的危機，成為策略的選擇基礎，而有利於改革派和資本家及地方政治勢力結盟，而將舊勢力推出歷史舞臺。

二、舊政權的政治經濟基礎(1950—1970)

(一)威權統治的制度形式

正如前面所討論的，國家機器的制度形式（state forms）一方面塑造社會團體進入政治過程的方式，另一方面也在不同的時空下受社會團體的影響。因此，要討論台灣國家機器在政治轉型之後的形式、權力結構和運作，就必須歷史地回到 1950 年代的國家機器建構（state building）過程，這些制度結構如何與社會團體發生關連，以及它們在 1980 年代之前的轉變。在這方面，我已在別的著作中詳細討論過（見王振寰 1989, 1993a；王振寰，錢永祥 1995），在此只作部份歸納。

一九四九年底國民黨政府在大陸內戰失敗，撤退來台，開始其在臺灣的統治。1950 年代，國民黨在台灣的國家機器制度建構上，有以下的特色。一，以黨領政的制度結構：即黨的決定就是國家的政策。而國民黨的組織特色，就是每一層級政府，就有相對層級的黨組織來監控其運作，如中央政府就有中央黨部，省政府就有省黨部等依次類推；而在國民黨的組織運作上，其特色為「擬列寧似政黨」（semi-Leninist party），權力集中中央，而在中央則由黨主席控制，因此國民黨政府具有相當強的人治色彩。第二，中央政府結構所代理的主權為「全中國」，而台灣則被定義為地方政府：因此中央級的民意代表、立法委員、監察委員和國大代表，由於無法改選，而透過大法官解釋，成為終身職；這些中央級民意代表的選舉，一直到政治自由化進行到一個階段之後，才成為第二屆的中央級的代表。第三，威權統治的形

態：除了中央集權和代表中國外，國民黨政府的統治特色是威權形態，透過戒嚴體制的建立，不允許其他政黨成立（直到1987年），並透過情治和安全系統，以國家安全之名，監控約束以及壓縮憲法中賦予人民的各項自由權利。第四，由於宣稱代表中國：中央集權和威權統治的形態，使得中央政府的權力結構不可避免的落入1949年之後來台的外省人手裡，而本地的台灣人則處於權力邊緣，這樣的權力和省籍的對等線，成為台灣當今省籍問題的政治起源。

不過假如以上的制度特色是如 Mann（1985）所說的國家機器的「壓制性權力」（despotic power），則國民黨政府仍透過其他的「下層結構權力」（infrastructural power）——即國家機器與社會各團體建立關係，使其權力能夠滲透到社會各角落——來維繫其統治。這樣的下層結構，重要的有幾個：第一，侍從關係的建立和維繫。侍從主義是指一種特殊的關係，這種關係並不及於一般人身上，而只及於與國家機器資源有密切關係的人（Eisenstadt and Roninger 1981, 1984; Lande 1977; Powell 1970; Scott 1977; Bloch 1977）。基本上，它是特殊利益與政治支持之間的交換，而與國家機器的分配和控制資源有關。由於國民黨政府來台之後，對政治和經濟具有全面壟斷的地位，因此使得它得以利用這些資源做為酬備對其忠誠的部屬，或賦予本地菁英這些壟斷的利益來交換其政治上忠誠的工具。這包括了外省和台籍的忠誠者，在此並沒有階級的區分，而只有個人忠誠度的區分（參見陳明通 1995）。

侍從主義的關係也表現在國民黨政府與本土的政治勢力——地方派系之間。由於國民黨來台初期並沒有社會基礎，因此它透過了地方選舉和賦予他們地方性經濟利益寡佔的方式，來交換政

治上的忠誠（Wu 1987；朱雲漢 1989；林佳龍 1989；陳明通 1989）。國民黨主要是以經濟特權來攏絡地方派系，即，政府特許地方派系擁有地區性的獨佔事業，如信用合作社、農漁會的信用部門，及汽車客運業等。

第二，國民黨政府透過國家統合主義（state corporatism）的政治機制，來維繫其與資本家和勞工的關係。國家統合主義是指一種利益代理的模式，由此國家機器透過功能性的利益代理組織與社會中的主要團體連結起來。這一利益代理模式，通常出現在威權主義政體。國家機器主動的設立各種非競爭性的、少數的和壟斷性的利益代理組織，並賦予它們正式的利益代理權，而由此與之交換領袖的選擇權和政治的支持（Schmitter 1974: 93-94）。在臺灣，國民黨則主要透過工業總會、商業總會，及工商協進會與資本家之間連結。對勞工，則透過全國總工會來連結。就像對其他組織體系的控制方式一樣，國民黨對於這些團體的政治監控，也分成中央、省、地方，以及各大產業機構分層主管。另外，國民黨的特種黨部——生產事業黨部，則掌管大的公營事業黨部及部分大的私人企業內的黨部。在這些人民團體內，絕大部分設有國民黨的黨團，而由黨籍的理事長擔任書記或常務理事等。

國民黨政府能夠在 1970 年代之前，對外宣稱代表中國，對內有效統治，而能夠維持自主的地位與三個因素有關：第一，社會內部並沒有挑戰國民黨統治的力量，這與日據時期台灣本土勢力的受到壓制、二二八事件中本土菁英的消失有關。第二，國民黨仍然控制著各產業的上游，對私人企業具有操控的地位。第三，美國的支持，二次大戰之後，美國在軍事、經濟與國際地位上的支持中華民國，並透過美援的援助，穩定政局，強化國民黨

的地位（王振寰 1989）。

國民黨政府以上述的制度形式，在 1980 年代以前有效的控制著社會各勢力，雖然隨者時空和社會結構的轉變，這樣的控制逐漸面對挑戰，但是國民黨政府仍然能夠以國家機器的不同計畫（projects），來修正或改變政治經濟策略。這些策略包括了：首先，大中國體制在 1970 年代因為美國的不再支持台灣而面對困難；1972 年，蔣經國接任行政院長成為國民黨政府的實際領導人之後開啓了國民黨政府「台灣化」與「本土化」的時期，積極結合台籍政治菁英和科技官僚；在國民黨政府的內閣與國民黨的中常會——國民黨的權力核心——台籍的比例在此二機構中急速上昇。第二，在中央的各項國會選舉中，增加台灣區應選的名額，而不再增補大陸地區名額。第三，經濟發展政策的修正：如 1950 年代的進口取代工業化，在 1960 年代修正為出口導向工業化政策；而在 1970 年代，又透過「十大建設」，進行基礎工業深化的第二次進口取代工業化政策等。

（二）資本主義的發展與社會結構的轉變

1950 年代，台灣開始了進口取代工業化政策，發展紡織、石化、食品加工等工業。但在經濟發展上，美國對台灣資本主義的發展具有重大的影響力，這個部份來自美援和對私人企業發展的影響。

戰後美國對台灣的經濟援助可分為兩個階段：第一階段自 1948 到 1952 為消極性防止通貨膨脹，力求經濟趨於穩定；第二階段自 1953 到 1965 美援終止，重心逐漸轉向工業建設和農業發展的援助（趙既昌，1975: 12-13）。美國國會於 1957 年授權美國政府設立「開發貸款基金」（Development Loan Fund）。

開發貸款基金僅供借貸之用，主要以私人企業之推動為重點（Ibid.: 31）。如陳玉璽指出，國際開發總署對國民黨政府施加壓力，要它改變注重公營企業的政策，鼓勵私人部門的發展（1992: 71）；同時也希望台灣朝向美國的開發方式——以私人企業為基礎的資本主義（劉進慶，1992: 199）。

在美援的基礎上，國民黨政府除了繼續強化國營企業外，開始大力扶植進口取代的產業，例如石化業和紡織業。而在這個階段，除了國家機器佔據了各個產業的上游，包括石油、電信、交通、金融等，並積極的介入生產和規劃發展的方向。從一九五三年開始，台灣就有經濟建設計劃，並積極扶植私人企業。但在此階段，能夠得到國家機器在資金上援助的，大多遵循著侍從主義原則——有辦法的或有關係網絡的才可能。而這些企業在 1970 年代之後大多成為大財團。

在 1950 年代，雖然有獎勵外資的辦法，但是當時跨國資本不願進入，主要的原因應該是國際政治的考量。如 Koo 指出，當我們提到（南韓和）台灣在世界體系中的位置，首先必須考量的不是它們在全球資本主義中的地位，而是它們在政治和軍事對峙中的地位（1987: 167）。由於勝利的共產黨軍隊就在海峽對岸，加上台灣的格局太小且有政治風險，因而無法引起投資者的興趣（Haggard & Cheng 1987: 87；Evans 1987: 207）。

1960 年代開始，台灣採取出口導向工業化政策，之後大量外資開始進入，並且開啓了中小型企業大量發展的形態。一般而言，台灣的巨大變化也是從這個時期開始。大量人口從鄉村遷移都市，工業生產在國民生產毛額中的比例逐漸加重，都市中產階級出現等，都與這個時期台灣開放給世界市場有關。

台灣與東亞其他國家的經濟發展，被認為相當成功，而國家

機器在這個過程中的自主角色，也受到重視。對拉丁美洲與東亞發展的比較上，依賴發展理論的學者發現拉丁美洲的發展與東亞有些共通和差異處。在共通點上，首先，東亞的發展與拉丁美洲類似都是基於威權政府的領導；第二，這個威權政府之所以能夠主導經濟的發展，與當地缺乏有力的社會階級有密切的關係；第三，國家機器透過了政策形成「三邊聯盟」的關係，帶動本地資本的發展（Evans 1979; 1987; Gold 1981, 1986）。這個發展與拉丁美洲一樣對先進國具有依賴性，雖然在資金、技術與市場能力的依賴上程度各有不同。

東亞與拉丁美洲最大的不同是外資的角色。與拉丁美洲不同的是，一九五〇年代到東亞的外資是透過美援的方式，直接的支持當地政府或透過當地政府的手中再轉給私人。因此美援外資直接幫助了東亞的發展，而且強化了當地的威權政府。這與拉丁美洲外資直接進入當地投資十分不同。這個不同，一個是強化了統治，另一個則是強化了當地的社會階級，而弱化國家機器。而在一九六〇年代之後，進入東亞的外資，除了新加坡之外，不是佔整個投資比例不大（台灣），就是被當地政府嚴格的控制（韓國）。因此也不太可能像拉丁美洲國家的外資那般的具有絕對的影響力（Deyo 1987; Haggard 1990; Gereffi and Wyman 1990）。

從以上的角度，東亞的發展是反過來間接支持了依賴理論，因為正是冷戰時期地緣政治的關係，使得台灣和韓國接受了美援而免除了依賴外資來發展（Evans 1987）。即台灣與南韓是先進入國際政治體系，然後才被收編入國際經濟體系之中。正如Koo說的，「當外國資本到來時，他們在基礎建設及人力資源方面早已奠定了良好的基礎，而且經濟緊緊的控制國家機器手

中」(1987: 169)。而這減緩了外資對本地發展的控制能力。Landsberg(1979)也指出，東亞的出口導向工業化受惠於一九六〇年代先進資本主義國家的擴張。他認為，由於先進國國內的消費市場大量的增加，而國內的生產成本又不斷的上升，因此跨國公司乃透過國際性的外包制度，將部分生產轉移到東亞來。而東亞之所以吸引跨國公司，主要與當地工資低、勞工順服、國家機器提供各種優惠條件等原因。

就在這樣的國際與國內條件上，東亞國家透過了國家機器的力量和發展策略，逐步的發展經濟。高棣民(Gold: 1981)以Evans的「三邊聯合」模型來研究台灣的發展指出，國民黨政府利用日本殖民政府遺留下來的財產，以及美援的資助而奠定了其統治的基礎。國民黨政府在此基礎上，一方面發展國營企業，充實其統治的財政根基，另一方面則扶植和吸引外資。由於國民黨政府以國營企業的方式控制所有產業的上游，而且不允許私人資本進入這些上游產業，因此其地位不可動搖。高棣民因此指出，國家機器在台灣經濟發展的過程中，其地位是全面的。它一方面採取策略吸引投資到特定的方向，另一方面也自己介入生產。以Wade(1990)的話來說，國家機器不只追隨市場(following the market)，而且是領導市場(leading the market)。

在資本主義大量發展的情況下，台灣社會結構也相對大量轉變。由於從1950年代以來，國民黨政府主要是從農業部門擠壓資源到工業部門^③，以加速工業發展(見李登輝1980; Amsden 1985; Gold 1986)。這使得在同一時期，每一農家人口的收入，只有非農人口收入的70%不到。這個不利的條件，迫使農村人口大量往都市移動而轉業，造成大量的城鄉遷移。初級產業勞動人口因此持續從1950年占全部就業人口的50%，降到1970

年的 36.7%，以及 1980 年的 19.5%，而第二產業人口則從 16.9%，到 28.0%，升至 42.4%。商業與服務業則從 27%，到 35.3%，升至 38.1%。

這些量上的變化，並無法說明質上的轉變。舊有的由上而下的政治經濟調節（regulation）逐漸面臨結構上的壓力。首先，大量興起的都市中產階級，逐漸對威權統治的形態產生不滿。1970 年代末期，政治反對運動的興起，就是在中產階級帶領，而下層勞工支持之下所興起的都市現象。而這運動包含了族羣和民主要求的雙重性。雖然這個反對運動在 1979 年的美麗島事件中受到鎮壓，但是反對運動並沒有因此消失。二，大型資本在 1970 年代出現，其對經濟的影響力愈來愈增加。基於資本擴張的邏輯，台灣各大財團的往上游發展的動力受到國家機器的壓制，而對既有的經濟調節政策不滿（下章將討論）。第三，在結構上，資本主義的發展，使得資本的流動和市場邏輯，愈來愈不是國家機器由上而下的管制所能管理，而產生市場運作與國家機器之間不同邏輯的緊張。這在 1980 年代產生一連串的金融危機。第四，在侍從主義上，因為反對運動的形成，對國民黨產生選舉的競爭，而這使得國民黨愈來愈依靠地方派系的勢力維繫政權，地方派系勢力因此對黨及中央政府的影響力與日劇增，而國民黨無法像以往那樣的控制。這些結構與制度上的緊張，在 1980 年代當國家機器的舊政權仍然無相對改變時，產生了巨大的統治危機。

三、舊政權的統治危機(1980—1988)

1980 年代國民黨舊政權的危機，表現在政治以及經濟層面

的統治能力的瓦解上（governability）。政治上，國民黨舊政權的危機有二：反對運動的持續發展和國民黨的政權繼承問題。在經濟上，1980年代投資率的持續下降，造成積累和金融危機。政治和經濟上的危機強化了1970年代以來的結構性緊張。雖然蔣經國在1985年下半年開始，企圖以新的統治和調解方式整合國民黨政府與台灣社會的關係，但是他在1988年逝世，使得這樣的國家計畫並未成功。

（一）政治危機

國民黨舊政權的統治危機在1980年代初期，表現在它無力處理政治反對運動的壓力和民主要求。雖然政治反對運動在1979年被鎮壓，但是它在1980年代仍然在選舉上受到支持，而且透過羣衆運動不斷的對國民黨統治造成壓力。反對運動於1980以及1981年的兩次選舉之後，已經成爲國民黨的一個組織化的競爭者。其選舉的得票率，在1980年代初期大致維持在20~30%之間。換言之，即使國民黨政府在1979年大量逮捕了反對運動人士，並以叛亂的罪名將一部份領導人送入監獄，但黨外運動已有一部份固定的選民與支持者，社會仍有一部份人認爲黨外的反對運動是應被支持的。

台灣的社會運動也在1980年代初期興起。最早的自立救濟事件是在1983年出現，而後大大小小的集體行動事件愈來愈多，直到1990年代才逐漸沈寂。台灣社會運動出現初期具有很強的政治化色彩。有兩個結構性的原因使得台灣社會運動展現了政治化的特性。第一個原因就是國家機器對社會運動的排斥性。台灣的威權政治以及戒嚴體制，使得舊政權在制度上相當的壓制來自社會自主的組織和動員。在此情況之下，社會運動面對的是

敵視的政治結構。因此，即使社會運動的目標本來可能不是政府本身，卻會因為政府的壓制或抵制，而使得社會運動政治化。這個現象與 Birnbaum（1988）對中央集權國家機器容易導致社會運動，將抗爭對象集中於國家機器的觀察相當符合。

另一方面，社會運動的組織初期，由於資源需要，也很容易政治化（參見張茂桂 1990）。在戒嚴時期，社會裡比較具有政治意識與網絡資源的人，通常是政治反對運動的成員。當社會運動崛起，或是地方自力救濟興起時所需要的領導人材，於是自然而然的就落在這些原來就是反對運動成員的身上。因為他們在政治冷漠的台灣社會中，是最具有政治知識和政治技術的人。這種自然的親和性，使得社會運動一興起就具有反對運動的色彩。

雖然反對運動持續壓迫威權國家機器民主化，而社會運動逐漸興起，但是國民黨在 1980 年代初期在面對這樣的來自民間社會的政治要求，卻往不同的方向走。我曾經指出，國民黨在此時期的策略是退縮的正當化（backward legitimation）的政策。

所謂退縮的正當化是指國民黨政府非但不承認新崛起的社會力量及其要求，反而去壓抑與反擊，並為了合理化它對新興社會力量的壓迫，進一步的強化與尋求它原支持著的認可與支持。這一退縮的正當化措施，基本上包含了三個面向：第一，強化與地方派系的關係。在鎮壓之後的 1980 年恢復全國大選，國民黨並提名財閥級的地方勢力，期透過選舉的勝利以合理化其統治和對反對人士的鎮壓。第二，強化與國際和國內資本家的關係，企圖透過國際化與自由化的經濟策略，創造新的經濟景氣，並由此合理化其對反對運動的鎮壓。1981 年，趙耀東被任命為經濟部長，主要就在推動國際化與自由化的措施，以改造台灣經濟體系、加速工業昇級。第

三，在此時期，軍人力量高漲，以維繫社會的穩定和經濟的成長。1980年以後一直到1983年，國防部總政治作戰部主任王昇的勢力高漲，其所主持之「劉少康辦公室」成為國民黨政府之決策中心（1993a: 49）。

國民黨政府在此時期第二個政治危機是權力繼承的危機。正如前面提到，國民黨的中央集權化以及權力集中於蔣家，在在都顯示了權力統治的傳統性和缺乏制度性。因此，正如韋伯觀察到的，任何這類人治為主和缺乏制度性繼承的政權，在舊有統治者即將逝世或逝世之後將面臨權力繼承的問題（Weber 1946: 249）^④。而在此時期，當蔣經國總統於1983年代呈現健康狀態不良時，黨內的權力繼承問題，就成為各方勢力的角逐場域。其中最重要的派系就是當時權重一時，被認為國民黨的第二號人物的總政治作戰部的王昇將軍，而其所成立的「劉少康辦公室」成為當時重要的權力核心。

王昇將軍之所以會被認為具有最大可能性，除了黨內的角色外，也主要表現在他積極與台灣本土資本和地方勢力結合。這個結合包括了當時立法院的「十三兄弟」，具金融資本的國泰蔡家，以及其他黨內重要勢力（參見下章討論）。我們不可能深入瞭解這個聯盟的細緻內容，但是在當時有相當多報導懷疑蔡家經營的來來飯店為這個聯盟的聚會點。經常出入的有當時國民黨秘書長蔣彥士、財政部長徐立德、地方派系領袖蔡鴻文、馬紀壯將軍，以及立法院的十三兄弟等（參見《天下雜誌》1985；南民1987）。很多當時的報導懷疑，由於王昇的積極聯盟，因此很可能在蔣經國逝世之後，透過軍事介入而繼承職位（Cheng and Haggard 1992: 14）。由於這個聯盟權傾一時，集國民黨第二號人物、國民黨秘書長、財政部長，以及台灣地方派系勢力於一

身，自然成爲對台灣政局以及政策的執行有相當影響力的權力集團。政治上統治的危機，直接間接地影響到經濟的危機。

(二)經濟危機

台灣經濟的發展，在 1970 年代末期出現了面臨來自東南亞國家以及中國大陸競爭的壓力。簡單加工出口工業化的政策所依賴的是低工資低成本，但是台灣在 1980 年代愈來愈失去這樣的條件，因此工業化政策在 1980 年代的孫運璿內閣作了調整。在此階段，國家機器的經濟發展政策，開始以發展高科技、附加價值高、資本密集的產業，例如資訊、電子、汽車等。而對既有的產業則開始以輔導外移或轉型的政策。在此政策下，新竹科學工業園區設立，而大汽車廠計畫也積極規畫。資訊電子產業由於不牽涉到既得利益，後來相當成功；而大汽車廠計畫以及對其他既有產業的輔導，則面臨勢力愈來愈大的資本勢力的抵制（見下章石化業的討論）。在此時期，國家機器的自主性，開始面臨來自民間資本的壓力與挑戰。不過，最大的挑戰並非來自資本直接的壓力，而是來自間接的壓力——投資罷工，即所謂「投資意願低落」的現象。

台灣從 1972 年代以來，儲蓄率即超出 30%，比一般國際水平高出許多。而整體投資自 1970 年以來則從 27% 左右上升到 1981 年的約 32%。儲蓄率與投資率在 80 年代之前基本上維持一個平衡。但是在 81 年之後台灣的投資率就明顯的下降。1982 年爲 25.2%，83 年爲 23.0%，84 年爲 21.5%，85 年急降爲 18.0%，86 年更低爲 16.3%。相反的，儲蓄率一直從 30% 向上攀升，到 86 年增爲 37.5%，與當年投資率 16.3% 相比，兩者相差 21.2%，至爲驚人（劉進慶 1988: 101-2）。

這樣的「投資意願低落」的現象有幾個特點。依照劉進慶（1988）的分析，這樣的現象並不是經濟因素本身能夠解釋的。首先，它並不是全然由國際景氣低迷的原因所造成。全球性的第二次石油危機在 72 年年初已經開始回升，但是國內的經濟景氣卻仍然沒有持續的復甦。相較於第一次國際石油危機之後的景氣復甦，1975 年國內的景氣不僅由政府與公營事業投資帶動，而且國民儲蓄當中有九成用於投資。但相對的，在 1983—1985 年中間，國民儲蓄用於投資不及四分之三，顯示國際景氣雖復甦，但民間投資意願仍然低迷。其次，它也不是因為台灣在產業升級過程中，民間因為承受不了對高科技產業（如資訊業）的投資風險而怠於投資。因為當時外資投資於資訊業的比率仍逐年增加，顯示高科技領域的投資條件並未惡化（劉進慶 1988: 104）。再來，若再與 80 年代末期到 90 年代初期這個時期相比較，可以看出民間資本即使不溢注於高科技與資本密集的產業，在怠於投資之後仍然會有一些其他的可能性，例如流進諸如房地產等非生產性的投資事業，但是從 1980 開始到 86 年這段其間，民間的高額儲蓄仍並未流向一向被視為具有「保值」作用的房地產。美麗島事件後台灣房地產明顯下跌（1980 年有 24.2% 的升值，而後 1981 為 -6.7%，1982 為 -9.8%，1983 為 -7.3%，1984 為 1.9%，1985 為 -4.7%），一直到解嚴當年（1987）才大力翻升（李宗榮 1994）。

換言之，造成投資意願低落的重要原因，並非經濟因素而是政治原因。1979 年的美麗島事件，加上蔣經國病危所造成的權力繼承問題，使得民間社會對整體政經情勢的不具信心。對民間資本家而言，不穩定的政治環境已使得經濟投資變得難以預估利益。再從房地產無法吸收資金來看，民間對於生存環境是有相當

大的不安全感的。由於對於國民黨政治體制的缺乏信心，使得民間投資長期低迷（劉進慶 1989: 106）。

此外，另一個值得提出的現象是，不只是民間投資意願低落，自 1981 年開始政府投資與公營事業投資的增加率，也明顯的比起先前五年減少。最明顯的是 1980 年公營事業投資增加率到達 49.41% 的高峯，而在 1981 年卻降為 3.59%，其次各年則為 2.59%，負 10.15%，到 1984 年為負 15.38%；而政府投資也從 1980 年的 40.82%，持續下降到 1983 年的負 7.21% 和 1984 的 4.71% 而已（《國民經濟動向統計季報》，第 29 期，1985）。這些現象顯示，國民黨政府在此階段，由於政治權力繼承的危機，造成統治的無力，和經濟上的無能，無法以公共投資的方式帶動私人投資。

政治上的危機、經濟的危機，加上同時期發生的反對作家江南在美國遭台灣情報人員謀殺案和十信金融風暴案，使得國民黨在 1985 年之前的 1980 年代顯得無能，也無力面對來自資本、反對運動、社會運動的挑戰。這個時期包括媒體和學者都稱之為「信心危機」時期。

(三) 流產的被動革命 (*aborted passive revolution*)

Gramsci (1971) 曾經用「被動革命」這個概念來說明統治階級在結構和運動的壓力下，改變統治方式，改組國家機器的組合，而將不同的勢力納入和整合入國家機器之內。被動革命由於是對既有政治社會結構的改造，因此是革命式的；然而由於它是在受到被統治階級的壓力下，才做的改變以維持既有統治階級的勢力，因此是被動的。故此，被動革命也具有轉變 (*transforming*) 的意思。不過對 Gramsci 而言，被動革命的特點在於統

治階級是透過國家機器的重組，而來圍堵和吸納由下而來的不滿，以維繫統治和利益（Sassoon 1982）。國民黨舊政權在 1985 和 1988 年之間曾經做過這樣的嘗試，企圖改組國家機器，整合不同的社會勢力。但是這個未竟之業在 1988 年二月蔣經國逝世之後，成為國民黨內部鬥爭的場域。

蔣經國在 1985 年的健康好轉，使得幾乎無能處理政治經濟問題的國家機器重新轉動。1985 年初，蔣經國在國民黨中常會中，訓斥黨內同志與金權的掛勾，要求反特權、反投機的談話（中央日報 1985/1/17）。2 月初中常會決議秘書長蔣彥士下台，王昇將軍外放巴拉圭，相繼的是劉少康辦公室解散，十三兄弟的瓦解等。在此階段，國民黨對政治經濟危機的解決作法，與前期有相當的不同。

在經濟上，國民黨政府開始正式地將資本的意見納入決策管道，使得資本家的意見成為決策的一環。在以前，資本家最多只能透過私人的管道對國家機器產生壓力，或透過陳情的方式遊說官員，現在則是資本家就在體制之內，成為決策諮詢的對象。國民黨政府於 1985 年 5 月 7 日組成了一個臨時性的經濟改革委員會，對不合時宜的規章、制度，和法規等予以全盤的檢查，希望透過制度上的改進建議，修改制度、吸引投資、提昇經濟發展水準。在這會議上，大約有 15% 的參與者來自產業界，包括了大資本家王永慶和辜振甫，但是其參與是以私人被邀請的方式，而不是代表任何工商團體（Wade 1990: 276）。這個會議最後作成了相當多的決議，其最終的精神是確立了「自由化、國際化，和制度化」的發展方向。

另一方面，產業諮詢委員會（產諮會）也於 1985 年 3 月成立，成員亦包括了產官學界。產諮會的成立主要與蔣經國總統於

1984年主持財經座談會時，要求政府各單位在擬定政策措施時，應鼓勵企業界參與有關。經過一年的籌畫，次年成立，其目的在於「藉由長期的意見溝通，提出對國家經濟有所助益，而又切合實際需要的建議方案」（產諮會 1986）。首任的主任委員是工商協進會理事長辜振甫。這個會的成立，使得長期無制度管道與官方溝通的資本家有了發言位置，使得國家機器、學界與資本家的「三位一體」連結起來（許甘霖 1993:70）。

而在政治上，國民黨政府於1986年3月，國民黨十三中全會之後，開始著手計劃各種改革。4月，一個由12人組成的改革小組成立，研商改革的可能性。6月，這一小組提出了六點改革建議，包括：一，充實中央民意代表機關；二，地方自治法治化；三，制定國家安全法令；四，民間團體組織許可制度；五，強化社會治安；六，黨務革新等六個議題，這六點其實包括取消戒嚴、允許其他政黨成立、國會改選等問題。這些方案的提出，意味著國民黨政府一方面要强化內部的組織，另一方面要將社會衝突予以制度化和法規化。換言之，它要將反對的力量吸納入政治體制之內，另一方面要强化各種法規制度，以維繫政治社會的秩序。只是，對這些改革，國民黨是要在自己控制的方式和預定的時間表下進行。我曾經在以前的論文（1989）中指出，國民黨政府此次的改革是向下的尋求支持的正當化策略，企圖吸納來自民間的不滿，並以制度化的方式規範之。

從這角度而言，黨外反對運動人士在1986年9月成立民主進步黨可能只是強化與加速了這一改革的趨勢。或者，我們甚至可以大膽的假定，黨外運動成立民主進步黨可能也是由於這些改革法案的提出，而加速步調的（王振寰 1989）。1987年7月，國民黨政府宣布解除戒嚴令，台灣進入新的政治時期。社會運動

在此階段，因為外在約束的解除，而有更大的動員能力。

1985 到 1988 年之間，國民黨政府企圖改變舊有的高高在上的政治經濟調節作法，成為結合國內資本和政治勢力的新調節方式，在 1988 年蔣經國去世之後，就無以為繼。當然這樣的新調節是國民黨一廂情願的國家機器計畫，反對運動並不完全支持，這包括改革仍然由國民黨主導、國家意識的問題等。但是不論如何，這樣的企圖曾經存在過，但是國民黨的中央集權以及權力集中於個人身上，使得 1988 年之後，各派系爭相爭取統治勢力，而使得國民黨籍國家機器陷入混亂的過渡時期。而既有的國家機器被動革命藍圖，則在混亂的權力鬥爭中，成為流產的、被擱置的計畫。

四、舊政權的轉型

在失去了國家機器的掌舵者之後，國民黨的改革計畫被內部的權力鬥爭所取代。在這轉型的過程中，每一個改革的作為，都是權力鬥爭的開始，也是權力重組的墊腳石。反對運動、社會運動、資本，與地方政客都在這歷史過程中，扮演了打造新國家機器的角色。

從 1988 到 1993 年台灣政治的轉型可以區分為三個階段：從 1988 到 1990 年，國民黨內部的矛盾、經濟秩序的混亂，加上政治社會運動的挑戰，導致了台灣的政治轉型在此階段具有相當強的過渡色彩；在此階段，社會運動和反對運動的大量興起，以及經濟秩序的混亂，使得改革派得以利用這樣的挑戰，吸納資本家的支持，並以之抗衡保守勢力，而達成以改革派為首的暫時妥協。二，1990 到 1993 年，國民黨內部的暫時妥協，使這階段的

國家機器扮演了帶動資本發展的角色。但是國民黨內部的派系，由於國家認同上的差異，逐漸出現裂痕。而最後，改革派聯合地方政客將保守勢力推出歷史舞臺。三，從 1993 年之後，國民黨的改革派取得成功，保守勢力退出政治核心，一個新國家的建構方向逐漸浮現。不過由於這個主導是透過對人民的直接召喚而越過了政治制度而來，因此可稱之為「民粹威權主義」（詳細討論參見王振寰，錢永祥 1995）。

(一)1988—1990

1988 年初，蔣經國總統逝世，國民黨失去可以統合所有派系力量的強人來執行其新的調節計劃。由此時開始一直到 1990 年的 5 月新任總統李登輝任命郝柏村為行政院長為止，國民黨的重建計劃面臨了各種不同的衝擊。一方面黨內各勢力企圖在這個過程中取得黨內主導權，另一方面，整個國民黨政府也面臨前所未有的來自民間社會的挑戰。

國民黨內部權力鬥爭，從現今已經出版的回憶錄中大致可以得到一個面貌（周玉蔻 1993；王力行 1994），也可以得知李登輝當初就職黨主席並非得到全部舊勢力的支持。就政治權力而言，李登輝在當時的國民黨內是比較沒有權力基礎的：他並非黨務系統出身，在黨內他遠不如李煥具有班底而實權在握；他也不如郝柏村在軍隊系統中有龐大的親信系統。他甚至也不如一般台籍政客所具有的地方政治基礎，如林洋港。因此，李登輝在蔣經國猝然去世之後，要從虛位的副總統而成為治理國政的實際負責人，勢必也只有在集體權力鬥爭的情勢中進行策略性的權力結盟，並且尋求新的權力基礎才有可能。

在這個尋求權力聯盟的過程中，不同的勢力扮演了不同的角

色。首先：在國民黨的內部，對立來自兩股力量——改革派（或後來稱之為主流派）和拒絕改變的保守派（或後來稱之為非主流派）——對政治運作主導權的鬥爭（亦參見 Cheng 1989; Cheng and Haggard 1992）。國民黨的保守勢力來自長期的戒嚴體制下，佔據權力核心的人。他們的特色是大多為外省人，在戒嚴時期享有絕大的權力，而在解嚴之後逐漸成為政治改革所要改變的對象，例如各政府機構的上層官僚、代表中國的立法委員與國大代表。但由於他們仍然享有政治和軍事的力量，因此在政治轉型中，他們的能力足以使得政治轉型倒轉。

國民黨的改革派基本來自科技官僚、選舉或與臺灣社會關係密切的黨工，因此他們較能體察臺灣社會的變動。他們認為老舊的戒嚴體制必須修正，但是認為改革卻必須在嚴格控制下以及不違反國民黨本身太大利益下的方式進行。這些人在政治改革上，與政治反對運動有一些類似之處。只不過他們的利益與國民黨的統治是一致的，因此他們不會同意政治反對運動的那種打擊國民黨的作法。這個力量在中央政府集結在李登輝總統的陣營，而在立法院則在集思會。這兩股力量的消長，與當時的政治經濟環境有密切關連。

二，資本家的勢力扮演了間接被主流勢力聯盟的角色。前面討論過，由於投資率的下降、儲蓄率的提高，再加上美國對台幣升值的壓迫，使得台灣在 1987—1988 年之間產生了大量的投機經濟，包括股票、土地、大家樂、六合彩等。而這個現象與主管金融財政的行政院長俞國華的保守政策及無力處理有密切的關連。金融秩序的混亂、土地價格的飆漲，使得資本家抱怨生產成本太高，無法理性計算，而降低投資意願。在此情況下，李登輝逐漸主導台灣的金融體系，並由導向自由化、開放民營銀行的措

施，使得主控台灣金融體系達四十年的俞國華下台（見下章討論）。

資本家更重要的角色是直接對社會運動和政治鬥爭的抱怨。在1989和1990年的許多調查報告顯示：多數企業家對現有的投資環境十分不滿，認為投資環境已經惡化。在此同時，台灣勞力密集產業開始大量外移，或者停止對內投資。1989年1月4日，台塑董事長王永慶帶領許勝發、高清愿、陳由豪和施振榮等臺灣著名的八大資本家在「經濟日報」的一篇題為〈資本家之怒〉的文字中，將他們對臺灣投資環境惡化的不滿集中在環保、勞工運動，以及公權力的低落上（王振寰，1993: 147）。同年二月，台灣企業的龍頭台塑公司的總經理王永在宣布暫停所有的國內投資並凍結人事，來抗議勞工運動和環保運動。次年，台塑董事長王永慶同時亦宣布不再興建六輕，而將投資於大陸福建海滄。一九九〇年，代表臺灣資本家的工商協進會理事長辜振甫亦對政局發表了看法。在接受《財訊》雜誌的一個訪問中，辜振甫對於政局的混亂的看法是「工商界要停止呼吸了」，「大家都希望政局穩定（ibid）」。

國民黨舊勢力的以黨領政和以黨帶領資本主義發展的意識型態與作法，無法面對急速發展的台灣資本主義中資本的要求。而這使得舊勢力在經濟事務上逐漸失勢，經濟學出身的李登輝總統在這過程中，也因此得以去除舊勢力，並對經濟發展的政策上，取得主導的權力和連結新勢力。

第三，地方政客的角色：由於民進黨的成立，使得國民黨愈來愈依靠地方派系來維持政權。而對地方政客而言，李登輝的台灣人色彩、語言和族羣的親近性，都是非主流的外省人無法比擬的。加上李登輝所推動的國會改革計畫，將使得台灣地方政客不

再侷限地方而可以立足中央，這對台灣地方政客而言，是一個利益和勢力擴張的計畫，地方政客因此可不再看中央大老官員的嘴臉。這些因素有利李登輝與地方政客的結盟，而這個結盟是以民主改革的方式和號召來進行的。地方政客的角色，在 1988 年選舉李登輝為黨主席以及 1990 年國民大會選舉總統時，在投票上充分表現出來。

第四，反對黨民進黨的角色：民進黨從反對運動階段開始即具有民主與民族的雙重性，而在政治解嚴之後，民族的特性逐漸顯現。從 1987 年開始，民進黨逐漸將台灣主權獨立的宣言放入其黨綱中，並以此作為各項選舉的政見。而這也造成國民黨政府與民進黨之間的緊張關係。非主流勢力傾向壓制這樣的主張，但為了使反對運動不再持續激化族羣對立，而傾向容忍李登輝的掌權，而以容忍、溝通的方式面對。李登輝乃成為反對運動與黨內保守派之間一個權力均衡的折衝。但對民進黨而言，非主流勢力是台灣戒嚴體制的元凶，也是大中國主義的支持者。對他們而言，這些人就是台灣威權體制的代表，不可能有任何的改革。因此，對民進黨而言，李登輝除了具有第一個台灣人總統的特質外，也是國民黨內可以接受和接觸的對象。在民進黨仍然無力取代國民黨之前，他們寧願支持李登輝主導國家機器的運作。民進黨的「李登輝情結」因此除了族羣特色之外，是有制度性的原因在背後支撐。

最後，社會運動的角色：正如張茂桂說的，「沒有一個轉化中的威權體制，就沒有現在的社會運動風潮。沒有政治體局內鬥爭的需要，就不必向外製造政治機會」（1990: 108）。國民黨內部的權力鬥爭與鬆動，使得社會運動與政治機會的空間增加，同時社會運動也間接的促成了國民黨內部較為自由派的統治集團之

統治地位的穩固。社會運動在解嚴之後成為「風潮」。據一項統計，從 1983 到 1988 年，街頭抗議活動的次數有逐年增加的趨勢，從 173，204，274，337，734，到 1172 次（吳介民 1990：45）。這些集體動員一方面造成了資本家對投資環境的不滿意，要求國民黨必須正視這個問題，另一方面，國民黨改革派也可由此壓迫保守勢力面對社會的改革壓力和要求。1990 年 3 月老國代以選舉總統為要脅，企圖要求更大的利益以及使得政治轉型中斷。而這造成了台灣四十年來最大的學生集體動員「三月學運」，要求舊勢力下台，加速政治改革。事後證明，這個大的集體動員，有利李登輝在黨內的地位以對立於舊勢力。

因此，1988 到 1990 年之間國民黨內部的權力鬥爭，正是權力重組的大轉變時期，不同的勢力扮演了不同的角色。原本勢力微弱的改革派因為政治經濟等結構和制度的原因，逐漸透過新的權力聯盟而取得了主導權。在這過程中，資本扮演了間接壓迫的角色，而地方政客則主動參與，至於反對運動和社會運動則很弔詭地成為主流勢力取得主導權的王牌，而保守的舊勢力則在這過程中節節敗退。

(二)1990—1993

1990 年 2 月國民大會對總統的選舉，非主流保守勢力等人醞釀以第二組人選與李登輝競爭，使得國民黨的黨內鬥爭展現出來。雖然非主流勢力最後並未成功，但是舊勢力的集結仍然展現了政治實力，對主流派產生壓力。1990 年 5 月新任總統李登輝提名軍事強人郝柏村組織內閣，與保守勢力產生暫時的妥協。這個作法使得國民黨內部的鬥爭暫時平息，並開啓了臺灣新威權政治的時期。

這個新威權主義的特色是以國家機器之力，推動資本主義的擴張和發展，並以強硬的手段對待社會運動，企圖重振公權力及創造新的社會秩序。因此，在此階段，國家機器重新拾起前十年計畫而未做的各項建設計畫，而構成了「六年國家建設計畫」，企圖透過大約八兆新台幣的預算，整頓臺灣經濟發展所需要的基礎建設，以及透過國家的力量，提昇臺灣資本主義發展的層次和動力。另外，國民黨政府以政治性的宣示或非正式的方式，表示國民黨政府對吸引經濟發展的決心，除了相繼提出各種對投資的優惠條件外，並表達去除干擾投資的各項因素，包括社會運動。

這個新保守聯盟，與過去的國民黨政府對資本主義的扶植是類似的，國家機器扮演了資本主義的守護者和支持者的角色。但是與過去不同的是，這時候的國民黨與台灣的資本家階級之間的關係，不再是從前威權政體裡的由上而下的「父子」關係，而是相互支持的伙伴關係（王振寰，1993: 151）。國民黨在此時愈加地依賴資本家的勢力來維護政權。

然而有三個重要的因素，使得國民黨內的這個暫時妥協，逐漸在 1991 年之後產生裂痕而分裂。第一，在國家認同的定位上，主流派採取現實主義的路線，而非主流派則維持大中國主義的認定。因此，李登輝主導的外交政策，對於國號採取彈性的作法，被保守勢力視為「獨台」。而且在政治轉型中，由於國家機器的重整，使得代表中國的象徵意義全然消失。更重要的是，在總統選舉辦法上，李登輝堅持推動直選，但是非主流派仍然堅持對中國大陸的象徵代表性而拒絕總統直選，因為由台澎金馬直接選出來的總統，有台灣總統的意義，而未能涵蓋全中國。

第二，郝柏村內閣對資本主義的擴張作法，仍然是以黨領政的理念，國家機器對資本家而言是高高在上的領導。但是逐漸崛

起的資本家勢力，則愈來愈無法接受這樣高高在上的領導。他們要往產業上游擴張，要求國營企業退出市場、全面私有化，以及進入國家決策。這樣的由上而下的「重商主義」作為，與資本勢力操作市場的邏輯是相互對立的；市場的公開競爭邏輯，與由上而下輔導和侍從主義關係是不同的。1992年爆發的「十八標」公共工程事件，可以視為這兩個邏輯對立的代表事件（參閱本章附錄）。

第三，由於國民黨愈來愈依賴地方派系的勢力維護政權，使得國民黨與金權、腐敗的地方政治愈來愈等同。而這與郝柏村的以黨領政意識型態不符。正如他說的「我認為今天的黨不是貫徹黨的政策，是做了派系和金權的護身符。黨的形象已經被他們這些人篡奪、騙取」（王力行 1994: 205）。但對黨工和地方派系而言，贏得選舉才能執政，也才能維護利益。郝柏村的意識型態和作法，逐漸和政治轉型中勢力不斷擴張的地方政治勢力產生對立。

民進黨在此階段則不斷的往台灣獨立的政策綱領推進。1991年10月民進黨五全大會通過〈台灣憲法草案〉，訂國名為《台灣共和國》，這引起郝柏村欲以「人民團體法」中，政黨不得主張分裂國土的條文解散之，但是李登輝在中常會中裁示政治解決。民進黨的每推一步，就讓郝柏村的大中國主義以及軍人威權特質再次的展現，而這也使得國民黨內的對立加速催化。「反郝」成為1992年底第二屆立法委員選舉中，民進黨的唯一政見。而由澄社學者所主編的「郝語錄」，在選舉期間成為當時最暢銷的書，直接和間接的加速了反郝的論述和強化了政治上的作用。

國民黨內的緊張，在1992年當時財政部長王建煊提出「土地增值稅」時開始惡化。這個政策的用意在於賦稅公平，降低土

地炒作的可能性。而這樣的政策一旦實施，馬上將危及大型財團、地方派系以及地方政客的土地利益。於是在國民黨中常會中，來自資本家勢力的中常委明白反對，認為將打擊投資意願。而地方政客更是將之醜化為「外省人搶本省人土地」的政策。1992年9月，台灣省議會、台北市議會、高雄市議會一致要求王建煊辭職下台。國民黨地方派系政客在年底立委選舉中，加入民進黨「批郝」的行列。

直接導致郝柏村下台的是內閣總辭的問題。由於第二屆立法委員在1992年底產生，民進黨與部分國民黨立委認為內閣應該總辭，來對應新的國會。非主流勢力在此情況下，面對著兩難的抉擇。而此時國民黨地方派系主導的地方議會，在台中市議會的帶領下，紛紛要求郝柏村辭職下台。而部份地方資本和政客所辦的媒體，亦紛紛要求內閣總辭。「反郝」成為民進黨與國民黨主流派的共同語言。不過，重要的是掌有民意基礎的國民黨地方勢力，他們此時成為反對黨內非主流勢力的主要社會基礎。

1993年2月，郝柏村辭職下台，代表舊勢力的政治勢力正式退出權力核心，台灣進入新的政治階段。在這場政治鬥爭中，國民黨主流派、資本家與地方派系與民進黨聯合，將代表國民黨保守派的郝柏村推下了政治中心的舞臺。國民黨至此全面的台灣化、本土化，以及資本主義化。國家機器積極配合資本尋求市場，修改法令配合資本需求。而黨內原來外省人高層勢力，則不再具有決定性的權力；部份第二代政治人物則退出國民黨，另組「新黨」回歸「正統」，企圖透過選舉重新進入政治舞臺。舊政權從此瓦解，進入新國家建構的階段。

五、反事實的假定

假如台灣是由國家機器高高在上領導發展經濟，且以威權統治維繫政治秩序的「黨國資本主義」，轉變到以資本邏輯統合政治經濟秩序，國家機器與資本主義的市場邏輯相互配合的「民主式資本主義國家機器」，則由以上的討論，這條道路並不是直線的演變，而是彎曲辯證的。這條道路不是現代化理論所說的自然演變，或中產階級的勢力使然，而是隨著運動、危機，以及國家機器內權力集團的聯盟與鬥爭轉變所達成的。這條道路也非古典馬克思主義所說的由資產階級革命所造成的。資產階級在台灣政治轉型中，扮演的角色是被動的不滿而不是積極的參與。而扮演主要民主化腳步的推動者是反對運動與社會運動（王振寰 1993），然而他們雖可以製造國家機器統治的危機，強化國家機器內部聯盟的矛盾，但是他們卻無力使國家機器改變。

使國家機器改變的關鍵，是國家機器內部權力聯盟的改變，不同派系在缺乏強人統合的情況下，積極尋求新的策略和聯盟，而在歷史過程中，改革派積極地與新勢力聯盟，而將舊勢力瓦解，重組國家機器。而在這過程中，結構因素、制度因素，以及行動者——資本家、本土地方派系，以及反對運動和社會運動各扮演了不同的角色。這些因素在特定的歷史點上，凝聚成改變舊政權的勢力，而打造新國家。這正如馬克思在《霧月十八》中描述的，每一個反對國家機器的「革命勢力，都為這個強大國家機器的打造做出了貢獻，而不是摧毀它」（Marx 1968: 171）^⑤。

但歷史一定是如此發展的嗎？有沒有其他歷史的可能性是可能而未出現的（the oppressed historical alternatives）？從以上

的討論，有一個歷史關鍵時刻，是可能使得既有的轉型發生變化。

這個時期是在 1988 年蔣經國逝世之後的數個月內，保守勢力是有能力得到政權的。正如我前面提到，李登輝在蔣經國生前，並不具有政治勢力，在國民黨內只因為被蔣經國提拔為副總統，但他卻是虛位的而不是實權的。當時郝柏村擁有軍權，李喚擁有黨務系統，而俞國華則長期執掌台灣金融和當時的行政體系。黨內大部份高層菁英比當時的李登輝更具資歷和實力。為什麼保守勢力不在此時期篡奪權位，而卻在後來逐漸節節敗退？

這個可能性是存在的。由現有的資料顯示，李登輝繼承黨主席職位時，曾經受到國民黨內保守勢力的阻撓。但是這些阻撓為什麼沒有成功？主要的因素與當時各個不同勢力都在競逐權力核心的位置，而無法聯盟有關。威權式侍從主義的權力分配，使得不同政治菁英與強人之間都是私人的縱向關係，不同菁英之間並沒有橫向的關係，當蔣經國逝世，不同勢力之間不只沒有聯繫，且相互競逐。而在這過程中，李登輝並不具有競爭的勢力。一位媒體記者生動的點出了 1988 年上半年當時國民黨內李登輝所身處的權力生態：「每一個權力核心，在領導大統轉移過程中，多半小心戒慎的做著維護既有權勢與地位，並進一步擴張的準備，無暇也無意為他們眼中平庸又無實權的李登輝做任何權力部署上的防範（周玉蔻 1993: 48）」。

而正因為不具實力，使得李登輝得以在這樣的制度結構下，利用總統和黨主席的制度職位，積極尋求聯盟的對象。而正因為黨內已無空間，外在的政治經濟勢力成為他聯盟的對象。而崛起的資本、蠢蠢欲動的地方派系勢力，都自然成為權力聯盟的對象。在這過程中，經濟的危機使得他得以撤換當時的行政院長，

去除了長期掌握台灣金融的俞國華。而崛起的反對運動和社會運動的大量動員，以及資本家對政治局勢的不滿，使得他得以使用蔣經國的神聖光環，去除國會中的舊勢力，和無力處理這些現象的李煥。當李登輝逐步完成這些舊勢力的剷除，積極聯盟新勢力時，這些原來的舊勢力才逐漸想要聯盟。而在1990年2月總統選舉中，結盟成爲一體，但爲時已晚。

假定當時的保守勢力產生聯盟，以李登輝在當時國民黨內的地位和勢力，是無法有反對的可能性。而假如這個情況發生，則歷史的發展將會十分不同。這個不同有太多的可能性。不過，可以大膽假定，雖然崛起中的資本家、地方派系勢力仍然可能是被聯盟的對象，但由於不是權力聯盟來掌握國家機器，他們對政策和在國家機器運作上的地位，可能不會像1993年之後的情況。而比較像國民黨長期以來由上而下的領導，持續蔣經國在1985—1988年之間所規畫的新調節政策。果真如此，國家機器仍然帶領資本主義發展，而維持開明專制的形態。反對運動和社會運動將可能繼續存在和發展，但會受到更大的壓縮，特別在國家認同的議題上。不過這個可能性，在各保守勢力忙於經營自己的陣營時，在歷史時空中消失了。他們只能在權力消逝之後，宣稱自己的「正統性」，而在新國家的發展中，成爲歷史的回音。

六、新國家的特色

1993年2月之後，台灣的政治進入新的階段，新國家透過各種政治經濟社會政策，塑造新的國族主義，改造國家機器，並強化權力聯盟，以凝聚政策共識來面對新的國際競爭趨勢。以Jessop的概念來說，新的國家機器形式，具有霸權計畫、積累

策略，以及制度三個面向。

首先，在霸權計畫上，新國家企圖透過文化、政治等政策，塑造國族主義，凝聚政體與人民之間的共識。新國家不斷地以本土認同，區隔舊國民黨時期的舊中國的認同，並以台灣認同取代之。在這策略下，建立生命共同體、強化台灣意識、主權在民等，成為召喚人民的口號和宣示。從此角度，新國家具有「民粹主義」（populism）的色彩。而其最直接的政策就是文建會的社區文化重建運動。國家機器透過對地方政府和地方社會團體的動員，強化人民對土地的感情和認同。相對於過去的「社區建設」主要在硬體的道路、水溝、圍牆等形式主義，新國家的社區運動主要在透過社區動員，在軟體的文化上建立社區特色和本土認同。而相對於西方的社區（community）的意義——社會團體自主地組織所形成的共同體，新國家的社區運動則是由上而下的動員，以符合來自國家機器的國族建構計畫。李登輝領導下的新國家，有意的與舊國民黨區隔，刻意地強化作為舊台灣人的悲情已成過去，和建立作為新台灣人的驕傲和自信，以及描繪新台灣的美景。這樣的過去／現在，悲情／美好，舊中國／新台灣，成為召喚人民、動員國家機器的整合性計畫。這樣的歷史論述和計畫，可以用李登輝自己的話來代表：

幾百年來，台灣曾經先後遭受東西洋帝國的殖民統治，也曾經遭受祖國大陸的無情遺棄。在台灣的中國人，始終被歷史的命運所擺佈，始終沒有機會和權力決定自己的命運，長期以來潛藏著一股深沈的悲情意識。光復後的半個世紀以來，這塊土地上匯聚著來自大陸各地、海外以及本土的衆多菁英人才，歷經共同生活與共同命運的融合，已經逐漸孕育有一塊嶄新的文化生機；加上台灣地理位置的特點，更成為大陸

文化與海洋文化交匯貫通的樞紐。在多元文化長期而充分的輻輳整合下，使台灣在整個中國文明的總體發展趨勢中，躍居為先進的新生力量，成為中國文化的「新中原」。今天正是我國走出歷史悲情，攜手同心，徹底融合族羣，為「經營大台灣，建立新中原」而開啓新機運的歷史良機。

（中國時報 1/15/1995）

正如 Jessop 說的，霸權計畫是國家機器透過政治、道德、智識來積極塑造共識，整合國家機器內部以及國家機器與人民之間的關係，它不會是階級性的，而是民族——民粹的（1990: 208）。而這樣的霸權計畫也未必與積累政策相符合。的確，當國家機器積極凝聚共識，塑造民族國家的同時，其積累政策卻是加速大步的往國際化和自由化方向邁進。

在積累策略上，新國家的策略愈來愈傾向新自由主義（neo-liberal）的作法。所謂新自由主義的經濟政策，是指 1970 年代之後，西方福利國家面對經濟發展困境和危機，舊有的福特主義生產模式瓦解，生產力跟不上通貨膨脹和薪資的成長，企業出走，稅收的成長無法支撐福利國家大量成長的財政支出，而採取的新的供給面經濟政策。這些政策包括全面民營化、放鬆對企業的管制、壓制工會的勢力、縮減福利預算、強化整體經濟的競爭力等，企圖全面改造福利國家，扶植和強化私人企業的競爭力。這個新自由主義最具代表性的就是美國雷根和英國柴契爾夫人的經濟政策（Jessop 1991, 1994; Hirsch 1991）。而台灣在 1990 年代，一方面面對政治的自由化，資本勢力大量成長，成為權力聯盟的一員，另一方面也面對台灣本地簡單加工出口產業外移大陸和東南亞，需要新的發展策略，提昇經濟競爭力。因此，積極規畫新的積累策略，吸引國際國內資本，開放國營企業民營等以配

台資本投資意願的措施，成爲既定策略。

在積累策略上，最重要的作法有幾項：包括，一，亞太營運中心的籌設和建立，企圖將台灣的經濟發展，納入1990年代之後逐漸出現的區域經濟體中，並在1997之後，取代香港成爲亞太的金融、營運、製造、海運、空運，和媒體等中心。國家機器並成立跨部會的機構規畫，並向跨國公司遊說在台灣成立亞太營運總部（夏鑄九1995）。二，積極規畫台灣爲科技島，以新竹科學工業園區模式，在全省規畫數個類似的工業區，使台灣成爲以生產高科技產品的地區。在這樣的計畫下，資訊高速公路（NII）的計畫出爐，欲使得台灣的資訊流通快速，一方面使得台灣的亞太營運中心具有更大的吸引力，另一方面使得台灣整體在資訊產業和資訊知識上，都能成爲整體發展的一部份。三，爲了吸引國際和國內資本的投資，大量的釋放國有土地，放鬆環境管制，不斷修改法令配合國際化的措施，成爲現今國家機器經濟發展的特色。在這樣的策略下，國家機器的新策略以及資本家的投資，成爲發展策略是否成功的重要因素。在新國家裡，資本與國家機器的關係愈來愈緊密。

在政治制度上，新國家比舊政權時期有更大的正當性，包括各項民意機構的選舉，以及言論和基本自由等權利的保障等。然而隨著國家機器的霸權計畫和積累政策的調整，國家機器的運作有改組和重組的趨勢。首先，由於強調主權的關係，在對外關係上，原來負責外交的外交部，在外交事務上經常不再主導，而由總統府直接作成決定，外交部執行^⑥。這同時包括對中國大陸的政策。這當然顯示舊官僚無法面對新情勢，也顯示國家機器在新局勢下的困境。其次，由於強調新的發展策略，經濟與經建部門的角色愈來愈重，規畫未來的發展策略，成爲國家機器的重要工

作。亞太營運中心成爲新國家的最重要經濟發展政策，而解嚴後因社會運動而成立的勞委會和環保署在新國家裡，扮演著背書的角色。第三，負責國族建構的文建會得到空前的重視，文化與社區工作成爲國家機器工作重點。社區文化建設原來屬於地方政府層次的工作，現今通常繞過地方政府，而由中央的文建會直接負責。這當然也顯示了社區的由上而下的動員模式。

另一方面，由於政治的民主化，政黨政治形成，福利政策成爲選舉競爭的焦點。福利國家的形成已經成爲趨勢，這賦予國家機器更大的正當性，而這個正當性是建立在政黨候選人以福利政策販賣選票的基礎上達成的。這包括了全民健保的實施、老人年金等，而後續的還有國民年金、失業救濟金等。由於福利政策的實施，社會服務部門正逐漸擴大，相對的福利預算支出也逐漸增加。假如靠人情和買票的選舉文化正隨著都市化而逐漸失去作用，則代之而起的是以國家預算，全面而公開的向選舉人買票。

在這些制度之外，由於政治轉型和民主化的過度，台灣的政治體制正出現一個新的政治運作上的特色，那就是錢永祥與我曾討論過的民粹威權主義（1995）。所謂的「民粹主義」（populism）色彩是指新國家的權力運作者，直接向人民喊話，接收反對運動的「人民」訴求，取得統治的正當性基礎，再回過頭來反擊舊勢力接收權力架構。在這樣的訴求下，本土的認同逐漸取得國族主義（nationalism）的地位，也使得新國家的國族建構特色逐漸呈現。而所謂的威權特色是，權力仍集中於行政體系的上層。李登輝時代的中華民國，不但主動控制、導引著民意走向，也在民主化的過程中迴避甚至更動憲政體制，高度地集中政治權力，使立法、司法部門形同橡皮圖章。這樣的特色類似韋伯（M. Weber）所謂的領袖型民主（leadership democracy）或

者「直接要求人民認可的民主制」(plebicitarian democracy)的類型。而這樣的類型，在總統直選之後，更為明顯。

簡單的說，新國家的國家機器，一方面全面的從事國族建構，召喚台灣意識和建構認同；另一方面則在積累政策上，採取國際化、自由化的措施，企圖透過新科技發展的策略，改造台灣經濟發展形態，強化國際競爭力。在此同時，與之配合的國家機器部門部份改組和重組，以與這些霸權計畫和積累政策相配合。這些不同的作法之間並非沒有矛盾，這些矛盾我將在結論部份處理。

七、結 論

本章處理了國民黨舊政權瓦解的歷史過程，以及描述了新國家的國家機器的特色——國族建構，新自由主義的經濟政策。而重點在解釋舊政權瓦解的原因，以及為何新國家是以與資本和本土政客權力結盟的形式出現。我以策略關係取向說明，在政治經濟制度上，舊政權由上而下的威權政治和領導經濟的統治形式，雖然穩定地從 1950 年代統治到 1970 年代末期，但是隨著資本主義的發展、地方政客，以及資本勢力的逐漸擴張，已經愈來愈無法有效統合。而這些困境在 1980 年代初期成爲一連串的政治經濟危機。我也指出，蔣經國在 1985 年曾經企圖改造舊政權，但是由於他在 1987 年逝世，而使其企圖成爲流產的被動革命。

強人的逝世，使得國民黨進入分裂的過渡時期。由於舊勢力的無法處理新情境，使得以李登輝爲主的改革派勢力，得以聯合躍躍欲試的地方政客，以及長期欲往資本上游集中擴大的資本家，而形成新的權力聯盟，將舊勢力推下歷史舞臺。在這過程

中，資本主義的結構力量，使得快速變化的市場擴張成爲趨勢，而舊勢力的由上而下官僚領導經濟的方式無法處理；制度的限制和牽引，使得舊勢力必須面對危機而又無法處理，加上來自反對運動和社會運動的壓力，使得改革派勢力得以用其策略，在國家機器制度之內，聯盟崛起中的勢力，一方面進行民主化安撫反對運動和社會運動，另一方面則透過制度改造將舊勢力推出權力核心而掌握政權。

而新國家的各項政策，除了霸權計畫外，充分反映資本的利益，也反映了本土政客進入中央的企圖。不過正如 Jessop 指出的，國家機器的形式經常有利於某些階級或團體而不利其他階級或團體。爲什麼資本和本土政治勢力，成爲新國家權力聯盟的重要部份。以下兩章分別處理資本家和本土政治勢力的崛起。

• 註 釋 •

- ① 參考李登輝競選總統時的國民黨文宣。本章以「寧靜的革命」爲標題，主要乃因這說法傳神地描繪了這個政治轉型過程。
- ② 這裡所謂的民主是一般所界定的最低形式的民主，如分權、選舉、輪流執政、公民基本自由等。而不涉及形式民主、制度民主與實質民主之間的差異。
- ③ 1950 或 60 年代，國民黨政府對農業資源擠壓的政策，包括了幾個重要的機制。第一，肥料換穀政策。由於肥料是政府專賣，農民只得以其生產的稻米與其交換。而政府將肥料價格提高，透過不等價交換，將農業資源轉移出來。依安斯登（Amsden）的估算，此時期台灣農民購買的肥料價格爲日本、美國，以及印度農民所付的四倍（1985: 84）。第二，強制收購稻米，而其價格低於市價約 20~40%。第三，田賦或其他稅目的徵收，必須以稻穀繳納。關於國民黨政府之農業政策對農業資源的擠壓，參見李登輝有名的研究（Lee, 1971）。

- ④ 韋伯指出的現象主要是針對奇里斯瑪（charismatic）型的統治形態。他認為由於這個類型的統治，主要的正當性是基於領導者的特殊魅力，而且其統治本質上對立於官僚組織，而由領導者個人控制。由於此，這樣的領導必然要面對每天的庶務，包括經濟、各項活動的安排等，但這些安排不可能都由統治者決定，因此，這樣的統治形態，必然面臨理性化的問題。同樣的，由於權力集中於個人，且缺乏理性化，因此權力繼承的問題是這類統治形態必然出現的問題。韋伯指出，權力繼承的問題在這樣的體制下，不是領袖生前指定繼承人，就是死後由其門徒競爭，缺乏理性化的規範。台灣的兩個蔣總統的統治雖然未必是奇里斯瑪的類型，但是權力集中一身所產生的問題之一，就是權力繼承的問題。這在政治未民主化、程序民主未成為規範的國家，是經常出現的現象。包括國民黨舊政權，以及現今的中國大陸。
- ⑤ 馬克思在對法國 1848 年前後發生的革命，描述了國家機器存在的必然性，雖然所有反對路易十六的勢力都企圖摧毀國家機器，但是由於不同勢力之間的鬥爭和聯合，特別是資產階級和地主在面對工人革命時，又企圖透過國家機器來壓制。結果是所有反對國家機器的勢力，都為更強大的國家機器鋪路。
- ⑥ 參見李登輝 1995 年訪問美國的各项報導。

第

三

章

隱形的轉型

資本家勢力的崛起

- 一、舊政權中的政商關係
- 二、石化業政策與石化資本
- 三、金融政策與金融資本
- 四、比較與結論

前章討論了政治轉型中，不同政治勢力和派系的形成及鬥爭，造成舊政權的瓦解和新權力聯盟的興起。我指出了在新的權力集團中，資本家的勢力成爲其中一員，而不同於舊政權裡資本家的勢力是被國家機器領導的對象。然而過度的強調政治轉型的重要性，將忽略了資本家勢力在台灣長期經濟發展過程中，逐漸興起且曾經挑戰過國家機器的領導的一些政治過程。這些挑戰和政治過程並不像政治轉型裡權力鬥爭的明顯和具有曝光性，但是本章所要指出的資本家政治勢力的崛起並不是一夜之間的事，而是長期發展的隱形轉變過程。它所隱含的實際意義是台灣政商關係的轉型。

在現有對東亞和台灣經濟發展的研究中，已經有很多文獻指出了資本家勢力興起的現象。Wade（1990）指出了台灣的經濟發展是從國家機器領導（state-led）的類型，轉變到跟隨市場（following the market）；Castells 亦指出了「東亞發展主義國家機器的成功最後終將導致它自己的消亡，及其彌賽亞般夢想的破滅。由它們在血汗中所扶育出來的社會的確已經成爲工業化的現代社會」（1992:66）。Evans（1992）亦用「鑲嵌的自主性」（embedded autonomy）說明，東亞或台灣國家機器帶領發展，除了具有自主性外，更重要的是國家機器與資本家之間密切的制度網絡關係，但是他也指出在資本主義成功發展之後，國家機器將不再享有以前的那種自主性。這些研究都指向一個情況：即在國家機器帶領發展成功之後，其原有的自主性和領導地位愈來愈受到資本家的挑戰，而必須與資本家妥協或將資本家納入決策體系之中。

以上的結論，隱含了一個說法：資本主義發展到一個地步之後，國家機器的領導地位將受到挑戰，資本的勢力和市場機制扮

演愈來愈重要的角色。但是這裡有兩個問題必須回答：爲什麼以及透過什麼過程，資本家的勢力逐漸崛起？其次是，假如舊的政商關係是國家機器帶領，那麼新的政商關係可能是什麼類型？是類似英、美國家的市場帶領取向，或是類似德、日的國家機器仍然扮演重要協商角色的類型（Weiss and Hobson 1995: 243）？

本章的重點在說明資本家勢力崛起的政治過程，以及新政商關係的取向。承襲第一章的理論討論，我並不認爲資本家勢力的崛起，如多元主義所認爲的自然而然，也不同意新馬克思主義所說的是資本主義社會的本質。這個政治社會過程，如 Jessop 的「策略——關係取向」說明的，包含了結構、制度，和策略行動在不同歷史時空中，由於策略的選擇性所造成的。以下本章將透過兩個產業政策的轉變，來說明這個隱形的政商關係轉型：石化發展政策與銀行政策。選擇石化業與金融業來討論資本家階級勢力的形成及其影響力，主要與石化業是台灣最重要的產業，而銀行業則是所有產業的上游其影響深遠，有密切關連。而這二產業的上游在舊政權時期是不開放民營的，但是這樣的政策在今天都已面臨全面民營化的命運。到底私人資本扮演了什麼角色？他們如何及爲何在政策上影響決策，使得資本的勢力逐漸擴張？

本章將透過這兩類政策以及這兩類資本在政策過程中的角色，說明資本家的政治勢力早在 1980 年代初期就已出現。資本的擴張邏輯使得他們不滿國家機器對他們的限制，因此逐漸採取個別或集體行動，對產業政策的發展也造成不同程度的影響。但我將指出，將石化業和金融政策發展做比較，則會發現資本勢力的發展及其對國家機器的影響程度，與國家機器決策官僚中是否有支持者有密切關連。而二者的發展有相當不同的道路和過程。但是在 1990 年代的新國家裡，他們扮演著與國家機器是「大小

伙伴關係」，國家機器並不是放任資本發展，而是有計畫的與資本家協商，以策略性政策，引導資本主義的發展；而相對的，資本家則在利益的考量下，透過資本罷工或制度性管道的方式，與國家機器討價還價，取得最佳優勢。以下首先分別討論石化業和金融業的發展，最後對二者做一比較。

一、舊政權中的政商關係

在現有大部份對台灣經濟發展的研究中，都指出了台灣國家機器對經濟發展的領導角色。這個說法當然意味著國民黨政府來台之後具有相當大的自主性，來規畫經濟發展的方向，以及帶領資本主義的發展。但是指出了國家機器的自主性是不夠的。國家機器的自主性，意味著國家官僚所制訂的政策較不受社會的影響，但是它並未說明自主性的國家機器為什麼要發展，以及以什麼能力（capacity）發展？正如 Evans（1992）說的，自主性的國家機器可以成為「掠奪性的國家機器」（predatory state），從社會掠奪資源給國家官僚做消費性享用，而未必會成為發展主義的國家機器。因此，他提出了一個「鑲嵌的自主性」（embedded autonomy）這個概念，來指涉東亞國家機器的發展主義。他認為傳統國家機器自主性的看法，只指出了國家機器必須免於社會利益的影響，才能自主地建構發展策略以有利於經濟發展。但是這個概念忽略了自主性並不表示國家機器將一定有利於發展。一個自主性高的國家機器要成為發展主義的國家機器，必須在制度上一致地朝向改革、規劃經濟發展的策略，以及帶動私人的投資。因此 Evans 指出，這個自主性不只是新馬克思主義所說的免於社會階級的牽制而已，「它是一個隱藏在具體社會連

帶中的自主性，將國家機器與社會連結起來，提供制度性的管道來持續地協商和再協商目標與政策」（1992: 164）。

這樣的一個發展主義國家的看法實質上包含了自主性的兩面：免於社會利益的牽制，與國家機器有它發展的策略和看法並以制度帶動社會的發展。這個看法與很多研究東亞發展的著作相呼應（參見 Amsden 1979, 1985; Appelbaum and Henderson 1992; White 1988; Wade 1990）。而 Weiss 和 Hobson（1995）最近的研究甚至指出，台灣與南韓的國家機器具有很强的自主性和制度滲透力，帶領資本主義的發展。他們用「統合的相互依賴性」（governed interdependency）來描述，說明日本、台灣和南韓的國家機器透過制度上的設計，帶領和引導資本家進入市場。

