

第一章 緒論

要研究台灣政治現象，可以從其地方政治為開端。而研究地方政治，地方派系則是不可或缺的研究領域。另外，可以說是扶植、壯大地方派系的國民黨，與地方派系的長期糾葛更是值得研究。威權體制的台灣，政治舞台脫離不了軍方這個角色，尤其是「軍管」的澎湖。

「解嚴」這個在威權統治下令人振奮的字眼，劃破了人民噤若寒蟬的時代，開創了民主時代，台灣走向了民主化的道路。然而，在台灣人民參與的高度提昇，地方政治菁英的浮現，為台灣地方政治生態投下了相當大的變數，到底台灣在解嚴之後，地方政治發生了怎樣的變化，而地處離島的澎湖是封閉不受影響而自行轉變，還是或多或少受到台灣本島民主化轉變的影響。

「國民黨」與「澎防部」是澎湖人所熟悉的，對澎湖地方政治的影響，在解嚴前後到底有怎樣的轉變，是值得關心的政治現象。據說早期官派縣長及民選後前幾任縣長，一通電話就得跑步趕到澎防部司令官辦公室。另外，縣政府的重要會議，司令官是坐在主持人的位置。¹所以，軍方在澎湖的角色，是不容忽視的。

地方派系曾經在七、八年代銷聲匿跡的澎湖，為何又有派系復甦的跡象。現任立委林炳坤的返澎參選以及代表民進黨參選縣長並擊敗國民黨的高植澎，在澎湖的地方政治轉變所處的角色，是相當值得探討的。

¹ 訪談時，一位澎防部退役少校，現居鄰近澎防部篤行新村的一位老榮民這麼說。

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

澎湖為台灣咽喉，今澎湖既已克取，台灣殘賊，必自驚潰瞻落。²

澎湖與台灣自古即有裙帶關係，澎湖在台灣的開發史佔有極為重要之關係，元世祖至元十八年（西元 1281 年），澎湖設置「巡檢司」，正式納入中國版圖，早於台灣四三年。澎湖地處於台灣海峽之中，位於南北海道要衝，故其歷史地位常以「台澎」相稱。³既然澎湖與台灣關係如此密切，又為台灣省的一縣，那麼澎湖在台灣民主化過程中，受到哪些影響，但是又由於地處離島，是不是會有些不同於台灣的情形。目前僅有蔡明惠作初步的研究，⁴有關於解嚴後的研究目前付之闕如。所以解嚴後澎湖政治生態的變遷，將是本文研究的重心。

1986 年民進黨的成立與 1987 年政府的宣佈解嚴，是台灣邁向民主化轉型的重要里程碑；1991 年的「第二屆國民大會代表選舉」與 1992 年的「第二屆立法委員選舉」使台灣快速民主化；1994 年的省市長選舉及 1996 年的總統民選，更將台灣的政治參與推向高峰；隨著，2000 年的總統大選所促成的政黨輪替，對台灣政治生態造成極大的衝擊。⁵台灣在民主化過程中對其政治生態有何衝

² 施琅，飛報澎湖大捷疏，收錄於蔡平立著，《澎湖通史》。台北：眾文，民 68，頁 578。所摘錄文句其旨意在於說明澎湖對於台灣的地位，而無其他涵意。

³ 有關澎湖歷史可參閱同註 2。

⁴ 有關蔡明惠對澎湖地方派系之初步研究，可參閱其著 戰後初期澎湖地方派系的形成，《思與言》，第 36 卷，第 4 期，民 87.12。戰後澎湖地方派系興衰之研究，國科會研究計畫 NSC88-2412-H-346-001，民 88.10。

⁵ 蔡明惠，民主轉型中的澎湖政治生態，「社會科學理論與本土化」研討會，南華大學社會學研究所主辦，民 91.04.12，頁 8-1-8-17。

擊？而澎湖與台灣的地理隔離，是否會有相同的結果，是一個值得探討的問題。

在實地訪談時發現，當台灣在解嚴後，已逐年完成民主化的制度面，地處離島的澎湖似乎存在著一些特殊性，⁶選舉似乎仍以地域、血緣與人情等傳統選舉動員基礎，並沒有隨著台灣民主化而瓦解。⁷為什麼台灣民主化的過程，並沒有明顯改變澎湖既有的傳統地方勢力（派系）⁸。所以，在台灣民主轉型過程對澎湖地方政治生態將產生怎樣的作用，也將是一個探討的問題。

研究台灣地方政治生態，派系是不可忽略的研究重點，而澎湖有派系的存在嗎？根據蔡明惠的研究，其實是有派系的存在，⁹只是因為資源的稀少性與地理位置的隔離性，造成其派系穩固基礎的薄弱，再加上軍方長期控制，使得在七、八年代的澎湖，幾乎看不到派系的蹤跡。然而，解嚴後，1989年立委選區重劃，立委選舉澎湖設立單一選區後，透過樁腳網絡的建立，整合了原有傳統勢力，派系似乎有復甦之跡象，連帶的牽動地方政治生態的轉變。

貳、研究目的

目前台灣對於民主化的相關研究，大多偏向台灣整體性的分析，而較少對個案作有系統的深入分析，尤其對離島地區的相關

⁶ 在訪談中發現兩個較不同於台灣地方派系的動員基礎，如宗祠、紫菜採收及祭祀圈，將在相關章節作介紹。

⁷ 就台灣本島而言，傳統動員基礎也沒有因為民主化而完全瓦解，但就相對於澎湖而言，台灣本島之傳統動員力量事實上已有鬆動之跡象。

⁸ 澎湖的地方派系，目前僅蔡明惠較有系統性的研究，至於澎湖是否有派系的存在，將在後續章節探討，為免「地方派系」之爭議，目前佔以地方勢力稱之，不過地方勢力乃地方派系之雛形，相關之文獻，仍以地方派系稱之。

⁹ 同註 2。

研究更是付之闕如。

本文的目的，即是試圖瞭解台灣民主化後，對地方政治生態之衝擊，並瞭解因地理區隔之偏遠離島澎湖是否有同樣的影響。如果有不同，那是怎樣的因素造成？另外將對於澎湖地方現有地方勢力研究的基礎上，再進一步探討政黨輪替後的選舉，地方勢力與政黨之間的互動關係。據以對民主化過程中，澎湖地方政治勢力的演變有更完整而系統性的分析；其次，在澎湖設立單一選區的立委席次後（原與高雄南區、屏東為一選區），外來政商集團是如何與澎湖地方勢力形成新的政商聯盟？最後，想要瞭解的是，台灣民主化過程中，澎湖地方勢力的動員機制何以能夠繼續存在？是制度設計使然，還是地區人文特性的社會結構所造成的呢？

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

本文研究主要採觀察研究法、調查研究法、文獻分析法等研究方法。以田野研究、深度訪談的方式，來進行經驗資料的蒐集，並輔以歷史文獻與官方統計資料的互相佐證。

一、觀察研究法

在諸多研究法中，或多或少研究者都必須藉助其他人的經驗。也就是說研究者如果沒有真正去觀察一個事件的發生，難免發生以訛傳訛的現象，尤其是在個案研究中更是需要「觀察」以提昇其客觀性。筆者近十年來的實際參與選務所觀察、接觸的經驗，也將作為本文研究的參考資料。¹⁰

二、田野深度訪談

（一）訪談對象：地方政治生態研究中，地方派系是不可忽略的，而選舉則是派系衝突與競爭的重要場域。本研究主要以縣內公職人員，各地方政治菁英、耆老、澎防部退役軍官、及眷村自治會幹部為主要訪談對象，進行相關經驗資料的蒐集。

（二）步驟：依據經驗，由於受訪者多不願接受訪談錄音，因此將採摘要記點後再回憶登載的方式；對於同樣的議題，比對

¹⁰ 筆者承辦澎湖縣有關選舉事務近十年，在解嚴後之主要選舉除 1981 年的二屆立委、1982 年的二屆國大外，其餘皆有參與選務工作。

各個受訪者的說法，並參考政治局外人提供的訊息和地方報刊雜誌的報導，加以多方印證。

三、歷史文獻與官方資料：

主要參閱澎湖縣誌、統計要覽與各鄉市誌，以瞭解當地的歷史發展脈絡與社會經濟變遷概況；其次就歷屆相關選舉投開票紀錄與選舉實錄、縣議會議事錄，加以整理分析；並參考地方報刊雜誌的報導內容，以輔助經驗資料的佐證分析。

貳、研究架構

一、章節說明

第一章主要是敘述本文的研究動機、研究方法、研究範圍與限制以及文獻探討等。

第二章則是針對台灣地方生態與台灣民主轉型作一概述並探討台灣民主轉型與地方政治生態的變遷，以為下文澎湖縣研究作一比較。

第三章則是對本文重心——澎湖縣作一地理特性及的歷史發展並針對軍方在解嚴前的長期控制、政黨在地方政治的角色以及地方勢力的形成與興衰，作完整的探討。

第二次大戰後，台灣光復，政府派任陳松堅為澎湖廳接管委員會主任委員，辦理接收澎湖等相關事宜。1946年1月成立澎湖縣政府，時至1951年2月間，不到五年的時間，官派了六任縣長，多係軍職，且任期非常短暫，同時也忙於接收及善後工作，此時

的澎湖，仍處於渾沌的狀態。澎湖防衛司令部政戰主任在 70 年代中期以前多兼任國民黨澎湖縣黨部主委，長期控制著澎湖縣各項選舉的提名及左右著各項政治資源，國民黨的地方黨部的角色與地位在此一階段係處於尷尬的角色，黨軍一家，軍方掌握了澎湖軍黨勢力。1950 年台灣實施地方自治，地方行政首長及地方民意代表民選，地方勢力開始有了競爭的場域，地方政治生態因而逐漸複雜，詭譎而多變，地方派系因而形成，不過在七、八 年代，澎湖的地方派系似乎銷聲匿跡，以致於一些學者對於澎湖是否有派系而存疑。事實上，根據張昆山、黃政雄、張桂華、蔡明惠等的研究，其實澎湖是有派系存在的。

第四章從國民政府遷台到 1987 年解嚴，台灣從「強人政治掛帥」，到外貿開展的「經濟掛帥」，不管社會、經濟甚至於政治方面，我們可以看到一個轉化的事實，台灣逐漸趨向一個多元化的社會。而台灣在民主轉型過程中，不僅中央急速變動，而地方政治生態更是熱鬧非凡。台灣在此一階段的地方政治生態變遷，是否也影響著地處離島的澎湖。

在研究的過程中發現，澎湖自從解嚴後，軍方勢力逐漸的沒落。¹¹國民黨澎湖縣黨部的角色與功能，也明顯的轉變，雖然，澎湖歷任縣長曾有民進黨執政六年的情形，長期以來還是國民黨的勢力範圍，不過與地方利益關係最緊密的縣議員，國民黨所提名的當選率，已有逐漸下滑的趨勢，甚至，最基層的村長，在選舉時並不願意被國民黨提名。¹²另外，在訪談馬公市區某一眷村自治會總幹事時，發現在解嚴後不僅是眷村逐漸不受國民黨動員，國民黨更是拋棄了眷村鐵票。平時，不再經營眷村鐵票區，

¹¹ 軍方勢力長期控制著澎湖的政治層面，尤其以縣長提名權的掌控最可明顯看出。

¹² 在訪談幾位登記參選澎湖縣第十七屆村里長選舉的候選人，曾經表示雖然是國民黨黨籍，但是在民進黨勢力逐漸擴張的現在，被國民黨提名，反而是一種累贅。

只是在選舉期間走走罷了，¹³現在的國民黨澎湖縣黨部及各鄉市黨部似乎已淪為辦些社區活動或是民眾泡茶聊聊政治的場所吧！

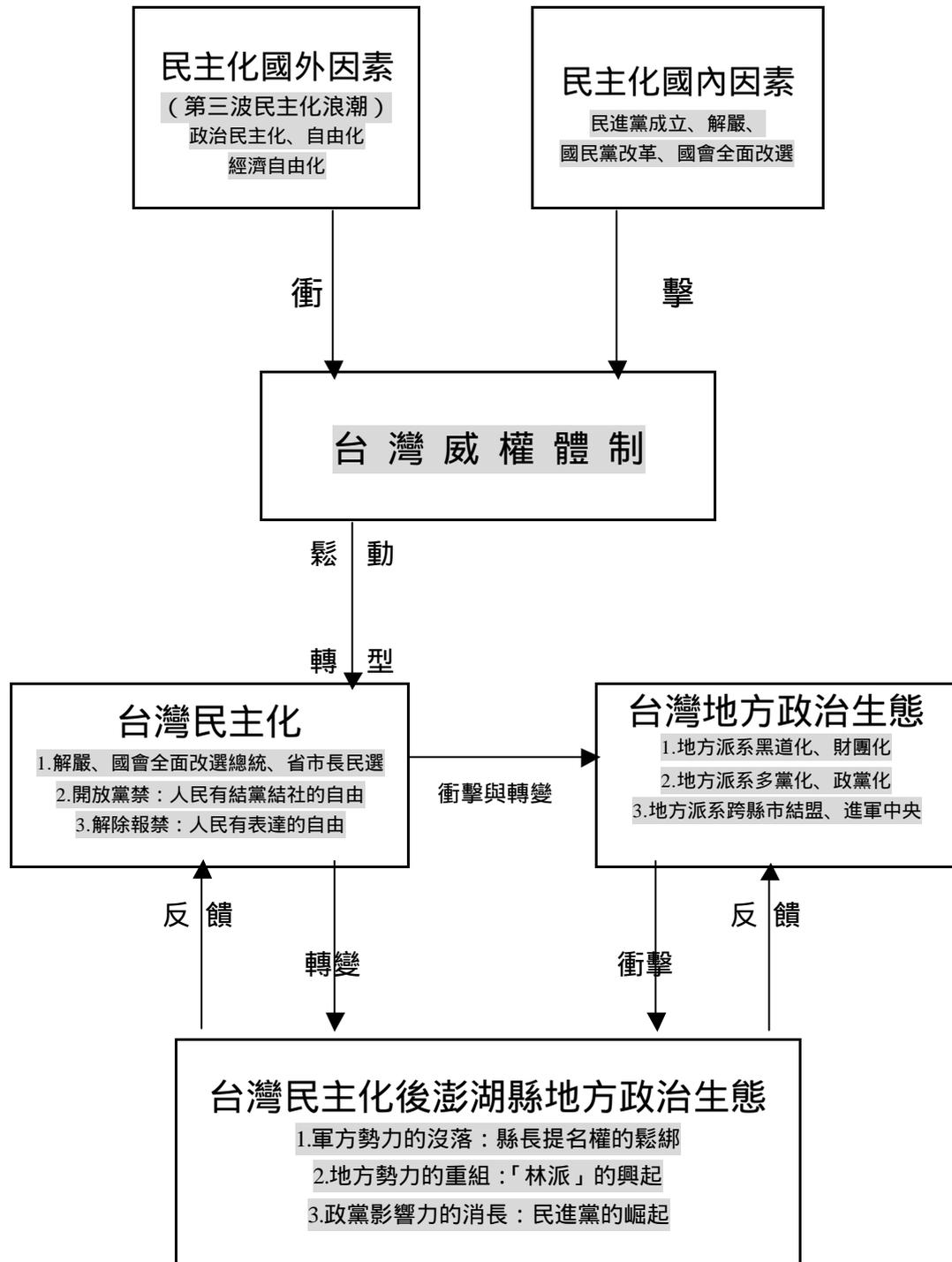
在解嚴後的 1989 年立委增額補選，選區重新劃分，澎湖終於有了自己的區域立委，地方勢力競爭的場域多了這中央級的重要選舉。林炳坤雖然在 1992 年首次參選第二屆立委選舉時落敗，但是三年後的第三屆立委選舉，在當時現任立委陳癸淼未參選下順利當選。從此，林炳坤開始積極經營自己的樁腳網絡，澎湖的地方派系似乎有了復甦的情形。

第五章則是本文的結論，在探討了前面本文，可以發現，台灣在民主轉型過程中，地方政治生態的轉變，在澎湖固然有些相同的轉變比如說派系政黨化。不過也發現了，因為澎湖地處離島且資源有限的情形下，澎湖的地方勢力（派系）並未黑道化。而且，在選舉動員時，傳統的人情關係依然主導了選情，另外在選舉動員訪談中，意外發現澎湖特有的紫菜採收經濟活動、宗教活動及宗祠的祭祖活動，在澎湖縣某些地區是左右著選舉成敗的重要因素之一。

¹³就國民黨對地方經營的政策而言，應該是把握選票而非放棄。然而從訪談得知，國民黨澎湖縣黨部應該是沒有放棄所謂眷村鐵票區，而是黨工個人因素。

二、分析架構

圖 1-1：論文分析架構



第三節 研究範圍與限制

個案研究通常是無法詳盡，做的盡善盡美。由於研究的時空範圍有所不同，研究中所要表達的，自然多少也會有些限制。研究之所以需要範圍，是利於時、空的界定，以便收集所要研究的相關資料。研究領域固然浩瀚，但是，總是不能毫無邊際、涵蓋一切。畢竟，所要呈現的研究是有限的。茲就本文的研究範圍及限制敘述如下：

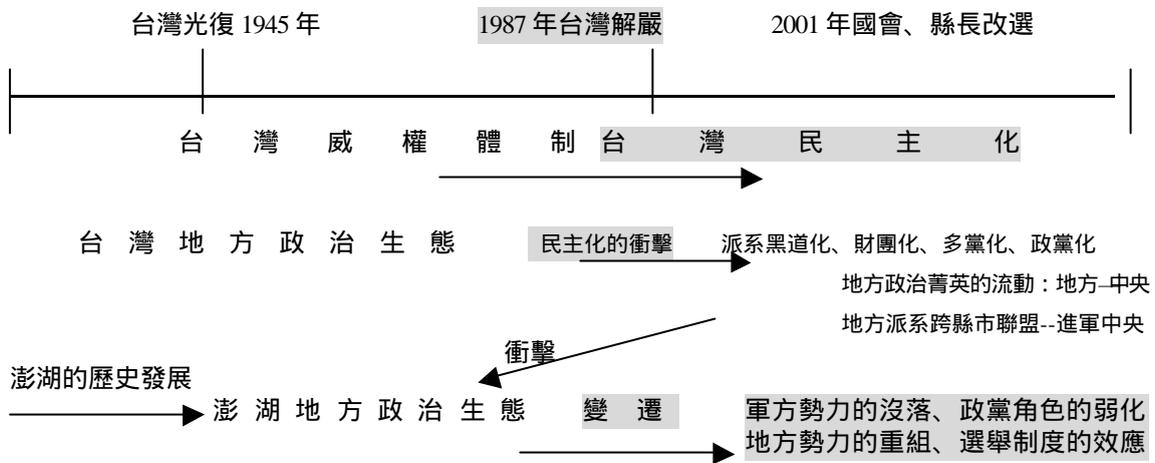
壹、研究範圍

本文的研究範圍，就台灣的政治環境部分而言，在台灣民主化階段，政治環境是如何從威權體制轉型到民主制度。而有關台灣地方政治生態，所探討的範圍約在二次大戰結束，台灣光復到解嚴這階段，以便探討台灣在民主轉型過程中，對台灣的地方政治生態轉變的影響。

至於本文的研究重心—澎湖的地方政治生態。首先對於澎湖在台灣光復到解嚴期間，有關軍方（澎防部）政黨地方黨部及地方勢力（派系）作一深入的探討，並針對澎湖的地理特性及歷史發展作一詳細說明，以便於瞭解澎湖與台灣之間的裙帶關係。

最後所要研究的範圍就是澎湖自解嚴後到 2001 年第五屆立委及第十四屆縣長選舉為止，探討在此階段，澎湖對於台民主轉型的衝擊，使得軍方、政黨（地方黨部）以及地方政治勢力有何轉變，做為台灣與澎湖在民主轉型中地方政治生態變遷的比較，澎湖是同於台灣的轉變，還是有何不同。以上研究範圍如 1-2：

圖 1-2：本文研究範圍圖示



貳、研究限制

本文的研究限制，僅就個案探討地理區隔對地方政治的衝擊，可能失之偏隅，未能將金門、馬祖列入共同比較，是本文較大的缺憾，因為金門、馬祖一手資料取得不易，故而捨棄，可能在研究結論上，曾經不起其他離島地區的驗證，然而，金門、馬祖、澎湖在地理位置及人文背景各有其特色，故而，澎湖的個案研究應該還是有相當的研究價值。

在澎湖地方政治所處地位相當重要的軍方(澎防部)，由於軍方資料取得困難，僅就澎防部退役軍官作深入訪談。由於記憶的限制或者個人意識型態的因素，可能口述資料會有些偏差。另外，國民黨地方黨部的黨工，可能由於對研究內容的敏感，幾乎是不願提供相關資料。不過，增加訪談次數及人數及地方報紙、雜誌的分析，應可降低誤差。

本文第三、四章多的資料來自於訪談，雖然，獲得多數訪談

對象的支持，提供相當珍貴的資料。但是，仍有部分人士或議題，因為敏感性。所以，不願接受訪談，或是提供些真實性較低的資料。不過，絕大多數的錯誤資料，經過考證後，多已修正。其實訪談性的文章最大的研究限制，即是訪談對象的選擇錯誤、知道重要資料的多因敏感性而拒絕訪談。訪談資料固然是本文撰寫的重要參考，卻無法完全取代其他相關資料、比如地方報、地方性雜誌、縣誌及鄉誌等等。所以本文係以訪談資料參酌其他資料分析、佐證來撰寫，以期能提高本文研究真實性、價值性及參考性。

第四節 文獻探討

本文目的在探討台灣民主轉型對於地方政治生態變遷的影響，所以基於研究需要，對於民主轉型、威權政體、地方派系等相關概念作界定，以便下列章節之討論。

壹、民主轉型（Democratization）

一、民主政治的意涵

在談民主化前，首先來瞭解「民主」的意涵，「民主」一辭，此辭來自希臘，希臘文之意即為人民的治理。英文 democracy 中字首 demo，即為人民，cracy 即為治理。然而實際上，所謂人民的治理非指人民同時擔任同樣的治理工作，換言之，人民治理必須藉由某種方式、程序與制度以達成。¹⁴

傳統上，許多把民主當作政治制度的人士認為該制度具有人民主權、責任政治、多數治理、尊重少數與個人等特質。Ranney 亦曾為民主制度下定義：民主是一種政府組織型態，其據以建立的原則包括人民主權、政治平等、大眾諮商與多數統治。¹⁵Riker 則認為民主政治包含了參與、自由與平等要素。¹⁶

在眾多民主的定義裡，Dahl 的定義最為政治學和社會學的主流派所接受。他認為民主的主要特徵，在於政府對於公民意願的

¹⁴ 呂亞力，《政治學》。台北：三民書局，民 80，頁 120。

¹⁵ 胡祖慶譯，Ranney 著《政治學》。台北：五南書局，民 81，頁 241。

¹⁶ William H. Riker, *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. IL: Waveland Press, 1982.

回應程度。他列出八個民主所必須的、制度化的條件來衡量這些回應程度：(一) 結社自由；(二) 言論自由；(三) 投票權；(四) 有資格加入公共機構；(五) 政治領袖的選舉權及被選舉權；(六) 各種獲得資訊的渠道；(七) 公平自由的選舉；(八) 以投票及其他途徑表達意願決定政府政策的機制。¹⁷

另外，Huntington 曾以下列五點來界定民主：(一) 根據選舉來界定民主；(二) 一個社會能夠透過民主的手段選擇其政治領袖，但是這些政治領袖未必行使權力；(三) 將穩定性、制度化的概念融入民主的定義之中；(四) 衡量民主與不民主應考慮選舉的公平、政黨的限制、新聞自由等等變項；(五) 不民主的國家沒有選舉上的競爭和普遍的投票權。¹⁸

二、為何需要實行民主

為什麼我們擁護以民主的方式來管理國家？國家的統治機制是藉助強制、脅迫和暴利而具有一種特殊的能力，使他的統治獲得人們服從。管理國家是不是還有更好的方式，非民主的政府體制是不是優於民主體制呢？

從古至今，我們可以知道民主體制並不一定是種完善的政府體制。然而，我們應該知道，民主體制應優於非民主政體，我們可以從下列數點來瞭解為何需要實行民主：(一) 民主有助於避免獨裁者暴虐的統治；(二) 民主保證它的公民享有許多的基本權利，這是非民主制度所沒有的；(三) 民主較之其他可行的選擇，可以保證公民擁有更為廣泛的個人自由；(四) 民主有助於人們維

¹⁷ 李柏光、林猛譯，Robert A. Dahl 著，《論民主》。台北：聯經出版社，民 88，頁 41-50。

¹⁸ 劉軍寧 譯，Sumuel P. Huntington 著，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。台北：五南書局，民 88，頁 7-10。

護自身的根本利益；(五)只有民主政府才能夠為個人提供最大的機會，使他們能夠運用自我決定的自由，也就是在自己選定的規則下生活；(六)只有民主的政府才為履行道德責任提供了最大機會；(七)民主較之其他可能的選擇，能夠使人性獲得更充分的發揮；只有民主政府才能造就相對較高的政治平等；(八)現代代議制民主國家間彼此沒有戰爭；(九)擁有民主政府的國家，一般會比非民主政府的國家更為繁榮。¹⁹

三、民主化的定義

台灣經過數十年的威權統治，不論國內因素或國際因素，實在有太多的理由走向民主化。從解嚴後，台灣成功的完成了民主轉型。所謂「民主轉型」，簡單而言就是從非民主政體轉型到民主統治，轉型是牽涉到需多階段的複雜過程。如果民主轉型始於威權統治者有自知而移轉政權，則這個階段將中止於根據自由選舉所產生的新政府。從台灣的例子來說，過程是始於危機的發生，而導致了非民主政權的轉化而致垮台。²⁰國民黨政府從中壢事件、美麗島事件，而逐漸感到黨外勢力的擴大，1986年民進黨成立，反對勢力開始匯聚成一，國民黨開始推動黨內改革，但是，已經無法扼抑這波民主的浪潮，而於2000年失去政權。

民主化基本上是一種政治過程（如圖 1-3），因此，必須有某政治領袖（Political leadership）將民主視為目標。在某種意義上，民主化確實帶有目的性的政治過程，因此民主化的最後產物必須是一個具備某些民主特質的政治體系。但是這並不代表所有民主國家都是同一類型的。²¹Huntington 將民主轉型的過程，依主導轉

¹⁹ 同註 17，頁 51-69。

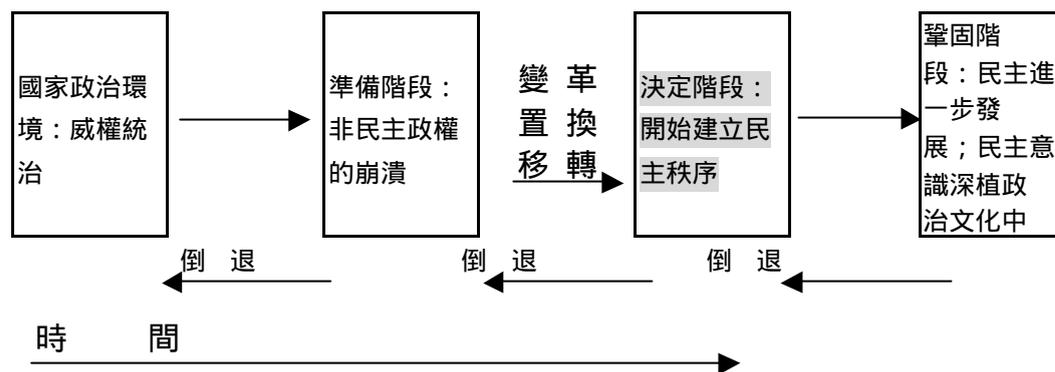
²⁰ 黃德福主編，李西潭、陳志璋譯，Georg Sorensen 原著，《民主與民主化》。台北：桂冠，民 89，頁 54。

²¹ 林佳龍、邱澤奇主編，王振寰等著，《兩岸黨國體制與民主發展：哈佛大學東西方學者的對話》。

型力量的不同，分為：²²

1. 「變革」(Transformation)：威權體制的改革。
2. 「置換」(Replacement)：威權政權的推翻。
3. 「移轉」(Transplacement)：就政權變遷進行談判。

圖 1-3：政治民主化過程



資料來源：參考 Dankwart Rustow, “ Transitions to Democracy,” *Comparative Politics*, No. 3, 1970，劉軍寧譯，Samuel P. Huntington 著，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。台北：五南，民 88。內容繪製。

就台灣的民主轉型來看，應該非屬單純的變革、置換或移轉，雖然民進黨取代了國民黨政權，但台灣並未發生激烈的「置換」，也並非是國、民兩黨經談判而「移轉」政權，故而，台灣的民主轉型較近似「變革」。²³

貳、威權政體 (Authoritarian Regime)

一、威權政體的意涵

在全球各國所採取的政治體制中，威權政體是除了民主政體

台北：月旦，民 88，頁 5。

²² Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991, pp. 125-151.

