



社科论丛

国外民意调查 与政府决策

林 竹 主编

天津社会科学院出版社



中国社会科学出版社

国外民意调查 与政府决策

（美）詹姆斯·A·汉密尔顿 著

北京：中国社会科学出版社，2018

国外民意调查 与政府决策

林 竹 主编

李 莹 于家琦 副主编

图书在版编目(CIP)数据

国外民意调查与政府决策/林竹主编. - 天津: 天津社会
科学院出版社, 2006.8

ISBN 7-80688-263-4

I. 国… II. 林… III. 民意测验-社会调查-研究-外国
IV. D569

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 086084 号

出版发行: 天津社会科学院出版社

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)

电子信箱: tssap@public.tpt.tj.cn

印刷: 天津市津通印刷有限公司

开本: 850 × 1168 毫米 1/32

印张: 12

字数: 296 千字

版次: 2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1 - 1000 册

定价: 26.00 元



版权所有 翻印必究

绪 论

一、国外民意、民意调查与政府决策的相关性研究

(一) 民意与民意调查

民意(Public Opinion)在英文中也称作“公众意见”。由于“公众”一词的定义众说纷纭,而何谓“意见”,社会学家、心理学家、新闻学者和政治学家对它的解释更有不同的看法,因此“民意”一词具有多样的解释方式。由于不同学科的学者会从不同的角度、依据不完全相同的事实来解析民意现象,加上民意学者的观念差异,使得民意概念的定义具有很大的分歧。哥伦比亚大学新闻学教授戴维森(W. Phillips Davision)在1968年版的《社会科学国际百科全书》(The International Encyclopedia of Social Sciences)文章中,一开始就强调民意没有一般公认的定义,但用的越来越多,为它下定义会产生挫折感。^①台湾学者王石番先生在其《民意理论与实务》的著作中,对国外学者对民意给出的定义作了较为详细的介绍。^②

在国外国家,民意表达的渠道是多种多样的,它可以通过直接方式,也可以通过间接方式表达出来。直接表达民意的方式包括投书、请愿、示威、游行、集会、宣言、演讲、传单、签名等主动表达,也包括听证会、座谈会、全民公决等被动表达方式;民意的间接表达方式可以通过选举行政官员与民意代表来实现,也可通过政党、利益集团、大众传播媒体等来实现,那些机构可以以民意代言人的

① 王石番:《民意理论与实务》,黎明文化实业公司,1995年,第9页。

② 王石番:《民意理论与实务》,黎明文化实业公司,1995年,第7-23页。

面貌,有可能间接地表达民意。

在一个民主国家里,政策的形成必须要以多数民意为依托,似乎是理所当然,然而要得到真实与多数的民意,却不是一件容易的事。民意的各种表达方式,都有其限制与不足之处,很难断言哪个才是最真实的多数民意。如果我们必须要在这些民意中找出一个最广泛与最具代表性的民意,以现代统计理论和计算机应用为基础的民意调查应该是最佳的选择。民意调查是反映民意的最直接方法,是获取民意的方法和手段之一。

对于民意调查,不同时期的不同学者曾给过许多不同的定义。有些是狭义的,非常具体。有学者将民意调查定义为:民意调查,也称民意测验,是运用系统性、科学性、定量性的步骤,迅速、准确地汇集公众对公共事务的意见,以检视公众态度变化的社会活动,其主要功能是真实反映各阶层民众对公共事务的态度,作为政府或相关单位拟订、修正、执行政策的参考。^①有些是广义的,不只限于意识形态,而且包括习惯和行为等。如有学者将民意调查概括为:民意调查研究就是用科学的方法、客观的态度,以人们的意见、观念、习惯、行为和态度为调查研究的主要内容,有效地收集和分析有关的信息,从而为管理决策部门制定有关的战略和策略提供基础性的数据和资料。^②事实上,国外调查业的发展已将民意调查、行为调查、市场调查等逐步融为了一体。

许多学者专家都主张,要了解多数民意最直接与最适当的方式就是进行民意调查。自20世纪30年代民意调查在国外国家盛行以来,民意与结构化的民意调查几乎成了同义词。在美国,反映民意的一个重要渠道就是民意调查,从国外有关民意与公共政策的实证研究文献中也发现,许多学者以民调结果来代表多数民

