

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文(大綱)

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

鄉鎮市改制對地方派系之影響：

以臺中縣市合併升格為例

The Impact of Transforming Townships into Districts
on Local Factions : A Case Study in the Merge of
Taichung City and County

游宗翰

TSUNG-HAN YU

指導教授：王業立 博士

Advisor : Yeh-Lih Wang , Ph.D.

中華民國 106 年 9 月

September, 2017

目錄

第一章 研究動機與目的.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的.....	2
第二章 文獻回顧及探討.....	3
第一節 鄉鎮市改制的優缺點及可行性.....	3
第二節 地方派系的意涵及生存空間.....	11
第三節 改制對台灣地方派系之影響.....	18
第三章 研究架構與研究方法.....	21
第一節 研究架構.....	21
第二節 研究方法.....	21
第三節 訪談設計.....	23
第四節 研究範圍與限制.....	26
第五節 研究流程與章節安排.....	27
第四章 原大台中地區地方派系之發展.....	
第一節 具體例證-以臺中縣市合併升格為例.....	
第二節 臺中地方派系之目前趨勢及未來發展.....	
第五章 結論.....	
第一節 研究發現.....	
第二節 研究建議.....	
參考文獻.....	29
附錄.....	

表圖目次

圖 2 - 1	11
圖 2 - 2	17
圖 3 - 1.....	21
圖 3 - 2	28
表 2 - 1.....	9
表 3 - 1.....	23
表 3 - 2.....	25

第一章 研究動機與目的

第一節 研究動機

源自於民進黨籍立委提案修法將鄉鎮市一律改制為「區」，區長由縣長指定官派(自由時報，2016)，引發贊成、反對兩方激烈爭辯。採贊成意見者，其理由以人口比例及節省選舉經費等角度出發；採反對意見者，其理由則以民選民意代表有較好之服務品質等，更有甚者，憂心鄉鎮市長改制為官派等於執政縣市「整碗捧去」，在野黨恐怕更沒有生存空間，而執政縣市首長因享有較多行政資源，故較易於次屆縣市長選舉時獲得勝選之結果。

過去學術界針對鄉鎮市改制的議題探討上，有以組織角度來探究縣市合併改制之成敗原因及影響者(黃東益、謝忠安，2014)，亦有以策略選擇角度來論述官派作為對地方民眾生活需求之回應者(呂育誠，2016)，另亦有以 SWOT 分析方式來論述將鄉鎮市長由民選改制為官派的支持理由(紀俊臣，2016)等，可知「鄉鎮市改制」不論是在制度面、法制面、地方治理等面向勢必將造成一定程度之影響；此外，地方政治對民眾日常生活影響層面甚廣，學者多認為欲對台灣地方政治的發展進行探討，就必須先對地方派系的運作有所了解，更可映證台灣幾十年來的地方政治實際上就等同於地方派系政治之論點(王業立，1998：77)，而過去研究探討中，地方派系在地方政治上均扮演著非常重要的角色，鄉鎮市改制為區此一重要的制度變革勢必對地方派系亦將造成一定程度的影響，然卻未見以地方派系角度來探討鄉鎮市改制議題，本研究則可彌補此部分之不足。

在台灣地方政治發展早期，台灣地方政治所建構出地方派系之雛型可追溯至日據時期的恩庇侍從關係(Patron-Client Relationship)，並具備一定之社會基礎(吳文星，1992；涂一卿，1994：21-39)。而自 1950 年實施地方自治開始，台灣地方派系的發展歷程即深受國民黨政府許多政治決定而消長，也發展出一百個以上的地方派系，這些地方派系的發展史可以說就是台灣地方政治的發展史，更有學者指出實際上的派系總數有高達 116 個之多(高永光，1997)。

近幾年則出現一些以各種不同角度探討地方派系的研究主題，有以民眾對地方派系之評價角度，來探究對其政治行為及政治態度之影響力者(王宏忠、楊凌竹

、吳建忠，2016)，亦有以民意機關角度，來探討地方派系如何透過議會次級團體將其「利益極大化」者(陳麗雅、王業立，2016)，也有以大甲鎮瀾宮人事選舉的角度來探究地方派系的影響力者(何鴻明、王業立，2016)，然似未有以鄉鎮市改制角度來論述地方派系之發展部分。是故，本研究試圖以地方派系角度切入探討鄉鎮市改制此一議題，並以臺中縣市合併升格為例，予以檢視改制對於當地地方派系之影響，藉以了解臺中縣合併升格將鄉鎮市長改制為官派之後，對當地地方派系在選舉動員上所可能造成之影響，以及了解地方派系目前趨勢及未來發展又為何？可作為未來地方制度法修法將鄉鎮市全面改制時，立法院、各縣市政府及各政黨之重要參考資料，而值得進一步研究探討。

第二節 研究目的

「臺灣地方政治與民主發展現階段，仍處在地方無權、地方政府失能，地方政治生態惡化，民選政治權力過度擴張壟斷，政治過程封閉，公共資源被寡佔，以及地方派系、家族樁腳及黑金勢力分贓地方政經資源的狀態中(趙永茂，2007：31)。」，可知地方派系對台灣地方政治的發展有其重要之處，功績更是優劣參半；而本研究的主要目的，在於透過鄉鎮市改制之制度變革，去探討其對當地地方派系的影響如何？更以臺中縣市合併升格為例，來探究因鄉鎮市改制對地方選舉結果之影響？因鄉鎮市改制對臺中地方派系之生存空間影響程度為何等等。之所以選擇臺中縣市合併升格作為本研究之案例，乃因原臺中市即屬區的制度設計，而原臺中縣則屬鄉鎮市的制度設計，合併之後，被迫改成區的制度，涉及城鄉差距之拉近、區域發展之平衡等因素於其中；此外，地方派系對台灣地方政治的發展影響深遠，傳統上原台中縣即是台灣地方派系非常具有代表性的發生地，意即在過去原台中縣就是一個很典型的地方派系十分活躍且蓬勃發展的地方，尤其是呈現出原台中縣的公所系統都是以黑派居多，而農會系統則是以紅派居多的二元派系之情形(王業立、蔡春木，2004)，在臺中縣市合併升格後，目前臺中市成為六都之一，又歷經國民黨、民進黨輪流執政，這些派系所把持的系統是否亦可能被收歸於執政市府之中，不無疑問，故選擇以臺中市作為研究案例深具高度之研究價值。

儘管過去關於地方派系之研究甚多，但研究者發現傳統研究仍有幾點不足，一為以「恩庇侍從主義」來探究國民黨(恩庇者)與地方派系(侍從者)的利益交換，僅針對政治利益面向，二為以「關係網絡理論」來探究各個個體、社會群體與地方派系所結合之關係網絡變化情形，則僅針對社會關係網絡面向；本研究改以制度變革角度來探究其對地方基層選舉的衝擊及影響程度為何，進而造成對地方派系的後續影響及未來發展又為何，如此，將適可補足過去傳統上僅著重政治利益面向及社會關係網絡面向而未重視選舉結果面向(因制度變革角度所致)的不足之處。

因此，綜上所述，本研究主要探討下列四個問題：

- 一、臺中縣市合併升格將鄉鎮市長改制為官派，當地地方派系能否繼續生存？原有地方派系有何轉變？對地方政治發展為正面或負面影響？
- 二、臺中縣市合併升格後，鄉鎮市改制，是否使地方派系的動員網絡逐漸鬆動？鬆動程度如何？是否使地方派系加速瓦解？
- 三、臺中縣市合併升格後，鄉鎮市改制，地方派系與政黨間的結合關係如何變化？
- 四、臺中縣市合併升格後，鄉鎮市改制，對地方選舉結果(臺中市長及市議員選舉)之影響？地方派系對地方基層選舉還有影響力嗎？

第二章 文獻回顧及探討

第一節 鄉鎮市改制的優缺點及可行性

壹、鄉鎮市改制

一、緣起

台灣地方的行政區域改制一事已討論並規劃很長一段時間，新制於 2010 年 12 月 25 日生效，將舊制的二都五市十八縣改制為新制的五都三市十四縣，之後於 2014 年 12 月 25 日，原來的桃園縣亦升格為直轄市，目前則形成了六都三市十

三縣的行政區劃新制。由於行政區劃上直轄市改制為六都，原北高兩直轄市時期的 319 個鄉鎮市區，大幅減少至目前六都時期的 198 個鄉鎮市(呂育誠，2016：49)。而這些鄉鎮市所構成的每一種地方治理形式，均透過不同比重的組成因素來構成其內涵，這些組成因素更藉由主觀的社會人文發展特性，以及客觀的地理環境差異來予以深化、形塑(呂育誠，2016：50)。

此外，為展現臺灣一點多心的國土空間發展策略之規劃藍圖，以核心都市為區域經濟的發展幅射平臺，來建構出北、中、南三大生活圈，亦即將臺灣西部分為北、中、南三大區域，並以北都、中都、南都為區域發展中心，俾利帶動周邊縣(市)之長遠發展(紀俊臣，2009：17)；且為避免其他未能升格之縣市政府，擔心未來各個都會直轄市建立後將遭遇被邊緣化的命運，更同時推動「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等 7 個區域作為發展區塊，由直轄市負起帶動週邊區域發展的重任(蕭全政，2011：29)。

