台北縣地方派系與鄉鎮市調解委員會互動關係之實証研究

高永光*

《本文摘要》

一般認爲鄉鎮市（區）調解委員會爲地方派系所把持，成爲地方派系結構中的一個重要部份。本研究亦以爲，擔任鄉鎮市調解委員具有三種利益，包括：政治利益、經濟利益與社會利益。所以，地方派系極力爭取鄉鎮市調解委員職位。據此，本研究以「台北縣地方派系與鄉鎮市調解委員會的互動關係」爲主題，進行地方派系與鄉鎮市調解委員會關係模型的統計，以及對相關人士的深度訪談，試圖以量化與質化並重的方式，期對台灣地方派系的模型測試能再加以精鍊，以供研究台灣地方派系的專家學者，能複製對其他個案的研究。

關鍵字：地方派系、調解委員會、恩庇侍從主義、政治利益、經濟利益、社會利益、台北縣

* 本文作者爲國立政治大學中山人文社會科學研究所教授兼所長

壹、研究動機與研究目的

派系政治並非台灣所獨有的政治模式，但是因爲地方派系的運作，卻使得台灣的地方政治結構相當特殊。在研究上，「派系」不是一個可以清楚定義的概念。例如，S. P. Huntington 是將派系視爲一個沒有持續性，也沒有明確結構的少數人的聯盟。通常派系只是具有政治野心的個人或家族組合，缺乏社會的支持（1969：412）。又如 Lucian W. Pye 在研究中國政治時，爲中國派系政治的派系下定義，他認爲，派系是指一群彼此間有著私人關係的不特定成員，爲對付共同敵人而組成；派系成員彼此互相信賴、交換忠誠，但其結構卻相當鬆散，派系界線也非常模糊（1981：37）。但是，這些對派系的界定，是否便能正確地運用來觀察台灣的地方派系？舉例來說，台灣的地方派系並非只是如 Huntington 所說的「少數人的聯盟」；而台灣各縣市的地方派系，派系之間的界限十分清楚，不像 Pye 所說的「非常模糊」。

因此，研究台灣地方派系的學者，對地方派系的定義範疇也提出若干見解。其中，陳陽德認爲，地方派系是指一群不具任何有形組織的地方有力人士，因意氣相投或利害一致而結合，並且有掌握地方事業機關及政府作爲的團體（1978：7）。趙永茂亦有類似的看法，認爲地方派系是以彼此利害關係爲主而短暫結合的一群人，其領導方式是依靠個人關係，其活動是採半公開的方式，亦無正式的組織（1978：20）。張茂桂、陳俊傑也認爲，所謂的地方派系是指在地方上爲共同利益與權力而一起活動的一群人，其形成與凝聚主要是因爲關係、利益與面子（1986：7-9）。這些定義大致描繪出台灣地方派系的形態與組成，也提供了可以運用的觀察角度與理解。

在研究理論上，台灣學界偏好引用「侍從主義」，結合「威權主義」，成爲「威權侍從主義」，用來解釋台灣的派系政治。「威權侍從主義」基本上，把國民黨視爲一個「外來政權」，爲了黨組織無法深入地方，要得到本土社會的支持，必須透過某些方式來完成，與地方派系的結合是一個適當的獲取本土政治支持與正當性的方法。尤其是二二八事件後的省籍矛盾與衝突，成爲黨工多數是外省籍的國民黨在地方組織工作上的阻力。因此，收編在地本省籍的政治領導人物，一方面發展黨組織；另一方面鞏固政權基礎，是不錯的統治策略（Wu,1987；林佳龍,1989；陳明通,朱雲漢,1992）。

何況，威權侍從政治更可以有效的排除階級性的反對運動。初來台灣的國民黨官員，有感於在大陸被主張階級革命的共產黨所敗，以致於嚴加提防台灣的階級運動。黨國一方面以完完整整的組合主義（exclusionary corporatism）（註一）架構，壟斷社會資源，由上而下操控各工農商等社會團體，排除階級衝突與鬥爭的可能性；另一方面，

則建立垂直個別利益交換的侍從網絡，既削弱一般群衆的政治意識與參與壓力，又以籠絡、分化、牽制等方式防止地方菁英的集結。如此，國家機器才能眞正有效地遏止反對運動的形成與發展。

當學界發展出威權侍從主義時，的確理解了國家與地方派系的政治關係，尤其是台灣黨國一體的政治控制與社會動員方式。但是威權侍從主義理論架構下，預設了一個對台灣派系政治的認知圖像，即社會部門是可以分割成個別的單位，統治者透過利益的提供以交換政治支持，從而與個別單位成員建立的從屬關係。亦即，侍從主義是建立在「個人二元聯盟」的基礎之上。透過這個假設，既有對派系的研究，大體都是以蒐集到的資料，對此加以解釋與印證。但是，對於其他與政治行爲相關的理論，例如利益團體、菁英理論、權力基礎理論，甚至於階級理論，都甚少運用。派系研究至少在政治理論的運用上，呈現出來的現象頗爲貧瘠。

其次，要建構一個完整的派系理論，必須通過不斷驗証的過程，以確定假設是否爲眞。就目前台灣地方派系的研究而言，顯然此一過程並未完整，它主要顯現出幾個缺點：第一，欠缺相關模型的測試（model-testing）；第二，個案分析（case-study）的數量有所不足。目前相關文獻上，只有張茂桂、陳俊傑「現代化、地方派系與地方選舉投票率之關係-自由派理論的再檢討」（張茂桂、陳俊傑，1986）與黃德福「現代化、選舉競爭與地方派系－1992年立法委員選舉的分析」（1994）等兩篇研究，算是對地方派系從事相關變數的模型分析，此二模型測試的理論基礎是自由主義的政治參與理論及現代化和政治發展之間關係的理論建構。就此而言，我們也可以說台灣學界對派系的研究，一方面是理論建構的不足；另一方面是模型測試的欠缺。

有鑑於此，本人曾於87至88年度從事台北縣城鄉差距與地方派系影響力關係研究，一方面從事調查訪談，累積個案研究的田野資料；另一方面，重新修正黃德福有關現代化、選舉競爭與地方派系所使用的模型，該研究成果對派系研究的模型測試應有一些幫助（高永光,2000a）。因此，本研究再以「台北縣地方派系與鄉鎮市調解委員會的互動關係」爲主題，目的即在突顯累積性的個案研究對理論建構的重要性；同時，本研究進行了地方派系與鄉鎮市調解委員會關係模型的統計，以及對相關人士的深度訪談，試圖以量化與質化並重的方式，期對台灣地方派系的模型測試能再加以精鍊，以供研究台灣地方派系的專家學者，能夠據此複製對其他個案的研究。也做爲個人將來擴充本研究至其他個案的基礎，達成社會科學研究及派系研究的學術累積性效果。

貳、研究問題與研究假設

本文所以以地方派系與鄉鎮市調解委員會的互動關係爲研究對象，乃是因爲一般都認爲鄉鎮市（區）調解委員會爲地方派系所把持，成爲地方派系結構中的一個重要部份。以民國88年鄉鎮市調解委員會的改選爲例，台北縣部份鄉鎮市調解委員會委員及主席的選舉，便引起地方上極大的紛爭，許多鄉鎮市甚至無法順利進行改選（如土城、樹林、中和等）；有的鄉鎮市調解委員的賄選行情，傳聞近百萬元，調解委員會主席的行情，則一票價碼由六十萬喊到兩百萬元。各界普遍認爲，調解委員之改選不過是派系的分贓。根據「鄉鎮市調解條例」第四條的規定：鄉鎮市長不得兼任調解委員；第四條第一款規定：民意代表得兼任調解委員，其名額不得超過調解委員會人數三分之一。因此，當鄉鎮市長提名調解委員，送請鄉鎮市民代表會同意時，地方派系介入的痕跡便十分明顯。有許多地方甚至有一種「默契」，由鄉鎮市長、鄉鎮市民代表會、村里長聯誼會各提出三分之一的名額代表，此即地方派系的妥協。由此觀之，地方派系如何藉鄉鎮市（區）調解委員會掌握地方政治利益、經濟利益及社會利益，在在值得深入加以研究。總之，從派系研究的觀點來看，鄉鎮市（區）調解委員會的確是一個值得觀察的對象。

