



Public Opinion and Public Policy *A Theoretical Deliberation and
An Empirical Research*

民意與公共政策

理論探討與實證研究

余致力◆著



民意與公共政策

——理論探討與實證研究

Public Opinion and Public Policy
A Theoretical Deliberation and An Empirical Research

余 致 力 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

民意與公共政策：理論探討與實證研究 =
Public opinion and public policy : a
theoretical deliberation and an empirical
research / 余致力著, --一版, --臺北市
：五南, 民91
面：公分

ISBN 957-11-2695-0(平裝)

1. 民意
2. 公共行政

541.771

90021564

1PG9

民意與公共政策：理論探討與實證研究

Public opinion and public policy: a theoretical and an empirical research

作 者 余致力 (53. 2)

出版者 五南圖書出版股份有限公司

發行人 楊榮川

地 址：台北市大安區106
和平東路二段339號4樓
電 話：(02)27055066 (代表號)
傳 真：(02)27066100
郵政劃撥：0106895-3
網 址：[//www.wunan.com.tw](http://www.wunan.com.tw)
電子郵件：wunan@wunan.com.tw

顧 問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版 刷 2002年 1月 初版一刷
2003年 3月 初版二刷

定 價 340元

版權所有・請予尊重

作者簡介

余致力

學 歷

美國喬治亞大學公共行政博士（1996）

美國北德州大學公共行政碩士（1987）

東海大學政治系公共行政組法學士（1981）

經 歷

台灣透明組織籌備會主任委員

外交部非政府組織國際事務委員會諮詢委員

銓敘部復審審議委員會委員

台北大學公共政策研究班兼任教授

東海大學公共事務碩士在職專班兼任教授

逢甲大學公共政策碩士在職專班兼任教授

空中大學政策分析科兼任副教授、學科委員

世新大學公共管理顧問中心副主任

世新大學行政管理學系專任副教授

美國喬治亞大學政治系兼任講師、研究助理

行政院人事行政局薦派專員

美國北德州大學政治系助教、研究助理

現 職

世新大學行政管理學系專任教授兼主任

台灣透明組織執行長

專 長

公共政策、公共行政、政府預算

自序

民國 85 年 8 月從美國喬治亞大學（University of Georgia）拿到博士學位返國任教至今，轉眼已是五年有餘，這本書是個人出版的第一本學術專書。第一本書的出版，就像是第一個孩子的誕生，總是特別地令父母感到興奮與喜悅。

在喬治亞大學攻讀博士學位必須在三個專業領域修習相關課程，其中必修的兩個專業領域是公共政策與公共行政，第三個領域是選修，我選擇的是政府預算。返國後這五年多來，陸續在這三個專業領域進行學術研究，撰文發表學習心得與研究成果，其中在公共政策這個領域中，許多進行過的研究與發表過的論文，都為本書的撰寫奠下了一些基礎。

過去一年多，在既有的基礎下，我開始構思與撰寫這本《民意與公共政策》，並透過國科會研究經費的資助，進行較有系統與較大規模的本土實證資料蒐集，以做為本書的素材。這本書的撰寫，嚐試著結合西方學理論述與本土實證研究來省思與檢驗民意與公共政策在台灣民主化之後的互動關係。

九〇年代的台灣政治可說是歷經了一場寧靜革命，自由、民主、開放的浪潮，瓦解了過去的威權體制，使得統治者不敢輕忽民眾的影響力。在民主化之後的台灣政壇，「民意」無疑是被使用最多的詞彙之一，而「政府施政應以民意為依歸」則是政治人物最常宣示的政治理念。在台灣這樣一個從威權體制轉變到民主政治的特殊時空環境



下，民意與公共政策的互動關係，便成為特別令人好奇與值得研究的問題。民主國家公共政策的制定應不應該以多數民意為依歸？在進入民主鞏固時期的台灣，政府政策的制定是不是符合多數民意？本書的撰述，就是希望能針對這些問題提供一些解答，幫助讀者們對民意與公共政策的相關議題有進一步的了解，為日後進階學術研究以及政策論述與抉擇，提供重要的基礎。

在撰寫本書以及過去五年多投身學術研究的過程中，我要感謝許多學界先進的批評與指導、系上同仁的扶持與砥礪、研究助理的協助與投入、親密家人的鼓勵與犧牲，我的學術生命因此變得充實與豐富。

