

施政表現、種族因素與市長滿意度： 以卡崔娜颶風前後之紐奧良市為例

王宏忠*、劉兆隆**

《本文摘要》

民眾對於行政首長的評價，無論是在地方層級或是中央層級，長久以來是美國政治學者關注的焦點之一。部分學者指稱民眾對其日常生活品質的認知對行政首長的支持度有著關鍵性的影響；然而，亦有學者指出族群因素同樣扮演著舉足輕重的角色，特別是在地方行政首長的支持度上。

本文以美國南方城市紐奧良為研究對象，並以種族因素以及施政表現兩種模式為理論基礎，探討紐奧良市民對非裔市長 Ray Nagin 在 2005 年卡崔娜颶風前後支持度之變遷。藉由分析紐奧良大學調查研究中心所提供之 2004、2006 以及 2007 年「生活品質研究」民調資料，本研究發現施政表現固然影響民眾對 Nagin 市長支持度，然而，種族變數亦展現出不亞於施政表現之影響力，Nagin 市長的種族支持對象在風災前後的劇烈轉變，顯示種族因素是影響紐奧良居民對其市長支持度的關鍵因素。

關鍵詞：種族模式、施政表現模式、支持度、卡崔娜颶風

* 紐奧良大學政治學博士。E-mail: joe0826kimo@gmail.com。

** 國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系副教授（通訊作者）。Email: clliu@cc.ncue.edu.tw。

壹、前言

我們將重建紐奧良市，一個應該以黑人為主的紐奧良市 (Chocolate New Orleans)，而這是上帝的旨意。

——紐奧良市長 Ray Nagin 於 2006 年 1 月金恩博士誕辰慶典之演說

2005 年 8 月 29 日強度五級的颶風卡崔娜 (Hurricane Katrina) 侵襲位於墨西哥灣沿岸的美國南方城市紐奧良，出人意料地，因颶風所帶來的大量洪水不久便衝破堤防，淹沒該市約 80% 地區，55% 的住屋遭水淹 4 英尺以上 (McCarthy et al. 2006)。受水患影響最輕地區之居民在外避難約一個月之後，於九月下旬時方得以回家將重要物品攜出，其餘居民則歷經數月之後才能返回紐市重整家園。這場風災堪稱是美國史上最嚴重的天然災害，南方各州受災地區共計約兩千人死亡，所造成的經濟損失更是難以估計。¹

當時美國政府各級領袖上至小布希 (George W. Bush) 總統、路易斯安娜州州長 Kathleen Blanco 女士以及時任紐奧良市市長的 Ray Nagin 在風災期間的表現皆受到各界之關注，然因颶風所引起的嚴重災情透過新聞媒體不斷地傳送至世人眼前，致使上述首長備受外界抨擊。事後，卡崔娜風災一直被視為小布希總統任內的一項重大污點，是其危機處理能力不佳的象徵，亦是導致共和黨在 2008 年總統大選挫敗的重要因素之一。Blanco 州長更因風災後的民調過低，便直接宣布不再競選連任。唯獨 Nagin 市長，即便在颶風其間因其指揮不力及相關爭議言論受到批評，卻仍在風災之後不到一年的市長選舉中擊敗對手，順利連任。

事實上，以往美國學界對於行政首長支持度的研究主要從兩個觀點進行分析，其中之一聚焦於行政首長施政表現的重要性，強調民衆對於政府施政表現的感受對行政首長的聲望有著顯著的影響力。若是民衆對於政府的施政成效感到滿意，則政府首長的支持度隨之提昇；反之，民衆若對於施政績效感到不滿，首長的聲望便也跟著下跌。不同於施政表現觀點，另一個觀點則訴諸於種族因素，認為政治人物支持度高低是受到其種族屬性的影響，例如黑人群衆對於與自己種族屬性相同的政治人物有較高的支持度，即使其政績並不出色亦會義無反顧地相挺。

究竟紐奧良市民是如何評價 Nagin 這位黑人市長？民衆對這位市長的施政評價如何？

¹ 紐奧良市以及路易斯安娜州南部地區於風災期間喪生人數將近 1,300 人，是受災諸州中死亡人數最多者。至於經濟上的損失，一份於 2006 年所做的調查報告指出，紐奧良大都會地區風災期間的損失約為介於 1,000 至 2,000 億美元之間 (Seed and the Independent Levee Investigation Team 2006)。

而施政能力的評價是否影響民衆對他的支持度？抑或是 Nagin 市長在以黑人居民為該市人口最大宗的紐奧良，僅憑藉著種族優勢便可得到多數市民的支持？是筆者感到興趣之處。

有鑑於此，本研究嘗試回答以下問題：一、不同種族之間對於 Nagin 市長的支持度是否有所差異？二、若有，不同種族的市長支持度在風災前後是否有所變化？三、紐奧良市民滿意或者不滿意哪些施政表現？四、不同種族之間對於施政表現的評價是否有所不同？五，究竟是民衆對施政表現的評價或是本身的種族身份影響其對市長的支持度？

根據上述研究目的，筆者藉由民調資料進行分析，探討紐奧良市民在歷經重大災變之後對於 Nagin 市長支持度之變化。在章節安排上，第二節首先對紐奧良市的政治環境及 Nagin 市長背景做簡單的介紹；其次，筆者於第三節中介紹美國學界評價行政首長常用的施政表現模式以及對地方政治極具影響力的種族模式；第四節為研究方法的陳述，介紹本研究之資料來源、各項變數以及所使用之統計模型；第五節則呈現實證分析結果，探討究竟是施政表現或者種族因素影響風災前後民衆對現任市長的支持度；最後，第六節則總結本文的研究發現及作進一步的討論。

貳、紐奧良之政治環境與 Nagin 市長背景簡介

以地理區位而言，地處美國深南部 (deep south) 的紐奧良市為美國南方沿海重要港口城市之一，由北至南蜿蜒數州的密西西比河經此注入墨西哥灣，市內多數地區之高度皆低於海平面，只能透過築堤方式防範水患，故排水防洪措施之良窳對當地市民之生命及財產安全格外重要。每年夏季當颶風來襲時，市府皆需根據氣象專家對颶風強度等級之預測，決定是否強制要求市民暫時撤離家園，因此對於風災的事前預警、準備以及事後的善後措施一直是市府重要的職責。

紐奧良主要的經濟命脈為觀光業，然而，該市的治安狀況卻是惡名昭彰，在全美治安最差城市的排行榜上年年皆榜上有名。根據 CQ Press 釋出之“2008 City Crime Rankings.”統計資料所示，紐奧良城市犯罪率高居全美城市第一位 (CQ Press 2008)。有線電視新聞網頻道 CNN 更直指紐奧良為全球十大危險城市之一 (MLIVE.com 2010)，治安敗壞一直是紐市為人詬病之處，因此治安以及警政議題在紐奧良向來是備受關注的市政焦點。

如上所述，紐奧良市絕大部分地區低於海平面，因此如何有效地排水防洪也是該市重要議題。然而，即便防洪專家早於卡崔娜颶風事前便已警告政府當局，該市的堤防工程只能抵擋強度 3 級以下的颶風，若不進行補強工作，將無法抵擋 4 到 5 級的颶風。然而，卻因經費因素致使堤防工程遲遲未能進行補強，最終導致無法挽救的悲劇。

以歷史人文面向觀之，紐奧良市所在之路易斯安娜州一帶早期為法國的殖民地，直

至 1803 年才為美國政府所購併，成為領土的一部分。該市以俗稱黑人的非裔美籍種族為人口最大宗，白人則次之，2000 年全美人口普查結果顯示，紐奧良市共有人口為 484,674 人，黑人占該市人口總數的 67.25%，白人則為 28.05%，而其餘種族僅占 4.6% 的人口 (U.S. Census Bureau 2000)。

因黑人為紐奧良居民種族之多數，故過去該市市長一職長期由黑人政治人物擔任。直到 2010 年 5 月方選出近三十年來第一位白人市長 Mitch Landrieu。² 然而，Landrieu 如同過去幾任市長一般，皆為民主黨籍，而黑人種族長期以來便是民主黨主要支持者。簡言之，欲在紐奧良獲取重要政治職位首先必須獲得黑人族裔的支持。因此，紐奧良市長一職長期為民主黨人所把持，上一任共和黨籍市長要追溯至 1870 年上任的 Benjamin Flanders，因此 2002 年當選市長的 Nagin 可謂延續黑人以及民主黨人在紐奧良長期執政的傳統。

Nagin 於 2002 年第一次參選紐奧良市長一職，當時的對手為同屬非裔美籍的警察局長 Richard Pennington，最終 Nagin 以 59% 的得票率擊敗對手。然而，Nagin 雖然在總得票上獲勝，卻在非裔選民的選票上落後 Pennington；反之，白人選民則是強烈支持 Nagin 擔任市長一職 (McBride and Parker 2008, 356)。究其成因應與 Nagin 從政前擔任紐奧良地區主要的有線電視網絡供應商 COX 的高階主管有關，其出身商業界的背景，獲得社經地位較高的白人選民更多的支持。

然而，Nagin 卻因其風災期間的應變措施以及與種族關係相關的言論立即成為媒體關注的焦點。Nagin 在風災之後將問題的核心導向種族方向，提出極具爭議的「巧克力城市」(chocolate city) 言論，誓言要將紐奧良重建為一個屬於黑人的城市，立即在媒體上引起軒然大波。

Nagin 大打種族牌的行徑與其即將競選連任有關，Nagin 第一次競選市長時主要競爭對手 Pennington 同為美籍非裔，且其擔任警職期間評價不惡，故若訴諸種族因素對 Nagin 而言未能占有任何優勢。然而，2006 年挑戰其市長寶座的主要對手 Landrieu 為白人，種族認同成為可以爭取選票的訴求，而 Nagin 風災期間的表現又備受抨擊，故以種族訴求轉移焦點或許是 Nagin 為求贏得即將到來的大選不得不採取的策略。

