



社科论丛

輿情调查与公共政策

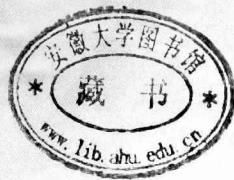
——评价、过程和议题

于家琦 著

天津社会科学院出版社

輿情调查与公共政策

——评价、过程和议题



天津社会科学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

輿情调查与公共政策：评价、过程和议题/于家琦著. —天津：天津社会科学院出版社，2012.9

ISBN 978-7-80688-843-8

I. ①輿… II. ①于… III. ①輿论-调查研究-中国②政策科学-研究-中国
IV. ①C912.63②D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 233460 号

出版发行：天津社会科学院出版社有限公司

出版人：项新

地址：天津市南开区迎水道7号

邮编：300191

电话/传真：(022) 23366354 (总编室)

(022) 23075303 (发行科)

网址：www.tass-tj.org.cn

印刷：河北省廊坊市博远印务有限公司

开本：787×1092 毫米 1/16

印张：17.75

字数：319 千字

版次：2012年9月第1版 2012年9月第1次印刷

定价：38.00 元



版权所有 翻印必究

专家鉴定意见(一)

我认真阅读了提交的结项研究成果“舆情调查与公共政策——评价、过程和议题”，现就从选题的意义、研究角度、研究内容、基本论点、研究方法等方面，提出几点看法和意见，供参考：

第一，该研究符合舆情研究学科的发展方向，具有重要的理论意义和实践意义。舆情与公共政策关系研究一直是西方社会科学研究的一个重要方面，在中国该项研究还处于起步阶段。同时，在中国社会结构变化的推动下，我们都期待舆情与政策关系的演变朝着更为科学的方向发展。作为社科研究人员，有责任为该项研究提供理论支撑。该项研究选取了舆情调查这一直接反映舆情的方式，尝试从完善公共政策的角度理清舆情调查与公共政策的关系，并为政府在公共政策中运用舆情调查提供科学基础。该研究还提供有关舆情调查问卷构思和问题设计上的具体建议，通过较为科学有效地设计和实施舆情调查，为政府决策提供更多有价值的信息，为公共政策的科学制定和顺利执行提供帮助。

第二，从政策评价标准的角度探讨舆情调查的作用是一个新的研究视角。以往对舆情调查作用的研究，大多是从政治学的学科视角入手，即从民主角度、政策正当性角度进行分析。同时，通常对舆情调查作用的界定，也主要从宏观上分析其所具备的辅助决策功能，比较笼统地指出舆情调查的应用价值。该项研究则选取了政策科学的视角进行理论探讨，依据政策评价标准，提出舆情调查有助于提升公共政策的合意性、公平性和回应性，其中“合意性”是作者在综合已有政策评价标准的基础上提出的一个新概念，难能可贵。

第三，在舆情调查适用性的研究上，选取了公共政策过程和公共政策议题两个方面进行分析，并提出了与以往研究不同的创新观点。在舆情调查与政策过程的分析中，明确地提出了舆情调查适用于政策问题构建、政策议程设置、政策规划、政策评估和调整阶段，而不适合政策采纳、政策执行阶段。在舆情调查与政策议题的探讨中，将政策议题特点分为两个层面：第一个层面与政策议题

的领域有关；第二个层面与政策利害相关民众组织化程度有关，并提出了舆情调查适合和不适合的政策议题。

第四，辩证地看待舆情调查的特点和对公共政策的影响。从舆情调查与其他舆情汇集方式相比较来分析舆情调查的优劣势、到探讨舆情调查对完善公共政策的作用和局限性、再到对舆情调查适用和不适用的政策过程和政策议题的论证，该研究从始至终秉承“辩证地看问题”的思想。目前在中国，不论媒体还是学界，更多地都是在探讨舆情调查的积极作用——这在中国政策体制有待完善的情况下是有价值的，但不能忽视对舆情调查在完善公共政策上存在局限性的探讨。该研究在分析“舆情影响政策的条件”上已经迈出了第一步，望今后能够在此问题上继续深入研究。

第五，该研究结合基本论点，分析了中国政府运用舆情调查的可取之处、存在的问题、产生问题的原因和相应建议，特别是较为系统和全面地提出了政府“科学认识和尊重舆情”、“科学合理运用舆情调查”、“有效实施舆情调查”三个层面的建议，有一定的实践价值和操作性。

