政治科學論叢 / 第 100 期 / 民國 113 年 6 月 / 頁 183-190

來自臺灣地方政治的提問與反思*

趙永茂**

書評／嚴婉玲，2023，《台灣地方政治讀本：來自青年世代的提問、實踐與反思》，左岸文化。

壹、本書幾個結構性的特色與意涵

2023 年左岸文化公司所出版，由嚴婉玲（2023）所主編出版的，《台灣地方政治讀本：來自青年世代的提問、實踐與反思》一書，係由一群關心自己活在什麼時代的青年朋友，作者包括記者、政治工作者、歷史學研究者及社運工作者，共同展現對臺灣地方政治的提問與觀察；並討論目前地方政治發展的幾個共同現象。運用歷史、社會關係與政治分析的觀點，探討臺灣各縣市地方政治的發展脈絡與特色，並有許多獨到及深入的研究發現和洞見。

本論文揭示臺灣地方政治幾個重大的改變，以及長年影響地方政治發展的幾個結構性問題。包括早期農村社會所延伸出來的組織票的產地問題；新的社群媒體的興起，帶出空氣票與質變問題；彰化等中部地區基層政治的黑霧；花蓮、臺東後山移民分布與拚觀光等政治問題；金馬、澎湖離島的政治與變遷問題；雲林西岸企業財團與地方政治的新互動關係；臺灣地方與威權政治關係的反思；以及臺灣鄉鎮市選舉的未來等問題，都是臺灣當前地方政治發展上的重大議題。

作者群集體點出臺灣在政黨政治、都市化快速發展、大型科技企業在地方的發展、社群媒體時代的興起、年輕選民世代的興起、人際網絡與運

* DOI:10.6166/TJPS.202406_(100).0004

** 國立臺灣大學政治學系名譽教授，E-mail: chaoym@ntu.edu.tw。

臺灣學術期刊資料庫

銷網絡時代的來臨，以及「政治市場」（political market）的改變等因素，迫使地方各政黨與從政者動員途徑的變革，均重大的衝擊近年來臺灣地方政治的變遷與發展。

貳、主要研究議題與研究發現

本書前兩篇主要在討論臺灣地方政治近十年來，農村地區傳統組織動員票的轉型；由於都市化及年輕選民時代的變動，傳統地緣、血緣、姻緣、學緣等關係的動員基礎，逐漸轉換成新農漁交易、盤商關係的新社會與政商網絡組織動員途徑。另外，由於社群媒體、網路聲量已漸成爲左右選戰的重要因素，形成新的陸空交戰型態，也爲地方政治帶來質變與量變。

第三、四、五、六、七篇文章主要在討論尤其在原住民、彰化、臺中及雲林的基層政治與選舉，以及鄉鎮市選舉的未來。第三篇先討論牢籠之內還有牢籠，批判及反省臺北市平地原住民選舉中的幾個制度與結構上的問題；由於原住民投票率偏低，也沒有名冊，就是看不清選民的面貌。陸戰行不通，空戰網路媒體戰更難預估效果，可能長期決戰在椿腳動員中。而第五篇則從地方的黑霧討論到彰化的基層政治，探討從清治或日治時期開始以來的地方豪族與地方農莊社會的關係基礎，以及地方幾個大家族與黑金勢力興起後的地方選舉與政治；並分析彰化在解嚴及新政黨政治發展後，已出現重大的變遷與轉型跡象。而第四篇主要在談六都改制後，鄉鎮市選舉的未來，也是有關臺灣基層政治與社會的未來。包括各直轄市區自治、原住民區自治與一般鄉鎮自治等問題，均可再參酌各民主先進國家的發展經驗加以檢視。

第六篇則討論在臺中都會、農鄉政治下，地方選舉中勤快、親和、打造地方共同體意識、議題運動及地方未來問題的重要性，逐漸以議題運動論述取代對決論述。第七篇則在討論財團與地方政治的互動關係，以六輕與麥寮爲例，探討企業如何與地方政治互利共生，共存共榮。使得國民黨與民進黨各自山頭林立，許多人已成爲六輕包商階級，也促成地方勢力不斷的重整與分食。

第八篇與第九篇主要在討論臺灣東部後山政治與澎湖的離島政治，其

臺大學術期刊資料庫

中第八篇討論移民的後山政治社會，分析國民黨如何操縱閩客族群，並討論對東部公民社會的期待；同時指出問題在如何改變及行動，如何以網路取代馬路。第九篇則主要在分析澎湖移民社會中，在當地祭祀圈社會網絡下，南派、北派、東派及西派的關係結構中；尤其在 1970 年代後期，派系式微及新政黨政治下，已產生在地公教支持體的轉向，以及年輕、新移民群體對公投及選舉的影響。