²³ 同上註，同註 18，頁 139-174。

之外，最普遍存在的一種政府型式。威權政體的國家，或是被一人所統治，或是被少數精英統治集團所統治，皆非符合主權在民的原則。為一人統治的政府型式，學者稱之為專制政體（Autocracy），相對的，少數精英集團統治的政府型式，稱之為寡頭政體（Oligarchy），它們的特色都是擁有近乎壟斷的政治權力，對政治體系進行控制。

以研究威權政體著名於世的學者 Juan J. Linz 曾對威權政體提出定義，他指出了它的屬性。

威權政體是：有限的多元政治，但非責任政治；政治體系有一套精密的意識型態作為指導，但另有不同的心態（指封閉心理結構）；政治體系除在某一發展時期外，並沒有廣泛而深入的政治動員；只有一人或一小群人運用政治體系的統治權，其權力雖缺乏明確界線，但實際運用上卻可預測其範圍。²⁴

威權體制是 Linz 在研究西班牙佛朗哥政權所提出的觀念。這種體制在結構上最基本的特徵是「有限多元」（Limited pluralism）或「有限一元」（Limited monism）。²⁵這是指國家或政府，在對待民間團體方面，凡符合威權統治者的理念和利益，可允許生存與活動，否則會予以壓制或取締。相對於威權體制的「有限多元」，民主體制呈現多元化社會結構，而極權體制則呈現一元化。故而，威權體制是介於民主和極權之間，由軍政首腦或少數菁英主控實權；在對待人民時，作非完全的掌握與控制。

在「有限多元」的基礎上，威權政體是以所謂「統合主義」的原則，來提昇及整合社會的利益與力量。這是指它會抑制自主

²⁴ Juan J. Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regime," in Fred I. Greenstein and W. Polsby, eds. *Handbook of Political Science*, Vol. 3, Mass: Addison Wesley, 1974, pp. 175-411.

²⁵ Ibid.

性和自發性的社會利益結合，由統治者透過其設定的程序與管道，與黨政結合，來整合各種社會利益與力量。²⁶威權政體在統治社會時，有時候也會採局部性的民主制度和程序，如議會政治與選舉。然而，由於選舉等類的民主活動甚為狹窄，程序上常有瑕疵，這種局部的民主制度與程序，事實上是一種凝聚社會利益的管道。威權體制的政黨和政治菁英之間，以及政黨和社會菁英之間，常因利益與恩情相結合，以領袖為核心，形成一種主從關係，也就是「恩庇—依隨二元聯盟關係（Patron-client alliance）」。²⁷因此統治者的個人特徵與領導風格，以及政治與社會菁英的結合，會影響威權政體的性質與發展。²⁷

二、台灣的政治體制

台灣的政治體制，從國民黨政權 1949 年在大陸失去政權，而移轉到台灣，進行黨的改造。到民主進步黨的成立，解除長期戒嚴令的八十年代後半期，維持著具有堅強連續性的一個政治體制。這個體制的基本性格，也就是「威權主義體制」。²⁸台灣的威權體制具有下列特點：

- (一) 國民黨在台灣民主化之前，都是一黨獨裁，在其戒嚴令下，實施「黨禁」，禁止有組織的反對勢力存在，一有反抗，則視為叛亂份子。所以，國民黨一黨獨裁的結果，黨組織和國家統治機關連成一體，也就是「黨國體制」。²⁹
- (二) 領導階層是蔣介石、蔣經國父子的一人體制，蔣家消失於政治舞臺後，台灣威權體制領導階層隨即鬆

²⁶ 徐振國，〈統合主義與經濟發展：台灣威權體制的蛻變與發展〉，「台灣地區政治民主化的回顧與展望」學術研討會，民主基金會主辦，台北，民 79，頁 1-22。

²⁷ 同上註；陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦，民 87，頁 7-8。

²⁸ 洪金珠、許佩賢譯，若林正文著，《台灣—分裂國家與民主化》。台北：月旦，民 83，頁 29-56。

²⁹ 有關國民黨黨國體制的確立，同上註，頁 81-106。

動。

(三) 長期處於內戰情勢下的政治制度，幾乎有因應中共敵對、對峙為根據。³⁰

參、地方派系 (Local Factions)

一、派系的定義

地方派系是本文的研究中心，根據 Raymond Firth 的看法，他認為「派系」是在特定情境下產生衝突的單位，而不是平常正式情況所組成的團體，他們甄補的基礎結構上是互異的，且外顯的情形是由領導者與跟隨者之間個人權威的連結，所以彼此關係的建立往往是基於利益交換的條件；因此，派系可說是一種鬆散的群體。³¹Ralph W. Nicholas 曾就社會學的角度來定義派系。他強調派系是一種政治組織的特殊型態，具有下列特徵：³²

1. 派系是衝突的群體，衝突是他們產生和生存的主要目的。
2. 派系不是法人組織的群體。
3. 派系是政治群體，他們致力於特定的政治衝突。
4. 派系的成員是由領導者所甄補的，成員透過對領導者的依附而與派系結合。
5. 成員的甄補是基於各種不同的原則。

陳陽德認為「地方派系乃是一種不具任何有形組織的地方上有利的人士，因意氣相投或利害一致而結合在一起，並且有掌握地方政治的企圖，形成一股不小的勢力，足以左右群眾及選票，

³⁰ 若林正文等，《中日會診台灣-轉型期的政治》。台北：故鄉，民 77，頁 4-5。

³¹ 游光明，台中縣地方派系權力結構轉變與運作，碩士論文，東吳大學社會學研究所，民 86.6，頁 10。

³² Ralph W. Nicholas, *Segmentary Factional Political System*, in Marc J Awaetz, Victor W. Jurner and Arthur Tudeneas, *Political Anthropology*, Chicago: Aldine publishing company, 1966, p. 10.

並能影響地方事業機關及政府作為的團體。」³³趙永茂認為，「地方派系是地方的政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係，相互聯合以爭取地方政治權力的組合。」他又進一步認為：「地方派系並無固定之正式組織與制度，其領導方式依賴個人政治、社會、經濟關係，其活動採辦公開方式，而以選舉、議會等為主要活動場域，並在此等政治場域中擴展其政治或社會關係勢力，具有地方政治上決定選票、推薦人才、影響選舉與決策的功能。」³⁴而林嘉誠則認為「地方派系」是：「侷限於一定區域內（在台灣以縣市或鄉鎮為主）；派系與政黨不同，而且沒有固定組織」。地方派系的產生有下列因素：（1）歷史性發展，由宗族擴大；（2）基於共同的政治、經濟與社會利益；（3）外在的政治勢力與其結合或容忍其存在。而地方派系的特徵則有：（1）沒有固定的組織；（2）有定期非正式的聚會；（3）有領袖、幹部體系；（4）成員並不很多，但是成員皆有若干群眾或經濟、社會、政治動員基礎；（5）以政治（主要是透過選舉所取得公職所得之利益）、經濟（主要是地方性農會、水利會、經濟性團體—合作社、公司等）、社會（如地方社團、商會、工會）利益作為凝聚成員的工具；（6）久而久之，也含有認同與我群團體的意識，作為凝聚感情的基礎；（7）地方派系在一個地區之內，通常不會只有一個，但是數目也不可能太多，因為利益的取得，通常依「二分原則」。³⁵

二、地方派系形成

過去有關地方派系形成的研究，大概有兩個主張：第一種如趙永茂、Bosco、Jacobs 認為，地方派系的興起是由於傳統人際關

³³ 陳陽德，《變動中的台灣地方政治》。台北：四季，民 77，頁 137。

³⁴ 趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰盧，民 86，頁 238。

³⁵ 林嘉誠，77 年：口述。參閱同註 31。

係網絡，受到戰後自治選舉激化所自然發生的現象。³⁶另一個觀點則強調，地方派系的存在，與國民黨的外來政權性格與威權體制的特質有關，比如吳乃德即試圖將「侍從主義」(Clientelism)的概念，整合在有關威權體制研究的理論脈絡中，他認為侍從主義的形成，多具有其傳統社會的關係網絡，但是國民黨透過侍從主義恩護關係的運用，造成地方派系的對峙，以確保上層統治者優勢地位，維持政權的穩定；³⁷因此，地方派系的形成是有意被創造出來的結果。此一論點深受學者的關注，之後有相當多的類似研究，如朱雲漢、郭正亮、陳明通等。³⁸

Janet M. Bujra 認為派系此一政治群體的轉變，除了有敵對的情境和地方社經環境的兩大層面外，有關(1)國家政治體系的型態，(2)地方行政的結構，(3)中央強制的地方政府體系結構，(4)有關政府政策的理念與批判變數之外的政治環境層面，也是重要的因素。³⁹派系的實力幾乎是選舉時，候選人所爭取與利用的對象。而派系領導人為提昇在地方的勢力及影響力，也常透過政治制度的層級關係，與較高層級的政治人物或團體相結合；因此，地方派系的關係網絡，自然從傳統地域範圍的凝聚性，擴充至以利益互惠為主導的聯合。⁴⁰

³⁶ 參考趙永茂，《台灣地方派系與地方建設之關係》。台北：德馨，民 67。Joseph Bosco, "Taiwan Factions: Guanxi, Patronage, and the State in Local Politics," *Ethnology*, No. 31, pp. 157-183. Jacobs J. Bruce, *Local Politics in a Rural Chinese Culture Setting: A Field Study of Mazu Township, Taiwan*. Canberra: Australia National University Press, 1980.

³⁷ Nai-The, Wu. *The Politics of A Regime Patronage System: Mobilization and Control Within an Authoritarian Regime*. Ph. D. dissertation, University of Chicago, Press, 1987.

³⁸ 相關的研究可參考朱雲漢，寡佔經濟與威權政治體制，刊於蕭新煌等著，《壟斷與剝削--威權主義的政治經濟分析》。台北：台灣研究基金會，民 78，頁 139-160。陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦，民 84。郭正亮，國民黨政權在台灣的轉化，1945-88，碩士論文，台灣大學社會學研究所，民 77.6。

³⁹ Janet M. Bujra., *The Dynamics of Political Action: A New Look at Factionalism*, American Anthropologist, 1973, p. 150.

⁴⁰ 蔡明惠，現行台灣地方自治實施下之地方權力結構，碩士論文，中山大學中山學術研究所，民 76.6，頁 21-28。

陳陽德則認為台灣地方派系的形成原因歸納有下列數點：(1) 地方領導人物領導特質與風格之差異；(2) 地方鄉土、區域、親族、語言等區別的觀念作祟；(3) 經濟利害關係的分立和結合；(4) 權位關係的爭奪；(5) 選舉恩怨的累積，加深派系的對峙；(6) 執政黨的作風與影響，以遷就代替領導的作風，卻也助長了地方派系勢力的成長；(7) 缺乏明顯的兩黨對立情勢，是使地方權力爭鬥地方派系化的主要原因之一。⁴¹其實，地方派系主要是以爭取地方政治權力為主所形成的地方政治派系而言。張茂桂則主張對派系的瞭解應從「利益」與「關係」為著眼點。而在選舉時，派系則應視為一個動員的「準似團體」(Quasi group)，其目的在促使公民的積極參與與支持。⁴²

國內對於地方派系的研究，大都發現派系的形成，雖有其傳統社會結構的因素，惟台灣地方選舉確實助長了派系的對立和傾軋。以往對派系的描述多偏向一般整體性的類型分析，以及派系與選舉結果的相關性作探討。另外，針對台灣的民主轉型對地方派系衝擊與影響的相關研究如雨後春筍，卻未針對與台灣本島有區隔性的離島，作一完整研究的。如澎湖派系的相關研究，目前僅有蔡明惠有初步的研究。因此，本文將針對台灣民主轉型與地方政治生態的變遷，以澎湖縣為例的研究。以探討因為區隔而造成澎湖有何不同的轉變。

⁴¹ 同註 19，頁 139。

⁴² 張茂桂、蔡明惠，社區權力結構研究的幾個問題：兼評社會權力定義之商榷極權力與社區結構，《中山社會科學譯粹》，第 1 卷，第 3 期，頁 75，頁 108-113。

第二章 台灣民主轉型與地方政治

生態的變遷

台灣威權政體的民主轉型，從 1980 年代開始，有了顯著的突破進展。1980 年代中期以前，台灣法律禁止與適時限制的交互運用，以及限制性的選舉競爭，執政國民黨長期維持了一黨獨大的威權統治。政黨發展被抑制，失去了民主國家最主要的特徵—政黨之間的公平競爭。1986 年民進黨的成立，伴隨著解嚴、開放黨禁，劃破了國民黨長期的威權統治，威權體制逐漸鬆動。

在台灣威權政體逐漸邁向民主政體的轉型過程中，選舉競爭扮演著舉足輕重的角色。然而，由於選舉促使統治階層的鬆動，台灣不再為強人政治；選舉結構的轉變也使得地方政治菁英產生變動；也因為選舉，促使台灣地方派系有了競爭場域，也使得地方派系走向黑道化、財團化與政黨化。在一連串的民主轉型過程中，不僅衝擊著中央統治階層，更是影響了地方政治生態，民主轉型到底為台灣地方政治生態帶來怎樣的衝擊與影響，將在本章作探討，本章首先探討台灣從威權體制轉型到民主政體的過程，再而探討台灣的地方政治生態。最後，討論台灣的民主轉型對地方政治生態有何衝擊，作為後面章節探討澎湖地方政治生態變遷的開端。

第一節 台灣民主轉型

討論台灣的民主轉型，首先應討論國民黨統治台灣時期，如何形成威權黨國體制的過程。進而探討台灣民主化的啟動，以至於威權體制的崩解。1970年代中期以後，許多威權體制國家相繼走上民主道路，在南歐、東歐、拉丁美洲及東南亞的三十多個國家，威權體制已逐漸鬆動，這波民主化的浪潮波濤洶湧也席捲著台灣，這個歷程政治學者們稱之為世界民主發展史的「第三波」。

43

壹、台灣威權政體

在討論台灣的威權政體前，首先，應該瞭解國民黨政權。和所有政權一樣，國民黨也是國家和社會衝突與妥協的產物。要瞭解一個政權的組織特性，必須對這個政權所處的歷史環境進行分析。回顧中華民國現代史，有兩個危機事件對國民黨政權在台灣的建立有特別深遠的影響。一個是國民黨在國共內戰中慘敗，一個是二二八事件所引發的族群衝突。國民黨政權自遷移台灣，為了反攻大陸和統治這分裂的社會，⁴⁴國民黨乃發展出一個具有高度組織性與動員性的政權。⁴⁵ Huntington 曾指出，任何排他性一黨威權體制（Exclusionary one-party authoritarianism）的出現都需要存在一個明顯的敵人，而且一黨制的強弱也取決於奪取政權和鞏固政權所花的時間以及在這過程中鬥爭的激烈程度。⁴⁶事實

⁴³ 同註 18。

⁴⁴ 所謂台灣的分裂社會，係指二二八事件後，族群的對立，造成社會裂痕，使台灣人與外省人歷經了五十餘年的相處，卻尚未完全融合。至於分裂社會的台灣，為何是由外省人統治，當然，當時軍隊的接收台灣，是個主因。

⁴⁵ 林佳龍、邱澤奇主編，王振寰等著，《兩岸黨國體制與民主發展：哈佛大學東西方學者的對話》。台北：月旦，民 88，頁 93。

⁴⁶ Samuel P. Huntington, *Social and Institutional Dynamics of One-Party Systems*, NY: M. E. Sharpe,

上，與中共數十年的生死爭鬥，已經使得國民黨政權發展成一種強大的威權政體。⁴⁷國民黨為維護黨國體制下實現「黨國一體」的目的，將國家機關內所有行政部門的黨員編成小組，黨的領導指揮系統與政府機關原有的領導系統合為一體。威權主義強調國家機關基於公權力，並藉由絕大部份資源的集中掌握，進行由上而下的支配與控制，因而國民黨統治的台灣，深具中央集權的色彩。

國民黨政府能夠在 1970 年代以前，有效統治台灣，約略與下列因素有關：(1) 社會內部並沒有挑戰國民黨統治的力量，這與日本統治台灣時期，台灣本土勢力受到壓制及二二八事件中本土菁英的消失有關；(2) 國民黨仍控制著各產業的上游，對私人企業具有操控的地位；(3) 美國的支持，戰後國民黨透過美國援助，穩定政局，強化國民黨的地位。⁴⁸

貳、威權體制的鬆動

Sartori 在探討黨國體制的變遷時，曾提出黨國體制可能會從一個極權政體轉型到威權政體，也有可能從威權政體轉型到務實政黨的政體。然而，他認為黨國體制若要跨越若干步驟轉型成一多元競爭政黨體系，往往就會出現斷裂、極限或障礙。⁴⁹國民黨政權在 1949 年撤退台灣建立政權到 2000 年總統大選失利而失去政權期間長達五十餘年的威權統治，抵擋不住民主的聲浪，而致威權體制鬆動，漸而失去政權。而五十多年的政權，何以在這短

1970, p. 14.

⁴⁷ 有些學者將國民黨在台灣的政權稱之為「準黨國威權政體」或「疑似列寧主義的黨國體制」，可參閱，倪炎元，《東亞威權政體之轉型：比較台灣與南韓的民主化歷程》。台北：月旦，民 84。及洪金珠、許佩賢譯，若林正文著，《分裂國家與民主化--台灣》。台北：月旦，民 83。

⁴⁸ 王振寰，《誰統治台灣？轉型中國家機器與權力結構》。台北：巨流，民 87，頁 60-61。

⁴⁹ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. NY: Cambridge University Press, 1984, p. 281.

短十餘年迅速垮台，將從國外及國內因素探討：

一、國外因素

Huntington 曾強調外在的影響力也許會影響一個社會往民主或非民主方向移動，尤其軍事征服是民主及其他政治體系擴張的方式之一。此外，區域性的外力干預，也會對一個社會內部的政治發展產生重要影響。⁵⁰從 Huntington 的論點來看，美國的壓力和中共的意圖孤立台灣的國際外交因素交互影響下，是國民黨追求民主化運動的重要因素。⁵¹對於 Huntington 的觀點，一些學者持質疑的態度。雖然，外在因素可能助長或阻礙民主的轉變，但問題的癥結不在於外在因素是否存在，而是在於國內行動者是否能利用機會或使這些外在因素所產生的壓力減低到最小。因此，對於這些難以精確加以衡量與顧忌的國際因素對台灣政治轉型的重要性，在此無需過分強調。或許，可以這麼說：自 1970 年的民主化運動，逐漸形成一股時代性的世界潮流，自 1974 年到 1990 年之間，至少已經有 30 個國家搭上「第三波民主化」列車。⁵²因此，台灣的民主化運動，或多或少也受到這股民主化潮流的影響。

二、國內因素

(一) 社會因素：本土菁英的抬頭

Barrington Moore 曾經強調整個社會結構因素對於政權型態

⁵⁰ Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?," *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 1, 1984, pp. 193-218.

⁵¹ Andrew J. Nathan, "The Effects of Taiwan's Political Reform on Taiwan Mainland Relations," in Tun-jen Cheng & Stepan Haggard eds., *Political Change in Taiwan*, Boulder: Lynne Rienner, 1992, pp. 207-219.

⁵² Samuel P. Huntington, "Democracy's Third Wave," *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 2, Spring, pp. 12-34.

的差異有著關鍵性的影響力。不同的社會型態結構，限制了某種政權類型出現的可能性。⁵³台灣從戰後以來社會變遷的走向，似乎可作為驗證上的參考。比如都市化；從一些學者的研究，可知，台灣儼然以進入一個與西方工業化社會相當類似的高度社會動員程度。中產階級與民間力量的興起，在自我覺醒與外在環境與外交挫敗下，其自主性政治意識之覺醒，對台灣政治結構產生了明顯衝擊，從一黨威權體制的逐漸鬆動，到政治結構日趨自由化及民主化，都產生了明顯的促進作用。

國民黨從 1950 年代開始逐漸接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。⁵⁴有關台灣本土勢力的興起，王振寰的看法是與國民黨不同階段的吸納有密切的關連。⁵⁵國民黨對本土勢力的吸納，約略可分為三個階段：第一階段是在 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，另一方面將之侷限在縣市地方，而未能影響中央決策。第二階段是在 1970 年代，退出聯合國之後，此時國民黨企圖以中央提名的空降部隊的提名方式來操控地方選舉，但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，動員原來侷限於地方的地方派系勢力進入中央，並在新的權力聯盟中擔任重要的權力基礎角色，於是，本土菁英在此抬頭，進而操控國家決策。

（二）經濟因素

M.S. Lipset 發現：經濟發展與民主政治是息息相關的，經濟發展程度愈高，政治就愈趨於民主，兩者之間存在著高度的相關

⁵³ Barrington. Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press, 1966, p. 418.

⁵⁴ 王振寰，台灣的政治轉型與反對運動，《台灣社會研究季刊》，第 2 卷，第 1 期，民 78。

⁵⁵ 同註 45，頁 138。

性。⁵⁶從四十餘年來台灣的經濟發展與政治民主化之間的關係，似乎與 Lipset 的論點相當符合；也就是說，Lipset 認為民主政治，在已是經濟發展的社會，愈能存在的假設，在台灣獲得實證上的驗證。誠如 Lucian W. Pye 所說：台灣可能是所謂經濟發展將導致民主與促成多元主義崛起，並因之削弱發展中國家普遍存在之威權統治基礎之理論的最佳實證。⁵⁷

（三）政治因素：反對運動與權力繼承

國民黨舊政權的第一個統治危機在 1980 年代初期，當時無法處理政治反對運動的壓力與民主的要求。國民黨政府在 1979 年大量逮捕反對運動人士，並以叛亂罪名處置領導人。但是，黨外運動在此時也獲得了一部份的選民支持，社會有一部份人士認為反對運動是應該支持的。⁵⁸雖然反對運動持續壓迫國民黨威權體制國家機關民主化，社會運動也逐漸興起，但是國民黨在 1980 年代初期面對來自民間社會的要求，卻像王振寰所說的「退縮的正當化」政策前進。⁵⁹國民黨的第二個政治危機是權力繼承的危機，國民黨的中央集權化以及權力集中於蔣家，顯示了權力統治的傳統性和缺乏制度性。正如 Weber 所觀察到的，任何這類人治為主和缺乏制度性繼承的政權，在舊有統治者即逝世後面臨權力繼承的問題。⁶⁰從 1983 年蔣經國健康不佳開始，國民黨即出現了紛亂。

⁵⁶ Seymour M., Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday & Company, Inc. 1960, pp. 48-60.

⁵⁷ Lucian W. Pye, *Asia Power and Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1985, p. 233.

⁵⁸ 同註 12，頁 66。

⁵⁹ 所謂「退縮的正當化」係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他原支持者的認可與支持。參考同註 12，頁 67。

⁶⁰ Max Weber, Hans Gerth and C. W. Mills, *From Max Weber*, New York: Oxford University Press, 1946, p. 249.

(四) 文化因素

Ronald Inglehart 認為：政治文化可能是經濟發展與民主之間一個關鍵性的連結。⁶¹政治文化與民主的關係，遠自 Aristotle 開始，便深受重視。而近代則有 G. A. Almond 與 Verba 合著的「市民文化」(The Civil Culture) 一書對於政治文化與民主政治的關係有深入的探討。⁶²Almond 說：政治文化是政治態度、價值觀、感情、信仰、技術的一種特殊分配。正像人的態度影響行為一樣，一個國家的政治文化，影響著該國公民和領導者在政治體系中的行動。因此，文化因素對於政治體系的變遷，有著不可忽視的影響力。胡佛認為：台灣快速工業化的結果使民主政治文化逐漸形成，透過選舉而構成民主化的動力。⁶³

參、民主轉型

台灣的民主發展是一個漫長的、漸進的演變過程，民主絕非一夕就能出現。台灣的民主化過程事實上是從 1949 年政府開始實施地方自治選舉，即已逐漸為民主奠立了基礎。台灣的選舉是民主化的催化劑，由於選舉促成競爭性政黨體系的出現，是台灣民主轉型的一個重要面向，威權體制因而鬆動進而瓦解。現就從幾個階段來探討台灣民主轉型的過程：

一、民主醞釀期 (1949-1977)

民主政治發展並非一蹴可及，而是循序漸進，逐步而成，自

⁶¹ Ronald Inglehart, "The Renaissance of Political Culture," *American Political Science Review*, Vol. 82, No. 4, 1988, pp. 1203-1230.

⁶² 有關於政治文化與民主政治的關係可參考 Gabriel A. Almond, and Verba, Sindy, *The Civil Culture*, New Jersey: Princeton University Press, 1963.另五南書局有中譯本。

⁶³ 胡佛，民主的價值取向，自立報系主辦研討會，台北，民 78。

政府遷台以來至「中壢事件」發生為止，雖然此時台灣的政治體制仍是「威權政體」，但在此一階段諸如動員戡亂、土地改革、地方公職選舉（地方自治）等措施，為台灣往後的民主發展奠下基礎，這段期間可稱為台灣的「民主醞釀期」。⁶⁴在此一時期，對台灣政治發展影響較大者：

（一） 動員戡亂

國民黨政府於 1949 年 5 月 20 日實施戒嚴，隨即依據憲法第 174 條之規定，制訂「動員戡亂時期臨時條款」，雖然動員戡亂體制與民主政治有許多矛盾，但是在此一體制下，台灣地區維持了長期的政治、社會安定，並創造了經濟奇蹟，為台灣往後民主政治發展奠下基礎。

（二） 實施土地改革

民國 38 年陳誠出任台灣省主席，旋即積極推動土地改革。此政策對台灣發展有極深遠的影響。不僅改變了台灣農村的社會結構與生產型態外，也對政治發展及經濟發展有其重要的影響。土地改革就政治層面來說，維持了農村的安定，獲得大多數農民的支持；而且剷除地主階級所建立的地方勢力，使國民政府能於遷台短期內全面且直接控制台灣社會，無形中也減少反對勢力。

（三） 舉辦公職選舉

1950 年，政府實施地方自治，舉辦基層選舉，藉著地方選舉，不但提供政治參與管道，也提供民主訓練，為民主政治發展奠下

⁶⁴ 葛永光，民主化與台灣的政治發展，收錄在葛永光編著，《現代化的困境與調適-中華民國轉型期的經驗》。台北：幼獅，民 78，頁 11-34。

基礎，也使得台灣地方菁英得以抬頭。雖然，早期的台灣選舉受到種種限制，但是透過經常的舉辦，不僅地方菁英仍有參政的管道，與台灣民主政治有密切關係的反對運動也藉此萌芽發展。

在民主醞釀期的台灣政治，由於戒嚴與「二二八事件」的陰影下，國民黨與地方派系之間的恩護關係，促成了國民黨壟斷了台灣政治。雖然，威權體制與民主政治常有互相杆格之處，但是如 Huntington 所言，一黨制有助於政治體系的安定與效能⁶⁵。台灣在威權體制下，長久維持了政治、社會安定，為民主政治提供了有利的條件。

二、民主準備期（1977-1986）

1977 年發生「中壢事件」後，台灣反對運動開始成長，與國民黨政府競爭日趨激烈。此事件影響著未來政府解嚴，解除黨禁、報禁，大開言論自由。反對運動的黨外勢力，在歷次的地方公職選舉得票率已約有三成的實力。（詳見附表 2-1）

由此可見，非國民黨人士參政機會已有一定的比例。Dahl 曾指出，發展民主制度過程中有三個重要指標：1.投票及參與政府決策過程的權力；2.被選舉的權力；3.在選舉和國會中組織反對黨羽政府競爭的權力。⁶⁶Dahl 在嘗試建立其「多元政體」（Polyarchy）的分析架構時，也特別強調「參與」和「反對」的重要性。⁶⁷中壢事件後，台灣的「政治參與」與「反對運動」對政治生態以具有一定的影響力，也為日後的民主轉型奠下基礎。

⁶⁵ 同註 23。

⁶⁶ Robert A. Dahl, *Regimes and Oppositions*. New Haven: Yale University Press, 1973.

