

# 族群動員、侍從主義與地方選舉： 民進黨在臺南市的個案研究<sup>1</sup>

鄭宇正\*、丁仁方\*\*

## 摘要

地方政治的運作與侍從主義密切相關，民進黨沿用國民黨的侍從主義，形成新的侍從結構，然而，民進黨長期以國家認同與族群差異進行選舉動員，在其逐漸轉型為民主政黨的同時，是否更依賴更多公共資源進行侍從連結？本研究的目的即為瞭解族群動員與侍從主義在臺南市地方選舉扮演的相對角色。臺南的案例具有代表性，因為臺南市在歷任市長治理後，建立了一定程度的侍從關係。本研究發現，雖然本土意識在臺南市較占有優勢，但族群動員卻並非地方政治人物選舉動員主要的操作議題，即使有，也沒辦法看到明顯的選票加成。最主要的原因在於族群動員的動員邏輯，使得地方政治人物無法使用這種方式擴大支持群體。以臺南市的案例而言，族群動員在地方政治中主要是做為一種維繫支持者情感的方式，當要擴大或維持選民支持時，地方政治人物較偏好使用特殊性利益，而這可能也是侍從體制在臺南市得以延續的原因之一。本研究認為，兩種不同的動員方式同時並存在臺南市的地方政治中。

**關鍵詞：**地方選舉、侍從主義、特殊利益、族群動員

<sup>1</sup> 本論文修改自科技部大專生學生研究計畫，研究者感謝科技部提供的計畫補助，計畫編號：MOST 107-2813-C-006-028-H。

\*（通訊作者），國立成功大學政治學系學士班學生

\*\* 國立成功大學政治學系及政經所教授

投稿日期：2019年6月4日；採用日期：2019年7月24日

doi:10.3966/2311505X2019080602003

## Ethnic Mobilization, Clientelism in Local Election: A Case Study in Tainan

Yu-Cheng Cheng<sup>\*</sup>, Jen-Fang Ting<sup>\*\*</sup>

### Abstract

Local politics is closely related with clientelism. Democratic Progressive Party (DPP) had adopted Kuomintang's clientelism and formed a new type of clientelism in recent years. However, DPP has mobilized its supporters through national identity and ethnic difference for a long-term, has it relied more on public resources to established the clientelist linkages in its transition towards a democratic party? The goal of this study is to clarify the role of national identity and clientelism in Tainan. The case of Tainan is crucial because DPP established a certain degree of clientelism after long-term governance in Tainan. We found that although DPP has a compared advantage of aboriginal consciousness in Tainan. Nevertheless, ethnic mobilization is not the primary mobilization engine in the local election. The main reason is the logic of ethnic mobilization, which makes it difficult for local politicians to use for expanding supporters. In the case of Tainan, national identity is mainly used as a way to maintain supporters' emotions. When it is necessary to expand supporters, local politicians prefer to use particular interests to mobilize those supporters. And this is one of the reasons why clientelism can continue to persist in Tainan. We believe that two different mobilization methods exist in the local politics of Tainan.

**Keywords:** local election, clientelism, particular interest, ethnic mobilization

---

\* (Corresponding Author), Student, Department of Political Science, National Cheng Kung University

\*\* Professor, Department of Political Science & Graduate Institute of Political Economy, National Cheng Kung University

doi:10.3966/2311505X2019080602003

## 壹、前言

在威權時代，透過侍從主義建立的特殊利益交換關係，是政治人物與選民之間構成政治連結的最主要基礎。然而在民主化後，侍從主義的政治經營型態受到挑戰，有學者指出，在庶民社會經濟水準提高、鄉村都市化與教育普及三個因素的影響下，地方派系操作侍從交換關係的社會網絡會逐漸消失（趙永茂，2007，頁 30）；部分學者更認為，原本建立在威權體系中的派系組織，因為寡占的經濟利益和政治機會難以維繫，個人化形式的侍從主義會逐漸被全國政黨的政治取代（王金壽，2004，2007）。

而在全國政黨政治中，最重要的特色就是族群政治意識，族群政治意識也是另一種無形的動員方式。王甫昌（2008，頁 132）研究族群議題在臺灣民主化的角色，他指出 2004 年總統選舉，有許多因素可以透過文化動員的概念來解釋，以族群做為動員方式是臺灣民主化的重要原因之一。然而，雖然族群議題在臺灣民主化中扮演關鍵的角色，但近期的研究發現地方政治運作仍無法脫離侍從主義的運作方式，如張佑宗與盧信宏（2014，頁 32）透過對雲林縣的個案研究指出，在地方政治中，因為政治人物無法找到能有效取代侍從主義既有的特殊利益方式，故必須延續侍從主義的政治模式。他們認為，以國族意識為基礎的政治分歧，本質上是一種以情感為基礎的政治分歧，並無法有效的落實在公共政策上。

本研究的目標即在回答以下問題：侍從式政策與族群動員之間的動員關係是什麼？哪個因素較為重要抑或是較為成功？臺南市由於其民進黨票倉和文化古都的地位，選舉結果往往成為媒體關注的焦點，也是瞭解族群動員和侍從主義關係的絕佳觀察位置。族群動員這個因素在臺南市地方選舉扮演什麼樣的角色？民進黨透過何種政策爭取中間選民？是透過「理念」或「綱領性政策」，還是透過「人情」或「特殊利益交換」進行選票交換？侍從式政策如何取代或是補充族群動員而成為政治人物主要的選舉動員方式？

## 貳、文獻回顧

學界過去在探討臺灣地方政治時，多以恩庇侍從主義（patron clientelism）為主要的研究視角，但在民主化後，國族議題成為政黨選舉動員的主要議題，

地方強調上下關係的恩庇侍從主義框架開始鬆動。雖然侍從體制開始轉型，但我們並不清楚地方政治人物如何回應這種轉變，更少有文獻探討民進黨在選舉動員的運用。本節將討論侍從主義近年的理論發展，恩庇侍從主義在民主化轉型後可能是什麼面貌？恩庇侍從主義是否有可能隨著民主化而更加穩固？接著討論民進黨族群動員的模式，在民進黨獲取中央執政權力後，如何透過特殊利益分配的方式以穩固地方權力？最後，則檢視臺南此一個案的特殊性。

過去西方學者對於侍從體制多以負面評價居多，且多數學者傾向認為隨著民主鞏固與現代化，侍從體制會趨於式微（Hicken, 2011, p. 297; Keefer, 2007; Kitschelt & Wilkinson, 2007），近年愈來愈多的西方學者研究新興民主國家的發展經驗，發現侍從體制並不一定隨著民主深化而更加弱化，有時反而更加穩固（Hicken, 2011; Khan, 2005）。所謂侍從體制，依據丁仁方（2019）所區分第一代的定義是指以特殊人情關係做交換的一種政治經濟體制，這種以「特殊利益的表達與匯集」源自於人類學者 Landé（1997），Landé 認為侍從主義是建立於上下不對等的資源與權力，是「恩庇者」（parton）與較弱的「侍從者」（client）建立垂直關係，Landé 的理論認為在民主政治規範之下，侍從體制缺乏普遍的正當性，因此，特殊利益不會被大眾廣泛認同並可能會侵害到整體利益，所以，侍從體制最多只能算是民主體制的「附加物」（addenda）。而較近期的定義雖未有一定的共識，但如 Hilgers（2012, pp. 10-11）提到，當前學者皆對侍從體制是「一種商品及服務的交換，經常內含政治忠誠」（an exchange of goods and services often involving political allegiance）有所共識，然而，對侍從體制的內涵如究竟是對偶關係或集體性（dyadic or collectiv）、剝削性或自願（exploitative or voluntary）、排他性或包容性（exclusionary or inclusionary）、長期性（包含互惠規範）或短期性（long-term or short-term）等，仍有許多爭論之處。

在臺灣學界，對於恩庇侍從主義最主要的討論是用來解釋國民黨威權體制的建立，如吳乃德（Wu, 1987）認為國民黨利用地方派系做為維繫政權的動員中介形式，將侍從主義視為一種利益交換的形式，運作的方式是民眾尋求特殊利益，而政治人物則回應民眾的特殊利益需求，並交換選民的政治支持。吳乃德認為，在威權時代，恩庇侍從體制的特徵是透過垂直的分配利益，形成金字塔狀的結構地方派系。這些早期臺灣對於侍從主義的研究，成功解釋了為什麼國民黨能夠在臺灣維持威權統治，原因在於國民黨透過寡占性經濟資源的交換鞏固和選民的關係，以維繫執政。這種侍從主義被定位成「選舉侍從主義」