此外，该研究对案例的说明生动、切题，文字表述准确、流畅，引用的内容也详细标明出处，符合现代学术规范。

该项研究的不足之处是，对于政策议题领域的研究还有待深入。期待着作者在舆情调查适合和不适合的政策领域进行系统的分类研究；在对中国政府运用舆情调查的现状进行分析时，对于难以通过文献和案例获得的资料，需要采取访谈等方式掌握第一手资料，以了解中国政府和公务员如何看待舆情调查、舆情调查结果对公共政策产生了何种影响，从而为进一步深入思考舆情调查的适用性提供实证基础。

总之，这一研究成果在选题、研究视角、论证结构、理论分析等方面均达到了较高水平，专业性很强，学科特点突出，在一定程度上标志着天津社会科学院的舆情研究工作开始进入了一个新的水平，建议尽快出版。

南开大学副校长、周恩来政府管理学院教授、博士生导师 朱光磊

2012年5月12日

专家鉴定意见(二)

当前,在构建社会主义和谐社会中,执政党和政府越来越重视舆情汇集分析,重视舆情在决策科学化、民主化中的重要作用。党的十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》中提出“坚持问政于民、问需于民、问计于民,作决策、定政策充分考虑群众利益和承受能力”;“拓宽社情民意反映渠道”;“建立健全通过民意调查等征求群众批评意见制度”。因此,对这一问题的研究无疑具有重要的理论价值和现实意义。

对民意调查的意义和功能,有人认为调查是走形式,只是做出尊重民意的姿态,并不是真正地尊重民意。作者观察到这一矛盾现象,并且提出,之所以出现这种质疑,除了调查没有按照科学方法进行之外,还存在某种不适合运用舆情调查的问题。《舆情调查与公共政策——评价、过程和议题》一书正是对这一问题进行论证,并提出了若干创新性论点。

在美国等西方发达国家,对于民意和政策关系的研究已经有很多较为成熟的方法和角度,但在中国该项研究还少有学者深入涉足。该项研究从舆情调查这种舆情汇集方式入手,探讨的正是舆情与政策的关系。因此,该研究在研究对象的选择上具有新意,对舆情调查与公共政策关系的理论探讨无疑具有明显的价值。同时,作者本着学术研究应该指导实践的思路,为政府如何科学合理地运用舆情调查提供理论依据,其研究具有一定现实操作性,这是值得肯定的。

在研究的创新点和基本论点方面,该研究详细分析、总结了已有的相关研究,在此基础上提出了新视角和新观点。比如,提出从政策学的政策评价标准角度分析舆情调查的作用和局限,提出舆情调查适用和不适用的政策过程、舆情调查适用和不适用的政策议题性质。作者在论证中运用详细的案例分析、展示了舆情调查的优劣势、舆情调查能够完善的政策方面、公共政策过程中不同阶段的主要特点、政策议题按照“舆情调查是否适用的标准”应如何分类等问题等创新性观点。这些观点给舆情与政策关系的后续研究奠定了理论基础。

该研究在进行理论探讨之后,分析中国政府运用舆情调查的现状与该研究

的基本论点相比有哪些成效和差距。在分析中国政府运用舆情调查的问题时,从理论分析层面和违背科学性和制度化要求的实践层面加以分析,提出问题产生的深层次原因。在建议部分,既有宏观的执政理念层面,又有中观的政策科学层面,还有微观的实施运作层面,较为全面地涵盖了政府运用舆情调查的各个方面,而且在问卷设计和整体构思上也提出了具体建议。这些研究对于政府如何科学合理运用舆情调查具有一定的应用价值。

从对政策议题领域进行分类来看,目前尚无从舆情调查是否适用的角度进行研究的先例,因此,该研究在这方面进行了具有一定开拓意义的探索。希望作者能够对政策议题的性质和特点进行进一步的深入研究,以寻找舆情调查更为适合的政策领域分类标准,进而对适合舆情介入的政策议题进行更为系统的归纳和总结,进一步完善舆情和政策关系研究,为完善该领域的理论研究和实证研究做出努力。

