

台湾地方选举中的 派系研究

Taiwan Difang Xuanju Zhong De
Paixi Yanjiu

李 睿 著

中国社会科学出版社

台湾地方选举中的 派系研究

Taiwan Difang Xuanju Zhong De
Paixi Yanjiu

李 睿 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

台湾地方选举中的派系研究 / 李睿著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 8

ISBN 978-7-5161-4659-0

I. ①台… II. ①李… III. ①选举—派别—政治斗争—研究—台湾省
IV. ①D675.824

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 186086 号

出版人 赵剑英

责任编辑 冯春风

责任校对 胡新芳

责任印制 王炯

出版

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网址 <http://www.cssp.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619

发行部 010-84083685

门市部 010-84029450

经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司

装订 廊坊市广阳区广增装订厂

版次 2014 年 8 月第 1 版

印次 2014 年 8 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16

印张 16

插页 2

字数 250 千字

定价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010-64009791

版权所有 侵权必究

序 言

宋亚平

年初，华中师范大学政治学研究院已毕业博士李睿找到我，告知她的学位论文《台湾地方选举中的派系研究》即将由中国社会科学出版社出版。本来，她的导师项继权先生准备亲自作序，但因最近生病住院，转而托我来“补台”写几句话权当推介。说实话，我虽然前后两次到过台湾的一些市县，考察的只是农村与农业问题，对地方选举制度和派系领导人却鲜有接触，更谈不上研究，加之社科院这边琐事缠身，也很难抽出时间。但是，一想到与项老师多年的深情厚谊，更看到学生渴望支持帮助的眼神，纵使铁石心肠亦不好袖手旁观。犹豫再三，还是应允了下来。

动笔之前，我把李睿的书稿认真地读了一遍。作者的文笔流畅，条理清晰，题材的处置、论据的把握以及逻辑分析与理论阐述等等都给我留下了极其深刻的印象，显露出一个优秀的博士毕业生应该拥有的思想素养与学术规范。通过她在书稿中细致入微地观察与实事求是地分析，使我对台湾地区自1950年实施地方自治以来地方派系的形成与发展的整个历史有了系统的了解和全新的认识，并且也联想产生了一些纯属个人的不同看法。虽然有些话题十分敏感，难以妥当言传，但借此写序机会抛砖引玉，与读者进行学术交流，也算是符合“百花齐放、百家争鸣”的原则。

毛泽东在“文革”期间曾经诙谐地讲过：“党外无党，帝王思想；党内无派，千奇百怪。”意思很清楚，只要搞政党政治，帮

派、团体包括地方派系的出现与发展便成为不以人们意志为转移的客观存在。当今世界上几乎所有政党在建设过程中的一项核心任务，恐怕就是希望通过对思想作风的纯洁性、行为方式统一性、组织纪律的严肃性，使本党的全体党员高度团结起来，凝聚成一种巨大的向心力和战斗力，从而顺利实现本党战无不胜、攻无不克、千秋万代永续传承的政治目标。然而，实践反复证明，这是一个很难兑现的主观愿望。因为任何政党都不可能是铁板一块，不同层级、不同地方的组织之间以及党员之间必然因各种缘由而产生出不同的利益诉求。为了保护和发展这种利益诉求，便迟早迟晚会以某个或某几个具有重要影响力的人物为领导核心，逐步网络成具有一定组织形式的帮派、团体和地方势力，于是“派系”得以脱颖而出、粉墨登场。

