

民意調查與台灣的民主化： 以施政滿意程度和公眾人物的聲望調查為例*

陳世敏

《摘要》

民主政治便是民意政治，而民意測驗即是現代民主社會評論施政和臧否人物的一種方式，所以民主政治愈發達的國家，民意測驗也就愈發達。本文旨在透過重新分析「民調會」的民意測驗案，觀察台灣的政治民主化過程。

結果顯示，民意測驗與大眾傳播媒介相互為用，是民意測驗影響力的主要來源。例如公眾人物的聲望與新聞媒介選擇性報導有密切關係，顯示這是「媒介依賴」的時代。而一向認為與施政滿意程度有密切關係的省籍變項，在此不復具有解釋力，可見政治民主化早已在蘊釀中，並非始於解除戒嚴令的那一刻。

陳世敏為政治大學新聞系教授。

*感謝丁庭宇教授和張茂桂教授協助完成本文。本文初稿曾發表於香港中文大學新聞與傳播學系主辦「傳播與社會發展研討會」，1991年4月29日至5月1日。



壹、緒言

中國政治哲學一向講究為政之道不乖離民意。所謂「天視自我民視，天聽自我民聽」，或「民為貴，社稷次之，君為輕」這些觀念，常被後人引申為治國必須重視民意的證據，甚至據以推論中國古代已經有了「主權在民」的思想。

其實，這樣的引申是極為不倫不類的。重視民意只是治國策略，並不表示為政者不存「家天下」私念。在那個時代，皇帝派大臣外出採訪民意，或者皇帝本人微服出巡以瞭解民間疾苦，根本與現代民主政治的「主權在民」觀念相去不啻十萬八千里，我們實在不應該把「重視民意」逕自視為民意政治，在兩者之間劃上等號，這種比擬真是失之毫釐了。

古人絕少公開評論時政，尤少臧否政治人物。偶有幾個人甘冒大不韙「死諫」，甚至落得滿門抄斬，淪為歷史教科書上的千古人物，令後人唏噓不已。這是現代民意政治所難想像的事。

今天的政治人物及其施政，理論上應該陳列在玻璃箱中。一般民衆雖然摸不到，卻看得到，一旦加以品頭論足（尤其是透過大眾傳播媒介、代議士、意見領袖），絕不致構成殺頭重罪。這就是民主政治可貴之處。

相對的，政治人物處於玻璃箱內，自可體察箱外氣溫高低，聽民衆之言，觀民衆之色，從而瞭解民意動向，然後「民之所好好之，民之所惡惡之」。

這樣的比喻，當然過份簡化了政府與民衆的關係，不過，所謂「主權在民」畢竟是渺不可及的民主政治理念，對大多數人而言，還不如評論施政和臧否人物那麼具體、直接了當。民意測驗就是現代民主社會評論施政和臧否人物的一種方式。

環顧世界各國，民主政治愈發達的國家，民意測驗也就愈發達。而民意測驗的主題，常常環繞在民衆對施政滿意程度和官員聲望。

沒有一個民主國家能夠自外於這股潮流。正因為如此，民國七十五年政治局勢經歷「五一九事件」、民進黨成立、政府決定解除戒嚴及開放組黨之後，如春雷乍響，「財團法人民意調查文教基金會」（以下簡稱民調會）在立法委員趙少康支持下成立，第一個民意測驗案於同年年底完成，主題正是「民國七十五年政府施政滿意程度民意調查」，由丁庭宇教授執行完成，內容包括了「對政府施政滿意程度」及「政府首長聲望」兩部分。到民國七十七年十二月底止，「民調會」前後舉辦了四次調查，為我國民意政治提供了可資長期追蹤的資料。

「民調會」報告一經披露，社會譁然。像這樣公開對政治人物品頭論足，無論是中國傳統政治文化之下的臣民心態，還是台灣四十年累積的戒嚴心態，社會



上許多人一時都無法適應。反對者的表面理由，是民意測驗不可靠，抓不住真正的民意，因為政府施政經緯萬端，不是民衆所能充份瞭解，因此，民意的反映應透過精英份子、代議士、大眾傳播媒介，不應透過民意測驗。

誠然，民意測驗仍有許多難以完全克服的缺陷，無法在這裡一一討論。不過，民主政治就是民意政治，這一點，卻是現代民主社會不得不承認的一個標竿。沒有人知道真正的民意在那裡，而民衆對政治人物及其施政的評價，只是反映了民衆主觀的好惡評價，不是民意對或錯的問題。其次，既然無人知道真正的民意在那裡，也無人知道其他探求民意的方法是否更為精確有效，那麼民意測驗就不失為一種有用的反映民意的方式。一位民意測驗學家說得好：「民意就是民意測驗所顯示的數字。」

時代在變，潮流也在變，誰敢說他所掌握的，是真正的民意？誰敢說民意測驗所得的數字不是民意？

這真是一股擋不住的潮流。

本文分析的，是「施政滿意程度」和「政府首長聲望」。

貳、施政滿意程度調查

施政滿意程度方面，根據「民調會」四次調查結果（註 1），合併了「非常滿意」和「滿意」比率，得下表1。

表1 施政滿意程度 (%)

