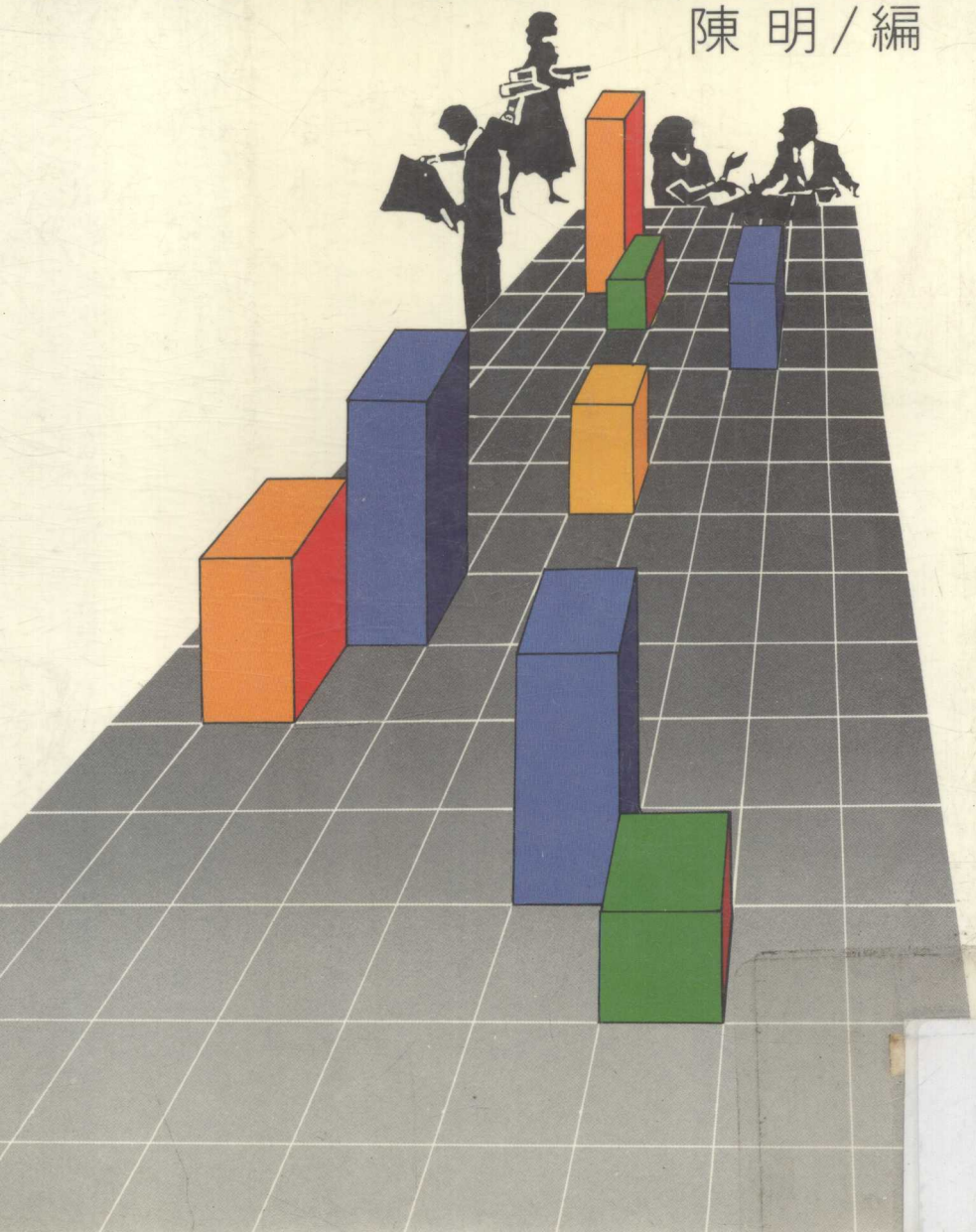


開發中國家的 社會發展與民意

陳明 / 編



Y

591373

D08
883

亞洲與世界社叢書②

開發中國家的社會發展與民意

陳明編



90105143



版權所有 翻印必究

亞洲與世界社叢書②

開發中國家的社會發展與民意

編者	陳明
出版者	亞洲與世界社
地址	台北市光復南路一〇二號華視大樓十樓
電話	七七二〇五五一～二
郵撥號碼	〇七三八七三八～九
印刷	逸豐設計印刷有限公司
地址	台北市信義路四段三三三號六樓
電話	七〇四一九八二
封面設計	吳英霄
初版	中華民國七十五年六月
登記證	新聞局台誌字第一五六八號

