

國立台東大學區域政策與發展研究所
碩士論文

指導教授：孫本初 先生

台東縣地方派系競合對地方建設影響之
研究

研究生：羅紹平 撰

中華民國九十六年十二月



國立台東大學
學位論文考試委員審定書

系所別：區域政策與發展研究所

本班 羅紹平 君

所提之論文 台東縣地方派系競合對地方建設影響之研究

業經本委員會通過合於 碩士學位論文 條件
 博士學位論文

論文口試委員會：

李石亨

(口試委員會主席)

王聖銘

孫本節

(指導教授)

論文口試日期：96年12月31日

國立台東大學

博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在 國立臺東大學 區域政策與發展研究所
_____組 96 學年度第二學期取得 碩士學位之論文。

論文題目：台東縣地方派系競合對地方建設影響之研究

指導教授：孫本初

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文（含摘要），非專屬、無償授權國家圖書館及本人畢業學校圖書館，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，並得將數位化之上列論文及論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

- 讀者基非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，應依著作權法相關規定辦理。

授權人：羅紹平

簽名：_____ 

中華民國 97 年 01 月 27 日

謝誌

進入職場從事新聞採訪工作至今 15 年，一直有著重回校園學習的心願，但因工作忙碌、成家，兩個孩子接續出生，工作與家庭壓力兩頭燒，且考量個人興趣，台東大學過去長期欠缺公共政策與政治相關領域的研究所，於是進修的心願就這樣耽誤了下來，直到三年前台東大學區域政策與發展研究所成立，筆者有了就近充電的機會，筆者立即報考，也幸運上榜，長期心願得以實現。

筆者自幼家貧，爲了就學，自己跑去報考軍校，從高中至大學讀的都是軍校，如今重回校園當學生，筆者欣喜，就讀研究所不僅課業壓力大，還是得如常面臨社會上突發的重大事件，過去 3 年地方上重大新聞事件接二連三，從南迴搞軌案、花蓮劉志勤、林真米夫婦疑似殺害五子命案等都與台東有關，也讓筆者著實忙了好一陣子，自然耽誤了學業，研究所一讀就過了 3 年。

就讀研究所期間，筆者須一邊工作、一邊讀書，壓力之大可想而知，新聞工作隨時發生，記者生活總是晨昏不定，能夠完成學業，第一個要感謝太太江芷玲支持及扶持家務，其次所上李玉芬、夏黎明、王聖銘、蔡西銘、靳菱菱等老師及指導教授孫本初教導。

需要感謝的人太多，就學、研究過程中所受訪者，實難逐一一列舉，但筆者不能不提的是研究過程裡，一位任職台東縣政府 20 餘年的好友，如非他從旁協助，筆者還無法從龐雜細瑣的縣政府預算、決算課目中找出，台東縣長竟有高達 4、5 億元以上的私房錢可以運用，這筆經費如好好運用，台東其實是可以有很大的改善空間，台東建設可以更好、台東人的生活環境可以更好，如非友人協助，指點迷津，本研究論述可能流於膚淺，皮相，因此，筆者還是必須特別感謝這位好友的協助。

摘要

不同地理環境條件會形成特殊的生活習慣、人文風俗與典章制度，就台東縣在台灣所處的地理位置偏遠、資源貧脊、交通不便、族群多元等特質，就整體社會與政治結構，台東縣雖不能自外於台灣整體政治體制之外，但也因而形成特殊的運作方式。

國內外學術界有關台灣地方派系對政治影響的相關研究不少，但就台東縣單一區域的研究卻不多，儘管台東縣派系的形成也由早期的宗族等逐漸擴散，但台東縣是一個移民社會，且因地理環境上的阻隔，對外形成封閉的環境，對內卻是雞犬相聞、民風淳樸，人情壓力或社會網絡對地方派系的運作方式，顯得格外的緊密，也是影響台東地方派系解構與重組的重要因素之一。

台東縣地方派系的運作模式有別於國內其他縣市、區域，因台東縣開發腳步慢，多數民眾屬民國四、五十年代的三次移民，除二次世界大戰後的外省籍、閩、客移民之外，加上在地的阿美、排灣、魯凱、布農、卑南、雅美六大原住民族群，複雜的族群關係，形成台東複雜的人際關係、社會網絡結構，這是台東各地方政治山頭無法團結的因素之一。

在台東一個客家人可能是屏東同鄉會會員，也是世界客屬總會台東分會會員，他甚至又是紡織工會會員，且是羽球運動委員會的會員，甚至是某宗氏宗親會主任委員，這種微妙的人際關係，促成派系領袖與派系成員如選民、社團領袖、中小企業企業主、公司行號的負責人保持著一種微妙的互利共生關係。

地方派系藉社會網絡、組織、社團動員，甚至賄選買票以贏得選舉，非本文研究重點，本文研究發現台東因資源有限，無法維持地方派系穩定運作；地方派系不僅影響公共政策制定，對地方建設影響的層面既深且廣，小至人事安排，大到動輒數億元公共資源的運用與分配，均可派系運作的身影，且派系間的競爭屬零和賽局，彼此爾虞我詐，有限的地方建設資源遭分食，無法集中運用，形成浪費，派系干擾而決策錯誤，也是間接導致台東建設落後的原因。

關鍵字：台東、地方派系、公共政策、地方建設、博奕理論、賽局、零和與非零和賽局、社會網絡。

Abstract

Different geography and environments will bring to special habits, culture and institution. Although there have many specialities in Taitung County such as located so far from the other cities, poor in resources, inconvenient for transportation and ethnic in multiculturalisms and so on, but can't deviated the whole politics frame from Taiwan under the structure of society and politics. So that accrue special executing mode.

There have many of the Taiwanese Local Factions how to influenced the politics studies in the academia, but very few to study Taitung area. Although the Taitung Local Factions was accrued from the earlier religion and then extended but Taitung County belonged to an immigrant's social and limited by the geographical features become closed social environment, unacquainted with neighbors, common social practice is simple, so that present a tired Local Faction executing mode from the pressure of human kindness or social networks and become one of the very important facts for influenced Taitung Local Faction to Deconstruction or Reconstruction.

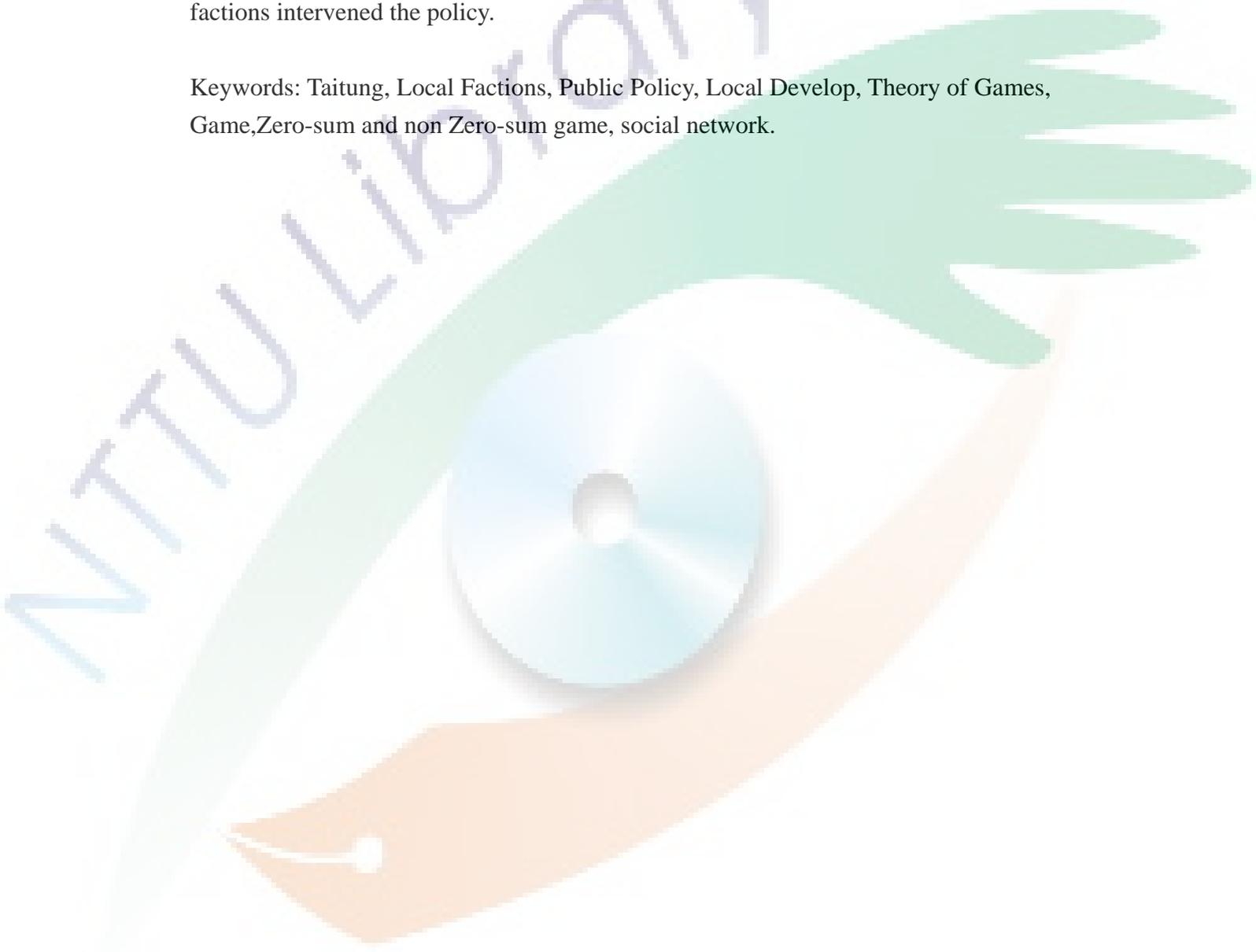
There had also found another one fact that the executing mode of Taitung Local Factions were different from the other counties and area and wouldn't united with each other because of Taitung was late to developed and many people such as Han, Fukien, Hakka whom were move-in after the world war 2 on 1950-1960's belonged to the 3rd immigrant, and the six tribes included the Amis, Paiwan, Rukai, Bunun, Puyuma, Yami, bring out the complex human relationship and social network in Taitung.

There is a very interesting in Taitung that the one maybe belonged to a member of Pintung Hakka Association and at same time he also as a member of the Taitung branch of the World Hakka Association Headquarter. Even though would as a member of the spinning and weaving labor union and at the same time as a badminton exercise committee member, even as a chief of clannish association. This kind of human relationship was contributed to a delicate mutualism relationship between faction's leader and members such as elector, association leader, master of small and medium enterprises, and manager of company.

The Local Factions would mobilization masses to do something even though to buy votes to win election by the social network, association and organization, but those

were not to presents in this study. This study found the local factions in Taitung were executing astatically because of poor resources. The local factions were not only to influence the public policies also influence the local infrastructures very far. The local factions executed even from the personnel managements then to use and administrate over hundred million dollars for the public resource. There also founded indirect reasons for Taitung develop backward that are local factions competed each other from the Zero-sum Game, poor local develop resources was divvied by factions and factions intervened the policy.

Keywords: Taitung, Local Factions, Public Policy, Local Develop, Theory of Games, Game,Zero-sum and non Zero-sum game, social network.



目次

第一章緒論	
第一節研究背景與動機.....	1
第二節研究的重要性與目的.....	3
第三節研究途徑與章節安排.....	7
第四節研究限制.....	9
小結.....	10
第二章文獻探討	
第一節相關理論.....	11
第二節地方派系的意涵.....	19
小結.....	29
第三章研究設計	
第一節研究流程、研究架構.....	30
第二節研究對象、研究倫理與範圍.....	33
第三節研究方法.....	38
第四節資料蒐集處理分析、研究信度與效度.....	42
第五節研究工具.....	45
小結.....	48
第四章台東地方派系演變	
第一節台東地方派系起源.....	49
第二節台東地方派系特色.....	59
第三節政治人物藉派系得利卻不承認自己是派系.....	72
第四節政黨輪替前後的台東地方派系.....	81
小結.....	91
第五章研究發現：地派系競合對台東建設影響實例探討	
第一節地方建設與公共政策，派系如影隨行.....	92
第二節民意、派系、公共政策議題設定.....	111
第三節台東地方派系競合模式—零和賽局下的利益分享結構.....	116
第四節派系不團結的產物—台東火車站.....	132
第五節派系私下爭利的產物—台東焚化廠建設案.....	136
小結.....	142
第六章結論與建議	
第一節結論.....	144
第二節建議.....	149

參考文獻

中文書目	153
博碩士論文	155
期刊與學術研討會論文集	158
報紙	160
英文書目	161
參考網站	162
附錄	
附錄一	163
附錄二	165
附錄三	167
附錄四	169
附錄五	171
附錄六	175
附錄七	178
附錄八	179
附錄九	180

表次

表 1 博奕理論：派系競爭與整合對照表.....	14
表 2 利益團體與派系差異比較表.....	29
表 3 訪談與問卷對象一覽表.....	34
表 4 訪談大綱簡表.....	46
表 5 學者專家名單一覽表.....	47
表 6 台東縣人口成長率走勢.....	50
表 7 台東縣歷屆縣長與所屬派系簡表.....	54
表 8 台東縣歷屆議長與所屬派系簡表.....	56
表 9 派系穩定性問卷統計表.....	63
表 10 台東地方派系穩定影響因素問卷統計表.....	64
表 11 台東縣政治山頭第二代接班情形簡表.....	71
表 12 台東有無派系存在問卷統計.....	74
表 13 參與派系意向問卷統計（一）.....	75
表 14 參與派系意向問卷統計（二）.....	76
表 15 參與派系意向問卷統計（三）.....	76
表 16 參與派系意向問卷統計（四）.....	77
表 17 地方政壇人物與所屬派系問卷統計表.....	80
表 18 台灣地區民主化與地方派系發展意義對照表.....	87
表 19 台東縣地方派系轉型趨勢表.....	89
表 20 派系對地方建設影響力問卷統計.....	97
表 21 派系對地方建設影響層面問卷統計.....	99
表 22 派系對縣府與鄉鎮影響力比較問卷統計.....	109
表 23 派系運作與民眾期待差異問卷統計.....	113
表 24 派系互動模式問卷統計.....	120
表 25 地方對派系的認知問卷統計（一）.....	125
表 26 地方對派系的認知問卷統計（二）.....	126
表 27 民國 91 至 96 年歷年台東縣長可用私房錢比較表.....	128
表 28 地方派系領袖政績問卷統計表.....	130

圖次

圖 1 地方派系運作社會網絡示意圖.....	12
圖 2 研究流程圖.....	31
圖 3 研究架構圖.....	32
圖 4 台東縣派系整合模式.....	67
圖 5 派系資源與派系成員流動示意圖.....	124



第一章緒論

第一節研究背景與動機

一、研究問題背景

台東縣建設緩慢，長期以來被視為「後山」，後山猶如落後的象徵，讓許多台東人引以為羞，但台東落後原因何在？一般社會大眾，乃至於台東縣多數民眾普遍認為台東建設緩慢、落後的關鍵因素是台東的地理環境不利、交通不便，導致工商不發達，地方民眾就業不便，以致人口外移問題嚴重，惡性循環的結果，台東小地方，人口少，不論在吸引投資、政府開發建設上，往往讓人卻步。

從成本效益的角度，台東人口少，商業利益不大，回收慢，甚至可能血本無歸，企業不來台東投資；從選票考量上，台東選民少，即使囊括台東縣所有選票，也不足以影響全國選情，以致不論那個政黨取得中央執政權時，進行資源重分配、或建設規劃時，對台東的地方民眾需求，自然顯得長期缺乏關注，對台東地方公共建設規劃、經費補助上，也遠低於其他縣市，導致台東建設遲緩、開發落後，或許這是多數民眾的普遍認知；但台東建設、開發緩慢，除地理環境上的限制、交通不便、人口少等因素阻絕政府建設、民間企業投資，應有其他原因？筆者假設地方派系競爭是諸多造成台東地方建設落後的原因之一。

二、研究動機

台東縣就跟台灣其他縣市一樣，地方政治發展長期以來均可見地方派系的影響，台東的地方派系一樣藉選舉取得公職，進而為派系及成員汲取利益，但台東地方派系與台灣其他縣市地方派系最大的不同，在於西部縣市的地方派系發展穩固，且派系一脈相承，台東縣過去 56 年來，未見有穩定發展的派系組織存在，原本的派系龍頭一旦不再掌握縣長、縣議會議長、立委等職位，或者病逝後，整個派系隨即解構重整，另立山頭。如前台東縣長、前省糧食局長黃鏡峰之子黃健庭 2001 年當選立委，雖在地方政壇佔了一席之地，與細當時的前台東縣長徐慶元、前縣議會議長吳俊立被喻為地方政壇三巨頭，但黃健庭的人脈並非全然承襲其父黃鏡峰昔日的人脈資源¹。

候選人個人特質、政治取向與掌握資源的多寡等諸多面向已被確信是影響選舉結果重要因素（潘營忠，2002）同樣的政治人物的特質、立場、態度與掌握資源的多寡也影響台東地方派系穩定度的因素。

¹黃健庭接受筆者訪談時也自承很多支持者並非他父親原來的支持者。

筆者試圖藉由台東地方派系的研究，深入探訪台東地方派系發展歷史，各派系間如何競合？台東地方派系的建構、解構或重組的原因何在？派系成員對派系領袖的效忠程度能否藉著「侍從、恩庇主義」來加以理解？（陳慧瑛、林進坤，1978）台東縣族群多元複雜是否影響派系凝聚共識？早年國民黨操作派系動員選票以維繫政權，2000年首次政黨輪替後，政黨對派系的影響力又如何？台東的地方派系是否有固定的組織？派系領袖如何形成？地方民選立法委員、縣議會議長、縣長及各鄉鎮市長如何運用派系？派系又是如何影響縣長等民選公職人員決策？



第二節研究的重要性與目的

一、研究地方派系的重要性

自 1950 年台灣地區首次舉辦民選縣市長、縣議員等選舉以來，各地歷屆選舉均大小均可見地方派系對地方政治斧鑿的痕跡，近 60 年來地方派系積極參與地方選舉，扮演舉足輕重角色，地方派系是台灣政治發展上很普遍的現象，且長期操縱地方政權，估計自台灣光復以來，全台各縣市大大小小可以說出「名稱」的地方派系就超過 100 個；地方派系的發展及各派系間的互動，合作或抗衡的結果，自然也對地方的建設發展多少有些正面或負面的影響（陳明通，1995）。

因此研究地方派系當然也是研究地方生態對地方政治的作用，自然也有助吾人理解、觀察一個地方的建設腳步是快或慢、何以開發與不開發的方法之一，甚至可以提供各界構思解救辦法的一個重要面向，進而探究地方派系的存在及地方派系運作、派系間競合模式如何影響地方建設與發展、影響的程度，以及地方派系間彼此競合的模式之所以影響地方建設與發展的原因²。

影響公共政策、地方建設興隆衰敗的因素很多，其中涉及資源分配是否公允、主政者視野與決斷能力、政府部門的執行能力，當然近年來受到國內政治學界關注的地方派系，也是影響公共政策、執行及成效的因素之一³。

政治研究的途徑可從政策規劃、政府組織、政府與議會關係、地方政治菁英的民主價值取向等等不同角度、管道對政治運作進行探討，地方派系領袖藉由選與實際參與公共政策的制定、公共資源的分配，自然研究地方派系也是了解地方政治的途徑之一（陳登亮，2003）⁴。

民主社會裡，政治學界愈來愈重視政府體制外的團體對政府決策及公共議題設定的影響力，有些政府體制外的團體甚至擬定執行方案供政府立法、執行；地方派系是政府體制外的非正式團體，因地方派系可以動員派系內、外成員，集中選票贏得選舉（陳明通，1995；王業立，1998；趙永茂，1996；苗慧敏，1991），儘管地方派系是一種透過人際網絡，美國政治學者也認為台灣的地方派系是藉買票賄選等非法手段，讓派系提名的成員在選舉中勝選，取得公職的買票賄選工具

²學者陳明通：「派系政治有利於威權統治，但派系鬥爭也為台灣的民主化帶來契機」。

³國內外政治學界一般認為影響公共政策決策與執行的介入者包括行政機關、民意代表、媒體、壓力團體、利益團體、學術研究機構、政治菁英、意見領袖、政策直接影響與作用的標的團體或社區人民，筆者認為從地方自治的角度而言，影響地方公共政策決策的因素還包括中央政府機關各部門及中央民意機關及地方派系組織。

⁴陳登亮，〈2001 年台灣地方菁英民主價值取向之研究〉國立暨南國際大學公共行政學系碩士論文。

(Bruce Jacobs)⁵。縱使地方派系藉由選舉取得公職的目的在於汲取利益，但地方派系因取得公職後，最終直接影響地方政府的人事、決策、財政資源分配與公共建設（朱雲漢、陳明通，1992）。

國內外政治學界經多年的觀察研究，已確信派系是影響政府決策、公共建設的一個重要因子（王輝煌、黃懷德，2001；陳明通，1995；廖忠俊，1997；陳東升，1995；王振寰、沈國屏，1995；劉義周，2001；施威全，1996；張昆山、黃政雄，1996），過去 56 年來，地方派系在台灣地區民主政治發展與選舉中扮演關鍵角色，特別是當地方派系藉由選舉動員過程，取得民選縣市長、鄉鎮市長，或是縣市議會議長、副議長或鄉鎮市市民代表等公職後，地方派系更可以透過取得公職的派系成員參與公共事務決策，甚至決定地方公共資源的如何運用與分配，就互種程度而言，地方派系不但介入地方政治，甚至可以說是直接決定了地方公共政策的制定、執行，因而研究地方派系運作對探究地方建設成敗、預測日後地方發展具有一定參考價值，執是之故，了解台東縣地方派系的運作，其重要性，自然不言可喻⁶。

二、研究目的

有關地方派系如何透過選舉取得公職、如何在選舉中動員選票等，國內外政治學界的相關研究可謂汗牛充棟，地方派系如何藉人際網絡動員集中選票、派系如何賄選買票，皆非筆者探討重點，筆者關切的是地方派系領袖或菁英一旦取得公職後，派系是如何影響這些派系領袖、菁英制定出有利於派系的政策？不同地方派系之間彼此抗衡、合作過程中，隨著彼此勢力的消長，又對地方建設、發展造成何種影響？地方重大建設議題的設定，是否真符合地方民眾的需求？還是派系爲了私益彼此進行妥協的結果，或派系對政黨妥協的結果？即地方政府決定在這裡闢建公園，或在那裡建焚化爐、蓋學校、建車站，是派系間競合的結果，還是基層民眾的需要？綜合言之，筆者研究台東地方派系競合、運作模式的目的有四。

研究目的之一

從社會空間理論看，每個地方都有著不同的環境、人文特質，因此，台東的地方派系運作模式，自然可能異於台灣西部縣市，筆者期待藉研究發覺台東地方派系形成與發展的特色，地方派系競合模式爲何？。

⁵ Jacobs (家博)：地方派系經以感情、關係爲基礎的利益交換體系，較富有的派系候選人試圖以賄選買票換取當選權勢。〈台灣鄉村地方政治的兩個問題〉，大學雜誌第 100 期，頁 54。

⁶ 一般而言能代表地方派系參與公職人員選舉的派系成員，不是派系領袖就是派系裡的菁英，一旦派系領袖或菁英取得公職，無疑的地方派系即間接或直接主導地方公共事務議題的設定、公共政策的制定與公共資源的配置。

根據史料，1885 年牡丹社事件後，清朝政府開始重視台灣東部「後山」的開發，清朝在東部設治的地點就是台東；日本殖民時期，日本政府因為西部人口聚集，且多數平原已被漢人開發，當時還處於蠻荒之境的台灣東部成了日本在台建立純正日本移民村的據點，台東更是日本殖民政府偏好處，何以如此榮景在二戰後，國民政府來台之後顯著不同？台東建設落後的原因在那裡⁷？

中央長期以來對台灣的地方建設總是重北輕南、重西輕東，地方民眾習以為常，但近廿年來，台東地方民眾更明顯感受中央對同為東部地區的花蓮、台東建設是「重花輕東」，其中的原因何在，是因為台東人口少？選票少，以致不論那一個政黨執政，中央都不重視台東的建設發展？亦或是因為台東地方派系內鬥嚴重？台東地方派系缺乏凝聚力量？以致地方無法團結一致，未曾凝聚出一股足以引起中央重視的集體意識，未形成一股可與中央抗衡，引起中央重視的力量？亦或政黨可以充分掌控派系動員，完全操作選舉結果，因此，不需要利用建設、多給地方補助來爭取地方民心、換取選票？還是有限的公共資源，在地方派系競合過程中被浪費、虛耗。

研究目的二

近年來，隨著國內政治環境變遷，國內政治學界對於地方派系愈來愈關注，相關的研究不少，多數集中於政黨與派系間的關係、互動，有派系對地方建設與發展的研究，普遍集中西部縣市；整體而言，學術界對台東地方派系的關注稍嫌不足。學界對台東地方派系普遍缺乏關注，相關的研究少，無助了解台灣邊陲的地方政治生態全貌。筆者期待藉探討台東地方派系的形成與特色，了解台東地方派系如何建構與解構，派系間的競合如何影響地方建設，增補現有派系理論、研究文獻不足之處。

研究目的三

國內外政治學界多半關注公共議體如何形成，公共政策如何制定或誰來制定，政策執行成效為何？從地方的角度，地方派系在參與公共議題設定、公共政策規劃、執行、評估、政策計畫再修正再執行程度為何？派系真能藉選舉影響公共資源的分配，決定那個地方該如何發展？地方上那裡該建汗水下水道、垃圾掩埋場設在何處？要不要建焚化爐？南迴公路要不要拓寬、南橫（高速公路）國道

⁷光緒 11 年 8 月首任台灣撫劉銘傳奏請朝廷將台灣前山一帶（指中央山脈山以西）由原 2 府 8 縣 3 廳改為 3 府 11 縣 3 廳，「後山」東部地區則增設「台東直隸州」，北界為宜蘭、南界為現今恆春，歸台灣兵備道管轄，台東直隸州廳則設於今台東縣境，加強東部地區的經營與經濟開發；參見台東縣史「開拓篇」。

建或不建。以籌建台東縣立棒球村為例，棒球村為何選在現址而非其他地方⁸？是否發揮當年預期的功能與效益？這項耗資逾四億的地方重大建設是否真的符合地方需求與民眾期待？自然也是本文關心的重點之一

研究目的四

台東地方上的重大公共建設議題，地方派系的態度，自然對上述公共建設有一定的影響力⁹。地方政府作為或不作為、決策或不決策，實際上，影響的因素眾多，過去公共政策領域，從問題界定、政策規劃、政策執行、政策評估，政策修正，國內外學界最常關心的是誰來界定問題，誰來制定決策？誰來執行？成效如何？探討的焦點在於意見領袖、政治菁英、利益團體、壓力團體、媒體、民意代表等，少觸及派系？筆期待藉探討台東地方派系的運作模式，了解派系競合過程如何影響地方公共政策、地方建設、公共資源的分配。地方重大建設議題的設定，是否符合地方民眾需求？還是派系為了私益彼此進行妥協的結果，或派系對政黨妥協的結果？



⁸台東縣立棒球村籌建至今問題不斷，其中最嚴重的是棒球村有可容納一萬兩千人的主球場、可容納六千人的副球場各一座，副球場沒有任何爭議，也如期取得使用執照，但主球場卻因建在農田水利利用地上（卑南大圳從主球場下方貫穿而過），以致主球場成了違建物，從 89 年 12 月 21 完工，就因無法取得使用執照（台東縣政府正全力協助棒球村變更地目以取得使用執照），至今仍閒置。

⁹根據筆者實際蒐集資料、深度訪談及實地觀察地方政壇結果，台東有許多重大公共政策受到派系左右，舉其犖犖大者諸如台東火車站選址、台東焚化廠興建被視為台東縣近年來最為錯誤，且嚴重影響地方建設發展的公共政策。

第三節研究途徑與章節安排

一、研究途徑 (study approach)

本文採取歷史的、行爲的、個案的、實證的、模式的研究途徑 (study approach)；探討地方派系對地方建設的影響，就不得不探索地方派系在台東存在歷史與發展過程，加以派系的組成是以人為主體，成員來地方各社團、同鄉會、同學會等，派系成員的行爲、決策及派系成員對派系的向信心、凝聚力，以及派系成員與派系領袖或派系間的利益衝突，在在影響派系的穩定性，也決定派系資源的分配。

(一) 歷史研究途徑 (history study approach)

派系在台東有一段漫長的歷史發展，基本地方派系在台東存在至少有 56 年之久，探究台東派系發展，自須從歷史的角度觀察研究。

(二) 行爲研究途徑 (behavioral study approach)

行爲研究途徑即運用科學方法分析、解釋、預測個人態度及行爲、社會事實、現象的一重途徑，普遍被用於選民投票、消費者的消費行爲等，此一途徑盛行於 1930 至 1970 年間，人是派系組成的基本要素，因此研究派系如何運作，派系與派系之間競爭或討價還價，涉及人的行爲，研究派系即適合採取行爲的研究途徑。

(三) 個案研究途徑 (case study approach)

藉由針對特定現象的觀察與分析，找出群體的共同特色是個案研究的主要作用，本文也試圖從文史資料的蒐集與訪談過程，從特定個案找出派系競合的模式。

(四) 實證研究途徑 (empirical study approach)

實證研究即研究人員對研究所涉及之各種變項，進行科學的、量化的研究分析，以實證的調查方式對研究標的進行觀察、了解。

(五) 模式研究途徑 (model study approach)

即建構簡單的模型，以分析、解釋複雜的研究對象，並藉以預測研究標的未來可能的發展與結果，模式即是對複雜的事實或現象，以簡單的方式加以表達(吳定，1996、2003、2005a、2005b)。

二、章節安排

本文共分六章，第一章「緒論」簡單闡述個人的研究背景巷、研究途徑、研究台東地方派系的重要性等；第二章則針對文獻進行回顧與檢討，包括派系的定義、派系運作模式、公共政策決策模式、派系如何界定政策議題、派系對地方建設的影響；第三章為研究設計，簡單說明本研究所採用的研究架構與研究方法等；第四章介紹台東現有地方派系，並探究台東地方派系如何形成及其特性、台東地方派系間的競合關係、派系認同與建設資源分配、台東地方派系的建構與解構；第五章為研究發現，探究台東地方派系整合模式、政黨與派系的關係、派系對地方建設決策的影響力等，並以具體個案綜合整理分析台東地方派系對地方建設發展的影響，如以台東焚化廠、台東火車站選址等重大地方建設實例，佐證派系運作如何影響台東縣地方建設；第六章則為結論與建議。



第四節 研究限制

筆者在台東從事新聞採訪工作 10 餘年，常有機會接觸地方政府相關決策部門，決策者，從縣長、議長及各鄉鎮市長與縣府城鄉發展局、教育局、旅遊局等各局室主管、鄉鎮市民代表會與村里長等，這些地方政壇人物有不少就是派系成員，積極參與派系運作，藉由平日採訪，筆者常有機會獲得第一手資料，但不容諱言，筆者從事研究時還是遇到不少限制，包括涉及敏感問題，受訪者未必願意合盤托出，有時因涉及利益糾葛，受訪者甚至刻意誤導筆者認知¹⁰，將決策過錯全數推給競爭對手，此外，影響決策的力量可能來自農漁會，甚至同鄉會等人民團體，非檯面上的政治人物，具體而言，本研究受到下列三種限制，即人力與時間上的限制、資料上的限制、訪談上的限制。

一、資料上的限制

國內外學術界甚少就台東單一地方上的派系進行深入且廣泛的研究，縱使現有的文獻資料幾乎都簡單帶過，包括學者陳明通等人研究論文或專書中，台東派系所占的篇幅也有限，至於官方文書對台東地方派系更鮮少著墨，台東地方派系的資料只能從街談巷議蒐集，至於派系如何分配有限的公共資源，相關數據也隱藏在縣政府、台東縣議等機構的預決算書中，非對財政預算有所涉獵者難以發覺其中奧妙。

二、訪談上的限制

誠如筆者前揭研究對象一節中所提，因本研究涉及派系運作內幕，為取得受訪者信任並保護受訪者不因本論文發表，事後受到不必要干擾，本研究對受訪者承諾採匿名方式處理，但地方派系議題即屬敏感，受訪者對若干事實，勢必有所隱瞞或隱藏，這是本研究無可避免的限制。

三、人力與時間上的限制

筆者從事本研究時仍具有正職工作，因白天必須上班工作，研究時間有限，只能在採訪之餘，利用機會進行資料蒐集與訪問；且因本文研究涉及敏感，往往須利用個人在地方政壇上的人脈關係，從事資料蒐集與訪談的工作，難以假手他人，整個研究上，僅靠筆者一人逐步蒐集必要資訊，人力及時間上的限制不小。

¹⁰ 此即為本研究中必須面對的研究黑數，即許多地方政壇人物實際參與派系活動，卻不承認自己就是派系成員或領袖，甚至刻意將地方上傳聞許久的重大工程弊案說成是競爭對手主導，因而本研究旨在了解派系如何影響地方建設，本研究中多數受訪者都是積極參與派系活動的民選公職人員地方派系人物否認自己是派系成員，筆者無從證明誰是派系領袖，僅能客觀方式藉交叉訪問，讓受訪者自己說出誰是派系人物。

小結

就台東與花蓮兩縣人口比較，花蓮人口約 35 萬人、台東縣號為 23 萬 8943 人¹¹；花蓮人口總數約台東人口總數的一點五倍，如果教育建設是依人口數分配資源，花蓮縣握擁有三所大學及五所私立專科與技術學院，以台東約近 24 萬人應該至少應擁有所謂二所大學、二所技術或專科學校，但實際上，台東卻只有一所大學，一所專科學校，沒有任何一所技術學院；顯見政府施政並非全然以人口數，作為施政的主要參考依據，也就是中央或地方政府任何施政作為除考慮選票之外，地方派系運作、競合模式，也是影響地方相關建設發展的因素之一¹²。

台灣自 1987 年「解嚴」與「開放黨禁」之後，台灣的政治發展開始進入「政治民主」時期。1991 年政府宣告結束動員戡亂時期、1992 年國會全面改選、1994 年省長與北高市長直接民選、1996 年總統直接民選、1997 年通過憲法增修條文精簡省政府組織與功能以及停止省長及省議員選舉、1999 年地方制度法的制訂、2000 年民進黨的中央執政亦是台灣民主政治發展中的第一次政黨輪替，台東地方派系運作自然也受到影響（張茂桂，1990；倪炎元，1995；廖忠俊，1997）。

從民主的角度，派系透過選舉取得公職，自然在台灣民主政治發展過程中也佔有不可忽視的位置，就地方自治發展的歷程中，更不能忽略派系對地方自治的影響，以及派系對地方建設的影響。

民主政治體制中，民意係政府施政的重要依據，地方派系藉由選舉取得公職理論上派系也是民主政治的參與者，甚至決策者，派系運作結果自應符合民意，一旦派系只追求派系或組織成員的個別利益時，就難期待地方重大建設議題能符合地方選民期待。

台東落後是多層面的，派系當然也是影響台東地方建設、發展的關鍵因素之一；過去，台東縣地方派系幾乎由國民黨所操控，政黨輪替後，國民黨對地方派系也有改變，多少也會影響到台東地方派系解構與重組¹³。

¹¹參見花蓮縣、台東縣 95 年統計要覽。

¹²此為筆者平日觀察與實際訪談、研究所得。

¹³最明顯的例子即為受國民黨長期提拔的前台東縣長陳建年 90 年縣長卸任後，代表國民黨擔任不分區原住民立委不久，隨即退黨，接受陳水扁總統任命為原住民委員會主任委員，過去，被國民黨喻為「死忠」的原住民有不少也跟著陳建年由藍投綠。

第二章文獻探討

第一節相關理論

派系動員選票須透過組織、各種人際關係形成綿密的社會網絡，一旦贏得選舉，取得民選地方行政首長職務之後，自然掌控有限地方資源的支配權，民選地方行政首長、民意代表就地方公共議題的設定、發動輿論反映的是真實的民意還是派系的私利，地方有限的公共資源分配呈現的地方的需求，還是派系的利益，攸關地方建設的興衰成敗。

地方派系藉人際關係等各種方式與途徑動員選票爭取勝選，取得地方執政權，派系成員也實際參與公共政策的規劃、執行等，探討地方派系相關理論，自然涵括社會網絡(social network)、賽局理論(game theory)、政治結盟(Theory of Political Coalition)、侍從—恩庇二元關係(patron-client alliance)、公共政策決策(model)模型等理論，相關理論與派系研究的關係茲分述如下：

一、社會網絡

所謂社會網絡(social network)理論：即社會是以人為基礎，藉由各種不同的人際關係與角色扮演，朋友、同事、同學、夫妻、姻親、長官與部屬、親子、同鄉、同好、社團等關係把每一個人都連結在一起，藉由這些關係的維繫，社會就似一張綿密的網，而每個行動者皆是一個節點(node)，兩個行動者之間會形成一個連帶(tie)，可由一條連結兩個節點的直線來代表他們的關係，眾多節點之間的關係所形成的網狀結構，即為「社會網絡(social network)」(陳榮德，2004；吳毓淳，2002；陳介玄，1997)。

從社會網絡的角度分析派系、樁腳與俗民網絡間所存在的水平連結，是一種的「關係資本」(陳介玄，1997)。關係作為台灣、甚至中國傳統社會的特質之一，是以個人為中心的，地方派系之所以活躍於政治舞台，就是因為它體現了這種關係特質(黃懷德，2001)。

就社會網絡理論，每一位派系成員代表一個社會節點，節點與節點之間的直線即人際關係的連結，所謂人際關係包括朋友、同事、同好、同學、同業、同宗、同鄉、血緣、姻緣、地緣等，藉由上述各種人際關係，把每一個人緊密結合成一個複雜交錯的社會網絡(如圖1)。民間社會裡，人建構社會網絡，社會網絡也建構人的價值(王秀婷，2002；吳毓淳，2002；邱建璋，2003)。

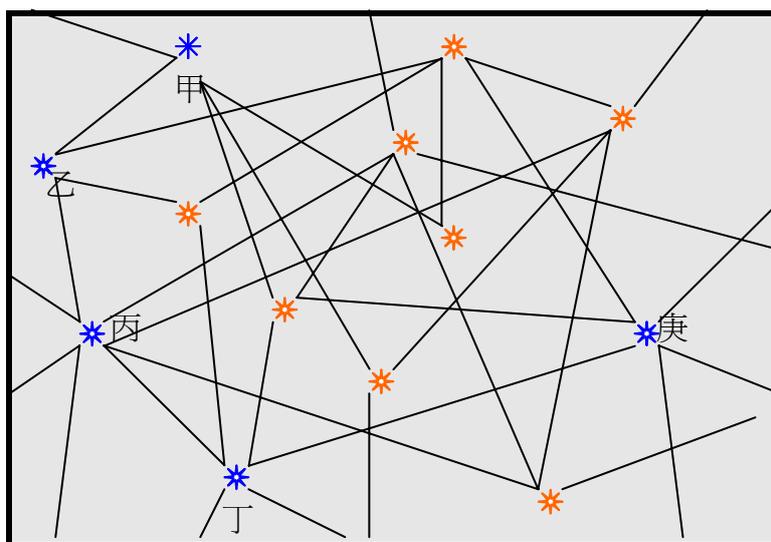


圖 1 地方派系運作社會網絡示意圖*

(* 代表一個社會節點，節點與節點之間的直線即人際關係的連結，所謂人際關係包括朋友、同事、同好、同學、同業、同宗、同鄉、夫妻、血緣、姻緣、地緣等，藉由上述各種人際關係，把每一個人緊密的結合成一個關係複雜交錯的社會網絡)

藉由社會人際關係網絡，縱使是毫無任何淵源的兩個人，還是可從他處找可以連結的節點，地方派系即藉由上述各種人際關係，運用各個可利用的社會節點，以影響他人選舉投票立場或在派系競合過程中爭取利益，獲得資源的分配。

所謂人際關係，基本上是一種長時間、多面向、雙向的互動關係(江信成，2002、黃懷德，2001)。人際關係從長期來看，可以基於高度講究誠信道德原則、涵蓋廣泛層面，也可以是相當投機、涵蓋面較狹隘、見機行事的短期經營；可以是相當互惠、公平，但也可能具有相當侍從性(clientele)或剝削性；人際關係網絡可以是相當封閉的，強調在結構中的上下層級關係，但也可以是相當開放的、鬆散的，沒有任何界線的限制，社會網絡不僅是情感交流、彼此支持的，也是獲取資訊、知識，利益分享的重要管道。

二、博奕(賽局)理論

博奕理論又稱賽局理論、囚徒困境理論，最早是在1921年由學者Borer提出，但直到1944年經濟學者Neumann完成系統化整理，並與另一學者Morgenstern合著「博奕理論與經濟行為」(Theory of Games and Economic Behavior)一書發表後，博奕理論才被廣泛應用於經濟、政治、軍事、外交、社

*圖 1 為筆者根據從事本研究後的心得自行繪製。

會、人類、生物及電腦等領域（謝淑貞，1999）。

博奕理論的特點：須兩人或兩個團體（player）以上參與賽局或博奕（game）；凡是任何利益互賴或利益衝突的社會情境，都是博奕，在博奕理論中的參與者可以是個人、團體、政府或國家，只要它掌握資源，有明確目標。賽局理論（game theory）作為研究的途徑，在於它是一種數學分析工具，以數學模型模擬理性決策者之間的衝突與合作。衝突與合作的結果，依賴所有人所作的選擇，每個決策者都企圖預測其他人可能的抉擇，以確定自己的最佳決策。

博奕理論基本假設每個參與者都是理性（rationality）的，即每位參與者就是一個決策者，當面對多項選擇時，能做出最後決策、會依本身偏好將選項做次序排列、偏好次序具有遞移性（transitivity）、會選擇可能範圍內最高次序偏好的選項、再度面臨同一群選項時，會做出同樣的選擇（謝淑貞，1999）。只要玩家能做合理選擇，在可能的決策結果中選擇最優先偏好，並認為對方是如此採取最佳的行動策略，促使本身目標的實現。參與賽局的雙方能根據訊息的取得預判對手可能採取什麼手段競爭，可能對己方造成多少損失，在據以作出最佳的選擇—理性且經濟的決策，確保自己可以獲利最大，損失最少。一旦賽局中尋得平衡，即所謂納許平衡（Nash Equilibrium），促使賽局中人都不再企圖改變策略，將有助降低變革抵抗力，但彼此勢力消長，資訊取得失衡之時，賽局將重現衝突，尋求新的納許平衡。

在地方派系競爭模式中，賽局理論可運用在選舉策略的制定，文宣的製作方面，甚至挖競爭對手牆角，拉攏對手的支持者（見表1）。

就競爭與資源分配的結果，賽局又分「零和賽局」及「非零和賽局」，以地方行政首長（縣市長）選舉結果即為零和賽局，贏者全拿，但從就地方派系的角度，地方資源的分配又非絕然零和，由於每一位縣市首長都有連任的企圖，想連任即有選票的壓力，要有選票不僅要確保既有支持者不會流失，還擴大自己的政治版圖，吸納其他派系成員，把昔日競爭對手的支持變成自己的支持者，就得藉由利益分享來招降納叛。

地方派系的建構、解構、再建構重組成的過程中，猶如一場賽局，派系領導者要拿出多少資源與人分享，對方能帶多少選票歸順己方，都在精細算計中。

表 1 博奕理論：派系競爭與整合對照表

甲 派 系

		合 作	不 合 作♣
乙 派 系	合 作	雙方各蒙其利，原則上應是利益均分，但也可能依彼此協定的比例分配利益，此種情境下派系間維持平和，地方政治生態保持靜態的平衡。	乙派系隨時可能遭甲派系併吞，乙派系成員往往私下向甲派系投誠。
	不 合 作	甲派系隨時可能遭乙派系併吞，甲派系成員往往私下向乙派系投誠。	兩派系競爭白熱化，勝者全拿，輸的一方對利益的分配毫無發言權，對抗失敗的派系易因選舉結果而瓦解，部分派系成員被獲勝的派系吸收。

筆者自繪

三、侍從恩庇主義

侍從、恩庇理論把現行政治運作與關係維繫視為一種施惠者與受惠者交互利益，互惠結盟或聯盟的現象；所謂「侍從與恩庇二元聯盟（patron-client alliance）」即掌握權力與資源的一方，藉由施惠以籠絡、控制不具任何權力資源的追隨者，讓追隨者全心全意跟從、追隨，即恩庇者掌握較高的權力，依隨者則透過效忠與服從，來換取個人所需的利益，彼此各取所需，恩庇者得以繼續掌握權力，依隨者則可獲得更好的物資生活條件，兩者在政治、經濟領域中相互依存，依隨者通常都是較弱勢的一方。

國內多數學者均採侍從—恩庇理論觀察地方派系，更把地方派系與視為國民黨共生的「一黨威權政體」（One-Party- Authoritarian Regime）；國民黨透過體制內恩庇—依隨系統（Patronage-System）的政治、經濟利益，交換地方派

* 本研究發現台東各派系（政治山頭）間互動模式均為相互對抗，縱使對於某些議題採檯面上合作，但檯面卻是相互對抗，彼此互扯後腿。

系的忠誠與支持（王業立、黃信達，1997；陳明通、朱雲漢，1992；Wu，1987）

掌握最終資源與權力的恩庇者藉施恩換取追隨者服從、效忠；追隨者則以效忠與服從從掌權者得到一定的恩惠、利益（陳明通 1995，p8）侍從、恩庇二元關係聯盟是派系的基本結構，它存在社會各角落，包括公家機關或單位裡，因此，派系是一種「爲了公務部門或準公務部門資源的取得及分配，作爲組織的集體目標與目的，所建立的一套多種人際網絡，並藉由選舉，取得公共資源的掌控與分配權」。

傳統地方社會裡，地主與佃農關係是透過強力情分而建立的，因而具有持久性的侍從關係。地方派系被視爲是派系領袖個人關係延伸，以「恩庇」(patronage)交換派系成員的效忠（Scott，1972、Jacob，1980）。有些學者也視台灣地方派系是種文化產物，將地方派系的領導等同於傳統中國社會的仕紳階級，其功能是中央與地方的溝通中介，包括反映地方利益和傳達中央政令等等，陳明通則依據「依恃主義模式」(clientlist model)來界定地方派系——在依恃團體的非正式組織中，恩庇者(patron)提供依隨者(client)所需的特殊資源(particularistic goods)來交換後者的個人化效忠。國內政治學研究傾向國民黨藉開放地方菁英參與政治、國民黨對地方派系的操弄以維繫政權、地方選舉制度的設計則強化派系的形成。

派系是一種「恩庇與依隨的二元聯盟」掌握權力與資源的一方，藉由施惠掌握不具任何權力的依隨者，讓依隨者全心全意跟從、追隨，即恩庇者掌握較高的權力，依隨者則透過效忠與服從，來換取個人所需的利益，彼此各取所需，恩庇者得以繼續掌握權力，依隨者則可獲得更好的物資生活條件，兩者在政治、經濟領域中相互依存。即地方派系就是執政國民黨以區域性聯合獨佔經濟利益交換地方領袖的政治效忠（陳明通、朱雲漢，1992；Wu，1987），此外，爲了便於操控，國民黨刻意在每個縣市扶持兩個以上的派系，形成所謂的「雙派系主義」（若林正丈，1994）。

四、利益團體

利益團體（Interest Group）通常被界定爲「有共同利益的一群人」，是指爲了擁護或促進某種共同利益或目標而正式組織或非正式參與之人類集團而言。他們爲共同利益運用各種活動與政府互動，試著影響公共政策；杜魯門(David Truman)指出利益團體乃指「具有共同態度的團體，向社會中的其他團體提出主張，其目的在建立、維持與增加共同態度所蘊含的行爲模式，當利益團體向政府任何機關提出主張時，它就是政治性的團體」。易言之，利益團體就是由一群具有共同利益者所組成，並向他人、其他團體或政府機關提出主張，達成其目標的組合體。在美國，可以說政府權力所在之處，即可見到利益團體，即可見到其遊

說活動¹⁴（朱志宏、謝復生等，1989；楊泰順，1994；葉肅科，2003）。

利益團體（Interest Group）爲了維護與滿足其成員之共同利益，經常採取邀約、請託、集會、遊行等活動，直接或間接地影響政府決策，如利益團體透過遊說、助選、政治獻金等行動，與行政官員、民選首長、民意代表、候選人等接觸，是民主社會下必然的產物，在民主體制中，利益團體無非是想透過集體政治行動來獲得實質上的利益，這些運作功能，會更有助於社會需求面與充分表達民意。利益團體可救濟民主政治與選舉之窮，也可能危害到多數統治的原則（Graham K. Willson 著、王鐵生譯，1994）。

利益團體往往藉助合法管道對政府部門、議會施壓，迫使公務部門改變立場制定有利他們的政策，因此利益團體又被稱爲「壓力團體（pressure group）」；利益團體有的是爲公益有爲私益，所謂公益的利益團體是以促進公共利益爲目的，無特定服務對象（全民皆爲服務對象）的團體，如董氏基金會、消基會，又如人權、環境保護等團體；至於爲私利的利益團體係以以促進私人利益，具有特定服務對象的團體，例如工會、農會、漁會、商業同業公會，如全國計程司機公會爭取調漲計程承載費率等。

以目的分類，利益團體之種類可分爲經濟性的利益團體如工會、農會、各種商業同業公會；思想的利益團體（不以獲取特定的經濟利益爲特定目的，而是以某一意識型態或信條爲訴求對策者）如主婦聯盟、董氏基金會等；混合經濟與思想之利益團體（一方面促進會員之經濟利益，另一方面又對醫療體制或司法制度抱持極大關心）如醫師公會或律師公會；少數派利益團體：（以促進一定之種族、語言或宗教少數派之利益爲目的之團體）如原住民人權促進會（李炫陸，2003）。

因利益團體活動足以改變社會資源分配，甚至破壞社會公平的原則，特別是具有企業背景之利益團體的活動最具爭議性，因此，對於利益團體的組織與活動，歐美國家均立法予以正確定位並做合理規範。

五、公共政策

公共政策的目的及制定過程，一直是政治學者關注的重點，其最終目的是尋求一套比較完美、理想的決策模型，協助政府制定符合民衆期待，研擬出一套可以發揮最大功效，真正解決問題的政策出來。

政治學者伊斯頓（David Easton）界定公共政策爲：「整體社會價值的權威

¹⁴ 幾乎所有的教會都雇有說客（lobbyists），針對廣泛的問題而遊說，從教會的納稅狀況到聯邦政府爲食品印花項目籌募的基金都包括在內（李炫陸，2003，P23）

性分配」、拉斯威爾 (Harold Lasswell) 及學者坎普勒 (Abraham Kaplan) 把公共政策界定為「針對目標、價值和實際行為所做的有計畫性的方案」。

政治學者弗烈德里克 (Carl Frederick) 說：「政策的概念中，最基本者便是目標的存在」、學者尤勞 (Heinz Eulau) 與普利維特 (Kennett Prewitt) 對公共政策的定義則是「政策被界定為一種持續性的決策，其特徵是制定政策者及其依附者皆具有行為上的一致性與重複性。」(吳定，2005a；孫本初，2001；孫本初，2006)

公共政策是既然是藉由國家的力量來執行，公共政策自然也具有強制力、政策活動自然是一種管制性的活動，例如制定毒品危害防制條例，就約束國民不得吸食、販賣毒品，又如環保法規則約束廠商不得任意排放廢棄物汙染環境等 (丘昌泰、余致力、羅清俊、張四名、李允傑，2001)。

1960 年代後期，公共政策逐漸形成一專業性的學科 (Owen E. Hughes 著、林鍾沂、林文斌譯，2003；呂苔瑋、邱玲裕等譯，2006)。有關「公共政策 (public policy)」的基本概念，拉斯威爾 (Harold Lasswell) 和卡普蘭 (Abraham Kaplan) 首先提出一個重要定義：「政策即係為某項目標、價值與實踐而設計之計畫。政策過程則包括各種認同、需求和期望之規劃、頒佈及執行。」另一位美國政治學者蘭尼 (Austin Ranney) 則認為公共政策包含五個條件：有一個或一組特定的目標、有一個擬定的方針、有一條已經選定的行動路線、意旨 (intent) 的宣佈、意旨的執行 (亦即實際行動)。

國內政治學者林水波、張世賢界 (1991)、林鍾沂 (1994) 定為：「政府選擇作為或不作為的行為」。從以上學者的看法，筆者認為公共政策涉及的權威性分配、公共政策有一定的目標，其目標即是解決問題、公共政策有持續性與重複、公共政策必須採取實際行動，因此它是一套用以試圖解決問題的行動方案、好的公共政策必須是整體社會價值可以接受的行動方案。

政治學者呂亞力¹⁵指出：「公共政策乃是指政府所制訂與執行的行動綱領。公共政策的執行，是為了除弊，也是為了興利，是為了解決社會生活中發生的問題，也是為了增進社會成員的福祉與利益。」以興建「核四案」為例國民黨執政時雖已有不少反對聲浪，但為解決社會經濟發展所需的能源，必須排除萬難興建，其著眼點即在「興利」即滿足民眾生活便利的需要；反之，民進黨掌權後停建「核四」，其考量核電廠所帶來的危險性及核廢料之難以處理，其著眼點則在「除弊」，也是為避免核能對環境的破壞 (當然原因並非如此單純)。

¹⁵呂亞力，1993，《政治學》。台北：三民書局。

由上述定義可以了解：公共政策顯然預懸了某一個（或一組）目標，並由此而設計一套達成目標的計畫、方針、路線；進而頒佈（宣佈），並落實到執行的行動（朱志宏、謝復生等，1989）。

國內知名公共行政學者吳定¹⁶綜合各界看法為公共政策界定為政府機關為解決某項公共問題或為滿足某項公共需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動：公共政策具有下列幾項特點：公共政策係由政府機關制訂；制訂公共政策的目的是在解決公共問題或滿足公眾；公共政策包括政府所決定的作為或不作為活動；政府以各種相關活動表示公共政策的內涵，如法律、行政命令、規章、方案、計畫、細則、服務、產品等¹⁷。

筆者認為公共政策既然是政府部門為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求，就必須運用公共資產，即公共政策還有第五項特點：即使用公共資源解決公共問題或滿足公眾特定需求，如政府投資興建高鐵滿足民眾要求縮短往返台北的交通時程的需求。

台灣推行地方自治與基層選舉迄今 56 年來，地方政治堪稱地方派系縮影，地方自治史即派系政治史（薄慶玖，1987），因此，尤其是派系推派候選人參與地方公職人員選舉，民選的縣市首長如何決策，地方公共政策的制定、執行不符合民意，派系的影響有多大？自然是探訪地方政治與建設發展時，不容忽視的問題。

¹⁶吳定，2005，《公共政策》，國立空中大學，初版。

¹⁷前揭書。

第二節地方派系的意涵

一、何謂派系

派系在中國的社會上存在已久，台灣社會更是隨處可見派系身影，全台灣319個鄉鎮（包括離島）或許派系呈現的形式不同，但均有派系存在；其中有166個地方，有明顯且易認定的派系對立情形（蔡明惠，1998）。

學者丹尼斯·貝勒（Denis Baler）及法蘭克·貝羅尼（Frank D. Belloni）認為派系是由不特定多數人或小團體，爲了各人的或各自團體利益而組合在一起。學者杭廷頓（Samuel Huntington）派系是以人或家族爲中心，並基於某些利益而與他人對抗、白魯洵（Lucian W. Pye）則視派系由一群彼此之間，有私人關係的不特定成員所組成。

派系可能是指政黨、利益團體、政府機關，甚至是議會內部分成員定期性的非正規集會，也可能是指地方政治上，以某一大家族或若干大家族爲核心組成的定期性非正規集會（施威全，1996；張昆山、黃政雄，1996；陳明通，1995；陳東升，1995；廖忠俊，2000；趙永茂，1978），典型的地方派系成員不論來自何處，政黨、利益團體、政府、或民意機構、社團、工會、商會、農漁會，或者是地方政壇上的某一大家族，或以若干大家族爲核心所組成，派系成員往往定期性的集會，雖無明確的組織結構，但有一定權力傳承模式。

台灣的地方派系爲達成派系的具體目標，追求更多的利益，或確保派系既得利益不致於減少，通常都推薦成員或派系領袖參與選舉以取得公職，掌握公共資源的運用權、分配權後，分享利益。

學者趙永茂指出：「地方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係爲基礎，相互合作以爭取地方政治權的一種組織，並無固定的正式組織與制度，其領導方式依賴個人政治、經濟、社會關係，而其活動則採半公開方式，以選舉、議會爲主要活動場域，且在這些政治場域中，藉選舉活動的進行擴展其政治、社會關係的影響，具有在地方政治上動員選票、推舉人才、影響選舉與決策功能」（趙永茂，1996）；「派系通常是指政黨或政治團體內部主張不同政策，或擁護某一特殊領袖的小團體，其產生主要是追求權利或主張主義如何推行。」派系成員可能來自政黨、行政部門、議會、社會團體、工商團體。

根據國內外學者對地方派系（local faction）的界定，筆者認為地方派系的定義，基本上不離地方派系是藉參與選舉取得公職，並以追求利益爲目的；派系成員來自社會各階層，且具有多重角色，派系成員除因利益而結合，派系亦須

情感與認同來維繫，即派系是一種人際關係與社會網絡（social network）的呈現。

二、政治結盟

政治結盟理論（Theory of Political Coalition）原本普遍用以政黨做為分析單位的對象，結盟包含下述一組概念：誰參與結盟，參與結盟的共同目標為何，結盟的參與者為達成目標使用的策略為何，達成目標後可獲那些利益，影響聯盟持續的因素有哪些；結盟是指數個個體或團體，協議追求一個相同與明確目標，並投入資源追求這目標，而且會對結盟目標和獲取目標的手段進行有意識溝通，獲取目標時彼此能共享該項利益（韋洪武譯，2001；吳芳銘，1996）；主張結盟乃是為了達到特殊目的，而進行政治團體間的合作，本質上是暫時性的，達成目標後聯盟便會瓦解；結盟是指不同目標的個人或團體，因為暫時性或工具性取向而組成聯盟。

再者，有關 coalition 的譯名，國內學界尚無定論，有學者譯成「結盟」（趙永茂，1997；陳明通，1995），有人稱為「聯合」（王業立、陳坤森，2001），甚至「聯盟」（羅清俊，2000）。就「結盟」、「聯合」、「聯盟」原文而言，皆為 coalition，但避免產生混淆，除專有名詞統一使用「結盟」外，當做動詞時，將使用「結盟」、「聯合」兩詞，做為名詞時，則使用「聯盟」一詞。