南开大学高等教育研究所所长、周恩来政府管理学院教授、博士生导师

沈亚平

2012年5月6日

目 录

绪论	(1)
第一节 问题的提出和选题意义	(1)
一、问题的提出	(1)
二、选题意义	(2)
第二节 国内外文献综述	(3)
一、民意调查在公共政策中的作用	(4)
二、民意影响公共政策的实证分析	(6)
三、民意在政治和政府中作用的规范研究	(11)
四、公共政策研究的相关理论	(15)
五、民意调查能否反映民意的论辩	(21)
第三节 研究思路和方法	(23)
一、研究思路	(23)
二、研究方法	(24)
第一章 輿情调查与公共政策界定	(26)
第一节 輿情和輿情调查的界定	(26)
一、輿情的基本含义和特点	(26)
二、輿情调查的含义	(35)
第二节 公共政策界定	(37)
一、公共政策概念的不同角度分析	(37)
二、公共政策构成要素	(41)
第二章 輿情调查与公共政策评价标准	(44)
第一节 輿情调查优劣势、双重理性及以往政策评价标准	(44)
一、輿情调查优劣势分析	(44)
二、公共政策中运用輿情调查体现双重理性	(54)
三、以往政策评价标准	(57)
第二节 提升公共政策合意性:輿情调查作用之一	(59)
一、合意性的两种解释	(60)
二、合意性是一项评判公共政策优劣的新标准	(62)

三、舆情调查提升公共政策合意性的应用领域	(67)
第三节 提升公共政策公平性:舆情调查作用之二	(75)
一、公平的含义及类别	(75)
二、公平性是评判公共政策优劣的标准之一	(82)
三、舆情调查提升公共政策公平性的依据	(87)
第四节 提升公共政策回应性:舆情调查作用之三	(97)
一、回应性含义	(97)
二、回应性是评判公共政策优劣的标准之一	(98)
三、舆情调查提升公共政策回应性的应用领域	(103)
第五节 舆情调查在完善政策上的局限性	(122)
一、舆情调查与公共政策技术可行性	(122)
二、舆情调查与公共政策效率	(123)
三、舆情调查在提升政策效率和技术可行性上存在局限的案例	(124)
四、舆情调查与公共政策符合法律规范的要求	(129)
第三章 舆情调查与公共政策过程	(133)
第一节 公共政策过程的六个阶段	(133)
一、政策问题构建	(133)
二、政策议程设置	(135)
三、政策规划	(141)
四、政策采纳	(142)
五、政策执行	(143)
六、政策评估和调整	(144)
第二节 舆情调查适用的公共政策过程	(146)
一、舆情调查适用于政策问题构建和政策议程设置阶段	(147)
二、舆情调查适用于政策规划阶段	(159)
三、舆情调查适用于政策评估和调整阶段	(162)
四、在公共政策过程“一头一尾”运用“综合性舆情调查”	(170)
第三节 舆情调查不适用的公共政策过程	(172)
一、舆情调查不适用于政策采纳阶段	(173)
二、舆情调查不适用于政策执行阶段	(177)
第四章 舆情调查与公共政策议题	(181)
第一节 公共政策议题的分类	(181)

一、政策议题的结构分类	(181)
二、政策议题的层次分类	(183)
三、政策议题的其他分类方法	(184)
第二节 舆情调查适用的公共政策议题	(185)
一、政策议题特点与公民参与方式两者关系的以往研究及局限	(185)
二、舆情调查适用的政策议题特点之一：两大议题领域	(187)
三、舆情调查适用的政策议题特点之二：政策利害相关民众 组织化程度	(197)
四、舆情调查适用的公共政策议题：两个特点同时具备	(200)
第三节 舆情调查不适用的公共政策议题	(200)
一、舆情调查不适用的政策议题特点：满足一条即不适用	(200)
二、在科技政策领域中运用公民评议会了解舆情的案例 ——法国“转基因技术发展未来”公民评议会	(203)
第五章 中国政府运用舆情调查的现状、问题及建议	(208)
第一节 中国政府运用舆情调查的现状与成效	(208)
一、服务于公共政策的舆情调查机构	(209)
二、分析中国政府运用舆情调查现状的研究方法	(213)
三、中国政府运用舆情调查来完善的政策过程及成效	(220)
四、中国政府运用舆情调查来完善的政策议题及成效	(221)
第二节 中国政府运用舆情调查中存在的主要问题及原因	(226)
一、存在的主要问题	(227)
二、问题产生的主要原因	(233)
第三节 对中国政府运用舆情调查的建议	(235)
一、政府科学认识和尊重舆情的建议	(235)
二、政府科学合理运用舆情调查的建议	(239)
三、政府有效实施舆情调查的建议	(242)
结论	(245)
一、主要论证逻辑总结	(245)
二、创新点	(248)
三、进一步讨论的问题	(248)
参考文献	(250)
后记	(269)

