

# 黑金政治與代議民主品質

◎ 趙永茂

## 民主代議的意義與台灣黑金政治問題

代議民主政治原希望多元社會精英代表人民監督政府權力的運用，使免於腐化。期望能經由民主代議的體制，提供更寬廣的途徑與管道，讓社會各階層精英、團體及民眾，發揮監督公共事務的熱誠與能力，使政治權力、法律正義與經濟效益間能得到更好的平衡與發展。

台灣政治發展正處於一個應同時民主化 (democratization)、制度化 (institutionalization) 與管理、效益改革 (management and reforms) 的階段，它似乎更

需要經由一波政治、制度管理方法的重構 (restructuring) 與再生 (reproductive) 的途徑，建立一個新的台灣地方政府與政治的生命與風貌，期能發展出一個更具政治效能感，並擁有更強政治能力與自主性的地方政府與政治。

然而政治中卻過多充斥著追求外部與工具利益，以及利用政治發展事業的務實型政治人物，許多民選代議士、行政首長及其他黑道、財團等社經勢力，與選舉樁腳，共同分贓、壟斷有限的自治資源。造成政治行政領導權的誤用，使地方政府與行政更為無能與腐化。台灣地方政治，尤其是縣市、鄉鎮市的政客與派系，常透過與其他企業、黑道等勢力的依附或結盟關係，運用彼此的資源，如選舉動員網路或金錢、人脈，進行相互支援、換票、配票、捐助；取得政治權力者，則行使其政治特權以保護彼此的權益。尤其黑道的參與則不但更敢衝擊一些特權與權益，亦可提供暴力動員與人身保護。彼此可以共同滿足選舉時在選舉動員、資金和安全的需要，以及平時爭取特權、維護既有權益的需求，達到結盟互惠的目的。

這種結合共生的關係結構不但使政治租金 (Political rents) 大為提高，也助長秘密交易與分贓行為，形成一個腐化市場及賄賂市場，甚至衍生出一個很大而且牢不可破的惡性動態循環結構，危害政治與行政，以及正常的社經發展。

## 台灣黑金政治的危害與問題結構

近年來，在經濟自由化、國際化政策下，助長房地產與證券市場的活絡，也促使地方新興經濟勢力的出現。他們為求維護或創造更持久性的經濟利益，而積極投入選舉，並與傳統的政經勢力——地方派系，結合成穩固的政商結盟關係，共同參與各項新興經濟事業的經營。他們在經社環境變遷中，不斷擴張政經利益，透過地方行政或立法部門的優惠照顧，房地產投機、工程招標、金融貸款特權、非法營業等，牟取暴利，使得分贓政治，在地方或中央政經體系中更為深化。

特別是在台灣地區威權政治鬆動之後，國民黨面對反對勢力組織化競爭，為了維持其傳統的優勢，不僅繼續加強與地方派系的合作關係，同時也在選舉時，與全國性或地方性的企業集團建立或強化新的政治結盟。這種政黨派系與新興財團、商人的結盟與合作關係，勢必更為助長商人對政治及選舉的影響力，助長金錢政治，並使賄選問題更難抑制。

在目前已存在而且十分嚴重的政治特權、政經結合與金錢政治的結構之下，政治分配的現象在地方政治與行政過程中，是十分泛濫的。以民國八十七年度各縣市預算而論，各種經建預算及巷道修建工程等預算，均在二十億以上，大的縣市甚至在百億以上，平均每

位縣市議員，膽子大的話均可瓜分到幾千萬或數億的工程。有辦法的地方民意代表，還可  
以結合營造廠、黑道或中央民意代表，介入更大的國家建設工程。

台灣自傳統地方社會過渡到現代化市鎮社會時，地方原有的本位、封閉、自利、狹隘  
的傳統自治態度，應逐漸朝開放系統（open system）、效益自治、鄰區自治、協議自治與  
管理自治的方向發展。換言之，地方自治應逐漸由封閉、少數壟斷、交換的被支配自治變  
為開放參與、監督的自主性自治社會。但是在步入多元參與的市民社會之前，台灣地方政  
府上有中央管制、外有地方資源稀少、公共事務複雜化、重視關係情感的政治文化壓力，  
以及政治生態分贓與支配情境，使其治理能力受極力的限制。尤其在利益聯合壟斷的外部  
政治與在代議生態結構之下，會受到更大的誘惑和壓力。

其中以縣市政府及鄉鎮市公所所處的政治生態環境最為嚴重，因而它們來自外部的干  
預，誘惑與衝擊相當嚴重。以縣警察局或鄉鎮警察分局而言，他們主要干預與關說的業務  
包括賭場、八大行業、電動玩具、按摩院等違警、違法取締事項；例如對建設局（課）的  
施壓和分贓方面，如基層建設工程、工程分配款、其他公共（建築、設施）工程預算，如  
道路改善工程、排水工程等的分贓、圍標、綁標，以及建照核發、砂石場開採權，特殊行  
業的許可等；對環保局（課）的壓力和分贓方面，則包括垃圾外包清運權、垃圾場用地的

