政治科學論叢／第十九期／民國 92 年 12 月／頁 85　112

民主化與地方的行動效能

——從台灣兩波（1993～2001）地方菁英的認知判斷探析*

廖達琪**、黃志呈***

摘　要

本文試圖檢證民主與效能之間的關係。依據對台灣地方菁英分別在一九九三及二〇〇一年所做的訪問調查資料，本文以「地方菁英對地方處理嚴重問題的效能判斷」來界定「效能」。經過相關文獻分析，本文試著將影響效能的因素分成兩大類：一類為「民主化相關因素」；另一類為「非民主化因素」。實證資料檢證發現：台灣地方菁英確實在二〇〇一年比一九九三年對地方行動效能有較高的評價。透過個別因素的探討，二〇〇一年地方菁英對地方行動效能的較高評價大體和「非民主化因素」無關，而在「民主化相關因素」中，則有地方菁英的「職位」及「自我影響力評估」兩項和他們的效能判斷有顯著關係。這些發現整體而言傾向肯定：民主對效能的促進應有一定的助益。

關鍵詞：民主化、效能、地方菁英、台灣、民主

---

* 本文的完成，要特別感謝幾位匿名審查者的意見，國科會與蔣經國國際學術交流基金會分別贊助作者所執行 1993 及 2001 年兩波地方菁英研究計畫；還有此研究計畫的國際發起人之一密西根大學的 Samuel Eldersveld 教授，及計畫助理王英奐小姐的資料文稿整理。

** 國立中山大學政治所教授

*** 國立中山大學政治所博士生

收稿日期：92 年 2 月 7 日；通過日期：92 年 11 月 5 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前 言

「民主」做為二十世紀中葉以降，逐漸受普世讚揚的一種國家體制，曾被賦予各種美好的期待，如人權的保障，自由權的落實，平等的實現，和平的象徵等（Shapiro & Hacker-Cordon, 1999: 1-3）；即使在經驗主義者的實證考究下，「民主」化約成最有限的意義（Minimalist Democracy, Przeworski, 1999: 23-55），它還是一種可以提供較公平競爭、較透明程序、以及較能回應人民需求（responsiveness）的政治體制（Schumpeter, 1942; Dahl, 1971）。綜觀這些附麗於「民主」的價值或經驗事實，比較少被觸及的，大約就是處理問題的有效性（effectiveness），或者說是針對問題的有效處理能力。

雖然效能的關切是行政管理上的核心議題（Sayles, 1979），但在民主的相關文獻上，對它的直接討論，卻相當稀薄，且有傾向認為民主體制，在行政管理上，對「效能」（effectiveness）會有負面的影響，因為「民主」重視程序，強調各方代表的參與，所以能採取有效行動來解決問題的時間會拖延，效果也會大打折扣（Etzioni-Halevy, 1985）。美國的體制，就常被拿來做範例，是所謂程序相當透明民主，但效率極差，效能不彰的體系。

但如果將「效能」放大到整個民主治理的經濟成果上，也就是「民主」對解決經濟發展各項問題的有效處理能力，這種關聯是不是負面的，就大有商榷的餘地。固然，傳統的概念，尤以杭亭頓為首（Huntington, 1968），認為一個現代化獨大的威權政黨，比較容易維持政體穩定，順暢發展經濟（1968: Chap. 7），但近期學者們（Przeworski, et.al., 2000）用系統性經驗資料檢證，已推翻這樣看法，並認為民主制度還是對較高的個人年所得有貢獻，如果民主是生存在 GNP 超過 4,000 美元的體系中，民主不僅可以存活，也可以對經濟的持續穩定有所助益（2000: 269-78）。

看起來，「民主」之於「效能」，一方面要看「效能」施展的情境，或所指涉事物的範圍，一方面也還需要繼續靠許多經驗資料來檢證，才能較確切的探索、掌握這兩者之間的正負關係。本文基於此，乃試圖探究這樣的問題，但切入點較具體並微觀，仍將「效能」指涉在處理問題的行動力方面，不牽涉到宏觀的經濟成效，並且以地方事務為範疇，運用台灣在一九九三年及二〇〇一年分別對六縣市地方菁英所做的調查研究資料為素材，[1] 特別針對其中地方菁英對地方嚴重問題的認知，

[1] 這兩波地方菁英的調查研究，是一項國際比較研究（民主與地方統治，Democracy and Local Governance）的一部份，參與的國家有 26 個，台灣的調查第一波（82 年）是廖達琪主持的國科會計劃（編號：NSC82-0301-H110-035）；第二波（90 年）由廖達琪及密西根大學（University of Michigan）政治系的 Samuel J. Eldersveld 教授共同主持，並由「蔣經國國際學術交流基金會」贊助。縣市抽樣是根據區域、政黨主政、人口大小、窮富均衡等原則。台灣地區抽出

國家圖書館 期刊資料庫

[2] 以及他們對這些問題在地方是否受到有效措施處理的判斷，[3] 來探討其間的關係，這些問題在一九九三年到二〇〇一年間的變化，及變化背後可能的因素是否與台灣在這些年間的快速民主化有關。

使用這樣素材的優點是它縱跨台灣民主正深化的八年，這一體系變化的特性，有助於我們將「民主」視為一情境變數，來了解它是否對地方處理問題有所作用；同時，這樣素材是在不同時段中以「職位法」來訪問具相同職位的地方菁英，[4] 相當程度具備了 panel 的性質，很適合做前後期比較。[5] 最後，則是這些素材較具體的包含了關於地方處理事務行動效能的問題，雖是由菁英來做主觀判斷，但在客觀標準難立的情形下，這也不失為一種可參考的指標，因為在長程的比較中，菁英對地方處理嚴重問題的效能判斷，如果前後有差異，也多少反映客觀實體上治理效能的變化。因此，做過相似「效能」研究的密西根大學 Eldersveld 也是用類似的主觀指標。[6] 當然，這樣的素材也有缺點，「效能」用主觀的感知判斷做準據，就是其

的六縣市有基隆市、台南市、新竹縣、台中縣、高雄縣、及花蓮縣；第二波還多加一個嘉義縣，但為兩波平衡比較，本文分析時，第二波剔除嘉義縣資料。有關這項國際計劃及台灣地區抽樣調查實施情形，摘要請參見附錄一。詳參見廖達琪等，1995，〈台灣地方菁英政治文化與決策影響力〉，國科會研究計畫報告，頁 13-16。及廖達琪等，2001，〈民主與地方統治：第二波台灣地方菁英之研究〉，蔣經國國際學術交流基金會委託計畫報告，頁 12-17。

[2] 在問卷中的問法是「下面有幾個問題您認為在本縣（地）（市）的情形嚴重不嚴重」，然後列出教育品質、失業、貧窮、醫療保健、住宅、公共設施、休閒設施、公共安全、污染、社會福利、省籍族群、工商發展、地方政府經費、外勞、垃圾、及與其他政府單位的聯繫合作等十六項，分別請其判斷為「很嚴重、嚴重、不太嚴重、完全不嚴重、不知道（無意見）」等四刻度中那一個。

[3] 這題的問法是「您認為以下問題在本縣（地）（市）是否已採取有效的措施在處理」，然後同樣列出前述的十六項問題，請受訪菁英就「是的、有一些、沒有、不知道（無意見）」四個選項，每一問題分別表示意見。

[4] 以「職位法」選定的菁英主要包含五大類：行政主管、立委代表、縣市議員、及社團負責人，詳細抽樣參見廖達琪等，「台灣地方菁英政治文化與決策影響力」，頁 13-14，及附錄一。

[5] 國際計畫 “Democracy and Local Governance” 的原始設計人 Henry Teune 即持這樣的觀點，密西根大學的 Eldersveld 也因此 panel 之性質，撰成兩波中國地方菁英對於經濟及政治變遷觀點的比較研究一書，書名為：*Support for Economic and Political Change in The China Countryside: An Empirical Study of Cadres and Villagers in Four Counties, 1990 and 1996* (Maryland, U.S.: Lexington Books, 2001)。

[6] Eldersveld et al. (1995) 等試圖從社區成果（community outcomes）這一角度，來找「效能」指標，比如地方政府對地方居民要求的政策回應，地方政府對財政緊縮的調整、政府的支出、政府所辦的活動等，但發現都各有問題，且學者間對這些指標能否代表「效能」，都難有一致的看法，所以艾氏等也是採用菁英主觀上對地方處理嚴重問題的行動效能判斷為探討地方行動效能的指標。參見 Eldersveld et al., 1995, Path Models of Community Effective Action Using Elite Data: An Exploratory Approach, in Eldersveld, et al., *Local Elites in Western*

國家圖書館學術期刊資料庫

一，以台灣為個案，並以對地方菁英訪談的地方事務為範疇，一樣也有推論的限制；但如前所述，「民主與效能」是較沒有定論，又缺乏經驗探討的議題，任何實證的努力，即使是再微小的切面，都是這方面知識的累積，值得一試。

本文計分成六部分，壹、前言，貳、相關理論、概念及假設，參、台灣地方菁英對地方行動效能判斷的變遷，肆、非民主化因素的檢證，伍、民主化相關因素的檢證，陸、結語。

貳、相關理論、概念及假設

有關民主與效能的理論探討不多見，但有關社區或地方行動效能的探討，在文獻上則相當豐富，儘管什麼因素能帶動地區的行動力（community activeness）也是各家各有說法，難有定論。曾經被檢測過的因素有：地區人口數、人口特質、權力結構、社會結構、工商業環境、財源基礎、領導的類型及信念、政黨系統、人民參政的程度及興趣等（Teune, Jacob, et al., 1971, Peterson, 1981; Fried, 1972; Eulau & Prewitt, 1973; Clark, 1981; Gurr & King, 1987; Eldersveld, et al., 1995; Putnam, 1976; Lin Nan, 2001），這些因素多是拿來檢證對地方發展、進步的影響，但通常會陷入經濟社會與政治面兩相對立的爭議；也就是一方會強調社會經濟面如人口、地方財政等因素與地方解決問題行動力的關連（Fried, 1972; Peterson, 1981; Gurr & King, 1987），另一方則主張政治因素如領導、政黨系統及地方中央關係等才有較強有力且直接的影響（Banfield, 1965; Clark, 1984; Spit, 1993）。經驗證據常不能充分支持任何一方的論爭，所以，也有學者認為這兩面不能完全切割，而必須多面向的探測了解（Eldersveld, et al., 1995: 209-230）。