① 王石番:《民意理论与实务》,黎明文化实业公司,1995年,第24页。

② 柯惠新、刘红鹰:《民意调查实务》,中国经济出版社,第4页。

意,进而探究民意与公共政策的吻合程度^①。

然而,民意测验是表现民意的一种方法,是对民意的测量,测验的结果并不等于民意。民意调查的结果与民意应该是两个相互联系但是又有区别的概念。民意本身是民众内心所蕴含的一种对社会公共政策等方面的真实意见,而民意测验的目的是要把这种意见真实地反映出来,使之有形化、具体化以便作为政府决策的参考依据。任何民意测验的结果都不可能完全与真实的民意一致,肯定会存在误差。但是,民意测验确实是现代社会科学相对于传统社会科学研究方法的一个重要进步,其意义是不可小觑的。而且,随着民意测验技术的进步,其反映民意的准确度也必然会不断提高。

(二)民意研究

在国外,对民意的关注可以追溯到古希腊时期。国外把民意称作公共意见或公众意见。公众(public)或大众(people)成为经常使用的两个概念。在18世纪的法国,卢梭首次提出了公众意见(Opinion publique)的概念,在英语系国家,公众意见(public opinion)一词出现于1781年,这是据《牛津英语大辞典》介绍的英文最早出处。“Public opinion”的中文译法有多种,国内很多译著都将其译为“舆论”,此外,它还被译为公众意见、公共意见或公意、民众意见、群众意见或群意;而在台湾,学者们则将其译作“民意”。Public opinion poll 一般被译作民意测验或民意调查。在国外,有关公共意见的词汇相当丰富,表示群情、众意的有 public oath,表示公论或一致意见的有 consensus of opinion,卢梭曾经使用过 gen-

^① 余致力:《民意与公共政策—理论探讨与实证研究》,台湾五南图书出版公司,2002年,第84页。

eral will 这个词。^①

1846年饶士德(Carl von Gersdorf)出版《民意的观念与本质》一书,论述了民意的内涵。陆乔治(George Cornwall Lewis)在其权威影响论文(Essay on the Influence of Authority in Matters of Opinion, 1949)中,探讨了民意的功能。19世纪末叶,侯仁德(Franz von Holtzendorff)在《民意的本质与价值》一书中分析了民意的价值。这三位学者阐释民意的功能相当客观,饶士德追溯民意演进的历史,厘清民意与法律和权威的关系。陆乔治和侯仁德讨论报业是民意的塑造者和反应者,立场超然,态度严谨。白来斯(James Bryce, 1838-1922)是在美国钻研民意的英国学者,在其所著《美利坚共和国》(The American Commonwealth, 1924)一书,讨论了民意的本质,民意形成的阶段,民意和政府的关系,他认为沉默、冲突、民众控制和人民的意志这些阶段是民意与政府关系的互动过程。^②

之后,民意研究有了新方向,这时民意学者比较注意人们的情绪与不满本质。法国社会学者泰德(Gabriel Tarde, 1843-1904)《意见与群众》(L'Opinion et la foule, Opinion and the Crowd, 1901)和华乐士(Graham Wallas)《政治的人性》(Human Nature in Politics, 1909)二书的出版格外有意义。事实上,自从19世纪后期,民意的研究已深深受到社会学者和社会心理学者的影响,社会学者将民意视为社会控制的方法加以研究,而社会心理学者则在探讨个人行为 and 团体行为形成的民意行为。这两类学者的投入,使民意研究生气蓬勃,其代表作,一是英国人戴西(A. V. Dicey)的《十九世纪英格兰法律与民意关系讲稿》(Lectures on the Relation

① 王来华:《舆情研究概论:理论、方法和现实热点》,天津社会科学院出版社2003年版,第16页。

② 王石番:《民意理论与实务》,台北黎明文化事业公司,1995年,第33—35页。

between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century), 这系列讲稿反映了 19 世纪许多政治学者的兴趣之所在。他们钻研民意历史, 发掘民意与法律、民意与威权的关系。另一个是本特利(A. F. Bentley)《政府过程》(The Process of Government, 1908)一书, 强调意见形成过程中, 有组织团体扮演的角色, 对压力团体与民意、公共政策的关系表示许多独到的见解。