而鄉鎮市（區）調解制度成立的目的，是爲了當地居民發生糾紛時，可由地方上具有法律知識、信望素孚的公正人士出面，加以調停，期能消彌或終止紛爭，以達到息事寧人、減輕訟累、安定社會的目的。根據「鄉鎮市調解條例」第一條規定，由鄉鎮市公所設置的調解委員會，可辦理有關民事及告訴乃論刑事事件之調解。但在實際的運作上，卻因調解委員在地方上擁有頗高的社會聲望，致使鄉鎮市調解委員的職位，一方面成爲鄉鎮市長藉以酬庸的工具，另一方面成爲地方派系所爭取的對象。然而，有關鄉鎮市調解委員會如何被地方派系掌握的相關研究，卻幾乎付之闕如。同樣地，在鄉鎮市調解委員會被地方派系掌握的跡象十分清楚的前題下，鄉鎮市調解委員會在地方派系層級體系中的定位與角色，卻無法在相關的地方派系研究資料中得以一窺究竟。換句話說，其實際運作與二者之間的關係，從無任何研究；而目前有關台灣地方派系的研究成果不少，但涉及鄉鎮市調解委員會的著作卻一片空白。因此，本研究特別選定台北縣鄉鎮市調解委員會作爲本人延續對台灣地方派系研究的重點，期能進一步分析與理解地方派系的運作。

本研究以爲，擔任鄉鎮市調解委員可能具有三種利益，所以，地方派系極力爭取鄉鎮市調解委員職位。包括：

㈠政治利益：可由此爭取鄉鎮市民代表、縣市議員、鄉鎮市長職務；或將鄉鎮市調解委員視爲地方重要政治職務。

㈡經濟利益：譬如透過調解案件，從中謀取經濟利益。

㈢社會利益：透過案件調解，爭取選民，甚至更進一步進行佈樁，建立調解委員個人的社會關係網絡。

所以，依據上述的觀察，本研究之假設如下：

（關係式一）：「地方派系影響力」與「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度」

$$H_1：Y_1=F(X_1)+e$$

將「地方派系影響力」視爲獨立變數（X_1），「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度」視爲依變數（Y_1）。假定「地方派系影響力愈高的地區，派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度愈高；反之則低。」二者間爲正相關。若本假設成立，此即可能表示，地方派系會積極介入調解委員會的人事安排，並視此爲取得政治利益。

（關係式二）：「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度」與「鄉鎮市調解委員會的調解總案件量」

$$H_2：Y_2=F(X_2)+e$$

將「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度」視爲獨立變數（X_2），「鄉鎮市調解委員會的調解總案件量」視爲依變數（Y_2）。假設「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度愈高的地區，鄉鎮市調解委員會的調解總案件量愈高；反之則低。」二者間爲正相關。若本假設成立，此即可能表示，地方派系會儘量將有關的案件排入調解委員會，進行協調，以從中影響或牟取經濟或社會利益，以致調解總案件量會增加。

（關係式三）：「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度」與「鄉鎮市調解委員會的調解總成功率」

$$H_3：Y_3=F(X_3)+e$$

將「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度」視爲獨立變數（X_3），「鄉鎮市調解委員會的調解總成功率」視爲依變數（Y_3）。假設「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度愈高的地區，鄉鎮市調解委員會的調解總成功率愈低；反之則高。」二者間爲負相關。若此假設成立，此即可能表示，地方派系若積極介入調解委員會，反而會導致與派系有關的調解委員之間發生利益衝突，因此導致調解成功率下降。

參、文獻探討

台灣地方派系的研究，從研究問題的取向上來看，可以歸類如下：

㈠地方派系與選舉、投票行爲的關係，如張茂桂、陳俊傑(1986)、趙永茂（1989）、陳明通（1992、1995）、黃德福（1990、1994）、林佳龍（1989）等；

㈡地方派系與權力結構的關係，如蔡明惠(1987)、王振寰（1994）、沈國屏（1993）等；

㈢地方派系與地方建設的關係，如趙永茂(1978)、劉旭清（1994）、陳東升（1995）等；

㈣地方派系形成的社會意義，如陳介玄（1994）、涂一卿（1995）、陳介英（1996）等。

就以上四大類而言，其中趙永茂所撰「地方派系與選舉之關係——一個概念架構分析」（1989），提出了地方派系影響力與影響投票態度與行爲的一個概念架構，其主要是以過去對地方派系內在運作特性的長期觀察爲基礎，並輔以台灣及各國有關派系研究文獻發展而成。因此，此篇文章提供了總體性、長期性的觀察架構，但並未建議可以進行經驗資料測試的模型。

張茂桂、陳俊傑合撰「現代化、地方派系與地方選舉投票率之關係——自由派理論的再檢討」的研究（張茂桂、陳俊傑，1986），假定了派系競爭和投票率之間的因果關係，他們想要求証：派系競爭越激烈，政治參與程度愈激烈，民主化的程度也愈高的自由主義理論。換句話說，「派系競爭與政治民主化顯然是正相關的」。張、陳假定在極偏僻或都市發展程度最低落的地區，缺少形成派系競爭的基本利益條件；但在現代化最發達的地區，卻也缺乏派系得以動員的傳統社會關係條件，因此派系競爭也不易發生；相形之下，只有在現代化或都市化發展中等的地區，一方面已具備足夠擴大競爭的利益基礎，一方面又有傳統的社會關係基礎，所以派系競爭最爲發達。（張茂桂、陳俊傑，1986：504）雖然經過實証之後，張、陳發現派系競爭與現代化之間的關係，並未得到統計上的支持。不過，從張、陳二人之研究結果，強調了模型測試在台灣地方派系研究上的重要性。

黃德福在「現代化、選舉競爭與地方派系－1992年立法委員選舉的分析」（1994）的研究中，也建構現代化程度、選舉競爭程度與地方派系影響力的模型關係。結果發現：「現代化程度」升高才會降低地方派系影響力；反之，政治民主化所帶來的選舉競爭，並不是影響派系發展的主要變數（黃德福，1994：88-89）。不過，黃德福也提出，現代化個別指標的選擇，對於解釋地方派系影響力會有差異。例如：非農業人口、就業人口及人口流動率，對於地方派系影響力的作用，便較高中以上教育人口與新生代人口兩個指標來得顯著。黃德福的研究比起上述張、陳二位學者，在模型建立上顯得較精煉；而在實際指標的蒐集資料及測試上，也顯得較精細和複雜。

本人於88至89年的研究中（2000a），修正了黃德福的模型，在變數的衡量上，更以村里爲計算範圍，在比對、挑選相關都市化及城鄉差距文獻所引用的指標後，計算出城鄉差距綜合指標，作爲解釋地方派系影響力的獨立變數。而在理論的運用上，黃與本人之拙作都對都市化程度的高低與地方派系影響力之間的關係做出解釋。

以上有關模型測試的研究，比起一般威權侍從主義的研究途徑，更能深入探討地方派系與社會的關係。本研究現嘗試提出地方派系影響力與鄉鎮市調解委員會互動關係的三組模型，期待能對地方派系有更進一步的了解。

此外，在深入審閱有關以鄉鎮市調解委員會或鄉鎮市調解制度爲主題的相關文獻後，發現目前有關鄉鎮市調解委員會的研究資料，大都聚焦在法律層面。譬如，張子源的「鄉鎮市調解制度之實用」(1983)、蔣次寧「鄉鎮市區調解制度之研究」（1984）、蔡章麟「論調解制度」（1984）、林樹埔「鄉鎮市調解條例之研究」（1985）、曹文貴「推展調解業務之我見」（1981）。以及法務部、各省縣政府的研究報告、簡報資料，涉及鄉鎮市調解委員會與地方派系關係的，除了蘇德全的「鄉鎮市區調解委員會組織與職能之研究」（1987）一文中，有著簡單論述外，其他研究成果中均未涉及地方派系與調解會的互動情形。

爲使讀者了解本文研究主題的背景，有關鄉鎮市調解委員會的組成、運作、職權，現依鄉鎮市調解制度的相關法規（主要包括：「鄉鎮市調解條例」、「實施鄉鎮市調解條例應行注意事項」等），說明如下：

第一，調解委員會的組成：

㈠調解委員爲調解委員會的主要成員，依「鄉鎮市調解條例」規定，各鄉鎮市調解委員會由委員七人至十五人組成。調解委員由鄉鎮市長推荐，送請鄉鎮市民代表會同意後聘任，任期三年。

㈡調解委員會主席由調解委員互選產生。

第二，調解委員會的運作：

㈠調解委員會在民國71年「鄉鎮市調解條例」尚未制定前，均採集體調解方式進行，但自條例公布後，進行調解的方式除集體調解外，又增加獨任調解制，此即調解委員會經兩造當事人之同意，得由調解委員一人進行調解。而此制也成爲通常運作的方式。