如上所述，除了爭議性言論之外，Nagin 市長風災期間的表現亦遭受外界普遍地抨擊。Nagin 在卡崔娜颶風侵襲紐奧良後批評聯邦政府及州政府對於風災的應變措施，卻未

² 2010 年以前之紐奧良分別選出 Ernest N. Morial(1978-1986)、Sidney Barthelemy(1986-1994)、Marc Morial(1994-2002)，以及 Ray Nagin(2002-2010) 等幾位非裔美籍市長，任期逾 30 年。2018 年 5 月 Landrieu 卸任之後，接任的 LaToya Cantrell 亦是非裔美籍，顯示該族群對於當地的政治生態有極大的影響力。

提及自己在此期間宛如人間蒸發一般，故使其危機時刻的領導及決策能力受到外界強烈的質疑。

事實上，市長在面對危機時的決策能力對全市居民的生命安全影響至關重大，但 Nagin 市長卻在颶風來襲時犯下諸多錯誤。首先，Nagin 最大的錯誤在於未能盡早宣布強制撤離命令，致使許多居民未能及時離開即將成為危城的家園 (Leeson and Sobel 2011, 269)。以行政首長的權責而言，市長是唯一有權力下達「強制撤離」(mandatory evacuation) 命令者，但 Nagin 市長卻遲至距離颶風登陸不到 24 小時的 28 日早晨方才宣布紐奧良市將進行強制撤離。

Nagin 市長之所以未即時將民眾疏散的原因在於前一年 (2004) 預計將造成紐奧良極大損失的伊凡颶風 (Hurricane Ivan)，最終卻未帶來嚴重的災害。由於當時紐奧良居民很早便撤離該市，事後卻發現白忙一場，加上撤離後的商業損失，使得民眾對於卡崔娜颶風的來襲過於輕忽，而決策者亦擔心商業團體的反彈，使得市長的撤離命令遲遲未能下達 (Brinkley 2006)。

再者，Nagin 亦未能確切落實撤離計畫。紐奧良市府在當時並未明確指引不具備交通工具自行撤離的民眾要前往何地搭乘公共巴士暫離該市，甚至未能與當地交通運輸單位做好事先聯繫，於下達撤離命令之後提供足夠的車輛疏散市民。市長甚至未能利用當時尚未滿座的火車作為疏散民眾的工具，任其逕自駛離紐奧良 (Leeson and Sobel 2011, 270)。

由於強制撤離的命令太晚下達，加上未能提供充足的交通工具疏散無法自行撤離的市民，市府只能將當時無法離開的市民引導至市中心的路易斯安娜巨蛋體育場 (Louisiana Superdome) 暫避。然而，市府卻未能準備足夠的糧食及飲水，而巨蛋體育場所配置的生活必要設施如廁所亦不敷避難民眾使用，致使體育場內一片混亂宛如難民營一般。

更有甚者，紐奧良市府當時也無法確保衛星通訊設備的暢通，以致於市長在風災期間未能聯絡相關單位進行救災及善後等相關工作。同時，Nagin 市長在此期間不但未能出現在災民群聚的地方安撫民眾、與民同在，反倒是待在五星級旅館裡，致使市區發生趁亂打劫的混亂場面 (Leeson and Sobel 2011, 271)。災後紐奧良市區近乎無政府的混亂狀態，最終是在州長要求下，由聯邦政府派遣國民兵入城維持秩序，對於企圖作亂者嚴加懲治，方才逐漸恢復平靜。

總結來看，Nagin 市長在風災事先的準備、事發當時的決策以及事後的安置等工作上皆未能展現行政首長應有的魄力與應變能力，故備受外界嚴厲批評並不意外。³然而，Nagin 於 2006 年尋求連任，當時距離卡崔娜颶風肆虐紐市尚未滿週年之際，其主要的競爭對手為同屬民主黨、出生於當地政治世家且當時擔任路易斯安娜州副州長

³ 對於 Nagin 市長於風災期間的決策與作為，Brinkley(2006) 於其著作中有著更詳細的敘述。

(lieutenant governor) 一職的 Landrieu。Nagin 最終於第二輪選戰中以不到 5% 的差距擊敗 Landrieu(Nagin: 52%; Landrieu: 48%)，驚險連任市長一職。⁴

此一結果著實令筆者感到十分好奇，若以其風災期間的表現而言，Nagin 市長恐怕無法順利連任，特別是選舉日距離風災不到一年，市民尚且記憶猶新；況且整座城市當時仍是百廢待舉，面對殘破的家園，依常理選民應以手中的選票懲罰表現不佳的行政官員才是。因此，Nagin 的連任成功引發筆者對此現象的好奇，決心探討究竟是何因素影響紐奧良市民對於這位極具爭議性的市長的支持。

是否施政表現真的決定了民衆對於行政首長的支持度？或者有其他關鍵因素較施政表現更具有影響力？根據以往美國學界的研究結果發現，影響行政首長支持度的主要因素，除了上述的施政表現之外，種族因素是另一項極為重要的變數。美國學者據此發展出施政表現模型以及種族模型兩種模型用以解釋行政首長支持度的變遷。本文將以上述兩項模型作為分析的基礎，探討何者對於 Nagin 市長支持度有較佳的解釋力，兩種模型內涵之簡介可見於下一節。

參、評量行政首長支持度的兩種模型

一、施政表現模型

美國現有關於行政首長支持度的研究主要是奠基於施政表現模型之上，強調民衆對於國家或者州層級現況評價的重要性 (Howell and Perry 2004)。何謂施政表現？Ostrom 與 Simon(1985, 354) 以總統為例，指出總統的施政表現指涉的是社會大眾對於社會、經濟、外交成績的感受。施政表現模型關注的焦點在於「結果」(outcome)，民衆對於政策施行結果的感受決定了對行政首長支持度的高低。

以美國總統為例，若干研究指出，經濟以及外交成績對美國總統的聲望有著直接且顯著的影響 (Edwards, Mitchell, and Welch 1995; Hibbs 1982; Kernell 1978; MacKuen 1983; Nadeau et al. 1999; Ostrom and Simon 1985)。由於處理外交議題為聯邦政府所獨有之權

⁴ 有別於美國其他各州之選舉，紐奧良市所在之路易斯安那州採用一種獨特的選舉制度，稱為非政黨性初選 (nonpartisan primary)。在此種選制的設計中，不同政黨不需分別進行初選，候選人無論其黨派皆可登記參加同一場初選。若有候選人於初選時便獲得過半選民的支持，則該候選人便直接當選，贏得所競選之職務。然而，若是候選人中未有任何一位得到過半選票，則由初選中得票最高的兩位，擇日進行第二輪投票，得票較高者贏得該項職務。Nagin 以及 Landrieu 於 4 月 20 日所舉行之 2006 市長選舉時分別以 38% 及 29% 的得票率成為初選得票最多的前兩名，因而成為進入 5 月 20 日舉行之第二輪選舉的兩位候選人。

力，因此並不適用於州及其他層級。若干研究則發現，在州長層級，經濟表現在影響州長支持度上的重要性就如同在總統層級般顯著 (Hansen 1999; Howell and Vanderleuw 1990; Niemi, Stanley, and Vogel 1995)。由此可知，行政首長在經濟方面的表現是影響其是否受到民衆支持最關鍵的因素。

然而，美國學界有關於施政表現對於行政首長支持度的相關研究主要集中在總統以及州長層級，是否施政表現模型仍可運用在分析較為基層的行政首長支持度是首先必須釐清的問題。

一來，地方層級政府首長的表現，不若總統及州長施政表現對整體社會的影響來得深遠，故較不易受到媒體的青睞；再者，另一個重要的原因是將施政表現模型運用在地方行政首長的支持度上的研究較運用在總統及州長層級上更為複雜，因為相較於美國歷任總統以及州長大多以白人出任為主，地方政府選舉出黑人行政首長的比例要高出許多，以紐奧良為例，該市市長一職近三十年來主要由黑人擔任。換言之，在地方層級行政首長的支持度上，種族因素扮演至為重要的角色 (Howell and McLean 2001; Howell and Perry 2004)。當分析施政評價及首長支持度時，種族因素也必須同時納入考量。

事實上，民衆對於不同層級公共事務的感受方式及資訊來源並不相同，以聯邦及州層級的公共事務為例，民衆大多無法有所接觸或是直接受到影響，因此主要是透過大眾傳播媒體獲取相關資訊，或有因媒體自身的政治立場因素而造成民衆施政評價失真的可能。然而，地方層級的事務則不同，因為地方政府所處理都是與居民日常生活息息相關的事務。民衆可以透過親身的體驗形成對於地方行政首長施政表現評價，此類評價比起聯邦及州層級的評價更為直接、真切 (Howell and Perry 2004)。

Mohai 與 Bryant(1998) 便指出，當受訪者被問及哪一議題是他們所必須面對的最大問題時，民衆的答案通常都是與生活品質相關的議題。在總統及州長層級，經濟議題是影響民衆對於行政首長施政滿意度最關鍵的因素。然而，在地方政府施政表現上，經濟因素固然重要，而治安、公共運輸、教育等攸關生活品質之面向也扮演重要角色 (Howell and Perry 2004)。因此，在分析地方行政首長支持度時，上述與民衆生活品質直接相關的施政表現是較評鑑中央層級行政首長時更直接、更有效的因素。