(electoral clientelism)，其特色是透過利益交換，最終目標在於將給予跟隨者的經濟利益轉化為選票，在威權時代的選舉侍從體制中，寡占的經濟利益是運作成功的關鍵（趙永茂，2007，頁 15）。隨著威權時代過去，多數學者認為民主鞏固與社會發展使得侍從主義將會瓦解，如吳乃德（2002，頁 76）提到現代化變遷中，社會網路與民眾價值觀的變化將會使上下穩固的威權轉而走向以一般利益為主的民主政治；王金壽（2004，2007）也認為民主化後政治市場開放，使得國民黨要維持地方派系的成本過高，再加上沒有反對黨、派系內部無競爭、可操控的司法制度、全面掌握的情治機關、受限的媒體自由等過去國民黨得以採用恩庇侍從主義的要件逐步瓦解，使得國民黨維持侍從主義的成本過高，從而使得臺灣的恩庇侍從主義逐漸衰退。

然而需要討論的是：國族認同議題是民主化的最大解釋因素，同時也是反對黨能夠在原有威權侍從體制中推動臺灣民主化的一大原因，更是使得地方派系甚至恩庇侍從體制零碎化的一大原因。近 20 年，臺灣的選舉競爭多朝向「國族議題」的方向討論，國族議題甚至幾乎完全統整了其他政治議題的分歧，成為兩大黨選舉的主軸及政黨認同的核心基礎，並影響政治菁英和一般民眾的政治行為（吳乃德，2002，頁 108）。在臺灣國族議題的發展過程中，王甫昌（2008，頁 89）指出族群對立政治由弱勢族群建立集體認同開始，他認為 1980 年代後臺灣族群意識的快速發展主要有三個原因：國家想像範圍之改變、傳統政治關係改變、族群議題進入選舉過程，自李登輝於 1987 年提出大陸代表制的議題後，臺灣就發展出新的人群意識概念，並開始以族群為由，要求改革所謂「政治不平等」的結構。「政治不平等」的政治結構出現後，國族的政治議題成為兩大黨在選舉時一定會操作的議題，也間接成為一個有效的選舉動員工具，如徐火炎（2005，頁 38）指出民進黨以族群情感認同的方式直接進行選舉動員，在 2004 年總統大選時，民進黨以「統獨」、「救國、護臺與賣臺」及「臺灣人與中國人」的選舉對立情境製造政治議題，並以直接訴諸民粹主義（populism）的方式，使得選舉的競爭圍繞在臺灣的「存亡問題」。國族議題的發展過程也可以呼應國族動員的選票動員研究，如張傳賢與黃紀（2011，頁 47）發現國家認同和族群認同並非高度正相關，而是和政黨競爭間接相關，他們指出政黨為了勝選而操作負面選舉策略，使得選民的統獨立場和族群認同沒有因果關係，僅與政黨認同（特別是泛綠政營）有因果關係。換句話說，臺灣的族群分歧並非建立在族群之間經濟、社會、省籍的差異或分歧上，而是建立在高度的選舉競爭之中，對於統獨立場的支持與否則是兩大黨在中央選舉動員

而造成的間接結果。

族群議題雖然成為兩大政黨的主要政治分歧，也在民主化的過程中成為中央層級選舉的主要議題，但目前部分的研究指出，族群議題無法在地方選舉占有一席之地，如張佑宗與盧信宏（2014，頁8）認為因國家認同議題無法提供具體的公共政策內涵，使得選民在選後缺少選舉問責性（electoral accountability），並使得在地方政治中的侍從體制得以調適，這也顯示侍從主義具有在民主體制中調適的能力。國外研究者也提到在威權時代強制力衰退後，恩庇主可以改用政策資源吸納籠絡新的支持者並形成新的侍從體制，部分學者甚至指出，在民主化的過程中可能使特殊性利益有增加的趨勢，如Fox（2012, p. 397）提出「半侍從結構」解釋民主化後侍從主義的轉型，在半侍從結構中，恩庇主為了減少因順服機能導致支持者流失的情況，因此，以擴大社會公民權（social citizenship）的方式吸收新的支持者，雖然恩庇主強制使侍從者服從的能力降低，但恩庇主與侍從者仍維持上下的交換與互惠關係，分配的對象雖然多元化，但享有特殊利益的地方派系更能爭取到政治資源，使侍從主義在民主化後得以存續，丁仁方（1999）的研究也提到臺南市的部分福利政策帶有半侍從結構的特質。

如同部分學者指出，民主化和侍從主義之間存在的不是線性關係，而是駝峰型關係，必須伴隨著民主鞏固，侍從主義才會慢慢削弱（Hicken, 2011; Khan, 2005）。在Kitschelt與Wilkinson（2007）的研究中也指出，侍從主義能夠調適的一個重要解釋因素是「利益的特殊化」，特別是在地方政治的選舉動員中，政治菁英使用的手段分為兩大類：一是「綱領式政策」（programmatic policies），主要對應的是一般選民；另一種方式是目標為特定選民且有選票回饋的「侍從式政策」（clientelist policies），Hicken（2011）的研究也提到權力網絡為運作方式的侍從主義，他認為現代侍從主義有四個面向：對偶關係（dyadic relationship）、互惠交換（contingency）、層級結構（hierarchy）及持續互動（iteration）。其中，最主要的認定特色是「互惠交換」與「持續互動」，在民主國家，恩庇主仍然會嘗試以「標的性利益」或「侍從式政策」交換選民明確的支持，並透過持續性的互動來形成選票的穩定效果。臺灣目前部分的研究也顯示出除了針對一般選民的「綱領式政策」外，另有些政策標的目標為特定選民，且有一定選票回饋效益的「侍從式政策」，如社造經費補助、敬老津貼發放、社區關懷據點設置、一里一活動中心興建、老人全口假牙補助等（湯京平、陳冠吾，2013；趙卿惠，2017）。

因此，雖然民進黨透過高度統獨與族群認同的意識形態以建立認同連結的基礎，但在使用族群動員等綱領性政策與選民建立初步的連結後，可能因為仍需要對地方經營與維持，而使用得以維持選民支持的「標的性利益」或「侍從式政策」，如此可以回應趙永茂（2001，頁 167）提到雖然 2000 年後政權和平轉移後，臺灣的民主發展似乎已步入民主鞏固的方向，但這些派系及地方山頭代表的非正式政治力量仍以一雙看不見的手影響地方資源的分配，這種地方資源的分配仍有機會使得地方政治腐敗，甚至導致民主衰敗。雖然目前學界對地方派系消失、零碎化或轉型已經有一定程度的共識（王金壽、翁立紘，2019，頁 136），但可以發現臺灣地方派系崩解並不同於臺灣侍從體制的崩解，也不能因國民黨地方派系運作型態的原型崩解就認為民進黨沒成功建構出類似的複雜體系，而推斷民進黨也沒有出現侍從體制（Wang, 2016）。相反地，侍從體制在臺灣基層政治仍相當普遍，並出現 Hilgers（2012, p. 16）所稱「腐蝕、伴隨及／或增補民主過程」（*erode, accompany, and/or supplement democratic process*）的情形。然而，目前學界對於民主轉型後政治人物使用「標的性利益」或「侍從式政策」連結選民的研究並不多，但已有部分研究選擇透過個案的分析來觀察政黨如何連結選民，如湯京平與陳冠吾（2013）以嘉義社區營造的案例，指出民進黨透過社區發展協會介入社區成為經營選區的方式、使用社區營造來拉攏中間選民以鞏固自己派系的選區，且透過指定接班人的方式，使侍從式的選區經營可以延續。

以臺南市目前的研究而言，雖然民進黨訴諸族群認同立場而在本土意識濃厚的南臺灣取得有利的動員優勢，近期的研究仍指出民進黨透過侍從式政策爭取特定族群支持，如丁仁方、趙卿惠與李依霖（2018，頁 50）使用 A. Hicken 的理論分析民進黨在臺南市的經營，他們指出從歷史脈絡來看，臺南縣、市在 1993 年以前長期由國民黨執政，透過地方派系及威權侍從體制的運作，長期擁有多數選民的支持，但在 1993 年民進黨提名的陳唐山在臺南縣突破山派、海派長期壟斷縣長職位後，陸續提出爭取選民及地方樁腳支持的政策且獲得選票回饋的成效，這種以「綱領式政策」交換選民支持的經營方式，丁仁方等人（2018，頁 69）認為是侍從體制經由民進黨執政而延續的運作，他們指出，侍從主義能維持的主要原因在於：官僚系統獨立性不高、政黨及國家體制容易整合特殊利益，以及政黨選舉競爭的策略三個原因，使得侍從體制在臺灣基層民主仍相當普遍。