绪 论

第一节 问题的提出和选题意义

一、问题的提出

探讨舆情调查与公共政策的关系,是基于对现实的观察、对一个矛盾现象的思考,即政府对舆情调查的重视与民众对舆情调查走形式的批评之间的矛盾。

20世纪70年代以来,世界范围内的公民参与运动不断增多,“强势民主”和“公民治理”的要求和呼声与日俱增。各国公民开始越来越多地进入公共政策制定的各个阶段,以此来表达自身利益偏好,影响公共政策导向。中国身处这股潮流中,同时伴随着本国经济和社会环境的巨大变化,也越来越多地表现出民众参与的热情。

同时,伴随社会主义和谐社会建设逐步走向深入,中国共产党和政府越来越重视舆情调查、重视舆情在公共政策构建中的重要作用。倾听来自民众的声音、公共政策以舆情为依归,在党和政府的执政理念中开始占据重要的地位,舆情、民意正逐渐成为党和政府决策的重要依据与基本来源。在实践中,党和政府也已探索出很多了解舆情、汇集民意的方式方法,比如开设为民服务专线电话、公仆接待日,进行社情民意调查,举办听证会,设立网络互动平台等,这些渠道获得的舆情信息为党和政府科学决策提供了重要参考。

我们经常能看到、听到“某政策公开征求意见”、“万人评议政府机关”、“某政策实施后民众满意度较高”等新闻。同时,也听到不少对政策听证会、民意调查等收集民意手段的种种非议,认为这些方法就是走形式,只是做出个尊重民意的姿态,并不是真正地尊重民意。民众对民意调查结果的信任程度也很低,比如,2011年由《小康》杂志社中国全面小康研究中心与新浪网联合进行的、

1351位网友参与的“您如何看待社会上发布的各种民调结果”，调查显示：表示“比较信任”和“非常信任”的比例仅为7.0%和0.8%^①。

面对这些矛盾现象，需要仔细思考其背后的深层次问题。一方面，以一名研究者的角度看，为什么某些政策公开征求意见，另一些政策不征求？舆情调查除了可以用来评议政府、运用在政策评价环节，还可以在什么情况下使用？为什么会出现“舆情调查是走形式”的声音？除了没有按照科学方法进行之外，是否存在不适合运用舆情调查的问题？另一方面，从政府的角度，当面对一项政策时，也面临着要不要了解民意、采用哪种方式汇集舆情等问题；即便决定要运用舆情调查，可能也要考虑，是采用电话调查、面访还是邮寄问卷等细节问题。

在公共政策中重视舆情是好的出发点，但是在具体运作中面对这些问题应该如何选择，则要求政策分析家和研究者给出答案。当前，政府部门和学术界对决策者如何科学合理运用舆情调查还没有一个统一的认识，没有一套可以借鉴的方案，告诉决策者什么时候最好运用舆情调查了解民意，什么时候建议用其他方式，而不是舆情调查；运用舆情调查时应该注意什么问题。从学术研究的角度，则要回答公共政策尊重舆情的理论根源；在公共政策中选择不同舆情汇集方式的依据；舆情调查可以从哪些方面完善公共政策；当前舆情调查是否合理、科学地运用到公共政策中；舆情调查适合的政策过程和议题；政府应该如何权衡各种影响因素来选择不同的舆情调查方法；如何识别和防止对舆情调查的误用和操纵等一系列具有分析性和规律性的问题。但是目前还很少见到对这些问题从理论上加以总结、进行合理解释的研究成果。

带着这样的疑问，本研究尝试从舆情调查这一方式入手，探讨舆情调查如何在完善公共政策上发挥作用、舆情调查适用的公共政策过程和议题，希望能为政府部门在公共政策中运用舆情调查提供合理的理论阐释和具有一定操作性和实际价值的对策建议。

二、选题意义

（一）理论意义：从政策科学性角度理清舆情调查与公共政策之间的关系

本研究的重点是从完善公共政策的角度分析舆情调查与公共政策的关系。在舆情与公共政策关系方面，大多数研究从民主价值角度加以考量，而本书拟

^① 鄂播：《从“民意不可违”到“公开征集民意”——决策者与民意调查》，《小康》2011年第7期，第70~74页。

从完善公共政策科学性方面入手。目前,从这一角度进行的分析只零散地出现在一些研究成果中。事实上,在经济社会发展到一定程度之后,强调公共政策顺应舆情、以民意为归依,不仅是对民众各种权利的保障,更是为科学有效地制定和执行政策提供前提条件。不认清这一事实、不能从观念上认可舆情的重要价值、不视情况而定地选择舆情汇集方式,将很难实现善治,也难以促进公共政策效能提高。