我在以前的一篇論文中，曾經詳細地討論過，在舊政權時期，國民黨政府與私人資本之間呈現了三種不同類型的關係，而這些關係明顯的都是國家機器帶領或扶植私人資本，相對的私人資本對國家機器的決策並無多大影響力。這些類型包括：第一，國家機器以其政策及資源，透過不同的制度管道，扶持私人資本發展。而在不同階段，重點扶植的工業有所不同。在 1950 年代，重點是進口取代工業；在 1970 年代是石化業、鋼鐵，和造船業；而在 1980 年代則是電子、資訊業。第二種類型的關係是侍從主義（clientalism），由於國民黨政府來台之後，對政治和經濟具有全面壟斷的地位，因此有能力將經濟利益分配給對它忠誠的跟隨者。這包括了外省資本和台籍資本，以及地方派系的地方資本。第三種國家機器與資本的關係是國家統合主義（state corporatism）的政治機制，透過主動設立工商業總會等的利益代理組織，而控制資產階級的政治代理機構（請參見王振

實 1993a: 71)。

具體的說，台灣國家機器對資本的領導，有一些相關的措施：一，鼓勵投資：以租稅減免的誘因，鼓勵資本投資到特定產業。二，保護本地市場：對於鼓勵的產業，設定進口管制、保護性關稅、設廠限制，或限定自製率（採購本地零件）等。三，促進和鼓勵出口：包括匯價補貼、出口退稅、外銷低利貸款等（段承璞等 1992：第十章）。在這樣的措施下，經濟部工業局在不同階段和不同產業，設有不同工作的小組，針對不同的問題，提供業界相關的資訊和市場訊息，作為投資和產業發展的參考（Wade 1990）。

但是以上的簡單說明，只指出台灣的國家機器在整體經濟發展上，透過制度設計，引導發展的角色。但是它們在特定產業的情況如何，為何及如何轉變？在此，我將透過石化業和金融業兩個特定產業，以及其間政商關係的建立和改變。

二、石化業政策與石化資本^①

石化業被稱為台灣上中下游整合最完整的產業，而其相關產業的產值大約佔台灣工業產值近三分之一，其重要性可見一斑。而石化業的龍頭台塑企業，一直被視為台灣工業的代表，其創辦人及董事長王永慶則被視為台灣資本家的代表，被譽為「經營之神」。台塑的投資行動（例如六輕或對中國大陸的海滄計畫），也被視為台灣資本走向的指標，對國家機器產生巨大的壓力。但是與其他大型企業相同，台塑或其他大型石化廠商，都是在國家機器的帶領下發展的。

(一)國家機器與石化資本的形成

1950年代台灣主要的發展策略是進口取代理工業化，發展紡織、肥料、水泥、農產品加工等工業。台灣在這時期的發展，國家機器具有相當大的自主性。一方面，國民黨政府所面對的是一個相對弱勢的社會，沒有任何團體或階級有力量可以挑戰國家機器；另一方面國民黨本身經過了黨改造，使得國民黨內部的意見被統一起來，並以相關的機構來執行經濟發展政策（王振寰 1989；蕭全政 1989；Haggard 1990）。從 1953 年開始，台灣開始了經濟建設計劃，國家機器除了規畫發展方向之外，甚至擁有相當多的國營企業，直接投入市場的生產，置於各產業的上游工業。因此，包括石油、電信、交通、金融、匯率等，無一不在國家機器的控制之下。

1960 年代之後，出口導向工業化成爲主要的發展策略，生產簡單加工的工業產品。由於紡織和簡單加工工業產品的發展，對石化原料的需求愈來愈強大，而奠定了後來逆向整合的基礎。1968 年之前，一輕並未建立，國家機器亦無既定的石化業發展政策，這些推動台灣石化工業的先鋒主要來自私人資本（包括外資），包括台塑（1957）、中纖（1955）、台達（1960）、華夏（1964）、長春（1964）、李長榮（1965）、國泰（1966）、義芳（1966）等。然而這些中間原料廠的陸續開工生產，意味著下游加工業的發達和潛力^②。

1968 年，生產乙烯的第一輕油裂解廠建廠完成，爲台灣的石化業發展建立了新的紀元。一輕的建立是在第五期四年經建計畫時期（1969—1972），此時政府政策目的在供應中游需要的原料，在當時國家發展政策的角度而言，被視爲進口替代產業的延

伸。隨著一輕及乙烷裂解廠而設立的石化中游廠商，有台聚、中化、台氣和中台化，分別承接一輕生產的基本原料，產製各種中間原料。此時期國家機器在石化業中的角色，主要是透過建立上游工業供應下游廠商原料，以及透過與國際資本合作的方式，帶入生產技術，而未展現將石化業視為整體發展的策略性工業的企圖。換言之，在 1970 年代之前，台灣石化業的發展，是進口取代時期，大量發展的下游工業，如紡織、肥料等對原料的需求，所間接促成的。當時國家機器並沒有對石化業有長遠的發展計畫。

石化業成爲重要策略性工業，是在 1970 年代之後。1972 年國民黨政府在行政院長蔣經國的政策指示下，著手進行十項建設，整頓經濟基礎和向後整合經濟體系，以達到進一步的工業化。由於龐大的石化下游加工業此時已經是台灣既有的發展基石，市場極爲龐大，因而投資於資本密集的石化業所能造成的產業關連效果極大，故政府著手實行逆向整合計畫，並納入爲十項建設的重點項目之一，成爲策略性工業（瞿宛文 1995）。1975 年 12 月當時的行政院長蔣經國會指出「如果十大建設完成了，台灣就成了重化工業國」，顯示重化工業在十大建設中的角色（引自笹本武治 1992: 18）。

國民黨政府在此時期對石化業的積極扶植，主要透過幾種方式。第一，發展產業上游的第二、三輕油裂解，供應原料給國內中游廠商，但這個部份由國營的中國石油負責。第二，國家機器的籌建上游產業與組織中游產業是同時進行的。國家機器通常主動搜尋有興趣的業者參與，事先承攬中游原料，以使得輕油裂解生產出來的原料能夠被消化。但是在沒有私人資本願意參與的情況下，國營資本和黨營資本經常扮演替代的角色。第三，賦予中

游廠商壟斷石化原料生產的地位，以及設定了的重重保護措施來保護這個產業：如政策性的限制石化原料進口、強迫下游自國內採購原料、層層的關稅管制等，以保證其生產的原料被消化。

這些作法足以說明國家機器如何大力推動石化業的發展。除此之外，國家機器亦以其他政策工具，如租稅誘因、土地配置，以及選擇性資金分配等來領導和組織石化業。而這當然扶植了一批資本愈來愈龐大的資本家，以及扶植了國民黨龐大的黨營企業。

結果，此時期的發展影響石化業資本的構成特色：第一，國營資本佔的比例十分龐大，新成立的廠商中，雖然沒有完全國營的單位，但是國家資本是透過轉投資的方式進入（或被引入）石化業；而黨資本則由直屬國民黨財委會的中央投資公司直接持股，或經由中華開發信託公司持股。第二，石化業的私人資本在國家機器的扶植下日益龐大，由表 3-1 的主要石化業廠商在台灣產業資本的排名，即可得知，所有主要的石化廠商都在前 500 大企業內，而在前 100 大的有 6 家。這些由國家機器扶植出來的大型資本，在 1980 年代國家機器發展政策轉變時，發揮了資本的政治作用。

(二)發展政策的轉型與石化資本(1980-1985)

台灣在 1970 年代末期，出現了發展的困境。因為台灣的經濟發展很大程度上是依賴簡單加工出口為主的產業，而這個發展方向依賴低成本才能生存。然而 1970 年代兩次的石油危機，暴露了以石化業為策略性工業來帶動經濟發展的問題。因為石化下游的加工業所面對的問題，原因正如前述是來自國家機器對石化中游產業的重重保護。這樣對石化中游保護的結果，使得下游加

表 3-1 主要石化廠商資本構成及企業排名

公司 名稱	國家	資本構成(%)				控制權	1991年之 企業排名*
		私人	國民黨	跨國公司			
台塑	0.00	100.00	0.00	0.00	台塑集團	5	
中纖	0.00	99.7	0.00	0.3	中國人纖集團	307	
台達	0.00	31.00	0.00	69.00	[英]BTRN	219	
華夏	0.00	40.00	0.00	60.00	[英]BTRN	55	
長春	0.00	100.00	0.00	0.00	長春集團	67	
台聚	2.5	47.5	0.00	50.00	[美]NDCC	115	
李長榮	0.00	100.00	0.00	0.00	李長榮集團	156	
奇美	0.00	81.00	0.00	19.00	奇美集團	16	
中化	100.00	0.00	0.00	0.00	中化	38	
台氣	30.00	70.00	0.00	0.00	國泰集團	299**	
台苯	0.00	48.00	40.00	10.5	KMT財委會	155	
福聚	6.00	30.00	0.00	64.00	[美]Herculus	147	
羣隆	0.00	100.00	0.00	0.00	羅結集團	446	
和益	0.00	100.00	0.00	0.00	私人	394	
台橡	0.00	85.00	0.00	15.00	遠紡集團	135	
中橡	3.68	96.32	***	0.00	和信集團	488	
國喬	0.00	100.00	0.00	0.00	和信集團	101	
東聯	24.1	26.00	24.9	25.00	遠紡集團	269	
中美和	66.0	0.00	25.00	9.00	KMT財委會	25	
聯成	27.97	59.11	***	12.92	聯華集團	154	
亞聚	0.00	59.00	0.00	41.00	[英]BTRN	201	
高塑	40.00	0.00	0.00	60.00	[英]ICI	389	
永嘉	2.0	49.00	49.00	0.00	台塑集團	257	
台石化	40.00	42.00	18.00	0.00	私人	383	

• 資料來源：王振寰 1995；亦參見許甘霖 1993。

* 企業排名為 1991 年資料（天下雜誌 1991,6）。

** 台氣資料為 1990 年，因在 1991 年的排名中缺乏其資料（天下雜誌 1990,6）。

*** 國民黨間接出資（即透過法人中央投資公司持股）。

工業在重重成本剝削下，難以面對國際競爭。

1980年初期，國家機器朝向新的策略性工業發展。當時行政院長孫運璿接受了外籍經濟顧問 Balassa 的建議，指出由於臺灣不是產油國家，因此不宜過度的依賴石化業的發展，而宜發展高附加價值的產業，行政院因此提出不再擴張石化業的政策性構想。1981年3月，行政院明確表示石化中游工業決不再擴充，上游工業限向國外設廠，行政院長孫運璿明確地指示維持石化業現有規模，停止一切量的擴充計畫，石化業應朝向高附加價值的特用塑膠發展。同年12月，為積極發展高附加價值石化產品，中油配合政策決抑低乙烯產量。1982年後，資訊、電子、汽車等策略性工業取代石化業，政府積極籌建新竹科學工業園區，石化業做為台灣主力工業的地位動搖，成為其他策略性工業的輔助工業。

但是在發展新的策略工業的同時，石化相關產業正面臨國際競爭的危機。在此時期美國石化業不景氣，大量拋售石化原料到海外，其中間原料運抵台灣的到岸價格，甚至比國貨低廉，因此下游業者轉而開始進口外貨，而危及中游業者的生存。在此情況下，中下游業者的利益互相衝突。而以陳情或遊說的方式對國家機器施加壓力^③。而在這裡，中下游業者主要的訴求圍繞在石化原料價格過高，下游業要求降價及進口便宜的原料，而中游業者反對，因為這將使得他們無法生存。

中下游的爭議，導致國家機器採取了以下的作法：第一，以上游的中油補貼中游產業，降低石化中間原料價格。1980年9月，經濟部宣布設立石化工業產銷平準基金，由中油補貼中游的成本，以利下游產品之國際競爭力，此一措施企圖透過間接的方式解除下游工業的成本負擔。第二，次年10月，行政院為抒解

工業困境，宣布實施四點措施，其中第二項專為提高石化業下游外銷工業的競爭能力，決定開放進口石化原料。第三，1982年建立「產銷協議」制度，將上中下游的爭議以制度化的方式解決。

但是當中油依據國際行情調整石化原料供應價格時，下游產業並未獲利，反而有利中游產業（參見陳禎等 1986）。因為產銷協議的合約價是中下游業者每一年或一季談出來的，而這無法立即反映國際價格的變動（蘇育琪 1986: 93）。而中油雖然以燃料油的利潤補貼石化中游業者，但並沒有要求中游降價。在此情況下，雖然經濟部企圖建立產銷秩序，要求下游放棄進口便宜原料而補貼中游業者，但其結果卻是造成了中游利潤的壟斷和擴大，形成了中間大兩頭小的「橄欖形的利益分配模式」，中游持續獲利，而下游繼續受害。據中油指出，中油公司以美國乙烯國際價格出售的結果，每年平均虧損新台幣約二十億餘元（引自段承璞等 1992: 192）。當時國營會副主委王玉雲也曾經指出，

自 1980 年 12 月到 1985 年 4 月以來，……中間原料廠商在中油公司將乙烯降價之後，享有 54 億元的利潤，未充分反應到下游的利潤，使中油公司欲以低價政策嘉惠下游廠商，以增強外銷競爭能力的目的並未達到。

（產諮會，1984: 89）

這樣的結果反映了國家機器此時面對不同於以往的情境。首先，它面對的是已經是成形產業，且其利益影響國內經濟發展巨大。在發展的考慮下，國家機器必須介入產業之間的爭議，並解決發展的困境；而一旦國家機器介入，它也逐漸無法駕馭日漸強大的石化資本主。雖然政策是以國家機器之力補貼中游，並犧牲

大量油品消費者的利益，以期下游業者能降低成本，增加國際競爭力，但是事與願違。國家機器的作法不只沒有得到預期的效果，反而使得石化資本愈來愈強大。

其次，日益強大的石化資本主，有其自己的資本運作邏輯，因此並不支持新發展政策。雖然行政院長孫運璿明確地指示維持石化業現有規模，停止一切量的擴充計畫，但是這新政策對石化業資本家的利益而言是對立的。因為產業一旦設立，特別是石化業這種資本密集工業，只有不斷擴大產能，才能降低成本而具有強大的競爭力。對資本而言，政策不鼓勵擴張是其致命傷。同樣的，對國／黨營資本這個特殊的資本形態而言，雖然其設立是在私人資本不願進入而由國家機器帶領進入，但是產業發展本身的市場動力，使得經理人員必須面對利潤的壓力。Evans 對巴西石化業的研究就曾經發現，國營企業的經理人員在企業設立之後，愈來愈具有自主性，且強調自身企業的利益和成長，「而非執行國家機器在設立其企業時的整體發展計畫中的角色。他們愈來愈成為『國家資產階級』而非國家機器官僚體系的成員」（1979: 267）。

第三，國家機器內部對新發展政策，並未有一致的看法。資本對國家機器新政策的抗拒，部份與資本的內在動力有關，部份則與國家機器內部官僚的支持有關。與前期發展政策的高度一致性不同，這時期國家機器對整體經濟發展方向的轉變，內部意見並不完全一致。雖然 1980 年初期行政院長孫運璿及當時的經濟部長趙耀東強調新的發展取向，以國家之力帶動資訊和汽車業的發展，但是當時的經建會（主委為俞國華，他曾經負責國民黨的財務委員會），則仍比較站在產業的觀點考量。例如，早在 1984 年 9 月（與四輕開工同一年，但已接近年底），中油接續

四輕之後，企圖提出五輕計畫，然而次年（1985）被國營會以不符經濟效益為由，予以否決。但是這個案子卻是經由經建會於1980年通過的。

簡單的說，行政院中的科技官僚，企圖再度以科技官僚的「自由式計畫經濟」方式領導台灣的經濟發展，扮演「資本家中的資本家」，但是在行政體系中與資本運作關係密切的官僚卻反對，特別是與黨營企業體系及蔣家有密切關係的經建會主委俞國華。行政院對石化業抑制的作法，在當時行政院長孫運璿中風而導致內閣改組後，迅速改變。1984年5月新內閣成立，俞國華接任行政院長，而經濟部長則由徐立德（曾任國民黨財委會主委）擔任。新內閣除了終止大汽車廠計畫外（Arnold 1989），亦開始重新評估石化業的發展。之後，石化業逐漸又得到國家的照顧而成為重點工業。

（三）資本進入國家機器的決策環節（1985）

在蔣經國內閣時期，石化資本是由國家機器帶領成長；在孫運璿內閣時期，資本家是透過遊說和陳情的方式來維繫利益；而在俞國華內閣時期，台灣的資本家則第一次進入行政體系之內，成為政策諮詢的對象。這樣的轉變代表了台灣資本家的勢力逐漸進入政治體制內，影響部份的決策。而整體經濟政策與石化政策的轉變，可看成與這個轉變是息息相關的。

正如前章所述，1985年蔣經國的「被動革命」，即在各項的危機之後，國家機器改變舊有的統治方式，企圖統合社會各個不同勢力，轉變國家機器與社會的關係。在經濟上，最主要的就是經革會的召開。俞國華在上台後一年（1985, 5, 7），舉辦了一個臨時性的經濟革新委員會，企圖透過產官學的聯合和討論，解

決 1980 年代以來台灣所面臨的經濟發展，特別是投資率大量下降的問題。這個會議最後作成了相當多的決議，其最終的精神是確立了「自由化、國際化，和制度化」的發展方向。另一方面，產業諮詢委員會（產諮會）也於 1985 年 3 月成立，成員亦包括了產官學界（見前章）。在這些新的組織內，台灣的資本家第一次成爲影響決策的成員。

俞國華內閣代表了國民黨政府自主性在制度上的轉化。以前資本家最多只能透過私人的管道對國家機器產生壓力，或透過陳情的方式遊說官員，現在則是資本家就在體制之內，成爲決策諮詢的對象。假如政治自由化是在 1987 年解嚴開始的，則經濟的自由化開始的更早。資本家的進入決策，加上行政體系的親資本家，使得往後國民黨的政策愈來愈受其影響。而石化業代表的王永慶更在經革會內扮演重要角色，中介國家機器和民間業者的觀點。1985 年之後，石化產業又再度成爲策略性工業。1986 年初，經建會通過五輕計畫，行政院在同年 5 月同意；7 月經濟部同意六輕開放民營；8 月台塑、南亞及台化共同提出六輕計畫案，9 月經濟部核准台塑集團的六輕計畫。數月之間，石化業的政策作了極大幅度的調整。

④ 石化資本的結構決定力

石化資本在俞國華時期進入決策圈，而其影響力是透過與國家機器官僚共同決定政策，但是石化資本的體系影響力，更表現在「投資罷工——資本外移」迫使國家機器官僚服務其利益的面向上。正如 Block（1977）指出的，資本主義國家機器的官僚的利益是執政，而執政需要經濟景氣和社會秩序穩定；但在資本主義體系中，經濟景氣要靠私人資本家的持續投資，否則私人不投

資，社會政治秩序將出現問題。在此情況下，資本家的策略是——投資罷工，壓迫國家官僚制訂有利於自身的政策。

當國家機器友善的做出對石化資本的政策回應時，1980年代中後期的台灣政治社會轉型帶動了大量社會政治運動的發展，而使得勞工和環境保護運動直接或間接地衝擊了石化業的利益，這包括對既有的廠商和計畫興建的大型工廠。而相對地，由於社會運動的關係，國民黨政府在勞工政策執行和環境政策的制訂上，逐漸回應社會運動的要求，並於1987年8月先後成立了勞委會和環保署兩個機構，這使得石化業認為台灣投資環境惡化，並以投資罷工——產業外移的方式威脅國家機器。

雖然由於工資和台幣升值的問題，使得台灣下游加工產業在1986年至1987年間，已出現顯著的產業外移現象，而大型的海外投資計畫也早在1980—1984年間便存在（因為當時景氣不好，對於高污染的石化業政府曾經鼓勵海外投資），但是與下游產業不同，石化業中游並不是因為成本的問題而外移；而與前期大型海外投資不同的是，1988年後的資本外移，是在國民黨政府對石化建設積極介入，使其成為策略性工業的背景下出走的。

石化業大型資本的外流，與其停止國內的投資是一體的兩面。1989年1月，台塑宣布停止國內一切擴建、新建投資案；隨後在1月，台塑參加中加投資計畫，欲到加拿大設立輕油裂解廠；2月，王永慶宣布將拓展在美事業；7月，台塑、台化美國公司在美投資設廠；9月，台塑更擴大在美投資計畫；直到1990年王永慶更宣布台塑在中國的「海滄計劃」。此舉在國內不僅有十個公會加以聲援，而4月石化業更組團赴大陸投資。這使得國民黨政府在面對資本外移的壓力下，不得不重新調整其在資本家與社會運動之間所扮演的角色。而在國民黨政府的壓力和各項優

惠條件下，台塑決定將根留在台灣，而放棄大陸海滄計畫。

在面對資本外流的情況下，國家機器開始以清楚的態度維持經濟發展，和壓制環保與勞工運動，並積極的配合資本家的要求。為了解決國內投資環境惡化的問題，經濟部在1989年便計劃以「離島型」的煉油工業再創國內石化業的第二個春天，並且在8月29日通過「促進產業升級條例」草案。在「促進產業升級條例」中，明訂在工業區內為經營之需要，得設置工業專用港，而公民營企業可租用港區土地，並擁有所有權。基本上，這是為了解決六輕的用港問題（中華徵信所，1992）。

相同的，國民黨政府不僅一再宣稱興建五輕的決心，並且於1990年5月成立「六輕專案小組」，致力解決六輕設廠問題。這其中包括：(1)行政院緊急通過「促進產業升級條例」；(2)在觀音外海增編工業用地，以求土地問題的解決；(3)列六輕為「政府指定的重要投資計劃」；(4)六輕外海設置的部份工廠，不必另提環境評估。1990年5月，新就任的行政院院長郝柏村，更是強調其「鏟除妨礙經濟發展之因素」，以及「取締社運流氓」的決心。9月，國民黨政府不僅宣佈六輕可隨時動工，更以各種脅迫和誘惑的方式對待楠梓居民和環保運動者，使五輕動工，達成其重振公權力與民間投資信心。因此在這個條件下，台塑六輕案也在1990年11月決定生根台灣，而在1991年8月由經濟部宣佈六輕將建於雲林麥寮。

1990年代，台灣的國家機器已經很清楚要如何對待資本主和社會運動，一個新的政商關係已經形成，國家機器與資本主成為結盟的「兄弟」伙伴，後者比台灣其他任何時期的資本家擁有更大的發言和決策權（王振寰1993）。但是國家機器仍然對資本的流向有相當的控制力，並透過優惠誘因，提供生產的各項獎

勵。資本的市場取向，與國家機器的經濟發展和政治考慮之間，形成拉鋸戰。

(五)小 結

石化資本從被國家帶領，到進入決策圈，並以投資罷工方式影響決策，顯示了石化資本決策影響力的日益壯大。但這個影響力的改變，除了資本本身的壯大之外，還包括了國家機器官僚與石化資本的關係、官僚對整體經濟發展的考慮等。從石化政策發展的角度，資本對國家政策的影響力，早在 1980 年代初期就已開始，1985 年則進入決策圈；而 1990 年代，則是具有左右政策的影響力。而弔詭的是，從政治勢力轉變的角度而言，社會運動的出現，有利於資本勢力對國家官僚的壓迫，助長資本勢力對整體決策的影響。因此，從石化業政策的角度而言，國家機器的領導角色在 1980 年代中期就已經逐漸退位，這比政治轉型中的權力轉化來得更早。國家機器的角色，以 Wade (1990) 的話來說，是從「領導市場」轉變到「跟隨市場」。不過正如前述，資本家的進入決策環節，與整體經濟、制度本身，和資本家的行動有密切關連。而國家機器內部的官僚與資本家之間的長期密切合作關係，以及資本本身對經濟發展的結構決定力，對新政商關係的興起，扮演了重要的角色。雖然類似的情況，亦發生在金融政策裡的國家機器與資本家之間的關係變化上，但是政治過程卻相當不同。

誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構

三、金融政策與金融資本^①

在台灣政經發展史上，1989 年 7 月新銀行法的通過是一個

重要的關鍵事件。在經濟活動上，這個新銀行法正式明文規定民營銀行開放設立的政策，開放金融市場給新的競爭者加入。這次立法的完成打破了自 1950 年以降國民黨政府「凍結新銀行設立」、對金融高地壟斷的基本政策。立法完成一年以後，1990 年 4 月財政部公布「商業銀行設立標準」，同年 9 月 10 月間陸續有財團提出申請，經財政部於 1991 年 6 月審核通過，最後共有 15 家新的民營銀行核准成立。隔年的台灣經濟結構便因為這樣的政策而有了明顯的變化。根據 1992 年 8 月份的《天下》雜誌報導，台灣前 100 大的民間集團企業當中，前三大以往皆為工業集團，當年已經被擁有新的民營銀行的金融集團所取代。與石化業相同，國民黨政府在 1980 年代中期之前，並不允許私人資本進入金融業上游。因此，對民營銀行的開放，明顯地是國民黨國家機器對其政策的一個重要改變。為什麼？

(一) 台灣的金融資本

在 1950 年代，國民黨政府遷台初期，經濟發展政策是以國防安全和穩定為基本考慮（Wade 1990: 246），而在金融政策上則採取謹慎的控制通貨膨脹基調，嚴防大陸時期通貨膨脹的再度發生。因此，國家機器對於外匯、利率，以及銀行的設立等都採取嚴格的管制。

在此情況下，台灣在 1990 年代之前，主要的金融機構有以下幾種。第一是國營銀行：這些銀行主要是由大陸遷台的銀行，包括交通、農民、土地等銀行；他們後來被賦予了特殊的地位，如交通銀行是工業銀行，農民銀行則是農業銀行等。第二種則是省營銀行，包括華南、第一、彰化銀行、合作金庫等，這些銀行成立於日據時代，後來國民黨政府接收，成為省政府經營的銀

行；比較特殊的是台灣銀行，在 1961 年中央銀行在台重新運作之前，一直扮演中央銀行的角色，負責貨幣發行、利率管制、匯率調整等工作。第三種則為私人的金融機構，這包括幾個不同的項目，其一為外國資本：例如日資的勸業銀行是 1965 年之前唯一在台設立的外國銀行，直到 1972 年也才有六家外資銀行在台設立分行。國民黨政府對外資銀行同樣採取嚴格管制，例如它們必須每天對中央銀行報告外匯的進出，不允許吸收本地存款，每日的外匯買賣有一定的定額等。

私人金融資本的第二類為華僑資本，包括世華銀行、華僑銀行以及華僑信託投資公司等。這類僑資的成立都在 1970 年代之後，由於台灣退出聯合國，國民黨政府為了吸引海外華人的支持而開放的金融機構。不過正如以下討論的，這一波的開放也伴隨著對本地資本的局部開放。

第三類私人金融資本屬於本地的資本，主要的類型有各地的信用合作社、農漁會的信用部門、各地的中小企業銀行，以及信託投資與保險公司等。必須注意的是，這些金融機構並不允許像銀行一樣的經營，成為全國性的機構，他們只能是各地區的，或會員的，或被限制了特定種類的經營項目等。

在這三類金融機構裡，銀行仍是最主要的。在 1988 年，國省營銀行的資產佔了所有金融機構的 88.8%，吸收了 87.1% 的存款；而在借貸方面，國省營銀行則佔了所有借貸的 84.4%（劉進慶 1992: 211）。

在控制和壟斷了金融機構的成立和運作的情況下，國民黨政府以此建立其侍從（clientelist）關係。在國營銀行，其董監事會的成員大多為政府高級官員或作為安插其退休之後的職位。而在省營銀行方面，主要安插除了現任或退休政府官員之外，還有

日據時期台灣的菁英或有大陸經驗的台籍政客，例如李蓮春曾任合作金庫的董事；林獻堂任彰化銀行董事長；吳三連、辜振甫任彰化銀行董事；陳啓清、林熊徵任華南銀行董事等（李宗榮 1994: 33—35）。

而本地的金融機構如地方信用合作社、中小企業銀行的成員則主要來自各地的地方派系政客，國民黨政府以金融機構的成立作為政治交換的工具。正如陳明通和朱雲漢（1992: 90）指出的，在全省 89 個地方派系中，有 81 個派系，即 91% 擁有這類地方金融機構。

在以政治考慮優先的情況下，台灣金融機構的運作，政治考慮經常優於市場利益。根據官方的調查，直到 1980 年代初期，國營銀行的董監事中，低於 60% 的成員有金融的經驗或專業背景，其中低於 10% 的成員直接出身於金融界（經革會報告 1985: 137）。整體而言，現任或退休政府官員與地方菁英佔了全部董事會名額的 2/3 以上（李瑟 1985: 16）。而在運作上，根據一項研究，1964 到 1982 年間，台灣私人企業的借貸 63% 來自銀行，而公營企業的借貸則有 98% 是來自銀行（許家棟等 1985: 9—10）。但公營銀行的利息在這段期間大約低於私人資本市場的 12.2%（許家棟 1983）。換言之，公營企業比起私人企業容易借到利息低的貸款。而在公營銀行貸款給私人企業方面，大企業有比中小企業容易，額度也較大。根據吳泉源的估計，在 1965 和 1982 年之間，3/4 百萬以上的貸款是大企業貸走，而其額度通常是中小企業的 2 到 5 倍（Wu 1992: 200）。因此，銀行的運作是有非市場性的考慮的。這正如 Wade 所描述的，「在台灣……信用的分配被用來支援那些支持政府的大企業或商業機構」（1985: 123），以便建構和維繫社會基礎。

(二)流產政變與資本的第一次集體行動

假如說台灣的地方資本是侍從主義體制的產物，而侍從主義的特色是主從資源的不平等，因此當跟隨者的資源愈來愈豐裕時，則這樣的侍從關係就出現了矛盾。1984—1985年間，在國泰集團蔡家的領導下，對金融政策的挑戰逐漸展開，而企圖改變信託公司成爲銀行。這是台灣第一次資本之間的連結對政策的挑戰。但由於這樣的挑戰，與當時國民黨內爭取權力繼承的鬥爭相互聯盟，加上十信事件的發生而遭受壓制，形成流產挑戰。

正如前述，由於國民黨政府對金融體系的控制，以及金融機構運作的政治性格，使得既有的金融體系愈來愈無法對應急速發展的台灣經濟體系。依照一項研究，從1964到1983年之間，台灣的貨幣供給增加了50倍，但金融體系仍無變化。這致使大量超額儲蓄湧向地下金融市場，而大量興起的中小企業在向銀行借貸困難的情況下，也朝向地下金融市場借貸，地下金融市場大約佔了這個時期金融活動的25—38%左右（彭百顯1986:27）。這樣的結構性緊張，致使本地的金融資本逐漸朝向修改銀行法使金融體制自由化的方向邁進。帶領這個修法挑戰的是國泰蔡家，聯盟的對象是具有地方金融背景的立法委員「十三兄弟」。

國泰集團蔡家的興起，緣起於蔡萬春在日據時代經營醬油業和參與台北信用合作社的經營。而國民黨來台之後，他除了競選台北市議員和成爲第十信用合作社理事主席外，也與林頂立合作，在1962年成立了國泰人壽，以及在1970年代成立了國泰信託公司。而隨者台灣經濟發展的速度，國泰集團資產積累的速度亦非常的驚人。根據一項統計，蔡家在1980年代初期的總資產超過台幣四千一百億，超過1985年的稅收總額（《天下》雜誌

1985)；而在1985年的前五大企業集團裡，就有兩家屬於蔡家（中華徵信所1985）。蔡家因此被認為是台灣的第一富豪家族。

1983年，國泰集團蔡辰洲參選立法委員當選，在立法院內，他與來自各地的地方派系成員，組成了「十三兄弟」次級團體。這個次級團體的成員，除了一名之外，多為國民黨員；他們都有企業背景，而更重要的是超過一半以上具有地方金融機構的董監事職位（參見表3-2）。這樣的背景與聯合，成為台灣地方派系和金融資本聯合，在立法院內修法的主要勢力。

銀行法的修正開始於1984年3月，主要的修正焦點在於信託投資公司是否可以從事短長期支票存款，以及從事短期信用借貸款等相等於銀行的業務。在修正草案的過程，財政部邀請立法院和業界派代表草擬草案，蔡辰洲因此代表立法院，而其兄弟蔡辰男和中國信託的辜濂松則代表業界進入草擬委員會。對信託業者而言，最好將之改變為銀行，使信託也可以經營銀行業務，而不是當時規定的只能吸收六個月以上的長期信託資金。辜濂松在專案小組會議中便明確建議「將信託公司改為信託銀行」（會議記錄，p.12）。而最後財政部的草案在此階段，的確有朝向開放信託公司吸收支票存款的意思。在第101條第6款中明文「收受經理及運用各種定期及不定期信託資金」，明示了信託公司可以辦理銀行業務。

但是當這個草案送到立法院審議時，成為不同勢力鬥爭的交會點，而遭到部份老立委的大力反對。反對的理由是信託公司如此就與銀行無異，與信託公司的目的不同。這個爭議在立法院內爭議不休，最後在1984年1月7日送交國民黨中常會裁決，維持舊有信託公司只能經營長期資金的條文，而刪除新條文，之後

表 3-2 十三兄弟的政經背景

成員姓名	地方派系	金融經驗	企業經驗
劉松藩	√	√	√
沈世雄	√	√	√
許火燈	√	√	√
林聯輝		√	
李宗仁	√	√	
洪玉清	√	√	
王金平	√	√	√
吳 梓	√	√	√
張平沼	√	√	√
鄭余鎮	√	√	
蕭瑞徵	√	√	
謝生富			
郭榮宗	√		
饒穎奇	√	√	
陳世祺			
蔡辰洲	√	√	√

* 金融經驗指是否擁有地方金融機構重要職位的經驗，包括農會、信用合作社等。而企業經驗則指是否擁有企業公司的重要職位或經驗。

在次年的院會中通過。台灣本土資本的政治行動劃下句點。爲什麼這樣的修法引起如此爭議，最後甚至到國民黨中常會才解決？爲何在立法院內無法解決這個問題？

問題的關鍵並不在於當時台灣本土資本的勢力和政治行動，而在於當時的政治背景和相關的權力繼承鬥爭上。正如前章所述，國民黨政府是中央集權且權力集中於蔣家的政權，因此當蔣經國總統於 1983 年代呈現健康狀態不良時，黨內的權力繼承問題，就成爲各方勢力的角逐場域。其中最重要的派系就是當時權重一時，被認爲國民黨的第二號人物的總政治作戰部的王昇將

軍，而其所成立的「劉少康辦公室」成爲當時重要的權力核心。由於蔡家以及其聯盟的台灣本土勢力逐漸嶄露頭角，因此自然的成爲王昇將軍聯盟的對象。很多當時的報導懷疑，由於王昇的積極聯盟，因此很可能在蔣經國逝世之後，透過軍事介入而繼承職位（Cheng and Haggard 1992: 14）。

由於這個聯盟權傾一時，集國民黨第二號人物，國民黨秘書長、財政部長，以及台灣地方派系勢力於一身，自然成爲對台灣政局以及政策的執行有相當影響力的權力集團。在這樣的聯盟下，地方菁英的不法活動也受到了保護。包括對金融機構不良授信的保護，使得國泰集團與其他集團能夠利用人頭炒作資金，進入股票和土地房屋市場，再利用不動產向銀行和信用合作社借貸，形成惡性循環。而由於國泰集團的權力聯盟，使得金融檢查機構即使發現問題也無力執行取締。這使得 1978、1979 兩年一度欲強力執法的金融司長季可渝，最後在黨政壓力下掛冠求去。

由於這個權力集團的興起，在黨政界形成巨大的影響力，也造成了當時政界的不安，和部分老立委對銀行法修正的懷疑。特別是當立法院爭議不休的同時，財政部以行政命令的方式，通過的「信託業管理規則」中，明白規定信託業能夠收受短期資金。這引起以石九齡和金紹賢等 83 位老立委和 6 位增額立委的反彈，於 1985 年 1 月聯名質詢財政部越權，要求糾正。這引起黨政界的震撼，也更加懷疑財政部圖利私人。

這些爭議，由於 1980 年代初期政治局勢的不穩定、房地產市場不振，使得國泰集團大量以人頭借貸的資金無法周轉，而導致了十信風暴，成爲當時重大的金融危機。而「十信事件」的爆發，也使得以王昇爲首、地方派系勢力爲輔的權力聯盟成爲大眾媒體的焦點。

1985年蔣經國總統健康狀態漸趨良好，重新掌握權力，這個權力聯盟面臨被鎮壓的命運。蔣經國在中常會中指出，政府官員不能與資本家有太親密的關係，他說

我最近聽說有幾個幫會頭目利用應酬來做政府關係，他們在什麼時候和我們政府要人一起吃飯，當時請的是什麼人，在什麼地點請客，哪些人作陪等等，都做了記錄，這是有目的得一種作法，也就是做好了圈套，設下了陷阱。……參加了這樣的應酬，就會上了圈套，會弄得不可收拾，我對此事很感痛心。
(中央日報 1/17/1985)

而在稍早主持的一項軍事首長會議中，他亦強調政府必須堅持「反壟斷、反特權、反投機」的原則。這些談話，都直接間接的說明蔣經國對興起中的政商聯盟的不滿。當年二月，十信遭受關門的命運；二十天後，蔡辰洲被調查局起訴；不久之後，王昇將軍被調離職位，外放成為駐巴拉圭大使，遠離台灣的權力圈；其他如蔣彥士、徐立德等都被調離重要政治職位，至於十三兄弟則自行解散，不敢再對政策有積極的作為。

因此是蔣經國總統使得台灣本土資本與政治勢力，在1980年代中期的權力轉型中，才崛起就受到了壓制的主要力量。國民黨的以黨領政、以政治帶領經濟的中央集權統治，再一次得到勝利。但是十信事件以及當時的權力鬥爭，其實已經透露出台灣本土政治經濟勢力的蘗露頭角。假如以反事實（counterfactual）的方式來思考，假定當時蔣經國沒有壓制，或他在1985年逝世，則我們會看到的是台灣資本勢力，早就在1980年代中期就崛起，成為權力核心的一環。但是資本的結構性力量，並沒有因為這次的失敗而終止。下一波歷史的發展，使他們又成為權力鬥

爭中的聯盟對象，而崛起於政治權力核心之中。

(二)新銀行與政治轉型

對國民黨政府而言，私人得以設立民營銀行，是一個嶄新的政策和作法。什麼條件使這樣的轉變成為可能？以下將指出，1980年代的經濟秩序混亂，提供了新銀行政策的機會，但是只有在權力集團的鬥爭中，新的自由派官僚集團佔統治地位且需要社會基礎支撐時，才使開放的金融政策得以完成。而弔詭的是在這過程中，私人資本家處於被動的被聯盟地位，而非主動介入。

1. 1980年代混亂的經濟秩序

1980年代初期，台灣已經出現既有的金融政策愈來愈無法面對新的經濟環境的現象。十信事件其實只是冰山的一角而已。從經濟的角度，這樣的問題主要出現在：一，投資意願低落，造成超額儲蓄；二，超額儲蓄加上美國的匯率壓力，造成金融投機現象；三，既有制度，並不反應經濟結構上的需求現象。

前章已經討論過在80年代開始，台灣就出現「投資意願低落」的現象。而且不只是民間投資意願低落，政府投資與公營事業投資的增加率，在這時期也明顯的比起先前5年減少。這樣的現象，很可能與政治權力繼承問題仍未解決有關（參見劉進慶1988；李宗榮1994）。

由於投資意願低落，儲蓄連年增加，而形成所謂「資金過剩」的問題（經濟日報社1987:13-16；段承璞等1992:164-172）。因為前述投資罷工的原因，對於資金的需求有限，使得金融機構遭受到更為強大的經營上的負擔。而這樣的資金過剩，同時再加上金融機構為了競相將資金貸出，使得金融機構逐次降低存放款利率，一方面減少儲蓄誘因，一方面則藉以激勵資金需

求，但顯然效果不彰。以 1986 年一年期定存為例，利率為 5%，一百萬以上的議價利率為年息 3.125%，已使得存放款利率降到戰後次低水準。

巨額的貨幣存款，加上銀行體系利率的調低，導致地下金融活動開始大行其道，以較高的利率吸收資金（殷乃平 1991: 24）。但是美國的匯率壓力，更使得這樣的問題嚴重化。台灣對美貿易的巨額順差，使得美國汲汲於進行所謂「公平貿易」的談判；而與台灣金融投機最相關的是台幣兌美元的匯率問題（洪麗玲 1989: 21-6）。1988 年 10 月 24 日美國財政部對國會提出的國際經濟與匯率政策報告中強調，如果匯率可在市場中自由調整，新台幣將會進一步升值，但是台灣當局卻「操縱匯率，以進一步阻止國際收支有效調整或取得不當貿易優勢」。1989 年 2 月國務院又在其「各國經濟政策及貿易措施報告」中提到，將「新台幣國際化」列為一個重點（經濟日報社 1989: 28）。

然而中央銀行為顧及經濟發展，始終以穩定匯率為主要政策，一直到 1985 年迫於美方壓力才開始調整。但是這種被迫升值的模式卻種下了長期台幣持續看漲的預期心理，而且其動向往往易為市場所洞悉，使得國外資金快速流入套匯形成熱錢，也使得國內金融狂飆局勢火上添油（周添成 1989b: 205；經濟日報社 1989: 32）。

熱錢，加上超額儲蓄，加上投資罷工，以及政策上的不反應，使得地下金融活動包括了地下投資公司、房地產與股市的狂飆。台灣的股市在 1985 年股價指數僅 636 點，股市的開始發燒約始自於 1987 年，1987 年年初股票指數仍約只有不及兩千點左右，但是 87 年年中却漲到 4600 點左右，這也與當時七月外匯管制的開放，熱錢流入有頗大關連。到了 1988 年時曾經漲到 8789

點，到了 1989 年更漲到 12495 點，而股市最高是在 1990 年二月指數衝破 12,600 點。1990 年時股市開戶人口已經增加到 460 萬，開戶密度已為全世界第一（殷乃平 1990: 24—5）。1989 年時股市每日的成交總值曾高達 1500 億元以上。據統計，1989 年當年上市公司股票成交總值為五十八兆四千億元，是前一年的三倍（周添成 1989b: 214）。台灣也因此被稱為「賭城國」（Republic of Casino-ROC）。

與此同時，台灣的房地產也因為資金流入而開始狂飆。以台北市住宅價格的變動為例，房地產的快速狂飆約起於 1987 年，1987 年價格變動的變動率已經比 86 年增加 36.8%，一掃 80 年代前半葉房地產不漲反跌的陰霾。而真正大幅度的漲幅出現在 1988 年，漲幅為 96.5%（張金鶚 1990: 184）。當時由於股票獲利轉投資帶動房地產漲價，而台幣迫於美方壓力進行升值也使得游資流入，進一步促使房地產上漲。據估計，若是計算台北市平均每戶年收入與住宅價格的比例，1989 年時已經高達 19.4 倍。

而股市發燒與房地產狂飆卻又與當時幾乎造成社會問題的地下投資公司的活動有密切關連。地下投資公司的前身是發跡於 1970 年代的地下期貨公司，在 1982、1983 年開始轉型為以月息四分吸收資金的投資公司，其發展到了 1988、1989 年到了其尖峯時期，投資公司風起雲湧般設立，資金規模也開始成長。至 1989 年六月時，資本額在五千萬元以上的投資公司高達 1376 家，而投入地下投資公司的人口約在兩百萬人左右，投入資金高達三千至六千億元左右。以 1989 年當時規模最大的鴻源集團為例，其資本額一億，但以月息四分的高利率吸收游資，高達 1500—2000 億元。這個資金規模已經超過當年國營農民銀行所吸收的存款規模（1490 億元），更遠遠超過一般商業銀行與各

區中小企銀的規模（林鐘雄等 1991: 90-1）。

這些投資公司經營的項目非常多，但是炒作股票與房地產則為其主要獲利來源。以鴻源為例，其用於投資房地產的資金則達 250 億元，而股票、期貨及債券等將近 600 億元（Ibid: 96）。可以說，整個台灣 1987 年到 1989 年的股市與房地產的異常狂飆，有組織性的地下投資公司的介入與推波助瀾「居功厥偉」（ibid: 107）。

總體來說，整個 80 年代後半葉的地下金融狂飆來自於台灣長期的金融資金在 1980 年代無法以投資方式消化，同時嚴厲管制的金融與銀行機構由於承受不了巨量增加的存款所帶來的利息成本，只好拼命的往下調低利率以求自保，終於造成社會游資氾濫，金融情勢失控。

但是，這樣的經濟秩序問題，早在十信事件就已暴露出來。而且在 1985 年召開的「經濟革新委員會」中，黨官學的聯合會議已經有所結論和建議——金融自由化與開放民營銀行。正如梁國樹等人指出的，十信金融弊案「已經明顯的表現出，由於金融制度的失敗，使其歷經了遠超過金融部門[所能承受]的嚴重反彈。由於市場再結構與規範性的改革仍然不完整，經革會因而建議了金融自由化與金融系統根本的改革」，這包括「允許新的民營銀行進入，以促進競爭並避免銀行權力過度集中（Liang & Hou Liang 1988: 85）。」

然而即使在 1985 年經革會已經建議銀行開放民營，但是這個政策的完成卻一直拖到 1989 年。而其中牽涉到主管金融體系的官僚權力鬥爭的策略等。換言之，結構性的壓力並不等於政策就相對的制訂，但是結構性的壓力卻可以成為權力鬥爭的工具和策略，進而改變政策。

2. 政治轉型中的權力鬥爭與新銀行法

1987年台灣解除戒嚴，社會運動逐漸成爲風潮；1988年初，蔣經國總統去世，國民黨內權力鬥爭逐漸展開。在這段複雜的權力交織重組過程中，銀行的開放民營成爲政策，其中代表改革勢力的李登輝與代表舊金融體系的俞國華最具代表性。

正如前章所述，蔣經國在1988年初去世，政治弱勢的李登輝繼任總統。因此，李登輝在蔣經國猝然去世之後，要從慣爲虛位的副總統而成爲治理國政的實際負責人，勢必也只有在集體權力鬥爭的情勢中進行策略性的權力結盟，並且尋求新的權力基礎才有可能。

李登輝於1988年年初繼任總統時，當時的行政院長是俞國華，他不只是閣揆，而且是直接對財經政策握有決策實權的財經官僚。就背景而言，俞國華是奉化「俞家」的成員，其父俞作屏、其叔父輩爲俞飛鵬（曾任中央銀行副總裁）、俞濟時（曾任蔣介石侍衛長），其弟爲俞國斌、俞政（曾任中央銀行外匯局長）等。他們要不在大陸時期便與蔣介石個人有過共事成爲其幕僚的背景，要不就是其親族成員爲蔣的個人侍從。奉化俞家「對台灣的金融始終握有絕對性的支配力」（南民1987:26）。

一般而言，「官邸派」的俞國華對於經濟發展的看法較爲保守，堅定黨的「節制私人資本」一類的意識型態，強調國營企業成長的優位性。在1983年俞國華就曾指明，不願意開放銀行民營化（將股票上市給民間），是怕大部分股票落入少數工業家手上，「他們假使有了大公司，再加上一個大銀行，我覺得不是一個好現象」（殷允芃1983:24）。因此，即使在經濟秩序混亂，而在1988年九月當時財政部長郭婉容數度邀請相關學者與立委討論銀行法修正案，積極促成新銀行設立的政策之後，卻在行政

院遭院長俞國華擱置，拖過了立法院的八十二會期。

俞國華的保留態度與當時李登輝比較傾向自由市場的經濟理念不入。1988年6月12日聯合晚報一則譯自亞洲華爾街日報有關銀行法修訂的新聞稿部份內容如下：

銀行改革問題，已成為李登輝總統是否具有改變台灣財政政策權力的第一個考驗。主管台灣銀行事務的財政部官員，列舉洋洋大觀的理由，有禮的反對李總統的計畫。而銀行界的其他官員則說，李總統的計畫行不通，他們認為台灣商人狡猾成性，不適宜經營銀行，把大眾的錢放在商人手中甚不可靠。而對經濟政策舉足輕重的行政院長則對此一直保持緘默。一般認為，俞院長未置一詞，對李總統頗為不利，因為財政與銀行高級官員多數都受過他的提拔。分析家說，李總統的計畫，使得財政部長錢純等官員不快。這一派人士認為，國民黨棄守大陸，要歸咎於二次大戰後通貨膨脹所導致的經濟混亂。而政府控制銀行，是避免重蹈覆轍之道。

（聯合晚報 1988/6/12）

俞國華系統出身官邸，他與他的嫡系因著威權領袖的餘蔭而仍據守著財經決策的高地。當時的媒體這樣形容俞國華在財經界的影響力：「俞國華在民國五十年代末期出任中央銀行總裁，已經統一了金融體系。同時，透過金融在整體財經事務中的核心地位，他的影響力開始延伸到金融以外的財經部門（王融信 1988：111）。」

因此就政治面而言，在 1989 年銀行法通過之前，對於政策最後定案的重要變數是：國民黨內部，以俞國華為首的佔主導地位近四十年的「官邸派」金融官僚的崩潰，與以李登輝為首的較

自由派的「台大幫」的新金融官僚逐漸取得優勢。

對李登輝而言，由於仍缺乏實際管理金融的經驗，因此大量依賴金融界人士提供決策意見。這些人包括了：彰化銀行董事梁國樹、交銀董事謝森中、交銀總經理李仲英、土銀董事長許遠東、土銀總經理林太龍、中央銀行副總裁郭婉容、台灣經濟研究所所長劉泰英、中研院三研所所長陳昭南等人。這些人士有一個共同的特色，就是幾乎全部出身台大或曾經長期擔任台大教職，這是當時所謂的「台大幫」（李宗榮 1994）。

由於當時這些人仍只有業務層次而缺乏決策地位，政策的改變決定於更上層的權力鬥爭。1988年7月國民黨十三中全會開會，國民黨內部版圖重整。李煥的黨務系統上揚，而原來俞國華的系統在黨內力量則逐漸衰落（排名落為三十五），而面臨了下台的危機。在威權時代，所謂的官邸派便是直接仰賴絕對領袖的授權而得以在位，強人逝去官邸派便成為權力箭矢的衆矢之的。經濟秩序的混亂，加上十三全之前的立法院的「倒俞」風潮，使其成為權力合縱連橫的遊戲當中的犧牲者。

1989年中，俞國華下台之後國民黨內部的財經官僚面臨了新的重組。由於新的行政院長李煥並非出身科技官僚，因此整個財經官僚是由前述與李登輝友好之「台大幫」，以及由原李國鼎門生所形成的所謂「KT派」這兩個系統構成（邱顯清 1989）。李國鼎的KT派是其在長長的技術官僚生涯中提攜出來，其中較為著名的有趙耀東、張繼正、徐立德、陸潤康、韋永寧、王昭明、汪彝定等人（張駿 1987: 219—220）。他們又可以視為是尹仲容的精神嫡傳，相信所謂的「計畫式的自由經濟」，他們強調民營企業成長對經濟發展與政治安定的重要性。KT派在雙李體制底下又重新復出而與「台大幫」形成當時取代俞系的

新財經官僚（李津通 1985）。

親李登輝的金融官僚佔據決策高地的最後完成是在 1989 年九月，隨著 1989 年五月俞國華辭謝行政院長，七月其嫡系錢純、何顯重、孫義宣、王章清等人便逐一從重要金融職位退下（蕭志高 1989；王志民 1989），接替者包括中央銀行總裁的謝森中、銀行公會理事長許遠東、交銀董事長梁國樹（同為台大畢業，為台南幫侯雨利之女婿）、台大畢業的羅吉植任彰銀董事長等（李文欣 1989）。這些新的金融官僚的背景顯然與原先官邸派成份相當不同。他們大多為台大畢業，而且多來自台大經濟系，大部分為台籍人士的他們以三商銀為其主要的出身系統。顯然的，「大陸時期科技專才所壟斷的財經官僚系統，逐漸的被嶄露頭角的台大經濟系所取代」（楊森 1989: 154）。我們可以說，至此整個金融官僚的除舊換新的過程已經全部結束。

銀行法修正案的三讀通過是在 1989 年 7 月 17 日，媒體稱當天之可以以一小時快速通過二、三讀，應歸功於李主席的動員成功，媒體也提及當時的民進黨也都出席並支持該法案的通過（工商時報 1989/7/17）。至此，整個民營銀行開放的政策於焉底定。值得注意的是，相對於 1980 年代中期十三兄弟對銀行法在立法過程的努力，這次的修訂過程並未見到台灣本土金融資本家類似的作為。銀行的開放民營是在經濟危機、政治權力角逐、改革派勢力得勝之後訂定的。資本的政治勢力並未積極參與。為什麼？一個可能的答案是：他們都忙於當時的金錢遊戲，賺取大量的資金，而把制訂政策的工作留給政客。

3. 新銀行政策下國民黨與資本家的權力關係

正如上述，結構性經濟秩序混亂的問題只能是造成新銀行政策的必要條件，而政治轉型中的權力鬥爭、改革派勢力的得勝，

才使得舊政策得以改變。在這過程中，本土金融勢力並未積極參與。爲什麼改革派勢力要進行民營化的政策，而不是別的政策？一個可能的答案是，這些自由派經濟學家和政治勢力，相信市場功能，所以民營化是其意識型態的產物，以市場功能替代政治介入。而這直接有利於民間資本的擴張。但這樣的說法並不足以說明以下事實。

首先，整個銀行開放採行的是「特許制」，亦即銀行的設立須由政府主管機關許可並且頒給執照才得以經營。在銀行法的第二十六條條文中規定「中央主管機關得視國內經濟、金融情形，於一定區域內限制銀行或分支機構的增設」。而且在銀行法中並無法規明文規定設立銀行的標準（例如資格、資本額等）；而在「商業銀行設立標準」的規定裡，財政部對新銀行的設立也以包括初審、複審、面談等多道審查的手續來完成最後銀行開放的家數，這些都表示財政部對銀行設立以行政裁量權的方式嚴厲管制著。

其次，「商業銀行設立標準」規定，新銀行的設立須有新台幣一百億的高額自備金。這個規定正如媒體標題所說是「舉世無雙」、「世界最高標準」。在這樣的資本額的限制底下事實上蘊含著，真正有辦法參與銀行的設立只有大資本家，要不然，就只有中小企業彼此進行合併與整合才有可能。

因此，新銀行政策並非「市場」原則，而是政治帶領市場，建立寡頭壟斷的一種變形。若從國民黨長期以來與特權資本家的利益共生關係看來，這樣的寡頭壟斷的銀行設立政策，也可以視爲是這個關係的延續。是新的政治勢力尋找民間社會支持，以奠定其統治基礎的作法。

以下對新銀行成立的組成背景分析，我們將會見到，絕大部

分新銀行的資本組合裡，要不早就具有良好黨政關係，受國民黨政策施惠茁壯，再不就是地方派系人物。簡單的說新銀行的資本組成，大致可分為四類（徐正光 1991）。第一類為產業資本，如台塑集團、遠東集團、台泥集團與力霸集團等；第二類為金融資本，如信合社、保險業、證券公司等；第三類為商業資本，如房地產業、建築業、百貨業；第四類為政治資本如國民黨黨營企業等。而這些新銀行的資金來源其共同的特色是：(1)投資人所經營的企業不僅是各行業中的特大企業而成為財團；更重要的是(2)這些企業與財團的壯大，多數是在優惠的政經政策下形成的特權企業，在國內市場上享有獨佔或寡佔的地位；同時(3)這些銀行投資者都與官方和執政黨維持緊密的政商關係，長久以來，即以此種關係影響政府決策並從中取得特殊利益（Ibid）。

因此，整個銀行開放的政策最後底定，國民黨與資本家的侍從關係的改變卻遠比想像的要來的小，國民黨的官僚仍然具有相當大的主動性，從法案擬定甚至到立法動員的完成等等都是如此。正如朱雲漢觀察到的，在這一波自由化的潮流當中，許多的法案不能只是視為是對私人部門的讓步。經濟官僚在設定整個自由化的先後次序與時間表，甚至對於整個規範制度與機制的設計等等都仍然具有決定性的發言權（Chu 1992: 147）。

因此，在國民黨引導的自由化政策下，新形成的金融資本集團，其實並沒有真正危及國民黨的威權統治關係。整個政經情勢往更為自由化的方向發展，但是是在國民黨可以控制的範圍之內。在整個新銀行設立的過程裡，國民黨與台灣既有的大型資本和地方資本之間建立了新的聯盟關係，相互支持。這與過去的由上而下的扶植培育有程度上的不同；過去的關係是資源相對不平等，而現今則是政治與經濟的分工與合作。假如以前是「父子」

關係，現在則是伙伴（王振寰 1993）。

四、比較與結論

石化業與銀行業在 1980 年代之前都是國民黨政府嚴加控制的產業，二者的產業上游都是國營。但在 1980 年代，二者都受到來自私人資本的挑戰，而逐漸在 1980 年代末期開放民營，讓私人資本進入這些產業上游。從以上的討論，這二產業的開放民營，有著不同的政治過程，而這兩個政治過程，卻是台灣私人資本勢力崛起的縮影。讓我們簡單的重述這二政治過程：

在石化業方面：1970 年代的十大建設計畫，一方面國家機器積極培育私人石化業中游的資本，另一方面也透過此使得國／黨營資本大量進入這個產業。1980 年代初期，行政院長孫運璿的新發展策略在透過國家機器之力，培育高科技產業而放棄石化業作為策略性工業。然而這樣的作法違反了已經形成的石化資本，包括黨營資本的利益。石化資本在此時期除了仍然擴張之外，也集資提出新的輕油裂解計畫，但遭受擱置；另外，新的發展策略也使得國家機器內部官僚產生不同看法而意見不一，特別是來自與黨資本利益有密切關係的官僚——俞國華。1984 年孫運璿的中風下台，俞國華擔任新的行政院長，使得石化業的發展危機得以解除。自此之後，石化業又成為經濟發展中的策略性工業。不過當國家機器積極配合石化資本的擴張時，台灣的政治社會轉型以及興起的社會運動，使得新的擴張計畫無法展開，而導致石化資本大量外流。在此情況下，國家機器為了吸引資本的投資，而在 1990 年代大量配合資本的利益，修改法令、提供高度的優惠等。簡單的說，台灣石化資本勢力的擴張，有三個時期：1970

表 3-3 誰是新銀行家？

名稱	董事長	政治背景	企業背景/排名	主要股東
大安	陸潤康	前財政部長	法律事務所	太平洋，歌林，台聚，聲寶等
萬泰	許勝發	國民黨中常委	太子汽車/41	太子，中纖，三富，士林電機
遠東	徐有庠		遠東集團/5	遠東紡織，百貨，三芳，亞泥
萬通	吳尊賢		統一集團/11	統一，環球水泥，台南紡織
聯邦*	李存敬	建設廳長/監察委員	聯邦集團	聯邦集團
中華	王又增	全國商會理事長	力霸集團/16	力霸，嘉麵
亞太**	邱家雄		誠信總經理	誠洲電子
華信***	林立鑫		喬銳總經理	中央投資，東帝士，福懋，豐羣
玉山	林鍾雄 (台大教授)			台火，東鋼，新東陽，光寶
富邦	蔡萬才		富邦集團/26	富邦，長榮，三商行
詔亞****	謝仁棟		長億集團/67	長億集團
中興	王玉雲	國策顧問	華榮集團/44	華榮集團
台新	吳東亮		新光集團/3	新光紡織，新光人纖，東元，味王
大眾*****	陳田錨	高雄市議長，中常委		台塑，台化，南亞，光和
寶島	陳重光 *****		養樂多	養樂多，年代影視，可果美

* 聯邦企業集團為著名的三重幫，擁有大量的土地和多家建設公司，由於建設公司不列入企業排名，故無名次

** 亞太銀行並無顯赫的財團背景，但卻是台中縣紅派勢力共同組成，以中小企業為主。

*** 華信銀行是國民黨中央投資公司投資成立，而支持的大財團包括東帝士（排名第9）。

**** 詔亞銀行雖然以長億集團為主，但集結了台中縣黑派勢力所形成的。

***** 大眾銀行擁有台塑集團的投資，台塑集團長期以來即是台灣產業資本的龍頭，企業集團排名第一。

***** 陳重光的養樂多企業雖然並非顯赫企業，但由於他與李登輝總統的特殊關係，對政治具有重大影響力。

年代或之前的國家機器的扶植；1985年俞國華時期對前期發展策略的調整；以及第三，1990年代國家機器對資本邏輯的積極配合。石化業的發展因此提供了台灣資本勢力從被扶植，到使得國家機器極力配合其資本邏輯的一個重要的例子。

在金融銀行業方面：在1980年代之前，地方金融是透過侍從關係開放給地方政治勢力，而這些地方資本的勢力隨著經濟發展而逐漸擴大。與石化資本不同的是，這些地方金融資本具有議會政治或地方政府的勢力，因此他們可以透過立法機構來改變政策。1984年的銀行法修正，地方資本積極的參與修法，可以視為他們首度以政治勢力的方式，挑戰國民黨長期以來對金融的控制。但權力繼承的聯盟與十信事件的爆發，使得這樣的資本挑戰壽終正寢。1985年俞國華擔任新行政院長，雖然面對了台灣大量爆發的金融危機以及來自不同部門對金融控制解禁的建議，但是他對於金融的控制並未放鬆。最後，是國民黨內部權力鬥爭，改革派勢力獲得勝利之後，才在1990年進一步的開放私人資本進入銀行業，形成新的政商聯盟。而在最後的政策制訂過程中，台灣的本土資本家並未積極參與，而是被動的成為被聯盟的對象。

從這兩個產業政策的變遷，可以發現雖然台灣的私人資本逐漸興起，但是國家機器中誰具有政治勢力與之聯盟才是關鍵。資本主義的結構性勢力在不同的時空中，因為不同的制度機會和行動策略，而會產生出不同的結果，這正符合「策略——關係」取向所認為的發展過程。我們看到石化資本與地方金融資本都在1980年代興起。但在石化業，可能由於有黨資本的關係，俞國華給予大量的支持；但在政治解嚴之後，社會運動崛起，資本家因此利用投資罷工的策略，對國家機器施壓，而取得對產業發展

政策更大的影響力。

相對的，金融資本的往上發展，在 1980 年代也是在強人政治的情境下遭受壓制；雖然 1980 年代中期的經濟危機迫使國家機器必須面對金融機構的問題，但是俞國華仍不餘遺力的壓制民營化的動力。金融業的開放給私人資本，是在俞國華下台、李登輝勢力主導金融體系之後才形成的。但這個改變，主要的力量來自國家機器官僚的發展和聯盟策略，資本家的集體行動則在這波改變中缺席。

雖然國家機器的勢力不再像以前那般的自主，但是台灣的經濟發展是否就是市場帶領？國家機器跟隨市場而不再扮演領導的角色？台灣是否愈來愈像英、美國家的新自由主義，任由市場決定經濟發展？由前面的兩個例子，大概只能說國家機器不再像以往那般的自主，但是它在經濟發展政策上，仍然扮演者重要的角色。在石化業方面，國家機器並未任由石化業外移，而是將之視為策略工業之一，並以國家機器之力，大力在政策上配合。假如是市場帶領，則國家機器應是任由資本外移而不加干預。在金融業方面，相同的我們也看到了國家機器在金融業成立和運作上的干預，而非任由市場來決定誰能夠在市場上生存。

從以上的角度，台灣的新國家在經濟上並未完全失去自主性，相反的，它正在調節與資本之間新的關係。這個關係，假如在放到與新的發展策略上（如亞太營運中心、高科技產業等）來看，國家機器正在摸索新的發展策略和社會關係。這個新的策略和關係，不是市場領導，也不是舊有的國家領導，而可能是類似日本的策略領導作法。正如 Weiss 和 Hobson（1995）指出的，台灣的國家機器仍扮演這經濟發展中的「中央資訊調控機制」（central coordinating intelligence），積極地調整彈性策略，

收集各類資訊，與資本家協商，共同決定重要策略。這樣的國家機器與英美的服務性國家機器（service state）不同，而比較傾向從發展主義國家過渡到彈性的國家機器（flexible state），以生產為主，但是調控資源和策略，面對企業和社會團體的需求等（1995: 245）。新的政商關係正在出現，國家機器並未失去自主，至於未來發展如何，則有待進一步觀察。

但不論如何，石化和金融資本勢力，在1990年代已經成為決定國家機器重大方向的勢力的一環。在重大經濟與社會決策中，他們成為政府官員的諮詢對象；在民意機構中，成為立法機構的一員或主要意見領袖。1990年代甚至公元2000年之後的台灣，資本的勢力亦將對整體政治經濟具有舉足輕重的地位。

• 註 釋 •

- ① 本節有關的詳細資料曾經發表於〈台灣石化業發展中國家機器的角色〉（1995），本文以下摘錄及重新整理與本文主題有直接相關的部份。
- ② 但是必須強調，這些早期石化業資本大多在國民黨政府經建計畫或私人關係的網絡下，得以成立。例如台塑是在美援的支援下成立；而華夏、台達等則與其創辦人趙廷箴和中央政府關係密切有關。
- ③ 這些同業間的聯合行動中，與本文較相關的有：(1)石化業要求中油調低石化原料基價（1980, 7, 28）；(2)人纖業者要求原料降價及原料進口（1980, 8, 06）；(3)下游台灣塑膠製品公會要求正視原料價格偏高的問題，否則難以與國際競爭（1980, 8, 15）；(4)台聚、大德昌等十六家石化業者聯合陳情，要求暫緩調整石化基本原料價格，以維持國內中下游安定發展（1981, 2, 04）等。
- ④ 本節資料部份摘自以及改寫自 Wang（王振寰）and Lee（李宗榮）（1993）。此論文部份詳細資料來自本人的國科會研究計畫和李宗榮（1994）的碩士論文，也感謝李宗榮，讓我使用他論文中部份的詳細資料。

第 四 章

地方包圍中央

本土政治勢力的崛起

- 一、本土政治勢力與國民黨的關係
- 二、立法院的歷史轉變與基本資料分析
- 三、立法過程中的角色：證交稅與證所稅為例
- 四、新政商關係的正當性危機
- 五、結論：尋找新的制度規範

前一章討論了資本勢力興起的歷史背景與原因，本章將處理本土政治勢力崛起的歷史與轉變。所謂本土政治勢力，這裡是指依附於國民黨的地方派系的政治勢力而言；至於反對勢力，我將在最後兩章處理。我將指出，這些本土的地方派系政治勢力，戰後被國民黨的威權體制侷限於地方社會發展；而 1980 年代中期之後由於政治的民主化，使得他們逐漸從地方進駐中央，形成全國化的聯盟。更重要的是，它們不再只是代表地方政治勢力，而是地方資本的化身，透過政治擴大利益和政治影響力。而政治的民主化，亦使得他們轉變成為國民黨的權力基礎。

與前章討論的問題相似，我認為本土政治勢力的興起，反映了整體政治經濟轉型的重要一環。假如說在經濟發展上，舊政權是從國家機器帶領，逐漸走向新國家裡國家機器與資本家協商的政商關係；則在政治上的轉變，是從舊政權的中央集權的威權侍從主義，走向新國家裡赤裸裸的利益政治。我將指出，這個利益政治正在腐蝕新國家的統治根基，而新的理性的利益代理和中介（interest representation and intermediation）的統治方式還未出現。

本章首先討論本土政治勢力興起的階段，以及他們與國民黨之間的關係；其次以立法委員為例，討論地方勢力的全國化，及對立法的影響。選擇立法委員而不是內閣或其他部門的民意代表作為分析本土政治勢力的對象，主要與以下原因有關：一，內閣是行政部門的代表，在行政體系內由上而下的命令，使得出身背景與其作為的關連不易看出。因此，即使從表面上看，台籍政客在高級行政體系中佔據的位置愈來愈多，但是這並未能告訴我們多一些的訊息。第二，其他部門的民意代表，例如國民大會代表或省議員，在民意或利益代表的意義上，遠不如立法委員。國大

代表在現今台灣的政治體制內，除了修憲外並不能制訂實質的法律（其原有的選舉或罷免總統的權利已經消失），而省議員的位階主要在台灣省，而省議會由於沒有地方自治法規的立法，因此至今仍無立法功能，其影響力遠不如立法委員。第三，在台灣的政治發展裡，立法院已經扮演了國會的角色，除了立法之外，對行政部門有監督的能力。因此，立法院已經成為台灣政治權力角逐的核心，而且在這個部門中，到底立法委員對利益代理扮演什麼角色，比較容易觀察。

因此，本章將以制度位置分析的方法為主，分析歷屆立法委員的背景。不過正如前面討論過的，只分析制度位置其實並沒有太多新的資訊顯現出來，重要的是這些位置與立法之間的關係。這個部分我將以證券交易所稅與證券交易稅的爭議為例說明之。最後，我將討論現有的政商關係及可能的轉化形態。

