

謝辭

當我在為自己的論文寫下謝辭的時候，回想起的則是碩士生涯裡的點點滴滴，就像是為人生的某個階段做結的感觸，為自己的這段體驗做個注解，雖然過程並不輕鬆，但卻帶給我不可取代的體悟。從過去中文系的背景轉入政治所的抉擇，只是很單純因為對於人性的好奇而興起研究的想法，也開始懵懵懂懂的觸碰社會科學的領域，在求學的過程中，我開始體會到什麼是有系統和邏輯性的將自身的想法化為具體可操作和辯證的過程，也學習到如何客觀的去觀察和評論人與人間的互動和行為，在盛老師的研究團隊裡，知道什麼是一絲不苟的研究精神與態度，這些體驗都對價值觀和對事物的觀感態度有很大的影響，這是我認為在研究生涯中收穫最多的部份。

這篇論文的產出並非是我單獨一人的成果，感謝過去在地方派系和立法研究的學者們努力的探討這個複雜卻有趣的領域，讓我得以建立在過去的基礎上做更深入的探討，感謝盛杏媛老師在工作繁忙之餘，仍不厭其煩和我討論與修改，感謝長期以來擔心我課業是否能夠順利完成的家人，也感謝研究生活陪伴和給予我建言甚多的韻竹學姐、正莚，感謝過去政大生涯中修過課的每一位老師，他們的態度和研究觀念都積累成這本論文的養分。

僅筆於三峽

摘要

地方派系在台灣近代政治史中扮演著舉足輕重的角色，從過去威權時期和國民黨建立起恩庇侍從的結盟關係，讓彼此都能長時間壟斷政權和掌握政治經濟資源，但隨著政治經濟環境的改變，新興政黨的崛起和政黨輪替的衝擊，都讓兩者間的關係開始產生變化，地方派系和政黨間的關係開始從上下垂直的服從關係轉變為水平式結盟關係，地方派系開始增加了自身的獨立性與自主性，透過與政黨間的互動和合作來取得政治上的實力和影響力。

本研究從中央立法層級的角度，以農會法和水利會組織通則來做為研究範圍，來觀察地方派系和政黨間關係的互動，以及地方派系如何影響立法政策的產出。在質化研究部份，將台灣近代政治切分為四個階段，分別為國民政府來台初期至解嚴前(1945-1986)、開放解嚴以後，進入民主化的政黨競爭時期(1987-2000)、第一次政黨輪替後，民進黨政府執政時期、第二次政黨輪替，國民黨重返執政，敘述地方派系、國民黨和民進黨間三方行動者互動的狀況。在量化方面，則以第二屆到第七屆立法委員的立法行為做為分析單位，使用多元迴歸分析中的普通最小平方方法(OLS)來估計是否具有地方派系背景、政黨黨籍和選區的特性對於立法參與度和立場上的影響。

本研究發現在修法政策的走向會影響到地方派系勢力的消長時，地方派系就會開始介入於政黨競爭中，向兩大黨進行策略性的遊說或是結盟、對抗等工作。在政黨競爭和選舉情況越趨於激烈的情況下，各政黨均不願得罪地方派系而失去地方基層的擁護和支持，更擔心地方派系協同各地農會和水利會會員於選舉中進行選票的懲罰，因此從民主化開放以來，針對農會和水利會等侵犯到既得利益者的改制案往往以失敗做結。本研究更可說明地方派系運作的場合不僅只限於地方基層當中，亦開始透過立法過程的運作來達到實質影響國家政策的走向。

目錄

謝辭.....	i
摘要.....	ii
目錄.....	iii
圖表目次.....	iv
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機和目的.....	1
第二節 研究問題.....	3
第三節 章節安排.....	5
第二章 地方派系與政黨間互動的理論與文獻回顧.....	6
第一節 地方派系與政黨關係的模式與理論.....	6
第二節 過去地方派系研究所關注的焦點.....	13
第三章 從立法過程中觀察政黨與地方派系的作為與互動.....	16
第一節 地方派系影響立法過程的方式與接觸對象.....	19
第二節 政治環境變遷對於派系與政黨互動模式的影響.....	24
第三節 立法院內地方派系與政黨的互動關係與變化.....	34
第四章 研究設計與個案說明.....	40
第一節 研究範圍.....	40
第二節 農會和水利會與政黨、地方派系間的互動和淵源.....	42
第三節 農會法和農田水利會組織通則的變動對於政治實力的影響.....	52
第四節 變數與測量.....	55
第五章 從農會法觀察政黨與派系間的互動關係.....	60
第一節 農會法的修法歷程.....	60
第二節 農會法中立委的立法參與積極度與立場之分析.....	84
第三節 小結.....	89
第六章 從農田水利會組織通則觀察政黨與派系間的互動關係.....	95
第一節 農田水利會組織通則的修法歷程.....	95
第二節 農田農田水利會組織通則中立委的立法參與積極度與立場.....	106
第三節 小結.....	110
第七章 結論.....	115
第一節 研究發現.....	115
第二節 研究限制與建議.....	122
參考書目.....	123
附錄一、農田水利會組織通則的提案內容和概況(第二屆至第七屆).....	127
附錄二、農會法的提案內容和概況(第二屆至第七屆).....	128
附錄三、第二屆至第七屆具有地方派系背景之立委概況.....	130

圖表目次

圖 1-1：地方層級與中央層級派系研究的焦點差異	3
圖 2-1：恩主和侍從之間的交換關係(二元聯盟).....	7
圖 2-2：雙重二元聯盟結構	8
圖 2-3：金字塔型的地方派系結構	9
圖 2-5：複數同心圓型的地方派系結構	10
圖 2-6：地方派系研究途徑的各式分類	13
圖 3-1：地方派系在政府各層級的任務(以土地法和都市開發為例).....	16
圖 3-2：地方派系與政黨互動的關係圖	19
圖 3-3：地方派系影響立法過程的途徑	23
圖 4-1：農會幹部的選任方式和層級結構	47
圖 4-2：水利會的組織結構圖	49
表 2-1：派系和樁腳的權力結構，以及其負責和相關的職務	12
表 3-1：第二屆到第七屆地方派系在立法院中分布的比例	34
表 3-2、各時期政黨與地方派系關係與對應的立法互動模式	39
表 4-2：從 1994 年以來各地農田水利會會長的當選狀況	51
表 5-1：農會法推動的情況：解嚴之後至政黨輪替前(政黨競爭時期).....	72
表 5-2：2000-2007 年農會法修法內容和爭議.....	75
表 5-3：農業金融法的推動歷程	78
表 5-4：農業金融法的通過內容	79
表 5-5：2008-2012 年農會法的立法爭議.....	83
表 5-6：政黨在各屆的農會法參與度與立場	85
表 5-7：農會法積極度與立場的迴歸分析.....	88
表 5-7：從農會法觀察政黨與地方派系互動的變化	91
表 5-8：在各時期中農會法的意見領袖與地方派系間的關係	93
表 6-1：1975-1995 年水利會組織定位和人事制度改革的内容變化.....	100
表 6-2：2000-2008 年間農田農田水利會組織通則的修法爭議與過程.....	103
表 6-3：2008-2012 年農田農田水利會組織通則的修法爭議與過程.....	105
表 6-4：政黨在各屆的農田農田水利會組織通則參與度與立場	106
表 6-5：農田水利會組織法積極度和立場的迴歸分析	109
表 6-6：從農田水利會組織通則觀察政黨與地方派系互動的變化	111
表 6-7：在各時期中的農田水利會組織通則的意見領袖與地方派系間的關係	114

第一章 緒論

第一節 研究動機和目的

地方派系一直以來都是研究台灣政治中不可或缺的主題之一，因為地方政治勢力之間的角力，以及和政黨之間的關係，均牽動著整個政治圈的生態。在台灣近代政治史裡，國民黨以一個外來政權的身分轉移到台灣後，為了鞏固其政權的正當性和鞏固統治力的考量下，和本土的地方政治人物合作，形成了威權政體和派系之間共生合作關係的開端(廖忠俊，1997：44-45；張鐵志，2008；陳明通，1995)。國民黨提供政治資源和壟斷的經濟利益給予地方派系，而地方派系則以服從統治者來做為交換和合作的籌碼。對於國民黨來說，在平時，靠著攏絡派系人物的方式，來穩定地方上的統治，在選舉時，透過地方派系動員地方來鞏固政權，派系則在於威權統治者所給予的保護傘下，維繫並壯大自身的利益和勢力，並動員選票來支持恩主能夠繼續把持執政地位。透過政黨而得到的政治經濟資源，轉化為派系基層人脈的經營和選舉時能夠動員的選票，在執政和資源壟斷循環下的結果讓國民黨和地方派系間的合作模式，能夠持續控制臺灣地方社會達四十多年之久。(陳明通、朱雲漢，1992；簡錫楷，2008；趙永茂，1998：311；任育德，2006)。

後來因為民進黨的崛起讓政黨競爭更為激烈，許多政治學者認為因為政治市場開放的緣故，國民黨開始失去部分地方政權和政治職位，無法在如同威權時期能夠壟斷政治經濟資源，國民黨維持一黨專政的難度也變得更高，恩庇侍從的關係也將更難維繫。這樣的狀況在 2000 年第一次政黨輪替時期達到最高峰，落敗的國民黨除了失去了執政地位，更連帶失去了因執政衍生的政治資源，危及到地方派系與恩主間合作的連結，除此之外，地方派系也多了效忠其他新老闆的選擇。國民黨在面對這樣的狀況下，對於派系的態度會如何轉變也是值得玩味的問題，

許多政治學者都預言民進黨政府的上台，地方派系會有兩個情況發生。第一、地方派系開始出現轉移恩主和合作對象的狀況，讓國民黨和地方派系的合作關係生變，派系位移的狀況將會變成常態，第二、沒有找尋其他恩主或是方式來穩固自身實力的派系，其基層的影響力將會逐漸式微，但在這方面的研究到了這個階段就逐漸停擺，並未繼續延伸探討下去，因此本研究的目標之一就是延續過去地方派系與政黨關係的研究，拓展到第二次政黨輪替時期的探討。

另一個目標則是從立法研究的角度來觀察地方派系與政黨的互動關係，在過去的研究中，主要從中央層次來針對國民黨和地方派系間互動進行的論述，個案方式在各別縣市中觀察，¹以地方層級上的選舉，到工程發包、派系之間的競合、樁腳的流動和動員等等為研究標的(羅清俊，1999)。在這些研究中雖有豐碩的研究成果，但絕大部分還是從地方層級的角度來探討地方派系質變，雖然在可以貼近各地地方派系實務上的運作，但也容易因為地域性的不同而無法整理出通盤性的法則。另外，除了縣市長、議員等職位是地方派系角逐的政治職務外，立法委員也是非常重要的一環。1969年開始開放增額中央民意代表的選舉，同時也開啟了地方派系進入中央政府的管道和機會，到了1992年的國會全面改選，立法委員一職也成為了派系們相互競爭的舞台之一(王振寰，1993；廖忠俊，1997：156-158)，²但研究焦點多放在立法委員席次和地方派系提名率、當選率來做為探討的焦點(高永光，2002)，並以此來做為地方派系在中央層級中勢力消長的判斷依據，在實質上卻鮮少談論到地方派系如何藉由中央的管道來影響國家的政策，因此本研究的第二個目的即是從立法院裡的互動過程來探討地方派系會如何藉由影響立法過程來增進派系利益，並從中去觀察政黨與地方派系間的互動關係。

¹ 以縣市等行政區域來探討地方派系的論文非常多，而且又以雲林、台中、彰化、高雄等有傳統二元派系競爭的區域，最受到研究者的青睞。

² 地方派系中央化的議題，主要討論的是縣市層級的地方派系在立法院中所形成的次級問政聯盟，彼此奧援來影響中央政治，並且為了其所屬的派系政商集團爭取利益和為其辯護。而當時以集思會為增額立委所組成的最大次級團體。其權力甚至超過地方黨部，和政黨的決策高層有著平起平坐的機會。

第二節 研究問題

本研究的目的是有二：第一、補足臺灣政黨和地方派系互動模式的研究，延伸至第二次政黨輪替馬英九政府時期，和過去認為政黨與地方派系關係逐漸疏遠的理論來做驗證與對話。第二、試圖將地方派系和立法院研究做一個連結，從中央立法的層級上來觀察派系和政黨之間的互動。但也因為研究的核心不同，也會有不同的關注和研究焦點。在過去多以地方層級為研究的情況下，焦點多放在派系間的競爭，政黨則是扮演著居中協調或是強勢主導的仲裁者的角色，如何產出候選人或是主導選舉的進行成為最重要的課題，國民黨透過輪流提名的方式來制衡地方派系的勢力，提名出適合的人選以獲取勝選，還要安撫其他未被提名的派系人士，避免和派系間合作的關係生變，進而影響到對於國民黨的選情。但本文將研究層級拉到中央立法的領域中來觀察政黨與派系間互動關係上，所關注的焦點自然也有所差異(見圖 1-1)。

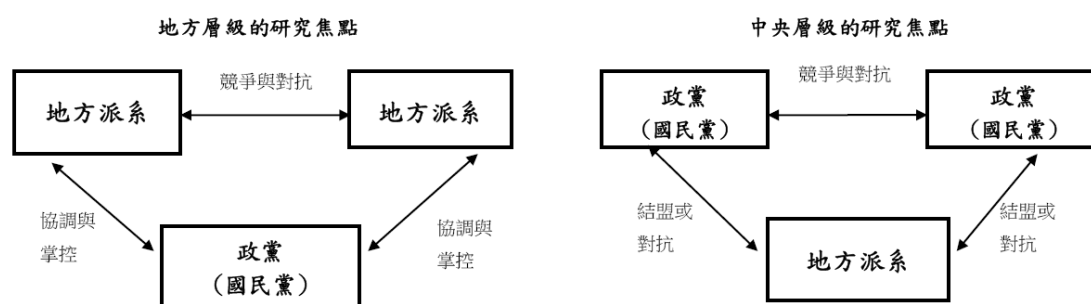


圖 1-1：地方層級與中央層級派系研究的焦點差異

在中央層級的研究上，本研究選定立法院來作為觀察目標，地方派系夾在國民兩黨的競爭中被政黨立場所影響，但地方派系也同時影響政黨的作為，三方行動者的互動與拉鋸則透過立法委員來進行立法審議，透過立法行為來將政策導向自己所欲的立場。因此本研究主要希望探討以下幾個問題，透過這些問題的解答來了解政黨與派系間互動的狀況：

- 1.地方派系進入立法院之後，會透過哪些管道和方式來影響立法過程，並藉此來維護自身派系的利益？
- 2.地方派系和政黨間的互動關係是否會隨著政治環境的不同而有所改變？
- 3.在政黨和地方派系互動的過程中，有哪些因素會影響到彼此合作或是對抗的情況？



第三節 章節安排

在第一章緒論裡，先闡述地方派系在台灣政治發展中扮演關鍵角色的原因和定位的變化。在開放立法委員普選後，地方派系人士也開始藉由選舉在中央民意殿堂佔有一席之地，因此本文的研究目的即為從立法院的層次來觀察派系與政黨的互動。

第二章回顧過去有關地方派系與政黨關係的理論與研究成果，國民黨與地方派系間的合作模式通常使用恩庇侍從關係來作為理論的基礎，彼此間關係的穩固與否取決於交換的機制是否能夠順利運作。但在探討地方派系的發展與政黨關係時，則多以各縣市為個案分析，從選舉、提名結果和利益的分配等情況來觀察，欠缺統整性和歷時性的研究與歸納。

第三章的部分為本文的理論與假設，探討地方派系藉由選舉進入立法院後，如何實質影響立法過程與政策產生，另外，因為政治市場的開放和經濟環境的轉變，讓地方派系開始擁有自己的獨立性和自主性，和政黨間的互動也從上下垂直的服從關係逐漸轉變為水平的夥伴結盟關係，派系開始頻繁地遊走於政黨間尋求合作，在互動模式上也產生了更多的變化。

第四章為研究設計的部分，在本文中選擇了農會和農田水利會的法案來做為研究的個案，因為這兩個組織除了是基層傳統的動員組織，和政黨與地方派系的合作也相當密切，另外，在各屆中此二法案均有修法和不同的爭議議題值得去探討，有助於做歷時性的分析與比較。

在第五章和第六章的部分，則就農會法和農田水利會組織通則這兩個個案分開討論，也是本文的分析主體。以各時期中的討論與法案進行，立法委員在立院中的發言、報章雜誌等媒體的報導，還原當時互動的經過，輔以實證資料來驗證作者的推論與假設。最後在第七章的部分則是總結本文的研究發現，在研究限制的部分則是希冀提供後續研究者實質上的建議。

第二章 地方派系與政黨間互動的理論與文獻回顧

在台灣近代政治發展中，地方派系與政黨的關係一直占有舉足輕重的地位，從國民政府來台後，為了穩固統治權和強化統治正當性，利用地方派系協助統治，恩主國民黨給予政治和經濟資源的保障，依侍的派系則以選票與忠誠來作為交換，雙方長期以來彼此維持著互惠合作的關係。本文在此理論下延伸觀察，在第一節的部分先對於地方派系的定義和特質做一個簡述性的界定，並以恩庇侍從關係來論述派系與國民黨間的互動關係，第二節則是簡述過去地方派系研究的成果，因為研究對象和方式的不同所關注的焦點也會產生差異。

第一節 地方派系與政黨關係的模式與理論

壹、派系、政黨與恩庇侍從關係的建立

派系普遍存在於各種類型的組織上，不論是開發中國家還是高度發展的國家，在全國性或是地方性的政治舞台上都可以發現派系的蹤跡，派系沒有固定形式的存在，但卻有共同追求公部門或準公部門的取得和分配的目標，並以此為基礎所建立起來的一套多重人際網絡關係，因為派系沒有固定的組織，通常分散在各個地區和領域中活動，在學界中，會按照派系活動的場域作為中央和地方層次的區分(陳明通，1995:13)。地方派系為了獲取政治職位和政治上的影響力，會尋求和其他政治夥伴合作的機會，執政當局因為擁有資源配給的權力，往往是地方派系合作的優先選擇。

在談論地方派系與恩主間合作的關係時，常用恩庇侍從(patron-client)的概念來加以解釋，威權政府為了將統治力滲透到各地區，在各地仰賴當地的政治菁英和地方仕紳，甚至是家族的力量來穩定政權的合法性，藉此讓中央和地方政府形成穩定的統治模式，此外，藉由中央威權政府和地方派系人士的連結，做為傳遞地方需求的管道與機制。在研究開發中國家和威權政體國家的政治形態，也多用

派系和其恩主政黨的交換利益和服從的互動模式，說明統治者是如何藉由和地方勢力合作，以維持政權的穩定和不墜的地位。在日本、巴西、印度等許多國家都可以發現以恩庇侍從關係為統治基礎的聯盟(丁仁方，1999)。³ 恩主與侍從間的關係主要建立於交換的基礎上，提供給對方恩惠(favor)及提供即時之所需，才能繼續維持結盟的存續和穩定(見圖 2-1)。這些恩惠泛指為政治上的人事職務或是受到公權力所保護和壟斷的獨特利益，即時所需則更類似於一種解決困難的服務，聯盟之間透過不斷的進行交換並履行承諾，就是維繫關係最重要的關鍵，惟有穩定的交換與各取所需，才能夠穩固彼此的合作關係，但二元聯盟間合作與互動的維繫，並不僅只有以交換實質利益來解釋彼此結盟的連結，關係網路的概念也對派系運作方式做了另外的補充。Jacobs 從社會學的角度指出，人際網路也能在相當程度上維繫著派系的互動，人情之間的信任和信用，使得關係具有延續性，讓權力和利益得以在人際網路關係中穩定維持的交換(Jacobs，1980)。⁴因此當派系和政黨或是派系內部之間沒有辦法確保穩定的利益和經濟資源分配，而彼此的互動又缺少人際網路的維繫，恩主與侍從間的矛盾也就隨之產生(陳明通，1995)。

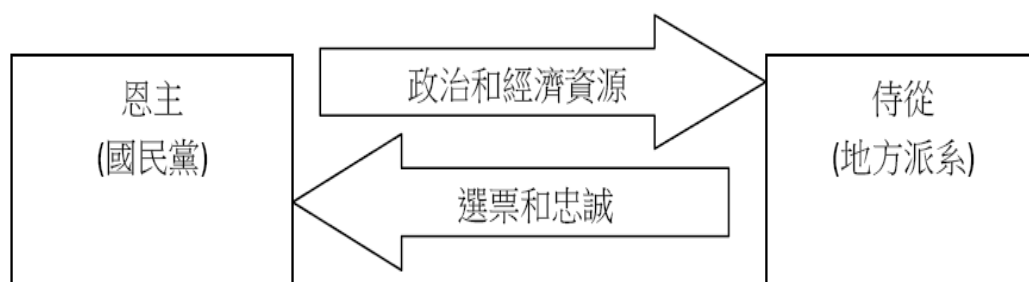


圖 2-1：恩主和侍從之間的交換關係(二元聯盟)

³ 關於這方面的論述認為在威權專制或是一黨獨大的國家裡，因為沒有政黨競爭的緣故，派系之間內部的競爭也補強了國家吸納多元意見和群體的管道，在統合主義的架構下，派系協助威權者將各個不同的地域和基層民眾的需求納入政府體制中。

⁴ 二元聯盟的主要概念在於相互對應的兩造，有個明確互相供給需求和履行義務的關係。而穩定的人際網路，除了多了更多能夠交易的對象以外，還有著降低交易成本的概念，因為信任和信用都是讓資訊更透明化的關鍵。

恩庇侍從關係除了發生在政黨和派系間，派系與其追隨的樁腳也是以同樣的方式來維繫。綜觀而論，政黨和派系為第一層的二元聯盟，派系領袖和派系的追隨者之間又是屬於第二層的二元聯盟(見圖 2-2)，地方派系為政黨的侍從以外，也為樁腳的恩主。在二元聯盟的每層連結中均為利益換取忠誠的交易模式，利益供給的重要性也變成格外的重要，除了政黨需要確保有足夠的政治和經濟利益來維繫和地方派系的合作關係外，地方派系也必須從政黨那裏取得足夠的資源，以確保其基層動員實力的穩固。

二元聯盟又可因其權力結構與支配程度的不同，區分為垂直二元聯盟與水平二元聯盟，這兩種類型主要是要用來形容地方派系和其恩主之間的合作關係是否為平等的。垂直二元聯盟是指結盟的兩方地位有上下高低之分，下位者的隨從服從著上位者恩主的指揮來行事，在上位的恩主則具有絕對的主導性，這種類型是屬於最傳統且典型的二元聯盟，在威權時期的國民黨和地方派系間的關係即為這種型態；而水平二元聯盟則是指結盟的雙方地位相當，難有上下高低之分，彼此互相依賴、彼此合作，派系雖依附在政黨之下，但卻擁有獨立自主的權力與地位。國民黨和地方派系在開放黨禁後，就逐漸屬於這類的合作模式。

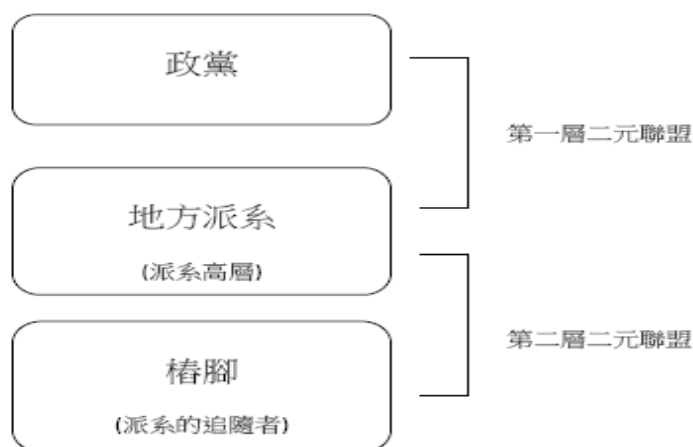


圖 2-2：雙重二元聯盟結構

貳、台灣的地方派系、樁腳系統之間的互動關係

在地方派系內部的組織方面，也是延續著二元層次的理論來發展，只是在人際網絡與權力關係的垂直、水平彼此錯綜複雜的交錯下，學者們也提出了許多不一樣的模型來解釋地方派系整個網絡的關係。在台灣主要有三種模型來解釋地方派系的結構，一個是最傳統也是為最多人所用來理解的方派系所用的模型—金字塔型(陳華昇，1993)，另一種則是同心圓塔型(陳介玄：1994)，還有複數同心圓型(劉佩怡：2002)。

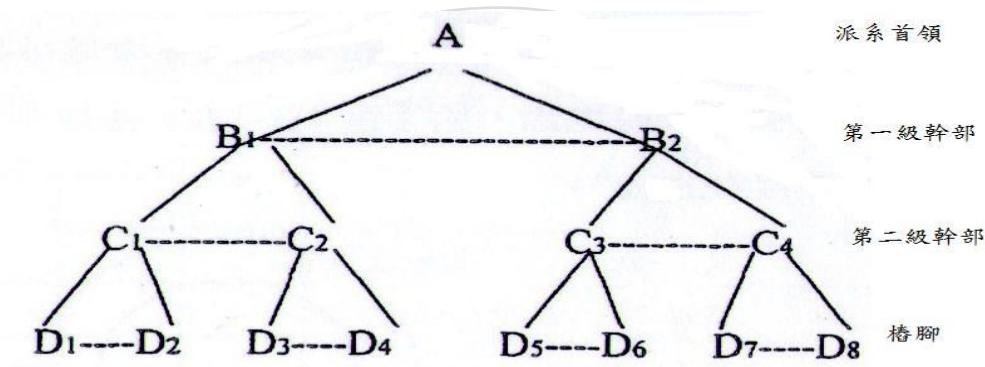


圖 2-3：金字塔型的地方派系結構

在金字塔的權力關係中，上下層的幹部之間，彼此的地位和資源都不對等，有上下高低優劣之分，而下層服從著上層的指揮，由派系領袖(A)統領整個派系的運作，而第一級(B1,B2)的幹部為他的侍從，但同時第一級幹部也是第二級幹部(C1,C2)的恩主。主從之間維繫著暢通的縱向聯繫和溝通的管道，但是其他的成員除了參與派系會議之外，平時缺乏橫向溝通的關係。

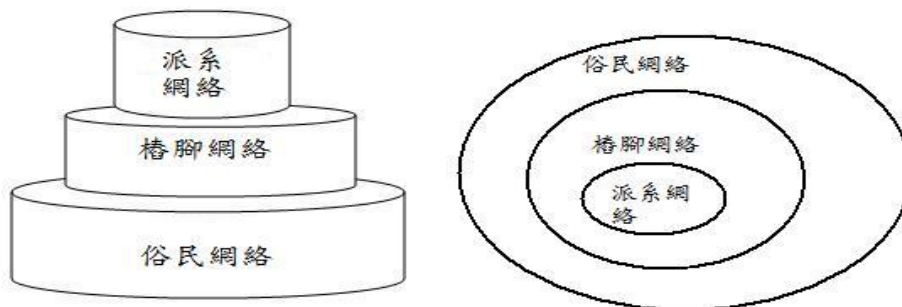


圖 2-4：同心圓塔型和同心圓型的地方派系結構

同心圓塔形和同心圓型是由社會學觀點來提出的，認為台灣地方派系的形成是從派系網絡為核心，再和「樁腳網絡」與「俗民網絡」發展而成。派系網絡是固定的，但是在與地方大眾起團體動員作用最息息相關的樁腳網絡來說，其成員是流動並非固定的，身分也不一定是派系網絡內部的成員，樁腳和派系之間的關係也並非全然的屬於上下從屬的支配關係。這個概念相對說明了在金字塔型的權力關係中所無法解釋到的部分，樁腳具有其自主性的游移在各派系之間，隨時都有可能轉移效忠的對象，彼此之間的關係是流動而且不穩定的。

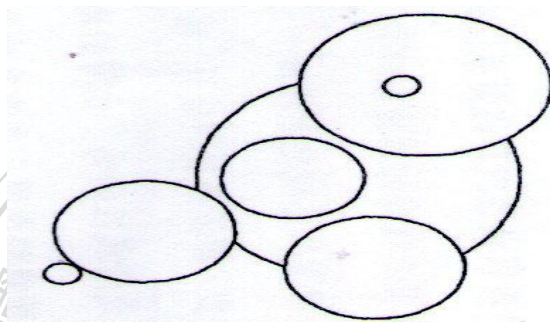


圖 2-5：複數同心圓型的地方派系結構

複數同心圓形則是更進一步想要去解釋派系和個人政治山頭之間的關係，其主要概念為地方派系的組成大多數是由數個系絡所組成，並非都是出自於同一個網絡，彼此間親疏遠近的關係讓派系之間也會有不同的合作模式，出現派中有派的現象，團結和同質性越高的地方派系，其同心圓也就會越緊密，重疊性也就會越高，反之亦然。上述為台灣再探討地方派系與樁腳關係中常用的模型，在張世瑩、蘇俊豪的文章中則予以其簡化，將上述這三類的地方派系的權力結構，歸類出三種的地方派系的層級(參見表 2-1)，從中心向外推衍的順序分別為派系核心、派系半核心、基層樁腳(張世瑩，蘇俊豪，2005：9)。

全縣級的派系領袖通常所具備的特徵是縣級以上政治人物與中央級民意代表所組成的個人或群體，勢力分布和職位超過鄉鎮市的區域，他們通常是縣長、省議員、縣議會議長、立法委員或國大代表，同時也是派系的核心。再次一階的幹部，則是在鄉鎮市區域的實質負責人，通常以在各鄉鎮市的市民代表的正、副主席、縣議員、鄉鎮市階層的農會理事長等為派系中半核心的組成單位。再下一

階的則是我們俗稱的「樁腳」，主要有各地的鄰里長、鄉鎮市民代表和民間相熟且具有人脈的地方菁英所組成，都算是在這個範疇裡面，樁腳在選舉期間扮演著串聯派系候選人和選民之間的橋樑，透過樁腳的人際網絡來替其動員，彌補了候選人本身和選民之間的社會關係，也拉近了兩者之間的距離。在權力結構中，派系領袖和第二層幹部擁有最多的政治經濟資源，越接近政治核心，在政治上獲取權力、資源、聲望的能力也就越高，和執政政府要求利益後，再由派系幹部們將資源配給至其下階級的派系成員，彼此分享利益與特權，共同形成穩固的權力分配關係，再依照派系成員的個人職位以及在職時間的長短，有不同層級的地位與負責任務，但是地方派系並非穩固且不變動的系統，人員之間的流動，派系之間的競爭，都會讓派系本身的成員流動或產生質變，是否能夠維持或是擴增政治利益、經濟利益、象徵利益等都是維繫派系運作的關鍵要素。

在派系中，維繫著彼此關係的即是「交換」的概念，因此維持著標的物的存續就是派系最重要的考量，政治職位正是最主要的競逐目標。各縣市首長具有規劃地方財政使用的權力，省議員則會向省政府要求預算和補助款，立法委員則有制定法律、審查預算和中央要求建設的權力，在許多學者研究的結果都可以發現，發包工程、扶植地方派系的既有產業，壟斷性的經濟利益，都是地方派系所仰賴的財源，但這些利益的維持與否就繫乎於是否能夠取得政治上的職位，一旦利益發生變化或是交換的過程中有所衝突時，就很容易發生退出派系的情況，也就是常說的「拔樁」或是「挖角」(羅清俊、萬榮水，1999)。因此身為地方派系的高層，要如何鞏固地盤，維持或是獲取更多的利益來和樁腳們作為交換的籌碼，就變成首要的考量之一，除了行政區域的公職(如鄉鎮縣市首長)以外，農田水利會、農漁會、信用合作社、青果合作社等半官方民間機構的職位，也是地方派系角力競逐的場域，維持和發展自己的動員系統，確保豐富的人際網絡，以及充分的資金運用，因此是否能夠擁有這些地方團體的經營和主導權，就成為了派系是否能夠永續發展的關鍵。

表 2-1：派系和樁腳的權力結構，以及其負責和相關的職務

組織層級	主要成員	主要任務	派系層級
第一層 派系領袖	<ol style="list-style-type: none"> 1. 現任縣長 2. 現任立法委員 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 募集並分配派系資金 2. 召開並主持派系會議 3. 向政府要求對於地方派系特別照顧 4. 提供派系分享經濟利益和管道 5. 爭取全縣性重大建設經費 	派系核心
第二層 派系幹部	<ol style="list-style-type: none"> 1. 卸任中央民代 2. 縣議會議長 3. 水利會會長 4. 農漁會總幹事 5. 鄉鎮市層級的總幹事 6. 縣議員 7. 鄉鎮代表主席 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 協調派系內部紛爭 2. 規劃並溝通派系重要事務 3. 提高下層幹部分享利益的機會和管道 	派系半核心
第三層 派系幹部	<ol style="list-style-type: none"> 1. 鄉鎮市民副主席、代表 2. 資深鄉鎮市農會理事、小組長 3. 村里長 4. 農會、水利會小組長 5. 其他在村里關係良好者 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 探求地方基層需求 2. 代替選民連續上層幹部並服務選民 3. 將派系的選舉經費和選舉情報在層級間傳遞 4. 與選民建立良好關係，了解選民的投票傾向 5. 以其人際關係、影響力或買票之方式，動員選民支持派系候選人 	基層樁腳

資料來源：作者修改自張世燮、蘇俊豪，(2005：14)

第二節 過去地方派系研究所關注的焦點

綜觀台灣地方派系研究的途徑，主要可以依照研究對象、層級和觀察指標做出以下分類。在研究對象上，多是以地方層次去觀察該區域內地方派系間互動與派系本身質變的研究，通常使用訪談政治人物的方式和分析選舉的狀況去判斷與呈現地方派系勢力的消長，多著墨於派系間政治人物的競爭和合作關係，分析地方政治勢力消長的趨勢與變因。在全台各縣市中均有以此類方式來進行研究的文獻，但多集中在雲林、高雄、苗栗等以農業縣市為主的個案上，最主要是因為在這些區域中的地方派系較為活躍且派系間的競爭相當激烈，地方人物間的合縱連橫足以成為影響著選舉勝敗的關鍵因素，也同時影響著地方政治局勢的變化。

⁵⁵(吳芳銘，1996；苗蕙敏，1991；陳華昇，1993，陳睿仁，2002；張永豪，1997)