这是不是包括地方派系在内的派系组织的起源，我不敢妄下定论。从辩证的和历史的角度看，建立在不同利益基础之上且以不同层级或不同地域为特色的派系很难简单地以是否与该政党的中央保持高度一致来评价谁错误谁正确，亦不能仅凭某个时期是否曾经遭遇党内多数人批判就武断地宣称谁反动谁先进。古往今来，真理总是由少数人最早发现，道路也总是由少数人最先探索。有些派系虽然势单力薄、孤掌难鸣，在斗争中暂时处于下风，但亦有可能就是正确路线方针的代表者，只是不为现阶段党内绝大多数人所理解与接受而已。不过，派系的存在与发展肯定会对党的纯洁性、权威性产生明显威胁，也容易同党的宗旨和党的纪律形成南辕北辙、背道而驰的态势，接下来往往就是导致组织分裂、意志涣散、形象受损、战斗力弱化等负面效应。因此，这种派系性质的异化力量不管最后的结局是对是错，都会理所当然地遭致政党组织的严格限制和严厉打击。

然而，台湾地区的地方派系则与政党政治制度下党内的派系包括地方派系的基本概念完全不是一码子事了。台湾大学政治学系教授赵永茂先生曾经给台湾的地方派系下过一个定义：“地方派系是

地方政治人物以地缘、血缘、宗族或社会关系为基础，互相联合以争取地方政治权力的组合。”正因为地缘、血缘、亲缘等特定的社会关系起着关键的粘连作用，故而使得台湾的地方派系具有极强的排他性和落后性，理想、信仰、法律及纪律监督等现代政党的建设手段均很难改造它。按我的理解，这种以地缘、血缘、亲缘等关系为基础构建起来的台湾地方派系压根儿就不是现代政党组织，而应是一个以血缘亲情为纽带、以县市地缘为范围、以乡土自治为旗帜、以合法选举为舞台、以瓜分权力为目标、以士绅领袖为核心的地方政治帮派。

根据李睿的观察和研究，台湾地方派系的产生与发展之所以独树一帜，与众不同，极具复杂性和特殊性，是因为它属于一种有着特定经济社会环境和政治文化条件的“民主”形态。其实，这种斩不断理还乱的“民主”形态早在国民党迁台之前就已客观存在，并且对台湾基层社会的治理一直发挥着某种重要作用。国民党政权登岛之后，为了稳定在台湾的统治，没有简单地采取压制的策略，而是聪明地运用怀柔的办法，尊重、鼓励、容纳甚至刻意让台湾本土的各种派系公开“浮出水面”彼此牵制和相互“厮杀”，从而达到引领、指导、驾驭、控制之目的，直到将其有效地融进自己的政治体系之中。久而久之，地方派系便成了支撑和托举整个台湾社会政治“大厦”的坚固基石。

不管台湾地方派系从“地下”转入“地上”或曰从“非法”变为“合法”的根本原因到底是假借了国民党的绥靖保护还是真受了民主化的制度荫庇，其真正地“有所作为”并迅速崛起，应得益于自1950年台湾地区试行地方自治、开办地方选举所形成的“天赐良机”。一般说来，无论东方和西方，只要推行政党政治，选举便属于制度链条中的核心环节。帮派也好，团伙也罢，都必须充分利用合法选举这一平台来展示自己的组织力量，去努力影响和竭力操纵社会的政治生活。在国民党专制统治时代即赵永茂先生所言的“威权时期”，地方派系虽然也“拳脚并用”，但“功夫”很

难延伸到社会上层，活动空间主要局限于乡镇或县市区域。对于居高临下的国民党政权来讲，地方派系势力再怎么折腾，也只能是个“土老冒”而绝对翻不起什么大浪来。

俗话说，“千里溃堤始于蚁穴”。地方派系的繁衍能力如同老鼠一样非常强大，待到上世纪九十年代，台湾每个县市都逐渐发展到有数个实力强大、盘根错节的地方派系。山头林立的地方派系要想茁壮成长并希望在合法的“选战”中成功“问鼎”本乡镇或县市区，就得必须从利益纷争的众多派系中突围出来把自己做大做强，并通过上下其手，精心策划、精心组织，精心操作以最大限度地去争夺地方的政治权力与经济资源，特别是要获取尽可能多的选票。但是，台湾地方派系内部的构架非常特殊，多半是凭籍地缘、血缘、宗族、“房头”等特定的社会关系为纽带结成的团伙，不主要是依靠理想信仰的吸引或经济要素的关联。在绝大多数派系成员的眼中，即使对地方经济社会发展再科学正确的路线方针也不足以动摇对派系领袖的迷信与忠诚。故在激烈的“选战”中真正“靠谱”的选票资源便是本派系的成员。