⁶⁷ 張明貴譯，Robert A. Dahl 著，《多元政治：參與和反對》。台北：唐山，民 78。

表 2-1：民主準備期地方公職選舉國民黨與非國民黨
得票率一覽表

選舉種類		縣市		省議員	
政黨得票率		國民黨	非國民黨	國民黨	非國民黨
選 舉 年 度	57	72.4	27.6	75.5	24.5
	61	78.6	21.4	68.9	31.1
	66	70.4	29.6	64.1	35.9
	70	59.4	40.6	70.3	29.7
	74	65.4	36.5	71.2	28.8

資料來源：中央選舉委員會。

三、民主發展期（1986-迄今）

1986 年是台灣民主政治發展極為重要的一年，一是民進黨的成立兩黨競爭雛形逐漸出現，二是國民黨決定推動政治改革，宣佈解嚴及開放黨禁。至此，台灣的政治發展儼然邁入了一個新階段，被稱為「民主奠基選舉」的國民大會及立法院分別於 1991 及 1992 全面改選。⁶⁸另外，台灣省長、及台北、高雄市長於 1994 首次民選，更重要的是第一次民選總統於 1996 年舉行，一連串的重要選舉，彷彿確立了台灣是個「民主國家」。依據田弘茂的研究，此階段的民主政治改革過程中，故總統經國先生扮演著重要的角色。至於國民黨為何推動政治改革呢？根據葛永光的分析，約略有下列因素：⁶⁹

1. 政府對民眾具有信心是促使政府解嚴的重要原因。
2. 經濟發展促進了民主化的進展。

⁶⁸ 有關前列兩項選舉可參考 John F. Copper, *Taiwan's 1991 and 1992 Non-Supplemental Elections*. Maryland: America University Press, 1994, Ch, 2-3.

⁶⁹ 同註 62。

3. 國內政治競爭的壓力。
4. 國際形象的考慮。
5. 以政治民主化來加強對中共的競爭。
6. 世界民主潮流的影響。

由於國民黨的改革與民進黨的成立，使台灣的政治型其進入了「轉型期」(Transition period)，也就是從威權政體過渡到民主政體。⁷⁰台灣的民主政治在 2000 年時，似乎有步入民主政治的跡象。第十任總統改選，在台灣執政長達五十年的國民黨，又失去了政權，由當年黨外勢力匯聚的民進黨，擊潰了正勵精改革的國民黨。國民黨改革的腳步無法滿足政治改革的聲音，加上國民黨分裂，民進黨從中得利，於是取得了政權。國民黨在敗選後，又再度分裂，宋楚瑜在其支持者擁護下，成立了親民黨。黃主文則在親李登輝支持者下，成立了台灣團結聯盟。國民黨至此，已大為失血，當年的威權黨國體制，完全崩解。2001 國會改選，國民黨失去國會第一大黨的地位，為民進黨所取代，親民黨與台聯崛起，政黨政治的民主時代從此開始，台灣的民主政治也向成熟期邁進。⁷¹

⁷⁰ 廖兆陽譯，若林正丈著，《中日會審台灣--轉型期的政治》。台北：故鄉，民 77，頁 7。

⁷¹ 依據 Huntington 的說法，威權國家的民主化必須有政黨「雙輪替」(Two-turnover) 才算是民主國家。不過，雙輪替是否就為民主國家的界定標準，應該是值得商榷的。畢竟不同的國家，其政治發展過程應該也會有所不同。

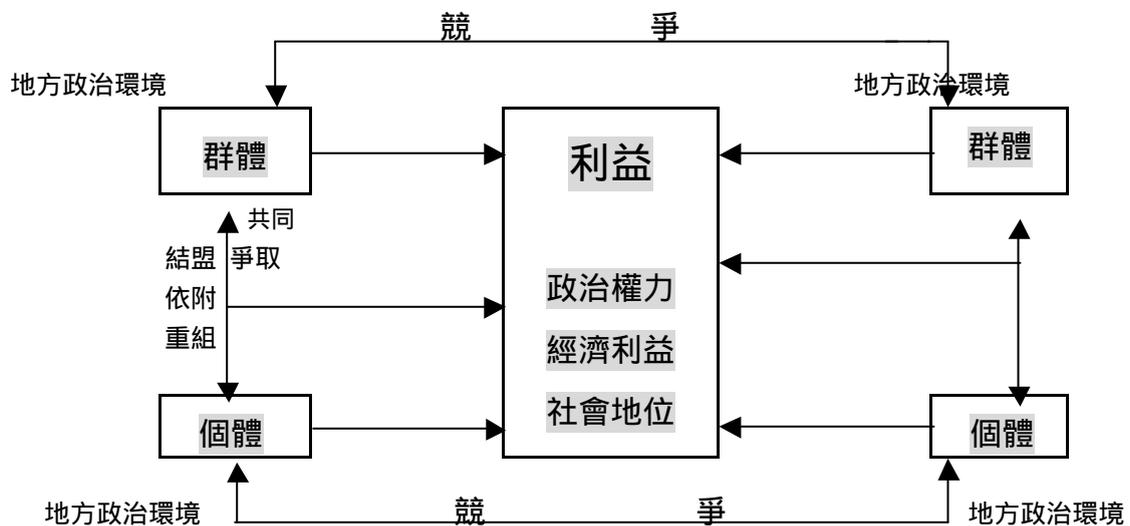
第二節 台灣地方政治生態

Philip B. Gove 認為生態 (Ecology) 係指組織體與環境間的相互關係。⁷²政治生態為研究政治現象與其環境之間的關係。本文所謂的「地方政治生態」,係指地方政治中,互動共生的行為個體及體,與地方政治、社會經濟文化等環境之間的動態互動體系。

壹、地方政治生態的共生結構

在實際的地方政治中,個體的政治人物和團體,自然相當重視政治權力與社經利益的汲取,為了維護共生個體和群體間的最大利益,常相互依附、結盟或重組等手段,期望在競爭激烈的環境中,維護共生體的最大利益。其結構如圖 2-1 :

圖 2-1：台灣地方派系、勢力共生結構及競爭

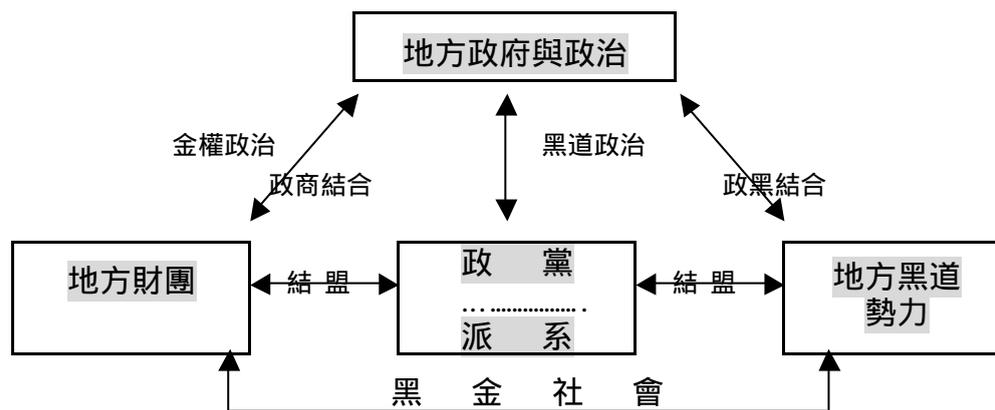


資料來源：參考趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，民 87，頁 337 內容所繪。

⁷² Philip B. Gove, *Webster's Third New International Dictionary*, G. & C. Merriam Co., Press, 1964.

台灣在國民黨執政時期，與地方派系的扶植、整合、運作之下，形成政黑結盟、政商結合及黑金結合的腐化循環結構，變成黑道政治、金權政治與黑金社會。（如圖 2-2）台灣有些縣市有黑道投入政治，使得台灣整個地方政治生態受到惡質化的衝擊。

圖 2-2：台灣地方政治、社會的腐化結構



資料來源：趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，民 87，頁 340，圖二。

台灣在 1970 年代都市人口急速增加，城鄉差距逐漸拉大，鄉村建設及教育水準低落，且光復初期參政的地方仕紳也逐漸退出政壇，且地方新生代菁英外流都市，造成「鄉村型」縣市民意代表素質低落，嚴重影響地方政治品質。⁷³而在 1980 年代以後，台灣經濟發展快速，地方財團及黑道也開始浮現，進而參與選舉，使得台灣地方政治逐漸走向金權與黑道政治，政商、政黑與黑金產生了共生結構，對台灣產生社會腐化的不良影響。

貳、地方政治生態的變遷階段

生態變遷的研究，通常為研究區分之便，約略劃分一些階

⁷³趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，民 87，頁 341。

段。研究政治生態也是如此，參酌王業立、趙永茂、陳陽德、施威全、朱雲漢及王振寰對於台灣地方政治生態的研究分析，台灣政治生態變遷約略劃分為下列幾個階段：

一、1950 年代

此時期的台灣經過了土地與幣值的改革社會及經濟已有顯著的發展。當時整個社會、經濟結構仍是以農業生產為主，國民黨為了爭取美國的支持，藉由 1947 年發生的「二二八事件」，清除了土地改革的障礙，爭取農民階級的支持，以建立穩固的政治資源。⁷⁴國民黨執政腳步踏穩後，在 1950 年實施地方自治選舉，開始了縣市長、縣市議員、鄉鎮市長及代表。地方選舉劃破了中央政府的集權，提供了人民政治參與的場域，然而，台灣的地方派系也在這個階段逐漸形成與相互競爭與對立。不過，此時的地方派系仍侷限在地方的政治運作。⁷⁵

二、1960 年代

此時期仍以農業社會結構為主體，血緣、地緣、同儕等初級個人社會關係仍是主要的選舉動員力量。因此，在農村地區的政治仍為地方派系、家族乃至於部份仕紳所主導。但是，第一代仕紳已在此一階段逐漸退出地方政治。而在都市化地區，由於 1966 年台灣國際貿易首次出現順差，工商業在此階段發達迅速。早期以教師、醫師為主體的政治，由於地方派系的中小企業逐漸興起，成為地方派系的主要經濟後盾。在此一階段逐漸轉變為以商人為主體的政治。選舉費用逐漸提高，政商結合關係也逐漸嚴重。⁷⁶

⁷⁴ 施威全，《地方派系》。台北：揚智，民 85，頁 41-44。

⁷⁵ 同上註，頁 63。

⁷⁶ 同註 69，頁 68，陳陽德，民主轉型與地方政治生態的變遷，《東海學報》，第 37 卷（5），民

三、1970 年代

70 年代的台灣政治出現了本土化的現象，1970 年台灣退出聯合國，1972 年與日本斷交，國際的孤立使台灣推動了本土化的腳步。⁷⁷此階段台灣已由一個農業社會為主步入一個以都市化社會為主體的結構。由於都市化的快速發展，新興財團興起，地方派系的主要經濟依恃轉變為房地產及建築業，政商的結合也更緊密。也造成選舉逐漸商業化，大量金錢開始投入選舉，金權政治及賄選問題日益嚴重。這個時期派系的興與衰，土地資本力量是主要的因素。⁷⁸

由於黨外運動的發展，在農村地區的政治除了仍由派系及家族主導之外，國民黨與黨外的對抗也逐漸開展。在都市地區，原有派系及家族政治因外來人口大量增加及社會結構的轉變，已逐漸衰弱。以商人為主體的多元菁英政治，以及國民黨與黨外對抗的政治也開始發展。⁷⁹

四、1980 年代

陳陽德認為：由於經濟、社會環境上，以工商業化、都市化為主體的社會結構已成形，而且國民黨的威權統治也逐步轉型，走向民主化。1986 年的解嚴，台灣的民主化已有相當的成果。但是由於長期過度都市化的結果，城鄉差距擴大，地方人才外流，造成地方民意代表素質低落。另外，由於國民黨威權體制的鬆動，政商結盟更為緊密，原有的社會結構關係鬆動，以及投機性、暴

85.7，頁 175-190。

⁷⁷王振寰，台灣新政商關係的形成與政治轉型，《台灣社會研究季刊》，第 14 期，民 82.3，頁 123-163。

⁷⁸同註 69，頁 89。

⁷⁹同上註。

發性的經濟發展，造成金權政治及賄選的嚴重問題，黑道政治也在此一階段興起，促成台灣地方派系的加速重組與轉型。

五、1990 年代

全國性政商集團的出現，是 1990 年代地方政治生態重要的轉變之一。朱雲漢認為這個階段的新型政治派系，已經無法再稱為「地方」派系，而應該稱為「政商集團」。⁸⁰無論是由地方派系蛻變為財團，還是財團兼併地方派系，這些「政商集團」的政治版圖已經不再侷限於特定縣市之內；其所經營的事業，也不在僅限於政府特許下的區域性獨佔經濟活動了。⁸¹這些「政商集團」因為台灣的民主化，國會全部改選，不斷透過國會選舉，踏進全國性政治舞臺，其影響力已不在侷限地方政治的藩籬，⁸²在這個階段，地方派系已不再受國民黨的控制，而有了「地方」包圍「中央」之勢。

參、台灣地方政治生態的特質

瞭解台灣地方政治生態有助於研究台灣民主轉型的變遷，而國民黨與地方派系的恩護關係更是台灣地方政治生態的主軸。1980 年代更是台灣民主轉型的一個重要階段，是威權體制與民主政治新舊時代的過渡期，此階段的發展，關係著台灣未來民主化過程中地方政治的走向。所以就國民黨與地方派系的關係及 1980 年代的地方政治生態特質，作一探討：

⁸⁰ 朱雲漢，成也財團黑道，敗也財團黑道，《中國時報》，民 83.12.30，版 11。

⁸¹ 同註 45，頁 142。陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦，民 84，頁 237。

⁸² 王業立，選舉、民主化與地方派系，《選舉研究》，第 5 卷，第 1 期，民 87.5，頁 77-94。

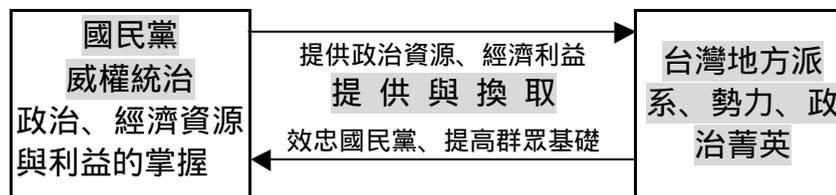
一、地方派系與國民黨的恩庇關係

台灣在 1970 年代，地方派系的面貌呈現出以發達「恩庇-侍從關係」(Patron-client relationship) 為本質的穩定型態。研究台灣「威權侍從主義」的學者認為，由於國民黨一開始是個外來政權，缺乏台灣本土的基礎，卻又必須透過地方上的選舉，取得統治的正當性。國民黨的外來屬性使它無法很快地融入台灣本土社會，致難以吸收或栽培台灣社會積存的社會菁英。為了籠絡台灣本土菁英，國民黨提供了若干的資源與利益給這些國民黨的效忠者，但是也不允許這些效忠者超越黨的統馭範圍。這樣的矛盾關係形成了國民黨與台灣本土菁英的「恩庇-侍從」的結構關係，也出現了國民黨的威權統治與地方派系並存的台灣政治特色。⁸³

吳乃德認為國民黨作為一個流亡政權，在面對一個全然陌生，且充滿恐懼猜疑的台灣社會時，必須尋求一套完整的政治建制來鞏固其政權，而「恩庇-侍從」的體制，透過利益的提供以換取政治支持，國民黨不僅可以獲得台灣本土菁英的效忠並依附在其下生存的群眾基礎，同時也瓦解了社會進行反抗的可能性。

⁸⁴(如圖 2-3)

圖 2-3：國民黨與地方派系的恩護關係



資料來源：參考 Nai-The, Wu., *The Politics of A Regime Patronage System: Mobilization and Control Within an Authoritarian Regime*. Ph. D. dissertation, University of Chicago Press, 1987, pp, 301-334.繪製。

⁸³ 參考涂一卿，台灣地方派系的社會基礎--以嘉義縣地方派系為例，博士論文，東海大學社會研究所，民 83.6，頁 9。

⁸⁴ Wu, op. cit., pp, 301-334.

二、政商結合：金權政治

1980 年代由於都市化、工商業化的快速發展，以及交通的開發，促成房地產、建築業及工商業發達，快速形成了新興的商人階級與財團。新興財團為保護其利益與拓展財富，從政或支持他人參選，在這階段極為普遍。由於許多地方的經濟暴發戶投入地方選戰或介入選舉，自然選舉經費因「財團」的投入，「賄選」風氣似乎蔚為風潮。⁸⁵

1980 年代台灣威權體制的轉型不僅是政治體制與結構的調整，也促使經濟與社會的變遷。⁸⁶台灣地區在 1980 年代中期後，由於經濟發展對社會多元化的影響，加上經濟自由與政治民主化的配合，使得政商關係更為密切。同時在經濟自由下及國際化政策下，促成了新興經濟勢力的興起並積極介入政治活動，企圖影響選舉過程與結果。⁸⁷這個情形在地方政治上也產生同樣的效應，促成政商更多的結合。

這種政商關係的轉變，以及財團的政治參與，對於地方政治生態產生深遠的影響。財團以其優勢的經濟資源，結合地方派系的社會關係網絡，以影響各選舉結果。台灣在威權體制鬆動後，國民黨面對反對勢力組織化（民進黨）競爭，為了恢復其傳統的政治優勢，不僅繼續維持與地方派系的合作關係，⁸⁸同時也在選舉時與全國性或地方性的財團建立政治聯盟。如此，更是助長了台灣地方政治「金權化」。

⁸⁵Yung-mau, Chao, and Y. M. Michael., " Local Government and Political Development in Taiwan. " *In Depth--Journal for Values and Public Policy*, Vol. 3, No. 1, pp. 220-235.

⁸⁶蕭全政，〈國民主義：台灣地區威權體制的政轉型〉，《政治科學論叢》，第 2 期，民 80.5。

⁸⁷黃德福，〈民主進步黨與台灣地區政治民主化〉。台北：時英，民 81，頁 61。

⁸⁸黃德福，〈選舉轉型：七十八年三項公職人員選舉之省思〉，收錄在楊泰順等，〈七十八年大選〉論文集（上），台北：時報，民 79，頁 17-31。

三、民意代表素質低落

社會的流動與都市移民人口為現代化及解構舊社會的重要指標。在 1980 年代，農村地區人口大量外流，導致都市人口急速增加，造成城鄉差距擴大，廣大的農業地區人口老化、建設及教育水準低落。

根據趙永茂針對地方從政者素質的研究：由於鄉村人口的老化，加上台灣第一代地方仕紳逐漸在 1960 年代退出政壇，而地方的新生代菁英又外移都市，造成地方鄉鎮市民代表、鄉鎮市長、縣市議員及省市議員的素質低落，嚴重影響台灣地方政治品質。⁸⁹ 在經濟發展快速與教育普及的台灣，從政者素質的低落，可說是台灣政治發展過程中一個大諷刺。

四、黑道在地方政治

趙永茂是對黑道與台灣地方政治相當有研究的學者，根據他的看法，台灣在 1970 年代後，地方金牛及黑道熱衷參與政治和介入選舉，非但造成選舉經費逐年增加，賄選的情形也日益嚴重，也使得選舉暴力達到頂點。⁹⁰ 1980 年代的台灣地方政治，可謂是庸俗化的金權政治。派系與金錢形成地方政治的主要力量，造成派系與金錢主導了台灣地方政治，並且有利於黑道勢力介入政治，導致台灣地方政治的體質迅速惡化。

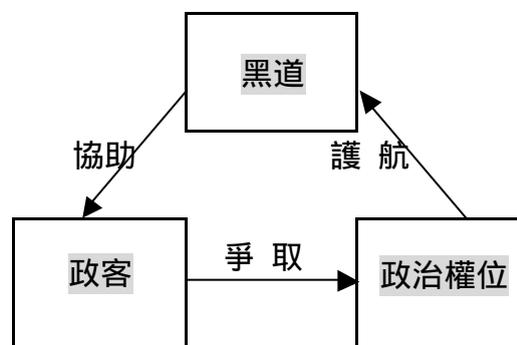
台灣在 1970 年代後，每逢選舉時便有大批的金錢流向樁角及選民，自然容易引起黑道的高度關切，黑道也因此開始了與選舉的接觸。黑道的勢力，原本只是「助選」而已。然而，由於黑

⁸⁹ 趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，民 87，頁 254。

⁹⁰ 同註 80，頁 278。

道勢力的介入選舉，其所支持的候選人都有相當高的當選率。當選者為了酬庸黑道，為其護航是最常見的手法，而黑道也使其政治權為更為擴展。而產生黑、政的共生結構，(如圖 2-4)也使得黑道開始覬覦政治權位，在嚐過選舉利益的甜頭後，黑道角頭也就親自參選，致使台灣地方政治具有「黑道政治」(Mafia politics)的屬性。

圖 2-4：黑道與政客的循環共生結構



資料來源：參考趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，民 87，頁 272-288 繪製。

第三節 台灣民主轉型對地方政治生態的衝擊

1949年國民政府由於失去大陸政權而遷台，由於台海緊張，且台灣剛從日本殖民回歸中國，經濟社會凋蔽，政治不穩定。故而，國民黨實施了列寧式威權體制（Leninist Type Party and Hegemonic Party）來統治台灣。但是，在台灣地方卻實施了地方自治，台灣彷彿為「一國兩制」。儘管台灣在地方自治權運作過程中，仍受到中央的監督或指導，但是，各項的基層選舉，仍然開啟了台灣基層參政的大門。

不論是長期不斷的選舉或是國民黨為穩定政權與地方政治菁英的恩護關係，台灣的地方派系政治還是不可避免的形成與發展。1986年的解嚴，開放黨禁，促成了反對勢力的政黨化，開啟了台灣政黨政治的新時代，台灣走向了民主化。地方派系也在台灣民主轉型過程中，產生了相當大的轉變。

壹、地方派系與政黨關係的轉變

1980年代台灣邁入了政治轉型期，民主化的浪潮使國民黨的長期執政受到了挑戰，選舉效應的擴大，使選舉成為政治資源及經濟利益取得與分配的主要模式。

從第二屆立委選舉後，可以看出國民黨與地方派系之間的恩庇關係已經轉變為相互依賴的關係。在民主化的過程中，國民黨似乎意識到其統治權所面臨的危機，為了保持執政地位，加速了

與地方派系的聯盟。⁹¹

一、台灣地方派系與國民黨關係的轉變

解嚴前國民黨與地方派系之間關係的維持是，國民黨提供政治權位與經濟利益給地方派系，而地方派系則給予國民黨群眾支持，以穩固國民黨政權的恩護關係，國民黨與地方派系間形成了「侍從關係網絡」。⁹²

隨著台灣經濟的快速成長，新政商集團的逐漸擴充版圖，「中央—地方雙重派系結構」已被打破，過去國民黨與地方派系之間長期存在的「恩庇—侍從」的結盟關係，也產生了本質上的變化，而在過去恩庇系統下國民黨用以牽制地方派系的各種機制也逐漸喪失其功能。⁹³地方派系與國民黨之間的關係可以說是一種不是十分平衡的相互依存關係，也就是說二者之間的結盟型態，已由原來垂直式的「恩庇—侍從關係」逐漸轉變成擬似水平式的「二元結盟關係」。⁹⁴

二、地方派系的多黨化

由於 1986 年民進黨成立、1992 年新黨成立使得國民黨在地方的一黨獨大逐漸轉變為兩黨或三黨政治，有些地區的地方派系已經不再附庸於國民黨，而產生了政黨流動的跡象，(如表 2-2)

⁹¹ 林憶琳，「凍省效應」與台灣地方派系轉變之研究，碩士論文，東海大學政治系，民 88.6，頁 106。

⁹² 黃德福，選舉競爭與台灣政治民主化，「中港台三地選舉制度和民主發展」學術研討會，香港珠海書院亞洲研究中心主辦，香港，民 89.6，頁 202-222。

⁹³ 同註 78。

⁹⁴ 吳芳銘，地方派系的結盟與分化變遷之研究，碩士論文，中正大學政治研究所，民 85.6，頁 103-110。

表 2-2：解嚴後縣市長選舉政黨分佈

選舉年份		1989 (第 11 屆)	1993 (第 12 屆)	1997 (第 13 屆)	2001 (第 14 屆)
台 灣 省	台北縣				
	基隆市				
	宜蘭縣				
	桃園縣				
	新竹縣				
	新竹市				
	苗栗縣				
	台中縣				
	台中市				
	彰化縣				
	南投縣				
	雲林縣				
	嘉義縣				
	嘉義市				
	台南縣				
	台南市				
	高雄縣				
	屏東縣				
	澎湖縣	()			
	花蓮縣				
台東縣				*	
福 建 省	金門縣				
	連江縣				*
政 黨 勝 選 數	國民黨	14	15	8	8
	民進黨	6	6	12	10
	新黨	0	0	0	1
	親民黨	-	-	-	2
	無黨籍	1	2	3	2
註：1.圖例- 國民黨、 民進黨、 新黨、 *親民黨、 無黨籍 2.金門縣、連江縣 1993 年始開放民選。 3.民進黨 1986 年成立、新黨 1992 年成立、親民黨 2000 年成立。 4.澎湖縣第 11 屆縣長任內病故，1991 改選，民進黨勝出。					

資料來源：林憶琳，「凍省效應」與台灣地方派系轉變之研究，碩士論文，東海大學政治系，民 88.6，頁 112。縣市長當選名單，《聯合報》，民 90.12.02，版 1。

從表 2-2 可知台灣在 1990 年代中期後，國民黨在縣市地方的執政似乎已經失去多數的地位。但是，卻也看出國、民兩黨在地方的勢力有相互消長的情形，而無黨籍也始終保持 1-3 席，親民黨也似乎有崛起的跡象。⁹⁵從國民黨已經無法贏得半數縣市，顯示出倚靠國民黨已經不是勝選的萬靈丹，在台灣政治的「西瓜靠大邊」的現象下，地方派系似乎也逐漸轉向非國民黨。⁹⁶因此，地方派系與國民黨的關係由依附的恩庇關係步入地方派系自主的階段，原來台灣地方派系一黨化（國民黨）的現象，也出現了「派系多黨化」的趨勢，而此一趨勢，在台灣民主化的今天，將有助於政黨政治的發展。

貳、黑金對台灣地方政治的腐化

台灣自 1970 年代以來，經濟有明顯的進步與發展。然而，因為經濟急速的發展為台灣帶來財富，卻也為黑道帶來生存與發展的條件，另外也提供地方勢力、派系在選舉時的籌碼。從此，台灣的地方政治與黑道、金錢幾乎是劃上等號。

一、「黑道」侵蝕台灣地方政治

所謂「黑道」，係指具有暴力犯罪傾向的組織或個人。台灣自民主化後，人民政治參與及政治自由化提昇。然而，法制化卻沒有完成。Huntington 曾指出，快速的經濟發展和社會動員必然會提高群眾政治參與的壓力，如果政治制度化的速度跟不上政治

⁹⁵ 親民黨是否能在地方崛起，目前尚無法明確定論，不過，首次參選縣市長，就贏得兩個縣市，其未來的勝敗是值得觀察的。

⁹⁶ 同註 91，頁 136。

參與的壓力，出現的往往是政治動盪與衰敗⁹⁷，而不是民主化。所以，台灣的民主化與制度化（法制化）並未配合，在這變動的社會提供了黑道生存的機會，進而依附寄生於地方派系，介入各項選舉，而更進一步的自己參政操控與污染政治，形成台灣的「黑道政治」。⁹⁸

台灣在 1984 年展開「一清專案」的掃黑行動，促使黑道勢力的重組串連與質變。自此，「黑道大哥」為維護己身安全而投入選舉，自此「烏鴉變白鶴」。⁹⁹由於基層選民的民主素養普遍低落，選舉文化敗壞，使得地方黑道有機可乘而以暴力介入（助選）選舉，尤其對台灣中西部沿海縣市的地方選舉、地方派系與地方政治生態，以及經濟、法律的失序和社會的治安，更產生相當大的衝擊與轉變。¹⁰⁰

地方派系與黑道之所以結合，主要係地方派系為鞏固在地方的勢力，而藉由黑道以暴利手段壓迫，取得政治資源。黑道勢力依附在地方派系並經由選舉介入地方政治，甚至直搗中央的國會，已經嚴重影響民主政治的素質，地方派系也具有了「黑」色彩，¹⁰¹而侵蝕了民主的成果。台灣的民主化成就了黑道參政，而黑道卻敗壞了民主果實，真是推動民主化者所不願見到的。

⁹⁷ 聶振雄、張岱云、石浮、寧安生譯，Samuel P. Huntington 著，變動社會的政治秩序。台北：時報，民國 83 年。

⁹⁸ 廖忠俊，《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨，民 87，頁 172-173。

⁹⁹ 台灣的民主化可以說是到了成熟的階段，然而，選上民意代表永保安康的觀念，依然深植人心。在當年「黑道大哥」為保護自己藉由選舉漂白，曾經轟動一時的屏東縣議長-鄭太吉就是一個藉由踏入政壇，漂白原有的「黑」色彩。