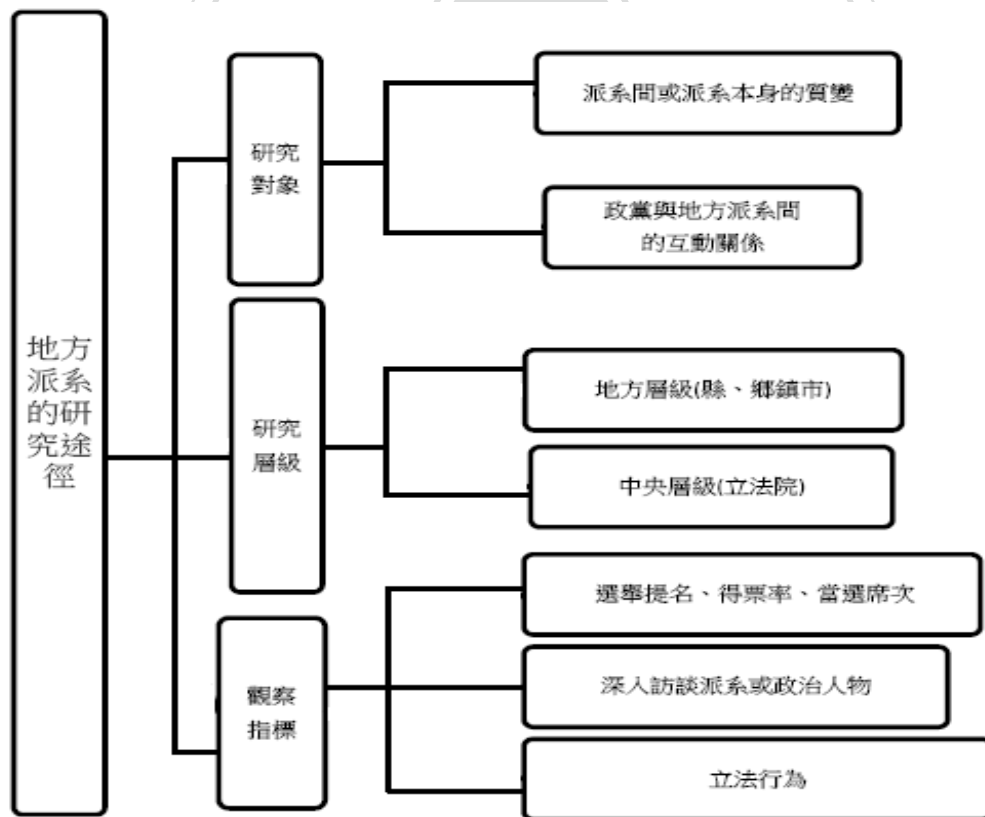


圖 2-6：地方派系研究途徑的各式分類

⁵⁵ 這類文獻會將焦點放在行政區域中地方派系間的競爭關係，例如高雄縣的黑、白、紅三派之爭，彰化縣紅、白派的對立與合作等這種型態的呈現方式，敘述地方政治人物在各派系間遊走、結盟或對抗的狀況，說明為何於該時期中某派系得以取得地方執政權的故事。

在政黨與地方派系間互動關係為對象的研究上，則多以恩主與其侍從間的互惠與交換關係上的變動來討論。從過去威權時代國民黨和地方派系間的淵源開始談起，隨著政治、經濟背景的變遷，國民黨與地方派系的互動開始有所轉變，其中又以陳明通教授有著詳盡的論述(陳明通，1990，1995)，國民政府來台初期在軍事強人的領導下，國民黨政府為了要穩固政權和統治的合法性，所以選擇和台灣本土的政治菁英合作，從地方層級的選舉開始進行深入民間治理的工作。但是除了彼此互惠外，國民黨中央亦擔心地方派系勢力過度膨脹後將危及到其決策獨立和政權穩固，而地方派系也深怕被國民黨徹底消除排除於地方政治圈外，因此也多有衝突和矛盾產生，而且隨著民主化的深化和政黨競爭逐漸成型的情況下，兩者間的關係趨於鬆散，國民黨的統治力也越為衰退。但是陳明通的研究僅做到第一次政黨輪替前就未繼續發展。

之後丁仁方延續陳明通的理論脈絡，推出了半侍從主義的概念來解釋地方派系和恩主間逐漸鬆綁的恩庇侍從關係，他認為地方派系會逐漸減少對於恩主的依賴，因此不再完全聽命於政黨的指示來行事，也會開始培育屬於自己的政治人物，並且和政黨議價，爭取更多屬於自身的利益，以維持派系永久經營的目標而努力。但在這類的論述中卻缺乏像陳明通老師一樣有著明確的時期特色來作為佐證，僅單純以單純個案的方式來推論地方派系和政黨關係的質變(丁仁方，1999)。

在 1990 年代後的地方派系研究，因為立法委員全面改選，再加上陸續廢除國大代表和省議員的職位，讓立法委員成為中央民意代表中最重要職務，也使得地方派系在中央層級的研究開始聚焦於立法委員一職。在這部分的研究也多承襲過去的研究方式，從提名情況來分析政黨與派系間的依賴關係，或是從選舉得票率及席次多寡來判斷地方派系實力的消長。這類的研究將量化的研究方式引進地方派系的研究領域中，也開始搭配各式的理論來對於地方派系的發展與質變做出解釋。都市化的發展會影響到地方派系的影響力，選舉制度的方式也會使得派系間內部的競爭更加劇烈，進而使得派系開始有分裂的契機和誘因。

2000 年代之後，則多為論述地方派系的勢力是否消退及政黨輪替後地方派系會如何發展的研究(趙永茂，2001；杜承慶，2006；王金壽，2007；蘇俊豪，2004；徐永明、陳鴻章，2004)。綜合這些文獻論述的觀點如下：政黨輪替的衝擊讓派系失去長期仰賴國民黨的資源供給；社會民主化和現代化讓人民智識漸長，開始有政治意識形態和支持政黨的傾向，因而不易受到地方派系的影響；發展都市化和人口大量移入的現象，也讓派系更難掌握傳統的社會動員關係。激烈的選情和選舉制度的設計，導致派系內部開始出現瓦解和分裂的情況，地方派系的力量分散和彼此制肘，這些現象都使得過去全縣型地方派系的影響力開始逐漸消退(王業立、蔡春木，2004)，也推導出地方派系不再是台灣政治中主要的行動者的結論。但也有學者面對這樣的論調持反對的意見，認為傳統地方派系運作上雖逐漸分散成零碎且山頭並立的情況，但基層樁腳系統、政黨與政治人物間交換利益和選票的概念也實質運作並存在著。地方派系手上所握有的穩固票源仍是決定選戰勝負的關鍵，影響力亦不可小覷，掌握著地方實權的派系依然會積極的爭取和控制手中既有的人脈和經濟利益，以維繫自身派系的存續和勢力的擴展。以實務上來看，尤其在國民兩黨劇烈競爭的地區，誰具備地方派系的支持就往往決定著誰能夠勝出，地方派系在台灣政治仍有其特殊和重要性存在。

綜合過去地方派系的研究，從地方層級的縣市長間的競爭，到中央層級的立法委員均有所論述，但是缺乏統整性的歸納，研究方式也多為各地零散的派系人物訪談或是選舉狀況的改變，政黨和地方派系間的關係也欠缺後續發展的延伸。因此，本文從立法的研究領域為出發，將過去前人所推導出來的理論向後推演到第二次政黨輪替時期，做一個歷時性的觀察與研究。

第三章 從立法過程中觀察政黨與地方派系的作為與互動

在中央民意代表開放普選後，地方派系人士大舉進入立法院，按照地方派系的邏輯與價值觀來推論，獲取公職是為了要鞏固派系的政治實力和經濟利益，進入立法院後也亦然。立法委員所擁有的職權種類甚多，從監督行政機關運作的監察權到預算審核權到制訂法律的立法權，透過立法程序所制訂出來的法律，在運作上有實質的效力，法律的規定往往能夠直接對於利害關係人產生最立即且直接的影響，因此各種勢力在立法過程中的競逐，會希望將法案導引至有利方向的過程，所表現出的立法行為遂也成為政治領域上一個重要的議題。在陳東升教授的《金權城市》(1995)及王振寰(1993)的文章均談及地方派系如何透過立委職務來獲取利益，除了因為位居高位和監督行政機關的特殊關係，讓立委可以透過非正式職權的影響力來得到特殊的資訊情報和關說以外，還會行使立法權來推動有利於其經營相關產業的法案，⁶ 敘述地方派系角逐的職位從中央到地方層級皆有，在各項職位上均會安插人事，並於各層級中利用職權來進行獲取利益和分配的過程，形成一個特殊的產業鍊(參見圖 3-1)。

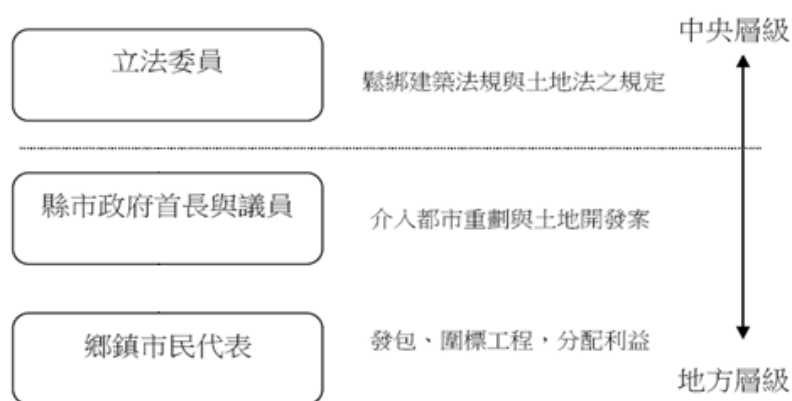


圖 3-1：地方派系在政府各層級的任務(以土地法和都市開發為例)

⁶ 在金權城市一書中，認為地方派系在不同層級上均會行使其職權來為其派系牟利，地方基層人士所負責的項目即為執行，而立法委員則是從上游的部分，對法案進行鬆綁的工作，讓下游的派系人士能夠更方便謀取利益。

陳東升教授以土地建設和都會開發為例，論述地方派系與財團聯手干預行政以獲取暴利的情況，他認為地方派系會按照職務職權的不同，在各層級皆有不同方式的運作方式。在地方層級中，各縣市政府具有土地規劃和開發的權限，因此派系人士常藉由掌握市鎮開發會議小組的名單以得知國土規劃狀況，並於正式招標前事先低價收購土地後再建好成屋，再以高價賣出獲取利益。除此之外，地方派系也會透過各地方政府發放建築發照和建設工程的發包等權限，利用其特權在危險的山坡地上進行開發工程，取得合法建照獲取暴利，這些現象都讓各地的基礎建設工程淪為地方派系爭食的大餅。在中央層級中，地方派系則是透過立法委員在法律的鬆綁或是消極處理的方式，讓土地法和都市開發條例等制度，讓國家政策偏向有益於這些建商和發包商的的遊戲規則。

不論在何時，地方派系都希望繼續鞏固著其所能掌握的樁腳系統，讓他們的地方動員基礎得以繼續生存，也會希望開拓更多的利基，收攏更多的地方勢力和樁腳們的支持，才能免於在歷次的選舉中逐漸被政治生態淘汰出局的危機，擁有更多的籌碼也便於與政黨議價。因此，反應在立法場域中，地方派系自然會希望通過有益於派系勢力的政策，阻擋對其有害的法案通過。地方派系雖在政治上具有實質的影響力，卻並未像政黨一樣擁有正式的組織和全國性的實力，即便於1980年代有各地方派系成員於立院中串聯組成的次級聯盟，但卻被當時的威權政府打壓而逐漸沒落，在實務運作上未有突出的影響力，若是地方派系要能夠實質上影響立法過程的運作，就必須在立法院內尋找代理人來為其發聲，讓他們的訴求可以被納入立法議程中，甚至被落實為國家的具體政策。

在本文中主要的行動者除了地方派系以外，立法委員和政黨也是必須去探討的焦點。地方派系欲在立院內有所作為，必須透過遊說、請願或是其他方式來爭取立法委員和政黨的支持，這樣的情況也讓地方派系增添了許多利益團體的色彩，但是地方派系和一般性利益團體的組成要素和目的並不相同，利益團體雖然有其政策和政治上的立場，但其本身並非政治人物，所欲推動的事項也往往只有單一

領域的主張，但是地方派系則往往會推派出代表參加選舉或是在政治上有固定合作的政黨或是政治人物，所追求的事物也是政治職位所衍伸出的政治經濟上的特權，因此政治的色彩較利益團體濃厚許多以外，和政黨與立委的關係又較為複雜。以下要討論的問題可以分成三個層面：地方派系會找尋哪些對象來尋求合作，該用哪些方式來達到有效動員，以及對方是否願意接受同盟的因素。

在本章第一節主要探討地方派系影響立法過程的方式與接觸對象，第二節則是說明因為政治環境的改變和恩庇侍從關係的質變，讓各時期政黨和地方派系會有不同的互動模式，第三節從立法領域中去分析和推論各政黨與地方派系在合作關係上會呈現出何種變化。



第一節 地方派系影響立法過程的方式與接觸對象

地方派系在尋求盟友和遊說的過程中，集結選票的實力支持特定候選人，以及輔助選舉上的經費援助都是地方派系常使用的方式，利益給予的多寡(通常是選票或是金錢)和意識形態的相近與否，則是決定是否能夠成功遊說的關鍵。政黨和立委也會因為各自的考量與地方派系維持不一樣的互動與合作關係，在戒嚴令解除後，政黨間的競爭也開始隨著各項的選舉而日益激烈，政治生態除了地方派系與國民黨的互動外，民進黨也成為主要的行動者之一。政治角力場的行動者，在趨利避害及利益最大化的考量下，會出現不同的行為趨向，因此政黨和派系與地方樁腳的目標和立場有所區別其中的互動可區分成下列幾種狀況(參見圖 3-2)。

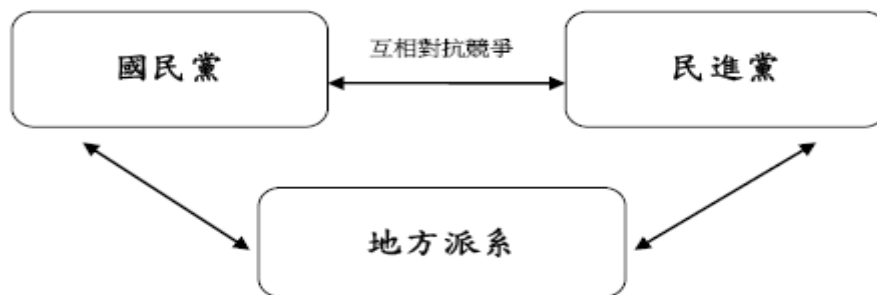


圖 3-2：地方派系與政黨互動的關係圖

壹、國民黨與地方派系的互動模式

在威權時期，國民黨和地方派系有著最典型的恩庇侍從關係模式，國民黨身為地方派系最大的恩主，兩者間的關係從威權時代以來就是合作的盟友，彼此長期交換忠誠、選票與政經資源，共同追尋各自的利益，但卻各取所需維持長期穩定合作的關係。對於政黨而言，地方派系的重要性取決於其動員能力和影響選舉關鍵能力的大小，政黨仍是以取得執政和鞏固政權為首要的考量，因此，和地方

派系的合作過程中，政黨會權衡利弊得失，再決定是否要支持和協助地方派系的主張與議案。對於地方派系來說，穩固和發展在各地方基層組織中的實力即為最重要的課題，從傳統的農漁會、水利會、信用合作社和各地的鄰里長，到現在的地方型財團，都是地方派系培養動員人脈和獲取經濟利益的主要場域，也唯有保有基層動員的能力才能和政黨進行議價的工作，但同時也必須與政黨合作取得政治職位和資源，始能穩固其下樁腳與人際網絡。

在國民黨與地方派系交換的過程中，若是可以一直順利的維持交換的連結，則恩庇侍從的關係會趨於穩固，但隨著政治經濟環境的轉變，以及政治競爭者變多的情況下，兩者的關係也開始浮動。當地方派系在選舉時越能產生影響勝負的影響力時，或是國民黨急需派系協助的時刻，地方派系在與國民黨談判時的籌碼和力道也就越大，也使得地方派系的影響力大增。若國民黨無法再持續給予穩定的政治和經濟資源給予地方派系時，地方派系也有可能轉向和其他的政黨合作。

貳、民進黨與地方派系的互動模式

民進黨和地方派系間的互動關係則受到了國民黨的影響，在威權時代和之後的民主化時期時，視地方派系為國民黨基層動員的大樁腳，在選舉時常難敵地方派系深耕基層的動員力，因此民進黨長期對於地方派系抱持著敵對的立場，認為派系人士長期壟斷了基層地方組織的權益，在國民黨的保護下持續進行經濟性壟斷和掠奪的行為，又因強大的人脈和經濟利益誘使黑道侵入，讓地方政治沾染上黑金的色彩，這些因素都讓地方派系成為民進黨和其他在野人士所抨擊的焦點。

這情況在民進黨取得執政地位後來到了最高峰，民進黨利用執政的優勢試圖鬆動派系與國民黨之間的連結，並減少給予地方派系在基層組織中的資源，試圖讓派系能夠動員的勢力萎縮。但另一方面，除了推派新人挑戰地方基層組織的經

營權外，在陳水扁執政時期，民進黨也開始吸納原隸屬於國民黨派系的基層動員實力，在長期執政的縣市中也逐漸發展出類似於派系的人際網絡和運作模式，針對過去地方派系的批評和改革，反而會對開始深耕基層的民進黨勢力出現不好的影響。整體而論，地方派系和民進黨間的關係，隨著兩者的距離逐漸拉近後，彼此對立的狀況已經有著趨緩的態勢。

參、立法委員與地方派系的互動模式

立法委員的立場與動機無非是想要取得下次的連任的機會，以及在政治上發揮其影響力，基於這個目的上和地方派系所發展出來的互動，讓擁有不同背景和選區特性的立法委員的行為出現差異。具有地方派系背景的立法委員和地方派系人士彼此在所推動的議案和政策往往有個相同的利益與立場，希望擴展派系實力、培植人脈與政治資源以方便獲取下次的勝選，更可因為其選票和支持群眾的基礎來增加在和政黨談判與政治上的影響力。

在選區立委方面，也會因為都會區和農業區的差異而有區別，因為不同的選區在選民結構會有顯著的不同，一般而論，地方派系主要活動的區域以農業區為主，主要是因為其傳統的運作場域多在農會、農田水利會、信用合作社和果菜合作社等以農業社會發展出的組織中，雖這些地方組織在全台各地均有設點，但服務的對象仍是以農民為主，因此在農業區中較有顯著的影响力和動員能力，再加上為都會區因為都市化的緣故，外來移民間人情較為淡薄和民智漸高的影響下，地方派系的著力點便有高下之分。因此，是否得到地方派系所策動的基層選票支持和金錢的援助，直接的影響立委是否能夠在下次連任的變數，動員的民眾亦有相當程度上的關聯性，因此在立法目的一致和競選時擁有優勢的誘因下，在農業區的立法委員自然會傾向爭取地方派系人士的支持，以便於在競爭中脫穎而出。

肆、地方派系尋找合作對象的推論與假設

各地的地方派系雖然本身會支持與扶植政治人物來代表派系勢力並為其發言，但若是想在中央層級的立法院內推動法案，就必須得到政黨的合作與配合，給予地方派系人士更多的協助和支援才能夠保證在立法過程中能夠更加的順利。從上述內容中可以發現，各行動者間會因為有不同的立場與考量，和地方派系間的親疏關係而有所差異，因此當地方派系人士在影響立法政策與過程中，會有其結盟類型的特定模式。

在合作政黨的選擇方面，因為國民黨長期掌握著執政地位和地方派系維持長期的合作，因此地方派系會偏好選擇長期以來共同合作的政黨，國民黨就成為地方派系主要合作的第一選擇，除此之外，派系的政治人物也多屬於國民黨黨籍。在過去歷史發展的背景下，讓國民黨的基層動員系統和地方派系有著相當程度的重疊，長期以來和國民黨和合作也讓旗下選民的認同感較高於其他關係較為疏遠的政黨。對於國民黨來說，協助地方派系穩固基層勢力，也等同於維護自己下次競選時的根基。為了不讓支持己方的地方派系轉變侍奉的對象或是逐漸瓦解，國民黨必須讓派系和其樁腳之間的網路關係能夠順利運作，以深入地方基層來獲取票源，因此在面臨其他政黨挑戰派系的地盤時，也會協助跟隨他的地方派系，鞏固其勢力與地盤不被其他挑戰者侵略，在此考量下，國民黨和地方派系間的利益與目標趨於一致，自然成為盟友的首選。

反映在立法行為上，因為政黨和地方派系的合作關係較為密切，則會呈現出具有國民黨籍的立委，對於有利於派系勢力鞏固的法案也會較積極配合地方派系的立場。反之，如果該法案會危害地方派系的利益，則會動員政黨的力量來加以阻擋。因此，我們可以推論出具有地方派系背景和國民黨籍身分的立委，在立法參與上對於有利於派系和既得利益者的法案有較積極的行動，在立場上也會多支持有利於地方派系的利益。相較之下，站在國民黨對立面的民進黨，則會有不同

的行為模式，民進黨為了減少對手所擁有的政治資源，將試圖鬆動地方派系所擁有的樁腳基礎，或是直接將地方派系挖角到自己所屬的政黨。民進黨則會想利用法案來鬆動地方派系的實力，削減水利會和農會的實力，或是降低讓其他挑戰者來競逐這些組織的門檻。

在和哪些立委採取合作的方面，則偏好以具有地方派系背景與農業區的立委為主。具有地方派系背景的立委，極有可能因為推行地方派系所主張的法案和政策而一併受益，在彼此的利益與目標一致的狀況下，合作的意願當然最高，立法過程中的參與度也會越高，立場也會站在有利於地方派系的方向。在農業區委員的部分，因為地方派系主要活動的地區和服務對象即為農業區，在基層所能掌握的動員樁腳與選民和立委欲爭取的選民重疊性高，因此遊說農業區立委成功的機率也相對提高。

從圖 3-3 來理解地方派系是透過哪些對象和方式來影響法案制定的行動，在途徑 1 中，地方派系直接向個別立委進行遊說的工作，再由立委於立法院內為其表達意見，在途徑 2 的部分，則是透過政黨的影響力，讓政黨來動員旗下的立法委員來為政策背書。這兩種途徑雖然最終都會反應在立委的立法行為上，但是因為採取的途徑不同，會反映在不同特性的立委上。在途徑 1 的部分，立法委員主要以具有地方派系背景為主，或是屬於農業區選區的立委，在途徑 2 的部分，在政黨力量運作下的動員和合作上，則會反應在立委黨籍的特性上。

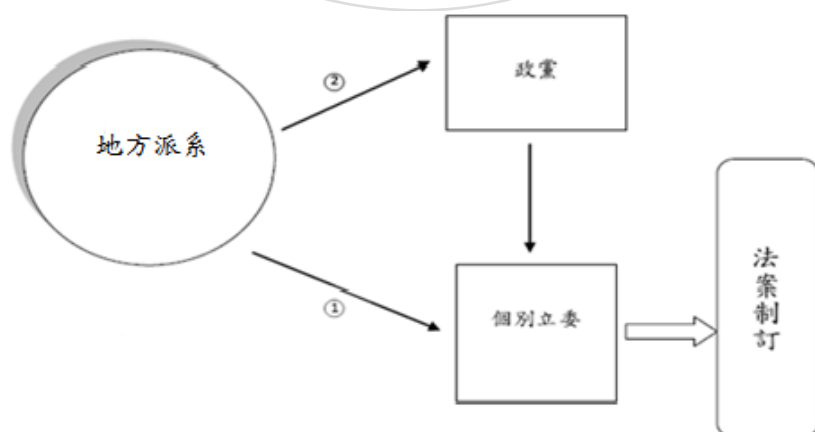


圖 3-3：地方派系影響立法過程的途徑

第二節 政治環境變遷對於派系與政黨互動模式的影響

本文將台灣政治發展粗略的分為四個階段，分別為國民黨一黨專政的威權時期、開放解嚴邁向民主化時期，以及第一次政黨輪替和第二次政黨輪替。在這四個階段中的發展過程中，國民黨逐漸失去執政的優勢，政治市場也變得更加開放與競爭，地方派系也隨著經濟發展與轉型，慢慢脫離仰賴恩主所給予的壟斷型經濟與產業，逐漸擁有自己的經濟來源與籌碼，此外，民進黨的成長和取得執政地位也對於國民黨長久以來維持的政權產生極大的衝擊。以上這些原因都讓地方派系的獨立和自主性與日俱增，和政黨的關係也從過去垂直的二元聯盟，逐漸轉換為水平式的型態，政黨不再具有對地方派系絕對的支配能力，地方派系也被捲入政黨間的競爭，讓彼此的互動更加複雜且多元。在本節中主要說明政治經濟環境的變遷會如何影響政黨和地方的互動模式，和各時期中政黨與派系互動的變化，進而推論出在立法領域中各政黨與地方派系的行為模式。

壹、地方派系與政黨關係轉變的因素和現象

派系是社會關係及政治利害的結合，因此地方派系和政黨之間的關係並非恆定不變的。解嚴後，政治競爭的全面開放，新政黨的成立開始挑戰國民黨和地方派系所建構出的統治體系，也因為經濟發展和工業化的關係，使得台灣的經濟結構出現了劇烈的轉變，包括國民所得增加、人口產業比例改變，都市化的現象等種種變動。在本段落中，從政治與經濟環境變動的角度來解釋地方派系和國民黨間恩庇侍從關係的鬆動，說明地方派系如何增加了自主和獨立性，讓原先隸屬於恩主而呈現出的上下二元聯盟關係，逐漸轉變成為了政黨和派系平行合作的關係。

一、政治市場的全面開放和政黨輪替的衝擊

國民黨過去使用輪流提名策略的方式，雖然可以制衡派系的坐大，但卻也增加了地方派系和國民黨之間議價的空間。在解嚴開放之前，國民黨依然有給予資源和利益的能力，就算本身結構內部有所矛盾，但是仍然不會顛覆恩主和侍從者上下從屬的角色。但當國民黨開始無法給予地方派系所需求的資源，或是地方派系本身就已經可以自行發展出屬於自己的經濟和人際網絡，不再需要恩主的庇蔭，恩庇侍從的上下階級關係就會開始出現變動的情況，這些現象從威權時期後期便逐漸開始浮現。在威權時期後期，國民黨在公職選舉的提名上，若是沒有辦法得到政黨的提名，地方派系開始可能會採取暗中支持黨外勢力，來暗中扳倒國民黨所提名的候選人，讓原先的派系結構從穩固開始變的鬆散，依賴互惠的關係轉變成既合作但又相互對抗的局面，這種分化的趨勢隨著黨外勢力的增加，使得地方上基層經營的地方派系開始受到威脅，因此和國民黨的合作關係變得更深，可是在另一方面，也使得不滿國民黨的派系，有了另一個結盟對象的選擇。

在黨外勢力不停的向威權體制衝撞的情況下，台灣的政治逐漸走向開放政治市場競爭的階段，1991、1992年國大代表及立法委員全面開放選舉後，給予傳統鄉鎮型與縣市型派系有擴大上升到中央化的發展趨勢，中央民意代表的全面開放，也提供了地方派系進入到國家的管道，使得中央行政部門的決策權力單位必須重視民選的立法部門，一直以來只能侷限在地方上發展的地方派系，也開始有了對於國家中央政府事務置喙的權利和空間(廖忠俊，1997：148-158)。國會全面改選對於地方派系菁英可以佔據中央政治舞台，並以此來獲取更多資源以外，也對原先地方上運作選舉的模式有了很大的衝擊。因為應選的立委席次大為增加，具有全縣實力的地方派系往往會推出超過兩名以上的候選人，但這也給國民黨和地方派系出了一個很大的難題，因為過去只有省議員選舉時，地方派系經常只會推派一名候選人，雖然還是要和敵對的地方派系互相競爭，其所考慮的問題就僅是如何爭取國民黨的支持，但當立法委員的競爭名額增加後，讓不少派系人士躍

躍欲試，但同一個派系要如何推出候選人和控制候選人數量，以派系內部的票源分散配票，都將會是一個極難的任務，而且在選舉制度為複數選區單記不可讓渡投票制 (SNTV) 的情況，每個選區應選名額為複數時，只要出現了過度提名、或是動員的情況不佳，都會導致配票出現問題和黨內之間彼此互挖牆角的情況，都是讓地方派系造成分裂和瓦解的原因(王金壽，2007)。⁷

隨著選舉次數的增加，後來的民進黨也開始逐漸具備了和國民黨對抗的實力，開始進入選舉競爭時期，政治上的開放競爭不再是國民黨內部就可以掌握的狀況，國民黨也必須正視可能失去政權的危機。過去傳統地方派系勢力最強的地區，多集中在台中縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣等中南部農業縣市，但這些地方也是民進黨已經長期取得地方執政的地方。失去縣市首長一職的地方派系開始面臨到資源不足而逐漸衰退的危機，之後民進黨掌握總統職位後，從地方到中央的全面執政掌握了行政資源，再加上政府強力整頓基層金融(工商時報，2002/7/14)，在加強查賄的作法下，讓地方派系候選人的金錢攻勢僅止於供給給部分樁腳，難以下發至一般選民，導致動員基層難以確實的動員，傳統地方派系的生存命脈嚴重動搖，如何找尋出路成為另外一個難題。隨著民進黨在南部縣市長期執政的情況下，民進黨也逐漸培育出屬於自己的地方勢力，各地著名的政治家族紛紛出現重組和洗牌的局面，地方派系轉移的情況也更加頻繁。

除了打壓國民黨所仰賴的地方樁腳勢力以外，扁政府亦透過無黨籍甚至是國民黨籍的地方要角接觸，由地方人士拉線，雙方談妥後再經由黨秘書長吳乃仁、地方要角或是重量級立委接洽後再與黨魁接觸，最後再由陳水扁總統來進行對於

⁷王金壽教授的論文中以 1989 年嘉義縣為例來說明地方派系間的衝突與矛盾，當時在嘉義縣裡有兩個縣級派系，分別為林派和黃派。林派因為實力較弱，因此只能提名一個候選人，但是實力較強的黃派卻有兩名派系成員想要參選，但最後評估結果是提名一席是較為安全的狀況，但在選前提名的階段中，未獲得黃派支持的黃派要角蔡長銘的兒子蔡啟芳便退出黃派加入民進黨。1992 年的立委選舉，黃派再次面臨到如何派票和推出候選人的困境，此次決定推出兩名候選人，並用山線和海線來做為劃分動員的標準，但是選戰一開打，同為黃派的翁重鈞和曾振農卻互相攻擊對方，因為挖腳林派和民進黨的支持者都相對困難，在為求勝選的情況下，由於彼此的支持者性質相近，遂也成為雙方共同競爭的目標，也因此黃派在這次選後分裂，曾振農帶領旗下人士改為支持林派陣營(王金壽，2007：41)。

地方派系收編的工作。在雲林縣的陳明文模式即為民進黨和地方派系成功結盟的最佳範例，曾振農更是以「林派是借殼上市，民進黨是併購成功」這句話來形容地方派系轉型的情況(中國時報，2011/11/1)。在過去嘉義縣黃、林兩派的長期競爭一向是國民黨兄弟鬩牆的主角，但因為黃派的李雅景連任兩任縣長，讓林派在嘉義縣的版圖急遽縮小，遠輸給黃派和民進黨勢力而成為第三勢力，為了圖謀振作的林派於陳明文的領導下，在 2001 年的縣長選舉中從國民黨出走投入民進黨陣營，而民進黨也為了仰賴林派在嘉義縣中的動員實力，不得已逼退原為縣長候選人的何嘉榮，順利將第二順位的民進黨和第三順位的林派勢力結合，在這個策略之下也成功的讓民進黨在嘉義縣取得執政地位。雲林縣的張花冠一派，也因為地方樁腳紛紛被民進黨拉攏和政治利益的考量而逐漸脫離國民黨的掌握。

綜合以上所述，政治市場的開放導致兩種現象，一種是提供給地方派系角逐政治職位的機會變多了，但卻使得派系與派系間的競爭變得更加劇烈，另一個則是逐漸成型的政黨競爭，這兩個現象的交會，造成了國民黨和地方派系合作關係的改變。不同派系以及派系內部之間彼此傾軋的結果，隨著反對勢力的興起並開始組織化後，在各個地方上開始出現具有實力的挑戰者，倘若國民黨和地方派系沒有辦法順利產出一個大家都同意的候選人，在兩個派系相爭的情況下，便使得其他挑戰者有了漁翁得利的機會，地方派系失去了立足的根基也會因此衰退，若長期無法取得縣市長的執政地位，就無法確保有足夠穩定的資源來維繫地方派系的存續。

二、經濟社會結構轉型的影響

過去國民黨以經濟特權和壟斷經濟為手段來籠絡地方派系，派系也以忠誠和支持其政權作為交換。在恩庇侍從模式下的統治基礎下，地方派系透過政策來達成獨佔經濟特權，並以此獲取超額的利潤，但由於隨著國內政治經濟環境的改變，

自由市場的開放、經濟活動區域的擴大與資本密集的發展，這些原因都促使地方派系呈現出異於先前威權時代的企業經營方式，開始轉向金融業、房地產等新興產業發展，並且在台灣經濟起飛的年代裡，急速累積雄厚的資本。綜觀台灣的地方派系如何轉型或是尋覓新的產業來經營，粗略約有以下幾種：(一)土地買賣或建築業：因為擁有該地區行政資源和開發計畫等資訊的地方派系，在土地買賣和投資上更有優勢，尤其是在高度開發建設的都會區，房地產買賣的利潤更是高的驚人，也因此有許多新興的地方派系，如三重幫，就是靠著土地炒作而建立起派系經濟來源的利基(陳東升，1995)。(二)特種行業：例如賭場、酒店等，利用著政治力量來保護經濟行為能夠順利運作(王靜儀、傅恆德，2007)。(三)企業財團為了爭取政策上的支持，地方派系也紛紛在財團中插股，開始地方派系財團化的趨勢(簡錫楷，2008)。

在選舉競爭激烈的情況下，使得地方派系必須取得更多的金援才有辦法獲得選戰的勝利，轉型的地方派系挾著地方上的行政優勢，逐漸進入新興的經濟事業，如房地產、證券業等，確保經濟來源的穩定才有辦法持續供給著派系內部之間的交換需求，因此，在這一波的轉型中，如果沒有發展出新經濟型態的地方派系，往往也會在激烈的選戰中被淘汰。在這波劇烈變動的浪潮下，能夠繼續維持下來的地方派系，往往具有了經濟上的自主權，對於恩主的依賴程度也就降低了。

都市化的現象也讓選民結構產生變化，因為都市開發開始有許多外來移入人口並急速增加，原有依靠著親緣、地緣關係的人際網路已經不足以讓派系來影響選情，移入的新住民派系觀念又較淡薄。加上民智開化的緣故，民主自由的新思潮逐漸深入民間，新聞媒體的開放和報導，政黨的競爭逐漸取代了派系之間的傾軋，派系成員亦須重視自己個人的形象和選區經營，才有辦法從選舉競爭中脫穎而出，單靠地方派系的支持已不是篤定當選的關鍵因素。