在舆情调查与公共政策关系方面,通过分析舆情调查与其他舆情汇集方式相比的优劣势,来判断舆情调查能够从哪些方面完善公共政策,在哪些方面存在局限性。在此基础上,分析舆情调查适合的公共政策过程和政策议题。这是一个较新的研究视角,将在一定程度上丰富舆情调查、舆情汇集方式、公共政策评价标准、公共政策过程、公共政策议题特点等现有研究题目。希望本研究可以使人们重新审视舆情调查和公共政策的本质和特点,从而为今后的研究工作开阔思路、寻找更多的研究灵感。

(二)实践意义:为政府在公共政策中运用舆情调查提供科学基础

理论研究的最终目的是服务社会实践。进行“舆情调查对公共政策的适用性”研究,其最终目的也是希望能够为政府提供相关的对策建议。本研究成果将有助于政府认清舆情调查的优劣势、认识到舆情调查对完善公共政策的积极作用和局限性;有助于政府在适当的时机合理地运用舆情调查。本研究成果还将提供有关舆情调查问卷构思和问题设计上的具体建议,通过较为科学有效的设计和实施舆情调查,为政府决策提供更多有价值的信息,为公共政策的科学制定和顺利执行提供帮助。

第二节 国内外文献综述

总的来看,目前国内学术界对“公共政策中重视舆情”已经形成共识,很多学者从政治民主化的角度出发加以论证,认为在民主社会,民意是公共政策制定的逻辑起点和合法性基石。在分析舆情调查和公共政策的关系方面,很多研究从宏观上分析了舆情调查所具备的辅助决策功能,比较笼统地指出舆情调查的应用价值;一些研究集中于舆情调查如何介入公共政策评价环节,分析了公共政策民意评价的边界和政治市场成熟等环境条件;有些学者介绍了西方国家对舆情调查的需求和应用,分析了政府对舆情调查结果的响应与背离,并在案例研究上取得了一定进展。但很多属于介绍性研究,进行深层次理论探讨和提出具有指导性的政策建议还比较少。

国外对舆情与公共政策关系的研究较为深入,有很多实证研究分析了舆情和公共政策的一致性问题,探讨了公共政策顺应舆情的各种前提条件;提出舆情调查信息能帮助政府和官员在政策过程中发现问题。在不同的舆情汇集方式运用到不同公共政策方面,美国学者已经进行了富有建设性的研究,其中涉及舆情调查适用的公共政策问题,但专门研究舆情调查适用的公共政策过程和议题特点还较少。

一、民意调查在公共政策中的作用

许多学者都认为民意调查^①能够在公共政策的不同阶段发挥不同作用,有学者单独分析民意调查可用于政策评估,托马斯教授还分析了民意调查适合的公共政策问题。

戴维·H. 福尔茨(David H. Folz)认为民意调查信息能帮助政府官员在政策过程每个阶段发现问题。在政策制定阶段,调查能帮助官员决定人们需要什么,想要什么,偏爱什么,想从政府或税金中得到什么。官员用这些信息作为他们做决定、设立优先顺序、改变实践、使民众需要转变为公共政策的依据。在政策实施阶段,调查能够帮助官员决定在执行政策时如何更好地提供服务,这个阶段可以调查政策执行相关的各类人群和团体。在政策评估阶段,民意调查能提供关于公共政策和项目的有用反馈。调查可以确定公民对服务质量考虑什么,谁使用服务,他们使用服务的经常性,需要进行哪些特别的改进。然后,公共管理者可以在问题变成危机之前,利用资源来调整政策。福尔茨还认为民意调查是一种公民参与机制,它有助于扩大在政府决策领域公民参与的范围。通过调查,那些通常不出现在社区会议的人们的声音也能够被听到。当调查目标是清晰的,当公民具备做出选择和形成意见的足够信息,当调查结果公开且被讨论的时候,调查就有潜力来提升民主政府的质量。^②

克里斯丁·罗斯梅尔(Christine Rothmayr)等人认为民意调查在政策制定过程中具有四种功能:第一,计划:民意调查用于为将来的决策提供信息;第二,公共关系:民意调查在公共关系中作为工具运用,为民众提供信息,影响媒体报道与公共议程等;第三,评估:民意调查用于控制、分析和改进现有政策与项目;

^① 由于现有研究中较少使用“舆情”、“舆情调查”概念,而且围绕本书主题的现有研究也以西方和中国台湾学者为主,所以在文献综述中,仍使用“民意”、“民意调查”、“舆论”等概念,以保持前人研究的真实性和研究风格。

^② David H. Folz. *Survey Research for Public Administration*. California: Sage Publications Inc., 1996. 3-7.

