

行政暨政策學報 第二期
民國八十九年十月 第 1 39 頁
Public Administration & Policy No.2
October 2000 pp.1 39

民意調查的科學基礎、政治功能與限制： 以我國政府首長施政滿意度調查為例*

張 四 明**

摘 要

本文先從一個比較宏觀的角度，討論民意調查的科學基礎、民意匯集功能與限制，爾後再循序導入我國政府首長施政滿意度調查的個案分析，進而從方法學和民意調查的政治功能兩個面向，來反思當前政治民意調查或施政滿意度調查所引發的爭議問題。本研究發現目前的政府首長施政滿意度調查，仍舊面臨許多技術面的難題，例如施政滿意度的概念製作與問卷設計、電話簿的編製架構與行政區不一致、電話調查系統的抽樣架構涵蓋率偏低及其衍生的問題等，這些因素相當程度限制了政治民意調查的科學描述、解釋及預測能力。更有甚者，在調查技術尚待精益求精、尋求本土化突破之際，國內對於民意調查的操作與解讀經常偏向政治上的考量，充斥著結果論、簡化論、信賴敘述推論和至上論等迷思。本文最後提出重建政治民意調查的公信力，首要在於還給施政滿意度調查一個獨立自主的運作空間，避免政治力量或商業利益的不當侵擾，並將其制度化為政府例行業務的一

* 本文係根據發表於「政府首長施政滿意度」學術研討會之論文修正改寫而成，該次學術研討會由世新大學民意調查研究中心主辦，1999年11月26日。

** 作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授，美國馬里蘭大學公共政策哲學博士。



2 行政暨政策學報

部份，定期實施各種民意調查來昭信於社會大眾。

關鍵詞：民意調查、聲望調查、施政滿意度、策略投票、問卷設計、
抽樣調查、信賴敘述



壹、前言

政治民意調查與商業領域的市場調查不同，這類調查旨在探求民眾對於公職選舉的候選人、重要政策議題或者政府首長施政滿意度的看法。除了各類型的選舉調查之外，首長施政滿意度是目前最常見的政治民意調查主題。民意調查基金會在民國七十六年公布總統和行政院長的施政滿意度調查，開啟國內有關政府首長聲望調查的風氣之先，稍後也陸續引起其他民意調查機構的注意與跟進。歸納言之，目前常見的政府首長施政滿意度調查，是近似於英美西方國家對政治人物所實施的一種聲望調查(popularity polling)。這類民意調查通常以行政首長的整體施政表現，或者民眾對於重大政策的反應為觀察焦點，但部份的調查也會伴隨中央各部會首長的職務表現評估。相較於西方的施政滿意度調查一般只限於最高行政首長，我國也針對各部會首長進行職務表現的評比，這是英美國家相關的民意調查較為罕見的現象。

就落實主權在民所揭示「民之所欲，常在我心」的理想而言，本文認為施政滿意度調查不僅是一種具有科學及專業性的民意反映途徑，同時也是衡量政府首長民意支持度或認同感的重要工具。然而，就民意調查的設計與執行而言，政府首長施政表現的評估，本質上是一個相當抽象而且複雜的議題；常見的問題包括：首長的知名度經常與其施政表現的評價相互糾纏不清，受訪者對政府首長的施政評價，也經常與其個人的感覺或印象相互混雜(傅恆德，民 88 年)。若是如此，首長的施政滿意度評估是否即等同於個人的知名度或印象調查？施政滿意度調查的結果又能否客觀地反應政府首長實際的施政績效？把不同性質或功能定位的政府首長一起做調查，並將評比結果加以排序比較是否具有意義呢？隨著政府首長施政滿意度調查日益

4 行政暨政策學報

普遍化之後，這些爭議將更值得學術社群與實務界的民調工作者加以正視。

本文以國內近兩年來主要學術機構和傳播媒體的民意調查中心，針對各級政府首長所進行的施政滿意度調查為觀察對象，透過次級資料(secondary data)的比較分析，來探討相關的民意調查在研究設計與調查執行上的優缺點。在一個多元、開放競爭的社會，民意調查已逐步建立影響政府決策的地位；不僅是許多從政人物蒐尋和掌握民意脈動的重要途徑，同時也由於探討主題的敏感性和希望調查結果能具有統計上推論的價值，這類民意調查的爭議性通常遠高於那些以探求消費者購買意願為宗旨的市場調查。基於此，本文以下先從一個比較宏觀的角度，討論民意調查的科學基礎、政治功能與限制，希望為當前的施政滿意度調查提供一個評估與對話的基礎。爾後再循序導入我國政府首長施政滿意度調查的個案分析，探討這類民意調查在研究設計上的優缺點。最後，從方法學和民意調查的政治功能兩個面向，來反思我國政府首長施政滿意度調查所引發的各種爭議。

貳、民意調查的科學基礎

政治學者指出民意(public opinion)是所有個人意見的總和，政府對於這些意見有必要慎重留意並納入決策時的參考(Key, 1961; Ranney, 1993: 123)。難怪許多民主國家和政治人物，都將民意視為一股強勁的政治力量，深深左右該國的政治運作。雖然民意經常是分散、游移不定、甚至於相互衝突，但是拜資訊科技快速發展與統計抽樣原理之賜，電腦輔助電話訪問系統(Computer-Assisted Telephone Interviewing System, 以下簡稱 CATI)大量被運用於民意調查(public opinion polls)的領

域，使得掌握民意脈動的夢想愈來愈有實現的可能性。

在媒體和學術機構廣泛涉入下，民意調查似乎已成為當代政治生活的一部份，特別是選舉前夕接踵而來的電話調查詢問民眾：假如明天投票，你(妳)會支持那位候選人？百家爭鳴的民意調查不僅引起社會各界許多的爭議和討論，同時也更令民眾困惑於各項調查結果的參考價值。常見的疑惑包括：受訪的民眾是否具有代表性？主持調查的機構是否公正客觀？有些民眾無法聯絡上或者拒絕合作所顯示的無回應問題(non-response problem)，是否會造成抽樣調查結果的偏差？民意調查是否會淪為候選人文宣造勢的工具，企圖來影響一般選民的投票行為？以及為什麼民意調查的預測，似乎總是與選舉結果有相當的出入？

目前流行的政治類民意調查，是否稱得上具有科學的基礎呢？從統計學原理和調查方法的角度來說，答案應該是肯定的。當代的民意調查經常是利用抽樣程序，從母體(population)隨機選取樣本(samples)來徵詢民眾對某些公共議題的意見；相較於志願回應的樣本時常存在偏差，隨機樣本最大的優點是具有公正不偏性(鄭惟厚，民 87 年：10)。一般而言，嚴謹的隨機抽樣設計可以產生具有代表性的樣本，使得意見調查的分析結果能夠進一步推論到母體的整體實況。採取抽樣調查的原因，不僅在於普查(census)的程序既費時又太昂貴，同時也由於實地進行測量時，抽樣調查的總和誤差(total errors)一般較普查來得低(Singleton and Straits, 1998:137)。再者，問卷設計上必須符合調查研究的專業要求，也在在反映出民意調查的科學性；例如問卷題目的用字遣詞應避免過於艱澀難懂、籠統模糊，甚至使用一肩兩擔式問題(double barreled questions)或者掉入引導性或負載式問題(leading or loaded questions)的陷阱，同時也應

注意問題選項的窮盡性和互斥性(exhaustive and mutually exclusive)(楊國樞等, 民 78 年; 賴世培, 民 85 年)。換言之, 唯有遵從問卷設計的各项要領與原則, 才能確保民意調查工具的信度(reliability)與效度(validity)。¹

其次, 根據 Singleton and Straits(1998)科學性質(nature of science)的觀點, 民意調查的科學基礎可以分別從產品面(science as product)和過程面(science as process)來加以評估。就產品面的特徵而言, 民意調查所提供的資訊應該具備某種程度的描述(description)、解釋和預測(explanation and prediction)以及理解(understanding)等功能(1998: 21-28)。然而, 在實務上, 不同學科所展現的理論功能具有一定的高低層次性, 可以達到較高層次功能的科學知識, 其理論建構的嚴謹程度也就愈高。