古人說學而後知不足，撰寫一本書的過程就是一個自我學習的過程，在這過程中最快慰的是不斷地成長與突破，但也在這過程中深深體會到自己智識的不足，擔心書中會有太多的偏見與謬誤、太多處理不當的資料、太多尚未處理的問題……。書中偏誤疏失之處，尚祈學界先進、各位讀者不吝賜教。

余致力

謹識於世新大學舍我樓研究室

民國九十年十二月一日



目 錄

1 自 序

1 第一章 | 緒 論

2 第一節 緣由與目的

6 第二節 研究架構與章節安排

9 第二章 | 公共政策問題的界定與工具的選擇

10 第一節 前 言

13 第二節 政策問題的認知與界定

13 壹、公共問題的認知

15 貳、從市場失靈與政府失敗界定
政策問題

17 參、從意識型態解析政策問題的界定

21 第三節 政策工具的類型與選擇

21 壹、政策工具的類型



26 | 貳、政策工具的選擇

32 第四節 結 語

35 第三章 民意表達方式的釐清與批判

36 第一節 前 言

39 第二節 間接表達的民意

39 壹、正式管道

43 貳、非正式管道

48 第三節 直接表達的民意

48 壹、主動表達

51 貳、被動表達

56 第四節 結 語

61 第四章 民意與公共政策互動關係 之論述與研究

62 第一節 前 言

63 第二節 民意與公共政策之規範論述

72 第三節 民意與公共政策之實證研究

79 第四節 結 語

81 第五章 台灣民眾意見與政府政策 之一致性分析



82	第一節	研究緣由與目的
83	第二節	研究範圍與方法
88	第三節	研究發現與討論
99	第四節	結 語

103 第六章 台灣菁英意見與政府政策 之一致性分析

104	第一節	研究緣由與目的
106	第二節	研究範圍與方法
106	壹、	政經法學者政策意見調查
107	貳、	公共政策學者政策意見調查
108	參、	行政菁英政策意見調查
111	第三節	研究發現與討論
111	壹、	政府政策與菁英意見之一致性分析
118	貳、	政府政策、一般民眾與各類菁英 意見之比較分析
124	參、	公共政策的決策類型
131	第四節	結 語

133 第七章 結 論

134	第一節	本書重點回顧與總結
139	第二節	本書貢獻、限制與未來 研究議題



143 附 錄

- | | | |
|-----|-----|----------------------------------|
| 143 | 附錄一 | 民眾政策意見調查資料：
1996-2000 年 |
| 189 | 附錄二 | 民眾統獨意見調查資料
（三分量表）：1996-2000 年 |
| 195 | 附錄三 | 民眾統獨意見調查資料
（六分量表）：1996-2000 年 |
| 199 | 附錄四 | 菁英政策意見調查資料：
1996-2000 年 |
| 221 | 附錄五 | 政府政策與各類人員意見
相關資料：1996-2000 年 |

229 參考書目



圖表目錄

7	圖 1-1：本書研究架構與章節安排
18	圖 2-1：意識型態類別
12	表 2-1：國內外學者對公共政策的定義
19	表 2-2：意識型態測驗
23	表 2-3：八種政策工具
29	表 2-4：廢水處理成本結構
39	圖 3-1：民意的表達方式
45	表 3-1：立法委員對公視建台之意見調查 (民 86 年 4 月)
88	表 5-1：政府政策與民眾意見一致性之個體 分析(依政策議題排序)
97	表 5-2：政府政策與民眾意見一致性之總體 分析(依政策類別統計分析)
98	表 5-3：美國政府政策與民眾意見一致性分析
102	表 5-4：依政策成本效益的集散所區分的 政治環境
112	表 6-1：政府政策與菁英意見一致性之個體 分析(依政策議題排序)

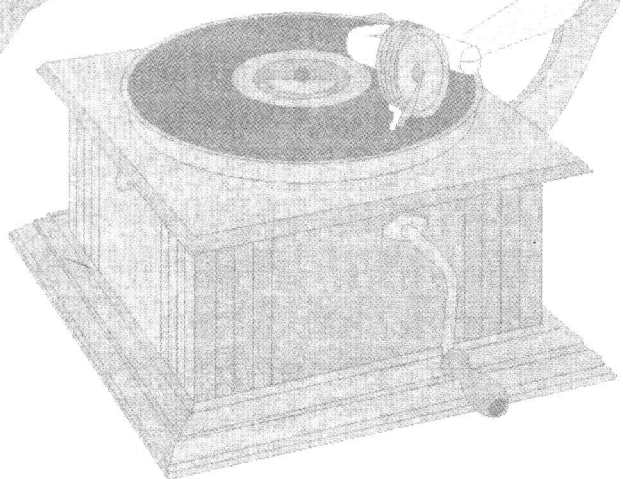


117	表 6-2：政府政策與菁英意見一致性之總體 分析（依政策類別統計分析）
119	表 6-3：政府政策與各類人員多數意見之 一致性分析
122	表 6-4：五類人員政策意見異同之比較分析
125	表 6-5：公共政策決策類型