需特別指出的是，丁仁方（2019，頁 148）提到：

民進黨作為一個概括總稱，主要用意是有些學者把侍從體制跟國民黨或地方派系劃上等號，而忽略到民進黨連結選民的方式也逐漸世俗化。

換句話說，民進黨的侍從運作脈絡和國民黨有所不同，主要的爭論之處應該在於：民進黨過去主要使用族群動員，現在的動員模式是否包含侍從動員的成分？之間的比例為何？綜上所述，可以得知：雖然在民主化之後地方派系處於一個崩解的過程，但侍從主義的運作模式可能仍然存在，近期的研究認為侍從主義仍可能透過調適而續存，傳統地方派系的消失並不意味著侍從體制將會隨之消失，雖然民進黨所採取的臺灣主體意識路線激化了族群對立衝突，並取得了執政權，但在地方政治中，政治人物仍難以打破地方政治的運作邏輯。然而，我們並不清楚新型態的侍從主義在選舉動員中扮演的角色，如果要瞭解侍從主義的轉型，就必須瞭解政治人物是如何透過不同型態的政策來動員選民？如果族群動員已經在組織動員中有很大的影響力，那為什麼政治人物還要使用特殊性利益來連結選民？特殊性利益和綱領式政策之間的關係是什麼？何者比較重要？同時，學界目前並未對全國性因素如何影響地方政治做過系統性的研究，如王金壽與翁立紘（2019，頁132）引用俞振華的研究指出：

即使是地方選舉，民眾仍會回溯中央政府施政表現，並作為其在地方選舉中是否繼續支持執政黨的依據。

並認為相較於以往，地方選舉更受全國性因素（而不只是地方性因素）的影響，但學界仍不清楚全國性因素在地方性選舉動員之間的關係，更遑論侍從體制等方式建立的選票動員關係。本研究之目的即在補足這個缺口，考量國族問題在臺灣民主化後的重要性，地方政治研究中缺少「族群動員」的分析即顯得不夠完整。

## 參、族群動員在基層民主的角色

本節將會透過數據資料討論臺南地方政治與全國政黨政治之間的關係，並討論族群動員在中央層級選舉扮演的角色，所謂政治全國化（nationalization of politics）的發展，在張佑宗與盧信宏（2014，頁8）的定義中，乃由地方侍從主義朝向全國性的過程。在政治全國化的過程中，全國性的政黨透過政黨組織使

地方候選人和政黨共同經營，因此降低了對地方性議題的討論，特別是降低了地方特殊利益分配的討論。政治全國化的趨勢使得地方的政治人物成為「政黨的政治人物」，並使政黨標籤在地方選舉中扮演一定的角色。

為了瞭解臺南市的地方選舉受到全國選舉的影響，本研究透過皮爾森相關係數（pearson's correlation coefficient）來分析總統選舉、立委選舉、市長選舉<sup>2</sup>在得票數上的相關程度，分析單位為臺南市 37 區選舉的得票數。如果「政治全國化」的效果愈明顯，那麼就代表透過全國政黨組織的發展，將地方候選人的競選議題吸納進全國性的政黨結構，成為選舉主軸，並使原先代表不同選區利益的候選人，成為「政黨的候選人」（Caramani, 2004, pp. 1-2），因此得票的相關係數有可能會愈高。皮爾森相關係數是  $-1.0 \sim 1.0$  的無方向性係數，反映出兩個資料組之間線性相關的程度，如果數值高於 0.75 則代表兩個資料組的關係非常良好（羅清俊，2016，頁 233-235）。換言之，相關係數愈高，即代表地方選舉和全國性選舉之間的關聯性愈大，反之則否。本研究先整理自 2012 年後國民黨和民進黨在臺南市的得票如表 1，表 2 則為國民黨在臺南市選舉的得票相關係數分析，以國民黨在臺南市的選舉得票結果來看，2012 年與 2016 年總統選舉的相關係數非常高，達到 0.999，顯示兩次總統選舉的得票幾乎不受時間和候選人的影響，整體而言，在 2012 年和 2016 年中央層級選舉國民黨都呈現非常高的相關性。而在地方受到中央選舉的影響上，2016 年總統選舉和 2018 年市長選舉的相關性也是 0.838。從資料分析結果可以發現，在臺南市，國民黨選舉受到中央選舉的結果影響非常大。

而表 3 顯示在民進黨方面，幾乎呈現和國民黨相同的趨勢，如 2012 年與 2016 年兩次總統選舉的相關係數也是 0.999，兩次立委選舉亦同，顯示民進黨在臺南市中央選舉得票幾乎不受候選人、時空環境差別的影響。但在地方受到中央選舉的影響上，民進黨在選舉得票的相關係數較國民黨低，如 2016 年立委選舉和 2018 年市長選舉得票的相關係數是 0.807，可能反映出 2018 年民進黨在整體選舉環境中不利的結果，然而還是具有相當之相關性。簡而言之，雖然歷次選舉可能因為不同環境因素而使得相關性有所增減，但是中央的選舉結果對地方選舉仍然有很大的作用，這樣的結果顯示出臺南市的地方政治其實是非常全國化的。

<sup>2</sup> 議員選舉因為選制不同，無法透過同一組相關係數做比較，故不列入本次比較範圍。

表 1

2012 ~ 2018 年臺南市兩大黨選舉得票一覽

選舉別		國民黨	民進黨
2012 年總統選舉	得票數	435274	631232
	得票率	39.80%	57.72%
2012 年立委選舉	得票數	402196	640163
	得票率	37.33%	59.41%
2014 年市長選舉	得票數	264536	711557
	得票率	27.1%	72.9%
2014 年議員選舉	得票數	272235	448577
	得票率	27.93%	46.03%
2016 年總統選舉	得票數	219196	670608
	得票率	22.06%	67.51%
2016 年立委選舉	得票數	242525	684113
	得票率	24.79%	69.95%
2018 年市長選舉	得票數	312874	367518
	得票率	32.37%	38.02%
2018 年議員選舉	得票數	281642	382633
	得票率	29.31%	39.81%

註：整理自中選會資料庫（臺南市 37 區）。

表 2

2012 ~ 2018 年臺南市國民黨得票相關係數分析

	2012 年總統 選舉	2016 年總統 選舉	2012 年立委 選舉	2016 年立委 選舉	2014 年市長 選舉
2012 年總統選舉					
2016 年總統選舉	.999**				
2012 年立委選舉	.992**	.992**			
2016 年立委選舉	.995**	.997**	.988**		
2014 年市長選舉	.839**	.832**	.819**	.836**	
2018 年市長選舉	.838**	.830**	.828**	.823**	.872**

註：整理自中選會資料庫（臺南市 37 區）。

\*\* $p < .01$

接續前面對政治全國化的討論，本研究假定如果地方政治受到全國選舉的影響很大，那麼中央選舉動員的議題應該也和地方議題有相當之關聯性，因為

表 3  
2012 ~ 2018 年民進黨臺南市得票相關係數分析

	2012 年總統 選舉	2016 年總統 選舉	2012 年立委 選舉	2016 年立委 選舉	2014 年市長 選舉
2012 年總統選舉					
2016 年總統選舉	.999**				
2012 年立委選舉	.996**	.995**			
2016 年立委選舉	.996**	.997**	.992**		
2014 年市長選舉	.816**	.817**	.836**	.821**	
2018 年市長選舉	.823**	.819**	.844**	.807**	.826**

註：整理自中選會資料庫（臺南市 37 區）。

\*\* $p < .01$

地方選民可能容易因為全國政治議題的立場而轉變其在地方選舉的投票意向。為了初步瞭解政黨議題操作如何影響到國族認同，本研究整理 2008 ~ 2018 年間政黨認同和族群認同的變化趨勢如表 4 及表 5，而政黨偏好與族群認同的變化折線圖則可見圖 1。