“总而言之, 1900 年到 1910 年, 象征民意研究由政治学者独占的时代结束, 而社会科学家纷纷投入, 开展广泛民意研究于焉开始。就在这个阶段, 早已崛起的新闻学院开始系统性研究报业如何形成、反映民意。从十九世纪末叶以来, 新闻事业的影响力普获肯定, 而此时刚好是美国南北战争后, 工商业发展滋长之时, 广告代理业大为兴起, 与新闻事业争芳竞秀, 于民意与公共关系之研究助益良多。”^①

1910 年到 1920 年间, 民意研究不够普遍, 战争唤起了研究的新主题。美国政治学者, 后来任哈佛大学校长的罗威尔(Abbot L. Lowell)著《民意与民治》(Public Opinion and Popular Government, 1913), 阐释民主政治必须以民意为依据的道理, 很有影响力。德国政治思想史学者柏尔(Wilhelm Bauer)的《民意与其历史基础》(Public Opinion and Its Historical Foundation, 1914), 追溯民意发展的源流, 颇具启发性。

20 世纪 30 年代一开始就是美国经济大萧条, 然后就是第二次世界大战, 这两次浩劫对民意研究影响颇深, 这是政治、经济、社会扩大实验的时期。尽管如此, 民意理论的研究热忱持续上升, 普林斯顿大学(Princeton University)于 1932 年首次开设民意课程, 而其他高等教育单位接着把民意作为研究所和大学部的课程, 教科书出版逐渐增加。

① 王石番:《民意理论与实务》,台北黎明文化事业公司,1995年,第34—35页。

从20世纪开始,压力团体、宣传、通讯社、政府资讯与宣传、民意测量和理论、意见心理学等方面都已成为研究主流,到了30年代正是方兴未艾。20年代初期国际广播的成立,使得民意和国际宣传有了空前的重要性。^①

现代的民意研究有许多方式,研究视野也更加开阔,论述民意一般理论的作品颇多。李普曼(Walter Lippmann)是其中的佼佼者,他在1922年出版的《民意》(Public Opinion)颇具影响力。以后政治学、历史学、心理学、社会学、公共政策、公共行政与大众传播等学科,都介入到民意研究的领域。

(三) 政府政策研究

《牛津英语辞典》在界定政策(policy)这一概念时,将其内涵概括为“政府、政党、统治者和政治家等采取或追求的一系列行动;所采取的任何有价值的行动系列。”海克劳(Hello)对政策进行了界定,他强调:“一项政策可以看成是一系列行动或不行动,而不是具体的决定或行动。”^②公共行政学的首创者之一,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规。希金森(M. Higginson)则下了个更加贴切的定义:“政策是旨在付诸行动的一种指针。”^③

与此同时,许多学者纷纷对公共政策(public policy)下了定义:托马斯·戴伊(T. R. Dye)认为,凡是政府决定做或不做的事情

① 王石番:《民意理论与实务》,台北黎明文化事业公司,1995年,第38—46页。

② Hello. H(1972),“Review article:Policy analysis”,*British Journal of Political Science*,2:85

③ M. Valliant Higginson,“Management Policies I: Their Development as Corporate Guides”,*Research Study* 76, New York: The American Management Association, 1966:21

就是公共政策^①；夏坎斯基(I. Sharkansky)主张，“政府的重要活动即为公共政策”；^②弗雷德里希(C. Friedrich)则认为，公共政策是政府的目的或目标。^③与此相类似，哈罗德·拉斯韦尔(H. D. Lasswell)和亚伯拉罕·卡普兰(A. Kaplan)将公共政策界定为，“一种含有目标、价值和策略的大型计划”；^④詹姆斯·安德森(J. E. Anderson)则认为，“政策是一个有目的的活动过程，这些活动过程是由一个或一批行为者，为处理某一问题或有关事务而采取的”；“公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策。”^⑤另外，戴维伊·斯顿(D. Easton)将公共政策定位为：“对全社会价值的权威性分配。”上述各种定义虽然侧重点不同，但基本上概括了政策的主要含义：(1)政策是由政府或其他权威人士所制定的；(2)政策是由一系列行动组成的；(3)政策具有明确的目的、目标或方向；(4)政策是对社会所做的权威性价值分配。