調　查　日　期	非常滿意＋滿意
75. 12. 27～76. 1. 3	50. 0
76. 12. 16～76. 12. 26	71. 1
77. 6. 11～77. 6. 19	63. 2
77. 12. 7～77. 12. 11	59. 0

第一次調查因為方法與其後各次不一致，應予撇開不談。整體說來，趨勢極為明顯：民衆對政府施政滿意程度在下降中——七十六年年底表示「非常滿意」



和「滿意」者，合佔百分之七十一，民國七十七年年底，則降為百分之五十九。

平心而論，六成的滿意程度在民主先進國家中，仍屬高比率，問題在於我國政治結構迄今依然一黨獨大，執政黨又自稱「民主革命政黨」，具有歷史使命感，既是創建中華民國的政黨，也是失去大陸、發展台灣建設的政黨。在這樣的情況下，六成的滿意程度是否令執政者寬心，可能就冷暖自知了。

以民意測驗的角度來分析，固然說明民衆對政府施政滿意程度在下降中，但六成正面評價，允屬「小康」局面。更重要的，不是這些數字的具體意義，而是象徵意義。明白地說，中國國民黨建黨以來，第一次被置於玻璃箱中，讓民衆有機會評斷其政績，「是可忍，孰不可忍」？即令成績單上不是六十分而是八十分，也可能在執政黨領導階層造成震撼效果。這是民意測驗在台灣民主化過程中的歷史意義。

滿意程度在兩年內，由七成降為六成，究竟代表了什麼意義？或者說，是那些因素、那些政策、那些事件造成滿意程度下降？解釋民衆對施政滿意程度的升降，確實是從事民意測驗者的一大考驗。無疑的，某些重大突發事件過後，如果滿意程度降低，則我們不難歸因於這些事件的影響。美國總統雷根在伊朗釋放美國人質、格瑞納達之役、伊朗軍售案之後的民衆反應，很明顯可以歸因於該事件的影響。然而我國的民意測驗除聯合報民意測驗小組外，尙少對單一事件作民意調查。尤其民國七十五年以來，重大事件有「五二〇事件」、民進黨組黨、解除戒嚴和報禁、國會結構調整、三大法案等等政治議題，相繼引起朝野政治關係極度緊張，因此，施政滿意程度絕難歸因於單一因素——雖然，無人不知民意溫度計的數字升降，一定是施政的結果。至於某一個因素影響如何，不宜逕自做過度的推論。

如果就性別、年齡、籍貫、教育程度這四個人口學變項分析，當可進一步瞭解民衆對整體施政滿意程度的變化。表2 顯示，從民國七十六年年底第二次調查開始，一連三次，男性表示「非常滿意」和「滿意」的比率，均略高於女性；年齡較大者，滿意程度也略高於年者；在籍貫上，大陸各省籍者的滿意比率，高於本省籍的閩南人和客家人。省籍差異，不但顯著，而且經過數次調查結果均甚為穩定。不過同屬台灣省籍的閩南人和客家人，看不出有太大的不同。

即使如此，性別、年齡、籍貫三個人口學變項，分別在施政滿意程度這個變項上具有差異——也就是變項之內各組，回答滿意的比率有所不同。這種現象可能只是表面現象，因為變項之內的各組，「無反應」（註 2）比率並不相同。假如性別之內男性這一組「無反應」比率高，很可能使回答「滿意」的比率隨之偏



低。換句話說，回答「滿意」的比率如果偏低，不一定是因為回答「不滿意」比率高所致，也可能是「無反應」比率亦高的結果。

表2 施政滿意程度交叉分析

單位：百分比

	75年12月	76年12月	77年6月	77年12月
全體樣本	50.0	71.1	63.2	59.0
性別：				
男性	49.6	72.7	68.1	63.9
女性	50.3	69.3	57.7	58.9
年齡：				
20～34歲	43.0	69.6	63.8	60.4
35～49歲	47.9	70.5	61.8	61.7
50歲以上	64.5	74.9	66.9	64.7
省籍：				
本省閩南人	48.0	69.6	61.0	60.0
本省客家人	49.0	66.7	61.2	66.7
大陸各省	63.4	80.4	77.1	68.8
教育程度：				
國中及以下	51.8	67.3	58.9	61.4
高中	46.7	75.5*	67.5	64.9
專科及以上	47.7	—	70.7	59.8

*含「高中及以上」

在扣除「無反應」人數之後，重新計算「非常滿意」加上「滿意」的比率，發現原先的分析結果有了若干變化：滿意比率女性反而高於男性，雖然男女之間的差距並不顯著，而且差距在歷次調查中似乎愈來愈小（表3）。

重新計算滿意比率後，年齡方面顯示出有趣的趨勢。原先，滿意程度在三個年齡層中，以五十歲以上者最高，壯年和青年幾乎不分上下；現在，新的資料不僅仍然顯示四次調查均以老年人的滿意比率最高，而且顯示青年這一層的滿意比率最低，使得年齡與滿意比例形成明顯負相關，擴大了壯年層和青年層之間的比