由於上述政治生態的改變，使得國民黨和地方派系之間的關係出現兩種情況，第一、國民黨對於地方派系在地方上的經營依賴更深，必須仰賴派系深耕地方的

人脈來提高選舉動員的能力，以應付其他政黨的挑戰(王金壽，1997)。第二、地方派系和恩主議價的空間變得更大，國民黨在推舉候選人的時候，也不得不考慮地方政治上派系所擁有的實力和意願，否則就會發生派系位移的狀況。許多派系在國民黨沒有發展的空間，地方派系的領袖就很有可能選擇新的恩主來作為地方派系合作的對象，恩主也不再視國民黨為唯一的選擇，地方派系和恩主依恃的狀況從單一依恃變成了多黨依恃。在民進黨政府執政之後，阻絕了國民黨地方派系傳統的選舉模式和基金來源，甚至是利用執政優勢來誘使隸屬於國民黨的地方派系轉移依恃的對象。在 2000 年總統大選之後，有許多派系就產生了位移的狀況，一直以來依恃著國民黨的台中黃派劉松藩也改為支持親民黨，彰化縣白派的謝章捷、陳朝容也改為支持宋楚瑜，之後的嘉義縣林派的陳明文更是帶領旗下子弟兵加入民進黨，⁸這些都是解釋派系位移的最好範例。綜觀而論，政黨和派系間的關係從穩固的一黨依恃關係也逐漸轉成多黨依恃，垂直且穩固的金字塔層級也逐漸零碎瓦解成為地方上林立的政治山頭。

貳、各時期中政黨與地方派系的互動狀況

過去威權時代以來，地方派系和國民黨之間的關係一直是台灣政治發展中的主要課題之一，其中的脈絡必須從實際的案例中去發掘其中的互動，以現況的政治生態而言，地方派系效忠的對象並非只侷限於國民黨。在政治市場上多出了其他可以依恃的對象，其他的政黨也對於地方派系所擁有的動員能力虎視眈眈，並試圖吸收地方派系的動員基礎，因此只要當原先的恩主無法供給地方派系政治上或經濟上的資源，就會對恩庇侍從關係的穩固產生衝擊，互動也會有所變化。在本節中，將台灣近代政治發展史切分成四個階段，敘述當各時期的政治背景及地方派系與政黨間互動的演變。

⁸ 2001 年縣市長選舉，陳明文未獲國民黨提名，因此改披綠袍投入嘉義縣長選舉，並在民進黨的全力支持下，擊敗國民黨所推出的翁重鈞。

一、國民政府來台初期至解嚴之前(1945-1986)

國民政府來台初期，因為欠缺對於臺灣的認識與經驗，也缺乏統治的基礎，所以採取和地方派系合作聯盟的策略，確實協助國民黨穩定對臺灣的統治。從政治與經濟等手段上著手，利用政治和經濟資源來攏絡地方人士的支持，但國民政府也並非讓地方派系予取予求，在政權穩固後便是一連串肅清本土政治勢力的動作，光復初期的台灣全島性三大派系「半山派」、台中派和阿海派的領袖均被整肅，下獄或是被驅逐出政治舞台，地方派系所發展出來的政治結盟一時間搖搖欲墜，但因為本土政治勢力錯綜複雜，無法徹底剷除，再加上國民黨政府身為外來政權也必須尋求本土勢力的支持，地方選舉上也需要有人代為動員投票。因此採取有限度的方式來和地方派系合作，之後更利用各種策略來防止地方派系勢力的擴張，避免威脅到國民政府的統治地位(王振寰，1996；陳明通，1995)。

在大規模的整肅活動後，國民黨開始利用各種制度性的設計，壓縮地方派系的發展，黨中央也明令指示限制私底下的串連，一旦被舉發者，則會在政治上受到政府的清算，以避免地方派系出現跨縣市的結盟，也降低地方派系過度成長而威脅到國民黨政權的穩固。但長久下來，地方派系藉由公職之便獲取了不少經濟利益上的特權，並且將所獲取的經濟資源嘉惠其追隨者，形成更加穩固的動員基礎，開始對於警察機關、司法單位、公務機關等各種地方性的公權力機關進行影響，操作出龐大的經濟利益和追隨者，也讓國民黨更加難以對付。這些現象都為執政當局所不樂見，因此每當國民黨政府自恃其在地方勢力上已經有了穩定的統治基礎可以取代地方派系後，便提名非派系者來替換地方派系所擁有的縣市長職位以削弱地方派系勢力的實力，這個策略在 1968 年獲得成功，當年被提名的三人(陳時英、林洋港、廖禎祥)均當選，因此國民黨遂於 1972、1977 年如法炮製，以來台後所培植的新一代黨工幹部來取代原有的地方派系勢力。黨中央在 1972 年提名十二位候選人均獲得勝利，地方派系的縣市首長也降為 8 位，但在下屆

(1977年)同樣的作法，卻受到地方派系強烈的反彈，在許多國民黨派遣空降部隊來參選的區域，地方人士甚至改為支持黨外人士，也不願服從國民黨的指揮，因此國民黨於當年縣市長選舉中得到前所未有的挫敗。這一連串的爭鋒相對，都不難看出國民黨和地方派系雖然維持著恩庇侍從的關係，其中的互動不僅只有合作，還有著更多的對抗，但整體而言依然是國民黨站在優勢的地位。

二、開放解嚴以後，進入民主化的政黨競爭時期(1987-2000)

台灣於 1987 年宣布解除戒嚴令，同時也解除黨禁，讓原先的黨外運動人士得以正式籌組政黨，反對黨的成立和合法化，再加上國會於 1992 年全面改選，也象徵著台灣開始進入了民主時期政黨競爭的時代。任何政黨想要取得執政地位都必須從選舉中獲勝，讓政治市場開始出現政黨競爭的局面，除了讓地方派系能夠藉由動員民眾的籌碼來向政黨議價以外，更可藉著中央民意代表改選的管道，讓活動領域和影響力踏入中央層級。對於原先專政的國民黨而言，挑戰也日益激烈，為了保有執政權，國民黨更加依賴地方派系的基層動員能力，在各級選舉當中，國民黨提名地方派系人物進行公職選舉的比例，以及地方派系人士的當選率，均呈現不減反增的情況，此時的地方派系所具備的實力成為不可小覷的一股勢力。在政黨互動上，民進黨雖有衝撞國民黨一黨獨大的體系，在地方上選舉均略有斬獲，但卻仍無法威脅到國民黨執掌中央的地位(廖忠俊，1997；陳明通，1995)。

三、第一次政黨輪替後，民進黨政府執政時期

國民黨和地方派系之間維持了長達半世紀的恩庇侍從關係，雖彼此間的不完全只有合作和服從，更有不少彼此角力和對抗的狀況，但是依然維持著互相依賴的結構上，但這樣的局面在政黨輪替時期，卻被不少學者預言著國民黨和地方派

系侍從關係將會瓦解，他們認為失去了恩主庇護的地方派系，因為沒有政治經濟資源的供給，逐漸失去其下樁腳的支持和擁護，地方派系將面臨動員困難的難題，或是為了繼續保有在地方上的人脈和優勢，轉向和民進黨合作。至於國民黨則因為失去了長久以來負責基層動員的派系根基，在各地方縣市和中央執政權上和民進黨進入激烈競爭的時期。

在民進黨掌握執政權之前，對於地方派系就是採取著「招降納叛」的策略，試圖鬆動國民黨在基層的動員基礎，該策略雖未形成一種大規模的趨勢行為，但也陸續在各次選舉中達到奇襲的效果。大多數的民進黨政治菁英對於地方派系仍是抱持著不友善的態度，認為過去國民黨之所以能夠維持一黨專政的統治，共犯即為地方派系，且認為派系人士利用地方資源來維護私人利益是不公義的事情，因此在取得執政地位後對於地方派系打壓的動作不斷，而地方派系人士也認為民進黨政府欲其瓦解的動機相當明確，但這段時期的現象，除了當時社會媒體輿論有表示，在學術上尚未對於政黨和派系間的關係有所定論和見解，國民黨除了要面對民進黨的挑戰外，更面臨動員樁腳和地方派系成員流失的問題，兩大黨競爭的局勢隨著選舉的次數逐漸浮現，其他政黨也開始在選舉中占有一席之地，地方派系夾在政黨的競爭中，合作的對象也不再僅限於國民黨，而是頻藉著在基層的動員實力與經濟基礎遊走於政黨間，試圖從中獲取最大的利益，在各政黨中尋求盟友來對抗各種可能不利於派系勢力發展的政策，在此時的地方派系也是在立法過程中最活躍的時候。

四、第二次政黨輪替，國民黨重返執政

馬英九於 2008 年率領國民黨重新贏回總統大位，並且贏得立法院內半數以上席次，國民黨在政壇上的影響力又似乎重返過去威權時期一般的強盛。但是和地方派系間的互動卻未有上段時期的熱絡，主要是因為重返執政後的國民黨和地方派系會採取何種合作方式成為大眾矚目的焦點，為了確保執政形象而開始有所

節制。在馬政府上任以後，仍頻傳政府以公家職務或是國營企業作為酬庸地方派系的情形，⁹但在面對地方派系人士堅持參選的時候，卻又不願意與其妥協，¹⁰馬英九常透過媒體表達不願以地方派系為政黨經營主體的理念，一切以政黨和國家的利益為優先，但是於選舉時卻又仰賴派系人士的基層整合和動員力量，這些行為都讓國民黨和派系間的關係顯得若即若離，而這也讓這時期派系和政黨的互動關係沒有很明顯的趨向。



⁹ 101 董座的位子原是內定為派系大將許舒博擔任，但卻在媒體的披露之下引起一陣譁然，認為此項人事案是為了酬庸地方派系支持選舉的獎勵，最後國民黨礙於社會輿論嘩然而作罷。(工商時報，2009/6/14)。

¹⁰ 張碩文因為賄選而被宣判當選無效後，地方人士仍是支持其父張輝元參加雲林立委補選，和國民黨提名的吳威志打對台，馬英九更是對外表示，即使選情不佳也寧願落選而不願提名同批地方派系候選人的決心。(台灣時報，2009/7/19)。

第三節 立法院內地方派系與政黨的互動關係與變化

壹、立法院內地方派系的分布狀況

在台灣政治發展中，地方派系和政黨間的互動一直是重要的關注焦點，從國民政府來台後，積極扶持地方精英擔任政治職務以協助政府進行統治，但在政權穩固的考量下，始終將地方派系限制在地方層級來發展，派系人士也多以省議員和縣市首長為競逐的目標，當選立法委員的名額甚少。直到戒嚴解除和開放黨禁後，1992年立法委員的全面改選，以及1998年配合精省而裁撤省議員，這些因素都讓地方派系開始大量進入立法院內，讓國民黨從威權統治時期以來和地方派系所維持和互動的關係出現變化。

表 3-1：第二屆到第七屆地方派系在立法院中分布的比例

屆期	地方派系 當選席次 率	地方派系立委 在各政黨的分布狀況			政黨依賴地方派系程度		
		國民黨	民進黨	其他	國民黨	民進黨	其他
二	46/162(28%)	41/46(89%)	5/46(11%)		41/96(43%)	5/56(9%)	
三	51/165(31%)	41/51(80%)	9/51(18%)	1/51(2%)	41/88(47%)	9/55(16%)	1/22(5%)
四	92/228(40%)	75/92(82%)	11/92(12%)	6/92(6%)	75/127(60%)	11/74(15%)	6/27(22%)
五	93/231(40%)	45/93(48%)	28/93(30%)	20/93(22%)	45/70(60%)	28/90(31%)	20/71(28%)
六	104/238(44%)	44/104(42%)	39/104(38%)	21/104(20%)	44/84(52%)	39/96(41%)	21/58(36%)
七	58/118(49%)	44/58(76%)	12/58(21%)	2/58(3%)	44/82(54%)	12/30(40%)	2/6(33%)

說明：地方派系立委在各政黨的分布狀況=該政黨地方派系立委席次/地方派系立委總數

政黨依賴地方派系程度=該政黨地方派系立委席次/政黨立委總數

資料來源：筆者自製

透過立法委員選舉的方式，地方派系人士開始將勢力滲透進立法院內，在表 3-1 的部分所顯示的是從第二屆到第七屆中具有地方派系背景立委的比例，隨著屆數的推進從一開始第二屆的 28% 攀升到第七屆的 49%，地方派系在立院中所

擁有的比例並未如同政治學者所預測的衰退，反而逐漸上揚且絲毫沒有衰敗的跡象，地方派系在立法院中始終占有很高的比例，但並沒有嚴謹的組織，其發展仍侷限於地方層級，因此仍會選擇依待在政黨之下生存，在選舉時才能藉助政黨的力量與其他候選人競爭，在第二欄的部分則可以看出具有地方派系的立委隸屬於哪個政黨的比例分佈，在第二屆中具有地方派系背景的立委就有 89.1% 為國民黨籍，其他黨籍和民進黨籍的總合也僅占整體的一成，之後的第三、四屆中國國民黨籍仍佔了八成以上的比例，這個數據可以相當程度看出國民黨和地方派系在立法委員中具有相當程度的重疊，也代表地方派系在此時期主要會選擇和國民黨合作的方式來進行立委職位的競逐，但到了第五屆地方派系依附國民黨的比例大幅下降到 48.3%，民進黨和其他政黨的比例卻大幅上升，在政黨依賴派系程度的這個項目中，也呈現出一樣的趨勢，國民黨和地方派系間的關係一直都是最緊密的，但另一點值得注意的訊息是民進黨和地方派系的合作比例也逐漸穩定的增長。

第五屆開始地方派系逐漸改變合作對象的解釋主要有兩個原因，第一是因為民進黨利用執政者的優勢，開始大幅吸收原來隸屬於國民黨籍的地方派系人士改披民進黨的戰袍參選外，第二點則是因為親民黨的成立，黨主席宋楚瑜在任職省長時和地方人士長期維持良好的互動關係，因此在宋楚瑜離開國民黨自立門戶後，有許多派系人士紛紛出走轉靠橘營，此外，無法獲得國民黨提名的地方人士，也會選擇投靠其他政黨來獲得參選的機會。這個現象可以驗證了地方派系與恩主間的關係會隨著政治局勢的不同而有所變化，當政治市場中開始出現其他具有競爭力的政黨，使得國民黨無法維持一黨獨大的局面，地方派系也會開始有依附其他政黨的可能。到了第七屆，在親民黨逐漸泡沫化後，原先投靠的地方人士也開始回流到國民黨，因此讓國民黨籍的地方派系委員比例升高，但整體而言還是略遜於第二到第四屆的情況。

從以上的觀察還可以歸納出幾點認識：一、在立法院內，地方派系所占有的比例非常高；二、地方派系和政黨的隸屬關係會隨著政治局勢而改變，但依然還

是以國民黨為最主要的合作對象；三、民進黨也開始出現推派具有地方派系背景的政治人物來競逐立法委員，從這些跡象來看，地方派系的勢力並未如許多政治學者所預言般開始衰退崩解，反觀而論，地方派系和恩主的關係確實因為政治市場開放競爭的緣故而有所鬆動，但地方派系也取得了更多的自主權和獨立性，在各政黨間遊走並尋求合作與結盟的對象，因此，具有地方派系背景加持的立法委員其數量不減反增，派系反而能夠透過選舉與民主競爭來贏得一席之地，政黨也會希望接收派系在基層上的動員力和影響力，彼此保持密切合作的關係。

貳、政黨與派系間互動模式反應在立法行為上的差異

政黨和派系間的關係並非是恆動不變的，在過去的政治發展史中和立法院內地方派系逐漸占有一席之地，就可以看出國民黨與地方派系關係的變化，逐漸從緊密的恩庇侍從關係轉為鬆散的合作形式，甚至開始有著對立衝突，或是轉向投靠其他政黨的情況出現。本文以此為出發點，探討政黨和地方派系會因為其立場的不同會出現何種的互動狀況，在立法行為的領域上又會出現何種的行為模式？

地方派系人士在每個時期中，都以維護自身利益為第一考量，希望鞏固自身勢力並發展實力，因此會向政黨要求支持與背書對其有利的政策，但政黨也會站在如何贏得執政和鞏固政權的立場來考量，衡量是否要接受地方派系的請求。本文主要討論的政黨為國民黨和民進黨，主要是因為國民黨和地方派系間的淵源最深，從威權時代以來開始的恩主與侍從的關係，至今也仍是最大的合作夥伴，民進黨則處於對立面和挑戰者的立場，希望鬆動地方派系的動員基礎和地方活動的根據地，讓民進黨可以有更大的機會來直接掌握地方的勢力和組織。

從台灣政治發展的過程中，可以粗略的分為四個階段，分別為國民黨一黨專政的威權時期、民主化時期，以及第一次政黨輪替和第二次政黨輪替。在這四個階段中的發展過程中，國民黨逐漸失去執政的優勢，政治市場也變得更加開放與

競爭，地方派系也隨著經濟發展與轉型，開始擁有自己的經濟來源與籌碼，另外，民進黨的成長和取得執政地位也對於國民黨長久以來為持的政權產生極大的衝擊。以上這些原因都讓地方派系的獨立和自主性與日俱增，和政黨的關係也從過去垂直的二元聯盟，逐漸轉換為水平式的型態，政黨不再具有對地方派系絕對的支配能力，地方派系也被捲入政黨間的競爭，讓彼此的互動更加複雜且多元。

在上一節針對國民黨和地方派系關係轉變的內容中可以發現地方派系的獨立性自主性益增，讓恩主國民黨和侍從派系的關係也逐漸鬆動，甚至開始出現對立與對立的局面，關係已非恆久不變。一般而言，在平時國民黨利用派系的動員能力來穩固基層的實力，所以會選擇和地方派系合作的態度，並以支持政策作為代價，來交換派系的忠誠和選票，但倘若接受地方派系的請求，將危及國民黨的統治權，則國民黨會採取抵制的態度。總結而論，地方派系是否能夠遊說政黨成功，變因取決於手上握有多少實力與籌碼來和政黨議價，以及對於政黨而言利弊多寡間的權衡。在每個時期中所呈現出的政治環境均不同，派系與政黨的實力也有變化和消長，所以地方派系和政黨間的互動模式也會有所差異，從立法領域上也應有所變化。

表 3-2 是表示地方派系與政黨間的互動關係與立法行為的關連性，這部分的理論將延續台灣發展史的四個階段來推論觀察立法行為與互動趨勢。在威權政體時期，國民黨作為地方派系所依恃的恩主，為了讓彼此之間的交換關係得以繼續維繫，在選舉時才能夠保障擁有基本且穩定的票源，因此會協助其侍從派系穩固勢力。但在國民黨政權相對穩固之時，又會擔心地方派系的坐大，會危及到政黨本身的自主決策能力，所以希望將地方派系的動員系統納為己有，加上國民黨於此時擁有立法院的主導權加上威權政府的強大優勢，故立法行動將呈現出以國民黨為主導的局面。進入民主化時期，仍然由國民黨掌握執政權，可是因為政黨競爭逐漸激烈，讓國民黨更仰賴地方派系的基層動員能力，恩庇侍從的關係逐漸從上下垂直的服從模式演變成水平的夥伴關係，因此可以預測在這個階段中地方

派系會有較多的主導權和自主權，也可以在立法過程中看到地方派系逐漸成長的影響力。

在第一次政黨輪替時期的前後比較上，在國民黨執政時期，國民黨和地方派系合作的互動上會採取比較消極的態度，雖然希望派系能夠持續做為政黨勝選的利基，但卻又怕其勢力過度坐大而危害到政黨的決策權，因此和派系保持著合作但又彼此對抗的關係。但在成為在野黨後，面對民進黨試圖要挖腳或是鬆動地方派系的時候，為了避免流失更多支持的實力，也擔心地方派系會轉換侍從的對象，因此會更加積極地協助地方派系進行鞏固樁腳的工作，和地方派系間合作的關係將遠勝過去的其他時期。在第二次政黨輪替時期，國民黨重新取回執政權後，倚賴地方派系的程度不比在野黨的時期，而且執政後也必須顧及政府政策成敗，但最重要的是有為數不少的地方派系開始傾向民進黨，因此和國民黨的關係也就越為疏遠，合作的熱度也不如前期。

地方派系對於其恩主國民黨而言，一直都是有利有弊的雙面刃，利的方面是因為其深耕基層的動員能力，能夠協助政黨贏得選舉，但弊的方面則是地方派系長期不良的形象，連帶影響人民對於其恩主的觀感不佳，也會擔憂地方派系的勢力過於膨脹而影響到政黨的決策權，因此國民黨和地方派系間的合作變因取決於政黨是否穩固的取得執政地位，需要地方派系援助的需求有多大。因此本研究預期發現，會隨著國民黨執政與否以及整體政治環境的改變，讓國民黨和派系間的互動出現差異。

表 3-2、各時期政黨與地方派系關係與對應的立法互動模式

時期	威權時期	民主化時期	第一次政黨輪替時期	第二次政黨輪替
派系與政黨的關係	上下垂直的恩庇侍從關係	水平的恩庇侍從關係	地方派系不再固定依附某個政黨，但多數派系仍是以國民黨為合作對象	派系不再只固定依附某個政黨
本文預設的立法互動	以國民黨政府來主導政策的走向，在地方派系強盛時予以打壓，不欲讓派系在位過久	地方派系開始倚仗著基層的選票實力來和各政黨進行談判，逐漸將影響力帶入立法中。	國民黨為求再次執政的機會，和地方派系維持緊密的合作關係，共同抵禦民進黨藉由修法等方式來削弱地方派系勢力的行為。	國民黨重返執政後，因為地方派系連累其形象問題，彼此合作關係大不如前。

第四章 研究設計與個案說明

第一節 研究範圍

政治角力場的行動者在趨利避害及利益最大化的考量下，會出現不同的行為趨向，因此政黨和地方派系也會因為時間的推演和政治外在環境的改變，讓每個行動者出現異於先前的行動模式。在過去台灣政治學界研究政黨與派系間互動關係的焦點多放在選舉提名、得票率的分析等領域上，並以此解讀政黨倚賴派系的程度多寡，或是透過個案來探討政黨如何透過地方派系來進行選舉動員和分配地方資源等方式，譬如像是各縣市補助款的多寡、鄰里長的額外補助、提名策略等，來觀察政黨與地方派系人士間互動的關係。但是除了上述領域的探討外，立法院內派系和政黨對於法案上的競逐與互動的研究，在台灣卻相當少見，因此本研究最主要的研究目的就是希望能在立法領域中來探討政黨與派系間的互動，以及地方派系如何影響到中央層級的立法過程。為了深入的探討這個研究問題，筆者決定採用個案研究的方式，選擇農會法和農田水利會組織規則來做為研究的範圍，主要有以下三個原因：

一、農會和水利會是地方派系與政黨所共同競逐的目標

農會和農田水利會為臺灣傳統基層動員的主要運作場域，政黨和地方派系都倚賴他們長期在基層與民眾累積的人際網絡，再加上因為農會和水利會業務牽涉資源分配和使用等事項，會長和總幹事擁有能夠自由使用組織經費和建設預算的權力，這也使得政黨和地方派系無不想要掌控組織的主導權。農會法和水利會組織條例中，規定的事項均牽涉到地方派系、政黨、既得利益者的勢力消長，也因此透過立法來更改遊戲規則的方式也就變得格外重要。

二、農會與水利會在每個時期中均有所爭議和值得矚目的焦點

農會和水利會活躍於台灣近代政治史中，從日據時代以來至今，一直扮演著地方基層的重要關鍵角色，並且串連起地方派系與威權政府間的關係與互動模式。

在立法參與的研究方面，於立院各屆中均有提案、表決等立法行為的記錄，除了讓研究者容易觀察的特性外，在跨時性的資料收集與研究上，也能更簡易的觀察在各時期中政黨與派系人物間的互動與變化。

三、在政黨和地方派系與農會和水利會的關連性上，容易找出明確的指涉對象

因為在臺灣的地方政治研究中已累積許多成果，能讓研究者可以透過過去的研究成果中判別立委背後所代表的派系勢力，以及各農會總幹事和水利會會長的政黨與派系屬性為何，如此一來才能更進一步解釋彼此間互動關係。



第二節 農會和水利會與政黨、地方派系間的互動和淵源

二次戰後的台灣是以稻米經濟為主體的農業社會，以小生產單位和勞力密集的小農經濟為大宗，因為並非大規模的農業生產型態，在行銷和生產灌溉上等業務就必須倚賴聯合性的組織來加以統籌，進而節省生產成本。農會和水利會即因應農業社會的特性產生，初始僅為農民自治團體，而後才因為政治和政府的需求，逐漸轉型為半官方組織的型態，除了具備人民團體的特質外，更被賦予了協助政府推廣政策和行政庶務的職責，在農村社會中扮演著重要的角色和農民的日常生活息息相關，因而發展出互相信賴的人際網絡。再者，因為農會信用部與水利會的工程發包的業務，讓這兩個組織擁有了一定的資源使用及裁量權。在同時擁有人脈和錢脈的條件，在選舉時產生了關鍵的影響力，但這也讓農會和水利會成為政黨和地方派系所亟欲掌控的場域和組織，所以本研究選定從農會法和農田水利會組織通則來做為個案研究的焦點。

壹、歷史背景

最早的台灣農會和水利組織均成立於 1900 年日據時代期間，起初是農民為了對抗地主和爭取自己本身的權益而成立，具有農民之間共同開墾互助會的性質。之後日本政府為了落實「工業日本，農業臺灣」的政策，正式建立組織管理系統，並開始將農會和水利會收為政府的管轄範疇內，協助政府從事農業推廣和經濟業務，從此之後開始有了半官方組織的色彩。在二次大戰結束後，國民政府接收台灣，也承襲了過去日本殖民政府時的體制，利用農會和水利會組織來協助統治地方基層。後來國共內戰爆發，因戰敗而遷徙來台的國民政府為了避免農民運動再次威脅政權的情況發生，如何掌握農民組織和推行農業改革政策，就成為當時執政當局的首要目標，所以在 1952 年開始對陸續對農會和水利會進行組織改造和滲透的工作，主要是引進三權分立的概念，將農會和水利會的權力切分，避免一

方壟斷權力，並將會員資格限定以農民為主，藉以排除原有把持住基層組織的地方豪紳。除此之外，更利用選舉的機制讓吸收入黨的農民和地方菁英透過選舉進入農會和水利會，讓政黨的力量能夠充斥在地方組織的各個層級之中。之後更於1964年以行政命令的方式規定各地信用合作社不得於鄉間開設分行，保證了農會在地方金融的生存空間。在政府的刻意主導下，農會成為農業施政代理執行者的準行政機關角色，¹¹確立農會在地方基層中特有的定位(邱湧忠，1998)。

貳、農會與水利會的人際網絡和選舉動員之關連性

早期台灣以農業社會為主，而又多以勞力密集型態的農作為主，如何輔導農民進行農作改良、協助資金援助，降低生產成本、維持農田灌溉等課題則成為農村間首要的問題。農會和水利會的起源即來自於農業社會的需求而產生，之後發展出的業務更是與農村社會息息相關，更因為政府賦予半官方的性質，肩負起行政機關的職責，在地方基層中的地位更是不同於一般民間組織。農會的部門和組織眾多，¹²不同的部門都有相對應的業務，以農業推廣部門為例，其任務是指導農民有關農業知識和技術，農業小組深入農村各角落，將農會和農民間的關係涉入到農民的工作與日常生活領域中。保險部門負責辦理農民保險業務，信用部則是在農民有著資金上的需求或是儲蓄的需要時，優先考慮的第一選擇，除了農會分部在各鄉鎮市均有據點以外，辦理農業貸款和存款也較一般銀行更加優惠和便利，加上農會信用部在各鄉鎮市均有分行，在沒有其他商業銀行進駐的情況下，信用部就成為農民的金融中心。在農產品的銷售上，由農會來開創銷售通路，替農民降低銷售成本和風險，減少中間商剝削的機會，和政府農業相關部門配合協

¹¹ 在地方政治舞台上，政府運用農會的地方性、社會性與經濟性等資源來推動農業政策，農會組織也同時利用政府的優惠和保護措施發展茁壯，形成兩方間的資源結盟和互賴的夥伴關係，又因為政府授權委託農會辦理農業部份業務，更讓農會在鄉間扮演著農業行政的角色。(廖坤榮，2002，172)。

¹² 在農會中的事業部門與服務部門下，就有信用部、保險部、供銷部、推廣部、乳品加工廠等諸多部門。

助農民輔導生產、產品加工等業務，便利農民的生產效率提升。農會除了輔助農民生產、銷售以外，更肩負起農村教育和輔助政府進行農村建設的業務，從這些業務可以了解到農民和農會之間存有密切重要的互動管道，農會不管在業務上的往來或是提供農民的服務及福利上，對於農民的生活起居都影響甚深，接受政府委託辦理各項農業業務，又兼具著地方金融中心的特性，長久以來和農民發展起來的情誼和互動關係，在鄉村間就形成了穩固的人際網絡。

水利會的業務相較於農會而言則較顯得單純，主要的工作就是水資源的維護和有效調配灌溉水資源的運用，讓使用同一水源灌溉的農民之間共享資源，因此一開始的水利會便是以農民自發互助的性質組成，之後配合政府的農業政策推廣，逐步被賦予半官方性的色彩。水利會的主要業務除了輔導農民調配用水並負責維護其轄內之灌溉設施外，還有維持農田灌溉用水之供應及排除多餘之水量，目前農田水利會重要設施包括導水路、給水路、隧道及排水路，攔水壩、水門、渠道及量水設備等水利基礎建設的興建及維護和農民耕作用水息息相關。由於水利會組織所處理的業務和農民生活緊密的結合，日常運作即為基層動員的操演，基層工作人員和工作小組必須和會員密切接觸，並且了解其用水需求，製成灌溉計畫後，商訂各處耕地的灌溉時間，並透過水單的發放，來告知個別農民的取水時間和用量，巡視鄉間的水利設施並執行監督灌溉的計畫，協調農民間的用水衝突，長久下來和基層民眾培養出深厚且互信的情感。另外，水利設施的興建則能夠具體改善農業產值，以及降低農民的生產成本，政府對於小型工程也給予水利會相當大的自由裁量權，水道、水橋、水門等增設和農路增括等基礎建設都任由水利會自行規劃發包，因此水利會會長也能夠透過這些利益分配的方式，選擇特定對象施與恩惠，讓這些設施來增加其農地價值，博取農民的好感，工程的發包方面也能夠圖利給特定廠商，在利益輸送的過程中交換忠誠的支持。水利會被政府賦予管理各地用水和基礎供水設施建設與維護的工作，更強化了在地方基層所擁有的影響力和重要性，與農民密切互動和深植農村社會的程度。

農民對於農會和水利會的業務依存度相當高，耕作過程中的秧苗、施肥、農具購置或租賃，用水調配、集體產銷、收購農作物等業務由農會來負責，在農業用水灌溉方面的管理，則屬於水利會的範疇，而這兩個組織也因為業務的拓展與連結，在鄉村間形成了緊密人際網路，人與人之間的關係和互動連繫也成為選舉組織動員的基礎。全台的農會和水利會員數眾多，¹³加入農會的農戶更高達98%，代表只要具有農民身分者幾乎均包含在農會的範圍中，表三為1999-2011年農會和水利會的會員人數，會員人數多達一百九十幾萬人，而且會員人數每年均有逐漸上升的趨勢。除此之外，每戶人家雖然只有一人可以加入農會，但是對於會員家屬來說也一樣具有影響力，再加上農會業務有所往來的民眾均有機率成為農會動員的基礎，所發揮的影響力更勝於統計出的會員人數。

表 4-1、1999-2011 年台灣農會和水利會會員數

年	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
農會	1,895,163	1,917,938	1,930,101	1,959,427	1,950,323	1,925,550	1,928,102
水利會	1,185,048	1,167,157	1,163,335	1,117,737	1,299,905	1,274,584	1,327,159
年	2006	2007	2008	2009	2010	2011	平均
農會	1,949,133	1,962,944	1,943,087	1,959,287	1,959,002	1,873,756	1,934,909
水利會	1,397,251	1,423,897	1,450,087	1,534,962	1,573,152	1,582,053	1,345,871

資料來源：內政部主計處

參、以農會總幹事和水利會會長為核心的動員模式

農會總幹事和水利會會長透過組織的業務所延伸出的人際網絡，再加上資源的分配和組織層級的運作，將影響力滲透到各基層當中，動員基層民眾支持特定

¹³目前臺灣地區設有十七個農田水利會，地點遍布全台，會員人數至今有超過一百五十萬人，並且有逐年成長的趨勢，主要的會員集中在農業縣市中，其中又以嘉南、彰化、雲林三間水利會所佔有的會員比例最高，佔總額的60%以上，在地方和全國的範圍中，水利會所觸及的會員人數和服務範圍均相當廣泛。

候選人以贏得公職選舉。然而會形成以總幹事和會長為核心的動員模式，最主要有以下幾種成因。

一、欠缺有效監督管理機制及過度保護現任者

在現行的農會制度底下，雖由農會會員直接選出的會員代表大會為農會中的最高權力機構，擁有決定聘任或解聘總幹事一職(見圖 4-1)的權力，但實際上的運作，會員代表大會和理監事僅有名義上監督的權力，實質權力卻集中於總幹事一身。手握人事權和資源權的會長與總幹事，缺少有效機關能夠制衡和監督其作為，導致原先制度設計中監督總幹事的功能無法發揮，因此讓總幹事擁有極大的自由裁量空間。

造成這個現象的原因之一即為間接選舉的緣故，農會選舉在形式上屬於「由下而上」的間接選舉，是由會員代表、理事長們選出總幹事的方式進行，但在實務的運作上卻演變成「由上而下」控制的型態，因為總幹事必須從農會代表選舉開始前先布局操盤，讓支持自己的理事人數超過全體理監事二分之一的門檻才能穩操勝算，所以只要能夠勝出的總幹事就表示其具有足夠的實力操控理事和會員代表，加上農會代表大會和理監事會議的開會時間很短，更是難以針對總幹事來進行監督的職責，也使得讓原先被任職為專業經理人角色的總幹事，一躍成為農會會員代表和理監事的共主。

另外一個原因則是官方色彩濃厚的遴選和績優優先聘任的制度對於既任者產生極大的保障，遴選制度可以讓少數人掌控提名的名單，將其餘有威脅性的挑戰者排除於提名階段之外，績優優先聘任則是有益現任者繼續連任的方式。以上這些因素讓總幹事和會長們久任不退也成為常態，只要能夠掌握政府和理監事的支持即可繼續連任，萬年總幹事和會長長期在同個職位上經營，勢力也就更加穩固且不可動搖。