政策是一种行动过程，它是一种行为形态，政策是在一段时空之内，从若干个决定与行动所交织成的网中发展出来的，查尔斯·琼斯(Charles O. Jones)在其《公共政策研究介绍》一书将政策过程划分为以下活动：^⑥

1. 问题认定(problem identification)。人们一般通过认知、界定、集结、组织与代议等系列的功能活动，提出政策问题，以引起政

① T. R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N. J. : Prentice - Hall, Inc., 1997: 2

② Ira Sharkansky, *Public Administration: Policy - making in Government Agencies*, Chicago: Rand McNally Co., 1975: 4

③ Carl J. Friedrich, *Man and His Government* New York: McGraw Hill Co., 1963 : 70

④ Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society* New Haven, CT: Yale University Press, 1970: 71

⑤ [美] 詹姆斯·E. 安德森：《公共政策》，第4页。

⑥ Charles O Jones, *An introduction To the Study of Public Policy* North Scituate, Ma: Duxbury Press, 1977: 9

府的注意与考虑是否将该问题列入议程,希望政府能采取行动以解决该问题。

2. 政策发展(program development)。政府认定公共问题的严重性,必须采取行动予以解决时,应经方案确定、方案合法化与发放款项等活动,确定解决问题的政策。这属于政府为对付公共問題所采行的行动阶段(action in government)。

3. 政策执行(program emplementation)。政策确定后,政府为了解决所认定的问题,执行拟订的计划,需组织必要执行人员,解释计划的内容,执行各项措施,以期公共問題得到解决。这属于政府解决问题的阶段(government to problem)。

4. 政策评估(program evaluation)。政策经政府执行之后,政府有关机关对政策的施行,加以说明、检讨与批评、量度与分析。其功能不但可认定政策的正确与否,而且提出种种建议,为将来改进政策提供参考。这属于政策又回到政府的阶段(program to government)。

5. 政策终结(program termination)。政策在评估之后,评估当局认为原来问题已获得解决或业已发生变化,须变更应对新问题。这属于问题解决或变更阶段。

安德森(James E. Anderson)在其《公共政策制定》和《公共政策制定案例》著作中将政策过程分为以下几个方面:^①

1. 问题形成与议程设定(problem formation and agenda setting)。在这个功能活动中,决策者要分析其所面对的政策问题是什么?何种因素至使该问题成为公共注目的问题?该问题通过哪些途径而被列入政府的议程?

2. 政策形成(policy formulation)。有哪些方案可以解决某一

^① James. E Anderson, *Public Policy - making* N. Y. Praeger Publishers, 1975; 26;
J. E. Anderson, *Cases in Public Policy - Making* N. Y. Praeger Publishers, 1976; 5

政策问题? 这些方案如何发展而成? 参与政策规划者是谁及其影响力如何?

3. 政策采纳(policy implementation)。在诸多政策方案中, 如何采纳与通过某一方案? 即政策方案如何合法化的问题——政策方案必须具备何种形式与实质要素? 谁能够做决定而使政策位于合法的地位?

4. 政策执行(policy implementation)。为了推行已决定的政策方案, 政府与民众应采取哪些措施相互配合, 才能达到预期的目的? 有哪些人参与执行? 执行时应用何种步骤或技术? 执行行动对政策内容有何影响?

5. 政策评估(policy evaluation)。政策对其所要解决的问题产生何种影响? 政策的效率如何评定? 谁负责政策的评估? 评估的后果怎样? 是否产生原因而要求修正、变更或废止原政策?