一、本土政治勢力與國民黨的關係

1945年二次大戰結束，國民黨政府接收台灣。首批有大陸經驗的台灣政客，也在這個時期，隨著陳儀政府來台接管台灣。但是1947年在台灣發生的二二八事件，不但使得多數島內的本土菁英消逝，也使得台灣社會與國民黨政權之間產生了深刻的矛盾與對立。首批的台籍菁英在此情況下，逐漸不被信任。1949年國民黨全面撤退來台，透過黨改造運動，不但消滅了國民黨內的各派系，權力集中於蔣介石手中，也壓縮了這批有大陸經驗的台籍人士聯合全省政治勢力的企圖（陳明通 1995: 132-137）。

在一個充滿敵意與不信任的陌生社會中，一個外來的政治體制——國民黨政府，如何建立其統治台灣的基礎？除了國際政治

因素以及戒嚴高壓的政策外，國民黨從 1950 年代開始逐漸吸納台灣本土的政治勢力，依賴地方派系統治，是其維持與台灣社會關係的一項重要作法（王振寰 1989；Wu 1987）。

一般而言，台灣本土政治勢力的興起與國民黨在不同階段的吸納有密切的關連。雖然反對勢力從 1950 年代就出現，但是在 1980 年代中期之前，他們對台灣整體政治的影響，除了在地方政府層次外，在中央政府層次則比較是有形無形的選舉威脅，而較不具統合與統治的地位。國民黨對本土勢力的吸納，可以大略的區分為三個主要階段：第一個階段是在 1950 年代，國民黨政府撤退來台時的作法，一方面依賴地方派系統治，另一方面將之侷限於縣市地方，而未能影響中央決策。第二階段是在 1970 年代，國民黨政府退出聯合國之後，蔣經國擔任行政院長時的本土化作法；此時的國民黨企圖以中央提名的空降部隊之提名方式來操控選舉，但最後並未成功，反而愈來愈依賴地方派系來與逐漸崛起的反對勢力在選舉上競爭。第三階段則是在解嚴之後，動員戡亂停止，國會全面改選之後，國民黨的全面本土化政策，使得原來侷限於地方的地方派系勢力進入中央決策，並在新的權力聯盟中擔任重要的權力基礎角色。這三個階段，代表著國民黨的依賴地方政治勢力，也代表著國民黨逐漸成為本土勢力權力聯盟的組織，進而操控國家決策。

在第一個階段中，國民黨政府對本土勢力的吸納有三種方式：第一是重用有大陸經驗的台灣人，例如黃朝琴、連震東、林頂立等，這些人被反對勢力稱為是「半山」，意指不是真正的台灣人；第二種作法是重用原來台灣的大家族，例如板橋林家、霧峯林家、高雄陳家或其他各地的重要家族成員；第三則是透過選舉與地方鄉紳結合，或扶植新的地方勢力，成為地方政治勢力的

代理。

在國民黨威權體制裡，前二種的台籍政客，象徵意義大於實質的權力。因為國民黨的中央集權以及權力集中於蔣家，使得台籍政客並無多大發言權。而且在國民黨來台初期，曾經透過黨改造運動與其他形式，對黨內不同派系，包括半山的全省性派系，做了整肅。自此之後，由於國民黨的威權統治體制，使得台籍政客在戰後直到政治民主化之後，都沒有出現全省性或全國性聯盟的可能性。

而第三種的對地方鄉紳或扶植新勢力，則是現今台灣地方派系政治的起源。有關地方派系起源以及它們與國民黨的關係的著作相當多，在此不再重述。不過必須指出的是，這些地方派系勢力未必是全新地由國民黨扶植出來的，一些研究已經指出，1950年代的選舉結果顯示，參選與當選的大部份仍然是由日據時代的台灣仕紳或有參政經驗的仕紳，他們的政治勢力仍然持續到國民黨統治的時期（見文崇一 1989；吳文星 1992；吳乃德與陳明通 1992；蔡明惠與張茂桂 1994；本書第五章）。而國民黨對地方派系的勢力，基本上是採取暨聯盟又監督的方式。一方面，它依靠地方派系維持與台灣社會的關係，正當化其統治；另一方面，又害怕地方派系勢力坐大，因此在每一地都扶植兩個或以上的派系，讓其相互制衡。Lerman（1977）曾經準確地以「全國性的菁英」與「地方政客」來描述國民黨外省菁英與地方派系之間的關係。

國民黨對台灣政治勢力的吸納的第二階段是從1972年開始。在這個階段，導致國民黨政府採取「台灣化」與「本土化」政策的原因，明顯的與台灣被逐出聯合國，因此欲透過本土化政策強化與本土菁英的聯盟，積極尋求社會更大的支持有關（王振寰

1989)。1972年，蔣經國接任行政院長成為國民黨政府的實際領導人之後，這項政策積極展開，其作法有：第一，透過增額選舉，增加國會中台灣代表人數；第二，在國民黨內部的人事選用上，確立了「啓用青年才俊」的新政策。因此，以往甚少採用台籍之中央黨部職位，以及地方黨部主任職位，開始啓用台籍人士；第三，在國民黨政府的內閣與國民黨的中常會——國民黨的權力核心——增加台籍比例。從此階段之後，台灣人在國民黨政府高層的內閣、中央權力核心的中常會的比例日漸增長。

地方派系對地方政治的壟斷和腐敗，曾經在這段期間引起國民黨高層的不滿，而企圖透過提名非派系的黨員來參與選舉。1972年，縣市長選舉，國民黨開始大量提名黨工，並打破派系輪流提名的非正式默契，結果非常成功。但是1977年當國民黨再度以空降方式，提名非派系成員競選縣市長與省議員，結果受到地方派系抵制。這次選舉的結果，國民黨失去四個縣市長，（包括桃園縣許信良、高雄縣黃有仁、台南市蘇南成，以及台中市的曾文波等四位黨外人士擊敗國民黨候選人），以及21席的省議員席次，國民黨遭到空前挫敗。而隨著黨外勢力對國民黨選舉壓力的增大，國民黨在此之後，也就愈來愈依賴地方派系維繫政權。下節將以歷屆立法委員的資料說明。

但是，即使如此，在民主化之前，地方派系的勢力仍然被侷限於各縣市，而未能跨出這些範圍。地方派系勢力在民主化之前，可能結盟的地方，如省議會、立法院等，在戒嚴時期，由於國民黨堅持黨中無派，所以並不允許各級民意機關成立跨縣市的次級團體，黨的決定由黨團書記負責。雖然在立法院中曾經有「十三兄弟」的出現，但不久之後，也遭剷除（參見前章討論）。

國民黨台灣化的第三階段是從 1990 年代之後開始。前一階段國民黨的台灣化政策，從量變到質變。內閣、中常委，台灣人佔的比例逐年增加。而且在解嚴之後，動員戡亂時期結束，國會全面改選，地方勢力大量進入中央；1993 年之後，除了總統李登輝為台灣人外，五院院長中，除了監察院長陳履安是外省人外，其餘連戰、劉松藩、邱創煥、施啟揚都為台灣人。而更重要的是代表國民黨舊勢力的國民黨非主流派在 1993 年被逐出權力核心，第二代外省人則退出國民黨另組「新黨」，宣稱自己才是真正的國民黨。這個變化使得台灣的政治局勢有大幅度的轉變，而代表國民黨的地方派系勢力也愈來愈成為國民黨的主要勢力，成為各項選舉的動員基礎。

在這個階段，地方勢力在各級議會相繼成立次級團體，如立法院的集思會、創新會等，省議會的日新會、草根會等，成為地方派系勢力的聯盟團體，在利益和立法上相互支持。以集思會為例，1988 年創會初期的 21 位成員中，派系出身或派系支持的成員就佔了 15 人，超過七成。三年後，成員增加到 45 人，但是派系出身的仍有 26 人，雖然比例下降但是以派系為主的色彩並未改變（陳明通 1995: 229）。國民黨中央此時已無力干預，黨中央只能與之協調、相互合作。地方派系已經成為國民黨的權力基礎，也是國民黨的代名詞。

從早期被限制在地方發展，到現今政治轉型之後，成為國民黨各項選舉的動員基礎，地方派系的勢力不再侷限於各縣市地方，而進入中央政府。舊政權的由上而下的侍從主義政治正在瓦解，地方派系政治人物直接就是中央的權力菁英。這樣的中央——地方關係的轉變，意味著統治形式的轉型，但是在新的統治形式仍未出現之前，地方派系的政治經濟地位已經發生改變。

他們有以下的幾樣特質：

一，地方派系已經成爲各地的地方資本：地方派系利用政治職位擴大利益、包攬公共工程、經營地方性壟斷企業，在台灣經濟發展的過程中，已經形成地方性的財團，然後再以經濟的實力供給選舉資金，壟斷地方政治（參見以下各章的討論）。因此，地方派系政客扮演的，不只是政治代理而已，還包含了經濟利益的角色。根據陳明通（1995: 238）的資料，在目前台灣全部的68個縣市級的地方派系中，經營投資證券公司的派系有36個，爲全部的52.9%；經營建設公司，以及相關的工程營造、土地房屋買賣的有47個，約爲全部的七成（69.1%）。地方派系扮演的明顯已經不再只是政治角色而已。

二，地方派系在政治轉型過程中，已經逐漸形成全國性的聯盟。由於政治民主化，地方派系逐漸走出各地方，進入中央。在中央，我們觀察到不同次級團體的成立，連結著各樣的利益；而在經濟上，地方派系也逐漸與台灣各大財團形成聯盟。前面所討論的新銀行中，就有亞太（台中縣紅派）、泛亞（台中縣黑派）、聯邦（台北縣三重幫）、大眾（高雄市在地派）、中興（高雄市王派）等，這些新的全國性政商勢力正在形成。

三，地方派系已經與國民黨的利益相互與共。從反對運動出現之後，國民黨與地方派系的關係愈來愈緊密，也愈來愈依賴地方派系在選舉上的動員（以下資料將會說明）。而在質上，以往舊政權時期地方黨部主委具有的選舉提名權，現今已經不再，而由地方派系政治人物協調產生（參見下章討論）。在協調不成的情況下，黨主席李登輝經常扮演協調的角色，而縣市黨部主委完全沒有仲裁協調的能力。因此，以往由上而下的政黨政治，正在被地方勢力所取代；各地的地方派系「就是」國民黨。

國民黨與地方派系關係和自身的轉變，也意味著台灣政治轉型中，政治和利益代理體系的轉變。但是至今為止，這個轉變所表現出來的是利益從地方到中央的擴張，但是一個新的理性化的統治機制仍未出現。這可從以下的分析可得到印證。

二、立法院的歷史轉變與基本資料分析

國民黨政府從 1949 年在大陸內戰失敗，撤退來台，開始其在台灣的統治歷程。而中央各級機構也一併隨之來台。由於中央級民意代表是在 1947 年選舉出來的，而到台灣之後的 1951 年任期屆滿。然而隨著中國的淪陷，使得改選不可能。因此在 1951 年，國民黨政府以行政院會議通過，呈請總統諮請立法院同意暫時續行職權一年的方式，即將任期屆滿的立法委員延長一年任期。1952、1953 年再以同樣方式延長。而在 1954 年一月，司法法院大法官會議作成解釋案，謂國家發生重大變故，立、監委改選不能依法處理，故在第二屆委員未能依法選出集會與召集前，自應仍由第一屆立法委員繼續行使職權。此為其終身任職提供了「法律上」的依據。因此，在 1950 年代台灣即使有選舉的舉辦，但是最高職位只到地方層次的省市議員，中央級民代因為需要代表全中國的考慮，因此並未舉行改選。

然而，隨著時間的遞嬗，這些不改選的老民意代表逐漸凋零，使得國會內的人數逐漸呈現不足，因此 1969 年，第一次舉辦台灣區立法委員的增補選，增加 11 個名額。爾後，正如前述 1970 年代初期，因為國際承認的關係，國民黨政府採取了本土化與台灣化的政策，以強化它與台灣社會的關係。因此在 1972 年的立委選舉中，增補名額增加到了 35 人。而從 1970 年代中期

之後，由於台灣島內黨外民主運動的興起，以及他們對不改選中央民代的嚴厲批評，在 1980 年的立法委員選舉中，增額立法委員又增加名額到 70 人。而解嚴之後，由於政治的轉型與自由化，1989 年增額立委又大量增加到 102 人。1992 年老立委全面退職，產生了全新的國會二屆立委 125 人。

本章所收集和分析的資料，是以台灣區選出之歷屆增額立法委員（含增補選）為主，分別為 1969、1972、1975、1980、1983、1986、1989、1992 等年選出之八屆共 511 人次，294 位的立法委員。在資料收集和 analysis 上，我們剔除了僑選、福建省連江縣，而以區域立委為主，原因是區域立委才是台灣立法委員選舉的主要戰場，也是政治勢力競爭的場域，其他的代表則較不具這樣的代表性。因此僑選、福建省連江縣所選出之立委並不在分析範圍之內，這一部份的資料已事先予以排除。至於各個立法委員的背景經歷等細部資料則分別由立法院《第一屆立法委員名鑑》，《中華民國財經名人錄》，《中華民國現代名人錄》，《中華民國企業名人錄》，《台灣近代名人誌》，中央選委會編印之歷屆選舉實錄、選舉概況等官方資料及工具書為主，不足的部份再輔以《新新聞》、《財訊》、《商業週刊》、《遠見》、《天下》等雜誌所做之調查報導及各類相關剪報資料的內容。而搜集所得之資料一方面登錄記載於個人基本資料卡上，另一方面則將其轉化為代碼，輸入由本研究計畫以 dBaseIII+ 所設計之計畫專用系統程式，予以建檔管理，以方便日後資料的調閱及分析。

(一)基本資料描述

從這 294 位台灣選舉出來的立法委員的總體基本資料分析，我們整理成表 4-1、表 4-2，並發現以下幾個值得注意的事實：

表 4-1 台灣地區歷年民選立委資歷統計表(-)人數分佈

年別		1969	1972	1975	1980	1983	1986	1989	1992	總人數
當選人次		11	36	37	70	71	73	102	125	294
性別	男	10	32	33	63	63	66	89	113	261
	女	1	4	4	7	8	7	13	12	33
籍貫	台灣省	11	30	31	63	65	69	84	101	249
	其他	0	6	6	7	6	4	18	24	45
黨籍	國民黨	8	30	30	57	62	58	72	71	200
	民進黨	0	0	0	0	0	0	21	38	58
	其他	3	6	7	13	9	15	9	16	36
學歷	中學	2	4	5	9	8	4	10	10	33
	大專學	5	22	22	42	39	42	56	66	163
	碩士	0	2	2	8	12	14	24	31	52
	博士	4	8	8	11	12	13	12	18	46
年齡	30以下	0	0	0	1	0	1	2	0	
	30-34	0	3	1	5	3	3	6	5	
	35-39	0	8	7	11	12	8	12	24	
	40-44	1	10	9	24	24	18	21	30	
	45-49	1	5	8	15	17	25	22	26	
	50-54	3	2	3	8	10	11	24	25	
	55-59	4	4	2	2	4	4	12	10	
	60以上	2	4	7	2	1	3	3	5	
平均年齡	56	46	48	44	45	46	46	46		
企業擁有	有	7	15	16	36	41	42	63	59	147
	無	4	21	21	34	30	31	39	66	147
地方派系	有	4	5	7	21	34	36	52	51	106
	無	7	31	30	49	37	37	50	74	188

註一：1989年嘉義市選出之立委張博雅因轉任衛生署長，遺缺由莊國欽繼任，故1989年選出之立委總額計102名。

註二：選舉之後，部份立委黨籍有所變更，本表仍以當選時之黨籍為準。

註三：立委總數為歷年立委當選人總數，故並不等於歷年選出之立委人次總和。以下各表亦同。

資料來源：中華民國58.61.64.67.69.72.75年增額立法委員選舉概況，中央選舉委員會編印。中華民國78年三項公職人員選舉實錄，中央選舉委員會編印。其餘資料見參考書目。

表 4-2 台灣地區歷年民選立委資歷統計表(二)比例分佈

年別		1969	1972	1975	1980	1983	1986	1989	1992	總人數
當選人數		11	36	37	70	71	73	102	125	594
性別	男	90.91	88.89	88.19	90.00	88.73	90.41	87.25	90.40	88.78
	女	9.09	11.11	11.81	10.00	11.27	9.59	12.75	9.40	11.22
籍貫	台灣省	100.00	83.33	83.78	90.00	91.55	94.52	82.35	80.80	84.69
	其他	0.00	16.67	16.22	10.00	8.45	5.48	17.65	19.20	15.31
黨籍	國民黨	72.73	83.33	81.08	81.43	87.32	79.45	70.59	56.80	68.03
	民進黨	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	20.59	30.40	19.73
	其他	27.27	16.67	18.92	18.57	12.68	20.55	8.82	12.80	12.24
學歷	中學	18.18	11.11	13.51	12.86	11.27	5.48	9.80	8.00	11.22
	大專學	45.45	61.11	59.46	60.00	54.93	57.53	54.90	52.80	55.44
	碩士	0.00	5.56	5.41	11.43	16.90	19.18	23.53	24.80	17.69
	博士	36.36	22.22	21.62	15.71	16.90	17.81	11.76	14.40	15.65
年齡	30以下	0.00	0.00	0.00	1.43	0.00	1.37	1.96	0.00	
	30-34	0.00	8.33	2.70	7.14	4.23	4.11	5.88	4.00	
	35-39	0.00	22.22	18.92	15.71	16.90	10.96	11.76	19.20	
	40-44	9.09	27.78	24.32	34.29	33.80	24.66	20.59	24.00	
	45-49	9.09	13.89	21.62	21.43	23.94	34.25	21.57	20.80	
	50-54	27.27	5.56	8.11	11.43	14.08	15.07	23.53	20.00	
	55-59	36.36	11.11	5.41	5.71	5.63	5.48	11.76	8.00	
60以上	18.18	11.11	18.92	2.86	1.41	4.11	2.94	4.00		
平均年齡		56.09	45.56	47.68	43.81	44.80	45.68	46.24	45.56	
企業擁有	有	63.64	41.67	43.24	51.43	57.75	57.53	61.76	47.20	50.00
	無	36.36	58.33	56.76	48.57	42.25	42.47	38.24	52.80	50.00
地方派系	有	36.36	13.89	18.92	30.30	47.89	49.32	50.98	40.80	36.05
	無	63.64	86.11	81.08	70.00	52.11	50.68	49.02	59.20	63.95

1. 在性別的比例上，女性從政以及女性在政治權力的分配上，明顯的低於男性。從女性進入立法院的比例來看，歷年來只有 9% 到 13% 左右，而由女性人口在台灣所佔的大約 50% 的比例來看，顯示在政治權力分配裡，性別差異仍然相當大（參見圖 4-1）。這顯示工業化和現代化的結果，並未讓性別在政治權力

的分配上更加的公平^①。

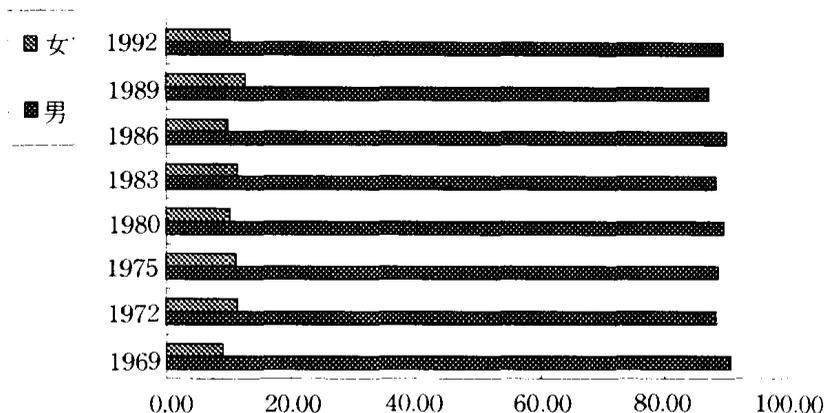


圖 4-1 歷年立委性別比例曲線圖

2. 在省籍的比例上，一般而言台灣省籍的比例較高，而外省籍的立法委員比例較低。這個分配合乎台灣人口省籍差異的樣態。不過值得注意的是，外省籍立法委員的比例在 1989 年之後開始上昇，佔當年總名額 101 位中的 17 位，比例上（17.65%）比歷年來皆有顯著增加（表 4-1, 4-2）。這拉近了外省籍立法委員與台灣省籍立法委員之間的比例。不過，需注意的是，在 17 位當選的外省籍立委中，有 14 位被認為是由國民黨黃復興黨部支持，比例高達 82%。因此，這個省籍的差異表現在立法委員的選舉上，軍方的動員事實上佔了重要的影響地位。不過由於本研究的資料收集只到 1992 年，無法表現 1995 年新黨成立之後的轉變。否則，外省籍佔的比例應該相對增加（見圖 4-2）。

3. 立法委員政治經歷中以曾任民意系統所佔的比例最高，比例平均達 71.63%。換言之，在擔任立法委員的職務以前，大部分的立委曾經擔任過不同層次的民意代表，然後再由於這些民意

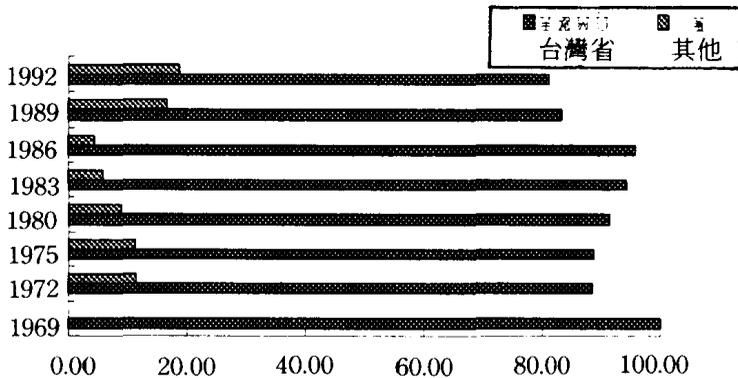


圖 4-2 歷年立委省籍比例曲線圖

代表的關係而進入立法院的。以 1989 年這次立法委員的政治背景作為分析單位的話，曾經有過民意系統經驗，包括各級民意代表以及立法委員或國大代表的，有 63 人，佔該年台灣選舉出來之立委總人數 101 人中的 62.38 %。而從總體資料的 294 人的政治背景資料分析，在擔任立法委員的同時與前後，仍然以曾經擔任過民意代表的人數最多。其次是進入或同時擔任黨務系統工作的立委（包括國民黨與民進黨）（表 4-3）。

表 4-3 立委政治經歷（包括現任）

系統	人數	比例
民意系統	207	71.63
政黨系統	104	35.99
文化系統	34	11.76
軍情系統	3	1.04
司法系統	9	3.11

註：由於政治背景出身有重疊，因此比例不是 100 %。

4. 從學歷來看，歷年立委以大專程度居多，各年所選出立委大約都佔 50-62% 左右。而在這些具有大專程度以上學歷的立法

委員中，畢業於台灣大學的人數最高（57人），其次為中興大學（27人）、師範大學（18人），以及政治大學（18人）等三校。而以人次來看，則這四個學校所佔的人數仍然最高^②。

而在這個學歷背景上，從1972年之後，博碩士等高學位立法委員的比例大約都佔全部立法委員的30%上下。而在全部的博碩士裡，大部分的學位，特別是博士學位是取自外國大學（表4-4）。

表 4-4 政治菁英之高級學歷

	本 國	外 國
碩士	27	24
博士	6	40

5. 由歷年立委總體資料來看，擔任企業正副董事長、正副總經理、董監事或顧問，亦即擁有企業背景的平均比例佔50%。這個比例同時包含了立法委員本身在擔任這個職務之前與之後的企業經歷。因為我們無法確實追溯到每任立委選舉前之政經背景資料，因此只能以既有的立委經濟背景說明。由於這個資料無法仔細區分時間序列，因此我們只能說明立法委員本身的職務與企業經歷有密切的關聯（表4-1，4-2，圖4-3）。而郭良文（Ku0 1992）在其論文中曾經指出，在1972年時，資本家或當選前曾經是資本家的人僅僅組成所有立法院席位的23%，然而這個數字逐漸昇高到1980年的34%，以及1989年的45%。這個說法與我們的資料有相同之處。由他的資料與這裡的總體資料可以很明顯的看出，資本家已成為一個參與高層政治決策的新興勢力。

在擁有企業背景的這些立委當中，以工業部門所佔的比例最

企業擁有

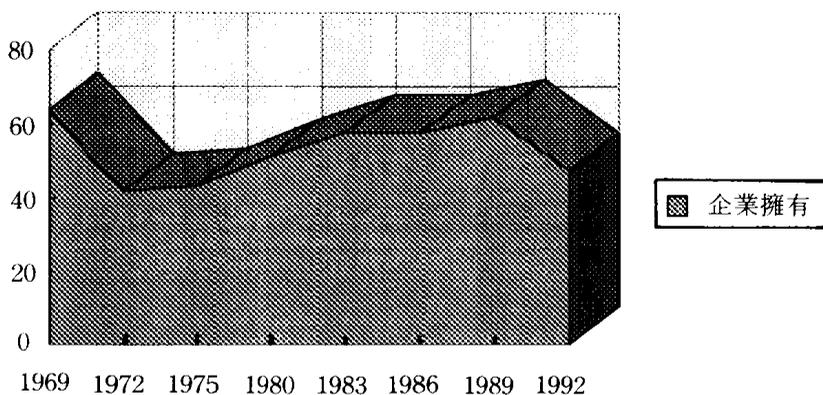


圖 4-3 歷屆立委擁有企業比例圖

高（佔 26.87%），其次是金融保險業部門（19.05%）和商業部門（15.31%），再其次是服務業部門（13.27%），最少的是從事農漁牧礦初級產業的經營者（3.06%）。在工業部門中，以經營建築營造業之立委為最多，其次是石化業；金融保險部門，以從事證券業者為最多，其次是銀行、信用合作社；商業部門中，以經營運輸業者居多，其次是從事貿易者為多；服務業部門則以從事自由業（律師、會計師、建築師、醫師等）所佔比例最高（見表 4-5）。

6. 從黨籍分佈上來看，在 1989 年之前，一直是國民黨一黨獨大的局面，當選的立委大都是國民黨籍，民社黨與青年黨每年只能佔有一至二席，充當花瓶角色。1989 年民進黨參與立委選舉，一舉攻下應選名額五分之一席位。從此正式進入政黨政治互動模式，國民黨在政治上增加了競爭的對手。

表 4-5 立委之企業背景

部門	人數	全體立委比例
工業	79	26.87
商業	45	15.31
金融保險	56	19.05
服務業	39	13.27
農漁牧礦	9	3.06

部門	業別	人數
工業	石化	13
	紡織	4
	建築營造	30
	水泥	4
	其他	39
商業	百貨	4
	貿易	10
	運輸	18
	其他	13
金融保險	銀行	20
	信合社	14
	信託保險	11
	證券	26
	其他	2
服務業	餐飲	8
	自由業	23
	社會服務業	6
農漁牧礦		9

最後，從我們的資料可以看出，地方派系在歷年的選舉中都扮演著重要的角色。而從既有的研究裡亦都指出了地方派系與新興地方財團的關係，它們透過金錢的能力與社會網絡關係，能夠在地方有力的動員選票，因此造就它們在選舉中的地位，也成為國民黨必須依靠的對象（王振寰 1993a；朱雲漢 1989；黃德福

1990)。以下，我們仔細的討論地方派系的影響力。

(二)立法委員與地方派系

自 1969 年開放增補選立委選舉迄至 1992 年為止，台灣地區在這二十年中經歷了 8 次增額立委選舉，總計選出 294 人次的立法委員。那麼這 294 位立法委員與地方派系之間的關係為何？當國民黨政府開放中央民意代表選舉後，早期只侷限於地方政治的地方派系，其政治地位如何轉變？這些問題我們將可從以下的資料分析中看出端倪。

首先我們將觀察的是歷屆立委與地方派系關係的整體情況。在這 294 名台灣地區選出之立法委員中，有 106 名與地方派系有關，其比例為 36.05%。而進一步分析歷屆立委與地方派系的關係，則對這一問題會得到更實際的動態理解。從表 4-1，4-2，4-6 中我們可以發現，歷屆立法委員出身地方派系的比例是愈來愈高：從 1969 年到 1992 年選出的立委中，出身地方派系或獲得地方派系支持的比率（%）分別為 36.36、13.89、18.92、30.00、47.89、49.32、50.98、40.80 尤其是 1989 年選出的立委中，高達一半以上的立委是來自於地方派系。而 1992 年第二屆立委的選舉，反對勢力的民進黨拿下了 38 席的直接區域選舉席次，使得整體地方派系的比例大為下降。

從上述的資料中我們可以明白，地方派系的影響力，其實並沒有隨著資本主義經濟的發展及政治民主化的轉型，而有所降低；反而是地方派系透過立法委員的選舉，逐漸介入中央政治的情況愈來愈明顯，這一事實也直接駁斥了早期國內對地方派系研究所得到的結論。如陳陽德（1981）與趙永茂（1978）等相關研究都認為地方派系會日漸式微，他們認為隨著社會結構的變遷，

表 4-6 歷年立委與地方派系之關係

年別	總人次	有派系	百分比	無派系	百分比
1969	11	4	36.36	7	63.64
1972	36	5	13.89	31	86.11
1975	37	7	18.92	30	81.08
1980	70	21	30	49	70
1983	71	34	47.89	37	52.11
1986	73	36	49.32	37	50.68
1989	102	52	50.98	50	49.02
1992	125	51	40.8	74	59.2

地方派系控票的能力會逐漸降低，吸納人才或新人也遇到困難，當傳統的血緣、地緣、親緣關係交織而成的情誼互賴網絡愈趨鬆散，重要性也為政治市場上理性計算的各種形式利益交換所取代時，傳統地方派系的生態體系必然會面臨了質變的挑戰，甚至因此而式微。但是這顯然與我們的發現不符。

以下我們將進一步觀察國民黨與地方派系之間的關係。從表 4-8 中我們可以繼續發現，國民黨與地方派系之間的關聯愈來愈高，而 1989 年、1992 年選出的國民黨籍立委中，分別將近六成（58.33%，59.15%）是出身地方派系。但如果想要真正了解國民黨與地方派系之間的關係，還必須剔除職業團體及原住民選出的立委，直接觀察區域立委的部份，因為地方派系真正的影響力，表現在地方選出的區域立委。另外由於台北市一直都沒有地方派系的出現，所以在表 4-9 的資料中我們還將台北市選出的立委予以控制（按：職業團體立委有屬於地方派系者的情形已予以控制），則我們發現國民黨在地方上結合地方派系的情形極為嚴重。即國民黨籍的歷屆區域立委，除了台北市外，有地方派系背景的是逐年增加，到了 1992 年甚至高達 73.68% 的比例。從上

表 4-7 國民黨籍立委與地方派系之關係

年別	總人次	有派系	百分比	無派系	百分比
1969	8	4	50	4	50
1972	30	5	16.67	25	83.33
1975	30	6	20	24	80
1980	57	18	31.58	39	68.42
1983	62	30	48.39	32	51.61
1986	58	31	53.45	27	46.55
1989	72	42	58.33	30	41.67
1992	71	42	59.15	29	40.85

表 4-8 國民黨籍區域立委與地方派系之關係

年別	總人次	有派系	百分比	無派系	百分比
1969	6	4	66.67	2	33.33
1972	18	5	27.78	13	72.22
1975	18	6	33.33	12	66.67
1980	35	17	48.57	18	51.43
1983	37	26	70.27	11	29.73
1986	35	26	74.29	9	25.71
1989	47	35	74.47	12	25.53
1992	57	42	73.68	14	26.32

述的資料分析中，我們證實了國民黨與地方派系之間關係的愈來愈密切。而這個趨勢是從 1972 年蔣經國採用本土化政策之後才出現的（參見圖 4-4 立委與地方派系關係趨勢圖）。

最後我們看的是立法委員的派系與學歷之間的關係。表 4-9 的資料顯示，98 名碩士以上學歷的立委僅有 27 名是與地方派系有關，其比例為 27.55%，而大學學歷者出身地方派系的比例為 37.42%，至於大學以下學歷者出身地方派系的比例則提高為 54.55%。我們發現，學歷愈低的立委，出身自地方派系的可能

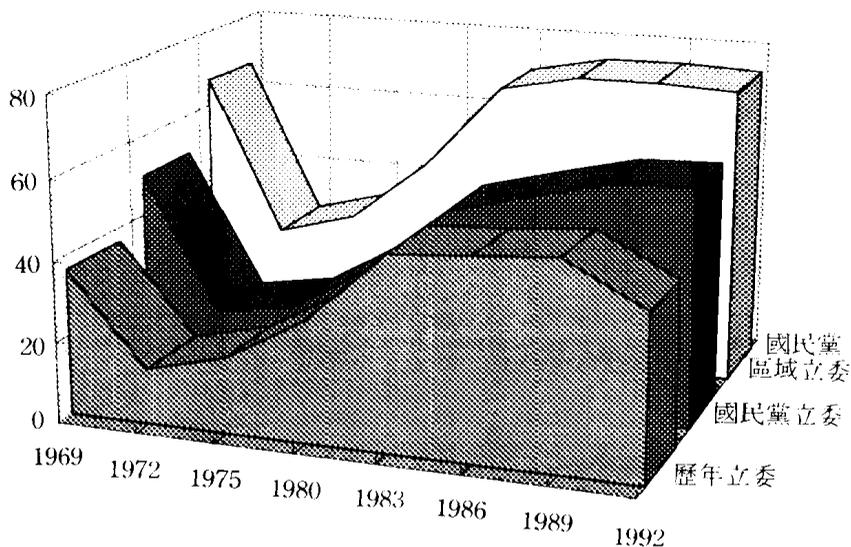


圖 4-4 立委與地方派系關係趨勢圖

表 4-9 立委學歷與地方派系之關係

學歷	總人數	有派系		無派系	
		人數	百分比	人數	百分比
碩士以上	98	27	27.55	71	72.45
大專、學	163	61	37.42	102	62.58
中學以下	33	18	54.55	15	45.45

性愈高，似乎學歷的高低與出身地方派系的有無是成相反的關係。

最後，上面的發現指出了歷屆立法委員具有企業背景和地方派系背景的比例相當高，那麼這二者有何關係？是否地方派系與企業背景有相關？蕭有鎮（1995）以這批資料進一步分析，得出以地方派系與企業背景之間有正相關的關連（參見表 4-10）。

也就是說有地方派系背景的，愈可能同時擁有企業背景（1995: 28）。這也可以在陳明通（1995）所收集的全省地方派系成員經營的各項企業資料中得到支持。

表 4-10 地方派系與企業背景交叉表

	有企業背景	沒有企業背景	總數
有地方派系背景	75	31	106
沒有地方派系背景	72	116	188
總數	147	147	294

$\chi^2 = 28.56, p < 0.05$ 資料來源：蕭有鎮 1995: 28

從上述的說明中，發現國民黨與地方派系之間一直維持著密切「合作」的關係，而且地方派系的重要性有愈來愈增高的趨勢。國民黨統治正當性的權力基礎，愈來愈倚靠地方派系予以支撐了，而這些勢力正是台灣逐漸崛起的台灣資本家和企業。

（三）財經委員會與政策立法

這些具有地方派系和地方資本的立法委員，進入國會之後，是否在立法上圖利自己或相關企業？立法委員由於擁有立法和國家預算的審核權，所以對行政部門各部會有相當大的能力關說或影響，這個顯而易見的部份，本文不處理（參見朱志宏 1989）。以下要處理的是，立法委員是否可能圖利自己的企業？我們以影響經濟利益重大的兩個委員會——經濟委員會，以及財政委員會——為例說明。

由於立法院議案眾多，因此在大會之下設立了 12 個常設委員會^③，事先審議相關法案。而在立法院內對經濟利益最直接相關的有兩個委員會：經濟委員會審查經濟政策及有關經濟部掌理之議案；財政委員會則審查財政政策及有關財政部之議案。因

此，除非逕付院會二讀，否則有關國家經濟財政政策、資源分配等，都受到經濟與財政委員會的審理。且財經兩委員會，可以要求相關官員備詢，或向行政部門施加壓力，而影響法案的方向。

由於財經兩委員會扮演了重大的經濟利益角色，近年來成為立法委員競相參與的熱門委員會，甚至最後必須由抽籤決定參與人員。蕭有鎮（1995）對 1984-1992 年歷屆財經委員會的統計資料分析，有以下的結論：歷屆立委參與這兩個委員會具有企業背景的比例相當高，除了 86、89 會期外，大多在七成左右或者更高。而這比全體立委中擁有企業的比例（50%）高出甚多（見表 4-11）。

立法院組織法規定「各委員會會議須有各該委員會委員五分之一出席方得開會。」以第二屆立委財委會 18 位委員為例，只要 4 人出席即可開會。在財經委員會多為地方派系和據企業背景立委把持的情況下，特定團體要掌握財經委員會並非難事。第二屆立委的財委會，除了華隆集團負責人翁大銘外，還包括了 3 位直接擔任華隆集團企業相關企業的董事長^④；華隆集團因此被認為操控財委會。地方派系政客代理地方資本，與全國性財團形成聯盟，合作無間，操縱法案，可以用以下證交稅和證所稅的例子說明。

三、立法過程中的角色：證交稅與證所稅為例

最能夠表現台灣地方政治勢力對行政部門的壓力，並直接影響政策的，要屬於證券交易所稅與證券交易稅課徵的幾度轉變上。這與前面立法委員資料裡所呈現的，在立法委員中，經營或擁有金融或證券業的比例相當高（佔全部擁有企業背景的 38.1

表 4-11 立委參與財經委員會人數統計(1984-1993)

年別	會期	立委總數	參與經 財委員會 人數	參與政 財委員會 人數	參與經 濟委員會 人數	企背立 業景委 比例 %	財 經 委 員 會 比例 %	財 政 委 員 會 比例 %	經 濟 委 員 會 比例 %				
1984	73	71	21	14	7	41	57.7	19	90.5	12	85.7	7	100
	74	71	23	14	9	41	57.7	20	87.0	11	78.6	9	100
	75	71	20	10	10	41	57.7	20	100	10	100	10	100
	76	71	21	10	11	41	57.7	19	90.5	8	80.0	11	100
	77	71	19	9	10	41	57.7	18	94.7	8	88.9	10	100
	78	71	20	10	10	41	57.7	18	90.0	8	80.0	10	100
1987	79	73	16	4	12	42	57.5	15	93.8	4	100	11	91.7
	80	73	16	4	12	42	57.5	14	87.5	4	100	10	83.3
	81	73	17	5	12	42	57.5	16	94.1	5	100	11	91.3
	82	73	26	13	13	42	57.5	20	76.9	9	69.2	11	84.6
	83	73	15	4	11	42	57.5	13	86.7	3	75.0	10	90.9
	84	73	20	11	9	42	57.5	16	80.0	8	72.7	8	88.9
1990	85	101	25	14	11	63	62.4	18	72.0	10	71.4	8	72.7
	86	101	36	25	11	63	62.4	23	63.9	14	56.0	9	81.8
	87	101	33	17	16	63	62.4	25	75.8	13	76.5	12	75.0
	88	101	24	13	11	63	62.4	18	75.0	10	76.9	8	72.7
	89	101	23	12	11	63	62.4	13	56.5	7	58.3	6	54.5
	90	101	22	11	11	63	62.4	14	63.6	9	81.8	5	45.5
1993	01	125	33	17	16	59	47.2	21	63.6	12	70.6	9	56.3
	02	125	33	16	17	59	47.2	21	63.6	12	75.0	9	52.9
	03	125	32	16	16	59	47.2	21	63.6	12	75.0	9	56.3

資料來源：蕭有鎮 1995: 30。

%)，因此這兩項稅法直接與他們的利益有密切關連。

台灣的證券交易市場原本並不活絡，雖然從 1962 年開始，台灣證券交易所就開始運作，而證券交易法也於 1968 年 4 月開始實施，但是由於上市公司不多、證券交易商設立受到限制等原

因，台灣的股市並未有太多的投資人，也未引起特別的注意。台灣的股市開始大量上漲是從 1987 年開始的。而這與前面提到的，在這階段由於台灣長期經濟發展的結果，外匯不斷增加，中央銀行因此大量增加貨幣供給，但由於投資管道不通，新台幣匯率預期上漲，熱錢從國外不斷湧入，地下投資公司湧現運用呆滯資金等諸因素，而使得股市與房地產市場不斷上揚。在 1986 年底，台灣股市的指數突破 1,000 點之後逐漸上升，到 1987 年 10 月已經到 4,000 點。而後，1988 年持續上漲到 9 月底的 8,600 點。這個股市的攀升，在 1990 年初達到最高點的 12,400 點。而 1989 年股票交易總額更超過 25 兆，僅次於紐約、東京，成為全球交易量值第三大的證券市場。而台灣在股市開戶的人口，從 1986 年的 47 萬，到 1988 年的 100 多萬，到 1990 年更達 500 萬，幾乎每四人中就有一人是證券投資人口。

在股市大量上漲之時，同時出現的問題是課稅問題。由於股市的投機造成大量人口賺錢容易，卻又無課稅造成賦稅不公現象。因此，財政部在 1988 年開始宣布恢復課徵證券交易所稅，這造成了來自立法部門的立法委員們的反對。自此之後，行政部門與立法部門在證交稅的稅率上與證所稅的課徵與否爭執不休。一般而言，證券交易稅是針對買賣交易金額所課徵的租稅，只要買賣有價證券就課稅，並不問買賣是否盈虧；而證券交易所稅則是所得稅的一種，針對有價證券所得課稅，即有賺錢才課稅。由於證所稅課徵手續繁瑣，不易認定，政府幾次停徵證所稅，而把證所稅的課徵目的內含於證交稅，而這也是造成買賣股票虧損的投資人不滿，或股市低迷時投資人要求降低證交稅的原因。

行政部門與立法部門在證交稅與證所稅的衝突，主要有幾

次：首先，1988年中，前財政部長郭婉容宣布從1989年1月開始恢復開徵證所稅，結果引起股市的大量下跌。從8,789點下跌到5,858點。而這引起投資人不滿，並引發街頭抗議事件，要求財政部長和當時行政院長俞國華下台。在此同時，以地方派系為主導的集思會，連署提案要求財政部、經濟部長以及經建會主委等單位赴立法院報告決策經過。集思會甚至連署要求將證所稅開徵決議收回，引發行政與立法部門間的爭議和倒閣危機。值得注意的是，行政部門所強調的是賦稅公平原則，而反彈最大的是來自國民黨的地方派系立委。最後，財政部作了讓步，將交易稅由千分之3減為千分之1.5，免稅額擴大為一千萬；而財政部並同時宣布多項刺激股市的消息，企圖挽救股市。

行政與立法部門的另一次衝突，是在1989年底。由於前次證所稅課徵失敗，財政部長郭婉容提出千分之15的證交稅率，將證所稅內含於證交稅中。然而這同樣引起立法部門的不滿，而有千分之6、5、3……等不同意見。由於當年底將舉辦立法委員選舉，國民黨恐引起股市不安，而透過黨政協調，與立法院達成協議，降低證交稅為千分之6，國民黨文工會並以「利多與長紅」的口號，作為該次立法委員選舉的主要文宣，企圖一方面討好投資人，另一方面與地方政客妥協。

1989年選舉的結果，大量受證券業支持的候選人進入立法院。根據《商業週刊》（1989, 12）的統計，在83位當選的區域立委中，有23位受證券業者支持，比例為27.7%。這些人成為在立法院內維護股市的主要勢力。

第三次行政與立法部門的爭議，是在1992年底二屆立法委員選舉前夕。1991年底民進黨立委吳勇雄在院會提出證券交易稅修正案交付委員會審查。而國民黨在1992年表示選前不降稅

的宣示，但財委會三位召集人國民黨籍吳耀寬、王滔夫，與當時無黨籍蔡勝邦，仍將證交稅修正草案排入議程，並在他們的主導下（包括蘇火燈、王素筠），將固有的稅率千分之6取消，改為依股票前三月平均周轉率分別課徵千分之1至千分之6的彈性稅率。雖然這些人隨後遭到國民黨開除的處分，但是清楚的是這些地方派系和財團代表的立委聯盟已經形成，而國民黨也愈來愈無法控制其立法委員。立法委員自身的利益遠重於黨的利益。

1992年選出的第二屆立委中，除了原先被開除黨籍的財委會委員繼續連任外，還包括了與股市關係深厚的華隆集團負責人翁大銘、股市大戶游淮銀等人。其中，與證券商有關的立委就有16位（7.81%）曾經擔任證券公司董監事職務（蕭有鎮 1995: 41）。該屆第一會期財委會還包括何智輝（華隆集團嘉畜公司董事長）、吳耀寬（華隆微電子董事長，但不久後逝世）、三重幫與味全集團的蔡勝邦、與燁隆集團關係密切的李必賢、高雄市望族後裔陳建平，以及郭廷才、鄭逢時，以及民進黨的許添財、彭百顯、朱星羽等。1993年初，財政部長白培英主張證交稅由原先的千分之6降為千分之3，但附帶條件為開徵證所稅。之後，透過黨政協商，立法院通過調降證交稅，並附帶決議要求財政部於一年內恢復開徵證所稅。然而，在立委的阻撓下，財政部至今並未能順利開徵證所稅。而相反的，立委要求降低證交稅的聲音卻從未間斷，至於其他有關修正股票市場運作的提案，包括違約交割、炒作股價、互相約定買賣、散播謠言等所謂「反操作」條款，則被要求廢止或放寬規定等。

由證所稅與證交稅的例子，可以看到國民黨中央已經無法約束其民意代表。黨中央的賦稅公平原則擋不過立法委員的利益。台灣的民主化，使得大量原先侷限於地方的派系與地方資本成員

進入中央結盟，而影響決策。在國民黨依賴選舉來維護政權的情況下，這樣的情況是否會改變，令人懷疑。

四、新政商關係的正當性危機

前面指出了台灣本土地方勢力，從早期被侷限於地方，維護國民黨的統治；到 1970 年代之後，逐漸成為國民黨賴以與反對勢力競爭的動員勢力；到 1990 年代成為國民黨的權力基礎，直接進入中央決策。因此，早期國民黨中央高高在上的情勢不再，地方派系勢力現已經在黨中央或權力核心。例如立法院長劉松藩出身台中縣紅派，副院長王金平出身高雄縣白派，他們更是國民黨的中常委，每星期三早上開會，決定全國性的重大經濟政治與人事政策。而在此情況下，地方黨工便無法像以前一樣操控選舉提名，地方黨工的層級已經無法應付來自權力核心的地方派系勢力。

歷屆立法委員的資料也清楚說明了，地方派系勢力在國民黨的競爭策略上是愈來愈受到重視。除此之外，具企業背景的立法委員比例也逐漸增高。統計資料說明了，地方派系與企業背景具有相關性。因此，我們可以說地方派系背景已經不再只是地方勢力，而是地方資本加地方政治勢力了。他們是以政治養經濟利益，再以經濟利益扶植政治版圖（見下章討論）。政治與經濟利益相互為用。而證交稅和證所稅的例子更說明了地方或資本家出身的立法委員，赤裸裸的影響決策和擴大自身利益。

由於地方派系立法委員或民意代表競相以政治權力擴張利益，而國民黨又必須依賴這些勢力維護政權，因此國民黨被反對勢力指控為金權政治的維護者。隨著反對勢力的成長，都市中產

階級的增加和動員，國民黨的權力聯盟也逐漸受到嚴重的挑戰。1989年以來的各項選舉中，除了1991年的國大代表選舉外，國民黨的得票率逐年下降，從1989年立委的60.83%，到1992年立委的60.67%，不斷滑落到1993年之後已經低於50%，而1995年立委選舉更下滑到46.06%。換言之，金權政治正在腐蝕國民黨的統治（參閱圖4-5）。

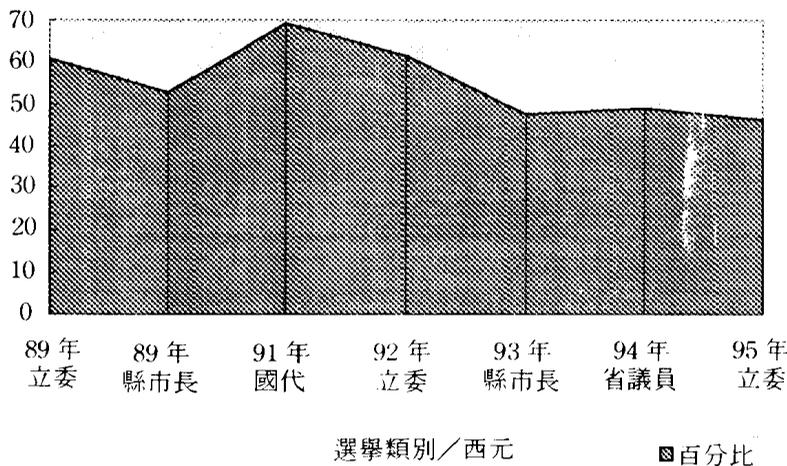


圖 4-5 國民黨歷年選舉得票率曲線圖

國民黨在面對統治危機卻又不得不依賴地方派系維繫政權的情況下，對地方派系並沒有很好的策略對應。而地方派系在此情況下，愈來愈不節制其金權和以政治擴大私利的作為。1993年縣市長選舉之後，各縣市議長選舉，因議員賣票的傳聞不斷，最後導致司法機構調查，全省各縣市議長相繼遭到起訴的命運，引起地方派系的反彈。雖然國民黨企圖以司法的方式約束地方派系，維繫正當性，但是到底這樣的方法有多少的效力，仍有待觀察。

前面曾經討論過 Domhoff (1979) 在認定美國有一個統治階級時，指出了統治階級透過支持基金會、各樣的委員會，以及設立智庫參與討論，塑造全國共識，然後在立法過程中，參與委員會或聽證會的討論，形塑政策，使得美國的重大決策符合其利益。重要的是，這些統治階級並不直接參與政治統治。政客參與決定政策，統治階級則是形塑共識，提供資金研究，透過媒體塑造公共意見。這也就是 Gramsci 說的「統治霸權」，統治階級願意犧牲短期物質利益，塑造文化認同和共識，來維護其長期物質利益。

相對於美國或西方民主國家的例子，台灣新興的地方資本家與地方政客則是赤裸裸地介入政治，擴大私有利益。政客與資本合一，影響決策。他們從早期被國民黨孤立於地方社會，壟斷部份地方產業，進一步到最近進入中央，產生全國性聯盟和介入政策決定，透過國家政策的影響力，成為影響重大的財團勢力。這樣透過政治而直接或間接獲取經濟利益的方式，正是現今台灣新政商關係的寫照。這樣的地方派系加地方資本家勢力的新政商關係，與前一章所討論的資本家勢力不同。後者的影響力是透過「不投資」、「不支持」等否定的作為，來影響重大決策。而地方勢力則是自己進入政治，以公共資源創造或擴大私有利益。

另一方面，由於地方派系的私人、人情、侍從關係等非公共性質，使得地方派系也不像西方的利益團體那樣，具有公共討論空間的市民社會形態（見第六章的討論）。相對的，地方派系的運作雖然具有現代的外衣，但是內容卻是舊社會的人情和封建。因此，利益只分配到人情圈內的人，而不具利益團體的公共性質。因此，地方派系成為財團，進入中央影響決策，只是使得地方政客更有能力掠奪公共資源，分配給自己或其成員。這樣的政商關

係，連已經飽受批評的西方利益團體都比不上。用一個比喻來說，台灣的地方資本家或地方政客，仍然像海盜，盡力掠奪中飽私囊，而仍未想到統治霸權問題；而西方的政客或資本家，則在受到勞工與中產階級運動挑戰之後，已經使用統治霸權的技術，讓勞工參與政治，開放公共空間，但卻不斷塑造意識型態，使整個遊戲規則仍是傾向資本主義的體系制度，而使被統治者被統治而不自知，或將之視為當然，成為日常生活中常識（common-sense）的一部份。

五、結論：尋找新的制度規範

在國民黨舊政權時代，由於黨政官僚高高在上，控制社會政治經濟資源，因此它以自己的方式來與社會階級或團體發生關係。這種關係是不對等的侍從關係，無規則可循，而社會也沒有制度和管道來約束。在舊政權時代，沒有民主政治的架構，特殊主義是常態。然而在台灣逐漸走向民主的過程中，這種特殊主義卻不斷延伸至中央政府體系中，成為明顯的政治運作規則。台灣的地方政客與地方資本家在有了影響政治社會的資本之後，仍企圖以個別和特殊的關係模式，透過中央政府政策，來擴大私人利益。而黨政官僚也永遠可以找到願意以個別和特殊關係利益輸送的資本家和地方勢力，來從事政治的競逐。這構成了台灣現今政商關係網絡的特色。因此雖然本土勢力的利益與影響力在台灣的政治社會舞臺上是增加了，但是這種增加卻是私人的和特殊主義的。在此情況下，有特殊個人關係的，可以透過政治獻金，以政治管道來擴張利益；沒有這種關係的，則將利益受損或不受政策與政府的關注。這樣的政治社會運作與舊政權時代並未

相去太遠。所不同的是，以前是黨政官僚高高在上而地方勢力在下，如今則是相互利用的伙伴；以前是以外省籍為主幹的黨政官僚來聯合本省籍的地方政客，現今則是以本省籍為主導的黨政官僚體系與台籍地方政客和地方資本家聯盟；以前是黨政官僚必須走入「民間」瞭解民情，現今則是官「民」合一，官即民、民即官。現今地方中央的界線已經模糊，不再清楚存在。

不過正如選舉資料所透露出來的，這樣的政商關係正面臨相當大的挑戰。而反對勢力、社會運動也都不斷地在對這樣的政商關係，提出不同的意見和看法。在立法院內由反對黨所提出的「陽光法案」立法正在進行，而公職人員財產申報法已經實施，一系列相關規範民意代表或政府官員的法案正在討論。這顯示了台灣從舊政權到新國家在政商關係上，所面臨的制度化問題，到底要如何規範私人利益和政治關係？台灣的新國家正在尋找新的制度規範中。

從西方資本主義民主和利益代理政治發展的角度而言，政黨政治的出現一開始並未賦予利益團體公共地位（public status）的角色（Maier 1981；Offe 1981），他們只代理貴族和資產階級的利益。在第一次世界大戰之後，由於工人階級勢力的興起，政黨才逐漸認知到不考慮這個特殊勢力，則很多政策無法推行，才逐漸賦予利益團體公共的地位。但是由於國會制度以政黨和區域代表所具有的「全盤性質」（catch all），他們企圖以政見和政策，滿足大部份人來獲取選票，因此並未能考慮特定階級或團體的利益。到了1950年代，特殊利益團體的地位才更加強化，成為政治經濟決策的一員，形成了社會統合主義（corporatism），與國會制度平行運作（Cameron 1985；Maier 1981）。

相對於西方，台灣的政黨政治正在興起，區域性選舉造成各政黨候選人愈加地依賴地方資本的支持，加上原有的侍從主義關係，使得私有利益的擴張與否無法透明化。在此情況下，民意代表是否使用職權擴大私有利益也無法受到公共監督。在新國家不同政治社會勢力尋求新的制度規範過程中，可能出現什麼樣的制度安排？

首先，台灣大概不會出現西北歐的統合主義利益團體模式。這個模式賦予資本家、勞工團體政策決定的角色，包括全國性的薪資、工時，或工作條件等，但是也要求勞工或資本家團體對其會員的約束，遵守談判的結果^⑤。這樣的統合主義的先決條件是必須有很強的勞工運動作為後盾，對國家機器和資本家造成壓力。但是這樣的條件並不存在於現今的台灣。

其次，類似美國的多元的利益團體政治？這可能是台灣會走的方向。即國會制度為主，但是對利益團體與國會議員的行為予以規範。不過這有先決條件：即賦予利益團體公共的地位。在資本主義多元社會中，不同族羣、性別、階級，或意識型態團體，各有其利益或想法，代理社會中不同的羣體，他們可公開的對國會或民意機構遊說或施加壓力。而國會議員則應受到公共監督，以使得利益關說得以公開。這樣的方式，需要諸多的公共立法才有可能。而以現今國民黨已經愈來愈無法控制國會的情況，加上反對勢力對地方派系金權政治的對立，這可能是出現中的制度規範。

但是這樣的多元利益團體政治能維持穩定嗎？答案是：不可能。首先，政黨為主的政治，不可能完全代理利益團體。因為政黨的「全盤性」，其決策通常不是通過仔細的理性規畫，而是透過政黨之間的妥協、聯盟，或由黨內少數人決定，它不太反應意

識型態或特殊利益（Offe 1981: 142；Przeworski 1985）。其次，利益團體政治，正如前面對多元主義的批評，有利某些資源較多的團體，而不利那些本來就沒有資源的團體。因此，即使有陽光法案，有能力遊說和關說成功的，仍然是既有社會結構中的既得勢力。第三，官僚體系無能執行陽光法案，這牽涉到現今國家機器的工作過分龐大，使得政策的執行經常面臨困難。

利益團體政治要能夠穩定，需要不同團體都享有相同的影響力、公共規則被信任、國家機器被信任、能有效執行法案等。但是這些先決條件本質上並不存在，因為這涉及了資本主義的結構限制。因此，利益團體政治並無法解決穩定統治的問題。但是即使是利益團體政治的類型，台灣的利益政治，還在前現代的掠奪方式中。一方面，地方政治勢力在新國家形成過程中，透過勢力擴張，利用行政和立法資源，維護和擴大私有利益，而國民黨在依賴他們維護政權的情況下，並沒有有效的策略能夠制衡。另一方面，反對勢力至今為止，並沒有有效的尋求解決方案，而經常是以道德的訴求來攻擊這樣的政商聯盟。至今為止，雖然這樣的政商聯盟，逐漸失去正當性，而使得國民黨的得票率年年下降，但是包括國民黨與反對勢力對於利益團體公共地位的討論，仍未有理性對話的出現。在一個高度資本主義社會，不正視利益的必然性，以及予以規範，而只以道德圍堵，只會強化既有的人情和關說。新的制度規範需要面對分化社會的本質，但是這樣的討論和立法在台灣還仍未見理性面對的情況。

從前面的討論至今，主要在解釋台灣權力結構和國家機器的轉型，我處理了新國家的興起，以及相對在政商關係上的轉變和調整。但是舊政權的瓦解並不是只有在中央層級，在地方層次也面對相同的改變。到底地方政府與地方權力結構如何轉變？地方

菁英如何壟斷地方利益？地方菁英與地方社會的關係為何？則是以下各章所要處理的問題。

• 註 釋 •

- ① 相關的資料，如在年齡分佈上，當選立委開始有年輕化的趨勢。從1969年平均年齡56.55歲，顯著下降為1972年的46歲左右。從此之後，當選的立法委員平均年齡大約在45歲上下（表4-1，4-2）。這個趨勢可能與國民黨從1972年之後「啓用青年才俊」的政策有關，但更可能與生命週期裡，45歲上下正是事業顛峯狀態有關。在所有立委裡，34歲以下即當選立委者有1975年的王金平；1980年李天仁、林鈺祥、黃正安、蔡勝邦、鄭余鎮；1983年林永瑞、黃正安、劉興善；1986年余政憲、李勝峯；1989年王世雄、王令麟、余政憲、沈智慧、林志嘉、林錫山、翁重鈞等。這些特別年輕的立法委員的特色：不是擁有優渥的黨部支持的政治資本，就是來自大企業背景，或者是擁有地方派系的支持。
- ② 歷屆立委畢業學校詳細資料如下：

學校名稱	總計	1969	1972	1975	1980	1983	1986	1989	1992	總人次
台大	57	0	10	10	14	13	17	17	24	105
政大	18	0	0	0	6	3	4	6	10	29
師大	18	0	0	1	6	5	7	6	9	34
興大	27	1	4	3	10	10	11	9	7	55
成大	4	0	0	0	0	1	0	1	3	5
清華	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
師院	9	1	2	2	1	1	2	2	2	13
軍、警校	11	0	1	1	3	3	3	3	5	19
東海	4	0	0	0	0	0	0	2	3	5
輔仁	3	0	0	0	1	1	1	3	2	8
淡江	7	0	0	0	1	3	3	4	2	13
中原	1	0	0	0	0	0	1	1	0	2

東吳	7	0	1	1	3	3	3	4	4	19
逢甲	3	0	0	0	0	0	2	2	2	6
文化	12	0	0	0	0	0	1	6	10	17
大同	2	0	0	0	0	0	1	2	1	4
北醫	2	0	0	0	0	0	0	2	1	3
高醫	3	0	0	0	0	1	1	1	1	4
中山醫學院	2	0	0	0	0	0	0	1	2	3
中國醫藥學院	2	0	0	0	2	1	1	0	0	4
台北工專	5	0	1	1	2	2	0	3	1	10
世新	2	0	0	0	0	0	1	1	0	2
銘傳	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
其他商專	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1
其他	55	8	11	12	11	13	9	14	18	96

- ③ 這 12 個委員會分別為內政、外交、國防、經濟、財政、預算、教育、交通、邊政、僑政、司法、法治等。
- ④ 這些立委分別為何智輝（嘉畜董事長）、吳耀寬（華隆微電子董事長）、鄭逢時（民興紡織董事長），及翁大銘本人。
- ⑤ 即使是這樣的統合主義現今已經面臨瓦解的命運。因為統合主義基本上是福特主義大量生產模式下的產物，大量生產需要大量消費，因此資本家願意提供較多的薪資，以及承認工會的自主權，但是現今資本主義競爭激烈、資本外移嚴重、工會勢力瓦解，連帶的統合主義也在消失中（Hirsch 1991；Jessop 1991）。

第

五

章

崛起的都市政權

台中市

- 一、理論討論
- 二、台中市簡介
- 三、台中市的地方派系
- 四、成長機器的制度起源
- 五、都市計畫與成長機器都市政權
- 六、都市計畫委員會的社會機制
- 七、成長機器都市政權與中央的矛盾
- 八、結 論

沿著中山高速公路南下，過了豐原之後，進入眼簾的是一棟棟的高樓建築；下了中港路交流道往市區行進，沿路所見的不是大樓興建的看板，就是已經啓用的新型大樓。幾十年前，這些地區仍然是田野阡陌的農村景象，如今則已經成爲標準的都市景觀。繼續往市區方向前進，老舊擁擠的市中心，仍然繁華人潮不斷；舊有的都市公共設施，已經不敷使用，行人被車潮和到處游竄的摩托車推擠，尋找行走的空間。

與台灣經濟成長同步，台中市就像其他任何一個新興都市，不斷地侵蝕鄰近地區，新型的超高大樓出現標記著工商業社會正取代傳統農業社會。而企圖進一步成爲院轄市、台灣——大陸轉運中心、開闢清泉崗國際機場等，將台中市提昇爲國際性都市的呼聲更是此起彼落。到底這些想法能否成爲事實，有待觀察，但是這些想法的背後，則代表著台中市的持續成長，是都市菁英的共識，他們透過各種管道，描繪光明未來的遠景，也教化著台中市民，這樣的前景，將帶給台中市國際性的地位和驕傲。究竟誰在推動「成長」？爲什麼？而這樣的成長和發展，在民主化的過程中，與中央政府之間的關係會有什麼樣的轉變？

前面各章討論了台灣政治轉型與權力結構的轉變，而焦點在全國的層次，在本章及以下各章，焦點則放在地方社會和地方政府層次。不過本章更重要而獨特的問題是：經歷了政治轉型和權力聯盟的轉變之後，地方與中央之間的關係是否改變或有什麼樣的改變。假如在舊政權時代，是中央集權的中央／地方關係，現今的情況爲何？本章以台中市爲分析的對象。原因很簡單：一方面是我的工作地點就在東海大學，台中市的研究有地利之便；另一方面，台中市的都市變遷巨大，都市計畫大量地改變了台中市的地景。到底「誰」有權力制訂和推動都市變遷，自然成爲研究權

力結構的選擇對象。

本章首先討論現今有關地方政府的研究和理論，之後介紹台中市的背景，及說明地方派系在台中地方政治中的角色，接下來討論本章的重點——地方政府與地方派系在都市重劃中的關係，最後並將討論中央與地方之間關係的矛盾和轉化。本章將透過都市計畫的案例指出，台中市的權力聯盟類型，是市政府、地方菁英、房地產業者聯盟的成長機器都市政權（urban regime），地方派系透過非正式管道，介入都市計畫，獲取巨大利益。而在民主化過程中，地方勢力的逐漸高漲，對地方發展有較大的自主性，威脅現行中央集權的體制。這個地方與中央的矛盾關係，正是現今中央與地方關係的寫照。

一、理論討論

第一章所討論的國家機器與權力結構中，我已經討論了有關社區權力結構辯論中，多元主義與菁英主義之間的差異。我也指出了，由於社區權力結構研究的最大問題，是將地方政治視為整體全國性的政治方式來看待，而忽略了地方社會所面對的與全國性的政治是不同的事實，例如地方政府無力控制經濟發展的方向（Peterson 1981: 5）；另一方面，且更重要的是，社區權力結構研究的各觀點，由於有理論上的預設和理論上的偏好，因此研究者通常都能透過議題的選擇，而得到他所支持的理論的研究成果。這使得「誰統治」的問題，最後成為意識型態之爭，而失去科學研究的意義（Schumaker 1991: 16）。

近年來，對於社區或都市權力的研究，有兩個新的方向：一是對地方政府（local state）的理論化；另一則是對誰統治的問

題重新調整，如 Stone 的都市政權（urban regime）理論，認為都市權力研究的重點不應在權力的控制（power over），而應在權力與社會生產的關係（1989: 227）。或 Logan 和 Molotch 說的「我們不只要問誰統治的問題，還要問權力是爲了什麼（power for what）的問題」（1987: 52）。這些新的發展，對台中市或廣義的台灣地方政治的研究有何啓發？

(-) 有關地方政府^①（地方國家機器）的理論

地方政府與中央政府之間的功能有無不同？明顯地，除了前述的經濟發展因素外，它們之間還有以下的差異：首先，地方政府並沒有中央政府的外交和軍事國防的功能，因此地方政府並沒有獨立行使外交或擁有地方武力的正當性。其次，地方政府相較於中央政府而言，與公民間距離較近，因此也較容易受地方利益的影響。關於這點 Friedland 等人的說法最具代表性。「地方政府所立基的選舉代議制度使得它們對民衆的不滿變得脆弱……地方政府經常是民衆政治參與的焦點，因為它們在結構上可接近，也是介於公民與國家機器之間的點。地方政府政策的相對透明性，以及地方政府機構的相對可接近性，使得它們較其他層級的政府容易成爲政治反對者質疑的目標」（引自 Saunders 1981: 301）。最後，在與利益團體之間的關係上，中央政府因爲決定全國性政策，較易受到生產性資本的組織化影響；而地方政府較具有分配公共消費的功能，而較不具影響整體經濟發展的作用，因此較受消費利益衝突的影響（ibid）。在這樣的基礎上，對地方政府的理論化有以下的不同理論。

1. 相對自主的地方政府

新馬克思主義的國家理論辯論，在 1970 年代曾經引起廣泛

的注意（參見本書第一章），其中最主要的觀點在提出國家機器的「相對自主性」觀點。即，國家機器一般而言是為整體資本主義服務，但是國家機器為整體資本主義的發展，在特定的歷史條件下，仍可能制訂不利於資產階級短期利益，而有利於被宰制階級的政策，如社會福利；但長期而言這些政策有利於統治階級，也就是有利於整體資本主義的發展。而 Cockburn（1977）將這樣的說法加上 O'Connor（1973）對資本主義國家機器財政危機的論點，運用到地方政府的層次，指出雖然地方政府是整體國家機器的一部份，但是其運作是代理整體統治階級的利益。

Cockburn 指出，地方政府的很多服務和福利政策，其實是在維繫勞工階級勞動力的再生產，而有利於資本主義全體積累的順暢。這包括社會生產、社會投資，與社會消費的各項支出。另一方面，開放不同管道給人民參與，其實只是將街頭的抗議制度化，使得管理容易，也使得生產制度得以維持的正當化作法。因此，Cockburn 的說法，只是將地方政府視為資本主義國家機器的一支，其相對自主性在於維繫資本主義。

這樣的說法，正如第一章所討論的，將地方社會的多元複雜性，化約到資本主義的勞—資階級關係邏輯，而且是功能性解釋大於歷史解釋，因此嚴格說來，這並不是一個地方政府的理論。另外，這個理論以勞—資邏輯看待地方政治與台灣或台中市的情況完全不同；而且它假定了地方政府對中央政府而言是具有自主性的運作基礎，對台灣的環境而言，相差太遠。因此，具有相對自主性的地方性國家機器對研究台灣社會而言，並不適用。

