

縣市長選舉政見的實證分析：南投縣個案研究

對我而言，政黨選舉政見就是與人民的契約-- 美國杜魯門總統

“To me, party platforms are contracts with the people.” ----Harry S. Truman

黃國敏*

摘要

地方政府預算最主要的決策者為地方首長，其次是行政官僚的各機關首長與財政機關首長，再其次才是議會；在預算考量因素上，地方首長的競選政見與法定辦理事項是最為重要的兩點原因。因此本文檢驗歷屆南投縣長當選人所提重要的優先政見是否會兌現，並比較他們的競選政見與財政支出決算以檢驗其政見承諾是否算數 是否說到做到？本研究發現歷屆南投縣長當選人所提重要的優先政見，若屬於較具體的政見如公佈財產，其被兌現的機率相對較高，而屬於原則性的政見被兌現的機率相對較低，主要原因是民眾對具體的政見較容易檢視，兌現與否無從抵賴，執政的縣長為了怕被攻擊自然努力兌現其競選時所提出的具體政見支票；至於那些原則性的政見因內容較模糊，民眾較難檢驗其是否兌現，縣長諸公就有意無意間把它們忽略了。所以基於民主政治治者對被治者負責的基本原則，未來應嚴格要求候選人應在選舉公報上提出具體的政見訴求，當選執政後民眾才有能力檢驗其選舉政見是否兌現，作為未來支持與否的依據。

關鍵字：縣市長、政見、南投縣

*中華大學行政管理學系副教授，新竹市五福路二段 707 號，edhwang@chu.edu.tw

The Empirical Analyses for the Programs of County Magistrates:

Nantou County Case Study

“To me, party platforms are contracts with the people.” ----Harry S. Truman

Edward Hwang*

Abstract

The most important decision-makers for the budgets of local governments are the magistrates; others include the chief executives of the departments as well as the chambers. Therefore the campaign programs of the county magistrates and the professional practices prescribed by the laws are the important causal factors for the budgets of local governments. This papers tends to test whether the prior programs of the Nantou magistrates since 1981 comparing to the settlement of each year account are fulfilled or not? It finds that if the prior programs are definite, then their possibilities to be fulfilled are higher; if they are only in principle, then their possibilities to be made good are lower because they are hard to be inspected by the citizens. As “the rulers are responsible to the ruled” is the basic law for the democracy, this paper suggests that the candidates must be regulated by law to provide the definite programs on the Electoral Gazettes. Therefore, citizens can make judgments to cast their ballots to some candidate based on his/her concrete programs.

Key words: county magistrate, party platform (program), Nantou county

*Associate Professor, Dept. of Public Administration, ChungHua University, Hsinchu

壹、緒論

在民主國家，民意應該藉由當選的公職人員去影響政府的決策。Mayhew (1974) 指出尋求當選連任是政治人物生涯的中心目標。Stimson(1999)也認為把連任當作民選政客的主要動機是相當有用的假設，除了少數厭惡政治者外，政客幾乎都想連任，缺乏此一動機似乎是不理性的。許多研究顯示競選中發動被選定的政策議題對選民投票行為的確有實質影響力，候選人對特定政策的討論會促使選民在評量候選人(Johnston et al., 1992)或總統(Iyengar and Kinder, 1987)時給予更多的權重。候選人藉由發動強調某些議題(給這些議題更大論述空間)以引導選民在投票時加重考慮這些議題(Jacobs and Shapiro, 1994; Jacoby, 1998; Page, 1978; Druckman, 2004)。因此，根據民主理論與美國憲法，民意可以透過選舉來影響政府政策。經由「選舉連結」(electoral connection)與「理性預期」(rational anticipation)，使得民意對政府形成雙重影響。證據顯示政府政策對選民偏好(民意)的動態回應的確很強 (Stimson, MacKuen, and Erikson, 1995)。

所謂授權理論 (mandate theory) 是探討政府組成後的政策產出，從選舉競爭是否影響政策產出的角度來看選舉是否有意義。在國外的相關研究以 Klingemann, Hofferbert, and Budge (1994)最具代表性，它探索選舉前政黨公開主張的政見 (platform) 與當選後所提出公共政策間是否相似？不同政黨執政是否會造成公共政策的差異？不同的制度與文化系絡是否會影響政黨和政府的負責的程度？該書探討二次大戰後歐美民主國家上述的問題，採用的資料是歐洲政治研究中心黨綱研究小組(Manifestos Research Group of the European Consortium for Political Research)所負責搜集，德國柏林社會制度與變遷研究中心比較政見專案(the Comparative Manifestos Project of the Research Unit on Institutions and Social Change of the Science Center-Berlin)負責維護的資料集叢，並與英國的 "ESRC Data Archive, University of Essex, Colchester, England" 合作。柏林 The Comparative Manifestos Project (CMP)進一步將資料集叢擴充到包含經濟合作和發展組織(OECD)和東歐的新興民主國家，該研究的主要目的在瞭解民主國家公共政策流程中政黨的角色。CMP 將各黨所提政見列為資料搜集的基本單元，因為它們是由各政黨組織唯一公開提出有關政策的宣告(Budge and Bara, 2001: 51; Mazzolini, 2009: 202)。

本文研究目的是以 Luttbeg (1968)的政黨模型為理論基礎，不過此一模型較適用於歐美政黨政治發達的國家，特別是那些採用政黨比例代表選舉制度的政治系統。而臺灣的選舉傾向以候選人為中心，所以本研究分析單位應以候選人政見來取代政党政見。另一方面，本文參考 Klingemann, Hofferbert, and Budge (1994)的研究方法，檢視南投縣政府各年度決算科目的變異程度，以實證分析歷任南投縣長選舉政見是否兌現，來檢討民意與公共政策之間的真實關係，看看歷任南投縣長當選人是否真如其言「說到做到」。

貳、文獻探討

民意與政策的關係究竟如何？此一問題可以從應然面與實然面來分析。在應然面而言，公共政策應否完全根據民眾的偏好？此一議題的爭辯由來已久。Dahl (1956, 1971), Barber (1984), Bryce (1985), Dryzek (1990), Page and Shapiro (1992) 等認為公民是理性的，是積極參政的，對公共事務具有充分的資訊與知識，多數民眾的集體意見是可以信賴的，所以公共政策的制定應根據多數民眾的集體意見。但是另一方面，Schumpeter (1942), Downs (1957), Key (1961) 等人則認為，由於群眾的無知與不夠理性，民意如流水漂流不定，甚至互相矛盾衝突，因此，公共政策的制定必須仰賴精英和專家的真知灼見。究竟民意與政策的關係為何？在規範應然面，古典民主理論認為民眾是理性的積極參政的，並且對公共事務是會設法獲得充分的資訊與知識，所以理想的民主政治應該是具有大眾參與、政治平等與多數決三大要件的直接民主(direct democracy) (呂亞力，1995: 138-9)。此時，政府政策的制定應該由全體民眾參與討論表達意見後，以多數民意公決之。例如盧梭所主張「公投式民主」(plebiscitary democracy)，由全體民眾透過公投多數決來制定所有政策 (Ranney, 1996: 117)。Bryce(1895) 認為一般民眾對於公共事務的意見與判斷絕不亞於所謂精英的意見與判斷，所以，政府政策的制定應該以多數民眾的意見為意見。Dahl (1956; 1971)主張民主政治就是民意政治，就是直接民主，政府政策必須以民意為依歸，人類組織政府的目的是要為民眾謀福利，因此，政府應該不斷回應民眾的偏好與需求。但是利益團體理論者 (interest group theorists) 如 Schattschneider (1960) 和 Lowi (1969) 認為一般民眾的意見根本無法在多元民主利益政治運作下彰顯出來，政策主要是反映有組織、有實力利益團體的意見；而政治經濟學者如 Downs (1957) 考慮決策中的資訊成本、交易成本 (transaction costs) 與搭便車 (free riders) 等問題，也認為政策常與一般民意相左。

在民意與政策關係的實證面，美國民意與政策關係的實證面研究主要可分為兩方面：一是長期民意變化與某一政策變遷的趨勢「同向性」(congruence) 研究，例如 Devine (1970) 發現政策與關注民意趨勢甚於一般民意趨勢更具同向性；Page and Shapiro (1983) 則發現的政策變遷趨勢與民意變化趨勢同向，而最主要的影響因素是政策議題的顯著性 (salience)。另一是有關單一時間橫切面上，民意與政策立場的「一致性」(consistency)研究，例如 Monroe (1979; 1998) 發現六、七〇年代的政策與民意約有 63% 的立場是一致的，但是在 1980 至 1993 期間的一致性已下跌至 55% 而且與 Page and Shapiro (1983; 1992) 的研究結果相同，政策議題愈顯著，政策與民意的立場一致性愈高；Dye (1998: 320) 也發現政策與民意的立場一致性約為 52%。從美國實證研究發現，某些政策與多數民意甚至精英意見不符，而一般民意與精英意見也不盡相同如 Devine (1970), Isaacs (1998)，甚至於各類精英間的政策意見也是相當分歧如 Rothman and Lichter (1987), Maney and Plutzer (1996), Feaver and Kohn (2000) (余致力，2001: 79)。

