政治科學論叢／第二十一期／民國 93 年 9 月／頁 189～216

# 從對立到共治：台中縣地方派系之轉變

王業立*、蔡春木**

## 摘　要

在台灣，派系政治對於地方政治生態影響甚鉅。在國民黨長期執政的一黨獨大時期，台中縣的紅、黑兩派相互對立、輪流執政的傳統，堪稱台灣地方政治「雙派系主義」的典型。而在地方政權出現政黨輪替後，台中縣地方派系之間的互動方式也產生本質上的轉變。

民國八十六年第十三屆縣長選舉由民進黨籍的廖永來入主縣政府之後，台中縣的地方政治生態即出現前所未有的重大轉變。雖然民進黨主掌縣政，不過縣議會仍由國民黨結合地方勢力而佔有絕對多數。自此以後，紅、黑兩派壁壘分明、相互對立的情形已漸不復見；代之而起的是地方派系與新興勢力之間錯綜複雜的合縱連橫關係。另一方面，縣議會中也出現愈來愈多的次級問政團體，使得府會之間的互動由過去單純的派系較勁逐漸轉變爲政黨互動，以及更複雜的次級問政團體的涉入與競逐。而到了民國九十年十二月國民黨重掌執政權之後，國民黨執政下的「一致政府」所面對的府會關係顯然與過去民進黨執政期間所面對的「分立政府」又大不相同，而台中縣政也正式進入「紅黑共治」時代。

從「紅黑對立」到「紅黑共治」；從雙派系主導到次級團體勃興，台中縣的地方派系與府會關係近年來的確產生了巨大的轉變。本論文實地觀察並深入訪談台中縣地方派系、各政黨、媒體、以及府會相關人士，

* 東海大學政治學系教授
** 東海大學公共事務在職專班碩士
收稿日期：92 年 8 月 25 日；通過日期：93 年 5 月 17 日

臺灣大學學術期刊資料庫

蒐集整理許多一手資料，提供欲了解台中縣地方政治生態，以及欲研究台灣地方派系變遷的各界人士參考。

關鍵詞：台中縣、地方派系、次級問政團體、府會關係。

# 壹、前　言

對於台灣地方派系的研究，學術界已累積了相當豐碩的研究成果。然而無論是從經濟學研究途徑，強調利益交換的「侍從主義」（clientelism）出發，或是從社會學研究途徑，傾向由關係網絡角度切入（吳重禮，2002：84），學術界對於地方派系研究的重要成果，主要仍是集中於解釋台灣政治民主化之前，國民黨一黨獨大時期地方派系的形成與發展（黃德福，1990；陳明通、朱雲漢，1992；吳乃德，1993；陳明通，1995；王振寰，1996；施威全，1996；陳介玄，1997；趙永茂，2002）。然而隨著威權體制的解構與民主轉型，地方派系本身的體質與運作方式，乃至於地方派系與政黨之間的互動，都產生了結構性的轉變（王業立，1998）。例如趙永茂即指出，隨著台灣政治與社會經濟的發展，多黨態勢的形成，以及都市化的快速發展等因素，造成商人政治（businessmen politics）、金錢政治（money politics）及黑道政治（mafia politics）的興起，已肇致政商關係以及原有政治與社經關係的重構（趙永茂，2001）。這也使得我們必須從全新的角度來觀察民主轉型後台灣地方派系的發展。

另一方面，從地方的政權易幟到民國八十九年總統大選後中央的政黨輪替，台灣的地方政治也漸由單純的一黨獨大下的派系輪政，轉變爲複雜的派系重組、結盟與政黨競爭。連一向單純的地方府會關係與互動方式，由於派系本質的轉變與政黨因素的涉入，近幾年來也都產生了微妙的變化（趙永茂，2002：447-471）。

針對這樣子的變化，本論文試圖以台中縣派系政治的變遷作爲觀察的對象。之所以會選擇台中縣，一方面固然由於地利之便以及筆者之一多年來在台中縣服務的經驗；另一方面更重要的是，長期以來台中縣的紅、黑

臺灣大學學術期刊資料庫

兩派相互對立、輪流執政的傳統，堪稱台灣地方政治「雙派系主義」（bifactionalism）（陳明通，1995：152）的典型。而在民國八十六年的第十三屆縣長選舉地方政權出現政黨輪替後，台中縣地方派系之間的互動方式即產生重大的轉變。

雖然民進黨籍的廖永來首度入主縣政府，不過縣議會仍由國民黨結合地方勢力而佔有絕對多數。自此以後，紅、黑兩派壁壘分明、相互對立的情形已漸不復見；代之而起的是地方派系與新興勢力之間錯綜複雜的合縱連橫關係。另一方面，縣議會中也出現愈來愈多的次級問政團體，使得府會之間的互動由過去單純的派系較勁逐漸轉變爲政黨互動，以及更複雜的次級問政團體的涉入與競逐。而到了民國九十年十二月國民黨重掌執政權之後，國民黨執政下的「一致政府」（unified government）所面對的府會關係，顯然與過去民進黨執政期間所面對的「分立政府」（divided government）[1] 又大不相同，而台中縣政也正式進入「紅黑共治」時代。

從政治生態學（political ecology）的角度而言，地方政治中個體的政治人物和團體，所重視的是政治權力和社經利益的汲取，爲了維護其共生個體和群體的最大利益，運用依附（patro-clientel）、結盟（coalition）與重組等手段，進行各項計畫，希望能在面臨競爭的大環境中，維護個體和群體生存與最大利益（趙永茂，1998：307-308）。從「紅黑對立」到「紅黑共治」，台中縣派系之間隨著內外環境的轉變而呈現出靈活的互動共生形態，似乎也可以成爲研究台灣地方政治生態的最佳素材。

基於以上的研究目的，本論文透過文獻分析與深度訪談，並佐以筆者之一在台中縣服務多年的參與觀察，試圖對於台中縣近年來地方派系與府會關係的轉變進行研究。深度訪談的抽樣方式採「立意抽樣法」（purposive sampling），訪談對象合計 31 人，包括台中縣地方派系的核心人士（例如：黑派前縣長陳庚金、現任黑派縣長黃仲生、紅派副縣長陳茂淵、紅派議長張清堂、黑派副議長陳芳隆等）、縣議員、縣政府行政人員、縣議會行政人員、黨工、樁腳、媒體記者等（詳細訪談名單請參見附錄）。基於研究

[1] 關於台灣地方層級「一致政府」與「分立政府」的探討，請參閱黃紀、吳重禮（2000）；吳重禮、黃紀、張壹智（2003）等相關論文。

臺灣大學學術期刊資料庫

目的以及台中縣實際的地方派系結構，訪談的對象在黨籍分布上以國民黨籍爲多（台中縣地方派系人物多屬國民黨籍），但也盡可能訪談無黨籍及其他黨籍人士，以求其週全。而在派系屬性上，受訪者中有 8 位紅派、10 位黑派、1 位楊系，其餘 12 位無派系色彩。訪談日期自九十一年七月一日起至九十一年八月三十一日止。實施步驟係以電話先約定訪談時間 30～60 分鐘，並告知訪談目的及主要訪談問題。進行訪談時先徵求受訪者之同意可否用錄音或作記錄方式進行，並盡可能的忠實記錄受訪者的意見並作訪談資料間的交互比對，以提升研究之效度。[2]

從「紅黑對立」到「紅黑共治」；從雙派系主導到次級團體勃興，台中縣的地方派系與府會關係近年來的確產生了巨大的轉變。本論文實地觀察並深入訪談台中縣地方派系、各政黨、媒體、以及府會相關人士，蒐集整理許多一手資料，提供欲了解台中縣地方政治生態，以及欲研究台灣地方派系變遷的各界人士參考。