Public Opinion and Public Policy

第一章

緒論





第一節 緣由與目的

民國 76 年 7 月 14 日，蔣經國總統頒布命令，解除了台灣地區實施長達近四十年的戒嚴，次（77）年 1 月 13 日蔣經國總統去世，李登輝副總統繼任總統，開啟了所謂的「李登輝時代」。民國 79 年 6 月 21 日司法院大法官會議作成釋字第 261 號解釋，宣告第一屆中央民意代表行使職權至民國 80 年底為止。民國 80 年 4 月國大「一屆大會二次臨時會」召開，22 日通過憲法增修條文十條，並決議廢止臨時條款。在動員勘亂終結、臨時條款廢止與萬年國會落幕之後，我國民主政治的發展進入了歷史的新頁。

在李登輝時代，李總統一直擁有民間聲望，特別是在民國 85 年總統大選中的高得票率（56%），是他權力的主要來源之一，也是他成為強勢總統，敢於大幅推動憲政改革以及許多重大政策的動力。他在接受司馬遼太郎（民 84 年）訪問時曾表示：「我沒有槍，拳頭又小，在國民黨裡頭也沒有派系。儘管這樣，我之所以能支撐到今天這個局面，靠的是存在於我心裡的人民的聲音。」而他的「民之所欲，長在我心」一詞，更成了家喻戶曉的政治術語。

民國 89 年 3 月 18 日，2000 年總統大選塵埃落定，陳水扁先生的當選，終結了國民黨長達半世紀的執政，使得我國中央政府產生了首次政黨輪替，意謂著另一個新時代的開啟。唯一不變的，則是新總統與其執政團隊，仍不斷地宣示與保證，他們將努力傾聽人民的聲音，以民意為施政依歸。行政院研考會於民國 90 年 2 月所召開的「全國行



政革新會議」中，便將民意與政策制定列為八大議題之一，進行檢討研析，提出改進建議。會議報告中指出（行政院研考會，民 90 年），行政院所屬各機關均應就其職掌業務，以辦理民意調查等方式來蒐集民情與輿情相關資料，以做為政策制定及業務改進參考，而行政院研考會也從民國 89 年 10 月起成立了民意調查中心，將以往委外的民調工作全部改為自行辦理，並將調查結果陳報行政院院長與函送相關主管機關，做為政策制定之參考，足見新政府對民意的重視。

事實上，在台灣民主化後，不論過去的國民黨政府或現在的民進黨政府，所有政治人物無不把民意兩字掛在嘴上，以做為合理化、正當化其施政或政策主張的依據。然而政府政策的制定與抉擇真的符合民意嗎？舉例而言，李登輝時代的修憲工程，特別是總統、行政院、立法院之關係究竟應朝總統制精神、內閣制精神或是混合制精神修改，備受各方關注與爭議。修憲最後的結果採行了混合制，這樣的制度選擇符合民之所欲嗎？另外，在修憲過程中所採納的諸多變革，如取消立法院對行政院長任命的同意權、增加立法委員名額等政策，是傾聽人民的聲音所做出來的抉擇嗎？民國 89 年陳水扁總統執政後，於 10 月 27 日由新任行政院長張俊雄以不執行預算方式宣布停建核四，造成國內政經情勢震盪，立法院強烈反彈，引爆了所謂的「新民意」與「舊民意」的論戰。究竟是誰代表民意？民意有新舊之分嗎？如果興建核四的政策是代表舊民意，那停建核四符合新民意嗎？核四停建案在大法官會議做出程序有瑕疵的決議後又告復建，這樣的決定符合民意嗎？類似修憲與核四等重大與深奧的政策，需要以民意為決策依歸嗎？這些恐怕都是在關心公共政策民眾的腦海中出現過的問題。在台灣這樣一個從威權體制轉變到民主政治的特殊時空環境下，民意與公共政策之間的互動關係，便成為特別令人好奇與值得研究的問題。

從學理探討與學術研究的觀點而言，民意與公共政策的互動關係可從規範與實證兩方面切入。從規範性的角度來看，公共政策的制定應否完全以民眾的偏好為依據，一直是民主政治理論所關切與爭辯的



