

民主化、派系政治與公民社會 —以嘉義縣的社區營造與「終結派系」為例*

湯京平

國立政治大學

陳冠吾

國立台灣大學

摘要

在政治市場的開放、司法獨立、公共政策資訊透明化、法治傳統鞏固，以及公民力量崛起等條件下，台灣民主的運作日趨成熟，理論上應可期待威權時代地方政治的弊端獲得改善。但在現實上，不論是地方政治運作所強調的人際網絡，還是山頭化的政治角力，或尋租競爭的基本生態結構，民主化之後其實都沒有太大的改變。因此，民主化是否能改變地方政治的風貌？政黨政治是否能夠終結派系？本研究以嘉義縣為例，透過田野調查，檢視派系競爭在引進政黨政治元素後將如何演變，並探討公民社會如何能夠在派系盤據之下，藉由社區營造而興起，悄悄地為地方政治，注入更多公益的性質。

關鍵詞：侍從主義、非正式政治、社會運動、民主轉型

湯京平 國立政治大學政治學系特聘教授兼系主任，研究領域為公共行政、公共部門研究、行政民主化、環境政策及管理、地方自治與府際關係、社區發展、公共制度與政策分析、自然資源管理。

陳冠吾 國立台灣大學政治學研究所碩士生，研究領域為中國大陸政治經濟、比較憲政體制與臺灣政治發展。

* 作者感謝中研院吳親恩教授的寶貴意見。

(收件：2013/2/15，修正：2013/5/28，接受：2013/6/28)

壹、前言

西方學者常強調托克維爾式 (Tocqueville) 的公民參與，希望能培養公民意識，實踐地方自治，進而達到民主治理的理想 (Ostrom, 1989)。但對於許多新興民主國家而言，地方政治往往是結合人際情感因素與理性政治交換等元素，挑戰公益或社會責任等道德訴求：政治人物透過長期維繫的人際網絡，將政策利益輸送給草根的支持者，換取並維繫其政治忠誠，即所謂派系政治 (faction politics, Bosco, 1992)。這種形式的政治交換，往往伴隨著民主制度的引進而產生 (Randall and Svadand, 2001)。極權國家領導人雖然也藉利益交換來鞏固其政權 (Oi, 1985)，但極權國家的領導人與其選擇輸送利益等柔性統治手段，不如透過洗腦或暴力等高壓統治的手段可能更為有效。然而，一旦政治體制引進選舉機制，執政者面臨可能敗選而失去政權的威脅時，以多元誘因機制套牢支持者的努力就格外重要。套用 Hirschman (1970) 的隱喻，讓選民能夠「出走」(exit) 的選舉制度，使選民「忠誠度」(loyalty) 的重要性浮上檯面—具有品牌忠誠度的消費者，在理性決策架構下發現交易令其不滿意時，會比較願意以「發出異議」(voice) 來取代直接「出走」(轉換品牌，改變支持對象)。一旦「忠誠」因素進入選民個人的決策考量時，不同於純粹的理性選擇，諸如道德 (如道義感)、感情等因素，就能在利益交換之外，扮演某些角色，協助政治人物鞏固其政治聯盟。

派系這種非正式的政治運作 (informal politics)，始於人性，一旦形成並能夠和正式制度順利搭配運作之後，就有很強的自我延續傾向，即使正式的制度發生變化，也能迅速調適，不容易被消滅 (Dittmer, Fukui and Lee, 2000; Cheng and Womack, 1996)。派系運作強調我群優先及利益分配的本質，與強調公民參與及社群主義、追求社會公益的基層民主精神，在本質上明顯的衝突 (Putnam, 1993)，^① 遂成為民主轉型的主要障礙。縱觀政治學界，經歷幾波

^① 此一市民社會與傳統私利關係取向社會的對比，在 Putnam (1993) 筆下關於南北義大利的對比，有非常具說服力的論述。

民主化的浪潮，學界探討民主發展的文獻已汗牛充棟，但關於存在於威權體制中，既有的非正式政治如何演化，是否可能透過某種制度性的機制誘發重大的轉變，則一直未見學界有系統的討論。台灣民主化的進程歷經四分之一個世紀以來，從寧靜革命到第二次政黨輪替，亦經歷了總統選舉槍擊案及倒扁紅衫軍等巨型社會運動的洗禮，仍持續穩定發展，在民主化的進展上，成就斐然。然而，台灣經驗能為這種正式與非正式制度的相互調適，以及非正式制度重塑、演化的機制，提供甚麼理論上的啟發？

貳、民主鞏固下的派系發展

研究民主的政治學者，多半把焦點放在政黨，關注其功能、競爭結構的政治效果，乃至於選舉制度對於政黨政治風貌的影響。確實，當焦點轉到民主化的主題時，這些議題自然也是學界最早關注的部分。然而，在幾波民主化過程中，民主倒退回威權體制的個案快速增加，使得民主鞏固的發展受到更多的重視。自比較抽象的層次而言，民主化的挑戰，不但在於制度轉型前的政治折衝，而轉變後的新制度如何與其他層次的制度配套運作，與既存的非正式制度磨合，則更是值得深入探討的重要議題。制度順暢運作也需要外在環境的調整，因此如何在引進制度之後，進而改變環境條件，讓制度得以生根茁壯，令人十分好奇，但實際上現今學界並沒有對此發展出太多的論述。

在諸多制度調適的議題中，誠如美國前眾議院議長Tip O'Neill的名言：「All politics is local.」所揭示，一個政治人物成敗的關鍵在於選區的經營，因此在民主化的過程裡，政治人物在回應基層的制度與針對利益結構變化產生的行動策略，以及這些策略演化而來的新型態，應是民主化研究相當核心的議題。所有基層政治的特色，在於初級團體高密度的人際互動，以及長期互動下，交織而成綿密關係的網絡。因此，社會規範等非正式制度（如人情關係）的影響力特別明顯。這樣的人際網絡，有助克服集體行動中搭便車（free

rider) 的問題，若能動員起來追求公共領域 (public sphere) 的共同標的，則能成為基層治理的可觀助力。反之，基層的庶民政治則易將焦點放在日常生活的細節上，使得人際網絡轉為追求實質利益的工具，使得基層治理僅成為政治人物與選民利益交換的場域。

在威權體制中引進選舉制度，則容易強化地方政治追求私利的傾向。威權政府掌握政策資源，一旦進行將公職甄補以選舉競爭的方式開放，即使威權政府不透過賄選來固票，也容易以分配政策利益的方式來籠絡選民，爭取支持。政府釋出既有利益的大餅，自然誘使各方人馬搶食，促成零和賽局的競爭態勢。同時，不管是合法或非法的利益分派，都需要有效的輸送管道，來確保買票交易的實效。尤其在非法的交易情境下，對交易媒介可靠性的要求更大為提高，而地方政治的在地網絡結合利益、人際情感與社會壓力等元素形構的運作模式，就容易維持高度的可靠性。因此，如何利用、經營並控制在地的社會網絡，成為所有轉型中威權執政者必須作好的功課。

「地方派系」即成為上述威權轉型過程中新制度 (公職選舉)、新運作環境 (具有潛在威脅的挑戰者浮現)、與策略回應需求 (建構有效的利益輸送管道以鞏固基層支持) 的具體產物。從人類學的觀點而言，派系是一種因特殊屬性或為特殊目的而形成的社會組合 (social grouping)，在政治領域裡，功能類似於政黨，或倡議特定的意識型態，或追求共同利益。不過在一般的用法上，派系比較屬於非正式的結盟關係，雖然有時候派系也有明確的領導與從屬關係，但較少以明文的規定來規範成員的行為。在基層，初級人際網絡特別綿密的情境下，這些網絡關係也容易為政治目的服務，搭配正式的治理體系、成為活躍的利益交換機制。誠如社會人類學家Lomnitz (1988) 以智利為例的分析，利益交換或施惠 (favor) 的規模大小與人際距離 (social distance) 成反比。越親近的人，越值得信任，能共享互惠原則，則越能進行更大規模的利益交換。當有更多人際網絡得以運用，政治利益的交換也因此越容易進行，風險及成本都越低。

在民主化的情境裡，民主化之前的威權統治者除了能以高壓的力量迫使被治者順服，也可以透過利益分配來籠絡人心，但有限的資源必須作投資報酬率最高的分配。最有效的利益分配方式，則是透過既有的社會網絡，一方面利用網絡的在地知識來選擇投資對象，另一方面結合利益和網絡的社群關係來培養並維繫投資對象的忠誠。缺乏忠誠度的互利關係，在利益無法獲得滿足時，支持者就容易終止支持的行動，尤其當選舉制度被引進，有意義的政治競爭浮現之後，「出走」的威脅使政治人物較可能被地方支持者俘虜（capture）。透過地方網絡的運作，政治人物得以培養一種比較長期的關係，從單次交易賽局轉變成重複賽局，讓一時未被滿足的支持者願意暫時容忍，並期待下一次獲得補償的機會。這種長期關係及人際網絡的連帶保證，也強化了彼此的信任程度與互惠原則，讓許多風險較高的利益交換（如前述的賄選等非法交易）得以在比較安全的狀態下進行。這種執政菁英利用社會網絡來鞏固其執政地位的現象非常普遍，在許多國家都能觀察到，如Lomnitz（1988）筆下的智利、Chubb（1982）的義大利、Fox（1994）與Lomnitz（1982）的墨西哥、Guasti（1977）的秘魯、Stone（2002）的牙買加，以及Scott（1972）的南亞諸國等。^②