當中描述的功能要求民意調查能夠使用自己獨特的概念, 來敘述一般民眾對於特定議題的認知或態度; 例如, 美國總統的聲望調查可以用來反映最高行政首長施政表現的民意支持度(approval rating)。解釋或預測的功能則表現於某些經驗法則(empirical rule)是可以成立的前提之上, 亦即某一個變數(variable)的變化, 將會影響另一個變數狀態的改變(Babbie, 1998)。根據過去的選舉經驗法則, 在民調獲得高支持度的候選人, 通常會有較大的當選機率。基於此, 台灣選舉所謂的「西瓜效應」建議, 為避免將選票虛擲在當選希望渺茫的參選人身

¹ 信度指稱多次測量結果之間的一致性(consistency), 代表著一項測量工具的穩定性(stability); 效度指稱一項測量能夠反映所欲測量的特質或功能之程度, 代表著該項量工具的有效性或正確性。雖然測量結果的一致性達成有效測量的重要前提, 但穩定性高的測量不必然同時也是正確的測量結果; 換言之, 信度是效度的必要而非充分條件。參見楊國樞等, 社會及行為科學研究法, 頁 324-341。

上，選情被看好的候選人往往在投票日前，較容易獲得游離或未決定選民的青睞。

理解功能的實現，則建構在確定的因果關係(causal relationship)基礎之上，這種因果關係必須同時兼顧統計上的關連性、影響方向確定以及可以祛除假性關係(non-spuriousness)等三項條件才能達成(Nachmias and Nachmias, 1995)。由於成就因果關係的條件過於嚴苛，一般的調查研究通常無法同時滿足前述的要求。英美國家的投票行為研究雖然常假設，現任者的施政滿意度與其當選機率是呈現統計上的正相關，但由於影響選民投票取向的因素眾多，欲期建立一個選民投票行為的因果關係模式，事實上相當不容易。具體的事例如，陳水扁先生在民國八十七年尋求連任台北市長的選舉，雖然他在歷次的選舉民意調查一直享有高度的市政建設滿意度和選民支持率，但可能出於省籍情結的因素和恐獨選民的危機意識作祟，終究不敵國新兩黨支持者合流所產生的圍堵效果，以致於不幸高票落選。顯示了突出的施政滿意度本身，並不必然可以保證當選連任。

就過程面而言，一項民意調查的執行必須妥善回應經驗主義(empiricism)、客觀性(objectivity)以及控制(control)等重要原則(Singleton and Straits, 1998: 28-34)。延續六0年代邏輯實證論者的觀點，經驗主義強調應該經由人的感官直接或間接加以觀察，來理解周遭世界現象的一種研究途徑；相對的，訴諸於直覺或權威所獲得的資訊並不是科學的證據，經驗主義認為只有可以觀察的(observable)事物，才能成為科學研究的題材，觀察結果同時也必須具有測量上的意義(胡佛，民 87 年；楊國樞等，民 78 年)。由於政治類民意調查經常以選舉、公共議題以及首長聲望為研究對象，透過抽樣設計和電話訪問程序來測知

民意的動向，顯然是符合上述經驗主義所謂可以觀察、並具有測量意義的原則。

其次，就專業倫理的規範而言，政治民意調查本來應以探求民眾真實的態度取向為最高鵠的，希望公共政策的制定能有助於實踐多數人共享的公共利益；然而，政治過程卻經常涉及各種社會價值的權威性分配，政策利害關係人 (policy stakeholders) 又難免從本位主義的立場，來操作及解讀相關的民意調查結果，以實現個人的信念或政治利益極大化為職志，致使民意調查的工具價值 (instrumental value) 可能凌駕於前述實質理性的目標之上。因此，客觀性的原則著重調查過程中，研究者必須儘量維持公正客觀，避免個人的認知、情緒、利益或價值不當介入民意調查的設計與執行，並且透過交互主觀驗證 (intersubjective testability) 的程序來獲得相對客觀 (relatively objective) 的結論，以代替絕對客觀 (absolutely objective) 事實的追求 (Babbie, 1998)。交互主觀驗證的程序是以多數的意見趨勢為基礎，這與民主多數決的原理也相互吻合。

最後，控制的原則在於偵察民意調查過程各種可能的誤差或偏差 (errors or bias)，並且採取有效的作為來降低這些干擾因素 (confounding factors) 的不當影響。一個劣質的調查研究設計可能受到選擇性偏差 (selection bias) 的干擾，不管它是來自一種自我選擇的偏差 (self-selection bias) 或者是萃取精華的偏差 (creaming bias)；² 例如許多叩應 (CALL-IN) 民意調查偏向於是

² 以使用非隨機指派 (non-randomization) 的準實驗設計，來評估強制就業計畫的效果為例，自我選擇的偏差指稱那些求職動機、工作意願較強的失業者，較傾向於主動參加就業輔導計畫；萃取精華的偏差指稱，推動職業訓練的官員刻意挑選那些工作技能較佳、就業機會較多的申請者接受輔導。這些同屬於選擇性偏差因素，都可能讓就業計畫的效果不當灌水，使得政

自願回應的樣本，回應意見的民眾代表性令人懷疑，調查結果的參考價值自然不高。其次，從事問卷設計時應注意問題的措詞須儘量清楚明確，不可以一題兩問或者使用引導性及負載式的問題敘述，題目或選項的排列順序是否會對調查結果造成不同的影響。這些屬於測量工具方面的偏差因素必須積極處理，才能維護民意調查結果的準確度及可靠性。

綜合言之，民意調查是屬於社會科學研究常用的一種調查研究法(survey research)，這種方法係針對特定的公共議題，通常以隨機抽樣程序選取具有代表性的樣本，再藉由預擬的問卷題目來徵詢民眾對於某些議題的認知或看法。根據統計推論的原理，一項嚴謹設計並加以執行的民意調查通常具有「鑑微知著」的功能，所提供的資訊可以作為描述、解釋和預測特定事件結果的水晶球。然而，民意調查的實施過程存在相當大的模糊地帶和不確定性，任何無心的疏忽或者有意的操縱都可能帶來嚴重的偏差，使得預測結果與事實之間充斥「差以毫釐、失之千里」的現象，也因此一項科學的民意調查必須妥善回應經驗主義、客觀性以及控制等原則。

參、民意調查的意見匯集功能與限制

以下先敘述民意調查在匯集和反映民意所擔負的政治功能，然後再談民意調查在政治過程中運作的限制。

一、民意調查的意見匯集功能

隨著民意左右當代政府運作的程度日益深化，民意調查在政府與人民之間扮演的橋樑角色也就愈來愈重要；尤其是面對民意如流水的多變與複雜特質，具有科學基礎的民意調查理想

府的輔訓工作成果看起來比實際上的理想。參見張四明，民 86 年，頁 9-10。

上是探求人民希望政府採取那些行動，使政府能夠迅速回應民眾偏好的一種工具。相較於其他的民意表達或利益匯集的途徑，如定期選舉、議會制度、大眾傳播媒體、政黨和利益團體各自擁有不同的缺憾，民意調查所具備的科學性、時效性、代表性和客觀性，幾乎使它成為現代民主社會生活的一部份(周祖誠，民 87 年：74)。根據相關文獻的分析，民意調查的政治功能至少表現在對於選舉、政策議題以及政治人物的聲望調查等三方面，分別說明如下。

民意調查在一九三〇年代發源自美國，直到五〇和六〇年代才開始與美國總統選舉結下不解之緣。許多總統候選人發現，民意調查的資訊在協助掌握選情動態、區隔選民市場以及擬定競選策略上具有很高的參考價值。約翰甘乃迪(John Kennedy)是將民意調查應用在總統選舉的箇中翹楚，他當選之後並讓民意調查專家(pollster)成為白宮的正式職位(Jacobs and Shapiro, 1994: 528)。台灣地區的選舉調查是在政治解嚴之後才逐次發展出來，成為部分候選人或政黨從事選情研判的重要工具；民國八十五年首次公民直選總統的過程中，民意調查在反映選情的角色著力日深；公元兩千年總統大選前夕，白熱化的總統選情調查，更是社會各界掌握各組參選人民意支持度的主要訊息來源。