¹⁰⁰ 同註 94，頁 175。

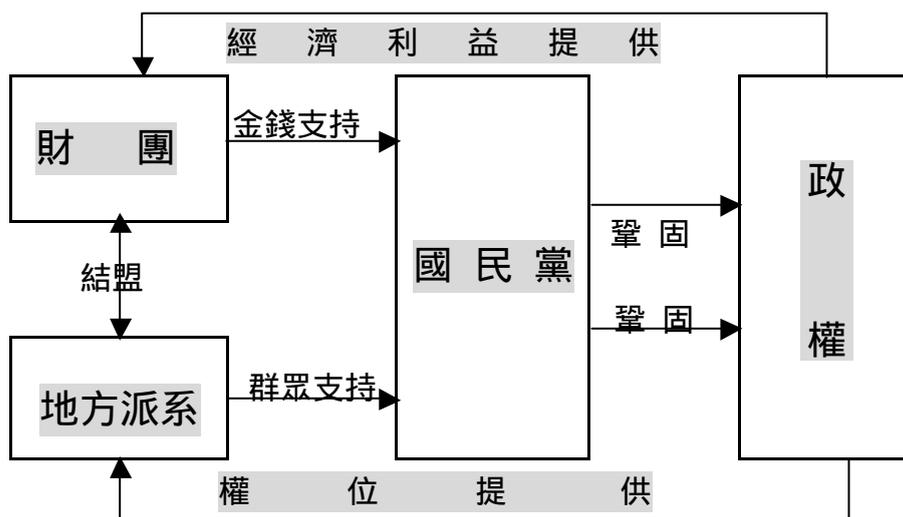
¹⁰¹ 其實，從台灣地方派系與黑道結盟的因素來看，有些時候地方派系是情勢所逼的，因為敵對派系都已「染黑」，於是不得不跟進。

二、「金錢」腐化地方政治

隨著經濟的快速成長，台灣社會逐漸由農業時期轉入工商業時代，過去由地方仕紳所主導的地方政治，逐漸凋零而退出台灣地方政壇。而因經濟的自由化及政治的民主化，帶之而起的是工商企業的新興階層。為維護自身企業利益乃結盟地方派系，而地方派系為贏得選戰亟需大量金錢資助。因此，金錢介入了台灣地方選舉。¹⁰²

賄選在台灣的選舉環境中日趨惡化，選舉經費相對提高，因而地方派系與新興財團之間的關係也益趨緊密。而在民主轉型過程中，執政的國民黨感受到政權所面臨的挑戰，為了勝選鞏固政權考量，國民黨不得不倚靠地方派系及企業財團，於是政商結盟自然形成。（如圖 2-5）

圖 2-5：民主化後台灣地方政商結盟關係



資料來源：廖忠俊，《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨，民 87，頁 161-162。

¹⁰² 同註 94，頁 159。

在以往中央的威權統治，政治權力階級是支配商人階級的。然而在社會開放、政治民主化後社會趨於多元，商人階級抬頭，政治權位的鞏固需要金錢為其經濟後盾，故而金錢的力量足以操控選舉，影響執政權的取得。因此，「政」、「商」之間的關係有如水乳交融。民主化後，地方選舉的開展，選舉日趨競爭激烈，為求勝選不擇手段，「賄選」的現象自然就日趨嚴重，而雄厚的經濟資源讓地方派系不得不屈服，將地方政治權位或經濟利益作為酬庸，地方政治資源成了「籌碼」，地方政治不想腐化都難。

參、地方派系結盟跨縣市

國民黨政府過去為了正當化及鞏固其政權，扶植了特定地方派系以作為選舉之動員，但另一方面卻為了避免地方派系坐大為全島性的聯盟，威脅到國民黨政權，於是採「雙派系政策」，壓縮地方派系的發展，將地方派系勢力限縮在縣市層級下，並在每一地區扶植兩個以上派系，以制衡其發展。¹⁰³

1950年國民黨政府開始了地方自治，透過不斷的選舉與甄拔，產生了地方派系菁英，¹⁰⁴但是其活動僅限於單一縣市。1969年中央民意代表增額補選，地方派系逐漸有了機會進軍中央。隨後民主化的衝擊在1987年解嚴，及經濟自由化的浪潮下形成跨縣市的「財團派系」，各地方派系打破了彼此的界線而為共同利益跨縣市結盟，¹⁰⁵以贏取更高層級選舉的勝利。

¹⁰³ 同註 92，頁 127。

¹⁰⁴ 不論是選舉產生了派系還是吳乃德認為是國民黨的「恩庇-侍從主義」所產生的，在此不作爭議，畢竟選舉提供了派系的「競爭場域」。

¹⁰⁵ 同註 94，頁 158。

第三章 戰後澎湖地方政治生態

第二次大戰後，台灣光復，政府派任陳松堅為澎湖廳接管委員會主任委員，辦理接收澎湖等相關事宜。此時，澎湖民生彫蔽，一切尚等待復建。1946年1月成立澎湖縣政府，時至1951年2月間，不到五年的時間，官派了六任縣長。多係軍職，且任期非常短暫，同時也忙於接收及善後工作。此時的澎湖，仍處於渾沌的狀態，更談不上明顯的政治生態。1950年台灣實施地方自治，地方行政首長及地方民意代表民選，地方勢力開始有了競爭的場域，地方政治生態因而逐漸複雜，詭譎而多變。本章主要在介紹澎湖的歷史發展與地理特性以及澎湖戰後到解嚴這時期的軍方、政黨、地方派系所處的地位與扮演的角色。

軍方自從接收澎湖，即開始「軍管」並控制澎湖地方政治。不僅於官派縣長時，由具有軍方背景的人馬接掌澎湖縣政，更於民選縣長時，掌握縣長參選人的提名權。即使是提名權歸於國民黨澎湖縣黨部時，依然動員支持國民黨提名人，以影響選情，使得國民黨在澎湖長期獨大。¹⁰⁶而軍方在澎湖的選舉動員，多係利用眷村自治會，來傳達上級指令。透過訪談得知，當眷村為國民黨選舉動員時，整個動員過程係以演習方式處理，¹⁰⁷由眷村自治會會長、總幹事及其他幹部為演習主導者。將選舉動員視為「戰爭」之動員，顯見眷村對於軍方之選舉動員之重視。軍方在早期澎湖地方政治也因為強大的動員能力而主導了澎湖地方政治。

¹⁰⁶ 軍方控制澎湖的地方政治，到了解嚴後已有逐漸鬆動的跡象，雖然仍動員支持國民黨候選人，然而，在其逐漸退出澎湖地方政壇，影響力也逐漸弱化。在2000年總統大選民進黨執政後，軍方（澎防部）已完全不再干涉澎湖地方政治。

¹⁰⁷ 據A眷村自治會甲總幹事所提供資料得知，眷村之動員之演習代號，多以「開誠」、「光華」、「中興」等等為該是項選舉演習的傳達代號。

第一節 澎湖歷史發展與地理特性

元世祖至元十八年西元 1281 年 11 月，於澎湖設置「巡檢司」，¹⁰⁸正式收入中國版圖，至今已七百廿一年。元設治澎湖，其目的在於軍事，未多加以開發，經濟為自生自滅，未受重視。¹⁰⁹然而，澎湖在軍事地位上，自始便極為重要。從清康熙廿二年（西元 1683 年）施琅進攻澎湖對劉國軒一役，可知澎湖係可戰、可守的優良軍事要地。因此，澎湖不僅為台海中繼站，更是為台灣門戶。¹¹⁰澎湖樞紐馬公擁有無可取代的軍事地理上的優越地位及港灣停泊條件，使得馬公成為澎湖地方政經中樞所在。澎湖優良的港灣，使之成為清廷營建軍事要塞及水師的主要據點。澎湖對台灣的重要角色，也注定澎湖在國民黨統治時期，如同金門、馬祖長年籠罩在軍事管制的陰影下。

壹、歷史發展

一、開創期

在中國歷史，有關澎湖的記載，初始於秦國莊襄王一年（西元前 249 年），隋文帝期間派虎賁陳稜經略澎湖，隋煬帝更派陳稜、張鎮洲經澎湖花嶼而至琉球殺琉球王。而後的唐憲宗、北宋太宗、真宗、南宋孝宗等朝，此一時期偶有澎湖記事，卻未曾受到重視而開發澎湖。¹¹¹

¹⁰⁸ 同註 2，頁 23。

¹⁰⁹ 同上註，頁 28。

¹¹⁰ 同上註，頁 54。

¹¹¹ 若以設治而論，澎湖早於台灣 403 年，對於台灣的開發更是可想而知。

二、建治期

元世祖至元十八年（西元 1281 年）十一月設置巡檢司，1297 年元成宗時期澎湖戶口約一千六百餘人。明太祖洪武五年（西元 1372 年），澎湖居民反叛明朝，湯和曾奏請徙民廢地。¹¹²

三、寇亂期

明朝洪武廿一年准湯和奏，徙其民，廢巡檢，澎湖遂成倭寇¹¹³、海盜所佔據。而後近三百年為盜寇所控制，不但使澎湖荒蕪，也造成往後澎湖的悲情。隨後，明萬曆三十二年（西元 1604 年）七月十二日，荷艦開入澎湖，卻無人駐守，直至 1661 年鄭成功設置安撫司，結束了荷蘭對澎湖的殖民。¹¹⁴

四、復澎期

西元 1661 年鄭成功於澎湖設治，開始經略澎湖，清康熙廿二年（西元一六八三年），施郎攻佔澎湖，於翌年置戍兵守台澎。清雍正五年（西元一七二七年）升澎湖巡檢司為海防同知，翌年置通判。雍正十年，解除攜眷移民之禁令，自此，澎湖居民日漸增加。清光緒十年法將孤拔攻台，劉銘傳因而深知澎湖軍事地位之重要，中法戰爭後，於清光緒十三年建澎湖城（媽宮城），開始重視澎湖的防禦地位，澎湖的政治、軍事、經濟、文教也因而聚集於媽宮城內。¹¹⁵

¹¹² 同註 102。

¹¹³ 倭寇係指日本海盜。日本自足利氏幕府末期（相當中國元朝末年）群雄割據，戰爭不休，不逞之徒，相聚為寇。

¹¹⁴ 同註 102。

¹¹⁵ 同上註。

五、日本殖民期

清光緒二十年（西元 1894 年），中日甲午戰爭爆發，清廷戰敗，與日本簽訂馬關條約，將澎湖連同台灣割讓與日本。日本旋即設治「澎湖島廳」，1903 年設置澎湖要塞司令部，¹¹⁶鞏固殖民地防務，並開始積極建設，更於昭和二年（民國十六年、西元 1927 年）開辦公車營運，試辦公路交通，也改鄉社為「庄」，為地方自治的基礎。在昭和十年的時候，澎湖的基礎建設，¹¹⁷已具備相當的規模，此時人口已有六萬六千餘人，時隔六十餘年，現居澎湖的人口數，也不過如此。¹¹⁸這段期間，雖然，日本建設了基本設施，但是「皇民化」的思想教育，已深深腐蝕了「祖國」情懷。¹¹⁹直至二次大戰結束，日本才結束對台灣、澎湖五十一年之殖民。

六、光復接管期

二次大戰結束後，台灣省行政長官陳儀於 1945 年 10 月 25 日在台北受降，11 月 14 日陳儀命陳松堅為澎湖廳接管委員會主任委員，12 月 15 日「澎湖廳」改名為「澎湖縣」，翌年 1 月 21 日正式成立「澎湖縣政府」，開始澎湖五十餘年來的政治競爭，也為詭譎多變的政治生態投下了「風向球」。1949 年，大陸變色，國民政府播遷台灣，澎湖在地理區位上的重要，使其地位提昇。當年為反共與防禦成立了澎湖防衛司令部，¹²⁰部隊的駐紮，使澎

¹¹⁶ 隨著軍事設施（主要以光復後整編，目前為海軍第二軍區部份為主），不僅提供澎湖縣民的就業機會，同時更為澎湖尤其馬公地區帶來大量的軍事人員及行政人員，外來人口的增加，製造了商機，促成馬公市區的繁榮，以及整個市鎮的發展。可參考註 2 及余光弘，《媽宮的寺廟》。台北：中央研究院民族學研究所，民 78。

¹¹⁷ 所指之基礎建設為教育、郵電、交通、自來水，其中於昭和十二年已有澎湖與台南間的航空交通。

¹¹⁸ 澎湖戶籍登記人口數，在九十年十二月底為 91,625 人，但實際居住者僅約六萬餘人（不含軍隊）。

¹¹⁹ 在實地派系訪談中，發現較年長者，對日本仍存有憧憬，依然懷念日本殖民時期。

¹²⁰ 澎湖防衛司令部在澎湖政治發展及基礎建設佔著極為重要的角色，不過由於軍方相關資料不

湖在戰後的基礎建設能迅速恢復。1950年台灣實施地方自治，縣長開放民選，¹²¹首屆縣議會也成立，鄭大洽當選首任議長，陳乾坤為副議長。

自治選舉的開辦，有了競爭的場域，地方勢力各擁山頭，也為促成後來澎湖早期派系的「南派」與「北派」的形成，澎湖的政治生態也開始熱鬧起來。

貳、區位特性

澎湖的區位特性，造成了與台灣本島不同的命運，由於位於大陸福建省與台灣之間，成為台灣的門戶，當清末列強覬覦台灣時，澎湖總是首當其衝。由於孤立於台灣海峽之中，對外聯絡不便，形成閉鎖的特殊環境，海島環境，資源缺乏，使地方勢力競爭時，籌碼有限，當利益無法滿足時，不管山頭或是派系，將無法長期維持，終將瓦解、隱匿或重組。

一、地理位置

澎湖位於台灣海峽中間，左為福建省，右為台灣，並為東海與南海的分界。為東亞航運之要衝，且為台灣海峽之咽喉，中國沿海之屏障，地理位置極為重要，故清末時期在澎湖設置了許多軍事設施，¹²²日本殖民時期更在馬公測天島設置海軍基地。¹²³澎湖各島嶼除花嶼為安山岩外其餘皆為節理特殊的玄武岩，利於設置軍事設施，便於防禦，更為澎湖豐厚的觀光資源。

易取得，在下文將以相關的佐證資料，來探討澎湖防衛司令部的角色扮演。

¹²¹ 首任民選縣長為李玉林，雖名為民選，事實上，澎湖在解嚴之前縣長人選出呂安德外，其餘皆為軍系人馬，將在下文中詳細介紹。

¹²² 如西嶼西台、西嶼東台兩座古堡及拱北、虎井砲台..等等。

¹²³ 測天島海軍基地，目前為海軍第二軍區，內含造船廠、一四六艦隊、軍區司令部。

二、區位環境特性

湖雖有六十餘島嶼，但是總面積卻僅有 126.8642 平方公里，雖然擁有豐富的海洋資源，且港灣優良，尤以軍港、漁港為最。但是，地形破碎且貧瘠，無法有效發展經濟，地利有限，地方派系引以為生的經濟後盾匱乏，一些學者曾質疑，澎湖根本沒有派系的存在。其次，長達半年的東北季風，不利於商業活動，工作機會缺乏，人口嚴重外流，與日據時期比較，人口並無明顯增加。加上人口外流，原有族群打散，動員力自然也就降低了。另外，地形利於軍事，澎防部長期控制縣長職位，以至於山頭或派系缺少了最重要的競爭場域。而且，人口不多，而使得在 1989 年立委選舉前，澎湖根本沒有立委名額，¹²⁴因此，地方勢力所能競爭的公職也僅限於省議員、縣議員、鄉市長、鄉市民代表。由此可見，澎湖的區域特性可能與地方政治生態有著密切的關聯。

¹²⁴ 澎湖現在二屆立委前，立委選舉係併入高雄縣、屏東縣辦理，直至解嚴後，1989 年之增額立委選舉，澎湖終於有了自己的立法委員，第一個澎湖自己選出的立委陳癸淼，另一落敗的林炳坤，終於在二屆立委選舉獲得勝選，澎湖的政治生態也可能從此產生巨變，將在下文中探討。

第二節 軍方勢力在澎湖的長期控制

1945 年日本戰敗，澎湖與台灣回歸中國，也都快速地在 1950 年開始實施地方自治。但是澎湖仍然脫離不了軍政統治的陰影。從 1951 年的首屆民選縣長到 1985 年第九屆縣長為止，除了第七屆的呂安德之外，大多是由澎湖防衛司令部推薦具有軍人身份的候選人參選。¹²⁵從歷屆縣長的背景，以及軍方長期掌控縣長的提名主導權，並且動員部隊澎湖籍子弟返鄉投票，以使其支持者順利當選，即使，在解嚴後的增額立委、第十二屆縣長選舉，軍方仍然動員支持雖非軍系人馬而係國民黨所支持的陳癸淼與郭天佑。¹²⁶由此可以說明澎湖長期以來，受到軍方勢力所操控的政治環境特質。¹²⁷

一、軍方接管

二次大戰結束，1945 年 8 月 15 日，日皇無條件投降，陳儀出任台灣省行政長官，10 月 5 日在台北公會堂接受日本台灣總督安藤利吉之投降，旋即派陳松堅接收澎湖¹²⁸。1946 年 1 月 21 日正式成立澎湖縣政府，省派傅緯武為首任縣長，從表 3-1 可知而後五年內所到任的六任官派縣長多為軍職，直至 1951 年 1 月才結

¹²⁵ 據說呂安德之所以有機會出任澎湖縣長，是在其省議員任內慶祝台灣結實，曾經對一名黨國大老說道：「台灣是光復了，澎湖卻沒有光復。」結果，由於這一句話，呂安德獲提名參選縣長並且當選。賴福順，《地方派系與台灣政治》。台北：聯經，民 85，頁 269-270。事實上，據蔡明惠的研究，呂安德在 1972 年底得以第一位本地人非軍人身份，獲得國民黨提名而出任縣長，乃與當年將經國出任行政院長，權力益形鞏固，推動所謂「本土化」政策，有其密切關係。

¹²⁶ 郭天佑當時身繫著國民黨收復澎湖縣執政權的使命，與民進黨及現任縣長高植澎對決。具訪談瞭解，當時澎防部為求國民黨勝選，曾經為郭天佑輔選而設置「秘密競選總部」。

¹²⁷ 同註 4。

¹²⁸ 1945 年 11 月 14 日，陳儀任命陳松堅為接管委員會主委，抵達澎湖時，居民懸掛國旗，張燈結綵，熱烈歡迎。15 日上午澎湖廳接管委員會正式成立。馬公城隍廟前演戲熱鬧十餘天，至 12 月 1 日接收完成。

束了官派而民選。

表 3-1：澎湖縣官派縣長背景資料

屆別	任期	縣長姓名	籍貫	黨籍	經歷
一	35.01-36.05.	傅緯武	福建	國民黨	革命軍代表團、地方自治計畫會專門委員、國民政府文官處科長、台中州接管委員
二	36.06-37.03.	徐升平	青島	國民黨	駐美船隊指揮部參謀、西南沙群島接收辦事處專員、海軍馬公巡防處長
三	37.04-38.06.	杜振亞	江蘇	國民黨	交通器材少校分庫長、委員長侍從室第三處處員、台灣省地政局課長...
四	38.07-39.01.	劉燕夫	河北	國民黨	教育部督導員、中央監察委員會專員、河北省黨部專員、清苑縣長、國民大會秘書、國大代表
五	39.02-39.10.	李玉林	河北	國民黨	副官、參謀、視察、參謀長、警察局長、大隊長、馬公要塞守備團長
六	39.11-40.02	江繼五	安徽	國民黨	安徽省黨部秘書、上海市政府社會局秘書、福建省政府主任秘書、台灣省政府民政廳視察

資料來源：時報雜誌編輯部編，《台灣地方勢力分析》。台北：時報，民 74.11，頁 230-231。

附註：第五任官派縣長李玉林因參選第一屆民選縣長，競選期間由江繼五接任第六任官派澎湖縣長。

二、成立澎湖防衛司令部

澎湖為台灣海峽中的一個群島，因可扼守海峽有相當的軍事價值。尤其又經歷半個世紀的日本殖民統治，日軍有計畫的在島上從事諸如：軍港、機場、軍事掩體、坑道、觀測所等工事建築，已替它的防禦工事奠下良好的基礎。¹²⁹

為運用澎湖之戰略地位及有效利用日據時期所留之防禦工

¹²⁹ 許毓良，1940-1960 年代國民政府軍事反攻下的澎湖，「澎湖研究」第一屆學術研討會，台北，民 90，頁 1。

事，國民政府於 1946 年 6 月 4 日成立「澎湖要塞司令部」，為澎湖要塞化的開端。軍方之所以長期控制澎湖軍政要務，主要因素應該在於共軍奪取大陸，國民政府播遷台澎金馬，而澎湖又位於台灣海峽之中心點，為台灣之咽喉，也是抵擋中共犯台的重要防線。為免前線失守，所以，澎湖也如同金門、馬祖有重兵駐守，為有效防禦，澎湖防衛司令部於焉誕生，¹³⁰當時步兵第 57 師、46 師駐守澎湖，駐軍約有 22,000 人。¹³¹

日本殖民期間，澎湖的建設本來就有島嶼要塞化的雛形，但日軍的防禦網只著重在馬公本島、白沙島、漁翁島、虎井嶼、小門嶼、中屯嶼及測天島等。而此時的國軍在澎湖的整備，不僅要把佈防擴展至周邊各小島，最重要的是在各大島構築日軍沒有建設的防禦工事。由於軍事方面的重視，¹³²1950 年代末期，澎湖全島已呈要塞化的態勢，步兵第 57 師駐守虎井嶼以北各島，主力置於馬公本島。反共救國軍第一總隊駐守虎井嶼以南各島，主力置於望安島。步兵第 46 師駐守在馬公本島，充當機動部隊，用於本島以外地區作戰。另外，海軍一四六艦隊駐防測天島海軍基地，空軍防砲第 211 營則駐紮在鄰近馬公基地的拱北山，海軍陸戰隊則於西嶼內垵牛心灣駐守一個營的兵力，澎湖儼然以成為一個緊密的防禦網，所以，軍方為有效處理澎湖軍務，政治的支援是不可避免的，所以，為統合軍政，軍方干涉澎湖縣長的提名似乎是理所當然的。

三、縣長提名權

¹³⁰ 同註 2，頁 794-795。

¹³¹ 日本殖民時期，日軍駐防兵力有 24,627 人。具訪談一位曾經承辦澎湖駐軍後勤軍官表示，在 1990 年代初期，澎湖駐軍已降為約 12,000 人左右。

¹³² 當時國防部視澎湖為軍事反攻大陸的中繼站，同註 19，頁 12-16。

民國 1951 年 2 月民選縣長雖已就任，然而，直至第九屆縣長除第七屆呂安德為非軍人外，其餘多為軍方所提名支持者。從表 3-2 可知，從民選縣長開始，澎湖經歷了三十餘年的「軍管」¹³³。從軍方的掌握縣長提名權，可知該時期軍方在澎湖政治所處的角色，縣政的推動，軍方的影響是不可推動的。而澎湖地方政治生態，軍方的影響更是不可忽略的，

表 3-2：澎湖縣民選第一屆至第九屆縣長背景資料

屆別	任期	縣長姓名	籍貫	黨籍	經歷
一	1951.2.-1954.6.	李玉林	河北	國民黨	副官、參謀、視察、參謀長、警察局長、大隊長、團長
二	1954.6.-1957.6.	李玉林	河北	國民黨	副官、參謀、視察、參謀長、警察局長、大隊長、團長
三	1957.6.-1960.6.	李玉林	河北	國民黨	副官、參謀、視察、參謀長、警察局長、大隊長、團長
四	1960.6.-1964.6.	徐詠黎	江蘇	國民黨	排、連、營、團長、副司令、副參謀長
五	1964.6.-1968.6.	蔣祖武	湖南	國民黨	排、連、營、團長、參謀長、處長
六	1968.6.-1973.2.	蔣祖武	湖南	國民黨	排、連、營、團長、參謀長、處長
七	1973.2.-1977.12	呂安德	台灣澎湖	國民黨	澎湖要塞技正、建設局長、簡任技正、省議員
八	1977.12.-1981.12	謝有溫	台灣澎湖	國民黨	澎湖團管區政戰主任、處長、港檢處副處長兼主任
九	1981.12.-1985.12	謝有溫	台灣澎湖	國民黨	澎湖團管區政戰主任、處長、港檢處副處長兼主任

資料來源：摘錄自時報雜誌編輯部編，《台灣地方勢力分析》。台北：時報，民 74，頁 232。

¹³³ 從民選縣長開始，除第七屆呂安德外，其餘都是在軍職時由澎湖防衛司令部支持，國民黨提名，雖然，由軍職武官轉任了文官縣長，但事實上，澎湖縣政的推動，還是由澎防部所左右，例如：在當時澎湖縣政府召開全線性的重大會議，澎防部司令官都是坐在主持人的位置，由此可為所謂「軍管」。訪談澎防部退役十餘年的中校軍官（沈姓）時所談。

從表 3-3 澎湖縣議會歷屆縣議員的職業背景來說，軍系人馬在澎湖多少都保有一、二個席位。雖然不多，但是整體而言，軍方對於號稱三千選票的眷村動員力量，對澎湖的政治而言是不可忽略的。

每次選舉快到的時候，澎湖防衛司令部政戰部門的軍官，都會來眷村走走、開開會，召集一下眷村自治會幹部，說明這一次是那位候選人為上級所支持的，會後我們幾個幹部就開始商量怎麼作，當然囉！抄抄名冊是免不了的，挨家挨戶傳達上級指示，在我們眷村啊！很可怕的啊！票一開出來，超過九成以上，是上級所指示的，這個工作啊！已經作了三十年囉。¹³⁴

表 3-3：澎湖縣歷屆縣議員職業背景

屆別	職業 百分比 時間	議員數		工商金融		農漁牧		軍公教		自由業暨其他	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1	1950.10	15	100%	7	46.6%	4	26.7%	4	26.7%	0	0.0%
2	1952.12	16	100%	8	50.0%	2	12.5%	6	37.5%	0	0.0%
3	1955.1	17	100%	7	41.2%	3	17.6%	5	29.4%	2	11.8%
4	1958.1	17	100%	4	23.5%	3	17.6%	6	35.4%	4	23.5%
5	1961.1	20	100%	10	50.0%	2	10.0%	3	15.0%	5	25.0%
6	1964.1	19	100%	8	42.1%	3	15.8%	2	10.5%	6	31.6%
7	1968.1	19	100%	11	57.8%	1	5.3%	1	5.3%	6	31.6%
8	1973.3	19	100%	11	57.9%	1	5.3%	2	10.5%	5	26.3%
9	1977.11	19	100%	14	73.7%	1	5.3%	2	10.5%	2	10.5%
10	1980.12	19	100%	15	78.9%	2	10.5%	2	10.5%	0	0.0%
11	1986.2	19	100%	16	84.2%	1	5.3%	2	10.5%	0	0.0%
12	1990.1	19	100%	15	78.9%	2	10.5%	1	5.3%	1	5.3%
13	1994.1	19	100%	16	84.2%	2	10.5%	1	5.3%	0	0.0%
14	1997.1	19	100%	15	78.9%	1	5.3%	2	10.5%	1	5.3%

¹³⁴ 訪談 A 眷村自治會總幹事，受訪者要求不公開姓名，故而眷村以代號標示。

15	2002.1	19	100%	15	78.9%	1	5.3%	1	5.3%	2	10.5%
----	--------	----	------	----	-------	---	------	---	------	---	-------

資料來源：蔡明惠，民主轉型中的澎湖地方政治生態，「社會科學理論與本土化」研討會，南華大學社會學研究所主辦，台北，民 91.04，頁 1-17。

..當然囉！我們當然支持軍方所支持的呀！不然，我們支持誰？..颱風天、下大雨，上級總是派阿兵哥幫忙整理，上級照顧我們，我們當然要聽上級的命令。¹³⁵

從一些訪談的結果，多少可以瞭解軍方在選舉時，眷村的動員力量是很強的。所以號稱五千票的眷村票，在澎湖地區多少能左右些選舉結果。

¹³⁵ 訪談一位鄰近澎防部篤行新村的眷村老榮民即在其右的莒光新村陳姓第二代。

第三節 政黨在地方政治的角色

政黨的中央執政菁英，就算影響再怎麼強，都是難以深入地方勢力，故而，地方黨部的存在，是有其必要性的。政黨的地方黨部都是依循著黨中央的指示，透過地方人脈，來動員選舉投票，一個縝密的政黨基層幹部組織，是影響政黨在地方植根的最重要因素之一。

國民黨在解嚴以前，不管縣黨部主委是否由澎防部政戰主任兼任¹³⁶，與地方的良好關係，都是不變的原則。故而，國民黨澎湖縣黨部在澎湖地方政治生態中扮演著重要的角色。澎湖在民進黨成立、解嚴以前，雖然仍存有反對的聲音，不過都還未成氣候，在此一時期，國民黨澎湖縣黨部似乎存著獨霸一方之勢，連黨工在地方的地位都羨煞不少人，¹³⁷可見在威權時代政黨地方黨部在地方的權勢。

沒法度（沒辦法），國民黨太有錢啦！有一堆（很多）的黨工，想沒影響地方，嘛沒可能（也不可能），早期的時候，黨工四處「洗腦」（宣傳）叫人加入黨啦！國民黨五十餘年的歷史，在地方沒有人有法度（辦法）取代它啦。¹³⁸

一、地方黨部與地方的社會關係網絡

因為遷移政權的中央菁英無法以他自己的人滲透到地方層

¹³⁶ 在此次資料收集過程中，資料最無法收集的，應該就是國民黨澎湖縣黨部，都宣稱資料多在搬遷辦公室時遺失，所以，澎防部政戰主任兼任黨部主委係在哪一時期，並無法確切瞭解，不過從綜合訪談資料，應該在七十年代中期以後，就不再如此。

¹³⁷ 筆者三叔及村中鄰居分別任職於國民黨澎湖縣黨部執行長及組長，在鄰里的眼中，吃國民黨的飯碗，是種光宗耀祖的表徵，在鄰里訪談中，除了特別反對國民黨者不認同外，其餘大多認為那是無上的光榮。

¹³⁸ 訪談馬公市中央里的薛姓民眾。

次的政治，而必須依賴地方傳統領袖，用以獲取大眾的支持。¹³⁹所以，國民黨是透過澎湖縣黨部及各鄉市黨部來經營地方，以獲得基層的支持。蔡明惠認為國民黨在地方基層組織的發展，有以下兩項趨勢與意義：¹⁴⁰

一、國民黨是透過組織的發展，以進行其全力的滲透，而達成其全面的控制。儘管五十年代初期自治選舉剛實施之時，其組織網絡尚未深及基層，造成愈往基層的選任職位，其黨員的當選率愈低的現象。然而，隨著其組織的不斷擴張，以及擁有的全面操控地位，地方基層勢力，終將陸續納入其政黨體系的掌握。

二、對於地方領導菁英的網羅，除了透過由上而下的提名參選過程，經由選舉動員以整編地方政治勢力之外，更對於各地方非黨籍的選任菁英，進行吸收入黨。一方面可強化其黨本身在基層民意機關的力量，另一方面也將順利收攏這些地方菁英和原有的地方勢力，以便利其遂行社會控制的動員。

事實上，國民黨在 1952 年改造運動暫時告一段落之後，開始積極進行對台灣社會的全面組織發展與滲透。澎湖近十萬人口¹⁴¹當中，就有將近兩萬的黨員。¹⁴²

國民黨實在是根深蒂固，在基層就算挖到了國民黨的版圖，也撼動不了它，它的組織已經深入到各階層，各鄉也設民眾服務分社，各村里也有小組長，就好像是一棵大樹，盤根錯結，實在有點挖不動的感覺，所以

¹³⁹ Wu, op. cit., pp. 248-249.