表 4  
2008 ~ 2018 年政黨認同變化趨勢

單位：%

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
認同國民黨	35.5	33.9	33.6	39.5	32.7	26.7	22.9	22.1	20.8	22.2	25.4
認同民進黨	21.2	19.5	24.6	24.9	25.7	25.7	26.7	31.2	29.9	23.7	20.1
中立或無反應	38.3	43.3	38.2	30.4	35.1	41.8	45.0	41.2	42.3	48.5	49.1

註：整理自國立政治大學選舉研究中心重要政治態度分布趨勢圖。

表 5  
2008 ~ 2018 年族群認同變化趨勢

單位：%

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
臺灣人	48.4	51.6	52.7	52.2	54.3	57.1	60.6	59.5	58.2	55.5	54.5
中國人	4.0	4.2	3.8	3.9	3.6	3.8	3.5	3.3	3.4	3.7	3.6
都是	43.1	39.8	39.8	40.3	38.5	35.8	32.5	33.3	34.3	37.0	38.2
無反應	4.5	4.4	3.7	3.7	3.6	3.3	3.5	4.0	4.1	3.7	3.7

註：整理自國立政治大學選舉研究中心重要政治態度分布趨勢圖。

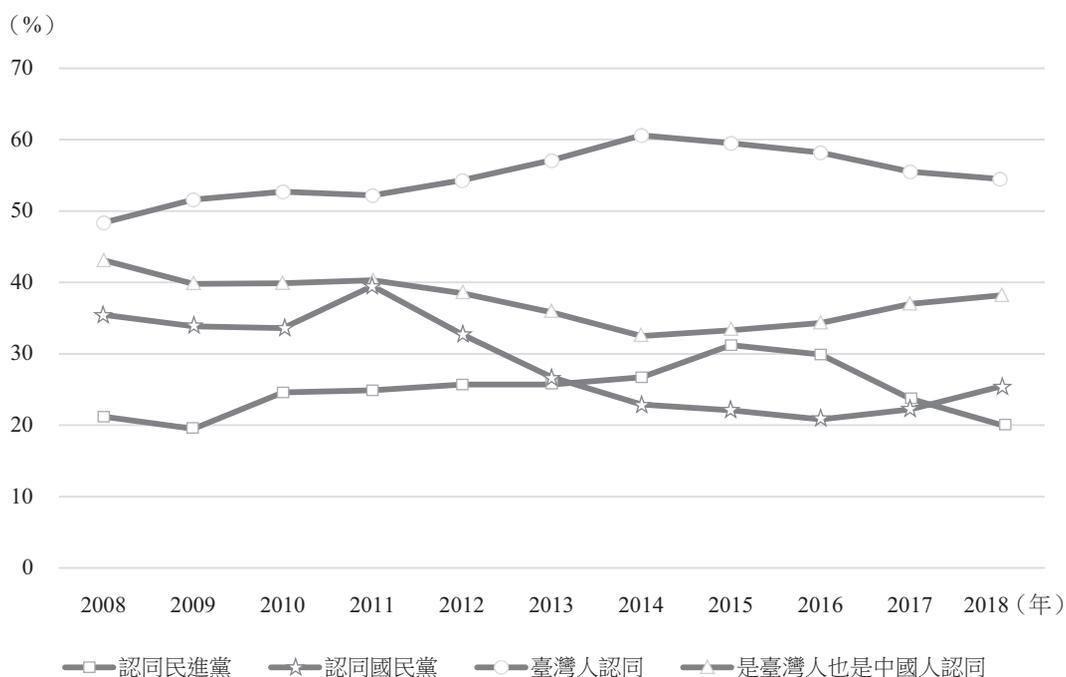


圖 1 政黨偏好及族群認同趨勢分析。整理自國立政治大學選舉研究中心重要政治態度分布趨勢圖。

張傳賢與黃紀（2011）在檢視過 1992 ~ 2008 年政黨認同和族群認同的資料之後，認為政治人物因勝選考量操作族群議題，而間接使得國家認同與族群認同的改變。在 2008 ~ 2018 年的區間中，可以發現這種趨勢並未改變，政黨認同和族群認同仍有相當之關聯。泛綠陣營主要和臺灣人認同有關，而泛藍陣營因為主張戰略模糊使得在族群認同度上和是臺灣人也是中國人有關，如 2014 年太陽花學運時，臺灣人的認同度達到 60.6% 的高峰，民進黨的認同度也在 2015 年達到 31.2% 的最高點。根據以上數據資料，本研究認為在中央選舉層級中，族群認同和政黨動員的確可能互相影響。

## 肆、政黨形象和族群政治的動員邏輯

依據上節數據資料的分析，可以發現政治全國化的發展對於地方政治人物的影響非常重大，中央的選舉成果確實能夠影響下次地方選舉的成果，而中央最重要的族群政治議題也許在地方政治上也能得到和中央選舉一樣的動員效果，

然而，上述資料分析僅是針對選舉的大環境分析，並不是透過訪談地方政治人物而得到的結果。需要補充的是，目前探討民主體制下的侍從運作方式多以深度訪談及票櫃分析為主，如丁仁方（2019，頁 134）提到，因為難以對個別選民詢問特定政策是否有選票回饋的作用，且選民不一定會透露真實情況等因素，因此只能對關鍵線人（key informants）進行深度訪談，並間接推論特定政策與選票間的對應關係。

本研究延續使用深度訪談等方式，以恩庇主、選舉樁腳及幕僚等為訪談重點，來討論地方政治人物的選舉動員方式，並以票櫃分析等資料間接推論，以確認其選舉動員效果。在論述呈現方面，本研究主要依據受訪者的身分及制度位置進行選擇取捨，在受訪者意見有不同時則進行更深入討論。本研究初步發現地方政治人物認為如果要透過族群動員的方式動員選民，一個很重要的前提是必須由政黨從上對下動員以建立起動員的意識，對民進黨而言，其最大的動員共識就是被中國大陸打壓的弱勢族群意識。換句話說，族群動員成功的最基本前提，是必須由中央動員。

那個國族的東西啊！如果中央沒有拿著中國大陸打壓臺灣來一層一層去累積，是號召不起來的。所謂國族的動員，自然也是在國家的、中央的、政黨的對決層次在考慮，小英這次就是沒有做，成為最大的敗筆，所以會造成各地的混戰，因為各地沒有一個中心的目標。如果中央的論述夠強，在地方我們也會跟著講。像是我們在演講場就會說：「你看，中國今天禁臺灣的名，所有的航空公司都要求改名，你會爽嗎？」、「今天臺灣的總統不管是國民黨或民進黨，去美國買咖啡，就變成臺獨企業」、「今天大家都可以辦運動會，輪到民進黨執政，就說給你取消」，你如果一波一波這樣子累積，你就可以用這個東西去動員啦！……臺灣人的認同意識應用在選戰裡面，還是最大的神主牌。（受訪者 TN01）

當中央以族群意識整合泛綠選民時，族群議題才能成為整個政黨的動員主軸，使族群議題得以做為整合地方與中央的一個綱領性議題，在這樣的前提下，地方政治人物可以順著中央選舉的主軸來動員選民。然而本研究發現，族群意識和政黨形象是緊密連結的，當政黨形象不佳或是受到挑戰時，這時民進黨刻意操作族群認同議題可能會有相反的效果。

在上層政治的部分，其實這一次的選舉裡面，總的來說，對民進黨執政不力的厭惡感，其實是非常非常明確的。在選舉的過程裡面，你就可以很明顯感受到，很多人的反應就是「這次我就是不爽投民進黨」、無論如何我這次一定要給民進黨一個教訓，「教訓民進黨」變成這次在基層選舉中非常普遍的聲音。在基層的議員選舉或是縣市長選舉，整個不夠理想，其實在我們跑選舉的時候就已經很清楚了。(受訪者 TN01)

我認為之後選舉民眾可能會慢慢不愛這種強調國族的政策。雖然在政黨裡面一定還是有這些的，像是說民進黨有一邊一國、新潮流、正國會啊！每個政黨組織對這個議題的論述不一樣。但是，我覺得這些議題在未來的選舉中會有所改變。像是國民黨講的，我要的就是經濟，要的就是民生，就是和人民生活息息相關的，人民才能接受。不然執政兩年而已，翻轉這麼大，一定是中央在政策上出了問題。(受訪者 TN10)

值得一提的是，地方上的民生經濟議題也有可能影響到政黨的形象。因為族群議題和政黨形象緊密連結的特性，不少政治人物指出如果政黨在民生經濟議題上沒有取得選民的信任，可能會連帶使得政黨族群動員的效果受到影響。