政黨會尋求極大化它在國會所能掌握的票數，尋求最小邊際來贏得選舉。因此，我們可以假定每一個理性的政治行動者都有自利傾向，做出決定時會企圖使自己的獲利極大化與成本極小化。結盟理論就是基於這種假設所發展出來的，針對特定社群中各個次級團體，為了達成某項目的或進行某種行為，可能產生理性行為的一種理論模式，台灣的地方派系甚或是政治山頭為確保利益極大化，也在選舉前結盟，以求勝選，也可能在選後結盟，分享利益或確保既得的利益，這在1964年台東縣第五屆縣長選舉時，吳派、黃派各推人選爭取國民黨提名未果，兩派於是合作力挺當年的青年黨籍縣長候選人黃順興，共同拉下國民黨提名的縣長候選人張振雄，當時吳派與林派盤算的是一旦張振雄當選，勢必尋求連任，一旦張振雄連任縣長一做就是8年，吳、黃兩派恐因而瓦解，於是吳、黃兩派選擇的是拉下同屬國民黨的張振雄，4年後還有機會東山再起，即為獲利極大化，成本極小化。

綜上所述，筆者認為結盟係：「兩個或兩個以上不同的政治行動者或次級團體，為了達成有利於各方的目標，而結合在一起，當這個目標達成後，此一暫時性的組織就隨即解散。」因此結盟的形式有議員間的結盟形成議會次級團體，有鄉鎮市長間的結盟，有縣長與鄉鎮市長的結盟，有縣長與議員的結盟；而且結盟的關係與形式經常因目的不同而改變，有時今日同盟，明天就反目成仇而彼此對

立。地方派系其實是一個成員有進有出的政治、經濟利益結盟關係。

三、地方派系的特性

派系是在特定情境下產生衝突的單位，非於平常正式情況所組成的團體；派系甄補基礎在結構上是互異的，且經由領導者與跟隨者之間個人權威的連結，所以往往彼此關係的建立是基於交換性條件。因此，派系可以說是一種具有鬆散規則（loosely ordered）的群體；派系是一種結合政治、經濟、情感、認同的特殊組織型態，派系具有下列五種特徵（蔡明惠，1987；吳芳銘，1996；吳毓淳，2002；李政亮，1996；林男固，2005）：

- 1、派系是衝突的團體，衝突是他們產生和持續的主要目的。因此，在政治領域裡，通常至少存在著兩個以上的派系
- 2、派系是政治群體，他們致力於特定的政治衝突
- 3、派系不是法人組織的群體，而與其他一般性及從事政治活動的群體有極大的差異。
- 4、派系的成員是由領導者所甄補的，成員乃透過他們對領導者的依附而與派系結合，且兩者之間的約束力（bonds）是散漫而特定的。
- 5、派系成員甄補的原則據歧異性，亦即派系成員的甄補乃根據不同的管道與方式來進行。

筆者個人觀察所得，認為地方派系具有下列六點基本特性：

（一）派系是由多數人或多個不同的團體所組成，其成員不論是個人或小團體分屬不同的組織或團體、來自不同階層

學者丹尼斯·貝勒（Denis .Beller）及法蘭克·貝羅尼（Frank D. Belloni）強調「派系（faction）是一些依存在大團體中有組織的小團體，且為了各自的權力與利益而彼此競爭，這些小團體是大團體的一部分而已。」（陳明通，1995；鄭明德，2004）

台東縣地方派系發展源自 1950 年地方有限度開放縣長、議員及鄉鎮市長、鄉鎮市民代表等地方公職人員選舉以來，派系即逐漸形成，派系成員可能是身兼某寺廟管理委員會主任委員的農民，也可能是具有鄉鎮市民代表或縣議員身分的某工廠老闆，或是參與義消組織的某中小型企業主，這些派系成員依附派系各求所需，有人逐利，有人要名。

事實上，在台東有不少派系成員主動依附特定政治人物，目的不在利益，而在於當他與友人共聚時，常以「我跟某某縣長關係很好」，尤其是在公開場合，派系領袖一句「他是我兄弟，往往就足以讓當事人為派系領袖推心置腹。

(二) 派系成員來自家族、親友等不同階層，並藉情感與認同將不同的人際、社會網絡結合在一起

派系是以宗族或家族為中心，並基於某些利益而與他人對抗（杭廷頓 Samuel Huntington）、派系是一群彼此之間有私人關係的不特定成員所組成（白魯洵 Lucian W. Pye）；地方派系運作時，至少在爭取選票時，「自己人的票比較好拉」已連任兩屆里長的台東市中興里里長黃啓川說：「在台東要選縣議員，選舉開票時最少要有 1500 票，有了 1500 票不一定能當選，但有當選的希望，因此候選人至少要有 200 位基層樁腳，每位樁腳至少能夠拉到 5 票，且保證這 5 票絕對不會跑，有了 1000 票的基本票數，其他的就看候選人有沒有本事¹⁸。」因而派系成員必須是自己人，不論家人、親友或是同學、同好、同事也好，不管派系成員從事何種工作，來自那個階層，只要選舉時是可以動員的自己人最好。就中國人的人際關係網絡而言，派系裡可見的人際關係大致歸納為「四同」與「四緣」，所謂「四同」即同學、同事、同鄉、同姓；「四緣」即地緣、血緣、姻緣、學緣（喬健，1995）；到了選舉時，上述人際關係與社會網絡便成了派系運作、動員選票的對象¹⁹。

研究地方派系與政治山頭，當然不能忽視人際關係網絡的影響。尤其是派系領袖的競選策略，主要是強調人際關係網絡，在選戰中所扮演的重要角色（潘營忠，2002）。過去的研究主要是針對地方派系如何在各種選舉中，發揮人際關係網絡的影響力。

所謂「人際（人情）關係」基本上是一種長時間、多面向、雙向的互動關係。人際關係從長期來看，可以基於高度講究誠信道德原則、涵蓋廣泛層面，也可以是相當投機、涵蓋面較狹隘、見機行事的短期經營；人際關係可以是相當互惠、公平，但也可以是具有相當侍從性（clientele）或剝削性。相對的，人際關係網絡可以是相當封閉的，強調在結構中的上下層級關係，但也可以是相當開放的、鬆散的，沒有任何界線的限制（王輝煌、黃懷德，2001）。

「人際關係」可以看成一種特殊的、個人化的、不具有意識型態的人際網絡。在中國人的傳統文化上，構成關係的基礎是來自於有共同的認同對象來源或經驗所致，其中這些認同的來源與經驗，有可能來自先天的血緣關係、地緣關係、同姓關係等；也可能是後天的生活經驗所造成，例如：同一社團的成員、共同的事業伙伴等。

¹⁸所謂本事，台灣有句俗諺：「選舉嘸師傅，用錢買就有」這句話道盡過去台灣實施地方治及選舉制度近 60 年來，賄選買票的普遍經驗法則；當然候選人有沒有本事，除了有沒有財力之外，還有候選人本身的人際關係、社會形象、學經歷等等。

¹⁹喬健，〈關係芻議〉，中央研究院民族學研究所專刊之十，pp345-360。

學者 Jacobs 根據他曾在台灣做過的研究，提出地方派系的組成基礎是所謂的「關係」，並指出在台灣地區，人際關係的基礎有地緣、血緣、同事、同學、結拜兄弟、姓氏、師生、共同的經濟夥伴、公共關係等九種（Jacobs，1980），透過這些關係形成各種聯盟，相互幫助、支持，所衍生出的人際關係網絡，候選人平日便運用這些關係，與樁腳、選民接近，建構出一套社會的人際關係網絡，到了選舉變成爲主要的動員管道，並非完全只靠與樁腳之間利益的交換，必須要有入際關係所建立的網絡爲基礎，才能發揮動員的作用（王金壽，2002；黃榮清，2001）。

例如台東縣屬三次移民社會，包括從民國 50、60 年代以，尤其是八七水災後，來自桃園、苗栗、新竹及雲林、彰化、嘉義、台南或是新竹、苗栗、屏東縣等地的三次移民，爲了在各方面發揮更大的影響力，能在台東生活得更好，彼此互相幫助，便自然結合在一起，成立同鄉會、客屬團體或是吳、陳、賴氏宗親會，在選舉時就成爲競選動員的重要人際網絡²⁰，過去 10 年來在台東縣歷次選舉中，同鄉會活動力強，往往在選舉中公開的表態支持或依附某派系領袖。如 2005 年 12 月 3 日第十五屆台東縣長選舉，當時即將卸任的第十四屆縣長徐慶元支持當時的副縣長劉權豪選縣長與吳俊立競選，當時的彰化、雲林同鄉會是支持劉權豪的，台南同鄉會則是整合支持吳俊立，選舉結果是吳俊立當選，但吳卻因民國八十六年間的議員小型工程款弊案²¹二審遭判刑確定被迫於 2006 年 1 月 20 日宣誓就職縣長當天即停職²²，同年 4 月 1 日的縣長補選，台南依舊支持吳俊立妻子鄭麗貞，雲林、彰化等同鄉則不再公開表態支持劉權豪²³。

另外，共同的經濟夥伴也是形成入際關係網絡的基礎，如生意彼此往來的幾家公司，在經濟上互相依賴，自然會形成特殊的人際網絡，若以此爲基礎逐漸擴大關係的範圍，也是極爲可觀的人際網絡，選舉時也可以發揮其影響力。地緣關係的運用，也是入際關係取向的競選策略中重要的一環（潘營忠，2002）。近年來，包括荖花荖葉、計程車、護理人員、銀行等各類工會或商業同業工會，甚至連台東高中、台東女中、台東農工、公東高工、成功商水等同學會，也在各大小選舉中扮演動員與集中選票的功能。

綜合上述，筆者認爲地方派系的社會入際關係網絡除了同學、同事、同宗、

²⁰從近 10 年來台東縣長選舉，即 1997 年至 2007 年台東共舉辦三次縣長選舉，均可見同鄉會如台南、彰化、雲林等同鄉會的支持特定候選人的身影；彰化同鄉會支持徐慶元，台南同鄉會支持吳俊立，而在徐慶元與吳俊立在 2001 年對壘時，當時台南同鄉會曾一分爲二，一派支持徐另一派支持吳。

²¹當年台東地檢署檢察官楊大智一口氣以貪汙罪起訴包括吳俊立、洪玫瑰等四十二位第十三、十四屆縣議員。

²²劉金清、羅紹平等，「吳俊立就職即停職」，聯合報，2006.01.21 A2 版、C1 版、C2 版。

²³劉權豪在縣長補選中二度挫敗，他事後接受筆者私下訪談時，感慨表示：「兩次選舉讓他知道誰才是朋友」。

同鄉及血緣、姻緣、親緣、地緣外，在台東地方派系動員上，還有同好、同業等社會網絡與人際關係因素，即六同（同學、同事、同宗、同好、同業、同鄉）四緣（血緣、姻緣、親緣、地緣）；人是社會的動物，也是情感動物，搏感情是派系維持的關鍵因素，自家人當然得支持自家人。同好、同業在選舉時，也是動員選票一項很重要的能源，所謂物以類聚，喜歡喝酒的人或愛打網球的人聚在一起，喝上兩杯或打一場網球，彼此在互動過程就可以攀親帶故為某特定候選人拉票。

這也是政治人物，尤其是派系領袖經常得走攤應酬，跑遍各種婚喪喜慶活動，前台東縣長吳俊立說：「他一般時日，平均每天最少有 10 張紅白帖，每一張都要跑，有時日子好，一天的紅白帖甚至多達 50、60 張。」台東市長陳建閣也說：「好日子，一天得跑 30 幾場婚喪喜慶。」

基本上有了上述社會網絡人際關係，絕非萬能，不一定能拉緊社會網絡中人際間的距離，但如果缺乏基本的社會網絡，在選舉則是萬萬不能。

筆者認為，派系或派系領袖還要提供更具體的利益，甚至必須提供一個可預期的利益，才能營造出派系成員對派系或派系領袖產生強烈的認同感，才能把人際網絡更為拉緊，這也是地方派系之所以能在台灣在長期存在，甚至操縱選舉結果，進而有機會參與地方公共政策、公共資源分配。台東縣縣議員陳顯興：「派系領袖要凝聚向心力，就要讓底下的人至少有湯可以喝。」

（三）派系是沒有正式的組織結構，成員經常定期性集會

派系可能是指政黨、利益團體、政府機關，甚至是議會內部分成員定期性的非正規集會，也可能是指地方政治上，以某一大家族或若干大家族為核心組成的定期性非正規集會（呂亞力，1993）；典型的地方派系成員不論來自何處，政黨、利益團體、政府、或民意機構、社團、工會、商會、農漁會，或者是地方政壇上的某一大家族，或以若干大家族為核心所組成，派系成員往往定期性的集會，雖無明確的組織結構，但有一定權力傳承模式；地方派系與民進黨內新潮流、福利國、正義連線、美麗島等政黨內部派系最大不同，在於民進黨內各派系有明確的組織章程、入會規定，甚至對派系成員明文規範權利與義務。

地方派系所謂定期性集會，並非指派系領袖會定期召集所有派系成員正式開會，而是指當農田水利會、各級農會、宗親會、同鄉會、同事會、商會舉辦會員大會時，甚至連學校舉辦學慶運動會、家長會或校務會議後的教師聚餐等等活動；派系領袖不僅得適度贊助活動經費，還得時出席活動，與各組織、社團成員搏感情，一方面讓社團或組織、單位理事長有面子有裡子，也讓相關社團、組織

成員覺得「受重視」，也只有如此深耕基層，選舉時才能換得一張又一張的選票。當然在台東地方派系領袖除了出席上述公開場合，也經常針對特定議題把幾位派系重要成員找到住處、縣長室、議長室、某餐廳或是其他秘密場合研商解決辦法。

(四) 派系是以追求利益為目的，以參與選舉作為手段

台灣的地方派系為達成派系的具體目標，追求更多的利益，或確保派系既得利益不致於減少，通常都推薦成員或派系領袖參與選舉以取得公職，掌握公共資源的運用權、分配權後，分享利益；因派系成員可能是同一個家族，也可能是由若干家族組成，儘管派系成員間，派系領袖與成員間的利益各有不同，卻透過選舉機制，讓成員分享利益，也藉由利益分享凝聚成員向心力、換取成員的持續效忠。

地方派系成員在省議會被提名機會比非派系高出 3.7 倍，當選機率則高出 10.6 倍（朱雲漢、陳明通，1992）。地方派系在鄉鎮與縣市層級可說是相當普遍的現象，派系支持成員當選各級民意代表或縣市長或鄉鎮市長等民選行政首長，這些當選者再運用資源凝聚派系、強固派系在地方上優勢。

在台東縣地方派系比較特殊的一個現象是因台東缺乏明確的派系存在，不似西部縣市有穩定派系存在，如高雄縣的黑派、紅派，一到選舉時各自推派候選人，在台東縣政治山頭林立，派系在選舉時沒有推舉候選人的情形存在，而是各政治山頭先私下角力，以爭取政黨提名，通常取得政黨提名者很自然就能發揮磁吸效果，吸納更多的支持者，自成一新的「派系」力量，當然政黨在提名時，尤其是國民黨更會搭便車，因勢利導，提名在地方政壇上較具有影響的政治山頭，以確保能在選舉中勝選。

縣長若是地方派系代表就會對自家派系帶來相當的利益，縣長若非派系代表也會在任內培養出自己的人馬，形成新的地方勢力即所謂的「縣長派」，台灣自 1950 年實施地方選舉以來，據統計 90 % 的縣長是地方派系或地方勢力的代表（王建民，2003）²⁴。

(五) 派系成員與派系領袖是一種施惠與受惠，追隨與恩庇的關係

侍從與恩庇二元關係是派系的其基本架構，台灣從日據時代即可見派系逐漸形成，到國民政府遷台後，國民黨為了鞏固政權，更是大力扶植地方派系以換取效忠，地方派系可說是與國民黨的「一黨威權政體」(One-Party- Authoritarian Regime) 共生；國民黨透過體制內恩庇—依隨系統(Patronage-System) 的政

²⁴王建民，2003，《台灣地方派系與勢力結構》，pp32-33。

治、經濟利益，交換地方派系的忠誠與支持（王業立、黃信達，1997）。

台東縣政府人事隨著每 4 年的縣長選舉，只要縣府易主，縣政府一層局室首長及二層各課主管就會出現一波大異動，甚至連臨時的約聘雇人員也跟著大風吹；其中不少是縣長就派系成員輔選結果論功行賞，台東縣長可以自主用人臨時約雇與約聘任人員員額約在 300 至 350 間²⁵，台東縣長鄭麗貞 96 年 4 月上任後第一次要處理的就是縣府人事，特別是縣政府各局室各單位裡 300 多個臨時約聘雇人員，鄭麗貞上任第一個月手上就有逾千張的履歷表，都是來自議員、輔選有功社團負責人與鄉鎮、縣議員等人的推薦函。

前台東縣徐慶元 2001 年 1 月 20 日就職後，也立即撤換前台東縣工業策進會總幹事鄭永霖，改以輔選有功的派系成員侯松壽接任，當時就引起外界議論是秋後算帳，不過，侯松壽卻在 2005 年因故與徐慶元發生閒隙遭徐慶元撤職，2005 年的縣長選舉，徐慶元放棄連任力挺前台東縣副縣長劉權豪競選縣長，2001 年縣長選舉時徐慶元的競選對手且高票落選的前台東縣議長吳俊立，在 2005 年底捲土重來二度參選縣長，原屬徐慶元派系的侯松壽則是陣前倒戈，改支持吳俊立，吳俊立同年當選後，卻在隔年即 2006 年的 1 月 20 日宣誓就職當天因涉及小型工程補助款舞弊遭起訴，遭內政部下令就職當天依法停職（陳嘉信，2006），但吳俊立前妻鄭麗貞隨後同年 4 月 1 日的縣長補選中再度高票當選，侯松壽兩度輔選吳家有功，在鄭麗貞就任後，也立即回任台東縣工業策進會總幹事一職。

（六）派系的維繫取決成員個人或個別組織經濟利益獲得實現

派系通常是指政黨或政治團體內部主張不同政策，或擁護某一特殊領袖的小團體，派系成員可能來自政黨、行政部門、議會、社會團體、工商團體；在台東吾人可明顯發現派系成員來自漁會、農會、各鄉鎮民選公職人員，每一位成員要的利益也不同，漁會爭取地方政府提高漁船用油補貼、擴建漁港，農會則要求地方政府改善山區產業道路，甚至為種植茗葉及茗花的農民爭取農作納入天然災害救助。

根據上述派系的六種特性，吾人可以大致理解派系是一個存在政府部門之外，以追求利益為目標的非正式團體，團體利益的則藉由參與選舉取得公職與公部門的資源實踐；派系沒有明確的組織架構，未定期，也無固定的場所集會；派

²⁵ 根據台東縣政府計畫室、人事室 2007 年 9 月底統計資料顯示為 323 人，此一數字隨時會變動，之所以不確定，主要在於中央如有專案計畫委託地方執行時，中央除了補助地方執行專案的經費之外，相對也會補助執行專案所需的人事費，縣長就可彈性運用，安排人事回報派系成員競選經費的贊助或選票的支持，惟，相關專案計畫一旦執行完畢或結束時，因推動專案計畫而聘雇的人員也將隨之離職，這是台東縣政府約雇約聘人員員額隨時變動，無法固定明確的關鍵原因。

系成員來自於社會各階層，派系雖是體制外的非正式組織，但成員卻又來自於政府體制之內，或是藉由選舉過程進入政府體制內，它的成員可以是地方政府裡一位小職員，或是縣議員、縣長、立委、國大代表、鄉民代表、鄉長，以及農漁會總幹事、理事長，也可能來自同鄉會、任何一個職業工會、同業公會等團體成員；派系成員雖複雜，來自社會各階層，藉由恩庇—依隨二元聯盟，將派系成員結合在一起，透過選舉的手段謀取派系利益極大化。

四地方派系與利益團體的差異

由於地方派系是藉社會關係及政治、經濟利益的結合，它常會隨著整體經社環境，與地方經社發展而產生變化，不斷吸收社會、經濟菁英與經濟資源 (resource)，整合與發展各有關力量，朝向以經濟為主，擴張其政治、社會關係的型態而轉變 (趙永茂，1997)

從國內外學理可知派系是一種以追求利益為目標的非正式團體，派系與一般的利益團體有無區別？利益團體 (interest group) 的定義，基本上指的是一群具有共同態度、信念、利益者，為共同利益採取共同行動以影響政府施政，有時利益團體也被稱為是自願性組織 (voluntary association) 或壓力團體 (pressure group) (王業立、蔡徐修，2004；吳定，1989；楊泰順，1994)。

國外利益團體也在追求各別團體私利，筆者認為兩者的差異在於歐美國家的利益團體有明確的法律規範，有固定的組織、成員明確、定期聚會、贊助特定的國會議員請其為支持或為特定的政策辯護，或反對特定的政策。如全國來福槍協會主要贊助者是軍火商，該會努力的目標是透過遊說、捐贈政治獻金資助特定國會議員候選人，甚至美國總統候選人，以推動美國聯邦政府取消槍枝管制政策，目的促使槍枝可以自由買賣，從中獲利 (Graham K. Willson 著、王鐵生譯，1994)。

但在台灣地方派系沒有正式的組織結構、沒有定期聚會、成員散佈各地，彼此未必認識、派系不提具體的政策主張，而是推派代表直接參與選舉，且只要有選舉即「無役不與」、派系藉人際網絡動員、集中選票讓派系領袖或推薦的成員代表贏得選舉，取得公職，藉以掌握政府行政、立法、預算等權力，從體制內與體制外，把取得的資源讓派系成員分享，常見的手法是向公營行庫超貸；或藉綁標或圍標、洩露底價等方式，把公共工程及政府採購交由派系成員承攬施做，以從中抽取佣金及回扣；派系贏得選舉後，派系成員可以在政府部門內獲得更多的晉升機會、補助，透過地方建設得以回饋基層選民的支持，或為支持選民提供工作、就業機會。

利益團體與地方派系都以追逐利益為目的，仍有許多不同之處茲分述如下：

1、 組織上的不同

利益團體屬正式組織有固定的組織章程、組織架構，有法令規範，有一定運作流程；派系則屬非正式組織，通常沒有法令規範，沒有明確的組織章程，無固定的運作流程。

2、 成員上的不同

利益團體成員單純，如醫師公會成員都是全國各地的醫師，又如省農會成員則是全省縣市農會；派系成員複雜，以社會人際關係網絡的六同（同學、同事、同宗、同好、同業、同鄉）四緣（血緣、姻緣、親緣、地緣），派系成員可以來自農會，也可以來自漁會或其他公會。

3、 追求利益不同

利益團體追求的利益是團體共同利益，派系追求的是個別利益，且每位成員的利益均不同，如派系領袖追求的取得某特定民選公職及職務背後的利益，但派系成員支持派系領袖要的可能是人事升遷、社團活動補助等等不一而足。派系藉由實際推出候選人參與選舉掌握公共資源的分配權，讓派系成員分享利益，利益團體則是藉由集體力量如發動會員寫信陳情、上街遊行抗議、舉辦公聽會、記者會等向國會議員施壓，或贊助競選經費支持特定國會議員在國會裡為團體共同利益代言，基本上利益團體運作都在法律規範範圍內，派系則屬私下協商。

國內公共行政學者吳定²⁶曾就正式組織與非正式組織的差異進行分析，其中有許多看法也適用於地方派系，筆者引用作為利益團體與地方派系差異的比較表，如表 2。

²⁶吳定等著，1996a，《行政學二》。台北：國立空中大學。

表 2 利益團體與派系差異比較表

項目	正式組織 A	非正式組織 B	利益團體	派系
主要的目標	組織的、整體的	個人的	A、B	B
結構基礎	職務或職位上的	個別角色的、志同道合	A、B	B
溝通基礎	職位間的正式關係	近似的原因：職業上、任務上、社會上或形式上的近似	A、B	B
權力基礎	合法的權威	專定或認同的權力	A	B
控制力量	法令規章、獎懲、薪資	道德與行為規範、影響力	A、B	B
組織型態	垂直的、照程序	平行的、側面的、暫時的	A	B
產生原因	設計而產生	自然而產生	A	B
追求利益	組織的、整體的	個別的	A	B

(資料來源：吳定等編著，1996b，《行政學（一）》，台北：空中大學用書；表格右側添加網底，為筆者個人依研究心得新增的欄、列。)

小結

從國內外學者對派系的定義，派系是多數人或其他來自不同階層的小團體所組成，派系是一種利益競逐團體，派系成員可以一個家族或若干家族組成，也可以是行政部門的政府官員、民意代表、社會團體或工會或商會代表、可能來自同鄉會、同學會、農漁會等社會各階層，各行各業，派系成員間定期非正規集會，派系透過選舉方式動員選票取得公職，派系靠人情及人際關係聯繫成員之間的感情，派系藉選舉機制組織成員爭取利益、當然最後也靠公共資源的分配與運用，透過「恩庇與依隨」的二元關係來維繫派系的存在與運作，因此派系領袖以施惠換取派系成員的效忠，施惠可能是人事案的安排，也或許是把地方公共工程、建設發包給派系承攬等；至於效忠則是在下一次選舉時，再次用選票支持特定候選人當選。

基本上派系藉推派內部或動員選票支持某候選人在地方選舉中取得公職，一旦派系提名候選人取得勝選，進而掌握公職，不論是地方行政首長、地方民意代表自然掌握了地方公共事務的決策權，派系當然對公共決策有一定的影響，當派系掌握公共資源的分配與運用的主控權，包括政府人事安排、公共工程、社團補助款運用等，一旦流於酬佣時，公共資源形同浪費虛耗，自難期待地方建設能符地方民眾需求。

第三章研究設計

第一節研究流程、研究架構

本文研究基於筆者過去 12 年來在台東縣從事新聞採訪工作，接觸許多地方政壇人士，也常觸及地方社團、民眾，話題經常涉及地方建設興衰等議題，除了環境的限制、交通不便之外，對於台東為何建設滯緩，也常有人謀不臧、派系衝突等見解，執是之故，筆者因而有了從事本研究的動機，確定了研究主題一派系間的競合對台東縣建設的影響，因派系對台東建設的影響，國內學術界幾無觸及，且一般民眾對派系運作的方式不詳，甚至絲毫不關心，筆者在研究方法上決定採「質性為主、量化為輔」的研究方法，並確立研究架構，藉由質性研究訪談地上政壇、社團、同鄉會、農漁會及水利會負責人及村里長等人士，輔以問卷調查，並配合質性訪談結果，進一步結合文獻、地方史料分析，驗證筆者研究主題，確認派系競合模式是影響台東縣進步的因素之一，且是不容忽視的一個因素。

一、研究流程

本文的研究流程為確立研究方向，先假設地方派系運作與彼此競爭結果影響地方建設成敗與發展進步有關，經初步訪談與問卷及資料、文獻分析，確認假設成立，再決定以質性研究為主，量化研究為輔的研究方法後，進而擬定問卷的題目，確立研究架構，並採用的深度訪談方式，再就訪談與問卷所得資料加以分析，確定研究成果，最後則是撰寫研究發現、結果與心得，相關的研究流程即先確認研究的方向，筆者觀察台東地方政治運作，發現地方山頭或派系的互動方式其實對台東地方建設有影響，既然地方派系對地方建設有影響，筆者自然要了解影響有多大？影響的層面有多廣？進而擬定與驗證研究假設、確定研究主題、確定採取質性為主量化為輔的研究方法、確定研究架構，並進而同步進行文獻資料蒐集與整理、擬定訪談大綱及篩選訪談對象、實施問卷，再根據所得資料進行深度訪談，進而分析深度訪談及比對文獻資料等，如圖 2 所示：

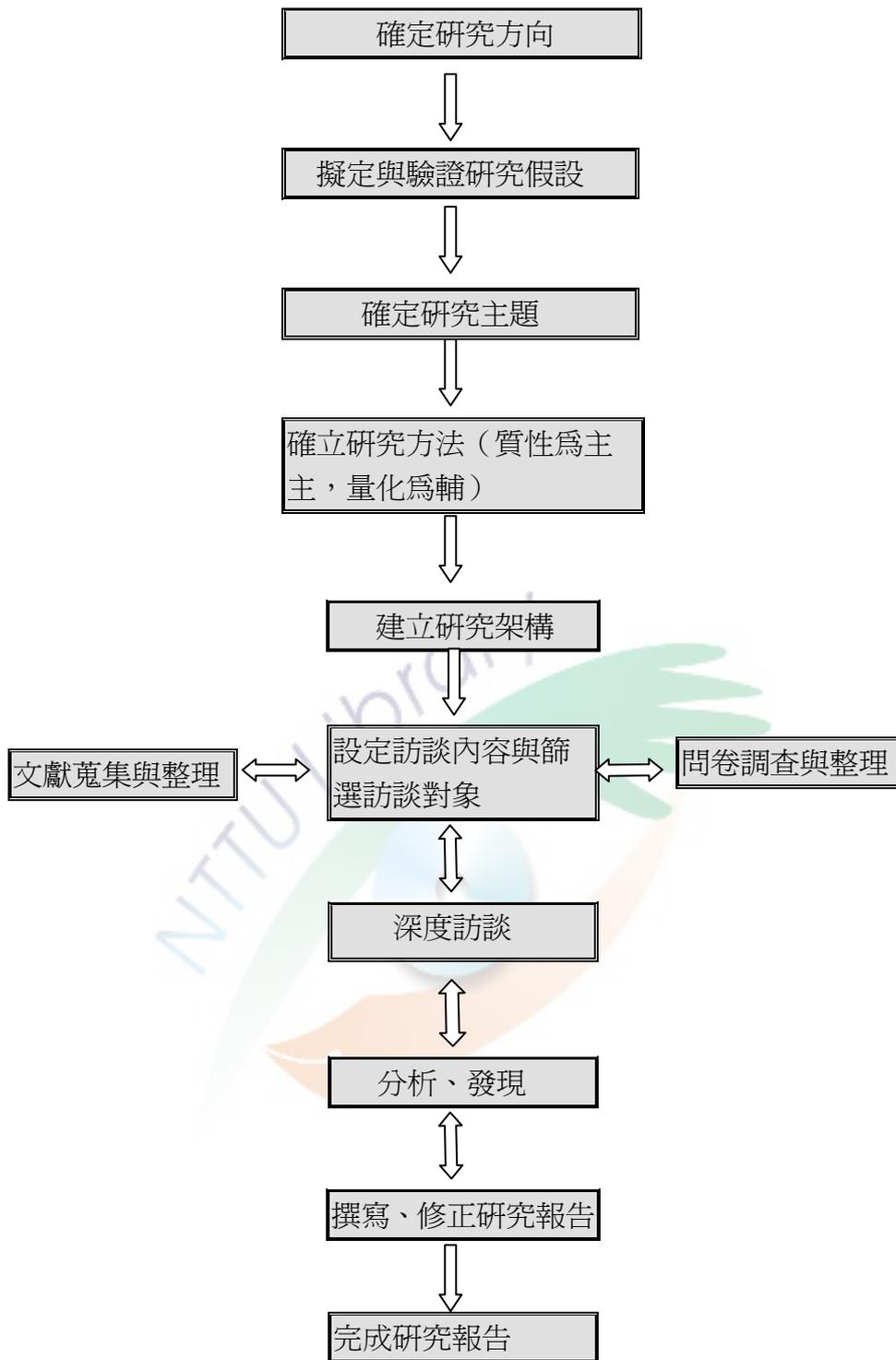


圖 2：研究流程圖

資料來源：研究者自行整理、繪製

二、研究架構

本文研究架構乃藉由理論與實務的整合、派系成員的訪談，從而釐清並界定台東究竟有無地方派系存在，確定派系後，派系間互動的模式究竟是競爭還是合作？派系對公共資源重分配的影響程度有多大？派系對公共政策及議題設定有無影響力？影響力有多大等？派系如何成功滲透政府內部影響決策，派系對公共建設成果如政府人事品質、行政決策品質、社團補助公平性、設備採購品質、公共工程品質影響的層面有多廣多深等，如圖 3 所示：

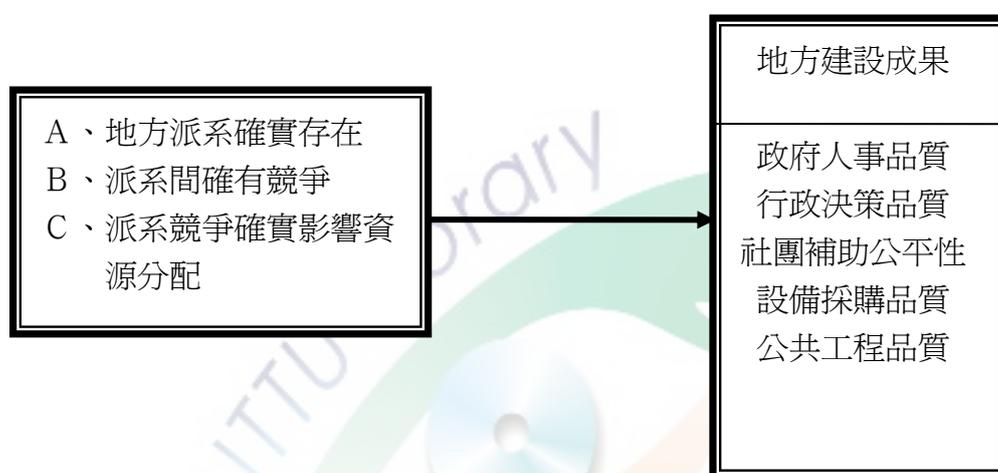


圖 3：研究架構圖

資料來源：筆者自行整理、繪製

第二節 研究對象、研究倫理與範圍

一、研究對象

筆者研究的動機與目的，著重在探索台東地方派系運作模式，從中找出台東地方派系競合模式對地方建設的影響並提供建言。既然想了解台東地方派系對地方建設與發展的影響，自然本文研究對象包括國民黨、民進黨地方黨部資深黨工、資深縣議員、資深中央民意代表、縣政府局室主管、基層公務人員，以及各級農漁會總幹事、鄉鎮市長、卸任台東縣長如吳俊立、卸任資深中央民意代表如前立法院副院長饒穎奇等，長期在地方政壇上發展或實際參與地方派系運作者，前後共訪問了 82 人，其中同時接受問卷與訪談的有 39 人，單純只接受訪談者有 16 人（含電話訪談 2 人）、單純只接受問卷調查者有 27 人（見表 3）。

二、研究倫理

因研究在探究派系運作模式，其中部分議題觸及派系鬥爭、利益分配，事涉敏感，有些受訪者的說法在地方政壇耳語均有所聞，唯求證不易，且多數地方政壇要角，甚至派系（政治山頭）領袖均不承認自己是派系領袖，不承認自己有派系，因此，本研究在呈現上，為取得受訪者信任及保護受訪者，本研究在呈現深度訪談內容時，且以代號方式如 A1 等替代²⁷受訪者陳述內容，參見表 3。其中 A 代表縣議員、鄉鎮市代表、立委、鄉鎮長及縣長之選公職人員；B 則文官體制內之官僚；C 則代表文史與媒體工作者；G 為農漁會等人民團體幹部；M 代表國民黨、民進黨與立委助理；P 代表檢察官；S 1 代表社會賢達人士；W 代表村里長。另因台東地方小，地方政治人物更是彼此相熟，為避免受訪者被認出，筆者在製作表格時刻意隱藏受訪者性別、年齡、從政年資等欄列，以保護談及敏感議題與地方派系運作內幕的受訪者。

惟，為昭公信與學術研究倫理，筆者另立一份受訪者名單對照表，以供本研究指導教授與口試委員核對驗證，相關受訪者對照表並於本論文口試後回收，以確保受訪者不致曝光。

²⁷筆者在訪談進行前也承諾受訪者姓名、年齡、性別不會在論文中出現，以取得受訪者信任，願意分享其個人過去有關地方派系運作的相關見聞。編號方式是依訪問身分、職務及受訪時間順序編號。

表 3：訪談與問卷對象一覽表（一）

代號	受訪者身份	訪問時間	訪問地點	訪問方式
A 1	前國大代表	95.11.03 上午	某縣長候選人競選總部	問卷與訪談
A 2	已故前台東縣長	95.11.05 上午	受訪者住處	訪談
A 3	前省府顧問	95.12.22 上午	縣府停車場	問卷與訪談
A 4	前立委	95.02.24 上午	受訪者住處	訪談
A 5	現任立法委員	96.03.17 上午	立委服務處	問卷與訪談
A 6	縣議員	96.03.18 上午	議員服務處	問卷
A 7	鄉民代表會主席	96.06.19 上午	鄉民代表會主席辦公室	問卷
A 8	台東市民代表	96.06.19 上午	台東市民代表會禮堂	問卷與訪談
A 9	台東市民代表	96.06.19 上午	台東市民代表會禮堂	問卷
A 10	台東市民代表	96.06.19 上午	台東市民代表會禮堂	問卷
A 11	台東市民代表	96.06.19 上午	台東市民代表會禮堂	問卷
A 12	台東市民代表	96.06.19 上午	市代會副主席辦公室	問卷與訪談
A 13	台東市民代表	96.06.19 上午	台東市民代表會禮堂	問卷與訪談
A 14	台東縣長	96.06.20 上午	縣長辦公室	問卷
A 15	縣議員	96.06.20 下午	縣議會	問卷與訪談
A 16	縣議員	96.06.20 下午	縣議會	問卷與訪談
A 17	縣議員	96.06.20 下午	縣議會	問卷
A 18	縣議員	96.06.20 下午	縣議會	問卷
A 19	前議長	96.06.21 下午	受訪者住家	訪談
A 20	前縣議員	96.06.22 上午	一家餐廳	問卷
A 21	現任鄉鎮市長	96.06.23 上午	鄉鎮市長辦公室	問卷與訪談
A 22	現任鄉鎮市長	96.06.23 下午	鄉鎮市長辦公室	問卷與訪談
A 23	現任鄉鎮市長	96.06.24 上午	鄉鎮市長辦公室	問卷與訪談
A 24	縣議員	96.06.24 下午	縣議會	問卷
A 25	縣議員	96.06.24 下午	縣議會	問卷
A 26	現任鄉鎮市長	96.07.15 上午	鄉鎮市長辦公室	問卷與訪談
A 27	縣議員	96.07.23 下午	縣議會	問卷與訪談
A 28	平地原住民立委	96.07.30 下午	受訪者服務處	問卷與訪談
A 29	現任鄉代會主席	96.08.15 上午	鄉代會主席辦公室	問卷
A 30	現任鄉代會主席	96.08.15 下午	鄉代會主席辦公室	問卷與訪談
A 31	縣議員	96.08.09 上午	縣議會	問卷與訪談
A 32	前台東縣長	96.08.22 上午	受訪者住處	訪談
A 33	現任鄉鎮市長	96.09.15 下午	鄉鎮市長辦公室	問卷

資料來源：筆者自行整理、繪製

表 3：訪談與問卷對象一覽表（二）

代號	受訪者身份	訪問時間	訪問地點	訪問方式
B1	前縣府機要	95.03.21 上午	縣長辦公室	問卷與訪談
B2	前文化局長	95.04.13 晚上	筆者家中	問卷與訪談
B3	縣政府農業局主管	95.04.11 上午	農業局	問卷與訪談
B4	縣政府人事室主管	95.04.11 下午	人事室	問卷與訪談
B5	前縣府新聞課長	95.04.15 上午	新聞課辦公室	問卷與訪談
B6	現任鄉鎮市公所課長	95.04.16 上午	鄉長辦公室	問卷與訪談
B7	台東縣財政局主管	95.08.22 上午	縣府大禮堂	訪談
B8	縣政府前教育局長	96.09.14 下午	台北松山機場	訪談
B9	縣政府計畫室人員	96.09.22 上午	縣府計畫室	訪談
C1	自由時報駐地記者	94.08.12 上午	外勤記者聯誼會	問卷
C2	聯合報資深記者	94.08.12 下午	受訪者辦公室	問卷與訪談
C3	中國時報資深記者	94.08.13 上午	外勤記者聯誼會	問卷與訪談
C4	中國時報資深記者	94.09.11 上午	外勤記者聯誼會	訪談
C5	文史工作者	96.01.12 上午	貝斯特咖啡店	問卷與訪談
C6	國小校長	96.09.14 上午	台東豐年機場	訪談
C7	國小退休校長	96.09.22 下午	受訪者住處	問卷與訪談
G1	前農會總幹事	95.12.18 上午	受訪者住處	問卷與訪談
G2	現任漁會總幹事	96.02.04 下午	受訪者住處	問卷與訪談
G3	前漁會總幹事	96.03.12 上午	受訪者辦公室	訪談
G4	現任農會總幹事	96.05.19 上午	受訪者辦公室	問卷與訪談
G5	台東商會幹部	96.07.12 下午	受訪者辦公室	訪談
G6	台東商會幹部	96.07.13 上午	受訪者住處	訪談
G7	現任農會總幹事	96.09.21 上午	受訪者辦公室	電話訪談

資料來源：筆者自行整理、繪製

表 3：訪談與問卷對象一覽表（三）

代號	受訪者身份	訪問時間	訪問地點	訪問方式
M1	國民黨資深黨工	95.04.28 上午	台東市公所	問卷與訪談
M2	國民黨資深黨工	95.04.29 上午	縣議會	訪談
M3	國民黨資深黨工	95.05.02 下午	筆者辦公室	電話訪談
M4	民進黨資深黨工	96.01.27 下午	台東市中華路咖啡店	問卷與訪談
M5	立委助理	96.03.17 上午	立委服務處	問卷與訪談
M6	立委助理	96.03.17 上午	立委服務處	問卷與訪談
P1	檢察官	95.11.28 上午	檢察官辦公室	問卷與訪談
S1	前台東市代會主席	96.06.19 上午	市代會副主席辦公室	問卷與訪談
S2	地方耆老	96.06.19 上午	市代會副主席辦公室	問卷與訪談
S3	地方耆老	96.06.19 上午	市代會副主席辦公室	問卷與訪談
W1	現任村里長	95.12.16 下午	受訪者住處	問卷與訪談
W2	現任村里長	95.12.17 上午	受訪者住處	問卷與訪談
W3	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷
W4	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷
W5	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷
W6	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷
W7	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷
W8	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷
W9	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷
W10	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷
W11	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷
W12	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷
W13	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷
W14	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷
W15	現任村里長	96.03.30 下午	台東市里長聯誼會場	問卷

資料來源：筆者自行整理、繪製

（一）在深度訪談的部分

1、尊重受訪者的權益

在訪談時間之選擇，依受訪者的時間安排為優先考量，且在受訪者同意之情況下才進行訪談。再者，研究者將事先告知受訪者，若在訪談過程中有不舒服的感受時，可隨時提出或中斷訪談之權利。

2、受訪者充分被告知的權利

研究者先自我介紹本身現況、本研究目的、訪談進行方式、時間等，並在徵得受訪者同意情況下錄音。

(二) 撰寫研究報告部分

為顧及研究對象之隱私及權益，本研究對於研究場域及研究對象均以化名及編號方式呈現，以做好保密工作。在研究場域及研究對象的身分描述方面，亦謹慎處理，避免使人於報告中窺得研究對象的身分，造成受訪者的困擾。

(三) 研究者與受訪者角色部分

本研究站在客觀、中立之立場，以同理、尊重的角度來進行訪談、蒐集受訪者對台東地方派系的認知、參與派系運作之實證經驗與心得，對於受訪者內、外在資訊未有預設立場，以避免落入刻板化的角度評價。

三、研究範圍

本文研究重點在於探討地方派系運作對台東地方建設的影響，研究的範圍自然是侷限於台東縣派系起源的 1950 至今 2007 年 56 年來，台東既有地方派系或政治山頭運作情形，以及地方建設與發展狀況，作為研究的範圍。

第三節研究方法

涉及公共政策領域的研究方法與其他各種學科的研究一樣（周文欽，2000；Earl Babbie 著，李美華譯，2004；潘明宏譯，1999），通常是從以下四種研究方法選擇一種以上應用之，第一種為文獻探討法，指政策分析人員蒐集與某項政策問題有關的資料，進行靜態性與比較性的分析研究，以了解問題發生的可能原因，及可能產生的結果。

第二種研究方法為訪問法，也稱為晤談法，即由研究人員或訪問員，透過面對面交談或訪問的方式，蒐集受訪者對某些問題之看法或意見，作為研究分析基礎的作法。

第三種研究方法為問卷法，通常是採用郵寄問卷的方式，但筆者因採經常採訪各鄉鎮市民代表、縣議會及各鄉鎮市公所、縣政府，以及各社團等地方自治相關機構、組織、團體或單位，筆者利用面對面接觸機會發放問卷且當場回收²⁸。

第四種為觀察法指由政策分析人員或問題解決者，親自或派員前往政策運作現場，進行實地的觀察並作成紀錄，以蒐集必要的資料，做為進一步統計、分析。至於研究方法的屬性則可分為質性研究與量化研究，其中文獻探討、訪問法與觀察法皆為質性研究；問卷調查則屬量化。

本文採用質性研究法為主，另輔以簡單的問卷量化數據；質性研究方法則利用文獻資料演譯與歸納分析、實際個案探討、輔以多重交叉訪談、深度訪問法；量化研究部分則藉由非隨機抽樣、滾雪球法取樣法進行問卷或訪談及問卷。

筆者在研究過程中一邊進行資料蒐集，一邊進行資料彙整與分析，遇有疑問隨時修正或補正新的質訪談題目，加以交叉分析，從而過濾、篩選出有權決定地方建設議題的派系領袖，熟知台東地方派系歷史的地方政壇人士，再針對這些派系成員就攸關台東建設與發展的的重大建設議題進行追蹤訪談，訪談。從而理解台東地方派系的力量、台東地方派系對地方建設、發展的作用與功能，提出有關台東地方派系運作、台東各派系間競爭、派系領袖互動方式，及其對地方建設的影響，相關研究方法茲分述如下：

²⁸ 本研究問卷發出 64 份，回收 64 份，回收率百分百，即筆者利用鄉鎮市代表會、縣議會召開定期大會時，針對選定的鄉鎮市民代表、縣議員或前往各鄉鎮市公所、縣政府各局室拜訪時，當場徵詢各鄉鎮市或局室主管及台東縣長鄭麗貞等人意願，取得同意後進行問卷施測，問卷當場回收且註記。

一、文獻探討 (literature review)

台灣實施民主政治迄今已逾半世紀，派系每每在選舉過程中扮演動員、凝聚選票，求取選勝的功能，派系對台灣政治發展的重要性不言而喻，國內有關派系的研究或專刊、書籍豐富，且多集中於派系如何動員選票，如何在選舉中買票，甚少就派系運作如何影響地方建設成果作深入的討論；尤其是針對台東縣單一區域派系運作現有的學術研究文獻資料更是缺乏，而官方史誌與出版中對於派系的資料或可謂付之闕如，儘管如此，但仍可從報章雜誌相關選舉新聞、縣府人事、公共議題等報導與台東縣歷年歲入、歲出的預決算書等相關資料中，一窺台東地方派系運作端倪。

二、個案分析 (case study)

個案分析法係指蒐集特定個案調查的各種資料，對特定個別調查者的全面情況進行詳盡調查了解的方法，個案研究能夠對個案調查的資料和初步的了解，進一步分析其內在的特徵和關聯，達到對個案本質的認識(葉至誠、葉立誠，2001：206)。學者 Robert K. Yin (1984) 定義：「個案分析是一種經驗性的研究，它對當代真實生活環境中的現象進行調查及研究，並採用多面向的證據及資料來進行分析。」(吳定，1989)；個案研究的重點在於對特定對象(如：個人、團體、組織或社區等背景經驗、發展狀況及其與環境互動關係進行探討。

台東縣近 20 年來，有多項地方重大公共建設及政策方案充滿爭議，包括台東火車站選址、爭設國立大學、台東焚化廠、知本大學城開發案等，這些重大地方建設，至今仍飽受地方民眾批評，也都看到派系競合的身影，至今讓地方人士茶餘飯後仍引以為憾者，舉之犖犖大者如台東火車站選址，許多人認為如果當年火車站能選在台東市康樂段，即現今台東縣議會現址周邊，可望把台東市精華地區與知本風景區串聯，更有地方開發，但當年選擇的卻是沒有發展腹地的岩灣地區；此外，台東焚化廠被社會大眾視為嫌惡設施，避之為恐不及，但何以執政者卻不顧地方民眾反對，不當簽約同意籌建，還把廠址選在台東市郊的豐里、豐源一帶，筆者試圖藉由訪談及個案分析以釐清派系在這些攸關地方進步發展的重大公共政策扮演何種角色，及對地方後續發展的影響。

三、多重交叉訪談 (multi-interview)

由於派系的研究涉及的層面很廣，且派系運作內幕如無參與運作的派系成員據實以告，非外人旁觀即可窺見其中堂奧，筆者根據在地方實際從事新聞採訪所接觸的人、事，可以很清楚的發現誰是派系領袖或地方政治山頭，那個人是某派系成員或派系領袖、政治山頭的支持者，但採訪時涉及派系內部事務，受訪者往往避而不談，或顧左右而言他，或指射特定人物才是阻礙地方發展的元兇，如果只是採信單一受訪者的說詞，極易被誤導，特別當特定的民意代表否認自己有派

系時，或否認被指涉的事務時，必須藉由多訪問幾位參與派系的地方政壇人士，從中釐清真相。

四、深度訪談法(in-depth interview)

此種訪問法是指研究者為能蒐集研究主題更為深入的資料，經由預先的題目規劃，以深入訪談的方式獲取必要資料，經記錄、整理、分析、比較，以達到對該研究主題的研究成果，訪問法的目的在使回答者有較大的答覆空間，優點在於能蒐集受訪者對研究問題的態度及價值判斷，亦可使受訪者在不受限制下，充分與詳細發表意見，它具有雙向溝通的特點，交談的主題也可以突破時間和空間的限制（葉至誠、葉立誠，2001），研究者從訪談的過程中也可以針對同一題目或從受訪者的回答中再進一步深入追問與研究主題相關之問題。

深度訪談是質性研究的方法之一，藉由面對面的言談，引發人們的經驗、意見、感受與知識的直接引述；深度訪談是訪問者與受訪者面對面接觸，以了解受訪者對自己生活情境、經驗或所欲表達之觀點（吳芝儀、李奉儒譯，1999）。

訪談的主要進行方式為先和受訪者聯繫，告知研究主題及訪問大綱，在取得同意後，安排時間前往受訪者辦公室或約定地點進行面對面訪問，為避免干擾，原則上以一對一方式進行，若受訪者因時間或地點不易安排面訪，則採取電話訪問方式；訪問前徵得受訪者同意後以錄音方式記錄訪談內容，若受訪者不同意錄音則在現場以紙筆記錄，並在訪談結束後儘速整理訪問內容。

五、非隨機抽樣 (non random sampling)

非隨機抽樣方法是指研究者對自己研究的範圍與一定程度的理解，進而對現有、現成的 (available) 受訪對象設定一套訪問、問卷調查的標準，再根據此套標準進行方便 (convenient) 或意外、偶然抽樣 (accident or haphazard sampling)、判斷抽樣 (judgmental sampling) 或配額抽樣 (quota sampling)。

基於多數台東縣對於地方公共事務冷漠，對於地方政治山頭及地方派系如何運作及如何影響地方政府決策及如何分食地方公共資源缺乏了解，因此，本研究對象自然針對實際參與地方公共事務，涉足地方政治事務的民選村里長、鄉鎮市民代表、縣議員、鄉鎮市長、立委及縣市首長等民選公職人員及實際在選舉參與輔選，選後積極介入地方政府人事、公共建設及政府預算分配運用的農會、漁會及商會、工會等幹部進行抽樣訪談或實施問卷調查，也因受訪者與筆者各有工作，時間不一定能契合，因此筆者在進行抽樣問卷時採隨機方式進行，即利用公務部門開會、舉辦活動時，多數地方村里長、民意代表、各級民選行政首長皆可能到場，筆者利用新聞機會遇到誰就進行本研究的相關訪問或問卷，但前提是受訪者基本上從事公務至少 8 年以上，或至少參選且當選 2 任民選公職或實際從事

輔選至少 8 年以上者。

六、滾雪球法 (snowball)

「滾雪球 (snowball)」指的是研究對象建議找出其他研究對象的累積過程 (李美華等譯, 2004; 陳怡如, 2004), 開始很小, 然後越滾越大; 即從某特定事件中先找到一位受試者, 再從他口中找到其他受試者, 就滾雪球, 樣本愈滾愈大。

七、問卷調查

筆者根據本章第五節研究工具中的訪問大綱, 依李克特五等分量表設計, 分成非常同意、同意、沒有意見、不同意、非常不同意對受訪者施測; 另 1 至 13 題為封閉式問卷, 其中第 5 及第 12 題為複選題, 第 14、15 題為開放式問卷, 讓受訪者自由作答。

筆者雖在台東從事新聞採訪工作 12 年, 接觸與認識地方不少政治人物、村里長、社團負責人, 也對地方派系有一些初步認識, 但有些涉及派系內部事務的議題, 非實際參與者無從了解事實真相, 仍須藉由滾雪球法 (snowball), 請受訪者針對特定議題解釋、提供訊息, 讓有助於研究的「標的對象」增加, 以助筆者確認「誰是消息靈通人士」、「誰是可以說真話的人」、「誰對相關議題比較了解」。筆者非台東土生土長, 台東早期的地方人士、政壇人物有不少人, 對筆者而言可謂素昧平生, 例如筆者經由地方資深媒體工作者林崑成認識文史工作者黃學堂, 經由前國大代表劉權璋引薦訪問已故老縣長蔣聖愛等。

本文研究的抽樣方式採配額抽樣、方便抽樣或偶然抽樣及判斷抽樣與滾雪球抽樣法; 配額抽樣即針對台東縣現有 21 個局室主管、16 位鄉鎮市長、152 位鄉鎮市民代表、147 位村里長、5 位立委及歷任 17 位縣市長、現任 30 位縣議員、現任 8 個農會及 3 個漁會總幹事及包括台南、彰化、雲林等 12 個比較活躍的同鄉會幹部, 以及從事政治新聞採訪的 10 位資深媒體工作與文史工作者, 按配額各抽樣至少百分之 10, 而對於本文個案研究台東火車站、台東焚化廠運作內幕, 則是採取滾雪球研究法篩選出受訪對象進行深度訪談。

至於採意外、方便或偶然抽樣方式進行訪談或問卷的主要原因是相關受訪者公務繁忙, 筆者也因日常工作常有偶發新聞與社會事件發生, 且每次訪問可能得耗時 1、2 個小時, 不是約好訪問時, 事前偶發重大新聞就是訪談過程遇到突發狀況, 以致訪談可能中斷, 因而筆者決定採用方便、意外抽樣法, 筆者有空、受訪者有空就著手進行研究訪談。

第四節 資料蒐集處理分析、研究信度與效度

質性研究最重要的是將所蒐集到的資料予以分析、詮釋以及呈現發現結果（吳芝儀、李奉儒譯，1999），所以，研究資料處理、分析與結果呈現是整個研究最重要的步驟。另於資料之蒐集處理及分析過程，研究的信度與效度問題是常遭受質疑的。茲分述如下：

一、資料蒐集處理與分析

（一）資料的蒐集過程

- 1、研究者先以電話與訪談對象約定訪談時間，告知本次訪談之目的、程序及所需時間約二小時，並於受訪者同意後先將訪談大綱傳真或e-mail給訪談對象。
- 2、徵求受訪對象之同意於受訪時進行全程錄音，以增加研究之效度。
- 3、訪談前，由訪談者找適當地點以利訪談之不受干擾，並於訪談時一邊摘要紀錄受訪者的言談，一邊進行錄音，俾便訪談後逐字稿之整理。

（二）資料處理

本研究以訪談台東縣內對派系問題有深入研究，又有實務經驗者，包括鄉鎮市民、縣議員、立委、縣府部分局室主管及被視為派系動員選票的基層樁腳等，將所蒐集到的資料予以分析、詮釋，藉以呈現所發現的結果，本研究之步驟分述如下：

- 1、先將全部錄音帶完整聽完一遍，並著手謄寫逐字摘要稿。
- 2、將逐字摘要稿確定初步編碼架構。
- 3、進行開放式編碼過程，將各逐字稿、摘要稿予以編碼。
- 4、初步解釋完成後，與同學、其他相關工作經驗者及指導教授相互討論，並與文獻探討相對照。
- 5、初稿完成後，再與相關人員進一步討論。
- 6、討論後，進研究內容的再度詮釋。

（三）資料分析

由於訪談所得到龐雜的資料，經由整理、歸類、分類、分析等過程，才能成為有意義且可用的資料，基此，本研究擬運用之資料分析步驟如下。

1、資料整合

筆者將以錄音方式蒐集訪談對話，盡量使受訪者的原因重現，再反覆閱讀逐字稿的內容，逐句或小段落檢視資料內容，並將重要的句子標記，列出資料中所呈現的主題或概念，概念化之後以適當的名詞命名。將個別概念資料予以整合，選取具代表性的句子為例證，加註個人的看法與文獻探討相對照後加以詮釋。

2、資料分類

本研究係要探討者為台東縣地方派系運作對地方建設的影響，因而就人事、公共工程、社團補助款運用、設備採購及其他這五個層面，將受訪者的談話內容加以整理分類。

3、資料分析

最後將分類之後的可用資料，逐一說明分析，以釐清台東縣地方派系運作的過去與現狀，以及派系對地方建設的影響情形與地方自治的關係來分析。

(四) 結果的呈現

質性研究是探索式、發現式的，其過程是發現問題、蒐集資料、分析等，同時循環反覆思考，整個研究過程中，要如何去呈現研究結果是很重要的。在訪談結束後，筆者獲得大量內容豐富且生動的逐字稿，以及進入研究場域，所獲得的個人經驗、感受與反思結果，要怎樣呈現研究結果，對筆者是非常重要的決定。因此，本研究將得到的資料經過分析步驟，並透過反覆閱讀每位受訪者的逐字稿，如有不清楚或不確定的情形時，以電話或前往拜訪查詢，使訪談內容獲得一個整體的瞭解後，謄寫內容形成有意義的句子，將有意義句子萃取出意義。

故本研究發現將清楚的描述出所發現的意義、中心主體及整體基本架構，並依各主題之意義列舉相關的訪談內容，訪談內容以細明體區分表示，使讀者有身歷其境的感受與體驗，從而理解台東地方派系運作情形及其對地方建設的影響力。

二、研究的信度與效度

質化訪談是研究者與受訪者一個互動的過程，不是將在訪談之前已經存在的事實挖掘出來，是不斷在互動過程中創造新的意義或感受。在社會科學領域中，幾乎沒有一位質性研究者，不會被質問研究的「信度、效度」問題。信度是指測量程序的可重複性；效度則是獲得正確答案的程度。所以，質性研究最常被質疑的為其研究的信度與效度，(齊力、林本炫，2003；潘淑滿 2003)認為控制質性研究的信度與效度的方法，然檢驗信度與效度的方法包括本次研究之可信賴性、

可轉換性、可依靠性與可確認性等方法，茲分述如下：

(一) 可信賴性

可信賴性就是研究結果的「真實價值」與「內在效度」相當，針對本次研究資料的真實程度，即研究者真正觀察到所希望觀察的。研究者在與受訪者進行深度訪談的過程中，都以尊重的態度、同理心的感受，認真用心的傾聽、紀錄，使受訪者能完全信任，毫無保留的表達自己本身的經驗與感受，分享心得與建立良好互動關係，能夠蒐集到受訪者真實的想法與切身經驗，本次研究在徵得受訪者同意後進行訪問過程全程錄音，在訪談錄音資料完成，即反復傾聽錄音內容繕寫逐字稿，並於逐字稿整理後，並與受訪者確認訪談的內容資料的真實性，使受訪者所敘述能成為確實的資料。

