政治科學論叢／第 82 期／民國 108 年 12 月／頁 115-152

民進黨爲何攻不下農會？
以2017年臺中市潭子區、大雅區農會選舉爲例*

陳麗雅**、王業立***

摘　要

臺中市各區農會長期由紅黑派系勢力所掌控，而民進黨在 2014 年地方政府縣市首長取得過半執政優勢，2016 年總統大選後又順利取得中央執政權，在此雙重執政優勢下，卻仍然無法在 2017 年的農會改選中，改變農會長期由地方派系所操控的生態。本文認爲，若地方派系在農會的經營上，能提高「農會經營績效」，或者維持「內部權力平衡」，即便與執政者不合，也能順利取得農會主導權。據此，本文挑選兩個背景相似但改選結果卻截然不同的臺中市潭子區與大雅區農會爲例，藉由分析比較其中異同，來論證本文主張，並且也嘗試推演至臺中市其他地區農會選舉。

關鍵詞：地方派系、臺中市、農會、民進黨、侍從主義、民主轉型

---

* DOI:10.6166/TJPS.201912_(82).0004
作者感謝兩位審查委員提供寶貴修正意見，謹此一併致謝。文中若有任何疏漏，概由作者負責。

** 國立臺灣大學政治學研究所博士生，E-mail: liya16888@yahoo.com.tw。
*** 國立臺灣大學政治學系教授，E-mail: ylwang2008@ntu.edu.tw。

收稿日期：108 年 9 月 6 日；通過日期：108 年 12 月 31 日

臺灣人文社會引用資料庫

壹、前言

民進黨在 2014 年直轄市長及縣市長選舉（九合一選舉）中，在 22 個直轄市、縣市長席次中，一舉囊括包含桃園市、臺中市、臺南市、高雄市等 4 個直轄市在內共 13 席，順利在地方百里侯選舉取得過半數優勢。而 2016 年總統大選，民進黨不但拿下總統大位，更首次在立法院取得過半席次，整體氣勢如虹。而面對接下來的 2017 年農會改選，雖然民進黨面對的對手是長期把持農會的地方派系，但地方派系影響力已逐漸式微。反觀民進黨，不但在中央全面執政，在地方亦取得過半數的執政優勢，在此消彼長的優勢下，負責操盤的選舉對策委員會召集人陳明文乃在選前對外信心滿滿地表示，要拿下全國農會三分之一席次。未料結果卻是慘敗收場，除少數農會翻盤外，幾乎無法撼動地方派系在農會的勢力。爲何民進黨在中央與地方雙重執政優勢的加持下，仍是攻不下農會組織？地方派系爲何能夠力抗執政者的壓力維持生存？

恩庇－侍從理論認爲，地方派系是國民黨透過威權主義和侍從主義設計出來，而地方派系也因爲獲得國民黨所給予的特權或資源而壯大（林佳龍，1989；陳明通、朱雲漢，1992；郭正亮，1988；Wu, 1987）。若依恩庇－侍從理論的觀點，在民主化後政黨輪替漸爲常態後，地方派系實際上已失去國民黨這個恩庇主，理應無所依附而逐漸消亡。但觀察地方實際政治生態卻可發現，雖然全縣型地方派系幾已不復存，但仍可在部分立委選區、鄉鎮市長、縣市議員選區或農會選舉上，看到地方派系的蹤跡，此表示原本在威權時期透過恩庇－侍從理論而生的地方派系在喪失恩庇主後，亦有成功「轉型」而存活的例子。而地方派系在失去原有的恩庇主國民黨壟斷性的經濟利益後，究竟有何能耐能夠力抗執政者的壓力，進而在 2017 年的農會改選順利取得農會主導權？此乃本文最重要之研究主題。爲研究此種狀況，以下將以 2017 年臺中市潭子區與大雅區農會改選個案爲比較基礎，透過 10 餘位地方政治菁英的訪談，以及農會信用部經營績效等資料，來觀察地方派系在民主化後轉型之情形。本文分爲以下 6 個部分：第一部分爲理論爭議；第二部分爲研究假設與方法；第三部分爲地方派系在農會選舉

臺灣人文與藝術期刊資料庫

的挑戰與調適作爲；第四部分爲案例比較；第五部分爲 2017 年臺中市各級農會選舉結果；最後則爲研究發現。

貳、理論爭議

傳統上關於地方派系的形成，主要係以恩庇－侍從理論與人際關係網絡理論加以解釋。此外，也有學者提出政治學研究途徑（吳重禮，2002）與政治密友理論（蔡榮祥，2014）。不過，前述恩庇－侍從理論與人際關係網絡理論等二理論隨著民主化的進展與都市化的發展，已逐漸解構或難以維持，無法解釋本文研究主題。而政治學研究途徑著重在探討「菁英自利動機」與「權力取得」，至於政治密友理論則是著重在派系的消長變化、椿腳流動及與政黨結盟等議題，而本文主要係探討地方派系如何在農會選舉中對抗執政者，前述政治學研究途徑與政治密友理論似又難以與本文研究主題完全契合，然則，由於地方派系在民主化後的發展尚存有許多爭議未解之處，本文尚無法提出完整的研究途徑，僅定位在一項初探性質的研究，試圖提出兩項指標，作爲檢視地方派系在農會選舉中能否對抗執政者之判斷基準，希藉此拋磚引玉，引發學界對地方派系研究更多的關注。

不可諱言，地方派系在民主化後，正面臨式微的命運。而關於地方派系在民主轉型後會不會消失的爭議，學界主要有肯定說（王金壽，2004；王金壽、翁立紘，2019；黃德福，1994）與否定說（丁仁方，2019；丁仁方等，2018；王業立、蔡春木，2004；陳麗雅、王業立，2016；張佑宗、盧信宏，2014；趙永茂，2002；蔡榮祥，2014；Khan, 2005；Hicken, 2011；Kitschelt & Kselman, 2013）兩種見解。首先，肯定說認爲地方派系穩固的金字塔型組織結構幾乎瓦解，不僅縣級派系早已名存實亡，現今連鄉鎮級地方派系幾乎都已經崩潰、瓦解（王金壽，2004；王金壽、翁立紘，2019）。此派認爲地方派系在民主轉型後會消失的主要理由如下：其一、以現代化理論觀點加以解釋，都市化程度發展愈高的地方，地方派系的人際網絡關係會被削弱。其中，黃德福（1994）的研究顯示，現代化愈高的地區，派系的影響力愈低。王金壽（2004）也舉屏東縣潮州鎮爲例，說明都市化較快的地區其地方派系會較先瓦解。其二、在制度論導引下，選舉制度對地

臺灣大學學術期刊資料庫

方派系產生衝擊，新的競爭壓力造成派系內部紛爭。王金壽（2004）並以 1992 年國會全面改選爲例，認爲選舉席次大規模的增加，造成派系互搶樁腳而分裂。其三、領導權傳承不順利造成派系分裂或瓦解。王金壽（2004）指出，一些鄉鎮級派系在第一代領導者老化或過世之後，產生新的變化。其四、民進黨的成立，讓選民有不同於國民黨與地方派系的選擇，而民進黨的勝選，更是切斷國民黨與地方派系輸送資源的一個管道（王金壽，2004）。其五、司法體系的改革與獨立於國民黨的控制，使得國民黨無法以司法保護地方派系的貪污或買票行爲，也不能有效處罰地方派系的叛逃行爲（王金壽，2004）。其六、肯定說也駁斥丁仁方等（2018）所謂「民進黨地方侍從體制建立」的理論，認爲存有不符侍從主義的運作邏輯、過度化約定義、欠缺連結侍從主義的運作與經驗證據說服力薄弱等多項缺失（王金壽、翁立紘，2019）。

至於否定說則是觀察地方派系的實際運作，認爲地方派系在民主轉型後沒有消失，但對於地方派系在民主轉型後的發展則各自有不同的解釋，主要可分爲轉型說與條件說。首先，轉型說認爲，地方派系沒有消失，而是正在轉型，只不過是從縣級，變成立委選區、鄉鎮市長選區或是市議員爲單位的派系政治，變得更加「山頭化」、「零碎化」、「個人化」而已（王業立、蔡春木，2004；趙永茂，2002）。而蔡榮祥則進一步從派系的消長變化、樁腳流動及與政黨結盟等議題上，提出政治密友主義（Political Cronyism）的觀點，認爲在民主轉型之後，地方派系和政黨之間的關係已不是上下的侍從主義關係可以解釋，已經變成既競爭且合作的密友關係（蔡榮祥，2014：14）；至於條件說則認爲，民主化歷程與地方派系的存在不是一元線性關係，地方派系不一定隨著民主轉型而更加弱化，在符合一定「條件」下，甚至可以更加穩固（Hicken, 2011；Khan, 2005；Kitschelt & Kselman, 2013），而這個更穩固的「條件」就是指尚未發展出綱領式政策的情形，因爲民主國家有選舉競爭，才會有政黨提出侍從式政策，希望爭取到特定選民的長期支持，特別是在還缺乏政黨綱領式政策取代侍從式政策的社會中，侍從主義仍是有效的動員機制，此時的民主轉型反而會強化選民和政治人物的侍從連結關係，亦即，侍從體制的影響可能會隨著民主化而增加（張佑宗、盧信宏，2014：3；Kitschelt & Kselman, 2013: 1477-1478）。此

臺灣大學學術期刊

外，丁仁方等也以長期由民進黨執政的臺南經驗指出，縣市首長透過侍從式政策來穩定與選民之間的連結，因此才使得民進黨在臺南（縣）市的支持基礎越來越穩固（丁仁方等，2018：45-46），提出「民進黨縣市首長也透過侍從主義來與選民進行連結」的理論。

本文認爲，肯定說係以屏東縣個案爲基礎，所持理由雖然能反映部分地方派系消亡的原因，但未必能推論到其他縣市。首先，現代化理論觀點尚未得到全面的證實，也無法解釋爲何發展程度較低的南臺灣（包括屏東縣、高雄縣、合併前之臺南縣），派系的瓦解會比繁榮的中臺灣（合併前之臺中縣）來的更爲明顯（張佑宗、盧信宏，2014）。甚至，臺中縣市在 2010 年合併後，在第 1 屆臺中市議會初成立時，較爲鄉村的縣區紅黑派系勢力，甚至可以吸納較爲都市化的原市區議員，在市議會中分別組成地方派系的次級團體同心會與日新會（陳麗雅、王業立，2016）。顯示現代化理論不能解釋所有縣市的地方派系發展。