假如民意影響當代政府的運作愈趨於深化，就正面的意義而言，「民主政治是民意政治」的真諦就愈能夠加以彰顯。政治民意調查不管它的主題是針對選舉、政策意向或政府首長的聲望調查而來，都是連接政府與人民之間緊密互動的溝通橋樑，應有助於「民

之所欲，常在我心」的理想可以進一步落實。當中的首長施政滿意度或聲望調查，就好像是一部持續運轉的公民投票器或期中選舉（a running referendum or interelection “election”）（Cohen，1997：14），不斷產出民眾對於政府首長職務表現評價的成績單。一份黯淡的施政成績單固然可以向政治人物傳遞初步的警訊，誘導其思索如何重建民意支持的課題；而一份亮麗的成績單也可以賦予政治人物豐沛的動能，來影響公共政策的制定與運作。因此，在一個民主發展成熟的社會，施政滿意度調查是政治系統中反饋途徑（feedback loop）的主要媒介，通常富含有相當重大的政治社會意義（張四明，1999）。

然而實際上，民意與公共政策間的關係比我們想像的要複雜多了（Erikson and Tedin, 1995）。Luttbeg(1968) 提出民意可以反映公共政策的五個模型：

理性—行動者模型（The Rational-Activist Model）：此一模型是基於民主社會對理想公民角色的普遍認知，其核心觀念就是選民投票是議題取向。因此，公民應該是有充分政治知識、積極投入而理性的，選民會仔細考量自己的偏好以及候選人的政策立場，而投票給最可以回應其議題偏好的候選人。民選政治人物若只重視自己或少數權貴的利益，而不將社會多數意見化為公共政策，簡直可說是「不負責任」。

政黨模型（The Political Parties Model）：政黨模型大幅減少對公民的政治要求，此一模型假設政黨是為了大眾控制的選舉機器，政黨必須在選舉政見上表明許多議題的立場，為了勝選，政黨必須爭取多數選民的支持。選民可以比較政見，從而投票支持政見最符合其偏好的政黨之候選人。如此一來，選民無須面對層出不窮的選舉，只要針對少數幾個政黨作選擇即可。

利益團體模型（The Interest Groups Model）：之前兩個模型都強調民選官員與選區互動溝通的重要性，為了回應選民需要，必須瞭解他們的需要是什麼。選民也必須知道政客們的所作所為，才能對其課責。利益團體可以連結選民和民選官員，正好可以履行此一功能。

角色扮演模型（The Role Playing Model）：此一模型以社會學「角色」或是社會普遍相信人們在某些職位上應有行為表現的概念為基礎，基於公平的判斷，例如醫生應該是專業而且可以治療病患的；同樣地，民選官員應該為其支持者實現所好因此，民選官員若相信必須瞭解選民意見並將它們行成爲公共政策，此時，公共政策就可以十足反映民意，即使選民投票時並未考慮政黨或候選人的議題立場，但由於民選官員的角色取向，公共政策仍可以反映民意。

分享模型（The Sharing Model）：由於許多態度為社會大眾所廣泛分享，即使社會大眾完全不在意，民選官員必然會在某種程度上反映民意的，因為社會是整體的，菁英份子與一般民眾的意見必然會相互影響，而分享社會主流價值與態度。

另外，在國科會歷年有關選舉政見的研究案有楊建成(1997)的「政黨在政見和動員上的競爭」，和朱敬一(1996)的「模糊的政見分析」。朱文主要探討政治人物「模糊表態」的現象，重新建構選民偏好模型以刻劃選民對候選人的評價，並進一步討論在競選中，兩位候選人的最適策略與選民偏好間的關係。重新詮釋 Hotelling 「最小差異化」原則，指出候選人均衡策略的「模糊表態」本質，並推廣在政治資源有外溢效果下，候選人最適策略的變化。

謬全吉(1985)指出檢視是否為政見的標準有：(一)政見是否合法？(二)政見雖合法，但屬非職權所及的範疇均非政見，(三)若無具體內容仍非政見，(四)若不具可行性也非政見。因此，候選人的政見內容必須具有：

- (一) 時空性：政見必須是此時此地最需要解決的問題，並能提出妥當的辦法，方為好政見。
- (二) 前瞻性：凡消極防弊的政見不如積極興利的好，檢討過往缺失的也不如積極興利為優。
- (三) 整體性：凡支節零星的改進不如原則性整體配合的政見。

趙少康(1985)認為過去候選人政見的發表多沒有特色，皆差不多，選民很難取捨。候選人最好了解自己是代表那一個階層的，事先加以區隔，政見不要太多，但要有重點，足以代表那個階層。謝延庚(1985)表示現代國家大多朝向在和平的基礎上來求革新，因此，候選人在提出政見時，都是著重寬厚、穩健的態度，不採取極端，不走偏峰，不願鋌而走險造成混亂，以免引起選民反感。

所謂績效表現投票行為(performance voting) 強調政見或議題是否能夠落實？選民根據執政者任內施政表現或解決問題的能力來投票。而議題、政見或政策投票行為(issue or policy voting) 則重視選民的政策立場與候選人(或政黨)政見立場的相對距離進行投票選舉(許勝懋，2009：322)。Downs(1957) 指出政黨是為了勝選而提出政見，不是為了實踐政見而求勝選。因此，政黨或候選人在選舉中提出議題與政見用以區別本黨(或本黨候選人)與它黨不同的重要關鍵，臺灣自 1994 年民進黨在縣市長選舉中提出「老人年金」的競選政見後，選民議題或政見投票行為愈趨明顯(陳陸輝，2009：8-9)。陳陸輝與黃紀(2009：18)指出政黨的主要功能在於匯集與表達民眾政治意向、培育政治人才、提出政策方向並進而透過選舉贏得執政權後，執行該黨的政策。因此，提出好的政見與提名適當的候選人就成為贏得勝選的重要關鍵。

至於測量政黨位置的方法大約可分為兩類：一為 Robertson (1976)，Budge 和 Farlie (1983)，以及在一九七九年成立的政見研究小組 (Manifesto Research Group, MRG) 採用的內容分析法 (Budge et al., 1987)，另一為 Castle and Mair, Laver and Hunt, Huber and Ingelhart 所採用不同形式的專家調查 (expert survey) (1984, 1992, 1995)。經過約二十年努力，兩派學者都累積了一些可供驗證理論之用的資料。內容分析是以一套預先建立的編碼架構將選定的文本內容分類並量化來測量政黨在政策空間的位置。專家調查是以郵寄問卷給研究政黨的專家學者，請他們為各政黨定位後以平均值來表示各政黨在政策空間的位置。

有關政見研究小組 (MRG) 的測量：Robertson 最早以分析政黨政見的方式來測量政

黨位置 (1976)。他把英國主要政黨在大選中提出的政見以句子為單位，依據預先建立包含二十一個政策類別的分類架構將政見一一分類並計算每個政策類別所佔的百分比。此百分比即代表政黨在政策空間上的位置。例如 A 政黨提出的政見共有十個句子，其中五句被歸為環保議題，A 政黨在環保這一政策空間上的位置即為 0.5 ($5/10=0.5$)。Budge and Farlie 採用和 Robertson 類似的方式來測量政黨的位置 (1983)。兩個研究不同的地方在於 Budge and Farlie 建立了將政策分為十四類的編碼架構。

為了整合以內容分析來測量政黨位置的相關研究，Budge and Robertson 等學者在 European Consortium for Political Research (ECPR) 成立了政見研究小組 (Manifesto Research Group, MRG)。經過各國研究政黨的學者共同討論之後，建立了包含七大政策領域 (domains)、五十四個政策類別 (categories) 的標準編碼架構 (coding frame)。但同時允許各國學者可以因應國情不同而加入新的政策類別或次類別。分析的文本以各政黨在大選中提出的政見 (manifestos) 為主。如果政黨沒有提出政見的慣例，則以報紙有關政黨政策的報導等相關文本來替代。歸類的基本單位為可以完整表達一項政治理念的準句子 (quasi-sentence)。语法上的完整句子可能包含一個準句子，也可能包含兩個以上的準句子。政見研究小組選了十九個民主國家的主要政黨，測量他們自二次世界大戰之後在大選中的政策位置 (Budge et al., 1987)。一九八九年之後，由比較政見計畫 (Comparative Manifesto Project, CMP) 以 Institutionen and Sozialer Wandel 為基地，接手政見的編碼和資料處理與保存。MRG 和 CMP 共將五十二個國家六百三十二個政黨自二次世界大戰之後在大選中提出的政黨政見編碼。經過信度與效度的檢驗之後，二十五個國家政黨政策位置的資料於二〇〇一年出版 (Budge et al., 2001)。這筆資料為目前最完整 (包含最多國家、政黨與選舉)，經過信度與效度檢驗 (Hearl, 2001; McDonald and Mendes, 2001) 並最被廣泛使用的政黨位置與測量。