早期認同民進黨的族群，都是中下階層的勞工，他們要求也不多，也沒說一定要拚經濟，你就不要給人家糟蹋到，讓他們好好過生活就好。但是像菸捐就讓選民失望……當然還有那個大貨車的問題，我們在地方上走，民眾還是一直在講，他們會說：「你們民進黨是在衝○○，該擋的不擋，不該擋的一直擋」。這樣一波一波，就降低了支持者的熱情。(受訪者 TN08)

總的來說，在政治人物的認知中，族群動員有兩種不同的動員邏輯，一種是上對下的族群動員邏輯，另一種是只限於下層的族群動員邏輯。若只有地方候選人希望激起地方民眾對於被中國大陸打壓的意識，是無法成功帶起一個動員風潮的。以 2018 年的地方選舉為例，在該次選舉時，中央的政治動員議題沒有取代政黨執政不利的形象，因此，2018 年地方選舉時無法形成族群動員風潮，而這時地方候選人操作族群議題可能也沒有明顯的效果。另外，當政黨因為在地方民生經濟議題使得社會形象不佳或滿意度不高時，政黨的整體動員效

果也會受到連帶影響。本研究認為，以族群為主體的動員方式無法取代基層不滿的聲音，為了因應政黨形象不佳等大環境因素，同時為了擴張或穩固選民的支持，政治人物通常會另外操作其他議題，此時制度因素就可能會使得地方政治議程和全國化政黨標籤脫離。

在地方政治中，族群動員可能會成為另一種和選民連結的方式，原因在於地方政治人物必須找出自己的區隔，而族群立場可能是一個有用的標籤。本研究訪問到不少候選人強調其透過以市場區隔的方式以穩固自己的基本盤，如年輕、形象好的議員打形象牌；較年長的議員則特別標榜自己服務突出。特別是在複數選區的選舉中，政治人物需有特殊的市場區隔，並提出和同區、同黨候選人不同的特色，以吸引選民。

我覺得這就回到為什麼議員會是多席次的設計，原因是他必須要取得多種不同的聲音。市長是單一席次嘛！那立委在單一選區，所以他必須要取得最大公約數，可是議員在取得最大公約數的時候他就會失去特色，這無論對任何人來說都是一樣……像我們選區那個○○○，她的 slogan 是「會做事的○○○」，可是這件事就結果來說，妳說妳會做事，是在暗指說其他議員都不會做事嗎？這樣基層就會有不同的聲音出來，所以在幫她宣傳的時候，會比較沒有辦法發揮特色。像樁腳在介紹這個候選人的時候沒辦法凸顯特色，因為只要被其他議員服務之後，她的多元性、她的特色就沒辦法出來。所以我覺得議員在選舉上特色就是要出來。這在民主選舉上也是很合理的，因為總是要有不同的聲音。（受訪者 TN05）

如前所述，族群和政黨認同互相存在於政黨的社會標籤中，因此在地方選舉中，凸顯自己的族群立場可能會因為和政黨形象連結重疊而失去特色，反而會有被邊緣化的可能。對議員候選人而言，必須有自己的特定族群支持，所以使用政黨最大綱領議題做為主要的動員方式，不會有明顯的動員效果。而在單一選區的選舉中，這種因素也未必會被特別操作，因為這種議題已經和政黨社會形象有高度重疊，單一選區主要還是以候選人本身的社會認同基礎做為選舉主要議題。

地方選民基本上和政黨沒什麼關係，政黨除了有一定的社會認同基礎，那社會認同者會愛屋及烏，大概政黨可以提供最多的部分是這個，就是讓你有一定的社會基礎，不然政黨在地方選舉上其實沒什麼幫助，都還是要靠自己跑……族群的形象在每個政黨對外的形象都已經建立起來了，像是一邊一國會刻意強調，我是不會去刻意強調。(受訪者 TN04)

當政黨的議題操作沒辦法形成動員風潮時，另外操作族群議題對於選舉動員有幫助嗎？因為研究上的限制，本研究無法仔細檢視每位候選人是否有刻意去操作族群政治立場，只能選用民進黨內相較最強調族群色彩的民進黨一邊一國連線得票數據去檢視族群動員是否為有效的議題。本研究發現，地方政治人物如果脫離中央的綱領而操作族群議題，並沒有明顯的選票加乘效果，圖 2 為 2018 年地方選舉一邊一國連線議員和其他民進黨籍非一邊一國議員的選舉得票結果。

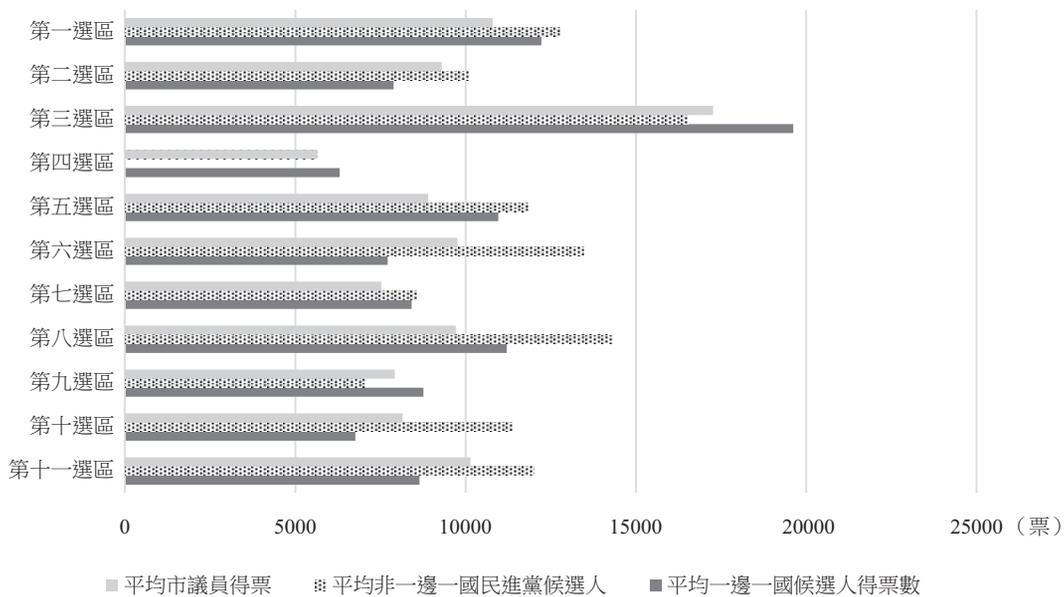


圖 2 臺南市民進黨一邊一國候選人平均得票比較。2018 年地方選舉臺南市第四選區只有一位民進黨候選人，且是一邊一國身分，因此在計算非一邊一國候選人平均得票時不列入計算；此圖整理自中選會資料庫（臺南市 37 區）。

以 2018 年地方選舉的得票狀況而言，臺南市所有議員平均得票數為 9,556 張，一邊一國的民進黨候選人平均得票數是 10,294 張，而非一邊一國的民進黨候選人平均得票數是 11,808 張。整體而言，臺南市一邊一國候選人得票數並沒有比非一邊一國的民進黨候選人高，也許反映出當地方候選人選擇操作族群議題時，會因為選擇最大公約數的議題而失去特色，因此無法得到特定民眾的支持。當然，一邊一國連線除了理念性質，也許還有派系的性質，本研究利用一邊一國連線的得票分布來檢視族群議題的動員效果或許不太準確，然而，經過研究者仔細訪談數位一邊一國候選人後，發現即使最具明顯族群色彩的民進黨地方政治人物，仍將選舉的策略中心放在地方經營。族群動員議題對候選人的社會形象主要是一種加分作用，而非政治人物連結選民的主要手段。以本研究訪問到的兩名一邊一國連線政治人物及選舉幕僚為例：

（國族）這個議題算是我們從政以來的神主牌位，從政最終的目的就是希望能建立自己的國家。當然我們選區的民眾也是很清楚，因為經營很久了嘛，在地方上和人家都打成一片，他們也是蠻瞭解的。（受訪者 TN08）

今天你的選民不是全部都是民進黨的，是中間偏綠，或是中間偏藍，你看我們服務處這裡的黨員也才兩個，國民黨真的有在繳錢的人也不多。像我們就不喜歡這種東西，你去講這個就是自己找麻煩，有些人會覺得說你講得不錯，但是有些人會覺得你胡說八道，因為他沒錢賺啊！大概是這樣。這方面我們的操作不會那麼明顯，這方面的操作要非常小心。（受訪者 TN10）