其次，雖然選舉制度或應選名額的改變，可能會引發派系內部紛爭而造成瓦解，但不能單看立法委員選制的變革，而忽略其他更重要的制度的變遷（張佑宗、盧信宏，2014），例如：鄉鎮市長、縣市議員或各級農會的選制並沒有改變，而這些恰好正是地方派系運作的主要場域。此外，制度的改變，雖然可能會引發地方派系內部紛爭而瓦解，但也並非一律如此，實際上，派系內部也會進行協調，不一定會引發激烈的衝突。例如：臺中縣市在 2010 年縣市合併改制後，市議員選區與名額受到影響，市長也由非派系的胡志強出線，原縣區的鄉鎮市首長也改爲區長官派，此制度上的改變對臺中縣紅黑派系的生存與發展產生重大影響，紅黑派系面臨失去市府這塊大餅的強烈危機感，反而極其團結地由紅派張清堂、黑派林士昌聯手攻下正副議長寶座（陳麗雅、王業立，2016），繼續取得市議會主導權。顯示制度的改變與地方派系瓦解之間並非一元線性關係，這當中仍存有地方派系合作協調的空間。

再其次，關於領導權傳承不順利造成派系分裂或瓦解的部分，王金壽（2004）指出，一些鄉鎮級派系在第一代領導者老化或過世之後，產生新的變化。雖然派系領導人老化或凋零後，確實會使派系面臨接班危機，但也並非所有派系都有傳承不順利的問題，例如：臺中市黑派領導人前立法

臺灣大學圖書館

委員顏清標就順利交棒其子顏寬恒，其女顏莉敏首次參選市議員亦順利當選，並在第 2 屆市議員選舉與紅派成功整合，順利以黑馬之姿當選副議長。臺中市紅派領導人張清堂因案去職後，也順利將議員職位交接給其弟張清照，張清照首次擔任市議員，即以新人之姿順利當選副議長，同時在第 2 屆市議員選舉與黑派成功整合，順利接下其兄張清堂的議長職位。

次之，不可諱言，民進黨的成立，確實是地方派系所面臨最大危機，但部分選舉結果也顯示，民進黨雖然能在總統、市長或立法委員等高層次選舉中得勝，但在許多里長、鄉鎮市長、議員等基層選舉上，仍非地方派系的對手，顯示地方派系仍有一定的基層實力。此外，民進黨之勝選，雖然能夠切斷國民黨與地方派系輸送資源的一個管道，但地方派系實際上也會和民進黨合作，甚至可以取得主導權，例如：嘉義縣林派領袖陳明文投靠民進黨，打敗黃派而贏得嘉義縣長選舉。更有甚者，民進黨本身也學習地方派系，在長期執政的臺南縣（市）採取老人假牙補貼政策等侍從式政策，來穩定其與選民之間的連結（丁仁方等，2018：45-46）。

再次之，肯定說主張，司法體系的改革與獨立於國民黨的控制，使得國民黨無法以司法保護地方派系的貪污或買票行爲，也不能有效處罰地方派系的叛逃行爲（王金壽，2004）。而有學者對此提出質疑表示，如果司法獨立可以削弱地方派系，那麼全臺的地方派系應該都會受到影響，但各地的派系消長仍有差異，並非均勻地衰退（張佑宗、盧信宏，2014）。

最後，肯定說否認有所謂「民進黨地方侍從體制建立」的理論（丁仁方等，2018），認爲存有不符侍從主義的運作邏輯、過度化約定義、欠缺連結侍從主義的運作與經驗證據說服力薄弱等多項缺失（王金壽、翁立紘，2019）。兩派爭論主要是因爲兩者對於侍從體制定義寬嚴認知不同所致，肯定說以威權時期國民黨與地方派系所建立的侍從體制當作標準原型來檢視，才會認爲民進黨縣市首長並未建立侍從體制。然則，誠如丁仁方（2019）所言，首先，臺灣地方政治大量依附在社會人情網路中運作；其次，諸多公共或私有資源透過人情網路進行傳送及交換；第三，透過民選公職媒介資源維繫的社會網路，在選舉過程中扮演重要的角色。凡此種種都是臺灣地方政治生態確實存在的現象，即便不符合嚴格定義下的侍從體制（例如：沒有嚴謹的上下層級結構、不屬於「壟斷性經濟利益」……等），但確實屬

臺灣大學圖書館

於一種政治上的互惠交換關係，已具備侍從主義最核心的「互惠交換」要素。

綜合上述，肯定說的主張主要係以單一鄉鎮觀察結果來推論，但實際上，各縣市地方派系未必如此，且肯定說所主張之六大理由雖有實例爲本，但同時亦存有反向例證。故本文認爲，否定說所主張地方派系正在「轉型」或是在具備某種「條件」下持續更穩固的見解，較符合臺灣地方政治現實的狀況。

參、研究假設與方法

地方派系在民主化後積極調適以力求轉型，本文試圖從「農會經營績效」與「內部權力平衡」這兩項指標，來觀察地方派系在農會選舉中能否力抗現任執政者，以檢視地方派系轉型的成效。本文主張，若地方派系在農會的經營上，能致力提高「農會經營績效」或維持「內部權力平衡」，即便與現任執政者不合，也能順利取得農會主導權。其中，「農會經營績效」係以「盈虧」[1] 與「餘絀」[2] 之合計數來計算，如果該農會盈虧與餘絀合計數在臺中市各區農會中排名前半段，則視爲有較佳的「農會經營績效」；反之，則歸類爲較差。而在「內部權力平衡」上，則以在農會選舉過程中是否出現總幹事競爭者爲判斷依據，由於地方派系在選舉上，習慣「協調到沒有競爭」，因此，如果出現競爭者，表示地方派系沒有協調好，未能達成「內部權力平衡」；反之，若沒有出現競爭者，則表示地方派系已協調到沒有競爭者，順利達成「內部權力平衡」。

爲論證本文主張，將透過文獻分析、比較研究與深度訪談等三種方式，分析歸納地方派系與農會共生關係的原因。其中，在比較研究上係選定臺中市潭子區農會與大雅區農會進行比較研究，並將對這兩區農會的觀察結果，嘗試拓展至臺中市其他地區的農會選舉加以驗證，以作爲比較分析及後續研究的基礎。

1 「盈虧」係事業損益類，指農會信用部門與供銷部門收入減去支出之數額。
2 「餘絀」係經費所入所出類，指保險部門與推廣部門所入減去所出之數額。

臺灣大學期刊資料庫

一、文獻分析

針對派系在民主轉型後的理論爭議、地方派系在農會選舉上面臨之挑戰與相關轉型調適作爲等，深入瞭解相關理論及歷史背景，廣泛蒐集、分析及統合各家理論，對地方派系在農會選舉之運作予以深入分析。

二、比較研究

本文選定臺中市潭子區農會與大雅區農會進行比較研究，係因爲兩農會具有相似的條件。首先，潭子區與大雅區在地理位置上相連，均屬臺中市「山線」地區；其次，潭子區與大雅區均屬原臺中縣區，兩農會長期被紅派所掌握；最後，潭子區與大雅區在市議員與立法委員之選區均屬同一選區，具有相似的政治生態。由於潭子區農會與大雅區農會具有前述地理位置接近、原本同樣被紅派所掌握且政治生態相似的條件，但在 2017 年農會改選結果卻截然不同，故本文選定臺中市潭子區農會與大雅區農會，以同中求異法進行比較研究，以分析其中差異，探討地方派系在民進黨全面執政之挑戰下，究係如何轉型因應。

三、深度訪談

本文採深度訪談法，事先告知受訪者訪談目的及相關問題，徵求受訪者之同意，以錄音並輔以重點摘要之方式進行訪談，以增進研究之效度，供做日後整理訪談資料之參考。

(一) 訪談對象

由於農會選舉係封閉型選舉，並非普羅大眾所共同關心之政治事務。因此，本文在訪談對象的選擇上，乃採取立意抽樣法，擇定對農會選舉事務最爲關心之農會理監事、總幹事等行政職員、地方派系人物、民意代表、行政官員、民進黨人士或是瞭解臺中市農會選舉運作之代表性人物作爲訪談對象。

基於研究倫理的考量，本文以匿名方式處理，且不收錄訪談紀錄全文，以避免受訪者曝光而違背研究倫理，另爲便利進行分析整理之工作，本文

臺灣大學圖書館期刊資料庫

將訪談資料以英文字母進行初步編號。首先，農會幹部以「A」作爲編號，包括總幹事、常務監事、理事長、秘書各 1 人。其次，民意代表以「B」作爲編號，包括市議員 2 人與市議員助理 1 人。再其次，行政官員以「C」作爲編號，包括農業局官員 2 人與臺中市政府官員 1 人。最後，在其他人員部分，則以「D」作爲編號，包括記者 2 人，以上受訪者共計 12 人，茲整理如下表：

表 1　訪談對象一覽表

編　號	類　　型	政 治 屬 性	日　　期
A-1	農會總幹事	國民黨、紅派	2017 年 06 月 22 日
A-2	農會常務監事	國民黨、黑派	2017 年 05 月 02 日
A-3	農會理事長	國民黨	2017 年 09 月 13 日
A-4	農會秘書	紅派	2017 年 09 月 24 日
B-1	市議員	無黨籍、紅派	2017 年 06 月 27 日
B-2	市議員	民進黨	2017 年 08 月 02 日
B-3	市議員助理	國民黨	2017 年 05 月 15 日
C-1	農業局官員	無	2017 年 05 月 23 日
C-2	農業局官員	無	2017 年 10 月 17 日
C-3	市府官員	無	2017 年 07 月 18 日
D-1	記者	民進黨	2017 年 08 月 25 日
D-2	記者	泛藍	2017 年 10 月 10 日

資料來源：作者自行整理

(二) 訪談大綱

爲瞭解地方派系在基層農會選舉所面臨的挑戰，本文所設計訪談大綱主要分爲「營造有利現任者的環境」、「提高農會經營績效」、「維持內部平衡」、「民進黨因素」及「其他：農會與政黨、派系的關係」等 5 大部分。並針對不同身分之受訪者，設計不同之訪談大綱，共分爲一般版、農會版、議員版，詳參閱附錄。此外，本文採取半結構式深度訪談法，雖然事先已設計訪談大綱，惟並不拘泥於此，若從受訪者之回答中遇有疑問之處，將進行深入追問。

臺灣大學學術期刊資訊網

肆、地方派系在農會選舉的挑戰與調適作為

從現實情況觀察，可以發現地方派系在民主化後確實面臨挑戰，而針對地方派系在民主化後是否具有韌性和調適能力，本文針對下列觀察重點，整理地方派系在民主化後，在農會選舉上所面臨的各種挑戰及其調適因應作爲。