因此，不断地发展壮大自己的队伍，使派系成员“多多益善”是地方派系活动内在的运作规律与派系领袖理所当然的战略决策。派系领袖一旦在地方选举中获胜，就会优先从本派系成员中择人组阁担任要职。这里不仅仅有“自己人办事放心”的传统考量，还在于更好地笼络派系成员，让他们坚信：只要死心塌地跟着干，就会“有福共享、有难同当”。作为派系成员来讲，也只有旗帜鲜明地划清界线、站好队列，紧密团结在帮派团体周围，甚至卖身投靠派系“头目”，才能在政治权力上分一杯羹，以求飞黄腾达。所以，尽管每次选举的时候大家都在振臂高呼“肃清派系”，但地方派系非但没有肃清，反而更加活跃更加兴旺，因为政党政治制度本身就是产生地方派系的土壤与温床。

为了壮大力量和扩张影响，地方派系还需要打通两个孔道：一是要与顶层统治阶级达成默契，自觉礼让、维护地方社会的基本稳

定，做到“井水不犯河水”特别是不损害政治上的大局利益；一是与地方财团、社会黑恶势力相互支持、相互利用、共同操纵地方政局以有效控制地方的政治经济生活。党禁解除之后，台湾地区的中央专制统治逐渐丧失对地方社会的严密控制与主导能力，派系和财团得以开始扩展他们的政治参与并强化他们的权力控制。同时，一直就存在的地方派系与黑恶势力之间的渗透融合也逐渐公开化和合法化。在台湾不少乡镇与县市，很多黑恶社会中的“老大”经常利用公权选举，摇身一变而成为了神圣的民意代表，甚至成为乡镇长、县市长和议长、议员的例子数不胜数。

近年来，我们大陆有些学者盛赞台湾的地方派系在社会政治生活中发挥的所谓“积极作用”的“历史功绩”，甚至认定其推动和促进了台湾地区民主政治的发育与发展。然而，任何事物皆有一分为二的效应。在以蒋介石、蒋经国为首的国民党独裁专制时期，台湾地方派系就表现出很多负面的东西，但由于顶层统治力量的严密控制和妥善安排，亦在一定程度上促进了基层社会的稳定和民主自治的生成，总体评价应属于是一种利大于弊的民间力量与政治资源。开放党禁、实行直选之后，地方派系“趁乱”而起，浑水摸鱼，借助合法选举的路径与舞台，竭力干扰社会政治资源的正常配置，经常直接影响地方选举的结果。地方派系的所作所为已在很大程度上成为一种危害民主政治的恶劣势力，特别是滋生政治腐败，放任风气颓废，逼迫政局变迁，导致社会动荡等问题，正越来越多地引起了人们的广泛关注与深刻反思。我这么讲，并不是肯定原来国民党的专制独裁体制，而是提出一个问题，即在民主政治的发展过程中，我们应该如何防范某些政治分裂势力左右选举，支配、干预政治权力与行政运作，甚至故意对社会公共权力与政治资源进行公开的集体掠夺的恶行。

我先后两次到台湾考察农业之时，均恰遇地方搞选举活动，出于好奇亦留意过南投县信义乡的精英分子如何竞选公职的事情。实际上，有意参加竞选的地方精英很难从政党政治这一制度