新台幣二〇〇元

序 言

在我國以穩定的步伐逐漸邁入已開發國家之列的過程中，大眾傳播媒體反映與塑造民意的角色日形重要，且其對決策制定實質的影響力亦益為增高。基於這層認識，復由於去年（七十四年）十一月省市議員、縣市長選舉期間，國內外報界、學界紛紛研究台灣民主政治發展現況與選民心理等有關題目，本社乃於十一月九日舉辦「開發中國家的社會發展與民意」座談會，一方面表示我們對此問題的關心，一方面希望以研究分析的實證探討來提升我國選民的政治共識與投票行為。

出席座談會的人士皆為國內極負盛名的學者，包括徐佳士教授、楊孝濬教授、潘家慶教授、祝基濤教授、江炳倫教授、呂亞力教授、吳定教授、丁庭宇教授、洪永泰教授、彭芸教授，及新聞界著名記者黃絹絹、陳藹玲、張祖安等。由於與會學者皆能暢所欲言，將所學、所聞，以及經驗所得傾囊相告，使座談會討論特別熱烈，內容也特別豐富充實。本社特將此次座談會的會議紀錄，併同與會各位學者發表過之相關文章，匯編成冊，讓廣大的社會讀者分享這次座談會的成果。

陳 明

民國七十五年於台北

目錄

序言

「開發中國家的社會發展與民意」座談會

會議記錄

與會人士簡介

二六

相關文章精選

民意測驗的政治與社會功能

一項民意調查的研究歷程與經驗

輿論的力量

如何促進政治整合

誰來監測政策執行？

論抗議方式的政策參與

革新行政、提高行政效率

如何建立政治共識

從政治傳播觀念談革新

報業在現代社會中所負之責任

丁庭宇等 二九

江炳倫 四三

江炳倫 四九

吳定 五九

吳定 六一

呂亞力 七三

祝基澄 八一

祝基澄 八九

談政治溝通

祝基澄

九九

一場道德戰爭

徐佳士

一〇九

讓老百姓來評分

徐佳士

一一一

民意何處尋

徐佳士

一一三

台灣的意見市場

徐佳士

一一五

政治溝通

——誰來溝通？怎樣溝通？溝通什麼？

徐佳士

一一九

傳播、民意與民主政治

彭芸

一二七

從政治傳播觀點看台灣地方公職人員選舉

彭芸

一四九

傳播與政治及宣傳

楊孝濤

一五三

大眾傳播協助國家發展的幾個問題

潘家慶

一七七

邁向一個公衆服務的新世代

——台灣地區傳播媒介的過去與未來

潘家慶

一九一

開發中國家的社會發展與民意

陳主任：首先，非常歡迎各位學者專家及新聞界的朋友參加今日的座談，今日座談的主題為「開發中國家的社會發展與民意」，在座者均為著名的學者專家及名新聞記者，而尤以徐佳士教授為當今新聞學與民意學的權威學者，不知是否能恭請徐教授主持今日的會議。

徐佳士教授：謝謝陳主任。承蒙厚愛，個人祇有勉為其難，代為主持會議之引言部分。今天很榮幸邀請諸位名教授、專家學者參加座談，討論的題目為「開發中國家的社會發展與民意」。三位教授將作引言人，依序為丁庭宇教授、吳定教授、祝基澄教授，我們將給每位教授十分鐘的時間發言，首先請丁庭宇教授就「開發中國家社會變遷的民意結構」發表高見。

丁庭宇教授：民意測驗在歐美先進國家已有數十年的歷史，從蓋洛普（Gallup）、哈里斯（Harris），以至全國廣播公司（NBC）、哥倫比亞廣播公司（CBS）、美國廣播公