台灣在引進地方選舉之後，也積極運用地方上的社會網絡，並透過農會、水利會等比較正式的組織重整非正式的網絡，發展出十分具有特色的選舉侍從主義（electoral clientelism, Wang and Kurzman, 2007），使得威權時期的地方政治，遂成爲一場場國民黨做爲規則制定者、球員兼裁判的比賽。此一體系確切的運作方式，自1980年代末期台灣政治學的經驗研究開始蓬勃發展之後，逐漸被揭露。無論本土還是國外的學者，大都遵從Wolf（1966）以社會人類學的理論觀點，應用「恩庇侍從」（patron-client）的架構，檢視政治權力對地方網絡

^② 關於政治菁英如何利用社會網絡來鞏固政權，Wang與Kurzman（2007）有相當不錯的文獻整理。

的操控，以及地方網絡運作對政策表現的影響。朱雲漢（1989:151）的研究展示了威權政府如何透過國家的管制工具與黨營事業，創造並分配經濟利益，以換取地方菁英的忠誠和支持；^③ 王振寰（1993）則具體描繪地方政治菁英如何透過土地重劃與都市開發活動，為派系成員創造財富；陳明通（1995）則提供各地方派系的人物以及其經營的特許事業；王金壽（2004a, 2004b）則檢視政治人物將派系支持轉化成選票確切的機制。

隨著民主化進入鞏固期，台灣經歷了政黨輪替與二次輪替，威權體制不再，而地方派系之為黨國威權的遺緒又如何演化？理論上，如果派系的存續得依靠掌權者分配經濟利益，並設法透過網絡動員確保選票入甌，則民主化帶來的政黨競爭以及政黨輪替，對於派系的運作必然產生重大的衝擊。近年的研究顯示，學者多主張地方派系趨於崩解。隨著威權政體的轉型和政治競爭的市場化、司法改革和獨立，乃至於公民社會的興起，派系政治的利益輸送開始受到大眾媒體的檢視，而派系過去形成的不良形象亦發彰顯，導致其典型金字塔型的動員網絡趨於解體（王金壽，2006:104, 2004a, 2004b, 2007）。地方派系面臨的挑戰除了利益輸送受到更嚴格的規範，現代社會也讓傳統網絡的運作受到更多限制，加上全球化下跨地方的新興商人勢力迅速崛起（蔡明惠，2002:114-16），使得以往對選舉具有決定性影響的傳統派系已弱化成為「山頭」，彼此互挖牆腳，結構十分脆弱（王業立、蔡春木，2004）。^④

^③ 一般而言，派系的經濟來源大別為三類：第一類就是中央政府的基層建設經費（吳重禮、湯京平、蘇孔志，2002）；第二類就是各地方的農會、漁會與水利會體系（張茂桂、蔡明惠，1994）；以及地方上社團與各利益團體支援等，此種政治經濟高度掛勾的關係，使得農、漁會等地方資源更是每次派系重組中兵家必爭之地（趙永茂、黃瓊文，2000）。例如各地農漁會信用部的超貸在金融透明化的訴求下，財政部與金管會已有清楚的監督機制（行政院金管會檢查局，2009）。地方上政治菁英已無法如過去輕而易舉在信用部上下其手，政黨輪替後農漁會對於地方派系的功能，僅存透過理事會選舉所進行內部職位分配。

^④ 有些學者認為山頭主義與派系政治有重要差異。山頭主義的動員系統並不若原有縣級派系的完整，傳統派系領導人有相對清晰的承接輪廓，而山頭勢力的消長取決於領導人的

然而，在實證上觀察到的現象，卻遠較前述預測來得複雜。有些地方，如彰化縣、屏東縣與南投縣等地，派系確實有弱化或瓦解的傾向，彼此之間的分野已不若過去黨國威權時期明顯，如今政黨對決的態勢更為清楚；但在某些地區，如曾發生國民黨派系倒戈，林派「帶槍投靠」民進黨的嘉義縣，地方派系則未被民進黨、國民黨或任何人終結，反而在近年歷經重整，反而在基層獲得新生，持續展現無可忽視的影響力，導致表面上是政黨政治的運作，實際上政黨反而像被派系把持。這個民主發展進程中派系政治的逆襲，展現了非正式結構的強大適應能力。然而，政黨政治與派系政治的糾葛，值得另為文探討，本研究更關心公民社會能否在派系持續運作的體制中穩定成長。

本研究透過2004年年初以來所累積的深入訪談資料，來瞭解嘉義縣派系存續與轉變的歷程，以及公民社會變化的情形。訪談對象包含林、黃派政治人物以及民進黨的幹部與其幕僚，並深入基層，訪問基層社區的地方菁英。

政治生涯，倘若山頭勢力的領導人失去政治資源，則山頭的運作陷入停頓，直接消散或被其他派系收編。例如在雲林縣，過去六連任立法委員的廖福本所領導的福派，也隨著廖福本淡出政壇後幾乎解散。原屬於林派的蘇派也因為蘇文雄在縣長任內逝世，另一位派系要角林明義在立委選舉落選後，亦消失於雲林政壇上。另一方面，原本一直以黨外自居的蘇洪月嬌家族，因蘇治芬連任縣長與劉建國當選立委後，一躍成為雲林縣主流的地方勢力。雲林縣的政治生態正是因職位的遞嬗而不斷的有勢力的解組與重組（張世燮、蘇俊豪，2005:18），此種政治現勢不能由傳統國民黨控制的雙元派系政治概括之，典型的派系結構在民主化進程中開始瓦解，改以個人為中心、以政治利益為依歸的山頭政治發展。例如台中縣（今台中市）過去明顯的紅、黑雙元派系對抗，在政治市場開放後，原本執政黨無法維持傳統侍從主義，既有的縣級派系在社會變化之下已較難有效動員，兩相影響下，使得各種以政治菁英為首的山頭成為派系之外的政治勢力，山頭之間的衝突與合作更顯得複雜（王業立、蔡春木，2004:192-95）。彰化縣縣級派系中的紅、白兩派界線也漸趨模糊，演變為以個人勢力為主的結盟與對抗（杜慶承，2005:122-24）。

參、嘉義案例

一、派系與政黨的新互動：陳明文模式

地方派系在地方政治上的運作，在台灣民主化的初期非常重要。尤其在傳統農業縣市中，國民黨以外的政治勢力，很難進入既有的政治、經濟、社會結構之中，與國民黨既有的網絡抗衡（張茂桂、蔡明惠，1994）。儘管民主進步黨在1997年第13屆縣市長選舉中，得票率與當選席次首次超越國民黨，但進一步分析民進黨當選的縣市中，民進黨依舊無法在雲林縣、嘉義縣等傳統地方派系輪流執政的縣市有所突破。因此，從民進黨角度思考，最好能夠徹底剷除國民黨在基層盤根錯節的組織力量，改變地方政治生態，但「陳明文模式」被發展出來後，民進黨也樂於改造在地網絡並予以充分利用。

2001年的縣市長選舉，是民進黨在中央執政後的首場地方選舉，嘉義縣的縣長選舉中，原屬國民黨籍的林派領導人陳明文，^⑤因提名失利，改宣布加入民進黨，並擊敗國民黨黃派的對手，替民進黨贏得首次在嘉義縣執政的縣長之位。雖然陳明文在當選後曾宣示要「終結派系」，但陳明文卻以傳統派系經營的模式，在2005年的縣市長選舉中蟬聯縣長，甚至讓民進黨在嘉義縣的議會取得多數黨（中選會，2005），達到「完全執政」的理想，反轉了原本國民黨長期執政的縣市，並且迅速穩固綠色執政在嘉義縣的基礎，被稱之為「陳明文模式」，並廣泛用於討論其他地方政治中（林正忠、范振和，2009）。

嘉義縣在2000年總統大選之前，在傳統派系政治的結構中，由國民黨長期執政，在嘉義縣縣級選舉中以李雅景為首的黃派佔40%，而林派與民進黨各占約30%的票源（受訪者B1；受訪者C1）。直至2000年的總統選舉，民進黨提名

^⑤ 嘉義縣派系政治自1960年黃老達與林振榮爭奪第5屆議長後，黃、林兩派的雙元派系漸之成形，其中黃派與林派的領導人一直有較為清楚的脈絡可循，黃派自黃老達開始，李雅景到如今的翁重鈞；林派則從陳明文當選第10屆縣議長起，即以陳明文為核心發展（廖文俊，2000:134-41；蘇錦章，2001:105-09）。

的陳水扁在嘉縣的得票率近乎50%，與同屬泛藍陣營的宋楚瑜、連戰兩組總和平分秋色。這得票率雖然可能被解讀成派系掌握選票的能力下降，但仔細分析可發現，在溪口、番路等傳統林派為主的鄉鎮，陳水扁皆囊括近半數的選票，顯示可能是林派保留了對國民黨的支持。在李登輝主政的國民黨時期，因為李登輝在黨內「主流、非主流」之爭時借用當時地方的主流勢力，使得黃派與國民黨中央長期關係密切（受訪者D1），相當程度壓抑了林派的發展空間。在黃派的李雅景擔任八年的縣長之後，儘管林派的陳明文明確表示入主縣府的意願，但國民黨依舊於2001年提名黃派的翁重鈞角逐縣長，導致林派支持者不滿情緒高漲，起了互別苗頭之念。當政黨競爭的態勢形成，「出走」成為可行的選項，派系鬆動的情形隨之浮現，而林派領導人陳明文也開始有不同的考量，據受訪者表示：