上述政策过程的划分是为了方便研究的分析, 事实上政策过程是一个不可分离的一连串循环过程, 决策的阶段要考虑执行问题, 执行过程中也有必须确定的决策问题。

(四) 民意与政策的相关性研究

1. 依雷尼·B. 夏普民意与社会政策的相关性模型

依雷尼·B. 夏普(Elaine B. Sharp)在其1999年出版的《民意与社会政策的相关联系》(The Sometime Connection—Public Opinion and Social Policy)中对民意与政策的相互关系进行了探讨, 他概括了民意与政策发生联系的四种可能性模型:^①

(1) 无态度: 民意—政策关联的不相关性模型

这一模型所要表达的是民意与政策是不相干的, 这是因为通过民意测验数据估定的民意是不真实或没有意义的。它可能有两

^① Elaine B. Sharp, *The Sometime Connection*, State University of New York Press, 1999: 4-31

种含义:一是普通民众的反应和意见很容易被政治精英操纵,另一种无态度的视角是缘于民众对候选人和重大事件的反应并不是在认识基础上做出的。态度通常被定义为“对某一特定目标的相对持久的认识”。而显示在民意选举中的意见则表面上是“态度的可见显示”。真实的态度(和态度中表明的意见)是相对持久的,因为他们包含了认识因素(知识)和情感因素(价值观)的结合。如果一个人不知道什么是“挣得收入税收贷款”(EITC),那他不可能对它有任何真实的态度。但是对一个目标没有真实态度,必然妨碍人们在面对民意测验问题时做出回答。因为他们不愿意承认他们对这个话题一无所知,或者他们对这个话题毫不关心,或者因为他们愿意表现合作所以民意测验者可以很快结束,或者因为其他原因,民意测验的受测者会做出“门阶”意见——即与相关事实和价值观无关的无意义的反应。这就是所谓的“无态度”。

至少有三种证据可以为民意(至少在一些情况下)充满了无态度的观点增添说服力:态度随时间表现出的不稳定性,民意缺少意识形态上的一致性和连贯性,以及民意测验所表现的民意很容易改变或被操纵。另外可能还应该加上民众对公共事务缺乏兴趣和知识。

从这个角度来看,公共官员们就没有必要制定与公众偏好相符的政策了。这种偏好,当显示在选票中时,将被视为迅速消失的而且不宜作为制定政策的基础,并且被解决问题和有效治理的目标所推动的官员根本不会考虑试图与这些意见相符。

(2) 操纵民意模型

与民意协调的政策要求公共政策在最低限度上同大部分普通民众的意见一致。但是这种一致性并不是政策与民意协调的足够的基础,这是因为民意和政策的一致性也可以通过政策制定者塑造民意使其与政策一致达成而不是通过政策顺从民意而达成。这种民众的“事后”同意可能会满足一些民主理论的要求,但是它并

不标志政策的民意协调性。而且尽管通过使用褒义词如“领导”等,政治精英影响民意的做法可以被积极地看待,许多学者还是指出了这种模型的许多危险方面。从最消极的角度看,像“蛊惑民心”和“政治煽动”等词汇会出现在人们脑海中,并且通过影响民意来构建民意和政策的一致并不比广告人通过精心策划吸引消费者高明多少。但是至少这一模型表明民意被政治精英“操纵”了,“操纵”这个词既有积极也有消极的理解空间。

在这一领域最具批判性的分析者是金斯堡(Ginsberg),他认为“当前统治者所留意的观点在很大程度上是人为造成的现象,这种现象是国家政府自己帮助造成的,并且它们的影响持续存在。”金斯堡强调现代社会在运用公共关系技巧时非常老练,民意已经被民意测验的体制化驯服了,因此政府可以“控制、操纵并利用公众的意见”。

这种模型所显示的是政府的精英可以通过各种媒体渠道来影响民众的观点,同时民众的观点也往往很容易地受到这种引导。对民意的控制体现在教育民众与操纵民众两个方面。后者最显著的特点就是给予民众大量的错误的误导性的信息,最终民众的意见受到这种引诱使他们做出对他们利益有害的决定,甚至牺牲了对于他们来说很珍贵的价值。