司(ABC)、「時代週刊」(Time)、「新聞週刊」(Newsweek)、紐約時報(New York Times)的介入，使民意測驗與新聞媒體緊密結合在一起。早期民意測驗，也曾有過挫敗的經驗，最著名的例子，為一九四八年預測杜魯門與杜威之總統競選，事後杜魯門總統獲勝，使許多民意測驗專家為之靦覷。

中華民國已發展到了開發中國家的後期，即將躋身已開發國家之林。就經濟發展程度與社會資源的富裕而言，中華民國的確已有多餘力，以較客觀的角度來討論民意。目前，社會上千奇百怪的重大事件，層出不窮，民眾意見紛雜，此時如有系統、有制度的民意測驗體系付諸闕如，則民意難以表達，民怨無從紓解，反而會使事件更為惡化。從政治發展的民主化來看，在現代民主社會中，執政者應順應民意。民意機構，如縣市議會、省市議會及立法院，固然可以反映一部分民意，但民意瞬息萬變，似非民意代表可以確切掌握。簡言之，以中華民國目前的政治、社會及經濟條件，政府、民眾、大眾傳播媒體及社會科學研究者，皆應有餘力來探討社會的民意結構，並研究如何建立有效的民意反映管道，表達民意，紓解民情。

至於民意測驗管道建立的可能體系，則有下列諸端：

(一)由政府責由專門部門，成立長期性民意測驗工作小組，進行定期或不定期的研究。工作小組可以以臨時編組為之，聘請學者、專家，以專題為單位參與之。

(二)由大眾傳播媒體，如報紙、電視、雜誌社、廣播公司，自行成立民意測驗部門。可由傳播媒體聘用學有專長者，從事民意調查工作，也可以敦聘學者、專家擔任顧問，從旁指導。

(三)由民間組織公益性基金會性質的民間團體，如已有的中華民國民意測驗協會。此種團體，可以是多元化民眾結合，包括有興趣的民眾、大學教授等。此種團體的公信力高，但數量若能增加，則更能提昇彼此間的競爭性與平衡性。

(四)由有志以企業服務精神，從事民意測驗工作的專業者，組成民意測驗或調查公司，不僅可包括各個面向的民意測驗，還可從事市場調查，候選人形象調查、候選人形象塑造等各種類型商業服務。

(五)由具有專業知識的大學教授，以專家、學者的專業身分，獨立從事民意調查；此必須得到外界經費的支持，否則以學者個人財力，無以致之。大學中受過完整社會科學訓練而又有興趣於社會學、政治學、統計學、心理學、公共行政與大眾傳播學方面的教授，都可以積極參與。

(六)可由大眾傳播媒體、民間公益性基金會、企業性質的民意調查公司及獨立的大學教授，相互合作，共同進行民意調查研究，政府也可以酌情委託上述團體或個人，從事民意調查研究。

其次論及將民意測驗應用於選舉過程，所應注意的事項包括：

(一)必須注意使用的工具：利用電話號碼抽取樣本，有其困難，緣因目前電話不夠普及，且甚為複雜性質。是以由戶籍資料抽選民樣本，再面訪選民，取得基本資料、電話號碼等，日後再以電話訪問，較為精確。

(二)必須注意時效：應利用現代化小電腦來處理資料，將電話號碼作輸入與統計分析，一

貫完成。目前 IBM 體系的小電腦，運用 SPSS PC 或 BMDP PC 統計程式，均可以十分迅速的達成精確分析的效果。

(三) 必須注意抽樣：應注意過去投票行為資料，以及戶籍普查與戶籍登記資料的市鄉鎮區級和村里級的人口特徵資料，以分層原則抽取樣本，才能獲得較具有代表性的樣本。

(四) 必須取得受訪者的信任感，絕對不可以公布受訪者的資料，以建立公信力，消除民眾疑懼，降低社會一般的政治敏感度，俾帶動開明的風氣。

(五) 必須將訊息有效的傳遞給政府或讀者，如此民意調查才有意義。

最後論及未來民意測驗發展的方向：

(一) 寄望民意測驗在選舉過程中，以及重大政治、社會事件上，能更積極的發揮民意測驗的功能，俾取得政府與民眾的信任。

(二) 建立全省性（含高雄市、台北市）的台灣地區民意測驗制度，以取得具有代表性的樣本群，俾迅速、精確而具說服力的發揮民意測驗功能。

(三) 建立現代化整體性的民意測驗管道，使有志於此之各個階層人士，能運用社會學、政治學、心理學、統計學的專業知識，作更積極的參與。

徐佳士教授：謝謝丁教授的報告。丁教授告訴我們民意測驗的重要性，亦告訴我們民意測驗制度未來建立的展望。而丁教授在嘉義市、新竹市調查民意的經驗，給予我們諸多啟示。現在我們請吳定教授報告「公共政策與民意」。