目前美國學界針對施政表現與基層行政首長支持度之間的關係所進行之研究並不多見；不過這些研究卻顯示，施政表現模型仍不失為一用來檢測地方行政首長的適切指標。

Howell 與 Perry(2004) 針對美國數個以黑人或白人為主要人口的城市分別進行研究，探討是否種族因素是決定民衆對該市市長支持度的唯一因素，其研究結果顯示，種族因素並非是唯一顯著的因素，民衆對於市府施政表現的評價影響其市長支持度，特別是在治安、住屋、交通運輸、教育等方面施政表現有著顯著的影響，作者甚至指出施政表現因素

的影響力甚至要高於種族因素 (Howell and Perry 2004)。Howell 與 Marshall(1998) 的研究亦發現，治安的良窳對地方行政首長支持度的影響就如同經濟表現對於中央層級首長的支持度一般重要。Howell 與 McLean(2001) 針對 90 年代的紐奧良市民的研究也得出施政表現因素要更具解釋力的結論。Bonner(2004) 的研究亦指出在控制種族因素之下，影響總統與州長支持度甚鉅的經濟評價因素，也同樣影響民衆對於市長的支持度。

由此可見，雖然以施政表現模型探討地方層級首長支持度的研究並不多見，但就既有文獻可得知，以施政表現作為分析地方行政首長是可行且重要的途徑。然而，基於不同層級政府的職權不同，除了經濟表現普遍影響各層級行政首長的支持度之外，地方行政首長的聲望自當受到民衆對不同面向施政表現評價的考驗。

二、種族模型

眾所周知，種族因素長期以來在美國政治史上便占有舉足輕重的地位 (Flanigan and Zingle 2006)，而此一現象在地方層級甚至更為明顯。前已述及，相較於總統及州長，地方行政首長由黑人政治人物擔任的比例要高出許多，美國主要大都會地區例如紐約、洛杉磯、芝加哥、舊金山、華盛頓特區等皆曾有黑人出任市長一職的例子，部分地區甚至因其黑人占人口多數之故，長期由黑人擔任行政首長。Jennings 與 Zeigler(1966) 的研究便發現，相較於其他層級選舉，種族投票現象在市長層級的選舉更為重要，特別是在使用非政黨性選舉選制的地區。因此，相較於聯邦以及州層級，種族因素顯然對於地方政治生態有著更為顯著的影響力。

Howell 與 Perry(2004) 亦指出，施政表現固然是影響市長支持度的重要因素；然而，種族因素也同樣扮演關鍵的角色。不同於施政表現模式，種族模式強調的是種族關係如何影響種族團體對於行政首長的支持度 (Howell and Fagan 1988; Howell and McLean 2001)，而種族因素對於施政表現的可能影響如下：

首先，由於政治資源的稀少並且具有「贏者全拿」(winner takes all) 的性質，使得不同種族出於自身政治利益的考量，對於行政首長的支持與否，除了考量其施政表現外，更會將首長的種族屬性納入考量。從「群體衝突」(group conflict) 的角度觀之，黑人群衆自 1960 年代之後因民權運動的風起雲湧進而提昇其政治權利與政治參與，引起部分白人群衆對此現象感到不安，對於過去處於社會底層的黑人現在竟然與其爭奪政治權利與資源因而心生憤怒 (Bobo 1991; Bobo and Hutchings 1996)。因此，對此現象感到越不滿的白人民衆越可能給予黑人行政首長較低的施政評價及支持度。

另一方面，種族因素對於黑人民衆的行政首長支持度的影響則可從「種族社群理論」(racial community theory) 角度詮釋之。少數種族由於在社會中處於相對弱勢的地位，因

此該種族團體的成員便容易發展出團體意識 (group consciousness)(Miller et al. 1981)。在此意識的驅使之下，透過特定的政治訴求，成員傾向採取相同的政治行動，以提昇、改善該族群團體的政治地位 (Guterbock and London 1983; Verba and Nie 1972; 吳重禮與李世宏 2005)。在美國社會中屬於少數族群的黑人便易於形成所謂的「黑人意識」(black consciousness)(Bobo 1991; Shingles 1981; Verba and Nie 1972)。在此意識催化下，黑人民眾可能對於黑人行政首長有較高的支持度以及施政表現評價。Howell 的研究便發現，族群意識較高的黑人民眾對於同是黑人的行政首長有著較高的容忍度，即便該首長的施政表現不佳。相同地，即便黑人首長表現優異，白人選民也不一定就此給予高度的評價 (Howell 1992)。因此，無論是黑人或者白人，出於利益的衝突以及資源的稀少等因素之故，種族因素是可能影響對行政首長的支持度，其影響力甚至大於施政表現的好壞。

再者，不同種族之間的社會地位差異也會影響民眾對於政府施政表現的觀感，此一差異可能促使黑人與白人民眾對於相同的社會狀況有著不同感受，進而對政府施政表現產生不同評價。以「社會人口因素」的角度觀之，相較於白人民眾，黑人民眾普遍屬於美國社會中的中下階層，社會經濟地位 (socioeconomic status) 相對較低，容易為不良的教育、工作及居住環境等問題所困擾，因此黑人民眾對於政府有較低的政治信任以及施政評價。特別是在經濟以及治安兩項，黑人群眾較易認為自己是經濟上的弱勢以及表現出對於警察的不信任 (Decker 1981; Perry 2000)。因此，相較於白人民眾，黑人民眾傾向於對政府經濟與治安的表現給予較低的評價。

此外，Howell 與 McLean 針對 90 年代由黑人擔任市長的紐奧良市的研究指出，種族因素仍是影響市長支持度相當重要的因素。值得注意的是，作者發現施政表現因素對白人市民的市長支持度影響力要高於黑人市民，因為黑人市民普遍對於同為黑人的市長有著極高的支持度，故無法突顯出施政表現對於黑人民眾市長支持度的影響力。另一方面，Howell 與 McLean 也發現即便白人市民感受到紐奧良市的經濟成長以及犯罪率降低，此一對市政的正面觀感也未能與對黑人市長的支持劃上等號。因此，即便施政表現評價良好，黑人市長仍必須面對支持度的種族分歧 (Howell and McLean 2001)。

另一項研究則發現，當分析黑人與白人行政首長的支持度時，種族因素的影響力在分析黑人行政首長有著更為顯著的影響力 (Howell and Perry 2004)。Bonner(2004) 分析黑白民眾對於經濟表現好壞的感受是否會影響其市長的支持度時發現，當市長為黑人時，白人市民對於市長支持度的高低會隨者經濟表現好壞的感受而有所波動，而黑人市民對市長的支持度則相對地不受到經濟好壞感受而改變；若是市長為白人時，黑人跟白人市民的市長支持度都會隨著經濟表現的評價有所改變，但黑人市民對白人市長的支持度普遍不如白人市民來得高。由此可知，除了施政表現因素之外，種族因素在行政首長的支持度也同樣扮

演重要的角色。簡言之，根據上述討論，種族因素與施政表現除了會影響對於行政首長的支持度，兩者之間的關係亦有值得分析之處。

再者，根據 Logan(2008) 的研究指出，黑人人口超過 75% 以上的社區在此次風災中，幾乎皆淹沒在水中，以該研究所提供之數據估算，約八成左右的黑人居民其身家財產受到影響，相較於其他族裔約五成比例受到影響，黑人市民可謂是此次浩劫的重災戶。如果經濟上本就較為弱勢並且在風災中受損更慘重的黑人社群，事後對於 Nagin 市長支持度不減反升的話，即證明種族的因素，特別是團體意識因素，力壓對於施政表現之評價，成為影響該族裔對市長滿意度之關鍵因素。

總結以往的研究可知，無論是施政表現模式或者種族模式對於分析行政首長的支持度都具有相當的解釋力，而將此一研究架構運用於地方層級亦是合適，而颶風過後的紐奧良市正好提供了一個絕佳測試兩項模型的機會。究竟是哪一個模型對於紐奧良市長支持度的高低有更顯著的解釋力？而卡崔娜颶風過後又是何者更能影響市民的市長支持度？在往後的章節中，筆者將嘗試以上述種族及施政表現兩項模型為主要研究架構，藉由分析民調資料，探討何者更適用於詮釋風災前後 Nagin 市長支持度的變化，本研究之資料來源、變數、模型設定等將分述於下一章節。

肆、研究設計

一、資料來源

本研究所使用之調查資料主要來自紐奧良大學民意調查研究中心 (The Survey Research Center, SRC) 於每年度針對大紐奧良地區所進行之「生活品質研究」(Quality of Life Study) 電話調查訪問資料。⁵ 本研究之目的在於觀察風災前後紐奧良市民對於 Nagin 市長支持度之變化，然因災後百廢待舉之故，該中心無法立即於風災發生的 2005 年度進行調查工作，故本研究以災前之 2004 年及災後之 2006 年進行分析為主，但由於 2006 年所訪問之樣本數較少，為強化分析之可信度，災後之調查資料亦加入 2007 年之調查結果進行比較分析。亦因觀察對象以紐奧良市民為主，不包括涵蓋在大紐奧良地區的其他城

⁵ 大紐奧良地區 (New Orleans Metropolitan area) 包含了奧爾良教區 (Orleans parish) 以及傑佛遜教區 (Jefferson parish) 兩個行政區域。教區為路易斯安那州特有的行政區，沿襲自過去法國殖民地時期，其地位等同於美國其他州所採用之「郡」(county)。奧爾良教區之行政區範圍等同於紐奧良市，教區區長 (parish president) 亦即該市市長。傑佛遜教區則包含了肯納 (Kenner) 以及邁特利 (Metairie) 兩座城市。本研究因聚焦於紐奧良市長之支持度，故觀察範圍僅限於紐奧良市而非整個大紐奧良地區，故將調查資料中來自傑佛遜教區之樣本剔除之。