第十篇在民主化視角下的地方政治敘事及其反思，主要在批判國民黨威權統治基礎下的地方「政權恩庇體制」（Regime Patronage System）。有助於解釋在國民黨威權體制下，地方政治家族與中央威權政體的侍從、互惠結構，與選舉動員的關係，並有許多嚴謹的研究方法與論述的檢視與討論。

參、問題討論

如前所述，臺灣地方政治近十年來，農村地區傳統組織動員票已有許多轉型與變動；傳統動員基礎，已逐漸轉換成新社會與政商網絡組織動員途徑。社群媒體、網路聲量已成爲左右選戰的重要因素，形成新的陸空交戰型態，也爲地方政治帶來質變與量變。尤其在原住民、彰化、臺中及雲林的基層政治與選舉中，地方幾個大家族與黑金勢力興起後的地方選舉與政治，在解嚴及新政黨政治發展後，已出現重大的變遷與轉型跡象。此外，臺中都會共同體意識、議題運動及地方未來問題的重要性，已逐漸以議題運動論述取代政黨對決論述。東部後山政治與澎湖的離島政治，以及後山政治社會，如何改變以網路取代馬路，尤其在新政黨政治下，年輕、新移民群體已對地方選舉投入很大的影響。

我們究竟如何面對臺灣地方政治在這些良性的變遷環境？事實上，臺灣在解嚴後，以及新的政黨政治發展下，如何進行更完整的歷史與轉型反思及批判，並藉以找到未來在地方政黨發展、選舉制度與動員方式、以及公共治理的改造與變革方向，頗值得再研究和探討。例如日治時期地方鄉鎮的農民、信用組合，以及保正、區長、街長、庄長與保甲制下地方仕紳的參與，也是在日本殖民帝國政權下所聘用的職務。尤其當時許多重要地方家族接受日本政府在鹽、糖、煤礦、樟腦、茶葉甚至鴉片等特許販售經營權，

臺灣政治學知識庫

一樣是在集權或威權政府所控制下，以及「侍從」與「依從」（patron-client）系統下的領導階層（許介鱗，2007：87；謝春木，1931：183-187）。

另外，臺灣鄉鎮級派系最嚴重的屏東縣鹽埔鄉葉派與謝派的對立，並非始自 1945 年，早在清道光後期墾殖時代與日治時期，兩個家族在墾殖上爲了爭取土地與水源而激烈對立（蔡朝勳，2010）。如同早期漳、泉、客家與原住民之間族群的械鬥、對抗一般，地方派系對早期君權、殖民政權一樣有侍從與協力統治、開發，以及社會穩定與控制的關係。另外在 2000 年後，其他政黨，包括民進黨執政後對地方各種政治社會勢力的招降納叛，包括嘉義、屏東、高雄、臺南等地，利用政策及公共發包的攏絡，吸收不少地方及國民黨原有的派系與部分黑金勢力（丁仁方等，2018），同時也應該加以檢視。將更有助於反省過去發展的歷史脈絡，以及更期待看到臺灣地方更深遠的民主轉型與發展。

尤其有關臺灣鄉鎮市自治問題，可以參考西方民主先進國家基層地方自治的經驗和論述；地方自治是國家整個民主文化與民主社會發展的基礎（Ebenstein & Fogelman, 1985）。地方社會和人民就是需要經由這些民主的教育與學習，讓人民了解他對地方社會與國家的責任，以及他如何經由參與地方選舉及地方公共事務的過程，學習如何了解、參與及監督地方代議者及民選首長的素質與能力，以及批判、追求他們未來的社會與政治，而不是完全依賴原有家族、階級、派系及政黨的操縱（Ikpe, 2002）。

地方社會的自治乃國家民主政治發展的基礎，政治是建構在人民原有居住及關心、連結的社會基礎，與社區生活之上。其中包括各種地方志願團體與社會網絡的活絡與發展，提供民眾一個重要的學習及運作民主政府的結構與規範，也是一個民眾交換資訊及公共事務合作與政治學習的基礎場域。世界上主要的三十個民主國家都保有鄉鎮及社區自治，沒有地方自治與自主、負責的地方社會，就很難發展出一個成熟的民主國家。

肆、尋找臺灣未來的地方政治

臺灣期刊資料庫

一個國家的民主發展需要經過若干的轉型與改革階段，尤其第二次世界大戰之後，各國經濟、教育與都市快速發展，提供了更強而有力的、獨立

的社會批判與參與的環境。更多的學術、企業與社會組織的發展，也迫使選舉及政府或是政治過程必須要更多的開放與監督；而且公共政策與公共作爲必須要面對更多的公開討論與監督，同時接受來自各類民間利害團體與專家的參與和協助。這些發展，相對的也會促成了公民參與和草根民主更成熟的發展（趙永茂，2018；Directorate for Social Mobilization, 1989；Falola & Ihonvbere, 1985；Ikpe, 1994）。