化的组织体系与评价标准中去获取支持，因为你再优秀的执政能力和再高尚的道德情怀都不是被选举的决定性要素，而是简单的得票率。要想获得选票，你必须运用各种社会关系，诸如老师、同学、同事、宗族、姻亲等关系来为自己拉票。正常情况下，选举规则也允许参选者公开向选民直接购买选票。我问过好几个农民：一张选票多少钱？回答曰“两千新台币”。再问怎样选择候选人？答曰：“谁给钱就选谁”。且不论这种“黑金”选举法能否真正地推出德才兼备的地方优秀领导人，就说必须依靠金钱才能进入地方选举的制度，实质上就是专门为极少数本土富豪服务，也只有他们才玩得起的政治游戏。这种赤裸裸的拉票、贿选和金钱至上的行为只能催生政治腐败，绝对不是广大人民群众所向往的民主政治。我敢说，这种以权钱交易为主要手段的派系政治不可能孕育民主政治的正常发育，与此相反，派系政治正在成为民主政治发展的病毒和痼疾。

1988年和1989年，中国大陆颁布试行《中华人民共和国村民委员会组织法》和《中华人民共和国居民委员会组织法》，此后，县乡以下基层社会领导人的定期选举便成了本地区政治生活中的一件大事。但由于种种历史与现实原因的发酵，有些地方的选举活动偏离法制规定的轨道，也出现了宗族、派系和黑恶势力参与到群众之间进行非法竞争、不良博弈甚至操纵选举的现象。凡陷入此类状态的地方，其结果往往使得那些真正具备担任地方领导人资质的人不能依靠正常的选举脱颖而出，反倒是让某些心怀杂念且又缺德乏才的人凭借“不三不四”的手段堂而皇之地登台上位，成了祸害一方百姓的“父母官”。我曾经在县市区一级党委、政府工作过多年，深知农村与社区自治组织领导人素质的好坏对于基层社会治理成效的优劣具有极端重要性。但是，促进善治的制度建设从何做起，怎样有效地正确引导地方选举，却让人感觉到很迷茫很无助。

因此，有学者根据“问题导向”意识和“学以致用”原则提

出：大陆与台湾在文化基因上一脉相承，基层社会的民主政治建设是否可以学习借鉴台湾地区的实践经验，至少应该吸取地方选举过程中的一些妇孺皆知的教训。李睿的《台湾地方选举中的派系研究》一书的出版，正好为我们提供了一个相当系统、相当全面而且还相当客观的参考路径，确实给人一种“踏破铁鞋无觅处，得来全不费工夫”的感觉。李睿在卷首中曾开宗明义地宣布：她的这篇博士学位论文的核心目标，所是要围绕台湾地方选举中的派系现象，寻求制约和影响地方选举的派系因素，通过台湾地方派系在地方选举中的角色及其影响，观察地方派系新的演化情形和发展动向，讨论台湾地方选举及民主发展问题，吸取和总结台湾地方选举中派系因素的经验教训，从而为推进中国基层民主政治建设的和谐发展提供参考。

不过，以我在基层工作过多年的体会，认为有必要提醒一下的是，经过半个多世纪以来社会主义特别是人民公社体制的改造，当前大陆农村基层社会里传统的以自然村为轴心的地缘关系已经打破，虽然改革开放之后宗族正呈现普遍恢复的状态，但在以行政村为单位的村委会选举中，亲缘的势力对选举的决定作用并不很大。就地方派系而言，尽管在选举中也出现不少拉取贿选甚至恐吓威胁等非法情况，但由于缺乏宗族和其他合法手段的保障，派系很难形成稳定的制度化了的组织力量。可以说，必须依赖于地缘、血缘、亲缘等特定社会关系才能构建起来的地方派系势力在大陆多数农村并不存在，能够真正地在民主选举中发挥重要作用的地区也非常少。因此，当前大陆农村的地方派系显然与台湾的地方派系在性质上有着根本的不同。