2. 集體消費理論

地方政府作為集體消費機構的觀點是 Castells 於 1977 年的

《都市問題》一書中提出來的。他認為現今已經很難以人口的地域來劃分都市與鄉村。他以馬克思的歷史唯物論的論證說明：福利國家興起之後，都市已經成為集體消費的空間，提供各類的公共服務（集體消費），例如住宅、交通、福利、幼兒照顧等，以維繫勞動力的再生產。這是因為隨著人口的集中，而勞動力再生產的工作愈來愈由國家機器來提供，都市乃形成提供集體消費的空間。都市問題因此成為集體消費鬥爭的政治問題。

Castells 的集體消費理論仍然是立基於資本主義階級關係的理論，將都市視為維繫資本主義階級關係的產物。他認為在資本主義裡，國家機器必須提供大量的集體消費，解決私人資本無法解決的問題；另一方面則透過公共支出，創造消費能力，有利資本主義的再生產。因為都市的集體消費性質，使得地方政府成為各項勢力鬥爭的場域。

Castells 的集體消費理論，與第一章討論的新馬克思主義國家理論面臨相同的問題：即，以資本邏輯或階級邏輯來看待地方政府的角色，而嚴重忽略非階級的社會關係，以及除了經濟之外的文化、政治等關係。正如 Katznelson 指出的，社區價值的衝突並不等於資本家與勞工之間的衝突，他說，

……都市政治是由強調族羣、種族與地域，而非階級的界線和規則來規範，它們強調財貨和服務的分配，而排除生產或工作關係的問題。這些規則的主要項目就是將工作的政治關係與人們的意識、語詞及活動，與社區政治從根切分。這樣的主觀切分已經是美國都市生活的一個強烈圖像，即使是在與藍領勞工生活非常鄰近的工廠附近的地區亦是（1981）。

在社區生活裡，階級因素被其他因素掩蓋住，衝突並不等於

勞資對抗。「國家機器、文化，與經濟都是很重要的結構性網絡；但它們之間幾乎很少相稱相符（coincide）」（Mann 1986: 2）。而對台灣的研究而言，這樣的觀點同樣不適用，因為這個觀點基於西方社會的福利國家制度，地方政府扮演了福利分配和消費的功能，但福利國家仍未在台灣實行，地方政府在福利預算上比例相當低（見以下討論），而且財政權控制在中央政府，因此將集體消費理論用在台灣將產生時空錯誤。

3. 都市意義與都市社會運動

Castells 在《都市與草根運動》（1983）一書中，對前一觀點提出了修正。此時他認為，都市是社會利益與價值衝突的產物（不再是提供集體消費，維繫勞動力再生產的空間）。都市是歷史的產物，「由歷史界定的社會，對特定空間形式所賦予的社會意義」（1983: 304）。他認為有四個可能性造就都市的歷史變遷：一是宰制階級依其利益、價值觀，在制度化的管道下重建都市形式，例如都市更新；二是被宰制階級以運動形式，完成了部份或整體革命，改變了都市意義，例如使得土地不再是商品；三是社會運動發展出另類的空間意義而與主流意義不同，例如女性主義或同性戀；第四，社會運動帶來新的都市意義與制度化都市意義，而對立於主宰階級的利益與邏輯（ibid）。

Castells 認為，正由於社會主宰利益的制度化，因此都市之意義、角色，與結構的重大創新，經常是來自草根運動的要求所產生的。而這些運動，Castells 稱之為都市社會運動。必須注意的是 Castells 此時認為這些草根運動來自民間，而且也未必圍繞在集體消費或階級議題上，而是跨階級界線的文化、性別、族羣、價值觀等。不過他強調都市社會運動的另類意義，不能只是宣稱，而必須是內涵於集體的行動之中，這些另類的目標強調：

使用價值而非資本主義主流的交換價值；追求文化認同，例如社區、地方文化、族羣認同等；以及地方政府的自治分權，而對立於中央集權的官僚體制，這可稱之為公民運動（Castells 1983: 325）。

但是 Castells 的都市運動理論仍有缺點，即他的重點在於運動本身，而忽略了影響政治社會重大的政治體系。正如 Pickvance（1984）在對《都市與草根運動》的書評中指出的，「這個模型的主要缺陷在它只涉及運動的特質，而在其個案研究中卻不斷地指出了政治體系的特質具有相同的重要性」（引自 Gottdiener 1987: 261）。到底地方政府與運動之間的關係為何，什麼樣的政治制度使得都市運動較易成功或失敗，並沒有受到注意。放在台灣的脈絡下，Castells 的都市運動理論提供了研究都市運動的理論基礎^②，但是對於研究都市權力或都市政治，特別是在台中市，社會運動的勢力相當的微弱，則有所不足。

4. 雙元政治理論（The Dual Politics Thesis）

這個理論是由 Peter Saunders 提出來的。他的觀點整合了新馬克思主義的國家理論與集體消費理論，並將 Castells 的都市社會運動的論點加進來。基本上他認為整體國家的政治與地方政治是不同的。資本主義國家比較強調生產，也扮演維繫整體資本主義發展的角色；但是在地方政府，則較沒有影響經濟發展的能力，但是卻扮演分配資源、維繫勞動力再生產的角色。由於強調生產，所以資本主義國家機器扮演了統合勞資的角色；但是在地方層次、多元競爭集體消費（而非階級鬥爭）以及都市意義的衝突，成為地方政治的圖像。Saunders 的雙元政治理論，可以用表 5-1 說明（1981: 306）：

在這樣的圖像裡，地方政治與中央政府的政治類型之不同被

表 5-1 Saunders 的雙元政治理論

	生產政治	消費政治
層級	中央政府	地方政府
利益中介模式	統合主義	競爭
社會基礎	階級利益	消費部門的利益
主要意識形態	資本主義（財產權）	公共服務（公民權）
國家理論	工具主義（階級理論）	不完整的多元主義 （利益團體理論）

突顯出來，而直陳地方政治比中央政府的政治更易於受到地方利益的影響；不過正如 Saunders 說的，由於競爭者的資源與能力是不平等的，因此地方政治並不是如 Dahl 認為的多元主義，而是一種不完整的多元主義（1981: 307）。

Saunders 的理論相當程度地賦予地方政府在理論上的角色，也克服了新馬克思主義經濟決定論的色彩。在這點上，他與 Castells 後期的作品相當類似。只不過 Saunders 強調了都市政治的政治面，而 Castells 則強調了都市社會運動的重要性。Saunders 的理論因此具有相當的開展性，不過這個理論也面臨經驗上的挑戰。因為不同地區歷史、政治、經濟、社會條件的不同，地方政治未必展現相同的特色（Pickvance 1995: 271）。例如，美國都市地方政府扮演的角色，與歐陸國家就有不同，因其福利國家實施的程度不如歐陸，因此地方政府提供的公共服務程度也遠小於歐陸國家。而對於台灣而言，地方政府提供的福利程度更小，且自主性更低，因此在理論上並不完全適用（亦參見陳東升與周素卿 1994）。

(二) 都市政權 (urban regime) 與成長機器 (growth machine)

與地方政府理論不同，都市政權理論與成長機器的論點，主要討論誰決定政策，爲了什麼的問題，而非一般性的地方政府理論。它們研究地方菁英的聯盟對地方發展產生的影響，以及權力集團之間的關係。這樣的研究取向，對提供瞭解台中市都市政治上有所助益。

成長機器的研究是 Logan 和 Molotch (1987) 提出來的。受到馬克思政治經濟學的影響，他們指出經濟領域對社會政治具有相當大的影響力。而在都市，土地因爲稀有而具有高度的使用價值，但是由於土地的不可移動性，要讓使用價值具備高度的交換價值，地主需要都市資本的投資，例如工商業資本。因此，地主聯合地方政客、房地產業者、市中心的資本家，聯盟成爲「成長機器」，一方面灌輸人民經濟發展重要的意識形態，另一方面大量的從事都市計畫或都市更新，將交換價值的成長正當化爲全民的共識，以「價值中立的發展計畫」合理化其經濟利益。不過他們指出，都市發展的結果並未對一般市民產生成長結果共享的預期效果，因爲都市發展使得房價大量上揚、物價飛漲，中下層都市居民反而受害而降低生活品質。

對 Logan 和 Molotch 而言，誰統治不是重要問題，重要的是誰對地方 (place) 的更新重建具有較大的影響力，以及產生什麼樣的影響。這樣的問法，不再問泛泛的誰統治誰的問題，而是問在影響重大的都市計畫中，誰最有決定權力。而答案與菁英主義相同，是一小羣都市菁英。Harding (1995) 因此將之定位爲「新菁英主義」的都市理論。

而都市政權理論是 Stone (1989) 提出的說法。他認爲現代

社會高度複雜，各個部門都具有自主性，因此政府部門事實上無法完全自主的控制發展。而且在資本主義裡經濟體系的力量，大量的限制（而非決定）了政府官員的權力。因此，地方政府的統治能力和都市發展，基本上是政府部門與非政府部門之間相互協調、合作、整合的結果。Stone 強調，都市政權並不是指涉正式的制度，例如地方政府；而是指涉了政治與經濟菁英之間的非正式和長期的合作關係。他定義都市政權是「一個非正式的安排，透過此，公共機構與私人利益在功能上整合在一起，以便做出決策和執行政府決策」（1989:6）。由於是基於信任和合作的聯盟，所以減少了談判和各項協商的成本，使得非正式的統治比正式的制度更為有效。因此，他認為，「非正式獲取的合作，對統合能力（governance）的獲取具有重大的決定力」（1989:219）。

Stone 的理論因此不是問「誰對誰統治」的問題，而是「是否有能力統合」來達成特定目標的問題。在此面向上，Stone 的都市政權理論，看起來與 Logan 和 Molotch 的成長機器論點類似，都強調都市菁英之間的聯盟對都市發展的影響。但是，都市政權理論與成長機器論點至少有以下不同：

一，成長機器的論點強調都市菁英之間的合作聯盟關係；而都市政權理論強調政府部門和非政府部門之間的相對自主性，所產生的部門間的合作聯盟。前者具有較強的菁英理論色彩，而後者具有較大的新馬克思主義色彩。

二，成長機器論點強調發展的面向，而都市政權理論則認為政府部門與經濟部門的非正式合作，可能可以產生不同類型的都市政權：例如中產階級的進市政權，強調控制發展和環境品質；維護現狀政權（maintenance regime），不強調發展而維護現有

的情況；下層階級利益為主的政權，強調社會動員、福利和公共消費；以及發展政權，強調經濟發展等。這些不同類型的都市政權需要不同的協調和統合能力（Stoker 1995: 61）。因此，成長機器的類型只是都市政權的其中之一而已。

雖然都市政權理論強調非正式、長期的合作關係，但是強調非正式的關係，主要指涉關係網絡，而非上／下的侍從主義關係。換言之，這裡是指部門菁英間的平行合作關係，而非地方政治派系內的非正式、垂直的上下主從關係。因此，都市政權的論點並不同於以私人侍從主義關係為主軸的政治機器（political machine）的說法^③。

都市政權的理論與成長機器的論點，都能透過對台中市的研究而有所對話。透過策略——關係取向，我將指出台中市的發展，深受中央——地方的政治制度、侍從主義，以及資本主義發展帶來的都市化的影響，但是這個影響是經由地方派系及都市菁英的行動所塑造的。以下，我將指出，台中市的發展是透過成長機器聯盟——地方政府、都市菁英、土地掮客、房地產業者等，在共同的利益前提下聯盟所創造的。在這樣的利益聯盟的意向裡，發展就是好的，而發展其實也意味著巨大的利益。而這樣的利益聯盟，類似 Stone 對都市政權的定義，是正式制度與非正式關係的接合（articulate），使得都市政策能夠有效統合利益，推動都市的各項政策。這樣的正式與非正式的接合，特別在都市重劃上表現得非常有效，而達到利益共榮的目的。不過在政治經濟轉型的過程中，發展取向的都市政權愈來愈不滿意中央集權的都市計畫政策和各項管制，在新國家中，中央與地方的關係充滿緊張和矛盾。

二、台中市簡介

台灣較早發展的都市，大多在海口，且皆為地方政治的中心，而台中發展初期並非是主要之交通要地，亦非區域政治之中心，其發展主要是因為適於農業聚落的市集而逐漸興起。台中的發展最初是在清雍正時代（1723—1735）的東大墩街。東大墩街位於現今旱溪與梅川之間，有水井飲水條件佳，有水力可資利用，且地勢略高易於抵禦平埔族，故而吸引了大量的農業人口。並且以此為中心點，附近就有邱厝仔廓、賴厝廓、後壟仔、公館、頂橋仔頭、下橋仔頭、旱溪、東勢仔等較大集村，直至乾隆後期，此地已然成為米穀、土產、大陸進口貨的交易點。到了光緒十七年（1891年）時，東大墩街已具備陸道交通十字路口的雛形。進入日據時代（1895—1945），由於台灣南北縱貫鐵路的通車以及市街改正，東大墩街已然沒落，而以現在火車站前為城市之核心，並且超越彰化城成為中部首邑，成為中部政治中心、商業中心以及文教中心（洪敏麟，1975；劉超驊，1989）。

台中市的歷史建制因統治政權的轉移而有如下之變動。光緒十一年（1885年），台灣建省；光緒十三年將台灣分為三府十二縣兩廳以及一直隸州，以中部為台灣府，其轄下之台灣縣即為今之台中市，而台中市一度成為省會所在地；1895年（光緒二十一年）台灣開始受日本統治，將台灣分為一縣（台北）、一廳（澎湖）、二民政支部（台灣、台南）；旋又改為三縣（台北、台中、台南）一廳（澎湖），此時「台中」之名才首次出現；1920年，地方制度經歷過多次的變革，至此大致為州、市、街制，設台北、新竹、台中、台南、高雄五州，州下設郡、市，郡

下設街。「台中市」之名稱至此確定。

1945年國民黨政府接收台灣，重建省制，改台中市為省轄市，分為五區（東、南、西、北、中），之後將原轄於台中縣之南屯、西屯、北屯三鄉併入台中，成為現在之八個行政區，面積163.4平方公里（以上參見台中市都市計畫年報，1989；洪敏麟，1975）。

台中市從1980年代之後，人口大約維持在80萬上下。而在經濟上，台中市從1976年開始，第三級產業的服務業就業人口比率一直超過50%以上，可見台中市的經濟發展主要是以第三級產業為主。以金融事業為例，依經建會1988與1989年的統計，台中市的信用合作社數目以及存放款數在全國排名第一（包含台北市與高雄市），而人口數不過排行第十一而已，亦可看到相對於全國其他地方，台中的金融事業發達的狀況。

從歷史上來說，從東大墩街發展以來，台中一直就是以農業經濟時期的貨物交易點為發展核心，直到日據時期的縱貫鐵路通車以及市街改正後，將商業中心從東大墩街移至目前的中區。而台中市的市區發展大約也是以此商業中心逐漸向外延伸。日據時期台中市的商業區便是集中在民權路（南）與公園路（北），以及火車站（東）到五權路（西）之間，此區域大約與目前的中區相符合。而國民黨統治台灣後，台中擁入大量的人口。1975年台中推動第一期擴大都市計畫，主要的區域亦是以連接中區街道的邊緣地區為主。直至1977年實施的第二、三、四期擴大都市計畫的範圍才涵蓋了北、西、南屯的全部。可見台中都市之發展亦是以中區為核心向其餘地方擴散出去。

我們可以從上獲得一個圖像，台中的發展主要是以三級產業或商業為主，並以中區為核心，逐漸向外延伸至三個屯區。直至

今日，中區的一級、二級產業人口數仍是台中各區比例最低的區域，相反的，中區的三級產業人口數則是比例最高；並且比較土地利用的情形，中區亦是高達 91.97%，居八區之冠（以上參見洪敏麟 1975；《台中市都市計畫年報》1989；《台中市市地重劃簡介》1988；《天下》雜誌 1989, 10）。

三、台中市的地方派系

與台灣其他地方相同，台中市的地方政治與地方派系有密不可分的关系。關於台中市的地方派系，現在大多認為有「張派」與「賴派」。「張派」是從張啓仲開始，而「賴派」則是賴榮木。有關於派系的形成原因已經不易正確考證，不過一般大致認為台中市的派系是以舊市區為範圍發展起來的，發軔地點則是台中市的中區。由於中區信用合作社為當時最重要的金融機構，該社的理事主席因為掌握了商業融通放款的大權，地位十分重要，一向為地方人士積極爭取的職位；光復以後信用合作社的理事主席開放由社員民選產生，有心人士都積極部署以問鼎理事主席寶座。中區信用合作社的理事主席，和握有行政大權的中區區長，以及中區最高民意機關——中區區民代表會主席，為地方最重要的三個職位，而台中市的派系對峙就是從三者之間的聯盟與鬥爭關係所衍生而來的。

光復以後，魏坎任中區合作社的理事主席，首任中區區長則由李榮煌擔任，賴榮木則擔任中區區民代表會主席。民國四十年中區合作社理事主席改選，賴榮木幫助張啓仲當選理事主席。張啓仲便以此為根據地，進軍市議會。民國四十二年第二屆市議員選舉時，張啓仲異軍突起，在中區以最高票當選市議員，市議會

成立之後的議長選舉，張啓仲支持徐灶生擊敗賴榮木當選議長；徐灶生在任內又參加第二屆臨時省議會議員選舉而當選，副議長邱欽洲在賴榮木的支持下真除議長，張啓仲、賴榮木也因為議長選舉而對立，各自結合成員，形成對立的政治勢力（劉坤體，1992: 32-33）。

上述的說法對於派系的形成，所強調的重點主要是戰後初期選舉時，人的糾葛以及某些「位置」對於資源與利益的重要性，以至於產生不同的個人之間的對立，因而形成「派系」。不過這樣的說法，過度的強調地方派系勢力發展的自主性，忽略了國民黨在其中的角色。

一個比較合理的說法是從歷史結構發展的角度出發，認為地方派系有其自發的社會基礎，國民黨是在來台穩定統治，而比較具有深入動員社會能力之後，才與之合作利用，以利其統治。換言之，地方社會原有的利益或地域分歧造就了地方派系形成的基礎，他們在國民黨來台初期，仍有相當的自主性，未必完全被收編。而在 1950 年代末期之後，國民黨以由上而下操控地方派系輪流提名的「甄選制度」方式，有效地控制和制度化對派系的關係，並由此來圍堵反對勢力。即，地方派系是建立在既有的社會分歧上，國民黨是在統治穩定之後加以聯盟和強化（蔡明惠與張茂桂 1994；Bosco 1992；亦參見本書第六章）。依此說法，台中市地方派系的形成應該是在 1950 年代中期之後。

一般而言，張派起源於市區，起源較早，與商業活動和工商社團關係較深；而賴派緣起於屯區，有較深的土地關係和土地資源。至今為止，張派主要掌握的經濟資源包括了台中公車、第七信用合作社等，其派系成員也主要以傳統工商活動為主；而賴派則以仁友公車、第九信用合作社、土地開發、建設公司等與土地

相關的企業（熊瑞梅與邱瑜瑾 1995）。在土地價格飆漲的 1980 年代之前，張派勢力對地方政治的影響力較大；而在土地投機成爲都市政治的重要資源之後，賴派的政治勢力則逐漸超越張派。以第十二屆（1990）議會爲例，在所有的 43 名議員當中，賴派成員佔了 19 名，張派佔了 16 名。

但不論如何，台中市的整體發展與地方派系勢力有休戚與共的關係。他們一方面透過議會，強化其經濟利益；另一方面由這些利益而更加強化其政治動員能力。但是與台灣其他地方政治的派系不同的是，對台中市影響巨大的台中市長從 1970 年代中期以後，就很少直接出自地方派系，而是非派系的國民黨員（參見表 5-2）。這樣的現象也在立法委員的選舉中出現。由於 1986 年之前的立法委員選舉，是採取大選區制，台中市與台中縣，及彰化縣爲同一選區，因此無法正確地說明。但是 1986 年台中市自成選區之後，所選出的立法委員，則沒有直接出自地方派系的成員（見表 5-3）。

但是相對地，愈是小的選區，與地方關係密切的選舉，則地方派系的代表就愈多。以省議員爲例，從臨一屆開始到 1989 的第九屆爲止，台中市共選出了 26 位省議員，其中隸屬於地方派系的就有 16 位，接近 67% 的比例（參見表 5-4）。而愈往地區選舉的市議會，則幾乎是地方派系的天下。以第十二屆的市議會爲例，全體議員 43 名中，具有地方派系背景的就佔了 35 名，而其他 8 名則是黃復興黨部、中間勢力與民進黨成員，議長林仁德是賴派，副議長郭晏生則是張派。

爲什麼愈往權力愈大的政治職位，直接出身地方派系的成員反而愈少，有幾個可能的解釋：第一，都市化使得靠傳統侍從主義人際關係爲主軸的動員，失去效力。我們可以用歷屆省議員的

表 5-2 台中市歷任市長

年度	屆別	姓名	黨籍	派系
1964	五	張啓仲	國	張
1968	六	林澄秋	無*	無
1973	七	陳端堂	國	無
1977	八	曾文波	無	無
1981	九	林柏榕	國	無
1985	十	張子源	國	無
1989	十一	林柏榕	國	無
1993	十二	林柏榕	國	無

* 林澄秋原屬於國民黨籍，由於違紀競選而遭開除黨籍，因此仍與國民黨有密切關連。

表 5-3 台中市立法委員與黨籍

年度	當選人（黨籍）
1986	洪昭南（國）許榮淑（民）
1989	洪昭南（國）沈智慧（國）劉文雄（民）
1992	洪昭南（國）沈智慧（國）劉文慶（民）洪奇昌（民）

選舉資料得到佐證：圖 5-1 是較為鄉村地區的南屯區，圖 5-2 是高度都市化的中區，在這二圖中可以發現，以地方派系為主的國民黨省議員在得票上，雖然都呈現下降的趨勢，但是南屯區在 1960 到 1981 之間是呈現上揚的趨勢，直到 1981 之後才逐漸滑落，而且得票比例都在 60% 以上。而在都市化的中區，滑落的趨勢較為平順，雖然也在 1981 年之後大量下滑，但是其得票率仍在 50% 上下。

第二，選區的大小亦影響地方派系的勢力。一般而言，由於地方派系依賴的是人情關係，因此選區愈大，這樣的人情關係也就愈無法達成（Bosco 1992）。立法委員與市長都是以整個台中

表 5-4 台中市歷屆省議員

屆別	年度	姓名	黨籍	派系
臨一屆	1951	林湯盤	國	
二	1954	杜灶生 林金聲	國 國	張
第一屆	1957	程冠珊 賴榮木	國 國	賴
二	1960	杜灶生 賴榮木	國 國	張 賴
三	1963	吳一衡 賴榮木	無 國	賴
四	1968	賴榮木 林傳旺	國 國	賴
五	1972	賴榮松 廖榮棋	國 國	賴 賴
六	1977	廖朝鋆 廖榮棋 何春木	國 國 無	賴 賴
七	1981	廖朝鋆 廖榮棋 廖繼魯	國 國 國	賴 賴 張
八	1985	何春木 廖榮棋 廖繼魯	無 國 國	賴 張
九	1989	何春木 賴誠吉 張溫鷹 金萬里	民 國 民 國	賴

市為選區的選舉，因此地方派系較難發揮效力；而省議員與市議員的選區較小，對地方派系較為有利。但是由於都市化程度愈來愈高，以及反對勢力的興起，在省議員方面地方派系的勢力也在逐漸減弱中。

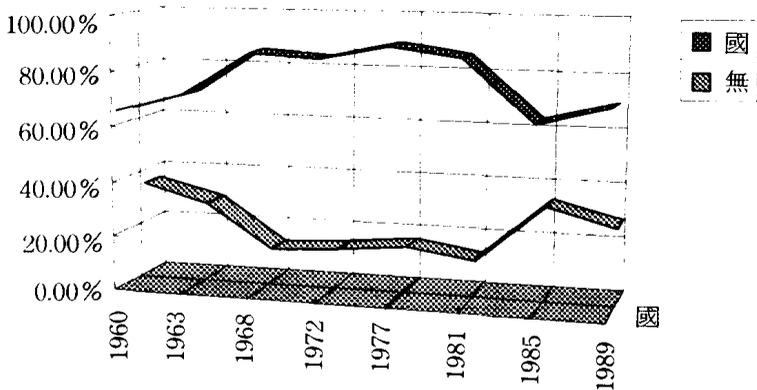


圖 5-1 歷屆省議員在南屯得票比率趨勢

中區

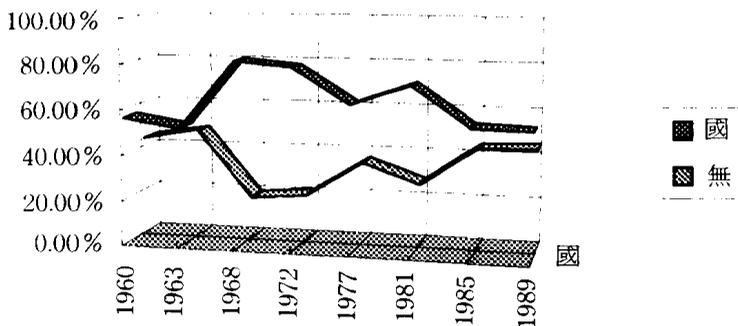


圖 5-2 歷屆省議員在中區得票比率趨勢

誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構

市長或立法委員非直接出身派系，並不表示他們與派系無關或反對地方派系；相反的，台中市的發展所顯示的是他們與地方派系有密切的關連，而且在政治經濟上有密切的合作關係，下一節會討論到這個面向。而這裡要凸顯的是，台中市的都市化，使得地方派系的勢力是透過政商聯盟的形式，而不像大部份台灣其

他縣市，地方派系就直接控制地方政府，而形成政治機器的利益分配關係（見下章討論）。

四、成長機器的制度起源

非派系出身的市長為何得到派系的支持？其中一個重要的關鍵在於都市計畫或土地重劃的政策上。透過了都市計畫或土地重劃的方式，市政府得到了財源，帶動了發展，也使得土地利益巨幅增加，而利益均沾。為什麼市政府熱心於成長發展或都市計畫呢？有兩個制度性的原因，使得台灣的城市或台中市必須進行都市計畫：一個是中央集權的財政結構，使得地方政府必須自求多福，而以都市重劃作為財政收入來源；二則是中央政府對地方政府的要求。

(一)地方財政與市地重劃

台灣現行地方政府與中央政府之間的關係，長期以來受到戒嚴體制、中央集權管制的影響，使得地方政府的權限相當的有限。台灣政府結構，可以分成三級：中央、省、縣。縣是憲法規範下的自治單位。除行政權限外，地方政府所受到的限制，在財政方面最為明顯。既有的「財政收支劃分法」將稅收大量集中中央，地方自有財源有限。而由於台灣省之「省縣自治通則」至今尚未通過，各地之地方自治形同空文，地方政府與地方議會並不具立法權力，因此地方政府同樣的沒有租稅立法權。

由於財政稅收的中央集權，地方政府面臨財政困難，因此導致絕大部份建設經費必須仰賴中央或省級政府制度性或非制度性補助。補助依存度低者（如台中市、台南市、台北縣等），每年

補助比例約達 20% 左右；比例高者（澎湖縣、台東縣、基隆市等），比例甚至更高達 60% 左右。概觀來說，中央政府掌握五成左右的地方財政資源，作為其行使行政的基礎；地方則大量的依賴中央，靠著中央的補助維繫地方發展，而這更加的強化中央與地方的不平等關係。

政府的補助有幾種：省統籌分配稅與（專案）補助^④。具有公平性的標準計算之補助制度（省統籌分配稅）、具有確定性的補助計算法規以及明確的補助比例。然而非標準化的補助制度則有相當的彈性。這相當程度地受到「政黨、地方首長、個人關係網絡、補助計畫與投資效益評估、選舉（選票）因素等多方面的影響。這在表面上制度化的專案補助，弊端最明顯」（陳坤銘、孫克難 1991: 113）。此外「專案補助撥補的數額多寡缺乏一套運作標準，而且在撥款補助後很少加以監督考核」（蔡吉源 1982）。雖然並不完全是徇私，但這「大部份」取決於地方菁英與上級政府互動關係則是相當明顯（陳美智 1994）。

由於「財政收支劃分法」中已經明確規定國、省和地方稅的課稅項目與上繳中央的比例，而地方政府只有在地價稅、土地增值稅、房屋稅、契稅、娛樂稅等有全額的稅收。因此，透過交通建設和土地重劃，一方面創造發展的景象、創造財富，另一方面增加土地價值、擴充市府稅收，就成為歷任市長解決財政問題的策略之一。所謂的市地重劃，是由政府先徵收某一地區零星、散亂的土地，重新規畫成完整的格局，並保留一定比例的公共設施預定地及抵費地（重劃之後的公有零星土地），其餘部份則按比例發還給原地主；政府並將抵費地出售所得資金，做為重劃區的公共建設經費，如此不但可以提高原土地的使用價值，提高土地價格，政府也不需為籌措開發經費而捉襟見肘。

依照陳美智（1994）對台中市財政問題的研究，都市計畫實施之前與實施之後，台中市地價大量上揚，而台中市政府整體財政收入中「土地增值稅」部份的比例也大量增加。在1966年第一期擴大都市計畫之前，土地增值稅只佔當年稅收的0.3%；之後在1967到1974年間，土地增值稅逐漸增加到1974年的6.92%；1980年第四期重劃完成，增加到20.94%；1987、1988年間台灣土地價格狂飆，股市投機風行，土地增值稅的比例達28.27%和29.77%；而在1992和1993年度，更爬升至35.05%與37.39%之高（1994:73）。而在抵費地出售方面，第四期市政府的收入達27億台幣，第五期是18億6千萬，第七期有70多億，而第八期也有60億左右（1994:75）。市地重劃、地價上揚，加上抵地費出售的收入，造就了地方政府的財政資源。也使得台中市成為台灣地方政府中少數財政良好的地區。當然，這也造就了「利益共榮」的政商環境，使得市政府與地方派系間關係水乳交融。

相同的，在增加市庫財富與利益共榮的面向上，交通建設亦是另外一個作法。由於「開馬路」牽涉的利益極多，對市庫而言，開了馬路，除了可以對市民徵收工程受益費外，馬路的通行，增加工商業增長的機會，相對的也使得土地的價值上漲，而使土地增值稅增加。另一方面，大量的道路建設，同樣使得市議員有更多的機會「服務」選區，而且也使得相關的建設公司、營造業、材料行等相關企業分享利益。這也是歷任市長熱心交通建設的原因。從表5-5台中市歷任市長的財政支出形態，可以發現經建交通支出在整個財政上的比例相當大。相對的，福利預算的比例，大多相當的低，這也證實了台灣地方政府並沒有扮演集體消費的功能，地方政府作為集體消費鬥爭的場域（如Castells說

的)，並不適用。

表 5-5 歷任台中市長各項支出平均比例

姓名	就職	教科文	經建交通	福利支出%
張啓仲	1964	34.85	14.36	0.43
林澄秋	1968	35.85	15.84	3.09
陳端堂	1973	34.99	22.67	5.65
曾文波	1977	31.19	32.71	5.16
林柏榕	1981	32.77	29.22	4.07
張子源	1985	28.02	32.57	1.97
林柏榕	1989	36.49	20.65	4.70

資料來源：陳美智 1994: 59。

(二)都市計畫的制度基礎

歷任市長進行的都市計畫並不是他們的創新，而是在中央政府規定之下辦理的。雖然台灣在日據時代的台北、高雄、台中等都會區都已經進行了都市計畫，而且在戰後國民黨政府也有所謂的都市政策，但這些政策在反共抗俄，解決大量由大陸來台人口居住問題，以及強調經濟發展為前提的情況下，並未實行（張景森 1993）。都市計畫成為空文，發展零散。1973年，內政部修改都市計畫法時，於第 26 條規定「都市計畫經發佈實施後，不得任意變更。但擬定計畫之機關每五年至少應通盤檢討一次，依據發展情況並參考人民建議作為必要的變更。對於非必要之公共設施用地，應予撤銷並變更其使用」。而在 1980 年修訂的都市計畫法中，除了維持每五年通盤檢討一次外，並規定「計畫發佈實施已屆滿計畫年限或二十五年者，應全面通盤檢討」。

都市計畫法的修訂，為台中市大規模的都市重劃奠定了法律的基礎。戰後台中市於 1956 年公布實施第一個都市計畫，計畫

爲期 20 年。在 1980 年剛滿 25 年，按照新的都市計畫法，應通盤全面檢討。而台中市於 1975 公布第一期新的都市計畫，以便因應大量都市化的要求，在 1980 年亦剛好滿 5 年，因此在這樣的基礎上，台中市於 1981 年辦理了全市第一次通盤檢討。自此台中市進入全面土地重劃、大量改變地景的階段。而主持這個通盤檢討的是黨外市長曾文波。

在這之前的三期，台中市總共進行了約 57 公頃的重劃，而曾文波市長完成了第四期重劃 440 公頃，並規畫第五期，並在第一次通盤檢討中決定第七到第十二期市地重劃的主要計畫。之後林柏榕完成了第五期，張子源任內開始辦理第八期重劃，並快速地完成了七到十二期，超過一千一百多公頃的市地重劃之細部計畫工作（但他任內並沒有完成任何一期的重劃）。接下來，林柏榕於第二次任內完成了第八期的重劃（參見表 5-6）。換言之，自第四期市地重劃完成之後，台中市快速「發展」，高樓大廈不斷興建、新的寬敞的馬路不斷出現、農業區不斷萎縮，台中市作爲中部地區主要都會區的形態逐步完成。而歷任市長任內的主要工作即在於土地重劃，創造發展的形象，甚至向「國際都市」邁進。

五、都市計畫與成長機器都市政權

台中市的發展，特別是在 1980 年代之後，地方首長與地方菁英之間關係密切，且透過長期關係聯盟合作，形成成長機器。這其中有兩個不同的類型：1977 年到 1981 年之間，曾文波以黨外人士進駐市政府，開始大規模的市地重劃。之後，國民黨籍市長林柏榕、張子源執政，並持續更大規模的市地重劃措施。二者

表 5-6 台中市各期都市重劃區與歷任市長

期別	名稱	辦理時間	姓名	面積(公頃)	備註
1	大智路	1965, 12-1967, 8	張啓仲	14.5	完工
2	麻園頭	1970, 6-1971, 2	林澄秋	24.3	完工
3	忠明	1974, 3-1974, 11	陳端堂	18.6	完工
4	中正	1979, 2-1980, 8	曾文波	440.7	完工
5	大墩	1983, 6-1985, 1	林柏榕	228.3	完工
6	干城	1988-1990, 1	張子源	19.4	完工
7	副都心	1990-1991年度	林柏榕	351	完工
8	豐樂	1989-1990年度	林柏榕	149	完工
9	旱溪	1990, 1開始	林柏榕	123.3	完成85%
10	軍功、水景	1992年度開始	林柏榕	220	發包施工
11	四張犁	1993年度開始	林柏榕	142	完成6%
12	同心路	進行中	林柏榕	80	辦理中

資料來源：《財訊》1991, 10: 279；邱瑜瑾 1996。

的不同，有時間和作法上的差異。

曾文波之所以能夠在地方派系的夾縫中，以黨外身份在選舉中得到勝利，有兩個因素：第一，前任市長陳端堂從 1973 年開始，擴大都市計畫，將屯區納入，因此在 1973 年 6 月開始，連續四年，對三個屯區公布禁建以方便後來的都市計畫。然而在台中市不斷發展的情況下，這個禁建造成相當多的不滿，形成大量的「違建戶」，很多工商企業也因此往台中縣發展，當時市議會的議員對市政府相當不滿。第二，在前任陳端堂時期，台中市開放第二家公車——仁友客運，給賴派經營，而造成張派的不滿，使得張派在市長選舉中，不再支持尋求連任的陳端堂而倒戈支持曾文波^⑤，以一千多票讓企圖連任的國民黨籍現任市長飲恨落敗。

曾文波執政期間，正值中央要求各地進行都市計畫通盤檢

討，在此機會下，曾文波開始台中市大規模的市地重劃工作，而這開啓了台中市成長機器形成的時期（邱瑜瑾 1996）。依照邱瑜瑾的研究，曾文波之所以能夠以黨外市長而順利推動都市重劃，有幾個原因，包括：一，由於他出身市議員，因此熟悉議會與市政府之間的互動關係，對市地重劃的推動並非以強勢的，而是尊重議會，以溝通的方式進行，因此阻力較小；其次，第一次通盤檢討，將屯區劃進都市重劃的範圍，使得地方派系，特別是來自屯區的賴派議員，後來在土地利益上獲益匪淺（1996: 165-176）。不過，與後來的國民黨執政所帶動的成長機器不同的是，由於曾文波是黨外市長，因此與派系之間的關係是市政府與地方勢力的聯盟，以政治帶領經濟利益，市政府在相當程度上有自主的能力來規畫都市重劃。相對的，在後來的成長機器中，地方勢力直接就介入都市重劃，成爲規畫都市重劃的勢力。

1981年之後，國民黨再度在台中市執政至今，並在這段期間內進行了更大規模的市地重劃工作，地方派系的勢力與市政府的統合，造就了市場發展導向的都市成長機器。地方派系就是透過都市重劃的介入與修改，直接參與獲取資訊，並大量炒作土地。這個情況特別表現在企圖心旺盛的張子源時期。原因有二：

第一，張子源市長有強烈的發展取向，這與地方派系對土地的利益相互一致。他在位期間，積極的想要把台中往國際都市推進，並在上台不久完成了一千多公頃的都市重劃細部計畫。

我對都市計畫的理念，就是要把台中市帶動成爲一個國際性的商業都市，因爲以前一再把台中市定位是文化城，我覺得文化城的內含不足以代表台中市，也不可能把台中市成爲一個大都市的架構，因爲它本身缺乏一種都市活力！換句話說，就是要有經濟，要有產業，才能帶動文化，這個是我的

理想。那麼爲什麼會把它定位爲國際性都市，因爲我認爲台中市剛好是在中部地區，需要以中部五縣市作爲發展的腹地及成爲消費的都市所在，所以它必須要成爲國際性的都市大都會，這個輪廓才會顯現出來。（引自邱瑜瑾 1996: 180）

第二，張子源在位期間正值台灣泡沫經濟鼎盛時期，大量資金往股市、房地產投入，而帶動地價的狂飆。因此，大量的市地重劃提供了地方派系與財團投資或炒作土地的良好機會。

在這樣的條件下，爲什麼張子源能夠順利地推動成長機器的權力聯盟？有三個機制在維繫著這樣的地方勢力與市長之間的利益聯盟關係。首先，國民黨長期以來就扮演著仲裁協調地方派系的角色，市長從提名到選舉，除了國民黨的作業外，大量的依靠地方派系的動員勢力。在選舉提名的過程中，國民黨黨部會首先與地方派系領導人協商取得共識，一位地方派系的重要領導人如此描述：

「黨部」都是問一些在政治舞台上的現職人員，譬如說張啓仲先生、賴誠吉先生啦這兩個頭啦，問議長林仁德、我啦，問這些省議員啦、問這些立法委員，問些議員，甚至這些地方上較有在出頭的，譬如說地方上的一些里長，較有影響力的大牌里長，他們在地方裡面較有在活動的這些人士，都是用這樣在徵求意見，然後綜合做爲資料，分析出來之後哪一個在這些裡面，心目中較能夠接受，就朝這個方向去作業。過去都差不多是這個情形。（Z市議員）

也就是說國民黨透過選舉的提名過程中，一方面承認地方領導階層的力量，但卻又站在資源的壟斷與分配的地位上，與地方領導階層「共同決定」選舉的提名，並同時也決定了地方政治的

生態。在利益均分的前提下，地方派系基本上是支持國民黨的提名；而市長的當選在相當程度上則是依賴地方派系在選票上的動員，因為市長與地方派系利益休戚與共。

其次，在市政發展上，長期以來就透過「黨政協商會議」的方式，協調市政府與地方議會、地方派系之間的關係。市議會與市政府的關係，先是透過非正式的協商，才排上台面的議程。而在協商上，地方黨部、地方政府，與地方議會各有代表參加，由市黨部主委主持。在解除戒嚴之前，地方黨部對地方派系有相當大的影響力，一般而言，黨政協商會議的決議，具有相當大的決定力；而地方議員，由於選舉提名的作業是由地方黨部決定的情況下，大部份是支持黨政協商會議的決定。國民黨與地方派系的關係是上對下的命令關係，地方黨部就是國民黨在地方上力量的延伸。在訪問中地方派系的領導人亦有這樣的看法。

過去是用命令式的，我今天這件事就國民黨說今天一定要過，所以你無論如何舉手，要表決部隊啊，你如無見解的機器人，手舉起來就過啦。（Z市議員）

不過，除了由上而下的關係外，地方議會黨團的運作，也扮演了協調和強化地方派系議員之間以及與市長之間的關係的角色。

黨團有一個書記長……裡面有分幾個書記，譬如說台中有五個選舉區，每一個選舉區都有一個黨團的副書記在裡面，負責這一區選出來的議員……負責聯絡這些議員，總共五區加起來有一個書記長，總理整個。平常時就要去作工作了，換他們要去服務這些議員，譬如說你有遇到什麼困難，你有哪些弄不好的，你要來叫這些黨團的人來幫忙，應該正常運

作與他的功能應該要從這裡建立起來的，然後平時有一個交情、感情，當到一個議案開會的時候，發生意見衝突，這個黨團，要出來搓，出來協商，來拜託說：這是因為什麼原因、什麼情形，用感情，平時培養的感情來商量，來支持通過或幹什麼的。應該是要這樣的。正常運作是要這樣走啦。
……（Z市議員）

第三，地方菁英之間的非正式關係和聯盟。地方派系在地方菁英的看法裡，只是因為選舉時的競爭產生的，但在平時由於利益的結合，並沒有派系之分。他們之間並不是意識型態的不同而對立，也因利益的相同，經常使得菁英之間相互支持，包括炒作土地。

台中市實際上有兩派，有，有兩派，這兩派也沒有很明朗的兩派，看起來好像有派，但又好像沒派，你說沒派，其實他又有派，在某一個時候這個派系就跑出來了，在某個時候沒派。很簡單的說就是，我們說較意外的，有利害關係的時候，大家會為了選舉競爭，你是什麼派，我是什麼派，大家就拼了，但是當到一個問題關係到生存的時候，這股力量就結合在一起……所以說這個派系，在台中很微妙……似有似無……嗯，對，有時候有又有時好像沒有，有的人好像跟這一邊也可以合，跟那一邊也可以合。例如說議員裡面也是如此，有的人說：我是屬於完全張派，我是屬於完全賴派，但其實他跟賴派有在一起，跟張派也有在一起，朦朧中……
（Z市議員）

派系……主要都是在選舉時分清楚的。平常沒有說很清楚。
（L2市議員）

……牽涉到土地重劃的問題，大部份大家多多少少都會有一些共識，君子不擋人財路，反正我不擋你財路，你不擋我財路。（W市議員）

縱向的協調與橫向的利益結合，造就了成長機器的利益聯盟。而在得到地方派系支持下當選的市長，則是透過地方政府的公共支出與都市計畫，與地方派系之間均分利益。這就是地方政府在都市計畫上的一項重要功能，也是下節重點。

六、都市計畫委員會的社會機制

前面提過，台中市的市長，從提名到選舉，大量的依靠地方派系的動員勢力。而在得到地方派系支持之後選勝的市長，則是透過地方政府的公共支出與都市計畫，與地方派系之間均分利益。這個利益共榮的機制，是正式制度與非正式網絡連結的產物^⑥。

在現行的都市計畫法中，對於都市計畫採取三級審議制度。地方政府通過的都市計畫，必須送至台灣省以及中央的都市計畫委員會審議之後，才算定案。省與中央雖然握有最後的審議權，但是地方都市計畫委員會的職掌則包括了審議都市計畫與變更、舊市區更新、新市鎮開發、考評現行計畫實施狀況，以及財務預算等，地方的每一筆都市計畫中與土地相關的開發或變更，都與都市計畫委員會有關。雖然上級政府擁有審議權，但地方都市計畫委員會卻擁有最初的決定權。也就是在地方都市計畫委員會中，都市計畫或變更的初步形態就決定下來，而土地價值的變化，也就在都市計畫委員會中確立。

在現行「各級政府都市計畫委員會組織規程」中規定，都市

計畫委員是由各級政府首長聘任，而且由各級首長擔任主任委員，委員的任命不需要經過民意機構的同意，行政首長可以直接聘任他認為合適的人選。不過，雖然民意機構不具同意權，但是在市地重劃通過之後的市地重劃基金特別預算，卻有決定的權力。而在都市計畫委員會成員中，組織規程規定了四類人員：主管業務機關或單位首長、有關業務機關代表、學者專家，及地方熱心人士。

市長與地方派系利益共榮的機制，主要透過三種方式：一，市長聘任地方派系成員進入都市計畫委員會中，共同決定都市重劃。雖然都市計畫委員會成員中，並沒有規定議長的席次，但是通常市長是以熱心公益人士的項目聘任之。從表 5-7 之 1989-1994 台中市都市計畫委員名錄中可以發現，歷任正副議長都在都市計畫委員中。在熱心公益人士的項目中，除了正副議長之外，就是議員與市商會、農會的重要成員。而在台中市，正副議長與大部份的議員都是派系成員，地方派系直接介入都市計畫十分明顯。一位參與都市計畫的學者就指出，這些地方派系利益集團：

……就比較重視我自己的土地在哪裡，你有没有劃進來？而且很明顯的他們會動用關係來左右這個，動用的關係我們一般多擋不住……^⑦。

這樣的情況，與陳東升對台北縣的研究發現類似，他有一段引言相當類似，

縣議長指著地圖說哪幾塊地是他的，請大家多多幫忙，並且直接了當的說人不為己是說不過去的，至於其他土地的審議，他會公正客觀的。（引自陳東升 1995: 68）

表 5-7 台中市都市計畫委員名錄 (1989-1994)

委員 類別	78年度		79年度		80年度		81年度		82年度		83年度	
	姓名	身分背景	姓名	身分背景	姓名	身分背景	姓名	身分背景	姓名	身分背景	姓名	身分背景
(一)主管 業務機 關或單 位首長	張子源	市長	林柏榕	市長	林柏榕	市長	林柏榕	市長	林柏榕	市長	林柏榕	市長
	邱家洪	主任秘書	邱家洪	主任秘書	邱家洪	主任秘書	邱家洪	主任秘書	邱家洪	主任秘書	蔡政忠	主任秘書
	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長	楊慶堂	工務局長
	張宏政	建管課長	張宏政	建管課長	張宏政	建管課長	蕭家旗	工務局技正	楊穆松	建築師 公會主任	楊穆松	建築師 公會主任
	4人		4人		4人		4人		4人		4人	
(二)有關 業務機 關或單 位首長 或代表	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政科長	曾國鈞	地政科長
	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長	賴炳燦	建設局長
	林文彬	團管區司令 機關代表	林文彬	團管區司令 機關代表	林文彬	團管區司令 機關代表	張國威	團管區司令	張國威	團管區司令	張國威	團管區司令
	陳芝堂	教育局長	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無
	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長	沈作文	國宅局局長
5人		4人		4人		4人		4人		4人		
(三)專家 學者	林榮健	中興/東海 教授	顏正平	興大教授	顏正平	興大教授	顏正平	興大教授	顏正平	興大教授	無	無
	吳介英	逢甲/東海 教授	吳介英	逢甲/東海 教授	吳介英	逢甲/東海 教授	吳介英	逢甲/東海 教授	吳介英	逢甲/東海 教授	吳介英	逢甲/東海 教授
	王濟昌	逢甲/文化 教授	王濟昌	逢甲/文化 教授	王濟昌	逢甲/文化 教授	王濟昌	逢甲/文化 教授	王濟昌	逢甲/文化 教授	王濟昌	逢甲/文化 教授
	陳昇明	中興教授	陳昇明	中興教授	陳昇明	中興教授	陳昇明	中興教授	陳昇明	中興教授	陳昇明	中興教授
			陳中全	律師	陳中全	律師	陳中全	律師	陳中全	律師	陳中全	律師
4人		5人		5人		5人		5人		4人		
(四)地方 熱心公 益人士	林仁德	議長	林仁德	議長	林仁德	議長	林仁德	議長	林仁德	議長	無	無
	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長	郭晏生	副議長
	張光儀	副議長	張光儀	副議長	張光儀	副議長	張光儀	副議長	張光儀	副議長	張光儀	副議長
	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員	周賜斌	市議員
	林哲雄	市議員	林哲雄	市議員	林哲雄	市議員	林富美	市議員	林富美	市議員	林富美	市議員
	陳敦仁	市商會常務 理事	陳敦仁	市商會常務 理事	陳敦仁	市商會常務 理事	陳敦仁	市商會常務 理事	陳敦仁	市商會常務 理事	陳敦仁	市商會常務 理事
											賴天龍	市議員
											林榮地	市農會常務 監事
	6人		6人		6人		6人		6人		7人	
總計	19人		19人		19人		19人		19人		19人	

資料來源：台中市政府都市計劃課

共 29 人次

二，在都市計畫委員會中，地方首長具有主導權。基本上都委會成員中，行政機關代表都是其部屬，加上熱心人士多為派系成員，都市計畫的配合地方派系之土地利益不可避免。依邱瑜瑾的研究，第十期重劃區將旱溪河川地化為重劃範圍，原先有所爭議，後來在市長的強勢意見下，將之劃入重劃範圍，並透過都市計畫委員會的同意，使得原先河川浮腹地價格大漲，而有利在重劃之前買進大量該河川地的財團（1996:214-226）。

三，地方首長與議員之間的關係。市長與地方派系議員之間的非正式關係，我們不可能完全清楚，但是市長的當選，假如強烈依賴國民黨動員地方派系的支持，加上地方議會對市長有預算審查權，則市長對地方派系議員的要求，不能不重視。特別是在解嚴之後，地方議會的權力愈來愈不受黨的控制時，市長對地方議會的要求，經常必須做某種程度的妥協。舉例來說，1994年新的市議會產生，副議長張廖貴專欲進入都市計畫委員會，而市長林柏榕最後是以撤換新任市府主任秘書蔡政忠，讓副議長進入都委會，以平息市議會的抗爭。

在市長主導、地方派系介入，而都市計畫委員會開會又是「秘密」不公開的情況下，都市市地地目的變更^⑧，只有參與的委員最清楚，而這些委員又透過政商網絡，共同在土地重劃之前，開始炒作土地、借貸資金；而在開始重劃後，地方派系議員或派系成員的建築公司或建設公司，則大量承包工程或推出開發案，形成一連串利益共榮的小圈圈。而外來的大財團勢力，包括國泰、長榮、東帝士、力霸，以及外資都加入了這個土地增值遊戲中。

根據熊瑞梅與邱瑜瑾（1995）的研究，在第十一、十二、十三屆台中市議員中，議員有經營建築營建等與土地開發有關的事

業，及參與信用合作社的比例分別是 46.3%、32.5%、31.8%。換言之，超過三分之一的市議員至少在名目上參與了這個利益循環中，而這還不包括非名目的、人頭的投資方式。根據報導，台中市市地重劃區建築投資的資金，有 37.5%（約 1,800 億）是由台中市的幾家信用合作社所貸放的；在重劃之後，土地價格則飛揚。在八期豐樂重劃區重劃之前，每坪土地約為 1,000 元台幣，重劃之後漲到每坪 6 萬元；以此推估，台中市七到十二期的土地開發超過 1,200 公頃，市地重劃創造出來的利益約為 3,034 億（《新新聞》1993/8）。這些創造出來的利益，都在這個利益共榮的小圈圈中，以及相關的外來財團所共享。

簡單的說，都市計畫創造地方派系的財富，改變整個都市景觀是透過以下的流程：首先，市地重劃開始作業時，地方派系的勢力就正式或非正式介入，取得資訊；在這過程中，部份都市計畫委員與地方派系議員開始向農民購買土地，農民獲得部份利益；而透過網絡關係和內線消息，地方派系成員紛紛加入土地買賣；購買土地的資金大量由派系經營之信用合作社供給，有些部份以人頭，或以超貸方式獲得資金；而外來財團也開始大量介入土地炒作，土地轉手速度快速，地價不斷上揚（陳東升 1994: 156）。這樣的流程，並未將變更地目、開發山坡地改為住宅區等作法放進去（這個部份可參考邱瑜瑾 1996 對台中市的研究）。

台中市就在這樣的政商網絡下，透過都市重劃，大量的改變了地景，在高樓大廈不斷興建的景觀下，一小羣菁英改變了土地的價格，改變了大部份人的生活形態，更強化了他們的財富。發展一詞成爲具有強烈物質基礎的意識型態。

七、成長機器都市政權與中央的矛盾

以上的討論，看到了台中市的發展，是以市長、地方派系、地主、政客等加上財團勢力，共同推動的。他們共同形成了一個成長機器的權力聯盟。不過，正如前面提到的，台灣長期以來的中央集權體制並沒有完全消逝，中央與地方之間的關係雖然面臨調整，然而在這個調節過程，雖然地方勢力由於政治的民主化而逐漸挑戰中央，但是相對而言，中央對地方仍然具有相當大的影響力。而這造成了中央菁英與地方之間的聯盟和緊張關係。

從國民黨政府來台以來，就依賴地方派系在地方的統治而維持其政權的穩定。因此，透過侍從主義架構，賦予了地方派系壟斷地方部份產業的經營權利，作為政治忠誠的交換。在政治體制上，中央集權以及等級黨部的設置也在維繫國民黨對地方的控制和監督；然而國民黨與地方派系之間一直是維持著一個既合作又矛盾的關係，國民黨一方面依賴地方派系維持政權，另一方面又害怕地方派系勢力坐大，因此在每個地方大多維持扶植兩個或以上的派系，使其相互制衡、相互競爭。

台中市的張派、賴派也在這樣的情況下，成為影響台中市發展巨大的地方勢力。然而，中央集權的政治體制和財政結構，使得地方政府或地方派系的政治人物，一方面以非正式管道獲得上級政府在財政上的支助，另一方面也必須自立自強，以發展作為強化地方財政的策略。就在這樣的歷史情境下，地方派系的政治勢力加上對地方政府的掌握，在有限的職權中，找到夾縫，透過非正式和正式網絡，擴大利益，而逐漸在台灣經濟發展的過程中，成為影響地方政治經濟發展的重要勢力。

這個對地方影響巨大的政治經濟勢力，在政治民主化的過程中，一方面急速的往中央擴充勢力，積極主動與國民黨主流勢力結盟，打擊非主流的舊勢力；另一方面則逐漸對中央集權的政治體制不滿，而積極尋求地方自主的發展方式，要求中央減少干預。

在往中央擴張方面，國民黨主流勢力尋找地方派系的政治支持，以對抗舊勢力的歷史發展，在前面第二章中已經討論過。而台中市的特殊處，在於地方議會兩次介入這個國民黨中央內派系鬥爭。第一次是在前財政部長欲改變土地交易稅的徵稅方式時，台中市議會在議長林仁德的帶領下率先發起要求王建煊下台的動員，之後，全省各地的縣市議會相繼響應；這個動員，是地方派系對國民黨舊勢力的第一次集體動員。第二次的動員是在 1992 年底，台中市議會同樣又發動要求當時行政院長郝柏村下台，造成國民黨內主流派加入民進黨的隊伍，要求國民黨的行政院長內閣總辭；從這個議會動員的角度，台中市議會扮演著帶領台灣其他地區地方派系，加入國民黨主流勢力對抗舊政權的角色。

在對中央集權的不滿，台中市地方派系表現在很多方面，包括：一，不再聽命於地方黨部對各項政策或選舉候選人的提名和協調，而有自主的意見或候選人。民主化的過程，使得地方勢力抬頭，特別在地方政治層次，選舉動員大量依賴地方政治人物，而相對的中央無法再像以前一樣要求地方派系。

現在慢慢在改變了，所以我現在說以前是黨領導派，現在有的地方是換派在左右黨，叫做左右，不能說是領導啦，「左右」黨，例如說，我這一派很大，我在地方上生根落葉我的勢力，我的人脈，我的資源皆很大，那換成說黨要要求我做事，我也要要求你，例如說，我要這個人選出來當市長，你聽我的提名他，否則我不幫忙。這就可以說是我要左右你

了。我要這個立法委員，議員……我要什麼什麼，他可以跟黨來攤牌。以前的派是唯命是從，黨若下來我就聽你的，你提名誰我就幫誰，甚至黨一下子丟下來的人選也接受，現在不同了，有一些變化了，換成說我派系可以提供意見，來要求黨，來配合我。（Z市議員）

二，地方政府的權限受到太多限制，無法自主地進行地方自治。地方財政的問題是現今台灣中央與地方最大的爭議處。「財政收支劃分法」將大量的稅收集集中中央，只剩下小額稅收給地方政府，使得地方政府無法進行各項建設，前面已經討論了台中市的財政狀況。而地方政治人物對中央集權的控制，正如一位地方派系領袖說的：

台灣這麼小的地區，我們一個國家的體制，為什麼不把它弄成一個簡單、有聯繫性、連慣性的作業，譬如說中央的人事、省的人事、地方的人事，這三級制的政府，老實說老百姓很痛苦，勞民傷財，時間作業等等，法令多如牛毛……（現今）中央與地方不能結合，不但不能授權，全部抓緊，將你扼殺得實在很痛苦，不然你乾脆不要地方政府，像新加坡，一個政府而已……你又不肯，麻雀雖小五臟俱全，牛毛多過什麼……。（訪問記錄 cpt-t-002）

三，同樣的，地方菁英特別對都市計畫的中央集權體制不滿。前面提到，都市計畫採三級審議，雖然中央與省不是初步規畫單位，但是卻擁有審議的權力。而一旦地方通過的都市計畫或變更，送至省與中央都市計畫單位，則面臨兩個問題：中央及省可能會有完全不同的意見，而且審議過程曠日廢時。這兩個問題都直接與地方菁英的土地開發利益相違背。

1991年，林柏榕市長對台中市主要都市計畫做第二次通盤檢討。這次檢討在農地變更為住宅和商業區上大為放寬，特別是放寬住宅區變更為商業區的比例。台中市都委會通過在住宅區變更為商業區上，土地業主拿出10%當成公共設施用地，並以此報到省都委會，但省都委會認為10%太少，應增加為12%，並以此上報內政部都委會；結果，在1993年9月，內政部都委會決議，住宅區變更為商業區，業主需拿出40%當成公共設施用地，並且為回饋該地區，還必須捐地24%。內政部都委會的決定引起台中市政府與議會極大的反彈，認為不合實際（邱瑜瑾1996）。

除此之外，三級審議的都市計畫制度，不符合地方需要。1991年的通盤檢討，三年之後才審議完畢。而在此同時，地方有相當多的建設因無法定案，而無法進行。地方政府無法進行都市建設，也就無法創造經濟建設和經濟景氣的象徵，更讓許多已經投資於都市計畫的地方派系成員或財團，無法進行利潤增值的活動。在此情況下，地方政府要求都市規畫的自主權的聲音愈來愈大。1994年1月，台中市長聯合立法委員、省議員、市議員等各級民意代表召開「台中市籍民意代表聯席會議」，針對都市計畫變更、通盤檢討、土地徵收等向中央表達不滿和要求自主權。地方菁英對中央集權的都市計畫體制的不滿，可以由以下我們對一位重要地方菁英的訪問記錄說明：

地方自治沒有落實，地方議會、地方政府絕對沒有辦法伸展抱負。有很多事情都沒有辦法放手去做。……例如都市計畫，都市計畫在台中市來說，地圖、環境、地理是我們台中市這些人、這些委員、作業的人最清楚，土地有多寬、有幾條溝、裡面有什麼東西、這個地方什麼形態、人口多少，我

們知道啊。結果明明台中市的委員會作業作出來的都市計畫，經通過之後要報到省、省政府建設廳、省政府還有一個委員會，那是全省來的學者、代表、專家，與省政府的作業人員兩三個，桌上作業，在那裡搞一搞，必要時派幾個到現場看一看又回去搞一搞，就將你修改得亂七八糟，一個計畫差不多要……三年五年未定。省政府通過後又送到台北，……也都是桌上作業，又將你搞得亂七八糟，一個都市計畫，快兩三年，慢則幾十年，才下來。這在地方上來說是一個非常非常大的損失與影響，這個藍圖沒有出來，如何去開發去建設？

（訪問記錄 cpt-t-002）

台中市地方政治菁英對都市計畫的中央集權不滿，其實正反映了當今國民黨中央與地方派系之間的關係。一方面中央依賴地方，但又認為地方派系容易控制地方政府，而炒作地方的房地產，因此需要有中央集權的控制方式，對其作為有所制衡；另一方面，愈來愈有政治經濟勢力的地方派系，則愈加的企圖突破中央的控制，而要求自主權。這種中央與地方菁英的既聯盟又矛盾的關係，正是現今中央與地方權力聯盟的寫照。

不過，這個中央與地方權力聯盟，正面臨新的挑戰。因為國民黨中央與地方菁英的權力聯盟，在台中市逐漸失去優勢。這可從歷屆地方派系的主要選舉戰場的省議員得票比例的下降說明（見圖 5-3）。國民黨地方派系的選票動員能力，在都市化的過程中逐漸下降，在 1994 年的選舉中只得到 48.7% 的比例，而非國民黨的得票比例則超過了 50%。這個現象當然與都市化程度愈高，以人情關係為動員的傳統動員模式的失效，以及成長機器的土地炒作，使得強調公平正義的中產階級勢力愈來愈不滿既有的權力菁英有關。而這個現象亦足以說明既有的權力聯盟逐漸不

再能夠統治，新的權力菁英，包括以都市中產階級為主要基礎的反對勢力逐漸上升，開始制衡著舊有地方派系的勢力。而從此趨勢來看，未來台中市權力結構的改變，十分可能。但是可能如何改變，則需要進一步的觀察。

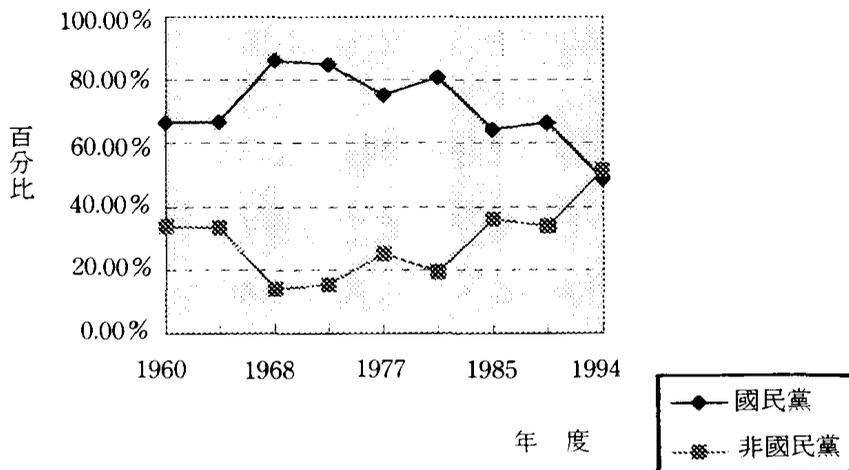


圖 5-3 台中市國民黨籍省議員得票變化趨勢

八、結 論

本章透過制度位置分析，說明台中市權力菁英愈往政治職位愈高職位的，直接出身地方派系愈少的情況。但是這並不表示台中市的地方政治不受地方派系的影響和左右。相反的，本文指出了台中市的權力聯盟是一種不同菁英聯盟的形式，它不是某地方派系壟斷，而是政客、不同派系，與都市菁英之間的利益聯盟。這個聯盟，與都市化或資本主義的發展有密切關連。他們透過了利益聯盟，介入都市計畫和重劃，創造巨大利益。而我也指出

了，這個利益聯盟的興起，與中央集權的中央／地方架構有關，在現有財政稅收大量集中中央的情況下，地方政府經常透過了都市重劃和計畫，一方面創造地方繁榮、豐裕市政資源之外，也創造了大量共榮的財富。

台中市的地方政治與都市計畫，其實是台灣地方權力結構變化的縮影。地方派系的勢力透過正式制度與非正式關係的接合，合法或非法地獲取巨大的利益。他們能夠透過都市計畫，強調發展及邁向國際都市的都市意向，畫出讓市民嚮往的美好未來，而在這樣的過程中，都市菁英重新定義空間，共同改變了空間地景，也改變了一般人的生活，更創造了他們自己的利潤。

雖然中央集權的政府結構，對地方菁英有相當的限制，然而初步決定地景空間的權力，以及執行規畫的權力仍然在地方手裡，因此地方菁英對地方都市發展具有巨大的影響力。中央的影響是在節制與監督，而非直接介入。從此角度，對地方發展影響最大的，仍然是來自地方的政治人物，以及與之結盟的企業人物，特別是房地產業者。不過正如以上指出的，由於民主化與地方政治勢力的增長，中央與地方之間的矛盾不斷的出現，而這樣的矛盾將成爲未來台灣政治的一項重要的政治現象。

台中市的研究對研究台灣地方政治，至少有以下的意思：首先，對都市或地方的影響力，國民黨扮演的角色，可能遠比很多地方政治研究中所描繪的來得小。我們至多可以說國民黨具有「看不見的手」的約束力和脅迫力，但是在運作地方政治的行動上，地方菁英扮演了直接和第一手的作用。而這樣的作用，在解嚴之後，更爲明顯而突出。國民黨或任何政黨在地方事物上，也將愈來愈依賴與地方菁英的協商。國民黨對地方的角色，愈往下層地方政府層次，影響力愈小，而依賴地方派系統治的情況也就

愈嚴重，我們將在豐原的例子中得到證明。

其次，台灣新國家的建立，在地方政府層次並沒有造成多大的不同。新國家在地方政府或地方社會層次仍舊奠基在舊有的權力基礎上。新國家並未改變中央集權的中央／地方權力結構，而地方的菁英仍然是影響都市社會的主要力量。唯一或看得見的改變，可能是地方菁英對中央政府的聲音和壓迫力增加了，但是這一情況仍未影響到中央與地方的關係。

最後，可能也是最重要的，台中市的都市政權權力結盟類型，可能意味著台灣未來地方政治的形態。台中市的例子所顯示的是，都市化的結果使得地方派系雖然能夠掌握議會，但市長與中央級民意代表卻很少直接出身地方派系。而台中市的各任市長從 1968 年之後，就不是出身派系，但是他們卻必須與派系共治，這產生了政治的聯盟，包括開始進行都市重劃，開啓台中市成長機器的黨外市長曾文波，而張子源和林柏榕集大成爲成長機器的都市政權。這與大部份台灣縣市的縣市長直接出身派系，而以行政資源扶植派系或抵制其他派系的統治方式有些不同。台灣各縣市的大量都市化，未來是否會承襲台中市的都市政權類型，值得觀察研究。

菁英共治利益共享，而不論派系或政黨的都市政權類型，是否就是台灣未來地方政治的前景？以下兩章，我將處理這個問題。第六章討論高雄縣黨外勢力的興起，以及長期的黨外執政，形成與地方派系相類似的統治模式；第七章則討論豐原市，一般市民對菁英都市計畫的反抗，造成了地方派系的失敗與民進黨的興起，而民進黨透過社會運動所造就的地方政府，是否與地方派系爲主的地方政府不同？

• 註 釋 •

- ① 地方政府 (local state) 的翻譯也可譯成地方國家機器，但由於在中文裡地方國家機器並不普及，而且正如下文所述，地方和中央級的國家機器有所差異，因此本文仍沿襲一般的用法。
- ② 有關以 Castells 的論點討論台灣都市運動的論文，主要來自台大城鄉所夏鑄九、張景森，及他們的門生。
- ③ 政治機器這個概念普遍被使用在 1920 年代之前，美國地方政府中地方政客與選民之間侍從主義的聯盟關係，也被用來研究第三世界地方政治中的政治勢力聯盟。我曾經在研究高雄縣的個案中，描述了政治機器運作的情況，請參考本書第六章的定義和討論。
- ④ 依據辦法：行政院制訂之「中央統籌分配稅款平衡省市預算基金收支保管及運用辦法」和「中央對省市政府補助事項處理原則」。台灣省則依據「改善地方財政方案台灣省執行要點」對省財政廳規定補助省轄市與縣轄市事項（許雙全，1991: 40-44）。
- ⑤ 這個案例很類似我對高雄縣和豐原市的研究，即反對勢力在地方派系的夾擊下，要能夠在選舉上得到勝利，與地方派系之間的對立有密切的關連。而在戒嚴時期的黨外勢力發展，有相當程度與這個因素有關。參見第六、七章的研究。
- ⑥ 有關地方派系土地炒作與地方政府之間的關係，更詳細的討論，參見陳東升 1995。
- ⑦ 本段摘自熊瑞梅教授對台中市都市變遷之研究計畫訪問記錄。
- ⑧ 舉例來說，地方派系成員透過台中市都市計畫委員會，變更土地的案例很多。依邱瑜瑾的研究，在台中市第二次通盤檢討案中，把住宅區變更為商業區、工業區變更為住宅區的個案就達二十多處（1996: 116）。