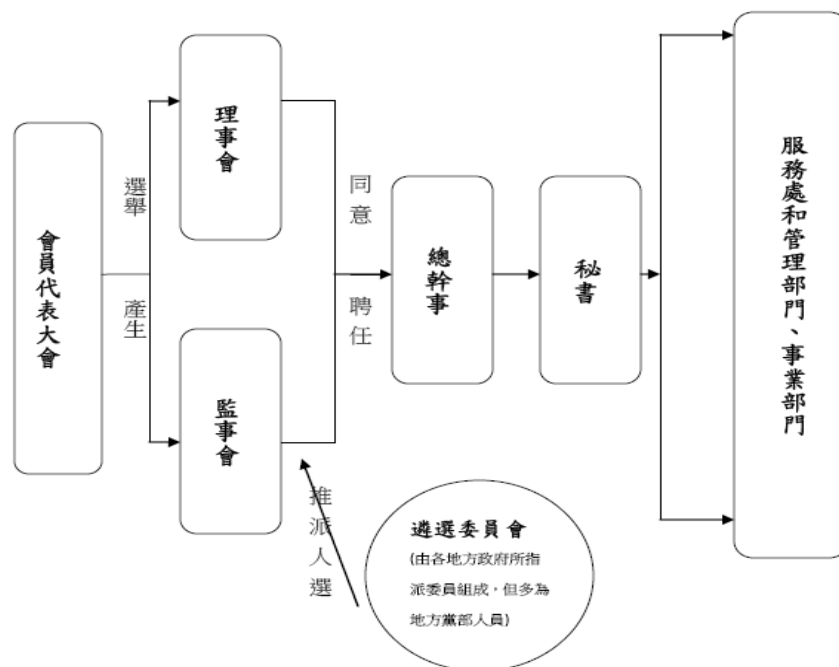


圖 4-1：農會幹部的選任方式和層級結構

二、總幹事利用職位所賦予的權力來增加個人影響力

農會總幹事和水利會會長利用職位所賦予的人事權、財產權等手段，來掌握組織的運作，讓自己成為該組織中最重要的動員核心。在人事權上，常被用來提供就業和安排人事資源，總幹事和會長習慣在會計、總務、放款部門主管等重要職位上安插同一派系的人馬，方便操控組織的預算和金融體系的運作，讓信用部的放款機制成為總幹事用來回饋樁腳協力幫忙的獎勵，或是於選舉時將信用部的資金挪用給候選人，讓支持的對象有著更充裕的資源來進行賄選和動員的工作。農會和水利會員工為了保有工作機會和爭取晉升，在選舉時不免主動向代表派系利益的總幹事靠攏。

在資源使用的裁量權方面，農會總幹事透過信用部資金借貸通融等放款業務，來作為建立起恩庇侍從關係的利益交換籌碼。農業推廣和訓練、福利事業費更常

被用來作為地方綁樁之用，¹⁴更可利用家政班、推廣農業部門等組織來舉辦活動，將好處回饋給來參加的會員和主辦的派系成員並加強人際網路間的密切關係，水利會則是掌握會員的會費、工程發包款及其他名目繁多的款項收益，擁有穩定的資源配給額度。¹⁵此外，總幹事和會長藉由組織廣泛的業務，譬如農業推廣活動、金錢貸款補助等平日就和農民維持著相當緊密的關係，會內職員深植於基層耕耘，在選舉時則透過具有影響力的幹部或員工擔任樁腳，形成層級分明的人際網絡關係，將影響力滲透到基層民眾和鄉村間的各個角落，猶如一部機器的齒輪環環相扣，形成組織嚴密的人際網絡(見圖 4-2)。

制度中賦予給總幹事和會長人事權和行政權的職能，¹⁶能夠任意安插人事和決定晉升人選、農會行政和政策推行、信用部的放款等權力，讓總幹事得以反向操作理監事會和會員代表大會，還可以利用著人事任用或是臨時安插工作等權力做為輔選有功樁腳的酬庸。透過聘請或是解雇所屬員工、指揮監督業務和獎懲員工等權力，掌握會內所有業務的推動，旗下員工又為了保有工作和爭取晉升的機會，在選舉時也不免主動向會長和總幹事靠攏。此外，加上會員人數眾多且遍布全台，還有長期累積下來的土地和不動產等經濟資源，讓水利會和農會在人脈與錢脈上均具有相當的實力。¹⁷這些因素都讓農會總幹事和理事長職務成為派系角

¹⁴在農會法第四十條中更規定：「農會年度決算後，各類事業之盈餘，除提撥各該事業公積外，餘應撥充為農會總盈餘。農會總盈餘，除彌補虧損外，依左列規定分配之：一、法定公積百分之十五。二、公益金百分之五。三、農業推廣、訓練及文化、福利事業費，不得少於百分之六十二。四、各級農會間有關推廣、互助及訓練經費百分之八。五、理、監事及工作人員酬勞金，不得超過百分之十。前項第一款法定公積，第二款公益金及第四款經費之保管運用辦法，由中央主管機關定之。第一項各類事業盈餘提撥各該事業公積之比率，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。」

¹⁵戴振耀：「鑒於以往農田水利會選舉，不僅弊端叢生，也造成派系紛爭不斷，會員代表選出後，他們就會控制會長，要求會長將水利會的工程，分由各代表來承包，眾所皆知，水利會的工程數量很多，但大部分是小型灌溉溝渠的興建及維護，工程金額很少，會長為了尋求各代表的支持，大部份也都樂於用這種方式來分配工程，致工程被化整為零，皆以小型零星工程來發包，造成工程品質不佳。」，(立法院公報，第九十卷，第二十期)。

¹⁶農會法施行細則第二十七條中有規定總幹事的職務內容，執行理事會之決議、聘、僱及解聘、僱所屬員工，指揮監督所屬職員推行會務及業務，訓練、考核、獎懲所屬員工，提報理事會審議之事項，其他依職責應辦事項。

¹⁷水利會會長透過各小組和工作站來進行催票的動作，並且嚴加監控各票所的開票結果，達到有效的催票工作，長期以來國民黨也倚賴水利會在基層中強大的動員能力來獲取勝選。(自由時報，1993/6/14)。

逐的標的，尤其是會長、總幹事職位的歸屬更是決定了該派系在該區域勢力和動員基礎穩固的基礎，農會和水利會選舉的成敗與否也成為地方派系勢力發展的指標之一。

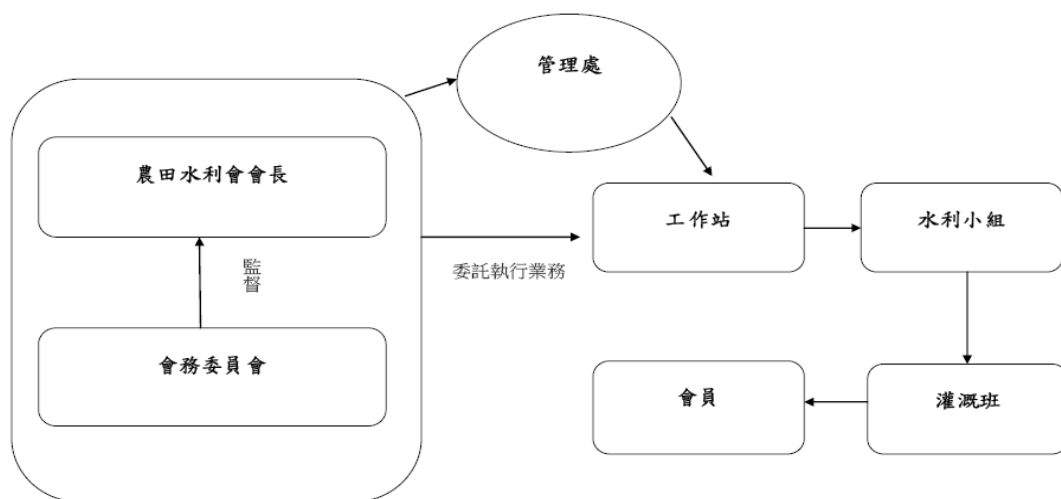


圖 4-2：水利會的組織結構圖

參、農會和水利會與政黨、地方派系間的關係

農會和水利會透過細緻分工的層級和嚴密的組織，將業務和人際網絡推廣到基層的各角落，藉由和農民生活密切相關的業務，在農村間發展出緊密的人際網絡。在各地的農會總幹事和水利會會長則透過掌控組織的權力，連帶著也發展出的基層選舉動員實力，也因此每當選舉時期，國民黨會依據選區大小和選情等狀況，要求農會和水利會支持國民黨所推出的特定候選人，這些組織再依據國民黨的指示事先配票，交代各村的農事小組長、農事推廣小組成員、家政班、四健會及農會職員等人開始進行動員，由於農民本身的政治意識較低，多會按照指示將選票投予其指定的人選。除了在選舉中能夠凝聚和動員民眾的要素之外，同時又有龐大的經濟資源可以建立個人的恩庇侍從關係，能夠於選舉時做為動員和造勢，甚至是賄選時的周轉金(工商時報，1995/2/10)，因此在選舉時更是扮演著舉足輕

重的角色。

從此背景來談論，我們可以得知掌有農會和水利會系統，其象徵的是背後廣大的基層動員勢力和組織業務所延伸出的資源使用權，在人脈與錢庫的匯集下，藉由農會和水利會能夠將影響力擴及到基層的各個角落，建立起屬於自己的政治籌碼以換取更大的特權和實力，但也因為農會和水利會的特殊性，農會總幹事和水利會會長具有主導組織運作的絕對權力，因此也成為政黨與地方派系具體的競逐標的。

對於地方派系而言，在平時就必須擁有或掌握固定的動員管道，選舉時才能充分動員，增加派系集體資源。每個派系均以爭取極大化的公職席次為目標，尤其以縣市首長和立法委員為優先考量，但因為縣市長選舉是勝者全拿的局面，落敗者或未推出候選人的派系在失去了地方主要的勢力之外，必須直接面對派系榮枯的嚴格考驗(自由時報，1993/2/16)。也因此在這種局勢下鞏固農會和水利會系統是最佳的選擇方式，就算沒有贏得縣長職位，但也能藉由地方組織的功能持續鞏固地方勢力(聯合報，1993/3/25)。對於國民黨來說，農會與水利會系統的支持和其培養的政治人物更是穩定執政的根基，在過去威權時代更透過地方黨部直接介入會長遴選委員會，讓親近國民黨的地方人士有辦法順利當選，進一步保障國民黨在該地區的基層實力，在開放民主化後，隨著政黨競爭日益激烈，地方派系所掌握的動員能力更是其所賴以勝選的最後王牌，如何保住總幹事和會長等高層幹部的職位，對於國民黨而言更是重要的課題與目標。

從表 4-2 中可以看到近幾屆水利會會長的黨籍和所屬派系，主要依然是國民黨為主，但是隨著屆期的推進，民進黨和無黨籍人士開始在水利會會長的選舉上取得一席之地，而且有數量越來越多的趨勢。現在每逢農會和水利會改選的時期，國民兩黨均會動員政黨的力量來支持特定的人士來進行選舉，希望能夠順利取得農會和水利會的經營主導權，進而鞏固地方基層的動員實力。¹⁸

¹⁸2010 年農田水利會會長選舉，國民黨在十五席中當選十一席，民進黨則搶得四席。據指出，馬英九對敗選原因高度重視，前天即要求組發會檢討敗選原因，黨內也決定邀集桃園、宜蘭、高

表 4-2：從 1994 年以來各地農田水利會會長的當選狀況

地區	遴派一	所屬派系	黨籍	遴派二	所屬派系	黨籍	直選一	所屬派系	黨籍	直選二	所屬派系	黨籍	直選三	所屬派系	黨籍
宜蘭	呂天降		國	呂天降		國	呂天降		國	呂天降		國	許南山		民
北基	陳根旺	淡水陳派	國	駱棟樑		國	駱棟樑		無	駱棟樑		無	花村祥		國
桃園	李總集	桃園李派	國	李總集	桃園李氏	國	李總集	桃園李氏	國	李總集	桃園李氏	國	黃金春	桃園許派	無(親綠)
石門	翁廷奕		國	尤碧海		國	尤碧海		國	莊玉光	桃園莊派	國	莊玉光	桃園莊派	國
新竹	黃炳煌		國	黃炳煌		國	黃炳煌		國	黃炳煌		國	徐元棟		國
苗栗	楊景淋		國	洪東嶽		國	洪東嶽		國	洪東嶽		國	謝福弘		國
台中	賴平雄	台中紅派	國	賴平雄	台中紅派	國	賴平雄	台中紅派	國	賴平雄	台中紅派	國	蔡篤乾		國
南投	李連鎮		國	白汝榮		國	洪國浩		民	洪國浩		民	林庚辛	林洋港	國
彰化	陳釘雲	彰化白派	國	陳釘雲	彰化白派	國	陳釘雲	彰化白派	國	陳釘雲	彰化白派	國	呂焜山	彰化白派	國
雲林	張輝元	雲林林派	國	張輝元	雲林林派	國	張輝元	雲林張派	國	張輝元	雲林張派	國	林文瑞	雲林張派	國
嘉南	徐金錫		國	徐金錫		國	徐金錫		國	徐金錫		國	楊明風		國
高雄	盧榮祥	高雄紅派	國	盧榮祥	高雄紅派	國	盧榮祥	高雄紅派	國	盧榮祥	高雄紅派	國	李清福	楊秋興	民
屏東	鄭遠	屏東林派	國	鄭遠	屏東林派	國	鄭遠	屏東林派	國	鄭遠	屏東林派	國	黃信茗		民
台東	梁俊良		國	梁俊良		國	梁俊良		國	梁俊良		無	羅應鑑		無
花蓮	蔡運煌	傅派	國	蔡運煌	傅派	國	蔡運煌	傅派	國	蔡運煌	傅派	國	溫芳榮	傅派	國

資料來源：立法院國會圖書館新聞知識管理系統，再由筆者自製整理而成

雄與屏東等在選舉中失利的縣市黨部主委列席中山會報，當面向馬說明敗選原因。(自由時報，2010/5/19)。

第三節 農會法和農田水利會組織通則的變動對於政治實力的影響

農會法與農田水利會組織規則中所規定的內容，尤其是涉及總幹事、會務委員等幹部的甄選方式和候選人資格，以及組織職權的擴展和管轄自主權等方面，僅些微的變動都可能造成既得利益者利益的損失，因此政黨和地方派系均會透過立法的過程，設計出對於發展和鞏固勢力較有益的規則，例如降低挑戰者挑戰成功的機率，擴展組織職務並爭取更多的自主性和裁量權等等。本文將農會法和農田水利會組織通則修正的法律內容依照其特性區分為人事類和組織類，並從各類的特性來解釋其法律內容的更動與政治實力消長的關連性為何。

壹、人事類

在人事類中的相關法案主要環繞在農會總幹事和水利會會長的相關規定上，次者才是其他監察委員和會員代表的職務。因為間接選舉和代表的機制，讓會長和總幹事在缺乏有效監督的情況下，在組織的運作上具有絕對的影響力和權力，讓這個職位時常成為政黨與派系所覬覦的職位，因此在職位的規定內容上，往往成為各方行動者爭議的焦點。

甄補方式的不同往往能夠決定最後出線者為何，甄選機制主要可區分為三種：由官方指派、間接選舉及由會員直接普選。在這三個選項中，官派是最有利於當時執政黨的方式，執政黨可以透過中央或是地方政府的遴選委員會來指定候選人以外，更可以直接由地方首長指派；在間接選舉的部分，則是出現在農會的部分，從會員選出會員代表，再由代表選出理監事，最後再由理監事選出農會總幹事，因此只要總幹事能夠掌握關鍵少數，超過半數的會員代表或理監事就能操縱選舉的結果，但在這制度下是不利於挑戰者的方式，因為現任者握有優勢，可以利用組織的資源攏絡會員代表和理監事等高階幹部，就可有效控制選舉。相較於間接選舉而言，直接開放會員普選則是有利於挑戰者的機制，因為可以讓選舉結果的

變數更多且更難操縱，被少數人壟斷的情況將會降低。

連任限制的規定主要是起因於要約束總幹事和會長長期把持職位的現象，因為在官派遴選和間接選舉的保護下，和國民黨維持良好合作關係的派系，僅需要掌握二分之一總幹事的同意，即可繼續留任，再加上現任績優總幹事可獲得優先遴聘的禮遇，考績評分是由同屬派系成員的理事會來評定，或是由各地方政府來評分，這樣的評分方式對於已經享有農會既得利益的派系相當有利，並且可以有效地受到制度的保障，讓其他欲競逐的挑戰者受制於條件的限制而被排除於競逐行列之外，所以水利會會長和農會總幹事的連任率相當高，久任不退的情況亦為常態。在派系之間職位的傳承有其風險性，若是中斷一人持續連任的態勢，將有助於其他外圍欲挑戰人士的機會大為提升，所以偏向現任者可以持續連任的制度，將有易於既得利益者的發展和勢力的穩固。

在候選人資格限制的部分，候選人的金融信貸等信用狀況、前科記錄、學歷與經歷等方面都是常見的修法內容，而這些規定可以將不符合資格的人排除在競爭行列之外，雖規定項目繁瑣，但也會因規定上的些微差異，也會對於不同勢力產生不同的影響。

貳、組織的自主性

農會和水利會組織的自主性方面，主要是著重於主管機關的歸屬、農會信用部的放款規定與經營標準，以及其他經營業務的拓展或限縮，這些規定都會影響到農會總幹事與水利會會長的自由裁量權和本身能夠掌握的權力與資源。倘若對於農會和水利會的限制和束縛越少，其掌權者便能夠更簡單的利用其職權來為自己來謀利，因此站在現任會長與總幹事一派的立場，政府和法律對於其組織的約束和牽制是越少越好。

在主管機關的歸屬和組織定位的議題上，農會初期被歸類為民間的職業團體，

因此隸屬於在內政部下管轄，¹⁹直到民國八十九年修改為在中央為行政院農委會管轄，在地方則為各地方政府管理，對於農會的管理也更加的嚴格。另外，隸屬於不同的主管機關對於農會政策的態度也有所不同，在信用部該如何管理一事上便有相當大的差異。在財政部的立場會希望讓信用部能夠獨立於農會體系以外，方便進行金融監控和管理，但農委會卻希望維持原來的體制，讓農會和信用部保持平行且合作的關係，因此農會的現任者立場均偏向由農委會管理對其較為有利。水利會則是一直在公務機關與人民團體的定位中擺盪，因為水利會的起源為人民團體的型態，但後來卻被賦予上官方的色彩，其業務也多和水利署重疊，負責農村水利建設和渠道維護等工作，之後更因為營運困難的問題，由國家提供預算與經費，而開始有了是否應改為公務機關管理的爭議。但水利會和一般地方人士均站在反對改為公務機關的立場，因為被歸為公務機關就必須受到較為嚴格法律規範，除此之外，水利會長久以來所累積的資產也必須由國家接收管理，無法再由水利會自行使用，這些因素都讓會長在人事權、資源分配使用的裁量權上受到極大的限制與影響。

在本文的理論中認為地方派系會參加公職選舉，目的即為利用行政職權來為所屬派系增加實力和政治上的籌碼，因此再進入中央民意代表機關後，也會藉著立法權來制定有利於派系的法律和遊戲規則，來為派系謀利。在立法的過程當中，法條和政策的走向均會影響到既得利益者和相關人士的權益，而農會法和水利會組織條例也不例外，在這些議案上的各種爭點都影響著政治勢力消長和未來的發展，因此有足夠的誘因吸引著政黨、立法委員和地方派系的勢力彼此在立法過程中角逐著，行動者試圖將法案的修正引導到最接近自己理想中的位子，並予以落實成為政策。

¹⁹ 在民國 98 年之前，內政部為主管機關，但農委會為事業主管機關，後為了事權統一，故修法改正為農委會全權負責。

第四節 變數與測量

壹、研究方法

本研究為個案研究，在選擇觀察的法案上以農會法和農田水利會組織通則作為研究焦點。本文採用文獻分析法，從專書、研討會論文、學術期刊、學位論文、報紙刊物中，蒐集農會和水利會關於地方派系與政黨互動等相關文獻資料，先從過去學者的對話來回顧過去的研究成果，再進一步分析整理後，作為本研究的理論架構。

本研究採取質量並重的方式來針對理論加以驗證，質化方面，從農會、水利會相關法令規章的演進與各版本的競爭中，觀察不同行動者所支持法案的立場與走向，判斷行動者間的競合關係和勝負，蒐集立法院內的公報和新聞媒體、報章雜誌等報導，在公報的部分可以直接觀察立法委員在院會內對於這些議案的觀點和評論，新聞媒體則有助於研究者還原當時社會的氛圍和觀點。綜觀歷屆農會法和農田水利會組織條例中的多次提案和修法的主張，主要可以粗略的分成兩種立場，即是有助於派系的既得利益者或是現任者鞏固其勢力和利益，或想要降低地方派系和樁腳對於這個組織的掌控能力。因此在過錄上，並非只有就提案的條文內容來做判斷，筆者以地方派系和既得利益者的考量來做區隔，分成有利於現任者和不利於現任者這兩種立場，將所有的提案做內容分析，並且分別按照其不同的行動程度來歸類其特性。在量化研究方面，以第二屆到第七屆的立法院為分析對象，在每屆立委中，為求統計量上的標準一致，因此將中途離職、遞補的立法委員給排除，而立法院長因為身分特殊的關係也不列入統計範圍內。第二屆有 150 位，第三屆有 153 位，第四屆 205 位，第五屆 215 位，第六屆 210 位，第七屆 93 位，總計有 1026 位立委為分析對象。

貳、變數建構

一、依變數

本研究以立法委員參與法案的積極程度和對於該法案的立場來做為依變數。在立法過程中的立法參與的行動都需要時間和勞力等成本的花費，在資源有限的情況下，立法委員只能就某些議案付諸努力和動作，並不可能全盤兼顧，面對著許許多多不同議案的情況，他所面臨的選擇是對於這個法案要付出多少的心力，以及對於該法案要秉持著何種立場。因此對於立法參與的研究者來說，去觀察立委在立法過程中的行為，即是為了想要了解立法委員在這些法案中的態度，因為不一樣的立法參與行為所要付出的成本也有所差異，在參與法案的積極程度上反映的是對於這個議題的關注程度多寡，參與的程度越高，採取的行動成本越大，代表立委對於該議題有著強烈的動機想要讓法案往自己所欲之方向推動，或是代表著立委有著堅定的立場，反之，如果參與程度越低，代表該立委對於這個法案是相對沒興趣的或是沒有特定的立場(盛杏媛，1997，2001)。

本研究以提案、連署、發言和表決來做為建構參與程度的指標，分數越高代表立委對於這個法案的推動越為積極，反之亦然。因此先就立委們在該屆期內針對農會法和農田水利會組織通則的審議和立法過程中的每一個活動來加以給分(本研究分析的提案請參見附錄一、二)。

1 提案：提案是立法過程中的第一個步驟，而選民和政黨也可以從該委員所提案的內容來得知其所欲表達的立場和態度，尤其在本研究中所與觀察的農會法和農田水利會組織通則，委員們的意見多從提案上就可以看出端倪，也是本研究最重要的焦點之一。因此在考量其重要性和所花費立法成本的程度上，對於提案的立法參與行為給予較高的權重²⁰。

2 連署：從台灣立法行為的研究中，連署往往僅代表著互相表示友好的意義，並

²⁰ 在本研究中為了強調提案人的重要性，故將提案人的權重乘以三，連署人則不予以加權。

不代表會為了該政策背書或辯護，有許多立法委員並不會詳細了解提案的內容，就願意加入連署，甚至在連署的案子之間出現彼此矛盾和衝突的情況，因此在該立法行為在整個立法的過程中重要性上較低，給予的權重也較低。

3 發言：在委員會裡、在院會裡的發言均在本研究的範圍之內，利用國會資訊網內的發言查詢系統，來蒐集委員們在各屆期內的發言內容和次數。在委員的發言內容中，除了可以表達自身的立場和意見外，更可以吸引到外界的注意，尤其是聳動的發言，往往就成為了隔天報紙報導的內容和爭議的重點，也可以從立委間的交鋒和政府官員的回應來看出本議案的爭點為何。

4 表決：在院內有著各式各樣的表決方式，但是在蒐集資料上僅能找到記名表決的紀錄。但是記名表決往往是因應各黨團的要求而採取的表決方式，這也代表了在政黨劇烈競爭的時候，或是政黨間希望外界能夠得知立法院內各立委的表態，以求立法委員對於自己的行為負責，但總歸而論，記名表決所表現出的政黨競爭性質是較強烈的，應政黨要求而進行的表決更屬多數，以下指標為本次研究依變數的建構。

1. 法案參與的積極度：為上述各項立法行為的分數相加，不做立場上的判斷，僅就其行為次數來加總，以下列公式計算：

法案參與的積極度=提案分數 x3+連署分數+發言分數+表決分數

2. 對於該法案的立場：因為在同個屆期內，立法委員不僅只會有同一種立場上的表達，也有可能會在不同的提案上，表現出相異的立場。因此為了解決這個研究問題，筆者將提案作內容分析後，判別其影響的效益是否為了鞏固派系和樁腳的勢力，區分為有利於派系現任者和不利於派系現任者的兩種立場，並且將其正負相消，做一個綜合性的評分，以下列公式計算：

法案的立場=有利派系法案參與的積極度-不利於派系法案的參與積極度

二、自變數

1. 是否具有地方派系背景：為名目變數，是則給 1，否則為 0。過錄標準則以是否為在報章雜誌、先前學者研究所歸類的派系名單為基準，²¹因為立法委員若具備地方派系身分，則多為縣級派系以上的成員，因此在判別上也相對簡易。而派系成員之間的流動和所屬派系的轉變，不在本研究探討的範疇之中，請見附錄三。
2. 黨籍：立法委員在參選時為哪個黨派推薦，即歸屬於為該政黨的變數。因為在蒐集資料的歷程甚長，很多政黨在這期間存在，在本研究中則是以國民黨、民進黨為主，因此親民黨、新黨等政黨，則歸為其他類。
3. 屆期：從第二屆至第七屆，分別依屆期來歸類。從第二屆至第三屆的期間，為國民黨一黨獨大時期，在野黨雖然席次上有所增長，但是和國民黨的實力相差懸殊，而在第四屆的期間，中間剛好經過第一次政黨輪替，而在第七屆開始則為第二次政黨輪替。在這段期間裡，政黨生態產生劇烈的變動，剛好可以驗證政黨和派系之間互動的變化。
4. 選區：因為水利會和農會的區域分布全國，從台北到屏東均有設點，所以在此變數上若以有無農田水利會或是有無農會來作為指標的話，將沒有辦法區分其中的差異，因此本研究試圖依據農田水利會和農會對於其選票和樁腳系統動員重要性來觀察，而該組織對於地方基層動員的影響力並非每個區域都相同，以農會和農田水利會而言，協助辦理農業貸款、農產品產銷，還有灌溉用的水權、溝渠的維修等等，其組織的職務運作和農民息息相關，和農民之間的人際網絡和恩庇侍從的關係也因運而生(邱崇原、湯京平、黃建勳，2009)。本研究為了解決研究上的限制，按照行政區域內的農業就業人口比例來區分為農業區和非農業區，在農業區的務農人口比例較非農業區的務農人

²¹ 以高永光教授整理立委地方派系的分類為主軸，輔以其他地方派系研究的文獻作為補充，書目可詳見參考書目，在立委派系的歸類上可詳見附錄一。

口比例還要高，因此和農田水利會、農會所接觸的人也就越多，因此可以推估出在這些區域中，地方派系和其樁腳會因為這兩個組織而將網絡深入基層的程度也就越高些。使用 1998 到 2010 年行政院內政部主計處的人力資源調查的資料，其中各縣市的農林漁牧就業人口平均數為 8%，故選擇超過平均數門檻以上的作為農業區的指標。而在全台各縣市中，有十一縣市符合這個門檻，分別為台南市(為縣市合併後的行政區域)、宜蘭縣、南投縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣，以上之縣市就歸類為農業區，其他另外的 9 個區域則列為分農業區。但又因為主計處資料庫中在農業人口比例的這個指標上，缺少了金門縣和連江縣這兩個區域，故以行政院主計處 94 年農林漁牧普查的資料來補充。



第五章 從農會法觀察政黨與派系間的互動關係

第一節 農會法的修法歷程

農會素有「鄉村政治舞台」之稱，由於集農民經濟、社會、教育等功能於一體，因此誰能掌握到農會的資源，就等同於掌握了農村裡的資源和人脈。農會一直以來都為政黨和地方派系所競逐的標的，但在不同的競爭規則下也會直接影響到行動者之間勢力的消長，在本文研究觀察的重點即是從立法過程當中各行動者的行為與立場中來分析彼此的互動。

在農會法為研究焦點的領域，行動者所競逐的焦點多在人事和組織本身的自主性與裁量權的方面。在人事上，法條規範了該組織的總幹事或會長、會員代表和理事等職位的產生方式，以及參與職務競爭的門檻，這部分攻防牽涉到的重點在於地方派系和既得利益者(包含最大的恩主國民黨)是否有辦法更加鞏固屬於自己的經營地盤，因為在農會和水利會中最重要的職務即為總幹事和會長，他們擁有該地方組織的人事權和經費使用權等，對於地方派系和基層樁腳之間主要利益分配和活動有著非常大的影響力，只有繼續把持著這些職務，派系的動員和政黨之間穩固的合作交換關係，才有辦法運轉順利。在組織自主權和裁量權等議題上，則規範和限制會長與總幹事能夠擁有多少的權力，若是組織越趨於自治性質的人民團體，高級幹部受到國家約束的情況就越少，在行使職權時也能夠更自由的按照個人意志來行事。

壹、國民政府來台至解嚴時期(威權統治)

國民黨政府於二次世界大戰後開始接手台灣的統治，承襲了過去日本殖民政府所遺留下來的政府體制和地方組織，再加上缺乏對台統治的經驗和基礎，便以農會職位做為拉攏地方菁英的工具，試圖藉由此彼此的合作關係來穩定政權的穩

固和統治合法性，但隨著地方菁英的勢力擴大，再加上共產黨成功藉由農民和學生運動推翻政權的前車之鑑，這些因素都讓國民政府對於農業土地政策和農會組織的問題更加重視，為了避免再次失去政權的困境，執政當局開始一連串針對農會體制和人事上的改革。

一、藉由農會法的修正將地方仕紳排除於農會體制之外

在國民政府來台初期即針對農會組織進行改革，在政府和國民黨的主導下，於民國三十八、四十三年對於農會進行了兩次改組，其中改制的內容重點為對農會的會員資格做出限制，並重新整理農民戶籍等資料，限制實際從事農業者才能加入會員，這項改革的目的是為了將原有地主仕紳階級的勢力趕出農會，避免鄉村土豪佔據農會侵佔農民的權益，也是為了改善來台初期農會出現的各項經營弊端，但在重組農會的過程中，國民黨積極吸納優秀的農會成員成為國民黨員，更安插黨工進入農會選舉之中角逐農會幹部的職位，建立和農會對應的窗口，配合農會按照行政層級來設立的特性，分別對應建構出台灣省分區督導、縣市指導、鄉鎮輔導的三級黨部系統積極介入農會運作，讓黨政體系能夠和農會系統密切配合，這一連串的措施最重要的目的即是為了讓國民政府能夠徹底掌握農會的控制權(林寶安，2009)。

二、胡蘿蔔與棍子雙管齊下的策略應用

國民黨除了用強勢的手段直接整肅地方基層團體外，亦同時使用攏絡的手段換取基層人士對於國民黨的支持，其中以民國四十三年進行改組的內容為最典型的例子，在該次的修法中《農會暫行辦法》並未規範總幹事的任期，僅有規定總幹事的聘任和解聘均需三分之二以上的理監事會成員決議的規定，也因此只要獲

聘為總幹事後，僅需擁有超過三分之一的理、事會成員支持，就可以持續在位，導致於長任不退的情況十分普遍，因此也被外界解讀為國民黨用以籠絡地方派系的方式。

直到威權時期後期，雖然國民黨藉著派系的支持而在地方上穩固統治的基礎，但地方派系也藉由長期掌握公職之便獲取了不少經濟利益上的特權，並且將所獲取的經濟資源嘉惠其追隨者，形成更加穩固的動員基礎，而這些成長的勢力和人際網絡所發揮的影響力都讓為政者擔憂過於龐大的派系勢力將危害到國民黨統治權的穩固。因此，在縣市長選舉上，便利用提名非派系者來替代原先派系競選的區域，藉此削弱地方派系勢力，²²在農會法上則於 1974 年透過制定農會法第二十七條，²³牽制地方派系在地方上的經營勢力，避免假借農會資源來進行個人政治活動，也有助於國民黨掌握住政權，讓地方派系的發展僅止於地方經營，進而削弱其在政治上的實力。

於 1975 年國民黨再次修法將總幹事的遴選辦法門檻調高，理、監事同意聘任總幹事的門檻竟高達三分之二，以達到加強控制農會的目的，因為相對於先前的制度而言，派系僅能照單全收政府所推薦的人選，而地方派系認為國民黨的做法已經威脅到地盤的控制權和勢力，因此透過杯葛、關說等手段來阻撓總幹事遴聘制的施行，使得農會運作受到癱瘓，國民黨只好在 1981 年再度修正《農會法》，將聘任總幹事的門檻調降至僅二分之一以上理監事就能聘任，有著將總幹事的同意權交由地方派系本身的實力來決定何者勝出的意義，國民黨政府於此時所掌握的就僅有提名權而已。

綜觀這時期在農會法上，地方派系和國民黨間互動的模式，不難可以發現出幾項特點。在國民政府來台初期，因為欠缺統治基礎，故其作為均以鞏固統治權為最優先的考量，先是透過農會改組來肅清既有仕紳勢力的威脅，在農會權力中

²² 1968、1972 和 1977 年國民黨均使用空降部隊的策略，用來台後新培養的黨工來取代地方上的派系候選人，前兩次均為黨中央的成功，但卻於第三次時遇到派系的反彈，導致落選率為來台政府後的最高一次，而宣告失敗。

²³ 農會總幹事及聘任職員均為專任，不得兼營工商業或兼任公司團體任何有給職或各級民意代表，如有以上情事，則一律視同辭職，予以解任

空的時候，再大舉培養和收編願意和國民黨合作的人士，透過農會選舉的方式滲透至該組織的每個階層，再設置和農會相對應的地方黨部，積極介入農會的運作。但之後又擔憂持續成長的派系勢力將會威脅到其本身的統治地位，再次透過農會的結構改制的方式，將規則導向有利於政黨一方的內容。而此時的立法院正屬於「萬年國會」的時期，國民黨在立法院中擁有絕對的影響力和支配力，因此農會法的修正便不會遇到任何的阻礙，但是在法律推行中，就會面臨到地方派系或其他既得利益者的反彈，透過杯葛和癱瘓農會的方式來向國民黨表示抗議。隨著時間的推演，越到後期地方派系所擁有的自主性越加強烈，對於國民黨入侵到自家地盤的行為也就越非照單全收，開始利用手邊能夠動員的人脈和資源來反抗，但這些舉動仍是出自於派系想要鞏固原有地盤的動機，並非根本上的反抗國民黨的威權統治，也並未去爭取農會的直接控制權，仍是屬於在國民黨茶壺內的風暴。

貳、解嚴之後至政黨輪替前的政黨競爭時期(1987-2000)