總而言之，臺南市的地方政治受到全國影響的情況，不論是國民黨或民進黨，地方選舉結果在相當程度上都會受到中央選舉結果的影響。另外，本研究檢視十年間族群認同的關係和政黨的偏好度，認為政黨直接或間接利用族群議題而使族群議題和政黨認同度呈現關聯。然而，中央和地方的族群動員邏輯很可能是完全不同的，這樣的結果可以回答為什麼族群議題並非是地方政治人物會明顯操作的議題，主要原因有三個：一、政黨形象：族群動員的運作方式是和政黨形象連結在一起的，當政黨形象受影響時，族群動員的動員效果就可能受到影響，因為地方政治人物幾乎無法改變政黨的形象，所以，選擇不特別操

作族群議題；二、選舉制度的影響：在複數選區中，雖然部分候選人選擇透過族群議題來建立起自己的認同群體，但是卻會和同政黨候選人過於接近而失去動員能力，而在單一選區中，特別強調自己的族群特色無法突破政黨已經建立的形象，因此幾乎也無助於擴大自己的支援群體；三、地方經營的策略重心：本研究發現即使是強調族群色彩的候選人，勝選的原因非常有可能不是因為族群議題，而是因為在地方上建立了高支持度的網絡。在這三個因素的影響下，可能意味著綱領性議題（特別是族群動員）在地方政治上的動員效果被高估了。

## 伍、族群動員與侍從體制的辯證關係

本節將會討論族群動員及侍從主義之間的關係，族群議題通常是民進黨政治人物選舉動員的最大公約數，但在地方選舉上使用的程度卻沒那麼明顯。那麼，政治人物還使用哪些策略吸引選民？如果地方政治人物無法直接操作族群議題，那民進黨的族群動員和侍從連結之間的關係是什麼？相較於過去恩庇侍從主義中有明確上對下的關係，政治人物有能力獎賞或是處罰不合作的侍從者，但在民主化後地方政治人物必須面對中間選民等「不確定性」（翁立紘，2015，頁77）因素，也使得目前關於侍從體制「誰來連結？」這個問題變得特別重要（王金壽、翁立紘，2019，頁132）。本節分別以中間選民及地方樁腳來初步討論「誰來連結」的議題，需特別說明的是，在不同的選舉情境或政策脈絡中會有十分不同的連結模式（丁仁方，2019，頁146），本研究側重的是，在臺南市地方選舉中政治人物使用特殊性利益動員的方式，因此，以下先分別討論政治人物如何連結中間選民及樁腳這兩種不同型態的選民，接著討論族群動員和侍從體制可能的連結方式。

以地方上的中間選民而言，地方政治人物普遍不知道中間選民的屬性或偏好，因此也很少有政治人物有能力對此提出策略，造成地方政治人物吸引中間選民的策略多以主打候選人良好的社會形象為主。

我們能做的就是靠有學歷、有經歷的方式，來吸引中間選民，再加上和人的互動，另外就算沒有人看，其實我們在提政策的時候，後面（臉書）的瀏覽數都是一、兩萬人，也許網路上提政策的時候大家不會看那麼細，但大家對你的印象就是說你很認真。（受訪者 TN01）

中間選民跟政策有很大的關係，我們能做的就是一步一腳印去拚。我們才來這邊沒幾年，所以這次在拚基本盤的時候，我們就輸人家了。你看○○○，他來好幾年了欸！可是他也比我們多一千票而已。我們這次選舉票都跑到○○黨的那個○○○，你去問○○○他的票怎麼來的？他會跟你說不知道，因為他就只有站路口，而且他的曝光率很少，他就是你們這些不爽民進黨的年輕人。那你問我們怎麼吸引中間選民？這也是我們在頭痛的地方，中央如果沒有一個政策做風向球去帶的話，中間選民很難控制的。所以未來我們可能會從青年軍開始，最忠堅的就是從青年軍，因為什麼都不懂。像這次的○○○，他的理念就很好，他的票幾乎都是年輕人，那你說真正的中間選民？沒有啊！都是年輕人。（受訪者 TN10）

相較於部分形象派的議員以候選人的形象去吸引中間選民，第二種動員方式是選擇使用和民生經濟相關的策略來吸引選民，並透過將支持者分層的方式以和選民進行連結。

比如說我可能會有婦女的，或者是幼兒的，甚至是中高銀髮族的，那我可以針對這些人去設計不一樣的政見方向，就可以去吸引到他們的選票。其實像我這個世代的需要的就是就業、創業，還有一個穩定的生活品質，我就用這三個層面去設計我的政見。像我選的是○○區，○○區比較文教區，我就在政見裡面提到希望在○○公園那邊可以做個專屬自行車道，我後來也號召幾個網友，一起去騎我設計的那條自行車道，他們都蠻喜歡的。我的意思就是說，中間選民要透過比較民生、比較自我接觸有關係的議題。（受訪者 TN03）

雖然大多數政治人物使用良好的社會形象以吸引選民，也有候選人選擇使用民生上的特殊性利益的方式和選民進行連結。然而，大多數地方上的政治人物仍是以選民服務的方式經營選民。服務的內涵以個別的特殊性利益為主。地方政治人物一致認為服務選民非常重要，甚至可能成為地方政治人物在經營上唯一著重的焦點。在地方上，政治人物普遍認為透過這種面對面的溝通及解決選民特殊性的議題，使彼此的認同和情感可以連結，以達成穩固選票的效果。

就是說我們這些基層的里長、市議員，甚至立法委員，都要跟選民有一個互動，那互動其實就是說服務案件。他來拜託你事情嘛！里長就是說他們那邊水溝不通啊！都會淹水啊！你就去幫他解決，我們就是這樣和選民連結的。（受訪者 TN06）

很多議題是在你附近徘徊，民眾看到最遠的其實就是他家的監視器想申請的時候你有沒有幫我申請到，或是我家水溝你有沒有幫我做到。他會覺得說你做大條路是應該的，但是你做小條路，就是人情，我反而會因為你做這條小路我支持你。你幫他做大條路的時候他會覺得「好棒喔」，但是在選舉的時候他還是會投給幫他做水溝蓋的那個人。（受訪者 TN05）

意即除了使用形象牌吸引中間選民，地方政治人物選擇的方式就是透過特殊性的民生議題或選民服務，而不是提出普遍性、一般性的政策去吸引選民。這反映出雖然民進黨已經突破國民黨威權時代的封鎖，並使用綱領性議題建立了和選民的連結，但在地方議題上，民進黨確實無法取代特殊性利益分配的經營方式。在臺南的案例中可以發現，地方上既有的情感連結、人情網路關係仍然在選舉時發揮重要作用，即使民進黨的政治人物可能在公共議題上享有高曝光率，但地方選民仍會傾向投給平時互動較「信任」的候選人。

另一個地方政治人物經營的重要面向是樁腳。在過去恩庇侍從主義時代時，樁腳主要是買票、配票的權力掮客（broker），然而本研究發現，部分地方政治人物的樁腳經營已經轉型，如同張佑宗與盧信宏（2014，頁 28）所認為的政治人物與樁腳已經轉型為「共生」關係，現在政治人物多透過彼此互動的信任程度及人情服務，來建立自己的樁腳關係。

樁腳怎麼和選民接觸？就是在這個地方啊（指服務處）！就是靠選民服務啊……我們的經營重點在找出有多少人對你是死忠的？這些人就是你的樁腳，所以你要有後援會組織他們，這個後援會就是樁腳結構，樁腳在地方上有一定的知名度，所以大家會同意他的意見，那你要怎麼去拉攏 key person？平常的聯繫就很重要。（受訪者 TN07）

在組織樁腳的策略上，民進黨經營樁腳的形式主要是水平式，而不是上下垂

直的，這可能反映出選區型態的改變。本研究發現民進黨的地方議員在吸引樁腳的策略上，多以政治人物和樁腳共同的意識形態或是政治人物良好的社會形象做為連結建立的基礎。

我覺得樁腳這件事情要把單一席次和多席次分開來談，像市長單一席次，他就會挺得很明顯……但是我們這次選舉的時候就會發揮議員選舉該有的特質，候選人應該要有特色，很明確的特色跟別人不一樣。現在的樁腳反而會跟形象好的，以及他介紹的時候不會扣分的，因為樁腳都是里長、社區理事長，他們都是熱衷參與公共事務的人。（受訪者 TN05）