## 貳、台中縣地方派系之轉變

台中縣在國民黨一黨統治時期早已形成紅、黑兩大派系相持不下、輪流執政的傳統。紅、黑兩派的形成肇因於民國四十年的第一屆縣長選舉，自此以後第一、三、五、七、八、十一、十二屆的縣長由紅派人士擔任；第二、四、六、九、十屆的縣長則由黑派人士執政。而自民國五十三年第五屆縣長選舉後，縣長與議長也分別由不同派系的人士擔任，兩派分掌行政與立法的均衡慣例直到七十八年的第十一屆縣長選舉後才告終止。[3] 八十六年的第十三屆縣長選舉，因派系分裂，民進黨籍候選人廖永來脫穎而出，派系輪政（紅黑分治）的傳統倏然終止。到了第十四屆縣長選舉時，國民黨提名黑派的黃仲生擊敗了競選連任的廖永來，紅、黑兩派在選前取得合作默契，台中縣進入「紅黑共治」的時代。

針對過去這幾年如此重大的轉變，本文試圖透過文獻分析與深度訪談

[2] 完整的訪談記錄及訪談問卷，請參閱蔡春木（2002：161-190）。

[3] 當時紅派聲勢高漲，黑派實力萎縮，府會分治的傳統才被打破，由紅派同時取得縣長與議長的寶座。

臺灣大學學術期刊資料庫

的方式，以了解台中縣各界的政治菁英對於地方派系未來發展的看法。一般而言，地方派系是指以爭取地方政治權力，影響地方政策制定過程，或是控制地方政經資源爲主要目標的政治團體（陳明通，1995：13-23；趙永茂，2002：238；王業立，1998：79-80）。派系是非正規的集會，其成員彼此間的結合與運作是建立在「關係」與「利益」的基礎之上（趙永茂，2002：240）。派系企圖掌握正式組織，但是難以取代正式組織。同時，地方派系的主要領導人及其追隨者之間關係的維持，均需靠個人的聯繫而非制度的維持（蔡明惠，1998：12）。然而近年來，同派系人物之間的互動方式已不同以往，早期派系人物之間靠情感的結合已逐漸淡化，取而代之的是較偏重於議題或利益的結合。不同派系人物之間因政治立場不同而對立的情況似乎也已趨緩和；即使不同派系之間，因政經利益一致而合作的狀況也並非不可能。台中縣第十四屆縣長選舉，紅、黑兩派達成合作的默契，即是明顯的例子。

由訪談資料中得知，台中縣地方政治的發展，除了外來人口與年輕一輩選民自主性較高以外，近年來地方上的派系政治生態，仍有其脈絡可尋。雖然全縣型的派系近年來已逐漸鬆動，而地方山頭型政治人物的影響力逐漸上升，但每逢大型選舉時，全縣型的派系整合仍能一定程度的凝聚各方山頭勢力，對於各項選舉結果，仍然具有舉足輕重的地位。因爲地方政治人物也很清楚，在全縣型的選舉中（尤其是縣長選舉），面對民進黨的挑戰，派系若未能整合將很難獲勝。例如一位黑派的領導人即明確表示：

> 「派系之影響力會逐漸淡化，只是時間長短問題，我想，在鄉鎮的選舉，派系還是決定能否當選的重要因素，縣長的選舉要靠整合的力量，若派系未能整合，在現今的選舉環境，很難勝選。」（A-1）

然而近年來全縣型派系力量的式微，代之而起的是地方山頭型政治人物影響力的上升卻也是不爭的事實。在訪談中不同派系的政治人物均有類似的看法：

臺灣大學學術期刊資料庫

「台灣省各縣市屬全縣型的派系不多，屬地方山頭型的派系比較多，山頭越多，個別協調掌握也越重要，時間花費也較多。隨著時空變化，政治人物基於個人利害考量，羽毛豐厚後，大都走向自立山頭，各霸一方。社會越進步，山頭越多，統合越不容易，候選人個人條件也顯得越重要。」（A-5）

「因為政黨政治，所以派系之影響力會逐漸式微，當然無法再有先前全縣型之掌控政局；地方山頭型因基於地緣關係及地方利益，比較有影響政局之可能。」（A-6）

「全縣型的派系因平時疏於整合及聯繫，有式微的現象，仍以地方山頭型的傳統性、人性化、親合力等因素，對地方影響較大。」（B-16）

另外值得注意的是，訪談中亦有多人提及政黨政治的興起，亦會對於地方派系生態造成影響。尤其在中央層級的總統或過去的省長選舉中，選民在做投票抉擇或椿腳在進行基層動員時，政黨因素可能會超越派系屬性，但這是否會直接影響派系內部的整合與分裂？在訪談中多位地方政治人物提出他們的看法：

「雖然政黨政治因素，較大型選舉選民會傾向選擇政黨，當然會直接影響派系內部，不管派系的整合或分裂如何，有待領導者之藝術了。」（A-1）

「大型的選舉肯定是選擇政黨，當然派系無法左右政黨；換言之大型選舉是因政黨而淡化了派系，但不致使派系分裂。」（A-2）

「派系的整合，經常在大型選舉中派系會分裂，但選後有時會因利益而再結合，較大型的選舉確實會成為政黨的選擇。」（B-4）

「因政黨政治之故，較大型選舉傾向選擇政黨，有時會因選擇對象之不同，導致派系會暫時分裂，但是選舉結束後，會因為利益

臺灣大學學術期刊資料庫

或其他之選舉而再有整合之跡象。」（D-1）

除了訪談資料外，本文也針對近年來台中縣縣議員與派系、政黨當選席次率、政黨依賴派系程度進行分析（參見表 1），以進一步了解近年來台中縣地方派系影響力的變遷狀況。

表 1　台中縣議員與派系、政黨當選席次率、政黨依賴派系程度分析表

| 年度 | 派系 | 派系當選席次率 | 政黨當選席次率 | | | | 政黨依賴派系程度 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 國民黨 | 民進黨 | 親民黨 | 台聯黨 | 國民黨 | 民進黨 | 親民黨 | 台聯黨 |
| 75 | 紅派 | 27/52(51.9%) | 45/52 (86.5%) | 0/52 (0.0%) | | | 24/45(53.3%) | | | |
| | 黑派 | 16/52(30.8%) | | | | | 13/45(28.9%) | | | |
| | 楊系 | 4/52(7.7%) | | | | | 4/45(8.9%) | | | |
| | 小計 | 47/52(90.4%) | 45/52(86.5%) | | | | 41/45(91.9%) | (0%) | | |
| 79 | 紅派 | 26/55(47.3%) | 43/55 (86.5%) | 1/55 (1.8%) | | | 22/43(51.2%) | | | |
| | 黑派 | 17/55(30.9%) | | | | | 14/43(32.6%) | | | |
| | 楊系 | 8/55(14.5%) | | | | | 5/43(11.6%) | | | |
| | 小計 | 51/55(92.7%) | 44/55(80%) | | | | 41/43(95.3%) | 0/1(0%) | | |
| 83 | 紅派 | 29/57(50.9%) | 38/57 (66.7%) | 5/57 (8.7%) | | | 20/38(52.6%) | | | |
| | 黑派 | 17/57(29.8%) | | | | | 12/38(31.6%) | | | |
| | 楊系 | 5/57(8.7%) | | | | | 5/38(13.2%) | | | |
| | 小計 | 51/57(89.4%) | 43/57(75.4%) | | | | 37/38(97.4%) | 0/5(0%) | | |
| 87 | 紅派 | 24/57(42.1%) | 33/57 (57.8%) | 8/57 (14%) | | | 15/33(45.5%) | | | |
| | 黑派 | 21/57(36.8%) | | | | | 15/33(45.5%) | | | |
| | 楊系 | 3/57(5.26%) | | | | | 2/33(6.0%) | | | |
| | 小計 | 48/57(84.2%) | 41/57(71.9%) | | | | 32/33(97%) | 0/8(0%) | | |
| 91 | 紅派 | 25/57(43.9%) | 21/57 (36.8%) | 11/57 (19.3%) | 3/57 (5.3%) | 2/57 (3.5%) | 14/21(66.7%) | | 1/3(33.3%) | |
| | 黑派 | 15/57(26.3%) | | | | | 7/21(33.3%) | | 0/3(0%) | |
| | 楊系 | 2/57(3.5%) | | | | | 0/21(0%) | | 0/3(0%) | |
| | 小計 | 42/57(73.7%) | 37/57(64.9%) | | | | 21/21(100%) | 0/11(0%) | 1/3(33.3%) | 0/2(0%) |