吳定教授：對於「公共政策與民意」這個題目，我擬從下面幾個面向來談：(一)公共政策與民意的意義，及開發中國家公共政策與民意的關係；(二)將公共政策運作視作依變數，民意視作自變數，以檢視公共政策運作究竟如何受到民意的影響；(三)將公共政策運作視作自變數，民意視作依變數，以檢視它究竟如何影響民意；(四)開發中國家的公共政策運作如何運用民意。

(一)公共政策與民意的意義，及開發中國家公共政策與民意之關係：所謂公共政策乃為解決某項公共問題或為滿足某項人民需求，由主管機關、政策分析家精心研究，而從事作為或不作為以及如何作為的決定。公共政策形式不一而足，諸如法律、行政命令、各種規定、計畫、方案、行動等皆是。同時公共政策尚有高層次政策、低層次政策之區分。

民意應指政府機關以外，團體與人民對於事情的意見表示。民意可分成一般民意與特殊民意兩種。特殊民意係指特殊社團所表示的意見，如政黨、利益團體、有組織的大眾傳播媒體、民意代表等。一般民意則係個人所表示的意見，其中有所謂意見領袖，如政治上意見領袖、學術上意見領袖、經濟上意見領袖、傳播界意見領袖等，而各類候選人亦為重要的民意反映人物。就理論而言，公共政策的運作，應順應民意，應考慮民意的動向。但是開發中國家在因應民意上，不僅在質、量方面皆感不足，速度上亦不能配合。開發中國家政策運作的失敗，常是因民意運用不當所致。此有三種情況：其一為漠視民意、一意孤行，遂導致政策失敗；其二為對民意反應太慢，致延誤時機；其三為所謂「扼阻性決定」(non-decision)的結果，其意為當民意與政府有關機關意願不相符合時，即動員社會上可運用的民意、偏見、資源來打擊或壓抑其所不欲見之民意，縱然勉強制定民意所欲之政策，在政策執行時也故意

延宕或不作徹底的執行。此種情況不僅可能導致政策的失敗，更可能造成全國性的政治動亂，應盡可能避免。

(二) 若將公共政策的運作視為依變數，則其將隨民意之變化而發生變化。公共政策運作通常分為五個階段研究：(1) 公共問題的形成；(2) 政策的規劃；(3) 政策的合法化；(4) 政策的執行；(5) 政策的評估。在開發中國家，民意在上述五個政策運作階段的影響力，均不如預期來得大。

(三) 若將公共政策運作視為自變數，則其是否會影響民意的塑造？公共政策在執行階段，應依民眾對政策之反應而有所調適，否則會使民意趨向不利政策的一方。政策執行應從事所謂政策監測 (policy monitoring)，問題是由誰來做政策監測的工作？答案是應由民意監測，而由行政機關自行管制考核；評估則是退而求其次的辦法。在開發中國家，除政府之外，監測系統諸如立法機關、大眾傳播媒體、意見領袖等皆未能充分發揮監測政策的功能。就此而言，如果公共政策運作不當，會使原本對政府反應不良的民意，繼續升高，而造成不可收拾的局面；開發中國家面臨的危機局面常日愈惡化，往往導源於此。政策制定及執行過程不當，會削弱民眾對政府的向心力，甚至產生所謂「信心危機」。

舉例言之，台電核能四廠暫時停建，即是受到民意的影響；而彰濱工業區經政府自行評估後，決定停止開發，亦是民眾反應不良之故。

(四) 關於開發中國家如何運用民意以推動政策的問題。政府在每一政策運作過程中，皆應考慮民意的反應，並應注意民意反應強弱的程度。一般而言，民眾對公共政策所持之態度有三：贊成、保持中立或反對；就反應程度而言，則有強弱之分。開發中國家政府可從下列幾