一、地方派系在農會選舉上面臨的挑戰

自民主化以後，地方派系即不斷面臨生存挑戰問題，除了都市化造成人口流動速度變快，致使傳統人際關係網絡快速解構外，在農會選舉上，地方派系面臨的主要危機是源於政黨輪替。政黨輪替使得地方派系失去國民黨這個恩庇主，可獲取的酬庸資源因此大幅減少。然而，更大的危機則是來自於民進黨的干擾。

(一) 失去恩庇主

在威權時期，地方派系與國民黨的關係是建立在恩庇－侍從體系上，國民黨作爲恩庇主，利用國家機關的強制力，以限制經濟活動的競爭性，來創造政策性的獨占或寡占經濟部門，作爲地方派系對其支持的酬庸（黃德福、劉華宗，1995：70）。但在民主化後，國民黨的威權體制不在，再也無法給予地方派系獨占或寡占的經濟資源，國民黨與地方派系之間的結盟型態，也由原來垂直式的恩庇－侍從關係，逐漸轉變爲「擬似水平二元結盟關係」（吳芳銘，1996），是一種彼此既競爭且合作之「政治密友關係」（蔡榮祥，2014），兩者的關係雖然逐漸趨於平等，但也意味著地方派系失去恩庇主，使得原本所能獲得的獨占或寡占等酬庸的經濟資源大幅減少。

(二) 民進黨的干擾

對於地方派系而言，失去國民黨這個恩庇主，雖然會影響資源的取得，但此影響還不算太大，因爲地方派系具有堅強的基層經營實力，毋須完全仰賴國民黨的支持，也有一定的選舉動員實力，可以取得農會主導權。對

臺灣大學 政治學研究所

於地方派系而言，民進黨的干擾才是最大的挑戰，因爲這會直接關係到地方派系能否順利取得農會主導權。

自 2000 年民進黨陳水扁當選總統後，就力行農會改革，亟欲改變農會長期以來由地方派系所把持的政治生態，其上臺後所推行之農會改革措施有三：其一、修改農會理監事選舉制度，將全額連記法改爲 2 分之 1 限制連記法：原本農會理監事選舉係採取全額連記法爲原則，經 3 分之 1 請求，得採限制連記法，由於農會會員代表人數不多，地方派系只要單獨或透過與其他聯盟換票，而掌握過半的多數時，就可以要求旗下成員依照「建議名單」投票，即可輕易取得所有理監事席位，藉以操控理監事會。故陳水扁政府乃於 2000 年 12 月 30 日，修改《農會選舉罷免辦法》第 18 條，將全額連記法改爲 2 分之 1 限制連記法，來增加地方派系壟斷農會的難度。其二、增列總幹事聘期之規定：農會在地方派系的把持下，總幹事往往是一做好幾任的「萬年總幹事」，而民進黨陳水扁執政後，立法院於 2001 年 1 月 4 日修正《農會法》第 25 條，[3] 增列總幹事聘期及續聘之規定，原則上可做 2 任（8 年），績優者最多可做 3 任（12 年）。其意即在試圖打破農會長期由特定人士所把持的現象。其三、改革信用部：2001 年財政部以解決地方基層金融單位經營困境爲由，指定各大型金融機構接管部分地區農會，以斷絕地方派系的選舉金脈。

二、地方派系之調適因應作為

(一) 主導修法以營造有利的制度環境

雖然 2000 年第一次政黨輪替，民進黨陳水扁總統上臺後，就修改《農會選舉罷免辦法》，將全額連記法改爲 2 分之 1 限制連記法。又修改《農會法》增加總幹事的任期限制，來消滅所謂的「萬年總幹事」。但地方派系對此也不甘示弱，積極運用影響力，以「農會總幹事係專業經理人，而企業組織鮮少對專業經理人任期作限制」爲由，動員立法院國民黨團、親民黨

[3] 2001 年 1 月 4 日修正《農會法》第 25 條第 1 項：「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爲限；如次屆理事會續聘者，得續聘一次。但經政府評定爲績優者，得再續聘一次。」

臺灣大學圖書館期刊資料庫

團勢力，在 2007 年 5 月 11 日主導修正《農會法》，取消總幹事任期限制的規定。而在國民黨馬英九總統上臺後，行政院農業委員會也在 2009 年 1 月 5 日，修正發布《農會選舉罷免辦法》，順利改回原先的全額連記法。

(二) 開源節流以提高農會績效

信用部一向是農會最大的財源收入，而信用部被接管的農會，可說是頓失重要財源。爲彌補財政缺口，則以代售肥料、委託糧食收購、銷售地區農特產品、經營休閒農場等各種變通策略，來開拓財源。在人事費上，則採鼓勵優退、遇缺不補等人力精簡措施，以求減省人事費用。而逾放比偏高的農會，也積極催收呆帳，將存放比控制在合理比例，大部分的農會在歷經改革後，績效日益增長，營運也漸上軌道。

綜合上述可知，地方派系在民主化後確實積極調適以力求轉型，首先，大環境制度面，係主導修法以塑造對己有利的制度環境，且在農會經營方面，在信用部改革後，也致力引入公司治理，提升農會經營績效。以下將進一步透過案例比較與深度訪談，來實際觀察臺中市潭子區農會與大雅區農會之「農會經營績效」與「內部權力平衡」情形。

伍、案例比較

臺中市原縣區紅黑派系勢力龐大，縣區農會傳統上亦多由紅派所掌握，少數農會則由黑派所控制。以臺中市潭子區農會與大雅區農會而言，在 2017 年的農會改選前，二者地理位置接近，且均爲紅派勢力所掌握，在市議員選舉與立法委員均屬同一選區，具有相似的政治生態。更重要的是，該地區是前時代力量立法委員洪慈庸選區，也是民進黨市長林佳龍當選後最爲用心經營、著力甚深的地區。此次 2017 年的農會改選，民進黨在中央與地方雙重執政優勢的強勢輔選下，潭子區農會順利翻盤，而大雅區農會則仍由傳統紅派勢力得勝。本文擬由比較兩個背景因素相似，但結果卻截然不同的案例，再藉由訪談熟知地方派系農會運作生態之人士，整理成農會本身因素、大環境因素與個別差異因素，並比較分析其中差異，以探討地方派系究竟如何轉型，以及民進黨無法攻下農會組織的原因。

臺灣大學 政治學研究資料庫

一、農會本身因素

(一) 組織結構較爲封閉

依《農會法》第 12 條與第 13 條規定，農會會員有一般會員與贊助會員，其加入各有一定的條件門檻，以具有《農會法》選舉權及被選舉權之一般會員爲例，必須具有「中華民國國民」、「年滿 20 歲」、「設籍農會組織區域內」、「實際從事農業」、「符合：1. 自耕農。2. 佃農。3. 農業學校畢業或有農業專著或發明，現在從事農業推廣工作。4. 服務於依法令登記之農、林、牧場員工，實際從事農業工作任一款者」，並且「經審查合格後」，始得加入該組織區域之基層農會爲會員。又《農會法》第 14 條規定：「農會會員每戶以 1 人爲限。」，顯示農會會員之加入除設有基本資格條件外，又採「審查制」，故形成較爲封閉的組織結構。受訪者 B-2 與 C-2 認爲，農會和宮廟一樣，都屬於外人難以加入的組織。加上《農會法》又規定每戶以 1 人爲限，而每戶大多係以家中長輩（即老農）爲會員，除非老農過世，鮮少有青農加入替換，連帶使得農會會員更迭速度變慢。因此，受訪者 A-1 與 C-1 也認爲，農會會員之流動率相當低。

> 「受限於農會法、農民團體法這些，也並不是那麼容易讓外人去進入他們那個圈子，例如：你沒有那個資格啊！你也不能混進他們那個圈子，就是那些人掌控這個機器。」（B-2）

(二) 組織文化較重人情

農會組織文化根深蒂固，即便經過民進黨陳水扁總統執政的改革，以及縣市合併升格爲直轄市都市化的變革，但對於農會而言，僅僅是造成人事更迭或是組織的調整適應問題而已，其重視人情的基本文化仍未改變，身爲民進黨的受訪者 B-2 就直言，即便是在歷經陳水扁改革以及升格爲直轄市後，農會的基本文化仍然沒有改變。而受訪者 B-2、C-3 也認爲，農會仍維持著「搏爛（臺語）」、「吃飯喝酒」、「喝茶」等組織文化，這些都建立在人與人之間直接的見面聯繫上，受訪者 B-2 甚至以「家」的感覺來形容農會，認爲農民與農會之間的連繫，並非單純金錢或是利益而已，而是「靠人情在維繫」。

臺灣大學學術期刊資料庫

「眞的是靠人情在維繫，農會也一樣，就是靠那個溫情，他農忙之餘，他有點收入，不管是五百還是一千塊，他就是要存到農會，你說五百、一千塊有什麼作用？到農會去就是要喝一杯茶，那個就像他的家一樣。」（B-2）

(三) 由少數人（地方派系）掌控

雖然臺中市在合併升格爲直轄市後，人口數已高達 277 萬人，且屬都會型城市，對於周遭縣市具磁吸效應，外來人口數極多。雖然縣區仍有紅、黑派系，但在人數上早已爲外來人口所稀釋。受訪者 D-1 更以「10 臺遊覽車都坐不滿」來形容地方派系人數早已急遽降低的殘酷現實，凸顯出派系在公民普選的選舉上早已無法發揮影響力的事實。但即便地方派系已式微，在農會選舉上卻依然可以看到地方派系的蹤影，受訪者 A-2、B-2、D-1 與 D-2 也都認爲，臺中市各區農會目前是由少數人（地方派系）所掌控的。而農會之所以容易流於少數人（地方派系）所掌控，其主要原因就是因爲農會選舉係屬封閉型的選舉（受訪者 D-1），其會員流動較爲封閉（受訪者 A-2、D-1），無法被外來人口所稀釋，再加上農民單純易受控制（受訪者 B-2）、會員審核權操控在農會（受訪者 B-2、C-1、A-4），以及全額連記法及選區劃分操控（受訪者 D-1）等因素，地方派系很容易利用農會執政優勢來加以操控。例如：地方派系可以透過審核會員，策略性選擇從嚴或從寬的審核手段，來阻擋敵對勢力的加入，或是讓更多的自己人馬加入，以稀釋敵對勢力的比例。也可透過選舉區的劃分等，來減少敵對勢力所獲席次，以拿到最大的選舉紅利。更可以運用已經過半將會全拿的優勢，來逼迫敵對勢力投降加入己方陣營。