例如 Klingemann, Hofferbert, and Budge (1994) 比較十個民主國家四十年的政見資料發現，當代民主國家政黨的表現比被批評的情況來得好多了，特別是在選舉時所提出的政見明確反映在當選執政後的政策優先順序上，政黨的信譽似乎被低估了。當然，政黨負責任的程序會受到不同憲政結構與實際制度的影響，在有單一多數黨和黨紀嚴格的內閣比黨紀鬆弛的聯合內閣來得更負責任，而內閣制國家的政黨比起權力分散國家的政黨更有效力。Klingemann et al. (1994) 顯示出政黨黨綱對政策制定的重要性。政黨的確會兌現它們在黨綱中所許的諾言，當政黨在其黨綱中特別關注某些政策議題時，勝選執政後將有高機率會花更多預算在這些政策上。

政見研究小組的標準測量方式有下列優點：第一，測量的標的定義清楚，「政黨」指的是選舉中的政黨。第二，時間框架明確。就每次大選做測量，可做單一選舉的研究，時間序列的資料也可做跨選舉的比較研究。第三，依照預先設計的標準編碼規則將各政黨的政見編碼，所以測量政黨位置的根據與標準非常明確。第四，可以區分政黨對政策的意向 (intention) 與行為 (behaviour)。前者指的是政黨對政策的實行意願或對選民的承諾；後者指的是政黨在選後是否履行所承諾的政策。政見研究小組測量的是政黨的意向，但同樣的方法可以用來測量政黨的行為。例如將編碼的文本改成政府預算案或法律案即可測得政黨在整府中行爲面的政策位置。將政黨在選舉中的位置和在政府中位置加

以比較即可檢驗政黨是否履行其競選承諾 (Budge and Hofferbert, 1990)。第五，政見研究小組的測量經過信度與效度的檢驗。第六，政見研究小組的測量方式有理論依據，即所謂的顯著理論 (saliency theory)。顯著理論指出政黨競爭著重在各政黨在特定議題所強調的內容，而非在同一議題不同立場的直接對抗 (Roberson, 1976)。因為政黨間存在所謂意識形態的分工，政黨會專注於它們的核心議題，而避免敵對政黨所專注的議題 (Klingemann et al., 1994: 16)。

雖然政見研究小組的測量有理論的支持，技術上也比較可行，但仍有一些可能的問題。首先，在文本的選擇上，也許政黨政見不能反映政黨真實的政策偏好。其他文本例如競選廣告或黨領袖的競選演說可能更為適合。再者，不論使用哪一種文本，也許政黨並不在意所提出的政策。第二，政見研究小組的標準編碼若加入新類別或刪除某些類別後，政黨位置可能隨之改變。政黨位置可能並不穩定，會隨著編碼架構的改變而改變。第三，以準句子為編碼分類的最小單位可能並不恰當。一方面可能以考量前後文的段落來分類比較恰當；另一方面可能以字數而非準句子數來計算百分比會比較精確。同時以字為單位也比較有利於編碼過程的電腦化。第四，也許有些議題屬於大家都會贊成的議題 (valence issues)，但有些議題是有位置性的議題 (position issues)。而依據顯著理論而來的編碼程序就忽略了如何測量政黨在位置性議題上的位置 (Laver and Gary, 2000)。第五，政見研究小組雖然做了效度的檢驗，但仍然無法證明其測量到真正的政黨位置。

事實上政黨在多數民主國家都是核心的政治行動者，它最重要的功能之一就是聯結公民的偏好與公共政策，政黨合法化民主政體和它們的政治決策，在此一捐客過程中其政見扮演重要的角色，因為執政黨的政見會影響政治議程和掌握政策對議題的關注度。民主國家的政策產出必須反映民眾的欲望，政策必須回應不斷改變的需求，政治議程(政治人物關注的議題) 必須回應社會議程(民眾關切的事情)，而多數政體、社會和政治都是透過如資訊傳送帶的政黨來聯結彼此，當選舉開跑時各政黨都會推出各項優先政策偏好的政見來訴諸選民 (Walgrave and Nuytemans, 2009)。Walgrave and Nuytemans (2009) 研究政黨黨見資料庫中各政黨競選政見對政策議題關切的變異指出，政黨政見的特質就是衝突摩擦以及抗拒變遷，各政黨和各政治系統間的衝突型態相當多樣，需從選舉的分化程度、政府參與以及選舉易變程度加以瞭解。

在代議選舉過程中政黨所提的政見至少在兩方面顯示出差異：第一、它們必須說服選民會固守政見中的政策定位，不會輕易動搖，政黨輪替才會導致政策變遷以迎合多數民意；第二，當環境改變了，政黨會移位來更趨近公眾的偏好，改變政見以獲取更多選票執政來落實政見 (McDonald and Budge, 2005; McDonald et al., 2004)。有彈性和有適應性的政見才具有動態的代表性 (dynamic representation)。政黨為何要改變政見(或政策主張)? Janda (1990) 提出所謂的「績效假設」，強調選舉震盪 (electoral shocks) 是政黨修改其政策主張的主要原因：選舉敗北乃是改革之母。Harmel and Svasand (1997) 則認為當票源被新崛起政黨嚴重瓜分時，政黨就會嘗試改變其政策主張。Newell (1994: 142) 強調新成立政黨的成敗取決於其競爭政黨是否能擴大社會認同度和提出可以感動選民的相關議題主張以因應挑戰。而政黨政策立場和策略的改變也可能來自政黨內部主流聯盟、黨揆領導力或政黨目的的變化。

Mazzoleni(2009: 199-200) 指出針對政黨所提選舉政見中的議題顯著性分析主要是基於此一事實—「政黨通常會在政見中強調所喜歡的理念，刻意忽略而非強烈拒絕所反對的理念」。因此，政黨在其政見中某些政策議題的內容是顯示其政治立場相當有用的指標。Deschouwer(1992)主張當政黨認知到外在環境變化會對其造成影響時，它們將會修正其政策主張。他並發展出所謂的「傳染理論」(contagion theory)，其核心假設是：面對其他政黨的競爭，政黨通常會以績效和觀點公然地將其他黨比下去。所以當政黨發現與現行主流的議題不相稱時，為了勝選它會聚焦在其他政黨所倡導的議題和政策上以尋求改變。Stimson et al. (1995)以及 Walgrave et al. (2006)研究顯示選舉時所提出的政見承諾不僅會影響政府預算，也會影響法案的制定。不過 Wolinetz (2002: 142)卻指出政黨的政策協定是不常見也不太重要，政黨領袖在競選中所提出的政策主張，一旦勝選後執政的政黨不必要受其政見所限制，在位的政黨領袖通常是無懈可擊的，政見承諾可以被兌現，也可以被遺忘。

而在國內方面，劉從葦(2004)研究對象限定為台灣 1989 至 2001 年間立法委員選舉中的政黨。在這期間共有四十九個政黨曾經參與選舉，但大部分政黨從得票數的觀點來看並不重要或只在一次選舉中出現，故不對所有政黨做討論。篩選的標準為至少在兩次選舉中得票率高於百分之一。只有國民黨、民進黨、新黨符合條件。但親民黨與台聯為當時立法院中的重要政黨〈分別擁有 20%與 6%的席次〉，所以也將其納入討論。在政黨候選人部分，因為對所有候選人的政策位置都加以測量，所以各政黨內部的共識與分歧都能被呈現，台獨立場與左右議題都僅只考慮部份政策類別。

根據劉從葦(2004)研究結果，臺灣所有政黨皆強調「擴張社會福利」、「科技與基礎建設」、「教育擴張」、「社會正義」、「非經濟人口學團體」。國民黨與其他政黨區隔的政策包括「法律與秩序」、「農業與農民」、「環境保護」、「中產階級與專業團體」。新黨與其他政黨區隔的政策包括「政治腐敗」、「兩岸關係：正面」、「法律與秩序」、「中產階級與專業團體」。親民黨與其他政黨區隔的政策包括「生產力」、「經濟目標」、「兩岸關係：正面」、「中產階級與專業團體」。民進黨與其他政黨區隔的政策包括「政治腐敗」、「支持台獨」、「環境保護」、「農業與農民」。台聯與其他政黨區隔的政策包括「政治腐敗」、「台灣民族主義」、「支持台獨」。各政黨並沒有相同的政策偏好順序，而是強調某些政策類別來突顯與其他政黨的不同。

台灣的選舉公報刊載了每位候選人的政見，故可將其編碼、量化以測得每位候選人的政策位置。政黨與派系不會思考並選擇政策位置，會思考的是組成的成員，所以政黨與派系在選舉中的位置來自其成員的政策主張。取政黨、派系成員位置的平均值就能得到政黨與派系的位置。計算標準差就可以觀察到政黨候選人對政策是具有高度共識還是看法分歧。然而，採用選舉公報的政見可能有些爭議。首先，候選人可能隨便填寫政見欄，對這樣的政見做分析也就沒有意義。再者，即使候選人認真提出政見，若選民不看選舉公報，以此為分析文本也仍是沒有意義。