「縣(市)合併改制直轄市後，原縣所轄鄉(鎮、市)依法改制為區，其法律地位變更為非自治法人後，將區重新定位為直轄市政府的派出機關(field agency)，其職能為行政機關(administrative body)」(紀俊臣，2012：3)。紀俊臣更進一步指出官派區長應以市長的代理人身分，對區所轄的駐地市政機關進行統合及管理，不僅能讓民眾感受區政的有所作為，更能強化服務成效，使作為直轄市政府之綜合性法定派出機關的區公所充分發揮其功能價值(紀俊臣，2012：16)。

二、區之制度設計所衍生的區問題

依據地方制度法第3條第2項規定¹，可知區的機制本質上是與直轄市及市有上下級的隸屬關係，上級機關為直轄市及市，下級機關為區。其次，依據地方制度法第5條第3項規定²，上級機關直轄市及市可在其所轄之各區中設置區公所，主政全區各種地方行政業務。再者，依據地方制度法第58條第1項規定³，由直轄市或市之行政首長所指派的區長，綜理各個區公所政務，上銜市長的命令來指揮監督

¹ 地方制度法第3條第2項規定：「直轄市及市均劃分為區」。

² 地方制度法第5條第3項規定：「直轄市、市之區設區公所」。

³ 地方制度法第58條第1項規定：「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員」。

區公所所屬職員，負有整頓及規劃地方事務之重責大任，因區長非民選所產生，較無選舉包袱，但仍會直接影響上級行政首長的政績，進而間接影響直轄市及市行政首長的次屆選舉選情。

(一)區制度之定位

學者曾論及鄉鎮市長選舉被廢止後，並非等同於鄉鎮市自治地位的改變，改制後的地方首長已不具民意基礎，若亦未取得民意的充分授權，如何能代表地方自治團體，勢必影響其地位(呂育誠，2000)。惟現制下區是我國行政區劃(administrative division)的一種類型，僅為行政區域(administrative area)，依據地方制度法第 14 條規定⁴，地方自治團體僅直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)三者，故區為行政區域而不具自治法人之定位(紀俊臣，2012：3-4)。

(二)區問題之浮現

區公所的服務效能欠缺自主性，其未在組織法上取得較明確的法律授權；換言之，其僅是直轄市政府的派出機關，相關組織法並未賦予較明確的法授權，充其量僅為「分課設事」，經費上必須向直轄市政府申請計畫，始有預算可供執行，導致其不易建立效能行政(performance administration)，而減緩直轄市之服務效能(紀俊臣，2012：10)。顯而易見的是，區公所若無法直接解決民眾的困難之處，而僅是程序上公文轉呈處理，民眾的困苦將成為政府失靈(government failure)的表徵，因為區公所正是直轄市的最基層服務機關，其無所作為表示直轄市減少行政生產力(administrative productivity)，最終將造成直轄市的服務機能低落(紀俊臣，2012：12)。

質言之，原為縣轄的鄉(鎮、市)改制成非二級地方自治團體的區，對台灣長達半世紀的行政區劃產生重大變革，但後續所衍生出區的問題則尚待尋求解決機制(紀俊臣，2012：3)。而鄉鎮市長選舉是否廢止，各自有所支持及主張，反對廢止者主要認為當地鄉鎮市長為民意代言人，是反映基層民意(例如，貢寮核四等重大爭議)的重要管道；支持廢止者則著眼於鄉鎮市長選舉多為地方派系及黑心勢力所把持，廢止才能杜絕歪風(李總集、張樂燕、林東陽，2001：14)，故仍尚未有所定論。

⁴ 地方制度法第 14 條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項」。

三、鄉鎮市改制之優點

(一)提升行政效率，避免黨同伐異情形

在組織層次上，影響行政效率的可能因素，如合併縣市的背景條件與資源的差異性，以及組織員額的控制以利提供更多服務的期待等，均為影響因子(黃東益、謝忠安，2014：96)。鄉鎮市改制後，鄉鎮市長改由上級政府指派，將有利於貫徹行政首長的指揮命令，從而提升行政效率(李總集、張樂燕、林東陽，2001：12)，故行政首長所推行之政策較易於推動，而較不會有黨同伐異的情形產生。

(二)解決派系政治及黑金問題，落實責任政治

所謂的「責任政治」係指各政府機關及其構成員必須秉持著權力與責任相一致的原則，即權責相符。鄉鎮市時常必須面對地方派系介入基層選舉，進而導致地方政經資源由派系政治所掌控，嚴重破壞地方的和諧性並易造成地方各勢力間的政治對立(聯合報，2016)。台灣地方上行政首長、許多民意代表、黑道及財團等勢力與選舉樁腳，壟斷政經資源並共同分贓，地方政治充斥追求外部、工具利益者，造成對地方的傷害更是眾所皆知(趙永茂，1997)。

目前鄉鎮市的政治結構上已被派系及黑金所侵蝕，政治責任更早已無期待可能性；而鄉鎮市長官派並非表示以後地方區長無須隨同地方首長向地方議會、公民擔負政治責任，亦非表示不再擔負執政違法後之行政責任、司法責任。反之，透過鄉鎮市改制的制度變革，更能徹底將派系壟斷地方資源及黑金政治環伺之陳年痼疾予以根除，進而落實責任政治(林水波、陳朝建，1997)。

(三)充實服務條件，邁向專業化施政

區公所為提升行政效能，可取得若干最契合民眾服務需求的基層服務法定職權，基於此一法制上之適當授權後，其將得憑以訂定計畫及編列預算，並促動區公所人力之有效運作，俾利充實服務條件(紀俊臣，2012：16)。透過鄉鎮市長官派之運用，也可使具有一定經驗和專業長才，及具有文官資格之人才，以專業化的施政方式來推動地方事務，期使地方施政能邁向專業化(李總集、張樂燕、林東陽，2001：20)。

四、鄉鎮市改制之缺點

(一)民主赤字升高，開民主倒車

「民主赤字」係指民意與決策於民主體制上所呈現的逆差，亦即鄉鎮市公所或代表會等機關在運作上無法迎合基層親鄉的需求，造成民眾的公民參與度低落，更對決策產生無力感，進而持續厚築其與民眾間的那一道心牆。

選舉制度的改革，須符合「政治安定和諧之促進、合理性、公平性」之需求，廢止鄉鎮市選舉改制為官派，雖使選舉減少而樽節選舉開支，但若無法改善選舉缺陷，則將使民主品質更為倒退，「大開民主倒車」(李總集、張樂燕、林東陽，2001：16)。

(二)地方派系轉戰中央選舉，惡質選風向上蔓延

鑒於鄉鎮市各級選舉太多且基層選風敗壞，導致過度政治動員，浪費許多地方資源，更嚴重影響社會秩序，而產生鄉鎮市長改制為官派此一制度變革主張，且須併同鄉鎮市民代表選舉之廢止，才能發揮效用(江大樹，2000)。惟若廢止鄉鎮市基層選舉卻無完善配套措施，將如同1998年精省時，廢止省議員選舉，導致大量地方派系政治人物轉戰立法委員選舉，進佔立法院之情事再次發生，更促使派系勢力積極介入金融業及各項事業經營，演變為地方財團(趙永茂，1996)，致使惡質選風向上蔓延。

(三)官派地方經營薄弱，將悖離當地民心

民選的鄉鎮市長欲連任必須認真任事，多定有政策目標，並要求下屬公務員致力執行；而官派的區長則多未深入了解當地民情及鄉里需求，更隨時都可能被地方首長異動，較易放任政策之執行而無法落實目標及績效管理，故對地方經營的熱忱度相當薄弱。此外，鄉鎮市長改制為官派區長後，對其有任免權的機關或人員成為其負責及聽命的對象，原鄉鎮市的特性、需求對其不具特別拘束力，原鄉鎮市功能的發揮成為反映任免權機關首長的考量，基層民眾的心聲將不再受到重視(呂育誠，2000)。

貳、官派之可行性

所謂的「官派」係指將原鄉鎮市的行政區域改為「區」，由地方首長直接任命「區長」；換言之，縣市改制合併升格為直轄市後，依現行法令，鄉鎮市長、鄉鎮市民代表及縣市議員的任期僅至改制日為止，因此上述職位於改制後即被廢除。而反對官派者的考量理由：易淪為縣市長選後酬庸工具，官派區長無法傾聽最基層的聲音，行政資源一把抓易造成一黨獨大等；贊成官派者的考量理由：敗壞的選風侵蝕地方民主基礎、派系政治破壞地方基層的和諧，黑金政治造就走樣的地方自治等，顯見鄉鎮市長改為官派的意見目前仍相當分歧(文忠國，2000：22-23)。

鄉鎮市改制是否具可行性之議題，主要分成「官派論」及「自治論」兩方之論點，其主張分別如下：(呂育誠，2016)