「會員封閉的，他沒有辦法被稀釋嘛！……你黑派要進來紅派的農會，你資格什麼的即便我給你刁難，但刁難到沒辦法還是要讓你進來啊！你黑派進來一個，我紅派就進來兩個啊！我可以稀釋敵對勢力啊！……他也有蘿蔔也有棒子，連記法啊！他掌握半數就可以全拿啊！所以你要不要聽我的啊！你一定要加入我這個集團啊！你不加入你甚麼都沒有。」（D-1）

臺灣大學學術期刊資料庫

二、大環境因素

(一) 民進黨執政的中央政府修法介入

由於農會之會員名冊向由現任者所把持，外人無從知悉，擬參選總幹事者很難進行拜票請託之拉票作爲。民進黨政府爲打破農會長期由地方派系勢力壟斷把持之現象，乃於 2017 年 1 月 18 日農會改選前，修改《農會選舉罷免法》第 11 條，[4] 要求農會應提供會員名冊。惟此舉立刻引發立法院國民黨團批評「洩漏 96 萬農民個資」，國民黨表面上係捍衛農民個資，實際上是因爲擔心農會系統遭民進黨瓦解。受訪者 D-1 認爲「**這個是從中央以降，這是民進黨的政策**」，亦即，這不僅僅是臺中市的問題，而是「全國性」的，民進黨的目的，主要是要瓦解全國農會由張榮味系統以及各縣市農會由地方派系所把持的現象。

對於參選人而言，最重要的就是要知道自己的選民在哪？過去農會選舉，雖然有公告會員名冊，但大多淪於形式。受訪者 B-2 就形容「**公告有很多種啊！公告 1 分鐘也是公告啊！貼好就撕下來啊！那個也是依法有據。**」，但如果是內部人要選，就可以拿到會員名冊。因此，民進黨政府才會修法，明訂農會應提供給候選人會員名冊，就是希望能改變農會會員名冊長期由地方派系內部所掌控，不讓外部人介入選舉的壟斷現象。然則，拿到會員名冊之「效果」如何？受訪者 A-4 認爲：「**至少我拿到名冊可以知道選民在哪嘛！**」，C-3 也認爲「**至少知道要去拜託誰啊！**」，只要知道選民在哪裡，選舉至少是有機會、有方向的。

雖然拿到會員名冊，選舉就有方向。但若實際進入到拜票請託的層次，則分爲內部人與外部人。內部人是指地方派系自己人馬，平常就有在經營農民；而外部人則是指空降，平時與農民毫無淵源臨時想參選的人。受訪

[4] 《農會選舉罷免法》第 11 條第 5 項：「經農會資格審查確定之基層農會農事小組選舉候選人及會員人數在二百人以下之農會理監事選舉候選人，得於農會造具合格候選人名冊報請主管機關備查之次日起三個工作日內，向農會申請提供所屬選區選舉人名冊之會員姓名及户籍地址資料，並以一次爲限。農會應於其申請之日起三個工作日內提供。」

臺灣大學學術期刊資料庫

者 A-1 與 A-2 咸認爲外部人「拿到也沒用」，理由就是外部人平常疏於聯繫經營農民，而農民是講感情的，且那是「組織運作」、「一關卡一關」，外部人根本「拉不動」。所以民進黨即便以修法的方式，逼使地方派系要提供農會會員名冊，但因平時疏於經營，故即便拿到名冊，也不能發揮作用。

(二) 民進黨執政的臺中市政府介入干擾

臺中市長林佳龍是臺中縣市合併後首位的民進黨籍市長，其在 2017 年的農會改選上，可說是著力甚深，亟欲取得農會主導權。早從 2016 年的市農會總幹事補選時，就開始積極介入，預先爲 2017 年的農會改選進行暖身。當時市農會總幹事補選由係市府顧問方昇茂操盤，空降推出臺中市農業局專員林震鎏，來和紅黑地方派系所共推的林育葦（潭子農會總幹事林正長之子）競爭。雖然林震鎏與臺中市各區農會並無淵源，但民進黨從中央到地方幾乎可說是動員所有人脈，全力替林震鎏輔選，並且試圖挾執政優勢，將各區農會各個擊破。但從地方派系的角度來看，市農會是地方派系的共同利益，其等擔心，一旦出現破口，將會引發連鎖反應。因此「整個派系都押在這裡」（受訪者 D-1），誠如受訪者 D-1 所言，這是「結構性問題」，除非發生像嘉義縣陳明文（陳派）一樣，整個派系挪移到民進黨，否則「用再多的力量還是改變不了這個事實」（受訪者 D-1）。因此，早在補選結果出爐前，外界早已預知林佳龍市府所推派的林震鎏無法得到各區農會支持。果不其然，最後林震鎏以 1 票比 18 票慘敗給紅黑派系所共推的林育葦。

雖然林佳龍市府在 2016 年市農會總幹事補選中慘敗，但仍然不放棄爭奪市農會與各區農會的主導權。在市農會總幹事遴聘階段時，林育葦即遭檢舉碩士論文涉嫌抄襲，一度危及其總幹事遴聘資格，惟經東海大學調查小組審查後，認定其只是理論基礎引用不當及文獻運用有疏漏，未達情節重大，修訂補正即可而過關（歐素美，2017），林育葦終於順利就任市農會總幹事一職。然而林育葦上任後所提的第一波人事案，因爲把市長派人馬主任秘書張慧玲降調爲四角林場專員，遭林佳龍市府認爲地方派系對市長派人馬進行「選後清算」，故市府農業局也刻意以「程序不完備」爲由，予以杯葛阻撓（歐素美，2016），林佳龍市府與市農會的角力，可說是正式浮

臺灣大學圖書館期刊資料庫

上檯面。此外，在各區農會的經營方面，原先在國民黨主政時期，如受訪者 C-1 所言，農業局對於農會的經營係採取「輔導」立場，幾乎各區農會總幹事皆被評比爲「績優總幹事」。但林佳龍市府執政後，農業局立場丕變，不但對總幹事「從嚴考核」，且刻意技術性的遲延補助款發放，試圖逼迫各區農會向市府低頭（受訪者 C-1）。還另組其他協會或農業合作社等人民團體，將原本由透過農會轉發給農民補助款的業務轉移給其他團體，不肯將「人情」做給農會（受訪者 D-2）。此外，又於 2017 年 6 月 13 日訂定《臺中市各級農會公益金動支原則》，要求臺中市各級農會動支農會公益金須將執行計畫及相關資料，送臺中市政府依個案審認，形同大砍農會推廣經費（受訪者 C-1）。2016 年 9 月甚至花費 80 萬元，大動作請會計師針對潭子、大雅、后里及大肚區農會查帳（曾雪蒨，2016），介入農會運作的意圖相當明顯，且「針對性」意味濃厚。受訪者 A-3 即表示，前述潭子、大雅、后里及大肚區農會之所以遭到如此對待，係因爲和市長林佳龍有恩怨。大雅區農會理事廖光振等人因爲力挺紅派立委楊瓊瓔，曾在「大臺中農業政策說明會」場合制止當時正參選立委的洪慈庸進場拜票；而后里區農會總幹事王鈺州則是開除洪慈庸服務處所推薦之親友；大肚區農會總幹事趙信賓與潭子區農會總幹事林正長皆是在 2016 年市農會總幹事補選中，動員力挺林育葦，使市長林佳龍推薦之農業局專員林震鎰最後以 1 比 18 票慘敗，前述 4 農會讓林佳龍「顏面盡失」，所以才遭到「震懾性查帳」的對待。

> 「他們（市府）希望去延伸，各地成立農業合作社，跟農會分庭抗禮，舉例來講，像大雅，我們不對盤，可是我也要對大雅的農民交代啊！就跳過農會，透過公所、合作社還是協會啊！預算還在那裏，我這個錢還是要出去啊！我自己要做人情，我幹嘛給你做人情？」（D-2）

前述種種杯葛作爲雖說是來自於「執政的自信」（受訪者 B-2），但受訪者 B-2 卻認爲，目前典章制度都已完善，要對農會「挑毛病」也難了，且「農會不是用公權力硬碰硬就可以攏絡」。果然最後市府查帳沒有查出任何弊端，種種杯葛作爲，誠如受訪者 A-2、C-1 所言，反倒是引發基層農會與農民反彈，認爲市府是因爲在市農會總幹事補選一戰選輸地方派系而

臺灣大學圖書館期刊資料庫

「挾怨報復」。且市府若以遲延補助款的發放，來向農會施加壓力，反倒是得不償失。因爲如此操作的結果，會造成農民的災害損失無法立即得到補償，此時農民會怪罪市府，不會怪農會。誠如受訪者 A-1 所言「這又不是農會的責任」，市府反倒會成爲農民民怨的發洩出口。

> 「還有像這次〇〇區的麥穗發芽，我跟農業局的講，他不理我，後來記者知道就把災情報導出來，市府才答應每公頃會補助多少錢，中央也補助，農會再貼一點給農民，農民可以拿到的損失補償就會多一點，但如果政府不做這件事，農會也沒有義務要去做啊！因爲農民損失了，他會怪政府，又不會怪農會，這又不是農會的責任。」（A-1）

林佳龍市府除了前述以總幹事考核從嚴、補助款遲延發放、另成立人民團體承接農會發放補助款業務、嚴審公益金動支、派會計師查帳等刁難手段，對市農會與各區農會予以箝制外，也提出諸如：「青年加農」、「農業大講堂」等農業政策，試圖來做政策指引，並拉攏基層農民，特別是青農。惟由於青農人數很少，而這當中有農會會員身分的人數更少，且可能對政治不關心，故受訪者 A-1、A-4、C-1、C-3 認爲青農在農會的人數過少，因此無法影響農會選舉。此外受訪者 A-2 認爲「青年加農」這些政策指引在短期內無法顯現結果，故無法在立即在 2017 年農會選舉上發揮作用。不過，雖然林佳龍市府在 2017 年的農會選舉結果未能如願，但受訪者 D-2 卻認爲「民進黨也不全然敗，原本你們（地方派系）是躺著幹，我現在讓你緊張。」，故從另一個角度觀察，民進黨在臺中市農會改選上雖然沒有斬獲，但也讓地方派系感受到壓力。

> 「今天綠色在校園看到成果，是從李登輝開始，要經過 2 次選舉，大概連續 10 年後才會看到成果。……因爲這個不持續，而且也沒有什麼績效出來，你一下要號召青年這些不容易，人家農會是幾十年長期的經營。」（A-2）