註：政黨依賴派系程度=黨籍派系候選人當選席次數/政黨當選席次數

資料來源：參考黃德福、劉華宗（1995：71），87 年及 91 年資料乃本文作者接續調查訪問所得。

臺灣大學學術期刊資料庫

從表 1 的統計資料中可發現，台中縣在七十五年、七十九年、八十三年、八十七年、九十一年的五次縣議員選舉中，地方派系的當選席次率分別爲 90.4%、92.7%、89.4%、84.2%及 73.7%，平均高於政黨的當選席次率 86.5%、80%、75.4%、71.9%及 64.9%。而在政黨依賴派系程度方面，國民黨在這五次選舉中，幾乎完全依賴紅派、黑派、第三勢力的動員系統，其政黨對地方派系的依賴程度分別是 91.9%、95.3%、97.4%、97.0%、100%。在民進黨方面，雖然歷屆之席次迭有增加，因與地方派系較無直接淵源，故其對地方派系之依賴程度爲 0%。另新成立的親民黨，在九十一年縣議員選舉中當選三席，其中一席在地方上是屬紅派，因此對地方派系之依賴程度爲 33.3%。台聯黨與民進黨情況類似，在九十一年縣議員選舉中所當選的兩席並無明顯的地方派系屬性。另外從表一的統計資料中有幾點特別值得注意：首先，整體而言，在連續五屆的縣議員選舉當中，地方派系的當選比例均高於政黨的當選比例，但無論是派系的當選比例或是政黨的當選比例似乎都在下降中；反而是非派系及無黨籍的當選比例逐次攀升，尤其是無黨籍縣議員的當選比例逐漸增加，這似乎與台灣政黨政治的整體發展方向背道而馳。其次，雖然派系的當選比例以及政黨的當選比例逐漸下滑，但國民黨對地方派系的依賴程度卻是不減反升，此點也值得研究台灣地方政治的各界人士進一步觀察。

如同許多研究者所主張，派系是一種衝突的團體，是一種非正式的組織，派系因選舉而產生。在台中縣，從早期的紅、黑輪流執政，到民國七十年代「黨外」的出現、第三勢力的崛起、乃至於紅長黑消的發展，地方政治生態的變化是非常迅速且詭譎的。而進入到民國八十年代，政黨競爭逐漸出現，使得原本複雜的派系關係，又增添了政黨政治的變數。到了九十年代，中央政權輪替，地方上也進入多黨競爭時期，地方派系與政黨之間的互動與重組，再度改變了地方政治生態的面貌。如今欲了解台中縣的地方派系生態，已經無法單純的完全只用從前的紅、黑雙派系的觀點去解析，例如民進黨在台中縣的發展，部分地方人士認爲，也應被視爲地方派系生態中不可忽視的一環。[4]

[4] 過去楊家實力雄厚時，有人稱其為「灰派」，大有與傳統的紅、黑兩派成三足鼎立之勢。

臺灣大學學術期刊資料庫

如果我們以地方派系領導人的更迭作爲觀察地方政治生態變化的指標則可發現，國民黨在台中縣派系領導人時有更迭，其最主要原因乃在於每次的選舉，均會造成派系的重組或分裂。近年來全縣型的派系有逐漸式微的現象，代之而起的是地方山頭型的派系林立，而派系的領導方式，也由以前的個人領導逐漸演進爲集體領導的方式（詳如表 2）。在民進黨方面，長久以來中央的集體領導方式，也逐漸影響到地方。在台中縣民進黨

表 2　台中縣派系主要領導人記事表

| 年　份 | 派　系 | 主 要 領 導 人 | 記　事 |
|---|---|---|---|
| 40 年起 | 紅　派 | 林鶴年 | 杕紅黑兩派之形成，溯自民國 40 年第一屆縣長的選舉開始。<br>杌陳水潭 45.2.14 病逝於第二屆縣長任內，其夫人陳林雪霞被視爲精神領袖，李卿雲爲實際領導人。<br>杈第七屆縣長選舉時，蔣經國主政，提拔青年才俊參選，國民黨遂不再提名派系強硬派人士參選，兩派的領導人協商取得遊戲規則；明定兩派輪流執政，一任兩屆縣長，但人選必須雙方同意才能提名。<br>杷第七、八屆縣政由紅派陳孟鈴掌政，第九、十屆由黑派陳庚金執掌縣政，第十一、十二屆由紅派廖了以掌政；第十三屆因紅、黑派系內部分裂，民進黨廖永來取得政權，「紅黑分治」終止。<br>杼民進黨執政後，在台中縣有兩大派系主流，一是由前國大利錦祥等領軍的新潮流系，一是由立委林豐喜執兵符的美麗島系（現稱新動力）。<br>杽第十四屆縣長選舉，國民黨提名黑派黃仲生參選獲勝，紅黑兩派在選前取得默契，是「紅黑共治」的來臨。 |
| | 黑　派 | 陳水潭 | |
| 45 年起 | 紅　派 | 林鶴年 | |
| | 黑　派 | 李卿雲 | |
| 61 年起 | 紅　派 | 林鶴年 | |
| | 黑　派 | 李卿雲 | |
| 71 年起 | 紅　派 | 林鶴年、蔡鴻文 | |
| | 黑　派 | 李子駿、陳　川、陳庚金 | |
| 79 年起 | 紅　派 | 蔡鴻文、陳孟鈴、劉松藩、廖了以 | |
| | 黑　派 | 陳庚金、李子駿 | |
| | 楊　系 | 楊天生 | |
| 87 年起 | 紅　派 | 劉松藩、劉銓忠、廖了以、黃正義 | |
| | 黑　派 | 陳庚金、顏清標、陳傑儒、黃仲生 | |
| | 楊　系 | 楊天生 | |
| | 新潮流系 | 利錦祥、邱太三、郭俊銘、簡肇棟、廖永來 | |
| | 新 動 力 | 林豐喜 | |

資料來源：作者自行整理。

而民進黨興起後，亦有人稱其為「綠派」，在部分地方人士眼中，其不過是有別於紅、黑兩派之外的另一個派系。

臺灣大學學術期刊資料庫

有兩個主要派系：新動力（原美麗島系）由現任立委林豐喜執掌兵符，另外新潮流系則由現任立委邱太三、郭俊銘、簡肇棟、前縣長廖永來，及前國代利錦祥掌權。在廖永來執政時期，其領導方式即採集體方式決定各項政策。台中縣的派系政治，地方派系的動員能力，靠派系結構是否堅強，一旦有良好的派系基礎，在人員與經費之徵集或活動與工作上均較容易推展。地方派系彼此之間的互動，在地方議會中，較著重議題的結合與利益之取得及交換。因爲議題的結合，可突顯其對公共政策關心的目標；而利益之取得及交換，可維繫派系結構彼此繼續結盟的意願，也是派系政治之所以產生的重要理由之一。

# 參、台中縣府會關係之轉變

在台中縣府會關係的互動上，地方派系一直扮演著重要的角色。在國民黨長期執政期間，歷任縣長與議長等重要職務均係出身派系人物；傳統的派系輪政及紅黑分治，使府會相安無事。然而在民國八十六年底的縣長選舉一役，形成紅黑兩派及民進黨三黨派競爭的局面，民進黨勝出後，仍要面對由國民黨地方派系佔多數的議會。而在民進黨執政時期的府會關係卻與國民黨執政的府會關係大不相同。另外近年來縣議會中次級問政團體也紛紛成立，由議會次級團體的形成，也足以證明全縣型地方派系已逐漸鬆動。在下文中，即針對台中縣地方派系在不同時期的府會關係互動上所扮演的角色進行探討：