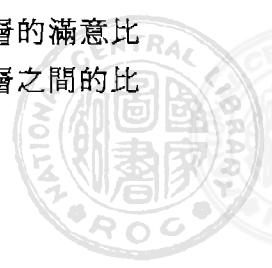


表3 施政滿意程度交叉分析：扣除「無反應」人數

單位：百分比

	75年12月	76年12月	77年6月	77年12月
全體樣本	57.4	85.6	81.9	71.3
性別：				
男性	53.7	82.9	80.6	70.3
女性	61.7	88.7	83.9	72.8
年齡：				
20~34歲	47.3	82.1	79.2	66.0
35~49歲	56.2	86.1	82.5	73.6
50歲以上	75.9	90.7	86.6	77.8
省籍：				
本省閩南人	59.0	85.3	81.9	70.7
本省客家人	57.4	73.3	75.9	74.0
大陸各省	66.3	85.6	84.4	73.3
教育程度：				
國中及以下	62.9	89.8	86.8	78.8
高中	50.6	81.6*	79.8	68.4
專科及以上	49.5	-	75.3	62.3

*含「高中及以上」

率差距。

籍貫方面，大陸各省籍受訪人的滿意比率，並未明顯高於本省閩南人（本省客家人受訪人數少，不宜多做比較），顯示省籍差異不如一般人想像那麼明顯。

至於教育程度與滿意比率的關係，前兩次調查資料歸類方式不一致，可以不論，但在後兩次調查中，原先的資料看不出明顯關係，經扣除「無反應」人數重新計算後，結果極為明顯：教育程度愈高，滿意的比率愈低。

以上分析，可以得到幾個結論。

第一，民意調查所得的數字，究竟意義為何，有時候要依分析的方法而定。在台灣，即使是「對施政的滿意度」這種稀鬆平常的問題，有些人口階級的「無反應」比率，可能高到百分之三十幾。計算滿意比率時，納入或扣除這些人，將



大大改變調查的意義。

第二，這四次調查「無反應」比率的分佈，頗符合一般常識：「無反應」比率較高的，是女性、老年人、本省籍、低教育程度的人。

第三，資料顯示，年齡與對政府施政滿意比率呈正比，教育程度則與滿意比率呈反比，與過去類似的調查結果一致。但女性的滿意比率並不明顯高於男性，大陸各省籍人士的滿意比率也未明顯高於本省閩南人士（客籍人數樣本不大，可以不論），是在扣除「無反應」人數後所呈現的結果。

第四，性別與省籍缺乏解釋力，頗出人意料。值得一提的是：這兩個變項在民國七十五年，顯示出明顯的「組內」差異，但隨著國內政治情勢民主化，此種差異逐漸減弱，以致到了民國七十七年底，對施政滿意程度不復具有解釋力。

這是社會變遷下，一項極饒興味的研究發現。我國國民的教育機會，就性別而言，已無歧視，女性教育程度大幅提高，直接促使婦女就業人口增加，甚至開始擠入原屬男性天下的管理階層。婦女地位改變，間接推動了女權意識水漲船高。短短幾年，各種婦女團體相繼出現，從傳統低調的救助性質到積極現代的工商政治性婦女團體，在在展現了婦女意識的覺醒。沒有人敢說這種意識的漣漪已經擴大到所有的婦女階層，或已經波及傳統上屬於男性關懷範疇的政治問題，因為女性「無反應」比率仍然遠高於男性，顯然是婦女之中年齡較大者教育程度仍然偏低的緣故。不過，年輕女性的教育程度與男性不相上下，她們表達政治問題的意願，在過去幾年女權意識高漲推動下，如今很可能已不亞於男性。這個趨勢如果持續下去，我國政治學家可能要失望了：性別即將不是解釋政治態度的一個有力因素。

更令人詫異的是：省籍對施政滿意程度這一項政治態度的解釋力，也跌破了政治學家的眼鏡——在扣除「無反應」人數後，大陸各省籍人士並不比本省籍閩南人更滿意當前施政狀況。

國內若干長期存在的政治糾結，很少不被歸因於省籍問題。「二二八事件」固然是省籍情結的結果，連開放組織新黨也脫離不了沿著省籍界限所進行的政治權力重新分配這樣的色彩。至於「統獨之爭」、國會結構重組，一言以蔽之，省籍問題而已。這種過份簡單化的歸因，可能不再適合於解除戒嚴法之後一連串社會變革和社會運動的新情勢。誠然，若干社會運動的本質確是沾染了省籍色彩，然而社會運動有些屬「問題取向」，利害關係並不因省籍而有差異，關鍵在於當事人是在船上或在船下。

勞資問題就是最好的例子。



勞資問題不帶省籍情結，用之於比擬政治態度，仍然不是十分恰當的，因為省籍問題畢竟是台灣整個政治結構的「下層結構」，而勞資糾紛不過是產業發展的一個面向，是枝節性的、短期性的現象，不是全局。社會運動可以說是社會力的橫向重新組合，如果社會運動不斷衍生，由於其不帶省籍情結，或許因此而稍減長久以來朝野難以言宣、如癱附體的省籍問題創痛。