本文基於以上文獻對地方行動效能的探討，在理論因素的探尋上，亦不堅持經濟社會面及政治面的截然區分，而傾向從「民主化」的角度思考，也就是試著將前人論列過的因素，進一步推敲那些在理論邏輯上，較不直接承載反映「民主化」的影響，而那些較能直接傳輸「民主」深化的力量；因為，唯有如此，才較能挖掘「民主」與「效能」間的可能牽連。具體而言，前者，或可謂「非民主化因素」，可以包括一些地方結構性特質，並不直接承受民主化的衝擊，如地方人口數、社會結構、政治結構、經濟結構、及財政情形等。而後者，或可謂「民主化相關因素」，則可探討的有：地方政黨輪替經驗、地方自主性、地方領導人物的政治網絡、價值觀及特性等。

以上兩大類僅為概念上的初步區分，每一類下的各因素都還需要進一步操作成更具體的定義及指標，而這些還需考量資料的可能性，如「前言」已提及，本文主

Democracies, Boulder, US.: Westview Press, pp.209-230。

臺灣大學學術期刊資料庫

要用台灣兩波地方菁英的調查資料（一九九三至二〇〇一），這樣資料內容最主要包含菁英們對地方事務權限的判斷、認知以及菁英們的特性、價值觀等，所以在運作概念成具體指標時，會以這兩波調查所能提供的資料為優先考量，同時視概念性質，選取一些官方統計可以提供的資料，來做為各項概念經操作後的指標，下面表 1 即呈現這些：

表 1：概念的操作及指標

	概念	操作定義	指標
非民主化因素	地方人口數	地方人口數	地方人口數
	地方社會結構[7]	人民團體分佈情形	自由業團體的百分比
	地方政治結構	地方政治既有勢力分佈	地方派系存在的嚴重指數[8]
	地方經濟結構	各種產業分佈情形	服務業的百分比
	地方財政結構	歲入歲出的平衡	歲入歲出的平衡率[9]
民主化相關因素	政黨輪替經驗	地方行政首長的政黨屬性變遷情形	地方行政首長的政黨屬性變遷次數（自一九八七年以降）[10]
	地方自主性	地方在權限上的自主性	地方菁英對地方自主性的判斷[11]

[7] 地方社會結構，可以包含的項目相當廣，如家庭的大中小結構比率，職業分佈比率，人民團體的結構比率等；其中人民團體是比較會受到民主化的影響，而大幅成長，但這也代表 1 種社會結構的變遷，同時在資料上，這方面的官方統計很完整，所以這裡選以「自由職業團體」的百分比做為了解社會結構變遷的一項指標。如果這項與地方效能確實有關，就需要進一步了解其間關連的因素來源，與民主化帶來的刺激成長有無關係；如果沒有，自然不需再探究。

[8] 地方派系存在的嚴重指數。台灣地方派系的存在已久，是地方政治結構（其實也是社會的、經濟的）的一部份，不論民主化前後期，也都存在，所以將這列為「地方政治結構」的指標。只是要客觀的找出派系存在嚴重程度的指數，並不容易，所以這裡用的仍是兩波地方菁英調查資料中，向菁英們詢及各種差異是否造成縣市居民分裂，菁英對「派系差異」這一項所給予四刻度（非常明顯、明顯、不太明顯、完全不明顯）評斷的平均分，在各縣市排序而得。

[9] 「歲入歲出的平衡率」是指每一縣市的歲入（決算）減去歲出（決算），再除以歲入（決算），即得某一年該地方財政是否平衡的一個比率。

[10] 自 1987 年算起，是因為台灣的快速民主化，一般均是自 1987 年解除戒嚴起算，而民進黨的組成是前一年，1987 年後大部分縣市陸續都有政黨輪替執政的經驗。

[11] 「地方自主性」也是較難找客觀的標準或指數，所以這裡也是用兩波地方菁英調查中，對菁英詢及的「您認為您的地方政府是否有足夠的權力與自主性來有效處理下列各問題」，所問仍是十六項問題，菁英分別表示是「有足夠權力、有一些權力、只有一點權力、毫無權力」中那一項，計分平均，即得菁英對「地方自主性」的判斷分數。

國家圖書館 臺灣學術期刊資料庫

	概念	操作定義	指標
	地方領導人物政治網絡	對不同層級政府及民間部門的接觸情形	地方菁英向各級政府及民間部門尋求支持、及被動被接觸的次數[12]
	價值觀	與民主相關的價值理念	對政治參與、衝突接受、及地方自主三項價值理念的支持情形[13]
	特性	身份背景及影響力	以黨籍、職務兩項為主要身份背景的代表，[14] 影響力以自我評估為準據[15]

依照上表對「非民主化因素」及「民主化相關因素」的操作，本文提出對「民主化」與「地方行動效能」的初步假設：如果民主深化確實與地方的行動效能有關，非民主化的各項因素，無論有多大的變遷，都和地方行政效能的改變沒有關連；而是民主化相關的各項因素，應會有牽動的力量。更具體一點說，各地方的人口、社會、政治、經濟結構及財政情形等變化，與地方菁英對地方解決嚴重問題的效能判斷上，沒有關連；而地方政黨輪替經驗、地方自主性、地方領導人物的政治網絡與民主相關的價值觀、及其黨籍、職務與其對自身影響力判斷的變遷等，其中之一項或數項，應與地方菁英對地方解決嚴重問題的效能判斷有關連；其關連的方向或為：地方政黨輪替經驗多、自主性增強、領導人價值觀更趨向「民主」，[16] 或正向

[12] 這裡用的也是兩波地方菁英資料，問題分別是：「如果您遇到問題或要制定一項政策草案，您會尋求誰的支持？」及「下列團體或個人是否曾就其利益及觀點，與您有過接觸？」，兩題的選項均有二十項，政府部門的含黨部、各級民意代表等十一項；民間部門含企業領導人、工會、派系等九項。受訪菁英可以複選。

[13] 這三項民主相關價值理念，一方面是 Teune & Jacob et al.等在 1971 年做最始初的地方菁英經驗調查資料國際比較時，就用這樣的價值觀，來探討和社區行動力的關係（1971：313-320）；另一方面，台灣兩波地方菁英調查亦溯源自 Teune 等的研究，所以亦包含這三項價值觀的測量題組。參見廖達琪等，2001，〈民主與地方統治：第二波台灣地方菁英之研究〉，未出版報告，頁 3-8 及頁 309-311。

[14] 菁英的身份背景有年齡、教育程度、父母職業等多項，僅選出「職務」及「黨籍」這兩項，係因考量這兩項較能直接承載或反映出民主化的力量，因「職務」有民代類別，這類群體較能直接傳達民主化可能帶給他們的職權變化力量；而「黨籍」也反映民主化所促動的政黨政治，及政黨可能的解組或重組帶來不同的黨籍分佈，及相應或不同的觀點判斷。

[15] 菁英影響力評估，也是運用兩波調查資料詢問菁英有關地方各項問題的處理或解決（仍是十六項），他（她）認為「自己在地方上有多大的影響力？」選項有「相當大、有一些、只有一點、毫無影響力」四項，以菁英勾選的結果計分平均，得出自我影響力評估分數。

[16] 價值觀更趨向「民主」，是指在「政治參與」、「衝突接受」及「地方自主」等價值信念的支持度上更為提高，這是從歐美民主國家地方菁英在這三方面的支持情形，和台灣、大陸、韓國、日本等比較，明顯的較高；似乎應是民主經驗愈深，對這三項價值的擁護也愈深，參見 Liao, Da-chi, 2000, Does Culture Matter? --- A Study of Democratic Values of Local Elites in the Four East Asian Systems, *Journal of Social Sciences*, Vol.8, No.2, Dec., 157-204。

國家圖書館 學術期刊資料庫

的與地方菁英對地方解決嚴重問題的效能判斷相關；而地方領導人物的政治網絡，如經過民主化而向民間部門延伸加強，應是會負向的與效能判斷相關；[17] 至於黨籍、職務則會因民主化的歷程，有了角色轉換的機會（如都增添執政或在野的經驗），及地位的調整（如行政官員不能再是獨大，自我封閉的一群），對效能的判斷，也應是由政黨間及職務間差距大到差距小。

至於整體看起來，民主化是正向的帶動地方的行政效能，還是負向的，前人的理論探討並沒有提供確切的答案，前述的各項因素可能關連的方向亦是有正有負，或與正負並不是直接相關，所以在這部份理論概念的探討階段，也不提出具體假設，而留待本文的經驗資料來提供論證依據。

前面的假設，基本上是層層相關，如果非民主化因素已能解釋地方領袖對地方解決嚴重問題的行動效能判斷（如財源較充裕），民主化的相關因素的探測還是有必要，以了解各相關因素中，有沒有仍有作用的，有的話，作用何在，和非民主化的結構因素關連為何；沒有的話，整個假設就要重新考量，也就是「民主化」與「地方行政效能」應該無關。從台灣兩波地方菁英調查資料探測的結果為何呢？下面就先呈現本文主要探測的依變數—台灣地方菁英對地方處理嚴重問題行動效能判斷的變遷。

