

知識天地

地方議會金權政治的變化

吳親恩助研究員（政治學研究所籌備處）

民主化後臺灣地方金權政治情形嚴重，國民黨執政時期依賴地方派系與地區性內需財團的網絡來動員與集票，特別是在非都市地區，雙方形成一種「恩庇-侍從」關係。地方派系本身為一個階層式的網絡關係，除了上層的民選政治人物之外，重要的基層樁腳則是村里長、鄉鎮代表以及農漁會幹部等。執政黨在選舉中依賴組織戰，也就是依靠地方派系與內需財團的社會網絡來集票、買票與動員，選舉的勝利維持了執政權的繼續。反過來執政黨則以各類的工程款補助、土地開發上的協助、司法偵辦與審判上給予放寬以及貸款與金檢上給予通融，來拉攏地方派系與內需財團，同時也維持了其經濟基礎，以進行選舉動員。

民進黨執政後針對金權政治的諸環節實施一系列改革的政策，包括嚴格查賄、提升掃黑的範圍與層級、起訴涉入貪瀆的民選首長與民代、強化查察賄選、解職黑金農漁會幹部並修改農會代表與理監事參選規則、加快檢調偵辦的速度以及整頓基層金融機構，這些措施都削弱了地方派系與黑道的力量。不過在政黨輪替之後，地方派系在和政黨的結盟關係，由以前國民黨獨攬，出現了恩庇者移轉的現象，主要的原因與國民黨在政黨輪替後喪失了行政資源有關，此外也與執政黨的作為有關，民進黨執政開始在選戰中與地方派系合作，並陸續取得部分縣市與鄉鎮的執政權。其次是雖然民進黨一直主打認同意題，但是因應藍綠板塊的浮現與僵固，民進黨以資源釋出的方式爭取傳統上支持國民黨地方派系的結盟。這些都使得民進黨與地方派系的合作增加。

我們會好奇在民進黨政府上任近八年之後，地方黑金政治出現了什麼變化。我們可以藉由整理第十四到第十六屆縣議員所涉及的司法刑事案件，包括任內及上任之前發生的案件，來觀察地方金權政治的變化。雖然背景並不能決定一切，因為具有刑案的前科並不代表政治人物不能改過，但是具有相關背景顯示候選人較有可能傾向於繼續依賴賄選來取得勝選。縣議員是地方派系處於中間的一個層級，相當程度扮演連結上層全國性政治人物與基層樁腳的角色。其角色包括向縣政府爭取地方建設經費以照顧基層的經濟利益，選舉時擔任縣長或立委的最重要樁腳，負責動員、配票以及競選資金的分配。

對於涉案議員的呈現有兩種方式，涉案人次與涉案人數，不過扣掉同一人多次涉案的情形，兩者很接近，這裡報告以人次為主。縣議會當中具有刑案背景的比例，也就是一審曾經被宣判有罪者，從十四屆到第十六屆都約 8%，至於曾經被起訴的比例則稍高，這三屆分別為 14%、17% 與 14%。從這個結果可以看出，具有一審有罪判刑背景縣議員的比例，明顯低於 1994 年廖正豪部長所公布，三分之一的縣議員具有黑道背景或前科，這三屆的情形大約只有 1994 年時的四分之一再多一些。之所以如此，一是有黑道與刑案背景議員的人次在 1995 年之後因為政府的掃黑出現明顯的下降，特別是民進黨執政後諸項抑制國民黨組織動員的措施，以及強化掃黑的強度，使得犯下刑案的議員被起訴與判刑，並使得相關的犯行被遏止。另一個因素是資料的限制，因為 2000 年之前宣判的案件為出現在司法資料庫中，此外政治人物是否受到管訓的紀錄也無法得知，這都使得數目明顯偏少。另一方面，若將賄選案件中樁腳遭起訴的部分納入，議員整體涉案的比例明顯增加。在起訴的比例方面，地方議員具有起訴背景的比例在十四屆時約為兩成，第十五與十六屆都高達三成左右。在一審有罪方面，在地方議會中，具有刑案背景的比例，也就是一審曾經被宣判有罪者，在第十五屆與第十六屆都有接近兩成。這說明摒除掉樁腳涉案的例子，會使得一成左右的議員涉入刑事案件的情形沒有被報告出來，低估了黑金政治的情形。

若依照案件發生的時間切割，可以比較縣議員在任內以及上任之前發生的案件數目。第十四屆共 80 件起訴案件，有 71 件是在議員任期之內發生。第十四屆議員涉及的起訴案件，大部分是在任內發生，因為任期之前發生的