因為當時派系跟民進黨地方的區塊差不多是民進黨35%，剩下65%是黃林兩派。那黃、林兩派是黃派比較大，所以我就主張，民進黨不跟國民黨林派結合的話，永遠都是國民黨黃派在當縣長，都是黃派漁翁得利。那我們聯合打擊次要敵人，所以我在鹿草開了一個記者會，要求民進黨跟國民黨林派合作，找出一個共同人選。（受訪者C1）

林派與民進黨第一次正式互動是在2000年立院對陳水扁總統的罷免案，國民黨籍的立委陳明文透過林派「樁腳大會」的表決，決定撤簽國民黨的罷免提案（陳泰尹，2009:113）。隨後又在國民黨黨員總登記前夕，發表公開信表示退出國民黨（黃煌權，2001），並接受民進黨的徵召，參選第14屆縣長。果然，陳明文以相當於陳水扁2000年在嘉縣的得票率勝選，林派正式變色，結合民進黨的資源，與國民黨剩下的黃派，在日後的縣級選舉對決（受訪者D1）。雖然黃派在2001、2004與2008年的立委選舉中皆如預期地為國民黨保持一席，但林派與民進黨合作後，遂得以壓制國民黨在鄉鎮市長、農漁會等職位的優勢，逐一異職，以所謂「綠色團隊」形成台灣唯一從縣政府、縣議會到鄉鎮市

長皆由民進黨完全執政的縣市。^⑥

二、各取所需：政黨和地方派系的結盟

陳明文模式的獨特之處，首先在於它是少數地方派系由上到下的全系統式投靠民進黨。民進黨於1997年縣市長選舉中提出「地方包圍中央」的策略，即保留與國民黨地方勢力合作的空間。而在嘉義縣，過去亦不乏有傳統派系要角出走至民進黨的先例，如蔡啓芳（父親為黃派大老、前議長蔡長銘）在1989年立委選舉時因遭黃派排擠就曾出走至民進黨（蘇錦章，2001:46）。此外，何嘉榮、蔡豐文、何金松等都是顯例。一位受訪者指出：

民進黨的一個成立過程是一個很柔性的，所以當時只要在國民黨失去權位的人都可以直接進入民進黨，何嘉榮就是一個很典型的例子。還有那個蔡豐文，最常講「林進黨」的就是那個蔡豐文，他原本就希望國民黨提名選國代嘛！他民調比較高不過國民黨沒提名他就跑到民進黨來，太多這種幹部啊！民進黨是很容易讓他加入的，但是在民進黨他們也待了一段時間，所以民進黨沒有新舊的問題。（受訪者B1）

和這些例子不同之處，在於陳明文的「帶槍投靠」。對地方派系而言，「投靠」意味的菁英流動並不罕見，「帶槍」象徵的動員網絡才是重點。菁英要能「帶槍」，則必須有非常夠力的網絡連結。陳明文從擔任第10屆議長起，林派即以他為發展中心，經營網絡也非常用心，陳在扶植派系成員競選議員、農會、水利會、鄉鎮市長代表、鄉民代表、甚至村里長等公職時，投注相當多的資金與心力輔選。這種輔選，往往不只是財務上的援助，還有選舉經驗的傳授，以及人際網絡的動員以募集游離的選票。當被動員的網絡認定人情是做給

^⑥ 關於拿下縣長寶座的執政派系如何在農漁會及水利會等人民團體選舉中運作，擴大政治版圖，請參考林奕成（2006）。

派系領導人或幹部而非政黨時，則其效忠或認同的對象還是派系，而非政黨。故林派支持者發現國民黨對林派領導人不公平時，就對國民黨產生不滿；當民進黨以比較彈性的態度處理，願意提供奧援時，他們則積極搓合，利用電話民調的機會，說服民進黨放棄欲五度參選縣長的何嘉榮，改徵召陳明文出馬角逐。

結合民進黨的林派，一方面將派系運作的動員系統整合進民進黨的地方黨部，另一方面則接收在中央執政的民進黨給予地方的資源，代理其分配這些資源。由於民進黨在地方缺乏類似國民黨的基層組織（例如民眾服務社、農漁會），因此任何人想要參選，即使握有資源，也缺乏有效的管道可輸送到關鍵支持者手上。直到1997年，林派的樁腳系統曾暗助民進黨，讓民進黨的選情得以改善（蘇錦章，2001:42；陳泰尹，2009:111），也讓初嚐甜頭的民進黨，認真思考拉攏陳明文以及經營基層的重要性。陳明文加入民進黨後，將整個林派的動員網絡攜入，大幅改變民進黨原先的經營模式。此間雖有民進黨被挾持的評論，但在沒有替代方案的情形下，也只好不斷以中央的資源來鞏固地方派系與黨的關係。

因此，在陳明文擔任縣長後，在中央執政的民進黨政府配合地方要求，對嘉義縣挹注大量的建設經費，大幅增加陳明文可運用的籌碼。在行政的層次，如備受矚目的故宮南院建設案亦在陳明文任內確定落腳嘉義，不但被視為民進黨政府對於陳明文的最大肯定，讓陳明文有耀眼的政績，該建設案對於縣府特區土地開發的提振，也有幫林派在海線拔樁的功能。接二連三的全國性大型活動如2004年國慶煙火與2007年台灣燈會，皆選在嘉義縣舉辦；在預算的分配上，中央也也給予特別的支持，如撥下朴子河流域治理數億元的經費，都在為陳明文締造政績，為林派持續執政鋪路（受訪者D1），雙方互補性的合作顯然非常成功。2005年的基層選舉，雖然民進黨中央深受弊案影響而形象不佳，但在嘉義縣的18個鄉鎮市長席次，卻能一舉獲得12席，讓在嘉義的綠色執政更形鞏固（受訪者B1）。但是一個常被質疑的問題是，到底在嘉義縣是民進黨執

政，還是林派執政？也許都是。^⑦

陳明文甫加入民進黨就以首任民進黨籍嘉義縣縣長之姿，主導了民進黨在嘉義縣的黨政運作，使得較陳黨齡資深的政治菁英開始有不滿的聲音，尤其在陳明文於2000年強調「綠色團隊」而非「民進黨團隊」時尤其明顯。一位資深民進黨前幹部就曾批判過陳明文這種派系人物凌駕於政治選舉機制的現象（受訪者C1）：

綠色友誼連線（應為綠色團隊），新港鄉他的現任鄉長他不是民進黨，有一個民進黨員他是現任的代表叫李宗祐，他去縣黨部登記參選鄉長，照理講縣黨部應該要提名誰？只有他一個阿。結果縣黨部把他開除黨籍，全台灣只有嘉義縣有這種狀況，是派系掌控民進黨黨部要支持誰提名誰，是真正的黨員爭取提名沒辦法提名還被開除黨籍。那支持的對象是非本黨候選人沒有黨籍的，這種現象在台灣沒辦法看到啦，因為你民進黨沒有人，只有一個人當然是提名這個阿。而且他也是現任鄉代表阿。從這點就知道講求利益的派系是超過於政黨凌駕於政黨的。

重點是，如果以利益分配為依歸的派系力量繼續影響地方政壇，是否會影響公民社會的發展空間？從嘉義的案例觀察，派系領導人在政黨政治的架構下，可能為了穩固政治權力，而意外地幫助市民社會的發展。此間，關鍵的變數就在社區營造。派系為了固樁，努力透過上級政府社區營造的政策，幫助基層社區組織爭取各公部門的資源。本文將展示此類非傳統的固樁模式，在無意間助長了公民社會的發展。

^⑦ 在基層有「林進黨」的雜音出現，認為民進黨在嘉義縣根本被林派挾持，嘉義縣沒有真正的民進黨。「林進黨」於2009年的縣市長選戰中屢被提出討論（賴元煌、郭正隆，2009）。

三、派系政治與社區營造

兩大派系競爭下，因某一派系帶槍投靠而進入兩黨競爭的地方政治，似乎在結構上強化了利益分贓的性質，看起來派系可以綁架政黨，可以說是政黨裡的山頭，其實更像是擁兵自重的軍閥，每場選戰都給軍閥操兵的機會，中央則必須支付需索無度的軍費。但若深入觀察，卻發現故事遠比表面複雜。地方政治雖然仍維持某種透過網絡關係輸送利益的特色，但市民社會的力量也悄悄茁壯，不著痕跡地改變著基層政治的本質與風貌。這種改變，發生在社區之中。^⑧