(3) 无响应:公共政策与民意反映不一致模型

在代议制民主社会中,在很多情形下,政府的最终决策是与民意的反映并无关联的。这是由于政府需要在很多情况下考虑民众的各种具体利益和公共利益之间的平衡。在有些情况下,政府所做出的解决问题的方法似乎也不能得到民众的认同,在有些情况下政府的决策还与民众的偏好相反。有时在政治决策的过程中也不得不对民众的要求有所牺牲,实际上在有些情况下,民众的要求是不可能百分之百的满足的。比如,他们总想得到更多的政府服务的同时还要缴纳更少的税金。因此,在很多情况下政府的政策

和民意发生背离就不足为怪了。

但是,考虑到政府最后会操控民众的意见以便使其和政府的决策一致。因此,只要政府能够采用很恰当的手段来教育民众,那么这种不符合的现象很有可能转化为相一致的。

民众可以通过民意表达这种手段来将其愿望施加于政府的精英决策。政府的决策者也会在尽可能的范围内来迎合民众民意的需要。但是,即便如此,根据大量的实证研究,仍然会出现不考虑民众意愿而强行推行政府决策而不对民意进行响应的政治模型。

(4) 响应模型

这一模型反映的是公共政策的制定受民意的影响或者与民意的偏好呈现一致的现象。可以肯定的是政府官员在任何事情上都直接根据民众的意愿来确定政府的公共政策是过于简单的。虽然在某些事项上政府的决策可能会和民众的观点一致,但是在很多事项上,由于技术上的原因或者其他的一些阻碍会使得公共政策完全按照民众意见所设想的蓝图而产生变得不切实际。然而,民众的意见始终处在政府决策的考虑范围之内,在那些与民众根本利益关系不大,而使得他们并不是那么关心的事项上,政府的决策可以在一定程度上与民意的表达发生偏离。但对于一些特别重要的事项,政府就不能任意非为了。在这个意义上,民意是政府决策的重要的约束因素,而不是像一般机构对政府的影响。

一些研究发现了有两个因素对于政策的响应具有重要的作用。一是制定公共政策机构的换届选举,二是现任官员为了避免在新的选举中被击败的理性预期。特别是像美国总统在大选的时候都会注意去如何迎合民意。

然而,即便是民意与政府决策吻合的很好的情况下,这种联系也极有可能是虚伪的。在政策的趋向与民意之间发生吻合的情况下,有时这种吻合只是碰巧发生的,这是因为这两者都需要与社会的大趋势相符合,而并不是一方影响另一方。有时是政府精英对

民意塑造的结果。

夏普认为在概念的层面上,这种政策与民意之间相互影响的模型的建立是不能够令人满意的。因为根本不存在大众的民意不受精英的影响与引导,以及精英不考虑大众民意而制定政策这种特别理想的状态存在。不管是响应的模型,还是受控制的模型都不可能完全去除掉这两个影响的变量。在很多情况下,相互影响的模型和响应的模型之间的差别是很微小的。

他认为,民意与政策的相互影响并不能被认为是一种独特的模型体系。这是由于,目前除了按照经验主义对民意和政策之间的关系进行研究以外,并没有一个有效的研究方法。从根本上说研究民意与政策之间的关系应当采用一种动态的而不是代表性的模型来研究。在这种动态的研究方法下,需要有更多的对于政策的历史性描述,并且需要伴随更多的与那些政策相关的反映民意的数据。而这种极为精密的民意与政策之间相互影响的模型统计的建立就似乎不那么可行了。

2. 鲁贝格民意影响公共政策的模型

在一些国家,民意被认为应该是影响被选举领袖的决策的。然而,民意与政府政策的联系远比我们想像的复杂。鲁贝格(Norman Luttbeg)在其1968年《大社会的政治联系》论著中建立了六种民意与政策的动态模式。^①

(1) 参与者模式(Participant Model)

在参与者模式的政治联系中,没有领导者,人人参与决策。民众自己对自己表达需要,自己制定并执行政策,后果也由自己承担。现实社会不可能有这种功能。但参与者模式似乎可以解释系统功能失调时的特殊状况,如法国大革命时期或1960年末期美国

^① Luttbeg, Norman R. 1968, "Political Linkage in a Large Society." *Public Opinion and Public Policy*, Ed. Norman Luttbeg. Homewood, IL: Dorsey.