選舉調查的政治效果主要取決於，民意調查結果是否會對選民的投票行為產生關鍵的影響。例如未決定選民(undecided voters)是否會因民意調查轉而支持較可能當選的候選人，或者逆向操作去支持聲勢落後的參選人。以美國的總統選舉為例，目前並沒有確實的證據顯示前述的勝選列車效應(bandwagon effect)或者同情效應(sympathy effect)會出現(Ranney, 1993: 130)。至於美國西岸的選民因與東岸時間差距三個小時，晚些

結束投票是否會因東岸和中南部的選舉結果，先經媒體揭曉而降低投票意願呢？雖然目前沒有充分的證據支持，但跡象顯示部分投票意願不高的選民可能會受到影響(Ranney, *ibid.*)。就台灣選民的投票行為觀察，有趣的是未決定選民最後選擇候大邊的「西瓜效應」現象似乎存在，使得選舉調查在激烈選戰中的策略性角色愈趨於白熱化，部分參選人可能藉由操縱「假民調」的方式，來干擾選民投票取向的疑慮經常湧現。現行公職人員選舉罷免法，明文禁止在選前十天內公布選舉民意調查結果，雖不免有剝奪民眾意見表述自由或藉由民意調查來瞭解選情變化的缺憾，但是在目前民意調查機構良莠不齊、社群成員又缺乏自清自律的專業倫理規範下，訴諸於法律禁止規定的外控途徑，似乎也是沈澱劣質民意調查在激昂選情中喧囂的必要措施。

其次，民意調查也經常扮演徵詢民眾對於特定公共議題的看法，以作為政府決策參考的角色。許多位美國總統與民意調查的關係至為密切，他們素來相當倚重民意調查專家的操盤來進行重大的決策；例如甘乃迪藉助於哈里斯(Louis Harris)的民意調查來決定他的民權和外交政策(Reeves, 1993)；尼克森在七〇年初經由一系列民意調查最後才做成他的經濟政策，還有工資與價格管制的政策決定(Jacobs and Shapiro, 1995)；布希更是一位非常敏感於民意調查結果的總統，他的掃毒政策由原來的減少毒品需求轉變為強力掃蕩販毒的措施，只因為提特(Robert Teeter)的調查顯示民眾是支持鐵腕的政策(Duffy and Goodgame, 1992)；克林頓總統則仰賴格林堡(Stanley Greenberg)所設定的電話調查系統，來探求民眾對總統經濟政策的看法，使得修正後的經濟政策能夠在國會獲得高度的支持(Woodward, 1995)。總統在作決策時為何如此重視民意的動向呢？這可能與總統需要民意的強力支持來推動政策有些關連。學者郭漢即指出：總統

若愈需要大眾的支持，就愈有必要注意民心的向背(Cohen, 1997: 14)。直言之，總統重視民意的反應不僅有助於提昇他的政治聲望，同時也可以增強與國會議價協商的地位，進而促使總統在推動政策的合法化，以及實踐政治目標的能力大為提昇。

最後，民意調查就好比是一支政治溫度計 (political thermometer)，可以用來衡量行政首長的政治聲望甚至於民意支持的高低。以美國民意調查的運作為例，總統聲望的上下起伏一直被主要民意調查機構嚴密追蹤，並且在一個長期觀察的基礎上被用來評估總統的職務表現，使得民意調查浸染成為華盛頓政治文化的重要內涵。詹森即是一位相當嫻熟於民意調查事務的總統，據說他會把近期的聲望調查數字隨身放在口袋作參考(Altschuler, 1990)。不過各國公職人員聲望調查的作法，可能跟隨政府體制的特性而有所差異。在美式的總統制之下，許多民意調查一般只是針對總統的施政表現而來，卻不對閣員進行個別的聲望調查；英國的民意調查機構對政黨聲望的重視程度，通常遠高於行政首長的聲望調查；法國屬於雙重首長制的國家，因此聲望調查的對象同時包含總統和內閣總理兩位重量級人物；我國的施政滿意度調查經常一併兼顧總統、副總統及各部會首長等三種對象，是屬於較為少見的例子(周祖誠，民 87 年：75-76)。

二、民意調查在實務運作上的限制

理想上民意調查在政府與人民之間可以擔負重要的溝通功能；然而，值得注意的民意調查的運作卻也經常面臨許多內外存在的限制因素。內在限制(intrinsic constraints)泛指，執行民意調查過程所涉及的各種概念製作、問卷設計、抽樣以及調查實施上的技術面問題，這些問題大致屬於民意測量工具本身未臻成熟而衍生的誤差或偏差；外在限制(extrinsic constraints)指

稱，民意調查在與政治過程從事互動之後所產生的各種問題，例如機構特性的影響、政治因素不當介入的干擾、選舉調查的政治化傾向、民意調查對公共政策影響的侷限性等。由於政治民意調查旨在透過探求選情、瞭解民眾的政策偏好和政府首長的聲望試圖來左右政治過程，因此在多元利益交織的政治場域中，勢必難以維持其原有的中立客觀立場，這是社會各界在解讀與運用政治民意調查時需要深思的課題。

就內在限制的因素而言，目前各家民意調查機構 CATI 系統所使用的住宅電話號碼簿，普遍面臨抽樣架構(sampling frame)的涵蓋度偏低問題，約只包含近六成的住宅電話用戶。雖然完美的抽樣架構極其少見，通常都會有未登錄(non-coverage)、空白或重複登錄(blank or duplicated coding)等缺失(陳膺強，民 83 年：62-65)，但那些被遺漏的住宅電話用戶是否存在某種系統性的偏差(systematic bias)，並足以干擾到調查結果是吾人所應關切的重點。其次，問卷設計上題目的敘述方式也可能影響到調查結果。曾經有一個民意調查詢問美國人民：政府是否應該在社會救助政策上投入更多？若問題的措辭使用“窮人”而非“依靠福利過日的人”，贊成增加投入的比例明顯高出甚多(Ranney, 1993: 129)。無回應(non-response)問題是目前抽樣調查所面臨的最大挑戰，因為無回應問題造成的偏差很容易就超越信賴敘述(confidence statement)所談的隨機抽樣誤差的範圍(鄭惟厚，民 87 年：39)。最常發生無回應的原因是聯絡不上受訪者或受訪者拒絕合作，這種情況下的電話調查是否會引入選擇性偏差(selection bias)，有系統地排除某些預定受訪對象如窮人、攤販、夜間或流動工作者等不容易聯絡上的族群，或者遺漏主觀上較傾向於拒答者的意見，進而影響隨機抽樣程序的嚴謹性及樣本結構的代表性，都是日後從事民意調查時值

得密切觀察的議題。

再就外在限制的因素而言，機構的特性可能會左右民意調查的處理方式，致使民意調查的科學性或實用價值隨著情勢的變遷而衰減。以政府部門、學術機構和新聞媒體三者來說，政府部門的民意調查通常關心訪問主題的相關性與政治含意，強調民意調查結果的政治可欲性(political desirability)遠高於對調查過程科學規範的堅持；學術機構的調查一般重視技術的完整性(technical integrity)和學術研究的價值，因此難免與政治圈內利害關係人的資訊需求無法相契合；新聞媒體從事的民意調查，傾向於強調新聞價值與時效的重要性，因此在題材的選擇上經常是事件取向，對於調查方式與結果的處理也會考量時間的因素。基於訪問的便利性，雖然 CATI 已成為國內媒體最常採用的民意調查工具，但在爭取時效和針對特定新聞事件做出及時的反應等期望下，調查訪問的對象、完成的有效樣本數和品質有時難免會受到牽累。

其次，雖然民意調查本意想藉由提供相關的資訊，來影響政治過程的運作，但是這項科學工具也可能因政治因素不當介入而遭受反向的操控，進而提供一些偽劣假冒的訊息來干擾社會大眾的判斷。以近年來台灣選舉中常被討論的西瓜效應和棄保效應為例，假若候選人對西瓜效應發酵的危機感愈趨強烈，選舉調查的政治化傾向即可能昇高，聲勢落後的參選人往往亟欲由操縱民意調查或散播耳語等途徑來擺脫邊陲化的印象，以避免選民恨大邊的西瓜效應湧現而使自己提早出局。另外，棄保效應指稱當所支持的對象勝選希望渺茫時，有些選民會放棄最愛改投當選機會較濃的候選人，來預防最不喜歡的競爭者最後奪魁的一種策略投票行為(strategic voting)。族群之間的省籍情結或者懼怕台獨引發戰爭的心理因素，經常是激烈選戰中棄