參、台灣地方菁英對地方處理嚴重問題行動效能判斷的變遷

前已提及，本文所採用的地方行動效能指標，是根據台灣地方菁英對地方嚴重問題是否已採取有效措施的主觀判斷為準據，這項指標雖不具客觀性，但在沒有更好且具體的「效能」指標下，它無論如何有系統性及跨越時間的比較性。[18] 因為台

---

[17] 依據 Eldersveld 等對美國、瑞典、荷蘭三民主國家的研究（1995），群眾接觸愈多，效能感愈差（1995: 216-217），而 Lin Nan 等提出 “Social Capital” 之概念，主要建構在 “Social Network” 的基礎上，也就是人際接觸網絡的成本效益，這樣的網絡發展，是否對某一菁英解決問題的行動效能感，有所助益，“Social Capital” 的理論並設有給固定的答案（Lin Nan, et al., eds., 2001, *Social Capital*, New York: Aldine De Gruyter, pp. 3-30）；所以這裡乃主要依循 Eldersveld 等人之研究，提出群眾接觸網絡愈多，效能感反而差之預設。

[18] 為求兩波能平行比較，茲將政黨作為控制變數，以第一波政黨比例為標準，將第二波的政黨比例加權，使第二波的政黨比例與第一波的政黨比例符合。第一波政黨比例為國民黨 81.9%、民進黨 9.2%、其他 8.9%；而第二波原始政黨比例為國民黨 48.8%（165 人）、民進黨 14.5%（49 人）、親民黨 2.7%（9 人）、其他 34.0%（115 人）；加權方式是把親民黨的比例併入國民黨比例來算，以第一波的政黨比例為標準，加權後第二波比例變動為國民黨 77.7%（262 人）、民進黨 9.2%（31 人）、親民黨 4.2%（14 人）、其他 8.9%（30 人）。

臺灣學術期刊資料庫

灣的兩波調查，都問了相同的兩大類題，一類是請地方菁英就十五項問題在地方上的嚴重情形逐一表示意見；[19] 另一類則是就同樣十五項問題，請菁英們分別判斷地方上是否已採取有效措施在處理。[20]

基於本文對「效能」的關切，主要放在地方對嚴重問題是否施以有效措施處理，所以對十五項問題，先計算菁英們對各問題嚴重性的認知程度，「很嚴重」的以-2 計分，「嚴重」，-1 分，「不太嚴重」及「完全不嚴重」則分別為 1、2 分，無意見為 0 分；得出各題的嚴重性平均分數。同樣在「是否已採取有效措施在處理」題上，針對「是的，有一些，沒有」三答項分別賦以 2、0、-2 分，再計算各題平均分，和前面的十五項嚴重問題並列，以了解第一波與第二波調查，這兩者之間的對應性，以及兩波的對應情形有沒有差異，這些結果均呈現在表 2：

表 2：菁英對嚴重問題感知與有效措施處理的對應（1993～2001）

1993 年嚴重問題	平均分	排序	1993 年最有效處理	平均分	2001 年嚴重問題	平均分	排序	2001 年最有效處理	平均分
垃圾	-0.830	1	社福	0.497	經費	-0.981	1	社福	0.594
公設	-0.730	2	教育	0.335	失業	-0.931	2	垃圾	0.490
污染	-0.450	3	省籍	0.263	公設	-0.425	3	醫療	0.250
經費	-0.432	4	住宅	0.212	工商	-0.343	4	教育	0.247
公安	-0.021	5	醫療	0.194	污染	-0.073	5	公安	0.073
休閒	0.007	6	貧窮	0.040	休閒	-0.008	6	休閒	0.047
工商	0.277	7	外勞	-0.113	公安	0.030	7	公設	-0.008
教育	0.367	8	休閒	-0.129	垃圾	0.318	8	住宅	-0.186
社福	0.553	9	失業	-0.213	教育	0.351	9	污染	-0.188
醫療	0.594	10	公安	-0.229	貧窮	0.421	10	工商	-0.388
住宅	0.691	11	經費	-0.255	外勞	0.525	11	經費	-0.399
失業	0.735	12	工商	-0.281	社福	0.559	12	省籍	-0.447
貧窮	1.057	13	垃圾	-0.498	醫療	0.759	13	外勞	-0.476
外勞	1.134	14	污染	-0.518	住宅	0.777	14	貧窮	-0.539
省籍	1.154	15	公設	-0.523	省籍	0.834	15	失業	-0.783
平均	0.27			-0.08		0.12			-0.11

表 2 中，將「嚴重問題」與「有效處理」相互呼應的部份，特別框出。很有趣的，一九九三年菁英覺得較嚴重的問題，沒有一項被認為處理是較有效的，可以說九三年「最有效處理」的各項目全部都沒有針對九三年的最嚴重問題。但二〇〇一

[19] 參見註 2。

[20] 參見註 3。但因第二波有十六項，較第一波多出一項「其他」，今採二波共有的題目十五項處理。

臺灣大學學術期刊資料庫

年的情況不太一樣，菁英們在該年覺得嚴重的問題，有三項也被認為受到較有效的處理（公設、休閒、公安）。依照表 2，這兩波比較起來，菁英們在二〇〇一年比一九九三年似更肯定地方對「嚴重」問題的處理效能。不過，值得注意的，就整體的平均分而言，一九九三年菁英的問題感知嚴重性，是較二〇〇一年為輕的（0.27 vs. 0.12）；但在效能感知上又較二〇〇一年為高（-0.08 vs. -0.11）。但二〇〇一年菁英似較苛刻看待地方問題的嚴重性，及似較嚴格評量有效處理程度的傾向，其實頗符合民主國家的情形（Eldersveld et al., 1995: 57-92），而有別於威權國家，如中國的狀況（Shen & Eldersveld, 1997: 1-31）。

為了再確認這兩波對地方處理「嚴重」問題的效能判斷有實質差異，本文試著就兩波菁英們對各別的十五項嚴重問題及其是否受到有效措施在處理的情形，先做分項評估，也就是針對十五項問題的嚴重性和有效處理情形做評估，並分成三類，第一類是「積極處理」議題，表示無論問題被認為嚴重與否，在「是否受到有效處理」的回答上，都被選為「是的」，另外再加上被認為「完全不嚴重」的問題，但仍被認為受到「有一些」的有效處理。第二類是「嚴重及處理並重」議題，是認為問題可能「很嚴重」、「嚴重」、或「不太嚴重」，但同時都受到「有一些」的有效處理，再加上「完全不嚴重」與「沒有」處理的對應一項。第三類則是「消極處理」議題，主要包含被認為「很嚴重」及「嚴重」的問題，但同時也被認為「沒有」被有效處理。這樣逐項分類的結果，呈現在表 3：

表 3：十五項問題嚴重性及有效處理情形對應分析

	積極處理型		01-93	嚴重及處理並重		01-93	消極處理型		01-93	合	計
	1993%	2001%	差	1993%	2001%	差	1993%	2001%	差	1993N	2001N
教育	36.6	29.1	-7.5	44.7	51.6	6.9*	18.7	19.3	0.6*	290	338
失業	25.9	9.8	-16.1	45.3	26.4	-18.9	28.9	63.9	35*	290	338
貧窮	37.5	17.3	-20.2	42.9	40.9	-2	19.6	41.8	22.2*	290	338
醫療	39.2	39.8	0.6*	42.2	40.7	-1.5	18.7	19.5	0.8*	290	338
住宅	39.7	31.2	-8.5	39.7	41.7	2*	20.6	27	6.4*	290	338
公設	12.5	22.7	10.2*	40.1	46.2	6.1*	47.3	31.1	-16.2	290	338
休閒	20.7	25	4.3*	53.8	49.9	-3.9	25.5	25	-0.5	290	338
公安	18.2	24.3	6.1*	51.8	50.6	-1.2	29.9	25.1	-4.8	290	338
污染	17.1	23	5.9*	36.4	43.2	6.8*	46.4	33.8	-12.6	290	338
社福	32.7	36.1	3.4*	50.2	50.4	0.2*	17.1	13.4	-3.7	290	338
省籍	46.7	28.8	-17.9	36.9	29.4	-7.5	16.4	41.8	25.4*	290	338
工商	24.6	21.4	-3.2	45.1	33.2	-11.9	30.3	45.4	15.1*	290	338
經費	16.7	11.6	-5.1	46.4	35.5	-10.9	36.9	53	16.1*	290	338
外勞	39.6	23.8	-15.8	35.6	40	4.4*	24.8	36.2	11.4*	290	338
垃圾	18.4	37.5	19.1*	24.9	44.4	19.5*	56.7	18.1	-38.6	290	338
總和	426.1	381.4	-44.7	636	624.1	-11.9	437.8	494.4	56.6		
平均	28.41	25.43	-2.98	42.40	41.61	-0.79	29.19	32.96	3.77		