㈡調解程序完畢後，產生兩種結果：1.調解成立，調解書將送請管轄法院審核；2.調解不成立，只要其中一方或雙方不同意，無法達成協議，調解即不成立。

第三，調解委員會的職權：

㈠調解委員會調解事項包括：一、民事事件；二、告訴乃論之刑事事件。但民、刑事

事件已在第一審法院辯論終結者，不得聲請調解。

㈡調解委員不得以任何名義收受報酬；調解委員對於調解事項涉及本身或其同居家屬時，經當事人申請，應行迴避。

現再將各鄉鎮市調解委員會主席、人數、調解案件量（計自民國84年至87年）與調解成功率（計自民國84年至87年）等基礎資料製作如表1：

表1　台北縣各鄉鎮市調解委員會基礎資料表

鄉鎮市別	屆次	任期	調解會主席	調解委員人數	調解總案件量	調解總成功率
新莊市	七	84.01.06至87.01.05	黃聖淵	15	9655	87.63%
永和市	七	84.01.06至87.01.05	陳德市	15	4336	73.91%
板橋市	十	84.01.06至87.01.05	黃順燕	15	4030	80.66%
土城市	二	84.01.06至87.01.05	謝建成	15	3339	66.37%
中和市	七	84.01.06至87.01.05	林平欽	25	3249	69.98%
三重市	十五	84.01.06至87.01.05	王申文	17	2777	64.73%
泰山鄉	十九	84.10.04至87.01.05	林添福	11	2736	83.10%
新店市	二十七	84.01.06至87.01.05	鄭文生	15	2464	39.36%
樹林鎮	十七	84.01.06至87.01.05	陳福來	13	2157	47.68%
汐止鎮	二十七	84.01.06至87.01.05	王安成	13	1888	70.96%
淡水鎮	二十七	84.01.06至87.01.05	李宗燦	11	1716	89.11%
蘆洲市	二十三	84.01.06至87.01.06	林月娥	13	1411	60.49%

三峽鎮	二十八	84.01.05 至87.01.04	林木叢	11	1162	45.73%
五股鄉	十九	84.01.06 至87.12.31	周金龍	11	838	77.84%
鶯歌鎮	十七	84.01.06 至87.01.05	黃則興	11	777	82.10%
瑞芳鎮	二十七	84.01.06 至87.01.05	廖朝雄	11	755	57.19%
金山鄉	二十七	84.01.06 至87.01.05	張孝勤	9	566	70.73%
八里鄉	十七	84.01.06 至87.01.05	周榮華	9	558	55.06%
林口鄉	十八	84.01.06 至87.01.05	林根藤	9	519	64.02%
三芝鄉	二十一	84.01.06 至87.01.05	陳塗木	9	509	54.78%
萬里鄉	二十七	84.01.06 至87.01.05	林添助	9	469	76.41%
深坑鄉	十九	84.01.06 至87.01.05	林永富	9	357	51.85%
石門鄉	二十四	84.01.06 至87.01.06	許宗祿	9	325	54.63%
石碇鄉	十九	84.01.06 至87.01.05	方文飛	9	294	48.24%
貢寮鄉	三十	86.06.03 至88.01.05	吳憲良	9	169	56.64%
平溪鄉	二十七	84.01.06 至87.01.05	胡俊彥	9	145	50.08%
坪林鄉	二十四	84.01.06 至87.01.05	陳金發	9	138	51.04%
烏來鄉	二十七	84.01.06 至87.01.05	林聰明	9	120	63.68%

資料來源：台北縣政府民政局提供，各鄉鎮市調解委員會「組織概況表」及「業務概況表」，綜整而成。

註：一、此表以各鄉鎮市調解總案件量多寡排列。

二、雙溪鄉因86年、87年未召開調解會，因此不列入統計。

三、貢寮鄉調解委員遲至86年6月3日才改聘。

肆、統計結果分析

首先，在三項假設中的四個變數，包括「地方派系影響力」、「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度」、「鄉鎮市調解委員會的調解總案件量」及「鄉鎮市調解委員會的調解總成功率」等的指標建構方式，現說明如下：

一、「地方派系影響力」的衡量，援用本人在國科會88年度的「城鄉差距與地方派系影響力之實証研究」結果爲依據（高永光，2000a），以民國87年台北縣議員選舉中，各鄉鎮市的「地方派系人士的總得票率」爲替代變數（註二）。設若以有無派系「名稱」，以及以此名稱從事選舉相關活動，作爲地方派系是否存在的認定標準；並且派系成員實際參與了民國87年的縣議員選舉來觀察，則在29個鄉鎮市中有45個足以認定的單位，亦即台北縣目前共有45個地方派系。在45個地方派系中，參與縣議員選舉的地方派系有24個，共45人參選，佔所有候選人比例爲29.8%。而地方派系在北縣單一鄉鎮市內的得票率可以統計如表2

表2　台北縣各鄉鎮市地方派系得票率（87年縣議員選舉）

鎮市別	地方派系 得票率
林口鄉	86.07%
五股鄉	79.78%
鶯歌鎮	73.69%
永和市	72.54%
淡水鎮	61.45%
新莊市	59.38%
三重市	55.82%
金山鄉	50.77%
石碇鄉	47.43%
萬里鄉	47.37%
蘆洲市	46.92%
烏來鄉	42.58%
中和市	40.99%

八里鄉	37.38%
樹林鎮	36.86%
深坑鄉	36.64%
土城市	34.84%
新店市	33.07%
石門鄉	29.52%
坪林鄉	26.78%
泰山鄉	19.43%
三峽鎮	13.39%
板橋市	9.59%
三芝鄉	6.43%
汐止鎮	1.65%
瑞芳鎮	0.00%
雙溪鄉	0.00%
貢寮鄉	0.00%
平溪鄉	0.00%

註：瑞芳鎮、貢寮鄉、雙溪鄉、平溪鄉四個鄉鎮，並沒有地方派系成員參選。

二、「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會程度」的指標，則是以各鄉鎮市具有地方派系屬性的調解委員人數，除以鄉鎮市調解委員的總數，換算成百分比值後代入。而調解委員是否具有地方派系屬性的判斷，則是運用以下三種途徑加以完成，包括：1、比對國內各大報刊的相關報導；2、委請台北縣情治單位提供相關資料；3、從事深度訪談（註三）。其中，尚有由國內各大報刊的相關報導爲依據，並再運用台北縣情治單位提供的相關資料與本研究所進行的深度訪談所得，進行交叉比對。其涉入程度見表3：

表3　台北縣地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會程度表（民國84年-87年）

鄉鎮市別	調解會委員人數	具地方派系屬性的調解委員人數	地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會程度
林口鄉	9	9	100.00%
深坑鄉	9	8	88.89%
坪林鄉	9	8	88.89%
鶯歌鎮	11	9	81.82%
新店市	15	12	80.00%
金山鄉	9	7	77.78%
貢寮鄉	9	6	66.67%
五股鄉	11	7	63.64%
淡水鎮	11	7	63.64%
永和市	15	9	60.00%
三芝鄉	9	5	55.56%
平溪鄉	9	5	55.56%
瑞芳鎮	11	6	54.55%
土城市	15	9	53.33%
三重市	17	8	47.66%
汐止鎮	13	6	46.15%
三峽鎮	11	5	45.45%
泰山鄉	11	5	45.45%
八里鄉	9	4	44.44%
石碇鄉	9	4	44.44%
中和市	25	10	44.00%
板橋市	15	5	33.33%
萬里鄉	9	3	33.33%
樹林鎮	13	4	30.77%
新莊市	15	3	20.00%
蘆洲市	13	2	15.38%
烏來鄉	9	0	0.00%

註：1.雙溪鄉於當時未成立調解會，故未列入統計。

2.製表時間：民國87年10月

三、「鄉鎮市調解委員會的調解總案件量」是以各鄉鎮市調解委員會所提供民國84年至87年，共四年之統計值代入，見表1。

四、「鄉鎮市調解委員會的調解總成功率」則是以各鄉鎮市調解委員會所提供民國84年至87年，共四年調解成功案件數除以總調解案件數，換算成百分比值後代入，見表1。

而以上三項假設的關係式經統計檢定後，其結果如下所述：

表4　台北縣「民國87年縣議員選舉地方派系得票率」與「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會程度」相關分析表

變　項	台北縣派系人士涉入鄉鎮市調解委員會程度
台北縣民國87年縣議員選舉地方派系得票率	r = .318 p = .046*

註：1.*.05顯著，**.01十分顯著，***.001非常顯著。
2.N = 29。

由表4所列統計結果來看，台北縣民國八十七年縣議員選舉「地方派系得票率」與「派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度」，二者間的關係爲中度正相關，並通過單尾顯著水準檢定，達於顯著的水準。換句話說，地方派系影響力愈高，地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會程度愈高，第一項假設關係式成立。

表5　台北縣「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會程度」與「鄉鎮市調解委員會調解總案件量」相關分析表

變　項	台北縣各鄉鎮市調解委員會調解總案件量
地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會程度	r = -.217 p = .066

註：1.*.05顯著，**.01十分顯著，***.001非常顯著。
2.N = 27。（台北縣29個鄉鎮市，除開雙溪鄉，因有兩年未召開調解會；以及貢寮鄉當時未即時進行改聘，爲避免跨屆問題，導致地方派系涉入調解會情況的判斷有誤，所以共進行27個調解會的統計。）

由表5所列統計結果來看，「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度」與「鄉鎮市調解委員會調解總案件量」間的關係，並未通過單尾顯著水準檢定。因此，從派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度，無法作爲有效解釋影響總案件量的因素。換句話