解嚴後開放黨禁，黨外人士開始自組合法政黨，正式加入選舉和國民黨競爭執政的地位，面對民主化的浪潮，新聞媒體的播報尺度也越來越寬鬆，一時之間百家爭鳴，都呈現出迥異於先前國民黨威權時期統治的樣貌。社會大眾和在野黨針對農漁會長久以來積累下的弊病，也開始有了更加激烈的批評和要求改革的聲浪出現除了先前地方派系和國民黨的互動以外，民進黨和其他在野黨也開始加入競逐行列，開始大舉進駐國會並屢次訴求民眾對於農會法的看法和意見，因此本時期要注意的行動者除了原先的國民黨和派系以外，民進黨也開始扮演著舉足輕重的角色，這三者間的關係也開始讓農會法上的爭議變得更加複雜，在這時期可以區分成三個階段，在每個階段間的主要行動者也有所不同。

一、戒嚴結束初期民進黨和農民權益促進會的反彈

在解嚴後初期，地方上開始陸續出現反彈國民黨長期利用黨務系統來干預地方農會的總幹事遴選的聲浪，²⁴開始大張旗鼓反抗由地方派系和國民黨主導的農會體制。在這個情況下，民進黨也順應民意，並和其他非國民黨員為主的反對派人士共同成立了農民權益促進會，除了向社會大眾表達對於國民黨壟斷農會一事的不滿外，更試圖藉著成立新的農民團體和鼓吹農會運動來號召農民的支持，²⁵要求開放農民普選以打破地方派系和國民黨聯壟斷地方政治的狀況(自立晚報，1987/2/17)。透過街頭抗議行動來影響輿論，試圖喚醒人民對於農業問題的關心，但在農村基層中缺乏動員網絡的情況下，難敵在基層耕耘已久的既有派系和國民黨聯盟，雖無法透過選舉成功進入農會系統，²⁶但也成功博得新聞版面和議題上的主導權，變成民眾所關注的焦點也成為後續農會改革的濫觴。此時國民黨面對民進黨和其他在野政黨來勢洶洶的攻擊，為了捍衛長久以來執政的政權，國民黨更加依賴地方派系所提供的基層動員實力，因此也連帶影響到國民黨和派系間的互動關係，從農會法一連串的修正案中可以發現國民黨態度上的變化。

在基層農會選舉上，國民黨從原先的強勢主導轉變為旁觀者的角色，以不介入派系競爭為原則，僅扮演協調者的角色，讓國民黨籍的派系彼此去競逐農會職位，待至成果揭曉後再由黨部和地方政府透過遴選委員會推薦人選，這樣的轉變就是為了避免因職位分配不均而得罪另一個競爭的派系，進而不利國民黨在縣市長選舉的選情。國民黨放棄了人事的主導權，開始採取和地方派系妥協合作的方

²⁴ 民代指責國民黨干預農會總幹事遴選，認為當時所提名的人選和審核遴選小組都均為國民黨員，完全擠壓到其他非國民黨人的權益，更讓農會成為國民黨的禁脔，認為已經不合時宜的農會法規也應該進行修法，還給全民公平競爭的機會。(自立早報，1988/11/19)。

²⁵ 「五二〇農民運動」即為農權會發起的大型農民街頭抗議運動，由雲林縣農會常務理事林國華為領導者，但也始終無法將影響力深入至雲林縣農會或基層農會，雲林縣農會總幹事謝永輝認為：「農權會擅於舉辦說明會，對於農會政策或許有影響力，但基層實力薄弱，根本無力於農會選舉」(自立晚報，1989/02/15)。

²⁶ 農權會的理事長即為民進黨籍的林豐喜擔任，曾試圖以台中縣東勢鎮為根據地，在每個里都推出代表競選，但是經過農會系統的協談後，僅有一人願意代表農權會出來參選小組長，而後結果以落選收場。

式來維護基層動員的能力，但這個情況也使得地方派系逐漸脫離國民黨的掌控。

在農會法案上，國民黨為了鞏固自己的統治權，希望在國民大會中佔有絕對多數，以保障政黨在修憲時的主導權，因此於 1991 年國大代表選舉前修改農會法和農田水利會組織通則，讓聘任人員(包括總幹事、會長在內)可以不受到兼任限制，可以參加國大代表選舉。修改此項法律的用意就在於借重農會總幹事和水利會會長在基層的影響力，並且讓他們能夠代表國民黨來參加競選，在面對在野黨的挑戰時更具有優勢，但這樣的舉動卻無疑推翻了先前國民黨的立場，因為於 1974 年之時國民黨團促成的修正案中認為農會職員兼任其他職務，將會導致地方基層人士利用職務之便挪用資源來進行參選或圖利私人行為，造成農會和水利會的運作產生弊端。²⁷這兩個矛盾的主張，其實也相當程度代表了國民黨在不同時期對於地方派系的態度是不同的，這次因國大代表選情考量而進行專案式的修法，受到在野黨的批評以及輿論的質疑，但國民黨仍是力排眾議，利用全黨之力將法案於選舉前迅速三讀議決。而國大代表的選舉結果也沒有讓國民黨失望，當屆中總幹事參選國大代表者幾乎全員當選，當年提名高達 79 位，已接近百分之百(97.47%)的當選率獲得大勝。從這一連串的修法和動作都不難可以看出，國民黨為了繼續保有執政優勢，呈現出不同於威權時期的行為模式，因為選舉的壓力，只好向農會人士和地方派系妥協，藉由放寬農會職員的參政權，讓彼此共生共榮，以應付其他黨派的挑戰。

國民兩黨間的競爭逐漸升溫之際，恩主不再強勢主導地方政務的情況下，派系間的競爭在地方各層級的選舉中所呈現的局面，也比威權時期而言來的更加激烈。1993 年的農會選舉的激烈程度更被媒體稱為歷年首見，登記參加總幹事選舉的人數也是最多的一次(聯合報，1993/1/4)。農會選舉的結果事關派系是否能夠擁有穩固的地盤和動員基礎，因此地方派系無不卯足全力來爭奪農會的經營權，也導致各地的賄選和暴力事件等各種亂象頻繁出現，農會選風敗壞開始為輿論所

²⁷ 1974 年在國民黨的主導下制定限制條款，限制農會和水利會幹部參加選舉，但於 1991 年卻為了國大代表選舉而進行修法，將農會會長的參選限制鬆綁。

詬病。從報章媒體的報導中就可發現，在選舉的過程中，從提名到結果公布，各式各樣綁票固樁的花招百出，候選人和會員的資格審核更成為派系鬥爭間的工具而有意競選總幹事、理監事等較高級職位的候選人，為了確保自己的票源能夠穩定，又要避免自己的支持者因為積欠會費而被剔除資格，幫忙協助會員代償債務的事情更是屢見不鮮，在高樹鄉農會的選舉中更傳出有七百多位農民在選前因認定不符合會員資格而喪失選舉權，也使得選情逆轉。甚至在農會代表選舉結束後，同派中人立刻同行出遊或是被安排到遠離住家的地方集中管理，在理事會選舉開始的當天，才將代表們載往會場進行投票(自立晚報，1996/11/14)。

派系間的鬥爭在農會選舉結束後也依然延燒，在 1993 年於在宜蘭、嘉義、雲林、高雄分別傳出，因政府提名的總幹事人選和掌握理事會多數的派系為對立的狀況，因此發生農會理監事全部否決政府所遴派提名的人選之情事。²⁸雖縣政府依法派代總幹事先行上任，但在重新推選總幹事的期限截止前，該地方農會卻依然無法從政府所遴選出來的名單內通過任職，派系間的惡鬥導致農會業務持續癱瘓而無法運作，除此之外更讓地方農民人心惶惶無所適從，加上農會長久以來累積的弊案陸續爆發，信用部經營不善的情況已逐漸出現端倪，透過新聞媒體的報導，社會開始形成高度共識的輿論，認為地方派系應該負起造成地方政治混亂和選風敗壞的責任，而這也導致後續民進黨一連串要求農會改革的動作。

二、由民進黨立委推動的第一次農會改革(1993-1995 年)

長期以來，農會選舉中充斥著地方派系間的鬥爭，從會員代表、理監事選舉，一路到總幹事的聘任過程中都爆發出許多弊案和爭議，國民黨身為執政黨卻未能嚇阻其發生，甚至更在總幹事的遴聘過程中遭到地方理、監事的反彈。身為當時

²⁸ 雲林水林鄉、嘉義新港鄉、宜蘭頭城鎮農會的總幹事補選發生爭議，因為前任的績優總幹事沒有繼續得到聘用，加上地方派系的爭議讓名單遲遲無法確認，雙方又各自有擁護的總幹事人選，因此而爭執不休，最後是在省農會的調解下才落幕。(中國時報，1993/8/31)。

最大在野黨的民進黨，亦開始在立法院中透過提案和發言，表達對於農會所產生諸多弊端的不滿以及要求改革的立場。

從 1993 年以戴振耀和蘇嘉全委員為首，民進黨開始陸續針對農會法來進行提案，修法的內容是針對農會會長、理監事和會員代表甄選替補的方式。戴振耀委員主張將原先由政府遴選人選，以理、監事會進行同意的規則，修改成不需經由政府先篩選人選，直接改為理、監事會自行找尋適當人選並任命的方式。而蘇嘉全委員則是建議由農民直選出理監事，再由農會理監事來選出總幹事，除了修正原先由主管機關遴派人選的程序以外，更縮減了農會間接選舉的程序，並由理監事來取代現況下農會代表的職權，增加理事會監督總幹事的權力和民意的背書，也能避免少數人掌握農會要職的情況持續惡化。但這些修法的內容對於既得利益者而言是相當劇烈的衝擊，因為在原先的總幹事遴選辦法中，是由地方政府組成的遴選委員會推薦 2-3 位人選給理事會進行同意任命的方式產生，在遴選委員會的過程中是國民黨地方黨部介入運作的關鍵，地方黨部會選任和國民黨合作關係較密切的人選擔任總幹事一職，²⁹藉此將國民黨的影響力延伸至農會中。對於派系人士和既得利益者而言，總幹事只要有地方政府評鑑為績優者，即可為下任優先遴聘人選，除了制度保障外，現任理事會也會利用行政程序上的手段來排除異己，在農會各階段的改選中試圖去影響挑戰者的競選機會(王振寰，1996)。因此，民進黨所提議修法的內容，除了讓國民黨無法透過遴選委員會的階段來介入農會的選舉，地方派系也失去績優優先聘任的優勢，需要操控相對變多的理監事才能當選總幹事，讓既得利益者平添了許多壓力。在法案的推動過程中，雖然持續有國民黨的立委針對法案的可行性提出質疑，但在國民黨代表蔡友土委員和民進黨協商後取得共識，確定了未來農會總幹事，將不再由行政機關遴選，改由理事會直接聘任。但看似平順的農會改革法案，卻在國民黨黨中央為了鞏固農會基層選

²⁹ 蘇嘉全：「遴選的制度中需要農林廳來打分數，面談的表現佔了 30 分，如果面談 30 分不及格，就無法成為總幹事的候選人。……所以全國中只有一個屬於民進黨的黨員(總幹事)，其餘都屬國民黨，許多人在農林廳、縣政府的遴選分數上就不合格。」，(立法院公報，第八十三卷，第八十三期)。

票的考量下，臨時要求國民黨團毀約而生變，先前代表國民黨和民進黨協商的委員蔡有土只好稱病不出，³⁰之後民進黨委員更訴諸媒體和輿論抨擊國民黨。最終此議案也在國民黨的策略下一再拖延，³¹卡在委員會中無法進入下一個立法程序無疾而終。

民進黨主導的第一波農會改革，就在國民黨利用拖延的方式讓提案持續停留在委員會而無法繼續推行，但在另一方面，對於既得利益者利多的法案卻如火如荼的進行，在 1994 年時，國民黨團利用休會前夕加緊趕工的時刻，臨時將農會法修正議案提前審議，並利用國會席次的優勢於當日強行通過。該法案的內容為擴大准許農會合作組織、公司、行號、工廠，加入當地農會成為團體贊助會員。另外，贊助會員除了沒有選舉和被選舉權(但可以被推選為理監事)外，其他權益和農會會員無異。這項修法代表農會的業務可以拓展到其他非農民的領域，信用部的收放、款業務也能夠擴充適用對象，但這樣的改變卻讓金融專業人士紛紛表示擔心，因為一般的信用良好者優先向銀行進行信貸、放款業務，會流向農會系統的客戶可能是一些體質較差或是擔保能力不足的企業，再加上農會信用部的徵授信作業制度普遍不健全、放款業務檢查疏失仍多，開放後可能讓農會的體質更加惡化(工商時報，1994/11/19)。因此這項修法引起在野黨籍立委的不滿，盧修一委員和林明義委員更因為意見分歧而爆發肢體衝突，但國民黨團依然將此議案強渡關山，事後於社論和在野黨籍人士認為國民黨會這樣做的原因是為了打通農會的人脈和金脈，讓農會在地方上的業務範圍擴大，影響力亦更強，對於掌握農會的地方派系而言是一大利多，是為了同年底的省市長選舉和議員選舉鞏固票源的做法。

³⁰ 戴振耀：「今日蔡委員有土明白地表示今後他不想再參加內政委員會，因為所謂的專業委員會制度至此已被破壞殆盡，國民黨祕書長許水德一聲令下，使農會法中行政機關干預破壞人民團體自治的精神變成不可能。既把農民當作選舉工具的心態若不改變，農會法如何修改？」(立法院公報，第八十三卷，第八十三期)。

³¹於同年六月，農會法修正草案審議過程，國民黨擔心動員不足會讓民進黨的修正提案通過，因此在內政經濟聯席委員會中刻意讓開會人數不足流會的方式來杯葛議案進行。

三、以國民黨行政官僚主導的農會改革(1996-2000)

此時期地方派系雖在國民黨的妥協和默許下盡享利多，甚至國民黨團也會協助排除許多不利於地方派系的改革法案，但卻始終無法阻止現實上農會狀況的惡化。1995年開始，彰化四信、豐原、後壁、中壢農會接二連三的發生擠兌事件，之後也陸續傳出有十家農會逾放比例過高而頻臨破產危機。³²導致農會信用部經營不善的原因很多，但主要歸咎於農會總幹事利用職務之便任意借貸和侵吞公款。地方派系和農會的樁腳親信們在房市和股市景氣的時候，運用農會資金來牟取暴利，但在經濟不景氣後，股票慘跌資產極速萎縮的情況下，導致無力償還與農會借貸的金額，當案例一多後，自然對於信用部的營運狀況產生衝擊，但執政黨在為了維護選票的考量下，遲遲未進行改革，讓總幹事、理監事等人更毫無忌憚，導致情況更加惡化。直到後來因為派系間的惡鬥，敵對派系為了打擊對手而惡意攻訐農會的經營狀況，導致人心惶惶民眾爭先提領，進而爆發擠兌風潮，讓台灣金融秩序發生恐慌。再加上先前農會選舉的各種亂象，讓民眾開始意識到地方派系和農會的問題，輿論開始認為政府必須針對農會和地方派系做出改革(中國時報，1995/9/29)。在野黨則是因應整體民意的趨勢，屢次透過媒體來向大眾訴諸農會改制的必要性。國民黨政府面對龐大的民怨和要求，為了鞏固執政的地位，也只好順應民意，開始授權行政官僚針對農會和信用部的問題做出檢討和改革方案。

政府針對農漁會改革的第一槍由省府農林廳發起，主要的幾個訴求如下：在人事方面，將農會幹部的選拔方式改為會員直選，排除了只要少數派系成員就能把持農會運作的情況；針對信用部方面，則是恢復股金制，讓農民自發監督農會的運作，也能減少人謀不臧的情況；在連任任期上做出限制，排除了萬年總幹事的情況，也限縮了總幹事的人事權，無法再任意聘任和解職員工。這些改革內

³² 觀音鄉、豐原市、溪州鄉、西螺鎮、中壢市、卓蘭鎮、楊梅鎮、湖口鄉、新豐鄉、埤頭鄉，這十個農會信用部爆發逾放危機。

容和民進黨一直以來針對農會改革的訴求並無太大差異，國、民兩黨難得形成了相同的共識，但對於農漁會等基層人士和既得利益者而言，自然不願現有特權被削減刪除。因此各地農漁會總幹事集結起來，以台灣省農會為號召，向政府提出屬於「農會版」的對案，來表達對於這次農會改制的不滿，其中內容很單純，要求的僅有維持現況和既有特權而已(民眾日報，1995/3/20；民生報，1995/4/17)。

1996年省政府農林廳廳長的邱茂英主任升任為行政院農委會主委，其主持的改革法案也從省政府的主張一躍為行政院的立場，欲推動的改革也更加全面，除了針對總幹事、理監事資格做出嚴格限制外，還針對農會免稅的業務範圍進行調整，之後更向大眾保證改革農漁會的工作將會在六個月以內完成。但實際上的運作卻沒有像邱主委所預期的這麼順利，因為行政院的主張屢遭地方派系的施壓，基層地方人士透過國民黨的黨務系統社會工作會(簡稱社工會)游說和抗議，更透過地方黨部來向黨中央表示不滿，以政黨的力量來向行政官僚進行施壓，只要法案開始有所進展時，來自地方勢力的壓力便至，³³甚至當時有不少媒體認為農委會主委邱茂英和內政部長林豐喜對於修法內容都不希望有太大的變革，避免既得利益者的強烈反彈，因此對於會內的專業學者和行政官僚的意見並不採納，以至於修法內容始終無法定調，遲遲延宕在行政院內的會議中。

但到了1997年，行政院的困境依然未有解決的曙光，甚至財政部也開始插手農會改革一案，以至讓情況變得更加複雜，財務部聯合法務部針對農委會版本的修正案做出表態，認為其改革內容並無法有效改善台灣農漁會信用部的問題，因此提出相較於農委會版本變動更大的修正內容，讓信用部獨立於農會體系以外，讓總幹事無法再任意放款借貸，但這項主張等同於剝奪了派系在地方上的金庫，因此所引起的反彈聲浪更勝以往，所遇到的改革阻力也就更大。³⁴最終到了2000

³³ 在農會法修正案上，部分農會總幹事會透過串連向社工會表達不滿，再藉由社工會向邱茂英提出訴求，主要的內容就是維持現狀，反對任何一切有可能侵害到既得利益者的修法和政策。(自由時報，1996/7/6)。

³⁴ 農委會職員針對財政部主張信用部獨立一案，私底下表示，財政部的主張固然立意甚佳，但對於既得利益者的傷害實在過大，將使得農會法要通過改革一事，希望更加的渺茫，財政部此舉無疑是攪亂一池春水(自由時報，1996/10/26)。

年底政黨輪替前，行政院始終沒有辦法整合出修法的內容，持續受到各級農會、黨務系統和上級長官的壓力難以有所作為，此次的農會改革也因此無疾而終。反觀在立法院內，雖民進黨委員依然持續針對農會改制來進行提案，卻依舊被阻隔在委員會的階段，但國民黨團卻於 1996 年 6 月強勢表決通過農漁會法的「除罪條款」，放寬需要解職的各項條件，並且可以溯及既往一概適用，³⁵估計將有因過去被起訴而解職的百餘位農漁會幹部，在本法公布實施後復職(民眾日報，1999/6/16)。民進黨團就對此批評，認為國民黨將過去有涉嫌犯罪者有機會再回到農會工作，將對農會的經營有著更加不良的影響。

在 1996 至 2000 年的這時期內，針對農漁會改革主要可分為兩波行動，第一次是由民進黨委員蘇嘉全和戴振耀所發起的，這次的改革卻在國民黨的拖延策略下而不了了之；第二次行動則是李登輝政府面對民怨沸騰的情勢下，由行政官僚領軍開始針對農漁會等弊病作出整體性的改革方案，但這些改革都陸續因為地方農會和國民黨務系統的壓力而遭到翻案。從表 5-1 中可以觀察到，在本階段中只要不利於地方派系和基層農漁會人士的法案均被封殺，其他修法成功的內容卻均是有助於地方派系和農會擴張勢力的法案。地方派系之所以可以發揮如此大的影響力，其原因無他，經由遴選產生的總幹事受到執政當局的影響，在選舉的時候也會力捧恩主的候選人當選，負責地方動員成為選舉時的大樁腳，另外信用部又可以充當執政當局在選舉時的地方金庫，讓賄選或是動員、宣傳都有經費可以運轉³⁶。以選舉的考量而言，黨務系統都十分需要地方派系的動員和配合，因此只要遭到地方抗議的聲浪，國民黨黨部就站在總幹事等人的立場而和政府對立，甚至有基層黨部主任認為，改革只是將下次選舉的機會讓與民進黨，國民黨將會失去基層樁腳們的擁護和支持，行政官僚是因為不了解地方事務才想要改革，也因

³⁵在審議過程中，民進黨人士因為不滿主席饒穎奇允許國民黨代表曾永權上台發言後，隨即讓國民黨的提案進行表決，終止其他的討論動議，場面一度混亂推擠，揮拳相向，最後在國民黨團堅持繼續開會下才慢慢恢復秩序。在暴力衝突過後，民進黨集體在議會靜坐抗議，而新黨則退出議場，不再對議案表示任何意見，國民黨則在表決後順利通過相關法條。

³⁶翁金珠：「農會總幹事可以上下其手的運用信用部，使很多農會超額貸款情況嚴重而受到調查局調查，這正是由於總幹事握有信用部貸款的大權，幾個狗地方也能貸到幾億，這也是爭任總幹是最大的誘因，因此應該將信用部分離出來。」(立法院公報，第八十四卷，第七期)。

此在這次改革中，國民黨執政政府的行政官僚和中央黨部，甚至是國民黨委員在立場上產生極大的分歧。在解嚴之後至政黨輪替前的這段時期中，亦不難可以發現開放民主和選舉後，對於昔日威權政黨的影響有多深，國民黨面對其他在野黨的挑戰，無不戰戰兢兢應對就深怕失去執政權，但也使得國民黨對於基層派系和樁腳們的依賴更深，地方派系在跟政黨的談判上也多了更多的籌碼，因此國民黨政府在進行改革時也綁手綁腳無法施展，甚至在立法院內更是任地方派系予取予求，過去威權時代指揮地方派系和要求其服從的情況也已不復見。

表 5-1：農會法推動的情況：解嚴之後至政黨輪替前(政黨競爭時期)

時間	改革內容	立場	發起者	遭遇阻力和批評	備註	成功與否
1991	農會職員可以參選國大代表一職。	有利	國民黨黨團	民進黨批評國民黨為了讓派系當選國代而棄守原則。		成功
1993	農會總幹事改為理事會直接聘任，廢除會員代表，直接由理事擔任其現有職權。	不利	民進黨戴振耀和蘇嘉全	國民黨中央下令阻擋議案的進行，在立院中國民黨利用技術性杯葛來拖延法案進行。	原國民黨團已和民進黨取得協商共識，卻被國民黨中央檔下。	失敗
1994	擴大准許農會合作組織、公司等單位，加入當地農會成為團體贊助會員。	有利	國民黨	讓把持著農會的地方派系可以藉此進行更多的利益輸送和綁樁行為。		成功
1995	由農會會員直選總幹事，剝奪總幹事的人事權和限制任期	不利	省政府農林廳	各地農會總幹事串連起來向政府抗議，並推出省農會的版本和官方版分庭抗禮。		失敗
1996	除上述改革內容外，另對總幹事、理監事資格做出嚴格限制外，農會免稅的業務範圍進行調整。	不利	行政院農委會	各地農會人士藉由選票壓力作為籌碼來向國民黨黨務系統施壓，而國民黨社工會則是屢屢刁難行政院的法案進程。	行政院版本胎死腹中，始終無法進入立法院審議。	失敗
1996	推出除罪條款，原先解職條件為經起訴即解職，現在改為須判決確定。	有利	國民黨		在野黨為表抗議全體缺席，但國民黨依舊強勢通過法案。	成功

資料來源：立法院國會圖書館法案審查系統，再由筆者自製整理而成

說明：立場為有利於地方派系的立場或不利於地方派系的立場。

參、政黨輪替後，國民兩黨激化對立時期

民進黨於 2000 年總統大選中拔得頭籌，從此揭開了台灣第一次政黨輪替的時代，但也為台灣政黨競爭最激烈的時期，在行政權和立法權分屬於兩邊不同陣營的情況下，加上其他新政黨的成立讓政局更顯多變，兩大聯盟針鋒相對的情況已為常態，農會法和農業金融法的改革也成為了政黨間彼此角力的焦點之一。

在本時期中，農會法在立法院中的爭議，主要呈現在代表地方派系和基層農會的國民黨，站在改革立場的民進黨政府間的對立，交鋒的焦點可以分為兩個部分，第一部分是延續過去的主題，其中內容包含農會候選人資格限制，解職與停職規定，以及總幹事的連任限制等和農會既得利益者息息相關的法案，第二部分則為爭議最多的「農業金融法」，農業金融法的內容雖十分繁複，但牽涉到的是地方派系是否能夠繼續把持農會信用部的問題，這時期的爭論從人事權到錢脈的範疇皆有涉及，對於地方派系的衝擊更是劇烈，在各黨派對此均有不同立場的情況下，使得此時期的爭執較其他時期來得更加激烈。

一、在農會法上兩大黨的攻防與交鋒

在民進黨政府甫一上任即針對農會開始進行大刀闊斧的改革，並且延續過去對於農會的主張，將有刑事、詐欺、經濟犯罪等前科者排除於農會選舉外，更限制總幹事的連任次數最多僅為三次，以及二等親內不得超過二人擔任總幹事和理監事。其中雖然有面對國民黨的反彈，³⁷但民進黨政府依然挾著輿論的優勢，趕在 2001 年二月農會改選前通過了法案。³⁸此法案一推行後，輿論認為將會使許多

³⁷ 朱惠良：「掃黑條款中例如第二十五條之一、第二十五條之二規定受緩刑宣告者不在此限，但是宣告緩刑不等於無罪，罪和型不能混為一談.....據本席所知，新黨、民進黨及行政院版本都主張受緩刑宣告者亦同，不可列為候選人。」(立法院公報，第八十九卷，第七十三期)

³⁸ 在此次修正案中雖然為民進黨的勝利，但也屢次受到國民黨的制肘，立委曹啟鴻就曾道：「國民黨一直在程序委員會阻擋農會法草案正式付委，當時國民黨承諾再過一周就會提出新的版本，但之後卻經過連續十三次的阻擋.....之後所提出的法案更是將候選人消極資格的部分刪除，連登

意圖角逐農會職位的地方派系成員被排除在外(臺灣時報，2000/6/29)，也會鬆動國民黨的基層動員方式，讓地方派系和樁腳們缺少制度上的保護傘，無法壟斷政治和經濟上的資源，除了制度上的改革外，政府對於農會的補助亦開始減少。

這一連串的作法都讓地方派系和基層人士認為民進黨是有計畫性的想要將其加以消滅，進而激發了群體的危機意識。此外，在選舉中落敗的國民黨亦須穩固其本身的實力，在下次選舉中才能夠有奪回執政權的機會，地方派系也需要國民黨來保護有益於他們的規則，因此兩者開始形成緊密合作的夥伴關係，不僅是為了討好地方基層勢力的支持，更是避免民進黨鬆動國民黨長期在民間基層所耕耘的人脈。因此，在 2000 年民進黨執政後，國民黨黨團和委員便開始著手進行修改上次農會法所通過的內容，既然民進黨推動「黑金條款」，國民黨就推行「除罪條款」，過去只要在刑事案件上經提起公訴後就必須予以解職處分，修改為必須判刑確定後才能予以懲罰，其他解職規定則從二審判決確定改為全案定讞者始可解職。放寬規定對於現任者來說為一大利多，在各地司法單位開始如火如荼偵辦農漁會弊案之時，寬鬆的法律認定無疑是給了現任者一個保護傘。

在農會總幹事的任期上，在上次由民進黨主導的修正案中將無任期限制的規定修正為總幹事最長的任期僅有三次，³⁹而且必須符合績優考績的總幹事才能夠連任第三次。但從實務上來看，在民進黨政府執政時期，多數的農會總幹事被農委會評比為績優的比例變得相當的低，⁴⁰對於現任者而言是相當的不利，⁴¹再加上連任三次的限制，全台將有半數以上的總幹事無法尋求連任。因此，國民黨委員在地方農會人士的請託下，⁴²開始積極在立院中行動，替即將連任屆滿和無法被評比為績優的總幹事請命，推動修法將總幹事的連任次數改為無次數限制，讓

記無效的規定也拿掉了。」，(立法院公報，第八十九卷，第七十三期，p.51)

³⁹農會置總幹事一人，由理事會就中央或直轄市主管機關遴選之合格人員中聘任之。聘期最長以當屆理事任期為限；如次屆理事會續聘者，得續聘一次。但經政府評定為績優者，得再續聘一次。

⁴⁰民國 93 年台南縣有超過八成的總幹事沒有獲得績優評比，台北縣獲得績優者也僅七位(中國時報，2004/12/22)。

⁴¹台南縣農會總幹事吳正仁：「在現行法令下，台南縣連任兩次的就有十七個鄉鎮市的總幹事無法連任，全國更是有一百九十九人受限，有待修法解套。」，(民眾日報，2007/5/16)。

⁴²在本次會議中，主席強勢主導議案的進行，據其說法是因為白添枝委員的請託，要趕緊給關注此案的農會總幹事們一個交代。(立法院公報，第九十四卷第三十六期)。

總幹事可以持續挾持在地優勢連任，這項修法除了穩固地方派系的動員基礎外，更能夠避免因為接任的斷層讓民進黨有機會滲透進農會基層勢力中。但是由於國民黨的立委席次數沒有多到可以強行通過法案，所以尋求其他在野政黨的合作變成在本時期中的另一個特色，親民黨在農會法的一連串攻防中，和國民黨站在比較相近的位子上，共同抵禦民進黨的攻勢，除此之外，農訓協會也會和全國農會代表來和各黨派接觸，希望各黨可以支持國民黨的版本(台灣時報，2006/8/17)。

表 5-2：2000-2007 年農會法修法內容和爭議

時間	改革內容	立場	發起者	遭遇阻力和批評	備註	成功與否
2000	1.擬訂「排黑條款」，將過去曾有刑事、恐嚇、財產犯罪等前科的人不得登記為候選人。 2.防範家族介入農會經營 3.過去有積欠農會、經營不良倒閉者，不得參選總幹事。 4.增加總幹事任期限制	不利	行政院和民進黨	國民黨團雖表面上支持農會改革，但認為民進黨政府的農會法過於嚴苛而反對，雖然在程序委員會的部分連續十三次阻擋行政院版本法案的進行，但由於民意不可違，在加上民進黨團趕在同年二月三讀通過，其表示雖然法案內容並不滿意，但如果拖延下去就會超過這次選舉的期限，因而和國民黨妥協。	2001/1/4 三讀通過	民進黨執政政府的成功
2001~2007	1.要求廢除農會總幹事的任期限制，考績甲等就可以續聘。 2.放寬農會總幹事、理監事等候選人的消極資格限制。	有利	國民黨黨團和親民黨黨團、劉銓忠*、白添枝*等人	民進黨認為這些法案都是國民黨為了要討好地方派系，並且有放生黑金的嫌疑，採取缺席的方式來讓會議流會。	2007/5/11 三讀通過	國民黨的成功

資料來源：立法院國會圖書館法案審查系統，再由筆者自製整理而成

說明：1.立場為有利於地方派系的立場或不利於地方派系的立場。

2.人名上註有*者，表示其具有地方派系背景。

二、農會金融法的制定與爭議

長期以來在各地區的農、漁會信用部財務不良的問題無法解決，逾放比例始終居高不下，頻臨破產的消息一直時有所聞，成為干擾臺灣金融經濟秩序的不定時炸彈，因此在陳水扁政府執政時期的金融改革政策，如何改善農漁會信用部的體系就成為了政府團隊的目標之一。在 2001 年的金融改革中，政府接管逾放比例過高的三十六間信用部，引起許多地方人士和農漁會幹部的不滿，認為政府接管農會信用部後轉交給銀行經營是圖利財團的作法，而且農會營運欠缺信用部的輔助將難以經營下去，因此被接管的農會持續有著抗議或不配合接管的事件傳出。

待 2002 年 8 月扁政府宣布要進行第二次金融改革，設定在兩年之內將逾放比下降到 5% 以下，金融機構的資本額提高至 8% 以上，因此又將這次的金融改革稱為「二五八金融重建計畫」，在此計畫中農漁會信用部被要求須依照逾放的比例來決定信用部放款的額度和比例，⁴³更要強勢接管經營不良的信用部。屏東農會總幹事沈文馨表示：「財政部規定逾放比例超過 25% 的信用部，應停止放款業務，如此一來將會使信用部無法營運而遭消滅。」(聯合晚報，2002/10/30)。各地農會擔心進行農業金融分級制後，將會讓信用部再也無法和其他銀行競爭，也擔憂在下一波的金融改革中，自己所屬的農會信用部會成為政府著手接管的對象。再加上民進黨成員常對外表示農漁會是黑金和地方勢力所組成，因此在執政後政府對於已遭合併危機的信用部不僅不給予以補助，甚至縮減政府的預算，導致願意從事農業金融業務的人才逐年減少，員工又屢遭行政部門刁難而紛紛去職，接管破產信用部後，又將其資產評價過低，再廉價讓與民間商業銀行。

民進黨政府這一連串的舉動更被在野黨和農漁會人士解讀為，政府是想要藉

⁴³ 分級管理制是以各農會信用部的經營狀況來決定放款的標準，為 6%-8% 淨值的農漁會信用部，其放款額度不得超過 300 萬，4%-6% 淨值則不得超過 200 萬，低於 4% 淨值的信用部則必須在六個月內和鄰近農漁會合併或是由該區商業銀行接收管理。

此改革之名，來消滅長久以來視為心頭大患的農漁會信用部，並將接收的信用部轉來培植私人的商業銀行。因此從原先散落在各地的農漁會勢力，因為這次的事件感受到了集體的危機意識，深怕再不作為將會使得自身的農漁會坐以待斃，在這種人心惶惶氛圍下，各地農會串聯成立農民自救會，並聯合當時最大的在野黨國民黨，聯手提出農業金融法的訴求。國民黨和自救會的提案主要的目標是成立全國農民金庫，作為信用部的上層機構，藉著全國農業金庫的資金來發揮穩定信用部的營運，讓農、漁會信用部在變動影響最小的情況下，依舊可以扮演著地方金融中的重要角色，體系內有虧損或是營運的狀況，也可以藉由農業金庫來加以輔導和協助。

面對農會和在野黨勢力的抗議，行政院和財政部雖然屢次放寬農會信用部分級管理的標準，但依然沒有辦法提出讓各地農會滿意的方案，也遲遲沒有推出代表行政院意見的法案送進立法院中審議，管理農會業務的中央主管機關農委會對外也不願表示任何意見，這些的行動都被解讀為是蓄意拖延時間，因此農民自救會認為政府並沒有誠心解決農漁會信用部問題的意思，集結各地的農會和地方派系人士結合國民黨等在野勢力，動員十二萬農民上街頭抗議，並訂名為「1123 與農共生全國農漁民團結自救大遊行」來向政府表達不滿，即便前總統李登輝多次出面為扁政府緩頰，但自救會仍然堅持必須得到政府的承諾後才肯縮減遊行規模。受到廣大輿論的抨擊和農民遊行的壓力，陳水扁政府只好將原先的金融改革方案做出重大修正，農會金融的內容不再由財政部一手主導，而是移往農委會來進行評估，政府政策的大轉彎，除了是為了表達出重視農民請求之外，也等同正式宣告財政部「二五八金融重建計畫」政策的失敗。