反對者的可能性

高雄縣的地方政治

- 一、研究問題
- 二、理論回顧：地方政治與侍從主義
- 三、高雄縣的地方政治
- 四、地方派系的政治機器
- 五、侍從聯盟的矛盾與對立
- 六、反對勢力的侍從主義
- 七、結論與討論

有關台灣地方派系與地方政治的研究，大多集中討論他們的興起與轉型，以及他們對地方政治的壟斷。但是對於反對勢力如何在地方派系的夾擊下生存進而取得地方政權，則缺乏研究。本文將以高雄縣個案，討論反對勢力興起，進而取得政權的原因。以下我們首先回顧現有的文獻，提出問題的重要性及可能的貢獻；其次，我們將以歷史資料說明地方派系對高雄地方政治的影響力；第三，我們將說明在地方派系的影響下，反對勢力如何興起；最後，我們將討論地方派系運作與民主之間的關係。

一、研究問題

對台灣地方政治的研究裡，地方派系一直被認為是主導地方政治運作的主要勢力。在這樣的文獻中，有兩個問題最常被提出：第一是地方派系起源的問題；另一則是地方派系在經歷政治經濟變遷之後的轉變為何。

作者按：本文原為作者與沈國屏合作之論文，原標題為〈地方派系，反對勢力，與地方政治的轉型：高雄縣個案研究〉，出版於《東海大學社會科學學報》第14期，pp. 1-34。由於此文有論述的完整性，因此在此不做改寫。但此文仍完全在本書的架構下，問的問題是反對勢力如何在國民黨地方派系的夾擊下生存進而執政。本文指出，反對勢力的興起，與國民黨和地方派系之間，以及派系與派系之間的矛盾，使得他們有較大的政治機會進入政治局之內有關。不過我們也指出，反對勢力的興起雖然與這二因素有關，但是其壯大，所立基的卻是與地方派系的侍從主義有相同的邏輯。不過高雄縣的個案將凸顯的是政治機器的權力聯盟類型，這與台中市的都市政權類型有相當大的不同。

對於第一個起源的問題，現有的研究基本上有三種看法：第一種看法認為，地方派系勢力的興起是傳統地方鄉紳勢力的延伸（趙永茂 1978；陳陽德 1981）。這個研究取向強調，地方派系的政治勢力之所以能夠主導地方政治，是因為傳統中國鄉民性格與人情關係所致。例如，趙永茂認為，由於這種鄉民性格，形成了封閉的地方主義色彩，「使得對地方政治有興趣的大族豪戶，便在與其對手之政治鬥爭中，借用了這般的鄉民性格，……鼓動家族意識或親屬關係，或鼓動地方主義、集團主義的色彩，……特別是當政治或派系敵對活動熾烈時，則選舉便產生以非政見、人才為取捨，而以感情來投票了」（1978: 142）。這種以傳統人情關係為解釋變項的說法，反映了早期費孝通對中國鄉民社會的研究中，描述中國人的處事，是以「差序格局」的方式，而不是以非人際的團體格局為考慮。所謂的差序格局，是指在中國的社會結構裡，是「以己為中心，像石子一般投入水中，和別人所聯繫成的社會關係，不像團體中的份子一般大家立在同一個水平上，而是像水的波紋一般，一圈圈推出去，愈推愈遠，也愈推愈薄」（p.26）。

第二種研究取向認為，地方派系勢力的興起，與國民黨政府的統治方式有密切關連。吳乃德以經驗資料的分析指出，傳統的台灣地方菁英，在經過了二二八事件之後，出現了斷層（Wu 1987: 218；亦見吳乃德與陳明通 1990）。雖然新出現的地方菁英也大多出身日據時代的地主階級，但是在人員上有極大的變化。這個變化與國民黨政府透過選舉式的侍從主義，來正當化其統治有密切關連。換言之，吳乃德指出，由於國民黨政府是外來的政權，因此他企圖透過政治制度的設計，培植新的地方政治勢力並與之聯盟，以維持其統治；在此情況下，乃產生了侍從主義

的政治。國民黨政府賦予地方派系地方上政治經濟壟斷的權力，以交換地方派系在政治上的忠誠。而為了不讓個別的地方派系壟斷地方政治勢力，所以國民黨亦在各個地方維持扶持兩個或以上的派系，以使之互相制衡，而不危及國民黨的獨大。吳乃德進一步指出，國民黨在各級政府設立與之平行的黨機器，從中央到地方由上而下地負責監督和指導政府的運作，因此，「在台灣，大部份的這種侍從主義是國民黨中央有意創造並細心維護的制度」（Wu 1987: 339）。

第三種看法則從歷史結構發展的角度指出，地方派系有其自發的社會基礎，國民黨是在比較具有深入動員社會能力之後，才與之合作利用，以利其統治。蔡明惠與張茂桂（1994）透過對河口鎮的研究指出，地方社會原有的分歧造就了地方派系形成的基礎，他們在國民黨來台初期，仍有相當的自主性，而未必完全被收編。而在1950年代末期之後，國民黨內派系整合成功，將原來由下而上的假投票方式選舉地方候選人的制度，改為由上而下操控地方派系輪流提名的「甄選制度」，自此國民黨才有效地控制和制度化與派系的關係，以及由此來圍堵反對勢力。換言之，地方派系是建立在既有的社會分歧上，國民黨是在統治穩定之後加以聯盟和強化。「派系衝突的發生因而有社會的自發性，也有外在政權結構轉變的壓力。因此，國民黨的角色，是在這樣的基礎上，均衡不同的派系，從而達到控制的功能，限制其他反對力量的水平發展，進而保證了中央政權的絕對優勢」（1994：138；類似觀點參見Bosco 1992）。

對於地方派系轉型的問題，現有的研究基本上可區分成兩類：一類是對政治轉型之前的地方派系研究，例如文崇一（1989）、Gallin（1963, 1966, 1968）、Jacobs（1975）、Win-

ckler (1981a, b) 等。一般而言，他們的發現在指出地方派系隨著政治經濟的變遷所產生的消長。例如，文崇一 (1989) 對萬華地區的研究發現了，派系逐漸成為地方社會事務的主要勢力，權力愈來愈集中，而商人的勢力也愈來愈大，形成兩大勢力集團的對峙。至於對 1980 年代政治解嚴之後的研究，大多指出反對勢力的興起，地方派系愈來愈扮演圍堵和制衡的角色，而使得國民黨對地方派系的依賴愈來愈增加，地方派系的影響力因此並沒有減弱的趨勢 (王振寰 1993；陳明通與朱雲漢 1992；黃德福 1990；蔡明惠與張茂桂 1994)。

然而既有的研究，對於反對勢力在國民黨與地方派系聯盟和壟斷下，如何能興起與進一步取得政權卻缺乏研究。而這個問題特別在 1980 年代，反對勢力的民進黨逐漸取得愈來愈多的地方政權，進而威脅長期執政的國民黨之後，顯得格外重要。因此，本文的主要問題是：假如地方派系的侍從主義邏輯對地方政治具有極大的影響力，那麼它對反對勢力產生什麼樣的影響，地方反對勢力如何能興起進而取得地方政權？

我們的研究是以高雄縣的個案來討論。我們選擇高雄縣，主要的原因是反對勢力在高雄縣長期以來就存在，且在 1960 年之後，曾經執政，而在 1985 年之後，長期執政至今 (1996)；另一方面，高雄縣的地方政治與其他台灣的縣市一樣，在戰後也大多由屬於國民黨的地方派系長期的主政，夾擊反對勢力，但反對勢力卻能夠生存進而壯大，因此，高雄縣自然是一個極有研究價值的。我們的方法是透過歷史資料的搜尋、訪談、整理而來。而對以上問題的回答與解釋，我們並不企圖推論到其他縣市，但是有機會的話，值得作為其他縣市研究對照的參考。

二、理論回顧：地方政治與侍從主義

我們認為，反對勢力在國民黨及地方派系的夾擊下，能夠興起進而取得政權，與三個因素有密切關連：一是地方派系內部侍從主義的矛盾性；二是侍從聯盟之間的對立和分裂，使得反對勢力有較多的政治機會；第三，反對勢力本身的建立，依循了派系的侍從主義特質。

(一)地方派系侍從主義的矛盾性

在研究第三世界的政治發展的文獻裡經常提到，這些社會雖然經歷了資本主義的發展，出現了工業化和都市化，但是其政治社會的運作方式並未出現和西方類似的利益團體模式；相反的，這些社會仍然延續了某些傳統農業社會的運作特質（Eisenstadt and Roninger 1981, 1984; Lande 1977; Powell 1970; Scott 1977; Bloch 1977; Gellner 1977）。這些傳統農業社會的特質，就是侍從主義（clientelism）。

侍從主義主要是指涉主——從（patron-client）這一對偶（dyad）關係。一般而言，它具有以下的特質。第一，主從之間的關係是不平等的。「主」通常擁有較多的金錢與財產，而能夠隨其意願分配給跟隨者的「從」。而「從」相對則擁有較少的資源，因此他與「主」之間的交換關係，必須以私人的服務，來彌補這交換的不足。第二，主從之間的關係基本上是私人性的，以 Parsons 的話來說，是特殊主義與泛化（diffused）的。雖然他們之間並無正式的和法定的契約關係，但是透過長期的私人關係，已經建立了隱形的契約，雖然這個契約在權利和義務約定上

相當的模糊。第三，主從關係基本上是志願性的。正因為主從之間並沒有法定契約，也無正式的組織形式和內容，因此並無法律規範這個關係。

正因為不是正式組織，而主從關係的維繫是建立在隱性的權利和義務關係上，因此當侍從關係中任何一方沒有提供應有的權利和義務，則這個關係將可能打破。正如 Einsenstadt 和 Roninger (1984: 49) 指出的，雖然人情主義和特殊主義，形成了派系整合的重要基礎，但是這個非正式的關係並非完全沒有矛盾。這個內在矛盾表現在三方面：第一，它結合了不平等的權力關係和私人關係間的信任和聚合性 (solidarity)，而不平等的權力關係很可能危及信任感；第二，它結合了可能的剝削壓迫和志願性的權利義務關係，當不平等關係造成剝削和壓迫時，志願性的關係可能因而終止；第三，它結合了相互性和非法律性規範的關係，因此當相互性違反正式的法律關係時，侍從關係可能終止。

既然侍從關係建立的基礎在於交換關係的維繫，那麼一旦任何一方依賴對方資源的必要程度有所改變時，既有的侍從關係就有可能相應地發生改變。從侍從者的角度來看，如果發生了下述四種情況，那麼既有的侍從關係就面臨了轉化，甚至被破壞的可能性 (Scott 1977)：一、侍從者提供給恩庇主的服務，不足以維持交換的平衡；二、侍從者可以自別處獲得所需要的服務；三、侍從者坐大，能夠指定恩庇主提供服務；四、侍從者已經不需要恩庇主所提供的服務。換言之，侍從主義雖然具有社會整合的功能，但是它內在具有脆弱的矛盾。這些矛盾構成了其轉變的基礎。因此，侍從主義交換關係中的成員經常流動，這也構成派系政治的脆弱處。當交換不再對等，或利益不再，則派系的重組就可能發生。

(二)侍從聯盟之間的對立與分裂

「主—從」關係在政治上是會發生改變，但相同的「從」之間也可能因為資源的衝突對立而緊張。正如地主讓佃農去競爭租用相同的耕地，則佃農之間不可避免將產生摩擦關係。

在台灣，正如很多研究指出的，國民黨政府由於其外來的關係，來台之後對地方派系一方面是依賴他們來維繫政權，另一方面亦擔心其坐大而無法控制，因此採取了「紅蘿蔔與棍棒」以及每個地方扶植兩個派系的「分而治之」的策略。由此，侍從聯盟的對立與分裂必須從兩個角度予以處理：一是侍從者之間的矛盾——即地方派系彼此之間的矛盾；二是國民黨與地方派系的矛盾。

國民黨雖然基於正當性的考慮而扶植了地方派系，但是國民黨並非毫無保留地予以遷就，相反地，為了避免本土勢力的坐大，還會運用各種分化和牽制的策略去壓抑地方派系的勢力。這些策略包括在同一地區內同時扶植至少兩個派系，以避免單一派系坐大，而在選舉時則輪流提名不同的派系，或使地方首長與議長分屬不同派系，造成派系之間的對立，使其彼此牽制；甚至直接提名無派系背景的空降部隊（林佳龍 1989；郭正亮 1988；Wu 1987），製造地方派系做為侍從者之間的矛盾對立。而且派系之間為了攫取地方有限政治經濟資源所形成的競爭，往往更是激化彼此衝突的直接要素。因此，國民黨為了牽制地方派系所採取「分而治之」的策略，雖然能夠防止單一派系的坐大，但是派系之間衝突競爭的強度有時不是國民黨所能控制的，侍從結構內部派系同室操戈的結果，往往為政治反對勢力的發展提供可趁之機。

國民黨與地方派系發生矛盾對立的根源，一方面是因前述「分而治之」策略所造成的不滿，另一方面則是地方派系資本與權力邏輯坐大後的結果。在分而治之的策略下，失勢一方的派系往往自認受到不公打壓而產生不滿，形成與國民黨之間的矛盾，於是不願配合黨的政策，甚至在選舉時抵制黨提名的候選人。另外，地方派系運用國民黨所提供的壟斷性區域經濟特權，配合民間經濟部門的快速成長，加上能夠運用其控制地方政府公權力的方便，因此不斷創造出汲取經濟租金的機會（朱雲漢 1989），不但可以用來鞏固派系內個人的主從關係網絡，而且能夠加速資本積累邏輯的運作。當主與侍從者雙方的資源互有消長時，代表著恩庇主對侍從者的控制能力降低，侍從者有較大的能力去挑戰恩庇主的地位與權威，因此雙方發生矛盾對立的可能性也將會大為提高。

侍從聯盟內部的矛盾與對立——無論是侍從者之間或是主與侍從者之間的矛盾對立，往往是政治反對勢力得以發展的歷史隙縫。正如 Tilly 說的，政治局成員之間的分裂，使得部份成員往局外尋找聯盟對象，而這使得政治局外的非成員有較大的政治機會成為政治局內人（1978：54）。

(三)反對勢力的侍從主義

侍從主義是正式制度的「附加物」（addenda），它使得制度的運作符合特殊主義的需要，具有彈性，而轉化了正式制度的嚴峻冷酷和規格化（Lande 1977: xxiii）。因此，這種正式制度和侍從主義接合的派系政治，產生了一些政治後果：正是因為侍從主義的特殊主義邏輯，所以跟隨者經常是由私人關係而得到好處。因此，私人關係的連帶大大的消解了科層體制的正式關係，

將客觀體制的運作化約到非正式體制運作的「徇私主義」(favoritism)。正因為私人可以直接透過選舉和政治勢力發生關係，因此其利益可以不必經由制度而得到保障，衝突因而也可以經由這個管道消除。這樣的運作使得制度不可靠，一般人亦因此將更不相信制度，而相信個別的和能保障其利益的私人關係 (Scott 1969; 1977)。

因為私人關係的有效性，因此它迫使與其競爭的反對勢力也必須發展強調特殊主義的「主—從」關係，否則不易生存。選舉制度本身是使得反對勢力得以存在的制度原因，但是外加在選舉制度之外的侍從主義，卻使得急速變遷社會中的選民較適應也較能從其中得到利益，這迫使企圖改變這樣的體制的政治勢力不是被迫妥協，就是無法與之競爭。一項對早期紐約市政治機器的研究指出，當新選出的市長企圖改變分贓體制而建立乾淨的政府時，其代價是失去了支持 (Scott 1969: 1155)。因此，侍從主義有力的結合了特殊主義與現代政治型式，而使得政黨與地方政治勢力接合。而反對勢力的興起，在這樣的以人情特殊主義運作為主軸的政治社會文化下，不得不屈從於侍從政治的類型，並與不同的政治派系競爭。

不過，正如我們以下將指出的，侍從主義的內在矛盾、侍從聯盟之間的對立和分裂，有利於反對勢力的興起，但是反對勢力是否能夠長期在地方上成為與其他地方派系競爭的政治勢力，則需要反對勢力本身的侍從主義這個因素。換言之，前二者是反對勢力興起的必要條件，但是反對勢力的壯大，則與其發展侍從主義關係有密切關連。以下，我們以上面三個因素來解釋高雄縣的地方政治以及反對勢力的發展。我們首先將討論高雄縣地方派系的政治影響力之後，依序討論這三個重要因素。

三、高雄縣的地方政治

明末鄭成功據台後，在台灣南部設萬年縣，是高雄納入政治版圖的開始。1683年清朝領台之後，將之分為台灣、鳳山兩縣，其中鳳山縣縣治設於今日的左營區，但是直到1704年以後，才有縣行政官吏駐縣視事。日本據台之後，將全台灣畫分為台北、台灣、台南三縣，其中台南縣下設鳳山、恆春、台東三支廳，但是在1920年以前，台灣的行政區域一直有小幅變動，1920年台灣的行政區域經歷一次徹底改革，廢廳為州，新設台北、新竹、台中、台南、高雄五州，在州下設郡及市，郡之下設街，自從此次大改革之後，台灣地方行政區域逐漸固定，直到日本統治結束均無重大變動。

1945年國民黨政府接收台灣，1946年高雄縣政府正式成立，台灣省長官公署派謝東閔為首任縣長，將日據時期原有街成立各鄉鎮公所，並就日據時期原有郡之行政區分設平地七區：鳳山區、岡山區、旗山區、屏東區、東港區、潮州區、恆春區，1949年因實施地方自治，將高雄縣和屏東市畫分為高雄縣及屏東縣，其中高雄縣治設於鳳山，管轄舊高雄縣中的鳳山、岡山、旗山三區，這是今日高雄縣行政區域的基礎。

高雄縣面積2792.662平方公里，人口113萬人（至1993年止），行政轄區計有1市、3鎮、23鄉。就地理區位而言，則位於高雄、台南兩大會區之輻輳地帶，南以高屏溪與屏東縣為鄰，東北則與台東、花蓮相接壤。縣內的地理景觀，則因歷史沿革及地理環境的不同，分為鳳山、旗山、岡山三大區域。

早期高雄縣的產業結構以農業生產為主，但是自1960年代

以後，國民黨政府採取「發展掛帥」的經濟發展策略，擠壓農業剩餘以扶植工業成長，並在高雄縣大量設置工業區和加工出口區，加上地理位置緊臨高雄市，受到高雄市快速都會化的影響極大，以致縣內產業結構也發生劇烈的變化：農業人口的比例日低，勞動人口的比例則隨著高雄縣工業化的趨勢而逐漸增加；特別是在 1984 年時，高雄縣產業結構中的階級組成部份出現特別變化，工人階級在勞動人口所佔比例，已經超過了小農階級，成為縣內最重要的階級組成部類，這是整個南台灣各縣中，唯一的例外。

除了從產業人口變化的角度來觀察高雄縣產業結構的變化外，另外就產業生產的總值而言，1976 年時，高雄縣全縣生產總值為 389 億元，1981 年時則為 875 億元，其中第一級產業的比重從 1976 年的 24.52%，降至 1981 年的 20.42%；第二級產業的比重則從 1976 年的 67.41%，增加為 1981 年的 71.68%。從生產總值的變化來看，同樣顯示出高雄縣經濟產業結構以第二級產業為主，且其重要性更逐漸提高，自 1976 年至 1981 年間，各產業的生產總值都有增加，特別是製造業的生產總值最高，佔全縣生產總值的六成以上，但是農業生產所佔的比重卻滑落最多。這些產業和就業比例的變化，顯示了高雄縣跟隨著台灣工業化的腳步，而逐漸從農業縣轉變為以工業為主的縣分。

(一) 地方派系的形成與發展

一般對於高雄縣地方派系的出現多作出如下的認定：1951 年，高雄縣第一屆民選縣長選舉，參與選舉的有余登發、洪榮華、陳新安、吳崇雄等四人。選舉結果是陳新安得最高票，洪榮華、余登發、吳崇雄的得票數依序次之，但是四人的得票數均未

超過半數，依據當時的選舉規定，在候選人的得票數均未過半數的情況下，則由得票數最高的前兩名進行重新選舉。因此便由當時得票數較高的前兩名陳新安與洪榮華進行第二次投票。第二次投票時余登發支持陳新安，但是結果反而是第一次投票中票數較少的洪榮華當選縣長。這一結果引起陳新安支持者的不服，同時也深化了兩名候選人支持者之間的對立，在地方上各自集結成不同的勢力，支持洪榮華的勢力因此形成紅派，陳新安的支持者形成白派，至於余登發所領導的黑派，直到第四屆縣長選舉後才正式出現。

以高雄縣的地方派系來看，1951年第一次民選的縣長選舉，在參選的四人當中，除了國民黨黨工出身的吳崇雄以外，其餘三名候選人在國民黨政府遷台之前，甚至在日據時代，都曾經有過地方政治的經驗。例如余登發當過協議會代表（日據時代）、第一屆國大代表；洪榮華有過總督府技正、高雄州產業部長的經歷（日據時代），後來是縣政府建設局長；陳新安則曾任旗山郡商工合作社的常務理事（日據時代）、縣政府民政局的戶政課長。所以，在第一屆民選縣長之前，他們便是地方上的菁英人物。

同時，根據兩項研究的資料顯示，在國民黨來台初期的縣級選舉中，高雄縣的102省參議員候選人中，曾擔任殖民政權選任公職的就有68名，比例高達66.67%（陳明通1990）；而59名縣參議員中，在日據時代曾擔任選任公職的有34人，其比例為57.6%。整體而言，高雄縣於1945到1946年選出的地方政治菁英中（包括制憲國大、省參議員、縣參議員、鄉鎮民代表會主席），有62名原本就是殖民政權的地方政治菁英，佔總數117位的53%（吳乃德與陳明通1992）。

雖然經歷了二二八事件之後，高雄縣原有政治菁英大規模退出政治領域，但是代之而起的卻未必是完全沒有政治經驗的新人。以 1951 年第一屆高雄縣縣議員為例，47 位縣議員當中，12 人是連任（原縣參議員）；新任的 35 人中，20 人曾有殖民政權時期選任公職的經驗。至於真正純粹政治新人身分的，只有 15 名，佔全體縣議員的 31.91%。

因此，高雄縣的政治菁英，有其歷史的社會脈絡可尋，他們絕不是在國民黨來台後才突然冒出來成為地方上的領導菁英。在日據時代，就已經有一羣「上流階級」的人物在地方上掌握了一定的政治位置。也就是這一羣人，在不同的中央政權下，持續的在地方上發揮其政治影響力；而也就是這一羣人，成為新的中央政權，為了其統治的基礎，而急欲拉攏收編的對象^②。

(二) 派系的政治影響力

關於高雄縣地方自治史中政治參與過程的探討，其歷史起點可追溯至 1951 年起辦理的公職人員及民意代表的選舉。我們以歷屆縣長、省議員、立委的選舉結果為例，發現高雄縣的政治參與過程，幾乎就是地方派系聯盟與對立的過程；地方政治的舞臺，其實就是地方派系的舞臺。

從歷屆縣長選舉結果中可以看出，四十年來的高雄縣地方執政權一直操控在地方派系的手中，差別在於：是依附國民黨政權下的紅白兩派或是反對國民黨政權的黑派執政罷了^③。不過假如以年代來區分，在 1977 年之前，黑派只有在 1960 年的余登發當過一屆，其餘的六任都是屬於國民黨的派系；而在 1977 年之後至今，只有 1981 年的那一屆是附屬國民黨的派系獲得勝利外，其餘的全是黑派的縣長。

在民意代表選舉部份，1969年以前的民意代表最高只到省議員的層次。自1951年到1989年總共十一屆的省議員選舉中，高雄縣產生了21人次的省議員，其中17人具有派系背景，其比例高達80.95%；而不具派系背景的4人中，有3人是屬於早期的地方政治人物，從1970年代以後，省議員的選舉便幾乎為地方派系所把持^④。

1969年開放中央民意代表選舉，同樣為地方派系提供了介入中央政治的舞臺。1969年的立委選舉由於是增補選性質，因此應選名額有限且選區遼闊，遠超出高雄縣任何派系所能操控的範圍。但是隨著選區的縮小及應選名額的增加，高雄縣地方派系介入立委選舉的影響力也相對增加。從1969年至1992年計八屆的立委選舉中，高雄縣總共產生12人次的立委，其中9人具有派系背景，比例為75%；不具派系背景的3人中，1人為最早期大選區時選出，另有1人為軍方黃復興黨部所支持^⑤。

因此，就地方政治而言，高雄縣始終是為地方派系所把持的局面——無論是親國民黨或反國民黨的派系，這三大派系四十年來的選舉爭逐，共同構築了高雄縣特殊的地方政治風貌。

(三)地方派系的部門寡佔

正如很多研究指出的，從1950年代開始地方派系在正式部門中，能夠分享到的多是一些地區性的寡佔利益。而國民黨是透過四種特權來攏絡地方派系：第一是政府特許下的區域性獨佔經濟活動，亦即前述的信合社、農漁會等；第二是省營行庫的特權貸款；第三是省政府及各級地方政府的公部門採購，主要是公共工程的包攬；第四是以地方政府公權力所換取的經濟利益（朱雲漢1989；郭正亮1989）。以下我們討論國民黨政府如何讓地方

派系合法的壟斷地方政治團體及利益，並分而治之。

高雄縣農會的形成最早可以追溯到1920年。戰後國民黨接收台灣，將日據時期的高雄州農業會改為高雄縣農會，1950年因應行政區域的調整，屏東縣單獨成立，高雄縣農會的建制及所轄區域從此確立。從歷屆縣農會理事長與總幹事的人選來看^⑥，完全都為白派中的人一手包辦。而白派中的人士早在第一屆縣長選舉之前，便已經掌握了農會。也就是說，在所謂「白派」正式出現之前，白派中的「人」便已經在地方上擁有社會基礎。但這樣的壟斷，除了地方的人脈關係的歷史因素外，是透過制度的設計，地方菁英才能坐穩他原有的權力位置。

農會系統的選舉是採取間接選舉的方式，即由農會會員選舉會員代表，會員代表選舉理監事，理監事則選出理事長，最後由理事長聘任總幹事。但是農會會員分為正式會員與贊助會員兩大系統，正式會員才具有選舉罷免權，而這兩者資格的區分卻由理事會和總幹事予以認定，理事會和總幹事因此便享有絕大的權限去排除異己會員，保障自己的既得利益。當選舉會員代表時，理事會排除異己的策略，包括不公告選舉人名冊，主動或被動讓支持政治理念不合者的會員，因為積欠農會帳目而將其會員資格刪除等；另外理監事的選舉是採取連記法，任一派系只要掌握相對多數的會員代表，就有可能將理監事名額全拿；而至於像「農會總幹事遴選辦法」則是對既得利益者的另一種保障。辦法中規定，現任績優總幹事可獲單一遴聘的禮遇，而所謂的考績九十分以上的績優總幹事，其考績事實上是由與總幹事屬於自己人的理事會來評定。所以，農會所有的法規幾乎都對既得利益者有利，在封閉性的遊戲規則規定下，想要挑戰的人往往連參與角逐的機會都沒有。而同樣的情形也可以看到紅派在不公平的制度下，長

期控制著水利會（由於篇幅所限，請參見沈國屏 1993）。

國民黨政府透過制度性的設計，強化與它形成侍從聯盟的地方菁英在地方上的權力位置。這樣的結果，看起來像是國民黨政府一手建構而又完全掌控了地方派系，但是必須注意的是從白派的例子顯示，在國民黨掌握政權之前，地方勢力已經控制了農會系統。因此，國民黨的策略是在強化既有勢力的既得利益而順水推舟罷了。至於紅派對水利會的控制，情形類似，但不同在於水利會會長、主任委員等職位必須通過省政府遴選，而國民黨在制衡派系情況下，給予紅派較大的空間，而使得紅派得以發展（參見沈國屏 1993）。因此，國民黨對地方派系一方面是承認既有勢力，另方面則分而治之，讓地方上不同派系的人處在競爭、衝突，但是又持續保持力量均衡的狀態下。

四、地方派系的政治機器

對於地方派系而言，掌握了地方政府農會、漁會、水利會甚至信合社等系統，可以提供地方派系發展所必須的社會制度基礎，強化服務、建立人脈關係。對地方派系而言，地方政府所能發揮的作用最大的是公部門的採構、工程的包攬等，他們可以決定工程由誰來包攬，哪些路需要鋪設，甚至地方政府要提供哪些人職位等，地方政府本身的公權力可以用來擴張關係勢力的有五花八門（Crissman 1981: 107; Bosco 1992）。而民意代表包攬工程之後，不一定自己做，他會發包給下面的樁腳們，自己賺佣金，錢賺到了，關係也做到了。像地方建設工程經費，一位受訪者指出：

民意代表拿了這些建設經費，就可以自己來做工程，或者交給其他營造商，自己賺取一些佣金，他賺的錢也不會拿去給派系。（S先生）

在參加里民大會的同時，就透過他的樁腳，事先與樁腳商量好，來討工程，看看地方、社區需要什麼，如開墾馬路、公共設施等等。若是別人講則無，但是樁腳講則馬上通過，馬上補助五十萬一百萬，以後這個社區的人就會很聽樁腳的。

（E先生）

而在人事權方面：

我的小孩子畢業了，要找工作，想要進公家機關，來找你。你幫忙安插，這個人情大了！以後選舉，我們這家子，還有親戚朋友，我會去拜託，都是你的票。（S2先生）

這種特殊主義的服務，正如 Kaufman 對拉丁美洲政治發展的觀察，使得「正式制度的位置成爲建構個人機器（personal machine）的資源；形式權威關係被瓦解；而官僚體系本身成爲任意延伸、去中心化、受派系支配的場域，而無法從任何一處來完全支配」（1977: 113）^⑦。

另一方面，因爲農漁會信用部的放貸管理，不受金融法規的制約，並且欠缺授權制度，以致農漁會高層人士（如理事長、總幹事）能夠將龐大資金所創造的鉅額盈餘，選擇性的加以運用，甚至進行轉投資以創造更大的剩餘。根據農會法第四十條的規定，農會總盈餘中的 10% 可以提撥給理監事及工作人員作爲酬勞金，這筆款項實際上多由總幹事加以運用。所以，農會信用部的剩餘，往往成爲地方派系的資本財，有效的幫助地方派系在選舉時資金的調度與進行資本積累。

在高雄縣，紅派掌握了漁會、水利會、信合社等系統，白派則掌握了農會系統，其中農漁會的信用部及信合社便扮演著派系經濟命脈的角色。隨著台灣經濟的發展，信合社及農漁會信用部所積累的盈餘，便具有金融資本的效用，為地方派系的發展提供強力的物質基礎。這些金融機構，平時作為一般的儲蓄、貸款、投資等作用，而對派系建立關係時則有更大的作用。以下，我們以農會信用部及信合社的實際經營資料，指出派系得以進行資本積累以及它們如何擴大侍從主義範圍的條件。

自 1972 年到 1992 年的 20 年中，高雄縣信用合作社及農會信用部的經營狀況呈現高度的成長，信合社的存款狀況成長了 77 倍，盈餘成長了 96 倍；農會信用部的存款則成長了 94 倍，盈餘成長了 54 倍；以白派掌握的鳳山市農會信用部而言，1992 年鳳山農會信用部的盈餘為一億六千萬元，同一年十五家新銀行的平均稅後純益才一億四千萬元，而鳳山農會只是白派掌握的十多個農會中的一個，所以地方派系掌握基層金融所擁有的經濟力量，其實已足夠躋身國內財團之列。而在法規的規範中，信合社、農漁會信用部的營業項目與銀行很接近，但是不必像銀行必須繳 5% 的營業稅；而且主管機關疊床架屋混亂不堪。在管理法規不健全，這些基層金融系統又多被派系掌握的情況下，鉅額的存款及盈餘，便成為派系用來鞏固內部，個人化侍從關係網絡的物質前提。

總幹事的職權很大，今天一個農民要來貸款，借你多少錢，利息算多少，有很多人情可以做，這棟房子拿來估價，你要來抵押，我可以給你估一百萬，也可以給你估五十萬，我用公家的錢嘛，我要做這個關係。 (H 先生)

而在選舉時，派系成員選舉經費的融資，則享有更大的便利。因為派系權力的擴張來自於政治地位的提昇，政治職位的取得從中央民意代表以至於鄉鎮長、農會總幹事，每一次選舉都是積累權力的機會，而選舉需要大量的競選經費，因此地方金融體系的掌握成爲派系權力得以發展的物質基礎所在，這主要是透過兩種方式加以完成：第一是選舉資金的供輸，亦即前述的提供同派系候選人選舉時資金貸放的方便性；第二則是直接成爲買票的通路。一位受訪者指出：

現在買票怎麼買？鄉下很多人都在農會有戶頭，買票很簡單，以前都找樁腳去發錢，現在根本就不需要，現在是時間到了他就打電話，某某人你家有五口人，我已經給你匯五千塊到你的戶頭，匯多少別人都不知道，只有你知我知，改天看你投票投不投，你不投，我再把錢抽出來，抽出來的原因是我匯錯了。這種買票的精準度很高，你又不怕重複，也不必怕被捉到，又不怕這個人會跑票，你跑票我就把錢抽出來。

（H先生）

這樣的描述也許誇張，但是卻道出農會信用部門對派系提供選舉資金時的作用。而這也就是「將地方性的公共財加以私有化，以換取民衆對特殊政治關係的依賴及派系自己的非法好處」（朱雲漢 1989：152）。總之，派系中人是以前正式制度的權力，去經營其自身的非正式權力，建構了更深、更廣的侍從關係。這種侍從關係，在平時是表現爲派系中人對基層羣衆的服務，而在選舉時，就成爲派系中人對於羣衆的動員。

台灣地方派系的這個以制度資源「服務」人情，建立關係的特質，正是所謂的政治機器。正如 Scott 的描述，政治機器是

一個不具意識形態的組合，對政治原則的興趣，遠小於對其領導者官位的維護和把持，以及對分配收入給那些運作機器和為機器工作的人員的興趣。它依靠著能為其支持者爭取到什麼具體的收入，而不是代表什麼原則來維繫其存在。一個政治機器事實上就像一個企業，所有人都是持股者，而紅利則是依其投資的比例來分配（1969: 1144）。

國民黨政府的與地方派系聯盟，使得地方派系能夠建構其政治機器，擴大政治社會服務及其勢力，進而以人情關係和人脈動員選票。而反對勢力如何可能在這樣的政治社會環境下生存進而壯大？

五、侍從聯盟的矛盾與對立

我們已經指出，地方派系藉由信用部門以及公部門的資源與權力，不斷的在擴大自身的力量。當國民黨初到台灣時，為了建立統治的正當性而與地方派系相結合，而由於當時國民黨掌握了絕對的政經資源，因此能夠有效的掌握地方派系。國民黨是透過三種提名策略來操控：(1)輪流提名當地原有派系，或使地方首長與議長分屬不同派系，製造派系間相互矛盾；(2)扶植新興派系，或自外地調入空降部隊，抗衡既有派系；(3)提高派系人物的異動率，使個別勢力難以坐大（Wu 1987; 林佳龍 1989; 郭正亮 1988）。若再加上情治單位與司法體系的配合，國民黨隨時可以抑制地方派系的串聯及坐大。但是 1970 年代國民黨遭遇正當性危機後，依賴地方派系支持的程度愈來愈高，相對的地方派系的自主性也愈高。

(一)國民黨與地方派系的矛盾

侍從聯盟的脆弱性，首先表現在國民黨與紅白兩派之間的矛盾上。最明顯的事實就是選舉提名作業，國民黨往往必須向地方派系妥協，因為它必須依賴地方派系代為動員選票。但是矛盾之處在於當初國民黨在地方上扶植了兩個派系，這一套「分而治之」的策略卻在選舉時面臨要提名哪一個派系的考慮，提名不當的結果會引起地方派系的反彈，而一旦失去地方派系的支持，也就意味著國民黨失去了在地方上的社會基礎，同樣無法保證會在選舉中獲勝。

許多研究都指出國民黨解決上述問題的最好方式就是輪流提名（林佳龍 1989；陳明通 1989；Wu 1987），例如如果這屆縣長提名紅派，那麼下屆縣長就提名白派；或者縣長提名白派，議長就提名紅派，藉以擺平派系的不滿。這一策略具有雙重作用：一是利益均沾，以消解派系反彈的可能性；二是藉此防止任一派系因為久佔同一職位而坐大。所以，如果提名方式違背了這一遊戲規則，就可能造成派系的反彈或坐大，而一旦派系坐大或對國民黨產生反彈時，這其實就是深化侍從聯盟內部矛盾的過程。

所以，國民黨與地方派系發生矛盾的癥結在於它依賴地方派系，但是卻不願受制於地方派系；而地方派系與國民黨發生矛盾的根源在於它寄生於國民黨之下，卻想擁有某種程度的相對自主性。以高雄縣的情況來說，國民黨在歷屆縣長、省議員、立法委員的選舉中，當選了 40 名黨籍候選人，其中出身派系的有 32 人，比例高達 80%，另外 8 名非派系出身的人選，則多為早期選舉產生或由軍系支持。從這一數據中，便可以發現國民黨在高雄縣依賴紅白兩派支持的程度。

事實上，國民黨也意識到在與派系結合的同時，已經逐漸受到派系的牽制，因此在 1977 年的縣長選舉時，便在全省大規模提名非派系的人選代表參選（陳明通 1989），高雄縣的提名人選便是在這樣的背景下產生。選舉的結果卻是輸給黑派，

因為他又不是派系出身的，很難叫派系的人去支持嘛。（W 先生）

在 1970 年代以前，憑藉著威權體制的諸多高壓法令，國民黨還能有效的指揮紅白兩派，但是在 1970 年代以後，國民黨與紅白兩派之間矛盾性格逐漸暴露，部份原因在於國民黨開始面臨了政權正當性的統治危機（見王振寰 1989），需要地方派系在選舉上的支持，以及前述紅白兩派資本與權力邏輯的相對擴大。

另一個造成國民黨愈來愈無法駕馭地方派系的制度上原因，是中央級民代的選舉。對地方派系而言，其政治勢力的往中央政府擴張，更使得它們不受國民黨的控制。在 1969 年以前，國民黨拒絕開放中央民意代表選舉，因此地方派系的政治舞臺頂多侷限在省議員的層次，無法介入中央，也無能影響國家政策；但是 1969 年中央民意代表選舉開放之後，地方派系開始有機會介入中央政治事務。對國民黨而言，權力下放的過程也就意味著地方派系權力增長的過程。

在 1970 年代末期，黨外反對運動出現以後，地方派系逐漸有了更大的自主性，特別是在選舉的時候，黨部提名人選如果不是派系中人或是未經過派系的同意，往往會受到派系的掣肘甚至倒戈，如果國民黨選舉時執意不提名派系中的人，派系的態度則是：

絕對不會上啦……如果國民黨叫個不是派系的人出來選，派系會接受嗎？看到他就說：『幹××讓他去選』，他怎麼會上？你找個外人到高雄縣來跟我們搶飯碗，他還選什麼？這些都沒用啦！

（W2先生）

不可能支持啦……我們不會支持這種人嘛！國民黨在提名時就要考慮到是不是有派系支持，如果沒有派系的支持的話，高雄縣那麼大，誰可能在每個鄉鎮都拿到票，連黨部自己都不行。

（W先生）

從1970年代末期之後，國民黨黨部的角色就有所改變，從前扮演的是資源分配者，後來卻變成協調者——黨部必須與派系協調出雙方派系共同接受的人選，才予以提名，所以現在：

黨部在提名人選時，都是尊重派系的決定，派系認同的人他們才敢提，到現在他們大概不怎麼敢提沒有經過派系認同的人。

（H先生）

黨部角色的轉變實質反映出紅白派系影響力的加大，而在政治解嚴之後，國會全面改選，更擴大了地方派系的政治勢力。以1989年縣長選舉為例，當時紅白兩派為提名人選僵持不下時，地方黨部甚至無力處理，最後還是由當時國民黨組工會主任關中親自南下高雄縣與紅白兩派進行協調，才確認最後的提名人選，由紅派的陳義秋代表國民黨參選，但是即使如此白派中仍然有人出來違紀競選。

七十八年選縣長時，關中到高雄縣跟我們協調，那一次是紅派的陳義秋出來選，當時就說過，如果那一次選輸了，今年的縣長就要由白派的人出來選。

（W先生）

而白派的王金平於 1992 年當選立法院副院長後，對地方政治的生態又產生了重大的影響，地方派系的人物從早年最多只到省議員的層次，而後藉著中央增額民代開放選舉而有機會介入中央事務，到現在甚至成為能夠直接參與國家決策的國會領袖，並與實際負責黨機器運作的領導人——秘書長平起平坐，國民黨與地方派系的關係在形式上就有極大的轉變，如何還可能去指揮派系？

國民黨都指揮不動！

（H 先生）

國民黨對地方派系的依賴更表現在 1993 年的縣長選舉，爲了避免派系對立過度激烈而輸給民進黨，國民黨在高雄縣的提名人選甚至由黨主席李登輝親自與王金平協調（自立早報，1993/5/27）。這時可以發現，國民黨依賴地方派系支持的程度愈來愈迫切。最後，國民黨在高雄縣的各級選舉已經失去了主導權，它頂多只是扮演協調者的角色，而參與協調的層次卻不斷拉高，從最初的縣黨部，到後來的組工會主任，甚至今日必須由黨主席親自協調，這樣的轉變象徵著地方派系的實力已經不是國民黨所能夠輕易掌握。而派系與國民黨之間的合作聯盟也深植於利益的對立之中。

（二）派系鬥爭與反對勢力的興起

前面曾經提到，派系在形成的時候，就暗含了彼此之間的對立。而國民黨在地方上往往同時扶植兩個派系，目的在於使其相互牽制，以防止派系的坐大，因此，作爲侍從者的派系與派系之間，在結構上就存在著對立的可能性。國民黨在高雄縣同樣扶植了紅派與白派的存在，在不斷選舉動員的過程中，紅派與白派爲

國民黨積累了正當性的基礎，卻也深化了紅白兩派的對立情結。

派系對立的根源來自於選舉，特別是地方基層選舉。對於派系而言，地方基層選舉關係到派系最底層的社會基礎，同時也涉及了派系物質基礎的存續，例如農會的選舉。特別是在 1969 年以前，國民黨不曾開放中央民意代表的選舉，地方選舉便成為派系唯一可以公開競逐資源與權力的場域，每一場選舉都涉及地方勢力的消長，即使後來開放了中央民意代表的選舉，情況亦無多大變化。但是由於黨國機器的強勢指揮以及大量資深代表的存在，台灣選出的增額民代只能扮演實施民主政治的樣板性角色；加上早期選區是以跨縣市的方式劃分，超出了任何派系所能掌握的範圍以外（因為台灣戰後的地方派系都不具有跨縣市的實力，原因已如第四章所述），雖然後來中央民意代表的選區愈來愈縮小，而逐漸接近派系的勢力範圍，但是在派系的眼中看來：

白派和紅派在愈基層的選舉，競爭就愈激烈，這往往會影響到派系在地方上的基礎……在愈基層的選舉，誰也不知道誰會上，會上幾個，可能差個幾百票，甚至幾十票，結果就差很多了，就改朝換代了，而且要打贏立委或縣長選舉，最重要的就是看平常在地方上的基礎實不實在。（W 先生）

農會選舉（之後）……白派跟紅派剛打過仗，你下一次黨部提名一個不管是紅派或白派的，你要叫紅白兩派合作支持這個人，他怎麼支持？……兩個派系都花很多錢，這種事情面子問題也好，金錢問題也好，每個人都有被割到肉，你怎麼去和好？所以縣長選舉的時候，你提名白派的，我紅派一定又去結合黑派來修理你，黨部哪有辦法整合？（H 先生）

這種對立競爭不但是被國民黨建構的產物，更重要的是，它也是派系自我建構的產物。因為：

選舉的時候一定要劃分敵我界限，激勵底下的士氣，製造敵我意識，讓他們產生對抗和面子的心理，下面的人才會幫你拉票……爲了要讓派系產生凝聚力最好的方式就是要塑造敵人。（H先生）

由於侍從派系的資源來自國民黨的供給，對紅白兩派而言，資源的爭奪便類似一場零和的遊戲——你多我少，我多你少，任何一個派系的資源可能有所增加時，便會遭到另一個派系的抵制。正因為派系之間的關係如此緊張，所以就出現了一個奇特的現象：

他們從來不會去塑造黑派當他們的敵人，而是紅白兩派各自塑造對方當他們的敵人。（H先生）

每一次的選舉動員，都是深化紅白兩派對立情結的機會，在選舉的過程中，他們各自塑造彼此爲敵人，而在發現敵人存在的同時，他們也發現了自己的存在；在確認敵人的同時，也肯定了自己，所以他們面臨的最大敵人不是黨外的反對勢力，而是自己黨內的同志。對紅派與白派而言，彼此之間的對立關係，不但在結構上有其必然性，即使在行動上也有其必要性，侍從派系透過彼此的對立而凝聚自身力量，但是侍從派系激烈對立的後果，卻爲反對勢力提供了發展的空間。

紅白兩派鬥爭是幫助黑派成長的一個很大因素……紅白兩派的對抗讓黑派從中得利。（H先生）

會造成這種結果的主要因素在於，處於劣勢一方的派系往往跑去結合黑派，聯合反擊優勢一方的派系。以 1977 年後的高雄縣長選舉來看，黑派在四次選舉中，當選了三次縣長，而這三次選舉中，都有侍從聯盟內部對立衝突的情事發生。如 1977 年國民黨提名的人選並非派系出身，因此無法獲得派系的支持，導致黑派的黃友仁當選縣長，這是派系與國民黨之間的矛盾。1981 年的縣長選舉，由於反對勢力內部分裂，同時有兩名候選人參選，結果由國民黨提名，白派系統的蔡明耀當選縣長^⑧，但是蔡明耀在縣長任內，過度凸顯白派色彩，打壓紅派勢力，例如他當選縣長之後，立刻將縣政府屋頂漆成白色，地毯則換成紅色，意味「白派高高在上，紅派被踩在下」，引起紅派不滿，因此 1985 年縣長選舉，國民黨再度提名蔡明耀競選連任時，紅派不願予以充份支持，結果黑派的余陳月瑛當選縣長。1989 年縣長選舉，國民黨提名紅派的陳義秋參選縣長，但是白派的蔡明耀違紀參選，因此白派的力量也不會充份支持紅派，派系與派系之間的矛盾，結果是余陳月瑛再度獲得蟬聯。

綜合上述說明，清楚的發現一個事實：黑派的發展，相當程度受益於侍從聯盟內部的矛盾對立，這一矛盾對立所產生的裂縫，成為侍從聯盟圍堵反對勢力策略下的「最脆弱環節」。當反對勢力有效利用國民黨與地方派系的此一點時，往往便是其進一步發展的基礎，紅派與白派的對立，使得黑派能夠滲透進入農會等基層系統；國民黨無能使地方派系充份合作，結果又使黑派連續取得地方執政權，這是反對勢力從反對走向執政之路的歷程（沈國屏 1993）。

六、反對勢力的侍從主義

白派與紅派之間的鬥爭，讓反對勢力——黑派得以在高雄縣獲得政治發展的空間，但是這對反對勢力而言只是一種外在的機會，要掌握這種機會而得以邁向執政之路，並持續地握有權力，還必須靠黑派自身的經營。而這樣的經營，我們所看到的同樣是地方派系的運作邏輯，是一種侍從主義的連帶關係。以下我們討論黑派從余登發個人經營，逐漸建立派系的過程。

1945年，二次大戰結束，國民黨政府接收日本遺留下的對台統治權，同年年底公佈「台灣省各級民意機關成立方案」以及「台灣省鄉鎮組織規程」，選舉村里長及鄉鎮民代表，余登發因此於1946年當選岡山鎮橋頭里長。1947年六月一日，省政府批准成立橋頭鄉，當時鄉長是由鄉民代表會選舉產生，余登發便在鄉民代表的推選下擔任第一任橋頭鄉長。1947年十二月，選舉第一屆國大代表，高屏區應選一人，余登發繼續參選並且當選第一屆國大代表，當時他曾填表申請加入國民黨，但是幾個月後因故退出。

1949年五月，即余登發擔任橋頭鄉長屆滿前的一個月，他與當時官派的高雄縣長毛振寰及另一人黃劍榮競選高雄農田水利會長，再度獲得當選。從戰後到國民黨政府正式遷台的這一段時期，余登發參與了大小選舉多次，而且幾乎都能當選，這時可視為是日後反對勢力發展的「萌芽期」。但余登發在地方上的影響力不是由於國民黨對他的壓迫，才開始引起同情與支持的，早在國民黨對台灣的統治霸權還不曾建立的戰後初期，他便已經逐漸成為地方上的領導菁英，而且此時與國民黨的對立態度還不曾明

顯出現。

余登發在此一時期得以成功地遂行選舉動員，有他的社會基礎存在。余登發在 1929 年時考取土地代書，後來在以代書為業的期間，提供地方居民許多關於土地諮詢及買賣方面的服務（service），逐漸取得地方居民的認同，後來殖民政權於 1935 年開放半數街庄協議員由民選產生，余登發因此當選最基層的楠梓庄協議會代表，這是余登發當選的第一個政治職位。1943 年，余登發利用中日戰爭以致土地大量荒廢的時機，在 1943 年到 1945 年七月期間，向日本勸業銀行（今天的土地銀行），以申請長期貸款（十五年分期還款）的方式，購買大約一百公頃的農地，並趁戰後政權移轉導致通貨膨脹，幣值大跌的機會，輕易將購地貸款還清，這些土地，便成為余登發（及其家族）日後選舉時所憑藉的主要物質基礎。

1951 年，余登發與洪榮華、陳新安等人競逐第一屆民選高雄縣長。在這次選舉中，國民黨並不提名特定人選代表參選，而是自由開放黨員參與縣長選舉，因此很難視為國民黨與余登發所象徵的反對勢力之間的競爭。至於余登發，雖然得到兩萬餘張選票，但是卻還不曾形成明顯的反對派系，他所得的兩萬餘票，未必是因為反對國民黨而支持余登發，亦即不能視為是反對國民黨的反對票源，而應該說是余登發個人在地方經營二十年的實力展現。第二屆縣長選舉時余登發支持白派的陳新安（由國民黨提名），未曾參選，這也是高雄縣長選舉史中，唯一一次同額競選的記錄。在這一段時期，余登發與白派的領導人陳新安維持良好的關係，因此有人認為後來的黑派最初是從白派分裂出來的，直到第三屆縣長選舉，余登發再度投入參選，結果敗給國民黨提名、紅派支持的陳皆興，但是這一次選舉卻揭開了日後余登發所

代表的反對勢力與國民黨長久纏戰的局面。自此而後，每逢選舉，余登發必定推出人選與國民黨相抗衡，高雄縣反國民黨的勢力便在一次次的選舉動員中，以余登發為領導中心而逐漸集結凝聚。

反對勢力的具體形成——黑派出現，必須遲至第四屆縣長選舉之後才成為可能。第四屆縣長選舉時，余登發擊敗國民黨提名、紅派支持的戴良慶當選縣長。而余登發之所以能夠當選，與兩個原因有關：一是國民黨派系之間的對立，使得部份成員轉而支持他。

因為紅、白派內部的權力分配不平均，這些不滿份子形成在野勢力，加上余登發當時是一個『角頭』，雙方就開始結合。

（Z先生）

由於縣長這個職位所掌握的資源與權力，有效凝聚了支持者的向心力，同時也成為吸納若干紅白派成員倒戈的誘因，投向余登發以挑戰既有的派系。對這些不滿份子而言，他們本來就是侍從聯盟中的「邊緣人」，與余登發相結合，雖然無法分配到國民黨提供的資源與權力，但是

如果能選到縣長，佔據了這個位子，雖然資源不像國民黨那麼多，至少還是有些資源。

（Z先生）

余登發能夠當選的另外一個原因，是他凝聚了反對國民黨的勢力。與其他地方的反對勢力相同，從1950年代開始，一些單打獨鬥的異議人士，總是能夠在歷次選舉中，凝聚部分不滿國民黨威權統治的票源。加上他曾經坐過黑牢，又被國民黨去除過政治職位，這種被壓迫的政治受難者形象，很容易引起地方上反對

者的支持，而在選舉時得到部份的選票。但是道德上的純潔性，以及國民黨派系的分裂，也許能夠使得余登發當選一次，而當選一次未必代表他能夠形成派系。派系的形成，需要建立由上而下的分配性之侍從主義。

前面提到，余登發在戰爭末期買進大批土地，這些土地於是成爲其早年參與選舉的物質基礎。因此，在物質基礎穩定的前提下，余登發本身做爲地主階級的身份已經確定，他一方面將部份的土地闢建成漁塭轉租給他人；另一方面則將可耕農地承租給佃農，一個農業社會中的「地主—佃農」的連帶模式，加強了余登發在地方上的社會基礎。所以，藉由物質基礎的連帶，強化了余登發的社會基礎，而余登發在取得政治職位之後，透過服務，繼續積累進一步發展的資源，也就是不斷地擴大他自己的社會基礎。而在後來，不斷參選乃至於獲得政治職位的過程，他更利用職位上的方便性提供服務，如自費興建橋頭梓官間的「中潤橋」；在水利會長期間，將自用稻穀五萬臺斤出售，所得則捐給水利會做員工薪水；或者將自有土地予以租售，所得亦捐給水利會以興建抽水站，藉由這種賣自己土地或捐錢出來從事地方建設的行爲，余登發獲得地方居民的支持與認同。

余登發於 1960 年當選第四屆高雄縣長，這是反對勢力第一次取得地方執政權，但是在國民黨政府的打壓下，最後任期末滿就落得去職丟官的下場，此後直到 1977 年，高雄縣的反對勢力不會再取得地方執政權，這段時間只能藉由余陳月瑛擔任省議員的機會，維繫反對勢力在高雄縣的政治地位。1977 年余登發的女婿黃友仁當選第八屆高雄縣長，從這時開始，高雄縣的反對勢力在地方政治上逐漸進入執政階段。從 1977 年到 1989 年，反對勢力在四屆的縣長選舉中，當選三次縣長。

而從 1963 年余家取得省議員的職位後，所能提供的服務愈加擴大，透過省議員等民意代表的職權，包括質詢、提案，甚至關說，反對勢力所能提供的服務範圍已經從縣的層次擴大到省的層次。當省所制訂的政策涉及地方居民的利益，卻非縣府所能解決時，省議員便可反應地方的意見與問題或代為解決，而當其進一步取得中央民代的職位時，更意味著服務範圍的進一步擴大。余陳月瑛在接受媒體訪問時便指出：

在中央的政憲和在省的玲雅，為高雄縣縣政的推展作出相當好的貢獻，省和中央有什麼政策，有什麼預算，我能知道，縣裡向省，向中央提的計畫、要求，他們幫我去盯，去提質詢，我們余家，中央、省、縣一條線……是一貫作業。

（《人間》，40：71）

余玲雅同樣表示，她媽媽把縣長做得那麼好，她／他們姊弟的配合很重要：

以前省議會總質詢之前，我媽媽就先到各局處逛一圈，要錢，各單位都會給一點，怕我質詢太厲害。

（《天下》，147：59）

所以對反對勢力的經營而言，政治職位取得層級的昇高，意味著其服務範圍的擴大，特別是從余登發因案失去縣長職位直到 1977 年黃友仁再度取得縣長為止，在這十五年中，余陳月瑛在省議員任內所提供的服務，有效鞏固了地方居民的政治支持，同時也擴大了內部侍從連帶的規模；而自 1980 年黃余繡鸞當選立法委員之後，余家的力量介入中央級的政治職位，完成了余陳月瑛所說「一貫作業」的服務方式。

從土地代書到立法委員，余登發（或是整個余家）所能提供服務的範圍不斷地擴大，這也代表其透過服務以換取政治支持的可能性正在不斷地加大。在這裡，已經可以看出反對勢力內部侍從連帶得以建立的主要來源有二：利益的直接交換與提供服務，透過這兩種方式，余登發（或是余家）得以換取地方居民的政治支持，而其在地方反對勢力之中作為恩庇主的地位也因此而得知。在整個地方反對勢力的發展過程中，政治職位的取得與侍從連帶的強化是相互作用的，余登發早年對地方居民所提供的服務，換取到其早期參與政治的支持來源，同時也成為侍從連帶形成的基礎；而與紅白派中失勢份子利益交換所建構的侍從關係，使得反對勢力第一次取得縣長這個政治職位，整個反對勢力較具組織化的發展型態——黑派，也因此而出現。侍從關係的連帶方式，提供反對勢力取得政治職位的機會；當反對勢力持續取得政治職位之後，又透過服務（服務的目的也包括利益交換的可能性）不斷地強化自身的侍從連帶。余陳月瑛在經營縣政的同時，也不斷的經營自己的派系，她身邊一位機要祕書的職責不是打理縣政公事，而是專門負責經營樁腳，這位機要祕書也承認手上有一本一萬人的樁腳名冊，並且表示：

以前是業餘做，現在是專職經營樁腳。（《天下》，147:65）

當黑派不斷擴張時，它甚至壟斷反對黨在高雄縣的政治空間。一名住在高雄縣的民進黨員便對媒體表示：

在高雄縣，沒有了民進黨，余家還在；但是沒有余家，民進黨就沒了。（《天下》，147:146）。

然而到底反對勢力的黑派與國民黨的地方派系之間有何不

同？從社會政治邏輯的角度，它們之間應無不同，地方派系是社會的產物，也以服膺社會運作的邏輯在政治社會關係中運行；也同樣以政治職位來取得公共資源、服務選民、強化侍從關係。但是黑派與白派的最大不同，當然在於與國民黨政府的關係。國民黨的派系是被扶植的，它們對公共資源的擁有和使用，不論合法或非法，都比較不會受到壓制；而反對勢力則不同，從余登發的例子，他是以私人的資源來從事政治運動，而即使如此，也經常受到壓制甚或被免職。而在余陳月瑛時期，雖然同樣佔據政治職位，來從事侍從主義關係的建立，但是她所面對的仍然是國民黨政府。只不過 1977 年之後，反對運動的興起，使得黑派比早期有較大的空間。因此，反對勢力所建立的侍從關係，在面對敵視的國民黨政府，也就必須比較戰戰兢兢，比較勤於地方服務，避免被司法起訴或免職等。但是在派系的侍從主義社會關係的建立和維持上，與國民黨的派系是相同的。

反對勢力的黑派，從余登發個人在日據時代的基礎，到國民黨來台初期的參與政治，進而當選公職，有個人反對色彩的魅力，有個人經營政治社會關係的策略，也有來自國民黨派系內鬥所產生的支持。但更重要的是，這些因素並不足以形成派系，派系需要更多的資源，以建立分配性的侍從主義，而這也使得黑派在高雄縣能夠與國民黨的地方派系鼎足而三。

七、結論與討論

本文是透過高雄縣的個案，說明反對勢力如何在地方派系的圍堵下生存並壯大，而取得地方政權的原因。我們首先指出了地方派系對地方政治經濟資源的壟斷，並由此指出反對勢力的興

起，與國民黨和派系之間，以及派系與派系之間的矛盾，使得反對勢力有較大的政治機會進入政治局之內。不過我們也指出，反對勢力的壯大，弔詭的是也基於侍從主義的人情關係。

我們對高雄縣反對勢力的興起與執政，能否應用到其他地區？在未做其他縣市之研究之前，我們不敢下定論。不過，我們也發現了這個研究的一些限制。第一，我們的研究對象是長期有反對勢力的縣級地區，而這些地區的選民基本上承襲台灣社會的「關係網絡」，所以反對勢力的形成和發展較會傾向派系化。但是近年來，由於都市化的關係，意見選民增加，所以也有利反對黨人士的當選。而這個情況可能與我們的個案有所不同。第二，反對勢力真的如我們的研究所指出的需要派系化嗎？我們認為在縣級或台灣社會關係網絡為主的地區，不同的個案可能由於不同的原因能夠當選一次，但是要能夠持續形成勢力，派系化的競爭可能不能避免。當然，這樣的說法也與第一點相同，可能無法運用在都市化、意見選民較多的地區。

而隨著台灣經濟結構的變遷，傳統的侍從主義所賴以為基的農業經濟的社會關係與社會文化已經衰退了，代之而起的是資本主義的物質力量與擺脫傳統人際連帶的相對自主的個體，但是這意謂著利益團體的政治模式將取代派系政治嗎？恐怕未必是如此。

從西方資本主義社會發展的例子顯示，利益團體的運作方式與政治機器至少有以下不同。首先，利益團體是基於自主性的結合，有正式的組織，因此成員間較有連帶、範圍清楚；而政治機器則是基於私人性的垂直關係，成員之間未必熟識且缺乏正式的組織連帶，因此範圍不清楚。其次，利益團體成員的結社是基於共同的利益或想法，其成員之間有可能具有相同的階級或身份

地位；而政治機器則是基於特定私人的利益，其金字塔型的聯盟是將各種不同身份地位的人結合在一起。第三，在領導權上，利益團體的領導權威來自公共規則，因此其作法必須考慮集體利益；而政治機器的「主」則享有領導的自主權，未必考慮跟隨者的集體利益（Scott 1977: 128）。

以上這些不同，可以用公共性與私人性來對照。地方派系的政治機器是基於面對面的私人特殊主義，而利益團體則是基於公共利益與公開的規範。政治機器不相信非人際的客觀制度，而利益團體則是不相信私人的運作規則。正如 Powell 描述的，「本質上，主——從類型發生在私人可計算的場域，而現代的類型則發生在公共可計算的場域內」（1977: 157）。或以 Scott 的話來描述，「在某種意義下，主——從連帶的形式從其內容來看是相當傳統的。它是特殊主義的，而現代形式則是普遍主義的；它是泛化和非正式的，而現代式的連帶則是特定和契約式的；它造成了垂直整合但卻利益搖擺的羣體，而不是橫向整合具有穩定利益的團體」（1977: 132）。

政治機器因此接合了傳統侍從主義的私人特殊主義連帶與形式民主的架構，它使得公共參與和民主政治需要的公開討論成爲不必要，政見的重要性次於關係的建立。就高雄縣的現況來看，派系的政治機器仍然主導，而且也使得反對勢力採取相同的政治社會運作模式。

而在台灣政治民主化的今天，地方派系正在經營著一場披著民主政治外衣，而內含傳統特殊主義的聖戰。國民黨和民進黨似乎束手無策。在現今的台灣地方政治場域，政黨政治其實就是地方派系的政治。從長遠民主政治發展的角度來看，地方政治勢力的愈來愈自主，意味著台灣市民社會的興起與茁壯，而逐漸跳脫

由上而下的威權控制形式。因此，以「政治民主化」的角度而言，地方派系的成長說明了中央集權統治的瓦解和鬆動，以及政治權力的分散化和多元化。不過，從我們以上的討論可知，政治的民主化其實正是將中央的權力分散給原來地方的政治菁英而已，而地方政治菁英的統治也只是延續著傳統特殊主義的人情管道而不具有太大的公共性。在這樣的運作方式下，只有那些具有特殊關係的人才能進入政治過程，而這樣的政治運作基本上違反民主政治的公共性。

• 註 釋 •

- ① 以上三種觀點其實並不互斥。第一個觀點強調了地方派系的運作特質，是在人情關係的特色上，而這項特質一直到今天並沒有顯著的變化。第二個觀點強調了戰後國家機器與地方派系之間的關係，並強化了國家機器對地方派系的操弄面向。而第三種觀點則將前二者綜合，強調了地方社會運作的特質，以及國家機器對這樣特質的操弄。假如第一個觀點強化了歷史的延續性，第二個觀點則強調了結構面，第三個觀點則將歷史與結構作了整合。這樣的整合，我們認為是較為貼近事實和較為完整的解釋觀點。
- ② 在吳文星的論文〈日據時期台灣社會領導階層之研究〉中曾經指出，現今對於地方派系的研究缺乏一歷史的眼光，他說：

1920年代以前，總督府是以參事、區街庄長、保正、甲長等職位，做為籠絡利用各地富豪、望族的主要工具；其後，代之以府評議員、各級協議會員、街庄長等職位。總督府長期固守以財富和門望作為上述職銜的選任依據；同時，保障既得利益和特權，使一人一家久任不替，造成地方政治參與的壟斷與地方派系的形成，直接影響光復後地方政治的發展。近人研究台灣的地方派系，往往忽略其歷史淵源，而輕率的以抽樣問卷斷言地方派系產生自光復後地方首長、議員及代表的選舉。由本文的研究充分顯示

上述論斷有待商榷。

1935年，半數官選、半數民選的「地方自治」實施之後，由州、市會議員的教育背景顯示，習醫師、師範、法政及經濟的新社會菁英構成議會的中堅，而由經濟背景觀之，則顯示地主、資產家、實業經營者等時人稱之為「上流階級」者幾乎壟斷議會。觀乎光復初年各級民意代表的成分，明顯的，正是日據後期地方政壇結構的延續。由此觀之，若欲適切掌握光復初期地方政治結構，非就日據時期詳做研究不可（吳文星 1992: 374-375）。

③歷屆高雄縣長選舉結果(括號中為其派系屬性)

年度	當選人	落選人
1951	洪榮華(紅)	陳新安(白)余登發(黑)吳崇雄(無)
1954	*陳新安(白)	無
1957	*陳皆興(紅)	余登發(黑)
1960	余登發(黑)	*戴良慶(紅)
1963	*戴良慶(紅)	余瑞言(黑)
1968	*林淵源(白)	黃承城(紅)
1972	*林淵源(白)	黃友仁(黑)
1977	黃友仁(黑)	*王正和(無)
1981	*蔡明耀(白)	余陳月瑛(黑)陳進昌(黑)
1985	余陳月瑛(黑)	*蔡明耀(白)李崑龍(?)
1989	余陳月瑛(黑)	*陳義秋(紅)蔡明耀(白)

註：* 者為國民黨提名人

④高雄縣歷屆省議員及其派系屬性

年度	省議員當選人(派系)
1951	林金鍾(白)
1954	朱萬成(白)劉朝四(無)陳皆興(紅)
1957	王國秀(無)林清景(無)黃占岸(紅)朱萬成(白)
1960	王國秀(無)林清景(無)黃占岸(紅)朱萬成(白)
1963	王國秀(無)黃占岸(紅)朱萬成(白)余陳月瑛(黑)
1968	王國秀(無)黃占岸(紅)朱萬成(白)余陳月瑛(黑)
1972	余陳月瑛(黑)郭吳合巧(紅)蔡來福(白)陳義秋(紅)
1977	余陳月瑛(黑)郭吳合巧(紅)陳義秋(紅)鄭李惠(白)林再生(白)
1981	林仙保(紅)林源山(無)余玲雅(黑)陳義秋(紅)林再生(白)
1985	林仙保(紅)余玲雅(黑)吳大清(黑)陳景星(白)周金女(白)
1989	林仙保(紅)林源山(無)余玲雅(黑)吳大清(黑)鍾德珍(白)

⑤高雄縣歷屆立法委員及其派系屬性

年度	立委當選人(派系)
1969	吳基福(無)
1972	黃銅樹(紅)
1975	王金平(白)
1980	王金平(白)黃河清(紅)鍾榮吉(白)黃余繡鸞(黑)
1983	王金平(白)黃河清(紅)鍾榮吉(白)余陳月瑛(黑)
1986	王金平(白)黃河清(紅)余政憲(黑)
1989	王金平(白)黃河清(紅)余政憲(黑)蕭金蘭(軍)
1992	王金平(白)余政憲(黑)蕭金蘭(軍)王世雄(紅)尤宏(黑) 林源山(無)*余玲雅(黑)

* 余玲雅為民進黨黨員選舉產生之不分區立委，而非經由高雄縣區域選舉產生。

⑥高雄縣農會歷屆理事長總幹事名錄

屆別	理事長	任期	派系	總幹事	任期	派系
1	林金鐘	1950起	白			
2	呂春來	1954起	〃	林金鐘	1954起	白
3	〃	1960止	〃	〃	〃	〃
4	劉水胖	1960起	〃	〃	〃	〃
5	吳明進	1963起	〃	〃	〃	〃
6	〃	1970止	〃	〃	〃	〃
7	馬魯	1970	〃	〃	1971止	〃
8	吳明進	1975起	〃	蔡崗山	1971起	〃
9	〃	1985止	〃	〃	〃	〃
10	劉阿斗	1985	〃	〃	1989止	〃
11	楊政治	1989起	〃	莊武源	1989起	〃
12	〃	迄今	〃	〃	迄今	〃