說，地方派系並不一定會將與其有關的案件排入調解會中協調，以從中影響或牟取利益。但是，調解會案件總量如果與派系之間沒有什麼關連性，究竟何者會影響案件的調解總量呢？

從常識上判斷，都市化程度愈高，人際關係愈複雜，利益衝突的可能性也會增加；同理，人口越多的鄉鎮市，理論上發生需要調解的案件總量也應該愈多。本研究試以「都市化程度（註四）」和「人口數」對應檢定其與總案件量間的關係，其結果如表6：

表6 「都市化程度」與「總案件量」—相關分析表

變　項	總案件量
都市化程度	$r = .594^{***}$
	$p = .000$
人口數	$r = .698^{***}$
	$p = .000$

註：1.$p^{*} < .05$，$p^{**} < .01$，$p^{***} < .001$。

2.N＝28。（台北縣29個鄉鎮市，雙溪鄉除外。）

由表6可知，都市化程度與調解總案件量間的關係爲高度正相關，即都市化程度愈高的地區，調解總案件量的數值愈高；且「人口數」較「都市化程度」與總案件量間的關聯性更高，表示調解會的調解案件量是隨著地區人口的成長而成長。因此，影響調解總案件量的主要原因，可能與該地區的經社發展及人口發展狀況具有密切的正相關。台北縣都市化與派系之間的關係，根據本人的研究發現，是正相關，即都市化程度愈高，派系影響力也會愈大，而現在又發現都市化與調解總案件量之間是正相關。換句話說，從量上將看不出地方派系與調解案件量的相關性。但是，地方派系的影響力，和調解總案件量都會受到都市化的正面影響。

此外，調解總案件量受派系涉入調解委員會的程度影響不明確，但若將調解案件分項處理，是否可以找出派系與調解案件量之間的關係呢？爲此本研究將「派系涉入調解委員會的程度」與「調解分項案件發生率」間的關聯性加以檢定，結果如表7：

表7 「派系涉入調解委員會的程度」與「調解分項案件發生率」—相關分析表

	調解分項案件發生率（A1,A2,.....A814）							
	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8
派系涉入調解委員會的程度	r=-.187	r=.467**	r=-269	r=.089	r=-.307	r=.037	r=.187	r=-.062
	p=.175	p=.007	p=.088	p=.330	p=.060	p=.427	p=.175	p=.379
	A9	A10	A11	A12	A13	A14	A17	A814
	r=-.118	R=-.057	r=-.172	r=.174	r=-.200	r=.102	r=.154	r=-.154
	p=.279	p=.388	p=.196	p=.193	p=.158	p=.306	p=.221	p=.221

註：1.N=27；$p^{*}<.05$，$p^{**}<.01$，$p^{***}<.001$。（台北縣29個鄉鎮市，除開雙溪鄉及貢寮鄉。）

2.變項欄案件分類的統計代號所指稱之指標、資料來源與計算方式，見附錄二。

由表7統計結果，在派系涉入鄉鎮市調解委員會程度與調解分項案件發生率間的關係上，「派系涉入程度」只與「民事物權案件發生率」這組變項關係爲中高度的正相關，且通過單尾顯著水準的檢定。以上的發現，可以輔助性地解釋派系涉入調解會程度與總案件量的關係。地方派系涉入調解會不必然會帶來明顯的總案件量的成長，但可能對某些特定案件數量帶來影響。

表8 台北縣「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會程度」與「鄉鎮市調解委員會調解成功率」相關分析表

變　項	台北縣各鄉鎮市調解委員會調解成功率
地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會程度	r=.137 p=.248

註：1.*.05顯著，**.01十分顯著，***.001非常顯著。

2.N=27。（台北縣29個鄉鎮市，除開雙溪鄉及貢寮鄉。）

表8是「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度」與「調解成功率」間的關係，由於並未通過單尾顯著水準檢定，即：地方派系並不一定會或是能夠介入調解會的業務運作，顯然案件的調解成功與否和調解委員中充斥地方派系人物，並沒有什麼關連。

但是，派系涉入調解委員會的程度是否會對調解案件中不同分項的案件調解成功率有影響？表9爲「派系涉入調解委員會的程度」與「分項案件調解成功率」間的關聯性檢定：

表9 「派系涉入調解會程度」與「分項案件調解成功率」相關分析表

	分項案件調解成功率（S1,S2.....S814）							
	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8
派系涉入調解委員會的程度	r=-.171	r=.160	r=-.018	r=.110	r=.322*	r=-.068	r=.171	r=-.124
	p=.197	p=.212	p=.465	p=.292	p=.050*	p=.369	p=.197	p=.268
	S9	S10	S11	S12	S13	S14	S17	S814
	r=-.050	r=-.046	r=.077	r=.200	r=-.061	r=-.123	r=.036	r=-.129
	p=.403	p=.410	p=.351	p=.159	p=.381	p=.271	p=.430	p=.260

註：1.N=27；$p^{*}<.05$，$p^{**}<.01$，$p^{***}<.001$。（台北縣29個鄉鎮市，除雙溪鄉及貢寮鄉之外。）

2.變項欄案件分類的統計代號所指稱之指標、資料來源與計算方式，見附錄二。

由表9可知，派系涉入鄉鎮市調解委員會程度與特定調解案件成功率間的關係上，僅與「民事商事案件調解成功率」這組變項有關。且呈現中度的正相關，並通過單尾顯著水準的檢定，達於.05的標準。亦即，地方派系只對「民事商事案件」可能有所介入，而且是有助於調解案件的成功。

爲了多了解地方派系與調解案件的關係，本研究嚐試檢定「調解委員組成背景」與「調解總成功率」之間的關聯性，其結果如表10：

表10 「調解委員組成背景」（包括：性別、年齡層、教育程度、行業、公職經驗、調解委員年資等）與「調解總成功率」—相關分析表

	調解總成功率					
調解委員組成背景	Sex1	r＝.228 p＝.127	Edu2	r＝.235 p＝.120	CE1	r＝-.008 p＝.484
	Sex0	r＝-.008 p＝.485	Edu3	r＝.011 p＝.479	CE2	r＝-.038 p＝.425
	Age1	r＝.288 p＝.073	Edu4	r＝-.135 p＝.251	CE3	r＝.302 p＝.063
	Age2	r＝.178 p＝.187	Work1	r＝-.316 p＝.054	ER1	r＝.202 p＝.157
	Age3	r＝.086 p＝.335	Work2	r＝-.270 p＝.087	ER2	r＝-.052 p＝.398
	Age4	r＝-.086 p＝.336	Work3	r＝.286 p＝.074	ER3	r＝.152 p＝.225
	Edu1	r＝.077 p＝.350	Work4	r＝.197 p＝.163	ER4	r＝-.041 p＝.420

註：1.N＝27；$p^{*}<.05$，$p^{**}<.01$，$p^{***}<.001$。（台北縣29個鄉鎮市，除雙溪鄉及貢寮鄉外。）

2.變項欄案件分類的統計代號所指稱之指標、資料來源 與計算方式，見附錄三。

由表10統計分析結果發現，所有採計變項與調解總成功率之間，都沒有關聯。換句話說，調解委員的背景，包括：性別、年齡層、教育程度、行業、公職經驗、調解委員年資等，對於其調解業務的是否成功，並沒有一定的相關。

又「調解總案件量」是否與「調解總成功率」有關係？本研究檢定「調解總案件量」與「調解總成功率」間的關係如【表11】：

表11 「調解總案件量」與「調解總成功率」—相關分析表

變　項	調解總成功率
調解總案件量	r = .476**
	p = .005

註：N=28；p*＜.05，p**＜.01，p***＜.001。（台北縣29個鄉鎮市，除開雙溪鄉。）

由表11可知，總案件量與調解成功率間的關係爲中高度的正相關，且通過單尾顯著水準檢定，達於.01的標準；此即總案件量數愈高，調解成功率愈高，反之愈低。此或許可以解釋爲，案件量愈高的地區，對於調解業務愈重視，所以成功率也愈高。

由以上分析可知：第一，本研究假設「地方派系影響力愈高的地區，派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度愈高；反之則低。」二者間爲正相關。統計分析結果發現，本假設成立，亦即表示，地方派系會積極介入調解委員會的人事安排，藉此得求政治利益。

第二，本研究假設「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度愈高的地區，鄉鎮市調解委員會的調解總案件量愈高；反之則低。」二者間爲正相關。亦即，地方派系會儘量將有關的案件排入調解委員會，進行協調，以從中影響或牟取利益，以致調解總案件量會增加。但統計結果發現，假設並未成立。然而是什麼變數影響了「鄉鎮市調解委員會的調解總案件量」？本研究發現，「鄉鎮市調解委員會的調解總案件量」是與該地區都市化程度與人口發展程度有密切相關。換句話說，「都市化程度」同時對於「地方派系影響力」以及「鄉鎮市調解委員會的調解總案件量」，有正面影響。