參、政府首長聲望調查

政治民主化打破了另外一個數千年傳統禁忌：不可對政府首長「品頭論足」。這種禁忌原是專制者或集權者的護身符，不應出現在民主政體中。但光是擁有民主政體形式，卻不足以保證官員應為公僕，所以社會學大師韋伯（M. Weber）分析領導類型，特別指出民政體的領袖，亦有屬「卡理斯瑪」者（charisma）——用現代通行的話來說，「卡理斯瑪」的領導類型，就是強人政治。

「卡理斯瑪」是超凡的，其統治的正當性，來自被統治者的聽從、完全效忠和獻身。在台灣，這種神話式的主從關係，已隨著強人政治結束，而一去不返。政府官員與民衆，即使不是水乳交融，但至少是一種玻璃箱內外的關係，雖不「可即」，卻是「可望」的。民意測驗者對官員聲望做調查，是落實民意政治的重要步驟。從此以後，將沒有官員可以免於民意的間接監督。政治民主化總算因為官員聲望調查，得以邁開一大步。

「民調會」、中國時報、聯合報均曾對政府首長及其他公衆人物，做過聲望調查。其中「民調會」的題目強調某一官員的「施政表現」，通常以受訪人表示滿意的百分比當做官員聲望高低的指標。嚴格說來，對某一政府首長施政的滿意程度，只是其聲望的一部分而已；不過，從民意政治的角度來看，民衆所見、所期望於政府官員的，不一定在他的個人特質，而在他的施政。民衆並不會因為某一政府官員是「好人」，施政一團糟，卻給予高評價；同樣的，只要身居特定職位，不問其個人特質如何，民衆大體上會投射以特定的期望。這是民意所以具有監督政府官員作為的力量所在。不可否認，民意政治在這方面也具有「無心的殺傷力」——可能有些官員不僅是「好人」，也是「好官」，如果他的個人特質或施政結果均無懈可擊，卻由於不為民衆所知，甚至可能得到極差的評價。

所以說，施政好壞是一回事，施政結果是否得到民衆的認同，很可能是截然不同的另一回事。民意乃是一把雙刃刀，如何在施政效果與民衆評價之間求得一個平衡點，是現代政府首長必須面對的兩難習題。



以下首先分析蔣故總統經國先生、李總統登輝先生、行政院長俞國華先生的聲望，然後說明這三位首長處理這個兩難習題的個人風格。本文在這方面的分析，除了採用「民調會」資料外，也佐以中國時報和聯合報的官員聲望調查資料。

表4 政府首長聲望*

	蔣經國	李登輝	俞國華
75年12月	77.7%	60.8%	58.5%
76年 6月	85.0	72.7	55.7
77年 6月		81.9	54.1
77年12月		80.6	45.7

*上表數字係民衆對施政「非常滿意」和「滿意」之合計。

如同前述，「民調會」的若干問項措詞，在第二次調查時改變，故第一次調查的資料，只能參考，不宜逕作比較（表4）。

七十六年年底資料顯示，三位政府首長在民衆心中的施政聲望，以當時仍任總統的蔣經國先生最高，其次是當時擔任副總統的李登輝先生，再次為行政院長俞國華先生。

其實，這樣的分析並無太大的意義。前已述及，民衆對某一特定職位的政府首長，具有特定的期望，國人心目中這三個職位何者位高權重，是一個實際問題，不是政治學理論上爭辯我國究係內閣制還是總統制的問題。民衆認為總統「最大」，所以聲望最高，根本與有些學者爭論我國總統是否應該實際負責施政成敗，可謂風馬牛不相及。畢竟我國民衆民主經驗尚淺，一般人多認為總統一職聲望最高，這是「民意」，短期內可能不致改變。這是「民意」所以獨特到不宜套用政治學框框加以解釋之處。

民意測驗在官員聲望方面，真正有價值之處，是長期趨勢，包括同一個人在不同時間的聲望漲跌，以及同一職務不同人任期下的長期聲望比較——假設其他條件不變。

可惜，其他條件絕不可能不變。因此，我們願不憚其煩，再度提醒讀者民意測驗的限制。明白地說，官員聲望極易受到特定事件的影響，不一定與其個人如



何處理此一事件有關。任何一位美國總統，只要任內無法解決人質被拘於伊朗的問題，其聲望必低。民意在這方面是盲目的。

因此，民意測驗之可貴，在於從長期趨勢分析某一人或某一職位如何受到若干特定事件的影響。聲望提高，未必可喜，因聲望可經操縱而提高，未必是施政的必然結果。

從這個角度來觀察，我們僅能泛泛地說，蔣經國先生辭世前，一直在民衆心目中享有極高的聲望，而李登輝先生在民國七十七年年初就任總統之後，聲望亦大幅揚昇：七十七年六月國民黨召開十三全大會前夕是百分之八十一點九，七十七年年底就任總統即將屆滿一年時，仍維持在百分之八十點六。此項趨勢，與聯合報的民意調查結果相近（註3）。