* 備註：第一屆理事長與總幹事採權責合一，故為同一人；第二屆起則改為權責劃分制。

- ⑦ Lande 對菲律賓的研究，有很精彩而相當類似台灣情境的描述：

菲律賓的選民並不會因為「政府」的某些作法違反其階級或團體的集體利益而傷腦筋，因為他們已經預期他們是可以用個人的方法去規避這些法令。

菲律賓的選民也知道，他販賣了他的選票，不只可以拿到現金，還可以換到公共工程的工作、政府醫院的免費醫療、免於警察的侵犯，或規避稅金等的保證。

（引自 Scott 1969: 1148）

- ⑧ 1981年高雄縣長選舉，黑派由余陳月瑛代表參選，但是黑派中另有陳進昌自行參選，選舉結果余陳月瑛以3619票之差輸給蔡明耀而落選，但是陳進昌得票數則為4390票，如果不是黑派不和，反對勢力可能從1977年起便將連續取得地方執政權。所以，反對勢力內部的分裂，是其發展的危機，但卻可能是侍從聯盟反撲成功的契機。

第 七 章

社區權力、反對勢力與 社區運動

豐原市個案

- 一、豐原的歷史發展
- 二、豐原的權力結構
- 三、政治機器與地方政府
- 四、反對勢力的興起與執政
- 五、大學城事件對選舉的影響
- 六、從反對到執政
- 七、結 論

前面各章討論全國性的或地區性的菁英與各級國家機器之間的關係，本章將討論層級較低的社區權力。與前面不同的是，本章將處理權力結構，反對勢力與社區運動之間的關係。而這裡所要問的問題是：雖然地方派系長期執政，並造就了成長機器，反對勢力如何可能興起？一般人民是否仍有機會抗拒與改變菁英的計畫？而社區運動所支撐的反對勢力是否造成了新的統治形態或是沒有？

這個研究選擇的地點為台灣中部的台中縣豐原市，研究的時間是在 1994 到 1995 年間。基本上豐原市是一個急速變遷的中型都市，人口大約十五萬多人。與台灣其他地區類似，豐原市原來是個以農業為主的鄉鎮，但是隨著台灣的工業化，農業人口逐漸萎縮，而大部份人口在現今所從事的是與工商業相關的各種行業。而在政治上，豐原市原來的地方政治也由地方派系所主導，不過在最近的一次市長選舉中，反對黨的民主進步黨取得了市長的位置，而使得豐原市成為少數由反對黨所執政的市鎮。在台灣地方政治的發展上，國民黨一直有能力透過地方派系的圍堵，而使得反對黨人士無法有效的突破；另一方面，反對黨的民進黨比較有能力在中央層級且是較大選區的選舉中取得席次，但對地方派系能有效控制的市鎮則較無能力。豐原市執政黨的改變因此是一個特殊的例子。為什麼豐原市的地方政治會如此的改變，而這個改變真的改變了地方政治的型態嗎？

一、豐原的歷史發展

豐原舊稱葫蘆墩，民國九年易名至今。清初台灣中部仍未開發，概稱台中平原為「貓霧」之野；康熙六十年置貓霧堡，雍正

十二年分設貓霧東、西兩堡。迄至乾隆年間，改爲東上、下堡，而割舊貓霧堡，屬於東下堡，同時以豐原及神岡、潭子、東勢角地區爲上堡。光緒間，巡撫劉銘傳蒞台，以其地富庶，風景佳麗，遂有「富春鄉」之稱，或謂爲「小蘇州」。光緒十二年，奏請新置總爺巡檢衙門。豐原之設官自此始，爾後，遂成爲東上堡之行政中心。

1895年，台灣淪陷，日本殖民政府曾對台灣地方官制作了幾次改革，至1939年，全台設五州三廳，下設市郡街，台中改州，堡改郡；原東上堡之葫蘆墩、潭仔墘、埧雅（下堡）、神崗、社口區與苗栗三堡之內埔區合之爲「豐原郡」。

台灣光復後，行政區域仍襲日據之舊制，以五州二廳爲基礎，改設八縣九省轄市，二縣轄市，與原有縣市轄區，並無二致。1950年，台灣省政府公佈各縣市行政區域調整方案，將原台中州所轄之59鄉鎮，劃分爲三縣，而今之台中縣改轄二十一鄉鎮，其餘分爲彰化、南投兩縣。同年十月二十一日，新台中縣正式成立，縣治遂從員林遷至豐原至今。

豐原市地處台中縣中樞，全市總面積計41.183平方公里。東屏中央山脈，與東勢鎮、石岡、新社鄉相接，西鄰神岡鄉，南毗潭子鄉，北界大甲溪與后里鄉隔岸相望。豐原市轄內現有36個里，37201戶，至1992年止，總人口數爲155959人。過去人口分佈主要以圓環道路爲重要分界線，環狀道路內之市中心向來爲人口最集中、人口密度最高之地區（包括葫蘆里、豐原里、頂街里、中心里、豐榮里、富春里、西勢里、大浦里、中興里、下街里、圳寮里）。

以近十年來人口成長情形來看，豐原市之人口年增率，除了在81年底低於中部地區外，其餘9年皆高於台灣地區及中部區

域人口之成長，足見豐原市長久來一直為中部區域內人口成長較為迅速之地區。就其自然增加及社會增加而言，均呈正值，不過自然增加率高於社會增加率，顯示外來人口在當地人口的增加上，並未扮演主要人口增加的角色（見表 7-1）。

表 7-1 豐原市人口數及年增加率統計表

豐原市人口數及年增加率統計表				
年度	人口數	年增率	自然增加率	社會增加率
1983	134,610	1.99	1.65	0.34
1984	137,084	1.82	1.52	0.30
1985	139,747	1.92	1.35	0.57
1986	142,552	1.99	1.09	0.90
1987	144,434	1.31	1.15	0.16
1988	147,372	2.01	1.29	0.72
1989	149,506	1.44	1.08	0.36
1990	151,642	1.42	1.15	0.27
1991	154,175	1.66	1.09	0.57
1992	155,959	1.15	1.09	0.06

豐原市產業已由農村集居轉向工商業發展型態，產業人口結構中，一級產業所佔比例有明顯降低趨勢（由 1968 年之 32.57% 降至 1993 年之 12.61%）、二、三級產業中則相對快速成長，至 1993 年為止，二級及產業人口佔就業人口的 48.89%，而三級產業則佔 38.50%（詳見表 7-2）。

由以上資料顯示，豐原是一個急速工業化的都市，舊有的鄉村結構逐漸轉變。而作為台中縣的縣政府所在地，豐原也成為政治勢力的角逐場域。這樣的角逐，包含了舊有地方勢力與新興勢力的衝突，這是以下所要處理的。

表 7-2 豐原市產業人口結構

豐原市產業人口結構		
	人數	百分比
第一級產業	9,473	12.61%
第二級產業	36,738	48.89%
第三級產業	28,927	38.50%
總計	75,138	100.00%

二、豐原的權力結構

承襲 Hunter 的聲望法，我們對豐原權力結構研究的方法如下：在尋找社區權力菁英上，我們首先透過文件資料，包括豐原市誌、剪報、官方文件等整理出一份大約包含 180 人的名單，然後我們初步訪問了 3 位在當地採訪的資深新聞記者對這份名單過濾，將已經過世者或已經搬離該地者篩選掉，這份名單剩下 120 人。我們在對這幾位新聞記者初訪的同時，亦請他們指認（identify）他們認為對豐原影響最大的人士約 10 至 15 名，這樣的結果我們得出了一份 31 人的名單。接下來，我們就對這份名單內的人士作訪問，包括要求他們指認對豐原最具影響力的前 10 人、重大問題，以及與受訪者相關的重大議題等等。每一次的訪問大約進行一到兩個小時。我們尋找這些人士作訪問並不是每一個人都很順利，特別是我們作研究期間碰到政府對縣市議長賄選的偵察，因此許多人拒絕訪問；而在接受訪問的人裡面，有關認定權力菁英的部份，有部份人對此問題相當敏感，而不願作答。因此在此部份，我們並未能如當初計畫般的順利，但是在累積二十多人的訪問結果之後，我們認為這樣的成果應當是一個具

有客觀性的結果。

我們的訪問主要是以下的問題：您認為目前哪些人對豐原市的發展具有重大影響力？我們要求受訪者舉出 10 個名單，假如受訪者舉出超過 10 人，我們同樣登錄在記錄上。在對訪問結果分析之後，這個訪問結果如下表所示：

表 7-3 豐原市權力菁英

姓名	黨(派系)	現任要職	曾任要職	經濟關係
1 廖了以	國(紅)	縣長	豐原市長	與衆多公司合資, 暗股
2 陳欽隆	民	豐原市長	國大	
3 張益城	國(紅)	調解委員	市代會主席	飯店, 建設公司
4 王阿脾	國(紅)		前豐原市長	
5 劉松梧	國(黑)	縣議員	市民代表	建設公司, 娛樂事業
6 劉祥俊	國(紅)	縣府主任秘書	縣議員	與建設公司關係密切
7 高弘吉	國(紅)		市民代表	營造, 建設公司
8 林克謨	國(黑)	國大	縣府環保處長	豐原有線
9 林敏霖	國(紅)	縣議長	縣議員	建設公司, 其他投資多
10 林隆登	國(紅)	市農會總幹事		證券, 建設公司
11 林泉	國 無	國民黨省黨部委員, 北龍宮主委	台灣省道教總會理事長	鋼鐵公司董事長
12 張瀟芬	國 無	縣議員	市民代表	飯店, 建設公司
13 葉建昌	國 無	國民黨服務社(站)主任	調解委員	建築師事務所

從這份名單中可以發現幾個特點：一，這些被認為具有重大影響力的人，大多是現任或曾任公職的人，唯一的例外是林泉。這個發現與 Hunter 對亞特蘭大的研究中，企業菁英佔絕大多數有極大的不同，顯示台灣地方社會中，政治地位的影響力仍大於經濟因素。而這個發現與邱瑜瑾（1996）對台中市的研究發現相同。第二，在黨派色彩上，國民黨佔絕大多數，民進黨的影響力

則只有現任市長。而在派系屬性上，以紅派居多，黑派只佔極小部份。這樣的結果與台中縣整體地方派系的發展，紅派勢力大於黑派有密切關連（參見下節說明）。

雖然在表面上，我們看到以聲望法所得到的資料，是以政治領域為主要的參考面向，經濟面向比較不是主要影響力的來源，但是這樣的看法可能是不足的。因為這二者之間有密切關係。以政治為主要的界定，與台灣長期以來國民黨威權統治有密切關係，但是正如前二章和很多研究指出的，以政治職位來扶植經濟勢力，正是台灣地方政治的面貌，我們在下節中亦會討論到。

因此，在經濟關係的欄位裡，我們只舉出相關聯的建設公司或事業，而未明確指出名稱。這有兩個原因：台灣的政商界充滿人頭文化，因此政治人物很難在公司的台面負責人名單看到。而民意代表權力大者更只需出權力，擁有暗股，就可以使得一些工程或土地交易形成，坐享利益，但在台面上卻無任何痕跡。第二，但是在我們不斷的訪問和探索的過程中，有不少人不斷的提到部份的這些台面菁英，擁有什麼建設公司多少股權，參與多少土地炒作。我們也的確得到部份資訊佐證部份的說法，但在缺乏直接證據的支持下，我們只能說政商之間關係密切。

另外，在地方社會中，市民代表的選舉亦代表另一種權力的展現。能夠出來競選市民代表的地方人士，通常是地方上具有聲望、金錢和地位的人。而在以聲望法得出的名單中，亦有多人出身市民代表，可見其重要性。我們分析豐原市代會，是從1976年豐原從鎮改市的第一屆市代會開始，到1994年選出的第六屆。從第一屆到第五屆，豐原市代會民額都是19名，第六屆由於人口的增加，多了一名成為20人。一般而言，歷屆成員之間的重疊性或延續性不一，一、二屆之重疊程度為37%，二、三

屆為 16%，三、四屆為 74%，四、五屆為 44%，五、六屆為 40%，平均的重疊率達 42%。

而在性別比例上，這幾屆的市民代表中，女性的名額分別是 2, 3, 2, 2, 2, 4 人，大多在保障名額的上下，顯現女性參政的情況在地方社會中，仍相當的低，大部份仍是男性主導的局面。而影響較大的正副主席，亦都由男性擔任。

在第六屆之前，市代會成員大部份是國民黨員，其他則是無黨籍。而在這一屆隨著民進黨勢力的增長，市代會開始有了民進黨成員。在這屆裡，國民黨籍有 9 人，民進黨 3 人，其餘 8 人為無黨籍。在這之前，由於執政的鎮市長都是國民黨籍，所以與國民黨籍為主的市代會之間合作無間。而由於這屆的市長是民進黨籍，因此在市代會中，國民黨開始組織非正式的黨團，稱之為協力會。這個次級團體除了國民黨市代 9 人外，還包括了 3 個無黨籍，共 12 人。

在市民代表中，我們發現除了以黨籍和性別可以作為區分的界線外，不容易以地方派系的界線來區分。這可能是與豐原紅派長期執政，壟斷大部份資源，有能力將資源分與所有市代，而其他派系成員只有靠攏而無力挑戰，更無力與之抗爭有密切關係。不過，歷屆市代會主席都為紅派成員，說明了紅派在市代會中的勢力。這一方面說明了受訪市代表所說的「以前市代會與市政府合作無間」的事實，另一方面也對我們熟知的國民黨對不同地方派系分權制衡的說法，在縣級以下的豐原的例子中，並不太適用。為什麼紅派成員在豐原的權力結構中佔了如此高的比例？他們為何能在豐原具有如此重大的影響力？他們又如何影響？

權力結構的社會政治基礎

豐原紅派勢力的獨大，與整個台中縣地方派系的消長、豐原獨特的派系發展有密切的關係。另一方面，也與派系掌握地方資源、經營社會網絡有密切關係，二者之間是不能切割的。

1. 台中縣地方派系的發展

台中縣派系最初出現在 1950 年第一屆縣長選舉之後。由陳水潭與林鶴年的選舉對立揭開序幕。在這次的選舉中，由陳水潭、蔡卯生、陳振順、呂大椿，與林鶴年競選，雖然陳水潭得最高票，但由於未過半數，因此無法當選，而按當時選舉法規定，舉行第二此複選。而在第二次複選中，林鶴年聯合蔡卯生、陳振順、呂大椿等人，最終擊敗陳水潭。此一聯盟中最大的兩股勢力來自林鶴年本身以及蔡卯生，林鶴年聯盟得力於早先蔡卯生所代表的海線勢力與陳水潭所代表的山線勢力，為爭奪縣治地點（清水與豐原）的緊張關係。陳、林兩大派系就此誕生。

隨著台灣地方選舉的進行，縣級派系的聯盟不斷的出現和重整。紅派勢力除了以林鶴年為首之外，其他重要政治人物包括了其選舉縣長時的聯盟對象，蔡卯生（清水）、陳振順（東勢）、呂大椿（神岡），以及蔡鴻文（沙鹿）、王地（豐原）、劉雲騰（大甲）、廖忠雄（豐原）、尤世景（梧棲）、張振輝（后里）、李晨鐘（大安）等。這些人形成派系重要的政治人物，對台中縣的地方政治有舉足輕重的影響。隨著時間的流逝，紅派的領導權逐漸轉移。林鶴年在 1970 年代因青年公司冒貸案入獄，領導權轉移到蔡鴻文手中。蔡鴻文自擔任第一屆臨時省議會議員開始，即進入台中縣農會擔任總幹事、理事長，發展農會系統。而後，他繼續擔任了省議會副議長、議長等職位；在農會系統

中，他與縣長陳孟玲結合了各地農會總幹事，形成「十八羅漢」的團體，對選舉影響巨大。而後增額立委出身連續擔任七屆立委，現任立法院長的劉松藩又持續蔡鴻文的位置，成為紅派領導人。

黑派則以陳水潭為負責人，核心人物包括邱秀松（豐原）、林成德（神岡）、王子葵（梧棲）、李卿雲（沙鹿）等。而在黑派領導人陳水潭去世之後，雖由其妻陳林許霞為精神領袖，但實際領導權則由省議員李卿雲擔任，而至李卿雲年老臥病之後，領導權轉移至其子李子駿。現今黑派勢力的重要人物包括前縣長陳庚金、前立委林庚申、立委陳傑儒、國大林克謨等（見游光明1994）。

一般而言，在台中縣紅派掌握了農會系統的勢力，而黑派則是地方信用合作社。至於水利會則與台中市同屬大台中水利會，兩派處於激烈競爭狀態。在歷史發展的過程中，紅派的勢力逐漸凌駕黑派，這可由上屆台中縣議會的55席中，紅派囊括了36席，而黑派只有18席看出來。而縣長及縣正副議長也都由紅派擔任。紅派勢力的增長意味黑派勢力的削弱，長期以來國民黨與地方派系達成默契的制衡原則，在紅派勢力大量崛起，黑派削弱的情況下，不再被遵守。1993年縣長選舉時，黑派甚至透過派系會議，通過支持民進黨候選人，不再支持紅派的候選人廖了以（《新新聞》1993,11/23）。

豐原雖為黑派的發源與核心地，然而隨著客觀條件的變化，黑派勢力也逐漸沒落。以王地（第一、二、四、五、六屆台中縣議會議員、第四屆縣議會議長）、廖畢萬（第一、二屆台中縣議會議員）為首的豐原紅派部署勢力，逐漸在豐原嶄露頭角，後來廖忠雄（第三、四、六、七屆豐原鎮長、第九屆台中縣議會議

員)加入紅派，開拓了紅派長期掌握豐原政治勢力的時代。其後，廖忠雄之子廖了以又陸續擔任了兩屆市長及兩任縣長(第九、十屆豐原市長以及第十一、十二屆台中縣長)，使得紅派勢力主導了豐原的發展。廖氏父子共擔任了六任的鎮市長，而廖家從其發跡的廖西東在日據時代擔任豐原街長以來，經由廖忠雄，到廖了以，成為豐原唯一最具影響力的家族，無怪我們的訪問中，每一個受訪者第一個想到的一定是廖了以，也有人如此的描述

廖了以是一個有超級影響力的人，他要讓誰有影響力，誰就有影響力。(F014)

在豐原市，影響力要超過廖了以的，只有林默娘(媽祖)！(F001)

2. 豐原紅派勢力的發展

前面提到台中縣派系的崛起，陳水潭與林鶴年之爭，還包含了傳統地域主義的對立。這一對立起源於當初爭取縣治所在地，引起代表海縣勢力的清水、大甲、沙鹿、梧棲等地的地方仕紳，與代表山縣的豐原、東勢、神岡、后里等地仕紳的對立。不過這一對立，隨著台中縣縣級地方派系的發展，每一派系在各地都有代理人，而各代理人各自發展的結果，使得地域主義的色彩愈來愈被沖淡。因此直到今天為止，我們在訪問過程中部份地方人士還經常以海線和山線的對立，來描述地方派系的對立。而原來黑派的發源地豐原，則成為紅派廖家所主導的局面。

從表 7-4 歷任豐原行政首長的名單，可知紅派政治人物擔任了 13 屆鎮市長中的 9 屆職位，而在這 9 屆中廖家又擔任了 6 屆。這樣的派系寡佔情況，說明了紅派對豐原地方政治的影響

表 7-4 歷任豐原市長及派系屬性

屆別	年次	姓名	派系	備註
1	1950	林有德	紅	
2	1953	林有德	紅	
3	1956	廖忠雄	紅	
4	1960	廖忠雄	紅	
5	1964	張 禾	黑	
6	1968	廖忠雄	紅	
7	1973	廖忠雄	紅	
8	1977	張榮燦	黑	1976年3月1日豐原鎮改制為豐原市
9	1982	廖了以	紅	
10	1986	廖了以	紅	
11	1990	王阿脾	紅	
12	1994	陳欽隆	民進黨	

資料來源：游光明1994：142-143

力。

而紅派的勢力更是長期主導農會的理監事會，以及總幹事的職位。這由表 7-5 的名單可明顯的看出。雖然在 1965 年之前，我們並無相關資料說明紅派在農會系統中的派系色彩，但 1965 年，林益昭當總幹事之後，這個色彩十分明顯。他曾經是台中縣紅派 18 個農會總幹事結盟的「十八羅漢」的龍頭，之後就一直擔任農會總幹事，而繼任他的總幹事正是其子林隆登。農會總幹事的影響力，主要在於農會平時透過農會系統的農民服務，建立了廣博的人脈，在選舉時則發揮巨大影響力。

在豐原，紅派佔據了農會的系統，而黑派則以豐原市信用合作社為基地。從陳水潭開始，豐原信用合作社一直是黑派的大本營。信用合作社透過會員制的關係，同樣和會員建立了關係和人脈，對選舉也發揮了一定的效果。在今天，豐原信用合作社的理

表 7-5 豐原鎮／市農會理事長與總幹事名單

屆別(年)	理事長	總幹事	派系	備註
1(1949)	林祚賢	熊春方	不清楚	
2(1953)	魏金火	張秋琳	紅	
3(1956)	魏金火	盧瑞廷	紅	
4(1960)	魏金火	盧瑞廷	紅	
5(1962)	張秋煌	邱秀松(黑)	不清楚	邱秀松於內離職，原因不明
6(1965)	張德金	林益昭	紅	
7(1969)	張德金	林益昭	紅	
8(1975)	張德金	林益昭	紅	
9(1981)	邱木連	林益昭	紅	
10(1985)	林益偉	林益昭	紅	
11(1989)	林益偉	林益昭	紅	
12(1992)	林益偉	林隆登	紅	

監事仍大部分是黑派人物，包括重要的政治人物，總經理黃士欽屬黑派人士。而他在接受訪問時亦不諱言，「我是屬於黑派的」，不過他強調「信用合作社是事業單位，應企業化經營，和氣生財，它不屬於派系」。

雖然黑派起源於豐原，但是由於紅派長期在豐原佔據了主要的制度資源，特別是廖家長期的執政，使得紅派勢力獨大於豐原地區，而它與地方政府的關係，造就了政治機器的統治類型。

三、政治機器與地方政府

前面提過，台灣現行地方政府與中央政府之間的關係，仍具有相當大的中央集權色彩。雖然政治民主化已經進行了幾年，但是這樣的中央集權現象，仍未大幅改變。台灣的政府結構，可以分成三級：中央、省、縣。縣是憲法規範下的自治單位。因此，

縣以下的鄉鎮或縣轄市，並沒有法人的地位。雖然在政治體制上，鄉鎮和縣轄市都有行政首長與代表會的選舉，但是大部份的決策仍須層層上報至縣級或更上級政府裁定^①。而在「地方財政收支劃分法」中，亦規定了其財政收入的範圍：縣及縣轄市在稅收上有一定的比例：包括遺產與贈與稅 80%、地價稅 30%、房屋稅 40%、娛樂稅 100% 與契稅 80% 外，其他大的稅收如營業稅、所得稅等是分屬於中央或省的稅收範圍。而在「台灣省各縣市實施地方自治綱要」中，規定縣轄市的收入包括以下幾項，見表 7-6，不過正如以下要討論的，這些收入對地方政府而言，杯水車薪，無法支應龐大的支出。

表 7-6 縣轄市收入

項目	縣轄市收入
1	課稅收入：應得成數
2	工程受益費收入
3	罰款及賠償收入
4	規費收入
5	信託管理收入
6	財產收入
7	營業盈餘及事業收入
8	補助及協助收入
9	捐獻及贈與收入
10	賒借收入
11	其他收入

資料來源：地方財政收支劃分法；台灣省各縣市實施地方自治綱要

雖然鄉鎮在自治事項「名目上」有明確的法律規定，但是「實際上」的自治職權卻被縣府與其他機構侵佔，鄉鎮市長的權限相當小，自治事項以及能決定的事情也相對稀少，自治權限極

端不完整。例如，地方自治事項與上級委任事業往往不能分明，縣市政府對於鄉鎮公所的監督過緊，許多屬於鄉鎮自治的權限也被剝奪，連鄉鎮長要雇用工友、裝設路燈的權限都沒有，還得報請上級核准。縣府秘書劉祥俊的說法可作為部份的說明：

廖了以任內豐原市的清潔工作成績年年優等，這是有原因的。鄉鎮（縣轄市）地方政府的工作，除了清潔工作外，幾乎多為上級政府委辦的事務。因而地方政府得以表現的事項，也只有清潔工作。（劉祥俊）

既然地方政府的權限有限^②，市代會的監督功能，除了質詢權外，只有議決預算以及審議決算報告。市代會並沒有立法功能，而在地方經費極為有限的情況下，審查預算在功能上其實也只聊備一格。我們整理豐原市市民代表的議事錄內容，地方民意代表的權責的確有限。市民代表所質詢的內容大多侷限在層次不高的地方公共建設相關問題，如清潔、路燈、水溝、路面破損等瑣碎事項。雖然市民代表會也受理民衆請願事項，然而大多僅僅作為轉呈上級政府的中介機構而已（見表 7-7）。

除行政權限外，地方政府所受到的限制，在財政方面最為明顯。由於既有的財政劃分關係，稅收大量集中中央，地方自有財源有限。部份建設雖然有省級中央的補助，但絕大部份為非制度化的經費來源；並且建設的維護費用仍為地方長期負擔。而且由於鄉鎮（市）財政包含於縣財政內，其收支與分編單位預算，列入縣總預算內。由表 7-8 豐原市公所 1993 年度的收入與支出，可以看到補助項目所佔的比例高達近 54%。

當地方政府的資源有限，而地方派系又掌握地方政府的情況下，它們如何運作地方政治？而制度性的資源與私人關係又如何

表 7-7 豐原市代會第五屆大會提案

	第一次大會	第二次大會	第四次大會	第六次大會	提案統計
決算&預算	4	5	3	3	15
交通、道路、號誌	23	32	22	18	95
水電、電話、消防	1	1	3	1	6
路燈	8	5	3	5	21
水溝	9	15	11	7	42
公產、公共造產	4	0	0	2	6
土岸、堤防	2	0	1	2	5
公共安全	1	0	0	0	1
拖吊	2	0	0	3	5
賣地	1	2	0	1	4
清潔隊	1	3	0	0	4
雜項	1	8	5	2	16
攤販	2	2	0	0	4
工程受益費	1	0	0	3	4
重劃&土地變更	0	0	2	2	4
教育相關事務	0	5	0	0	5
村里幹事、活動中心	0	10	4	1	15
公墓	0	1	1	0	2
提案總數	60	89	55	50	

資料來源：豐原市代會議事錄

在這樣的政治制度安排下，對應於資源有限的政府結構？我們將以兩個例子說明這樣的政治機器在豐原的展現。第一，市政府的工程預算；第二，派系與地方經濟發展的關係。

依據我們前面對豐原權力結構的調查，豐原地區檯面上處於重要政經地位的「菁英」大多為派系所把持。而歷任市民代表會成員，重疊性也相當高。這些菁英囊括工、商、建築、黑道等各領域的派系成員。他們之間的關係，雖然在文字記錄上看不出來，但是我們訪問的過程中，不斷有人提到了這些菁英之間的關

表 7-8 豐原市公所的收入與支出

豐原市預算與決算					
歲入	金額	比例	歲出	金額	比例
總計	1,166,580,000	100%	總計	1,166,580,000	100%
稅課收入	217,600,000	18.65%	政權行使支出	11,426,000	0.98%
工程受益費收入	66,494,000	5.70%	行政支出	95,548,000	8.19%
罰緩及賠償收入	1,600,000	0.14%	民政支出	40,832,000	0.98%
規費收入	54,904,836	4.71%	財務支出	8,509,000	0.73%
移用以前年度歲計賸餘	30,000,000	2.57%	教育支出	19,312,000	1.66%
財產收入	5,728,300	0.49%	文化支出	5,504,000	0.47%
事業收入及盈餘	7,750,000	0.66%	農業支出	29,348,000	2.52%
補助及協助收入	628,683,800	53.89%	工業支出	2,880,000	0.25%
捐獻及贈與收入	2,001,000	0.17%	交通支出	17,307,200	14.84%
公債及賒借收入	135,000,000	11.57%	其他經濟服務支出	36,466,900	31.26%
其他收入	16,818,064	1.44%	其他支出	41,548,000	35.62%

資料來源：台中縣統計要覽 1993。台中縣政府。

係。而紅派對行政權的長期掌握，透過公部門的工程包攬，除了政治人物自己承攬之外，也可以發包給樁腳做。這個部份我們很難得到完全可信的資料，但在訪問過程中，很多豐原菁英都肯定了政商相互利用強化利益的事實。

×××是豐原赫赫有名的人，他是市公所的工程發包中心，人盡皆知。（F001）

×××在許多方面都有投資，××飯店就是他跟×××合資的。×××負責徵收土地，檯面上以×××的名義蓋××大飯店，檯面下是×××當家。另外，×××用人頭在溪邊買了五六十甲地，還有砂石場也是他的。（F011）

而這樣的工程發包、圖利樁腳，對現任民進黨的市長造成相當大的困難。他說，

我有一件事是對於前任市長不太諒解的。在我選上市長之後以及上任之前，短短地幾個月時間，他們（指紅派廖了以勢力）將所有剩餘的重大工程完全發包出去。當然這不完全是王阿脾的錯，但是就此一類似看守內閣的期間，他應當盡力阻止這種事情的發生。……況且，……事實上這些重大工程的預算，根本沒有實際經費來源，這些工程絕大部份的預算都是虛列的，只是一個假的大餅，經費來源根本不存在。……我每年的年度預算中，都要為這些工程負擔歲出保留。……現在的情況是，我每年在極困難的財政中必須多負擔這些額外的支出，而這些並非完全緊要的重大工程卻不是我所發包出去的。（陳欽隆）

當然派系對政治機器的運作，除了以上的公共工程之外，還包括了前面台中市案例中所討論到的都市計畫。一般而言，台灣的都市計畫仍舊與其他面向一樣，地方政府受到省及中央政府的層層節制。以豐原這一縣轄市而言，都市計畫的制訂和修訂，並無自主權，它必須層層上報到縣政府、省政府，及中央政府核定之後，才能實施。但不論如何，制訂與修訂的建議權仍在地方政府手裡。而縣轄市政府的主要負責機構，就是都市計畫委員會。我們以廖了以第二任市長時的都市計畫委員名單為例，說明都市計畫委員與地方派系和當地經濟利益之間的關係（見表 7-9）。

由此名單的構成可知，明顯具有派系色彩的就佔了 17 名中的 6 名，其餘我們無法確認的並不表示非派系成員，而在非派系成員中，也包括了 3 位工商人士，甚至建設公司負責人。假如我

表 7-9 第六屆豐原都市計畫委員名單

姓名	性別	籍貫	年齡	學歷	職業	經歷	派系
廖了以	男	台中縣	40	逢甲大學	豐原市長	理事主席	紅
張榮義	男	台中縣	59	國校畢業	豐原信用合作社理事主席		黑
黃土欣	男	台中縣	48	高商畢業	豐原信用合作社總經理		黑
林益偉	男	台中縣	53	台中師專畢	豐原市農會理事長	教師	紅
林益昭	男	台中縣	60	淡水中學畢業	豐原市農會總幹事		紅
梁煌	男	台中縣	65	國校畢業	豐原市民代表會主席		紅
曾友信	男	高雄市	43	中央警官學校畢業	豐原警察分局分局長	組長	
羅榮鑫	男	台中市	40	逢甲大學建築系畢業	逢甲大學講師	彰化縣都委會委員	
魏金火	男	台中縣	72	國校畢業	自耕農	農會理事長	紅
施良昆	男	台中縣		初商畢業	化成公司負責人	公司董事長	
陳振業	男	台中縣	61	國小畢業	豐原扶輪社長、永豐原木業負責人		
朱銀和	男	台中縣	40	東海大學地政班畢業	土地代書人	和協建設公司董事長	
王阿脾	男	台中縣	55	中學畢業	豐原市公所主任秘書		紅
杜榮仁	男	台中縣	54	台中高工畢業	豐原市公所代工務課長		
林潤玉	男	台中縣	57	台中高農畢業	豐原公所建設課長		
林燕昭	男	台中縣	57	台中高商畢業	豐原市公所財政課長		
廖復增	男	台中縣	43	世界新專畢業	豐原服務分社主任		

資料來源：豐原市志，豐原市政府出版，pp. 226-227。

們說都市計畫是秘密作業，為防止土地炒作，則這樣的都市計畫委員會成員構成，事實上是有利少數人炒作的安排。

前面台中市的例子提到，土地利益為都市成長機器（growth machine）背後的成長基礎，透過地方成長的口號，創造繁榮的都市意向，並擴大自身的利益。這可分兩個部份來討論。一是透過都市計畫，創造都市成長；另一是透過都市計畫，創造個別私人利益，這二者是息息相關的。我們以豐原原機關用地變更為商業用地和大學城案說明如下。

豐原市目前的 SOGO（太平洋崇光百貨）商圈，原為豐原市政府的所在地。由於基地面積太小，擴建不易，遂於第一次都市計畫通盤時，將原先都市計畫中的綠地（十二）（文中(4)北側）變更為機關用地，計 1.82 公頃。而市府原址則變更為商業用地。綠地之徵收依公告地價一坪二十幾萬元，然而市府所在地賣給 SOGO 一坪六十幾萬元。引發綠地地主不滿，並發動抗爭，雖然最後無疾而終。按照當時市長廖了以的說法，將市中心的公有地賣給私人，不只可以讓窮困的市庫得到大筆資金，舒解財政困難，而且也可以帶動市中心的商業發展。而當時市代會主席也認為：

我個人的意見是，那塊地一定得賣得好價錢，最好是賣給連鎖店企業，可以帶動地方繁榮。後來賣給了 SOGO 意義上也相當。（當時市代會主席梁煌）

原則上在原有的地方自治法規中，都市計畫檢討事務並不是市民代表會所能影響，然而買賣市有公地則屬於市代會過問的權限。這個案子並未在市代會的議事記錄中發現紅黑兩派的對立現象，整個事件明顯地主要以市代會主席梁煌為主的紅派主導事件

發展。當然市府（廖了以）與市代會均為紅派掌控，也是此一議案順利通過的主因。這裡所反應的是「發展取向」的意識形態，而紅派的主政使得都市計畫的變更，很容易在市的層級得到實現。據一位受訪者指出，當時廖了以市長在 SOGO 開幕的前一夜，經過該百貨公司，面對新型大樓，感慨萬千，並指出他當初將這塊地賣給私人是正確的決定，因為只有私人企業才可能如此帶動市中心的商機，公家機關留在原地是不可能有如此的作用。因此「這幾個月所受到的責難是不公平的」（訪問記錄 F001）。這樣的發展取向意識形態（或利益），在大學城規劃案中，也展現無疑。

台中縣大學城的計畫，根據的是國家建設六年計畫的擴張高等教育，與提昇各地區間教育的均衡發展的構想。國家建設六年計畫中有提到將籌備增設大專院校 25 所，包括北部的 4 所、中部的 5 所、南部 14 所、東部 2 所，及每個區域至少需新設 1 所完整之綜合大學院校^③。台中縣議會與縣政府便是基於可得到中央補助，而決議為台中縣爭取大學城的設置。因此，表面上看來，大學城的規畫是為为了提高地方的教育水平與文化建設。但是，當初縣長與規畫者的想法與目標並不是只有設立大學本身而已，而是以發展為目的。

縣長廖了以是大學城規畫案的原初構想者，他曾在接受《財訊》雜誌的訪問時表示：

……我的目的是希望能將這個地區發展成一個科技園區，也希望能設立一所科技的院校。（財訊136:116）

縣長的秘書劉祥俊則表示：

縣長的構想就是說，現在一定要走高科技，以後就是要結合農家的機械工業，來配合大學城、技術學院啦，來帶動咱的……要用做機械的高科技的工業區來做。

從他們的談話中，我們可以明顯的知道，大學城這個規畫案主要是以大規模發展地方為主要目的。亦即，設立大學本身並不是此次規畫的目的，「發展」才是首要的。而就規畫案主持人當初對於設置區位的選擇，顯然事先考慮到的是當地產業結構是否具備帶動地方發展的條件。

大學城規畫位置在豐原市的西北角，高速公路以東，縱貫鐵路以西，大甲溪以南，36米外環道及豐洲路以北，包括了豐原境內的三個里：西湳里、東湳里及朴子里，還有神岡鄉的兩個村：豐洲村與神洲村（並不是全部，其中以西湳里涵蓋的範圍最大）。所以，共計約有一千公頃的土地面積。而該地的地價也隨著規畫案的公布，從原來一坪兩千元漲到兩萬元。不過由於當地居民深信民代從事土地炒作，並認為規畫案的黑箱作業，且對土地徵收方式不滿，最後形成集體行動，造成大學城規畫案的流產（下面將再討論）。

四、反對勢力的興起與執政

上面討論到在豐原市紅派的勢力幾乎壟斷了地方政治的勢力，在這種情況下，反對勢力如何可能興起進而執政？

前章對高雄縣地方派系的研究發現，民進黨反對勢力的興起與既存地方派系權力結構的鬆動有密切關係。其中包含三個重要的因素：一是地方派系內部侍從主義的矛盾性；二是侍從聯盟之間的對立和分裂；三是反對勢力本身的建立，依循了派系的侍從

主義特質。以下將指出，豐原市的個案，在第一，二點上類似：至於第三點因素，我們已經反省到：反對勢力是否真的必須「派系化」、依循侍從主義邏輯才能發展運作（見前章結論部份）？這個問題，我們在豐原市的案例中得到了與高雄縣案例不同的答案。在豐原市反對勢力的組織化過程中，我們發現民進黨勢力早期是傳統反對勢力派系勢力的結合，但隨著部份勢力集結成新潮流派系，有系統的組織化，開始以不同於傳統地方派系侍從主義的運作邏輯，侵蝕地方派系所掌握的人脈政治資源。並且，藉由組織經營、社會運動抗爭定義不同的利益樣態，以此進一步鬆動了侍從主義的利益代理機制。

(一) 豐原地區民進黨的興起與組織化

豐原地區民進黨的興起與這幾年來台灣整個社會政治的轉型、開放，有相當密切的關係。這一點不論在國民黨或民進黨的受訪者中都普遍受到肯定。

（民進黨的興起）不是只靠你自己（指民進黨）努力與選民的成長，外在的大環境也是在變，整個社會都在變。一個人討厭國民黨，有可能透過各種方式，每個人的覺醒，對政治態度的改變機緣皆不相同。如果說只靠你一人豐原就有所改變，那是太自大的說法。外在的環境、資訊、報紙都很重要。（F014）

因此，在看待豐原市反對勢力的興起時不能將之斷裂於其他地區的改變，視之為一個封閉系統來討論。民進黨在台中縣的崛起必須追溯到1980年底的中央民意代表選舉，這是美麗島事件發生後的首次選舉。黨外在台中由許榮淑以受難者家屬的身份

（其夫是張俊宏）出來競選第三選區（台中縣市、彰化縣、南投縣）立法委員。選舉過程中，集結了當時台中縣大部份的黨外勢力，有人出來助選，並慢慢累積人脈。這是台中縣黨外勢力的雛形。後來黨外直到民進黨逐漸透過每一次的選舉活動，不斷累積人脈資源，拓展勢力。但是這種反對勢力的集結主要是地方傳統反對派系的結合，尚沒有任何的組織化。

另一個影響台中縣民進黨發展的背景是1987年的農民運動。農民運動的起源地在山城——東勢、和平、新社、苗栗縣的卓蘭。最早開始起來的原因是1987年國民黨開放蘋果、梨子進口，山城農民種植經濟作物，開放後對其農業經濟造成重大打擊，該地農民起來抗議。林豐喜（曾任台中縣議員，台中縣美麗島系主要領導人）當時是許榮淑服務處的總幹事，介入運動，並成為領導人之一。新潮流在當時也介入運動（這時台中縣新潮流尚未具體成形）。其他社運團體也陸陸續續加入，如高雄的社運工作室、民學聯、大學生等……後來全省各地由於單獨的農民抗爭事件，各地紛紛組織農權會，當時還沒有串連組織化。1988年五二〇事件發生後，各地農權會進行全省串連，推動籌組聯盟。但由於內部對運動理念的差異衝突以及聯盟的領導權爭奪，最終造成運動分裂。結果由林豐喜主導的農權會系統組成「農民聯盟」，新潮流支持的林國華及親新潮流的農權會系統則組成「農權總會」。現在台中美麗島系主要領導人林豐喜的主要政治勢力依然是農民聯盟所延續下來的人脈資源，這次的分裂也造成台中縣美麗島與新潮流兩個主要民進黨勢力日後互相競爭不合的因素之一。不過不論如何，這些選舉的動員，成為民進黨勢力在台中縣不斷成長的一個重要因素（請見表7-10）。

目前（1995）台中縣民進黨主要勢力包括五個以公職人員為

表 7-10 歷屆台中縣民進黨公職當選人名單

選舉時間	選舉類別	民進黨當選人
78(民)	十一屆縣市長	
78.12.2	增額立委	田再庭(民推)
78.12.2	九屆省議員	廖永來(民推)
79	十二屆縣市議員	林豐喜(民推)
79	五屆鄉鎮市長	
80.12.21	第二屆國代	陳欽隆，楊嘉猷
81.12.19	第二屆立委	廖永來
82	十二屆縣市長	
83.2	十三屆縣市議員	方昇茂，林豐喜及其他三人
83.2	六屆鄉鎮市長	陳欽隆
83.12	十屆省議員	郭俊銘
83.12	省長大選	

表 7-11 台中縣民進黨勢力核心人物(1995年止)

派系屬性	主要領導人	領導人所任公職	附註
新潮流系	廖永來、利景祥	廖永來是現任立委，利景祥被提名民進黨年底不分區國代選舉台中縣第一名。另外還有四個現任縣議員屬新潮流系統。	
美麗島系	林豐喜	現任縣議員	包括舊農盟系統
福利國連線	田在庭	曾任增額立委	原汎美麗島系
正義連線	周家齊	現任國代	原汎美麗島系
福利國連線	陳欽隆	現任豐原市長	原新潮流成員

核心的集團。分別列表，如表 7-11 所示：

這些台中縣民進黨的主要勢力（除了新潮流之外）基本上並未形成組織化的派系運作方式。不只是美麗島系，包括田在庭、

周家齊（他們兩個在早期也都屬「泛美麗島系」）都是以特定公職人員為首，透過地方傳統政治的經營方式發展人脈，或與地方勢力的聯合，並沒有任何的組織化運作。在此必須強調的，其中各勢力雖分屬民進黨不同派系，但實質上派系色彩並不濃厚，更重要的是政治權力關係上的合縱聯合。因此以政治勢力集團來看待這些勢力的集結較為準確。正如一位美麗島系的民進黨幹部所做的生動描述：

美麗島的型態原來是個「甘仔店」，後來聯合起來自創品牌，業務連鎖、財務獨立。另一個面向是，美麗島系的經營比較像傳統政治人物的經營，他們的人際關係，由政治人物為核心，以同心圓方式輻射出來。輻射能量看核心的能量為主。……新潮流是先有組織後有公職，美麗島是先有各地山頭再有橫向的聯繫。（F027）

這樣的分散集團形式，使得台中縣的民進黨勢力無法集結成能與國民黨紅黑兩大地方派系或第三勢力相抗衡的實力。不過，新潮流系統後來的發展被認為是唯一具有明確組織化形式的民進黨勢力。

台中縣新潮流從1989年之後開始成形，以利景祥為組織中心，檯面上的領導人是廖永來。新潮流結合的第一批成員包括原來被劃歸在泛美麗島的少壯派，另一個來源是地方派系邊陲的少壯派，這意味著基本上其成員與地方派系並無太深的連帶，或也非傳統地方政治菁英。如利景祥乃由外地遷來豐原開書店，廖永來原是小學老師、知識份子。利景祥自己也強調新潮流並沒有吸收豐原在地方上的派系人物：

這很困難，有很多人想加入民進黨，因為地方上的人很清楚國民黨選舉要花錢，民進黨不用，可是事實上整個的思考想法，政治文化都不相同。（利景祥）

由於目前新潮流是豐原市民進黨的主要政治勢力，因此民進黨運作擴張方式深受新潮流組織性格的影響。整體而言，民進黨在豐原的運作擴展方式主要有三個交互支援影響的途徑，第一：透過「選舉機器」的運作，不斷累積擴大政治資源；第二：辦刊物作為在地的聚集點，凝聚組織運作。並支持聯合地方社會運動團體^④，宣揚理念，進行文化性改造；第三：參與或主導地方社會運動抗爭，刺激市民意識的轉化，認識累積地方上的人脈資源^⑤。

二) 社區運動對民進黨興起的影響——以大學城事件為例

前面已經提到大學城規劃案形成的原因，但是這個規劃案最後卻形成一個社區運動。主要形成這個社區運動的原因，在於居民對於規劃案假如實施，將嚴重影響他們既有的生活方式，而在未來不可期、炒作土地傳聞不斷的情況下，所凝結而成的。

爲了要讓當地居民瞭解規劃案內容及徵收辦法，規劃案主持人逢甲大學都市計畫系教授高孟定曾於1993年2月17日至3月4日間在大學城預定地辦了10場的說明會。規劃單位依次在朴子里辦了2場、東浦里2場、西浦里3場、神州村1場，以及豐洲村2場。約前6場左右參加的人並不多，而且只有零星的反對聲音。到了第7場後，參加的人增多，並且有較激烈的反對聲浪。在說明會期間，民衆的疑問大部份都圍繞在補償、住宅以及廠房等往後的處置、區段徵收問題，以及規劃內容上^⑥。

最早將不滿轉化成行動的是西浦里。在西浦里說明會後不

久，里民當中便有人認為事關自己及家人以後的生活^⑦，而積極的去探究大學城規劃案及徵收辦法對居民究竟有哪些影響。並在里內互相討論此規劃案對居民的利害關係。一位籌組自救會的領導人也說明，他在得知大學城預定地要設於此地，並聽了說明會之後，便覺得不對勁^⑧。

在大學城抗爭行動中，各村里的組織領導人內有不少人是國民黨的樁腳^⑨。在我們對他們進行訪問時，他們都表示他們的第一步動作就是去拜訪國民黨籍的民意代表，包括縣議員、省議員，以尋求解決辦法^⑩。但是，這些民意代表的說明並無法讓他們感到有所幫助。3月8日的西涌里里民大會便爆發了第一次的衝突。居民在里民大會中，提案請有關單位放棄以區段徵收方式規劃開發大學城，並在會中宣讀和散發反對原因的呼籲書。當時，里民大會約有里民三、四百人參加，場面相當火爆，許多居民在會中以丟雞蛋來表示他們反對大學城的設立。會後，由居民撰寫的反對原因呼籲書，以「地主的呼聲」為封面標題，陸陸續續印了五千本，並散發到各村里。

3月18、19日組成西涌里的自救會，而別的村里不久也跟進。依次為東涌、神洲、朴子，其中神州村則是沿襲當地原有反對河川浮腹地徵收案的自救會組織繼續大學城案抗爭。西涌里在3月底後開始有定點的聚會，並開始拜託民進黨幫忙他們的說明會事宜及組織工作^⑪。4月6日開始自辦說明會，陸續大約辦了十幾場左右。自辦說明會的主講人是目前在中山大學任教專攻土地法的教授陳文俊，他本身也是豐原人，並在此地有一些土地。而4月7日自辦說明會之後，朴子里人脈關係相當好的里長（原為農會系統）也開始加入，使得原本不甚動靜的朴子里開始才較具有規模。

在自辦說明會之後，五個村里協議各派十人至縣府呈遞居民的連署陳情書，在4月19日當天總共去了三、四百人。據一些訪談顯示，廖了以當天的態度相當強硬，而這也是後來地方醞釀萬人大遊行的一個原因。

5月1日晚上，大學城受害者自救會的一百多位代表、幹部集會針對4月19日前往縣府與廖了以協調取消大學城計畫時，因廖了以表示五百多人不能代表大多數的意見，而決議動員萬人大遊行，以展現真正的民意。5月5日由會長帶領十多位幹部至縣議會陳情，並將一萬多人簽名反對的名冊遞交給議長林敏霖。

5月8日的大學城研究期末報告會議中，雖有幾位議員仍堅持該案不作，對豐原市的發展是一大損失，但廖了以基於反對聲浪大，因而裁示擱置後續規劃作業。但是，大學城受害者自救會成員認為，除非親自聽到廖了以的回答，否則誰敢保證規劃案不會真正實行。於是，5月11日出現了豐原地區有史以來最大的遊行活動，這次的遊行訴求為：(1)反對大學城黑箱作業、炒地皮；(2)立即取消豐原、神岡大學城計畫；(3)重新規劃真正理想區域——后里糖廠用地。當天他們並聚集在縣議會外進行激烈的抗爭，自此之後，整個抗爭過程便告落幕。而今大學城研究期末會議上也明文決定：除非有50%以上的業主凝聚共識，可自發性的向縣府提出意願表達，且達70%以上同意時，縣府再繼續進行研究評估及辦理規劃。至今，大學城案未再有任何動靜。

為什麼當地居民反對大學城的開發？最重要有兩個原因：首先，開發造成遷移，對住在當地長久的人造成不便。在大學城個案中，規劃區內的土地屬農業用地，地價便宜；而這裡的土地使用有八成多是農耕地，上有數百家工廠，少部份為住宅用地，其餘則為其他用地；居民的職業大部份不是務農就是從事工業生

產。這種普遍在台灣西部幹道所形成的農工一體的景象，是一種現有範疇難以描述的生產方式（參見夏鑄九，1993：192）。

當時最先出來反對大學城的其中一位領導人便說他「主要是要保護自己的土地，保住祖先辛苦遺留下來的土地，……住的環境很重要，生活環境和健康沒有，有再多錢也沒用。……一個地區的重新發展，對當地環境破壞相當大」（F010）。對於許多當地的住民來說，他們的土地是用來居住的，同時具有情感的。另一方面，他們也認為土地的徵收會造成當地經濟上的損失，包括：工廠的損失、農耕者無法生存^⑫、工廠員工何處去。

其次，居民深信規劃案是爲了牟取私人利益。一些較敏感的人士，一開始就懷疑規劃案的提出是具有政治黑幕的。「一間大學需要一千甲土地嗎？……這是掛羊頭賣狗肉」（f10）。而在大學城事件的整個過程中，透過自辦說明會場上主講人指出，此規劃案是官商集結的「大會炒」（按：聯合炒地皮），再加上居民間經常的聚集討論，使得當地居民逐漸的相信此次的規劃案是爲某些人牟取利益而提出的，包括：炒地皮、營造利益等。

二年前知的事情，兩年後才跟我們講。中間就攏炒地皮，攏是那些財團啦！……這兩年內就在炒地皮，那時去地政事務所查，就在這個區域土地移轉最多，別的區域就沒有這麼明顯。（F026）

×××用人頭在溪邊買了五、六十甲地，還有砂石場也是他的，水電設施都已安裝好。（F011）

規畫案提出前，炒地皮即開始，……說明會只是在放風聲，……土地一日三價。（F009）

有沒有炒地皮我不知道，我也不敢講，但是有更黑的代誌，不過，這我不要講。（F010）

從大學城受害者自救會的第一項訴求：「反對大學城黑箱作業、炒地皮」，以及這些人的談話中，我們得知反對的居民認定此規劃案是不正義的，它有圖利私人利益的性質。

造成這次大學城事件的集體行動之所以有效動員，有兩個主要原因：第一，當地紅派的樁腳系統的動員。在大學城預定區域中，農會組織的影響力很大。朴子里的動員便因一位擁有相當好人脈關係、屬農會系統的領導人物開始出來反對後，使得整個朴子里才動起來：

那本來就農會攏跟他們關係很好，農會選舉都透過他啊，結果卻他出來帶頭出來抗爭啊，所以他要帶組織就很簡單啊，他本來就跟地方的人很熟啊，地方的人士信任他，他平常很熱心公益，什麼服務他都會跟，所以選舉時，人家若找他支持，他去影響，影響得來啊。 (F007)

豐原三個被稱為國民黨的鐵票區的朴子、東涌、西涌，是派系的勢力範圍內，尤其是紅派的勢力，他們樁腳在選舉時的關係動員網絡，也在此次抗爭中派上用場。這些地方上的原有組織再加上地方上人與人的熟識關係，使得在形成抗爭組織動員的速度上相當快速。

第二，民進黨的角色。在大學城事件中，民進黨從旁輔導提供了相當多運動的策略建議，扮演運動外來者支援的角色。

地方決定想辦法阻止，由民衆自行宣傳，民進黨從旁幫忙指導開說明會的方式。 (F007)

民進黨自己的定位非常清楚，在做運動時不是去介入，教人家怎麼做，而是去從旁協助。比較重要的是民進黨與當地居民之間的互動、關係的建立……慢慢的累積資源。

(F014)

實際訪問大學城事件當地的領導人，他們也指出大學城事件其實是地方自發性組織的運動，民進黨是從旁協助。

地方民衆自發組自救會，找國民黨議員都沒人支持、或不敢出來，沒人理會。後來找民進黨幫忙組織，借力使力。民進黨只是站出來，……主要還是以地方民衆自己爲主力組織。以村、里爲單位，負責自己的茶水、動員、經費，最反對的是地方的小企業主，出錢出力，每人出幾十萬，經費充裕，而且讓員工休假去抗爭。那裡的小企業有一百多家，經費沒用完，部份捐給民進黨。在這之後，民進黨的勢力才起來。
(F002)

大學城事件的地方領導人多原本就是國民黨的樁腳，因此一開始還試圖透過傳統的協商管道，先去找國民黨的縣議員尋求援助，但多被國民黨議員「打軟拳」推了回來，拒絕幫忙。有受訪者更認爲國民黨的議員也都參與炒作土地，所以才不願意幫忙。由此才轉而向民進黨尋求援助。可見民進黨並非是地區社會運動結盟的當然選擇。不過由於這個結盟，使得民進黨在豐原的勢力得以快速發展。

五、大學城事件對選舉的影響

大學城事件的發生使得豐原市的政治勢力開始重組。大學城規劃案由一開始，就被認爲是由廖了以主導進行的政策，且抗爭過程中廖了以表現毫不妥協的強勢態度，導致當地居民的不滿多集中在廖了以身上。而廖了以在豐原代表的是國民黨／地方派系

的領導人。反對廖了以的情緒，加上被國民黨議員背棄的不滿，使得原為國民黨樁腳的領導人及當地居民多轉而支持民進黨。這種政治態度的轉變，直接表現在隨後的縣長選舉，及隔年的市長選舉、縣議員選舉上。最明顯在政治上的影響是，隔年的市長選舉，民進黨候選人陳欽隆以 681 票的差距打敗國民黨籍候選人，當選台中縣有史以來第一個民進黨籍的鄉鎮市長候選人。同時，在縣議員選舉中，積極參與大學城事件的民進黨候選人方昇茂以第一高票當選，成為台中縣第一個民進黨籍縣議員之一（該次選舉民進黨共當選 4 個縣議員，全部都屬新潮流系。）同時，在市代會選舉中民進黨首次拿下 4 席市代表的名額。

(一)兩屆縣長選舉比較

雖然民進黨在台中縣及豐原市的政治影響力，在近幾次選舉中一直保持穩定成長的情況，但是大學城事件卻對豐原地區的選舉造成了直接的影響。大學城事件結束後緊接著就是該年年底的第十二屆縣市長選舉，廖了以再次出馬尋求連任。我們由第十一屆、十二屆兩屆縣市長選舉來加以比較。這兩次選舉國民黨與民進黨都是由同一個人¹⁹出來競選，而且都是兩黨對決，沒有第三個候選人。在整體變數上較為接近。

圖 7-1 之「十一屆、十二屆台中縣長選舉民進黨得票比例圖」是由投票記錄表（見附錄二、三）換算繪成，縱座標代表民進黨籍候選人（楊嘉猷）在該次選舉中在豐原各村里的得票比例（該候選人在該里得票數除以該里的總投票數），橫座標相對應於投票記錄表中豐原 36 個村里。其中，34 東涌里、35 西涌里、36 朴子里分別是這次被納進大學城規劃範圍的三里。整體而言，可看到民進黨的勢力有穩定而普遍的成長，在各村里都有增

加，如果大學城範圍三村里不加入計算，其餘各里平均上升 9.56%，平均增加近一成左右的選票。

投票記錄附表中第 1 至第 18 里是位於豐原市圓環內的里，人口較為集中，發展程度較高，19 至 36 里位於圓環外。無論在這兩次縣長選舉，或是市長選舉中，民進黨或國民黨在豐原圓環道內的 18 個里與之外的村里的得票情形皆沒有太大差別。在豐原這個個案中，都市中心與其邊緣地區的差異並沒有明顯表現在投票行為上。

由投票結果來看，大學城事件對縣長選舉的影響相當明顯。在「十一屆、十二屆台中縣長選舉民進黨得票比例圖」中可看出，民進黨籍候選人在前後兩次選舉中，在各村里得票比例皆有上升。而納入大學城規劃的三個里則明顯大幅上升（東涌里由 18.9% 上升至 62.7%，西涌里由 24.5% 上升至 57.4%，朴子里由 24.8% 上升至 57.2%），換言之，廖了以由原本能掌握達七、八成的選票，大幅下跌至剩下三成的得票數。這種選舉得票上的變化，也普遍由眾多當地受訪者加以證實：

我們這一個票箱，國民黨原來都可以拿到 80% 的票，這次國民黨也是全面洗，但是結果卻完全相反。（F012）

這三里也是唯一廖了以無法獲得過半數選票的地區。連帶鄰近周圍的翁子里（上昇 15.7%）、翁社里（上升 15.49%）似乎也受影響，漲幅都高於平均數。

（二）豐原市長選舉

前面討論過，紅派或廖了以對豐原政治具有絕對影響力，但在上次的市長選舉（1994.2）中，國民黨市長候選人卻慘遭滑鐵

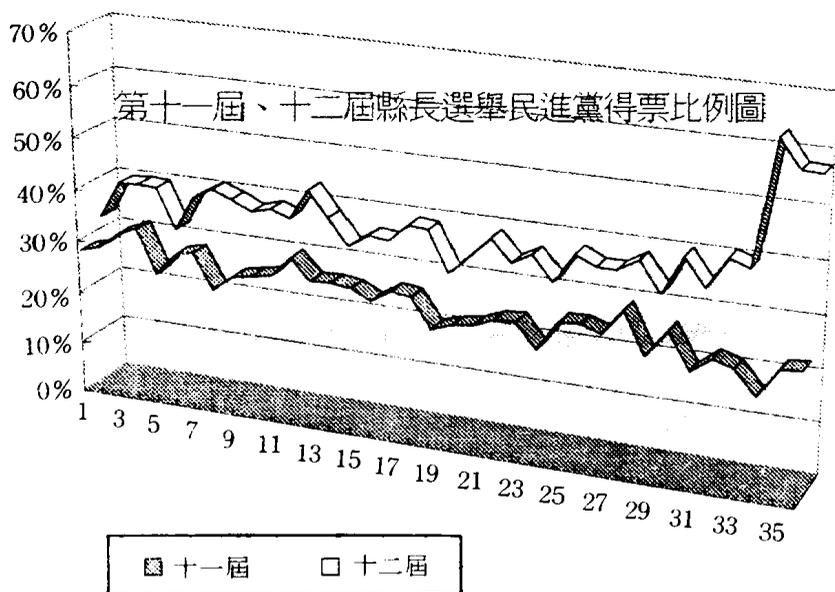


圖 7-1 第十一屆、十二屆台中縣長選舉民進黨得票比例圖

盧，被民進黨一舉攻下市長的寶座，喪失了其控制豐原市政治權力機制的最重要位置之一。對這種情況我們如何作成解釋？

民進黨能奪下豐原市長位置的可能原因相當龐雜，其中可能包含了候選人形象差異、選舉策略的運用、國民黨過於輕敵等原因……這種種龐雜零碎的原因都可能是一場選戰中的決定性關鍵。但是這些原因在任何選舉中都可能重複出現。同時，我們並不想全面性的檢討民進黨當選的所有原因（事實上這也是不可能完成的工作），而欲將主要焦點置於討論在豐原市的這個案例中何有特殊性。因此，我們將扣連著前面的討論，指出在豐原市這個案例中的兩個相當重要且特殊的原因：第一個原因：地方派系提名人選衝突，造成其支持者的叛變；第二個原因：大學城事件的影響。

1. 派系分裂

王阿脾原為廖了以之父廖忠雄所提拔，在市公所任職達二十年，在豐原市長任內被人視為好好先生。一般人認為他競選連任，應可擊敗民進黨對手，但是王阿脾的競選連任並未得到廖了以及派系的支持。主要原因在於廖了以屬意於與其各項關係密切的張溢城。我們在訪問過程中，得知不少內部資訊，說明這一過程，但由於牽涉不少隱私，不適合在此明說。不過，有兩點可以作為註腳：

一，張溢城由於經營相當多事業，又與廖了以有政治、經濟和私誼，於公於私，都較能擴大許多人的利益；二，選舉是必須花大錢的，王阿脾並無足夠資金，在派系不支持下，無法從事選舉。

在廖了以出任縣長後，豐原市內需要找一位他的利益代理人。張溢城素與廖了以有共同投資的合作經驗，是最佳人選；運作張溢城進入農會掌握金融命脈，無疑地是最好的安排。然而事與願違，廖了以這個安排並沒有成功。不過，退而求其次，擔任市長也差強人意。王阿脾雖然屬於廖了以派系，然而，王阿脾卻不是一個會賺錢的人，因而透過×××多重管道的運作結果，王阿脾臨時稱病退出選舉，由其競選總幹事張溢城出線。（F008）

因此，在豐原地區性的選舉（農會總幹事、縣長、市長），派系的提名是完全掌控在派系手中。國民黨在這樣的選舉中，通常扮演背書的角色，而無能力介入。派系內部自有一套邏輯，來推舉自己人上台面，而其中整體派系利益成為地方派系政治的焦點；然而此舉亦導致王阿脾家屬及原來支持者的反彈。

在民衆的眼中，王阿脾乃是好人即使不買票都可以當選，做事盡心盡力，市政關係良好，並且過去支持王阿脾者，由於王並未中飽私囊，所以尚未對他們有所回饋，如此退選，心有未甘……所以大家不諒解張，導致全面倒戈。（F008）

張在地方上被視為是金牛級的人物，又由於過份輕敵，買票的金額太少，加上大學城事件的影響，終究導致落選的命運。

2. 大學城事件對豐原市長選舉的影響

正如上一節所討論的大學城事件對縣長選舉的影響，這種影響力更持續到隔年的市長選舉。幾乎所有的受訪者都一致肯定，大學城事件是影響豐原市長選舉結果最重要的因素之一。

這次豐原市長選舉共有三黨三組人馬出來競選，國民黨候選人是從事房地產出身，任職市代會主席的張溢城，基本上被視為廖了以的代理人；民進黨候選人是豐東國中教師，任國大代表的陳欽隆（非豐原市在地人）；以及新黨候選人廖復增。張溢城稱這次的選舉是「三黨對決」，但實際上，新黨所獲得的選票未超過一成，影響力不大。

我們根據在第六屆市長選舉各村里的投票統計表（見附錄四）製作兩個圖表，圖 7-2 為「第六屆豐原市長選舉得票數折線圖」，縱座標是各候選人的得票數，橫座標是豐原市 36 個村里；圖 7-3 是「第六屆豐原市長選舉得票比例圖」，這圖是由第一張圖所換算而得，只是將得票數的表示方法改換以各候選人在各村里的得票比例。其中，和前面的縣長選舉圖表相同的，最後三個里是被納入大學城規劃案的三里。

由這兩個圖我們可以看到，張溢城、陳欽隆在各村里的得票數皆差異不大，唯獨在最後三個里出現極大差距。這在三里中，張得 2719 票，陳得 4964 票，陳欽隆在這三里共贏了 2245 票，

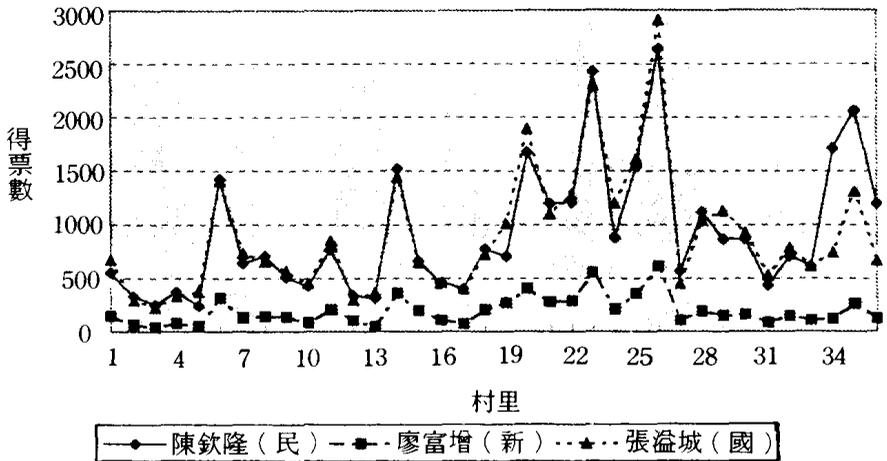


圖 7-2 第六屆豐原市長選舉得票數折線圖

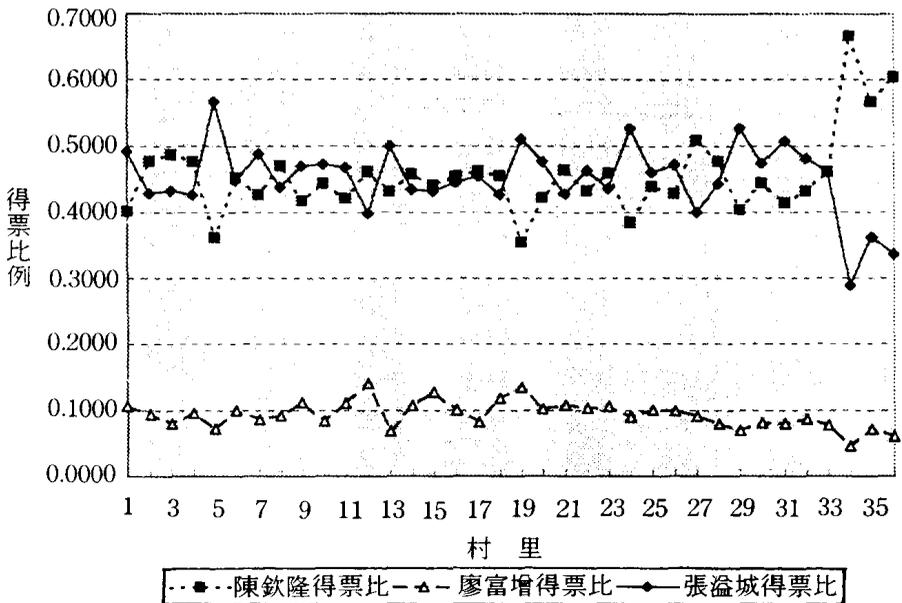


圖 7-3 第六屆豐原市長選舉三黨得票比例圖

而陳在這次的選舉中，全豐原總共不過贏了 681 票。由此可見，大學城這三里是陳能勝選的關鍵。

3. 小 結

本節我們討論了民進黨能順利勝選豐原市長最重要的兩個原因。第一個因素是大學城事件的影響，我們看到了新興地區社會運動的發動，作為侍從者的民衆及國民黨樁腳，因為利益衝突，最終導致侍從關係的破裂。

第二個因素，我們看到了地方派系權力集團中內部的鬥爭關係，這種內部衝突最終導致底下支持的羣衆的反彈。這種派系之間的對立導致反對勢力有機可乘，在高雄的案例中已經討論過。

六、從反對到執政

陳欽隆當選豐原市長之後，由反對者的角色變成執政者，其所面對的問題也有相當大的差異，而這種轉變不只是陳自己一個人所必須面對的，原有的國民黨派系聯盟以及民進黨派系都必須重新尋找與陳欽隆互動的模式。市長陳欽隆必須面對與上級國民黨政府的協調、豐原國民黨地方派系的制衡以及與既有反對勢力之間的衝突。這種種矛盾衝突，對各方勢力之間都造成了種種微妙而緊張的關係，新的統合模式（governance）為何並不清楚。而未來他們之間會形成何種統合仍有待觀察，不過從反對到執政的陳欽隆至少面對了以下的問題：

(一) 市府與市代會的關係

正如前面章節所討論過的，由於地方自治體系未被確實建立，鄉鎮市長所具有的權力受到多方制肘。這種情況導致民進黨

雖然能取得豐原市長的位置，但事實上所能進行的市政措施依然受限於上級國民黨主控的縣府、省府手中，使其執政能力大打折扣。比如在都市計畫上，基本上都市計畫事務，市政府或鎮公所等地方只是發起單位，區段徵收與重劃權限則在縣府，主要實行經費也掌控在上級單位的手中。上任市長不論在派系屬性或各項關係上，都與縣長廖了以有深切的關係，因此進行市政建設與縣府配合良好。但是在民進黨市長執政之後，這種受限於上級政府單位的所造成種種施政限制日趨明顯，在訪問中陳欽隆市長就表達了他的不滿：

縣府當然對我多所阻撓，省府也是，不過我會運用一切策略逼他們出面與我協調。我可以製造衝突、也可以協商，最重要的是，我要掌握住主動權，並給他們壓力，比方說，垃圾問題縣府不協助解決，我就給他倒到環保局門口，製造衝突而已。（陳欽隆）