問題。學界對此規範性問題的看法大致可分為兩派。一派認為公民是理性的，是積極參政的，對公共事務是會設法獲得相當充分的資訊與知識，因此，多數民眾的集體意見絕不亞於少數菁英與專家的判斷，公共政策的制定應以多數民意為依歸（e.g., Barber, 1984; Bryce, 1895; Dahl, 1956, 1971; Dryzek, 1990; Page & Shapiro, 1992）。另一派則認為民眾對公共事務是冷漠與無知，民意是飄浮善變、矛盾衝突，因此，公共政策的抉擇不能完全取決於民意，而必須交由少數菁英與專家，透過審慎思辯（deliberation）的過程，來研擬與制定出有利於全民的政策（e.g., Downs, 1957; Key, 1961; Schumpeter, 1942）。總之，民意與公共政策間的規範性關係，是一個爭辯多時的哲學問題，就像人性本善或本惡的古老問題，並無定於一尊的看法。

除了規範性的角度外，民意與公共政策的關係亦可從實證的層面來加以探究。從實證的角度切入所導引出來的問題包括：政府的政策與大多數民眾的偏好是否吻合？政府對民意變遷能否快速予以回應？究竟是民意影響政策的制定還是政策左右民意的形成？一般民眾與菁英對公共政策的認知與評價之間有無差異？有何差異？如何相互影響？有無主從關係？政府政策與菁英意見是否有高度的一致性？各類菁英間的政策意見究竟是同大於異或是異大於同？如有差異，這歧見究竟是為何產生？如何形成？當一般民眾與各類菁英在政策意見上有歧異時，政府決策多半係以何者為依據？這些都是研究公共政策、民意、政治溝通與大眾傳播等學科的學者們所關切的議題。

國外針對民意與公共政策間實證關係的論述，有相當豐富的文獻（e.g., Downs, 1957; Key, 1961; Protess & McCombs, 1991; Wise, 1973），而針對此一主題所進行的研究，也有十分豐碩的成果，大致可分為下列三類。第一類是針對單一政策議題做深入個案研究，以瞭解決策者、公共政策與民意之間的互動關係（e.g., Duffy & Goodgame, 1992; Jacobs & Shapiro, 1995; Reeves, 1993; Woodward, 1995）。第二類也是針對單一政策議題做深入個案研究，但關注的焦點在於民眾與菁



英間政策意見的異同比較，特別著重在研究不同類別菁英間政策意見的差距（e.g., Isaacs, 1998; Rothman & Lichter, 1987）。第三類的研究則是針對多項政策議題，長時間地、全面性地蒐集各項政策的民調資料，以比較政府決策與多數民意的吻合程度（e.g., Monroe, 1979, 1998; Page & Shapiro, 1983, 1992）。

我國學界針對「民意與公共政策」此一主題的相關文獻分析與探討，已有為數不少的理論論述（例如：丁仁方，民 82 年；丘昌泰，民 81 年；余致力，民 89 年^b；余致力、黃榮護，民 90 年；吳定，民 83 年，第 21 章；林水波、王崇斌，民 88 年；柯三吉，民 80 年；蘇義雄，民 81 年）。也有不少論文係針對單一政策議題，例如，兩岸與外交關係（包宗和，民 86 年），兩岸政策（徐斯儉，民 87 年；寇健文，徐斯儉，民 89 年），大陸經貿政策（康信鴻等，民 85 年），環保政策（柯三吉，民 81 年），核四政策（孫秀蕙，民 83 年），進行實證研究，探討民意的形成與影響。此外，亦有針對多項政策議題進行研究的論著，而對象又可區分為一般民眾（例如：二十一世紀基金會，民 87 年；游盈隆，民 85 年）與菁英（例如：余致力，民 88 年；陳文俊，民 86 年；黃榮護、余致力，民 86 年；曹俊漢，民 87 年、民 88 年、民 89 年）。這些研究成果，對我們了解民意與公共政策的互動關係有莫大的助益。

本書的撰述，是希望在現有基礎上再求突破，更深入地省思與檢驗民意與公共政策間的互動關係，並以本土資料進行實證研究，以期與西方學理進行對話、驗證或批判，幫助學術界及實務界對「民意與公共政策」相關議題有進一步之了解，為日後進階學術研究提供重要基礎，也為政府在政策制定過程中，如何了解民意與探訪民意，提供一些實務的建言。