但是，將選舉公報編碼的結果為百分之九十以上的政見內容都是可以被歸納的〈codable〉。分析選舉公報的結果顯示候選人提出的政見是有型態的〈patterns〉。例如國民黨和民進黨候選人提出的政見有不同的型態。如果候選人都是隨便填寫政見欄，大部

分的政見應該都是無法歸類的〈uncodable〉，政見也應該是沒有任何特殊型態的〈no patterns〉。而在選民是否看過選舉公報方面，中研院在一九九一年執行的調查顯示，百分之六十五的受訪者有閱讀選舉公報，比有看候選人選舉文宣的百分比只低了三個百分點。雖然無從得知選民到底多認真閱讀，但只要有翻閱，加上選舉公報是正式的官方文件，所以雖然不是完美的分析文本，但選舉公報是做內容分析的最佳文本之一應該是可以被接受的。

民意的表達大致可分為直接表達與間接表達兩大類。間接表達是指民眾透過第三者來表示意見，其中有透過正式管道間接表達民意如選舉行政首長或民意代表，有透過非正式管道間接表達民意如透過政黨、利益團體或大眾傳播媒體等。另一方面，直接表達係指由民眾親自表示的意見，其中民眾主動的表示民意如投書、叩應、遊說、請願、申訴、陳情、連署、示威、抗議、遊行、暴動、游擊戰、革命等，而屬被動的表示民意包括受邀參加座談會、公聽會、民意調查受訪或參加公民投票等（余致力，2001: 38-9）。本文的研究對象是透過正式管道間接表達民意的選舉公報，本文研究目的就是以 Luttbeg (1968)的政黨模型為理論基礎，不過此一模型較適用於歐美政黨政治發達的國家，特別是那些採用政黨比例代表選舉制度的政治系統。而臺灣的選舉傾向以候選人為中心，所以本研究分析單位改以候選人政見取代政黨政見。另一方面，參考 Klingemann, Hofferbert, and Budge (1994)的研究方法，檢視縣市政府各年度決算科目的變異，以實證分析歷屆南投縣長選舉政見是否兌現，來檢討民意與公共政策之間的真實關係，看看歷屆南投縣長當選人是否真如其言「說到做到」。

參、南投縣個案分析

本研究目的是在檢驗歷屆南投縣長當選人所提重要的政見是否會兌現。在研究對象方面，由於各候選人所提的政見五花八門、非常複雜，政見內容長短差異非常大，為公平起見，基本上是以歷屆南投縣長當選人在選舉公報上所刊登最優先的十項政見以及南投縣政府歷年來各項科目別決算支出政策工具作為分析對象，茲逐次分析如下：

一、歷屆南投縣長當選人所提出最優先的十項政見與提出研究假設

(一)、70 年南投縣長當選人吳敦義第一任所提出最優先的十項政見是：

- 1、設立「馬上辦理中心」，反貪污、反賄賂，樹立廉能政風。
- 2、每週三上午安排「縣民時間」會見民眾，平時亦隨時會見來訪縣民，假日深入基層訪問。
- 3、設立道路橋樑立即搶修維護中心，建立公共工程民眾共同評鑑制度，確保其品質。
- 4、就職及任滿公佈私有財產，接受縣民嚴明考核。
- 5、安定公教等同仁生活與福利。
- 6、興建快速、聯外、產業及觀光道路系統，便利農產品運銷，並建設全縣成為吸引國內外遊客之觀光公園。

- 7、推行教育、文化、體育活動，提高國民智識及生活水準。
- 8、國有林地爭取放領農民。
- 9、引進不帶污染精密工業，發展地方特產，增加縣民收益。
- 10、發揮以「和」建縣傳統，推動大南投建設。

其中第五項政見：安定公教等同仁生活與福利，與第十項政見：發揮以「和」建縣傳統，推動大南投建設是屬於較為空泛的政見而難以檢驗。另外，第一項政見：設立「馬上辦理中心」，反貪污、反賄賂，樹立廉能政風屬於較具體的政見，縣府設有 24 小時「立即處理中心」，故此一政見的確有兌現。第二項政見：每週三上午安排「縣民時間」會見民眾，平時亦隨時會見來訪縣民，假日深入基層訪問屬於較具體的政見，此一政見也的確有兌現。第三項政見：設立道路橋樑立即搶修維護中心，建立公共工程民眾共同評鑑制度，確保其品質屬於較具體的政見，此一政見的確有兌現。第四項政見：就職及任滿公佈私有財產，接受縣民嚴明考核屬於較具體的政見，吳縣長曾於七十年與七十八年公佈財產，故此一政見的確有兌現。第八項政見：國有林地爭取放領農民屬於較具體的政見，根據林務局網站資料，96 年 1 月間台灣農奴聯盟召集人陳錦松發動包圍林務局，訴求「救救台灣的農奴」抗爭時，林務局曾發布專案研究計畫分析報告書，可見此一政見尚未兌現。第九項政見：引進不帶污染精密工業，發展地方特產，增加縣民收益，但南崗工業區並非不帶污染精密科學工業區，故此一政見並未兌現。

另一方面，第六項政見：興建快速、聯外、產業及觀光道路系統，便利農產品運銷，並建設全縣成為吸引國內外遊客之觀光公園，與第七項政見：推行教育、文化、體育活動，提高國民智識及生活水準等則是屬於原則性的政見。因為七十一年度預算仍為前任縣長劉裕猷所編，吳敦義第一任真正能夠掌控的財政權應該是七十二年度至七十五年度的四年預算，根據吳縣長第一任內所提優先的二項原則性政見，本文提出一至二項初步假設分別如下：

初步假設一：七十二年度至七十五年度的四年平均交通決算支出應該明顯大於其他年度的平均交通決算支出。

初步假設二：七十二年度至七十五年度的四年平均教科文決算支出應該明顯大於其他年度的平均教科文決算支出。

(二)、74 年南投縣長當選人吳敦義第二任所提出最優先的十項政見是：

1. 已經辦理而有顯著績效的措施如「縣民時間」、「馬上辦理中心」、「道路橋樑立即修護中心」等繼續加強辦理。
2. 就職之日公佈財產、任滿之時再度公布、接受縣民同胞嚴明之考核。
3. 繼續安定軍、公、教、警同仁之生活與福利；照顧老人、婦女兒童及殘障同胞；維護勞工權益、增進勞資和諧、保護消費者；提高農、工、商業之收入；強化治安，以確保社會安寧。
4. 加速完成捷運快速公路，關鍵產業農業及觀光道路，以便利農工產品運輸及觀光發展。
5. 改善市區道路、排水、照明，以美化市容；洽請水利會清理引水溝渠，以利農田灌

溉。

6. 加強食品檢驗，嚴格取締噪音、水質及空氣等汙染，淨化生活環境，充實衛生所(室)醫療設施，提高醫療服務水準，以維護縣民生命財產安全。
7. 加強教育、文化、體育及藝術活動，充實縣民生活，提高生活品質。

其中第三項政見：繼續安定軍、公、教、警同仁之生活與福利以及第五項政見：改善市區道路、排水、照明，以美化市容；洽請水利會清理引水溝渠，以利農田灌溉是屬於較為空泛的政見而難以檢驗。另外，第一項政見與第二項政見均屬較具體的政見，而且此兩項政見的確都有兌現。另一方面，其他幾項則都是屬於原則性的政見。因為七十五年度預算仍為吳敦義第一任所編，吳敦義第二任縣長真正能夠掌控的財政權應該是七十六年度至七十九年度的四年預算，根據吳縣長第二任內所提優先的七項原則性政見，本文提出三至九項初步假設分別如下：

初步假設三：七十六年度至七十九年度的四年平均社會福利決算支出應該明顯大於其他年度的平均社會福利決算支出。

初步假設四：七十六年度至七十九年度的四年平均警政決算支出應該明顯大於其他年度的平均警政決算支出。

初步假設五：七十六年度至七十九年度的四年平均交通決算支出應該明顯大於其他年度的平均交通決算支出。

初步假設六：七十六年度至七十九年度的四年平均環境保護決算支出應該明顯大於其他年度的平均環境保護決算支出。

初步假設七：七十六年度至七十九年度的四年平均醫療衛生決算支出應該明顯大於其他年度的平均醫療衛生決算支出。

初步假設八：七十六年度至七十九年度的四年平均教育決算支出應該明顯大於其他年度的平均教育決算支出。

初步假設九：七十六年度至七十九年度的四年平均文化決算支出應該明顯大於其他年度的平均文化決算支出。

(三)、78年南投縣長當選人林源朗第一任所提出最優先的十項政見是：

- 一、維護「以和建縣」傳統精神，防止形成地方派系，保持「清新南投縣」之美譽。
- 二、主張落實國會改革，充分發揮國會功能。
- 三、主張加強推動政黨政治，建立民主法治共識，貫徹實施民主憲政。
- 四、主張增進地方自治功能，充裕地方財源，加速地方建設。
- 五、嚴懲貪污瀆職，樹立廉能政治，端正政治風氣。
- 六、主張擴大公共投資，並鼓勵民間參與，加速公共建設。
- 七、主張改進稅制，降低稅率，促進稅負公平。
- 八、注重水土保持，整治河川，防治公害污染，維護自然生態環境，提昇生活品質。
- 九、規劃整體交通建設，建立完整交通網路，有效整頓交通秩序。
- 十、健全產銷制度，促進農業發展，提高農民收益。