(二) 可轉換性

可轉換性就是研究結果可加以「應用」與「外在效度」相當，指經由受訪者所陳述的感受與經驗，能有效作資料性的描述與轉換成文字的陳述，增加資料可轉換性的技巧為深厚的描述。對於受訪者在原始資料所陳述的情感與經驗，研究者能謹慎的將資料脈絡、意圖、意義、行動轉換成文字資料。

本研究撰寫的過程中，文章中所呈現的方式與詳盡程度，皆為研究者忠實所紀錄的訪談情境與內容，並力求逐字稿能完整重現訪談過程，也能詳盡描述研究的歷程，使本次的研究能夠嚴謹與透明化，同時對於相關受訪者的背景能加以描述，以幫助閱讀人員能自行判斷研究結果與自身情境脈絡的適用性，讓研究發現可被運用於理解和研究情境相類似的情境。

(三) 可依靠性

可依靠性就是研究結果的「一致性」與「信度」相當，指個人經驗的重要性與唯一性。因此在取得可靠性的資料，是研究過程中運用資料蒐集策略的重點。研究者必須將整個研究過程與決策加以述明，以供判斷資料的可靠性。在訪談過程中，研究者以適當的眼神、言語、肢體動作來表達對受訪者的專注傾聽與尊重，並對受訪者言詞中的疑點加以澄清，以確實掌握資料的可靠性。同時在訪談後，反思訪談中之得失，對缺失部分加以檢討改進，藉以增進訪談技巧與資料之可依靠性。

(四) 可確認性

可確認性就是研究結果的「中立性」與「客觀性」相當，係指研究者對研究資料不加入個人的任何價值判斷，因此在取得資料後，在研究過程中有如有任何一點疑問產生，研究者都會與受訪者再進行確認，以確保資料的正確性，且在整個研究過程中，被訪談者針對問題所作之敘述與觀點，為本文研究之依據，絕無個人意見之加註，以確保整個研究之中立與客觀。

第五節研究工具

本研究使用的質性研究工具有：研究者、參考文獻、訪談大綱、訪談備忘及錄音設備等，茲分別說明如下：

一、研究者

在質的研究方法中，研究者即是工具，且質的資料之信度與效度，相當大程度取決於研究者的方法論、技巧敏感度與誠實（吳芝儀、李奉儒譯，1999）。訪談的有效工具為訪談者所扮演的角色，以是否有豐富的想像力、敏銳的觀察力及高度的親和力，為整個研究能否成功的關鍵。

研究者本身就是一個研究工具，研究過程是進入受訪者自然的情境過程，所以，在訪談中，筆者應期許自己扮演好一個有效的溝通者，說明本研究的目的、訪談進行的方式、訪談錄音及相關的保密措施。為了試著捕捉受訪者主觀的觀點，訪談過程中必須以良好的溝通能力與技巧，並以廣角方式鉅細靡遺地描述，才能獲得豐富且深入的資訊。筆者也應盡力做好一個觀察者的角色，期許自己抱持著開放的心，不帶有任何預設立場進入研究現場，用開放敏感的觸覺去接收受訪者在訪談過程中，以說故事的方式所傳遞出的非口語訊息與當下的情境脈絡。總之，研究者的角色、能力、知識與敏感度會影響研究結果的呈現。因此，研究者要做一個控球的人，以期能深入紮實的取得資料。

二、參考文獻

研究過程中蒐集與地方自治、地方財政、台東縣的預算書、決算書及地方政府人事命令、台東縣史等相關的文獻、政府出版品及報章雜誌等都是可以研究、分析地方派系的重要資料，也是筆者進行研究，且據以擬定訪談大綱的重要參考，且用以與訪談所得資料相對照。

三、訪談大綱

本研究主要目的，是要提昇台東縣地方派系運作方式及其對地方建設影響，以期台東的發展符合地方自治的真意。但瞭解地方派系的過程及經驗非靜態現象，而是具專業及生命力且持續進行的動態過程，若採用量化研究並不能探究其歷程的本質，也無法將其經驗感受完整呈現。故本研究採質性研究之訪談方法，並採以半結構式方式進行，以建立筆者與受訪者之間的親密對話，如表4所示。

表4：訪談大綱

- 1、 您認為台東縣地方政壇上有派系（政治山頭）存在？
- 2、 您認為地方派系對台東縣地方建設具有影響力？
- 3、 您認為自己也是地方派系成員嗎？
- 4、 您認為加入地方派系對您個人政治生涯有幫助？
- 5、 您認為自己有意願加入地方派系？
- 6、 您認為地方派系對地方建設影響最大的層面有那些？
- 7、 您認為地方派系對縣政府的影響比對鄉鎮市公所的影響來得大？
- 8、 您認為派系透過選舉取得政府公職，進一步制定政策，分配公共資源均符合多數地方民眾的期待與需求？
- 9、 您認為地方各派系之間為爭取資源，分配利益，彼此互動模式為下列那種情形？
- 10、 您認為台東資源少，派系成員為求利益，常見派系分裂重組，以致地方長期缺乏穩定的派系的情形？
- 11、 您認為缺乏穩定的地方派系存在對台東建設具有負面意義？
- 12、 您認為台東地方派系無法有效凝聚、保持穩定的原因何在？
- 13、 您認為地方派系之間的競爭與對抗，不利於地方建設？
- 14、 請寫出您認為目前是台東縣地方上派系領袖的五名政治人物，並簡述他們所屬派系？
- 15、 請您就前題所提到的派系領袖，簡述他們過去對台東縣曾做過那些重大建設？

（資料來源／筆者自繪）

訪談大綱經研究者初步擬定後，經指導教授孫本初指導，並於95年3、4月間5位具有公共政策背景的學者與經驗豐富的專家提供意見與建議，針對訪談大綱內容加以檢視鑑定，並請提供修正訪談大綱之寶貴意見，以確定訪談內容之適當性，有關專家學者名單，如表5所示。

表5：學者專家名單一覽表

編號	姓名	身份	服務機關與職稱	備考
1	孫本初	學者	政治大學教授	教授
2	劉權漳	專家	前縣籍國大代表	長期參與台東縣地方政治事務
3	黃健庭	專家	台東縣籍立委	長期參與台東縣地方政治事務
4	何銘欽	專家	台東縣長室機要秘書	從事公共行政業務 20 餘年
5	陳坤昇	專家	台東縣前教育局長、法制室主任	從事公共行政業務 20 餘年

本文研究採質性研究為主，量化研究為輔，最主要原因是筆者根據多年的新聞採訪，對地方政壇人士的近身接觸與觀察，深刻認知台東確有派系存在，派系運作與各派系間如何連橫合縱，分享地方政治資源，派系對地方建設確有影響，但還是不少限制，地方政治人物幾乎不願承認自己有派系，也認為派系運作不會對地方建設造成負面影響，甚至每次縣長選舉之後，隨即引發縣政府局室主管人事大搬風，派系人士也說「用才唯才」非秋後算帳，人事也流動不能像一灘死水，行政才有效率，但每次縣長選舉，縣風人事即出現大風吹；因此，筆者設計了簡單問卷，讓與派系有關的政治人物、村里長、社團負責人與農漁會負責人填寫問卷，藉量化調查，確認台東真有地方派系或政治山頭、派系對攸關地方建設的政府人事、公共政策、公共建設補助等，那一個層面影響最大，並寫出心中認定的派系領袖為何人，甚至這些派系領袖過去曾有那些造福地方的貢獻等。

並以問卷的題目作為深度訪問大綱，進行質性訪談時的題目與問卷相同，再就受訪者回答的內容追問詳情的方式進行，以深入了解地方派系運作情形及派系如何影響地方建設等，經修正後如附錄九

四、訪談備忘及錄音設備

在訪談之前，需備錄音機予以錄音，先確定錄音設備是否有足夠的存檔空間，電池是否能正常使用。為避免錄音中斷，需備用一份新的電池及錄音帶。在訪談之前，要錄音時將先告知受訪者，並徵求受訪者的同意後再全程錄音，俾便做為日後資料整理分析之用。在訪談的同時，研究者要盡量採取低姿態將本身的想法拋開，完全聽取受訪者的例證說法及心情故事。研究者也在訪談大綱上，將受訪者重要的詞語、關鍵字及重大發現紀錄下來，做為訪談中深入發問的提示，並在資料分析整理階段能提供有意義的訊息。

小結

本文研究基於筆者過去 12 年來在台東縣從事新聞採訪工作，接觸許多地方政壇人士，也常觸及地方社團、民眾，話題經常涉及地方建設興衰等議題，除了環境的限制、交通不便之外，也常有人謀不臧、派系衝突等見解，執是之故，筆者因而有了從事本研究的動機，確定了研究主題一派系間的競合對台東縣建設的影響，因派系對台東建設的影響，國內學術界幾無觸及，且一般民眾對派系運作的方式不詳，甚至絲毫不關心，筆者在研究方法上決定採「質性為主、量化為輔」的研究方法，並確立研究架構，藉由質性研究訪談地上政壇、社團、同鄉會、農漁會及水利會負責人及村里長等人士，輔以問卷調查，並配合質性訪談結果，進一步結合文獻、地方史料分析，驗證筆者研究主題，確認派系競合模式是影響台東縣進步的因素之一，且是不容忽視的一個因素。



第四章台東地方派系演變

第一節台東地方派系起源

一、台東縣簡介

光緒元年（1875）清廷將原駐台南府城的「南路理番同知」更名為「台灣南路撫民理番同知」且移駐「卑南」，為清朝治理台灣以來正式有行政官員入駐東部的開始，同知所在依例稱「廳」，故正式以「卑南廳」稱之；清光緒 11（1886）年 8 月首任台灣巡撫劉銘傳奏請朝廷將台灣前山一帶（中央山脈山以西）由原 2 府 8 縣 3 廳改為 3 府 11 縣 3 廳，並於後山東部地區則增設「台東直隸州」²⁹，北界為宜蘭、南界為現今恆春，歸台灣兵備道管轄，台東直隸州廳則設於今台東縣境，加強東部地區的經營與經濟開發，台東正式因地理方位轉變成行政區域名稱。

台東縣位於台灣省東南部，東臨太平洋，轄區含綠島與蘭嶼，北接花蓮，西南與高雄、屏東相鄰，海岸線南北狹長 183 公里，土地面積約 3515.25 平方公里，其中高達 85 % 的面積為山坡地，截至 94 年底人口 238943 人³⁰，現轄 1 市 2 鎮 13 鄉，16 個鄉鎮市公所共轄 86 村、61 里、2706 鄰。全縣公、警、教人員計 5295 人，縣級民意代表計 30 人，鄉鎮市民代表計 152 人、鄉鎮市長 16 人。

台東縣屬移民社會，第一波移民潮發生於晚清及日據初期，第二波移民則於民國 38 年國民政府遷台後，大批外省籍移民如大陳義胞與榮民被安置或跟著退輔會開發隊到台東開發，第三波移民則發生於民國 50 至 60（1961—1971）年間，因八七水災大批受災民眾舉家從雲林、嘉義、彰化、台南、台中、南投等縣市移居台東，民國 61 年台東縣人口 292153 人³¹，達到有史以來高峰，隨後第二波、第三波移民在台東生育的子女於民國 60 年以後，又因遠赴外地求學，或為謀職就業等因素，又開始大量外流至台北、高雄等縣市，也因而台東縣從民國 60 年間人口成長出現下滑，根據民國 95 年 9 月出版的最新一期台東縣統計要覽，民國 94 年底台東縣實際設籍人口為 23 萬 8943 人（如表 6）。

此外，台東縣人口結構複雜，除閩南籍、客家籍及外省籍的平地人之外，另有阿美、卑南、布農、排灣、魯凱、雅美（達悟）及噶瑪蘭七個原住民族群，截至 94 年底，原住民人口數為 79130 人，占台東縣總人口數的 33.12 %，其中平地原住民人口數為 58660 人，占全縣原住民人口總數的 74.13 %；山地原住民

²⁹施添福等編著，2001，《台東縣史「開拓篇」》，台東縣政府出版，P9。

³⁰台東縣統計要覽第 55 期，2006 年，9 月，台東縣政府計畫室編印。

³¹參見台東縣志「人民志」，1964，p331-332；台東縣統計要覽，1991，p24-27；台東縣史「政事篇」，2001，p195。

人口數為 20470，占全縣原住民人口總數的 25.87 %，從以上人口結構即可知台東縣是一個族群結構複雜的移民社會（施添福，2000）。

表 6 台東縣人口成長率走勢
比率為 1/千分

年 代	自然增加率*	移入率	移出率	社會增加率
38 年	23.7	78.5	27.4	51.1
39 年	24.4	62.7	45.8	16.9
40 年	28.8	87.0	58.7	28.3
41 年	33.2	118.1	91.4	26.7
42 年	34.4	109.5	81.9	18.1
43 年	35.5	81.7	50.6	31.2
44 年	39.3	92.3	59.0	33.3
—	—	—	—	—
58 年	22.5	103.3	88.1	15.2
59 年	22.4	71.2	86.3	-15.1
60 年	21.1	62.0	83.7	-21.3
61 年	19.0	58.8	75.6	-16.8
—	—	—	—	—

筆者自繪³²

*自然增加率＝出生率－死亡率；社會增加率＝移入率－移出率
（附註：早年大量移民因天災或被政府安排移民台東，且因早期台東還有糖廠、鳳梨工廠，工作機會，但隨著社會轉型，及 1970 年代台東的蔗糖、鳳梨工廠相繼關廠，早年二代移民、三代移民的子女為了找工作及教育問題，又開始外移，因而從民國 60 年以後台東人口開始外流且持續至今）

二、台東地方派系發展時空背景與發展概況

（一）時空背景

台灣的地方派系，最早可追溯至日據時期，即在國民黨政府遷台前，派系政治文化即已存在台灣社會；國府遷台後著手推動地方自治，自民國 50 年代起逐步舉辦各種地方公職人員選舉，為了鞏固政權，方便治理台灣，國民黨刻意扶植派系，派系也趁利用國民黨取得地方的政權，進而掌控地方資源並從中牟取經濟

³²資料來源：台東縣統計要覽，1940—1971 年；台東縣史「政事篇」，2001，p218—219。

利益，形成派系與國民黨共生的特殊政治生態（吳文星，1992、王振寰，1996、沈國屏，1993、吳芳銘，1996），同樣，早年台東地方派系的形成與國內其他縣市一樣。地方派系可說是與國民黨的「一黨威權政體（One-Party Authoritarian Regime）」共生。

1930年前日本殖民政府以參事、街長、保正等職務拉攏利用各地的富豪、商賈、士紳、望族、地主；日本殖民政府在日據時代末期，因台灣人民要求自治，被迫開放台灣民眾參選各地方政府民意代表，1935年實施半官派、半民選的地方議會制度³³，1935年4月1日日本殖民政府公布「台灣地方自治改正案」，同年底開放地方議會一半議員名額給台灣民眾投票選出³⁴，當年就普遍由地方菁醫師、教師、律師、地方士紳、望族、豪門、資本家等精英份子參選並成為日本殖民時期台灣民眾參政的主流；國民黨政府來台後，這些日本殖民時代的上流社會份子依舊是新政權拉籠的對象，隨著台灣地方選舉次數增加與層級的提高，致使本土化的發展與在地菁英更緊密的結合，因而形成地方派系發展空間與基礎，俟後以地方家族或士紳為主導的政治生態，也逐漸轉變成台灣地方政治的主流。

家族與宗族勢力在日據時代崛起，一方面是因日本殖民刻意籠絡，一方面也是當時這些台灣社會菁英受教育程度高，有一定的經濟能力，本身對政治參與有較高的熱情，對民主政治也有一定的認知，同時在台灣民間社會也有一定的聲望，但日本殖民政府統治下，這些宗族或家族推出代表參政也是各為各自利益，尚未結黨成派；惟，國民黨政府被迫遷台後為維持政權，籠絡人心，在開放基層地方選舉時刻意扶植派系，日據時期的士紳或地主、醫生、律師等當時的上流社會人物很自然也是國民黨刻意栽培的對象，且為了操控派系，避免派系坐大，國民黨還有計畫的在同一區域扶植兩個派系³⁵，典型的有台中派與半山派、阿海派，當然地方派系在台東的發展初期一如西部其他縣市，早期也在國民黨刻意扶植下形成吳派（吳金玉）、黃派（黃拓榮）分掌台東縣政府、台東縣議會，俟後隨著各種大小選舉產生的選舉恩怨，致使兩派系間水火不容。

國民黨政府透過選舉提名的「侍從主義」，資深黨工M1、M2、M3回憶戒嚴前國民黨一黨獨大，政治人物想在地方政壇打滾就得聽黨的，「聽話就提名，還有龐大競選經費補助，不聽話就不提名，競選經費補助一毛都別想拿」，同樣的為了不讓個別地方派系壟斷地方政治勢力，國民黨更在各個地方維持扶持兩個或以上的派系，以便互相制衡，而不危及國民黨的獨大，因此國民黨刻意在一個地方扶植兩個派系，與維持其統治正當化有密切關連。（彭懷恩，1990、倪炎元，1995）。地方派系可說是國民黨政府企圖透過政治制度的設計與對選舉部門的操

³³吳文星，1992，《日據時期台灣社會領導階層之研究》，中正書局

³⁴鄭牧心，1988，《台灣議會政治四十年》，自立晚報出版社。

³⁵陳明通，1995，《地方派系與台灣政治變遷》，月旦出版社，p150-155。

作來維持其統治，並使其他地方選舉中，一直擁有絕對的政治支持，也可說是爲了藉由可控制的選舉來強化其政權合法化³⁶。

（二）台東縣派系發展概況

台東在國民黨政府蓄意操控下，從 1950 年逐步推動選舉以來，也被刻意分成吳、黃兩派，吳派爲吳金玉、黃派爲龍頭爲黃拓榮。儘管已故前台東縣長蔣聖愛生前否認自己是派系領袖，甚至強調他在縣長任內還刻意沖淡個人派系色彩，實際上台東地方上吳、黃兩大派系發展也是蔣聖愛兩任縣長任滿後出現中斷，即自 1981 年起，前台東縣長鄭烈任內開始，台東早期的吳、黃兩派開始沒落，代之而起的「山頭政治」，地方上群雄並起，也就是說，台東地方派系發展在已故台東縣長蔣聖愛卸任後即出現停滯，甚至瓦解，式微情形。

早期台東縣地方派系發展也是家族爲基礎，儘管地方派系起源於吳金玉、黃拓榮，兩人都是客家籍，但藉著姻親陳妙哉的影響力，兩人同樣獲得早年台東閩南族群的支持，同時當選首屆縣議員，但兩人連襟之情卻因議長選舉而交惡，兩人分別成爲吳、黃兩派創造人。

受訪者 C5、S1、S2 指出，吳金玉與黃拓榮雖是姻親，吳金玉當選議長後，國民黨政府爲了拉攏原住民，當時阿美族籍的議員羅義雄在國民黨刻意安排下當選副議長，這種結果讓黃拓榮很在意，當陳振宗病逝縣長出缺補選，吳金玉請辭議長參加縣長補選，羅義雄於 1952 年 2 月 29 日在縣議會第一屆第二次臨時會當選議長、黃拓榮當選副議長，羅義雄也成爲台東縣首任原住民籍議長³⁷，加上黃拓榮問鼎第二屆縣議會議長，儘管黃拓榮當選第二屆議長，但過程走得艱辛，讓黃拓榮認爲是吳金玉有計畫培養自己人在幕後主導，故意阻擾黃拓榮競選議長，黃拓榮就因議長選舉紛爭與吳金玉愈走愈遠；吳、黃派系紛爭一直持續到 1981 年，彼此糾葛纏鬥長達 30 餘年，其間吳、黃兩派唯一一次合作，即在 1964 年第五屆縣長選舉。

受訪者 C2、C3、C4、S1、M1、M2、G7 回憶說，第五屆縣長選舉時，當時吳、黃兩派都準備推出候選人爭取國民黨提名，黃拓榮原有意推前監察委員許添枝、吳金玉則計畫推出前省議員林尚英角逐，中途卻意外殺出「程咬金」，已故總統蔣介石夫人宋美齡因曾赴蘭嶼視察，對時任台東鎮長的張振雄行政能力與人品相當器重，因蔣宋美齡欽點後國民黨提名張振雄，此一發展讓吳、黃派不滿，吳金玉、黃拓榮兩派認爲，一旦張振雄當選縣長，有了行政及黨的資源一定可以連任，這一來就是八年，勢必各派系的政治版圖與勢力將因而一蹶不振，由

³⁶陳明通、前引書。

³⁷台東縣政府，2001，台東縣史「大事篇下冊」，P51

於當時青年黨也推出代表黃順興參選，吳、黃兩派於是在合作，傾全力支持黃順興，這也是國民黨在台東縣長選舉第一次因派系掣肘而受挫³⁸，1981年後，隨著黨外的興起、1986年民進黨組黨、1987年解嚴，民風日開，人民自主性提高，台東地派系逐漸式微並進入政治山頭分立、群雄並起時期，從第十屆縣長以降，包括前縣長鄭烈、陳建年、徐慶元再到吳俊立（鄭麗貞³⁹）台東地方政治生態猶如政壇菁英各立山頭，進入群雄並起時期。見表 7、表 8



³⁸王建民，2003，《台灣地方派系與權力結構》，P298-299。

³⁹吳俊立因涉貪汙案二審遭判刑七年三個月，吳於 2006 年 1 月 20 日就職台東縣第十五屆縣長當天即遭內政部依地方制度法停職，吳俊立隨後請辭縣長，並與妻子鄭麗貞離婚，以換取國民黨提名鄭麗貞參加縣長補選。

表 7 台東縣歷屆縣長與所屬派系簡表（一）

一九五〇年—一九八〇年代中期	派系興盛時期	屆別	縣長	派系及黨籍、備註
		第一屆	陳振宗	國民黨，陳振宗於 1951 年 10 月 8 日病逝，陳任台東縣長未滿一年。
			1950.11.16 就職	
		補選	吳金玉	國民黨
			1952.03.01 就職	吳派，台東縣地方派系起源
		第二屆	吳金玉	國民黨
			1955.03.01 就職	吳派
		第三屆	黃拓榮	國民黨
			1957.06.02 就職	黃派
		第四屆	黃拓榮	
			1960.06.02 就職	
		第五屆	黃順興	青年黨，國民黨有意打壓派系，已故第一夫人蔣宋美齡欽點已故台東鎮長張振雄代表國民黨競選縣長，吳、黃兩派聯手抵制，改支持青年黨黃順興。
1964.06.02 就職				
第六屆	黃鏡峰	黃派		
	1968.06.02 就職	國民黨		
第七屆	黃鏡峰	黃派		
	1973.02.01 就職	國民黨		
第八屆	蔣聖愛	黃派		
	1977.12.20 就職	國民黨		
第九屆	蔣聖愛			
	1981.12.20 就職			

（資料來源：筆者自繪）

表 7 台東縣歷屆縣長與所屬派系簡表（二）

一九八六年迄今	政治山頭林立時期	第十屆	鄭烈 1985.12.20 就職	國民黨 未刻意經營派系，不承認是派系領袖
		第十一屆	鄭烈 1989.12.02 就職	
		第十二屆	陳建年 1993.11.27 就職	國民黨；陳原為地方政壇大老，前立法院長饒穎奇刻意提拔，國民黨計畫栽培的原住民政治人物，原被歸饒派，當選縣長後與饒漸行漸遠，自成山頭，在台東縣原住民社群擁有一股不容小覷的勢力。
		第十三屆	陳建年 1997.11.29 就職	
		第十四屆	徐慶元 2001.01.20 就職	親民黨，徐慶元派，2005 年宣布退出政壇，派系隨即瓦解，原來成員紛紛依附新政治山頭吳俊立或立委黃健庭、台東市長陳建閣
		第十五屆	吳俊立 2005.01.20 就職	吳俊立於 2005 年 12 月 3 日當選台東縣第 15 屆縣長，但於 2006 年 1 月 20 日就職當天卻因議長任內涉嫌貪汙遭內政部依法停職，其妻鄭麗貞則於同年 4 月 1 日代夫出征參加縣補選，高票當選縣長；鄭麗貞任內最為人詬病即人事問題。
			鄭麗貞	
			2006.04.10 就職	

（資料來源：筆者自繪）

表 8 台東縣歷屆議長與所屬派系簡表（一）

一九五〇年—一九八〇年代中期	派系興盛時期	屆別	議長	派系、黨籍及備註	
		第一屆	吳金玉	吳派、國民黨；台東縣派系起源，阿美族議員羅義雄被國民黨刻意扶植當選副議長，吳金玉參選縣長後，羅成台東縣首任原住民籍議長。	
			1950.08-1952.02		
		補選	羅義雄		
			1952.02-1952.12		
		第二屆	黃拓榮		黃派、國民黨
		1953.01-1955.01			
		第三屆	黃拓榮		吳派、國民黨
		1955.01-1958.01			
		第四屆	許添枝		吳派、國民黨
		1958.02-1961.02			
		第五屆	許添枝		
		1961.03-1964.02			
第六屆	許添枝	黃派、國民黨			
1964.02-1968.04					
第七屆	蔣聖愛	黃派、國民黨			
1968.05-1973.05					
第八屆	蔣聖愛	黃派、國民黨			
1973.05-1977.12					
第九屆	蔡仲和	鄭烈派、國民黨			
1977.12-1982.02					
第十屆	林蟬珠	鄭烈派、國民黨			
1982.03-1986.12					
第十一屆	林蟬珠	鄭烈派、國民黨			
1986.03-1990.03					

（資料來源：筆者自繪）

表 8 台東縣歷屆議長與所屬派系簡表（二）

一九八六年迄今	政治山頭林立時期	第十二屆	李忠憲 1990.03-1994.03	陳建年派、國民黨
		第十三屆	李忠憲 1994.03-1998.03	
	第十四屆	邱慶華、吳俊立 1998.03-2002.06	徐慶元派、國民黨	
		第十五屆		吳俊立 2002.06-2006.06
	補選	邱一郎 2006.01-2006.06		
	第十六屆	李錦慧 2006.06-2010.06		

（資料來源：筆者自繪）

從表 7、表 8⁴⁰，可以看台東縣派系演變基本分成兩個階段，即 1950 年至 1980 年代中期為「派系興盛時期」，1986 年迄今則屬「政治山頭分立時期」，群雄並起階段⁴¹。台東縣作為中華民國的一縣市，政治發展自然受到國內政情與局勢的影響，地方政壇形成政治山頭林立，其實就政府資源分配不公、解嚴後社會風氣漸開，政黨控制力量逐漸衰微，與民智大開不無關係，雖然從台東縣歷屆政黨色彩分析，國民黨在台東地方上仍是最大的政治動員力量，但國民黨對地方政局的影響其實是每下愈況的。

1、派系興盛時期

台東縣早年派系發展與其他縣市無異，都是日據時代的地方士紳、家族、宗親，這些人有醫生、律師、農會社團、客運公司、中小企銀、信用合作社及台南、雲林同鄉等社團，形成一股既得利益聯盟，早期台灣社會物資缺乏，當年選舉縱使花錢，但不像現在選個縣長沒花個一兩億不會上；農村社會重人情，派系不須

⁴⁰表 7、8 中各屆 縣長、議長就職日期與任期長短不一，主要在於早期縣議員一任兩年後改為一任三年，再改為一任四年，且因次第開放舉辦立委、省議員、鄉鎮市長等選舉，以致台灣有近半世紀幾乎年有選舉，最後政府又因年年辦選舉耗費社會成本，因而逐年整合各項選舉，讓基層選舉可以一次舉辦，如 2005 年的縣長、議員、鄉鎮市長三合一選舉即為實例，如分開舉縣長為 2005 年的 12 月、第十六屆縣議員與鄉鎮市長選舉日期配合原任期則應在 2006 年的 3 月間，縣議會正、副議長則應於 2006 年 6 月舉行。

⁴¹台東地方派系分期為筆者根據訪問、文獻資料整理、研究之心得自行加以歸納、分析。

動用龐大的資金來維繫派系的向心力與忠誠度，1950年至1965年台東正處第二波移民潮，許多人剛從外地遷居台東，同鄉之間的凝聚力較大，派系成員也比較容易凝聚、團結在一起，主要派系為吳、黃兩派，兩派曾當選縣長的主要人物為吳派：吳金玉；黃派則為黃拓榮、黃鏡峰、蔣聖愛，黃派三人主曾經掌台東地方政壇長達22年，一度是地方上最具政治實力的第一大派系⁴²。

台東縣雖偏處台灣東南隅，交通不便、資訊落後，但隨著國內反對勢力日益壯大，從1970年代即明顯出現反對力量，黨外反對勢力開始在台東串聯，民眾自覺意識也逐漸抬頭，台東縣民眾多少受到影響，加以地方派系普遍缺乏足夠的資源，不似早期的吳、黃兩派靠著土地、經商，結合地方中小企業、東企、客運、金融等產業界資源，就可以讓每一位派系成員皆可雨露均沾，以凝聚向心力，尤其是自前台東縣長黃鏡峰在任內試圖化解派系恩怨，打破派系藩籬，大量晉用昔日吳派人才，致使早年立場鮮明的吳、黃兩大派系的界線不再明顯(葛立堂,1995)⁴³，且因黃鏡峰未刻意經營派系，台東地方派系也隨著地方政局的演變，逐漸進入即政治山頭分立時期，昔日的吳派、黃派也在地方政壇上逐漸失去影響力。

2、政治山頭林立時期

受到黨外積極組黨(民進黨於1986正式創黨)的競爭壓力，及黨外人士執政的宜蘭、高雄等縣政績佳，國民黨在1985年的台東縣第十屆縣長選舉中，考量吳、黃兩派長期在台東主政的政績不是很好，引滿地方民意不滿，國民黨再次放棄提名派系人士，提名派系色彩較淡的前省議員鄭烈代表國民黨參競選縣長並順利當選，加以鄭烈在兩屆縣長任內未刻意經營派系，不僅吳、黃兩派正式瓦解，取而代之的「」政治山頭林立，群雄並起」即所謂的縣長派時期，從鄭烈之後的前台東縣長陳建年、徐慶元、吳俊立到現任台東縣長(2005—2009)鄭麗貞，地方派系的發展已形成「誰當縣長誰就是老大」。

台東派系興盛時期與政治山頭林立時期，台東地方派系最大的不同，在於派系興盛時期派系的認同感較強、藉人情關係即可凝聚派系，且派系領袖結束公職後在派系內仍有足重輕重的發言權，如1968年的縣長選舉，當時的吳派領袖吳金玉即公推林尚英挑戰黃派推薦的黃鏡峰；至於政治山頭林立時期，派系成員的認同感較低，舉凡縣長、立委等手中握有資源者即是派系的領袖，即此時的派系靠資源與利益凝聚成員的向心力，一旦選舉失利，支持者即四散，派系隨之瓦解。

⁴² 長期參與派系活動，曾為饒穎奇、劉權璋、陳建年、鄭烈、蔣聖愛、黃健庭等地方重要政壇人士抬轎輔選的S1受訪時表示，派系發展要穩定就必須有龐大的資源，派系領袖沒有雄厚的財力，沒有辦法給人一些好處，派系很難維持。

⁴³ 葛立堂，1995，《草根勢力、全台探索—台東縣大小山頭林立、政壇合縱連橫》，聯合報，1995.11.01，第39版。

第二節 台東地方派系特色

一、政治山頭因選舉裂解、因利益整合

台東地方派系發展的特色是誰主政、誰當家、誰具有政治光環或個人魅力，何處有利可圖，自然就會吸引一群人跟隨、效忠，特別是地方派系總隨著選舉結果，不斷解構與再構；原本是A派系的成員可能隨著選舉情勢的改變，轉而支持及加入B派系，原本是B派系成員，也可能因選舉而中途轉向支持、加入A派系，也有可能地方出現新的政治新秀，以致A派系及B派系因此崩解，A、B兩派系的成員紛紛出走，改向地方政壇新秀靠攏，並在地方上形成一個全新的地方派系，這樣的派系重組總隨著地方選舉而不斷發生。

台東縣從前縣長鄭烈以降，傳統派系，後繼乏人；政壇新人，各立門戶，彼此合縱連橫；台東地方派系不僅在國民黨內分分合合，甚至為了派系利益選舉時跨黨結盟，從第五屆縣長選舉黃派、吳派合作支持青年黨籍的黃順興，以抗議國民黨提名前台東鎮長張振雄的不滿，地方上派系或山頭彼此分分合分已是司空見慣的事；1993年第十二屆台東縣縣長選舉中，原本形同水火的新黨與民進黨，竟「奇蹟」似地共同支持退出國民黨違紀參選的台東地區農會前總幹事陳益南⁴⁴。被稱為「後山」的台東縣實施地方自治迄今已逾56年，隨著地方政治人物的交替，地方政壇由早期「黃派」與「吳派」的地方派系傾軋，導致地方建設落後。地方派系泰半由選舉造成，台東縣地方派系的形成，應追溯自40多年前，當時地方上原本無所謂的派系，只有閩、客之分，閩南籍以卑南的王登科為首，客家籍則以吳金玉、黃拓榮等人為代表，日後卻因吳、金二人反目，乃至各據一方，演變為地方派系，其來有自。

首任民選縣長陳振宗任職不及一年病逝，民國41年辦理補選時，吳金玉當時任台東縣議長，獲國民黨提名而當選縣長，至於縣議長人選，國民黨本屬意黃拓榮，但吳暗中支持許添枝，最後許雖高票當選，但在國民黨多方施壓下，被迫忍痛宣布放棄當選，而由黃拓榮取而代之。為此，同屬客籍的吳金玉與黃拓榮兩人交惡，各自培植政治勢力，逐漸演變成派系，因黃、吳兩人一掌縣府、一領議會，分庭抗禮，地方上乃有「黃派」、「吳派」之稱，地方派系於焉形成（葛立堂，1995）。

縣長為最高地方首長，也是掌實權的執政者，縣長選舉的勝負可說是派系興衰及實力消長的最佳指標。吳金玉兩屆縣長任滿後，民國46年間黃拓榮獲國民

⁴⁴ 葛立堂，1995，《草根勢力、全台探索—台東縣大小山頭林立、政壇合縱連橫》，聯合報，1995.11.01，第39版。

黨提名競選第三屆縣長，吳派暗中支持黃忠競選，在黃拓榮競選連任時又推出林德村對抗，但吳派意圖在第三、第四屆兩次縣長選舉搶回執政權失利，致使吳派大為受挫。

為擺脫派系牽制，民國 53 年第五屆縣長選舉時，國民黨捨黃、吳兩派而提名前台東鎮長張振雄，導致吳、黃兩派反彈，聯手支持青年黨籍的黃順興讓黃高票高票當選，首開縣長落入非國民黨籍人士的紀錄，這次的失敗固然是由於國民黨提名不當，但與黃、吳兩派只顧派系利益、暗中互扯後腿不無關係。

受訪者 A1、A2、A3、A4、A5、A8、A11、A13、A15、A16、A19、A21、A22、A26、A27、A28、A30、B1、B3、B5、B6、B7、B8、B9、C2、C3、C4、C5、C6、C7、G1、G2、G3、G4、G5、G7、M1、M2、M3、M4、M5、M6、S1、S2、S3、W1、W2 即認為國民黨刻意打壓是導致台東地方派系沒落的原因之一，事實上，自 1950 年迄今，國民黨曾試圖藉提名機制打壓地方派系力量，如 1964 年第五屆縣長選舉，國民黨刻意壓制地方派系，在已故第一夫人蔣宋美齡主導下提名沒有派系支持的前台東鎮長（台東市前身）張振雄，導致吳、黃兩派反彈，暗中支持青年黨籍的黃順興，這是國民黨首次壓抑地方派系卻因派系反撲，創下國民黨政府遷台後實施地方自治史上首次失去地方執政權。

1968 年第六屆縣長選舉時，因有第五屆失敗經驗，國民黨再度提名地方派系人士，即黃派的黃鏡峰且成功取得地方執政權，隨後的第七屆、第八屆及第九屆，除了黃鏡峰連任之外，同屬黃派的蔣聖愛也連任兩屆八年縣長，從黃鏡峰起黃派接連四屆，前後在台東縣執政長達 16 年而成為當權派，吳派也從此一蹶不振勢力日漸消沈。直到 1985 年因地方民怨高漲，民眾紛紛抱怨地方派系爭權奪利導致地方建設落後，毫無發展，國民黨被迫再度提名無派系色彩，當時擔任國大代表的鄭烈參選縣長，因鄭烈清新的形象，果然勝選確保國民黨地方執政權，隨後鄭烈取時連任，1993 年，國民黨再度提名地方政壇新人，出身卑南族原住民的省議員陳建年參選第十二屆縣長，陳建年不僅成功台東縣首位原住民籍縣長，且在 1997 年第十三屆縣長選舉中連任。

吳、黃兩大派系廿多年來的持續爭鬥，以派系利益為優先，爭權奪利，無可避免地互有掣肘，難免造成地方建設等各方面的落後，地方上消弭派系的聲浪高漲，此可由民國 70 年底蔣聖愛競選連任時，以開計程車為業，沒沒無聞的屠耀生竟在主戰場台東市得票數大幅領先，窺知一斑（葛立堂，1995）。

在地方覺醒下，刺激國民黨有所覺悟，民國 74 年第十屆縣長選舉時，順應地方民意提名不屬黃、吳兩派的時任國民大會代表的鄭烈，鄭烈高票當選且連任

兩屆台東縣長，直到 1993 年年底交棒新當選的第十二屆縣長陳建年，黃、吳兩派後繼乏人，傳統吳、黃兩大派系勢力逐漸沒落，而政壇新人各立門戶，形成新興勢力，繼之而起為饒穎奇、陳建年、徐慶元、吳俊立、黃健庭的政治山頭的時代來臨。

跳脫黃、吳兩大派系的陰影，地方政壇已有不少新秀崛起，以原住民身分參選台東縣第十二屆縣長並獲國民黨提名的前原住民籍省議員陳建年，在新黨及民進黨合力支持脫離國民黨違紀參選的前台東地區農會總幹事陳益南，雙陳對決下，陳建年以七、三之比的壓倒性勝利而當選，陳建年也在 1993 年成為本省實施地方自治 40 餘年後第一位原住民籍縣長，陳建年隨後也在 1997 年底佔現任優勢，擁有行政系統與資源，成功連任第十三屆縣長，且於 2002 年出任國民黨不分區立委原住民代表⁴⁵；曾連任兩屆縣議會副議長的徐慶元，在 1994 年年底的省議員選戰中一戰成功，隨即吸收縣長陳建年、立委饒穎奇以外勢力及前台東縣長鄭烈的老「班底」，加以基層部署綿密，經營踏實的徐慶元很快成為台東地方政壇的一股新興勢力（林崑成，1994、葛立堂，1995），特別是徐慶元在省議員任內受到前省長宋楚瑜賞識，經常陪同宋楚瑜返鄉視察，徐慶元幾成宋系人馬，1998 年徐慶元退出國民黨參選立委一舉中的，2000 年總統大選後，宋楚瑜成立親民黨，徐慶元也在 2001 年代表親民黨拿下台東縣長一職，成為台東縣實施地方自治以來第二位非國民黨籍縣長⁴⁶。

1994 年的省議員選舉競選期間，饒穎奇與陳建年公開表態，支持徐慶元的主要對手前國大代表劉權漳，徐慶元與陳、饒兩人也因此一選舉恩怨不和，1995 年底的立委選舉中，徐慶元也動員徐系人馬全力支持以無黨籍身分自行參選的台灣大學副教授蘇玉龍挑戰饒穎奇，而長期因選舉與饒穎奇成為宿敵前台東縣長鄭烈旗下人馬也投效徐慶元，獲國民黨提名的饒穎奇旗下則有前縣長蔣聖愛、前台東市長李輝芳等各方人馬及組織輔選，形成各「山頭」暗中較勁的複雜局勢；另，2005 年台東縣長選舉，前台東縣長徐慶元力挺劉權豪與前台東縣議長吳俊立競爭，原本因省議員選舉對立的劉權漳即與徐慶元聯手支持劉權豪，但原來曾與徐慶元聯手支持前台東地區農會總幹事陳益南選縣長的鄭烈，則因與徐慶元反目，轉向支持吳俊立；2008 年 1 月 12 日的第四屆立委選舉，鄭烈妻子林玉蘭力挺無黨籍候選人許志雄，與前台東縣長吳俊立支持的尋求連任的現任國民黨籍立委黃健庭競爭。

在台東只要手上握有資源，可以動員選票的政治人物，都是地方政壇上一股

⁴⁵陳建年於 2002 年因接受民黨政府拉攏，退出國民黨且辭去立委轉任在中央執政的民進黨政府的原住民委員會主任委員，並以其厚實的政治人脈，並藉在原住民委員會主任任內運用行政資源補助基層原住民鄉鎮鄉樁，成功補助她女兒陳瑩當選平地原住民立委，也是民進黨成立以來首位原住民籍立委。

⁴⁶參見表 7

不容忽視的力量，自蔣聖愛、鄭烈以降，台東地方政壇有許多政治勢力各居一方，如鄉鎮市長、鄉鎮市代會主席、縣議員，乃至於農漁會總幹事，又如連任七屆台東地區農會總幹事，前後長達 26 年的陳益南等小「山頭」可說不勝枚舉，每到地方上舉辦各種選舉，這些地方勢力就成了一種能夠動員選票的社會人際關係網絡的節點，且不論大小，各山頭勢力在選舉中連橫合縱，對台東地方政治生態的演變，均有決定性的影響。

受訪者 S1、S2 指出，因選舉恩怨，鄭烈縣長任內與前台東市長李輝芳不和、已故縣長 蔣聖愛生前與前台東市長莊丁波素不來往；前台東縣長陳建年與前台東縣長徐慶元形同陌路，一位長期跟前台東縣長陳建年身邊，徐慶元擔任縣長時 也曾在縣府擔任要職的受訪者 B1 回憶說，陳建年擔任縣長八年期間，前台東縣之徐慶元任省議員、立委，儘管經常因選民服務必須到縣府洽公或反映民瘼，但徐慶元幾乎不踏進縣長辦公室一步，徐慶元自 2001 年當選縣長後，陳建年也卸任代表國民黨參與原住民籍立委，但隨著民進黨政府招手，陳建年 2002 年退出國民黨加入民進黨接任原住民委員會主任委員後，陳建年就一度將已固定由台東縣舉辦長八年，每年一次的南島文化節活動改成由全國各縣市輪辦，後因輿論壓力，南島文化節雖持續由台東縣舉辦，但原住民委員會補助經費也由每年 2500 萬元縮減為 500 萬元？

受訪者 A1、A2、A3、A4、A5、A8、A11、A13、A15、A16、A19、A21、A22、A23、A26、A27、A28、A30、A31、A32、B1、B2、B3、B4、B5、B6、B7、B8、B9、C2、C3、C4、C5、C6、C7、G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、M1、M2、M3、M4、M5、M6、S1、S2、S3、表示，因黃鏡峰、蔣聖愛並未很刻意的扶植派系人才，地方缺乏支持派系發展的資源，加上國民黨刻意的壓抑，台東地方派系發展從鄭烈以後，即自 1985 年起便進入政治山頭林立時期。

二、派系解構、重組頻繁

(一) 台東縣派系解構原因

本研究問卷調查結果顯示，84.43% 的受訪者同意台東縣有派系（政治山頭），7.81% 的受訪者不認為台東有派系，6.25 的受訪者沒意見，但不認同台東有派系或沒意見的受訪者私下則認為台東派系發展不像高雄的白、紅、黑派或台中縣的山線、海線等派系穩固發展，但換個問題，以台東有無政治山頭，即「政治山頭＝地方派系」高達百分之百的受訪者⁴⁷均同意：「政治山頭林立是台東縣近年來地方政壇生態的特色」，而地方上政治山頭林立或派系呈現不穩定發展，解構與重組情形頻繁，自然也跟台東資源少有著必然關係，因資源少，怎麼分大家都覺得不夠、分配不公，自然容易導致派系裂解，派系成員選擇另覓發展機會，接受筆者問卷調查的受訪者中，高達 85.94 % 同意台東資源少，派系成員為求利益，常見派系分裂重組，以致地方上長期缺乏穩定的派系，見表 9

表 9 派系穩定性問卷統計表

10、您認為台東資源少，派系成員為求利益，常見派系分裂重組，以致地方長期缺乏穩定的派系的情形？			
答案	有效問卷數	百分比	累積百分比
A 非常同意	36	56.25	56.25
B 同意	19	29.69	85.94
C 沒有意見	5	7.81	93.75
D 不同意	3	4.69	98.44
E 非常不同意	1	1.56	100.0
總和	64	100.0	—

（資料來源：筆者自繪）

當然研究發現導致台東地方派系經常分裂又重整的因素很多，派系領袖的人格特質等也是影響派系發展穩定的變數之一。長期以來，台東縣因資源少，民選縣市首長是地方最高行政首長，掌握了全縣可用的政治、經濟資源，也是地方政壇最具權力的人，因而縣長也成為各種地方政治勢力與地方派系爭相角逐的目標，早年還有省議員，廢省後，如今只有接近中樞，掌握中央政府各部門預算的中央級民意代表—立法委員成為地方派系爭取的目標，至於縣議會議長雖被譽為台東地方政壇三大要角之一，但議長手中資源少不如立委，但只要能掌握議會多

⁴⁷ 筆者訪談的受訪者皆為在台東實際參政至少 8 年以上的村里長、鄉鎮長、鄉鎮市民代表、縣議員、立委及縣長，本身就是派系的參與者。

數，藉著預算審查、杯葛的手段還是可以牽制縣府所有作為⁴⁸。

整體而言，每次縣長選舉時，即為台東地方派系競爭最激烈，派系力量消長最明顯時刻，只要縣長換人，地方派系就跟著解構、重組；受訪者A1、A5、A8、A11、A13、A15、A16、A19、A21、A22、A23、A26、A27、A28、A30、A31、A32、G3、G4、G7、S1、S2、S3、W1、W2等表示，「嚴格來說，台東沒有派系，昔日的吳派、黃派早已瓦解，現在台東如果還要說有派系，大概只有縣長派、立委派，再明確的說，台東的派系發展屬政治山頭林立，誰手上握有最多的資源，誰能讓底下分享利益，誰就是老大。」研究中64位受訪者對台東地方派系長期不穩定主要受下列九種因素影響，這九種因素微妙的牽動派系與派系間的鬥爭、成員對派系的效忠，自然也左右每一次選舉結果，而每一次選舉結果又影響派系的運作，見表10

表 10：影響台東地方派系穩定因素問卷統計表

12、您認為台東地方派系無法有效凝聚、保持穩定的原因何在？請就下列提示各項因素勾選（可複選）或依您個人經驗補充。			
答案	次數	有效問卷數	百分比
A 派系領袖失去分配利益的權力	20	64	31.25
B 派系領袖群眾魅力不再	14	64	21.88
C 派系領袖利益分配不公	28	64	43.75
D 行政首長異動	11	64	17.19
E 派系本身缺乏足以維繫派系穩定的經濟能力	37	64	57.81
F 派系領袖誠信不足	21	64	32.81
G 派系成員與派系利益衝突	14	64	21.88
H 政黨打壓	14	64	21.88
I 台東縣族群過於複雜	17	64	26.56
K 其他	0	64	0

（資料來源：筆者自繪）

筆者嘗試藉由個人長期在台東從事新聞採訪工作，與政壇人士接觸機會頻繁且近身觀察地方政壇運作情形，概略分析出導致台東地方派系發展不穩定的關鍵

⁴⁸ 台東縣地方派系發展爭取的標的從1950年實施地方選舉以來，派系爭奪最激烈的就是縣長與縣議會議長職務，台東吳、黃兩派系的創始人如吳派的吳金玉、黃派的黃拓榮原為連襟，卻為了縣議長之爭而反目就是明證。

因素有下列九種因素，分別為 A 派系領袖失去分配利益的權力、B 派系領袖群眾魅力不再、C 派系領袖利益分配不公、D 行政首長異動、E 派系本身缺乏足以維繫派系穩定的經濟能力、F 派系領袖誠信不足、G 派系成員與派系利益衝突、H 政黨打壓、I 台東縣族群過於複雜及 K 其他，並採複選方式由受訪者自由勾選，結果一如筆者事前的分析、歸納，即台東地方派系解構與重組的前三大關鍵因素即為派系本身缺乏足以維繫派系穩定的經濟能力、派系領袖利益分配不公、派系領袖誠信不足。

筆者原以為造成台東地方派系經常重組、政治山頭林立的原因不止於上述九種因素，因而在問卷調查中採開放態度，讓受訪者複選之外，還增列「其他」一項讓受訪者就筆者所假設的九種因素以外自由的回答及補充，但問卷結果顯示筆者假設的九種因素皆有受訪者勾選，但無在「其他」一項補充，也讓筆者確信筆者假設的九種因素是影響台東地方派系解構與重整的主要變數。

從表 10 可發現台東地方派系無法有效凝聚，長期難以保持穩定，最主要原因是「派系本身缺乏足以維繫派系穩定的經濟能力」，本研究過半數受訪者 A1、A2、A3、A4、A5、A8、A11、A13、A15、A16、A19、A21、A22、A23、A26、A27、A28、A30、A31、A32、B1、B2、B3、B4、B5、B6、B7、B8、B9、C2、C3、C4、C5、C6、C7、G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、M1、M2、M3、M4、M5、M6、P1、S1、S2、S3、W1、W2 等，即高達 57.81% 的受訪者均認為「派系本身缺乏足以維繫派系穩定的經濟能力」是台東地方派系長期不穩定，解構、重組頻繁，政治山頭林立的關鍵因素。

至於其他原因，調查發現有 28 位即高達 43.75% 比率的受訪者，如 A1、A3、A12、A20、A21、A22、A24、A27、A29、B1、B4、B9、B10、C2、C4、G2、G3、G4、G5、G6、G7、S3、W2 認為派系領袖利益分配不公是導致台東地方派系無法穩定發展，經常重組的原因之一；至於其他原因依序為派系領袖誠信不足（32.81%）、派系領袖失去分配利益的權力（31.25%）、台東縣族群過於複雜（26.56%），其次是派系領袖群眾魅力不再（21.87%）、派系成員與派系利益衝突（21.87%）、政黨打壓（21.87%），最後則是行政首長異動（17.18 %）。

基本上派系是要靠選舉取得地方執政權、掌握地方公共資源的分配權，但選舉得靠金彈、銀彈及人脈才能動員選票，派系領袖在選前就必須有足夠的資源先動員派系成員，取得派系成員的支持，選舉本身就是花錢的事，有錢自然好辦事，總不可能選前要派系成員掏腰包支持你，選後又無利可圖，在台東一個縣長選舉最少也得花掉四、五千萬元，這是在最省錢的情形下，但不論是對派系整個組織本身或派系領袖個人財力，四、五千萬元都是很沈重的負擔，要維繫一個派系所有成員的向心力，資源是一個很重要的參考指標；其次派系領袖取得地方執政

權，掌握公共資源分配權時，一旦讓派系成員覺得選後獲得的利益與選前付出的成本不成比例時，不論此利益是物質還是精神上的利益，假使派系成員覺得所獲得的利益不敷成本時，派系成員自然會與派系領袖決裂；另，派系領袖誠信不足，選前答應的事，選後未兌現，如選前應允誰接掌某某局室主管官，選後卻任用第三人，這也是導致派系成員出走的主要原因。

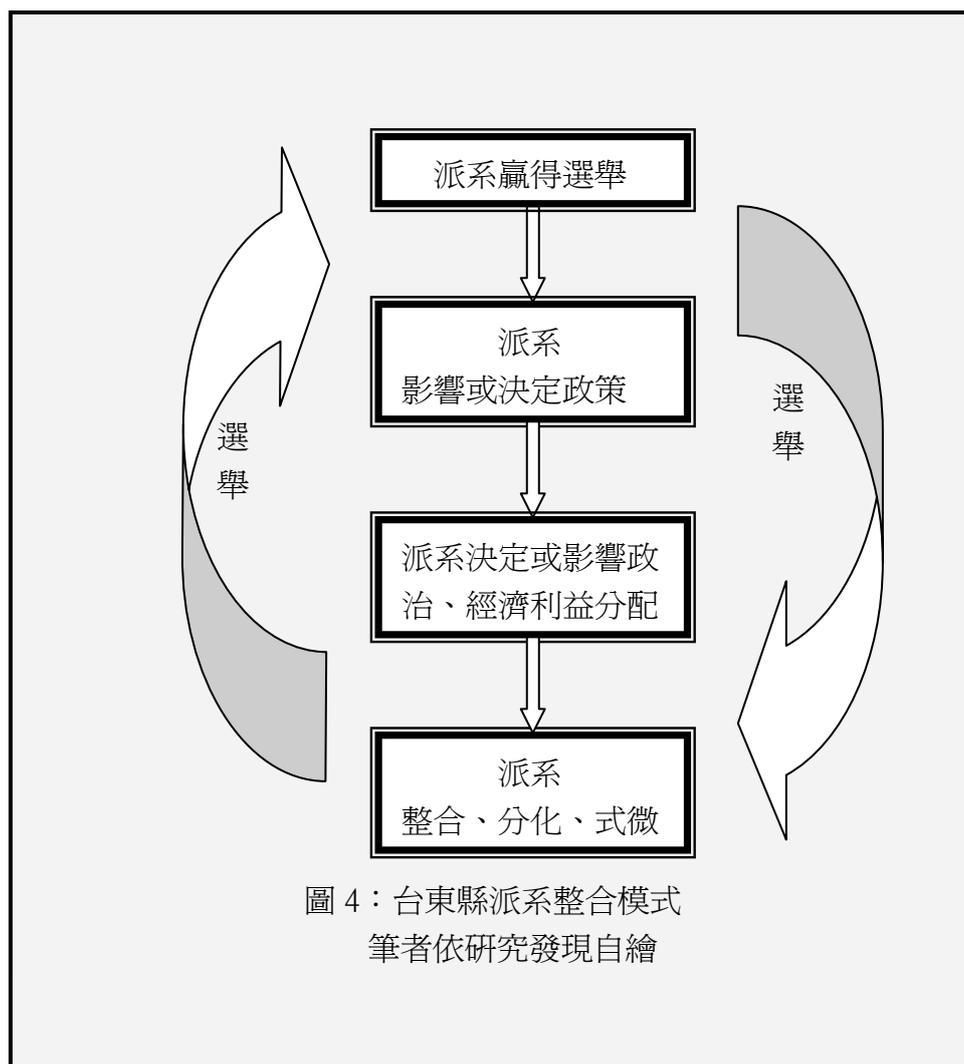
（二）派系的重組與整合模式

受訪者A1、A2、A3、A4、A5、A8、A11、A13、A15、A16、A19、A21、A22、A23、A26、A27、A28、A30、A31、A32、B1、B2、B3、B4、B5、B6、B7、B8、B9、C2、C3、C4、C5、C6、C7、G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、M1、M2、M3、M4、M5、M6、S1、S2、S3、W1、W2 等人認為，選舉結果勝負並非導致派系裂解的唯一因素，台東缺乏足以維繫派系存在與運作的資源才是關鍵因素，派系領袖手上如握資源，一次選舉挫敗，不一定會導致整個派系瞬間瓦解，如1997年當時的省議員徐慶元退出國民黨向在任縣長陳建年挑戰縣長一職，儘管徐慶元以1021票些微差距落敗，但徐慶元隨即在隔年的立委選舉中勝出，其競選班底未因縣長選舉敗選而瓦解，且徐慶元接著又在2001年的台東縣長選舉中代表親民黨參選，以國民黨長期在台東經營，選前國民黨還是地方上的執政黨（陳建年仍是縣長），而民進黨又挾著2000年總統大選勝利取得中央執政權，以中央龐大資源輔選，徐慶元面對國民黨提名的吳俊立與民進黨提名的賴坤成夾殺，仍高票當選第十四屆台東縣長，顯示其長期耕耘，紮根地方，人脈厚實；現任立委黃健庭、前台東縣長吳俊立就肯定徐慶元人脈經營得相當用心，到處都是「朋友」。

受訪者A1、A2、A3、A4、A5、A8、A11、A13、A15、A16、A19、A21、A22、A23、A26、A27、A28、A30、A31、A32、B1、B2、B3、B4、B5、B6、B7、B8、B9、C2、C3、C4、C5、C6、C7、G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、M1、M2、M3、M4、M5、M6、S1、S2、S3、W1、W2 均指出，台東派系最大的特色是派系發展不穩定，不穩定的關鍵因素即為派系領袖沒有足夠的資金維持派系的存在，受訪者A5、A8、A13、A14、A16、A19 指出：「上頭吃肉，也該讓底下啃點骨頭、喝點湯，如果一點好處都沒有，底下的人為什麼要跟著你，跟著你走就是希望能分得一些利益。」

從台東縣歷屆選舉結果顯示，每四年的縣長選舉就是一次地方派系整合的時候，當競爭者來勢洶洶，尋求連任的現任縣長風評差、支持低時，或當現任縣長任期已滿，政局呈現新人競爭局面時，地方派系解構、大規模重組，或地方政壇勢力重新整合、重新洗牌的幅度最大。

台東地方派系解構、重組頻繁，每到縣長選舉，派系就解構、重組一次，最大的原因即在派系本身或派系領袖領導階層缺乏足以維繫派系穩定的資源，一旦派系領袖在選舉中失利，又未掌握其他可利用的公共資源，那麼派系就會面臨瓦解，就如樹倒猢猻散，派系藉選舉取得公職，掌握公共資源，並在制定公共政策時決定資源的分配，政治、經濟利益等資源分配的公平性影響派系成員的忠誠度與順從度，進而影響下次選舉對派系領袖的支持程度，也影響選舉結果，選舉結果又影響利益分配，利益分配則牽動派系整合、分化與式微，見圖 4。



受訪者 A1 說：「台東長期缺乏穩固的派系最大原因是派系缺乏資金，要維持派系一定要有雄厚的財力，我在國大代表任內前往彰化縣某派系大老家中作客，當時剛好舉辦立委選舉，該名已故彰化縣政壇大老就在家中協調候選人及資金調度，當時有位準備代表派系出馬競選的派系成員直接表明沒有足夠的競選經費，這位大老二話不說，打電話找來某農會總幹事，直接要派系推舉的候選人的拿出一筆土地來抵押貸款，然後就要剛到場農會總幹事把拿出 6000 萬元給派系候選人作為競選經費」；桃園縣某基層農會盛傳：當地三位爭逐總幹事的人士，