臺灣大學學術期刊資料庫

從表 3 中看來，十五項問題中，二〇〇一年受到「積極處理」議題比率高於一九九三年的僅有七項（差打*號者），而「嚴重及處理並重」議題也是七項（差打*號者），看起來，二〇〇一年和一九九三年菁英感知各項問題的有效處理情形似差別不大。但在「消極處理」議題方面，二〇〇一年在各項問題的比率高於一九九三年的，則是過半的九項（差打*號者）。綜合看來，二〇〇一年嚴重問題的有效處理情形，依據菁英的感知判斷，比一九九三年又似要退步。但從「消極處理」議題這一類看來，也就是覺得問題嚴重又沒有受到有效處理的各項目百分比，二〇〇一年比一九九三年增加的有「教育」、「失業」、「貧窮」、「醫療」、「住宅」、「省籍」、「工商」、「經費」、「外勞」等（打*號者），除了「住宅」問題，其餘各項都有大環境背景影響的陰影，[21] 非我國地方政府主要的職能能解決。而在地方政府較能主控的範圍中，如「公安」、「污染」、「休閒」、「公設」、「垃圾」等等，二〇〇一年的「消極處理」比率，都較前降低，似乎顯示地方解決地方能主控的問題效能增加，但牽涉到較多中央職權及大環境因素的問題，第二波的地方菁英就有較消極的「效能」評價。但表 3 這樣分項處理問題嚴重性及效能的對應情形，無論如何，並不是完全肯定第二波較第一波菁英有較高的行動效能感，所以還需要更深入的探測。

為了進一步探測這樣兩波菁英對地方處理「嚴重」問題行動效能判斷的差異，有統計上的意義，本文第三步驟的檢證，是將十五項問題中，被認為較嚴重的前七項，和其是否受到有效措施處理情形，再做分類。[22] 第一類是七項問題中，被認為嚴重的項目和被認為受到有效處理的數目一樣多（但不是對應的），落入這一類的菁英群體，或可名之為「平衡型」。第二類則是七項中，被認為嚴重的少於被認為有效處理的項目，也就是所有菁英們公認較嚴重的七項問題中，有一群菁英認為其中受到有效處理的，多於他們判斷為嚴重的問題，這一群或可稱為「樂觀型」。第三類群體則是對七項公認的嚴重問題，同樣認為嚴重的數目，大於他們對這七項中

---

[21] 台灣在 2001 年的經濟成長率為-2.18％（見 http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs8/world/gdprate.htm），破了近三十年的紀錄（上次負成長是 1973 年），而 1993 年的成長率是 7.01%。所以大環境經濟不景氣，多少投射到「失業」、「貧窮」、「工商」、「經費」、「外勞」等問題的嚴重性，而地方無法治理；另外「省籍」問題，也是大環境政治問題的投射，非地方能治理之範圍。至於「醫療」和「教育」，在台灣也是中央統籌的權限大於地方自主的空間，例如全民健保，是中央政策，地方來推動，「教育」的「九年一貫」更是中央政策。

[22] 這樣做法部份也是參考 Eldersveld 等人的處理方式（1995：209-217）。主要理由是：平均分在負分範圍都是菁英在判斷上屬於「嚴重」問題項目，其中第二波一到六項都是負分，第七項「公安」平均分為 0.03，雖為正，接近 0，表示「嚴重」的傾向仍存在（給分是從很嚴重、嚴重、不太嚴重，到完全不嚴重，分別依序為-2、-1、1、2）；同時和第八項「垃圾」的平均分（0.318）差距較大，所以亦納入。而第一波為求和第二波平行比較，也就同樣納入前七項嚴重問題。

臺灣博碩士論文知識加值系統 國家圖書館 期刊資料庫

認為正被有效處理的數目，而這群菁英就落入「悲觀型」。就這三群重新歸類的菁英中，「平衡型」及「樂觀型」，應都可歸於對地方處理嚴重問題行動效能較正面的評估者，最後一型則是較負面的。那麼兩波地方菁英可以歸類為這三群的各自比率為何？其間又有沒有達到統計上的顯著差異水準？表 4 呈現這樣分群檢證的結果。

表 4：兩波地方菁英效能判斷類型分佈及差異檢定（使用七項）

類型 / 波段	樂觀型		平衡型		悲觀型		合計
	%	N	%	N	%	N	N
第一波（1993）	46.2	134	12.8	37	41.0	119	290
第二波（2001）	57.6	195	10.1	34	32.2	109	338

X^2＝8.18356　　DF=2　　P=0.01683

從表 4 中可以看出，兩波地方菁英效能判斷的類型差異達到卡方檢定的顯著水準 P〈0.05，也就是第二波菁英確實展現和第一波不一樣的效能判斷。同時表 4 的比率顯示，第二波對效能判斷屬「樂觀型」的菁英比第一波多出 11.4%，「平衡型」則兩波接近，「悲觀型」則是以 8.8% 少於第一波。

綜合而言，雖然在不區分嚴重性排序的十五項問題分項評量上，第二波菁英未必顯得較第一波為積極肯定所有問題的處理效能，但就菁英認為較嚴重的問題項目而言，第二波確實比第一波顯得肯定地方處理這些問題的行動效能。是什麼因素使得第二波菁英對地方「嚴重」問題處理情形有了較高的效能判斷呢？下面即分成「非民主化」及「民主化」因素來分別檢定。

肆、非民主化的因素檢驗

本文第貳部份「理論、概念及假設」已提出非民主化的理論因素及其操作定義及代表指標，這裡將這些因素及指標數值呈現在表 5：

表 5 中顯示，與民主化較無直接關係，屬於地方結構特性的一些因素，在一九九三到二〇〇一年間，也有大小不等的各式變化，各縣市在各因素項上，並沒有很明顯一致的趨勢，倒是各項因素中，「自由業團體」的成長率，以及「歲入歲出決算平衡率」的差額特別引人注意。前者很明顯的，各縣市都是大幅成長，但差距甚大，最高的如台中縣達到原來的三倍之多，最低的新竹縣則只有成長原來的 1/3；而財政方面，則顯示二〇〇一年各縣市的入不敷出比率比一九九三年都高出一塊。

臺灣大學學術期刊資料庫

財政差，一般應是會影響地方解決問題的效能，但自由業團體的蓬勃，似乎應刺激地方政府重視問題，以有效行動求解決，這些看來有矛盾力量的因素，到底與前一節所呈現地方菁英對地方處理嚴重問題行動效能判斷的差異有沒有關連？

表 5：非民主化的因素指標數值

		基隆市	新竹縣	台中縣	台南市	高雄縣	花蓮縣
地方人口數	人口數成長率（%）（82　88）[23]	6.11	10.36	9.63	3.94	5.45	-0.5
地方社會結構	自由業團體成長率（%）（82　88）	140.91	34.62	302.78	160.87	142.11	88.46
地方政治結構	地方派系的嚴重指數[24]（82／90）	6/5	3/3	2/1	5/4	1/2	4/6
地方經濟結構	服務業成長（%）（82　88）	11.22	19.05	24.44	17.72	25.98	-2.33
地方財政結構	歲入歲出決算平衡率的差額[25]（%）（82　90）	-22.78	-54.89	-17.26	-27.67	-24.55	-18.32

基於地方結構因素是以縣市為單元，所以針對這些非民主化的地方結構因素，先用縣市與前面提到的「樂觀型」、「平衡型」、及「悲觀型」三類群體做交叉分析及卡方檢定，以了解縣市的不同與三種群體的分佈有沒有關連，兩波又有何差異。結果兩波均顯示，縣市與菁英對地方處理嚴重問題的效能判斷沒有什麼關連，也就是各縣市的三種群體分佈情形，沒有顯著差異，第一波如此，第二波依然（見附錄二）。既然這些結構因素無關，下面就要進入民主化相關因素的探討，看看各項較直接承載民主深化力量的因素，是否與三群體在兩波不同的配置有關連，以探尋出造成第二波地方菁英中對嚴重問題的處理有較多的「樂觀型」，較肯定地方行動效能的背後可能根源。

[23] 82　88 表示民國 82 年到 88 年的變遷情形，也就是西元 1993 到 1999，未採用 2001 年資料，是因官方統計數字，在各縣市比較完整出現的，目前為止，就是 1999 年。

[24] 地方派系的嚴重指數是以地方菁英在兩波問卷中所回答有關「派系」是否造成地方居民分裂的同意程度計分平均，依高低排序而得，1 表示最高，6 則最低。

[25] 計算方式為〔（90 年歲入－歲出）／90 年歲入〕×100%－〔（82 年歲入－歲出）／82 年歲入〕×100%。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、民主化相關因素的檢證

本文第貳部份的表 1 中，亦列出了民主化相關因素的操作定義及指標，這裡做逐項的探討。

首先是「政黨輪替經驗」，就台灣所調查的六縣市而言，從一九八七解嚴啟動台灣快速民主化的歷程以來，花蓮和高雄縣都還未經歷政黨輪替，[26] 其他縣市則一到兩次不等，[27] 但因縣市和菁英們對地方處理嚴重問題效能判斷，並無關連，這些縣市不同的政黨輪替經驗也就無著力點來訴說其對地方行動效能的可能影響。

第二項是「地方自主性」，提出這項因素的背後理由，除了有前人研究的依據（Eldersveld, 1995: 209-230），認為地方自主性提高，應有助於地方的有效處理問題。而「地方自主性」高低又多少是反映民主化的影響。因為「地方自主性」也是較難客觀掌握的概念，所以這裡仍採用兩波問卷中問到地方菁英對地方「是否有足夠權力與自主性來有效處理各問題」的主觀判斷，做為「地方自主性」的一個指標；[28] 在預期中，屬於「樂觀型」的菁英，應也是對地方自主性有較高評價的一群，但三類對地方行動效能判斷不同的群體與其對「地方自主性」評估分數的單因子變異分析結果，卻看不到明顯關係，差異並不顯著。[29] 也就是說，兩波地方菁英對地方解決嚴重問題的行動效能判斷，和這些菁英對「地方自主性」的評估，並無關連。