但是，大陆基层社会的这种差异性并不等同在今后的发展中不会再有台湾地方派系组织模式与选举恶行的降临。事实上，随着改革的不断深入与开放的不断扩大，外部性的许多事物包括一些让我们极不情愿看到的东西也必然会迟早迟早渗透到我们的生活之中。与其日后被动地受影响，还不如今天主动地去迎接挑战

以未雨绸缪，防范于事前。所以，我非常赞赏和钦佩李睿的远见与深思，感谢她为我们写了一本看起来平凡，实则意义非凡的好书！

是为序。

宋亚平

二〇一四年六月十四日

目 录

绪论	(1)
一 选题的缘起及意义	(1)
二 既有研究与简要评述	(7)
(一) 地方派系研究议题	(8)
(二) 地方派系研究层次	(10)
(三) 地方派系研究分析途径	(16)
三 研究内容与研究方法	(26)
(一) 研究内容	(26)
(二) 研究方法	(29)
四 核心概念的简要说明	(29)
(一) 地方选举	(29)
(二) 派系与地方派系	(33)
第一章 台湾地方派系的形成与演化	(43)
一 战后初期的地方派系	(47)
二 威权统治时期的地方派系	(50)
三 民主转型时期的地方派系	(61)
四 多党竞争时代的地方派系	(67)
第二章 地方派系的类型与体系结构	(86)
一 当前台湾地方派系的类型	(86)
(一) 依地方派系势力范围区分	(87)
(二) 依地方派系与政党关系区分	(88)

(三) 依地方派系主要成员区分	(90)
(四) 依地方派系的领导人区分	(90)
(五) 依地方派系对立程度区分	(90)
二 地方派系的组织与权力结构	(95)
(一) 地方派系的组织结构	(95)
(二) 地方派系的权力结构	(99)
三 地方派系的活动形式与运作特性	(109)
(一) 地方派系的活动形式	(114)
(二) 地方派系的运作特性	(115)
第三章 地方派系与选举提名	(122)
一 政党与地方派系的关系	(122)
(一) 国民党与地方派系	(123)
(二) 民进党与地方派系	(126)
(三) 新党与地方派系	(130)
二 政党选举提名	(132)
(一) 国民党选举提名制度	(132)
(二) 民进党选举提名制度	(143)
(三) 新党选举提名制度	(151)
三 地方选举中的派系提名	(155)
(一) 县(市)级派系提名	(156)
(二) 乡镇级派系提名	(157)
第四章 地方派系与选举动员	(158)
一 地方派系选举动员结构与方式	(159)
(一) “桩脚”在地方派系选举动员过程中的角色	(160)
(二) “关系”在地方派系桩脚动员过程中的作用	(161)
(三) “利益”在地方派系桩脚动员过程中的影响	(163)
(四) “基层桩脚”与选民	(164)
二 地方派系选举动员管道与系统	(168)
(一) 行政系统	(171)

(二) 农会系统	(172)
(三) 水利会系统	(179)
(四) 渔会系统	(188)
第五章 地方派系、政党与选举结果	(191)
一 县(市)长选举分析	(192)
(一) 县(市)长选举政党得票数和得票率分析	(193)
(二) 县(市)长选举各党派提名候选人及当选率 分析	(199)
(三) 县(市)长选举地方派系参选情况分析	(200)
二 县(市)议员选举分析	(202)
(一) 历届县(市)议员选举政党得票数和得票率 分析	(202)
(二) 县(市)议员选举各党派提名候选人及当选 率分析	(205)
三 乡镇(市)长选举分析	(206)
(一) 乡镇(市)长选举政党得票数和得票率分析	(206)
(二) 乡镇(市)长选举各党派提名候选人及当选 率分析	(210)
结论与展望 台湾地方选举中的派系政治	(212)
一 地方派系对选举的影响	(212)
二 地方派系对台湾民主政治的冲击	(214)
三 地方派系的未来发展	(221)
主要参考文献	(224)
后记	(236)