鎮，因此僅選取 2004、2006 及 2007 年度調查中住在紐奧良市的居民為觀察樣本，而此筆研究資料為共有 904 個樣本數之數據。

紐奧良大學民意調查研究中心之「生活品質研究」民調資料提供了本研究所需之各項變數，包含民衆對於市長的支持度、受訪者的各項人口變數 (demographic variable) 以及對於市政府各項施政表現的滿意程度。筆者將依據研究目的，利用上述各變數進行紐奧良市民在風災前後對於市長支持度變遷之相關分析。

除了以個體層次的民意調查資料分析種族因素對於 Nagin 市長支持度之影響外，本文亦援引總體層次資料以強化研究成果之說服力。紐奧良市共有 442 個選區 (precinct)，自路易斯安納州政府網站可以獲得兩項重要資訊：各選區內之黑白族裔人口比例以及 Nagin 市長在該選區之得票率。筆者將利用此兩項資訊探討是否在颶風前後的兩次選舉中，黑白族裔對 Nagin 市長的投票支持度產生明顯的變化。

二、變數

如前所述，本文之主要研究目的在於分析是否紐奧良市民對於市長 Nagin 的支持度在風災前後有所變化以及影響其變化的因素。據此，筆者自生活品質研究民調資料中選取民衆對 Nagin 市長的支持度一項作為本研究的依變數。自變數的部分則根據種族模型及施政表現模型，分別選取民衆的種族屬性以及對於市府施政諸表現之評價作為自變數。種族屬性主要區分為黑人、白人以及其他族裔；施政表現評價變數則包含民衆對於以下施政表現的滿意程度：總體表現、警政治安、居住品質、經濟就業、排水防洪以及大眾運輸。除此之外，本文亦將部分人口變數納入作為控制變數之用，這些人口變數包括：性別、年齡及教育程度。

種族因素對於地方行政首長評價影響的重要性已於前面章節有所討論，於此不再贅述。至於施政表現因素部分，究竟是民衆對行政首長的支持度影響其對施政評價，亦或是對施政成果的評價影響了對行政首長的支持度，兩者之間的因果關係必須先釐清。MacKuen、Erikson 與 Stimson(1989) 之研究針對此一因果關係進行分析，其研究成果發現美國選民對於總統的支持度乃是受到施政評價的影響，故以施政評價作為研究行政首長支持度的自變數乃是合適、可行的。而 Howell 與 McLean(2001)、Howell 與 Perry(2004) 以及 Bonner(2004) 等人亦利用施政表現因素進行民衆對行政首長施政滿意度之分析，並且證實其影響力，故本研究亦假設政府的施政表現對於民衆的市長評價有所影響。

在政府諸多施政表現中，究竟哪些施政面向應納入分析之中？此問題並未有一絕對的答案，端視各地區之地理與人文因素而有所不同。筆者根據紐奧良地區之地理與人文以及前人所做之研究，共挑選了總體表現、警政治安、居住品質、經濟就業、排水防洪以及大

眾運輸共六項施政。

總體施政表現變數並非針對某一特定的政府施政項目，其探究的是民衆對於該政府所提供之服務的整體性評價。在過去的研究當中，總體施政表現對於行政首長的支持度有著相當顯著的關聯性 (Howell and McLean 2001; Howell and Perry 2004)，有鑑於此，本文亦將其納入研究中。

如前所述，治安問題一直是美國都會地區極受矚目的議題，Howell 與 Marshall(1998) 便指出治安因素在地方層級所發揮的影響力可比擬經濟因素在聯邦及州層級的影響力，地方政府對治安問題的處理直接影響選民對其表現的評價。對紐奧良市民而言，長期的治安敗壞更是爲其所詬病。因此，對警政治安此一與民衆生命、財產安全息息相關的議題之滿意與否，自當納入分析中。

地方政府在經濟就業面向的施政表現對其行政首長支持度的顯著影響力已可見於過去的研究之中 (Howell and McLean 2001; Howell and Perry 2004)，而社區居住的環境品質以及排水防洪工程的品質對於地處易受颶風侵襲的墨西哥灣沿岸且地勢上多低於海平面的紐奧良市民而言，其重要性亦自不待言。筆者以爲，上述三項施政表現在紐奧良市受到卡崔娜風災侵襲之後，應變得更爲重要，民衆自當更注重執政者如何在百廢待舉的情況之下，儘速恢復生活機能以及提供工作的機會，故亦將上述變數納入分析中。

更有甚者，紐奧良地區未若美國其他大都市一般有著完善的地鐵運輸網絡，公共運輸體系以公車系統爲主。對於許多身處中下社會階層的居民而言，特別是經濟狀況不佳、無力購買私人汽車的黑人民衆，公車系統成爲其主要的交通工具。因此，對於大眾運輸系統品質良窳的感受，特別是在風災過後，應當是值得分析之面向。

總結來說，紐奧良市民之種族屬性以及上述之施政表現評價構成本研究之自變數，在控制年齡、性別、教育程度等人口變數之後，筆者將分析其對於 Nagin 市長在卡崔娜颶風前後支持度之影響。

三、模型設定

在模型的設定上，關鍵的變數並非是市長的膚色，因爲 Nagin 市長之膚色（族裔）爲一既定之事實，不會隨著其他因素而有所改變。筆者嘗試的是將受訪者的膚色與其對市長的支持度之間的關係進行測試，若不同膚色的受訪者對於市長的支持在控制其他因素包含施政滿意度之下，於風災前後產生了顯著的改變，合理推論不同膚色的受訪者對於市長支持度的變化與其種族化言行的操作息息相關。

在實證分析的部分，筆者將先以表格方式呈現 2004、2006 及 2007 年度民衆對於 Nagin 市長的支持度，觀察不同種族之間是否呈現不同的趨勢，且此趨勢在 2005 年卡崔

娜颶風之後是否產生了改變。

再者，有鑑於種族因素亦有影響民衆對於地方政府施政滿意度的可能性，筆者將呈現民衆對於市府若干重要施政面向的滿意程度，同時透過交叉分析方式觀察 2004、2006 及 2007 年民衆的種族屬性及其對市府施政表現滿意度是否具有顯著相關性。納入分析之施政表現包含：總體表現、警政治安、居住品質、經濟就業、排水防洪以及大眾運輸，生活品質研究調查請受訪者針對紐奧良市府特定面向之施政表現評價給予「很差」、「差」、「不好不壞」、「好」以及「很好」等五類評價，為便於分析，筆者將其簡化為「正面評價」、「不好不壞」、「負面評價」三類，「正面評價」包含「好」以及「很好」兩類評價，至於「負面評價」則由「很差」及「差」兩類評價組成。

之後筆者更將 2004、2006 及 2007 年整合為同一筆資料，進行跨年度分析，進一步探討施政表現與種族兩大變數是否對於市長支持度產生影響。⁶ 為簡化統計模型，筆者並未將所有施政表現評價項目納入分析中，而是以民衆對市府「總體表現」之評價作為施政表現評價之依據，並以連續變數處理之。種族共分為三類「白人」、「黑人」及「其他族裔」（包含亞裔、拉丁裔等非白人及黑人族裔的民衆），本研究主要以白人為主要觀察對象，探討其風災後支持度之變化，黑人則作為參照類，至於其他族裔因其樣本數過少，在此並未納入分析中。自變數中除了上述兩大變數之外，亦加入受訪者之性別、年齡、教育程度做為控制變數，性別變數則是以「女性」為參照組，觀察男性對於市長支持度的變化。至於年齡、以及教育程度則以連續變數處理。

此外，模型中，更加入「年度」變數，比較市長支持度在「風災前」（2004 年）及「風災後」（2006 年及 2007 年）之間是否產生顯著差異，並以 2004 作為參照類。不僅於此，模型中更納入三組「交互作用項」（interaction term）：「施政表現 × 年度」、「種族 × 年度」及「種族 × 施政表現」，觀察在風災之後施政表現或種族是否呈現明顯的變化。由於此模型之依變數市長支持度為一四分類之順序變數（非常不支持、不支持、支持及非常支持），根據其性質，筆者使用「推廣順序勝算對數模型」（Generalized Ordered Logit Model）進行分析之。至於實證分析之結果可見於下個章節。

⁶ 進行跨年度研究最好的方式應是採用定群追蹤資料 (panel data)，此類資料之特性是持續訪談相同群體之受訪者，以便得知該群受訪者對於某些議題的立場是否有所變化。然而，事實上，定群追蹤資料難以取得。以本研究為例，研究者甚難事先預知風災何時發生，並且於災前及災後固定訪問相同群體受訪者，以探知對市長支持度有無差異。因此，筆者權衡採用合併之橫斷面資料 (pooled cross sectional data)，將災前及災後之調查資料合併，針對受訪者對市長支持度及施政評價進行跨年度比較分析。此類資料雖不若定群追蹤資料，但仍廣泛被使用於社會科學研究中。基於資料取得之可行性考量，筆者採取該類型資料進行本研究之後續分析。

伍、實證結果之分析與討論

表 1 首先顯示的是卡崔娜颶風前後紐奧良市民對於 Nagin 市長支持度，由表中內容可知，在 2005 年颶風襲擊紐奧良之前支持 Nagin 市長者要多於不支持者，合計支持 (33.5%) 與非常支持 (26.9%) 者，受訪的紐奧良市民有六成以上對於 Nagin 市長有著正面的評價。若以不同種族觀之，白人民眾在 2004 年的調查中，給予 Nagin 市長極高度的支持，合計支持者與非常支持者，幾近九成 (43.5% 與 44.1%) 的白人民眾支持 Nagin 市長；反之，在黑人受訪者的部分，偏向支持 (28.9% 與 17.7%) 與偏向不支持 (23.7% 與 17.7%) 者皆未過半，兩者之間的比例相近，支持者要略多於不支持者，顯示在黑人民眾間，Nagin 市長有著兩極化的評價。

