

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

民進黨長期執政下的地方派系勢力變遷之研究----宜蘭縣  
的個案分析

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-004-036-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：國立政治大學台灣研究中心

計畫主持人：高永光

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 10 月 31 日

## 一、背景

宜蘭縣在 1980 年代之前，有著全縣型的地方派系。例如 1950 年代就有所謂的「八大勢力」，而從 1951 年第一屆縣長選舉以來到當時所謂的「黨外」陳定南在 1981 年（第九屆）當選為止，派系恩主當選縣長的計有盧派（第一屆）、林派（第四屆）、陳派（第五屆、第六屆）。

但是，宜蘭縣除了國民黨以二元主義方式，刻意培養甲派對抗乙派之外，也有意以非派系人士來壓制派系的壯大。第七屆（1972 年）的李鳳鳴就是黨工幹部出身。所以，宜蘭縣的全縣型地方派系除了國民黨以二元主義方式，刻意壓抑，導致全縣型地方派系的發展有限之外；另外，則是 1981 年（第九屆「黨外」）陳定南當選後迄今，後來皆為民進黨人士當選縣長，一般認為過去的黨外及民進黨人士執政之地方縣市，以國民黨為恩主的地方派系的發展會受到壓抑，以致於無法茁壯發展，甚至於萎縮消失。宜蘭縣全縣型地方派系是否果真如此，此為本文之研究動機，同時也是想求証的研究假設。即：民進黨長期執政之下，以國民黨為恩主所形成的恩庇侍從主義式的地方派系將會式微而消失。

其次，如果民進黨長期執政之下，全縣型地方派系趨向瓦解，鄉鎮型地方派系也應該有類似的趨勢。宜蘭縣鄉鎮型地方派系過去比較有影響力的鄉鎮市是宜蘭市、頭城鎮、礁溪鄉、羅東鎮、冬山鄉等地區，但目前則只有礁溪鄉及冬山鄉的鄉鎮型地方派系，彼此之間競爭仍十分激烈，而且與政黨恩主之間的恩庇侍從關係，似有「恩主轉換」的「政黨位移」現象，何以如此？此為本文另一研究動機。但於此的假設則為鄉鎮型地方派系的消長似與縣級地方政權的輪替沒有必然的關係；而且，關於縣的執政權的政黨輪替，反而有可能促成鄉鎮級地方派系產生「恩主轉換」的政黨位移現象。

## 二、質化分析及其發現

本研究在質化分析上，一方面以深度訪談為主，另一方面則以文獻蒐集及文獻分析為主。在深度訪談上，本研究共訪談了三位立法委員：廖風德、張川田與鄭美蘭，在議員部分則訪談了張秋明議長與吳福田、楊政誠等三位；而黨工幹部則訪問了國民黨宜蘭縣委員會執行長陳明振；至於鄉長則訪問了礁溪鄉鄉長及冬山鄉鄉長。

根據訪談結果，可以發現：

（一）宜蘭縣長期以來存在於全縣型地方派系，大體上是國民黨為了統治上的便利，刻意培養及造就出來的。國民黨員培植了盧纘祥（盧派），後來因盧早逝，繼之培養林派（林才添），但卻又轉而造就陳派（陳進東）。可是，在突然之間又以羅許派為支持的主要對象（羅文堂及許文政）。更利用蘭陽溪，刻意地把溪南、

溪北的政治勢力對立起來，所謂「分而治之」，立一派、打一派，或拉一派打一派。宜蘭縣的全縣型地方派系的發展，十分契合國民黨統治台灣本土縣市的典型模式，即二元主義下的恩庇侍從關係。

(二)但不論是盧派、林派，或者是陳派，在失去國民黨的主力奧援下，似乎煙消瓦解得很快。即使是後來的羅許派，支撐發展下去的力量也十分有限。在訪談內容中，綜合大家的看法，可以發現：

(1)民進黨的長期執政，使縣政資源無法為地方派系及國民黨掌控，自然失去培植地方派系繼續發展壯大的養分。因此，縣執政權的政黨輪替確為原因之一，但是否唯一及主要的原因，尚有待檢証。

(2)被訪談者透露宜蘭縣的地方派系，一沒血緣宗親的脈絡可供做為凝聚動員的基礎，二又沒龐大的工商企業或大地主等基礎之派系恩主存在，因此，正是因為宜蘭縣特殊的經濟結構使然，使得派系的恩主，不同於台灣其他縣市的地方派系恩主一般，擁有吸引或吸收派下的權力基地。證據之一是宜蘭縣特殊的「三籍合墾」制，按祖籍分配土地，而非同一血緣的人來擁有廣大土地，所以某一姓大地主出現的可能性幾乎是零。同樣地，宜蘭沒有業戶（大租戶），只有圳戶和佃戶，圳戶是富戶，但就土地及生產規模而言，仍是小業主，所以宜蘭縣沒有產生擁有大批土地的地主，自然不易產生政治上的派系恩主。

(3)宜蘭縣在日據時代，就不曾引進進步的機械來發展產業，改變產業結構。1950年代以來，宜蘭的產業仍以初級產業為主，相較之下製造業、服務業及金融業等，都不發達。因此，土生土長的有權有勢的恩主不易出現；再加上地處偏遠，對外交通不便，外來的恩主也變得極不可能。