至於行政院長俞國華先生的聲望，不論從點或線來觀察，顯然是非常特異的型態。他的聲望，既低於總統、副總統，也低於內閣閣員和省市長；其次，經過民國七十七年一年社會各方面重大變革，資料顯示，他的聲望正在下降中。

此一結果，或多或少澄清了國人心目中的「官員聲望地圖」。民衆對施政的反應，歸因對象最高只及於行政院長，不及於副總統和總統。總統和副總統不負施政成敗責任，且為一國之元首，理當擁有較高聲望；而行政院長為內閣之首，肩負實際行政責任，聲望高低隨其施政成效而起伏。

同時，前述「特定職位即擁有特定聲望」的說法，也必須加以適度修正。我們可以大膽預測：總統和副總統的聲望，即使不是個「常數」，也是個穩定性很高的變數，就算變動，幅度也不會太大。而副總統以下，聲望高低除了繫於民衆主觀上對施政的瞭解程度之外，還繫於民衆主觀上對官員個人特質的接受程度。

政治學家爭論我國究竟是總統制還是內閣制，畢竟是法理層次的討論；從民意層次來看，民衆顯然傾向於認為我國實施內閣制。

以施政滿意程度做為官員聲望的指標，只是聲望衆多面向之一。如果與社會其他公衆人物比較，也許更能夠看出民意的本質。中國時報在民國七十六年年底「年度人物」民意測驗中，從「印象」和「影響力」兩方面調查公衆人物的聲望。「請問這一年來，你印象最好的公衆人物是誰？」「請問這一年來，你覺得對我們國家社會最具影響力的人有那些？」調查結果如下表5。

影響力方面，以當時的總統蔣經國先生居第一，行政院長俞國華居第二，立法委員趙少康和朱高正分列三、四。顯然，職位乃是影響力的來源。可是當時居一人之下、萬人之上的副總統李登輝先生，影響力並非居於第二，可見國人對於「副座」的影響力，具有特定的刻板印象。



表5 「對公眾人物的印象」和「公眾人物的影響力」

排行	印象最好	最具影響力
1	趙少康	蔣經國
2	蔣經國	俞國華
3	朱高正	趙少康
4	林洋港	朱高正

印象方面，則又顯露另一番境界，調查結果依序是趙少康、蔣經國、朱高正、林洋港。這幾位職位顯赫，自然是他們給人「印象最好」的重要原因，但非唯一原因。觀乎影響力主要來自職位，我們可以說，「印象」一方面來自職位，另一方面則來自個人的曝光程度。上表可知，民衆心目中「印象最好」的公眾人物，根本就是曝光最頻繁的人物。

曝光的方式有二：一是透過大眾傳播媒介，一是公眾人物親自跟民衆接觸——後者依然要透過大眾傳播媒介的報導。因此，若謂官員給人的印象繫於媒介如何報導他，並不為過。

肆、三位公眾人物建立個人聲望的風格

「卡理斯瑪」的魅力來自神話的再三覆述，其領導方式端賴被統治者無異議的效忠和獻身，其權力奠基於個人任命而非制度。韋伯指出，即使在古代中國，君主的「卡理斯瑪」特質由於繼承代代相傳，但仍受到嚴格的規範；若有天災人禍，君主尚需下詔罪己，有時甚至因而退位。

這並不是說，所有「卡理斯瑪」都不需要民意基礎，韋伯的分析，並不否認民主制度中亦存在著「卡理斯瑪」。他指出，無論領袖民主制還是公職選舉制，「卡理斯瑪」都得直接訴諸民意，以取得統治的正當性。「在競爭領導權時，那些最引人注目而又最敢承諾或是最能有效運用宣傳工具的人，最能占上風」（註4）。

史太林、希特勒固然操縱宣傳工具於股掌之上，然而經歷公職選舉的羅斯福



和甘迺迪等人善用大眾傳播媒介，史家認為係其個人魅力所以不斷累積的原因。李登輝總統之前，我國歷任總統幾乎從不舉行記者會。民國七十八年之前，總統府並未設有新聞發言人，黨政軍國大事，蔣經國時代習慣於透過中央通訊社統一發稿，全國各大眾傳播媒介只能照抄。蔣經國在位時，確實接見了不少外國記者，卻從未單獨接見本國記者，連解除戒嚴令這麼一件大事，還是民國七十五年十月八日向美國華盛頓郵報董事長凱撒琳·葛瑞姆宣佈的。他個人形象，主要是探訪民間的活動經由大眾傳播媒介報導，而建立起來的。這是他的風格。

行政院長俞國華則不同。俞院長絕少下鄉，民眾對他的印象泰半來自他在立法院答覆立法委員質詢。行政院長既為內閣之首，答覆質詢時，其答詢內容，抽象層次必然較高，加上他的鄉音甚重，故較難為一般人接受。至於俞院長每年年終定期召開記者會，均事先由記者書面提出問題，臨場「套招」，一向未受好評。不過，從七十七年下半年開始，俞院長的作風已經明顯改變，平時不但較常接受記者訪問，也較常下鄉巡視，甚至年終記者會也破例「即問即答」了。媒介對他的報導，隨之一變。