表 1 颶風前後紐奧良市民對 Nagin 市長之支持度變化

	颶風前 (2004)			颶風後 (2006&2007)		
	黑人	白人	全體	黑人	白人	全體
非常不支持	23.7(59)	3.1(04)	16.8(66)	19.6(45)	44.3(113)	33.1(166)
不支持	17.7(44)	6.3(08)	13.2(52)	20.4(47)	35.3(90)	27.9(140)
支持	28.9(72)	43.3(55)	33.5(132)	39.1(90)	14.5(37)	25.9(130)
非常支持	17.7(44)	44.1(56)	26.9(106)	16.1(37)	2.4(6)	8.8(44)
不知 / 拒答	12.0(30)	3.1(04)	9.6(38)	4.8(11)	3.5(9)	4.4(22)
總和	100.0(249)	100.0(127)	100.0(394)	100.0(230)	100.0(255)	100.0(502)
	N=376; df=4; $\chi^2=63.653^{***}$			N=485; df=4; $\chi^2=86.370^{***}$		

資料來源：紐奧良大學民意調查研究中心 2004、2006 及 2007 生活品質研究。

說明：1. 表中數字為百分比，括弧內之數字則為個數；

2. 其他種族團體因樣本數過少未單獨分析，僅納入表格中之「全體」一欄；

3. * $p<.05$ ；** $p<.01$ ；*** $p<.001$ 。

然而，此一白人高度肯定而黑人評價兩極的現象在颶風過後有了極大的轉變。以全體市民對市長的支持度來看，偏向支持 Nagin 的群眾在 2006 及 2007 年調查中由多數變為少數，僅剩下約三成五 (25.9% 與 8.8%) 的民眾支持 Nagin 市長；反之，偏向不支持者高達六成以上 (33.1% 與 27.9%)。明顯地，民眾對於 Nagin 市長在風災期間表現的不滿完全反應在支持度之上。此一不滿的情緒在白人受訪者身上尤其明顯，2004 年得到近九成白人民眾支持的 Nagin 市長在 2006 年調查中所獲得的支持度甚至不到兩成 (14.5% 與 2.4%) 的支持，如此極端的支持度變化，對於任何層級的行政首長而言應屬罕見。至於黑人受訪者部分則呈現完全不同的趨勢，過去偏向支持與偏向不支持比例將近相同的情況在颶風過後往偏向支持的方向移動，超過五成五 (39.1% 與 16.1%) 的黑人受訪者在歷經

颶風之後選擇支持 Nagin 市長。

簡言之，雖然 Nagin 市長的整體支持率在兩個年度的調查中降低了約 25%，但黑白兩種族對於 Nagin 市長的支持度在風災過後有了相當顯著的轉變，原本的「死忠」支持者，白人民眾，卻成爲最強烈的反對者；而黑人群眾對其支持度卻不因其風災期間的表現而逆勢成長。政治人物的群眾基礎在短暫期間內有著如此劇烈的轉變實是罕見且值得觀察。

表 1 的結果展示了種族之間對於紐奧良市長的支持有著極大的差異與轉變。除了種族之外，行政首長的施政表現也預期可能對其支持度有所影響。然而，如前所述，種族因素不但直接影響民衆對於行政首長的支持度之外，亦可能影響民衆對政府施政表現評價的認知，故釐清兩者之間是否有著顯著的關係有其必要。

表 2 呈現的是紐奧良市民於風災前後對市府施政表現之評價。爲分析之便利，筆者將民衆對於各項施政表現評價選項中之「好」以及「很好」兩項合併爲「正面評價」；「差」與「很差」則兩項合併爲「負面評價」，加上「不好不壞」選項，形成一三分類的評價指標。

以全體市民來看，紐奧良市民在 2004 年對於市府的居住品質、經濟就業、排水防洪以及大眾運輸等施政面向上以負面評價的比例最高；不好不壞比例最高的項目則有總體表現以及警政治安，在總體表現中，負面評價要高於正面評價；至於警政治安方面正負面評價的比例相當接近。整體來說，紐奧良市民對於 Nagin 市長領導的市府團隊的施政評價普遍不佳。至於黑白族群之間對於施政評價是否展現出差異，根據表 2 之交叉分析結果，族群因素在總體表現、警政治安、居住品質及經濟就業四項中在統計上有著顯著之差異。相較於黑人受訪者，白人對於紐奧良市府的施政表現有著較爲正面的評價。

2006 及 2007 年調查中則呈現出除了經濟就業一項外，全體受訪者在總體表現、警政治安、居住品質、排水防洪及大眾運輸等項目中皆是負面評價多於正面評價，顯示市民對於風災過後的市府團隊表現仍是投下不信任票。以種族角度觀之，呈現出統計差異的項目包含總體表現、居住品質、經濟就業及排水防洪。有趣的是，此次的調查族群的差異展現在不同項目中，白人對於市府總體表現的評價要明顯低於黑人；至於黑人則在居住品質、經濟就業及排水防洪此三項中，普遍給於市府較低的評價。可能的解釋是，此結果或許代表的是白人對於市府表現的普遍性不滿意，而居住品質、經濟就業及排水防洪，此三項受到風災之影響較劇，而社會階層較低的黑人其生活亦因此受到較爲嚴重的影響，故表現出負面的評價。綜觀黑、白兩族裔的市民對紐奧良市府的施政表現評價皆呈現負面評價多於正面評價，若種族因素果真影響市民的施政評價，理當呈現黑人市民對於市長的施政表現給予高度評價；反之，白人市民則傾向顯著給予負面評價之結果。然而，由表 2 結果可知，黑、白市民雖然在若干施政項目的評價上呈現出若干程度上之差異，但無論其膚色

皆對於施政表現給予負評，由此或可推論種族因素似乎並未在施政評價上產生決定性的效果。

表 2 黑白種族風災前後對於各項施政表現評價之差異

	颶風前 (2004)			颶風後 (2006&2007)		
	黑人	白人	全體	黑人	白人	全體
總體表現						
正面評價	18.1	23.4	19.9	17.6	9.2	13.2
不好不壞	45.3	54.8	48.5	32.1	33.6	32.9
負面評價	36.6	21.8	31.6	50.2	57.2	53.9
	N=375; df=2; $\chi^2=8.431^*$			N=471; df=2; $\chi^2=7.494^*$		
警政治安						
正面評價	24.2	43.3	30.7	26.9	23.1	24.9
不好不壞	39.9	39.4	39.7	35.0	35.0	36.7
負面評價	35.9	17.3	29.6	38.1	38.1	38.4
	N=375; df=2; $\chi^2=19.791^{***}$			N=474; df=2; $\chi^2=1.037$		
居住品質						
正面評價	15.9	32.8	21.4	7.7	14.9	11.4
不好不壞	35.9	38.7	36.8	11.3	25.4	18.5
負面評價	48.2	28.6	41.8	81.0	59.6	70.2
	N=364; df=2; $\chi^2=18.144^{***}$			N=449; df=2; $\chi^2=24.554^{***}$		
經濟就業						
正面評價	6.3	10.7	7.7	34.4	50.2	42.5
不好不壞	30.4	42.6	34.5	34.4	25.5	29.8
負面評價	63.3	46.7	57.7	31.2	24.2	27.6
	N=362; df=2; $\chi^2=9.386^{**}$			N=449; df=2; $\chi^2=11.506^{**}$		
排水防洪						
正面評價	29.1	38.4	32.2	18.2	19.7	18.9
不好不壞	28.7	29.6	29.0	18.6	33.3	26.2
負面評價	42.2	32.0	38.8	63.2	47.0	54.8
	N=369; df=2; $\chi^2=4.466$			N=454; df=2; $\chi^2=14.883^{***}$		
大眾運輸						
正面評價	10.6	7.9	9.7	18.6	13.9	16.3
不好不壞	22.4	24.4	23.1	35.0	40.0	37.5
負面評價	67.1	67.7	67.3	46.4	46.1	46.3
	N=373; df=2; $\chi^2=.788$			N=394; df=2; $\chi^2=1.843$		

資料來源：紐奧良大學民意調查研究中心 2004、2006 及 2007 生活品質研究。

說明：1. 表中數字為百分比；

2. 其他種族團體樣本數過少未納入分析中；

3. * $p<.05$ ；** $p<.01$ ；*** $p<.001$ 。

種族因素與施政表現因素對於市長支持度之跨年度的統計分析之結果呈現於表 3，為避免違反平行回歸假定 (parallel regression assumption)，表 3 採用推廣順序勝算對數模型進行分析。在表 3 模型 1 中，以受訪者的種族、性別、年齡、教育程度等人口變數做為控制變數，並加上施政表現及年度變數。

使用推廣順序勝算對數模型是將 P 個有需多分類切割為 $(P-1)$ 個二分類勝算對數模型，以本研究而言，就是將其分割為三個勝算對數模型進行分析。以模型 1 為例，模型 1 中的第一個模型，是以非常支持、支持和不支持三者為一類，與非常不支持進行比較，第二個模型則是以非常支持和支持兩者為一類，與另兩類做比較，至於第三個模型則是以非常支持獨自為一類與其他三類相較之。在迴歸係數之詮釋上，正值表示自變數中較大之數值，會使受訪者持有較高類別之態度；反之，負值則會使受訪者持有較低類別之態度。⁷