特別是依照英國、美國的發展經驗，主要政黨應負起帶動這些政治轉型的責任，將地方上在民主發展初期所形成的派系、政治及選舉控制機器（地方頭目政治），以及小集團利益與權力掛帥的政治，轉入公共利益與公共政策的論辯與討論時代，取代過去的私政治與私團體的支配社會。1980 年代後英國地方政府與政治，主要在如何加強會計管理的課責以及公共服務的強化，以及地方專家及企業、私人機構對公共的投入。此外在 1980 年代，美國紐約政府的代議機制也被聯邦法院挑戰，促使許多紐約市政府的機構，直接由選民決定，這些改變是經由地方人民直接變更紐約自治法而取得，而不受來自政黨、市長或議會的直接約制（Mauro & Benjamin, 1989: 1-2；Putnam, 1994: 7-8）。此外，臺灣甚至亦可考量引進荷蘭、德國、丹麥等國所推動的選舉變革，在地方選舉中實施一定比例的政黨比例代表制（Verdoes, 2022）。例如臺灣民主運動公民團體「經濟民主連合」，即主張參考歐洲綠黨、海盜黨崛起的先例，修改臺灣地方選舉制度。將政黨比例代表制納入地方選舉中，使得各政黨得以匯聚整個行政區一定比例的政見認同而分配當選席次，毋須長期依賴經營地方人際與利益網絡，因而強化政治課責，有利於建立「選黨，選政見，選責任」的新地方政治（蘇彥圖、陳佑維，2023）。以迫使臺灣地方各政黨在提名時，能夠引進更多地方專業人士、NGO 團體、地方中小學與大學教師，代表各大小政黨投入地方選舉與公共事務；並鼓勵更多小黨與社會人士，參與地方的選舉與公共事務。讓臺灣地方政治早日走出那些黑霧時代，轉入更多開放、課責及監督的公共治理時代。

地方治理必須建立在公共審議精神與開放的制度之下，避免代議人員與特定利益的支配，並致力增加公共事務的關懷與投入；同時應多保障與協助少數弱勢。尤其在多透過協商式的政治與領導，創造公民社會與政府

臺灣期刊資料庫

及企業的對話空間（City of Berkeley, 2024；City of Bethlehem, 2024）。藉由委外經營、服務，幫助弱勢團體及增強包容。促進及支持公民的自我管理，不是什麼都交給政府，而是要動員地方企業、產業、NGO團體、學校等等，共同協力及致力臺灣地方經、社、文化及環境的永續發展。

臺灣正面臨從傳統地方政治與政府，走向新地方治理的發展階段，需要大步走入地方分權、地方治理以及公共事務與公共管理發展的時代。在選舉上，除了空戰、網路經營之外，許多地方政治家族與派系的下一代，也不斷發展新的地方經濟與社會組織（NGO）平台，成爲新的議題、公共服務與網路連結的動員型態，而且不分平時與選舉時間。他們個別的或合作型的結合，已經成爲新的動員型態。

因此，本專書除了深刻的提出青年世代對臺灣地方政治變革的關懷，揭示我們需要持續研究、探討及反省現階段及過去的地方政治；也引發是否可以再多參考其他國家的發展經驗，探討如何突破這些舊的政治與制度藩籬；同時也需要更多元、深度的反省和改革，包括在選舉動員與公共治理發展的變革，期能早日促進地方政治社會的轉型，及開展臺灣地方政治新的未來。

參考書目

一、中文部分

丁仁方、趙卿惠、李依霖，2018，〈民進黨地方侍從體制與台灣基層民主轉型－台南經驗的啓示〉，《臺灣民主季刊》，15(1): 45-78。Ting, Jen-fang Arthur, Ching-hui Chao, & Yi-lin Li. 2018. “Minjindang difang shizong tizhi yu Taiwan jiceng minzhu zhuanxing－Tainan jingyan de qishi” [Local Clientelism of Democratic Progressive Party and the Transition of Taiwan’s Grass-Root Democracy: Lessons from Tainan Experience]. *Taiwan Democracy Quarterly* 15(1): 45-78.

許介鱗，2007，《台灣史記：日本殖民統治篇1》，臺北：文英堂出版社。Hsu, Chieh-lin. 2007. *Taiwan shiji: Riben zhimin tongzhi pian yi* [*Historical Records of Taiwan: Japanese Colonial Rule Chapter 1*]. Taipei: Wenyingtang Publishing.