保效應滋生的溫床，在選情資訊不完全、有棄保傾向的選民渴求參考訊息的情況下，各競選陣營越可能順勢操縱民意調查的數據，來誘使有利於己的棄保效應發酵。公元兩千年的總統大選過程，「宋出局」或「連老三」盈篇累牘的文宣廣告，即是為了發動棄保效應戰略的顯例；換言之，選舉調查被視為競選策略或政治工具的誘因大幅增強，民意調查已不再是反映民意脈動的中性調查工具。

最後，民意雖然對政治過程具有一定程度的影響力，但過度誇大民意調查在決策制定過程的主宰地位，則可能失之偏頗。部分的原因來自於吾人不能將「民調」等同視為「民意」；由於任何的民意調查都會面臨不表態或拒答者的威脅，因此無論民意調查技術再怎樣的精進突破，都很難精確掌握尚未表示意見者的態度意向，使得調查結果在表彰整體民意的功能受到限制。其次，民主國家的行政首長即使經常閱讀各種民意調查的數據；然而，這些訊息所反應的民意畢竟只是影響政府決策的因素之一，而非全部分(Ranney, 1993: 130)。以美國政府為例，總統作決策時可能受到他的治國理念、世界觀以及尋求歷史上的地位等因素所左右；在另一方面，總統也可能相當關心公共政策的作為與實際績效；總統甚至於可能透過演說或其他的策略行為，來引導和塑造民意的走向(Cohen, 1997: 164)。換言之，政府首長的決策動機與目標事實上涵蓋相當廣泛的因素，無法單獨以民意化約主義的觀點來加以詮釋；同時民意對公共政策的象徵性影響可能多過於實質上的意義，總統雖然不見得會真正依循輿情的動向來行事，但行政首長至少希望能贏取重視民意的名聲。

肆、政府首長施政滿意度調查的個案分析

近兩年來許多新聞媒體或學術機構附設的民意調查中心，曾分別針對蕭內閣或者地方政府縣市首長進行一系列的施政滿意度調查，為國內的政治民意調查開拓另一番新氣象。根據本研究訪查結果，聯合報和 TVBS 的民意調查中心在這方面的投入較為積極，約每季對蕭萬長院長及各部會首長進行一次施政表現的總體評估，其他如中央通訊社或世新大學的民意調查部門，也曾數度舉行蕭內閣的施政滿意度調查。此外，施政滿意度調查的對象也逐漸擴及到地方縣市政府及其行政首長，例如遠見雜誌和 TVBS 民意調查中心所執行的各縣市首長施政表現的評價，東海大學和傳訊電視分別針對中部五縣市政府首長和桃園縣府團隊，曾實施不同型態的施政滿意度調查較具有代表性。³ 部分政府機關如行政院研考會或新聞局，雖然也相當重視政府首長施政滿意度調查的議題，但這些機構通常根據媒體報導和輿情資料分析來瞭解民意的動向，只有少數個案才會以委外研究的方式進行大規模調查，調查結果也僅供內部參考並不對外公佈。

基於資料取得可能性的考慮，本研究選取聯合報、TVBS 和世新大學等機構所執行的蕭內閣施政滿意度調查，來評估這些政治類民意調查的妥當性及參考價值；在地方政府方面，本文分別以 TVBS 和東海大學的中部五縣市首長施政滿意度調

³ 世新大學民意調查研究中心梁世武主任，東海大學政治學系歐信宏教授、傅恆德教授，聯合報民意調查中心周祖誠召集人，TVBS 民意調查中心王業鼎主任以及傳訊電視民意調查中心許志鴻主任等先進，在本文寫作期間中熱心提供相關的施政滿意度調查資料，並交換許多民意調查實務上的寶貴經驗，特別在此致謝。

查，傳訊電視的桃園縣府團隊施政表現評價為分析對象。⁴ 從民意調查的科學基礎來看，評估一項施政滿意度調查的妥當性，重點在於觀察它的研究設計、實施過程與調查結果等面向；具體言之，在調查方式上經常關心的調查時機、訪問方式與時段的安排，問卷設計上所需考慮的主題規劃與選項設計，抽樣設計牽涉的抽樣架構、調查樣本數與樣本結構的檢定，還有調查結果中尚未明確表態(包含回答無意見或不知道)的受訪者等因素，以上都是一個完整的民意調查評估體系所必須觸及的議題。⁵ 基於此，本文以下從調查時間、調查主題、抽樣方法以及未明確表態的受訪者比例等方面，首先評析各主要民意調查機構對蕭內閣的施政滿意度調查，摘要內容請參見表一。

就蕭內閣施政滿意度的調查時間點而言，聯合報是以蕭內閣就職週年為核心，輔以每季一次的內閣聲望調查；TVBS 大致每季進行一次蕭內閣的施政滿意度調查，另外配合內閣改組或總辭的新聞需要進行電話訪談；世新大學民意調查研究中心在蕭內閣改組三個月時進行第一次訪談，九二一大震後一個月執行第二次的調查。每次調查訪問的時段多數的機構安排在晚上的六點半至十點之間進行，少數的民意調查機構(例如 TVBS)傾向於移到週日上午九點至下午四點之間實施。整體來說，蕭內閣施政滿意度調查的推動時機，有一定的規則可循，但媒體

⁴ TVBS 對各縣市政府首長的施政表現評估，大致是配合「晚安台灣」節目的製播而進行，調查對象超出中部五縣市的範圍。因為歷次的調查皆採用近似的研究設計，基於文章篇幅的考慮，故省略其他的縣市不討論。

⁵ 丘昌泰教授使用名目尺度(nominal scale)發展出一個民意測驗公信力評估量表，並為了確保評估結果的公正性，曾以 Robert Rosenthal 所提出的評估信度(evaluation reliability)公式，來檢視參與評估專家之間的共識程度。參見丘昌泰，政策科學的理論與實際：美國與台灣經驗，頁 385-386。

的調查頻率顯然是高過於學術機構的對應伙伴，同時也反應出媒體民意調查較重視事件取向的特性。至於訪問時段的安排是否會面臨某些特定族群較不容易聯絡的問題干擾，尚待進一步觀察。

其次，就施政滿意度調查主題的規劃而言，聯合報涵蓋的範圍較廣，包含行政院長的施政表現、施政能力、人格特質和政策表現等面向，每季的調查還會加問行政院各部會首長的職務表現評價；TVBS 通常由行政院長及各部會首長的知名度和施政表現的滿意程度著手，配合內閣改組時也曾詢問各部會首長的適任程度；世新大學不僅詢問行政院長的知名度和施政表現，同時也觀察各部會首長個人的知名度、職務表現以及民眾對各部會政策的認知度。聯合報的調查為處理知名度可能與施政滿意度相混雜的問題，曾在問卷題目中加入“沒聽說或不知道這個人”的選項，來排除知名度高低對於首長施政滿意度的可能干擾，然而改善的效果仍屬有限，原因在於低滿意度的部會首長可能是因為民眾不清楚他的施政表現，而非行政首長本身的低知名度所造成(周祖誠，民 87 年：87)。