根據模型 1，無論是在哪一類之二分類勝算對數模型，男性皆普遍對於市長抱持不支持的態度，教育程度越高者以及風災過後之受訪者亦是傾向於不支持市長，至於對市府施政表現越滿意者則越支持 Nagin 市長。此外，為探討種族因素的影響力，筆者在上述變數之外，更將種族及施政表現與年度的交互作用項以及種族與施政表現的交互作用項納入表 3 之模型 2 中。須說明的是，在種族因素部分因為加入了「白人 × 2006&2007」此一交互作用項，模型 2 中的種族變數所呈現的乃是 2004 年度的白人受訪者。在模型 2 中，無論是在哪一類之二分類勝算對數模型，2004 年度的白人受訪者普遍表現出支持 Nagin 市長之態度；反之，在「白人 × 2006&2007」此一交互作用項上展現出風災後受訪之白人越不支持 Nagin 市長，顯示種族因素對市長支持度的影響力。至於在施政表現因素上，對於市長的施政表現越滿意，對 Nagin 市長越支持。至於受訪者中之男性及教育程度越高者越不支持 Nagin 市長。

此外，使用推廣順序勝算對數模型可以計算出各個變數之邊際效用 (marginal effect)，表 3 亦呈現出該數值以便於解讀各個變數對於市長支持度之影響力差異。邊際效用正值表示在其他變數不變的情況之下，該變數促使受訪者支持市長的機率增加之幅度；反之，負值則表示該變數促使受訪者支持市長的機率降低之幅度。以表 3 模型 2 中的「非常不支持」一類為例，在其他變數不變的情況之下，愈肯定市府施政表現之民衆，其非常不支持 Nagin 市長的機率就降低 0.176。至於種族因素所呈現的乃是 2004 年度的白人受訪者。其結果顯示，若其他變數未改變，則風災之前的白人受訪者其非常不支持 Nagin 市長的機率就降低 0.434；至於「白人 × 2006&2007」此一交互作用項則呈現出風災過後的白人受訪者其非常不支持 Nagin 市長的機率增加了 0.703。

在「不支持」一類，若其他變數不變，越肯定市府施政表現之民衆，其不支持 Nagin

⁷ 關於推廣有序勝算對數模型及其邊際效用之計算及詮釋可參考黃紀與王德育 (2012)。

市長的機率就降低 0.154。風災之前的白人受訪者其不支持 Nagin 市長的機率降低 0.061；至於「白人 × 2006&2007」此一交互作用項則呈現出風災過後的白人受訪者其不支持 Nagin 市長的機率降低了 0.010。至於在「支持」一類，若其他變數不變，愈肯定市府施政表現之民衆，其支持 Nagin 市長的機率就提高了 0.126。若受訪者為風災之前的白人，其支持 Nagin 市長的機率則增加 0.330；至於「白人 × 2006&2007」此一交互作用項則呈現出風災過後的白人受訪者其支持 Nagin 市長的機率降低了 0.420。綜合上述研究結果可知，即便控制了其他變數，受訪者的種族背景確實在風災前後對市長的支持度產生顯著的改變，其影響力甚至在施政滿意度因素之上。

表 3 Nagin 市長支持度之推廣順序勝算對數模型

	模型 1			模型 2		
	係數	標準誤	邊際效用	係數	標準誤	邊際效用
非常不支持						
截距	1.701***	.395		1.126**	.411	
種族 (白人 =1)	-.070	.150	.013	2.773***	.343	-.434
性別 (男 =1)	-.271*	.133	-.051	-.464***	.138	.077
年齡	.010	.006	-.002	.010	.006	-.002
教育程度	-.164**	.056	.031	-.137*	.058	.023
施政表現	1.490***	.192	-.209	1.452***	.326	-.176
年度 (2006&2007=1)	-.813***	.188	.146	.249	.197	-.041
種族 (白人 =1) × 2006&2007				-3.770***	.357	.703
施政表現 × 2006&2007				-.013	.518	.002
種族 (白人 =1) × 施政表現				-.271	.437	.047
不支持						
截距	1.354**	.369		.835*	.392	
種族 (白人 =1)	-.070	.150	.004	2.175***	.306	-.061
性別 (男 =1)	-.271*	.133	.017	-.464***	.137	.039
年齡	-.001	.005	.002	-.006	.005	.003
教育程度	-.164**	.056	.010	-.137*	.058	.012
施政表現	1.490***	.192	-.131	1.452***	.326	-.154
年度 (2006&2007=1)	-1.188***	.163	.142	.249	.197	-.021
種族 (白人 =1) × 2006&2007				-3.770***	.357	-.010
施政表現 × 2006&2007				.700	.466	-.172
種族 (白人 =1) × 施政表現				-.271	.437	.020
支持						
截距	-.292	.395		-.615	.418	
種族 (白人 =1)	-.070	.150	-.009	1.589***	.274	.330

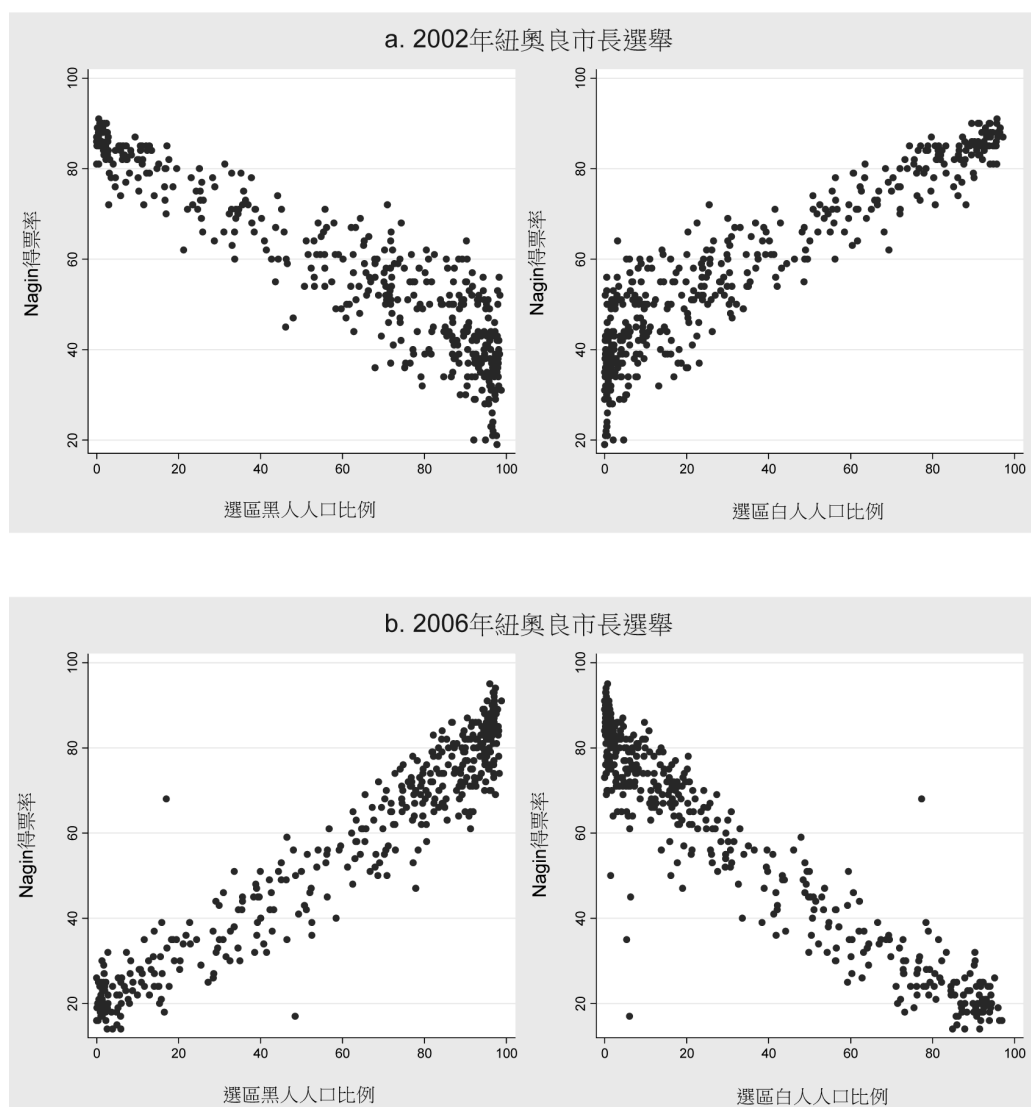
	模型 1			模型 2		
	係數	標準誤	邊際效用	係數	標準誤	邊際效用
性別 (男 =1)	-.271*	.133	-.035	-.464***	.138	-.071
年齡	-.008	.006	.001	-.011	.006	-.001
教育程度	-.164**	.056	-.021	-.137*	.058	-.021
施政表現	1.500***	.192	.091	1.452***	.326	.126
年度 (2006&2007=1)	-1.347***	.214	-.112	.248	.197	.038
種族 (白人 =1) × 2006&2007				-3.770***	.357	-.420
施政表現 × 2006&2007				-.731	.478	.225
種族 (白人 =1) × 施政表現				-.271	.437	-.043
模型資訊						
樣本數		772			772	
Pseudo R ²		.082			.149	
LR χ^2		173.47			314.97	
Log likelihood		-967.805			-897.058	
p 值		$p < .001$			$p < .001$	

資料來源：紐奧良大學民意調查研究中心 2004、2006 及 2007 生活品質研究。

說明：* $p < .05$ ；** $p < .01$ ；*** $p < .001$ 。

如前所述，本文除了以民調資料分析施政表現及種族因素對市長支持度的影響外，亦採用總體層次之選區人口及投票資料來觀察種族及市長投票意向之關係。筆者根據自路易斯安納州政府網站所獲得的 442 個選區的黑白族裔人口比例以及 Nagin 市長在該選區之得票率，繪製成圖 1 說明種族因素對於該市市民投票行為之影響力。根據圖 1，2002 年市長選舉中，在該市白人人口越多的選區投給 Nagin 市長的比例越高；反之，黑人人口越多的選區 Nagin 的得票率越低。但至 2006 年選舉時則呈現完全相反的趨勢，黑人越多的選區，Nagin 得票率越高；在白人居多的選區則越不支持 Nagin。明顯地，Nagin 市長不同族裔得票率在颶風前後的轉變正呼應其民調支持度上的變化，反應出 Nagin 市長族裔支持基礎的劇烈轉變，其改打種族牌的策略雖飽受抨擊卻在選戰中奏效了。⁸