李登輝總統出身基層，歷任地方與中央多種職務，甚多機會接觸新聞界，形象絕佳。他在民國七十七年二月國喪後，立刻舉行記者會，無問不答，態度誠懇，極具民主風範。

三位政府首長建立個人形象的途徑，以及與新聞界的關係，顯示了不同的風格。可以預見的是：強人政治結束後，政府官員透過大眾傳播媒介建立形象，將日益頻繁，成為政治運作中的例行事務，總統府成立發言人室，即為一例。

伍、「媒介依賴」與「假事件」

媒介與政治的關係如此，也許是某些政治人物所不欲見的。施政成效在老百姓心目中，絕非「寒天飲冷水，點滴在心頭」，政府做一分成績，老百姓便領受一分。事實上，事情本身不會說話，會說話的，是施政者。但施政者的話必須依賴大眾傳播媒介傳播出去。這是一個「媒介依賴」時代，因為有了大眾傳播媒介存在，使得執政者可以直接面對民眾，大大改變了政治運作的過程和內涵。

舉例來說，一九八四年雷根競選美國總統時，美國通貨膨脹，失業率高，兩者都達到兩位數。雷根在競選演說中，提醒美國老百姓思考兩件事，一是由通貨膨脹率和失業率兩者相加而成的「痛苦指數」，是否在卡特任內逐年增高？一是「你是否覺得經濟上比去年寬裕些？」



這兩個疑問經過大眾媒介廣加宣揚，一時之間，舉國傳誦，雷根也就贏得了總統選舉。

施政要宣揚才能得到民意的支持，同樣的，政治人物的聲望高低，也要視大眾傳播媒介如何報導。在我國，除了總統，即使貴為行政院長，也還有百分之十幾的民衆無法說出他的姓名，更不論評斷其施政得失了。

儘管如此，台灣在民國七十七年解除戒嚴令之前，大量出現了以現代科學方法評估政府施政、臧否公衆人物的民意測驗，其意義十分重大。當民衆不再竊竊私語，不再害怕議論國事會招來滿門抄斬時，民主化過程可謂向前推進了一大步。此類政府施政和公衆人物的民意測驗，對於社會人心和政治過程之影響，委實不亞於戒嚴令之解除。施政方面，直接置政府施政於民意壓力之下，迫使政府決策邁向透明化——例如是否應該興建核能第四廠的問題，民意的角色雖然不是決定性的，但卻頗為吃重——使台灣的政治在代議政治、政黨政治等實質過程之外，添增了民意政治這個因素。公衆人物方面，民意測驗使得一向被神化的領袖人物，逐漸變得有血有肉，成為公民社會的領導人物，從此必須面對民意的質疑，誠為數千年未有之變局。

平心而論，「民調會」及其姐妹機構「台北國際蓋洛普」因緣際會，顯然是一個關鍵。「民調會」選擇以及接受委託的民意測驗主題，從性態度到政府施政，幾乎全是社會過去的禁忌。調查結果經過報章雜誌公開討論，加速觀念的傳播，莫之能禦。關於這一點，「民調會」的策略值得一提。

「民調會」的民意測驗結果報告，全數選擇在星期日向新聞界發表。星期日通常是新聞界較為缺稿的日子，從事公共關係工作的人，都知道利用缺稿的情況，提供「假事件」(pseudo-event)性質的公關新聞稿，以求見報。「民調會」的民意測驗結果發表會，各報幾乎沒有例外，每次都以重要新聞處理，通常分佔兩版，少則登載兩、三則，多則七、八則，論字數，幾乎等於一個版面。

其次，「民調會」的結果發表會，每次均邀請學術界人士三至五人，就結果加以分析或評論。這些學術界人士各有專長，不論是否精通科學的民意測驗方法，他們提供的解釋和意見，的確有助於在現場採訪的記者瞭解數字的意義，免去記者必須個別請教「專家學者」之苦。

這一點頗有意思，可分成兩點略予說明。第一，台灣新聞界的新聞競爭，多年來已經形成若干清晰的作業模式，包括版面規劃在內：一個版面上，要有新聞「事實」，也要有特寫「分析」，才顯得平衡。民意測驗的數字，是新聞「事實」，專家學者的評論，是特寫「分析」，恰可滿足版面規劃的平衡原則。記者借



用別人的評論充作自己的特寫「分析」，在民意測驗新聞報導上，最為露骨。

第二，報社自己做民意測驗，所費不貲。估計一個全省性電話民意調查，電話費不計，約在新台幣六萬元至八萬元之間（樣本完成數約1000左右），聯合報和中國時報的民意測驗所以領先各報，費用是個原因。各報既然經不起自行舉辦民意測驗，碰上「民調會」的發表會既是免費，豈有不用之理。既然別報用了，自己更不能不用，否則豈不變成獨漏？循循相因，使「民調會」的新聞發佈，每次都佔了各報的兩版。