第三項因素是地方領導人物的政治網絡，Eldersveld 的研究曾經顯示，地方領袖如果被人民團體等接觸的愈多，愈容易對問題的有效處理情形採負面看法（1995: 216-217），但艾氏並沒有對民主化可能造成團體接觸情形的變遷及影響做評論；[30] 這裡依據艾氏的邏輯，基本假設民主化應會造成人民團體對地方菁英接觸的頻率增加，這應會導致對嚴重問題有效解決的負面評估。但經查兩波對「下列團體或個人是否曾就其利益及觀點，與您接觸」的答項要求不一致，第一波可複選，不限項，不排序；第二波限選三項，還要排序，導致如僅以各項被勾選的頻率計，第二波被

---

[26] 花蓮縣到目前為止，一直仍由國民黨執政；高雄縣則是自 1985 年起，即由黑派余家班執政，隸屬民進黨，余陳月瑛兩任後，為余政憲的兩任，目前仍由民進黨的楊秋興執政。

[27] 以 2001 年為階段（2002 年的新局不算），基隆市、台中縣、新竹縣都各有一次的政黨輪替經驗，台南市是兩次。

[28] 參見註 11，但「地方自主性」的指標建立，不是以菁英對全部十六項問題的判斷，仍是以菁英們公認最嚴重的七項問題的判斷（如表 2 所列），求其平均數。

[29] 事實上，就全部七項嚴重問題菁英們所給予的「地方自主性」評分的平均，第二波是略高於第一波（0.45 vs 0.21）。

[30] 因為 Eldersveld 調查分析的對象都是實踐民主相當資深的國家如美國、瑞典及荷蘭，自然未討論所謂民主深化的影響。

臺灣大學學術期刊資料庫

民間接觸的頻率都相對的低。[31] 所以這裡將兩波在民間團體部份被勾選的情形，做成類別性資料，分為無接觸（0 勾選），低接觸（勾選一至二項），中接觸（勾選三至五項），高接觸（勾選六項以上）；再與對地方處理嚴重問題效能判斷的三類群領袖做交叉分析及卡方檢定，結果兩波都未達顯著差異，表示群眾團體對菁英的接觸情形，與菁英對地方處理嚴重問題行動效能的判斷並無關係。

為了審慎，本文繼續就地方領導人政治網絡這一概念，將兩波調查中對菁英詢及「如您遇到問題或要制定一項政策草案，您會尋求誰的支持？」及前面「被動接觸」題中包含的政府部門，[32] 及民間部門各項，一樣做出現頻率的分類處理，再與三類對地方效能不同判斷的群體做交叉分析及卡方檢定，一樣也是兩波都沒有顯著性。整個看來，領導人物的政治網絡與其對地方嚴重問題的處理效能判斷並無關係。

第四項因素是地方領袖的價值觀，Jacob 等在一九七一年研究印度、波蘭、美國、南斯拉夫等四國地方菁英時，就發現地方領袖如擁有對政治參與、衝突接受、及地方自主等較高的支持度，也會在地方上有較積極行動解決問題的傾向（1971: 313-320）；而這三項價值觀也確實在民主國家及非民主國家中有所區分（Liao, 2000: 157-204），所以這裡預期台灣的民主化歷程，應可以帶動地方菁英對這些價值觀的更高接受度，從而也反應在對地方解決嚴重問題的效能判斷上。台灣兩波地方菁英的調查中，也都包含了這三項價值的相關題組，[33] 經過計分後求各題組的平均分，[34] 第二波確實第一波顯得較擁抱這三項價值觀，[35] 雖然差異達顯著水準的僅

---

31 參見註 12，民間部門的選項共有九項。

32 參見註 12，政府部門的選項共有十一項。

33 「政治參與」包括下列七題：（①現代社會的問題都非常複雜，但只有簡單的問題才應該交付公開討論。②許多決定應該留給專家來判斷。③只有那些對某一問題有充分了解的人，才有資格對該問題投票。④由少數有勢力、有能力的人來做所有事情總是必要的。⑤某些人因傳統家世背景好，是比較夠資格做國家或地方領袖。⑥我們了解這複雜世界的唯一方法便是依靠我們所信賴的領導人或專家。⑦只有對問題真正了解的人，才有發言權）；「衝突接受」包括下列五題：（①公共決策應該得到大家一致的同意。②維持地方和諧比完成地方建設方案更為重要。③地方決策者如過分關心衝突的解決，將不能成功推動地方計畫。④一個好的地方領導者，應避免做出導致地方分裂的事，即使這些事對地方很重要。⑤地方領袖需修正其作法以維持共識）；「地方自主」包括下列六題：（①國家的目標不能犧牲地方的利益來完成。②儘管國家的事很重要，但人們首先應該考慮本縣（市）的事情。③如果總是優先考慮國家目標，地方將不可能進步。④本縣（市）已有如此多的問題，不需要太過擔心國家的問題。⑤即使對地方不利，地方決策者也應該使地方的政策配合國家的目標。⑥犧牲本縣（市）的發展以幫助國內其他地方的發展是必要的）。

34 計分方式為「非常同意、同意、不同意、非常不同意」四刻度，分別給予 2、1、-1、-2 之分數。

35 第一波與第二波各題組的平均分為：政治參與（0.35 vs 0.40）；衝突接受（-0.43 vs -0.3）；地方自主（-0.21 vs -0.19）；第二波都稍高一些。

臺灣大學學術期刊資料庫

「衝突接受」一項。[36] 不過，再將三群對地方處理嚴重問題效能判斷不同的領導菁英與這三套組價值觀的分數做單因子變異數分析（ANOVA），亦是全部差異不顯著，兩波都一樣。看來，以這三項為民主價值信念指標來分析三種對地方效能不同判斷的群體，所得仍是無關，無法探知這三群體從第一波到第二波變化的因素為何。

第五項因素是領導群體的特性，這裡要探測的包括黨籍、職務、及菁英對自我影響力的評估。選擇「黨籍」的理由，是民主化一定帶動政黨的發展及不同政黨輪替執政的機會（台灣各縣市已大多經歷），從而讓不同政黨的人因地位角色的相互嘗過，能較平實的判斷地方處理嚴重問題的效能，政黨之間的差距不致過大，尤其第二波為然，但經實際卡方檢證的結果，政黨的不同與對地方處理嚴重問題效能判斷不同的三群人並無顯著關係，兩波都如此。

至於職務，則是兩波地方菁英調查，以「職位法」取樣的準據，也是文獻上認為分析地方菁英態度，價值等相當重要的因素（Allison, 1971; Gerth & Mills, 1960; Putnam, 1975）。傳統上多認為行政官員與選舉出身的民意代表多會在各種事物的態度上有顯著差別（Putnam, 1975: 19-22）；如以對地方問題的嚴重性及解決問題的效能性為例，行政官員多會比民意代表低估問題的嚴重性，而會高估解決問題的效能性（陳文俊等，2001: 139-160）。但近日許多相關研究，尤其在民主國家，顯示官僚與政客的差距已不是那麼顯著，因為民主國家的官僚也要承受多方壓力，而必須較踏實面對問題，不能閉門造車，或孤芳自賞（Almond & Powell, 1966: 101; Aberbach et al., 1981: 9-16）。所以這裡對「職務」一項承載民主化力量的相應推論是官僚與民代，包含立委、地方議員、及民間社團負責人之間對地方行動效能判斷的差別應是第二波比第一波小；而民代因為民主化，影響力應是提升的，對地方解決嚴重問題的行動效能判斷也因而應是升高的，因此才會有第二波對地方解決嚴重問題行動效能的較高支持度出現。經驗資料是否呈現這樣的情形呢？

以職務和對地方解決嚴重問題行動效能判斷不同的三群體做交叉分析及卡方檢定，兩波都顯示有顯著差異，其結果分別呈現在表 6 及表 7。

表 6：第一波（一九九三）職務與對地方效能判斷不同的三組群體交叉分析

	行政主管		立委代表		縣市議員		社團代表		政黨代表		合　計	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
樂觀型	28	65.1	2	22.2	74	46.5	30	43.5	1	9.1	135	46.4
平衡型	6	14.0	1	11.1	22	13.8	7	10.1	1	9.1	37	12.7
悲觀型	9	20.9	6	66.7	63	39.6	32	46.4	9	81.8	119	40.9
合　計	43	14.8	9	3.1	159	54.6	69	23.7	11	3.8	291	100.0

X^2＝20.46796　　DF=8　　P=0.01365

[36] 這一項檢定的 P 值為 0.002，達到 P＜0.01 的差異顯著水準。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 7：第二波（二〇〇一）職務與對地方效能判斷不同的三組群體交叉分析

	行政主管		立委代表		縣市議員		社團代表		政黨代表		合　計	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
樂觀型	44	88.2	23	78.3	56	52.7	64	47.0	8	48.2	195	57.6
平衡型	2	3.1	1	2.2	13	12.0	19	13.8	1	3.7	34	10.1
悲觀型	4	8.7	6	19.5	37	35.3	53	39.2	8	48.2	109	32.2
合　計	50	14.8	29	8.5	106	31.4	136	40.3	17	5.0	338	100.0

X^2＝38.60956　　DF=8　　P=0.00003

從以上兩表，可以看出兩波地方菁英對地方處理嚴重問題行動效能屬「樂觀型」的，也就是對兩波各自公認的十五項嚴重問題，認為已採取有效措施的數目大於認為仍嚴重的數目，都是以「行政主管」為最多，其次第一波是「縣市議員」，第二波則是「立委代表」，其他各種職務身份的都相對少一些。如果將「行政主管」類中屬於對地方效能採較積極評估的兩類百分比加起來（「樂觀型」加上「平衡型」），再分別計算和其他職務屬這兩類型的差距，將這些差距百分比再加總起來，就可得出「行政主管」在每一波中和其他職務相比，屬於較正面評估地方效能型的差距數值，，第一波得到的差距數值是 151.2%，[37] 第二波則是 107.4%，[38] 第二波的差距總額是拉近了一些，可以說「行政主管」似較不是那麼孤芳自賞的認為地方有解決問題的行動效能，這一點似還能符合理論預期。