¹⁴⁰ 蔡明惠，《台灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的鬥爭》。台北：洪葉，民 87，頁 65。

¹⁴¹ 澎湖縣登記人口在 1970 年代中期以前，大約是十萬人，隨著台灣工商業發達，人口外流嚴重。目前（90.12.31）人口數為 91,625，因就學、就業因素，常住人口數約為 65,000 人。

¹⁴² 號稱兩萬黨員的國民黨黨員在澎湖流失的相當快，2001 年國民黨總清查，重新登記的黨員，竟然不到九千人。

說，即使國民黨已經失去了政權，也逐漸失去民意支持，但他仍是一棵大樹，離失的黨員，只不過是掉了一些葉子。¹⁴³

二、政黨地方黨部與選舉

雖然，在解嚴以前，澎湖縣地方性選舉，長期以來，並未受到反對勢力的挑戰，在各項基層選舉都是國民黨候選人的天下，可以說是國民黨提名即當選，國民黨從未落敗過，但是，1986年民進黨的成立，已造成國民黨在地方性選舉的壓力。

地方黨部的最主要工作就是選舉，國民黨在各鄉鎮市設置了民眾服務站，就是要推展為民服務工作，拉近與民眾的距離，建立良好的關係，並且與地方政治菁英接觸，為地方選舉鋪路。選舉時，配合上級的指示，進行輔選任務，動員選民支持黨提名的候選人。

以前選舉的時候，常常是半夜開會，由黨部指導員，傳達黨部指示，那時候，名冊抄得很詳細，所以票可以估得很準確。至於有沒有買票，我可不方便說，不過到底有沒有，應該可以想像的到吧！不過，就假設有買票吧！其實，應該說是一種答謝去投票的酬庸吧！當然，是不是投了「該投」的，再說吧！¹⁴⁴

進一步討論國民黨地方黨部的工作或任務，民眾服務站在選舉動員擔任很重要的角色，地方黨工好像是為選舉而雇用。吳乃德認為服務站有幾項重要的工作與任務：¹⁴⁵

1. 對該選區選民積極為民服務工作。
2. 除了服務工作之外，建立組織與針對它們活動的黨組織。

¹⁴³ 訪談親民黨澎湖縣服務處主任。

¹⁴⁴ 訪談國民黨湖西某A村小組長。

¹⁴⁵ WU, op. cit., p. 95。

3. 訓練與管理地方的黨中間幹部。
4. 動員選民支持黨在選舉提名時的候選人。
5. 加強黨的訓練工作。
6. 集合與分配黨的財物、費用。

我攏（都）不識字啦！嘍攏（也都）拿來黨部，有人會幫我寫啦！服務不嘍（不錯）啦！卡早（以前），社內（村子）那有人按怎（有問題），嘍攏黨部來處理哎（的）啦！¹⁴⁶

國民黨在主導縣長提名後，提名通常分成黨內初選及幹部評鑑，縣黨部會將結果陳送省黨部、中央黨部核示，等名單確定後，即開始進行輔選工作。不過，國民黨首次主導縣長提名，就弄得烏煙瘴氣。1985年澎湖縣第十屆縣長選舉，國民黨提名擁有博士學位返鄉擔任縣府計畫室主任的歐堅壯，卻引起地方強力的反彈；¹⁴⁷最後，曾任議長及多屆縣議員的許素葉不甘未被尊重，而違紀參選並被開除黨籍。¹⁴⁸打破了澎湖近三十年來國民黨提名即同額競選的慣例，這一點微妙的顯示國民黨的威權統治似乎有開始鬆動的跡象。¹⁴⁹由於許素葉長期經營地方，擁有相當的人脈基礎，對於國民黨輔選缺乏選戰經驗的歐堅壯造成相當大的威脅。最後在國民黨全面動員黨員、軍公教的票源支持，歐堅壯才以24,150票（56.43%）擊敗許素葉的18,647（43.57），而獲得當選。

150

其實，國民黨在第十屆縣長提名的窘況，在第十一屆仍然出現，都不是提名黨內初選最高的，造成地方不和諧，隱忍的不滿聲浪，可能隨時

¹⁴⁶ 訪談馬公市一個受過服務站服務的市民。

¹⁴⁷ 根據傳聞，其實黨內初選及幹部評鑑，歐堅壯應該都不是最高的，反而，可能是敬陪末座。至於，為何黨部會排除當時聲望極高的現任縣議會議長許素葉，現在黨部也說不出個所以然來，那就不得而知了。

¹⁴⁸ 許素葉雖然被開除了黨籍，但是，她在地方的影響力，是不容小覷的。所以，許素葉旋即被招攬再度入黨。至於許素葉的地方勢力，將在下文相關的章節討論。

¹⁴⁹ 同註5。

¹⁵⁰ 同上註。

爆發。這也可能是造成後來第十一屆的縣長補選，¹⁵¹國民黨落敗的因素之一。¹⁵²

¹⁵¹ 第十一任澎湖縣長王乾同，因病於任內逝世，而後辦理的補選，由民進黨提名的衛生所主任高植澎擊敗國民黨提名的現任第十一屆縣議會議長鄭永發，沈寂已久的澎湖反對勢力，從此逐漸凝聚，成為民進黨在澎湖各項公職選舉的基本票源，高植澎的一戰成名，可謂民進黨在澎湖的開山功臣。

¹⁵² 訪談湖西鄉某 B 村村長。

第四節 地方派系的形成與興衰

研究台灣政治現象，地方派系是不可或缺的觀察領域。二次大戰後，在 1940 年陸續實施地方自治以來，各項選舉提供了地方政治勢力的競爭場域，而地方派系逐漸形成，從影響地方政治生態，進而進入中央，¹⁵³在各種層級的政治舞臺上，都具有舉足輕重的地位。

壹、澎湖地方派系的形成

二次大戰後，台灣逐步實施地方自治以來，隨著各項選舉的開展，在台灣部分縣市為派系競爭對立的局面；同時地方派系也在選舉過程中，扮演舉足輕重的角色。既然地方派系在台灣如此的普遍並且長期以來左右著各項地方選舉結果，以及壟斷地方政治、經濟資源；¹⁵⁴那麼，地方派系是在怎樣的條件下所形成的？

根據蔡明惠對澎湖地方派系形成的研究，主要發現：(一) 澎湖地方派系的形成，乃是地方社會既存的群體組織差異性，經過日本殖民時期的統治，以及政權移轉過程中的資源分配而政治化，並隨著自治選舉的開展，逐漸形成派系抗衡的型態。(二) 戰後初期的台灣地方菁英多為日據時代政壇的延續，且敵對的地方派系成員，有分別隸屬於日據時期保甲警政系統與街庄行政系統的現象。(三) 澎湖的地方權力結構，由於長期受到軍事力量的介入與影響，不但侷限了既存地方派系勢力的發展，同時也在某種程度上阻礙了民主化的進程¹⁵⁵。

¹⁵³ 由地方派系領袖而直搗中央的諸如：劉松藩、王金平、顏清標..等。

¹⁵⁴ 同註 4。

¹⁵⁵ 同上註。

在研究地方派系起源的同時，也必須考慮地方結構特質，以及歷史發展過程中的外在政治、經濟及社會文化背景。¹⁵⁶那麼，為台灣的離島縣的澎湖，儘管與台灣同是前清漢人的移民社會，也歷經日本的殖民，以及深受國民黨的威權統治。但是，由於兩岸的對峙，澎湖所處的地理位置，使其長期受到軍事管理，澎防部的設置，長期的介入地方政治，可能使澎湖與台灣的地方派系有些不同的模式。

一、「南派」、「北派」的形成

關於澎湖早期地方派系的形成，各有不同的說法，依照高順賢¹⁵⁷的說法：「南北派的來源是在光復初期，他任馬公鎮長的時候，郭石頭是參議會副議長，那個時候的馬公鎮長由於剛光復不久，日據時期所遺留下的『街長』權力很大，任何事情都是馬公鎮在做，郭石頭因為在船公司服務（住於啟明里-位在馬公市的南方），而自己住在光復里（位在馬公市北方），而被一位情治人員胡謫出南、北派這個名詞，於是大家就傳開來。」¹⁵⁸蔡明惠認為根據此一說法，至少透露出兩個訊息。一是南北派名稱的由來，¹⁵⁹乃因兩派代表人物在馬公鎮居住方位的南北差異，所渲染而來；而此一方位上的差異，恰好符合「馬公城」的城內（啟明里）與城外（光復里）或是「街內」與「鄉下」的市街發展界線。¹⁶⁰其次，是地方權力分配所造成的派系群體的衝突與分立，早於自治

¹⁵⁶ 蔡明惠、張茂桂，地方派系的形成與變遷--河口鎮的個案研究，《中央研究院民族研究所集刊》，77期，民83，頁125-156。

¹⁵⁷ 高順賢、郭石頭在早期的澎湖派系當中，分別為「北派」、「南派」的領導人。

¹⁵⁸ 參考《澎湖建設》，第3卷，第3期，民52，頁10。《澎湖建設》，第4卷，第10期，民53，頁6，並轉引自同註115，頁53。

¹⁵⁹ 南北派名稱的由來，也另有一說：1950年澎湖縣農會選舉時出現派系競爭，時值南、北韓戰，遂有「南派」與「北派」之稱。

¹⁶⁰ 由於馬公城在1945年三月盟軍的猛烈轟炸所毀及光復後都市計畫開闢道路所拆，目前僅剩澎防部所在西側圍牆及西南側「順承門」附近，清末所建的馬公城已不復見。

選舉推行之前即已存在，此與日據時期地方領導菁英的連續，有密切的關連。¹⁶¹

1950年改組後的澎湖縣農會辦理理監事改選，當時北派領導人高順賢有感於南派領導人郭石頭已掌握糧食方面的經濟勢力，於是，積極佈署欲掌握農會系統的主導權，楊溫柔即在高順賢的支持下出馬競選農會理事長，而郭石頭與鄭暎聯合推薦呂築，結果楊溫柔當選。該次雙方人馬雖非直接參與，但仍間接地強力介入與競爭，因此「南派」與「北派」的雛形於焉而成。¹⁶²

二、南北派的競爭與衝突

1951年第一屆臨時省議會議員選舉，高順賢即以現任省參議會議員的身份，積極尋求連任；而南派方面則支持李佛續競選。¹⁶³此次的選舉係由縣議會全體議員投票產生。¹⁶⁴雙方陣營透過各種關係網絡，權力拉攏與動員之下，北派領導人高順賢獲得多數議員的支持而當選。至此，「南派」與「北派」的競爭與對抗之勢也愈趨確立。如圖 3-1：

圖 3-1：澎湖縣早期南北派競爭



資料來源：參考蔡明惠，戰後初期澎湖地方派系的形成，《思與言》，第36卷，第4期，民87.12，頁41-66內容所繪。

¹⁶¹ 同註 115，頁 53。

¹⁶² 同註 121。

¹⁶³ 李佛續為澎湖西嶼鄉人，戰後曾擔任資源委員會委員，屬「半山」份子，當時擔任台電公司高雄區經理，受到澎湖旅高同鄉會的推薦而投入選戰。

¹⁶⁴ 李紹章，《澎湖縣誌》上冊。澎湖縣政府，民49，頁234。

儘管澎湖早期南北派競爭型態的出現，並不在於地域區隔所形成的階層對抗性；但是相較於「北派」而言，「南派」仍明顯地具有商紳的色彩，¹⁶⁵且在日據時期擁有較高的社會地位。¹⁶⁶也就是這樣基本體質的差別，造成了兩派的對抗。

對國民黨政權來說，地方公職競選活動是一項重要功能，乃是促使地方上不同群體或領導人，相互敵對競爭，以坐收漁翁之利；而最有利的狀況，就是地方分裂成無數派系，且所有派系又能一律入黨，透過黨部的運作，得以有效操控及分化潛在的派系結盟。¹⁶⁷其目的在於避免有任一派系坐大，以利持續有效控制地方派系，並維持其威權體制的運作。但是據蔡明惠針對澎湖的個案研究中，至少在 1950 年代中期以前，似乎並不完全如此，因為此一時期，即使國民黨提出人選，敵對的派系仍會推出候選人，這代表著國民黨的提名上無決定性的作用，或者地方派系的衝突已不完全受國民黨的約束。

三、地方派系的分裂、重組與衰退

透過不斷的選舉過程，以及選後的利益分配，所形成的一種「準團體」，可以說是地方派系的生存條件；所以一旦離開了選舉，這種準團體自然也不可能存在。因此，經常的參選並且獲得

¹⁶⁵ 南派領導人郭石頭居於啟明里，該里及中央里、長安里為當時馬公地區較早開發的商業區，即使現在，該區仍是商店林立。而北派領導人高順賢居於光復里，為較晚開發之地帶（馬公城外），直至 1980 年代中期，光復里因為設置了「北辰市場」才逐漸帶動了商機。

¹⁶⁶ 早期的南派人員多是任職於日據時期的廳、街庄體系，或具有教員身份，如鄭暉文、黃見亨、莊冬、周素雲等，而且以「二信」為其結合基礎。有關此部份較詳細的研究，可參考李紹章，《澎湖縣誌》上冊。澎湖縣政府，民 49，頁 219-223。蔡平立，《馬公市志》。馬公市公所，民 73，頁 387-391、432 & 935-941。周宗賢，《澎湖縣誌--經濟志》。澎湖縣政府，民 85，頁 57。

¹⁶⁷ 郭正亮，〈國民黨政權在台灣的轉化：1945-1988〉，碩士論文，台灣大學社會學研究所，民 77.6，頁 60。

選戰的勝利，是維持派系生存的必要條件之一。¹⁶⁸但是，選舉的恩怨及利益的分配不均，通常是造成派系內部分裂的重要因素，進而導致地方派系結構的轉變。

（一）派系分裂

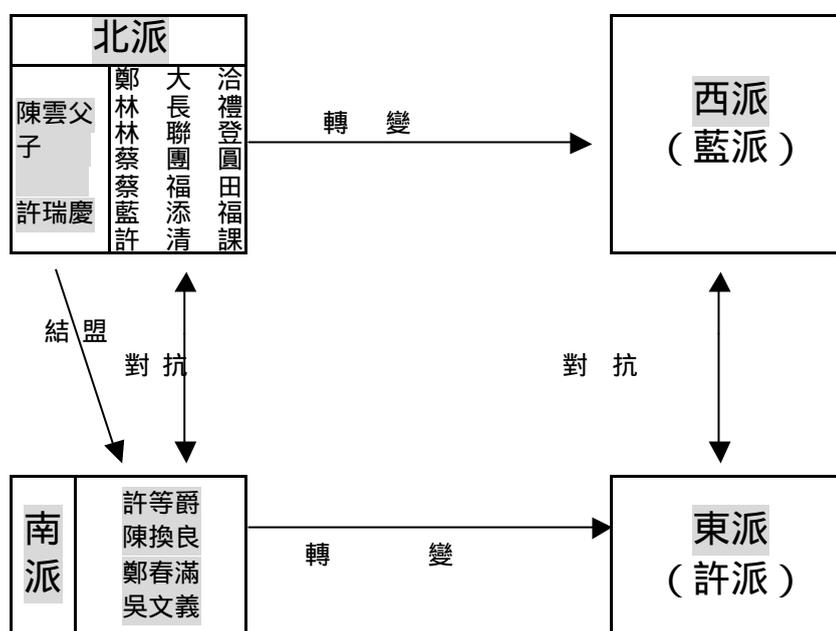
澎湖戰後初期南北派系的轉變，根據蔡明惠的研究，應該是從 1963 年的第三屆省議員選舉為開端。因為當時的現任省議員為南派的領導人郭石頭，在卸任前猝然逝世，此時，一時的失去領導人，造成南派要角鄭暉文及莊東之間意見相左，而產生了裂痕。該次選舉國民黨提名北派鄭大洽參選，南派推出許等爵違紀競選，而北派的陳雲父子及許記盛卻支持南派人選。雖然北派在這次選舉獲勝；南派勢力逐漸瓦解，但是北派似乎也出現了分裂的情形。

（二）派系重組

1964 年鄭大洽初任省議員後藍丁貴承襲了北派勢力，並獲國民黨提名順利當選澎湖縣議會第六屆議長，並逾 1965 年支持林長禮取代許記盛，而當選澎湖區漁會理事長，並結合林聯登、蔡團圓、蔡福田、藍添福、許清課，加上幕後智囊黃祿蒼，形成了「西派（藍派）」；而許記盛加上原來北派的陳雲父子及許瑞慶，並與傳統南派陣營結盟，其成員還有許等爵、陳換良、鄭春滿及吳文義等人，則稱為「東派（許派）」。（如圖 3-2）至此，澎湖早期南北派的對立轉變為東西派的對抗局面。

¹⁶⁸ 張茂桂，地方派系的迷思，《聯合報》，民 75.3.3。

圖 3-2：澎湖縣早期的派系轉變



資料來源：參考蔡明惠，戰後初期澎湖地方派系的形成，《思與言》，第36卷，第4期，民87.12，頁41-66內容所繪。

「南」、「北」派分裂，重組為「東」、「西」派抗衡的局面，可說是澎湖地方派系之間衝突最激烈的時期。其間曾先後發生兩起嚴重的暴力衝突與判刑事件。¹⁶⁹這些暴力衝突事件的發生，究其原因都是導因於選舉恩怨以及選後資源分配與利益衝突的結果。

在1960年代初期至1970年代中期，澎湖地方派系隨著領導人的凋零或退出政壇，而出現分裂及重組的現象。因為地方派系的組織及運作具有相當的不穩定性，使得選舉的參與、政黨的提名及資源的分配等因素，成為派系結盟與分裂的重要變數。¹⁷⁰蔡明惠認為澎湖地方派系由於本身缺乏穩固的體系結構，派系成員之間難以建立「集體利益」的運作機制，在缺乏行政職位所擁有

¹⁶⁹ 有關暴力事件，同註115，頁59。

¹⁷⁰ 吳芳銘，地方派系的結盟與分化變遷之研究—以嘉義縣和高雄縣為例，碩士論文，中正大

的資源分配權的情形下，派系成員在多席次合議制的議會中，為尋求「個別利益」，可能損及同派系成員的「個別利益」，當「集體利益」無法形成，或是「個別利益」大於「集體利益」時，便出現派系的分裂與重組。¹⁷¹另外由於澎湖的資源稀少性，維持派系生命的資源缺乏，造成派系成員凝聚力低，一旦，利益的轉變，也將造成派系的分裂與重組。

（三）派系的衰退

1976年的澎湖區漁會理監事改選，同是許派的許記盛並未依約將漁會理事長辭讓給許瑞慶，使得競選連任理事的許瑞慶勉強獲選候補理事，後來漁會被檢舉冒貸案，雙方因而反目成仇，也使得許派出現裂痕。¹⁷²就澎湖整體地方政治生態而言，在1970年代中期至1980年代的階段中，可以發現澎湖的地方派系，一方面因為派系領導權遭到質疑及挑戰，而終告分裂與瓦解。¹⁷³因為派系領導人不僅要面對敵對派系的攻擊，更是要解決對於派系內部成員的利益分配公性。另外，1980年代台灣的經濟發展，政治、經濟與社會的轉變，政商結合日益嚴重，使得原有以情感、個別單純利益與社會關係為取向的地方派系與家族政治，面臨轉型與重組的壓力。¹⁷⁴在無法承受社會變遷壓力的地方派系，也將淹沒於這變動社會的洪流中。

學政治學研究所，民85.6，頁137。

¹⁷¹ 蔡明惠，〈戰後澎湖地方派系興衰之研究〉，行政院國科會研究計畫，計畫編號 MSC 88-2412-H-346-001，民88.10.30，頁14。

¹⁷² 同上註。

¹⁷³ 同上註，頁18。

¹⁷⁴ 趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，民87，頁253。

第四章 台灣民主轉型對澎湖地方政治 生態變遷之影響

本章係探討台灣從解嚴後民主轉型對澎湖地方政治生態的變遷有何影響？並探討民主劃對台灣與澎湖地方政治生態的衝擊有何差別。在解嚴民主化後，對台灣的政治生態有相當大的衝擊，前文已提到，在此不再贅述，而係主要探討澎湖的地方政治生態有怎樣的變遷。

軍方與國民黨在解嚴之前，對澎湖的長期控制，是澎湖人四十餘年的痛。第十屆以後的縣長，才算是真正的澎湖縣長，軍方對澎湖地方政治的干涉程度已明顯下降，澎湖防衛司令部也不再是澎湖縣的地下縣政府。國民黨的一黨獨大，也在民進黨籍高植澎當選後而破滅，在澎湖金權腐化的國民黨，有了民進黨的競爭，以及 2000 年總統大選後所成立的親民黨也在澎湖設立了服務處，澎湖的地方政治似乎也開始了政黨競爭。

1989 年立委增額選舉，澎湖終於有了自己的立委，中興大學歷史系教授陳癸淼成為第一位澎湖縣籍立委。澎湖的地方政治也開始熱鬧了起來，1992 年現任立委林炳坤返澎參選，掀起一陣「林炳坤旋風」，林炳坤是否因此改變了澎湖的政治生態，將在下文作詳細探討。澎湖政治生態的轉變，是自發性的，還是與台灣民主化有關連，也將一併探討。

第一節 解嚴後軍方勢力的沒落

「解嚴」，對澎湖防衛司令部的影響相當深遠，使得澎防部不再是澎湖地方政治中的主導角色。不過，在解嚴前的第十屆縣長選舉，澎防部不再控制提名程序，似乎，有「隱退」的跡象。軍方在解嚴後，已有明顯的退出澎湖政壇的趨勢，2000年總統大選後，民進黨主政，更是明顯。經過針對澎湖馬公地區五個眷村榮民的訪談，軍方在國民黨垮台後，到眷村的目的，都很單純。幾乎都是社區環境整理工作，已經不再要求支持特定對象，政治味少了，眷村裡的「繁忙景象」¹⁷⁵也減少了。

以前，澎防部政戰部門的軍官，不僅平時來村里走動，瞭解民情、做做宣導，選舉的時候啊！更是走的勤。每次都是來傳達上級的命令，要求我們支持誰，比如說：十多年前選立委的時候，上級好像支持某立委，我們一些在台灣工作、讀書的小孩，以及服役中的，都被要求回來。不過，民進黨上台後，這個情形已經沒了。回想當年「老蔣時代」，上級要支持誰，我們都一定服從啊！...¹⁷⁶

壹、港口管制的解除

澎湖地處離島，由於資源缺乏，大部分居民的經濟來源就是靠捕魚。「港口」是澎湖人的母親，可以說沒有港口，就沒有澎湖人。然而，戒嚴時期，為國家安全，管制各大小港口。在解嚴前，出港捕魚的過程是很多澎湖漁民心中的痛。也許是國家安全程

¹⁷⁵ 所謂的「繁忙景象」係指選舉動員，眷村自治會幹部四處傳達上級命令以及抄名冊，發些「走路工」。

¹⁷⁶ 自勉新村一位老榮民的訪談內容。

序，但是，看在澎湖漁民的眼中，就是一種刁難。¹⁷⁷

講到這，真正會氣死人，到底是在檢查，還是刁難，我攏不知。出一個港，有夠麻煩，阮是在「討歎」(賺錢)，那會影響的國家。...¹⁷⁸

軍方在各漁港碼頭設置安檢哨，進行對漁船出入的管制，對於漁民生計有相當大的影響。所以，軍方安檢哨的撤防或移撥，是大多數澎湖漁民的期望，畢竟手續太多了，而且漁船常常被檢查的雜亂異常。1987年政府宣布解嚴，軍方將港口安檢業務移撥給警察機關，結束了四十餘年的港口管制。

貳、縣長提名權的鬆綁

縣長提名權自1951年的第一屆縣長，除了第七屆由當時的澎湖籍省議員呂安德出任外，一直到第九任縣長，都具有軍方色彩。¹⁷⁹到了第十屆國民黨提名時為澎湖縣政府計畫室主任的歐堅壯，並順利當選。雖然此時，軍方不再掌握提名權。但是，從其動員澎湖籍軍士官兵回澎支持歐堅壯的情形來看，其實，在當時澎防部還是多少左右著澎湖的地方政治。¹⁸⁰

一、軍方淡出澎湖地方政治

第十屆縣長選舉是軍方淡出澎湖政壇的開端，雖然，軍方仍

¹⁷⁷ 從澎湖縣各項選舉來看，民進黨得票率較高的地區，幾乎都是以海為生的漁村，從訪談得知，之所以討厭、反對國民黨，港口安檢是一個主要因素，因為軍就是黨軍，是澎湖漁民一個根深蒂固的觀念。