各報大幅刊登「民調會」的資料，其故在此，連兩大報也不例外。兩大報先後設立了民意調查單位，並裝置了「電腦輔助電話訪問系統」，由專職人員負責之。以聯合報為例，去年民國七十九年一整年，總共完成了九十九個民意測驗案，平均每四天完成一個案子，論數量不可謂不多。照理說，兩大報對於民意測驗的新聞報導，應該「輕人貴己」才是，可是情形並非如此。兩大報對自己執行的民意測驗，通常以一則新聞交待便了，頂多再配合一篇資料的解釋稿，可是對「民調會」的資料，刊登程度，僅略遜於其他報紙一籌而已。

陸、結論

本文旨在透過重新分析財團法人民意調查文教基金會及其姐妹機構所執行的民意測驗案，來觀察台灣的政治民主化過程，指出其社會意涵。至於民意測驗結果所顯示的民衆對政府施政的滿意程度，以及對公衆人物的聲望評價，並非重點。而要全面解讀民意調查對台灣政治民主化的影響，也為時尚早。不過從以上分析，可以得到以下結論。

第一，「民調會」在解嚴之始，辦理有關施政滿意程度和公衆人物聲望的民意測驗，打破了台灣民主政治長久以來的禁忌、神話，促進民意政治的落實生根，其影響在於打開風氣，而非實際左右政府決策。

第二，從資料顯示，民衆對政治人物仍有「難言之隱」，不敢驟然向一個打電話進來探詢的訪員表示意見，而以「不知道」搪塞之。究竟，他們是真的不知道，還是心中仍有恐懼的陰影存在，值得加以注意，因為這些涉及民意調查在中國的「有效性」問題，不但是概念上的，也是方法上的。這是吾人評估民意調查的價值所必先澄清、解答的問題。

第三，「民調會」選擇的主題具有新聞性，發表資料的時間良好，故有利於見報。另一方面，台灣新聞界的新聞競爭，也在無意中擴大了民意測驗在民主化



過程中的角色：由於新聞競爭，各報大幅報導民意測驗新聞，擴大了此類新聞的政治影響力。綜觀近日來為政者均曾表示施政要以民意為依歸，或許可以嗅出這樣的聲息。民意測驗與大眾傳播媒介相互為用，是民意測驗影響力的主要來源。這是一個「媒介依賴」時代，民意測驗也不例外。

第四，小報過份依賴外界提供的民意測驗資料，大報也一樣，甚至輕視自己報社所做的民意調查測驗，由此可以看出，記者和編輯對於社會科學方法的陌生，以致無法判斷民意測驗品質的好壞。

第五，在施政滿意程度方面，「無反應」比例較高的，是女性、老年人、本省籍、低教育程度者。這些人正是政治活動的低參與者。

第六，隨著政治情勢民主化，性別與省籍逐漸不復對施政滿意程度具有解釋力。性別差異減小，是女性教育程度提高、女權意識高漲的結果，與整個政治情勢無關。但「二二八事件」以來的省籍情結，出乎意外的是，居然無關乎個人對政府施政的滿意程度，可見，政治民主化並非起始於解除戒嚴令的那一夕，而是早已在蘊釀，造成了一片客觀形勢，加速解除戒嚴令的來臨。

第七，從第二手分析現有民意調查資料顯示，蔣經國和李登輝緣於許多部份相互重疊的因素，在民間一直享有極高的聲望，但主要原因是貴為一國元首的緣故。對於實際肩負行政責任的政治首長而言，其聲望高低與民意測驗當時的相關事件關係極大。公衆人物的聲望，與新聞媒介的選擇性報導亦有密切關係。這是一個「媒介依賴」時代。

本文曾稍稍討論了科學方法的民意測驗在台灣的適用性，但沒有討論截至目前為止台灣民意測驗執行者和政治決策者對民意測驗的誤用與濫用。畢竟，民意測驗就像公民投票一樣，在民主社會中是有可能成為「第五權」的。這是有待進一步鋪陳的問題。無論如何，吾人目睹台灣民意測驗與民主化相伴而生，允宜給予適當評價。簡言之，當民衆對國家大事和政治人物不再竊竊私語，敢於公開品頭論足或透過民意測驗給予品頭論足時，民主化總算踏出了堅實的一步——不論未來數年憲政改革的細節如何。

註釋

註 1：這四次調查，均採用全省住宅電話號碼簿為抽樣母體，並且在受訪戶中，依性別及長幼次序隨機訪問二十歲以上民衆一人。完成訪問數少者一千二百人，多者一千六百三十人，以百分之九十五信心水準推計，統計上抽樣



誤差不超過三個百分點。

雖然這四次調查在方法上前後大體一致，才能夠進行長期政治趨勢的觀察，然而我們也必須在此提醒讀者：這樣的資料仍然具有不少方法學上的陷阱，聯帶使得資料的解釋大受限制。這是進行meta-analysis的共同困難，此處姑且一筆帶過。