在黑道監視下談判出任總幹事的籌碼。幾番折騰，原先出價四千萬元的人知難而退，由次高標的人，以 3000 萬元奪得總幹事寶座（黃政雄等，1993）。

一般農會總幹事，月薪加上特支費，每月所得約 13 萬元，即使一屆 4 年任內不花分文，全部收入約 6 百萬元，遠不及所需花費的競選費用。總幹事何以有如此的吸引力？南投縣一位資深總幹事說，在鄉鎮，農會總幹事擁有舉足輕重的地位。農會是所有人民團體中，與區漁會同時准許設置信用部的，在地方被稱為「金庫」。總幹事有重金為後盾，手掌農會經營及人事大權，農會總幹事向自己農會信用部無擔保、低利貸款，且只要與理事會取得合作，在地方聲勢上反而凌駕財源枯竭的鄉鎮長。許多鄉鎮長任期屆滿，一心一意追求的目標就是出任農會總幹事⁴⁹。

A1 說，在台東，沒有派系具有如此雄厚的財力，沒有任何一個農、漁會可以如此大手筆支持選舉，也沒有任何一個政治人物可以動用農、漁會資源去支持一個候選人，或運用個人的資金與人脈去操作選舉、推派候選人，也因而在台東形成一個基於趨利避損的常模，自然而然，那有好處，人就往那邊靠，派系解構與重組在台東成了選前與選後司空見慣的常態。

受訪者 A1、A2、A3、A4、A5、A8、A23、A26、A28、A30、A31、A32、B1、B2、B6、B7、B8、B9、C6、C7、G1、G2、G3、G4、G5、M1、M2、M3、M4、M5、M6、S1、S2、S3、W1、W2 均表示每縣市長選舉前後就是台東地方派系重新組合的關鍵時刻，而每次派系解構、重新建構的其本要件資源分享的公平性與滿足度，所謂公平性與滿足度，並非派系有五人，五人均分一塊餅就是公平，有時某派系員只獲得十分之一的利益，其他成員有三人各得十分之二利益，一位獲十分之三的利益，五人都覺得滿足與公平，主要在於派系成員會就個人對派系或派系領袖的貢獻度與所獲利益進行比較，當派系自覺貢獻度與所獲利益成正比時，派系成員就會覺得公平與滿足。

至於影響派系資源分配因素則為成員對派系的忠誠度、順從度、結盟時間長短及派系成員個人際關係社會網絡是否牢靠，緊密，人事靠山背景是否具有影響力。由於台東縣屬於移民社會，民國 4、50 年代陸續從台灣西部桃竹苗及屏東遷入的客籍移民，或是從台中、彰化、南投、雲林、嘉義與台南縣市遷入的閩南籍移民，由都是整個家族，或是整氏族因水災、風災或為謀生來台東開墾，為在異鄉求發展，這些移民彼此都相當團結，相互扶助，同鄉會、宗親會的凝聚力極大，活動力也強，很自然成為派系組織、運作的一個重要因素，土不親人親，因此，

⁴⁹ 黃政雄等，「變調的農會選舉系列報導之五掌握錢與人，競逐總幹事，硬是擠破頭—地方中心連線報導」，聯合報，1993.03.25，4 版。

不論上頭的政治人物如何爭鬥，下頭的派系成員或許選前可有立場，但選後還是很快的就融合在一起，而派系領袖爲了擴張實力，選前選後招降納判，拉攏人心，無不用盡心思，在社會環境結構下，派系結構長期處於隨時變動的動態過程。一遇選舉就是派系解構、重組的時刻，派系成員視政治局勢決定跟從與順服的對象，派系領袖則根據成員忠誠、順從度及結盟時間長短、成員的社經地位與人脈等決定資源分配的比率。

台東縣歷年來派系的裂解、整合，就派系與派系的競爭，長期以來一呈現零和賽局現象，即派系領袖完全以成敗論英雄，地方政治山頭沒有妥協機會，但就派系與成員之間的運作則屬非零和賽局，各政治山頭儘管纏鬥激烈，但底下成員卻是經常交流，且一旦選舉之後，派系成員可在各派系之間流動，即原任縣長爭取連任時，如果競爭對手實力不強，原本依附其下的派系成員或支持者，傾向繼續順從依侍現任縣長（派系領袖）、選擇與現任者維持結盟關係以確保最大的獲利，當競爭者與現任縣長的實力相當時，各派系成員之間對於是否另繼續支持原來各自所屬派系領袖，勢必出現猶疑，態度搖擺不定；一旦競爭者的實力或聲勢大於現任縣長時，現有派系成員對現任縣長會出現表面支持、順服，但在檯面下卻偷偷向聲勢看漲的挑戰者輸誠，暗地動員選票支持競爭者；同樣，派系領袖也會視個人聲勢，隨時調整既有利益的分配比例，以收買或安定或安撫支持者人心。

台東地方小，民眾之間往往相熟，或許選舉時有各自支持的對象，不似派系核心之間人物、或派系菁英、領袖份子因選舉反目，互不往來⁵⁰；基層民眾選後很快就回歸正常生活，少見有人因選舉而對立，這也是台東縣地方派系解構、重頻繁的原因之一，一旦新的縣長上任後，新的縣長需要擴充人脈，基層藉著社會網絡與新政治山頭拉近距離，獲取個人想要的利益，彼此各取所需。

地方派系之間的競爭與整合是零和賽局，不是你死就是我活，是一種勝者全拿的賽局，唯一的例外，即原屬兩人之間的賽局意外加入第三者，原本相互競爭的雙方會重新評估形勢，決定是否合作壓制第三者，還是拉攏第三者聯合打擊原來的競爭對手，類似的場景即發生在第五屆縣長選局，當時吳、黃兩派就聯手支持青年黨的黃順興，導致同屬國民黨的張振雄出局；當攪局者影響力不大時，原本競爭的雙方會不把對方當成一會事，繼續彼此捉對廝殺，直到明出勝負，如第十三屆縣長選舉，無黨籍的徐慶元與尋求連任的台東縣長陳建年競爭時，根本不理會當時無黨籍的彭權國、另第十四屆縣長選舉時，當時已投效親民黨的徐慶

⁵⁰ 受訪者 S1 即表示，前台東縣長蔣聖愛與前台東市長莊丁波不和；前台東縣長鄭烈與前台東市長李輝芳不對盤，與高崇熙、饒穎奇也絕對不同席而坐；前台東縣長徐慶元在前台東縣長陳建年任內不會願踏進陳建年縣長辦公室一步，縱使徐慶元擔任省議員、立委期間常須因公務到縣政府洽公，但徐慶元總是直接找縣府相關局室，甚至於參加公開活動，徐慶元往往錯開到場時間以避免與陳建年碰頭機會。

元對上國民黨的吳俊立，彭權國則是二度參選縣長，一樣被徐慶元、吳俊立兩人邊緣化。

基本上，派系成員之間的流動屬於一種動態循環交錯的，派系成員對於派系領袖的忠誠度、順從度、他與派系領袖結盟的時間長短，是一直在變動中，有時長期待從與某派系領袖 20 年、30 年的派系要角或成員往往因為對一時的利益分配結果不滿意，手一揮就陣前起義投靠其他政治山頭，因而派系成員對派系領袖的是否忠心耿耿，不能以依結盟時間的長短看，因個人對於派的向心力、對派系領袖的忠誠度是隨著環境改變與利益分配的結果而改變；因此可能有新加入派系不久的成員，派系領袖如果重視且善待新進成員，新成員對派系及派系領袖的向心力就更大、更堅定。

（三）地方派系二代接棒

台東地方派系（政治山頭）發展不但影響地方建設興隆，自 2001 年起，地方派系更進入第二代接棒期，從立委黃健庭開始，地方各政治頭也開始為延續家族政治香火而佈局，這包括了將於 2007 年 1 月尋求三度連任立委的黃健庭之外，包括前阿美族省議員、國策顧問章博隆之女章仁香也在 2001 年至 2004 連任兩屆平地原住民立委，2007 年章仁香轉進國民黨不分區立委；此外，前台東縣員陳芳雄之子陳建閣從 1997 年、2001 前兩度問鼎台東市失利，但於 2005 年成功當選台東市長；另，前台東縣長陳建年也積極延續個人在地方政壇的影響力，2004 年以個人人脈成功輔助其女陳瑩當選民進黨首位原住民籍立委，2007 年陳瑩也被民進黨提名為不分區立委且名列安全名單第十名；至於前立法院副院長饒穎奇也招回其女饒慶鈴於 2005 年投入台東縣議員選舉，不僅順利當選，且第一次擔任議員就如願當選第十六屆台東縣議會副議長，如表 11。

表 11 台東縣政治山頭第二代接班簡表

姓 名	職 稱	備 註
黃健庭	現任區域立委	其父黃鏡峰為前台東縣長
章仁香	現任國民黨副 主席	其父章博隆為前省議員、國策顧問
陳瑩	現任原住民立 委	其父陳建年為前台東縣長、原住民委 員會主委
陳建閣	現任台東市長	其父陳芳雄為前台東縣議員
饒慶鈴	現任台東縣副 議長	其父饒穎奇曾任六屆立委任期長達 28 年

(資料來源：筆者自繪)

台灣各地地方派系發展與家族、宗族勢力密不可分(范姜坤火, 2005; 中國時報, 2001a、2001b、2001c、2001d), 台東地方派系發展也可見宗親與家族身, 如早年的黃拓榮、蔣聖愛等有姻親關係, 因此, 探討台東地方派系的演變自然不能忽略地方政治山頭第二代接班的概況, 就如桃園的吳伯雄家族、高雄縣的余家班及高雄市長黃啓川家族等對當地地方政壇、地方自治史皆有深遠的影響。

第三節政治人物藉派系得利卻不承認自己是派系

國內談地方派系，多半持負面的看法，諸如影響政府運作、政治分贓、阻礙地方進步、浪費資源、形成集體貪汙等，但從民主政治運作的過程中，派系必須透過選舉取得公職，選舉雖是地方派系運作的手段，取得公職才是目的，但爲了爭取選票，地方派系往往在選舉時費心固樁、挖角（朱雲漢 1989），選後利用地方小型工程款回饋基層樁腳，在村里興建排水溝、設路燈、闢建公園、修馬路等，並從中收取回扣⁵¹。

學者 Jacobs 對派系的看法：經以感情、關係爲基礎的利益交換理論，較富有的派系候選人試圖以賄選買票換取當選權勢，較貧窮無助的選民則以賣票換取金錢或物品，具有重新財富分配的功能⁵²；在台灣鄉下，識字率及學歷通常偏低，透過買賣選票來往，達成候選人政治宣傳，增進民主政治常識，提高人民對地方政治的注意與投入；透過地方派系的對立競爭，選舉時候選人賄選買票有助刺激投票率提高。

國內外學者對於派系普遍的看法很負面，就連派系裡的菁英、領袖一樣避談自己的派系色彩；筆者在本文研究過程中發現一個有趣的現象，派系具灰色地帶，一些已經被外界認爲是從事「派系」活動、賦予派系名稱的政治人物，自己則可能會極力否認是一個「派系」（張茂桂，1990），在台東地方政壇上派系也是地方政治人物「愛在心裡口難開」的產物。

前台東縣長蔣聖愛在回憶錄中⁵³一再強調：「從鎮民代表當到議長，因爲姊夫黃拓榮縣長的關係，我被一般人視爲『黃派』，實際上，我一向不分黨派、族群，有事相求，都盡量幫忙。在縣長任內，也致力於將地方上長久以來的「吳派、黃派」色彩沖淡，在人事布局方面，用人唯才，不分派系，且盡量由內部升遷，以鼓舞士氣。」但受訪者 A3、A8、A28、A30、A32、B1、B5、C2、C3、C4、C5、G1、G2、G3、G4、M1、M2、S1、S2 皆指出蔣聖愛擔任兩屆台東縣長任內最爲地方人士詬病的兩件事，一爲台東火車站選址於岩灣地區，另一是蔣聖愛用人排除異己，非派系人員不用。

⁵¹ 國內已有太多派系如何在選舉中動員選票的研究與文獻，因此派系如何在選舉中取得勝選，並非本文關注的焦點，本文想了解的是一旦派系掌握地方公共資源時，派系對特定公共政策議題有無影響力？公共資源分配誰來決定等。

⁵² 籍學者家博對於台灣地方政治的觀察，特別是針對派系在選舉時買票影響的三項看法中，筆者只同意其中買票確實有助於提高投票率，至於買票有助提高人民對民主政治的認識，以及可以達成財富重分配的說法，卻似是而非，選舉買票不僅違法，更讓民主政治倒退到英美民主政治發展初期，豬仔議員、分贓政治等流弊再現，其次是候選人以五百元、一千元，甚至是一票兩千、三千元買票，當選後藉官商勾結方式，營私舞弊，設法取回選舉資金，獲利總是以千萬或億元計，而這些都是人民的納稅錢，如何達到財富重分配？

⁵³ 黃學堂，2003，「老縣長憶往—蔣聖愛回憶錄」，更生日報 2003.6.17，第 14 版。

蔣聖愛生前接受訪談時，一再否認自己是派系領袖，強調自己沒有派系，他說年輕時好客，加上自己曾經營旅行，民國 56 年當選議員後，因當時台東交通不便，議會開會期間，很多議員來自成功、長濱、池上、達仁等偏遠鄉下，不論是原住民或平地議員，都會到他的旅社住宿，他都免費招待食宿，因此交了不少朋友，他說自己好客，但無派系。

同樣說法，蔣聖愛也在回憶錄中提到⁵⁴：「民國 53 年，我當選台東縣第六屆縣議員。在議會，我被黨部指定為黨團書記，負責黨籍議員間的聯繫協調工作。每到開會期間，原住民的十幾位議員，都住在議會的招待所裡，那時議會招待所實在太簡陋了，我看不過去，就請他們住到我家的旅社裡，我和他們一同起居、吃飯，費用全免。即使是平時，只要他們來台東市，也歡迎他們來我家住，我跟他們之間，建立了深厚的友誼。我和議會中的 15 位議員結拜兄弟，平地、山地藉的議員都有，在問政時互相聲援，顯得頗為強勢。」

蔣聖愛從 1964 年到 1976 年，前後 12 年內，當選三任縣縣員（含一任縣議會議長）任內在縣議會裡光是結拜的兄弟就有 15 人，平地人（漢人）、山地人（原住民）都有，實際上就是一股派系勢力，當時地方政壇也視蔣聖愛為黃派領導人。

「廣結善緣」即為蔣聖愛能在 1977 年從前台東縣長黃鏡峰手中接下黃派領袖及縣長大位的主因，選舉靠選票，選票要靠人情累積人脈；受訪者 S1 說，平常選民服務做得好，派系領袖有本事讓底下的人可以喝口湯，選舉時就會有人賣力幫你催票、拉票。

筆者根據個人在地方從事新聞採訪、政治觀察經驗，以及本研究過程中 82 位受訪者，其中包括前台東縣長吳俊立、現任立委黃健庭與前立法院副院長饒穎奇等地方政壇大老，多數民眾均認定台東有地方派系，且受訪時明確指出派系領袖如前立法院副院長饒穎奇、前台東縣議長與前台東縣長吳俊立、現任立委黃健庭，但饒、吳、黃三人均否認自己有派系，更強調「自己非派系領袖」；三人也一再強調「都是朋友，大家都是朋友，彼此幫忙」。

饒穎奇每年農曆春節都會固定在卑南鄉初鹿村老家擺設春酒，感謝基層樁腳的輔選與支持，筆者曾於 2007 年 2 月農曆大年初六當天，曾受邀參加饒穎奇舉辦的春酒，饒依舊設春酒宴請基層樁腳，現場席開約 30 桌，筆者實際觀察賓客來來去去，有台東縣長鄭麗貞、立委黃健庭、卑南鄉長張清忠、卑南鄉民代表會主席吳信義、縣議黃秋、江堅壽等逾五、六百人以上，均為地方上各級民意代表或村里長、鄉鎮長及縣府局室主管、中央駐地機構首長，這也是饒穎奇長女饒慶鈴參選 2005 年縣議員選舉順利當選且直接在縣議會取得副議長一職後，饒首度

⁵⁴ 黃學堂，前引書。

在老家宴請基層喝春酒，筆者曾趁機打趣「副院長果然是地方政壇長青樹，寶刀未老，實力依舊坐穩地方政壇派系龍頭」饒穎奇開心的表示，「我沒有派系，這些都是老朋友，感謝這麼多朋友幫忙，選舉都靠這些朋友幫忙。」

同樣的吳俊立也否認自己是派系龍頭，他強調「一切皆靠朋友盛情支持與幫忙」；2008年1月12日三度問鼎台東縣區域立委寶座的現任立委黃健庭也說：「我完全沒有派系」他還特別提到當還在就讀國中時，他父親黃鏡峰就是台東縣長，他還小不懂政治，直到85年獲國民黨提名參選國大代表時，他曾問過他父親黃鏡峰有沒有派系，黃健庭說「我依舊記得父親說，他沒有派系，都是老朋友不嫌棄，挺力相助，父親沒有派系，我也沒有派系，同樣的我當選國大代表、兩屆立委，也都是靠著父親朋友及我的朋友幫忙；選舉本來就須經營人脈，在台東人脈經營得最好的就數前台東縣長徐慶元及吳俊立。」

本研究在實施問卷前，曾趁筆者從事新聞採訪工作，接觸地方政壇人士機會，先行隨機抽樣前國大代表劉權璋等10人進行前測，前測問卷的第一題就直接詢問受訪者「台東有沒有地方派系存在？」因受到台東特殊的政治環境因素影響，前測10位受訪者的答案都一樣，均否認台東有地方派系⁵⁵；筆者於是修改問卷，換個角度詢問，在問卷說明與第一題的「派系」後頭加註（政治山頭），隨後再進行問卷時，得到的答案就很明確。在接受問卷調查的64位受訪者中，同意與非常同意台東有派系的比率高達84.43%，沒有意見者為6.25%，不同意的比率為7.81%，非常不同意比率為0%，未填問卷者一人⁵⁶比率為1.56%，如表12

表 12 台東有無派系存在問卷統計

1、您認為台東縣地方政壇上有派系（政治山頭）存在？			
答案	有效問卷數	百分比	累積百分比
A 非常同意	21	32.81	32.81
B 同意	33	51.56	84.43
C 沒有意見	4	6.25	90.68
D 不同意	5	7.81	98.49
X（漏答）	1	1.56	100.0
總和	64	100.0	—

（資料來源：筆者自繪）

⁵⁵ 前測結果顯示，在於台東縣地方政治生態長期缺乏穩定的派系，尤其是近20年發展已成明顯政治山頭，所謂的派系只剩縣長派，即誰握有資源誰就是派系龍頭，10位前測受訪者均表示，嚴格而言，台東已無沒有類似高雄縣紅、白、黑等典型的派系存在，取而代之的是政治山頭

⁵⁶ 本文研究問卷採五等分法，從非常同意、同意、沒有意見、不同意到非常不同意，實施過程中有少數一、兩位受訪者漏答部分題目，基於尊重受訪者，尊重問卷，對於漏答的題目筆者不願推測受訪者的意見與態度，而把漏答的題目也不宜歸類成「沒有意見」，筆者因此以「X」代表。

本研究接受問卷的 64 位受訪者在問卷第一題回答沒有意見與不同意者計 9 人，而根據筆者個人長期觀察及其他受訪者的看法，這 9 人皆為地方上的現任或卸任鄉鎮市長、議員、立委或縣長，其實就是地方派系重要成員，甚至是派系領袖；筆者如此篤定的原因即本研究問卷，皆為筆者利用工作採訪，接觸地方民選公職人員的機會進行，不論現任或卸任村里長或鄉鎮市長、縣議員、立委、縣長等民選公職人員，筆者共計訪問了現場針對其中 64 人當場商請填寫問卷，並當場回收或當事人事後電話通知回收或主動寄回，加上筆者在問卷上加註，顯示對台東有無地方派系表達不同意或沒意見的九位受訪者本身就是派系人物，但可能顧及個人形象或擔心筆者在論文中揭露其身分故而回答不同意或沒有意見。

筆者發現不光是地方政壇領袖如前任縣長黃鏡峰、鄭烈、陳建年、徐慶元、吳俊立或已故前任縣長蔣聖愛，乃至於前任立法院副院長饒穎奇、現任立委黃健庭均否認自己是派系領袖，甚至於一般基層鄉鎮市長、縣議員與鄉鎮市民代也堅決否認自己是地方派系成員或佔據一方資源的政治山頭，本文研究中接受問卷調查發現，地方上普遍以負面的角度看派系，基本地方政壇人士就是地方派系成員，也是地方上的政治領袖，他們靠著派系獲得選票，也藉派系分享利益，但大多數不承認自己就是派系成員，如表 13

表 13 參與派系意向問卷統計表（一）

3、您認為自己也是地方派系成員嗎？			
答案	有效問卷數	百分比	累積百分比
A 非常同意	3	4.69	4.68
B 同意	6	9.38	14.06
C 沒有意見	17	26.56	40.62
D 不同意	30	46.88	87.5
E 非常不同意	8	12.5	100.0
總和	64	100.0	—

（資料來源：筆者自繪）

表 13 顯示 64 份回收的有效問卷中不同意或非常不同意自己派系成員者為 59.38%，不表意見者為 26.56，承認自己是派系成員的比率為 14.06。另一有趣的對比，除媒體工作者、少數基層公務人員及文史工作者之外，受訪村里長、鄉鎮市民代表、鄉鎮市長、縣議員、現任與卸任的立委、縣長與農漁會、同鄉會或法人團體幹部，多數甚至或可謂派系的獲利者，且已被公認為派系成員，卻於問卷時表達沒有意願加入派系。

接受筆者問卷的 64 位受訪者，除了少數的媒體工作者、文史工作者及部分縣府基層官員（合計 9 人）未涉足地方派，其餘受訪者都是在地方實際參與政治活

動的地方派系人物，但這些人也自知社會對派系持負面觀感，幾乎都不否認自己是派系成員，甚至明明在地方上已被歸類是某某政治人物的人，卻還是在訪談或問卷時表示，自己不是派系成員，見表 14：

表 14 參與地方派系意向問卷統計（二）

3、您認為自己也是地方派系成員嗎？			
答案	有效問卷數	百分比	累積百分比
A 非常同意	3	4.69	4.68
B 同意	6	9.38	14.06
C 沒有意見	17	26.56	40.62
D 不同意	30	46.88	87.5
E 非常不同意	8	12.5	100.0
總和	64	100.0	—

（資料來源：筆者自繪）

受訪者中有 38 人，即高達 59.38% 比率的受訪者否認自己是派系成員，面對筆者採訪時，知道筆者工作性質與筆者認識的受訪者，知道回答「同意或不同意」都不對，因而刻意勾選「沒有意見」者有 17 人，比率為 26.56，即有 55 位受訪者在接受問卷時刻意否認自己或掩飾自己的派系色彩，顯示相關受訪者也自覺派系的社會觀感不好。本研究有效回收的 64 份問卷中，有高達 51.57% 的同意加入派系對其個人政治生涯有幫助、沒有意見為 26.56%、不同意與非常不同意派系對個人政治生涯有影響的受訪者約為 20.31%、另有一人漏答本題，如表 15：

表 15 參與派系意向問卷統計（三）

4、您認為加入地方派系對您個人政治生涯有幫助？			
答案	有效問卷數	百分比	累積百分比
A 非常同意	6	9.38	9.38
B 同意	27	42.19	51.57
C 沒有意見	17	26.56	78.13
D 不同意	11	17.19	95.32
E 非常不同意	2	3.12	98.44
X（漏答）	1	1.56	100.0
總和	64	100.0	—

（資源來源：筆者研究自繪）

根據筆者在問卷上的註記，受訪者中不同意或非常不同意者，多數為在媒體

工作的新聞記者或文史工作者，少數則是地方政壇知名政治人物，且是地方上人人知曉的政治山頭，因他們否認自己是派系領袖，強調自己從政皆為民服務，不會以私害公，且無意願加入派系，自然在作答時刻意聲明派系對個人政治生涯沒有幫助，至於媒體工作者，他們加不加入派系對個人工作、收入確實並無任何幫助，且因新聞記者工作性質敏感，專伺扒糞，揭發弊案，就算有心想加入派系，至於未往往無法真正取得政治人物信任，很難如願加入派系。

誠如上揭調查結果，逾五成受訪者認為派系對其個人政治生涯有幫助，即 51.57% 的接受問卷的受訪者認為派系對他個人的政治生涯有幫助，且皆為現任縣議員、鄉鎮市民代表、鄉鎮市長或農、漁會總幹事，顯示他們確實在選舉中藉著派系運作當選，也藉著派系而獲利。但問到有沒有加入派系的意願時，不同意或非常同意參與派系活動者竟也高達 50% ，同意或非常同意想（有意願）參與派系者比率為 35.94% ，沒有意見者為 14.06% ，如表 16

表 16 參與派系意向問卷統計（四）

5、您認為自己有意願加入地方派系？			
答案	有效問卷數	百分比	累積百分比
A 非常同意	1	1.56	1.56
B 同意	22	34.38	35.94
C 沒有意見	9	14.06	50
D 不同意	22	34.38	84.38
E 非常不同意	10	15.62	100.0
總和	64	100.0	—

（資料來源：筆者自繪）

筆者依問卷上的註記發現在問卷上回答同意或非常同意參與派系者皆為層級比較低的村里長、鄉鎮市民代表等，回答不同意或非常不同意者以縣議員、鄉鎮市長則居多，少數為現職公務人員及媒體新聞記者、文史工作者，另，少數約 14.06% 受訪者對於有無意願參與派系，表示「沒有意見」，筆者進一步分析歸納，不表意見者其實也是現任鄉鎮長、縣議員等民選公職人員，他們本身就涉入地方派系極深，從一般人民團體幹部選舉、社團法人選舉如扶輪社、獅子會到農、漁會、各類商會、公會幹部選舉，可說無役不與，受訪者不但熱中派系活動且在扮演影響派系運作的角色，顯而易見，但當事人在接受訪問時，不表示意見，筆者認為在主觀上想掩飾個人立場與派系色彩，客觀上是社會普遍對派系持負面看法，當事人因而採迴避的態度作答。

就是因社會普遍對派系持外面看法，也因此，台東地方政壇上的有一定勢力，各政治山頭均否認外自己參與派系、組織派系或為派系領袖，包括饒穎奇、徐慶元、吳俊立、黃健庭、鄭麗貞，甚至於早年已故的前台東縣長吳金玉、黃拓榮、黃兩派領袖均一再強調，身邊都是朋友，能當選縣長都是朋友支持。惟，檯面上政治人物不承認自己是派系領導人，否認自己派系，或強調「別人搞派系，自己不碰派系」但筆者問卷發現，基層村里村長、地方媒體記者及文史工作者，乃至於一般受訪縣府局室主管與職員，饒穎奇等人皆是派系人物代表。

更有趣的現象是，受訪者都是在地方政壇上實際參與政治運作，至少擔任民選公職如村里長、鄉鎮市民代表、縣議員、立委、鄉鎮市長或縣長等 8 年以上者，或是從事地方政治觀察長達 10 年以上的新聞工作與文史工作者，因研究中受訪者問卷筆者雖採匿名方式，深談訪談內容筆者也向受訪者承諾不公布姓名，但筆者在訪談逐字稿或問卷均有註記，可供筆者了解，那份問卷是那位受訪者填寫，筆者意外發現竟然受訪者明明就是地方派系成員，甚至是被人公推為派系領袖，但皆不承認自己是派系成員；但筆者請受訪者寫出五位他們心中認定目前仍是地方政壇派系或政治山頭領袖，結果發現，接受筆者訪談的許多地方政壇大老或政治新秀如台東縣長吳俊立、徐慶元及現任立委黃健庭等人皆成為受訪者共同認定的派系領袖，如表 17。

表 17 顯示，目前台東地方政壇那些政治人物或熱衷參與政治活動的地方人士在地方政壇上及地方派系的影響力。其中包括前立法院副院長饒穎奇與現任台東縣副議長饒慶鈴父女、前台東縣長陳建年與現任民進黨籍原住民立委陳瑩、台東縣長黃鏡峰與國民黨籍現任區域立委黃健庭父子、前原住民籍（阿美族）省議員、前國策顧問章博隆與現任國民黨籍原住民立委章仁香，以及包括林正二、廖國棟等原住民籍立委、前台東市長賴坤成、前民進黨籍國大代表張甲長，乃至於曾參選第十二屆台東縣長失利的前台東地區農會總幹事等人，皆是受訪者心中認定在地方政壇仍具影響力、動員選票能力的地方派系勢力。

表 17 顯示，多數受訪者認為目前台東地方政壇仍是政治山頭林立，其中以前台東縣長吳俊立（現任台東縣長鄭麗貞前妻）、現任立委黃健庭、前任立法院副院長饒穎奇及前原住民委員會主任委員陳建年四股勢力最大，堪稱地方四大政治山頭；至於基層受訪者認為仍是派系領袖，在地方上仍具有影響力者包括了阿美族籍的國民黨副主席兼現任立委章仁香、前親民黨阿美族籍立委林正二、國民黨籍阿美族現任立委廖國棟、縣議會議長李錦慧、前台東縣長鄭烈，甚至於民進黨籍的前國大代表、前民進黨台東縣黨部主委張甲長，以及連任台東地區農會總幹事長達 26 年的陳益南、現任台東市長陳建閣等人至今還是被地方人士視為派系的領袖。

至於多次以無黨籍身分挑戰國民黨選舉機器，成功當選省議員、立委及第十五屆台東縣長的徐慶元於 2005 年決定退出地政壇放棄尋求連任後，其人脈迅速瓦解，被吳俊立、黃健庭、陳建閣等人吸收，儘管徐慶元 2005 年因故退出地方政壇至今不到兩年，但本研究在 2006 年中至 2007 年底著手進行訪談與問卷時，僅有 2 人還視徐慶元為地方派系領袖，顯示當初長期支持、跟隨在徐慶元身邊的派系員已被其他政治山頭吸收，最明顯的例子，包括徐慶元前輔選重臣，徐慶元只要參選就擔任徐慶元競選總部主任，參與主導徐慶元選舉策略的許士元、侯壽松現分別進入台東縣長鄭麗貞的縣府團隊，許士元擔任台東縣政府城鄉發展局局長、侯壽松則任台東縣工業策進會總幹事；此外，其他人則分別歸附陳建閣或黃健庭，如前教育局副局長溫忠仁與前縣府機要陳彥鳴等人轉進台東市公所任職。



表 17 地方政壇人物與所屬派系問卷統計表

14、請寫出您認為目前是台東縣地方上派系領袖的五名政治人物，並簡述他們所屬派系，如您自認是派系領袖，也可以填寫自己。			
派系領袖	問卷編號	備註	
黃鏡峰（前縣長）、黃健庭父子	A1 .A2 .A4 .A6 .A7 .A8 .A13 .A17 .A21 .A30 .B1 .B2 .B3 .B4 .B6 .B7 .B10 .C2 .C3 .C4 .G2 .G3 .G5 .S3	24	
劉宇（前台東市長）	A1	1	
饒穎奇（前立法院副院長）、饒慶鈴父女	A1 .A2 .A4 .A6 .A7 .A8 .A12 .A13 .A17 .A21 .A27 .B1 .B3 .B6 .B7 .B10 .C2 .C3 .C4 .G2 .G3 .G5 .S3	23	
陳建年（前縣長、卑南族）、陳瑩父女	A1 .A2 .A7 .B1 .B2 .C2 .G3	7	
	A12 .A13	2	
陳建閣（現任台東市長）	A12 .A13 .B6	3	
陳益南（前台東地區農會總幹事）	A6 .B6 .C1	3	
章仁香（現任立委、阿美族）	A8 .B2	2	
林正二（現任立委、阿美族）	A8	1	
吳俊立（前縣長）、鄭麗貞夫妻	A2 .A4 .A6 .A7 .A8 .A11 .A12 .A13 .A17 .A21 .A27 .A30 .B1 .B2 .B3 .B4 .B6 .B7 .B10 .C1 .C2 .C3 .C4 .G2 .G3 .G5 .S3	27	
李錦慧（現任議長）	B1 .B3	2	
鄭烈（前縣長）	B2 .C3	2	
張甲長（前民進黨縣黨部主委）	B3	1	
賴文俊（現任縣農會總幹事）	B4	1	
徐慶元（前縣長）	B4 .C2	2	
廖國棟（現任立委、阿美族）	B10	1	
其他意見	現無足夠有力人士形成派。	A3 .A18 .G1 .W2	4

（資料來源：筆者研究自繪）

第四節 政黨輪替前後的台東地方派系

派系之研究課題經常提及兩個層面，第一是派系起源的問題；另一個則是地方派系在經歷政治經濟變遷之後的轉變為何（王振寰及沈國屏，1996；杜慶承，2002；張佑宗，2000；張致源，1995）。筆者的研究自然也觸及台東地方派系起源與變遷過程。本研究發現台東地方派系起源與發展過程皆與國民黨有著密不可分的關連，儘管因著國內政局轉變與民主化結果，解嚴後，尤其是政黨輪替後，國民黨對於地方派系的影響力雖大不如前，但國民黨還是牽動地方派系的發展，地方派系與國民黨形成一種相互依賴，彼此利用，互惠聯盟關係，派系領袖為取得國民黨提名權，對於國民黨的政策基本立場是支持的，國民黨為了持續在選舉中佔有更多的席次維持政權的穩定，在提名時還得對派系力量多所顧忌；至於民進黨自 2000 年取得中央執政權之後，台東地方派系人物也刻意向民進黨中央顯好，親民黨籍的前台東縣長徐慶元任用民進黨籍，法官出身的劉權豪當副縣長、2005 年公開為民進黨立委候選人許瑞貴站台；2002 年前國民黨籍的前台東縣長陳建年脫離國民黨擔任陳水扁政府的原住民委員會主任委員，2004 年總統大選、2005 年第三屆立委選舉更賣力為民進黨輔選。

一、政黨輪替前受國民黨操控的地方派系

依據陳明通的看法，他認為台灣的地方派系就是執政的國民黨以區域性聯合獨佔經濟利益交換地方領袖的政治效忠（陳明通、朱雲漢，1992；Wu，1987），此外，為了便於操控，國民黨刻意在每個縣市形成所謂的「雙派系主義」，至於地方派系何以與國民黨政權有密切關係？這是因為國民黨政權（regime）遷台後為維持統治的正當性，因而須依賴地方菁英（若林正文，1994）。

但國民黨又害怕派系坐大，於是將之侷限在地方的範圍裡，形成「中央—地方」區隔的「雙重菁英結構」(dualistic structure of political elites)(Wu，1987)。除經濟利益的交換與維繫外，台灣的地方派系還根植於本土社會的文化結構，如利用血緣、姻緣、學緣和地緣等傳統社會人際網絡來強化派系結構。

台灣地方派系參政起源日據時期（涂一卿，1994），但地方派系坐大則與國民黨刻意扶植有著密不可分的關係，學者王業立、陳明通、朱雲漢、王振寰、趙永茂等人認為國民黨操控地方派系的方法為分化制衡、經濟籠絡、逐步替換、制度面控制、組織上的監督（林男固，2005）。

1、分化制衡

雖說民主選舉制度在選賢與能，讓人民可以當家作主，但證諸台灣過去近

60年來，歷經上百次大小選舉，參政皆為地方社會上層結構，地主、士紳、企業主、律師、醫生、農漁會幹部等居多，國民黨政府遷台後為維持政權穩定，藉選舉提名制度刻意拉攏地方既得利益者，進而形成派系政治，各區域派系為取得政治、經濟、社會等資源便與國民黨合作，爭取國民黨的提名與輔選，進一步擴張其政經利益，長久以來與國民黨一直維持著「恩庇—侍從關係」的垂直式二元體系。但國民黨遷台初期刻意培養地方派系力量，拉攏地方人士，之後為避免本土地方派系勢力坐大，以致動搖其政權統治基礎，又運用各種分化和牽制策略(如雙派系主義⁵⁷)，使單一派系無法具有強大而穩固的群眾基礎，以鞏固國民黨政權(Wu, 1989; 趙永茂, 1997)。

事實上，除培植一派對抗另一派，以維持地方政壇權力分配的平衡外，為了避免地方派系藉現任的優勢，長期壟斷地方上最重要的縣長政治職位，國民黨更在選舉法規中，增加任期限制的條文，即縣長只能競選連任一次。1959年國民黨看到前彰化縣長陳錫卿、前基隆市長謝貫一成功連任兩屆後，即迅速予以修正選罷法增加縣長連選得連任一次的規定(陳明通, 1997)。

國民黨常用來分化牽制地方派系的策略主要有兩種：一種是輪流提名不同派系擔任同一個政治職位，另一種是提名不同派系擔任相互制衡的職位，舉例來說，國民黨經常輪流提名敵對派系的領導者擔任縣市長，同時在把縣市議長的職位安排給未擔任縣市長的派系。

這樣的手法也在台東政壇出現，即縣長提名吳派、議長就提名黃派，但並非完全有效，當候選人或派系領袖實力夠時，國民黨評估後還是會根據政治現實，順水推舟在縣長、議長選舉上均提名比較強勢的派系，曾任台東市代會主席的受訪者S1就指出，基層縣議員、鄉鎮市民代表選舉當然得靠國民黨提名，勝選的機率會高一些，但選後縣議會正、副議長與鄉鎮市民代表會正、副主席的選舉，國民黨未必能真正操控，很多時候都是國民黨先評估各方實力之後，看誰贏面大就提名誰，受訪者以個人經驗表示，他連任兩屆台東市代會主席，國民黨沒出過一毛錢輔選，沒有幫忙拉票過，都是他自己想辦法找錢，找辦法找人結盟，每次都是態勢已很清楚時，國民黨評估出他勝算最大時，才公開提名他競選台東市代會主席，完全作順手人情，但其實都是他先喬好，爭取到過半代表支持。

2、經濟籠絡

透過給予地方派系特殊的經濟利益，一方面換取政治上的支持，另一方面加

⁵⁷ 日本學者若林正丈(1994)認為「雙派系主義(two-factionalism)」是國民黨控制「地方派系」的關鍵：1.政治上以由黨高層「提名候選的獨占決定」制度為槓桿，採取使一個派系必然要對抗另一個派系之「雙派系主義」的政治戰略；2.經濟上則是給予種種個別的特權。

強控制。這項策略國民黨基本上是利用國家機關的強制力，以限制經濟活動的競爭來創造政策性的獨占或寡占經濟部門，因而可使獲致高於機會成本的利潤，即為經濟學家所稱的「經濟租金」(economical rent)，授予地方派系，作為控制籌碼。此種經濟籠絡乃為中央和地方之間侍從結盟的基礎之主要誘因（林男固，2005，p26）證諸台東縣過去的歷史，受訪者A1、A2、A3、A4、A5、A8、A11、A13、A15、A16、A19、A21、A22、A23、A26、A27、A28、A30、A31、A32、B1、B2、B3、B4、B5、B6、B7、B8、B9、C2、C3、C4、C5、C6、C7、G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、M1、M2、M3、M4、M5、M6、S1、S2、S3、W1、W2均指出，國民黨早期也曾透過指定公營行庫低利放款給特定人士，甚至讓某派系領袖取得牛肉進口代理權等，換取派系領袖聽話，執行國民黨的政策。

3、逐步替換

即使國民黨在早期只容許縣級以下的地方派系存在，對國民黨的統治結構而言，這樣的結盟仍是暫時的權宜之計；就長期而言乃是要培養另一股勢力（主要是指本土新生代黨工系統）來取而代之。其中以縣市長的職位最重要，因為縣市長是地方派系汲取地方資源，轉化為派系力量最重要的位置，因此，國民黨如果要打壓地方派系，藉著「提名候選人的絕對權力」提名非派系者（主要為黨工幹部），來削弱地方派系的勢力（林男固，2005）；類似手法在台東也屢見不鮮，包括第五屆縣長提名非屬吳、黃派的前台東鎮長張振雄，第十一、十二屆縣長選舉提名鄭烈，但這種策略卻在第五屆縣長選舉時因吳、黃兩派聯手抵制而挫敗。

4、制度面的控制

劉明煌（1997）指出，此種控制手法是國民黨透過制度規則，來防止地方派系的過度發展或脫離其監控，例如在選舉法規中規定縣長只能連任一次，又如在中央政府與地方政府的權限劃分中，透過中央「集權又集錢」的制度設計，使得地方派系即使取得地方首長的職位，亦不得不討好或甚至聽命於中央。

解嚴前，國民黨藉提名權及其他方式控制派系，已故台東縣長蔣聖愛回憶指出，他在1977至1985年兩任縣長，縣府財政局、教育局、警察局局長、兵役課長及政風室主任等首長都是由上級指派；他能決定僅農業局、民政局、衛生局、地政局、計畫室等首長，主任秘書雖由我物色人選，卻須經過國民黨台東縣黨部同意。甚至連縣政府工友，有一部份由縣黨部安排（通常安排退伍老兵）⁵⁸。

5、組織上的監督

⁵⁸ 黃學堂，前引書。

國民黨組織中直接在各個地方設立地方黨部與民眾服務站，這些黨部負責人都以非地方人士來領導，其主要任務乃是在監督與評估地方派系人士的表現，同時也以此來吸收新興的地方政治人物，並且地方黨部的主委除了由中央直接發派外，每隔一段時間亦會將這些空降的地方(縣市或鄉鎮市)黨部主委輪調，使其不會因為滯留一地過久而與當地的地方勢力結合，對中央威權基礎產生威脅。這種以非地方派系人物為地方黨部主委的作法，其目的就是要將地方派系當作一種準團體納入黨組織的約束中。

二、政黨輪替後國民黨威權不再

解嚴後，隨著國內民主意識抬頭與覺醒，地方派系已逐漸式微，雖然如此，地方上政治勢力依然「山頭」林立，加上民進黨的興起，在 2000 年取得中央執政權後，更是突破國民黨一黨獨大局面，也使得地方政治生態丕變，儘管民進黨在台東一直無法取得執政權，但基本上昔日的國民黨不再完全獨攬地方政局，地方派系不再完全聽任國民黨操控（徐永明、陳鴻章，2002；高永光，2003；鍾穎盛，2000；趙永茂，1997；劉義周，2001；鄭明德，2004）。

受訪者 S1、S2 均認為，國民黨長期經營地方，藉由各鄉鎮的民眾服務社深入地方，協助鄉鎮民眾解決大大小小的問題，包括由黨工幫不識字的民眾寫信、讀信、填寫各種公文、提供清寒獎助學金等，早年確實在基層有一定好評，也因而打入民間，選舉時，自然化為支持的力量，這也是早年國民黨提名的候選人當選比率高的原因之一⁵⁹，其實從台灣有選舉以來，國民黨唯一能影響地方派系的就是選舉前的提名，選後國民黨對地方派系控制其實不大，因為在台東只要有國民黨提名就是一種保障，儘管有國民黨提名不一定能當選，但沒國民黨提名，更難當選。

曾任職國民黨台東縣黨部黨工的 M1、M2 回憶說，過去國民黨一黨獨大，威權統治時期，縣黨部主委是決定黨內提名最後裁定者，甚至曾見某縣黨部主委曾把某位不配合黨政策的縣長叫進主委辦公室訓斥「再不配合黨的政策，就別想連任」；儘管時至今日，已經解嚴，民主開放，黨部不再像以前可以叫縣長、議長配合執行政黨的政策，但黨部對於從政黨員還是有一定的影響力，受訪者 M1、M2 仍認為國民黨縣黨部設置的黨政協調機制依舊可以監督從政黨員配合執行黨的政策，或停止執行或修正不符合民意或政黨立場的公共政策，且依從政黨員的配合度決定下次選舉提名與否。

⁵⁹ 早年國民黨刻意扶植地方派系能夠成功，除了派系買票賄選、透過社會人際關係網絡動員選票等因素之外，國民黨深入地方的民眾服務社、民眾服務站（地方黨部）為民服務，也是國民黨動員選票的管道之一，在台東縣不少偏遠鄉鎮原住民至今仍堅定的支持國民黨提名的候選人，民眾服社其實扮演一定的功能。

受訪者A1、A2、A3、A4、A5、A8、A11、A13、A15、A16、A19、A21、A22、A23、A26、A27、A28、A30、A31、A32、B1、B2、B3、B4、B5、B6、B7、B8、B9認為隨著人民自主性提高、民風開放，國民黨無論如何還是得考量地方政治山頭的實力，例如2005年的第十五屆縣長選舉，國民黨提名當時因涉嫌在議長任內地方小型工程補助款舞弊，二審遭法院判刑有罪的吳俊立，就是衡量過吳俊立的基層實力，爲了勝選而提名吳俊立，隨後的縣長補選國民黨提名吳俊立前妻鄺麗貞參選，自然也是因吳俊立的基層實力雄厚，事實上，鄺麗貞在吳俊立請辭縣長後的一周內就繳出多達1200餘人的支持連署書⁶⁰，縣黨部最後還是提名了鄺麗貞參加2006年4月1日的第十五屆台東縣長補選，可見國民黨表面上想藉提名權控制地方派系，但國民黨要取得地方執政權仍得與地方勢力妥協。

過去在威權體制之下，地方派系可說是與國民黨「一黨威權政體」(One-Party Authoritarian)(陳明通、朱雲漢，1992；吳乃德，1993；王業立，1998)共生：國民黨透過體制內恩庇系統(Patronage System)的政治、經濟利益，交換地方派系的忠誠與支持，經由地方選舉與地方自治制度的設計，建立本土菁英正式分享政治權力的制度化管道，以強化國民黨政權統治正當性(Legitimacy)(黃德福，1998、1994；黃德福與劉華宗，1995；吳乃德，1993；趙永茂，1997；王業立，1998)；而地方派系則是透過與國民黨的結盟，並爲其爭取政治支持。如此，地方派系除了可以經由選舉獲取地方政治權力，並得參與各地方農會、漁會、水利會等半官方組織之職位分配；同時，地方派系也獲得了中央統治集團所賦予的各項經費特權，故得長期壟斷著地方寡佔經濟，包括合作金庫或銀行、信用合作社、生產事業合作社、農會與漁會信用部、汽車客運公司等，透過這些經濟特權，地方派系也取得了競選活動所需的龐大資金。

解嚴前，在威權體制與政治統治下，地方派系的政治活動與經濟活動空間小，但隨著威權體制的解構與民主轉型、經社環境隨之發生巨變，地方派系與國民黨之間的互動與地方派系本身的體質與運作方式，也產生了結構性的變化。

1980年代中期時，在遭遇國內、外政經挑戰後，台灣的威權統治開始發生鬆動，威權統治也逐漸喪失其對台灣社會的嚴密控制與主導能力(蕭全政，1994、陳明通，1995；王振寰，1996)，使得國民黨與地方派系原有垂直式「恩庇-侍從關係」(Patron-Client Relationship)，逐漸轉變爲「擬似水平二元結盟關係」(吳芳銘，1996)。

⁶⁰ 當時國民黨台東縣黨員人數約1萬餘人，鄺麗貞能在短短一周內就獲逾十分之一黨員連署即可見吳俊立陣營發動連署支持的能量。

國民黨與地方派系的依恃結構的型態雖然有了改變，地方派系與國民黨的關係亦逐漸由依附互惠的關係步入自主互惠的階段，而原來派系一黨化的現象，亦有步入派系多黨化的趨勢，此一趨勢或將有助於地方政黨政治的發展，但也會衍生新依恃主義的問題（趙永茂，2001a）。

地方派系在台灣過去近 60 年來，上自總統、立委，下至村里長、鄉鎮市民代表等逾百次的各種大小不同選舉中，所扮演的角色絕對不容忽視（游盈隆，1993；陳昭凱，1997），特別是台灣社會向來重視各種「人際關係」的政治文化，致使地方派系得以影響選民的投票行為，但隨著選舉環境的改變，包括政黨競爭日趨激烈、選區都市化程度的提高，學術界認為派系對地方的影響層面已逐漸式微（潘營忠，2002）。

在台東縣而地方派系依恃於國民黨而形成，因國民黨刻意扶植而壯大，也因國民黨刻意壓抑而分化成吳、黃兩派，隨著國內民主意識抬頭，地方政治山頭興起；地方派系並未因此凋零，走入歷史；台東縣籍立委黃健庭很肯定表示，隨著選民自主愈來愈高，派系勢必泡沫化，最後瓦解消失，但筆者個人觀察，人是社會、感情的動物，只要人際網絡存在一天，或許地方派系的影響力會減弱，但派系絕對不會消失。

1987 年解嚴之前，國民黨藉著提名及人事、經濟籠絡等手段不僅可以有效的控制地方派系，早年甚至縣市黨部主委可以把不願配合黨的政策之縣市首長叫到辦公室喝斥痛罵一番，黨工權力之大可見一斑⁶¹，但解嚴後，隨著階段性民主化過程已大步展開，從第一屆資深立委、國大全部退職(1991)、國會全面改選(1992)、省長民選(1994)、總統民選(1996)，在民主浪潮的衝擊之下，地方派系從黨國威權體制下的侍從躍身為「地方諸侯」，有其主體性且對黨部也敢怒敢言，黨中央有時還得下鄉攏絡，完全有別於威權時期（林男固，2005），如表 18：

⁶¹ 受訪的資深黨工 M1 即指出，曾見過某位前台東縣長因為不願執行政黨政策被黨部主委找來，美其名召開黨政協調委員會，但實際上卻是黨部主委嚴厲警告「不配合黨的政策，就別想再連任」。

表 18 台灣地區民主化與地方派系發展意義對照表

時間	重要大事	對地方派系發展的意義
1950 起	開放省議、縣市 長以下選舉	台灣地方自治開始，以選舉為主軸的地方派系產生；反對勢力仍受國民黨壓抑，台東幾無反對勢力，國民黨控制派系，主導地方政務。
1968 起	陸續開放增額 中央民意代表 選舉	地方派系中央化趨勢；反對勢力漸有活動機會，但台東地方勢力未積極往外與其他縣市地方勢力串聯合作，台東地方派系基本上還是聽命國民黨。
1986	報禁、黨禁開 放；民進黨成立	反對勢力政黨化、合法化；開啓台灣政黨政治新時代，政黨競爭形成；民進黨在地方上也逐漸紮根，唯因長期對地方缺乏耕耘，以致民進黨至今未能在台東取得執政優勢。
	舉行立委及國 代增額選舉	地方人士更有機會參與政治；民進黨在立委、國代增額選舉中得票率超過 20%，國民黨依舊主導台東地方政壇，但未獲提名的地方派人物脫離國民黨與民進黨合作情形增多。
1987 起	台灣地區解嚴	派系權力運作模式變化的重要關鍵 ⁶² ；國民黨仍掌握台東過半多數選民支持。但也漸形成地方政壇重要人士各立山頭，派系解構重組趨於頻繁。
1991 迄今	國大代表、立委 全面開放選舉	民進黨國會改選的表現優異，歷屆立委選舉得票均超過 33%，對國民黨產生威脅，儘管民進黨在台東的得票率，至今仍未能突破三成，但 2000 年民進黨取得中央執政權後，台東地方派系人物普遍與民進黨保持友好關係。

（資料來源：丁仁方，1999、筆者觀察與研究發現）

儘管國民黨依舊可藉提名來左右地方派系領袖的立場、威脅地方派系領袖配合，但國民黨對地方派系的影響已今非昔比；本研究中受訪的資深黨工 M1、M2、M3 皆認為國民黨依舊掌控地方派系，且透過「黨政協調委員會」邀集全體地方從政黨員協商，國民黨甚至可以決定地方公共政策的制定。

惟，受訪者 A1、A2、A3、A4、A5、A8、A11、A13、A15、A16、A19、A21、A22、A23、A26、A27、A28、A30、A31、A32、B1、B2、B3、B4、B5、B6、B7、B8、B9、C2、C3、C4、C5、C6、C7、G1、

⁶² 丁仁方認為這是起因於威權的正當性基礎發生改變，因此必須結合已有相當自主性及政治實力的地方派系以鞏固政權。（丁仁方，1999：68）。

G2、G3、G4、G5、G6、G7、M1、M2、M3、M4、M5、M6、S1、S2、S3、W1、W2 皆認為解嚴後，台東縣雖未形成厚實的反對勢力且都市民主化的結果，也使得地方派系結構出現轉變，過去地方派系與國民黨之間的完全垂直依賴關係，如今轉變為水平聯盟，互惠的關係，地方派系領袖確實需要國民黨提名以有利選舉，但國民黨欲維持地方政權，也必須考量地方派系領袖的力量，最直接且具體明顯的例證即為 2005 年的第十五屆台東縣長選舉，國民黨雖有意擺脫「黑金政治」包袱，但在地方派系壓力下仍提名前台東縣長吳俊立，吳俊立當選後因議長 任內涉嫌貪汙案件二審遭判刑有罪，2006 年 1 月 20 日就職當天即遭內政部依地方制度法規定勒令停職，但吳俊立隨後請辭縣長，並展現地方實力，在短短一周內，完成 1200 份基層黨員連署，迫使國民黨在 2006 年 4 月 1 日的台東縣長出缺補選提名吳俊立前妻鄭麗貞參選，鄭麗貞也以 4 萬 2578 票在台東縣長補選中高票當選⁶³，並形成所謂的一人當選兩人服務的奇特政治現象。

這種現象卻引來不少批評，縣議員蔡義勇、張國洲、張順貴等批評，蔡義勇更是直接要求鄭麗貞「廢除縣政諮詢委員會」；蔡義勇公開質疑鄭麗貞說，縣政府一級主管對於縣政問題，都是直接進入縣長室對面的「縣政諮詢委員會」，而非找縣長，一級主管到底是要聽誰的？縣政出現雙頭馬車，公務人員無所適從，會不會影響縣政推動⁶⁴？

筆者研究過程中，國民黨資深黨工 M1、M2、M3 自信表示，國民黨透過提名制度、黨政協調委員會等機制不僅可掌控地方派系，還能有效影響地方公共政策的制定，但事實上，如今國民黨只能以提名權牽制派系人物，早年國民黨對黨提名的候選人不僅有人輔選，還有鉅額競選經費補助，現在派系人物如評估自己實力不須國民黨提名，往往脫離國民黨參選，如前台東縣長徐慶元；早年國民黨對於公共議題有能控制派系，但解嚴後，有關公共政策議題國民黨並無十足能力掌控派系領袖，就台東縣政府自鄭麗貞就任縣長後即出現「雙頭馬車」縣府官員不知縣政該聽誰的，類似問題嚴重干擾台東縣政運作正常化且存在非一朝一夕，似乎未見國民黨能有效處置，此外，以 2008 年立委選舉國民黨堅持台東縣在內的 18 縣市採二階段領投票，但台東縣實際是公開支持二階段，私下卻是朝一階段方向辦理選務⁶⁵。

顯示地方派系力量在民主開放社會或許會式微，但政黨對地方派系運作也不再能全面掌控，派系與政黨關係由過去的依恃轉變成互惠共生，而派系結構也產生了質變（陳華昇，1993），見表 19：

⁶³ 鄭麗貞當選縣長後，台東縣政運作出現罕見的雙首長制，表面上鄭麗貞是縣長，但縣府局室主管有事還事直接找吳俊立請示，縣政公文上的簽名雖是鄭麗貞，但幕後依舊全由吳俊立作最後決定。

⁶⁴ 羅紹平，2006，「縣政雙頭馬車，議員要求撤縣政諮詢委員會」，聯合報 2006.11.24，C1 版。

⁶⁵ 羅紹平，2008，「台東縣立場轉變，改採一階段」，聯合報 2008.01.08，A2 版。

表 19

台東縣地方派系轉型趨勢表

派系的結合性質	特殊主義的功利性結合→（1980 年代後） 混合特殊主義與普遍主義的功利性結合
派系的權力運作運作 模式	依附政治→結盟政治（1987 年起）鄉鎮、縣 市結合→跨區域結盟地方化派系→派系央化
派系權力均衡與結構	有力→鬆動
派系動員基礎及結構	兩元均衡→多元不均衡（1981 年後相同）
派系的動員能力	有力→鬆動
派系與政黨關係	依賴／互惠；派系→黨化/黨外化→派系多黨 化

資料來源：丁仁方著，「統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的
轉型」，政治科學論叢，第 10 期，1999 年 6 月，p71；筆者觀察自繪。

依學者丁仁方研究，隨著國內政治民主，特別解嚴之後，國內地方派系結合的性質、權力運作方式、派系權力結構、派系動員基礎、派系動員的能力及派系與政黨間的關係都有質、量上的改變（程俊，1994），在台東，地方派系的發展也有著類似的情形。就國民黨與派系的關係由早年地方派系依賴國民黨扶持與提名，如今已演化成彼此互惠，同時派系成員也由昔日純國民黨員演化成多黨化，即同一派系裡有國民黨員也有其他政黨成員（韓秀珍，2002），如前台東縣長吳俊立 2005 贏得縣長選舉時就不乏民進黨支持者表態力挺。

三、基層經營不足、未成氣候的民進黨

從早期到黨外運動至今，反對勢力一直無法在台東縣取得執政權，台東長期被視為國民黨的鐵票區，特別是民進黨創黨至今廿一年，民進黨台東縣黨部黨員人數僅區區兩、三百人，每屆大選區選舉，不論是縣長、區域立委，甚至總統大選，民進黨在台東的得票選均僅限於兩萬八千至四萬票之間，從未過半，台東實施地方自治以來，民進黨僅曾在第十三屆縣議員選舉取得一席議員，一席增額國大及兩任台東市長，其餘包括立委、縣長、總統大選民進黨在台東似乎每選必敗，究其原因，受訪者 A8、S1、M4 認為民進黨長期以來地方經營不足，從縣長、立委選舉民進黨提名人選都是長期在外打拚的台東子弟，且是選前才開始跑基層，不像是國民黨籍候選人很多是從基層鄉鎮市民代、縣議員就開始經營，以致無法形成固定的班底或派系。

1993 年第十二屆縣長選舉時，形同水火的新黨與民進黨「奇蹟」似地共同支持國民黨違紀參選的陳益南，因陳益南長期經營地方，紮根基層極深，陳益南爭取國民黨提名縣長未果，退黨並轉向尋求當時的民進黨、新黨勢力；儘管，新黨在台東最後未形成氣候，新黨在 1995 年、1998 年兩度推薦晉志宏參選立委，但得票數均未超過兩千票，1993 年，當時郁慕明、趙少康、李勝峰、陳癸淼等政治人物因不滿前國民黨主席李登輝作風，相繼退出國民黨共組新黨，初期在北部縣市氣勢大漲，因此，新黨與民進黨暗助陳益南對國民黨提名候選人陳建年構成相當的威脅，多少使在台東一向居絕對優勢的國民黨感受到壓力。

民進黨於 1987 年前在台東縣組黨，黨員由最初的一百餘人，目前擴增至三、四百人，至今黨員人數依舊成長緩慢，惟歷年來民進黨企圖心強，歷次地方選舉都推派人選與國民黨籍候選人抗爭，不僅在近兩屆的台東市長選舉中給予國民黨籍候選人相當的威脅，尤其 1991 年的增額國大代表選舉，在國民黨足額提名三人封殺下，依然由該黨候選人賴坤成奪得一席。連同不分區國大代表張甲長，一舉奪得兩席，民進黨雖未在單一席次的區域立委與縣長選舉中獲勝，且自台東施地自治及民進黨創黨 21 年以來，民進黨僅在台東取得 1 席縣議員席次、3 席鄉鎮市民代表，但台東雖未進入政黨競爭時代，至今也未打破國民黨一黨壟斷局面，但至少使得台東縣地方政治生態丕變（葛立堂，1995）。