不管是執政的陳明文，還是接班執政的張花冠，皆非常重視社區發展。^⑨早在1990年代，嘉義即有許多社區發展成功的知名實例，如新港鄉醫師陳錦煌所創之新港文教基金會，即以推廣社區環保與藝文發展而知名。在陳明文執政的時代，鑑於阿里山鄉的山美、里佳等鄒族社區，投入封溪護魚的社區保育，縣政府指派社會局官員以代理鄉長的身份，協助村民撰寫企劃書，爭取到許多中央的獎項與補助，讓他們社區發展的努力成為其他社區學習仿效的標竿（呂嘉泓，2000）。其他知名的例子包括東石船仔頭社區（劉如倫，2005）、頂塗溝的蝴蝶復育（吳昭瑩，2004）、南竹社區土角厝的維護等（盧春霖，2004）。社區營造被視為施政的重點項目，讓嘉義縣自2001年起，年年在社區發展的競賽中，獲得內政部評鑑優等的成績（內政部，2009）。而陳明文也特別將就職滿七年的記者會，選在大林鎮的北勢社區舉行，以展現成

^⑧ 民進黨為了對抗傳統國民黨的動員網絡，如農漁會與村里長系統，因此在地方包圍中央的策略上較國民黨更積極主張發展社區營造。而陳明文出身於傳統的地方派系，加入民進黨之後同時運用傳統的派系網絡與民進黨的社區營造的雙向策略，他成功的拔樁、固樁，也在民進黨內迅速崛起，在臺灣的地方政治上極為少見。

^⑨ 張花冠與其夫婿曾振農在2000年後即退出國民黨，轉而支持林派的陳明文，張花冠更於2002年以無黨籍立委的身分加入民進黨，立委選區改制前的三席民進黨立委中，陳明文與張花冠同屬林派，互動也較其他立委更為密切，陳明文在經營社區上亦常與張花冠協力向中央爭取社區營造的預算，地方執政資源與立委偕同爭取經費，並且於各種社區活動場和連袂出席，加深社區發展協會成員的印象，並給予支持。

果，更在八年施政總報告中，將社區營造的成果列為重大政績之一（廖立琦，2009）。整體而言，嘉義縣的社區發展協會的會員數與經費的挹注金額都在全國平均數之上。截至2008年的統計，嘉義縣社區發展協會人員占社區民眾人數的比例，約為全國的兩倍（內政部，2009）；而2001年陳明文初任嘉義縣長時，嘉義縣的社區發展協會有285個，至2008年陳明文卸任前夕，嘉義全縣已有357個社區，而登記有案的社區發展協會已有329個，成長的幅度居南部農業縣市之冠（表一）。

這樣對於社區營造的重視，核心目的是鞏固派系的政治能量。派系經營的關鍵，在於掌握樁腳，亦即在基層能夠影響選民投票傾向的網絡節點，一般可以是村里長，也可以是水利會的小組長等具有「官職」的熱心人士，平時透過各種利益輸送，讓他們在選舉時成為動員的機器。在民主化的過程中，隨著農會信貸部門的改革、公共工程招標制度以及各項查核機制逐漸健全，乃至於司法體制獨立於政黨運作之外，以及過往寡佔的地方事業多數也自由化，導致派系向基層利益輸送的管道越來越不順暢，派系的經營的手法，也有創新的需求。不管是剛上任須尋求連任的陳明文，還是預備接班的張花冠，都看到社區營造對於該派系經營的重要性。掌握選票的地方菁英，派系傾向大致有三種可能：自己人一屬於林派，敵人一屬於黃派，以及派系屬性不明顯或其他派系

表一 農業為主的縣份社區發展協會成立個數比較（2001-2008）

縣市	社區發展協會總數 2001	社區發展協會總數 2008	成長率 (%)
嘉義縣	285	329	15
雲林縣	389	418	7
臺南縣	408	449	10
高雄縣	417	444	6
屏東縣	432	453	4

資料來源：內政部社會司（2005）。

(如蕭家班)者，在輔導社區營造上，各有不同的作法。

第一，對自己人而言，經營社區營造，幫助社區向上級爭取經費，本質上是一種肉桶政治 (pork barrel)，把建設經費搶回自己的轄區、鞏固派系領導人以及基層公職人員 (村里長) 的支持。透過社區營造，除了取得經費美化環境，推動健康照護與諸如媽媽教室、長壽俱樂部與藝文班隊等育樂活動，也因為活動的內容與生活環境切身相關，參與的成員往往擴及社區各年齡、各階層的居民，成為能最有效凝聚社區共識的社會網絡，當然成為地方政治人物開拓或鞏固人脈最有效的方式 (蔡育軒、陳易君、王業立，2007:107-08)。而這種聯誼性質的常民活動，較看不出政治收買的心機，能不顯山水地爭取到基層選民的支持與認同 (受訪者F1)。

第二，對於派系立場上相對中立的社區，縣政府一視同仁地提供類似社區營造的輔導，為其爭取上級的補助，有助於拉攏這類社區的政治支持。由於黃派是林派在競選時的主要對手，因此只要不是黃派的核心版圖，就有操作的空間。同時，拉攏這類的投資報酬率通常特別高：本來可能投給黃派的票，經過運作而易幟，對方少一票，自己多一票，有雙倍的差別，比投資自己陣營的社區還要划算。

第三，更重要的是，對於敵對派系所掌握的社區，則設法予以分裂，籠絡積極發展社區營造的活躍份子，另以「社區發展協會」為核心，和村里長分庭抗禮，成為顛覆對方陣營的內部力量。而村里長屬民政體系，一方面預算較固定，二方面也比較容易被縣政府控制。^⑩ 社區發展協會則可以向不同中央政府 (文建會、原住民委員會、農委會、營建署、環保署等) 申請經費，經費運用及核銷也很有彈性，很容易做出成績，讓基層民眾感受深刻，也許就能造就新

^⑩ 比較例外的情形是社區附近有焚化爐等鄰避設施時，就會有相對可觀的回饋金，由規劃里長運用。此時，里長的身價就不可同日而語。

的基層菁英，甚至取代舊有派系樁腳。^① 同理，一旦能夠拔樁成功，以爭取選票為考量，也是一來一往雙倍的效果，有非常高的投資報酬率。當然，這類分化策略必須先聲奪人，隨著各村里都積極佈局防範，這類投資的運作難度已經增大不少。

知名的例子是朴子市新庄社區。新庄里的里長及社區理事長（社區理事會，社區發展協會的前身）長期由親黃派的吳正雄擔任。2001年陳明文上台後，因縣府主秘吳榮輝老家在此，趁省親之便，與其國中同學陳金雄聯手倡議社區公益活動，鼓動地方年輕人關心地方事務、為地方注入活力，而於第17屆（2002年）里長選舉中，順利拉下已連任五屆的老里長（由李金木取代），翌年改選社區理事長（由陳金雄接任），雙雙達陣，讓新庄里在派系的版圖上易幟成功。之後更結合民間信仰中心，繼續進行社造—包括環保義工、課業輔導、關懷服務等，讓林派能夠在此黃派重鎮站穩腳步（盧春霖，2004）。

若對照社區經營成效與選票的變化情形，可以獲得相當清楚的印證。以嘉義縣幾個社區發展績優的社區如鹿滿、塗溝、灣南、福興、三角、來吉、山美等16個社區為例，^② 在陳明文的刻意經營之下，這些社區對於縣府資源的挹注也給予選票上的回饋。從〈表二〉所展示的得票率可以發現，陳明文兩次的縣長選舉在這些績優的社區選票皆有顯著成長。其中過去長期屬於國民黨佔優勢的阿里山鄉，兩個社造風評頗佳的來吉、山美社區，在2005年縣長選舉中，陳明文所得的選票都為民進黨締造新猷，其中山美社區的得票率更是增加一倍以上。十字社區發展協會於陳明文任內成立，以協助發展觀光為主，在縣長選舉

^① 社區理事長通常很有意願在社造展現明顯成果時改選（或兼任）村里長，一方面村里長是有給職的公務員，另一方面，村里長的公務體系有其方便性，若能結合其資源，資源與權力可以帶來更大的揮灑空間（受訪者F2）。

^② 以這16個社區皆為嘉義縣政府2004、2005社區營造點，其中鹿滿、灣南與三角全國觀摩績優社區（嘉義縣政府，2005），三角社區更是就職政績發表會的成果典範，而塗溝社區與山美社區則分別以復育蝴蝶和鮰魚獲表揚，其中山美與來吉在過去的選舉中皆是國民黨傳統上占優勢的地區，陳明文的社區發展政策在此有無轉為支持就是主要指標。

中除了陳明文得票率成長近60%外，得票數與2001年縣長選舉相比更增加了六倍。其他如傳統以黃派勢力為主的海線地區如六腳鄉灣南社區、水上鄉塗溝社區，都突破了原本民進黨加林派的基本盤，得票率超過60%。而縣政府發展的重點與新興的社區營造協會，如大林鎮三角里，林派的得票率更是從基本盤的31%一舉突破50%。這些都顯示，社區發展協會作為一種新興但政治色彩不明顯的動員機制，效果非常可觀，一位具備林派競爭對手身份的受訪者分析：