趙永茂，2018，《社會代議的崛起：臺灣政治與社會的平行發展》，臺北：翰蘆。Chao, Yung-mau. 2018. *Shehui daiyi de jueqi: Taiwan zhengzhi yu shehui*

臺灣學術期刊資料庫

de pingxing fazhan [*The Rise of Social Representatives: Parallel Developments in Taiwan's Politics and Society*]. Taipei: Hanlu.

蔡朝勳，2010，《地方派系、政黨與選舉之關係研究－屏東縣第十六屆縣議會分析》，臺北：國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。Tsai, Chao-hsun. 2010. Difang paixi, zhangdang yu xuanju zhi guanxi yanjiu-Pingtung xian di Shiliu jie xianyihui fenxi [*Local Factions, Research into the relations between political parties and elections - Analysis of The Sixteenth Ping Tung County Legislative Assembly*]. Master thesis, Graduate Institute of National Development, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.

嚴婉玲，2023，《台灣地方政治讀本：來自青年世代的提問、實踐與反思》，臺北：左岸文化。Yen, Wan-ling. 2023. *Taiwan defang zhengzhi duben: laizi qingnian shidai de tiwen Shijian yu fansi* [*Taiwan Local Politics Reader: Questions, Practices and Reflections from the Young Generation*]. Taipei: Rive Gauche Publishing House.

蘇彥圖、陳佑維，2023，〈【公民政綱第31號】地方議會選制改革，半數採政黨比例代表〉，經濟民主連合網頁，https://www.edunion.org.tw/edutw/%e3%80%90%e5%85%ac%e6%b0%91%e6%94%bf%e7%b6%b1%e7%ac%ac31%e8%99%9f%e3%80%91%e5%9c%b0%e6%96%b9%e8%ad%b0%e6%9c%83%e9%81%b8%e5%88%b6%e6%94%b9%e9%9d%a9%ef%bc%8c%e5%8d%8a%e6%95%b8%e6%8e%a1%e6%94%bf%e9%bb%a8/，2024/04/30。Su, Yen-tu & You-wei Chen. 2023. "[Gongmin zhengdang di 31 hao] defang yihui xuanzhi gaige, banshu cai zhengdang bili daibiao" [Citizen's Political Program No.31: Local Council Electoral Reform, Half Adopting Proportion Representation]. in https://www.edunion.org.tw/edutw/%e3%80%90%e5%85%ac%e6%b0%91%e6%94%bf%e7%b6%b1%e7%ac%ac31%e8%99%9f%e3%80%91%e5%9c%b0%e6%96%b9%e8%ad%b0%e6%9c%83%e9%81%b8%e5%88%b6%e6%94%b9%e9%9d%a9%ef%bc%8c%e5%8d%8a%e6%95%b8%e6%8e%a1%e6%94%bf%e9%bb%a8/. Latest update 30 April 2024.

二、日文部分

謝春木，1931，《臺灣人の要求：民衆黨の發展過程を通じて》，臺北：臺灣新民報社。

三、西文部分

City of Berkeley. 2024. "City Council." in https://berkeleyca.gov/your-government/city-council. Latest update 5 March 2024.

臺灣學術期刊資料庫

City of Bethlehem. 2024. “Welcome to Bethlehem, Pennsylvania.” in https://www.bethlehem-pa.gov/. Latest update 5 March 2024.

Directorate for Social Mobilization. 1989. *Report of the Political Bureau 1987*. Abuja: MAMSER.

Ebenstein, W. & E. Fogelman. 1985. *Today's Isms: Communism, Fascism, Capitalism, Socialism*. 9th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Falola, T. & J. Ihonvbere. 1985. *The Rise and Fall of Nigeria's Second Republic, 1979-1983*. London: Zed Books Ltd.

Ikpe, U. B. 1994. “Theory and Practice of Democracy: State-Society Relations and Grassroots Democracy in Nigeria.” In *Democracy and Nation Building in Nigeria*, ed. Attahiru M. Jega. Ibadan: Nigerian Political Science Assiciation, N. pgae.

Ikpe, U. B. 2002. “Grassroots Democracy in Nigeria.” *African Quarterly* 42(3): 30-39.

Mauro, F. J. & G. Benjamin. 1989. *Restructuring the New York City Government: The Reemergence of Municipal Reform*. New York: Academy of Political Science.

Putnam, R. D. 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Verdoes, A. 2022. “Municipal Elections in the Netherlands, 13 March 2022.” *Electoral Bulletins of the European Union* 3(1): 143-147.

臺大學術期刊資料庫