不過，第二波與第一波相較，有兩項職務與「行政主管」的差距變化幅度最具戲劇性，一個是「立委代表」，一個是「政黨代表」；其他兩項「縣市議員」及「社團代表」的變化都算持平。[39] 以「樂觀型」而言，「立委」在第一波僅有 22.2% 屬於此類，「政黨代表」更只有 9.1%，分別與「行政主管」的差距達 42.9% 及 56%；第二波「立委」屬於此型的遽增為 78.3%，「政黨代表」也升到 48.2%，與「行政主管」的差距因此分別拉近到 9.9% 及 40%。如果以「立委代表」及「政黨代表」兩相比較，在「樂觀型」的增長幅度，「立委代表」則是更勝一籌。[40]

「立委」是民意代表，也是民主化深入後，理論上應該是職權會增長的群體，所以對地方上處理嚴重問題行動效能較正面的判斷，一方面可能出於立委對自己所

---

37 計算方式〔（65.1%＋14.0%）－（22.2%＋11.1%）〕＋〔（65.1%＋14.0%）－（46.3%＋13.8%）〕＋〔（65.1%＋14.0%）－（43.5%＋10.1%）〕＋〔（65.1%＋14.0%）－（9.1%＋9.1%）〕，所得的數值加總即得此值。

38 計算方式同上，數值換成表七中的各項。

39 第二波縣市議員在「樂觀型」上，僅比第一波多 6.2%，社團代表則僅多 3.5%。

40 立委代表由差距 42.9% 縮小至 9.9%，進步 33%；政黨代表則是 56% 到 40%，進步 16%。

臺灣大學學術期刊資料庫

屬選區嚴重問題處理的信心、能力的主觀投射，一方面也多少反映立委對這些嚴重問題曾在中央努力爭取資源來處理的客觀可能。無論如何，第二波立委能對地方處理嚴重問題的行動效能有接近地方「行政主管」的高支持度，應相當程度可歸功於民主化帶來立法委員職權提升及解決地方問題行動力的效果，這一點應還可由下一步來檢證立委分別在兩波對「自我影響力評估」的變化中探尋。不過，儘管「立委」對地方行政效能判斷有大幅的增長，同是民意代表，只不過是地方級的「縣市議員」，兩波比較起來，對地方行動效能的判斷相較於地方「行政主管」，不增反減；以「樂觀型」而言，第一波差距僅為 18.6%，第二波反而拉大到 35.5%，這也是耐人尋味的現象，好像台灣的民主化並沒有帶動地方府會一體自主、自治的有效解決問題。

至於「政黨代表」對地方行動效能從第一波到第二波轉向較大幅正面肯定，應該也有民主化斧鑿的痕跡。因為兩波地方菁英調查所訪問的政黨代表，都是以地方黨部負責人為主要對象，第一波（一九九三）訪問了 11 人，4 人為國民黨，7 人為民進黨。彼時，民進黨中央未執政，地方最多執政七縣市，因仍係小黨，非常樂於接受訪問，但對地方多持批判態度，抽樣六縣市，國民黨負責人有二縣市拒訪，民進黨卻還多一縣市的政黨幹部願接受訪問。這是不是造就第一波「政黨代表」11 人中，有 9 人歸類為「悲觀型」的背景因素，目前尚無確鑿證據的。

從「黨籍」與對地方行動效能判斷不同的三群體做卡方分析，雖達到差異顯著水準（P〈0.05），但民進黨籍中可歸類為「悲觀型」的，也就是認為嚴重問題多於地方在有效解決的群體，有 22 人，佔全部受訪民進黨籍 34 人的 64.7%，同類型的國民黨籍佔全部國民黨籍的 34.5%；民進黨整體在那個時代似是傾向較負面看待地方行動效能。

二〇〇一年，第二波的調查，「政黨代表」增為 17 人，國 5 人，民 5 人，親民黨 3 人，其他 4 人，時空背景也換成民進黨中央執政，各縣市多有輪替執政經驗，可說縣市各黨部主委多有做為執政黨的經驗，所以對地方行動效能的了解及判斷也比較能持平客觀。同樣卡方分析黨籍與三群體，亦達到差異顯著水準（P〈0.05），但民進黨在這一波可歸類為「悲觀型」的，僅有 20.4%，國民黨反而是 33.3%，比民進黨還高一些，在「樂觀型」這一類，「國」與「民」非常接近，分別為 62.4% 及 65.3%。

最後一項要檢定的民主化相關因素就是地方菁英自我影響力的評估，和對地方行動效能判斷的關係。理論上，地方菁英如果對自我影響力有較高的評估，應會較能正面看待地方處理嚴重問題的行動效能，而民主化應能帶動地方菁英，特別是民意代表方面的群體，有較高的自我影響力評估，及較正面的地方行動效能判斷。在前面有關「職務」這一項因素的分析，其實也提到「立委」在第二波對地方行動力的超高判斷，可能有中介因素—自我影響力提升的感知，所形成的效果，這裡一併

臺灣大學學術期刊資料庫

要探測。下面表八先呈現兩波地方菁英分成對地方行動效能判斷不同的三類型與其自我影響力評估的單因子變異數分析（ANOVA）結果，[41] 表 9 則呈現兩波「職務」與「影響力」的 ANOVA。

表 8：兩波地方菁英對地方行動效能判斷類型與自我影響力評估

	第一波（1993）評估		第二波（2001）評估	
	N	mean	N	mean
樂觀型	131	-0.5289	192	-0.6019
平衡型	34	-0.6218	33	-1.0656
悲觀型	110	-0.8065	106	-1.1858
合　計	275	-0.6514	332	-0.8355
F 值 P 值	F Ratio=2.3485 P=0.0974		F Ratio=14.0743 P=0.0000***	

***為有很顯著差異

表 8-1：Scheffe 法之檢定結果

93 年第一波				2001 年第二波			
	積極處理型	嚴重及處理並重	消極處理型		樂觀型	平衡型	悲觀型
樂觀型				樂觀型		*	*
平衡型				平衡型			
悲觀型				悲觀型			

*為經過變異數分析，Scheffe 檢定法之檢定結果，有顯著差異。

表 8 顯示菁英對自我影響力的評估，在第二波確實呈現與菁英對地方處理嚴重問題行動效能的判斷顯著的相關，第一波則沒有這樣的關係。而第二波中，也確實呈現屬於「樂觀型」看待地方效能的菁英，具有最高的自我評估影響力的平均分數（-0.6019），同時與平衡型及最低的「悲觀型」的平均分（-1.1858），都是造成差異的來源。看起來，菁英的自我影響力評估在第二波確實成為重要的中介變項，似乎高度影響著菁英們對地方處理嚴重問題的行動效能判斷。不過，就「影響力」的整體平均分看來，第二波反而是比第一波還低一些（-0.8355 vs -0.6514），兩波之間台灣的民主發展似乎沒有造就菁英們對自我影響力的較高評估；那麼，民主化的

[41] 「自我影響力」評估納入的問題，仍以表 2 中所列七項嚴重問題為準，而其答項的評分為「相當大、有一些、只有一點、毫無影響力」，分別給予 2、1、-1、-2 的賦分。

臺灣大學學術期刊資料庫

力量究竟比較造就了那一類或那些類菁英的影響力，如果不是全部的菁英？而這些類菁英又能不能解析出第二波顯現對地方行動效能較肯定的現象，表 9 似乎揭曉的這方面的答案。

表 9 所顯示的職務與菁英自我影響力評估的關係，在兩波都是顯著的。但第一波的差異來源只有自我評估較高的「縣市議員」（-0.4324）與最低的「社團代表」（-1.0252），「立委」的自我影響力評估居第四（-0.8254），「政黨代表」第三（-0.7619），「行政主管」第二（-0.7596）。

到了二〇〇一年，情勢大幅改觀，「立委」的自我影響力評估，竄升第一，且大幅超出八年前的平均分（0.0253 vs -0.8254）；「行政主管」與「縣市議員」這一波的影響力評估平分秋色，平均分相當接近（-0.4566 vs -0.5482），但與上一波相較，「行政主管」對自己影響力評估提升不少（-0.7596 vs -0.4566），「縣市議員」反而有點退步（-0.4324 vs -0.5482）；不過這三種職務的菁英們在第二波都與「社團代表」的影響力自我評估均分有顯著的差異，而「社團代表」仍一如第一波，敬陪「影響力」的末座。相對的「立委」的影響力均分，則除了和「行政主管」未達差異顯著水準，其餘與「縣市議員」、「政黨代表」及「社團代表」均有顯著差異。

表 9：兩波地方菁英職務與自我影響力評估

	第一波（1993）評估		第二波（2001）評估	
	N	mean	N	mean
行政主管	41	-0.7596	49	-0.4566
立委代表	9	-0.8254	28	0.0253
縣市議員	148	-0.4324	103	-0.5482
社團代表	68	-1.0252	133	-1.3503
政黨代表	9	-0.7619	16	-1.1170
合　　計	275	-0.6514	332	-0.8355
F 值 P 值	F Ratio=4.6044　P=0.0013***		F Ratio=24.2783　P=0.0000***	

**為有很顯著差異　　***為有非常顯著差異

表 9-1：Scheffe 法之檢定結果

	1993 年第一波						2001 年第二波				
	行政主管	立委代表	縣市議員	社團代表	政黨代表		行政主管	立委代表	縣市議員	社團代表	政黨代表
行政主管						行政主管					
立委代表						立委代表					
縣市議員						縣市議員		*			
社團代表			*			社團代表	*	*	*		
政黨代表						政黨代表		*			