## 一、紅黑分治時代

台灣未實施地方自治前，在地方是先行成立參議會，各縣市長則以官派任之。而到了民國三十九年至四十年間，縣市長開始實施民選。台中縣第一屆縣長參選人計有豐原陳水潭、清水蔡卯生、霧峰林鶴年、東勢陳振順及神岡呂大椿等人。當時選務工作未上軌道，提名制度不健全，助選人員也漫無限制。選舉採兩輪絕對多數決制，當時的候選人以陳水潭的實力最強勁，在第一次投票時，他獲得七萬餘票，其他四位候選人票數分散，總共獲得九萬餘票；陳水潭未獲得過半數選民的支持，因此未能當選。等

臺灣大學學術期刊資料庫

到第二次投票時，由最高票的陳水潭與第二高票的林鶴年對決，蔡卯生、陳振順、呂大樁退出選舉後，反而全力輔選林鶴年。選舉結果林鶴年當選，陳水潭敗北。

台中縣派系的產生，其實就是從第一屆縣長選舉開始，而在第一輪投票時就已萌芽，至第二次投票時，陳、林兩派已是壁壘分明，形成對立的局面。競選期間，兩邊人馬衝突對峙似乎一觸及發，局勢很混亂。至於後來陳、林兩派爲何冠以黑、紅兩派稱之，則是眾說紛云，其中一說是，兩邊的競選旗幟及宣傳品顏色不同，陳派喜用黑色，林派喜用紅色；就連後來派系人物致贈匾額都採用不同顏色以爲區分。後來在派系的稱呼上，由陳、林兩派演進爲黑（陳派）、紅（林派）兩派。[5] 第二屆縣長則由陳水潭當選，在兩次競選縣長期間，雙方班底大致底定，在各個鄉鎮兩方人馬都排出陣容堅強的佈置人員（詳如表 3），各扶其主，而逐漸形成全縣型兩大派系對壘之形勢。

由台中縣紅、黑兩派起源核心人物及各鄉鎮所佈置人員名單中可發現，兩派的地方精英到現在的地方政治家族，實有相當的關聯性。例如早期林派重要成員劉雲騰係林鶴年在大甲鎮所佈置的人員之一，後來擔任台中縣第一、二、三、四、五、六屆的縣議員，其子劉松藩由基層民代到中央民代；現任立法委員，曾任立法院長又是派系領導人物。在其家族當中，劉銓忠是現任立法委員，劉松齡是大甲鎮農會總幹事，而且在紅派的勢力當中，深具影響力。另紅派核心人物也是豐原鎮長廖忠雄，其子廖了以亦接續其父親政治資源擔任兩屆的豐原市長，之後當選兩屆的縣長，也是紅派的領導人之一。新社鄉的林南山，曾擔任三屆的縣議員，其子林宏文接續其資源擔任一屆的縣議員及兩屆的東勢鎮長，其媳婦林劉碧霞也接續林宏文的政治資源擔任一屆的縣議員。

在黑派方面，陳水潭在豐原鎮佈置的人員邱秀松擔任一、二屆議員及第三屆議長，梧棲鎮王子癸擔任第三屆補選議長、第四屆議員及第五、六屆議長，後來轉任第六屆縣長。沙鹿鎮佈置的人員李卿雲，接續陳水潭的

[5] 此說法乃根據筆者訪談林南山之子林宏文所得。林南山係林鶴年當年競選縣長時在新社鄉所佈置的人員，後來擔任第四、六、七屆縣議員，其子林宏文曾任第九屆縣議員及兩屆的東勢鎮長。

期刊資料庫

表 3　台中縣紅黑兩派起源核心人物及各鄉鎮佈置人員分析表

| 紅派核心人物 | 鄉 鎮 別 | 佈置人員 | 黑派核心人物 | 鄉 鎮 別 | 佈置人員 |
|---|---|---|---|---|---|
| 領導人：林鶴年<br>軍　師：馬象麟<br>核心人物如下：<br>李晨鍾、張振輝<br>王　地、蔡卯生<br>廖忠雄、許雲鵬<br>劉雲騰、蔡爲宗<br>蔡欣堂、張培光<br>吳勁寒、林有禮 | 豐原鎮 | 王　地<br>廖畢萬<br>張文地 | 領導人：陳水潭<br>軍　師：劉國泰<br>核心人物如下：<br>林有德、陳木火<br>邱秀松、謝銀連<br>陳添旺、朱　進<br>何居福 | 豐原鎮 | 邱秀松<br>謝銀連<br>甘吉昌 |
| | 東勢鎮 | 張運添<br>廖阿甲<br>劉阿全<br>林秋枝<br>葉廷祥 | | 東勢鎮 | 吳德水<br>朱　湖<br>廖建章 |
| | 新社鄉 | 林南山<br>劉福才 | | 新社鄉 | 彭煥郎 |
| | 和平鄉 | 無 | | 和平鄉 | 無 |
| | 石岡鄉 | 劉　雍<br>郭阿魁 | | 石岡鄉 | 黃演熾 |
| | 后里鄉 | 林永泉<br>張信忠 | | 后里鄉 | 張我湖 |
| | 外埔鄉 | 許雲鵬<br>黃敦厚 | | 外埔鄉 | 朱　進<br>劉壽祿 |
| | 大甲鎮 | 劉雲騰<br>王紹琪 | | 大甲鎮 | 郭秋漢 |
| | 大安鄉 | 李晨鍾<br>黃坤振 | | 大安鄉 | 黃炎仲 |
| | 沙鹿鎮 | 蔡鴻文<br>紀金選 | | 清水鎮 | 陳　春<br>楊天賦 |
| | 清水鎮 | 蔡卯生<br>蔡江寅<br>楊松齡 | | 沙鹿鎮 | 李卿雲<br>陳　曾 |
| | 梧棲鎮 | 尤世景<br>陳瑞年 | | 梧棲鎮 | 王子癸<br>王山君<br>李義修 |
| | 龍井鄉 | 陳壬申<br>陳新彰 | | 龍井鄉 | 張瑞昌 |
| | 大雅鄉 | 張文德<br>張景鈴 | | 大雅鄉 | 蔡文松 |
| | 大肚鄉 | 趙文謙 | | 大肚鄉 | 黃朝應 |
| | 潭子鄉 | 林大亨 | | 潭子鄉 | 林萬枝<br>呂國梁 |
| | 烏日鄉 | 林火拿 | | 烏日鄉 | 陳添旺 |
| | 霧峰鄉 | 林錫爵 | | 霧峰鄉 | 曾申甫<br>林珠茹<br>林躍蛟 |
| | 太平鄉 | 余炳煌 | | 太平鄉 | 宋茂盛 |
| | 大里鄉 | 林汝文 | | 大里鄉 | 林汝定 |
| | 神岡鄉 | 林喜榮 | | 神岡鄉 | 林成德 |

資料來源：作者自行整理。

臺灣大學學術期刊資料庫

政治資源成爲派系領導人物，其子李子駿也當選第一屆增額立委。綜上分析，派系核心人物及鄉鎮所佈置人員，薪火相傳，綿延不斷，除少數有變動外，幾乎把持整個台中縣的政治資源，兩派的地方精英及家族成員，後來大都成爲派系的主流幹部，遍布台中縣的府、會及鄉鎮層級。