第三，本研究假設「地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度愈高的地區，鄉鎮市調解委員會的調解總成功率愈低；反之則高。」二者間爲負相關。亦即表示，地方派系若積極介入調解委員會，反而會導致與派系有關的調解委員之間發生衝突，因此導致調解成功率下降。但統計結果發現，假設並未成立。派系涉入鄉鎮市調解委員會程度僅與特定的調解分項案件成功率——「民事商事案件調解成功率」這組變項有正相關。亦即，地方派系只對「民事商事案件」可能有所介入，而且反而是有助於調解案件的成功。

第四，本研究發現，調解委員的背景與調解成功率之間也沒有關聯性，換句話說，調解委員的性別、年齡、教育程度、行業、公職經驗、年資等，對於其調解業務的是否成功，沒有影響。有影響的反而是調解案件量，案件量愈高，調解成功率愈高，反之愈

低。此或許可以解釋爲，案件量愈高的地區，對於調解業務愈重視，所以成功率也愈高。

第五，從以上量的分析可以發現，影響調解會案件量與成功率業務的因素，主要是都市化程度，都市化程度愈高，案件量也愈高；案件量愈高，成功率也愈高。都市化程度也影響各鄉鎮市的地方派系影響力；而地方派系影響力愈高的地區，派系人士涉入調解委員會的程度也愈高。不過，地方派系涉入調解委員會的程度，並未與調解會案件量與成功率發生關聯。也就是說，雖然調解會中可能充斥地方派系人物，但地方派系卻不一定能或是會介入調解會的業務。

伍、地方派系與調解會互動關係之質化分析

在鄉鎮市層級的公部門政治職務中，除了鄉鎮市長，以及鄉鎮市民代表之外，就只有調解委員會的委員。調解委員對於地方派系在擴展勢力而言，影響力不及鄉鎮市長及鄉鎮市民代表，但仍有一定的重要性，因此調解委員的改聘，每次都成爲地方派系角力的重大事件。本研究發現地方派系的影響力愈大，涉入調解委員的程度越高，但是究竟調解委員可以透過案件的調解，獲得何種利益？這些利益的作用又在哪？似乎透過案件發生率和調解案件成功率，無法得到量化方面的了解。可能必須透過質化研究來輔助本研究的深度。

爲此本研究進行了十一位與調解委員會相關人士的深度訪談。本深度訪談共選取了三重市、板橋市、中和市、永和市、樹林市、汐止鎮、林口鄉、深坑鄉等五市一鎮二鄉（註五）的調解委員或調解會秘書，進行「標準開放式」問卷訪談法，其訪談題目如表12：

表12　深度訪談題目

一、請問貴委員會目前的組成狀況如何？
二、就您所知，貴委員會在遴聘調解委員時，有無固定標準？
三、就您所知，各方人士爭取調解委員的動機爲何？有無利益？
四、就您所知，調解委員中具有的政黨、地方派系、或有特定利益背景者的情 況如何？比例有多少？如何分佈？
五、請問調解委員是否會刻意主動爭取某些案件進行調解？調解委員之間如何分工？
六、民衆申請調解的案件以何種爲多？
七、就您認爲，地方派系對於調解委員會的運作是否會影響與介入？
八、您認爲目前調解業務在制度與運作上，有無須要改進之處？

註：訪談紀錄表見附錄四

根據訪談結果，可將調解委員有可能獲得的利益區分成三個層面：一是政治利益，二是經濟利益，三是社會利益，現分別說明如下。

一、政治利益方面：

調解委員是由鄉鎮市長遴聘，送請鄉鎮市民代表會同意而產生。鄉鎮市長與鄉鎮市民代表大都是地方派系人物，調解委員自然也就難免會有派系色彩，如果鄉鎮市長與鄉鎮市民代表會的多數分屬不同派系，則調解委員的產生過程自然也就多所衝突。地方派系會介入調解委員會，基本上有幾個原因：

第一， 就地方派系而言，派系成員成爲調解委員，對於派系的政治勢力範圍有擴展的作用，換句話說，是實力擴張的宣示；

第二， 對於派系成員個人而言，退休民代或里長擔任調解委員，可延續其政治生命；現任的民代和里長擔任調解委員，可以廣結善緣，擴展人際關係，有利於以後爭取或競選更上一層的政治職務；

第三， 由於調解委員常與民衆接觸，在地方亦有聲望，因此在選舉時，調解委員中具有派系色彩者，幾乎都是派系的重要椿腳，甚至本身便是參選者。

因此，鄉鎮市長在遴聘調解委員時，通常會舉行正式或非正式的「派系會議」，以決定提出調解委員的人選。

譬如【訪談對象 A21】所說：

「通常市長在決定人選之前，會先和地方有力人士先行協調，包括地方派系的人士，政黨人士，永和市調解委員會主席—先行磋商人選，市長提出的人選通常已兼顧地方政治生態的平衡。……而地方派系、政黨、市民代表會都很積極爭取永和市調解委員的名額。」

【訪談對象 A16】也說：

「除8席由得過省長獎之原任委員列爲保障名單外，其餘候選人經市長召集地方相關人士開會協調後決定。」

有些鄉鎮市長甚至會爲了人選順利產生，舉行派系間的協商。但大部份都會爲了名額分配問題，引發派系之間的嚴重衝突。譬如：

【訪談對象 A15】說：

「由於市長與代表會和市民代表會內本身的派系本身的派系之爭，市長一開始提出的名單無法爲市代會所接受。一開始只有七名直接報任委員，經過一年之後再補上十名調解委員，但仍無法達到應有人數。」

而訪談對象 A13和 A20都有相同說法。

深度訪談的結果與前述量化分析的結果相當一致，即地方派系的確介入調解委員的遴聘。調解委員也就成爲鄉鎮市長在當選上任後，酬庸選舉功臣的工具。

【訪談對象 A12】就說：

「本市調解委員的產生本依照地緣產生，然而本屆委員卻淪爲市長選舉酬庸的工具，依地緣產生委員的傳統蕩然無存。」

而訪談對象 A16、A18、A19也都有雷同的說法。

調解委員所從事的其實是相當基層的服務工作，但也因爲常與民衆接觸，所以調解委員便成爲地方派系結構中相當重要的一個基礎結構。派系成員也可以這個職務轉換舞台，尋求更高層級的政治職務。所以，調解委員是鄉鎮市長或其地方派系培養政治人才的一個重要位置。譬如：

【訪談對象 A21】說：

「就個人而言，可擴展人脈，不管現在或將來想從政，想競選更上一層的政治職務，總是有好處。對地方派系來說，爭取調解委員的最主要目的是擴大地方派系之勢力範圍，以擴展地方派系之實力。」

雖然地方派系介入調解會人事安排的痕跡很明顯，但是，並不代表地方派系便能輕易地介入調解業務與調解會的運作。因爲，調解是否成立，端視兩造當事人是否合意，亦即任何一方倘若不滿意調解結果，無法達成協議，調解即不成立，調解委員並未有強制調解的權力。而「鄉鎮市調解條例」第十三條亦規定，調解委員對於調解事項涉及本

身或其同居家屬時，經當事人申請，應行迴避。所以，即使有地方派系的壓力，調解委員亦不易有明顯偏袒。不過，地方派系給予關說與壓力卻是事實。譬如：

【訪談對象 A17】說：

「難免會偏袒派系或政黨利益，例如有關房屋損害案件，但是不能做得太明顯，否則得不到民眾的信任，會影響以後調解工作。……某些特殊案件上級、派系等會來關說，是存有外在壓力。」

二、經濟利益方面：

在調解委員的經濟利益方面，經過訪談的結果發現，擔任調解委員不若其他政治職務，有較高的經濟利益。照目前的規定，調解委員每次出席調解得領出席交通費七百元，每個月最多亦只可領數千元，就實際所得而言並不多。有的調解委員會已有慣例，例如：永和市調解委員會，委員不領出席交通費，將之捐給委員會作爲年終時提供獎品之用。所以，很少發生調解委員爭案子、主動要求爭取調解案子的情況。

【訪談對象 A12】就說：

「調委會的職位是義務性質，委員代表著社會名望地位。由於所處理的案件大多爲車禍、婚姻等案件，牽扯的利益較少，基本上不會有委員主動爭取案件的調解情形發生。」

不過，對於派系或有經營事業的調解委員而言，仍有維護既得經濟利益或經營事業的好處，甚至有調解委員認爲，相當有利於承攬地方工程，或是因爲與當事人熟悉，而可以將之轉換成所屬公司或其他事業的利益。

【訪談對象 A17】說：

「就經濟層面而言，有利於包工程或維護其既有之經濟利益。至於財團、公會代表擔任調解委員，則有利於其事業之經營。而擔任調解委員會主席，不但比其他委員更具權力，且在地方地位較高。……少數調解時會收到禮物。而且調解中因和當事人熟識，有利於自己經營之事業，例如當代書者、自己經營事業者。」