民進黨創黨迄今的 21 年來，在台東歷次立委、國代、省議員及縣長選舉中，所推出的候選人得票數大都突破 2 萬 5 千至 3 萬 5 千票之間，國民黨內政治人物各擁山頭相互明爭暗鬥，固然是隱憂，顯見地方民智漸開，選民投票自主性漸強，也是民進黨能在台東歷次縣長、立委選舉選票逐次成長的原因，但大體上，國民黨迄今在台東縣還是掌握了優勢

在台東選舉要選票就得靠人情，大環境上，在地方上有部分農民或民眾對國民黨一黨獨大、黨產、黑金政治等議題反感，但在情感上認同民進黨的總是有限，因此，歷屆民進黨提名的候選人如吳秉叡、黃昭輝、賴坤成、劉權豪在歷任縣長及立委選舉中挫敗，就如賴坤成自 1997 至 2001 兩度當選台東市長，也非賴坤成個人形象或能力受肯定，而是靠著國民黨內鬩牆，派系相爭，國民黨內部陳建閣、陳顯興兩強相爭分散選票，致使賴坤成以相對多數得票當選台東市長，這也是賴坤成兩任 8 年台東市長任期結束後，在 2005 年參選台東縣長得票卻不到 5 千票的原因。

賴坤成自 1997 年當選台東市長若能利用市長資源，善加經營、累積個人政治資源其實大有可為，但賴坤成就任市長後就因個人行事風格引發台東市民代表會不滿，他主政台東市兩任八年，台東市公所與台東市代會關係緊繃，所會不合，

賴坤成靠著他與民進黨中央深厚的關係為台東市爭取到中央補助不少經費，但包括台東市殯葬園區第二期納骨塔興建與景觀整治工程等重大地方建設計畫，也全數遭到第十四、第十五屆市代會擱置預算而不能推動，直到第十六屆市長陳建閣任內因無法執行而繳回中央的補助款就高達一億三千餘萬元，賴坤成確實有心做好台東市建設，但計畫與預算遭市代會擱置，完全不能動，相對而言就是台東市民普遍認為「賴坤成什麼事都沒做」，當然無助賴坤成更上層樓，當然這種結果對賴坤成也不公平，但政治現實就是如此，賴坤成未能把握機會，作面子給市民代表，無法把市民代表到基層選民的社會節點、人際關係網絡轉化成自己的社會節點、人際關係網絡，就政治現實，的確是很可惜。

小結

自 1950 年，政府在台灣地區試行地方自治、開辦地方選舉以來，地方派系即迅速的興起、茁壯與擴散，主宰或甚至壟斷地方的政治與經濟資源，成為影響中央與地方政治運作過程中，強而有力且不可分割的一股力量（黃德福，1990）。國民黨在藉由地方派系動員選民，間接獲得人民的支持，強化其統治合法性的基礎（吳乃德，1987）。

地方派系存在目的在於爭取與維繫政治權力，派系運作只是他們為達到目的的一種結盟行為（趙永茂，1997）；派系的存在及運作，主要在於謀求政治及經濟利益，以往的派系成形時，多藉由個人領導與從屬關係或對等關係相互支援、或透過歷史、文化、地理關係所形成的人際網絡來運作，但到後期，特別是解嚴後，隨著社會的改變，領袖和追隨者之間的傳統情感與價值觀也逐漸消退，物質誘惑及利益計算成為其建立恩庇—侍從關係，以相互支援、交換與整合基礎；此時，政治與經濟關係早已超越一切（林男固，2005；陳怡如，2004）。

解嚴後，尤其是民進黨在 2000 年贏得總統大選後，儘管國民黨依舊主導台東的地方政治生態，但地方政治人物已由過去完全聽從國民黨指揮，到刻意玩起「黑臉白臉遊戲」，地方政治人物表面上對國民黨命令服從，但在執行時有計畫的拖延，如 2008 年 1 月 12 日立委選與公投該採一或二階段方領投票，台東縣長鄭麗貞公開宣示與國民黨 17 個執政縣市同步採二階段，但私下要求縣選委會不開委員會討論決議，實際卻是採一階段，目的在於民進黨保持友好關係，俾利日後爭取中央經費補助⁶⁶，台東的地方派系現況是游移於國民黨與民進黨之間，以求取派系與個人最大利益。

⁶⁶ 羅紹平，「泛藍陣營鬆動，台東態度轉變改採一階段」，2008、1、8，聯合報 A2 版頭條。

第五章研究發現：地派系競合對 台東建設影響實例探討

第一節地方建設與公共政策，派系如影隨行

一、政策問題的界定與認知

我們每天的生活中每天都面臨層出不窮的問題，有些問題是個人可以解決的，有些因牽涉許多人就成為公共問題（朱志宏，1995；余致力，2002），必須藉由政府部門來處理，須仰賴政府部門龐大資源、人力來多解決的問題即屬公共政策的領域，但社會問題的認同與感受往往因人、事、時、地的不同而異，如青少年性觀念與性行為泛濫，家長視之為問題，青少年卻認為「又不影響到他人，只要我喜歡，為何不可以！」現實社會中特定族群提出的公共問題未必獲得其他人認同，好比社會治安好壞、經濟景氣是否低迷、貧富差距、環保議題、交通事故頻繁政府應否強制汽車一律限速 50 公里行駛等等，每一個人的認知不盡相同。

國內對於公共政策領域的相關研究，大體認為公共問題與政策議題認定與形成不外乎政府部門主動查覺、問題標的團體主動反映、大眾傳播（新聞）媒體守望發現、意見領袖發覺、政黨提出、專家發現、民意代表發現與反映等，至於相關的公共問題是否被社會同意，就是一場政治角力結果，也就是公共政策的制定的過程，要不要立法規範、需要運用多少社會成本、要用多少時間處理解決，要採取何種方案執行，方案內容會不會被大多數接受，方案執行後有多少人獲利或利益受到損害，以及獲利與損害的程度有多大等。

公共政策的理論甚多，有偏重於政府機關的制度模型；亦有強調團體間利益均衡的「團體理論」。有洞燭「政策所反映的常是菁英的偏好和價值」之「菁英決策模型」；也有從政府決策中，以理性選擇最經濟可行的方案達成目標之「理性決策模型」；更有從競爭狀況中根據「遊戲規則」，來分析參與者的行為選擇之「博弈理論模型」；以及從政治系統的「輸入項」(inputs)、「輸出項」(outputs)和環境因素彼此關聯的「系統理論模型」等等（朱志宏，1991；湯京平等，2002）。上述各種理論模型各有其優點與貢獻，當然也自有其缺失與侷限。

派系對於地方公共事務確有影響，已是國內外學術界共同認定的事實，因此了解公共政策決策模式，也有助於對派系在各個不同公共政策決策模式下，能夠左右、影響決策的程度；即派系參與公共政策界定、規劃政策時，派系成員是否理性、是採取漸進方式修正既有政策，還是在其他派系壓力進行妥協等等。

討論公共政策制定理論，國內外學術界大致是認為公共政策是菁英、團體及一般公民互動的成果，即公共政策制定的理論分為菁英理論、團體理論及公民參與理論（吳定，2003）。

1、菁英理論 (elite theory)

菁英理論界定所有的公共政策皆由位處社會上結構，政治上、經濟上、學術上及社會上的少數具有優勢地位社會菁英制定，理論認為社會大眾是沈默的，對於公共議題默默不關心，這些社會菁英控制了社會上大部財富，擁有豐富的資訊來源管道、專業的知識，往往掌握了公共政策制定主導權。

精英理論強調的是公共政策是由一群社會精英所決定，易言之，公共政策反映的社會精英的偏好與價值，此理論認為，多數社會大眾是冷漠的、消極的、孤陋寡聞的，一般社會大眾對於政策的制定往往無從聞問。

菁英理論著眼於政策的制定都是掌握權力與資源的社會精英，此理論雖有助我們了解一部分的社會現象，決策作成的過程，這種情形常見於資訊不發達、知識落後的鄉村，意見領袖、地方精英確實對政策制定有深遠的影響力，然而，此一理論忽略了當今社會教育日益普及、媒體發達、民智大開，社會大眾不再是井底之蛙，隨時可以表達意見、提出主張，促請政府注意問題（孫本初，2006）

2、團體理論 (group theory)

團體理論認為公共政策的制定是各種團體彼此競爭、討價還價、折衷妥協的結果，如政黨與政黨之間透過協商制定某項法案、計程車駕駛工會與消費者保護團體就計程車費率應否調漲及調漲幅度，都是各個不同的利益團體競爭、協商、妥協的結果。學者拉特漢（E.Latham）認為：「公共政策是任何既定時間內，團體競爭後所達成的均衡」此理論強調，任何時期的公共政策，乃是團體競爭後的權力、利益平衡結果，此一平衡取決於各利益團體的相對影響力。

團體理論的缺陷即為決策者難以確實計算出自己採取某行動時，可能付出的代價，更無從得知競爭對手可能採取何種行動，競爭對手該付出多少成本與代價。團體理論確實有助解釋、分析政府決策的過程，讓人理解政府決策的複雜過程，以及影響公共政策的因素確實十分複雜，但無法解釋所有的問題，事實上，壓力團體、利益團體對公共政策的制定有一定的影響力，有時候，政府未必盤接受，許多問題也非團體決策可以解釋，例如重大災變發生時、政府職能擴大時。

3、公民參與理論 (citizen participation theory)

此派理論認為公共問題界定、公共政策制定與執行，乃至於公共政策的修正與再執行等，都是公民參與的結果，也就是公民以陳情、示威、遊說、舉辦公聽會或藉由新聞媒體的報導等方式凸顯問題的重要性，引起政府重視，以及藉由選舉制度，用選票表達立場，委由民意代表在立法院等民意機構中代言、反映問題，促使政府部門接受並設法解決問題，滿足社會大眾的需求，一旦政府提出的方案未能有效解決問題，亦或是方案執行後的成果滿足某部分的需求，卻損及另一部分的利益，就會形成另一股反對的壓力，也就是說公共政策是一個不斷輸入與輸出的環境系統。

公民參與理論是由學者伊士頓（D.Easton）所提出，他把公共政策視為政治系統輸出與輸入的結果，他視政治如同一種環境系統，公共決策隨著環境的變動而調整，而影響系統產出，系統隨時根據外在環境的變遷進行調整，即為輸入，其中的扮演關鍵性回饋功能的即為公民的參與。

事實上，任何公共政策的規劃、執行必須獲得人民的支持，如未得到人民的支持，人民可以提出修正的需求，透過選票讓執政者下台，因此系統理論無論在任何環境條件下，一項較能解釋社會現象的理論模型。

二、派系何以影響公共政策

就公共問題的界定與公共政策的制定，不論是菁英理論、團體理論或是公民參與理論，皆適用於地方派系的運作身影，就菁英理論而言，當地方派系領袖當選地方上的行政首長，掌握了地方行政資源時，他當然有權界定公共問題，分配資源解決問題，地方派系成員自然對主掌地公共資源分配權的派系領袖自然有影響力，因此，地方行政首長在作決定往往必須考慮派系的需求，地方派系自然影響公共政策（趙永茂，1978）。

就團體理論，地方派系成員來自社會各階層及各行各業，每個地方派系皆由其他許許多多的小團體所組成，其中包括各種商會、公會、同鄉會、農漁會組織等，因而地方公共資源的分配與那個地方要不要建橋樑、那個社團要給多少補助款等，都是地方派系裡個個小團體競爭、妥協的結果。

其次從公民參與的角度，地方派系動員組織成員在選舉中拉票支持特定的派系候選人，不管動員的方式是藉個派系領袖的個人特質、政見取向或賄選買票，一旦地方派系領袖在選舉中贏得縣市首長職務，掌握地方行政權與資源，也是一種公民參與的結果，如果某派系領袖當選縣市長後施政與作為不符合大多數地方民眾的期待，損害社會大眾的利益時，地方民眾一樣可以在這次選舉讓不滿意的

派系領袖落選下台。

地方派系對地方建設具有舉足輕重的影響，甚至攸關地方建設的興衰，公共政策是延續性，但是當一個地方缺乏長期穩定的派系，地方派系隨時面臨瓦解、重構，對於地方建設未必是一件好事，因為取得公職的派系領袖如果不願持續前任的政策，前任者已推動一半的政策因而被迫中斷，無疑是一種資源浪費。政府資源長期虛擲浪費，如何期待地方建設符合民眾需求，如何期望地方建設能夠進步（陳陽德，1996；彭德富，2000）。

地方自治做為一種政治制度，其意義乃是：「國家特定區域內的人民，基於國家授權或國家法令，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人或地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度，也是一種地方民主制度。」因派系在選舉中具有動員選票的能量，因而派系在地方自治過程自然扮演不可忽視的力量，地方政府運作不外人事、公共建設、社團補助與設備採購，事實上，派系對地方政府運作涉入的程度也幾乎無所不在（王業立、蔡徐修，2004；吳英明，1994；吳重禮、楊樹源，2001；吳重禮、黃紀、張壹智，2003；）。

民主政治透過選舉、代議制度決定何種政策議題該被重視，何種政策方案可以被社會大眾接受，在台灣地方派系藉參與選舉取得公職，地方派系領袖自然就掌握了公共資源的分配與運用的決定權，換句話說，地方派系領袖本身就是公共政策的規劃者、建議者、決定者、執行者，因而了解地方派系面對其他派系競爭時，在公共政策擬定、地方建設上，扮演何種角色是研究地方政治現象很重要的一環。

民主選舉過程中候選人的競選策略區分為五種不同的型態，即強調政黨取向（party-centered）的競選策略；強調議題取向（issue-centered）的競選策略；強調候選人取向（candidate-centered）的競選策略（Salmore and Salmore，1985:10-11）；強調現任者政績取向（performance-centered）的競選策略希望以現任者過去任內的政績表現，作為選民投票選擇的依據；最後是以人際關係取向（relation-centered）為主的競選策略（潘營忠，2002），即透過人際網絡來進行選舉動員，如傳統地方派系候選人就經常運用此種動員方式。

台東縣過去 56 年來共計選出十五屆，十七位縣長，歷任縣長的政見是否左右選民的投票行為，這方面的研究在台東可謂「九牛一毛」，很難評斷有多少選民是因認同某候選人的政見而投票支持某位候選人，然而就現有文獻、史料，國民黨兩度提名非具派系色彩的候選人如第五屆的張振雄、第十屆的鄭烈，皆是基於地方派系長期追求派系私利，導致地方建設落後，民怨高漲，加上筆者的研究發現，台東縣過去近 60 年來，歷屆縣長選舉，候選人的選舉策略普遍是以人際

關係取向 (relation-centered) 為主軸的競選策略，也就是透過派系組織動員，藉由社會人際關係網路中的各節點動員支持者；政見、議題或候選人特質取向在選舉的作用並不大⁶⁷。

其次是強調政黨取向的競選策略，因國民黨長期結合派系經營基層，同時透過各鄉鎮的民眾服務社提供地方民眾必要的協助，如獎助學金的發放、代寫書信、業務代辦的方式深入民眾生活之中，這也是民進黨至今無法在台東形成足以與國民黨抗衡的因素之一，也因此歷年來大小選舉，屬國民黨或泛國民黨的候選人比較能在立委、縣長等大選區選舉中勝出，就以 2005 的第十五屆縣長選舉，原民進黨籍的前台東縣長劉權豪刻意以無黨籍身分參選，就是希望模糊其個人的政黨色彩，以吸引政黨傾向國民黨或對國民黨友好（泛藍）的中間選民，只是這項策略並未奏效⁶⁸，劉權豪仍以超過兩萬票的差距落敗。

筆者觀察與研究，發現在台東地方派系領袖或政治山頭往往是在選前即勤下鄉，跑基層與鄉親應酬、攀關係、談感情，甚至答應要幫某個村里長、某個鄉鎮設路燈、修馬路或建橋樑，或補助某個社團採購特定設備或支援社團舉辦活動的費用，派系領袖當選後自然得兌現選舉的承諾；前台東縣長徐慶元曾在 1997 年首度挑戰前台東縣長陳建年，首度問鼎百里侯寶座，但在一千餘票些微差距敗北，2001 年徐慶元第二次選舉縣長，與前台東縣議長吳俊立捉對廝殺，徐慶元高票當選，選前衡量豐里地區的過去開票結票及他個人在地方上經營的狀況後，他承諾只要當時的豐里社區某地方仕紳能讓他在豐里少輸，他就很滿足，開票結果，徐慶元在豐里里仍輸給另一縣長候選人吳俊立，但比較 1997 年他第一次參選縣長時，他在豐里地區只得了兩百五十六票，2001 年他在豐里的得票增加為四百八十九票，雖比吳俊立少，但在豐里的得票數增加了兩百廿七票；2001 年縣長選舉徐慶元雖然在豐里的得票數輸吳俊立，但得票有成長，徐慶元當選後的確很照顧豐里，因徐慶元上任後隨即在撥款補助豐里社區數千萬元，在豐里國小為豐里里里民興建一座綜合活動中心。

派系雖無法進入公務部門制定政策，但派系成員藉著輔選有功，往往可以左右地方民選公職人員，尤其是縣市長、鄉鎮市長等民選行政首長如何分配行政資源與制定政策，即縣政府要不要補助某特定農會、鄉鎮興辦某項公共政策或從事某種設備採購，爭取補助者是不是派系成員？有無盡心輔選？多少影響民選行政

⁶⁷ 此為筆者個人的觀察，台東縣歷年來的選舉，個人形象與政見並非打動選民的關鍵因素，以民進黨籍立委吳秉睿、前台東縣副縣長劉權豪、具有德國環境政策碩士學位的劉文等，都曾在台東縣參選立委、縣長及縣議員，結果都是大敗，反而是具有派系色彩，長期耕耘的候選人勝出。

⁶⁸ 劉權豪的競選對手國民黨籍的吳俊立及後來代吳俊立參選的鄭麗貞陣營皆攻擊劉權豪是藍皮綠骨，加上陳水扁總統主政毫無政績可言，向來被視為國民黨鐵票區的台東縣民最後還是力挺吳、鄭兩人，吳、鄭兩人的得票均逾七成。

首長的決定（中國時報，1995；中國時報，2002）。

本研究曾針對 82 位在台東政壇打滾至少 10 年，擔任兩屆以上村里長、鄉鎮市長、縣議員、立委及縣長或長期接觸派系的地方人士、社區意見領袖，或具有 10 年公務員資歷者進行訪談或問卷，其中 64 位受訪的問卷調查結果顯示，逾八成受訪者肯定地方派系對地方建設有影響；本研究發現有 81.25% 的受訪者認為派系對於地方建設確實具有影響力，沒有意見者約為 4.68%，不同意約為 12.5%，非常不同意者為百分之 1.56%，如表 20：

表 20 派系對地方建設影響力問卷統計

2、您認為地方派系對台東縣地方建設具有影響力？			
答案	有效問卷數	百分比	累積百分比
A 非常同意	22	34.37	34.37
B 同意	30	46.87	81.25
C 沒有意見	3	4.68	85.93
D 不同意	8	12.5	98.44
E 非常不同意	1	1.56	100.0
總和	64	100	—

（資料來源：筆者自繪）

前台東市長賴坤成因具有民進黨籍，曾是陳水扁總統擔任立委時的助理，民進黨執政後，靠著這層關係，他從 1997 至 2005 年八年兩屆市長任內向民進黨執政的中央爭取到不少補助，但因賴坤成行事風格過於自信，引發台東市公所與台東市民代表衝突，所、會長期不和（陳嘉信，2002），台東市公所很多計畫因市代會刪除預算無法執行，好不容易向中央要來的經費無法執行必須繳回國庫，現任台東市長陳建閣就表示，他上任一年內，光是前任台東市長賴坤成爭取到中央補助卻因市代會擱置，延誤執行必須繳回國庫的補助款竟高達一億三千萬餘元，顯示派系對公共政策的制定、執行具有「成事不足，敗事有餘」的影響力。

受訪者 A5、A8、A13、A16、A23、A28、W2、G1、G2、G3、G5、S1 均認為派系介入地方公共政策的擬定、執行不僅明顯，而且各階段都有影響，甚至派系不僅扮演議題設定的功能，鼓動政府擬定政策，甚至派系自己就是政策的執行者，監督者，派系對地方建設影響能力可見一斑。

選舉時派系動員各項人力、財力等競選資源給予候選人支援，因而派系對於候選人整體競選策略的制定與執行，也都有一定程度的影響（吳慧霞，1993）。

筆者研究過程中發現，台東地方建設深受地方派系運作影響，派系間爭權逐利，不是共謀利益，就是互扯後腿，從地方數百萬元的小型工程到高達數億的大型開發計畫均可派系運作的影子。

以爲人詬病，飽受批評的長濱漁港建設案爲例，一位從期在長濱鄉經營的地方政壇人物 A 28 就遺憾的表示，由縣府爭取漁業署補助興建的長濱漁港根本就是浪費，花了 4、5 億元興建的長濱漁港因漂砂港區航道經常淤塞無法通行，每年還得政府再花錢清除淤砂，但淤砂才清除，航道隨即又因大量漂砂阻塞不通，長濱漁港設籍的漁船、舢舨不到 10 艘，長濱根本就不需要建港，真要建港，利用現有的烏石鼻船澳擴建成漁港比長濱更適合，但在派系壓力下，縣政府還是在 12 年前還是捨棄烏石鼻，選擇了長濱建港，如今又因漂砂問題，長濱漁港根本毫無作用；曾擔任鄉民代表的現任議員 A 16 即感慨，這是派系分贓的結果。

三、派系影響公共政策的層面

本研究中 64 位接受問卷調查的受訪者計有 55 人，即 81.25% 的受訪者非常同意或同意派系對地方建設有影響，至於不同意及非常不同意派系對地方建設有影響的受訪者約 14%，他們不同意的理由經深度訪談，包括 B 1、B 2、B 3、B 4、B 5、B 6、G 2、G 3、等人認爲，派系非政府體制，無從制定政策，也無權決定公共資源該如何分配？能決定政策與資源分配的是縣長，如果縣長真心爲地方服務，派系不可能對地方建設形成影響，如果主政者存有私心，就算派系不在後運作，縣長的任何決定都會嚴重影響地方建設成敗及資源分配是否公允。

本研究結果顯示，派系對地方建設影響的層面既深且廣，最易受到派系影響的有縣府人事、補助款、公共建設等，受訪者 B 1、B 2、B 3、B 4、B 5 均表示，派系對於地方政府運作隨處可見。

至於派系對地方建設影響的範圍與層面有多大，研究中發現 64 位接受問卷的受訪者中有 84.38%，即問卷調查有 54 人認爲派系對地方建設影響最大的是人事、37 人認爲是派系影響公共工程，也就是 57.81 的受訪者強調派系對公共工程有影響，另有 35 人認爲派系對爭取補助款有影響，比率爲 54.69%；再者共有 19 位即 29.69% 的受訪者表示藉著派系運作可以影響政府採購。

其次是 4 位受訪者認爲派系對於地方建設或地方政府運作還有其他層面的影響，如協助地方行政首長通過特定的預算或計畫或合力杯葛某項地方政府行政首長亟力想要推動的公共政策、施政計畫及相關預算，前台東市長賴坤成雖藉他與民進黨中央層峰的關係與交情，爲台東市爭取許多預算，如第二期納骨塔與台東市殯葬園區綠美化工程八千八百餘萬元，但就因所會不睦，就遭市代會全體決議擱置、凍結預算，相關經費雖經中央核撥卻無執行。見表 21。

表 21 派系對地方建設影響層面問卷統計

6、您認為地方派系對地方建設影響最大的層面有那些（可複選）？			
答案	累計次數	有效問卷數	百分比
A 政府人事安插	54	64	84.38
B 公共工程	37	64	57.81
C 補助款	35	64	54.69
D 採購	19	64	29.69
E 其他	4	64	6.25

（資料來源：筆者自繪）

地方派系成爲主導地方政治運作的主要勢力卻已是不可輕忽的事實，這也使得地方派系的相關研究幾乎成爲台灣政治學研究中的一個顯學，並遍及各個領域（陳明通，1999）。「地方派系因選舉而投入無數人力物力，平時勤於佈樁、結盟，選戰時忙於固樁或挖角，無役不與，競選時的消耗，必須從當選的職位中賺回，其方式是向公營行庫特權借貸、收取公共工程回扣或採購佣金、藉公權力換取經濟利益，如透過都市計畫、公共建設炒作土地，或縱容包庇派系成員經營賭場或色情行業，或是收紅包賣官等。」（朱雲漢，1992；謝瑞明，2002）

（一）派系對地方政府人事的影響

本研究中發現 64 位接受問卷的受訪者中有 84.38%，即問卷調查有 54 人認爲派系對地方建設影響最大的是人事，派系對人事影響遍及各鄉鎮市公所、縣政府所屬各單位，受訪者 A21、A22、A23、A26 表示，每次選舉結束就是人員大搬風，台東縣長鄭麗貞就任不到一周，辦公室裡的各界推薦的履歷表就高達 1500 張。

縣府依地方自治法分設財政局、教育局等 16 個府內局室及環保、警察等 5 個府外局處，縣府現用局室主管依 95 年最新修正的地方自治等相關法規，除了人事、主計、政風、稅捐、警政首長不得爲政務任用，一級局室主管二分之一得由縣長政務任用；比較舊法規定縣市首長得以政務任用的局室主管最多 5 人，地方行政首長的人事權明顯擴增，這對地方行政首長而言，可以更靈活用人，當然有利於地方建設，但一旦地方行政首長受到派系壓力或有私心時，地方自治、地方制度法放寬縣市首長的人事權就未必是好事，事實上，縣長的人事不光是縣府一級局室主管而已。

本研究問卷中高達 8 成 4 的受訪者表示，派系對地方政府運作影響最大的就是人事；審計部台東縣審計室日前在縣議會指出，台東縣財政困窘，但人事費逐年增加，由 3 年前 58 億多元增至今年 66 億多元，但台東縣本身自有財源只有

38 億 484 萬元，台東縣一年的人事費用竟是自有財源的 1.7466 倍，可說全靠中央補助款過日子，讓人擔心。

據統計，台東縣政府今年臨時與約聘雇人員有 333 人，編制內⁶⁹的正式職員為 396 人，儘管 2007 年台東縣政府內的臨時編制人員雖比正式職員少了 60 餘人，但相較於 2006 年縣政府的臨時與約聘雇人數整整多出 40 人，就縣政府組織人員而言，2007 年臨時與約聘人員即占整體員額的 47.1%，比率偏高，監察院審計部台東審計室還因此行意糾正台東縣政府，要求檢討改進（陳嘉信，2007⁷⁰）。

現因經濟景氣差，進入 e 化時代，公民營單位開源節流口號喊得很響亮；依理，財政困窘的縣政府更應節流，為何臨時與約聘雇人事，卻不減反增呢？無可否認，臨時及約聘雇人員，大都皆由有地方政治山頭或派系裡重要成員介紹，或選舉酬庸等引荐，這也是鄭麗貞感慨她就任縣長第一周內桌上的履歷表與推薦信函就多達 1500 餘張，這些推薦信函幾乎來自鄭麗貞選舉時大力支持的派系成員，這些派系成員有的中小企業主選舉贊助鄭麗貞（吳俊立）大筆競選經費，其中有社團負責人如同鄉會、公會、農漁會的理事長或總幹事，選舉時極力動員為鄭麗貞拉票輔選，更有人縣議員、村里長等鄭麗貞選舉時的大樁腳，選後這些人出錢出力，選後鄭麗貞當然得想辦法回報。

受訪者 A1、A2、A3、A4、A5、A8、A11、A13、A16、A19、A21、A22、A23、A26、A27、A28 及 B2、W1、W2 都表示，地方派系選前最大的功能是動員選票，動員退票是欠人人情，選後自然得還人情，還人情最直接的方式就幫人找工作，台東因工商業不發達，就業機會本來就少，公家單位是安插人事就好的管道；就好前台東縣長徐慶元曾與友人聚會場合公開感慨，他當了四年台東縣長，在台東縣當縣長幾乎兩件事，第一件就是幫人找工作，第二件事就是替台東四處借錢。

或許有人會辯護說「臨時人員與約聘人員」實際上不負責制定政策、依法也不能簽辦公文，通常只負責收發文書等基本工作，但受訪者 B2 及 G2、G5 均表示，儘管臨時人員與約聘人員不負責政策的制定，但作為公務部門的一員，不管是臨時、約聘或正式編制內的公務人員，每一個人人都得負起執行公共政策的任務，因此，臨時與約聘人員的專業能力、工作態度、士氣等等，在在攸關政策執行的成敗，且事實上，縣府現有 333 位臨時人員或約聘人員中，除了以時計薪的臨時人員之外，約聘人員還分占職缺與不占職缺，兩者的差別是不占職缺者的約

⁶⁹正式編制人員即指政府依法定程序、組織職權、工作目標分官設職，並以公開、公平方式招募所須的人才，相關人才除因違反法律規定，其在執行職務的一切權利、福利、待遇及職位受到法律保障不得任意剝奪，即所謂文官久任的官僚體制，通俗而言即參加國家考試獲得任用的公務人員。

⁷⁰陳嘉信，2007，《星期評論》，「財政吃緊、人事緊吃」，聯合報，2007.09.14 C1 版。

聘人員工作性質與一般臨時人員無異確實不負責政策制定、規劃、執行等，薪水也約 2 萬餘元，但有占職缺者，就如同一般參加國家各種考試取得任用資格的公務人員一樣，必須經辦、處理所占職缺的必須承辦的職務項目，即占職的約聘人員不僅薪水待遇與編制內的正式職員一樣，每月薪資高達 4、5 萬元以上，且與一般因考試任用的公務人員一樣必須負起實際規劃、制定與執行政策的責任。

以縣府現職 333 位臨時或約聘人員中不乏大學以上學歷的人才，只是這些人尚未通過國家考試，或無志於公務職務，但因一時未找不到工作而暫時棲身於縣府各局室裡頭，不容否認，臨時或約聘人員未必個個皆無工作能力，但以現行縣府人事成了地方行政首長的選舉酬佣，儘管歷屆縣長面對外界質疑時，皆再三強調「用人唯才」是否真的用人唯才，外人或許難以評斷，但最根本的一個問題是，自前台東縣長徐慶元卸任前一年，徐慶元即把原本一年一聘的臨時與約聘人員改為半年一聘，更有利於人事酬庸，現任台東縣長鄭麗貞就任後也沿用此一用人策略。

受訪者 B2 表示，臨時人員與約聘人員一年一聘改為半年一聘，一方面是可以更靈活、彈性用人，也可以還更多的選舉人情，另一方面這樣的調整用意在於控制樁腳、派系成員，一旦發現派系成員不忠誠，隨時可以解聘他推薦的人事，但是讓擔憂的是，半年一聘的人事策略恐造成人事不穩定、工作士氣低落、人浮於事勢必損耗行政效率與效能。

受訪者 G5 指出，一個人才經過 2、3 個月的訓練與學習，剛學會如何執行工作時，又得轉換至其他單位學習新的工作，縣府各單位就像人力培訓機構，就算是半年後仍留任原單位，但半年一聘，往往造成當事人為了保留現有的工作及收入，就任後因擔心半年後會不會沒有工作，因此上班第一天可能就開始四處找人請託、關說，當事人又如何能安心於工作，由於縣府近半數職務是以不開缺或隱匿職缺不報的方式聘用臨時或約聘人員，一旦這些臨時或約聘人員無法安心工作時，又如何期待縣務能正常的運作。

地方派系對於地方政府人事的運作可謂斧鑿斑斑，不僅是基層臨時或約聘人員被用作為選舉酬佣，即便是國中小學教師與校長人事也深受派系影響；台東縣議員李振源曾在縣議會抨擊台東市馬蘭國小於 2007 年 7 月間舉辦音樂教師甄試作業內幕重重，一位林姓教師在甄試時只會吹奏直笛不會彈鋼琴高分錄取，且因無法勝任教職，錄取後隨即被教育局調用到教育局 學課管負責鄉土語言教學業務，林姓女教師沒有客家、閩南、原住民語鄉土語言證照如何承辦相關業務，李振源甚至公開質疑甄試業務相關人員受賄，且指明「認識的 100 萬元，不認識的 150 萬元」（聯合報、中國時報、自由時報⁷¹，2007）。

⁷¹ 李蕙君等，2007，「東縣音樂教師甄試不會彈鋼琴竟上榜，縣議員怒砸鋼琴掀內幕」；自由時報

縱使包括教師法及國民教育等相關法規早已規定、限制教師人事屬各級學校教師評議委員會的權責，但全國國民中小學教師人事權其實還是掌握在校長、地方教育行政單位的手中，歷來國內國中小學教師甄試送紅包、人情關說影響甄試結果的舞弊案例歷歷在目，台東地檢署 2006 年偵辦台東縣東海國中國文、英文科教師甄試弊案，就羈押該校校長洪榮威、教導主任李思宏並起訴具體求刑校長洪榮威七年有期徒刑、受指示協助舞弊的教導主任李思宏則因坦承犯行，檢察官以他犯後態度良好且配合辦案給予緩起訴、罰金處分（聯合報，2007）⁷²。

事實上，台東縣教師甄試，甚至於校長的任用與調派遭受到地方派系影響，雖然法律上規定校長的派任須經由學校教師代表、學生家長代表等組成的學校教評會同意，但透過社會人際關係網絡，找到適當的社會節點，一樣可以很容易就打通關，台東縣議員李振源就議會質詢質疑 2007 年馬蘭國小自辦音樂教師甄試舞弊，獲錄取的林姓女音樂教師來自台中縣，是透過台中縣地方政壇大老引薦，台東縣政府某高層直接交辦，公開甄試只是形式，其實早就內定錄取林姓女教師，其他遠到台北、桃園趕來台東參加教師甄試的考生都是來陪考，且行情是認識的 100 萬，不認識 150 萬元（聯合報、中國時報、自由時報，2007）。

教師甄試如此，校長人事任用也難脫派系干預，最顯著弊端是，打從校長遴選程序伊始，遴選委員的組成就讓政治勢力、地方派系堂皇介入，地方民代藉由掌控預算與質詢權，可輕易操弄遴選結果變成利益共生的結構。於是，校長半官半民的身分角色，變得官不官、民不民，既要尷尬地在政治勢力夾縫中爭取經費，又要在民代包山包海的關說壓力下忍辱負重。太過硬頸，固然備受師生尊重，可卻拿不到經費，學校沒發展，還得受民代凌辱。稍顯軟弱的，極易淪為「公關校長」、「政治校長」，為人不齒，連師道尊嚴都難保（葉子超，2005）。

但校長又不能輕易言退，因為官場文化會視之為失敗者，師生也會以異樣眼光看待校長回任教師。這就涉及教改猶未深化改變校園文化，官僚遺緒依然阻卻專業文化的建立。唯有像大學校長回任教師的正常化，配合教師治校徹底落實，才能拋卻校園的官場文化惡風（葉子超，2005）。

政壇惡質文化扼殺優質校長，也敗壞良好校園文化。我們到底要什麼樣的人當校長？在民代仍充做政治勢力和地方派系馬前卒，濫施魔爪對校長上下其手，插手學校事務⁷³（聯合晚報，2004）。

受訪者 B2 表示，地方上早有傳聞，想升官就得走後門，課長 50 萬元、局

2007.11.29. A13 版；中國時報 2007.11.29. C1 版；聯合報 2007.11.29. C1 版。

⁷² 羅紹平，2007，「東海國中教師甄選弊案校長遭起訴求刑七年」，聯合報 2007.06.09 C1 版。

⁷³ 聯合晚報，社論：「好人不願當校長」，聯合晚報，2004.12.03 2 版。

長 100 萬元，這是行情，這還是透過派系運作引介，熟人的行情，想走後門還得找到縣長信得過的人居中打點送點，不熟的人，縣長不但不收，還可能弄巧成拙掉官，縣府如此，鄉鎮市公所也有類似傳聞。某縣府課長級人士就透露他爲了當課長就送了 50 萬元現金，也如願升上課長，但不到一年卻因選舉，縣長換了人，他的課長位置還沒坐熱就遭到撤換，他只能自嘆「錢丟到水裡了」，他說，當上課長每有約 7 千元的主管加給，職等提高，未來退休金也多，花個 50 萬元，其實是值得的，但他的機運太差，當了不到一年的課長就下台。

就連直接承擔地方重大建設政策規劃與執行成敗重任的縣府一級局室主管也受制派系的運作，台東縣政府某局長⁷⁴2007 年 10 月 28 日無預警被告知遭撤換，受訪者 C2、C3、C4、C5 就表示，這是因爲當事人不配合派系要求，得罪派系，因而透過派系內部管道向縣府施壓。

C2、C3、C4、C5 透露，其實這位下台的原因就是太過認真，凡事依法行政，簡單的說，就是得罪派系，即謂所謂「擋人財路」，據了解內情者透露，這位在地方上形象很好，政績頗受地方民眾好評的局長被撤換的遠因是 2007 年 8 月，台東縣政府有意將耗資逾億元的池上鄉「客家文物館」委託民間經營管理，某位地方派系大老闆訊後，找來人頭並開設一家資本額只有 6 千元的「空頭公司」準備競標，也透過管道希望縣府協助，卻遭當事人執意反對，「一家資本額只有 6 千元的公司如何能經營耗資逾億的客家文物館」堅持打回票；至於當事人下台的近因則是交通部觀光局 2007 年 10 月曾行文台東縣政府，希望台東縣政府提供三筆土地供觀光局作爲遴選開發國際度假村的基地，台東縣政府除了提出金崙溫泉、杉原海水浴場等四筆風光明媚、交通便利，具有發展潛力的土地，但受到派系施壓要求，縣府隨後也把某派系領袖位於台東市郊建和地區的一筆土地也列入，並遊說也是評審委員的當事人配合讓建和的土地先通過縣府的初審，其實相關派系領袖自知建和的土地不可能被觀光局選爲國際度假村基地，但只要建和的土地可以入選前三名，「入圍就是得獎」，派系領袖即可藉「國際度假村預定地」名義，炒作哄抬建和土地價格，從中獲取暴利，但當事人卻在審查會議上大力反對，且將建和打了很低的分數，就算其他審查委員想作手腳加分也回天乏術，建和這塊土地因而名落孫山，遭剔除於入選名單之外，當事人此舉自然惹惱地方派系，在派系壓力下，當事人最後被迫離職。

（二）派系對公共工程的影響

地方派系對於地方建設、公共工程涉入極深，本研究問卷調查中高達 57.81% 的受訪者認爲地方派系對於地方公共工程有影響，相對於高達 84.38 的受訪者

⁷⁴因當事人低調，對於傳聞閃電離職原因不願多談，但也未否認，筆者因而以匿名方式處理，當事人離職的消息在 2007 年 10 月 29 日聯合、中時等報地方版均有報導。

認為地方派系對人事有影響，從數字上看，地方派系能影響公共工程的度較低，筆者分析其中系原因在於處理人事比公共工程單純，儘管人事有法令上的限制，但相對於政府工程採購等相關法令，人事法令的限制是比較寬鬆的，也比較容易介入、操作與安排；至於公共工程一者涉及專業，再者法令限制比較嚴苛，且一旦東窗事發刑責也相當嚴重，但法律是人制定的，人的思慮再周詳還是會有漏洞，因而地方派系對公共工程的影響還是無所不再。

地方公共工程金額動輒數百萬元、數千萬元，甚至以億計，獲利也相當可觀，地方派系不可能放棄這塊眼中的肥肉，只是行事上比較小心，雖然政府在刑法上對利用公共工程貪汙有極嚴苛的罰則，但法律再怎麼嚴密還是有漏洞，地方派系經常游走於法律邊緣，伺機牟利。

從縣政府到鄉鎮公所均可見地方派系運作的身影，台東縣因而身繫囹圄的前任、現任鄉長就有多人，儘管這些涉案民選鄉鎮市長尚未司法定讞，但可見地方派系對於公共工程覬覦窺探，無時不有。

以海端鄉為例，明年（2008）預算僅 1 億 5 千餘萬元，但 2007 年 11 月 21 日上午海端鄉代會召開定期大會，多位鄉民代表卻以鄉公所未依選區鄉民代表會比率分配全鄉公共建設預算，認定鄉公所不重視民意，大刀一揮，把明年鄉公所 1 億 5 千餘萬元的預算大砍 4 千 555 萬餘元（聯合報，2007）。

海端鄉鄉長黃春寶無奈表示，地方財源有限，錢應用在該用的地方，不能依鄉民代表人數分配預算，那個地方有需要當然得編預算建設，尿能以鄉民代表人數來分配預算，鄉代會的動作令人遺憾。

當天鄉代會主席許偉宗、副主席吳健強及代表胡金至、余幸慧等七位代表均出席當天的預算審查會，因海端村、廣原村共選出四席代表，但海端、廣原村卻未被分配到公共工程預算，全鄉只有加拿、崁頂、霧鹿及利稻 4 村有公共工程預算，海端與廣原選出的余幸慧等人揚言刪除預算抵制鄉公所，屬海端村的吳健強與利稻村的張榮進兩人在表決前突然離席到議場外抽菸，鄉代會主席許偉宗隨後動用表決，在代表胡金至、王建雄、余幸慧 3 人贊成，崁頂代表 1 人反對下，火速通過刪除鄉公所明年預算高達 4555 萬餘元；刪除的預算包括全鄉道路、排水溝、簡易自來水消毒、民生用水改善工程、農路改善工程、全鄉運動會、鄉長盃慢速壘球賽、鄉公所業務費、公務車油料費及加拿部落供水管線工程等，相關預算幾被全數刪除，每項預算均保留 1 千元。海端鄉代會大刪鄉公所預算即為地方派系覬覦公共工程很典型的例子⁷⁵。

⁷⁵ 參見海端鄉民代表會 2007.11.21 議事錄。

前台東市長賴坤成 8 年台東市長任內引發市民代表會與市公所不合，市公所多項公共工程預算遭到刪除或擱置就是部分市民代表對於市公所公共工程預算的運用，沒有「發言權」，賴坤成對於市民代表提出的一些地方小型工程建議案不當一會事，因而引發市民代表反彈。

政府工程與採購法令規範雖嚴格，但還是有機會作手腳；筆者分析地方派系在處理公共工程方面的手法不外乎一、在工程設計規劃時採規格綁標；二、在工程或採購招標、發包公告日期作手腳及借牌圍標；三、規避法令限制將必須公開發包招標的工程切割成 10 幾個或更多的小工程，直接由地方行政首長與廠商議價；四、政府採購或工程發包過程中利用最有利標的盲點避開法令限制。

1、在工程設計上採規格標綁標

藉特定設計必須 使用特定施工技術、特定材料，尤其在工程設計時把對國內可能只有某特定營造商才會的施工技術，或某特定廠商才有生產的建材納入，以致其他廠商無法參與競標。

2、在工程或採購招標、發包公告日期作手腳及借牌圍標

儘管政府採購法等法令規定公共工程或採購嚴格限制金額逾 10 萬元的工程或採購必須在上網及登報公告，一般而言在資訊公開的情形，政府公共工程發包或設備可以防杜舞弊，但事實上，在派系牟取私利的運作下，不少政府部門的工程發包與採購還是在公告的日期上動手腳，例如在工程發包公告截止前一天才上網或登報公告，此舉在減少其他廠商看到政府公共工程或採購的機會，參加競標的廠商自然減少，另外，廠商在經由借牌的方式以達投標廠商達到法定競標家數，進而確保機構首長（派系領袖）屬意的廠商可以順利得標，取得公共工程或採購的施做資格。

3、切割或分批招標採購以規避法令限制與廠商直接議價

儘管政府採購對於公共工程及設備採購有嚴格限制，但地方行政首長不論是鄉鎮市長或縣市長一旦別有居心時，還是可以藉由切割方式，將必須公開發包招標的工程切割成 10 幾個或更多的小工程，規避公開招標的束縛，直接由地方行政首長與廠商議價，近 10 年來，台東縣內就有多位鄉長以類似手法，把鄉鎮的公共工程交由特定廠商承接，進而從中收取 2 至 3 成不等回扣而遭檢察官起訴，多數案件經司法審理二審宣判有罪，目前仍在上訴三審階段。

4、政府採購或工程發包過程中利用最有利標的盲點避開法令限制

政府採購法規定嚴格但也為有心人士大打開方便之門。主要是政府採購法雖規定公共工程或採購原則上採最低底價標，但有些工程或設備採備因涉及特殊施工技術或需求，具有特殊技術或設備的廠商往往因考慮無法獲利而不參加政府單位的工程採購招標案，但公共工程興辦或設備採購往往又具有時效性，一旦延誤時機，後果可能不堪設想，因而政府採購遂有最有利標的規定，方便政府部門基於特殊需求可與特定廠商公開議價，相關廠商須提出「服務意見書」說明廠商提供的技術或設備有何優點？可以協助政府達到何種成效等，經由評審委員會審查後取得與政府部門就特定公共工程或採購的優先議價權。

雖然法令規定相關最有利標的執行必須由相關領域的專家、學者、政府部門代表組成的審查委員會就廠商所提施工計畫、服務意見書等進行評比，儘管法令規定各級政府部門採最有利標時，相關審查委員必須從行政院公共工程委員會網站公告的的學者、專家名單中挑選出委員會總人數的三分之二比率，但有心人士還是可以在審查委員的遴聘機制作手腳，其一就是透過管道介紹可以信任合作的學者、專家背書並許以優渥的酬庸，其二是一旦發現學者、專家可能不容易被收買時，就刻意選擇多數持反對立場的學者、專家無法出席的日期，舉行廠商資格審查，並以機構課室主管替代審查委員開會。

最近引發多位台東市民代表大加撻伐的台東市立殯葬園區第二納骨及周邊環境景觀改善工程即為明例⁷⁶（聯合報、自由時報、中國時報，2007）。底價金額近 4598 萬 8 千元的台東市立殯葬園區第二納骨塔及周邊設施工程，5 月 11 日決標但決標金卻是 4596 萬元，與底價相差僅 2 萬 8 千元，差額約為萬分之六（0.06%），廠商估價精準，加上市公所最有利標評選委員會 7 人中有 4 人是市公所非工程專業的主管，2007 年 11 月 14 日在台東市民代表會第五屆第三次定期大會施政總質詢時，市民代表邱英山、余梅香即相繼質疑整個招標過程有黑幕。

邱英山質詢：「4 位兼任評選委員的課室主管有無土木工程專業？」挖坑讓市公所主管往裡跳，現場除主任秘書郭仲智外，3 人均回答「沒有」，邱英山隨後追問，既無工程背景如何擔任高達近 4 千 6 百萬元工程招標審查工作，7 名評選委員有 4 人是市公所主秘及財政、社兵、民政課長，決標結果如何讓人信服？全案弊端重重。

邱英山質詢時表示，工程發包前還有蘇姓男子到他辦公室威嚇，他從未介入工程，卻遭人匿名檢舉，惡意栽贓；邱英山說，工程採最有利標，且廠商參加資

⁷⁶羅紹平，2007，「市立殯葬園區二期納骨塔及周邊設施工程，決標金差與底價相差 2 萬 8 千元，差額僅萬分之六，廠商估價精準」，聯合報 2007.11.15 C1 版；陳宏明，2007，「市立殯葬園區二期納骨塔及周邊設施工程招標，市代掀內幕」，中國時報 2007.11.15 C1 版；黃明堂，2007，「市民代表批立殯葬園區二期納骨塔及周邊設施工程招標有鬼」，自由時報 2007.11.15 A13 版。

格須事前先花 30 萬找專家撰寫「服務意見書」，如果沒有把握一定得標，無利可圖，沒有廠商願意投標前先花 30 萬元⁷⁷。

儘管台東市長陳建閣答詢時否認，台東市公所主任秘書郭仲智代表市公所澄清，這是少數市民代表對招標過程不了解，產生誤會，他強調，招標過程完全依法，完全合法且有紀錄可查。

郭仲智強調，評選委員是根據行政院公共工程委員會網站公布的名單，採三分之二比例徵詢出任意願，但只有 2 位外縣專家願意參與，市公所依採購法規定改由市公所主管兼任並無違法；市長陳核定的底價為 4598 萬 8 千元，得標廠商裕輝營造投標金額雖最接近底價，但卻是高於底價的 4660 萬元，經廠商取得議價權並主動減價兩次，最後以低於底價的 4596 萬元得標，以致差額僅 2 萬 8 千元，但一切完全依採購法規定辦理。

但當天隨後接續質詢的台東市民代表余梅香也質疑，底價 4598 萬 8 千元的工程，決標金竟是 4596 萬元正，相差僅 2 萬 8 千元，差距只有僅萬分之六（0.06%），得標廠商估價太精準，評選委員組成太有問題，她調侃：「其中必然有鬼，官員要小心大白天見鬼。」

地方派系對於地方重大公共工程不論就工程技術或設備採購規格縱使必須透過學者、專家、機關代表組成的審查委員會審查，表面上規定周密，但實質上對於精研法令者還是會有漏洞可鑽，舉環保法規為例雖規定地方重大工程，不管是政府工程或民間重大投資案，都必須通過環境影響評估，但還是有管道可以躲避環保法令的限制，以台灣環保聯盟台東分會緊盯的台東杉原海水浴場「美麗灣開發案」為例，台東縣政府就利用環保法規中開發面積不超過一公頃得不經環評的規定，整個開發案預定開發的面積約 20 公頃，但台東縣政府卻在 2005 年即以切割的方式，同意業者就其中開發面積不到 1 公頃的飯店硬體工程在未經環境影響評估的情形下，先行施工，也因而引發台灣環保台東分會劉炯錫、林雲閣及立委賴幸媛等人於 2007 年 6 月 27 日前往台東地檢署具名控告台東縣長鄭麗貞、縣府建管課長賴旻炫等官員圖利財團，杉原美麗灣渡假村業者未經環評，違法超量開發（聯合報⁷⁸、自由時報、中國時報，2007）。

（三）派系對於補助款的影響

本研究問卷調查結果顯示，有 54.69% 的受訪者認為派系對爭取地方政府的

⁷⁷台東市民代表會第五屆第三次定期大會議事錄，2007.11.14。

⁷⁸羅紹平，2007，「美麗灣違法超量開發案環保人士控告縣長鄭麗貞圖利業者」，聯合報 2007.06.28，C1 版。

補助款有影響力，從台東縣政府自民國 1993 年至 2007 年的總預算書中，縣議員的地方小型工程及社團補助建議款，從 1993 年的每人每年 150 萬元逐年增加，1997 年前台東縣長陳建年為尋求連任調高為 250 萬元，2001 年前台東縣長徐慶元任內再增為 300 萬，前台東縣長徐慶元甚至在任內最後一年即 2005 年，再把縣議員的小型工程與社團補助款再增為每人每年 400 萬元，目前台東縣長鄭麗貞則持續延用；關於小型工程及社團補助款，原則是每一位台東縣議員都可以在自己的預算額度內，自己決定要補助任何一位村里長興辦任何地方小型工程，或給予任一社團補助；一位縣府官員即表示，縣議員在預算額度內不須發公文、不必徵求縣政府同意，只要送個「單子」或個人便箋到縣府，縣府相關局室就會將款項撥入縣議員指定補助的社團或個人帳戶內，補助特定學校採購，經費就撥入議員指定的學校，補助特定社團錢一樣進特定社團。

縣議員小型工程與社團補助建議款，說穿了就是地方派系運作的結果，透過這樣的設計，縣議員可以用補助換取日後選票的支持，地方行政首長也藉這種方式綁住縣議員，把縣議員轉換成日後尋求連任縣市長選舉時的樁腳。

有關縣議員小型工程與社團補助款的運原則還是得依政府採購法規定辦理，超過 10 萬元的工程或採購補助還是得公開招標，但有心人還是可以從中舞弊，以民國 1997 年台東地檢署檢察官楊大智一口氣起訴包括前任及現任共計 42 位縣議員⁷⁹及 20 餘位鄉鎮市民代表、上百位國中小學校長、學校主任及地方社團負責人，就是因相關民意代表透過前台東縣議會秘書林義力當白手套，將縣議員小型工程與社團補助建議款直接交付林義力運用並從中收取兩至三成回扣，以當時縣議員的每人 200 萬的額度，涉入的議員每人可先從林義力手中獲得 40 至 60 萬元不等回扣，餘款則林義力自行運用，林義力因而虛設行號，找社團、學校合作，例如販售文具給學校，一枝筆市價 10 元，林義力賣給學校的價格卻高達 100 元，以從中牟利。

（四）派系對於採購的影響

本研究問卷調查結果顯示，29.69 的受訪者認為地方派系可影響地方政府採購，就台東縣現況，很多商人本身也參與派系活動，選舉不僅大力為派系候選人拉票 輔選、贊助候選人競選經費，平時甚至當地方政壇人士應酬跑攤時，特定商人負責埋單，目的當然是想要跟地方政府作生意，台東就有某書商，在徐慶元縣長任內與時任副縣長的劉權豪關係匪淺，但 2005 年的台東縣長選舉，劉權豪聲勢不如預期落選後，這位書商隨即轉向，在 2006 年 4 月 1 日縣長補選前改支持前台東縣長吳俊立前妻鄭麗貞，鄭麗貞當選縣長後這位書商不僅經常到縣屬各

⁷⁹「台東縣小型工程舞弊案 42 位議員遭起訴」，聯合報 1997.07.21，8 版；自由時報 1997.07.21，9 版

國民中小學推銷書教科書、文具，還常向學校校長表明他與縣府高層的關係，有能力影響校長人事調動，據了解，這位書商承攬台東縣學校高達 2000 萬元電腦採購案，引發外界議論⁸⁰（中國時報，2007）。

四、地方派系對縣政的比鄉鎮市來的大

鄉鎮型地方派系具有組織較嚴密、情感較深厚的特色，從派系的形成到目前人際網絡的運作與選舉時的表現都很不錯，因此有進一步討論的價值。（陳怡如，2005）就社會人際關係網絡的角度，派系對於鄉鎮市的影響應該比對縣市政府的影響力來得大，但筆者從本研究訪談與問卷調查的結果卻發現，在台東地方派系對縣政府的作用與影響力卻是大於鄉鎮市公所，受訪者 A1、A2、A3、A4、A5、A8、A11、A13、A15、A16、A19、A21、A22、A23、A26、A27、A28、A30、A31、A32、B1、B2、B3、B4、B5、B6、B7、B8、B9、C2、C3、C4、C5、C6、C7、G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、M1、M2、M3、M4、M5、M6、S1、S2、S3、W1、W2 則認為鄉鎮資源少，縱使人與人間的關係更緊密，但派系能分得的利益也較小，因而派系對資源相對豐富的縣政府著力較深，影響也較大，如表 22：

表 22 派系對縣府與鄉鎮影響力比較問卷統計

7、您認為地方派系對縣政府的影響比對鄉鎮市公所的影響來得大？			
答案	有效問卷數	百分比	累積百分比
A 非常同意	27	42.18	42.18
B 同意	21	32.81	74.99
C 沒有意見	9	14.06	89.05
不同意	6	9.37	98.42
E 非常不同意	1	1.57	100.0
總和	64	100.0	—

（資料來源：筆者自繪）

表 22 即顯示 74.99% 的受訪者認為地方派系對於縣政府的影響比對鄉鎮市公所來得大，只有 10.94% 的受訪者認為派系對鄉鎮的影響力比對縣政府來得大，另有 14.06% 的受訪者沒有意見。

⁸⁰地方評論，「奸商干預教育」中國時報 2007.11.30 C1 版。

受訪者 S1、S2 及 B2 說，台東縣儘管財政困難，但整體而言縣政府的資源還是比鄉鎮市公所多，同樣的申請補助或爭取縣政府補助工程經費，如果只是在基層鄉鎮公所能力也許只能給個幾萬元的補助，或要到幾 10 萬元的小型工程，但透過與縣市首長同派系的縣議員或立委，卻可以要得幾 10 萬，甚至上百萬元的補助，受訪 B4 說，前縣長徐慶元任內與現任議長李錦慧因選舉等諸多糾葛，埋下心結，李錦慧也坦言，與徐慶元不對盤；徐慶元擔任台東縣長期間，只要看到李錦慧署名申請的補助建議案，一定以相關經費已用完，縣府財政困難等理由婉轉退回，但李錦慧事後請友人幫忙，這名友人也是徐慶元友人代為申請，同一案子徐慶元就批准，不但批准，還是要五毛給一塊；顯示地方派系確實影響地方資源的分配，同時縣府資源比鄉鎮豐富，這也是台東地方派系明顯經營縣政府的主要原因。



第二節民意、派系、公共政策議題設定

台灣的地方派系基本上沒有正式的組織型態、明確的界限範圍及明確的且穩定的參與成員，派系是一個基於共同利益、人情關係網絡而組成的非正式團體，往往藉由選舉過程，特別是美國政治學者家博（Bruce Jacobs）認為派系形成的最大目的就是藉由人際網絡賄選買票，取得勝選進而介入公共議題的設定、參與政策規劃、政策執行、政策評估、政策修正與再執行等過程，自然也決定了公共資源的與運用與分配，從中為派系成員牟利（江信成，2002年）。

派系既然存在的目的就是為了派系成員爭取利益，派系自然得動員，集中選票，因此派系運作就必須靠許多的小團體團結成一個大團體，這中間靠得就是人際關係網絡。東海大學社會學系教授高承恕指出，中國人的人際網絡就像是一張網，在日常生活中隨處可見，諸如婚喪喜慶、送往迎來「紅白帖子發到那裡，這張網就有多大」也難怪不論是民選的鄉鎮市、縣市長、鄉鎮市民代表、縣市議員、立委等民選公職人員，那裡有婚喪喜慶就往那裡去，因為那裡有人際網絡，也蘊涵無數的選票在其中。

就選舉功能而言，民主社會選舉制度的設計即在票票等值，藉由選票的累積獲得相對多數選票的候選人，即顯示其在競選時提出的政見是被選民認同，因此選舉結果即視同民意的表現，但事實並非如此，許多候選人當選後非但未兌現競選政見，甚至作為也與競選政見背道而馳，但還是有辦法在下屆的選舉中繼續贏得連任，民意似乎並未在選舉中獲得彰顯，不僅多數選民不重視，甚至連社會地位崇隆的前中央研究院院長李遠哲也曾公開表示「選舉政見可以不必兌現」，顯示台灣推行民主選舉逾半世紀，社會對於選舉能否彰顯民意還有疑慮。

事實上，台灣實施選舉制度至今，國內多項選舉研究發現台灣選民投票行為，尚未成熟，多數選民不是根據候選人的政見來決定要把票投給誰，也不管公共政策品質，台灣選民普遍基於人情，對候選人欣賞而決定投票，因此，人際網絡在台灣歷年歷屆選舉⁸¹中，人情、人際關係一直是影響選民投票行為的重要因素，這種情形在台東，尤其是偏遠鄉下及山地部落更為常見，更為明顯，特別每遇選舉不論大小，台東都有賄選買票行為，且靠得都是人情、左鄰右舍及街坊鄰居買票，原因之一就是大家彼此相熟，買票的樁腳不擔心被檢舉，收錢的人也不願背負「不顧道義」、「良心不安」的罪名，往往不會主動檢舉賄選。