案件絕大部分未被資料庫涵蓋。至於第十五屆遭起訴的 114 個案件中，則只有 63 件是在任內發生，其餘是在上任之前發生。第十六屆遭起訴的 105 案件中，則都是在上任之前發生。不過第十六屆尚未結束，許多賄選案件預期會發生在任期最後一年，所以不能說十六屆的情形變得非常乾淨。事實上第十六屆議員有幾乎同樣比例的議員有涉案背景，但這些案件都不是在任內發生，這代表有許多有刑案背景的候選人繼續獲得選民支持當選為第十六屆縣議員。整體來說，依照案件發生的時點為觀察，第十四屆任內時是 71 件，第十五屆任內時發生 63 件，第十六屆任期過了幾乎兩年，並沒有任內才發生事件的宣判案件。跨時間的趨勢顯示任內涉案人次逐漸下降，不過也顯示許多涉及黑金問題的候選人依舊可以獲得當選。若以被判刑的案件為觀察，跨時間的整體趨勢也類似。

在涉入司法案件議員的黨籍方面，就各黨議員中被起訴人次的比例來看，無黨籍議員中被起訴的比例最高，這三屆分別是 32%、38% 與 38%，其次是國民黨籍的議員，三屆分別為 19%、32% 與 29%，顯示在縣議會這個層級，無黨籍與國民黨籍議員的金權政治問題最為嚴重。民進黨籍的議員中，起訴的比例相對較低，但是觀察十四到十六屆間的變化，可以發現，民進黨籍的議員曾經被起訴的人次比例也逐年增加，從 9% 增加到 21% 以及 23%，與國民黨議員的起訴背景比例接近當中，顯示民進黨地方民意代表涉及刑事案件的情形，因為在地方長期執政以及與地方派系的合作，也逐漸嚴重起來。議員判刑背景比例情形變化情形也與此類似。

在起訴案件類型方面，違反選罷法的相關案件是最主要的類型，第十四屆接近五成，到了第十五與十六屆增加為七成五。違反選罷法的案件中，又以賄選案件最多，另外有暴力脅迫投票以及遷移幽靈人口案件。另外一大類是違反貪污治罪條例。綜合來說，違反選罷法一直是最主要的類型，涉及賄選罪以外罪行的總數，從十四屆的 39 人，降低到第十五屆的 29 人以及第十六屆的 27 人，顯示賄選的情形依然嚴重，但縣議員所涉及的其他類型的貪瀆案件已經下降。詳細來說，十四屆議員除了貪污以及賄選案件之外，還涉入了賭博罪、槍砲彈藥管制條例、洗錢防制法等等罪行，這些都是典型的黑金問題的一部分，這些罪行是之後兩屆所沒有的，說明這個時期縣議員所涉及黑金問題的範圍比較廣。事實上第十五屆與十六屆縣議會，已經沒有發生 1990 年代中期雲林、屏東、高雄與臺南等縣中，縣議員涉入槍殺、攜槍到議會與吸毒等明目張膽的惡行。整體來說，縣議員違反賄選罪以外類型案件的數目有下降的趨勢，顯示地方黑金政治的情形逐漸轉變到以賄選罪為主。

整體來說，縣議員涉入的司法案件主要以賄選罪為主，跨時來看，縣議員涉及賄選罪以外案件的數目有下降的趨勢，但是賄選罪的情形依然嚴重。這裏產生出一個問題，就是賄選的資金來源問題，因為賄選行為必須要有雄厚的財力來支應，這必須依賴自身或樁腳經營的事業取得資金，而其中許多事業經營，例如經營砂石、廢棄物與承包公共工程，在取得經營權取得、得標以及迴避政府的業務檢查等部分，常會涉及不法。議員藉著當選可以取得公權力保護傘，以利在事業經營中取得資金，進而在下一次選舉繼續進行買票。但是因為經營這類事業涉及違法行為而被起訴及判刑的例子很少，甚至逐漸減少，但是要說這類行為不存在，也無法令人相信，否則賄選的資金要從何而來，因此不代表地方金權問題已經大幅改善，只能說明這類情事因為隱蔽的特質很少曝光出來。要降低地方議會中的黑金問題，必須強化與落實選罷法以及政黨的排黑條款，對於涉及刑事案件的政治人物不予提名，這樣才可以降低地方議會金權政治的情形。

※各期知識天地文章請逕於本院網頁：<http://www.sinica.edu.tw/>「常用連結」之「週報〈知識天地〉」項下瀏覽。※