三、社會利益方面：

根據「鄉鎮市調解條例」第四條之一規定，民意代表得兼任調解委員，其名額不得超過調解委員會人數三分之一。所以，有許多鄉鎮市因爲鄉鎮市長與鄉鎮市民代表會折衝的結果，有了「三三三」默契，亦即鄉鎮市長提名調解委員時，鄉鎮市民代表、村里長、社會公正人士各三分之一。然而，所謂「社會公正人士」其實通常還是鄉鎮市長派下的幹部，尤其是卸任的里長或民代。因此，調解委員其實也就大都是由現任或卸任的

里長或民代所組成，而里長或民代的知名度和民意基礎通常也有地區範圍的限制；況且現在各種申訴管道很多，民代與里長接受人民陳情的機會減少，相對的和民衆接觸的機會也減少許多。但是，擔任調解委員，因爲調解爲象是全鄉（鎮、市）的居民，因此可以擴展自己的人際關係與民意基礎，使自己具有全鄉（鎮、市）的知名度，對於地方派系的社會力有擴展的作用，尤其是主席身份在地方上有其影響力。

基本上，調解委員是被地方人物視爲一個重要的、足以令人尊敬的「頭銜」，以下兩段訪談紀錄，可以說明：

【訪談對象 A20】說：

「爭取調解委員以社會利益爲主，不可能有經濟利益。擔任調解委員會主席的動機，主要是爲了頭銜。」

訪談對象 A21】也說：

「就社會層面而言，在地方有一個頭銜（調解委員），比較會得到別人的尊敬。」

所以，雖然基本上各鄉鎮市調解會都有輪值的方式，來進行調解案件的安排，或是由調解會秘書進行案件的分配。但是，仍有調解委員會積極主動爭取案件以進行調解，畢竟此爲建立人際關係網絡的一個有效途徑。此外，此也有助於爭取績效，因爲調解案件每年到達76件者，可獲績優委員的表揚，並可爭取續聘。

總之，從以上三方面的分析可知：

第一，地方派系的確介入調解委員的遴聘。基本上，調解委員對於地方派系而言，它的利益成份主要是政治層面與社會層面的，經濟利益並不如政治與社會利益來得重要。但是只要有利益，地方派系的影響力便會介入，也因爲派系爭奪調解委員所具有的政治利益與社會利益，所以引發鄉鎮市長與鄉鎮市民代表會之間的嚴重衝突。

第二，雖然地方派系介入調解委員會的人事，但是調解委員會的業務屬性，以及調解進行方式具有很大的限制，所以地方派系並未能輕易地介入調解委員會的業務之中，而影響調解結果。此與前述量化分析的部分相當一致，量化結果發現，雖然調解會中可能充斥地方派系人物，但地方派系卻不一定（能或是會）介入調解會的業務，而與調解會案件量與成功率發生關聯。而在深度訪談的質化分析部分也發現同樣情況，而且確定，地方派系的確試圖影響調解會，但是能夠影響的程度卻相當有限。

第三，從訪談結果與前述地方派系涉入調解會的統計結果對照來看，基本上，台北縣可以區分出三種派系結構類型：第一是「派中有派」，即在此鄉鎮市中有傳統的大派系，大派系由上至下貫穿了大部份的政治職務，從立法委員、縣議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表，到調解委員都派出人選。但是，鄉鎮市長因爲是行政職，握有行政資源，所以鄉鎮市長一職也就成爲這些地方派系的重要關鍵，鄉鎮市長也會積極培植屬於自己的

「人馬」，調解委員正是其中之一。譬如：板橋市、三重市、中和市、永和市、新店市、新莊市、土城市、淡水鎮、泰山鄉、五股鄉、林口鄉、金山鄉等皆是。第二是「上下不同派」，即有傳統大派系存在，但這些派系只經營較上層的政治職務，鄉鎮市長以下的職務另有派系掌握，譬如：樹林鎮、鶯歌鎮。第三是只有小派系，在這些地區，基本上是以鄉鎮市長與鄉鎮市民代表所形成的派系競爭，調解委員也就成爲他們的競爭對象。譬如：瑞芳鎮、汐止鎮、三峽鎮、平溪鄉、蘆洲鄉、八里鄉、三芝鄉、石門鄉、萬里鄉、貢寮鄉、深坑鄉、坪林鄉、石碇鄉與雙溪鄉。見表13。

表13　台北縣鄉鎮市地方派系結構類型表

第一類型（派中有派）	板橋市、三重市、中和市、永和市、新店市、新莊市、土城市、淡水鎮、泰山鄉、五股鄉、林口鄉、金山鄉、
第二類型（上下不同派）	樹林鎮、鶯歌鎮
第三類型（小派系）	瑞芳鎮、汐止鎮、三峽鎮、平溪鄉、蘆洲鄉、八里鄉、三芝鄉、石門鄉、萬里鄉、貢寮鄉、深坑鄉、坪林鄉、石碇鄉、雙溪鄉

註：烏來鄉本身沒有任何派系。

因此，從地方派系的結構來看，雖然鄉鎮市長與鄉鎮市民代表可能分屬於某一地方派系，成爲此一地方派系的重要結構，而調解委員是鄉鎮市長或鄉鎮市民代表的派下幹部，從「侍從主義」的觀點來看，當然也就是此一地方派系的幹部或「椿腳」。但是，從訪談過程中發現，大部份地方派系的高層領導者對於調解委員似乎並不用心經營，而是成爲鄉鎮市長或鄉鎮市民代表自己的「人馬」，甚至派系並不插手調解委員的聘任。而調解委員本身似乎所重視的也非「大派系」，而是鄉鎮市長或鄉鎮市民代表所屬的「小派系」。換句話說，「侍從主義」所架構的所謂「金字塔型」或「蛛網型」派系結構，結構之間並未如一般所想像的緊密，反而是一種「派中有派」的結構。可能正是如此，台灣地方政治人物轉換派系屬性、重組，甚至於重組派系的可能性和實際發生的情形頗多。

陸、結論

本研究以「台北縣地方派系與鄉鎮市調解委員會的互動關係」爲主題，進行地方派系與鄉鎮市調解委員會關係模型的量化測試，並佐以相關人士的深度訪談質化分析，發現：

第一，地方派系的確嚴重介入各鄉鎮市調解委員會。地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度以林口鄉爲最高，達百分之百，亦即所有的調解委員皆是派系人物。而深坑、坪林、鶯歌、新店、金山、貢寮、五股、淡水、永和、三芝、平溪、瑞芳、土城等，一半以上的調解委員是派系人物；其中，深坑、坪林、鶯歌與新店地區亦高達百分之八十以上。

第二，地方派系所以介入各鄉鎮市調解委員會，是因爲擔任調解委員可以獲得社會利益與政治利益，其次才是經濟利益。在深度訪談結果中，雖然也有訪談對象指稱，有調解委員藉著調解業務與當事人熟悉，而引介到委員的私人事業；或是有了名氣與地位後，對承攬公司業務、工程較有幫助，但是這並不成爲一種普遍現象。最重要的還是因爲擔任調解委員可以累積社會聲望、提高社會地位。正因如此，對地方派系而言，便可以發揮以下幾個政治上的功能：一、調解委員的職務與名份，可以酬庸選舉功臣或派系幹部。二、調解委員與民衆接觸頻繁，所以可作爲派系在選舉時的椿腳；三、調解委員可作爲培訓派系幹部的政治職務，調解委員在擴張人脈之後，可爲派系爭取更高層級的政治職務；四、退休或卸任的政治人物，包括民代、村里長等，有繼續發揮影響力的舞台。

第三，地方派系雖然明顯介入調解委員會的人事，但基本上，並未能夠充份介入調解委員會調解業務的執行。從【關係式二】及相關的統計結果來看，地方派系涉入調解委員會的程度與總調解案件量之間，並無相關；與之相關的主要是都市化程度與當地的人口數，換句話說，當都市化程度愈高，或人口愈多，調解案件量相對也會增加。【關係式三】及相關的統計結果也說明，地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度與總調解成功率之間，亦未有相關，與之相關的主要是總案件量。地方派系人士涉入鄉鎮市調解委員會的程度只與民事商事案件的調解成功率有正相關。這表示，地方派系並未介入調解會，影響調解業務的運作，導致調解成功或不成功；相對的，對於特定案件的調解可能還有正面幫助。其次，在深度訪談上也顯現，地方派系因爲「鄉鎮市調解條例」的程序規定，以及調解委員大都不願因爲立場偏頗而被民衆指責，影響社會聲望。因而地方派系能夠介入調解委員會業務的情況，便大爲限制。由此，可知，調解委員會具有相當高的自主性。