(一)官派論者之主張：

官派論者主張透過地方首長指派區長之方式即去自治化後，促使上級更合理地分配其補助資源，地方的政策執行將更具全面性與及時性，更可將這些基層選舉的支出省下來，兼具統一事權及節省經費之功能，此乃係從地方政府效能效率之提升角度來闡述。

(二)自治論者之主張：

自治論者主張地方事由地方人來管理，藉由定期基層選舉所選出的鄉鎮市長及民意代表來將基層民眾的需求予以執行、落實，讓在地聲音被聽到，因而兼具民意基礎及地方回應之功能，此乃係從地方自治及公民參與角度來闡述。

雙方論點本質上都朝向地方公民參與程度之提升，地方民眾需求之滿足，對地方特色之充分反映，及促使鄉鎮市於地方政府效率及效能極大化等價值來努力。(呂育誠，2016：50)。

(三)限制：

兩方論點若從手段及目標間之連結關係觀之，於現今政治環境下均有其限制。

1.官派論者：對地方的獨特性及歧異性嚴重忽略

因每一鄉鎮市的在地特色與面臨問題均有所歧異，當地民眾對公部門政策執行上的需求也有所不同；又地方政府將鄉鎮市事權統一後，因行政權延伸而更難以全面監督控管；另外，對於「因地制宜」及「一體適用」之政策抉擇更陷入前

所未有之困境中。

2.自治論者：地方編制窄化及自主財源嚴重不足

地方政府的編制太窄且規模組織過小，優秀公務人員多無法留任，地方人才極易流失；又地方自主財源嚴重不足，自主權限有限，以致於公共政策之發揮空間受到侷限；另外，對於地方「獨特性」及「普遍性」之政策抉擇亦陷入兩難。

而目前在探討鄉鎮市改制議題上，有從組織角度出發進行討論者，即以個人及組織層次之角度來探究縣市合併之成敗原因，及縣市合併所生之影響(黃東益、謝忠安，2014)；亦有以策略選擇角度來論述者，呂育誠(2016)認為應破除鄉鎮市體制保留或廢除的僵化思維，以鄉鎮市長官派作為對地方民眾生活需求回應之策略性選擇，然面對因資源、社會型態所產生各不同類型鄉鎮市，以鄉鎮市長官派來作為調控樞紐，看似富有彈性，而鄉鎮市類型非一層不變，轉型過程中，如何調控因應，程序繁複而無效率，不如全面自治或非自治較為單純，治理上更有效率；另亦有紀俊臣(2016)用 SWOT 分析方式(如表 2-1)來論述將鄉(鎮、市)長由民選改制為官派的支持理由，但認為非自治法人僅為階段性任務，最終仍應回歸自治法人之設計及運作狀態等，惟將鄉鎮市改制視為僅係過渡性政策，變革後再回歸，對於地方發展上真的利大於弊嗎？上述學者均未有以地方派系角度來探討鄉鎮市改制之部分，本研究則可彌補此部分之不足。

表 2-1：鄉(鎮、市)非自治法人之策略選擇時機

	S(優勢)	W(劣勢)
	OS策略	OW策略
O(機會)	<ol style="list-style-type: none">1. 掌握國土計畫推動行政區劃時機，以減輕反彈聲浪。2. 強化地方財政條件，形塑地方發展特色，增加地方競爭力。3. 發展城市區域治理模式。	<ol style="list-style-type: none">1. 非自治法人雖有阻力，但可有效排除或和緩。2. 多數民意支持政治改革。3. 鄉(鎮、市)財政不足，需要新作為，以展現創新

	TS策略	TW策略
T(威脅)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 鄉(鎮、市)自治法人係未來終極目標，以減輕反彈壓力。 2. 非自治法人旨在充實地方發展條件，並非排斥民主機制。 3. 應用公投方式改革政制。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 非自治法人機制社會反制太大。 2. 非自治法人必要配套未克如期實施。 3. 非自治法人遭致地方政治參與嚴重倒退，社會冷漠。

資料來源: 援引自紀俊臣(2016)文章內容

臺灣的鄉鎮市由於黑金政治的利益分贓，地方建設的嚴重貪腐，以及派系政治(faction politics)對地方資源的大肆攫取等亂象，以致於地方治理的最高目標即政治發展的良善治理(good governance)始終無法達成(紀俊臣，2016)。

再者，中華民國憲法中明定中央與地方分權，若立法機關修法廢除鄉鎮市，是否違憲誠有疑義；然而，地方自治在台灣已施行多年，基層選舉卻被地方派系所操縱，地方政經利益亦被黑金及派系政治所掠奪，更是眾人皆知的事實。因此，鄉鎮市改制為官派並非不具可行性，惟若淪為政黨或政治人物為一黨或一己之私，而非為地方民眾福祉所倡導之政治工程時，對地方政治發展將造成深遠且不利之影響(陳清泉，2016)。學者趙永茂對於台灣地方政治環境(如圖 2-1 所示)的結構性困境更有詳細地描繪：

「一般民選政治人物、民眾與政黨，仍然普遍缺乏對公共權力程序、權力責任與能力及市民社會參與重要性的認知，因此尚未致力建構權力開放政治(open-power politics)、透明政治(transparency politics)與責任、能力政治(accountability-capability politics)的法制體系與機能，並一直沉陷在寡頭與寡佔政治、特權政治與非正式政治(informal politics)的發展階段上，地方決策與立法權力的擁有人及其關係群經常壟斷、操作與運作地方立法與行政決策權力，並缺少權力公開化、政治分配正義與權力腐化的反省」(趙永茂，2007：31)。

是故，更讓研究者深感鄉鎮市改制此一議題的開展及後續效應，未來對台灣政治環境中，不論是對於主要各政黨、當地派系人物，抑或是一般民眾而言，或多或少，都會造成一定程度的翻轉效力。

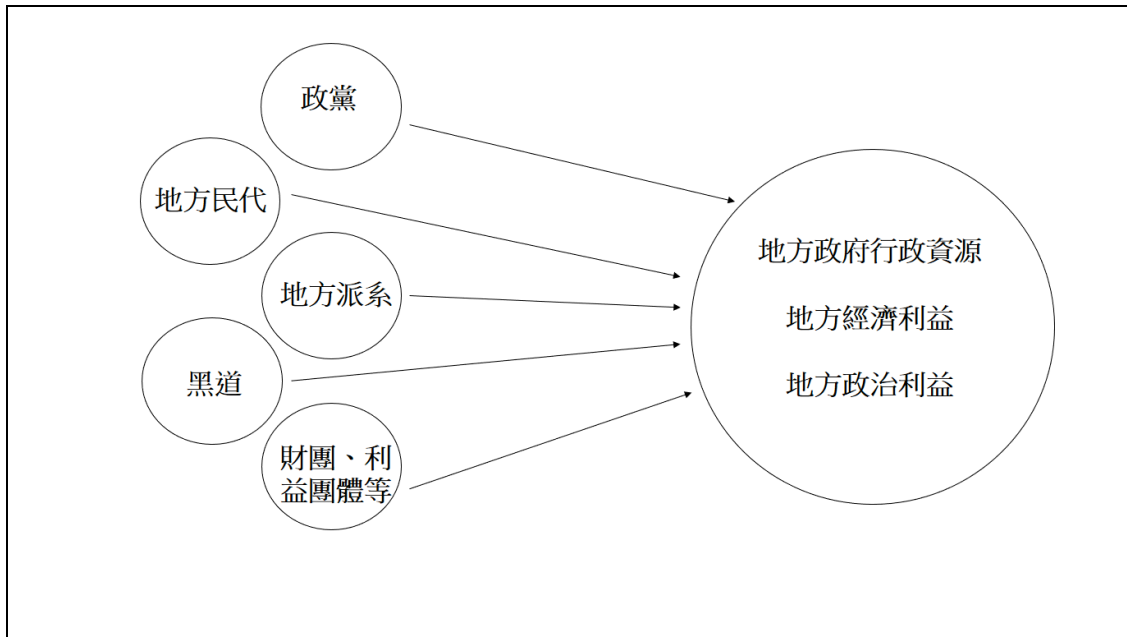


圖 2-1：臺灣地方政治環境攫取地方公共資源之關係簡圖

資料來源：作者參考趙永茂(2007)圖改繪

第二節 地方派系的意涵及生存空間

壹、地方派系

一、地方派系之定義

所謂的「地方派系」究何所指？趙永茂(1978)定義地方派系為「以利害關係為主、沒有正式組織的小團體，其所依賴的是個人關係的領導模式、採取的是半公開式的活動方式」。陳明通(1995)則將地方派系定義為「以二元聯盟(dyadic alliance)為基本構成單位，為達成公部門或準公部門取得及分配的集體目標，所建立起來的一套多重人際網絡」。而地方派系的活躍地帶主要是以當地政權核心為主，與中央派系則是以國家機關作為活動場域，有著明顯的區隔。蔡明惠(1998)綜合中西方學者的看法將地方派系定義為「基本上是利益的結合，靠關係的互動而凝聚續存，且透過選舉而從事政治職位的競爭，甚而因選舉勝負的面子之爭，形成地方政治上相互衝突的群體」。高永光(2000)則認為地方派系在學術上是一個難以定義清晰的概念，且派系政治此種政治型態亦非為台灣的特有類型。