其中第一項政見：維護「以和建縣」傳統精神，防止形成地方派系，保持「清新南投縣」之美譽，第二項政見：主張落實國會改革，充分發揮國會功能，第三項政見：主張加強推動政黨政治，建立民主法治共識，貫徹實施民主憲政，第五項政見：嚴懲貪污瀆職，樹立廉能政治，端正政治風氣與第七項政見：主張改進稅制，降低稅率，促進稅負公平均屬於權責在中央政府的政見而難以檢驗。另一方面，第四項政見：主張增進地方自治功能，充裕地方財源，加速地方建設，第六項政見：主張擴大公共投資，並鼓勵民間參與，加速公共建設，第八項政見：注重水土保持，整治河川，防治公害污染，維護自然生態環境，提昇生活品質，第九項政見：規劃整體交通建設，建立完整交通網路，有效整頓交通秩序與第十項政見：健全產銷制度，促進農業發展，提高農民收益等則是屬於原則性的政見。其中第四項政見與第六項政見均強調加速地方建設，故應屬加強經濟建設。因為七十九年度預算仍為前任縣長吳敦義所編，林源朗第一任真正能夠掌控的財政權應該是八十年度至八十三年度的四年預算，根據林縣長任內所提優先的四項原則性政見，本文提出十至十三項初步假設分別如下：

初步假設十：八十年度至八十三年度的四年平均經濟建設決算支出應該明顯大於其他年度的平均經濟建設決算支出。

初步假設十一：八十年度至八十三年度的四年平均環境保護決算支出應該明顯大於其他年度的平均環境保護決算支出。

初步假設十二：八十年度至八十三年度的四年平均交通決算支出應該明顯大於其他年度的平均交通決算支出。

初步假設十三：八十年度至八十三年度的四年平均農業決算支出應該明顯大於其他年度的平均農業決算支出。

(四)、82 年南投縣長當選人林源朗第二任所提出最優先的十項政見是：

(一)加速南投生活圈建設，提昇縣民生活品質。促進中二高、投中新線、捷運系統、東西向快速之規劃興建，改善省縣鄉道，廣建國宅，引進精密工業，整治貓羅溪，加強社區發展等。

(二)配合中央社會福利政策，加強照顧老人、農民、勞工、榮民、婦幼、殘障、重病、精神病患、中低收入戶、退休人員及原住民等弱勢族群，以開創祥和安康社會。

(三)加強輔導各地區農業特色，健全產銷制度，研訂造林獎勵制度；並積極爭取農林地(如台拓地、林班地)放領，以地盡其利、造福漢民。

(四)結合交通、產業、文教、藝術、環保、衛生等整體發展觀光事業；並鼓勵民間投資開發。

(五)貫徹公權力，全面打擊犯罪，維護社會治安，確保民眾生命財產安全。

(六)加強全民教育(包括學校、家庭、社會三者)及文化建設，以增進民眾知能並充實精神生活內涵。

(七)加強環境保護及生態保育，永遠保持清新且生趣盎然的生活環境

(八)加強衛生保健及醫療設施，實施全民保險，增進全民健康。

(九)促進工商發展，增進勞資和諧，建立勞資互惠互利新秩序。

(十)加強土地利用，選擇部分區域規劃為新市鎮或遊樂區，以充裕財政，加速地方繁榮。

其中第一項政見：加速南投生活圈建設，提昇縣民生活品質。促進中二高、投中新線、捷運系統、東西向快速之規劃興建，改善省縣鄉道，廣建國宅，引進精密工業，整治貓羅溪，加強社區發展等與第十項政見：加強土地利用，選擇部分區域規劃為新市鎮或遊樂區，以充裕財政，加速地方繁榮等均屬於中央政府或省政府權則的政見而難以檢驗。另一方面，其他八項政見乃屬於原則性的政見。因為八十三年度預算仍為林源朗第一任所編，林源朗第二任真正能夠掌控的財政權應該是八十四年度至八十七年度的四年預算，根據林縣長第二任內所提優先的八項原則性政見，本文提出十四至二十一項初步假設分別如下：

初步假設十四：八十四年度至八十七年度的四年平均社會福利決算支出應該明顯大於其他年度的平均社會福利決算支出。

初步假設十五：八十四年度至八十七年度的四年平均農業決算支出應該明顯大於其他年度的平均農業決算支出。

初步假設十六：八十四年度至八十七年度的四年平均觀光決算支出應該明顯大於其他年度的平均觀光決算支出。

初步假設十七：八十四年度至八十七年度的四年平均警政決算支出應該明顯大於其他年度的平均警政決算支出。

初步假設十八：八十四年度至八十七年度的四年平均教科文決算支出應該明顯大於其他年度的平均教科文決算支出。

初步假設十九：八十四年度至八十七年度的四年平均環境保護決算支出應該明顯大於其他年度的平均環境保護決算支出。

初步假設二十：八十四年度至八十七年度的四年平均醫療決算支出應該明顯大於其他年度的平均醫療決算支出。

初步假設二十一：八十四年度至八十七年度的四年平均經濟建設決算支出應該明顯大於其他年度的平均經濟建設決算支出。

(五)、86 年南投縣長當選人彭百顯所提出最優先的十項政見是：

- 一、追求高所得、高品質、高尊嚴的三高理想，確保本縣—台灣心臟強而有力。
- 二、建設全縣為世界級國家巨型公園。塑造各地方特色產業，規劃各區域成長目標，提供良好居住空間。
- 三、堅持不收紅包、不收回扣、不炒地皮，建立廉能高效率便民親民縣政。再造南投清新政治、社會、文化風氣。
- 四、公共工程招標公正公開，杜絕綁標、圍標，以減少浪費公帑。
- 五、爭取設置「科學農業園區」、「農業品專業區」，推動生化科技研發，提高農產品價值、提高農民所得。

- 六、保障弱勢族群、偏遠地區優先分配社會資源。加強充裕山地醫療資源，改善山地交通問題、充實偏遠地區中小學軟硬體設備，提昇經濟開發能力，加強農業發展輔導，增加山地觀光建設。
- 七、規劃多元化服務業發展空間，將農業及農特產文化、藝術、原住民文化等結合觀光休閒產業。
- 八、規劃各級道路及等時圈路網，提供多元運輸工具，建構全縣便利交通網。
- 九、推動藝術及博物館園區發展，吸引高級藝文財及資金進駐，使藝術創作及軟體設計結合產業發展。
- 十、充裕衛生醫療資源，提供完整就醫服務。規劃老年、婦女、幼兒、殘障、勞工、農民福利體系，健全社會福利安全體制。

其中第一項政見、第二項政見、第三項政見與第四項政見均屬於較為空泛的政見而難以檢驗。另一方面，第五項政見、第六項政見、第七項政見、第八項政見、第九項政見與第十項政見等則是屬於原則性的政見。因為八十七年度預算仍為前任縣長林源朗所編，彭百顯真正能夠掌控的財政權應該是八十八年度至九十一年度的四年預算，根據彭縣長任內所提優先的六項原則性政見，本文提出二十二至二十七項初步假設分別如下：

初步假設二十二：八十八年度至九十一年度的四年平均農業決算支出應該明顯大於其他年度的平均農業決算支出。

初步假設二十三：八十八年度至九十一年度的四年平均社會救助決算支出應該明顯大於其他年度的平均社會救助決算支出。

初步假設二十四：八十八年度至九十一年度的四年平均觀光決算支出應該明顯大於其他年度的平均觀光決算支出。

初步假設二十五：八十八年度至九十一年度的四年平均交通決算支出應該明顯大於其他年度的平均教育交通支出。

初步假設二十六：八十八年度至九十一年度的四年平均文化決算支出應該明顯大於其他年度的平均文化決算支出。

初步假設二十七：八十八年度至九十一年度的四年平均衛生醫療決算支出應該明顯大於其他年度的平均衛生醫療決算支出。

(六)、90年南投縣長當選人林宗男所提出最優先的十項政見是：

- 一、統合應有資源，循序加速重建，建立追蹤考核制度，力求重建之實質效果。
- 二、成立「流域管理局」，澈底根治大地工程對於水土保持及土石流等與人民生命財產相關之問題。
- 三、設立電腦資訊中心，成立縣政網路，簡化行政流程，繼而與縣民生活密切配合，達到最好的服務品質與最高的行政效率。
- 四、秉持南投「以和建縣」的傳統精神，力求朝野和諧，共同戮力縣政發展，並以企業管理方式，經營縣政，改善府會關係，創造優質智慧型團隊的縣政中心。
- 五、推動有人性、高效率、肯負責的縣政體系，各項工程發包過程務求合理透明化。