表一 主要民意調查機構對蕭內閣施政滿意度調查的分析

調查機構	調查時間	調查主題	抽樣方法	未表態的比例
聯合報民調中心	蕭內閣就職一週年和兩週年，另外約每季再進行一次調查	院長施政表現、施政能力、人格特質和行政院整體表現，每季加問部會首長的職務表現	台灣地區(25縣市)年滿二十歲之民眾，採分層系統隨機抽樣，未一或二碼隨機撥號，歷次調查有效樣本介於1008-1099筆之間，訪問成功率約為75%	當詢問整體政策表現和各部會首長的個人表現時，比例偏高；分別是23%-32%和14%-32%
TVBS民調中心	約每季進行一次調查，另外配合內閣改組或總辭的新聞需要進行	院長施政表現和施政風格，部會首長的知名度和施政表現調查	台灣地區(24縣市)年滿二十歲之民眾，採系統隨機抽樣，未四碼隨機撥號，有效樣本介於1055-1118筆之間，但未說明訪問功率	當詢問各部會首長的職務表現時，比例偏高，約介於14%-48%之間
世新大學民調研究中心	內閣改組三個月(88年5月)，九二一大地震後(88年11月)	院長知名度和施政表現，部會首長的知名度、施政表現和各部會政策認知度調查，九二一大震後加問行政院的救災表現	台灣地區(23縣市)年滿二十歲之民眾，採系統隨機抽樣，尾數加一隨機撥號，有效樣本約為1007-1073筆，訪問成功率約為54%，有樣本結構檢定並進行加權處理	詢問部會首長的職務表現和各部會政策認知度時比例偏高；分別為12%-30%和65%-87%

資料來源：世新大學民調研究中心、聯合報和TVBS民調中心。
 註：未表態者包含回答不知道或無意見的受訪者比例。

就抽樣方法而言，三家民意調查機構都以台灣地區年滿二十歲的民眾為訪問對象，不同的是世新大學只列入台灣省和北高兩市的民眾，TVBS 另外增列金門縣，聯合報再納入連江縣的居民，調查樣本的涵蓋範圍最廣闊。這些民意調查機構採用系統隨機抽樣的設計進行選樣，並結合多段隨機撥號(random digit dialing, RDD)的程序，來克服住宅電話簿常面臨涵蓋率偏低的問題；其中聯合報民意調查中心以末一或二碼隨機撥號，TVBS 使用末四碼來隨機撥號，世新大學則使用尾數加一的方式隨機撥號。各家民意調查機構完成的有效樣本約在 1068 筆上下之間，因此標準的統計推論信賴敘述大致為：在 95% 的信心水準之下，調查結果最大可能的抽樣誤差是介於正負 3% 的範圍。⁶ 聯合報的訪問成功率約為 75%，相對於世新大學的 54%，成功率明顯高出兩成多，TVBS 則未明確交代訪問的成功率。另外，世新大學有特別檢定樣本結構與母體的相似性，必要時並以年齡和性別變數作加權處理。

最後，關於調查結果中尚未明確表態的受訪者比例，三家民意調查機構在詢問各部會首長的職務表現時，普遍存在偏高的現象；特別是聯合報在詢問行政院的整体政策表現，世新大學調查民眾對於各部會的政策認知度時，歷次的訪查結果表示無意見或不知道的比例都居高不下。未明確表態的受訪者比例之所以有偏高的現象，一方面可能反映了概念製作或問卷設計上某些重大的瑕疵，例如受訪民眾可能是不清楚相關的政策或施政內容以致於無法表示意見，並非真的拒絕作答；另一方面，由於無法確定未表態的真正原因，對於回答無意見或不知道者

⁶ 為取得 95% 信心水準及正負 3% 誤差值的調查結果，所需的有效樣本數為 1068 筆，其計算公式請參見；James T. McClave and Terry Sincich, *A First Course in Statistics*, 1997.

的態度傾向，事實上我們也很難根據結果加以解釋，使得民意調查結果的參考價值降低。

本文沿用相同的評估架構，接續討論民意調查機構對地方政府首長施政滿意度評價的梗概，摘要內容請參見表二。有關地方縣市政府首長的施政滿意度，TVBS 和東海大學約在民國八十八年間，分別針對台中縣市、苗栗、彰化和南投等中部五縣市的民眾進行調查；桃園縣府團隊的施政表現調查，則由傳訊電視在民國八十八年七月間實施。就調查主題的規劃而言，TVBS 以縣市首長的施政表現、整體生活品質、縣民最感驕傲和最不光榮的地方為訪問主軸；東海大學民意調查中心從巨視與微觀兩種角度，分別徵詢民眾對縣市長的總體評價和個別政務活動的表現，例如在治安、交通、社會福利、環境衛生、公共建設和教育文化等施政評價，並加上詢問受訪者最感到迫切的地方性問題來結尾；相似於東海大學的微觀角度，傳訊電視也從桃園縣府團隊在個別政務活動的評價切入，包括治安、交通、文化建設、環境衛生、工商發展、基層建設、社會福利、品德操守及公共工程等施政表現。

就抽樣方法的選擇而言，TVBS 和東海大學的施政滿意度調查都是以該縣市年滿二十歲的民眾為對象，傳訊電視則對桃園縣各級民意代表和地方基層首長(總計約 515 位)採取普查。稍為不同的是 TVBS 採系統隨機抽樣，末四碼隨機撥號進行篩選，但是沒有採取戶中選樣的程序，各縣市成功訪問的有效樣本約在 709-1047 筆之間，明顯低於 TVBS 對蕭內閣進行的施政滿意度調查。東海大學對台中市的調查採系統隨機抽樣，台中縣、苗栗、彰化和南投等則採取分層比例隨機抽樣並使用戶中抽樣法，要求以撥通電話的樣本戶中下一位過生日的成年人為受訪對象，各縣市成功訪問的有效樣本約 1070 人，大致吻合標

準化信賴敘述(亦即正負 3% 抽樣誤差值)所要求的調查樣本數。

有關未表態的比例部分，TVBS 在詢問民眾對台中縣和南投縣長的施政評價時，結果有高達 34.4%和 32.6%的受訪者回答不清楚或無意見，相較於台中市的調查只有 18.6%未明確表態的民眾。東海大學的調查也顯示台中縣有 32.8%回答不知道、無意見或甚至於拒答的受訪者，但未明確表態的比例在南投縣降至 24.1%，台中市的比例更下降到 16.2%，似乎意味著民眾對於施政爭議性高的地方首長，愈傾向於保留自己的看法而不願意明確表態。最後，傳訊電視的調查顯示，未明確表態的比例與個別政務活動的性質有關，從可以直接感受到的環境衛生工作，只有 4.1%受訪者未表態，到比較含糊的品德操守及公共工程品質的評價，各自有 25.2%和 31.3%的受訪者未明確表示意見。

表二 主要民意調查機構對地方政府首長施政滿意度調查的分析

調查機構	調查時間	調查主題	抽樣方法	未表態的比例
TVBS民調中心	台中縣市、苗栗縣、彰化縣和南投縣,分別於88年1-8月間進行	縣市長的施政表現、整體生活品質評價、最感驕傲和最不光榮的地方	該縣市年滿二十歲之民眾,採系統隨機抽樣,末四碼隨機撥號,有效樣本約為709-1047筆之間	台中市的比例最低(18.6%),台中縣的比例最高(34.4%)
東海大學民調中心	台中縣市、苗栗、彰化和南投等中部五縣市,於88年10-11月進行	縣市長的總體評價,在治安、交通、社會福利、環境衛生、公共建設和教育文化的職務表現,地方上最迫切問題的認知	該縣市年滿二十歲之民眾,台中市採系統隨機抽樣,其他縣採分層比例隨機抽樣,採戶中選樣,有效樣本各約為1070筆	台中市的比例最低(16.2%),台中縣的比例最高32.8%
傳訊電視民調中心	桃園縣府團隊,88年7月間進行	縣府團隊在治安、交通、文化建設、環境衛生、工商業發展、基層建設、社會福利、品德操守、公共工程等方面的表現	對桃園縣各級民意代表和基層首長(合計515位)實施普查,訪問成功率為75.6%	詢問環境衛生時的最低比例(4.1%)到公共工程的31.3%