本研究則認為學者趙永茂(1997)對地方派系之定義較為可採，其見解為「地

方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎，相互聯合以爭取地方政治權力的組合」，趙永茂更進一步指出：「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，其活動則採半公開方式，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，具有在地方政治上決定選票、推薦人才、影響選舉與決策的功能。」(趙永茂，1997：238)由上所述可知，「地方派系」可謂係一種基於地緣、血緣、宗族或社會關係，為謀求政治利益所組織而成之非正式組織體，並透過各種形式政治活動以形成一富含政治目標之人際網絡，進而發揮其影響力在地方上來攫取政治及經濟利益。

另外，地方派系的性質可視為「準團體」，一種主要透過錯綜複雜的人際網絡相互交錯演變而成的集團現象(陳明通，1995：16-18)。廖忠俊更歸納出地方派系的重要特質，認為地方派系是政黨這個大團體中兩個或兩個以上的小團體，目的為追求權力並維護派系本身政經資源利益而與他人競逐或對抗，其組織是以「恩護-依隨二元聯盟」關係所構成(廖忠俊，1997：33)。陳明通則認為地方派系的特質是一種基本構成單元是二元聯盟的非正式團體，其行動與目標具有集體性，目標在取得及分配公部門或準公部門的資源，它主要的活動在選舉(陳明通，1995：13-20)。

學者普遍觀點認為，國民黨政府在遷台初期，為強化其統治之正當性，必須仰賴本土菁英為其尋求政治支持，乃因其省籍隔閡的限制及外來政權的屬性所致，因而難以對台灣社會進行深化統治(林佳龍，1989：137)。而由國民黨政府所培植出的台灣地方派系，主要是指在縣市(含)級以下活動的派系(陳明通，1995：20)，陳明通認為構成地方派系的最小單位是鄉鎮，基本上台灣的地方派系可分為兩級：其一為鄉鎮級派系，其二則為縣市級派系，而往往鄉鎮級派系進一步結盟而成的團體即為縣市級派系(陳明通，1995：254)，本文主要是以縣市級的地方派系作為探討之目標。此外，鄉鎮級派系與縣市級派系之間的盟約是憑藉著縣市級派系所承諾的交易內容來維持；相較之下，雖然鄉鎮級派系更貼近基層，但是並非代表其地位較為低下。換言之，兩者之間的結盟關係係透過「侍從主義」來予以維持，可知鄉鎮級派系並非隸屬於縣市級派系之下屬組織(陳明通，1995：254)。

二、地方派系之研究途徑

傳統上關於地方派系的研究，主要分為兩種研究途徑：其一為源自於人類學上的「侍從主義⁵」，之後演變為政治學上的「恩庇侍從主義」；其二為社會學上的「關係網絡理論」(高永光，2000：4)。

就垂直形式之政治學上的「恩庇侍從主義」而言，高永光(2000)指出侍從主義關係因選舉而有了特殊的政治意涵；且因國家能力強弱而有所不同，國家能力較強時，國家或政黨憑藉其統治優勢，建構「地方代理人」制度來交換地方的支持，甚至是對地方的直接統治，國家能力較弱時，傳統社會的優勢勢力將搭起下層民眾和上層政治社會的橋樑，地方派系因而產生(吳芳銘，1996：25)。而就水平形式之社會學上的「關係網絡理論」觀之，高永光(2000)指出台灣地方派系是以人情關係為基礎並立基於日常生活中的關係網絡，更透過此關係網絡來分配與交換權力與利益。是故，透過建構人際關係並加以運作，社會上以關係連帶的運作機制應運而生，政治上更形成了「派系」(Jacobs，1975)。陳介玄(1997)更藉由派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡的合縱連橫來詮釋關係連帶的實際運作情形。此外，陳介玄更進一步指出地方派系對地方社會有「團體化」及「再團體化」之作用，意即地方派系透過策動其派系網絡，再利用樁腳網絡施以各種經濟及政治利益，甚至是象徵利益來達成關係連帶，最後對俗民網絡形成擬派系化或圈內化之作用(陳介玄，1997：51)。

近年來，就地方派系的研究產生另一種新架構，即「政治的密友主義」，認為台灣在民主轉型後，地方派系與政黨(尤其是指國民黨)之間的關係已成為既競爭又合作的密友關係(蔡榮祥，2014：14)。蔡榮祥認為其重要特徵有：派系領導者與較忠誠或易流動的次級領導者之連結分別是穩固的或脆弱的密友主義；二人間結盟雖在社經地位上不平等，但政治地位則較為平等，且不存在上下統屬關係；最後，領導權力能否成功繼承，則有賴於新領導者對密友主義的經營(蔡榮祥，2014：15-18)。

三、地方派系之形成

⁵人類學上的侍從主義係指傳統農業社會中恩庇主提供物品或服務，交換侍從者的勞動及效忠，所產生的一種不對等的互惠或交換對偶關係，而構成垂直的聯帶結構(Firth，1957：293)。(援引自高永光，2000)

台灣的地方派系可追溯至日據時期的恩庇侍從關係，並已存在其社會基礎(吳文星，1992；涂一卿，1994：21-39)。台灣光復初期，在島內的本土政治勢力經由結盟及連結形成四大主要的派系，分別是半山派、台中派、阿海派及林頂立派(丁仁方，1999：63-64)，國民黨政府遷台後，認定這些派系存在會造成政局不穩定，因而全面進行四大派系的削弱與拔除(陳明通，1995：132-137)。而國民黨在掌握政治上絕對優勢後，則不再高壓壓制地方派系，改以在各縣市，至少扶植兩個以上的派系存在(即「雙派系主義⁶」)，俾利於國民黨中央的操控，而得以坐收權力平衡之效(陳明通，1995：152-153；趙永茂，1997：243)。

自國民黨政府遷台後至解嚴前的四十年期間，在一黨專政的威權政體之下，國民黨藉由地方派系作為中介者，其結盟關係則依憑「恩庇者」與「侍從者」之間的利益交換作為基礎(陳明通、朱雲漢，1992：80-81)。手段上，國民黨主要是採取提名地方派系政治人物參選之策略，藉以動員地方群眾、匯集當選門檻所需選票(林佳龍，1989：137)；而地方派系則憑恃其與國民黨間之結盟關係，藉以攫取「區域性聯合獨占經濟」之特權與地方政治權力(陳明通、朱雲漢，1992)。

民國七十六年解嚴後，隨著民主轉型的趨勢與威權體制的崩解，地方派系本身的體質與運作方式，以及地方派系與國民黨之間的互動關係，均發生了結構性的轉變(王業立，1997：78)。國民黨政府與地方派系之間的結盟關係型態，也由原來的「垂直式恩庇侍從關係」(陳明通，1995)，逐漸轉變成「擬似水平二元結盟關係」(吳芳銘，1996：103-110)。

學者趙永茂(2004)更從歷年來地方派系相關研究中，去歸納出目前於台灣形成地方派系的三種主要論點。第一種論點為「選舉激化論」，以地方選舉之動員網絡的角度來詮釋，主張地方派系主要是因激烈的地方基層選舉所生，且亦有綿密、深遠的基層人際網絡作為其培植基礎(Jacobs, 1975；趙永茂，1978；陳陽德，1981；高永光，2004)。第二種論點為「政權鞏固論」，則另以國民黨政權統治初期與派系間之共生關係的角度來詮釋，主張國民黨在臺灣統治初期，為鞏固其統治權力，透過有共同利益的侍從結構(patron-clientele structure)方式(即上位者供給政經利益予侍者，來換取其忠誠及動員，形成一種垂直上下之政治結構)來培植

⁶ 雙派系主義係指執政者透過對不同派系的政治人物輪流提名候選人，以競選特定公職，藉以遏阻某一派系在其所在地區獨大，以達其穩固政權的目的，乃係一種基於派系制衡派系的策略(吳重禮，2002)。

有潛力的地方勢力，進而演變形成地方派系(林佳龍，1989；吳乃德、陳明通，1992)。最後，第三種論點為「歷史變遷論」，則以臺灣社會之歷史演變的角度來詮釋，主張國民黨統治初期就已具備強有力的地方動員能力，由於社會及政治環境經過長期變遷，國民黨逐漸與地方勢力結合，壯大其實力，進而演變形成地方派系(蔡明惠、張茂桂，1994；蔡明惠，1998)。

承上，台灣地方派系政治的發軔，源起於早期家族、宗親及地緣情感的關係文化，之後再透過各種利益的結合與結盟，而形成當地的派系政治，進而壟斷地方政治及經濟利益，更是地方選舉動員的基礎(趙永茂，2007)。由此可知，地方派系乃係一為謀求政治利益所組織而成之非正式組織體，並透過選舉方式來厚植其政治影響力，再與政府、政黨等部門進行政治利益交換，俾使其利益最大化。