二、個別差異因素

(一) 組織狀況

潭子區農會和大雅區農會長年都是由紅派主政。在 2017 年農會改選

臺灣人文學術期刊資料庫

前，潭子區總幹事林正長（40 年次）已是連任 6 屆的資深總幹事，已屆退休年齡，林正長係由其姊姊林婦茹（前國大代表）手中接下總幹事一職，且其家族成員毫無利益迴避，長期占據潭子區農會重要幹部與行政人員職位，導致外界「觀感很差」（受訪者 B-1）。此外，潭子區進用全國各級農會聘任職員統一考試合格人員的比例偏低，僅在 2014 年有進用 1 名會務行政人員，顯示潭子區農會行政職員的進用係以「背景」爲主要考量，內部成員以舊有人員爲主，人事流動緩慢。

而大雅區農會總幹事林國永則較林正長年輕，僅擔任過 1 屆總幹事，大雅區農會內部行政人員相較於潭子亦較爲年輕，世代交替較爲明顯。進用全國各級農會聘任職員統一考試合格人員的比例則較潭子爲高，平均每年都會開出 1 名缺額公開招考，固定進行人力汰換作業，其人員流動率較潭子區農會高。又由於正式人員都是經由考試進用，故已將「背景」因素降到最低。受訪者 A-1 亦表示，大雅區農會員工向心力高，且有光榮感。

(二) 經營情形

農會的經營經效良窳，除直接影響農會幹部員工分紅外，更重要的是，可以增加農會財務自主性。爲瞭解潭子區、大雅區農會在 2017 年農會改選前的經營狀況，乃整理 2016 年潭子區、大雅區農會經營狀況比較表如下。

由下表可知，潭子區、大雅區農會在供銷、保險及推廣等部門的盈餘差異不大，但是在最重要的信用部門業績上，則有很大的差異。大雅區農會 2016 年的盈餘爲 5,052 萬元，足足爲潭子區農會盈餘 430 萬 7,000 元的 11 倍以上。且潭子區農會信用部盈餘在臺中市各級農會中也是敬陪末座，以潭子區屬都會型農會而言，信用部卻只有如此的績效，表現實是差強人意。受訪者 A-1 表示，「信用部績效主要是看員工向心力，員工如果有心工作，向心力好，就會主動幫忙招攬客戶，績效就會好。」而潭子區農會長期由特定家族所把持，外界觀感較差，屬於「體質不好」（受訪者 B-1）的農會，故信用部無法有好的績效表現。

反之，大雅區農會則較爲健全，信用部經營績效在臺中市各區農會中也是排名前段班，受訪者 A-1 即表示，大雅農會蛻變的關鍵點在於金融風暴，自金融風暴後，農業金融的法規就很健全，並強調「不能以派系爲方

臺灣人文與藝術期刊資料庫

表 2 2016 年潭子區、大雅區農會經營狀況比較表

單位：千元

			潭子區農會	大雅區農會
事業損益額	信用部門	收　入	87,724	227,693
		支　出	83,417	177,173
		盈　虧	4,307	50,520
	供銷部門	收　入	67,151	73,104
		支　出	65,104	71,022
		盈　虧	2,047	2,082
盈　虧　合　計			6,354	52,602
經費所入所出類	保險部門	所　入	1,246	4,716
		所　出	1,246	4,676
		餘　絀	-	40
	推廣部門	所　入	8,558	19,470
		所　出	8,054	19,452
		餘　絀	504	18
餘　絀　合　計			504	58

資料來源：臺中市政府農業局（2017）

針來經營農會」，要引進了「公司治理」的理念，所以大雅區農會經營績效較佳。

> 「我覺得最主要的關鍵點是金融風暴，其實從金融風暴以後，全國農會都受到影響，自那之後，農業金融的法規就很健全了，……，你不能以派系爲方針來經營農會，這樣是行不通的，……現在農會的派系屬性跟政黨屬性已經降很低了，講派系那是選舉會提的，但其實農會已經很商業化了，農會是要經營的，是要把公司治理的理念帶進來。」（A-1）

此外，受訪者 A-1 表示，地方政府雖然是農會的主管機關，農會也要靠地方政府或中央政府的補助，但若中央與地方政府都不幫忙也不補助，農會依然可以生存。此係因農會「財源自主」（受訪者 B-2），無須仰賴執政者的資源補助，依然可以維持其生存。受訪者 A-2 即明白地表示，如果該農會很有錢，行政權很難對農會加以干預。

臺灣大學圖書館博碩士論文資料庫

「目前臺中市很多就是這樣子，不甩你的補助一樣可以生存，在都市型的農會，可能比較敢這樣，就是比較有錢的農會，它有放款，像大里、太平、大雅的也算都市型的，像和平就比較仰賴執政者的幫忙，現在大概只有大安、和平算是比較偏鄉，它不甩政府一樣可以生存。」（C-1）

至於各區農會與執政者關係的好壞，受訪者 C-1 與 C-3 認爲，主要係取決於總幹事的態度，而此又與農會財源多寡以及總幹事政治傾向有關。總括而言，較有錢的農會擁有較高的財務自主性，有較大的彈性空間來決定是否要與執政者保持良好關係；而經營狀況欠佳的農會的財務自主性較低，較需要仰賴執政者的補助。

(三) 接班安排

地方派系所掌握的農會，其農會選舉都是由總幹事操盤（受訪者 A-2），而總幹事會尊重地方派系的比例（受訪者 C-1），亦即，會分配紅黑地方派系在理監事會的席次。而紅黑地方派系分配地方資源的默契可說是由來已久，早期即有有謂「農會是紅派，公所是黑派」的說法，兩派人馬彼此「井水不犯河水」。然而，在臺中縣市合併後，公所首長已改爲官派，地方派系生存空間變小，僅餘農會等人民團體，但地方派系在農會的內部人事分配上，依然維持著紅黑各占有一定比例的默契。其處事準則誠如受訪者 A-2 所言，就是要「協調到沒有競爭」，達到某種程度的政治平衡，才能彼此互利並共享資源。

「政黨輪替以後，總幹事還是會尊重地方派系的比例，地方派系本來就有紅黑派，他們會去分配紅黑派系的席次，在代表的時候就會安排了，選出來會再去折衷，例如說我有 9 席，你黑派給你 3 席，我 6 席這樣，……農會內部當然也要講好紅黑的比例，達到一種政治的恐怖平衡。」（C-1）

2017 年農會改選時，潭子區農會總幹事林正長面臨屆齡退休，亟欲安排自己人馬接班，其原本規劃安排妹婿陳國智接班。但由於林正長在 2016 年市農會總幹事補選時，就已力推其子林育葦參選，而林育葦在紅黑派系的力挺下，以壓倒性的 18 比 1 獲勝。如今地區農會改選，林正長卻沒有支

臺灣人文與藝術期刊資料庫

持長期在農會服務的幹部，反而推薦自己妹婿，由於家族化、世襲的情形太過嚴重，乃引發農會內部反彈。此役紅黑派系無法產生共識，遂出現林淑茵（供銷部主任）、黃俊雄（水利會員）等改革派出馬角逐的局面。

而大雅區農會改選則顯得單純，總幹事林國永原係農會內部資深員工，是前任總幹事張朝樑退休後所推薦，而張朝樑退休後，則轉任理事長，繼續在農會占有一席之位，大雅區農會在前總幹事張朝樑的操盤下，早已由早期黑紅嚴重對立，妥協成「禮讓」黑派席次，以換取黑派的全力支持，且農會幹部也是由派系人馬「輪流」出任，內部權力巧妙取得平衡，彼此共榮共利。因此，根本沒有改革派出現，只有現任總幹事林國永 1 人出面登記參選總幹事。

(四) 民進黨的輔選

民進黨面對 2017 年農會改選，在潭子區農會係由市議員蕭隆澤負責操盤。受訪者 A-2 表示，蕭隆澤原係紅派出身，曾擔任過潭子鄉長，對潭子地方政治生態甚爲熟悉。由於潭子區農會長期被林正長家族壟斷已引發反彈，民進黨的蕭隆澤雖然已由紅派轉綠，但此時卻儼然成爲「純紅」，吸納原先的紅派勢力（受訪者 C-3）。因此，在蕭隆澤主導下，民進黨在潭子地區順利與農會內部改革派勢力林淑茵結合，扳倒林正長家族長年壟斷的局面。受訪者 A-2、B-3、C-1 及 C-3 皆認爲，潭子區農會之所以翻盤，除了因爲民進黨操盤者蕭隆澤出身紅派，對地方事務知之甚詳，可以吸納紅派勢力之外，另一個重要原因是結合強而有力的「內部員工」（原供銷部主任林淑茵）。其等認爲，必須要結合長期在農會耕耘，有基礎的內部人才會成功。如果林正長原本就做的很好，民進黨「再加上 3 個市政府的力量」（受訪者 A-2）都沒辦法翻盤。至於大雅區農會，由於內部權力處於平衡狀態，地方派系彼此共榮共利，民進黨根本沒有切入點，連一個挑戰的候選人都推不出來。此外，受訪者 B-1 更直言不諱地表示，由於潭子區農會總幹事林正長已經知道有「三方人夾攻他」，最後不得已才提出「妥協」的條件，由於林正長已經妥協，也知道其所推人馬不會當選，所以最後「資源都沒有下」，等於自動棄選投降，也點出農會選舉常有遭金錢介入的現象，由於潭子區農會會員沒有收到林正長人馬所給的資源，所以最後選舉結果翻盤。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

(五) 小結

由上述比較可知，在個別因素上，潭子區與大雅區農會在組織狀況、經營情形、內部權力平衡及民進黨的輔選上，均有明顯的差異，茲整理比較其差異並歸納原因如下表：

表 3 潭子區、大雅區農會個別差異比較表

項目		潭子區農會	大雅區農會
農會經營績效	組織狀況	高齡化、人才甄補管道封閉	年輕化、人才甄補管道暢通
	經營情形	較差	較佳
內部權力平衡	接班安排	家族化壟斷，導致內部反彈	輪流、共榮共利
	民進黨輔選	有	無

資料來源：作者自行整理

綜上，潭子區農會在組織上，有高齡化、人才甄補管道封閉的缺點，且在農會經營績效表現上，明顯不如大雅區農會。加上家族化壟斷資源的情形嚴重，引發內部反彈，無法順利維持內部權力平衡。所以，執政的民進黨可以和內部改革派勢力合作，成功打敗總幹事所指定的接班人馬而順利翻盤。反之，大雅區農會相較於潭子區農會而言，組織人員較爲年輕，人才甄補管道暢通，經營績效表現良好，且內部的權力平衡上，採取輪流擔任、共榮共利的運作模式，因此，即便大雅區農會與執政的民進黨市府極度不合，紅派所推舉的總幹事也能順利連任。