图目录

图 1—1	台湾地区行政区划	(44)
图 1—2	光复初期台湾本土派系发展关系	(49)
图 2—1	派系的简单型树状图	(96)
图 2—2	派系的金字塔图	(96)
图 2—3	派系的蛛网图	(97)
图 2—4	“金字塔”型地方派系权力结构	(99)
图 2—5	“同心圆塔”型地方派系权力结构	(103)
图 2—6	“复数同心圆”型地方派系权力结构	(105)
图 4—1	地方派系与选举动员系统关系	(171)
图 4—2	乡镇(市)级基层农会动员网络	(173)
图 4—3	台湾农田水利会联合会组织架构	(181)
图 4—4	台湾农田水利管理组织结构示意图	(183)
图 4—5	灌溉用水计划制订及分工执行流程示意图	(184)
图 4—6	台湾农田水利会灌溉设施维修流程示意图	(185)
图 4—7	台湾地区水利投资方式现状	(186)
图 4—8	云林县农田水利会组织系统	(187)
图 4—9	云林县渔会组织架构	(189)
图 5—1	2009 年台湾地区县(市)长选举结果蓝绿 阵营分布	(193)
图 5—2	1997 年第 13 届县(市)长选举政党得票情况 ...	(194)
图 5—3	2001 年第 14 届县(市)长选举政党得票情况 ...	(195)

- 图 5—4 2005 年第 15 届县（市）长选举政党得票情况 …（195）
- 图 5—5 2009 年第 16 届县（市）长选举政党得票情况 …（196）
- 图 5—6 1997—2009 年台湾地区县（市）长选举政党得票数变化 ……（196）
- 图 5—7 1998 年第 14 届县（市）议员选举政党得票率
概况 ……（203）
- 图 5—8 2002 年第 15 届县（市）议员选举政党得票率
概况 ……（204）
- 图 5—9 2005 年第 16 届县（市）议员选举政党得票率
概况 ……（204）
- 图 5—10 2009 年第 17 届县（市）议员选举政党得票率
概况 ……（205）
- 图 5—11 1998—2009 年台湾地区县（市）议员选举政党得票数变化 ……（205）
- 图 5—12 1998 年第 13 届乡镇（市）长选举政党得票
概况 ……（208）
- 图 5—13 2002 年第 14 届乡镇（市）长选举政党得票
概况 ……（208）
- 图 5—14 2005 年第 15 届乡镇（市）长选举政党得票
概况 ……（209）
- 图 5—15 2009 年第 16 届乡镇（市）长选举政党得票
概况 ……（209）
- 图 5—16 1998—2009 年台湾地区乡镇（市）长选举政党得票数变化 ……（210）
- 图 6—1 地方派系对台湾地区民主政治的影响 ……（214）

表 目 录

表 0—1	台湾地方派系政治、经济、社会层面研究议题 …	(9)
表 0—2	整体台湾地方派系研究文献	(11)
表 0—3	台湾县(市)级地方派系个案研究统计	(13)
表 0—4	解严后历届县(市)长选举政党整体得票率 (1989—2009)	(31)
表 0—5	解严后县市议员选举政党整体得票率	(32)
表 0—6	海内外学者对“派系”的定义	(38)
表 1—1	地方行政机关受派系、财团与黑道施压及分赃 的主要业务事项	(62)
表 1—2	2001 年台湾地区民意代表选举各政党地方派系 参选人数一览表	(72)
表 1—3	台湾地区各县市基层金融机构逾放情形与地方 政治染黑程度	(75)
表 1—4	台湾地区(不含外岛)各县市级以上民意代表 具有黑道背景人数统计	(76)
表 1—5	台湾地方派系的形成因素之学者观点	(80)
表 1—6	台湾地区各县(市)地方派系的形成原因及 发展情形	(83)
表 1—7	台湾地区地方政治生态的发展阶段	(85)
表 2—1	台湾地区地方派系的类型	(91)
表 2—2	台中县县长职位地方派系轮替	(92)