四、地方派系之組織、網絡與運作

吳芳銘(1996)指出傳統研究認為地方派系的組織結構是以「主從關係」或「侍從主義」為主軸來呈現；具體而言，權力指揮或支配上係呈現出由上而下「縱向連鎖」的統屬關係，屬於一種層次井然的金字塔型之權力結構(蘇清貴，1988：77；苗蕙敏，1991：36；陳華昇，1993：20-21)。潘茹雄則認為地方派系的組織型態是一種「非正式組織」，意指與權力的行使並非是絕對的、命令的，且不在正式規章的組織行為；其組織性質基本上則是以個人為領導核心的「恩護關係」(潘茹雄，1997：24-25)。一般而言，地方派系組織的大小與其政治實力成正比，實力越大組織越龐大；組織的嚴密程度與其經濟實力亦成正比，實力越雄厚組織越嚴密；組織的凝聚性及權力分佈程度及則與其領導人數成反比，多山頭分立或領導人數越多，組織凝聚性越低且權力分佈越分化(吳芳銘，1996：25)。

潘茹雄(1997)亦指出國內學者多認為台灣地方派系的「關係網絡」，主要是透過「情感」、「人際關係」的聯絡所形成；且派系政治人物是以交換、協調方式，來處理派系中的各項事務(趙永茂，1989、1990、1995；林佳龍，1989；陳明通，1989；陳華昇，1993；賴秀真，1993；陳介玄，1997)，網絡成員基本上是處在平行的地位上，其成員間沒有正式之職位，亦沒有法令規章之拘束(潘茹雄，1997：23-24)。而地方派系的結合基礎，係透過地方政治人物的血緣、宗族、地緣或社會關係作為觸媒，進而成為其地方動員的運作根源(趙永茂，1997)，地方

政治人物為爭取當地政治權力，更基於彼此間的共同政經利益，因而透過結盟、合作等結合方式來集體行動，共同攫取地方資源(張茂桂、陳俊傑，1986)。換言之，地方派系建立的基礎在於「利益」及「關係」，其結合的目的乃為「選舉動員」及「選舉後之利益分配」。

地方派系以選舉作為主要活動(陳明通，1995：20)，選舉時則必須透過派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡(陳介玄，1997)的動員。陳介玄更進一步指出，派系網絡的行動者通常擁有正式組織或公職的頭銜，樁腳網絡則不一定具有正式組織的名位，通常是各行業公會理事長、企業老闆、社團負責人、廟宇主委等地方上名望人士，或「參與政治的人」如農漁會總幹事、村里、鄰長等基層政治人物，俗民網絡則指派系和樁腳網絡能予以動員的基層選民(陳介玄，1997：35-38)。相較之下，派系網絡是較不固定的，樁腳網絡則是較固定的，且樁腳亦有其自主性，得以抗衡領導人的決定和行動(吳芳銘，1996：66-67)。

地方派系平時的運作，在於吸納新的成員並加以培養、甄拔，及經營「區域性聯合獨占經濟」，分配經濟利益予派系成員，藉以強化既有的關係網絡(趙永茂，1997：240)。亦即在培養、吸納有淺力成員，並賦予該成員選舉資源，選上後，再攫取政經利益，投入下次選舉，藉由每次選舉蓄積能量，無限循環，累積龐大派系資源及利益(趙永茂，2007)。而地方派系經營基層的方式，主要分為「選民服務」及「公共建設」兩種，前者包括關說、糾紛調解、人事安排、疑難雜症排解等，更以婚喪喜慶跑攤最為常見，也最容易爭取到選票與露臉機會；後者包括造橋鋪路、爭取醫院、工業區等，通常為集體性、區域性的公共財，受益對象較廣(吳芳銘，1996：71-72)。若地方派系平時能將「撒網」工作加以落實完全，則之後在每次選舉時所進行驗收成果的「收網」作業，就會將成果完整地呈現出來(涂一卿，1994；陳介玄，1997)。

王金壽(2004)在探討地方派系之運作時，指出地方派系之買票行為與國民黨選舉動員間的關聯性，國民黨的地方選舉機器必須透過買票行為才能有效運作。而候選人主動放棄買票較無期待可能性，所以最有效嚇阻買票的方法就是健全中立檢察體系的建立，藉以迫使候選人放棄買票。過去，地方派系透過買票來進行選舉動員是司空見慣且能達成目的，但今日民主意識深植人心，地方派系要透過買票來達成選舉目的，則較難以竟其功。此外，派系的運作亦可顯見在地方政府

與議會之間(即府會關係)，學者更指出地方派系對於府會運作的影響力，因行政及立法機關是否由同黨派掌控而不同，由同黨派掌控較能發揮其影響力，反之則否。(王業立、蔡春木，2004)。

而影響地方派系能否運作順遂的最重要因素則是「財力」，每個已成形並在當地具有呼風喚雨影響力的地方派系都有自己一條源源不絕的財源挹注。演變至今，地方派系在其組織動員網絡及經營當地勢力的主要財源，從早期大腕的金主支持，到現今，當地香火鼎盛的宮廟更成了其聚寶盆、大金庫，此也是為何臺中地區的大甲鎮瀾宮被顏清標牢牢掌握，雲林地區的北港朝天宮則被曾蔡美佐緊握在手而不可能拱手讓人的最主要因素(自由時報專訪，2013)；影響所及，甚至連國家元首也無法忽視著名宮廟在地方甚至全國的影響力(參圖 2-2)。學術上亦有論者以大甲鎮瀾宮人事選舉的角度來探究地方派系的影響力，可知地方派系與該宗廟人事選舉有正相關之關係，而地方派系介入宮廟人事後係各有利弊(何鴻明、王業立，2016)。



圖 2-2：蔡總統參與大甲鎮瀾宮媽祖繞境起鑾儀式

貳、地方派系之生存空間

地方派系的生存空間是否俱存？抑或是被嚴重壓縮？亦是一個值得深究的問題，臺灣近年來接受民主化、自由化的洗禮並歷經幾次政黨輪替之後，地方派系及侍從主義因司法獨立而式微及崩解，終止過去地方選舉透過買票而當選的陋習，更造成目前國民黨的地方菁英呈現斷層的人才荒現象(王金壽，2006)。然而，地方派系從傳統上歸屬於國民黨的情況已有所轉變，因地方派系中心思想就是利益極大化，未來倒向執政的民進黨謀求私利應可預期，司法能否真正獨立發揮其功能，不無疑問。

此外，在政黨競爭影響上，地方派系對於地方性選舉的影響力大於全國性選舉，但在中央及地方政權輪替後，傳統上屬於國民黨地方派系的動員網路已逐漸鬆動。地方派系已從過去的情感結合轉向為利益或議題結合，不再是絕對性的政治立場對立，取而代之的是相對性的共同利益合作(王業立、蔡春木，2004)。地方派系間因利益之有無而結合或脫鉤，實可謂本質上之必然，然其結合若能對地方發展有正面效益，則當地民眾是否能繼續容忍派系此等小惡存在，仍有所疑義。因此，鄉鎮市改制對於地方派系的生存空間及整體轉型上，勢必會造成一定程度的影響，更啟發本文欲探究其影響程度如何，及是否讓地方派系還有生存及轉型之空間存在等議題之想法。

第三節 改制對台灣地方派系之影響

地方公共事務建立新的整合體系，可顯現地方的民主控制及地方政治的內省，亦即透過建構地方治理社會已為政治社會發展的趨勢及民主政治發展的象徵(趙永茂，2007)。而新整合體系則需透過制度的改變來作催化，才能有效展現其影響力。

壹、制度改變對地方派系之影響

過去對於地方派系的存續性多與政黨關係作為連結，認為派系主要是附庸於政黨的庇蔭之下而得以生存、發展，換言之，地方派系勢力的消長往往是隨著其所依附政黨在政壇上影響力的強弱而定，在國民黨一黨獨大而長期執政時期更為明顯，也呈現出一種長期穩定的地方權力結構。然而，隨著解除黨禁、報禁等一連串政治上的制度變革後，逐漸地出現了不同的主張，例如學者趙永茂(2004)即指出，早期的地方派系的對外依恃結盟是以「政治依恃」為主，隨著民主轉型、公民自主性提高等政治及社會環境變遷後，也出現以「經濟依恃」為主的態樣，此乃導因於選舉制度的不斷演進所造成的派系資源、財源取得管道的分歧現象。而王金壽(2007)則主張政治市場之開放，尤其是使選舉的席次(如立法委員)增加，雖使地方派系能有更多機會來獲取國家政治資源，但亦會使地方派系產生內部競爭導致其結構逐漸瓦解；惟地方派系雖因內部競爭而有朝向瓦解的部分，相對的

，也有許多派系透過合縱連橫來使權力結構更加鞏固，使地方派系產生不同態樣的利益結合。

台灣從光復後到解嚴前，在中央政府與地方派系之間一直都維持著恩庇侍從關係及由上而下的金字塔權力結構。國民黨為有效制衡地方勢力，更在地方上扶持著兩個以上的派系存在，並賦予他們許多的政經資源及權力，但也限制他們的地方政治權力範圍，只能在縣級以下進行派系的政治運作，更策略操作上禁止派系間進行跨縣市結盟。換言之，國民黨政府乃係藉由其與地方派系間進行利益交換的互惠關係，來維持著彼此在中央或地方政治權力上的穩定性，以鞏固其統治地位。