第四，調解委員主要成爲鄉鎮市長或鄉鎮市民代表自己的「人馬」，是屬於鄉鎮市長或鄉鎮市民代表所屬的「小派系」。派系內更高層級的政治人物或派系領導者甚至並不插手調解委員的聘任，因而出現「派中有派」的情況。派系結構之間的聯結，因爲小派系各擁「人馬」，會產生派系轉換、重組，甚至有可能瓦解。這對侍從主義中所指稱派系的層級結構，有了另一種補充解釋。

第五，就未來的發展評估而言，調解委員成爲地方派系介入的對象，主要是因爲此一職務具有政治、經濟、社會的利益；而它造成地方派系競爭、惡鬥的原因，主要是因爲它的產生方式所導致的。因此，在訪談結果中也發現，許多訪談對象認爲這是鄉鎮市長的權力，不必代表會干預，以免引起紛爭；但同時也有訪談對象認爲，應該由代表會決定，以免鄉鎮市長權力過大。但是，鄉鎮市長與鄉鎮市民代表會若都是地方派系人物，調解委員不論是由誰提名，不需要其他單位同意，都必然會有派系介入。

而未來鄉鎮市長停止直選，由縣長指派，則台北縣地方派系力量可能將被削弱。就調解委員的遴聘方式而言，如果是由官派的鄉鎮市長直接遴聘，毋須代表會同意，則派系競爭的程度當然也就相對穩定；不過，「縣長——鄉鎮市長——調解委員」系絡的派系將會完全掌控縣內的行政資源。如果仍循舊制，則爲爭奪剩餘的派系擴張空間，調解委員可能較之以往更成爲派系競爭，甚至鬥爭的焦點。

柒、參考書目

一、中文部份：

王振寰

1994 **誰統治台灣**，台北：遠流。

台北市政府民政局

1986a **台北市75年度個區調解委員會暨秘書調解事務研習會及參觀市政建設活動研習資料**，台北：台北市政府民政局。

1986b **法務部75年考察台北市調解業務簡報資料**，台北：台北市政府民政局。

台北縣政府

1985 **民國75年度鄉鎮市調解行政研討會資料**，台北：台北縣政府。

1986 **鄉鎮市調解手冊**（含補篇），台北：台北縣政府。

台灣省政府民政廳

1985 **台灣省鄉鎮市區調解功能之運作調查研究報告**，台中：台灣省政府民政廳。

1991 **法律扶助及調解法令手冊**，台中：台灣省政府民政廳。

沈國屏

1993 **「派系、反對勢力與地方政權的轉型：高雄縣的個案研究」**，私立東海大學社會學研究所。

林佳龍

1989 「威權侍從主義下的台灣反對運動」，**台灣社會研究季刊**，第二卷第一期。

林樹埔

1985 「鄉鎮市調解條例之研究」，**司法研究年報**，第五輯下冊。

法務部

1983a **鄉鎮市區調解問答六十題**，台北：法務部。

1983b **鄉鎮市區調解手冊**，台北：法務部。

涂一卿

1994 「台灣地方派系之社會基礎：以嘉義縣地方派系爲例」，台中：私立東海大學社會學研究所博士論文。

高永光

1995 **台灣地區地方派系與政治生態之實証研究**，台北：陽明山磐安山莊。

2000a 「城鄉差距與地方派系影響力之實証研究－1998年台北縣縣議員與鄉鎮市長選舉的個案分析」，**選舉研究**，第七卷第一期。

2000b 「跨世紀政治學發展趨勢之探討」，**政治科學論叢**，第十二期。

2000c 「村自治與基層民主－從村準立法事項的範圍析論」，**遠景季刊**，第一卷第四期。

張子源

1983 **鄉鎮市調解制度之實用**，台北：自刊本。

張茂桂、陳俊傑

1986 「現代化、地方派系與地方選舉投票率之關係—自由派理論的再檢討」，**中國政治學會投票行爲與選舉文化研討會論文集**。

陳介玄

1994 **協力網絡與生活結構：臺灣中小企業的社會經濟分析**，臺北：聯經。

陳東升

1995 **金權城市—地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析**，台北：巨流出版社。

陳明通

1992 **區域性聯合獨佔經濟、地方派系背景與省議員選舉**，台北：國科會專題研究計劃報告。

1995 **派系政治與台灣政治變遷**，台北：月旦出版社。

陳明通、朱雲漢

1992 「區域性聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉」，**國科會研究叢刊：人文與社會科學**，第二卷第1期。

陳陽德

1978 「台灣民選地方領導人物變動之分析」，政大政治所博士論文。

陳介英

1996 「台灣中小企業的技術特質及其社會內涵」，台中：私立東海大學社會學研究所博士論文。

曹文貴

1981 「推展調解業務之我見」，**公訓報導**，第三期：31。

黃德福

1990a 「選舉、地方派系與政治轉型—78年底三項公職人員選舉之省思」，**中山社會科學季刊**，第五卷第一期。

1990b 「Local Factions, Party Competition, and Political Democratization in Taiwan.」，**國立政治大學學報**，第六十一期：723～745。

1994a 「政黨競爭與政治民主化：臺灣地區政黨體系的新挑戰」，**選舉研究**。第一卷第二期：199～220。

1994b 「現代化、選舉競爭與地方派系—1992年立法委員選舉的分析」，**選舉研究**。第一期：75～91。

趙永茂

1978 **台灣地方政治與地方建設的展望**，高雄：德馨出版社。

1989 「地方派系與選舉之關係—一個概念架構的分析」，**中山社會科學季刊**，第四卷第三期。

蔡明惠

1987 「現行台灣地方自治實施下之地方權力結構」，高雄：中山大學中山所碩士論文。

蔡章麟

1984 「論調解制度」，**民事訴訟法論文選集**，台北：五南。

劉旭清

1994 「地方派系、選舉與補助款之研究—以嘉義縣爲個案分析」，台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

蔣次寧

1984 **鄉鎮市區調解制度之研究**，台北：法務部。蘇德全

1987 「鄉鎮市區調解委員會組織與職能之研究—以台北縣、市實況之比較爲例」，台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

二、英文部份：

Huntington, S. P.

1969 *Political Order in Changing Societies*. New Haven： Yale University.

Wu, Nai-the

1987 "*The Politics of a Regime Patronage System* ： *Mobilization and Control Within an Authoritarian Regime*," Ph. D. Dissertation, the Department of Political Science, University of Chicago, Unpublished.

Pye, Lucian W.

1981 *The Dynamics of Chinese Politics*. Mass.： Oelgeschlager, Gunn & Hain.

Stepan, Alfred C.

1978 *The State and Society*： *Peru in Comparative Perspective*. N.J.： Princeton University Press.

捌、附錄

附錄一　分項案件調解案件量統計表

變項名稱	基礎資料來源	計算方式	統計代號
民事債物案件發生率	調解統計彙編	（該案件發生數÷民事案件發生數）×100	A1
民事物權案件發生率	同上	同上	A2
民事親屬案件發生率	同上	同上	A3
民事繼承案件發生率	同上	同上	A4
民事商事案件發生率	同上	同上	A5
民事營建工程案件發生率	同上	同上	A6
民事其它案件發生率	同上	同上	A7
刑事妨礙風化案件發生率	同上	（該案件發生數÷刑事案件發生數）×100	A8

刑事妨礙婚姻及家庭案件發生率	同上	同上	A9
刑事傷害案件發生率	同上	同上	A10
刑事妨害自由名譽信用及秘密案件發生率	同上	同上	A11
刑事竊盜及侵佔詐欺案件發生率	同上	同上	A12
刑事毀棄損壞案件發生率	同上	同上	A13
刑事其它案件發生率	同上	同上	A14
民事總計案件發生率	同上	（民事案件總發生數÷總案件發生數）×100	A17
刑事總計案件發生率	同上	（刑事案件總發生數÷總案件發生數）×100	A814

註：上項表格所列資料均以鄉鎮市層級爲計算單位。

附錄二　分項案件調解成功率統計表

變項名稱	基礎資料來源	計算方式	統計代號
民事債物調解成功率	同上	（該項調解成功案件數÷該項案件發生數）×100	S1
民事物權調解成功率	同上	同上	S2
民事親屬調解成功率	同上	同上	S3
民事繼承調解成功率	同上	同上	S4
民事商事調解成功率	同上	同上	S5
民事營建工程調解成功率	同上	同上	S6
民事其它調解成功率	同上	同上	S7
刑事妨礙風化調解成功率	同上	同上	S8
刑事妨礙婚姻及家庭調解成功率	同上	同上	S9
刑事傷害調解成功率	同上	同上	S10
刑事妨害自由名譽信用及秘密調解成功率	同上	同上	S11
刑事竊盜及侵佔詐欺調解成功率	同上	同上	S12
刑事毀棄損壞調解成功率	同上	同上	S13
刑事其它調解成功率	同上	同上	S14
民事總計調解成功率	同上	同上	S17
刑事總計調解成功率	同上	同上	S814