*為經過變異數分析，Scheffe 檢定法之檢定結果，有顯著差異。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 9 所展現立委在第二波對自我影響力的自信，相當程度可以聯結到前面表 7 中所顯示「立委」在第二波列入「樂觀型」的高達 78.3%，再聯結到表 8，高「自我影響力評估」與「樂觀型」的相關，這方面大概也是民主化與地方處理嚴重問題行動效能提升的較清楚的一個環節。簡言之，就是民主化應能提升立委職權，立委因而提高自我影響力評估，再形之於處理地方嚴重問題的行動，導出對地方解決嚴重問題的行動效能較高的判斷。

但立委只是一小群體（23 人），第二波屬「樂觀型」的有 195 人，除了「立委」外，應還有其他群體，屬於自我影響力評估提升，而對解決地方嚴重問題的效能有相當自信的。「行政主管」應是其中最大的可能，因為其影響力評估，亦是相當提升，而其在第二波被歸類為「樂觀型」的比率，比第一波也大有增長（88.2% vs 65.1%）。這種現象，相當程度，應可歸功於民主化的影響。因為台灣因應民主化而有的「地方制度法」，係於民國八十八年一月公佈，[42] 其中給予各地方縣市長較大的權限任命其一級單位主管，其中三至五位可以晉用不具文官資格的機要人員；相較於過去的謹守文官體制，選任的縣市長並無太大用人空間，所任用的各一級單位「行政主管」，也可能沒有被充分的授權，而對地方處理嚴重問題的有效性，及「自我影響力」的評估上，顯得比較消極及保守。而第二波（民國九十年）受訪的一級單位「行政主管」，則是法條通過後，較彈性被任命的；相對的，對地方解決嚴重問題的行動效能及「自我影響力」評估就顯得比較積極及自信。

至於「政黨代表」這一職務項，雖然在第二波，也是大幅轉向為對地方行動效力較正面評價的「樂觀型」（由 9.1% 到 48.2%），但其自我影響力評估倒是沒有提升，反而是退步（由 -0.7619 到 -1.1170，第三名落到第四名），可見他們對地方效能的較肯定，不是出自「影響力提升」這一中介因素，而另有其他，或像前面所說，是來自執政、在野的實際經驗，歷練出較客觀平實的態度衡量地方的行動效能，這還是應歸功於民主化的力量。

陸、結　語

本文試圖探索「民主」與「效能」的關係，因為文獻上對這方面的著墨不多，正負關係的闡述也多交錯，沒有定論。所以本文亦以探測性的角度，先將「效能」界定在解決問題的行動能力上，再以台灣地區兩波地方菁英的調查資料為基本素材，因為一方面台灣在這兩波間（1993　2001）正經歷快速的民主發展階段；另一方面，兩波的問卷都包含了詢問地方菁英對地方各種問題嚴重性的認知，及對這些

[42] 參見總統府公告中華民國 88 年 1 月 25 日華總一義字第 88-1785 號，「地方制度法」第二款第五十六條。

臺灣大學學術期刊資料庫

問題，地方處理效能的判斷。所以本文將「效能」進一步具體操作為：菁英對地方公認的嚴重問題，判斷地方採取有效措施處理的程度。可說是從菁英的主觀角度來看地方的效能，也許不能完全反映地方效能的客觀實在情形，但在沒有更佳的「效能」指標前，這項主觀指標應一定程度的反映真實的一部份。

除了界定「效能」及其代表指標，本文亦從文獻中歸納出各種可能影響效能的因素，並進一步分為「非民主化因素」及「民主化相關因素」兩大類，前一大類包括地方各種較長期積累的結構性因素，含人口數、社會、政治、經濟、及財政結構；後一大類則指涉一些較能直接承載民主化力量的因素，含地方政黨輪替經驗、地方自主性、地方領導人物的政治網絡、價值觀、及特性等。根據這些因素，本文提出的假設，簡言之，即如果「民主」與「效能」有關連，應該是民主化相關因素較能顯現與「效能」指標變遷的關係，而「非民主化因素」就起不了什麼作用，而都顯得無關。如果「民主」與「效能」無關，則上述情況就可能往反方向出現。

經過實際檢證，台灣地方菁英雖然在十五項問題分項判斷上，第二波未必顯得比第一波有較積極的行動效能感，但在菁英較有共識的前七項地方嚴重問題方面，確實顯現第二波比第一波對地方解決這些問題行動效能的判斷要提高。這種第二波地方行動效能似較高的現象，經過與各因素交叉分析，非民主化因素都顯得沒什麼關聯。而民主化相關的各項因素中，政黨輪替經驗、地方自主性、地方領導人物的政治網絡、價值觀等都與菁英判斷地方處理「嚴重」問題的行動效能沒有什麼關聯，只有菁英特性所包括的職務、及自我影響力評估呈現顯著相關。在「職務」項中，以立法委員前後兩波對地方行動效能判斷的差異最為顯著，且第二波積極肯定的明顯的較第一波提升許多，而立法委員也是各職務項中，「自我影響力」評估提升幅度最大的。這三者的循環關係，似乎訴說出台灣的民主發展，對立法委員的地位或自我影響力評估有提升的作用，立委也因此對解決地方「嚴重」問題的行動效能，較有自信及把握，而呈現大幅升高的判斷。

其次「職務」項中，「行政主管」亦是第二波較第一波對地方解決「嚴重」問題的行動效能及「自我影響力」評估有較大幅的提升。這種現象，和台灣的民主已發展到對地方自主開始重視，並通過相關法條給予地方首長較大的人事權，不無關係，應亦可視為民主化的效果之一。

「職務」項中另一項「政黨代表」也是在第二波對地方行動效能判斷有大幅提升的現象，但他們並沒有較高的自我影響力評估，這群各地方各黨部的負責人會對地方的行動效能由消極轉相當積極肯定，雖不是出自對自我影響力的較高評估；事實上，民主化應也不會帶給這群人較高的影響力；但應會帶給這些人較平實溫和的態度來看待地方行動效能，因為都嘗過了執政當家作主的滋味。

整體說來，以台灣地方菁英的兩波調查資料檢證，非民主化因素與菁英對地方處理「嚴重」問題行動效能判斷的無關，以及民主化相關因素中的「職務」及「自我影響力評估」，與菁英對地方行動效能提升的判斷有關，似是肯定我們的假設，「民主」與「效能」是有關連，且這個關係還是較正向的。

臺灣大學學術期刊資料庫

不過，這樣的檢證應只是「民主」與「效能」關係探測的一小步，畢竟「效能」的界定及運作是採取較窄面及較主觀的，而台灣經驗也僅是個案；且其中的一些發現，也頗值得玩味。

如將十五項地方問題，不依菁英共識的嚴重性排序，而分項來了解個別菁英感知的嚴重性及處理情形的對應，第二波並未顯得較第一波正面，雖然被第二波認為「消極處理」的問題大多為中央的職權，非地方能強力做為。但仍值得注意的是：「民主化」似並沒有帶來對地方所有問題較高的處理效能，而僅對地方公認較嚴重且職屬地方的問題，有增進效能之效果。

再如地方縣市議員，並沒有因為民主化而覺得影響力提升，也沒有明顯轉變得較肯定地方解決嚴重問題的行動效能，反而是地方「行政主管」在這兩方面都轉變得較前明顯提升，似乎台灣的民主化並沒有帶來地方議會較高的自主自律，而是有中央關係的立法委員才較能帶來解決地方嚴重問題的影響力及資源。

這樣的「民主」與「效能」的連結，中央集權的意味似乎仍濃，中央的影響甚深，長久發展下去，「效能」—地方解決問題的行動力，是否還能增長，就不無疑問了。

參考書目

一、中文部分

廖達琪，楊日旭，趙永茂，黃秀端，陳文俊，何金銘，梁元棟等，1995，〈台灣地方菁英政治文化及決策影響力之研究〉，國科會專題研究計劃成果報告。

廖達琪，S. Eldersveld，陳文俊，趙永茂，黃秀端，黃東益，蔡天助，靳菱菱等，2002，〈民主與地方統治：第二波台灣地方菁英研究〉，蔣經國國際學術交流基金會補助之研究計畫成果報告。

廖達琪，沈明明，《台海兩岸地方菁英比較》，出版中。

二、英文部分

Aberbach, Joel, Robert Putnam and Bert Rockman, 1981, *Bureaucrats and Politician in Western Democracies*, Cambridge: Harvard University Press.

Almond, Gabriel., 1956, Comparative Political Systems, *The Journal of Politics*, 18, 3: 391-409.

臺灣大學學術期刊資料庫

Almond, Gabriel and G. Binghan Powell, Jr., 1978, *Comparative Politics*, Boston: Little, Brown.

Banfield, Edward C., 1965, *Big City Politics*, New York: Random House.

Clark, Terry N. eds., 1981, *Urban Policy Analysis*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.

Clark, Terry N., Gerd M. Hellstern, and Goido Martinotti, 1985, *Urban Innovations As Response to Urban Strain*, Berlin: Verlag Europaische Perspectiven.

Dahl, R. A., 1956, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: University of Chicago Press

Dahl, R. A., 1961, *Who Governs? Democracy and Power in An American City*, New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. A., 1967, *Pluralist Democracy in the United States*, Chicago: Rand McNally.

Dahl, R. A., 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT.: Yale University Press.

Eldersveld, Samuel J., Jan Kooiman and Theo van der Tak, 1981, *Elite Images of Deutsh Politics: Accommodation and Conflict*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Eldersveld, Samuel J., Lars Stromberg, and Wim Derksen, 1995, *Local Elites in Western Democracies: A Comparative Analysis of Urban Political Leaders in the U.S., Sweden, and The Netherlands*, Boulder, CO: Westview Press, Inc.