第四,观察:民意调查不与特定政策相联系,而是提供信息来观察特定问题的发展。^①

约翰·克莱顿·托马斯认为民意调查的主要优点是,具有向较多民众征询意见的能力,而且它所提供的信息是决策者通过常规渠道难于了解到的。他认为公共管理者经常需要从具有代表性的公众那里获得信息,而又不希望同公众分享任何决策权力,这时公民调查就是为数不多的以信息获取为目的的公民参与形式之一。他还进一步指出公共管理者在面对何种政策问题时选择民意调查是比较好的选择:(1)在某一政策问题上,管理者对与公众持有的观点或意见不能确定;(2)针对此问题的行动方案选择被明确界定了,只有这样,管理者才能比较清楚他们用什么问题来征询公众的意见;(3)围绕问题存在由多个有组织的团体和无组织的团体构成的复杂公众。^②

劳伦斯·R·雅科布斯(Lawrence R. Jacobs)等人认为民意调查可以帮助立法者解决决策过程中的三个关键问题:一是民意调查帮助他们了解公众在想什么,以便在争论激烈的问题上建立“支持阵线”;二是民意调查有利于聚集和确定有关的信息,在错综复杂的问题网中找出最重要的问题;三是民意调查可以帮助提供支持立法立场的象征性的姿态,为人们确立一盏“立法指路明灯”^③。

郑贞铭认为民意调查可以帮助政府官员或议会代表了解民众对他们的支持,但它未必是决定政策的最好依据。大部分的民意调查,仅能就现行政策进行效果评估,无法对未来的政策提出多方面的看法。^④

郑方辉等认为评定政策好坏程度的标准主要取决于这项政策对社会的贡献和社会为它付出代价的差额,而民意调查是衡量这种差额的重要手段。民意调查提供的不单是政策评价的方法论,还将推动决策的民主化和科学化,抑制政策的系统偏差,促进政策“效用”最大化。^⑤

笔者也曾粗略地分析了民意调查在政府决策的不同阶段具有不同的功能。

① Christine Rothmayr & Sibylle Hardmeier. Government and Polling: Use and Impact of Polls in the Policy-making Process in Switzerland. *International Journal of Public Opinion Research*, 2002, 14(2): 123-140.

② [美]约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,孙柏瑛等译,北京:中国人民大学出版社2004年版,第89~92页。

③ Lawrence R. Jacobs & Eric D. Lawrence. Congressional Leadership of Public Opinion. *Political Science Quarterly*, 1998, 113(1). 转引自赵可金:《营造未来——美国国会游说的制度解读》,上海:复旦大学出版社2005年版,第394页。

④ 郑贞铭:《民意与民意测验》,台北三民书局2001年版,第208页。

⑤ 郑方辉、李旭辉:《民意调查与公共政策评价》,《江汉论坛》2007年第3期,第17页。

民意调查能推动政策问题形成,它的介入使人们讨论的社会问题形成清晰准确的民众意见,增加引起决策者注意的可能性;民意调查能提供政府决策制定依据;民意调查还通过提高政策知名度和认同感来营造良好的施政氛围,并能检验施政效果。^①

二、民意影响公共政策的实证分析

分析民意对公共政策影响的实证研究可以帮助我们从经验角度总结规律,从而发现何种情况应重视民意,何种情况应少考虑民意而主要考虑其他因素。

在西方国家,特别是美国,关于意见政策联系(opinion-policy link)的研究有三种观点:其一,意见对政策有强烈影响,政策对民意的回应度较高;其二,意见对政策有微弱影响;其三,意见对政策的影响“视情况而定”(contingent)。^②