個方向，去考量民意：

(一)行政機關在規劃政策時及立法機關在進行政策合法化之際，如有必要，均可舉行「公聽會」，與學者專家以及政策標的人口等，先作充分的溝通。

(二)在擬定重大政策之前，先作意見調查，以瞭解民意的趨向，俾作因應。

(三)重大政策在執行過程中，應隨時依據輿論動向作適當的政策調適。

最後關於如何預測潛在民意的問題。眾所周知，不僅在開發中國家，即在民主國家，亦有潛在民意的存在。潛在民意若判斷正確，將產生積極的效果。一九三〇年代，羅斯福總統之新政(New Deal)即為顯例。新政並無理論根據，甚至違背美國傳統經濟觀念，即在羅斯福競選總統期間，亦未提出作為競選口號，但新政實施的結果卻非常成功，普獲美國民眾支持，此為羅斯福總統對潛在民意判斷正確，有以致之。而美國的水門案件，則是尼克森總統對潛在民意判斷錯誤的一個例子。

簡言之，今日民意不容忽視，政府施政若能考慮民意、順應輿情，或未雨綢繆，或妥作因應，當能作較順暢的運作。

徐佳士教授：非常謝謝吳教授對於「公共政策與民意」作了非常完整的分析。現在請祝基溼教授報告「大眾傳播與民意之塑造」。

祝基溼教授：本人概就「大眾傳播與民意之塑造」此一題目，發表淺見。民意為何？民意形

成的主要因素為何？從大眾傳播理論來看，大眾傳播如何影響民意？其影響情形如何？大眾傳播媒介對於民意測驗結果之報導，其效果如何？

首先談李普曼（Walter Lippmann）對於民意之看法。李普曼認為在政治上我們所因應的世界，為不可及的世界，為看不到的世界，但此世界必須加以探索，必須加以報導，也必須被想像，因此人類發明一種方法，來看此一不可及的世界，亦即運用腦力來看。在腦海裡建立一種視覺、聽覺、觸覺、嗅覺所不及之外在世界之形象。外在世界的形象，多半與個人的行為有關，而引起人們興趣的，則為與公共事務有關之行為。李普曼認為，凡有關人民需求、目的及生活的意見，概括而言，即可稱為民意。民意是特殊的一群人於特殊的時間就特殊的事件所表達的意見。定義中的三個「特殊」皆非常重要。

李普曼認為有幾個外在因素，影響人對外界事實的認識，此亦影響民意的形成。外在因素有數點：(1)人為檢查因素（artificial censorship），其所強調者並不盡然是政府新聞檢查制度；(2)社會接觸限制（limitation of social context）：我們所接觸之有限的世界與人物，影響了我們對世界的觀察與認識；(3)時間的有限：我們時間有限，不能對所有事件有透徹的認識；(4)事實的壓縮：現代人經常將事件壓縮，其結果則使某些事實過分簡單化，甚至曲解事實；譬如候選人將複雜的政治情況，予以壓縮、濃縮，甚至加以曲解；(5)人類語言有時不能解釋複雜的問題；我們祖先所發明的語言，不足以解釋當今我們所面臨的情況，如核三廠、核四廠、中油及餽水油等問題，都非常複雜，新聞傳播界人士難以報導清楚；(6)懼怕複雜的問題是人類的一個通病。

上述均為外在原因，至於內在原因，則為我們腦海已有之成見或偏見，它影響我們對外界事件之解釋，譬如美國白人認為黑人祇是擅長唱歌、跳舞、打籃球、跳高等。此固為偏見，但這些偏見卻能幫助我們將事情簡單化，使其易於解釋。上述因素乃形成人們的刻板印象。限制了人們對事情的認識。以上為李普曼對意見形成的解釋。