表二 陳明文在社區營造績優之社區縣長選舉得票率變化

社區	得票數	2001年 第14屆	得票率 (%)	2005年 第15屆	得票率 (%)	得票率增減 (%)
山美社區		57	22.4	185	61.9	+39.5
深坑社區		265	49.4	355	64.2	+14.8
大湖社區		214	46.2	340	63.6	+17.4
桃源社區		351	48.6	499	66.8	+18.2
福興社區		494	46.3	768	65.1	+18.8
十字社區		22	13.8	147	73.1	+59.3
下坑社區		567	55.2	750	61.0	+ 5.8
大崙社區		519	40.1	793	58.5	+18.4
來吉社區		63	30.0	100	45.7	+37.0
東勢社區		254	43.3	449	67.3	+24.0
鹿滿社區		429	53.2	548	67.2	+16.0
紫雲社區		384	46.2	546	62.2	+16.0
德興社區		459	63.2	579	70.0	+ 6.8
塗溝社區		277	47.8	386	60.4	+12.6
三角社區		202	29.5	337	55.2	+25.7
灣南社區		347	44.3	607	67.0	+22.7

資料來源：中央選舉委員會（2005）。

(張花冠) 爲什麼贏那麼多票？你會發現有一些節骨眼，有機會回嘉義竹崎那邊看一看她其實做的很好，不要因爲他是我們對手就講他壞話，他在鹿滿社區真的是做的不錯。後來檢討就會發現社區這個區塊，影響力真的很大，而且他們一開始都是對政治不會有政治企圖，不會想說我要選什麼的人，這種民眾才會感動，因爲你是對這個地方無私付出，社區發展協會理事長是不知情的，而且他大部分都是花自己的時間、花自己的錢，你的心力啊你的財力都是自己在無私的奉獻，所以他講什麼、號召什麼，最有號召力、最有說服力。(受訪者A1)

肆、分析：在派系夾縫中茁壯的市民社會

林派與黃派系出同源，在黨國體制下以相同的手法纏鬥了幾十年，彼此深諳對方的戰術，而林派加入民進黨之後，增添了新的元素，促成了派系轉型。單純就維繫政權的目的而言，從結果來檢視，此番轉型無疑非常成功。陳明文的派系轉型在於成功的利用社區營造的資源，一方面在各地派系紛紛瓦解之際，尚能有效的維繫甚而擴展傳統的派系動員網絡；另一方面，利用了民進黨的招牌，以政黨競爭之名，行派系拔樁、固樁之實。但很少人注意到，這轉型對於台灣的民主鞏固確有意外的貢獻。關鍵的政策是台灣於1994年正式提倡的「社區總體營造」，¹³ 並於2002年以「新故鄉社區營造計畫」爲名納入「國家發展重點計畫」之一，復於2007年以「地方文化生活圈」爲主軸，實施新故鄉社區營造第二期計畫迄今。而林派擁抱此一政策的初衷，可能主要還是希望穩固與擴張派系的勢力，但與此同時卻也意外提昇了草根組織的活力與公民的身份認同。

¹³ 該政策名詞於1993年由當時文建會主委申學庸在向立法院提出施政報告時，師法日本而提出，後由接任的陳其南主委大力推動。

一、社區組織的倡議

派系經營在結合民進黨之後，第一個明顯的變化，就是價值觀的改變。民進黨長期將國民黨的派系污名化，陳明文加入之後，也承受這個原罪，但他當然絕對不願意如同自廢武功的解散派系。反之，這正是他和其他民進黨黨員不同之處，他恰恰必須強化派系來強化自己的政治實力。^⑭ 當民進黨在中央以在野的身份晉升為執政者，民進黨過去有「地方包圍中央」的傳統，在取得執政權後，權力派系化與中央派系地方化的現象相當嚴重（趙永茂，2002:322-23）。相對於國民黨保持由上而下的領導，民進黨向來就是山頭林立，透過集體領導而成的「派系之黨」（徐永明、陳鴻章，2007:129-34；廖忠俊，2000:114-29）。不過黨內派系缺乏動員黨員的網絡，也缺乏如地方派系的紀律。由於地方派系的領導人掌握眾多黨員人口，無論是在選舉造勢或者黨內初選，都成為黨內菁英需要合作的對象。故中央的政治菁英必須給予地方派系資源，而地方派系菁英則藉此得以爬升至中央更高的政治權位。

面對民進黨內部頗有共識的價值觀，陳明文也必須在操作上有所調整，至少在檯面上維持意識型態論述上的正當性。陳明文最明顯的動作就是喊出「終結派系、清流共治」的訴求。除了對黃派的樁腳招手，向縣民展示其執政不會因派系而有差別待遇，但更重要的作用，還是在於向黨內同志交代，以去除陳明文的草莽氣息。「社區總體營造」同樣有經營基層網絡的效果，從李登輝時代開始就是既定政策，在國外已有許多成功的例子，頗受學界推崇，在民意上也有相當正面的評價，既為陳水扁長期支持的政策，也不難想像會被陳明文用

^⑭ 民進黨的初選制度，初選的黨員投票就是地方派系發揮關鍵角色之處。地方派系有其固定的樁腳與動員系統，對於黨員投票可以發揮動員的效果，也因此地方具有實力的縣市首長成為民進黨內有意角逐總統者競相拉攏的對象，在2007年民進黨總統初選的過程中，蘇貞昌、謝長廷與游錫堃皆極力爭取握有多數黨員票的縣市首長支持，時任嘉義縣縣長陳明文擁有近全體4%可動員的黨員票，因此動見觀瞻。最後陳明文表態支持蘇貞昌，也為蘇貞昌在嘉義縣獲得唯一的勝利。在其他縣市長雖表態支持蘇貞昌但票卻未開出來，顯示陳明文在民進黨內動員實力屬一屬二（楊濡嘉，2007）。

來作為鞏固與拓展在地網絡的重點政策。在中央與地方政府聯手推動之下，嘉義縣的社區組織得以蓬勃發展。

二、草根組織的扶植與培力

社區營造與傳統樁腳經營雖然都是將資源帶到基層，兩者最大的差異在於公、私之分。經營樁腳要把資源帶進對自己效忠的基層，發展社區營造政策則應該是不論親疏，都給予普遍性的支持，並公平地獎勵表現優異的社區。純就推理而言，林派的執政者兩者可能一明一暗地並行不悖，甚至可能假社造之名行派系利益分配之實。然而，有些因素讓社區營造政策的補助不容易單純地被用來作為派系綁樁的利益分配管道。首先，社造補助要經過一個公開選拔社造計畫的過程，制度要長期運作，就需要培養公信力，因此評審過程多有在地的學者參與，縣府官員要操弄結果並不容易；同時，多年來各地社造的成果都透過大量的觀摩活動彼此學習，成果都攤在陽光下受大家的檢視，好壞都各有口碑，太離譜的評審結果會損及學者與政府的信譽，代價很大；此外，各縣市選拔出來的案子，還要代表各縣市參加全國的競賽，攸關縣市政府的績效與地方聲譽，在此壓力下，為非專業的因素影響選拔結果並進而導致競賽失利，可能引起公憤，是非常不智的作法。因此，若想把利益帶給特定社區，比較可能進行的方式，應該是先給予輔導，讓它們能夠在評鑑中脫穎而出。此間於是就有基層組織培力（capacity building）的努力。

嘉義縣的作法很細緻。陳明文主導的社區政策將境內社區發展協會分為起步、進階、成熟與停滯期四種類型，對於進階與成熟的社區施以列管，經評鑑後給予獎勵與補助。對於剛起步與停滯的社區，則給予輔導，幫助其提出計畫，俾進一步爭取中央各部會的補助（翁章梁，2007）。這樣清楚分類與差異性對待的政策用心，在其他縣市比較少見，也如實地反應在歷年出色的全國競賽成果。

至於具體的輔導措施，除了政府結合學界力量建構起來的諮詢與評鑑機

制，嘉義縣更特別的作法，是由派系領導人陳明文與和張花冠成立一個非正式編制的「聯盟」，結合縣政府及立委的公務資源，統籌輔導縣境內的社區發展。境內社區發展的啓動可概分為兩類，其一是自主發展的民間組織，如頂塗溝村想發展蝴蝶村，船仔頭想保留聚落風貌等。這類組織通常已經有比較清楚的想法，輔導方式就是幫助這些社區撰寫企劃書，找到政府部會的配合款，讓他們實現理想。例如，在船仔頭發展社區營造時，就有中央補助整治朴子溪的補助款，以及文建會的經費協助（受訪者D2、F2）。另一種則是輔導發展的組織，社區雖然有發展的意圖，但本身還沒有清楚的方向，此時除了上述的輔導機制，還需要幫助社區找出特色，如南竹社區的土角厝、向日葵花海及米食文化（米苔目）的推廣等。

這些輔導服務雖然是透過非正式的聯盟制度運作，但運用了公務資源，故應該開放給不同派系的社區。受訪地方官員也明白表示此一聯盟「不會因山線（林派的勢力範圍）、海線（黃派的勢力範圍）而有所差別待遇，只要是社區透過縣政府向中央政府爭取資源都會協助」（受訪者D1）。然而，在運作上，有些微妙的機制讓社區的派系色彩很少構成困擾。其一，黃派的社區領導人可能透過自我篩選而放棄爭取這種協助。有黃派樁腳身份的社區發展領導人受長期的對立經驗影響，一般不會相信林派的執政者會給予其平等的對待，會爲了避免自取其辱而放棄嘗試。更重要的考量，可能是擔心尋求這樣的輔導，會被視爲變節的舉動。派系的邏輯就是利益交換，接受了林派的好處，就被期待適當的回報，因此這樣的舉動可以被視爲樁腳鬆動的跡象，而引發不必要的誤會。