扁政府於 11 月 19 日與自救會代表召開農業金融法協調會，會中達成以農委會主管機關和成立農業金融銀行來協助各地信用部穩定經營的協議。農業金融政策急速轉彎，行政院長游錫堃也撇清之前和財政部所提出農業分級管理制度的關係，總統更是屢次發表聲明來澄清自己對於農漁會的態度，並非如外界所說是為

了消滅地方的動員組織體系。在政府公開表態願意和自救會妥協後，農會終於願意答應政府以平和的方式來表達不滿，遊行繼續但是縮減規模和抗議的強度，但作為交換條件就是加速通過農金法的制定，行政院也在隔年一月將行政院版的農業金融法送至立院審查，彼此間交鋒的場域也從街頭抗爭轉到了立法院內，在這時期的爭議歷程中（參見表 5-3），可以看出地方派系人士和基層農漁會的影響力，政府也在壓力下一步一步退讓的過程。

表 5-3：農業金融法的推動歷程

時間	改革推動的內容	遭遇阻力和批評
2001/7	民進黨政府成立農業金融重建基金，開始接管營運出現危機的農漁會和信用合作社，前後總計有三十六間農漁會信用部遭到接管。	被接管的三十六間農會信用部代表北上抗議，抗議被接管後工作權不保、互助金不足，希望財政部可以解決困境。
2002/8	財政部要求農會實行分級制度，依照逾放比例來進行放款額度的管理。	政策宣布後立刻引起農漁會的強烈反彈，認為政府進行分級管理，將會遏阻農漁會信用部的營運，因此開始組成農民自救會來向各政黨和政府表達強烈的不滿，各地農漁會開始召開會議，說服民眾抗議政府的施政。
2002/9	放寬分級制度的管理內容	自救會尋求各政黨的支持，尤其以國民黨為最主要的夥伴，擬訂農業金融法草案，主要內容是成立全國農業銀行，扶持農漁會的信用部可以持續營運。之後其他政黨的農業金融法草案也紛紛出爐，但跟國民黨的差異不大，內容也幾乎是自救會的主張
2002/10	再次放寬分級制度的管理內容	各地農漁民代表紛紛向其縣市首長陳情抗議，強烈要求政府盡早制定農業金融法，以保障農漁會不被消滅，若政府不聽建議將不惜走上街頭抗爭，也會用選票來懲罰執政黨的立法委員。
2002/11	財政部同意設立農業金庫，承諾將推出政院版的法案進立法院審議，農業金融管理也從三級制改為較寬鬆的二級制。	11/23 農民自救會率領十萬名農漁民上街頭抗議，行動定名為「1123 與農共生大遊行」
2003/1	行政院採民進黨版的立場，將法案提至立法院審議。	

資料來源：立法院國會圖書館法案審查系統，再由筆者自製整理而成

在 1123 農民大遊行過後，在野黨派紛紛表達支持農漁民的立場，也將農民自救會所提出來的法案版本做為政黨的立場，因此國親兩黨和台聯的法案內容出入不大，自救會更表示國民黨團的版本即為自救會的訴求。在野聯盟和農民團體、地方派系站在同一條陣線，將戰場引導到國會的殿堂，利用立法的手段來向政府進行議價和要求（參見表 5-4），先是要求政府設立全國農業金庫來協助穩定地方農漁會信用部的營運狀況，再就農業金融法的規定和政府進行議價，所要求的內容在三讀中也多有所斬獲，爭議最多的政府出資比例和返還原先被接管的信用部議題，甚至之後各地農漁會不夠資金來贖回原有的信用部，也要求政府無息融資給予協助，整體而言國民黨和農民自救會取得了這次法案的主導權，結果也傾向於對於農漁會的現任者有利的局面。

表 5-4：農業金融法的通過內容

主要爭論內容	行政院立場	國民黨與自救會的立場	通過條文	勝利者
主管機關的歸屬	農委會，將成立「金融監督管理委員會」來監督放款	農委會	主管機關在中央為行政院農業委員會。	國民黨與自救會
政府的出資比例和最低資本額	二十%	四十九%	全國農業金庫資本總額不低於新臺幣二百億元。政府出資的資本總額為百分之四十九。	國民黨與自救會
信用部主任的聘任、解任規定			信用部主任雖然依然由總幹事聘任，但聘任和解任均需主管機關同意。	民進黨政府
罰則	採用銀行法的規定		採用銀行法的規定。	民進黨政府
返還信用部	不贊成逕自歸還	公布實行兩個月內歸還原屬農漁會，並命其復業	三十六間被接管的信用部全數返還，其贖金也由政府出面先行代繳，對於這些農會則予以無償利息的優惠。	國民黨與自救會

資料來源：立法院國會圖書館法案審查系統，再由筆者自製整理而成

在審議農金法的過程中，立法院中兩方陣營委員的發言和質詢中可以發現出一些有趣的對話，民進黨政府雖然願意設立農業銀行，但完全是屈服於民意的壓力下使然，而且許多在野黨的委員也是屈服於政黨和選票而推動法案。

沈富雄委員：「他們來勢洶洶的法案會是健全的法案(意指農業金融法)嗎？我看是要製造怪胎的法案。親民黨有許多專家像邱毅委員、劉憶如委員、殷乃平委員，他們在私下以其專業立場都期期以為不可，今天他們是站在黨團立場，搞政治，搞選票，這是苦差事沒辦法。...他們(指自救會)要政府出資百分之四十九點九，本席倒是主張政府要出資百分之五十點一，因為百分之四十九點九就是要佔政府最大的便宜又要掌控權。」(立法院公報，第九十二卷，第十七期，委員會記錄)

國民黨和親民黨聯盟則認為民進黨先前接管信用部和持續拖延農業金融法的審議，都是為了選舉考量而希望將各地農漁會予以剷除的結果。

陳劍松委員：「今日政府口口聲聲說，要搞好農業經濟，但對於農業信用部的重要性卻將其忽略了，好像認為信用部他是黑金的根源，並認為他注定是要合併的，本席請問民進黨的這些朋友，我們農漁民有得罪你們什麼？」(立法院公報，第九十二卷，第十六期，委員會記錄)

林益世委員：「到底我們的行政院、民進黨有沒有照顧所有農漁民的誠意？今日執政黨與在野黨為了投資一百億或兩百億、百分之二十或四十九而有所爭執時，為什麼民進黨當時肯用四百一十幾億元讓財團合併三十六家農漁會信用部？但是，為何今天要政府出錢輔導農漁會信用部時，卻一毛不拔？.....其實，選舉考量就是你們消滅農漁會的最大考量。」(立法院公報，第九十二卷，第十七期，委員會記錄)

在全國農業金庫一案的推行中，國民黨立委和各地農會人士維持著十分緊密的關係，遂也成為地方勢力在中央立法機關中的發言人，而農民自救會的發起人白添枝更為國民黨籍立委，各地農漁會和國民黨之間的關係也就不言而喻。

最後自救會在農業金融法的重要爭點中占了上風，所要求的內容在三讀中也多有所斬獲，爭議最多的政府租資比例和返還原先被接管的信用部議題上也大獲全勝，甚至之後各地農漁會不夠資金來贖回原有的信用部，由政府無息融資給予協助。反觀民進黨政府則僅能就罰則和加強監督信用部等方式對於農業金融做出控管的工作。綜觀來看整個立法過程和決議，農金法是高度政治妥協的產物，但也這無疑象徵了地方派系和農漁會人士的勝利，在法案的拔河拉鋸中，地方基層勢力始終掌握住要求的內容，並且更進一步的向執政黨要求更多，民進黨政府只能在壓力下逐漸退讓出原有的改革理念和堅持。

從民進黨執政以後，便積極著手改革農漁會的法案推行，也是延續了其在野時期對於國民黨政府的抨擊，先是從上層的總幹事、理監事，到下層的農會會員代表均在資格限定的部分，排除了過去有黑道前科和債信不良、金融犯罪的人士，試圖藉此來淨化農漁會的結構和素質。在一開始挾著勝選的優勢，在民意的擁護下順利的將俗稱「排黑條款」的農會法修正案三讀，但隨後卻受到了農漁會和派系人士等基層勢力和在野黨聯盟的反擊，除了在資格認定方面開始進行了鬆綁，連長久以來詬病的萬年總幹事依舊延續，甚至廢除了連任次數的限制。

在農業金融法的立法過程中，行政院被迫接受自救會的主張，答應創立全國農業金庫來協助信用部渡過逾放比例過高的風暴，但所提出的版本卻和自救會的要求標準相差甚遠，在國民黨自救會版本和民進黨行政院本版之間拉扯的過程中，最後以代表自救會和基層地方勢力的農業金融法獲勝。本時期中的兩波修法，地方派系都能透過立委們來影響國家政策的制定，透過立法來維護其群體的利益，也讓其影響力不再僅止於在地方層級而已。

肆、國民黨重返執政，第二次的政黨輪替(2008-2012)

2008年國民黨在馬英九的帶領之下成功重返執政黨的地位，立委選制也於同年從「複數選區單記不可讓渡」改為「單一選區兩票制」，在總統和立委選舉中均由國民黨大獲全勝，泛藍陣營在此次選舉中獲得立院過四分之三的席位，國民黨更在立院全部的113個席次中拿下81席，國民黨獲得了一致政府的優勢，但在農會法的修正上(參見表5-5)，本時期卻未如上幾個階段中有著激烈的交鋒，不僅在議案的內容上較為零星，爭議性也不若上述各階段來的大，國民黨、民進黨和具有地方派系背景的個別立委在對外發言上更像是各自表述。其法案多為延續先前已定案之方向，並無作太大更動，唯一可談的內容僅有陳根德委員和廖婉汝委員的提案，都有類似先前為農漁會法令鬆綁的意思，⁴⁴但也遭到民進黨以放生黑金等理由批評，但是此次法案的推行卻因為馬英九認為該法案會影響社會觀瞻，而要求國民黨團予以暫緩推行，國民黨團遂在臨時會中提出臨時動議將此案否決。在民進黨的部分，除了翁金珠委員提案農會幹部選舉應改為單記投票，避免選舉結果為少數人控制，就無其他針對農會人事和組織權限的法案提出，對於農會和地方派系的態度多集中在院會內的發言，但強度和頻率也是不如前幾期。

⁴⁴ 廖婉汝委員的提案內容為放寬信用調查的年限，從無限期縮減成五年；陳根德委員的提案則是放寬保安處分對於候選人限制的規定。

表 5-5：2008-2012 年農會法的立法爭議

時間	主提案人	提案內容	立場	成功與否	備註
2008/4/22	劉銓忠*、林滄敏*、蕭景田*、張家郡*等人	1.設立全國性農會 2.農會可以增加辦理會員人壽保險與產物保險業務	有利	成功	雖為擴展農會業務，但基本精神是承襲農業金融法所制定，因此爭議不大
2009/6/5	翁金珠、潘孟安、張花冠等人	農會會員代表與理監事選舉，改採用無記名單記投票法	不利	失敗	選舉方式為主管機關定之，但每次選舉都會更改方式，有失公平之嫌
2009/9/18	廖婉汝*	農會候選人的債信調查記錄改為回溯至登記前五年	有利	失敗	原條文是沒有期限，但也因此被民進黨批評是在為有信貸紀錄不良的候選人鬆綁條文。
2010/4/16	陳根德	將「受到保安處分，不得登記為候選人」的消極資格限制刪除。	有利	失敗	被批評為是為黑金護航，因此被國民黨中央要求停止審議。

資料來源：立法院國會圖書館法案審查系統，再由筆者自製整理而成

說明：1.立場為有利於地方派系的立場或不利於地方派系的立場。

2.人名上註有*者，表示其具有地方派系背景。

第二節 農會法中立委的立法參與積極度與立場之分析

在過去農會法的演進過程的觀察中可以發現一個現象，從開放戒嚴與黨禁後，最大的反對黨民進黨開始進入國會殿堂後，針對農會上的議題就多以國、民兩黨彼此對抗的局面來呈現，但若去細看其中爭議的內容，就可以發現地方派系是隱藏於議案中的另一個行動者，除了爭論的焦點均影響到地方派系本身的利益外，更可以從立委們的行動和發言中窺探出他們對於派系的立場為何。地方派系雖未大張旗鼓的在立法院中號召立委們來為其行事，但透過私底下仍持續不斷進行施壓與遊說的工作。本文研究焦點在於地方派系如何影響立法過程與產生，會透過哪些政黨和個別委員來介入立法的運作，為了觀測這個現象，所以將立法委員的立法行為加以量化並作為依變數，但同時影響立法委員的行為模式變因甚多，故以立委本身的特性為自變數，例如立委的黨籍、選區屬性、各屆期政治局勢的不同和是否具有地方派系背景等，從中去觀察有哪些特性的立法委員的行為和立場的趨向。

本研究依變數按照測量方式的不同，可區分為立委在農會法上推行的積極度與立法上的立場。在農會法積極度的部分，反映的是立委們在農會法上推動的積極程度，若是分數越高，代表立委們關注和參與的程度越高，反之亦然；在農會法立場的部分，筆者先將每個農會法的提案內容做出立場的分類，區分出有利於地方派系和既得利益者的法案或是不利的法案，在將有利於既得利益者的農會法立法參與積極度和不利於既得利益的農會法參與積極度相減，即可得出農會法的立場這項依變數。

在表 5-6 的部分是國民黨、民進黨與其他政黨的農會法參與度和立場的敘述統計表，在法案參與的程度上，國民黨的平均值為 1.92，民進黨的平均值為 1.68，兩黨間的差異不大，但是在各屆中可以發現兩個政黨的積極度卻有明顯的不同。民進黨在第四屆的 3.38 高於國民黨的 3.01，在之前屆期和第七屆的參與立法積極度上都高於國民黨與其他政黨，但在第五屆和第六屆國民黨卻出現遠高於民進

黨的狀況，這個兩種相反的趨向反應著政黨所採取策略不同的現象，代表在第二屆到第四屆及第七屆的這段時間內，民進黨多倚賴立法的手段來推動農會改革，民進黨在第三屆(4.98)和第四屆的(3.38)參與度又遠勝於其他時期，這和當時農會弊案不斷的狀況，以及民進黨強烈要求政府改革的態度息息相關。國民黨最為積極的期間則是在第一次政黨輪替的第五屆和第六屆，因為國民黨開始結合地方基層人士，共同反擊民進黨政府諸多不利於地方派系發展的政策與法案，在必須進行立法來主導政策的情況下，政黨在該時期的立法參與度也會越高。

在農會法的立場上，國民黨的農會法立場為 1.68，民進黨則為-1.27，分數越高代表越站在既得利益者的立場，統計數據呈現出國民黨與民進黨間壁壘分明的情況，也可以看出國民黨長期站在對於地方派系和農會人士有利的立場，民進黨則在地方派系的對立面，持續要求農會制度的改革。

表 5-6：政黨在各屆的農會法參與度與立場

	國民黨		民進黨		其他政黨	
	農會法 參與度	農會法 立場	農會法 參與度	農會法 立場	農會法 參與度	農會法 立場
第二屆	.03(91)	-.03(91)	.47(45)	-.46(45)	0 (8)	0 (8)
第三屆	1.81(79)	1.11(79)	4.98(47)	-4.59(47)	.48(21)	-.76(21)
第四屆	3.01(119)	2.91(119)	3.38(61)	-1.48(61)	1.01(68)	.89(68)
第五屆	1.01(68)	.94(68)	.33(80)	-.29(80)	.60(28)	.25(28)
第六屆	3.52(76)	2.84(76)	.43(79)	-.39(79)	2.21(60)	1.90(60)
第七屆	1.81(65)	1.95(65)	1.96(24)	-1.95(24)	.51(4)	.50(4)
平均數	1.92	1.68	1.69	-1.27	1.22	.89

說明：括號內的數字為該政黨在屆中列入本研究計算的委員數。

立法委員在農會法上的立法參與度和立場會因為政黨與各時期的政治環境不同而有差異外，也會受到是否具有地方派系背景、立委的選區等因素的影響，另外在依變數的部分為連續變數，在立法參與積極度上最小值為 0，最大值為 16，

在農會法立場上的最小值為-12，最大值為 16。以下使用多元迴歸分析中的普通最小平方法(OLS)來估計這些因素對於立法參與度和立場上的影響(見表 5-7)。首先，立委政黨屬性的影響在其他因素不變的狀況下，國民黨和民進黨籍立委在參與積極度的估計值上僅相差 0.01，兩者差異並不大，但是在農會法的立場上，國民黨籍立委的估計分數為 1.65，民進黨為-1.14，代表國民黨多站在支持既得利益者和地方派系的立場，而民進黨則是站在與之對立的部分，在統計上也有顯著差異($p < 0.001$)。在表 5-6 也可以得到相同的驗證，更可以證明立委的黨派屬性的確會影響到其在農會法上的立場。

在是否具有地方派系背景的這項變數，其他條件不變的情況下，具有地方派系背景的立法委員相較於不具有地方派系的委員，估計分數多了 0.48，不論是在立法參與度和立場上都呈現正相關且顯著($p < 0.001$)的影響，相較於沒有地方派系背景的立法委員會更積極介入立法過程，並將政策導引到有利於農會既得利益者和地方派系人士的方向。然而各政黨中的立法委員也可能兼具地方派系背景的身分，因此這兩項變數都會影響到其中積極度和立場的差異。若民進黨委員同時具備地方派系背景的身分，其在立法上積極度和立場的估計值上會比不具有地方派系背景的民進黨委員分別高出 0.48 和 0.47，但比起國民黨籍卻不具有地方派系背景的委員，在農會法立場上仍是低於 2.32，這代表在政黨和地方派系背景的變數影響下，政黨的屬性還是高過於地方派系的影響。

立委選區特性的變數上，農業區立委的積極度比都會區高出 0.34，但在統計上的顯著性卻未有顯著差異($p > 0.05$)。但立法立場上，農業區的委員的估計值則高於都會區委員 0.47，可以很明確觀察到農業區的委員會相較於其他選區的委員站在有利於派系利益的方向來為其立法。在各屆期中政黨的行動這個變數上，藉由屆期的切分來觀察國民黨和民進黨在各時期中行為模式的轉變。在第二屆、第三屆和第四屆都是民進黨的積極度大於國民黨的狀況，並於第三屆時立法積極度(4.9)急遽上升，同時也是國、民兩黨間的估計值相差 3.34，也是差異最為懸殊

的時期，其次是第六屆兩者間的估計值相差 2.99。各屆間的差異主要是反應著當時政治環境氛圍的不同，從第二屆開始陸續爆發出農會的各种弊案，直到第三屆和第四屆各地農會信用部破產和經營困難的情況達到最高峰，第三屆在以民進黨為首的情況下開始推動改革，要求政府整頓農會問題，因此民進黨的立法積極度遠超過國民黨，在立場上也是堅定的站在既得利益者的對立面來要求改革。在第四屆的時候因為政權輪替的關係及民進黨執政，國、民兩黨為了鞏固和奠定自己未來勝選的優勢，在農會法的競逐中也特別激烈，因此針對農會改革上的攻防也就越多，第六屆國民黨籍的委員則呈現出較為積極推動農會法的趨勢，主要也是為了先前民進黨政府於第五屆時通過的「排黑條款」，開始進行一連串的提案修法與翻案動作，而國民黨站在消極面去抵制改革，導致這段時期民進黨的積極度又多過於國民黨的狀況，這些現象都可以驗證法案上的攻防程度和參與積極度的確會因為環境因素的不同而有所變動。至於第五屆兩黨的立法參與度都偏低的情況，主要是因為研究指標設計上的限制所致，在民進黨政府執政後，開始大刀闊斧的對於農會進行改革，但也讓立法院內的對抗從個別立委提升到黨團間對決的局面，因此以立委的立法行為來做為觀察指標的設計，自然無法將這個狀況納進觀察。雖然觀察結果不如本文開始的假設所預期，國民黨在農會法的推動上並未一直處於積極推動者的角色，而是因為各政黨若是欲修正現有農會法時，便會採取積極的態度來提出修正案，也因此國、民黨兩黨都會因為當時策略不同，而影響到參與度的情況。

從農會法的立場上來看，國民黨一直都站在地方派系所支持的方向，其中又以第四屆和第六屆的立場最為鮮明，這樣的反應和當時面臨民進黨的挑戰有極大的關連性，當民進黨越是積極改革和鬆動地方派系與基層農會的勢力時，地方派系和國民黨間的結盟關係也會因為越強大的外力威脅而有越密切的合作和越為相似的立場。

表 5-7：農會法積極度與立場的迴歸分析

	農會法積極度		農會法立場	
	β (SE)	P	β (SE)	P
政黨(其他黨派=0)				
國民黨	.47(.19)	***	.91(.18)	***
民進黨	.48(.19)	***	-1.88(.18)	***
是否具有地方派系(否=0)				
具有地方派系背景	.48(.14)	**	.47(.13)	***
委員選區(其他=0)				
都會區	-.17(.14)		-.14(.14)	*
農業區	.17(.16)		.33(.16)	**
各屆期中政黨的行動				
第二屆 x 國民黨	-1.22(.24)	***	-.97(.28)	***
第二屆 x 民進黨	-.58(.31)	*	-1.28(.24)	***
第三屆 x 國民黨	.54(.25)	**	.15(.26)	**
第三屆 x 民進黨	3.88(.31)	***	-5.45(.31)	***
第四屆 x 國民黨	1.59(.28)	***	1.82(.22)	***
第四屆 x 民進黨	2.29(.28)	***	-2.21(.28)	***
第五屆 x 國民黨	-.35(.27)		-.07(.27)	
第五屆 x 民進黨	-.85(.25)	***	-1.18(.25)	***
第六屆 x 國民黨	-.75(.25)	***	1.89(.25)	***
第六屆 x 民進黨	2.24(.26)	***	-.89(.25)	***
第七屆 x 國民黨	.74(.27)	**	1.07(.27)	***
第七屆 x 民進黨	.74(.40)	*	-2.87(.40)	***
常數項	1.02(.15)	***	.74(.15)	***
N	1026		1026	
Adj R ²	.34		.47	

說明：***P<.001；**P<.01；*P<.05

第三節 小結

壹、各時期中地方派系與政黨互動模式

農會具備基層動員的能力與資源分配使用的特性，讓他成為各方勢力所競逐的標的，加上農會法的制定則可以將組織的主導權與規則導向對某方有利的方向，這也是國民黨、民進黨與地方派系在立法過程參與中的角力動機。在這三者間的互動關係也會隨著政治環境的不同而有所改變，以求自己的勢力能夠最大化。在本節中則以農會法為例觀察這三方勢力的變化，主要討論的焦點在於地方派系和政黨間的互動關係會有什麼樣的改變。

一、逐漸鬆動的恩庇侍從關係與派系位移的現象

從威權時代以來，國民黨與地方派系所形成的恩庇侍從關係長期為台灣地方政治的統治結構，一手交換選票與忠誠，一手交換政治和經濟資源的模式，在民主化後卻形成了劇烈的變化，政黨間的競爭、經濟環境的轉變，都讓國民黨更仰賴於地方派系基層動員的選票支援，而這關鍵的因素讓地方派系在和國民黨之間的關係開始產生改變，使得國民黨必須重視地方派系的要求和聲音，地方派系對於國民黨的影響力也變得比以往而言更大。

在農會法中，威權時期的國民政府為了要打壓地方派系過度膨脹的勢力，避免地方派系的坐大會影響到國民黨中央的實質統治權和決策能力，因此利用立法院內絕對的多數和執政優勢來多次修改法律，將原先壟斷農會內部經營權的地方仕紳排除於農會之外，再吸收農會成員成為國民黨黨員，或是直接安插黨工填補農會的權力真空，在此時的國民黨所欲行的改革，即便會遇到地方人士的抗議，但仍具有主導優勢。民主化時期，國民黨益發仰賴地方派系在基層中遍布的樁腳和人際網絡，以便在激烈的政黨競爭中贏得勝選，而派系也以此作為籌碼來作為

談判的條件。

第一次政黨輪替，國民黨失去了長期以來的執政地位，而民進黨在取得執政優勢後便開始試圖想要鬆動國民黨和地方派系間的合作關係，開始刪減對於農會預算的補助外，更開始著手針對農會信用部的營運和管理進行改革，但是信用部是農會運作的核心與命脈，更是農會總幹事運用資金最重要的管道，也因此民進黨政府針對農會進行的一連串改革中，就屬農會信用部這方面的爭議引起最大的反抗。在金融改革中就有三十六間農會信用部被政府接管，並移交給私人金融中心來進行管理，此時雖陸續有抗議的聲音但仍未集聚共識，等到財政部規定農漁會信用部必須按照逾放比例來進行放款的管利後，才引起全國農漁會集體的反彈，各地總幹事串理起組成農民自救會，並自許為農民利益的代表，開始向各政黨進行遊說，而其中最主要的合作對象即為國民黨。自救會在各地農漁會召開說明會，鼓吹農漁民走上街頭抗議，並向各地方代表和縣市首長陳情與施壓，國民黨和其他在野黨團則是在國會殿堂中，將自救會的要求擬定草案，透過立法程序來為其爭取利益，但在第二次政黨輪替，馬英九帶領國民黨重返執政地位後，主要修法的內容則是著重於配合農會信用部的改造工程來制定法律，僅有少數較明顯偏向地方派系人士的提案，但卻被國民黨中央阻絕了這個法案的進行。

在民進黨的部分，因為民進黨長期和地方派系站在對立面，對於民進黨而言，地方派系就是國民黨基層的樁腳與勢力，因此彼此互動的變化不多，等到民進黨成功取得第一次執政，開始擁有行政資源和執政的優勢後，和地方派系間的關係才有明顯的變化，但在農會法上卻沒有發現顯著的案例可以證明民進黨對於地方派系態度上的轉變，但越至後期，尤其是第七屆可以發現民進黨對於地方派系和農會的態度就已經沒有像過去幾屆般的針鋒相對，而這個轉變的原因也可能是因為民進黨經營地方有成，讓農會不在是國民黨壟斷的地方基層組織，因此在修法時也會顧慮其自身利益來行動的考量下，讓民進黨降低了抗議的份量與力道。在下表的部分整理農會法的立法過程，可以看出在不同時期中國、民兩黨與地方派

系的互動模式與特色。

表 5-7：從農會法觀察政黨與地方派系互動的變化

時期	威權時期	民主化時期	第一次政黨輪替時期	第二次政黨輪替
國民黨與地方派系的互動	多次修改農會組織和人事甄選規則，把長期壟斷農會的地方人士排除在外。	地方派系利用基層的選票實力來和政黨進行談判，成功遊說國民黨中央和立院黨團，成功阻絕農會改革法案。	組成農民自救會和國民黨合作，共同推出農業金融法案，並成功施壓扁政府的農業金融改革政策喊停。	黨中央下令擱置有爭議的法案，在屆期內少亦有明顯利益歸屬的法案通過。
民進黨與地方派系的互動		敵對，視地方派系為國民黨的基層動員集團，並多次推對改革，想要削弱派系勢力。	挾著執政優勢吸收地方派系，雖陸續有派系轉投綠營，但大多數還是維持敵對的關係，尤其在信用部問題上更有激烈衝突。	僅有翁金珠等人針對農會選舉制度做出提案。

資料來源：筆者自製

二、執政和在野的立場差異

每個政黨在執政時，均背負著國家政策成敗的壓力，而國民黨也不例外，因此在執政時期自然不願將政策向派系靠攏，再加上需要負責農會和水利會營運狀況的成敗，政績也會透過新聞媒體的報導下被攤在陽光下供輿論檢視，而影響人民對於政府施政的觀感。因此在各時期的執政黨均會針對農會的弊端進行改革的動作，李登輝時期的國民黨政府以及政黨輪替後的陳水扁政府都可以看見這個趨向，雖後續發展在基層人士的強力反彈之下而屈服，但也可以從中觀察到政黨對於改革的態度的確會因為在朝和在野而有所差異。過去因為黑金之名而失去政權的國民黨，再次取回執政地位後，更是在意政府的形象，縱使沒有成為改革的領頭羊，但至少也不能成為反改革的阻撓者，因此在馬英九政府時期，雖沒有讓有利地方派系的法案過關，但也沒有推行其他改革性的法案。

貳、地方派系影響農會法立法過程的方式

從農會法的修正和變動中，可以發現地方派系如何影響法案運作的策略和模式，以下便是筆者所觀察出的幾個特點。

一、親疏關係的遠近會影響合作意願的高低

從表 5-8 中可以看到從第二屆到第七屆立法院中有利於地方派系和農會既得利益既得利益人士的提案，仍是多以具有地方派系背景的立委為主軸，而在立院中的意見領袖也多曾任或現任的農會的高階幹部。除了個別立委外，地方派系也會尋求政黨的支持與協助，在選擇政黨的過程中，國民黨是地方派系長期以來最主要的合作對象，除了熟悉之外，彼此的利益和目標也是最為相近的。因此在各時期中，可以發現國民黨不論是在立法的積極參與度上，還是對於法案的立場上，都十分傾向鞏固地方派系利益的立場，但即便是同個政黨，政府官員、黨中央、立法院黨團，以及地方黨部，彼此可能對於地方派系的立場也會有所差異，因為受到基層民眾最立即影響和反應的即為地方黨部和立法委員個人，而立法院黨團介於黨中央和立委之間，擔任聯繫的橋梁，政府官員則是多由專業人士和行政官僚組成，與地方派系的關係也最為疏遠，再加上行政官僚因為背負著輿論的壓力和執政成敗的責任，因此在地方派系政策方向上並不見得會傾向派系的立場，而是想要改善地方政治、選舉風氣與地方組織體質，其中最典型的例子就在李登輝任職總統時，行政團隊欲推動農會改制案的失敗，其中最大的阻力反而是國民黨的黨務系統，因為只要當法案達成共識後，地方派系的意見便透過國民黨高層和黨務系統來向行政院各部會施壓(自由時報，1996/8/19)，迫使行政院會議不停的修正改制內容。

表 5-8：在各時期中農會法的意見領袖與地方派系間的關係

階段	提案人和其派系背景	提案內容
民主化時期 (第二屆到第四屆前半)	王素筠、何智輝(苗栗老黃派) 曾永權*、郭廷才*(屏東張派) 張明雄、鄭永金	放寬停職和候選人門檻資格，經貪汙罪起訴，並判刑確定者，才予以處分或不得參選。
第一次政黨輪替時期 (第四屆後期至第六屆)	何智輝、謝言信、 曾蔡美佐(雲林張派)	放寬停職和候選人門檻資格，經貪汙罪起訴，並判刑確定者，才予以處分或不得參選。
	李全教、翁重鈞、 白添枝*、陳朝容*、蔡勝佳、 杜文卿	1.總幹事的連任次數改為無限制。 2.於司法判決確定後，始為解職的條件。
第二次政黨輪替時期 (第七屆)	劉銓忠*、林滄敏、楊瓊瓔、 鍾紹和、張嘉郡*、李乙廷、 蕭景田*、廖婉汝	農會可以辦理會員人壽保險及產物保險業務，以拓展業務。
	廖婉汝 (屏東林派)	債信紀錄的調查改為僅追查五年以內的記錄。

資料來源：筆者自製

資料說明：有*者代表該立委曾任或現任農會幹部

二、以各地基層結盟的方式來增加影響力

當地方派系試圖想要影響公共政策而進行遊說時，決定對方是否願意合作的關鍵在於地方基層人士能夠匯聚多少民意與支持的人數，因此為了擴展自身的影響力，所採取的方式和利益團體的策略差異甚小，常採取結盟的方式來彼此提供援助及擴展實力。在農會法的修正歷程中可以屢次發現基層組織串聯結盟的情況，而其中又以農業金融法中為最典型的案例。各地基層農會串連集結成立農民自救會，並且推派台北縣農會理事長白添枝做為會長，不論是向媒體發言或是尋求政黨的合作與支持，均是用自救會的名義所為，更屢次表態自救會的立場即為十萬農民的共同立場。因此只要自救會的發言都能躍上媒體版面，各政黨亦無法忽視其影響力。農民自救會和國民黨形成密切合作的夥伴關係，國民黨團所提出之提案正是自救會所主張的版本外，自救會的成員也屢次出現在競選場合內公開為國

民黨的候選人站台造勢，在面對其他各黨派的時候，自救會也會以農民團體的立場來向其請願，即便是民進黨團也無法承受自救會連同基層鄰里長向選區立委抗議的壓力，深怕衝擊到農業鄉鎮區域的選情而不得不讓步。「1123 與農共生大遊行」正是自救會發揮其整體動員能力的最高峰，透過綿密的基層農會組織動員下，全台有超過十二萬以上的農民走向街頭，抗議政府未積極處理農業環境整體衰退的問題，要求盡速通過農業金融法來保障各地農會能夠順利的運作，並返還過去政府接管營運不良的信用部(聯合報，2002/11/17)。之後在立法院審議的過程中，也可以從委員們的發言中窺探出自救會的身影，當審議過程中若是出現對於信用部營運應採取較嚴格規定的發言，自救會的成員將會隨後至各黨部陳情，並希望政黨能夠公開表態支持自救會的法案通過，而農會金融法最後也成功整合在野各黨的力量下順利過關。



第六章 從農田水利會組織通則觀察政黨與派系間的互動關係

第一節 農田水利會組織通則的修法歷程

水利會和農會的性質與類型十分相似，都是因應農村社會與農業經濟的需求而發展起來的地方基層組織，在組織演進的過程中也有著相仿的情況，都是從農民自助性的民間團體，轉變為半官方色彩的基層組織。在人際網絡上，水利會透過輔導和協助農民改善灌溉用水和水道維護等業務，與農民培養出深厚的情誼和交集，在資源分配上，水利溝渠等基礎工程的建設與維護，以及水權的調配管理，直接改善農民的耕作環境與成本，再加上二次戰後台灣以農業為主的產業結構，鄉村農民人口數量眾多，這些因素交會而成的結果，讓水利會在基層民間中有了舉足輕重的地位，對於選情也有關鍵性的影響力，因此水利會的經營權遂也成為政黨和地方派系所爭相競逐的目標。

壹、國民政府來台至解嚴時期(威權統治)

在國民政府接管臺灣時，國民黨也承襲了日據時期的機關體制，持續將水利會定位成半官方的民間組織，水利會也在國民黨以黨領政和威權統治之下，從人民互助團體的性質轉變為協助維持政權穩定的地方基層組織，負責地方選舉動員及輔助政府機關管理農業用水問題，但是因為水利會體制急速發展自身實力的地方仕紳，也隨著提高和執政者談判的籌碼而開始變的權勢大增，也讓國民黨感受到威脅，因此於 1956 年開始進行大規模的組織改造工作，除了改變水利會的權力結構以外，更組成規模龐大的各級改組機關選拔各級黨幹部介入領導，並讓國民黨員滲透到水利會的運作中，以確保能夠掌握住水利會勢力的運作。