台灣實施地方自治五十餘年來，地方派系也隨之形成至今。[6] 地方派系對地方政治生態的影響，各有褒貶：有人認爲派系活動促進政治參與，有助於地方自治的成長；也有人認爲派系操控地方政治，成爲民主政治發展的絆腳石。但無論如何，地方派系雖屬於非正式政治力量（informal politics）（趙永茂，2002：337），但長期以來卻透過選舉等手段來支配、干預政治權力與行政運作等正式政治（formal politics）的層面，以影響並獲得地方上壟斷性政經資源的分配，則是個不爭的事實。自解嚴以後，雖然各種政治新興勢力不斷出現，但許多仍與派系脫離不了關係。即使以形象清新爲號召的民進黨，在派系力量雄厚的地區，也與派系維持深淺不一的關係。國民黨在一黨獨大時期，以黨意結合派系，再以派系操縱地方政壇。解嚴以後，國民黨面對在野黨的挑戰，對派系依賴更深。在台中縣的政治生態也是如此，但以前是操控，如今則是依賴。例如，民國八十六年底，國民黨開放紅、黑兩派各推出一人選，參選第十三屆縣長一職，結果雙雙敗選，可見國民黨已不再是操縱派系，而是依賴派系。而在縣議員（參見表 1）及鄉鎮市長的提名上，國民黨對於地方派系的依賴也未曾稍減。

在國民黨仍可操控派系的時代，前台中縣縣長陳庚金就認爲，派系雖可左右選情，但在派系輪流執政的制約下，國民黨提名的人選均能獲得勝選，派系雖分立，卻能良性競爭。自第五屆縣長選舉後，縣長與議長也分別由不同派系的人士擔任，兩派分掌行政與立法的均衡慣例直到七十八年的第十一屆縣長選舉後才告終止。在國民黨主控下的紅、黑分治時代，府會關係大部分時間是平衡而和諧的，縱然行政機關與議會之間有意見相左時，均能透過派系秘密會議及黨部居中協調不同派系間的歧見而得到解

[6] 關於地方派系的起源，有學者認為可追溯自日治時期甚至清代，但此議題非本論文討論的重點。但多數學者所同意的事實是，現存於各縣市的地方派系，大多數乃光復後隨著地方選舉的舉辦而逐漸形成的。

國立臺灣大學政治學系 國家安全學術期刊資料庫

決。[7] 因黨中有派，派中有系，誰當選中央民代或行政首長，必然都是派系中的領導核心。這些領導核心份子，自然是派系會議的主要成員。

民國七十年代後期，紅派勢力達到高峰，黑派力量相對式微，而國民黨的主控能力也大不如前。七十八年紅派廖了以當選第十一屆縣長後，七十九年初的第十二屆議長改選，亦由紅派的林敏霖與何泗聰拿下正、副議長寶座，台中縣府會分治的政治慣例就此打破。八十二年廖了以連任成功，紅派繼續執政，而在八十三年初，黑派試圖結合民進黨與楊天生系統而欲奪回議會的主導權，但最後仍功敗垂成（楊英杰，1996）。台中縣長久以來府會之間平衡而和諧的互動關係已產生變化。

## 二、民進黨執政時代

八十六年的第十三屆縣長選舉，因派系間的對立與派系內的分裂，造成國民黨竟然報准黑派的郭榮振、紅派的徐中雄二人參選的奇特現象。另外紅派的劉銓忠也自行脫黨參選。最後由民進黨提名的廖永來，以 37.6% 的得票率獲勝（國民黨報准參選的兩位候選人合計得票 53.6%），不但一舉打破台中縣長期以來由紅、黑兩派輪流執政的局面，也造成國民黨首度在台中縣失去執政權。然而一個多月後舉行的第十四屆縣議員選舉，國民黨仍拿下 57 席中的 33 席（57.8%），而地方派系的當選率仍高達 84.2%（參見表 1）。面對首度失去執政權之後的府會新形勢，紅、黑兩派也打破往例，在縣議會中實行「紅黑共治」：由黑派的顏清標擔任議長，而由紅派的張清堂出任副議長。[8]

另一方面，在第十三屆縣長及第十四屆縣議員選舉後，台中縣亦形成行政部門是由民進黨所掌控，立法部門則由國民黨居多數，即行政立法分治的局面。面對此種首度出現的「分立政府」局面，台中縣的府會互動關

---

[7] 根據筆者查訪及親自觀察得知，所謂「派系秘密會議」，乃是由同派系的領導者依事實需要，以不定時、不定點召集核心幹部，採「秘密」的方式進行座談、會議或宴會。會中達成的共識或決議，內容經常是地方政府的重要決策與執行、候選人的提名、候選人的政見、派系的計畫等等。

[8] 在台中縣第十四屆縣議會的五十七席縣議員中，紅派縣議員有 24 位，黑派縣議員有 21 位，參見表 1。

臺灣大學學術期刊資料庫

係即立刻面臨前所未有的挑戰。長久以來，台中縣的地方派系透過選舉動員及組織運作而取得政權，而在府會關係上，便是直接透過地方派系及黨部的居中協調而得以順利運作。有時派系會議儼然就是縣政府制定政策及府會議案協商機制的主要場所。而在一般事務上，派系議員也很容易逕自就找縣府官員直接洽商解決。然而自從廖永來執政後，許多受訪者在接受筆者訪談時就表示，分屬不同政黨的行政與立法機關之間的運作，例如縣政府向議會提出的議案，其協商方式及空間，就遠不如過去順暢。

另外一個值得觀察的現象是，針對台中縣政權輪替後政黨政治的轉變，台中縣議會從第十四屆開始，已不再是由國民黨一黨所能完全掌握，而各種利害相關的次級問政團體卻如雨後春筍般紛紛出現，例如有「日新會」、「同心會」、「新政會」、「正言會」、「三人小組」等（詳如表 4）。縣議員之間因利益、議題、派系的相互結合，陸續成立問政團體，

表 4　台中縣第十四屆議員次級問政團體成員派系背景分析表

| 問政團體 | 成　　員 | 派　系　背　景 | 備　　考 |
|---|---|---|---|
| 日新會 | 陳芳隆、林茂裕、陳萬通、游繼岳、詹敏豐、劉松梧、張愛卻、蘇麗華、姚應龍、蔡順源、林汝洲、張滄沂。 | 全會隸屬黑派的組合。 | 召集人：陳芳隆 |
| 同心會 | 陳詩哲、朱麗珠、蘇慶雲、楊永昌、林碧秀、余文欽、蔡黃金雀、蕭隆澤、李素貞、何秀英、陳健楷。 | 全會隸屬紅派的組合。 | 召集人：楊永昌 |
| 新政會 | 張立傑、張瀞分、江勝雄、黃錫嘉、劉進旺、蔡錦雄、賴瑞珠、戴萬福、紀昭印、林仲毅、林明比、陳啓瑩。 | 戴萬福、陳啓瑩屬楊系，另李月梅屬楊系未參加。餘屬紅派但傾向與楊系議題之結合。 | 發言人：張立傑 |
| 正言會 | 陳萬通、游家章、林素真、吳金生、楊秋雲、葉玉錦、張獻能、楊界華。 | 除葉玉錦爲紅派外，餘爲黑派之組合。 | 召集人：陳萬通 |
| 三人小組 | 林耀輝、陳文書、林榮進。 | 全組隸屬黑派的組合。 | 召集人：林耀輝 |
| 民進黨團 | 方昇茂、劉坤鱧、林竹旺、廖述鎮、黃丙煌、蔡嘉藤、劉錦和、張文懷。 | 全團爲民進黨員。 | 召集人：方昇茂 |
| 未參加者 | 叢樹林、王建靜。 | 均屬國民黨員，王建靜屬黑派。 | |

資料來源：作者自行整理。

臺灣大學學術期刊資料庫

民進黨議員亦自組黨團。全體議員除議長（黑派）、副議長（紅派）外，代表黑派的「日新會」有 12 人；紅派的「同心會」有 11 人；以紅派與楊系爲班底的「新政會」有 12 人；「正言會」有 8 人，7 人屬黑派，1 人屬紅派；「三人小組」有 3 人，屬黑派；「民進黨團」有 8 人；未參加任何次級問政團體者有 2 人。另外黑派縣議員陳萬通同時加入日新會及正言會，合計爲 57 人。