如前所述，對林派而言，報酬率最高的投資，反而是在敵對派系色彩濃厚的社區進行策反。此舉除了符合當初高舉「清流共治」的大纛，還有許多精微的政治效果。除了最理想的拔樁成功，一來一往產生兩倍的選票差異外，即使沒有讓對方樁腳易幟，也有製造對方陣營互相猜忌的效果；此外，即使樁腳不動如山，還是可能直接吸引村民對政府的好感，讓派系屬性不強的村民能夠轉

變其支持對象（受訪者F1）。

上述作法使林派普遍而成功地推廣各村里的社區發展活動。許多不屬於林派甚至與林派對立樁腳所屬的社區，都曾利用這個輔導機制而有良好的成效。許多活躍於地方的菁英份子，在社造領域找到發揮的舞台，透過與「綠色團隊」的合作，改變社區長期穩定但缺乏活力的生態；另從派系的角度而言，林派則在個領域裡培養出一批具備社造專才的幹部，透過得獎的光環以及持續的公益活動，強化林派的正面形象，兩者相得益彰。反之，堅持拒絕參與社造活動的社區，仍需依靠傳統的派系利益分配來維繫在地派系網絡，而黃派領導人雖然仍有立委的公職，但資源有限，社會活力也有限，保守的形象也與林派形成強烈對比。雖然有些黃派屬性較強的社區也可能有發展的意圖，但缺乏有系統的協助，比較難克服啟動時的惰性，取得相關的專業知識，跨過動員的門檻。

姑且不論派系經營社區營造政策的初衷為何，也不論其是否從中獲利，從實證資料來看，其經營社區營造政策的用心，已經大幅提升社區活力，讓許多創新的作法，在不同地方被實踐，並透過輔導機制推廣到其他社區，使社區營造在這農業縣分，蔚為風氣，遍地開花。

三、社會運動與公民意識的提昇

民進黨對於林派有個重大影響，就是把社會運動的元素帶進派系經營，幫助林派在與黃派相互抗衡的均勢中，得以攻城掠地，大有斬獲。派系經營靠感情（忠誠）與利益的結合。社會運動則有「理念」的新元素，被介紹給基層民眾。每個社區營造，都是一個草根的社會運動，需要居民理念上的認同，需要動員參與，需要克服集體行動邏輯下的搭便車現象。

民進黨靠社會運動起家，不論是理念的倡議，還是活動的宣傳，乃至於外部資源的募集，內部士氣的維繫，都是民進黨的強項。政黨和派系的高度結合，厚實的行政資源結合著綿密的地方網絡，不著痕跡地將動員系統融入時興

的社區總體營造之中，以更細緻的經營取代傳統派系樁腳的組織戰手法。「社會運動」的經營是由領導者建構誘因，鼓勵參與者先付出，才享受付出的成果，與傳統派系經營期待以政治忠誠還取利益的邏輯迥異。這類付出，創造某種集體意識，集體成就感，降低參與者的自利意圖，強化在地社群的連結，以及成員對於共同利益的認同。林派或民進黨可能在這過程中同樣獲得認同，甚至傳統的樁腳經營也可能同時在運作，但在經驗這個集體行動之後，居民的政治認同已經不容易被簡單的好處（不論是賄選，還是政策買票）所收買。派系政治的基礎在社區蓬勃發展之後已經開始動搖。就作者訪談一位曾長期擔任社區協會總幹事的地方人士（F2）發現，他雖然強調在社區營造中政治退位，但卻滿懷感謝兩位林派縣長對社區發展的支持，盛讚他們在社造上的努力，博得村民的認同。

此外，社區營造的集體行動經驗也往往能夠提高社區民眾的政治功效意識（political efficacy, Finkel, 1985）。透過努力付出而看到社區環境被美化，有的因為吸引外來遊客而改善收入，有得甚至因為媒體大幅報導而或獲得重要獎項的肯定，吸引其社區來觀摩。這些都能夠增強社區居民對自己能力的肯定，以及對於參與公共事務的熱情。而在社造中凝聚的「社區意識」，累積的社會資本，包括彼此的信任感，以及互惠原則，則可能強化民眾的利他動機與行為。

雖然社區發展協會可能在某種程度上可謂被派系「附身」，肩負維繫政權的政治任務，但此間既有社會運動的身影，就有賦權的效果，市民社會因此獲得成長的空間。成功的社區營造，就是成功的社會動員，就可以挑戰既有的政治勢力。而成功的社區營造，也滿足了社區居民的成就感，增添其自信。走訪東石的小漁村，可以看見阿嬤對於社區環境改善的欣喜，年輕人對於傳統活動（如賽鴿箏）的好奇；在阿里山上的鄒族社區，也能發現居民對於社區營造成就的自豪，以及屢遭風災摧毀、屢屢重建的堅毅精神。這些成就不一定侷限在得獎的社區中，而散佈在許多默默無名的角落裡。這些地方政治的新元素，讓社區得以擺脫對於派系分贓的思維，對未來的發展創造出更多想像空間。

伍、結論

誠如Fox (1994) 所強調，民主深化，必須在基層將侍從主義轉變成具備公民性質的政治型態 (citizenship)。這個轉變並不容易。一方面它涉及在地社會關係的改變—如社會資本理論者強調的信任、互惠等關係的培養，實非一蹴可幾；另一方面它也可能涉及利益分配結構的轉變，挑戰既有利益，故Fox以中南美洲的情境推論，認為這種轉變因為會剝奪領主、酋長或地主等菁英階級的利益，而應該是反覆而充滿暴力的痛苦過程。但從台灣的經驗來看，這個轉變卻能夠以異常平順的方式進行，關鍵似乎在於台灣的社區營造活動。誠如本研究的案例所展示，侍從主義與市民社會可能並存，孕育市民社會的社造活動在基層和派系政治產生了非常有趣的互動。

嘉義縣的案例呈現一個十分弔詭現象：派系因社區發展而穩固，但也因社區發展而被質變。林派為了鞏固其在嘉義的政治勢力以及其在民進黨內的影響力，向黃派拔樁的爭鬥勢必在其「終結派系、清流共治」的口號下繼續進行。民主化之下的司法獨立、公共政策資訊透明化、法治傳統鞏固，以及公民力量崛起等政治環境改變，赤裸裸地利益輸送已經不太容易，而林派改掛綠旗後的拔樁，也比純粹在藍旗下的內訌困難。因此，「社區發展」遂成為林派在政治版圖上攻城掠地的妙方。民進黨或林派的得票的穩定增加可能由許多因素造成，其中派系運作的效果還是不會有人挑戰，但本文的證據顯示，社區發展政策的成功，對於其爭取到更多基層的認同，實居功厥偉。

然而，本調查並不支持「社區營造已經變成政客政治爭鬥工具」的說法。反過來說，接受訪談的鄉民常常表示，支持陳明文或張花冠等政治人物，並不是因為林派的緣故，而是認同其政策，認為這些社區營造的結果，不但改善社區環境、強化社會連結，也提昇了他們的榮耀感與在地認同感。換句話說，這種政治支持，已從垂直、對人不對事的忠誠關係，逐漸轉化成對事不對人的水平結合，而粗具市民社會的性質。從表面上來看，派系很巧妙地運用政黨與社

區營造來鞏固其利益，並美化其派系形象，但本研究顯示，社區發展的運動正默默地改變地方政治運作的邏輯。允諾的私人利益、肉桶政治、或省籍情結仍然在基層吸引大量選票，但抽象的公共利益、集體成就感等屬於公民社會性質的影響力，也隨著社區發展而生根。在初期，社區發展與派系共生共榮，但當社區茁壯，派系的屬性卻遭到弱化。最終會不會有冬蟲夏草式的發展一派系像蠅蛾幼蟲一樣被社區營造的真菌寄生而轉化，尚難逆料，但蓬勃發展的社區營造以及相互連結民間組織網絡，已為市民社會建構了發展基礎。

這樣意外的結果，某種程度上可以補充目前民主化理論的不足。第三波民主化的特色是先有選舉，才設法培植市民社會的力量，強化法治傳統（Rose and Shin, 1999），但市民社會如何在侍從主義盛行的情境下萌芽並茁壯，什麼制度性機制能扭轉路徑依賴的發展，在學界則未見足夠的討論。本研究展示的「異化」過程，或可稍稍彌補這方面文獻的空白。然而，「嘉義模式」有其獨特的脈絡，例如中央和地方的一致政府、民進黨獨特的派系共治和初選制度、乃至於陳明文本身的策略作為及意識形態等，故要將本案中派系競爭與社區營造的關係通則化，仍須考慮這些未受控制的變數。最後，本文也希望避免過於美化社區營造的經驗。經過多年的推行，雖然各地都有開花結果的喜訊，但同樣有很多失敗的例子，許多也跌跌撞撞，經過初期的成功，之後卻因為爭奪成功帶來的利益而失敗。當然也有失敗後重振旗鼓的實例。即便社區營造的經驗並非全然值得讚賞，派系力量也持續影響地方政壇，但本文中社區營造政策所展現的制度效果與策略回應，實展現了原本以利益輸送為主的派系網絡，亦可能轉化為建構市民社會、促進公民參與的基礎。如果我們同意Linz與Stepan（1996）的主張，相信民主鞏固（democratic consolidation）階段的制度建構與市民社會的蓬勃發展才是民主化成功的關鍵，則社區營造事實上是一個具體的機制，讓民主化的近程更為順利。