陸、2017 年臺中市各級農會選舉結果

本文主張，地方派系在個別農會的經營上，若能提高「農會經營績效」，或者維持「內部權力平衡」，即便與執政者不合，也能順利取得農會主導權。此主張已由上述潭子區、大雅區農會之案例比較，獲得驗證。但此論點是否能推論至臺中市其他地區農會選舉？本文依「農會經營績效」、「內部權力平衡」2 項指標來進行檢驗，搭配選舉結果，彙整如下表：

臺灣人學圖書館期刊資料庫

表 4 2017 年臺中市基層農會選舉結果一覽表

	農會經營績效		內部權力平衡	選舉結果
	盈餘＋餘絀（單位：千元）	指標		
臺中地區農會	66,614	○	○	維持現狀
豐原區農會	1,192	×	○	維持現狀
大里區農會	114,881	○	○	維持現狀
太平區農會	51,844	○	○	維持現狀
東勢區農會	27,601	○	○	維持現狀
大甲區農會	41,203	○	○	維持現狀
清水區農會	5,223	×	×	翻盤
沙鹿區農會	23,641	○	○	維持現狀
梧棲區農會	12,192	×	○	維持現狀
后里區農會	21,804	×	×	翻盤
神岡區農會	2,044	×	○	維持現狀
潭子區農會	6,858	×	×	翻盤
大雅區農會	52,660	○	○	維持現狀
新社區農會	20,137	×	○	維持現狀
石岡區農會	4,695	×	○	維持現狀
外埔區農會	12,570	×	○	維持現狀
大安區農會	5,685	×	○	維持現狀
烏日區農會	80,662	○	○	維持現狀
大肚區農會	42,366	○	○	維持現狀
龍井區農會	34,184	○	○	維持現狀
霧峰區農會	48,853	○	○	維持現狀
和平區農會	3,379	×	×	翻盤

* 農會經營績效之「盈餘＋餘絀」數據係引自 2016 年臺中市各級農會盈虧餘絀統計（臺中市府農業局，2017）；指標「○」表示經營績效較佳（排名前半段），「×」表示較差（排名後半段）。

**內部權力平衡：「○」表示達成內部權力平衡；「×」表示未能達成內部權力平衡。

資料來源：作者自行整理。

由上表可知，在「農會經營績效」、「內部權力平衡」2 項指標同時表現不佳的清水、后里、潭子、和平區等 4 個農會，在 2017 年農會改選中，確實均面臨被改革派翻盤的命運，其餘農會則維持現狀。而地方派系若同時在「農會經營績效」與「內部權力平衡」表現不佳，被翻盤機率較高；若僅有一個指標表現不佳，還是有機會維持現狀，此結果再次印證本文前述的假設。

臺灣大學學術期刊資料庫

2017 年臺中市地區農會改選後，雖然大部分仍是藍營的天下，但民進黨也順利攻下后里、潭子、和平等 3 區農會，[5] 爲瞭解地方派系與政黨在 2017 年農會改選後的勢力範圍分布，作者訪談農業局官員（C-1 與 C-2）後以瞭解各區農會三長之政黨與派系屬性後，整理成「2017 年臺中市各級農會幹部政治屬性一覽表」，並歸納成「2017 年臺中市各級農會幹部地方派系及國民黨當選席次率」如下：

表 5 2017 年臺中市各級農會幹部政治屬性一覽表

農　　會	理　事　長	常 務 監 事	總　幹　事
臺中市農會	李煥湘（紅、國）	林保獅（紅、國）	林育葦（紅）
臺中地區農會	劉水源（國）	張隆義（國）	賴溪松（國）
豐原區農會	賴秋榮（紅）	林顯洲（綠）	蔡森揚（紅、綠）
大里區農會	鄒騰垣（紅）	林永鑫（紅）	朱晉明（黑）
太平區農會	林章吉（紅）	鄧晉隆（黑）	余文欽（紅、國）
東勢區農會	劉正銘（紅）	張瑞吉（黑）	田士欣（紅、國、綠）
大甲區農會	洪德次（紅）	羅旺（紅）	黃瑞祥（紅）
清水區農會	陳東熙（紅）	黃春富（紅）	顏秋月（紅、國）
沙鹿區農會	李最（紅）	蔡榮誠（紅）	陳俊宏（紅、國）
梧棲區農會	黃明樹（黑）	王雨霖（黑）	王秝毅（黑、國）
后里區農會	張欽桐（綠）	蘇堅治（綠）	陳清琪（綠）
神岡區農會	王錦川（綠）	紀同（綠）	王偉道（綠）
潭子區農會	陳世勳（綠）	林增華（綠）	林淑茵（綠）
大雅區農會	張朝樑（紅）	賴福林（黑）	林國永（紅）
新社區農會	劉福榮（黑、國）	張恭平（黑）	羅文正（黑、國）
石岡區農會	吳維章（紅）	陸明陽（紅）	張東海（紅）
外埔區農會	鄭墉（紅）	張錦坤（紅）	李錦東（紅）
大安區農會	黃明榮（黑）	莊屋（黑）	蔡建宗（黑）
烏日區農會	魏周森（黑）	張永田（黑、國）	楊義榮（黑、國）
大肚區農會	趙國城（紅）	趙秋森（紅）	趙信賓（紅）
龍井區農會	高瑞聰（黑）	陳榮明（黑）	林裕議（黑）
霧峰區農會	陳裕承（紅、綠）	曾永濱（紅）	黃景建（紅、綠）
和平區農會	張欽兆（綠）	王結利（紅、綠）	李順冬（綠）

*「紅」代表紅派；「黑」代表黑派；「國」代表國民黨；「綠」代表傾向綠營（非指民進黨）。
資料來源：作者訪談農業局官員整理而成

[5] 翻盤農會有清水、后里、潭子、和平區 4 個，但由於清水區農會是藍營之間的內部競爭，最後係由紅派所推薦的顏秋月當選總幹事，仍歸藍營所掌握，不是因爲被民進黨攻下而翻盤，故民進黨僅攻下 3 個農會。

臺灣人文社會期刊資料庫

表 6 2017 年臺中市各級農會幹部地方派系及國民黨當選席次率

職　　銜	地方派系	派系當選席次率	國民黨當選席次率
理事長	紅　派	13/23（56.5%）	3/23（13.0%）
	黑　派	5/23（21.7%）	
	合　計	18/23（78.3%）	
常務監事	紅　派	10/23（43.5%）	3/23（13.0%）
	黑　派	8/23（34.8%）	
	合　計	18/23（78.3%）	
總幹事	紅　派	12/23（52.2%）	8/23（34.8%）
	黑　派	6/23（26.1%）	
	合　計	18/23（78.3%）	

資料來源：作者自行整理

由上述二表可知，臺中市地方派系在 2017 年臺中市各級農會的勢力分布，和以往相較有下列三點不同：

一、地方派系比例下降

雖然臺中縣地方派系第一次政黨輪替後的 2001 年，在農會仍然維持著百分百的當選席次率（蔡春木，2002：65），但經過中央 3 次政黨輪替及縣市合併後，時至 2017 年農會改選，地方派系的實力確實有明顯的下降，掌握農會的比例已降至七成八左右。

二、國民黨籍比例大幅降低

在威權時期，國民黨是採取跟地方派系結合來掌控農會，而臺中縣各級農會在第一次政黨輪替後，國民黨在農會三長幹部上，仍維持九成以上當選席次率（蔡春木，2002：65），顯示臺中縣各級農會仍是國民黨的天下，但時至 2017 年經過 3 次政黨輪替後，雖然地方派系仍維持七成以上的比例，但農會三長掛國民黨籍的情況卻是大幅度的降低，國民黨在總幹事的當選席次率僅爲 34.8%，而在理事長和常務監事的當選席次率更是降至僅餘 13%。

臺灣大學學術期刊論文授權

三、出現偏綠農會

雖然民進黨迄至 2017 年，在臺中市各級農會三長中仍是無任何席次，但現在已有部分農會總幹事出現傾綠的情形，例如：豐原、東勢、后里、神岡、潭子、霧峰、和平等 7 個地區農會。其中，豐原、東勢及霧峰地區的總幹事原本是隸屬紅派系統，顯示地方派系有向綠營靠攏的傾向。

柒、研究發現

本文經過前述整理派系在民主轉型後發展之理論爭議、分析地方派系民主化後，在農會選舉上面臨民進黨的干擾，所進行的調適作爲，以及比較臺中市潭子區與大雅區 2017 年農會改選案例後，加上整理訪談資料後，有下列研究發現。

一、地方派系的人脈網絡經營策略仍適用於封閉型的農會選舉

人際關係網絡理論認爲，地方派系的興起是基於傳統的人際關係所自然發生的，是一種「社群性關係取向」（蔡明惠，1998：14），這種傳統人際關係的網絡連結，極易因都市化的發展與人口的快速變遷，而使地方派系的人脈網路系統快速解構。但本研究發現，雖然在一般的開放性選舉上，地方派系已難在人脈網絡連結上有所著力，但農會選舉制度係屬封閉型選舉，與開放性選舉不同，只有農會會員才有選舉權與被選舉權，而由於農會組織結構較爲封閉，農民的流動與變遷較爲緩慢，使得農會會員不易爲外來人口所稀釋，且農民重視基層服務及平時的情感聯絡，而此恰好是地方派系可加以著力深耕之處。亦即，地方派系傳統的人脈網絡經營策略仍然適用於封閉型的農會選舉。欲競選總幹事者，平時就須透過理事、農會代表、農事小組長等層層向下經營，其人脈網絡是層層交疊、根深蒂固，現任者只要經營的好，外人根本難以撼動。民進黨即便是透過修法方式，讓外部人或是空降者可以拿到會員名冊，但因爲該名冊背後代表的是地方派系人脈網絡的層層連結。若平時沒有經營，即便是拿到名冊，也沒有任何著力點。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、臺中市地區農會刻意淡化政黨、派系屬性以利爭取資源

恩庇－侍從理論認爲，地方派系的形成，是國民黨政權爲了威權統治所創造的制度設計，是一種「制度性關係取向」（蔡明惠，1998：14），此種仰賴國民黨恩庇，以獲取獨占式的經濟資源而生存的地方派系，極易因政黨輪替失去恩庇者而使地方派系解構消失。但本研究發現，地方派系在民主化發展、政黨輪替成常態後，有刻意淡化政黨、派系屬性之情形，蓋若農會三長幹部有太強的政黨屬性，在民進黨執政後，恐將優先遭受無情的政治打壓。因此，即便大多臺中市地區農會目前仍屬泛藍陣營，但農會三長幹部爲求生存，多數已不願直接掛上國民黨招牌，以避免因政黨色彩太重，致遭不同政黨屬性的執政者打壓，故刻意淡化政黨、派系屬性，以利爭取資源。此外，在派系屬性上，雖然仍可勉強辨識出農會三長的派系屬性，但地方派系有遭污名化之嫌，即使年老一輩也不願刻意強調派系屬性，加上年輕一輩普遍對派系的認同度並不高，甚至豐原、東勢、后里、潭子、霧峰、和平區等農會已出現傾綠的現象。