至於從第十四屆議會開始，爲何會出現許多的次級問政團體？各方說法頗不一致。有人認爲這些次級團體僅具聯誼性質，有人認爲這是派系進一步分化的結果。也有人認爲次級團體的形成主要是爲了集中發言火力，以做好監督行政機關的工作，也有人指出這是靠著「團結力量大」，藉著「人多勢眾」容易讓行政單位不敢忽視。較多的看法是，議會次級團體仍然多由同派系之成員所組成，且主要還是利益的結合。針對這個問題，在此次的研究中，我們將受訪者所提出許多不同的看法整理如下：

> 「次級團體形成因素很多，最主要是利益結合及勢力之延伸，例如早期藉由結拜兄弟後來再由幕後龍頭提供金援；具體影響則在議會形成一股勢力，合縱連橫、左右政策或向行政機關左右行政資源及運用，亦兼具聯誼性質。」（A-6）

> 「議會次級團體的成立，關係利益結合，有較大發揮空間，對於某些議題亦較能產生影響之作用，有時也兼具聯誼性。」（B-2）

> 「議會次級團體的形成，主要是其本身個人利益，再加上派系屬性的結合，且同派之間亦出現兩、三個次級團體，主要是利益結合的運作，不可能是純聯誼性質。」（B-4）

> 「派中有派、黨外有黨，本是民主政治應有的『原象』，台中縣議會分多個次級團體聯誼性質有之，政黨派系屬性亦有之；其目的在集中火力對某一議題發揮高度的攻擊的威力或為打擊異己，集中火力使異己成為砲灰。」（B-8）

臺灣大學學術期刊資料庫

「議會次級團體的形成與地方派系的結合，有因利益而結合，有因問政的議題而結合，但其基本條件是，結合者大都是同派系之間的結合。」（B-16）

「次級團體有的因政黨，有的因派系而形成，多是以整體力量影響縣府的公共政策。」（C-2）

「議會次級團體形成因素仍為同派系議員之組成團體，目前大部份用來向縣政府施壓或以多數議員的席次讓政府的主管加以重視，其欲爭取經費比較輕而易得。」（D-3）

無論次級團體組成的動機爲何，近年來台中縣議會中次級問政團體的大量出現，不但象徵著國民黨控制力量的衰退，或許也可爲全縣型地方派系力量的式微提供了另一項佐證。

## 三、紅黑共治時代

民國九十年的第十四屆縣長選舉，國民黨在台中縣提名黑派黃仲生參選，擊敗了競選連任的廖永來而獲勝。紅、黑兩派在選前即取得合作默契，開創台中縣「紅黑共治」時代的來臨。黃仲生入主縣府之後，承諾選前默許的「紅黑共治」，其中最明顯的例子，就是任命紅派陳茂淵擔任副縣長。而在第十五屆的縣議會中，也延續十四屆「紅黑共治」的模式，由紅派的張清堂擔任議長；而由黑派的陳芳隆出任副議長。

就筆者在實際觀察地方派系之運作得知，所謂紅、黑兩派共治現象，其實本質上仍然不脫「政治利益」的結合。對國民黨的地方派系而言，民進黨的崛起，迫使紅、黑兩派分治傳統無法持續，十三屆縣長選舉的失敗，使紅、黑兩派深刻感受到「合則成、分則敗」的教訓。面對民進黨的挑戰，地方政治精英所作出的理性選擇，才是促使紅黑共治此一政治現實出現的重要因素。就行政與立法之間的互動關係而言，第十四屆縣長及第十五屆縣議員選舉後，台中縣的行政與立法部門回復由國民黨一黨掌控的「一致政府」，但此時紅黑共治下的「一致政府」與過去長久以來紅黑分治下的「一致政府」，在本質上是有所不同的。

臺灣博碩士學術期刊資料庫

另外一方面，隨著第十五屆議員的就職開始，縣議會各次級團體的生態也大幅改變。第十四屆議會的「日新會」與「正言會」合組「山海屯聯盟」，「新政會」及「同心會」改變不大。民進黨團以反對黨自居，另外台聯黨兩名議員及親民黨四名議員，則是自組黨團但仍保持與其他次級團體間議題結合的可能性。議會內各次級團體的組合多半是以原有派系爲基礎，包括了黑派、紅派及第三勢力。例如「山海屯聯盟」係屬黑派；「 同心會 」是以紅派議員爲骨幹；「新政會」在派系上仍屬紅派。各問政團體其背後既然仍是以派系爲支撐骨幹，其在議會上所表現出的問政風格自然也有所不同。

第十五屆議員從報到開始，各次級問政團體隨即成立（詳如表 5），代表黑派的「山海屯聯盟」有 14 人；代表紅派的「同心會」有 15 人；以紅派與楊系爲班底的「新政會」11 人，其中 1 人於任期內病故，因此，新政會只有 10 人；「跨黨聯盟」有 11 人，其中民進黨 5 人、國民黨 1 人、親民黨 3 人、台聯黨 2 人，都是新議員的組合；加上民進黨團 11 人；親民黨團 4 人（其中 1 人爲紅派）；台聯黨團 2 人，合計有 57 人。

由以上的分析可得知，台中縣議會中的次級問政團體與原有的地方派系是息息相關的。但綜合訪談資料暨親自觀察得知，次級問政團體與傳統的地方派系在府會關係的運作模式上卻顯有不同。過去派系對府會運作的影響，經常是透過政黨協商或派系領導人或是派系會議即可約束同派系議員的動向，形成固定的運作方式。但是自從次級問政團體的成立開始，他們之間的結合雖然大多是同派系間之結合，亦有不同派系之結合。有的係因利益、議題相同而結合，有的純爲個人利益及勢力的延伸而參與問政團體。問政團體非但組成份子複雜化，問政團體在議會形成一股勢力，合縱連橫，藉以向縣政府施壓，進而影響決策及行政資源，其運作方式顯然不同於傳統派系的方式。而問政團體組成因素的多元化，也使得傳統的府會之間的互動方式並無固定的軌跡可循，在本論文中，僅是首度呈現出此種現象，至於其可能產生諸多方面的影響，由於觀察時間尚短，仍有待未來進一步的研究。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 5　第十五屆議員次級問政團體成員派系背景分析表

| 問政團體 | 成　　員 | 派　系　背　景 | 備　　考 |
|---|---|---|---|
| 山海屯聯盟 | 陳萬通、林素真、陳芳隆、林茂裕、林建堂、王永通、張滄沂、楊秋雲、顏榮燦、顏水滄、游家章、游繼岳、詹敏豐、林啓森 | 全聯盟隸屬黑派的組合。 | 召集人：陳萬通 |
| 同心會 | 張清堂、陳詩哲、朱麗珠、蘇慶雲、楊永昌、林碧秀、余文欽、蔡黃金雀、尤碧鈴、謝震穎、陳本添、羅永珍、李榮鴻、王年杉、何秀英 | 全會隸屬於紅派。 | 召集人：張清堂 |
| 新政會 | 張瀞分、張立傑、江勝雄、黃錫嘉、劉進旺、蔡錦雄（於任期內病故）、賴瑞珠、戴萬福、紀昭印、楊忠諺、李月梅 | 戴萬福、李月梅屬楊系，餘屬紅派；但傾向與楊系議題之結合。 | 發言人：張立傑 |
| 跨黨聯盟 | 吳富亭、王永通、許水彬、劉淑蘭、黃存忠、何欣純、陳清龍、段緯宇、洪金福、王憲堂、高基讚 | 爲國民黨、民進黨部分議員及親民黨三名議員、台聯黨兩名議員組合。 | 召集人：吳富亭 |
| 民進黨團 | 蔡嘉藤、方昇茂、劉錦和、林竹旺、廖述鎮、吳富亭、許水彬、劉淑蘭、何欣純、黃存忠、何明杰 | 全團爲民進黨員。 | 召集人：方昇茂 |
| 親民黨團 | 王加佳、段緯宇、陳清龍、洪金福 | 爲親民黨員，王加佳屬紅派。 | 召集人：陳清龍 |
| 台聯黨團 | 王憲堂、高基讚 | 爲台聯黨員。 | 召集人：王憲堂 |