由於執政條件的實際困難，使他必須延續著原來反對運動的思考模式，採取抗爭手段來謀求解決。除了上級單位的限制之外，他還必須面對由國民黨地方派系主導的市民代表會的制衡。在其上台的第一個會期，國民黨主導的市代會就將市府預算大量刪減，所剩無幾。

剛開始對經費的杯葛頗多，亦極不合理；我當然立即反擊，發表聲明，告知全體市民。目前的情況較順利。（陳欽隆）

(二) 市政經費的困難

豐原的市政經費主要來源除既定比例的稅金收入之外，省府並每年補助一定款額，另外視地方工程建設再補助一定比例的預

算。在王阿脾任內，豐原市地方稅收共兩億一千多萬，再加上政府補助，總計達十一億多的預算經費。但省補助的預算必須等地方有具體計畫並先期建設已有實際進行（如徵收土地、拆除地上物……）之後才撥下。因此，地方必須先向省府貸款以進行先期建設。除了省補助的經費之外，其他向省府貸款來的建設經費在以往的慣例中，乃由新開闢道路兩旁的居民繳交「道路工程受益費」的收入來償債。

陳欽隆競選市長的政見中，認為道路工程受益費易導致圖利特權，並且部份縣市都沒有徵收工程受益費的情況，不滿鄉鎮市居民必需支付額外稅收，所以主張不用徵收「道路工程受益費」。結果，王阿脾任內開闢四十多條道路的貸款現在只能由省政府的年度補助款來支付。這種情況直接影響豐原市的市政經費預算，除了現有的兩億三千多萬元地方稅收之外，不再有其他額外預算。這種情況，陳欽隆的反對者稱為是陳欽隆的「政治謊言」，認為接下來四年內都不可能再進行任何工程建設。

市長陳欽隆也承認目前經費拮据的情況，但在他的眼中這種情況是上任市長王阿脾留下的爛攤子，再加上省府經費預算的不合理分配所產生的結果。當初王阿脾拆遷的貸款目前完全由市府獨立償還，當然經費上頗為拮据。

不過我仍然有節流之道，比方說過去一噸柏油約需一千五百元，現在我只需七百元；過去維修路燈一盞約需500元，我只需250元。廠商都問我真的不要回扣嗎？我用這種較為確實的作法，十億的預算可以做到過去二十億預算的工作。

（陳欽隆）

在此情況下，陳欽隆市長對垃圾回收相當熱心，除了盡力從

事競選時所承諾的環保之外，垃圾回收所販賣的金錢，對市府的經費亦有所幫助。

二 與社會運動團體的關係

除了面對國民黨的上下圍堵，陳欽隆市長執政後，從反對者轉變成執政者也必須面對社會運動團體的壓力。作為一個反對者，往往可以代表特定利益團體向執政的國民黨進行抗爭，而實際執政面臨的問題，則是必須同時考慮到各方利益的衝突、妥協。

陳欽隆在國代時期曾經參與搶救公園綠地活動，參與成立「豐原市公園綠地救援會」組織，反對公園縮水。但這行動要求徵收土地設立公園綠地，與該地區地主有利益衝突。尤其在同一時間，豐原市的公二及公三公園預定地正進行區段徵收，當地居民業主不滿，向陳欽隆尋求支持，以向縣府陳情抗議。當時，地主雖沒有直接與公園綠地救援會成員發生衝突，但是陳欽隆卻面臨兩難的情況：一方面他主張反對「公園縮水」；另一方面他要競選豐原市長又必須避免觸怒當地地主。這種兩難導致他在反對公園縮水的立場上趨於動搖，並直接導致救援會內部分裂，行動提早結束。一名當時救援會組織的主要負責人說明陳欽隆態度上的轉變：

陳欽隆以他自己的政治企圖和政治利益來考量。當受到公二公三當地地主的不滿時，他的態度就從保留綠地轉變到徵收範圍的問題上。……本來請願完，想辦公聽會，可是這時開始和陳欽隆在意見上有了分歧，陳認為應該停止，不要再做了……有公職在身的人，做事就多少有顧忌，而容易使事情與原初的出發點有偏差。

（F023）

四、市長與民進黨派系的緊張與衝突

在豐原市的案例中，由於反對勢力並非是單一同質的組成，因此，在看待民進黨順利奪取市長位置時，不能單純的視為民進黨與國民黨位置的互換。而必須更細緻的考量民進黨內各勢力的消長互動。

市長陳欽隆原是新潮流成員，後來在參選豐原市長之前退出新潮流。1995年4月底，民進黨黨內初選前，陳欽隆宣稱加入「福利國連線」，推舉妻子欲參選中縣第一選區國代，並公開宣稱此舉是為「避免黨內被一排斥性極強的派系『一派獨大』」（自立晚報1995/4/27），明白的與新潮流正面衝突。這裡不能只看成陳欽隆個人與新潮流系之間的矛盾，更重要的因素是反對勢力的政治人物佔據公職位置，擁有自己的勢力之後，如何與其他黨內派系互動的轉變。陳欽隆宣稱自己不願意見到任何派系的形成：

我對派系並不瞭解，選舉時如此，目前對市代會亦如此。我反對派系，……我甚至連同鄉會、宗親會也沒有參加，我認為這種地域性的區分，最要不得，是中國人的陋習。民進黨目前也有派系的問題，這是我離開新潮流系的原因。

（陳欽隆）

這使他謹慎的與其他派系保持一定距離。

我與派系間保持某種的距離。對於民進黨的美麗島系與新潮流系而言，目前我也是保持等距離的關係。（陳欽隆）

但這種說法，在1995年陳欽隆宣稱加入「福利國連線」

後，已無法成立。而民進黨其他派系成員對陳欽隆當選豐原市市長，也是抱持著複雜情緒。

民進黨當選豐原市長是值得慶賀的事……可是陳欽隆當選市長，對派系競爭來說，政治是一件很自私的事，如果他做得太好，對新潮流派系發展會有所限制。相對的他若做的不好，我們也會擔心別人會懷疑民進黨的執政能力，這實在是一件兩難的事。 (F014)

總之，民進黨陳欽隆市長的當選雖與社會運動和反對黨有密切關連，但是一旦執政之後，卻必須面對包括來自舊有的權力集團，以及原來支持他的團體的壓力。而從現今的情況來看，他正面臨了既有權力集團的抵制，而又無法滿足社會運動和當地民進黨派系對他的要求。陳欽隆企圖要以自己的方式，尋找新的統合形式，而使得他與社會運動之間並無密切合作關係，也與當地民進黨發生緊張關係。在缺乏社會基礎的執政下，這樣的統治形態不可能成為類似高雄縣的反對派系政治，也不會成為中產階級社會運動所支撐的反發展都市政權。從現有的資料來看，到底豐原的地方政治可能成為何種類型，並不清楚。不過，也有可能在他執政一任之後，就被國民黨地方權力集團奪回，或被民進黨其他勢力所取代。

七、結 論

本研究是對豐原地區權力結構的研究，並將該地區的權力結構與該地區之地方政治一起討論，考察到底權力結構對該地的影響。透過聲望法、制度職位法，以及政策分析法，我們得知豐原

的權力結構仍是以政治資源為主的組合，而地方派系特別是以廖了以為首的紅派，是控制地方資源與地方發展的主要勢力。這樣的聯盟，在運作地方政治上是類似政治機器，以非正式的政治使得有限的地方資源，得以在地方政府的權限內，擴張利益，而都市計畫的修訂就是一個例子。而這個權力聯盟在都市計畫的作用，類似「成長機器」，以經濟發展為都市變遷的主力，帶動私人企業的成長。

但是，這個研究也發現權力結構中的聯盟也並非鐵板一塊，沒有空隙。從市長提名，看到這個聯盟中的對立和緊張，而這樣的對立和緊張，使得反對勢力有機可乘。另一方面，成長機器的運作也並非完全沒有反對的聲音，大學城事件提供了一個重要的例子，它說明了地方民衆仍可能透過社會運動的方式，阻止權力菁英對地方發展的操控，並進而改變部份的權力組合。豐原市反對勢力之所以能夠執政，與這個地區的社會運動有密切的關連。

與高雄縣的例子比較，反對勢力在豐原的發展，比較是透過都市化與社會運動結合，而不像高雄縣重複地方派系的邏輯。但這兩種模式的出現，在國民黨地方派系的圍堵下，能夠執政則與派系之間或內部的鬥爭有關。然而，接下來的問題則是，到底反對黨的執政是否會改變政治機器的類型，在高雄縣並沒有看到，而在豐原市則由於時間太短，仍有待觀察。不過以現有的資料顯示，豐原的統治類型，由於缺乏地方權力菁英的基礎，所以並不可能成為政治機器；另一方面，由於市長與社會運動之間的緊張，而社會運動並不支持市長執政理念的情況下，也不可能是新的社會運動都市政權。豐原的地方政治正像台灣的整體政治轉型，舊有的統治形態瓦解，而新的還未建立的階段。不過與新國家相比，新國家已經去除了舊勢力，而在重整各方勢力和塑造霸權的

階段；但是在豐原或台灣的地方社會，既有的權力集團並未消失，他們隨時正準備帝國反撲；而反對運動和社會運動則還未準備好新的局勢。

• 註 釋 •

- ① 對於鄉鎮縣轄市的權限，各項制度的規範如下：中央政府遲至六十六年三月才公布「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，其中第十三條規定十四項鄉鎮縣轄市的自治事項。計有 15 項：(1)鄉鎮縣轄市自治之規畫；(2)村里區域之調整事項；(3)鄉鎮縣轄市公職人員選舉罷免之執行事項；(4)鄉鎮縣轄市教育文化事業；(5)鄉鎮縣轄市衛生事業；(6)鄉鎮縣轄市水利、農林、漁牧事業；(7)鄉鎮縣轄市交通事業；(8)鄉鎮縣轄市公用及公營事業；(9)鄉鎮縣轄市造產事業；(10)鄉鎮縣轄市財政事業；(11)鄉鎮縣轄市合作事業；(12)鄉鎮縣轄市公益慈善事業及社會救助與災害防救事項；(13)鄉鎮縣轄市社區發展事業；(14)與其他鄉鎮縣轄市合辦之事項；(15)其他依法賦予之自治事項。

而在民意代表的部份，也是透過選舉產生，並且在前項自治法規內附帶規定：鄉鎮縣轄市代表會之職權包括：(1)議決鄉鎮縣轄市自治事項；(2)議決鄉鎮縣轄市自治規約；(3)議決本鄉鎮縣轄市與他鄉鎮縣轄市間之公約；(4)議決鄉鎮縣轄市預算及審議鄉鎮縣轄市決算報告；(5)議決鄉鎮縣轄市所屬事業機構組織章程；(6)議決鄉鎮縣轄市公益捐之徵收；(7)議決鄉鎮縣轄市財產之經營及處分；(8)議決鄉鎮縣轄市公所及鄉鎮縣轄市民代表提議事項；(9)接受人民請願案；(10)其他依法賦予之職權。

- ② 就人事權方面：地方政府的人事自主權相當少，縣市長對於警政、財政、主計、教育、甚至國中校長的任免，都沒有實質的權力，而是由省或中央指派，這導致地方對各行政單位喪失其原有的行政監督職能〔鄉、鎮、縣轄市長甚至連工友的聘用權力也受制於縣府（據報載，1979,12,11 中央日報第三版）所謂大魚吃小魚、小魚吃蝦米〕。此外，民選的縣市長，也必需被省府的「民選縣市長考績辦法」予以考核，而依「台灣省實施地方自治綱要」的規定，省政府在特定條件下，甚至可

以將民選縣市長予以解除職務、免職及停止職務（這一手段早年往往成爲打壓反對勢力在地方執政的工具，如高雄縣的余登發、桃園縣的許信良都曾因此而在縣長任內去職。另外，「台灣省各縣市政府組織規程準則」亦規定，縣市政府員額配置表，必需依照台省政府各縣市政府員額設置基準訂定，報請省政府核准，這等於是由省府完全控制了縣市政府的人事編制和員額。

就財政干預而言，1951年公布的「財政收支畫分法」，規定了中央、省、縣市鄉鎮的稅收基礎，地方所能分配到的極爲有限。以1952到1965年的國家財政爲例，全省各縣市鄉鎮公所只分配到24.6%的國家預算（劉進慶，1992）。由於中央、地方財政畫分不當，在地方財政匱乏的情形，不但地方建設因而阻礙，也使得地方政府的自主性受到直接的限制（如地方政府的稅收，必需無息存入台灣銀行，便是地方稅收受損的例子）。對地方財政不足的情況，中央政府採用其他補助性措施予以彌補，如地方工程補助款、重大災難補助等，但這些措施究其實是非經常性的財政貼補，並且是非制度化的，因而亦非地方政府能夠自主分配與預算。

- ③ 參見《台中縣大學城設置之研究》，p17。
- ④ 這包含文化性的運動團體或政治議題的運動團體，部份是自主性組織，也有部份是附屬於民進黨派系之下的組織。
- ⑤ 近幾年來民進黨有直接參與的較大型的社會運動抗爭分別如下：81年3月搶救公園預定地；81年8月三鄉鎮聯合垃圾掩埋場抗爭；82年3月大學城事件。
- ⑥ 參見《大學城設置之研究》，p251~253。
- ⑦ 「這牽涉到自己和家人以後的生活呢」。（f010）
- ⑧ 「一旦要徵收阮的土地，那阮全家人要怎麼辦」。（f012）
- ⑨ 除了神州村的組織領導者外，其餘都是國民黨的選舉樁腳。而豐洲村是較沒組織，沒有特定領導者。
- ⑩ 「2月26日說明會完，……3月1日我就連同其他四位朋友，總共五個，去找賴茂雄（台中縣的議員）」（f012）。「我們那時就去拜託國民黨的候選人，他們攏嘛在踢軟球，……，他們就攏在敷衍你而已」（f026）。

- ⑪ 西浦里的領導人表示由於國民黨的議員並沒有給予他們善意的回應，他們只好轉向去找民進黨。神洲村的領導人則是原本就跟民進黨的人熟識。而民進黨（也只是少部份人）在整個運動過程中所扮演的角色是參與提供組織工作的知識，以及一些行動的策略。
- ⑫ 「工廠的遷移必須負擔很大的風險，包括機器的貸款、土地的取得，均需要負擔沈重的資金壓力」，「沒有田耕作，如要買足夠的田來耕作，錢從哪裡來，且農具如何處理」（F10）。
- ⑬ 國民黨候選人是廖了以，民進黨候選人是楊嘉猷。

第 八 章

結 論

新國家、統治危機與民主問題

- 一、重點回顧
- 二、新國家的挑戰
- 三、民粹威權主義與民主問題
- 四、結論與反省

本書處理了台灣從 1980 年代中期以來，國家機器轉型以及相關的權力結構轉變的問題。我以「誰統治？」的問題，討論現今有關的各個重要理論，並參考 Jessop 的「策略——關係取向」，論證國家機器與權力結構的轉變，是受到時空因素以及社會權力關係的影響，因此我認為對於誰統治的問題，並不能靜態地以誰在什麼位置，就認定誰有權力；權力是社會關係與策略行動的概念，不能只從制度結構的角度來研究。在前面的各章節裡，我主要是透過經驗資料來歷史地解釋舊政權的瓦解和新國家的興起，以及相關的權力結構和各種制度規範的轉變。我的處理並不止於全國性的權力結構，並討論了地方層次的權力聯盟以及他們與中央菁英之間的關係。

誰統治台灣？本書並沒有提供人名或個別集團的名單，因為將統治問題化約為簡單的名單或集團，無疑地是將變動的社會權力關係，凝結在特定時空和點上。正因為權力是社會關係的產物，因此必須歷史地放在變動的國家機器和社會關係中來討論。以下簡單的回顧本書的重點。

一、重點回顧

本書的主要論點是：台灣的國家機器轉變、權力結構的重組，以及各種統合模式的轉型，反映了整體台灣政治經濟社會體制的長期變化。舊有的威權和由上而下之領導方式，無法對應或帶領逐漸複雜分化的社會與利益；新國家的興起以及各種舊統合模式的崩解和重組，一方面反映了這個長期變化趨勢，另一方面也透過了權力菁英的政治社會鬥爭和策略的運用，帶出了新權力聯盟和可能出現的新制度模式。

在前二章中，我說明了舊政權在台灣統治類型、1980年代面對的危機，和1990年代的轉變、新國家的建立，與其霸權計畫和新積累政策等。簡單地說，1950年代以來國民黨舊政權所建立的威權統治模式、大中國意識型態、中央集權政治制度、國家統合主義，和侍從主義等架構，愈來愈無法面對急速資本主義化的社會，和民間社會對民主的要求，而逐漸產生制度與結構上的緊張。這些矛盾和緊張，在1980年代初期和中期，累積成各類的危機，使得國民黨政府既有的統治結構無法處理。雖然蔣經國總統於逝世前的1985年，曾經嘗試「被動革命」計畫，來整合國家機器和社會的關係，但是這個計畫由於1988年蔣經國的逝世而流產。1988年之後，國民黨失去了能夠統合各派系的強人，各勢力在這段期間相互結盟鬥爭，進入權力過渡階段，直到1993年二月郝柏村下台為止。這段期間，以李登輝為首的改革派勢力積極與崛起的資本家和地方勢力聯盟，將舊勢力推下歷史舞臺，造就了新國家。

新權力聯盟所構築的新國家，透過了民粹威權主義的運作，不斷的構築霸權計畫和各種新的國家計畫。在國族建構上，對外宣稱主權獨立，召喚全民共識，符合反對運動和社會運動的要求；在政治體制上，對內開放中央民意機構的選舉，將地方權力帶進中央，符合反對運動的要求和地方派系利益；在經濟發展上，採取新自由主義的民營化、自由化和國際化的策略，符合崛起中的資本家利益。這樣的新國家和新權力聯盟，正在構築台灣社會的走向。

在第三章中，我討論了政商關係的改變。我透過了石化業和銀行業的民營化政策的比較研究指出，在政商關係上，舊政權的國家機器帶領發展的模式，在新國家中逐漸改變成國家機器與資

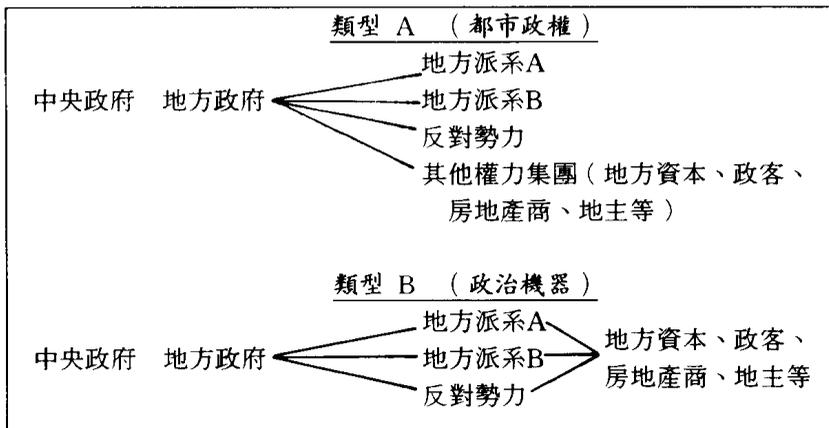
本家之間的「大小伙伴關係」。本章指出，資本家勢力的興起早在 1980 年代初期就已經開始發生。資本家的勢力由於資本主義的發展而逐漸壯大，逐漸服膺於資本邏輯而非政治邏輯。而這樣的勢力在 1980 年代末期的政治轉型過程中，由於國民黨改革派需要聯盟的對象，而使其勢力大為提昇，進入決策體制中。一個新的政商關係正在塑造，取代自主性國家機器帶領的發展模式。

在第四章中，我處理了利益政治或利益代理體制的面向。我指出，舊政權侍從主義的由上而下控制的模式，在政治轉型過程中消失，新的赤裸裸的利益政治正在出現。我透過了歷屆立法委員資料的收集和分析，指出地方派系的政治菁英在台灣的經濟發展過程中，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，擴大私有利益。在這章中，我指出新的利益代理模式，並不是具公共性的利益團體競爭體制，而是擴大私有利益的利益政治。最後，我並指出了台灣不可能出現西北歐模式的社會統合主義利益代理體制，而比較可能出現美國式的利益遊說體制。

在第五、六、七章中，我透過了都市（台中市）、縣（高雄縣）以及縣轄市（豐原市）的個案，處理了地方政府與地方權力結構的轉型問題。簡單的說，這三章的結論如下：第一，國民黨與地方派系的結盟，造成地方權力結構以地方派系勢力為主。而這樣的權力聯盟，在比較都市化的地區，例如台中市，形成政治菁英，與地方派系、房地產商人、地主等形成了成長機器的都市政權。在都市化程度比較低的地區，則形成政治機器、地方派系直接掌握地方政府，透過派系網絡使用地方政府的權力和資源，扶植派系人物的利益（二者的差異，請參見表 8-1 說明）。第

二，不論是都市政權或政治機器，在地方層次，經常透過都市計畫或公共工程的預算，以成長或發展的意識型態，合理化其利益。在台灣的地方政治裡，成長或發展已經成為地方菁英的「習性」(habitus)。第三，地方派系之間的競爭，成為反對勢力執政的機會和原因。在高雄縣和豐原市的例子，都清楚的顯示了派系之間的競爭，使得反對勢力有機可乘。但是高雄縣的例子是反對勢力本身也形成了與國民黨派系相同的侍從體系政治機器，而能夠持續執政。在豐原的例子，則是透過了社會運動的原因形成的。但是這個社會運動支持的反對黨市長，在當選之後，並沒有形成以社會運動為基礎的都市政權，反而與之發生緊張關係。另一方面，他也並未如高雄縣的例子一般，展現出地方侍從主義的形態。未來現任市長是否能夠持續執政，是否必須與地方派系菁英妥協，形成都市政權聯盟，則有待觀察。

表 8-1 地方權力結構類型



由這三個地方政治的個案，可發現在政治轉型中，地方政府與地方權力結構改變的程度，遠小於中央政府。地方派系仍然是

地方政府的主要權力聯盟基礎。雖然有反對黨的執政，但是他們並未在質上面改變地方政府的面貌。現今地方政治的改變，主要表現在從地方派系直接掌握政治經濟權力的政治機器類型，改變到不同權力菁英形成聯盟的都市政權類型。

在中央——地方關係的面向上，這三章都指出了政治民主化對地方社會最主要的影響，在於地方菁英權力的表面化，使得包括國民黨和反對黨在地方政治經濟事務上，愈來愈服膺於地方權力菁英的利益。不過我也指出了，雖然舊政權中的中央集權體制，面臨了地方菁英的不滿，但是在制度上並未像其他統合機制一樣的崩解。但是在可見的未來，這樣的中央集權體制將面臨勢力逐漸上升的地方勢力的挑戰，而尋求新的制度規範則不可避免。

總之，台灣的新國家的興起、權力結構的重組，以及各種制度的瓦解和轉型，正反映了政治社會轉型中的過渡階段。在這段時期，舊政權和舊制度不再有效統治，於是既有的政治經濟勢力不斷的利用此機會，佔領政治舞臺，吞噬巨大公共利益。在這過程中，由於國民黨改革派需要與之聯盟來佔領國家機器，使得赤裸裸的利益政治，充斥了政治經濟舞臺。新國家現今所面對的是諸多舊制度瓦解，而積極地尋求新制度規範的問題當中。以上本書對國家機器、權力結構，以及各種制度轉型的討論，可以由表8-2來簡要說明。

表 8-2 台灣國家機器和制度轉型

制度類別/政權	舊政權	新國家
中央政府	威權體制	民主化／民粹威權體制
統治權力基礎	黨政軍	地方派系與資本家勢力
政商關係	國家機器領導	大小伙伴關係
利益代理	侍從主義體制	私人利益競爭／尋求新規範中
中央—地方關係	中央集權	中央集權面臨地方挑戰
地方政府	政治機器或都市政權	都市政權逐漸成爲主流

二、新國家的挑戰

前面討論過，政治轉型之後出現的新國家和權力聯盟，在政治上愈來愈民主化，符合形式民主的定義^①，而在經濟發展上則採用了新自由主義，強調私人企業、自由競爭、國際化等競爭策略。而更重要的是，在霸權計畫上，強烈地建構國族認同。這樣的一系列國家計畫並非沒有矛盾，而是更加面對了舊制度瓦解和新制度仍未建立的混亂秩序，以下分別討論新國家霸權計畫、積累策略，以及政治統治能力等的挑戰。

(一)新國家的霸權計畫

任何國家機器都不是鐵板一塊，國家機器各部門經常有不同的政策，意見和行政也經常不一致，因此我們很難認定誰代表國家機器。另一方面，國家機器與市民社會之間，也未必有一致的利益，雖然國家機器宣稱代表人民行使主權。因此，國家機器通常會透過霸權計畫，來整合國家機器內部以及它與市民社會的關係，建構全民一致的「想像社區」。依照 Jessop 的說法，霸權

計畫包含了「民族——民粹的計畫」，其「目標實際上為資本的長期利益服務，而同時卻實質地有利於被宰制團體的短期、狹隘的經濟和社會利益或需求」，「在次要的議題上妥協以維繫支持和聯盟，以便持續動員支撐民族——民粹的計畫」（1990: 181）。進一步，依照 Gramsci（1971）的界定，文化霸權是指統治階級的意識型態，已經成為市民社會普遍接受的、日常生活中視為當然不被懷疑的常識。依以上的說法，則以李登輝為主導的新國家和權力聯盟，從 1993 年之後，明顯地以國族建構，召喚台灣意識，強調主權獨立、主權在民等民族——民粹的計畫，來整合國民黨與台灣社會的關係，以及調整國家機器的走向。這個霸權計畫，企圖透過民族意識的召喚和形式民主體制的建立，一方面將資本家、台灣的地方政客，與反對勢力整合進新的體制，另一方面則瓦解民進黨及社會運動的台灣意識要求。但是這個霸權計畫，面對了以下的困境：

一，這是個沒有霸權基礎的霸權計畫。由於新國家所依賴的社會基礎——資本家與地方政客，在台灣社會並不具文化霸權，而社會對他們也並不具有積極的認同。首先，霸權不只是文化上的認同，它還有經濟基礎，即 Gramsci 說的，霸權必須有某種妥協「領導團體必須在經濟上做某種犧牲，但當然無疑的這個犧牲和妥協不必然是最本質重要的……」（1971: 161）。我在前面討論過，台灣的資本家和地方政客，並不具霸權的意識，而是盡力地使用權力來維護和擴大其短期利益，他們在 1980 年代末期炒作地皮、股票造成社會經濟危機，近年來更由於政治轉型，而透過壓迫國家機器，進入立法機構影響政策，以及使用地方政府的資源擴大利益。這在台灣社會引起普遍的「反商情結」，更造成社會對新國家以「金權政治」來描述。台灣的企業家與地方政

客並沒有 Gramsci 所描述的文化霸權，讓其意識型態成為社會各階級的共識，他們也並沒有類似 Domhoff (1979) 和 Useem (1984) 在歐美發現的那類具有整體政治經濟社會長期眼光的企業家，他們有的只是短期利益的追求和權力的競逐而已。換言之，現今的權力聯盟並不具霸權，其霸權計畫缺乏霸權基礎。

其次，國族建構在國民黨內造成分裂，同時造成中共的反彈。由於國族建構，國民黨舊勢力以及外省第二代的黨員，退出國民黨另組新黨，並宣稱自己為國民黨的正統——「中華民國」的代言人。新黨的加入選戰，對立於認同漸趨一致的國民黨和民進黨，使得台灣的民主政治急速轉化為族羣政治，國族認同成為政治競爭的主要訴求。國族認同在選舉競爭中成為揮之不去的主題，意味著新國家在建構國族上，面對著舊有中國國族認同的抗拒。相對的，在宣稱主權獨立、建構新國族認同的同時，新國家面臨了對面中共「大中國民族主義」的威脅。並在 1995 年 8 月之後，陸續對台發動包括軍事演習、飛彈射擊，以及媒體、外交等的攻擊與封鎖。台灣新國家的霸權計畫，因此面臨內在和外在的問題。

(二) 積累策略的挑戰

在經濟發展上，新國家的新自由主義發展政策，企圖透過國家機器之力，大力推動自由化和國際化，積極籌建亞太營運中心，企圖以高科技產業替代舊有簡單加工生產出口發展模式，帶動台灣經濟的競爭力，成為下一波台灣經濟發展的主力。

這樣的積累策略，從現今資本主義發展的趨勢來看，其實具有相當的前瞻性。因為當今先進資本主義國家，從 1970 年代以來面臨了愈來愈嚴重的經濟發展困境，舊有大量生產的福特主義

生產模式出現危機，而逐漸進入後福特主義之彈性專業化生產模式，並相對地在國家機器、發展策略上逐漸調整（Piore and Sable 1984; Aglietta 1979; Lipietz 1987; Amin 1994; Best 1990; Scott and Storper 1992; Jessop et. al., 1991）。雖然到底後福特主義時代，是否完全取代了福特主義時代仍有爭議，但是舊有的發展模式出現問題，而各自在尋找出路，則無疑問。

在這過程中，最顯著的現象是全球化（globalization）的現象。因為由於科技和資訊技術的大量發展，使得各國根本無法對產業流動有任何的規範能力。但是這個全球化現象，由於制度的鑲嵌性（institutional embeddedness），廠商仍然習慣於既有的網絡和生產規範，所以主要仍集中在大前研一（Ohmae 1985;1990）所謂的三大區域經濟體中。這三大區域經濟體就是美洲市場、歐洲市場，以及以日本為首的、四小龍為輔、中國大陸墊後的東亞市場。

相對地，由於先進國工資高昂、工會勢力強大、各種規範繁多，使得資本外流，經濟發展逐漸失去動力；而新興工業國家則相對工資低，又提供各式投資獎勵和免稅假期，工會勢力受到約束，成為吸引資本投資地點，因而經濟發展快速（Bluestone and Harrison 1982; Lash and Urry 1987; Ross and Trachte 1990）。因此，現今資本主義先進國家紛紛對舊有福特主義式的福利國家採取改革措施，大量放鬆對資本的管制，期望以私人市場的動力，和彈性高科技專業化的生產方式，帶動經濟發展。這樣的國家機器，Jessop（1994）稱之為「熊彼得式工作國家」（the Schumpeterian workfare state）。國家機器類似熊彼得描繪的開創性企業家，以新自由主義的積累策略，開創性的作法，企圖改革福利國家，帶動私人企業。

在這樣的資本主義轉型的前提下，台灣的新積累策略其實是要用新自由主義的方式，利用東亞區域經濟體的形成時機，以亞太營運中心的推出和高科技產業的發展，吸引跨國公司的進駐，以使台灣在整個經濟體中佔據重要位置，並由此提昇產業水準和國際地位。在第三章中，我已經提到這個新的發展，將使得台灣的國家機器與資本之間的關係，不再是舊政權時代的國家帶領類型，而是類似 Weiss 和 Hobson (1995) 所謂的國家機器與私人企業合作的政商關係。因此，雖然外表上，台灣新國家類似新自由主義，大量依靠私人資本；但是在內容上，國家機器仍然扮演著重要的方向規劃角色。

不過，這樣的前瞻性計畫，正面臨各種不同的挑戰。首先是官僚體系的問題（夏鑄九 1995: 90）。這可分成抽象層次與經驗層次來說明。在抽象層次上，官僚體系本身的運作，就如韋伯（1978）說的，適合經常性的行政，因此缺乏應變性和創造性，韋伯因此認為只有政治家可以帶動官僚體系。但是即使如此，官僚體系在民主政治裡，亦將面對另一個如 Habermas（1975）與 Offe（1984）說的，「理性的危機」。因為在民主政治內，由於政黨政治的競爭、利益團體的興起，使得官僚體系的理性計畫與執行，經常受到選舉支票和利益團體的要求，而大打折扣。在民主政治內，國家機器面對了理性計畫的危機，而無法有全面性、整體性的計畫。

在經驗層次上，由於台灣的官僚體系，長久適應父權式的侍從主義文化，唯命是從，缺乏自主性和機動性。而且由於過去社會對其缺乏監督能力，使其成為封閉體系，習慣於與社會、大環境無什關係。這樣的官僚體系，加上地方派系與現今政治權力聯盟，更使得台灣官僚體系的理性計畫和執行，受到大量的牽制。

相同的，這樣的官僚體系也十分不符合後福特主義時代的機動、彈性、快速。加上在東亞有新加坡、上海、菲律賓蘇比克灣等地在與台灣競爭，這樣的官僚體系是否有能力進行亞太營運中心的計畫，成功地吸引跨國公司令人懷疑。

其次，在後福特主義時代的區域經濟體裡，地方政府扮演了愈來愈重要的吸引資本投資的角色。這與福特主義國家機器大而無當、不夠機動，只扮演中央政府在地方代理分配福利支出的角色有關；而在後福特主義時期，地方政府不再扮演如此角色，而傾向改變成彈性而有效地與資本談判吸引投資。因此，有學者稱現有的全球化現象其實是全球地方化（glocalization）（參見 Peck and Tickell 1994; Mayer 1994; Lash and Urry 1994）。然而即使從這個地方政府的角度，台灣的地方政府在新國家裡，並不具有後福特主義時代的彈性和效率。前面已經提過，台灣的地方政客和資本，習慣以公共預算、包攬工程、炒作地皮，以滿足私有利益，這套特殊主義的運作邏輯，對跨國公司而言，相當陌生也無法理性計算。另一方面，正如前述，台灣中央集權的政府體制賦予地方政府太少的自主權，使得地方政府缺乏與跨國公司談判的法律基礎，這使得地方政府可能在新國家中扮演的角色大打折扣。

第三，新自由主義的發展策略，將產生類似先進國的階級兩極化效果。由於對資本投資於高科技、技術密集產業的大量免稅和獎勵，使得這個部門的成長快速；另一方面，舊有的簡單加工勞力密集的產業則快速外移。因此，產生的結果是勞工階級的知識化和專業化，而舊有藍領勞工則在資本外移後逐漸轉移到服務業或非正式部門，這將使得收入兩極化；高收入的高級專業化勞工，帶動高消費，強調品味的文化，消費舶來品和高級產品；而

低收入的勞工則在非正式部門消費，維持再生產。這樣的趨勢在台灣已經出現：在 1995 年國內就業結構的比例裡，服務業的比重已經佔了 50.71%，而工業就業人口為 38.71%，農業就業人口為 10.55%（行政院主計處 1996）。在產業結構上，1995 年重化、技術密集高科技製造業的比重，佔了整體製造業的 73.2%（中央日報海外版 2/7/1996）。而相對地，國內貧富差距也在拉大中。根據行政院主計處的統計，1993 年的家庭可支配所得，最高所得的前 20% 是最低 20% 的 5.42 倍，而這個差距在 1981 年時是 4.21 倍（中國時報 7/17/1995）。換言之，新自由主義的發展策略，使得社會兩極化，這將產生新的問題，也將是新國家所要面對的挑戰。

（三）統治能力（*governability*）的挑戰

現代國家機器的統治能力問題，已有相當多的討論。對於西方福利國家的討論，保守主義學者經常以「過度負擔」（*overloaded*）的政府來形容。其意思是指，由於福利國家以及民主制度的關係，使得大量的利益團體興起，對國家機器的計畫和運作產生前所未有的負擔，使得官僚體系崩潰。由於福利國家和民主制度使得人民對國家機器的期望升高，但是官僚體系的過度負擔使其無力回應要求，造成人民對國家機器的不滿，使得福利國家充滿危機。在新馬克思主義裡，例如 Habermas、Offe 等人則認為福利國家有內在的矛盾，包括前面所說的理性危機，以及財政危機、動機危機、正當性危機^②等。他們認為，財政的危機，主要是因為資本主義國家需要資本的投資來支撐經濟發展，但是為了讓資本投資，因此國家機器為資本投資做了很多基礎建設、人力規劃和訓練、免稅、獎勵等，使得資本的生產成本社會

化，但是利潤卻歸私人所有；這樣的成本社會化、利潤私有化的結果，將產生財政危機。其次，由於福利國家對大型資本的大量支持，以及課稅比例的增加，使得中小企業寧願將資本放在銀行、股市，或買賣國家公債，而不願放入又有風險又被抽稅的市場生產中。這產生了投資動機的危機。另一方面，由於福利國家對勞工的支持，使得傳統勞工的工作倫理和意願大為減低，福利成爲地位（status），大大的消除了市場的契約性質，這產生了對工作的失去動機。由於理性危機、財政危機，和動機的危機，產生了資本主義國家機器無法維持發展、維護社會秩序的根本功能，這因此產生了人民對國家機器的不信任、不滿意的正當性危機。

雖然出發點未必相同，但是不論是保守主義或新馬克思主義，對現代福利國家危機，都提出了相類似的診斷，（Offe 1984; Keane 1984）。這樣的危機可以稱之爲「統治能力的危機」，而這樣的危機對台灣的新國家有相當的類似性，雖然台灣新國家所面對的結構性原因並不相同。

首先，台灣新國家的國家機器，正面對前所未有的「社會負擔」，而這與戒嚴時期國家機器高高在上的情況大不相同。這可分成兩點來討論：第一，由於新國家的正當性是奠立在與前期威權政治不同的基礎上，因此主權在民、民主政治成爲必要且是劃分與前期不同的主軸。在此情況下，新國家需要來自社會不同團體的支持，政黨政治、利益團體政治成爲必要的正當性輸入面（inputs）。但是一旦有政黨政治的競爭和利益團體的利益遊說，則大量的要求將使得國家機器窮於應付，造成官僚體系的膨脹和無能，形成理性危機。第二，由於新國家的國家機器承襲舊政權的制度類型，舊有的侍從主義公私利益不分的情況並未消

除，相反地更因為政黨政治的競爭而強化，因此對於國家機器的理性計畫和執行，產生更大於西方福利國家的壓力和滲透，這使得台灣新國家的國家機器統治能力面臨比 Habermas 和 Offe 所描述的矛盾更為嚴重。

其次，在理性危機上，新國家面對了前所未有的計畫和執行危機。不同於舊政權的威權體制，它能夠由上而下的以自主性國家機器規劃和執行計畫，新國家則面對了完全不同的歷史時空。因為，一，新國家依賴新的權力聯盟來運作政治經濟，但是相對地也在政策上受制於這些利益團體。因此，經濟發展上，台灣已經愈來愈無整體性的經濟發展計畫（王振寰 1995），國家機器愈來愈類似 Wade（1990）說的，跟隨市場而不是帶領市場。資本與地方派系勢力可以左右政策，例如資本罷工（如王永慶的台塑集團）；以選舉支票左右區域發展政策，例如國立大學的設置（南投縣、高雄市、台北縣等）、高科技園區的搶奪（台南縣與高雄縣）等。第二，由於民主化的關係，新興社會運動團體不斷出現，也挑戰了新國家的權力聯盟和計畫，例如勞工運動、環保運動等，使得國家機器計畫推動的大型工業園區經常受挫，而在選舉壓力下，國家機器也無法有效執行。第三，來自中共的阻撓，新國家的國族建構以及亞太營運中心的計畫，並不是只要凝聚國內共識就足夠，還要來自中共的配合。然而，由於新國家的國族建構和民主化，對中共的「大中國」民族主義產生威脅，並在 1995 年中之後，不斷地以軍事演習和飛彈射擊，阻撓台灣新國家機器的計畫。因此，雖然從經濟上看，台灣與大陸的經濟整合以及整體性的交流，最為有效和符合經濟效益；但是在政治上，卻有不同的考量，也必須隨著中共的政策而改變。在這樣的情況下，國家機器更無法理性計畫和執行。

第三，在財政危機上，台灣的新國家面對了與西方福利國家不同的情境。西方福利國家的興起，與壟斷資本主義時期，福特主義的大量生產、高利潤、有能力分配剩餘給勞工階級有關，而在生產順利、充分就業、消費能力高、市場良性循環的情況下，福利國家能夠在財政上支撐下去。然而隨著資本之間競爭激烈，資本大量外流到生產成本較低的地區生產，利潤減低、失業嚴重。而為了吸引資本投資，資本主義國家機器更大量的將生產成本社會化，這造成了資本主義福利國家的財政危機。而在台灣，近幾年來也逐漸出現財政危機，但是這並不是因為福利國家的原因，而是由於國家機器的理性危機造成的。第一，由於承襲舊政權的體制，整個官僚體制疊床架屋，分成中央、台灣省，和縣三級政府，造成大量人力和財政上的無能與浪費。其次，各級政府由於舊政權的侍從體制，在公共工程預算和執行上，大量地成為地方派系和利益團體包攬的對象，而由於地方派系和利益團體對各級政府的滲透，使得公共預算利益私有化。各項工程的預算因此無法理性計畫和執行，成本因此節節升高，形成財政問題（見附錄一）。第三，因為選舉競爭的關係，各政黨，包括反對黨相繼以福利作為選舉訴求，大量增加財政負擔。假如侍從體制私人關係的買票是舊政權國民黨選舉的特色，則新國家的特色則是除了侍從體制的買票外，更加上了各政黨相繼以國家預算的公共財，以公共的方式來買票以贏得選舉。因此，民進黨不斷的推出各項買票計畫，例如老人年金、國民年金，而國民黨則跟進，且在金額上更為巨大。現今台灣政黨政治的特色之一，就是競相販賣國家機器的資源，以福利國家之名來購買選票。

Scott 對第三世界侍從主義的研究曾指出，急速的社會變遷，在選舉上強化了侍從政治，同時也強化了以公共財政支出和

預算來穩固主——從關係，維持跟隨者的效忠的情形，這形成了發展中社會特殊的財政赤字問題（1977:143）。而台灣的新國家除此之外，更加上了以福利預算強化選舉競爭的問題。這在國家機器的政體計畫上，並沒有理性規畫。相反地，在前一節中已經提到，新國家在積累政策上是反對福利國家的新自由主義政策。但是選舉的壓力，卻又不斷迫使新的、未經詳細規劃的福利措施不斷出現，這使得理性計畫之不可能，加上舊政權的制度遺跡，造成嚴重的財政問題。

在動機危機上，新國家面臨的問題與福利國家不同。不同的是，台灣並沒有完全實行福利國家的制度，因此勞工仍然相當程度的受到市場的鞭笞，因此沒有 Offe 說的工人缺乏工作動機的問題。但是在中小企業資本上，則由於新自由主義發展政策的偏向大型資本，以及高科技、高附加價值的技術密集產業，因此在政策上積極的提供各項誘因；但對於夕陽產業，國家機器一方面鼓勵轉移投資，另一方面則鼓勵外移，對留在本地者，則不再提供類似誘因。對於台灣原來大量勞動力密集的資本主而言，企業出走或不投資成爲必然的選擇，這將導致很多中小企業主寧願將資金閒置、投入債券市場或儲存國外，賺取利息，而不願在台灣從事有風險的轉行投資的生產工作。而在後福特主義時代，愈來愈靠中小企業的靈活彈性生產，新國家面臨的動機危機，將不利於長期經濟發展。

最後，以上的各項危機，加上新國家的權力聯盟，使得新國家的國家機器更面臨了嚴重的正當性危機。由於理性危機，它無法理性規劃和計畫整體國家大政；更由於理性危機導致嚴重財政問題，使得國家機器面臨愈來愈無法支出各項重大計畫，而東挖西補；而政黨的競爭更加的惡化理性危機和財政危機；最後，動

機的危機造成國家機器更加的依賴大型資本的投資，來正當化其統治。在這樣的情況下，加上金權滲透國家機器，使得新國家面臨了只依賴權力聯盟為社會基礎的統治形態，而逐漸產生正當性危機。

(四)制度危機

正如表 8-2 所說明的，台灣新國家所面對的另一個重要的挑戰是如何建立制度秩序。當舊制度瓦解、新制度還未建立時，社會既得勢力充分的利用這個時機，大量擴充政治和經濟利益，造成了現今新國家在統治上的正當性危機。而新國家現今面對的重大挑戰，就是如何建立各種理性、合乎正義、公平的制度。包括表 8-2 所述的中央政府制度、政商關係、利益政治、中央——地方關係等。

我已經在前面各章中分別討論了這些制度，在台灣現今的政治經濟情況下，未來可能的走向，包括：中央政府逐漸走向領袖式民主的民粹威權體制，政商關係的走向大小伙伴關係；利益政治可能成為美國式以市場導向為參考的遊說制度；以及中央——地方關係可能小幅地改變但卻是有限的地方分權等。這些可能的取向，只是現今政經局勢下的可能趨勢，未必代表比較正義或公平。而前面的討論也指出，由於新國家需要支撐它的權力基礎的支持，因此各種危機趨勢不可避免。而這也將使得新國家不斷面對正當性挑戰的困境，特別是面對來自反對勢力、中產階級和社會運動對金權政治的懷疑。

在新國家面對諸多危機趨勢，而新制度仍待建立時，新國家的動力，以及穩定而正當的統治制度可能性在哪裡？很弔詭地，在現今的台灣政經局勢下，當社會運動仍舊虛弱、反對勢力逐漸

成爲政黨體制的一環時，解決官僚體制困境、諸多危機的「可能性」之一是來自具有更大正當性的權力。這可能是韋伯筆下的民選式民主領袖（plebiscitarian democratic leader）。依照韋伯的說法，在現代社會，組織和官僚化不可避免，因此使得官僚體系組織是否有活力，以及具有機動的創造力的來源，必然來自領導者。在現代民主政治裡，假如以官僚體系的官員領導，必然產生「缺乏領導的民主」，沒有效率且無創造力。民主政治要有動力，需要具有魅力和具有能力的領導者的「領導式民主」（leader-democracy）。

韋伯認爲民選式民主是領導式民主中最重要的一種，因爲「在其最真確的意義下，是一種奇理斯瑪式的統治，它隱藏在形式上贏得被統治者認可，以及依賴後者作爲其存在正當性的靠背」（引自 Mommsen 1974: 90）。正因爲民選式領袖具有訴諸選民投票支持的正當性，他能透過直接召喚大眾支持其政治作爲，而不是透過官僚體系的建議，也因此這樣的領導者能夠追求具有遠見和大膽的政策，使國家機器的作爲具有效率、動力和前瞻性（Mommsen 1974: 89）。不過必須注意的是，韋伯在此並不是指涉三種理念型的正當性之一的奇理斯瑪式的統治，而是指制度化民主下的領導者。前者完全依賴個人特質和跟隨者對他的信仰，而後者則指涉了制度化的奇理斯瑪領袖，能夠在法律理性下領導官僚體制並賦予動力和創造力。

我在前面章節中已經討論過新國家的「民粹威權主義」特質，這個特質的要素之一就是領袖式民主。而 1996 年的總統大選，更將這樣領袖式民主推向了民選領袖式民主的方向。李登輝總統 54% 超過半數的得票率，使得其總統統治的正當性具有了與前期不同的基礎。在民選總統之前，李登輝總統的統治正當性

來自召喚台灣意識，以及地方派系和資本家的支持；在民選總統之後，其正當性直接來自大多數選民。因此，從韋伯主義的角度，作為民選領袖，李登輝總統在邏輯上是「可能」透過直接訴諸選民，而繞過既有的權力結構，對官僚體系的諸多問題做出改變，帶動發展和官僚體系的動力，除卻舊政權以來的諸多問題；包括對金權政治、政商關係、中央地方關係的修正等等。

然而，這樣的民選的領袖式民主卻在邏輯上碰到以下的困難：首先，正如韋伯說的，領袖式民主經常繞過制度，訴諸民衆來得到正當性。這基本上不利於制度的建立，也與民主制度中，強調程序正義有相當程度的違背。其次，領袖式民主使得權力集中行政體系頂峯，而造成立法和司法部門權力的不彰，違背民主政治中的制衡原則。最後，領袖式民主並無法解決前面所討論到的，整體民主政治中龐大而複雜的體系性的統治危機。民選的領袖也許能賦予官僚體系活力和動力，但未必能面對體系性的、來自四面八方的危機。

放到台灣的脈絡來看，即使新國家的總統李登輝，在新的正當性支撐下，能夠帶動官僚體系的動力，但他「最多」能夠做到的可能只是以新的正當性來面對舊正當性基礎的金權政治和腐敗的利益政治，但是對於體系性的危機將有所困難。但更重要的是，在現今中共的敵意局勢下，民選式領袖的「民粹——威權主義」更可能繞過官僚體制，迴避理性討論而直接訴諸民衆，召喚國族意識，來轉圜各種無法解決的危機和制度性問題。而這更危及了民主的問題。

三、民粹威權主義與民主問題

在錢永祥與本人合寫的一篇論文〈邁向新國家：民粹威權主義的形成與民主問題〉（1995）中，我們將新國家的政治體系定位為民粹威權政體的類型，並指出了這樣的類型，透過民族——民粹的人民召喚，一方面強化了國家主義的統治形式，另一方面則一體化不同的羣體，單一化人民的異質性，而不利多元社會的形成以及民主政治的發展。

基本上，這樣的看法十分不同於現今有關政治轉型或民主化的研究。這些研究將民主定義為 Dahl 所稱之為的「多元政體」（polyarchy），並企圖解釋民主化的原因、過程，及穩固化（O'Donnell & Schmitter 1986; Ethier 1990）。這些研究所問的問題是：為什麼威權政體會開始轉型，開啓自由化的腳步？什麼樣的條件使得自由化得以進行？什麼樣的原因，可能使得民主化得以穩固？而將這些研究的結論用到台灣的民主化，大概也都能相當程度地解釋，並且認定台灣的民主政治逐漸穩固（Haggard and Cheng 1992）。但是這樣的形式民主制度以及民主化的認定，將民主定義在最基本的形式條件上，而且認為菁英統治就是民主政治的正常現象。這樣的民主化理念，我們並不十分同意，因為民主不只是國家機器的面向而已，而且包含了市民社會的民主。

(一)民粹威權主義

民粹威權主義概念的起源有二：一個是 Poulantzas (1978) 的「威權國家主義」（authoritarian statism），另一則是 Hall

(1978)的「威權民粹主義」(authoritarian populism)。前者指涉了現代資本主義國家機器在經濟角色上不斷增大，國家機器行政部門的權力凌駕了政治民主制度與自由。所謂威權國家主義，是指行政部門權力集中的不可避免性而言。Poulantzas認為，這樣的權力集中表現在行政部門權力的集中，凌駕立法、司法部門，後二者只成為前者的橡皮圖章；由於國家機器官僚體系的獨大，權力快速地集中化於政府和行政體系的頂峯，即總統或首相的手裡，形成個人化的權力系統。另一方面，政黨逐漸失去舊有的功能，不再代理大眾與國家機器之間的橋樑；相反地它們愈來愈成為行政體系的代理，透過媒體接觸大眾，形塑民意並塑造民選總統或首相的正當性。在此情況下，舊有的分權、代議政治愈來愈沒有意義，而被行政獨大的國家主義所取代。

S. Hall的「威權民粹主義」概念相當程度受到Poulantzas的啟發，不過他主要討論的對象是英國柴契爾夫人的保守政治。Hall認為1970年代末期的工黨政府面臨經濟、政治、意識型態等的危機，而在這個歷史時刻，保守主義以大量民粹動員的方式，創造新的資產階級霸權，使得右翼的威權民粹政府出現。Hall強調，保守勢力使用的是「監控危機」(policing crisis)的論述策略，將英國淪落的危機對等於工黨和福利國家(官僚主義、福利國家、工會的新貴族、重稅、犯罪增加等)，並以「法律與秩序」的訴求，保證以自由化市場，重振英國經濟，包括私有化國營企業。威權民粹主義的意思因此是指保守黨在道德、法律與秩序上的論述和策略，來感召和召喚選民的支持；而且強化國家機器的力量，來維持之並以之去除國營企業，私有化和自由化市場運作。這樣的威權民粹主義，以反國家機器的措辭，來建立一個更威權的國家機器，維持法律和秩序，建立資產階級霸權

統治，而結果卻是市民社會的自主性受到相當大的壓制，國家機器的勢力則愈強大。

我們對新國家的定位是「民粹威權主義」。它不同於 Poulantzas 的「威權國家主義」概念，在於台灣新國家的建立，相當程度是透過李登輝以民族——民粹的召喚，來鞏固政治統治的正當性，而不是由於經濟的原因。但是在國家主義上，由於政治轉型的鬥爭以及新國家的建立和國族召喚，使得權力集中於官僚體系的頂峯，而不利於民主政治的分權和市民社會的自主。在這點上與 Poulantzas 相同，而與 Hall「威權民粹主義」的概念不同，在於保守黨是以反國家主義的道德措辭，來召喚民衆，建立強勢國家機器；而台灣的新國家則是透過台灣意識的召喚，強化「國族——國家」一體的國家機器來獲取正當性，而在威權的特色上則不讓柴契爾主義專美。這點則與 Hall 的概念相類似。由於台灣新國家相當程度透過國族建構的召喚，一方面改革舊有的黨國威權體制，另一方面則在政治民主化的過程中，權力不斷集中行政體系的上層，以帶動國家機器的運作。這樣的特色，因此與前面的二個概念有所類似，但也有相當程度的不同，民粹威權主義是較佳的概念建構，並與他們有概念上的區隔。

然而由於新國家權力聯盟需要與舊政權區分，且企圖凝聚全民共識以對立於中共的威脅、民進黨對台灣主權獨立的堅持，和新黨對中華民國和舊政權的認同，因此國族建構和國族認同成爲台灣政治競爭的最後防線。而國族主義的排他性，使得各項議題政治化，缺乏辯論空間，也使得國家機器得以在國族——民粹的召喚中，轉圜了諸多的危機，中立化了社會團體對自主性的要求。這個民粹威權主義，因此對多元民主是不利的。另一方面，由於國家主義的權力集中，政治體制的分權，形式意義大於實質意

義，而這些結果，並不利於民主政治的落實；因此，我們對民粹威權主義有以下的看法：

顯然，民粹主義做為國家主義追求正當性的途徑，必然要強調人民的神聖地位。但是同樣顯然，如果企圖改變「被統治者」這個範疇才稱得上民主，民主就必須警覺到人民這個概念的同質化、整體化傾向。在這個意義上，民粹和民主是不相容的。在主權國家制度仍然居於歷史主流的現階段，在國家體制乃是政治制度的唯一脈絡的情況之下，民主的任務之一，應該是向民粹主義挑戰。挑戰之一途，是用社會生活中身份、社羣、利益，及活動領域的多元，分解同質、整體的人民。挑戰之另一途，則是在體制上建立多元的代表制度、多元的民意匯集中心。（王振寰與錢永祥 1995: 47）

但這樣的挑戰，如何可能？民主的進一步發展方向為何？

(二) 市民社會與民主

一般而言，對民主的定義，主要圍繞在公民大眾能夠平等地參與和控制集體決策。但是在這樣的意義下，民主的形式可以從韋伯和熊彼得（Schumpeter）式的菁英民主，得到比較社會主義式的參與式民主的光譜。菁英民主認為民主政治就像市場，菁英在選舉市場上販賣政見，而選民就像消費者，購買他認為最好的。由於一般人各有事業，沒有時間參與政治，因此由這些政客代理參與，而選民只有在定期的選舉中，改選他們的代言人。對參與式民主而言，菁英民主代表的是菁英對政治經濟利益的壟斷，而本來愈有權力的人，在這樣的民主制度下，愈有機會進入政治而擴大利益。因此，真正的民主是公民對公共事務的參與和

決策，而非由菁英代理。

這樣民主光譜在今天仍然存在。而一般存在於今天的資本主義民主政治，其實就是菁英民主。只不過這個菁英民主被賦予了更精確的內涵，那就是 Dahl 所謂的「多元政體」，強調政治體制內的分權、部門制衡、政黨輪替、公民權的保障，以及定期選舉等。並且在這樣的定義下，社會科學家用這些標準來衡量各個社會的民主化程度。而從這個標準來看，台灣的政治轉型幾乎已經達到了政治民主的水準。但是我們真的只滿意於定期投票、菁英壟斷的形式民主嗎？假如不滿意，那麼有哪些出路？

參與式民主嗎？在接近二十世紀末，參與式民主的浪漫想法已經不切實際。良善的動機可能製造罪惡的結果。東歐和社會主義的瓦解，甚至歐洲福利國家的危機，對社會主義者提供了很多的教訓。強調完全平等的參與，或政治化經濟社會制度，只會讓國家機器更為強大，形成利益壟斷的官僚階層或特殊利益團體，壓制社會而且缺乏效率。今日社會主義的垮台以及福利國家的危機，證實了韋伯對官僚體制的慧見^③，以及 Tocqueville 對過度強調平等將危害自由的見解^④。

在經歷了社會主義瓦解和福利國家危機之後的今天，市民社會的概念又重新受到重視，且被賦予了新的意義。所謂市民社會，簡單的說，就是許許多多的非政府的社會制度和組織，它們的能力足以制衡國家機器，使其無法對社會完全宰制，但又不妨礙政府維護和仲裁社會諸多利益，維繫公共安全的任務（Gellner 1995）。換言之，市民社會就是介於國家機器和個人之間的社會的自我組織。市民社會對於民主的重要性在於，今天的民主制度無法依賴全能的國家機器，更不能由市場經濟來替代；社會自我組織成爲唯一選擇（Cohen and Arato 1992;

Keane 1988)。

正如 Held (1987) 說的，民主其實是雙重的，一方面是國家機器的民主化；另一則是市民社會的民主化。國家機器的民主化，正如前面所說的多元政體，以及對權力壟斷的制衡；國家機器的民主化並不是靜態的，民主化是一個不斷進行的過程，國家機器的制度結構可能因為權力鬥爭、利益團體對權益的爭奪，而改變既有的多元政體。因此，權力的分散、社會的自主是必要的條件。

在國家機器權力分散方面，民粹威權主義的權力集中於行政頂峯，必須在制度上設計，使之能夠受到制衡，反對黨應該在這些方面多加用心。另一方面，中央集權的行政體系，也必須能夠將權力下放，讓地方享有更多的自主權，彈性與有效的反應地方的各項需求。不過，正如前面的研究所顯示的，由於現今地方政府大多受到來自地方派系勢力的左右，因此權力的下放可能使得權力更加腐化，因此地區性的社會運動成為制衡地方菁英的一個重要環節。否則，權力的分散只會導致地方政經資源分配的惡化。

在市民社會民主化的面向上，正如 Held (1987) 指出的，最重要的是維繫公民的自主 (autonomy)。這個自主就是個人主義最重要的根本，包括基本自由、免於他人壓迫、自己做決定、自己作自己的主人。他／她自己就是自己的主體。因此，市民社會的民主化必須承認差異、尊重不同。市民社會是在這樣的差異和不同的前提下，由於共同的利益、想法，或意識型態的原因，而形成各類不同的社會團體，形成社會發展的動力。

但是必須強調，過度強調差異和個別性，例如後現代諸理論的差異政治 (politics of difference)，將使得市民社會不可能實現 (Sayer 1995; Touraine 1995: 271)。高速公路不可能由大

家隨意任何方向都可以開車而無規則和倫理，否則就是成為新的叢林。另一方面，過度強調社區主義（communitarianism）的自主性，將由於社區內部的共通性，而造成部落主義、排外和維護既有的社會政治結構（Giddens 1994: 126）。

市民社會必須在強調差異和自主的前提下，異中求同（Touraine 1995）。公民的自由結社和組織，必然要面對公共倫理的問題；個人的自主也包含了義務和責任，去尊重別人的自主和自由選擇，或不願自主與選擇。過去參與式民主要求社會的政治化，其實隱含了對不參與者的壓迫和不尊重，而認為工人、婦女、少數民族，或其他團體因為「錯誤意識」的宰制，因此才沒參與革命或社會動員。異中求同的公共倫理，正如 Taylor（1992）形容的是「承認的政治」（politics of recognition），在強調差異和個人自主的前提下，承認每個個人的差異和自主，形成公共性。或 Giddens（1994: 116）說的「積極的信任」（active trust），藉由容忍差異、培育信任，使得公共性和整合性得以出現，造就平等對話的情境。

但是強調承認的政治，並不表示完全的容忍和對權力濫用的承認和妥協。當強調差異和承認的同時，市民社會的重要動力在於維護這樣的民主基礎；因此任何權力的濫用，造成個人自由和自主選擇的困境，都是市民社會必須對抗的對象；例如形式民主的權力壟斷、金權政治，造成社會分化嚴重、物價高漲、生活困難等；還有，對抗那些壓制差異性強調共同性是唯一正確的意識型態，包括具排他性的國族主義^⑤。因此，社會運動和社會自主團體，是維護市民社會自主性的重要機制。

在強調市民社會自主的前提下，國家機器的功能可以大量減少，而由社會團體負擔（參見 Hirst 1994）。但是這也並不是傳

統自由主義說的：國家機器功能可以維持最少，而由市場的看不見的手來調解。市民社會的調解，強調市場的自由放任必然造成大量罪惡，因此需要被調節，但是這個調節未必需要由國家機器來進行，它們可以藉由社會團體的角色，共同討論來相互界定，形成具有公共強制性的機制，而具有統合（governance）的功能。當國家機器的官僚體制縮小、權力分散，市民社會的社會團體自我組織形成統合的基礎，則將對權力集團形成制衡和監督，如此社會民主才更接近，公民的自主和自由也才能更有保障，也比較能夠抵抗民選式領袖對人民的召喚、壓制異質性。

放在台灣的脈絡裡，台灣市民社會的自我組織性質正在出現（王振寰 1991），多元認同與差異也相對逐漸受到肯定。然而，正如民粹威權主義消蝕了國家機器內部的分權和制衡，它也同樣以國家機器創造論述的方式，同質化社會的差異性。不過，正如 Calhoun 指出的，雖然國族主義有潛在的集權主義可能性，但是假如市民社會能夠多元發展，對立於同質化和一致性，則將大量的減低國族主義的極權威脅，「假如民主要茁壯發展，必須要國族主義不能成為差異性的敵人」（1994: 328）。而這正是邁向民主的台灣市民社會的重大挑戰。

四、結論與反省

本書的主題「誰統治？」的問題關鍵，其實就是民主的問題。我的討論是從政權轉型、國家機器重組的角度，討論了權力結構和聯盟的轉化。這樣的處理，一方面歷史地說明了在政治轉型過程中，為什麼是那些人而不是其他人，最有權力影響整體政治經濟社會的發展和歷史變化，另一方面也描繪了在此階段新國家

所面對的各種制度轉型的問題。我的結論是台灣的政治轉型，造就了新國家，也不可避免的造就了新的權力聯盟和集團，改變了制度規範。這樣的社會民主嗎？

第一章中，已經討論了不同理論、多元主義、菁英主義，以及馬克思主義對權力的看法，但是我也指出了將權力集中的現象，轉化成民主與否的問題，後來只導致意識型態的爭辯，而無多大的意義。因為研究者可以隨著意識型態而選取資料來「證實」其先驗的認定。早在韋伯（Weber）的著作中已經提到過，權力和權威的無所不在，任何政治社會體系，特別是在現代工業社會，組織化和官僚化是不可避免的，因此權力和權威是必然現象。權力無所不在的現象，更在 Foucault 的著作中表現無疑。他認為權力並不只在國家機器，更在社會生活中，包括小至行為規範、性別關係、思想範疇，大到整體國家機器、經濟運作等，到處都是權力，也到處都充滿對權力的抵抗（1978:93）。因此，先驗地假定有權力和權威就是不民主，並不實際。問題在於權力如何分配、權力如何運作，以及權力如何被監督制衡、市民社會如何動員自主等問題。

從最抽象的層次而言，台灣的國家機器轉變、政治轉型、權力結構的重組，反映了整體台灣政治經濟社會體制的長期變化。而新國家和新權力聯盟，則企圖建立新的霸權統治，轉圓各類的危機和趨勢。但是這個新的統治模式，一方面至今仍未建立文化霸權，和得到市民社會的認同（consent），而面臨諸多危機的趨勢；另一方面，台灣新國家的建立，面對來自中共「大中國」的民族主義和武力威脅，更加的有利於國族建構和同質化的論述，而轉圓了諸多危機。但是這些危機趨勢並沒有被消除，而且也將會消蝕市民社會的民主性質。正因為如此，在面對民主問題時，

批判的社會科學家不能只對威權政治的消逝，和形式民主的到來感到滿意。民主是永無止境的追求。

• 註 釋 •

- ① 對形式民主的定義，包括了幾個最重要的基本要素：(1)代議政治體系；(2)政黨和平競爭，政權和平轉移；(3)公民基本自由權的行使得到保障；(4)公民自由意志，一人一票份量等值的投票；(5)對政治競爭規則的共識（Lipset 1965; Dahl 1971; Therborn 1978; Przeworski 1991）。這樣的一個民主政治體制，強調的是競爭代替流血，由少數菁英替代多數公民，透過選舉的競爭，掌握政治權力。而民主政治的預設是競爭的對手，甘願將其利益和價值觀置於民主制度的競爭中，接受民主遊戲規則並接受競爭結果。正如 Przeworski 說的，民主政治的特色是「沒有人能控制競爭的結果」，因此對競爭結果的服膺和共識，成為民主政治穩定發展的最重要基礎。這樣由少數人替代多數公民的制度，Dahl 稱之為「多元政體」（polyarchy），而公民只能透過選票或其他政治過程來監督代理人。
- ② 必須注意的是這裡所指的危機，並不是事件，而是趨勢（tendencies）。趨勢是由於不同的結構原因，由於走向的對立，而造成整體結構崩潰的可能性。由於趨勢是結構性的可能性，因此也可能由於行動者的面對和改變，而造成反趨勢（counter-tendencies），使危機沒有發生（Offe 1984: 37）。最著名的例子是馬克思對資本主義利潤率下降將造成經濟危機的看法，但是由於資本主義在勞動過程，往外擴張、科技的發明等，造成危機的反趨勢，使得資本主義的危機得以局部解決。
- ③ 韋伯早在十九世紀初期就已經指出了社會主義理想很難實現，原因在於社會主義需要龐大的官僚體系來執行「公平的生產和分配」，而因此權力必然更加的集中在官僚體系中，而使得公平正義無法實現（1978a）。他曾經指出「所有企圖想要去除人對人宰制的想法，都是烏托邦」（摘自 Mommsen 1974: 82）。不過必須指出，韋伯認為參與式民主在小團體仍是可能的，但其原則很難用到大的社會團體或社會整

體。

- ④ Tocqueville 在《美國的民主》中就已經指出了平等與自由之間的對立性。他認為民主政治中對平等的要求，將不可避免強化政府的功能，來符合社會平等。然而一旦有了大政府的官僚體制，所造成的將是對個人自由的壓制。
- ⑤ 一般而言，國族主義不利於多元社會。因為國族主義強調一致性、共同性，以及透過強化對立面來整合和同質化（homogenization）社會內部的不同，因此傾向壓抑不同的想法。但是國族主義並非本質上是壓迫性的。第三世界的反帝國主義爭取獨立，使國族主義與民主政治的建立，產生正面的關係。而在以國族——國家為主的現今世界體系中，由於國家機器之間的競爭與對抗，國族主義並不會消失。雖然國族主義在東歐，特別是前南斯拉夫造成了種族之間的嚴重衝突和戰爭，但是在西方民主國家中，國族主義並未形成嚴重的對立。因此，到底市民社會是否自主、高度分化和對差異性的尊重，才是造成國族主義是否成為壓迫性的論述和作為的關鍵（參見 Gellner 1995; Calhoun 1994）。

附錄一

十八標風雲：公共工程的政治經濟學

1993年七月五日，立法委員葉菊蘭提出書面質詢，指出高速公路第十八標有涉及立法委員關說，要行政院展開調查，於是開啓了連續幾個月的關說疑雲。不只調查局開始了檢調工作、監察院對有關官員展開約談、新聞媒體也於是大力炒作，而整個社會更隨著事件調查的起伏、新聞的報導而拭目以待案情的發展。

立法委員葉菊蘭的書面質詢裡提到「新連線四男一女共五位立委，要求高速公路汐止至東湖段拓寬工程第十八標，由榮工處以超底價六億元議價承包，再由榮工處將六億元分給五位立委……」。姑且不論這個質詢是否涉及事實，但是按照監察院的報告，的確有立法委員為榮工處關說的事實。而這個關說則涉及國庫巨額的損失。因為十八標工程，按審計部最後核定的底價為二十九億元，與榮工處議價時，原先榮工處要求三十七億而後降為三十五億，但事實上公開招標後由太平洋建設以十八億三千萬得標。

為甚麼高速公路工程不一開始就公開招標，而要與榮工處議價，而榮工處的價格為甚麼又比民間營建公司的以及官方的底價高出如此多？本文要指出，對榮工處的議價制度以及十八標涉及的關說問題，與國民黨威權侍從主義的政治體制內，利益的分配和糾結有結構性的關聯。而十八標之所以成為政治議題和事件，則與台灣政治轉型過程，原來威權侍從主義的利益分配運作模式