然而，隨著地方派系的權力不斷地擴張、濫權，這些地方基層政治人物遊走法律邊緣所為的特權行為，例如關說等，持續地侵害著法律的平等性、公平性及公益性，更嚴重傷害了法律的尊嚴，逐漸侵蝕掉政府威信的基石(趙永茂，1997)。而後，應運而生的是政治司法化的概念，「政治司法化是一全球性現象，台灣僅是發生地之一，並透過大幅進展的司法獨立改革來彰顯此一價值」(Tate and Vallinder 1995; Sweet 2000; Guarneri and Pederzoli 2002; Hirschl 2004)⁷。王金壽(2006)更指出民主化後，台灣侍從主義因司法獨立改革而有重大轉變，恩主所使用的暴力控罰機制之一即司法，亦因改革而無法有效運用。換言之，國民黨因失去了一個可操控的司法，使其所培植地方政治菁英的非法活動無所遁形，更終使其侍從主義組織逐漸崩解。

貳、2009 年縣市合併升格之影響

2009 年在地方自治發展史上是一個具有劃時代意義的一年，地方制度法作了重大修正，將台灣地方行政區域由原有北高二都擴增為五都，地方選舉中的鄉鎮市長選舉不再辦理，改由地方首長指派區長擔任之(即官派)，更將地方選舉中市議員的名額幾近砍半，造成地方派系在地方選舉的運作空間大幅被壓縮，地方基層資源無法再由派系壟斷，使得地方派系的戰場遍地開花，有轉向市議員或市長選舉者，亦有往中央立法委員選舉邁進者，競爭更為慘烈。

⁷ 援引自王金壽，2006，〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，頁 146。

縣市合併改制往往容易產生「劣幣逐良幣」的現象，地方鄉鎮市改制後區長多為空降部隊，對地方不易產生情感，且地方資源大幅縮水又無實權，有能力者多不願意久任；而原本鄉鎮市選舉可讓地方優秀人才有歷練機會，改制後只能轉向市議員等層級競爭，又受制於政黨箝制，政治能力表現極為有限(潘翰聲，2016)。雖然鄉鎮市長官派後對地方派系的生存空間有所壓縮，但仍有學者認為地方派系並不因此而被消滅，指出改制後使選舉制度發生重大變革，候選人有政黨支持較能擁有穩定票源，惟市議員的選舉制度仍為SNTV⁸，對於深耕地方而有實力的地方派系人物，是否有政黨提名對於當選並非必要條件，而仍有突圍空間(林文彬，2010)。過去在多席次的各級民意代表選舉，我國即採行SNTV，正是國民黨當時利用複數選區的候選人提名來做為扶植、操控或壓抑地方派系的手段，乃因此一選舉規則對其黨內各派系的席次分配十分有利之故(王業立，1998：82)。

第三章 研究架構與研究方法

第一節 研究架構

⁸ 「單記非讓渡投票 (Single Non-Transferable Vote, SNTV) 係指在複數選區中，不論應選名額為若干，每位選民均只能投一票的選舉規則；且不管候選人得到多少選票，均不能將多餘的選票移轉或讓渡給其他的候選人。」(王業立，2011：14)

本研究的探討將從「鄉鎮市改制」之緣起、區制度及優缺點進行開展，再敘述「地方派系」的定義、研究途徑、形成及組織、網絡與運作等概念，並論述改制對地方派系有哪些影響，進而再藉由作為中介變相的「地方選舉結果」，透過文獻蒐集與分析並輔以焦點人物之訪談，來說明以「臺中縣市合併升格」為例改制後對於當地地方派系所造成之衝擊，以及探討鄉鎮市長官派後對當地地方派系之影響有哪些？並探討未來大台中地區地方派系之目前趨勢及未來發展。

本研究的研究架構，如下圖所示：(參圖 3-1)

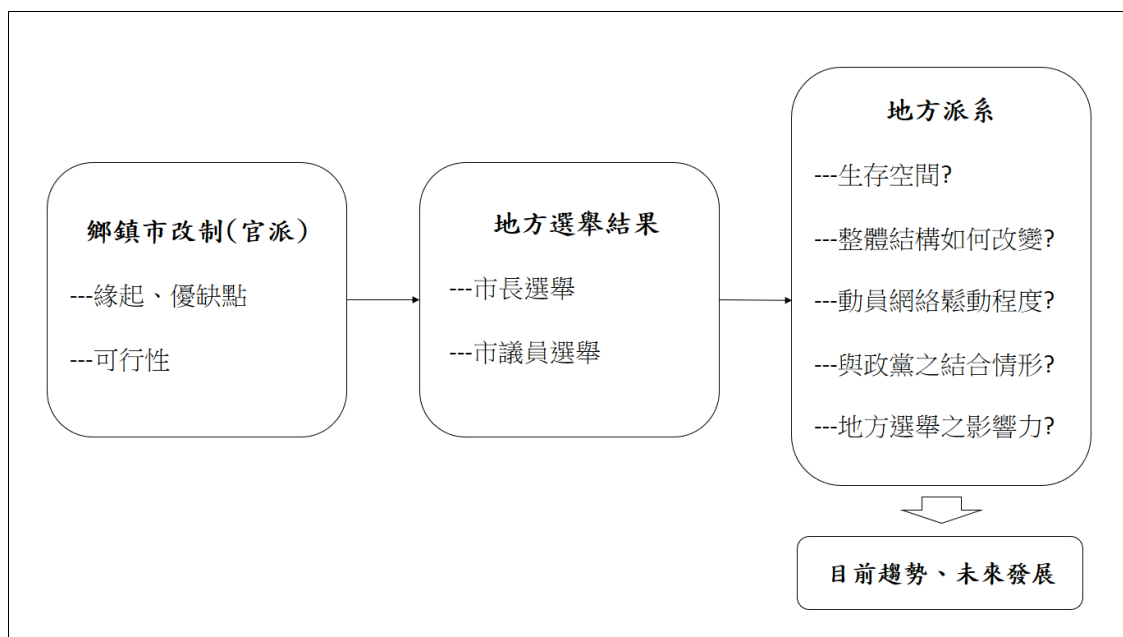


圖 3-1：研究架構圖

第二節 研究方法

臺中縣市合併升格之後，鄉鎮市改制已成必然，面臨鄉鎮市長官派的制度變革下，勢必會對當地的地方派系造一定程度的衝擊及影響。在此一重大變革之下，身處於地方政治環境中的行動者及參與者應該如何加以因應呢？

本研究是以質性研究方法為主，學者對於質性研究方法的定義：「質性研究是一種從整體觀點對社會現象進行全方位圖像(holistic picture)之建構與深度瞭解(depth of understanding)的過程，並非將研究現象切割為單一或多重之變相(variable)，而運用統計或數字做為資料詮釋的依據(Jacobs & Razavith, 2002)。」

(潘淑滿，2010：18-19)，故採取質性研究方法的研究者須藉由其與被研究者交流、互動的過程中，對被研究者所面臨的社會現象或其促發行為，進行深入的建構及完整的理解。本研究所以採取的主要研究方法有三種，析述如下：

壹、個案研究法：

本研究是以既有的文獻資料及進行深度訪談後的文本資料為主，並以原臺中縣、原臺中市進行合併升格為臺中市作為個案討論對象，希冀能就原臺中縣及原臺中市之地方派系因鄉鎮市改制之制度變革所受影響來作一深入的探討及分析，此方法之優點在於個案研究較能精準地去了解、預測大臺中地區地方派系之目前趨勢及未來發展。

貳、文獻分析法：

本研究的次級(二手)資料主要是就關於地方派系、鄉鎮市改制、官派、縣市改制及直轄市地方選舉等議題相關的期刊論文等文獻，進行蒐集先前研究者對於這些議題所做的相關內容探討，以及針對鄉鎮市改制後之地方選舉結果(包含市長選舉、市議員選舉)進行資料蒐集與分析，從中再與本研究之研究問題進行相互照及闡述。此方法之優點在於透過靜態文獻資料的分析較能對當地地方派系的歷史脈絡有較為宏觀及完整的瞭解，更能較深入地探討此一制度變革對於當地地方派系的各種影響，例如探討在改制前後，地方派系所支持候選人之當選比例的變化、是否會使地方派系動員能力弱化等。

參、深度訪談法：

訪談是一種在社會科學研究之中，非常常用且重要的蒐集資料方法，透過深度訪談方式並採取開放式問題，可以補足以文獻分析方式所無法獲得的研究資料。本研究主要的訪談對象主要是針對地方政治環境中之行動者，有卸任鄉鎮市長、民意代表、媒體代表、專家學者及基層黨工等，藉由前述焦點人物的訪談內容來瞭解地方派系是如何動員來攫取當地的政治資源(包含地方政府行政資源、地方政治及經濟利益)、改制後對地方派系的影響為何以及地方派系是否仍有生存空間等。此方法之優點根據學者的歸納有下述特質：對訪談對象能積極聆聽、採取彈性方式、互動關係上是平等的、交流的過程具有雙向性以及談話內容是有目的性的(潘淑滿，2010：138-139)。