你要用你的魅力去動搖這些樁腳，讓他們在公開場合說你這個人不錯，這就是樁腳發揮的效果。那他們可能在合適的時間去幫你做適當的影響，那不然的話我覺得樁腳在地方，愈市區的地方他的影響會愈來愈式微，要靠的是你代表的形象，或是被質問時的 EQ 為主。（受訪者 TN07）

在樁腳經營上，民進黨經營樁腳的模式很大程度上仍是特殊性利益的連結，然而，本研究也發現一個很重要的問題：這種經營方式較為不穩固，較可能受到政黨大環境的影響。以 2018 年選舉為例，因為整體選情對於民進黨較為不利，許多政治人物指出有許多民進黨籍的里長因而選擇退黨，本研究另將 2016 年和 2018 年兩次選舉的里長黨籍變化整理如表 6。

（選舉時）很多里長可能會為了選票加入，也有很多里長為了選票，趕快用無黨籍登記。像是這次很多里長都是這種情形，四年前很多里長為了趕快當選就加入民進黨。這一次很清楚，很多里長為了當選，政黨推薦書不送上去，民進黨的里長直接用無黨籍登記。（受訪者 TN08）

這次選舉後我看了每個選區，民進黨議員只要是掛綠色品牌的，大概都少了三千到六千票起跳……可能過去民進黨在兩年前很好的時候，我們這區里長選舉十幾個人掛民進黨來選全上，但這次只有四個里長掛民進黨的牌子，這就是中央執政影響地方的結果。（受訪者 TN10）

表 6  
六都兩大黨里長數量變化

	2016 年 國民黨	2018 年 國民黨	2016 年 民進黨	2018 年 民進黨	國民黨 增減 (%)	民進黨 增減 (%)
臺北市	335	282	76	63	-15.8	-17.1
新北市	379	298	74	41	-21.3	-44.5
桃園市	224	133	4	3	-40.6	-25.0
臺中市	227	139	85	79	-38.7	-7.1
臺南市	109	64	125	115	-41.2	-8.0
高雄市	214	172	245	218	-19.6	-11.0
總計	1488	1088	609	519	-26.8	-14.7

註：整理自中選會資料庫（臺南市 37 區）。

綜上所述，雖然民進黨的地方政治人物主要使用特殊性利益來鞏固樁腳和吸引中間選民，但即使用了特殊性利益做為連結方式，為什麼也同時出現容易受到政黨形象影響的現象？為什麼民進黨在地方建立的支持網絡會受到全國政治的影響這麼大？本研究認為這主要源自於民進黨地方經營模式的特色：先以上對下族群動員的方式連結選民，再以分配特殊性利益的方式來維繫及擴大選民的支持。

我們通常是先當選再經營選民，這是一種累積，主要就是所謂的勤跑基層，像是陳情案件啊！服務案件啊！會勘啊！慢慢讓之前不認識你的來認識你，甚至做些里長的事情，路燈啊！水溝啊！這都是我們分內的事。（受訪者 TN09）

換句話說，民進黨分配特殊性利益的前提是必須要有信任連結。因為民進黨形象建立的連結沒有強制性，所以，政黨形象的維繫與否是能否延續特殊性利益分配方式的重要前提。以臺南市的案例而言，如果地方政治人物只以特殊性利益的方式和選民進行連結，並不足以達成鞏固選票的效果。這樣的動員模式，使得民進黨必須在每次選舉中都凸顯自己的族群色彩以維繫支持者的信任。

這次選舉民進黨的主要議題就是「百工百業挺改革」，問題是人們對改革無感，不是說那是錯的，只是無感。「改革」完全跟人間脫節，這不

是基層有感的話題，所以改了之後大家一直說你壞話，然後造謠的人就多了。你要脫離這個戰場，只能回到陳水扁的模式，2000年的總統大選阿扁得票率只有39.5%而已，結果四年後連宋合體還贏了兩萬多票，那一次的關鍵就是二二八牽手護臺灣，他打的就是兩岸牌……這次選舉把「改革」當作主要議題，你可以看得出來，沒有一個地方候選人會把這一句當 slogan，沒有，一個都沒有，政黨主要的政治議題在這次選戰中完全沒有影響到地方縣市長的選舉。(受訪者 TN01)

民進黨必須透過維繫族群形象來建立對選民的連結，這樣的連結方式，使得綱領議題和特殊利益兩種動員模式都存在於臺南市的地方政治中，只是因為族群動員無法擴張支持者群體，使得特殊利益的動員方式在地方選舉可能更為地方政治人物所側重。值得一提的是，不同選舉層次中，候選人強調侍從連結的程度可能不同。雖然在單一選區選舉中可能會更強調綱領性議題的運用，但民進黨政治人物選擇的方式是先使用候選人本身的社會認同，再輔以人情或提供特殊性利益的方式來補強動員不足的部分，不少地方政治人物指出綱領性議題在地方選舉中沒有明顯的動員效果，此時地方政治人物就必須訴諸特殊性利益以爭取認同。

以前民進黨在選舉的時候會打一些像是說老人年金啊！或是用什麼東西做為一個選戰議題，那後來對選將而言，就只是原來的社會認同基礎的穩固和提升。比較議題取向的都是在中央的選舉，類似像總統大選啊！在地方選舉的話就是縣市長選舉，不然其他都沒什麼議題。(受訪者 TN01)

在地方型的選舉，除非你樣本數夠大，否則很難動搖選民！因為選民都心有定見，不一定是買票買不動，就是那個人情還是會影響到，臺灣底層的庶民社會就是這樣。我很早就說啦！○○○選到什麼時候，還在穿西裝打領帶，頭殼壞去，接不了地氣嘛！（受訪者 TN02）

而以複數選區的議員來說，最主要的還是地方上的人情及選民服務，從而在地方上建立起自己的特定支持群體，議員選舉特別需要凸顯自己的特殊性，因而在經營上非常明顯地以特殊性的民生經濟議題做為經營主軸。如前所述，以

地方議員來說，族群議題不是動員的主要方式，而是做為一種鞏固政黨支持者的方式。

地方議員的選舉其實在政黨理念上是比較不符合的，那相對的你要去看去演講的場合……到社區我要講的是，我要幫里內爭取什麼樣的設備，我要讓路燈會亮、我要讓公園是乾淨的，這些是很基本的。那我可能到別人家裡面舉辦客廳會，我要講我來爭取房屋稅調降、我來做路平，講他們每個市民都感受得到的。最後是我到政黨型演講場的時候，我要跟他們說的是我堅持臺灣獨立，我們民進黨要團結。主要是分不一樣的來講。（受訪者 TN03）

民進黨的地方經營較容易受到全國化影響，以 2018 年的地方選舉為例，民進黨選舉得票數不理想的主要原因是政黨的信賴度降低，而使得地方上彼此之間建立的信任連結被打破，導致侍從者不願意繼續與恩庇者持續互動，這也是民進黨和威權時代國民黨的經營非常不同的特色。總而言之，雖然民進黨透過族群動員建立連結，但在地方上經營仍需以特殊性利益做為分配，藉此穩固選民的關係，民進黨不論在吸引中間選民或是樁腳的經營上都顯示出了這種特色。然而，民進黨的經營方式和過去國民黨的經營方式有所差別，若是政黨形象不佳時，民進黨建立的動員機制可能就沒有那麼有效。不論在哪種層次的地方選舉，候選人都使用特殊性利益做為主要的動員工具，差別只在於在單一選區的選舉中，候選人社會形象較複數選區的候選人更為重要。

## 陸、結論

本研究討論了族群動員為什麼無法成為地方政治人物有效動員選民的議題，地方政治人物較少動員族群議題的最主要原因和族群動員的邏輯有關，族群議題是和政黨形象緊密連結的，因此，當選民對民進黨做為中央政府執政黨時，施政成效的認知或評價會影響到族群議題的動員效果，同時，因為地方政治人物沒有能力改變政黨形象，所以在地方特別操作族群議題也無法得到選票。另一個原因則和選舉制度有關，特別是在複數選區選舉政治人物需要建立自己的特色，但選擇訴諸政黨的政治議題對於建立市場區隔並無效果。本研究發現，即使是特別強調族群色彩的地方政治人物，勝選的原因非常有可能不是因為族