Etzioni-Halevy, Eva, 1985, *Bureaucracy and Democracy*, London: Routledge and Kegan Paul.

Eulau, Heinz and Kenneth Prewitt., 1973, *Labyrinths of Democracy: Adaptations, Linkages, Representation, and Policies in Urban Politics*, New York: Bobbs-Merrill.

Field, G. Lowell and John Higley, 1980, *Elitism*, London: Routledge and Kegan Paul.

Fried, Robert, 1972, Comparative Urban Performance, *European Urban Research Working Paper No. 1*, Los Angeles, CA: University of California.

Gottdiener, Mark, 1987, *The Decline of Urban Politics*, Beverley Hills, CA: Sage Publications.

Gurr, Ted and Desmond S. King, 1987, *The State and the City*, Chicago: University of Chicago Press.

Hunter, Floyd, 1953, *Community Power*, Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press.

Jacob, P. ed., 1971, *Values and the Active Community*, N.Y.: The Free Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Liao, Da-chi, 2000, Does Culture Matter?—A Study of Democratic Values of Local Elites in the Four East Asian Systems: Mainland China, Japan, Korea and Taiwan, *Journal of Social Sciences*, 8, 2: 157-204.

Lin, Nan, et al., eds., 2001, *Social Capital*, New York: Aldine De Gruyter.

Peterson, Paul E., 1981, *City Limits*, Chicago: University of Chicago Press.

Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, and Fernando Limingo, 2000, *Democracy and Development*, Cambridge: Cambridge University Press.

Putnam, Robert, 1973, *The Beliefs of Politicians*, New Haven, N.J.: Yale University Press.

Putnam, Robert, 1976, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs: Prentice.

Sayles, Leonard R., 1979, *Leadership*, New York: McGraw-Hill Book.

Schumarker, Paul David, Russell W. Getter, and Terry N. Clark, 1979, *Policy Responsiveness and Fiscal Strain in 51 American Communities*, Washington, D.C.: The American Political Science Association.

Shapiro, Ian, and Casiano Hacker- Cordon, 1999, *Democracy's Values*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sharpe, L.J. and Kenneth Newton, 1984, *Does Politics Matter?* New York: Oxford University Press.

Shen, Mingming, and Samuel Eldersveld, 1997, Problem Perceptions of Chinese Local Cadres and Masses: An Empirical Study. *China Studies*, 3: 1-32.

Spit, Tejo, 1993, *Strangled in Structures: An Institutional Analysis of Innovative Policy by Dutch Municipalities*, Utrecht, Netherlands: Drukkerij Elinkwijk.

Verba, Sidney and Norman Nie, 1972, *Participation in America*, New York: Harper and Row.

Williams, John A., 1976, *Determinants of Governmental Administrative Capacity*, Doctoral Dissertation, University of Pennsylvania.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄一：抽樣方式說明

國際計畫（Democracy & Local Governance）對「地方」的界定，是以城市（city）為其抽樣根據，台灣第一波的研究則將其界定在縣市層級。同樣為國際計畫一部份的中國大陸地區（總計二十六國參與），第一波研究抽樣，即從縣市層級，向下延伸至「鄉」及「村」。台灣第二波研究一方面為配合國際性計劃的抽樣模式，一方面希望能和中國大陸做各種較深入的比較分析，將抽樣樣本擴大，從縣市亦往下延伸至「鄉」及「村」。

台灣地區縣（市）級地方自治單位共有五市十六縣，計二十一縣（市）。第一波研究原本依區域均衡、政黨均衡、大小均衡、窮富均衡等四原則，從這二十一縣市中抽出二市四縣（基隆市、台南市、新竹縣、台中縣、高雄縣、花蓮縣）。第二波的研究，是在一九九七年縣市長選舉造成政黨版圖重構之後推出，為了能把最新的政治情勢以及東、西部在人口密度上的差異，反映在研究樣本上，故第二波研究再增加一個嘉義縣：

1. 區域均衡：北部兩個，中部一個，南部三個，東部一個。
2. 政黨均衡：國民黨執政二個，民進黨執政五個。
3. 大小均衡：人口 60 萬以上三個，60 萬以下四個。
4. 窮富均衡：窮四個，富三個。

至於地方菁英，則依照國際計畫（Democracy & Local Governance）的統一要求，界定為：

1. 現職之地方行政首長或副首長；
2. 地方政府重要一級單位主管（含民政、財政、建設、教育、工務、社會、地政、衛生、環保、勞工、農業）；
3. 現任之民意代表：
   ⑴抽樣縣市內全部立委，
   ⑵抽樣縣市內隨機抽出 1/2 縣（市）議員。
   ①第一波調查研究執行時（1993），有訪問國大代表及省議員，但第二波調查研究執行時（2001 年），現職國大代表及省議員已不存在，故未列入訪問對象。
   ②第一波執行時，若遇原受訪者拒訪，則以縣（市）議員為替代樣本，故第一波縣（市）議員的成功樣本數會較第二波多。
4. 重要政黨（國民黨、民進黨、新黨、建國黨、親民黨等）縣（市）黨部領導人、主委、書記長。
5. 縣市內重要社團負責人（婦女會、救國團、農會、漁會、水利會、工會、商會、青商會、獅子會、扶輪社、同濟會、環保團體之理事長、會長、社長、

臺灣大學學術期刊資料庫

主席與總幹事)。為反映一九九三至一九九九年間，社會團體的大幅成長（平均約六成），第二波在縣市內重要社團負責人上，加重受訪者的比率。依抽樣縣市社會局提供之社會團體名冊，在上列十二種社團中，兼顧不同類別社團數量比率，隨機抽樣。

抽樣結果預計訪談數，第一波為 500 位，第二波為 749 位。本文在樣本上，為求兩波平行比較，第一波剔除國代、省議員等，第二波則剔除嘉義縣，及鄉級以下樣本，所得成功訪談數如下：

第一波（1993）／第二波（2001）訪談成功數

	社會團體成長率 1993-1999	縣市長 1993/2001	立委 1993/2001	縣市議員 1993/2001	一級單位主管 1993/2001	政黨 1993/2001	重要社團 1993/2001	總計 1993/2001
基隆市	26.94%	1/1	2/3	24/16	5/9	2/4	14/30	54/63
新竹縣	76.25%	0/1	0/1	24/17	7/10	2/4	8/23	52/56
台中縣	71.25%	0/1	2/7	31/22	3/7	2/2	20/12	82/51
台南市	33.43%	1/1	2/5	29/7	9/10	2/3	5/24	63/50
高雄縣	88.47%	1/0	2/7	32/20	5/9	2/4	14/17	71/57
花蓮縣	44.55%	1/1	1/0	19/12	9/12	1/3	8/32	50/60
	平均 56.82%	總計 4/5	9/24	159/97	38/58	11/20	69/141	290/338

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄二：縣市和三類型交叉分析

第一波

	平 衡 型	樂 觀 型	悲 觀 型		
基 隆 市	6 12.5 16.2	26 54.2 19.3	16 33.3 13.4	48	16.5
新 竹 縣	3 7.3 8.1	23 56.1 17.0	15 36.6 12.6	41	14.1
台 中 縣	10 17.2 27.0	22 37.9 16.3	26 44.8 21.8	58	19.9
台 南 市	5 10.4 13.5	25 52.1 18.5	18 37.5 15.1	48	16.5
高 雄 縣	6 10.7 16.2	23 41.1 17.0	27 48.2 22.7	56	19.2
花 蓮 縣	7 17.5 18.9	16 40.0 11.9	17 42.5 14.3	40	13.7
	37	135	119	291	
	12.7	46.4	40.9		100.0

P=0.59

第二波

	平 衡 型	樂 觀 型	悲 觀 型		
基 隆 市	1 1.9 3.6	40 62.9 20.4	22 35.2 20.4	63	18.7
新 竹 縣	7 11.6 19.1	32 56.7 16.4	18 31.7 16.4	56	16.6
台 中 縣	7 12.9 19.2	28 54.8 14.4	16 32.3 15.1	51	15.1
台 南 市	7 13.0 19.1	30 59.1 15.2	14 27.9 12.9	50	14.9
高 雄 縣	8 14.7 24.5	24 42.6 12.5	24 42.7 22.3	57	16.9
花 蓮 縣	5 8.3 14.6	41 68.4 21.2	14 23.3 12.9	60	17.9

P=0.16

臺灣大學學術期刊資料庫

Democratization and the Effectiveness of Local Action

-- From the Perspective of a Two-wave Study on the Perceptions of Local Taiwanese Leaders (1993-2001)

Da-chi Liao* and Chi-cheng Huang**

Abstract

This paper examines the relationship between democracy and effectiveness. This survey of the local elite in Taiwan in two separate periods, 1993 and 2001, defines the term "effectiveness" as the local elites' evaluation of local effectiveness in dealing with serious problems facing the locality. After reviewing related theories and hypotheses and identifying various factors that might affect effectiveness, the paper divides these variables into two categories: factors both directly and indirectly related to democratization. Empirical testing finds that the local elite in Taiwan actually held a more positive evaluation of local effectiveness in the second wave than they did in the first. Through cross-analyses of each factor, increases in the local elites' positive evaluation of local effectiveness are found to be unrelated to factors of the first category. Among factors of the second category, only the variables of local elite position and self-evaluation of their influence are strongly related to local elites' evaluation of local effectiveness. This finding supports the hypothesis of this study: democracy and effectiveness are positively related.

Key words: democratization; effectiveness; local elite; Taiwan; democracy.

* Professor, Graduate Institute of Political Science, National Sun Yat-sen University.

** Ph. D. graduate student, Graduate Institute of Political Science, National Sun Yat-sen University.

臺灣大學學術期刊資料庫