第三節 訪談設計

本節將說明本研究之預定訪談對象及其職位、所需時間，以及訪談方法、訪談題目大綱。

壹、預定訪談對象及時間

本研究預計訪談對象為 20 位，主要為卸任鄉鎮市長 5 名、民意代表 5 名、媒體代表 3 名、專家學者 3 名及基層黨工 4 名，訪談時間預計每位約 1 小時至 1.5 小時。

表 3-1：訪談名單

一、卸任鄉鎮市長			
號碼	黨籍/市長黨籍	現(曾)任職位	代號
1	民進黨	曾任鄉鎮市長及立法委員	A1
2	國民黨	曾任鄉鎮市長	A2
3	國民黨	曾任鄉鎮市長及現任市議員	A3
4	國民黨	曾任鄉鎮市長及市議員	A4
5	國民黨	曾任鄉鎮市長	A5
二、民意代表			
號碼	黨籍	現(曾)任職位	代號
6	國民黨	前立法委員	B1
7	無黨籍	前立法委員	B2
8	國民黨	前縣議員	B3
9	民進黨	前縣議員	B4
10	民進黨	市議員	B5

三、媒體代表			
號碼	政黨屬性	隸屬媒體名稱	代號
11	偏藍	TVBS	C1
12	偏綠	民視	C2
13	偏綠	自由時報	C3
四、專家學者			
號碼	專長	現職	代號
14	公共行政、法制作業、立法技術、地方政府與政治、市政管理與計畫、公務管理與政策、觀光政策與法規	銘傳大學公共事務學系教授	D1
15	政治制度、憲政選擇、半總統制專題	東海大學政治學系教授	D2
16	地方自治、民主理論、電子化政府	東海大學政治學系副教授	D3
五、基層黨工			
號碼	黨籍	隸屬組織/現(曾)任職位	代號
17	國民黨	台中市黨部	B1
18	國民黨	第七區黨部 (大里區、霧峰區)	B2
19	民進黨	台中市黨部	B3
20	民進黨	台中市黨部	B4

貳、訪談方式

訪談方式一般可分為結構式訪談、半結構式訪談及非結構式訪談(潘淑滿, 2010), 本研究所採取的訪談方式為「半結構式訪談」, 意即以較為開放與寬廣的

研究問題當作訪談基礎，來引導受訪者並進行訪談，又稱為「引導式訪談」(胡幼慧，1996)；其優點有三：1、在資料收集工作上，對特定議題將可採行較開放態度，常有意外收穫，2、訪談過程中，受訪者因受較少限制，將採取較開放態度反省自身經驗，3、將訪談資料進行比對或深入了解個人生活經驗做為研究動機時，半結構式訪談在運用上將是十分合適的方式(潘淑滿，2010)。本研究之訪談，將藉由對訪談對象詢問其對訪談題目的看法，並逐一記錄就每個題目中各個訪談對象的回答內容，最後以隱私保護原則將訪談資料內容做大意摘要，同時兼顧訪談對象對每個訪談題目的主觀性答述，完整及真實呈現，而本研究最主要的文本來源即是訪談資料的內容。

參、訪談題目大綱

表 3-2：訪談題目大綱及內容

訪談主要議題	題號	訪談題目內容
一、當地地方派系現況	1	臺中縣市合併後，還維持原臺中縣紅派及黑派，原臺中市張派、賴派及廖派的運作模式嗎？縣市合併升格後，有哪些明顯變化呢？
	2	地方派系的存在，對於地方政治的發展是正面或負面影響呢？
二、縣市合併升格及鄉鎮市改制	1	縣市合併升格後，鄉鎮市改制，是否使地方派系的動員網絡逐漸鬆動？
	2	縣市合併升格後，原臺中縣市的派系是否會加速式微抑或是朝向政黨政治的方向靠攏？

	3	縣市合併升格後，區長改官派，派系是否出現西瓜效應(改支持選贏的市長)而使地方派系逐漸瓦解？
三、地方派系與各政黨間的關係	1	國民黨與地方派系的關係過去十分緊密，現在是否有所鬆動？對地方選舉有何影響？地方派系是否轉向民進黨靠攏？
	2	縣市合併升格後，鄉鎮市改制，地方派系跟政黨間目前的結合情形為何？政黨有無協助地方派系？
四、臺中市市長選舉及市議員選舉	1	市長選舉期間，地方派系如何動員？(其與候選人、樁腳及選民彼此間)
	2	2014 臺中市市長選舉由民進黨獲勝，下一次選舉地方派系還能發揮影響力嗎？
	3	鄉鎮市改制是否會影響下一次地方基層選舉結果呢？

第四節 研究範圍與限制

本研究試圖從歷史脈絡的角度來探討大台中地區地方派系的來由、沿革及演變，對其與當地政治環境的共生與發展，主要研究範圍即以原臺中縣、原臺中市的地方派系為主，再從鄉鎮市改制的角度切入來探討臺中縣市合併升格後，制度變革對當地地方派系的主要影響有哪些？未來的發展性為何？

雖然本研究試圖透過文獻資料的蒐集及深度訪談焦點人物等方式，期能以各種不同視角的資料整理及分析來說明研究目的所欲探討的論點，但本研究在各種現實環境等因素限制下，仍是會有一些無法突破的瓶頸存在，試舉例說明如下：

一、研究範圍之限制：

本研究僅以大台中地區的地方派系為限，雖有歷史攸久的地方基礎，但近年來受到整個政治大環境的震盪及民主政治的洗禮後，已無法再做為其他地區的對照標竿，因而本研究的結論及發現，對於其他縣市並不能完全適用。

二、研究對象的限制：

因本研究的訪談對象多是地方政治人物或行動者，涉入地方政經利益的深淺不一，故對較為敏感的問題或多或少都會有所保留，亦可能避重就輕，故在訪談資料結果的取得上，則可能僅呈現每個訪談對象的主觀心證的一半或甚至更低。

三、研究時間之限制：

由於本研究的研究者是公務人員，在職進修本碩專班，平時工作繁忙，只能利用工作之餘來進行研究，因而在時間上較無法如同一般生一樣能全心全意地來做研究，故對於訪談時間及資料蒐集的時間可能較為緊湊及不足。

第五節 研究流程與章節安排

本研究首先在第一章研究動機與目的之部分，藉由後續之文獻探討來將研究動機與研究目的加以清楚敘明。第二章文獻回顧及探討之部分，則是透過對鄉鎮市改制、地方派系兩大議題進行近幾年學者所做相關研究之整理，來鋪陳與本研究之關聯性並作為之後研究架構之基礎。第三章研究架構及研究方法部分，除了從既有文獻資料評析外，再加以訪談質性研究為輔，來探究本研究主題。第四章則是本研究重點，將以臺中縣市合併升格為例，分節探討鄉鎮市改制對當地地方派系之影響，並以作者所蒐集之文獻及訪談資料來探討其目前趨勢及未來發展為何。最後，並於第五章提出本研究之研究發現與建議，作為本研究之結論。