地方派系因選舉而投入無數人力物力，平時勤於佈樁、結盟，選戰時忙於固

⁸¹國內相關選舉投票行為研究不少，因時間不足尚未搜集到相關學術研究論文可供參考，但選民不管政見，只問候選人形象、人氣的投票行為確實相當明顯，未來會找相關論文資料佐證。

樁或挖角，無役不與，競選時的消耗，必須從當選的職位中賺回，其方式是向公營行庫特權借貸、收取公共工程回扣或採購佣金、藉公權力換取經濟利益，如透過都市計畫、公共建設炒作土地，或縱容包庇派系成員經營賭場或色情行業，或是收紅包賣官等（朱雲漢，1989），如此地方政治生態，又如何期待地方派系主導下的地方政府廉能有效率、公共建設符合人民期待。

近 10 年來，台東縣內有許多公共建設遭人詬病，如池上大坡池開發案，花了數億元開發的風景休憩區無法吸引遊客，反而將原本候鳥過境的重要濕地破壞殆盡；又如知本傑帝爾綜合開發區，耗資數億元興建公共建設，但整個佔地 287 公頃的開發區內至今仍是一片芒荒煙蔓草。類似的公共資源浪費，是決策者決策不當，亦是派系鬥爭的結果。

以往政府在制定公共政策過程，通常所採用的方式是由上而下的制定方式，由某些政府單位的決策者去規劃、制定出足以解決各類公共問題的公共政策，然而由於公共問題的廣泛、複雜度常超出這些決策者的能力外，再加上這些政策制定者與民眾的互動亦有限，因此常造成所制定出的政策與民眾的需求差距過大的現象，讓相關的民眾在無溝通的管道下，動輒以抗爭的手段達其不滿，徒增執行上的困難。

一、派系意見是否同等民意

傳統村里長選舉策略著眼的不是公共利益而是私人利益，不是「事」的意見整合而是「人」的服務⁸²。因為一件公共事務不是針對個人給予幫助或給面子，給里民直接的好處，因此經營社區營造的候選人即使做了很多事，但都是公共議題，而對手每天都在做里民服務，背後還有個集團，縣市議員、立法委員需要他隨時可以支援，行政部門的資源甚至也被扣連起來，以此服務管道變成派系的最外圍。也不一定是買票，而是每天聊天，直接反應處理，或在婚喪喜慶撐場面（李丁讚，2002；陳信利，2006）。

民意是民主政治的主要特徵之一，在民主國家裡，民意的表達途徑有諸多種方式，如透過選舉、大眾傳播媒體、民意代表、政黨、利益團體、投書、公開抗議、示威遊行及民意測驗等等（余致力，2002）。但在這些途徑中，選舉可能是最具有法律效果的途徑，卻未必代表人民意志的唯一選擇，儘管在選舉的過程中，透過大量而公開的辯論與報導，使得選民對候選人及其政策主張能夠得到進一步的了解，且選民以其投票決定執政者的去留，並要求政府施政的優先秩序，選舉雖是最具有全面代表性與合法性的途徑，但實際上選舉結果只是相對而非絕

⁸² 李丁讚，2002，「從社區營造的觀點看台灣基層選舉與社會結構的演變」清華大學社會學研究所講詞。

對，只能展現部分民意（陳敦源、黃東益，1998；張世賢、林水波，1991），因為選舉結果是特定制度與遊戲規則下所產生的「一種選擇」（余致力，2002），事實上就台灣地方政治發展歷史，台灣地方基層選舉結果即為派系競爭的結果，受到派系的影響，選舉結果即為派系利益衝突結果，往往選舉結果反映的是派系，甚至派系中少數成員的利益，而非真實的民意。

本研究中，參與問卷的 64 位受訪者中高達 81.25% 的受訪者非常同意或同意派系對地方建設有影響，14% 的訪者不同意或非常不同意派系可以影響地方建設，但有趣的是卻有 59.38% 的受訪者認為「派系透過選舉取得政府公職，進一步制定政策、分配公共資源不符合多數地方民眾的期待與需求？」受訪者 G2 等人表示，每一次選舉的結果就是一次地方政壇人士的政治分贓，地方政府的各項施政普遍反映派系成員的需求與利益。僅有 32.81% 的受訪者非常同意或同意派系運作所制定的公共政策與公共資源分配結果，符合地方民眾的期待與需求，如表 23 所示：

表 23

8、您認為派系透過選舉取得政府公職，進一步制定政策，分配公共資源均符合多數地方民眾的期待與需求？			
答案	有效問卷數	百分比	累積百分比
A 非常同意	3	4.68	4.68
B 同意	18	28.12	32.81
C 沒有意見	5	7.81	40.62
D 不同意	26	40.62	81.24
E 非常不同意	12	18.76	100.0
總和	64	100.0	—

（資料來源：筆者自繪）

受訪者 G4、G6 認為，選舉結果呈現的是派系的實力、動員選票的能量，也是候選人政見是否得到選民認同的具體指標，派系對於地方建設當然會有影響，但若片面據此強調，地方縣市首長因派系壓力決定的政策不代表民意，不能滿足民眾需求，似乎過於牽強；G4、G6 指出，今天某派系取得縣長一職對於某特定派系成員會給予相當程度的關注，但為了下次爭取連任，派系領袖不可能只注意派系內部的民意，換個角度，今天某位縣長對特定的鄉鎮漁會格外的照顧，該漁會要擴建漁港、要求補助漁民購買漁船利息，縣長二話不說，對方要多少就給多少，其他的漁會或許覺得未受到照顧，下次選舉可能換另一個派系的領袖當選縣長，新縣長自然也會照顧到自己的派系成員，最後的結果是每一個鄉

鎮，每一個縣民的權益或需求還是獲得必要的照顧，派系競爭下，公共資源的分配或許一時不公平，但最後還是恢復平衡，如同沙漏一般，每次的翻轉就是一次質、量的重分配。

受訪者 A1、A3、A5 等指出，派系要贏得選舉就得靠選票，縣市首長藉著派系動員選票贏得選舉，選票來自基層選民，派系反映的自然也是民眾的需求；受訪者 S1 更直接的當的表示，很多人認為地方政府行政首長施政時總是根據私人好惡、情感施政，與某社團或某鄉鎮、村里關係好經費補助就多給一些，對其他社團或鄉鎮、村里不公平，但派系領袖可能因此在下一次選舉中落敗，新的派系領袖上任後又與其他特定與某社團或某鄉鎮、村里關係好，對這些特定社團、鄉鎮或村里的補助也多一些，自然而然，地方建設也就達成平衡，經由派系運作所制定的公共政策、所為的公共資源分配最後必然符合地方民眾期待與需求。

受訪者 G2、G3、G4 長期觀察地方行政首長施政或分配公共資源，其實就是反映派系的利益，而且很多的資源的分配不具急迫性，不僅不符合地方民眾實際需求與期待，更是資源的浪費；很多地方行政首長喜歡補助村里長挖水溝、架設路燈，補助修建山區產業道路、蓄水池，受訪者 A21 就說，像是金針山區有的果園裡的蓄水池就多達四個，其實沒有必要，往往形成公共資源浪費。

筆者問卷發現縱使是派系成員，但還是有高達 59.38% 的受訪者不同意或非常不同意派系成員透過選舉取得職，進一步制定公共政策、分配政府資源符合一般民眾的需求與期待，簡而言之，派系成員也自認派系影響地方行政首長作成的決策與多數民意有落差。

二、民意對公共政策議題設定的功能

民意的呈現可區分為五個類型：偏執兩極型、多數中立型、極偏一方型、強烈少數型、溫和一方型（吳定，1994）。

- 1、**偏執兩極型**：即非常贊成與非常不贊成某特定政策議題的人數極多，態度中立、贊成或不贊成者屬於極少數。
- 2、**多數中立型**：即對特定政策議題多數民眾態度保持中立沒有意見，少數表達贊成或不贊成。
- 3、**極偏一方型**：即對多數民眾對特定政策議題持強烈的態度表達非常贊成或不贊成。
- 4、**強烈少數型**：即極少數人對特定的政策議題持強烈的態度表達非常贊成或不

贊成，多數民眾則是溫和的表達沒意見或贊成、不贊成，此類民意屬是少數，但因立場鮮明、強烈，說話大聲有時反而更能影響行政、立法的決策。

5、溫和一方型：即多數民眾對特定的政策議題持贊成或不贊成的立場，只是表達的態度溫和並不強烈。

就上述五種民意呈現的類型，極偏一方型的民意往往讓政府部門比較不敢輕忽，至於其他類型的民意，一般政府部門在面對時，往往有較大的裁量空間與討價還價的籌碼（吳定，1994、余致力，2002），但派系透過選舉取得公職，選舉的成敗取決選票動員的能力，特別是當派系中特定成員對地方行政首長出力出錢輔選有功，且功勞不小，民選地方行政首長勢必賣帳，筆者認為派系可代表某一部分民意，且比較傾向偏執一方型，受訪者A1、A2、A3、A4、A5、A8、A11、A13、A15、A16、A19、A21、A22、A23、A26、A27、A28、A30、A31、A32、B1、B2、B3、B4、B5、B6、B7、B8、B9、C2、C3、C4、C5、C6、C7、G1、G2、G3、G4、G5、G6、G7、M1、M2、M3、M4、M5、M6、P1、S2、S3、W1、W2認為，一旦派系贏得縣市長選舉，掌握了地方公共資源，愈接近地方行政首長的派系成員對地方政策制定的影響力愈大。

在縣府任職10年，經歷前台東縣長陳建年、徐慶元與現任縣長鄭麗貞（吳俊立）三任縣長的縣府某局室主管B2對派系影響地方建設與政策，有很深刻的感觸，他說，派系的影響力真的無所不在，層面很廣，從人事、公共政策、設備採購與補助等都可見派系的身影，特別是派系對縣長影響愈大，間接對地方建設的影響力也愈大，他比較陳建年、徐慶元及鄭麗貞說，派系對鄭麗貞的影響最大，鄭麗貞往往早上決定的事，晚上就改變，今天講好的事，明天就變；陳建年的穩定度且比鄭麗貞稍高，決策受派系影響的程度較小；至於徐慶元是讓他感受到最充分授權的縣長，也是最不受派系左右影響決策的地方行政首長。

即地方行政首長愈重視派系，派系對地方公共政策的影響力就愈大，因多數地方民眾非派系成員，因此派系反映是少數派系成員的需求，尋求的少數成員的利益，但在公共議題卻呈現反映社會大眾需求的假象，以備受各界詬病的長濱漁港擴建案，表面上是為讓長濱地區的漁民的船舶有安全的停泊的船席、可以便利裝卸漁獲的場所，但長濱漁港建港後漂砂問題嚴重，以致建好漁港幾乎無法使用，顯示長濱漁港建港計畫執行事前未經周全的政策可行性評估，或有政策可行性評估，但評估的結果未受地方行政機構接受，以致建港的決策錯誤，也浪費公共財。

第三節 台東地方派系競合模式—零和賽局下的利益分享結構

本研究中 82 位受訪者，即百分之百的地方政壇人物均承認台東確有地方派系存在，縱使不認同台東有派系者的原因是認為台東並無完整且明顯如同西部縣市的地方派系組織與型態，或謂派系是 20、30 年前老縣長蔣聖愛或更早之前的事，即認為台東地方派變異性太大，但改以政治山頭詢問，則普遍坦言台東確有政治山頭，且各據一方，並承認地方派系（山頭）林立，彼此相互傾軋、競爭、相互掣肘，的確是導致台東地方建設落後的原因之一，受訪者 A1、A2、A3、A19、A21、A22、A23、A26、B1、B2、B4、B5、B6 認同地方不團結，中央根本就不重視你；台東縣因總人口數不到 24 萬人，雖只有一席區域立委，但 2001 年第四屆立委選舉，因原住民族群比率全台數最高，當年包括平地與山地原住民立委席次及饒穎奇一席國民黨不分區代表，台東縣在立法院最多有八席立委，縱使比較第一至四屆扣除國民黨不分區，台東立委席次也都保持在五至七席，這比花蓮的三至四席多出許多，保守稱得上是全台擁有立委比率最高的縣市。

有意參與明年（2007）第六屆立委選舉的成功鎮長侯武成、前台東縣議員許志雄就直接挑明批評「台東縣民選公職人員不團結是台東建設落後的關鍵因素。」；平地原住民立委林正二也認同這樣的看法。

一、族群複雜、各自為政的政治現實

台東縣人口主要由平地漢人（其中包括福佬、客家及二戰後來台的外省老兵）及阿美、排灣、魯凱、布農、卑南及雅美、噶瑪蘭七大原住民族群，95 年底台東縣設籍人口約為 23 萬 8 千人，截至 94 年底，原住民人口數為 79130 人，占台東縣總人口數的 33.12 %，其中平地原住民人口數為 58660 人，占全縣原住民人口總數的 74.13 %；山地原住民人口數為 20470，占全縣原住民人口總數的 25.87 %，本文研究也發現族群結構也是影響台東進步的一因素，台東縣地方建設遲緩與族群沒有直接關係，但複雜的族群結構卻間接造成台東建設落後，筆者實際觀察研究所得台東因族群結構複雜，且隨著社會發展，大體已形成一個族群融和，彼此包容的多元社會，族群問題在一般民間並未造成對立、衝突，漢原通婚情形普遍，何以複雜的族群是導致台東建設遲緩的原因。

筆者發現其中最大的原因是選舉制度的設計致使檯面上的政治人物各行其是，現行選舉制度為能讓原住民充分反映民意，除了在大選區的縣長選舉及鄉鎮市長選舉之外，在立委、縣議員選舉制度上均區分成區域與原住民，而原住民又分成平地與山地原住民選區，如此，除了縣長、鄉鎮市長選舉選民不族群均可行使選舉權，當然也是票票等值。但因這樣的選舉制度設計，雖保障了少數或弱數

族群發聲的機會，但卻也造成地方政治人物只要顧好自己的選區，做好選區選民服務就可確保當選，因此，對於自己選區以外的事物，政治人物就各自為政，往往不加聞問。

受訪者A8、A11、A13、A16、A19、B2、B5、C1、C2、C3、M1、M2、M3、G1、G2、G3、S1、S2均表示，從台東實施地方自治以來，原住民籍的鄉鎮市民代表、縣議員、省議員只關心與原住民相關事務；區域鄉鎮市民代表、縣議員、省議員、立委只服務漢籍選民，這種情形在地方公共事務上，因地方民選行政首長有選票的壓力，須同時獲得平地與原住民籍選民共同一支持才能當選及順利連任，也因此，地方民選公職行政首長，不論是鄉鎮市長或縣長在從事資源分配時，儘管難免會有偏袒，但不致於對其他族群或弱勢團體完全漠不關心，但台東資源少，有六、七成以上資源須仰賴中央補助，如何爭取中央重視，進而獲得中央奧援，就必須依賴地方選出的中央級民意代表如立委在立法院為地方發聲請命，一旦地方行政首長與民意代表立場對立或因選舉恩怨互不往來時，台東就失去了發聲的管道；另從，族群的角度看，區域立委不問原住民事務，原住民籍立委不管平地事務，因為選舉時原住民籍選民對於區域立委沒有投票權，同樣的區域選民也不能投票給原住民籍候選人，因此區域立委與平地、山地原住民立委平時只要各自經營好自己的區塊，選票自然就來，就可以確保連任，除非想參跨足參與縣長選舉，又何須耗費時間、人力、金錢處理其他區塊的事務，因不能累積、開拓選票的事，當然無人肯做。

二、表面和諧卻私下互扯後腿的派系競爭

根據筆者實際訪談與問卷結果顯示，82位受訪者都是實際參與地方政治至少八年以上的政壇人物，不論訪談結果與問卷結果，除了地方少數被公認為地方派系大老、領袖或政治山頭者，72位基層村里長、鄉鎮長、文史工作者與媒體工作者、行政官員百分之百認為台東的派系競爭是表面合作，私下對抗；受訪者M1、M2、M5均表示，地方派系領袖因選舉結怨不打招呼還算客氣，更嚴重的是表面上以禮相待，私下卻扯後腿。

受訪者A5也指出，台東長期以來沒專科，每年至少有數百名學生職業學校畢業後被迫必須離鄉背景到西部縣市或花蓮就學，就算是到鄰近的花蓮，光搭車一趟就得三小時以上車程，舟車勞頓，他說，自從黃健庭當選立委之後就很努力在中央為地方爭取籌設一所國立專科學校以嘉惠地方上的職校學生，但就有人在地方上，在他背後扯後腿；以2005年國立台東農工升格台東專科一事，教育部在2003年已經同意，立法院也修改了專科學校法，但2004年年底的立委選舉，就有人反對，認為台東農工應併入台東大學成為台東大學附設實驗學校，但大學法規定技術學院才能附設實驗職業學校，而台東大學並無技術學院，台東農工逕自升格為技術學院再附屬台東大學，是一個辦法，但以當時的台東農工現有師

資多數不符大學任用資格，不僅合格師資有困難，要另設技職學院不論是經費、教學設備擴充與設校期程的困難度，都比台東農工直接升格為專科學校再附設職校來得困難，受訪者 A3 說：「2004 年的立委選舉，有某候選人主張台東農工附屬台東大學，表面上是支持台東成立技職學院照顧地方職業學校學子升學，但這樣的主張，其實是不願競選對手爭取台東農工升格專科學校的政見，在當年年底的立委選舉之前兌現。」

受訪者 G2 表示，地方派系領袖在資源與權位的競爭不僅是零和賽局，即使選後，原本是選舉競爭對手也形同世仇，前台東縣長鄭烈、前省議員高崇熙、前立法院副院長饒穎奇三人就選舉而翻臉，只要有公開活動不得不出席，鄭、高、饒三人不但見面不打招呼，而且絕對不願坐在同一排，三人都是台東高中校友，有一年台東高中校慶，三人受邀參加校慶典禮，三人幾乎同時出席，活動引導人員一時未察安排三人同排相鄰而坐，鄭、黃、饒三人有人就堅持不入座，各自找位置，場面氣氛尷尬；受訪者 B1 說，前台東縣長陳建年八年縣長任內，擔任省議員及立委的徐慶元爲了選民服務常跑台東縣政府各局室，但就是不進縣長辦公室。

已故台東縣長蔣聖愛在個人回憶錄中提到，20 幾年前他曾想爲台東在國立台東師範專科學校之外，另爭取一所綜合大學，他認爲這應該是提昇台東文化建設最有效的辦法，也對繁榮台東，也最有幫助。因此他在擔任縣長期間，排除萬難，在縣有土地中規畫了 25 公頃，做爲大專院校的預定地，並已準備整地，只待時機成熟，即可馬上配合，爲台東增加一所大專院校。但很可惜，他兩縣長任滿之後，後繼者卻中途變卦，對爭取台東設置大學一所並不積極，當年教育部原本有意在台東及花蓮兩地擇一設置綜合大學，教育部以當年台東只有一所專科，花蓮有三所專科，比較傾向台東，但最後也因台東不積極最後，東部第一所國立大學即現今的東華大學因而落在花蓮縣壽豐鄉，而當年蔣聖愛規劃的大學用地則在前立法院長饒穎奇爭取下改成現今的國立台東體育中學。

蔣聖愛生前說，當年他就認爲，台東已有多所高中職校，台東體中招生勢必困難，事實也證明了這一點，即使台東非要發展體育不可，爭取到體專也較理想，蔣聖愛說，他未能爲台東爭取到增加一所大專院校，也是他擔任縣長八年的遺憾之一。

受訪者 G1 表示，當年教育部是否有意把國立東華大學設在台東，很難加以推論，但當年教育部確實有意在台東或花蓮兩地擇一，在東部設置第一所國立大學，但是台東卻因派系競爭，政治人物私人間的競爭，使得台東失去競爭力，當年的台東縣長鄭烈與行政院長李登輝交好，李登輝則是饒穎奇的後台，兩人間的猜忌使得台東爭取大學失利，更明確的講，台東是根本沒有意願，儘管饒穎奇極力

爭取，但台東縣政府非但不找土地，計畫不提，甚至連規劃都沒有。

G1 說，這事後來在 2000 年政黨輪替前，國民黨籍最後一位教育部長楊朝祥有天到台東參訪，餐敘時就公開說出當年的東華大學設校經過，這是一個公開的秘密。

G1 回憶說，楊朝祥當場表示「，人家花蓮知道教育部要在東部設大學，隨即動員全縣的立委、省議員、國大代表都團結起來，齊聚在教育部表達強烈意願，縣政府隨後也就提出規劃報告，光是土地就找了七個地方讓行政院大專院校設校審議委員會參考，但台東卻不見人，連計畫也不提報，最後審查委員從七個地方投票選出地權最複雜的點，即國立東華大學現址的壽豐鄉，原以為花蓮縣政府無法在短時間解決土地問題，但花蓮縣政府卻在半年內就完成土地徵收作業，把地交出來，相較於台東縣，花蓮縣這麼有誠意，動作這麼快，東部第一所國立大學，即現今的東華大學自然就設在花蓮，台東不能怪罪中央教育部不重視台東人的心聲。」

受訪者 S1、S2 及 A21 表示，地方政治山頭為了選票，檯面上對於競爭對手的主張一般不公然反對，但是私底下卻可能扯後腿，或故意不配合，讓競爭對手的主張難以現實，各政治山頭都怕對方追上來，選舉時與自己競爭，都是各做各的，政治人物不團結，如何跟中央要補助、要建設？台東建設落後，派系競爭，政治人物不團結是最大的原因。

筆者問卷調查發現，高達 75% 的受訪者認為過去近 60 年台東地方派系在地方建設與發展上，為爭取資源、分配利益，派系與派系間，各政治山頭之間的互動模式處於對抗的局勢下，其中 71.88% 認為各派系或政治山頭「表面合作但私下對抗」，另有 3.12% 的受訪者認為地方派系或政治山頭根本就是撕破臉，為爭權奪利，彼此硬幹；只有 14.06 的受訪者認為台東地方派系是表面對抗但私下合作，而回答「表面對抗私下合作」的 9 人其實都是地方政治山頭要角，再證諸其他基層受訪者，筆者分析其中最大的原因是在掩飾派系給人負面印象；至於 4.69% 的受訪者（3 人）認為地方派系與政治山頭互動模式是全面合作，筆者在深度訪談時發，這 3 人所謂「全面合作」其實是一種暗喻，即地方派系是全面合作牟取派系與私人利益，地方建設與發展不是地方派系與各政治山頭關心的事。見表 24：

表 24 派系互動模式問卷統計

9、您認為地方各派系為爭取資源分配利益，彼此互動模式為下列那種情形？				
答	案	累積次數	有效問卷數	百分比
A	表面合作私下對抗	46	64	71.88
B	表面對抗私下合作	9	64	14.06
C	全面合作	3	64	4.69
D	全面對抗	2	64	3.12
E	沒有意見	6	64	9.38

(資料來源：筆者自繪)

受訪者W2說，海端鄉民代表余幸慧等4人以海端村、廣原村明年未分配小型工程款就力主刪除全鄉明年度預算4千餘萬元，看似為海端村、廣原村民牟取福利，但就預算執行角度，錢本來就該用在刀口上，海端、廣原村既無迫切的需要當然沒有編列小型工程預算的必要，且預算原本就有排擠效用，否則編了預算自得執行，勢必形同浪費，余幸慧等鄉民代表以海端、廣原兩村共有4席鄉民代表但鄉公所卻連一毛錢的工程預算都不給，這是不尊重海端及廣原村民，但其實主張刪除鄉公所預算的鄉民代表可能是另有所圖，或許他們並非真心想替村民爭取福利。

三、檯面上勝者全拿的零和賽局，檯面下利益分享的派系活動

台灣地方政治的發展可以從台灣經社發展環境來加以觀察。台灣早期如(1950—1970)是一個以農業社會為主體的社會結構，在各項地方選舉過程中，其動員方式主要是透過血緣、親緣、地緣或學緣等初級社會關係來獲取地方政治權力與職位。當時的政治環境仍然在國民黨一黨威權統治及中央監督與管制之下，國民黨採取與台灣士紳、家族與派系進行政黨或黨友結盟的方式，並保持互惠的關係。因此，地方派系、士紳與家族主要成員大多加入國民黨，並與國民黨形成結盟互惠、政治依恃的關係(趙永茂，1994：101-103)。自1970至1980年間，隨著工業化、都市化的發展，台灣逐漸由農業社會轉型成為工業社會，工作與生活型態改變，自然使得傳統的人際關係、敦親睦鄰、里仁為美的價值遭挑戰，社會價值觀轉而逐漸追逐私人利益，自然使得地方派系的凝聚力式微。

台東縣各地方派系之間的競合屬於零和賽局，就賽局理論大致可分為合作賽局理論(co-operative game theory)與非合作賽局理論(non-cooperative game theory)。二者基本差別在於非合作賽局理論的分析單位是參加賽局的參賽者，合作賽局理論的分析單位是群體(group)，更準確地說，參與合作賽局者是一種聯合體(coalition)。參與非合作賽局的局中人利用一切可能的機會，最大限度地獲取個人利益。雖然他們可能合作，但這樣做的前提是合作必須符合所有

局中人的利益。任何局中人在其他局中人不破壞協定的情形下自行破壞合作是不理智的，因為他會遭到報復，而使處境惡化。

合作賽局理論討論群體(或聯合體)利益怎樣實現，而不涉及局中人的聯合怎樣影響賽局結局(孫本初，2001)。因台東資源少，生吃都不夠，那能再煮湯，過去地方派系唯一出現的一次合作即第五屆縣長，吳、黃兩派擔心一旦國民黨擔心的派系外的張振雄當選，吳、黃兩派就得再等八年，屆時派系可能瓦解，因而在選舉中合力支持青年黨籍的黃順興當選。

證諸台東過去 56 年來派系或政治山頭因選舉產生的恩怨一直都是零和賽局。即當某派系領袖取得縣市長或鄉鎮市長等民選職務後，對於職務上可以運用的資源，儘管爲了日後爭取連任，對有選票的對立派系成員多少還是會主動或被動分享資源，以招降納叛，擴大組織，但絕對不會與對立派系分享任何資源或好處，即勝者全拿，輸者全輸。此外，派領袖因選舉恩怨甚至形同陌路，對於地方建設議題，選後往往採取不合作態度，所謂不合作並非公開表達反對立場，而是表面上贊成或不反對，但私下透過關係、管道向中央扯後腿，或是不採取積極作爲致使有利地方建設的政策無法成案，或未能阻擋不利的政策方案執行。

派系從人才徵選、推派運作、介入政黨提名作業、競選經費籌措、輔選，乃至當選後，對於各種利益的分配運作與建立服務選民的網路都在它的運作範圍之中。縣長握有地方資源的分配權，縣議員只有和縣長同派，才有地方資源可以分享，否則反對派必須有足夠實力攻佔議會，才可能共享資源。當地方派系推出的候選人能獲得縣長的職位時，往往以縣長爲中心，而凝聚成一個利益相同、互助合作的集團；此時，派系內的縣議員、鄉鎮長，甚至省議員及中央民意代表，也就能分享派系團結帶來的好處，這個現象也同樣出現在其他縣市，諸如雲林縣、苗栗縣等等(中國時報 1998.1.17，4 版)。

台東地方派系往往爲了選舉而產生的恩怨而出現分化，就有限的地方資源，自然是勝者全拿，對次檯面上的派系人物而言，每一次縣長選舉就是一場絕對零和賽局(zero-sum game)，但檯面下，資源的分配卻非絕對的零和賽局(non zero-sum game)，而是一種視個人人際關係社會網絡、背景強弱的非零和賽局，即某人選舉雖支持甲候選人，但乙候選人當選後，某人可以找到跟乙關係良好，是乙信任的派系成員居中引薦，某人不但可以分享派系資源，甚至可進入乙的權力核心。

受訪者 B1 說，就以社團補助款爲例，由於昔日選舉恩怨，徐慶元就有明顯的不同，像是現任縣議會議長李錦慧向文化局長申請經費在太麻里鄉舉辦老人會活動，雖然只是區區一兩萬元，徐慶元只要看到申請名單有李錦慧名字或與李錦

慧有關，徐慶元二話不說，大筆一揮，就退回相關申請，這點李錦慧也知道，轉個彎，找個徐慶元的支持者代表出面申請，徐慶元就同意，有時還多給；台東地方小，徐慶元的朋友或支持者也可能是李錦慧的朋友。徐慶元對李錦慧的申請補助一概否決，但對自己的支持者卻出手大方，在合法的範圍內，有時一給就是幾十萬元。

受訪者 B1 認為，有權分配利益的政治人物（派系領袖）因選舉恩怨決定與誰分享資源，決定不與誰分享源，決定給誰多給誰少，自然影響地方建設的成果；他指出，就以社團補助款為例，儘管最後還是用在地方，用在選民身上，但政治人物分配有限資源時受選舉恩怨影響，必然無法公允，有些社團（鄉鎮）資源已經很豐富，多給形同浪費⁸³，有些社團（鄉鎮）資源缺乏卻要不到經費；有時在經費的核銷上，有背景的社團獲得補助多，審核也比較放鬆，沒有背景的社團獲得的資源少，審核卻很嚴格。

台東地方派系發展深受家族宗親勢力影響⁸⁴，自 1950 年至 2007 年，57 年來共計選了十五屆縣長，前後選出的十一位縣長中，就有吳金玉、黃拓榮及蔣聖愛三人有具有姻緣親屬關係，吳金玉、黃拓榮、蔣聖愛等三前後共在台東縣擔任廿二年的縣長，但吳金玉、黃拓榮並未因此在政治上合作，反而成了政治上的競爭對手，蔣聖愛稱黃拓榮為姑丈在地方政壇上也與黃拓榮同派系。

受訪者 G2 指出，「已故第一屆、第二屆前台東縣長吳金玉是台東地方派系開山祖，隨後接替他當了第三屆、第四屆前台東縣長是黃拓榮，吳、黃兩人其實有姻親關係，黃拓榮的太太要叫吳金玉太太姑姑，而黃拓榮又是第八屆、第九屆已故前台東縣長蔣聖愛的姊夫，即顯示台東是移民社會，宗親氏族的凝聚強，縱使檯面上的派系領袖縱使因選舉恩怨鬧水火不容，檯面下的派系成員藉社會關係網絡潤滑、調解」。

受訪者 G2 表示，吳金玉、黃拓榮都是客家人；吳金玉父親直到清末民初才從唐山過台灣並定居台東，吳金玉與黃拓榮均以妻為貴，吳金玉娶了台東已故閩南籍的大地主陳妙哉的二女兒，有了岳家的財力資助，吳金玉經商有成則從政，先是參選台東縣議員，進而當選議長，1951 年首任台東縣長陳振宗上任不到一年病逝，吳金玉參加縣長補選當選縣長並連任第二屆縣長。

⁸³ 社團法人南島社區大學因在 2005 年台東縣長選舉力挺當時的候選人吳俊立，吳俊立當選後，縣府補助就曾補助南島社區大學舉辦學術研討會一天的經費竟高達 50 萬元。

⁸⁴ 台東縣過去 56 年的地方政壇，有三位縣長任期長達廿二年都與台東已故閩南籍大地主陳妙哉有姻緣關係，其中吳金玉、黃拓榮兩位已故前縣長都是客家人，但都得到台東閩南人力挺，這與陳妙哉家族勢力不無關係。

G2 說，更妙的是第三、第四屆縣長黃拓榮娶了陳妙哉的外孫女，黃的太太稱吳金玉的太太姑姑⁸⁵，黃拓榮原本在關山經營米廠致富，娶了陳妙哉的孫女後，更迅速累積財富與人脈，也隨著姑丈投身政治從參選縣議員開始，一樣從議員、議會議長再到縣長，一路順遂，但吳金玉、黃拓榮還是因選舉產生心結，特別是黃派勢力從第六、第七屆後一路獨走，直到第八、第九屆均主導台東政壇，兩人關係也愈走愈遠，而第八、第九屆縣長蔣聖愛則是娶了陳妙哉的外孫女為妻，蔣聖愛並稱黃拓榮為姊夫，他從政之路也如同吳金玉、黃拓榮一樣從議員、議長一路當上台東縣長。

地方檯面上派系人物，不可能與其他競選對手分享資源，但檯面下，爲了下次選舉連任，爲了累積選票取得縣長職務，派系領袖在分配資源時，除了考慮自己派系內部的成員利益時，也會思量其他派系成員的需求，以拉攏、收買對方，藉以瓦解其他競爭派系，擴大自己派系勢力與組織，另因台東屬移民社會，宗親氏族凝聚力強，靠著人際關係、社會網絡，原來在選舉過程中對立的派系成員，選後很快的又融合在一起（曾鈺琪，2004）。

也就是因台東地方派系與政壇歷史深受宗親與家族勢力影響，加上台東屬移民社會，同鄉會凝聚力大，還是很容易透過社會網絡、人際關係向當選縣長的派系領袖輸誠，多少可以分享到些許資源。

綜合言之，台東地方派系就派系領袖之間的競爭屬零和賽局，即勝者爲王，競爭對手可能透過議會系統或另闢戰場，投身立委、省議員⁸⁶等選舉與掌握地方行政資源的派系領袖抗衡；但底下的派系成員則是那些有好處就往那裡去，誰掌控資源就跟隨誰，派系領袖也被迫接受其他派系投誠。見圖 5。

另就權力核力的結構看，地方派系之間的整合，派系成員的流動率及派系屬性的重疊性與對組織的忠誠度現距離權力核心成反比，即愈接近派系核心，派系成員屬性的重疊性愈低、流動率愈低但對派系的忠誠度愈高，距離派系核心愈遠，派系成員的重疊性大、流動率愈高，且對派系的忠誠度低，但並非接近權力核心的派系成員就保證對派系領袖永遠保持忠誠，至於派系屬性的重疊性基本也與社會人際關係網絡無關，愈接近派系權力核心者其社會人際關係網絡愈寬廣，愈緊密，他對於人際關係的經營更紮實，人脈更豐厚。

⁸⁵受訪者 G2 表示，台灣光復後，花蓮首任制憲代表劉振聲即是陳妙哉的長女婿。

⁸⁶省議員選舉自從 1999 年精省後，省議會跟著廢止後即停止舉辦。

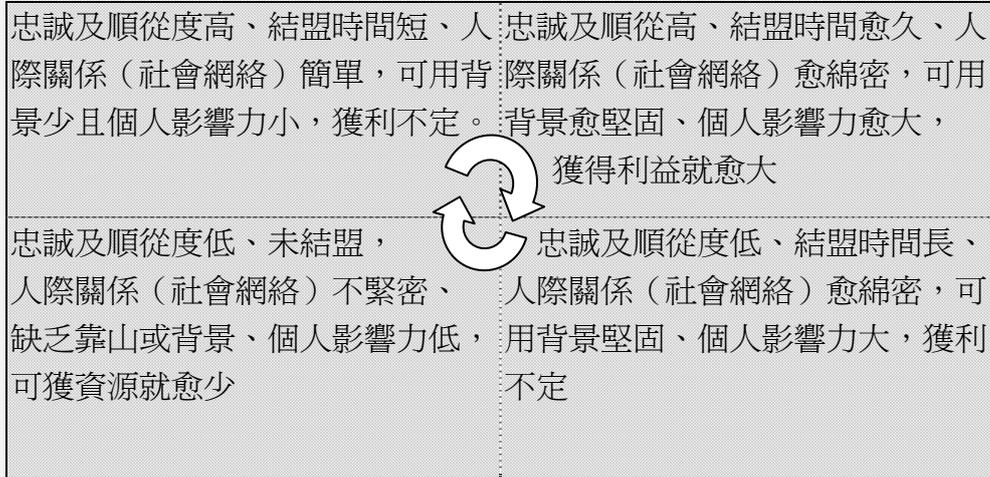


圖 5：派系資源及派系成員流動示意圖
筆者根據訪談心得及蒐集所得資料分析自繪

筆者研究發現台東地方派系長期以來有高度不穩定性，派系的解構與重組頻繁，派系之間的成員流動高，但派系內部的權力架構也是可變動性的，即當時派系外圍一旦有功於派系或派系領袖時，原處於派系外圍者就會轉變成派系半核心，派系半核心如在派系對外競爭過程中對派系或派系領袖有貢獻時，自然可進入派系核心，同理一旦派系成員出現重大的疏失時，自然也會從派系核心逐漸被邊緣化成半核心，甚至被排擠到派系外圍派系外圍成員的派系屬性重疊度，即代表這些成員可能同時與不同派系交好，對於派系的忠誠度低，派系色彩也低，其從派系獲取的利益也低；至於派系半核心對於派系的忠誠度比派系外圍成員來得高，其從派系獲得的利益也比派系外圍來得高，派系半核心的派系屬性比較明確，或許與其他派系的半核心或幹部有私交，但大體上對派系及派系領袖是忠誠的，唯一可能的轉變，即派系成員自覺對派系的付出與從派系或派系領袖獲得的回報不成正比時，半核心才可能調整或改變其對派系或派系領袖的忠誠度；基本上，派系核心對派系及派系領袖忠誠度最高，獲利也是最大的一群成員，這些成員與其他派系的核心成員是處於對立的狀態，不僅是在選舉階段，就是選後也楚河漢界，除非自己所屬派系競爭優勢不在，核心成員自知選舉結果可能失利，此時派系核心就會在選前逐步退出核心。

以 2005 年台東縣長選舉為例，前台東縣副縣長劉權豪在首度參選時，與前台東縣長角逐縣長一職時，包括台東縣政府主任秘書賴順賢及民政局長陳明仁、

農業局長廖復山等縣府內 16 局室主管，不僅在選前公開在台東縣議會舉手力挺劉權豪⁸⁷，台東縣徐慶元帶領下曾公開為劉權豪站台，公開支持劉權豪，但同年 12 月 3 日投票結果吳俊立大勝後，2006 年 1 月 20 日吳俊立因貪汙案遭內政部依法停職後，賴順賢以主秘暫代縣長職務直到同年 4 月 1 日的縣長補選，確定吳俊立前妻鄺麗貞當選縣長之前，賴順賢等曾公開力挺劉權豪的局室主管不曾再出現於劉權豪的競選總部。其他諸如侯松壽、許士元等原屬徐慶元陣營輔選要角也早早在吳俊立尚未登記參選台東縣長之前即投靠到吳的陣營。

四、地方派系瓜分利益，地方有限資源虛耗浪費

筆者問卷調查發現 75% 的受訪者認為派系間的競爭與對抗，不利台東地方建設，見表 25。

表 25 地方對派系的認知問卷統計（一）

13、您認為地方派系之間的競爭與對抗，不利於地方建設？			
答案	有效問卷數	百分比	累積百分比
A 非常同意	28	43.75	43.75
B 同意	20	31.25	75.00
C 沒有意見	4	6.25	81.25
D 不同意	9	14.06	95.31
E 非常不同意	1	1.56	96.87
X（漏答）	2	3.13	100.0
總和	64	100.0	—

（資料來源：筆者自繪）

筆者問卷發現有 71.88% 的受訪者認為派系穩定發展對台東地方建設有負面影響，20.31% 的受訪者認為地方派系穩定發展有利地方建設與發展，另有 7.81% 的受訪者不表意見，顯示不論是否為派系成員，多數受訪者並不樂見派系在地方上穩定發展，如表 26。

⁸⁷當時吳俊立仍為台東縣議會議長，賴順賢等人曾在議會公開舉手支持劉權豪。

表 26 地方對派系的認知問卷統計（二）

11、您認為缺乏穩定的地方派系存在對台東建設具有負面意義？			
答案	有效問卷數	百分比	累積百分比
A 非常同意	32	50.00	50.00
B 同意	14	21.88	71.88
C 沒有意見	5	7.81	79.69
D 不同意	11	17.19	96.88
E 非常不同意	2	3.12	100.0
總和	64	100.0	—

（資料來源：筆者自繪）

台東縣工商不發達，自有財源嚴重不足，以 90 至 94 年包括稅課、工程受益費、罰款及賠償收入、各項規費收入、營業盈餘及事業收入、捐獻與贈與收入、自治稅捐等收入，平均台東縣每年自有財源約 34 億元上下，台東全年總預算歲入約有六、七成來自中央補助⁸⁸，歷任縣長總有辦法「弄」到一筆不小的私房錢。

台東縣財政困窘數十年如一日，歷任縣長面對選民批評「地方都沒有進步與發展」時，最常用的一句話即為「巧婦難為無米之炊」，近卅年來，從蔣聖愛、鄭烈、陳建年、徐慶元、吳俊立至現任的鄭麗貞無不表明，「自己真的很想做事但縣府沒錢，實在有心無力。」然而就最近 2002 至 2007 年台東縣政府每年歲入歲出總預決算書、台東縣統計要覽，吾人卻可輕易發現從民國 91 年至 96 年第十四屆台東縣長徐慶元，及第十五屆的吳俊立與鄭麗貞縣長任內，縣長每年的私房錢還不少，且平均都有 4、5 億元左右。

筆者依台東縣政府補助及捐助案件審查小組設置作業要點第二項規定，再從各年縣府預算書中找出已經明定用途，但未有明定補助對象之預算，並加以彙整所得；縣府歷年預算中未有明定補助對象之預算就是長經被視為縣長可自由運用的私房錢⁸⁹。近年來台東縣政府為昭公信，不僅成立補捐小組，且將各項補助與捐助一併上網公告，任何人只要上網就可看到那個單位向那位議員要多少補助款，準備拿來做什麼？縣府核定與否，皆一清二楚，從中即可一窺縣長任何使用每年他手上的私房錢⁹⁰。這筆私房錢還不包括台東縣 30 位縣議員，四年任期內，

⁸⁸參見台東縣政府 2001 至 2005 年總預、決算書，內容詳載於台東縣政府於 2006 年 9 月最新版本之「台東縣統計要覽」之相關簡明表；因在收集過程中，有些部分預算、決算有遺漏，故以最新版本的台東縣統計要覽為參考。

⁸⁹這筆私房錢來自中央一般補助款、地方自有財源，科目則分佈於教育、文化、農業、公共工程建設、水利、環保等所有預算項目中，主要都是以預算法已指定用途，但未指定補助對象，因隱藏在繁細的預算書中，很難被發現，但識者還是可容易找到。

⁹⁰台東縣政府補助捐助管理系統網址：<http://cp.taitung.gov.tw/cpnews3>。

每人每年有四百萬元的議員小型工程及社團建議補助款⁹¹，即扣除縣議員的小型工程、採購建議補助之外，縣長經由縣府財政、主計、計畫等局室專業行政官僚協助，東挪西借，還是可以很輕鬆的找出上述動輒四、五、六億元私房錢，見表 27。

這筆私房錢通常也被縣長拿來作人情，一位縣府受訪主管說，「選舉時候要要樁腳支持，幫你把票一張一張催出來，選後就要還人情，不還人情，就別想一任，這是很現實的事，因此，常常是這個里長來要個幾十萬清水溝，那個村長來討經費建在山坡上建個農用蓄水池，那個鄉長來拿個幾百萬元架路燈、修馬路、開農路，這個學校來要個經費辦活動，那個社團聯誼來要餐費，四、五億元雖不少，但就這樣被花光。」



⁹¹配合地方派系生態，從國民黨主政時期各縣市政府即每年給特別編列一筆小型工程或設備採購、整修的建議補助款給每一位縣市議員（鄉鎮市公所則編列預算予鄉鎮市民代表）定額的補助款，根據台東縣政府歷年預算書，這筆補助款最早出現在民國 82 年，即當時的縣長陳建年任內議員的建議補助款每人每年為 150 萬元，但到陳建年競選連任時即民國 86 年已調漲為 250 萬元，民國 90 年徐慶元縣長任內則調高為 300 萬元，而到了 95 年徐慶元任期屆滿最後一年任期這筆議員補助則調高為每人每年 400 萬元；縣議員在法律規定的範圍內可自由運用這筆補助款，包括補助 那個社團辦活動的餐費、採購電腦、學校買影印機碳粉或墨水夾與紙張、那個村里要蓋水溝，都可以用，只要議員寫了「單子」送到縣府，縣府就立刻依法撥款或辦理發包及採購。

表 27 民國 91 年至 96 年，歷年台東縣長可自行運用之私房錢比較表

年 度	未有明定補助對象之預算總額	自有財源	佔自有財源比率	縣府歲出決算總額	佔歲出決算比率
91	約 4 億 0686 萬元	約 40 億 9024 萬元	9.947 %	約 123 億 3075 萬元	3.724 %
92	約 5 億 8648 萬元	約 37 億 1643 萬元	15.780 %	約 120 億 3907 萬元	4.756 %
93	約 5 億 4161 萬元	約 33 億 7271 萬元	16.058 %	約 121 億 1184 萬元	4.471 %
94	約 4 億 7959 萬元	約 38 億 5658 萬元	12.435 %	約 114 億 4676 萬元	4.189 %
95	約 4 億 3122 萬元	約 34 億 8045 萬元	12.389 %	約 111 億 6232 萬元	3.863 %
96	約 5 億 0997 萬元	相關預算尚在執行中（附註）			

（筆者自繪；資料來源民國 91 年度至 96 年度台東縣政府歷年總預算書、歲入歲出決算書）

附註：本研究於民國 96 年 11 月 1 日完成，但 96 年的縣府歲入歲出總預決算還在年度執行中，即相關決算作業必須從明年一月起才會進行統計，作業時間約為半年，即相關決算數字須到 97 年 7 月才會公布。

自有財源比率=實質收入+移用以前年度歲計賸餘/歲出*100

實質收入=稅課收入+營業盈餘及事業收入+規費、罰款及賠償收入

+財產收入+捐獻與贈與、信託管理、工程受益及其他雜項收入。

受訪者 B3 說，前台東縣長徐慶元任內一直很想為地方做點事，但派系裡的樁腳人情不能不還，但有感於台東形同文化與藝術的沙漠，他上任後就希望做的事即，設法讓台東縣成為適合人居住的地方，文化建設不可少，基於地方財政困窘，民進黨執政的中央政府對長期屬於國民黨票倉的台東，不可能會有多大的心思照顧，想從中央要到經費的難度高，於是他上任即要求計畫室列管，每年從上述縣長的私房錢裡提個約一億三千萬元，四年下來就約有四億三千萬餘元，剛好拿來籌建台東縣立兒童故事館及台東縣立美術館、台東故事館；至於地方派系樁腳來要人情、要建設時，就想辦法少給一些。

受訪者 A1、A21、B1、B4、S1 表示，縣長如果真為地方好，真想替地方作點事，其實一任四年，其實不要多，一年只要籌措個一億元，四年就有四億，

兩任八年即有八億，四億、八億雖不多，但好好用，足夠為成就地方，為地方帶來建設與進步。

地方派系在鄉鎮與縣市層級可說是相當普遍的現象，派系支持成員當選民代或行政首長，這些當選者反過來又強固派系的地方勢力(朱雲漢與陳明通，1992：85)。地方派系為了能夠在地方選舉中有力的動員選舉，唯一的方式便是透過金錢與社會網絡關係來強力運作，而地方派系在選舉中的地位也才得以造就(趙永茂，1989；王振寰 1996)。

受訪者A2、A1、S8、W1、W2 指出也表示，所有派系成員針對某特定政治人物或某派系領袖的支持，出錢出力，自然也是希望有一天可以連本帶利拿回來，就如同投資一般，每個人要的不同，有人想包工程，有人想要補助，有人希望派系領袖為自己親友安排工作，一位曾與前台東縣長徐慶元關係密切的前縣府局室主管B3 即表示，徐慶元接任台東縣長後私下跟他抱怨過，「縣長實在不是人幹的，每天眼睛睜過就只能做兩件事，一個是幫人找工作，一個是幫人找錢，只要前往台北行政院及各部會洽公，就是伸手向人要錢，要工程建設補助款，不論幫人找工作、幫人找錢，都得看人臉色，向中央要錢，要看中央各部會臉色，你幫找工作，沒有一樣得看人家臉色，找不到工作給人家，對方就開始翻舊帳，以前選舉如何如何支持？幫忙在縣府安排個工作真那麼難？好像自己不幫就是忘恩負義，所以如果臉皮不夠厚，縣長的工作還真沒的做不來。」每位地方縣市長無不尋求連任，但要成功連任就得回饋當初選舉時出錢、出力的派系成員。

「錢不是萬能，但沒有錢萬萬不能」(中國時報，1998)、「選舉沒師傅，用錢買就有」(陳嘉信、1997)⁹²；事實上，如果說地方派系生存的重心在於候選人甄選、輔選、動員、資金提供等一切選舉活動；選舉時支持提供政治獻金，選後當然想找機會拿回來，候選人如果沒有資源可以回饋支持者，很難在這下一次選舉中才獲得支持，儘管回饋的方式很多，人事安插、公共工程發包、社團活動經費補助等不一而足，但基本上派系領袖如果吝於回饋，很難再獲其他派系成員支持。

五、互別苗頭的政治生態，派系領袖各彈各的調

筆者研究發現台東縣地方派系影響台東地方建設近 60 年，根據民主政治理論，民選公職人員當然是為選民服務，執行選民的負託推動地方建設，但檢視被視為地方派系領袖或政治山頭對地方建設與發展，為與前任互別苗頭，可謂各人一把號，各唱各個調，筆者在問卷調查時以開放式讓受訪者就心中地方派系人

⁹²1998 年縣議員選舉相關報導，中國時報，民國 87.1.23，6 版；聯合報，民國 86.12.25，陳嘉信 17 版。

物自由寫出曾有那些建樹或重大建設，經筆者整理，如表 28：

15、請您就前題所提到派系領袖，簡述他們曾為台東縣做過那些重大建設？				
人名	政績	問卷編號	備註	
饒穎奇	爭取體中設立	A2.A4	2	8 人
	爭取南迴公路拓寬	A4. A6.C3	3	
	史前館	A6.A7.A16. C3	4	
	師院升格為大學	A6.C2	2	
	各項建設補助款	A7	1	
	東管處	C3	1	
	縱管處	C3. G2	2	
陳建年	爭取森林公園建設	A2.A7	2	4 人
	台東焚化廠	C2	1	
	活水湖	G3	1	
徐慶元	爭取森林公園建設	A2.B6.C2.P1	4	13 人
	台東焚化廠	B6	1	
	爭取南迴公路拓寬	A3.A4.A5.A7.A8.A9 A12.A24.A25	9	
鄭麗貞	剛上任政績未明，現積極推動深層海水園區	A2.A4.A12.C2.C3.G2	6	6 人
黃健庭	爭取農校(工)升格專科學校	A2.A4.A6.A7.C2.C3.G2	7	7 人
	師院升格為大學	A6	1	
賴坤成	推動殯葬園區綠美化	B6	1	3 人
	台東海濱公園	B6.C3	2	
	日式舍宿藝術村	C3	1	
	四維路步道	P1	1	
鄭烈	台東大學城	C3	1	1 人

(資源來源：筆者自繪)

表 28 顯示，受訪者例舉的派系人物對地方的建設不少，但其中有許多對改進民眾生活、促進地方發展並無助益，甚至有些計畫流於空談，緣木求魚，如台東大學城根本無法落實、國立台東體中現面臨嚴重招生不足，而與台東民眾生活攸關的南迴公路拓寬，直到 2008 年仍無明確的答案；另，筆者根據文獻資料發現不論是否得到民意的支持，很多是在派系影響下作成的決策，包括已故台東縣長蔣聖愛曾力推知本傑帝爾開發案、前台東縣長鄭烈則推出「台東大學城」、陳建年與徐慶元兩人任內完成台東焚化廠的興建案等，其中傑帝爾延宕至今、台東大學城計畫形同泡影，但台東焚化廠卻如同鬼魅豎立在台東市大豐地區，成了所有台東市民的嫌惡設施，要不要核准焚化廠運作，還是支付業者高達 40 餘億的鉅額賠償，在在讓台東縣政府左右為難。

受訪者 B2 指出，台東地方派系領袖另有一個特色，即不管誰當選台東縣長，繼任者通常對於前任縣長的施政往往不會接續推動，想盡辦法就是要另外規劃不一樣的公共建設，表 28 即顯示，包括饒穎奇在內的多位地方派系（政治山頭）各有偏好，如已故縣長蔣聖愛生前有意為台東爭取一所國立綜合大學，但蔣的接任者鄭烈卻不為所動，擱置了蔣的計畫，且另行在知本開發隊另行規劃「台東大學城」，受訪者 B2 以徐慶元任內積極推動藝文活動，編列 1.1 億元籌建台東縣立美術館，隨著徐慶元卸任，新縣長鄭麗貞上台後會不會照單全收還有待觀察，但鄭麗貞如果不重視，不編列後續人事、管理及營運經費，台東縣立美術館可能將因而閒置，甚至成了另一座「蚊子美術館」。

第四節派系不團結的產物——台東火車站

一、台東火車站選址

談地方派系競合對地方建設的外負面影響，31年前南迴鐵路台東車站選址被指定在台東市郊的岩灣地區至今仍是台東人心中的痛，筆者訪談多位地方政壇耆老、政治山頭、派系人物，受訪者說法一是派系炒地皮、一說是台東車站選址是中央直接選定地點後才告知地方，這種兩種說法是筆者研究訪談過程，受訪者普遍提及的說法，如今事過境遷，台東人怨，就連當年擔任縣長的蔣聖愛也在回憶錄中對南迴台東選址深感遺憾。

已故縣長蔣聖愛在他個人回憶錄⁹³中提到，民國六十六年夏，南迴鐵路進行探勘測量。同年11月，他剛當選縣長，尚未就任之前，就有消息稱「台東小站將設在岩灣」。蔣聖愛表示他當時心想「不可能，這是重大建設，怎麼會連縣政府、議會都不知道。」當時有不少地方人士也跟著打探該去那裡買地等如何如何，蔣聖愛表示，當年的確也有官員叫他趕快去岩灣買地，說那裡將要建新站了，但他不相信，也沒去買。

蔣聖愛在回憶錄說⁹⁴：「我在66年12月20日就任縣長，67年4、5月間，當時的台鐵董事長董萍到縣政府拜訪，首次提到新站將設在岩灣的事，當時我就反對，理由是：岩灣腹地太小，對台東發展沒幫助。新站應該設在康樂，理由是：從空中看，康樂是台東市的中心點，腹地大，又接近機場，交通方便，有利於工商發展，對台東較有幫助。但是，鐵路局一意孤行，當初測量隊以工程技術為由，認為岩灣地處下坡，銜接知本便利，適合設站。鐵路局既未知會縣府測量結果，亦未徵詢地方意見，在67年5月做出決定：新站設在岩灣，並由省府命令縣府展開土地徵收事宜。決策過程完全不尊重地方政府及民意，縣府抗議無效，只有棘手的問題留待善後」。蔣聖愛晚年更是對台東車站設置問題，引以為憾。

相較於蔣聖愛的對於台東車站選址的說法，受訪者G1表示，台東火車站設在岩灣的確嚴重影響台東市的進步與發展，至台東火車站設在岩灣並非蔣聖愛的決定，而是在前縣長黃拓榮任內就已定案，地方人士都聽聞他在當地擁有至少五甲土地，是否為了炒作自家土地，外界無從確認，但可以確信的這是黃拓榮的決定，由於蔣聖愛與黃拓榮有姻親關係，蔣聖愛是黃拓榮妻子的侄子，黃拓榮卸任後拉把扶植蔣聖愛接任，蔣聖愛自然得延續黃拓榮的政策，台東火車站就這樣建在岩灣地區。

⁹³黃學堂，2003，「老縣長蔣聖愛憶往」，更生日報 2003.06.17，14版。

⁹⁴前引書。

台東火車站設置在岩灣之前，地方民眾曾反映應設在第三公墓(縣議會現址)或康樂車站現址，最後還是決定在岩灣，受訪者G1說，當時都沒有民意調查，且處於戒嚴時期，而且資訊完全不公開，基層民眾根本不知道，也沒有所謂的民調，等地方民眾知道中央及縣府決定把車站設在岩灣一事定案後，已事隔許久，民眾再提出要求，再陳情，已無法改變決策。

二、不團結的台東錯失建設機會

G1說，政治人物及派系只重視個人與派系的個別利益，一切的重大建設根本都不是地方民眾想要的，自然不符合地方民眾的需求；S1表示，外界說蔣聖愛為炒地皮才把台東車站站址選在岩灣地區跟事實有出入。受訪者G1也以20年前台東爭取設置國立大學失利就是政治人物、派系競爭最後的結果；台東立委席次最多曾達到六席，花蓮才四席，但花蓮重大建設、大型遊憩區均比台東多，人家做了很多，台東卻做沒半項，而像台東體中、台灣史前文化博物館、台東專科的設置這些並未替台東帶來實際好處。

受訪者G1、S1、S2說，有關台東火車站選址，就地方發展、都市計畫，從現在的角度及地方的未來的確是錯誤的決定，當然不利於台東的發展，不論是民眾交通、觀光的发展都不好。台東火車站現址的決定，派系的確是最大的因素之一，但持平而言，當初是先有車站，後有都市計畫的配合規劃，有派系介入自然就有人為操作？

從地方發展的立場來講，當年台東火車站選址，最好的地點應該是第三公墓，即現在的台東縣議會現址，事實台東火車站當初在決定該設在那裡時，其實有三個地點，除了現址之外，還包括了康樂車站及第三公墓，三個地點中，不論怎麼看，從東、南、西、北，第三公墓現址正好位於整個台東市區的正中心，只是當年大家認為，遷移公墓工程浩大難如登天，尤其台灣人重孝道，慎重追遠，把祖先的墳墓搬走是不孝的事，二、卅年前，遷移公墓是一件遙不可及的事，但誰也沒想到，現在公墓遷移卻是很容易的事，第一、第二公墓現在都已開發成了海濱公園、美術館、兒童公園。

地方上有人說，當年台東火車站是前縣長黃拓榮、蔣聖愛兩人的決定，且當初選擇台東火車站現址是因黃、蔣兩人在台東火車站周邊都有大筆土地，甚至有人說黃拓榮擁有10甲土地，黃、蔣兩人配合派系成員炒作土地利益，才會決定把台東火車站設在現址？

受訪者S1表示，「這種說法全然不是事實，台東火車站決定設在台東市郊的岩灣一帶，確實是前台東縣長黃拓榮的決定，後來蔣聖愛接任後，黃、蔣兩人都同屬黃派，蔣聖愛自然蕭規曹隨，這是沒有問題的，外傳黃、蔣兩人與派系成

員因在岩灣擁有大筆土地爲了炒作土地利益，才決定車站設在現址，這樣的傳言是錯誤的，這是事我很了解，當年黃拓榮決定把台東火車站設在岩灣現址，最主要的原因是台東火車站位於卑南大溪沖積扇內，幾乎都是石礫地，根本不適合耕種的荒地，也無土地徵收的問題，加上當年雖有人建議火車站應設在第三公墓或康樂車站現址，但土地取得及公墓遷移的難度太高，黃、蔣兩人最後決定把火車站址選在岩灣。」

S1 表示，當年台東火車站選址過程他也曾參與，當時很多地方民眾都認爲台東火車站設在第三公墓最好，但公墓遷移不易，只好退而求其次建議選擇康樂車站現址，主要是康樂車站現址距周邊都是台糖公司的甘蔗田，早年台糖是國營公業土地都是國有，取得土地設置火車站比較容易，當年我就曾帶著大批地方民眾搭遊覽車前往省政府陳情要求政府撥用 10 公頃台糖土地作爲台東火車站用地，只是後來，前縣長黃拓榮因爲台鐵在岩灣原本就有台鐵的火車機修廠，就地改建、擴建容易。