⁸ 事實上，過去之研究及報導亦已說明雖然 Nagin 市長的巧克力城市種族化言論使得過去支持他的白人群眾在 2006 選舉中轉向不支持他，但卻也因此獲得大量黑人民眾的支持，促使其連任成功 (Associated Press 2006; Glaister 2006; Liu and Vanderleeuw 2007; Nossiter 2006)。Lay(2009) 的研究更進一步指出，Nagin 市長的巧克力城市言論在種族之間造成不同的影響，將近 48% 的白人受訪者對於該言論有被侵犯的感覺，至於黑人則僅有 17% 感到受該言論之侵犯。更有甚者，該言論對於民眾的投票意向亦產生衝擊，相對於不認為受到該言論侵犯之受訪者，認為受到 Nagin 市長種族化言論侵犯的受訪者，在投票給 Nagin 的意願明顯較低，顯示該言論之種族效果以及對市長支持與否之顯著影響力。



資料來源：路易斯安那州政府網站 (<http://staticresults.sos.louisiana.gov/>)。

圖 1 選區種族人口比例 vs. Nagin 得票率

陸、結論與討論

總結上述分析結果，首先，不同種族之間對於 Nagin 市長的支持度確有差異，而此差異在卡崔娜颶風前後呈現出完全相反的結果。白人群眾在 2004 年時是黑人市長 Nagin 的強力支持者，然而颶風過後卻轉變為極度反對 Nagin 市長的群體；反之，原本對 Nagin 市長不甚支持的黑人群眾，卻在颶風之後明顯成為擁護 Nagin 的一方。兩大種族之間對於一位少數族裔市長的支持度在短期間內有如此劇烈的改變，應是十分罕見的現象。

再者，從分析結果發現，紐奧良市民對於市政府的施政表現普遍給予較低的評價，特別是在卡崔娜颶風過後。更有甚者，對於施政表現給予較低的評價與種族因素並無太大關聯，無論黑、白族裔的市民都同樣給予市府施政負面評價多於正面評價。

此外，藉由分析紐奧良大學民意調查研究中心所提供之生活品質研究調查資料並以紐奧良市長在卡崔娜颶風前後的支持度為觀察對象，本研究發現種族因素以及施政表現因素確實影響民眾對市長支持度，證實此兩項因素在地方層級的行政首長支持度研究上依然可行。紐奧良市可說是一個相當特殊的例子，該市的白人市民在風災前的調查中呈現出對 Nagin 市長強烈支持的傾向，同樣的趨勢亦可見於風災後調查中的黑人受訪者。Nagin 在 2004 年獲得白人群眾的支持是在相對比較下，其從政之前的商業背景為社會地位較高的白人群眾所接受。而黑人在 2006 及 2007 年的調查中對 Nagin 高度的支持則是因為風災期間其對黑人族裔偏袒的言論，激發黑人民眾的種族認同感有關，即便居住環境因風災受到嚴重的損害，但在種族因素的呼喚下，仍使得黑人群眾仍願支持表現不佳的同種族市長，顯示種族因素對於紐奧良市民對其市長的支持與否仍居關鍵的地位。簡言之，本研究除了證實施政表現模型仍可運用在分析較低層級的行政首長支持度的研究上，也發現在像紐奧良這類以少數種族執政的地方行政單位中，其影響力可能不若種族因素來得重要。

總結來說，本研究不僅僅為一個案研究而已，對政治學研究而言，具有以下之意涵。第一、本研究證實災後之施政表現好壞確實影響行政首長的滿意度，危機管理是領導者所應具備的重要能力，而如何處理重大的天然災害或意外事件對於城市治理所造成的衝擊並非是一件容易的事，前紐約市市長 Rudolph Giuliani 就因在 2001 年 911 恐怖攻擊事件後所展現出臨危不亂的領導力而獲得各界一片好評，證明如何處理危機事件才是考驗行政首長能力的關鍵指標，並且放諸四海皆準。

再者，「選賢與能」，推舉出有能力的人擔任重要的政治職務應是民眾對於民主政治的期盼。因此，對政治人物的支持與否以其執政時期的表現作為依據應是合理的標準。然而，若是施政表現並非是衡量行政首長的主要指標，反倒是種族因素的話，這象徵著民眾仍未能從種族的窠臼跳脫出來，依然是透過膚色的深淺來衡量公共事務並做出決定，即便在老牌民主國家美國亦是如此，此或可說是民主政治的隱憂及可悲之處。本研究點出種族因素對於美國地方治理的重要性，即使已是二十一世紀了，其影響力仍未減弱。近年來美國各地黑白種族之間的衝突事件仍不時發生，甚至引發暴動，再再顯示出族群依然是美國社會那條敏感的神經，而未來種族議題仍將扮演影響美國政治發展的重要角色，也將持續發揮對地方治理的關鍵影響力。

以危機管理能力觀之，Nagin 市長其風災後的危機處理表現備受外界抨擊，卻在不久

後贏得連任，誠屬異類。⁹ 然而，若從選戰策略角度分析，災後立即刻意改打種族牌，訴求種族情感，藉此轉移市民的注意力，即便治理能力風評不佳，仍因此延續政治生命，實為 Nagin 市長「機智」的一面，但也可謂是不得不下的一步險棋。Nagin 的政治操作方式並非是絕無僅有的特例，事實上，此案例亦可作為台灣選舉政治的借鑑。我國雖不像美國存在著根深蒂固的種族矛盾，而族群、省籍等因素隨著時代的演進對選舉政治的影響力亦不若以往，但過去亦曾出現因初期執政成績不佳，於第一屆任期後段為求勝選而高呼偏鋒訴求或特定族群支持的例子。然此類選戰策略實易造成社會之分裂及對立，終究非民主政治之福。惟有賴於民衆民主素養之提升，回歸以施政表現作為評價政治人物及其投票之依據，方能避免此種情事之發生，而民主政治才得以穩固。

最後，本文之研究發現雖具有上述特點，然不可諱言地，仍有其限制與不足。如前所述，由於面臨該市史上最大災難，在資料的取得上確有困難，故無法獲取最適宜於研究設計所需要之調查資料型態，使得本研究可能在統計模型的檢定上有不足之處，進而對本文之因果推論強度造成限制，此實為不得已之結果，這也是為何筆者亦將總體層面之投票資料納入研究中作為佐證、補充之緣故。

* * *

投稿日期：107.04.02；修改日期：107.05.28；接受日期：107.11.23

⁹ 除了風災期間領導救災收到抨擊外，Nagin 卸任後更遭指控在風災後之重建工程上收受回扣及接受不當招待以圖利廠商，因此遭到判刑 10 年，目前仍身陷囹圄中。相關電子報請詳見：Johnson Jr., Allen M., and Campbell Robertson. 2014. "10-Year Term Graft Charges for C. Ray Nagin, Former Mayor of New Orleans." *The New York Times*, July 10, https://www.nytimes.com/2014/07/10/us/ray-nagin-former-new-orleans-mayor.html?_r=0 (accessed November 28, 2018).

附錄一 問卷題目節錄及重新編碼

變數名稱	問卷題目	重新編碼及操作方式
性別		以男性為 1，女性為對照組 0
年齡	請問您的年齡為何？	以連續變數處理
種族	請問您的種族為何？ 選 項：(1) 白 人；(2) 黑 人；(3) 亞 裔；(4) 其 他。	以白人為 1，黑人為對照組 0，亞裔 及其他因人數過少未納入分析中。
教育程度	請問您受教育之年限為何？ 選 項：(1)0-8 年級；(2)9-11 年級；(3) 高中畢 業；(4) 技術學校畢業；(5) 大學畢業；(6) 研究 所畢業；(7) 不知道；(8) 拒答。	去除選項中之「不知道」及「拒 答」後，以連續變數處理。
市長支持度	一般來說，您對於 Ray Nagin 市長的表現是支 持還是不支持？ 選 項：(1) 非常支持；(2) 支持；(3) 不支持；(4) 非常不支持；(5) 不知道；(6) 拒答。	去除選項中之「不知道」及「拒 答」後，以有序多分變數處理。
施政表現	請教您對於紐奧良市政府在以下幾個面向的表 現的評價是非常好、好、不好不壞、差、非常 差？ 1. 總體表現； 2. 警政治安； 3. 居住品質； 4. 排水防洪； 5. 大眾運輸； 6. 經濟就業。 選 項：(1) 非常好；(2) 好；(3) 不好不壞；(4) 差；(5) 非常差；(6) 不知道；(7) 拒答。	去除選項中之「不知道」及「拒 答」後，在交叉表中將「非常好」 及「好」合併為「正面評價」；將 「非常差」及「差」合併為「負面 評價」，形成「正面評價」、「不好不 壞」及「負面評價」之有序多分變 數；在推廣順序勝算對數模型則以 連續變數處理之。

參考文獻

I. 中文部分

吳重禮、李世宏，2005，〈政治賦權、族群團體與政治參與：2001年縣市長選舉客家族群的政治信任與投票參與〉，《選舉研究》，12(1): 69-115。

(Wu, Chungli, and Shihhung Lee. 2005. "Zheng zhi fu quan, zu qun tuan ti yu zheng zhi can yu: Er ling ling yi nian xian shi zhang xuan ju ke jia zu qun de zheng zhi xin ren yu tou piao can yu" [Political Empowerment, Ethnic Groups, and Political Participation: Political Trust and Voting Participation of the Hakkas in the 2001 County Magistrate/City Mayoral Elections in Taiwan]. *Journal of Electoral Studies* 12(1): 69-115.)