本研究之研究流程如圖 3-2 所示：

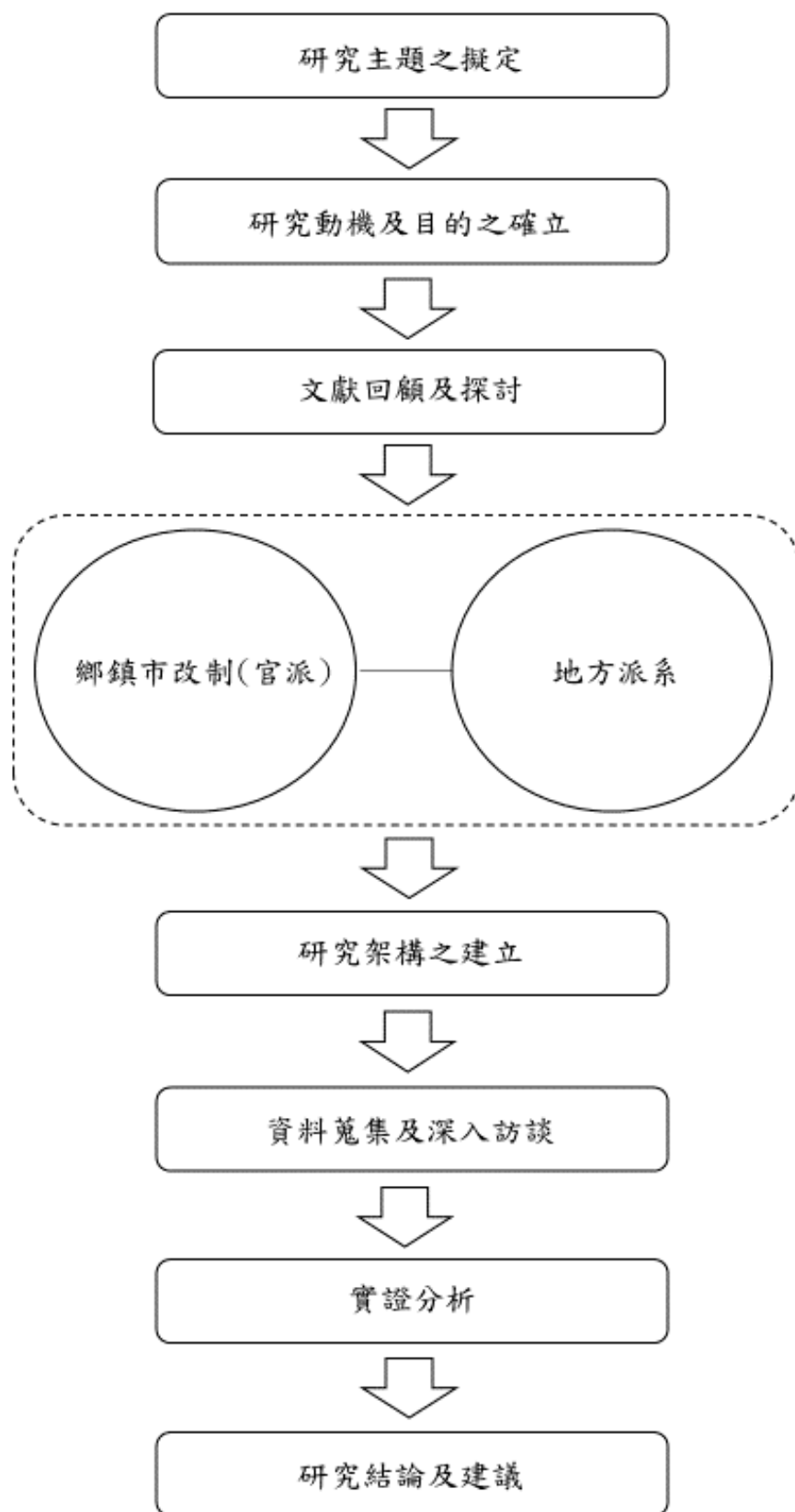


圖 3-2：研究流程圖

資料來源：作者自繪

參考文獻

- 丁仁方，1999，《威權統合主義：理論、發展與轉型》，台北：時英出版社。
- 王宏忠、楊凌竹、吳建忠，2016，〈臺灣民眾之地方派系評價及其政治影響—以2014年直轄市選舉為例〉，《臺灣民主季刊》，13（2）：93-133。
- 王業立，1998，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，5（1）：77-94。
- 王業立、蔡春木，2004，〈從對立到共治：台中縣地方派系之轉變〉，《政治科學論叢》，（21）：189-216。
- 王業立，2011，《比較選舉制度》（第六版），台北：五南。
- 王金壽，2004，〈重返風芒縣：國民黨選舉機器的成功與失敗〉，《臺灣政治學刊》，8（1）：99-146。
- 王金壽，2006，〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《臺灣政治學刊》，10（1）：103-162。
- 王金壽，2007，〈政治市場開放與地方派系的瓦解〉，《選舉研究》，14（2）：25-51。
- 文忠國，2000，〈從民意趨向論鄉鎮市長官派的可行性〉，《中國地方自治》，53（7）：22-24。
- 江大樹，2000，〈鄉鎮長改官派應有完整配套措施〉，《政策月刊》，（60）：40-42。
- 呂育誠，2000，〈鄉鎮縣轄市長官派政策評議〉，《政策月刊》，（63）：53-57。
- 呂育誠，2016，〈鄉鎮市長官派—是非題或選擇題？〉，《新社會政策》（47）：49-52。
- 何鴻明、王業立，2016，〈地方派系如何操控寺廟的管理權？—以大甲鎮瀾宮的人事選舉為例〉，《臺灣民主季刊》，7（3）：123-186。
- 李總集、張樂燕、林東陽，2001，〈鄉鎮市長官派之探討〉，《中國地方自治》，54（10）：11-21。
- 吳文星，1992，《日據時期台灣社會領導階層之研究》，臺北：正中書局。
- 吳芳銘，1996，《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》，中正大學政治學研究所碩士論文。
- 吳重禮，2002，〈台灣地區「派系政治」研究文獻之爭議—美國「機器政治」分析途徑的啟示〉，《政治科學論叢》，（17）：81-106。
- 林水波、陳朝建，1997，〈城釋放鄉鎮市派出化即開民主倒車之迷失〉，《中國地方自治》，50（1及2）：21-24。
- 林文斌，2010，〈從派系競爭到政黨對抗？以台南、高雄地方政治為例〉，載於《「新區劃」新思維：2010年地方自治新局的開創與展望》學術研討會，台中：東海大學政治學系，12-15。
- 林佳龍，1989，〈威權侍從政體下的台灣反對運動：民進黨社會基礎的政治解釋〉，《台灣社會研究季刊》，2（1）：117-143。
- 胡幼慧，1996，《質性研究理論、方法及本土女性研究實例》，台北：巨流。
- 紀俊臣，2009，〈縣(市)合併改制直轄市：理想性與現實性抉擇〉，《中國地方自治》，62（8）：16-32。
- 紀俊臣，2012，〈縣（市）改制直轄市後區問題與對策〉，《中國地方自治》，65（1）：3-17。
- 紀俊臣，2016，〈鄉（鎮、市）改制可行性分析〉，《中國地方自治》，69（4）：3-24。
- 涂一卿，1994，《台灣地方派系之社會基礎：以嘉義縣地方派系為例》，東海大學社會學研究所博士論文。
- 高永光，1997，《台灣地區地方派系與政治生態之實證研究》，台北：未出版。
- 高永光，2000，〈城鄉差距與地方派系影響力之研究—1998年臺北縣議員與鄉鎮市長選舉的個案分析〉，《選舉研究》，7（1）：53-85。
- 莊卓穎，2015，《臺灣成形中之地方政治新生態初探—從縣市層級選舉觀察臺中市與嘉義縣地方派系》，台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 陳介玄，1997，〈派系網絡，樁腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉，收錄於東海大學東亞社會經濟研究中心主編，《地方社會》，台北：聯經出版公司，31-67。
- 陳明通、朱雲漢，1992，〈區域性聯合獨占經濟、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》，2（1）：77-97。
- 陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦出版社。
- 陳麗雅、王業立，2016，〈縣市合併後地方議會次級團體之運作：以臺中市議會為例〉，《政治科學論叢》，（67）：51-90。
- 黃東益、謝忠安，2014，〈縣市合併改制議題之研究：以高雄市、臺南市及臺中市為例〉，《東吳政治學報》，32（3）：51-129。
- 黃信達，2011，〈台中縣市合併升格後地方派系與政黨關係初探〉，《政治與政策》，1（2）：20。
- 張茂桂、陳俊傑，1986，〈現代化、地方派系與地方選舉投票率之關係—自由派立論的再檢討〉，中國政治學會（編），《投票行為與選舉文化研討會論文集》，台北：中國政治學會，487-519。
- 張秋絹，2012，《選民地方派系認知與投票行為之研究—以 2010 年台中直轄市選舉為例》，台中：東海大學政治學系碩士論文。
- 廖忠俊，1997，《台灣地方派系的形成發展與質變》，台北：允晨文化。
- 廖峻宏，2003，《地方政治生態與選舉關係之研究—以臺中市立法委員為例》，嘉義：南華大學公共行政與政策研究所碩士論文。
- 趙永茂，1978，《台灣地方派系與地方建設之關係》，高雄：德馨出版社。
- 趙永茂，1996，〈臺灣地方派系的發展與政治民主化的關係〉，《政治科學論叢》，（7）：39-55。
- 趙永茂，1997，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北：翰蘆出版社。
- 趙永茂，2004，〈地方派系依恃結構的演變與特質—高雄縣內門鄉的個案分析〉，《臺灣民主季刊》，1（1）：85-117。
- 趙永茂，2007，〈從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題〉，《政治科學論叢》，（31）：1-38。
- 蔡明惠，1998，《台灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》，台北：紅葉文化。
- 蔡榮祥，2014，《雲嘉南地方派系的持續與變遷》，新北市：華藝學術出版社。
- 潘茹雄，1997，《台灣的地方派系與政黨：高雄縣個案研究》，高雄：中山大學

政治學研究所碩士論文。

潘淑滿，2010，《質性研究: 理論與應用》，台北：心理出版社股份有限公司。

蕭全政，2011，〈縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究〉，《中國地方自治》，64（9）：23-46。

報章媒體資料：

自由時報專訪，2013，〈邱太三：宮廟當金庫 國民黨派系黑金共生〉，

<http://iservice.ltn.com.tw/2011/specials/interview/news.php?no=652232>，2017/08/03。

自由時報，2016，〈鄭運鵬提案大改革！鄉鎮市全改為區並官派首長〉，

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1643605>，2017/08/03。

聯合報，2016/04/10，〈基層全面綠化？鄉鎮市長官派 中彰投苗首長 15 日熱議〉，

<http://city.udn.com/54543/5464587>，2017/08/03。

陳清泉，2016，〈鄉鎮市長官派 民主改革抑倒退？〉，《台灣醒報》，

<https://anntw.com/articles/20160417-Sfft>，2017/08/03。

潘翰聲，2016，〈有話要說－鄉鎮市長官派 背離民意〉，《中國時報》，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160408000607-260109>，2017/01/04。