S2 說，其實台鐵當初會在岩灣設置機修廠，最主要的是配合國防部的要求與計畫，因當年軍方關建志航基地時，就準備開一條鐵路直達空軍台東志航基地內，方便軍方運輸武器、裝備、人員，後來建鐵路直通志航基地的計畫不知何種原因就消聲匿跡、無疾而終；至於康樂車站的設置則是配合永豐餘台東廠的建廠，方便業者可以利用鐵路運輸紙漿等原物料到永豐餘台東工廠內加工造紙，當年的規模其實很小，如今也因爲每天停靠的列車少，乘客也少，康樂站一直未發展。

爲了爭取台東車站設在早期的台東市第三公墓或康樂車站現址，受訪者 S1 說，他曾帶著地方民眾前往省政府陳情，只是當年台灣還在戒嚴時期，民意不彰，不論是中央、省及地方政府制定政策都是首長想怎麼做就怎麼做，不可能顧及考慮民意，記憶裡台東火車站決定設在岩灣現址，根本未進行過民意調查，民意調查是近 10 餘年來的事，至於有沒有經過台東縣議會議決，在他的記憶裡，整個過程沒有經過台東縣議會決議，這跟經濟部在蘭嶼設在低放射性核廢料貯存場的過程是一樣的，也與前縣長黃鏡峰任內一樣，中央發一紙公文向縣政府要地，縣府就同意給地，事情就決定的，未曾徵詢離島蘭嶼鄉民意見。

S1 表示，當年台東火車站設在那裡這是地方的大事，民眾事前都有耳聞，有能力的得到訊息後，自然就會去投資，很難講說，前縣長黃拓榮決定台東火車站是派系成員利益分贓的結果，是決定台東火車站要設在岩灣之後，才有些人前往投資，其實是中央先決定了台東車站要設在台東市郊岩灣，才有後來的都市計畫與更新，但最大的遺憾是，當年他帶人前往省政府陳情，爭取省府同意台東火車站設在台東市第三公墓時，檯面上的民選行政首長、派系領袖因顧慮國民黨的提

名及自己的政治前途，沒人敢出面聲援。

受訪者G1 感慨表示，台東政治人物私心都很重，像是前縣長鄭烈不與饒穎奇往來，前縣長徐慶元擔省議員及立委期間，前往台東縣政府拜會縣長陳建年的次數可以算得出來只有兩次；前縣長蔣聖愛與前台東市長莊丁波不和、前縣長鄭烈與前台東市長李輝芳不睦，這些都影響到地方建設；地方政治人物長期三頭馬車，如何期待地方進步，早年像是南迴鐵路台東車站選址這件事，多數台東人都對台鐵及中央不顧地方民意選定岩灣，當時有權的地方政治山頭人人都只顧自己的政治前途，擔心反抗中央，以後不被國民黨提名，因而沒人敢出面帶著地方民眾向國民黨中央抗爭，多數地方民眾一切只能逆來順受。

當年台東無人敢勇於向國民黨執政的中央政府說不，如今的台東車站因距離台東市區太遠，且缺乏發展的腹地，且因民眾、旅客往返車站與市郊不便，不僅周邊只有零星住戶，縱使縣政府透過都市更新、市地重劃，但台東車站附近依舊商業蕭條；多數受訪者私下皆表示，如果當年南迴鐵路台東車站設在第三公墓，即現今的台東縣議會現址，將可串聯知本溫泉風景區、台東大學、國立史前文化博物館到台東市區，台東市的發展空間必然增大。



第五節派系私下爭利的產物—台東焚化廠建設案

台東地方派系長期影響地方建設與發展，派系間的競合不僅阻滯地方發展，且對地方影響深遠，本研究發現台東地方派系爲了逐利，彼此間長期對抗，只要競爭對手所提有利地方建設的政策議題往往刻意漠視，私下採取不配合的態度，遇地方民眾強烈反對的議題則是在選舉時把責任全數推給競爭對手，被台東人視爲嫌惡設施的台東焚化廠就是派系間爾虞我詐，最後讓派系成員得利，全台東縣民受害的真實案例。

一、台東焚化廠的籌建起因

1992 年里約地球高峰會議宣示「二十一世紀議程」之後，各國莫不競相制定「二十一世紀議程國家行動方案及地方行動計畫」，冀圖防範地球環境變遷與惡化；例如：對地球環境「溫暖化」已紛紛採取各種務實對策；例如對於具備：(1)回收垃圾中熱值發電、(2)避免廢熱及溫室效應廢氣逸散大氣、(3)廢金屬與焚化底灰可部份回收與再利用等特點的大型垃圾資源回收(焚化)廠，乃日愈重視重新加以評估，進而大力推廣⁹⁵（蔡惠民，1997）；且基於國內長期以來因缺乏垃圾處理廠，在垃圾量與日俱增下，垃圾大戰一再的在鄉、鎮、市之間上演，爲解決棘手的垃圾處理問題，政府採行治標及治本雙管齊下的方式來處理，在治標方面：以焚化爲主，掩埋爲輔；治本方面：以垃圾減量及資源回收爲主軸。爲加速興建垃圾焚化廠於 1991 年起計劃在各地區興建 21 座大型焚化廠，日處理量高達 2 萬 1,900 公噸，約可處理台灣地區垃圾量的 70%⁹⁶（吳義雄，1999）。

政府乃參考先進國家以建設—營運—轉移(BOT)或建設—營運—擁有(BOO)模式鼓勵民間機構參與興建營運垃圾焚化廠，一方面紓解政府財政集中負擔，另一方面加速興建垃圾焚化廠。並於自 1996 年在前環保署長張隆盛任內訂頒「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」。(蔡惠民，1997、吳義雄，1999)。根據環保署推動「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」，預計 2004 年以前在全台完成興建 15 座民有民營焚化廠，可增加日焚化處理量 8500 公噸，完成後可使垃圾焚化處理率達到 90%以上，屆時垃圾處理問題可迎刃而解。儘管當時垃圾日產量一天不到 300 公噸，沒有垃圾掩埋場場址尋找不易的台東縣，也是環保署計畫建置垃圾焚化廠的 21 個縣市之一。

爲化解民間誤解，當年環保署推動焚化處理設施，考慮以下幾點特色：

(一)區域性聯合處理：考慮焚化廠設置容量能達到經濟規模，每一座大型焚化廠，可同時服務數個鄉鎮，不同於以往垃圾以鄉鎮處理單元的形態。

⁹⁵蔡惠民，1997，「台灣垃圾焚化廠興建報座談會」，經濟日報，1997.07.19，30 版。

⁹⁶吳義雄，1999，「世界地球日專輯」，經濟日報 1999.04.22，51 版。

- (二)設置能源回收：大型焚化廠裝置鍋爐回收熱能，並設置發電機發電，將剩餘電力出售後低操作營運成本，21 座大型焚化廠共裝置 45 萬瓦發電容量，對電力缺乏的我國稍有幫助。
- (三)設置回饋設施：由工程款中提撥 5%經費興建各項回饋設施，如溫水游泳池、活動中心、網球場、遊戲場等社區活動空間，讓焚化廠與社區相融合。例如台北市內湖焚化廠能源利用中心，充分提供附近民眾休閒運動場所；台北市北投焚化廠煙囪頂設置高空旋轉景觀餐廳提供民眾休閒用餐，更具有環境教育的指標作用。
- (四)開放廠區參觀：鼓勵民眾前往操作中焚化廠參觀體驗，並安排中小學生實施戶外教學到廠實習，讓民眾經由實地了解而不再排斥焚化廠。
- (五)操作資訊公開：對於廠區各項操作運轉數據，除依規定申報主管機關外，於焚化廠門口設置大型電子看板，隨時提供資訊⁹⁷（吳義雄，1999）。

二、中央一手拿棒一手蘿蔔逼台東就範

為讓「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」得以落實，環保署除利用傳播媒體等各種媒體宣導現代科技籌建的焚化廠營轉後，未來不會有戴奧辛、灰渣飄散等空氣與化學汙染問題，試圖化解來自民間的阻力，同時也對各縣市政府展開一手手棒、一手蘿蔔，利誘與威逼的兩手策略，脅迫地方政府就範。

環保署的兩手策略，即明定公年 2010 年達到全台垃圾掩埋場零增建率，即屆時全台不再增設垃圾掩埋場，如果地方縣市政府不配合中央政策，環保署將不再補助地方設置垃圾掩埋場、垃圾車、垃圾子車等相關垃圾處理費用，脅迫地方政府就範，其次對是配合興建垃圾焚化廠的縣市政府不僅提高既有的各項垃圾處理補助經費之外，也明定未來編列預算補助各縣市垃圾焚化廠運轉時垃圾處理費用。

儘管台東地方民意反對興建焚化廠，但前台東縣長陳建年依然在 2001 年 12 月 1 日與廠商達和大豐簽約建廠；2005 年台東焚化廠爆發貪汙弊案，台東地檢署檢察官洪政和因接獲檢舉台東焚化廠興建案官員勾結，包括縣府官員、縣議員、台東市代表數 10 人受賄，檢察官追查廠商達和大豐居中透過國小退休教師周金陵行賄官員與民意代表逾億元，也被檢察官洪政和列為調查對象的前台東縣長陳建年即喊冤弊案與他無關，他只是配合中央政策：「焚化廠採 B O O 民辦民營方式興建，主導權在中央，焚化廠弊案與我無關」⁹⁸（聯合報，2005）。

⁹⁷前引書

⁹⁸羅紹平、劉金清、陳嘉信，2005，「台東焚化廠 疑官商分肥 6000 萬，一億一千萬土地款 地主拿五千萬 其餘疑流入土地捐客及打點官員 檢方朝有無官商勾結方向偵辦」，聯合報 2005.08.19A1、A3 版，聯合報 2005.08.20A4 版。

三、地方派系爾虞我詐惡鬥下——一個詭譎、債留子孫的產物

自從 1991 年環保署確定一縣市一焚化廠的政策後，台東地區包括前台東縣議員林世明、建商劉清朗等 10 位地方人士就開始集資 4 千萬元在台東市郊大豐地區購買農地，熟悉台東縣焚化廠購地內情的陳姓人士說，焚化廠土地原是農地，地主原為盧朝卿，後來有陳有力、周金陵、曹永銘、劉清朗、林世明等人投資入股。

因政府有一縣市一焚化廠政策，鼓勵民間投資興辦資源回收事業，才由周金陵仲介，最後在 2004 年間以 1 億 1 千多萬元賣給達和大豐環保公司，當時簽約有兩張合約，一紙是實際土地買賣價格為 5 千萬，另一紙則是 1 億 1 千萬元，目的在規避檢調調查，日後東窗事發可以自保，由於當初劉清郎等人實際只拿土地價格 5 千萬元，剩下的 6 千萬元，則由居中仲介土地的周金陵用來打點地方上反對興建焚化廠的地方人士，包括買通縣議員、縣府官員等民意代表、地方意見領袖、的「公關費」，以化解地方阻力；而當年投資購地的劉清郎等人則分別與前台東縣長陳建年、徐慶元有交情。

達和大豐環保公司經理徐整說，公司與地主陳有力等人簽約買地，土地價款是 1 億 8 多萬元，包括過戶費等支出，總價 1 億 1 千萬元；公司依照合約與工程進度分期開立支票給陳有力等人，並沒有預留經費做為所謂打點的公關費⁹⁹（聯合報，2005）。

台東焚化廠興建案是一個地方派系惡鬥並從中牟利的典型案例，台東因屬移民社會，藉由綿密的社會人際關係網絡，選舉時地方派系有各自動員支持者的管道，選後一般地方民眾很快可以相安無事，就以集資購買土地的劉清朗、林世明等地方人士彼此相熟，也各有自己支持的地方派系領袖，也因而整個台東焚化廠自 1997 年第十三屆縣長選舉、2001 年第十四屆縣長選舉，台東焚化廠就成了前台東縣長陳建年與前台東縣長徐慶元、前台東縣長徐慶元與吳俊立在縣長選舉時攻擊對手的選舉宣傳文宣，他們彼此攻訐對方暗自推動台東焚化爐興建，但實際上，當初攻擊徐慶元利用台東焚化廠炒地皮的前台東縣長陳建年卻在兩任縣長任期屆滿前一個月，即 2001 年 12 月 1 日與廠商達和大豐簽約；而 2001 年底縣長選舉時多次公開宣示一旦當選就立即下令台東焚化廠停建，但台東焚化廠卻在 2002 年初動工，直到 2004 年 7 月完工，在徐慶元任內台東焚化廠的興建工程從未停頓過；陳建年與徐慶元多次面對媒體皆無奈表示，配合中央政策；徐慶元上任後面對議員批評未兌現停建焚化廠承諾，徐慶元均以台東財政困難，縣府如中止合約停建台東焚化廠得賠償至少 7 億元，縣府實在賠不起¹⁰⁰。

⁹⁹前引書。

¹⁰⁰台東焚化廠已建好未營運，得賠償 42 億元，中央及地方各分攤一半。

全台各地都因焚化爐興建衍生很多問題，其中最令人瞠目咋舌的，首推台東焚化爐。自 2002 年，台東縣府一直想喊停，卻被中央逼著蓋完，但仍無法開張運轉。如今縣府認為長痛不如短痛，不如早點賠錢中止合約了事；但算一算花了 18 億元建的焚化爐，至少得賠 42 億元才能讓它作廢。

1、陳建年簽約 環署逼蓋完

爲了鼓勵各地興建焚化爐，環保署當初訂下「焚化爲主、掩埋爲輔」的政策，並採高壓與懷柔並用的手段推動：一方面提高對興建焚化爐縣市的補助款，一方面明令 2010 年後不准地方再增建新的垃圾掩埋場，揚言屆時將停止核撥垃圾處理補助費。這種棍子與胡蘿蔔齊下的政策，確實發揮作用，台東屢次表達希望停止興建，卻被環保署逼得不得不繼續蓋下去，形成今天更嚴重的困境。

台東焚化爐是前縣長陳建年在 2001 年初與廠商簽下的合約，前台東縣長徐慶元上任後，以垃圾量不足爲由，幾度向環保署反應，要求中止興建。當時如果喊停，要賠償廠商 7 億元違約金，縣府負擔不起；加上當時負責焚化爐興建的環保署專責推動全台焚化廠興建的處長陳聯平向台東縣府撂下狠話，說如果不建，以後垃圾相關補助都會停止，結果台東焚化廠還是在 2004 年年中完工，焚化爐建好了，無力運轉，反而要賠得更多。

根據縣政府的核算，如果依合約保證運轉廿年，政府總共需付給廠商 42 億多元；與其花那麼大筆錢，不如就不要運轉，由政府一次攤還廠商 20 多億元違約金還比較「划算」，但 20 億對財政本身就困窘的台東縣無疑雪上加霜，台東縣政府希這筆錢由中央政府埋單代付，但環保署至今依舊毫無回應¹⁰¹（聯合報，2005）。

徐慶元縣長任內曾多次在縣議會公開表示，台東現有垃圾量，以掩埋方式就足以應付，實在不需要建焚化爐。但前任延續下來的政策，縣政府只能概括承受。他說，如果焚化爐運轉，政府除了 20 年需支付投資廠商建廠的 42 億元本利外，縣政府每年還要負擔運轉費 5、6 千萬元，實在不是台東縣府所能負擔。

建了焚化爐不敢用，縣府只好採「拖延」策略應對；還好廠商達和大豐在興建台東焚化廠時未經合法程序，逕自變更台東焚化廠設計施工，台東縣政府目前抓住這個把柄未核發使用執照，台東焚化廠建好後一直無法運轉。台東縣環保局黃明恩分析，當初環保署執行一縣市一焚化爐政策，與後來推動的資源回收政策時程顛倒，使得各地垃圾量與焚化爐設計處理量有很大的落差，造成今天許多縣市焚化爐不是不敢運轉，就是運轉率大打折扣。

¹⁰¹ 前引書

2、最低焚化量 縣府被綁死

2005 年完工的台東焚化爐，設計容量是每日焚化 300 公噸垃圾，但台東因實施垃圾分類及資源回收有成，2001 年全台東縣的垃圾量已減為每天不過 150 公噸，如今 2007 年全縣每天垃圾量更減為 130 公噸左右，台東垃圾根本不夠燒。台東縣環保局長黃明恩說，當初合約訂下了每日最低焚化量 300 公噸，綁死了縣府；焚化爐運轉一天的基本開銷要 81 萬元，利息等支出加進來，一年就是 1 億多，加上合約逐年攤提台東焚化廠 42 億的硬體建設與設備採購費用，台東焚化廠若運轉 20 年，台東至少得支付廠商達和大豐約近 50 億元。

黃明恩認為，環保署當初沒有先推動垃圾減量，就強行規畫各縣市焚化爐的日處理量，造成政策與執行的落差，應該負決策錯誤的責任。2005 年 5 月間，徐慶元與同樣為焚化爐傷神的雲林縣代理縣長李進勇連袂拜會中央，要求環保署儘快檢討政策，以利縣市遵循。徐慶元認為，一縣市一焚化爐政策應喊停，希望中央協助台東解決 20 多億元違約金賠償問題，但環保署至今未給地方答案。

3、燒外地垃圾 地方反彈大

因全國實施垃圾分類與資源回收、廚餘回收再利用成效顯著，全台各縣市垃圾焚化廠已面臨幾無垃圾可燒情形，加上台東焚化廠、雲林縣焚化廠相繼爆發疑似官商勾結弊案，環保署雖對台東、雲林兩縣「廢約賠償」的要求，並未正面回應；但有意規畫引進花蓮、宜蘭垃圾，解決台東焚燒量不足的問題。但台東縣環保團體反對聲浪很高，反焚化爐自救聯盟理事長劉明川說，台東垃圾都不進焚化廠，聯盟不可能同意外縣市垃圾進入台東，禍延子孫。

焚化爐運轉遙遙無期，承包廠商達和大豐公司經理徐整說，一切根據合約走，縣政府要不就核准商業運轉，要不就是賠償，把廠房、土地都買回去。黃明恩認為，如果中央能幫台東吸收焚化爐建設攤提費，或許可解決縣市燙手山芋，否則恐怕只有打官司了。

4、派系逐利，不平等條約遺禍後代

台東縣興建垃圾焚化廠，遭檢舉有弊情，購地價款 1 億 1 千萬元中，不僅有 6 千萬元疑遭侵吞分肥；台東地檢署從 2004 年著手調查 1 年餘，2005 年 7 月一度羈押國小教師退休後，轉行當土地捐客的周姓人士涉嫌居中為廠商仲介行賄地方政府官員，且檢調甚至發現有縣府前官員涉收賄逾 1 億元，正調查相關人士的資金流向。

但焚化廠案從 1997 年變更地目，1998 年整地，到 2004 年中月完工，一直處於運轉檢測階段，迄未正式啓用。且縣政府已改變態度，不惜賠償 17 億元違約金，停用焚化廠。

台東焚化廠佔地約 3.8 甲，位於台東市豐里里的農業區內；環保署推動一縣市一焚化爐政策後，台東土地投資客就聚焦於這塊土地，曾經多次易手，最後由近 20 名股東集資購入，並登記在劉姓、林姓等六位地方人士名下，再由周姓掮客仲介，出售給廠商建焚化廠，周、劉、林等不是地方財主就是地方派系人士，或與政壇各派系人士熟識，因劉、林等人因而有機會藉由派系管道把土地轉售給廠商。

台東地檢署承辦檢察官洪政和認為，台東縣焚化廠合約有不合理的條款，如保障廠商每天可燒三百公噸垃圾，即使垃圾量不足，仍以 300 公噸計價。焚化廠營運後購電價格，若與投標時的購電價格有百分之五以上誤差，政府得補足或扣減；台東焚化廠一旦運轉，如有多餘電力，政府應以市價購電買回。檢察官洪政和說，如此不合理的條約，是讓台東縣民買單、背債；為何台東縣政府會全盤接受該條約？檢方當然要查當年簽約過程，以及承辦人員有無圖利廠商¹⁰²（聯合報，2005 年）？

¹⁰² 前引書

小結

派系作為一種「社會現象」，應有自我延續及調適新環境的可能，因此在政治環境的變遷與政黨競爭的壓力下，地方派系不論在本質或與環境的互動上都應該發生若干形式的轉型（陳怡如，2005），但不論如何轉型，派系成員逐利，私相收授，把公共資源與財貨當成派系的禁臠。表單的底部

我國中央與地方政府，及各地方政府之間的財政狀況，長期以來存在著「垂直不均」與「水平不均」的現象，尤以各縣市地方政府，既患寡又患不均情況尤為嚴重，長期以來一直仰賴上級政府之補助金及統籌分配稅款彌平其支出所需，（李博琛，2002）且隨著地方政府不斷擴充職能，造成人事費用之負擔沈重，教科文支出、配合中央政府執行經建計畫、徵收公共設施保留地及社會福利制度的實施等，在在都使得地方公共支出不斷擴張，（林淑幸，1995、蔡吉源與林健次，2001），但問題是很多公共支出未必符合地方民眾需求，很多政府經費的使用非具有急迫性，很多資源的分配均受到人際關係、情感厚薄影響。

受訪者 B4 認為，台東地方小，派系的支持與否不僅攸關民選公職人員當選與否，也涉及到地方建設推動的成敗，如果派系成員不支持某項地方建設，絕對會對縣長形成一股壓力，事情不能做下去。派系對民選公職人員最大的壓力還是選票。如果你沒有連任的壓力，派系自然不具有影響力，如果你還要連任，你就要選票，任何民選公職人員，包括村里長、鄉鎮長乃至於縣市長都想連任，想連任，就要選舉，有選舉就要選票，派系對地方建設或公共政策的擬定雖無參與的管道，但靠著選票卻有「發言權」，所謂的發言權，並非一般體制內參與政策討論，而是在體制外，民選公職人員要有選票才能連任，派系是選票主要供應者，這也使得派系在地方建設上及公共政策的制定具有一定程度的影響力。

縣長手上的私房錢如果好好用，是可以做很多事，但你如果 4 年後還要再選，你就沒有辦法，你需要人家用選票支持，當選了就要懂得回報，否則下次人家為何還要再支持你，今天這個村長來錢修水溝，明天另一個里長來討補助架設路燈，建蓄水池，你不能不給，有時明知某某村里長選舉時不是支持你，他來要補助，你也無法當面回絕，甚至為了拉攏對方，還是要替對方設法找錢。

台東地方小，派系的支持與否不僅攸關民選公職人員當選與否，也涉及到地方建設推動的成敗，如果派系成員不支持某項地方建設，絕對會對縣長形成一股壓力，對的事情不能做下去，同樣派系壓力，或有利可圖時，也可以迫使地方行政首長做出錯誤的決策。

派系對民選公職人員最大的壓力還是選票。派系對地方建設或公共政策的擬

定雖無參與的管道，但靠著選票卻有「發言權」，所謂的發言權，並非一般體制內參與政策討論，而是在體制外，民選公職人員要有選票才能連任，派系是選票主要供應者，這也使派系在地方建設上及公共政策的制定具有一定程度影響力。

地方派系對台東地方建設、發展的影響層面既深且廣，從人事、公共工程、社團補助與採購等等都受到派系影響；地方派系爲了分食利益，派系之間的競合原則上是零和賽局，即勝者全拿，且在競爭過程中，爲了不讓競爭派系在選舉或其他方面得利，派系之間可說爾虞我詐，表面對於攸關地方民眾需求的議題，派系之間甚至於派系領袖之間在檯面上、公開場合宣示合作，但私底下卻是採取不合作、不作爲，甚至扯後腿，故意阻擋有利於地方發展的公共政策議題落實，目的自然不希望競爭對手聲勢上漲，社會名望提高，成爲自己未來競選時的障礙；對於不利地方或地方民眾大力反對諸如台東焚化廠的重大建設案，地方派系領袖表面上攻擊對手陣營，但彼此卻私下牟利。



第六章結論與建議

第一節結論

派系演變及各派系間競合過程，可以從派系的結合性質、派系的權力運作方式、派系的權力結構、派系的動員基礎與動員能力、派系與政黨的關係、派系間的結合趨勢來觀察地方派系的變遷與競合模式（趙永茂，1998）。我國地方自治與政治，不但深受中央過度集權，垂直分權不足之外（其中不僅是行政權、決策權，就連預算的運用與分配，也受到中央宰制），另就地方政治發展現況，許多縣市、鄉鎮市的地方發展與建設，長期處於少數家族勢力、派系、黑道、財團、封閉性利益團體、選舉樁腳等所支配、控制、壟斷¹⁰³。

筆者研究發現其實台東地方派系對於地方建設、發展影響相當深遠，且負面作用大於實質，誠如國內學者陳明通、朱雲漢、趙永茂、王振寰、丘昌泰、王業立、田弘茂、Jacobs 等人的研究一樣，地方派系是一個刻意經營一個沒有組織形式，分食地方公共資源的社會人際關係網絡。

地方派系領袖追逐私利，把公共資源當成攏絡人心、打賞派系成員，擴大派系動員選票的工具，派系就像是盤旋在空中兀鷹，隨時準備啄食地上的獵物，看準就俯衝而下，只要能獲得好處，從基層鄉鎮市公所、縣政府所有地方機構人事、地方大小工程、設備採購與社團舉辦活動的補助經費，都是派系爭食的目標。

一、地方派系難以法律約束

從社會結構看，派系是很一個自然組合，卻被刻意經營的社會人際關係網絡，似乎無法用法律去約束，或要求解散，派系成員來自各行各業、社會各階界，包括最基層的村里長、鄉鎮市代表、學校校長、教師、寺廟主任委員、社區發展協會理事、公會與商會或工會幹部到鄉鎮市長、縣議員、縣市長、立委等；近 2、30 年來，隨著台灣民主化結果，國內外學術界越研究地方派系，愈對地方派系持負面的觀感，

美國學者羅威（The End of Liberalism）曾感嘆：不同的利益團體在各種政策方面運用權力，以致損及公共利益；在羅威的眼裡，利益團體如同台灣的地方派系是一個追求私利的組織，但對其他人來說，美國利益團體的重要性，是美國政治體系的成就之一；多元主義學者尤其讚揚利益團體，指其增加政治參與的

¹⁰³此一部分與筆者的觀察、研究結果是契合的。

機會；讓各種利益與價值得以表達；更強烈關注少數人的權益，讓他們有機會凌駕多數人的冷漠；更重要的是，把權力分散到政治體系的各個角落。事實上，利益團體在美國政治體系中難以去除的結構，即團體互動已成民主政府運作的本質（H. J. C. Vile 著、韋洪武譯，2001）。

比較美國的利益團體與台灣的地方派系，美國的利益團體還有法律約束、還有社會可以接受的遊戲規則，以 1981 年美國總統雷根遇刺為例，雷根的隨行秘書布雷迪在事件中受重傷，事件凸顯美國人持有槍枝氾濫，布雷迪及其妻子組織槍枝管制團體大力倡議政府嚴格管制槍制，1993 年美國參議院通過布雷迪法案，限制購槍須 7 天等待期，槍枝經銷商須陳送購槍者填具的表格給警察機關，經警察機關審核確認購槍者不是重刑犯、毒癮者、精神病患、逃亡者，槍枝經銷商才可以交付槍枝給購槍民眾，以確保手槍遠離危險族群。但該法通過後，包括全國來福槍協會（National Rifle Association）等支持擁有槍枝在內利益團體隨即提出反對，認為該法違反美國憲法第二次修正案¹⁰⁴。

在美國不論是支持或反對槍枝管制者，儘管都各有立場與堅持，雙方的共同點與交集均為「預防犯罪」；其中支持槍枝管制者認槍枝會助長犯罪，反對槍枝管制者則強調美國社會犯罪問題嚴重，他們亟需要槍枝自我保護，以對抗暴力犯罪。該項爭議顯示，不論是擁護槍枝管制與反對槍枝管制，在美國類似的利益、遊說團體可以在法令、體制內，藉由遊說、政治獻金等正當途徑、管道以影響美國聯邦政府、國會針對特別公共議題擬定政策。

在台灣，我們看見的是地方派系影響政黨提名，甚至自推派候選人參與地方公職人員選舉，選上了，所有地方公共資源、公共財全成派系分贓與利益輸送、爭逐利益的標的。

受訪者 A1、S1 表示，台東縣確實缺乏穩固發展的派系存在，具體的講應該是各立山頭，政治人物各立山頭，最主要的原因是台東的中央民意代表的席次少，本身（派系或政治山頭）的資源也少，從民國 50 年開始實施地方自治以來，除了縣長一職之外，區域立委及省議員的席次各只有一席，很自然的，派系成員要生存、要跟縣政府作意、要補助就不得選邊站，這幾乎是沒有辦法的事，很自然的，那個政治人物得勢，派系成員就靠了過去，所以說台東除了早期的黃派、吳派可以說是明確的派系存在，到了蔣聖愛之後就沒有派系了，嚴格來講，現在台東是政治山頭林立，稱不上是派系；從民國 49 年實施地方自治至今，全台東縣的 16 個鄉鎮長歷任鄉鎮及歷任村里長、縣議員、鄉鎮市民代表有半數，甚

¹⁰⁴ Thomas R. Dye Understanding Public Policy, 9th ed; 羅清俊、陳志瑋譯〈公共政策新論〉, p121, 韋伯文化業出版社, 1999 年 4 月。

至保守的說，有八成以上都是國民黨籍的，就以縣議員來講，民進黨至今只會選上一席縣議員（即第 14 屆的縣議員黃麗香），要講台東有派系，太概就只有國民黨派、縣長派、立委派、議長派。

但派系卻藉人情、非正式管道影響決策，決定有限公共資源分配，較之歐美國家在法令規範內的利益團體遊說，國內派系對於公共政策的干擾缺乏有效規範，易形成「密室政治」或密室交易。

二、派系穩定與否皆不利地方建設

台東地方派系發展特色是缺乏穩定的派系，不像西部縣市的派系發展穩定，高雄縣就由黑派、紅派、白派輪流執政，大家雨露均霑，好處大家分，地方建設各鄉鎮都有，台東縣長期缺乏穩定派系，政治山頭林立，派系成員爭相逐利，誰有本事可以動員選票，或誰可以大力資助派系領袖競選經費，誰就可以大聲說話，誰就可以從藉由派系在政治上、地方建設與公共工程、人事、社團補助等獲取最大的利益，但不論台東的地方派系穩定或不穩定，只要派系領袖不是真心爲了多數縣民或地方利益，派系穩定與否對地方建設與發展都只有負面影響。

受訪者 A5 說，這幾年台東縣長四年就換人，新的縣長一上台就大幅調整縣府人事，選舉一結束，縣府就人事大風吹，前縣長用的人，新的縣長不用，這是縣長的人事權，但人事安排不能從專業、能力作考量，而是根據忠誠度，人事被當成酬庸，不適宜的人被放在不適宜的位置上，勢必連帶影響地方政府的公共政策與決策品質，這樣的發展的確不利地方建設；人事如此，地方公共建設也是如此，公共工程成了酬庸，就很難期待品質。政治人物的選舉恩怨確實會影響地方建設。

三、派系間的競爭與對抗嚴重影響台東地方建設

筆者研究發現台東地方建設落後，除了先天上的地處偏遠、交通不便等因素之外，地方派系間的競爭與對抗，彼此爲了爭逐利益而相互掣肘，才是影響台東地方建設的關鍵因素，從 30 年前籌建南迴鐵路台東車站的選址到近年的台東焚化廠興建過程，各派系間與派系領袖、政治人物都只顧個人私利。

立委黃健庭對派系惡鬥就感慨很深，他說，他過去四年努力推動的台東農工升格台東專科學校一事而言，有兩道阻力，第一個反對的是台東農工現任教職員擔心升格後失去工作，爲了化解這道阻力，我極力推動修改專科學校法，即限定只有台東可以在專科學校附設職校，讓台東農工現任教師工作有保障，這點還被其他縣市立委比喻爲「黃健庭條款」、「台東條款」。

但台東農工升格台東專科第二道阻力就是他的競選對手¹⁰⁵，卻直接遊說當時的行政院長游錫坤直接跳過行政院會，否決院會決議，逕直宣布中止台東專科案，改在國立台東大學附設技術學院，黃健庭說，這對地方利益影響很大；台東農工升格台東專科學校直接受惠的是廣大在台東就讀職校的台東子弟，但台東大學設置技術學院，能考的都是其他縣市的學子；而且台東將由一所專科學校、一所大學變成只有一所大學，損失的是台東學子的權益。

曾任國大代表、省議員及三屆平地原住民立委的林正二說，他從政前後長達17年，加上他在台東土生土長，他對台東地方政壇人物最大的感觸即多數地方政壇有影響力的政治人物都爲了自己的前途與私利盤算，長期勾心鬥角，台東縣包括區域及平地、山地原住民立委與國民黨、親民黨不分區立委席次，最多曾在立法院擁有7席立委，以台東縣不到24萬人口，平均約每3萬餘人就產生一位立委，但是地方不團結，區域不問原住民事務，原住民立委也不管區域選民的事，各自有各自盤算，如果台東的立委不分區域或原住民，能夠團結勢必在立法院形成一股不容忽視的力量，但是可惜，長期以來沒有人出面整合，力量分散了，自然沒辦法形成一股讓中央不敢漠視的力量。

四、派系動員選票力量雖日益式微但對地方建設的影響不會消失

隨著台灣民主化過程中，民眾自主性提高後，國內部分研究顯示地方派系動員選票，影響選民投票行爲的能力呈現衰退現象，甚至派系正逐漸走向瓦解（王金壽，2002），在1997年的縣市長選舉結果，被普遍認爲是有史以來地方政治鐘擺最大的擺，也是國民黨最大的挫敗，雖然部分縣市仍顯示地方派系、家族尙具有強大的組織動員力¹⁰⁶（中國時報，1997），但是反對選民、獨立選民與年輕選民結構興起，已漸削弱派系原有實力，但只要人際社會網絡存在一天，派系就找到依附的對象。

學者趙永茂認爲地方派系的主要角色與功能變遷有如下的變化：

- 1、由於年輕與獨立選民的增加，地方民眾的自主性與權力意識大增，他們已不再受傳統狹隘的地域派系情感、關係與利益所左右，使得派系樁腳的動員、影響力已大爲鬆動，也造成國民黨及派系估票體系的失靈與混亂。
- 2、隨著反對人口與政黨政治意識的高漲，以及國民黨威權支配力鬆弱，國民黨內地方派系間的分裂與對抗，不只造成國民黨力量的割裂與政權的流失，也產生「兩派共亡」的現象。

¹⁰⁵黃健庭受訪時未指明競爭對手是誰，但以2006年立委選舉，黃健庭最大的競爭對手即民進黨提

名的前關山鎮長許瑞貴，筆者在訪談時曾追問「是否即許瑞貴」，黃健庭依舊笑而不答。

¹⁰⁶中國時報，1997.11.31，11版。

- 3、由這次選舉結果來看，雖然地方派系在部分縣市仍具威力，但隨著政黨政治與年輕、獨立選民大增的衝擊，其威力已大不如從前，民進黨候選人及其他獨立選民的得票數不是已大為逼近，便是已超越很多，這種現象逐漸粉碎派系主導地方政治的夢想。
- 4、在選舉過程中，除了在原有派系樁腳及其他交換、結合實力之外，派系間的競爭或惡鬥，如果沒有政績主義與人才主義作為後盾，即使能贏得一時，恐怕亦無法在未來經得起考驗。

受訪者 A5 表示：「台東長期以來一直缺乏資源，也就是沒有太多的資源去維繫一個派系存在，加上台東地方小，人與人之間很重人情，與我交好的人，可能也是另一方競爭對手的朋友，選舉時，不表態，誰也不得罪的支持者很多，這是致使台東缺乏穩定派系，或者說台東一直未形成具有組織式的派系，只有零星的山頭；由於民智日開，選民也愈來愈有主見，中間或中性選民力量變大了，選民的投票意向派系愈來愈難左右，派系自然式微；加上政黨的力量愈來愈大，規範也愈來愈嚴謹，我認為未來派系存在空間與發展的機會將愈來愈小；特別政黨立場鮮明，就以我身為立法委員問政時，對各項法案也要遵守黨的決定，個別立委沒有太大的表現空間。」

他說，過去台東派系就不足以影響政黨提名候選人，如今，政黨初選制度的落實與推動，也使得派系在候選人的推舉方面，愈來愈沒有發言權。基於上述諸多因素，他認為派系會將式微。

許多人樂觀的以為，隨著都市化與經濟發展，以及教育水準提昇，甚至是法律規範與制度改造的結果，地方派系影響選舉結果的程度將會逐漸降低。不過，我們卻不得不承認地方派系依然存在的事實，尤其在都市化程度較低較慢的縣市或是鄉鎮，地方派系在選舉期間所展現的動員實力仍是相當驚人的¹⁰⁷（林男固，2005）。

地方派系是一個自然形成社會人際關係網絡，人不能脫離社會，離群索居，只要由人構築而成的社會體系存在一天，人際關係便不可能瓦解，派系就不可能完全消失，派系或許在選舉時推薦候選人的影響力式微，但只要人情在，就得還人情。地方派系不會消失。（徐永明、陳鴻章，2002；劉麗萍，2004）

¹⁰⁷ 前引書

第二節 建議

地方派系既然不可能完全消失，地方派系既然對地方建設與發展有如此大的影響，縱使社會大眾對地方派系把持負面的評價多於正面，但在地方派系如同幽靈般的依附地方政治的情形下，筆者試者提出下列四點粗淺的建議：一、地方政壇人物應摒棄私心，團結努力推動地方建設發展；二、學術界及社會各界應多關注派系運作；三、強化公民參與；四、健全與落實政黨政治。

一、地方政壇人物應摒棄私心，團結努力推動地方建設發展

台東縣儘管位處偏遠、交通與建設落後、工商不發達，但交通不便不該成為執政失敗的藉口，基本以現有的自然環境條件，台東還是一個很有發展潛力的地方，只是長期以來地方政壇上的各個派系或政治山頭沒有人帶頭做對的事，；林正二說，以台東立委席次多，如能把縣長、縣議會議長與立委的力量整合起來，會是一股很可觀的力量，未來地方政壇人士應該好好思考該如何整合大家的力量，把大家的力量極大化，思考如何讓台東更好。

台東縣長鄭麗貞曾於 2007 年 11 月 28 日帶著副縣長彭德成及各局室主管在台東縣議會公開宣示，近期內她將率縣府團隊要北上為台東請命、替台東人發聲，讓交通部知道台東要南迴公路拓寬、花東鐵路雙軌化與電氣化、要建聯接台東南田與屏東旭海的省道台 26 線等，總經費高達 199 億的台東 10 大交通建設。

交通建設落後是台東人的痛，也限制台東過去近 60 年來的發展，交通不便，企業不來投資，產業不興，多少台東子弟因此離鄉背景遠赴外地工作，多少遊子逢年過節為了返鄉團聚得熬夜排隊數日，只求買到一張來回的車票。

但作為台東的大家長，為地方爭取建設，責無旁貸，鄭麗貞要帶著縣府團隊北上為地方爭取建設，值得肯定，但地方上有不少人批評鄭麗貞是在作秀，因為鄭麗貞要率縣府主管北上向中央請願的訴求，台東人喊了很久，中央早就知道，鄭麗貞與其帶著縣府主管北上，不如在地方上先整合各方勢力，在台東形成足以讓中央不得不重視的力量。

二、學術界及社會各界應多關注派系運作

台灣地方派系惡質化的現象，許多學者均認為這是一個必須重視的問題，由於關係式交易是地方派系運作過程中，相當重要的一個運作機制，因而如何有效處理關係式交易，將有助降低地方派系對民主機制運作的影響（黃懷德，2001）。

儘管地方自治已法制化，有了明確的制度、遊戲規範，台灣實施選舉已逾半世紀，但制度化（institutionalization）及民主化（democratization）的地

方政治、資源，仍舊被少數的地方政客及關係族群等所濫用，形成一個分贓的生態鏈或網絡，肆無忌憚地分食地方公共資源（趙永茂，1998），這種現象長期無法改善，自然形成一種信任的斷層（confidence gap），了解地方派系的運作模式，或許有助地方政府與政治，提高行政效率與達到社會公平（efficiency versus social equity）¹⁰⁸。

未來不論是學術界、大眾傳播媒體、社會大眾及包括台灣環保聯盟等公益團體不妨多注意、多了解地方派系如何運作，地方派系如何配公共資源，對地方派系有了更深刻的認識，或許就能適時阻擋地方派系領袖作出不利地方建設的錯誤決策。

三、強化公民參與

國內公共行政學近年新興的「新公共管理理論」，強調所謂「全民政府」的觀念，其指的包括公民在內的政府，政府的功能是用來提供公共服務，而不是統治；全民政府概念涵蓋的範圍包括所有人民，政府代表不再只是民選官員與行政官僚；政府是由公民來主導，而不是由傳統的行政官僚所控制。全民政府又可稱為「公民性政府」、「參與式政府」與「市民主義政府」。

美國「公民實踐網絡」（Civic Practices Network, CPN）提倡現代的公民應該要具備「新公民精神」（New Citizenship），積極的參與公共事務、建構政府與民間共同合作的模式，以創造社會的最大福祉。政府原本就是人民委託某些人來替眾人服務的機構，行政人員本身也是公民的一員，與其他公民無異，因此，基本上政府與人民是平等、一體的，一個完美的民主社會，既要有積極性的公民，也要有積極性的政府。（許文傑，2000）。

當代政府的治理（governance）觀念應該要從「官僚主義」蛻變到「市民主義」典範：這個典範所強調的是消費者導向（consumer-oriented）、服務導向的政府，並且必須具備回應消費者需要的能力（丘昌泰，1997）。

從民主政治的內涵來看，民主政治的實踐，基本上必須建立在「人民的同意」（consent of the governed）、「知的公民」（informed citizenry）、及一個「有效的公眾參與系統」（an effective system of public participation）等三個必要條件之上；而在這三個條件之上，「公民參與」乃是「人民或民間團體基於主權的認知及實踐，對於政府的行動及政策可以獲得充分的資訊，同時也有健全參與的管道」（許文傑，2000；傅麗英，1995）。

¹⁰⁸趙永茂，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，政治科學論叢第九期，1998年6月，p306。

就政策形成過程而言，「公民參與是指對某項公共事務或政策具有利害關係之個人或團體，直接涉入政策過程中，以影響政策結果或了解、熟悉有關該政策資訊的一種諮詢活動。」(陳金貴，1992)另外，從社區的觀點來說，「公民參與就是社區中的居民運用權力，以決定有關社區中一般事務的過程。」

民主社會中，每個人都有參與或不參與的自由，選擇不參與一方面是因為參與能力的不足，另一方面則是公民意識的薄弱，以及自覺參與行動可能的影響有限而不願採取積極的行動，但選擇不參與，嚴格來講，不能稱為真正的公民，只是「可能的」(potential) 公民。

傳統代議民主已被視為「弱勢民主」(thin democracy)，只有直接經由公民參與的行動所形成的，才可以稱為「強勢的民主」(strong democracy)；公民參與的整體概念應包括二個意涵：一方面它是建立在個體認同社區公共利益基礎上的一種政治活動，每個公民可以平等參與決策過程，互賴、互信進行公開溝通，從而做成公平分配資源的各種決策，此種參與即「相互性的行動」(participation as interaction)。

另一方面，公民參與也具有保障公民本身權利、擴大公民利益、及提供政治系統正當性等功能，這種參與是一種「工具性的行動」(participation as instrumental action) (彭懷恩，1990)。

政策制定過程，期望透過民眾的參與，以提深政策品質並充實政策的內涵。而在有關民眾參與的研究中，吳文陽(1994)¹⁰⁹曾先以衛武營公園開發為例，探討衛武營公園政策制定過程中民眾參與的狀況，如參與策略的運用、參與管理的利用、及所遭遇的參與限制。他認為從「權力」概念透視國家公權力行使，以及公民參與公共政策之運作模式，特別針對公民參與在公共政策制定與執行上所可能引發非理性、負面的舉動行為，強調公民參與之權利行使當有所約束與限制，須在符合遵守法律規範的情形下進行，俾以確保法律之安定性，強化公共政策之執行力。

公民參與應從政府部門與公民「合作」觀念關係建立著手，藉由雙方面理性溝通、平和對話，圓滿解決富爭議性之政策議題。咸信唯有政府部門與公民二者相輔相成、融為一體，方能型塑既具「民主性」又具「效率性」的公共政策，以達福國利民之目的¹¹⁰，自然可防止派系所帶來的負面影響(陳其南，1992；陳敦

¹⁰⁹吳文陽，(1994)，「民眾參與公共政策制定—高雄地區衛武營都會公園推動工程為例」。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

¹¹⁰陳文海，(1998)，「公民參與之研究：在公共政策制定與執行上的限制及其突破策略」。國立中山大學政治學研究所碩士論文。

源，1999）。

現代人對於公共事務往往有「鄰避情結」(Not In My Backyard)，即事情只要不是發生在我家後院，管別人死活，大家都抱持「自掃門前雪，莫管他人瓦上霜」，最後是你家後院真發生事情，也沒人關懷；就像是台東焚化廠當初選址在台東市郊的豐里、豐源地區，雖見大豐地區民眾數度上街前往縣政府、縣議會及台東市公所陳情、抗議，但未見其他台東市民聲援，如今台東焚化廠未來一旦營運，煙塵隨風飄散，涵蓋範圍卻是整個台東市；我們期待台東縣民能多關心地方上的公共事務，當然其中也包括地方派系如何影響鄉鎮市公所、縣政府有關政府人事、公共建設、預算等公共資源的分配，才能有效防杜地方派系不當的政治分贓。

四、健全與落實政黨政治

地方政治生態，即指地方政治中，互動共生的行為個體和群體，與地方政治、經社文化等環境間的動態互動體系。它同時具有一般生態學的特徵，例如與環境互動、動態共生、共變，以及呈延續發展狀態等現象。在實際的地方政治中，個體的政治人物和團體，自然十分重視政治權力與社經利益的汲取。地方派系為了維護其共生個體和群體的最大利益，常運用依附 (patron-clientel) 與結盟 (coalition)、重組等手段，希望在大的競爭、淘汰環境中維護個體和群體的生存與最大利益。

政黨政治已成民主政治理論非常重要的價值，雖然政黨與地方派系的共通點即是在選舉中獲取最多的選票，贏得選舉，但最大的不同，政黨具有提名權、政黨作為有法律的約束，黨員也必須依循黨章、黨綱行事，如果政黨政治能在地方成形紮根，穩固發展，必然對於地方政治人物會有所約制，或許地方派系不會肆無忌憚的分食地方公共資源。

台東過去 60 年來，一直未能形成政黨政治，縱使已取得中央執政權的民進黨，但在台東的發展至今未形成氣候，是一件很可惜的事，但值得注意的是，民進黨在台東雖只有三、四百位黨員，儘管歷年來只產生了一席縣議員、一席鄉鎮市長及兩席鄉民代表，惟，民進黨在歷次立委、國代、省議員及縣長選舉中，所推出的候選人得票數大都突破一萬乃至二萬，顯見民智漸開，選民投票自主性漸強，其實民進黨如能善加利用，好好經營並培植人才，未來大有可為。

國民黨內政治人物各擁山頭相互明爭暗鬥，固然是一隱憂，隨著地方政治生態不變之下，朝、野政黨如何整合內部，掌握社會脈動及地方民眾企求，在良性競爭下，落實政黨政治或許可以共同促進台東縣的地方發展。

參考文獻

中文書目

- 丁仁方，1999，《威權統合主義：理論、發展、與轉型》，台北：時英出版社。
- 王建民，2003，《台灣地方派系與權力結構》，中國大陸北京，九州出版社。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流。
- 王輝煌、黃懷德，2001，《經濟安全、家族、派系與國家：由制度論看地方派系的政治經濟基礎》，台北：韋伯文化事業出版社。
- 王鐵生譯、葛拉罕·威爾森 (Graham K. Willson) 著，1994，《利益團體》，台北：五南公司。
- 丘昌泰，1995，《公共政策：當代政策科學理論之研究》，台北：巨流圖書公司。
- 丘昌泰、余致力、羅清俊、張四名、李允傑，2001，《政策分析》，台北：國立空中大學。
- 台東縣統計要覽，1940—1971，台東縣政府計畫室。
- 台東縣統計要覽，2006，台東縣政府計畫室。
- 田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner 主編，1997，《新興民主的機會與挑戰》，台北：業強出版社。
- 朱志宏、謝復生等，1989，《利益團體參與政治過程之研究》，行政院研究發展考核委員會。
- 余致力，2002，《民意與公共政策—理論探討與實證研究》，台北，五南出版社。
- 吳文星，1992，《日據時期台灣社會領導階層之研究》。台北：正中書局。
- 吳定，1996，《公共政策》。台北：華視文化事業股份有限公司。
- 吳定，2003，《政策管理》，台北：聯經出版社。
- 吳定，2005a，《公共政策》，國立空中大學，初版。
- 吳定，2005b，《公共政策辭典》，台北：五南出版社，三版。
- 吳英明，1994，《公共行政的民主原則與效率原則》，行政管理論文選輯，第八輯。
- 呂亞力，1993，《政治學》。台北：三民書局。
- 呂苔瑋、邱玲裕等譯，2006，Owen E. Hughes 原著，《公共管理的世界 (Public Management and Administration 3E)》台北，雙葉出版社。
- 李美華譯，1998，Earl Babbie 著，《社會科學研究方法 (The Practice of social Research ,8th ed.)》台北：時英出版社。
- 周文欽，2000，《研究方法概論》，台北，國立空中大學。
- 林水波、張世賢，1991，《公共政策》，台北：五南出版社，三版。
- 林鍾沂，1994，《政策分析的理論與實踐》，台北：瑞興圖書股份有限公司。
- 林鍾沂、林文斌譯，2003，Owen E. Hughes 原著，《公共管理的世界 (Public Management and Administration)》台北，韋柏文化出版社。

- 花蓮縣統計要覽，2006，花蓮縣政府計畫室。
- 施威全，1996，《地方派系》，台北：揚智出版社。
- 施添福等編著，2001，《台東縣史「大事篇」》，台東縣政府出版。
- 施添福等編著，2001，《台東縣史「政事篇」》，台東縣政府出版。
- 施添福等編著，2001，《台東縣史「開拓篇」》，台東縣政府出版。
- 若林正文，1994，《台灣：分裂國家與民主化》，台北，月旦出版社。
- 韋洪武譯、H. J. C. Vile 著，2001，《美國政治》，台北：韋伯文化公司。
- 倪炎元，1995，《東亞威權政體之轉型》，台北：月旦出版社。
- 孫本初，2001，《公共管理》，台北：智勝文化事業出版社，三版。
- 孫本初，2006，《新公共管理》，台北：一品出版社。
- 張世賢、林水波，1991，《公共政策》，台北：五南圖書出版公司。
- 張昆山、黃政雄，1996，《地方派系與台灣政治》，台北：聯經出版社。
- 張茂桂，1990，《社會運動與政治轉化》，台北：財團法人張榮發基金會國家政策研究資料中心。
- 莊金標，1993，《台東縣歷屆地方公職人員選舉紀要》，台東縣選舉委員會。
- 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。
- 陳其南，1992，《公民國家意識與台灣政治發展》，允晨文化出版社。
- 陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦出版社。
- 陳東升，1995，《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》，台北：巨流圖書公司。
- 陳敦源，1999，《民意與公共管理》，台北：商鼎出版社。
- 彭懷恩，1990，《政治學：現代政府與政治》，台北：風雲論壇出版社。
- 曾鈺琪，2004，《政治社會學—台灣的地方派系資源利用》，國立清華大學人文社會學院。
- 楊泰順，1994，《利益團體政治》，台北，民主基金會印行。
- 葉至誠、葉立誠，2001，《研究方法與論文寫作》，台北：商鼎出版社。
- 葉肅科，2003，《團體組織》，東吳大學社會學系。
- 廖忠俊，1997，《台灣地方派系的形成發展與質變》，台北：允晨文化。
- 廖忠俊，2000，《台灣地方派系及其主要領導人物》，台北：允晨文化。
- 趙永茂，1978，《台灣地方派系與地方建設之關係》，高雄：德馨室。
- 趙永茂，1997，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北：翰蘆出版社。
- 齊力、林本炫，2003，《質性研究方法與資料分析》，高雄：復文。
- 劉世忠譯，Alan Grant 著，1996，《美國政府與政治》，台北：五南圖書公司。
- 劉義周，2001，《威權體制的變遷：解嚴後的台灣政黨體系的發展》，台北：中研院台灣史研究所。
- 潘明宏譯，1999，Chava Frankfort Nachmias、David Nachmias 著，《社會科

- 學研究方法 (Research Methods in the social Sciences, 5th ed.)》，台北：韋伯出版社
- 潘淑滿，2003，《質性研究：理論與應用》，台北，心理。
- 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：洪葉文化。
- 鄭明德，2004，《一脈總相傳—派系政治在民進黨》，台北，時英出版社。
- 鄭牧心，1988，《台灣議會政治四十年》，自立晚報出版社。
- 薄慶玖，1987，《地方政府與自治（上）》台北：華視文化。
- 謝淑貞，1999，《賽局理論》，台北：三民書局。
- 羅清俊、陳志瑋，1999，《公共政策新論》，韋伯文化事業出版社，一版。

博碩士論文

- 孔健中，1996，《家族發展與地方派系形成之研究—以宜蘭陳家為例》，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 王秀婷，2002，《一個女乩童的生活世界—從啓乩到冷爐的社會網絡發展》，國立東華大學族群關係與文化研究所碩士論文。
- 江信成，2002，《台灣省高雄農田水利會組織與功能變遷之分析：水的政治學》，國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 吳文陽，1994，《民眾參與公共政策制定—高雄地區衛武營都會公園推動工程為例》，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 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。
- 吳毓淳，2002，《誰在八卦？一個社會網絡的分析》，國立政治大學社會學研究所碩士論文。
- 吳慧霞，1993，《我國縣長候選人競選行為模式之研究》，國立台灣大學政治研究所碩士論文。
- 李丁讚，2002，「從社區營造的觀點看台灣基層選舉與社會結構的演變」清華大學社會學研究所講詞。
- 李政亮，1996，《政經轉型與台灣地方派系發展—以瑞芳李家與三重幫之比較為例》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 李炫陞，2003，《我國利益團體遊說活動之研究》，私立銘傳大學公共事務學研究所碩士論文。
- 杜慶承，2002，《政黨輪替對地方派系的影響：彰化縣各案研究》，國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 沈國屏，1993，《派系、反對勢力與地方政權的轉型—高雄縣的個案研究》，私立東海大學社會學研究所碩士論文。
- 林男固，2005，《地方派系依恃動員結構的演變與特質---高雄縣內門鄉的個案分

- 析》，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 林鍾沂，1987，《公共政策評估理論的重建》，國立政治大學政治研究所博士論文。
- 邱建璋，2003，《組織內同儕關係類型、形成歷程及其互動內容之研究：社會網絡觀點》，國立屏東科技大學企業管理學系碩士論文。
- 施威全，1993，《台灣經濟發展過程中的地方派系研究》，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 范姜坤火，2005，《板橋地方派系政治之研究—結盟、分化、式微》，私立銘傳大學國家發展與兩岸關係研究所碩士論文。
- 苗慧敏，1991，《台灣地區地方選舉中派系所扮演的角色及其影響—七十八年屏東縣長選舉個案研究》，國立政治大學三民主義研究所碩士論文。
- 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》，私立東海大學社會學研究所博士論文。
- 張佑宗，2000，《文化變遷與民主鞏固：台灣民主化經驗的比較觀》，國立政治大學政治研究所博士論文。
- 張致源，1995，《嘉義縣地方派系結構變遷過程之研究》，國立政治大學政治研究所碩士論文。
- 許文傑，2000，《公民參與公共行政之理論與實踐—「公民性政府」的理想型建構》，國立政治大學公共行政研究所博士論文。
- 陳文海，1998，《公民參與之研究：在公共政策制定與執行上的限制及其突破策略》，國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 陳怡如，2004，《政黨競爭與地方派系轉型之研究：台北縣中和市的個案分析》，私立世新大學行政管理學系研究所碩士論文。
- 陳信利，2006，《我國重大公共建設決策過程中民意因素之研究—以國道五號公路蘇澳花蓮段興建案為例》，國立東華大學公共行政事務所在職專班碩士論文。
- 陳登亮，2003，《2001年台灣地方菁英民主價值取向之研究》，國立暨南國際大學公共行政學系碩士論文。
- 陳華昇，1993，《威權轉型時期地方派系與選舉之關係：台中縣地方派系分析》，台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 陳榮德，2004，《組織內部社會網絡的形成與影響：社會資本觀點》，國立中山大學人力資源管理研究所博士論文。
- 傅麗英，1995，《公民參與之理論與實踐》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 彭德富，2000，《台灣地方選舉與民主轉型之研究》，國立台灣師範大學三民主義研究所博士論文。
- 程俊，1994，《台灣地方派系與政黨聯盟關係之研究—屏東縣個案分析》，私立東吳大學政治學研究所碩士論文。

- 黃文陽，1995，《民眾參與公共政策制定—高雄地區衛武營都會公園推動過程為例》，國立中山大學公共事務研究所碩士論文。
- 黃江正，2001，《嘉義縣地方派系變遷之研究—以第十屆總統、副總統選舉為例》，國立中正大學政治研究所碩士論文。
- 黃郁琇，1998，《戰後台灣地方派系之研究—以屏東地區為例》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 黃琛瑞，2003，《權力菁英與台灣的政治發展》，國立成功大學政治經濟研究所碩士論文。
- 黃榮清，2001，《嘉義縣地方派系結構對選舉影響之研究》，私立中國文化大學政治學研究所碩士論文。
- 黃懷德，2001，《台灣地方派系之研究---以關係網絡的特質來探討戰後地方派系之演變》，私立東吳大學政治學研究所碩士論文。
- 黃瓊文，1998，《威權轉型前後農會派系特質變遷之研究—以雲林縣水林鄉農會1970~1990年代為例》，國立暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文。
- 黃鐘山，2004，《議會次級間政團體策略結盟之研究—以第十四屆台中縣議會為例》，國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 楊英杰，1995，《從聯盟理論看台中縣地方派系之互動：以83年議長選舉為例》，私立東海大學政治學研究所碩士論文。
- 楊樹源，2001，《台灣地區「分立政府」與「一致政府」體制運作之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例》，國立中正大學政治學研究所碩士論文。
- 楊靜華，2002，《民進黨地方政治生態之研究：以南投縣為例》，私立東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
- 葉子超，2005，《地方勢力介入學校事務、校長因應策略與學校效能關係之研究》，國立高雄師範大學教育學系碩士論文。
- 劉麗萍，2004，《以社會網絡分析建構虛擬社群之人際信任指標》，東吳大學商學院企業管理學系碩士在職專班碩士論文。
- 潘茹雄，1997，《台灣的地方派系與政黨：高雄縣個案研究》，國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 潘營忠，2002，《人際關係取向的競選策略之研究》，國立政治大學政治學系碩士論文。
- 蔡春木，2002，《地方派系對府會關係影響之研究：以台中縣為例》，私立東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
- 謝瑞明，2002，《地方派系對地方政治影響之研究：以桃園縣個案分析為例》，私立中國文化大學政治學研究所碩士論文。
- 韓秀珍，2002，《政黨、派系與選舉三角關係之研究：2001年市長、立委選舉以及2002年市議員選舉基隆市個案分析》，國立政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文。