- 六、善加利用替代役之功能，向中央相關部會申請替代役員額，以彌補偏遠及原住民地區的醫療及幼兒教育等相關福利之不足。
- 七、充份利用天然資源，籌措財源，改善縣內整體財務結構。
- 八、訂定學校用地取得辦法，鼓勵各級學校來南投設校，繼而發展全方位的教育環境。
- 九、設立農產品保險制度，確保農民收入，提昇農村生活水準，以因應加入世貿組織“WTO”的衝擊。
- 十、配合農業、產業、文化、交通重新規劃南投縣的觀光藍圖，提昇南投縣的觀光水準。

其中第一項政見、第四項政見與第五項政見是屬於較為空泛的政見而難以檢驗。另外，只有第二項政見：成立「流域管理局」，澈底根治大地工程對於水土保持及土石流等與人民生命財產相關之問題，與第三項政見：設立電腦資訊中心，成立縣政網路，簡化行政流程，繼而與縣民生活密切配合，達到最好的服務品質與最高的行政效率屬於較具體的政見，第二項政見在林宗男縣長任內並未兌現，而有關第三項政見，南投縣政府計畫處表示，88年1月地方制度法公布後，當年度發生921大地震，縣府之辦公廳舍倒毀，89年時縣府重建現有辦公廳舍已納入籌劃成立「南投縣資訊管理所」(簡稱資管所)，89年9月21日縣府完成重建廳舍，同時設置。另有關成立「縣政網路」部分，資管所成立後92年辦理全縣及鄉鎮市公所等行政中心之光纖網路鋪設，故此一政見應該算有兌現。另一方面，第六項政見、第七項政見、第八項政見、第九項政見、與第十項政見等則是屬於原則性的政見。因為九十一年度預算仍為前任縣長彭百顯所編，林宗男真正能夠掌控的財政權應該是九十二年度至九十五年度的四年預算，根據林宗男縣長任內所提優先的五項原則性政見，本文提出二十八至三十二項初步假設分別如下：

初步假設二十八：九十二年度至九十五年度的四年平均社會福利決算支出應該明顯大於其他年度的平均社會福利決算支出。

初步假設二十九：九十二年度至九十五年度的四年平均財政決算支出應該明顯大於其他年度的平均財政決算支出。

初步假設三十：九十二年度至九十五年度的四年平均教育決算支出應該明顯大於其他年度的平均教育決算支出。

初步假設三十一：九十二年度至九十五年度的四年平均農業決算支出應該明顯大於其他年度的平均農業決算支出。

初步假設三十二：九十二年度至九十五年度的四年平均觀光決算支出應該明顯大於其他年度的平均觀光決算支出。

(七)、94年南投縣長當選人李朝卿所提出最優先的十項政見是：

1. 打造觀光大縣，讓南投縣成為觀光首都，提高就業率。
2. 暢達交通：發展南投全縣生活圈道路路網，設置交通資訊服務系統等等。
3. 再創農業榮景：發展休閒與精緻農業；發展生物科技農業；推動兩岸經貿；整合農特產品行銷管道等。
4. 以教育帶動發展：營造溫馨校園；提高教師尊嚴與福利；擴大與工研院合作，請該院

設南投辦公室。

- 5.建設現代化醫療體系：充實偏遠地區醫療需求，強化山地鄉緊急醫療服務。
- 6.流域整治，徹底解決砂石開採與運輸問題。
- 7.加強社會福利與老人服務，注重原住民權益，關懷弱勢族群。
- 8.加強電腦資訊建設。
- 9.維護治安；健全財政。
- 10.讓九二一重建後的南投縣民，永續經營家園。

其中第六項政見、第八項政見與第十項政見是屬於較為空泛的政見而難以檢驗。另一方面，第一項政見、第二項政見、第三項政見、第四項政見、第五項政見、第七項政見與第九項政見等則是屬於原則性的政見。因為九十五年度預算仍為前任縣長林宗男所編，李朝卿第一任真正能夠掌控的財政權應該是九十六年度至九十九年度的四年預算，根據李縣長任內所提優先的八項原則性政見，本文提出三十三至四十項初步假設分別如下：

初步假設三十三：九十六年度至九十九年度的四年平均觀光決算支出應該明顯大於其他年度的平均觀光決算支出。

初步假設三十四：九十六年度至九十九年度的四年平均交通決算支出應該明顯大於其他年度的平均交通決算支出。

初步假設三十五：九十六年度至九十九年度的四年平均農業決算支出應該明顯大於其他年度的平均農業決算支出。

初步假設三十六：九十六年度至九十九年度的四年平均教育決算支出應該明顯大於其他年度的平均教育決算支出。

初步假設三十七：九十六年度至九十九年度的四年平均醫療決算支出應該明顯大於其他年度的平均醫療決算支出。

初步假設三十八：九十六年度至九十九年度的四年平均社會福利決算支出應該明顯大於其他年度的平均社會福利決算支出。

初步假設三十九：九十六年度至九十九年度的四年平均警政決算支出應該明顯大於其他年度的平均警政決算支出。

初步假設四十：九十六年度至九十九年度的四年平均財政決算支出應該明顯大於其他年度的平均財政決算支出。

本研究統計資料取材自南投縣政府歷年來出版的統計要覽，由於 1999 年以前預算年度採會計年度制，2000 年以後會計年度改為曆年制，使得 2000 年之決算數涵蓋 1999 年 7 月至 2000 年 12 月。為求資料的一致性，並方便實證的分析，故將 2000 年之決算數除以 1.5，得出數值充當 2000 年度之歲出決算數；並且以 2001 年為基期，根據每年度消費者物價指數(CPI)調整各年度各科目別的決算數。由於本研究的樣本屬於獨立樣本，乃採用統計上兩平均數差異顯著性 t 考驗，由於歷屆南投縣長所提政見中「英雄所見略同」者甚多，進而將被重複提及的政見相互抵銷後，只選取具「獨特性」的政見作

統計分析，本文所要檢定的二項研究假設分別如下：

研究假設一：八十年度至八十七年度的林源朗縣長八年任內平均經濟建設決算支出應該明顯大於其他年度的平均經濟建設決算支出。

研究假設二：八十八年度至九十一年度的四年平均社會救助決算支出應該明顯大於其他年度的平均社會救助決算支出。

二、統計分析(平均數的差異檢定)：

(一)、由表一與表二中林源朗掌握的預算期程(87-91)與其他南投縣長掌握的預算期程之平均數差異檢定 -- t考驗顯示，林源朗所掌握預算期程的平均經濟建設支出為1555563.8676，而其他縣長掌握的預算期程的平均經濟建設支出為1472790.9098，變異數同質性的 Levene檢定達顯著水準($F=10.685, p=.003 < .05$)，表示這兩個樣本的離散情形有顯著差別。再由不假設變異數相等的 t值與顯著性發現考驗結果未達顯著水準 ($t=.309, p=.760 > .05$)表示研究假設並未得到支持，亦既八十年度至八十七年度的八年平均經濟建設決算支出與其他年度的平均經濟建設決算支出並未明顯有所不同。

表一：經濟建設決算總支出平均數差異檢定

組別統計量					
	Index	個數	平均數	標準差	平均數的標準誤
經濟建設支出	1	8	1555563.8676	346219.70683	122407.15124
	0	22	1472790.9098	1118250.57597	238411.82386

表二：經濟建設決算總支出獨立樣本 t考驗

獨立樣本檢定										
		變異數相等的 Levene 檢定		平均數相等的 t 檢定					差異的 95% 信賴區間	
		F 檢定	顯著性	t	自由度	顯著性 (雙尾)	平均差異	標準誤差異	下界	上界
經濟建設支出	假設變異數相等	10.685	.003	.204	28	.840	82772.958	406166.310	-749221.01	914766.93
	不假設變異數相等			.309	27.747	.760	82772.958	267999.456	-466425.04	631970.96

(二)、由表三與表四中彭百顯掌握的預算期程(87-91)與其他南投縣長掌握的預算期程之平均數差異檢定 -- t考驗顯示，彭百顯所掌握預算期程的平均社會救助支出為154884.1735，而其他縣長掌握的預算期程的平均社會救助支出為388496.7445，變異數同質性的 Levene檢定達顯著水準($F=5.022, p=.033 < .05$)，表示這兩個樣本的離散情形有顯著差別。再由不假設變異數相等的 t值與顯著性發現考驗結果達顯著水準 ($t=-2.577, p=.017 < .05$)，但是結果與研究假設恰好相反，亦既八十八年度至九十一年度的四年平均社會救助決算支出明顯少於其他年度的平均社會救助決算支出。

表三：社會救助決算支出平均數差異檢定

組別統計量

	Index	個數	平均數	標準差	平均數的 標準誤
社會救 助	1	4	154884.1735	89042.41697	44521.20849
	0	26	388496.7445	402571.8801 4	78950.84125

表四：社會救助決算支出獨立樣本 t 考驗

獨立樣本檢定

	變異數相等的 Levene 檢定		平均數相等的 t 檢定							
	F 檢定	顯著性	t	自由度	顯著性(雙尾)	平均差異	標準誤差異	差異的 95% 信賴區間		
								下界	上界	
社會救助	假設變異數相等	5.022	.033	-1.140	28	.264	-233612.57	204903.538	-653338.44	186113.30
	不假設變異數相等			-2.577	23.568	.017	-233612.57	90638.69670	-420863.36	-46361.787