此文原發表於《島嶼邊緣》第5期，1992, Pp. 8-12。由於不同目的，我對原文已稍加刪減。

逐漸瓦解，而資本的利益逐漸成爲國民黨政府的政策邏輯有關。

1. 威權侍從主義下的公共工程

第十八標工程原先高速公路工程局是以退輔條例第八條「政府公路工程得與政府所屬之工程機關議價」而交給榮工處承包。但這個建議遭交通部退回，而後高工局改引稽查條例第十一條第一項「營繕工程與定製財務在同一地區內，經調查只有一家廠商符合規定招標標準者，得改用議價辦理」仍然建議由榮工處承攬。不過雖然高工局獨衷榮工處，但最後榮工處因爲種種原因而並沒有得到這個工程的承建權。

爲甚麼公共工程會在法令上有利榮工處，而這又與民意代表有何關係？要釐清這些關係，必須檢視國民黨的威權侍從主義的政治體制之建立與發展，才能看出他們之間的結構性關聯。

國民黨政府在 1950 年代來台初期，爲了維持統治的穩定，一方面安撫與其來台的退休之軍公教人員，另一方面則極力攏絡台灣的地方菁英。在前者，它創造了龐大的黨營事業體系，以安置退休的高級官員和將領，以及退役榮民。而在工程部門，即創立了中華工程與榮工處，一方面配合國家的工程需要，另一方面亦解決了這些退休或退役人員的出路問題。而隨著歷史的發展和國家機器在政策上特別的照顧，這些工程部門發展愈來愈大，成爲龐大的公營事業體系。例如榮工處在 1991 年的員工人數已達一萬二千人左右，其營業收入亦達近三百億；而中華工程，員工人數爲二千餘人，營業收入達一百五十五億。

侍從主義的關係也表現在國民黨政府與地方派系之間，而使得地方派系在經濟發展的過程中，逐漸形成財團和主導台灣地方政治的主要勢力。由於國民黨爲了獲得台灣地方菁英在選舉時的支持，而以地方性的經濟寡佔來攏絡地方派系。國民黨主要是以

經濟特權來攏絡地方派系，即，政府特許地方派系擁有地區性的獨佔事業，如信用合作社、農漁會的信用部門，及汽車客運業等。另外，地方派系在擁有政治勢力之後，例如民意代表之後，亦可以透過政治力量獲得省營行庫的特權貸款、省及地方政府公部門的採購、公共工程的包攬等。在經過了台灣四十年的經濟發展，地方派系已經成為地方財團，各自擁有自己的企業王國，以政治的勢力輔助企業的發展，然後再以企業的財力為後盾培養更大的政治勢力。這乃形成了政治與商業利益不斷循環的政商結構。

正因為榮工處受到政策保護，而政策的施行和預算的通過則需要受到民意代表的「監督」，在此情況下，榮工處與地方派系出身的民意代表之間因此形成了另一個政商的聯結。榮工處所包的很多工程由於太過龐大或由於政治的考慮，使得榮工處必須發小包給其他工程公司，而民意代表就在這個關節為其所屬的派系或其他工程公司包下榮工處的小工程，獲得利益。

這樣的利益連結，使得榮工處議價的工程價格可以高出官方所定的底價，而由民意代表的關說通過；另一方面，民意代表透過關說或政治的壓力，也可以在榮工處包到工程之後分到不少好處。相同的，官方的公共工程部門願意把工程承包給榮工處，也是因為他們可以因此不會受到民意部門的刁難，或者使得他們的預算在立法或民意監督部門容易通過。這種利益層層相扣的結構，使得台灣的公共工程在實質上是無法受到監督，而公共工程的預算也因此節節升高。這個政商連結是從國家機器的威權侍從主義對榮工處的照顧開始，中間是民意代表對行政部門的施壓，而最後是以地方派系向榮工處包小工程為終，形成了惡性循環。由於公共工程利益結構的關係，使得榮工處的議價價格高出民間

和官方底價許多。依照民國 74 年經革會的統計資料，公共工程議價的價格比公開招標的價格高出六成；而政府預算每年編列的公共工程，卻有一大部份是以議價方式交給榮工處或中華工程承攬。再以高速公路的二十七標為例，高工局原先要以十四億交給榮工處承建，但榮工處堅持要十七億而不肯降價，最後公開招標卻以五億六千萬包給汎亞工程公司。二者相差了近十二億元。在此情況下交通部長簡又新才宣稱，因為他將多數原先決定議價的工程改為公開招標，因此他為國庫節省了一百二十六億元。

不過問題是，假如這個公共工程是利益層層相扣的體系，為甚麼十八標事件會暴發？為甚麼交通部長簡又新將原來的議價改變為公開招標？而這個改變又意味著甚麼？

2. 新舊利益的衝突

威權侍從主義的特色是利益的分配是壟斷而非競爭的，但是這種壟斷性的利益，在政治轉型的過程中，逐漸受到挑戰。特別是當國民黨逐漸轉型為以財團、地方派系利益為主要聯盟對象的政治體制時，舊有的利益壟斷則愈來愈受到質疑和挑戰。十八標所代表的正是國民黨舊勢力與民間新崛起的資本勢力之間的衝突。因此它也可以看成國民黨政治轉型中，舊勢力瓦解，新興勢力突破既有利益分配方式所暴發的事件。從結構的角度而言，這代表著資本的邏輯正在取代舊有的政治分配，國民黨逐漸成為資本的代理機構。

在國民黨威權統治時期，至少有兩種機制使得各種利益的連結不易暴發出來。一是威權體制的「鐵板一塊」性質，因為強人體制對政治社會各部門的控制，使得即使政治體制內發生了問題，也可以透過非正式的管道獲得解決。而假如無法獲得解決，則暴發出所謂的貪污或瀆職事件，可能與政治勢力之間的傾壓和

整肅有關。二是因為威權體制對反對力量的壓制，使得社會並無法發展出監督政治體制的力量出來。也因此政治局內的利益分贓無法被有效的揭發。

然而隨著政治轉型的進行，這兩種保護利益層層相扣的結構開始瓦解。首先，國民黨在解嚴之後的政治發展裡，逐漸不再是鐵板一塊的政治體制。一方面，國民黨內從蔣經國逝世之後，所謂的主流派，逐漸主導國民黨的發展。而主流派勢力正是結合地方派系和財團為主的政治勢力。

另一方面，原來在強人政治底下，靠政治特權以及特殊利益掛勾，而不受社會監督之舊有的國民黨權力集團，則逐漸凝聚成為另一個黨內政治勢力，成為制衡其黨內主要勢力的權力生態變數，那就是所謂的非主流派。他們基本上是外省人，與台灣地方派系無多大的瓜葛，其主要職業是軍公教，雖然未必是統派，但是卻痛恨台獨。這些人原本在戒嚴時期壟斷了大部份的政治權利，而隨著政治的自由化，當財團和地方派系為主的勢力逐漸主導國民黨的走向，使得這些人逐漸感到危機而凝聚起來。弔詭的是，這些在戒嚴時期享受特權的羣體，在解嚴後扮演著在國民黨內的少數派，制衡著以地方派系和財團為首的勢力。特別是在選舉時，由於非主流派的外省人，反台灣本土意識，以及能夠有效動員選票的特殊色彩，使得他們與大財團和地方派系的候選人與利益之間呈現緊張的關係。

國民黨內部的裂痕也表現在公共工程的發包與承攬上。當國民黨逐漸轉型為以財團和地方派系為主導的體制時，大的民間營建公司逐漸不滿舊政策中對榮工處與中華工程公司的議價保護，而不斷的透過各種管道建議廢除議價制度，包括代理其利益的立法委員對政策的質疑。

另一方面，榮工處由於政治體制的改變亦面臨競爭和政治的壓力。而在面對大局勢的改變，以及其利益逐漸無法壟斷時，由於它舊有政治勢力的特質，因此在面對市場挑戰時的反應亦是透過政治的方式，而非適應市場的方式解決。由此之故，這個屬於非主流派「舊國民黨」的榮工處，乃與其有利益和血緣上親合性的「新國民黨連線」立法委員之間，建立了利益一致的派系關係。前者需要後者政治上的支持，而後者需要軍方在選舉時財務和選票的動員和配合。

由於經濟利益的競爭以及舊有政策仍然對榮工處的保護，再加上台灣原來威權體制缺乏對政商關係作適當的規範，使得關說成爲必然現象。財團希望得到大工程的承攬權，而不要成爲與榮工處的議價方式發包出去；榮工處則希望以議價方式得到工程的營建權，而不要公開招標。這兩種不同的勢力各自有其利益的代理人，而立法委員由於直接審核國家預算，因此也成爲最佳的關說代理人了。立法院於是也就成爲代理人之間相互鬥爭的場所，互相指責對方爲關說議員。然而不論誰是誰非，當爭論不斷，以及當交通部長簡又新取消了多數的議價方案，改以公開招標的方式處理公共工程時，代表著國家機器正逐漸服膺資本的競爭邏輯，而舊有的政治分配利益模式則正在消逝中。

附錄二

台中縣第十一屆(78)縣長選舉豐原地區投票記錄

台中縣第十一屆(78)縣長選舉豐原地區投票記錄						
	村里	投開票所	廖了以(國)	楊嘉猷(民)	廖了以得票比例	楊嘉猷得票比例
1	豐原里	1	929	360	0.72071	0.27929
2	豐榮里	2	560	228	0.71066	0.28934
3	頂街里	3	458	215	0.68053	0.31947
4	中山里	4	681	345	0.66374	0.33626
5	下街里	5	570	195	0.74510	0.25490
6	中陽里	6, 7	2281	962	0.70336	0.29664
7	大瀆里	8	1169	516	0.69377	0.30623
8	北瀆里	9	1146	362	0.75995	0.24005
9	豐西里	14	1070	395	0.73038	0.26962
10	圳寮里	15	789	303	0.72253	0.27747
11	豐圳里	16	1225	486	0.71596	0.28404
12	富春里	17	572	273	0.67692	0.32308
13	葫蘆里	18	596	236	0.71635	0.28365
14	西安里	19, 20	2528	1012	0.71412	0.28588
15	西勢里	21	1180	461	0.71907	0.28093
16	東勢里	28	859	306	0.73734	0.26266
17	民生里	29	701	281	0.71385	0.28615
18	陽明里	36	1276	499	0.71887	0.28113
19	中興里	22, 23	1732	508	0.77321	0.22679
20	社皮里	24, 25	2949	927	0.76084	0.23916
21	三村里	26, 27	1902	617	0.75506	0.24494
22	田心里	30, 31	1959	694	0.73841	0.26159
23	豐田里	32, 33, 34	3672	1313	0.73661	0.26339
24	鐵村里	35	1743	481	0.78372	0.21628
25	南陽里	37, 38	2411	910	0.72599	0.27401
26	北陽里	39, 40, 41	4143	1578	0.72417	0.27583
27	東陽里	42	742	265	0.73684	0.26316
28	南村里	43	1642	754	0.68531	0.31469

29	南田里	44, 45	1613	494	0.76554	0.23446
30	南嵩里	46	1284	517	0.71294	0.28706
31	翁明里	47	909	252	0.78295	0.21705
32	翁子里	48	1179	386	0.75335	0.24665
33	翁社里	49	1061	326	0.76496	0.23504
34	東浦里	10, 11	2056	480	0.81073	0.18927
35	西浦里	12, 13	2635	854	0.75523	0.24477
36	朴子里	50, 51	1444	477	0.75169	0.24831
總票數			53666	19268	0.73582	0.26418
第一里至第十八里位於圓環內					廖 / (楊 + 廖)	楊 / (楊 + 廖)

附錄三

台中縣第十二屆(82)縣長選舉豐原地區投票記錄

台中縣第十二屆(82)縣長選舉豐原地區投票記錄						
	村里	投開票所	廖了以(國)	楊嘉猷(民)	廖了以得票比例	楊嘉猷得票比例
1	豐原里	1	967	459	0.67812	0.32188
2	豐榮里	2	417	269	0.60787	0.39213
3	頂街里	3	337	220	0.60503	0.39497
4	中山里	4	490	317	0.60719	0.39281
5	下街里	5	436	202	0.68339	0.31661
6	中陽里	6, 7, 8	1968	1224	0.61654	0.38346
7	大瀆里	9, 10	927	629	0.59576	0.40424
8	北瀆里	11	909	580	0.61048	0.38952
9	豐西里	17	796	470	0.62875	0.37125
10	圳寮里	18	604	373	0.61822	0.38178
11	豐圳里	19, 20	1160	677	0.63146	0.36854
12	富春里	21	427	319	0.57239	0.42761
13	葫蘆里	22	452	277	0.62003	0.37997
14	西安里	23, 24, 25	2215	1095	0.66918	0.33082
15	西勢里	26, 27	997	551	0.64406	0.35594
16	東勢里	35	672	365	0.64802	0.35198
17	民生里	36	537	338	0.61371	0.38629
18	陽明里	45, 46	1035	642	0.61717	0.38283
19	中興里	28, 29	1447	639	0.69367	0.30633
20	社皮里	30, 31, 32	2712	1428	0.65507	0.34493
21	三村里	33, 34	1602	994	0.61710	0.38290
22	田心里	37, 38	1858	963	0.65863	0.34137
23	豐田里	39, 40, 41, 42	3354	1910	0.63716	0.36284
24	鑿村里	43, 44	1545	719	0.68242	0.31758
25	南陽里	47, 48, 49	2220	1328	0.62570	0.37430
26	北陽里	50, 51, 52, 53, 54	3873	2140	0.64410	0.35590
27	東陽里	55	724	401	0.64356	0.35644
28	南村里	56, 57	1450	885	0.62099	0.37901

29	南田里	58, 59	1465	700	0.67667	0.32333
30	南嵩里	60, 61	1165	767	0.60300	0.39700
31	翁明里	62	714	375	0.65565	0.34435
32	翁子里	63, 64	990	670	0.59639	0.40361
33	翁社里	65	787	503	0.61008	0.38992
34	東瀟里	12, 13	906	1521	0.37330	0.62670
35	西瀟里	14, 15, 16	1461	1971	0.42570	0.57430
36	朴子里	66, 67	809	1083	0.42759	0.57241
總票數			44428	28004	0.61338	0.38662
第一里至第十八里位於圓環內					廖 / (楊 + 廖)	楊 / (楊 + 廖)

附錄四

第六屆(83)豐原市長選舉投票記錄

第六屆(83)豐原市長選舉投票記錄								
	村里	投開票所	陳欽隆/民	廖富增/新	張益城/國	陳欽隆得票比	廖復增得票比	張益城得票比
1	豐原里	1	549	145	672	0.4019	0.1061	0.4919
2	豐榮里	2	325	64	292	0.4772	0.0940	0.4288
3	頂街里	3	252	41	224	0.4874	0.0793	0.4333
4	中山里	4	371	75	332	0.4769	0.0964	0.4267
5	下街里	5	236	47	369	0.3620	0.0721	0.5660
6	中陽里	6, 7, 8	1426	314	1409	0.4528	0.0997	0.4474
7	大滄里	9, 10	638	128	731	0.4262	0.0855	0.4883
8	北滄里	11	706	138	657	0.4704	0.0919	0.4377
9	豐西里	17	506	136	569	0.4178	0.1123	0.4699
10	圳寮里	18	426	80	453	0.4442	0.0834	0.4724
11	豐圳里	19, 20	770	202	855	0.4215	0.1106	0.4680
12	富春里	21	342	104	295	0.4615	0.1404	0.3981
13	葫蘆里	22	315	50	365	0.4315	0.0685	0.5000
14	西安里	23, 24, 25	1520	356	1443	0.4580	0.1073	0.4348
15	西勢里	26, 27	662	191	649	0.4407	0.1272	0.4321
16	東勢里	35	464	102	455	0.4545	0.0999	0.4456
17	民生里	36	404	72	397	0.4628	0.0825	0.4548
18	陽明里	45, 46	772	200	724	0.4552	0.1179	0.4269
19	中興里	28, 29	706	268	1016	0.3548	0.1347	0.5106
20	社皮里	30, 31, 32	1674	403	1892	0.4218	0.1015	0.4767
21	三村里	33, 34	1200	278	1106	0.4644	0.1076	0.4280
22	田心里	37, 38	1205	287	1289	0.4333	0.1032	0.4635
23	豐田里	39, 40, 41, 42	2422	555	2300	0.4590	0.1052	0.4359
24	鑛村里	43, 44	881	205	1204	0.3847	0.0895	0.5258
25	南陽里	47, 48, 49	1542	351	1615	0.4396	0.1001	0.4604
26	北陽里	50, 51, 52, 53, 54	2639	607	2907	0.4289	0.0987	0.4725

27	東陽里	55	570	102	449	0.5085	0.0910	0.4005
28	南村里	56, 57	1124	187	1043	0.4775	0.0794	0.4431
29	南田里	58, 59	867	149	1131	0.4038	0.0694	0.5268
30	南嵩里	60, 61	868	157	926	0.4449	0.0805	0.4746
31	翁明里	62	429	82	526	0.4137	0.0791	0.5072
32	翁子里	63, 64	706	141	786	0.4323	0.0863	0.4813
33	翁社里	65	614	103	614	0.4613	0.0774	0.4613
34	東涌里	12, 13	1709	117	740	0.6660	0.0456	0.2884
35	西涌里	14, 15, 16	2056	258	1312	0.5670	0.0712	0.3618
36	朴子里	66, 67	1199	120	667	0.6037	0.0604	0.3359
總票數			33095	6815	32414	0.457594	0.094229	0.448178
*第一里至第十八里位於圓環內								

參考書目

中文部份

- 人間雜誌（1989）第40期。
- 刁曼蓬（1993）〈新銀行錢途難卜〉，《天下》，一月號。
- 工商時報（1992）7/29; 9/2;（1993）9/18; 8/7; 12/24。
- 工商時報社（1984, 1988）《中華民國財經名人錄》，台北：工商時報。
- 中央日報（1979）12/11;（1985）1/17;（海外版）（1996）2/17。
- 中國時報（1990）4/10;（1995）1/15; 7/17。
- 中華書局（1976-1985）《中華民國現代名人錄》，台北：中華書局。
- 中華徵信所（1987, 1992）《台灣地區產業年報：石化業》，台北：中華徵信所。
- 中華徵信所（歷年資料）《台灣前五百大企業集團》，台北：中華徵信所。
- 中華徵信所（1975, 1985）《台灣地區集團企業研究》，台北：中華徵信所。
- 天下雜誌（1989）3月，10月；（1990）3月；（1992）8月。
- 文崇一（1989）《台灣的社區權力結構》，台北：東大。
- 王克敬（1987）《台灣民間產業四十年》，台北，自立。
- 王志民（1989）〈愈國華班底全面大撤退〉，《財訊》，七月號，88:72-78。
- 王振寰（1989）〈台灣的政治轉型與反對運動〉，《台灣社會研究季刊》，第二卷第一期。
- 王振寰（1991）〈出現中的市民社會及其限制〉，《二十一世紀》，第五期，六月。香港中文大學。
- 王振寰（1992）〈十八標風雲：公共工程的政治經濟學〉，《島嶼邊緣》，第五期，8-12。
- 王振寰（1993）〈台灣的政治轉型與新政商關係的形成〉，《臺灣社會研究季刊》，第十四期。
- 王振寰（1993a）《資本，勞工與國家機器》，台北：台灣社會研究季刊社。
- 王振寰（1995）〈台灣石化業發展中國家機器的角色及轉化〉，《臺灣社會研究季刊》，第十八期。
- 王振寰，方孝鼎（1992）〈國家機器、勞工政策與勞工運動〉，《台灣社會研

- 究季刊》，第十三期。
- 王振寰，沈國屏（1995）〈反對勢力，地方派系與地方政治：高雄縣個案研究〉，《東海大學社會科學學報》，第14期，1-34。
- 王振寰，錢永祥（1995）〈邁向新國家？民粹威權主義的形成與民主問題〉，《臺灣社會研究季刊》，第二十期。
- 王融信（1988）〈俞國華還是財經界的郝總長？——保守勢力以俞國華馬首是瞻〉，《財訊》，七月號，76: 109-113。
- 王耀興（1986）〈光復以來我國金融制度與金融政策的檢討〉，（上，下）《財稅研究》，18(1): 110-136，18(2): 103-118。
- 笹本武治（1992）〈工業化的發展過程〉，谷浦孝雄編《台灣的工業化：國際加工基地的形成》，台北：人間。
- 台中市政府（1988）《台中市市地重劃簡介》，台中市政府印製。
- 台中市政府（1989）《台中市都市計劃年報》，台中市政府印製。
- 台中市選舉委員會編印（1985）《台中市歷屆自治公職人員選舉紀要》，台中市政府印製。
- 台中縣政府（1993）《台中縣大學城設置之研究》，台中市逢甲大學都市計畫系，台中縣政府委託。
- 台中縣政府（1994）《台中縣地方自治史料彙編》，台中縣政府。
- 台中縣政府（歷年資料）《台中縣統計要覽》，台中縣政府。
- 台中縣政府選舉委員會（歷年資料）《選舉實錄》，台中縣政府。
- 台灣社會研究季刊社（1995）〈由新國家到新社會〉，《台灣社會研究季刊》，第二十期。
- 左藤幸人（1992）〈纖維產業——工業化的棟梁〉，谷浦孝雄編《台灣的工業化：國際加工基地的形成》，台北：人間。
- 田弘茂（1989）《大轉型：中華民國台灣的政治社會變遷》，台北：時報出版社。
- 石化同業工會與卓越雜誌（1993）〈問卷統計分析〉。台灣經濟研究院：「開創石化工業共存共榮的新未來」研討會。
- 伊東和久（1992）〈金融體系與資金籌措〉，谷浦孝雄編《台灣的工業化：國際加工基地的形成》，台北：人間。
- 朱志宏（1989）《利益團體參與政治過程之研究》，台北：行政院研考會。
- 朱雲漢（1988）〈從總體社會結構的變遷看自力救濟街頭的湧現〉，明德基

金會。

朱雲漢（1989）〈寡佔經濟與威權政治體制〉，蕭新煌編《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，台北：臺灣研究基金會。

朱雲漢著，靳菱菱譯（1992）〈台灣政權轉型期政商關係的再結盟〉，《中山社會科學季刊》7: 4，58-78。

朱雲漢，陳明通（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〉，《國科會研究彙刊人文及社會科學》，第二卷第一期。

江東建（1988）〈探十三全後的金融大局——金融領導體系面臨重大改組〉，《財訊》，七月號，76: 114-117。

自立早報 1993/5/27。

自立晚報 1995/4/27。

行政院中央選舉委員會（歷年資料）《中華民國增額立法委員選舉實錄》，中央選舉委員會編印。

行政院中央選舉委員會（歷年資料）《中華民國增額立法委員選舉概況》，中央選舉委員會編印。

行政院中央選舉委員會（1990）《中華民國 78 年三項公職人員選舉實錄》，中央選舉委員會編印。

行政院主計處（歷年資料）《國民經濟動向統計月報》。

行政院財政部金融司（1990）《銀行法修正專案研究小組委員會議實錄》。台北，財政部金融司儲委會。

行政院經濟革新委員會（1985）《行政院經濟革新委員會報告書：第一冊綜合報告》，行政院經濟革新委員會。

行政院經濟革新委員會（1985）〈金融行政革新之研究〉《行政院經濟革新委員會報告書：第六冊，經濟行政組研究報告》，行政院經濟革新委員會。

行政院經濟部投審會（歷年統計月報）。

行政院經濟部產諮會（1992）《公元 2000 年我國化學工業之展望》。

行政院經濟部產諮會（歷年資料）《行政院經濟部產諮會年報》。

行政院經濟部統計處（歷年資料）《中華民國台灣地區工業生產統計月報》。

吳乃德，陳明通（1992）〈政權轉移和菁英流動：台灣地方政治菁英的歷史

- 形成)，中研院社科所，「台灣光復初期歷史」學術研討會。
- 吳介民（1990）〈政治轉型期的社會抗議：臺灣 1980 年代〉，臺灣大學碩士論文。
- 吳文星（1992）〈日據時期台灣領導階層之研究〉，台北：正中。
- 吳泉源（1993）〈金融自由化的迷思：一個經濟社會學的考察〉，《台灣社會研究季刊》，15: 1-37。
- 宋華濃（1988）〈「老官邸」派的金融健將〉，《財訊》，三月號，72: 70-72。
- 李文欣（1989）〈金融人脈大蒐秘——李登輝為什麼欽定梁國樹與羅吉瑄？〉，《財訊》，十月號，91: 106-111。
- 李宗榮（1994）〈國家與金融資本：威權侍從主義下國民黨政權銀行政策的形成與轉型〉，東海大學社會學系碩士論文。
- 李津通（1985）〈台灣金融主流派——台大經濟系畢業生〉，《財訊》，40: 140-143。
- 李國鼎（1992）〈金融政策與金融體制之演變〉，《自由中國之工業》，81 年 12 月號，頁 1-19。
- 李庸三（1991）〈台灣公有金融機構管理之探討〉，收於《公營銀行管理法草案參考資料》，頁 127-66。台北，財政部儲委會。
- 李登輝（1980）〈台灣農業發展的政經分析〉，台北：聯經。
- 李 瑟（1985）〈期待金融譜出新樂章：金融制度的問題在哪裡？〉，《天下》，2 月。
- 沈國屏（1993）〈派系、反對勢力與地方政權的轉型——高雄縣的個案研究〉，東海大學社會系碩士論文。
- 周玉蔻（1993）〈李登輝的一千天〉，台北：麥田。
- 周添城（1989a）〈權力邊陲的中小企業〉，收於蕭新煌編《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，台北：臺灣研究基金會。
- 周添城（1989b）〈地下投資與股市狂飆〉，收於《邁向經濟自由化之路》，台中：台灣省政府新聞處。頁 203-220。
- 林佳龍（1989）〈威權侍從主義下的臺灣反對運動〉，《台灣社會研究季刊》，第二卷第一期。
- 林鐘雄（1986）〈合作金融與整體金融體系的關係〉，《基層金融》，13: 21-32。

- 林鐘雄等（1991）《防制地下金融活動問題之研究》，台北：行政院研考會。
- 邱瑜瑾（1996）《解嚴後台中市都市發展形塑的社會機制》，未出版博士論文，東海大學社會系。
- 南民（1987）《國民黨無望論？——解讀危機時刻的國民黨》，台北，台灣文藝。
- 姜忠鑫編（1989）《銀行法修正歷程紀要》，台北：中華民國責任保險研究基金會。
- 段承璞等（1992）《台灣戰後經濟》，台北，人間。
- 洪敏麟（1975）〈從大墩街到台中市的都市發展過程〉，《台灣文獻》，第二十六期第二卷，台中：台灣省文獻委員會。
- 洪麗玲（1989）《我國銀行開放政策的經濟分析》，中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 若林正文（1988）〈政治體制的轉捩點〉，若林正文編，《中日會診台灣：轉型期的政治》，台北：故鄉出版社。
- 夏鑄九（1991）〈台灣的地方政府與都市政策〉，《全國民間經濟會議實錄（Ⅲ）：現代化》。台北：民主進步黨中央黨部。
- 夏鑄九（1993）〈空間形式演變中的依賴與發展——台灣彰化平原的個案〉，《空間，歷史與社會》，台北：台灣社會研究叢刊-03。
- 夏鑄九（1995）〈全球經濟中的台灣城市與社會〉，《臺灣社會研究季刊》，第二十期。
- 徐正光（1990）〈如何面對一個全新的政治生態〉，中國時報，1990/5/9。
- 徐正光（1991）〈新銀行的政商關係〉，自由時報，1991/8/26。
- 徐瑞希（1991a）〈臺灣企業政商關係史〉，《商業週刊》。1991, 9/10月。
- 徐瑞希（1991b）《政商關係解讀》，台北：遠流。
- 殷乃平（1991）〈四十年來台灣的經濟發展與金融政策〉，《自由中國之工業》，11-29。
- 殷允芃（1983）〈專訪俞國華談銀行不應開放民營，怕被少數工商界控制〉，收於氏著《決策者》，pp.20-29，台北：天下。
- 商業週刊（1988）〈立法院——財經政策拍賣場〉，《商業週刊》，8: 65-71。
- 國泰人壽（1972）《國泰人壽十年史》，台北：國泰人壽慶祝創立十週年籌備委員會。

- 張金鶚（1990）〈台灣住宅問題之剖析〉，收於《邁向經濟自由化之路》，台中，省政府新聞處。
- 張茂桂（1990）《社會運動與政治轉化》，二版，台北：國家政策研究資料中心。
- 張家銘（1990）〈戰後臺灣地區企業與政府的關係〉，《中山社會科學季刊》，6卷1期。
- 張景森（1990）〈地方政府、民間組織與地方計畫：九〇年代規劃的政治經濟學〉，《國土規劃的挑戰》，台北：國策中心。
- 張景森（1993）《台灣的都市計畫 1895-1988》，台北：業強。
- 張駿（1987）《創造財經奇蹟的人》，台北：傳記文學。
- 許主峯（1989）〈銀行法為何被擱置？——俞國華阻撓銀行開放民營〉，《財訊》，二月號，83:72-75。
- 許甘霖（1993）《黨資本的政治經濟學：石化業個案研究》，東海大學社會學系碩士論文。
- 許宗力等編（1992）《地方自治之研究》，台北：業強。
- 許嘉棟（1989）〈銀行資金配置與金融自由化之探討〉，《中信通訊》，三月號，頁12-15。
- 許雙全（1991）《台灣地區都市財政收支之研究》，國立政治大學財政研究所碩士論文。
- 郭正亮（1988）《國民黨政權在台灣的轉化：1945-1988》，台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 陳玉璽（1992）《台灣的依附型發展》，台北：人間。
- 陳坤明，孫克難（1991）〈台灣省政府對縣市財政補助決定因素之實證研究〉，《政治經濟學研討會論文集》，中國經濟學會。Pp.105-115。
- 陳明通（1989）〈區域性聯合獨佔經濟，地方派系與省議員選舉〉，未出版研究計劃報告。
- 陳明通（1990）《威權政體下台灣地方政治菁英的流動（1945-1986）——省參議員及省議員流動的分析》，台大政治研究所博士論文。
- 陳明通（1995）《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦。
- 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。
- 陳東升，周素卿（1993）〈國家結構，政商關係與空間形構〉，《台大社會學

- 刊》，22: 149-183。
- 陳思明（1989）《復興基地台灣之金融》，台北：正中。
- 陳美智（1994）《地方財政之國家與地方菁英影響力的運作機制——台中市個案研究》，東海大學社會學系碩士論文。
- 陳師孟等（1991）《解構黨國資本主義》，澄社報告，台北：允晨。
- 陳陽德（1981）《臺灣地方民選領導人物的變動》，台北：四季。
- 陳陽德（1987）《轉變中的台灣地方政治》，台北：洞察。
- 陳禎等（1986）〈台灣石化業發展趨勢研究〉，（上，中，下），《產業經濟》，No. 69,70,71。
- 彭百顯，吳碧珠（1989）〈台灣金融自由化國際化之背景與有關問題之探討〉，《中信通訊》，七月號，頁33-38。
- 彭百顯等（1986）《我國資金疏導問題之研究》，財政部金融司儲委會。
- 費孝通（不詳）《鄉土重建與鄉土中國》，出版地不詳。
- 黃德福（1990）〈選舉、地方派系與政治轉型〉，《中山社會科學季刊》，5(1): 84-96。
- 新新聞雜誌（1989）2月，第100/101期；（1989）年8月，第127期；（1990）年12月，第195期，第216期。（1993）8月；11月。
- 楊森（1989）〈台大經濟系獨霸金融界〉，《財訊》，十二月號，93: 150-154。
- 楊培塔（1990）〈我國金融自由化與國際化之研究〉，《企銀季刊》，13(4): 1-27。
- 經濟日報（1989）1/4；（1993）3/9；8/1；（1992）11/8；11/30。
- 經濟日報社（1980）《中華民國企業名人錄》，台北：經濟日報社。
- 經濟日報社編印（1986/87/89）《中華民國經濟年鑑》，台北：經濟日報社。
- 董翔飛（1989）《地方自治與政府》，台北：五南。
- 熊瑞梅，邱瑜瑾（1995）〈地方菁英的社會資源與社會圈：台中市為例〉，國科會社會學組專題計畫論文發表研討會，東海大學社會系。
- 趙永茂（1978）《臺灣地方派系與地方建設之關係》，高雄：德馨室。
- 趙既昌（1975）《美援的運用》，台北：聯經。
- 劉昆鯉（1992）《地方政治菁英政治行為之研究——台中市升格直轄市之爭議》，東海大學公共行政研究所碩士論文。

- 劉超驊（1989）〈街市之形成〉，收於《台中市發展史》，台中：台中市政府編印。
- 劉進慶（1984）〈戰後台灣經濟的發展過程〉，《台灣風物》，34(3): 27-62。
- 劉進慶（1988）〈中日會診台灣——轉型期的經濟〉，台北：日本文摘。
- 劉進慶（1992）《台灣戰後經濟分析》，台北：人間。
- 劉進慶，涂照彥，隅谷三喜男（1992）《台灣之經濟——典型 NIES 之成就與問題》，台北：人間。
- 蔡吉源（1982）《當前省政府補助制度之研究》，台北：中央研究院三民主義研究所專題選刊，55。
- 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〉，《中央研究院民族所研究集刊》，77: 125-156，台北：中研院民族所。
- 鄭梓（1985）《本土精英與議會政治》，台中。
- 鄭牧心（1987）《台灣議會政治四十年》，台北：自立晚報社。
- 戰略生產力雜誌（1990）年5月。
- 蕭全政（1989）《臺灣地區的新重商主義》，台北：國家政策研究資料中心。
- 蕭有鎮（1995）《立法委員為誰立法：台灣地區民選立委的權力結構分析》，東海大學社會系碩士論文。
- 蕭志高（1989）〈何顯重下台啓示錄——俞國華勢力全面崩潰〉，《財訊》，九月號，90: 66-72。
- 蕭新煌（1988）《七〇年代反污染自力救濟的結構與過程分析》，行政院環保署。
- 蕭新煌（1993）“Formation and Transformation of Taiwan's State-Business Relations: A Critical Analysis.”《中研院民族所集刊》，74: 1-32。
- 聯合晚報（1988）6/12。
- 瞿宛文（1995）〈進口替代與出口導向：台灣石化業之研究〉，《台灣社會研究季刊》，第18期。
- 豐原一週週刊，（歷年資料）。
- 豐原市公所（1986）《豐原市志》，台中縣：豐原市公所。
- 豐原市民代表會（歷年資料）《豐原市民代表會議事錄》，台中縣：豐原市民代表會。

- 嚴嵩寶 (1985) 〈台灣的銀行〉, 《台灣經濟金融月刊》, 21(5): 1-18。
- 蘇育琪 (1986) 〈政策不是聖經——石化業產銷協議的啓示〉, 《天下》, 一月, Pp. 91-94。
- 蘇溪銘 (1986) 〈台灣地區信託投資公司的地位、經營及改善途徑〉, 《台銀季刊》, 34(4): 222-260。

英文部份

- Abrams, Phillip (1988) "Notes on the Difficulty of Studying the State." *Journal of Historical Sociology*, 1(1).
- Aglietta, Michael (1987) *A Theory of Capitalist Regulation*. London: Verso.
- Alford, R. A. and Friedland, R. (1985) *Powers of Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Amin, Ash, ed. (1994) *Post-Fordism: A Reader*. Oxford: Blackwell.
- Amsden, Alice (1979) "Taiwan's Economic History." *Modern China*, 5: 3 (July), 341-380.
- Amsden, Alice (1985) "The State and Taiwan's Economic Development." in Peter Evans, et. al. (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Anderson, Benedict (1983) *Imagined Communities*. London: Verso.
- Appelbaum, R. and J. Henderson. eds. (1992) *States and Development in the Asian Pacific Rim*. Newbury Park, Ca: Sage.
- Arnold, Walter (1989) "Bureaucratic Politics, State Capacity, and Taiwan's Automobile Industrial Policy." *Modern China*, 15(2): 178-214.
- Bachrach, P. and Baratz, M. S. (1962) "Two Faces of Power." *American Political Science Review*, 56: 947-52.
- Bachrach, P. and Baratz, M. S. (1970) *Power and Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Bertramsen, Rene B. (1991) "From the Capitalist State to the Political Economy." in R. Bertramsen, et. al. *State, Economy and Society*. London: Unwin Hyman.
- Best, Michael (1990) *The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.

- Birnbaum, P. (1988) *States and Collective Action: the European Experience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bloch, Marc (1977) "Feudal Society." in Carl H. Lande, et. al. (eds.) *Friends, Followers, and Factions*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Block, Fred (1977) "The Ruling Class Does Not Rule." *Socialist Revolution*, 33: 6-28.
- Bluestone, Barry and B. Harrison (1982) *The Deindustrialization of America: Plant Closing, Community Abandonment, and the Dismantling of Basic Industry*. NY: Basic Books.
- Bosco, Joseph (1992) "Taiwan Factions: Guanxi, Patronage, and the State in Local Politics." *Ethnology*, 31: 2, 157-183.
- Buci-Glucksmann, C. (1982) "Hegemony and Consent." in Anne Sasson, (ed.) *Approaches to Gramsci*. London: Writers and Readers. Pp. 116-126.
- Burchell, Graham, et. al. (eds.) (1991) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. London: Harvest Wheatsheaf.
- Calhoun, Craig (1994) "Nationalism and Civil Society: Democracy, Diversity and Self-Determination." in Craig Calhoun, (ed.) *Social Theory and the Politics of Identity*. Oxford: Blackwell. Pp. 304-336.
- Cameron, David (1985) "Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society." in John Goldthorpe, (ed.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Cammack, P. (1989) "Bringing the State Back In: a Polemic." *British Journal of Political Science*, 19(2).
- Carnoy, Martin (1984) *The State and Political Theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Castells, Manuel (1977) *The Urban Question: A Marxist Approach*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Castells, Manuel (1981) "Local Government, Urban Crisis, and Political Change." in Maurice Zeitlin, (ed.) *Political Power and Social Theory*. Vol.

2. JAI Press Inc.

- Castells, Manuel (1983) *City and the Grassroots*. Berkeley, Ca: University of California Press.
- Castells, Manuel (1992) "Four Asian Tigers With a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Asian Pacific Rim." in R. Appelbaum and J. Henderson, (eds.) *States and Development in the Asian Pacific Rim*. Newbury Park, Ca: Sage. Pp. 33-70.
- Cheng, Tung-jen (1989) "Democratization of a Quasi-Leninist Regime in Taiwan." *World Politics*, July.
- Cheng, Tung-jen and Haggard, Stephen. eds. (1992) *Political Change in Taiwan*. Boulder, Colo: Lynne Rienner.
- Chu, Yun-han (朱雲漢 1992) *Crafting Democracy in Taiwan*. Taipei: Institute for National Policy Research.
- Clark, Terry N. (1968) "Community Structure, Decision-Making, Budget, Expenditures, and Urban Renewal in 51 American Communités." *American Sociological Review*, 33: 576-93.
- Cockburn, C. (1977) *The Local State: Management of Cities and People*. London: Pluto Press.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato (1992) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass. : MIT Press.
- Cole, Allen (1967) "Political Roles of Taiwanese Enterprisers. " *Asian Survey*, 7: 9, 645-54.
- Connolly, William (1969) "The Challenge to Pluralist Theory." in William Connolly, (ed.) *The Bias of Pluralism*. NY: Atherton.
- Crissman, Lawrence W. (1981) "The Structure of Local and Regional Systems." in Emily Ahern And Hill Gate, (eds.) *The Anthropology of Taiwanese Society*. Palo Alto, CA: Standford University Press.
- Dahl, Robert (1961) *Who Governs? New Haven*. CT: Yale University Press.
- Dahl, Robert (1971) *Polyarchy: Participation and Oppositions*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Deyo, Frederic. ed. (1987) *The Political Economy of the New Asian Industria-*

- ism. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Deyo, Frederic C. (1988) *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Domhoff, G. W. (1967) *Who Rules America? Englewood Cliffs*. N.J.: Prentice-hall.
- Domhoff, G. W. (1978) *Who Really Rules? New Heaven and Community Power Reexamined*. New Brunswick, NJ: Transaction Press.
- Domhoff, G. W. (1979) *The Power That Be*. NY: Vintage.
- Domhoff, G. W. (1986) "The Growth Machine and the Power Elite: a Challenge to Pluralists and Marxists Alike." in R. J. Waste, (ed.) *Community Power :Directions for Future Research*. Beverly Hills, CA: Sage, 53-75
- Domhoff, G. W. (1990) *The Power Elite and the State*. NY: Aldine de Griuter.
- Dunleavy, Patrick and B. O'Leary (1987) *Theories of the State: the Politics of Liberal Democracy*. London: Macmillan.
- Dye, Thomas and H. Zeigler (1971) *The Irony of Democracy*. Belmont, Ca: Duxbury Press.
- Eisenstadt, S, N. (1981) "The Study of Patron-Client Relations and Recent Development in Sociological Theory." in Eisenstadt, S, N. and Roniger, Louis, (eds.) *Political Clientelism, Patronage and Development*. London: Sage.
- Eisenstadt, S, N. and Roniger, Louis (1980) "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange." *Comparative Studies in Society and History*, 22: 42-75.
- Eisenstadt, S, N. and Roniger, Louis (1984) *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ethier, Diane, ed. (1990) *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. London: Macmilland.
- Evans, Peter (1979) *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

- Evans, Peter (1987) "Class, State, and Dependence in East Asia: Lessons for Latin America." in Frederic C. Deyo, (ed.) *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Evans, P. (1992) "The State as Problem and Solution : Predation, Embeddedness, Autonomy, and Structural Change." in Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, (eds.) *The Politics of Economic Adjustment*. NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter, et. al. eds. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, M. (1978) *The History of Sexuality*. NY: Penguin.
- Gallin, Bernard (1963) "Land Reform in Taiwan: Its Effect on Rural Social Organization and Leadership." *Human Organization*, 22: 2, 109–112.
- Gallin, Bernard (1966) *Hsin Hsing: A Chinese Village in Change*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Gallin, Bernard (1968) "Political Factionalism and Its Impact on Chinese Village: Social Organization in Taiwan." in Marc J. Swartz, (ed.) *Local-Level Politics: Social and Cultural Perspectives*. Chicago: Aldine.
- Gates, Hill (1980) "Ethnicity and Social Class." in Emily Ahern And Hill Gate, (eds.) *The Anthropology of Taiwanese Society*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Gellner, Ernest (1977) "Patrons and Clients." in Ernest Gellner and John Waterbury, (eds.) *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*. London: Duckworth.
- Gellner, Ernest (1995) "The Importance of Being Modular." in John Hall, (ed.) *Civil Society: Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity. Pp. 32–55.
- Gereffi, Gary (1990) "Big Business and the State." in Gary Gereffi and D. Wyman, (eds.) *Paths on Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 90–109.
- Gerrefi, Gary and D. Wyman. eds. (1990) *Manufacturing Miracles*. Princeton. NJ: Princeton University Press.
- Giddens, Anthony (1972/1990) "Elites in British Class Structure." in J.

- Scott, (ed.) *The Sociology of Elite*. Aldershot: Edward Elgar. Pp. 3–30.
- Giddens, Anthony (1985) *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity.
- Giddens, Anthony (1988) *Modern Social Theory*. Cambridge: Polity.
- Giddens, Anthony (1994) *Beyond Left and Right: the Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity.
- Giddens, Anthony and D. Held. eds. (1980) *Class, Power and Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Gold, Thomas (1981) *Dependent Development in Taiwan*. Unpublished Ph. D. Dissertation. Harvard University.
- Gold, Thomas (1986) *State and Society in the Taiwan Miracle*. NY: M. E. Sharpe.
- Gold, Thomas (1988) “Entrepreneurs, Multinationals, and the State.” in E. Winckler and S. Greenhalgh, (eds.) *The Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan*. NY: Sharpe.
- Gottdiener, M. (1987) *The Decline of Urban Politics: Political Theory and the Crisis of the Local State*. London: Sage.
- Gramsci, Anthonio (1971) *Selections from the Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart.
- Gray, Ian (1991) *Politics in Place: Social Power Relation in An Australian Country Town*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gurr, Ted Robert and King, Desmond (1987) *The State and the City*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Habermas, Jurgen (1975) *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Haggard , Stephan (1990) *Pathways From the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Haggard , Stephan and Cheng, T. J. (1987) “State and Foreign in the East Asia NICs.” F. C. Deyo, (ed). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hall, Stuart (1988) “Authoritarian Populism.” in Bob Jessop, et, al. *Thatcherism: A Tale of Two Nations*. Cambridge: Polity.
- Harding, Alan (1995) “Elite Theory and Growth Machine.” in David Judge, G. Stoker, and H. Wolman, (eds.) *Theories of Urban Politics*.

- London: Sage.
- Harvey, David (1989) *The Condition of Postmodernity*. Cambridge: Blackwell.
- Hirsch, J. (1991) "From the Fordist to the post-Fordist State." in B. Jessop, et. al. (eds.) *The Politics of Flexibility*. Aldershot: Edward Elgar. Pp. 67-81.
- Hirst, Paul. ed. (1989) *The Pluralist Theory of the State*. London: Routledge.
- Hirst, Paul (1994) *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity.
- Hoggart, Keith (1991) *People, Power and Place: Perspectives on Anglo-American Politics*. London: Routledge.
- Hunter, F. (1953) *Community Power Structure*. Chapel Hill, NC:University of North Carolina Press.
- Huntington, S. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Jacobs, J. Bruce (1975) "Local Politics in Rural Taiwan:A Field Study of Kuan-hsi, Face and Faction in Matsu Township." Ph. D. Dissertation, Columbia University.
- Jessop, Bob (1982) *The Capitalist State*. Oxford: Martin Robertson.
- Jessop, Bob (1990) *State Theory: Putting Capitalist States in Their Place*. Cambridge: Polity.
- Jessop, Bob (1992) "Fordism and Post-Fordism: a Critical Reformulation." in A. J. Scott and M. Storper, (eds.) *Pathways to Regionalism and Industrial Development*. London: Routledge. Pp. 43-65.
- Jessop, Bob (1994) "Post-Fordism and the State." in Ash Amin , (ed.) *Post-Fordism: A reader*. Oxford: Blackwell. Pp. 251-279.
- Jessop, Bob. et. al. eds. (1991) *The Politics of Flexibility*. Aldershot: Edward Elgar.
- Judge, David (1995) "Pluralism." in David Judge, G. Stoker, and H. Wolman, (eds.) *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Katznelson, I. (1981) *City Trenches: Urban Politics and the Patterning of Class in the United State*. New York :Pantheon,.
- Kaufman, R. (1974) "The Patron-Client Concept and Macropolitics:

Prospects and Problems.” *Comparative Studies in Society and History*, 16(3): 284–308.

Kaufman, R. (1977) “Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict.” in J. Malloy, (ed). *Corporatism and Authoritarianism in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press. Pp. 109–147.

Keane, John (1988) *Civil Society and the State : New European Perspectives*. London: Verso.

Koo, Hagen (1987) “The Interplay of State, Social Class and World System in the East Asian Development.” in F. C. Deyo, (ed). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Krasner, Stephen (1984) “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics.” *Comparative Politics*, 16: 223–46.

Kuo, Liangwen (郭良文 1991) *Capitalist Formation and Social Inequality in Taiwan*. Ph. D. Dissertation. Department of Sociology, UCLA.

Laclau, Ernesto and Chantal Mouffe (1985) *Hegemony & Socialist Strategy: Toward a Radical Democratic Politics*. New York: Verso.

Lande, Carl H. (1977) “The Dyadic Basis of Clientelism.” in Carl H. Lande, et. al. (eds.) *Friends, Followers, and Factions*. Berkeley: University of California Press.

Lande, Carl H. (1981) “Comparative Political Clientelism : Structure, Process and Optic.” in S. N. Eisenstadt and Rene Lemarchand, (ed.) *Political Clientelism, Patronage and Development*. London : Sage.

Lande, Carl H. et. al. eds. (1977) *Friends, Followers, and Factions*. Berkeley: University of California Press.

Landsberg, Martin (1979) “Export-led Industrialization in the Third World: Manufacturing Imperialism.” *Review of Radical Political Economy*, 11: 4, 50–63.

Lash, Scott and John Urry (1987) *The End of Organized Capitalism*. London: Polity.

Lash, Scott and John Urry (1994) *Economics of Signs and Space*. London: Sage.

- Lee, Teng Hui (李登輝 1971) *Intersectoral Capital Flow in the Economic Development of Taiwan, 1895–1960*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lenin, V. I. (1971) *States and Revolution*. NY: Internationals.
- Lerman, Arthur J. (1977) “National Elite and Local Politician in Taiwan.” *American Political Science Review*, 71: 4, 1406–1422.
- Liang, Kuo-shu and Ching-ing Hou Liang (1988) “Development Policy Formation and Future Policy Priorities in the Republic of China.” *Economic Development and Cultural Change*, 67–101.
- Lindblom, Charles (1977) *Politics and Market*. NY: Basic Books.
- Lipietz, Alaine (1987) *Mirages and Miracles: the Crisis of Global Fordism*. London: Verso.
- Lipset, S. M. (1965) *Political Man*. NY: Doubledays.
- Logan, J. R. and Molotch, H. L. (1987) *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*. Berkeley, Ca: University of California Press.
- Lukes, Steven (1973) *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Lundberg, Erik (1979) “Fiscal and Monetary Policies.” in W. Galenson, (ed.) *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lyon, Larry (1987) *The Community in Urban Society*. Chicago, Ill: Dorsey Press.
- Maier, Charles S. (1981) “Fictitious Bonds...of Wealth and Law: On the Theory and Practice of Interest Representation.” In Susan Berger, (ed.) *Organizing Interest in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1986) *The Sources of Social Power. Volume One: A History of Power from the Beginning to AD 1760*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1966) *Class, Citizenship and Social Development*. Westport, Con: Greenwood Press.
- Marx, Karl (1974) “The Eighteenth Bruimaire of Louis Bonaparte.” In *Karl Marx: Surveys from Exile*. NY: Vintage.
- Marx, Karl and F. Engels (1968) *Selected Works*, V.I. London: Lawrence

and Wishart.

- Marx, Karl and F. Engels (1978) "The Communist Manifesto." in R. Tucker, (ed.) *Marx-Engels Reader*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mayer, Margit (1994) "Post-Fordist City Politics." in Ash Amin, (ed.) *Post-Fordism: A reader*. Oxford: Blackwell. Pp. 316-337.
- Miliband, Ralph (1968) *The State in Capitalist Society*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Mills, C. W. (1956) *The Power Elite*. New York: Oxford University Press
- Mitchell, T. (1991) "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics." *American Political Science Review*, 85(1), 77-96.
- Mommsen, W. (1974) *The Age of Bureaucracy: Perspectives on the Political Sociology of Max Weber*. Oxford: Basil Blackwell.
- Moore, Barnington, Jr. (1966) *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- O'Connor, James (1973) *The Fiscal Crisis of the State*. NY: St. Martins Press.
- O'Donnell, G. and P. Schmitter (1986) "Tentative Conclusions about Uncertain Democratizations." In G. O'Donnell, et. al., (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G., P. Schmitter and C. Phillip (1986) *Transitions From Authoritarian Rule*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Offe, Claus (1975) "The Theory of the Capitalist State and the Problem of the Policy Formation." in Leon N. Lindberg, (ed.) *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. Massachusetts: Lexington Books.
- Offe, Claus (1981) "The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observation on the West German Case." In Susan Berger, (ed.) *Organizing Interest in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, Claus (1984) *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Offe, C. and Ronge V. (1975) "Thesis on the Theory of the State." *New*

- German Critique*, 6.
- Offe, C. and H. Wiesenath (1980) "Two Logics of Collective Action." In Maurice Zeitlin, (ed.) *Political Power and Social Theory*, V. 1. Greenwich: JAI, Pp. 67-115.
- Ohmae, K (1985) *Triad Power: The Coming Shape of Global Competition*. NY: Free Press.
- Ohmae, K (1990) *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. London: Fontana.
- Ozbudun, Ergun (1981) "Turkey: The Politics of Clientelism." in S. N. Eisenstadt and Rene Lemarchand, (eds.) *Political Clientelism, Patronage and Development*. London: Sage.
- Peck, Jamie and Tickell, Adam (1994) "Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder." in Ash Amin, (ed.) *Post-Fordism: A reader*. Oxford: Blackwell. Pp. 280-315.
- Peterson, Paul E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pickvance, Christopher (1995) "Marxist Theories of Urban Politics." in David Judge, G. Stoker, and H. Wolman, (eds.) *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Piore, Michael and Charles Sabel (1984) *The Second Industrial Divide*. 中譯：李少民，劉英莉翻譯，第二次產業革命。桂冠出版。1989。
- Polanyi, K. (1957) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon.
- Polsby, Nelson (1960/1994) "How to Study Community Power: the Alternative." in J. Scott, (ed.) *Power: Critical Concept*, V. II. London: Routledge.
- Polsby, Nelson (1980). *Community Power and Political Theory*. 2nd ed. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Poulantzas, Nicols (1968) *Political Power and Social Classes*. London: Verso.
- Poulantzas, Nicols (1969) "Problems of the Capitalist State." *New Left Review*, 58: 67-78.

- Poulantzas, Nicols (1978) *State, Power, Socialism*. London: NLB.
- Powell, John Duncan (1970) "Peasant Society and Clientelist Politics." *American Political Science Review*, 64: 2, 411-425.
- Przeworski, Adam (1985) *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1986) "Some Problems in the Study of Transition to Democracy." in G. O'Donnell. et. al. (eds.) *Transitions From Authoritarian Rule*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (1976) *The Comparative Study of Political Elites*. NY: Prentice-hall.
- Ross, Robert and K. Trachte (1990) *Global Capitalism: the New Leviathan*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Rueschemeyer, D. and Evans, Peter (1985) "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention." in Peter Evans, et. al. (eds.) *Bringing the State Back In*. London: Cambridge University Press. Pp.44-77.
- Rueschemyer, Dietrich, et. al. (1992) *Capitalist Development and Democracy*. London: Polity.
- Rustow, Dankwart A. (1986) "Transitions to Democracy: A Dynamic Model." *Comparative Politics*, 2: 3, 337 -363
- Sasson, Anne (1982) "Passive Revolution and the Politics of Reform." in Anne Sasson, (ed.) *Approaches to Gramsci*. London: Writers and Readers. Pp. 127-148.
- Saunders, Peter (1979) *Urban Politics: A Sociological Interpretation*. London: Hutchinson.
- Saunders, P. (1981) *Social Theory and the Urban Question*. New York: Holmes and Meier Press.
- Sayer, Andrew (1984) *Methods in Social Sciences*. London: Hutchinson.
- Sayer, Andrew (1995) *Radical Political Economy: A Critique*. Oxford: Black-

well.

Schattschneider, E. E. (1960) *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt Rinehart & Winston.

Schmitter, Philippe (1974) "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics*, V. 36, Pp. 85–131.

Schmitter, Philippe (1981) "Interest Intermediation and Regime Governability in Western Europe and North America." In Susan Berger, (ed.) *Organizing Interest in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schumaker, Paul (1991) *Pluralism, Performance, Power*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Scott, A. J. and M. Storper, eds. (1992) *Pathways to Regionalism and Industrial Development*. London: Routledge.

Scott, James C. (1969) "Corruption, Machine Politics, and Political Change." *American Political Science Review*, 66(1): 1142–58.

Scott, James C. (1977) "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia." in Carl H. Lande, et. al. (eds.) *Friends, Followers, and Factions*. Berkeley: University of California Press.

Scott, John (1979) *Corporation, Classes and Capitalism*. London: Hutchinson.

Scott, John (1991) *Who Rules Britain?* Cambridge: Polity.

Silverman, Sydel F. (1977) "Patronage and Community-Nation Relationships in Central Italy." in Carl H. Lande, et. al. (eds.) *Friends, Followers, and Factions*. Berkeley: University of California Press.

Skocpol, Theda. (1979) *States and Social Revolutions*. Cambridge, Mass: Cambridge University Press.

Skocpol, Theda (1981) "Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal." *Politics and Society*, 10. 155–203.

Skocpol, Theda (1985) "Introduction: Bringing the State Back In." in Peter Evans, et. al. (ed.) *Bringing the State Back In*. London: Cambridge University Press, Pp.3–44.

Stone, Clarence (1980) "Systemic Power in Community Decision Mak-

- ing: a Restatement of Stratification Theory.” *American Political Science Review*, 74: 4, 978–90.
- Stone, Clarence (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946 – 1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Storker, Gerry (1995) “Regime Theory and Urban Politics.” in David Judge, Gerry Stoker, and H. Wolman, (eds.) *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Taylor, Charles (1992) *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Therborn, Goran (1977) “The Rule of Capital and the Rise of Democracy.” *New Left Review*, no.105.
- Therborn, Goran (1978) *What Does the Ruling Class Do When it Rules*. London: New Left Review Books.
- Tien, Hung-mao (田宏茂 1992) “Transformation of an Authoritarian Party State: Taiwan’s Development Experience.” in Cheng Tung-jen and S. Haggard, (eds.) *Political Change in Taiwan*. Boulder, Colo: Lynne Rienner.
- Tilly, Charles (1978) *From Mobilization to Revolution*, Reading, Ma: Addison-Wesley.
- Tocqueville, Alexis de (1969) *Democracy in America*. NY: Anchor / Doubleday.
- Touraine, Alain (1995) “Democracy: From a Politics of Citizenship to a Politics of Recognition.” in Louis Maheu, (ed.) *Social Movements and Social Classes*. London: Sage. Pp.258–275.
- Useem, Michael (1984) *The Inner Circle: Large Corporations and the Rise of Business Political Activities in the U.S. and U.K.* NY: Oxford University Press.
- Wade, Robert (1985) “East Asian Financial Systems as a Challenge to Economics: Lessons from Taiwan.” *California Management Review*, 27: 4, 106–127
- Wade, Robert (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wang, Jenn-hwan (王振寰 1996) “Labor Regimes in Transition: Chang-

- ing Faces of Labor Control in Taiwan.” in Hing Ai Yung, (ed.) *Work Organization and Industry: the Asian Experience*. The Center of Advanced Studies, National University of Singapore. London: Reed Elsevier.
- Wang, Jenn-hwan. and Zong-rong Lee. (王振寰, 李宗榮 1993) “The State and Financial Capital: the Transformation of Banking Policy in Taiwan, 1950–1990.” paper presented at the 88th annual meeting of American Sociological Association in Miami.
- Weber, Max (1978) *Economy and Society*. Guenther Roth and Claus Wittich, (eds.) Berkeley, Ca: University of California Press.
- Weber, Max (1978a) “Socialism.” in *Selections in Translation*. edited by W. G. Runciman. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 251–262.
- Weber, Max. (1946) *From Max Weber*. Hans Gerth and C. W. Mills, (eds.). NY: Oxford University Press.
- Weingrod, Alex (1977) “Patrons, Patronage, and Political Parties.” in Carl H. Lande, et. al. (eds.) *Friends, Followers, and Factions*. Berkeley: University of California Press.
- Weiss, Linda and J. Hobson (1995) *States and Economic Development*. Cambridge: Polity.
- White, Gordon. ed. (1988) *Developmental States in East Asia*. NY: St. Martin.
- Winckler, Edwin (1981a) “National, Regional and Local Politics.” In Emily Ahern and Hill Gates, (eds.) *The Anthropology of Taiwanese Society*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Winckler, Edwin (1981b) “Role Linking State and Society.” in Emily Ahern and Hill Gates, (eds.) *The Anthropology of Taiwanese Society*. Palo Alto, CA: Stanford University Press. pp.50–88.
- Winckler, Edwin (1984) “Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard to Soft Authoritarianism?” *The China Quarterly*. no. 99, 481–99.
- Wolf, Eric R. (1977) “Kinship, Friendship, and Patron-Client Relations in Complex Societies.” in Carl H. Lande, et. al. (eds.) *Friends, Followers, and Factions*. Berkeley: University of California Press.
- Wolfinger, R. (1960/1994) “Reputation and Reality in the Study of Com-

munity Power.” in John Scott, (ed.) *Power: Critical Concept*. V.II. London: Routledge.

Wu, Nai-teh (吳乃德 1987) *The Politics of A Regime Patronage System: Mobilization and Control Within An Authoritarian Regime*. Unpublished Ph. D. Dissertation. University of Chicago.

Wu, Chyuan-yuan (吳泉源 1992) *The Politics of Financial Development in Taiwan*. Unpublished Ph. D. Dissertation. University of Pennsylvania.

Zeitlin, Maurice (1984) *The Civil Wars in Chile*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Zeitlin, Jonathan (1985) “Shop Floor Bargaining and the State: A Contradictory Relationship.” Steven Tolliday and Johnathan Zeitlin, (eds.) *Shop Floor Bargaining and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

索引

英文部份

Almond 14
Amsden 64, 91, 97
Anderson 54
Bachrach 17-18, 22
Block 29, 31-32, 107
Bosco 186, 188, 218, 231
Calhoun 332, 335
Castells 94, 175-178, 193, 214
Cheng 9, 55, 62, 76
Cockburn 175
Dahl 11, 14, 16, 179, 325
Deyo 63
Domhoff 20, 28, 163, 312
Dye 20, 22
Eisenstadt 59, 220, 221
Either 10, 325
Evans 23, 62, 63, 94, 96, 105
Foucault 11, 35, 39, 333
Gallin 218
Gereffi 63
Giddens 13, 20, 331
Gold(高隸民) 63, 64
Gramsci 29, 71, 164, 312
Habermas 315, 317-321

Haggard 9, 55, 62, 63, 76, 99
Hall 326-327
Harding 180
Held 329-330
Hunter 20-22, 261-262
Huntington 56
Jacobs 218
Jessop 12, 26, 31, 34-39, 51, 87, 95, 169, 311, 314
Kaufman 232
Koo 62, 63
Lande 59, 220, 223, 255
Landsberg 64
Lenin 56
Lerman 140
Lipset 15, 56
Logan 174, 179-182
Lukes 16, 22, 30, 45
Mann 59, 177
Mills 19
Molotch 174, 179-182, 323, 334
Moore 56
O'Donnell 10
O'Connor 28-29, 175
Offe 17, 166, 167, 315, 317-321, 334

Pickvance 179
Polsby 46
Poulantzas 28, 30, 50, 57, 325-327
Przeworski 10, 167, 334
Saunders 174, 178-179
Schmitter 10, 60
Scott 221, 223, 235, 250, 255, 320
Skocpol 23-26, 51
Stone 45, 179-182
Therborn 29, 57
Tilly 223
Tocqueville 24, 329, 334
Useem 312
Wade 64, 72, 94, 97, 98, 109, 111, 113, 319
Weber(韋伯) A11, 24, 45, 68, 89, 91-92, 315, 322-323, 328, 329, 332, 334
Weiss 95, 132, 315
Winckler 219
Wu(吳乃德) 138, 217, 218, 222, 235

中文部份

十三兄弟 68, 114, 115, 126, 140
十信事件 114, 117, 119, 122
三月學運 79
下層結構權力 59
土地增值稅 193

大小伙伴關係 96, 109
大前研一 314
大學城規劃案 277, 283
工具主義(階級邏輯) 27, 30, 37
工程受益費 193
六輕專案 107, 109
反事實 44, 63, 118
反對運動 65, 237, 280
文化霸權 29, 49
文崇一 140, 218, 219
王永慶 77, 98, 108
王昇 68, 72, 116, 117, 118
王振寰 9, 55, 58, 68, 97, 99, 109, 138, 151, 219, 319, 332
台大幫 125
市民社會 329-331
民主進步黨(民進黨) 73, 77, 78, 81, 150, 278-283, 287, 299, 320
民粹主義 86, 89, 327
民粹威權主義 89, 307, 324-328
生命共同體 54, 86
田宏茂 9
全球化 314, 316
全球地方化 316
地方自治綱要 302
地方政府 174, 175, 214, 316
地方派系 59, 65, 68, 77, 82, 138-143, 152-155, 163, 164, 182

- 台中市起源 186-191
 高雄縣起源 226-228
 派系間的矛盾 222-223，
 240
 台中縣起源 265-267
 豐原派系 267-269
 多元主義 14-18
 成長機器 174，197-198，213，
 276
 朱志宏 156
 朱雲漢 9，55，113，151，222，
 230，234
 余陳月瑛 247-249，255
 余登發 226，243-246
 利益團體 164，167-168，250，
 315
 吳介民 79
 吳文星 140，252-253，
 吳泉源 113
 形式民主 91，311，328，定義
 333
 批判的實在主義 44
 投資意願低落 69，119
 改革派(主流派) 76-82，207
 李宗榮 70，119，133
 李登輝 64，75-85，91，123-
 126，307，323，326
 沈國屏 216，231，242
 系統性偏差 30，50
 亞太營運中心 88，132，314，
 319
 侍從主義 34，59，97，112，
 182，218，定義 220，矛盾
 221，223
 制度的複合體 34
 周玉蔻 75，84
 周添城 120，121
 承認的政治 331
 林佳龍 222，235，236
 林柏榕 195，209，213
 社區主義 330
 社會投資 28，175
 社會消費 29，175
 社會統合主義 166-167，169
 社會費用 29，175
 社會資本 29，175
 社會運動 66，67，78，108，
 280，298，303
 邱瑜瑾 187，197，204，205，
 209，262
 保守派(非主流派) 76-82
 促進產業升級條例 109
 俞國華 76，84，105，106，
 107，123-126，129，131
 威權民粹主義 325-326
 威權國家主義 325
 後福特主義 313，321
 政治機器 182，214，224
 定義 235，250-251，269
 政治轉型的階段 74
 流產的被動革命 71，106，307
 流產政變 116-117
 若林正丈 9
 夏鑄九 88，214，315

差異政治 330
弱勢國家機器 26
徐正光 128
殷乃平 120, 121
氣象球國家機器 16
財政危機 317, 319-320
財政收支劃分法 191, 192, 208, 270, 303
財政補助制度 192
退縮正當化 67-68
郝柏村 75, 80, 82, 207, 307
馬克思 27, 83, 92, 334
偏差動員 18
商業銀行設立標準 111, 127
國(民)族主義 86, 89, 313, 327, 331-332, 334
國民黨國家機器建構 58-59
國家中心主義理論 23-26, 50
國家統合主義 60, 97
國家機器相對自主性 26, 28, 31, 96, 175
國家機器計畫 35
國家機器能力 24
國泰集團 114, 115
張子源 195, 197-198, 213
張茂桂 9, 67, 78, 140, 186, 194
張景森 194, 214
強勢國家機器 26
掠奪性國家機器 96
理性危機 315, 317
產業外移 108

產業諮詢委員會(產諮會) 72, 107
產銷協議 104
統合主義 25, 34
統合的相互依賴性 97
統治能力危機 65-71, 317-321,
統治階級 20, 29
被壓抑的議題 18, 30
許甘霖 73
許家棟 113
郭正亮 222, 230, 235
郭良文 149
都市社會運動 177, 178
都市政權 174, 179-182, 定義 181
都市計畫 191, 192, 194-197, 205, 274-275
都市計畫委員會 201-205, 274-275
都市計畫法 194, 201, 208,
陳玉璽 62
陳明通 113, 137, 140, 141, 156, 217, 227
陳東升 179, 202
陳美智 192, 193
陳陽德 152, 217
彭百顯 114
曾文波 140, 195-197
策略性的協調 38
策略選擇性 37
結構主義(資本邏輯) 27-29,

- 31, 37
- 結構性的對應 38
- 菁英主義 18-24
- 華隆集團 157, 161
- 費孝通 217
- 辜振甫 77, 113
- 階級能力 25
- 階級意識 30, 50
- 階級權力 30
- 集思會 141
- 集體消費 175, 178, 193
- 黃德福 9, 151, 219
- 黑盒子理論 17, 31
- 想像的社區 35, 39, 54, 311
- 新自由主義 87, 311, 313, 316
- 新威權主義 79-81
- 新馬克思主義國家理論 27-33, 174, 317
- 經濟改革委員會(經革會) 72, 113, 122
- 經濟秩序混亂 119-122
- 農民運動 280
- 農會法 232
- 農會總幹事遴選辦法 230
- 過渡負擔國家機器 317
- 熊彼得 314, 328
- 熊彼得式國家機器 314
- 熊瑞梅 187, 204
- 福特主義 313
- 趙永茂 152, 217
- 領袖型民主 89, 322-323
- 劉進慶 62, 69, 70, 119, 303
- 彈性專業化 313, 321
- 蔣經國 61, 68, 72, 74, 84, 85, 90, 100, 106, 116, 118, 140, 154
- 蔡明惠 140, 186
- 積累策略 87, 313
- 蕭全政 55, 99
- 蕭有鎮 155, 157, 161
- 壓制性權力 59
- 聲望法 20-23, 261-262
- 瞿宛文 100
- 雙元政治理論 178-179
- 黨營資本 100-101, 105
- 霸權計畫
 定義 36, 86, 311-313
- 權力容器 13
- 權力菁英定義 19
- 權力繼承問題 68
- 鑲嵌的自主性 94, 96