註：上項表格所列資料均以鄉鎮市層級爲計算單位。

附錄三　調解委員組成背景統計表

變項名稱	基礎資料來源	計算方式	統計代號
調解委員性別 男性（％）	調解統計彙編	（男性調解委員數÷ 調解委員數）×100	Sex1
調解委員性別 女性（％）	同上	（女性調解委員數÷ 調解委員數）×100	Sex0
調解委員年齡層 未滿40歲（％）	同上	（該年齡層調解委員數÷ 調解委員數）×100	Age1
調解委員年齡層 40-50歲（％）	同上	同上	Age2
調解委員年齡層 50-60歲（％）	同上	同上	Age3
調解委員年齡層 60歲以上（％）	同上	同上	Age4
調解委員教育程度 大專以上（％）	同上	（該教育程度調解委員數 ÷調解委員數）×100	Edu1
調解委員教育程度 高中、職（％）	同上	同上	Edu2
調解委員教育程度 國中（％）	同上	同上	Edu3
調解委員教育程度 國小（％）	同上	同上	Edu4
調解委員行業 農林漁牧（％）	同上	（該分類行業調解委員數 ÷調解委員數）×100	Work1
調解委員行業 製（營）造業（％）	同上	同上	Work2
調解委員行業 商業（％）	同上	同上	Work3
調解委員行業 服務業及其它（％）	同上	同上	Work4
調解委員公職經驗 現任民代（％）	同上	（該經驗分類調解委員數 ÷調解委員數）×100	CE1
調解委員公職經驗 曾任公職（％）	同上	同上	CE2

調解委員公職經驗 未曾任公職（％）	同上	同上	CE3
調解委員委員年資 未滿3年（％）	同上	（該年資層調解委員數÷ 調解委員數）×100	ER1
調解委員委員年資 3-6年（％）	同上	同上	ER2
調解委員委員年資 6-15年（％）	同上	同上	ER3
調解委員委員年資 15年以上（％）	同上	同上	ER4

註：上項表格所列資料均以鄉鎮市層級爲計算單位。

附錄四　深度訪談紀錄表

編號	受訪者姓名	職稱	鄉鎮市別	訪員姓名	訪談日期
A11	蔡雪姮	調解會秘書	三重市	李宗義	89.3.10
A12	陳靜心	調解會秘書	樹林市	李宗義	89.3.27
A13	沈皆涼	調解會秘書	林口鄉	李宗義	89.3.28
A14	潘同雅	調解會秘書	深坑鄉	李宗義	89.4.11
A15	吳炳煌	調解委員	三重市	李宗義	89.5.16
A16	曹盛浴	調解委員	板橋市	李文郎	89.5.20
A17	李梅雪	調解委員	板橋市	李文郎	89.5.22
A18	呂坤木	調解會主席	中和市	李文郎	89.5.23
A19	高貞雄	調解會主席	深坑鄉	李宗義	89.5.31
A20	王安成	調解會主席	汐止鎮	李文郎	89.6.03
A21	王盈之	調解委員	永和市	李文郎	89.6.14

註　釋

註　一：這是 Stepan （ 1978 ）所稱「 國家組合主義 」的一種類型，指涉有組合主義形式，而無團體協商功能的政治運作模式。在這種制度設計下，國家能在不同的社會團體和部門之間遂行利益分配，排除了階級出現的可能性，以及階級向國家施以集體壓力的可能性。

註　二：在有關台北縣的地方派系的認定上，是透過四種途徑加以完成，包括：1、相關文獻及學術研究的整理；2、比對國內各大報紙的相關報導；3、委請台北縣治安單位提供相關資料；4、從事深度訪談。其中，又藉由相關文獻、學術研究的整理與國內各大報紙的相關報導爲基礎，再運用台北縣治安單位提供的相關資料與深度訪談所得，進行交叉比對工作。

註　三：有關深度訪談過程說明與資料，詳述於第五章中。

註　四：有關台北縣各鄉鎮市的都市化程度，本人在國科會88年度的「 城鄉差距與地方派系影響力之實証研究 」中（ 高永光，2000a ），是根據23項的「 城鄉差距 」指標：人口數、人口密度、人口淨遷移率、外來人口流動率、高中以上教育人口比、專科以上教育人口比、非農業人口百分比、家戶綜合所得稅申報人數、家戶綜合所得稅申報總額、家戶綜合所得稅申報平均值、營利事業所得稅申報單位數、營利事業所得稅申報總額、營利事業所得稅申報平均值、86年前期國稅收入、86年後期國稅收入、86年全期國稅收入、病床數、自來水普及率，計算出台北縣各鄉鎮市都市化程度的差距級別，見下表

台北縣鄉鎮市層級城鄉差距級別表

級　別	第一級	第二級	第三級	第四級	第五級
鄉鎮市名稱	金山鄉 萬里鄉 石碇鄉 烏來鄉 石門鄉 雙溪鄉 平溪鄉 坪林鄉 貢寮鄉	三芝鄉 瑞芳鎮	蘆洲市 泰山鄉 三峽鎮 八里鄉 深坑鄉 鶯歌鎮	土城市 淡水鎮 樹林鎮 林口鄉 五股鄉	三重市 板橋市 新莊市 新店市 中和市 汐止鎮 永和市
個　數	9	2	6	5	7

註： 1.表內各欄位鄉鎮市順序係依其綜合得分高低加以排列。
2.本表統計依據爲1997年數據。

註　五：本研究訪談設計時，本預計依據台北縣鄉鎮市比例（八市六鎮十五鄉）選取訪談代表，但因台北縣的地方派系影響力與城鄉差距是正比關係，亦即都市化程度愈高的地區，地方派系影響力愈高（高永光，2000a）；且調解會案件量與都市化程度亦呈正比關係。所以本研究選取了較高比例的市級調解會相關人士進行訪談。

A Positive Research of the Interaction between Local Factions and District Committee of Mediation since 1995 to 1999 in Taipei County

Yuang-Kuang Kao*

Abstract

It is believed that almost every Town's District Committee of Mediation in Taiwan is dominated by local factions and the committee members are the important figures within their factions. In this research, based on the assumption that the Committee members are convenient to access political, social and economic interests, we hypothesize that in Taipei County the more powerful a local political faction is ; the more intervention it has toward the District Committee of Mediation.

Therefore, we use 3 models to examine the relationship between local political factions and the District Committee of Mediation by statistic datum, such as the amounts of mediation cases, the successful rate of mediation and soon.

However, through depth interviews to 8 committee members and 3 clergies in different Towns of Taipei County which provides not only the quantitative explanations but the qualitative analysis for this research. The author expects that students of Taiwan's local political factions research will have mo0re refined models contributed by this paper to duplicate further studies.

Keywords : local faction, Town's District Committee of Mediation, patron-client theory, political interest, economic interest, social interest, Taipei County

* Director and professor, Sun Yat-sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, National Chengchi University.

審查意見答覆

評審意見㈠：

1.本文以鄉鎮市派系爲主的研究，卻以縣議員選舉（87年）地方派系得票率爲準加以計算；事實上縣議員係以跨鄉鎮市爲選區，宜再加以釐清與說明（頁11－13及頁3）。

2.頁25

3.對台北縣派系結構類型的三種分類仍有許多待釐清之處，如能對不同類型的板橋市、樹林鎮、瑞芳鎮等派系屬性及派系名稱列表對照說明，將更爲清晰。事實上頁11表二中許多鄉鎮市顯示的資料與其他派系研究資料有不少出入。

4.頁25・26有關台北縣各鄉鎮市調解委員會被地方派系涉入程度的分析，宜與其他相關研究文獻對照註解說明一下，如能對林口鄉、深坑或坪林任一、二鄉鎮派系成員加以列表說明，將更具參考價值。

評審意見㈡：

若干表格如能移在附錄部分以減少本文頁數的負擔，可增加本文精緻性。

論文審查意見回覆：

一、依據審查意見㈠1.所提意見，本文是以鄉鎮市爲主的研究，欲以縣議員選舉的地方派系得票率加以計算，但縣議員係以跨鄉鎮市爲選區，所以應加以說明。而本研究於第10頁已說明，是以縣議員選舉中「各鄉鎮市的地方派系人士總得票率」爲替代變數。因此，雖然縣議員係以跨鄉鎮市爲選區，但本研究已將有地方派系之縣議員參選人，其餘各鄉鎮市的得票率加總讀出數值作爲替代變數。

二、依據審查意見㈠3.所提意見，表二中，許多鄉鎮市顯示的資料與其他派系研究資料有不少出入。本人以爲，傳統上，台北縣的大派系當然是以三重幫、新莊聯合派、永和聯合派、新店許派、新莊國治派爲主，但因參選者衆，所以並非該等地方派系所屬的鄉鎮市，其地方派系得票便一定較高。台北縣地方派系依其在縣議員層級的全縣得票率所衡量出的影響力排名，可參考本人所著「『城鄉差距』與『地方派系影響力之研究』」（選舉研究，七卷一期）。