(三)宜蘭縣全縣型地方派系在先天不足的社經條件下，不易維持、發展與壯大。後天再加上民進黨執政，導致全縣型地方派系日漸萎縮。但鄉鎮型地方派系卻在民進黨執政後，因覓得民進黨的支持，而有了恩主的庇護，以致於有一二處的鄉鎮地方派系競爭，反而有益演益烈的趨勢。導致礁溪鄉的吳、林兩派，吳派以吳宏謀議員為主，目前已是民進黨黨員，林派則仍舊托庇於國民黨，所以執政權的輪替，政黨對決之下，反而促成吳林兩派的激烈競爭。冬山鄉原有徐、林兩派，也比較傾向民進黨。因此，反而在宜蘭縣因為民進黨執政，全縣型地方派系沒落，但鄉鎮型地方派系不僅存在，且有更加發展的趨勢，這是否也和民進黨在中央執政後，中央派系地方化有關？值得繼續追蹤調查。

總而言之，質化分析的結果，一部份觀察及田野調查的結果，證明本研究的假設基本上是成立的；但是除了本研究之假設外，宜蘭縣的特殊經濟型態，或許是宜蘭縣全縣型地方派系無法發展的主因。其次，鄉鎮型的地方派系的消長，則與民進黨的是否執政似乎沒有直接相關。而民進黨的執政卻又助長鄉鎮地方派系競爭激烈化的可能性。

### 三、量化的分析及其發現

從縣市長的選舉自 1951 年第一屆到 2001 年第十四屆為止，在 1972 年第六屆之前，盧派、林派及陳派均有當選縣長；但自 1972 年第七屆開始，則由黨務系統的幹部當選縣長（李鳳鳴）；第九屆(1981 年)則由陳定南擊敗黨務系統的李讚成，開展了民進黨在宜蘭縣的執政勢力。在此之後，1986 年(第十屆)由許派(代表溪北)的林建榮挑戰陳定南，但結果仍敗北。從此之後，在縣長選舉的戰役中，再也沒有全縣型的派系人物出來競爭，準此而言，似乎全縣型的地方派系已趨瓦解。

但如果以縣議員的選舉來看，僅統計第十四屆(1998 年)、第 15 屆(2002 年)的縣議員(十三屆及其以前之縣議員派系屬性很難確定)，則第十四屆縣議員具派系背景(含農漁水利會之背景)，當選之縣議員 69 人中，有 30 位，佔 43.5%，相較於沒有任何派系及農會、水利會、漁會背景的議員是 56.5%；而第十五屆縣議員共 68 位，具派系、農漁水利會背景者佔 50 位，百分比為 73.5%。準此而言，如果縣議員代表的是鄉鎮(市)型地方派系的勢力，那麼單純地以十四屆及十五屆的變化來看，鄉鎮型地方派系的力量，反而有增長的趨勢，本研究的假設，似乎又得到証實。

爲了測試本研究的假設是否爲真，筆者把依變數 Y 設定爲參選人的得票率，我們假定具有派系的候選人，顯然會有助於參選人的得票率；同時，我們假定有無政黨支持，也會有助於參選人的得票率；此外，又假定人口密度代表的是都市化，此即工商企業越發達，人口密度越高，則對候選人的得票率反而會有負面的影響。

以上的統計模式的整體意義是說，在政黨輪替之後，政黨支持的影響，應大於派系支持的影響力；理論上，在迴歸分析之下，政黨此自變項的相關係數值應大於派系此一變項的相關係數值。而人口密度部分，則應該與派系候選人之得票率呈現負相關，此因工商企業的發展，導致傳統農村型人際關係濟帶的破碎化，對派系候選人的得票率，自是會產生不利的影響。

筆者把第十四屆、十五屆縣議員的資料輸入電腦，進行統計分析，所得結果如下：

**係數<sup>a</sup>**

模式	未標準化係數		標準化係數		t	顯著性
	B 之估計值	標準誤	Beta	分配		
1 (常數)	615.318	1211.927			.508	.613
PARTY 有無政黨	-1.036	2.325	-.037		-.446	.656
FACTION 有無派系	6.920	2.824	.258		2.451	.016
POPUL 人口密度	-2.773	5.573	-.039		-.498	.620

a. 依變數：PERVOTES 得票率

從上表來看只有派系一項的顯著性是.016，達到顯著相關，因此，可以說派

系仍舊是決定宜蘭縣議員選舉的重要的變數，相較於政黨及人口密度。

從相關係數值來看，有無派系的 B 之估計值，高達 6.920，而政黨部分則為 -1.036，顯然政黨的因素，反而較不利於候選人的得票率。當然，人口密度在 B 值部分，呈現出人口密度的發展，對於派系候選人得票率有不利的影響(-2.773)，儘管在人口密度上不具顯著性(.620)。

當然，以上的模型測試只是初步的研究，比較可靠的是應該把時間拉長，最好能從 1950 年代跨越到 2002 年，如此才能看出鄉鎮型地方派系，在民進黨長期執政之下，長期的趨勢變化。不過，由於越往前追蹤調查及核對派系資料，越無法確定縣議員之派系屬性，這是本研究最大的缺陷。

不過，如果僅僅從十四屆、十五屆縣議員的派系屬性和派系候選人當選及得票率之間的關係來看，不僅簡單百分比呈現出鄉鎮型地派系的影響力有增加的趨勢，而較複雜的多變項統計迴歸也證明有此趨勢。

#### 四、結論

宜蘭縣在民進黨長期執政之下，地方派系的勢力消長，呈現出極其有趣的現象，那就是全縣型的地方派系的力量，急遽消退，儘管原因不僅僅是縣執政權的政黨輪替，但政黨輪替確是原因之一。

相反地，鄉鎮型地方派系力量，在縣議員部分，卻呈現出相反趨勢。由於資料關係，本研究結果未必完全正確，但至少提供了一個極待求證的假設的關係，那就是在臺灣特殊的地方政治文化之下，不會因為哪一個政黨的執政，使得以「關係」為取向的「恩主」和「派下」的地方派系關係，會在短時期之內，煙消霧散。