¹⁷⁸ 訪問停靠馬公第三漁港的漁民，

¹⁷⁹ 根據訪談一位澎防部一位退役少校所談，第一屆至第六屆都是澎防部所主導的，而第八、九任謝有溫，則是當時國防部總政戰部主任王昇所極力推薦的。

¹⁸⁰ 該次選舉由於實力雄厚的現任議長許素葉違紀參選，國民黨深受壓力，最後還是動員了「部隊」贏得選戰。

然動員投票部隊，但在縣長提名上，已不再主導。澎湖縣長選舉開始有了競爭的局面，除了第十一屆縣長候選人王乾同在其個人背景特質無爭議及民進黨未提名候選人情形下，而同額選舉，輕鬆當選。不過王乾同縣長在其任內因病逝世，澎湖縣選舉委員會隨即依據公職人員選舉罷免法辦理補選，這一次的補選，開啟了澎湖政黨競爭的局面，國民黨與民進黨各推一名候選人，各有勝敗。（如表 4-1）從表 4-1 可知，國民黨在第十一屆縣長補選及第十二屆縣長選舉，均敗於民進黨。從以往軍方介入選舉，國民黨

表 4-1：澎湖縣第十一屆縣長補選後縣長選舉
政黨競爭情形

屆別	任期	參選者	籍貫	黨籍	當選否
11 屆補選	1992.3--1993.12	鄭永發	台澎	國民黨	
		高植澎	台澎	民進黨	是
12	1993.12--1997.12	高植澎	台澎	民進黨	是
		郭天佑	台澎	國民黨	
13	1997.12--2001.12	賴峰偉	台澎	國民黨	是
		許丕龍	高雄	民進黨	
14	2001.12--2005.12	賴峰偉	台澎	國民黨	是
		陳光復	台澎	民進黨	

資料來源：摘錄自蔡明惠，「民主轉型中的澎湖地方政治生態」，「社會科學理論與本土化」學術研討會，南華大學社會學研究所主辦，台北，民 91.04，頁 9-10，澎湖縣 1950-2000 年縣長選舉候選人背景資料、第十四屆縣長選舉公報。

候選人一定當選的情形來看，軍方似乎不再強力干預選情，而有淡出澎湖地方政治的態勢。另外，可從表 4-2 澎湖縣歷屆縣長國民黨候選人的背景可知，在第十屆以後的國民黨候選人都是以公教、民意代表為主，已不再有軍方背景，可見軍方對於澎湖縣長

提名權的掌控已完全鬆綁，即使有建議權，似乎還是由國民黨澎湖縣黨部主導。

表 4-2：澎湖縣歷屆縣長國民黨候選人背景

屆別	候選人	經歷
1	李玉林	副官、參謀、視察、參謀長、警察局長、大隊長、團長
2	李玉林	副官、參謀、視察、參謀長、警察局長、大隊長、團長
3	李玉林	副官、參謀、視察、參謀長、警察局長、大隊長、團長
4	徐詠黎	排、連、營、團長、副司令、副參謀長
5	蔣祖武	排、連、營、團長、參謀長、處長
6	蔣祖武	排、連、營、團長、參謀長、處長
7	呂安德	澎湖要塞技正、建設局長、簡任技正、省議員
8	謝有溫	澎湖團管區政戰主任、處長、港檢處副處長兼主任
9	謝有溫	澎湖團管區政戰主任、處長、港檢處副處長兼主任
10	歐堅壯	教師、國民黨中央黨部幹事、內政部科員、專員、澎湖縣政府計畫室主任
11	王乾同	澎湖縣政府課員、課長、馬公市長
11 補選	鄭永發	澎湖縣議會議員、副議長、議長、國民黨澎湖縣黨部副主委
12	郭天佑	中學教師、國立海洋大學教授
13	賴峰偉	原子能委員會技正、國民黨澎湖縣黨部主委
14	賴峰偉	原子能委員會技正、國民黨澎湖縣黨部主委

資料來源：摘錄自蔡明惠，〈民主轉型中的澎湖地方政治生態〉，「社會科學理論與本土化」學術研討會，南華大學社會學研究所主辦，台北，民 91.04，頁 9-10；澎湖縣 1950-2000 年縣長選舉候選人背景資料、第十四屆縣長選舉公報。

參、軍方在澎湖地方政治角色的轉變

軍方掌控了澎湖地方政治四十餘年，明顯可知國民黨的威權

統治也蔓延到離島的澎湖，1987 年的解嚴，劃破了澎湖長期的軍管。軍方從掌控縣長提名權到鬆綁，從地方政治的主導者轉變為社區服務者。澎湖縣長不再是澎防部控制澎湖地方政治的配角，而是澎湖地方政治的主導者，澎湖終於有了真正的縣長，軍方的角色轉變是最大的因素。

一、解嚴的轉變

在 1987 年解嚴前，台灣的民主化尚未成熟，政治環境上還是有威權統治的味道。在威權統治的國家，軍人的角色地位是至高的，為了國家的有效統治，軍管似乎是必要的，尤其戰略地位相當重要的澎湖，更無法逃脫「軍管」的命運。

「解嚴」，在澎湖似乎代表著「軍管」時代的結束。港口安檢管制權的移撥與縣長提名權的鬆綁，回歸到警察機關負責治安與政黨主導選舉的「常軌」時代。軍方失去了主導地方政治的角色，僅仍存有「民防演習」的主導權，¹⁸¹掌握軍、政大權的澎防部，在澎湖的地方政治中已由「主」轉變為「客」。

二、國軍精實案的推展

國軍部隊「精實案」自 1997 年 7 月 1 日起實施，迄 2000 年 6 月 30 日，國軍總員額已由「精實案」前的四十五萬餘員，降為三十八萬餘員。¹⁸²當然，在這一波的國軍精實案，澎湖的駐軍也

¹⁸¹ 國防部每年軍在五、六月份舉行「萬安演習」，主要演習內容為「民防團」的後方戰務演練，是項演習仍由澎防部主導、縣府僅是協助配合的角色。

¹⁸² 參考國防部網站：<http://www.mnd.gov.tw> 國防報告書-第六篇第一章「國軍精實案」。

從初期 22,000 人降至 8,000 餘人。¹⁸³ 所以，軍方的影響力也隨著駐軍的減少而弱化。¹⁸⁴

三、社區服務

解嚴後與兩岸關係的改善，澎湖駐軍不僅減少，其功能更是從「軍管」轉變為「社區服務」，以改善威權統治「軍管」時期給澎湖民眾的不良印象。

雖然，在解嚴前澎湖的駐軍也是有些社區服務的工作，但是給澎湖民眾的感覺是不一樣的。據訪談一些常受駐軍社區服務的村里民眾表示：

卡早，部隊出來「拼掃」（打掃），嘛攏應該唉，誰人叫「他」管「赫最」（那麼多），叫人一點啊自由「攏沒」（都沒有）。出個海，也管「赫嚴」（那麼嚴），「妥探」（賺錢、工作）都沒時間啊！哪有夠時間「拼掃」。不過，現在阿兵哥出來服務，真正是「不錯」，真正哆服務啦。像 921 地震啦！哪不是阿兵哥，我看，沒「赫緊」（那麼快）處理好啦。¹⁸⁵

現在，一些社區、學校甚至機關整理環境，若需要協助，當地駐軍是最先被想到的。¹⁸⁶ 現在，在街道、馬路旁及社區中所看到的「駐軍」，幾乎都是正在作「社區服務」。

¹⁸³ 根據服務澎防部三十餘年，承辦糧食補給業務的退役少校所言，澎湖的駐軍在 1990 年代初期，約已降為 12,000 人（包含陸海空軍）。

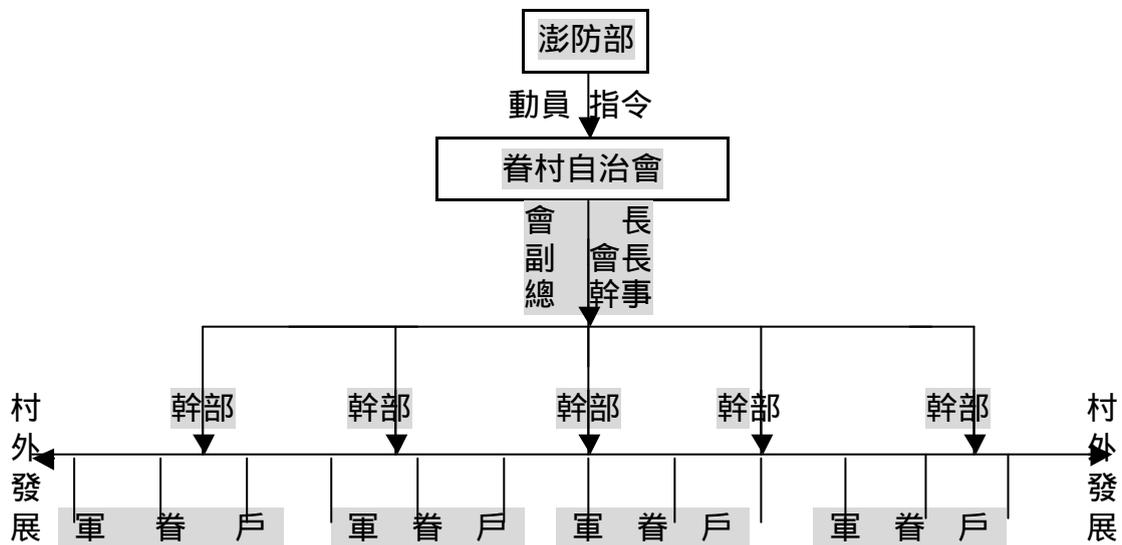
¹⁸⁴ 根據十餘個鄰近部隊村里的訪談，在解嚴前，常有部隊的政戰人員到村里中收集資料及監視中國大陸廣播節目的收聽情形。也時常看到憲兵或情治人員到村里中帶走一些人。事實上，在沒有鄰近部隊的村里也常有這樣的情形，可見「軍管」時代的可怕。而現在，由於部隊的精簡，多數軍營中都是空盪盪的，人力的不足，以及民主化後民權的高漲，這種情形已不復見。

¹⁸⁵ 訪談湖西鄉某村村長。

¹⁸⁶ 現在的「阿兵哥」真像廉價勞工，整理完環境後，也只不過幾箱飲料表達感謝之意。

對於軍方政策最為忠誠以及動員效果最強的眷村，在選舉動員時，組織最為縝密。（如圖 4-1）由於，軍方在解嚴後，逐漸對眷村的意識型態解禁，不再被強烈要求選擇軍方所支持的人馬，國民黨候選人不再是唯一的選擇，尤其在民進黨執政後，軍方已完全放任眷村自行選擇支持者，軍方已不再是替國民黨選舉動員的角色。

圖 4-1：解嚴前澎湖縣眷村選舉動員模式



資料來源：整理自澎湖縣貿商十村自治會幹部「彭先生」記事資料，因提供者，不願表明身份，故以彭先生表示。

解嚴後，雖然澎防部政戰人員仍然偶而到村子裡走動，要求支持某特定對象。不過，態度上緩和了許多，不再是下達命令的語氣，村子裡自治會的幹部，也不在像以前走的那麼勤了，畢竟，上級的壓力減少了。¹⁸⁷

民進黨上台後，澎防部的人已經不在選舉時到村子裡走動，只是，偶而村子需要時，到村子打掃環境，修理門窗而已。有時寒暑假，也會為軍眷子

¹⁸⁷ 訪談原為貿商十村的自治會幹部的內容。

弟辦一些課業輔導。...¹⁸⁸

現在，每次選舉投票，村子裡民進黨的票，好像增加了，軍眷子弟也不一定會被支持，記得大約十幾年前的詹廷龍、陰玉玲選議員的時候，眷村並沒有強力的支持，好像都沒有選上。...¹⁸⁹

軍方的角色轉變，意味著軍方在澎湖地方政治勢力的「弱化」，軍方還「權」於民，使澎湖縣民得到完全的政治參與。軍管時期的國民黨一黨獨大，也走向了政黨競爭的「民主政治」。也使得 1990 年代以後澎湖的各項選舉真正表達了澎湖的「民意」。¹⁹⁰

¹⁸⁸ 訪談鄰近澎防部莒光新村的退役軍官的內容。

¹⁸⁹ 訪談鄰近澎防部篤行新村一位老榮民的內容。

¹⁹⁰ 1992 年的第二屆立委選舉之外，軍方暗中支持陳癸淼競選連任，現任的立委林炳坤首次參選落辦。另外，第十二屆縣長選舉時，澎防部仍為國民黨籍選人郭天佑，於營區內設立了秘密競選總部。

第二節 解嚴後政黨影響力的消長

1986年民進黨成立，劃破了國民黨一黨獨大的時代；而1991年的第二屆國大代表選舉及1992的第二屆立委選舉，開啟了政黨競爭的大門。使得台灣能夠真正全面定期改選中央層級民意代表，而定期改選為民主的要件之一，台灣闊步地步入民主化的道路。而選舉擴展了政黨競爭的場域，政黨的良性競爭是民主國家的主要特質。在競爭過程中，政黨勢力互有消長，尤其在各縣市互有輪替執政，確立了「政黨政治」的民主機制，台灣的地方政治也開展了民主化。

國民黨長期以來是透過澎湖縣黨部及各鄉市黨部來經營地方，以獲得基層的支持。但也因為長期的獨大心態與軍方的長期控管，也引起一些對國民黨政府的不滿。這個不滿的情緒，在第十一屆縣長補選時獲得了解放，¹⁹¹開啟了民進黨在澎湖執政六年的時代。

壹、國民黨的衝擊

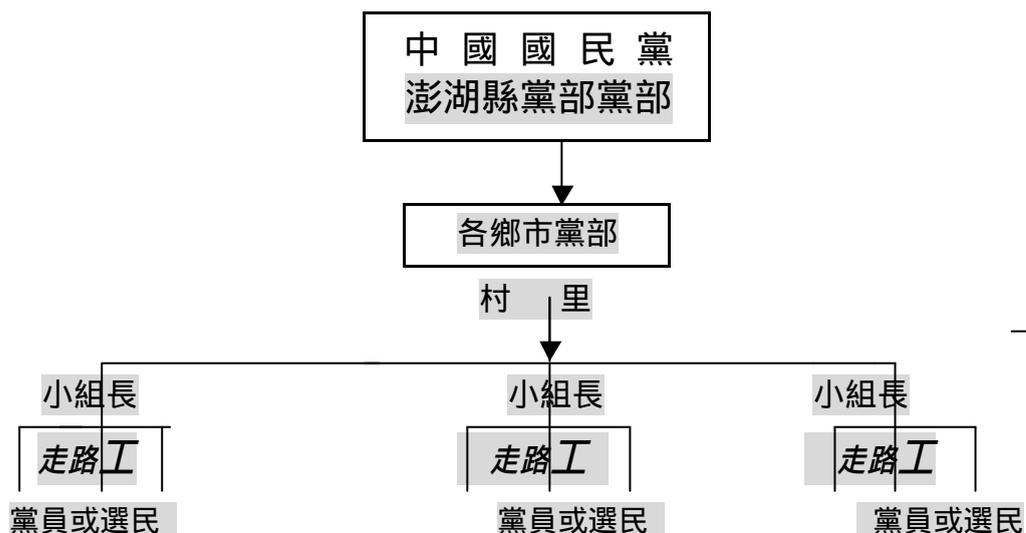
國民黨在澎湖的長期的執政，總以為有軍方的強力動員以及勝選妙藥「金錢動員」，必定戰無不勝，基層黨工的危機意識可以說是薄弱的，畢竟國民黨在澎湖還沒失敗過。不過，台灣步向民主化的過程中，民進黨的出現衝擊著國民黨傳統權威。

¹⁹¹ 國民黨在縣長王乾同逝世後，即苦於補選人選的決定。不過，在其自大心態中，認為躺著也選得上，推出了當時民意支持度不高且家族形象不佳的鄭永發，國民黨的自大，在這一次受到空前的挑戰，民進黨推出形象清新的衛生所主任高植澎，輕鬆的拿下58%的選票，而國民黨僅有48%的選票，國民黨的慘敗，造就了民進黨的勝選。長期勝利的國民黨，在此被澎湖的選民打個重重的耳光，而民進黨的聲勢也在此不可遏抑。

一、國民黨基層動員的失靈

國民黨澎湖縣黨部依恃著中央的執政、龐大的組織，以及雄厚的經濟能力，在選舉時的金錢動員，都能順利克敵。不過，探究國民黨之所以在 1993 年以前澎湖還沒敗選過，首先是民進黨剛於 1986 年成立，還算是初生之犢，尚無能力與適當的人才可資參選。¹⁹²其次因為軍方長期動員支持國民黨候選人，使其提高當選機率，最後則是國民黨的基層組織嚴密及強大的經濟能力。尤其是其基層組織在選舉動員時有相當的效益，其動員模式如圖 4-2：

圖 4-2：國民黨基層動員圖示



資料來源：依據與國民黨澎湖縣基層黨工「湖先生」訪談內容整理。

然而，再緊密的組織，都有可能鬆動，當國民黨在第十一屆縣長補選失利後，民進黨伺機而起。雖然民進黨在第十二屆縣長選舉之後，再也沒有光榮勝利過。但是，由於「高植澎效應」，¹⁹³

¹⁹² 民進黨在澎湖剛成立黨部時，據說黨員僅有 22 人。

¹⁹³ 在高植澎當選澎湖縣長後，不久即因為 5000 元事件，遭受停職的命運，該案起起伏伏，但是高植澎仍在危機中順利連任，但也注定再停職的命運。司法案件，我們不作評論，不過在高植澎的任期結束前，都還未返回縣長室上班。但是，不久後該案宣判高植澎無罪。也許司法是公正的、

民進黨在澎湖的單一席次選舉都有不錯的得票率，這意味著國民黨在澎湖的鐵票，似乎已有明顯的流失，其基層組織動員也不再是萬靈丹。

二、民進黨在澎湖的崛起

民進黨在現任縣議員高植澎時任西嶼鄉衛生所主任時，提名參選澎湖縣第十一屆縣長補選。民進黨在之前的幾項選舉，支持度並不高，(如表 4-3) 加上所提名的高植澎從未有參選的經驗，

表 4-3：民進黨成立後澎湖縣第 11 屆縣長補選前各政黨得票率

選舉時間	選舉項目	國民黨得票率	民進黨得票率	新黨得票率	無黨籍得票率
1989.12.00	第十一屆縣長選舉	100%	-	-	-
1990.01.20	第十二屆縣議員	63.43%	5.40%	0.00%	31.17%
1991.12.21	第二屆國民大會代表	74.00%	14.00%	0.00%	12.00%
1992.12.19	第二屆區域立委	89.54%	10.46%	0.00%	0.00%
1993.02.27	第 11 屆縣長補選	42.00%	58.00%	0.00%	0.00%

資料來源：摘錄自蔡明惠，「民主轉型中的澎湖地方政治生態」，「社會科學理論與本土化」學術研討會，南華大學社會學研究所主辦，台北，民 91.04，頁 8-12，90。前項選舉公報及澎湖縣選舉委員會選舉結果統計表。

附註：第十一屆縣長選舉僅國民黨推舉候選人。

剛開始並不被看好。但是，選舉結束後，大爆冷門，形象清新的民進黨候選人高植澎擊敗了深受家族背景之累的國民黨候選人鄭永發。¹⁹⁴高植澎的當選，使得反對國民黨的勢力得以凝聚，而繼

無庸置疑的。但是這樣的安排，讓澎湖縣民的「賭爛票」似乎有發酵的跡象，除了鄉市長及縣議員選舉，民進黨尚無法突破外，其餘各項選舉，民進黨都有高達三成以上的得票率。將之高植澎為開端的民進黨在澎湖的發酵現象，稱之為「高植澎效應」。

¹⁹⁴ 該次的補選，由於整個台灣僅有澎湖的選舉，民進黨的經傾巢而出，為高植澎站台助講，也

續在第十二屆縣長選舉時，擊敗形象良好的國民黨候選人海洋大學教授郭天佑。雖然，在往後的選舉中民進黨都落敗，不過值得注意的是，民進黨都有不低的得票率。(參考表 4-4)雖然，國民黨在 1994 年後的選舉都未敗選。但是民進黨的實力已不容小覷，幾乎每次的單一席次選舉，都有相當高的支持度。(參考表 4-4)，國民黨在澎湖的執政地位可能隨時易主。所以，民進黨的崛起，將是國民黨最大的挑戰與壓力。

表 4-4：1990 年代以後澎湖縣各政黨得票率

選舉時間	選舉項目	席次	國民黨 得票率%	民進黨 得票率%	新黨 得票率%	無黨籍 得票率%
1990.01.20	第十二屆縣議員	19	63.43	5.40	0.00	31.17
1991.12.21	第二屆國民大會代表	2	74.00	14.00	0.00	12.00
1992.12.19	第二屆區域立委	1	89.54	10.46	0.00	0.00
1993.02.27	第十一屆縣長補選	1	42.00	58.00	0.00	0.00
1993.11.27	第十二屆縣長	1	42.44	57.56	0.00	0.00
1994.01.29	第五屆市長第十二屆鄉長	6	64.17	11.06	0.00	24.77
1994.01.29	第十三屆縣議員	19	65.44	6.63	0.81	27.12
1994.12.03	第十屆省議員	1	56.41	43.59	0.00	0.00
1994.12.03	第一屆省長	1	61.65	35.31	2.35	0.69
1995.12.02	第三屆區域立委	1	65.85	27.66	5.19	1.31
1996.03.23	第三屆國代	2	59.06	24.44	16.50	0.00
1996.03.23	第九任總統副總統	1	62.61	19.92	0.00	17.47
1997.11.29	第十三屆縣長	1	57.53	42.47	0.00	0.00
1998.01.24	第 6 屆市長 13 屆鄉長	6	83.60	8.45	0.00	7.95
1998.01.24	第十四屆縣議員	19	61.19	5.85	0.16	32.80

因此在澎湖颳起了一陣「民進黨旋風」。

1998.12.05	第四屆區域立委	1	62.78	31.13	0.00	6.09
2000.03.18	第十任總統副總統	1	23.25	36.79	0.14	0.27 親：39.55
2001.12.01	第十四屆縣長	1	57.81	32.76	-	9.43
2001.12.01	第五屆區域立委	1	56	29.03	0.82	13.79

資料來源：摘錄自蔡明惠，「民主轉型中的澎湖地方政治生態」，「社會科學理論與本土化」學術研討會，南華大學社會學研究所主辦，台北，民 91.04，頁 8-12—8-13。前項選舉公報及澎湖縣選舉委員會選舉結果統計表。
附註：第五屆區域立委林炳坤未獲國民黨提名，但為區分其他無黨籍，故歸於國民黨。

三、新興政黨的浮現

台灣在民主化的過程中，新興政黨的浮現，佔有相當重要的角色。不論新黨、建國黨、親民黨或台聯黨的出現，都為台灣的政治生態掀起漣漪。由於在澎湖的民進黨與建國黨之間的界線，似乎不是那麼清楚，而且建國黨未曾提名候選人參選澎湖的各項選舉。因此，有關建國黨在澎湖的情況，在本文不列入探討。

(一) 新黨

1986 年民進黨成立，以及 1988 年蔣經國任總統任內逝世，副總統李登輝依據憲法繼任總統職位後。國民黨內部出現了權力鬥爭，外部呈現出支持基礎的流失，內部則出現少數不滿李登輝作為的意見，要求國民黨進一步實施黨內民主及政治改革，以挽救日漸失去群眾支持的國民黨，其中最具體的是以趙少康為首在 1989 年成立的「新國民黨連線」。¹⁹⁵而後，新國民黨連線在 1993 年 8 月 22 日進一步成立新黨，正式與國民黨劃清界限，開啟了三

¹⁹⁵ 游清鑫，台灣政黨競爭及體系之變遷，《政治學報》，第 25 期，民 84.12，頁 181-206。

黨競爭的局面。¹⁹⁶

雖然，新黨的成立對國民黨而言，是個相當大的衝擊，也打亂了國民黨與民進黨之間的競爭態勢。但是，新黨的影響並沒有延伸到澎湖。地處離島的澎湖並未因新黨的出現，在地方政治中引起大波瀾，除了第三屆國代選舉在前立委陳癸淼夫人盧淑美的參選下，得到 16.5% 的得票率，其餘幾次的選舉中，得票率都相當低。（如表 4-5）新黨在 2001 的國會改選，嚴重落敗，新黨的存續與否，應是可預知的，至少在澎湖連曇花一現的機會都沒有。所謂的「外省黨」（新黨）在眷村林立的澎湖，並未獲得廣大眷民的支持。所以，新黨在澎湖即使有影響也是短暫的。¹⁹⁷

表 4-5：新黨與其他政黨在澎湖各項選舉得票率

選舉時間	選舉項目	國民黨 得票率%	民進黨 得票率%	新黨 得票率%	無黨籍 得票率%
83.01.29	第十三屆縣議員	65.44	6.63	0.81	27.12
83.12.03	第一屆省長	61.65	35.31	2.35	0.69
84.12.02	第三屆區域立委	65.85	27.66	5.19	1.31
85.03.23	第三屆國代	59.06	24.44	16.50	0.00
87.01.24	第十四屆縣議員	61.19	5.85	0.16	32.80

資料來源：摘錄自蔡明惠，「民主轉型中的澎湖地方政治生態」，「社會科學理論與本土化」學術研討會，南華大學社會學研究所主辦，台北，民 91.04，頁 8-12。

¹⁹⁶ 同上註。

¹⁹⁷ 曾任 1989 年第一屆增額立委及第二屆立委的陳癸淼為 1993 新黨創黨元老，陳癸淼旋即任第三屆立委新黨不分區代表，自此未再返澎參選。

（二）親民黨

由於與國民黨立場的不同，宋楚瑜退出了國民黨，參選了2000年總統大選，幾經激烈的爭鬥，選票在極少數的差距而落敗。成立政黨的呼聲在2000年3月18日選情底定後，宋楚瑜決定成立了「親民黨」。

由於宋楚瑜在台灣省長任內親臨離島澎湖八十餘次，在澎湖人的心目中是位好省長。即使卸下省長職務，仍深受澎湖人的支持與推崇。故而，2000年的總統大選，在國民黨掌握行政資源下的澎湖，仍然獲得了最高票。

在多數澎湖的支持下，親民黨澎湖縣服務處與台灣各縣市黨部同步成立。開始吸收黨員、經營地方，以期在澎湖地方政治生態中佔有一席之地。在訪談親民黨澎湖縣服務處主任時，對於親民黨在澎湖開拓的困難，可見其端倪。雖然，宋楚瑜在總統大選中，獲得多數澎湖選民的支持。然而，熱衷政治的人畢竟在社會結構中並非多數，加入政黨的少之又少，親民黨成立一年多，澎湖籍的黨員也不過四百餘人。¹⁹⁸親民黨在澎湖的成立，也許會有人認為澎湖的地方政治生態將近入戰國階段，形成國、民、親、台等黨的競爭。其實，就目前的觀察，親民黨在澎湖應該尚未成氣候，宋楚瑜的高得票率，事實上也只不是個人崇拜的效應吧了！從2001的立委選舉，可知代表親民黨的呂文義並未承襲宋楚瑜的票源。（參考表4-6）由於，親民黨成立至今也不過兩年餘，在澎湖地方政治所扮演的角色為何？還是值得觀察的。

¹⁹⁸ 據國民黨某澎湖縣黨工表示，澎湖縣國民黨員，經過重新登記約有八千餘人（據說曾經高達

表 4-6：宋楚瑜（親民黨）與其他政黨在澎湖得票率的比較

選舉時間	選舉項目	國民黨 得票率	民進黨 得票率	宋楚瑜 (親民黨) 得票率	無黨籍 得票率
1994.12.03	第一屆省長	61.65	35.31	(61.65)	0.69
2000.03.18	第十任總統	23.25	36.79	39.55	0.27
2001.12.01	第五屆立委	56	29.18	15.77	0.69

附註：宋楚瑜代表國民黨參選第一屆台灣省長，該次選舉新黨得票率為 2.35%。

（三）台聯黨

台聯黨同於親民黨都是在 2000 年總統大選後不久所成立的，就目前台聯黨在澎湖地方政治而言，應該算是無足輕重。在澎湖縣第十五屆縣議員選舉，所提名的都是曾經是國民黨或民進黨的失意政治人物，所提名林素妹、李春氣分別獲得 185 及 270 票，台聯黨在澎湖可說是出師未捷。就目前的澎湖政治生態來說，台聯黨想要在國民黨與民進黨的夾縫中存續，似乎有些困難。

不論是新黨、親民黨或台聯黨，在資源稀少、利益有限的澎湖，想要開創一片天，在國民黨與民進黨兩黨競爭情形下，除了親民黨本身的政黨勢力，也許還有發展的空間，其餘政黨如新黨、台聯黨就有如逆流中的小魚般。