在 1970 年代後期的另一波改革，也是國民黨為了解決地方派系日益擴展的勢力而想出的斧底抽薪之計，認為只要將水利會改為公務機關，則可以限制地方

派系所經營的能量。除此之外更大幅裁併水利會的數目，精減人事，將會長與水利會代表改為政府遴選指派，試圖降低地方派系和原先掌握水利會的地方仕紳們的實力，在此階段的水利會組織變動仍多為國民黨政府的主導和統籌下進行。

貳、民主化時期(解嚴後到政黨輪替前)

在本時期中農田水利會組織通則的爭議點甚多，從水利會費的補助到水利會會長和會員代表的甄補方式，以及水利會本身的定位，在這些議題上行政機關、國民兩黨和地方派系均有立場，在法案審議的過程中彼此爭鋒相對不斷，政策的方向在各行動者間拉鋸著，雖然細瑣卻又彼此牽動法案的走向。

一、國、民兩黨農民代表立委的聯手：會費代繳議題

從 1980 年代開始，在水利會會費該如何補助就成為兩黨在政治上交鋒的議題，以農民團體所推選出的立委為首表示在農村景氣不佳的情況下，還需繳交田間給水的營運費用讓農民生活負擔更加沉重，因此認為政府應該補貼水利會費，協助農民減輕負擔。為了因應立委的要求和農民的壓力，行政院遂編列六億經費來進行補貼，但是這項議題卻未因此而落幕，政府應代繳多少會費的爭議反而越演越烈。於 1990 年，國民兩黨委員協力合作，朱高正委員和廖福本委員聯手推動水利會費由政府全額補助一案，挾帶著強大的民意基礎來向政府施壓。雖行政院認為水利會為民間機構，應該基於使用者付費的原則，政府所能提供的僅有部分補助，若是全額代繳將對其他納稅人不公平，但行政院的堅持依然無法抵擋立法院的要求而讓步，於同年間三月，立法院不顧行政院的建議逕行決議通過了全額補助案（青年日報，1990/3/15）。本議案成功的主要原因是台灣農業開始面臨衰退，會費對於農民而言已經是相對沉重的負擔以外，對於水利會而言，在各地

農民拒繳水利會費的情事不斷發生的狀況下，若能由政府代為繳交，除了能夠節省徵收會費的人事成本和追繳會費的負擔，再加上鄉村型的農田水利會長期支出失衡，財務已接近崩潰的邊緣，因此希望能夠確保穩定的資金可供運作。民進黨為了拉攏農村民眾對於該政黨的好感，更以全額代繳為號召來向農民訴求，國民黨也為了避免在農業議題上落後於民進黨，也只好支持由政府全額代繳的政策，行政部門在立法院的議決下只能配合行事。

二、日趨嚴重的水利會經營困境：水利會的改革與權力結構的改變

因為水利會龐大的利益，吸引了地方派系彼此間角逐水利會的選舉和介入運作。只要每逢選舉總是賄選傳聞不斷，暴力事件頻傳，每年水利會的經費，也往往在派系分贓、家族壟斷的情況下，工程的胡亂發包或於施工期間偷工減料，導致只要一遇豪雨洪災便處處潰堤，長期下來，地方政治敗壞的風氣和水利會的財務危機對於執政黨的形象產生不良的影響，加上地方派系長期把持著水利會，不利於政府的控制，所以開始陸續出現針對水利會管改革的要求。主要意見可以分為兩派，一派為支持改為公務機關的論點，認為可以有效排除地方派系介入水利會運作的情況，進而改善選風與私相授受的經營型態，再加上有公權力作為後盾，在取締盜水、汙染水資源和侵佔水利用地等方面的業務，也能有更好的執行能力。另一派則認為應維持現狀公法人性質者，則認為水利會為農民自發所組成的團體，應尊重其傳統，維持人民自治的樣貌，況且長期積累下來的水道和土地產權均為私人財產，若改為公務機關將有侵吞人民財產之嫌。

針對水利會改制的議題便於 1970 年代後期不斷成為朝野雙方不斷爭論的課題，從 1975 年開始，政府便以健全水利會發展為由，接管農田水利會的營運，並停止會員代表和會長選舉，全由政府來派任人事，但之後受到地方上強烈的反彈，加上擔心影響選情，因此之後又恢復為人民團體的性質。在 1989 年的時候

行政院推出新的改進方案，內容包括會長從政府遴選改為會員直選，以及對水利會組織進行精簡編制等，但卻因為牽涉到地方派系利益和避免衝擊年底的縣市長選舉而暫緩處理(聯合報，1989/10/19)。等到 1990 年七月行政院才宣布將水利會改制為公務機關，並取消會長選舉，但卻於同年十二月，行政院又改口農田水利會將維持民間法人的型態，但會長卻改由政府遴派，這項變動引起民進黨和輿論的抨擊，認為政府不應該政策反覆，既然保留人民團體形式，會長就不應該改為官派，若改官派，則水利會也應改制為公務機關，認為國民黨政府是假藉改制之名，實質目的卻是為了操縱選舉，藉著執政優勢來任意派任支持自己的地方派系人士。最後兩黨取得共識，於 1993 年通過三讀，水利會將改制為公務機關，會務委員改為遴選，⁴⁵會長一職則由政府遴派，而眾水利會最關心的會費問題則在改制前由政府全額補助。

在這波改革案中，只有都市型的水利會抱持較明確的反對態度，尤其以七星和瑠公水利會的抗議最為激烈，從議案審查開始便始終抱持反對態度，但是其他鄉村型水利會則抱持著樂觀其成的態度，因為他們認為只要政府將水利會收為公務機關後，勢必會追加補助的預算，如此一來才能躲過水利會頻臨破產的危機。七星和瑠公兩間水利會位在都會區，並坐擁大片的土地，資產遠勝過於其他農村型的水利會，也沒有資金運作困難的問題，因此極力希望維持公法人的制度，在改制案通過後，甚至爆發出藉由創立基金會的方式來脫產，試圖規避政府未來接手後控管資產的情況。⁴⁶但是在鄉村型的水利會，如雲林、嘉南、台東花蓮等區，於一開始的改制案中，雖不願意改為公務機關，不過在考量水利會財務困窘的情況下，認為改為公務機關後，政府將會對於水利會有更多的補助而勉為其難的接受，但在會長甄補方式上則始終堅持維持遴派的立場，認為只要具備基層上的實力，政府也必須按照各區的實力來遴選會長，相較於直接官派的方式，地方派系

⁴⁵ 會務委員一半為具有會員資格者，一半則為專家學者所組成，由省(市)政府選任。

⁴⁶ 根據監察委員的調查，於 1993 年通過將水利會改制為公務機關後，富有資產的水利會開始藉著成立基金會或財團法人的方式，將水利會的現金和房地產大筆且倉促捐贈出去，並藉此方式來轉移財產。七星、瑠公、桃園、台中、高雄水利會均有這樣的情況，累計的金額將近百億。(聯合報，2000/9/7)。

仍可以繼續把持著水利會的營運權，這項堅持也是郝柏村擔任行政院長時政策急轉彎的主因。

在 1995 年即將面臨改制之時，農委會卻決定恢復開徵水利會費和工程受益費，引發原先預計可以得到政府大量補助的水利會人士強烈不滿，此外，政府又始終無法保證將原水利會員工全部轉任為公職人員，去留問題讓水利會的內部員工感到不安，原先支持改制的帶頭者和追隨者都對未來抱持質疑，甚至是不信任的態度時，讓鄉村型和都市型的水利會的立場逐漸趨向一致，最後全台十七個水利會會長共同串連抵制即將面臨的改革，聯合基層人士向各行政部會及立法委員遊說，頻頻召開記者會來表達反對改制的訴求。在此之後，局勢也就在水利會總幹事和地方基層人士的施加壓力而急轉直下，從經濟部水利司批評行政院要接收農田水利會是開倒車的行為，到省政府重砲抨擊中央不體恤地方聲音擅自更改體制，各地的聲浪紛紛表態支持水利會長久以來在地方上的貢獻，就彷彿先前水利會被人所詬病的黑金和私下利益輸送的事蹟不存在一樣。之後隨著第三屆立法委員的改選日期將至，受到選票壓力的催促之下，有更多的立委在選票和遊說的壓力下出面為水利會發聲，水利會則公開表示將會以選票做為籌碼來向執政黨談判（中國時報，1995/7/7）。更不排除走上街頭抗爭。在眾多壓力和立委的推波助瀾下，立法院於同年度再次修法，將原先規定行政院將水利會改制為公務機關的條文刪除，但卻保留由政府全額補助會費的規定，在本次的修法原由更是推翻了先前對於農田水利會改制的政策，政策突然大轉彎的跡象由此可見（修法的歷程和轉折請參見表 6-1）。⁴⁷

在本階段的議題中，可以看到一個明顯的趨勢，地方派系始終能夠在法案的進程上取得優勢的地位，雖然民進黨和國民黨政府均有對其進行改革的意圖，但卻總是無法成功如願，當派系壓力進來立法過程中運作時，法案開始就會偏向有

⁴⁷ 「多年來，水利會一直本自治原則運作其會務，在臺灣經濟繁榮史上，功不可沒。惟八十二年對該會組織通則修正時竟加上不合理的條款，規定該通則自修正公布施行日起適用三年，且行政院將於三年內，將農田水利會改制為公務機關並納編。因此為了讓水利會以自治體制繼續存在，以符事實需要，並兼顧民眾福祉，爰加以修正之。」，引自立法院公報中的修法原由。

利於派系的態勢。

表 6-1：1975-1995 年水利會組織定位和人事制度改革的内容變化

年份	改革內容	發起人	所遇阻力	結果
1975-1982	將水利會改為公務機關，由政府派任水利會總幹事，停止選舉。	行政院	持續受到地方人士的反彈，認為政府接管水利會將會迫害到其財產權。	而後國民黨政府為了避免動搖選情，於 1982 年返還農會。
1989	水利會會長從遴選改為直選、進行組織精簡等等。	行政院		執政黨為了顧及該年底的縣市長選舉而暫緩推行。
1990	要求政府全額補助水利會會費	朱高正與廖福本*	行政院以違反「使用者付費原則」為由，拒絕立法院的要求。	以民進黨立委最為積極，但國民黨立委也不甘落後，因此最後形成兩黨立委共同向行政院施壓的局面，逕自表決通過該提案。
1990 年七月	將水利會改為公務機關，並取消會長選舉。	行政院	受到各地水利會的抗議，認為政府要干預水利會的自治權，侵犯人民的私有財產。	在政院長郝柏村的指示下，政策大轉彎。
1990 年十一月	農田水利會維持民間法人的型態，但會長為由政府遴派。	行政院	受到民進黨的批評，認為行政院應將組織定位和人事制度搭配實行。	最後兩黨達成協議，於 1993 年通過三讀，水利會將改制為公務機關，會務委員改為遴選，會長一職則由政府遴派，眾水利會最關心的會費問題則在改制前由政府全額補助。
1995	要求停止改制，將水利會恢復為人民自治團體。	各地水利會		政府出現一面倒的局面，全部支持水利會的主張，因此立委們也於同年三讀通過廢除改制案，除此之外，會費也仍由政府全額代繳。

資料來源：立法院國會圖書館法案審查系統，再由筆者自製整理而成

說明：1.立場為有利於地方派系的立場或不利於地方派系的立場。

2.人名上註有*者，表示其具有地方派系背景。

參、民進黨執政時期(第一次政黨輪替)

民進黨於 2000 年取得執政地位，在先前 1995 年的水利會改制內容將會長和會務委員改為均由政府遴派的情況下，讓民進黨政府只要透過行政機關的遴派，就能夠讓親近的人士進駐到農田水利會的重要職位。因此，失去政權的國民黨為了能於下屆贏回執政權的地位，自然不願見到長久倚賴的動員系統被對手吸收，甚至是破壞基層樁腳動員的基礎，所以提出農田農田水利會組織通則的修正案來加以防範民進黨的攻勢，此時期的攻防就是在雙方充滿著搶奪基層動員基礎的氛圍下進行。

從陳水扁總統上任後，民進黨政府就開始縮減給予農田水利會的補助預算，⁴⁸讓各地水利會本來就捉襟見肘的營運變得更加困窘，因此也引起水利會強烈的不滿，而 2001 年改派新一任會長的期限也即將到來，更讓地方人士憂心民進黨會透過遴派的方式，徹底掌握地方基層的動員實力，把既得利益者們排除出地方政治圈。為了因應這些可能發生的危機，國民黨開始以全黨力量來積極推動其所支持的改革內容，將會長和會務委員的職務全面開放由會員直選，如此一來政府就無從去干預水利會的人事，對於長期經營地方勢力的水利會成員而言，這樣的確比起直接由政府遴派來的更加安全，所以兩方共同推動修改法案，但民進黨政府也會站出來為現有利於其掌握水利會的政策背書，因此在此議題上爆發激烈的衝突。民進黨的委員批評國民黨的政策反覆，昔日主張會長應採遴派的方式，但卻在敗選後又要更改制度，甚至不少綠營立委認為將水利會長改為直選後，地方派系將會透過選舉來入主水利會，黑金勢力將會復辟，對整體農村發展將產生極大危害，但在野聯盟則主張改為直選才是符合民主政治的原則。雖然民進黨針對

⁴⁸在國民黨團的提案原由中敘述，原先政府應編列四十七億的補助預算給水利會營運，但政府僅補助二十五點二六億元，讓各地水利會為了要持續營運而開始出賣祖產。(立法院公報，第九十卷，第四期)。

修正條文進行杯葛，但在國民黨團的強力動員和親民黨、新黨兩黨的支援下，在 2001 年以表決方式三讀過關。水利會會長和會務委員均改為由會員直選產生，除此之外，也刪除會長不得連任的限制，讓原先在位的會長能繼續連任(自由時報，2001/6/5)。

2002 年水利會進行改選，候選人資格的部分於 2001 年的修法中過程中，改為須具備十年以上政府、水利會經驗才能夠登記為會長候選人，但這項規定卻讓民進黨在該屆選舉中欲推薦的人士被阻絕於登記門檻之外。蔡煌瑯立委認為此修正案是國民黨為保障現任會員而量身打造的法律，是為了掌握選舉樁腳的作為，江昭儀委員則認為水利會長久以來就是國民黨全力保護的利益共生體系，透過選舉資格限制與連任方式不斷變更，罔顧其他人參與競爭的公平性和權益(自由時報，2002/3/27)。

隨著改選日期的逼近，民進黨試圖在農田水利會通則中加入違反選罷法規定的方式來加以反擊，增列候選人曾犯行賄、收賄等罪者不得登記的規定，來排除部分地方派系人士參加水利會選舉的機會，甚至希望透過申請釋憲的方式，將水利會選舉暫緩舉行，但國民黨卻以不符合議事程序為由，阻擋法案審議的進行，並質疑民進黨此時提出修法是為要刻意刁難地方人士(台灣日報，2002/4/7)。兩黨在立法院內爆發激烈衝突⁴⁹，之後民進黨更申請釋憲想要阻擋水利會選舉的進行⁵⁰，但水利會選舉仍是在一遍紛亂中如期進行，但在這次選舉中，有許多民進黨欲推出的人選不符合候選人資格限制而無法參與競爭(自由時報，2002/5/5)結果以國民黨獲勝作結，在十五席中拿下十四席，僅在南投是由民進黨支持的無黨籍洪國浩拿下。

⁴⁹國民黨立委黃昭順抗議當日主席林濁水擅自更改議程，國民兩黨雙方產生激烈口角，國民黨批評對方的舉動是執政黨的傲慢和強勢，不尊重議事程序，而民進黨則回罵國民黨是刻意掩護黑金，立委高志鵬諷刺黃昭順對不起曾是監委的父親和擔任先生的法官，而使得黃昭順拿起桌上的水杯憤而潑水，場面一度緊張，當日議事就此流會(台灣日報，2002/4/16)。

⁵⁰ 民進黨立委提出釋憲案，除了主要是為了資格限制是否有違憲之虞做出抗議外，更希望透過假處分的相關機制，凍結水利會長選舉(台灣日報，2002/4/20)。

表 6-2：2000-2008 年間農田水利會組織通則的修法爭議與過程

提案時間	發起人	立場	修正內容	所遇阻力和結果	成功與否
1999/8	劉銓忠*	有利	廢除水利會會長的任期限制，僅規定退休年限。	之後隨著國民黨團的修正案改為直選，也間接為任期即將額滿的會長們解套。(於 2001 年通過)	成功
2000/12	國民黨黨團和國民黨籍立委共六十一位	有利	將水利會會長從遴選改為直選，並制定需要行政資歷或水利會相關工作經驗的候選人消極資格。	兩黨在立法院內爆發激烈衝突，但在親民黨支持國民黨的議案後，經由三讀強勢通過法案。	成功
2002/4	行政院	不利	增加違反選舉事項的相關懲罰，並且增加排黑條款。	在委員會審查時，國民黨委員以不符合程序原則而且將會侵害到以登記者的權益為由，拒絕審議該議案，雙方爆發激烈衝突。	失敗

資料來源：立法院國會圖書館法案審查系統，再由筆者自製整理而成

說明：1.立場為有利於地方派系的立場或不利於地方派系的立場。

2.人名上註有*者，表示其具有地方派系背景。

以下委員會中的發言都可以觀察出國、民兩黨皆欲得到掌控水利會的權力，彼此間的衝突和矛盾就此而起，派系人士的立場則隱含於立法委員的行動中。戴振耀委員：「未料時至今日，國民黨選舉失敗，政權轉移給民進黨，竟自毀立場，提出今天這個修正案，這實在令人覺得國民黨輸不起，不要以為自己長期掌握地方的水利會，現在喪失權利了，就千方百計想要把權利拿回來，以致完全不顧農民的需求和社會風氣，只是想到政黨利益而已。」(立法院公報，第九十卷第四期，委員會記錄)

朱鳳芝委員：「水利會主要是以服務會員為主，因此規定負責推動業務者必須具有會員資格，而且最好是來自基層，如此才會知道如何管理及服務.....事實上，

除了水利會會長之外，民進黨現在也想要把縣市長改為官派，這才是搞權謀，因為主導權在你們手上，當然派一些傾向民進黨的人來做官，以便掌控全局，民進黨才是為了政黨利益才主張官派。」(立法院公報，第九十卷第四期，委員會記錄)

楊作洲委員：「我們希望能夠採取選舉之方式，每個政黨都根據其利益來遴派，結果最後變成是政黨在左右。」(立法院公報，第九十卷第四期，委員會記錄)

之後的時間內陸續有許多立委提案，所爭議的焦點多為候選人資格的部分，綜觀而言，民進黨籍的立委欲推動「排黑條款」，將有刑事前科、賄選記錄或是信貸不良的人排除於候選人之外，而國民黨則會希望提高候選人的行政資歷、水利會專業等方式，主要還是保護現有的水利會幹部為考量，但這些爭議均未有一個結論，對於立法上也沒有實質上的修正與更改。

肆、第二次政黨輪替時期：國民黨重返執政地位(2008-2012)

本時期的議論焦點相較於前幾期而言較為零瑣，重點仍放在候選人資格和因為直選所衍生出人頭會員的問題，國民黨於此時因為背負執政成敗的壓力，對於水利會的政策採取較為嚴謹的態度來面對。從表 6-3 看到的這些法案是在本期中較有爭議討論的內容，雖然全部都是具有明顯地方派系背景的立委所推動的議案，但國民黨中央也會根據其內容的不同而有不一樣的態度。在 2009 年立委黃昭順的提案中，因為在延任內容較有自肥的爭議，就被馬英九要求停止審查。2010 年更由國民黨中央提出防賄選條款，將比照公職人員選舉，候選人涉及賄選、妨礙投票都要移送法辦，並希望國民黨團能夠動員立委們加快審議的進度(中央社，2010/03/17)。以求在第三屆水利會直選前實行新制。2011 年的水利會會長與會務委員消極資格鬆綁一案中，也是由國民黨中央出面要求交付朝野協商。

綜觀而論，國民黨為了維護其清廉執政的形象，因此當社會輿論開始對於該

議案有所質疑，甚至有圖利水利會長和地方人士之嫌的批評時，國民黨中央都會要求國民黨團出面停止審查，不得通過此類修正案，抑或是交付朝野協商，這些轉變都和前些時期和民進黨在這些議題上高度衝突的情況差異甚大。

表 6-3：2008-2012 年農田水利會組織通則的修法爭議與過程

提案時間	發起人	立場	修正內容	事情發展	成功與否
2009/11	黃昭順*	有利	1.將主管機關改為行政院農委會。 2.配合國土規劃、整併選舉、授權主管機關可以讓水利會幹部繼續延任。	本案逕付二讀後，因為延任的規定讓該議案產生爭議性，為了避免外界認為此提案是自肥法案，因此馬英九透過總統府發言人來表示立委應該考慮社會觀感，此後該議案暫停審議。	失敗
2010/3	劉盛良*	不利	在水利會選舉的規定中，制定違反選罷法的規定，並增訂罰則。	國民黨中常會決議推動修正，動員黨團趕在 5 月份改選前通過三讀。	成功
2011/12	張嘉郡*、蕭景田*	不利	1.放寬會長和會務委員候選人的消極資格 2.受緩刑宣告亦可登記為候選人	馬英九在得知立法院初審通過後便致電給國民黨黨團，希望黨團以考慮維護政府清廉執政形象為第一考量，之後國民黨團便將此案交付朝野協商，希望得到其他在野黨的共同背書。	失敗

資料來源：立法院國會圖書館法案審查系統，再由筆者自製整理而成

說明：1.立場為有利於地方派系的立場或不利於地方派系的立場。

2.人名上註有*者，表示其具有地方派系背景。

第二節 農田水利會組織通則中立委的立法參與積極度與立場

農田水利會組織通則的測量標準採用和農會法相同的指標，依據立法委員在農田水利會組織通則上的立法行為建構出法案參與度和法案立場兩個依變數，並從中去分析立法委員的行為的各項變因。在表 6-4 的部分為國民黨、民進黨與其他政黨在各屆中農田水利會組織通則中立法參與度與立場的狀況，在立法參與度的方面，國民黨在第七屆的參與度 1.77 為各屆最高，其次是第六屆的 1.33 和第四屆的 1.08，民進黨在各屆中相較於國民黨都處於一個偏少的狀態，各屆總合平均數 0.29 也低於國民黨的 0.87。在法案立場上，國民黨的平均分數也高於民進黨 1.73。比較上一章農會法的分析狀況，可以發現兩個案間出現的差異，在農會法上國民黨的參與度為 1.81，民進黨為 1.96，其他政黨則為 0.51 均出現高於農田水利會組織通則的狀況，這代表政黨和立委們在面對水利會議題的態度並沒有像農會法一樣的積極和關注，縱使農田水利會組織通則常與農會法視為同質性相當高的法案，但所涉及的群眾和勢力的多寡仍有不同。另外，國民黨和民進黨之間的立場雖然有不小的差距，但相較於農會法上兩黨間的壁壘分明(差異為 3.9)而言，農田水利會組織通則的對立就沒有這麼高(僅 0.71)。

表 6-4：政黨在各屆的農田水利會組織通則參與度與立場

	國民黨		民進黨		其他政黨	
	水利會 參與度	水利會 立場	水利會 參與度	水利會 立場	水利會 參與度	水利會 立場
第二屆	.18(91)	.18(91)	.49(45)	.49(45)	0(8)	0(8)
第三屆	.89(79)	.76(79)	.13(47)	.13(47)	.43(21)	.43(21)
第四屆	1.08(119)	1.08(119)	.08(61)	.08(61)	.57(68)	.57(68)
第五屆	0(68)	0(68)	.35(80)	-.35(80)	0(28)	0(28)
第六屆	1.33(76)	1.33(76)	.49(79)	.49(79)	.35(60)	.38(60)
第七屆	1.77(65)	1.77(65)	.04(24)	.04(24)	.5 (4)	.5 (4)
平均	.87	.84	.29	.13	.37	.37

說明：括號內的數字為該政黨在屆中列入本研究計算的委員數。

在表 6-5 中則是立法委員在農田水利會組織通則上的立法參與度與立場的迴歸分析，和農會法一樣，使用普通最小平方法來進行多元迴歸分析，除立委黨籍、屆期的影響外，另外將立委選區、是否具有地方派系背景，以及政黨與屆期間的交互作用項一起加入分析。首先在立委黨籍的部分，國民黨籍委員的參與度在其他條件相同的情況下，估計值會高於民進黨委員 0.45，也代表國民黨委員相較於民進黨委員更積極的在推動農田農田水利會組織通則，國民黨委員在農田水利會組織通則的立場分數上也高於民進黨委員 0.74，也象徵國民黨委員多會站在支持地方派系和水利會既得利益者的立場，民進黨則是站在對立面與其對抗，在參與積極度和立場上確實會因為政黨歸屬的不同而有顯著的差異($p < 0.001$)。具有地方派系背景的立法委員在其他條件不變的情況下，會比沒有地方派系背景的立委更加積極(高出 0.15)且站在有利於水利會既得利益者的立場(高出 0.03)。在地方派系和政黨這兩個變數對於立法委員的影響上，農田水利會組織通則和農會法類似，都呈現出政黨的影響(國民黨籍委員的估計值為 0.42，民進黨則為-0.32)均高過於地方派系的狀況(0.03)，雖然是否具有地方派系是影響立法委員立法行為的變數之一，但是影響力並沒有政黨屬性歸屬來的大。

在委員選區的這個變數上，農業區委員的參與積極度和立場也分別高出都會區 0.13 和 0.15 個估計值，統計上也達顯著差異影響($p < 0.01$)，代表由農業選區所選出的立委會積極推動與支持既得利益者的法案。這些指標都相當程度可以驗證本文的假設，國民黨籍和具有派系背景的立委，的確在地方派系在影響立法過程時最主要的代理人和接觸對象，農業區的立委也因為選民結構的關係，為了得到基層樁腳和農民的選票助力，其立場也會傾向維護現有制度與既得利益者的利益。

在各屆期中政黨的行動這個變數上，觀察國民黨和民進黨在各屆期中行為模式的轉變。在統計數據中可以看出，從國民黨的立法參與度從第二屆的 0.04，開

始於第三屆上升至 0.61，到了第四屆則為 0.88，因為農田水利會組織通則從第二屆通過將水利會改制為公務機關一案後，各地水利會基層人士結合黨政要員和立法委員們共同在第三屆將要實施前進行翻案，這一連串的動作也形成了第三屆參與度攀升的原因。在第四屆的時候因為政權輪替的關係，國民黨為了避免民進黨政府利用遴選會長的權力，成功介入水利會的經營，因此開始提案將會長甄選方式改為由會員直選，以鞏固自身基層的實力。在農田水利會組織通則的立場上，國民黨一直比民進黨更傾向支持有利於地方派系的法案，但值得注意的是第六屆和第七屆的變化，越到後期傾向的幅度也越明顯。

這些現象都可以驗證法案上的攻防程度的確會因為環境因素的不同而有所變動，從農會法的立場來觀察，國民黨長期一直站在支持地方派系所支持的方向，其中又以第四、六屆的立場最為鮮明，獨缺第五屆的原因在於當時國民黨以於第四屆修法成功，第五屆的攻防多是民進黨試圖修改選舉制度和候選人門檻，國民黨雖然沒有進行提案的動作，但依然會在委員會和院會內進行抵制，因此在解讀統計資料的時候仍須配合當時政治環境的變遷和提案的具體內容與狀況才能夠判別其中的含意，但整體而論，國民黨和地方派系間的合作關係是長期維持的，但是合作的程度和積極度則視當時政治局勢而定，當國民黨和民進黨間的競爭越為激烈就越仰賴地方派系的支持，也促使國民黨採取更密切合作的態度。

表 6-5：農田水利會組織法積極度和立場的迴歸分析

	水利會組織通則 積極度		水利會組織通則 立場	
	β (SE)	P	β (SE)	P
政黨(其他黨派=0)				
國民黨	.41(.08)	***	.42(.08)	***
民進黨	-.04(0.8)		-.32(.08)	***
是否具有地方派系(否=0)				
具有地方派系背景	.15(.06)	**	.03(.06)	*
委員選區(其他=0)				
都會區	.06(.06)		.07(.66)	
農業區	.19(.08)	**	.22(.08)	**
屆期				
第二屆 x 國民黨	-.13(.11)		-.12(.11)	
第二屆 x 民進黨	.22(.15)		-.77(.14)	***
第三屆 x 國民黨	.44(.12)	***	.45(.12)	***
第三屆 x 民進黨	-.15(.14)		-.23(.14)	*
第四屆 x 國民黨	.71(.11)	***	.73(.11)	***
第四屆 x 民進黨	-.19(.13)		-.19(.13)	
第五屆 x 國民黨	-.33(.12)	***	-.31(.12)	**
第五屆 x 民進黨	.06(.12)		-.64(.12)	***
第六屆 x 國民黨	-.38(.11)	***	1.04(.12)	***
第六屆 x 民進黨	1.03(.12)	*	.21(.12)	*
第七屆 x 國民黨	1.48(.12)	***	1.50(.12)	***
第七屆 x 民進黨	-.23(.18)		-.22(.19)	
常數項	.17(.07)	**	.17(.07)	**
N	1026		1026	
Adj R ²	.16		.29	

說明：***P<.001；**P<.01；*P<.05

第三節 小結

在農田水利會組織通則的審議進程和修法過程中，雖然爭議焦點不同於農會的議題，但在發展趨勢上卻有相當雷同的狀況，所以本節的論述方式仍然延續上一節的方式做結，再加以農田水利會組織通則上的案例來做為補充。綜觀整個農田水利會組織通則的推行過程，雖然檯面上仍是政黨競爭的模式，但實質隱藏的是地方基層勢力地盤的角逐，地方派系除了本身是被爭取的對象外，在許多議案中也會站在主動的位子上去爭取權力和生存空間。

壹、各時期中地方派系與政黨互動模式

在一黨專政的威權時代裡，國民黨中央掌握立法院的多數和絕對的執政地位，因此只要認為地方派系已經有失控的情況時，更動組織法規和進行組織結構改組，就能夠順利取回主導權，在 1950 年代和 1975 年進行的兩次改革就是最好的例子，但隨著黨外人士爭取開放民主的浪潮越來越大，長期壟斷統治權的國民黨也不得不扶持和其友好的地方人士，以協助穩固政權，因此重新將水利會恢復為自治團體，並重新開辦選舉，希望藉由水利會的選舉和競爭，讓地方基層隨時保持動員狀態。

等到戒嚴結束，各級選舉開始開放普選後，政黨間競爭的局勢開始浮出檯面，地方派系就夾在國、民兩黨之間運作，民進黨視地方派系如仇寇，因此致力於削減地方組織的實力，或是開放人事甄選的機制，讓地方派系人士無法再壟斷經營權，而國民黨就必須維護其下樁腳的穩固，但面對地方組織改造的浪潮，身為執政黨又必須承受人民輿論的監督和批評，地方派系和長期掌握這些地方基層組織的人士就遊走於兩黨之間，努力的穩固自己現存的實力和基礎。在會費補助一案中，國、民兩黨為了爭取農民的支持，在政院強烈反對的情況下，仍以逕自決議的方式，強迫政院補助水利會費，此案對於財務困難的水利會而言，更是一大利

多。在 1989-1995 年之間的水利會改為公務機關一案中，更可以從其中政策多次的轉變，甚至到最後的翻盤，看出水利會和地方派系人士有其關鍵的影響力和主導性，而他們手上最有優勢的籌碼即為地方基層動員的選票壓力，因此在大選前是他們最容易發揮效力的時期。

表 6-6：從農田水利會組織通則觀察政黨與地方派系互動的變化

時期	威權時期	民主化時期	第一次政黨輪替時期	第二次政黨輪替
國民黨與地方派系的互動	兩次改組水利會組織，並於 1975 年將水利會為公務機關，廢除選舉。	各地水利會串連起來要求立法院和行政機關停止水利會更改為公務機關一案，最後翻案成功。	國民黨團強勢推動水利會選舉應改為會員直選，排除民進黨政府干預水利會人事的可能。	黨中央下令擱置有爭議的法案，在屆期內少亦有明顯利益歸屬的法案通過。
民進黨與地方派系的互動		希望水利會的權責可以一致，改為公務機關則由政府監督，若為人民團體則應該由會員直選，而非由國民黨壟斷會長，卻又不受到公務機關的法律約束。	刪減水利會的預算和補助，在議案上則加入排黑條款等訴求，希望排除長期以來壟斷水利會的地方派系人士。	開始推出候選人參加水利會選舉，並動員政黨高層輔選，也成功取得不少席次。

第一次政黨輪替時期，國民黨擔心民進黨政府會利用遴派水利會會長的機制，將長期培養的水利會樁腳們一舉拔除，因此於 2002 年水利會會長任期截止前，於 2001 年以國民黨團加六十一位委員共同提案這種少見的聲勢，展現出強勢過關的決心，雖然兩黨之間產生激烈的衝突，但國民黨因為獲得親民黨的協助，共同表決通過議案，並且在候選人資格部分設立了需行政經歷與水利會相關背景的門檻，排除了原先非水利會人士進來挑戰的難度，在第一次水利會會長直選的過程中，民進黨欲安排參選的挑戰者也的確因為該門檻限制而備受牽制。但這次修法過後，在農田農田水利會組織通則上攻防戰的焦點也轉向候選人資格限制的戰場，兩黨都希望提出有利於己方候選人的規則並且阻撓對方的參選。第二次政黨輪替

時期，國民黨再次取回政權，雖然這時期仍有許多具地方派系背景的立委提案來增進己方的實力，但卻都被國民黨中央以維護執政清廉形象，應注意社會觀瞻的說法所阻擋，並且要求國民黨團可以將有爭議性的議案擱置審議，或是透過朝野協商的方式請各政黨為其背書。

貳、地方派系影響立法過程的方式

從農田水利會組織通則的修正和變動中，可以發現地方派系如何影響法案運作的策略和模式，以下便是筆者所觀察出的幾個特點。

一、親疏關係的遠近會影響合作意願的高低

從各階段中可以發現水利會和地方派系人士在議案中所扮演的腳色外，也可以從立法參與和積極度的量化指標中發現，具有地方派系背景和國民黨籍的立法委員，會對於農田水利會的法案特別積極以外，在立場上也十分鮮明，和地方派系人士間的淵源自然不言而喻。在表 6-5 中也可以看到從第二屆到第七屆立法院中有利於地方派系和水利會既得利益的提案，仍是多以具有地方派系背景的立委為主要的推動人，而這些立委又多曾任或現任的水利會的高階幹部。從這些趨向的確可以驗證本文的假設，地方派系會趨向尋找關係較為密切的立委和政黨來進行合作的動作。