為進一步檢驗相對性關係，本文擬以各科目別各年度決算支出除各年度決算總支出的百分比再次作平均數差異檢定 -- t考驗：

(三)、由表五與表六中林源朗掌握的預算期程(87-91)與其他南投縣長掌握的預算期程之平均數差異檢定 -- t考驗顯示，林源朗所掌握預算期程的平均經濟建設支出占總支出百分比為11.1946%，而其他縣長掌握的預算期程的平均經濟建設支出占總支出百分比為10.8468，變異數同質性的 Levene檢定達顯著水準(F=2.037, p=.165 > .05)，表示這兩個樣本的離散情形沒有顯著差別。再由假設變異數相等的 t值與顯著性發現考驗結果未達顯著水準 (t=.378, p=.708 > .05)表示研究假設並未得到支持，亦既八十年度至八十七年度的八年平均經濟建設決算支出占總支出百分比與其他年度的平均經濟建設決算支出占總支出百分比並未明顯有所不同。

表五：經濟建設決算總支出占總支出百分比平均數差異檢定

組別統計量

	index	個數	平均數	標準差	平均數的 標準誤
經建百分比	1	8	11.1946	1.36313	.48194
	0	22	10.8468	2.45139	.52264

表六：經濟建設決算總支出占總支出百分比獨立樣本 t 考驗

		獨立樣本檢定									
		變異數相等的 Levene 檢定		平均數相等的 t 檢定						差異的 95% 信賴區間	
		F 檢定	顯著性	t	自由度	顯著性 (雙尾)	平均差異	標準誤差異	下界	上界	
經建百分比	假設變異數相等	2.037	.165	.378	28	.708	.34777	.92055	-1.53790	2.23343	
	不假設變異數相等			.489	22.687	.629	.34777	.71092	-1.12402	1.81955	

(四)、由表七與表八中彭百顯掌握的預算期程(87-91)與其他南投縣長掌握的預算期程之平均數差異檢定 -- t考驗顯示，彭百顯所掌握預算期程的平均社會救助支出占總支出百分比為0.7157%，而其他縣長掌握的預算期程的平均社會救助支出占總支出百分比為3.4246%，變異數同質性的 Levene檢定達顯著水準($F=15.482, p=.001 < .05$)，表示這兩個樣本的離散情形有顯著差別。再由不假設變異數相等的 t值與顯著性發現考驗結果達顯著水準 ($t=-5.531, p=.000 < .05$)，但是結果與研究假設恰好相反，亦既八十八年度至九十一年度的四年平均社會救助決算支出占總支出百分比明顯少於其他年度的平均社會救助決算支出占總支出百分比。

表七：社會救助決算支出占總支出百分比平均數差異檢定

組別統計量				
index	個數	平均數	標準差	平均數的標準誤
社救百分比 1	4	.7157	.48512	.24256
0	26	3.4246	2.16968	.42551

表八：社會救助決算支出占總支出百分比獨立樣本 t 考驗

		獨立樣本檢定									
		變異數相等的 Levene 檢定		平均數相等的 t 檢定						差異的 95% 信賴區間	
		F 檢定	顯著性	t	自由度	顯著性 (雙尾)	平均差異	標準誤差異	下界	上界	
社救百分比	假設變異數相等	15.482	.001	-2.453	28	.021	-2.70885	1.10441	-4.97113	-.44657	
	不假設變異數相等			-5.531	23.345	.000	-2.70885	.48979	-3.72124	-1.69647	

從上述統計分析發現，無論是支出數或是支出百分比的平均數差異檢定 -- t考驗，其結果並無差異。研究假設一(八十年度至八十七年度的林源朗縣長八年任內平均經濟建設決算支出應該明顯大於其他年度的平均經濟建設決算支出) 並未得到支持。而研究假設二(八十八年度至九十一年度的四年平均社會救助決算支出應該明顯大於其他年度的平均社會救助決算支出) 雖然顯著，但是結果與研究假設恰好相反，亦既八十八年度至九十一年度的四年平均社會救助決算支出(或占總支出百分比)明顯少於其他年度的平均社會救助決算支出(或占總支出百分比)。

肆、研究發現與結論

根據徐仁輝（2001）對地方政府支出預算決策的研究，地方政府預算最主要的決策者為地方首長，其次是行政官僚的各機關首長與財政機關首長，再其次才是議會；他更進一步指出，在預算考量因素上，地方首長的競選政見與法定辦理事項是最為重要的兩點原因。因此本文檢驗歷屆南投縣長當選人所提重要的優先政見是否會兌現，並比較他們的競選政見與財政支出決算以檢驗其政見承諾是否算數 是否說到做到？

本文研究發現與 Stimson et al. (1995)，Walgrave et al. (2006)以及黃國敏(2009)對於歷屆苗栗縣長政見的研究結論相當一致，歷屆南投縣長當選人所提重要的優先政見中，有些係屬中央或是台灣省政府權責的空泛政見，自然談不上兌現與否，若是屬於較具體的政見如公佈財產，其被兌現的機率相對較高，而屬於原則性的政見被兌現的機率相對較低，主要原因是民眾對具體的政見較容易檢視，兌現與否無從抵賴，執政的縣市長為了怕被攻擊自然努力兌現其競選時所提出的具體政見支票；至於那些原則性的政見因內容較模糊，民眾較難檢驗其是否兌現，縣長諸公就有意無意間把它們忽略了。另一方面，由於台灣地區政黨競爭越來越激烈，晚近的各项選舉，特別是行政首長的選舉，不管是總統大選或是縣市長的選舉，大多數候選人都會檢驗競選對手過去所提政見是否兌現作為文宣攻擊的材料；所以越早期年代所提的選舉政見被兌現的機率越低，而越靠近現在所提的選舉政見被兌現的機率越高。所以基於民主政治治者對被治者負責的基本原則，未來應嚴格要求候選人應在選舉公報上提出具體的政見訴求，當選執政後民眾才有能力檢驗其選舉政見是否兌現，作為未來支持與否的依據。

參考書目：

中文部分

丘昌泰

1998 <一九九七年最新政治滿意度研究報告政策部分>，《台灣人看政治》。台北：中華徵信所。

呂亞力

1998 <第二章人事與政策>，《台灣人看政治》。台北：中華徵信所。

朱敬一

1996 <模糊的政見分析>。國科會研究報告 NSC85-2417-H002-027。

余致力

2001 《民意與公共政策》，臺北：五南。

高朗

- 1998 <總論中一九九六年政治滿意度研究報告政策部分>，《台灣人看政治》。台北：中華徵信所。
- 高朗與徐火炎
1998 <總論中一九九四年政治滿意度研究報告政策部分>，《台灣人看政治》。台北：中華徵信所。
- 許勝懋
2009 <施政表現與選民投票抉擇：以 2009 年及年總統選舉為例>，《2008 年總統選舉：論二次政黨輪替之關鍵選舉》，(陳陸輝等主編)。台北：五南。
- 黃國敏
2009 <縣市長選舉政見的實證分析：苗栗縣個案研究>，《香港社會科學學報》，第 37 期。
- 陳陸輝
2009 <2008 總統選舉：持續與變遷>，《2008 年總統選舉：論二次政黨輪替之關鍵選舉》，(陳陸輝等主編)。台北：五南。
- 與黃紀
2009 <制度、競爭與選舉結果：2008 年總統選舉兩主要政黨的提名制度、過程與選舉結果>，《2008 年總統選舉：論二次政黨輪替之關鍵選舉》，(陳陸輝等主編)。台北：五南。
- 陳義彥
1991 <政見與投票抉擇的關聯性—臺北縣縣長選舉的探討>，《臺灣地區選民的投票行為——一個理論模式的探索》。台北：國科會專題研究計畫。
- 2001 <民意與民意調查>，《民意調查》，(政治大學選舉研究中心主編)。台北：五南。
- 徐火炎
1998 <總論中一九九一年政治滿意度研究報告部分>，《台灣人看政治》。台北：中華徵信所。
- 張四明
2000 <民意調查的科學基礎：以我國政府首長施政滿意度調查為例>，《行政暨政策學報》，第 2 期。
- 游盈隆
1992 <大眾政治與臺灣政治自由化：態度、價值與政黨偏好(1980-1986)>，《東吳政治學報》，第 1 期。
- 1996 《民意與臺灣政治變遷》，臺北：月旦。
- 趙少康
1985 <選民·政見·候選人>，《理性的抉擇：選民·政見·候選人》(鄭貞銘編)。臺北：嵩山。
- 賴世培，丁庭宇與莫季雍
2000 《民意調查(二版)》。臺北：空大。

華力進

1981 《政治學》。臺北：經世。

楊建成

1997 <政黨在政見和動員上的競爭>。國科會研究報告 NSC86-2415-H001-018。

劉從葦

2004 <單一行動者預設與政黨，派系競爭理論的建立－以單記非讓渡投票制下的選舉為例>，《人文及社會科學集刊》，第十六卷第 1 期。

謝延庚

1985 <政黨在選舉中的角色>，《理性的抉擇：選民·政見·候選人》（鄭貞銘編）。臺北：嵩山。

繆全吉

1985 <以理性檢視政見>，《理性的抉擇：選民·政見·候選人》（鄭貞銘編）。臺北：嵩山。

英文部分

Berelson, B. R. , P. F. Lazarsfeld, and W. N. McPhee

1954 *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.