貳、國民黨角色的轉化

國民黨在澎湖基層票源的流失，使其所扮演的角色不得不產生變動。原本在軍方退出選舉提名權的主導，而由國民黨澎湖縣

兩萬餘人)，而民進黨的黨員據黨部主委陳光復表示目前約有八百人。

黨部主導了選舉提名。然而，縣長的寶座也因為國民黨澎湖縣黨部長期的自大心態，曾經失去了六年的執政權。也使得民進黨趁機在澎湖坐大，造成國民黨不可收拾的局面。為再獲得民眾的支持，國民黨在澎湖由高高在上的「黨」，逐漸轉向服務、熱忱的「公益社團」。

一、領導色彩的褪色

在澎湖長達四十年的地方政治，雖然澎防部曾經掌控了縣長的提名，但是，黨的角色在其他的各項選舉仍是處於領導的地位，如省議員、縣議員、1989年後的立委，這幾個個澎湖地方派系的前鋒與後衛，仍是由國民黨這個「教練」安排上場。但是，隨著民主化的推展，軍方不再干預地方政治，國民黨失去了選舉動員的機器，其影響力也隨著弱化了。

由於澎湖地方基層選舉中政黨（國民黨）與軍方影響力的弱化，而且候選人主要是靠家族、親友、地緣和事業等社會關係所建構的人脈基礎，再配合金錢來進行選票的動員，使得基層地方政治人物不再如以往汲汲營營於爭取國民黨的提名。¹⁹⁹甚至於出現寧願以無黨籍身份參選的情形，國民黨的領導地位似乎已遭受了挑戰。²⁰⁰從表 4-7 可知，雖然，在 1990 年代的三次縣議員選舉，國民黨仍有超過六成的得票率，但是值得注意的是，無黨籍佔有三成左右的得票率。²⁰¹

¹⁹⁹ 同註 5。

²⁰⁰ 在解嚴以前，若要在澎湖參選，如果沒有國民黨的提名，以及軍方的支持，通常是無法順利當選的。

²⁰¹ 民進黨在澎湖的各項複數席次的選舉，得票率很難超過 10%，在單一席次的選舉與複數席次的選與，民進黨的得票率有如此大的差異性，是值得觀察研究的議題。

現在，國民黨提名不一定當選，就像鄭永發、郭天佑還不是輸了，不過較奇怪的是，民進黨一直到現在，縣議員都選的不是很好，第十五屆的高植澎，好像是第一個民進黨籍議員。

我是國民黨籍的，不過在選村長的時候，並不喜歡被黨提名，無黨籍會比較自在，選了那麼多次，我還不是當選了，黨倒是都沒幫忙過。²⁰²

表 4-7：1990 年代澎湖縣議員政黨得票率

選舉時間	選舉項目	國民黨 得票率 %	民進黨 得票率 %	新黨 得票率 %	無黨籍 得票率 %
1990.01.20	第 12 屆縣議員	63.43	5.40	0.00	31.17
1994.01.29	第 13 屆縣議員	65.44	6.63	0.81	27.12
1998.01.24	第 14 屆縣議員	61.19	5.85	0.16	32.80

資料來源：摘錄自蔡明惠，〈民主轉型中的澎湖地方政治生態〉，「社會科學理論與本土化」學術研討會，南華大學社會學研究所主辦，台北，民 91.04，頁 8-12。澎湖縣選舉結果統計表。

附註：澎湖縣第 12—14 屆縣議員席次均為 19 席。

二、國民黨澎湖縣黨部的轉變

國民黨目前在澎湖縣的各項選舉，雖然仍居於領先地位，然而，民進黨在澎湖設立縣黨部後，國民黨澎湖縣黨部即有如芒刺在背。不過國民黨澎湖縣黨部卻也不警惕，認為高植澎的勝選，只不過是個案。當然，從目前的態勢而言，不管民進黨、親民黨或台聯黨的實力，還撼動不了國民黨在澎湖地方政治的老大地位。然而，國民黨在澎湖基層選票的流失，卻也是不爭的事實。

國民黨為收回曾經為民進黨高植澎所攻取的江山，特別從原子能委員會徵調時任技正的賴峰偉返澎接任黨部主委。賴峰偉接

²⁰² 訪談一位馬公市多任里長的談話。

任黨部主委後，即積極佈署兩年後奪回縣長寶座。國民黨澎湖縣黨部也在這個時期，由地方政治領導的地位轉變為服務基層民眾，期以爭取黨員及支持民眾的回流。在這個階段，國民黨澎湖縣黨部積極辦理各項急難訪視並予慰問協助，在大學聯考時於考場設置服務台；並在收到成績單後協助考生計算落點、填寫志願，也為縣民代為申報所得稅，種種的服務，使得賴峰偉於第十三屆的縣長選舉在軍方未特別動員支持的情況下，擊敗了代表民進黨參選的許丕龍。

三、林炳坤立委服務處的取代

林炳坤這個澎湖人耳熟能詳的名字，從 1992 年的立委選舉，及颯起一陣旋風。林炳坤是澎湖旅高雄富商，在當時中央主流派的支持下，積極返鄉參選。²⁰³選戰的開始林陣營首先辦了一場「澎湖的一天」攝影活動，澎湖籍民眾可憑著戶口名簿免費換取「炳坤牌」照相機。²⁰⁴雖然，林陣營耗費如此龐大，終究還是敵不過軍方所支持的陳癸淼。

儘管林炳坤第二屆立委選舉落敗，但他隨即進行三年後的部屬，一方面結合地方勢力於各鄉市設立服務處並建立樁腳網絡，以扎根基層；另一方面持續服務鄉親。²⁰⁵故而在第三、四、五屆立委選舉中都能過關斬將。當林炳坤連續的順利當選，勢力也逐漸坐大後，林炳坤也建立了在澎湖地方政治的影響力。就目前來

²⁰³ 在一些田野訪談中，有相當多的民眾認為林炳坤會回澎湖參選立委，全是因為中油弊案，台灣流傳著當選中央民代，什麼罪都可以「暫時無罪」的說法。

²⁰⁴ 由於這一次活動所發出的照相機數以萬計，澎湖人大都笑稱該向機為「炳坤牌」照相機。其實，就目前法務部偵辦賄選物品的價值標準三十元來看，當時的照相機可能會成為檢察單位偵辦賄選的證物。

²⁰⁵ 澎湖人在高雄霖園飯店過夜，只要是透過林炳坤服務處辦理的一律二折優待，這樣的服務，深獲澎湖人的好評。

看，林陣營的勢力可謂無出其右，國民黨澎湖縣黨部的地位可真是受到了威脅，從澎湖地方政治運作過程中，地方勢力山頭領導人、選舉動員樁腳都是聚集在林炳坤立委服務處商討，林炳坤在澎湖既有國民黨版圖中，似乎有著領導人的色彩。故而，林炳坤服務處似乎有取代國民黨澎湖縣黨部的跡象。²⁰⁶

參、澎湖縣各政黨勢力的消長

台灣民主化的推展成就了競爭性政黨體系的建立，從「黨外人士」到民進黨；從「新國民黨連線」到新黨，從凍省籍總統大選的「宋省長陣營」到親民黨的成立，從「親李派」到台聯黨的浮現，台灣的政黨勢力不再獨佔，而政黨的競爭與制衡，讓台灣的政黨體系，由國民黨的一黨威權體制演變到民、國、親、台及無黨籍聯盟的多黨競爭體系。²⁰⁷雖然，維持了長期的多數地位，卻也在 2001 國會改選中，失去了「最大黨」的地位。台灣的民主化使民眾透過選舉提升政治參與，卻也促使了黨外人士的凝聚及新生政黨的出現，社會結構多元化的轉變，各政黨的勢力與支持度也各有消長。而澎湖的選民對於個政黨的支持度也同樣互有消長，但是，仍大多為國民黨的勢力範圍所在，而民進黨雖然在縣長層級以上選舉的得票率有逐漸增加的趨勢，卻在基層選舉上輸得很慘，到目前為止僅有高植澎一人曾經贏得縣長及縣議員選舉。至於親民黨由於剛成立不久，還難以觀察在澎湖地方政治中會處在怎樣的地位，不過，從目前幾次的選舉，約略看出親民黨在澎湖的實力也僅不過是「宋楚瑜效應」罷了。

²⁰⁶ 有關林炳坤在澎湖政治勢力的擴展，將在下文澎湖地方勢力的重組一文中詳述。在此，僅於概略說明。

²⁰⁷ 游清鑫，台灣政黨競爭及體系之變遷，《政治學報》，第 25 期，民 84.12，頁 181-206。

第三節 解嚴後地方勢力的重組

台灣新興的地方勢力或政黨（地方黨部）掌握地方經濟資源與動員系統的環境中，已逐漸發展與傳統地方勢力及政黨之動員力量與結盟、重組與調整其組織結構，以影響地方政治勢力（派系）政黨與選舉間的關係。

透過分析地方勢力與新興政黨發展過程中之運作及動員基礎，國民黨地方黨部之角色地位和動員能力的轉變、新興政黨與地方勢力的動員基礎，均可作為探討地方政治生態的轉變，對於地方政治勢力的重組所造成的影響。

壹、傳統地方勢力（派系）的動員基礎

台灣地方政治勢力（派系）結構內上下之間的結合性，早期係以血緣、姻緣、地緣、學緣等一般社會關係為結合的基礎，因此主要係以情感性、文化性或社會性的結合為主，其中也含有政治權力、經濟利益為結合或結盟的誘因。

從台灣地方派系的發展脈絡中，可以發現台灣地方派系的形成與運作方式，是以傳統的人際關係網絡為基礎，透過與國民黨侍從結構的利益交換，建構成具有政治意涵的非正式社會群體。²⁰⁸不過，傳統人際關係網絡的派系結合，如果缺乏經濟資源利益與政治權位的凝聚誘因，也可能步上鬆散或瓦解的道路。澎湖早期地方派系的消失、瓦解就是資源的稀少、經濟利益有限、軍方

²⁰⁸ 同註 171，頁 6。

的介入，以及競爭場域有限，以致於澎湖地方派系的存續問題產生極大的阻礙。

解嚴前的澎湖，其地方勢力在動員上，除了需靠血緣、姻緣、地緣、學緣等一般社會關係來選票動員，尚需要軍方（澎防部）與國民黨澎湖縣黨部的動員，²⁰⁹唯有其緊密的組織，才能有效的動員。不過在訪談過程中，發現國民黨澎湖縣黨部的動員效果之所以會異常的高，乃是透過黨工與小組長以金錢介入的「賄選」。（如圖 4-3）而且，透過村里小組長在投票所附近監督投票情形，

圖 4-3：國民黨澎湖縣黨部「金錢動員」模式



資料來源：訪談馬公市、湖西鄉、白沙鄉、西嶼鄉的國民黨部分小組長及選民的談話內容所整理。

並適時的催票。由於澎湖聚落多屬集村，²¹⁰國民黨黨工及各村里小組長大多認識該選區選民與黨員，由於心中的「懼怕」，鮮少有人拿了「走路工」而沒投票的。

貳、解嚴後地方勢力（派系）的動員

雖然澎湖與台灣其他地方沒什麼差別，在民主化的衝擊下，

²⁰⁹ 澎防部係透過眷村自治會來動員，而國民黨則透過各村小組長的秘密動員。

²¹⁰ 由於馬公市都市化程度較高，聚落型態不同於其他鄉鎮，不過，由於馬公人口結構中，含有大量的外部遷入，且幾乎都有再次聚集的現象；如馬公新市區的朝陽新村、西衛里及重光里都有原來就是鄰居的現象。另外，馬公市區範圍並不廣大，原有住戶除了新遷入戶，其餘多半互相認識。

使得地方勢力派系由傳統的情感性結合轉變為功利性的結合，而原先的社會性文化性的結合關係也逐漸轉變為新政商結盟。²¹¹

解嚴前的澎湖，其地方勢力在動員上，除了需靠血緣、姻緣、地緣、學緣等一般傳統社會關係來選票動員，尚需要軍方與國民黨澎湖縣黨部的動員。至於在解嚴後地方勢力（派系）動員的因素是否會有轉變。經過分析訪談資料得知，傳統動員力量在澎湖還是存在的。不過，「金錢」的雄厚與否在目前的基層選舉可以說是主導成敗與否的關鍵。不論是傳統的動員方式或是「金錢」的動員模式，樁角網絡的建立，關係著選舉動員的成效。

一、「樁腳」網絡結構

地方勢力或派系山頭在選舉競爭中，樁角之角色扮演了成敗之重要地位，領導人運用樁角在鄰里間之影響力，透過其動員並予結合，在投票前動員影響力發酵與否，決定了該候選人是否當選。也就是，唯有透過樁角，整個選舉動員（不論買票與否）才能順利進行，也才能有效地達成組織動員。²¹²儘管作為樁角，它的背景可能相當複雜而多元，但是擁有政治職位以利選舉動員，仍是相當重要的考量因素。因此，村里長、鄉鎮民代表，這些基層政治職位的掌握，就成為地方勢力派系山頭構築樁角系統，鞏固地方勢力的主要來源。²¹³另外，非具政治職位卻仍有相當影響力的，則有寺廟、宗祠之長老及主事者，也是地方派系形成樁角網絡不可忽視的成員。

²¹¹ 同註 180。

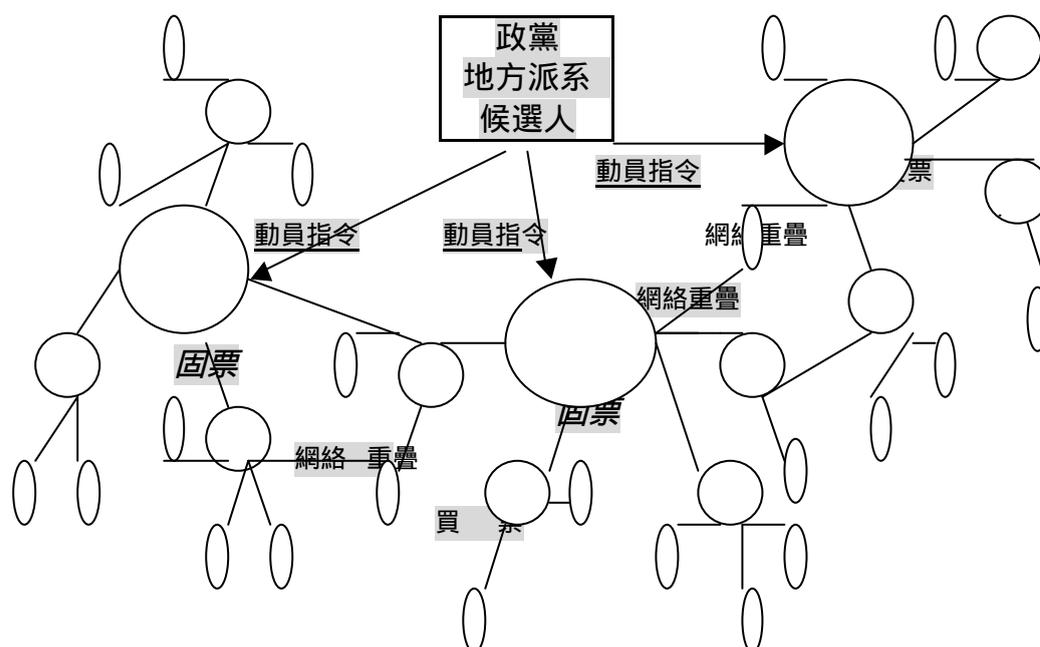
²¹² 陳介玄，〈派系網絡、樁腳網絡及俗民絡--論台灣地方派系形成之社會意義〉，「地方社會與地方政治」學術研討會，東海大學社會學系暨研究所主辦，台中，民 83.4，頁 31-67。王金壽，〈國民黨候選人選舉機器的建立與運作〉，碩士論文，清華大學社會人類學研究所，民 83.6，頁 35。

²¹³ 同註 140，頁 117。

地方勢力派系頭藉著這些角色的運作，利用各種政治利益、經濟利益及象徵利益達成人情關係之連帶，形成地方派系對於地方社會「團體化」與「再團體化」之作用。²¹⁴在選舉時，村里長、長老及主事者，往往透過其關係網絡去動員選票，而成為候選人或派系之重要樁角。因此成為派系所極力拉攏之對象。在一些相關的研究中，經常會發現，樁角對某一候選人之支持傾向，往往取決於該候選人或是其所屬派系。

作為一個「樁腳」，其存在的價值來自於其擁有的關係網絡，而不在於樁腳個體本身。（如圖 4-4）之所以成為樁腳，必須具備

圖 4-4：澎湖樁腳網絡動員模式



資料來源：訪談澎湖樁腳動員模式內容所整理

附註：依圓形大小分別為代表大、小樁腳，小橢圓形則代表選民。

²¹⁴ 同註 185，陳介玄。

色。²¹⁵樁腳在接到選舉動員動員的指令時，便擬定自己網絡內的動員策略，計算其人情關係效用，以評估在其網絡內可能的得票數，樁腳係扮演著傳動機的角色，就實際與自己網絡內的選民進行逐戶的說服。另外在訪談樁腳網絡動員模式過程中，意外發現在澎湖除了一般的樁角，在湖西與白沙鄉發現了兩個不同於台灣的社會關係網絡。同時，也發現在選舉動員時，「宗祠」的有無也會影響動員效果。

（一）紫菜採收的經濟網絡

在澎湖，紫菜採收是個大日子，也是相當重要的經濟活動。白沙鄉的姑婆嶼及湖西鄉的碇鉤嶼、雞善嶼，是個產野生紫菜的地方，紫菜是種高經濟價值與高營養的天然食品，只要擁有紫菜採收權的村里，彷彿擁有了「黑金」採礦權。²¹⁶不過兩鄉的紫菜採收，雖有些差異，卻也有相似的功能，茲就分別說明下：

1. 湖西鄉的紫菜採收經濟體

湖西鄉的紫菜產於碇鉤嶼（北寮、湖西、青螺、白坑）、雞善嶼（南寮、紅羅）兩個無人島，位於湖西鄉北方約三海浬處。其紫菜採收權為前述各村每年輪流取得，至於是村民自行採收或招標採收，由各村自行決定。該六村不僅地理上相鄰，鄉民代表選舉又是同一區。故而，形成一個以紫菜採收為選舉動員的「經濟網絡」。

²¹⁵ 同上註。

²¹⁶ 「黑金」在澎湖傳說中，是個價值高昂的物品，至於是什麼東西，實在不可考。不過傳說「黑金」的地方在白沙鄉的某一無人島，所以一般的推斷，傳說兩百餘年前所發現的「黑金」，應該就是紫菜。

經過實地訪談，該六村在傳統上，有關選舉動員即使沒有相互支持，但通常不會出現對決的情形，而各村的選票動員負責人（大樁角），通常也是各村紫菜採收主事的人。另外，還有一個特殊現象，就是該「經濟圈」也形成範圍一樣的「祭祀圈」，將在下文中說明。

2. 白沙鄉的紫菜採收經濟體

白沙的紫菜產於赤崁村外海約四海漚的無人島-姑婆嶼，其採收方式同於湖西鄉都是以人工處理，但獨為赤崁村所有，而且採收模式也不同，該村信仰中心龍德宮的「公司」依據每戶「丁口」分配採收權（分發採收憑證），採收權憑證在該村也算是可以買賣的「有價證券」。²¹⁷

在研究白沙鄉的紫菜採收時，可以發現，這個經濟活動模式也幾乎是該村在選舉時的動員模式，透過「公司」的運作，選票的凝聚力是相當強的，白沙鄉歷任鄉長幾乎都為赤崁村籍，除了赤崁為白沙鄉最大村外，「公司」的選舉動員應該算是致勝關鍵。

218

（二）祭祀圈的宗教網絡

在澎湖的祭祀圈中有因為供奉一樣的主神、村里間情感的因素、或是「神明旨意」而形成。但是，類似湖西鄉前述六村祭祀

²¹⁷ 所謂的「丁口」係指男女：男為丁、女為口。「公司」在澎湖的廟宇祭祀文化中，是一個領導組織，由「長老」、「頭家」及廟宇管理委員會所組成，有關的宗教活動或全村的社會、經濟活動都是由「公司」決定的。「公司」的社會意義在於「神威」代理者，在社區的地位常常高於村長。。

²¹⁸ 在白沙鄉的政治生態中，後寮村長期與赤崁村對決，不過，赤崁村勝出的機會比較多。

圈的形成大多是因為紫菜的採收權。共同經濟體與共同祭祀圈的重疊是個較特殊的現象，當其中一村有廟會，另外的幾村是不會缺席的，而聯合的廟會活動，也是促進個人關係網絡的聯結。因此，當選舉的來臨，該六村的樁腳網絡通常是聯結或重疊的，形成一個經濟與宗教的活動影響政治活動的特殊現象。

阮幾個村，阿躉（因為）紫菜採收的分配，也是「作醮」（廟會）的時候，錠錠（常常）聯絡，自然就卡（比較）有交情，選舉的時候，加減（多少）攏會來拜託。沒法度啦，錠錠見面，沒交情，嘛愛看人的誠意。紫菜抑是作醮，助拱（假設）沒幫到我，嘛有幫到社區。²¹⁹...

（三）「宗祠」在選舉動員的加強效果

派系在選舉過程中，通常運用樁腳之地緣關係、血緣關係及其地方之政治職位（村里長或基層民意代表）等關係網絡加以動員。然而，在訪談選舉動員的效果時，曾有幾個同姓宗祠長老提及「宗祠」可能對於派系動員有加強之效果。

澎湖共有九十七個村里，其中，有相當數目係同姓之聚落，如馬公市之菜園里之黃姓宗族及湖西鄉之許家村之許姓宗族，都是澎湖較具代表性之同姓聚落。²²⁰本文將就該二宗族之選舉動員之支持傾向作初步之探討。

菜園里及許家村都是同姓聚居密度極高之村里，最大之差

²¹⁹ 訪談上述六村村民所整理。

²²⁰ 澎湖主要的同姓聚落，有的是全村都同姓，而有的則是在一村中有兩個以上的同姓聚落，不論怎樣的聚集型態，大多都有宗祠，如馬公山水里有陳氏、許氏；五德里有歐陽氏；鎖港里有翁氏；東衛里的呂氏、湖西鄉有湖西村的辛氏、蔡氏；南寮的趙氏；果葉的陳氏、許氏；沙港的陳氏；潭邊的趙氏以及最具代表性的許家村許氏宗祠。至於其他鄉鎮也仍有許多同姓聚落，因主要係以馬公與湖西的同姓聚落作探討，在此不再贅述。

別，乃菜園里目前尚無宗祠，而許家村之宗祠已有數十餘年之久，故而選定為本文之研究樣本。²²¹許家村為傳統之農業聚落，經訪談該宗族之長老及參酌歷年來之選舉投票情形，發現如果候選人在該村設有樁腳網絡，且透過宗族長老出面動員，則其該候選人即有相當高的得票率，這個現象在湖西鄉許家村的許氏宗親最為明顯²²²。經訪談對象透露，在各種選舉當中，大多透過宗祠聚會名義動員同宗族人支持某一候選人，其目的在於避免過度張揚，以祭祖²²³名義聯繫，顯然較為低調。當然，由於時代之變遷，血緣關係之影響似乎不如從前，但由選舉結果來看，利用宗祠之同宗聚會，同一支持傾向之比率明顯較高。

而菜園里之黃姓宗族，由於尚無宗祠，平時同姓宗親之聯繫往來不多，且無較為適當之名義召集同宗，予以強化候選人之支持度。從菜園里訪談資料分析，初步結果為，候選人之樁腳並非透過同宗之血緣關係網絡，多以交情及鄰居之因素而支持。且雖為同宗，因平時互動不多，影響力有限，且常各為不同候選人之樁腳，從投票結果可以發現，同一候選人之支持度不如東衛里及許家村高。當然，影響投票支持度之變項頗多，也不盡然全是宗祠有無的影響力。所以，本文僅探討其「加強」之效果。

從菜園里之黃姓宗族與許家村之許姓宗族，對於選舉動員，「宗祠」之有無是否強化其動員結果，在有限資源的情形下，資料取得不足，訪談樣本數也不多，多少影響分析探討之結果。但是，單就東衛呂氏、許家許姓宗親常以宗祠等祭祖活動聚會，同

²²¹ 湖西鄉之許家村同姓比率為 100%，而馬公市之菜園里在早期之同姓比率亦將近 100%，但因為馬公市之邊陲地區，新興社區之遷入人口佔有約 5% 之比率，二者的差異性，機是較好的比較素材。

²²² 馬公市東衛里的呂氏宗族也有此情形。因尚未能作深入分析，僅以現有資料作初步之判斷。

²²³ 立委選舉均在當年之年底，可利用冬至祭祖。而村里長、鄉民代表多在五月投票則利用清明祭祖之時機。

宗之間之感情自然較為濃厚，由於人情關係，互為影響程度自然較高。相較於黃姓宗親因無宗祠，平時聚會不多，凝聚力自然降低。因此，我們可以發現，「宗祠」係影響樁腳網絡、派系動員穩固與否的因素之一。所以，有「宗祠」之許家村樁腳網絡結構較為穩固，因此，「宗祠」對於派系於選舉動員應有「強化」之效果。

經過民主化的衝擊後，在澎湖的選舉動員模式，其實沒有太多的改變，²²⁴不過軍方與政黨的影響力弱化了，候選人的自主性及經濟能力也提昇了。參與選舉已不再像以往完全由國民黨決定提名與否，候選人已不在乎被國民黨提名與否，因為參選者多已擁有相當的支持度，傳統動員的家族、同學、同事及姻親還有經濟體、祭祀圈網絡在今天，是澎湖選舉的主要的動員力量。

參、「林派」的形成²²⁵

雖然林炳坤曾經在第二屆區域立委選舉落敗，但是林氏仍在澎湖設置「林炳坤服務處」，以吸收支持者。爾後當時澎湖籍立委陳癸森加入新黨而退出澎湖立委選舉，林氏即與拉攏原屬陳氏陣營成員並相互結盟。因此，林氏即順利當選第三屆澎湖區域立委，逐漸擴展其在澎湖地方的影響力，開啟了他汲取澎湖縣大半政治資源的時代。

²²⁴ 雖然澎湖也有某程度的都市化，但是聚落型態改變並不大。雖然在民主化後，選民自主性明顯提高。但是，在澎湖因為地方校、人口少，就算自己不認識，親戚或朋友也都互相認識，因此，傳統的動員模式改變並不大。

²²⁵ 根據蔡明惠的研究，所謂「霖派」是以林炳坤家鄉的蔴裡以及鄰近的鎖港、山水、..等里的馬公市澎南區為基礎，至於會被稱為「霖派」是外界以林氏所經營的高雄市「霖園飯店」來冠稱

一、新政商關係 (New Government-Business Relations)

1980 年代由於台灣經濟快速的發展，形成了新興商人階級與財團。台灣在 80 年代中期以後，由於經濟發展對社會多元化的影響，加上經濟自由化與政治民主化的配合，使台灣政府與企業財團的關係更為密切。而台灣也運用其經濟資源與其組織力量，來影響政府決策。²²⁶

台灣在 80 年代後，政治民主化的浪潮吹襲著台灣，來自國際經濟自由化壓力，使得國民黨面臨調整與財團及地方派系結盟的壓力。國民黨改變傳統策略，推動經濟自由化、產業升級以及刺激以大企業為主的投資，強化已逐漸疏離的聯盟網絡。雖然經濟快速成長，卻也造成資本家勢力的急速擴增，而強化其對於國家的談判力量。另一方面當財團和地方政治勢力（派系）的力量在資本主義發展的過程中彼此結合且日益壯大。而國民黨為了在日趨激烈的選舉競爭中勝出，當然必須分配政治恩惠及經濟利益來鞏固政權。國民黨與財團、地方勢力之間關係的轉變，即是所謂的「新政商關係」。

1992 年長榮集團的張榮發、東南水泥陳江章以及養樂多陳重光等三大企業為林炳坤的參選辦了一場三百桌的聯誼餐會大請客。澎湖的地方政治人物及超過半數的縣議員均倒向「林陣營」；如當時的國代鄭光博擔任競選總部主委、議長黃建築為總幹事。雖然，林炳坤在該次選舉以 3.46% 極小的差距失利，但至少也獲得了 43.04% 的支持率。²²⁷ 雖然失敗，但也隨即坐大其勢力，在

該派系。在本文為區分許素葉與賴峰偉的地方勢力，故以其領導人姓氏「林派」稱之。

²²⁶ 趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆，民 87，頁 255。

²²⁷ 同註 5。

第三、四、五屆區域立委選舉都能戰無不勝，甚至培植派系人馬左右了第十三、四、五屆縣議員選舉的選情，尤其在第十四屆更為嚴重。林氏以爭取經費而與縣府及各鄉市公所均有良好的互動，而形成了特殊的「政商關係」，²²⁸幾乎有壟斷澎湖政治資源之勢，也因此得罪了既有的地方勢力，並且挾其豐厚資源干涉縣府人事。²²⁹