二、以各地基層結盟的方式來增加影響力

水利會在 1993 年通過將於三年後由行政院主導將其改為公務機關一案中，在審議過程中持續有水利會表示反對，而反對的聲浪多為都會型的水利會透過個

別立委來對外表達不滿。⁵¹認為水利會改為公務機關後，水利會名下長期積累的土地和財產問題將難以處理，也不願意其掌控的資源被國家所接管，但這項主張卻不被其他水利會所接納。因為在鄉村型的水利會人士認為只要改為公務機關，政府就能提高補助金額的意願，當會務營運出現困難時，如何確保水利會的存續是他們的第一考量，所以各地水利會間的立場出現分歧的情況下，即便有對於人事處理或是財產問題有所異議，都難以對中央政府造成壓力。⁵²

但是直到 1995 年面臨改制的前夕，因為行政院宣布改制後水利會會員仍需繳交會費，再加上需負擔水道溝渠等建設費用，讓鄉村型的水利會大感不滿，也因此讓全國水利會會長的立場趨於一致，聯合全國十七個水利會會長共同發表反對改制的聲明，並以農民的代言人自居(臺灣日報，1992/2/22)。由各水利會會員代表召集人串聯各地會員農民，以立委選舉作為支持條件，若是立委不願接受陳情，則不排除走上街頭抗議，或是申請組成農民黨和執政黨瓜分票源。在凝聚如此強大的壓力後，水利會的意見除了在立法院內發酵外，省政府和中央各部會也紛紛轉向，當時的省長宋楚瑜和總統李登輝也均表態支持水利會的立場，甚至認為收為公務機關是走過去專制政體的回頭路，接管人民私有財產為不公不義的做法，這些批評聲浪也讓行政院官員大聲喊冤，認為僅是執行過去立法院所通過的政策，並非為行政機關單方面的意願，最後的發展就在立委高育仁的修法推動成功阻止了改制案，另外還爭取到由政府繼續代繳會費的福利。

從水利會的例子看到，若是地方派系和水利會人士想要順利的影響政府決策，凝聚越多基層勢力的共識才越有可能成功，彼此若越無共識或是意見分歧的時候，就未必能夠成功。

⁵¹ 在尋求個別立委支持的時候，多仍是以地緣關係較深的委員為主，例如瑠公、七星水利會的意見，多會尋求丁守中等以台北市為選區的立委為主，但其他地區的立委則未有明顯的表態和立場。

⁵² 嘉南、彰化等以農業為主的水利會，因考慮到財務問題而願意接受改為公務機關，但是水利會間有不同的考量而出現立場分歧的情況(中國時報，1991/12/6)。

表 6-7：在各時期中的農田水利會組織通則的意見領袖與地方派系間的關係

階段	提案人和其派系背景	提案內容
民主化時期 (第二屆到 第四屆前)	高育仁 (台南高派)	反對將水利會改制為公務機關，並要求政府持續全額代繳水利會費。
	劉銓忠* (台中紅派)	會務委員的任期修改為無任期之限制。
第一次政黨 輪替時期 (第四屆後 期至第六 屆)	曾蔡美佐 (雲林張派) 劉銓忠* (台中紅派)	提高會長的候選資格，需擁有會員身分一年以上，另外主張會長的任期應改為無任期限制。
	國民黨黨團	會長及會務委員的甄選方式改為由會員直接選舉。
	張碩文* (雲林張派) 楊瓊瓔 (台中紅派)	1.放寬水利會職員的刑事規定。 2.增加水利會可以投資和營業的項目。 3.須擁有會員資格兩年以上始可參選，提高候選人資歷的門檻。
第二次政黨 輪替時期 (第七屆)	張嘉郡* (雲林張派)、 蕭景田*(彰化)	放寬會長和會務委員候選人的規定，讓曾受緩刑宣告者依然可以參加選舉。
	朱鳳芝 (桃園吳派) 劉盛良 (新店劉派)、 楊瓊瓔 (台中紅派)	1.水利會的經費從中央主管機關保存，修改為可以向政府認證的民間機構托存。 2.在會長和會務委員候選人登記時，要繳交保證金。

資料來源：立法院國會圖書館法案審查系統，再由筆者自製整理而成

第七章 結論

第一節 研究發現

壹、政黨與地方派系的互動模式

地方派系和政黨之間的互動展現在許多的場域上，在台灣對於地方派系的研究多從選舉提名、得票率和政治人物間互動關係的方式來呈現，在本文以國會立法的領域來觀察，並挑選了農會法和農田水利會組織通則來做為分析焦點。從歷屆法案的爭議和互動中可以發現，地方派系和政黨間的互動都會影響立法委員來進行立法上的各項行為，而以下分論地方派系進行遊說的對象和影響立法的方式，以及因政治環境變遷對於派系與政黨互動模式的改變。

地方派系屬於政治次級團體，要正式在立法過程中發揮影響力，必須找到適合的代理人，因此如何遊說政黨和個別立委，以及如何使政黨和立委接受他們的要求就變得格外的重要。在本研究中所挑選的個案中可以發現地方派系的遊說對象和方式與利益團體都頗為相似，但地方派系濃厚的政治色彩與政黨、政治人物間合作互動關係卻又是一般利益團體所未具備的，因此在政治過程中，地方派系所發揮的影響力又比利益團體來得更大，效益也有所不同。

派系長期在地方上所擁有的人脈和金脈，因此在選舉中也扮演著舉足輕重的角色，地方派系也會在各級選舉中推派出屬於自己的代表，以便利用公家職務的職權來獲取更多的資源來鞏固派系的勢力，倘若派系的實力無法推出候選人來參與選舉，也往往會透過協助競選的方式來拉近候選人和派系間的距離。平時會透過立法委員來為其關說或是透過質詢等方式向行政機關施加壓力，若在有法案爭議時，提供所欲通行的法案內容給立法委員，在藉由立委的提案權將意見反映於國會殿堂中和其他版本進行競逐。

一般而言，地方派系會透過地方黨部的方式來尋求支持，並藉由地方黨部反映意見給國民黨中央高層，除此之外也會直接找尋國民黨社會工作會來為其發聲，在遊說的過程中往往以選票和選舉經費來做為交換的籌碼，若是不協助通過對其有利的法案，將在下次選舉以不配合選舉作為懲罰的方式，另外加上國民黨也會想要穩固基層動員的實力，尤其進入了政黨競爭時期，面對民進黨來勢洶洶的挑戰，國民黨更是以勝選為第一考量，⁵³因此也願意配合地方派系制訂有利於他們的遊戲規則。雖然和國民黨合作是最典型的例子，但不代表地方派系人士只和國民黨接觸，尤其是越到晚期，與民進黨、親民黨等其他政黨接觸的情況也越見頻繁，也開始出現替地方派系表達意見的行為出現。

在地方派系試圖想要影響公共政策而進行遊說時，決定對方是否願意合作的關鍵就在於地方基層人士能夠匯聚多少民意與支持的人數，因此為了擴展自身的影響力，所採取的方式和利益團體的策略並無二樣，常採取結盟的方式來彼此提供援助及擴展實力，只要能夠整合基層意見，並順利動員各地方組織的民眾，不論是主導輿論或是直接衝擊選情的影響力都讓政治人物不得不讓步，而又以水利會停止改為公務機關和農業金融法這兩個案例最為典型。

貳、政治環境變遷對於派系與政黨互動模式的改變

本文作了一個跨時性的個案分析，從農會法和農田水利會組織通則去觀察政黨和派系間的互動，與過去研究政黨和派系關係的文獻做一個對話，因為過去的研究主要著重於從威權時代到民主化時代這段時期的政黨派系關係互動，本研究則將後續的第一次政黨輪替和第二次政黨輪替補齊，並且從行動者的立場來推論政黨與派系間關係改變的原因。

⁵³ 國民黨社工會在座談會中明確表示，總幹事們過去為國民黨提供很多服務，貢獻良多，農會可說是國民黨的堡壘，認為行政院修法的專案小組提出的修法方向是附和民進黨的主張，無疑是要顛覆國民黨的根基，因此不認同行政官僚們的做法。

在威權政府時期，國民政府透過與地方政治菁英彼此交換資源與忠誠的方式來穩固統治的基礎，但是因為過去在中國統治時期有著被農民運動顛覆政權的經驗，讓國民政府對於地方勢力的擴張情況十分重視，深怕過度膨脹的地方團體將會成為政權鞏固的威脅，因此在 1950 和 1980 年代時，開始透過改制的方式將長期經營水利會和農會的地方菁英排除於體制之外，再由國民黨黨工來進行滲透或是扶持其他的地方菁英來角逐職位，透過這類方式來達到掌控地方組織的目的。在此時的國民黨恩主關係上具有絕對的權威和主導性，也擁有絕對優勢的立法權力。

但在解嚴後，新興政黨林立，陸續開放各階層選舉進行普選，正式宣告台灣進入民主化時期。在民進黨等黨外勢力開始大舉進駐立法院時，立法院中的生態也隨著政治環境的變遷而有所變化，地方派系開始在立法場域中占了上風，因為開放民主選舉後，在政黨激烈競爭的情況下，也使得坐擁基層選民選票的地方派系重要性大增，透過地方黨部和基層民眾來向立法委員和政黨，甚至是各地方縣市首長來進行抗議，在政治人物均不想得罪地方派系的情況下，推行改革的聲音也就孤掌難鳴，不論是民進黨委員或行政院主導的改制均宣告失敗。

直到 2000 年第一次政黨輪替的民進黨政府上任後，這一連串的刪減預算和修法動作舉動激發了地方派系勢力的危機意識，認為民進黨政府是有計畫性的想要消滅地方派系，所以開始串聯各地基層組織聯手向政府抗議，藉此擺脫民進黨對於基層組織的操控，讓地方派系能夠保有自主權，而國民黨也能避免鬆動基層動員系統的危機，兩者有著共同抵禦民進黨進攻的目標，合作關係也遠勝過去的任何時期。

但在國民黨再次取回政權後，馬英九政府屢次拒絕代表基層派系的提案，並由黨中央發布指示，希望國民黨立委能夠顧及社會觀感，避免背上黑金政府的汙名而重蹈之前失去政權的覆轍，但也因為這種相對國民黨和派系間的互動的熱度在立法參與上似乎消退許多。民進黨在第二次政黨輪替後和國民黨間針鋒相對的

情況也變少，在議案的爭議也較為瑣碎，未有前期大規模對立的狀況，針對這個現象筆者有以下解釋：

一、執政黨須承受施政成果的檢驗，因此較支持改革農會和水利會的立場

每個政黨在執政時，均背負著國家政策成敗的壓力，因此在執政時期自然不願將政策向派系靠攏，再加上需要負責農會和水利會的營運狀況與政績也會透過新聞媒體的報導下被攤在陽光下供輿論檢視，深怕影響人民對於政府施政的觀感，所以對於改革案會採取支持或是消極不改革的方式來應對，政黨對於改革的態度的確會因為在朝和在野而有所差異。

二、政黨與派系間的分野開始變得模糊

地方派系在民主化後就逐漸出現轉移恩主的現象，民進黨除了吸納地方派系勢力以外，新興的各地山頭也逐漸滲透至水利會和農會等地方組織中，尤其水利會開放直選之後，民進黨也開始有了進駐水利會的機會，雖然在第一屆直選中因為資格上的限制讓許多挑戰者無法參與，但在民進黨刻意培養地方基層精英和以政黨之力輔選的情況下，水利會的人事不再是國民黨的專利，而農會也有出現類似的狀況，在民進黨長期執政的縣市中，農會也逐漸被滲透，因此越接近晚期，農會和水利會的經營權不再是國民黨的專利。這些趨向都導致水利會和農會與政黨歸屬變得模糊，推行某種限制條件後，其效力反應的群體未必全是敵方陣營的派系人士，己方也有可能受害，因此針對性的立法狀況也變得比較少，隨著民進黨的地方派系勢力逐漸成長，也導致第七屆時國、民兩黨在水利會和農會的議題上並沒有前幾屆的爭鋒相對。

以上原因都是解釋國民黨無法再仰賴以地方派系為主要動員模式的原因，為

求勝選就必須另闢其他模式，導致後來的國民黨對於地方派系態度開始轉變，而黨主席馬英九更於公開場合宣示黨中央的主張：「派系是自然的發展，但重要的是地方派系發展要能顧及公共利益，不可以凌駕公共利益，更不可以壟斷地方資源。」，這樣的態度也能夠從第七屆的水利會和農田水利組織通則中窺探出國民黨和地方派系間的關係，國民黨在民進黨和輿論的注視下，對於過去往往被歸類於黑金法案或是自肥法案的提案顯得更加的謹慎，而馬英九也屢次以顧及社會觀感為由，將有利於地方派系人士的法案交付黨團協商的方式來處理，讓在野各黨也為其法案背書，前幾屆中常常出現強渡關山的狀況也已不復見。

另外，隨著政治經濟環境的改變，派系也不再只有侷限在過去威權政府所提供的壟斷型經濟，開始隨著資本市場的發展而入主金融業、建築業之外，還和財團聯手形成新的政商關係，而這樣的轉變讓農漁會和水利會在地方派系的重要性也就隨之遞減，因此在這類法案受到的關注程度就比以前低，也能解釋為何動員和反抗力道不如從前的現象。

參、地方派系勢力的消長與轉型

地方派系在台灣政治圈中到底是逐漸瓦解還是繼續存在，一直是從事地方研究的學者間爭論不休的話題。若是從基層動員的網絡來看，地方派系的動員能力的確大不如前，結構也不像過去縣級派系一樣的穩固，認為地方派系的影響力終將逐漸式微，但從背景和支持群眾來觀察地方派系在公職人員的比例，又可以發現地方派系的勢力不降反升，不同的研究方式卻推導出不同的結論。

另外，地方派系雖然不像過往有著明確的縣級派系名稱來歸類，結構也不如以前緊密，但在轉型為各地山頭林立的情況下，依舊擁有地方派系的特性，傳統派系可能隨著選舉與競爭的成敗而被淘汰，但新興的派系依舊會逐漸成長，民進黨長期執政的區域也有可能培植出屬於民進黨的地方派系勢力，比如雲林的蘇治芬的蘇派，因此可以推論出用舊有的地方派系去認定派系的瓦解實在過於武斷。

因此，本文以農會法和農田水利會組織通則為個案研究，觀察立法場域中各行動者的互動狀況，輔以新聞媒體的報導與當時的資料建構出當時的政治氛圍，進一步去分析政黨與地方派系間的互動關係與實力消長的態勢。雖然從立法過程中看到的是兩大政黨間的對立與衝突，但在修法的政策走向會影響到地方派系勢力的消長時，地方派系就會開始介入於政黨競爭中，向兩大黨進行策略性的遊說或是結盟、對抗等工作。過去民進黨處於挑戰者的狀況，因此將地方派系視為敵對的立場，但後期也因為民進黨開始接收國民黨原先的派系勢力，自身也開始因為地方長期執政的緣故而陸續發展出地方勢力，再加上各政黨均會想要拉攏地方派系的支持以穩固自身的基層選情，也使得站在對立面的民進黨開始為地方人士發言和爭取權益，態度不再像過去那樣針鋒相對。加上國民黨的地方基層和派系人士間盤根錯節的結盟合作關係已久，一直都站在維護地方派系權益的立場，這些發展趨向都讓改革農會和水利會的政策和制度無法順利推行，凡是不利於地方派系和既得利益者的法案推行相當困難，從這些個案中都相當程度可以看出地方派系是如何穩固自身地盤和勢力，以及與政黨間運作的互動為何。

從開放立委普選後，地方派系進入立院中的比例開始大幅提高，隨著屆期的演進，地方派系的實力也一直存在於立法場域中。在國家政策與法案的審議過程裡，也可以看見地方派系透過立委們和政黨的力量，積極的介入立法過程中並將政策導向對其有利的方向。因此，地方派系的影響力取決於和其盟友的合作態度與意願，若是結盟的政黨和合作的立法委員越是不遺餘力的協助推行，地方派系也越能夠取得自己想要的成果。但在決定盟友合作程度的關鍵因素則是取決於地方派系本身政治實力的多寡，當地方派系能夠協助選舉或是影響選情越大的時候，政黨對其的倚賴度就越深，開始進入民主化後，因為政黨間的競爭開始加劇，身為地方派系最大恩主的國民黨也必須開始顧及地方派系的忠誠與支持，這個情況在失去政權後更是如此，從此可以看出政黨和地方派系間的互動會因為各時期的政治氛圍與背景也有所不同，地方派系的勢力消長與否並非能夠一概而論，但以

本研究的觀察結果做結，筆者認為地方派系的勢力並未瓦解和衰退，僅是更細微的進入到各層級中發揮其影響力，和其他政治行動者彼此結盟來競逐實質的利益。



第二節 研究限制與建議

在研究過程中，筆者發現地方派系的確在台灣的立法過程中是主要行動者之一，但是如同其他學者研究地方派系時會遇到的問題一樣，地方派系的行動往往是很隱晦且不公開的，因此從報章雜誌、立法院內的公報記載等資料中只能發現其中行動的脈絡，卻難以具體明述地方派系如何影響立法委員和政黨的決策與行動，而此問題也很難透過深入訪談來尋求解決的方式，因為其中利益的供輸過於敏感，受訪者願意接受訪問或是將實際運作提供給筆者都是非常困難的事情。

在本研究中選取了農會法和農田水利會組織條例作為研究個案，自然會遇到研究方法難以一般化的限制，因此也需要累積更多的個案研究來加以驗證，或許可以對於台灣立法領域中政黨與地方派系的互動狀況有更全盤的了解，在學術研究上的價值也更能彰顯。



參考書目

- Jacobs, J. Bruce. 1980. "Local Politics in a Rural Chinese Cultural setting : A Field study of Mazu Township." *Camberra : Contemporary China Center , Australian National University Press.*
- Herbert Kitschelt and Steven I. "Wilkinson. 2007. *Patrons, clients, and policies : patterns of democratic accountability and political competition.*" *Cambridge, U.K. ; New York : Cambridge University Press.*
- 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》，10：59-82。
- 王金壽，2006，〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義崩潰〉，《台灣政治學刊》，10(1)：103-162。
- 王金壽，2007，〈政治市場開放與地方派系的瓦解〉，《選舉研究》，14(2)：25-49
- 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。
- 王業立、蔡春木，2004，〈從對立到共治：台中縣地方派系之轉變〉，《政治科學論叢》，21：189-216。
- 王靜儀、傅恆德，2007，〈派系政治下之府會關係：台中縣的個案研究(一九五一至二〇〇五)〉，《政治科學論叢》，34：45-70。
- 任育德，2006，〈國民黨輔選動員機制之建立及其發展〉，《國立政治大學歷史學報》，25：71-116。
- 吳由美，2003，〈都市化、地方派系與選舉：第五屆新竹縣立法委員選舉之實證分析〉，《中國地方自治》，56(2)：20-44。
- 李敏璋，2002，〈從苗栗縣五十年政治看地方派系的消長：以縣長、省議員為例〉，《中國地方自治》，55(10)：21-36。
- 杜慶承，2005，〈中央政黨輪替對於地方派系的影響—彰化縣個案研究〉，《選舉研究》，12(1)：117-145。

- 沈宥甫，2006，《「農業金融法」對農漁會信用部經營之影響研究》，嘉義：國立中正大學政治學研究所學位論文。
- 林奕成，2005，《網絡政治：農會、派系與地方公職選舉—竹蘭鄉個案研究》，嘉義：國立中正大學政治學研究所學位論文。
- 林寶安，2009，〈農會改進：戰後初期台灣農會的建構〉，《人文及社會科學集刊》，21(1)：143-188。
- 邱崇原、湯京平、黃建勳，2009，〈台灣民主化與地方治理：以嘉南水利會轉型為例〉，大陸與台灣地方治理學術研討會
- 邱淑娟，1994，〈戰後台灣農田水利會發展之研究〉，台北：台灣大學政治研究所碩士論文。
- 若林正丈著，洪金珠、許配賢譯，1994，《台灣：分裂國家與民主化》，台北，月旦。
- 高永光，2002，〈二十一世紀台灣地方派系的發展〉，《中國地方自治》，55(6)：4-17。
- 高永光，2004，〈台北縣地方派系與黑道互動模式之研究〉，《選舉研究》，11(1)：33-72
- 張世瑩、蘇俊豪，2005，〈雲林縣地方派系權力結構與動員系統之研究〉。
- 張鐵志，2008，〈台灣經濟自由化之政治邏輯〉，台灣政治學刊，第十二卷第一期，101-145。
- 盛杏媛，1997，〈立法委員的立法參與：概念、本質與測量〉，《問題與研究》，30(3)：1-25。
- 盛杏媛，2001，〈立法委員正式與非正式參與之研究：以第三屆立法院為例〉《問題與研究》，40(5)：81-104。
- 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》，台北：聯經。

- 陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦。
- 陳明通、朱雲漢，1992，〈區域性聯合獨占經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員背景資料的分析〉，《國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學》，2(1)：77-97。
- 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。
- 陳柏谷，2012，《農田水利會作為公法人之研究》，嘉義：國立中正大學法律學研究所學位論文。
- 陳珏燕，2010，《農會與政治-以台中縣海線二鄉鎮農會為例》，台中：私立東海大學政治研究所學位論文。
- 彭德富，2000，《臺灣地方選舉與民主轉型之研究》，台北：臺灣師範大學三民主義研究所學位論文。
- 曾綉華，2005，《彰化縣境政黨、地方派系與選舉關係之研究》，東吳大學公共事務碩士學位論文。
- 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》，12(1)：37-76。
- 黃榮清，2001，《嘉義縣地方派系結構對選舉影響之研究》，台北：私立文化大學政治研究所碩士在職專班學位論文。
- 黃德福，1994，〈現代化、選舉競爭與地方派系：1992年立委選舉的分析〉，《選舉研究》，1(1)：75-92。
- 農田水利聯合會。
- 廖本言主編，《農田水利雜誌—重要文獻彙編(二)》：273-278，台北：
- 廖坤榮，2004，〈台灣農會的社會資本形成與政策績效〉，《政治科學論叢》，22：181-220。

- 廖忠俊，1997，《台灣地方派系的形成發展與質變》，台北，允晨。
- 趙永茂，1998，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，《政治科學論叢》，9：305-328。
- 趙永茂，2001，〈新政黨政治形勢對台灣地方派系的衝擊〉，《政治科學論叢》，14：153-182。
- 趙永茂，2004，〈地方派系依恃結構的演變與特質—高雄縣內門鄉的個案分析〉，《台灣民主季刊》，1(1)：85-117。
- 劉佩怡，2002，《台灣發展經驗中的國家、地方派系、信用合作社的三角結構分析》，台北，政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。
- 蔡育軒、陳怡君、王業立，2007，〈社區發展協會、選舉動員與地方政治〉，《東吳政治學報》，25(4)：93-135。
- 蔡明慧，2002，〈中國戰後澎湖地方派系興衰之研究〉，《選舉研究》，9(1)：113-136。
- 簡錫楷，2008，〈解構金權，鞏固民主〉，《台灣民主季刊》，5(3)：185-192。
- 羅清俊、萬榮水，1999，〈選舉與補助款的分配：綁樁？還是平衡地方財政？〉，《選舉研究》，6(2)：121-161。
- 嚴祖馨，2002，〈漫談農田水利會—水利會究竟是什麼?!水利會作的是什麼?!〉，行政院主計處，中華民國統計資訊網。
<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=CS0301A1A&ti=&path=../database/CountyStatistics/&lang=9>。2011/12/20。
- 行政院主計處，94年農林漁牧業普查鄉市鄉鎮查詢系統。
http://ebas1.ebas.gov.tw/agr/ics_main.asp。2011/12/21。
- 立法院國會圖書館，立法院法案審查系統。
<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/ttsweb3?@0:0:1:/disk1/lg/lgmeet3@@0.9051465348713915>。2011/12/21。
- 立法院國會圖書館，立法委員發言系統。
<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/ttsweb2?@0:0:1:/disk1/lg/lgmeet2@@0.9491389722753396>。2011/12/21。

附錄一、農田水利會組織通則的提案內容和概況(第二屆至第七屆)

屆期	提案時間	主提案人	主管機關	會長門檻或延任年限	會長或會務委員甄補方式
二	83.2.25	蘇煥智	◎		
二	84.7.14	高育仁	◎		
三	85.6.28	高育仁等人		◎	
三	86.12.2	行政院	◎		
四	88.11.23	劉銓忠		◎	
四	89.3.21	行政院	◎		
四	89.9.22	曾蔡美佐、劉銓忠		◎	
四	89.12.8	國民黨黨團和國民黨籍立委共六十一位			◎
四	90.12.11	行政院	◎		◎
五	91.3.19	行政院		◎	
五	91.4.16	張川田、葉宜津			◎
六	94.12.23	行政院	◎		◎
六	96.4.10	張碩文、劉銓忠等人		◎	
六	96.5.18	朱鳳芝		◎	
六	96.6.1	張碩文		◎	
六	96.6.8	張碩文、張麗善		◎	
七	97.2.29	行政院		◎	
七	97.5.23	朱鳳芝、劉盛良、楊瓊瓔		◎	
七	98.11.6	黃昭順	◎		
七	99.3.5	劉盛良		◎	
七	99.11.5	行政院	◎	◎	
七	99.12.3	張嘉郡、蕭景田	◎	◎	
七	100.10.28	朱鳳芝		◎	

資料來源：立法院國會圖書館資訊網

資料說明：本表摘錄本研究中會列入的提案，排除了其他較為末節的法案，譬如配合國大廢除、精省、監護宣告等修正的法案。

附錄二、農會法的提案內容和概況(第二屆至第七屆)

屆期	提案時間	主提案人	主管機關	參選門檻、 延任年限及解 職規定	會長、會務 委員等甄補 方式	信用部 之規定	股金制
二	82.3.19	尤宏、陳水扁等四 十七人		◎			
二	84.1.16	柯建銘			◎	◎	
二	84.1.16	姚嘉文				◎	
二	85.10.22	彭百顯、蕭萬長	◎				
三	86.10.30	吳克清		◎			
三	87.1.2	吳克清	◎	◎			
三	87.4.21	謝錦川	◎	◎	◎	◎	
三	87.5.5	李俊毅、尤宏、陳 其邁				◎	◎
三	87.10.1	王素筠、曾永權		◎			
三	87.10.29	蘇煥智、翁金珠、 蔡煌瑯、蔡式淵				◎	
四	88.3.16	蘇煥智				◎	
四	88.4.13	何智輝		◎			
四	88.4.30	郭廷才		◎			
四	88.5.4	何智輝、張明雄、 鄭永金		◎			
四	88.5.11	柯建銘、李俊毅				◎	◎
四	88.9.28	何智輝	◎				
四	89.3.21	行政院	◎				
四	89.6.9	游月霞		◎			
四	89.11.3	洪奇昌、翁金珠、 戴振耀				◎	
四	89.11.3	何智輝、劉光華、 謝言信、曾蔡美佐	◎	◎	◎		
四	89.11.3	翁金珠、蔡明憲、 湯金全		◎			
四	89.11.3	新黨黨團、謝啟大		◎			
四	89.11.7	民進黨黨團、 彭紹瑾		◎			
四	89.11.28	親民黨黨團、		◎			

		鍾紹和					
四	89.12.22	葉宜津、戴振耀			◎		
四	90.12.11	劉銓忠、吳克清、 何智輝、林明義		◎			
五	91.5.21	李俊毅、蔡豪					◎
五	91.11.1	國民黨黨團、 曾永權、李全教、 劉政鴻				◎	
五	92.5.9	李全教		◎			
五	92.12.4	國民黨黨團、黃德 福		◎			
五	93.8.11	國民黨黨團、李嘉 進		◎			
六	94.3.25	國民黨黨團、陳 杰、劉銓忠、劉 政鴻、許舒博、翁 重鈞、白添枝		◎			
六	94.5.6	陳朝容、蔡勝佳、 杜文卿		◎			
六	94.10.7	白添枝、李全教		◎			
六	94.11.11	劉銓忠、白添枝、 張麗善、蔡勝佳		◎			
六	95.4.14	親民黨黨團、蔡勝 佳、呂學樟		◎			
七	97.4.22	劉銓忠、林滄敏、 楊瓊瓔、鍾紹和、 張嘉郡、李乙廷、 蕭景田、廖婉汝				◎	
七	98.6.5	翁金珠、潘孟安、 葉宜津、蘇震清、 張花冠			◎		
七	98.9.18	廖婉汝		◎			
七	99.4.16	陳根德		◎			

資料來源：立法院國會圖書館資訊網，法案審議系統。

資料說明：本表摘錄本研究中會列入的提案，排除了其他較為末節的法案，譬如配合國大廢除、精省、監護宣告等修正的法案。另外，農會會員因為遷徙而喪失農保權利的法案，因為不在本研究的範疇中，故不列入其中。

附錄三、第二屆至第七屆具有地方派系背景之立委概況

第二屆	國民黨	陳宏昌、蔡勝邦、趙永清、洪昭男、沈智慧、徐中雄、劉政鴻 張文儀、陳傑儒、饒穎奇、蘇火燈、王國清、洪玉欽、高育仁 洪秀柱、楊吉雄、劉炳華、鄭逢時、陳志彬、林國龍、林源山 張堅華、陳錫章、廖福本、翁重鈞、曾振農、陳朝容、游淮銀 洪性榮、郭廷才、曾永權、劉國昭、何智輝、徐成焜、朱鳳芝 黃主文、黃昭順、王金平
	民進黨	蘇煥智、蘇嘉全、柯建銘、邱垂貞、張俊雄、余政憲、蔡同榮
第三屆	國民黨	蔡勝邦、趙永清、沈智慧、林耀興、徐中雄、張文儀、陳傑儒、 饒穎奇、洪玉欽、黃秀孟、高育仁、洪秀柱、林建榮、楊吉雄、 鄭逢時、鍾利德、陳志彬、郭廷才、林國龍、曾永權、劉國昭、 徐成焜、朱鳳芝、黃昭順、林源山、徐少萍、許舒博、廖福本、 劉盛良、羅福助、翁重鈞、曾振農、游淮銀、林炳坤、陳朝容、 王金平
	民進黨	蔡煌瑯、蘇貞昌、蘇煥智、蘇嘉全、柯建銘、彭紹瑾、邱垂貞、 黃主文、朱星羽、陳其邁、張俊雄
第四屆	國民黨	陳宏昌、趙永清、黃顯洲、盧秀燕、蔡鈴蘭、沈智慧、林耀興 徐中雄、楊瓊瓔、張文儀、郭榮振、陳傑儒、楊文欣、周五六 林南生、方醫良、宋煦光、洪玉欽、黃秀孟、高育仁、洪秀柱 邱鏡淳、林建榮、楊吉雄、劉炳偉、吳清池、鄭逢時、鍾利德 林國龍、廖婉汝、郭廷才、曾永權、劉政鴻、何智輝、朱鳳芝 吳克清、呂新民、陳根德、林宏宗、黃昭順、吳光訓、鍾紹和 林益世、林源山、徐少萍、劉文雄、許舒博、曾蔡美佐、林明義 侯惠仙、廖福本、張蔡美、劉盛良、羅明才、羅福助、蔡家福 李顯榮、黃敏惠、翁重鈞、蕭苑瑜、許登宮、陳振雄、陳朝容 游月霞、游淮銀、謝章捷、林進春、洪性榮、謝言信、許素葉 林炳坤、盧逸峰、李先仁、李嘉進、劉銓忠、王金平
	民進黨	唐碧娥、張川田、邱垂貞、許鍾碧霞、邱創良、朱星羽、陳其邁 余政道、徐志明
	其他政黨	伍澤元、陳超明、徐成焜、黃明和

第五屆	國民黨	陳宏昌、趙永清、洪昭男、盧秀燕、蔡鈴蘭、徐中雄、楊瓊瓔 劉銓忠、紀國棟、楊文欣、黃健庭、饒穎奇、林南生、高育仁 洪秀柱、邱鏡淳、鄭逢時、吳敦義、廖婉汝、曾永權、張蔡美 劉政鴻、何智輝、朱鳳芝、陳根德、黃昭順、陳麗惠、林益世 徐少萍、張昌財、許舒博、侯彩鳳、羅明才、蔡家福、李顯榮 黃敏惠、李雅景、林進春、林炳坤、李嘉進、游月霞、陳杰 曾蔡美佐、王金平
	民進黨	侯水盛、陳景峻、郭俊銘、王昱婷、唐碧娥、張川田、陳金德 湯火聖、蔡煌瑯、邱議瑩、蘇嘉富、柯建銘、簡肇棟、邱垂貞 郭玟成、鄭貴蓮、余政道、徐志明、林岱樺、張學舜、郭榮宗 陳宗義、彭添富、鄭余鎮、蔡同榮、張花冠、蔡啟芳、邱創進
	其他政黨	何敏豪、沈智慧、顏清標、林德福、傅崑萁、陳志彬、徐耀昌 趙良燕、黃政哲、呂新民、邱創良、朱星羽、鍾紹和、林志隆 鍾榮吉、劉文雄、陳進興、高孟定、陳劍松、許登宮、謝章捷
第六屆	國民黨	朱俊曉、林鴻池、張慶忠、盧秀燕、徐中雄、楊瓊瓔、劉銓忠 紀國棟、黃健庭、王昱婷、林南生、洪玉欽、林德福、洪秀柱 邱鏡淳、林建榮、林滄敏、林正峰、吳敦義、伍錦霖、廖婉汝 曾永權、何智輝、吳志揚、朱鳳芝、陳根德、李復興、黃昭順 吳光訓、林益世、徐少萍、張昌財、張碩文、許舒博、侯彩鳳 劉盛良、羅明才、李顯榮、蔡家福、翁重鈞、陳杰、李嘉進 王金平
	民進黨	侯水盛、趙永清、郭俊銘、唐碧娥、曹來旺、李鎮楠、陳金德 林為洲、湯火聖、林耘生、柯俊雄、柯建銘、彭添富、彭紹瑾 郭玟成、余政道、陳啟昱、顏文章、林岱樺、郭榮宗、陳憲中 林樹山、蔡同榮、張花冠、蔡啟芳、邱創進
	其他政黨	何敏豪、沈智慧、顏清標、李和順、吳清池、傅崑萁、陳志彬 徐耀昌、黃適卓、高思博、鍾紹和、劉文雄、謝國樑、張麗善 呂學樟、陳朝容、林炳坤
第七屆	國民黨	盧嘉辰、林鴻池、張慶忠、盧秀燕、楊瓊瓔、劉銓忠、紀國棟 洪秀柱、林德福、林建榮、吳清池、廖婉汝、徐耀昌、朱鳳芝 陳根德、黃昭順、侯彩鳳、江玲君、鍾紹和、林益世、徐少萍 謝國樑、陳淑慧、許舒博、劉盛良、羅明才、張嘉郡、翁重鈞 林滄敏、李嘉進、王金平
	民進黨	蔡煌瑯、邱議瑩、蘇震清、郭玟成、余政道、劉建國、呂學樟 蔡同榮、林淑芬

	其他政黨	顏清標、林炳坤
--	------	---------

資料來源：高永光(2002)，廖忠俊(1997)，王靜儀、傅恆德(2007)，吳由美(2002)，李敏璋(2002)，杜慶承(2005)，曾銑華(2005)。

資料說明：已排除於該屆期內中途離職的立委。