群議題，而是因為在地方上建立了高支持度的網絡。但同時，地方政治的確受到全國政治的影響非常巨大，因為要補足族群動員的動員能力或是要穩固特殊的支持群體，地方政治人物因此選擇操作特殊性利益，這也使得侍從主義的經營方式得以延續。此顯示出，地方政治人物幾乎難以打破地方政治的運作邏輯，特殊性利益在地方選舉仍為政治人物的主要動員工具，可能重要的差別在於：這種連結方式較不穩固，相對地，也因此更難確定其鞏固效果，只能使用間接推論的方法做推論。

另外，地方政治人物側重使用特殊性利益的方式去擴大支持認同的群體，如吸引中間選民或是爭取樁腳的認同，這樣的動員方式幾乎使得綱領性議題很少成為地方政治人物的動員工具。這樣的結果呼應了 Piattoni (2001, p. 3) 所說的：「政治的本質就是特殊性的」。同時，Piattoni 也指出，不同的民主發展經驗可能形塑出不同特殊利益與集體利益表達及促進的結合方式，特殊利益的表達可能依然以侍從體制的方式成為解決民主表達問題的一種「務實方案」(a practical solution)。在張佑宗與盧信宏 (2014) 指出地方派系更加山頭化、零碎化之後，本研究最主要的貢獻是瞭解政治人物如何在山頭化之後的政治中生存，並且對於民主化後侍從式的選舉動員有更進一步的理解。以臺南市為例，民進黨雖然可能透過族群動員方式建立和選民的連結，但地方政治人物對於民進黨政黨標籤的好壞與否幾乎沒有控制能力，因此只能選擇以特殊性利益的方式去爭取支持者。同樣地，族群動員連結選民的最大問題主要是因為和政黨形象緊密連結，而無法非常穩固，使得這種動員方式非常容易受到大環境影響。

需要補充的是，本研究並不單純地認為族群動員在民進黨的動員模式中已經不重要，或是地方政治人物已經完全不使用族群做為動員議題，本研究認為族群議題對於民進黨在地方上的形象建立仍然十分重要，在經營上也可能做為分配特殊性利益的前提。同樣地，本研究也不單純地認為民進黨可以光靠提供特殊性利益就能夠鞏固選民的支持，本研究的目的是在於回應以下事實：臺灣的地方政治仍舊大量依附在人情網路中運作，且許多利益交換的連結是因為地方政治人物和選民之間互惠而彼此加深，本研究的目的是嘗試以民進黨選舉的動員方式來初步回應這個結果，研究結果發現特殊性利益在地方選舉動員中扮演的重要角色。即使如此，民主化後侍從體制和過去的恩庇侍從體制仍然有許多的不同之處，期待未來有更多的研究去補足這個缺口。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 丁仁方 (1999)。統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型。政治科學論叢，10，59-82。
- 丁仁方 (2019)。探討台灣地方政治運作的基本特性。臺灣民主季刊，16 (1)，141-154。
- 丁仁方、趙卿惠、李依霖 (2018)。民進黨地方侍從體制與台灣基層民主轉型——台南經驗的啟示。臺灣民主季刊，15 (1)，45-78。
- 王甫昌 (2008)。族群政治議題在台灣民主化轉型中的角色。臺灣民主季刊，5 (2)，89-140。
- 王金壽 (2004)。瓦解中的地方派系——以屏東為例。台灣社會學，7，177-207。
- 王金壽 (2007)。政治市場開放與地方派系的瓦解。選舉研究，14 (2)，25-51。
- 王金壽、翁立紘 (2019)。追求地方政治研究的新典範。臺灣民主季刊，16 (1)，127-140。
- 吳乃德 (2002)。認同衝突和政治信任：現階段台灣族群政治的核心難題。台灣社會學，4，75-118。
- 徐火炎 (2005)。認知動員、文化動員與台灣 2004 年總統大選的投票行為。臺灣民主季刊，2 (4)，31-66。
- 翁立紘 (2015)。民主化的不確定性與地方派系的調適——臺灣地方派系研究的發展與展望的分析。民主與治理，2 (2)，67-82。
- 張佑宗、盧信宏 (2014)。總統選舉、國家認同與侍從主義的消失？——2000 年後雲林縣的個案研究。政治科學論叢，61，1-40。
- 張傳賢、黃紀 (2011)。政黨競爭與台灣族群認同與國家認同間的聯結。台灣政治學刊，15 (1)，3-71。
- 湯京平、陳冠吾 (2013)。民主化、派系政治與公民社會——以嘉義縣的社區營造與「終結派系」為例。臺灣民主季刊，10 (2)，105-137。
- 趙永茂 (2001)。新政黨政治形勢對臺灣派系政治的衝擊——彰化縣與高雄縣個案及一般變動趨勢分析。政治科學論叢，14，153-182。

- 趙永茂 (2007)。從地方治理論臺灣地方發展的基本問題。《政治科學論叢》，31，1-38。
- 趙卿惠 (2017)。民進黨台南執政侍從結構變遷之研究，1993～2013 (未出版之博士論文)。國立中山大學，高雄市。
- 羅清俊 (2016)。《社會科學研究方法：打開天窗說量化》(第三版)。臺北市：揚智。

## 二、外文部分

- Caramani, D. (2004). *The nationalization of politics: The formation of national electorates and party systems in western Europe*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Fox, J. (2012). State power and clientelism: Eight propositions for discussion. In H. Tina (Ed.), *Clientelism in everyday Latin American politics* (pp. 187-211). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14(10), 289-310.
- Hilgers, T. (2012). Democratic processes, clientelist relationships, and the material goods problem. In H. Tina (Ed.), *Clientelism in everyday Latin American politics* (pp. 3-22). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Keefer, P. (2007). Clientelism, credibility, and the policy choices of young democracies. *American Journal of Political Science*, 51(4), 804-821.
- Khan, M. H. (2005). Market, states and democracy: Patron-client networks and the case for democracy in developing countries. *Democratization*, 12(5), 704-724.
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. (2007). Citizen-politician linkages: An introduction. In H. Kitschelt & S. Wilkinson (Eds.), *Patron, clients, and policies: Patterns of democratic accountability and political competition* (pp. 1-49). New York, NY: Cambridge University Press.
- Landé, C. H. (1997). Introduction: The dyadic basis of clientelism. In W. Steffen, C. Jam, C. H. Landé, & G. Laura (Eds.), *Friends, follows and factions: A reader in political clientelism* (pp. xiii-xxxvi). Berkeley, CA: University of California Press.
- Piattoni, S. (2001). *Clientelism, interests, and democratic representation*. New

York, NY: Cambridge University Press.

Wang, C.-S. (2016). The democratic progressive party's clientelism: A failed political action. In Y.-H. Chu, L. Diamond, & K. Templeman (Eds.), *Taiwan's democracy challenged: The Chen Shui-Ban's years* (pp. 267-287). Boulder, CO: Lynne Rienner.

Wu, N.-T. (1987). *The politics of a regime patronage system: Mobilization and control within an authoritarian regime* (Unpublished doctoral dissertation). University of Chicago, Chicago, IL.

## 附錄一 訪談問題大綱

1. 政黨對你的選舉有幫助嗎？政黨如何影響你經營選民？
2. 政黨和主要的政治議題在你進行動員時是否有影響力？你如何處理這些議題？
3. 你如何經營選民？樁腳和選民維繫是重要的嗎？樁腳如何和選民接觸？
4. 你選擇認同這個政黨，主要是認同這個政黨的族群立場，還是因為選擇這個政黨的標籤在選舉時比較有用？
5. 你在選舉動員的時候會特別強調國族的這個因素嗎？你認為政黨的國族形象對你的選舉有影響嗎？
6. 你如何爭取中間選民的支持？你覺得中間選民最需要什麼？

## 附錄二 受訪者資料與代號對照表

受訪者編號	性別	黨籍	受訪者身分	受訪日期
TN01	男	民進黨	議員參選人	2018/12/03
TN02	男	無黨籍	市長選舉幕僚	2018/12/05
TN03	女	民進黨	議員參選人	2019/01/14
TN04	男	民進黨	立法委員參選人	2019/01/17
TN05	男	民進黨	議員參選人	2019/01/17
TN06	女	民進黨	議員參選人	2019/01/17
TN07	男	民進黨	議員選舉幕僚	2019/02/12
TN08	男	民進黨	議員參選人	2019/02/14
TN09	男	民進黨	議員參選人	2019/02/25
TN10	男	民進黨	市長選舉幕僚	2019/02/16