黃紀、王德育，2012，《質變數與受限依變數的迴歸分析》，台北：五南。

(Huang, Chi, and T. Y. Wang. 2012. *Zhi bian shu yu shou xian yi bian shu de hui gui fen xi* [Regression Analysis of Categorical and Limited Dependent Variables]. Taipei: Wunan.)

II. 英文部分

Associated Press. 2006. "New Orleans Mayoral Vote Split on Racial Lines." http://www.nbcnews.com/id/12453687/ns/us_news-life/t/new-orleans-mayoral-vote-split-racial-lines/#.W6O5EmgzbIV (accessed September 18, 2018).

Bobo, Lawrence D. 1991. "Social Responsibility, Individualism, and Redistributive Politics." *Sociological Forum* 6(1): 71-92.

Bobo, Lawrence D., and Vincent L. Hutchings. 1996. "Perceptions of Racial Group Competition: Extending Blumer's Theory of Group Position to a Multiracial Social Context." *American Sociological Review* 61(6): 951-972.

Bonner, Dean. 2004. "Black Cities/White Cities: The Role of Sophistication and Economic Conditions in Mayoral Approval." Presented at the Annual Meeting of Midwestern Political Science Association, Chicago.

Brinkley, Douglas G. 2006. *The Great Deluge: Hurricane Katrina, New Orleans, and the Mississippi Gulf Coast*. New York: Harper Collins Publishers.

CQ Press. 2008. "2008 City Crime Rate Rankings." http://os.cqpress.com/citycrime/CityCrime2008_Rank_Rev.pdf (accessed November 15, 2017).

Decker, Scott. 1981. "Citizen Attitudes toward the Police: A Review of Past Finding and

- Suggestion for Future Policy.” *Journal of Police Science and Administration* 9(1): 80-87.
- Edwards, George C., William Mitchell, and Reed Welch. 1995. “Explaining Presidential Approval: The Significance of Issue Salience.” *American Journal of Political Science* 39(1): 108-134.
- Flanigan, William H., and Nancy H. Zingle. 2006. *Political Behavior of the American Electorate*. Washington: CQ Press.
- Glaister, Dan. 2006. “New Orleans Mayor Win Surprise Re-election.” *The Guardian*, May 22, <https://www.theguardian.com/world/2006/may/22/usa.hurricanekatrina> (accessed September 18, 2018).
- Guterbock, Thomas M., and Bruce London. 1983. “Race, Political Orientation, and Participation: An Empirical Test of Four Competing Theories.” *American Sociological Review* 48(4):439-453.
- Hansen, Susan B. 1999. “‘Life Is Not Fair’: Governors’ Job Performance Ratings and State Economies.” *Political Research Quarterly* 52(1):167-188.
- Hibbs, Douglas A. 1982. “The Dynamics of Political Support for American Presidents among Occupational and Partisan Groups.” *American Journal of Political Science* 26(2): 312-332.
- Howell, Susan E. 1992. “1992 Quality of Life Survey, Orleans and Jefferson Parishes.” Press release from the University of New Orleans Survey Research Center, April.
- Howell, Susan E., and Deborah Fagan. 1988. “Race and Trust in Government: Testing the Political Reality Model.” *Public Opinion Quarterly* 52(3): 343-350.
- Howell, Susan E., and Brent K. Marshall. 1998. “Crime and Trust in Local Government: Revisiting a Black Empowerment Area.” *Urban Affair Review* 33(3): 361-381.
- Howell, Susan E., and William P. McLean. 2001. “Performance and Race in Evaluating Minority Mayors.” *Public Opinion Quarterly* 65(3): 321-343.
- Howell, Susan E., and Huey L. Perry. 2004. “Black Mayors/White Mayors: Explaining Their Approval.” *Public Opinion Quarterly* 68(1): 32-65.
- Howell, Susan E., and James M. Vanderleeuw. 1990. “Economic Effects on State Governors.” *American Politics Research* 18(2): 158-168.
- Jennings, M. Kent, and Harmon Zeigler. 1966. “Class, Party, and Race in Four Types of Elections: The Case of Atlanta.” *The Journal of Politics* 28(2): 391-407.
- Kernell, Samuel. 1978. “Explaining: Presidential Popularity.” *American Political Science Review* 72: 506-522.

- Lay, Celeste J. 2009. "Race, Retrospective Voting and Disasters: The Re-Election of C. Ray Nagin after Hurricane Katrina." *Urban Affair Review* 44(5): 645-662.
- Leeson, Peter T., and Russell S. Sobel. 2011. "Race, Politics, and Punishment." *European Journal of Law and Economics* 31(3): 265-285.
- Liu, Baodong, and James M. Vanderleeuw. 2007. *Race Rule: Electoral Politics in New Orleans, 1965-2006*. Lanham: Lexington.
- Logan, John R. 2008. "Unnatural Disaster: Social Impacts and Policy Choices after Katrina." In *Natural Disaster Analysis after Hurricane Katrina: Risk Assessment, Economic Impacts and Social Implications*, eds. Harry W. Richardson, Peter Gordon, and James E. Moore. London: Edward Elgar Publications.
- McBride, Allan, and Joseph B. Parker. 2008. "'Chocolate City' Politics: Race and Empowerment in the First Post-Katrina New Orleans Mayoral Election." *Politics & Policy* 36(3): 350-374.
- McCarthy, Kevin, D. J. Peterson, Narayan Sastry, and Michael Pollard. 2006. "The Repopulation of New Orleans after Hurricane Katrina." https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2006/RAND_TR369.pdf (accessed November 15, 2017).
- MacKuen, Michael B. 1983. "Political Drama, Economic Conditions, and the Dynamics of Presidential Popularity." *American Journal of Political Science* 27(2): 165-192.
- MacKuen, Michael B., Robert Erikson, and James A. Stimson. 1989. "Macropartisanship." *American Political Science Review* 83(4): 1125-1142.
- Miller, Arthur H., Patricia Gurin, Gerald Gurin, and Oksana Malanchuk. 1981. "Group Consciousness and Political Participation." *American Journal of Political Science* 25(3): 494-511.
- MLIVE.com. 2010. "Fair or Foul? CNN Lists Detroit as One of World's Most Dangerous Cities with Juarez, Baghdad." <http://www.myfoxdetroit.com/story/18482564/cnn-detroit-is-one-of-the-worlds-most-dangerous-cities> (accessed November 15, 2017).
- Mohai, Paul, and Bunyan Bryant. 1998. "Is There a 'Race' Effect on Concern for Environmental Quality?" *Public Opinion Quarterly* 62(4): 475-505.
- Nadeau, Richard, Richard G. Niemi, David P. Fan, and Timothy Amato. 1999. "Elite Economic Forecasts, Economic News, Mass Economic Judgments, and Presidential Approval." *Journal of Politics* 61(1): 109-135.
- Niemi, Richard G., Harold W. Stanley, and Ronald J. Vogel. 1995. "State Economies and State Taxes: Do Voters Hold Governors Accountable?" *American Journal of Political Science*

- 39(4): 936-957.
- Nossiter, Adam. 2006. "Nagin Re-elected as New Orleans Mayor." *The New York Times*, May 21, <https://www.nytimes.com/2006/05/21/us/21election.html> (accessed September 18, 2018).
- Ostrom, Charles W., and Dennis M. Simon. 1985. "Promise and Performance: A Dynamic Model of Presidential Popularity." *American Political Science Review* 79(2): 334-358.
- Perry, Huey L. 2000. "Mayor Richard Arrington, Jr., and Polic-Community Relations in Birmingham, Alabama." In *Governing Middle-Sized Cities: Studies in Mayoral Leadership*, eds. James R. Bowers and Wilbur C. Rich. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Seed, Raymond B., and the Independent Levee Investigation Team. 2006. "Investigation of the Performance of the New Orleans Flood Protection System in Hurricane Katrina on August 29 2005." http://projects.ce.berkeley.edu/neworleans/report/VOL_1.pdf (accessed November 15, 2017).
- Shingles, Richard D. 1981. "Black Consciousness and Political Participation: The Missing Link." *American Political Science Review* 75(1): 76-91.
- U.S. Census Bureau. 2000. "United States Census 2000." <http://www.census.gov/main/www/cen2000.html> (accessed November 15, 2017).
- Verba, Sydney, and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America*. New York: Harper and Row.

Governance Performance, Racial Factor, and the Mayor's Approval Rating: The Case of New Orleans before and after Hurricane Katrina

Hung-chung Wang^{*} · Chao-lung Liu^{**}

Abstract

U.S. political scientists have long been attracted to the issue of how citizens evaluate their chief executive, both in central and local governments. Some scholars claim that people's perception of the quality of their life makes a huge impact on their approval of the chief executive while researchers of other schools indicate the racial factor is the one playing the most important role in it.

This research compares a racial model to a performance model in explaining the approval of the mayor of New Orleans before and after Hurricane Katrina, analyzing the dynamics of job approval of the black mayor, Ray Nagin. By analyzing the 2004, 2006 and 2007 Quality of Life study survey data offered by the Survey Research Center, University of New Orleans, we concluded the findings suggest that the mayoral approval rating is affected by both the factor of race and governance performance.

However, the racial model makes an even greater impact on the case of Mayor Nagin than performance model does. The dramatic change of Mayor Nagin's racial support base before and after Hurricane Katrina demonstrates that race is a crucial factor in influencing New Orleans residences' approval

* Ph. D., Department of Political Science, University of New Orleans.

** Associate Professor, Department of Public Affairs and Civil Education, National Changhua University of Education. (Corresponding author)

of their mayor.

Keywords: Racial Model, Performance Model, Approval Rating, Hurricane Katrina