附錄一 訪談對象編碼與訪談時間表

編號	訪談對象	性別	訪談時間	備註
A1	黃派立委助理	男	2010/1/19	
B1	民進黨幹部	男	2010/1/22	
C1	前立法委員	男	2010/1/23	
D1	林派縣長秘書	男	2010/1/27	
D2	縣府環保局官員	男	2004	
E1	社區發展協會總幹事	女	2010/2/24	2/24觀察筆記
E2	社區發展協會秘書	女	2004	
F1	社區居民	女	2013/1/26	
F2	社區發展協會總幹事	男	2013/1/26	

參考書目

- 中央選舉委員會（1997）。〈政黨得票統計—第13屆縣市長選舉〉，《中央選舉委員會選舉資料庫》，中央選舉委員會。http://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=19971101C1C1&qryType=ctks。2010/3/14。
- (Central Election Commission [1997]. “Local Election.” *Election Statistics. Central Election Commission*. http://db.cec.gov.tw/histQuery.jsp?voteCode=19971101C1C1&qryType=ctks [accessed March 14, 2010].)
- _____（2001）。〈候選人得票明細—第14屆縣市長選舉〉，《中央選舉委員會選舉資料庫》，中央選舉委員會。http://210.69.23.140/vote31.asp?pass1=F2001A62100002000。2010/03/14。
- (_____ [2001]. “The 14th Local Election.” *Election Statistics. Central Election Commission*. http://210.69.23.140/vote31.asp?pass1=F2001A62100002000. [accessed March 14, 2010].)
- _____（2005）。〈候選人得票明細—第15屆縣市長選舉〉，《中央選舉委員會選舉資料庫》，中央選舉委員會。http://210.69.23.140/vote31.asp?pass1=F2005A62100001000。2010/03/15。
- (_____ [2005]. “The 15th Local Election.” *Election Statistics. Central Election Commission*. http://210.69.23.140/vote31.asp?pass1=F2005A62100001000. [accessed March 14, 2010].)
- 王金壽（2004a）。〈瓦解中的地方派系—以屏東為例〉，《台灣社會學》，第7期，頁177-207。
- (Chin-shou Wang [2004a]. “Collapsing Local Factions: The Case of Ping-Tung.” *Taiwanese Journal of Sociology*, No. 7:177-207.)
- _____（2004b）。〈重返風芒縣—國民黨選舉機器的成功與失敗〉，《台灣政治學刊》，第8卷，第1期，頁99-146。
- (_____ [2004]. “Returning to Feng-Mang County: The Success and Failure of the Kuomintang Political Machine.” *Taiwan Political Science Review*, Vol. 8, No.1:99-146.)
- _____（2006）。〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《台灣政治學刊》，第10卷，第1期，頁103-62。
- (_____ [2006]. “Judicial Independence Reform and the Breakdown of the Kuomintang Clientelism in Taiwan.” *Taiwan Political Science Review*, Vol. 10, No. 1:103-62.)
- _____（2007）。〈政治市場的開放與地方派系的瓦解〉，《選舉研究》，第10卷，第2期，頁25-51。
- (_____ [2007]. “The Openness of Political Market and the Breakdown of Local Factions.” *Journal of Electoral Studies*, Vol. 14, No. 2:25-51.)
- 王振寰（1993）。〈臺灣新政商關係的形成與政治轉型〉，《臺灣社會研究季刊》，第14期，頁123-63。

- (Jenn-hwan Wang [1993]. "The State, Capital, and Taiwan's Political Transition." *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies*, No. 14:123-63.)
- 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》，第21期，頁189-216。
- (Yeh-lih Wang and Chun-mu Tsai [2004]. "From Confrontation to Cooperation: The Change of Local Factions in Taichung County." *Political Science Review*, No. 21:189-216.)
- 內政部社會司(2005)。〈94年度中央對直轄市、縣(市)政府執行社會福利績效評比考核報告〉，《社會司—社區發展 / 內政部全球資訊網》，內政部。<http://sowf.moi.gov.tw/29/94%E5%B9%B4%E8%80%83%E6%A0%B8%E5%A0%B1%E5%91%8A.htm#10>。2010/03/15。
- (Department of Social Affairs, Ministry of Interior [2005]. "The Assessment Report of The Social Welfare Performance of Local Governments." *Ministry of Interior*. <http://sowf.moi.gov.tw/29/94%E5%B9%B4%E8%80%83%E6%A0%B8%E5%A0%B1%E5%91%8A.htm#10>. [accessed March 15, 2010].)
- 內政部(2009)。〈社區發展工作成果〉，《內政統計年報 / 內政部統計處網站》，內政部。<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。2010/03/15。
- (Ministry of Interior [2005]. "The Results of Community Development." *Ministry of Interior*. <http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>. [accessed March 15, 2010].)
- 行政院金融監督管理委員會(2009)。〈檢查局—金融檢查制度〉，《行政院金融監督管理委員會全球資訊網》。http://www.feb.gov.tw/Layout/main_ch/AllInOne_Show.aspx?path=2340&guid=2b37dcf0-7efd-4f11-9a25-992078009711&lang=zh-tw。2010/03/17。
- (Financial Supervisory, Commission of Interior [2009]. "The Institutions of Financial Examination Bureau." *The Web Page of Financial Supervisory Commission of Interior. Financial Supervisory Commission of Interior*.)
- 朱雲漢(1989)。〈寡佔經濟與威權政治體制〉，蕭新煌(主編)，《壟斷與剝削—威權主義的政經分析》，頁139-60。台北：台灣研究基金會。
- (Yun-han Chu [1989]. "The Oligarchic Economy and the Authoritarian Political System." In Hsin-huang Michael Hsiao [ed.], *Monopoly and Exploitation: The Political Economic Analysis of Authoritarianism*. [pp.139-60]. Taipei: Taiwan Research Fund.)
- 呂嘉泓(2000)。〈社區營造在永續發展中之角色—以嘉義縣山美社區為例〉，嘉義：國立中正大學政治學研究所學位論文。
- (Chia-Hung Lu [2000]. "The Role of Community Building in Sustainable Development," Master Thesis of National Chung Cheng University, Chiayi, Taiwan)
- 吳昭瑩(2004)。〈嘉義縣頂塗溝社區居民社區意識與轉換歷程之研究〉，嘉義：國立中正大學政治學研究所學位論文。
- (Chao-ying Wu [2004]. "A Study on The Sense of Community and Its Transformation Process in Dingtugo, Chiayi," Master Thesis of National Chung Cheng University, Chiayi, Taiwan)

- 吳重禮、湯京平、蘇孔志（2002）。〈分立政府與民主行政—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》，第12卷，第1期，頁37-76。
- (Ching-ping Tang, Chung-li Wu and Kung-chi Su [2002]. "Divided Government and Local Democratic Administration: Budget for Local Infrastructure, Local Factions, and Pork-Barrel Politics in Taichung County." *The Chinese Public Administration Reviews*, Vol. 12, No. 1:37-76.)
- 杜慶承（2005）。〈中央政權輪替對地方派系的影響—彰化縣個案研究〉，《選舉研究》，第12卷，第1期，頁117-45。
- (Chin-cheng Tu [2005]. "The Effects of the Transfer of Central Political Power on the Local Factions: A Case Study of Chang-hua County." *Journal of Electoral Studies*, Vol. 12, No. 1:117-45.)
- 林正忠、范振和（2009）。〈不排除陳明文模式，花蓮選戰綠歡迎杜麗華〉，《聯合報》，7月2日，版A4。
- (Cheng-chung Lin and Cheng-huo Fan [2009]. "Refer to Chen Ming-wen Model, DPP Welcomes Tu Li-hua in The County Election of Hualien." *United Daily News*, July 2:4.)
- 林奕成（2006）。〈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。
- (Yi-cheng Lin [2006]. "Network Politics: Farmer's Association, Local Faction and Local Election: Case Study of Chu-Lan Township," Master Thesis of National Chung Cheng University, Chiayi, Taiwan.)
- 徐永明、陳鴻章（2007）。〈黨內派系競爭與政黨選舉命運—以民進黨為例〉，《政治科學論叢》，第31期，頁129-74。
- (Yung-ming Hsu and Houg-chang Chen [2007]. "Intra-party Factional Competition and the Fate of the Party Election: A Case Study of the Democratic Progressive Party." *Political Science Review*, No. 31:129-74.)
- 張世燮、蘇俊豪（2005）。〈雲林縣地方派系權力結構與全里動員系統之研究〉，「台灣民主的前景與挑戰學術研討會」論文。台北：台灣政治學會、政大政治系，12月10日。
- (Shih-ying Chang and Chun-hao Su [2005]. "The study of Local Factions Power Structure and Mobilization System in Yunlin County." Paper presented in Symposium of the Vision and Challenges in Taiwan's Democracy. Taipei: Taiwanese Political Science Association; Department of Political Science, National Chengchi University.)
- 張茂桂、蔡明惠（1994）。〈地方派系的形成與變遷—河口鎮的個案研究〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，第77期，頁125-56。
- (Mau-kuei Chang and Ming-huei Tsai [1994]. "Formation and Transformation of Local P'ai-his: A Case Study of Ho-k'ou Town." *Bulletin of the Institute of Ethnology, Academia Sinica*, No. 77:125-56.)
- 翁章梁（2007）。〈社區發展的反思及挑戰〉，《最佳之邑—嘉義縣政季刊》，第18期。http://www.2.cyhg.gov.tw/chinese/quarterly/chiayi18/b01.html。2010/03/16。