意見形成的重要因素如下：(1)信念：一般而言，信念可分為基本及高級信念。基本信念如宗教信仰，人們之基本信念經常促使人將事情視為理所當然。高級信念則不然。根據最近國內發表之調查報導，國內大部份民眾均自視為中產階級，此為可喜現象，因中產階級較不易產生偏激意見，此乃因其具備高級信念。此種信念之存在，對於民主政治之發展有很大的助益。(2)價值觀念：價值觀念受生理因素、心理因素等影響。共黨之洗腦過程，經常利用生理因素影響心理認知，進而改造人們的價值觀念。最近在報紙上曾有一則描述日本人於戰後在中國大陸之生活的文章，描述戰前日人之作威作福及戰後數人爭食一碗白飯的差別。此乃因情況改變，故生理、心理、行為價值觀亦隨之改變的例證。(3)期望：選民對候選人之期望過高，則候選人之表現便不易滿足其選民。若民眾對政府期望過高，政府施政若不符合理想，則民眾對政府即會失望。一般人均認為共黨擅長宣傳，但世界各地共黨均犯創造人民過高期望的毛病。導致人民對共黨政權不滿。如一九五八年毛澤東於「大躍進」時，對人民曾經有所承諾，但卻未付諸實現。

現簡單談一下大眾傳播的理論，有幾點理論值得一提：

(一)一致性理論：認為傳播過程中最需要被影響的人，往往是最不容易受影響的人。一般

而言，大眾傳播很難影響與其意見不同的人。因一般人往往會選擇與其意見相符的大眾傳播內容，而避免接受與其意見不符的大眾傳播內容，且容易將其誤解、曲解，以順應自身的意見，此稱之為自選性行為。

(二)使用與滿足理論：根據此種理論，一般人往往會注意、認知及記取能為其帶來滿足及引起其興趣的訊息。此理論和前述理論，並不矛盾。

(三)方便理論：根據此理論，一般觀眾、聽眾並非活躍份子，往往是被動而消極，他們愛看報紙大標題的消息，因為這樣比較容易獲得訊息，心理學家稱此為「不參與的學習」(learning without involvement)。

上述幾種理論，都有其真實性，是以運用大眾傳播媒介，必須考慮其內容是否與閱聽者(audience)之思想信念符合，是否能滿足其需要，是否能使其願意收聽、收看、閱讀。

至於大眾傳播的效果，則見仁見智、眾說紛紜。幾十年來，大眾傳播對意見的影響，徘徊在兩大效果理論之間：(1)強有力的效果理論；(2)微小的效果理論。根據前者，大眾傳播媒介對於閱聽者，幾乎具有百分之百的效果。而根據後者，則認為影響甚微。近十年來的趨向，則是採中間路線，即閱聽者不僅從大眾傳播媒介獲得消息，並且不知不覺中學習了大眾傳播媒介所強調的論題，並作為個人重要論題，譬如中油應否開放的問題，成為人們日常談話的話題，而於談話過程中，人們亦彼此影響對此問題的看法。

大眾傳播媒體既然不一定對人們的意見有明顯的影響，為何一般候選人都投下巨資於大眾傳播媒介，且大做宣傳？這是因為選舉結果，往往決定於少數差距，而非決定於大的差距，

因此候選人不願忽略大眾傳播媒體所可能發揮的力量。選舉過程往往甚短，要想立即改變人們的信念並不容易，但卻有可能影響少數人。

尚值得一提的是，大眾傳播媒體在報導民意測驗時所應注意之事項。於報導民意測驗時，大眾傳播媒體必須附帶報導下列幾個重點：說明民意測驗舉行之時間、樣本之大小及其主要的問題。

上述幾點為目前美國民意專家所共同接納之意見。大眾傳播媒介所應秉持之原則為確實、全面性及平衡不同的意見。

開發中國家的社會、政府對於大眾傳播媒介與民意塑造有很大的影響，政府應提供全面而完整的資訊，且應抱持服務社會大眾之精神。至於政府如何做好公共關係，美國公共關係專家培基（Arthur William Page）曾云：「好的公共關係，需花百分之九十時間去做，而花百分之十時間談其所做之事。」（A good public relations is 90% doing, and 10% talking about it.）若無內容及成就，即使花百分之九十的時間去談，亦為空談。

徐佳士教授：謝謝祝教授的報告，祝教授從李普曼先生講到培基先生，給予我們諸多啟示。

陳主任：謝謝徐教授以及三位教授精彩的報告，現在請楊孝濬教授發言。

楊孝濬教授：我以為，運用民意必須要有基礎，亦即民意運用與社會發展之間必須要有積極