資料來源：TVBS、傳訊電視和東海大學民意調查中心。

註：未表態者 TVBS 只包含回答不知道或無意見的受訪者比例；東海大學和傳訊電視包含不知道、無意見和未回答的受訪者比例。

伍、我國政府首長施政滿意度調查的反思

民意和首長政治聲望的關係，經常具有實質與象徵的雙重含意。在一方面，假如政府首長希望動員民意來支持他的政策，首長對民意的回應性(responsiveness)愈傾向於增加，重視民意的作法同時也有助於提高他個人的政治聲望；如此一來，將愈有利於動員民眾的支持和建立政治上的聯盟來向國會施壓(Kernell, 1993)。換言之，民意、政治聲望和公共政策三者之間形成一個正向的連結關係，民意的動向預期對政府首長的決策可以帶來實質的影響。在另一方面，行政首長也可能藉由許多政治活動，如演說、全國走透透或者釋放政策利多等途徑，來增強他個人的聲望；然而，這些策略性活動旨在於形塑民意的走向，大多數與實際的政策作為或施政表現根本無關宏旨。既然瞭解政治聲望也可能存在這種操控性，以及民意調查有時徒具有象徵性的功能，政治人物或可以用平常心來看待民意調查，實不必對汗牛充棟的民調結果心懷過度戒慎恐懼之情，或者為了一時低迷的結果而忐忑不安。

若深入省思當前的政府首長施政滿意度調查，即不難發現至少有三項技術面的問題，仍摻雜在這類民意調查的過程，企待專研於調查研究方法的學界同好一起來克服。首先是關於測量概念製作的問題，何謂政府首長的施政滿意度？又如何來測量政府首長的施政滿意度？散見於現有施政滿意度調查的措詞或用語包羅萬象，從使用施政表現、職務表現、施政風格、施政能力及人格特質等概念，到摻雜了知名度、認可度以及政策認知度調查等議題，顯示目前並沒有一個彼此同意的操作化定義，同時也欠缺一組大家可以共同接受的評估指標。實務工作者認為政府首長的人格特質、施政風格、施政能力及政策表現

等因素，都是評估首長施政表現的觀察重點(周祖誠，民 87 年)。另一項研究也指出，施政滿意度的組成要素有部分是心理和理性的層面，以及揉合結構因素而成的產物(傅恆德，民 88 年)。這些主張對於未來施政滿意度調查的主題規劃，或許有相當高的參考價值。

然而，本文認為國內的施政滿意度調查，應先予以正名為「聲望調查」。英美國家的聲望調查本意在反映政府首長的民意支持度，並且基於長期觀察的結果來作為首長施政績效的準似或代理指標(proxy indicator)。但是在聲望調查西風東漸之後，原有的用語逐漸被施政滿意度調查所取代，許多民意調查機構也往往嘗試在相當混雜的概念基礎上，建立一組直接衡量施政績效的指標，致使施政滿意度調查逐漸被誤認為施政績效評估的迷思。基於此，可考慮將目前的施政滿意度調查還原至「聲望調查」的定位，並且參酌美國主要民意調查機構對於總統聲望的測量方式，例如蓋洛普通常請受訪者對總統執行職務的表現或作法表示支持或不支持，其支持程度又以普通和強烈語法區分為四級評分量表(Muller, 1970; Crespi, 1980: 33)。除此之外，本文認為可兼採巨視和微觀的角度，探討政府首長擔任職務的整體表現之餘，另外徵詢首長在個別政務活動的表現來擴充聲望調查的深度。

其次，由於 CATI 系統使用的住宅電話簿普遍存在未登錄問題的系統性偏差，抽樣架構的涵蓋率偏低將使得調查樣本的代表性遭受嚴重的影響。如前節所述的多段隨機撥號法(RDD)，以電話號碼的末幾位數來隨機撥號選取樣本，希望能有效處理現行抽樣架構涵蓋率偏低的問題；然而，在實務上 RDD 程序又經常面臨兩種限制。目前的住宅電話簿仍摻雜許多非住宅電話的用戶，再加上住宅電話也可能因答錄、傳真、忙

線或無人接聽等因素而轉為無效樣本，接通後甚至還有拒絕作答的困擾(蘇建州，民 87 年：125)。由於電話調查過程存在各式各樣的問題，可能導致原始樣本和有效樣本的差距加大，進而影響抽樣設計所強調隨機選樣(random selection)的意涵；是故，如何建構一個穩健的電話調查程序，以提高抽樣的效率、減少無效樣本，乃成為當前電話調查訪問的重要課題。再者，就抽樣效率的角度而言，使用 RDD 程序選樣時，住宅電話隨機跳號的位數與平均命中率是成反比(戴立安，民 86 年：197)。換言之，雖然隨機撥號的位數愈多住宅電話的涵蓋率將會提高，但是抽樣效率或命中率也會變得愈差。因此，如何提升抽樣架構住宅電話的涵蓋率，同時也兼顧到電話抽樣效率的維持，是未來調查實務上需要實驗發覺的另一項課題。

再次，由於國內住宅電話簿的編製架構是以中華電信的營業區為基礎，未能完全吻合現有行政區劃分的方式，致使部分縣市之間的電話無法加以區隔，例如台中縣和南投縣的住宅電話號碼簿，即有跨縣市名列同冊的情形產生。編製架構的營業區與現有行政區有出入的問題，不僅可能誤列不適當的訪問樣本，甚至於會造成各地區樣本配額的比例失真。因此，經由 RDD 抽樣方式對台灣地區單一縣市各鄉鎮民眾所進行的電話調查，即使使用最完整的住宅電話交換碼，仍必須向受訪者確認他(她)的居住所在地，才能確實有效地完成各地區的樣本配額(戴立安，民 86 年：195)。值得一提的，為處理營業區與行政區不一致的問題，聯合報的調查在問卷篇幅許可範圍內，通常會加入受訪者所在地的題目。

除了前述技術面問題的限制外，社會各界在解讀與運用政府首長的施政滿意度調查，或者其他的政治民意調查時普遍存在各種不同的迷思(myths)，值得有識之士極力予以辨正並尋求

突破之道，才能回歸民意調查在台灣永續經營發展的有利環境。常見的問題包括：民調工具論、民調結果論、民調簡化論、民調信賴敘述以及民調至上論等迷思，茲詳細說明每一種迷思的內涵和衍生的不利衝擊(adverse impacts)如下：

一、對政治場域中的利害關係人，民意調查是一種絕妙政治工具的迷思。

這是一種從工具觀點來詮釋民意調查，認為政治考慮是凌駕於民意調查科學規範的迷思。當代民意調查最引人入勝的兩大特質是「精簡」和「科學」；由於民意調查使用精簡的數據來表達複雜的政治現象，相當能吸引社會大眾目光的注意，加上以科學自詡的民意調查可以很快產出具有說服力的證據，這項調查工具成為社會各界日漸喜愛的一股新興力量。

然而，根據前面幾節的分析，民意調查的操作與詮釋往往存在很大的灰色地帶，政治人物對於透過精密嚴謹的民意調查來呈現某些客觀事實的興趣，似乎遠低於將它看待成為政治服務的工具，受委託的調查機構也未能抗拒利益的誘惑而自失中立客觀的立場，部分學者甚至於曲世阿學，將民意調查結果朝有利於委託者的方向引導。諸多不利的環境因素迫使我國政治民意調查的運作日趨於策略化與工具化，公元二千年台灣總統選舉過程，各候選人陣營紛紛藉由操縱民意調查來喚起棄保效應的策略投票行為即是顯例。在民調工具論的迷思蔓延下，民意調查已成為許多利害關係人極大化個人利益、各取所需的政治工具而已，其原本所奠基的科學規範與專業倫理要求，反倒沈淪為不重要的議題，政治民意調查的社會公信力也隨之江河日下。

二、以「表面數據」(face value)來論斷一項民意調查之優劣的迷思。

社會上過份重視民意調查數據的表面意義，也反映出一股濃郁的民調結果論迷思。直言之，民意調查的結果成為判斷其客觀中立性及公布結果與否的唯一準繩，卻很少細究該項調查的研究設計及實施過程是否符合嚴謹的科學要求，或者受委託調查機構的聲譽等議題。這種以「結果論成敗」的作法經常使利害關係人身陷在愛恨交織的矛盾狀態；對有利於己的調查結果，滿心歡喜，傾向於肯定、誇大宣揚；對不利於己的結果，嗤之以鼻，傾向於否定、貶抑處理。