另外，若干問項措詞不同，以及問項在整份問卷中的次序改變，也加深了解釋調查結果的困難。民調會民國七十五年十二月底「對政府施政滿意程度」的問項及其選項是這樣的：

問：請問您滿意政府在過去一年中的施政表現嗎？

1. 非常滿意
2. 滿意
3. 普通
4. 不滿意
5. 非常不滿意
8. 不知道
9. 拒答

一年後，民調會的第二次調查，不僅問項措詞改變，連選項也改變了。

問：整個來說，請問您對政府在這一年中的施政表現感覺如何？

1. 非常滿意
2. 滿意
3. 不滿意
4. 非常不滿意
5. 沒意見
8. 不知道
9. 拒答

第一次調查中，選項「普通」不見於第二次調查；而第二次調查卻增加了「不知道」這個選項。我們無意在此評斷何者較佳何者較劣的問題，事實上社會科學界對問項措詞以及選項臚列，爭論頗多，民意調查執行者常須視調查目的、主題性質、調查對象、甚至調查所用的方法係面訪或電話訪問而定。總而言之，這不是一個如何做才是對或錯的問題，我們只是要提醒讀者一點：一個民意調查的結果，常受制於許許多多的因素，任何一個方法上、程序上、措詞上的改變，都可能大大影響了調查結果。解釋資



料時，不能不謹慎行事。即使這四次調查所有一切完全相同，從事meta-analysis 仍遭遇一項非研究者所能掌握的困難：電話普及率不高。

電話調查法經常受到的批評之一，是家庭電話不普及。通常沒有電話的家庭，較多係居住偏遠地區、經濟情況不佳、老人、少數民族等人口，以致這些人不能夠被列入訪問對象，因而傷害了樣本代表性。此說誠然有理，但就從事民意測驗而言，所有家庭應當有同等機會被列入受訪名單，只是一個理想，並不容易做到。批評者經常拿我國戶籍資料健全，憑戶籍資料抽樣實施面訪才能保證樣本具有代表性，並據以評斷電話調查仍是一種較劣的方法。其實這是似是而非的說法。我國學術界利用戶籍資料抽樣，發現空戶、資料不符、新建房屋、舊屋拆遷、幽靈戶籍等情形不少，使訪員到家訪問的完成率通常不到百分之七十，最近完成的一項區域性面訪，完成率只及百分之四十一（參見雷飛龍等，台灣地區選民的投票行為：一個理論模式的探索，國立政治大學選舉研究中心，民國八十年），其中固有因偏遠、拒訪或訪員工作不力以致未能前往指定地址訪問的情形，但前述空戶與資料不符所佔比率亦不容忽視。另一方面，根據民國七十七年行政院主計處調查，我國家庭電話普及率大增，已達百分之八十七，可見電話調查的可行性，實際上已大為提高。

註 2：一個抽樣調查，其品質好壞與「反應率」(response rate) 高低成正比。

「反應率」是指全部預定受訪人中，實際接受了訪問的比率，通常又稱「完成率」。

完成問卷中，可能會有少數問卷因為答案不全，或答案有矛盾的情形，通常視為品質不佳，予以廢棄。完成問卷中，扣除廢卷，實際輸入電腦加以統計分析者，稱為「有效問卷數」。

「無反應」有三種情形。第一，找不到受訪人，即「查無此人」，例如地址有誤、遷移。第二種情形是受訪人不在家，即有此人但在正常訪問時間內外出，例如出遠門者、夜間工作者、夜間經常外出的年輕人。第三種情形是拒絕受訪。

「拒絕受訪」還可分成完全拒絕和拒絕部分問項（題目）兩類。

這一類的討論很多，可參見(1) Donald R. Lehmann, Market Research and Analysis. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1979, p. 269; (2) James E. Nelsen, The Practice of Marketing Research. Boston: Kent Publishing Company, 1982, p. 107.



廣義的「無反應」還包括受訪時部分問項回答「不知道」或「無意見」的情形。嚴格說來，「不知道」或「無意見」也是反應，是答案，其中「無意見」甚至可以說是一種意見，因為受試者持有態度，但卻基於某些原因，以「不知道」或「無意見」作答。詳見劉義周，「研究調查中『不知道』選項問題之分析」，《國立政治大學學報》，第五十二期（民國七十四年十二月），pp. 65-85。

我國民眾接受訪問時，可能有礙於情面，不願直截了當拒絕回答，有故意改稱「不知道」或「無意見」的情形。因此，「拒答」、「不知道」和「無意見」三者之間，理論上應有不同，實際上卻很不容易分辨。因此，把「無反應」擴張解釋為包含了「不知道」和「無意見」，在我國民意調查現階段，可說是一種無奈的權宜措施。

註 3：如下表：

台灣地區民眾對李登輝總統表現的滿意程度*

時 間	滿 意	普 通 差 多 不 滿 意	不知 道 無 意 見	樣本數
77年2月12-13日 (就任一個月)	86.5%	5%	0.4%	9%
77年6月24-26日 (十三全前夕)	78	10	1	11
77年7月20-21日 (新內閣組成)	79	11	1	9
77年9月23-25日 (立法院83會議開議)	83	8	1	9
77年11月24-26日 (立法院總質詢尾聲)	83	10	1	7
78年1月2-4日 (就職一年前夕)	81	13	1	4

* 資料來源：78.1.9 聯合報

註 4：康樂譯，韋伯著，支配的類型。台北：遠流，民國78年，頁105。