二、林炳坤與國民黨的提名

林炳坤自踏入澎湖政壇，即與國民黨有著十年的糾葛，林氏的加入，可說是澎湖地方政治生態重構的開端。1989年第一屆增額立委選舉，澎湖開始有了自己的立委。而後，憲法的增修更確立了澎湖從第二屆立委選舉開始至少會有個立委席次。時任增額立委的陳癸森尋求連任，卻受到旅高從事營造業也是東南水泥關係企業常務董事林炳坤的挑戰。²³⁰該次的提名，國民黨澎湖縣黨部將不辦理黨內初選的決議報請黨中央決定，陳氏對此表示異議與不滿。不管當時的行政院長郝柏村或者是總統府秘書長蔣彥士都認為：陳氏形象良好，任內表現也不錯，不提名陳氏不僅沒有已由也難以解釋。國民黨澎湖縣黨務系統確認為陳氏的「基層反應不好」。林氏在當時國民黨主流派的之下，終於挑戰了具非主流傾向的陳氏。²³¹

²²⁸ 在林炳坤當選立委後，澎湖掀起了調動、升官找林炳坤的熱潮，交通部觀光局澎湖國家風景區管理處、澎湖縣政府、澎湖醫院、各鄉市公所等澎湖各級機關學校幾乎都有林炳坤介紹人員，其盛況可以說澎湖傲處都有林炳坤的影子。

²²⁹ 原本林炳坤與澎湖縣長關係頗為良好，大多數的人認為林炳坤在賴峰偉參選第十三屆澎湖縣長時，林氏曾動員其樁腳網絡及政、經資源予以協助。不過，後來林、賴不合之說甚囂塵上，據說主要是林氏過度干涉賴氏的縣府人事權。

²³⁰ 同註 202。

²³¹ 同上註當時，澎湖成為國民黨力五選舉唯一沒有提名候選人的選區。林氏雖獲國民黨主流派及縣黨部的支持，但是陳氏在爭取公教人員、婦女外省籍民眾及軍方暗中支持情下，僅以 3.46% 的差距險勝。

深獲國民黨主流派領導人李登輝支持的陳氏，理所當然的被提名參選第三、四屆選舉。在國民失去政權後地第五屆立委選舉，國民黨因敗選以摒除黑金而改革，林氏在這一次選舉被國民黨改變形象政策下「犧牲」了。從支持到當然提名到劃清界限，(如表 4-8) 林氏與國民黨的提名關係就有如三溫暖。

表 4-8：林氏參選立委國民黨的提名情形

立委選舉 提名 屆次 否、備註	第二屆 1992	第三屆 1995	第四屆 1998	第五屆 2001
是 or 否	否	是	是	否
備 註	首次參選 得票率 43.04%	得票率 59.06%	得票率 62.78%	因國民黨形象 改革與黑金劃 清界線而未被 提名。 得票率 56.36%
當 選 否	未當選	當選	當選	當選

資料來源：依據澎湖縣選舉委員會歷次立委選舉實錄整理。

三、林陣營的選舉動員

林炳坤自從返澎參選，雖然首次參選失利，但也自此讓林氏體認出「樁腳」在選舉動員中的地位。雖然林在首次參選即獲得長榮集團、東南水泥及養樂多集團的支持，但由於林氏在之前並未在澎湖所經營，雖然颯起了旋風，由於基層經營的不足且在沒有樁角網絡動員下而落敗。基於這一次的教訓，林氏即開始積極與澎湖地方政界的聯繫，並以其所經營的高雄市「霖園飯店」服

務澎湖人，²³²並開始在各村積極籠絡具有選票影響的「樁腳」，當「林炳坤」的名號由樁腳口中說出時，選民的反應是肯定的：

那莫講（若要說）炳坤啊「好醜」（好壞）阮不知啦！但是伊服務真好啦！雖然「頂蓋」（上次）選「沒到」（落選），但是伊「嘛攏」（依然）繼續服務啊！阮「後蓋」（下次）「嘛攏」要「吼伊」（給他）.....²³³

據一位林氏的樁腳私下透露，²³⁴林氏之所以目前在澎湖能戰無不勝，主要因素應該是在於他的樁腳數目太龐大了，據了解應該在三百人以上，而且每個鄉市都有數個主要的大樁腳，每個月還有些活動費。²³⁵而林氏在建立其「樁角網絡」通常是以其與國民黨「主流派」的關係良好，為其爭取建設經費。所以，就目前而言，只要是國民黨籍獲傾向支持國民黨的鄉市長、村里長、社區理事長甚至學校校長大都是林氏的樁腳。（其關係如圖 4-5）另外，從林氏參選第二屆到第五屆區域立委，其動員又因逐漸從「金錢」到選區服務；林氏第一次的參選，由於與當時現任第一屆增額立委陳癸淼對決競爭激烈，傳聞「賄選」甚囂塵上，甚至有人賺了「選舉財」。²³⁶而從第三屆到 2001 的第五屆雖然仍有「買票」的傳聞，不過似乎不再猖獗，這應該是澎湖地方政治之幸。

²³² 澎湖旅高的人數特別多，依據高雄市澎湖同鄉會的初步瞭解，原為澎湖籍的高雄人（含高雄縣市）約有六十萬人之譜，所以往來澎湖-高雄的旅客也較多，為服務澎湖人出外的不便，林氏推出在澎湖服務處登記住宿的「霖園飯店」住宿二折優待，對草根性強的澎湖人而言，是「收買」人心的靈藥。

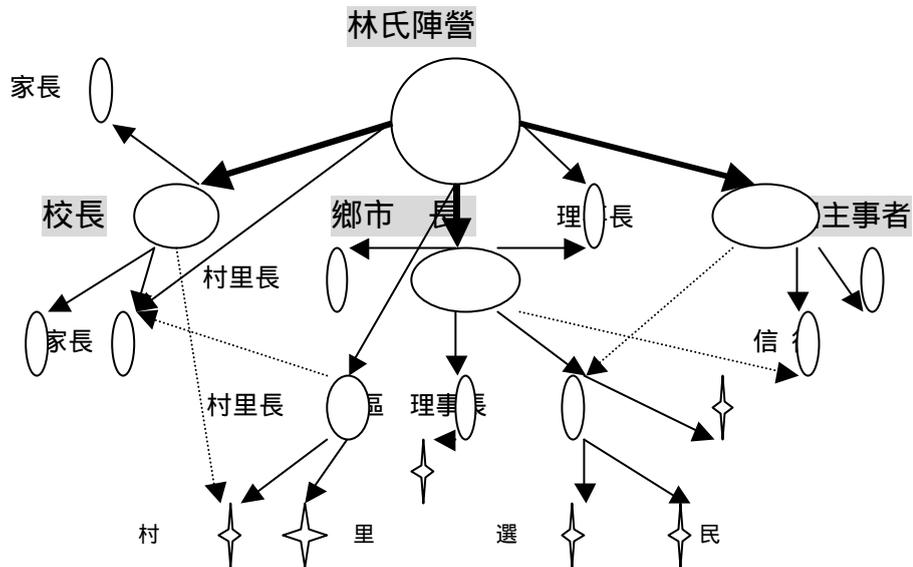
²³³ 訪談一位白沙鄉中屯村的郭姓瓜農的內容。

²³⁴ 該林氏的大樁腳係居於馬公市的某家電經營者，因其間關係濃密，為免影響關係，故不願表示身份。

²³⁵ 據訪談了解這所謂的「活動費」應該是林氏委託各鄉市服務分處的為民服務業務費。

²³⁶ 據訪談林氏某重量級樁腳指稱：當時選舉（第二屆區域立委選舉）實在有很多樁腳把林氏當成「凱子」、「冤大頭」，能撈的都盡量撈，而且當時也有些政治人物也如此。

圖 4-5：林氏陣營樁腳網絡



資料來源：訪談林氏陣營某主要樁腳內容整理。

附註： **——** 動員指令、 **——** 主要關係網絡、 **-----** 次要關係網絡

四、澎湖地方派系的復甦：「林派」的出現

林氏在澎湖的出現，為澎湖地方政治掀起了大波濤。林氏與澎湖既有的派系、山頭或地方勢力為了彼此的政治、經濟利益相互結盟，以其傳統社會關係網絡為基礎，以「金錢」為成群結派之動力。幾經四次的區域立委選舉，²³⁷清除了利益的阻礙，自然發展出一股政治或社會關係勢力。自此，「林派」的出現有了跡象。

澎湖的地方派系原本在 1970、80 年代似乎已經銷聲匿跡，然而，軍方不再干預縣長選舉、國民黨由於民進黨的出現自顧不暇，而林氏的出現，使 1990 年代的澎湖地方派系彷彿有了「復甦」的跡象。在民主化的衝擊下，使得澎湖地方派系、勢力或山頭由

²³⁷ 林炳坤參加第二至五屆，除第二屆為當選外，其餘三次均當選。

原來的情感結合型態逐漸轉變為「功利性」的結合型態。²³⁸由於澎湖傳統的「二元派系」²³⁹模式以於 1970、80 年代逐漸沒落，使得 1990 年代的國民黨在為求勝選的考量下，全力扶植「林炳坤」並整合既有傳統勢力，而在 1990 中期年代的澎湖有了「林派」的出現。

肆、民進黨與澎湖地方政治

台灣長期以來選舉受到地方派系所左右，顯然與國民黨一黨獨大的威權體制有關。民主轉型過程中，國民黨威權體制跟著民主潮流而轉變。而地方派系與威權統治者的結盟關係，也隨著民主轉型中威權政體的轉型，產生相對應的轉變。²⁴⁰1980 年代中期，國民黨的威權統治逐漸鬆動、瓦解，民進黨在這個崛起，是否也對於地方派系的轉變有所影響。

從澎湖各項選舉可知，民進黨在澎湖各項選舉中，除了縣長選舉尚有不錯的得票率，其餘縣議員、鄉市長等基層選舉，可以說是一敗塗地（參考頁 87 表 4-4），從這一點可以知道與地方勢力、派系、山頭最為密切的選舉都無法勝選，所表達的就是民進黨在澎湖並沒有受到既有地方勢力的支持。

民進黨的出現，在澎湖似乎只是使國民黨受到挑戰與地方既有勢力、山頭、派系的自主性提高，逐漸不受國民黨控制，使地方政治生態稍起漣漪罷了，民進黨在澎湖並未改變國民黨與地方

²³⁸ 同註 5。

²³⁹ 早期的「南派」、「北派」對抗到後來的「東派」、「西派」對抗，澎湖一直保持「二元派系」的競爭模式。

²⁴⁰ 同註 140，頁 153。

派系、勢力及山頭之間的運作模式。因為，在國民黨長期執政下，所建立的樁腳系統，並非一時可以瓦解的，儘管既有的地方勢力與國民黨之間的關係網絡受到民主化的衝擊，其與國民黨之間的恩護關係應該還是存在的。

民進黨在第十一屆縣長補選及第十二屆縣長選舉時的盛況，想要再見到應該是有些困難。到目前為止，即使有些選舉得票率還不錯，但是所有的基層選舉都落敗，就連縣黨部主委參選縣議員都一樣中箭落馬。因為，民進黨的基層力量還差國民黨一大節，雖然國民黨已經失去了執政權，但是在澎湖依然穩如泰山，高植澎在澎湖應該只是個案，²⁴¹所以民進黨在地方還是需要努力。畢竟國民黨在澎湖的人力、物力、資源超過民進黨太多太多了。²⁴²

伍、澎湖地方勢力的結盟與重組

一、「許派」的沒落²⁴³

在林炳坤還未返澎參選時，澎湖的地方勢力、山頭是熱鬧的，曾任曾任澎湖縣議會第四、六、七、八、十、十一屆縣議員及、第九屆議長、一任省議員及第四屆國民黨不分區立委的許素葉在地方的雄厚實力，可以說是澎湖地方勢力中的「許派」，許氏出身農會系統，曾經因為花生及毛豬滯銷問題奔走，因而奠下許氏在基層農民的基礎。據訪談瞭解許氏曾因馬公市蒔裡海水浴場土地開發案，與林炳坤不睦。雖然，許氏在澎湖政治及國民黨內的地位是無出其右的。然而，林氏的出現，挾其財團背景與李登輝執

²⁴¹ 到目前為止，民進黨在澎湖的各項選舉只有高植澎參選時勝選外，其餘都落選。

²⁴² 一位曾經代表民進黨參選縣議員失敗者的訪談內容。

²⁴³ 以許素葉在澎湖地方政治三十餘年的經營，其樁腳結構雖不如林炳坤之廣，卻深於林氏。許氏的樁腳經過訪談瞭解，其忠誠度相當高且基層選民的支持度也相當高。故就許氏及其支持者統稱為「許派」。

政時期主流派關係良好，許氏在澎湖地方的政治地位也隨著第四屆國民黨不分區立委的屆期而隱沒於林氏的浪潮中。

二、地方勢力山頭的收納

根據蔡明惠在第五屆立委選舉前對於澎湖地方政治人物的調查研究，其對於林炳坤的支持度有愈高的趨勢，顯見澎湖的既有山頭已有向林氏靠攏的跡象。（如表 4-9）另外從 1997 年澎湖

表 4-9：澎湖地方政治人物對林炳坤的支持度

1992 第二屆			1995 第三屆			1998 第四屆		
候選人	N	%	候選人	N	%	候選人	N	%
林炳坤（國）	14	58.3	林炳坤（國）	23	95.8	林炳坤（國）	23	95.8
陳癸森（國）	9	37.5	蕭丁苑（新）	1	4.2	許丕龍（民）	1	4.2
顏明聖（民）	1	4.2	高嬋珍（無）	0	0.0	陳成家（無）	0	0.0
			鄭紹良（民）	0	0.0			
受訪者	24	100.0	受訪者	24	100.0	受訪者	24	100.0

資料來源：同註 140，頁 8-11。

區漁會理事長的改選以及 1998 年第十四屆澎湖縣議會正副議長選舉，林氏的介入情形與左右了選情。可知，林氏應有收納澎湖山頭、勢力之勢。林氏對於澎湖地方選舉似乎有著「化水會堅凍」（意指影響力之大）的影響力，澎湖地方政人物，尤其是財經後盾不豐者更是不得不向林氏靠攏或結盟。現任澎湖縣長，雖然不向林氏靠攏，但是在選舉的時候，賴、林選舉陣營是結盟的。

現在的澎湖地方政治生態，儼然是「林派」的天下，林氏為壟斷澎湖政治資源，提供選舉經費是最常出現的伎倆。在缺乏另一地方政治勢力的敵對競爭下，澎湖的新興派系「林派」是獨自

發展的，且有獨佔澎湖政治資源之勢。未來，也許立法院通過博奕條款，「新興利益」的出現，澎湖的地方勢力現況，也許會再度洗牌。

第四節 選舉與地方政治

台灣地方政治，選舉佔有極為重要的角色，因為選舉提高了政治參與也提供了低方派系、勢力或山頭的競爭場域。故而，選舉的效應對於台灣地方政治的轉變是有必要探討的。然而，限於篇幅與本文的研究重點，本節將僅對於選舉在澎湖地方政治生態競爭情形產生如何的效應。

壹、立委選區重劃

1989 年第一屆立委增額補選，澎湖終於有了自己選區的立委。澎湖在 1989 年之前因與高雄縣、屏東縣劃定同一選區，故在選民較少的情況下，無法產生澎湖縣籍的立法委員。²⁴⁴一直到了 1989 年澎湖才有了區域立委，不過，卻也為澎湖地方政治帶來了極大的轉變。

澎湖早期由於縣長選舉係由澎防部主導，地方派系的對抗局面也僅能存在縣議員及省議員的競爭場域之中。²⁴⁵然而，澎湖立委席次的設置，使得在 1990 年代以後，地方勢力、山頭的競爭場域由縣議會及省議員轉移到立法委員，也使得匿跡的澎湖地方派系復甦，更使澎湖「林派」逐步獨佔澎湖地方政治資源，雖然，黑道沒有在民主轉型過程中侵蝕澎湖地方政治，但是，林氏的財團背景，以及林氏在第二屆立委與陳癸淼對決所產生的「買票」現象，造成沒有錢別想參選的台灣政治民主化「諷刺」，是澎湖地方政治揮不去的夢魘，「金錢」從此腐化了澎湖地方政治生態。

²⁴⁴ 同註 5。

貳、選舉制度對地方政治的影響

台灣自從開辦地方自治選舉，大多採用複數選區單記不可讓渡投票法（SNTV），這個選舉制度雖然使得小黨有生存的空間，符合民主政治中的政黨政治。然而，事實上如此，國民黨依然壟斷了大多數的席次。更何況在 SNTV 制度下，有著許多的缺點諸如王業立的看法如下：²⁴⁶

1. 使得政黨由選舉中甄選人才的管道為派系所壟斷。
2. 黨內競爭比黨際競爭還激烈，造成政黨容易分裂，提高地方政治的紛爭。
3. 在大選區的競爭壓力下，派系、黑道與財團容易趁虛而入。

從以上可以選舉制度對於地方政治惡質化的影響，台灣的選舉制度造就了派系壟斷資源及「黑道政治」與「金權政治」。然而，選舉卻也是台灣民主政治發展最重要的根基，台灣民主化的成果與黑、金政治都與選舉有關，真是「好也選舉，壞也選舉」。

澎湖地方政治也由於台灣民主化產生了轉變，而選舉則是轉變的原動力，選舉成就了「林派」，也讓「林派」壟斷澎湖大部份的政治資源。即使是人才，假若沒有「林派」的支援，想要在選舉中勝出，機會是渺茫的。林氏踏入澎湖政壇的開始，是由「金錢」所拱出來的。以「金錢」爭取群眾支持，這樣的「金錢動員」行動更深化了原本已經腐化澎湖政治，澎湖的賄選烏雲將何日可再見青天，是澎湖人所應期待的。

²⁴⁵ 同註 203，頁 8。

..澎湖的選舉在以往就有所謂的「賄選」，不過，還不是全面性那麼嚴重。但是，自從林炳坤在 1992 年二屆立委選舉，與當時現任立委陳癸淼競爭激烈，幾乎是看到人就給「錢」。現在連選里長、鄉民代表幾乎也得「買票」，如果說是誰深化了澎湖的「賄選」風氣，林炳坤應該就是罪魁禍首。²⁴⁷

²⁴⁶ 王業立，《比較選舉制度》。台北：五南，民 87，頁 133-137。

²⁴⁷ 訪談民進黨澎湖縣黨部時，某幹部這麼說。

第五章 結論

台灣的民主化衝擊台灣的地方政生態轉變為「黑道政治」、「金權政治」，並使得地方派系走向「派系政黨化」及「派系多黨化」。派系、財團及黑道形成一個腐化地方政治的共生結構，但也因為如此，使得地方派系跨越縣市區域藩籬，而形成派系為共同利益的跨縣市結盟。也因為地方派系的串連，挑戰了國民黨政權的權威，使國民黨為鞏固政權在民主化後，為維護政權穩定與地方派系結盟，由上下的「恩護關係」轉變為平行的「相互依賴關係」，使地方派系逐步走向中央層級，進而左右著台灣政治。

澎湖在台灣民主化後，地方政治生態的轉變是否也與台灣相同，如果不同，那又是如何？其實澎湖地方政治生態跟台灣本島地方政治生態的轉變，沒有太大的差異；比如派系的政黨化，也無可避免的地方派系與財團的結盟走向「金權政治」，腐化了澎湖地方政治。但是比較不同的則為：其一，澎湖地方政治生態在民主化後仍為國民黨獨大，其他政黨如民進黨、新黨或者新興的親民黨與台聯黨並未瓜分國民黨的地方政治版圖，即使在民進黨執政後，民進黨依然敵不過國民黨。所以，澎湖地方派系未走向「派系多黨化」；其二，由於地理的區隔性，澎湖地方派系無法發展成跨縣市的「派系聯盟」；其三，由於地理的區隔性，澎湖未受台灣都市化影響，都市化程度並不高。所以在民主化後，雖然受到了「金錢」政治的腐化，但是澎湖的地方政治勢力、山頭的選舉動員依然主要是傳統的「情感」性的動員模式。所以，在傳統國民黨意識型態深植下，民進黨難以發展；其四，係澎湖的基層選舉能否勝出，「金錢動員」通常是個關鍵。因此，澎湖選民並未完全隨著政治的民主化與自由化而提昇其投票自主性。

第一節 研究發現

在本文的研究探討中，有幾點主要的發現及結論：

一、澎湖現在民主化衝擊下，軍方對於縣長提名權鬆綁，影響力逐漸弱化；國民黨不再一黨獨大，其傳統權威受到民進黨、親民黨的挑戰；台灣的民主化促使國會全面改選，立委席次的設置，使得澎湖地方派系有復甦的跡象。

二、傳統動員力量並未隨民主化而有所轉變，經濟、宗教活動與宗親的互動等情感性人際關係仍是地方派系、勢力或山頭等樁腳網絡所動員的主力。

三、資源的稀少性下，澎湖的地方派系時而浮現，時而隱匿，澎湖在政治派系不明顯時期，其實並非瓦解而消失，只是凝聚的因素消失，而暫時分化而隱匿為山頭或地方勢力，在統合的領導人（如現任立委林炳坤與前澎湖縣議會議長、前省議員及前立委許素葉）出現或新的競爭場域或利益出現時，派系進而浮現，澎湖所謂的「林派」及「許派」的出現，應該就是如此。

四、選舉區及憲政制度的改變（立委名額與國大的廢除）或法令的增修（如地方制度法）可能影響該選區的政治生態的改變，促使地方派系、勢力或山頭消失、重組或壯大，進而改變地方政治派系勢力競爭場域進而改變地方政治生態。

五、解嚴政治民主化後，可以發現澎湖地區也是有民主化的跡象，選民逐漸不再支持國民黨，對國民黨的不滿，在選舉時出現所謂的「不爽票」。雖然選民政治自主性提高，候選人傾向明顯

高於政黨傾向。但是在澎湖似乎仍存有些矛盾，「金錢動員」在澎湖基層選舉仍是成敗的重要因素，顯示澎湖的選民在有買票的情形下，其投票傾向的自主性似乎有鬆動的情形。因為，澎湖的聚落型態多為「集村」，樁角幾乎是街坊鄰居或親友，深怕拿了「走路工」沒支持而被發現，所以聚落型態也可能影響派系動員。

第二節 政策性建議

本文之最終研究目的，不僅是在於瞭解台灣民主化後，對地方政治生態之衝擊，並瞭解偏遠離島是否有同樣的影響。將對於澎湖地方現有地方派系研究的基礎上，再進一步探討政黨輪替後的選舉，地方勢力與政黨之間的互動關係，據以對民主化過程中，澎湖地方政治勢力的演變有更完整而系統性的分析；而是在於期望藉由本文的發現提供主政者政策性的建議。本文之政策性建議將以台灣選舉制度的改革及法律的增修兩方面作說明，雖然僅有制度改革與法律的增修，無法完全改善台灣地方政治之缺失。但是我們期待的是，本文有拋磚引玉之功，激起學界、政界及主政者的關心，以改革台灣地方政治的缺失，使台灣真正步入民主國家之林。

壹、選舉制度的改革

在前文中曾經提到台灣選舉制度（SNTV）對台灣地方政治的不良影響，雖然選舉強化了政治參與，卻也因為選舉促成了台灣地方政治的「黑金化」。究其因，絕非是選舉的錯，而可能是制度設計或者是執行者的失當。因此，不論是學界、政界或主政者都應該推動選舉制度的改革。

一、台灣選舉制度之缺失

台灣選舉制度所使用的 SNTV，可使小黨有相當大的生存空間，然而在先進民主國家卻都未採用 SNTV，因為 SNTV 的弊大於利，根據王業立的看法，SNTV 有以下缺失：其一為易於派系

所壟斷；其二為黨內競爭比黨際競爭更激烈；其三為係在 SNTV 制度下，除非政黨只提名一位候選人，否則政黨標籤便不是那麼重要，在選人中於選黨情形下，政黨認同會偏低；其四則為在 SNTV 制度下，對於罷免權之行使將產生很大之困擾。²⁴⁸在以上缺失中，政黨內部派系的壟斷尤為嚴重，使得台灣的地方政治充滿了分贓的味道。

二、選舉制度之改革

既然，台灣的 SNTV 制度有那麼多的缺失，選舉制度的改革是刻不容緩的要務。王業立認為在改革選舉制度時，可依下列指標作檢測，以期能有最佳的選舉制度：²⁴⁹

1. 是否能匡正就有選舉制度的弊端。
2. 是否能減少金錢政治的選舉文化。
3. 對政黨的生態有何影響。
4. 能否有效反應多元民意。

我們期望政府能改革台灣選舉制度的缺失，制訂一個符合上述指標的選舉制度，營造一個清明的政治環境。當然，一個環境的改變，並非一蹴可成，台灣地方政治脫離惡質化，除了選舉制度的改革，仍須有成熟民主智識的選民。然而，民主成熟的選民是需要政府的教育與政治菁英的推動，我們不僅期待制度的改革使台灣的地方政治更為清明，更是期望有成熟的選民。

²⁴⁸ 有關 SNTV 之缺失詳細內容可參考同註 245，頁 133-137。

貳、法律的增修

台灣地方政治之「黑道政治」及「金權政治」現象之所以猖獗而無法控制，主要是在於沒有一個有效的法令為其規範。假若在選罷法中明訂「排黑條款」及「排金條款」，這些以黑道脅迫與金錢誘惑的地方政治山頭、勢力或候選人勢必會受到相當大的阻礙。制訂政黨法明確規範政黨活動，或修訂人民團體法，明訂以黑道脅迫與金錢誘惑的政黨或人民團體限制參與選舉。如此，黑與金應該會排除在選舉門外。如果政治人物不再以黑、金等不擇手段來贏得選舉，以及政府有效抑制黑道與財團的參政或介入選舉，台灣的地方政治發展應該是「乾淨的選舉」、「清明的政治」。

另外，最近在澎湖所發生的熱門話題—設置博奕條款諮詢性公投。這個議題現起了澎湖地方政治的大波瀾，有的贊成，有的反對。經過訪談整理贊成的一方認為賭場的設置可為澎湖帶來：

- 一、 增加稅收，澎湖不再向中央伸手、喊窮。
- 二、 健全縣民之各項福利，其中以補助免費就學不同於目前中央之福利政策。
- 三、 使澎湖立足於世界，成為國際島嶼。
- 四、 提升澎湖各項基礎建設，連結台—澎海底隧道，改善台澎間的交通；見大型海水淡化廠，以根本解決澎湖缺水的問題。
- 五、 使中央重視澎湖，澎湖人不再為三等國民。

而持反對意見的一方則認為賭場的設置將使：²⁵⁰

²⁴⁹ 同註 240，頁 139。

²⁵⁰ 跟據訪談某政治人物表示，該次的「諮詢性公投」之所以會被質疑，是因為工作人員皆是林炳坤陣營所安排的。而且，未製作投票人員名冊領票完全沒限制，每個人幾乎都可以重複投票。

- 一、 台灣的最後的清靜之縣，也將淪為「色情島」、「黑道島」腐化純樸的澎湖。
- 二、 澎湖的珍貴自然景觀資源將受到嚴重人為破壞。
- 三、 澎湖地價、物價將會暴漲，使縣民實質所得降低。
- 四、 澎湖的地方政治將淪為「分贓政治」。

我們姑且不論應該贊成或反對，而所應該關切的是這一次的諮詢性公投，似乎為台灣帶來不良的示範。台灣目前尚未制訂「公投法」，而基層人民如有不為中央支持的政策，均以透過沒有法律依據的「諮詢性公投」來以下要脅上，如此，台灣未來將可能發生憲政危機。另外，也將因為沒有法律依據，造成諮詢性公投結果的質疑，正、反雙方將可能堅持己見而爆發衝突，如此將為台灣的地方政治埋下不可知的惡因。

假若在不論支持與否的情形下，中央政府認為澎湖這一次的公投是有意義的。那麼，我們希望中央政府應該儘速制訂「公投法」，以規範並給予民意表達的合法管道。如果未來立法院能通過《離島建設條例》中的博奕條款，為澎湖帶來財源與建設。相信每個人都希望家鄉能進步。但是在進步的背後，我們不希望又是「利益分贓」的結果。從澎湖的政治人物如此熱烈期盼來看，固然它們都是為了澎湖的發展。然而，應該沒有人願意拍胸脯保證都是為了地方建設與社會的繁榮而毫無私心的期盼瓜分利益吧。

因此，在六成投票率下有八成的支持度，是可疑的。