三、臺中市紅黑派系在農會經營上已發展出一套調適作為

(一) 提高農會經營績效

隨著民主化的進展，地方派系已逐漸失去恩庇主，再也無法取得獨占或寡占的經濟利益，且農會信用部因超貸問題產生經營危機，遭政府接管的教訓歷歷在目，地方派系也深知唯有「自立自強」才能生存的道理。比起傳統的綁樁作爲，更重要的是要做出「績效」，只要能做出績效，對外不但可以應對政府的金融檢查，對內也可以讓員工分享盈餘。因此，地方派系也開始用心經營農會，引進績效管理制度，創造盈餘，來提高農會的經營績效。

(二) 維持紅黑內部權力平衡

在縣市合併前，臺中縣地方派系在鄉（鎮、市）這一層級分爲公所派、農會派，其中公所大多是由黑派掌握，而農會大多由紅派所控制，彼此相

臺灣大學圖書館期刊資料庫

安無事。然而，隨著縣市合併升格爲直轄市，區長改官派，地方派系已失去「公所」這個政治舞臺，所以在農會版圖分配上，必須重新取得紅黑派系的平衡。而區長改官派此一制度上的變革，對黑派的影響最大，因此，紅派勢必要在原有的農會版圖上讓步，才能和黑派取得平衡。依蔡春木（2002：65）研究顯示，2001 年時，地方派系在臺中縣各級農會三長當選席次率爲 100%，其中紅派約 71%，黑派約 29%。但觀察 2017 年臺中各區農會改選後三長的派系屬性可發現，地方派系整體的比例已由 2001 年時 100% 降低爲現今的 78%，其中紅派約 51%，黑派約 28%，由上述可以發現，雖然地方派系整體席次率已經降低，但降低的大多是紅派的席次，黑派的席次仍沒有大幅變動，這是由於臺中縣市合併區長改爲官派以後，地方派系已經失去了公所這個政治舞臺，而公所原先又多屬黑派所掌控，爲了彌補黑派失去公所這塊大餅的損失，故紅派在農會三長席次上對黑派有所「禮讓」，其理由就是爲了達成紅黑派系的平衡，來組成穩定的過半聯盟，達到紅黑共治的目的。

四、地方農會兩項指標表現良窳將影響地方派系與原結盟政黨間之關係

本文研究結果顯示，如果地方農會在「農會經營績效」與「內部權力平衡」這兩項指標表現較佳，則較具獨立性，可不受制於外部環境壓力；反之，若前述兩項指標表現較差，則較易受制於外部環境壓力。由此推論至地方派系與政黨結盟議題上，在「農會經營績效」與「內部權力平衡」這兩項指標表現較佳之地方農會，因具有獨立性，故較能與原結盟政黨國民黨維持「穩固的密友主義」（蔡榮祥，2014），亦即，地方派系可以超越單純之利益考量，不會僅考量利益而改投入其他派系或政黨的懷抱；至於在前述兩項指標表現較差的地方農會，則較不具獨立性，與原結盟政黨國民黨間之關係屬於「脆弱的密友主義」（蔡榮祥，2014），彼此間利益得失計算大於關係聯繫，未來較可能會選擇投靠到掌握政經資源的敵對派系或政黨之下。

臺灣大學學術期刊資料庫

五、後續研究建議

臺中市紅黑派系在縣市合併前雖然對立，但因發展出「輪流執政」與「分掌府會」的傳統，使紅黑派系權力得到平衡（陳麗雅、王業立，2016：58），彼此相安無事多年，直到 1989 年紅派廖了以當選第 11 屆縣長後，首先破壞「分掌府會」的傳統，由紅派同時取得縣長、議長職位，埋下紅黑派系心結，復又在 1997 年第 13 屆縣長選舉時，破壞「輪流執政」傳統，不願將縣長職位交棒予黑派所推代表，終於導致紅黑派系嚴重分裂，反使民進黨廖永來漁翁得利當選縣長，紅黑派系丟失縣府執政權，正式終止「紅黑分治」，而進入「紅黑共治」時代（王業立、蔡春木，2004）。而紅黑派系經此政黨輪替教訓後，一直謹守派系平衡的默契，即便紅派一向獨大，但也會對黑派加以禮遇，從農會三長席次分配上，就可看見紅派禮讓黑派的影子，所以紅黑派系在面臨民主化，甚至是縣市合併之挑戰，仍能在政壇或農會系統維持一定的實力。然則，由於政治環境的不同，其他縣市的地方派系可能發展出不同的應對策略，而有不同的命運。本文提出「農會經營績效」與「內部權力平衡」兩項指標，作爲檢視地方派系在農會選舉中能否對抗執政者之判斷基準，雖然是針對臺中市的紅黑派系在農會經營上所發展出來的初探性質研究，但主要係從財務自主及派系平衡的角度出發，應可推展至其他縣市，未來研究者也可以此兩項指標作爲檢視其他縣市地方農會或地方派系運作之參考。

參考書目

一、中文部分

丁仁方，2019，〈探索臺灣地方政治運作的基本特性〉，《臺灣民主季刊》，16(1): 141-154。Ting, Ren-fang. 2019. “Tansuo taiwan difang zhengzhi yunzuo de jiben texing” [Exploring the Basic Natures of Taiwan’s Local Politics]. *Taiwan Democracy Quarterly* 16(1): 141-154.

丁仁方、趙卿惠、李依霖，2018，〈民進黨地方侍從體制與臺灣基層民主轉型－臺南經驗的啓示〉，《臺灣民主季刊》，15(1): 45-78。Ting, Ren-fang, Qing-hui Zhao, & Yi-lin Li. 2018. “Min jin dang difang shicong tizhi yu

臺灣人學與臺灣研究

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.

王金壽，2004，〈瓦解中的地方派系：以屏東爲例〉，《臺灣社會學》，7: 177-207。Wang, Jin-shou. 2004. "Wajie zhong de difang paixi: yi pingdong wei li" [Collapsing Local Factions: The Case of Ping-Tung]. *Taiwan Sociology* 7: 177-207.

王金壽、翁立紘，2019，〈追求地方政治研究的新典範〉，《臺灣民主季刊》，16(1): 127-140。Wang, Jin-shou & Li-hong Weng. 2019. "Zhuiqiu difang zhengzhi yanjiu de xin dianfan" [To Pursue a New Paradigm of Local Political Studies]. *Taiwan Democracy Quarterly* 16(1): 127-140.

王業立、蔡春木，2004，〈從對立到共治：臺中縣地方派系之轉變〉，《政治科學論叢》，21: 189-215。Wang, Yeh-lih & Chun-mu Tsai. 2004. "Cong duili dao gongzhi: tai zhong xian difang paixi zhi zhuanbian" [From Confrontation to Cooperation: The Change of Local Factions in Taichung County]. *Taiwanese Journal of Political Science* 21: 189-215.

吳芳銘，1996，《地方派系的結盟與分化變遷之研究－以嘉義縣和高雄縣爲例》，嘉義：國立中正大學政治學研究所碩士論文。Wu, Fang-ming. 1996. *Difang paixi de jiemeng yu fenhua bianqian zhi yanjiu-yi jia yi xian he gao xiong xian weili* [*The Vissitudes of Alliance and Division of the Local Factions: The Case of Chiayi County and Kaohsiung County*]. Master thesis, Department of Political Sciences, National Chung Cheng University, Chiayi, Taiwan.

吳重禮，2002，〈台灣地區「派系政治」研究文獻的爭議：美國「機器政治」分析途徑的啓示〉，《政治科學論叢》，17: 81-106。Wu, Chong-li. 2002. "Taiwan diqu paixi zhengzhi yanjiu wenxian de zhengyi: meiguo jiqi zhengzhi fenxi tujing de qishi" [Controversy about the Research on Taiwan's Faction Politics-Learning from the Analytical Approaches of American Machine Politics]. *Taiwanese Journal of Political Science* 17: 81-106.

林佳龍，1989，〈威權侍從政體下的臺灣反對運動－民進黨社會基礎的政治解釋〉，《臺灣社會研究季刊》，2(1): 117-143。Lin, Jia-long. 1989. "Weiquan shicong zhengti xia de taiwan fandui yundong－min jin dang shehui jichu de zhengzhi jieshi" [Taiwan's Opposition Movement under Authoritarian Regime: Political Interpretation of the Social Foundation of the Democratic Progressive

臺灣大學學術期刊資料庫

Party]. *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies* 2(1): 117-143.

張佑宗、盧信宏，2014，〈國家認同與侍從主義的消失？—2000年後雲林縣的個案研究〉，《政治科學論叢》，61: 1-40。Zhang, You-zong & Xin-hong Lu. 2014. “Guojia rentong yu shicong zhuyi de xiaoshi? - 2000 nian hou yun lin xian de gean yanjiu” [Presidential Elections, National Identity, and the Decline of Clientelism in Yunlin County after 2000]. *Taiwanese Journal of Political Science* 61: 1-40.

郭正亮，1988，《國民黨政權在臺灣的轉化》，臺北：國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。*Kuo min dang zhengquan zai taiwan de zhuanhua* [*The Transformation of Kuomintang Regime in Taiwan*]. Master thesis, Department ofSociology, National Taiwan University, Taipei, Taiwan.

陳明通、朱雲漢，1992，〈區域性聯合獨占經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景資料的分析〉，《國家科學委員會研究彙刊人文及社會科學》，2(1): 77-97。Chen, Ming-tong. & Yun-han Zhu. 1992. “Qu yu xing lianhe duzhan jingji difang paixi yu sheng yiyuan xuanju: yixiang sheng yiyuan hou xuan ren beijing ziliao de fenxi” [Regional Monopoly Economy, Local Factionalism and Provincial Councillors Election: An Analysis of the Background Data of Provincial Councillors]. *Proceedings of the National Science Council: Part C, Humanities and Social Sciences* 2(1): 77-97.

陳麗雅、王業立，2016，〈縣市合併後地方議會次級團體之運作：以臺中市議會爲例（2010-2014）〉，《政治科學論叢》，67: 51-90。Chen, Li-ya & Yeh-lih Wang. 2016. “Xianshi hebing hou difang yihui ciji tuanti zhi yunzuo :yi tai zhong shi yihui weili (2010-2014)” [A Study on the Operation of the City Council Sub-Groups after the Merger of Taichung City and Taichung County (2010-2014)]. *Taiwanese Journal of Political Science* 67: 51-90.