(一)民意对公共政策有强烈影响

认为民意对政策有强烈影响的学者,有的是通过民意与立法、行政、司法政策制定关系的时间序列分析,认为全国或地区的大多数民意及意见改变对政策结果产生强烈影响,这种研究可称为“多议题定量研究”;有的是通过研究某一个或小部分的政策领域,如国内社会政策、外交政策领域,认为民意对其产生强烈影响。

多议题定量研究的主要特点是在确定的分析层次中,选择多种议题而不是单一政策领域进行研究,选取甚至创造出变量来代表民意和政策,使其可操作化,从而得出民意对政策影响度的数量化结论。这是具有实证主义传统的美国学界较为推崇的研究方法。

最早系统的经验研究是米勒(W. E. Miller)和斯托克(D. E. Stokes)于1963年开创的选区意见行为关系研究,他们以选区选民意见代表民意,以议员行为代表国会政策。通过测量,他们发现立法者和他们的选民的观点在社会福利、外交、民权领域有中等程度的吻合,当某一个选区有更大比例的选民支持某项政策时,立法者将更可能支持这一项政策^③。其他的选区意见行为关系研究扩展了米勒和斯托克的研究,普遍认为选民意见和立法者行为之间存在着更强的

^① 于家琦:《政府决策过程中的民意测验功能探析》,《前沿》2007年第6期,第136~139页。

^② “民意影响公共政策的实证分析”这部分内容经过修改发表在:于家琦:《寻找政策与民意之间的互动——美国“政策对民意回应度”研究的三种观点》,《中国社会科学报》2011年8月11日第13版。

^③ W. E. Miller & D. E. Stokes. Constituency influence in Congress. *American Political Science Review*, 1963, 57(1):45-56.

持久的联系。^① 后来这种研究被称为“二元代表”。

在比较不同州的意见和政策联系上,罗伯特·埃里克森(Robert Erikson)、杰拉尔德·莱特(Gerald Wright)和约翰·麦基弗(John McIver)进行了美国50个州的民意和政策跨地区分析。他们拆分了若干年的《纽约时报》/哥伦比亚广播公司(CBS)民意调查数据,并以民调数据为基础自创出的州层面“意识形态值”来代表民意,把各州在8个关键政策议题上的政策结果综合为“政策自由主义值”来代表政策。他们的研究表明拥有更自由公民的州倾向于采用更自由的政策,有更多保守公民的州制定出更保守的政策,从而证明民意对政策的影响是“引人注目的”^②。

为更完整地理解美国政治系统产出政策的回应性,就需要从全国层面考察意见和政策的联系。在这方面,美国学者的研究大体上有两种不同的切入点。一种研究先选取一段时间内若干发生改变的政策,再搜集相关的民意数据,较有名的是门罗(A. D. Monroe)曾考察1960~1979年间500多项政策调整案例和政策改变前相关的主流民意,发现63%的政策案例是朝着大多数民意希望其改变的方向而改变^③,后来他又考察了1980~1993年间566个政策议题,发现公共政策和多数民意的一致性有55%^④。另一种研究先寻找围绕政策议题发生改变的民意信息,再对照两个时间点的政策改变情况,其中最有影响的要数佩吉(B. I. Page)和夏皮罗(R. Y. Shapiro),他们分析了1935~1979年间民意在特定议题上发生改变的357个案例,把民意改变的情况和一年后政策发展情况进行比较,综合各方面结果后发现大约2/3的案例出现了和民意同向的政策改变^⑤。

台湾学者余致力运用门罗的研究方法,分析了1996~2000年间台湾媒体所进行或报道民意调查的113项政策议题中,发现政府政策与多数民意一致的54项(48%),不一致的47项(42%),无法比较的12项(11%)。在三大类政策

① Jeff Manza & Fay Lomax Cook. A Democratic Polity? Three Views of Policy Responsiveness to Public Opinion in the United States. *American Politics Research*, 2002, 30 (6):633.

② R. S. Erikson, G. C. Wright & J. P. McIver. *Statehouse Democracy: Public opinion and Democracy in American States*. New York: Cambridge University Press, 1993. 80.

③ A. D. Monroe. Consistency between Public Preferences and National Policy Decisions. *American Politics Quarterly*, 1979, 7(1):3-19.

④ A. D. Monroe. Public Opinion and Public Policy 1980-1993. *Public Opinion Quarterly*, 1998, 62(1):6-28.

⑤ B. I. Page & R. Y. Shapiro. Effects of Public Opinion on Public Policy. *American Political Science Review*, 1983, 77(1):175-190.