以台灣選舉或施政滿意度調查為例，許多當事人至今仍無法跳脫從表面結果來評斷好壞的框架限制，對於不滿意的結果傾向於低調回應處理、不予公布或者藉故質疑該項調查的客觀中立性，因而錯失一些潛在上具有參考價值的資訊。持平而論，身為民意調查的消費者應該由整體的觀點來詮釋調查數據。單一的民意調查結果通常只代表一種「定格」的訊息，解讀時必須要將它放置在特定的時空背景之下，亦即調查的時間和對象為何，才能浮現出整體環境系絡的意義；再者也應該兼採相對的觀點，考量尚未表態者的比例及可能的態度意向，避免以偏蓋全或見樹不見林的謬誤產生；進而再擴大分析的視野，從歷次或相近似的民意調查累積而成的趨勢(trends)，來比較多次調查結果之間所彰顯的整體意義。

三、過度強調以簡化、具有吸引力和時效性的方式，來操作及發佈民意調查的迷思。

民調簡化論係一種偏愛以化約的方式，來運作民意調查的迷思，這項問題主要來自民意調查在與媒體建立共棲關係之後，源自於媒體的特性而衍生的結構限制或不良影響。由於民

眾對於政府首長施政的瞭解，主要是透過媒體的報導而來，但是媒體的選擇性認知(selective perception)可能會左右政府首長的公眾形象，因此媒體報導的公正客觀性非常重要。在另一方面，民意調查結果通常無法直接通達廣大的閱聽人，必須藉助於各類的媒體來傳播訊息，使得許多媒體不僅在民意調查的領域表現相當活躍，媒體的特性也進一步形塑了民意調查在政治過程中的角色。特別是媒體在處理民意調查時，過度強調精簡、具有吸引力與時效性等因素的重要，以致於報導內容可能流於簡化、誇大不實或者斷章取義的問題，這些都可能扭曲民意的真正動向。⁷

常見的現象包括，媒體對於選舉調查的傳播出現所謂「賽馬式」(horse race)報導的傾向(Asher, 1988)；亦即只關心誰領先或落後幾個百分點的訊息，卻未能對選舉民意調查的研究設計與實施過程，以及相關的政策議題作深入的分析處理。在蕭內閣的施政滿意度調查方面，國內民意調查機構也幾無例外地都列入各部會首長職務表現的評比，並且在公布結果時將各部會首長的施政滿意度加以排序比較。雖然凸顯排名的方式可以塑造更具有吸引力的新聞題材，但是就評估的方法學而言，這種處理方式並不盡然恰當。一方面行政院各部會的權責職掌、業務特性以及首長到任的時間有相當的差距，使得首長職務表現的評比缺少一個共同的基準(baseline)，導致排名的結果容易失真；另一方面，各部會首長施政滿意度的評比可能無異於個人知名度的排行，也使得這項訊息徒具形式上的意義而已。更重要的是，媒體在處理和報導民意調查時，若流於過度簡化或誇

⁷ 許慶復教授在「民意調查與選舉的深層省思」乙文，曾對政治民意調查在經過媒體報導之後，經常出現的各種現象有翔實深入的分析。

大不實、訊息不完全或被扭曲之後，將使得閱聽人愈無從判斷一項民意調查的嚴謹性以及可信賴的程度，提供民意調查參與者強烈的誘因去混水摸魚，進而愈無法喚起民意調查機構的自律精神，來從事比較公正客觀的調查。

四、根據信賴敘述的推論，民意調查應該具有相當神奇的描述、解釋及預測能力的迷思。

如前一節的個案分析顯示，民意調查機構在發佈結果時，經常會使用統計上信賴敘述的觀念，依據有效樣本數和預期的信心水準，來對民意調查結果的誤差範圍進行統計推論。直言之，假若有效樣本是 1068 筆，在 95% 的信心水準下，此一結果的抽樣誤差約在正負 3% 的範圍，這種信賴敘述的模式幾乎已成為各類民意調查標準化的傳播方式。舉例來說，若一項選舉調查顯示某位候選人的支持率為 26%，根據區間估計的概念，這位候選人的支持率是介於 23% 至 29% 之間的可能性為百分之九十五；假若各主要候選人之間的支持率差距不到正負 3%，因為誤差值均落入信賴區間的範圍，如此些微的差距可以推論為不具有統計上的意義。

以上信賴敘述概念的應用及推論，似乎意謂著一項嚴謹的民意調查可以使用很精簡又科學的數據，來描述、解釋及預測複雜的政治社會現象。然而，若只考慮到民意調查過程的抽樣誤差，並且單純地假定其他的條件可以控制不變，或者更精確點說，暫時忽略其他的測量誤差不談，即率爾使用信賴敘述的概念來形成結論的作法，相當容易使社會大眾陷入一種科學精確感的假象之中。事實上，整個民意調查過程仍然充斥著各式各樣的干擾因素，例如無回應問題所代表的非抽樣誤差、問卷設計或訪員的誤差、環境中的突發因素等，任何一個干擾的變

數顯著化，都可能變更原來只根據信賴敘述推論的結果。民國八十七年高雄市長選舉的殷鑑不遠，各家民意調查雖然在選前一致指向吳敦義市長的支持率，持續領先謝長廷先生十到十二個百分點，但他最後仍意外蟬聯失利。假如社會大眾在解讀民意調查結果時只重視表面的數據，同時對信賴敘述的推論懷抱不切實際的迷思，亦即只侷限“估計誤差值”於正負3%的界限，將難免因民意調查結果所喚起的過高期望，反而轉為嚴重的失落感。

五、民意調查結果具有至高無上的權威，政治人物應該奉為決策圭臬的迷思。

民調至上論是一種從絕對的觀點，來定位民意調查在民主社會中應有決策角色的迷思。這種論點傾向於認為雖然民意如流水，呈現多元型態而且極其詭譎多變，但是民意調查的技術可以不斷地精益求精來準確掌握民意的脈動。最顯著的主張是「民調即是民意」，認為民意是當代政府施政的重要準據，民意調查應該是民意的唯一依歸，既然民意調查享有如此崇高的地位和權威，政治人物除了時時心懸民意調查的訊息外，也應該將它奉行為決策制定的圭臬。

然而，若將民意調查無限上綱到相等於民意的觀點，至少可能面臨兩項難以化解的問題。首先，撇開一項嚴謹精密的民意調查是否可能實現的因素，民意調查的訊息也無法代表全面的民意。就民意的本質而言，民意通常只關係到特定的政治情勢或公共議題，但並非所有的民眾逐一對每項議題表示他們的看法，使得民意經常只是揉合正反雙方意見的結果。更重要的，即如同在定期選舉中會發現一定比例不投票的選民，民意調查也經常面對一部份拒絕合作或不表態的受訪者；因此，審視整體民意時不應該只考慮那些積極表示意見者的看法，卻忽略其

他無回應或不表態者的意見。再者，至上論的迷思也有可能造成政治人物屈從於民調的現象，或者將民調當作順應民意之藉口的目標移植(goal displacement)現象。以老人年金的發放為例，候選人可能從民意調查的結果獲知這一項廣受歡迎的措施而紛紛納入競選的政見，卻未能堅持採用排富條款、弱勢優先等重要原則，或者考慮老人年金的措施是否與開辦國民年金的政策相互抵觸，造成社會福利資源使用的排擠效應等問題。⁸

陸、結論：企待建立制度化的施政滿意度調查

假如民意影響當代政府的運作愈趨於深化，就正面的意義而言，「民主政治是民意政治」的真諦就愈能夠加以彰顯。政治民意調查不管它的主題是針對選舉、政策意向或政府首長的聲望調查而來，都是連接政府與人民之間緊密互動的溝通橋樑，應該有助於「民之所欲、常在我心」的理想可以進一步落實。當中的首長施政滿意度或聲望調查，就好像是一部持續運轉的公民投票器或期中選舉(a running referendum or interelection “election”) (Cohen, 1997: 14), 不斷產出民眾對於政府首長職務表現評價的成績單。一份黯淡的施政成績單固然可以向政治人物傳遞初步的警訊，誘導其思索如何重建民意支持的課題；相對的，一份亮麗的施政成績單也可以賦予政治人物豐沛的動能，來影響公共政策的制定與執行運作。因此，在一個民主發展成熟的社會，施政滿意度調查是政治系統中反饋途徑(feedback loop)的主要媒介，通常富含有相當重大的政治社會意義。