期刊與學術研討會論文集

- 丁仁方，1999，「統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型」，《政治科學論叢》，第 10 期，p59-82。
- 王金壽，2002，「瓦解中的地方派系」，《2002 年台灣社會學年會學術研討會論文集》，台中，私立東海大學社會學系。
- 王振寰、沈國屏，1995，「地方派系，反對勢力，與地方政治的轉型：高雄縣個案研究」，《東海學報》，第 36 卷。
- 王業立，1998，「選舉、民主化與地方派系」，《選舉研究》，第 5 卷，第 1 期，p77-94。
- 王業立、黃信達，1997，「地方派系動員效果之研究—台中縣為例」，國科會補助專題研究計畫。
- 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》，第 21 期，p189-216。
- 王業立、蔡徐修，2004，「社區發展協會與地方政治」，《2004 年台灣政治學會年會學術研討會論文集》，高雄，私立義守大學公共政策與管理學系。
- 朱雲漢，2001，「國民黨與台灣的民主轉型」，《二十一世紀》，第 65 卷，p4-13。
- 朱雲漢、陳明通，1992，「區域性聯合獨占經濟，地方派系與省議員選舉」，《國科會研究彙刊：人文及社會科學》，第 2 卷 1 期，p77-97。
- 江欣彥，2004，「地方派系與政黨發展：從研究途徑檢視國、民兩黨之異同」，《2004 年台灣政治學會年會學術研討會論文集》，高雄，義守大學公共政策與管理學系。
- 吳英明，1995，「都市生活和市民參與」，《中國行政評論》，第 4 卷第 2 期，p79-102。
- 吳重禮，2002，「台灣地區派系政治研究文獻的爭議：美國機器政治分析途徑的啓示」，《政治科學論叢》，第 17 期，p81-106。
- 吳重禮、黃紀、張壹智，2003，「台灣地區分立政府與一致政府之研究：以 1986 年至 2001 年地方政府府會關係為例」，《人文及社會科學集刊》，第 15 卷，第 1 期，p145-184。
- 吳重禮、楊樹源，2001，「臺灣地區縣市層級分立政府與一致政府之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例」，《人文及社會科學集刊》，第 13 卷，第 3 期，p251-305
- 施添福，2000 年，專題演講講稿「台灣東部特性：一個歷史地理學的觀點」，國立台東大學人與空間研究室。
- 家博 (Bruce Jacobs)，1980，〈台灣鄉村地方政治的兩個問題〉，大學雜誌第 100 期。
- 徐永明、陳鴻章，2002，「地方派系在國民黨：衰退還是深化？」，《2002 年台灣政治學會年會學術研討會論文集》，嘉義，國立中正大學政治學系。
- 徐永明、陳鴻章，2003，「地方派系與政黨正式結盟型態與程度的變化：以 1983-2001 區域立委選舉為例」，《2003 年台灣政治學會年會學術研討會論文集》

- 集》，台北，私立東吳大學政治學系。
- 高永光，2003，「政黨輪替與地方派系勢力變遷：基隆市的個案分析」，《2003年台灣政治學會年會學術研討會論文集》，台北，私立東吳大學政治學系。
- 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」，《地方社會》，私立東海大學東亞社會經濟研究中心，p31-67。
- 陳怡君，2004，「我國村里與社區發展協會之研究：以龍井鄉新東村為個案分析」，《2004年台灣政治學會年會學術研討會論文集》，高雄，義守大學公共政策與管理學系。
- 陳明通，1999，「地方派系、賄選風氣與選舉制度設計」，《國策專刊》，第7期，p12-13。
- 陳明通與朱雲漢，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》，第2卷，第1期，p77-97。
- 陳金貴，1992，「公民參與的研究」。人事月刊，第十六卷第一期，頁11-25。
- 陳敦源、黃東益，1998，「分裂政府在台灣：地方政治研究的新取向」，《地方議會回顧與展望學術研討會論文集》，私立東海大學政治系。
- 陳陽德，1996，「民主轉型與地方政治生態變遷」，《東海學報》，第37卷，第5期，p175-190。
- 陳慧瑛、林進坤，1978，「待從頭，收拾舊派系」，《時報新聞周刊》，p54-59。
- 彭德富，2000，「民主鞏固與台灣地區的憲政改革」，《三民主義學報》，第21期，p131-146。
- 湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002，「分立政府與地方民主行政：從台中縣地方基層建設經費論地方派系與肉桶政治」，《中國行政評論》，第12卷，第1期，p37-76。
- 黃東益，2001，「政黨政治發展與地方派系運作」，國立中山大學《政治系學術研討會論文集》。
- 黃德福，1994，「現代化、選舉競爭與地方派系：一九九二年立法委員選舉的分析」，《選舉研究》，第1卷，第1期。
- 黃德福與劉華宗，1995，「農會與地方政治：以台中縣與高雄縣為例」，《選舉研究》，第2卷，第2期。
- 趙永茂，1998，「地方政治生態與地方行政的關係」，《政治科學論叢》，第9期，p305-328。
- 趙永茂，1986，「派系參與與民主價值取向之相關分析」，《政治學報》，第14期，p.59-127。
- 趙永茂，1996，「台灣地方派系的發展與政治民主化的關係」，《政治科學論叢》，第7期，p.39-56。
- 趙永茂，2001，「新政黨政治形式對台灣地方派系的衝擊」，《政治科學論叢》，第14期，p.153-182。

趙永茂與黃瓊文，2000，「台灣威權體制轉型前後農會派系特質變遷之研究：雲林縣水林鄉農會 1970~1990 年代為例之比較分析」，《政治科學論叢》，第 13 期，p165-200。

鍾穎盛，2000，「台灣民主鞏固與政黨政治關聯性之探討」，《中山人文社會科學期刊》，第 8 卷第 2 期，p95-118。

報紙

吳乃德，「地方勢力坐大可能成為政經怪獸」，中國時報，1995.5.24，4 版。

吳芳銘，「農漁會的政經二元性格」，中國時報，2002.10.01，5 版。

李蕙君等，「東縣音樂教師甄試不會彈鋼琴竟上榜，縣議員怒砸鋼琴掀內幕」。聯合報，2007.11.29，C1 版。

林全州，「台北縣山頭林立—超級大縣小山頭」，聯合報，1995.10.31，18 版。

張存薇，「東縣音樂教師甄試不會彈鋼琴竟上榜，縣議員怒砸鋼琴掀內幕」，自由時報 2007.11.29，A13 版。

張茂桂，「地方派系的迷思」，聯合報，1986.3.3，5 版。

張瑞昌、何榮幸、尹乃菁，「地方派系、政治家族已非選戰主流」，中國時報，2001a.11.12，2 版。

陳宏明，「市立殯葬園區二期納骨塔及周邊設施工程招標，市代掀內幕」，中國時報 2007.11.15，C1 版。

陳宏明，「東縣音樂教師甄試黑幕幢幢」，中國時報 2007.11.29，C1 版。

陳嘉信，《星期評論》，「財政吃緊、人事緊吃」，聯合報，2007.09.14 C1 版。

黃明堂，「有年立委參選爆炸，黃健庭、許志雄之後，侯武成也宣布參選」。自由時報，1997.9.20，14 版。

黃明堂，「市民代表批立殯葬園區二期納骨塔及周邊設施工程招標有鬼」，自由時報 2007.11.15，A13 版。

黃政雄等，「變調的農會選舉系列報導之五掌握錢與人，競逐總幹事，硬是擠破頭—地方中心連線報導」，聯合報，1993.03.25，4 版。

黃學堂，「老縣長蔣聖愛憶往」，更生日報 2003.06.17，14 版。

葛立堂，「草根勢力、全台探索—台東縣大小山頭林立、政壇合縱連橫」，聯合報，1995.11.01，39 版。

劉金清、陳嘉信、羅紹平，「吳俊立就職即停職」，聯合報，2006.01.21 A2 版、C1 版、C2 版

蔡惠民，「台灣垃圾焚化廠興建報座談會」，經濟日報 1997.07.19，30 版。

羅如蘭，「縫中求生派系纏鬥，組織動員較高下」，中國時報，2001b.10.11，2 版。

羅如蘭等，「地方派系板塊挪移左右選局」，中國時報，2001c.1.30，4 版。

羅如蘭等，「沒有家族派系，新人很難出頭」，中國時報，2001d.8.8，5 版。

羅紹平，「口號·建設·幻景 系列八一無料可燒的化爐：台東焚化爐，燒錢不燒垃圾投資 18 億蓋 容量 300 噸 垃圾才 150 噸 運轉就虧錢 想賠 20 億關門，『一縣市一焚化爐』留下爛攤子」，聯合報 2005.08.19，A3 版。

羅紹平，「不滿鄉公所公共工程預算未依代表人數比率分配，海端鄉代會大刪鄉公所明年預算 4555 萬餘元」，聯合報 2007.11.22，C1 版。

羅紹平，「台東焚化廠弊案 追 6000 萬流向當初所訂民辦民營合約 明顯不利政府 檢方朝收賄、瀆職方向偵辦」，聯合報 2005.08.20，A4 版。

羅紹平，「市立殯葬園區二期納骨塔及周邊設施工程，決標金差與底價相差 2 萬 8 千元，差額僅萬分之六，廠商估價精準，市代質疑有鬼」，聯合報 2007.11.15，C1 版。

羅紹平，「東海國中教師甄選弊案校長遭起訴求刑七年」，聯合報 2007.06.09，C1 版。

羅紹平，「泛藍陣營鬆動，台東態度轉變改採一階段」，2008.1.8，聯合報 A2。

羅紹平，「美麗灣違法超量開發案環保人士控告縣長鄭麗貞圖利業者」，聯合報 2007.06.28，C1 版。

羅紹平，「候武成將參選立委」。聯合報，民國 2007.9.20，c1 版。

羅紹平，「許志雄宣布參選立委」。聯合報，民國 2007.9.10，c1 版。

羅紹平、劉金清、陳嘉信，「台東焚化廠 疑官商分肥 6000 萬，1 億 1 萬土地款 地主拿五千萬 其餘疑流入土地捐客及打點官員 檢方朝有無官商勾結方向偵辦」，聯合報 2005.08.19，A1、A3 版，聯合報 2005.08.20 A4 版。

英文書目

Arrow, kenneth J. (1951), Social Choice and Individual Values, New Haven: Yale University Press.

Belloni, Frank P. and Dennis C. Beller(eds.), (1978), Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective. Santa Barbara, California: Clio Press.

Bosco, Joseph (1992), Taiwan Factions: Patronage, and the State unLocal Politics. Ethnology.

Diamant, Alfred (1996), Political Development and Social Change, New York:

Dunn, William (2004), Public Policy Analysis, 3rd ed, Prentice Hall.

Easton David, (1979), A framework for political analysis, Chicago: University of Chicago.

Huang, Teh-Fu (1989), Local Factions and Party Competition: The Impacts of Electoral System on Taiwan's Political Democratization. Paper presented at International Conference on Elections and Democratization in East Asia,

- agonized by the Institute for Nation Research and Asia Foundation , Oct . 7-8 ,
Taipei , Taiwan, R.O.C. (黃德福)
- Jacobs , J. Bruce (1980) , Local Politics in a Rural Chinese Cultural Setting : A Field Study of Mazu Township , Taiwan . Camberra : Contemporary China Center ,
Australia National University.
- James , Anderson (2003) , Public Policymaking , 5th ed , Houghton Mifflin
Company .
- Nathan , Andrew . J . (1977) , A Factionalism Model for CCP Politics In Schmidt ,
Steffen W.et. al. (eds.) Friends and Faction , California: University of California
Press.PP.382-400. (黎安友)
- Panbianco , Aangelo (1988) , Political Parties : Organization and Power ,
Cambridge : Cambridge University Press .
- Scott , James C . (1972) Patron-Client Politics and Political Change in
SoutheastAsia , American Political Science Review , Vol.66 No.1 (March) :
91-113 .
- Siegel , B.J. & Beal , A.R , (1960) , Pervasive Factionalism , American Anthropologist
Vol.62 : 394-417 .
Wiley .
- Wilson , James Q . (1989) , Bureaucracy . Basic Books .
- Wu , Nai-Teh (1987) , The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and
Control Within an Authoritarian Regime . Ph . D. dissertation , University of
Chicago (吳乃德) .

參考網站

- 中央選舉委員會 <http://www.cec.gov.tw> .
- 王振寰 , 《地方派系的過去, 現在和未來》 , <http://www.inprnet.org.tw> .
- 台東縣政府補助捐助管理系統網址 : <http://cp.taitung.gov.tw/cpnews3> .
- 台灣政治網 <http://www.twpolitics.com> .
- 全國博碩士論文資料網 192.83.186.1/theabs/01/ .
- 國立政治大學選舉研究中心 <http://vote.edu.tw/ce> .
- 歷屆公職人員選舉資料查詢系統 <http://vote.nccu.edu.tw/cec/cehead.asp>
- 聯合報智識庫 : <http://www.udngroup.com>

附錄一

受訪者：A5

時間：2006.08.07 PM03:00

地點：某立委服務處

問：你認為地方政壇上有派系存在嗎？地方派系的作用為何？

合：地方派系最大的作用在於鞏固派系的利益，派系最明顯的運作方式即透過選舉爭取民選公職；但我個人不認為台東有派系存在，特別是類似西部縣市如高雄縣的紅派、黑派有組織、有固定的運作模式，可以在各種選舉推出自己的候選人，因此我不認為台東有派系存在。

問：派系的有廣義及狹義的定義，你剛提到的是狹義的定義，我則認為台東的派系是廣義，更具體的而言，台東的派系定義應該用山頭，即誰當選縣長，誰當選議長，誰當選立委，誰就是派系的領袖，不知你是否同意？

答：我認同台東地方政壇上只見山頭，不見派系；就像過去我父親黃鏡峰當台東縣長時，我還很小，長大後，我曾問我父親是不是派系的領袖，我父親也說他不是派系領袖，他一直強調，他當縣長就要為縣民做事，因此，他盡力整合地方各方利益，吸納各方成員，但他不認為自己是派系領袖，跟著他的人是派系成員；當然我也不認自己是派系領袖。

問：你認為台東沒有穩定的派系存在的原因為何？

答：台東長期以來一直缺乏資源，也就是沒有太多的資源去維繫一個派系存在，加上台東地方小，人與人之間很重人情，與我交好的人，可能也是另一方競爭對手的朋友，選舉時，不表態，誰也不得罪的支持者很多，這是致使台東缺乏穩定派系，或者說台東一直未形成具有組織式的派系，只有零星的山頭；由於民智日開，選民也愈來愈有主見，中間或中性選民力量變大了，選民的投票意向派系愈來愈難左右，派系自然式微；加上政黨的力量愈來愈大，規範也愈來愈嚴謹，我認為未來派系存在空間與發展的機會將愈來愈小；特別政黨立場鮮明，就以我身為立法委員問政時，對各項法案也要遵守黨的決定，個別立委沒有太大的表現空間。

此外，過去台東派系就不足以影響政黨提名候選人，如今，政黨初選制度的落實與推動，也使得派系在候選人的推舉方面，愈來愈沒有發言權。諸多因素，使我認為派系會將式微。

問：即使台東沒有派系，但台東卻有明顯的山頭，每次選舉一結束，派系就重組原本是這個派系的成員很快就依附新的當權，你認為這會不會影響地方的建設？

答：這點我也有同感，就以這幾年台東縣長四年就換人，新的縣長一上台就大幅

調整縣府人事，選舉一結束，縣府就人事大風吹，前縣長用的人，新的縣長不用，這是縣長的人事權，但人事安排不能從專業、能力作考量，而是根據忠誠度，人事被當成酬庸，不適宜的人被放在不適宜的位置上，勢必連帶影響地方政府的公共政策與決策品質，這樣的發展的確不利地方建設；人事如此，地方公共建設也是如此，公共工程成了酬庸，就很難期待品質。我個人認為，政治人物的選舉恩怨確實會影響地方建設。

問：您認為台東沒有派系存在，但也同意台東地方政壇存在山頭主義，就山頭林立及選舉恩怨影響地方建設，你個人有具體的經驗可以分享。

答：就以我過去四年努力推動的台東農工升格台東專科學校一事而言，有兩道阻力，第一個反對的是台東農工現任教職員擔心升格後失去工作，爲了化解這道阻力，我極力推動修改專科學校法，即限定只有台東可以在專科學校附設職校，讓台東農工現任教師工作有保障，這點還被其他縣市立委比喻爲「黃健庭條款」、「台東條款」。

台東農工升格台東專科第二道阻力就是我的競選對手（這個競爭對手黃健庭未明說是誰，但以 2004 年立委選舉，黃健庭的競爭對手即民進黨籍的許瑞貴）卻直接遊說當時的行政院長游錫堃直接跳過行政院會，否決院會決議，逕直宣布中止台東專科案，改在國立台東大學附設技術學院，這對地方利益影響很大；台東農工升格台東專科學校直接受惠的廣大的就讀職校的台東子弟，但台東大學設置技術學院，能考的都是其他縣市的學子；而且台東將由一所專校、一所大學變成只有一所大學，損失的是台東學子的權益。

問：你提到台東縣地方政壇是山頭林立，每次選舉結束，派系就會瓦解分裂，這個派系的成員轉眼間成了另一個派系的支持者，派系存在的基礎就是成員的甄補，請問您覺得台東地方派系成員的甄補有何特色？

答：我就覺得擴大支持者（派系甄補）就是要用交朋友的心態，選民有事就幫忙，地方經營簡單的說就是經營人脈；就這個來講，前台東縣長徐慶元、吳俊立比較會經營人脈、拉攏人心，他們的支持者都很死忠。

附錄二

受訪者：B2

時間：2006/08/07 PM09:00

地點：研究者家中

問：選舉恩怨對地方派系和諧是否有影響？你在台東縣文化局長任內在人事權有無受到派系左右；一般文化活動的補助款運用是否得心應手？

答：基本上我是從台東大學借調縣政府，因四年的調用期期滿，而主動要求歸建，過去四年借調，不但薪水減少就連工保年資也因縣府人事單位未忙了幫我續保而中斷，損失不小，現任縣長陳伶燕是酬庸（其為立委黃健庭之妻，吳俊立及鄭麗貞夫婦於 2005.12.03 及 2006.04.01 補選縣長時，黃健庭均任吳、鄭兩人的競選總幹事），但我離開縣府文化局與新縣長無關。至於徐慶元縣長任內很尊重各局室主管，未曾過問人事。至於社團補助款，徐慶元跟以往的其他歷任縣長作法相似，手上握有一些統籌款，光是文化局獲得中央核撥的補助款或統等分配稅款有時是幾千萬元，有時是一、兩億元，但有多少被挪用？就連我去縣府財政局問文化統籌款有多少可以運用，財政局也不明講。

問：您剛到徐慶元任內統籌款的運用與其他歷任長縣長相似，能否進一步舉例說明。

答：就以社團補助款為例，由於昔日選舉恩怨，徐慶元就有明顯的不同，像是現任縣議會議長李錦慧向文化局長申請經費在太麻里鄉舉辦老人會活動，雖然只是區區一兩萬元，徐慶元只要看到申請名單有李錦慧名字或與李錦慧有關，徐慶元二話不說，大筆一揮，就退回相關申請，這點李錦慧也知道，轉個彎，找個徐慶元的支持者代表出面申請，徐慶元就同意，有時還多給；地方小，徐慶元的朋友，支持者也可能是李錦慧的朋友。徐慶元對李錦慧的申請補助一概否決，但對自己的支持者卻出手大方，在合法的範圍內，有時一給就是幾十萬元。

問：類似社團補助款的運用後還是用在選民身上？但有權分配利益的政治人物（派系領袖）因選舉恩怨決定與誰分享資源，決定不與誰分享源，決定給誰多給誰少，會不會影響地方建設的成果？

答：就以社團補助款為例，儘管最後還是用在地方，用在選民身上，但政治人物分配有限資源時受選舉恩怨影響，必然無法公允，有些社團（鄉鎮）資源已經很豐富，多給形同浪費，有些社團（鄉鎮）資源缺乏卻要不到經費；有時在經費的核銷上，有背景的社團獲得補助多，審核也比較放鬆，沒有背景的社團獲得的資源少，審核卻很嚴格。

問：類似派系間的競爭或選舉恩怨是否也影響地方公共建工程等層面？

答：以徐慶元任內致力文化建設、積極推動藝文活動，新縣長（鄭麗貞）上台後會不會照單全收就不得而知，就以徐慶元任內編列 1.1 億元籌建的台東縣立美術館為例，目前工程進度接近百分之九十五，未來一旦完工，鄭麗貞如果不重視，不編列後續人事、管理及營運經費，台東縣立美術館可能將因而閒置，甚至成了另一座「蚊子美術館」。

問：您剛提到徐慶元很尊重您，在人事上沒有給您太多壓力，但每位縣長都是靠選舉取得公職，當選後勢必得還人情，縣長真的沒有要你任用誰，或直接塞個人到文化局裡？

答：在這方面，徐慶元真的很尊重我的，沒有在文化局人事有干預？的確每次選舉，每隔四年縣府就有人事大搬風，縣府就清出大批約聘雇名單，人數多達數百，甚至上千人，可能是酬庸，也可能是償還支持者人情，但徐慶元認為藝文活動靠得是專業，很尊重我的建議，至於縣府其他局室主管有多少人事權有不清楚，但徐慶元對文化局人事，確實不曾從未多加過問，我提報上去的名單，徐慶元有時與我提報的應徵者面談兩三分鐘就決定錄用，要對方明天就上班。



附錄三

受訪者：B3

時間：2006/8/21 P M03:00

地點：台東縣政府

問：您個人認為台東系派系無法凝聚的原因為何

答：多元族群是最主要關鍵，台東是一個移民社會，既有的原住民族群外，及清代移住台東縣池上、關山鎮的客籍移民，從民國四、五十年代開始，先有大陸新移民，後有八七水災西部受災民眾舉家從雲林、嘉義、彰化、台南等縣市移住台東的閩南族群，台東多元族群使得台東在無法凝聚共識；就以單純的蘭嶼鄉為例，蘭嶼族群單純，但想在蘭嶼選鄉長並不容易，因為蘭嶼人口族群雖僅單一的雅美族人，但因島上卻分屬椰油、朗島、漁人、紅頭、野銀、東清六個部落，每一個部落立場互異，同部落的成員立場也彼此分歧，想選上蘭嶼鄉就要島上六個部落都有共識。

就派系這種非正式組織的領導者若本身的魅力不足或能力不夠，所謂能力不夠可能是資源不足、經濟能力差，不能強而有勢，在台東地方政壇上，前縣長徐慶元人和就佳，但徐慶元也無法登高一呼百諾，不像前雲林縣長張榮味一般，連宋楚瑜、國民黨都要禮讓三分，連執正的民進黨也怕。

問：台東地方長期以來派系不穩定對不利地方建設，您能否更具體說明是如何不利地方建設？

答：就以立委人數，台東縣立委人數不分族群包括區域立委（台東僅有一席，花蓮兩席）及原住民立委（台東六席，花蓮兩席）就多達七席比鄰縣花蓮多出三席，但台東建設遠落後花蓮至少十年，花蓮建設遠超越台東一大截，如今花蓮有五所公私立大學，四所技術學院，但台東卻只有一所大學及一所專科學校。

台東立委人雖比花蓮多，但因派系競爭，力量無法整合是台東建設無法進步的主因，以立法院席次而言，不管區域或原住民立委都是一人一票，如果台東縣的立委能夠團結，可以在立法院發揮很大的影響力，但台東卻因派系競爭，立委未能在立法院為地方建設發聲；像是前立法院副院長饒穎奇曾任七屆立委；當過國民黨立院黨團黨鞭，曾任國民黨中央政策會執行長，位高權重，但因派系對立及選舉恩怨，由於跟前縣長鄭烈不和，鄭烈前後兩屆八年縣長任內，饒穎奇踏進台東縣政府的次數可以個位數。這話還是饒穎奇退出政壇後在一場私人聚會中主動說出來的；同樣的陳建年當縣長八年，當過省議員、立委的徐慶元也很少踏進縣政府。

問：地方派系領袖對立與地方建設有何關連？若為日後爭取連任，地方有需求難道就不聞不問嗎？

答：當立委與縣長處在競爭情境下，為尋求連任立委還是會出面替地方發聲，但

處理的方式、態度不同，效果當然有異，就以我個人從事公職近卅年，如果有縣議員爲了地方建設發公函給我，要求參考辦理，我當然會參酌議員的建議辦理，但如果是議員親自到我辦公室請託或在議會表明「不處理，就要刪除局裡一整年預算」，效果自然不同，民意代表發文與親自請託，結果一定有所不同，立委在中央也一樣。

今天如果有項地方建設需要中央經費補助支持，縣籍立委可以發文請中央相關部會處理，但也可以帶著縣長一起到中央部會爭取，結局勢必不同，就以去年花蓮縣有筆高達數億元的地方補助款，執政的民進黨因選舉恩怨有意刪除，但花蓮籍的親民黨立委傅崑祺即要求親民黨立院黨團支持，如果花蓮縣的補助款被刪除，即相對封殺該部會整本預算，結果花蓮縣保住了該筆補助款，但這種事不曾發生在台東。

問：台東資源少，派系競爭，地方政治人物對立，勢必對地方建設造成負面影響，但也有人認爲，不管派系領袖如何分配資源，最後還是用在地方民眾身上，您是否認同這種看法？

答：這必須逆向思考，地方建設進步與否，資源分配公不公不能作爲地方建設進步與否的判準，如果資源只有一塊，但爭取的鄉鎮卻有好幾個，縣長把這一塊用在支持他的A鄉鎮，未用在選舉時不支持的B鄉鎮，不能因此說，縣長的資源分配不公，浪費資源，資源分配是否公允本來就沒有一個標準，大家只要問，如果這一塊用在A鄉鎮能發揮十塊錢的效益，用在B鄉鎮只能達到五毛錢的效果，或是三塊錢的效益，也就是有限的資源運用，若有對全縣有益，我們就要肯定某某縣長的決策是對的，不能侷限於派系的角度來評斷投資的效益，或某項公共建設的成敗。

談派系競爭對地方建設的影響，不能僅以地方現有資源分配是否公允來看問題，而是要看派系競爭是否影響地方進一步爭取中央補助，也就是當立委與縣長處在對立狀態下，立委不支持縣長某項公共建設方案，未能積極替地方發聲，向中央爭取更多補助時，以台東本身資源少，再加以上不受中央重視時，自然不利地方建設與發展；我先前提到花蓮十年前就有五所大學，都是花蓮立委配合地方共同爭取到的；台東唯一的國立台東大學與國立台東專科學校，卻是近四、五年來中央見全台只有台東沒有大學及專科學校，才勉強同意，這是時勢發展的結果，社會發展趨勢如此，自然水到渠成，不能完全歸功於地方立委的爭取，如果台東的立委能夠團結，台東從十年前就會有不一樣的發展。

附錄四

受訪者：B4

時間：2007/9/16 PM06:50

地點：台東航空站候機大廳

問：就你個人曾經跟過前台東縣長徐慶元，你個人認為縣長上任後有沒有受過派系成員影響，在施政上有何困難之處。

答：台東地方小，派系的支持與否不僅攸關民選公職人員當選與否，也涉及到地方建設推動的成敗，如果派系成員不支持某項地方建設，絕對會對縣長形成一股壓力，事情不能做下去。派系對民選公職人員最大的壓力還是選票。如果你沒有連任的壓力，派系自然不具有影響力，如果你還要連任，你就要選票，任何民選公職人員，包括村里長、鄉鎮長乃至於縣市長都想連任，想連任，就要選舉，有選舉就要選票，派系對地方建設或公共政策的擬定雖無參與的管道，但靠著選票卻有「發言權」，所謂的發言權，並非一般體制內參與政策討論，而是在體制外，民選公職人員要有選票才能連任，派系是選票主要供應者，這也使得派系在地方建設上及公共政策的制定具有一定程度的影響力。

問：以徐慶元為例，他放棄連任，不參加 2005 年台東縣第 16 屆縣長選舉，外傳是派系內部的壓力，有派系成員逼他讓賢，此種說法是否為真？

答：就我個人了解，這種說法是不實的，其實台東縣財政困窘，當台東縣長真的很可憐，徐慶元不連任是真的覺得當縣長太累了，而且時局也不利，民進黨繼續在 2004 年贏得總統大選，取得中央執政權，尤其是過去七年來，朝野對立，藍綠分明的情況下，台東縣不靠中央支援，縣政很難推動，因台東縣八成以上的歲入都得仰賴中央補助，在台東縣當縣長只能做兩件事，一是幫人找工作還人情，一是到中央向人伸手要錢；你當選縣長，就得還人情，安排樁腳的親友一個工作，但縣府人事空缺不過就 330 個左右，怎麼還都不夠，往往答應這個，就漏了那個，沒要到了人就對縣長有怨，得罪人。

此外，台東縣自有稅收不到 30 億，一年歲出將近 120 億，光是一年人事費，連同退休金、三節獎金、考績獎金、5000 餘位警公教人員薪水就要 8、90 億元，那能推動什麼地方建設，地方要建設就得厚著臉皮向中央伸手要錢，要不要得到，都得看別人臉色。徐慶元曾說，人生就到這個階段就很滿意了，再幹一任縣長也沒多風光，但還是四處幫人找工作，向人伸手要錢，這才是徐慶元願意再連任的主要原因。

問：台東縣長再窮，縣長手上應該還有 10、20 億的經費可以自由運用吧，不要多，四年任期只要好好運用這些錢，做一件對地方有益的公共建設，總是可以的。

答：縣長手上確有一筆可以自由運用的預算，但沒有 10、20 億，如果有那麼多，

徐慶元就不會不想幹縣長了，台東縣長手上可用的錢只有 1 億多，但這個鄉鎮要一點，那個鄉鎮補助一點，一次幾十萬到幾百萬，錢很快就沒了。

問：一億餘元如果要好好運用，四年至少有 5 億元，其實還是可以做一些對台東有益的事？

答：我同意你的看法，縣長手上的私房錢如果好好用，是可以做很多事，但你如果 4 年後還要再選，你就沒有辦法，你需要人家用選票支持，當選了就要懂得回報，否則下次人家爲何還要再支持你，今天這個村長來錢修水溝，明天另一個里長來討補助架設路燈，建蓄水池，你不能不給，有時明知某某村里長選舉時不是支持你，他來要補助，你也無法當面回絕，甚至爲了拉攏對方，還是要替對方設法找錢。

問：台東焚化廠興建過程傳言四起，從 2001 年徐慶元挑戰陳建年，競選縣長時，徐慶元與陳建年就互咬對方是焚化廠的始作俑者，也以焚化廠相互攻擊對方應爲焚化廠負責，就你長年跟在徐慶元身邊，究竟事實真相爲何？

答：這很抱歉，我並非徐慶元的核心幕僚，我只是小孩子，這種大人的事，我實在不清楚。

問：過去縣府臨時雇員與約聘人員都是一年一聘，但自徐慶元上任後改成半年一聘，這樣對縣府人事安定及政務勢必會形成影響，有沒有可能導致政策失敗，政策失靈無法執行，特別是每半年一聘，會不會有人擔心沒有工作，聘用期滿前三個就無心工作，急著四處找人推薦爭取續聘。

答：一年改成半年就是要還人情，雇員與約聘人員半年一聘確實會造成縣府人事流動頻繁，但因相關人員多半處理一些固定的行政流程，非參與決策者，對地方建設或政務推動的影響不大，而且縱使半年一聘，當初推薦者還是在，獲得續聘的比率可說相當高，或許不排除有人些，任期屆滿三個月就四處請託或關係爭取續聘，但因這些雇員並負責實際政策的研擬，對於縣府政務推動影響有限。

附錄五

受訪者：G1

時間：2006.11.09 PM03:00

地點：受訪者住處

問：您曾退出國民黨參選台東縣長，與陳建年競爭，可以談談當年何以脫黨參選，這與派系有沒有關係

答：你要這麼認定當然也可以算是，82年我之所以決定參選縣長，主要是我當了17年的農會總幹事，我一直認為台灣農業一旦加入世界貿易組織之後衝很大，為了協助農民，幫助農民，我覺得必須站出來，台東農業如果沒賺錢，就沒救了，年輕人就不會回來了，當時國民黨台東縣黨部辦理提名登記時，我就出來登記，當時擔任省議員的陳建年也登記，最後是李登輝圈選了陳建年，一方面是當年政府定為原住民年，二方面是當時的國民黨主席李登輝對我曾在民國71年曾頂撞、冒犯過李登輝，李登輝因此記恨在心。

問：可以談談這段歷史嗎？

答：民國71年李登輝是台灣省政府主席，當年全台36家農會成立信用部，但都沒有公庫存款，為了爭取公庫存款，72年我與其他農會總幹事一起前往省政府見李登輝，我當場對李登輝吐槽、暗虧李登輝「你是農業專家，又是省主席，權在你的手上，都不肯幫農民的忙，那就免談了。」儘管民國73年省府同意農會接辦公庫存款，但李登輝也從此對我記恨在心，也因此82年縣長選舉時提名了陳建年。

問：您從民國64年即蟬連七任農會總幹事，當26年的總幹事，民國90年屆齡退休，經歷黃鏡峰、蔣聖愛、鄭烈、陳建年、徐慶元計五位縣長，特別是你過去曾與陳建年競爭，農會在選舉過程中一直派系動員選票的管道，請問每次選舉之後，會不會因為支持的候選人沒當選，或當選的人曾與農會互動不佳，而影響農會的運作？

答：台東地區農會長期以來不會向縣府爭取補助，台東地區農會有自闢財源的管道，過去農會辦活動或從事農業推動，經費都是來自中央農委會或省政府補助，或是農會信用部、超市盈餘，沒有靠過縣政府或向其他政治人物，所以我不會刻意與歷任縣長交往，也未刻意經營，那個人當選縣長對農會運作都沒影響。就以86年台東地區農會受農委會委託在蘭嶼蓋養豬場、建飛魚及芋頭加工廠，當年農委會給了一千餘萬，農會不但依照經費及計畫執行，蓋了飛魚、芋頭加工廠及養豬場之外，還有多餘的經費在東清國小另建了一座蘭嶼雅美人的傳統地下屋，其實，農委會找上台東地區農會前兩年，曾有意把這個計畫委託台東縣政府執行，但因經費的問題，台東縣農業局前往蘭嶼考察、規劃後就沒了下文，農委會才又輾轉找上台東地區農會。

問：農會歷年來在各大選舉一直是國民黨組織動員選票的重要工具之一，難道沒有因為支持對象未當選，未獲農會支持者當選後刻意忽略農會的需求？

答：農民也是選民，也有一張選票，加上台東地方小，人面熟，政治人物爲了選票，希望這下選舉可以順利、更輕鬆，他還是需要農會系統動員支持，基本上是不會有太過分的動作，像是前台東縣長鄭烈競選連任時，因爲卑南鄉美農高台地區的選票要不到，他曾向陳敏智尋求協助，地方人士都知道陳敏智世居美農高台有一定的影響力，但是陳敏智向來是支持民進黨，鄭烈後來找上我，我幫他去協調，美農高台地區民眾要求鄭烈答應幫當地建一座橋樑，好對外聯絡，鄭烈答應了，但當選後卻一直未兌現，爲此，我曾找上當時的台東縣黨部主委反映了兩次，連主委也搖頭說「當選了就不甩黨部」，後來我只親自前往縣府要求鄭烈「縣長言行要一致」，我要求說「建橋的錢由農會來出，但縣府至少該負責徵收土地」，最後橋是建好，但我也因此被人檢舉 31 項罪名，最後都證明我無罪，但也讓我對政治人物很灰心。

問：你認爲地方派系競爭與利益分配過程會不會影響地方建設與進步，過程中有沒有顧及基層民眾的需求與福利、符不符合民眾的期待？

答：台東縣資源向來就少，長期以來沒有什麼重大工程，即使有些重大的交通建設，也都是由中央直接主導，地方政府涉及的機會不大，派系能參與的管道也不多，自然沒有什麼利益可搶，而且人際社會網絡交錯複雜，致使派系在分配資源與利益沒有明顯的對立，頂多就是政治人物之間可能恩怨分明。

就因台東沒有太多的資源，也沒有太多的建設，派系競爭對台東影響最大的就是人事，一些工作職務的安插是就明顯可見的例子。在台東選舉風氣很差，選前花錢買票就可以，俗話說「選舉沒師傅，用錢買就有」，也只是多數政治人物當選不用心地方建設，爲了這次當選，只重經營人脈。

問：台東地方小，人際關係及社會網絡交錯複雜，你可以舉例嗎？

答：就以今年縣議員選舉爲例，前台東縣員鄭安定經營地方多年，他與縣長吳俊立是台南同鄉，也有親戚關係，他競選縣議員連任失敗最大的原因是他在縣長選舉時，支持的是劉權豪，這讓台南同鄉認爲鄭安定背判吳俊立，因此在議員選舉時，同鄉及家族都不投票給鄭安定，不然以鄭安定連任六屆縣議員在地方上經營 24 年要連任是很容易的事，鄭安定競選縣議員連任失敗後再參選台東市代表順利當選，幕後是吳俊立出面向台南同鄉說項，要求宗親同情鄭安定，鄭安定選議員失利已受到「處罰」，鄭安定才能當選市民代表。

問：多數台東人認爲台東火車站設在岩灣是台東建設錯誤最大的敗筆，其中甚至有一項說法是前縣長蔣聖愛在當地有土地，爲了炒作土地利益才決定把台東火車站設在岩灣，你是否聽到類似的說法？

答：台東火車站設在岩灣的確嚴重影響台東市的進步與發展，至於台東火車站設在岩灣並非蔣聖愛的決定，而是在前縣長黃拓榮任內就已定案，地方人士都聽聞他在當地擁有至少五甲土地，是否爲了炒作自家土地，外界無從確認，但可以確信的這是黃拓榮的決定，由於蔣聖愛與黃拓榮有姻親關係，蔣聖是黃拓榮妻子的侄子，黃拓榮卸任後拉把扶植蔣聖愛接任，蔣聖愛自然得延續

黃拓榮的政策，台東火車站就這樣建在岩灣地區。

問：台東火車站設置在岩灣之前，地方民眾曾反映應設在第三公墓（縣議會現址）或康樂車站現址，為何最後是決定在岩灣，難道當時都沒有民意調查。

答：當時處於戒嚴時期，而且資訊完全不公開，基層民眾根本不知道，那來的民調，等地方民眾知道中央及縣府決定把車站設在岩灣一事定案後，已事隔許久，民眾再提出要求，再陳情，已無法改變決策。

問：有人認為派系競爭歸競爭，當選的一派在建設地方時爲了這次選舉能順利當選連任，還是兼顧地方民眾的需求，你是否認同這樣的看法呢？

答：政治人物及派系只重視個人與派系的個別利益，一切的重大建設根本都不是地方民眾想要的，自然不符合地方民眾的而求，就以 20 年前台東爭取設置國立大學失利就是政治人物、派系競爭最後的結果；台東立委席次最多曾達到七席，花蓮才四席，但花蓮重大建設不少，大型遊大憩也比台東多，人家做了很多，台東卻做沒半項，而像是台東體中、台灣史前文化博物館、台東專科的設置這些並未替台東帶來實際好處。

問：地方上有傳言，20 年前教育部本有意在台東設置一所國立大學提昇台東的教育水平，後來也是因派系或政治人物的競爭最後被花蓮搶走，否則國立東華大學是設在台東而年花蓮，你可以談這件事嗎？

答：當年教育部是否有意把國立東華大學設在台東，很難加以推論，但當年教育部確實有意在台東或花蓮兩地擇一，在東部設置第一所國立大學，但是台東卻因派系競爭，政治人物私人間的競爭，使得台東失去競爭力，當年的台東縣長鄭烈與行政院長李範交好，李登輝則是饒穎奇的後台，兩人間的猜忌使得台東爭取大學失利，更明確的講，台東是根本沒有意願，儘管饒穎奇極力爭取，但台東縣政府非但不找土地，計畫不提，甚至連規劃都沒有。

這事後來的 2000 年政黨輪替前，國民黨籍最後一位教育部長楊朝祥有天到台東參訪，餐敘時就公開說出當年的東華大學設校經過，這是一個公開的秘密；楊朝祥當場表示，人家花蓮知道教育部要在東部設大學，隨即動員全縣的立委、省議員、國大代表都團結起來，齊聚在教育部表達強烈意願，縣政府隨後也就提出規劃報告，光是土地就找了七個地方讓行政院大專院校設校審議委員會參考，但台東卻不見人，連計畫也不提報，最後審查委員從七個地方投票選出地權最複雜的點，即國立東華大學現址的壽豐鄉，原以爲花蓮縣政府無法在短時間解決土地問題，但花蓮縣政府卻在半年內就完成土地徵收作業，把地交出來，相較於台東縣，花蓮縣這麼有誠意，動作這麼快，東部第一所國立大學，即現今的東華大學自然就設在花蓮，台東不能怪罪中央教育部不重視台東人的心聲。

問：政治人物不團結是阻擾地方進步的關鍵因素，儘管派系競爭、利益的分配不會影響多數民眾的權益，但地方政治領袖各據山頭，各自爲政才使得地方不進步嗎？

答：台東政治人物私心都很重，像是前縣長鄭烈不與饒穎奇往來，前縣長徐慶元擔任省議員及立委期間，前往台東縣政府拜會縣長陳建年的次數可以算得出來只有兩次；前縣長蔣聖愛與前台東市長莊丁波不和、前縣長鄭烈與前台東市長李輝芳不睦，這些都影響到地方建設；地方政治人物長期三頭馬車，如何期待地方進步。

問：從民國 50 年台灣實施地方自治選舉縣長以來，台東只有黃順興、徐慶元是非國民黨籍，請問派系對國民黨提名有沒沒影響力？

答：派系確實會影響國民黨的提名，但國民黨提名未必能保證就一定篤定當選，黃順興、徐慶元兩人是台東縣實施地方自治以來僅有的兩位非國民黨籍縣長，都是派系運作的結果；其中徐慶元長期經營地方，本身就吸引了不支持主動跟隨，早就自立山頭，唯一因派系運作而當選的是青年黨籍黃順興。

當年台東地方上有吳、黃兩大派系，前縣長黃拓榮（黃派）有意推舉前監察委員許添枝，另以前縣長吳金玉為首的吳派則支持林尙英，而台東縣黨部則是支持當年的台東鎮鎮長張振雄，並將三人都提報到國民黨中央遴選，一度傳出黨中央決定提名許添枝，許添枝也打電話回台東向家人報喜，還放了鞭炮慶賀，但隔天傳出的消息卻是國民黨總裁（先總統）蔣中正夫人宋美齡個人偏好張振雄，最後急轉彎由張振雄出線，這個結果造成吳派及黃派因而團結，兩派一致認為「如果讓張振雄當選，未來張就會連任八年，到時兩派系勢必自然瓦解」於是兩派都公開表態支持張振雄，但背地裡，私下動員派系成員把票集中投給黃順興，這也是黃順興能以青年黨籍身分當選台東縣長的關鍵因素。

附錄六

受訪者：S1

時間：2006/11/13 PM10:00

地點：台東市代會副主席辦公室

問：你認為台東火車站 20 餘年前選擇在目前位置，這對台東現在的發展是正確的抉擇嗎？對台東的發展影響為何？

答：台東火車站選在現址，就地方發展、都市計畫，從現在的角度及地方的未來的確是錯誤的決定，當然不利於台東的發展，不論是民眾交通、觀光的發展都不好。

問：你覺得派系對台東火車站的地點的選擇是不是一個影響的因素，同樣的派系對地方建設是否也具有影響？

答：台東火車站現址的決定，派系的確是最大的因素之一，但持平而言，當初是先有車站，後有都市計畫的配合規劃，有派系介入自然就有人為操作？但如何操作（嘿嘿……李佳和乾笑未明講），從地方發展的立場來講，當年台東火車站選址，最好的地點應該是第三公墓，即現在的台東縣議會現址，事實台東火車站當初在決定該設在那裡時，其實有三個地點，除了現址之外，還包括了康樂車站及第三公墓，三個地點中，不論怎麼看，從東、南、西、北，第三公墓現址正好位於整個台東市區的正中心，只是當年大家認為，遷移公墓工程浩大難如登天，尤其台灣人重孝道，慎重追遠，把祖先的墳墓搬走是不孝的事，二、卅年前，遷移公墓是一件遙不可及的事，但誰也沒想到，現在公墓遷移卻是很容易的事，第一、第二公墓現在都已開發成了海濱公園、美術館、兒童公園。

問：地方上有人說，當年台東火車站是前縣長黃拓榮、蔣聖愛兩人的決定，且當初選擇台東火車站現址是因黃、蔣兩人在台東火車站周邊都有大筆土地，甚至有人說黃拓榮擁有 10 甲土地，黃、蔣兩人配合派系成員炒作土地利益，才會決定把台東火車站設在現址？

答：這種說法全然不是事實，台東火車站決定設在台東市郊的岩灣一帶，確實是前台東縣長黃拓榮的決定，後來蔣聖愛接任後，黃、蔣兩人都屬同一派系「黃派」，蔣聖愛自然蕭規曹隨，這是沒有問題的，外傳黃、蔣兩人與派系成員因在岩灣擁有大筆土地爲了炒作土地利益，才決定車站設在現址，這樣的傳言是錯誤的，這是事我很了解，當年黃拓榮決定把台東火車站設在岩灣現址，最主要的原因是台東火車站位於卑南大溪沖積扇內，幾乎都是石礫地，根本不適合耕種的荒地，也無土地徵收的問題，加上當年雖有人建議火車站應設在第三公墓或康樂車站現址，但土地取得及公墓遷移的難度太高，黃、蔣兩人最後決定把火車站址選在岩灣。

問：你剛提到台東火車站的選址過程你很了解，可以詳細說明嗎？

答：事實上，當年台東火車站選址過程我也有參與，當時很多地方民眾都認為台

東火車站設在第三公墓最好，但公墓遷移不易，只好選擇康樂車站現址，主要是康樂車站現址距周邊都是台糖公司的甘蔗田，早年台糖是國營公業土地都是國有，取得土地設置火車站比較容易，當年我就曾帶著大批地方民眾搭遊覽車前往省政府陳情要求政府撥用 10 公頃台糖土地作為台東火車站用地，只是後來，前縣長黃拓榮因為台鐵在岩灣原本就有機修廠，就地改建、擴建容易。

問：台東車站現址與康樂車站的發展歷史為何？

答：其實台鐵當初會在岩灣設置機修廠，最主要的是配合國防部的要求與計畫，因當年軍方闢建志航基地時，就準備開一條鐵路直達空軍台東志航基地內，方便軍方運輸武器、裝備、人員，後來建鐵路直通志航基地的計畫不知何種原因就消聲匿跡、無疾而終；至於康樂車站的設置則是配合永豐餘台東廠的建廠，方便業者可以利用鐵路運輸紙漿等原物料到永豐餘台東工廠內加工造紙，當年的規模其實很小，如今也因為每天停靠的列車少，乘客也少，康樂站一直未發展。

問：你有提到當年曾帶著地方民眾前往省政府陳情，爭取台東火車站設在第三公墓或康樂車站現址，請問當年台東火車站有沒有舉辦過民意調查，有經過台東縣議會議決？

答：當年台灣還在戒嚴時期，民意不彰，不論是中央、省及地方政府制定政策都是首長想怎麼做就怎麼做，不可能顧及考慮民意，記憶裡台東火車站決定設在岩灣現址，都是前縣長黃拓榮決定，接任的縣長蔣聖愛依黃拓榮的決定執行，根本未進行過民意調查，民意調查是近 10 年來的事，至於有沒有經過台東縣議會議決，在我的記憶裡，整個過程沒有經過台東縣議會決議，這跟經濟部在蘭嶼設在低放射性核廢料貯存場的過程是一樣的，也是由前縣長黃鏡峰決定的，未曾徵詢離島蘭嶼鄉民意見。

問：請問派系在地方進行重大公共建設是一直讓人有利益分贓的嫌疑，難道台東火車站的設置沒有這樣的問題？

答：這個問題就跟蛋生雞、雞生蛋的問題，是先有雞還有先蛋一樣，台東火車站設在那裡這是地方的大事，民眾事前都有耳聞，有能力的得到訊息後，自然就會去投資，很難講說，前縣長黃拓榮決定台東火車站是派系成員利益分贓的結果，是黃決定台東火車站要設在岩灣之後，才有些人前往投資。

問：台東縣派系發展與多數西部縣市的派系發展有一個很大的差別，即台東的派系長期以來呈現不穩定，往往是換了縣長，派系就跟著重新組合，為何會有這樣的情形？

答：台東縣確實缺乏穩固發展的派系存在，具體的講應該是各立山頭，政治人物各立山頭，最主要的原因是台東的中央民意代表的席次少，本身（派系或政治山頭）的資源也少，從民國 50 年開始實施地方自治以來，除了縣長一職之外，區域立委及省議員的席次各只有一席，很自然的，派系成員要生存、要跟縣政府作意、要補助就不得選邊站，這幾乎是沒有辦法的事，很自然的，

那個政治人物得勢，派系成員就靠了過去，所以說台東除了早期的黃派、吳派可以說是明確的派系存在，但到了蔣聖愛之後就沒有派系了，嚴格來講，現在台東是政治山頭林立，稱不上是派系；從民國 50 年實施地方自治至今，全台東縣的 16 個鄉鎮長歷任鄉鎮及歷任村里長、縣議員、鄉鎮市民代表有半數，甚至保守的說，有八成以上都是國民黨籍的，就以縣議員來講，民進黨至今只會選上一席縣議員（即第 14 屆的縣議員黃麗香），要講台東有派系，太概就只有國民黨派。

問：你提到台東的立委席次少，但實際上除了一席的區域立委之外，台東最立委席次最多時期，包括原住民籍立委席次在內就多達六席，這比起鄰縣花蓮縣的四席（三席區域、一席原住民籍立委）還要多，為何台東建設會比花蓮落後？

答：台東縣長期以來一直是三頭馬車，政治人物爲了個人利益，害怕他人趕了上來，長期不團結，（在場的台東市代會副主席邱英山接話說，各政治山頭都怕對方追上來，選舉時與自己競爭，都是各做各的），政治人物不團結，如何跟中央要補助、要建設？台東建設落後，派系競爭，政治人物不團結是最大的原因。我自己可以老實說前立法院長饒穎奇的人，饒穎奇先後擔任了 24 年的立委，曾做過國民黨中央政策執行長、立法院副院長，他要爲台東做什麼都可以做，但很可惜的是，饒穎奇卻未對台東建設盡過心力，講白的饒穎奇對台東根本不用心，這讓人深感遺憾。

問：台東縣派系不穩定，你可以談談台東縣為何無法形成穩固派系？

答：主要是政治人物未刻意經營派系，政治人物不願用心經營派系，當然也跟台東縣先天資源缺乏有直接的關係；台東縣派系早期有黃派、吳派，其中黃派到了黃鏡峰、蔣聖愛手中，吳派則是交到了林尙英之後，都因這些政治人物不熱中、不刻意經營派系，派系自然就解散，派系成員只好各覓新的共主。

問：你曾提到台東縣從縣長、鄉鎮市長、村里長、鄉鎮市民代表、縣議員、立委有八成都是國民黨籍，請問派系運作過程中，國民黨對派系競爭有無介入，對派系的影響有多大，對地方建設及公共政策的制定有無影響力？

答：國民黨對派系及地方建設、公共政策議題是完全沒有影響力，雖然國民黨透過農會、漁會、水利會動員選票（動員一般平地人，也動員原住民），但實際上國民黨提名人選都是站壁上觀，確定派系或政治人物有當選的把握才提名，就以我個人連任兩屆市代會主席，國民黨因爲不想得罪人，都遲遲不願提名，直到確定我掌握的票選可以當選後，才提名，我都可以自己當選，還需要國民黨提名嗎？國民黨當然對我沒有影響力。

附錄七

受訪者：S2

時間：2006/11/13 PM11:00

地點：台東市代表會副主席辦公室

問：台東火車站設置岩灣對地方建設可以說是一項缺憾嗎？

答：台東火車站設在岩灣現址對台東地方建設的確很大的缺失，不論怎麼看，台東火車站最理想的地點就是第三公墓現址，也就是台東縣議會目前所在地點，那個地方無論是往南到高雄、往北到花蓮都方便，而且腹地也大，就整個台東市區第三公墓剛好在中心點上，這是最合適，最好的地點。

問：那當時為何不選擇第三公墓設站？

答：公墓遷移不易，老祖先墳墓不能亂動（不論台東火車站設地點，黃富雄的看法與前台東市長李佳和一致）。

問：地方上有不少人說，台東火車站設在岩灣是因前台東縣長蔣聖愛爲了炒作土地，你的看法如何？

答：傳言完全不是事實，社會是人在做人，這件事我很了解，你問我就對了，大家看到的，黃拓榮、蔣聖愛在岩灣沒有一塊地，炒作土地的說法是錯的，當時黃拓榮會決定把台東火車站設在岩灣原因是第三公墓遷移作業困難，岩灣都是河川地，不能耕種。

附錄八

受訪者：S3

時間：2007/9/9 PM11:00

地點：台東市一家餐廳

問：你覺得台東縣建設落後最大的問題在那裡？

答：政治人物不合作，檯面上的派系領袖或重要政治人物不知何因各搞各的，台東縣立委人數最多時，包括一席區域、一席國民黨不分區及六席原住民立委（國民黨三席、親民黨二席、民進黨一席）換算人口比率，台東縣廿五萬人口就有八席立委是全台最高，但很可惜，台東縣的立委遇到攸關地方重大建設的案子，全成乖乖牌，不像花蓮縣人口比台東多了近十萬人，雖只有四席立委，但花蓮的立委卻能團結一致，不分黨派為地方爭取必要的建設與經費。

問：依你個人過去的從政經驗，你覺得最大的問題在那裡？

答：早年國民黨一黨獨大時期，政黨輪替之前，台東沒有反對黨，立委要了爭取提名（包括所有的政治人物，只要想從政，國民黨提名幾乎保證當選），不敢爭，不敢吵，大家都是乖乖牌，就算不給台東資源，地方政治人物也不敢替地方大聲說話，政黨輪替後，台東縣的立委為爭取提名，成了國民黨的「鐵衛軍」，台東還是國民黨的鐵票區，自然也難以向掌握中央執政權的民進黨爭取資源，不管國民黨執政或民進黨執政，台東長期被中央忽視，最大的原因是檯面上的政治人物不敢跟國民黨吵，政黨輪替後又無法向民進黨開口要東西。

問：既然如此，就算你以無黨籍身分參選台東區域立委且當選，又如何確定你可以向中央爭取到資源？

答：無黨籍的身分可以讓我拋棄政黨的負擔，我可以完全從台東人的角度，真正為台東發聲，爭取台東人的真正的需求，而且沒有政黨包袱後，自然可以在某些議案上與執政黨合作，進而為台東換取必要的建設資源。台東人必須擺脫「藍綠」思考，台東才有機會。

附錄九

地方派系競合模式對台東縣建設影響之研究問卷

您好！我是國立台東大學區域政策與發展研究所研究生，影響台東建設的因素除地理條件、交通不便、地方財政困窘等等，我想了解更深入了解台東地方派系(政治山頭)存在及派系之間的競爭、合作模式，對台東縣建設有沒有影響？以對台東縣建設與發展提供不同的思考角度；本問卷內容僅供學術研究、統計分析參考之用，您的個人資料不會被發表於論文之中，感謝您撥冗受訪與回答問卷。敬祝安泰

指導教授孫本初

研究生羅紹平

- 1、您認為台東縣地方政壇上有派系（政治山頭）存在？
A 非常同意、B 同意、C 沒有意見、D 不同意、E 非常不同意 _____
- 2、您認為地方派系對台東縣地方建設具有影響力？
A 非常同意、B 同意、C 沒有意見、D 不同意、E 非常不同意 _____
- 3、您認為自己也是地方派系成員嗎？
A 非常同意、B 同意、C 沒有意見、D 不同意、E 非常不同意 _____
- 4、您認為加入地方派系對您個人政治生涯有幫助？
A 非常同意、B 同意、C 沒有意見、D 不同意、E 非常不同意 _____
- 5、您認為自己有意願加入地方派系？
A 非常同意、B 同意、C 沒有意見、D 不同意、E 非常不同意 _____
- 6、您認為地方派系對地方建設影響最大的層面有那些（可複選）？
A 政府人事安插、B 公共工程、C 補助款、D 採購、E 其他 _____
- 7、您認為地方派系對縣政府的影響比對鄉鎮市公所的影響來得大？
A 非常同意、B 同意、C 沒有意見、D 不同意、E 非常不同意 _____
- 8、您認為派系透過選舉取得政府公職，進一步制定政策，分配公共資源均符合多數地方民眾的期待與需求？
A 非常同意、B 同意、C 沒有意見、D 不同意、E 非常不同意 _____
- 9、您認為地方各派系之間為爭取資源，分配利益，彼此互動模式為下列那種情形？
A 表面合作私下對抗、B 表面對抗私下合作、C 全面合作、D 全面對抗、E 沒有意見 _____
- 10、您認為台東資源少，派系成員為求利益，常見派系分裂重組，以致地方長期缺乏穩定的派系的情形？
A 非常同意、B 同意、C 沒有意見、D 不同意、E 非常不同意 _____
- 11、您認為缺乏穩定的地方派系存在對台東建設具有負面意義？
A 非常同意、B 同意、C 沒有意見、D 不同意、E 非常不同意 _____

12、您認為台東地方派系無法有效凝聚、保持穩定的原因何在？請就下列提示各項因素勾選（可複選）或依您個人經驗補充。

- 派系領袖失去分配利益的權力、派系領袖群眾魅力不再、派系領袖利益分配不公、行政首長異動、派系本身缺乏足以維繫派系穩定的經濟能力、派系領袖誠信不足、派系成員與派系利益衝突、政黨打壓、台東縣族群過於複雜、其他_____

13、您認為地方派系之間的競爭與對抗，不利於地方建設？

A 非常同意、B 同意、C 沒有意見、D 不同意、E 非常不同意 _____

14、請寫出您認為目前是台東縣地方上派系領袖的五名政治人物，並簡述他們所屬派系，如您自認是派系領袖，也可以填寫自己。

15、請您就前題所提到的派系領袖，簡述他們過去對台東縣曾做過那些重大建設？（如許瑞貴：關山鎮水公園）

感謝您接受訪問及填寫問卷，最後再麻煩您填寫下列一些基本資料；再次重申本問卷採匿名方式填寫，內容僅供學術研究、統計分析參考之用，您的個人資料不會發表在論文之中。

性別_____ 年齡_____ 目前職務_____（如立委、縣議員、鄉鎮市民代表、縣長、鄉鎮市長或村里長、農漁會總幹事等）