取得、環保公園工程等之介入、綁標等。其次教育局等教育單位也是地方政客、企業、派系甚至黑道主要爭取或獵食的單位，其主要受介入事項包括：中小學校舍建築、設施工程、教育用品、辦公用品、教學器材等採購及營養午餐之承辦。其次有關工務局（課）受影響業務，主要與若干建設局的業務相仿，例如道路、排水、路燈、橋樑等之維修，興建之綁標、圍標。有關對公共造產業務的影響方面如：介入市場、殯儀館、餐廳等之經營權；此外，地方政府如有公營行庫，則民意代表、關係人物之超貸款亦甚為嚴重。此外，民政局受干擾的業務也不少，如社區小型零星工程之圍標、綁標。而民代或民選首長，包括背後的派系、樁腳等對地方政府另一重大干擾的是人事的關說與干預，如主管的調動、職員的商調、任用，尤其是臨時人員的人情任用，部分鎮市公所臨時人員甚至約佔六十%，浪費不少公帑，也影響行政效率。綜合而言，在黑金政治與分贓代議的結構之下影響各地方行政業務的方式如下：賄賂、利用質詢特權、由上而下政治施壓、暴力施壓及人情施壓。對基層公務人員的士氣和心理影響頗巨，對政府的行政正義及法律正義形象，也造成莫大的衝擊。

## 台灣代議與地方政治的重構方向

在凍結省自治之後，國會及縣市的政治肥大必然無法避免，尤其各縣市在現有政治生態，不少縣市政治仍在許多派系、黑道、財團籠罩之下，加上行政人員素質參差不齊，預算瓜分嚴重、工程品質低劣、選風惡劣、鄉鎮長改為官派，部分縣市很有可能淪為選舉任命、人事分贓與利益瓜分。許多縣市議會黑道出身或與黑道關係密切者比例頗高，縣市成為地方自治的主體機關之後，地方選舉制度、政黨提名制、行政區域、縣市、鄉鎮市組織，以及地方公務員職等等問題如無法配合有系統的調整，依新財政收支劃分法的規範，縣市自治財政大為擴大，許多地區將有可能會加深台灣縣市鄉鎮自治的腐敗、無能與浪費。尤其加上政黨衝擊與個人政治領導等因素，縣市政府間及縣市與中央政府間的衝突也有可能更為突顯。

為此，宜同時考量修改地方選舉制度，至少將現行縣議員中選區制改為半數政黨比例代表制，並大幅提高黑道及犯罪者參政門檻，各政黨並應在縣級議會厲行專業、菁英化提名政策，提名地方優秀人才共同參與，全面提升縣級會議品質，使縣在凍結省及鄉鎮市選舉後亦能啟動新的政治生命與活力。

此外，亦應如前所述，一方面重視行政區域重劃，進行縣市與鄉鎮市的合併與重組，在都市化、區域化、整合與協議的趨勢下，重新研議地方政府組織設計原則，並嘗試以組織學習、組織重組、廣域行政等理念補強地方政府組織；並以先進國家的經驗擴大民主參與、市民政治理念、建立地方政治、行政過程透明化的監督機制，尤其應及早建立議會及行政決策的監督機制，讓國會與地方議會發展更健全的公聽、議事紀律的節制、利益迴避、利益登記等自律、他律機制，並使社會有更多參與監督的管道。此外，亦可考量早日制訂地方創制、複決法，增加地方住民更多參與公共事務的機會，防止立法與行政的懈怠及腐化。

展望未來，台灣地區如欲續現有鄉鎮市長民選的自治體制，另應考慮：

- (一) 鄉鎮市應該適度合併，提高鄉鎮之自治財政基礎與經營規模。
- (二) 鄉鎮市必須有充足的人員及經費，中央法律必須儘量做合於鄉鎮市的規定與解釋，中央、省、縣必須挪出空間供鄉鎮市自主。
- (三) 鄉鎮市的選舉體制，包括政黨提名、選舉方法、行政首長生產方式，以及行政首長與鄉鎮市民代表之關係等等，有必要做局部的修改。此外，就另外一個思考角度而言，為期階段性治療部分鄉鎮（市）黑道、派系治鄉等政治生態嚴重問題，亦可考慮暫時

停止鄉鎮市級自治甚至里長選舉，提升其資格條件，鄉鎮市長暫改為官派，等鄉鎮自治發展與公民社會較為成熟時，恢復鄉鎮（市）自治。

總之，台灣正進入民主鞏固的發展階段，應多致力克服民主建立初期的民主粗食症，以及代議政治的權力膨脹與權力腐化。此外，在世界各民主先進國都由私利、權力政治時代，步入公義、效率政治時代，無論政府與政治權力，都應引進更多的自律、節制、公開與監督機制，以防止權力的自我膨脹與腐化，使國家有限資源能產生最大化的使用效益。相信只有良好的政府能力與代議政治品質，才能彰顯民主政治的價值。而黑金政治與私利代議政治如無法消除，正是台灣民主發展的一種羞辱。