Brody, R. A. and B. I. Page

1972 Comment: the Assessment of Policy Voting. *American Political Science Review* 66: 450-8.

Budge, I. D. Roberson and D. Hearl (eds.)

1987 *Ideology, Strategy, and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

----- and J. Bara

2001 “Manifesto-Based Research: A Critical Overview.” In *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998*, Budge I. et al. (eds.) Oxford: Oxford University Press, 51-73.

----- and H. Klingemann

2001 “Finally! Comparative Over-time Mapping of Party Policy Movement.” In *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998*, Budge I. et al. (eds.) Oxford: Oxford University Press, 19-50.

Cantril, A. H. and M. Struck

1951 *Public Opinion, 1935-1946*. Princeton: Princeton University Press.

Carmines, E. G.

1989 *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*. NJ: Princeton

- University Press.
- and J. A. Stimson
 1980 The Two Faces of Issue Voting. *American Political Science Review* 74: 78-91.
- Cohen, J. E.
 1997 *Presidential Responsiveness and Public Policy-making: The Public and the Policies that Presidents Choose*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Converse, P. E.
 1964 The Nature of Belief System in Mass Politics. In D. E. Apter (eds.) *Ideology and Discontent*. NY: Free Press.
- 1975 Public Opinion and Voting Behavior. In F. I. Greenstein and N. W. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science*. Mass: Addison-Wesley.
- Cord, R. et al.
 1974 *Political Science*. Englewood Cliff, NJ: Prentice-Hall.
- Deschouwer, K.
 1992 The Survival of the Fittest: Measuring and Explaining Adaptation and Change of Political Parties. Paper presented at the workshop 'Democracies and the Organization of Political Parties', ECPR, Limerick.
- Druckman, J. L. Jacobs, and E. Ostermeier
 2004 Candidate Strategies to Prime Issues and Image. *The Journal of Politics* 66(4): 1180-1202.
- Durning, D.
 1993 Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency: A Case Study. *Journal of Policy Analysis Management* 12(2): 297-322.
- Durr, R. H.
 1993a What Moves Public Opinion?: An Analysis of Changes in U.S. Domestic Policy Sentiment. Doctoral Dissertation, University of Iowa.
 -----1993b What Moves Policy Sentiment? *American Political Science Review* 87: 158-170.
- Erikson, R. and K. Tedin
 1995 *American Public Opinion*. (5th ed.) MA: Allyn and Bacon.
- Harmel, R. and I. Svasand
 1997 The Influence of New Parties on Old Parties' Platforms: The Cases of the Progress Parties and Conservative Parties of Denmark and Norway. *Party Politics* 3: 315-40.
- Iyengar, S. and D. Kinder
 1987 *News That Matters*. Chicago: University of Chicago Press.
- Janda, K.
 1990 Toward a Performance Theory of Change in Political Parties. Paper presented at the XIIth Congress of the International Sociological Association, Madrid, 9-13 July.

- Jacobs, L. and R. Shapiro
 1994 Issues, Candidate Image and Priming. *American Political Science Review* 88(3): 527-40.
- Jacoby, W.
 1998 Presidential Campaign Effects on Citizens' Candidate Preferences. Presented at the annual meeting of the American Political Science Association.
- Johnston, R., A. Blais, H. Brady, and J. Crete
 1992 *Letting the People Decide*. Stanford: Stanford University Press.
- Key, V. O. Jr.
 1949 *Southern Politics in the State and Nations*. NY: Alfred A. Knopf.
 -----1961 *Public Opinion and American Democracy*. NY: Alfred A. Knopf.
- Kinder, D. and D. Sears
 1985 Public Opinion and Public Action. In G. Lindzey and E. Aronson (eds.) *The Handbook of Social Psychology*. Mass: Addison-Wesley.
- Klingemann, H., R. Hofferbert, and I. Budge
 1994 *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Lane, R. and D. Sears
 1966 *Public Opinion*. Englewood Cliff, NJ: Prentice-Hall.
- Lippmann, W.
 1922 *Public Opinion*. NY: Macmillan.
- Luttbeg, N.
 1968 "Political Linkage in a Large Society." In *Public Opinion and Public Policy*. N. Luttbeg (eds.) Homewood, IL: Dorsey.
- Mayhew, D.
 1974 *Congress: The Electoral Connection*. NH: Yale University Press.
- McDonald, M. and I. Budge
 2005 *Elections, Parties, Democracy: Conferring the Media Mandate*. Oxford: Oxford University Press.
 ----- et al.
 2004 Choice versus Sensitivity: Party Reactions to Public Concerns. *European Journal of Political Research* 43(6): 845-868.
- Mazzoleni, M.
 2009 The Saliency of Reorganization in Party Systems: A Comparative Analysis of Regional Decentralization in Party Manifestos. *Party Politics*: 15(2): 199-218.
- Newell, J.
 1994 The Scottish National Party and the Italian Lega Nord. A Lesson for their Rivals? *European Journal of Political Research* 26: 135-53.
- Nie, N. H., S. Verba, and J. Petrocik

- 1976 *The Changing American Voter*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Niemi, R. G., J. Mueller, and T. W. Smith
 1989 *Trends in Public Opinion: A Compendium of Survey Data*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Page, B.
 1978 *Choice and Echoes in Presidential Elections*. Chicago: Chicago University Press.
 -----1983 Effects of Public Opinion on Policy. *American Political Science Review* 77: 175-90.
 -----1992 *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press.
 ----- and R. Shapiro
 1982 Changes in Americans' Policy Preferences, 1935-1979. *Public Opinion Quarterly* 46: 24-42.
 -----, R. Shapiro, and G. Dempsey
 1987 What Moves Public Opinion? *American Political Science Review* 81: 23-41.
- Patterson, K. D., J. T. Young, and R. Y. Shapiro
 1986 Economic Status and Other Influences on Public Opinion toward Social Welfare Policies. Presented at the 1986 annual meeting of the Northeastern Political Science Association, Boston, November 13-15, 1986.
- Pelizzo, R.
 2010 Party Direction: The Italian Case in Comparative Perspective. *Party Politics* 16(1): 51-67.
- Ranney, A.
 1993 *Governing: An Introduction to Political Science*. 6th ed. NJ: Prentice-Hall.
- Roskin, M.
 1998 *Countries and Concepts: An Introduction to Comparative Politics*. NJ: Prentice-Hall.
- Schuman, H. and S. Presser
 1981 *Questions and Answers in Attitude Surveys: Experiments on Question Form, Wording, and Content*. NY: Academic Press.
- Shapiro, R. Y. and J. M. Gillroy
 1984 The Polls: Regulation-Part I. *Public Opinion Quarterly* 48: 531-42.
 ----- and K. D. Patterson
 1986 The Dynamics of Public Opinion toward Social Welfare Policy: Presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., August 28-31, 1986.
 ----- and J. M. Young
 1986 The Polls: Medical Care in the United States. *Public Opinion Quarterly* 50: 418-28.

- 1987 The Polls: Public Assistance. *Public Opinion Quarterly* 51: 120-30.
- , K. D. Patterson, J. Russell, and J. M. Young
1987 The Polls: Employment and Social Welfare. *Public Opinion Quarterly* 51: 268-81.
- Smith, T. W. and F. D. Weil
1990 Finding Public Opinion Data: A Guide to the Sources. *Public Opinion Quarterly* 54: 609-26.
- Sniderman, P., R. Brody, and P. Tetlock
1991 *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Stimson, J.
1999 *Public American Opinion: Moods, Cycles, and Swings*. Boulder, CO: Westview Press.
- , M. MacKuen, and R. Erikson
1995 Dynamic Representation. *American Political Science Review* 89: 543-65.
- Sullivan, J. L., J. Piereson, and G. E. Marcus
1978 Ideological Constraint in the Mass Public: A Methodological Critique and Some New Findings. *American Journal of Political Science* 22: 223-49.
- Walgrave, S. et al.
2006 "Policy with or without Parties? A Comparative Analysis of Policy Priorities and Policy Change in Belgium (1991-2000)." *Journal of European Public Policy* 13(7): 1021-1038.
- Walgrave, S. and M. Nuytemans
2009 Friction and Party Manifesto Change in 25 Countries, 1945-98. *American Journal of Political Science* 53(1): 190-206.
- Wolinetz, S.
2002 Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. R. Gunther et al. (eds.) NY: Oxford University Press.
- Zaller, J.
1992 *The Nature and Origins of Mass Opinion*. NY: Cambridge University Press.