⁸ 老人年金措施屬於受益的團體非常明確，但是財政負擔是均勻分散在納稅義務人身上的分配性政策(distributive policy)，這可能是它普受民眾歡迎的原因之一。

然而，我國目前的施政滿意度調查，仍舊面臨許多技術面的難題，例如施政滿意度的概念製作與問卷設計、電話簿的編製架構與行政區不一致、CATI系統的抽樣架構涵蓋率偏低及其衍生的問題等，林林總總的因素相當程度限制了民意調查的科學描述、解釋及預測能力。更有甚者，在調查技術尚待精益求精、尋求本土化突破之際，國內民意調查的操作與解讀又經常偏向政治上的考量，充斥著結果論、簡化論、信賴敘述推論以及至上論等迷思。由於先天的技術條件不足，再加上後天的經營環境失調的雙重衝擊，各種民意調查的運用愈來愈走向策略化與工具化，花費不貲所獲的訊息有時竟然只是一種「昂貴的謠言」，政治民意調查的社會公信力隨之每下愈況。

重建政治民意調查的公信力，首要在於還給民意調查一個獨立自主的運作空間，避免政治力量或商業利益的不當侵擾；同時在觀念上應該大幅調整，不論是身為一位民意調查的消費者或生產者，都須要正視民意調查在匯集與反映民眾意見的政治功能與限制，揚棄以表面數據來評斷結果、過度化約的處理方式、科學精確感假象以及「民調即民意」的偏頗心態等迷思。其次，在調查技術的層次上，有必要從提升問卷設計的品質、抽樣架構的完整性、電話抽樣效率以及穩健的電話調查程序等方面，不斷地精益求精、尋求突破。最後，在民意調查的經營與運用上，政府機關特別是行政院研考會或新聞局，可以考慮將施政滿意度和政策意向調查列為例行業務的一部份，至少每季或每半年針對總統及行政院長的職務表現加以評估。調查時應該兼顧首長的總體施政表現和個別政務活動的評價兩方面，經由自設的民調中心或者委託公正客觀的學術機構來執行，並且定期發佈各項民意調查的研究設計、實施過程及結果數據，以供政府施政規劃和民眾監督政府施政之重要參考。制度化的



施政滿意度調查不僅如同是一把政治的溫度計，可以定期反映民眾對於政府首長職務表現的感受，同時也由於長期持續的經營將更有助於昭信社會大眾，進而提升政治民意調查的社會公信力。



參考書目

一、中文部分

- 丘昌泰，民 87 年，「公共政策與民意調查：建立民意測驗評估體系芻議」，收錄於丘昌泰，政策科學之理論與實際：美國與台灣經驗，台北市：五南圖書公司，頁 377-392。
- 周祖誠，民 87 年，「影響部會首長施政滿意度的因素：政府體制與調查爭議的討論」，理論與政策，12 卷 1 期，頁 73-88。
- 胡佛，民 87 年，政治學的科學探究(一)方法與理論，台北市，三民書局。
- 許慶復，民 84 年，「民意調查與選舉的深層省思」，政策月刊，10 期。
- 張四明，民 86 年，「強制就業計畫之影響評估：支領津貼的雙親家庭個案分析」，公共政策學報，18 期，頁 1-32。
- 梁德馨、石崇賢，民 86 年，「評分法資料解析之概念--以內閣施政滿意度研究為例」，民意研究季刊，200 期，頁 49-86。
- 賴世培，民 87 年，「問卷設計中常見錯誤及其辨正之探討」，第二屆「調查研究方法與應用」學術研討會會議論文集，民國 87 年 3 月 19、20 日。
- 賴世培等，民 85 年，民意調查，臺北：國立空中大學。
- 陳膺強，民 83 年，應用抽樣調查，台北市：台灣商務圖書公司。
- 楊國樞等，民 78 年，社會及行為科學研究法，上冊，台北市：台灣東華書局。
- 鄭惟厚譯，民 87 年，統計，讓數字說話！，台北市：天下遠見出版公司。
- 戴立安，民 86 年，「對國內電話調查之多段隨機撥號抽樣方式的初析」，調查研究，4 期，頁 131-198。

傅恆德，民 88 年，「縣市長施政滿意度的結構、詮釋與比較：中部五縣市的研究」，發表於施政滿意度學術研討會，世新大學民意調查研究中心主辦，民國 88 年 11 月 26 日。
蘇建州，民 87 年，「穩健電話調查程序之初探」，第二屆「調查研究方法與應用」學術研討會會議論文集，民國 87 年 3 月 19、20 日。

二、英文部分

- Altschuler, Bruce E. 1990. LBJ and the Polls. Gainesville, F.L.: University of Florida Press.
- Asher, Herbert. 1988. Polling and the Public: What Every Citizen Should Know. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Babbie, E. 1998. The Practice of Social Research, 8th ed. Belmont, C.A.: Wadsworth.
- Cohen, Jeffrey E. 1997. Presidential Responsiveness and Public Policy-making: The Public and the Policies That Presidents Choose. Ann Arbor, Michigan : The University of Michigan Press.
- Crespi, Irving. 1980. "The Case of Presidential Popularity." In Albert H. Cantri, ed. Polling on the Issues. Cabin John, M.D.: Seven Locks Press.
- Duffy, Michael and Dan Goodgame. 1992. Marching in Place: The Status Quo Presidency of George Bush. New York, N.Y.: Simon and Schuster.
- Jacobs, Lawrence R. and Robert Y. Shapiro. 1994. "Issues, Candidate Image and Priming: The Use of Private Polls in

- Kennedy's 1960 Presidential Campaign." American Political Science Review, 88: 527-540.
- Kernell, Samuel. 1993. Going Public: New Strategies of Presidential Leadership, 2nd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Key Jr., V. O. 1961. Public Opinion and Democracy. New York, N.Y.: Knopf.
- McClave, James T. and Terry Sincich. 1997. A First Course in Statistics, 6th ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall International.
- Muller, John E. 1970. "Presidential Popularity from Truman to Johnson." American Political Science Review, 68: 18-34.
- Nachmias, Chava Frankfort and David Nachmias. 1995. Research Methods in Social Sciences, 5th ed. New York, N.Y.: St. Martin's College Publishing Group Inc.
- Ranney, Austin. 1993. Governing: An Introduction to Political Science, 6th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Reeves, Richard. 1993. President Kennedy: Profile of Power. New York, N.Y.: Touchstone.
- Rosenthal, Robert. 1984. Meta-analytic Procedures for Social Research. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Singleton Jr., Royce A. and Bruce C. Straits. 1998. Approaches to Social Research, 3rd ed. New York, NY: Oxford University Press.
- Woodward, Bob. 1995. The Agenda: Inside the White House. New York, N.Y.: Pocket Books.

**The Scientific Foundation of Public
Opinion Polls, their Political Implications
and Constraints:
The Cases of Polling on the Satisfaction
with Governor's Performance**

Ssu-Ming Chang

Abstract

This paper is first to explore the scientific foundation of public opinion polls, their functions and constraints with the articulation of public opinion. Based on a macro perspective, the paper then evaluates several cases of polling on the satisfaction with governor's performance in Taiwan. Finally, I make a couple of treatises on the current polls of the satisfaction with governor's performance, with an emphasis on the methodological issues and their political functions.

The findings indicate that current polls on the satisfaction with governor's performance encounter many difficulties in both technical and political aspects. Specifically, the technical issues are pertinent to those problems such as, conceptualization of the satisfaction with governor's performance, questionnaire design, low coverage and inconsistency of the sampling framework. These problems have detrimental effects on the abilities of the polls to describe, explain and predict public opinion. Moreover, the utilization of the polls tends to be very political-orientation, overemphasizing on the outcomes, simplification, ability to

forecasting, and paramountcy in decision-making. To reconstruct public confidence in the polls, I suggest that polling on the satisfaction with governor's performance should be institutionalized to be part of governance work.

Key Words: public opinion polls, popularity polls, satisfaction with governor's performance, strategic voting, questionnaire design, survey research