曾雪蒨，2016，〈點名 4 農會帳目不清挨轟 中市府：無關選舉〉，蘋果新聞網，https://tw.appledaily.com/new/%20realtime/20161108/984580/，2017/6/21。Ceng, xue-qian. 2016. “Dianming 4 nonghui zhangmu buqing aihong zhong shi fu: wuguan xuanju” [Accused the 4 Farmers’ Association of Unclear Accounts. Taichung City Government Says it Has Nothing to Do with Elections]. in https://tw.appledaily.com/new/%20realtime/20161108/984580/. Latest update 21 June 2017.

黃德福，1994，〈政黨競爭與政治民主化：臺灣地區政黨體系的新挑戰〉，《選舉研究》，1(2): 199-220。Huang, De-fu. 1994. “Zhengdang jingzheng yu

臺灣大學圖書館期刊資料庫

zhengzhi min zhu hua: taiwan diqu zhengdang tixi de xin tiaozhan" [Political Party Competition and Political Democratization: New Challenges of the Political Party System in Taiwan]. *Journal of Electoral Studies* 1(2): 199-220.

黃德福、劉華宗，1995，〈農會與地方政治：以臺中縣與高雄縣爲例〉，《選舉研究》，2(2): 63-82。Huang, De-fu & Hua-zong Liu. 1995. "Nonghui yu difang zhengzhi: yi tai zhong xian yu kao xiong xian weili" [Farmers' associations and local politics: the cases of Taichung County and Kaohsiung county]. *Journal of Electoral Studies* 2(2): 63-82.

臺中市政府農業局，2017，〈2016_01_20811-90-01-2_臺中市農會盈虧餘絀統計〉，臺中市政府資料開放平臺，http://datacenter.taichung.gov.tw/swagger/OpenData/dcb93d0e-cae8-4355-ba17-161d4da207d9，2017/6/21。Agriculture Bureau of Taichung City Government. 2017. "2016_01_20811-90-01-2_tai zhong shi nong hui ying kui yu chu tong ji" [Statistics on Profit and Loss of Taichung City Farmers' Association]. in http://datacenter.taichung.gov.tw/swagger/OpenData/dcb93d0e-cae8-4355-ba17-161d4da207d9. Latest update 21 June 2017.

趙永茂，2002，《臺灣地方政治的變遷與特質》，臺北：翰蘆出版社。Zhao, Yong-mao. 2002. *Taiwan difang zhengzhi de bianqian yu tezhi* [*The Changes and Traits of Taiwan's Local Politics*]. Taipei: Hanlu Press Inc.

歐素美，2016，〈市農會人事大搬風 主秘調專員〉，自由時報，https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1000544，2017/6/21。Ou, Su-mei. 2017. "Shi nong hui renshi da ban feng zhumi diao zhuanyuan" [City Farmers' Association personnel relocation]. in https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1000544. Latest update 21 June 2017.

歐素美，2017，〈和平、清水農會總幹事候聘可能進入第 2 輪〉，自由時報網，http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1977277 ， 2017/6/21 。Ou, Su-mei. 2017. "Heping qingshui nonghui zong gan shi houpin keneng jinru di 2 lun" [Heping and Shimizu Districts Farmers' Director-General's Appointment May Enter the Second Round]. in http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1977277. Latest update 21 June 2017.

蔡明惠，1998，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的鬥爭》，臺北：洪葉文化。Tsai, Ming-hui. 1998. *Taiwan xiangzhen paixi yu zhengzhi bianqian: he kou zhen shanding yu jiezi de douzheng* [*Taiwan Villages and Towns' Factions and Political Changes: The Fight between*

臺灣大學學術期刊資料庫

“Shan Ding” and “Jie Zi” in Hekou Town]. Taipei: Hungyeh Press Inc.

蔡春木，2002，《地方派系對府會關係影響之研究：以臺中縣爲例》，臺中：東海大學公共事務碩士專班碩士學位論文。Tsai, Chun-mu. 2002. *“Difang paixi dui fuhui guanxi yingxiang zhi yanjiu: yi tai zhong xian weili”* [*Study on the Influence of Local Factions on the Relationship of Government Associations: Taking Taichung County as an Example*]. Master thesis, Executive Master of Public Affairs, Tung Hai University, Taichung, Taiwan.

蔡榮祥，2014，《雲嘉南地方派系的持續與變遷》，臺北：華藝。Tsai, Rong-xiang. 2014. *Yun jia nan difang paixi de chixu yu bianqian* [*The Persistence and Change of Local Factions in Yunlin County, Chiayi County and Tainan County*]. Taipei: Airiti Press Inc.

二、西文部分

Hicken, A. 2011. “Clientelism.” *Annual Review of Political Science* 14: 289-310.

Khan, M. H. 2005. “Market, States and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries.” *Democratization* 12(5): 704-724.

Kitschelt, H. & D. M. Kselman. 2013. “Economic Development, Democratic Experience, and Political Parties’ Linking Strategies.” *Comparative Political Studies* 46(11): 1453-1484.

Wu, N. T. 1987. *The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime*. Doctoral dissertation, Department of Political Science, University of Chicago, Chicago, IL.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄

訪談大綱

【一般版】

壹、營造有利現任者的環境

一、農會現任者係何派系？何人？

二、現任者在農會現有人脈網絡上係如何經營？成效如何？（例如：小組長）

三、現任者在農會「新進」人脈網絡上係如何經營？成效如何？（例如：如何招攬新會員加入？透過何管道？）

四、會員流動率高低？

五、改革派可否取得會員名冊？管道爲何？

六、此次選舉中，改革派有無企圖拉攏（或派壞）現任者的人脈網絡？手段爲何？有無成效？

貳、提高農會經營績效

一、農會信用部績效如何？歷年盈虧情形如何？

二、現任者在農會經營上，有無開發出新的經營策略？（推廣……）成效如何？

三、現任者是否爲績優總幹事？

四、中央、市府對農會能夠進行什麼樣干預或是補助？完全不依賴政府補助之農會有無辦法生存？爲什麼？

五、什麼樣性質的農會會傾向執政者（不論藍綠）？

參、維持內部平衡

一、現任者在農會資源分配情形如何？例如：三長、行政職位、接班安排（功績制、背景、家族化？）

二、現任主政之地方派系有無發生內鬨？

三、改革派有無採取任何手段來分化地方派系？成效如何？

肆、民進黨因素

一、執政的民進黨爲此次選舉做了甚麼努力？成效如何？

臺灣大學學術期刊資料庫

二、請問您認爲民進黨爲何無法攻下農會系統？（開放性回答）

伍、其他：農會與政黨、派系的關係

一、現在臺中市的農會跟國民黨關係爲何？有沒有已經靠向綠營？

二、臺中市傳統上農會屬紅派、公所屬黑派，公所改區長官派後，對紅黑派系勢力分布有無影響？現在農會跟紅黑派系的關係如何？

三、農會在選舉上支持對象（市議員、立委、市長）有無區別？

【農會版】

一、農會職員人數？平均年齡？進用考試人員情形？人員流動情形？

二、人員進用主要考量？（能力、背景？）

三、農會經營情形？爲何潭子與大雅信用部績效表現落差如此之大？大雅係如何經營？

四、農會會員人數若干？信用部績效表現與會員人數多寡是否有關？績效好壞最重要的因素是什麼？

五、紅黑地方派系介入農會情形？（三長？職員？經營？）農會內部有無內鬨或不合情形？

六、國民黨與農會關係爲何？爲何現在大家都不願掛國民黨招牌（與 2001 年相較少很多）？

七、農會在經營上是否需仰賴中央或地方政府的協助？若不靠政府，可否生存？

八、接班安排規劃？

九、民進黨輔選情形？

(一) 中央：修法：提供會員名冊

(二) 地方：

1. 政策：青年加農賢拜傳承、中年加農、農民大學堂

2. 干擾：查帳、遲發補助款、不補助？

十、對於民進黨的輔選係如何因應？

十一、你覺得民進黨攻不下農會的主因？

臺灣大學學術期刊資料庫

【議員版】

一、爲何潭子與大雅信用部績效表現落差如此之大？

二、農會信用部績效表現與會員人數多寡是否有關？績效好壞最重要的因素是什麼？

三、紅黑地方派系介入農會情形？（三長？職員？經營？）農會內部有無內鬨或不合情形？

四、國民黨與農會關係爲何？爲何現在大家都不願掛國民黨招牌（與 2001 年相較少很多）？

五、農會在經營上是否需仰賴中央或地方政府的協助？若不靠政府，可否生存？

六、農會接班安排規劃如何？是否引發內部反彈？

七、民進黨輔選情形？

(一) 中央：修法：提供會員名冊

(二) 地方：

1. 政策：青年加農賢拜傳承、中年加農、農民大學堂

2. 干擾：查帳、遲發補助款、不補助？

八、農會對於前述民進黨的輔選作爲係如何因應？

九、你覺得民進黨攻不下農會的主因？

臺灣大學學術期刊資料庫

Why Can't the Democratic Progressive Party (DPP) Win the Majority of the Farmers' Association Elections?

A Case Study of the 2017 Elections in Tanzi and Daya Districts in Taichung City*

*Li-ya Chen*** & *Yeh-lih Wang****

Abstract

The district farmers' associations in Taichung have long been dominated by the local Red and Black factions. Despite the fact that the Democratic Progressive Party (DPP) won more than half of the mayor positions in the municipal elections in 2014 plus the presidential election in 2016, the party failed to break the deep-rooted local faction control of Taichung district farmers' associations and achieved little success in those elections in 2017. We propose that as long as the local factions could either enhance the performances of the farmers' associations, or maintain the balance of power within the associations, the factions would be able to sustain their longstanding control over the farmers' association regardless. By looking into the farmers' associations of the Tanzi and Daya Districts in Taichung City, despite their similar backgrounds, we examined how they achieved different results in the 2017 elections, and we are therefore able to substantiate our proposed views. We also hope that such analyses would be applicable to other farmers' association elections in Taichung.

Keywords: Local Factions, Taichung City, Farmers' Association, Democratic Progressive Party (DPP), Clientelism, Democratic Transition

---

* DOI:10.6166/TJPS.201912_(82).0004
** Ph.D. student, Department of Political Science, National Taiwan University.
E-mail: liya16888@yahoo.com.tw.
*** Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.
E-mail: ylwang2008@ntu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