資料來源：作者自行整理。

# 肆、研究發現

台灣地方政治之運作與派系政治息息相關，然而隨著民主化的發展、政黨政治的出現與地方政權的輪替，地方派系與府會互動也出現許多本質上的轉變。本文以近年來台中縣地方派系與府會互動的轉變作爲研究對象，根據文獻分析、訪談結果及觀察所得，可歸納重要研究發現如下：

## 第一、台中縣地方派系的轉變

臺灣大學學術期刊資料庫

地方派系的運作方式會隨著政經環境的變遷而改變，台中縣傳統的地方派系，其領導方式已漸由一人領導逐漸走向集體領導。而經過半世紀的競爭、對立、分裂與重組，地方派系也逐漸呈現多元化的現象；全縣型的地方派系逐漸鬆動，地方山頭型政治人物影響力日增。解嚴以後進入政黨競爭時期，地方派系與政黨的結盟方式，也由一派一黨逐漸走向一派多黨。雖然傳統的紅、黑兩派在台中縣仍具有相當的影響力，但在地方政治的場域中，已有更多不容忽視的行爲者加入。

就政黨競爭的影響而言，從訪談資料中可得知，許多地方政治人物均指出，在全國性的選舉上（例如總統大選或是過去的省長選舉），政黨因素較爲重要；但在縣長選舉時，面對民進黨的競爭，派系間能否整合，則成爲影響勝負的關鍵；而在多席次的立法委員、縣議員選舉，或是基層的鄉鎮市長及農會選舉上，地方派系或山頭勢力的影響力仍舉足輕重。

另一方面，在地方與中央政權先後輪替後，傳統上屬於國民黨的地方派系與支持椿腳、網絡更加鬆動、脆弱。根據本文訪談發現，對國民黨不滿的家族、派系與財團、椿腳勢力，未來不無投奔綠營的可能性，或接受民進黨地方黨部或相關派系的吸收；部分也有可能選擇靠近、結盟的方式，逐漸異幟，使民進黨地方黨部及其原有的地方派系更爲堅實、壯大。國民黨與地方派系在政黨輪替等大環境改變之下，其之間的互動勢必受到民進黨的衝擊，將逐漸鬆散、式微。

另外本研究也發現，早期派系人物之間靠情感的結合已逐漸淡化，取而代之的是較偏重於議題或利益的結合。不同派系人物之間因政治立場不同而對立的情況似乎也已趨緩和；即使不同派系之間，因政經利益一致而合作的狀況也並非不可能。台中縣第十四屆縣長選舉，紅、黑兩派達成合作的默契，即是明顯的例子。第十三屆縣長選舉的失敗，促使台中縣傳統的地方派系由「紅黑分治」走向「紅黑共治」，此種派系互動新模式的出現，其未來的發展仍值得進一步的觀察。

台中縣傳統紅、黑兩派及第三勢力的存在，對地方政治仍有明顯之影響，此由表一中近幾屆縣議員中派系當選席次率即可明顯看出。同時從近兩屆各派系在議會中所佔有的席次觀察得知，紅派席次仍多於黑派，而楊系的席次佔最少。整體而言，台中縣議員的席次仍由派系所把持居多，但

臺灣大學學術期刊資料庫

有逐年減少席次的趨勢。然而在歷屆各項選舉投票率統計中，因爲派系的動員能力逐漸鬆散、鄉村地區外出人口的增加，及都會化等因素的影響，以致投票率有下降的趨勢，這是否會影響未來派系的當選席次率，實有待進一步的觀察。另外有一種現象，現任議員除了表現服務選民較積極者可連任外，因爲政黨競爭、政黨的提名人數過多以及參選爆炸等因素，每屆幾乎淘汰一半或一半以上的議員；而無黨籍議員當選的比率，似乎也有逐漸上升的趨勢，這也是另外一項在研究地方政治生態上值得進一步觀察的現象。

## 第二、台中縣府會關係的轉變

在台中縣的府會互動關係上，傳統上地方派系居間扮演著重要的角色。由於歷任縣長與議長等重要職務均是地方派系的領導人，並且在派系輪政、紅黑分治的傳統下，地方派系透過選舉結果取得行政資源，進而掌握政府政策，分配人事、工程等。在國民黨長期執政的政治環境下，府會關係大部分時間是平衡而和諧的，縱然行政機關與議會之間有意見相左時，均能透過派系會議及黨部居中協調不同派系間的歧見而得到解決。八十六年底第十三屆縣長選舉一役，因派系的對立與競爭，形成紅、黑兩派與民進黨三黨派競爭的局勢，三強鼎立競選的結果，最後由民進黨推出的候選人廖永來獲勝，打破長期由國民黨紅、黑兩派輪流執政的局面。然而，執政的民進黨政府，仍然要面對由國民黨地方派系佔絕對多數的縣議會。根據本研究訪談所得，這段期間內，分屬不同政黨的行政與立法機關之間的運作，例如縣政府向議會提出的議案，其協商方式及空間，就遠不如過去順暢。

總之，行政與立法機關同屬國民黨的派系所掌握，地方派系較能掌控府會運作，對地方政府決策較易產生影響；反之，行政與立法機關分屬不同黨派掌控時，則地方派系很難直接影響地方政府的運作。民進黨執政期間的府會互動經驗，讓台中縣地方派系人物感受深刻。

另外一項重要的研究發現是，台中縣議會議員從第十四屆開始，出現以情感、利益、派系等不同因素而組成的各個次級問政團體，讓縣議會的運作生態產生了不小的改變。到了第十五屆，各派系利用報到前即進行成

臺灣大學學術期刊資料庫

立次級問政團體的動作。目前除「跨黨聯盟」外，各問政團體其背後仍是以派系爲支撐骨幹。但依據本研究的觀察所得，台中縣議會次級問政團體，會逐漸走向以功利主義及共同議題的結合爲主；傳統的派系間關係、情感與利益爲輔的組合型態。此種不同的派系之間趨向於「整合型的派系運作」發展趨勢，甚至更多不同黨派的組合，未來亦可能會陸續出現。而台中縣議會中各種次級問政團體的出現，也爲全縣型地方派系的逐漸鬆動，提供了另一項有力的佐證。

根據本研究訪談發現，此種新興的次級問政團體與傳統的地方派系在府會關係的運作上是有所不同的。但由於這些問政團體組成型態非常多元化，也使得他們與行政機構之間的互動也尚無固定模式可循，關於這個部分，可能仍有待未來更進一步的研究。

## 第三、台中縣地方派系與府會關係未來之發展

根據本研究訪談所得，多數受訪者都認爲未來幾年內台中縣地方派系在各級民代及縣長等選舉上仍具有一定的動員能量，但影響力將會逐漸下降。近年來，台灣省各縣市屬「全縣型」的派系漸趨減少，屬「地方山頭型」的派系日漸增強。山頭越多，個別協調掌握也越重要，時間花費也較多。隨著時空變化，台中縣的政治人物基於個人利害考量，羽毛豐厚後，大都也會走向自立山頭，各霸一方。社會越多元，山頭越多，全縣型派系即使名義上繼續存在，其在選舉時想要進行的統合工作也將越來越艱難。

台中縣未來的第十五屆縣長選舉一役，多數受訪者認爲仍將是紅、黑及第三勢力再次結合的局面，同時也將是「泛藍」與「泛綠」之役。[9] 依據台中縣各項選舉得票數分析，屬於泛藍的地方派系實已無分裂的空間，勢必要團結合作，方能取得選舉勝利，否則如果派系不能達成默契或共識，必將重蹈第十三屆縣長選舉的覆轍。而民進黨雖以改革理念創黨，並藉此吸引選民的認同，但在其執政之後，各派系之間仍紛爭不已，將來面對各項選舉提名時，勢必仍有一些內部矛盾待克服。