- (Chang-liang Weng [2007]. "The Reflections and Challenges of Community Development." *The Best County: Chia-Yi County Review*, No.18. <http://www2.cyhg.gov.tw/chinese/quarterly/chiayi18/b01.html> [accessed March 16, 2010].)
- 黃煌權 (2001)。〈陳明文公開信，告別國民黨〉，《聯合報》，1月31日，版A4。
- (Huang-chuan Huang [2001]. "Chen Ming-wen Bid Farewell to KMT." *United Daily News*, January 31:4.)
- 陳明通 (1995)。《地方派系與台灣政治變遷》。台北：月旦。
- (Ming-tong Chen [1995]. *Local Factions and Transition of Taiwan Politics*. Taipei: Yueh-Tan.)
- 陳泰尹 (2009)。《民主化後的台灣地方派系—以嘉義縣林派為例》。新竹：國立清華大學社會學研究所碩士論文。
- (Tai-yin Chen [2009]. *Taiwan's Local Factions in Post-democratization: A Case Study of Lin-p' ai in Chiayi County*. Unpublished master thesis, Graduate Institute of Sociology, National Tsing Hua University, Hsinchu.)
- 嘉義縣政府 (2005)。〈嘉義縣社區營造點〉，《嘉義縣社區總體營造》，嘉義縣政府。<http://www2.cyhg.gov.tw/chinese/community/introduce.ASP>。2013/6/19。
- (Chiayi County Government [2005]. "The Building Communities." *Chiayi Community building. Chiayi County Government*. <http://www2.cyhg.gov.tw/chinese/community/introduce.ASP> [accessed June 19, 2013].)
- 楊濡嘉 (2007)。〈大逆轉—謝北南開紅盤，蘇根據地失守〉，《聯合報》，5月7日，版A4。
- (Ju-chia Yang [2007]. "Hsieh Wins the Presidential Primary." *United Daily News*, January, 31:A4.)
- 廖立琦 (2009)。〈八年深耕，嘉義大進步〉，《最佳之邑—嘉義縣政季刊》，第27期。<http://www2.cyhg.gov.tw/chinese/quarterly/chiayi27/4.htm>。2010/03/16。
- (Li-chi Liao [2009]. "Chiayi Has Changed after Developing for 8 Years." *The Best County: Chiayi County Review*, No. 27. <http://www2.cyhg.gov.tw/chinese/quarterly/chiayi27/4.htm> [accessed March 16, 2010].)
- 廖忠俊 (2000)。《台灣地方派系及其主要領導人物》。台北：允晨。
- (Chung-chun Liao [2000]. *Local Factions and Main Leaders of Taiwan*. Taipei: Yun-Chen.)
- 趙永茂 (2002)。《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆。
- (Yung-mao Chao [2002]. *The Transition and Characteristic of Local Politics in Taiwan*. Taipei: Han-Lu.)
- 趙永茂、黃瓊文 (2000)。〈台灣威權轉型前後派系特質變遷之研究—雲林縣水林鄉農會1970及1990年代為例之比較分析〉，《政治科學論叢》，第13期，頁165-200。
- (Yung-mao Chao and Chung-wen Huang [2000]. "The Characteristics Change of Farmer's Association Faction in Taiwan." *Political Science Review*, No. 13:165-200.)
- 劉如倫 (2004)。〈台灣地方派系與社區營造—以嘉義縣東石鄉船仔頭和永屯社區為例〉，嘉義：國立中正大學政治學研究所學位論文。
- (Ru-lun Liu [2004]. "Local Faction and Community Empowerment: The Cases of Chuan Zai Tou and Yongtun Community in Chiayi County," Master Thesis of National Chung Cheng University, Chiayi, Taiwan)

- 賴元煌、郭正隆（2009）。〈不滿民進黨在嘉義縣變林進黨，綠投藍為翁重鈞抬轎〉，《今日新聞》。http://www.nownews.com/2009/11/26/11471-2538120.htm。2009/11/26。
- (Yuan-huang Lai and Cheng-lung Kuo [2009]. “Some DPP members support KMT Candidate Weng Chung-chun.” *NOWnews*. http://www.nownews.com/2009/11/26/11471-2538120.htm. [accessed November 26, 2009].)
- 蔡明惠（2002）。〈戰後澎湖地方派系興衰之研究〉，《選舉研究》，第9卷，第1期，頁113-36。
- (Ming-huei Tsai [2002]. “The Study of Evolution in the Post-War Penghu Local Faction.” *Journal of Electoral Studies*, Vol. 9, No. 1:113-36.)
- 蔡育軒、陳易君、王業立（2007）。〈社區發展協會、選舉動員與社區政治〉，《東吳政治學報》，第25卷，第4期，頁93-135。
- (Yu-hsuan Tsai, Yi-chun Chen and Yeh-Lih Wang [2007]. “Community Development Associations, Electoral Mobilization and Local Politics.” *Soochow Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 4:93-135.)
- 盧春霖（2004）。〈社區政治—村里、社區發展協會與自發性組織在社區營造上的衝突與合作〉，嘉義：國立中正大學政治學研究所學位論文。
- (Chuen-lin Lu [2004]. “Community Politics: The Cooperation and Conflicts between the Ward, the Association for Community Development, and the Grassroots Organizations in Community Building.” Master Thesis of National Chung Cheng University, Chiayi, Taiwan.)
- 蘇錦章（2001）。《諸羅春秋》。嘉義：作者自版。
- (Chin-chang Su [2001]. *The Political Story of Chiayi*. Chiayi: Self-published.)
- Bosco, Joseph (1992). “Taiwan Factions: Guanxi, Patronage, and the State in Local Politics.” *Ethnology*, Vol. 31, No. 2:157-83.
- Cheng, Tun-jen and Brantly Womack (1996). “General Reflections on Informal Politics in East Asia.” *Asian Survey*, Vol. 36, No. 3:320-37.
- Chubb, Judith (1982). *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dittmer, Lowell, Haruhiro Fukui, and Peter N.S. Lee (2000). *Informal Politics in East Asia*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Finkel, Steven E. (1985). “Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis.” *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 4:891-913.
- Fox, Jonathan (1994). “Latin America’s Emerging Local Politics.” *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 2:105-16.
- Guasti, Laura (1977). “Peru: Clientelism and Internal Control.” In Steffen W. Schmidt, Laura Guasti, Carl H. Lande and James C. Scott (eds.), *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. (pp. 422-38). Berkeley: University of California Press.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.

- Linz, Juan and Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lomnitz, Larissa A. (1982) "Horizontal and Vertical Relations and the Social Structure of Urban Mexico." *Latin American Research Review*, Vol. 17, No. 2:51-74.
- _____ (1988). "Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model." *American Anthropologist*, Vol. 90, No. 1:42-55.
- Oi, Jean (1985). "Communism and Clientelism: Rural Politics in China." *World Politics*, Vol. 37, No. 2:238-66.
- Ostrom, Vincent (1989). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Putnam, Robert D (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Randall, Vicky and Lars Svåsand (2002). "Party Institutionalisation in New Democracies" *Party Politics*, Vol. 8, No. 1:5-29.
- Rose, Richard and Doh Chull Shin (2001). "Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies." *British Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 2:331-54.
- Scott, James C (1972). "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 1:91-113.
- Stone, Carl (2002). *Democracy and Clientelism in Jamaica*. New Brunswick: Transaction Books.
- Wang, Chin-shou and Charles Kurzman (2007). "The Logistics: How to Buy Votes." In Frederic Charles Schaffer (eds.), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (pp. 61-78). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Wolf, Eric R. (1966). "Kinship, Friendship and Patron-Client Relations in Complex Societies." In Michael Banton (ed.), *The Social Anthropology of Complex Societies*. (pp. 1-22). New York: Praeger.

Democratization, Faction Politics, and Civil Society: The Case of Community-Building and the “Termination of Faction” in Chia-yi County

Ching-ping Tang and Kuan-wu Chen

Abstract

The maladies associated with faction politics are supposed to be controlled in the progress of democratization manifested in free competition in political markets, judicial independency, transparency in public policy making, consolidation of the rule of law, and the rise of civil society. In reality, however, the situation did not change too much regarding the dependency on personal network in political mobilization, the rent-seeking among faction leaders. How democratic institutions can actually change local political practices? Will party politics replace faction politics? Via intensive field studies this paper examines the case of Chiayi to demonstrate how civil society might be empowered through community-building policies and eventually infuse more concerns on public interests in local politics.

Keywords: clientelism, informal politics, social movements, democratic transition.

Ching-ping Tang is a distinguished professor and Chair at the department of Political Science, National Chengchi University. His research interests include public administration, public sector research, administrative democratization, environmental policy and management, local self-government and intergovernmental relations, community development, public institutions and policy analysis, natural resource management.

Chen-guan Wu is a graduate student at the department of Political Science, National Taiwan University. His research interests include mainland China political economy, comparative constitutional regime and Taiwan's political development.