本論文根據文獻分析、深度訪談及參與觀察的結果，發現了許多不同

[9] 但仍會受到「台中縣市合併升格」及「總統大選後政治新情勢」兩大變數的影響。

臺灣大學學術期刊資料庫

於以往地方派系運作的新趨勢，派系之間的互動共生關係，也展現出與過去不同的新風貌。隨著社會的多元發展與政治上的多黨競爭，台中縣的地方派系與府會關係未來之發展仍充滿著許多的變數與無限的可能，值得關心此議題的各界人士作更進一步的研究。

## 參考書目

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，1998，〈選舉、民主化與地方派系〉，《選舉研究》，5(1): 77-94。

吳乃德，1993，〈地方勢力坐大，可能成爲「政經怪獸」〉，《中國時報》，5/24，版 4。

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。

吳重禮、黃紀、張壹智，2003，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以 1986 年至 2001 年地方政府府會關係爲例〉，《人文及社會科學集刊》，15(1): 145-184。

施威全，1996，《地方派系》，台北：揚智文化。

陳介玄，1997，〈派系網絡、椿腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉，收錄於東海大學東亞社會經濟研究中心主編，《地方社會》，台北：聯經，頁 31-67。

陳明通、朱雲漢，1992，〈區域性聯合獨占經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景資料的分析〉，《國科會研究彙刊：人文及社會科學》，2(1): 77-97。

陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦出版社。

黃　紀、吳重禮，2000，〈台灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探〉，《台灣政治學刊》，4: 105-147。

黃德福，1990，〈選舉、地方派系與政治轉型：七十八年底三項公職人員選舉之省思〉，《中山社會科學季刊》，5(1): 84-96。

臺灣大學學術期刊資料庫

黃德福與劉華宗，1995，〈農會與地方政治：以台中縣與高雄縣爲例〉，《選舉研究》，2(2): 63-82。

楊英杰，1996，《從聯盟理論看台中縣地方派系之互動：以八十三年議長選舉爲例》，東海大學政治學研究所碩士論文。

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派系政治的衝擊：彰化縣與高雄縣個案及一般變動趨勢分析〉，《政治科學論叢》，14: 153-182。

趙永茂，2002，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北：翰蘆出版社。

蔡明惠，1998，《台灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》，台北：洪葉文化。

蔡春木，2002，《地方派系對府會關係影響之研究：以台中縣爲例》，東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文。

臺灣大學學術期刊資料庫

## 附錄　深度訪談對象基本資料表

| 編　號 | 性　別 | 年　齡 | 職　　務 | 黨　　籍 | 派　　系 | 訪談日期 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| A-1 | 男 | 60 | 派系核心人物 | 國民黨 | 黑 | 8 月 13 日 |
| A-2 | 男 | 65 | 派系核心人物 | 國民黨 | 紅 | 7 月 17 日 |
| A-3 | 男 | 52 | 縣政府行政人員 | 無 | 無 | 8 月 24 日 |
| A-4 | 男 | 34 | 縣政府行政人員 | 無 | 無 | 8 月 5 日 |
| A-5 | 男 | 63 | 派系核心人物 | 國民黨 | 黑 | 8 月 2 日 |
| A-6 | 男 | 55 | 縣政府行政人員 | 無 | 無 | 8 月 2 日 |
| B-1 | 男 | 41 | 派系核心人物 | 國民黨 | 紅 | 7 月 16 日 |
| B-2 | 男 | 54 | 派系核心人物 | 國民黨 | 黑 | 7 月 16 日 |
| B-3 | 男 | 40 | 議會行政人員 | 無 | 無 | 8 月 31 日 |
| B-4 | 男 | 41 | 議會行政人員 | 無 | 無 | 8 月 13 日 |
| B-5 | 男 | 53 | 議會行政人員 | 無 | 黑 | 7 月 29 日 |
| B-6 | 男 | 46 | 縣議員 | 無 | 黑 | 8 月 31 日 |
| B-7 | 女 | 59 | 縣議員 | 國民黨 | 紅 | 8 月 14 日 |
| B-8 | 男 | 54 | 縣議員 | 無 | 楊 | 7 月 17 日 |
| B-9 | 男 | 60 | 縣議員 | 國民黨 | 黑 | 8 月 2 日 |
| B-10 | 男 | 46 | 縣議員 | 國民黨 | 無 | 8 月 9 日 |
| B-11 | 男 | 50 | 縣議員 | 國民黨 | 紅 | 8 月 30 日 |
| B-12 | 女 | 42 | 縣議員 | 國民黨 | 黑 | 8 月 23 日 |
| B-13 | 男 | 68 | 縣議員 | 民進黨 | 無 | 8 月 14 日 |
| B-14 | 男 | 48 | 縣議員 | 國民黨 | 黑 | 8 月 31 日 |
| B-15 | 男 | 51 | 縣議員 | 國民黨 | 紅 | 7 月 18 日 |
| B-16 | 女 | 53 | 縣議員 | 國民黨 | 紅 | 8 月 4 日 |
| B-17 | 男 | 42 | 縣議員 | 國民黨 | 紅 | 8 月 26 日 |
| B-18 | 男 | 45 | 縣議員 | 無 | 黑 | 8 月 22 日 |
| C-1 | 男 | 50 | 媒體記者 | 無 | 無 | 8 月 1 日 |
| C-2 | 女 | 39 | 媒體記者 | 無 | 無 | 7 月 9 日 |
| C-3 | 男 | 49 | 媒體記者 | 無 | 無 | 8 月 30 日 |
| D-1 | 男 | 57 | 樁腳 | 國民黨 | 黑 | 7 月 12 日 |
| D-2 | 男 | 53 | 樁腳 | 無 | 無 | 7 月 14 日 |
| D-3 | 男 | 58 | 樁腳 | 無 | 紅 | 7 月 23 日 |
| D-4 | 男 | 55 | 黨工 | 國民黨 | 無 | 8 月 27 日 |

訪談日期自 91 年 7 月 1 日起至 91 年 8 月 31 日止，完整的訪談記錄請參閱蔡春木，2002，《地方派系對府會關係影響之研究：以台中縣爲例》，東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文。

臺灣大學學術期刊資料庫

# From Confrontation to Cooperation: The Change of Local Factions in Taichung County

Yeh-lih Wang* & Chun-mu Tsai**

## Abstract

In Taiwan, local factions have enormous impacts on local politics. In the era of KMT's long-term one-party authoritarian rule, the “Red” and “Black” factions of the Taichung County stood in opposition of each other. It became a tradition for the two to take turn heading the county government. This tradition can be described as a classic example of “bifactionalism” in Taiwan's local politics. After the change of ruling party began in local governments, the interactions between the local factions of Taichung County began to change substantively as well. After the DPP took over the county government subsequent to the 13th county commissioner election in 1997, major changes emerged in the local political ecology of the Taichung County. Although the DPP controlled the county government, in the county council the KMT, which had allied with the local factions, still enjoyed an absolute majority. Thereafter, the clear polarization between the “Red” and “Black” factions was gradually disappearing. What replaced it is a complicated web of intricate relationships between the local factions and the newly rising political factions. On the other hand, more sub-political groups began to appear in the county council, turning the interactions between county government and county council from the past inter-faction competition into a more complicated inter-party rivalry further confounded by the involvement and competition of sub political groups. By December of 2001 when the KMT came back into power in the county government, the “unified government” under the KMT rule faced a relationship with the county council entirely different from the one faced by “divided government” under the

* Professor, Department of Political Science, Tunghai University.
**EMPA, College of Social Sciences, Tunghai University.

臺灣大學學術期刊資料庫

DPP rule. Henceforward, the Taichung County government formally entered the era of “Red-Black joint governance.” From confrontation to cooperation, from bifactionalism to the rise of the sub-political groups, the relationship between the local factions and the county government and county council has indeed experienced some major changes.

**Key words:** taichung county, local factions, sub-political groups, government-council relationship

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術
期刊資料庫